

第七十八回国会 参議院建設委員会 會議録第四号

昭和五十一年十月二十六日(火曜日)

午前十時五分開会

委員の異動

十月二十二日

中村 波男君

補欠選任

前川 旦君

前川 旦君

十月二十五日

前川 旦君

補欠選任

十月二十六日

小谷 守君

補欠選任

片山 甚市君

赤桐 操君

出席者は左のとおり。

委員長

竹田 四郎君

理事

坂野 重信君

委員

中村 楨二君

遠藤 要君

上條 勝久君

神田 博君

望月 邦夫君

赤桐 操君

片山 甚市君

松本 英一君

矢原 秀男君

上田 耕一郎君

政府委員

建設大臣官房長

建設省住宅局長

建設省住宅局参事官

栗屋 敏信君

山岡 一男君

救仁郷 齊君

事務局側

常任委員会専門員

森 一衛君

参考人

東京都都市計画局建築指導部長

武田 豊明君

武蔵野市長

後藤喜八郎君

横浜国立大学教授

入沢 恒君

東京理科大学教授

大河原春雄君

弁護士

梶原 茂君

本日の會議に付した案件

○建築基準法の一部を改正する法律案(第七十二回国会内閣提出、第七十七回国会衆議院送付)(継続案件)

○委員長(竹田四郎君) ただいまから建設委員会を開会いたします。

委員の異動について御報告いたします。

去る十月二十二日、中村波男君が委員を辞任され、その補欠として前川旦君が、また十月二十五日、前川旦君が委員を辞任され、その補欠として片山甚市君が選任されました。

○委員長(竹田四郎君) 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。

本法律案につきまして、本日はお手元に配布いたしておきます名簿の方々に参考人として御出席をいただいております。

この際、参考人の方々に一言ごあいさつを申し上げます。

皆様には御多忙のところ御出席いただきまして、まことにありがとうございます。皆様から忌憚のない御意見を拝聴し、本案審査の参考にいたしたいと存じますので、よろしくお願いを申し上げます。

なお、議事運営といたしましては、武田参考人、後藤参考人、入沢参考人、大河原参考人及び梶原参考人の順序で、お一人二十分程度御意見を述べいただきます。その後委員の質疑にお答え願いたいと存じます。

それでは、武田参考人にお願いをいたします。

○参考人(武田豊明君) ただいま御紹介にあずかりました武田でございます。

私は東京都の建築行政一般に携わる仕事をしておる者でございます。昭和四十五年ごろより目立ち始めました日照と住環境の問題、現在、都におきましては最も重要でかつ緊急を要する行政課題となっております。本日の貴重な機会をおかりいたしまして、都の具体的な対応策、それからそれに対して考え方などにつきまして順次その経過を追って説明申し上げ、御参考に供したいと思っております。

それでは、東京都におきます日照問題の諸対策と題しまして、まず一番目は日照紛争におきます行政の対応策でございます。都におきましては、すでに実施しております具体的な対応策、次の四つの事項がございます。以下、順次そのあらましについて御紹介したいと思っております。

まず、紛争調整事務の事務組織の整備でございますが、昭和四十七年首都整備局内に建築紛争調整室が設けられました。建築の確認業務の部門と別個に主幹、副主幹以下数名のスタッフでこれらの陳情、紛争に対応することになりました。これは建築確認以前にできるだけ円満な解決を得られるよう相互当事者の調整を図ることがその目的でございます。一方、二十三区におきましては、区長が弁護士それから学識または行政経験者等いわゆる第三者に調停委員を任命いたしまして、それぞれ専門的な立場からその調停に当たらせておるわけでございます。それぞれ紛争の深刻化を未然に予防し、相応の成果を上げておるものでございます。

次に、二番目の事前公開制度でございます。高さが十メートルを超える建築計画につきましては、確認申請の提出以前にあらかじめその内容を現場に掲示させる、そのような一種の行政指導でございますが、現在全地域で実施されております。これは着工の段階までに付近住民の方が全然知らなかったというようなことのないように、また、そのこと自体が問題を深刻化することのないよう、あらかじめ付近住民の方のおよその了解を期待したものでございます。

次に、都市計画的な対応といたしまして、地域地区の指定がございまして、これは昭和四十八年三月の高度地区の指定、それから同年十一月の用途地域の全面指定がえのこの二つが挙げられます。高度地区は、北側からの斜線制限で隣地への日影を制限する地区でございます。これは激増します日照紛争に際しまして、都では区部、三多摩を通じて全用途地域の指定面積の八五%の区域にわたって高度地区を広範に指定いたしました。引き続きまして、用途地域の指定がえに際しましては、住環境の保全を目標として、都城広範囲にわたって第一種住居専用地域——十メートルの制限がかかる地域でございますが、これを指定しまして、その周辺の地域も容積率をできるだけ低く抑えるということにいたしましたわけでございます。

以上の地域地区の指定等の方法によりまして、その結果、住居系地域の紛争発生比率、これは著しく低下いたしました。たとえて申しますと、東京都扱いの処理件数だけでも四三%から二七%に下がったわけでございます。紛争の絶対件数

も、紛争の件数自体も、地域改定前後の十五カ月間、それぞれ前後十五カ月の統計では約三分の一へ激減いたしております。正確に申しますと九百件から三百五十五件まで下がっております。

次に、最後に書いてございます建築指導要綱でございます。最も直接的な各自自治体の対応策として、区と多摩の市町村部分では確認権限の有無という差異がございますし、多摩の周辺市町村におきましては開発指導という角度の相違もございまして、その要綱の内容にもそれぞれ差異がございまして、市町におきましては、二市を除き、建築行政を行っていない市町はすべて住民の同意を義務づけ、建築行政を行っている区におきましては同意または了解を得る努力を規定していることが対照的でございます。本来、指導要綱というものは建築行政の建築指導の方針を明文化したものでございまして、将来の町づくりの指針または地域環境の基準ということは一応無関係であるところに問題があるわけでございます。最近二つの区におきまして日影基準が定められました。その運用が注目されていくところでございます。

以上のような当面の行政対策とは別個に、都においては、基本的な解決策の検討といたしまして、太陽のシビルミナムに關します専門委員会を設けまして、知事は都民の日照基準値とその保護対策について当委員会に諮問いたしました。シビルミナムと申しますのは最低日照基準値の設定でございます。翌年六月の最終答申によりまして、二時間から五時間までの目標値が、各地域ごとにそれぞれ目標値が示されました。保護対策として、条例によって、その地域の実情に応じて日照基準を定め、住民の発意によって決定するということがその内容でございます。この内容の骨子は、現在審議中の改正法案の骨子を基本的にはほとんど同じ考え方でございます。

次に、直接請求条例の提出でございますが、以上のような基準設定の動き、国及び都におきまして基準設定の動きに反対します一部の都民から、昭和

和四十八年、十七万余の署名をもちましていわゆる日当たり条例が都へ直接請求されました。確認以前に關係住民の四分の三以上の同意を得なければ建築できないということがその基本的な内容でございます。この条例案に対して知事は次のような意見をつけまして、これを都議会へ諮っております。その知事の意見は三点でございます。まず一点は、住民がよるべき基準がなければ紛争は激化するということが第一点でございます。二点目は同意のみによる結果は必ずしも日照保護という結果にはつながらないということが二番目でございまして、三点は、現に日照を受けられない都民への配慮がなく、再開発の阻害となるということが第三点でございます。そのほか、違法性が濃く実行困難な規定があるということ指摘いたしまして、これを都議会へ付議したわけでございまして、これを受けました都議会では、同条例の審査特別委員会を議会内に設けまして慎重に審議を重ねましたが、まず、よるべき基準がないままに同意のみを義務づけることについては法的な安定性を欠く。さらに、法の一般原則に反する疑いがあるということ、請求人の主張する住環境の確保には修正法案の内容が最も好ましく、国法というものが最も望ましい強い保障であるという考え方が支配的でございます。次に、修正法案と都の基本的な考え方について申し述べたいと思ひます。

まず、日影の基準の設定でございますが、都民の快適な住環境を確保するためには太陽のシビルミナムが必要である、このことは都における一貫した思想でございます。日照と日影の裏表の相違はございます。しかし、基準が不可欠であるということについては直接請求条例、つまり日当たり条例について知事の意見にも重ねて表明されております。

次に、地区の指定方法でございますが、住民の望む環境基準を住民みずから選ぶという民主的な手法、これは修正法案の条例規定の部分にもうかがわれております。基本的に賛同するものでござい

ざいます。

最後に当たりまして、最近特別区議長会及び同建設委員長会の連名で、日照問題等の早期解決のためには、法規制の促進について国への積極的な働きかけ等なお一層の配慮をお願いするという趣旨の要望書が都へ寄せられておりましたことを御報告いたしまして、説明を終わらせていただきます。

○委員長(竹田四郎君) ありがとうございます。

続きまして、後藤参考人をお願いいたします。

○参考人(後藤喜八郎君) 武蔵野市長の後藤でございます。

参議院の皆様方の前で法改正についての意見を開陳できますことを大変うれしく存じます。昭和四十六年以来マンシヨンの規制をし、裁判で訴えられる、あるいはトラブルが起き、職員もこの係をすることはまさに大変でやせる思いをしております。一言で申し上げますならば、各地方自治体の長がその環境を保全するために地域に合ったような条例を設定できると、こういう法的根拠をひとつ与えていただければ多くの問題は解決していくと存じておりますので、何とぞそういう意味で、合法性から市長は何を言うのかということによって日照問題が紛糾している現状を打開していただきたいと、このように冒頭に申し上げたいと存じます。

お手元にお配りいたしましたのが、武蔵野市の現在の要綱を条例化すべきであるということと骨子にいたしました。市民によって構成された、またこの中に専門家もおりますけれども、委員会の答申でございます。また、建築基準法改正案に対する武蔵野市の意見の要旨もお配りいたしております。以下、順次御説明させていただきますと存じます。

マンシヨン問題の経過その他につきましては、先生方がすでに知悉いたしておるところでございますので省略させていただきます。

ということを要約させていただきます。

第一に、武蔵野市において昭和四十六年以来マンシヨンを主対象にした宅地開発指導要綱を運用してきた経験に基づきまして、改正案のうち日影基準関係の問題を中心に意見を述べさせていただきます。

今回の改正案は、日照を公法上の規制によって保護しようとする姿勢を示している点で評価しております。また、日影基準規制を適用するかどうかの選択を地方公共団体の裁量にゆだね、日影基準についても選択の幅を認めるように変わってまいりましたこと、それから地方自治体の判断を尊重するという方向で修正されました点も評価いたしております。さらに、ちょっと細かいことになりましたが、従来弊害が多かった過半適用の制度を廃止されている点も評価いたしております。しかしながら、改正案は、全国三百有余の市町村が条例または要綱を制定して対処してきた各種の問題のうちごく一部分、すなわち日照問題のみを解決しようとするものであり、この意味で改正案は不十分である、こう考えております。また、日照問題に限定して考えましても、ここに提案されている日影基準のみをもって、いわゆる日照問題全面的な解決をすることはとうてい不可能である、このように経験上断定いたしております。

次に、要綱行政は総合的な行政であるということとをこの際改めて強調いたしたいと存じます。

第一に、全国三百有余の市町村が制定している条例または宅地開発指導要綱は、①として、開発業者に対して公共公益施設負担を要請し、都市構造に關するシビルミナムを確保することについてあります。たとえば、マンシヨンがどんどんできることによって私たち天までスプロールするというのを申し上げております。従来のスプロールは平面スプロールでございましてたけだも、マンシヨンはいままで二軒ぐらいの家しかなかったところに二十軒もできるといふふうなことであります。しかも、とりわけ商業地域、近隣商業地域等につくられた場合におきましてはほとんど空

地がございせん。したがって、平面スプロールでできた東京が、今度は天に向かつてスプロールしてしまつた場合に一体それはどうなるだろう。

当初は日影の問題だけ、日照の問題で論争されましたが、逐次行政はこれに学校、保育園、下水、上水、清掃、もろもろの公共施設の提供が不可能になる。保育園を一戸建てるに当たりまして、二軒動かし保育園を建てるという日本最過密の、大過密都市の武蔵野市が天までスプロールしたために、この問題でかえつた鉄筋コンクリートの学校がすでに不足してしまつた。こういう場合で、今後このようにどこにマンションがどんなでければ学校は二部授業になり、校庭がなくなるといふようなことができてまいりました。こういう点を考えまして、公共施設の施設の負担というものは当然要請すべきものである。一つには、マンションに入ってきた子供たちのために、きょうは便利な吉祥寺だが、五年たつたら入る学校が二部授業というふうなものになつたら、マンションに入る人のためを考へても無制限に建てることの問題が現に痛感されております。以上のような点を考へております。

次に、相隣紛争を円満に解決することが必要であります。さらに団地、マンション等に入居してくる新しい住民に良好な住環境を保障する——ただいま申し上げたこととございませう。といった多方面のねらいを持つてゐるのが要綱行政でございませう。それは都市計画法上の開発許可制度でも十分に解決できません、現状におきましては、さらにまた、建築基準法上の建築確認制度、大変むづかしい状況であります、いまの建築基準法は多くの点については現状のむづかしさに対応して相当融通がきくわけでありませうが、そのために多くの問題を持つております。そうした建築基準法制度でも十分解決できない、そうした狭間にある問題を総合的に対処してゐるのがいまの要綱行政でございませう。

そして、仮に相隣紛争に限つて考えましても、問題は日照問題だけではございせん。中高層建

築物が周辺住民に及ぼす生活侵害は、日照侵害、電波障害、風害あるいは通風、プライバシーの侵害、照り返し、威圧感等さまざまでありませう。さらにまた、工事騒音等の工事中の生活侵害もありませう。要するに、問題は建築物が周辺の地域の状況と適応してゐるかどうかという総合的な問題解決を指導要綱は包括的に扱つてきております。そして今回の改正案の日影基準は、これらの総合的な問題のうちの相隣紛争の側面として取り上げております。しかも相隣紛争問題のうちの日照問題と限定して取り上げてゐるというのが特徴であるう。そして先ほどから申し上げておりますような不十分さを痛感いたしております。

第四に、市町村当局者としては、要綱をもつて対処してきた総合的な問題の全般について明確な法的根拠を与えることを強く要請してあります。立法は自治体の苦難の試行錯誤を踏まえたものであつてほしいと思つております。このことは多くの問題をこの五年間にわたつて苦汁に満ちた五年間を経験いたしてまいりました。したがいまして、今回の法改正によりまして、二度とこういう問題が——全面的にはできないと思ひます、しかし根源的に対処し得るようになつていただきたい。このように考へて、試行錯誤を踏まえたものであつてほしいと申し上げますのは、全国が画一で、かくあらねばならない、かつとこう一つで、一刀両断というものでなしに、それぞれの自治体において苦勞して積み上げてきた実績の中から、それぞれの単位自治体市町村の対応する余地、裁量の余地というものを十分配慮してほしいといふことを意味してあります。

次に、相隣紛争の円満解決には開発者と周辺住民との協議の場を保障することが不可欠でございませう。当初つくりますときは、マンション騒動の起こりと申しますと、法律に合つてんだ、建築基準法に合つてんだ、知事が認めたのを何で隣の人は文句を言うのだと、建て始めたところから問題が起きました。そして最後に市役所に来て、双方が来て、市長室はマンション騒動の場と、るつば

となりました。困り果てていまして、業者の方には、それほど市長さんこのビルがおきらいなら、お買いになつて好きなだけ削つたらいいでしょう、更地になつて文句はありません、法律に合つておりますから文句を言われる筋合いはないといふふうなことで、これが終始いたしました。今日でもこの日照権に対して多くの業者の方々は理解と協力を示しておりますが、一部には以上のようないふことを申し、文句があるなら裁判でやろうじやないか、これでおしまいだといふふうな、耳をかさないといふたような方もおります。こういう点でございまして、相隣関係の紛争といふことを考へますと、基準一つで解決できないといふふうに判断いたしております。そこで、相隣紛争は客観的な基準を設定するだけでは解決しないことを再度申し上げておきたいと思ひます。なぜならば、日照については社会的に合意が得られつたものでございませう。しかし、新たに電波障害とか風害、先ほど申し上げたような問題等々が起きてまいり、客観的な基準を設定するにはいまだ無理だといふふうな点でございませう。

次に、それでは日照については客観的な基準値を設定し、基準値に合うものは合法で、それでも日影——日陰になる人はがまんせよと言へば済むかといふと、決してそうではございせん。公法上の合法なら私法上も合法とは限らないといふ点は、今日の各種の裁判が日照権を認める方向に動いております。そして建築基準法には合つてゐるけれども、なおかつ近所の人の了解を得るとか補償の金を払うとかといふふうな点が言われております。金を払うといふことで権利を、太陽の金を売るとよく言われておりますが、今日これよりほかに、建ち始まつたものを壊すこともできませんので、最後は何らかの金で勝負をする、交通事故を金で勝負するのとよく似たようなことである。お金で勝負するというのは私たちが好むところではございせんけれども、現状やむを得ないといふふうなことを考へております。以上のよう、公法上は合法であるけれども、私法上は

さらにそれを保護されているという点を考えましても、一定の基準だけですべてが解決するものではない、この判断いたしております。

建築基準法上の合法的な適法建築物の場合でも、それによつて甚大な日照侵害を受ける人は損害賠償請求をなし得る。この問題は私人間の問題なので、損害を受けた人は裁判をして救済してもらいなさいといふふうなことを言われております。現に建て主からそういうことを言われておりますけれども、今日の住民意識の中で、自分たちのいままでの権利、日照侵害を受けたために生活が困難になると同様に、売ろうとしてもそんな日陰な地所はいままでどおり買えない。いまでも五十万していたところを三十万でも買わないといふふうなことになると、前の人は大変天国、裏の人は地獄に回るといふふうなこと。それだけを考へて裁判は裏の日照の人を守らうといふ方向に進んでおります。以上のような点がございませうので、裁判したらいじやないかといふ、私法は私法でいふことでは地方自治体、とりわけ現場を預つております市町村長は動かない、こういう点でございませう。自治体は市民間の争いを防止するにとともに、市民間に生じてしまつた相隣紛争を円満に解決するために努力をせざるを得ない、こういうのがいまの現場を預つております私たち市町村の苦渋であります。

次に、従来の要綱が、事前公示制、事前協議制、説明会開催、住民同意方式等を採用してきてきた。こうした相隣紛争の円満な解決のためであります。これが行われなかつた、要綱でこれを規定しなかつたときは、もう建ち始めてから何が建つのかを知つて、それから騒いでもう後の祭りといふふうな状況であります。これをやり直したために、四角なものでは北側が大変だといふので、型にして、真ん中のところを削つて、北側の人の太陽を少しでも考えようといふ建て方をした人もありますし、八階といふたけれども五階にしよといふ、こういうふうにして削つたところもございませう。事前公開制がないときにはこのようなこと

が行われず、紛争はこじれて暴力に
なる。現に自動車の下にくぐり、あるいは阻止し
てけが人まで出ようとする、警察まで出てくる、
こういう事態が発生してまいりました。こういう
点で事前の公開制、いま申し上げたような説明会
開催と同意方式というものは今後において必要で
あると、改めて強調申し上げたいと存じます。

今回の改正案によって日影基準が法定される結
果、逆に部分的なものを法定してしましますと、
と、これから漏れたものは、ちょうどいままで建
築基準法に合っているんだから何が悪いというよう
に、今後部分的な法制化をしますと、これだけは
守る、だけれど、これは法律にないんじゃない
か、市長は何を言うのだというふうなことになる
うかと存じますので、こういうふうな逆用されな
いことを私たちは願っております。そういう意味
で、事前公示制、住民同意方式等が違法だと解釈
されるようなことがあったら大変でございますの
で、そういうことのないようなことをこの法律の
中で規定していただきたい、こう考えておりま
す。

そこで、日影基準について定める地方公共団体
の条例上で、日影基準の適用方法だけではなく、
それにあわせて相隣紛争一般に関するいま申し上
げたような解決手続についても定め得ることを明
確に規定していただきたい。細かく規定してい
ただく必要はありません。このほかのいま申し上げ
たようなことを市町村で行うことができる、この
一行を入れていただければよろしいと考えておりま
す。この点を強く御要請申し上げ、法文上どうし
ても明記することができないならば、その趣旨を
ぜひとも附帯決議でもしていただきたい。このこ
とが各自治体で、これができたおかげで逆に問題
が起きてしまうというのを憂えております。ぜ
ひともこの点を御留意賜りたいと存じます。

次に、建築に伴う相隣紛争の問題は、地域的諸
条件に左右されるところが大きい市町村レベルの
問題であります。改正案では、日影基準の適用の
可否等地方公共団体の条例で決め得ることになっ

ております。したがって、都道府県の条例でも、
市町村の条例でも、どちらでも決められるという
ふうに私たちは解決いたしております。しかしな
がら、この条例が都道府県によって制定され、そ
れが都道府県内の全市町村に一律に適用されるこ
とになると、市町村はこれによってまた拘束され
てしまします。しかしながら、日照問題等の相隣
紛争は、あるいはその他の問題は地域の特性によ
ることがきわめて大きいわけでございます。市町
村レベルで日影規制の適用の可否、具体的な基準
値の選択を行うことが適切である、こう考えてお
ります。丸の内と武蔵野市と同じようにはでき
ません。同じ武蔵野でも吉祥寺の駅前と亜細亜大
学の近くの大学町の近くとはまた異なることがご
ざいましょう。こう考えてまいりますと、自治体
レベルというのは市町村レベルというふうに置き
かえて考えていくべきである、こう考えておりま
す。

これは、この証明といたしまして、従来の宅地
開発指導要綱、あるいはその種の条例がほとんど
すべて市町村レベルで制定されていることでも明
らかであります。都道府県段階でこの条例等を、
要綱等はつくられておらないと考えております。
したがって、改正案でも、日影規制に関する条例
の制定権能は、建築確認業務をみずから所管して
いる特定行政庁であるとか否にかかわらず、原則
としては市町村に帰属することを明確にしてい
たきたいと存じます。

第四として、日影基準にも幾つかの疑問点がご
ざいます。

日照について、要綱によるにしろ、条例による
にしろ、法律によるにしろ、一定の基準を設定す
る必要を認めます。日照問題を住民同意方式のみ
にゆだねることは不適当になってきていると認め
ております。今日の多くの自治体の要綱が都市計
画上、用途地域別に目標とすべき日照時間を定め
ているのもこのためであります。

第二は、そして日照に関する基準値の一種とし
て改正案に提案されているような日影基準に、そ

れなりのそういう意味で合理性があると私たちも
考えております。しかしながら、この日影基準の
みをもって唯一の日照関係基準とすることは不適
当であると考えます。たとえば、この基準では敷
地境界線から五メートル以上の範囲に滞留する日
影時間を問題にしております。敷地境界線から五
メートル以上離れたところに住居の南面が位置し
ている、言ってみれば南側に庭が五メートルあ
る、空地が五メートルある。そこで、そういう住
居は都会地には大変少ないものであります。する
と、中高層建築物の北側にある住居は、ほとんど
五メートルございせん。そういう人たちは完全
に日照を奪われて、全く文句が言えないというこ
とになってしまいます。それが受忍の限度だとい
うことに強いられることは、大変北側居住者にと
っては困った問題であり紛争の種となるかと考え
ております。

次に、またこの基準では、第二種住居専用地域
等では地盤高四メートルの高さで測定することに
なっております。つまり二階の窓の下でありま
す。こういうふうなことを考えますと、第二種住
居専用地域も現状から見ても、二三区は別とし
て、私も各地方自治体に参りますという平屋
もたくさんございせん。これらの人々の一階の日
照は全く問題にされていらないという不合理がござ
います。さらに、日陰になる相手方の建物の部分
が事務所、商店あるいは住居というふうなことに
よって扱いに差のある方が合理的だと考えており
ます。そういう点を考えて、この画一的な基準に
よって問題は解決されない部分が非常に大きく取
り残されている。

以上のような諸点を考えますと、日影基準にそ
れなりの合理性があるというのを認めておりま
す。自治体によつては、討論してまいりましたけ
れども、これでは解決しないんじゃないかと、こ
ういう自治体も訴えております。むしろ日照
日影などと言わないで、太陽を守るんだというふ
うな、こまできてもう日照というふうな言い回
しでなぜできないのか日照を守るといふことを前

面に押し出して、そのことでいくべきではないか
というふうなことを多くの市において言われてお
ります。したがって、合理性は日影に認めて
おりますが、これのみをもって日照関係の基準と
することは、具体的なケースでは著しく不合理な
結果を生むと、こう考えております。それゆえ、
この日影基準を使うにしても、それに目標日
照時間基準、これまで多くの自治体が必要で定め
てきたものであります。そして効果を上げてきた
ものであります。これを組み合わせ活用するこ
とが適当と考えます。日影と日照、両方を組み合
わせる、これによって万全とはいかないかもしれ
ませんが、ベストとまいりませんでしょうか、ベ
ターな方法を選ぶべきだ、こう考えております。
したがって、繰り返すになりますが、自治体がそ
うした各種の手法を組み合わせて活用する余地を
法令上にも明確にしたい、こう考えて
おります。このところが非常に肝心なポイント
であると考えております。

第四、また改正案では、測定地点、時間帯、適
用対象建築物の高度については全国一律に規定し
て、商業地域には日影規制を適用する余地を全く
認めておりません。しかし、都市によつては商業
地域にも日影規制を適用する方が適当な場合もあ
り得る。また、適用対象建築物の高度についても
市町村に裁量の余地を認めるのが適当と考えてお
ります。全国的な数字を出しますという、ほと
んど住居地域において問題が七割以上あって、商
業地域にはないと申されておりますが、武蔵野市
の例では、近隣商業地域と商業地域においてその
大部分が問題になっております。東京まで三十五
分、全市下水道化、全道路舗装、しかも鎌倉並み
に空から見ると緑がある武蔵野でございますの
で、そういうところをねらってマンションがラッ
ッシュしてまいりますと、商業地域にマンションを
つくって、商業地域ではなしに商業地域がいま住
居地域に変わろうとしております。こういう意味
で商業地域が住居地域になってしまふ、大型マン
ション、いま二百世帯のマンションができてきようと

しております。これは商業地域のご真ん中であり
ます。商業地域でなしに住居地域になってしま
う。商業地域の容積率六〇〇を利用しながらマン
ションを建てて、最高有効住居地域を形成する
ということがいまの問題の一つでもございませ
う。用途の不純、また地域地区の指定をいたしまし
ても、何も商業地域の中には住居をつくっていいな
いという規定がありませんから、商業地域、化し
て住居地域になる、こういうふうな状況を踏んま
えてみましても問題が起きています。以上の方
なところで市町村の裁量の余地を認めていただ
きたい。

次に、最後に時間帯の問題に触れます。改正案
では午前八時から午後四時の間の日照を問題に
しておりますが、午前九時ごろまでの日照、午後三
時以後の冬至の日照は有効な日照と認めるには余
りにも弱々しい日照である。時間はあるけれども
実際太陽は薄いということでありませう。多くの自
治体の要綱が午前九時から午後三時までの間の日
照を問題にしているけれども、このためでありま
す。したがって、時間帯のとり方は午前九時か
ら午後三時の六時間とすることに合理性を認めて
いただきたいと思います。また、実態がそのようにな
っております。

結びといたしまして、以上大きな問題からかな
り技術的な細かい問題にも触れ、経過等は一切抜
きにして法案における問題点のみを指摘いたしま
したが、もう一度要点を要約させていただきます。

第一の要点は、総合的な問題に総合的に取り組
み得るような全括的な根拠規定を設けていただ
きたい。日影だけの問題ではなしに、いままです
上げましたものろの問題をこの根拠の中に入れ
ていただきたいと思います。

次に、相隣紛争問題に対する対処方法は、市町
村条例で定めることが最も適切であるということ
をお認めいただきたい。都道府県段階で決めまし
ても、先ほど申し上げたようすつかりででき上
った町と、これからできようとする町の違い等は

一律一括には無理である。北海道と沖縄という言
葉をよく使っておりますが、同じ東京の中でも困
難である、こういうことを申し上げたいと存じま
す。

三は、日照問題に限定したとしても、日影基準
とその他の方式との併用を認める規定を設けるこ
と。もう一回申し上げます、日照問題に限定し
たとしても、日影基準とその他の方法——日照の
併用です、その他ものろの問題をかみ合わせて
いく、組み合わせるという規定を設けていた
だきたい。

第四として、日影基準の活用についても、市町
村の条例による選択の幅をもう一段と拡大して
いただきたいと思います。

以上の諸点が法案修正をして法文上に明記され
ることを期待いたしております。ぜひやっていた
だきたいと思ひますが、これがどうしてもできな
いという場合には、少なくともこうした趣旨を盛
り込んだ附帯決議をしていただきたいと思います。法制化し
ていただきた、条文に入れていただきた。し
かし、どうしてもだめならば附帯決議をしていた
だきたい。さもないと、これを手にとって今後は
また新たな紛争が地元でも起きますし、自治体
と建て主との間、三角関係でさらに激しい論争
が、紛争が起きますことは目に見るよりも明らか
と信じております。

何とぞ、少々時間が長くなりましたけれども、
以上の点を御配慮いただいて、法改正に錦上花を
添えていただき、市民の安心した住環境を確保し
ていただきますようにと、重ねて全国の多くの要
綱に悩んでいる市町村を、また市民を代表して意
見を陳述させていただきます。

○委員長(竹田四郎君) どうもありがとうございます。

次に、入沢参考人をお願いいたします。

○参考人(入沢恒君) 入沢でございます。
私、大学におりました、専門は主に都市の土地
利用計画に関する都市計画の研究をいたしており

ます。本日はそういった観点から、すなわち都市
計画の観点から居住環境、この点に關しまして、
本日の議題であります日影によります中高層建築
物の規制に關して若干の参考意見を述べてみたい
と考えております。

実は私、昭和四十七年に建築審議会日照基準専
門委員会がつくられまして、四十八年の八月には
「日照確保のための建築規制基準」についての中間
報告」というのが専門委員会から出されております
が、その主査をいたしました、私の考え方はほぼ
その中に尽きておりますが、本日は若干私見を交
えて、その考え方をさらに説明したいと、こ
う考えております。

最初に、居住環境、特に日照が問題であります
が、この日照を中心とした居住環境、これと都市
の土地利用計画の關係、これにつきまして若干述
べてみたいと思ひます。

御承知のように、大都市は特に人口、企業が集
中しまして、確かに居住環境はだんだん悪化して
おりますけれども、特にこの居住環境の悪化とい
う問題は土地の問題に非常に関連しております。

緑がないとか、日照が足りないとか言いますが、
すべてこれは単に中高層建築物だけではありません
で、むしろあいた土地がないと、こういった点で
だんだんと自然環境といいますが、自然的な環境
が悪化しているという現象でございませう。そのた
めに良好な市街地の環境をつくる。特に日照を中
心とした住環境、こういった点を考えますと、や
はり建物の周辺に空地を十分とる。そのための建
築規制、さらに土地利用の規制、その点の強化は
当然必要でございませう。今日の都市におきま

す土地利用計画上の最大の問題は、いま申しましたよ
うに人口がどんどん増加する、それによりまして
住宅の需要が増加する。さらに、住宅におきまし
ても住宅水準、特に住宅の規模が拡大いたします
れば建築の容積はだんだん増してまいります。こ
れと日照を含めまして居住環境との調和をどうす
るかという点が非常に大きな問題になっておりま
す。

このように考えてみますと、日照にかかわりま
す居住環境と申しまして、実はこの日照の量と
いうのは有限でございませう。無限のように考えま
すけれども、われわれの住んでおります地上に降
り注ぎます日照の量というのは土地の面積とイコ
ルでございませう。比例します。この点、日照を
一方では非常に要求する住民の声が多いわけであ
りますが、一方ではなるべく限られたい土地に
たくさんの方が住みたい、住宅需要がふえませう
ば、どうしてもそこにバランスといひますか調整
が必要でございませう。ただ、よく考えてみま
す、平面的に考えますとそうでございませうが、こ
で建物を立体化して考えますと、日照の量に建
物の水直面といひますか、窓の面におきま

す日照時間が増えますと、ある一定の日照時間を確保す
る条件のもとにおきましては、建物を高層化すれ
ば、すなわち戸数をふやせば、ある限度まで可能
でございませう。

ただ問題は、階数を三階にしましたからとい
つて同じような日照条件のもとでは戸数は三倍にふ
えない。階数の増加に對しましては戸数の増加率
がだんだん減減してまいります。そういった問題
はございませうけれども、ある程度建物を中高層化
すれば、水平の土地に降り注ぎます日照の量は、
立体化によりまして、ある程度同じ条件を満足し
ながら住宅の戸数とか建物のボリュームをふやす
ということができませう。結局のところ、日照環境、
この土地の面積とは非常に密接な關係がございま
して、都市におきまして十分なる日照条件を確保
すると思ひますと、根本的には大都市問題でよく
言われますように、人口を抑制するかまたは住宅
の建設を抑制するか、それによりまして過密化
を防ぐということになりますけれども、これが過
去の経緯から見ましても事実上むずかしい問題で
ございませう。

それでは二番目に、建物を立体化しませんが平
面的にだんだん市街地を拡大すればどうかという
問題になりますけれども、これは御承知のように
遠距離通勤とか公共施設の効率が非常に悪くな

る、こういったような問題を生じております。こうしますと、特に大都市におきまして人口は密集する、住宅建設の需要が非常に高いという場合におきましては、ある程度地域を定めまして建物の中高層化、こういった点は必要ではなからうかと考えております。ただ、この場合に問題になりましては、日照時間をどの程度確保して建物の中高層化をするかという点にならうかと思ひます。これにつきましては後に回して、次にいわゆる日照権という問題でございます。

日照権はまだ法的にははっきりと認めておりませんけれども、実はしばしば言われております日照権といふのは、私の考えでは土地の私権に基づく日照権ではなからうかと考えております。確かに万人共有する日照権と申しますと、だれでも日照は必要でございますけれども、現在盛んに議論されておりますのは、土地を持っております方、家を持っております方の日照権でございます。ただ、先ほど申しましたように、日照の量ははっきり申しまして土地に比例して有限でございます。これをいかにバランスよく多くの人々に分かち与えるかという点が非常に大事でございます。土地の問題でもそうでございます。限られた土地をいかに多くの人々に分かち与えるか、そのために建築の規制等を通じて土地の利用の規制がだんだん強化される傾向にございます。これが世界各国の都市の実情でもございます。わが国もだんだんと土地の利用の規制が強化されておりますが、日照の問題もやはり同じでございます。無限にわれわれは日照を享受することはできません。個人の所有権にかかわります土地の上に降り注ぐ日照というのは、私の考えでは絶対的な日照権ではございませんで、当然制限を受ける日照権ではなからうか、こう考えております。このように考えますと、一見矛盾したことを言いますようにございますが、一方におきまして日照確保をしようとするれば、他方におきましてある程度日照は制限されざるを得ない。また、制限という言葉が悪ければ限度がございいます。

次に、日照確保のためにそれならばどうしたらいいかということでございますが、結論としまして、今回のように公法としまして建築の集団規制によってこれを確保するのが一番適當ではなからうか、こう考えております。確かに日照紛争はいわゆる相隣関係、私権対私権の問題でございますけれども、私の考えます日照という問題は都市の居住環境、単なる隣同士の私権対私権の争いではございませんで、都市全般の居住環境をいかにすればいいか、この日照を通じて考えたい、こう考えております。今日の都市の環境悪化を考えますと、単に個人間の日照紛争があるのと否にかかわらず、ひとつ日照を代表的な環境の指標としまして、居住環境の確保が集团的に都市全般の環境を考へるといふ点から必要があらうかと考えております。

日照の確保は先ほど申しましたように空地の確保につながります。このように考えますと、日照の問題は、結局は都市全般の居住環境の確保、さらにそのためには集团的に、または地域的に建築の形態規制を通じて土地利用の規制を行うということが必要でありまして、当然これは公法に係る問題で、現在でございます建築基準法の改正というものが最も適當ではなからうか、こう考えた次第でございます。現在、日照に関する確かに法律制度はほとんどございません。そのために地方の自治体におきましては、いわゆる要綱行政といふものすか中高層建築指導要綱、そういったようなものによりまして行政指導が行われております。確かにその点考えますと、法制化の必要がないではないかとしばしばこれまでも論争がございました。しかし、私の考えますこれまでの地方自治体の要綱を見てまいりますと、若干の矛盾点がございいます。一番大きな点は、土地の所有権に係る問題を単なる要綱でそれが果たして可能であるかどうか、これが非常に問題でございます。財産権に係る問題を単なる要綱でそれを規制できるかどうか、これはやはり疑問ではなからうかと考えております。

次に、しばしば出ます問題は同意の問題でございます。多くの要綱を見ますと同意制がうたつてございますけれども、私権対私権におきまして一方的同意というものはやはりいふんではなからうか。一方の救済措置がないという点が問題でございます。また同意の場合も判断基準がはっきりしてない。多分にやはり住民と申しますのは感情的な問題も入りまして、場合によっては非常に過酷な条件を出しまして同意を求めたといったことがございまして、先ほどございましたが、金によって解決するという問題ありますけれども、先に金を要求しまして同意するといった傾向がなきにしもあらずでございます。そういった点で、むしろ金を要求しました結果、それによりまして同意の結果、居住環境が逆に非常に悪くなると、こういった例もしばしば見られる例でございます。

以上が考え方の前提でございますが、次に細部の技術的な問題に入つてまいります。一番最初に、日照量は、よく言われますが、われわれは日照時間ととらえております。簡単なために日照量を日照時間ととらえますけれども、どの程度あればいいか。またこれを、当然個人差とか地域差がございますが、基準をつくつていいかどうかと、こういった問題がしばしば議論になります。われわれは一日に日照時間がどの程度あればいいかという点は非常にむずかしい問題でございます。現在の自然科学ではなかなかこれはつかみません。一番関係ありますのはわれわれの健康でございます。一日に日照時間が一日に何時間日照に当たればいいかと言いますと、これははっきりした根拠はございません。医学的に言いますと、十数分でもいいといった説がございます。また、一年じゅうを考えますと、特に冬季において、冬至の日において何時間というところはなかなか医学的には決めがたい問題でございます。また、経済的にも日照は暖房費とか採光の問題とかいいます。いろいろございまして、これも実はなかなか決めがたい問題でございます。採光、暖房といふものとほかに代替するものがございします。

で、果たしてそれが適當かどうかなかなか決めがたいわけでございます。

むしろこの日照の問題はきわめて心理的效果といひます。そういった点で非常にわが国民の生活になじんでいる。むしろこれを重視すべきではなからうかと考えますけれども、先ほど申しましたように、われわれが都市に生活する限りはお互いの建物によりまして干渉を受けまして、そこには無限の日照時間というのはいふを得ない。冬至におきまして一日八時間日照が当たっておりますけれども、そのうち何時間にするかというのは、なかなかそれを全部八時間要求するわけにはまいらないわけでありまして。これはやはり日常のわれわれの過去の生活習慣、また現在享受しております居住環境、さらに今後の土地利用、そういったものもろの点を総合的に勘案して日照時間の基準は決めるべきではなからうかと、こう考えております。もちろんこの場合におきまして、過去の方の地方自治体が日照時間の基準を決めておられますが、こういった点は十分に参考になると考えております。また、こういった日照時間の基準は非常に個人差があります。また、地域差があります。それを決めるのが適當かどうかという問題でございます。先ほど申しましたように、たとえわれわれが同意する、しないにしても、何かここに判断の基準が必要でございます。全く基準がありませんで、個人差でこういった日照基準のよし悪しを申ししてもなかなか結論がつかないといふれば、ある程度市民、住民のコンセンサスといひます。現在、日照を享受している現状、そういったものを踏まえまして日照時間の基準を決める、コンセンサスのもとに決めるということが必要ではなからうかと考えております。

次に、私どもの考えましたこの日影規制によりまして中高層建築の規制方法でございます。これまでも地方自治体におきまして日照関係の規制基準を見てまいりますと、大半が日照時間確保方式と申しますが、先に日照時間——たとえば冬至におきまして一日に四時間とか、そういったような決め

方でございますが、これをやりましますという難点がございまして。たとえて申しますと、先に家を建てた方が勝ちといいますが、後に建てますほど、先に建てました住宅の日照時間を確保するために建てがなくなる。単なる一戸だけならいいんですけれども、だんだんとたくさん建物が建ちますと、最後の建物は絶対に建たないと、いわゆる複合日影といいますが、たくさん建物を重ねられますと非常に大きな日影部分を生じます。そうしますと、一軒目が建つ場合はまだいいですが、二軒、三軒となりますと、三軒目、四軒目あたりは絶対に建たなくなる、こういった現象がございまして。

それから計画的な住宅団地のような場合には、最初から計画的に建物の配置をいたします。そのためには日照時間方式はいいんですが、現実の市街地におきましては敷地は非常に大小ばらばらでございまして。また、住宅の配置もその敷地内に任意にやっております。こういった場合に日照時間確保方式は、先ほど申しましたように先に建てていったところが勝ちである、こういった非常な矛盾、不公平を生じております。この点からむしろ家を建てる場合には自分の建物の日影を規制する、周辺に与える日影を規制する方が至当ではなからうか。さらに、こういった点からも日照時間確保方式よりも日影規制方式の方がより合理的である。決して最善ではございませんが、よりすぐれている、合理的である、こういった考えから日影規制方式をわれわれは考えたわけでございまして。さらに、この日影規制方式では、先ほど申しました数棟の建物の日影が重なり合って及ぼす影響、いわゆる複合日影、こういった点もある程度解決できると考えております。この辺におきましても、日照時間方式よりも日影規制方式の方がより合理的ではなからうか、こう考えて提案したわけでございまして。

次に、しばしば問題になりますのは規制対象地域の問題でございまして。修正案を見てまいりますと、いわゆる商業地域、工業地域、こういった地

域は規制対象地域から除外されておりますが、しばしばこれが問題になります。商業地域でなぜ規制対象から外したかと申すわけでございましてけれども、これは物事の判断が逆ではなからうかと。私は土地利用計画の専門でございますので申しますと、商業地域の指定の仕方がまずいんじゃないかと、こう考えております。または工業地域の指定の仕方が問題ではないか、まずいんじゃないかと、こう考えております。現実見ますと、非常に各都市とも商業地域の面積が必要以上に大きい。また、それによりまして容積率の指定も非常に高いわけでございまして。商業地域を指定しますと、最低の容積でも四〇〇％ということになります。

私が現実には商業地域を見てまいりますと、なぜこういうところを商業地域にしたのかと、近隣商業地域でもないではないか、または住居地域でもないではないかと、こういったところがむしろ住民の要望によりまして商業地域に指定されている、こういった現状でございまして。むしろ今後商業地域の指定は非常に商業の専用化といえますか、そういった方向に向かうべきではなからうか、こう考えております。

時間がありませんので、最後に、さらに若干補足いたしますと、規制対象地域を今後指定する場合におきましては、いま申しましたように、あわせて用途地域制の再検討、さらに容積率の再検討ということを行ふ必要があるのではなからうかと考えております。はっきり申し上げまして容積率二〇〇％以上では日照は確保できません。容積率三〇〇％、四〇〇％指定しながら、一方では十分日照時間を要求するのは非常な矛盾でござい

ます。ですから、日照時間を十分に確保したければ容積率をせめて二〇〇％、さらに上げれば一五〇％以下に下げると、こういったことが必要ではなからうかと考えますと、先ほどお話をございましてように、この規制方式だけでは日照問題は十分に解決されません。でありますから、そのように容積率の低下、さらに現在ございまして高度地区の制度の再検討、より厳しい高度制限をかける、

さらに必要に応じましては、住民が非常に日照時間を要求すれば、やはりこれも現在ございまして建築協定、こういったものを十分活用すれば、この規制方式だけでは不十分な日照問題を補うことができるのではなからうかと、こう考えております。

それと、もう一点申しますと、既存の土地、建物に関する日照問題が盛んに言われておりますけれども、残された大きな問題は、東京におきましては住民の約四分の一が住んでおります木造賃貸アパートの問題がございまして。むしろこのあたり問題があるのではなからうか。日の当たりません住宅がずいぶんたくさん木造賃貸アパートにございまして。ですから、今回の法改正によりまして、こういった一般の土地に対する日照問題も必要でございまして。住宅そのもののいかに日照、日当たりをよくするか、このためには今後住居法または住宅法のような法律を制定しまして、住宅の基準といいますが、その点の制定がなければ完全なる日照問題の解決にはならないかと考えております。と同時に、住宅だけではありません。敷地の問題でもそうでございまして。非常に小さな敷地におきまして敷地いっぱい住宅建てれば、これは当然日が当たらないのはあたりまえであります。そこで日照権を主張しても、これは周辺の方々に迷惑を与えるということございまして、住宅のある程度最低基準を決めると同時に、敷地の最小基準もやはり決める必要があるのではなからうか、こう考えております。これは今後の検討課題でございまして。

いま申しましたように、今回の私どもが考えました日影規制方式、決してこれでは日照問題すべてを解決するわけではございません。ただ、過去にございまして日照基準確保方式とか、そういった点よりはより合理的である、それからこれを補うためには都市計画、用途地域の再検討、容積率の再検討、さらに今回の法律改正におきまして最低の指定容積率が四〇％を、さらに二〇％、

一〇％というように下げておりますけれども、第二種住居専用地域だけでありませんで、近隣商業地域または準工業地域の指定容積率もやはり下がらなければならないのではなからうか、こう考えております。

簡単にございまして、以上でございます。

○委員長(竹田四郎君) どうもありがとうございます。

次に、大河原参考人をお願いいたします。

○参考人(大河原春雄君) 私、大学で都市計画とそれから住宅問題、それから建築関係法令を研究しておる者でございます。本日は日照問題に限定をされておりますので、建築関係法令を研究している者の立場として意見を申し上げたいと思っております。私の意見はただいま意見がございました入沢参考人と非常に重複することがございますが、その点はあらかじめ御承知願いたいと思っております。

まず最初に、日照の阻害を防止する法規制といたしましては、敷地あるいは建物の日照時間を一定時間以上とするといういわゆる直接規制の問題と、それから隣接あるいは近接する建物による日影の時間を一定時間以下にするという間接の方法と、二つありと考えるべきです。それで、直接日照の時間を確保するという規定をするためには、その隣接する敷地のみならず、周辺の敷地内の建築物の高さとか、あるいは敷地境界線からの距離をすべて一定の限度内にしなければならぬことはもちろんでございまして。たとえば、いまほどお話がありましたように、隣接の南側の敷地に建てられた建築物によって一定の日照時間がありましても、その後、西側とか東側にたとえ平屋の建物が建ちましても日照が確保されないという状態が十分予想されます。すなわち早い者勝ちということになりまして、そういうことは法制上とすべき態度でないんじゃないかというように考えられます。一方、現在の都市の現状とかあるいは市民の経済能力から見まして、都市内では一般的に木造の二階建て程度の住宅による日照阻害は受

忍の限度内と考えられますので、三階建て程度以上の建築物による日影の規制を対象としたのが一番常識であろうと考えます。以上申し上げたように、日照確保を直接に規定することは非常に困難でございますので、現在の改正案にありまうように、一定の高さを超える建築物が隣接地に与える日影を時間及び範囲によって規制をするというのが最も妥当なように思います。しかし、これによってもやはり隣接地に日影が非常に多く及ぶとか、あるいはまた日照がほとんどないということが予想されますので、それは後に申します区域全体を再開発の事業等によって再開発をして解決すべき問題だらうというふうに考えられます。

次に、関係住民の同意の問題でございますが、一般的に常識といたしまして、自分の隣地にある程度の高い建築物が建つのを賛成する人は恐らく一人もいないだらうと思います。そうなりますと、どうしてもある程度の建築物が建ちますとそこに個人的感情が出てまいりますし、また金銭による解決という状態が生じてまいりますので、やはり用途地域別により一定の条件を満たしたならばこれを認め、その条件を満たさないものにつきましては建築審査会の同意をとるといふような方法によって解決するのが一番至当な方法じゃないだらうかというふうに考えられます。

次に、この改正案によりまして日照紛争はやはり残ると考えられます。したがって、建築主事を置く地方公共団体に日照紛争の調停委員会、これは仮称でございますが、等を設けてましてその紛争に当たることにすべきじゃないだらうかと考えられます。それを特定行政庁へ持ってまいりますと、建築主事が日照紛争に追われまして肝心な一般の行政が非常におろそかになっている。現状でもそうでございますが、それを避けまして、それによって解決すべきじゃないだらうかというふうに考えられます。その一つの案で考えられることは、紛争を申ししても、単に日照問題だけではございませんで、やはり通風とかプライバシーとかいろいろな問題が出てまいりますので、構

成員については慎重を要するだらうと思います。これは私の私案でございますが、紛争が起こる可能性のあるものにつきましては、たとえば着工許可証の発行とか、あるいは紛争処理委員会の調停に応じて調停案が出るまでは着工しない旨の一札を取るとかというような措置も必要だらうと思ひます。また一方、紛争が起こった場合には、反対者も必ず調停に応じなければならぬものとして、仮に反対者が調停に応じない場合でも紛争処理委員会を開きまして、その調停案によって今度は逆に着工を認めるというふうな、非常に行政的な細かい問題でございますが、そういう措置も必要じゃないだらうかというふうに考えられます。

それから次に、条例の問題でございますが、現在の法案によりまして、建築審査会を置かない市町村でも日照等に関する条例を制定するということになっておりますが、そうなりますと、建築行政を担当しない市町村が建築基準法に基づく条例を制定をいたしますと、そこに建築行政が私は二重行政になるんじゃないかと考えます。たとえて申しますならば、その条例によって仮に紛争が起きるといたします。そうしますと、どうしても建築審査会に訴えられることになりまして、すると、建築審査会はその関係のない市町村と申しますか、特定行政庁でない市町村は建築審査会を置きませんから、その紛争までを扱うということになります。そこに非常に混乱を来すのじゃないかと思ひます。したがって、日照等の条例案をつくるならば、そういう市町村は都道府県と協議をして特定行政庁になればよろしいのであります。特定行政庁にならずに単なる条例をつくるのは、私は非常に無責任な行政になるんじゃないだらうかというのを痛切に感じております。したがって、現在でも都道府県は相当行政事務でいっぱいでございますので、そういう市町村はほとんど特定行政庁になって責任ある条例をつくり、責任ある建築行政を私はやっていくべきだらうというふうに考えます。

それから次は、細かい問題でございますが、この法律によりまして、既存の不適合な敷地につきましてもう少し慎重な考慮を私は払ふ必要があるんじゃないかというふうに考えております。それから次に、この法律案によりまして建築物だけが規制の対象になっておりますが、私は日照阻害は建築物のみならず高架工物、たとえば高架鉄道であるとか、あるいは高速道路であるとか、そういうものも相当日照阻害になっていると思ひます。したがって、そういうものもいさぐはむずかしいと思ひますが、将来はやはり日照阻害の防止のためにそういうものも規制の対象にすべきじゃないだらうかというふうに考えられます。この案によりまして、高架工物内にある、たとえばいろいろな店舗とか物置等がございしますが、そういうものは規制の対象にならないようになつておりますが、私はそれは非常におかしいんじゃないだらうか、やはりそういうものも規制の対象にすべきじゃないだらうかというふうに考えております。

それから次に、この案によりまして、たとえば前面道路幅による容積率の制限の強化とか、あるいは第二種住居専用区域内の建蔽率、容積率の強化、これは非常に結構な改正案じゃないかと思ひます。

それから地域等が二以上にわたる場合の建蔽率とか容積率の算定、これは従来から問題になつてくる問題でございます。皆さん御承知のように、敷地の過半が属する地域地区の指定によるということになつておりますと、たとえば敷地が両方にまたがった場合に、敷地を縮小すればかつて建蔽率、容積率が多くなるといふ矛盾がございまして、これは従来から非常に問題になつておる規定でございますので、改正は遅きに失したという皮肉を言うわけじゃないかと思ひますが、非常に結構な改正じゃないかというふうに考えております。

それから次は、日影の及ぶ範囲が地域等の内外にわたる場合の措置、これも当然な規定でございます。この規定が活用されますと、私は商業地域内における紛争というものは大部分解決できるんじゃないかと思ひます。商業地域内の確かに紛争がございしますが、これは商業地域同士の問題でございませんで、商業地域の裏に住居地域等がございまして、そこに影が及ぶすというので商業地域の問題というふうに言われますが、今度の改正案によりましては、商業地域内に建築物が建つて住居地域への影を落とす場合には、住居地域に建つていゝものとみなすという規定になつておりますので、商業地域内にある問題は私は恐らくほとんどが解決されるんじゃないだらうかというふうに考えております。したがって、非常に結構な改正じゃないかと思ひます。

それからこの改正案によりまして、日影の規制が新しく加わつてまいりますので、従来の指定、すなわち地域別による指定によりまして日影の関係は相当変わつてまいりますので、相当地域の改定等が必要であると思ひます。従来の用途地域の指定の場合の関係住民の意見は参考しておりますが、そこで考えておられますので、今度の改正によりましてやはり用途地域の改定等が早晩行われると思ひます。その場合には、そういうこともよくお話をして慎重にやるべきだらうと思ひます。逆な言い方をしますと、現在でも出てくるのであります。日影ばかり考えまして何でも第一種住居専用地域に指定をしてもらつて後からしまったという例も聞かれていますので、そういう点もよくお考えをお願いしたいと思います。

それから次に、先ほど申しましたように、日照阻害を防止するには新築する建築物等の相隣関係を規制するだけではもちろん不十分でございます。まして、そういうことだけやりますと、かえつて土地の有効利用を妨げたり、あるいは建築物の形を不自然なものとするおそれがございますので、現在、法制にありまうような特定街区の指定とかあるいは総合設計等を活用いたしまして、街区全体として環境を整つたものとするのはもちろん、特に住宅地を対象とする市街地再開発事業を進めいゝように都市計画法も改正し、あわせて現在道路等の公共施設に国の補助金がございしますが、そ

やないかと思ひます。商業地域内の確かに紛争がございしますが、これは商業地域同士の問題でございませんで、商業地域の裏に住居地域等がございまして、そこに影が及ぶすというので商業地域の問題というふうに言われますが、今度の改正案によりましては、商業地域内に建築物が建つて住居地域への影を落とす場合には、住居地域に建つていゝものとみなすという規定になつておりますので、商業地域内にある問題は私は恐らくほとんどが解決されるんじゃないだらうかというふうに考えております。したがって、非常に結構な改正じゃないかと思ひます。

れのみならず、建築物に対する国とかあるいは公共団体の財政援助もあわせて考慮をして、非常に環境のいい都市にすべきじゃないだろうかというふうに考えております。

以上、非常に簡単にございますが、意見の開陳を終わりたいと思います。

○委員長(竹田四郎君) どうもありがとうございます。

最後に、梶原参考人をお願いいたします。

○参考人(梶原茂君) 私は東京弁護士会の梶原でございます。

東京弁護士会は昭和四十五年、公害対策委員会を設置いたしました。大体百人ぐらいの委員で構成しておりますが、大気汚染、水質汚濁、騒音振動、食品公害、それから日照部会と、五つの部会を設けておりますが、私は日照部会にずっと所属して日照問題に取り組んでいるわけでございます。

本年度の当面の日照部会のテーマといたしましては、日照の損害補償の算定についてもう少し正確にしたらどうかと、それから最近非常に指導要綱が各地にたくさん出まして、昨年末、武蔵野市の指導要綱がたまたま裁判所に係属した事件にかんがみまして、指導要綱の法的な性格と限界というふうな問題を研究したらどうかと、それからもう一つは電波障害、こういうことをさしたつては私も部会の研究課題にしておるのであります。

それから私は、四十七年、文京区に高層建物に伴う相隣関係調整制度が設けられまして、この五年間区民の紛争の和解あつてに努めておりますが、この調整委員会の機能につきましては、後ほど改正案が今後の紛争にどういふような影響を与えるかの項で陳述したいと思っております。

私どもが調整委員として実際問題に当たっておりますと、被害申し立ては、先ほどから参考人の陳述にありますように、単に日影だけでなく、あるいは通風、テレビ障害、威圧感、最近では風害の問題まで持ち出されております。その他工事の騒音振動と多岐にわたって複合公害として持

ち出されてくるのであります。そういう点で、私もこの日照という問題を、単に日照権と学者は指摘し、端的に日照権という権利を構成する方もあると、私はむしろ環境権の中の一つであるというように理解しております。環境権というのは、御存じのとおり、まだ裁判所では定着していませんが、最近の公法学会のシンポジウムでは、大体日照問題についての環境権というのはこのごろ通説であると言っているのではないかと思います。

冒頭にこのような見解を申し上げますのは、これから述べます私の見解もこういう考えに基づいているところがあるからであります。現在、後藤参考人が触れておりましたように、全国の三百くらの自治体がすでに何らかの形でこの高層建物に対する行政指導要綱を持っているのであります。この多くの指導要綱の中の大部分の指導要綱は、大体日照基準、日照確保を前提とした指導要綱になっております。ところが、あえて改正案が基準、規制を取り入れた。実は私は入沢参考人とともに日照基準の委員会に参加し、日照基準を答申した一人でありますので、このような現実を差しおいて、なぜ日影基準を答申したかということについて、日照確保基準と日影基準の利害得失を二、三摘出したしたいと思います。

日照基準の場合、端的に被害、あるいは周辺の建物の日照を確保するという点では確かにすぐれた制度であります。しかし、土地の形状とかあるいは建物の形状、あるいは居室の窓というの千差万別のこういう土地、建物の形状変化に基準日照を確保するということは、現在の各自自治体における行政執行の事務能力としてはなかなかおぼつかない、処理が困難だ、それで結局周辺住民の同意という点にたがざるを得ないのであります。恐らくは、日照基準を法制化した場合は、事務処理能力としてはなかなかおぼつかないで、勢い周辺住民の同意に持たなければならぬ。同意というものは大変民主的で都合のいい言葉であります。行政の側からすれば一種の行政責任の

逃避でもあります。また、個々の点の同意ということでは面の居住環境というのは確保されない。それで、都市計画あるいは再開発計画というのが失われていくという欠点がありまして、行政の面から見れば、都市計画行政の放棄ということになるのではないかと思います。こういう点に日照基準、規制の非常に困難な点があります。

日影基準の方は、すでに事務当局から御説明があったと思いますが、隣地の空地を五メートルと想定しておりますので、五メートルない場合は隣接建物の日照は確保されない。したがって、今後日影基準には適合しても日照は確保されない問題がかなり多いのではないかと。現実には二種住専の都内の場合、南面に五メートルを有する事例は比較的少ないようでありまして、そういう点から見れば、なお日影基準によった場合は日照阻害の問題は起こるものであります。この点につきましては後ほど今後の日照紛争に与える影響のところで若干見解を申し上げたいと思っております。

次に、改正案が指導要綱に与える影響でございますが、この点につきましては、私の研究のレジューム「指導要綱の限界」というのをお手元に差し上げておきましたので、指導要綱の法的性格というふうなものにつきましては、御質問があれば後ほど説明申し上げたいと思っております。現在、東京都特別区の指導要綱につきましては、大体十四の区が指導要綱を持っております。その中で日影基準が、先ほど武田参考人のお話だと二になつておりますが、私は実は世田谷区だけしか把握しておりませんが、私は日照基準が二、付近住民同意は四、それから了解努力というのが四区ほどあります。それから一定規模以上の建築者に風洞実験報告を義務づけている区が一つあります。なお、指導要綱の強制裏づけとして、もしこの指導要綱に従わなかった者は区が非協力だという区が一区と、道路使用の制限が一区あります。それからまた、指導要綱には建築主または建築確認担当者がこの指導要綱を遵守せよというふうな内容を規定をしている区が一区あります。

そこで、この日照基準確保をうたっている指導要綱は、改正案はもう端的に日影基準としてこの中で、これはやはり法律に抵触するというもので、条例化できない、日照要綱の条例化できないし、日照確保基準の指導要綱はやはり日影基準に改めざるを得ない。もちろん二十三区の場合は、今後制定されるでありまして東京都の条例がどのようなものであるかによって大変影響が違ってくるわけですが、東京都の条例もある程度の制定の限界がありますので、大体現在の改正案に沿って意見を申し上げます。

次に、改正案による基準の上乗せ、横出しの問題がどうなるかという点であります。規制基準の改正案は、規制基準あるいは対象地域について地方自治体に大幅に委譲しているという点で、かなりそういう点では弾力的に、地方自治体は特殊事情に応じてこの法律の内容から条例化できるという弾力的運営ができるようになっております。たとえば、先ほど問題は、商業地は規制基準の中では対象から除外しているわけでございまして、商業地をあるいは条例で指定できるかという法律的な解釈になります。かなりむずかしい問題であります。実は水質汚濁防止法は政府が対象地域を指定することになっておりますが、政府の、中央の指定外の地域を実は地方団体で指定した際のその有効が無効かということについては、有効だという見解が示されているわけでありまして、そういう点から、あるいは商業地域について容積率が低く、実質的には住居あるいは近隣商業に近いような地域を地域住民の完全なる合意があったような場合、条例に商業地域を指定した場合、その条例はやはり私は無効でないというふうな解釈をしたのであります。しかし、こういう無理な地方自治体は施策をとらないで、むしろその場合はゾーニングの改正をやつて、あるいは住居地区なり、あるいは近隣商業に見直しして対象地域にする方が改正案としての趣旨に沿った行き方ではないかと思っております。そういう点で改正案は、用途地域が適正にゾーニングされているとい

うことによつて初めて日照紛争の予防効果を發揮するものでありまして、現在の用途地域は、その点においてはやはり見直す必要があるんじゃないか。

現在、東京都の二十三区の用途地域の指定は四十六、七年度の作業に基づきまして、四十八年の年末に指定されているわけでございまして、当時の用途地域の作業の中で、現在のこの規制基準の日照が何時間享受されるとか、何時間規制になるというふうなことに對する住民の意見と、あるいは合意というものは全くなされておられませんし、その後、騒音あるいは振動規制も現在の用途地域にリンクして規制基準を定めているわけでございます。そういう点で現在の用途地域そのものは、こういう生存にかかわる、生活にかかわる問題についての考慮がなされていない。そういう点で私としては、この改正案が実施後、なるべく地方自治体はこの改正案を参考に、もう一度地域住民に諮つて、地域住民の合意に基づくゾーニングができれば、いまのような同意ということとは、そういう点で地域住民の地域に関する合意によつて解決できるんじゃないかというふうに考えております。また、ゾーニングについては、やはりもう少し用途の純化という方向に持つていつていただきたい。これはなかなか現在の大都市ではむずかしい問題であります。日本の地域は商業と住居、工業と住居と混在しているところは、世界各國の都市にはないほど混在しています。こういう点で、やはり日照問題は今後ともなお起こる可能性があるわけでございまして、そういう点でなるべく地域住民の合意に基づくゾーニングの決定がこの際望ましいと考えております。

それから改正案の日照紛争に及ぼす影響であります。現在、東京都特別区の二十三区では日照調整委員という、これは弁護士等建築学識者により委員を二ないし五名ほどごらう委任しまして、建て主と付近住民との紛争あつせんに当たつております。大体週一回とか、あるいは十日に一回双方の出頭を求めて和解あつせんをいたしてあります。

すが、この和解あつせん率は大体七、八割に達しております。そういう点では日照紛争にかなりな成果を上げております。私はこの五月から、この二十三区の調整委員会の連絡協議会というのがありまして、連絡協議会の世話人を仰せつかつていまして、連絡協議会の世話人を仰せつかつていましては専門をまあ勉強して、権威をもつて区民に對して教示したり、あるいは和解案を提示する。また、できるならば二十三区のこの調整の取り扱ひについても、ある標準をもつて区間のアンバランスはなるべく、特殊事情はさておいて、一つの標準をもつて取り扱つていきたいというふうな考えで、連絡協議会で年一回問題を持ち寄つて検討しております。高層建築に伴う日照紛争が単に日照紛争でなく、もろもろの公害を含んでいるという点では、むしろその紛争の処理はこういうような行政サイド、建築行政の補完として行方うが性質上効率がよいように考えておりますので、この調整委員の制度もできればこれは法制化と申しますか、あるいは条例などで制度化していくことをお願いしておきます。

なお、今後日照紛争が裁判にどのような影響を及ぼすかという点でございまして、従来日照基準の行政指導は、もちろんこれは現在の建築基準法の確認対象にならないわけではございません。でありますから、隣接の日照被害者は建築確認処分に対しての処分取り消しについては訴えの利益を有しない、原告適格を有しないというところで建築審査会では申し立てを認めない。却下すること、あるいは先ほどの武蔵野市のマンション事件におきまして、東京地裁の八王子支部の決定によりまして、付近住民の訴訟参加はやはり訴えの利益がないというところで却下しているであります。ところで、今度の日影基準になりますと、これは当然建築主事の確認対象になりますので、建築主事の処分がもし隣接建築物の被害者が不服である場合は訴えの利益がありますので、今後は行政事件の抗告訴訟としても十分争ひ得る、原告適格者になり得るという点が変わつてまいりまして、従来は損害賠償とかあるいは建築行為の差しとめという民事事件で争われていたものが、行政事件として日影の利害関係人として争ひ得るという点で変わつてくるのではないかと考えております。なお、日影基準が出ますと、一応これは裁判所では、現在大法廷判決の判断は受忍限度論によつておりますが、この受忍限度論の判断の要素になるということとは間違ひないところでありまして、

現在の指導要綱の輩出の背景は、結局建築基準法がこういう生活空間秩序行政に対する対応規定を欠如していたことと、やはり中央がこういう問題を欠如して放置してたいわゆる意図の責は免れないと思ひます。そういう点からやはり一日も早くこの規制基準案を成立させて実施してほしいと思ひんであります。基準、規制そのものにつきましては、先ほど諸参考人が指摘しておりますようにかなり欠点もあつますが、十分な日照保障の確保ができない問題はありますが、これは用途地域の見直しなりあるいは自治体の事情に依つて弾力的に条例化していくということ、ある程度はそういう点は補整できるのではないかと思ひます。一日も早く規制基準の成立と実施を期待しているものであります。

○委員長(竹田四郎君) ありがとうございます。以上で参考人の方々の御意見の開陳を終わります。なお、各参考人及び委員各位にお願いいたしますが、東京都の武田参考人には都合により、もう時間が切迫しておりますが、正午ごろ御退席したというところでございまして、まず武田参考人に対する質疑を集中して行ひ、その後他の参考人に対する質疑を行うよう取り運びたいと思ひますので、御了承を賜りたいと思ひます。

○委員長(竹田四郎君) この際、委員の異動について御報告いたします。本日、小谷守君が委員を辞任され、その補欠として赤桐操君が選任されました。

○委員長(竹田四郎君) これより参考人に対する質疑を行います。

○片山基市君 武田参考人にお伺ひしますが、非常に御苦労を願つて日照権問題、基準について行政を行つておるんですが、東京都の中高層建築指導要綱、こういうものが現在までいわゆる指導をされてきましたが、今回の問題は日影基準でございまして、先ほど入次参考人もおっしゃつたように、日照、日影基準は土地の私権の制限によるいわゆる日照の保障にならうかと思ひます。いままでそういう意味で指導要綱によつてやつてきたことが、この法ができることによつて、どのように有利になるというふうか変わつてくるのか、これが一つ。

二つ目に、この基準によつて、従来市民の意見を聞く方法をとつてまいりましたことが参考人からもいろいろお話しございましたが、どのように紛争をなくし発展をさせていくことができるのか、特に公正な住民の意思を守りながらも実施ができいくようなきつかけになるのか、まずお伺ひいたします。

○参考人(武田豊明君) お答えいたします。まず、この改正法が成立した場合の都において行われております中高層建築指導要綱、これはどのような変化を起すのかということが第一点でございまして。先ほど私の説明の中で言葉が足りなかつたかと思ひますが、東京都におきまして中高層建築指導要綱というものは、都のレベルでは現在つくつておりません。各地方公共団体、区及び市町村の方でつくつておられます。具体的に申し上げますれば、先ほど梶原参考人の方から説明されましたように、二十三区中十四の区、それから三多摩の市町におきましては三十の市町村ございまして、その中で日影に關します要綱を規定しております。その内容は先ほど後藤参考人のみただけではなく皆さんの内容を含んでおります。

れば、これは住民のコンセンサスを得たものでございすから、その点に関しては指導の要綱ではなく、正式な行政行為としてこれは指導できるのではないかと考へておられます。

次に、各地方自治体の境界線における日照の部分の差異はどうするかということでございます。これは実は東京都におきましては、この改正法案に基づきます条例の制定、それから指定の方法、これにつきましては今後鋭意プロジェクトを編成しまして、方法等について検討するわけでございす。この条例を各基礎的な地方公共団体でつくるのか、つまり区市町村レベルで条例化するのか、あるいは都道府県レベルである都という立場で条例をつくるのかという二つの問題があるわけでございす。これは特定行政事業である地方公共団体と、そうではない地方公共団体の差異がございすので、これは東京都においては非常に大きな基礎的に検討しなければいけない問題でございます。

いま御指摘の点でございますが、まず区部、つまり特定行政庁でございます区部等につきましては、当然大都市の東京の行政の一体性という見地から、これは都のレベルである程度調整をせざるを得ないのではなからうか。これは同じ住民の選択した地域と時間の種別でございます。かつその組み合わせでございます。これは形式的に都が最終的に決めるにいたしても、そうして都の条例という形でつくることにいたしても、地元住民の意向、地元地方公共団体の意向を抜きとしましては現実には指定できないわけでございす。まず、そういう基礎的なものから定めて決定いたしますこの条例の内容でございますが、これがたとえどのレベルの条例であつてもこの点は同じでございますが、地域境界の差異等につきましては調整というものは当然上位団体、それを包摂する上位団体が調整に当たるときであるということ、都市計画のゾーニングと全く同じ方法をとらざるを得ないのではないかと考へておられます。

○赤桐操君 もう一点……

○委員長(竹田四郎君) ちょっと、武田参考人に時間がございせんので、御遠慮願ひます。

○上田耕一郎君 時間がございせんから、簡単に願ひます。

一つだけお伺ひしておきます。商業地域問題が参考人から発言されました。後藤参考人は、商業地域よりむしろ住居地域になりつつある、マンション等の問題。それから入沢参考人は、商業地域が除外されているのはむしろ逆で、地域指定を見直す必要があるのではないかと考へることを言われました。大河原参考人は、商業地域に建つ建物の住居地域に及ぼす影は住居地域に建つ建物のものとして、今度の改正案で大丈夫です、結構だという発言をされた。それから梶原参考人は、商業地域についてはまず条例を地方自治体がつくれるかと、これは水質汚濁防止法の例からいっても認められるのではないかと御意見を言われました。東京都の場合には非常に商業地域が、特に二十三区は多い。たとえば台東区などは上野公園を除いて東北部がほとんど近隣商業地域で、あと全部が商業地域になっているというところで、これはほとんど今度の改正法案では日影規制が及ばないところになる。これは非常に東京都市にとっては大問題だと思ふので、いま武田参考人は二十三区については東京都の条例である程度考えなければならぬのではないかと趣旨のことを言われたと思ひますけれども、東京都として今度の改正案のこの商業地域問題ですね、どうお同考へ方でお対処しようとしているのか、この点についてお伺ひしたいと思います。

○参考人(武田豊明君) お答えいたします。

商業系地域の日照問題につきましては、先ほど指導要綱の使命というものはまだ残るんではないかという中の一つに入ると思ひます。ただ問題は、東京都の現在指定しております商業地域の性格は、従前の用途地域というものを基準として指定しております。これはむしろ用途を規制するという目的からある程度指定したという経緯がござ

いまして、現在ここで審議されておりますような個々の宅地相互間の日照という相隣関係については必ずしも十分ではございせん。そういう角度でこの地域地区を新たにこの条例に基づきまして指定することになりますと、初めてそこで居住環境をどの程度確保すべき地域であるかという基本的な見直しを要請されると思ひます。

たえて申し上げますれば、御指摘のような商業地域の一部にあつては、むしろ近隣商業地域の指定が最も妥当ではなからうか。同じようなことが住居系地域についても言えるわけでございす。それれぞれ各一段階規制の強い方向へ見直す。それは容積率の現在指定しております種別、その容積率についても全く同じでございます。したがいまして、建築基準法に基づきますこの規制時間と地区の組み合わせというものにつきましては、全く都市計画法に基づきますゾーニングの指定と同じ手順、作業と、そのような形で行われますので、そのようなフィードバックが当然起こり得るのではなからうかと考へておられます。

○委員長(竹田四郎君) それじゃ武田参考人、大変お忙しいところをありがとうございます。

引き続いて、他の参考人に対する質疑を行います。

○片山基市君 後藤参考人にお伺ひするんですが、日影規制は、日照権のことが、一日に何時間以上日照が確保されるべきだという住民の要求から始まつて、相隣関係として、相隣紛争としてその周りの関係が起り、問題はそういう日照問題だけじゃなくて、後藤参考人がおっしゃつたように中高層建築物が周辺の住民に及ぼす生活侵害、学校の話も出ましたが、電波障害や風害、通風阻害、ブライバシーということで総合的な対策が必要だと、こういうふうにおっしゃつておられるのでありますが、その中でもこれは、今度の日影規制というのは、建物を建てる立場から法の許可を得たというものであつて強行されてくる、こういうことがないために、地方自治体としていまの苦勞された諸問題に今後どのように対処していったらいい

か。これは法的な基礎ができたのであるから、もう少しまとまつた条例、あるいは先ほどのお話ですと附帯決議等によつて具体的にしたいというお話がございしましたが、まずお伺ひいたします。

○参考人(後藤喜八郎君) 原則的に私は前々から環境保全に関する法律、それは一項目の法律でよろしいと、地方自治体の長は、それぞれの市町村の環境を保全するために努力しなければいけない。憲法的なものでありますが、そういうふうなものをしていたら、あとは条例に従つて、これは、武蔵野は人口が日本で五番目に過密な都市である、したがつてこれ以上学校も何もふやすことができない。保育園をつくるにも、三軒移つていただけて五百坪買つた。こういうふうな町であるならば、それに合つたような環境をつくつていくべきだ、こういうふうな思想に基づいて行くことが最も適切である。マンションを誘致したい市もあるであらう。人口が減つてしまふからというふうなこともあるかもしれない。私どものところは基本構想において、もうこれ以上人口が詰まつたらどうにもならないんだというので、大変いいように思われてる武蔵野市が、何というかパンク寸前のところにあるという点を考えて、ここに合つた条例をつくらなければこの武蔵野市を守ることはできないんだ、こういう考え方、せつば詰まつておりますから、よその市よりもはるかに強く感じられております。したがいまして、今度のこの法改正におきましても、日照については——日影と呼んでいろいろ御議論のあるところでございますけれども、日影についてはこのうだつと。しかし、いままでやつてきた総合的な諸施策について条例をつくつて市町村において行ひ得る、こういうふうにしていただかなければならぬと私は信じております。

そしていまでも、東京都は帰つてしまひましたけれども、東京都は、建築確認をいろいろお願ひして、時間を持つてもらつておりますけれども、いよいよになると確認をしてしまひます。す

と業者は、建築確認がおりたのに市長は文句を言う、まして権利のない隣の人や文句を言う必要がない、こういうふうな言い方をしております、今日。すべて合法性だ、法治国から法律に従え、指導要綱などは、そんなのは市長が勝手につくった恣意のものである、こういうふうな規定の仕方をしていまでもやっておるわけでありまして、したがって、今度はこの論法でまいりまして、日影については法的根拠ができたけれども、そのほかのことは武蔵野市が恣意において行うことであるからそれは守る必要はないんだというふうなことになります、今度は日影も、いままでやってまいりました指導要綱行政という万般にわたる大きなものを全部否定しちゃって、日影のところだけこうクローズアップする。日影も、いままで申されましたように、前に庭のないような人たちは、それで直ちにちっとも日が当たらないくても文句が言えなくなるといふ弱点をこの改正案は持つておるわけでございます。

したがって、そういう弱点を克服しつつ、なおかついままで実績としてみんな話をしたいという問題でございます。市もこれにかかわることは全くいやなものだと思ひますが、しかし、住環境、武蔵野というところを子孫に向かってよく残していき、マンションに住む人たちがいい快適な環境で育ったあとと子供に喜ばれる、年をとってもよかったなあとと言われるような、そういう環境をつくっていくことをわれわれの前の政治家が怠りました。それで今日のちやちや東京ができた。ちやちや武蔵野ができたわけでありまして、もうこのちやちやはこの辺でわれわれがピリオドを打って、もう少しきちんとしたものをつくっていくべきときが来た、これが政治家の使命だ。じやによって、全国下水道協会副会長の私が下水道に生コンなどを入れたらいたしたというの、そういう政治の決断が迫られていたのだ。残念ながら、済みません、こんなことを言つて。国会の先生方は生コンを入れたがら涙してこうやっているこの実感もわかないし、東京都も

またちよつと一段高いですから、私たちがそうやって暮れの真ん中にそういうことをやっておる実感がわかない。市民が本当に言ってくる。業者は攻めてくる。市民にも業者にも羽交ひ締め食つて、両方からだら幹市長と言われて、なおかつ太陽を守ろう、近所を守ろう、町をつくらうというこの苦勞を法制化の中ににじみ出していただきたい。そういうわけでございまして、どうぞ包括的にとにかく地方自治体ができるという条件をどこかに入れていただきたい。これで私はもつといろいろ議論が出ると思ひます。もつと市長は苦しむと思ひますが、そういう法的根拠があるならば、それを根拠にして市長が苦しむことがあすの日本をつくることであり、あすの武蔵野をつくることだ、そういう使命に燃えて困難に向かつては立ち向かいます。

○片山基市君 私は、後藤さんのところの同じく武蔵野で市民税を払わしてもらい、しばらく暮らしたいところでありまして、その環境が保てるようにと思ひますから、もう一度ひとつお伺いします。

日影基準の適否の解答は地方公共団体の条例で決めることになっておる。したがって、都道府県の条例でも市町村の条例でもなし得る。だが、この条例が都道府県によって制定され、それが都道府県内の全市町村に一律適用されることになる。市町村ではこれに拘束されてしまうことになる。そこで、お話がありましたように、宅地開発指導要綱が従来市町村レベルでつくられたように、今回の日影規制の適用の可否、具体的な基準については市町村に十分に力を与えて、国会の審議の中でしてもらいたい。これは先ほどからお話がありましたように、北海道からいわる沖繩までの太陽の流れ方による斜線、受け方が違うように、それぞれ置かれた条件が違うだけに、この問題についてどのようなことについて特に力を入れて審議をしたらいいか、それについて御意見がございましたらもう一度お伺いします。

○参考人(後藤喜八郎君) くだいようですけれど

も、その自治体の実態に合ったように規定してほしいと申し上げます。これが根本原則でございまして。たとえば東京都のようにすでにでき上がったところもあるし、西多摩の奥の方にこれからという町もございまして。したがって、同じ武蔵野でも、吉祥寺駅周辺のように商業地域としてすでに東京都内においても有名な商店街になったところもございまして。そのすぐ隣に、五メートルも離れないところに今度は最高住宅地帯でもあるわけだ、こういうぐあいではどうしても武蔵野市に合わない。武蔵野市によく合ったのは青梅に合わない、台東区には合わないというところでございまして、そういう意味で武蔵野市は武蔵野市の基準をつくらしていただきたい、そうすれば一番よく合う。この基準をつくるのも大変な議論もあり困難でありますけれども、それは自分の町のことでありまして、自分でもどんな苦しみをして、市民参加の中に決定していこうと思つております。

何とぞ東京一円——いま武田部長もおっしゃつておりましたけれども、二十三区は一円だ。こうなると、台東区に合ったやり方は恐らく世田谷区に合うかどうかかわからない。日本橋に合ったものが京橋に合うかどうか——日本橋と京橋は合うと思ひますが、少なくとも大田区の方と合うかどうかという問題は問題かと思ひます。したがって、ぜひともこの際、地方自治体等は、本件の発祥、源と紛争の丁々発止とやっておりますところは全部言つてみれば市町村、区であります。したがって、起こった原因も、起こった現状も、未来も、市町村がしよつて立たなければならぬ。また、市町村は本当にこの町がよかれと思つて苦悩しながら徹夜をやつてまいりました。こんな苦悩はしたくないと思ひますが、でも将来を思うと、徹夜をしてでも自分の町ならばこそできます。そういう意味でぜひともその条例を法律の中に市町村においてできるように、日影だけでなしに、その他の問題についてもさきに横出しだとか上積みだとか出ましたが、公害の問題もそのようにし

て出てまいりました。日照の問題もこうやって生まれてまいりました。ぜひとも認知していただいて、生まれました市町村に、育てるよと、そして苦しんでもりつぱな町をつくれよと命じてもらえば、私たちはそれをもちまして今後とも苦難の道を歩きながら住みよい町をつくっていく、こう思つております。

○片山基市君 恐れ入ります。入沢参考人にお伺いいたします。

先生は日照問題の権威者でございますから、私からお聞きするのは少しなまぬい話ですが、先生のお話にありました日影規制についての対象地域を指定する場合には、用途地域の指定を再検討する必要がありますとおっしゃり、その中で今回の法改正では第二種住居専用地域内の指定、容積率の低下または住居系地域内の前面道路幅員による容積率の低減の方法が規定されましたが、一般に容積率が高過ぎる、それで四〇%とか二〇%、さきの話をされましたが、近隣商業地域、準工業地域においても指定容積の低下を図るべきだと考へる。これは特に商業地域あるいは準工業地域の中に住宅もばつぱつあるということもございまして、特にこの用途についての御見解をもう一度お話をいただきたいと思います。

○参考人(入沢恒君) それでは、お答えいたします。まあ規制対象区域、用途地域と関連づけるという方針になっておりますが、そのもとになります用途地域の現在の法律の規定内容、いわゆる日本のこれまでの都市が混合地帯的であったために、現在でも規制内容は非常に緩いということがございまして。たとえば用途の混合でございまして、現在でも商業地域でも住宅は自由に建てられる、工業地域でも自由に建てられる、そういう点があります。また、あんな点はこの点は専用化されまして、この前の改正では八種類ばかりの用途地域ができておりますが、むしろこれからの問題は、こういった日照環境の問題が起りますと、容積率の問題の方が大きな問題ではなからうか。今回

第二種住居専用地域は、これまで三〇%が最下限でございましたが、一〇%までいって、これは非常にいいことだと思います。

たとえば現実を例を挙げてみますと、港区におきましては、あそここの住居系地域におきましては大部分、九九%以上が第二種住居専用地域であります。第一種住居専用地域は港区ではわずかに一ヘクタール程度しかございません。最近、ここ数年のために住民が容積率全部三〇%程度となつておりますために日照問題が起りまして、最近では第一種住居専用地域にしてくれとか、または容積率を下げたいと、こういった運動が相当起こっております。現在では最低限三〇%でございますので二〇%を超えておりますが、さらに一五〇%、一〇〇%になれば、その点でも非常に日照問題は解決されると思いますが、単にこれは第二種住居でありません。近隣商業地域もそうでございまして、現在ではやはり最低が三〇%になっておりますが、これがやはり一〇〇%ぐらいたげてほしいのではありませんか。近隣商業、せつかく地元の商店がありまして、法律の最低が三〇%と、これは相当高いわけです。いっぱい建てまして三階建て、そういった近隣商業必ずしもありません。実際の身近な商店にしますと、一般の住宅並みでございまして、そういった点から、今回はそういったことになっておりませんが、やはり将来は検討する必要があるとこう考えております。

それから商業地域もそうでありまして、最低の容積率が四〇%ですか、非常に高いわけでございまして。先ほど申しましたように、二〇〇%の容積率といふとそろそろ日照問題が起つてまいります。まあいろいろ計算しますと、まず四時間日照程度を確保しようと思えば一五〇%が限度でございまして。用途地域また容積率を指定する場合に、先年、昭和四十七、八年ごろですか、東京都がいゆる住民参加方式をとりましたけれども、その当時まあPRが不十分だったせいかもしれませんけれども、住民の方々が自分の土地の値

段が下がるというよりも上がることを望みまして、容積率は高くしたいと一方では言いながら、いざ中高層建築ができませんと日照問題が起りまして、困ると、非常に矛盾したのが、一般住民の感情といえますか、でございまして。その辺にやはり矛盾がございまして、その点やはり今回この日照規制区域を、地域を指定する場合におきましては、住民に納得させまして、日照が欲しいければやはり容積率を下げるか、または用途地域をなるべく住居系に純化するか、そういった方法が必要ではなからうかと思ひます。

○赤桐操君 大河原先生にお伺いをいたします。

第七十条によりますというのと、「建築物に関する協定をしようとする者は、その全員の合意によつて」を「建築協定を締結しようとする土地の所有者等は」と改めることになりました。さらに、その後、第一項の次にさらにつけ加えられている条項が出ております。これによつていわゆる建築協定というもののかなり実際の面の促進を図るという考えが盛り込まれたと思うんでありますが、率直に申し上げまして、従来この建築協定というのは、非常に大切なものなものであります。が、なかなかいままでの規定では実施が困難でありました。これが今度のこれによつてどういうように具体的に前進するであろうかというように実は考えるわけでありますが、この辺のところを御説明いただければありがたいと思ひます。

○参考人(大河原春雄君) さっきの意見の開陳にございまして申しわけなく、ちよつと申し上げたいと思ひます。

建築協定につきましては、皆さん御承知だと思ひますが、戦前本郷の鶴籠町にそれに準じたものがございまして。もちろん建築基準ではございせん。それはたとえば生けがきをつくるとか、建築物を下げるとか、二階とかございまして、法的裏づけはございせん。戦後こういうのができまして、私どもは非常に歓迎をしたわけでございまして、残念ながら全員の同意ということになつておりますと、やはり区域によつては全員の

同意というのは実際問題不可能でございまして。またまできましたのは、たとえば分譲地をつくりまして、一人の建て主の方が全部分譲する、前もって一人で協定をしまして、そしてこれを全部守らすという意味において非常に有効でございまして。ただし、今度は一人協定というのが出てまいりましたから非常に結構でございまして、区画整理法みたいな三分の二というふうなことをやりまして、そこに主権の侵害とかいろいろの問題が出てまいりますので、私としてはやはり三分の二程度の同意でやるべきじゃないかと思ひますけれども、なかなかむずかしい点がございまして、現状ではやはり現在の改正案のところでおさまるのか、将来は三分の二に持つていくべきじゃないだろうかという感じを持っております。

○矢野秀男君 まず一点は、入沢先生にお願ひ申し上げたいと思ひますが、いまの意見の開陳の中では出なかつたと思ひますが、先生のお説の中、中層あるいは高層の建築物による日照障害のおそれが生じたために、両地域に北側斜線制限の手法が加えられたわけでございまして、基準法にですね。この建築基準法に規定されております北側斜線制限が市街地の現況の最低限に追従いたしておりますし、全国画一の規定では緩い制限内容であるため、十分な日照を保障し得ないという先生の御懸念もあるわけでございまして。これが一点です。

もう一点は、同じく北側斜線制限の手法についてでございますが、北側の敷地境界線を基線にした場合に、直接建築物の高さ、形態を制限する簡明な方法で一般にもわかりやすい、欠点があるとお説でございましてけれども、この二点については今回の改正法の中ではどういうふうな盛り込まれておられるのか、そういうふうな点もお願ひ申し上げたいと思ひます。

それから大河原先生にお願ひをしたいと思います。でございますが、国の案でございまして建設省の建築審議会の日照基準専門委員会が提出した日照確保の

ための建築基準の答申の中における日照の量、そして規制の内容、規制方法から見て、先生は法的な規制としては妥当な点もあるけれども問題点もあるというふうにお説を述べていらつしやるわけでございまして、今度の一部改正法の中でどういうふうに加味されておられるのか、お述べをいただきたいと思います。

それから後藤市長さんにお願ひ申し上げたいんですが、現場のいわゆる市民の御相談という具体的な中で、私はほんとに生きた問題点が羅列されたことを非常に肝に銘じたわけでございまして、今回の建築基準法一部改正の相隣紛争に対する効力についてでございますが、これは先ほど社会党の先生から御質問がありましたので、私はこの一点はちよつと抜いていきますけれども、いずれにいたしまして、日照障害とか電波障害、そして風害、通風障害、プライバシーの問題等々多極にわたつて問題等がございまして、私も全般的ないろいろな立場から解決していかないと日照を含めたすべての問題が解決はできない、こういうふうに思ひうわけでございまして、本日申し上げたい一点は、ただいま大河原先生が「イ」の中で言われたことにつきまして市長さんの御意見をお伺いしたいんですが、大河原先生が「イ」の中で、「建築審査会を置かない市町村が日照等に関する条例を制定すると、建築基準行政が二重行政となり、混乱をまねくので、条例を制定できる地方公共団体を建築審査会をおく公共団体に限定されたい」と。まあこういうふうな、私も当然だと非常に感銘を受けてお聞きをしたわけでございまして、具体的に市長さんのこれはもう全国の中で初めて条例制定されて真つ向から取り組まれたそういう立場の中で、大河原先生のお説に對しまして、市長さんの方から、もしこれが道理とすれば、何かこれにかわる対応策等も意見の開陳ございましたらお述べをいただきたいと思います。

以上でございます。

○参考人(入沢恒君) ただいま北側斜線制限の問題が出ましたが、この制限の方法でございまして

が、私も普通これを仕様書方式と申しております。非常に包括的に、この部分から建物の高さが出ている、そういうところ、採光とか通風、それから日照、そういった問題で、これもそういった環境を守ってきたわけでございますが、なかなかこの北側斜線制限という斜線制限の方式は非常に簡明でございます。また、一般の方々にわかりやすいわけでございますが、一般市街地で見られますように、非常に建築形態をきつく規制しまして、いわゆるピラミッド型といいますが、ああいったような建築形態、必ずしも好ましくない形態をしております。われわれが日影規制方式を考えましたのは、そういった非常にわかりやすい斜線制限をもっと強化すればいいじゃないかというところも考えたわけですが、非常に建築形態、使いがたい建築になるといっておそれがありますので、むしろわれわれは実行基準と呼んでおりますけれども、実際に日照が確保されるか、そのためには日影の規制をどうすればいいかというところまでつくりましたのが日影規制方式と称しているものでございます。具体的に日影規制区域を、先ほどお話ございましたように、指定しまして第二種住居専用地域には今度の修正案で北側斜線制限が残されました。非常にいいことと思えますが、先ほど申しましたように、非常にこれは大ざっぱといえますか包括的な制限でありまして、これだけではきわめて不十分でございます。

ただ、現在高度地区制というのがございます。これによりましてやはり北側斜線制限は非常に強化できます。東京都、横浜市等におきましては、法律でありますこの北側斜線制限以上にこの高度地区制を利用してさらに厳しい斜線制限をやっております。これは幾らでも厳しくできる、住民の合意ができれば行政当局は幾らでも北側斜線制限を厳しくできますが、この点をやはり活用すれば、現在あります北側斜線制限を法律上にありますよりも厳しいことができてまして、住民の合意さえ得られればさらに厳しい制限はできると、こう考えておりますので、この高度地区

の活用がうまくいけばいいんじゃないかと、こう考えております。以上でございます。

○参考人(大河原春雄君) それでは、先ほどの問題点でございますが、先ほど申しましたように、条例の制定権、それからこの法律、私は改正案には全面的賛成でございますけれども、やはり紛争が残るんで、そういう問題につきましては、国としてはやはり再開発の方法とかあるいは特定街区とかいふようなものを活用すべきじゃないだろうかというのが問題でございます。法律案そのものには別に賛成ではございません、全面的に賛成でございます。

御質問になかったんですが、ちょっと私から一、二弁解を申し上げたいと思っておりますが、実は私、学校の先生になる前に東京都の都市計画部長をやっております。全面的にこの建築基準法によりまして容積地区を規定する前に、東京だけで容積地区を規定したわけでございます。採用したわけでございます。その際のことを少し申し上げますと、日照問題等の問題のまずい点が出てくるんだと思いましたが、その際に考えましたことは、一つの案といたしまして、東京の現状といたしましては、木造の二階建て程度の建物による日照障害が受忍の限度じゃないだろうかという前提と、一つ置いていただくわけです。そういたしますと、どうしても北側というふうに考えますと、北側五メートルで、それから北側の斜線が、そのときは東京の日照によりまして一対一・六の割合にしたわけでございます。それがその後の法律改正によりまして、いわゆる日照と採光とが少しづつちやになりまして変な数字が出たわけでございます。そこで混乱を来たしたのであって、たとえば一対一・六という割合にしますと、日照の問題がことしは余り問題が起きなかつたんじゃないかという点が私は非常に残念に考えております。それからもう一つは、容積の問題でございますが、皆さん御承知のように旧建築基準法におきましては容積制度がございまして、住居地域に

おいては建物の高さが二十メートル、商業地域では三十一メートル、それから建蔽率が六割とか七割となっておりまして、住居地域を例にとつてまいりますと、二十メートルと申しますと大体六階ないし七階のアパートが建つわけでございます。そうしますと、建蔽率が〇・六になりますから、〇・六に七階と掛けますと四・二、それから六階となりますと三・六になるわけでございます。したがって、その際に住居地域につきまして、たとえば十分の二十と指定をすればもちろんよろしかったんですが、そういう指定をしようとしたところ、やはり住民の方は既得権として当然三・六ないし四程度があるんだと。したがって、そういうものを指定をされたのは反対であるという猛烈な反対がきたわけでございます。それから商業地域についても同様でございます。商業地域はやはり九階の建物が建つわけでございます。九階にたとえ建蔽率が九割ということになりますと、九・九、八十一で八・一になると。それを十分の七十とか十分の六十に指定をしたならば既得権の侵害であるというわけで非常に反対がございまして、やむを得ず妥協して住居地域が十分の三十とか四十とかが出てきたわけでございます。その後日照問題が非常にやかましくなっております。その際思い切つて十分の二十とか十分の十五とかという指定をすればよろしかったんですが、これは非常に残念でならないわけでございます。先ほど入沢参考人から言われましたように、日照の問題は本当に解決するならばやはり十分の十五、すなわち一・五が限度であつて、十分の二十はやむを得ない場所であつて、理想的に言えばやはり十分の十程度が一番よろしいんで、やむを得ないところは十分の十五程度が住居系の地域については私は至当じゃないかと思っております。

それから、ついでに申し上げますと、いわゆる住居密の問題でございますが、過密の問題は私は何も建物の高さが高いから過密になるとは決して考えておりません。御存じのように、東京のいわ

ゆる人口密度と申しますのがヘクタール当たり大体百三十人程度でございます。それからパリにしろ、それからニューヨークにしろ、大体やはりそういう程度でございます。といて、あちらが非常に高い建物が建つておりますのは、やはり公園があつたり道路があつたり、それから敷地いっぱいにつくらないところに問題があるわけでございます。何れも高さを制限をするからいよいよゆる人口密度が減るという問題では決してございません。その点はやはり慎重に考えまして、容積地区をうまく応用しまして、空地をあげ、そして建物がある程度高層化していくことが私は将来の都市のあり方じゃないかというふうに考えております。

○参考人(後藤善八郎君) 二重行政に確かに二重行政といえますか構造に二重のものができる。同じ標準値でやる市もできれば、最大値で行う市もできるというふうな意味で二重の基準を設けることがあり得ますけれども、必ずしもそれは、それを二重行政と呼ぶまでもないのではなからうか。今日の時点で考えて、この紛争の問題で、武蔵野市の紛争の問題が東京都に御迷惑をかけているというのはどこでかけているかというところ、東京都知事と三多摩の市町村の市長会において話をし、指導要綱のあるところは指導要綱に従つてこれこれを行いますというふうな確認が各市町村にあります。審査委員会にかけられ、審査委員会がおろしきを出して、出したところについて確認をしております。したがって、二十日、二十一日以内というのを、それがとれない場合は半年もかかるといふときに、今度は建て主の方からは、二十日以内に必ず出さなければならぬと、紛争そのもので、東京都の指導主事の方へ向かつてなぜその確認をおろさないんだということを苦情を持ち込むわけでありまして、そこで、訴えるとか訴えないとかというふうな問題が出てくるので、紛争そのものには武蔵野市の紛争を東京都は何らタッチいたしておりません。すべての紛争は市の中で紛争委員会を設けて解決しております。したがって、

そういう意味では二重行政になる心配はございません。

むしろ地方自治体、市町村においてこれこれができるということになれば、東京都は、そのことは市町村へおいでください、当方の扱うことではございませぬ、こう言つてしまふばよろしいわけでありませぬ。そして苦しいながら市町村が受けて立つてしまふ、こういうことになりませぬので、むしろ形の上では二重にも三重にも見えますが、責任体制は市町村にきて、一重行政でびたつと解決できる。こういうふうに考えますので、形の上の二重三重であつて、実質は市町村が責任体制が確立いたしますから、むしろ東京都としてはその方がむしろかたしい問題は来なくなると思つております。私はそういうふうな簡単明瞭、きわめて、自治体によれば、よきも悪きも全部自治体によれば、こう言つて任せれば、いまの自治体はかなり苦勞しておりますから、自分で何とかしたいといひ、市民も苦勞しておりますから、何とかしたいといひける力が私は市民にもあるし、市町村にもあると信じております。どうぞ市町村を信じていただきたいというのが偽らない気持ちであります。それから、さつき先生もおっしゃつておりましたけれども、商業地域がございます。いま武蔵野でできておりますのは、近隣商業地域に商店を建てないんです。近隣商業地域は容積率がよくて二〇〇だとかありますから、そこへマンションを建てるわけがございませぬ。で、商業は一軒もない、商業地域が公的なマンション地域になつてしまふ。ですから、吉祥寺をこらんないたいた方があるかと思ひますが、吉祥寺のあの繁華街の真ん真ん中に突如として十三階建てのマンションが建つてきたわけですね。なぜかといふと、ここは商業地域ですから容積率がすばらしいので、ここへマンションを建てるのが、駅には一分間、デパートには二分間、そして公園には三分間——井之頭公園には三分間、高いところはまことに快適で、神奈川県まで見えますというふうなことを言へば、私も買いたくなるような、そういうこと

ろです。そこで商店をつくるのでなしにマンションをつくつておる。商業地域と称する住宅地域がここに出現しているわけですね。

ですから、建築確認その他の用途地域の問題でも、用途を純化しろと、こういうことを言つておられますし、そういうことは頭の中では法律をつくる方が考えたんですが、まふまふそれはマンション業者の人たちによつてマンション化されてしまふ。純化どころか、隣にデパートがあつて、隣に今度は住宅ができるという住商混在がいま過激化して、平面が天に向かつて——私はそれを天に向かつてのスプロールと、こう呼んでおります。以上でございませぬので、やはりここにも全国を一律的におさめなさいといふむずかしいお考え方が地域に合わないわけですね。そういうことで、用途地域の問題も、商業地域におけるところの建物については商業地域が目的なんだ、そこに働く人の住宅だけでは仕方がないので、十軒分のところを二軒は住居になつても仕方がないという一項目が入つていれば住居は純化するわけでありませぬが、それが入つていないので商業地域が住宅化してしまふという欠点がございませぬ。以上、そういう点をひとつお願いしたいと思ひます。

ぜひ、くどいようでございませぬけれども、この法律改正に当たりましては日照の問題、何といつても一番つらいのは、日影と呼んでも日照と呼んでもいま私たちはそんなこと何もこだわらなせんが、何としてもこの家に日があつても当たらなくなつてしまふのを何とかしてくれと、こう言つてくるわけでありませぬ。業者の方は、法律に合つていふんだから文句を言うことはいないやないかと、こうくるわけでありませぬ。片方は生活権と、こう言つてくると、業者は営業権と、こう言つてくる。市長は生活権と営業権の中にあるサンドイツのハムのようになつております。それが一つの建物で二年もやつていふところがある、こういうぐあいではございませぬので、日影の問題を出しながら、しかし、市町村によつては日照の問題で対処することもでき得るんだ、こういうこと

を一言入れておいていただければいいし、プライバシーその他の問題、環境保全について市長は最大の努力をせよと、そう一項目の中に入れていただければ、それを根拠にして私は基本的に解決できると思ふ。問題一つ一つはいろいろ出ると思ひますが、この根本法が一つありさえすれば解決できる。ぜひとも市町村、環境を保全せよと申し上げたものの中に抱括したものとしてそういう条件を一項法律を、どこでも何の法律でも、都市計画法でも建築確認でも何の法律でもいいから入れていただくことが問題を基本的に解決していくものだ、これなしにはどんなに五メートルを三メートルにしてみたところで解決しない。なぜかといふと、大もとの法的根拠が問題にされていふわけですね。法的根拠を市町村に与えていただきたい、市民に与えていただきたい、こう申し上げていふわけでありませぬ。

○坂野重信君 自民党からいふのであります。……武蔵野市長さんも非常に苦勞されていふようだけれども、きょう、いまやつていふのは、これは日照権のといひますか基準法の法律を主体としていろいろ御議論願つていふのですが、余り基準法だけに理想を求めても非常にむずかしいんじゃないかと思ひます。先ほど入沢先生からもお話がありました、日照権の問題、日影の問題等にして、日照一つ取り上げるといふよりも、やはりわれわれの居住環境、都市全般、都市計画的な面からやはり取り上げるといふことが必要でございませぬ。それはおっしゃるとおりでございまして、現在の制度がそれに対して十分かどうか。先ほどからしばしば申しますように、用途地域規制、その中にあります容積率とかまた別にあります高度地区とか、そういう制度をうまく運用すればと、一応現在でも手段はございませぬ。都市計画と申しますと、そういうたいやうゆる土地利用、建築規制、そういう面もございませぬし、一方では再開発事業とか区画整理事業、そういう事業的な面もございませぬが、基礎になりますのは、いま申しましたやはり一番必要なのは、狭い都市でありま

ずむずかしい問題が出てくるんじゃないかと思ひます。その辺の用途地域の問題、高度地区の問題、建築協定の問題、都市計画の問題、いろいろ問題を総合的な立場でやつぱり考えていくということにすべきだと思ひますが、単に建築基準法だけを理想的なものをつくつて、それによつてやつていこうとしてもなかなか事柄はむずかしいと思ひますけれども、その辺の考え方を、特に入沢先生からさつきお話がありましたから、これの御見解をひとつ改めてお願いいたします。

それから、いまのお話で、たとえば道路の問題、大河原先生から話がありましたけれども、たとえば高架鉄道等についても、日照阻害を防止するような措置をやるべきだ、このことの話もありましたけれども、実際に既成市街地の中にこういう構造物をつくるということになりますと、ただ単に日照だけを押さえるということになつていきましたと、新しいそういう構造物は一切できないのではないかと、こういうようなことにもなるおそれもあると思ひますので、その辺の総合的な立場といふものをやはり考える必要があるのではないかとと思ひます。その辺のひとつ御意見を伺ひたいと思ひます。

○参考人(入沢恒君) 非常にむずかしい問題でございませぬが、先ほどからしばしば申しましたように、日照一つ取り上げるといふよりも、やはりわれわれの居住環境、都市全般、都市計画的な面からやはり取り上げるといふことが必要でございませぬ。それはおっしゃるとおりでございまして、現在の制度がそれに対して十分かどうか。先ほどからしばしば申しますように、用途地域規制、その中にあります容積率とかまた別にあります高度地区とか、そういう制度をうまく運用すればと、一応現在でも手段はございませぬ。都市計画と申しますと、そういうたいやうゆる土地利用、建築規制、そういう面もございませぬし、一方では再開発事業とか区画整理事業、そういう事業的な面もございませぬが、基礎になりますのは、いま申しましたやはり一番必要なのは、狭い都市でありま

す。その辺の用途地域の問題、高度地区の問題、建築協定の問題、都市計画の問題、いろいろ問題を総合的な立場でやつぱり考えていくということにすべきだと思ひますが、単に建築基準法だけを理想的なものをつくつて、それによつてやつていこうとしてもなかなか事柄はむずかしいと思ひますけれども、その辺の考え方を、特に入沢先生からさつきお話がありましたから、これの御見解をひとつ改めてお願いいたします。

すので、これをいかにうまく使うか。その基礎になりますのはやはり土地利用の規制強化、一般にこう言いますと、一般住民の方からははいぶん反論が出来ますけれども、これなくしてはやはりうまくいかなないであろう。現在でもその制度は、今回の日影規制地域、こういう制度によりまして相当あるわけですが、これがなかなかうまく活用されてないという点、先ほどから申しましたように、なかなかうまく活用されてない点が問題でございます。

先般の都市計画改正以後、住民の都市計画に関する参加という点が盛んに言われておりますし、現実もそうでございますが、ただここで問題は、やはり住民の方の声を都市をつくり出すと考へますと、非常にやはり矛盾があるという点でございます。住民もまた先ほど申しましたように、自分の土地は、なるべく売るときには地価を高くとって売りたい、そのためには容積率の高い方がいいと言いますが、住んでいる場合におきましてはなるべく日照、採光、通風、そのためには低い方がいいと言います。その辺が非常に矛盾しております。ですから、容積率を指定する場合に非常に高く望む、そして具体的には日照問題が起ると、今度は周辺に高い建物が建ちますと反対する、そういった矛盾が現実でございます。ですから、住民参加とか住民の声を聞くということも必要でございますが、やはり都市計画といえますと、その声を聞きながらやはり都市全般を考えた程度の程度——たとえば下水道とか道路幅員とか交通機関の輸送量、そのあたりからやはりポリリズムを決めるということが必要であります。ところが、先ほど大河原参考人がおっしゃいましたように、ある点、住民の声を妥協したとおっしゃいますが、これがこの結果になったわけでございます。

昔、初めて東京都が容積率地区を指定する場合に、その前に私も容積率地区という制度を研究したことがございます。東京都に当てはめると、たとえば住宅地ではございませぬ丸の内あたりです。

も、いろいろの地下鉄の輸送力とかそういう点から考へますと、現実は一〇〇%までになっておりますが、私たちの理想的な計算では半分の五〇%が現実であるとか、それから東京都全体を見ましても、先ほど申しましたように第二種住居専用地域が非常に指定されております。私の考へではこれは半分でも十分ではなからうか。現在の第二種住居専用地域とか近隣商業地域とか指定されます容積率いばい現実にとりますと、東京の人口ははつきり計算しておりませぬけれども、恐らく倍以上入るのではなからうか、こう考へられます。この点、土地利用計画とこの地域制との関連、非常にむずかしいわけでありまが、完全にイコールではありませぬけれども、現在の土地利用計画をやはり実現する手段としてはこういった地域地区制しかございませぬ。これはやはり非常にきつくしませんと、都市の基本的な計画、土地利用計画には、理想的な土地基本計画にはなかなかなかうまく合致しないと、こう考へております。

以上でございます。

○上田耕一郎君 きょうは非常に各参考人の方から貴重な御意見を承りましたけれども、きょうの各参考人の御意見の中からも浮かび上がってきた大きな問題は、この日照問題というの、結局大都市における土地利用の高度化と、住民の日照権を含む環境権をどう守っていくかということが最大の問題で、きょう参考人の方々の中にもいろいろニュアンスの違う、力点の置き方の違う御意見がありました。その点から、具体的な問題としては、たとえば東京都を初めとする自治体にある指導要綱の評価とか、その中で特に住民同意制度ですね、これに対するいろいろ評価の違いが浮かび上がっております。その点、時間もありませんので、各参考人の方々に私一問ずつ質問したいと思います。

この住民同意制は、地方公共団体、指導要綱を持つて二百四十九のうち、住民同意制を内容として持っているのは百六十一と、全国三分の二にすぎないと思ひます。

にあるわけですが、これについて入沢参考人は、これは法制化するのには不適当だと、われわれも必ずしも法制化賛成しませぬけれども、この同意制度の中には、不当な要求があった場合にはかえって環境を悪化させる例などもあるということを言われましたし、大河原参考人も、個人的感情が出たり、金銭による解決でまずい点が多いという点を指摘されました。後藤参考人は、武蔵野市長としてのこれまでの体験の中から、住民同意を基本内容として解決していくことが、実は環境を守り住みよい都市をつくる上にも役立つという点について体系的に御意見を述べましたが、後藤参考人からは、この大河原参考人や入沢参考人からの指導要綱についての批判でもね、住民同意制についての批判、それを実際の運営の経験から一言御意見を伺ひたいと思ひます。

それから入沢参考人には、都市の中高層化というものは土地の高度利用の点からは不可避だ、その点で、土地につながる私権としての日照権についてもある程度の制約は不可避だという御意見がありましたし、いまま住民の要求にはいろいろ矛盾があるという御指摘もありました。ひとつ具体的に伺ひたいんですが、後藤参考人からあった、たとえば敷地から五メートルの範囲にある家ですね、これは三階以上のものが建つたらまゐるつきり日照がなくなつちゃう、一日日が当たらないというようなケースについても、中高層化は不可避的というので、この場合の日照権放棄はやっぱりやむを得ないというようにお考へになつてくるのかどうか、この点をお伺ひたいと思ひます。

それから大河原参考人については、この紛争問題についての解決の仕方とところで、先ほどのような批判を述べた上で、一定の条件を満たしたものは認め、条件を満たさないものは建築審査会の同意によつて解決すべきだ。さらにまあ紛争調停委員会を設けるという御意見もありましたが、建築審査会の同意によつてこういう問題を解決しないと、関係住民の同意を要件とするのはまずいと

いう御意見ですと、後藤参考人が言われたような、結局問題の解決にはやはり協議の場所、こういうものがないと、こういう複雑な問題というのは解決できないという点についてどうお考へになるのか、住民と業者との一切の協議の場所なしに、建築審査会での条件を満たしたという判定だけでやりますと、やっぱりどうしても官僚的な上からの解決ということになつて、実際には解決にならぬ、かえつて紛争を長引かせることになるのではないかと思ひますので、そこをお伺ひたいと思ひます。

それから梶原参考人には、裁判問題で、今後の改正案が成立した場合の影響があるだろうという点で、たとえばいろいろ御指摘になりましたが、受忍限度についても今度判断の要素となるであろうと言われましたが、先ほど私の質問しました商業地域の日照紛争というのには非常に多いわけですね。それが商業地域が外されている。たとえば商業地域における紛争だとか、あるいは後藤参考人が述べられた五メートル以内でまるで日照がなくなつちゃう、しかし日影基準に合つていないというような場合の裁判にも、今度の法律改正が判断基準に影響されるとなると、住民サイドからはかなり不利な裁判結果になるのではないかとという危惧がありますけれども、この点について御意見を伺ひたいと思ひます。

以上です。

○参考人(後藤善八郎君) 公開をして協議をする、そうしてとことんまで詰めて妥協していくというふうなことで判例をもらつてこい、こう言つと、判例を何が何でも感情的に押さないという人がございまして、完全同意制というのをやりますと、一人でも反対があつたらできないということになります。そうしてそれが今度は金をつり上げるといふ結果になつたりして問題が起つて、業者からいなく、金もうけ主義じゃないか、市長が金もうけに手をかしたんじゃないかというふうなごね得を誘発する、そういうことを経験いたしましたので、いまはやる、そうしてどうして

もとこんなやつてみてもうまいかないというときには紛争調整委員会にかける。それで紛争調整委員会がいままでのところいろいろとその客観的なデータを出しながら討論してみる。そこで、まあそのぐらいいは仕方がないんじゃないかというふうなことで決着をつけていく、こういう方向をいまとっております。したがって、問題なのは、先ほど大河原先生でしたが、どなたでしたか、その紛争調整についての決着を調整に従ってもらわないと困るわけなんです。ところが、いま紛争調整いたしますけれども、それに従わないという人が出た場合の処置に困っているわけであります。したがって、紛争調整についても紛争調整委員会を設けなければならぬというふうなことで、それもまた法制化していただくことができればたいへんありがたいことだと、こう思っております。

問題なのは、こういうマンションを真四角につくって、後ろの人がどうしてもい言った五メートル以内で日が当たらないということがございます。大変ではございますが、真ん中をあげないで後ろをあげて、そうしてこれによって日が真後ろの、これは大きなマンションですから、住宅はこのほんの一部であります、後ろの方々を守るといふうなことをいたしております。それから高さが高いのを低くして日照を守るというのもいたしております。市の方では学校を建てるときに、昔でしたら下辺のところはずっと横に学校を建てていくべきものであります。それを、こちらに幼稚園がある、小学校の子供も大事だ、幼稚園も守れというので、斜めにこういうふうにすることに上って、多少は高くつきましたけれども、御近所を守りました。また、後ろの地主さんがこの地所を出した方でありまして、学校に地所を出して自分が出した方でありまして、それも困るといので、地主日陰になるなんて、それも困るといので、地主のことを考え、幼稚園の子供のことを考えて斜めめの学校をつくった。こういう場合に公開制や事前の協議ということで知恵をしぼりますというに出てくるわけでありまして、いろいろ出てまいりま

す。したがって、基準だけではなしに、公開し、協議をし、話し合いをし、よりよいベターな方法を選んでいく。どうにもならないときには紛争調整にかける、こういうふうな手だてをとっていけば、かなりのところまでは解決していくものでありますので、そういう意味で全員からとるということについて、私どももやってみまして、全員からとらなければいけないというのは問題だといふうなことを認識いたしておりますから、いまこれらについても、このお手元にお配りいたしました答申の中でもいろいろと考えろといふふうなことが出ております。

さらに、先ほどからのお手元に配りましたこの答申の中に、行政庁として自分もやれとか、特定行政庁としてやれとか、また自分だけでできないければ、数市の市が連合して一部事務組合特定行政庁なんて考えてもみなかったことであります、そういうこともあるではないかというふうなことも出ております。用途地域の問題、高度の問題、そういう都市計画手法等も十分勘案していかなければいけない。以上のように法律的な問題では都市計画の問題、建築確認の問題、高度地域の問題というふうなものと地元の話し合いの問題。自己だけ主張しないで、お互いに譲れるものは譲っていかうという近隣善隣の精神に基づかなければいけないんじゃないか。さらに、未来の子供のため、に、きょうのことだけでなしに未来を考えようということ等、行政の立場も考えようということ等、もろもろの総合的なことをしなければ日照権のこの法律一個でもってすべてがよくならうとは思っておりませんので、ぜひ次の法改正におきましては、またわれわれ法の実施に当たりましては最大の努力をいたしますが、先ほど申し上げましたような商業地域においてマンションがどんどんできて住居地域になってしまふというふうなことは、これ根源的には法改正を必要とするし、それは一番近道だと考えております。

以上のようなことで、同意制にいたしましたも、完全同意制ということによればその弱点がでて

てくる。したがって、ある程度のそこには調和というものがございましょう。そう考えながら、同意制と基準とをあわせ行うことが私たちはりっぱな成果をおさめ得るものだ、意見書の中にも書いてありますし、信じております。

○参考人(入沢恒君) 非常に狭い敷地の場合に日照の問題はどうなのかという御質問でございますが、そういったような、順番に話しますと、非常にきわめて狭い敷地があります。現在低層住宅でありますれば、現在の手法におきましては第一種住居専用地域に指定しまして、また容積率、建蔽率、こういったのをなるべく厳しくするという方向によって別にそこに中高層建築が建たないようになればいいわけです。ただ、きわめて極端に狭い、最近のように三十平方メートル、二十平方メートルぐらゐの敷地に分化されますと、これはど

と、当然これは他人、周辺の隣地の人々の空間を
利用せざるを得ない。環境がよくならないわけであ
ります。自分がそのように狭い敷地におりなが
ら全部そこを建てまして、周辺の敷地に自分の環
境を望むというのは少し行き過ぎだろう。
こういった場合にはどうすればいいか。根本的に
言いますと、余りにも現在のわが国の土地の所有
権が強過ぎるといいますか、それによりまして人
人は小さな敷地を求める。むしろ大事な点は、狭
い土地でございますので利用権こそ大いに活用さ
れるべきであらうと考えますと、そういう方々
が二、三軒寄りまして、自分たちで共同住宅をつ
くろうではないかと、そういう発想はできな
いものかと考えます。非常に三十平米にいつぱい
建てるという思想そのものが現在の都市の環境に
むしろマイナスでございます。さらに、環境とい
うのは日照だけでございませぬ。最近問題であり
ます災害問題がございます。小さな三十平米、五
十平米に木造の住宅を建てること自体がむしろ環
境に反する行為ではないか、極論すればこういっ
たことでございます。

それから、いま申しましたように、環境といい

まして日照は盛んに言っておりますが、私
がちょっとここで補足したいのは、住む権利とい
いますか、いわゆるこれまでの居住権でございます
が、私は住居権と言っております。われわれが
快適な住宅に住む権利、この快適はまず住宅が基
本でございます。住宅を抜きにしまして周辺の環
境云々ということも考えられませんか。環境権の中
にも優先順位があるのではなからうか。一番最
初、まず住宅があることでございます。それから
その住宅の周辺のそういった日照とか、緑がある
とか、いろいろ順位があるだろうと思います。た
だ、環境権の中で日照権だけ取り上げて云々いた
しますと、余りにも厳しければ、むしろ現在満足
な住宅のない人は一体どうなるかと、私はこれを
住居権と言いますが、これがむしろ先ではなから
うかと、こう考えております。

以上でございます。

○参考人(大河原春雄君) 私から申し上げたいと思います。

一点の御質問の付近の住民との話し合いでございますが、この問題につきましては、容積地域制の問題につきましては、現在の建築基準法の考え方は、高さの超過をしたものは、従来は建築審査会の同意で公聴会を要らなかったわけでございます。それを引き継ぎまして公聴会を省略してございます。しかし、環境問題というふうに考えれば、やはり用途地域制におきまして、それに抵触する建物をつくる場合には公聴会をやることになっておりますから、あるいはその条文を応用して公聴会を開くということを義務づけるのも一案じゃないかというふうに考えております。

それから建物の高いのが建つという問題でございますが、これは近隣商業地、これは私は法律の問題でなくて用途地域の指定の問題でございますので、市町村が申し出まして、それによって用途地域の改定によって私は改正すべきじゃないだらうかというふうに考えております。

それから先ほどの条例の問題でございますが、私の申し上げたいのは、非常に日照問題に御熱心

ならば私は特定行政庁になるべきじゃないかということを言っているわけでございます。したがって、特定行政庁にならずにやりますと、やはり都ならば都の条例の指定を受けますから、それじゃお困りになるでしょうから、それほど御熱心ならば、私は特定行政庁になって、都のそういう条例を受けたいという単独の条例でできますから、そこで私は解決すべきじゃないかということを主張しているわけでございます。決して市長さんの言われることに私は反対しているわけではございませんから、念のために申し上げたいと思います。それが、都市内の高速道路を認めるべきじゃないかという御意見でございますが、御存じのように、欧米では都市内の高速道路というのはもちろんございまして、全部ハーフカットになっております。したがって私は高速道路が必要なのは十分認めますが、何も高架にする必要はないじゃないか。現にパリのセーヌ川で——パリだって必要だといつてセーヌ川の川の下につくっておりますから、私は都市内の高速道路はハーフカットですべきじゃないかということを主張しているわけでございまして、都市間の高速道路はもちろん高くても結構であります。都市内は少なくともハーフカットにすべきじゃないか。ちょうど高架鉄道をやめまして地下鉄と同じようにハーフカットによつて、あるいは河川敷を使うなりいろんな方法があると思ひますが、それによつて私は日照問題等を避けるべきじゃないかということを主張したいわけでありまして。

○参考人(梶原茂君) 商業地域と、それから日照基準には適合しているが、なお日照阻害を起こす、そういう関係では、改正法は今後の裁判救済の面においては不利になるんじゃないかという御質問であつたかと思ひます。

もともと裁判そのものがケース・バイ・ケースで、行政と違つてミクロ的な対症療法でございまして、今後の実際提起される事件について、ここで私から予測はなかなかむずかしいんでございますが、大体、現在裁判では違法性の判断の重要な判定としては、地域制の問題と被害、侵害と、これを二つの柱として行っているわけでございます。ところが、この地域制——用途地域制について現実に私どもが裁判所で疎明する場合は、写真とかいろいろ住専地域とかいうような問題で現地の状況を疎明するわけでございますが、現在の東京都内ゾーニングは必ずしも裁判所に信頼されていまいという問題がありまして、裁判所は現状の建築状況あるいは高層化状況を踏まえて、むしろ用途地域はある程度の参考にして、現実に現状に重点を置いて地域制の判断をしているようでございます。

そういう点で、たとえば渋谷区の恵比寿では商業地域で設計変更の決定を下した事例もありますし、今後、商業地域を改正法が除外したことによつて商業地域の日照侵害を裁判で認めていかないというふうなことは私は考えられない。むしろあるいは工事の差しとめとか設計変更はだんだんむずかしくなつていくかと思ひますが、ニューサンプス、生活妨害の点においては、やはり商業地域の人も裁判所によれば人格権という判断に立つておりますので、そういう点では、損害賠償の点においてはやはり商業地域においても十分主張し得るんじゃないかと考えております。もともと非常に高層化する地区と、あるいは実際は商業地域でありながら、住居地域に匹敵するのを建築率の関係で商業地域に指定されているようなところでは、十分私どもはやはり日照権の主張はできるんじゃないだろうかと思ひます。

それから今度の日影基準には適合しながら日照阻害が起こる、これは今後かなり多い問題だろうと思ひます。これもやはりケース・バイ・ケースで、抽象的には申し上げられませんが、ただ、日影基準で適合している場合には、なかなか工事禁止のやはり差しとめの決定を得ることはむずかしくなつていくんじゃないか。その場合でもやはり日照被害があれば損害賠償というふうな点で可能じゃないか。これは私は民法の不法行為の違法段階説と言ひまして、やはり差しとめするのにはかなり違法性の加重したものでないと、差しとめによつて得られる利益と失われる損害とを比較検討して、やはり差しとめによつて失われる損害の方が大きいときは差しとめを認めないという違法段階説をとつていっているものですから、そういうことにならうかと思ひますが、従来のようにやはり一律に仮処分として、工事禁止の仮処分は日影に適合している場合はかなり困難になるといふことは一応言えるかと思ひます。

○委員長(竹田四郎君) 他に御発言もなければ、これにて参考人に対する質疑を終ります。参考人の皆様方には、本日は御多忙中にもかかわらず、長時間にわたる貴重な御意見をお述べいただき、また各委員の質問に対しまして懇切な御答弁を賜りまして、まことにありがとうございます。委員会を代表いたしまして謹んでお礼を申し上げます。

本案に対する審議は本日はこの程度にとどめ、これにて散会いたします。

午後一時二十三分散会

昭和五十一年十一月二十日印刷

昭和五十一年十一月二十二日發行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

K