

住宅市場に“質の競争”を

～ 建築基準法の本質的欠陥と改正提言 ～

2009 年 2 月

東京財団政策研究部

本提言について

本提言は、東京財団の研究プロジェクト、「会社の本質と資本主義の変質研究」における研究成果である。
2008年6月以降、建築基準法に関する検討を行った。研究会のメンバーは以下の通り。

東京財団主任研究員／東京大学教授 岩井克人

東京財団研究員／駒澤大学准教授 村松幹二

東京財団研究員／一橋大学准教授 神林龍

東京財団研究員／東京大学准教授 清水剛

東京財団政策研究部研究員 佐藤孝弘

月1～2回程度の頻度で研究会を開催し、毎回ゲスト講師を招いて経済理論的、法的観点から建築基準法の問題を検討すると共に、建築士、経営者、弁護士、建築学者等、様々な関係者にインタビューを行い、望ましい建築法制のルールについて検討した。本提言は、それらの検討結果を取りまとめたものである。

日本人が安全で質の高い住宅を獲得するために、本提言が政策として一刻も早く採用されることを期待する。

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究部研究員 佐藤孝弘 電話 03-6229-5502 e-mail sato@tkfd.or.jp

東京財団政策研究部とは

過去10年ほど、行政、財政、地方分権などに関する「改革」案がひっきりなしに出されてきました。そのこと自体、改革の中身が進んでいないことの表れでしょうし、年金、医療などはまだ全く手つかずです。また、教育、労働、企業活動などの分野ではもう一度やり直さないといけない「改革」すらあります。どうしてこういうことになっているのでしょうか。それは、世界も日本も、大転換期にある今、日本が明確な国家像をもてず、改革においても対症療法的な対応に終始しているからだと思います。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言をできるインフラが整っており、国会と霞が関の間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

会社の本質と資本主義の変質研究プロジェクト

本プロジェクトは、「会社とはそもそも何か」という切り口からスタートし、現在進みつつある経済の構造変化を踏まえた上で、会社法、会計基準、労働法、会社の経済活動に対する規制の在り方、競争環境の整備など、会社をめぐるルールを設計する上での基礎理論について検討します。また、その理論に基づいて現行制度の妥当性を検証し、政策シンクタンクという自由な立場から具体的な制度改正を提案します。
※2008年2月には、会社買収ルールに関する政策提言「株式会社の本質と敵対的買収」も公表しております。こちらもぜひご参照ください。

目 次

【0】はじめに	．．．．． 3
【1】本提言の要約	．．．．． 4
【2】耐震強度偽装事件と改正建築基準法	．．．．． 8
【3】日本の住宅と建築法制の根本問題	．．． 11
【4】建築基準法改正提言～価格競争から質の競争へ～	．．． 21
【5】おわりに～これからの住宅ストックのあり方について	．．． 26
【6】参考文献	．．． 27

【0】はじめに

平成17年の11月に始まった耐震強度偽装事件は、メディアを大いに賑わせ、一般国民に建築士や建築業界への不信感を植え付けることとなった。その後、国土交通省は建築基準法改正の検討をすすめ、平成19年6月20日には改正建築基準法が施行されることとなった。

この改正のうち、建築確認手続きの厳格化によって現場の建築確認の実務は大幅に滞った。平成19年8月の新設住宅着工数は前年比－43%、9月は－44%と激減、建築関連業界へのダメージは極めて大きなものとなった。現場の悲鳴を受け、国土交通省は過剰な手続きの緩和措置を打ち出すとともに、中小企業庁と連携して中小建設会社を対象としたセーフティネット貸付制度を急遽導入することとなった。

今次の改正は、偽装があったから建築確認手続きを厳格化するという表面的な対応であり、建築法制にもともと内在していた根本問題には踏み込んでいない。阪神・淡路大震災で多大な犠牲を払ったにもかかわらず、また、耐震強度偽装事件があればほど大きな問題となったにもかかわらず、これらの被害の原因への抜本対策はとられていない。

一方、世界的な不況によって、各国で積極的な財政政策が採用される中、日本でも大規模な景気対策が行われている。その一環として、平成21年度税制改正においても住宅減税の拡充・強化が盛り込まれた。しかし、現行の建築基準法のまま住宅減税で住宅購入を推奨しても、国民が自分の望む耐震性能の住宅を手に入れられない可能性が高い。これでは誰のための政策かわからない。

後述するが、日本の建築をめぐる問題は極めて根深い。しかし、現状を放置しては、問題は永遠に良い方向には向かわない。本提言では、日本の良質な住宅ストックの形成を阻害している、建築基準法の本質的な問題点を明らかにするとともに、日本人が質の高い、安全な住宅に住めるようになるための制度改正を提案する。

【1】本提言の要約

阪神淡路大震災から耐震強度偽装事件へ

六千名を超える死者を出した阪神淡路大震災。その被害者のうち多くは建物の倒壊によるものであった。また、平成17年11月に発覚した耐震偽装問題は世間に衝撃を与え、「建築士」や「建築確認」といった制度について極めて強い不信感を植え付けることとなった。

国土交通省は事件を受け建築基準法等の改正を実施した。建築確認の手続きを厳格化するとともに、一定の高さ以上の建築物については指定構造計算適合性判定機関による審査を義務付けた。昨年6月に施行された改正建築基準法は実務に極めて大きな影響を与えた。特に建築確認手続きの厳格化は、現場の建築確認の実務を大幅に滞らせ、法施行直後の新設住宅着工数は激減した。

この一連の動きは、“官製不況”と称され、現場の実態を無視した法改正が経済を大きく停滞させる典型例とされた。本件がマクロ経済全体へ与えた影響の程度については、より厳密な検証が待たれるところではあるが、少なくとも建設・不動産業界に与えた影響は甚大である。

現行建築法制の最大の問題点

阪神淡路大震災、そして耐震強度偽装事件が我々に突きつけた問題は、どうすれば日本人が安全で質の高い住宅を手に入れるかということである。今回の一連の法改正は、日本の住宅の耐震性能の向上につながるだろうか。残念ながらその可能性は低いといわざるをえない。なぜなら現在の建築法制における最大の問題点に手をつけていないからだ。特にマンションに関しては、阪神・淡路大震災から現在に至るまで何も変わっていない。

最大の問題点とは、建築基準法の定める耐震基準に対する国民の認識と実態にギャップがあり、それが原因で安全を売り物にした建物を供給する住宅市場が十分に育っていないということである。建築基準法第一条は、「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする」と規定する。

そもそも建築基準法は1950年、日本が第二次大戦の破壊からまだ立ち直っておらず、バラック同然の家が次々建てられていく中、そこそこ倒れない、燃えないという意味での「最低基準」を定めるために作られた法律である。1981年の新耐震基準など幾多の改正を経た今でも、その基本精神は変わっていない。

当然、耐震性能についてもあくまで「最低の基準」である。その意味は、わかりやすく言えば「震度6強の地震が来ても倒壊しない（すなわち建物の中にいる人は死なない）」という程度のものにすぎない。当然震度6強でも半壊し建て替えが必要になるケースもあるし、震度7の地震には倒壊し、人命が失われるケースもある。

一般国民の感覚からすると建築基準法を守ることにより大地震に対しても十分な安全性

を備えていると考えがちであるが、そうではない。一部のディベロッパーなどはその誤解を利用し、顧客から耐震性能について問われた際に「建築基準法の基準を満たしているので耐震性能には何の問題もありません」などと説明する場合もある。また、建築確認を通ったことで国のお墨付きを得たような錯覚が生じてしまうという点も大きい。こうして、国民の間に一種の“安全幻想”のようなものが生まれており、多くの人々が意味を知らぬままに最低基準のマンションに住み続けている。

加えて問題なのは、建物の建設コストと耐震性能についての国民一般の認識の歪みである。建築基準法に定める最低限の耐震性能を1としたとき（「住宅品確法」における耐震等級1）、その1.5倍の地震力に耐えられるように（耐震等級3）にするために必要なコストは3～5%にすぎない。ところが、慶應義塾大学の小檜山雅之氏らが実施したアンケート調査によると、消費者の8割以上がそのコストを10%以上と過大に見積もっている。

また、同調査によると震度6強の地震に対しても補修負担額200万円以下の比較的小さな被害を望む消費者が全体の50%を超えており、基準法における最低限の耐震性能しか持たない住宅ではこの要望に応えられていないことがわかる。

このように、国民のニーズに沿った住宅が供給されておらず、そのこと自体に国民が気づいていないという現状がある。

建築物という財の性質とモラルハザード

一方、この構図を建築物の生産体制からみるとどうか。

第一に建築物という財は、消費者がその耐震性能について知ることができないという性質を持っている。消費者は専門家ではないため設計図面を見てもその妥当性について判断することはできず、実際に大地震が来てみない限り耐震性能はわからないという、強い情報の非対称性がある（この問題を解決するため、第三者機関が代わって評価する住宅品確法の耐震等級があるが、現状では任意の制度なため一部しか普及していない上、どの等級が自分の要求に見合っているのかもわからない）。

経済理論的には「モラルハザード」の典型事例となる。買い手（消費者）が耐震性能についての売り手の努力を評価できないために、売り手が努力しなくなる。この場合、消費者が建築物の耐震性能について評価できないために、売り手は耐震性能を上げるための努力をしなくなる。

第二に、建築物は製造、確認、販売過程で多くの関係者が携わるために責任の所在がはっきりしにくいという性質がある。分譲マンションのような建築物では、建築主（ディベロッパー）、施工者（建設会社）、下請け業者、設計者、顧客が別々の主体である。顧客から見ると、それぞれのプロセスにつきチェックする手段も能力ももたない。また、戸建住宅とは異なり、建築主は建物を建てて売ってしまえばあとは無関係なため、設計や施工がおかしくないかをチェックするインセンティブが無い。

第三に、責任能力の問題がある。耐震性能の不足が発覚し、建て替えが必要となったと

き、その損害額は莫大である。一人の建築士が背負いきれる額ではない。また、ディベロッパーや建設会社も倒産してしまえばそこから逃れられる。結局、損害を被るのは消費者のみということになる。

政策対応の方向性と具体的政策提言

このように、消費者サイド、生産者サイド双方に問題があり、これらが重なり合い、安全を売り物にした建築物を供給する住宅市場が十分に育っていない。結果として“最低基準”ぎりぎりのマンションや超高層ビルが現在も建てられている。

まず必要なのは、建築基準の客観性を高めることである。現在の「最低基準」はかなり昔に専門家が集まって決めたもので、最新の科学的知見を反映していない。次に国民の地震と建築物に関するこれまで述べた認識の歪みを正すことである。消費者からの要求があって初めて、建築業界が積極的に情報を出したり、安全な住宅を供給したり、業界の構造転換を行うインセンティブを持つことになる。

建築物の耐震性能に関する消費者の認知の歪みを是正し、住宅市場に“質の競争”を引き起こし、それにより、現在“最低基準”に張り付いている日本の住宅の耐震性能を高めなければならない。そのため、建築確認の行程のうち、無用な形式チェックを簡素化すると同時に、以下の法改正を行うことを提案する。

提言 1．建築基準法の目的改正と耐震基準専門家委員会の設置。建築基準法 1 条の“目的”を改正し、「現代の最新の科学的知見に基づいた基準を定める」旨規定する。また、専門家委員会を組織し、最新の知見に基づいた耐震基準を定期的（たとえば 5 年おき）に更新する。

提言 2．最低基準を標準規準へ。建築基準法上の最低基準を標準規準へ転換し、+2～-2 までの耐震等級の幅を定める（その際、-2 が現行建築基準法における最低基準とほぼ同等となるように設定する）。設計者は建築物を設計する場合には建築主にこの等級を明示し、各等級の地震被害リスクを説明した上で事前に同意を得なければならないものとする。

提言 3．住宅の販売者や賃貸人に、購入者や賃借人に対しその建物がどの耐震等級で建てられているかについての表示・説明義務を課す。

住宅市場に質の競争を

提言 1 により、消費者は客観的な基準を手に入れることができる。建物の設計や材料、施工に関する技術は日々進化している。また、科学技術の発達には新たな活断層の発見や地震の危険性を発見することもある。現行建築基準法がその点に目をつぶり、技術の発達や知見が耐震基準に容易には反映されない構造になっていることは問題である。

提言 2 では、「安全幻想」による消費者の認識の歪みを正すことができる。建築物の強度には幅があり、人々が許容するリスクにも個人差がある。+2～-2 のような幅を持たせることにより、リスクとコストの関係には合理的な幅があること、その範囲で自分が望む耐震性能を選べるということ自体を消費者に認識させることができる。建築物を設計する

際、耐震等級について建築主の事前の同意を求めるのは、建築主が耐震等級の意味をしつかりと認識した上で意思決定できるようにするためである。

こうして消費者からのニーズが明らかになれば、安全であることを売り物にし、耐震性能に関する責任を引き受ける代わりに、建設費やリスク負担を上回る価格を設定して利潤を確保する「安全ブランド」業者を目指しての競争が行われることとなる。

提言3では、住宅の販売者や賃貸に住宅の購入者や賃借人への説明義務を課している。耐震等級の説明の過程で消費者が表明する建物の安全性についての意見や感想がフィードバックされ、その後の建設会社やディベロッパーの行動に影響を与えることができる。

このように消費者が耐震等級のリスクと費用についての正確な認識を持つてはじめて、建設・不動産業界にも適切な質の競争を行うインセンティブを与えることができる。

戦後の焼け野原の時代とは異なり、現代は安く大量に作る時代から、メンテナンスにより改良を重ねつつも、長期の使用に耐えうる住宅を目指すべきである。この点、政府の「2000年住宅」のビジョンは発想としては正しい。

ところが、建築法制のもっとも基本的な法律である建築基準法がその実現を妨げている。まずは本提言を実現し、その上で中古住宅市場の整備など、それを補完する様々な政策を実施すべきである。

【２】耐震強度偽装事件と改正建築基準法

耐震強度偽装事件とその後の政策対応

平成１７年１１月に発覚した耐震強度偽装事件は世間に衝撃を与え、「建築士」という資格や「建築確認」という制度について極めて強い不信感を植え付けることとなった。

経緯を述べると、姉齒秀次一級建築士（当時）が、耐震強度を満たさないマンションを設計し、それを満足していると見せかけるために構造計算書を偽装した。偽装された構造計算書は、建築確認審査で発見されることなく、確認が下ろされた。確認審査で偽装を見過ごしたという点については、地方自治体の建築主事も民間の指定確認検査機関も同様であった。

その後の調査により、姉齒元建築士による偽装は平成１０年頃から行われており、約１００件にも及ぶことが判明。また、その他の建築士や建築事務所による構造計算書の偽装や誤りも数件発見されたが、全体のうちほとんどが姉齒建築士によるものであった。

偽装物件のうち、必要保有水平耐力に対する保有水平耐力比０．５未満の物件については使用禁止命令が出され、マンション居住者は退去せざるを得なくなった。マンションを販売したディベロッパー・株式会社ヒューザーには損害を補償するだけの資力がなく、施工を担当した木村建設も早々に破産、姉齒氏の元請け設計事務所にも賠償能力は無かった。結果としてマンション所有者に多額のローンが残っただけという状況となった。

一連の経緯は連日メディアで報道され、国会の証人喚問にまで発展、劇場型の事件の展開によって大いに世の注目を集めた。

国土交通省は事件を受けて法改正を検討、現時点で以下の政策対応を行っている。

まず、建築基準法等の改正である。建築確認の手続きを厳格化するとともに、一定の高さ以上の建築物については指定構造計算適合性判定機関による審査を義務付けた。また、指定確認検査機関の指定要件の強化や、指導監督の強化を行った。あわせて建築士に対する罰則の強化を行った。これらは、平成１９年６月２０日に施行された。

次が建築士法の改正である。構造設計一級建築士、設備設計一級建築士の資格を新たに設け、一定規模以上の建築物については彼らによる法適合チェックを義務付ける。これは平成２１年５月２７日施行予定である。また、両資格者のサインが無いと建築確認申請書を受理しないこととする。建築士に対しては定期講習の受講義務付けや、建築士試験の受験資格見直し等も行い、平成２１年度に新試験のスタートとなる。

最後が、「特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律」の制定である。宅建業者や建設業者が新築住宅を買主または発注者に引き渡すにあたり、保証金の供託または保険加入のいずれかの資力確保措置を義務付けるというものである。「住宅の品質確保の促進等に関する法律」により、新築住宅の売り主は１０年の瑕疵担保責任を負うが、その責任を果たすための資力確保措置である。これは平成２１年１０月１日に施行される予定である。

いわゆる“官製不況”

これらの法改正のうち、既に施行された改正建築基準法は実務に極めて大きな影響を与えた。特に建築確認手続きの厳格化により、現場の建築確認の実務が大幅に滞った。平成19年8月の新設住宅着工数は前年比－43%、9月は－44%と激減、建築関連業界へのダメージは極めて大きなものとなった。10月には国土交通省は中小企業庁と連携、中小建設会社を対象としたセーフティネット貸付制度を急遽導入することとなった。

この一連の動きは、“官製不況”と称され、現場の実態を無視した法改正が経済を大きく停滞させる典型例とされた。本件がマクロ経済全体へ与えた影響の程度については、より厳密な検証が待たれるところではあるが、少なくとも建設・不動産業界に与えた影響は甚大である。

現場の悲鳴を受け、国土交通省は過剰な手続きの緩和措置を打ち出し、翌2008年以降はやや回復を見せている。残りの改正はこれから施行されるため、まだその影響は明らかではないが、建築士法改正については早くも実務から疑問の声が続出している。

根本の問題点と本提言の基本理念

住宅の新規着工の激減という高い代償と引き換えに、今回の法改正によって得られたものは何だったのか。耐震強度偽装事件への対応としてなされた対策であるから、その目的は設計・審査・施工の質を向上させ、建築物の安全を確保することにあるものと推測される。

この点に関し、日経アーキテクチュアが行った建築実務者のアンケート（平成20年5月実施）の「改正建築基準法の施行で予想された効果や影響が実際にあったか？」という問いの、「質」の項目についての結果は以下の通りである。

建築実務者へのアンケート（『日経アーキテクチュア』2008年7月14日号）

（設計・審査・施工の質の項目）

・設計の質が上がった

→そう思う11.7%、そうは思わない82.7%、わからない5.6%

・審査の質が上がった

→そう思う14.6%、そうは思わない78.0%、わからない7.5%

・工事の質が上がった

→そう思う8.1%、そうは思わない81.7%、わからない10.2%

阪神・淡路大震災、そして耐震強度偽装事件がわれわれに突きつけた問題は、どうすれば日本人が安全で質の高い住宅を手に入れるか、また、安心安全な住環境を確保するかということである。しかし上記アンケート結果を見る限り、目的達成には程遠い。

東京財団で実施した実務者へのヒアリングによれば、無用な形式チェックに膨大な時間

がかかっている。建築確認時点での申請書類の偽装は多少減ると思われるが、施工段階で
の手抜き工事についてはノーマークである。確認申請でのコストアップのしわ寄せが施工
段階に行くおそれがある。また、審査を通すことが最優先となり、デザインや使いやすさ
を犠牲にしたり、新技術の使用を回避する事態が起こっているなどの意見が実務家から出
た。いずれも住宅の安全性や質の向上とは逆方向の効果である。

また、耐震強度偽装事件の背景にあった、構造設計を担当する建築士が「下請けの下請
け」になってコスト切り下げのあおりを受けるといった業界の構造は何も改善されていな
い。また、国民の多くがマンションの多くは建築基準法の「最低基準」で建てられている
ということ自体に気付かずにおり、また、気づいたとしてもより安全な住宅の選択肢がほ
とんどないという状況も以前のままである。事件によって建築物の耐震性能についての国
民の関心が高まったはずである。にもかかわらず、建築物においては、相変わらず激しい
値下げ競争ばかりが続き、耐震性能についての競争はいまだに起こっていないのが実態で
ある。また、平成19年11月、JR市川駅前に建設中の超高層分譲マンションで鉄筋不
足が明らかになるなど、施工に関しても新たな問題が噴出している。

本提言が掲げて立つ価値は、「住宅市場を価格競争から質の競争へ転換すること」である。
耐震強度偽装事件後も、依然として消費者は「安い住宅」を求め、ディベロッパー等の供
給者は、1円でも安くするために発注先の建設会社にコストダウンを要求し、建設会社は
下請けや設計事務所にコストダウンを要求する。この構造の根本原因を分析し、いかなる
政策で対応すべきかが今、問われている。

後に詳述するが、建築基準法の問題は長期にわたって形成されてきた消費者の認識の歪
みや建設・不動産業界の構造、慣習に起因するため、根本的な解決には時間がかかる。こ
の点は、長年問題を放置してきたツケとして払わざるを得ないであろう。だからといって
問題を放置していれば問題が改善に向かうことはない。

政府は現在、「200年住宅ビジョン」を掲げており、さらには「建築基本法」の議論も
進められるようである。しかし、本提言で指摘する建築基準法の根本問題に手をつけない
限り、かけ声倒れに終わってしまうだろう。

良い建築物と呼ばれるために必須の条件は、「用・強・美」が基本と言われる。当然、そ
れぞれの要素が大切ではあるが、本提言は主に、「強」に焦点をあてている。なぜなら現在
の建築法制において、「住む人間の命を守る」という最も大切な、基本中の基本の部分がお
ろそかにされているからである。まずはここに手をつけないければ、政府がいくら「200
年住宅」などといったところで絵にかいた餅にすぎない。

なお、建築物といっても木造から鉄筋まで多様であり、建築物の性能といっても耐震性
能以外の品質もある。その中でも、建築業界や建築基準法の抱える問題が最も尖鋭に現れ
ているのが、分譲マンションであり、耐震性能の問題である。本提言では、特に注意書き
がない限り、分譲マンションを念頭に、「質」については地震に対する強さ（耐震性能）を
念頭にお読みいただきたい。

【3】日本の住宅と建築法制の根本問題

現行制度の法的枠組み

建築物が建てられ、実際の使用に供されるまでには、①設計、②施工、③販売、というプロセスがある。それに際し、以下のような建築基準法等による規制が存在する。(ただし、建築物の生産プロセスに影響を与える法律には、以下に掲げるもの以外にも、都市計画法、消防法をはじめとして、無数の法律が複雑に絡み合っている。ここでは、耐震性能に係わる重要法令のみを記述する)

・建築確認制度

建築物に関して、その「敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準」(建築基準法 1 条)として個々の建築物が満たすべき基準(単体規定)及び周辺との関係に関する基準(集団規定)を設け、この基準を満たしているかどうかを地方自治体に置かれる建築主事もしくは指定確認検査機関が確認する制度(建築基準法 6 条)。設計に問題がないかどうかはここでチェックされる。建築確認が下りてはじめて工事を着工できる。

・建築士制度

ほとんどの建築物についてその設計・工事監理等を行う者を建築士資格を有するものに限定し、「公正かつ誠実に」任務を遂行する(建築士法 2 条の 2) ことのほか、名義貸しの禁止(21 条の 2)、違反行為の指示の禁止(21 条の 3)、信用失墜行為の禁止(21 条の 4) 等の義務を負う。(なお、「工事監理」とは、工事を設計図書と照合し、それが設計図書のとおり実施されているかいないかを確認することをいう) このように、建築士は形式上建築物の設計から施工に至るまでに責任を負う重要な地位を占めているが、後述するように建築・不動産業界における実際の地位は法の規定ほどは高くない。

・瑕疵担保責任

建築物の売買において建築物に隠れた瑕疵があった場合には、他の売買と同様に瑕疵担保責任(民法 570 条)により損害賠償あるいは(場合によっては)契約の解除を請求することができる。瑕疵担保責任は契約当事者の合意により除外できるが、建築物に関しては、宅地建物取引業法 40 条により買い手を不利にする特約が禁止される。また、住宅の品質確保の促進等に関する法律(住宅品質確保法)により、新築住宅の建築請負(94 条)及び新築住宅の売買(95 条)について、その主要部分について 10 年間の瑕疵担保責任を負う。さらに、平成 21 年 10 月に住宅瑕疵担保履行法が施行されると、新築住宅を販売する建設会社や宅地建物取引業者には、瑕疵担保責任の履行を補償するための供託もしくは保険が義務付けられる。なお、住宅は製造物責任法の対象となっていない。

- ・住宅性能表示制度

住宅の品質確保の促進等に関する法律（以下、住宅品質法とする）により設けられた任意の制度で、統一的な基準による住宅性能に関する評価と表示を行う。設計評価は設計図書ベースで、建設評価は現場での審査を経て行う。なお、評価については第三者機関である住宅性能評価機関が評価を行う。

以上のような制度があるにも関わらず、耐震強度偽装事件は起こった。また、現存するマンションの耐震性能の多くは建築基準法の定める「最低基準」のみを満たすに留まっているのが現状である。すなわち、耐震性能という質の競争は起こっていない。先に掲げたアンケート結果を見る限り、改正建築基準法により構造計算適合性判定が導入された後もこの状況に変化はない。なぜこのような事態が生じているのだろうか。

「建築物」という財の性質

議論の前提として、そもそも「建築物」とはどういう性質の財なのかを考える必要がある。第一に、買い手がその耐震性能について自分では知ることができないという点が挙げられる。居住者が長年その家に住んでいてもこの点は変わらない。消費者は設計図面を見てもその妥当性について判断することはできないし、一度建ててしまえば、実際に大地震が来てみないかぎり躯体の強度はわからない。この点、通常の消費者だけの話ではなく、いったん建ててしまえばプロであってもわかりにくいという、強い情報の非対称性がある。

このように、財の品質についての買い手が評価手段を持たない場合、市場はどう働くか。経済理論的には「モラルハザード」の典型事例となる。「モラルハザード」は買い手（消費者）が売り手の努力を評価できないために、売り手が努力しなくなるという現象をさす。この場合、消費者が建築物の耐震性能について評価できないために、売り手は耐震性能を上げるための努力をしなくなる。

第二に、建築物は製造、確認、販売過程で多くの関係者が携わるために責任の所在がはっきりしにくいという性質がある。分譲マンションのような建築物では、建築主（ディベロッパー）、施工者（建設会社）、下請け業者、設計者、顧客が別々の主体である場合が多い。顧客から見ると、それぞれのプロセスにつきチェックする手段も能力ももたず、購入した建物の耐震性能を検証する手段もない。また、建築主は建物を建てて売ってしまえばあとは無関係なため、設計者がおかしな設計をしていないか、また、施工者がおかしな工事をしていないかをチェックするインセンティブが無い。

また、いざすべてのプロセスが終わった後、耐震性能の不足が明らかになった場合、誰も責任を取る者がいない。耐震強度偽装事件に対する国土交通省や地方自治体の対応を見てもわかるとおり、建物の販売は基本的には「民と民」の取引であって、それに国は介入しないという立場である。

第三に、責任を負う能力の問題がある。耐震性能の不足が発覚し、建て替えが必要とな

ったとき、その損害額は莫大である。一人の建築士が背負いきれる額でないのは当然であるし、ディベロッパーや建設会社も倒産してしまえばそこから逃れられる。結局、損害を被るのは消費者のみということになる。一方、通常は設計時の耐震偽装が発覚することは稀であるし、消費者の手に渡ってしまえば、大地震が来るまではその効果がわからない。そのため、仮に今ある建物の耐震性能に問題があったとしても、それははるか先に先送りされる。結局、阪神・淡路大震災や耐震強度偽装事件をみてもわかるとおり、消費者が二重ローンという苦しみに耐えねばならないこととなる。

このように、売り手は、①消費者が努力を評価できない、②多くの関係者が携わるため責任の所在がはっきりしにくい、③責任が明確でも倒産してしまえば結局は消費者の負担になる、という3つの理由から建築物の耐震性能を上げるような努力をしなくなってしまう。

そこに歯止めをかけているのが“建築確認”である。建築基準法の最低基準を満たしていないと工事に着工できない。そこで、建設会社やディベロッパーは最低基準ぎりぎり設計・施工を行う。耐震性能については建築主も施工者も設計者も、建築確認を通ったことをもって良しとし、それ以上、その部分では競争もしないし、顧客に耐震性能に関する情報を出さない。結果として、現在建っているマンションのほとんどが、建築確認を通すための最低限の条件、すなわち建築基準法ぎりぎりの最低基準となっている。

「建築確認を通っている」というのはある意味便利な言葉で、消費者にとっては公のお墨付きを与えられたような安心感を与えられる。しかし、建築確認を通ったからと言って設計に問題がないとは必ずしも言えないし、設計に問題がなかったとしても施工で手抜きが行われればやはり耐震性能不足は起こる。その点、平成18年の建築基準法改正は単に入り口部分の設計における偽装防止を強化しただけであって、出口部分（施工）については何の対策もない。そればかりか、建築確認手続きが長くなることで工期短縮圧力となり、施工面で手抜きをする誘因を与えてしまっているとも言える。

安全な建築物を建てるためには、設計の段階で偽装があってもいけないし、施工の段階で手抜き工事があってもいけない。にもかかわらず、今回の法改正は確認審査の厳格化が行われただけであって、偽装や手抜き工事の不安が消えたとは到底言えない。また、ほとんどのマンションが“最低基準”かそれ以下（耐震偽装や手抜き工事）に張り付いている現状、消費者がそれすら知らずにマンションを買ってしまっている現状、耐震強度について質の競争は全く起こっていない現状についても何も変わっていない。

ただし、こういった問題に対して行政は全く無策だったというわけではない。2000年に制定された住宅品質確保法は、住宅の品質を向上させるため、住宅性能表示制度を設けている。これは、統一的な基準で住宅性能に関する評価と表示を行う制度である。耐震性能についても耐震等級1～3までの指標を定めており、評価機関による評価を受けることでお墨付きをもらうことができる。

任意の制度ということもあり、徐々に普及は進んでいるもののまだ新規着工の住宅のう

ち2割程度である。また、耐震強度偽装事件においても、ある検査・評価機関が姉齒元建築士の偽装物件に設計住宅性能評価書を交付していたことが判明するなど、この評価制度自体の存在意義が揺らいでいる。

「最低基準」「建築確認制度」についての国民の理解の問題点

また、さらに根深い問題として、大多数の国民が建築基準法に対する理解不足の状態にあるという問題が挙げられる。この点が建築の問題をきわめて複雑なものにしている。

建築基準法第一条（目的）では、「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。」と規定する。当然、耐震性能についてもあくまで「最低の基準」であり、それ自体をほとんどの国民が理解していない。

最低基準の意味は、わかりやすく言えば「震度6強の地震が来ても倒壊しない（建物の中にいる人は死なない）」という程度のものにすぎない。すなわち、震度6強でも建て替えが必要になるケースもあるし、震度7の地震では倒壊し、人命が失われるケースもある。建築基準法の定める最低基準は、この程度の頼りない基準であるが、日本のマンションの大部分がこの最低基準で建てられている。

国民の多くがこの意味をすべて知っていたうえで現状（最低基準）に不満を言わないのであれば問題はそれほど大きくないかもしれない。ところが、ほとんどの国民がその事実を知らず、知らぬままに最低基準のマンションに住み続けているという事実がある。

一般国民の感覚からすると建築基準法を守っているということは十分な安全性を備えていると考えるのが通常である。また、悪質なディベロッパーなどは、顧客から耐震性能について問われた際に「建築基準法の基準を満たしているので耐震性能には何の問題もありません」などと説明する場合も多い。建築確認を通ったことで国のお墨付きを得たような錯覚が生じてしまうという点も大きい。

さらに国民の理解を難しくさせている原因として、建築基準法が定める「最低基準」の意味が明確にされておらず、あいまいなまま放置されているという問題もある。耐震基準については、建築基準法施行令第88条3項の「標準せん断力係数は、1.0以上としなければならない」という規定が根拠となっている。当然、一般国民は「標準せん断力係数」の意味を知らないため、これだけを見ても何のことか全くわからない。実務レベルではこれをもとに、震度でいえば6強、加速度でいえば400ガル程度の地震で倒壊しない（つまり、中にいる人は死なない）という理解がなされていた。ところが、その一方で住宅品質確保法の耐震等級の解説（国土交通省ホームページ）の中で、国土交通省は耐震等級1（建築基準法の最低基準）の説明として「極めて稀に（数百年に一度程度）発生する地震による力に対して倒壊、崩壊等しない程度」と解説している。また、その説明で震度階で震度6強から7程度（400ガル程度）と説明している。通常、人は「数百年に一度程度の地震」と言えば震度6強ではなく7を思い浮かべるし、その時点で実務の認識とのギャップがあ

る。さらに、震度7は定義上そもそも上限がないのだから、説明文にある「震度6強から7程度」については説明の意味をなしていない。国土交通省自身が最低基準の中身を不明確にしているのだから、消費者にとっては見当もつかないことになる。

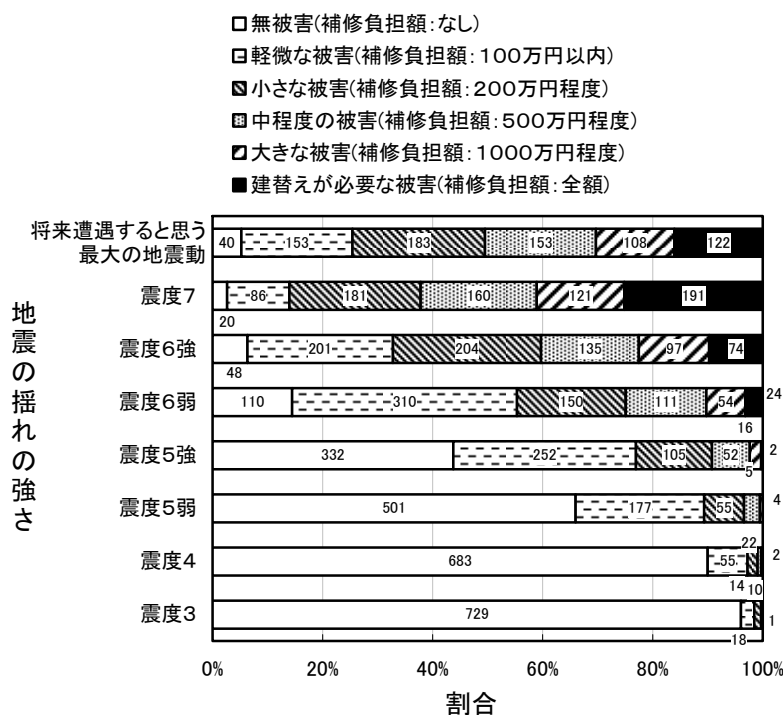
以上の要素が重なり、国民の間に一種の“安全幻想”のようなものが生まれている。しかし、実際には建築確認を通ったからといって安全とは限らないし、後で偽装が発見されたとしても国は積極的に関与しようとはしない。

現行“最低基準”の建築物と消費者の期待のズレ

以上のような“安全幻想”広まる一方で、現行の“最低基準”で建てられた建築物は、一般国民が期待する耐震性能を満たしていない。

この点、慶應義塾大学の佐々木健人氏、小檜山雅之氏が実施したアンケート調査とその分析「被害発生確率を用いた耐震等級の説明の有効性」に詳しい。同調査によると、震度6強の地震に対しても補修負担額200万円以下の比較的小さな被害を望む消費者が全体の50%を超えており、基準法における最低限の耐震性能しか持たない住宅ではこの要望に応えられていないことがわかる。

【グラフ：地震の揺れの強さに対して納得できる被害程度】



耐震強度を高めるコストに関する認識の歪み

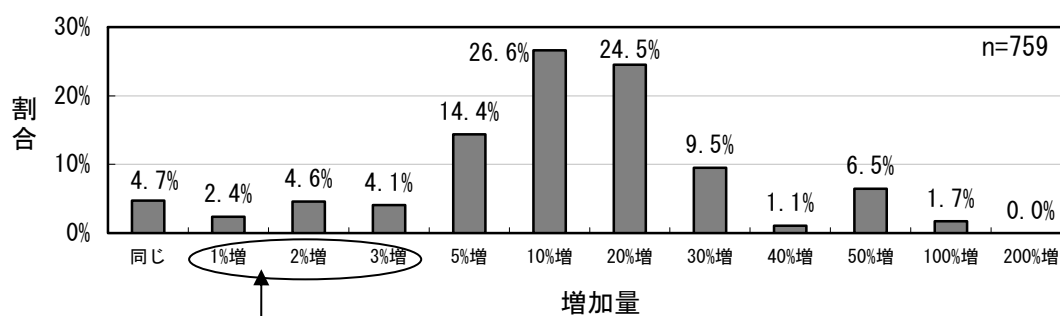
また、耐震強度を高めることに要するコストについての誤解も大きい。建築基準法に定

める最低限の耐震性能を1としたとき（住宅品確法における耐震等級1）、その1.25倍（耐震等級2）、1.5倍（耐震等級3）にするために必要なコストはそれぞれ1～3%、3～5%にすぎない。マンションについて一戸あたりに直しても数百万円程度と考えられる（ただし、耐震強度を上げるために居住部分が減少するなどの点は考慮する必要がある）。

同アンケート調査によれば、耐震強度1.25倍にするためにコストはどのくらいかかるかという問いに対し、10%増と答えた者が26.6%、20%増と答えた者が24.5%もいる。すなわち、耐震性能とそれを実現するためのコストの関係を大きく誤解している。全体としてみれば、80%以上の一般国民が耐震強度を高めるコストを実際より高く見積もっていることがわかる。

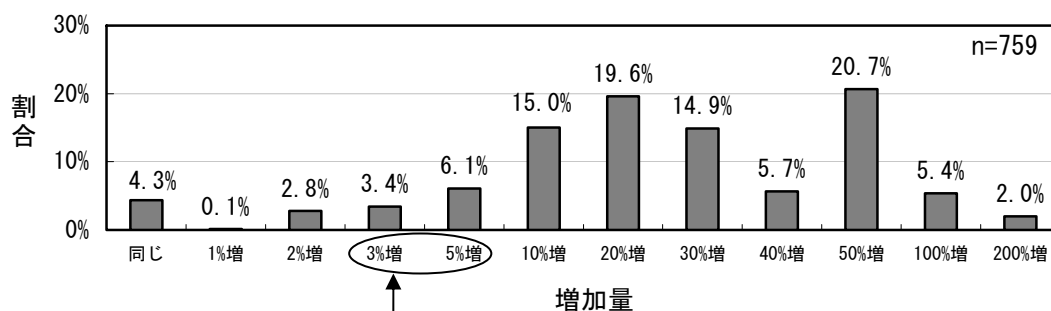
【グラフ：耐震等級の違いによって価格がどれだけ増加すると思うか？】

■耐震等級1→耐震等級2にするとき（耐震性能を1.25倍にするとき）



※丸で囲んだ部分が実際にかかるコスト。84.3%の人が実際にかかるコストより高く見積もっている。

■耐震等級1→耐震等級3にするとき（耐震性能を1.5倍にするとき）



※丸で囲んだ部分が実際にかかるコスト。83.3%の人が実際にかかるコストより高く見積もっている。

このように、もともとの消費者のニーズと、それを満たすために必要なコストへの誤解が建築物の市場を大きく歪ませている。国民のニーズに沿った住宅がほとんど供給されて

おらず、それに気づいている国民もほとんどいないということになる。以上のような歪みを是正し、真の情報を知ったときに消費者がとる行動は大きく変わるものと考えられる。

建築基準の硬直性と技術の進歩

また、別な観点からの問題として耐震基準の硬直性がある。建築物の耐震性能には構造設計や構造計算の技術、地盤調査の進歩、新たな活断層の発見など、科学的、技術的な観点が含まれる。技術は日々進歩し続けており、あるときまでは妥当であった基準が、新たな科学的発見や調査の進展により妥当でなくなることは当然に考えられる。

たとえば、最近になって超高層ビルの一部は長周期地震動に対して脆弱であることが明らかになっている。長周期地震動とは、通常の短周期の揺れと異なり、数秒から十数秒の周期でゆっくりと揺れる地震動のことである。専門家の検討では、超高層ビルのように固有周期が長い巨大構造物と共振して、大きな揺れを引き起こすことが懸念されている。平成16年の新潟県中越地震では、震源から200キロも離れた東京に長周期地震動が伝わり、震度が3程度であったにもかかわらず六本木ヒルズのエレベーター6機が損傷した。

この長周期地震動については未だに建築基準に反映されていない。ようやく政府も具体的な対策に乗り出すようであるが、国民の生命の危険が放置されているのが実態である。現行の法体系だと、最新の科学的知見が反映されず、それによって国民がリスクを知らずに建物を建てたり住み続けたりする恐れが残る。

建築基準法改正により、新たな規制が生まれると、それを満たしていない既存の建物は既存不適格と呼ばれる。そのまま使用していてもただちに違法というわけではないが、増築や建替え等を行う際には、法令に適合するよう建築しなければならない。国土交通省が「最低基準」自体をあいまいにして、変えようとしめない理由としては、既存不適格の出現によって建物の資産価値に影響を与えることがあるものと考えられる。

以上のように、「最低基準」の意味についての誤解、建築確認制度への誤解、耐震性能とコストの関係についての認識の歪み、最新の技術へのキャッチアップが難しい、などによって、一般国民がそもそも建築物についてどの程度のリスクをとればよいのか判断ができない状態となっているのが現状である。

解決策としての「評判の形成」と建設・不動産業界の構造問題

ここで再び経済学の理論に戻る。一般論として、情報の非対称性が強い財の供給者側が取りうる行動として、「評判の形成」が挙げられる、つまり、住宅を供給する側（ディベロッパー）が良い品質のマンションを提供し続けたり、自らの内部情報を積極的に公開することで、評判を得る。そういった努力をして評判を得た企業はブランドとなり、それに応じた利潤を受け取ることができる。理論的には住宅の供給者にはそのような行動に出るインセンティブを持つはずである。

ところが、現実にはディベロッパーはそのような行動には出ていない。免震・制震構造

である場合を除き、通常に分譲マンションが広告で耐震性能についてアピールすることは少ない。この点、木造住宅に関しては住宅品確法の施行後、耐震等級3が広まったことと対照的である。

なぜマンション・ディベロッパーの行動が評判の獲得とブランド形成に向かわないのか。

まず言えるのは、戸建ての木造住宅の場合は建築主＝住む人間という関係が成り立つ場合がほとんどであるが、分譲マンションでは、企画・開発、設計、施工、販売、使用の主体がそれぞれ異なる。「建築主＝住む人間」の場合、地震に際しての倒壊リスクを負うのは自分自身であるため、耐震性能を高めるインセンティブが働く。逆に言えば、「売ってしまえば後は無関係」の立場にあるディベロッパーにとってはそのようなインセンティブはない。大地震さえ来なければ問題にもならない。

さらに、この問題には建設業界の構造が深くかかわっている。建設業の多くは、大手ゼネコンを頂点とした下請け・孫請けの構造であり、極めて多数の外注が多用される。また、多くの場合、設計も外注される。元請けの建設会社からみると、一棟のマンションを作るのにかかわる関係者も膨大である。たとえばディベロッパーが住宅の品質を完全に把握しようとするれば、それらが全員問題なく仕事をしているかどうかをチェックする必要があるが、そのコストだけで莫大なものとなり、難しい。またそのためには実現するには何らかの組織改革が不可欠であり、それ自体にもコストがかかる。そうであるならば、消費者が耐震性能を求めない以上、最低基準に張り付けておくのが戦略としては合理的ということになる。

また、今から急に耐震性能が高い住宅を造り、それをアピールしようということになっても、これまで提供してきた建築物との整合性の問題がある。すなわち、これまで最低基準で建築物を作ってきたディベロッパーが、新たに「安全なマンション」を宣伝文句としてブランド化を図ることは、これまでの自社商品に対する信頼性を落とす可能性もある。そのようなリスクを冒すくらいなら現状のままのほうが良いという判断も働いているものと考えられる。既に述べたとおり、建築基準法がもたらす“安全幻想”により消費者側が建築物の耐震性能に無関心なとき、供給側に積極的に情報を出すインセンティブはない。

この点、品確法の施行により、戸建木造住宅についてのみ、耐震等級3が広く普及したことは大きな示唆を与える。戸建木造住宅と分譲マンションの違いは通常工事の発注者＝住む人かそうでないかである。つまり、消費者の側が建物の耐震性についてしっかりとした認識を持てば、分譲マンションであっても、ディベロッパーに耐震性能がしっかりとした住宅へのニーズを伝えるはずである。

また、先に述べたような、耐震性能のコストを実際以上に高いと考えるという認知の歪みがあると、「安全なマンション＝割高なマンション」というイメージになってしまうが、その点を是正することも重要である。

こうして消費者ニーズが顕在化すれば、ディベロッパー側も変わらざるを得ない。政策対応としては、最終消費者が現在の建築の実態と耐震基準の意味を知り、耐震性能を評価

できるような環境を作ること、評判の形成や業界の構造転換を促す手を打つべきである。

建築士の地位について

耐震強度偽装事件は構造設計を担当する建築士が置かれている立場の一端を浮き彫りにした。建築物の設計といっても、意匠・構造・設備の3つに専門分化が起こっている。通常は建設会社が意匠設計を専門とする建築士に設計を依頼し、そこからさらに構造や設備の設計を担当する建築士へ下請け仕事が回ってくるという構造である。姉齒元建築士は構造設計を専門としていたが、経済的には困難な状態にあったことが明らかとなっている。

建築士は法律上、設計、工事監理等の業務を独占し、誠実に業務を行う義務を負う。この点、医師・弁護士と同様であるが、報酬面では医師・弁護士と比較すると低く抑えられている。建築士の多くは下請け的立場にあり、工費に対する設計料の割合がそもそも低い。設計だけの問題でなく、報酬が少ないことによって工事監理に時間を割くことができず、不十分な形に行われることとなる。

士業として人の生命・財産に係わる重要な業務を担っているにも関わらずこのような状態にあるのは、職業として異例である。現状では消費者が建築士が担う業務に質の差があると考えておらず、結果として価格の安さのみを求めていることによる。

また、建築士に特有の事情もある。建築士には芸術家的な側面と、技術者的な側面の二つの要素がある。安藤忠雄氏に代表されるような少数のスター建築家は大手ゼネコンの全面サポートを受けることができ、極めて高額な報酬も得られる一方、大多数の建築士の報酬水準はかなり低い。なぜなら、芸術家的側面がある職業は、将来有名な芸術家になれる可能性を求めて、現在の安い給料を耐え忍ぶ傾向にあるからである（同様の例としては「漫画家」とアシスタントなど）。それに設計事務所間の価格競争という要素が加わり賃金はさらに低くなってしまう。

構造を専門とする建築士どちらかと言えば技術者的な側面が強いが、意匠設計者が設計全体の価格交渉をするため、全体の価格が抑えられていることから、高い賃金は取りにくい。このため、今の状態のまま建築士に重い責任を負わせても、それを負えるだけの資力がない可能性が高い。

政策対応の方向性

以上、耐震強度偽装の背景にある根本問題を述べてきた。設計・施工ともに問題があるにもかかわらず、建築確認制度などによる“安全幻想”と建築業界の独特の構造によって、国民がリスクに気づかずに住宅を購入しているというのが現状である。

今、必要なのは、まず建築基準の客観性を高めること。次に国民の地震と建築物に関するリスク認知の歪みを正すことにより消費者サイドの認識を変えることである。そして、消費者からの要求があつて初めて、建築業界が積極的に情報を出したり、安全な住宅を供給したり、業界の構造転換を行うインセンティブを持つことになる。

そもそも建築基準法は終戦後、1950年に制定された。戦災により焼け野原であった日本に、そこそこ安全な建物を大量に建てることを目指して制定された（「最低基準」を設定するという発想もそこからきている）。50年以上の年月が経ち、今や都市インフラも十分整備されているのだから、建築基準法も量より質を追求する時代にふさわしいものに転換すべきである。次章では、そのためのあるべき政策についての提案を行う。

【4】建築基準法改正提言～価格競争から質の競争へ～

基準そのものの客観性を担保するために

第2章の末尾で述べたとおり、本提言を作成するに当たっては特に耐震性能に焦点を当てて検討を行ってきた。検討作業から明らかになってきたことは、何よりもまず必要なのは消費者が正しく地震に関するリスクを認知した上で意思決定をするような仕組みを作ることにある。

住宅市場の最大の問題点は、“安全幻想”による国民一般の認識の歪みと、情報の非対称性により住宅市場が機能せず、質の競争が起こっていないことにある。現行の建築基準法は、その状態を解消するどころか、逆に促進する側面が強い。

住宅市場において政府が果たすべき役割は、現在存在する認識や情報のギャップを解消し、耐震性能に関する消費者ニーズを顕在化させ、質に関する競争を起こすことであり、本提言はそのための政策である。

本提言に述べるような論点は、これまでも専門家により、それぞれの立場から様々な提案がなされてきた。しかし、必ずしも、どの部分が根本原因でどこから手をつければよいかという点については明確にしていなかったように思われる。本提言の立場は、まず消費者側から耐震性能を高める声を上げることではじめて、企業側に積極的に耐震性能を高め、消費者にアピールするインセンティブを与えることができる。だからまずそこから手をつけるべきというものである。

以上述べた観点から、まず現状の建築確認の行程のうち現在の無用な形式チェックを簡素化すると同時に、以下の法改正を行うことを提案する。

■安全で質の高い住宅ストックを形成するための建築基準法改正案

提言の目的：

- ① 建築物の耐震性能に関する消費者の認識の歪みを是正し、住宅市場に“質の競争”を引き起こす。
- ② それにより、現在“最低基準”を満たすに留まっている日本の住宅（特にマンション、超高層ビルなど）の耐震性能を高める。

提言1．建築基準法の目的改正と耐震基準専門家委員会の設置

建築基準法1条の“目的”を改正し、「現代の最新の科学的知見に基づいた基準を定める」旨規定する。また、専門家委員会を組織し、最新の知見に基づいた耐震基準を定期的（たとえば5年おき）に更新する。

提言 2. 最低基準を標準規準へ

建築基準法上の最低基準を標準規準へ転換し、+2～-2までの耐震等級の幅を定める（その際、-2が現行建築基準法における最低基準とほぼ同等となるように設定する）。設計者は建築物を設計する場合、建築主にこの等級を明示し、各等級の地震被害リスクを説明した上で事前に同意を得なければならないものとする。

提言 3. 耐震等級の表示義務

提言 1、提言 2 とあわせて、住宅の販売者や賃貸人には、購入者や賃借人に対しその建物がどの耐震等級で建てられているかについての表示・説明義務を課す。

国民の認識の歪みを是正する

そもそも建築物に「最低基準」は必要なのだろうか。実務家の中には、「最低基準」を法律で定めるべきでなく、専門家たる建築士が自らの責任で設計を行うべきとする意見もある。

しかし最低基準は必要である。なぜなら、建物の倒壊による被害は一人建築主だけが負うわけではない。周辺住民や、その時偶然建物の中にいた人への被害もあることもあわせて考えると、「自己責任でどんなに脆い建物も建てても良い」ということにはならない。その意味では最低基準を定めることには一定の合理性がある。

そこで建築基準法における耐震性能の基準を、最低基準自体は維持しつつも、幅をもった標準規準へ転換することを提案する。まず、たとえば耐震等級の中間点をゼロとし、+2～-2までの幅を定め、その範囲内で施工者は建築物を建てる。その際、-2が現行建築基準法における最低基準とほぼ同等となるように設定する。

また、建築物を建てる場合には設計者が建築主にこの等級を明示した上で各等級の地震被害リスクを説明した上で事前に同意を得なければならないものとする。あわせて販売者や賃貸人には、購入者や賃借人に対しその建物がどの耐震基準であるかの表示・説明義務を課すこととする。

建築物の強度には幅があり、人々が許容するリスクについても個人差がある。建築物の地震による被害のリスクは、コストとの関係で合理的に実行可能な限り、出来るだけ低くすべきである。+2～-2のような幅を持たせることにより、リスクとコストの関係には合理的な幅があること、その範囲で自分が望む耐震性能を選べるということ自体を消費者に認識させることができる。

ただし、この標準規準を科学的・技術的にも妥当でわかりやすいものにすることは容易ではない。考慮する要素として建物の強度だけでなく地盤の硬さや活断層の所在、地震の発生確率もあり、それは地域によって異なる。また、現在の住宅品確法では木造の戸建住

宅も、超高層マンションでも同列の耐震等級が付けられているが、本来は分けて議論されるべきだろう。基準の策定にあたっては、専門家の英知と最新の科学的知見を結集し、かつ国民にとってわかりやすいものとしなければならない。

また、“現在何がわかっていて、何がわかっていないか”を明確にしておくことが重要である。現在のように、“最低基準”自体の説明もあやふやにしているようでは問題外で、一般消費者にとって理解しやすい耐震性能の説明方法を真摯に研究すべきである。地域によって地震に対する考え方やリスクはかなり異なることも考慮に入れなければならない。たとえば地方自治体のレベルで住民参加型意思決定により基準の要件を加重する余地も残しておくべきである。

また、その際には耐震性能を高めるためのコストとの関係も明らかにする必要がある。先に述べたとおり、現時点で国民の多くが耐震性能を高めるためのコストを過大に見積もっていることにより、耐震性能を高めるインセンティブが減殺されている。

設計者が建築物を設計する際、その耐震等級につき建築主の事前の同意を条件とするのは、建築主が耐震等級の意味をしっかりと認識したうえで建てるようにするためである。その過程において、建築主と設計者がしっかりとリスクコミュニケーションを取ることを促す必要がある。

また、建築物が完成した後も、販売者、賃貸人に耐震等級の表示・説明義務を課すことで最終消費者が常に建築物の耐震性能とそのリスクについて知ることができる。建築主と販売者が異なる分譲マンションにおいても、耐震等級の表示・説明の際に消費者が表明する意見や感想がフィードバックされ、その後の建設会社やディベロッパーの行動に影響を与えることができる。

法でいくら基準を定めても、必ず抜け穴はできてしまう。それを補完するものがリスクコミュニケーションであり、建設会社やディベロッパーと消費者の認識のずれを解消していく文化を醸成する上でもこのような表示・説明義務が必要である。

消費者が正確な認識を持ってこそ、建設・不動産業界にも適切な質の競争を行うインセンティブを与えることとなる。以上のように、選択肢の適切な設計により、消費者サイドの認知の歪みを是正させることで情報の非対称性を解消させるべきである。

基準そのものの客観性を担保する

また、建築基準法1条の“目的”を改正し、「現代の最新の科学的知見に基づいた基準を定める」旨規定する。そのための専門家委員会を組織し、定期的に最新の知見に基づいた耐震基準としてリニューアルしていくことが必要である。

建物についての設計や素材、施工に関する技術は日々進化しており、また、科学技術の発達は新たな活断層の発見や地震の危険性を発見することもある。現行建築基準法がその点に目をつぶり、技術の発達や知見を耐震基準に反映しないシステムとなっていることは問題である。

基準がリニューアルされることで、既に建てられた建築物の危険性が新たに認識されると、資産価値にマイナスな影響を与える可能性はある。しかし、それを恐れて国民にリスクを知らせないのでは本末転倒である。

また、地震のメカニズムは、われわれが多くの地震を経験すればするほどより大規模な地震の可能性を認識する統計的構造をもっており、その意味で耐震基準は必ず陳腐化する性質をもっている。それゆえに、どのタイミングでどのような手続きを経て最新の科学的知見を反映して耐震基準を改訂するかは事前に明らかにしておくことが望ましい。

消費者が自分が保有する（あるいは建てようとする）建築物について判断する際に、将来的な耐震基準の動向の見通しをも織り込めるようにすべきである。耐震基準が恣意的に変えられることによって予期せぬ資産価格の変動をもたらす、その可能性ゆえに消費者の住宅市場への信頼が摘み取られるのは避けなくてはならない。また、予期せぬ資産価格の変動をもたらすことの責任を回避するために、科学的知識の発展にも関わらず耐震基準の改訂が進まないことも安全という観点から望ましくない。

耐震基準は決して絶対的ではないことを周知徹底したうえ、その改訂の条件やタイミングを政府が事前に関与しておくことによって、生じえる混乱を最小限に食い止めることができる。

なお、これらの前提として情報公開が重要なのは言うまでもない。政府は過去の地震とその被害に関するデータについては一般国民にわかりやすい形でなるべく広く公開すべきである。阪神淡路大震災のデータにおいても、その点十分とはいえず、そうした客観的なデータの情報公開が少ないことがこれまで述べてきたような問題を起こしているという側面もあることに留意すべきである。

業界の構造の問題解決のために

設計・施工・販売の主体が分離し、大手ゼネコンを頂点に下請け、孫請けが連なる建築業界独特の構造が問題の背景にあることはすでに指摘したとおりである。本提言が実現し、国民が建物の耐震基準に関する品質求めることではじめて業界の構造転換の動きが生じる可能性がある。

設計・施工についての確実な質を国民が求め、それに応えるためには建物の生産にかかわる人々を内部化したり、あるいは実質的に一体と思われる程度に囲い込んでグループ化し、「我がグループはみんなしっかりやっているから安全です」と訴えることが有効である。設計を担当する建築士にしても「安ければ誰でもいい」とはならないし、下請けに対して買いたたくようでは、「偽装」や「手抜き工事」をする者があらわれる危険性は排除できない。

また、下請けを活用した上で消費者が求める安心を実現するためには、発注先に対するモニターが必要となる。仮にもしそちらの方向で進むとすれば、設計や施工に問題がないかどうかをチェックする住宅検査官（インスペクター）のような職業や資格へのニーズが

出てくる可能性もある（欧米では、住宅検査官が大変強い権限を持っている）。いずれにしても、国民の安全に資する方向への業界の構造変化を促すことができる。

欧米では保険制度によって保険会社が直接設計者の能力や建物の品質をチェックすることが多い。また、住宅ローンはノンリコースローン（返済の原資とする財産の範囲に限定を加えた貸付方法）が主流のため、住宅ローンを提供する金融機関も建物の品質をチェックするインセンティブを持つ。

本来であれば、地震大国である日本においても、この50年の間に設計・施工の質を担保する仕組みが民間ベースで立ち上がり、進化していくべきであった。しかしこれまで述べたとおり、消費者の認識の歪みをもたらす法制度によりそうはならなかった。仮に本提言が実現したとしても、これらの動きが出るまでには相当の時間がかかると思われる。しかし、何もしなければ現状のまま、すなわち、国民が質の低い住宅に住み続けるのである。

すべてに先立って必要なのは本提言による根本問題の是正である。政府はその上で、それを補完するための建築士制度の見直し、保険制度の充実等の適切な競争環境整備に努めるべきではないか。

「建築基本法」との関係

最近の報道によると、国土交通省が建築物の質の向上を目指して「建築基本法」の制定を検討しているとのことで、それ自体は大いに歓迎すべきことである。しかし、基本法とはその名のとおりに基本方針を定めるものであって、訓示規定やプログラム規定でその大半が構成されるのが通常である。その下に位置づけられることとなる、効力規定である建築基準法の改正につながらなければ意味がない。建築基本法制定にあたっては、建築基準法の抜本改正を見据えた検討が行われるべきである。

【5】おわりに～これからの住宅ストックのあり方について～

これまで現行建築基準法の本質的な問題点と、それを解決するための政策提言を述べてきた。解決とは言っても、建築物に関する消費者の認識の歪みや、建設・不動産業界の独特の構造は50年以上もの長期にわたって形成されてきたものであって、一朝一夕でそれがすべて解決するような妙案はないと言ってよい。本書の提言は根本的な問題を解消する方向に風向きを変えるものである。

建築について考えること自体が必然的に“国家百年の大計”にならざるを得ない。その際には、小手先の制度改正ではなく、社会資本としての建築物の将来像のあり方をイメージした上で政策転換の必要があるだろう。本提言は中でも建築物の持つ最も重要な機能である、「住民の命を守る」という点にスポットを当てたものであって、それだけでは不十分であろう。ただ、ここを出発点にしなければ議論がスタートできないのも事実である。

戦後の焼け野原の時代とは異なり、これからは住宅を安く大量につくる時代から、メンテナンスにより改良を重ねつつも、長期の使用に耐えうる住宅をつくる時代を目指すべきである。この点、福田内閣が提唱したの「200年住宅」のビジョンは発想としては正しい。本書の提言を実現した上でそれを補完する様々な政策を検討すべきであろう。

たとえば、建築物が長期に渡って使用されるには中古住宅市場がより発達しなければならない。現時点で、日本人の多くが土地に対しては高い価値を感じている一方、建築物はまだまだ「使い捨て」という発想が強い。このような発想自体を社会全体で転換していく必要がある。

そのためには様々な制度的なインフラ整備が必要となる。ある建築物が建てられ、販売され、それが中古住宅市場で売買されるには、その建物の品質保証が不可欠である。そのためには、その建築物がいつ、どういう等級で、どういう考え方で建てられたか、という点についての“住宅の履歴書”のような制度が必要になるだろう。それには設計図・竣工図なども合わせて添付されるべきであるし、紛失リスクをなくするための登記制度のような仕組みも必要になるだろう。

また、品質保証という面を考えると、施工における手抜き工事やミスを防ぐための住宅検査官（インスペクター）制度も必要となるだろう。また、現在よりもきめ細かなリスク分析を織り込んだ地震保険制度や、設計を行う建築士がかける保険制度の充実も必要となるだろう。

繰り返すが、これらの制度改革が有効に機能するための前提として本提言の実現が必要である。今後住宅をめぐる国民的議論が喚起され、本提言が実現することを切に期待する。

以上

【５】参考文献

- 岩橋健定「耐震性能不足建築物問題の論点整理」『季刊コーポレートコンプライアンス』第七号、桐蔭横浜大学コンプライアンス研究センター
- 桑原耕司「改正建築基準法等の再改正要望書」『飛翔』特別号 2008、株式会社希望社
- 神田順「建築技術の展開と法令の役割」『科学』2004年9月号
- 神田順、浅野美次、石井修、鈴木哲夫、橋本正美「設計用地震荷重と建設費との関連に関する一考察」『Structure』日本建築技術者協会、第 58 号、1996.4
- 黒木松男『地震保険の法理と課題』成文堂
- 『巨大地震災害への対応検討特別委員会 報告書』社団法人土木学会
- 国土交通省HP「日本住宅性能表示基準のポイント性能表示基準を理解するための手引き」(<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/hinkaku/point/point.htm>)
- 齊藤誠「企業と社会をとりもつリスクマネジメント」『書斎の窓』No.573、No.573、No.577、No.578 有斐閣
- 佐々木健人、小檜山雅之『被害発生確率を用いた耐震等級の説明の有効性』日本地震工学会論文集 第7巻第6号 2007
- ジェームズ・リーズン『組織事故』日科議連
- 社会資本整備審議会『建築物の安全性確保のための建築行政のあり方について』答申 平成18年8月31日
- 「住宅性能表示制度にみる耐震性能の現状」『日経アーキテクチュア』2006年3月27日号、日経BP社
- 武村雅之『地震と防災“揺れ”の解明から耐震設計まで』中央公論社
- 「特集 学会は法律の立案・運用にいかにかかわってきたか」『建築雑誌』2004年1月号、日本建築学会
- 「特集「改悪」建築基準法の1年」『建築ジャーナル』2008年7月号、企業組合建築ジャーナル
- 「特集 改正建基法の呪縛」『日経アーキテクチュア』2008年7月14日号、日経BP社
- 「特集 建基法不況」『日経アーキテクチュア』2007年10月22日号、日経BP社
- 「特集 建築基準法—最低基準の意味」『建築雑誌』2004年12月号、日本建築学会
- 「特集 世界に学べ！建築基準法」『建築ジャーナル』2008年3月号、企業組合建築ジャーナル
- 「「特集 法律に対処するための枠組み作りに関する特別委員会」報告」『建築雑誌』2005年11月号、日本建築学会
- 細野透『耐震偽装 なぜ誰も見抜けなかったのか』日本経済新聞社
- 『構造計算書偽装問題に関する緊急調査委員会 報告書』平成18年4月
- 日本弁護士連合会『安全な住宅を確保するための提言—構造計算偽装問題を契機として—』

平成18年2月

西澤秀和／円満字洋介『地震とマンション』ちくま新書

野村総合研究所『2015年の建設・不動産業』東洋経済新報社

住宅市場に質の競争を ～建築基準法の本質的欠陥と改正提言～

2009 年 2 月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504（広報代表） Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>