

## ニューサウスウェールズ州における集合住宅欠陥問題と州政府の対応

### 1. 背景

ニューサウスウェールズ州(以下「NSW」)の人口の15%が区分所有建物である集合住宅に暮らしており、集合住宅の数は2021年現在で83,000棟ある<sup>1</sup>。集合住宅の居住者の年齢は20～39歳の若い世代が約半分を占めている<sup>2</sup>。NSWでは、2000年以降に建設された区分所有建物が全体の40%を占め、過去20年間に集合住宅の建設が大幅に増えた<sup>3</sup>。しかし、ニューサウスウェールズ大学のシドニー都市未来研究センター(City Future Research Centre, 以下「CFRC」という。)が2012年に行った調査<sup>4</sup>では、1,020人の回答者の75%が建物に「欠陥がある」と回答し、このうち2000年以降に建設された建物に対しては、85%の人が「2つまたはそれ以上の箇所に欠陥がある」と回答するなど、集合住宅の欠陥については問題が指摘されていた。欠陥の種類としては、「建物内部の漏水」、「建物内外の柱など構造物のひび」、「外部からの浸水」が多く、その背景として、施工者の技能や訓練が不足していることが指摘されていた。

図 1



ディーキン大学とグリフィス大学が2019年6月に発表した調査<sup>5</sup>では、NSW、クイーンズランド州(以下「QLD」)、およびビクトリア州(以下「VIC」)における212棟の集合住宅のうち、1カ所以上の欠陥が見つかった建物はNSWで97%、QLDが71%、VICでは74%であった。建物1棟当たりの欠陥の箇所は、NSWでは平均16カ所、VICでは

11カ所、QLDにおいては12カ所と、NSWの状態がより深刻であることが明らかになった。欠陥の種類は多い順に、建材とクラディングの問題(40%)、防火設備に関する問題(13%)、防水施工に関する問題(11%)、および屋根・雨水の浸入に関する問題(9%)となっていた。

NSWの州建設委員会が2021年9月に公表した調査報告書<sup>6</sup>では、2014年7月から2020年の6年間に建設された4階以上の集合住宅のうち、有効な回答が得られた492棟について

<sup>1</sup> NSW Government: “Improving consumer confidence in residential strata buildings”, Sept 2021 <https://www.haveyoursay.nsw.gov.au/strata-managers>

<sup>2</sup> シドニー都市未来研究センター: “Australian Strata insights 2020 Report & Insights”

<sup>3</sup> 同上

<sup>4</sup> シドニー都市未来研究センター、University of NSW: “Governing the Compact City: Role and Effectiveness of strata management, Final Report”, 2012

<sup>5</sup> Nicole Johnston (Deakin University)/Sacha Reid (Griffith University): “An Examination of Building Defects in Residential Multi-owned Properties”, 2019

<sup>6</sup> 同注1

の欠陥を分析した。州建設委員会は「防水施工」、「防火設備」「構造」、「外壁」「施錠システム」、および「基準を満たしていない被覆材の使用」の6項目を居住者の健康や安全を脅かす「重大な欠陥」と定義し、39%にあたる建物でこれらの欠陥が確認されたとしている。その内容は、防水施工(23%)、防火設備(14%)、構造(9%)、外壁(9%)および施錠システム(5%)、および基準を満たしていない被覆材使用(6%)であった。

## 2. オパールタワーとマスコットタワーの問題

写真 1 オパールタワーの外観



出典: NSW 州政府調査報告書

2018年末から2019年半ばにかけて2つの集合住宅で明らかになった問題では、欠陥の内容が深刻で、建物の規模が大きく避難した住民の数も多かったことから、マスコミに大きく取り上げられ社会問題となった。その結果、一般の住民の集合住宅の安全性に対する不安や事業者への不信感が高まる結果になった(写真1)。

シドニーのオリンピックパークに建てられたオパールタワーは、地下3階地上36階建、392戸を有し2018年半ばに落成した集合住宅である。その半年後の12月に突如大きな爆発音のような音がし、10階の耐力壁に大きな亀裂が発見されたため建物にいた300人が避難した。その後の調査により、10階の耐荷重パネルに亀裂が確認されたほか、4階でも同じく

構造の基部に亀裂が生じたコンクリート構造部材が確認されたことで、住人3,000人が一時避難する事態になった。NSW州政府は専門家チームに調査を依頼し、最終報告書が2019年2月に公表された<sup>7</sup>。報告書は、損傷の原因として(1)建物内部のホブビーム(水平支持はり)/パネルアセンブリの設置箇所が当初の設計どおりでなかったことにより、ホブビームに亀裂が生じやすく、破碎しやすい状態になっていたこと、(2)設計変更が行われた箇所に問題が生じたこと、(3)コンクリート材料の強度が当初想定していた水準になかったこと、と述べている。建物は補修が完了し住民は建物に戻っているが、その後の調査で、500以上の欠陥が見つかったことで、区分所有者たちは土地の所有者であるNSWが運営するシドニー・オリンピック・パーク管理局、デベロッパーおよび建設業者を相手に集団訴訟を起こした。この訴訟については、2022年5月に裁判外の和解が決着した。賠償額等については開示されていない<sup>8</sup>。この事例における損害額は、総額2,700万豪ドル(25億円、1豪ドル=93.06円で換算)に上ったといわれている。建物の瑕疵にかかる補修額百万豪ドル(9,300万円)に対し、住民の避難に伴う宿泊代及びその他出費への補償、コンサルタント料、警備費用、法的費用などがかったといわれている<sup>9</sup>。

<sup>7</sup> <https://www.planning.nsw.gov.au/News/2019/Final-Report-on-Opal-Tower-Released>

<sup>8</sup> [https://www.supremecourt.justice.nsw.gov.au/Pages/sco2\\_classaction/Opal-Towers-Class-Action.aspx](https://www.supremecourt.justice.nsw.gov.au/Pages/sco2_classaction/Opal-Towers-Class-Action.aspx)

<sup>9</sup> The Center for International Economics: "Building Confidence Report A case for intervention", July

2019年6月、シドニーの2008年築の10階建のマスコットタワーで、突然建物が揺れ、はりにひびが入ったため、132世帯全員に避難命令が出された。その後の調査で、地下駐車場にひびが入っており、建物が沈下している可能性が指摘された。このビルは2019年時点で築11年であったため、デベロッパーの保証期間である10年をすでに経過していたことから、マスコットタワーの管理組合はデベロッパーや建設業者に建物の補修を請求できない状態であった。最終的に、地下の駐車場の沈下が進行していることが確認されたため建物全体が閉鎖され、住人は元の建物に戻ることはできない状態になった<sup>10</sup>。

区分所有者とデベロッパーの間の集団訴訟は継続しているが、その他に本件建物の隣地の開発プロジェクトにおける地盤工事が本件建物の地下駐車場の沈下を引き起こした原因であるとして、区分所有者らは2020年末に隣地プロジェクトのデベロッパーに対しても訴訟を起こしたが、2022年7月に隣地プロジェクトのデベロッパーとの間に裁判外の和解が成立した<sup>11</sup>。今後、住人はこの建物の売却に向けて動き出すことになる。しかし2重ローンを抱えて避難先で生活を送っている人が多く、解決にはさらに時間がかかると思われる。NSW州政府は区分所有者に家賃補助プログラムを2023年5月まで提供している<sup>12</sup>。

### 3. 可燃性被覆材の問題

2014年11月、VICのメルボルン市内の23階建ての集合住宅ラクロスの14階部分から火災が発生した。バルコニーのタバコの吸い殻により発火したことが原因であるが、ビルの被覆材が耐火基準を満たしていなかったため、炎が急速に燃え広がった。さらに、2019年2月、メルボルンの41階建て372戸のスペンサーストリートタワーで22階のバルコニーから発火した火事は瞬く間に29階まで拡大した。この火事の原因は、外壁に使用されていた可燃性材料が含まれていた被覆材であった。オーストラリアでは3階以上の階に可燃性の被覆材を使用することは建築基準法違反である。しかし、2005年頃から海外から輸入された安価な被覆材が広く使用されていたことで、現在でも基準を満たさない被覆材を使用している建物は多い。2019年に行われた調査<sup>13</sup>によると、オーストラリア国内で可燃性被覆材を使用している集合住宅は3,400棟、戸数にして17万戸あることが判明した。そのうち1,400棟はNSWにある建物であった。この調査には、築10年を超える建物は含まれていないことか

---

2021, P27

<sup>10</sup> ABC News:

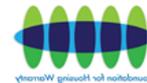
<https://www.abc.net.au/news/2019-06-17/mascot-towers-residents-advised-to-see-help-from-salvation-army/11216256>

<sup>11</sup> Sydney Morning Herald: Mascot Towers owners settle with developer as founder buys \$20 million Vaucluse Home, July 12, 2022

<sup>12</sup> NSW 公正取引局: Mascot Towers Assistance package:

<https://www.fairtrading.nsw.gov.au/news-and-updates/notices/mascot-towers-information-for-residents-and-landlords>

<sup>13</sup> Equity Economics/CFMEU: “The National Crisis in Construction”, 2019



ら、実際にはさらに多くの建物が可燃性被覆材を使用している可能性があると考えられる。

NSW州政府は、2022年2月までに約4,200棟の検査を完了し、現在391棟が補修工事中、または補修工事の計画策定中であると公表している<sup>14</sup>。管理組合には補修工事を行うにあたって州政府の金利免除ローンや補助金が受けられる制度がある。

#### 4. 集合住宅の欠陥の問題の背景

オーストラリア、とくにNSWにおける集合住宅については、これまで州政府の他、さまざまな機関により調査が行われ対策が議論されてきた。ディーキン大学とグリフィス大学の報告書、NSW州政府の2021年9月公表の調査報告書、および2021年10月に発表されたCFRCの報告書「コンパクトシティにおける亀裂」<sup>15</sup>において、デベロッパーやその他事業関係者、エンジニアなど専門家、弁護士、管理組合団体へのヒアリングを基に集合住宅の欠陥について分析が行われている。以下はこれらを集合住宅の利害関係者別に背景をまとめたものである。

##### (1) 事業者に関わる問題

移民の増加や都市部への人口流入が続いた結果、住宅需要に対して供給が追いつかない状況になった。この結果、事業者は無理な工期を設定し、引渡しまでのスピードが重視された。その過程で、建築士と建設会社間の連携が不足するようになり、設計士の許可を得ずに施工を行うことや、工事費を抑えるために基準を満たさない建築材料が使用されることが起きた。この背景には、建築基準が頻繁に変更され、政府の監督機関も管轄が分かれていたため基準が浸透していなかったこともある。また、労働力が恒常的に不足する中で施工者のスキルが低く、有資格者が不足し、現場の監督が十分行われなかったこともある。この他にデベロッパーは金融機関から受ける開発融資の金利が高く、かつ融資期間が比較的短いこともあり、完成までの時間的プレッシャーを受けていたこともある。

このように、事業者が工期を守ることを最優先し、建物の品質や性能が軽視され、消費者や管理組合への情報も限定されるという業界の体質ができていった。

##### (2) 消費者(住宅取得者)サイドの問題

区分所有者については、投資目的の所有者と建物に居住している区分所有者との間で利害の対立が生じる場合がある。投資目的で保有している区分所有者の中には修繕に資金を出すことに消極的で、欠陥補修工事についての区分所有者の追加出費に反対する者もいるため管理組合のコンセンサスが中々得られないということが起こる。そうしている間に

<sup>14</sup> <https://www.nsw.gov.au/projects/nsw-cladding-taskforce>

<sup>15</sup> シドニー都市未来研究センター: “Cracks in the Compact City Tackling defects in multi-unit strata housing”, 2021

欠陥の状況がさらに悪化し、補修の金額が膨らむことも起きてしまう。また、区分所有者が自ら居住しておらず、多くの戸数が賃貸になっている場合には、管理組合の活動についての関心が低く、管理組合が事業者から出された補修工事案を十分検討せずに受け入れてしまう場合もある。

従来から度々集合住宅の欠陥の問題は指摘されていたが、オパールタワーやマスコットタワーの問題が起こるまでは、社会問題にまではなっていなかった。その背景には、区分所有者や居住者が管理組合の活動に関心が低かったこと、区分所有者が物件の価格下落を懸念し、欠陥についての情報が外部に広まることを嫌う傾向があったこともある。このような態度はデベロッパーや建設業者にとっても都合がよく、事業者の中には、修繕工事を承諾する代わりに、工事請負契約に区分所有者が将来物件を売却する際に購入者に対し、「欠陥があった事実を開示しない」旨の守秘義務条項を入れることを条件としたという例も出ている。

### (3) 管理組合の問題

複数の事業者が関わる大型の物件では、欠陥が発見されてもその責任分担が決まるまでにコストと時間がかかる。そのため、管理組合は修繕費用が一定程度以下(例、10万豪ドル以下)であれば、デベロッパーと交渉や訴訟を行うことをせず自らの負担で補修する場合も多いといわれている。理由は、区分所有者と同様、訴訟などで建物の欠陥の事実が広く知られてしまうと、物件価格が下がるのではないかという区分所有者の懸念が強かったからである。

事業者が情報開示に対して消極的であるということは、管理組合がデベロッパーから建物に関する図面など詳細な情報を得ていないことにも表われる。このような場合、管理組合がデベロッパー(建設業者)に欠陥の補修を交渉しようとしても欠陥の状態や原因把握のための調査に費用や時間がかかり、交渉力が弱くなることにつながる。

集合住宅の中には、デベロッパーが完成後に賃貸用に複数の区分所有建物を所有し、管理組合で最大の議決権保有者になっている建物もある。このような場合、デベロッパーは管理組合をコントロールしやすい立場にあるため、建物に欠陥が見つかったとしても補修工事の内容を限定したり、費用を抑えようとする方向へ働きかけるなど利害相反が起こりやすい。

### (4) 民間認証機関の問題

1998年、NSW政府はそれまで州政府の公的認証機関が行っていた建物の認証(検査)の制度を改正し、建物所有者が認証機関を公的機関か民間機関か選べるようになった。この改正の目的は住宅不足を解消するために事業者の住宅供給スピードを上げることであったが、実際は、建設業者が関係を有する民間認証機関(認証者)を住宅購入者に推薦し、判断できない住宅購入者はそれを受け入れることになった。この結果、建設業者とつながり



のある認証機関による甘い認証体制で建物を建設する事業者が出てくることになった。

州政府は 2019 年から民間の認証機関(個人の認証者も含む)の調査を開始した。NSW 建設委員会委員長であるチャンドラー氏は 2021 年 4 月の業界団体向け講演会で、建設中の 350 件の開発案件のうち、これまでずさんな工事を認証したと疑われている 6 つの認証機関(グループ)が関与している案件が約 100 件あることを公表し、これらの認証機関と建物の欠陥について調査中であると述べている<sup>16</sup>。

### (5) 取引形態 オフ・ザ・プラン(建物完成前売買)

集合住宅の販売の多くは従来から「オフ・ザ・プラン」と呼ばれる形態で行われてきた。「オフ・ザ・プラン」においてデベロッパーは建物の完成前の設計図をもとに購入希望者に物件を販売して頭金を受領する。購入者とデベロッパーとの間の売買契約書には物件が完成し、購入予定の区分所有部分の登記が完了した段階で、残代金を決済することが条件となっている。通常、売買契約締結から決済まで数年かかることが多い。

「オフ・ザ・プラン」における問題は、物件購入を決める段階において、物件購入者は完成予想図だけという極めて限られた情報をもとに決めなければならなかったことである<sup>17</sup>。また、建設途中でデベロッパー側の理由で設計変更や工期が大幅に遅れることもしばしば起こったが、そのような場合でも購入者は売買契約を解約できない場合が多かった。

以上のとおり、事業者は工期に対するスピードを重視し、品質への対応が軽視され、情報開示も限られた結果、事業者と消費者の間の情報格差は拡大することになった。CFRCの報告書は、この情報格差により、社会が集合住宅の欠陥を抑える力が弱くなったことで問題をより大きくすることになったと分析している。

## 5. 政府の対応

オパールタワーとマスコットタワーの欠陥が起こった後、州政府は集合住宅に対する規制強化策として、2019 年 10 月に設計・建築士法を改正し、2020 年 6 月から施行した。改正法においては、以下の 6 つの点が重要項目として盛り込まれた。1) デベロッパーや建設事業者、建築士、およびその他専門家に対する注意義務の規定、2) 宣言の義務付け、3) 事業者や専門家の登録制度の導入、4) 保険加入義務、5) 法令順守の強化、6) 州政府の情報収集強化および事業者のプロジェクトに関する情報提供義務、である。さらに、2020 年 9 月に居住用建物

<sup>16</sup> シドニー都市未来研究センター: “Cracks in the Compact City—Tackling defects in multi-unit strata housing”, 2021

<sup>17</sup> NSW Building Commissioner (建築委員会委員長) David Chandler(デービッド・チャンドラー): <https://www.linkedin.com/pulse/message-nsw-developers-builders-become-visibly-david-chandler-oam/>

建築法が施行され、州政府建築委員会に対し、集合住宅の建物検査の強化、工事中止、入居開始差止命令、是正命令などを出す権限が付与された。2022年8月時点では、検査結果に基づき、3件が中止命令、8件に対して使用開始許可発行禁止、および13件の是正工事命令が出ている<sup>18</sup>。2020年の9月以降実施されたこれらの検査では、使用開始許可発行禁止に関する情報が消費者まで周知されずに、購入し入居するケース、当初融資を予定していた金融機関が融資を断る事例も出ており、しわ寄せが消費者のみに出ているという批判も出ている。

「オフ・ザ・プラン」についても2019年12月から新たなルールが追加され、NSWではデベロッパーは売買契約締結時に建物の詳細を含む書類（開示情報）を添付しなければならないとなった。デベロッパーはさらに開示事項に重大な変更が生じた場合には、消費者に通知することが定められ、購入者は、変更により重大な不利益を被ると判断する場合は契約を取り消すことができるようになった。

州政府は、2022年5月に建設関連事業者の格付制度（iCIRT）の運用を開始した<sup>19</sup>。この格付制度は、集合住宅への消費者の信頼を回復するためのもので、州政府が信用格付企業であるEquifax社と共同で制度の構築が進めてきたもので、2022年7月現在、19社が格付けされている。この制度では、事業者に対して、財務内容、プロジェクトの実績や関与している工事プロジェクト、消費者からの評判など6つの項目を基に格付が付与される。現在は、州政府の監督当局の他、登録事業者（他社の格付は閲覧できない）に開示されているが、将来は、消費者や金融機関などがアクセスできる予定である。

さらに建物信頼係数（Building Trustworthy Indicator、BTI）という建物の建設時の資材から区分所有建物の販売、既存の建物の売買まで、一貫して建物の情報や維持管理に関する情報が入手できるようブロックチェーンを用いたデータベースが大手コンサルタント企業を中心に、複数の企業と共同で開発されている<sup>20</sup>。これらの情報制度の運用が本格化するのは、2～3年後になるが、これらの制度により住宅の品質や情報の格差についてどのような変化が起こるか今後も注視していく予定である。

---

<sup>18</sup> <https://www.fairtrading.nsw.gov.au/help-centre/online-tools/rab-act-orders-register>

<sup>19</sup> iCIRT

<https://www.equifax.com.au/knowledge-hub/news-and-media/equifax-unveils-register-first-constructor-rated-trustworthy-under-icirt>

<sup>20</sup> NSW Government, KPMG HP:

<https://www.nsw.gov.au/media-releases/new-tool-to-determine-quality-and-trustworthiness-of-nsw-residential-buildings>

<https://home.kpmg/au/en/home/services/blockchain-services/blockchain-platform/building-trustworthy-indicator.html>