

1. はじめに

住宅は国民にとって生活の基盤であり、また、多くの国民にとって一生に一回の高価な買い物であることから、これまでも住宅取得に対し各種施策により支援がなされているところである。

欠陥住宅問題に対応するため、「住宅の品質確保の促進等に関する法律（住宅品質法）」に基づき、新築住宅の売主又は請負人は、住宅の基本構造部分の瑕疵について、10年間の瑕疵担保責任を負うこととされている。この瑕疵担保責任の履行を確保するための瑕疵担保責任保険が既に存するが、その利用が任意であることもあり、利用率は新規住宅供給戸数の約1割にとどまっている。また、今般の構造計算書偽装問題によって、住宅の売主等がこの瑕疵担保責任を十分に履行しない場合、住宅の所有者が極めて不安定な状態に置かれると同時に近隣の住民にも不安を与えることが、改めて認識された。

このため、社会資本整備審議会建築分科会による「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中間報告（平成18年2月24日）」において、住宅の売主等による瑕疵担保責任の確実な履行を担保するための措置を講ずることが必要であり、住宅の売主等による瑕疵担保責任保険への加入等瑕疵担保責任の履行の実効を確保するための措置を早急に講ずる必要がある旨の指摘がなされている。

こうした指摘を踏まえ、既に第164回国会において成立した「建築物の安全性の確保を図るための建築基準法等の一部を改正する法律」において、宅地建物取引業者に対し宅地又は建物の瑕疵を担保すべき責任の履行に関する保証保険契約の締結等の措置の有無等の説明及び当該措置の内容を記載した書面の交付を義務付ける等の情報開示のための措置が講じられたところであるが、こうした措置に止まらず、さらに新築住宅の瑕疵担保責任履行の実効を確保し、住宅購入者等の保護を図るためには、新築住宅の供給に見合った住宅の売主等の相応の資力の確保に関して検討が必要と考えられる。

このため、国土交通大臣の私的諮問機関として「住宅瑕疵担保責任研究会」を開催し、新築住宅の売主等に課せられた瑕疵担保責任履行の実効を確保するための具体的な仕組みについての技術的な観点からの検討を行い、その基本的方向性について以下のとおり、取りまとめを行った。

2. 瑕疵担保責任履行の実効を確保するために講ずべき施策

新築住宅の瑕疵担保責任履行の実効を確保するための住宅の売主等の資力確保に関しては、保

険をはじめ、供託、信託、銀行保証等を活用した制度設計が考えられるが、すでに任意加入の保険商品が中小住宅生産者を中心に約1割の新築住宅を対象として活用されていること、諸外国においても住宅瑕疵に関する保険を活用しているケースが見られること等を踏まえ、保険機能を活用した制度設計が有力な選択肢であると考えられ、研究会においてもこれを中心に検討を行った。また、併せて、供託等についても、瑕疵担保責任履行の実効確保の面で保険機能とバランスのとれた制度設計とする観点から検討を行った。

1) 保険機能を活用した制度設計における課題と検討の基本的方向性

保険機能を活用した制度設計において、より多くの住宅事業者の円滑かつ安定的な制度活用を可能とするため、財団法人住宅保証機構が行っている住宅性能保証制度などの現行の住宅瑕疵に係る保険の枠組みを参考としつつ、これまでの任意保険の枠組みとは異なり、全ての住宅事業者が制度を活用する可能性も想定されることを踏まえ、以下のような方向性で、損害保険業界も含め関係者の間でさらに検討を進めることが必要と考えられる。

なお、制度設計にあたっては、被害者の迅速・確実な救済（迅速・確実な瑕疵修補）といった視点と欠陥住宅の排除・不良事業者の排除といった視点のいずれもが重要であるが、特に保険機能を活用した制度設計にあたっては、適確な検査の実施をはじめとして、モラルハザードの防止に留意することが必要と考えられる。

[保険機能を活用した制度の基本的な枠組みについて]

- ・ これまでとは異なり、全ての住宅事業者が制度を活用する可能性も想定されることを踏まえ、新たな保険制度の対象となる保険事故の範囲を画する必要があるが、これについては現行の住宅性能保証制度と同様に住宅品確法上の10年間の瑕疵担保責任を対象範囲とすることの他にも、例えばこのうち住宅の構造耐力に影響するような重大な瑕疵を対象とすること、住宅事業者の倒産時等の履行不能時を対象とすること等、保険加入を制度上求めることによって住宅所有者の救済が必要な場合は何かという観点から検討すべきとの指摘が損害保険業界からあった。
- ・ なお、住宅事業者の倒産時等の履行不能時のみに支払われる保険商品については、現在市場には存在しないものの、引き続きその実現可能性について検討が進められることが望ましいと考えられる。

- ・ 保険が円滑に運営されるためには建物建築時の現場検査が不可欠であるが、損害保険会社がこのような機能を実態上有していないことを踏まえ、一定の技術力等を有する機関（以下「保証機関」と呼ぶ。）が現場検査や事故発生時の査定等の実務を担うことが必要と考えられる。
- ・ 保険の引受主体については、現行の住宅性能保証制度と同様、損害保険会社が一定の最終的な保険リスクを引き受けることが考えられるが、検査等の高い専門性や検査精度の確保の必要性等の観点から、保証機関を法律に基づく保険者として位置づけることについても検討が必要と考えられる。
- ・ 新たな保険制度の構築にあたっては、適切な保険料率等の設定にあたって必要となるデータの整備・収集・分析が必要と考えられる。現行の住宅性能保証制度で対象としている住宅は一戸建て住宅の一部であり、大規模共同住宅に係るものなど、これまでほとんど引き受けていない住宅瑕疵に関しては、必要となるデータの蓄積が十分ではなく、どのようにリスクを見込むのか十分な検討が必要と考えられる。また、住宅事業者の利用が増加した場合にリスクがどのように変化するのか、大口損害発生リスクをどのように見込むかなどについても、今後十分に精査が必要と考えられる。
- ・ 保険のみを履行確保措置として義務付けるものではないことが想定される中、損害保険会社に自賠責保険のように引受義務を課す必要はないものの、加入の実効性を確保するために、損害保険会社が確実に引き受けられる仕組みを講じておくことも必要と考えられる。
- ・ 住宅事業者の倒産時等に保険金相当額が住宅所有者に支払われることはもとより、仮に保証機関や損害保険会社が破綻した場合においても住宅所有者の保護が図られるよう、リスク分散等の仕組みについて検討が必要と考えられる。
- ・ なお、保険市場を健全に機能させ、安定的な制度運営を可能とする観点から、政府が何らかの支援を行うことも検討が必要と考えられる。

[安定的な保険制度の運営の前提となる措置]

住宅事業者の資力確保策として、保険機能を活用した制度を構築する場合には、これまでとは異なり、全ての住宅事業者が制度を活用する可能性も想定されることに加えて、10年間に渡る

長期間のリスクを対象とするものであり、過去の事故発生に係る実績データの蓄積が十分でないこと等を踏まえ、安定的な保険制度の運営を実現するために、以下のような措置を講じる方向でさらに検討を進めることが必要と考えられる。

① 保険付保のための検査、保険金支払いに係る査定

- ・ 現行の住宅性能保証制度では、リスク管理の観点から現場検査等を実施しているが、住宅事業者の利用が増加した場合にも、保証機関において現行の住宅性能保証制度と同様の十分な現場検査を行うことが必要と考えられる。したがって、こうした検査が確実に行えるようにその体制整備に万全を期することが必要と考えられる。
- ・ なお、検査重複によるコストの増大を抑制する観点から、住宅品確法に基づく住宅性能表示制度等の既存の制度との連携を図ることも必要と考えられる。
- ・ また、保険金支払いの際に必要な査定については、保証機関が中心的な役割を果たすとともに、事故情報を集約・分析して実際の査定等にフィードバックする枠組みについても検討を進めることが円滑な保険制度の運営のために必要と考えられる。

② 保険料支払の確保のための措置

- ・ これまでの任意保険の枠組みとは異なり、全ての住宅事業者が制度を活用する可能性も想定されることを踏まえ、保険料が確実に支払われるような措置を講じる必要があり、例えば、全ての自動車運行者に加入が義務付けられている自動車損害賠償責任保険においては、保険加入をしていなければ自動車運行ができない制度となっているが、新たな保険制度においてもこういった制度を参考に検討を進めるべきとの指摘が損害保険業界からあった。

③ 保険約款の統一等について

- ・ リスクを分散・平準化し、全体的な引受キャパシティを確保する観点で行う再保険プールにおける料率・約款の統一や、消費者保護の観点で行う損害保険会社の引受約款の統一は、保険運営を安定的に行うために重要との意見があった。しかしながら、これらを措置するためには、独占禁止法の適用除外が必要となることから、具体的な制度設計と併せてさらなる検討を進めることが必要と考えられる。
- ・ また、損害保険会社が保証機関から保険を引き受ける際の引受料率を統一することについては、損害保険会社間でリスクを分散・平準化する観点から必要であるという指摘が損害保険業界か

らあった一方で、競争原理が排除されることとなるため慎重な検討が必要との意見もあり、引き続き検討が必要と考えられる。

④ 保険金支払いに係る免責要件について

- ・ 保険制度の安定的な運営のために、現行の住宅性能保証制度と同様に、保険金支払いに関して免責要件を設定することは必要と考えられる。住宅事業者の故意・重過失については、偶発的な事故に関するリスクをカバーする保険の原理になじまず、仮に保険で対応した場合にはモラルハザードの拡大が危惧されることから、基本的には保険による対応は困難であると考えられる。
- ・ しかしながら、国民の間に建築物の耐震性に対する不安と建築界への不信が広がるなか、建築基準法改正による再発防止策を徹底することと併せて、住宅事業者の故意・重過失に起因する住宅瑕疵について何らかのセーフティネットを設ける必要はないか、住宅取得者が任意に活用可能な仕組みについてさらなる検討が必要と考えられる。

⑤ 保険金支払いに係る免責額・填補率

- ・ 保険制度の安定的な運営のために、現行の住宅性能保証制度や他の保険商品と同様に、一定の免責額や填補率の設定を行うことは合理的と考えられる。
- ・ これらの設定を行う際には、事故発生の場合に十分な保険金の支払いが確保されることに留意することが重要と考えられる。

⑥ 保険金支払い限度額の設定について

- ・ 過去の事故発生に係る実績データの蓄積が十分でないこと等を踏まえれば、再保険プールを設置した場合の保険金の総支払い額について限度額を設定することは、保険制度の安定的な運営といった観点からやむを得ないものと考えられる。
- ・ この総支払い限度額については、安定的な保険制度の運営の観点から、基本的には、保険金支払の財源として保険料収入を積み立て、その範囲で設定する方向で引き続き検討が必要と考えられる。
- ・ また、瑕疵修補のための最低限の資力確保措置を講ずるといった観点から、一戸あたりの支払限度額についても設定することが適当と考えられる。
- ・ さらに、事業者間の公平性の観点から、一事業者あたりの限度額の設定が必要であるとの指摘

が損害保険業界からあったが、これについては住宅所有者間の公平性にも配慮しつつ、引き続き検討が必要である。

- ・ 今後、具体的な制度設計において、限度額設定の考え方、具体的な水準等についてさらに検討が必要と考えられる。

⑦ 保険金支払いに関する紛争の迅速・円滑な処理

- ・ 被害者の迅速な救済のためには、保険金の支払いに関する紛争を迅速かつ円滑に処理することが重要であり、現行の住宅品確法に基づく指定紛争処理機関（単位弁護士会）を参考に、紛争当事者が信頼性の高い第三者機関にあっせん、調停等を申し立てることのできる枠組みを整備することが必要と考えられる。

2) 保険以外の措置を活用した制度設計における課題と検討の基本的方向性

保険以外に活用可能な仕組みとして想定される信託・供託及び銀行保証については、以下の方向性で具体的な制度設計を進めていくことが必要と考えられる。

なお、保険制度を含め、これらの措置を活用する範囲については、別途検討することが必要と考えられる。

① 供託・信託

- ・ 瑕疵担保責任の履行を確保するために十分な額が供託又は信託されていれば、売主等が倒産等した場合でも修補に必要な資金を住宅取得者に提供することが可能となるため、この観点からは資力確保措置のひとつの選択肢になりうると考えられる。一方で、供託金や信託財産の還付・給付にあたっての瑕疵認定や還付額・給付額の算定をどのように行うか等の課題があり、これらについて今後、検討が必要と考えられる。
- ・ 供託又は信託する額については、過去の供給戸数に応じて、数学的には大数の法則が一定程度働くと考えられ、こうした観点も加味した供託・信託額の設定の方法について、今後検討を深めることが必要と考えられる。

② 銀行保証

- ・ 銀行による保証については、銀行において瑕疵発生リスクについてのノウハウがないこと、10年間の保証は現実的には困難であり、信用力の高い一部の企業に限定せざるを得ない可能性が高いこと、特定の業界への与信枠を増加させることは現実的に困難であることなどの課題があり、履行確保措置の選択肢に含めることについては慎重な検討が必要と考えられる。

3. おわりに

住宅に対する国民の不安が根強く残る中、住宅の安全の確保に対する国民のニーズに応えるためには、住宅購入者等の保護の観点から瑕疵担保責任履行の実効を確保するための具体的な施策を講じることが必要と考えられる。

このため、本研究会においては、住宅の売主等が瑕疵担保責任履行の実効を確保するために住宅の売主等に必要とされる相当の資力の確保に関して、保険機能の活用を中心に議論を行い、その基本的方向性や今後の検討課題について取りまとめを行ったものである。国土交通省及び関係者におかれては、本研究会報告を踏まえ、引き続き、具体的な制度設計に向け、さらなる検討を進めることを要望する。

(参考) 本研究会の開催状況等は以下の通り。

○ 研究会開催状況

平成18年4月18日(火) 第1回会合

6月2日(金) 第2回会合: 保険に関する議論(1)

6月30日(金) 第3回会合: 保険に関する議論(2)

保険以外の仕組みに関する議論

これらの仕組みが円滑に運営されるため

の環境整備に関する議論

7月18日(火) 第4回会合: 基本的な方向性の取りまとめ

○ 研究会委員 (50音順)

上杉 啓 東洋大学名誉教授

大森文彦 弁護士

金田一実 (株)日本住宅保証検査機構取締役

神門 隆 全国銀行協会業務部長

笹井俊克 (財)住宅リフォーム・紛争処理支援センター専務理事

高谷 進 弁護士

沼生哲男 (財)住宅保証機構専務理事

松本光平 明海大学名誉教授(座長)

村本 孜 成城大学社会イノベーション学部長(座長代理)

森崎公夫 有限責任中間法人外国損害保険協会副会長

山下友信 東京大学大学院法学政治学研究科教授

吉田浩二 (社)日本損害保険協会常務理事

○ オブザーバー (50音順)

金融庁

公正取引委員会

法務省

(第2回研究会には、あいおい損害保険株式会社、株式会社損害保険ジャパン、東京海上日動火災保険株式会社、日本興亜損害保険株式会社、三井住友海上火災保険株式会社も参加。)