

日照権陳情と市民相談室

岩間忠雄

1——はじめに

最近の都市開発、既成市街地の再開発など、土地の高度利用を反映して、高層建築物が目立って増加し、その反面この建築物による付近住民への日照、通風の障害など建築公害による環境悪化が問題とされ、住民からの建築物等の建設反対の陳情もますます増加の傾向をたどっており、大きな社会問題となりつつある現状である。この日照権陳情と市民相談室において、実際に取り扱った相談を事例として記述してみたいと思う。

まず、日照障害とは、一般的に現存する建物<土地の場合もある>の東側、あるいは南側に建築物等が建てられた場合、その反対側に建築物等の影が投影され、太陽の直射日光の恩恵が妨害されるもので、最近では、建物ばかりとは限らず、高速道路等の建設により、橋脚および高

架路面部分等の日影が、現存する建物、あるいは耕作地に投影されるため、日照を奪われ、生活環境が阻害される、あるいは農作物に悪影響を及ぼすとの苦情も多く聞かれるようになった。

これに対し、法律上はどのように日照権について配慮されているかといえば、現在では、日照を権利として、法令のうえに明確に規定されておらず、法律上擁護された権利ではないので、日照を阻害された場合の解決方法としては、阻害された者と建築主等との相隣関係の問題として、民主的な話し合いにより、建築物の階数を減らすとか高さを下げてもらい、場合によっては隣接する土地を買収するなどによって解決する。日照を阻害されることに対しては、建物の建築禁止の仮処分の申請、あるいは建物収去請求、または損害賠償請求として、訴訟によって解決する以外には方法が見当たらないものである。

そこで日照に関する権利とはどの程度までかと考えてみると、確かに年間を通じ、日の出から日没までの間、建物等に日光が直射されることは、最大の希望であることは当然であるが、現在の都市の条件下においては、それを求めることはなかなか困難なものである。

そこで日照権として問題としているのは、原則的にいって、冬期における日照が一番大きな問題と考えられており、現状では、冬至を基準として、太陽の日照効率の最も良い時間帯の午前9時から午後3時までの6時間について、何時間の日照を得られるかを問題としているものである。

日照時間の基準的なものとして考えられているものに、住宅公団が、公団の住宅を設計する場合の基準として、「住宅の1以上の居室の日照時間は、冬至において原則として4時間以上とする。ただし、高度に土地を利用することが必要な市街地等で敷地の状況により、前段の規定により難しいときは、これを1時間以上とすることができる」

<公団住宅設計基準第1章第3条>と規定があり、また、建設省住宅局長より各都道府県知事あてに出された公営住宅建設基準においては、「各棟の南北間隔は、平家住宅にあっては6mを標準とし、2階建住宅にあっては、別表第1により、冬至4時間の日照が確保されるように定めること」と規定されており、さらに科学技術庁の「わが国における従来の基礎的生理的要求項目別許容限度および推奨値」によれば、都市生活環境の健康維持のための基準として、

日照時間は、最低値4時間、推奨値6時間、目標値3時間<科学技術庁資源調査会編「これからの都市生活環境」>などと日照時間についての基準が示されている。日照時間の最低基準が4時間と定められているように思われるが、日照権裁判のなかで、上記の基準をもとにその基準をこえて日照を阻害された場合は、被害者の受忍限度をこえるものであるとして訴訟を提起したところ、判例<昭和43年9月、昭和44年7月東京地裁、昭和45年2月神戸地裁、新潟地裁>は、冬至4時間の規定は、住宅公団の内部基準を定めたもので、一般的に同公団外の住居についての日照時間を規制する効力を有するものでないとしているとともに、日照利益の保護は、現行法上形式的、画一的に決定されるものでなく、個々の事案について、その地域的、社会的諸事情を勘案して、日照妨害が、社会生活上受忍すべき限度をこえたか否かを検討のうえ決定されるほかはないとしている。

しかしながら、この基準等が一般的な日照権の根拠ではないとしても、日照についての最低の限度として実質的にみて、一般地は4時間、市街地では1時間ということが事実上の推定則の

根拠になるものと考えられる。

2--- 法律との関係

では、法令のうえで日照について全然触れてないかという、必ずしもそうでなく、民法、建築基準法等において、間接的ではあるが日照の確保について規定されている。即ち、日照権の確保とは、建物の高さや建物間の距離<間接的には境界線からの距離>との相関関係によってきまることであるところから、民法第234条で「建物を築造するには、境界線より50cm以上の距離を要す」と規定され、隣地との境界から距離を多くとって

建築すれば、日影は自己の敷地内に投影され、近隣への日照阻害問題はおきてこないと考えられる。また、建築基準法<昭和45年改正前>においては、第55条建ぺい率の制限<建築面積の敷地面積に対する割合>、第56条空地地区による制限<空地をより多くして住居の環境を保護するため住居地域内に空地地区を指定することができる>、第57条高さに関する制限<住居地域内は20m、その他の地域は31mをこえてはならない>、第58条道路の幅員による制限=道路の斜線制限<前面の道路の幅によって建築物の高さが制限される>、第59条高度地区内の制限<都市計画上または土地利用上

図1

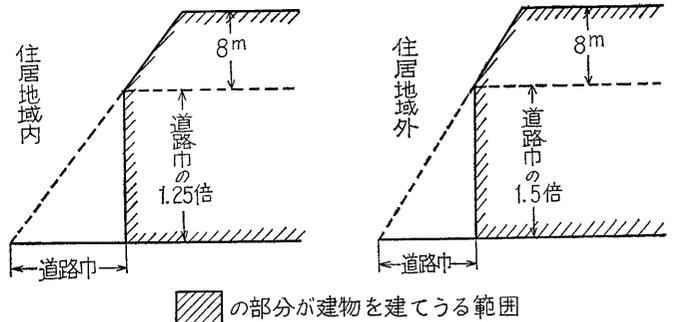
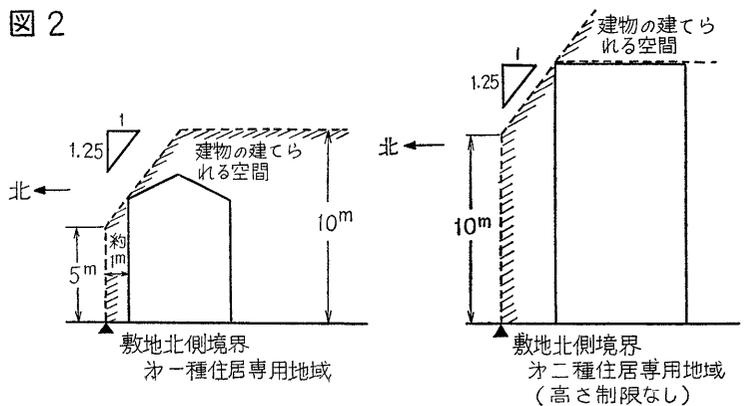


図2



必要な場合は建築物の最高または最低を定めることができる>そして第59条の2容積地区内の制限<適正な建築物の規模を確保するため建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の規制が規定され、建築主に対する制限が課せられている>、以上が法律のうえで直接ではないが、日照について配慮されている規定である。これらの諸規定が、すべて重なり合って建築物に作用した場合は、日照等の障害について、ある程度配慮されることとなると思われるが、根本的に日照確保についての規定とはな

っていない。しかし、最近の高層建築にともなう日照障害に対する住民からの風当りは強く、住民パワーによる建築計画の変更、あるいは工事を取り止めさせるなどの事件が各都市において、あいついで発生し、大きな社会問題となってきたため、住居地域の日照の維持を考慮するため、建築基準法の改正が行われた。

改正によって日照上保護された部分としては、用途地域を細分し、従来の住居専用地域を第1種と第2種とに分け、第1種住居専用地域については、低層住

宅の環境を保護するとして、建築物の高さ制限を10mとする。空地地区をなくし、容積率を用途地域に応じて定める<第1種住居専用地域で容積率を低くすれば日照保護に役立つものである>。外壁の後退距離<第1種住居専用地域においては、建物の外壁またはこれに代る柱の面から敷地境界までの距離を1.5mまたは1mときめることができる>とした<北側斜線制限<日照確保のための規定で、建物の高さは、前面道路の反対側の境界線または隣地境界までの真北方向の水平距離の1.25倍した数

別表1 年度別・階数別・建築確認件数表

区 分		年 度				
		昭和41年度	昭和42年度	昭和43年度	昭和44年度	昭和45年度
専用住宅	1階建	9,512	8,555	7,703	7,120	5,071
	2階建	10,575	13,480	16,209	18,974	18,100
	その他	35	65	101	60	406
	計	20,122	22,100	24,013	26,154	23,577
併用住宅	1階建	483	400	268	231	283
	2階建	2,548	2,521	2,228	2,374	2,504
	その他	107	186	237	296	316
	計	3,138	3,107	2,733	2,901	3,103
共同住宅	1階建	97	171	216	157	147
	2階建	1,788	2,212	2,932	3,153	3,114
	その他	124	197	292	421	455
	計	2,009	2,630	3,440	3,731	3,716
その他	1階建	1,539	1,632	1,654	1,716	1,230
	2階建	1,030	1,077	1,234	1,301	986
	その他	338	531	492	566	427
	計	2,907	3,240	3,380	3,583	2,643
合 計	1階建	11,631	10,758	9,841	9,224	6,731
	2階建	15,941	19,340	22,603	35,802	24,704
	その他	604	979	1,122	1,343	1,604
	計	28,176	31,077	33,566	36,369	33,039

値に、第1種住居専用地域では、5mを、第2種住居専用地域では、10mを加えた数値以下でなければならぬを規定し、〈図表2〉日照の保護を目的として建築基準法の改正が行なわれた。

3——横浜市の現状

本市は、年間約10万人の人口増

加の現状で、都市化の波はどこのように押し寄せており、この増加してゆく市民に対する都市施設等の供給は、容易なものでもあり、また住宅の不足も深刻な問題となっている。これらの問題を解決するには、第一に土地問題を解決しなければならない。しかし現在の土地の高騰は、年ごとにきびしく、高価な土地を有効に利用するためには、どうしても土地の高度利用が必要なものとなってくる。

本市においても、住宅等の建築物の建設は、まことに盛んであり、昭和41年から昭和45年の5カ年間の建築確認件数は、別表1のとおり、年々増加の傾向を示しており、なかでも中高層建築物の増加は相当数にのぼり、とくに中高層共同住宅の建設数は、年ごとに増加している。このことは、この中高層建築にともなって近隣住民等への日照阻害等の被害が、広い範囲にわたり発生していることは否めな

別表2 陳情・市民の声局別・年度別一覧

局別	年度	昭和40年度	昭和41年度	昭和42年度	昭和43年度	昭和44年度	昭和45年度
企画、総務、財政、市民		100	79	98	131	151	203
民生		104	116	185	155	202	183
衛生		58	63	98	89	124	116
清掃		72	66	45	71	66	35
経済、農政		41	42	48	43	46	54
計画		149	128	137	105	126	170
道路・下水		565	503	532	576	524	529
港湾・埋立		35	19	18	32	49	63
建築		107	129	155	164	147	195
水道		59	59	55	51	61	50
交通		61	49	71	78	65	69
その他		162	160	168	316	151	240
合計		1,513	1,413	1,607	1,835	1,751	1,907

別表3 建築局への陳情の年度別・内容別一覧

区分	年度	昭和40年度	昭和41年度	昭和42年度	昭和43年度	昭和44年度	昭和45年度
日照・高層建築問題		2	2	7	8	27	88
宅地造成		30	27	30	34	19	17
崖の問題		13	12	23	19	23	29
建築・確認		4	8	21	18	16	23
違反建築		11	6	12	13	19	10
建築指導等〈その他〉		25	51	56	68	33	18
市営住宅		22	13	21	18	16	23
合計		107	129	155	164	147	195

い事実であろう。これに対し、従来は、「泣く子と地頭には勝てぬ」「長いものにはまかれろ」などという古いことわざがあるが、法律上適法な建築物を、自己の所有地、あるいは使用権のある土地に建てる場合は、だれはばかるところなく、土地所有者<使用者>の権利として建築等の行為がおこなわれて、近隣者は権利があるものは強い、あるいは仕方ないという所有権絶対主義の体制のもとでのあきらめがあった。今までは都心部を除いて、高層建築があまり建てられていなかったこともあってか日照権についての苦情は比較的少なかったものであるが、近時は、市民から寄せられる陳情や市民の声は、別表2に示すとおり、市民意識の高揚と相まって、その件数は、年ごとに増加しており、建築物の高層化にともなう日照権侵害について、市に行政指導を希望する陳情等も別表3のとおり急激に増加してきたものである。

4——日照権等の陳情に対する横浜市の取り組み方

上記のように、建築物の高層化にともない、近隣住民からの日照等を阻害されるとして、陳情

等が多数寄せられていることは別表に示すとおりである。この陳情等の窓口としての市民相談室は、建築確認をおろす建築局指導部建築審査課とともに、市民の生活環境を擁護する立場から活動しているものであるが、日照権侵害として陳情されてくる内容は、建築物による日照、通風の阻害、風害<つむじ風の発生など>、建築途中における震動、騒音、地盤沈下、工事関係車両の通行にともなう交通安全の問題、電波障害、高所よりのぞかれるというプライバシーの侵害、鉄筋コンクリートの壁面から受ける圧迫感に対する精神的影響など多様である。

日照、通風、採光、眺望その他住宅環境の確保ということは、快的で健康な生活の享受のために、必要にして欠くことのできない生活利益であることは明らかであるが、日照などの妨害から住民を擁護すること、あるいはその妨害が被害者の受忍の限度の範囲内であるような場合は、これらの問題を解決するための明確な法令が、現在のところ、騒音関係を除いては規定化されておらず、建築主より提出される建築確認申請書に違法性が認められない場合は、建築基準法では、建築確認をおろさなければならないと規定されており、住民側から問題が出され

ていても、行政的には、建築を規制するようなかたちでの措置<行政指導>は、とることができないものである。しかしながら本市では、このような日照権陳情に対して、建築基準法などに盛り込まれている間接的な面での日照権が擁護されている法令を最大限に活用し、建築主に対する行政指導をおこなうとともに、法律的には義務づけられていない日照図の提示、あるいは近隣住民への建設計画の説明の履行など積極的に問題解決のために取り組んでおり、また建築主等からの計画説明では納得しない住民に対しては、当事者間において、問題点を相互に確認しあいながら、民主的に話し合いを進めるよう指導すること、ともに話し合いが行きづまった時、あるいは技術的な面での両者への指導などが必要な場合は、市として仲介の場を作り紛争解決のため努力しているものである。

以下その具体例を2、3披露いたしたい。

<役所の仲介等が非常にうまくできた例>

実例①鶴見区内の住宅地において、木造2階建の社宅を、鉄筋4階建の社宅に建て直す計画があり、市に建築確認申請が提出されたが、これを知った付近の住民から、4階建にともなう日

照障害、電波障害、道路の狭あいによる交通事故の発生の恐れなどから、建築反対についての陳情が出された。これに対し、市・区民相談室および建築審査課から会社側に対し、住民との話し合いを十分されるよう指導したところ、会社側から近隣住民の意向がよくわかったので、今回の建築計画を中止することによって、事件は落ち着いた。これは建築主に十分な理解があったため解決できた非常によい事例であった。

実例②港北区の新興団地において、医院を開業している医師が隣地の区画を買収し、医院兼共同住宅<3階建>の建設を計画した。この計画を知った付近住民と北側のクリーニング店から日照の妨害、プライバシーの侵害、この建築物によって営業ができにくくなるとして陳情が提出されたものであるが、本件は、建築主が、建築確認を得る前に基礎工事に着手したため、違反建築の問題となり、建築審査課と市民相談室において、現地に行き現状を確認するとともに付近住民に対し、現行法規の実態等を説明し、建築主に違反事実を指摘するとともに近隣住民と話し合いをするよう申し入れた。陳情者からも建築主に対し、住民の意向を明確に伝え、そのなかで話し合いを進めるこ

とを約束した。この話し合いの時、市側は、住民の意向が全部相手側に受け入れられればよいが、やはり相当な困難があるので、お互いに互譲の精神で話し合ってもらいたい旨を説明した。

その後、住民側と建築主側と話し合いがもたれ、建築物については、極力建坪を小さくするよう努力する、クリーニング店側の3階部分を1世帯分削除し、日照について十分配慮をおこなう、また従来まで、近隣との間に融和的なことをおこなわなかったが、これを契機として、住民と日常生活における行動をとりにしたい旨の申し入れがあり陳情者側は、これを了承した。双方で覚書の交換をし、本件も円満に解決した。本件は、建築確認前に工事を開始した建築主側に手落があった点を建築審査課から指摘されたことと、住民の建築主側に対する紳士的な話し合いの進め方が効を奏したもので、約1カ月の間に事件が解決したものである。

実例③ある分譲地に隣接する土地の所有者が、社宅用の5階建アパートを計画したところ、近隣住民から、この建築によって起る、日照障害、建築工事中の騒音、震動、プライバシーの侵害、車両通行による交通安全の問題があるとして、建築反対の

陳情書が提出された。これに対し、市民相談室から陳情者に現行法規では、日照権の擁護としては明確に規定されているものではないので、皆さんの希望するとおりになることは、大変困難なことである、また建築主に対しても、皆さんの意向を伝えて、よく話し合ってもらいたいとの申し入れをした。市では、日照図などを作らせ、日照の影響度を十分検討することを説明するとともに、市としても技術的な面も含めて建築主とも協議をしてみるが、これはあくまでも建築主の考え方が変わらないことには仕方がなく、建築主が自己の所有地に建築物を建てる権利は保有しているものであるから、市が行政的に建築物を認めないということはできないことを説明した。このように法律的に規制のない中で、建築主に協力を求めながら、住民側と円滑な話し合いとなるよう仲介する旨を重ねて説明し、建築審査課から建築主側に日照図の提出を指示し、工事中の騒音、震動についてどのように考えているかをあわせて申し入れを行なった。

その結果建築主側は、市の指示どおり住民との話し合いをもち、日照については、一般的にいわれている冬至4時間は十分考慮している、基礎工事はアー

スドリル方式く土地に穴をあけコンクリートを流し込んで基礎とする工法〉によるので震動は少ない、騒音は極力出さないようにする、交通安全については、誘導員を配置するなどの案を出したが、当初建築主側は、法に違反してない建築物を建てるのだからと高い姿勢であったく地元側からの報告〉。このため地元側は、良好な住宅環境を求めて移ってきたものであり、日照を含め環境を阻害されることは了承できないので絶対に建築には反対するとして、双方の意見がからみ合わず、両者間で文書による意見の交換など数度におよんだ。住民の要求は、日照妨害と壁面からの圧迫感を除くため、建物は、木造の2階建とすることを強く主張し、一步も譲らない態勢で団地内の通行を遮断してでも反対すると非常に強行であった。市民相談室は、建築審査課とともに現地調査をおこなうなどして影響度を調べ、建築主に対し日照阻害の緩和を考慮されるよう申し入れたところ、1階分削り4階建に変更すると譲歩案が出された。この結果を地元へ伝えたが、あくまで2階建を固執されていた。建築審査課においては、4階建による日照阻害を調べたところ、冬至の4時間日照は確保されており受忍の限度の範囲内で

あるので、その旨を地元側に通告したが、どうしても2階建でなければとの意見が強く、市もあつ旋に苦慮した。一方、建築主側からも建築基準法上違法性がなく、市の行政指導のとおり階層も削り譲歩したことであるので、土地所有権者の権利も認めて建築確認をおろすように陳情を提出した。その後も市と地元の住民と数回話し合いを継続していたものであるが、建築主側から建設のためのタイムリミットもあり、もう1階下げて3階建を2棟建てることにする、3階であるので当然日照は問題なく、基礎工事も杭打ちなど必要としないので、震動も騒音も発生しない、プライバシーの問題については、窓に目隠をつけるなどの譲歩案が出された。市も最終的な案だとして地元の被害者を説得したが、なおも2階建を固執され承諾を得られなかった。しかしながら、建築当局は、建築基準法上適法であり、建築主側の誠意も認められたので、陳情者側の全面了解は得られなかったが、建築確認をおろさざるを得なかった。

この事件は、昭和45年8月から同年12月まで4カ月にわたって協議がおこなわれたものである。本件は当初自治会全体の問題として陳情が提出されたが、建築主側が、階数を減らしたこ

とによって大部分の方々は了承されたが、実深に日照害となる数軒が最後まで建築に反対し、自治会の脱会問題にまで発展していった。住居地域における日照妨害事件であっても、相互で譲歩、あるいは妥協点をもって話し合いに臨まないかぎり解決は困難であることを痛感した。

く役所の仲介も結果的にみのらなかつた例>

実例④ある宅地造成された団地の中で、医院開業のため5階建を計画し、隣接の住民数名と話し合ったが、協議整わず、市民相談室に日照妨害として相談がもち込まれた。相談室においては、建築審査課とともに当事者間の話し合いを進めるとともに、双方とも譲り合ったなかで解決点を見出してもらいたい旨を伝えたところ、建築主側は、建物は4階建とし、土地をけずって建物全体を下げるように努力するとの譲歩案が出された。市が双方の話し合いの場をつくり調停したところ、建築主側は、医院開業には、4階でないといけないもので、これ以上階数の譲歩はできないと主張し、土地をけずり建物の高さも考慮し、日照も一般的にいわれている冬至4時間も確保されているので了解してもらいたいと話し合いに入ったが、被害者側は、法律

的に適合しているから差支えないということであり、ぜひ3階建にしてもらいたいと双方平行線をたどった。建築主側は、さらに妥協案として、冬期における日照を考え、必要暖房費の一部について、補償の代価として支払いたい旨の条件を出したが、被害者側は、金銭の問題ではないので、訴訟によってでも基本的な問題として争いたいということでこの件は、不調に終わったものである。

市民相談室としては、両者で問題点をよく出し合い、その点を十分つめていただき、相互考慮、相互抑制の精神で話し合いをされるよう仲介したものであるが、最後まで譲り合うところまでいかず、結果的に不調に終わった。

本市では、日照阻害等の問題についてその用途地域を勘案し、それが受忍の限度をこえる部分について、その回復のために住民と建築主との間に入って十分な話し合いが行なわれるよう仲介するとともに、行政指導により円満な解決のために努力しているものであるが、最近では、建築主側の姿勢もかなり強い場合もあり、仲介などの努力がみられないことも往々にして発生している。また住民側では、地域全体の問題として団結して日照権守護にあたっており、この

住民パワーの強さも相当なもので、この力によって解決に導いたケースも多く見受けられる。しかし、このような住民の生活権に密接な影響のある日照権については、基本的に日照権等の擁護を目的とした明確な法律的規制が望まれるものである。

5——おわりに

以上の事例からも判るとおり、日照権の確保は、なかなか困難なことであり、この確保について、住民、建築主そして為政者が一体となって、解決のためにあたらなければならないと思う。

まず第一に住民としては、日照権侵害の予防措置として、建築基準法に規定されている建築協定条項を活用し、地域的に高層建築が建たないよう住民相互に協定を結び、その区域を大きくひろげる場合は、日照妨害を未然に防ぎ、理想的な住宅環境を保持することが、住民の手によって作り出すことができるであろうし、その地域のなかで建築する場合は相互にけん制し合い、隣接地に日照問題がおきないように十分配慮し合うことが必要である。つぎに高層建築の建築主については、法律的に適法な建築物であるから、当然に建

設できるのだという所有権の絶対主義の観念でなく、その建築によって他人の権利、利益を侵害する場合は、権利の濫用ともなり得るものであることを認識し、被害の及ぼす範囲の住民と事前に計画の内容等について、誠意をもって話し合い、了解のうえで建設を始めるように積極的に近隣住民の立ち場になって考慮することが必要である。

最後に為政者は、住民のなかに紛争がおこることのないよう十分な配慮が必要とされるものであるが、現在の所有権の絶対主義が強調される体制のもとにおいては、それを否定するが如き立法は、かなりむづかしいと思われる。しかしながら、前にも述べたとおり、日照、通風などの住宅環境の確保は、健康で快的な生活を享受するための欠くことのできない条件であり、とくに木造家屋の住居と多湿な気象条件は、日照、通風など自然資源に依存するところが大きく、憲法第25条では「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定められており、このことから、日照権等の擁護について中高層建築が申請される場合は、近隣者への協議、日照図の提出などを義務づけるとともに建築確認申請<或る階数以上のもの場合等>の公表制度などを法

律上明文化するような立法措置
が望まれる。

なお、当面は、日照確保のため
改正された建築基準法の新たな
用途地域の指定を早急にすると
ともに、この改正法の適用を受
けない地域についても住民保護
の立ち場から、日照確保につい
ての基準の設定を早期に実施し
てもらいたいと希望するもので
ある。

<市民局相談部市民相談室主査>