

耐震強度偽装事件その他の建築確認取消事例の分析と建築確認制度改善の方向

弁護士 富田 裕

要旨

姉齒元建築士による耐震強度偽装事件の最高裁平成 25 年 3 月 26 日判決をきっかけに、今後重要となると思われる設計者と審査機関の過失競合事案の処理について考察した。

過失競合事案を分析すると、事実認識を誤った場合と法解釈を誤った場合とに分かれ、それぞれについて、事案の処理とあるべき建築確認制度について考察した。

結果として、事実認識を誤った場合の処理と制度は、耐震強度偽装事件をきっかけにかなり改善されたものの、設計者の保険制度の欠陥と改善が重大な課題となっていること、法解釈の誤りについては、法解釈の統一を図るための抜本的制度改善が要請されていること、審査機関の無作為指定制度の検討の必要性が明らかとなった。

キーワード

最安価損害回避者、設計者の保険制度、法解釈の統一性

姉齒秀次元建築士による耐震強度偽装事件については今年平成 25 年 3 月 26 日に最高裁判決がなされた。

耐震強度偽装事件は、設計者が故意で構造耐力を偽装し、審査機関が建築確認を誤って構造耐力不足の建築物が建築され、建物の建て替えを余儀なくされた建築主等による損害賠償請求が行われた事件である。これに対し、最近では、設計者の故意による場合ではなく、設計者の過失と審査機関の過失とが競合し、建築確認を誤った損害賠償事件が多発している。

ここでは、設計者と審査機関の過失が競合して建築確認に過誤が生じた事件について、最近の損害賠償請求事件や筆者が接した事例をもとに、これらの事件には、①審査機関、設計者の事実認識に誤りのあった場合（事実認識の誤り）と②審査機関が法解釈を誤った場合（法律解釈の誤り）とがあることを述べる。

その後、それぞれについて、誰が、どのような場合に責任を負担すべきか、その責任の規律が異なるか等について、最安価損害回避者の観点から考察する。

さらに、これらの過誤が起こらないための制度設計のあり方を考察する。

1 最近の建築確認取消事例

(1) 耐震強度偽装事件の最高裁判決

耐震強度偽装事件については、平成 25 年 3 月 26 日に最高裁判決がなされた。耐震強度偽装事件は、設計者が故意で構造耐力を偽装し、建築物が完成した後に構造耐力が足りない

ことが発覚し、マンションやビジネスホテルなどの建築物の建て替えを要することとなり、マンションの区分所有者やホテルのオーナーから、設計者、ディベロッパー、審査機関に対して損害賠償請求がなされた事件であり、数多くの判決がなされている。

一連の判例では、設計者の民事責任は全て認められているが、建築確認をした審査機関の責任は名古屋地裁平成 21 年 2 月 24 日判決以外認められていなかった。

最高裁判決は、審査機関の責任が認められる場合として、「申請書類の記載事項における誤りが明らかで、当該事項の審査を担当する者として他の記載内容や資料と符合するか否かを当然に照合すべきであったにもかかわらず、その照合がなされなかったなど、建築主事が職務上通常払うべき注意をもって申請書類の記載を確認していればその記載から当該計画の建築基準関係規定への不適合を発見することができたにもかかわらずその注意を怠って漫然とその不適合を看過した結果当該計画につき建築確認を行ったと認められる場合に、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となるものと解するのが相当である。」とした。

この基準からすると、設計者が故意で耐震強度を偽った場合、審査機関が職務上通常払うべき注意をもって申請書類の記載を確認していたとしても耐震偽装に気づくことはできないから、審査機関が責任を負うことはまずない。

(2) 最近の問題となっている事案—設計者と審査機関の過失の競合

これに対し、最近問題となっている事案には、耐震強度偽装事件のような設計者の故意による建築確認の誤りの事例ではなく、設計者、審査機関の過失が競合して建築確認の誤りが生じた事案がある。

そして、この事案をみると、審査機関が事実の認識を誤った場合と法解釈を誤った場合に分かれることがわかる。

以下、事例を示す。

ア 事実認識を誤った事案

まず、事実の認識を誤った事案としては、横浜地裁平成 24 年 1 月 31 日判決の事案と静岡地裁平成 24 年 1 月 27 日判決を紹介する。これらの事件では、審査機関に数億円の損害賠償責任が認められている。

横浜地方裁判所平成 24 年 1 月 31 日判決の事案は、分譲マンションの区分所有権を購入した者らが、意匠設計事務所 Y1、意匠設計事務所の代表者 Y2、建築確認審査ミスをした指定確認検査機関 Y3、指定確認検査機関を監督する横浜市 Y4 に損害賠償請求をした事案である。判決は、指定確認検査機関 Y3、意匠設計事務所 Y1、意匠設計事務所の代表者 Y2 に 14 億円の損害賠償責任（解体、建替えを前提）を認めた。

この事案は、簡単に説明すると、下請けの構造設計事務所が構造耐力の足りない耐力壁を構造耐力の最も強いランクの耐力壁として建築確認申請したところ、審査担当者が耐力壁として十分な強度がないことを指摘し、構造計算書の訂正を指示した事案である。構造設計事

務所は、耐力壁の鉄筋量だけを増やして最も強いランクの耐力壁として評価できる旨の訂正を提出し、審査担当者は訂正内容をチェックせずに建築確認を下ろした。判決は、この事案において、耐力壁は鉄筋量を増やすだけで耐力が増すわけではなく、それ以外に軸力、コンクリート強度等も検討しなければならないことは構造設計の常識であったとして、構造設計事務所の訂正内容をチェックしなかった審査担当者の過失を認定した。そして、判決は、マンションを購入した区分所有者請求を、設計者のみならず、審査機関との関係でも過失相殺しなかった。

この判決は、指定確認検査機関が事実のチェックを怠ったことにより責任が認められた珍しい例である。

静岡地裁平成 24 年 12 月 7 日判決は、耐震強度不足が発覚した静岡市内の分譲マンションのディベロッパーが設計者や特定行政庁を相手取り、約 10 億円の損害賠償を請求した裁判である。判決は、設計者と下請け構造設計者に約 9 億 6000 万円の賠償を命じるとともに、このうち約 6 億 7000 万円について、この 2 者と特定行政庁である静岡市が連帯して支払うよう命じた。

この事案は、静岡市内のディベロッパーのザ・トーカイが建設した分譲マンション（鉄筋コンクリート造の地上 10 階建て、全 36 戸）について、元請け設計事務所の下請けの構造設計事務所が最終頁を抜いた構造計算書を元請け設計事務所に提出し、元請け設計事務所が最終頁が欠けていることに気付かず、不備のある構造計算書を添付した建築確認申請を提出した事件である。

市の構造審査担当者は、構造計算書の最終頁がないことに気付き、構造設計事務所に最終頁の提出を求めた。これを受けて、構造設計事務所は最終頁を提出したが、最終頁とその前の頁との連続性がなかった。構造設計事務所は後に最終頁以前の計算過程の訂正をしようと思ったが、訂正を忘れていたと弁明している。

市の構造審査担当者は、構造計算書の連続性をチェックせずに建築確認済み証を交付し、マンションが竣工した。その後、耐震強度不足が明らかとなり、建て主のザ・トーカイは、分譲済みだったマンションの全住戸の買い取りと、解体を余儀なくされた。

静岡地裁は、構造計算書の最終頁の欠落を「頻繁にあるとは通常考えがたい事態」と判断し、既に提出されていた計算過程と新たに提出された最終頁との連続性を慎重に確認しなかったことは職務上の注意義務違反に当たり、国家賠償法上の違法があると結論付けた。ただし、判決は、ディベロッパーである建築主トーカイの損害賠償請求を、審査機関との関係で 3 割の過失相殺をした。

この事案も審査機関が事実の認識を誤り、審査ミスをした事案であり、審査機関の責任が認められた珍しい事案である。

これらの事案について、今年 3 月 26 日の最高裁判決の規律より審査機関の責任が認められるか否かを考えてみるに、最高裁の規律によれば、両方の事案において審査機関の責任が認められると思われる。

最高裁の規律は、「他の記載内容や資料と符合するか否かを当然に照合すべきであったにもかかわらず、その照合がなされなかった」場合に審査機関も責任を負うとする。この点、横浜地裁の事案も静岡地裁の事案も、審査担当者が申請書類の誤りを指摘し、申請者側がこれを直して提出した事案であったが、審査担当者が誤りを直したか否かを確認しなかった点で、「当然に照合すべきであったにもかかわらず、その照合をしなかった」事案といえることができる。

イ 法解釈を誤った事案

法解釈を誤った事案は、今のところ判例として明示されたものはない。そこで、筆者が関わった事案をあげると、以下がある。

まず、一つは、小屋裏物置の容積率緩和が認められるか否かが問題となった事案である。

小屋裏物置（一般にロフトと呼ばれる）については、建築基準法上、通達により、小屋裏物置の「存する部分」の2分の1までは容積率に算入しない（床面積に算入しない）という扱いがなされている。

この事案において、設計者は、スキップフロアの建物を設計し、小屋裏物置を設計した。この物置は、2階から階段で入るが、位置的には1階の上に存在するものであった。設計者は、建築確認申請時、指定確認検査機関に対し、小屋裏物置は1階の上に位置するから1階が「存する部分」であるとし、小屋裏物置は、1階の面積の2分の1の面積までは床面積に不算入であると説明し、建築確認申請をした。審査機関は、この説明に異を唱えずこの申請内容にしたがって建築確認をした。しかし、後になって、指定確認検査機関を監督する特定行政庁は、小屋裏物置には2階から入るから、2階が「存する部分」であるとして、小屋裏物置の面積は2階の2分の1よりも大きいとして、建築確認を取り消した（背景には、現在、建築確認は民間の指定確認検査機関と特定行政庁の両方によって行われているが、特定行政庁は民間の指定確認検査機関の建築確認が誤りである場合、その効力を失効させる権限を有していることがある。）。その後、建築主は、工事中の建築物を撤去し、設計者に対して損害賠償請求を提起した（ただし、審査機関は、裁判において1階から直接小屋裏物置に入るものと見誤ったと主張しているから、審査機関側の主張としては、法解釈の問題ではなく、事実認識を誤ったということになる。）。

二つ目の例は、共同住宅の玄関ポーチの容積率緩和が問題となった例である。共同住宅については、建築基準法上、「共用の廊下」（建築基準法52条6項）の床面積不算入が定められている。共同住宅では、各住宅の入口部分の玄関ポーチ部分が低い門扉で仕切られていることがあるが、この部分は、その住宅の住人しか入ることが予定されていない点で「共用の廊下」ではないと評価できそうでもあるし、共用廊下の延長である点で「共用の廊下」の一部であると評価することもできそうである。

本件において、設計者は、共同住宅の玄関ポーチの部分について、「共用の廊下」に当たるから容積率緩和が認められるものとして建築確認申請を行い、建築確認を得た。その後、

建築工事中に近隣住民から審査機関に対して建築確認取消の審査請求がなされ、近隣住民は、当該共同住宅の玄関ポーチは「共用の廊下」に当たらないから容積率緩和されないと主張した。審査機関は、玄関ポーチ部分は「共用の廊下」であることが明らかであると主張したが、建築審査会の裁決では、玄関ポーチは低いとはいえ門扉で仕切られていて他の住民が入ることは予定されていないことから「共用の廊下」とは評価できないとして、建築確認を取り消したため、工事が中断された。その後、ディベロッパは審査機関に対して損害賠償請求訴訟を提起した。

これらの事案は、1つめは小屋裏物置の「存する部分」の解釈が問題となった事案であり、2つめは玄関ポーチの「共用の廊下」該当性が問題となった事案であり、両方とも法律の文言解釈が問題となった事案である。

このような法解釈を誤った事案については未だ判例がないため、どのような規律で処理されるか、今のところ明らかではない。

(3) 小括

以上のように、現在問題となっているのは、耐震強度偽造事件のような設計者故意事案ではなく、設計者の過失と審査機関の過失が競合した事案である。

そして、この過失競合事案には、事実認識を誤った事案と法解釈を誤った事案とがある。

2 建築確認取消に伴う損害賠償請求事件の特徴－経済学の観点から

本稿の目的は、事実認識を誤った事案と法解釈を誤った事案について、どのような規律で処理すべきか、また、それぞれの紛争予防のためのあるべき制度設計をいかなるものかを考察することにあるが、その前に、経済学の観点から分析の視点の提示を試みる。

経済学の観点からみると、建築確認取消に伴う損害賠償請求事件には以下の特徴があると思われる。

(1) 契約責任よりも偶発的不法行為責任になじむこと

これらの建築確認取消に伴う損害賠償請求事件は、建築主が設計者に設計を依頼し、建築主が審査機関に対して建築確認審査を依頼するというように、建築主と設計者、建築主と審査機関との間では委託契約関係が存在している。

しかし、建築主は、自らが依頼した建築物の建築確認が後に取り消されることを全く予定していないし、仮に予想するにしてもどのような事態が生ずるか予想不可能であるから（例えば、どの部分が違法かによって、建て替えまで要するか、改修で足りるか、改修の部位、方法等が異なるため、事前に損害の内容を予測するのは不可能である。）、これらの当事者の間で予め建築確認取消がなされた場合の損害負担の取り決めがなされることはない。

建築確認取消に伴う損害負担に関する規律の事前の取り決めは契約の取引費用が非常に大きい場合であり不可能であるから、建築確認取消に伴う損害賠償事件は、一種の偶発的不

法行為に近い。実際、これらの紛争の多くは、不法行為に基づく損害賠償請求で争われている。¹

(2) 無過失責任ではなく過失責任が望ましいこと

製造物責任では製品に瑕疵があれば製造者の無過失責任が認められる。請負契約でも完成物に瑕疵があれば、請負人に無過失責任が認められる。

では、建築確認取消に伴う損害賠償請求事案において、設計者、審査機関に無過失責任が認められるべきか。

この点（4）でも述べるとおり、この事案の場合、被害者たる建築主も損害の発生を回避できる立場にある予防の双方性がある場合であり、この場合に加害者が無過失責任であれば、被害者たる建築主側の損害回避措置をとるインセンティブが働かなくなる。そうであるから、この事案の場合、加害者たる設計者、審査機関は過失責任を負うべきことになる。

(3) 設計者、審査機関に要求される注意義務のレベルは異なること

偶発的不法行為において誰に損害を負担させるか、どの程度の注意義務を課すかについては、ガイド・カラブレイジによる損害負担のルールが有名である。

同ルールは、社会的費用は、損害の予防費用、損害が発生した場合の事故費用（事故発生確率×事故損害）の和であるとし、損害の負担者を誰にするか、加害者にどの程度の注意義務が求められるかは、社会的費用を最小化の観点から定められるとする。²

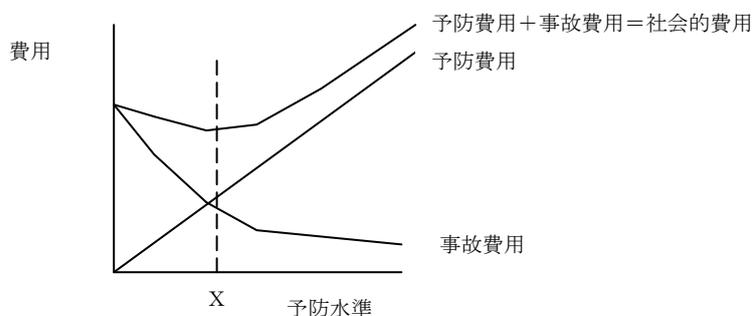
すなわち、社会的費用が最小である者（これを最安価損害回避者という。）に損害を負担させるべきであるし、社会的費用が最小となるレベルに要求される注意義務のレベルを設定することになる。

例えば、下の図で、予防水準を上げると、それだけ予防費用が増えるが、予防水準を上げただけ事故費用は減少する。そうすると、予防費用は増えと事故費用は減少するから、両者の和である社会的費用には、最低のポイントがあることになる。ここで、加害者が社会的費用を最小化するXの水準以下の注意しか払わない時に事故が発生した場合にその加害者は損害賠償責任を負うことにすると、その加害者にXのレベルの注意義務を払うことを期待することができ、これにより、社会的費用の最小化、ひいては、効率的資源配分の実現を期待できる。³

1 福井秀夫「ケースからはじめよう 法と経済額 法の隠れた機能を知る」（2007年 日本評論社）89頁は、構造計算偽装事件について契約責任の領域というよりも偶発的不法行為責任の領域に近いとする。

2 正確には、カラブレイジはこれに運用費用を足したものが社会的費用であるとするが、ここでは議論を単純化するために運用費用は省いて考える。

3 ロバート・D・クーター、トーマス・S・ユエエン「法と経済学」（1997年 商事法務研究会）354頁は、社会的費用を最小化する予防水準を下回る注意義務しか払わなかった加害者に損害賠償責任を負わせるべきであるとする。



次に、設計者と建築確認を行う審査機関とを比較した場合、実際に法令を見ながら一つ一つ設計していく設計者の方がより少ない予防費用で高い予防水準を達成できる。

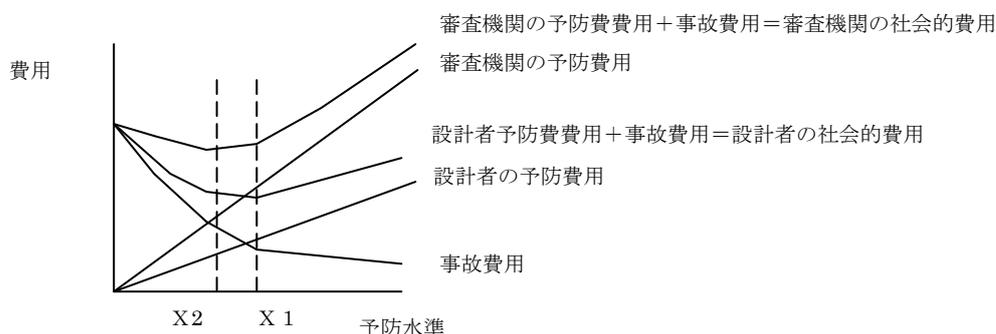
そうすると、両者の予防費用の曲線は、下のように異なったものとなると思われる。この場合、設計者に X 1 の水準の注意義務を課し、設計者に責任を負わせれば、予防費用ないし社会的費用の最小化を実現できると考えられる。この意味で、設計者は、最も安い費用で損害を回避できる最安価損害回避者であり、設計者に損害賠償責任を負担させることで効率的資源配分の実現を図ることができると思われる。

そして、確かに、この下の図からすると設計者に X 1 のレベルの注意義務を課しさえすれば、社会的費用の最小化を図ることができ、審査機関に注意義務を課することは審査機関の予防費用がかかる分、無意味とも思える。

しかし、現実には、設計者によっては過失責任を課しても損害回避のための注意を払おうとしない者もいるし、設計者が故意で違法設計をする場合には設計者に注意義務を課すだけでは損害を回避することは不可能である。

そうであるならば、設計者に X 1 の水準の注意義務を課せばよいというものではなく、審査機関に X 2 の水準の注意義務を課し、審査機関が X 2 の注意水準を下回る状態において事故が発生した場合、審査機関にも損害賠償責任を負わせることにすることで、審査機関に X 2 の水準の注意を払うことを期待することができ、社会的費用の最小化を期待できるはずである。

この意味で、設計者と審査機関には異なったレベルの予防水準が要求されると考える。



(4) 被害者の建築主も損害回避しうる立場におり，過失相殺になじむこと

建築確認取消に伴う損害賠償請求の事案では，被害者も損害回避をできうる立場におり，被害者に過失相殺の余地がないとすると，被害者による損害回避のインセンティブが働かなくなるため不適切であると考える。⁴

建築設計を依頼し，建築確認申請を行った建築主は，建築物の建て替え費用等の損害を被る被害者であるが，単なる被害者ではなく，例えば慎重な設計者を探すこと，構造耐力上余裕のある設計を指示すること，法令上の床面積の規制と比べ余裕のある設計を指示することといった対応をすることで損害の発生を回避できる。

なるべく安いコストで広い床面積を実現しようとする建築主の要望の結果，建築主は，法律の制限ぎりぎりの設計を行う設計者を選択し，結果として緩和規定の適用が認められなかったり，構造計算上のミスを誘発したりすることになり，建築確認が取り消されることとなっている。

仮に建築主には全く過失相殺が認められず，損害賠償請求により損害の全部をカバーされるとすると，建築主側に損害を回避するインセンティブが働かないことになり，事故の発生を十分予防することができない。

この意味で，これらの事案は，建築主にも一部過失相殺が認められることが適切である。

(5) 小括

以上より，建築確認ミスによる損害賠償請求事案は偶発的不法行為に近いこと，設計者，審査機関の過失責任が認められうる事案であり，それぞれに異なったレベルの注意義務が課されるべきこと，建築主にも過失相殺がなじむことがいえる。

これらの視点を前提に，以下，過失競合事案の処理，今後の制度のあり方を考察してみる。

⁴ ロバート・D・クーター，トーマス・S・ユーエン「法と経済学」（1997年 商事法務研究会）376頁は，予防の双方性（加害者も被害者も損害発生予防に寄与できる場合）がある場合には加害者だけでなく，被害者にも予防へのインセンティブが働く仕組みが適切であるとする。

3 事実認識を誤った事案の処理及びあるべき制度

(1) 誰が損害を負担すべきか

これまでの判例からすると、判例は、おおむね以下の規律によっていると思われる。

設計者については、原則として過失を認められる。

審査機関については、審査機関が設計者に誤りを指摘し、設計者が直したものを提出した場合において、審査機関が設計者の提出し直したものをチェックしなかった場合のように、「他の記載内容や資料と符合するか否かを当然に照合すべきであったにもかかわらず、その照合がなされなかった」場合に過失が認められる。

建築主側が過失相殺されるかについて、建築主は依頼した設計者との間では過失相殺されないが、審査機関との関係では約 3 割程度の過失相殺がされる。ディベロッパーたる建築主と異なり、ディベロッパーからマンションを購入した区分所有者の場合、過失相殺されることはない。

最安価損害回避者の観点から考えた場合、一番少ない予防費用で損害を回避できるのは設計者だから設計者が第一次的に責任を負うのは肯定される。

そして、設計者が故意で耐震偽装をしている時、設計者が無責任な者である時、設計者に責任を負わせるだけでは予防できないことからすると、容易に建築確認申請の誤りを発見できる場合（予防費用が少なく済む場合）には審査機関にも損害を負担させるべきであるといえる。

また、建築主については、審査機関との関係では、建築主は適切な設計者を選定し、適切な指示をしていれば、損害を回避できた面もあるので過失相殺が認められるべきといえる。設計者との関係では、建築主は設計者の選択以外に損害回避の方法はないので、建築主が設計者との関係で当該設計者を選択したことにより過失相殺されるいわれはないから、原則として設計者との関係で建築主が過失相殺されないのは適切と思われる（例えば、建築主が設計者に違法建築を強要し、設計者がこれに逆らうことができないといった状況があるなら、建築主にそのような強要をやめさせることで損害を回避できるから、建築主が過失相殺される意味もあるが、そのようなことは通常ないであろう。）。建築主からマンションを購入した区分所有者については予防の双方性はないので（区分所有者は損害発生回避の手段を持たないので）区分所有者が過失相殺をされないのは適切と思われる。

このように考えると、現在の裁判所の規律は、カラブレイジの損害負担のルールに従った適切なものといえることができる。

(2) 事案から導かれるあるべき制度

ア 事件後の制度改正による改善

審査機関による建築確認については、建築主、設計者間の情報の非対称、瑕疵が明らかとなった場合の損害が莫大性から、市場の失敗の是正のための政府の介入として合理的であ

るといわれている。⁵

耐震強度偽装事件ではこの建築確認制度が実は機能していないことがわかり、制度改正の結果、容易に偽装できない大臣認定プログラム、別の構造設計者による構造計算のチェック（構造計算適合性判定制度、ピアチェックとも呼ばれる。）等、新たな審査体制が設けられた。

このような制度改正は、予防水準の上昇のための予防費用の増加といえるが、損害発生の確率をかなり低減させ、事故費用をかなり減少させているものと思われる。

筆者が数人の構造設計者に問い合わせたところ、現行の構造計算適合性判定制度のもとでは、姉齒元建築士のような偽装をすることは至難とのことであった。制度改正後、今のところ耐震強度偽装事件が起こらなくなったことからすると、社会的費用全体の低減につながっているものと思われる。⁶

他方、構造設計のチェック以外の部分に関しては従前と比べて厳しくなっておらず、審査機関が事実を見落とした事例は少なくないものと思われる。筆者の関わった事案では、設計者が高度地区の緩和制度があるものと思い、北側斜線がかからないものとして設計をした（設計者は緩和制度の不存在という事実認識を誤った）ところ、審査機関は設計者がそのような設計をしたことに気づかず、建築確認をした事案があった。この事案では建築工事中に設計者が計画変更申請をした際、建築確認の誤りが発見され、是正工事に 7500 万円程度の費用がかかり、建築主が設計者、審査機関に対して損害賠償請求訴訟を提起した。このような事案は、今後とも減ることはないと思われるが、審査機関は、限られた時間で審査することを義務付けられているから、予防費用の増加の割には予防水準を上げることはできず、損害を回避させるには、不注意な一部の設計者の予防水準を底上げしていくしかないものと思われる。

イ 今後の課題－設計者の保険制度

もっとも、今後の課題としては、設計者の保険制度が整備されていないことがあげられる。判例の規律では、建築確認の誤りがあった場合、設計者は必ず過失を認定され、審査機関は

⁵ 福井秀夫「ケースからはじめよう 法と経済額 法の隠れた機能を知る」（2007年 日本評論社）88頁は、建築確認制度は情報の非対称による市場の失敗を是正するための政府介入の一つとする。

⁶ なお、構造設計の審査に関しては、今日、適合性判定機関により審査能力がアップしたことで、個々の審査において、特段予防費用をかけなくても高い予防水準を達成できている場合であるといえるから、逆に、審査機関に要求される注意義務は上昇していると思われる。例えば、現在の構造計算適合性判定機関の審査能力をもってすれば姉齒元建築士レベルの偽装は見破れて当たり前であるから、逆に見破ることができなかつた場合、審査機関の過失が認められる可能性もある。

明らかな誤りがない限り責任を負わない。そこで、建築主は設計者からの損害賠償で損害の填補を図るしかないが、設計者は零細で資力がなく、建築確認取消事案の場合、数億円の損害が発生することが多いから、多くの場合、設計者は破産し、建築主は損害の填補を図れない。そこで、設計者の保険加入が期待されるが、現状の保険は、建築物に滅失又は毀損がある場合に保険が下りるだけとなっているから、建築物に法律的瑕疵がある場合には保険が下りないこととなっている。保険制度の欠陥は明白であり、これでは、建築主の損害の填補はいつまでたっても図れない。保険制度の見直しは必要不可欠である。設計者が年間契約で保険に加入した場合、保険料が高くなりすぎるというなら、例えば、住宅瑕疵担保履行法で施工者に建築物ごとに保険加入を義務付けるとともに工事中の現場検査を充実させたのと同様、設計者に建築物ごとに保険加入を義務付け、保険料は建築主に転嫁させる建前にするとともに、保険料を受け取る機関に図面の審査もさせる等が考えられないかなど検討すべきであろう。

4 法解釈を誤った事案の処理及びあるべき制度

(1) 誰が責任を負担すべきか

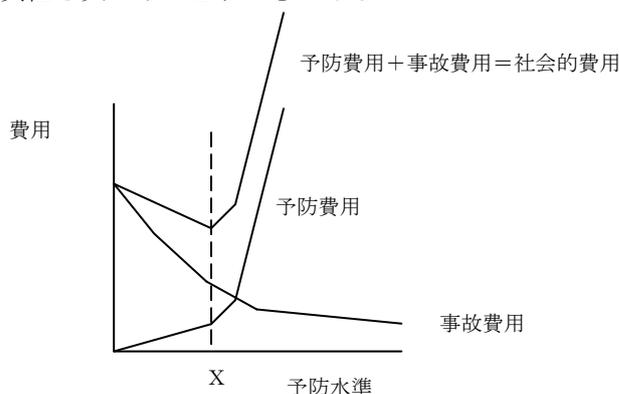
設計者は、法解釈に疑問がある場合、容易に特定行政庁に問い合わせを行うことができ、これにより法解釈の誤りを容易に正すことができる。

そして、個々の設計者それぞれが特定行政庁への問い合わせを行うならば、結果として、事故費用の総和も減少し、社会的費用が減少する。

そうすると、最安価損害回避者の観点からは、設計者は、特定の条項の法解釈に疑問をもったにもかかわらず、特定行政庁にその解釈の照会を行わなかった場合、基本的に過失があるというべきである。

ただし、設計者が法解釈に全く疑問をさしはさまない場合もある。このような場合、設計者に予防費用をかけさせても予防水準は上がらない。この場合、下の図のように、最初は予防費用をかければ予防水準が上昇するが、ある時から予防費用をかけても予防水準は上昇しなくなるから、社会的費用の増加の割には予防水準が上昇しない状態となる。

そうだとすれば、設計者が法解釈の幅の存在について気づくことをおよそ期待できない場合、設計者は責任を負わないとすべきである。



次に、審査機関の責任はどうか。現行の建築確認制度は、特定行政庁とともに、民間の指定確認検査機関が審査機関となっており、同じ管内で複数の審査機関が審査を行っているため、複数の法解釈による審査が行われがちである。実際、民間の指定確認検査機関の建築確認制度ができてから後、設計者、建築主は、指定確認検査機関を見比べてより緩い解釈の審査機関を選んで建築確認申請をするようになったといわれている。

もっとも、一つの特定行政庁の管内では、当該特定行政庁の解釈によって法解釈を行うものとされているから、民間の指定確認検査機関が特定行政庁と異なる独自の法解釈を行うことは許されないこととなっている。

ここで、審査機関が設計者から特定の条項の解釈について、条文を示され、「〇〇という解釈でよいか」との照会をされた場合、審査機関は、特定行政庁に照会し、特定行政庁の解釈に従ってその解釈を答えることができる。

審査機関の特定行政庁への照会については、建築基準法 77 条の 3 2 第 1 項が、「指定確認検査機関は、確認検査の適正な実施のため必要な事項について、特定行政庁に照会することができる。この場合において、当該特定行政庁は、当該照会をした者に対して、照会に係る事項の通知その他必要な措置を講ずるものとする。」と規定している。

そうであるから、審査機関は、特定の条項の法解釈が明示的に問題となった場合、特定行政庁に解釈を照会すれば極めて容易に損害を回避することができる立場におり、法解釈の問題に関しては、設計者だけでなく、審査機関も最安価損害回避者の立場といえる。

そうだとすると、審査機関は、審査機関にとって極めて容易な特定行政庁への解釈の照会を行わなかった場合、過失が認定されるべきである。

例えば、先にあげた例では、設計者が、図面を示し、通達のいうところの小屋裏物置の「存する部分」とは小屋裏物置（ロフト）の直下に位置する 1 階を指すのか、小屋裏物置（ロフト）につながっている 2 階を指すのかと問い合わせた場合において、審査機関が 1 階でよいと答えた場合、その解釈が後になって誤っていたことが明らかとなった場合、審査機関の過失が認定されるべきである。また、先にあげたもう一つの例では、審査請求が提起された際、審査機関が玄関ポーチは「共用の廊下」に該当するから床面積に不算入であると主張していた場合において、裁決で玄関ポーチは「共用の廊下」ではないと判断された場合、法解釈を誤った審査機関は責任を免れないものと考えらるべきであろう。

（2）事案から導かれるあるべき制度—法解釈のばらつきによる事故を防ぐ制度が必要

現状では、指定確認検査機関という民間の審査機関を設けたことで、各審査機関が独自の解釈を行い、解釈の不統一が生じている。また、建築確認制度が地方分権により、自治事務となったことで、特定行政庁間の解釈の相違も目立ち、法解釈の混乱状況が生じている。⁷

⁷ 阿部泰隆「行政法解釈学 I」（2008 年、有斐閣）445 頁は、「2000 年改革後の自治事務と法定受託事務は地方公共団体の事務で、その執行に当たっては、国法の解釈も必要であり、

指定確認検査機関の導入は行政事務の軽減のために導入されたものだが、行政の事情による制度変更によって建築主側の予見可能性がなくなり、建築主側に被害が生じるのは避けなければならない。

自治事務への変更にしても、明示的に条例を制定するなどの方法で異なった規制を行うのならともかく、建築基準法と同じ文言の解釈が地域によって異なるという、明示されない形で異なった規制が行われるのは国民の予見可能性の観点から好ましくない。

特定の法律の一つの文言については一つの解釈であることが、国民の予見可能性を担保する。

そうであるから、法律を所管する国土交通省において、法解釈の分かれそうな点については、積極的に解釈を明示した技術的助言を提示すべきである。

この点、日本建築行政会議（J C B A）は、日本全国の特定行政庁と民間の指定確認検査機関で構成される団体で、建築確認審査における法解釈をまとめた「建築確認のための基準総則・集団規定の適用事例」といった冊子をまとめ、発行することで解釈の統一を図っているが、特定行政庁間で解釈が異なる場合、どちらの解釈で統一するかという問題が生じ（関東と関西で解釈が別れ、解釈の統一をあきらめるといったこともあるらしい。）、十分に解釈の統一を図れているとは言いがたい。⁸ やはり法律を所管する国土交通省が主導権をもって技術的助言をしていくべきであると思われる。

また、国交省が解釈を明示しない場合や特定行政庁間での統一解釈がない場合、すなわち、全国的な統一解釈がない場合においては、特定行政庁がHPその他の媒体を使って管内における解釈を明示すべきである。

そして、特定行政庁とその管内の指定確認検査機関とは、常に協議をして解釈の統一を図るべきであろう。

さらに、建築主が解釈の緩い指定確認検査機関を選択して建築確認申請を行うという問題が指摘されている。現状では、取り締まりをするはずの審査機関が建築主によって選択される立場にいるから、どうしても取り締まりが緩くなる。建築主が指定確認検査機関を選択できず、建築主の意思にかかわらず建築主の申請する指定確認検査機関が指定される仕組み—審査機関の無作為指定制度—も検討すべきである。

5 まとめ

以上、最高裁平成25年3月26日判決をきっかけに、今後重要となる過失競合事案の処理について、事実認識を誤った場合と法解釈を誤った場合とにわけ、事案の処理とあるべき建築確認制度について考察した。

その権限も与えられていると解される。ただ、中央官庁は、国法の主管官庁として、設置法上その有権解釈を行う権限がある。」としている。

⁸ 日本建築行政会議「建築確認のための基準総則・集団規定の適用事例」（2009年、財団法人建築行政情報センター）。

結果として、事実認識を誤った場合の処理と制度は、耐震強度偽装事件をきっかけにかなり改善されたものの、設計者の保険制度の欠陥が重大な課題となっており整備が必要であること、法解釈の誤りがないように、法解釈の統一を図るための抜本的制度改善が要請されていること、審査機関の無作為指定制度の検討の必要性が明らかとなった。

以上

参考文献

阿部泰隆「行政法解釈学 I」（2008 年、有斐閣）

福井秀夫「ケースからはじめよう 法と経済額 法の隠れた機能を知る」（2007 年 日本評論社）

ロバート・D・クーター，トーマス・S・ユーン「法と経済学」（1997 年 商事法務研究会）

日本建築行政会議「建築確認のための基準総則・集団規定の適用事例」（2009 年、財団法人 建築行政情報センター）