

第七十六回国会  
衆議院  
建設委員會  
議 録 第 四 号

昭和五十年十二月五日(金曜日)  
午前十時十三分開議

出席委員

委員長 天野 光晴君  
理事 内海 英男君  
理事 唐沢俊二郎君  
理事 村田敬次郎君  
理事 福岡 義登君  
理事 小沢 一郎君  
理事 塩谷 一夫君  
理事 野中 英二君  
理事 佐野 憲治君  
理事 中村 茂君  
理事 瀬崎 博義君  
理事 北側 義一君

本日の会議に付した案件  
建築基準法の一部を改正する法律案(内閣提出、  
第七十二回国会開法第七五号)

(参考人  
日本自然村協 中村 富雄君  
会事務理事)  
建設委員会調査 曾田 忠君  
室長

○天野委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、建築基準法の一部を改正する法律案  
を議題といたします。

本日は、建築基準法の一部を改正する法律案の  
防災問題及び日照問題審査のため、参考人に御出  
席をお願いしております。

防災問題に関する参考人として、東京都都庁整  
備局建築指導部長田辺義三君、MANU都市建築  
研究所長高野公男君及び東京大学名誉教授星野昌  
一君、以上三名の方々に御出席を願っております。  
この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げ  
ます。

本日は、御多用のところ本委員会に御出席くだ  
さいましてまことにありがとうございます。

ただいま本委員会におきましては、建築基準法  
の一部を改正する法律案を審査いたしておりますが、  
本案の防災問題について参考人の方々の忌憚  
のない御意見を伺いたいと存じます。

なお、御意見の開陳は一人十五分間程度にお  
願いますこととし、後刻委員から質疑の際十分お  
答えくださるようお願い申し上げます。

なお、御意見の開陳は、田辺参考人、高野参考  
人及び星野参考人の順序でお願いいたします。  
まず田辺参考人にお願いいたします。

○田辺参考人 本日は、建築基準法の改正案の御

審議に際しまして、国会の当委員会に参考人とし  
て意見を述べる機会を与えられましたことは、私  
どもも建築行政の第一線の担当者としていたしまし  
て本  
当に光栄に存じているものでございます。

建築物の安全性あるいは防災を促進し、利用者  
等の安全と人命の確保を図ることは、これは建築  
行政の課せられた最も重要な課題でもございま  
す。このため国におきましては、数次にわたりま  
して建築基準法等の防災関係の規定の整備強化が  
行われまして、新しく建築されます建築物の安全  
性の向上が逐次図られてまいりました。

しかし、既存の建築物には原則としてこのよう  
な新たな改正規定が適用されませんので、特に不  
特定多数の者の利用いたします既存の百貨店、病  
院、地下街等の特殊建築物の防災性が改善されな  
いまま使用されており、数年前の大阪千日前のデ  
パートあるいは熊本大洋デパート等の悲惨な事故  
を招いていることはまことに残念に存じているも  
のでございます。

特殊建築物のうち一定規模以上の危険性の高い  
ものに対しまして、防火避難規定の適及適用を義  
務づけますことにつきましては、いろいろな立場  
からの御意見もあるやに伺っておりますけれども、  
これは人命尊重の立場から必要なことと考  
えておるものでございます。

現在、東京都内には、建築基準法改正案の防火  
避難規定の適及適用を受ける想定されております  
特殊建築物の数は約三百二十件と推定いたして  
おります。これらの建築物の安全性の確保を図ら  
なければならぬと考えております。

建築物の防災対策につきまして、従来、都にお  
きましては、建設省の御指導のもとで、建築防災  
指導週間を機に百貨店等の防災査察等を行い、階  
段回りの区画あるいは防火関係、設備関係等の不  
備な点を指摘いたしまして、その改善方を勧告し  
てまいりました。

また、昭和四十九年度からは、建設省の御援助  
をいただき、特殊建築物の防災改修促進事業を実  
施いたしております。特殊建築物の台帳整備及び  
建築基準法の改正案に基づきます適及適用の対象  
建築物と想定されますものにつきましての防災診  
断を行い、改善方を建築主に要請をしてまいって  
おります。

しかし、現行の規定に適合させることが法律的  
に義務づけられていないこと、それで自主的に改  
善することを要請するにとどまらざるを得ないわ  
けでございます。

また、改修には建築物の躯体構造部に改造を加  
えることが技術的にも困難な面もございまして。ま  
た、これには多額の費用を必要とするなどのため、  
実効を上げるに至っていないのが実情でございま  
す。

さらに、適及適用を受ける特殊建築物の規模及  
び防火避難関係の規定が政令等にゆだねられてお  
ります関係で、現段階では研修すべき内容につい  
て的確な指示を私どもがいたしかねておるという  
ような困難な状況にもあるわけでございます。し  
たがいまして、現在御審議中の改正法案の実現が  
切に待たれるところでございます。

なお今回の改正は、適及適用という画期的な改  
正でもございまして、建築主等にも相当の負担  
を課することにもなりますから、この制度の実施  
に当たりましては、私どももいたしましては、防  
災適及適用対象建築物及び適用規定事項につきま  
しては適切な代替措置を考慮していただきたい。

昨日お伺いしますところ、建設省ではこのよう  
な処置を御考慮中であると伺っておりますので、ぜ  
ひそのような方向で考慮していただきたいと考え  
ておるものでございます。

また、改修のための費用等につきましては、い  
ろいろと融資制度あるいは補助等も配慮されてい  
ると聞いておりますが、なお一層の助成措置並び

に税制上の措置を講ぜられるようお願いを申し上げます。

また、すでに改正されました消防法によります消防設備の適及適用がすでに施行を見ておる状況でもございまして、この基準法による改修措置と消防法との関連が、重複して失礼いたしました。このような改修工事が同時に行われるようにするために、できる限り早い御決定をお待ちしたいと考えております。

なお、この適及適用の建築物には、私どもの地方公共団体の建築物にも該当するものがございます。最近の財政事情等も御考慮いただきまして、地方公共団体にもこのような措置がとられるようお願いを申し上げます。

また、補助といったしまして、建設省におかれましては、改修事業の設計あるいはテナントの営業補償等の補助をいたす場合に、地方公共団体と折半というような制度がございまして、最近の状況もございまして、ぜひこれらについて国においてさらに御負担をしていただければ考えるわけでございます。

なお、実際の運営に当たります私ども事務当局といたしましては、執行体制の整備あるいは財政的な措置等についても格段の御配慮をお願いしたいと考えているわけでございます。

はなはだ恐縮でございますけれども、現在建築基準法の改正案の中で、東京都としましては日照関係の対策について強い関心を持っておりますので、せっかくお招きいただきましたこの機会をかりまして、お許しをいただいで、日照関係についての御意見を少し簡単に述べさせていただきますようにお許しをお願いいたします。

東京都ではいままで日照紛争に対処する手法といたしまして、日照関係の紛争調整体制の整備でございますとか、建築計画の事前公開制の採用、あるいは地域地区、さらには高度地区の改正等を通じて日照問題対策を実施しておる状況でございますし、また、二十三特別区及び多摩の各市では独自の指導要綱等を定めてその施策を行って

おりますが、高度地区だけでは必ずしも日照保護という点で十分でない面もございまして、また、紛争調整及び指導要綱は法的根拠が乏しいという点も生じておりますので、このような意味からも住宅地の環境保全という点でも問題が残されているわけでございます。

一方、東京都では、この根本的な解決を図るために、四十七年の七月に太陽のシビルミナムに開します専門委員会を発足させまして、知事からこの対策について諮問をいたしております。そして四十八年の六月に同委員会から、条例により適切な日照基準を設けるべきだとの御報告をいただいております。

また一方、四十八年の六月には、建築公害対策市民連合等の方々を中心といたしまして、十七万名の署名を添えまして、日あたり等快適な住環境の確保に関する条例ということを直接請求をいたしてまいっておりますわけでございます。その条例の内容は、建築物の建築に当たっては住民の同意に基づきべきであるということでございます。

この条例案に対しまして知事は、関係住民の同意のみによることは、紛争解決の基準がないことが原因となつて紛争が深刻化するおそれがあること、解決の仕方によつては健全な住環境の確保という目的が必ずしも図られないこと、さらに、環境悪化している地域に住んでいる住民のためにも都市の再開発を必要といたしますが、それらを妨げるおそれがあるという点を指摘いたしまして、紛争解決の指標及び将来のよりよい町づくりの指標ともなるべき日照基準を定めまして、これを地域住民の意向を尊重しながら設定していくべきであるという意見を付して都議会に提出いたしております。

以来、都議会におかれましては、日照条例等審査特別委員会を設置いたしまして、二年有余にわたり現在継続審査中というところでございます。このような委員会と都議会の内部におかれましては、一つには、現在審議をいただいております建築基準法の改正案の動向について深い関心を抱い

ているわけでございます。したがしまして、都といたしまして日照基準を骨子とした法律の改正が行われますようにお願いを申し上げます。

はなはだ課題以外のことにわたりましてお話しを申し上げます、まことに御無礼を申し上げます。

○天野委員長 次に、高野参考人をお願いいたします。

○高野参考人 ただいま御紹介いただきました高野でございます。私は建築の設計や都市計画の立場から防災問題を研究している設計技師でございます。

まず最初に、私の建築防災に関する一般的な考え方を申し上げます、その次に、この法案に対する私の意見、考えを述べさせていただきます。

千日アパートや大洋アパートあるいは済生会病院あるいは先ごろ八王子で起こりましたマンションの爆発、こういった火災の例を見てもなく、現在の建物、建築物の安全性の状況というものは必ずしも好ましい状態には置かれていないということでは明らかなことではないかと思ひます。これは都市や社会情勢の急激な変化によつて生じた社会現象であることと見ることもできるわけですが、こうした災害に弱い建物や都市の状況を、一日も早く安全で安心できるものにしていきたいと願っている技術者の一人であります。

都市や建築を安全にしていける方法にはいろいろあると思ひます。その中で最も重要な役割りを果たしているのは、たとえば建築基準法のような一つの法律であります。もう一つは、そうした実際の建物をつくっている建築技術者の問題ではないかと思ひます。したがって、建築基準法のあり方あるいはその技術者のあり方といったものが、建物や都市の安全を決めていくのに非常に重要な意味を持つてくるわけですね。

そこで建築基準法というものが実際にどのような作用を及ぼしているのか。私、設計技師で、建築基準法というのは非常に私にとっては身近な法律でありますので、そういった経験を通して、この辺の実情といったものを述べたいと思ひます。たてまとして建築基準法は最低基準というところになっておりますが、実際には最高基準となつていくのが現状じゃないかと思ひます。日銀ですとか最高裁ですとかあるいはこの国会議事堂のような特別な建物は別にいたしまして、一般の建物といひますのは、ほとんど法規ぎりぎりといったところで設計されていると見てよいのではないかと思ひます。もう一つ、これは設計者のことですが、ビルや安全に関して真剣にその安全対策というものを考えている技術者というのは非常に少ないのではないかと。これも私が実感するところでございます。

なぜこんなことになつていくのかということですが、あります、どうも私も設計の立場で設計をやつていきますと、建物といひますのは、安全性というよりは経済性とか機能性とかそういったものが優先してつくられて、最後に安全性というものがチェックされるようなのですが、そのときに、オーナー側には非常に十分な理解、安全に対する認識というものがあればこれはまた別なのですが、あらかたは安くて機能的なものを求めるように設計者に命じられるわけですね。設計者はオーナーから一応お金をもらつて仕事をやる立場ですので非常に立場としては弱い。これだけ金をかければこれだけ安全になるといったような提案をしてもなかなか認められにくいわけですね。最後に、こういうことは法律で決められていますからこういふこととしかできませんとか、こういふことはできませんといったようなことを法律で決められているというふうな表現をしますと、それでは仕方ないからというところで、結局良心的な設計者にとつてみれば建築基準法といふものは安全を守る最後のとりでになつていくわけですね。ところが、こうしたやりとりを数回繰り返しておりますと、設計者の側でもまじめに安全というものを考える習慣がなくなりまして、どうせいろいろ安全のことを考えても、最後は基準法ぎりぎりのところでやら

なければいけないのだ、そうなるのだったら初めからぎりぎりのところで勝負する以外にないというふうなことで、結局、安全というものを本質的にあるいは総合的に考えないで、ただ基準法さえ守ればよいというふうな、そういう習慣ができてしまっているようであります。ですから、こうした技術者にとつてみれば、最後のとりでというよりは一種の隠れみの的な存在にもなっているのではないかと思います。もし日本の大半の建物がこのような技術者の感覚でつくられているとすれば、将来これは非常に悲しいことで、あるいは恐ろしいことと言えるのかもしれない。そういう技術者の実情であれば、法律をさらに厳しくして規制をかけていく、そういう態度が一応考えられるわけですが、建物の安全というものは、基準を整備したからあるいは法律をきちんと整備したからそれで安全ができるものとは思いません。基準を厳しくしていくとかえて安全でなくなる。非常に逆説的な考えですが安全でなくなる現象があるわけですから、これは、設計者が安全のことを考えなくなくなるわけですから、こうした事例としてひとつ実際に起こった火災の例で御紹介いたしますと、釧路オリエンタルホテル、これは数年前に北海道で起こったホテル火災ですが、この火災は一階のロビー付近から出火いたしました、入るはずのない堅穴の階段に煙が入ってしまった、十数人の死傷者を出した火災です。舞踊家の三浦布美子さんが災難に遭った火災として御存じだと思いますが、この建物は私も調査に参りましたが、東京の一流事務所が設計監理した建物で、建築基準法ですとか消防法ですとか、こういったものには完全に適合して、恐らく問題のなかった建物だと思ふのですが、どうも原因というのはまだ調査中ではつきりしませんが、私もそういう建物の構造とかそういうものを検討しますと、どうも基準法には適合していても全体の安全ということからすると少し配慮が足りなかったのではないかと、これはこの設計事務所の設計態度が悪

かったということではなくて、私もその立場に置かれて設計したとすればあるいは同じようなプランができ上がったのかもしれない。結局現在の設計者の置かれてある環境というものが、どうも安全を考えにくくしているような状況があるのではないかと、結局、基準法があるいは法規を守っている、結果的には総合的には不安全な建物というかあるいははぐくむな建物といったようなものが出てきているような感じを受けます。それから、これは技術者だけではなく、建築物の安全を指導する行政の方にも問題があるかと思ひます。本省の人たちは非常に優秀で研究熱心な人ですが、私も災害が参りまして地方都市に行ったりして、いろいろ指導課の方ですとかあるいはほかの建築関係の方と話すのですが、確かに法規の運用といった面では非常に詳しいのですが、実際に総合的に見てこの建物は安全であるかどうかというふうなことに對しては余り考える習慣がないのではないかと、こういう印象を持つわけですから、建築指導といつても、これは法規の運用というふうなことだけで、全体の安全といふものに関して考えられていないのではないかと、さう思われるわけですから、設計者もやはり建築の行政に係る人も、技術者関係といふのはどちらかという安全を考えにくくしている。総合的に安全を考へる基準を何か失っているのではないかと、さう思われるわけですから、

もう一つ例を挙げますと、数年前、和歌山県の白浜温泉で、椿グラントホテルというホテルで火災がありました。これは海風にあおられて崩壊寸前に至ったほどの火害を受けたビル火災なんです、ビル火災としては最大級なものではなかったかと思ひます。こういう火災は非常に貴重な材料でありまして、學術的にもあるいは建築技術的にもまた行政的にも参考になる実例だったので、実はこの現場に調査に行った技術者といふのは非常に少なかった。現場に來られていろいろ観察したり調査された方といふのは、損害保険協会

の方ですとか、あるいは消防関係、報道関係、こういったところだけで、建築技術者といふのはほとんど来ていない。つまり研究といふことに對して非常に不熱心なわけですから、こういう事実を見ても、現在の技術者が安全に關していかに無關心になつてゐるかといふことがうかがえるわけですから、

ですから、基準法といふものをさらに整備してさういったことのないようにするといふことになりそうですが、これではいつまでもたつてもイタチごつこで、法規の本が電話帳のようにだんだん分厚くなるばかりで、それを實際に運用し活用していくはずの建築技術者といふ者が安全を考へる余地がだんだんなくなつてくるのではないかと、さう思ふわけですから、

ですから、この辺のバランス、法律とそれから技術者のさういった対応、さういったもののバランスで實際の建物の安全性といふものは形成されるのではないかと、現状ではこのバランスを欠いてゐるといふたような印象を受けるわけですから、このようにして法規が万能になつて、法律だけによつて建物が出てくるようになりますと、建物はその活力を失つて非常にインポテンツなものになつてくる。それは安全といふことだけではなく、機能の面でも非常にゆがんだものになつてあらわれてくるのではないかと、さう思ふので、これは建築の將來にとつて非常にさびしいこととて、悲しむべきことではないかと思ひます。これが一般的な考え方ですが、改正案についての意見を若干述べさせていただきます。

このような改正案が審議されておられるということは非常に結構で、百貨店ですとか病院ですとか、非常に災害に弱い建物がこれによつて強化されるということ、これは非常に結構なことだと思ひます。

この内容について私が非常に興味あります点は、代替構造の点であります。これは、古い建物を新しい基準法に沿つてつくりかえるといふことになりまして、いろいろできにくい面もある。

それで代替構造を考へて、これで基準と同等以上のもので計画していこうという趣旨だと思ひますが、これは設計者から見れば非常に創造行為であります。いままで基準、基準でもって抑えられてきたものが、一応基準を外れて初めて建物を素直な形で安全といふ面から計画できる一種のチャンスが与えられるのではないかと思ひます。ですから、ある意味では、いままで建築家あるいは設計者が安全といふものに対して遠ざかつていたものを、ここで引きつくと申しますか、さういふ芽を育てる場ではないかと思ひます。さういふ代替構造といふものは、ある意味では實際的な試みではないかと思ひます。さういふた實際を繰り返してよい實際をたくさんつくり、それを積み上げていくことによつて實際の総合的な安全といふものが考へられる設計技術者、さういふ人たちが育つていくのではないかと思ひます。ですから、物だけではなく人を育てていくことがありますが、幾ら文章で厳しくやつても、人を育てなければ實際の建物は安全になつていかない。さういふ意味で、今度の基準法の改正案の中にはさういふた芽をはぐくむ要素があるのだと私は考へます。

非常に乱雑な話になつてしまいましたが、私も、私の意見を述べさせていただきます。

○天野委員長 次、星野参考人にお願ひいたします。

○星野参考人 星野でございます。皆様方がこの建設委員会で建物の防災問題をお取り上げになつたといふことは、このように真剣に御議論になることは、これは大変有意義な建設委員会になると思ひます。

いま他の参考人から述べられたように、建物の安全性については、過去にできた建物は率直に申せば大変遺憾な点が多かつたと思ひます。やはり災害は、法に過してゐる通してない、あるいはその設計のよしあし、あるいはその維持管理のよ

しあし、こういうものを的確にあばき出すのでありまして、そしてふだんは気がつかない場所に欠陥がありますと、火災で発生した煙は浮力の力を持っておりまして、これはやはり火災の場合大体三分の一以下に空気の比重が軽くなる、つまり三倍に膨張した空気は三分の一の比重ですから、あらゆる堅穴を目がけて煙はいずれ回るわけですから、堅穴が全然なければ、天井面に沿って横に流動いたします。上がっていった煙は行き場がないから横に広がっていく。横に押されて広がっていく普通の速度は、火災初期には通常〇・五メートル以下である。しかし、一たび堅穴に入りますと急に水を得た魚のごとく速度が増すのであります。これは浮力上昇の一つの原理でありますから、たとえば常温より七十度高い煙ですね、大体言え九十九度ぐらいの摂氏温度の煙が四メートルの堅穴に入り込むときにどのぐらいのスピードになるかというのを計算いたしますと、理論的には約秒速四メートルになります。実際には空気の粘性がありますのでいきなり四メートルになるわけではありませんが、二、三メートルから四メートルの流速になります。それが十六メートル、大体四階分の吹き抜けがございますと、そこに煙がもぐり込んだときにはその速度は理論的には九メートルになります。実際には七、八メートルぐらいに少しダウンするわけですが、そんなに早いものでございますから、三十メートルある建物でも、そのようなことで参りますと、やはり本当に速度を増したときには二秒か三秒で上がってしまうのです。あつという間に熱気流は上がるといふことになります。もともと、上がりがらだんだん温度が冷えますから、その熱気流の速度はだんだんダウンしてくるので、実際はいまの理論計算のほとんど半分ぐらいと見ていただければよいと思います。上に穴をあけられまして、これは煙突作用になりますので、上へ入っていった煙がどんどん抜けますと、これはいい穴ができたところへ目がけてみんな殺到するのであります。で、ちようどアリが甘きにつくがごとく、煙が流

動するとそこが少し空気が薄くなりますから、そこへ次から次へ煙を呼び込む作用があるのであります。これを煙突効果と言っております。煙突は横長に引けば非常に燃えが悪くて、上に引けば非常に燃えがいい、こういう原理でございますので、火事を育てる要素は堅穴であるということを明言できると思います。

いままでは広い部屋が危ないと言われていたのはなぜかといいますと、それは天井面が可燃材でありますと、一たん火がつけば、そこによんでいた可燃ガスが一気に燃え出すから、いわゆるフラッシュオーバーが非常に早く来るのであります。下で立ち上がった炎を受けて天井面が燃え出す時間というのは、可燃材料ですと約三分、準不燃材ぐらいになりますとそれが六、七分というふうになりますので、その三分の違ひは大したことではないとおっしゃいますけれども、三分という人間は二百メートル先に行けるわけですから、もう階段に入っちゃっているわけです。そういうふうな意味で、この三分というのは非常に大事な差でございますので、内装の不燃化をさせていただいたわけでありまして、すでにこのことは諸外国ではいち早く知っておりまして、大規模建築、高層建築になれている諸外国では、内装の不燃化なくして高層建築はできないということをまず考えたわけですから、アメリカやカナダやヨーロッパの先進国——いまはもう先進国とは言えないでしょう。日本は皆さんの御努力でもうりっぱに世界一流の国になったのでありますので、そこででき上がります新しい高層ビル等はすべて内装が不燃化してありますから、三分たつてフラッシュオーバーするなんということはありません。ですから、十分逃げる時間があるわけで、その点では大変変わっておりますが、残念ながら古い地下街等にはいまだに内装が不燃になっていない部分がありまして、やはりそれらをまず直していかねければ火事が育つてしまうやうなことが第一に言えると思います。

それから堅穴がふさがっていない。これが諸外国と大変違うことでありまして、もう高層建築になれております諸外国では、堅穴のために数々の被害が起ります。あわてて中の階段はだめだから外に鉄ばしごとをつけようというもので、サンフランシスコあたりに行かれましたと目につくのは、ビルの外側に大変醜い外ばしがついております。シカゴあたりも大変ついております。ところが、何とその外ばしごとが風紀上の問題及び犯罪上のいろいろの問題を引き起こしてしまつたのであります。これはノーチェックで任意の階に容易に近づける、これが避難の原理ですから、どこからでもおられるようになっていたのだから、逆にどこからでも入れるということ、大変評判が悪くなりまして、それでアメリカで新しく出てきたのがいわゆる閉鎖階段、つまり階段そのものは包んでしまふのだ、しかしその前にバルコニーがついてある、あるいはその前に特別避難階段の前室という、給気と排煙を備えた——給気は実はアメリカではなかったのですけれども、給気がなければ排煙できないというところはむしろわれわれが証明いたしました。十数年前に大阪の電電公社で実験によつてそれを確かめまして、日本の特別避難階段は自然にバランスして空気が入つてくる。引き抜けば、そのおかげで来なければ火災室からどんな煙を呼び込みますので、だから別な安全なルートから、火災に汚染されないルートから新鮮空気を引き揚げますと圧力が下がりますから煙が入ってくる。だからそれがバランスするように新鮮空気を入れる装置をいまつくっているわけであつて、そういうのを備えた階段ならば、人間が逃げている煙が入らない、こういうことになるのであります。

たとえばいま百貨店で千五百平米の売り場があるといふと、法律で決められた防火区画は一応千五百平米ですから、千五百平米の空間があるといふことです。この間の中元のときに東京消防庁で調べていただきました実測データが最も最近で信頼できるものと思いますが、やはり百貨店の売り場はわりあい混雑した時間をとらなければいけないので、すいたときにとつたつてこれは安全性にならないので、混雑したときに売り場と通路を両方平均しまして——通路のところはもつと密度が高いですけれども、全部平均すると、そこには大体〇・七五という数字が出てきたのであります。これは私どもがいろいろ検討して決めた数字と全く合っているものであります。特売場等は密度が平均二平米に一人、それから一般を平均しますと〇・七五が比較的込んだ売り場の実態であります。もちろん中元売り出しあるいは特売の物すごいのをやつたときは平米当たり二人とかいう数字も出ますけれども、余りそこまで考えてやりますと、これは過剰要求になるかと思ひまして、私どもとしては通常考えられる、わりあい込んだ時期における百貨店売り場の安全性は平米当たり〇・七五ではないかというふうな考へに考へる次第でございます。そうして階段とかそれからわりあいにすいている外側の廊下に面するやうなところとか、それから店舗の中の事務所の部分とか、そういうのがございまして、そういうのを除きまして、実効面積を千二百平米として〇・七五を掛けますと約九百人の人がおられるわけですね。その方が何分間逃げられるようにすれば安全かということとは、一方煙が火災初期にどのくらい立ち上がるかということが基礎になるのでございまして、こういう実験は新宿の鉄道病院でやつた実験とか、あるいは王子のキャンブの跡でやつた実験とか、それからさらに組織的にやつたのは、実際の衣料を並べまして、ハンガーでつりまして、その周りに段ボールの中に衣料を入れたやうなものを収納した形で、実際の試験を東京消防庁で三回やつております。これは金杉橋の三菱銀行の実験とかあるいは千代田生命ビルの実験とか、それから富国生命ビルでごく最近にやつておりました、それらの比較的燃えた実験——ある実験では衣類が湿つていたせいもあるのか、空気の湿度が非常に高いときは燃えが悪いのでございまして、これは燃料の状況によつて大変違うのでございまして、けれども、くしくも金杉実験と富国生命実

験はほぼ数字が合っておりまして、大体三分間で四百立方メートルぐらいの煙が出ております。それで、そういうことからわれわれはいろいろ実験を立てておるのですけれども、そういうことでやりますと、まず九百人の人が逃げるのは、いまの建築基準法をそのまま守ってやれば七十五秒で逃げられる計算になっております。しかし、物事は必ずしも計算どおりにいかないのが本当でありまして、うろろしたり、あるいはちよつと商品や片づけてから行こうとか、いろいろございまして、まずその倍と見て、一分半は避難が継続すると見てよろしいかと思いますが、一分半の間に煙がどれだけ出てどれだけ階段に入り込むかという計算をいたしますと、さっきの上昇気流の理論でいきますと、火災原点に比較的近い階段がシャッターがあけつ放しであつたとすると、たとえばいま千五百のところに幅九メートルの階段が法的には要請されております。しかし、デパートの実態は昔建つたのはその五五割ぐらいしか満たしておりません。半分としまして、九メートルの幅の階段があいていて、といたしまして、そこから漏れ込む流量を計算してみますと、一分半の間に約一万立米という熱気流が上がる計算になってしまふのです。一万立米というのは、千五百の空間を天井から床まで汚染していく、上がったものは上から汚染していくと考えると、二階層分が完全にだめになる。一階層にもし九百人いますとその倍、すなわち千八百人が煙に浸されるという計算になってしまふのです。ですから、やはりあけ放しがいかにこわいかということでありまして、どうしてもその前に煙どめが要するという事になります。で、煙どめが安くてきかぬかどうかという事で、初期の煙の温度はそんなに高くないのですから、これは網入りガラス、繊維入りガラスで十分であるということです。ガラスはび割れるのは百三十度から百五十度で急上昇したときはび割れますけれども、繊維入りガラス、網入りガラスであればび割れしても破れませんので、それで十分煙ストップの役割りを

をいたします。ですから階段の前にそういうふうなガラススクリーンをやつていただければ、これは視野としては見えます。そういう煙がとまる、こういうことになりまして、そういう防備をしないと、あけつ放し階段がいきなり売り場に直面するのは日常性は大変便利だけれども、先ほど高野参考人が言つたように、建築は日常性に主体を置いて設計するのは当然であるけれども、またそうなつておりますが、やはり不完全燃焼して初期の煙にはかなり毒ガスである一酸化炭素も入つておりますし、フラッシュオーバーをどこで起こせば一〇%という一酸化炭素が出てくるのであります。一〇%というのは、人間が十分間安全に行動できるのはわずかに〇・一%ですから百倍の殺人力を持ったものです。そういうものが出てくるので、火災の初期にはそんな高濃度になりませんけれども、仮に一%としても、それが十倍に薄まってもなおかつ危険だということになるわけでありまして、そういう猛毒を含んだ火災生成物を初期に上層階に運びますと、たとえば一分半たつてからある程度の天井温度が上がりまして、いまスプリンクラーは七十度でセツトされておりますが、実際に試験してみますと、やはり水が入つておりますので冷えております。ですから空気温度が七十度になつたら途端にはねるものではなくして、大体百三十度から百五十度にならなければねません。というところは、やはり一分半とか二分たなければ大きな部屋ではねない。小さな部屋で実験して真下で燃せばそれは確かに一分ではねない。しかし、百貨店の現場では必ずしもそうはいかないのであります。熱気流は分散いたしますから、やはり一分半とかそのくらいはねないだろう。アラームが鳴るのはどのくらいかというのいろいろな実験しておりますが、やはり一分から一分半かかります。天井に取りつけた煙感知器が実際の警報を鳴らすのはそのくらいおくれる場合が多いのであります。そういうことで、これは建物の形態や広さやいろいろなものに関係いたしますし、初期の燃焼量によつても違いますけれども、

総じて百貨店等の売り場ではそのくらいのデータでございまして、煙感知器があるからすぐに逃げられるんだというものでもなし、煙感知器で防災センターでキャッチしまして、そして火事かどうかを確認してから逃がすという三分以上かかつてしまふのであります。その間には十分危ないことが起こつてしまふのでありますから、やはり常時から煙が入らない構造の階段にしなければいけない、こういうことを申し上げてゐるのであります。やはり、確かにスプリンクラーは有効であります。九〇%以上の効率を持つてゐることは先般のシャーマンの証言にもあつたように、かなりそういうものであります。ただし、ある部分にスプリンクラーをつけて他の部分につけてなかつたらどうなるかということ。いままでは一階はすぐ避難できるからスプリンクラーは要らないと言つていた。ところが皮肉にもそのスプリンクラーをつけてない低層階で火事を起こしまして、いままでの義務づけは、十一階以上の階のようにしごつたのですが、それは根本的に間違つてゐる。車が近づけない高層階にはつけようという考えだつたのですが、それは根本的に間違つてゐる。つまり下で火事を出して育つてしまつた煙はもう上でスプリンクラーがはねたつて何の役にも立たない。これは千日デパートでも一部スプリンクラーがついておりましたし、それからまたこの間の高層の場合は、これはちよつと異例ですけれども、全館に煙感知器もシャッターもみんなついていたのですけれども、故意にスプリンクラーのバルブを止めしめておりましたから、これでは絶対に消えないし、そのバルブ解除の手段がない、つまり煙の出る機械室のところに元バルブがあつたので、そこまで進入することができないということでありまして、バルブどめが絶対やれないようにするということとはまた今度は困るので、やはり入れない機械室の中で、各階の安全なところから進入できるところにバルブを設けて、下でバルブどめすることは、よくよくのことではなければやつてはいけません。このことだと思ふのです。まあ故意に放火する場合には、いまの知能犯なら当然それを

をやるといふことになるので、やはり絶対にあるものだけで完壁に守るといふことはできない。災害はどこかに歯車が狂つたときに起こるのであります。すべてが予定どおりいってれば災害は起こりません。ですからそういう意味で、ただ一段の守りでは火災害をゼロ%にすることはできないということとは明言できるのであります。スプリンクラーは最も有効で、今回消防法の趣意を皆様方のお力でお認めいただいたので、百貨店は一階まで、地下は全部やるといふことになつた点は大変いいことです。ですからこれはもう手を挙げて賛成いたしますが、なおちよつと足りないのがいまの堅穴封鎖。特に階段におけるあるいはエスカレーターにおける大きな堅穴をあけつ放しでは、何をやつてもだめだと言つてもいいぐらいに大事な問題であります。スプリンクラーと堅穴封鎖は車の両輪のごときのものであつて、相助けつて初めて有効である。堅穴があいていたらスプリンクラーが有効に作動しない。熱気流が真つ先に階段に入つたらどうしますか。階段にはスプリンクラーはつけてないのです。ですからそういうことになるのであります。それなら階段にスプリンクラーをつけなければいいじゃないか、これは間違ひで、上からばんばんはねちまつたらいまのスプリンクラーは三十個しか働く能力を持っていない配管になつてゐますから、これでは消せないということになるのであります。つまり他の階で十分育つた煙はスプリンクラーをもつてはとうとうしようもない。それから機械室はスプリンクラーが免除されてゐるし、あるいは電気室はスプリンクラーをつけなければかつて二次災害が起こる。つまりショートして停電が起こるといふことも困るので、そういうところにはつけられない場所があるから、やはりそのカバリーのためにはそういう区画と一般区画を区別することは当然であります。やはりいまの堅穴封鎖は、特に人間の避難する道から猛然と煙が上がつてくることを放置することはできない、これはわれわれの見解でございまして、何とかして

それやっていたらいい。ほかの細かいことは多少どうでもいいと言っちゃ悪いのですけれども、さっき高野さんの言われたように代替措置でいろいろやれば結構だけれども、階段には煙を入れないでください。これだけはお願いでございませう。どうぞそういう意味で、くどくどは申しませんから、これから死んだ人には法律に不備があったからみんな国家で補償するのだと言わなければならぬ。やはりそういうこともできませんので、何とかしてそれをやっていたらいい。アメリカでは階段を封鎖した後に事故が起つて初めて、この期に至ってやはりスプリンクラーをつけようかと言っているのです。それを見て、スプリンクラーがあればいいのだというのは間違いで、日本は階段をあけて放しにしているのですから、だから、これはアメリカの言うことが正しい。それはアメリカでは正しいですよ。スプリンクラーをつければ万全だ。しかし、日本ではそれはいいかないのだということを申し上げたいのです。外国は、まず最初に堅穴封鎖をしてそれからスプリンクラーをつけるという順序であったわけですが、それはスプリンクラーの方が階段封鎖より高いからです。それで遠慮していたのです。だから食堂のような人口密度の高いところだけスプリンクラーをつけていた、あるいはガレージにはスプリンクラーをつけていたというところで、一般の事務所にはつけていなかった。それを改めてつけようというのは、ワールドトレードセンターの事故によってそれを悟ったからであります。ですから、日本の方が高層ビルでは先行しているのではありません、現在では下までつけようということになりましたので、これは大変進んだやり方でありましたので、それと階段の封鎖はぜひ並行してやっていたらいい、これが私どものお願いでございます。

○天野委員長 これより質疑に入ります。なお、質疑の際には、参考人を御指名の上お願いいたします。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。村田敬次郎君。

○村田委員 ただいま三人の参考人から貴重な意見を承りました。ごく限られた時間でございますから、三点ほど質問をさせていただきたいと思ひます。ひとつぜひ簡潔に要点をお答えいただきたいと思ひます。

まず一番最初に星野先生にお伺いをいたしたいと思ひます。先生は諸外国の建築防災についても大変豊富な御知識等をお持ちであると伺っておりますが、建築物の防火避難施設等に対して、わが国と欧米諸国と基本的な相違がありますか。もしあるとすればどのようなところでしょうか。たゞいまのお話の中にも、たとえば内装の不燃化であるとか閉鎖階段の問題であるとかいろいろ御指摘があったわけですが、包括的に、日本の制度と諸外国の建築防災の制度の基本的な差があれば伺いたいと思ひます。

○星野参考人 それではお答え申し上げます。諸外国もいろいろございしますが、アメリカ、カナダは大体同じでございます。徹底した内装の不燃化を先行し、要所にはスプリンクラーをつけるといふことを勵行しております。たとえば、食堂ならば一階にあつてもスプリンクラーをつける。ガレージにはもちろんどこにもスプリンクラーをつける。それから、こういうふうな豪華な部屋で一部に可燃材を使つておたとするとその前に並べるといふふうにつけておりました、そこは大事だといふところにつけておりました、そのかわり高層ビル、百十階のワールドトレードセンターあるいは例のシャーマン氏が指導したと言われまふ百三十五階の百貨店のシアーズタワー、これは実際は百貨店じゃありませんで事務所でございますが、そういうところでも一般的にはつけて

ていなかったのです。それでワールドトレードセンターの火事で、十一階で火事が出まして十六階まで燃したものですから、あつてはやはり高層ビルにはスプリンクラーが要るのじゃないかといふことで、現在アメリカを沸かしている最中でございます。そこでこの間のシアーズのタワーを防災指導したシャーマン氏の発言になった、こういうふうになります。

ですから、スプリンクラーをつけなければいいのだというのは、アメリカのビルは先ほど言つたように階段のドアは全部パニックドア、これはファイアー・アンダーライターの承認した型式のドア以外はつけさせないというほど厳しいものでございまして、日本のようなよく締まらないシャッターを頼りにしているところなどはございませう。そう言つて申しわけないので、今度はちゃんと締まるようにしていただくわけですが、そういうことでございまして、避難のときだけあいていゝドアが望ましいのでございします。しかし日本ではそうもいかないもので、やむを得ずシャッターを容認した場合でもやはりわきに開き戸は必要であり、かつたれ壁は必要である。すなわちゼロ距離で守っているわけですね。上まであいていゝといふことは、その近所で煙つたらすぐ入るといふことで、それから、それだけは防ぐようにしておいて、フエアウェーとかそういう広々としたところはシャッターもやむを得ない、それを防煙型シャッターにしていただく、こういうことでございまして、その辺の基本姿勢が大変違います。

それから、アメリカのデパートと日本のデパートは根本的に違ひまして、向こうの人は人がばらばらでこれよく営業が成り立つたといふような百貨店ですが、日本は皆さまの御努力で大変商業的に発展しまして、歩くのにも苦勞するほどの大変過密な百貨店が多いわけでございますので、これは危険度が全然違います。もつともアメリカの古い百貨店は、はつきり言つて必ずしもエスカレーター等が封鎖されてないのがございします。それからヨーロッパにもございします。ですから、ヨ

ロッパの例のイノバシオンという百貨店では、食堂にたくさん集まつて入り口が一つしかなくて、それでいまのような問題で堅穴があつたものですから、三百人を一べんに殺しておりました。それで大問題になっておりますので、向こうでもあつて順次改善していこう、こういうふうなことでございしますが、日本はいまや皆さまの御努力で防災的には世界一のレベルにトップはいつたのです。しかし下の方はそうなっていないのでございします。それは本当に残念でございますから、下をちよつと持ち上げていただきたいというのが私の方のお願いでございますが、その程度でよろしくございませうか。

○村田委員 ただいまのお話の中でも盛んにスプリンクラー問題が出ていたのです。せんだつて私どもは建設委員会でスプリンクラーの見学をいたしましたわけですが、スプリンクラー設備はきわめて有効であつて、スプリンクラー設備の適及適用によつて建築防災は万全であるといふような意見すらも聞いておるわけでございます。また星野先生の御意見でもスプリンクラーは大変有効であるといふお話を聞いたわけでございますが、スプリンクラー設備を整備し、かつ防火避難設備をも整備しなければならぬといふ考え方について、これは星野先生の御意見は先ほど承りましたので、田辺参考人と高野参考人の御意見を承りたいと思ひます。

○田辺参考人 スプリンクラーを設置してなおかつ防火設備あるいは排煙設備、堅穴区画、こういうものが必要な理由といふことでございしますが、建築基準法におきましては、主として防火、避難関係を対象に受け持っておりますし、消防関係につきましても、消火あるいは人命救助、こういうような基本的な体系があると思つてございします。ただいま星野先生からも御説明ございしましたように、やはり初期の煙の防除ということにつきましてはこれは堅穴区画、こういうことをしておきまさんと急速に煙が他の階等にも充満していき、そういうことではいろいろな大事故が発生して

いるわけでございますので、私としましては、これはやはり両輪相まって完全なものになるものではないかと考えております。

○高野参考人 先ほどお話にありましたように、先日アメリカのシアーズタワの防災計画をされたシャーマン博士というのが来られまして、私は羽田に迎えに行きまして何回か懇談したのですけれども、そのときにスプリングラーの話をいろいろ議論したわけです。彼はスプリングラー主義者で、スプリングラーさえあれば大抵のビル防災はできると自負している一人でございまして、日本の建築の場合とアメリカの場合とは大分実情が違うのではないかと。日本の場合はスプリングラーだけでは防災を達成できない建物があるのではないかと。彼はいろいろ日本の建物を見て、後でそういった感想を述べたわけです。九九%というような表現がありますが、彼が九九%と言いましたのはニュージーランドの統計でありまして、日本の建築事情とどう違うかはわかりませんが、どの程度参考にしていいのか判断つきかねると思います。

それからデパートは、私も防災的に検討しておりますが、非常に人が大ぜい入っている、可燃物がたくさんあったり、空間的にもかなり過密の状態でございます。スプリングラーだけで万全を期するという考え方は非常に危険なんじゃないか、やはり空間にゆとりを持った避難施設というものが併用されて初めて安全になっていくのではないかと考えております。

○村田委員 スプリングラーの問題につきまして、先生方いずれもこれはスプリングラーだけで万全ではないので、防火避難設備等も整備をして、そして万全の備えをすべきであるというお考えのようですね。これは星野先生もそういう結論でございませう。

○星野参考人 はい、そうでございます。

○村田委員 それでは今度はもう少し具体的な問題に入っておりますが、昨年当委員会で大阪地下街の調査をしたわけです。そのときに、シャッ

ターの作動状況についてもあわせて調査をしたわけですね。そういったしましたら、そのときの感じでは、煙の感知機と連動して自動的に閉鎖をする防火シャッターというものがございませう。あの防火シャッターはかえって避難の障害になるのではないかと御心配もあり、先生方の間でもそういう意見があったと記憶をしておるのでございませうが、専門家である三人の先生の御意見をこれは答えただけで結構でございませうから簡単に聞かせてください。

○田辺参考人 普通の防火性能を有しますシャッター等については、一般的にはぐり戸等がつけられることになろうかと思っておりますので、もしそういうような状況でございませうと、それは危険であろうと私は考えております。

○高野参考人 過去の例でも、シャッターが閉まらなかつたりしていろいろ問題になった例がありますけれども、それは一つはそういったシャッターの位置ですとか設計上の配慮、そういったものが足りなかつたことも一つの原因になっていっているのではないかと。設計者がそのシャッターをうまい位置にうまく工夫して設置すればかなり安全な物ができるのではないかと。私に述べましたように、設計者がそのシャッターをうまい位置にうまく工夫して設置すればかなり安全な物ができるのではないかと。私に述べましたように、設計者がそのシャッターをうまい位置にうまく工夫して設置すればかなり安全な物ができるのではないかと。

○星野参考人 シャッターは非常に広い階段につけられるものでございませう。これは白木屋の火事でございまして階段幅を広くしたからシャッターが出てきたのですが、実はそれは多少の問題を含んでおります。つまり、広過ぎるからシャッターにすると、シャッターにするから閉まらないことが起こるといふことでございまして、日常ふだん訓練して、いつでも毎日毎日閉めるぐらいにしないといふと、さびついたりいろいろな事故が起こります。

煙感知器で早く閉め過ぎるといけないというのは確かにそのとおりでありまして、ある火災階で全部の階段のシャッターを一連におろしたらこれは大変なことになります。たとえば十メートルの階段幅といふことは、十二人の人を避難さすべき備えてございませうが、それをおろしてただ一つしかくぐり戸がなかつたら一人しか逃げられない。避難時間が十二倍になるということですから、これは危険なわまりないことですね。ですから、シャッターが閉まっても通れるような道を避難上必要な幅の最小限は残しておかなければいけない、ただし大ぜいがばつと通るときは開いていなければいけない、しかし大部分の山が過ぎたら今度はぐり戸で処理する、というのがいまの構えです。ですから、余り早くシャッターを下までおろし過ぎますとおっしゃるようなことが起こりますので、私もどしどしは、どちらかと言えば開き戸をもっとはつきりと義務づけをして、広さも九メートルなら四メートル五十とか、せいぜい譲っても半分です。十二人逃がすなら六人ぐらいいは開き戸で逃げられるようにしてほしいのですが、そういうような点かもしできないとしても、せめて四分の一は通すぐらいいの幅を持った開き戸がなければ私は危険だと思ふのです。

もう一つは、おろすスピードをうまくコントロールできればですが、余り精妙な物はえてして間違えるものですから、最後まで閉まらなかつたらアバハチ取らずで、もうちょっと垂れ壁と併用とかほかの方法を考えていたしまして、適時に必要なものだけおろすといふふうにしていただかないとだめだと思ふのです。

高野参考人が言つたのは、たとえばある階の中でここのゾーンからこちへ逃げ出すときにはシャッターを途中までおろしておいて、その下をかいぐぐって向こうへ行つて、階段のところは本当はドアにしてほしいというのが真意でございませうが、一気にそこまで意識が向うしないならやむを得ませんから、シャッター、ドア併用にしていただきたい、こういうふうな思ひです。

○村田委員 ただいまの三参考人の御意見で、シャッターの作動状況それからスプリングラーの設備等についての御意見を承りました。先ほど星野先生が御指摘になったのですが、いざ火災災害というときにスプリングラーのバルブどめがしてあったために動かなかったというふうなケースもございまして、要はスプリングラー、シャッターその他のいろいろ平素の防災についての知識また観念の普及というものが非常に重要であつて、関係者は常時そのために備えておかねばならないといふことを痛感するわけであります。

それから、先ほど高野参考人の御意見の中でありまして、大変私同感でしたのでございませうが、人の養成といふことを御指摘になりました。確かに人の養成、すべて防災は人でありませうから、人の養成といふことが重要であるのは言うまでもないことではあります。この建築基準法の一部を改正する法律案について、特に人の養成といふのはどういふ点が必要であるかと、そういうようなことでお感じになつておられる点がございませう。意見を述べていただきたいと思います。

○高野参考人 たとえば代替構造のところでございますが、これは基準法どおりにつくれば何も工夫することはない、ただ基準に沿つてやればよいわけですから、非常に設計としては簡単な操作だと思ひます。ところが基準法と同等以上のものを創作しろといふようなことになりませうと、そこで実際に火災が起つた場合ですとかあるいは人が避難する場合ですとかあるいは消防隊がその建物に取りつく場合とか、いろいろな場合を想定して、いろいろなことを考えながら新しい対処の方法を決めていかなければならぬ。これは非常にむずかしい作業かもしれないけれども、ある意味では非常に創造的な作業だと思ひます。法案で決められた場合にこういった作業を一体だれがどのようにしてやるのか、あるいはそういった構造が安全であるといふことをどなたがオーソライズするか、これは今後の課題だと思ひますけれども、いまの建築の技術者の実力からしますと十分能力はあるのではないかと。思ひます。

人を養成するといふことでありますが、そういう一つの事例を丹念にやりまして、いろいろ議論を重ねていくうちにそういう人が育っていくのではないかと、こう考えております。

○村田委員 それでは最後にもう一問だけ三参考

人から御意見を聞きたいと思ひます。

今回の建築基準法改正案では、特に人命の安全を確保するというところに重点が置かれておるわけであり、各種の災害調査に当たられた場合に、先生方の御経験からすれば、建築基準法の防災関係の規定のうちで適及適用すべき最も重要な規定は何であるとお考えですか。この法律を適及すべき規定がございまして、非常に多額の経費がかかる、したがって現在まで営業をしておる営業体に対して相当な被害を与へはしないかということが一つの懸念でもあるわけであり、したがってそういうことについて私どもは万全の措置を同時に講じなければならぬという考え方を持っており、私はその点は昨年の当委員会におきまして大臣に直接質問をして意見を聞いたわけであり、適及適用すべき最も重要な規定は何であるとお考えですか。それについての御意見を三参考人からそれぞれ最後に承りたいと思ひます。

○田辺参考人 先ほどからお話がございましたように、最も重要なことは、やはり手抜きによる災害を防止することかと存じます。したがって、堅穴区画、いわゆるエレベーターなり階段なり、そういうものの防災関係の性能を強化する。

それから二番目といたしましては、いわゆる地下街等の内装制限あるいは防火区画というような関係がございまして。

それからさらには、いざという場合の避難の場合には停電等の事故が起りがちでございまして、その場合にやはり一定の明るさといひますか、そういうもののための非常用の電源の確保が必要だと存じます。

その次には、これは人命救助になるわけでございますけれども、外壁に一定の非常用の進入口と申しますか、そういうものは少なくとも必要ではないか、こういうふうにお考えしております。

○高野参考人 私は、規定よりは、いろいろな防災改修に伴う費用の負担に対する補助ですとか

バックアップが重要になるのではないかと存じます。私も実はある小さな百貨店のコンサルタントみたいなことをやっております、その立場になつて考えますと、防災改修をやるということは多大な費用を要するわけで、それによって営業が一時中断したりすることによる損失ですとかあるいは防災改修費そのものによって経営が困難にならないように、税制面でもあるいは融資面でも手厚い保護を加えていただけるようにお願いしたいと思ひます。

それから病院についてでございますが、やはり病院も必ずしも十分な予算を持っておりますわけではございません。私は昨年自治体病院についてアンケートをとったことがあるわけですが、そのときでも、非常に防災のことに熱心な病院がありまして、改修したいんだけれども予算がないんだというわけで、何か危なさというものを感ぜながらそのまま放置せざるを得ないというような状況があるわけですね。ですから、防災改修をやる施設に対しては補助を厚くやつていただきたいと思います。

○星野参考人 お答え申し上げます。一番重要なのは何かという御質問ですから、それについてお答えします。ただし、これは百貨店の場合と病院の場合と地下街とは違ひますので、それはよろしくございまして。

百貨店の場合には、やはり不特定多数で可燃物が多いので、逃げるのに安全な階段の防煙、それからスプリンクラーがついても、エスカレーター等の堅穴があるところから膨大な煙が上りますから堅穴封鎖ということとございまして、階段を含んだ堅穴封鎖を第一にやつていただきた、こういうふうにお存じます。もちろん代替措置としては、外側にバルコニーを設けたり外階段を設けるといふ方法がございまして、これはちよつとフレキシブルに扱つていただいて結構です。それから今度は地下街でございますが、地下街は一層だけだからというので、階段は今まで全部吹き抜けておられます。つまり階段を使つて煙

を抜こうという考えだったのでありますが、それはちよつと間違ひでございまして、やはり階段が煙道になると困るので階段は吹き抜けてもいいけれども、別途排煙がその階段の手前でできなければだめだ。

それからもう一つこれと絡むことですが、地下道に煙を出さないためには、店舗と地下道の間は防煙的に区画しなければならぬ、そこには避難路も最小限必要である、こういうことかと思ひます。

それからこれはスプリンクラーがついていいることはもちろん必要でございます。

それから次は、先ほどの病院とかホテルでございますが、ホテルでもいろいろありまして、宴会場などで現在ちよつと調べてみますと、大ぜい集まるのに、階段の幅の狭いのがたつた一つしかつていない使用にくい設計がございまして、こういうのは非常に危険でありまして、六分から七分かかるという計算が出ております。ですから、それではちよつと助からぬのじゃないかということでございまして、それらは必要な別の回廊道を考へていただくことが望ましいというふうにお考えをいたします。

○村田委員 終わります。

○服部委員 関連で、大変貴重な御意見を拝聴し、またわが党の村田君からも大変適切な質問があり、お答えをしようとしたのでありますが、もちろんこの種の災害という問題は最悪の事態をおもんばかつていろいろな措置を講ずることが理想であるというところは、私も十二分に理解できるわけでありまして、しかしながら、先ほど最後に質問があつたとおりに、適及適用となりまして大変な経費の負担で事業体が困るといふ問題もありまして、なかなか理想どおりの解決を見出すことにわれわれも大変苦勞をいたしておるのであります。ただ完全無欠というものはこの世の中には存在しない。われわれの立場からいたしますと、端的に申し上げると、燃えるより燃えない方がいい。

しかし最悪の場合は、ビルが燃えようがアパートの仮に商品が燃えようが、そんなことは関係ない。要はそのに人命を完全に守る措置をわれわれはまず第一に考えねばならない。なおビルも物も燃えないことが、国の財産ですから理想でありまして、最悪の場合、われわれは何物よりかそこに人間を災害から守らなければならぬというところを真剣に考えてきたわけでありまして。

そこで、村田君は非常に當を得た、まことに立て板に水を流すごとくに質問するし、答えていただく方も非常に都合よくいったので、われわれもなるほどと感心しておるわけでありまして。しかし、こういう災害は、まず最小限と申しませうか、早くこれを消すことが大事である。いまのお話を聞いてみますと、大災害を想定されて、いわゆる煙の被害というものをとらえて、わつとこうなることをまず想定に置かれたお答えのように、また御意見のように私は聞いたわけでありまして、先ほどお話しになったとおり、先般も消防庁の御配慮でスプリンクラーのヘッドの実験を見る機会を与えられました。特に星野先生は、バルブとかあいう操作のミスのない限りはいわゆるスプリンクラーの効果は九九％認め、しかしこれだけでは完全とは言えないという御意見があつたわけでありまして、私はこの実験を拝見いたしましたので仰せのとおりだと思ひます。しかしながら、実験と仰うのは見方によつて非常に大きな誤解が生ずると思つております。あの場合は十四、五平米の場所にスプリンクラーを四つつけて、中に感知器をつけて実験されました。そのやり方はデパートに例をとつて、最も条件の悪いところ、寝具の売り場、いわゆる化学製品が積み上げられて、今度はいまつて火をつける。じわつと、うわつと煙が出ます。これは常識です。それで四十九秒でスプリンクラーが作動しました。見ておる間に消えました。これはそこで見ておるわれわれが、これは大変だ、こんなものは火事よりか煙害の方が大変だ、こ

いう意見が出たわけでありまして。私はその担当官に、これはたとえ過去の、デパートなどをおつしやったから、デパートの火災の事例によるいわゆる試験かと言ったら、そうじゃないと言ふ。これはヘッドの稼働が確實であるかどうかというテストであつて、われわれの見たのは、専門家じゃございせんから、ヘッドよりかむしろ煙害に恐れおのいたわけですが、実際そういう場合にはそういうことがあり得るかどうかを考えたら確かに疑問です。きょうのテストはいわゆるヘッドの稼働、作動がどの程度の効果あるものかというテストでありまして、こう言うわけですね。煙害の恐しさということは、特にごく最近の大洋デパート、それからわれわれの近くであつた関西のいわゆる千日デパート、これは私はいろいろとそういった資料もお話も聞きましたが、大洋デパートのごときは、肝心の避難する道路に最も燃えやすい化学繊維が人間が通れない状態に積み上げてあつたわけですね。また千日前のデパートもそれに等しいような状態であつたと聞いています。これは非常にむずかしい問題で、それでは所轄消防署はどういった消防監督をやつて、どういった指導をやつたか、どういった検査をやつたかという問題も起きてくるわけです。しかし私は、そういう問題も起きてくるわけですが、防炎対策を講ずることとは、法の改正をやることは、最も理想であると思ふのであります。先ほど申し上げましたように、なかなかやはりさかのぼつてやれとなつてくる。また大変な問題であります。

そこで私はこれに関連して、ひとつどなたでも結構です、できれば星野先生に私は非常に関心があつたのでお答え願ひたいわけですが、こういう災害は初期に手当てをすることがまず必要であるのか、また大切であるのか、それから大変効果上がるのかどうかということ。これについては、建築基準法という法律のいわゆる改正による立場の御意見であり、またそれについてわれわれも質問するべき筋合いであります。しかし消防法という点を別個に切り離すことも困難で

はなからうか、そういうことはできないんじゃないか。先ほど申し上げたとおり、スプリングのヘッドのテストだ、こう言つて。しかしその火災を起す状態が、ちよつと知識がある者ならこういう火災はちよつとあり得ないんじゃないか、皆無と言つていいんじゃないか。ちよつとヘッドの試験のためのいわゆる行動を起すやり方がこれは疑問があると思ふのです。建築基準法という問題をいま審議をいたしてありますから、もちろんそれを中心にする立場であるかもしれないが、しかしわれわれ政治家は、また国民代表は、いろんな意見を聞いて最良の確でしかも双方が納得のいく答えを出し、それに基づいて法律をつくるのが理想ではなからうか。

じゃこちらで一挙に何千億という金を強いられたら、これではとても経営も困難であり、大変なことから経済状態からいっても耐えられない。これは大変なわれわれに対する反対、陳情もあるわけですね。しかしわれわれはこういう問題は一応意見として聞くが、法律改正において、劈頭に申し上げたとおり人命尊重、何としても一人でもそういう被害を出してはならないということを考えたときには、少々金がかかっても、いま高野参考人の御意見があつたとおり、国ができるだけの手当てをし、またできれば補助制度を起すなりいろいろと考へねばならないというわけでありまして、ただ、先ほど申し上げたとおり、初期に、最も早い時期に消せる体制というものがあれば、やはりここで考へねばならない問題ではなからうかと思ふのであります。この建築基準法と消防法に定められた問題と切り離して考へる場合はちよつとばくはいろいろ問題が残るのじゃないか。建築そのものを考へるのとやはりそれに付随するいろいろな施設、たとえばいまお話のあつたスプリングもその一環でありまして、避難誘導システムも一つのあれでありまして、またいま村田君から御指摘のあつた煙の感知器で今度は勝手に作動してシャッターがおりて、各先生方の御指摘のいわゆる煙突の動きをする階段の閉鎖、封

鎖、またエスカレーターの封鎖とか、いろいろと問題が技術的に出てきようと思ふのであります。これは私の考え方では火災というものを想定しての御意見ではなからうか。やはりその火災の以前に消防法に基づいていろいろの手当てをやつて、このことをこつて切つての意見では、ちよつとわれわれも十二分に理解することが困難である。分離した建築基準法だけの話であれば納得のいく話であります。やはりそれまでにはかなりなあれをやつていくわけでありまして、これもこの際少しの改造でできる問題であるならばわれわれはそこまで真剣に考へないわけでありまして、やはりいま高野先生がおつしやつたとおり、膨大な金がかかるということであれば、そういうものもわれわれの立場で十二分に検討してやらなければならぬ、このように思ふわけでありまして、ちよつとその点について、余り時間をとると怒られますから、星野先生ひとつ……。

○星野参考人 ただいまの最後の御質問、大変有意義な御質問でございまして、私も実は東京消防庁の人命安全部会長をしておりますので消防の立場もよく存じておりますが、消防と建設は車の両輪のごとくお互いに相助け、相互補完をしていかなければいけないものでございまして、初期消火には、特に百貨店のように可燃物をかなり持つておる、人数の多いところはスプリングは絶対必要である、これは全く同感でございまして、それで、初期消火でなるべく抑える、つまり感知器が鳴つて見に行つたのではもう間に合わないから、スプリングで自動的に無人のところでもやれるものをつける、これは当然でございまして。しかし、電線火災が最近多いございまして、たとえばニューヨークのエンパイアステートの火事もそうなんですけれども、そういうところから起つた火事はスプリングでは消えないのです。そういうところに水をかけたら大変なことになるので、そういうところから起つた火事もございまして、それから、いまのように階段のそばで火事が起りますと、そつちへ熱気流が入つてしま

うから肝心のヘッドのところへ熱がいかないというところも起るのでございまして、そういう点ではやはり補完措置としては階段だけふさぐというのは非常に簡単なことだと私は思ふのです。それは当然やらないければならないことをやらないだけの話ですから、やはり初期の煙を対象としての煙防止対策はやつてくださいますようお願いいたしますが、いかがでございませうか。だから、エスカレーター周り、階段、こういうところのすぐに煙が突入するようなのは放置できない、それによつて火事が育つてしまふのだ、スプリングもためになつてしまふのだというケースも起るものですから、そういう意味でお願いしているわけでございます。

膨大な経費が要するというのは、あれもこれもすべてやつたときの話でして、それを最小限に抑える工夫は技術的にいろいろあると思ふのです。これは十分ふさぎ合せて御相談して、これだけはやつてくださいます。それはやはり百貨店の特有な事情によりまして、多少工法を変えることもあり得るけれども、避難階段には避難中は煙を入れない。これは避難のためにとびらをあけなければ避難できないのですからあくわけです。あいたとき煙が一緒に入つてはだめだ、それにはどういった対策が必要かを真剣に論議する必要があるのじゃないかと思ひますので、これが無手当てでいいとは私は言い切れないと思ひます。スプリングだけだけあれば階段はあけつ放しでいい、エスカレーターの大きな穴をあけていい、大きなデパートの吹き抜け階層をあけていい、こういうことは言えないと思ひます。吹き抜けがいかに危ないかはこの間の八王子でちゃんと実験してくれまして、あれは煙が外階段、外を上がつていったのが、向かい側の壁で、そこでさきながら、ちよつと吹き抜けと同じ状態になつて最上階の人を殺してあります。これは明らかに吹き抜けの恐ろしさをやっぱり物語つてゐるのであります。吹き抜けがあると壮大に火事が育つし、吹き抜けの上でスプリングがはねたつて、八メートル以上のと

ころの天井じや、スプリングラーが作動したときにはもう手おくれということとはつきり消防も言ってますので、そういう点でいろいろ対策は、堅穴はふさいでくださいと申し上げているんです。

○服部委員 ちよつともう一度だけ。ばくは非常に重要な問題だと思ふのですが、お説は至極ごもつとも私にも十分理論的には納得できます。それはもうやればやるほどいいことはわかっておる。先生方は研究されてその成果を御指摘いただいたんだからありがたいわけですが、もう一点だけばくは聞きたいのは、建築基準法による煙害対策の説明ですが、これは火災だから煙害はあることはわかります。壁頭にいろいろと熱量のお説も聞いて、なるほどその恐ろしさも十分理解できますが、私はここでもう一度申し上げたいことは、この建築基準法の前段階に消防法ということがあるんではありませんか。これは、まあこう言っちゃまことに悪いですが、いまの参考人の御意見をずっと聞いていますと、私が思うに、全く切り離しての考えではなかったんではないかと、問題なんです。たとえばいろいろとわれわれも資料をとって説明を聞くわけですが、私設消防隊をつくっているとか、あるいは消防署と緊密な連携をとって個所の点検を始めているとか、こういう場合にはこういう手を打つとか、いろいろなことを今日まで国の指導でやっていると聞いています。私はそういうものも、いま星野先生から非常にいいことを言ってくれたことは、やはりこれで私は完全とは言わない、しかしやることとが理想であつて、やりなさいという御意見、しかし、これも十二分に話し合つていろいろな意見の交換を持つてやるべきであるという最後の御意見は、私は非常に共鳴したわけなんです。だから、この消防、いわゆる建築基準法のいまわれわれ審議いたしております法案内容以前に、いろいろな防火体制というものがあつたわけなんです。この建築の火災のことを想定したときのいわゆる災害防止が建築にかかってくるわけですが、それ以前

にやつぱり消防法に規定されたいろいろな施設ができていくわけでございます。たとえば人力によるいろいろな行動をする私設消防隊とか、また煙感知器とか、またいろいろなものがあると聞いておりますが、こういうものは、そんなことは関係ないんだ、建築基準法でこれさえあればいいんだという考え方であるのかどうか。

もう一つは、私は非常に心配するのは村田君もちよつと触れましたが、あの煙感知器で感知して、そしてこれが作動指令を出してシャッターがすつとおりてきて、いまおっしゃつた煙突になるいわゆる階段とか、あるいはものを遮蔽する。まああのときには正直言つてパニック状態ですね。逃げたい一心で、皆うわつと階段周辺に集まるのは人間のそういうときの心理だと思うのです。勝手にどんだんどんだんおどろくし、向こうは進まないしこつちは出ていくし、押してバックしないし、中に入った人間がぶつぷつぷされるという危険もばくはあり得ると思うのです。こういういわゆる、いま先ほど先生はできればそれは必要に応じてやること、一番理想だが、緻密な物には非常に危険があるという、ちよつぱりとお触れになりましたが、そういう問題は心配ないということでしょうか。ちよつとそれだけ、消防法に引きずられて、いろいろな施設を考えないでやつてもいいというのか、その二点だけちよつと。

○星野参考人 大変入念に御質問くださいまして、第一の消防法の方はもちろん消防法でやつていますが、幾ら消防隊を整備していても初期火災には間に合わないということをはつきり申し上げておきます。これは現場に一分半とか三分の間に到達することはできません。公設消防隊は五分ぐらいかかる場合が普通でございます。その間に十分火事が育つたら大変だということでスプリングラーをつけているのですから、消防隊がやれないことをスプリングラーがやつていくわけ、これは消防法がやつていくわけですから、それは大変結構だと申し上げておきます。だけれども、スプリングラーをつけても消せない火事がありますよという

ことを申し上げたはずなんです。(服部委員「私設消防」と呼ぶ)私設消防は全然だめです。それはもう申しわけないけれども、火事だといって、警報が鳴つてから駆けつけたつても間に合わない状態になつていきます。ですから、その人間が近づけない、煙のために近づけないのですから、幾ら消防隊があつたつてだめです、はつきり言へば、なくていいと言つておいて、じゃのないのですよ。あつて結構だけれども、それで消えると思わぬ火事が多いというところで、シャフトの中で火事が起こつたら、どこで起こつたか全くわからない。この間の羽田の空港の火事だつて同じことでして、どこから煙が出てくるのかさっぱりわからない。煙はぼんぼん出ている。そういう火事が起こるわけですから、やはり堅穴だけはふさいで、ほかの階に行つてしまひますとどこから出たか全くわからないから、だから堅穴はふさいでくださいと申し上げておきます。その階で起こつた火事は何とかして消えます。だけれども堅穴に入られたらどうしようもないということをおし上げたつもりですけれども、それで、電気シャフトなどにはスプリングラーはつけられないのですから、だからそういう場所があるから、そこからやはり煙が出たらどうするかという話も起こりましてね。だから、大火災になつたときだけおし上げたのではなくて、初期火災におきてもやはり堅穴は危険だということをおし上げたいという趣意でございます。

それからもう一つは、いまの問題ですね、第二点の御指摘の問題でございますが、もちろんそういうことでいろいろ対策を講じていきました場合に、やはり補完措置が必要だという意味で、そこは消防法はもちろんだ変結構だけれども、補完設備は必要だと申し上げたつもりなんですけれどもね。第一点はですね、それでよろしゅうございませうか。

○服部委員 第二点のシャッターの作動……。  
○星野参考人 その方はさつきちよつと触れたのですけれども、シャッターで全部閉めては危険だ

と申し上げているわけなんです。  
○服部委員 はつきりと物をおしやる先生ですからその点もひとつ。ちよつとその辺が村田君の答弁にはばやけていたので、そうあるべきではないかという点を……。

○星野参考人 ですから、それは火災の直前のシャッターは閉めてもらつていいですよ、火災の起こつた直前のシャッターは。しかし余り遠いところまで一遍に閉めたら危険でございますので、やはりそれでさつきちよつと触れたのは、シャッターには必ずそのそばにドアを併設してくださいと申し上げたのはそれなんです。シャッターが閉まってもドアから逃げられれば問題ないのです。いま申しわけに小さなドアを見えないところに付けていますが、あれはちよつと……。

○服部委員 パニック状態で、ちよつとドアのところから入れますか。

○星野参考人 いやいや、それだからそのときは水平避難と言ひまして、他のところへずつと行くわけです。区画はどうせ五百平米なり千五百平米でできているわけですから、だからもう一つ安全な方に逃げていって、その安全な階段を使つて逃げてくださいという訓練が必要になります。もう一つは、たれ壁でしばらく防止して、その間は閉めないで、それからやはり感知器のつけ方や感知器の性能をアジャストすればできますので、一斉にシャッターをおろすことは危険であるということはお指摘のとおりだと思います。しかし、エスカレーターは逃げる機関じゃないのですから、これは閉めていただいていいと思います。そういうふうに分けてやつていただければ安全だと思ひますので、これはもう技術対策を今後十分いたしていただきたい。

○服部委員 どうもありがとうございました。  
○天野委員長 福田義登君。  
○福岡委員 もう村田さんと服部さんの御質問で要点は皆出ておるのですが、やはり一番心配しております点は堅穴封鎖論、星野先生の御意見、私

どもごもつともだと思つたのですが、パニック状態を一番心配しておるわけでありまして、で、とびらを少し広げるとか、別の階段を利用するように水平避難をしたらどうかというような点は一般論としてはわかるのですが、その対策を実は心配しておると思いますか、苦慮しておるわけでございます。

それともう一つは、やはりこの関係者の皆さんからいろいろお話を聞きますと、適度適用に一番問題があるのではないかと、それで、スプリングラークを十分設備しておけばまあいいのじゃないかという意見が特に百貨店協会などから強いわけでありまして、われわれとしては、それだけではどうもいかぬという気はしておるわけですが、全部の技術的なデータを持つておるわけではございませんし、そういう意味の現場もよく知らないわけでございますから、実は正直に言いますと、判断するのに少し迷つておる点もあるわけでありまして、そこで、重なるようでございますが、もう一遍星野先生に、スプリングラークだけではだめなんだという点を整理してちょっとお聞かせいただきたいと思つております。

それから、高野先生がいいと思つておりますが、不燃建築はどの程度現在の技術水準から考えられるのかという点。  
それから、いまから建築するものはそういう技術を駆使してやればいいわけなんです、問題は既存の建物に、別の角度から不燃建築に若干の改造あるいは相当の改造というふうなものができればそれも一つの対策ではないかと思つております、それらの不燃建築についての技術レベルといひますか現状についてお聞かせいただければいいと思つております。

○星野参考人 スプリングラークで消えない火事があるから、そのときに困るから穴をふさいでくさいと申し上げておるのですが、たとえば電気シャフト、それからダクトの中の火災、実は最近の火災はそれが非常にふえておまして、電気絶縁物は完全に無機物ではできませんので、それで

ニューヨークのワールドトレードセンターの火事もそうでございます、それは部屋の中の可燃物が燃えたのではなくて全く設備系統の火事でございまして、これは全くスプリングラークは役に立たないのでございまして、ですから、火事にはすべて役に立たないという意味ではございまして、そういう火事も起こりますから、やはり堅穴には煙が入らぬようにしておかないとそういう問題が起きますよということをおし上げておるわけでございます。

そういうような意味で、スプリングラークがありまして、最後の補完としてそういう堅穴封鎖、特に人間の避難する、パニックを起こさないためにも煙の入らない階段があれば、そして入口が適正に保持されている階段があればパニックにはならないで済む、ふだんはこんなふうに広がっておいて、いざというときにこうするからパニックが起くるのでして、あつちに逃げられると思つて見えてくる階段を楽しみにして、突然真つ暗けになつてしまふということがパニックの原因でございまして、パニックを起さないうちにもやはり明るいということが必要だから、さつきどなたか触れられたように、予備電源も必要であるし、それから非常照明も必要であるし、誘導灯も必要であるし、それから階段に対するとびらが欲しいと申し上げたつもりでございますけれども、いろいろこれは技術的に解決すべきものがありますから、在来シャッターでもパニックを起さないうような締め方もあるわけ、それらを今後技術的に練つていただけたらどうか、まあわれわれが練つていくべきだと思つております。そういうふうな意味で御答申申し上げたらどうかというふうに思つております、いかがでございますでしょうか。

○高野参考人 不燃技術の水準ということなんです、ちよつとむずかしいことなんです、多分古い建物を防災改修するような場合にどの程度のことか可能かといったような趣旨じゃないかと思つております、それでよろしうございませうか——これから新しくつくろつとする施設ですといふいろいろなこ

とができると思つたのですが、古い建物といふのは古いなりに、現在の基準法といふものがない時点をつくられておりますから、それをいじるといふことになりまして、基準法に適合させることになりまして、かならずむずかしい建物も出てくるのではないかと思います。やはり建物そのものが、それぞれ個性とか立地環境も違いますし、隣りつぱいに建っている百貨店もあるでしよ、また比較的ゆとりのある敷地もございまして、またし、あるいは隣のビルと連絡橋みたいなものを使えるようなビルもあると思つております。

結局私の考えでは、結果的に安全なものができるばいいのじゃないかというふうな考え方です、スプリングラークとか必要最低のものはある程度具備しなければなりませんけれども、その改修に当たつてはいろいろなやり方でケース・バイ・ケースで対応できるのではないかと、こう考えております。それをやる建築技術といふのは十分な水準にあるのではないと思つております。

○福岡委員 ありがとうございます。

もう一つ田辺参考人にお伺いしたいのですが、東京都は、法改正はいま審議中でございまして、防災関係につきましても指導要綱が何かつくつておられるように承つておるのですが、もし指導要綱がございまして、その実施状況といひますか、参考までに聞かしていただければありがたいと思つております。なければやむを得ません。

○田辺参考人 防災関係につきましても指導要綱といふものは都ではつくつてございませう。しかし先ほどちよつと触れましたように、建設省からの御指導とかあるいは御援助をいただいております、防災警察とかあるいは特殊建築物の改修促進事業、こういうものについては国等からも御指導いただまして、それに必要なチェックリストと申しますか、そういうもので査察指導を行つておるところでございます。

○福岡委員 終わります。  
○天野委員長 浦井洋君。  
○浦井委員 高野参考人にお伺いをしたいのです

けれども、今度の法改正、特に防災避難施設の部分については、私たちの考え方からいけば、相当に限定され、費用とかいろいろな面で配慮して限定されたかつて取り上げられて、しかも緊急性のあるものからやれということで、私はこういう改正の要旨は適切ではないかと思つておるわけなんです。その点について、先ほどからずっと御発言やお答えの中で出ておりますけれども、もう一度改めてこういうことが必要だということについての御意見をお伺いしたいと思います。

それから、先ほど述べられたけれども、適度適用といひますか、これも妥当だと思つておるわけなんです、この点についてもう一度はつきりとお答えしておいていただきたいと思います。

また、この法案の内容を読んでいただきますとわかりますように、猶予期間というふうなものが三年なり五年なりついておりますわけでありまして、これ以上の猶予期間などの延長などは適当ではないのではないかと、いふに私自身は思つておるわけなんです。その点について高野参考人にお伺いをしたいと思つております。

それと、一番最初の御発言の中にございまして、ように、それを演繹いたしますと、百貨店であるとかあるいは大スーパーというところは何のかの言つてもそれをやれ、しかし地下街を初めとした中小テナントなどの場合にはそれなりの助成なり補助なりの配慮が必要だといふふうにも思つておるわけなんです、ダブリますけれども、もう一遍その辺についての明確な御発言をお願いしておきたいと思つております。

それから、これもダブリますが、スプリングラーク主義者と言われるシャーマン氏の発言について御反論されたわけなんです、私も先生の御意見に賛成なんです。そこで、日本の特に過密地域、三大都市圏と、それから諸外国の実例に徴して、こうなんだというふうな辺のほうはつきりとした御意見をお伺いしておきたいと思つておるわけなんです。

○高野参考人 まず今度の改正案の必要性についてでございますが、実はこれはこの法案というの

はもうとつとて成立しているのではないかと  
ような錯覚をしておられて、今度のお話を承  
たときは、多分去年か、まあ記憶ははっきりし  
ませんが、大分前にこういう法案が提出された  
いうことを聞きまして、もうすぐにもできるか  
こう思っていたわけですが、どうも何回か審議を  
重ねて継続審議になっておられるようで、私とし  
ましては、なるべく早い時期に成立させていただ  
きたい、こう思っております。

と申しますのは、やはり百貨店とか——病院は  
また別だと思ひますが、市民が利用する施設とし  
ては非常に大事な、重要な施設じゃないかと思ひ  
ます。特に、建築物にはたくさんありますけれ  
ど、その中で一番重点的に安全対策というものが  
必要なものの一つに、百貨店あるいはスパーミ  
たいな施設が挙げられるんじゃないかと思ひま  
す。ですから、こういった施設に対しては、いつ  
でも安心できるような安全体制と申しますか、そ  
ういったものが非常に必要なんじゃないかと思ひ  
ます。

それから緊急性についてでございますが、私は  
余り緊急性について、何年とか、こううたつてあ  
りますけれども、やはりできるところからやつて  
いって、そう無理して何年の間に全部やり切れな  
ければいけないというようなことではないんじや  
ないかと思ひます。ある期間、猶予期間という  
ものはあると思ひますが、やはり経営のバランス  
ですとか、あるいは実際にうまくいかなかったら  
なものができるといふやうなやり方でやっていた  
かと思ひます。ですから、余り基準にとらわれて  
その基準どおりやるというよりは、もう一回白紙  
に返って、百貨店の安全というものは一体どう  
うふにすれば達成できるのだらうかという素直  
な気持ちで取りかかるといふのが本当ではないか  
と思ひます。

それから補助の点でございますが、これも先ほど  
述べましたことを繰り返して述べようになこと  
になると思ひますが、実際に私は、防災のこともや

ておりますが、実は中小企業振興というやうな立  
場で店舗の診断ですとか、あるいは商店街の診断  
ですとか、あるいは中小、小さなスパーのいろ  
いろ建築的な相談ですとか、そういうものを  
やっておりますので、ある程度こういふことで  
防災改修するということになると、百貨店の経営  
というものは一体どういふことになるのかとい  
うことは、あらかたわかるやうな感じがするの  
であります。ですから、金がかかる、だから何か金  
のかからないやうにしようというやうなことで  
なくて、やはり最優先されるのは、そこに来るお客  
さんの安全、人命の尊重というものを第一優先に  
して、その経営の努力の中にこういふ安全な施  
設ができ上がる努力をやっていたらいい、こう  
思ふわけでありまして。

それからシャーマン氏のスプリングラーの話で  
ございまして、防災の考え方、やり方というもの  
は各国いろいろなやり方をとっております、た  
とえばアメリカでも全図一様ではないわけであ  
る。各州によつてその州の基準も違ひますし、かなり  
ばらばらといひます。いろいろなやり方で防災  
というものは考えられて、いろいろなやり方で防  
災を見ますと、日本のいわゆる防災水準というも  
のは世界的にもかなり水準が高いのではないか  
、こう思ふわけですが、ただ、それは単純に比較  
した場合でございまして、日本のこういふ都市の  
過密の状況、たとえば週末の新宿ですとか池袋、  
ああいふところに行つてごらんになるとすぐお  
わかりになると思ひます。またデパートに入つて  
あの混雑の中に自分の身を置いてみればすぐわか  
ると思ふのですが、ああいふ中で諸外国の施設  
と単純に比較できるものかどうか。その点、  
やはり外国の例はどういふことよりかは日本  
ではどうかといふことを考へて、日本の実情をよく  
認識して防災問題に取り組んでいただきたいと  
思つておるわけでありまして。

それによつてよろしいと思ひます。それによつて  
○浦井委員 それでは次に、三人の参考人の方に  
ちよつとお答え願ひたいんですが、御承知のよう

に、先ほどからも出ていますが、この間八王子で  
爆発事故がございました。これは建築基準法のら  
ち外の問題も含んでおるわけでありまして、け  
れども、一体あつたやうなことを起こさないため  
に、あつた不幸な状態を起さないやうなために、  
法的にあるいは実態的にもどういふやうな心がけ  
ていったらよいのかといふ点についてお三人の方  
に順次お伺ひしたいと思ふので、爆発とそれか  
ら耐震的な問題です、地震に対する対策、こう  
いふやうなことも含めてお答え願ひたいと思ひま  
す。

○田辺参考人 八王子におけるガス爆発事故にお  
きまして死者が生じました。まことに残念でござ  
います。この問題はやはり建築物の構造を爆発事  
故に対して安全性を高めるかどうかといふや  
うな経済との調和といふ問題が実はあるかと考  
へております。もちろん構造的には、経費を投ず  
ればこれは爆発にもある程度対応できるかと思ひ  
ます。たまたまそのビル構造がHPC工法とい  
ひまして、パネル板の組み立て工法といふや  
うなことでございまして、これは福岡の例、九州の例  
にございまして、鉄筋の場合でもやはり穴があ  
いておるといふやうな実態もございまして、こう  
いふことを防ぐといひますと、やはり第一義的に  
はガス漏れの防止といひます。あるいはガス漏  
れが生じた場合にそれを感知する装置の取りつけ  
といふやうなことも考えられるかと思ひます。そ  
れからさらに、火気と申しますか、いわゆる高  
層建築物に対してガスそのものの使用を認めるべ  
きかどうか。これは私、そのときの新聞記事等  
知つたわけでございますけれども、外国ではガス  
にかわつて電気を使用させておるといふやうなこ  
とも聞いているわけでございますので、そういう  
やうなことも考えなければならぬかと考へてお  
ります。

さらには構造的な問題になりますと、やはり中  
廊下式でございましてかなり爆発力が強くなると  
いふやうな問題もございまして、ある程度弱い  
やうな壁の面をつくるといふたやうなことも一つ

の考え方になるかと思ふわけでございます。  
地震とどういふやうな爆発とでは根本的に違  
いますし、それにやはりガス爆発の場合でも自殺  
のような極端な例がございまして、なかなか維持  
管理とかそういう面で万全を期するといふことは  
非常に困難な点がございまして、基本的には何  
か、ガスの使用の禁止とまでいっていいかどう  
かわかりませんが、転換を図る必要があるかと  
考へております。

○高野参考人 ただいま田辺さんの御説明にもあ  
りましたやうに、高層建築で、高層住宅でガスを  
禁止するとかさういふたやうなことで、ガス漏れ、  
ガス爆発を防ぐといふことは、一つは大きなこ  
れからの課題になるのかも知れません。しかし現  
在の生活様式ですとか実際に使われている、現在  
もうで上がつていっている施設を見ますと、やはり建  
物が爆発した場合の対策といふものを建築の方  
でも考へていかなければならぬではないかと思  
ひます。私はガス爆発につきましては、一昨年の  
日の里の公団住宅の爆発の現場を見ております  
し、それから昨年の泉佐野市の市営住宅ですが、  
これも爆発の現場を見ております。それからまた  
一昨年の石神井のマンション、草加でもやはり民  
間のマンションが爆発しております。こういふた  
爆発の実態をずっと見ていきますと、やはり現在  
の建築構造といひますのは、在来工法とプレハブ  
工法があるわけですが、どうもプレハブ工法とい  
うのは爆発力に対して非常に弱い感じを受けるわ  
けです。これは在来工法と同じ程度に耐震性とい  
ひますか、耐震といふやうなことはできないに  
しても、それほどの抵抗力のあるものにしていく  
努力は私は必要なんじゃないかと思ひます。

それからもう一つ。私自身、マンションと申  
しますか、やはり高層住宅に住んでおりますが、マ  
ンションの区画の問題といひますのは、単に爆発の防  
止とかさういふことだけではなくて、音の問題  
ですとかさういふたいろいろ日常の生活の問題  
があるわけですね。壁一枚で隣の区画と隣の区画が  
区切られているわけ、その区画が非常にあやふ

やなものであるということは、実際に住んでいる住民の立場からすれば非常に頼りない感じがするわけです。それと同時に、たとえば分譲マンションを買ったような場合には、マンションの壁、床と申しますのは、これは隣とその境界を区分する一つの仕切りなわけです。それが非常に薄い板で一枚でできているということもこれは非常に心もとない感じを抱くわけで、高層住宅における壁ですとか床ですとか、こういった構造に関してはもう一遍再考する余地があるのではないかと、こういう主張を持っているものであります。

それから耐震性につきましては、地震のときにはいろいろなことが想定されるわけですから、建物がある程度部分的に破損したりすることはある程度やむを得ないと思いますが、やはり建物は部分的に壊れても人命さえ助かればよいというような避難構造なり、人間が安全になるような基本構造が必要なのではないかと、こう考えております。

○星野参考人 最初にマンションの爆発事件を申し上げます。

これは私はたまたま日の里団地の爆発事件、それから今回の八王子、いずれも事故調査委員長を仰せつかっておりますので、つぶさに技術的にも調査いたしましたわけですが、八王子の方は実はまだ進行中でございまして、委員長である私から決定的なことを申し上げるのはちょっと差し控えておきたいので、八王子につきましましてはあくまで私見として聞いていただきたいのであります。が、よろしくございましょうか。

日の里の場合に指摘したことは、やはり在来工法である鉄筋コンクリートでも、七十センチも床が盛り上がりまして、それから三、四十センチ、場所によつては五十センチも亀裂の大きな穴があきまして、その爆風と熱風によりまして、上層階の人はいたら完全に死んだであろうというふうなことになるっております。それから直下階も同じように亀裂が起りまして、爆風が侵入しておりますので、やはり危険であつて、その爆発戸と上下二層

は非常に危険状態になるということがすでにわかつておりますが、さりとて、その爆風圧は平米当たりおよそ四トンくらいと言われておりますが、それに耐える構造というのは非常にコストが上がりまして、通常あつたものは住宅なら百八十八キロに耐えればよいというわけですが、実際には五百キロぐらい耐えるものを作っていると思ひますが、それに対して四トンというふうなことになるかと、実に八倍の力を持ったものをつくらなければいけないということになると、これは建築コストが八倍とは申しませんが、だけでも数倍上がるであろうというふうに思ひます。そういう点でやはり家賃が上がり、権利金が上がりますので、やはりちよつと問題であろうというふうに遠慮をすることになるといふことでございまして。

そこで、やはり免震構造としては、大きな開口を南北なら南北にあけることによって爆風を逃がすようないわゆる免震構造のなものをしませんが、いたずらに壁を固めればそれだけ勢いが強くなつて、これは厚い砲身に囲まれた砲弾の方が圧力が大きいと同じこととございまして、やはり比較的に弱いところをつくつてそこへ安全に逃がさない、まともに対抗することは非常に不利だといふふうに思ひます。

それで先ほど御指摘のように、そういうことでやはり燃焼器具の改善、これが第一にくるわけでありまして、いわば電源といふことで、なるべく電気は切りかえられるものは切りかえる。しかし、暖房は電気にかえると非常に金がかかるとおっしゃるなら、暖房はバランス式にすれば室内にガス漏れの心配もありませんし、排気は全部外へ出ますから衛生上もよろしいというふうな点がありますので、そういう燃焼器具の改善ということが第一に先行するべきであり、もう一つは漏れたときにすぐ換気設備が働くような、そういうことで爆発濃度にならない、たとえばプロパンなら二・五％とか、それから都市ガスなら五％が爆発限界濃度であるといわれておりますので、そういうふうになるためには数時間かかっておりますから、

かなりの排気をすれば、ガス漏れが起つたらすぐそういうファンが回るとかそういうふうな方法である程度セーフであるかというふうな方法で、その辺はいろいろがんにがらに、ある程度壊れてもその場に現存している床をつくれとおつたに思ひます。埋め込んだ鉄筋が引き抜かれております。それから溶接片は大体残つておりますが、その鉄筋の埋め込みの方が今回はやられておりますので、それは多少は改善できると思ひますけれども、しかしどんな爆発にも絶対に亀裂を生じない壁、床にしろとおっしゃつても、お金を幾らでも出してトーチカのようなものをつくらなければ、これはちよつと無理かと思ひますので、残念ながら先行するのはやはり燃料政策としての転換、つまり電気のできる場所は電気にする、ガスのところはいまのバランス式にするとか、自動閉鎖式にするとか、連動排気装置をつけるとか、そういうふうなことでカバーしていただければというふうに思つております。

それから先ほど、プレハブだから弱い。確かにそのとおりで、そのときにすでに指摘してありまして、プレハブ構造になつたら下手をすれば全面倒壊の危険が起るかもしれないから、そういうことは避けてほしいといふことはその委員会でも明言しているわけとございまして、イギリスで隅角のガス爆発で翼端が全部下まで崩壊した事例がございまして、やはり耐力壁をぶつ飛ばすということになると大変なもので、むしろその意味では床は上下に抜けても、本当の耐力壁をぶつ飛ばしますと、これは全階、ばあつと落ちますから大変なことになります。そのような意味で構造的に大事な部分は守ろう。しかし、八王子の場合には日形綱が入つておりましてプレハブは何ら障害がないわけ、その防火区画そのものはわりあいちゃんとして建てております。床が抜けたといふことで、床が抜けたからその防火区画が隣の方はやが助かったのではないかと。それは穴はあいておられますけれども、延焼を一方は起しているが一方は起していないといふようなかすかなところについておられます。そういうふうな意味ではやはり隣戸には被害を及ぼさないことは、やればできるといふことかと思ひますが、床はどうもいまの段階ではある程度穴をあけるを得ないような感じもいたします。つまり耐力壁をぶつ飛ばすと大変だから壁を守つて床である程度圧力のセーフをすることも必要かといふ考えすら成り立つかと思ひますが、しかし先ほど御指摘のように一生かかってためた金でつくつた家が床がなくなるというのは大変なショ

ックでございまして、破れても壊れても残つている床といふふうな考えは成り立つかと思ひますので、その辺はいろいろがんにがらに、ある程度壊れてもその場に現存している床をつくれとおつたに思ひます。埋め込んだ鉄筋が引き抜かれております。それから溶接片は大体残つておりますが、その鉄筋の埋め込みの方が今回はやられておりますので、それは多少は改善できると思ひますけれども、しかしどんな爆発にも絶対に亀裂を生じない壁、床にしろとおっしゃつても、お金を幾らでも出してトーチカのようなものをつくらなければ、これはちよつと無理かと思ひますので、残念ながら先行するのはやはり燃料政策としての転換、つまり電気のできる場所は電気にする、ガスのところはいまのバランス式にするとか、自動閉鎖式にするとか、連動排気装置をつけるとか、そういうふうなことでカバーしていただければというふうに思つております。

○天野委員長 北側義一君。

○北側委員 初めに田辺参考人にお尋ねしたいのですが、田辺さんは東京都の首都整備局の建築指導部長、こういう立場できょうお見えになつておられますので、もし私の質問が答えにくいよう

したら答えられないでも結構ですから。

まず一点は、今回の建築基準法の改正で、防災関係の立場から、いままでの古い建物、こういうものが全部適及適用されるわけですね。そこで、先ほどちょっと話を聞いておきますと、都の方でも改修を要する建物がある、このようなお話でしたが、問題は、先ほどから論議されておりますとおり、防災のそういう適及適用を受けて、改修するための助成資金といえますか融資制度、法律案で一応いろいろ出でておりますが、そのような助成措置で果たしてそれはできるのかどうか、これがまず第一点です。

第二点といたしまして、先ほどちょっと日照の問題を仰せになりましたので、その点もぜひとも聞かしていただきたいと思うのです。と申しますのは、現在都において日照問題にずいぶん苦勞されておる、このように聞いておられます。いま審議中である、このようにも聞いておられるわけですが、美濃部知事が日照についてのいわゆる住民同意、この問題については、都市再開発を進める上でこの住民同意はやはり望ましくないというふうなお考えを持っておられるとも私は聞いておるわけですね。その点、どういふ点がどうなのかということですが、これを知事はたしか発表されたと思うのですが、そこらについて、まず第二点目にお伺いしたいと思うのです。

第三点目には、率直に申し上げて、現在の建築基準法のいわゆる日影規制基準、これはもう御存じのとおりであります。これはもちろんその地方の条例によりまして緩和も強化もできるようなになっておりますが、これで果たして妥当と思われるかどうか。

この三点、まずお願いしたいと思うのです。○田辺参考人 まず第一点は、適及適用する場合の国のいろいろな融資制度でございしますが、それが可能性があるかどうかという御質問かと思えます。

これは今後適及適用を行うべき、いわゆる防火避難規定の内容と申しますか、それからさらに、

建設省でこれからお考えになると思いますが、代替性の問題、そういうようなものの格みであると思ひますので、今後、いま私どもが当初の法律案で、試算と申しますと語弊がございしますが、概算いたしますと相当の金額になるものでございしますが、その後の建設省当局の話を承りますと、かなり必要最小限度のものにしようといふようなことも言われております。ただ、やはり大資本はともかくといたしまして、地下街等でも、たとえば浅草の地下街等は非常に零細な店舗もございします。そういうところで、営業中のものを中断して、資金等の返済とかいうようなことについて果たして融資のみで可能かどうかという点については、現在はっきりと申し上げかねるというところもあらうかと思ひます。

それから日照関係でございしますが、住民同意によりまして再開発を阻害するおそれがあるというふうに、知事はいわゆる「日あたり等快適な住環境の確保に関する条例」に対して意見を付したわけでございます。これは、この条例の内容といたしますのが、付近住民の、たとえば建物の高さの二倍というふうな範囲の四分の三の方の同意をとれとか、あるいは全然日が当たらない人の同意をすべてとれとか、あるいはその建物によって圧迫感とか、風害とか、電波障害とか、いろいろ科学的にも解明できないような問題についても障害を受けると思われる人の同意もとれない、こういうふうなことも要求されているわけでございます。で、こういうことをもしも同意だけでいたしますと、都市再開発といえますとかなり広範囲に土地も広くなつております。ですから、その対象権利者といふものはかなりの数に上るかと思ひます。わけでございます。そういう意味から、若干そういう懸念があるということをおしえておると考えております。

次に三点目の、日影規制基準について妥協と思ふかという御質問でございしますが、これは私の個人という立場で答へさせていただきますと、これは私の個人と申します。これは都におきまして、先ほど

もちよつと触れましたが、太陽のシビルミニマムに関する専門委員、これでもやはり日照に関する基準を設けて、そして日照の保護を図るべきである、こういうような報告もいただいておりますし、知事もまた、基準がなければ紛争等も非常に激化するし、先ほど御指摘もございました再開発等に障害になるといふことでございします。で、国の方針としましては、日影に関する建物の排出規制と申しますか、そういう日影規制を採用しておるわけでございます。その意味からすると全く都の立場と同様でございまして、ただ測定地点とかあるいは時間とか、いろいろ差異はあらうかと思ひますけれども、一応国の方の改正案では、いわゆる基準点が、測定日が冬至であるとか、それから八時から十六時まで、さらに、万全とは私も申し上げかねますけれども、いわゆる複合日影の規制を取り入れておるといふことにつきましては、私個人としてはかなり評価できるものかと考えております。

また、規制基準そのものの数値ということにならうかと思ひますが、これも各箇所の実態調査と日照の実態調査を行つて設定したものと聞いておりますし、条例等によつてさらに一時間の強化あるいは緩和といふふうには、いわゆる地方公共団体へのある程度の委任と申しますか、そういうことを考えておるので、かなりその住民の意向を取り入れる余地ができておる、このように考えております。

○北側委員 ありがとうございます。次に高野参考人にお伺いしたいのですが、現在のいわゆるビル建築について、先生より先ほどいろいろ参考意見をいただいたわけですが、その中で特に経済性、それからいわゆる機能性、これが第一義になつておる、そして安全性はどうして第二義になつておる、そして先ほど言つておられたわけですが、私は、建築学会あたりでも、鉄骨ビルあたりは強い地震があつたとき九割が倒壊するのではないかという意見があることを、新聞でも報道されておるわけでありまして、そういう点

で、たとえば法改正をするとしたらどのような点を法改正をしなければならぬのか、そういう点でもし御意見が承れるようでしたらお話をいただきたいと思ひます。

○高野参考人 非常にむずかしい問題だと思ひます。最近いろいろ、コンクリートの強度の問題ですとかあるいは耐震性能、耐震基準そのもののあり方の問題ですとか、耐震構造については学会なんかでもいろいろ御議論はされてきておるわけですが、それと法律との関係ということになりますと、私もかなり専門外になりますので十分なお答えはできないと思ひます。

ただ、経済性、機能性といふものは、やはり建築物といふのはなるべく安くして良質なものをつくるということが技術屋としての腕でありまして、何があんでも安全でさえあればいいということではなくて、そこには適正なバランスというものがあるのではないかと私は思ひます。ただ、経済とか機能といふことだけに終始していくと、どうしても安全といふ要素が忘れられて、結局は法規だけ守つていけばいいというふうなざりものをもう少し改めていく必要があるのではないかと考えている次第で、これは必ずしも法律の問題というよりは、技術者全体の考え方の転換なり反省すべき点ではないか、こう思つておる次第でございます。

○北側委員 やはり非常にむずかしいようですね。そこで、これは私、高野参考人さんかまた星野参考人さんか、どちらにお聞きしたいかわからないのですが、たとえば、先般ちょっとこれも報道されておつたのですが、千代田区役所の建築研究会で調べたところ、いわゆる鉄骨ビルの溶接、これは非常に不完全だといふのです。大体千代田区役所で調べてみたところが、四十三件の鉄骨ビルのうち四十二件、すなわち九八％が溶接不完全だつたといふのです。しかもそれが一つについて三十カ所あつたといふのです。これを見て私は

驚いたわけですよ。こういう事実は、いわゆる専門家の皆さんの方からどう見ておられるのか、ここらのお答えをいただけたら幸いなのです。

○田辺参考人 たいだいま御質問いただきました、千代田区役所によりまして、いわゆる中小規模の鉄骨工事、これの溶接工事がきわめて危険な状態であったということは、私どもとしましては実は愕然としたということでございます。

そこで、この原因についてちよつと私なりに申し上げてみますと、三、四階どまりの二百平米ないし三百平米程度の小規模のもの、したがって、いわゆる建築主等の資力の問題というようなこともあろうかと思いますが、やはりローコストということを追及なさるといふのが一つの原因で、したがって、比較的手軽な鉄骨工事で三階か四階、こういうものをまです計画をなさるわけです。そういうことでございまして、これを担当いたしました設計者のサイドでございまして、それにつきましても、まだ建築士としても十分溶接関係のはつきりした認識がなく、単に骨組みをつくっていく、したがって設計図書にも溶接の方法を明示してないというような問題もございまして、そういうような図面で、今度はこれを工事をするといひますか、溶接をやりまします工場のございまして、これは町工場に加工しまして現場まで持っていくというような形になります、そういうところで本当に溶接の作業に熟練していると申しますか、そういう方がわりあいになかった。つまり、簡単に申しますと、ペランダーの手すりでございますとか門扉をたたくつけさすればよいというような感覚でそういうふうなことが行われた。まあこういうようなこととか、基本的には工事を管理いたしますには当然建築士という資格のある方がやるわけでございます、法律的にはその方の責任でもってこれらが検査されているはずでございますが、そういうような方の認識が若干足りない。私どもの行政サイドとしまして、まあはつきり申し上げまして、溶接工事そのもので十分に熟知をしてい

るといふ方が必ずしも満足するほど確保されておられません。これは大規模な溶接工事になりますと、東京都には材料検査所というものがございまして、そこで一々溶接のチェック等もいたしておりますから、それは心配ないと思つてすけれども、たまたまそのような町工場にございまして、そういうような悪条件が非常に露呈されてまいりました、このような事態になつておる。

今後、私どもとしましては、これは現場検査をまず勵行させるとか、さらには設計図書の段階で溶接の方法をはつきり明示させる、いま一つは工事を直接管理する工事管理者、これは建築士がやるわけにございまして、たまたま責任を——これは工事管理料をもらえないというふうなおかしなこともございまして関係で、名義だけを貸しているというふうないかがわしい事態も実はございまして、そういう点で、今後の建築工事につきましましては、工事に着手する三日以内に必ず工事管理者として行政当局に届け出てほしい、こういうような規定の改正を行ひまして、今後それに対処してまいりたい、このように考えております。

○天野委員長 この際、参考人各位に一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、長時間にわたり貴重な御意見をお述べいただき、本案審査のため大変参考になりました。委員会を代表いたしまして厚く御礼申し上げます。

午後一時三十分まで休憩いたします。

午後零時三十分休憩

午後二時十五分開議

○天野委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

午前中に引き続き参考人から意見を聴取いたします。

日照問題に関する参考人として、弁護士五十嵐敬喜君、経済評論家飯田久一郎君、横浜国立大学工学部教授入澤恒君、横浜市技監田村明君及び日

本自然村協会専務理事中村富雄君、以上五名の方々に御出席を願つております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多用のところ本委員会に御出席くださいましてありがとうございます。

ただいま本委員会におきましては、建築基準法の一部を改正する法律案を審査いたしておりますが、本案の日照問題について参考人の方々の忌憚のない御意見を伺いたいと思ひます。

なお、御意見の開陳は一人十五分間程度にお願いすることとし、後刻委員から質疑の際十分お答えくださるようお願い申し上げます。

なお、御意見の開陳は、五十嵐参考人、飯田参考人、入澤参考人、田村参考人及び中村参考人の順序でお願いいたします。

まず、五十嵐参考人にお願ひいたします。

○五十嵐参考人 いま御紹介にあずかりました五十嵐でございます。

私は、住民運動及び裁判等を通じて日照権を見詰めてきた者であります、その立場から本改正案について若干の意見を述べたいと思ひます。

最初に、日照権の主張は、いわば無権利の地点から真正正銘運動を通じて生まれ育つてきた権利であります。この運動の重要な目標の一つであった法制化がようやく日の目を見ることについて感慨深いものを感じます。

そこで、日照権について私の理解を申し上げますけれども、日照権といういわば住環境のシンボルとも言ふべきものを確保することによって、生命、身体、健康を中心とした環境というものを守るといふ意味において、一つは人権的な側面を持ちます。その反面、都市の重要な構成要素であるところの建築物を規制するという意味で都市論の側面を持つものであります。従来この二側面のうち人権を保障する法的な保護なく、都市的な要素が過度に圧力的に強調されてきたために、人権的側面が押しつぶされてきたと言つて過言でないこと

は周知のとおりであります。

そこで日照権の主張とは、本来都市の重要な要素であるところの住民の生活の安全と安定をいわば日照権に付託して人権を擁護しつつ都市の回復を図ろうとするものであり、両者はばらばらではなく、本質的に統一的に把握されるべきものであると考えるものであります。日照権から町づくりへというのは、まさにそのことにはかなりありません。

ところでこの日照権の主張と運動は、幾つかの分野で現在まで成果を上げてまいりました。その第一歩は司法、いわゆる裁判の分野での日照権の認知であります。日照権に対する司法的判断は、被害と地域性をもつて重要な二要素として判断されますが、昭和四十八年ごろから地域性より被害を優先し、多くの差しとめ決定を輩出してきたことは、当委員会においても周知のことと思われ

ます。

その特色を要約いたしますと、その第一は、地域性を規定するところの基本的な骨格となる用途地域区分について、人権擁護の観点からこれを住居系地域に限らず全体に押し広げているということとあります。これはたとえ東京地裁の昭和四十八年六月の渋谷区恵比寿の駅前再開発地区という商業地域で、四十八年九月東京都江戸川中央という工業地域で、そして昭和四十九年一月の世田谷区三軒茶屋という商業、容積七〇〇％という地域での差しとめ決定の輩出などによって明白と思われ

ます。

裁判での第二の特色は、その場所の問題であります。いわゆる都市構造論によりまして、少なくとも東京都都市計画決定に関する限り、環七を基準としてその外と中とで都市の低層化と高層化を大きな区分といたします。昭和四十七年以前は、主として低層住宅を目指した環七の外で差しとめ決定令が認められておりましたけれども、昭和四十八年以降徐々に環七の中それから都心に向かつて差しとめ決定が出ております。たとえば実質的な勝訴決定であるところの四十八年十一月の千代田区三番町事件あるいは四十九年十二月の港区六

本木事件における各決定例によつてそのことは明白であると思ひます。一方裏を返せば、このような差しとめ決定が認容されること自体、いまやマンション等中高層建築物による被害は地域的特性を越えたところに発生するという事を銘記しなければならぬと思ひます。

第二は、いわゆる地方自治体による日照確保のための指導要綱ないしは条例の驚異的な発展でございませう。建設省の調査によりまして、全国で約二百の自治体が指導要綱あるいは条例を設け、驚くべきことに、その四分の三に当たるものがいよいよ付近住民の同意を義務づけているのであります。

これを東京だけに限つて見てみましても、多摩二十六市のうちすでに二十二市が条例ないし要綱を持ち、そのすべてが同意を義務づけているのであります。都内二十三区においても、十四区が指導要綱を有し、二区が現在起案中というところでありませう。注意すべきは、第一に、この同意要綱を持つ自治体において現在まで大きな矛盾が存在せず、むしろ住民より積極的に歓迎、推進されているという事実であります。

第二に、基準値を擁している指導要綱あるいは条例においても、本改正案のように商工業系を全く野放しにして規制している例はほとんどなく、あつてもごくわずかなものであります。

第三に、最も忘れてならない点として、指導要綱の存在の有無にかかわらず、現在も全国至るところに、その用途を問わず、場所を問わず日照権を主張する住民運動は存在し、しかも建築主と住民との間で生ける法としての日照権の存在が了解されており、建築主もまた了解を得て後建築をするというルールが一般化しているという現実であります。

この三点を到達点として冒頭に述べた法制化について意見を述べますと、あり得べき、またあらねばならない法制化とは、住民の同意を基礎とした法制化でなければならず、建築公害対策市民連合の提起した日あたり条例はその代表的なもので

あると考えられます。

この立場から今回の改正案を見ますと、遺憾ながらこの法案は右の三点の成果から後退するものであり、なお後退するにとどまらず、三点の成果をことごとく否定し去る危険を有するもので、まことに遺憾と言わなければなりません。

この法案は、住居系地域とそれ以外のものとに区分し、住居系地域についてのみ基準を設定し、日影の規制を図ることを骨格としております。しかしながら、第一に、この法案の基礎をなすところの用途区分それ自体合理的なものであるとは解しがたいこと、そのことは最近の宇都宮地方裁判所における地域指定処分取り消し判決によつて明らかであります。

第二に、商工業地域等を除外した点であります。日本の、住居と商店、あるいは住宅と中小工場が混合、密集している都市の現状を見ますと、ここに一切の法的保護を与えず、しかも住居系地域のみに与え、逆に商工業地域については一切法的保護は容認されないうこととてあります。これは先ほど言いました判例の趣旨及び指導要綱にも抵触すること明らかであります。

第三に、設定された日影規制基準であります。これも合理的科学的な根拠となつていゝとは思へません。この基準は、世論にも、基準を定めた判例にも指導要綱にも抵触すること明らかであります。

第四に、法律の性質上、法は、今回の法案によりますと、北海道を除いて沖縄から青森まで全国一律に適用されます。気候と風土を含むその地域、そしてその都市に対し深く根づいて存在しているところの日影権あるいはその総称としての住環境について、事の性質上その保護を図るべきはその地域に密着している自治体であることが明らかであります。これを全国一律に行うことはむしろ都市を破壊する元凶ともなりかねないと思へます。最後に、政策的に見ても、政策の第一義的な目標は快適な住環境を回復することであると考へます。本法案は、通常劣悪な環境となつていゝところの準工業、近隣商業地域、住居地域、そして工業地域、商業地域を一部もしくは全部切り捨てるものでありまして、その政策的目標から見てもとうてい妥当とは言ひ得ず、むしろ誤りであると私は考へます。

以上を総合して私の意見を申し上げますと、本法案は不可解にも三点の成果を覆すにとどまらず、むしろ建てられる地域と建てられない地域を区分することに急である余り、第一に、建てられる地域ですら敷地の零細化によつて建てられないものとなり、一方、建ててはならない地域において建築を放任するものであります。これは規制と開発に対する歴史的な反省を全く捨象し、建てる論理にのみ終始し、建てられる側の防衛の論理を欠いたものと言わねばなりません。この法案適用の結果、およそ町には日影規制基準にのみ合致するところの環境にとつて好ましくない塔状ビルのみ林立するところとなり、とうてい町づくりを助長する方向とはなり得ないことを考へなければならぬと思ひます。したがつて、本法案について私の立場からは反対するものであります。

そして最後の一点でございますが、本改正案の中で、日影規制事項とは異なり、かつ日照等の住環境に深く関連するところのものについて賛成し、かつこれを積極的に推進していただきたいものがございませう。

御承知のとおり、日影の発生は建築空間の野放図な拡大と限度一ぱいの利用という点に基本的な要因があります。この点について、先ほど申し上げました東京地裁の決定例の中に、容積率の上昇が環境破壊をもたらしているものであることは公知の事実であると確認されているものでございませう。今回の改正案によりますと、これもまた住居系地域に限定されておりますが、前面道路等の観点から容積率の低減を一部図っているものがございませう。私はこれを住居系地域に限らず、全用途に、しかもさらに低減を図るべく全国的に早急に実施されんことを望みたいと思ひます。それは日照紛争を具体的に解放し、新しい都市をつくる基

本的な基盤の形成につながるものと思へるからでございます。

以上でございます。

○天野委員長 次に、飯田参考人をお願いいたします。

○飯田参考人 ただいま御紹介にあずかりました飯田でございます。

建築基準法改正案のうち、日照権に関する規定について私見を若干申し述べてみたいと思ひます。

近年、日照権に関する紛争がしばしば発生し、非常に激しい対立を生んでいることは、健全な地域社会を形成していく上においてはなほ好ましくないことであるといふふうに私はかねて感じておつたのであります。このたび法の改正によつて日照権に関する規定を明確に決め、それによつて日照権紛争を未然に防止する、あるいは仮に紛争が起こつてもその解決を容易にしようとする、こういうことはまことに適切なことであると思へるものであります。

元来、日照権は、わが国のような気候、風土のもとでは、もつとも早くから法律をもつて十分保護されてしかるべきものであつたのであります。が、ほかの例にもしばしば見られますように、このような性格の権利の保護についてはわが国の立法は著しく立ちおくれておりまして、たとえば建築基準法におきまして、高度制限あるいは容積率というようないくつかの形で保護はある程度行われておつたのであります。これは何といつてもきわめて不十分あるいは不備であることを免れない。そのために日照権紛争というものが多発してきたということは皆さんも御承知のとおりであります。

この意味で、このたび改正によつて日照権の保護を明確に規定するといふことは、いわゆる基本的人権の不当な侵害といふものを防止する意味において大きな前進であると思へます。また、いわゆる局部的な過密を防いで住居環境の悪化を防止するといふ意味においても大きな意義があるよ

うに思うわけでありませう。

ただ、この制限は、性質上全国一律にやることに  
についてはやはり問題があると思われまふので、  
地域の事情に応じてこれをある程度修正する権限  
を地方自治体と与えるというこの改正の趣旨は、  
やはり適切なものであると考えますが、ただ、その  
修正の範囲をどの程度にするか、余り過大にしな  
いようにする、あるいは過小になつても困るとい  
うような点について適切な配慮がなされてしかる  
べきであると思ふわけでありませう。

以上申し上げたように、この法律改正によ  
る日照権の保護に對しましては、私としては原則  
的に賛成するものでありますが、ただここで注意  
をしなければならぬことは、こういう日照権の  
保護が、場合によつてはいわゆる住宅問題の解決  
にマイナスの影響を与えるおそれがないとはいへ  
ないという点であります。これは日照権の保護が  
強化されれば、同じ面積の土地の中で建てられ  
る建物の面積はどうしても小さくなる場合が出て  
くる。ということは、やはり住宅の供給について問  
題が出てくるというような点にあるわけでありま  
す。

言うまでもなく国民は、居住という問題につ  
いても基本的な権利を持つておるのであります。た  
とえば憲法二十五条の、すべての国民は健康で文  
化的な最低限度の生活を営む権利を持つという条  
項は住宅についても適用されるわけでありませう。  
この場合、この最低限度というのは何を意味する  
かといふと、これはやはりその時代の国の全  
体の経済力を考え、全体の水準を考へて決められ  
るべきものであるといふことではあります。こ  
ういふ立場に立つて見ますと、わが国における  
いわゆる居住についての最低基準といふものは、大  
都市などを中心にしてはなほ大きく侵害され  
ておる。その居住についての基本的な権利が侵害  
されておるといふケースはかなり多いのでありま  
して、そういう点で今日、非常にいわゆる非文化  
的、非健康的な居住を余儀なくされている人た  
ちのために、せめて今日のわが国の標準からいへば

最低限度であると考えられる程度の住宅を大量に  
供給するといふことはどうしても必要なわけであ  
ります。ところが、その実行がなかなか今日でき  
ていない。その最大の障害になつてゐるものは、  
周知のとおり宅地不足と地価の異常な高きとい  
ふことであると思ふのであります。

そういう宅地不足といふような点を考えま  
す。当然であるところの日照権の保護といふもの  
にも場合によつては若干問題が出てこないわけ  
ではない。前にも申し上げましたとおり、日照権の  
保護によつてやはり同じ面積の土地に建てられ  
る建物の面積が減つてくるというやうなことがし  
ばしば起つてくるのであります。もし宅地  
の供給量といふものが同じであるとするれば、宅地  
の不足といふものがいまださへ問題になつて  
いるものが、それだけますます激化する、それがまた  
地価の上昇にもつながるといふやうな問題が出て  
くるわけでありませう。したがつて、何か別の方法  
でこの宅地不足といふものを解消するといふこと  
を考えまふと、日照権といふ人権を保護するとい  
ふことが、一方では貧しい人たちの、居住につ  
いての基本的な権利の保護を妨げるといふやうなこ  
とになりかねない。しかもこの場合、いわゆる住  
居についての基本的な権利を侵害されている人た  
ちの方が、日照権を侵害されている人たよりも経  
済的にむしろ弱い人の方が多いたう場合も相当  
あるといふことを考えまふと、基本的な権利に属  
する二つの権利が互いに矛盾しておつて、そのうち  
のむしろや強い方が逆に手厚く保護されるとい  
ふやうな矛盾した結果を生むおそれがないとはい  
へないといふことを考へてみます。

そういう点を考えまふと、今度の日照権の保護  
といふものと並行して、宅地の供給あるいは地価  
の抑制といふことにこれまで以上の努力を行う必  
要があると思はれるのであります。現状はどう  
かといふと、まことに心もとないやうな感じが  
するわけでありませう。いまの深刻な不況、それ  
と国土利用計画法の誕生によりまして、わが国の  
地価もビークの一番高いときから比べれば一割ぐ

らひは下がつたといふことでありますが、しかし  
下がつたと言つても、西独に比べれば二十倍以上  
の異常な高い水準にある、しかも最近では倍々か  
ずつてはあつた地価が上昇し始めておるといふこ  
とを考えまふと、このままの状態では、いずれ景  
気が回復してくる、あるいは景気回復のために住  
宅建設を大いに促進するといふやうなことによつ  
て、遠からず地価が再び相当の速さで上昇し始め  
るというおそれもあるといふ言へないものであ  
ります。これではせっかくの日照権の保護とい  
ふものが、逆に住宅困窮者を苦しめるというやうな  
ことになりかねないのであります。そういう意  
味で、いわゆる宅地の供給増大あるいは地価の抑  
制といふことについてさらに格段の努力をお願い  
したい、こう考へるわけでありませう。

そのための対策もいろいろあるものであ  
りますが、ちよつとここでややめられるかと思ひま  
すが、新しい型の対策をひとつ簡単に御紹介して  
御参考にしてみたいと思ひます。

それは、土地の譲渡益に對する課税について、  
現在あるものに加えてもう一つ別の税率といひま  
す。か、制度といひますが、それをつくりまして、  
それによつて宅地の供給の増大を図るという方法  
であります。もう少し詳しく申し上げますと、現在課  
税に對する課税は米年からある程度強化される  
といふことになつております。それはそれで大変  
結構であります。ただ、この税制は、たとえば  
再来年の一月一日といふやうなある特定の期日ま  
での値上り益に對して適用することにすると、そ  
してたとえば再来年の一月一日以降に値上りし  
た分については別の税率を適用して、非常に重い  
税率を適用する、そして再来年の一月以降に値上  
りしたもののについてはほとんど大部分を税で吸  
い上げてしまふといふやうなことをやつたらどう  
か、これが私の一つの提案であります。

元来地主さんが自分で十分に利用してない土地  
をいつまでも持ち続けているといふことは、宅地  
供給、土地供給の最大の障害になつておるわけ  
であります。その原因は、結局この土地を持つて

いれば幾らでもまだ値上がりするだらう、現在は  
それほどでないけれどもいずれはまた回復するだ  
らうといふことで、その大きな値上がり益が期待  
できるといふことを考へてゐる、それを確信して  
いるといふところにあるわけでありませう。もし  
いま私が申し上げましたやうな方法によつて、あ  
る時期以降はもう幾ら値上がりしてもそれはほと  
んど税金に持つていかれてしまふ、手取りのもの  
はほとんどないんだといふことになれば、これは  
そういう地主さんたちもその期日以降に持つてい  
ても余り意味はない、むしろこれをもちつと有効に  
利用できる人に譲り渡して、その代金を有利に運  
用する、あるいは土地を貸して、住宅をつくる人  
のために貸して地代をもらう、あるいはそこに家  
を建てて自分で貸し家をつくるといふやうなこ  
とを考へるやうになるんじゃないか。これは宅地の  
供給が非常にふえるといふことであります。しか  
も、こういうことをやれば思惑で土地を買つても  
意味がないといふことで需要の方も減つてくる、  
したがつて地価も十分に抑制されるのではない  
か、こう考へるわけでありませう。

いま申し上げたのはほんの一つの例でありま  
すが、土地対策といふものについては御承知のと  
おり幾つもの対策がすでに出されておりました。問  
題はむしろ、そういう対策が有効ではあつてもそ  
れをなかなか実行できないといふところにあるわ  
けであります。この日照権の保護といふ一つの  
前進をされる機会に、土地対策についても一度  
考へ直してみられる必要があるんじゃないかとい  
ふやうに考へるわけでありませう。

最後に、これは今度の改正とは直接関係はない  
かもしれませんが、この基準法の規定といふもの  
が十分に守られるやうな措置が何かないか、それ  
を講じるやうに考へていただけないかといふこと  
であります。建築基準法といふものは、これまで  
非常に違反が多いと言はれております。特に木造  
建築の場合、特に都市部においては完全に守られ  
てゐる場合はめつたにないんじゃないかといふこと  
さえ、そういう声さえ聞かれるわけでありませう、

これでは、結局正直者がばかを見るということにもなりますし、また低層木造住宅による日照権の侵害というような問題の紛争は解決されないわけでありまして、したがって、この機会に、この法律がもう少しよく守られる、いわゆるざる法にならぬようにするというためにはどうすればよいのかという点について一段の御検討をひとつお願いしてみたいと思つてあります。

以上、私の意見を申し上げます。

○天野委員長 次に、入澤参考人をお願いいたします。

○入澤参考人 入澤でございます。私の専門は土地利用計画を中心とした都市計画の研究をやっております。主にその観点から、本日の課題につきましても意見を述べてみたいと思つております。

私は、都市の市街地の居住環境、これを保全する方法として、その環境の主要な指標といえますか、またほかの手段ではかえがたい、代替しがたい日照の確保、そのためには制度的に建築物の形態的な制限、言いかえしますと、土地の利用の制限、これの強化を行う必要があるということを考えています。またそれに関連して、具体的に日照をいかに享受するか、そういった基準が必要である。さらに、日照を確保するためには適当な手法が必要である、こういった点について述べてみたいと思つております。

実はこの件に関連しまして、私は、建築審議会に日照基準専門委員会というのがございまして、その主査になりました。一昨年「日照確保のための建築規制基準についての中間報告」というのに関係いたしました。大綱はそこに示してございまして、本日は相当私見を交えまして、その主要な考え方ににつきまして話してみたいと思つております。

もちろん、わが国でふだんの住生活にとりまして日照という問題は、過去の生活慣習また風土、気候、そういった点から非常に重要であることは申すまでもございませぬ。また先ほど説明がござ

いましたように、近年住民運動によりまして日照その他環境問題が非常に活発になりまして、一昔前といえますと、都市計画たとえば用途地域と言いましても一般の住民の方はほとんど御存じなかったのですが、最近では用途地域さらに容積率とかそういった専門用語まで一般の住民の方が非常に関心を持たれたということは、非常に私としては評価しておるわけでございまして。

最初に都市計画と日照との関係、住環境との関係を若干述べてみたいと思つております。

都市計画的に考えますと、現在の都市は御承知のように非常に人口が過密である。居住人口の増大さらに一般市街地の増大、これに對しまして現実には限られた有限の土地でございまして、この土地の適地いかにそういった人々を、住宅を、居住環境を満足させながら収容していくかということが、現在の都市計画では一番大きな課題でございまして。

しかしながら、ここで考えてみますと、土地というものは有限でございまして、そこに多数の人口が入つてまいる、また住宅を建てなくてはならない。居住環境を一方よくしよう。こういった限られた土地に人口を多数収容しながら居住環境をいかにうまく整理するかという点を考えてみますと、日照の問題に限りまして非常に問題があるわけでございまして。土地を立体的に使いましても、決して日照の量はふえるものではないと思ふ。自然に与えられたものであります日照の量は決してふえません。言いかえしますと、土地を高密度に使用すれば単位当たりの日照量は減つてくるという現実がございまして。建物を高層化すれば、また逆に敷地がだんだん細分化すれば、日照の量というものは減つてまいるというはつきりした事実がございまして。でございまして、多くの人を住まわせようとするれば、日照は必ずしも十分享受できない。

もしたとえ東京におきまして日照を十分に満足させないかに居住環境をうまくするかという点を考えますと、基本的には都市の人口を抑

制する、さらに住宅を供給しない、こういったことになるかと思ひます。しかしこれは問題でございまして、実際に人口を収容する、また住宅を供給するといふ前提に立ちますとどうすればいいかとなりますと、現在のように一戸建てとか二階建て程度の住宅で大東京を全部覆つてしまふと一体どういった市街地ができるかと申しますと、非常に巨大な、半径が二十キロ、三十キロ、その程度の巨大な平坦な都市ができてまいります。これは通勤その他交通事情または公共施設のサービス関係から非常に困難でございまして。

それではどうすればいいかと考えますと、人口を収容しながら日照を享受することを考えますと、どうしても住宅の共同化または中高層化が必要でございまして。極論を申しますと、現在東京に約八百五十万人程度住んでおります。この方々が日照すべて四時間程度享受するためにはどうしたらいいか。きわめて簡単な計算をいたしますと、すべての住宅は、現在住宅公園の団地がございまして、四、五階建て程度の、あのような共同住宅を建てなければすべての方は四時間程度の日照が享受できない、こういった事実がござい

います。いま申しましたように、都市計画と日照との関係を申しますと、ある程度限られた土地の面積、都市の区域におきまして多数の人口を収容し、住宅を供給しようとするれば、十分な日照量は物理的にもはつきり申し上げて享受できないという点をまず申し上げたいと思ひます。

次に、しばしば問題になりますそれは日照権とは一体何であるか。これは全く私見でございまして。私は法律の専門でございませぬので若干の私見でございませぬけれども、今日言つております日照権と申しますのは土地の所有権にかかわる日照権でございまして。憲法に申します人格権、生存権によりまして環境権さらに日照権といふものは確かに必要でございまして。しかしこれは万人が享受する日照権でございまして。現在しばしば言われております日照権と申しますのは、土地の所有権、

所有権のある土地にかかわる日照権でござい

ます。言いかえしますと、私権に關係する日照権でございまして。この点、万人が享受する日照権というのは絶対的日照権と申しまして、土地にかかわる、所有権にかかわる日照権と申しますのは、私は制限的日照権ではなからうか、こう考えております。

本来、都市の土地は、ますます土地の私権の制限の強化が図られなければならぬ居住環境の都市はできません。としますれば、私権の上に立ちます日照権も当然土地の私権の制限の強化とすれば、土地の上にかかわります日照権に關します制限といふのは、やむを得ずある程度制限せざるを得ないのではなからうか、こう考えております。

このような立場から、ある程度逆に日照を確保するために日照権を制限せられぬ、矛盾なような話でございませぬけれども、実際にはそれとおりにならざるを得ない。それではどうすればいいかということになりますと、こういった私権にかかわる制限でございまして、公法として、たとえば現在改正案になっておりますように、建築基準法の改正によりまして、このような日照を確保するためには建築制限をする、または土地の利用の制限をするということにならざるを得ないのではなからうか、こう考えております。

本来、日照紛争は私権対私権の問題でございまして、よく相隣關係の問題という話で、過去の例におきましては裁判所が司法上の問題として解決すべき問題と言われておりましたけれども、今日日照紛争だけでございませぬで、居住環境の關係が取り上げられますと、むしろ都市の日照問題は都市全般の居住環境の問題でございまして。こう考えますと、単に個人対個人、私権対私権の問題でございませぬで、都市全体の居住環境の観点から日照という問題を踏まえる必要がございまして。

以上のような理由で、日照に關しまして土地利用を規制する、建築の形態を規制するということはどうしても公法でなければならぬかと考えております。

また、日照は単に一般個人の土地だけでござい

ません、道路にも必要でございます。特に、広場、公園においては、土地を持たない人々のためにはぜひ必要であるといった点から考えましても、都市環境の観点から考えますと、どうしても公法によってこの日照の確保を図る、と同時に土地の利用を制限するという方向に向かわざるを得ない、こう考えております。

この場合所有権の制限は、現在行っておりますように、単なる地方公共団体の行政指導とか要綱ではやはりまずいのではないかと、こう考えます。憲法にも書いてございますように、土地財産権、そういったようなものの制限につきましてはやはり法律によらざるを得ない、こういうようなことでございますので、単なる行政指導、または要綱のみをもって土地の私権の制限を行うということはなほ問題ではなからうか、こう考えております。

次の問題としまして、しばしば問題になります日照量をどれだけ確保すればよいか、こういった問題でございます。また、基準設定が適当であるかどうか、このような問題について話してみたいと考えております。

日照量と申ししても、しばしば議論になるところでございます。一体われわれは一日に何時間日照が必要であるか。これは正直申しまして、技術的には解決されております。ただ、日照という問題は、そのような物理的な量ではかられる問題でございまして、多分に快適性といえますが、われわれに精神的に非常に大きな恩恵を与えてくれるという点をわれわれは忘れてはならないと考えますが、しかし、現実にある程度日照量を制限せざるを得ない、都市生活におきましてはどうしても制限せざるを得ないと考えますと、何時間程度がよろしかろうかということがしばしば議論になってまいります。しかしこの問題は学問的にも解決できません。これはやはり過去の住民の方々の経験または体験、そのようなものから実際には出てくる。また現実の都市の日照量はどの程度あるか、それによって一応は満足しているかどうか、

このような問題から、日照の量といいますが、しばしば冬至の日照時間が問題になりますが、この日照の量というのは、一般市民のコンセンサスといえますか、合意といえますか、そのようなものから出てくるのではないかと、こう考えております。と同時に、現実の都市の姿、それによります実際に現在享受しております日照時間、このような点から総合的に判断する必要があると思ひます。

そのような日照の時間をとりまして、たとえば日照量を考えました場合に、これは住民の同意とかそういったようなもので決めるか、または制度によります基準によって決めるかという点がしばしば問題になります。もちろん快適な日照といひますのは個人差または地域差、そういったものがございまして、住民が、同意制度によりまして同意する場合におきましても、必ずそこには何かの価値判断と申しますか、日照に対する価値判断の基準があるかと思ひます。その都度その都度主義で日照がどうかというよりも、やはり住民の方にも何か判断する基準があるのではなからうか。実はこの基準を私どもは制度化したい、こう考えております。その都度その都度価値判断が違ふのでは、やはり実際の建物を建てる場合におきまして非常に問題でございまして、そういった住民の基準に関する合意、これがすなわち私ども考えております基準でございまして、

次に、具体的にたまたまある日照量を享受すべきものと考えた場合におきまして、土地の利用をいかに規制するか、または建築物の形態をいかに規制するかといった手法になります。従来は、多くの地方公共団体の日照に關します要綱を見てまいりますと、ほとんどが日照時間確保方式と申しますか、既存の住宅、土地に対して日照時間を決めまして、それによりまして後から建てる建物の方の形態を規制するという方法をとっております。しかし、これは考えてみますと、先に建てました方が得であります。たとえば敷地の形状、住宅の配置、これが非常にまずいから、先

に建てました方が日照を享受できまして、それによりまして後から建てる方が建てられないといった例もありまして、また隣地が全くの更地であった場合に、一体どうして日照時間を決めるのかという点も問題がございまして、

さらに大きな問題点は、いわゆる複合的な日影でございまして、日影というのは単に軒だけの家で日影ができるものではございませんで、南側に多数の建物が建ちますと、それらが相互作用をいたしまして思わぬ部分に複合的な日影が生じます。こういった問題は現在あります日照時間確保方式では解決のできる問題ではございません。そのような観点から私ども考えましたのは、現在の基準法改正案に採用されております日影規制方式でございまして、

次に問題になりますのは、規制をする対象の地区を一体どうするか、現在の改正案におきましては用途地域制と関係する、こう書いてございまして、用途地域制のことを申し上げますと、私はこの用途地域制を非常に大事にしております。現在の居住環境を確保するための土地利用計画を実現する手段としましては、この用途地域制をもっと充実する、という方向に向かうべきではなからうかと考えてまして、私としましては、この日照確保のため

の建築物を規制する対象地区としては、この用途地域制を尊重しましてこれと関係させるといふ方針でございまして、ただ問題は、現在の用途地域制の内容、さらにその指定方法が必ずしも十分でない、そのために現在直ちに規制対象地区、これと用途地域制と関係させることは若干の問題があるろうかと思ひます。たとえば申しますと、先ほど五十嵐参考人からお話がございましたように、現在の容積率は余りにも高過ぎるという点は私も同感でございまして、たとえば第二種住居専用地区または準工業地域におきましても、容積率は二〇〇％以下、一五〇％、一〇〇％もあっていいんではなからうか、かように考えますし、また具体的に地方の公共団体が容積率を指定します場合に一般に高過ぎる、こういった感じがいたしまして、

今回のこの日照のための規制対象地区を指定する場合におきましては、改めて現在の用途地域制の指定のあり方を検討する必要がある、こう考えております。

それからしばしば問題になりますのは、地方の実情に依りて、または風土、氣候に依りて——法律の画一的な法律で基準を決めるのは適當ではないという話がございますけれども、これは条例をつくりまして、十分地方の実情に合わせる、こういったような規定を設ければ足りるんではなからうか、こう考えております。

なお、若干敷衍いたしますれば、単にこの法律にございまして日照確保のための規制にとどまらず、住民の方々が日照につきまして、さらに一般の居住環境に關しまして、さらによりよい方向に向かう、こう考えました場合には、現在ございまして建築協定という制度がございまして、これを十分に活用されるということも可能ではなからうか、こう考えております。

それから直接関係ございせんが、居住環境の問題、間接的に非常に関係ございまして、これは将来何と現在の敷地の規模が非常に狭い。これは将来何と最小限の敷地規模というものをはりある程度法律上制度化する必要があるんではなからうか。と同時にもう一つの問題点は、日照と申ししても、現在建っておりますいわゆる木造賃貸アパート、木質アパートの日照を考えてみますと、非常に不十分でございまして、むしろ土地の上に降り注ぐ日照という問題よりも、私はまずそのような住宅、非常に劣悪な住宅に対して日照を与えるように、住居法の制定、そのような内容を持った住居法の制定もぜひ必要ではなからうか、こう考えております。

以上でございまして、田村参考人にお願ひいたします。

○田村参考人 田村でございまして。私は現在自治体におきまして、自治体の中の行政を実際にやっているという立場、その中では建築基準法だけで

はございません、都市全体の住環境あるいは都市環境というものをどういうふうにか総合的につくっていくかという立場からやっているわけでございます。そのような立場とあわせて、私自身も一人の研究者としても都市計画及び土地問題、こうしたものについて多少の勉強をしておりますので、自由にその両方の立場から発言をさせていただきます。

この日照問題でございますけれども、いままでたびたび御指摘がございましたとおり、これはもともと土地の高度利用ということが突如として都市の中に舞い込んで来たといふことから生じたわけでございます。その原因をたどりましますと、都市に対する過度の集中あるいは地価の高騰ということが高度利用を余儀なくしたといふことでございます。あるいは一方、都市が巨大になつてくれば、当然にある程度の高度利用というのが土地利用上出てくるという当然のこともございます。ただし、その高度利用をする場合に、一般的な従来ありましたような低層的な、低密的な利用をしていったところに突如としてそうしたものが舞い込んで来た。前提が何ら加えられていなかったといふところに大きな問題があつた。単に高度利用がいけないといふことではなしに、前提を欠いていたといふところが非常に大きな問題であると思ひます。つまり無計画、無前提にこの高層化あるいは高度利用が行われ、それがきわめて個別的な土地所有権を絶対視するところに行われたといふところが問題でございます。

それであるならば、一体どのようなことを基本的な対策としてすべきであるか。日照の問題はそもそも木質アパート、これはもう東京都の中でも三分の一を超えるような非常に多くの木質住宅がございます。このようなところでは、日照権が問題になる以前の問題、住環境としてそのもの問題がございまして、こうした木質アパート等、住環境そのものについてまず問題をしばつていくべきである、問題を提起していくべきである、こういうふうな考えです。

あるいはまた入澤先生御指摘のとおり、土地利用計画、これは単なる現在行われているような法制的な土地利用計画ではなく、詳細計画といひますか、ペーキングスプランといふものが西ドイツの建築法でもございまして、かなり詳細なる土地利用計画といふものを前提として立てていく。その中で高層化すべきものは高度利用を図っていくといふことが必要であつたと思ひます。

さらに敷地分割についてでございますけれども、敷地分割については何ら日本の場合には規制がございせん。自由に土地分割が可能でございます。このような状態でございますと、非常に劣悪なる土地条件を生み出すわけでございます。この敷地分割に対してもはつきりした考え方を持つ、それについての適正なる規制を持つといふことが必要でございます。一方において、細分化しました土地を共同利用した場合にさらにこれが有利に働いていく、あるいは共同利用を積極的に推進していくような、このような方策も逆の方向として必要でございます。

あるいは土地所有権といふものが無制限に上下に及ぶ。これは現在のところそのようなことはございせんけれども、しかし、土地所有権は明らかに都市環境の中で限定された土地所有権でございます。これに対して限定的な土地所有権を使つていただく。そうして、従来土地所有権があるがために外部環境を自分で内在化し、あるいはこれの利益を内在化してきた。こうした制度は徐々に改められつつありますけれども、これについて基本的な、特に都市の高密度な地帯については基本的な反省といふことが必要であらうといふふうに考へます。

このような中で総合的な住環境と都市構成、都市そのもののあり方といふことを考へていくのが大きな前提であらうか。このような前提がございませんと、幾ら日照の問題だけを取り上げましても基本的な解決にはならない、こういうふうな考へるわけでございます。したがひまして、この日

照権につきましてもいろいろな法制化の問題の前に、ぜひこうした基本的な問題についても十分御審議願ひ、その中でしかるべき対策がされるようにお願ひしたいわけでございます。

しかしまあそれは言ふものの、これは非常に時間のかかることでございます。現実に日照を奪われている人、日照に泣いている人たちが現実にいるわけでございます。この現実にいる人々の存在といふことは、その百年の大計のほかに無視するわけにはいきません。私もさきに申し上げましたのは、五十年、百年のこれから日本の都市の大計でございますが、一方において、現実に困つてこの人々をどう救うのかといふことがわれわれとしての課題でございます。特に地方自治体はその場合に直接に住民と接しております。この方々が現在の状態に非常に困つておられる、私も基本的な前提を解決しなくても、それなりに解決を図つていかなければならない、こういうふうな考へていくわけでございます。

したがひまして、都市構成全体について、これは国の中で中央でも大いに御議論はいただき、私も私どももなりに考へるというところでできているわけでございますけれども、この現実に困つて日照問題に悩んでおられる方が私どもの考へ方でございますし、またそのような形でこの日照権に関する住民運動が各種起きてきたわけでございます。したがひまして、これについては法的な措置があればよかつたわけでございます。しかし法的措置がなしではございせん。現在までも用途地域もございまして、高さの制限もございまして、あるいは道路からの斜線制限その他の法規もございまして。しかし法規がなかつたのではなしに不備であつたかといふことであると思ひます。法規は全くなかつたわけではない。その不備を補つていくことが私どもの仕事だといふふうに考へまして、この日照等指導要綱等のものをこしらえてきたわけでございます。

これは四十六年あたりから各自自治体で行われ、先ほども御紹介ありましたとおり、現在約二百

の自治体がこのよう指導要綱並びに条例等を持つていくわけでございます。こうして、都市問題全体にはこたえ得ないかもしれないけれども、現実に困つておられる市民の方々に対応していくといふことをやつたわけでございます。

しかし、私も決して要綱だけに頼つていくわけではございません。横浜市の事例で恐縮ではございますけれども、同時に私も高き制限といふことを全地域に對してかけました。並びに北側斜線制限、これは現在の法律でも一部ございまして、これにさらに強化いたしました。東京都以上にさらに厳しいものを横浜市としてはかけております。こうした現実にある法律制度も使ひながら、なおかつその不備を補つて要綱を生かしているわけでございます。決して私も要綱だけに頼つていくという姿勢ではございません。法律で使えるものは十分に使つていく。しかしその中で、必ず法律というものは、やはり現実の方が早く進化した。法律で十分でない点がある。こういう問題については要綱等で十分補つていくといふことでございます。

なお本論からやはずれますけれども、いまの高き制限、北側斜線制限等は、先ほど飯田さんのお話にもございましてけれども、やたらと全部規制して住問題を厳しくしようという意味ではございせん。私も、一方において規制を図ると同時に、これを積極的に緩和する基準等もこしらへまして、規制をすると同時に、一定条件がかなうのであれば積極的に高度利用を図つていってほしい、こういうふうな基準もあわせて持つております。このように私も私としては現実の問題に対応していくといふのがこの日照問題の最大の課題でございます。

しかし、現在は御承知のとおり、単なる日照問題だけではございません。すでに日照のほかに風害の問題あるいは圧迫感とか心理的なそういう問題あるいは電波障害の問題、その他いろいろな住環境に伴うものがあわせて出てまいります。したがひまして、この住環境全体の問題としてこの

問題を処理いたしませんと、一つの基準からだけでは見にくいという状態になっております。

このように都市の問題は非常に複雑な様相を呈しておりまして、先ほど申し上げましたようにより本質的な問題に触れなくては根本的な解決にはならないわけでございます。

したがって、私、二つの方向がある。一つはそのような本質的な都市の問題にこたえていくということが一つの方法でございます。第二には、とりあえず現在の困っている状態というものを救っていくということでございます。この両者が私ども必要だということに考えております。しかし、ただいまの日照問題につきましては、どちらかというより後者の方でございまして、それだけで本質的な問題が解決すると考えているわけではございません。本質的な問題にこたえるためには、より根本的な検討が必要である。しかし、だからといって現在を放置することができない。この両方の立場をあわせとることが必要であるというふうに考えているわけでございます。

このようなかで、国も法制化を考えられたというところは一步の前進であろうかと思ひます。しかし、私どもこの法制化につきまして内容を拝見いたしますと、きわめて疑問の点が多い。その点の後ほど申し上げますけれども、私ども大きく言ひまして、二つの点から反対でございします。しかし私は一定のルール化をするという点に反対をしてはいるわけではございません。都市の中には当然に市民が多く住んでおります。その中には必ずしも条件でお互いにそでをすり合ひ肩を寄せ合ひながら住んでいるわけでございまして、一人だけのわがままが許されるわけではございません。その中に当然にルールが必要だということは私ども承認する立場でございします。ただし、現在の法案のような形で、このような形でおさめることが果たして問題がないかということについて、私ども大きな疑問を感じているわけでございします。

この大きな問題として私二つの点から申し上げます。

一つは、現在これまで自治体が努力していろいろルールをこしらえてきた、こういう問題にこの法律がどのように作用するであろうかというところが第一点。それから第二点といたしましては、この法律に規制されていますような日影規制という方法が、一体行政的あるいは技術的、理論的、そのような観点から可能であろうか、適当であろうかという点でございします。

まず第一点は、この法律が、現在行われてきたような、しかも自治体が一時的に住民を守るという立場から行ってきたような行政にどのような効果を持つかという点でございします。

御承知のとおり、数年前から自治体がいちいちな立場でこの日照の問題を取り上げ、あるいは住民の方々の非常に強い運動という中から生まれてきたいろいろなルールがございします。私どもも要綱行政というものは、決して自治体が一過に法律的につくつたものではなしに、むしろそうした住民の方々の意見を背景としながらその中から生まれてきた現実的な一つのルールであろうか。法律ではないかもしれせん。しかし一つの現実的なルールである。私さつき申し上げましたとおり、現実的にいま解決することが一つの問題でございします。そのような中から生まれてきたルールでございします。

したがって、その中に時間を書いてあるものもあれば、合意を書いてあるものもあれば、あるいは手続その他につきまして書いてあるものもございします。単なる一片の、時間がどうであるとかいうことだけではなしに、そうした全体の手続を含めまして、それが住民の方々の中で一つのやむを得ないルールであるという点に順次定着しつつある。これこそ都市の中の一種の市民法であらうというふうに私思ひます。このような建築基準法等は、そもそも特に相隣的な問題でございしますけれども、そのような市民的な市民法として生まれるものであるというふうに考えます。

これは実情に應じても違います。京都のように古い伝統的な町、横浜のように比較的新しい町、

小さな町、東京のような非常に大きい町、これはそれぞれ違つてよろしいのではないかとこのように思ひます。当然にその中の伝統的な住み方、あるいは京都のような町でございしますと日照は余りなくてもいい、そのかわりに真ん中のあるところ大きな広庭をとつて共同の庭に出る、こういうような方式だつてございします。これは町によつていろいろな方式があり得るわけでございまして、一つの法律で全国、日本の北海道から沖縄まで一つのものでおしなべてしまふということに私、大きな疑問を感じます。このような法律で、一つのもので割り切つてしまふということは、現在いろいろなものが出てきたせつかつくの努力ということとをブルドーザーをかけてならしてしまふということとでございします。当然出づばり、引つこみもございします。それによつて上がつてくるところはよろしいやうございしますけれども、せつかつく盛り上がったようなものも頭を削つてしまふ、こういうふうなこともあり得るわけでございします。このような法律そのもののあり方というものが、市民の本当の合意の中で生まれてきた、それを国の法律の中で壊してしまふというところは、むしろこれは国の法律としては逆の行き方ではないか。せつかつく上がつてきたルールが各地にございします。

このルールを生かしながらそれを育てていく。国はそれなら最低の基準をつくり、それをさらに盛り上げてやるようにする。このような立場が国の法律ではなからうか。しかし、その中に自治体あるいはその地域によつてさまざまな事情がございします。そのようなものが十分に中に反映されるということがございしますと、この数年間住民運動あるいは自治体、両方の努力によつてできましてせつかつくのルールが一過ぶ壊されてしまふ。そこに新しい法律というものがございします。そこで新たな紛争がございします。片方ではその法律のとおりやっているのだからよろしいという意見もございします。しかし、やはりこれは困るんだということも片方でございします。そうなりますと、必ずしも法律のとおりには行は

できないだらうと思ひます。一方の切り捨て御免的なもので済むのであれば、すでにいまでも法規が全くなかつたわけではございません。法律どおりであればいまでも済んでいたわけでありまして。しかし、そこに、済まないところにこの日照問題が起きているわけでございします。

したがって、今回の法律もそのような切り捨て御免的な法律になるのであれば、私、反対せざるを得ないわけでございします。せつかつく積み上げてきた、現在まででき上がった市民法的なそういうものを壊すことになるのではないか。これはこうした相隣関係の非常に特殊な法律でございします。国全般にいさなりいさなりという種類の法規ではございません。本当にお互いの隣同士間の向こう三軒両隣の合意的な内容を多分に持つております。私はその合意だけでやれというわけではございません。一定のルールは当然必要でございしますが、しかしそのように非常に身近ないろいろな諸条件の中でつくつていくということが無視されるということでありまして、再び日照問題について新たな紛争を巻き起こすことにかえつてなつてしまふということとでございします。

さらに商業地域その他につきましてもあるいは手続等につきましてもこれが欠落していることはすでに御指摘のあつたとおりでございします。

したがって、私は法律をつくることに反対するわけでもございしません。ルールをつくることに反対するわけでもございしません。しかし、それはいままででき上がったそのような実績を踏んまえ、それを助け、それを育て、その中でさらに自治体が独自の住環境をつくつていく、このようになことに法律があるべきではないか、こういうふうに思考するわけでございします。

それから第二の点でございします。第二はかなり技術的な問題になります。現在この日影制限という方向をとっているわけでございします。この日影制限というのは一つの議論ではございします。あるいは一つの方法であるということ私、考えないわけではございません。しかし、現在の日本の都



法がいの十分に検討されると同時に、先ほど冒頭に申し上げましたような都市の基本的な住環境の問題についてさらに基本的な御検討を加えた上、さらにこうしたものをやらねえというふう

問題が起きたからといって一遍に法律というものは非常にどうともいってごさいます、かたいものでごさいます。それをやめたがために、かえってまた他のひずみを生ずるということがあつてはなりません。これは日本建築学会の建築計画委員会の有志の方々の日照問題研究会も、そ

ういう御意見をされております。一つの問題をやつたがために、一つの問題を抑えるために、さらに、次の将来の都市に対するはつきりしたイメージがなくて、現実の問題を法律という形でやつてしまふということに問題がごさいます。先

ほど申し上げたとおり、将来の問題と現実の問題とごさいます。現実の問題の対処の仕方はいろいろ柔軟な対処の仕方があろう。しかし、より根本的な問題をとらえる中でこの現実的な問題も処理していくということが正しいやり方ではないか、このように思考する次第でごさいます。

以上です。  
○天野委員長 次に、中村参考人をお願いいたします。  
○中村参考人 御紹介をいただきました中村でござ

います。  
今回の建築基準法の一部改正案が、日照の確保について公法上の介入を初めて行つたということは、非常に画期的なことだと存じます。画期的な

るがゆえにいろいろ問題点も多いわけですが、以下若干の意見を申し上げます。  
まず最初に申し上げたいことは、本改正案は、いわゆる日照権という権利の存在を認めて、その前提の上に改正されようとしているものではござ

いことは、結局は間接的にあるいは裏面的に、日照権の存在を前提としてゐるのではないかと思われます。権利として、いまだ公的に認知されて

いない日照権と申しましょうか、そのような日照権の存在をいやおうなしに前提とせざるを得ないというふうな状態に置かれてゐると思ふのであり

ます。私は法学者ではございせんし、一市民として、この際はつきりと日照権の存在を認めて、その前提の上に法改正なり、あるいは行政上の指導を行つた方がよいのではないかとごういひに感じております。

法理的には、日照権は上から与えられるものではございせん。日照権の判例の積み重ねによつて、相隣権として市民社会の下部から生成発展され、確定されていくべきものであるというのが一般の考え方、またそういうのが正しいよう

でございせん。  
しかしながら、相次ぐ日照権紛争、百九件にも達する判例や、あるいは二百例にもなんなんとする地方公共団体の日照権確保のための条例や、また指導要綱は、すでに生成されつつある日照権を意味し、またそれを踏まえて、今回の日照権確保

についての公法上の一部介入もやむなしというこゝとで改正案が提案されてゐると思ふのであります。そのように考へてまいりますと、やはり日照権の存在を前提にはつきりこの際置いた方がい

いではないかという感じがいたします。  
今回の改正案を裏から説けば、第一種、第二種住居、住居地区、近隣商業地区、準工業地区に限り、日照をもらす相手方が新築をするときに限り日照権を認める、すなわち場所的に、時間的に制約をして、部分的に日照権を認めるというぐあ

について現実に一つの基準となりつつあるということ、いわゆる日照権確立への踏み台となつていくことは事実でございせん。このことは、政府提出資料による港区六本木事件の判決についても明らかとなっております。ですから、やはり日照

権の存在を前提に置いてよいのではないかと思ひます。私の考えでは、日照権は人間生存の本源的欲求に基づいた基本的な権利でございせん。それを前提として、よりよい環境を求めて、社会的な調和と合意を図る公法上の介入という論理でこれ

からも買かれていかなければならないということでごさいます。  
このことは非常に重要なことでございまして、一朝一夕に簡単に決断できることではないと思ひますけれども、今日までの日照紛争に関するすべての住民運動、それを受けての各地方自治体の指導要綱、条例等も、日照権の存在について無言の

合意を前提としてゐるのではないかと存じます。  
市民社会の内部から生成されつつある日照権を先見的にとらえていくということ、このことが今日のばらばら行政に対して終止符を打つことでごさいます。そういうことで、ひとつ積極的に日照権の存在という形のもの認める形でこれから考へていただければよろしいのではないかとごういひに考へます。

次に、今回の対象地域の中から商業地域、工業地域が除外されているということについてであります。日照紛争を東京に限つてみますと、四十九年一月から五十年三月までの日照紛争件数五千三百三十一件のうち商業地域の紛争は千四百四十三件、全体の二八％にも達しているものであります。

まず第一に、このように紛争の多い商業地域を今回の日照の規制対象から外すということ、本改正案提案の理由の一つでもございせん住居の安寧を守るという考へ方からも反するのではないかと存じます。

第二に、商業地域は商業の利便を追求する地域であるからという理由で日照問題に触れないということは、住居兼用の多い商業地域の現状を無視

してゐると思ひます。日照紛争の激化に見られるように、法が十分であるから法改正をするという前提は、この時点から崩れてしまふのではないと思ふのであります。

第三に、商業地域や工業地域は、建築基準法上日照の制限の定めがないからということで、今後日照は不要であるのではないかとごういふ世論を横行せしめ、かえつて紛争を激化させるようなことにはならないか、ひいては理想的な都市計画を台なしにしていくことにはならないかといううなことを心配するのであります。商業地域の日照紛争は、個々のケースに応じた私法上の相隣関係として勝手に解決せよということでは、本改正案の根本精神は生かされたいと思ひます。行政的にも首尾一貫をせず、頭隠して尻隠さずの感じがするのであります。

また第四に、この改正案によつて、地方自治体の日照保護に関する条例、指導要綱は十分にカバーされ、あいまない、まちまちな基準で行われている日照の保護は統合、整備されるであろうと考へてゐるようでありまして、商業工業地域を従前のままでほつておく限り、整理されるどころか、かえつて自治体の条例、要綱はそれのために必要不可欠のものとして残存し、かえつてアンバランスをもたらし、ばらばらの建築行政への批判が強くなるように心配をするわけであります。

第五に、日照の問題というのは、日照対建物の問題ではないか、そういう問題ではないかと思ふわけでありまして。日照の問題は、日照対人間の問題であります。したがつて、今回の法改正の中でも住居地域ということではばつてゐる。これは御承知のように、たとえば五人家族でございまして、残つておるのは奥さんだけであります。御主人は

大体商業地域に行かれる、息子たちは大体学校へ行かれるということでありまして。したがつて考へてまいりますと、商業地域をこつていふ観点から考へても、昼間人口が非常に多くなる商業地域を対象から外すということは、建物だけに日を当てることによつて可とする、そういうふうな誤つたこ

とに思ひます。したがって私は、やはりこの際、商業地域の問題についても対象から外してはならない、一律に考えていかなくてはならないと考えております。

次に、若干問題は別になりますけれども、私は、公園あるいは児童遊園地の日照確保について、この際意見を申し上げたいと存じます。

御存じのように我が国は、欧米諸国と比べまして非常に公園面積が不足しております。外国の例を引きますと、一人当たり公園面積は、ベルリンで二十四・七平米、ロンドンで二十一・八平米、ミュンヘンで二十・三平米ございますが、東京においては一人当たりわずかに一・一五平米しかございません。このことは、東京には日照を享受できる共通の広場がないということで、都市計画あるいはまた高層化の足を引っぱり、欧米には見られないような日照権争の激化をもたらし、遠因となっているのであります。ですから、公園、児童遊園地の拡大はますます申すまでもございせんが、既存の公園あるいは遊園地の環境を守る、特に日照権を守るということは、非常に大切なことだと思っております。

実は昭和四十七年六月に、東京都中野区江古田公園の南側に隣接いたしました高層マンションが建設されようとして、特に南側は小高い丘になっているものですから、これが建ちますと公園にはほとんど日が当たらないという嘆かわしい状態が生まれようとしたのであります。私はこの日照を守るための運動を推進したのですが、幸いマスコミも取り上げ、それから中野区議会でも、公園等広場の日照確保に関する意見書を都知事に提出をいたしまして、ようやく公園の日照を確保することができるようになったのであります。

本改正案の中でも、第五十六条三項には次のことと書かれております。「建築物の敷地が二以上の道路に接し、又は公園、広場、川若しくは海その他これらに類するものに接する場合」建築物の各部分の高さについての緩和に関する措置を政令で定める、となっております。言うならば感覚として公園等の広場に面する建物は若干高くてもいいという感じが主流として流れているわけでありまして、ですから、ひとつそういうような感覚をこの際ストップをかけてもらおう。むしろ公園等の広場に面した建物は低く押さえられなければならないというような形で考えていくことが正しい方向ではないかと思ひます。現実には東京の井の頭公園等の周囲は高層マンションが建ち並び、日照、通風を遮断し、また美観を壊し、公園環境を著しく破壊しているわけでございます。

以上、気づいたまま御意見を申し上げます。私の参考意見とさせていただきます。

○天野委員長 これより質疑に入ります。なお、質疑の際には参考人を御指名の上お願いいたします。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。村田敬次郎君。

○村田委員 時間の関係で二、三点にしばって簡潔に質問をいたします。

ただいま五人の参考人の方々から御意見を拝聴いたしましたわけでありまして、ただいまの御意見の中にもございまして、この日照権の問題というのは、基本的には隣地の上空利用と自分の土地の日照確保との関係、すなわち私法上の関係関係として理解をされておたわけでありましてけれども、その後裁判所あるいは住民運動その他のいろいろな行動を通じて、もう裁判所が私法上の問題としてのみ判断すべきことはできなくなつた。この日照問題は、住環境における重要な問題として、いまや公法の分野として重要な関心事となつてきたということが指摘をされたわけでありまして。

それから、私はこの住宅問題非常に重要だと思ひまして、実は西ヨーロッパ、ソ連等を住宅視察に参りました際に、この問題についての外国の対応の仕方を探つてまいりました。その際に、非常に私は驚きであつたのでございまして、この日照権問題が特に日本的な問題であるということに気づいたわけでありまして。なぜならば、それらの国においては、まだ日照権問題というものを都市問題の専門家ですら理解のできない人たちがあつた。そういうことから、一体これはなぜであらうかというところを考えたのであります。これは日本の社会生活の過密、そしてまた人口密度というものが特に過密過疎の関係で大都会に集中をしておるといふことから、この問題が非常に現実の課題として浮かび上がつてきたということとを理解したのであります。

たとえば、一番いい例がオランダであります。オランダは確かに面積においても人口においても、日本の約十分の一前後しかありません。その意味においては、国の持つておる人口密度は日本と大差はないのであります。可住地面積という意味で言えば、オランダは国土全体がほとんど可住地でありまして、実際の可住地面積から言へば日本の五倍以上になるといふような事情がございまして、これらのことはフランスでもイギリスでも皆同様であります。したがって、この日照権の問題は、特に日本の、また特に大都市の問題として非常に大きくクローズアップされておるといふことを、この際まず申し上げておかなければなりません。

そして、先ほど五十嵐参考人の御説明の中に、地方公共団体において指導要綱等に基づいて住民の同意を要件として義務づけておるといふ御指摘がございました。しかし、これは先ほど申し上げましたように、私法上の問題から公法上の問題として、国が初めて公法上の介入をこの建築基準法の改正によつてやろうとしておるといふ意味から言へば、住民の同意を果たして法律の要件にすることが適切であるかという問題が非常に私には大きな問題点であると思ひます。この問題について五十嵐参考人の意見はすでに承つたわけであ

りますから、入澤参考人それから田村参考人、この二人の意見をまず伺つてみたいと思ひます。

○入澤参考人 ただいまの御質問は、公法上の問題として取り扱えば同意制はどうかという御質問でございます。私は同意制には反対でございます。先ほど若干申しましたように、私権対私権、全くそういう裁判上の問題であります。居住環境の問題という観点からしますと、同意する場合の判断基準が非常に問題ではなかつたかと思ひます。適切な判断基準のもとにそういうことになればいいのですが、場合によっては非常にばらつきがあるというところは、都市の環境を確保する意味から非常に問題ではなかつたか。

はつきり実例を申し上げますと、しばしば金銭授受によりまして同意が行われた。そのために非常に居住環境の悪い住宅地が形成されておる事実がございまして。そういう場合にはいかにするか。単に同意をもつてはだめでございまして、やはりこの点は広い意味の公共的な居住環境の観点から、一般住民の方の判断基準にもなる、また公の公共的な判断基準になる、こういった意味の判断基準としまして基準を制定しまして、これによつて行ふべきである、こう考えております。

以上でございます。

○田村参考人 横浜市の日照要綱について申し上げますと、その中では同意制と時間と両方併用してございまして。しかし、一定以上の基準、一定以上の日照が得られておるといふことが私どもにとつて一番必要なことでございまして。一定以上の日照が得られた場合には特に同意を必要としてございませぬ。しかし、敷地の状況その他で非常に時間が必要でないというケースも現実の都市の中にはあるわけでございます。このように両面を使つていくわけでございます。私、先ほど申し上げたとおり、これは市民的ルールとしてつくつていくべきものであるというふうに考えます。

しかし現実の問題としましては、都市の基本的

りますから、入澤参考人それから田村参考人、この二人の意見をまず伺つてみたいと思ひます。

○入澤参考人 ただいまの御質問は、公法上の問題として取り扱えば同意制はどうかという御質問でございます。私は同意制には反対でございます。先ほど若干申しましたように、私権対私権、全くそういう裁判上の問題であります。居住環境の問題という観点からしますと、同意する場合の判断基準が非常に問題ではなかつたかと思ひます。適切な判断基準のもとにそういうことになればいいのですが、場合によっては非常にばらつきがあるというところは、都市の環境を確保する意味から非常に問題ではなかつたか。

えますと、一つは、住居系地域について敷地が非常に零細化しているという前提から見ますと、反面建たないおそれが出てまいります。それからもう一面、商工業系についても住宅が非常に多いという地域が都市にはいっぱい存在しております。

ここでは建ててはならない物が建つことになつてます。同時に、日影規制基準というのはいわば日影を許容できる許容範囲を決めるわけですから、その中で建てる場合に、少なくとも建築形態としては塔状になつてまいります。つまり細長くなつてまいります。これは都市の環境にとってきわめてよいものとは思われません。むしろ悪化すると思われれます。先ほど言いましたように、私どもの調査によりますと、地方公共団体の中に三百を超える指導要綱がすでに存在しておりますけれども、その地域の実情に合ったやり方でやらなければいけないというふうに考えているわけでございます。

○飯田参考人 この点につきましては、先ほども申し上げたのでありますが、やはり日照権の方と

並行して、宅地供給について格段の配慮がほしい。たとえば都市の再開発というようなことについて

強力な施策を必要とするように思います。

○入澤参考人 住宅供給がどうなるかという問題

でございますが、住宅供給の問題は、相当ほかの分野といいますが、たとえば金融の問題とか土地の

問題とか、そちらの方に非常に大きなウェイトがあるかと思っています。もちろんこの日照確保により

ます規制によりまして若干の影響を受けるかと思  
いますけれども、すべてがマイナスではございま

せん。プラスの場合もございます。と申しますのは、たとえば現在でもそうでございますが、容積

その点で、規制が厳しいということはある程度地

価を下げるであろう、地価を下げることはある程度逆に住宅の供給を増すのではなからうか、こう

考えております。

それから、既成市街地の場合におきましては、

非常に敷地が零細化しております。これ以上現世

では建ちません。何らかの方法としまして、規制が厳しければある程度共同化するという方向に持っていかなければならないであろう。でございすから、別に共同化する場合に何か金融的な措置とかそういうことをやれば、かえっていいわゆる不燃耐火造、防災にも強い、そういうような住宅の供給がむしろ促進されるのではなからうか、こう考えております。

○田村参考人 住宅をつくり出すには、単に日照の問題だけではなしに、たとえば教育施設、道路の問題、上下水の問題あるいは交通機関の問題、その住居は一体どこに対する住宅供給なのかという、ことに交通が非常に延びた場合にはその交通機関、こうしたさまざまな条件がございす。したがって、これだけでどうこうということはさしあたりない。むしろそのほかの問題の方がより重要であらうかと思ひます。

しかし、いま入澤先生からも御指摘がございしたとおり、また、私も先ほど御指摘申し上げたとおり、現在、敷地分割が自由で非常に細分化してございす。この条件の中で現行法律でいえますと法律に抵触いたしますから、実際に住宅を建てるのが著しく困難になるところは、この面からまた改めて予想されるところでございす。

しかし、また同時に、この法律で、先ほど申し上げたとおりでございすけれども、一方において日照を確保したいという人々の要求もございす。したがって、仮にこの法律の要件を満たしたとしても、あるいはそれで住宅供給がそのほかの条件を満たしまして可能になった場合でも、隣接住民から、これについては日照を確保しない、日影は確かにこれでよろしいかもしれないけれども日照を確保しないという声が必ず出てまいります。私先ほど申し上げたとおり、基本的前提が問題でございすけれども、しかし、その基本的前提はいま変わっておりません。現実にそうした日照を阻害する人が出てくるという状態の中では、この法律に適合してもなおかつ日照

を確保するためにこれをとめてくれという、こうしたトラブルが出てくるのはまず必定ではなからうか。その面から規制をされると思ひます。それからさらに、技術的な問題でも申し上げたとおり、法的な手続の中で出された書類が果たして正当であったかどうかということは、これはきわめて問題でございまして、具体的にそのようなトラブルになりました場合に、その確認申請書の書面そのものがまた再度問題になってくる、このようなことが考えられ、住宅問題についても阻害要件になるだろうというふうに予測されます。

○中村参考人 住宅問題は土地問題でございす。総合的な土地対策がなくては住宅問題を解決することはできない。当然でございす。しかし、御承知のように、このような形で日照の問題が出てきたというのは、いままで大体二階、木造というところで日照を十分浴びることができたというところで平穩無事に暮らしておりました状況の中に、忽然として高層マンションやあるいは高層建築が建ち並びまして、かくして日照問題が起ったわけでありす。それについて今回日影を規制しようというところで出てくるわけがございすから、当然そういう面では住民の皆さん方についてはある程度これからは安心して住むことができる、そういうような不法な、日照を阻害するような建物をこれによってチェックできるといふようなことで大きな恩恵を与えていくことができるのではないかと。もちろん十分ではございすけれども、これをスタートとして、やはりこれから十分に体制を整えていければいいのではないかと。うううに考えております。

○村田委員 もう一点だけ最後に質問します。ただいままでの五人の参考人の方々の御意見によつて、日照権問題だけではなしに、住宅問題は、たとえば宅地の問題、土地、金融面、都市計画、上下水道等の環境面、教育面、あらゆる面から総合的に判断をし、進めていかなければならないわけでありす、その中でも日照権問題についてこの法律案というものが大きく前進をしておると

いうことについては、大方の最大公約数であったように思ひます。

最後に五十嵐参考人に伺いたいのは、あなたはこの法律案自体の制定は必要がないという御見解のようでありすけれども、その場合に、それならば全国二百あるいは三百といったような地方自治体の指導要綱に任しておけばいいのであつて、国はこの問題について何らかの介入をする必要がないというふうにお考えになつておられるのか、あるいは法律を制定する必要があるがその場合はこういう法律を制定すべきであるというふうにお考えおられるのか、その点を最後に伺ひます。

○五十嵐参考人 私は、国の法律である建築基準法によつて日照権を規制することについては反対です。それで、むしろ方法論としましては、日照問題というのは環境の問題でございすから、環境法の中で日照権の概要を認知していただき、あるいはその地方自治体によつて住民とともに、あるいは建て主とともに築き上げられてきていゝるルールを当面見守つていただいて、その意味で地方自治体に当面を任じていただいて、その集積を待つていただきたい。その上で改めて国法として考えるべきであるという考えでございす。

○村田委員 もう一点だけ。東京都において太陽のシビルミニマムという問題が起つて非常に日照権問題がやかましく言われ出しました。それで、それを年を追つてずつと調べていって見ますと、日照権問題は東京、大阪が圧倒的に多いんです。そしてだんだんそれが名古屋その他の地方都市にも及んでおるといふのが実態でありますけれども、あなたの御意見を聞いておきますと、当分は野放しにして地方自治体のやるままにしておけばいいというお考えであるように感じられるのです。それで果たしてこの日照権問題についての本當の国民的なコンセンサスが得られるのか、それからまた、現在起つておる住宅問題について、あるいは憲法上の基本権とさへ考えられ出したいわゆる太陽のシビルミニマムというところについて政府が出そうとしておる回

答そのものが現在是不適當であるということなのか、その点だけでもう一点。

○五十嵐参考人 私の説明の仕方がまずかつたのかもしれないけれども、私が言っているのは野放しにしたいということではございせん。その証に、昭和四十六年に初めて指導要綱というのが武蔵野市にできて以来、全国三百六十六地方団体に発展し、かつ宅地開発指導要綱とともにこれがまた急速に増加する傾向にあるのでございす。むしろ国としましてはこういう宅地開発要綱もしくは中高層建築物指導要綱の発展と条例化を助成すべきである、この方面から地域住民とともにその都市のあり方を決めていただきたい、そのことを助成すべきであるというふうにお考えを願ひたいでございす。

○村田委員 終わります。

○天野委員長 福岡義登君。

○福岡委員 まず田村参考人にお伺ひしたいと思ひますが、時間がございせんので、要点だけにしつてお伺ひしたいと思ひます。御指摘のように、いま政府が提案してあります日照権確保の方式は、全国一律に基準を決めまして、気候とか風土とかあるいは土地利用の状況にかんがみまして地方自治体が若干条件でその基準を上下させるようにしてゐるわけですね。一方、一つの考え方として、日照の条例制定の根拠を法律で与へまして、選択の幅は幾つかのメニューを法定しまして、そして地方自治体が適当なものをその中から抽出をしまして採用をするという、いわゆるメニュー化方式といひますか、そういう考え方もあるわけでありす。実際に法の運用をされますのは地方自治体でございすので、そのいずれがいいか、さつきからの話を聞きまして大体推測はできるものでありますが、その点をお伺ひしたいと思ひます。

それからもう一つの点は、地域住民の合意によつてやる。現に横浜でやつていらつしやる。これは一つのやり方だと私も思ふのでありすが、また原則はそうあるべきかもしれないが、

問題が一つあると思ひますのは、現に合意の協議に参加する住民は問題ないわけでありませう。ところがその人はそこに永住する人ではない。特にそういう日照問題が問題になる地域というのは比較的人の出入りが多いわけでありまして、その合意に達するときの協議に参加した人はそれで問題がないと思ふのであります。ところが後から入ってきた人は、その合意の協議には参加していないわけですから、したがって、言われておる基本的人権を前の人との協議によって大きく言えば侵害される、わかりやすく言えば日照権の確保ができない。ですから私どもの気持ちとしては、一般論としましては、どこに行つて住んでも一定の日照は確保できる、そういうことが必要であると思つておるわけでありませう。そうしますと、やはり法律である程度ものを決めておく必要があるのではないかと、そういう気がするわけでありませう。その点について実際にはどういふふうになつておるのか、あるいはどういふふうにお考えになるのか、二つの点をお伺ひしたい。

○田村参考人 初めのメニュー方式、選択方式でございますが、この現在の法律を制定するのであれば、そのような方向が望ましいというふうに考えます。ただしこの場合の選択方式は、方式そのものに問題がございます。私先ほど申し上げたましたとおりに、日影規制という方式そのものに種々問題がございます。現実に日照が阻害されてくる、阻害されている、あるいははかばかしているところ、阻害されている問題でございます。それを改めるためには、何通も申し上げるとおりに、都市の基本的な構造、敷地の問題、詳細計画その他の問題が必要でございますが、これが急速にできない、しかし現実には市民を救済しなければいけないところ、起きている問題でこの日照というところを考へていくわけでございます。それを画一的な日影という方向で考へてしまふというものは、都市の基本的な整備ということが十分にされた上であつてもかかてございませうが、現行それがされてないので、日影だけをとるといふことは著しく不適当である。したがひまして、この選択方式をとるでも、日影方式以外の種々なる方式が選択できるということが必要でございます。単に時間数が少く長い短いということばかり大した問題ではございません。もちろんそれも必要なことではございませうけれども、むしろ本質的な問題は、この日影規制という方式そのものが問題でございます。したがひまして、これ以外のことが選択できる、そのようになつて、現実に行われ、ある程度住民の同意を得て、いままでも法律ではないにしても市民の間の法ルールとして育つてきたものを育て上げる、このような選択が可能なることをぜひお願い申し上げたいわけでございます。

次に同意の問題でございます。私先ほどもちよつと申し上げましたが、横浜市の方式でございます。一定以上の日照を確保した方につきましては、これは同意は必要としておりませう。したがひましてこの部分については一定のルールに基づいていくわけでございます。しかし何らかの事由、つまり敷地が非常に狭過ぎるとか鼻がつかえるようなところに建ててしまつたとかいふ方は、これはどうしても時間が確保しようがございませう。したがひまして、この方のごときについては一定の時間が確保されませんから同意を必要とする、そのようになつてございませう。

したがひまして、私も市民の住環境として日照を確保していきたいという考え方は一定の基準を持ち、それ以上の方はずっと遠くに離れていて日照は十分当たつておるのに、同意が必要だ、これはいさか不合理でございますから、この方は若干問題がございますけれどもそれでございませう。したがひまして、しかしそうでない方々については、やはり現実には日照を阻害されている、そのような生活権を守るために同意をぜひ得ていただくというところが必要かと思ひます。

しかし、これは人がかわつたといふときにどうなるかという問題もございませう。しかしまあ同じところに住むといふ人がいるわけでございます。簡単に同意をするかどうか種々の問題がございませう。

す。これも一定の、単に一片の法律で時間を切つてしまふのではなしに、私どもの担当者が中に入つて具体的な話し合いをいたします。その中で両方にとって最もふさわしい条件、こういう条件の中だつたらこれはやむを得ないんじゃないか、そのかわり同意を得ていただきたいといふうに、そこまで煮詰めるわけでございますから、そこででき上がったルールというものは後の方が入つてきまして一定の客観性を持つておるものである、一片のもので割つてしまふ、そういうことはいたしません。長い間の話し合いを通じてできまして合意でありルールであるといふことの中でそのような客観性を持つておるというふうに考へていくわけでございます。

○福岡委員 田村参考人にも一つお伺ひしたいのですが、メニュー化方式でいく場合、おつしやるように日影規制だけではいかぬといふように私どもも考へます。それで裏と表の関係ですが日照日影、それにおつしやるような合意方式と、いろいろ考へられるのですが、もしこの幾つかのメニューを持つておられるならば、きよう聞かしていただければその方がいいのですが、もし後日になりまして、そのメニューはこういうものが考へられるといふものをぜひ聞かしていただければ参考になると思ひます。

○天野委員長 いまありますか。

○田村参考人 はい。詳しいお話はまた別途いたしまして、私先ほど申し上げた一つの観点、つまり行政上非常にこれを明確にできる、そしてお互いにそれがわかりやすいといふことがやはりこういう公法的なものの一つの法的なあり方であらうといふふうに思ひます。そのためにはできるだけこれを形態的なものに置きかえたい。先ほど申し上げましたが、横浜市の中で高度地域あるいは北側斜線制限の強化等を行つておりますが、さらにこれに日照的な条件、これは条件によつて違ひます。建物の長さや何メートルの場合にはどうなる、これは幾つかの段階を経なければいけないと思ひますが、そうしたものをいろいろに検討す

る、検討した中で、できるだけ形態的なものでこれを規制する、しかしそれに加えて若干の日照等のようなものを加えていく、このような方式がよろしいのではないかと思ひます。

短い間でございませうから詳しい御説明はいたしかねますけれども、メニューといふ中ではできるだけわかりやすい、そしてだれでも納得がいき、その中ですぐ目で見えわかる、このようなものができるだけやつていくべきであると思ひます。

しかしもしそれが十分でない段階では、日照という問題これだけ重要な問題になつたわけでございますから、日照に関する条例等を国が積極的に推奨する。日照条例をつくりなさいといふことを国が法律で決めます、しかし、中身は自由である、それぞれの地域の中で決めていく、しかし、要すればそれに対して、これは法律そのものではなく指導的な文書として、こういう方式もありませう、ああいう方式もありませう、一つは日影もありませうといふことを指導文書として流されるというのが最も望ましい方式で、国としては日照問題を法律の中に取り上げた、こういう形をとつていただくことが最も望ましいといふふうにお考へております。

○福岡委員 わかりました。

最後に、五十嵐参考人にひとつお伺ひいたします。先ほど御高見を拝聴しておつたのですが、日影規制あるいは日照確保につきましては一切地方自治体に任せろといふ御議論なのですが、きようは議論をする場ではございませうので、御意見をお聞きたいのです。

地方公共団体が三千三百ほどあるわけでございますが、その中で二百十四ですか、確かにおつしやつたように、条例あり、あるいは指導綱をつくつてやつておるわけでありませう。この二百十四の中でも、七十八の地方公共団体は、建築主事がないために特定行政庁にゆだねておるという実態があるわけでありませう。確かにある時間かければ、地方自治体が、住民合意などの上に立ちまして日照権の確保ができるように条例制定なども

できると思いますが、この四十六年以降の実績を見てみますと、そう簡単にはいかぬように考えられるわけであります。したがって、私どもとしては、いま田村参考人の御意見を聞きまして、うに、内容はいまから検討するにいたしまして、やはり法律で一定の方向を決める必要があると考えておるわけであります。その辺の御意見をひとつ伺いしたい。

もう一つは、入澤参考人からは日照の一つの基準、考え方というものが示されたのでありますが、五十嵐参考人としては、日照の基準というものはどういふところに置くべきかという御意見があれば、参考までにお聞かせいただきたい。

以上でございます。

○五十嵐参考人 まず初めに申し上げておきますけれども、私は本改正案の中で評価している部分がございます。むしろ積極的に推進してもらいたいと思つてゐるものでございます。それは、先ほど言いましたように容積率の問題でございます。一般に多くの研究報告がありますけれども、日照紛争を基本的に困難にしている原因は、日照の逆から言いますと日影の量もさることながら、それを生み出す空間が非常に大きいということでございます。幸いにして、本改正案の中に、空間を減する方向、つまり容積率を低減する方向がありますので、これをぜひとも住居系地域に限らず商業工業系地域でも検討してもらい、かつ、これは全国的に実施してもらいたいというのが第一点であります。

第二点の、地方公共団体の指導要綱の制定の状況でございますけれども、従来、私も自治体担当者等からいろいろ話を聞きますと、むしろ国の方で基本的に日照権の認知の方向に行くか行かないか、これはいまだあいまいにされていたために、場合によっては、いつも問題になります法律、条例もしくは指導要綱の関係が複雑なために、実施がおくれているというふうに考えます。

具体的な状況を申し上げますと、たとえば東京都議会に建築公害対策市民連合が日あたり条例と

いうのを直接請求しております。その中で、いつもやはり建築基準法改正案が頭にありまして、それと抵触するかもしれないことだけが——もちろん社会的合意を得るかどうかという前提もありますけれども、大きくおくらしている一つの理由かと思ひます。

したがって、むしろ国の方で、先ほど言いましたように、日照権を認める方向で積極的に指導助長すれば、自治体は著しくスピードを上げて指導要綱の制定に回らるだろう。そうしなければ、日本の国土じゅう全部、日照権の住民運動だらけになるといふ現実があるからでございます。

なお基準について私考えますけれども、商業地域について基準があり得るかあり得ないかという問題に具体的にしばって考えますが、基準というのは、自分たちがみずから住んでいた町の範囲内での建物は通常住民は許容しております。これが基準でございます。これこそまさに全国一律にいかない理由なんでございます。つまりその町は、その町ごとに、たとえば港町もあり、城下町もあり、商店街もあり、近隣商業地域もあり、中小企業地帯もあるから、その町ごとにその基準が異なるわけでございます。だからそれゆえに一番直に接し得る地方自治体によって決めていくことが望ましいという意味でございます。したがって、いま何時間という確定的なものは存在しないし、また存在すべきでないという意見でございます。

○福岡委員 終わります。

○天野委員長 柴田睦夫君。

○柴田(睦)委員 まず初めに入澤参考人にお伺いいたしますが、入澤参考人は、本法案の日照基準の土台となりました中間報告を作成した建築審議会の日照基準専門委員会の委員でいらつしたわけですが、この中間報告で初めて全国的な日照基準の最高時間を四時間とする、こういうことになったわけですか。先ほど御説明を聞いておりましたが、何時間にするかという科学的根拠はまだ確定されていない、いろいろなものを総合的に考える、こういう御意見でありましたが、四時間とす

るということに至るその根拠をもう少し具体的に

お聞きしたいということが一つです。

それからもう一つは、日照基準、それから日照時間と用途地域を結合するわけですが、中間報告では基準の第一種を一種に専ら、第二種をその他の規制対象地区にということ、基準と用途地域の結合について具体的には述べられていないわけですが、本答申も同様であるわけですが、本法案では具体的に用途規制と日照基準をリンクさせるとともに、この中では商業地域については日照基準の基準の適用を除外しておるわけです。この点についてどういふお考えを持っていらつしやるのか。以上の二つをまずお伺いしたいと思います。

○入澤参考人 二つ御質問がございまして、一つは、日照四時間の根拠を示せということでございます。中間報告にございまして、よくお読みになるとわかりますけれども、私どもは決して四時間日照びたりと決定いたしておりません。

先ほどお話がございましたように、日影と日照とはうらはらでございますが、完全なうらはらではございません。何時間日照があつたら最もいいか、先ほど申しましたようになかなかむずかしい問題でございます。この辺は、都市の現状がどうなつておるか、一般の住宅地、低層住宅地はどうなつておるか、過密の住宅地が一体どうなつておるか、それに住民がある程度満足しておるかどうか、どうか、こういった調査をやりまして、さらに過去におきまして、現在の住宅公園、公営住宅の団地がございまして、あれは一応冬至におきまして四時間日照という基準になっておりますが、実はあの制定当時、私も若いとき若干関係しましたけれども、四時間日照というのははつきりした明確な根拠はございません。むしろ四時間日照にすれば日にもよく当たる、採光も十分である、周辺に十分なオープンスペースもとれる、そういうことをいろいろ検討しまして、建物の高さ、配置図を考えましたところ、結果的にむしろ四時間日照あたりが適当ではなからうか、これなら説明しやすいということでございます。日照と申しますの

はあくまでも住環境の総合指標の一つでございます。ですから、われわれが日照四時間とたと言いましても、その四時間というところの中には、採光とか周辺のオープンスペースが十分とれておるかどうか、そういったことも入った上での考えでございます。

それから第二点でございますが、日照の規制の区域と用途地域との関係でございますが、これは私は用途地域制を非常に尊重するものでございまして、やたらにいろいろの地区、私権を制限する区域がばらばらにあることは困る。なるべく現在基本にあります土地利用の規制をやっております地域にリンクさせるのがいいと考えております。そういう観点から、日照の規制区域は用途地域に合わせればいいと考えておりますが、ただ問題は、どの程度の規制の区域の種類をどの用途地域の種類に指定するかという問題でございます。これはむしろ根本的にはいろいろ矛盾が出てまいります。それは、用途地域の種類さらに容積率の出身、さらにそれを具体的に指定する場合の指定の仕方、きり申しますと、現在どの都市でも商業地域というの是非常に広範にとつております。これはむしろ住民の要望でございます。これは押されて商業地域が必要以上にとられてゐる。また準工業地域、工業地域がそうでございます。第一種住居専用地域などに指定しますと、むしろ住民が反対する。現実の姿はそうでございます。むしろ現在の指定そのもののあり方を改めて再検討すべきではなからうか、こう考えております。簡単に申しますと、商業地域をもっと小さくする、そこを住居地域にすればいい、さらに容積率をもっと下げるとか、そういう方法があらうかと思ひます。

以上でございます。

○柴田睦委員 では次は五十嵐参考人にお伺いしますが、五十嵐参考人は幾つも日照裁判を手がけていらつしやる、こういうふうに関心しているわけですが、そうした経験から、一つはいまの商業



合意を得るような努力をする、もちろんいろいろなケース・バイ・ケースがございます。先ほど申し上げたとおり、敷地の割り方も非常に乱雑でございまして、その場合に非常に不特定なケースも出てくるわけでございまして、しかしほぼ定着し、大体の効果を得た、これでほぼ私どもとしては法律がなくとも現実に運用が可能になった、このように考えております。

○柴田(陸)委員 終わります。

○天野委員長 北側義一君。

○北側委員 いろいろいままで論議されておりましたので、あと一、二点だけ私お伺いしたいと思ふのです。

まず、田村参考人にお伺いしたいのですが、先ほどお話聞いておりました、今回の法改正、これによりますと境界線の明示等、これが法律化された場合に、自治体でこれをチェックしている人員の面とかあれで非常にむずかしい、こういう言葉があるわけです。仮にこの法律が通りますと、事実上これは実行しなければならぬような事態になるわけですね。その場合に、実際上自治体においてこれはできないようなことがあるならば、この法律、これを審議しても全然話にならないわけなんです。その点、もう一度どのようにむずかしいのか、事実、人員の上で整備した場合にできるのか、いわゆる官民境界または民民境界、こういうものが明確になっておらないのか、そういう点をもう少し詳しくお伺いしたいと思ふのです。これが一点です。

それから、先ほど福岡委員がおっしゃっておられました、仮に今回の法律がいわゆる国会を通じた場合、この場合にはこの日影規制基準というものが、いままでの事実上は地方のいわゆる日照に関する要綱なり条例、これが全部やはりこれに一律に決められるわけです。その場合、先ほど福岡さんはメニューと言っておられました、私たとえばこの法律よりも弱い条例、要綱の場合は、これはいいんじゃないかと思ふのです。しかし、それ以上にあらゆる角度から、都市によって考

方が全部違いますから、そういう点で、もしそういう都市においてはこのような法律ができた上でもそれを取り入れてもよろしい、そういう場合には賛成できるものなのかどうか、この二点についてです……。

○田村参考人 先ほどるる御説明申し上げましたが、この法律を現実に適用した場合に、建築主事、これは建築確認申請書を受けるわけでございまして、この立場としては非常に大きなむずかしさがございまして、その中でもとりわけむずかしいのが、この決定的な要因になりますところの境界線でございまして。境界線と申しますのは、きちんとした宅地割りをしたというふうな、区画整理でもした土地ならよろしいんですが、横浜市など御承知のとおりに乱開発、スプロール、スプロールでいろいろ土地が、宅地が出てきているわけでございまして。そのようなところでは、現実に境界線を査定するということは非常に困難でござい

ます。また、私も現に不動産等扱ったこともございまして、境界争いをいたしますと、これはもう孫子の代まで一生身代を食いつぶすと言われていろいろに、当事者同士でやりましても非常に問題でございまして。さらに、その第三者である自治体が介入いたしまして建築主事という立場でこの境界線を査定するということは、恐らく困難でございまして。したがって、一方的に申請者のものを受け入れるという方向が行政上できてきまして。しかし、それでトラブルが起きた場合に一体だれが責任を持つのかということ、その点が主事としては非常に無責任行政と言つて悪いのですが、そのような行政にならざるを得ない。しかし、本格的にやろうとするとこれはできないということに明らかになります。したがって書面審査に頼らざるを得ない。

たとえば日影図の書き方一つにしてもそうでございまして。これは日影規制の問題の書き方は簡単だということもいろいろございまして、事実はやはり素人にとっては非常にわかりにくい線が出てくるわけでございまして。しかも地形も非常に複雑でございまして。先ほどの境界線自体も、高低も違いますし、曲がってまいりますし、折れ曲がってまいります。あるいは建物の方でも出っぱり、引っこみがございます。上の方にいろいろ突出物もございまして。このようなものを一々現地で確認して確実にそれを日影図に書かせるということは恐らく困難でございまして、これは申請書のとおりに、申請書類で合っていれば形式的に審査をしてよろしいということになろうかと思ひます。しかし、その主事の責任はそれまででございまして、しかし仮に違ふということの問題が出てくれば、これは主事がどういふふうな責任をとつていいの、非常に無責任行政になります。したがって、このように複雑なものを建築主事に押しつけるということは、私は現実の行政としてはできない、こういうふうな判断せざるを得ません。

それから第二の点でございまして、いろいろな要素を取り入れてできればよろしいではないかというところでございまして。これは私、いろいろな方式を取り入れてもう少し自由度があれば結構ではなからうかと思ひます。しかしその取り入れ方が問題でございまして、先ほど申し上げたとおり、単に時間の問題ということだけではございせん。この方式自体にいろいろなむずかしさがございまして、そのむずかしさを緩和してやる、手続上もそのように建築主事に過度の責任を負わせない、このような方向から考えますと、確認制度そのものの問題も若干これは問題にせざるを得ないわけでございまして、どうしてもこのようない取り入れやすいという方式を考える必要があるかと思ひます。

それから、ちよつと申し上げますが、このように法律が施行されました場合に、現実に日照が侵されていくということでこの問題が実は起きてきたわけでございまして。御承知のとおり、いままでも法律が日照を必ずしも意識はしていなかったかもしれませんが、高さの問題、斜線の問題、用途の問題、いろいろ実はあった。それでも

その法律でできないというところで現に問題が起きてまいっております。この法律ができたとしても、これで日照が現に確保されないという場合に、やはりそれに対して激しい反対運動等が起きるのではないかと。その場合に、自治体としてもそれを受けて一定の規制を加えざるを得ない。この法律ができれば全国一律になる、要綱も全部つぶされるということではございまして、恐らくそういうことは不可能で、再びこれをやってくれという声が出てくることはまず必定であらう。そうしますと、片や法律、片や要綱という二重行政をかねて強いられる。先ほど言いましたような技術的な面以外に、そのような実際の現実的な面からも、非常に大きな負担を建築主事が受けざるを得ない、こういう事態が予想されるわけでございまして。

そのほかにこれが困難だという問題いろいろございまして。たとえば鉛筆の幅一本あるいはその高さの問題一つ、そのところの緯度の問題、あるいは、横浜市のような狭いところでも北と南でかなり日照の角度が現実には違います。府県単位でいいますとこれは相当違うわけでございまして。それからちよつとした角度の振れ方、作図の仕方、こういう問題につきまして相当の誤差が出るということ、これはすでに相当すぐれた研究結果としても出ていくわけでございまして。少ない場合は数分、しかし三十分くらいの誤差は十分に出るだろうというふうな、こういうことがございまして。こうした非常にあいまいなるものを確認申請書と受けとめることは、確認申請事務としては実際には無理である、こういう声が現実にはございまして。したがって、これを法律として強行した場合に、その辺の問題が非常に出てくる。これは建築主事の責任もございまして、あるいはその法律に違反したことを黙ってやらせてしまったというふうな、そうした責任も生じやすいということもございまして、手続的に無理であるということも申し上げたわけでございまして。

○北側委員 わかりました。五十嵐参考人にちよつとお伺いしたいのです。

が、たとえば先ほどのお話を聞いておきますと、多摩方面で二十六市のうち二十二市がいわゆる要綱、条例等で住民同意を必要としておる、こういうことなんですね。住民同意の内容というものが、やはりその都市によって非常にまちまちじゃないかと思うのですね。もし御存じなら、その内容についてこういう内容もあります、こういう内容もありますということがありましたらお教えいただきたいのです。

○五十嵐参考人 先生のおっしゃるとおりでございます。

一つは全面同意制にしているものでございます。ただ同意に関する取り扱いの運用基準等を独自に持っております、たとえば明らかに同意が乱用にあたる場合を幾つかチェックしておきまして、この場合には同意をする方が同意権乱用になるということとを各調整室等で調整しているというのが一つでございます。

多摩全市のうちすでに二十二市が同意、それから二十三区でも全区にすべて相隣関係調整室もしくは日照相談室のような調整機関を設けてチェックしているのが実情でございます。

もう一つは、横浜市指導要綱方式のように一定の確保されるべき日照時間を定めておいた上で、その日照時間を敷地の関係等からさらに奪う場合に基本的に同意にからしめるというのが第二番目でございます。これについても同意権の乱用にならないように、先ほど田村参考人の方から説明がありましたように、調整機関等を通じて調整しているというのが現状でございます。したがって、同意制というのは完全なるアナキーを指すものではないと、それそれぞれの自治体においてそれぞれの取り扱いの運用の妙を図っているのが実情だと思います。それによりまして、現在までのところ同意制によって非常に大きな矛盾が生じたというのは、私自身聞いておりません。

○天野委員長 この際、参考人各位に一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、長時間にわたり貴重な御意見をお述べ

いただき、本案審査のため大変参考になりました。委員会を代表いたしまして厚く御礼申し上げます。

次回は、来る十日水曜日午前十時理事会、午前十時三十分委員会を開くこととし、本日は、これにて散会いたします。

午後四時四十二分散会

昭和五十年十二月十一日印刷

昭和五十年十二月十三日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局