

第七十八回 参議院建設委員会會議録第五号

昭和五十一年十月二十八日(木曜日)
午前十時二十二分開会

委員の異動

十月二十七日

辞任

赤桐 操君
川村 清一君

補欠選任

小谷 守君
中村 波男君

十月二十八日

辞任

古賀雷四郎君
増田 盛君
望月 邦夫君
神田 博君
二宮 文造君

補欠選任

青井 政美君
森下 泰君
初村清一郎君
稲嶺 一郎君
宮崎 正義君

出席者は左のとおり。

委員長
理事

竹田 四郎君

坂野 重信君

中村 領二君

沢田 政治君

委員

青井 政美君

稲嶺 一郎君

遠藤 要君

上條 勝久君

神田 博君

寺下 岩蔵君

初村清一郎君

堀内 俊夫君

森下 泰君

小谷 守君

中村 波男君

松本 英一君

國務大臣

建設大臣

宮崎 正義君
矢原 秀男君
上田耕一郎君
三治 重信君

政府委員

建設大臣官房長
建設省計画局長
建設省都市局長
建設省住宅局長
建設省住宅局参事官

栗屋 敏信君
大富 宏君
中村 清君
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

説明員

郵政省電報監理局企画課長
消防庁予防救急課長

永野 明君
持永 堯民君

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申し上げます。
去る十月二十六日、片山甚市君が委員を辞任され、その補欠として川村清一君が、また十月二十七日、赤桐操君及び川村清一君が委員を辞任され、その補欠として小谷守君及び中村波男君がそれぞれ選任されました。

○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し、質疑を行います。
質疑のある方は順次御発言をお願いします。

○矢原秀男君 建築基準法の一部改正について質疑を重ねたいと思います。
まず最初に、適及適用の件について御当局にお伺いをしたいと思います。

一つは、二十七日、きのうですね、大火の太平洋デパート倒壊という報道もされたわけでございしますが、やはり事前に手を打てば、公害のときもそうでございますが、企業もやはり公害にはお金がかかるからというところで手が打てなかった。被害が出る、そうして実際にはかえって多額なお金がかかったというふうな実態があるわけでございしますが、やはり人命の立場であるという観点から考えると、予防的な予算措置というものが最善の最少の経費にかえってなるのではないかとこの教訓をここに持っていると思うわけでございます。

この適及適用の前に、私も生々しい――まず、なぜ建築基準法の一部改正であるとか、そうして適及適用の問題が国会で取り上げられたかということについて思い起こしてみたいと思うわけでございしますが、やはり大洋デパートの火災の問題、それから大阪におきます千日前のビル火災、それから兵庫県の私の方でございましたら、昭和四十三年のいわゆる有馬温泉の満月城の火災、そういうふうな全国的にも大きな被害が出ているわけでございます。私も満月城のときには警察委員として現地に赴いて、そうして専門家の方以外に現場を私は私の立場から見ても、これは大変だという幾多の教訓を得たものでございます。また、千日前の火災の場合におきましても、そこで御商売をされておられた方々が国会や県会、大阪府会、いろいろな関係方面に陳情されるときに真っ先に私がそこへ御相談にお伺いをさせていただいた。そういうふうなことで、今度のこの問題については

非常に私も大きな期待をしておったわけでございます。そうして国民の方々も、出入りが非常に多いというふうな病院、ホテル、旅館、劇場、百貨店、まあそんなことで大きな期待をされておりましたけれども非常に後退をした、こういうことで心配をされておられるわけでございます。

まず、防災施設の適及適用について伺いたいのでございますが、一つは、衆議院での修正をどう考え、どのように対処されるのか。それから二番目には、災害の未然防止の上から、もし火災事故が起り被害が生じた場合に、建設省案による政府原案が成立して適及適用になる防災設備が施されていけば被害が減少していったとなると、これはどのような見解に立てばいいのか。修正されなければよかったということになるのではないかと。そういう私は懸念を持つわけでございますが、まずこの点についてお伺いをしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 建築基準法の一部改正案を七十二国会に提出いたしました。いま先生のお話の通り、特殊建築物等に対する防災規定の適及適用につきましては、いまだ問題の解明に不十分な点があるという御指摘を受けて削除されております。われわれといたしましては、これに関しまして、当委員会におきまして審議の最初に大臣から申しましたとおり、この改正案の中に盛り込まれております工事のいろいろな防災対策を含めまして現行基準法を十分活用し、消防当局とも協議をしながら十分防災体制の確保に努めてまいりたい。なお、指摘をされましたいろいろな点につきましては、十分検討を加えまして次期国会にはりっぱな法案として提出をさせていただきますと考えております次第でございます。

なお、最初に御答弁をさせていただく機会を得ましたので、先生のお許しを得まして一言先日の答弁につきましてつけ加えさせていただきます。

存じます。よろしいでしょうか。——先日二宮議員の政府原案についての御質問に対する答弁中、一部不足の点があったように存じますので補足して答弁させていただきます。

政府は、第七十二国会におきまして建築基準法の一部を改正する法律案を提案いたしました。その内容はさきの通常国会において建設大臣の方から提案理由の説明により御説明したとおりであります。政府原案は衆議院において一部修正され、その内容はさきの通常国会において衆議院の方から修正部分についての説明として御説明があったとおりであります。なお、本件のように衆議院において修正された議案については、送付案を原案として審査されるというのが参議院の先例になっておると聞いておりますので、その先例に従って御審議をいただけるものと考えております。

先日二宮議員に対する御答弁のうち、やや舌足らずの点につきまして、この席をかりまして補足をさせていただきます。

○矢原秀男君 災害の未然防止については、言うまでもなく、先ほども申し上げましたが、熊本、大分、山口、大阪の千日前のビル火災によつて、消防庁等とも十分に協議の上、法改正をそれぞれ関係省庁で行うようにと、このようになっては私には考えているわけですが、この点についてはどうか。

もう一点は、その場合に、四十九年に改正された消防法と当然関連された上での建築基準法の改正であると思ひますが、消防法の適用猶予が五十二年三月で終了することを考えますと、防災施設の適及が外されたとなると、災害の未然防止がということですね、これひとつ心配するんですが、どのような弊害が考えられるか、この二点についてお伺いします。

○政府委員(山岡一男君) 今後この衆議院におきます削除、適及適用の規定の削除を機会といたしまして、いままでの問題点を早急に詰めて、関係省とも討議をいたしまして、来るべき国会に提案をいたしたいという考えに立っておりますわけ

でございます。

それから適及適用の点につきまして、消防法の方と、実は対象の施設等につきましては、大体経路を取つて決めたわけでございます。消防法につきましてはすでに施行になっております。スプリンクラーの設置等がどんどん進んでおります。われわれスプリンクラーの設置も非常に効果があると思つておりますので大変喜んでおるわけでございます。同時にスプリンクラーだけでは完全じゃないと思つておまして、追つかけて次のような、次の国会に法案提案したいと、そのための技術的な問題についてはたゞいまも鋭意詰めておるわけでございますが、その際私どもが考へておりますことは、同時にまあ消防法の規定等というふうな改修が実施されます場合にはもつと効率が上がらうというところは、そのとおりでございます。中身といたしまして、今後の改善案の中には構造方法によらないものも含めてまいらうと思つておるわけで、十分消防法の効果と建築基準法の効果と今後においても上げていくことはできるだろうと考えておる次第でございます。

○矢原秀男君 ここで、大臣の御所見を伺いたいわけですが、衆議院において参考人として意見を述べられた東京大学の名譽教授星野さんの主張によりますと、スプリンクラーと堅穴は車の両輪のごときものであつて、相助け合つて初めて有効であると言われております。私も同感でございます。それと、そこで車の片方だけが回つていては変則的な防災対策が今回の衆議院の修正によつてしばらく続くことになりかねない状態にあるわけでございます。こういう点について大臣はどういうふうなお考えを持つていらっしゃるのか。

○国務大臣(中馬辰猪君) おっしゃるとおりでございます。次で改正案では車の両輪が動くようにということを考えております。

○矢原秀男君 まあ私も先ほど申し上げたいろいろな大火の中で、やはりせつかくこれだけの適及適用のものが、避難施設、防火区画、非常用の進入口、非常用の照明装置等々、非常に全精力を挙げてきたとされたわけですので、今国会で本当に有終の美を得なくてはならないというふうに私は思ふわけですが、細かい点になります。消防法の改正で設置が適及適用になったスプリンクラーについて伺いたいわけですが、このスプリンクラーはどの程度に火災を抑えることができるのか。特に稼働温度と実際の火災の状況、給水、配管上からの程度の稼働能力があるのか、ちよつと技術的な数字を挙げてお答えをお願いしたいと思います。

○説明員(持永義民君) スプリンクラー設備でございます。現在のスプリンクラーの性能からいいますと、管熱部の温度が七十度以上になった場合に、六十秒以内に自動的に消火を行うという規格が決まつておまして、そのような性能の設備をつけるように指導しているわけでございます。スプリンクラーの効果につきましては、いままで具体的に表面化していない場合もございます。スプリンクラーを設置した建物等におきましては、かなり、はやと申しましようか、若干火が出た場合に直ちに消火ができたという事例もあるわけでございます。消火上は非常に有効な性能を持つておると私も考えておる次第でございます。

○矢原秀男君 いろいろ死角のいろんな問題等もございまして大変だと思ふわけですが、とにかくに万全の対応策というものを私技術的に考へにやいかぬと思ふわけですが、また、今回の政府原案によりますと、適及適用を受ける規定は、適及適用でできる規定の一部であり、せめてこれだけとはいう最低限必要と見られるものでしょう。たとえば百貨店等では、避難施設の各規定が十五項目挙げられているうち、十五項目ではないです。避難施設だけで二十四まで挙げられておる。そういふふうな挙げられているうち、予定されていた適及適用は特別避難階段の設置・構造のみの一項目である。最低限必要であるものが削られたことに防災上どのような影響を生ずるかです。具体的にお伺いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 政府原案で考えておりました適及適用の中身といたしましては、避難施設、それから非常用の照明装置、非常用の進入口、防火区画、この四点に止まりまして、その中でも人命の保護に特に関係の深い規定に止つて適及をいたしたいと考えておつたわけでございます。建築基準法は目的にございまして、生命、財産の保護ということが法の目的でございます。けれども、したがしまして、いろいろな防災規定の中には財産を守るという点から見て、人命から相入つておるものもございます。この際は、人にかつておる、火事になったら人が逃げられるということ、これを最小限の目標にしようということ、相当しは、特に適及適用というものが、いままでは法律上既得権として認められておりましたものにさかのほつて適用するという大変なことでございまして、そういうふうな人命の安全確保にきつめて有効であつて、まあぜひともやつていただきたいという点に止りまして考えたわけでございます。恐らくこれらの点が実施されますと、既存建築物の防災性は飛躍的に向上するだろうと考へたわけでございます。

○矢原秀男君 まず、病院、ホテル、旅館、劇場、百貨店、物品販売業を含む店舗、地下街をちよつと外しておきますけれども、二十四項目は、避難施設、防火区画、非常用の進入口、非常用の照明装置、この二十四の項目というものはすべて運動されて初めて効力を発揮するものなんです。そこに特別避難階段の設置・構造、八番目のすね、それだけを次の国会ではいわゆる取り上げていくと、こういうふうに言われておる。すね、そのそばに寝ていたり、そこで買った物をさかたりして居るわけじゃないんですね。やはりたとえば、ホテルや温泉街のホテル、旅館等においては、また温泉街ではなくてもいわゆる駅前の高層ビル等の宿泊機関——ホテルですね、そういうような場合でもやはり起きて居る場合であればいい。起きて居る場合でもやはり階段が狭

いとか、廊下の幅であるとか、段階への歩行距離であるとか、そういう建設省でお挙げになっていらっしゃる政府案ですね。たとえば客席からの出口の戸の構造、必要なんです。廊下の幅も必要、階段への歩行距離、二人以上の直通階段の設置、階段及び踊り場の幅、屋外階段の構造、避難階段の設置・構造、そして八番目に初めて特別避難階段の設置・構造というのが改正されて生きてくるんです。

それは私が先ほど申し上げた有馬温泉の池の坊の満月城ですね、通称。三十、いわゆる焼死が十八名、一酸化炭素中毒で十二名がやっばりいろいろと事故を受けられた。そういう場合でもやはり夜の火災でございまして用意ダウンでさあ逃げなさいというわけじゃないんです。そういうふうになつてくるといわゆる政府で、いま大臣もおっしゃいましたし、政府の方もおっしゃいました、八番の特別避難階段の設置・構造というものは、事故が起きた、はい、ここですというわけじゃないんです。不特定多数の人々の中で、思わぬときに火災というものがやってくるから事故が起きてくる。だから、いま申し上げた八番まで――一、二、三、四、五、六、七、八の項目が大事故であるから、すばらしい政府の皆さん方が英知を集めて、今度こそ人命を救助するのにこれだけは最小限間違いなく、こうなつた政府案なんです。それを八番だけと、こういうふうな避難施設の中で次国会に上げるといふことは、やはりそこまでの過程の人命救助というものの手段方法というものが全部削られておるんですから、これも被害出てきたら、いままでも申し上げておりますが、大変なことになりますよ。

このときに助かった人を見たら、廊下に出た人は煙道、全部毒ガスですから皆やられてしまつてゐる。助かった人は何かといったら、五階から助かった人はガスを割って、といて逃げて逃げたというわけですね。ですから、寝てゐる場合とかそういうときは、ああ廊下から何メートル行ったら避難する場所がございますよと言つたつて、廊下が

煙道なんですから、ですからかえつて廊下へ出ていく人は素人なんだと専門家が言つてゐるんです。われわれは建物の中で廊下へ誘導されて、そこに避難口というものがあつてゐるわけですね、そこへ行くんですけれども、ホテルの場合でも、それは火災が起きて煙が着いたら、廊下へ出たら死に行くようなものだと言われているわけですね。ところが、高層ですから窓を割つて外に出ようとしても出れない。

ですから、私は単純な考え方ですけれども、何階から、なわばしごのはしご段というものを一室ごとに置きなさいというふうな簡単なものでここへ入れるのが本当なんです。建築基準法と言えども高層なもので、人命と全然かけ離れた、現実と――そういう項すら何もないんです。専門家が英知を集めたそういう建築の中にあつたつて、廊下に出ようとして皆死んでゐる。助かつたのは原始的な考え方の中から、いきなり窓を割つて、といふ下がつて奥さんを背負つて出てゐる。たまたまその人が大工さんであつたからそういうふうな非常に冷静な判断ができた。そういう助かつた事実があるんです。だから私は、建築基準法というものの、じゃ、なわばしごや何かがお家の部屋の中から一つ一つ用意されてゐる、こういうことは余りにも単純であつて原始的であるから、そういうものは建築基準法の範疇に入らないといふふうに言われるのかわかりませんけれども、そのようにして助かつてゐる。

ですから、この八番の特別避難階段の設置・構造、ここだけをやつたつて、そばに人はおるわけではないんですから、すべての中にばらまかれてゐる、真夜中だつたら眠つていらつしやるわけですね。ですから私は、避難施設の中でこの一項目だけは取り上げられておるといふことは、これは専門的に見ても、どの学者の方が来ても、また建設省がもちろん世界で一番の技術を持つていらつしやるべきけれども、見たつてこれは不自然ですよ。もし皆さんが家族を連れて、夜休んでいらつしやるときに火災が起きて、これだけで助か

るか、距離が離れておつたら大変ですよ。なぜ、理論的な技術的なものも大事でございしますが、現実的にそこにもし人がいらつしやる場合に、人命の救助というものが万全であるかどうかというきめの細かいことができないのかという私は懸念を持つておるわけです。大洋デパートでもそうですわね。窒息二十三名、一酸化炭素中毒七十三名、あと五名、二名と、こういうふうな百十三名の犠牲者が出ていらつしやいますが、千日前のデパートだつてそうですね。一酸化炭素中毒九十三名、圧死三名、墜落死が二十二名。この墜落死の二十二名でも、なわばしごさここにありますよというふうにかかつてあれば、きちつとして、皆、窓はたたいて割つたけれども、後ろからはもう本當に言われない熱、そういうもので追われてゐる。だから、どうしても飛び込んでいつて死んでしまふ。まあそういうふうなことで建築基準法改正の趣意適用というものがいわゆる羅列をされたんです。

ところが、八番だけを次の国会でやりましょう、防火区画の場合は、国会にもございましてわね、防火区画、国会みないなきちつとしたところは幅のスペース、防火区画もきちんとされています。しかし、こういうふうな避難施設の中で、八番の特別避難階段の設置・構造と、防火区画の場合でありますと、面積区画、高層区画、防火区画でしよう、異種用途の区画、層間の区画、ダンパ

ーの設置・構造、給水管等の防火区画貫通部の防火措置ですね。これらを皆合せて初めて多角的な人命救助というものの最小限ができるのに、十四の防火区画だけを次国会にと。また非常用の出入口の十九、進入口の設置・構造、非常用の照明装置。これらはやはり今度の台風十七号の災害のときでも、現地に行つても食糧がなかつたといふのは、冷蔵庫にみんな買ひ物をした、電気がストップになつてゐるわけです。ですから、火災やいろいろな問題についても非常用の照明装置の設置・構造、これは一番大事なんです。次国会ではなしに、火災が起きてから、大洋デパートも

四十八年、千日デパートも四十七年、有馬温泉では四十三年、こういうふうなことで、いままでいろいろの都合があつて延びたのが不思議であつて、予防的な措置がこれは全部きちつとされなくてはならない。ですから私は、本當に皆様方が、事故が起きたときに、大洋デパートの火災があつたときに、現地からすぐ行かれたのか、これは一週間ぐらゐすぶすぶすつてゐますから、千日デパートの場合だつてすぐ専門家が火災――テレビや情報化ですから、そのときにすぐ飛んで行つたのか。有馬温泉だつてそうだけれども、そうなる、やはりどうしても現地の行政官に任せておく、台風災害だつてそうすよ。どうしても災害が落ちてゐたところから皆観察に行くわけですね。

ですから、私は、本當に人命尊重の立場で政府案というものがすばらしい、きめの細かい最小限がこれです。いますよと二十四項目、地下街については十二項目、ですからもう当然どんなに遅くても今国会では人命保障の立場で皆さん方が技術的に検討されて、これがベターですとなつたものが全部だめになつてゐるのですから、そして次国会にかけ、次国会にはたつた――避難施設だけでも十一全部そろつて初めてこの八の特別避難階段の設置・構造が生きてくるのに、八番だけをばつと出そうとされる。こういう点について当局の一言御見解をお願いしたいと思ひます。

○政府委員(山岡一男君) たいだいままで先生がお挙げになりましたたとえば大洋デパート、それから千日前等の火災の際には、火災直後、現場検証と歩を一にするくらいのこと、大臣、局長、担当者、現地へ出かけて実情の調査はいたしております。

それから先生がおっしゃいますように、ここにございましていろいろな避難施設、防火区画等におきまして数々の規定が全部そろつたというのには確かに一番いいことだと思つております。ただ、提案いたしました法案の仕組めといたしましては、趣意項目といたしまして避難施設、防火区画、非常用の

進入口、非常用の照明装置を挙げましたけれども、その中から政令で定めるものを除くというスタイルでございました。ただし、今回の適及適用につきましては、たびたび申しますとおり、既存のものへ対しまして適及をするわけでございまして、新たな負担をもちますという点もございまして、したがって、特別避難階段だけではなくて、特別避難階段と堅穴区画、それから進入口の設置、非常用照明装置、この四点がやはり避難のために一番重要な点という点に着目をして、政令で規定する場合にはそういうものが対象になるような決め方をしたいと考えたわけでございます。なお、同時に改正されました消防法のスプリンクラーの設置等とも兼ね合わせて考えたことは当然でございます。なお、先生がおっしゃいましたように、やはり煙の問題が今後の火災の中で一番防災上の重点になってまいります。堅穴区画をぜひともやりたいということを願っております。それはそのためでございます。

それからさらに、先生先ほどおっしゃいました避難階段とかな、なわばしごとか、いろんなものがございましてけれども、消防法の範囲内で相当なものが準備されておるといのが実情でございます。われわれといたしまして、さらに提案しました基準法の中でも一たんで上がつていものに対する改造でございますので、やはり代替構造といえますか、代替的なものも認めるような規定が入ったわけでございまして、ところが、やはり基準法でございまして、代替のためではございまして、構造方法というものの限定をすることを考えておりました。したがって、その他の適当な避難のための措置等につきまして、提案いたしました法の中では、そういうふうなものが認められないではないかというのを衆議院で問題になりました点の一点でございまして、そういう点も加味いたしまして、今後の立法に当たりましては十分検討させていただきたいと考えております。

なお、原案の中には今度の大洋デパート等のように工事中のものにおける被害があったという点に着目いたしまして、検査済み証の交付前の建築物の使用制限、それから工事中の特殊建築物等の使用制限、工事中の建築物の安全上の措置等に関する計画の届け出等、工事中の災害防止に関する規定も盛り込んで原案を提出いたしました次第でございます。その点に關しましては衆議院でもお認めをいただきました。修正削除されておらないというところでございまして、したがって、そういうものを今後は大いに活用してまいりたいと考えておる次第でございます。

そうして一定階数以上の建物については防火、防煙性の有する安全な階段を確保する。そういう人の流れが客室やその中心から来て、初めていままなた方が言われている八番目の特別避難階段の設置・構造が令百二十二条や百二十三条で変えられて、十五階以上、地下三階以下の階についてはバルコニーまたは付属の施設を有する安全性がきわめて高い階段の確保で、最大限の初めて国として技術的にも万全の対策が打てたという八番までの過程が来るんですよ。

それを一番から七番までさあ減って、そうして八番だけやればいいんだという考え方、このそばに人間だけを置かれておいて、はい、さいなら、行きなさい。現場を見られたあなた方が安易にこういうことを考えられるということは、本当に人命のことを考えていらつしやるのか。それは恐らく多数決で採決されることでございまして、それから、民主的の国家の中ではどうしようもございませぬが、本当にその残された家族や——いまだって百貨店や何かはお客さんがいっぱいいます。不景気だといつたって温泉の高層ホテルの中にはいっぱいなんです。そうしたら総ざし、総ざしして建てて、どこに避難階段があるのか、出口がどうなのか、寝ているときにもし火災があったらどうなるのか。しかし、これだけを次国会で成立したとしても、もし別な過程の中で、人の流れの中で事故が起きた場合にだれが責任を負うのかということになる、私心配するんです。ずっと十年現場見ておまして、皆さん方だて一緒だと思ふのです。

それは、これの該当するところも大変だと思ひますが、いまの大洋デパートの例を、そうしてまた公害企業の例を見ても、予防措置は金がかかるようでも、政府のいろんな手当てと、そういうものがあれば、一番の軽減の最大の手段であつていいことなんです。だから、いままでも政府の方々とお会いしても、本当にこれ以上はない、最高のものだったんだというように漏れ承っているわけです。ですから、当局としては次国会に八の問

題、そうして十四、十九、二十だけでは病院、ホテル、旅館、劇場、百貨店等々の該当の中から見て、本当は不意なんですよ。当局のきょうお見えになつて技術者のメンバーから見れば、世界で一番の技術を持っていらつしやる皆さんから見れば、それは不意なんですよ。もう一度御答弁をお願いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 先ほど申し上げましたとおり、原案といたしましては、政令で定めるところにしておりまして、適及しようと思へば全部の規定の適及も可能なわけでございまして、今後の立法につきましてどう考えるかにつきましては、まだ案の段階でございまして御説明の段階でないと申すけれども、そういうような点も十分考慮いたしまして、本当に人命の安全上当然に避難できると、とにかく逃げるのが第一だという点にしばって運用できるようなことを考えてまいりたいと思つておる次第でございます。

○矢原秀男君 では、適及適用の件については建設大臣、最後でございまして、今後の建設省の避難防火施設の建設に対する対策ですね、法制化及び行政上いろいろの諸問題が皆様からいろいろと討議をされたわけでございまして、まとめ、こういう避難防火施設の法制化や行政上、先ほどの御答弁と重複するかも知れませんが、重ねてこれら対処のことについて御意見を伺いたいと思ひます。

○国務大臣(中馬辰猪君) 事は人命に關するきわめて重大な問題でありますから、私どもも非常に心配し、注意いたしております。必ず次の国会には御趣旨を全面的に取り入れて提案をして御審議を仰ぎたい、こういうふうに考えております。

○矢原秀男君 じゃ、次に日照権についてお伺いをいたします。

日本の国も狭い国土の上でございまして、平野部がきわめて限られておまして、地理的狀況も加味して、国土利用については行政各省庁は十分の対策を講じていかなければならないところでござ

ざいます。特に人家が密集せねばならない土地利用の状況を考えれば、当然やはり日照権の問題が起り得ることは明らかでございます。今日までも非常にそういうことで裁判等も多く出ておりまして、解決したものもしないものもあるわけでございまして、今日まで政府といたしまして、事日照権に關してどのように取り組んでこられたか、まずお伺いをしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 昭和四十五年の建築基準法の一部改正におきまして、ある程度の日照が確保できるということも念頭に置きまして、そういう趣旨で第一種住居専用地域及び第二種住居専用地域につきまして北側斜線制限の制度を設けております。さらに、従来からございまして高度地区の制度の積極的な活用を同時に併用いたしまして日照の確保を図ってきたところでございます。しかし、近年におきまして日照問題等が住環境問題の中で相当のウェイトを占めてまいっております。したがって、この際は住居系のところにつきましてはやはり公法的な規制が必要じゃないかと考えて本改正案を提出したものでございます。その他におきまして、再開発事業の施行、不良住宅地区改良事業の施行、最近進めております転がし事業等の市街地再開発等がやはりそういうものに対する対策の一助になるかと考えております。

○矢原秀男君 いずれにいたしましても、日照保護を、確認制度をとる建築基準法で規定することが果たして妥当かどうか。またこれにより、先日の参考人の御意見の中にも、堀原弁護士さんでございまして、主張にあったと思うんですけれども、今後行政抗告として日影基準を争うようになるとは思いませんか、こういうお話しも確かに耳にしたと思うんですけれども、日照紛争の多様化、それから長期化を懸念する、ちょっとそういう懸念もするわけでございまして、これらについては政府の見通しと対応、どういうふうにお考えなのか、お伺いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 今回の法律改正により

まして、建築確認申請に際しまして、建築主事は当該申請に係る建築物が、今回決められた日影に關する基準に適合するか否かを審査の対象とすることになります。その場合に、社会的に確立されたルールであるという前提でございまして、で、基準にかなう申請に対しては確認を進めるといふことになりまして、そのために、まあいままでのように確認段階でいろいろ問題になつておりました点が、社会的ルールができるという点につきまして、相当大幅に紛争は減るだろうとむしる考えております。なお、当該確認に係る建築物の建築に反対されるというようなことがありました場合には、確認処分を争う行政訴訟が今後提起し得ることになるということだと思ひます。

さらに、行政訴訟におきましても、日影に關する基準は、その行政訴訟が行われる場合の、判断をされる場合の有力な基準の一つになるだろうというところは十分想像されますので、ケース・バイ・ケースで決められるものであるとは申しながら、そういうふうな基準がある程度設定されるという点におきまして審理の十分な迅速化が図られるのじゃないか。そういうような点におきましては、いままでの紛争の長期化よりもむしろ迅速化の方へ向くのじゃないかとわれわれは考えておる次第でございまして。

○矢原秀男君 全国でも日照紛争については、まあ輕微を除いて、建設省の資料によりまして、四十六年が九百九十六件、四十七年が三千二百二十五件、四十八年が六千八百六十八件、四十九年が一萬一千八百九十三件、五十年が八千五百五件で、すか、こういうふうな資料には明記をされておるわけなんです。今回の法改正でその多くが法的解決を生むことは十分考えられるわけでございまして、その反面、私懸念をいたしておりますのは、法律によつて個々のつながりや協調、逆に亀裂を残すようなこともあるのではないかと。まあ一〇〇%どうしても解決できないいろいろな問題もございまして、そういう点で政府の行政上の細やかな配慮というものがさらに一歩深く進められ

なくてはならない、そういうふうな思ふわけでございまして、それについての見解ですね、もう一度お伺いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 今回の改正は、市街地におきまして一定程度の日照を確保するために良好な町づくりのルールとして公法的規制を行うというものでございまして、直接的に私人間の相隣關係に介入しようという問題ではございません。したがって、民事上の紛争につきまして今後ともやはりいろいろな問題が起ると思つております。しかしながら、従来のように金銭的解決等によりまして長期の人間のつながりに對する亀裂等が生ずることよりは、ルールに従つて行われるという意味でむしろ明朗になるのではないかとこのふうに考えておる次第でございまして。

○矢原秀男君 都市における日照問題の解決を図りながら、環境の良好な町づくりを進めていくためには、改正案の日影規制だけでは十分だと私は思ふわけで、現行の建築確認の制度を根本から見直して、全面的な建築許可の制度の採用に踏み切るべきではないかと思ふわけです。また、西ドイツで実施されております街区ごとの建築詳細計画の導入、これも検討すべきではないか。こういうふうな思ふわけですが、ただいま申し上げた二点についてお伺いをしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 住宅地におきまして日照、通風、プライバシー等のいろいろな問題がございまして、確かに今回の町づくりルールの中で、日照に重点を置きまして日影の規制を考えたというのが実情でございまして、そういうものをやはり基本的な解決するためには、建築を従来の確認制度から許可制度へ持つていったらどうかという点につきましては、実はわれわれどももこのところにおきまして建築審議會の答申の中にも明記をされております。

今回の日影の規制につきまして受けました答申は、第一次の答申と銘が打つてございまして、その第一次の答申の終わりの方に、今後至急といひますか早急に検討を要すべき問題の中の第一に挙が

っているのが建築許可制度の問題でございまして。しかし、建築許可制度につきましても、これは現在の建築主事制度の根幹にかかわる問題でもございまして、いろいろな他の法令との關係等検討すべき問題が非常に多いとございまして、引き続き建築審議會におきまして御検討いただいておりますが、そういうふうな方向を目指しながら検討を続けたいと思つておることは事実でございまして。

それから詳細計画につきましても、これはやはり同じその答申の中の今後検討すべき事項の中に明記をされておるわけでございまして、われわれもつい先ごろも西ドイツから専門家を呼びましていろいろ勉強会等も行つておりますけれども、これも引き続き検討を続けまして、なるべく早い機会にそういうものについても成果を得たいと思つておる次第でございまして。

○矢原秀男君 過密都市において日照問題の解決を図るためには、日影規制等の建築の形態規制が必要だと思ひますが、これだけでは根本的な解決は期待できないと思ひます。基本的には、今日高地価を背景にますます激化している宅地の細分化防止の措置がとられなければならぬと思ひます。宅地の細分化を防止しながら住宅問題の解決を図る方策をとる必要もあると思ひますけれども、そのための有効な施策というものは用意をされていらつしやるのかどうか、お伺いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 先生おっしゃいますように、敷地の規模が過小であるという場合の日照問題は非常に問題だと思つております。現在まで再開発事業の実施もしくは転がし事業の実施、その他いろいろな事業の実施等についてそういうものに對処してきただけでございまして、最も最近建築協定の制度、それから総合設計等によりまして容積の割増しの制度、特定街区によりまして土地の有効利用の制度等々、敷地を大きく活用する人につきましてはいろいろなおまけと申しますか、有利な規制がだんだんできてまいつております。さらに、そういうものにつきまして融資、減

税等の応援も行っております。それらのものを通じてまして、敷地の規模ができるだけまとまるような誘導援助の方法は現在も考えておるわけでございます。ただ、敷地規模をこれ以下にしてはならないというふうな規制の問題につきましてはまだございません。そういうものにつきましては、これも先ほど申し上げました建築審議会答申の中のもの今後検討すべき課題の中に詳細計画の確立とあわせて提言されておりました、引き続き検討を続けております。なるべく早く具体的な結論を得たいと思っております。

○矢原秀男 次に、今回の改正で商業地域が規定から外されていることについて伺いたいわけでございます。

これにすべての方々からいろいろな面から御質問ございましたし、一つは、政府の基本的考え方の中に、住居系とそれ以外の地域ではおのずと日照規制は異なるものであるとのように受け取れるわけですが、もしそうであるならば、それぞれの地域における日照保障についての基本的な考え方、これを伺いたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) これもたびたび答弁してまいりましたけれども、住居系のところにつきましては、住居地としての環境を保全すべきところだということで定められた用途地域でございいます。たとえば、商業地域でございまして、商業の利便を増進するために定める地域ということになつております。したがって、容積率、建蔽率等につきましてもおのずから差がございします。当面非常に問題が多くて、やはり早期に公的介入をしないかなければ将来の町づくりとして不適当であらうと思われまして住居系の地域、特に住居の安寧を守らなければいけない地域というものを今回公的規制の対象にしたということでございまして、決してその他の地域につきまして日照が不要だというふうに考えておるものではございません。したがって、それらの地域につきましては、やはりまだ民法の相關関係が確立されておりませんけれども、そういうふうなものが今後判例

の蓄積によりまして逐次つくられていくだろうと思っておりますが、そういうものを、やはり判例の積み重ねによるそういうルールのでき上りというのをわれわれ期待いたしておるわけでございます。なお、その間におきまして、そういうふうな社会的な通念というようなものがだんだん生まれる機運が生じたときに、そういうものをまた取り入れるということは将来の方向として十分検討に値すると考えておる次第でございます。

○天原秀男君　もう一点。では、商業也或ておナ

(分) 照準基準が設定されないということが、行政上のある目的を有しているのではないかとという心配もあるわけでございます。つまり、都市計画上の行政運営の効果的手段として、商業用地域からの住居の締め出しにつながることをお考えではないのかなと非常に先の先を読んで懸念しているわけなんですけれども、そういう点ではどうなんでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) 商業地域は、商業の利便を増進する、したがって、都市計画上也その都市の中でそういうことが予想される地域を指定されておるとというのが現状でございます。また、そういう方向で指定するべきものと考えております。そういたしますと、商業地域はその利便性等から容積率等の要素も他よりも大きくなっておりまして、したがって、全体として相乗作用といいたしましては価格も自然に高くなっておるとい

うのが実情であろうかと思えます。そこで、日影規制のいかにによりまして、そういうふうなときに商業地域から住宅を締め出すというようなことを企図しているというようなことではないわけでございます。ただ、長い目で見まして、やはり商業の利便のためということで指定される地域でございますので、それなりにふさわしい地域になつていくということが期待されるわけでございます。そういう場合に、土地利用上、商業地域では建築物を立体化したしまして、下層部を商業的に利用しながら上層部を住宅に利用するというふうな利用の仕方の方がむしろ今後望ましいとわれわれ

れは考えておるわけでございます。

ひとつ挙げば、お伺いしたいわけでございますが、私も先般ちよつと氣になったのは、参考人の方、あれはたしかどちらかの大学教授の方でございましてどうか、いろんな地域指定については行政体の方が悪いのであつてというふうなちよつとお話もあつたと思うんですけれども、たまつたものでないのは住民の方々であつて、市であらうとも、県であらうとも、国であらうとも、やはり國民の居住に対して責任を持たなくちゃいけないことであつて、日照とか日影の問題がいろいろと非常に不公平なものになつてはいかぬと思うわけでござ

いま聞いていただきますのは、都府県に商業地域における住居の日照規制はあくまで相隣関係の問題として解決すべきお考えのように承るわけでございますが、昭和五十一年九月二日の読売新聞に、都内の新宿二丁目での高層ビル建設をめぐる建築主と住民との紛争に、新宿区の方が、商業地域だからがまんせよとの趣旨を住民側に宣告したと報道されたことがあるんですが、この件の事実関係と、法律が施行された場合の同様の紛争に対する影響は建築主に有利となると思うわけでございますが、そうなれば既存の住居に対する保護を政府はどういうふうに考えるのか。いろいろと、いままでお述べでございますが、ちょっと明確に、端的に答えていただきたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 先生御指摘の新宿二丁目物件につきましては、新聞で拝見をいたしました。実は私、直接区を呼んで聞いておりませんが、今回だ、新聞で理解した程度でございますが、今回の改正案につきましては、商業地域内において日照が必要ではないと判断したものではございませんで、先ほど来その点については申し上げたわけでございますが、特に今度のような場合も私法上の相隣関係の問題として解決されるべき問題ではないかといまでも思っております。ただ本法の改正案は、私法上の相隣関係まで商業地域を指定をしなかったから否定をしたというものとは考えて

おりません。したがいまして、今後そういうふうな私法上の積み上げによりましていろんな部分が定まってくると思うわけでございまして、決して個人を犠牲にするという御指摘には当たらないものと考えております。ただ、区がこの新聞にございましてそのような態度で言ったということは、私もちよつと心外でございまして、やはりいろんな意味のPRなり、あつせんなり、指導なりには当然努めるべきだというふうに思つておる次第でござい
ます。

○矢原秀男君 四十八年の十月に実施された住宅統計調査の結果によりますと、日照時間が三時間未満の住宅が三百六十万戸、全戸数の一二％に上っていることが明らかにされております。また、その大部分が大都市の密集地に存在をする木質アパートでございます。しかるに今回の改正による日影規制が十メートル以上の高さの中高層建築物を対象に実施されることになっておるわけでございますが、これらの密集市街地に存在する低い層の住宅間の日照阻害に対しては何らの措置がとられていないと私は解釈をしているわけでございます。これでは都市における日照問題の解決につながらないのではないかと。こういう懸念と、そうして木質アパートに代表される密集市街地における低層住宅の日照の確保については、どのようなきめ細やかな対策を講じようとしていらっしゃるのか、その方針を明らかにしていただきたいと思ひます。

○政府委員(山岡一男君) 先生のいまお話しになりましたとおり、昭和四十八年の住宅統計調査に当たりましては、われわれもこういうふうな日照関係のことについて何とか解決をしたいということもございましたので、特別に項目を加えて全国調査を行ったわけでございます。その際の調査結果は、先生のおっしゃいますとおり、大体一時間から三時間までの日照しかないものというのが三百六十万戸あったわけでございます。三時間から五時間までのものが六百十三万戸、五時間以上のものが千九百万戸というふうなのが当時の数字で

でございます。低層の地域におきまして、低層でしか住宅が密集しているという地域におきまして現在の日照の状況はどうであろうかというふうなことも別途今度は住宅統計調査を離れて調査をいたしております。今回の基準はいろいろな審議会の小委員会等において検討されたわけでございますが、現在の大部分の住宅の受けておる日照のおおむね三分の二程度が享受しているものは最小限確保したいというのがルールづくりの基礎になったということでございます。

そういうものに対するそういう場合の対策はどうかということでございますけれども、従来の基準法の中に、たとえば道路幅から斜線制限、それから建蔽率等のいろいろな規定ございまして、個々の確認等の際にそういうものを履行してまいったわけでございますが、そういうものも一種の日照、通風等を考えた規定の制度でございます。ただ、既存のところはどうするんだという点につきましては、これは既存のところにおきまして、そういうふうな日照の改善を図りたいという地区につきましては、やはり板がし事業、再開発事業、不良住宅地区改良事業等の再開発事業を地域単位で積極的に進めていくということによらざるを得ないと考えておる次第でございます。

○矢原秀男 まあ法律ができません、なかなかそれを遵守していろいろと心配されてもうまくいかないという問題があるんですが、先般の参考人に来ていただきましたときに、東京理科大学教授の大河原さんの主張を引用させていただきました。東京都の方に質問したわけでございますが、東京のこの三時間から六時間を太陽シビルミナムで数値として出している。一方、規制の際は、この基準を敷地境界線五メートルの高さにおいて確保されていらっしゃると。東京の冬至においては日影が建築物の高さの一・六倍伸びるから、少なくとも自分の敷地内に八メートル以上の空き地がないと、隣地に二階建てが建つことによる日照阻害を受忍の限度であることを認めていること、そういうふうなことでいろいろと疑問が投げかけられて

ておられました。その問題とあわせて、日影による中高層の建築物の制限の中で、敷地外五メートル以内の範囲におさめなければならない日影、午前八時から午後四時の間で、制限を受ける区域は。その場合に日影図をつくる水平面の高さが一・五メートルという図表が出てくるわけでございます。ということになると、あれですか、一・五メートル以下、ゼロメートルから一・五メートルの間は日陰になってもやむを得ないという解釈なのか、その点ちょっとお伺いしたいと存じます。

○政府委員(山岡一男君) 今度の日影規制の際に、測点を第一種住専地域で一・五メートル、一応一・五メートルといたしておりますのは、二階の窓ということを意図して定めておるものでございまして、日影というものは朝から晩までずっとこう回っていくわけでございます。したがって、一日じゅう当たらないという趣旨ではなくて、何時間そういうものが複合して当たらないというのを基準の中で取り入れているわけでございます。したがって、一・五メートルのところでは測点をいたしまして、その日の一日のうちには下の方にも日が当たる場合があるということでございます。

○矢原秀男 いま私、数字を申し上げたわけでございますが、日陰世帯の。しかし、太陽が回ることからいつて当たる場合もあるでは、私法律をつくる場合ちょっと問題ではないかと思うんですね。これは政府のいま図を私持っております。ここにあるんですけれども、図表のそのまます私見て心配をしておるわけでございまして、私のこの立法権の問題でいろいろあるわけです。アメリカのように民主党と共和党を中心とする議員さんたちが当選をすれば、十七名の専門家が国からすべてその議員につくわけですから、立法院としての国会というものは成り立っているわけです。議員同士で委員会をやつて、当局はもうその決まった段階のものを実施すればいいわけですから。しかし、

日本の場合、立法機関である国会といつても、実際は行政の政府の力をかりて、そうして皆さんに出ていただいているいろいろと検討している、こういう日本の国会のあり方でございまして、私もいま政府の日影に対する日影の図表というものを、一・五メートルといえどもやっぱり一階屋根なんです、屋根なんです。太陽がぐるぐるぐるぐる回つても、現在の一階だけのお家であるとか二階建てであるとかの軒並みを見っておりますと、いま日本の建築様式では大体一・五といえども、やっぱり屋根に当たりますよ、大体。軒が出てくるのですから、その際に、すばつと図面どおりでなしに、屋根が出てくるんですから、ここで一・五であっても軒先が出てくるから、ですから一・五の一階は日が当たらないと解釈をしてもいいんじゃないかと思ひます。

ということになると、私は、これ素人考えでございますけれども、一階は日が当たらないといふのかという、そういう率直な感じを持つわけで、いま局長がおっしゃいますのは、そうではないんだと、太陽の自転の中で当たるときもあるのだ、当たるときもあるのだと言ふ。いま高層化のそういうふうな中で、そこまで日照権というものを制限をされて、まじめな国民生活をされていらっしゃる、營々として。土地が高くなつてくるんですから家も求められない。そうしてやつと土地を求めてせつかく一階建てか二階建てを建てても、はたには大きな資本で中高層が建ててしまふ。自然の恩恵を浴びなくちゃいけない太陽の日影に対して、健康の立場からでもそこまで制限を極度に受けてはならないのか。これは日本の国土の状況もありまして、そういうふうなことになる、私はいま日照の問題申し上げておきますのは、もっと拡大を、庶民のために、国民生活のためにすべきであるという立場から質問を私はしているわけでございまして、政府の皆さんの図表を見られてもそういうふうなきつと出てくるんです。その点、もう一度御答弁をお願いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 冬至の場合に太陽の位置を定めまして、それで一・五メートルの測点をすると、そういうふうな図表をつくることになっております。その辺の場合の日本におきまして傾斜角度から見まして、われわれ普通考えまして、投影の角度はやはり一階の窓ぐらゐというふうなイメージでも考えるわけでございます。

それから、やはり下のところには日が当たらないのではないかと、そこをございまして、実は一種住専についての試算を私きよう持つておりますが、いまの二種住専につきましても同じような問題があるわけでございまして、四メートルで二階の窓のところを基準にしております。そうしますと、一階は要らないのかという問題が直ちに出来るわけでございまして。したがって、その辺につきましても試算等を実は私もちよつと手に持つておりますので、同じような考え方でございまして、たとえば二種住居専用地域で今回の中の基準が適用されている場合に、南側に五階建てのポイント型が立っています。その場合三つの基準がありまして、真ん中の基準を採用したとして検討してみますと、建築物が建築された場合に北側の敷地が得ることができ日照、これにつきましても南側の幅に応じて差があるわけでございまして。南側の庭が三メートルしかないという場合には二階は二時間半になります。その場合にもやはり一階も二時間半が当たるということになります。南庭が五メートルある場合には二階が四時間当たります。一階が約三時間ということになります。それから南庭が七メートルの場合には二階は七時間半当たりまして、一階は約三時間半当たりというわけでございまして、いづれも二階を基準に規制をいたしたとしても一階にも全部日が当たるということにならざるわけでございますが、基準としてとらえるのと、たとえば二種住居専用の場合には、二階の窓の辺を使つたということでございまして。したがって、その測定の基準にいろいろ一・五メートル、四メートル等使っておりますけれども、決してそ

れ以下のところは日が当たらずによいという判断ではなくて、当たらなければ、やはり基準として決めやすいところをポイントに置いて基準をつくったというのが実情でございます。

○矢原秀男君 関連して、自治体における制限の強化または緩和については前の委員会でも答弁ございましたけれども、もう一度、私、御答弁をお願いしたいんですけれども、自治体における制限の強化または緩和について、これは条例、規制でいろいろつくってあるでしょう、地方でね。法律が制定されますと厳しい面が逆戻りをする場合があるのと、そして緩い場合はもちろん引き上げているわけですが、そういうふうな場合で、自治体において制限の強化または緩和について、これは局長、専門的にどうですか。

○政府委員(山岡一男君) 今回の修正をいただきました案では、メニューを示しまして、その中で地方公共団体が条例で定めるといふこと、スタイルになっておるわけでございます。したがって、いままでの自治体が条例等で定めておられるものもあるじゃないかというお話でございますが、われわれもいろんな例について検討はいたしております。おおむね、いままでのいろんな基準について見ますと、日影の問題に関する限り大同小異であるということが言えると思えます。まあどちらかと申しますと、いままでの基準の中で、高い家が建つ場合には今回の規制の方が厳しいものが多い、低いときにはどうも従前のものが厳しい場合があるやに見受けられます。しかしながら、そういう点につきまして今回全体の中でメニューが示されますので、その中の選択ということ、たとえば一種住専でございますと三つの基準がございます。その中で一番厳しいものも選べる、それから一番緩いものも選べるというわけでございまして、十分自治体のお考えにマッチをした条例の制定ができるというふうにわれわれ考えておるわけでございます。

○矢原秀男君 いま私がこの面で問題提起をいた

しておりますのは、確かにこの改正案によれば、地方自治体は気候、風土の特殊性または土地利用の状況によって必要がある場合は条例で規制内容の一部を手直しすることができると、こうなっているわけですね。だから、質問されても皆そういうふうになっておりますと言われているわけですが、私が心配しておりますのは、それに注文がついてはいるわけなんです。「日影による中高層の建築物の制限」には、(一)、(二)、(三)、(四)と制限を受ける区域、第一種、第二種住居地域という枠があるわけなんです、(四)の欄及び(四)の欄の時間についてのみ手直しが可能と、こうなっているんです。ですから、地方自治体における非常に特殊性を生かされているのかと言え、(四)の段階だけに絞られているのかと許されているのであって、肝心の日影図をつくる水平面の高さの日影の高さ等、そういうふうなところには手をかけてはいかぬというふうになっていっているんです、逆に言えば。

だから、これは地方自治体のいろんな第一線における非常に条例や規制内容というものが生かされていっているように見えるけれども、肝心のところは、(四)と枠がつかかっているんです、枠が、(四)はそれを問題にしたいんです。(四)については、制限を受ける区域で地方自治体がよくいよと、改正をしてもいいんです、(四)は、敷地外五メートル以内の範囲におさめなければならぬ、日影。午前八時から午後四時までの間の、第一種の場合であれば四時間の日影。(四)の場合であれば敷地外五メートル以内の範囲におさめなければならぬ、日影。午前八時から午後四時の間、二・五時間の日影。これは第一種ですね。二種の場合は二・五時間の日影。こういうふうな、この(四)と(四)だけを地方自治体での自由裁量に任している。しかし、肝心の政府がつくった日影図をつくる水平面の高さには問題があるんです。しかし、これが第一線の平均が全部全国に網をかぶされる。これを地方自治体の方ではいろいろケース・バイ・ケースで変えたいという問題もやっぱり出てくるんですけれども、これは一切いじったらいかぬ

と、こうなっているんです。しかし、これで万全なのかどうかということなんですけれども、一言お伺いいたします。

○政府委員(山岡一男君) 確かにいろんな条例を決めていらっしゃる中にも、一・五メートルというのを採用しておられるところもございまして、五メートルというのでもございまして、いろいろと差があることは事実でございます。しかしながら、やはり最後になりましたして確保しなければならぬ日影の限度ということになりますと、おおむね大同小異であろうかと思っております。したがって、今回のようなやはり選択の範囲内で十分自主的に実情に合った規制をお願いできるといふふうに信じておる次第でございます。

○矢原秀男君 じゃ、日照権の件については大臣に最後に御質問いたしますが、日照に関する世論調査では、大都市の居住環境に関する世論調査、これは内閣総理大臣官房広報室で四十八年の三月やっていたら、やはり四時間以上二・五時間以上二・八時間以上必要としているのが、まあ六時間以上、七時間以上を合わせるとやっぱ二・五時間以上もある。やはりどうしても中京圏では六時間以上から七時間以上三・五時間ですね。東京都の区部においては四時間から五時間以上五・八時間、横浜から川崎が四時間から五時間以上五・四時間ですね。まあこういうふうな日照に関する世論調査というものをしておりますと、日照権をどのようにして守るのかという問題が今後出てくると思えます。もう一つは、自然の恩恵である太陽のエネルギー、すなわち日照の人体に与える影響というものを高層建築による環境破壊の実態の中からも守っていくべきであるかということになると、一口に申し上げますと環境権としての日照権、まあこういうものを憲法体系上の位置づけの中からどうすべきかという問題は今後大きな問題になると思えます。こういう点について、環境権としての日照権はいかにあるべきか、大臣としての所見を

お伺いしたいと思えます。最近の判例を見てもまだ固まっていらないように思えます。ずいぶん日照権というもののについての解釈や範囲等が裁判の中においてもまだずれているといえますか、固まっていない。しかし、方向としてはやはり日照に当たる時間が多いということは人類にとつては非常に幸福なことでありまして、法律上の定義は別としても、そっちの方向に行政を進めるといふことは当然であると、こう考えております。

○矢原秀男君 非常に重要な課題だと思っておりますが、大臣を初めよく、まあ私たちもそうでございますが、やはり検討していかなくてはいいけないと思ひます。

次に、時間がございませぬのでちょっと飛ばしますけれども、私非常に気になっておりますのは、建築基準法改正案に対する参考人の方々に来ていただきましたときに、法律の専門家、弁護士の方々、東京都の行政担当の方々よりもうしても気になりましたのは、後藤市長さんのお述べになりました意見の要旨でございます。これは住民生活の中から切実な声というものが出てきた発言だと思ふわけなんです。ですから、私たち市民相談を常に受ける紛争処理の立場から見ても、こういう非常に目に見えないきめの細かい問題点についてやはり政府に対して一応尋ねておく必要があるというものが私の非常に気になっているところでございまして、お伺いしたいと思ひます。

市長の話の中にも、この改正案は、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のごく一部分である。すなわち、日照問題のみを解決しようとするものであるが、その意味では改正案は不十分ではないのか。日照問題に限定して考えたとしても、この日影基準のみをもつていわずに日照問題の全側面を解決することはとうてい不可能ではないのかという懸念性を表示されておられました。そういう中で、御意見を述べられておりました一つの中に、要綱行政は総合的な行政にしてほしい。その一つ

は、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の一つは、開発業者に対して公共公益施設負担を要請し、都市構造に関するシビルミニマムを確保すること。また、ロについては、相隣紛争を円満に解決すること。ハは、団地、マンション等に入居して来る新しい住民に良好な住環境を保障することといった多方面のねらいを持っている。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ず、建築基準法上の建築確認制度でも十分に解決できない諸問題に総合的に対処しようとするものである。こういう前提の中でまず一つ御質問いたしますのは、仮に相隣紛争に限って考えてみても、問題は日照問題だけではなく、中高層建築物が周辺住民に及ぼす生活侵害は、日照侵害に加えて電波障害、風害、通風阻害、プライバシー侵害、照り返し、威圧感等々、工事騒音等工事中の生活侵害もある。要するに問題は、建築物が周辺の地域状況と適合しているかどうかという総合的な問題である。こういうふうな前提をされている。こういうふうな中で、今回の改正案の日影基準というものは、これらの総合的な問題のうちの相隣紛争の側面しか取り上げず、しかも相隣紛争問題のうちの日照問題しか取り上げていないと、だから市町村当局者としては、要綱をもって対処してきた総合的な問題の全般の中から明確な法的根拠を与えることを強く要望している。立法については、自治体の苦難の試行錯誤を踏まえたものであってほしいと、こういう切実な御要望があったわけでございますが、当局としては、これについてはどういう見解を持っていらっしゃるか。

○政府委員(山岡一男君) いま先生がおっしゃいましたような電波障害、それから風害等々、市長さんもおっしゃいましたとおり、そういうものがやはり住居の環境の安全のために非常に必要だということをおっしゃるのも痛感いたしております。そのためにいろいろな勉強も当然続けていたしております。しかし、この市長さんが提出されました要綱に対する市の答申の中にも書いてございます

とおり、やはりそういうものについて直ちに現在いるような結論が得られていくわけではないというふうな書いてございますけれども、そういうようなものの因果関係がきわめて不明確な時代に、やはり私権の制限ということにもつながるわけでございまして、非常に慎重に検討すべきだということでございます。直ちにそういうものにつきまして、まだ立法化の段階には至っていないというものが現状でございます。今後そういう点につきましては十分な検討を進めながら検討してまいりたいと思っております。

それから市長さんのおっしゃいます考え方の細目の中には、従来の構造についてはやはり確認のような制度がいいわけでございますが、用途制とか地域地区制に関するいろいろな問題につきましては、確認よりもむしろ許可制度の方へ移行すべきじゃないかという点の示唆もあったというふうな私受け取っております。その点につきましては、先ほど来申し上げておりますとおり、建築審議会の中におきましても、都市計画で行っております開発許可という制度ともあわせ考えながら、将来確認を許可に切りかえる方向に模索をすべきだという提案をいただいております。今後引き続き検討を続け、なるべく早い機会に結論を得たいと思っております。

○矢原秀男君 この点については、理事会においても附帯決議等のあるが委員長からも明示をされたように思っておりますので安心しておりますが、どうか当局も、こういう問題についてはやはり現場主義というふうな形の中でどういうふうな日照問題が起きているのか。で、電波障害の問題だ。先般NHKや郵政関係にお尋ねしましたけれども、本日は日本の高層化やいろいろなものからの電波障害に対するこの解決というのは、技術者関係はわかっているらしいですけれども、それをすべてやっていけば膨大な金額がかかるから国としても一〇〇%の対処はされないようにいままなっております。残念だけれども、そのぐらいい電波障害の一つにしましても大変な問題を抱えて

いるわけです。それはさておきまして、次に福祉対策の促進との関係について伺いたいわけでございます。

本年四月に京都市においては、デパート、映画館、図書館、病院、ホテル、駅などいわゆる公共性の強い不特定多数の市民が利用する建築物について、身体障害者、高齢者、病弱者などお体の悪い、不自由な人たちがひとしくこれを利用することができるようになるという立場から、それらの新築、増改築の建築主は設計の段階で市と協議をするという、いわば福祉の建築基準とも言うべき福祉の町づくりのための建築物環境整備要綱を策定して実施をされたわけでございます。また反面、東京都では都立施設の障害者向けの整備要綱を、これはまた東京の町田市でもそうでございますが、建築物などに関する福祉環境整備要綱を策定されて実施されております。さらに、横浜でも同趣旨の要綱の策定準備を進めているようでございますが、そこでこうした地方公共団体独自のいわゆる福祉の建築基準とも言える要綱の策定実施についてどういうふうな評価をしているのか、これは大臣の所見を伺いたいと思っております。

また、こうした考え方が現行建築基準法はもとよりのことでございますけれども、今回の改正案の中にも盛り込まれていないわけでございます。国としてもこうした施策を導入すべきではないかと思うわけでございますが、もしそれが法制上建築基準法で無理ならば特別立法と、こういうものも考えてよいのではないかと申すわけでございまして、これらもあわせて大臣の所見をお伺いしたいと思っております。

○政府委員(山岡一男君) まだ大臣に福祉の基準お目にかけたことございませんので、最初に私から状況を報告させていただきます。大臣の御所見を述べさせていただきます。

建築物が生活と最も密接な関係を有します施設でございますので、特にデパート、病院等の公共性が強い建物等につきまして、身体障害者等の不自由な人がこれが利用できるようにしたいという

いうふうなことでいろいろな福祉の規定等が決まっております。これは当然に望ましいことだと考えております。ただ、その実現につきまして、第一には、公共性が強い建築物の建築主、それから設計者等が建築と福祉とのかわり合いにつきまして大いに認識を深める必要があるというふうな考えております。そのために地方公共団体の要綱は非常に有効な役割りを果たしていただけるというふうな考えております。

さらに、公共性の強い建築物につきまして、福祉という観点からそういうことは非常に望ましいことだと、かように申し上げましたけれども、現時点におきまして直ちに建築基準法に導入することとはやや困難ではないかと考えております。なぜかと申しますと、建築物の安全、衛生、防火、避難等に関し、最低の基準を決めるといふ規制的性格が多いのが建築基準法でございますので、その中で一律に全国的な建物にそういうものを決めるという点については、ややちゅうちょする点がございます。

また、たとえば立法は特別立法によってやたらどうかというお話しもございましたけれども、やはり身体の不自由な方々の住んでおられる地域、あるいは用途に対応した利用頻度の究明、それから各種施設設備等の技術上の基準の整備等々まだまだ検討すべき問題が多いように思っています。したがって、現在では試行的な段階としてとらえまして、要綱にも事例がございまして、公共建築物を主体として試行を試み、それを積み重ねていくということによって対策をとっていくのが当面は必要ではないかと考えております。したがって、建設省におきましても、福祉という観点を建築物の設計に反映させるという意味で、身体障害者の利用を考慮した設計資料というふうなものを作成して地方公共団体等について指導しておるといふのが現状でございます。

○国務大臣(中馬辰猪君) 最近各地でそういう問題が多く要望が出ておまして、一部いわゆる進歩的な市長さんといいますが、そういうところで

は実行してあるところもあるようでございまして、公共物については大要これは結構なことでありますから、そういうことが実現できるように私も勉強して、具体的に可能であるような方向で行政を指導してまいりたいと、こう考えております。

○矢原秀男君 ひとつよろしくお願いを申し上げます。

最後に、確認許可等の執行体制について御質問申し上げます。

今回の改正案では、建築確認を要する特殊建築物の拡大を初めとして、幾つかの点に改正の手が加えられております。それはそれでよしとするわけですが、ただ問題は、そのための執行体制が果たして整っているのかどうかという点でございます。そこで、最近年度の、全国の年間確認数、建築主事の人数、一人当たりの確認数がどのようになっているか、お伺いをしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 確認件数でございますが、昭和四十七年度におきましては、建築確認件数が百三十八万七千九百四十三件、建築主事の数は九百六十七名、建築主事一人当たりの確認件数は千四百三十五件。それから昭和四十八年度は、確認件数が百二十八万三千九百九十九件、主事の数が千十三人、一人当たりの確認件数が千二百六十四件。昭和四十九年度は、確認件数が百二十一万九百二十件、建築主事の数は千五百六十六人、一人当たりの確認件数は千四百七十七件というのが実情でございます。

○矢原秀男君 現行法の第十二条の特殊建築物についての定期検査の実績が余り芳しくないといふ漏れ聞かれています。その実情はどうなのかというのが一点と、もう一点は、現行法の規定、さらに今回の改正案の規定が完全に実施されるためには相当数の建築主事の増員、たゞいま御報告いただきましたけれども、建築主事の増員などの執行体制の強化拡充が必要だと私は思うわけなんですけれども、予算面ではどのように配慮されて

おられるのか、お伺いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 先生から御指摘ございまして、現行法の第十二条第一項の規定に基づきます定期検査報告の対象とする特殊建築物の報告状況でございますが、都道府県別に見ました場合には、現在準備中の山梨県を除きまして全国で指定済みでございます。法十二条第二項の規定に基づきまして定期検査の報告の対象としております昇降機及び建築設備の指定状況は、やはり昇降機につきましては準備中の山梨県を除く全国で、また建築設備につきましては東京、大阪を初めとするほぼ半数の都道府県が指定済みでございます。これらの調査及び検査の報告状況は、東京都について見ますと、特殊建築物につきましては、昭和四十八年度から五十年までの実績では、防火上重要な建築物でありまして百貨店につきまして約七割、集会場、映画館につきまして約六割の報告を得ております。昇降機につきましては、昭和五十年の実績では設置されておりますエレベーターの件数約八割に当たる三万四千件の報告を得ております。しかしながら、いずれも六割とか八割ということでございますが、芳しくない実情だと思っております。聞いてみますと、中小規模の建築物の報告状況が悪いというように、まことに遺憾に思っております。さらに特定行政庁等を指導しまして徹底を期したいと思っております次第でございます。

それからさらに、いろいろ今後につきまして執行体制の整備が必要であると思っております。実はこの法案を提案いたしますと同時に、そういうような執行体制の整備が必要であるということ、自治省に對してしましてもそういうような執行体制の拡充の要望をいたしました。昭和五十年のときからすでに一部の実現を見つつあります。たとえば人口百五十万の大都市につきましては四名、人口百五十万の大都市につきましては三名、人口二十五万の都市につきましては一名、それぞれこういう事務のための行政事務のものが対象と

いたしました。ふやされております。実際の実績等を見ましても、府県、大都市、その他の市におきましても、実情を見ますと、いずれもそれらの基準を上回る程度の人員を配置いたしております。ただ、おっしゃいますように、執行体制を整備をいたしました。勵行をいたすことが今後の重要な点でございますので、十分この点の充実につきましても今後努めてまいりたいと思っております次第でございます。

○矢原秀男君 今回の改正で新たにキャバレー、ナイトクラブ、遊技場等が建築確認を要する特殊建築物になったことは、これらの建築物の火災事故が比較的多い現状に照らして適切な改正だと思っております。

一方、キャバレー、ナイトクラブ等は客寄せのために短期間で内部の改装、こういうのをを行うのを通例としておりますので、そのたびに確認検査等が必要となるわけでございます。ただでさえ業務量の増加に追われている建築主事の業務量の大幅な増加というものを来すこと、したがって、今回の改正を実施あらしめるためには事務量に對応した建築主事の増員等の執行体制というものも当然必要でございます。こういう面につきましても強化をしていただきたいと思います。

これに関連しまして、建築協定になるわけでございますけれども、建築協定の制度が地域の住民の合意によつて環境のよい町づくりを進める制度であり、都市づくりの面からも大いに活用される必要があるわけでございますが、現在この協定締結の前提となる条例がどの程度の地方公共団体で制定され、またどの程度の地区で締結をされていくのか、その普及の状況というものがおわかりでございますか、説明をお願いしたいと思います。

○政府委員(山岡一男君) 締結年次別の建築協定の数を調べてみますと、昭和四十年以前が四、昭和四十年以降が二百二十、比較的最近のものが多うございますが、トータルで二百二十四の建築協定が現在結ばれておるわけでございます。

すが、建築協定の制度は、市街地における良好な環境づくりに有効な制度として建築基準法制定当初、二十六年から法律上認められていたものでございましてけれども、御報告のように現在は余り普及をしております。

一つは、その原因は何か。二番目には、制度的な欠陥があるのではないか。三番目には、今回の改正でどの程度の改善が図られていくのか。またあわせて、国民に対するこの制度のPRに欠けていたのではないかと心配があるわけなんです。この諸点について簡単にいいですから見解を述べてください。

○政府委員(山岡一男君) やはり建築協定の制度は制度的には非常にすぐれた制度でございますが、あくまで私法上の契約ということで観念されておりますので、いままでは全体の同意という中で一人でも反対がありましてもできなかった。特にどうしてもやろうという場合にも真ん中あたりが残りました。ゲリマンダーのようなことがなつてなかなか認可の対象にならなかったというやうなことが非常にあつたわけでございます。全員同意というのがやはりなかなか進まなかつた原因の一つであるかと思ひます。しかし、今回の改正におきましてやはり一人制というものがつくりまして、それから底地の所有者権者ではなくて借地権者もできるやうにいたしました。共同処理の場合には過半の者が参加すれば結構だというやうに直しました。非常に協定が、従来の全員同意の壁の中でも、従来よりは相当協定が結びやすくなつたというふうな考へております。したがって、今後そういうものにつくましまして新制度の内容を十分関係方面のPRに努めまして、その御活用をお願いしたいと思ひます。

○矢原秀男君 いずれにしても、この制度が一向に普及しない原因の一つには協定の性格のあいまいさが指摘されていると思ひます。すなわち、この協定の性格が私法的なものに限られているために協定の効果に限界があるのではないかと思ひます。この際、建築協定を町づくりに對

する住民参加の一形式と性格づけ、公法的な性格を与えて、協定内容を建築確認の対象とすること、及び協定違反に対しては特定行政庁が是正措置等を命ずることができるようになることを真剣に検討すべきではないかと私は思うわけでございますが、そういう点はいかがでございますでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) 今回の改正案提案に当たりまして、実はわれわれもいろんな意味でそういう検討をしたわけでございます。たとえば、全員同意制ということよりも、やはり三分の二以上の多数決による協定の締結ができないか、そういう場合に定められた協定につきまして私法的契約以上の効果を与えられないか、いろいろ議論をいたしたわけでございますけれども、もしそういう性格のものであるならば、やはり建築協定ということよりは一般の公的規制にすべきであるということが議論の中心になりまして、従前のものを使いやすくするという改正に今回はとどまっておりますわけでございます。しかしながら、そういうことでございましてわれわれは相当効果を上げられると考えておる次第でございます。

さらに、私法的契約であるという点から、その違反につきましてやはり公法上の措置がとれないという点がございまして、いろいろな建築協定ではその建築協定自体の中に違反をした場合の措置等についてお決めになっておりますけれども、それに背くような場合がございしても公法的措置はとれないわけでございます。しかしながら、そういうふうな地域の実情が非常によくあるということが前提でございますので、特定行政庁、建築主事等は十分そういう面につきましては指導なり、あつせんなりは努めてまいらるべきだということに考えております。

○委員長(竹田四郎君) 午前の質疑はこの程度とし、午後一時まで休憩いたします。

午後零時十分休憩

午後一時十一分開会

○委員長(竹田四郎君) これより委員会を再開いたします。

休憩前に引き続き質疑を行います。

質疑のある方は順次御発言を願います。

○上田耕一郎君 建築基準法の一部改正法律案に關して質問したいと思ひます。

適及適用問題、それから日照問題、それから電波障害、風害問題などについてお聞きしたいと思ひます。

まず、既存建築物の適及適用の削除問題であります。この問題はやっぱりビル火災という都市災害から人命をどう守るかということが中心問題であつて、この適及適用については、政府の当初の原案では、人命の安全を目的として、施設についても特別避難階段、堅穴区画、非常用照明装置及び進入口の四種の施設に限定し、不可欠なものだけに限ると、そして猶予期間を三年から五年と設け、改修工費に対する助成措置、これはもちろん十分とは言へませんが、そういうものも講じたということでした。ところが、これが削除ということになったわけですが、この削除された場合、人命の安全そのものに重大な問題が生ずる危険はないのかどうか。当初提案では、人命安全のために必要不可欠、緊急のものだけに限つたということでしたが、それが削除されたわけですから、そういう危険はないかどうか、それに対してどういう対応策を講ずるつもりか、これをまず冒頭伺ひします。

○政府委員(山岡一男君) 先生御案内のとおり、改正原案では、避難施設、防火区画、非常用の進入口、非常用の照明装置の中から特に緊急なものというのを選んで適及するという提案をいたしましたわけでございます。実際問題といたしましては、普通、現在にございますような既存の不適合の建築物等につきまして、その実態等についても調べておられますけれども、特にそういう点に重点を置く方が人命安全に必要だというふうにわれわれ考へたわけでございます。現実の問題といたしまして

で、建築基準法の性格は状態規定でございますので、既存不適格のままが現在では適法と認められているという状況でございます。したがういまして、本当に人が早く逃げるというために、今回われわれ考へましたような適及措置はわれわれは一時も早くできることが望ましいと思つております。

ただ、それにつきましては適及をしてやるというふうな非常に重要な問題でございますので、衆議院の審議のさなかにおいて出ましたいろいろな問題が踏まえて、新しい立法を講じたいというのが現状でございます。たまたま今回の提案いたしました改正案の中にも、工事中のそういうような特殊建築物に對していろいろの対策を考へておつたわけでございますが、その点は今回の改正案の中でも残されております。したがういまして、その点も踏まえて現行の建築基準法の活用によりまして、十分当面の対策には遺漏のないように進めてまいりたいと思つておる次第でございます。

○上田耕一郎君 今度の衆議院で行われたこの修正ですけれども、われわれこれ反對いたしました。これがたとへば百貨店協会などの意見の関連があつたのではないかとこのことを私は恐れておりますが、たとへばここに日本百貨店協会の建築基準法の一部改正についての防災に関する要望書というのがあります。議員にも届けられたものですけれども、この冒頭には、この「建築基準法の改正案の内容は、防災思想を必ずしも明確にすることもなく、いたずらに技術的規制の細目を義務づけようとするもの」と、「甚だしく現実と遊離した細目を要求している」と、そして述べられている。「全国的にも、歴史的にも極めて稀な防災上殆んど無防備に近い「熊本・大洋」の不幸なケースをもつて、防災体制を整えた建物にも一様にあてはめて、実施しようとしている」と、こういうことが冒頭述べられておるんですね。こういう百貨店協会の批判、きわめてまねなものを全部に押しつけようとしていて、「いたずらに技術的

規制の細目を義務づけ」「甚だしく現実と遊離している」という批判について、建設省側はどうお考えですか。

○政府委員(山岡一男君) われわれ衆議院の方で適及適用につきまして削除されたいろいろな点がございまして、そのうちの非常に重要な点は、適及を建築基準法の本法の中に取り込みますと、やはり将来におきまして目進月歩のいろいろな技術がございまして、また将来規定が変わる場合が予想されます。その場合に、その新しい規定を従前の新しく既存不適格になったものに対してさらに適及をするのかという問題が提起されました。それにつきましてはわれわれが法的に準備いたしましたのは、そういう政令を定める際に、その政令の中で適及するかどうかを決定するという提案をしたわけでございますが、そういうふうな現行法上適法であるものについて適及をするというものについては、政令段階でそういうことを決定するのはおかしいと、もう少し適及の規定が何年何月何日施行の規定にさらしに法律によるべきだと、それを適及する場合にさらしに法律によるべきだということのような有力な意見が出ておりました。そのほか、建築基準法の本法に取り込みますので、やはり代替施設等についても認めようという規定がございまして、そういう場合にも構造方法によるというふうな認め方をしたいと、同等以上と、現行規定と同等以上の構造方法によらなければ代替は認めないというふうな規定になつておつたわけでございます。例を挙げて申しますと、たとえばビルとビルがある場合に、避難階段をつくるのをやめまして、隣のビルの方に逃げられる空中横断の橋をつくるというふうな場合には、構造上同等以上と認める代替施設であるといわれ御説明をしたわけでございますけれども、最近も例がございまして、プリジストンのビルの屋上におきまして、ビルの火災の際に、四百人ばかりの人が屋上に逃げました。たまたまふだんからそこに設置をしてありました隣のビルにかけられるような横断のための橋を引っ張り出して渡

しまして、四百人全部が助かったという例もござい
ます。ところが、そういうものがわれわれの準
備した答案の中では、代替施設としてどうも
認められないというような点もございました。

それからさらに、第三点といたしまして、たま
たデパート協会等も主張されましたけれども、
技術的な問題の中に、まだ適及をしてまでやる
ということについては、こういう点についての改正
をひとつ必要ではないのかというふうな具体的、
技術的な提案もありまして、それらのものを含め
まして今回の削除が行われたというふうに考
えております。したがって、決してデパートの皆
さん方のおっしゃったために削除されたものだ
とは思っておりません。

それからさらに、デパートの皆さんが技術的に
きわめて防災のことは決まっていらないのにお
しやる裏には、スプリングラーの設置が全部義
務づけられて、デパート側では設置義務がない階
段とか便所にもすでにスプリングラーを設置して
いる、したがって、そういうことの効果を見てか
らやたらどうだと、こういう御提案は確かにご
ざいました。しかし、われわれ全体の百貨店の状
況を見ますと、確かにピンからキリまであるよ
うでございます。したがって、大抵の百貨店等
店等につきましては相当うまくいっていると思
いますけれども、まだまだ適及をした方がいいと
思うところがたくさんあるわけでございまして、
そういうものも踏まえまして次期国会には新しい
提案をいたしたいと考えておる次第でございます。

○上田耕一郎君 どうも私の質問に正面から答
えてもらいたくないと思っておりますけれども、た
とえばこの中の熊本大洋のケースですね。歴史的
なもので、ほとんど無防備に近いケースで、こ
れはもう本当に例外的なケースだと、こう
主張しているんですけれども、そう思っておりま
すか。

○政府委員(山岡一男君) 大洋デパートの場
合は、実はスプリングラーの設置もしてありま
した。それからいろいろな階段等につきましてもあ

る程度の避難の施設は備えておりました。ただ、
あの場合の災害のありましたときには、まだ工事
中でございましての使用を始めてまして、特にス
プリングラー等は作動しない状況になっておりま
して、したがって、大洋デパートにつきましても
スプリングラー等の設置がなかったわけではな
いし、いろいろなことにつきまして全然例外的だ
と言われるほどではなかったと思っております。し
かしな
がら、工事中にありながら特殊な使用をしたとい
う点は非常に問題でございます。その点を加味し
て今回の改正案の中にも工事中の一時使用、そ
れから工事中の使用に当たっての計画の届け出等々
三項目にわたって新しい規定を追加させてい
ただいておるということでございます。

○上田耕一郎君 熊本大洋の例は決して例外的
でない、いろいろな工事中ということはあるても例
外的ではないという答弁だったと思うんです。デ
パート協会の方はこの熊本大洋の例だけをこ
に挙げてありますけれども、原案の中での説明にも
ありましたように、今度の適及適用問題、熊本大
洋デパートだけでなく大阪千日デパートビル、
これからの教訓ということが大きく取り上げられ
る。デパート協会はこれに触れておりませんけれ
ども、千日デパートビルの場合には、特に難居ビ
ルということがこの災害の大きな原因であったと
思いますけれども、いかがでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) お説のとおりでござ
います。いろいろな人が使用しております、管理問
題などについて明確に行われていなかったという
ような点が非常に問題だったと思っております。

○上田耕一郎君 このデパートその他に対する適
及適用問題が大きな問題になってきたのは、私は
やはり大阪の千日デパートビルの際に社会的にも
大きな問題になった難居ビルの危険性、ここから
であったと思っております。あの千日デパートビル
の災害はもうすでに広く知られておりますように、何
と死者百十八人で、重軽傷も数十人出たわけだ
が、あの惨事の舞台となったこのビルディングは
一階から五階が店舗で、六階が遊技場で、七階が

アルサロですね。アルサロという典型的な難居ビ
ル、複合ビルだったわけで、この七階にあるアル
サロの「プレイタウン」には火災が発生したとき
ホステスとお客が百七十八人いた。ところが、ア
ルサロというのは余り出入が自由だとお金を払わ
ないでお客様がなくなってしまうこともある
ので、出入はなるべく不自由にしてあると、特定
の出入り口しか通れないというようになってい
るわけで、そういう点で、だから階段が二つ、非常
階段が一つあったわけですが、南階段の方
はかががかかっていて出られない。非常階段の方
は行ってみただけでも、物が置いてあってふさが
っているということでも、非常に惨事を大きくしたわ
けです。こういう難居ビルということが百人以上
の死者ということになったわけで、当時の新聞に
も、この千日ビル火災の教訓から昭和四十七年五
月十六日の閣議で野放しの難居ビルについて総点
検することが決まり、建設省、自治省、消防庁が
協力して不良ビルの改善を推進していくという方
針が決まったと報ぜられております。当時行われ
たこういう難居ビルの総点検の結果を報告してほ
しいと思っております。

○政府委員(山岡一男君) 昭和四十八年の三月に
総点検を実施いたしておりますが、そのときの複
合用途建築物につきましては全国で六百四の査察
を行っております。そのうち四百二十五件に對し
まして改善指導を行い、それらのうちから四十九
件に對し改善命令を出しております。その結果、
四十八年のものににつきましては現在までにその改
善報告が来ておりますが、全体で三百四十三件が
改善されたという報告を受けております。その後
毎年春秋二回、建築物の防災指導週間というの
をつくりまして、関係方面の御協力を得まして特
定行政庁がこの期間内に複合建築物を含めまして
特殊建築物に対する防災査察を行っております。
本年も三月に行っておりますが、複合用途建築物
につきましては全国で三百三十件を査察いたしま
して、そのうち二百六十八件に對しまして改善の
指導を行っております。その改善が終わったかど

うかの報告はまだ受けておらないわけでございま
す。

○上田耕一郎君 いまの報告と重なると思いま
すけれども、私が建設省側から聞いた、このと
き行われた特殊建築物等防災点検の結果報告概要
というものによりますと、特殊建築物、複合用途
建築物と地下街、溪流沿いの旅館、ホテルなど、
これについて点検を行った。四十七年、四十八
年、二回の点検の総計は、点検実施建物数が一万
六千六百八件ということになっており、そのうち
欠陥があったという建物は六八%、一万一千三百
二十八件ということになっております。つまり、
この点検の際に約七割が欠陥ビルであったとい
うことで、いわゆるこの難居ビルについては六八%
ということ、二千七百七十九のうち千九百四、欠
陥があるということでありまして、この難居ビルが
これだけ大きな欠陥があるということが当時の調
査からもわかってはいるわけですが、この難居ビル
かどうかということは、たとえば建築確認の段階
あるいは建築完了の検査の段階でわかるのかどう
か、その点いかがですか。

○政府委員(救仁郷資君) 確認申請の段階では、
その建物を実際にだれがどういうふうに使つか
というところまでチェックができておりません。た
だ、構造上明らかに別な区画で使おうとだとかい
うようなそういう物理的な判定はある程度はで
きますが、確実にそれではこれが難居ビルかどう
かというようないことは、ある程度使用状況まで入
らないとできないというのが現状でございます。
○上田耕一郎君 これだけ問題になる難居ビルに
ついて、建築確認段階などでは建築の構造でつ
たらなかなかわからない。そのビルができた後
で、キャパレーその他が入るときに——キャパ
レーが入ると、これをたとえば消防庁が、危ない
ところだ、別に入るといふようなこと
で、いろいろ後追いをしつつかんであるという状
況になっていると思っております。

消防庁の方にお伺いいたしますが、消防庁とし
てつかんでいる全国の難居ビルの数及び難居ビル

で起きた火災件数などについて報告していただきたいと思ひます。

○説明員(持永義民君) 雑居ビルの数でございませうけれども、いわゆる消防法の施行令で決めております複合用途防火対象物でございませうけれども、これはそれぞれ消防設備の設置義務が面積等によって異なりましていろいろな数字があるわけでございますけれども、たとえばスプリンクラーを設置しなければならぬような雑居ビルの件数は二千六百六十、あるいは屋内消火栓を設置しなければならぬようなものは一万一千四百四十四というふうな数字になっております。

それから火災の件数でございませうけれども、実は全国的な火災統計、私の方でやっております火災統計の上では、火災がどこから出たか、雑居ビルの中でもキャバレーもございませうし、住宅もございませうし、いろいろなものがあるわけでございます。どこから出たかという意味での統計をとっております。雑居ビルが何件あったかという数字は実は掌握してないわけでございますけれども、東京消防庁の管内について申し上げますけれども、昭和五十年、昨年でございませうけれども、申し上げますと、建物火災が全体で四千七百九十七件でございまして、その中でいわゆる雑居ビル、キャバレー等が含まれております雑居ビルというものが八百三十六件あったわけでございます。

○上田耕一郎君 いまのお話で、全国でつかんでいるのが約一万三千雑居ビルがあるということ、火災件数については東京消防庁の例しかないという報告でした。四千七百九十七件のうち八百三十六件、昭和五十年で雑居ビルで起きていますとすると、これはもう相当な数で、つまり約二割近くですね、雑居ビルのうち二割近くが火事を起している。これは私は大変な数だと思ふのです。ね。当時の新聞に出たものでもやはり同様のことが書かれていて、東京消防庁の例で言いますと、いわゆる四階以上の高層ビルの平均出火率という

のは一%だと。ところが、雑居ビルの場合は昭和四十年でその十倍起きているというデータがあるのです。昭和四十年で普通の四階以上の高層ビルの平均出火率の十倍雑居ビルは起きていると。いまのお話では昭和五十年で四千七百九十七件中八百三十六件、つまり雑居ビルがその中で二割占めていて、この雑居ビルが火災を生み出す率が、非常に危険だということがやはり証明されていると思うのでございませうけれども、これは当然で、店舗の上の方にキャバレーだとか何とかがあるというところになると、どうしても防火体制が非常に不安で、出火率も多いということでありませう。

もう一つ消防庁にお伺いしますけれども、やはり昭和四十七年当時でございませうけれども、東京消防庁が、東京のビルの九割以上が防火上の問題があるというところで、四十七年六月二十四日警察発表を公表しておりますけれども、東京のビルの九割以上が危険なという四年前の結果はその後どう改善されているでしょうか。

○説明員(持永義民君) 当時のデータを持ち合わせておりませんので、どういう分析されておられますかわかりませんが、恐らく九割以上と言いますのは、いろいろな消防用の設備を設置しなければならぬ、あるいは防火管理者を置かなければならぬというふうな法律上の義務がいろいろあるわけでございますけれども、そのうちのごく一部のものを欠いておいても恐らくまだ不十分であるという含みでの統計であろうと思ひます。

その後の状況でございませうけれども、その後の状況につきまして、いま手元に資料持ち合わせしておりますが、現在いづれにいたしましても御承知のように消防法の適及適用の期限も迫ってまいっております。お話の雑居ビルを中心にしてデパート、地下街等について相当精力的に査察を行い、あるいは指導を行っておる次第でございまして、いづれにしても改善の方向に向かつていると思ひます。

【委員長退席、理事沢田政治君着席】

○上田耕一郎君 ですから、当時大阪の千日デパートビルの火災で雑居ビル問題が大きくクローズアップされて、その当時もうすでに今回政府原案にあったような適及適用問題ですね、これが世論の中でも出てきたわけでありませう。たとえば当時の朝日新聞、四十七年五月十六日の社説では、四十六年一月に施行した建築基準法改正による防災基準、これは既存のビルを含めてすべてのビルディングに適用すべきで、「そのための法改正も検討されて当然」だということを社説も主張しております。で、今度の法改正の中で、たとえば第六条一項一号に、新たにキャバレー、ナイトクラブ、遊技場ですね、これを加えたということとは、こういう雑居ビルの危険性を広く指摘されてきた事態に照らして行われたものと理解しておりますが、いかがでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) 当然そういう点も配慮いたしまして規定いたしましたものでございませう。

○上田耕一郎君 こういうことで、今度の第六条一項一号に新たにキャバレー、ナイトクラブ、遊技場が入った。だから、今後は建築確認の段階でも、最初から雑居ビルでキャバレーが入りそうな雑居ビルについては、建築確認の段階でもきちんと確認できるということになったわけでは、これは大変積極的な改善だと思ひます。せっかくいままで消防庁がつかんでいたのが、建築確認の段階で、これから建てられるものについては、雑居ビルについても見ていくということができ、建築基準法による雑居ビルの規制に道が開かれたにもかかわらず、今回の適及適用の削除によってこれまでのものについては結局手が及ばないという状況が生まれたわけでは、これはやっぱり仏つくて現れ入れずということになってしまっていると思ひます。先ほどの東京消防庁の数字からいっても、火災発生率が非常に高いこの雑居ビルについて、万一起きた場合にはまた再び貴重な人命が実際に多数失われる現実の危険を持っている雑居ビル問題ですね、この防災というのは放置していくことができないと思ひますけれども、この削除後の段階

でどうするおつもりでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) 全くお話のとおりでございまして、雑居ビルは管理者が複数おりますし、しかも営業時間がまちまちだ等のこともございまして、防災上特に考慮が必要だと思っております。したがって、消防当局とも連絡協議いたしまして、管理面を含めて十分現行法の範囲内で指導をしてまいりたいと思っております。現在パトロールの制度を持っておりませうが、そういうものを励行すること、それからいまおるものにつきましても、今後用途変更に当たりましては確認が出てまいります。したがって、そういうものについて十分目を光らせること等によりまして、現行法の活用範囲内で十分取り締まっております。

○上田耕一郎君 これもやはり当時の新聞なんです。先ほどの建設省の行った総点検ですね、これを四十八年六月十八日建築審議会に報告したと出ていて、新聞の報道によりますと、この雑居ビルなどを、六八%欠陥があったんだけれども、具体的な欠陥箇所としては煙の上階への侵入を防ぐ階段、エレベーターですね、こういう空調ダクトなどの閉鎖部分が不完全なケースが圧倒的に多いというところが報告されていると書かれております。つまり、今回の原案にあった四つの中の一つの堅穴区画ですね、このやっぱり欠陥が一番多いんだということになっているわけでは、いまそういう危険なところについていろいろ現行法を活用しておやりになると言われたけれども、このたとえば堅穴区画がちゃんとない欠陥がもう圧倒的に多いというのでございませうけれども、少なくともたとえば雑居ビルなどで堅穴区画もすっかりしてない、そういう点で万一火災が発生した場合には非常に危険だというふうなところについて、たとえば建築基準法の十条の著しく保安の点で危険があるというところについてはきちんと命令を出して、改善命令を出せるという項目がありますが、こういう項目も活用して、たとえば堅穴区画などを改善させていくと、特別立法を待たず

にですよ。そういうことができると思いますけれども、その用意はありますか。

○政府委員(山岡一男君) 十分に現行法活用と申します中には、十条の適用も活用してまいりたいということとは当然含めて考えておるわけでございます。

○上田耕一郎君　いまの点ですね、この週及適用
削除が、参議院では提案されてまだもちろん成立
しておりませんけれども、万一こういう趣及項目
が削除されたままこれが成立するというようなこ
つた場合、しかもそれが、私が冒頭に述べまし
たような百貨店協会などのこういうまことに営利
本位の、逆に言えばやっぱり人命の安全に對し
ての責任感を欠如した意見書だと、要望書だと
私思ひますけれども、こういうものの圧力で、も
しこういう重大な危険をはらむ事態が進行し、こ
のままだと法律が成立するとしたら非常に重大
な問題だと思います。まあ特別立法が成立する
までの間に万一雑居ビルその他で大災害が
発生したら、それこそ重大な国会の並びに政府
の責任問題にもなりかねない、そういうことを
指摘しておきたいと思ひます。

次に、地下街問題ですね、これについて若干お伺いしておきたいと思います。

衆議院での審議記録を読みますと、いま地下街は道路占用ということで、特に地下道ですね、あの中地下道は道路占用ということで法律的には処理されているということであります。この地下街はいわゆる道路法による道路というんじゃなくて、公道というんじゃなくて道路占用ということと、公道というんじゃなくて、そうなると地下街の防犯問題ですね、これの主たる責任は道路占用者になることになると思いますけれども、多くの地下街、特に地下道が広く公道的に利用されている面が非常に多いんですけれども、ここでも万一火災やその他が発生した場合にはかなり重大な危険が生まれるであろう。その際の道路占用者に防災上の責任を一応負わせているという現行体制で十分なのかどうか、この点不安を持ちますけれども、い

かがでしよう。

○政府委員(山岡一男君) 地下街につきましては、特別にもし災害が起こった場合には非常に大きな災害が予想されるところでございます。したがって、建築基準法の規定の上でも特段に地下街のための特別の規定をいろいろ設けております。したがって、それらの規定を十分勵行するということをやりましたならば、われわれは地下街におきましても安全が確保できると考えておるわけでございます。ただ、今後地下街のあり方につきましても、やはりいろいろな問題が多々ございしますので、建設省のみではなかなか全体の監督が行き届きません。そこで、地下街中央連絡協議会というものををつくっております、これには建設省では都市局、道路局、住宅局、それから消防庁、警察庁、警察庁では交通局と警備局、運輸省では鉄道監督局、それから日本国有鉄道等が入りまして中央連絡協議会というのを設けておりまして、いろいろな点につきまして厳しい基準を示しております。今後どこか一つがそれに反対をしております。なかなか認可にならないというふうな運用をしておりますということで、厳しく取り締まっております。なほ、既存のものにつきましては、やはり早急に改善をする要があるところもあると思っておりますので、次期の法律の立案に当たりましては特別に十分な配慮を加えて、地下街にも十分な措置ができるようなことを考えてまいりたいと思っております。

○上田耕一郎君 昨年の六月十八日の衆議院の建設委員会での井上道路局長の答弁で、ちょっとこういうことを言われています。「しかしながら、利用の実態から見て公道として管理するにふさわしいというものにつきましては、管理のあり方についてこれから検討を加えたいというふうに思っております。」と、これが意味するところですね、いままで地上の道の——道というのはかなり地面の下まで行くと、地球のどこまで行くのかという上のような議論があったそうですけれども、どこまで行

くかは別にして、とにかく道が下まで行くと、その道路占用だということで処理していたんだが、公道として管理するのにふさわしいものについては管理のあり方について検討を加えたいという検討の内容です。これはたとえば地下にも必要なものには、市町村道とかそういうふうに公道とするということをも検討しているのか、それともそういうことじゃなくて、公道としての管理の仕方について何らかの具体的措置を検討しているのか、それに伴って今後何らかの法改正が必要だと思われているのかどうか、その点お伺いします。

○政府委員（中村清君） 私からお答えるのはあるいは適当でないかもしれませんが、つい最近まで道路局次長をやっておりましたので、過去の記憶で申し上げたいと思います。

だ十分でない点があるかと思えますので、今後ともそういう点での積極的な改善を要望して、重大な災害が発生しないよう対応していただきたい。この点の希望を申し述べておきます。

この適及適用の削除問題に戻りますが、建築基準法改正に盛り込むという政府原案で提起されていた方法と、今回の修正によって行われようとしている特別立法、この方法との違いですね。どういう点が大きな違いになりますか。

○政府委員(山岡一男君) まだ部内で検討の段階でございますし、衆議院の防災対策の小委員会の中で今後議論が詰められて骨子等も固められていく問題であろうということでございますが、建築基準法の衆議院におきます審議におきまして問題となった点というのを先ほど二、三申し上げまし

当時の井上局長が申し上げましたのは、最近たとえば横断歩道橋というのがあります。これは雪国あたりでは冬になりますと実際はかきをさしてなかなか渡れない。むしろ地下道にしてほしいというふうな要望がいろいろございまして、これまでは、私の記憶に間違いがなければ、上の横断歩道橋をつくるお金と同等のお金を地下道をつくる場合に補助対象とする、その差額はたとえば地元、あたりに持っていたく、こういうふうなことにしまして、しておたわけでございます。したがいまして、道路局長が申し上げたのも、そういうことを将来制度化するかどうかということについて検討する、こういうことであらうかと思います。

それからいま一つは、地下道について特に問題になりますのは、先生御存じだと思いますが、寧ろは保安上の問題でございます。それとたとえば電灯代をどうするか、こういった問題がいろいろ派生して出てまいります。そういうことも含めて広く検討していく、こういう趣旨ではなからうかと推測しております。

○上田耕一郎君　地下街、地下道は今後も大都市でいよいよ広がっていくと思いますので、この防災上、保安上の問題というのは非常に大きな問題なので、法的処理も、法的措置も、対応もまだま

だ十分でない点があるかと思いますが、今後ともそういう点での積極的な改善を要望して、重大な災害が発生しないよう対応していただきたい。この点の希望を申し述べておきます。

この適及適用の削除問題に戻りますが、建築基準法改正に盛り込むという政府原案で提起されていた方法と、今回の修正によって行われようとしている特別立法、この方法との違いですね。どういふ点が大きな違いになりますか。

○政府委員(山岡一男君)　まだ部内で検討の段階でございますし、衆議院の防災対策の小委員会の中で今後議論が詰められて骨子等も固められていく問題であろうということでございますが、建築基準法の衆議院におきます審議におきまして問題となった点というのを先ほど二、三申し上げましたけれども、やはり一つは建築基準法の法体系の中から抜き出しまして、一回限りの遡及適用ということにせざるを得ないかと考えております。

〔理事沢田政治君退席、委員長着席〕
それから代替方法につきまして、従来の構造方
法のみの代替ではなくて、有効に避難できる代替
措置というような場合につきましては、それも認
めるような方向にすべきではないかと考えており
ます。それから建築基準法の中に軽くしか入れら
れませんでしたけれども、やはり応援のことにつ
きましてやや詳しく書くべきではないかと考え
ております。

それからさらにもう一点、現在私どもが検討いたしておりますのは、たとえば全国のいろんなデパート等の中から、北の方、南の方、三十ばかり選びまして、一つ一つを例にいたしまして点検をいたしまして、そこでどうやったら一番早く避難できるような方法があるかということについて、現在もそういうふうな勉強をわれわれ続けておりますけれども、そういうことをやってみますと、たとえば隣のビルと空中横断の橋でつながるといふようなことになりますと、従前の既存不適格であるものはさらに容積率がまた違反になるといふと

うな問題が出てまいります。それからさらに、たとえば吹き抜けの部分はどうも埋めてしまった方がやはり堅穴区画等の点からいっても非常にぐあいがいい、さらに避難上も便利だというような点がありまして、吹き抜けをやっぱりつぶすべきだというようなことが出てまいりました場合、これはやはり容積率の増加につながります。それからやはり敷地形状等から見まして、階段を屋外につくるといふようなことにいたしました場合、これが道路の上に出てまいります。そういったしますと、道路の占用の問題が起こってまいります。それらの点につきまして、いずれも建築基準法の現行規定によりまして、主要構造部等に関する大規模な模様替え等につきましては現行法にびつたり合わせるというものが規定になっております。それを今回一部の趣及というところで、避難に重点を置いた趣及ということをやらせようというわけでございいたします。そういうものにつきましましては、いま申し上げましたような諸点につきましまして、やはり既存不適格のままでもできるようにしてやめた方がいではないかという点の議論の対象になってまいりと思ひます。それらのものを含めまして新しい法体系をつくってまいりたいと考えておるわけでございます。

○上田耕一郎君 どうも説明を聞いてみると妙なことになるかと思うのですけれども、特別立法の方がやっぱ合理的なんだということを局長が説明すればするほど、当初の政府原案、建築基準法の改正によつて趣及適用してこの問題を重大不可欠な最小限の問題として解決したいという提案にはやっぱ無理があったということ政府自身が認めているという結果になると思うのです。が、当初の基準法改正による方法はやっぱ無理があったと、いまの段階では認めているのですか。

とは運用の点につきましましていろいろと相談をし、もしくは特定行政庁等が審査会に諮って特別許可をするというふうな問題等でございますが、こういうふうな別途法にすることを機会に、そういうようなことを加味していったらなおよるうと思つてゐる点を申し上げた次第でございます。

○上田耕一郎君 結局、その姿勢にやっぱ一番問題があると思ふんです。冒頭申しましたように、最初の政府原案の提案では、本当に人命を守る以上必要不可欠だと、そのために非常に限定もしたと、猶余期間も設けたと、それで金融、資金上のいろいろの措置もやつたと、それで説明書の最後の方には百貨店業界にも反対はないということまで書いてあるんです。ところが、衆議院でああいう修正案が出ると、それが通過して特別立法でということになりますと、今度は必要不可欠でどうしてもこれやならなさいかぬという形で提案していったにもかかわらず、いやこういう問題がある、こういう問題もあると言つて、建築基準法改正によらないで特別立法にゆだねる方法、つまりこれは趣及適用そのものをやっぱおくらせることになると思ふんですけれども、それを合理化する説明を行っている、そう受け取らざるを得ないですね。これだと、結局先ほど指摘したようなやっぱ百貨店業界のあつた圧力に屈し、解釈もそれに合わせて合理化しているといううなことになると思ふのでないかと。そうなりますと、人命の安全上非常に重大な関連のある、国民の命を守ることにつながるこの仕事に対して、その点の過小評価が忍び込んでくる危険があると思ふんです。

ひとつ具体的に伺ひたい。山岡さんが衆議院の小委員会でも説明した内容がありますね。これでもいろいろ理由をつけているわけですから、たとえば四番目に挙げているのに、技術的問題がございまして、一点、二点、第三点とずつと挙げてきて、四番目には技術的問題がございまして、この第一は煙感知器の非火災対策でございまして、煙感知器の非火災対策について

ではいろいろ問題が生じていると指摘があった、それで煙感知器非火災対策研究会を設置いたしまして、実態調査、分析を行うと。なるべく早い機会に結論を得たいと思つておりますということ、技術問題まで趣及適用条項の削除の理由に持ち出しているわけでありまして、この煙感知器の性能問題について、対策についての研究、じやいまいど進んで進んでいて、どこまで到達して、一体いつごろめどがつくのか、この点はつきりお答えください。

○政府委員(救仁郷齊君) 煙感知器は、ある一定濃度の煙がまいましたときにそれを感知しまして、電氣的にリレーしてシャッターを閉めたりドアを閉めたりするような機構になっております。煙感知器は、そのように煙を感知すること、でございまして、これは火事の煙だけでなくて、いろいろなたとえばこの煙とか、あるいは百貨店の地下等で煙の試験をやつて、そして魚を焼いた煙とか、そういったものにも当然感知いたします。事実私どもがいろいろ調査をいたしましたところ、大体三千分の一ぐらいの確率で、火災でないのにいろいろなそういう作動をしているといううな例があるようでございます。ただ、その中を十分調べてみますと、もちろんそういう部屋を閉め切つたままではたいてい人間がたいてい吸つていたとか、あるいはその煙感知器の下で魚を焼いていたとか、そういう管理上と申しますか、そういった問題点が非常に多いようでございます。もちろん機械そのものの故障的なものもこれは絶無ではございませんが、それよりもむしろ管理的なものの方が大きいようでございます。

ただ問題は、そういう管理上の問題だから管理をよくしろというだけでなくて、やはりそういう火災だけを動作するような方法はないのか、その方がいろいろな面からいいわけでございますので、そういう研究を重ねているということでございます。と同時に、現在ではむしろそういう一つ一つの感知器だけでなくて、そいつを二つ以上の感知

器と連動させて、確実に火災的な煙が来た場合にとらえられるんじゃないかと、またそういう検討を進めてきておりまして、私どもとしましては年内には十分結論を出し得るというように考えております。

○上田耕一郎君 それじゃ、この煙感知器問題は次期国会に必ず提案する特別立法ですね、それまでに必ず技術的結論が出ると、年内に、そう受け取つていいですか。

○政府委員(救仁郷齊君) そのように考えております。

○上田耕一郎君 今度の趣及適用というのは、先ほども話題になりましたけれども、消防法改正による趣及適用ですね、これとやっぱ本当は一緒に行うというたてで出されたはずですが、消防庁の方に伺ひますが、消防法改正による趣及適用の実施状況はどんな状況でしたか。

○説明員(持永義民君) 消防法の改正によりまして趣及の状況でございますけれども、いろいろな種類の建物がございます。またいろいろな設備がございますので、代表的なものについて申し上げたいと思ひますが、五十二年の三月までに設置をしなければならなくなつております百貨店、それから先ほどお話のいわゆる雑居ビル、地下街でございます。まずビル、これについて申し上げますと、スプリングラウ設備につきましては、百貨店の場合は大体七〇%、それから雑居ビルの場合が五三%、地下街の場合は四五%、これは建物の件数で申し上げておりますけれども、そういう割合の進捗になっております。なお、日には昨年の四月現在でございますけれども、そういう状況でございます。それからこれを設置の面積で申し上げます。それから少し広がるわけでございますけれども、ただいま申し上げた率は件数でございますので、そういうふうにお含み願ひたいと思ひます。

次に、屋内消火栓設備について申し上げますと、百貨店につきましては約七二%、複合用途防火対象物につきましては約八五%、地下街につき

ましては約六五%というような数字に相なっております。

○上田耕一郎君 そうすると目標の、百貨店、地下街は五十二年三月まで、スプリングラーその他が五十四年三月まで、この目標どおりいつているでしょうか、若干目標よりもおくれる見通しでしょうか。

○説明員(持永義民君) 私どもといたしましては、なかなかむずかしい面もございますけれども、先ほどちょっと申し上げましたが、全国の消防機関を十分指導いたしまして、各消防機関においても現在この問題、もっぱら精力的に建物のオーナーに対して指導しておるという状況でございます。しかしながら、多分に不況という点もございます。また先ほど来お話の雑居ビルの問題等におきましては、なかなか権利関係が複雑になつておるというようなこともございまして困難を来しておる面はございますが、目標の五十二年あるいは五十四年までにとかく十分な体制をとるよう徹底した指導をしてまいりたいと思つております。なお、あわせてまして、民間につきましては開銀なりあるいは中小企業金融公庫なり、そういった面の融資措置を聞いておりますし、それから地方公共団体が持つております建物もございまして、それにつきましては地方債等の財源措置を行つて実現を図りたいというふうに思つております。

○上田耕一郎君 やつていききたいというけれども、いろいろむずかしい問題もあるということとで、消防法改正によるスプリングラーその他の設置も若干おくれしている状況にある、本来これと重ねてやるはずであったこの建築基準法改正による適及適用の措置も、これが削除されることによつてさらにおけると、二重三重のおくれの重なりが生まれ得るわけで、こういうことのないように、事人命にかかわることなので嚴重に建設省の努力を要請したいと思います。私ども適及適用条項の削除には反対ですけれども、特別立法で行うようなケースになる場合にも特別立法を早急に実施することです。それまでも人命にかかわる問題なので、先ほど答弁がありましたように、たとえば建築基準法十條に基づく改善命令、こういうものを使つて雑居ビルその他危険なところについては万全の措置をとつていただくようお願いしたいと思います。

大臣、最後に、この適及適用問題について、やはりちょっと三木さんと似ている点があるようですけれども、ひとつ適及適用問題についての決意をお伺いしたいと思います。

○国務大臣(中馬辰猪君) 私の在任中に必ずまゝめて次の国会に出す準備をいたします。これはお約束いたします。

○上田耕一郎君 それでは次に、日照問題についてお伺いしたいと思います。

今度の建築基準法改正、日照問題の部分は、これまでたとえば高度制限とか北側斜線など日照問題についても若干の法的措置が行われてまいりましたが、それをかなり詳しく具体的に日影の基準まで設けて法的措置をとるという点についてはわれわれも評価できるものだと思います。しかし同時に、やっぱり多くの問題が含まれております。先日参考人の意見陳述もありましたが、あの際、意見陳述の中にもこの日照問題とどう取り組むか、この取り組む立場で、これがやっぱり基本問題として横たわつていて、これがやっぱり影りになったと思つて、日照問題というのは、過密都市における高層化あるいはマンションブームなどによつて都市環境が悪化し、住民の日照権が侵害される、これに対して住民が立ち上がつて環境権を守る運動を展開してきて、いわゆる日照権紛争というものが全国的な問題になつてきたものであります。これに対してどこから生まれたものかというところが今回の改正案になつていくわけですが、その際、住民の環境を守るということに重点を置く立場と、都市計画の立場、土地の高度利用の立場、これに重点を置く。まあ二つの問題が絡まつてくるわけですが、重点の置き

方の違いがやはりあらわれておると思つて、私はこの問題でもやはり住民本位の町づくりということが基本であつて、現在あるよい環境は守つていく、悪い環境は改善していくということが住民の利益を守るためにも、またこの都市計画、住民本位の住みよい都市をつくる上でもやっぱり出発点だと思つて、そういう点で、この日照問題の取り扱ひもあくまでやっぱり住民本位の町づくりという観点で行うべき必要があると思つて、そういう観点から幾つかの問題を取り上げてまいりたいと思つて、

○政府委員(山岡一男君) 東京都のシビルミニマムは、建設省が考へておりました基準とは多少違う点がございます。これはまあ基準となります日が大ききでございまして、日影の複合の問題に關して感ぜられていないとかいろいろございまして、けれども、規制をねらつた内容は余り変わつておりません。ただ、われわれといたしまして、平均値をねらうということではなくて、実態調査の結果等を建築審議会の小委員会にいろいろと提出をいたしまして、二年半を煩わしまして御検討いただいたわけでございますが、そのときに実態調査の結果、大田区、大田等の大都市におきまして現在の守られてゐる日当たりの時間につきましてはおおむね三分の二程度の人は現在享受しているというふうなところを目標に基準を設定したらどうかということが基本になつたと私は聞いております。

○上田耕一郎君 局長は平均値をねらうのではないと、そのことは言われました。それで、いま、現在住んでゐる人の三分の二ですか。その三分の二という点をちよつともう少しお伺いしたい。何の三分の二ですか。いま、現状の享受している日照時間の三分の二を保障しようとしてゐるんですか、それとも住民の三分の二の人が受容している日照時間を基準としてゐるんですか。

○政府委員(山岡一男君) いま先生おっしゃいました、後の方でございます。

○上田耕一郎君 それは一応聞いて、次にひとつ具体的に伺ひたい。

今度の改正案では、敷地の境界線からの日影のはみ出し許容距離を五メートルとした。この五メートルとした根拠は何ですか。

○政府委員(山岡一男君) 一応いろんな住宅地におきまして平均的な敷地を考へまして、その敷地に平均的な住宅が建つたといつたした場合に、おおむね五メートルぐらいの南庭がとれるであろうというふうなことを想定いたしました。これは測定の基準として一応五メートルというものをとつたわけでございます。

○上田耕一郎君 ここで問題が起るんですね。救仁郷さんは衆議院の去年の十二月三日の答弁で、昭和四十八年の住宅統計調査によると、全国の市部で一戸建て、長屋建ての住宅の平均の敷地面積というものが二百六十六平米、したがって、そういった二百六十六平米の住宅敷地に平均的規模の九十平米、百平米の住宅が建った場合にどうなるかというので五メートルをとったというふうに言っています。そうすると、住宅平均の敷地面積と、平均面積ですね、これを基準にして五メートルをとったということになります。そうすると、先ほどの局長の平均をとるんじゃないんだという考え方と大きな食い違いがあると思いますが、いかがですか。

○政府委員(救仁郷斉君) 敷地面積の方はむしろ平均でとりました。日照享受時間の方は、その三分の二の方々が享受していられる日照時間ということでございます。

○上田耕一郎君 日照時間は三分の二と、敷地の方は平均でとったという答弁。救仁郷さんにお伺いしますが、全国の市部で、つまり二百六十六平米という大体六十坪ですね、大体六十坪というふうなのが平均だと言われるけれども、六十坪以下の住宅が市部で何割ぐらいあるかお答えいただけます。

○政府委員(救仁郷斉君) 正確には、統計こへ持ってきておりませんが、統計から調べますと、恐らく六割以上ぐらいが平均以下ではないかというふうに考えております。

○上田耕一郎君 ここに昭和四十八年の住宅統計調査報告の大都市圏があります。私これで計算してみました。そうしますと、京浜大都市圏、これは平均が全国の都市部のさっきの二百六十六平米と大体同じで二百三十三平米、二百三十三平米が京浜の大都市圏、ここで百九十九平米以下、これのパーセンテージでは、いま六割以上と言われましたけれども七二・五三%、つまり七割以上が二百平米以下なんです。京阪神を調べてみますともっとひどい。ここは平均が百五十一平米で全国の市部の平均よりもっと狭い。そのために百九十九平米以下の住宅は七八・三三%、八割に達するんですね。そうすると、いま五メートルで平均と、平均の住宅の広さからいって五メートルというのを割り出したと言われたけれども、五メートル以上を日影規制するわけだから、五メートル以内の狭い庭しか持っていない住宅の場合には、この基準だと切り捨てられるんですよ。切り捨てられるというのが京浜の大都市圏で七二・五三%、これは三分の二になっちゃうんですね。京阪神では約八割、七八%、五分の四近くの住宅があなたの言う平均という五メートルというところからは落ちてしまふんですね。この点いかがですか。

○政府委員(救仁郷斉君) 確かにこの基準から見ますと、基準を設定いたしましたときはそういうことが言えるかと思えます。ただ、この基準を設定いたしましたときは、目標とする、何と申しますか目標時間のそのある地域で三通りぐらいあるわけでございますが、その中の中間値としてこの基準を設定しております。したがって、そういう小さい区画の多いようなところ、そういうところでは厳しい一つの上の、三段階各階であるわけでございますが、基準を採用する、そういうことにより対応できるんじゃないかというように考えております。

○上田耕一郎君 これは全く言い抜けですよ。あなたは先ほど、平均をとっている、それで大体六割ぐらいあるだろうと思つたけれども、御存じない。京阪神では八割の住宅が五メートルに入っちゃうんです、五メートル以内。それから京浜でも七割以上の住宅が入っちゃう。しかもあなた、いまそのために三段階ちゃんとしてあると言われたけれども、三段階とつたのは日照時間であって、この五メートルというのはどこでも同じですよ、一種住専だろうが、二種住専だろうが。この五メートルを、じゃ条件に応じて、たとえば京阪神については四メートルにするとかということが可能なら、いまの言い抜けもありますけれども、全くそうならないんですから、五メートル

は全部一律じゃありませんか。住宅局長いかがですか。

○政府委員(山岡一男君) いろんな数値が検討されたわけでございますけれども、五メートルは、先生おっしゃるとおり、いずれの場合でも同じでございます。同じでございますけれども、五メートルのところの南庭がない場合に、それではそのところは全部真つ暗になってしまう日が当たらないかという、そういうことではございませう。ちょうど隣がむしろ空き地であつても、五メートルのところの三時間以上の影を出さないというふうな規制をするわけでございますから、当然、基準の一つとして五メートルの時点をとらえた、複合の場合は十メートルの時点をとらえたというところでございまして、その五メートルの中でも、たとえば三時間以内の日影ができるかもわからませんが、さらにもっと近いところでも全然真つ暗ということはない。必ず日は当たるわけでございます。

○上田耕一郎君 ですから、私は最初から、太陽のシビルミニマムというところから議論を述べていったんです。現状をただ守るんじゃない、現状を改革すると、ミニマムですから。日本の国民の日照の問題についてのミニマムを政策的目標として設定しよう、現状よりもよくしようという考え方で進んでいるというふうに局長も先ほど答えたでしょう。ところが、実際どうですか。現状をよくするどころか、現状で京阪神の場合には八割の人が、それから京浜の場合には七割の人がこの五メートルの基準では守られない、そうしたら現状よりも悪くなるじゃないですか。これはやっぱり私は切り捨てだと思ふんです。結局、平均平均という形で、平均というものは、これはばくは数字の魔術だと思ふんです。やっぱり全部の土地を合せて、それを戸数で割ると、こういう二百平米なんというのが出ますけれども、実際には大多数の人は、七割、八割の人がこれより低いんですよ。これはちょうど貯金の計算で、何か全国の勤労世帯が三百万円平均で貯金を持っているなん

て数字が出て、あれ、おれのところはないという、思う国民の方がはるかに多いというのがありますけれども、こういう機械的な平均という数字を使うところに実際から離れるところがある。あなたの方の計算も、住宅統計調査の平均値をとった、平均値をとったと言つて、実は実際の七割、八割の人が入らないところを平均値という形で基準として持つてきている。それで五メートルというところを設定している。これでは私は日照を本当に守るということはむずかしい、それから紛争を少なくすることもむずかしいと思う。なぜなら、日照紛争で一番起きているのは、こういう過密都市の宅地が細分化されて、六十坪もないところ、一種住専じゃなくて、二種住専とかそれから住宅地域とか、あるいは近隣の商業地区とかあるいは商業地区とか、そういうところで日照権の紛争が起きているわけで、そんな六十坪以上、百坪とか、そういう家を持つている人よりも、二十坪、三十坪のそういうところに住んでいる人々が日照問題で大変なことになる。お金があれば別のところに移つていけるけれども、移つていけない。その過密のところに住んでいる人々、やっぱり貧しい人々が多いでしょう。そういうところでこの日照権の紛争で苦しみ、そして闘つていける人が非常に多いわけです。そういうところを含んで、これを全部結局切り捨てて、平均平均というところで切り捨ててしまつて、基準だと、これがシビルミニマムだという考え方では、これは実際に合わないですよ。本当に住宅の実態がどうなっているかという庶民の生活の実態をよく見て、それを改善するという方向で日照問題というのは提起していかないと、本当に国民的なシビルミニマムをつくるということにならないと思う。それで、一種住専の場合には大体恐らくこの六十坪ぐらいの家も多いでしょうし、大体十メートル以上の建物は建たないわけですから、まあわりと問題が少ないとしても、やっぱり二種住専となると、このいまの考え方は非常に私は大問題になつてくると思います。これは細分化された住宅が

多いし二種住専ではマンションが建ってくる。二種住専では今度の基準では、先ほども議論になっていたように、大体一階でなくて二階の窓からなっているわけですね。そうすると、一階は考え方としては切り捨てられている。しかも五メートルあるわけでしょう。この五メートルよりも中に入つた家はさらに切り捨てられる。それで、住宅局長ね、五メートル以内でもまるつきり日が当たらぬことではないと言われたけれども、それはそうでしょう。まるつきり日が当たらぬというんじやなくて、だからこそ基準を考えているわけじゃないですか。そうすると、二種住専でも一階平家は切り捨てられた。二階も、五メートルより中つまり庭の狭い家は、今度は二階も危なくなるといふことになると思います。

それからもう一つ、今度は建てる側の、影を出す方ですね、出す方についても一種住専では七メートル以下、二種住専では十メートル以下のいわゆる低層建築物による日照阻害というのも現実には生まれているわけです。そうすると、私は今度の基準というのは、まあ修正案で三種類になって地方自治体がどちらかを選べるということになったのは確かに改善点ですけども、基準そのものの私が指摘したような非常に多くの部分の切り捨てになっているということ、この基準を機械的に押しつけていくと、やっぱり被害を受ける切りに押された住民が多くなるし、日照権紛争も絶えないと思うんですけども、こういうケースについて具体的にどういうふうに解決していくつもりですか。

○政府委員(山岡一男君) いま先生が切り捨てとおっしゃいましたけれども、実はわれわれは切り捨てとは思っておりません。たとえば基準を、一種住専でございまして、五メートルの地点で地下から一・五メートルのところ三時間以上の影を出すようなものはセツバックをしてつくれというのが法の規定の趣旨でございます。したがいますて、その五メートル以内のところも当然日は当たりますし、二種住専の場合の四メートルと五メ

ートルル 西方が切り捨てだとおっしゃいますけれども、それがいずれもやはり日は当たるわけでございします。そういう場合に、そういうところにもどこに基準を求めるかということとでございまして、四メートルのところを三メートルにしたり、五メートルのところを三メートルにしたり、いろんな手があると思います。それぞれで全体の排出の基準を決めますから、守ろうとする日が当たる時間というもののが基準になりますと、どこかを一つ接点を決めてまあ基準を決めるということになるわけでございます。たまたま測定の時点をそういうところを決めたということとでございまして、まあ第一種住専では三時間を、第二種住専では二階の居室で三時間程度以上の日照は確保したいというのがこの基準のねらいでございします。

○上田耕一郎君　そうすると、それは基準であつて、たとえば時間については二種住専で三時間、四時間、五時間とまあ三種類あるけれども、五メートルというところも実情に應じて、たとえば地方自治体があるいは四メートル、三メートルというふうに実際にはそうなるように、それでそういうところの住宅にも日照が確保されるようなそういう運用の仕方は可能だと、そう言われるわけですか。

○政府委員(山岡一男君)　修正法案ではそうなつておりません。一応いま申し上げましたように、そういうふうな計算をする基準の原点はそういうふうに決めたということでございますが、その結果のはね返りとして守られる日の当たる時間というのを想定してその点を決めておりますので、そ

れをもし変えたといたしますと、逆な方の日当たりの方の時間、もしくは日影の時間を変えていかなければならないということになります。一つ建物ができまして、できる影は絶えず同じでございします。それをどこまでいけなかつたかということの決める決め方の中にそういう基準を決めたということとでございまして、まあいまの一・五メートルの高さで五メートルという基準で考えればいまの時間が出てくる、その中で選んでいただくという趣

皆でございます。

○上田耕一郎君　じゃあ、まあ条例を地方自治体がつくる場合に、この五メートルというのは動かさないけれども、この日影時間の規制の時間を運用することによって、実際にはたとえば時間は四時間だけれども、この五メートルというのを動かしたと同じ効果を生むことができる、しかし、条例で決める場合には、この五メートルを動かさないで時間の選択しかないんだということですね。

○政府委員(山岡一男君) さようでございます。
○上田耕一郎君 私は、こういう問題を実際の運用上、地方自治体がどう運用していくかということとで、私が指摘したような、私いま切り捨てたという言葉を使いましたけれども、この基準に含まれないとかないとか、その限界以下の住宅ですね。この住宅が、先ほども申しましたように、何遍も繰り返しますけれども、京阪神では八割近くあるものと、京浜地区でも七割以上あるわけですから、そういうところの日照を守るように、実際に運用の点でも行政指導を適確にやっていただきたいといううことを要望したいと思えます。

次に、商業地域の除外問題です。これはまさに私は切り捨てという言葉を使い得る顕著な事例であると思います。調査室からいただいた資料を見ましても、たとえばこの中に載っている三十一自治体の指導要綱その他を持っておるところですね、そのうち二十八の自治体が商業地域を含めてやっておりますけれども、なぜ今度の改正で商業地域を除外したのでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) これもたびたび申し上げておりますけれども、商業地域はやはり商業の利便を増進するということを念頭に置きまして指定される地域でございます。したがって、建築基準率、容積率等も高く定められております。で、公法上の日影規制を今回及ぼそうと考えましたのは、やはり住居系の地域の中におきまして、住居系の地域では住居の安寧を確保すべきところというところになっております。その住居の安寧の確保

の中に一番大きな要素の一つとしてやはり日影のことも考えた町づくりのルールが必要であろうというところで、公法的介入をいたしますのは当面住居系に限るべきじゃなかろうかと考えたわけでございます。決して、こういうことが片やできましたので、商業地域の方は反対解釈でそんなものは要らないんだということだとはわれわれは思っておりません。そうではなくて、むしろ商業地域内のものにつきましては、実はわれわれの持つております公団その他につきましても、商業地域内に日照紛争を起こして裁判に係属中のものもございします。そういうもののやつぱりケース・バイ・ケースの判例の積み重ねによりまして、判例的な合意が行われた場合に、われわれとしてはそういうものは公法のルールに乗ってくるだろう、それまでの間はそういう判例の積み重ねを待ちたいというのがただいまの考え方でございます。

○上田耕一郎君　いまの判例の積み重ねを待つという事です、これが非常に問題になります。先日の参考人の意見聴取の際にも私質問したんです、梶原参考人です、弁護士の方の。あの方に対して、この商業地域が除外されたということになると、判例に対してどういう影響があるだろうとかということを私質問しました。言葉どおりじゃないかもしれないけれども、梶原参考人の言われたことは、つまり今回の日影規制には合致している、と、しかし、日照阻害を引き起こすケースが起きた場合、裁判の場合に、損害賠償には恐らく余り影響しないかもしれないけれども、建築差しとめとか設計変更とかという判決については、これは出すことが恐らくむずかしくなるであらうということを梶原参考人は述べている。だから、商業地域についてはそういうことによつたりなると、いう意味のことです。そうすると、山岡局長は商業地域については判例の積み重ねを待つと言うんだけど、積み重ねられる判例が今度の法改正正から商業地域が除外されることによつて後退する危険が強いわけです。これまでも商業地域といふのは非常に紛争が多くて、たとえば東京の場

合、東京は日照運動が一番多いと、全国一だと。全国一で、昭和四十九年一月から五十年三月までに五千三百三十一件起きている。この中で住宅関連です。近隣商業地域まで含めて、これが六〇%、商業地域は千四百四十三で二八%。すると、一種住専、二種住専住宅ですね、そういうところ全部比べてみても、この用途地域指定の中で商業地域の発生率が東京では最も多いですね。

これは山岡局長も答弁で述べておられますけれども、そういう商業地域の紛争の中で、たとえばこれまでは恵比寿駅前の事件、世田谷の三軒茶屋の事件、あるいは港区の六本木事件、これは商業地域ですね。ここではやっぱり差しとめ判決が実際に出ています。地域の用途指定よりもやっぱり住民の被害を重視するということ、そういう判決が出てきているわけですね。ところが、もし梶原参考人の意見のように、今度の改正によって建築差しとめあるいは設計変更という判決はむしろかくなるのではないかと、御意見が述べられたのですけれども、こうなると判例の積み重ねというものは悪くなるばかりじゃないかと、そう思いますけれども、いかがでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) 先生おっしゃいますとおり、商業地域におきましても日照紛争件数は相当ございます。四十五年以降の東京都におきまします例を見ますと、一種住専が七百五十一、二種住専が八百四、住居地域が九百三十二、トータルで二千四百八十七件、それから近隣商業が五百七十三件、商業地域が千四百四十三件というふうなものを最近の手の資料で持っております。ただ、この間の梶原先生がおっしゃいましたのは、商業地域においてということでございますが、商業地域には今回の建築基準法の改正案では何ら基準を示しておりません。したがって、そういうふうな基準に縛られることなく、やはり公正な裁判がケース・バイ・ケースで行われていくと、そのうちたまたまそういうふうな商業地域においては何時間程度の日照は確保されるべきだということ、それが社会規範としていけば相隣関係の中で確立

されることを願っておるというわけでございます。また、商業系以外の住居系の地域の中では今回最低基準ということでございますけれども、一応の基準を示したわけでございます。そういうことになりまして、これも当然公法上の町づくりのルールとして示したものでございますので、直ちに私人間の日照紛争の裁判上の規範になるかどうかは私も断言できないと思います。特に基準法は最低基準ということでございますので、この基準には適合しないながらも紛争が起これるというふうなケースもあろうかと思っております。しかし、そういう場合に、やはり住宅地におきまして日照享受の状態をまあある程度想定をいたしまして、土地の高度利用と日照の確保の要請の調整を図ったというつもりで新しいルールをおつくりいたしたというつもりでおりますが、そういうものが社会的合意を得られるものとして示された後に、裁判上住居系の地域の中におきましてそういうものが一つの指標に使われるということはあるかと思っております。ただし、商業地域につきましても、これは一切そういうふうな基準を示しておりませんので、ケース・バイ・ケースの判決が今後も行われていくだろうと期待しております。

○上田耕一郎君 なるほど、商業地域については一切基準がないから、裁判にはプラスマイナスの影響なくて、まるっきりないかどうかからぬけれども、大体なくて、ケース・バイ・ケースで積み重ねられていくであろうということですね。で、基準の示されているところにおいては若干の影響がある、しかし、最低基準なので恐らく実際の被害については考慮されるであろうというお考えですね。

○政府委員(山岡一男君) さようでございます。○上田耕一郎君 それでは、商業地域でもう一つの問題は、やっぱりこれも先日の参考人の意見陳述のときにも私質問しましたけれども、たとえば東京二十三区の場合、非常に商業地域が多いわけですね。台東区などは、ここにありますが、上野

公園とそれから東北の近隣商業地域を除いて約六七%が全部商業地域に指定されている。これは台東区の建築部がつくった「わたしたちの日照を考える」というパンフレットですけれども、これを見ますと、全部商業地域だけれども、この中で日照問題というものは非常に多くて、特に過密なところであればあるほど現在の日照をさらにふやしてあげなければどうにもならぬということですね。そういう商業地域の中で日照を確保するために非常に大きな努力も必要だし、住民がもう切実に望んでいるという実情がかなり詳しく述べられています。

それで、こういうたとえば台東区などのような商業地域で今回これが除外されたということで、これはどうなるのかということ。この間参考人としまして陳述をされた東京都の建築局の方に質問したところが、これまでの用途地域の指定というのは日照問題を考えているんじゃないのだと、今度の建築基準法改正による地域指定はつまり見直しなればならぬのだという趣旨の答弁がありました。他の参考人の方の中にも、先ほど矢原委員が指摘しましたが、地域指定そのものを要する人ということがある点ですね、特に商業地域、台東区のようなほとんど全部が商業地域、これをいわゆる純化をもっと徹底させていくということになるでしょうけれども、用途指定を見直して今度の日照規制ですね、これが適用されるような見直しを行政指導の面でおやりになる用意があるのかどうか、この点をお伺いします。

○政府委員(中村清君) お答え申し上げます。用途地域に關します都市計画は、先生御存じのように都市活動の機動性ですね、それから都市生活の安全性、快適性、利便性、そういうこととの増進という意味合いを考へまして、土地利用の総合的な計画としていまつくっております。手続としては、御存じのように都道府県知事なりあるいは市町村が公聴会あるいは都市計画の案の縦覧という手続を通じてやって、その間民意を反映

するということにしております。したがって、前段で申し上げましたように、安全性、快適性ということも配慮をいたしまして計画をつくっておるわけでございますから、住環境の確保といった点につきましては、当然その計画の中に織り込まれているというふうに私も考へております。したがって、今般日照規制の制限が行われまして、即用途地域の見直しということにはつながらないのじゃないかと考へております。

○上田耕一郎君 見直しにはつながらないと、じや台東区なんかの場合どうなりますか、こういうケースですね。

○政府委員(中村清君) 台東区のお話が出ましたが、いま御指摘がございましたように、確かに台東区、大部分が商業業務施設が立地し、したがって、商業業務施設の立地を許可すると同時に、ある地域におきましては、台東区の中のある地域においてはそういう集中立地をさらに助長する、こういった意味合いで商業地域の指定をしております。商業地域の指定というのは、これは用途地域全般について言えることでございますけれども、現状それからその地域の将来の発展の動向、それをどういうふうに向っていかか。そういう意味合いから、現在の状況等を将来どういうふうに向っていかかということにらみ合わせてつくっておる問題でございますから、いまの日照の問題が出ましたけれども、日照確保という観点、これは私も前段で申し上げましたように、計画の中にも相当織り込まれておると思っております。日照確保の観点から直ちにこの商業地域をほかのものに変更するということについてはどうかという気がいたしますし、商業地域をすぐほかの地域の方へ変更いたしますと、そこでまた建築率の問題であるとか、あるいは許容される業態がほかの地域に入り込むということになりましていろいろ問題が出てまいります。現在そういうことでございます。

○上田耕一郎君 どうも都市局長は、商業地域、

台東区についても何もおやりになるつもりはなさそうですが、住宅局長はいかがですか、こういう台東区なんかのケースについて。

○政府委員(山岡一男君) 都市計画というのは、やはり台東区だけを考へておるものではないと私は思います。東京都全体を考へまして、その中で商業系のところはあちらへ集まっております。工業系の方はもう少し南の方に集まっております。それで、それらのことを加味いたしまして、都市全体の問題としての問題だろうと思ひますので、私もやはりたとへば住居の安寧を図るべきところという住民の皆さんの同意によりまして、公聴会等による結論を結ばして決まっております地域地区制、たゞまゝ論じたいしましてはやはりそちらが先行して、その中でやはりいろいろのものが追つかけていくというふうにならざるべきであらうと思ひます。しかし、全体の問題といたしまして、容積率設定等の際若干そういう配慮の足らなかつた点もあるというふうな参考人のお話もございました。それらの点は今後地方公共団体におきまして十分御検討なさる問題であらうかと思ひます。

○上田耕一郎君 結局、いまのお話のように、地方公共団体がこの商業地域の日照を守る、日照紛争の解決ということについては責任を持つ以外にないと、商業地域は除外されていくわけですからね。もちろん台東区だけが問題じゃないけれども、これは一つの典型例で、大都市の場合、都心の地域には商業地域が非常に多い。そこでやっぱり日照紛争が先ほども山岡局長挙げられたように一番多いんですから、そこをどうするかということとは、結局地方公共団体の指導要綱その他による解決の努力ですね、これがやっぱり非常に大きな役割りを果たさざるを得ないし、やっぱり果たすであろうという点ですね。この地方公共団体のそういう問題についての積極的な住民の日照を守る努力、これをよく尊重していただきたい、この点を要望しておきたいと思ひます。

院で中村富雄参考人が指摘した問題ですが、今回の改正案の五十六条の3で、たとえば公園だとか児童遊園地、これに接する場合、建物の高さ制限を緩和できるという項目があつて、これが住民サイドの場合やばり問題だと、中村さんは中野の江古田の公園の例を引いて、せっかくの公園が大きなマンションが建つて日影ができると、これに対する反対運動をやつた体験などを述べておりまして、この点について見直してほしいという要望が出ておりますけれども、私もこの問題は大きな公園ばかりじゃないわけですから、特に都市の公園の場合、子供たちが大事にして、子供たちが遊べる場合に大事に役割りをする、公園が日照を享受する場合に大事に役割りをする、公園が日照を受けられ、住民のサイドから見直したらどうかと思ひます。この点どうお考えでしょうか。

○政府委員(教仁郷君) 私どもも同意見でございます。公園は道路とか川とかそういうものとは基本的に性格を異にしていて、公園に考へておられます。したがつて、法案の中にございまして、道路とか川とか鉄道敷きでございまして、ある程度その取り扱いは政令で指定するよう考へてございまして、公園につきましても一般の住宅の敷地と同じように日影の規制の対象にするというように考へております。

○上田耕一郎君 いまの答弁、確認しておきたいと思ひます。

以上のように、私、今度の日影規制を評価しながらも、その中にまだまだ考へなければならぬ問題点、住民の日照権を守るためにはいろいろ考へなければならぬ問題点がたくさんあることを列挙をいたしました。たとえば境界線から五メートル以内のところに建つてゐる小住宅の場合とか、二種住居の低層住宅の場合とか、あるいは一種住居で七メートル以下、二種住居で十メートル以下の建物による日影ができた場合の問題とか、あるいは商業地域の問題などを挙げました。こういう問題を解決する場合、やっぱり少しでも切り捨てないようになつていく場合は、どうしてもこの地方

自治体の自主的な行政の余地を残して、これを尊重して大きな役割りを果たしていただくということが非常に重要で欠くことのできない問題であると思ひます。

衆議院の審議でもこの点がやっぱり最も問題になつた一つであります。先日、武蔵野市長の後藤さんがこの点をかなり体系的に、また御自分の体験を通じて非常に力説されました。この点、これまでの地方自治体の多くが運用してきた条例だとかあるいは指導要綱と、今回の改正法との相互関係がかなり問題になります。山岡局長は、衆議院段階また参議院での答弁などで、条例に關して今度の法に抵触するものは廃止されるということをお述べながらも、建築確認その他にリンクしない限りそういうものも直ちに廃止にはならないという点を言われたんですね。指導要綱や条例には、矢原委員も述べましたように、日照問題だけでなくいろいろな多面的な要素を考慮して、これで実際の運用が行われてゐるわけなんです。その山岡局長の言われた建築確認にリンクしない、そういうものではない限り、地方公共団体の行つてゐる指導要綱その他ですね、こういうものはやっぱり十分に生かしていくという姿勢が大事だと思ひますけれども、その点いかがでしょうか。

○政府委員(山岡一男君) 私どもの基本的な考え方は、やはり財産権の行使というものが建築の実施に当たります。したがつて、憲法で定められておられますように、財産権の行使の内容につきましては、これは法律で定めると決まられております。さらに、条例の根拠でございまして地方自治法等見ましても、固有の事務のほかに列挙しておるものがございまして、固有の事務でも法律もしくは政令ができた場合にはこの限りでないというのがついておられます。特に列挙の二条の十八号がこういうものを決める根拠になると思ひます。それはやはり法律の定めるところによりやういふふうなものの制限ができるという規定がございまして、したがつて、その他の何もなし、法律の根拠がなくともできる列挙事務と異なりまして、やはりこう

いうものを公法で決めまして、その下を受けてやはり条例ができるべきだというふうにかたく思つております。したがつて、今回こういう基本ができますので、それに基づいて条例がつくられるだろうと思ひます。そういう場合に、法律の範囲内と違ふようなことがもしできました場合には、その当該部分におきましてはネグするということになると思ひます。しかし、先ほども先生おっしゃいましたように、指導要綱の中身といたしましては、やはりその他のものもいろいろ決められておる例が多々ございまして、その中で、自治法の二条十八号に定める、法律によらないで建物の制限をするということにリンクをするようなものにつきましては私は元來違法であらうと、もしくは不適当であらうと思つておるわけでございまして、したがつて、それ以外に、そういうものについて大いに努めなさいとか、努めた方が望ましいとか、そういうふうな指導要綱的なものにつきましては、やはり直ちに違法と言へるものでもないし、物によりましては非常に有効なものもあるというのがわれわれの考へでございまして。

○上田耕一郎君 リンクしないものである限り、何々しなければならぬ、努めなければならぬという努力の方向でつくられてゐる指導要綱というものについては生かしていくということであると思ひます。この指導要綱の中で、やっぱり住民の同意方式というのがこれまででも役割りをはかり果たしてまいりました。指導要綱を持つてゐる地方公共団体の数が二百四十九あつて、そのうち百六十一、つまり三分の二が住民同意制の内容とするというふうになつております。われわれもこの住民同意制というのは、いわゆる完全同意といつて一人でも反対したら何もできないというのとはちろん非現実的だと思ひますし、いま行われてゐる住民同意方式というのは、そういう完全同意制というのでなしに、やっぱり事前公示をやる、事前協議もやる、説明会も開いて、そして住民に納得してもらつて、それでいく。それで解決しない場合には、調停だとか、あつせんだと

か、そういうものにかけて、その調停に基づいてこれを解決していくというやり方であると思えます。この点、武蔵野の後藤市長は、相隣紛争の円満解決には開発業者と周辺住民との協議の場を保障することが不可欠だと、そう述べているわけで、これは確かに問題を解決していく上で大事な原則であろうとわれわれも思います。そういう意味で、建築確認にリンクしない指導要綱、これが問題の解決に役割りを果たさせていくと。

そのためには、一方で今回のような基準を示しながら、地方自治体のその基準の範囲内での自主的な選択を尊重しながら、やっぱり住民と開発業者との円満な協議の場をつくって、それで解決していくということのために、たとえば事前公示制、事業協議制、説明会開催、こういうものを含めたまあ住民同意方式ですね、いわゆる完全同意ということと区別された経緯からいっても有効性が証明されているという住民同意方式、多くの自治体でこれまで採用してきて効果を発揮している方向ですが、こういうものをやっぱり前向きに生かしていくことが非常に大事だと思うんです。それが住民の立場に立った行政となるかどうかという一つのつかぎだと思えますし、この点を誤ると、今回せっかくできたこの日影規制の基準が実は大きな禍根を残して、日照紛争の解決どころか、さらに困難な問題まで残していくということになりかねないので、日照問題の最後に建設大臣から、そういう地方公共団体がいまままで運用してきた事前公示制、事前協議制などを含めた住民同意方式、こういうものを前向きに生かしていく用意があるという問題について、その用意についてお伺いしたいと思います。

○国務大臣(中馬辰猪君) 従来、各自治体で積極的な環境保護のために行われたよい慣例というもの、は、なるべくこれを盛り込んでいきたい、こう考えております。

○上田耕一郎君 よい慣例を盛り込んでいきたいという大臣の方針をお伺いしましたが、それを言葉だけに終わらせないようにぜひお願いしたいと

思います。

最後に、私、この日照問題と並んで非常に大きな新しい建築公害として問題になっております電波障害問題ですね、これについてお伺いしたいと思います。

この電波障害、いま各地に発生して大問題になっております。御存じのように、特にこの超高層ビルによる影響が最大の問題。ここにテレビジョン放送難視聴対策調査会というところの報告書が去年の八月に出ておりますが、この報告書を見ましても、この受信障害が昭和四十九年の末で全国で四十四万世帯。これが昭和五十五年には九十万世帯になるであろうということが予測されております。建設省は建築物の側面からこの電波障害問題にどういう対策を立てているのか、電波障害を最小限に防止する研究はどういうふうになっているのか。この点お伺いします。

○政府委員(救仁郷斎君) 確かに最近の都市におきまして建築物の立体高層化に従いましてそういった電波障害問題というものが起こっております。一番典型的な例としては、例の新宿副都心の超高層ビル街における約二万世帯ぐらいの電波障害が起っております。これにつきましては、ただいま先生から御指摘ございましたような調査会、これは郵政省の中に設けられておりますが、それに参加いたしまして、私どもも私どもも御意見を申し上げ、この対策に取組んでいるところでございます。ただ問題は、こういった今後都市では当然高層立体化ということが避けられない事態であるということ、これはもう御承知のとおりでございます。そういった中で、いわゆる今後のそういった放送のあり方というものがどうすべきなのか、そういったビジョンのもとにやはり大きなビジョンをつくるべきではないだろうかというのが私どもの考えでございます。ただ、現実にはそういった障害が起っておりますので、のいるんな事業体の方でそれぞれの共同視聴アンテナをつくらうとか、そういったいろんな方法をも

ちましてそれぞれ解決しておりますが、私どもとしては、やはり基本的には将来の都市におけるテレビ放送のあり方、方法を一体どうすればいいのかがということを検討していくべきではないかというように考えております。

○上田耕一郎君 この電波障害というのはやっぱり建築基準法の改正の結果生まれたものなんです。例の特定街区というものができて、これは都市計画で高さその他決められるようになって、そこであいう超高層ビルというものが続々と建ち始めたわけでありまして、二百メートル級の超高層建築物が出現した結果こういうものが生まれていくわけ、だからまさに建築基準改正が生み出した一つの公害だ。ところが、この改正をして二百メートルの建物ができたらどうなるかということについて当時どのくらい研究したのだろうかということがいま改めて問題になっているわけですね。新聞報道などによりまして、たとえば新宿の副都心の場合ですね、当初電波障害が起る地域はビルの高さの五倍ぐらいだろうと、そう思われた。中層ビルの場合、五倍だったんですね。だから、超高層でもやっぱり五倍で済むだろうと思ったところが、なんと十五倍の地域に達したわけですね。私、先日、中野のこの一番問題になっているところを視察してまいりましたけれども、中野駅のところまでいっているわけですね、新宿副都心の電波障害地域が。こういう状況です。そうすると、建築基準法を改正したときにどの程度研究したかわかりませんが、どうも当時五倍ぐらいのところというのが十五倍というんですね。思いもかけないことになっているんですね。当時二百メートルぐらいの建物を建てた場合、電波障害の影響ですね、どのくらい研究していたんですか。

○政府委員(救仁郷斎君) 確かに御指摘のように、現在のあれほどの広範囲なあれになるとは、当然起るとは考えておりましたが、従来の延長線上で起こるだろうということが、現実には御指摘のように思ったよりも広範囲になったというこ

とは事実でございます。

○上田耕一郎君 だから、予測しなかったほどの非常に大きな被害が及んでいる。新宿副都心の場合はいま五五ね建っている。京王プラザ、国際電、住友、三井、安田と。ところが、これが将来計画では十三五ね建つことになっておる。西武新宿駅ビルを含めると十四五ねになる。あの地域にビル群の壁ができてしまいうわけですね。いまこの五五ねで、有線ケーブルで合意した分だけで、五棟プラス西武新宿駅ビル含めて六棟ですが、これ有線ケーブルで合意した分だけでも約三万四千世帯というところでありまして、非常に膨大なものです。これはまあ新宿副都心が日本最大の電波障害の起きた場所ですが、これは直接の電波障害であって、反射波というのはまだもつとあるわけですね。反射波というのは三方向に出ておまして、東の方は鎌子に向かって、幅一・五キロです。東北の方は埼玉の草加の方に向かって。それから南西の方は茅ヶ崎、藤沢、こちらの方向に向かって反射波による電波妨害が問題になっていて、この埼玉、千葉、神奈川の反射波は、三方向の被害世帯を含めると、郵政省の調査では十七万世帯に及んでいる。だから、あそこ五つのビルが建って十七万世帯が電波障害をいま受けている。このうち反射波についても全くその解決がつかえません。これは新宿の副都心のビル群のSKKの方も、そこまでわれわれもめんどろ見切れない、鎌子の方まで持つちゃうとどうにもならぬの、というので、まるでお手上げの状況です。中野の方向でも、直接の壁の部分に東西に大体百メートルぐらいで補償が成り立っているようですけれども、その百メートルの外側はやっぱり反射波だ、というので、ばくも見ましたが、テレビはもうゴーストが出ちゃってNHKなんかだれも見ない。だから「雲のじゅうたん」というのも、あそこら辺の人は見たこともないという話ですけれども、そういうふうなところでも解決しないんですね、反射波だからということで、そういう大変な状況です。

それで、私、すでに起きたものは、これは建設省の責任、遠く言えば研究しなかつたという責任はありますけれども、これは補償の問題は建設省の關係じゃありませんけれども、こういう被害を少なくするというのではやっぱりいろいろ考えなきゃならぬ問題点が御存じのようにたくさん出ている。たとえば新宿副都心の場合でも、いままで六棟建てたけれども、さらに十四棟までふえるわけですね。これが全部建っちゃって、中野方面に全部壁にならないように真ん中に少しすき間があくような配置ができればかなり違うとかいう配置の問題もある。それから建物の構造など、問題もあるわけで、こういう今後の問題について、特に建築基準というこの関係で考えるべき点が多々あると思うのです。特に超高層ビルについては構造上の基準が全くありません。建築基準法の三十八条ですか、あれに基づく認可ということになつてはいるわけですが、今後構造だとか建築物、超高層ビルの配置その他について、電波障害を最小限に防止するための方策はどのようなものがあるかという点を御質問します。

○政府委員(救仁郷吉君) 御指摘の点、非常にむづかしい問題でございます。果たして超高層ビル群の配置をどうすれば、どの地域にどういふようなあれが、反射波とか、あるいは壁にならぬかというふうな問題、これは私も専門ではございませんが、恐らく相当複雑な問題ではないかというふうに考えられます。もちろんそういう方向の調査研究というふうな、指導というふうなことも必要だと思ひます。しかし、基本的には先ほど冒頭に申し上げましたが、都市におけるそういうテレビ放送の技術そのものを一体どうしていかのか。たとえば大都市ではこれからどうしても立体高層化していく、その中でやはり大都市のテレビ放送のあり方というものが全部有線でいくべきなのか、あるいは最近いろいろ研究が進められております人工衛星によるテレビの受信を行うような方法にするのか、そういうテレビジョンの中で将来の都市における建物のあり方、それから

テレビ放送のあり方というものを考えていくべきではないかというふうに考えております。

○上田耕一郎君 どうもテレビの方に責任をかぶせちゃつたやうなお話ですけれども、それではやっぱりいかぬと思うのです。これはテレビの方でも有線だとか人工衛星だとか、それは研究の必要もあるでしょう。しかし、たとえば有線にしたら、有線ケーブルを引く上でこれはまた莫大な金がかかるわけで、放送局側にもかかるし、また受信者もそれぞれそういう点でやっぱり負担をしなければならぬという大問題が起るわけで、そういうもので解決していくだろうというところで放置しておかれたのでは非常に困ると思ひます。責任を回避することになりかねないと思ひます。大成建設と東工大とNHKの共同研究グループでこの問題についての研究を行つております。日本経済新聞、五十一年二月五日の報道によりますと、その実験結果を見ると、ビルの壁面に傾斜だとか曲面の工法を採用すると、障害の影響を数分の一に減らすということとあります。茨城県龍ケ崎市で建築物をつくらせて実際に実験した結果、壁面を湾曲させた建築物は従来の平面に比べて反射波の強さが正面方向で十分の一になる。ホテルニューオータニのあの湾曲壁面ですね、電波の反射波を減らすために採用されたということですが、こういう建築物構造ですね、これを湾曲壁面を使うことで十分の一になるというデータが出ています。十階建て百三十五メートルを湾曲させれば三分の一から三分の二程度に影響を縮められるということも出ております。また、先ほど引用しました郵政省の調査会の報告の中でも六十四ページに「反射障害を防止する方策として、建築物の壁面に電波吸収材をとりつけたら、電波を上空に反射させるよう金属網を設置し、あるいは建築物の形状、配列を考慮するなどの方策も考えられる。」ということが述べられてはいるわけで、そういう点でテレビの方に問題をさらさないで、こういう問題点、建設省として検討しているのかどうか、検討していかつたら検討すべきだと思ひます。

○政府委員(救仁郷吉君) 確かに技術的には先生のおっしゃいました建物に湾曲をつける、あるいは傾斜をつける、あるいは建築物の表面の材料を電波を吸収するような材料を使う、いろんな技術が開発されているというところは事実でございます。ただ問題は、そういう方法、もちろんいろいろ研究を進めなければならぬと思ひますが、ただ、とにかく東京じゅうの建物を全部曲がつた壁面にするとということ、それから、それにはそれなりのコストがかかります。それと別に、テレビの放送のあり方の方で解決したら、どっちがトータルのコストとして、あるいは生活のあり方として正しいのかというふうな検討もまたしなければならぬんじゃないか。私どもは先生が御指摘になられましたように、決して建物の方の責任を逃れているのではなくて、それがいい方法であれば当然私どもも建物の方で費用の負担なり何なりすべきであるというふうには考えております。ただ、それを国民経済的に考えまして、あるいは都市の生活環境ということから考えて、どういふ方法が一番いい方法なのかということをおあわせて研究しなればならぬんじゃないかというふうに考えております。

○上田耕一郎君 私は東京じゅうの建物を全部湾曲させろと言っているのではなくて、超高層ビルを問題にしているのです。一番大きいから。その話を湾曲させてはならない。この点で郵政省の方ですね、どういふふうにかかっているか。どうも郵政省の方の責任に大分建設省の方は押しやりたいようですが、お考えをお伺いいたしたい。

○説明員(永野明君) 先ほど来テレビの受信障害につきまして非常に複雑な問題が生じておるといふ御指摘をいただいておりますが、私もさきうにそのとおりというふうにかかっています。さきうに次第で、先ほど御指摘いただきましたテレビジョン放送難聴対策調査会の報告書につきましても、昨年まで二年間関係の皆様と、学識経験者あるいは関係者の皆様方の御参加を得まして検討をいただきました結果でございます。私どもはこ

の報告書を受けまして、今日のテレビ受信の国民生活に占めます重要なことを考えまして、これをどのように実施していくかということを経合的に検討していくために、省内に事務次官を長といたしまして難聴対策委員会を設置して今日まで鋭意検討を行つております。

この報告書にはいろいろ技術的な提言が先ほど御指摘のように書いてございます。そういうものを全体検討はいたしておりますが、やはりさしむき一番有効な方法はテレビの共同受信施設の設置でございます。これを新宿の例に見られるように、当事者間の協議で設置をしていただくというところが一番有効と考えます。そういう際に費用の負担等につきましてもいろいろと紛争がございますので、先般三月、そういう際の当面の基準的な考え方を示す指導要領を策定をいたしております。

それからもう一つは、報告書の中で無線を使つて解消する方法はないものかという点もございまして。現在には使用いたしておりませんが、将来、衛星放送に利用するSHFという非常に高い周波数でございまして、これをこういふ際に使えば有効に働くのではないかと、SHF帯を使います放送局をたいた実験的にNHKに免許をして実験を進めております。こういふ実験の結果を待ちまして、できるだけ有効にテレビの難聴を解消していくことで実用化を図つていきたい、かように考えております。

○上田耕一郎君 いまビルの陰になる受信障害については、補償は原因者補償の原則に基づいてはば例ができてつとあり、解決しておりますけれども、この方向望ましいと思ひますが、反対波ですね、反対波の方はまだ手がついていない。これについてはどのように解決するつもりでしょうか。○説明員(永野明君) 反射波につきましては非常に広範囲でございまして、確かに御指摘のように経済的な負担も非常に大きくなるということで、なかなか解決のむづかしい問題でございます。私どもも、報告書に指摘がやはりしてございまして

○上田耕一郎君　ちよつと大臣、これやっぱりお聞きのように、郵政省の方は実際に何万世帯も何十万世帯も問題が起きているので、調査会もつくり、対策委員会もつくつてやつておると、建築関係に對する要望もいま述べられたんですね。ところが建設省の方は、先ほどからお伺いしても、どうも検討している様子がないんですな。対策委員会も一つもできていないように思うんですね。これまで研究中だとか、検討するとか、山岡さんも何回も言われているけれども、実際に対策委員会なんかできていないとしたら、対策委員会もつくつて、電波障害あるいは風害ですね。こういう

これはやっぱり風害問題なんかになると風洞実験なども必要でし、これもかなり問題になりましたが、目黒区の指導要綱では、六階以上かつ延べ面積三千平方メートル以上の建物は風洞実験の結果報告書を提出するという指導要綱ができて、これもかなり話題になっているわけです。電波障害にしろ、風害にせよ、やっぱり環境アセスメント、事前影響の評価、事前影響のやっぱり評価制度というものを確立していかなければならないわけで、何もそういうものを研究しないで、アセスメントもやらずにばんと建ててしまつたら、五倍ぐらいの高さの地域が影響するかと思つたら、何と十五倍になったとか、風害も驚くべきことになつたとか、後で困ることが出るわけなんで、こういう電波障害、風害の防止のための構造上の問題ですね。こういうのをやっぱり研究すると同時に、環境アセスメント的なやり方も、目黒におけるような指導要綱、こういうものもやっぱり評価

からこうすべきだという判断ができる方はまだいないのではないかと思っております。したがいにしても、やはりそういうふうなアセスメントの一環としてそういうものを将来積み重ねまして、大いに別な分野で活用するということは望ましいこととでございますが、それをもつて直ちにこの建物はどうかというところまではまだやはり、いつも申します法律もしくは条例に基づく制限の中になければならないというような気がいたしますので、直ちにそれを建築の制限とリンクさせるという点についてはいかがなものかと思ひます。そういう意味の指導をしてまいりたいと思っております。

○上田耕一郎君　私は、電波障害と風害問題はさうに突っ込んでいくと、建築基準法の第六十条の特定街区そのものです。これのやっぱり根本的な再検討までいかなければならないのではないのか、そう思うんです。全国でも特定街区を採用し

う点、建設省はどうお考えになっていきますか。

○政府委員（敍仁卿有君） 私自身の考えでござい
ますが、そういった二百メートル級のいわゆる超
高層というものが、東京あるいは大阪に今後とも
どんどんどんどんまだ建っていく、あるいは建つ
ことが望ましいんだというようには考えておりま
せん。ただ、特定街区は何も超高層を、二百メー
トル級の超高層化するということではなくて、むし
ろ現在でございます特定街区の中のはんの一部で
ございます、超高層は。もつと大部分のやつはせい
ぜい四十メートル、五十メートル級のビルで、周
辺に空地をとって都市環境をよくしようという目
的のものでございますので、特定街区そのものの
見直しということにはつながらないんじゃないか
というように考えております。

○委員長（竹田四郎君） 時間が参りましたので、
おまとめいただきますと思います。

○上田耕一郎君 はい。

以上で、この電波障害と風害問題についての質問を終わりますけれども、建設省側の答弁の中にもまだまだ未解決の問題がたくさんありますし、大臣も今後こういう問題、研究していきたいと、そのための体制もつくるとのお話がありました。建築基準法の改正問題というのは、日照問題にあらわれたように、また電波障害問題にあらわれたように、都市に住む住民の一人一人の生活に非常に深い関係がありますし、同時にどういう住みよい都市を今後つくっていくかという問題とも深くかかわっておりますし、多くの新しい問題がたくさんありますので、こういう問題を建設省が深く研究して、住みよい都市をつくっていく上で一層努力をしていただくことを最後に要望しまして、質問を終わります。

○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、古賀雷四郎君、増田盛君、望月邦夫君、二宮文造君及び神田博君が委員を辞任され、その補欠として青井政美君、森下泰君、初村滝一郎君、宮崎正義君及び稲嶺一郎君がそれぞれ選任されました。

○三治重信君 まず第一に、衆議院で改正された部門について御質問いたしますが、その第一が選及適用の問題でございます。

いままでの建築基準法の改正の経過から見ますと、三十四年と三十六年にこの防火施設や避難施設の関係のことについて、適用範囲の拡大や特殊建築物としての適用というように規定をされていくわけですが、その場合にはこういう適用の問題は余り議論にならなかったのですか。

○政府委員(山岡一男君) 建築基準法がやはり構造、用途、設備、地域地区等に関する基本の最低基準を決めるという規定でございまして、状態規定でございまして、やはり基準法は設定当初から不適格のものといえますか、既存のものにつきましても不適格既存建築物ということで、それ自

体は新しい規定の適用については適法であるべきだという思想をむしろとおりましたので、その当時適法の話は一切起こりませんでした。

○三治重信君 いま、そういう発言だと、結局規定されると、既存の建物も全部新しいその基準を、新しく定めた基準は不適格なまままでの建物にも全部適用されると、施行されたら適用されると、こういう解釈だったわけですか。

○政府委員(山岡一男君) そうではございませんで、ただ、ある規定の改正が行われますと、その日以後のものについてはそれが当然に適用されます。その日以前に建てたものには遡及して適用はされません。ただし、その建物が大規模な模様替え、修繕、それから大改築等を行います場合には新しい規定の適用がある、そのままでおる限りは新しい規定はさかのぼって適用はならないというものが従前の制度でございます。

○三治重信君 そうであるのがいままでの法律の改正のときの処理の仕方だと思うんですが、今度のこの遡及適用しようじゃないかと、しなければなら人命尊重やこういう大災害についての処理ができませんと、こういうことで建築審議会の答申にもそれが盛り込まれているようなんですが、それを、この規定を入れたのは、そういう非常に重大な災害が発生したと、また類似の建物も、またそういう施設も相当あると、こういう判断から踏み切られたことだと思うんですが、それについて、一つは代替措置をとることができると、こういうことがあるんですが、それが非常に抽象的な規定のために衆議院で削除された。この代替の規制の質疑で、どうもはつきりしないじゃないかと、どの程度までその基準から、いわゆる実際の既存の建物は遡及適用するけれども、これから新しく建てる建物と同じようには敷地の上から、建物の構造上からもいかに、その代替の措置というものはどの程度までできるんだと、こういうことの議論が十分にできないために、やはりもう少し再検討してほしいということが削除の一つの大きな理由じゃないかと思うんです。また私も、もしも

これが改正されなくて、政府の措置に一任と、こういうことだったならば、もう少しその具体的な内容について、政府の代替措置というものは、政令で定めるものというものは、具体的内容はどんなものかということとは、十分質疑したかったわけなんです。それについての案はできているのか。

また、先日の委員長の質問に対して、何と申しますか、この削除についての当局の態度について、きちんと答弁書が出ておるわけなんです。ありますが、この中を見ると、相当具体的に、成案というのですか、ある程度までの見当がつけられていないんじゃないかと、こう思うわけなんです。そういうことについてのいまのところの何と申しますか状況について概略御説明していただきたいと思ひます。

○政府委員(山岡一男君) 代替施設として考えておりましたのは、これはやはり建築基準法の現行規定の構造方法と同等以上の効力がある代替施設というのが決められておりました内容でございます。当時考えておりましたのは、例を挙げて申しますと、たとえば避難階段、特別避難階段等にかえまして、隣のビルと橋でつなぐ、これは構造方法上一つの避難の方法になるというふうなもの、それからたとえば防火区画等におきまして、やはり常時閉鎖のガラス戸とスプリングクローを併用して一般の防煙シャッターと同様の効果を上げるもの、そういうようなものを実際の具体的なものとしましてイメージしておたわけでございます。まあ建物によりましてケース・バイ・ケースでいろいろ例がございまして、姿勢といたしましては、そういうふうなものが、新しいものが出た場合に、構造方法上同等以上と認める点については大いに活用してまいりたいという姿勢で御説明をしておいたのが実情でございます。

○三治重信君 それで、別に何ですか避難施設等の強化のための法律案を次期国会で提出されるという御答弁は、非常に私もこれで安心していただけるんですが、その代替施設の中身をできるだけ

何と申しますか、避難施設強化等のための新しく出される法律案の中に例示的と申しますか、予想される、既存の建築物で非常にそれをやると問題になりそうだと、いわゆる今度の新しい新法から見ればちょっと問題になる、しかし、これはまあ法律で、その特殊便法として、この程度までは既存の建物としては便法として認めざるを得ないというふうなところを、重要なものについてはひとつぜひ新しい法律案に盛り込んでもらいたいと思うんですが、それはあくまでやはりケース・バイ・ケースだということの法律案になりそうなんです。

○政府委員(山岡一男君) やはり代替の措置でございまして、たてまえばケース・バイ・ケースであらうと思ひます。しかし、中身といたしましては、同等以上の構造方法のみではなくて、同等以上の効果を上げる措置というふうなところまで考えてケース・バイ・ケースの方向づけをしたらいかがであらうかと現在内部で議論しておりますのでございまして。

○三治重信君 やはり既存の建物を持っておられるところは、具体的に自分のところではそういうこの新しい規定によってどれくらい何と申しますか経費やそれからそういう設計、建物変更しなくちゃならぬかということ、それが一々具体的にどう最後まで、何というんですか、いわゆる建築主事さんというんですか、特定行政庁の最終的な判断を得るまで見当がつかぬということでは、また今度またいかにどうも大変な改正だから反対反対と、こういうふうなことになるかとも限らぬ。こういうふうなときには、これぐらいの改正——この範囲を示すことによって行政指導や、いろいろいまこの場で反対されたデパートとかそれから地下街とか、こういうふうな団体にやはり第一線なり事務局が説明されるのがある程度の幅を設ける対策をぜひひとつ設けて、それを法律案の中に入れてもらいたい、こういうふうなことを希望いたします。

それから第二に、これは主に売り場面積だとか

難居ビルとか、こういうようなところの問題だと思ふんですが、その建物はもう大きくできない。しかし、避難施設やそういう防災施設をつくることによつて、それは必要だけれども、そうすると、今度はいま利用している面積を減らさなくちゃならぬ、相当。まあ何割かよくわかりませんが、今度と、それがその売り場面積なり利用面積を減らす犠牲者になるか。こういうことについても難居ビルなりデパートだとなかなか利害調整がつきにくい。こういうことを聞いておるわけですが、大体これを既存の建物によつて、ケース・バイ・ケースで相当違ふんだらうと思ふけれども、そういう避難施設や防火施設をやることによつてそういう利用面積、いま現に使っている利用面積はどれくらい制限されるのか。一割以上なのか、いや、ほんの二、三%で、そんなことは少しわがまま過ぎるという問題なのか。あるいはそういう一割以上も制限される場合もあるのか、どうですか。

○政府委員(山岡一男君) 現在いろいろな建物につきましてケーススタディもやっております。対象が大体おおむねどういふものかということがわかっておりますのでケーススタディを行つておるわけでございます。その中で、やはりケーススタディの中におきましては売り場面積が減るものもございまして、むしろ吹き抜きを埋めるためにふえるものも出てまいります。いろんなケースがございまして一概にはやはり言えないような気がいたします。ケース・バイ・ケースでございしますが、やはり全体としてそういうふうな見通しはなかなか立てがたいことだと困りますので、そういうふうなケーススタディをいたしまして、そのモデル的なものにつきましては、こういうふうなときにはこういう改造をした例があるぞ、こういうふうな改造をする方が望ましいぞというふうなものにつきましては、十分例を挙げまして方々にPRしていきたいと思つております。

○三治重信君 それをひとつこの改正案をつくら

れてやる場合に、やはり入っている人は一定の利

用している建物で利用面積を持てている、それが

それから次に、この費用の問題なんです、私が

うな措置を政府にぜひとももらいたい。しか

し、現在の金融制度じゃとてもじゃないがちよつ

○政府委員(山岡一男君) 提出いたしました政府

設の設置にかかわる不動産取得税についての課税

○三治重信君 金融の措置を十分配慮をしてい

○政府委員(山岡一男君) 現在でも十数命令等に

も、労働者の労働基準法なんかでいきますと、やはり労働者の安全衛生を守らなければならぬ監督官が監督をして回る。しかし、これは現実的に非常に環境が悪い、施設が悪い、これを是正命令出す。しかし、現実中小企業の中で金がありません。これをそれだけやると、もうとてもじゃないが自分のところがつぶれちゃうからなかなかできにくいと、こういうことですつたんだ長年やってきたわけなんです、それに対して最近そういうふうしても人命や環境改善上必要だと認めるものは、監督機関が是正命令を出したそのものについて、監督は、もう中小企業の方でどうしても資金上無理だという場合には、その証明によって特別の融資の制度をつくってそれで正さす、こういう制度をつくっているわけなんです、そういうものを今後少ない人員でこの建築基準法を維持していくために、なかなか現実にはこの建築設計、建築計画どおりに実行されない場合が相当あると思います。そういう違反のものについて、そういう何といひますか、一部ほかのところではそういう不正、そういうことをやっているところが、不正機関があるわけ、建築基準法のそういう違反の是正のために、現在どの程度そういう処置について、どういうふうな将来もつと改善される気があるのか。

先ほど私も建築主事なんかの教や違反をどれくらいやっているのかというのを聞こうと思つていたんですが、ほかの人が聞いたものですからそれは繰り返して聞かせんけれども、この問題は本当にやはり真剣に考えていただかないと。なぜ言うかという、法律そのものはそのときとによって逐次改善のステップをとっていくわけなんです、その裏づけとなる建築主事が、それを実行できるようにやっていかないと、もしもそれが実行されない場合には是正される強行手段といわゆる是正される手段をきつととらないと、いわゆる是正される法になってしまふ。つくつたものはいいけれども、現実の一般の人が、どこへ行って、いやこんなものをつくつても守られてないじ

やないかと、あれでもできるならおれもと、こうなつて結局一種の具体的に見ることが、違反があるところでは非常にきつと言われたけれども、自分がいざ建てることと、ほかのところはもうそういう違反のものが幾らでも建つていけば、おれのところも違反でやつてもあつたと言われぬじゃないかと、こういうことで事実上違反建築がまた新しく建つていくと、こういうのが現実相対あるのじゃないかと思ふんです。それについてひとつつづひ……

○政府委員(山岡一男君) 先生おっしゃいますとおり、建築主事が現在一年間に取扱い件数は千二百件ないし千三百件というのが一人当たり量でございまして、月に直しても百件を超すというのが実情でございまして。しかしながら、それ最近のいろいろな情勢を加味いたしまして、自治省等にもお願いいたしまして、地方の公共団体におきましてそういうふうな人員の増につきましては相当の配慮をされてまいっております。今後さらには努力いたすつもりでございまして。なおかつ、そういうふうな是正命令を受けた者の是正の実行という点につきまして、細部のものまで全部がめんどろ見れるということでないかと思ひますけれども、大きいようなものにつきまして、従前のいろいろな融資制度のあつせん等につきましては、現行の道も開かれておりますが、そういうものの活用のみならず、今後におきまして十分予算の要求等におきましても反映をさせまして努力してまいりたいと思つております。

○三治重信君 日影の問題については、衆議院の方で地方自治体が弾力的に運用できるように修正されておりますが、この点については、地方自治体の自主性を尊重するといひますか、現実の日本における北海道から沖縄までの日照を一律に制限規定するということも問題があるということ、幅を持たした改正が行われております。これについて私も賛成するものでございしますが、ただ、実施上このものについて、地方の条例や今後日照の規制についての問題が相当出てくるのじゃないか

と思ふんですが、これについて建設省の方はもう地方に——非常に弾力的に相当幅を持って、法律で、その広い幅の中で地方自治体が勝手に決められるようになったのだから、もうそれで地方自治体適当にやつてくれと、こういうことでは余りにも何と申しますか、またかえつてこの困難といひますか、起る可能性もなきにしもあらずだと思ふのです。ことにそれが問題になりますのは、それは北海道とか沖縄とかいう地域が相当離れているということによって事情が違ふということについて同意できるわけ、隣の町村とか余り離れていない同一県内とか、また県の名が違つても隣の市、郡というところ、この幅がまあ決められてから自由だということで、Aという市では非常にきつ、隣のBというところでは非常に緩い、法律案の中の一歩緩い案でいくというふうになると、また大きなトラブルが起ると思ふのですが、そういう問題についてやはりどう考へておられますか。

○政府委員(山岡一男君) 先生おっしゃいますとおり、指定がばらばらになるということも規定上は予想されるわけでございまして。ただ、従来の例にもございまして、たとえば都市計画法等に、いづれも用途地域にリンクをいたしましていろいろ都市計画で選択をする問題がたゞさん残っております。建築率、容積率等々でございまして、そういうものの設定の際に地方公共団体の間で十分横の連絡、協議等されまして、やはりそういう点につきまして道路一本越えればがらりと変わるというふうなことがないようにとられております。また、そういうふうなわれわれもお願いしたいと思つております。ただ、その場合、今回の日影の規制等につきましてはすぐれて容積率等に非常な関係があると思ひます。したがって、そういうふうなものを、定まっております基準値の中で、こういうときにはこの程度のものとしたらこういうふうな日影になりますよというふうな指定のメルクマールと申しますか、標準的なもの

の設定をいたしまして、こういうものを参考に

していただきたいというのを行政指導したいと考えております。さらに、いろいろと条例制定等につきまして協議会、相談等ございましたときには十分われわれも意見の交換を行ひまして、先生が御心配のことがないよう、そのかわり相当自主性も尊重されるようなりっぱな運用をしてまいりたいと思つておるわけでございまして。

○三治重信君 その日照規制の問題とも関連するかと申すんですが、先ほどの質問でも、何といひますか、最近地方公共団体が条例や指導要綱等を定めて、建築計画の事前の公開とか事前協議について相当行われている、こういうふうなことは、何と申しますか、法律で事前の確認といひますか、承認を得る特殊建築物についてこういう問題があるのか。それとも、もう個人の建築物、いわゆる設計すね、設計書が全部こういうふうないろいろの条例、指導要綱で現在相当規制されているわけですか。

○政府委員(山岡一男君) やはり特定な対象を選んで、指導要綱の対象にされておるといふ例が多いと思ひます。

○三治重信君 そうすると、これは個人の、自分の住宅、自分が住む住宅、個人住宅については、これはほとんどまあ何と申すか、地方公共団体の条例や指導要綱で建築計画の事前公開とか事前協議といふものは除外されておると考へていいのですか。

○政府委員(山岡一男君) これは建築基準法の中に「確認の申請書に関する図書の閲覧」の規定がございまして、九十三条の二でございまして、それから家を建てる場合には、工事現場におきまして、確認を受けた旨の表示、設計図書の備えつけの義務等が現行法の中でございまして。そういうものによりまして、十分にそういうふうなシステムができておるといふふうな考へております。

○三治重信君 だから、そういう建築基準法に規定されている問題といひますか、その適用のある

しても料米の問題として十分検討しなきゃならないと考えております。現在のところでは余り小さい家につきましては減税の対象にしないとか、大きい家をおつくりになった場合には融資の対象にするとか、そういう意味の誘導的な措置を講じておるわけでございます。ただ、今回の改正におきましては、たゞいま先生がおっしゃいましたような建築協定につきまして、一人協定の制度を設けてまして、全員の合意による建築協定の一人協定の制度を設けますとともに、全員の合意による建築協定の締結を促進するための措置をいろいろとりまして、所要の改正を行いましたことによりまして、敷地の細分化防止のための建築協定が一層できやすくなったという点がございます。また、第二種住居専用地域におきます建蔽率、容積率制限を強化したことによりまして、過小宅地の利用を實質的に困難にしております。さらに、第一種住居専用地域におきまして十メートルの絶対高さの制限を、敷地の規模が一定以上でありまして、敷地内に一定以上の空地を有する建築物につきましては十二メートルまで緩和するという制度を設けてまして、敷地規模の拡大を誘導するということもできるようにしております。さらに、敷地規模が一定以上でございまして、敷地内に一定以上の空地を有する建築物につきましては容積率制限、第一種住居専用地域における絶対高さ制限、斜線制限の一般規制、それを解除するといういわゆる総合設計制度を定めておりまして、法第五十九条にまとめ一本にしておりますが、こういうものの活用によりまして、やはり敷地の有効なまとまった活用ということを奨励しようという施策もこの基準法の活用によりましてはできると考えておるわけでございます。

○三治重信君　いまの協定を単に民間なりそれをつつた人だけでなくて、地方の自治体が何と申しますか、ひとつ中へ入ってこういうことを広めていくような手段というものは考えられませんか。この協定の相手方に、協定の保障にひとつつ

この一人協定というものは地主なり一つのそ

の土地に何か権利を持った人だけです。そういうものを、やはり地方自治体もそういう協定の主になれる。

○政府委員(山岡一男君) 建築協定制度は、いわば民間におきます土地所有者の皆さんがみずから手で建築環境を守るというルールづくりのための規定でございます。それを地方公共団体が認可をいたしまして、その実行を担保していくという制度でございます。したがって、そういう建築協定の協定を結ばれるに当たりまして、技術的援助もしくは御相談に十分乗る、もしくは指導するというような点につきましては地方公共団体は大いに努めてまいりたいと思っております。そういうことで今後運用してまいりたいと考えております。

○三治重信君 地方公共団体も指導していくだろうということなんですけれども、私も確信はございませんが、ひとつ一人協定ができるならば、一定の地域、あるところをデベロッパーによって開発して、この開発した住居地域について、これよりかよくなることであつても悪くなることにならぬような、いろいろいわゆる住宅協定を結ぶため、そういうふうなときにも、それをやらぬという場合に、市町村長が、この地域は非常にいい計画で、せっかくつくったんだからひとつぜひ地方公共団体もこの地域のやつはもうこれを維持して、これよりかよくなることはあつても悪くならぬように、地方自治体も指導だけでなくて責任を持つて当事者の一人になつて——協定の当事者になれるという問題ができればいい感じがします。が、ぜひそういうものをやうて自主的に、お互いに協定というのは約束なんだから、約束をした人がある限りによつてはそれは守られる。それから、新しく入ってきた人はその協定を守ると、こういうことによつてその環境が維持される。そういうものに、やはり単に民間のやつというのとは一つの型のものだけれども、もう一つ地方自治体もその一つの協定の当事者として、それが周りの環境について道路やいろいろの環境政策もありま

すし、市町村は当然責任を持つわけですから、当事者になれるようなことをひとつぜひ考えていただきたいと思います。

それで、要するに建築基準法はいわゆる単体規定とそれから地域規定というふうに皆さん方理解されておられるわけですが、この単体規定についてはわりあいわかりやすいと思つていますが、皆さんわりあいに実行されると思うのですが、この地域規定については存外何というんですか、特別な専門家以外にはなかなかわかりにくいし、これを守るといふことは非常にむずかしい問題なんです。これを守っていくために、また地域規定がしっかり守られていくことによつてのみ、この生活環境なり生活水準を向上していく上に、この建築基準法が果たす役割りというものは非常に強いんじゃないかと思つて。ことに日本の人口の七五%から都市生活をする、都市生活するところにまた農村のように一人一住宅と、個別住宅でなくちゃということでは、やはり建築基準法の単体規定だけでそれが生活水準が維持されるというところはよくは不可能だと思つて。どうしても地域規定をや

り、そしてその中で、都会においてはやはり共同住宅といふものの中においてそういう住居の水準が上げられる方向へ、国民がもう個々の一世帯一住宅をといつても、別個の独立住宅を望んでい

るんだからそれがいいんだということではなくして、また共同住宅についての利用や、またその中においての生活の環境をよくするのはどうしたらよくできるのかというふうなやはり共同住宅方式について——また土地も細分化されるということ

はだれも貸してくれないからそういうことになる。しかし、建物を持つてゐる者は、人の土地の上にちゃんと土地を借りて建物が建てられるということになる土地の価値も相当防げる。まあ地主は地主として置いておいて、そして利用を制限していく。こういうことをやらぬと、この建築基準法の改善といふものはやってみてもなかなか現実にそれができない。だから、したがつてこの地域規定の方で土地の所有者とは別個に土地の利用

を単体的に規定していくと、こういう方向に建築基準法をひとつ検討をしていただくことを特にお願いして、私の質問を終わります。

○委員長(竹田四郎君) 他に御発言もなければ、質疑は終局したものと認めて御異議ございませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(竹田四郎君) 御異議ないと認めます。ちよつと速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(竹田四郎君) 速記を起して。矢原君から委員長の手元に修正案が提出されております。修正案の内容はお手元に配付のとおりでございます。

この際、本修正案を議題といたします。矢原君から修正案の趣旨説明を聴取します。矢原君。

○矢原秀男君 ただいま議題となりました建築基準法の一部を改正する法律案に対する修正案についてでございますが、提案の理由及び要旨を御説明申し上げます。

案文はお手元に配付してございます。御承知のように、今回の改正案の大きな柱となつておりました既存の特殊建築物等に対する防火、避難施設等の設置等の義務づけに関する改正規定は、衆議院において、なお検討の余地があるとの理由で削除されましたが、この規定は、多数の死傷者を出した大阪千日ビル火災や熊本大洋デパート火災の事故調査報告を基礎にし、建築審議会の答申を受けて提案されたものであり、また建築物の防災対策の強化という、人命の安全に直接かかわりのある重要な緊急を要する事項に関するものであり、これを削除することは、悲しい教訓を一日も早く生かしてほしいという被災遺族の切実な声を無視し、また国民の期待を大きく裏切るものであります。

このような観点から、私は既存の建築物に対する制限の特例に関する規定を削除する衆議院の修正に反対する立場を明確にし、また、人命尊重の

立場から一日もゆるがせにできない建築物の防災対策を強化するためには、提案された政府案を復活させ、その早期成立を期すべきであり、その上でさらに検討すべきものについては必要な措置を講ずることが真に国民の要望にこたえる態度であると考え、あえて修正案を提出した次第であります。

次にその要旨を申し上げます。
第一は、政令で定める用途に供する既存の特殊建築物等で一定規模以上のものに対して避難、防火等に関する規定を原則として適及適用することとし、特別の事情がある場合には建設大臣が認める構造等によることができることとしております。

第二は、これらの避難、防火等に関する規定の適及適用について三年または五年の猶予期間を設けることとしております。
第三は、適及適用により必要となる改修工事等について、国、地方公共団体は必要な資金のあつせん等に努めることとしております。

以上が本修正案の提案の理由及び要旨であります。委員各位の御賛同をお願い申し上げます。○委員長(竹田四郎君) それでは、ただいまの修正案に対して質疑のある方は順次御発言を願います。別に御発言もなければ、これより原案並びに修正案について討論に入ります。

御意見のある方は賛否を明らかにしてお述べ願います。

○沢田政治君 私は、日本社会党を代表して、ただいま議題となりました建築基準法の一部を改正する法律案について、衆議院送付案及び矢原君提出の修正案に反対の意見を述べたものであります。御承知のように、今回の改正案は、建築行政上緊要の課題となつております一定規模以上の特殊建築物の防災対策の強化と、都市における日照問題の解決を図ろうとするものであります。その主たる柱の一つであります既存の特殊建築物に対

て、商業地域に対する日影規制の除外等々多く問題点を残していることは事実であります。

しかし、それにもかかわらず、わが党が本改

案に賛成する理由は、第一に、衆議院における修正で、地方公共団体に日影規制を適用するか否かの選択をゆだねたこと、日影基準についても選択の幅を認めたこと、これによって地方公共団体の指導要綱を生かす道が開かれたことであり、第二に、用途地域制、高度制限、容積率等の制度を日影規制に加えて総合的に活用すれば、従来の法的規制よりは規制を強化し得るという点にあります。

したがって、この日影規制等の運用に当たり、政府が、特に地方公共団体の事前公示制、事前協議制、住民同意方式等を内容とする指導要綱を尊重し、用途地域の見直し、その他総合的な制度の活用を図ること、少なくともこれが日影の許容基準となることのないように、日照確保に努めることを条件として賛成するものであることを明確にして、討論を終わります。

○三治重信君 私、民社党を代表して、衆議院において修正された建築基準法の一部を改正する法律案に賛成をし、同法律案に対する矢原秀男君提出の修正案に反対するものであります。

政府提出の建築基準法の一部を改正する法律案に対して、衆議院において、既存の特殊建築物に対する制限の特例に対する修正は、建築物の高層化及びその用途の複合化に伴う防災の見地から、既存の特殊建築物等で一定の規模以上のものに対し、避難施設等の規定を全面的に適用することとした規定を削除しましたことは、この規定によつて、一つは建築面積に対して利用面積が相当制限されること、一つは膨大な建築費を要すること、これが費用負担についてその負担能力が問題とされることであります。

また、代替措置が特別な事情があるときは政令で構造方法を定めることになっておりますが、その特殊建築物の敷地、構造等に関しやむを得ない事例について対処方法の具体的措置がとられなければ効果がないと思われまふ。来国会で提出される特別立法の際には、このような効果的な対処の方法を十分盛り込んで提案されることを希望いたします。

たします。

また、日影による中高層建築物の高さの制限に対する衆議院の修正は、日影基準の適用に当たつて、建築基準法を執行する地方公共団体の自主的判断を尊重しようとするもので、妥当な措置と考へるものであります。さらに、衆議院の修正以外の政府提出原案は、おおむね妥当なものであると認め賛成いたします。

矢原秀男君の修正案は、衆議院において削除された特殊建築物の適用を復活しようとするものでありますので反対をいたします。

建築基準法は建築物等に対する最低基準を定めたものであります。政府は、最近の都市の巨大化、住生活の向上及び生活環境の複雑化等に伴つて、その基準の取り扱う範囲の拡大と水準の向上に努力を払われんことを希望いたしますして、討論を終わります。

○委員長(竹田四郎君) 他に御意見もなければ、討論は終局したものと認めて御異議ございませんか。

〔異議なしと仰る者あり〕

○委員長(竹田四郎君) 御異議ないと認めます。これより建築基準法の一部を改正する法律案の採決に入ります。

まず、矢原君提出の修正案を問題に供します。矢原君提出の修正案に賛成の方の挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(竹田四郎君) 少数と認めます。よつて、矢原君提出の修正案は否決されました。

それでは、次に原案全部を問題に供します。本案に賛成の方の挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(竹田四郎君) 多数と認めます。よつて、本案は多数をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

○坂野重信君 私は、ただいま可決されました建築基準法の一部を改正する法律案に対して、自由民主党、日本社会党、公明党、日本共産党、民社

党の各派共同提案による附帯決議案を提出いたします。

その案文を朗読いたします。

建築基準法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(案)

政府は、本法の施行にあたり、次の事項について、所要の措置を講ずべきである。

一、本法の適正な運用を確保するため、必要な執行体制の整備拡充に努めること。

一、大規模な特殊建築物等のみならず、小規模な特殊建築物等についても、その防災対策の重要性にかんがみ、今後とも行政指導の強化に努めること。

一、日影規制実施のための条例の制定にあつては、都道府県と市町村が十分協議し、その円滑な実施が図られるよう指導すること。

一、地方公共団体が条例又は指導要綱等で定める建築計画の事前公開、事前協議等については、当該地方公共団体の自主性に十分配慮すること。

一、日照紛争解決のため、相談、あっせん等に努めるよう地方公共団体を指導すること。

一、建築協定の積極的活用を図るため、その普及に努めるとともに過密地帯における日照確保のため、用途地域・地区、容積率、建ぺい率等の総合的な活用を図るよう指導すること。

一、風害、騒音、電波障害等についても有効な防止策の検討をすすめるとともに、日影規制と関係のある用途地域の検討を行う等、都市における良好な居住環境を確保するため、諸般の施策を強力に推進すること。

右決議する。

以上であります。何とぞ委員各位の御賛同をお願いいたします。

○委員長(竹田四郎君) ただいま坂野君から提出されました附帯決議案を議題とし、採決を行います。本附帯決議案に賛成の方は挙手を願います。

〔賛成者挙手〕

○委員長(竹田四郎君) 全会一致と認めます。よつて、坂野君提出の附帯決議案は全会一致をもって本委員会の決議とすることに決定いたしました。

ただいまの決議に対し、中馬建設大臣から発言を求められておりますので、これを許します。中馬建設大臣。

○国務大臣(中馬辰猪君) ごあいさつ申し上げます。本法案の御審議をお願いして以来、本委員会におかれましては熱心な御討議をいただき、ただいま議決されましたことを深く感謝申し上げます。

審議中における委員各位の御高見につきまして、今後その趣旨を生かすよう努めてまいりますとともに、ただいま全会一致をもって議決になりました附帯決議につきましても、その趣旨を十分に体して努力する所存でございます。

ここに本法案の審議を終わるに際し、委員長初め委員各位の御指導、御協力に対し深く感謝の意を表し、ごあいさついたします。ありがとうございます。

○委員長(竹田四郎君) なお審査報告書の作成につきましても、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

〔異議なしと仰る者あり〕

○委員長(竹田四郎君) 御異議ないと認め、さよう決定いたします。

本日はこれにて散会いたします。

午後四時二十八分散会

〔参照〕

建築基準法の一部を改正する法律案に対する修正案

建築基準法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。

第八十六条の二の改正規定を次のように改める。

第八十六条の二の見出しを削り、同条中「第五十二條第一項を」第五十二條第一項若しくは第二項に改め、同条を第八十六条の三とし、第八十六条の次に次の一条を加える。

(既存の建築物に対する制限の特例)

第八十六条の二 この法律又はこれに基づく命令若しくは条例の規定の施行又は適用の際現に存する建築物又は現に建築、修繕若しくは模様替の工事中の建築物で次の各号の一に該当するもの(第一号から第三号までに掲げる用途(以下この条において「特定用途」という。)に供する階(特定用途に供する床面積の合計が百平方メートル以下である階を除く。以下この条において「特定階」という。)が地階のみにある建築物にあつては、最下階から直接地上へ通ずる出入口のある階までの部分に限る。)については、第三條第二項の規定にかかわらず、避難施設、非常用の照明装置、非常用の進入口又は防火区画に関するこの法律及びこれに基づく命令の規定(政令で定めるものを除く。)並びにこれらの規定に係る第四十條の規定に基づく条例の規定で条例で定めるもの(特定階以外の階については、特定階における防火又は特定階からの避難上必要な避難施設、非常用の照明装置、非常用の進入口又は防火区画に関する規定に限る。)の適用があるものとする。

一 百貨店、マーケットその他別表第一の欄の項に掲げる用途で政令で定めるものに供する特殊建築物で三階以上の階又は地階におけるその用途に供する部分の床面積の合計が千五百平方メートルを超えるもの(前号に掲げるものを除く。)

二 病院その他別表第一の欄の項に掲げる用途で政令で定めるものに供する特殊建築物で五階以上の階におけるその用途に供する部分の床面積の合計が千五百平方メートルを超えるもの(前号に掲げるものを除く。)

三 ホテル、旅館、劇場、キャバレー、カフェー、ナイトクラブその他別表第一の欄の項、(イ)項又は(ロ)項に掲げる用途で政令で定めるもの

のに供する特殊建築物で五階以上の階又は地階におけるその用途に供する部分の床面積の合計が二千平方メートルを超えるもの(前二号に掲げるものを除く。)

四 前三号に掲げる用途に供する特殊建築物で五階以上の階又は地階におけるその用途に供する部分の床面積の合計が二千平方メートルを超えるもの(前三号に掲げるものを除く。)

五 地下の工作物内に設ける建築物で居室の床面積の合計が千五百平方メートルを超えるもの

2 前項の場合において、建築物の敷地、構造、設備又は用途に関する特別の事情があるときは、同項の法令の規定にかかわらず、建設大臣がこれらの規定によるものと同等以上の効力があると認める構造方法を用いることができる。

3 第一項の規定により同項の建築物に適用される命令若しくは条例を制定し、若しくは改廃する場合又は同項の規定に基づく政令を改廃する場合においては、それぞれ、その法令で、その制定又は改廃に伴い合理的に必要と判断される範囲内において、所要の経過措置(罰則に関する経過措置を含む。)を定めることができる。

第八十八條の改正規定中「第七條の二」の下に「改め、同条第二項中「第八十六条の二」を「第八十六条の三」に」を加える。

第九十條の次に二條を加える改正規定のうち第九十條の三中「別表第一の欄の(イ)項、(ロ)項及び(ハ)項に掲げる用途に供する建築物並びに地下の工作物内に設ける建築物で政令で定めるもの」を「第八十六条の二第一項各号の一に該当する建築物」に改める。

附則第一項の見出し中「施行期日」を「施行期日等」に改め、同項に次のただし書を加える。

ただし、改正後の建築基準法(以下「新法」という。)第八十六条の二第一項の規定は、施行の日から起算して三年(同項第二号に掲げる建築物及び同項第三号に掲げる建築物で、同号に規定する階における同項第一号から第三号までに

掲げる用途に供する部分のうち、ホテル又は旅館に供する部分の床面積の合計が二千平方メートルを超え、その他の部分の床面積の合計が二千平方メートル以内であるものについては、五年)を経過する日までの間は、適用しない。

附則第二項中「改正後の建築基準法」を「新法」に改める。

附則に次の一項を加える。

6 国及び地方公共団体は、新法第八十六条の二第一項の規定により新法第三條第二項の規定の適用を受けないこととなる建築物について建築主が附則第一項ただし書に規定する期間内に新法第八十六条の二第一項の規定により当該建築物に適用される法令の規定に適合させるために行う建築物に関する工事について、必要な資金のあつせん、技術的な助言その他の措置を講ずるよう努めるものとする。

昭和五十一年十二月一日印刷

昭和五十一年十二月二日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

D