

論文 / 著書情報  
Article / Book Information

論題	日影規制の制度成立の経緯と運用をめぐる展開-市街地コントロール手法としての現代的意義と課題-
Title	Enact Process and Operational Change of Shade Regulations-Contemporary Significance and Issues as Urban Form Regulations-
著者	桑田仁, 加藤仁美, 中西正彦, 杉田早苗, 大澤昭彦
Authors	Hitoshi Kuwata, Hitomi Kato, Masahiko Nakanishi, Sanae Sugita, Akihiko Osawa
出典	都市計画論文集, Vol. 49, No. 3, pp. 471-476
Citation	Journal of the City Planning Institute of Japan, Vol. 49, No. 3, pp. 471-476
発行日 / Pub. date	2014, 10
権利情報 / Copyright	本著作物の著作権は日本都市計画学会に帰属します。本著作物は著作者である日本都市計画学会の許可のもとに掲載するものです。ご利用に当たっては「著作権法」に従うことをお願いいたします。

## 45. 日影規制の制度成立の経緯と運用をめぐる展開

### — 市街地コントロール手法としての現代的意義と課題 —

Enact Process and Operational Change of Shade Regulations

- Contemporary Significance and Issues as Urban Form Regulations -

桑田 仁\*・加藤 仁美\*\*・中西 正彦\*\*\*・杉田 早苗\*\*\*\*・大澤 昭彦\*\*\*\*\*  
Hitoshi Kuwata\*, Hitomi Kato\*\*, Masahiko Nakanishi\*\*\*, Sanae Sugita\*\*\*\*, Akihiko Osawa\*\*\*\*\*

This study aims at advancing concepts of contemporary urban form regulations to solve recent urban issues through analyzing the discussions during enactment of shade regulation in the national government and how it was applied to residential area by local municipalities such as Tokyo and Osaka Metropolis and Yokohama City. We illustrated that some local municipalities applied shade regulations to residential area at their own discretion according with local situations and that they established building controls to secure comprehensive residential environment by combining existing built form regulations and conflict prevention ordinances with shade regulations without obeying intentions of the national government.

*Keywords:* Shade Regulations, Built Form Regulations, Ordinance, Residential Environment

日影規制, 形態規制, 条例, 住環境

### 1. はじめに

我が国の建築基準法集団規定および都市計画法を中心とした市街地コントロール手法の体系は、都市の成長・拡大を前提として最低水準の担保を基本としてきたものといえる。しかしながら人口減少時代の到来を迎え、フローを前提とした現行制度の限界が叫ばれるようになった。良好なストックを蓄積する社会の実現に向けた、新たな体系への転換・確立が急務となっている<sup>1)</sup>。新時代の市街地コントロールの制度体系を検討するにあたって、既存の制度・手法を顧みながら、時代背景や社会的要請をふまえた当初の主旨・意図を検証し、その後の運用実態および変容を含めた追跡および考察を行うことが必要である。

本研究では、住環境を代表する総合的な指標であると考えられてきた日照<sup>2)</sup>の確保を意図し、自治体が条例によって、地域に応じた日影基準の設定を可能とした制度である日影規制を検討対象とする。そして制度設計の当初意図と現代的意義を確認した後に、日影規制以外の形態規制との併用・連携についての国および自治体の方針、および国によって制度設計された日影規制を、自治体が地域の実情に適合させながら導入していくプロセスを明らかにする。これらを通じ、今日的課題解決に向けた制度設計の留意点および実現にあたっての考え方を提示することを目的とする。

研究方法<sup>3)</sup>は、①日影規制の制度設計及び改正に関わる関連資料の収集・整理、②制度の創設・改正及び運用基準の設定に関わった旧建設省等関係者へのヒアリング調査<sup>4)</sup>、③自治体における運用実態・運用体制を把握するため、東京都・大阪府・横浜市を対象とした関連情報の収集およびヒアリング調査<sup>5)</sup>、とする。

これまで日影規制については、制度上の問題点や市街地

に与える影響について研究がなされている<sup>6)</sup>。また、日影規制が公法として位置づけられた経緯や、導入時には日影規制だけでは日照問題が解決しないと考えられていたことなどが明らかにされている<sup>8)</sup>。しかし、現行の市街地コントロール手法が抱える課題と照らし合わせて、日影規制を分析する研究は見られない。また自治体による日影規制の導入については、東京都<sup>9)</sup>、大阪府<sup>10)</sup>、横浜市<sup>11)</sup>などの対応が報告されている。しかし、地域の実情に適合させながら、また他制度との連携を図りながら日影規制を導入していくプロセス、および導入後に運用が変容していくプロセスに着目して、複数の自治体を比較検証した研究はなされていない。1978年に開催された全国特定行政庁建築主務課長会議の報告<sup>12)</sup>では、「東日本は住居系だけでなく、近商・準工も対象とする自治体が多いが、西日本は住居系に限定している」との記述があるが、その理由は示されていない。

### 2. 日影規制の特徴と現代的意義

本章では日影規制の現代的意義という視点から、①総合的な住環境の担保といった面から見た市街地コントロール手法としての特徴、②運用面での、制度導入前の既存制度との整合性、③導入後の他制度との連携・併用をどのように考えていたか、に関して整理する。

#### 2-1. 導入の経緯

1950年代後半から60年代に始まった中高層マンション建設増加による日照紛争に対し、裁判で日照権が認められる例が増加していた<sup>13)</sup>。同時期、指導要綱を策定し、事業者に対して行政指導を行い、日照問題への対応を図った自治体も少なくなかった。一方事業者側では、確認申請前に周辺住民との同意を義務付けるなどの措置の撤回を求め、

\* 正会員 芝浦工業大学デザイン工学部デザイン工学科 (Shibaura Institute of Technology)  
\*\* 正会員 東海大学工学部建築学科 (Tokai University)  
\*\*\* 正会員 横浜市立大学国際総合科学部国際都市学系 (Yokohama City University)  
\*\*\*\* 正会員 東京工業大学大学院社会理工学研究科 (Tokyo Institute of Technology)  
\*\*\*\*\* 正会員 東京工業大学大学院総合理工学研究科 (Tokyo Institute of Technology)

むしろ日照基準の制定を要望する動き<sup>14)</sup>もあった。このような背景を踏まえ、それまで日照は民事解決を図るべき問題との認識を示していた国が、公法的規制を講じることとなり、1976年の建築基準法一部改正により日影規制が導入された。

## 2-2. 日影規制の制度的特徴

日影規制の法制度上の特徴は、地域の特性や、日影規制制定前に自治体が行っていた日照行政の蓄積を尊重し<sup>6)</sup>、自治体の条例に多くを委ねている点である。導入の採否や、用途地域や容積率等と規制値との連動を自治体で選択可能とするなど、当時としては柔軟な運用を可能にした制度であり、今日の景観法にも通じる先端性を有している。

手法的には「日影」を規制する方式であることがまず特徴として挙げられる。日照問題に対しては、周辺建物の日照そのものの確保水準をルール化する<sup>6)</sup>、事業者と周辺住民間の調整を義務付ける<sup>7)</sup>などの対応策がある。制定時にはこれらの方式も検討されたが、技術的・現実的な困難さや当時の公害対策における排出量規制の考え方を踏まえ、日影を規制する方式が採用された経緯がある<sup>8)</sup>。しかしこれにより、総合的な住環境を確保するために日照確保が目的とされたにもかかわらず、必ずしも日照が確保されない<sup>9)</sup>こととなり、結果として、確保される住環境の総合性に対して疑問を残すこととなった。

加えて、目的とする環境要素とその基準が明確である点も手法的特徴である。当時の建設省市街地建築課の説明でも「従来の北側斜線制限等<sup>10)</sup>と異なるところはその制限の方式が実効基準制限となっている点である<sup>11)</sup>」としている。確保すべき性能が実効基準として明確であったため、その後の制度改正の中でも、変更の理論が立てにくく、基本的に導入時の姿のまま存続し続けることとなったという意見がある<sup>12)</sup>。制度の変遷を見ても2002年に測定面高さが追加されたのみであり、他の制度での緩和的代替も行われていない。これは、規制緩和に対する制度としての頑強さを持ちえたという側面と、日影規制単独では日照の担保が困難であるにも関わらず、他の手法の併用ないし柔軟な運用がし難い制度となったという側面、両方を持つこととなった要因であると考えられる。

## 2-3. 他の制度の関係

日影規制の導入により国は、既存の日照調整に係る「条例、要綱はその使命を了えたものと考えられる<sup>13)</sup>」としたが、いくつかの自治体で採用されていた開発に対する住民同意の措置は取り入れられなかった。この点について国は「関係住民が真に良好な環境の確保を望むのであれば、今回制度的な整備を図ろうとしている建築協定を積極的に締結していくべき<sup>14)</sup>」との考えを示している。

一方、日照問題に関連した既存制度である北側斜線制限と高度地区について「高度地区における都市計画規定には馴染まないものであり、従来北側斜線制限が仕様書型制限基準であったため類似の高度地区規定が定められて重複した法制度となっていた点も解消しやすくなった<sup>15)</sup>」とし、特

に高度地区に関して「日照保護のみを目的とした高度地区については意味を失うことになるので、再検討する必要がある<sup>16)</sup>」と、原則的に廃止を想定した考えを述べている<sup>17)</sup>。

しかし、日照および総合的な住環境の担保は、日影規制単独の運用では困難であることは前述のとおりである。制度導入の議論当時、すでに、国会の参考人として入沢恒元日照基準専門委員会座長は、日影規制の規制方式を補うために用途地域制、容積率(低減化)、高度地区(厳格化)の再検討と建築条例の活用が必要である旨を述べている<sup>18)</sup>。

表1 日照に係る法制度の変遷

年	事柄
1938(S13)	3/26: 高度地区制度創設(施行令に規定されていた制度を法律に位置付け)
1957(S32)	12/6: 建設省都市局長・住宅局長通達「高度地区の指定について(最高限度高度地区指定時に、隣地の日照等を考慮して、斜線型の制限が可能と明記)
1970(S45)	5/8: 建設省住宅局長通達「既存市街地等における高層公営住宅に対する日照条件等の環境基準について」 6/1: 都市計画法改正: 地域地区制度を全面改正。絶対高さを廃止し容積率制度を全面採用。建築基準法改正(翌年1/1施行)(住専の北側斜線制限創設)
1971(S46)	建築審議会に「市街地の日照基準」諮問
1972(S47)	1月: 建築審議会「日照問題専門委員会」設置。 5/20: 「住宅金融公庫融資住宅建設基準」策定(日照への配慮に関する基準を規定) 6月: 最高裁、日照権損害賠償請求事件で日照・通風が法的保護の対象となるとの判断を示す。 10/11: 「日照問題に関する対策についての中間報告」(建築審議会建築行政部会市街地環境分科会日照問題専門委員会): 中高層建築物に限って公法による規制として日照に関する基準を定める必要あり 11月: 建築審議会「日照基準専門委員会」設置
1973(S48)	8/31: 「日照確保のための建築規制基準に関する中間報告」(建築審議会建築行政部会市街地環境分科会日照問題専門委員会): 建築物による一定時間以上の日影を規制する手法の提案
1974(S49)	3月: 建築基準法の一部を改正する法律案が国会に提出(可決まで2年)
1976(S51)	11/15: 建築基準法改正(日影規制創設、2種住専の容積メニュー拡充、1種住専の高さ緩和12m)
1977(S52)	11/1: 改正建築基準法施行(日影規制導入)
1987(S62)	6/5: 建築基準法改正: 建築物形態制限の合理化(道路斜線制限に適用距離、セットバックによる緩和規定導入)
1988(S63)	5/20: 都市再開発法及び建築基準法の改正(再開発地区計画制度)
1992(H4)	6/26: 都市計画法及び建築基準法改正(用途地域の細分化)
1995(H7)	2/26: 都市再開発法、都市計画法及び建築基準法の改正(住居系用途地域の斜線制限・街並み誘導型地区計画)
1997(H9)	6/13: 都市計画法及び建築基準法の改正(高層住居誘導地区)
1998(H10)	6/12: 建築基準法改正(第1条住宅居室の日照規定の削除等)
2002(H14)	7/12: 建築基準法・都市計画法等の改正(容積率・建ぺい率・日影規制の選択肢の拡充、天空率を指標とした斜線制限の特例制度等)* 日影規制: 測定面6.5Mの追加

## 3. 自治体における日影規制の導入と運用

本章では、自治体が日影規制の特徴や課題をどのように捉えたか、地域の実情に適合させながら導入していくプロセスおよびその後の運用について分析する。分析対象として、住民が議会に「日あたり等快適な住環境の確保に関する条例(案)」の制定を直接請求するなど、日照に対する住民の要望が極めて強かった「東京都下自治体」、東日本と西日本で住居系以外の地域の扱いに違いがあるとの指摘を踏まえ、西日本の大都市として「大阪府下自治体」、そして独自の方針を継続し、日影規制の導入を10数年にわたって見送った経緯を持つ「横浜市」の3都市を取り上げる。

### 3-1. 東京都における日影規制の導入と運用

#### (1) 日影規制以前の東京都の日照行政

東京都は1963年に、環状6号線以内の13区に高度地区を全国にさがかけて指定するなど、日照問題への対応を取っていたものの日照紛争の激化は止まらなかった。1972年10月に公布された「東京における自然の保護と回復に関する条例」では、23条「日照は、人間が快適に生活できるよ

う、配慮されなければならない」と日照への配慮をうたい、附則3で「知事は、日照について必要な制度の整備を図るものとする」とし、日照に関する制度整備が促された。翌1973年6月には、知事が任命した「太陽のシビルミニマム専門委員会」による報告がなされた。そのなかでは、敷地境界線上高さ5mの地点において2-5時間の日照を確保すること等を定めた条例の制定が提案された。並行して行われた都市計画的な対応として、1973年3月には全用途地域の85%の区域にわたって高度地区が指定された<sup>(19)</sup>。また同年11月には用途地域の全面指定替えを行った。自治体では、1971年に武蔵野市が先鞭をつけた中高層建築物の指導要綱による建築指導が行われるようになっていた。

一方住民側では、1973年5月に建築公害対策市民連合が「日あたり等快適な住環境の確保に関する条例」制定の直接請求を行った。この条例は日照権の確立を前提として、一定規模以上の中高層建築物の建築にあたり、日照基準を定めずに周辺住民の同意を求めたものであった。

## (2) 東京都における日影規制の導入

こうした状況の中で、前述したように日影規制が1976年に建築基準法に導入された。これを受けて東京都では、日照保全を目的として、建築基準法に基づく「東京都日影による中高層建築物の高さの制限に関する条例」(以下「東京都日影条例」)、および建築紛争の予防と調整を目的とした自主条例である「東京都中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」(以下、「東京都紛争予防条例」)の2つを1978年7月に公布した。

## (3) 東京都における日影規制条例の特徴

東京都日影条例の制定時の特徴を以下にまとめる。

- ①特別区および市町の一元的な扱い: 東京都日影条例では、特別区と市町が一元的に扱われている。これは建築確認事務について、特別区においては都と区で分担、市町について市町から、都において一括して条例を制定するよう強く要請されてきた<sup>(20)</sup>ことが背景にあると考えられる。
- ②近隣商業地域および準工業地域をできるだけ含む: 東京都は「規制区域は、対象となる用途地域(市街化調整区域を含む第一種低層住居専用地域、・・・近隣商業地域および準工業地域)について、できるだけ広範囲にわたり指定する<sup>19)</sup>」と示しており、国の方針とは異なり<sup>(21)</sup>、近隣商業地域および準工業地域をできるだけ含む方針であった。
- ③高度地区との併用を前提とした規制値の設定: 規制区域と規制値の対応については、用途地域-容積率-高度地区の組み合わせに対応した規制値が選択されている。つまり、高度地区を廃止する方向ではなく、高度地区との併用を前提として、規制値が設定されていたといえる。
- ④対象区域と規制値の標準的な組み合わせの設定: 規制区域の設定については、全都的に見て標準的な対象区域と規制値を定め、次にそこから除外する区域、標準的な規制値とは異なる規制値を適用する区域、および追加する区域を設定するという構造となっている。これについては、地域地区は都市計画で、日影規制は条例で規定されているため

に、地域地区改正の際には改正手続きにズレが生じやすいことを懸念し、「地域地区の種別によってあらかじめ標準的な対象区域と規制値を定めておき、将来の地域地区変更の際は新しい地域に見合った日影規制が自動的に適用されるようにしたものである<sup>(22)</sup>」と説明されている。また、標準値と比較して強化または緩和する地区については、その理由が示されている(表2)。これによれば、区画整理事業区域等都市基盤の整備状況、近隣商業地域、準工業地域における住宅比率といった現況土地利用の状況、あるいは密集市街地の不燃化促進といった都市整備の方向など、きめ細かく地区の状況を勘案して指定がなされたことが分かる。

## (4) 現在に至る日影規制の変遷

その後改定がなされたが、現行の東京都日影条例<sup>(23)</sup>においても、前記①、③、④の特徴は維持されている。②については、「できるだけ含む」という方針が現在でも維持されているかは確認できなかったが、近隣商業地域および準工業地域は現行条例においても含まれている。

表2 東京都が定めた標準値と比較して強化又は緩和する理由

適用理由	良好な住宅地の環境保護	混在住宅地における住環境の整備改善	緩衝地帯・路側商業等の後背地	密集市街地の不燃化促進	幹線道路沿い(主として南北方向)	計画的市街地整備再開発	区画整理事業区域	避難路沿い	港邊立地	近隣準住宅比率30%以下	住宅等ほとんどない特種地	その他(全容積率制限等)	区域の広がり、他との調整
方向	強化	緩和							強化・緩和				

(文献9 p. 58 掲載の表を編集)

## 3-2. 大阪府における日影規制の導入と運用

### (1) 日影規制以前の大阪府の日照行政

東京都と同じく大阪府内でも日照紛争は社会問題化していた。これを受けて大阪府は、1973年の用途地域の見直しにあわせて、計3種類の北側斜線制限型高度地区のメニューを示した。第1種と第2種高度地区は、それぞれ第1種住居専用地域と第2種住居専用地域の斜線勾配を強化し、第3種は住居地域と近隣商業地域に北側斜線制限を追加するものであった。その結果、計21市町村が導入し、日照問題に対処した。また、市町村が独自の条例や要綱を定める市町村もあった。1978年までに条例もしくは要綱を定めていた市町村は計38を数えた(要綱は35、条例は3)。

### (2) 大阪府における日影規制の導入

このような状況下で日影規制制度が創設され、大阪府においても日影規制の導入が検討されることとなる。府は、制度創設翌年の1977年2月に「大阪府日照対策懇談会」(以下「懇談会」)を設置し、日影規制条例の具体的な内容(条例の制定主体、対象区域、規制値等)が懇談会の下部組織である専門部会の中で議論された。1977年11月に専門部会は中間報告を取りまとめ、翌1978年1月に懇談会が大阪府知事に提言を提出した。その骨子は、1) 府内は地域的な格差が少ないことから、府市統一の運用を行うことが望ま

しいこと、2)対象区域は第1種住居専用地域、第2種住居専用地域、住居地域とし、近隣商業地域と準工業地域については十分な調査を行い、指定の必要性を検討すること、3)規制値の設定は都市計画(指定容積率や高度地区等)との整合性を図ること、4)条例制定にあたっては市町村と充分協議すること、の4点であった。この提言に基づき府内の日影規制条例の策定が行われ、1978年10月の大阪府建築基準法施行条例の改正により日影規制が導入された。

### (3) 大阪府における日影規制条例の特徴

大阪府における日影規制条例の制定時の特徴は、以下の4点にまとめられる。

①府内市町村の一元的な取扱い：懇談会の提言で「建築基準法体系の沿革及び改正趣旨、並びに日影規制の内容、行政運用等を考慮すると大阪府下では統一的に施行することが妥当である」と示されたように、日影規制は府が一元的に行うこととされた。

②住居地域(容積率300%)、近隣商業、準工業地域は当面除外：対象区域は、第1種・第2種住居専用地域と住居地域(指定容積率200%以下)に限定され、住居地域の容積率300%、近隣商業地域、準工業地域は当面適用除外となった。広範囲を対象区域とした東京都と対照的な対応であったといえる。これらの地域を適用除外とした理由は、日影規制が「居住環境の確保を目的とする規制」であり「住宅地を中心として対象区域を指定すべき」との懇談会提言による。これは、当時国が示していた方針に則ったものでもあった。

③北側斜線型高度地区との整合：規制値の設定にあたっては、既存の北側斜線型高度地区や指定容積率との整合性が考慮された。東京都と同様に、高度地区は廃止されず存置された。前述のように国は、日照保護のみを目的とする高度地区は、日影規制導入にあわせて廃止すべきとの見解を示していた。つまり、府の高度地区は、単に日照保護だけでなく、多様な機能を有していると判断されたといえよう。

④市町村による独自条例・要綱の併用：府下の日影規制導入後も条例や要綱を用いた日照規制を継続する市町村が少なくなかった。その理由は府の日影規制が、従前の規制・誘導から後退する面もあったためである。独自条例や要綱で行った規制内容としては、対象区域の拡大と手続き面の強化の二つに大別される。前者は、日影規制が対象外としていた住居地域(指定容積率300%)、近隣商業地域、準工業地域を追加したものである。府は、住居系用途地域以外の日影規制については、十分な調査を行った後に検討するとの考え方を示していたが、自治体によっては未指定地域での喫緊の対応が求められたために、自主条例や要綱で追加指定したわけである。後者は、従来実施していた協議や同意といった手続き面での補完を行うものである。東京都では、前者の指定区域の拡大は日影規制で対応し、後者の手続きについては「東京都紛争予防条例」で補完したわけであるが、府下の市町村は独自の対応を図ったことになる。

### (4) 現在に至る日影規制の変遷

1990年代に入ると、日影規制と要綱の併用を行う自治体の動きに変化が見られる。1993年の行政手続法の制定で、要綱による規制が実質的に困難となっていたことにあわせて、日照に関する要綱は廃止もしくは自主条例への移行が行われていった。また、1999年の地方分権一括法に代表される地方分権の動きから、府条例での統一的な運用から、特定行政庁が独自の日影規制条例を制定するようになった。

こうした1990年代以降の市町村の対応を整理すると、1)独自の建築条例で対応する市町村、2)独自の建築条例と要綱を併用する市町村、3)自主条例で府条例の上乗せ規制を行う市町村、4)府条例のまま、の4つに大別できる。

1)は独自の日影規制条例を制定し、従来の規制の上乗せをしているものである。例えば、大阪市と和泉市は準工業地域、豊中市は住居地域(指定容積率300%)、高槻市は近隣商業地域と住居地域(指定容積率300%)を追加している。2)は独自の日影規制条例で府条例の内容を踏襲し、要綱で上乗せ規制をするものである。吹田市は住居系地域の容積率300%区域を要綱で規制している。3)は建築条例ではなく、自主条例・要綱で近隣商業地域と準工業地域の規制を行うものである。基準法上の条例ではないために建築確認で担保されず、自主条例にも罰則規定が規定されていない。例えば門真市では要綱で努力義務としての基準を規定し、日影規制が基準を超える場合は住民との協議を義務付けている。いわば手続き強化型の要綱といえる。

### 3-3. 独自施策を継続した横浜市

#### (1) 日影規制以前の横浜市の日照行政

高度成長期、日照紛争発生が著しかった横浜市では、当初は任意の行政指導として建築主の指導や周辺住民との調整などを行っていたが、1972年12月に独自の「横浜市日照等指導要綱」を作成し、1973年1月より運用を開始した。建築主に事前手続を課すなど、事後の紛争調整のみではなく事前防止も意図したものである。

要綱の技術的な特徴は、周辺住居の「居室」への日照時間確保を目標としていることであり、具体的な基準を定めた要綱は全国初であった。また周辺住民の同意手続も大きな特徴である。制度設計に携わった関係者は「住環境のミニマム要素としての日照を、用途地域に連動していかに確保するか、指導基準と相互のバランスをどう図るか議論を重ね、併せてその基準が満たされない場合の調整措置等についても検討を重ねた」と述べ、「日照行政は私有財産相互の権利調整に行政が積極的に介入しようとした点で画期的とも言える」と評している<sup>(24)</sup>。

要綱施行から1977年度末までの事前手続きの対象物件は1,324件と、年間250件強に及んだが、社会的関心の高まりから日照に関する相談・陳情は増加傾向にあり、日照相談室を置き、実質的な対応人数を多く配置することで対応した。また基準を満たせない場合は周辺住民の同意書を義務付けた。必ずしもすべての調整がついたわけではないものの、金銭補償や防犯対策等日照以外も含んだ総合的な解決を目指し、一定の効果を挙げているという。

## (2) 他の制度との関係

横浜市では要綱が実施された 1973 年に新建築基準法に基づいた用途地域の見直しも行っている。ここで導入された北側斜線制限も日照問題に配慮した規制であるが、市の担当部署では立ち上がり高さや斜線勾配から見て問題の解決につながるものと捉えていなかった。また同時に絶対高さ制限+北側斜線型の高度地区を併せて指定した。日照要綱とほぼ同目的のルールが同時に導入されたことになるが、これは法制度を最大限に活用することを基本とし、要綱による行政指導はその弾力的な補完措置と位置付けていたことによる。すなわちマクロの視点から高度地区等により一般的なルールを作り、周辺状況を踏まえたルールである日照要綱によって実効性を高めようとしたものである。また日影規制創設後も横浜市ではこれを採用せずに要綱行政を継続し、1978 年には高度地区を見直した。これは実績が積み重ねられる中で、横浜市の緯度と市街地の実態を考慮して強化の必要性が認識され、日影規制の基準も参照しながら住居系の地区での勾配が強化されたものである。

表 3 横浜市における高度地区の強化改定

高度地区種別	1973 (昭和 48 年) 当初指定		1978 (昭和 53 年) 年改正	
	高さ	北側斜線	高さ	北側斜線
第 1 種高度地区	10m	5m+1 : 0.6	軒高 7m 以下 : 10m 軒高 7m 超 : 10m	5m+1 : 0.6 4m+1 : 0.5
第 2 種高度地区	15m	7.5m+1 : 0.6	15m	7m+1 : 0.5
第 3 種高度地区	20m	10m+1 : 0.6	20m	7.5m+1 : 0.55
第 4 種高度地区			20m	10m+1 : 0.6
第 5 種高度地区	31m	—	31m	—

※網掛け部分が改正 (強化) された内容。

同時期に総合設計制度に類似しながら横浜市独自の考え方が反映された市街地環境設計制度が導入されている (1973 年 12 月) が、これも横浜市による用途地域および高度地区の一般的な想定より厳しい指定との連動で考えられているものである。すなわちこの時期の横浜市における各種の市街地コントロール制度は、高度成長期の都市開発の課題に対する市街地環境の保護・創出を目的として、個別の課題のみへの対応ではなく総合的な取り組みの中で生まれてきたものであり、日照行政もその一環であった。

## (3) 日影規制創設への対応

1976 年の国による日影規制制度の創設後も、横浜市は 1993 年までその導入を行わず、むしろ前述の高度地区強化

など、それまでの日照行政を進める途を取った。それは日影規制と日照指導要綱の性質の違いがベースにあったという。すなわち、前述したように日影規制では日照を必ずしも確保できるとは限らない。むしろ開発側の守るべきルールが明確になることで、迅速な開発が可能となる面を持つ。

一方、横浜市の日照相談室が建築局ではなく市民局に設けられたことに表れているように、横浜市の日照行政はあくまで市民の生活環境を守るという立場をとっていた。そのため導入の検討は行ったものの、日影規制では目的を達することが困難であることから、自治体による採否選択が可能かも国に確認し、結果として導入せずに日照指導要綱および高度地区による日照行政を継続することを選択した。目的を同じくしていても制度設計の基本的な考え方が異なる制度が後からできた場合には、総合的な取り組みの中で齟齬が生じることがあり、それが自治体独自の運用を優先させることとなる事例であるといえよう。

ただしその後の社会情勢の変化、実効性を高めるためには国の制度を活用すべきという考え方、国の通達や当時議論されていた行政手続法などにより要綱行政が制約されたことなどから、横浜市でも日照指導要綱を廃止し、1993 年に日影規制導入による対応へと変化していった。

## 4. まとめ

2 章および 3 章で得られた主な知見を表 4 に示す。まず、制度設計の当初意図と現代的意義の確認として、以下の点が指摘できる。第一に、性能 (この場合は日照時間) 確保のため複数の手法を比較検討し、その過程や議論も公開された上で導入された建築形態規制は、日影規制が初めてであった点である。つまり日影規制は、目指すべき性能を明確にした形態規制の嚆矢としての現代的意義を有している。第二に、適用すべきエリア、日影時間規制値、測定面高さの組み合わせを自治体が条例で設定可能に設計されたこと、つまり地域特性に応じた規制の設定を可能とした点も、全国一律の規制がもたらす弊害が指摘される中、現代的意義を有している。

担保すべき性能が必ずしも明らかでない斜線制限が徐々に緩和されていった経緯とは対照的に、制度がほとんど変化せず存続してきた理由としては、日照水準とその測定位

表 4 国および 3 自治体における日影規制の導入と運用

論点	国の意図	自治体の運用		
		東京都	大阪府	横浜市
制度導入および既存高度地区制度の扱い	・日影規制により、住環境の総合指標である日照の確保が可能 ・日照保護を目的とした既存の高度地区は原則廃止	・日影規制導入 (1978 年) ・高度地区 (北側斜線型) は存置	・日影規制導入 (1978 年) ・高度地区 (北側斜線型) は存置	・日影規制を導入せず (1993 年まで) ・高度地区 (絶対高さ+北側斜線の併用) を継続
自治体の主体的な活用	・自治体が導入の採否を選択し、条例化 ・基準もメニューから選択 ・ただし、指定区域としては原則、住居系用途地域を想定 (近商・準工業地帯は慎重に検討)	・都が一元的に運用 ・包括的な指定 (近商・準工業地帯をできるだけ含む) ・基準は用途地帯に対応した設定。しかし、地域特性に応じて強化・緩和	・府が一元的に運用 ・住居系地域限定指定 (除外された住居 300%・近商・準工業地帯は調査後に検討すること)	・日影規制を導入せず (1993 年まで)
他制度との併用・連携 (自主条例・要綱)	・既存の日照に関する自主条例・要綱は廃止	・都は自主条例・要綱は策定していなかったが、日影規制導入と同時に紛争予防条例を制定 (手続き条例)	・府独自の手続きは設置せず ・市町村の中には、自主条例・要綱で府の日影規制の除外区域の追加規制や手続き強化を実施 (協議の義務付け等)	・日照指導要綱の継続 (日照基準による規制、住民同意・建築計画の事前公開)
制度創設後の変遷	・各種斜線制限と異なり、緩和等の変更は行われず (性格規定的性格を持つことで規制変更・緩和の論議が成り立ちにくいため) ・日影の測定面高さ (6.5m) を追加 (2002 年)	・運用の枠組み自体の変更はなし (用途地域見直しや法改正に基づく変更が中心)	・2000 年以降、地方分権の流れを背景に、独自の日影規制条例で日影規制を実施する市町村が増加 (近商・準工業地域の追加等) ・1993 年の行政手続法制定以降、要綱の廃止もしくは自主条例への移行が増加	・1993 年に日影規制導入 (開発圧力の高まりや行政手続法制定等が背景)

置などについてそれぞれ意図が明らかになっているために、理念があいまいな規制緩和に対して頑健であったと考えられる。一方で、施行当初から指摘されてきた規制の不十分な点、余裕がありすぎる点について改善されていない点は、頑健性の負の側面として指摘できる。

次に、国によって制度設計された建築形態規制を、自治体が地域の実情に適合させながら導入する過程を検証した。国の方針とは異なり準工業地域や近隣商業地域も含めてできるだけ広く指定した東京都、住居系地域に限定して指定した大阪府、当初は日影規制の導入を見送った横浜市、というように、自治体がそれぞれの指定方針にもとづいて対応したことが分かった。また、東京都は日影規制導入にあわせて手続き条例（紛争予防条例）を制定したが、大阪府は手続き面の整備を行わなかった。大阪府では指定区域が限定され、手続き条例も未整備であったため、府内の市町村の中には独自の自主条例や要綱で近商・準工等の規制とともに手続き規定を設けたところが少なくない。そして、それぞれの自治体の市街地状況を反映して、運用がなされたことが分かった。日影規制導入後、紛争解決に一定の効果は発揮したものの、導入以前より紛争解決に取り組んでいた自治体にとっては、あるいは独自制度の運用を志向していた自治体にとっては、日影規制という一律的な規制を強いられ、積極性や独自性が後退した面も有する<sup>(2)</sup>と考える。また、国の当初の方針や予想とは異なり、自治体が高度地区を日影規制と併用して適用し続けたことが分かった。日影規制は住環境の総合指標である日照の確保を意図しているが、自治体側はそれのみでは住環境の総合性が担保できないと認識していたことに他ならない。

以上を踏まえると、今後の市街地コントロール手法においては、複数の形態規制の併用など、自治体側で総合性志向を失わない運用上の工夫を可能とする必要があると考える。また、今回注目した日影規制のように、制度設計の意図や、制定時に想定されていた利点と欠点などに関する議論や資料がさらに公開されることも重要である。

#### 【謝辞】

赤崎弘平氏、廣瀬良一氏、牧野和敏氏、柳沢厚氏にはヒアリングや資料提供等ご協力いただきました。ここに記して感謝します。

#### 【補注】

- (1)文献 3)、4)、5)では日照を住環境の総合的指標の一つとみなす観点が提示されており、これが当時の一般的な認識であったと考えられる。
- (2)本研究で参照した文献は、文献 10)、15)、17)を除き(注 3.4 参照)、公共図書館(大学、国土交通省、都文書館を含む)またはCiNiiで入手した。
- (3)当時建設省にて日影規制の制定に関わった柳沢厚氏に2012年6月14日にヒアリングを行った。合わせて文献 15)、17)の提供を受けた。
- (4)当時横浜市にて都市計画行政に携わっていた牧野和敏氏、および廣瀬良一氏にそれぞれ2012年11月16日、2013年1月22日にヒアリングを行った。また大阪府および大阪府下自治体における日照行政に詳しい赤崎弘平氏に、2013年7月30日にヒアリングを行い、合わせて文献 10)の提供を受けた。
- (5)柳沢氏ヒアリングによれば、日影規制の制定時に、それまでの要綱行政等の蓄積を尊重し、条例として自治体の選択にゆだねる仕組みにすることが、社会党が法案へ賛同する条件であったとのことである。
- (6)「横浜市日照等指導要綱」等、3-3を参照。
- (7)「日あたり等快適な住環境の確保に関する条例(案)等、3-1を参照。
- (8)文献 15)、および柳沢氏ヒアリングより。

- (9)日影規制では目標とする日照時間を必ずしも確保できない点については、文献 6)等で詳しく検討されている。
- (10)1970年建築基準法改正による容積率制度全面適用時、第1種・第2種住居専用地域で日照確保を目的に北側斜線制限がかけられ、1972年建設省住宅局長通達で、中高層建築物による日照障害等の居住環境の悪化に対処するため、高度地区を積極的に指定することを促した。その結果、70年法改正に伴う用途地域の見直しでは、日照紛争を防ぐ目的で北側斜線や絶対高さ制限による高度地区を指定する自治体が増加した。
- (11)文献 16)p.31。
- (12)柳沢氏ヒアリングより。「日影規制は、ある要素だけ取り出した性能規定のはしりみたいなもので、破る理屈が立てにくくじれなくなってしまった。」
- (13)文献 17)p.21。
- (14)文献 17)p.23。
- (15)文献 16)p.31。
- (16)文献 17)p.36。
- (17)柳沢氏もヒアリング時に「日影規制導入に併せて、高度地区は指定解除されるものと思っていたが、解除した自治体はほとんどなかった。東京の2種、3種は日影規制の制限とほぼ同程度と認識していたので、第1種(1種住居を対象とする0.6の斜線制限)以外は廃止すべきと思っていた。」と述べていた。
- (18)文献 18)横浜国立大学入沢恒教授の答弁を参照。
- (19)文献 18)東京都都市計画局建設指導部長武田豊明氏の答弁を参照。
- (20)文献 9)p.56。
- (21)文献 17)p.53では、「近隣商業地域、準工業地域については、一律に扱うべきものではなく、現在の住宅の混在状況を勘案し、将来にわたって住宅の環境の保護を優先的に考えるべき地域に限定して日影規制を行うべきである」と国の方針が示されている。
- (22)文献 9)p.57。
- (23)東京都日影による中高層建築物の高さの制限に関する条例(2011.12.22一部改正)を参照。
- (24)廣瀬氏ヒアリングによる。
- (25)当時武蔵野市長であった後藤喜八郎は国会において、日影と日照、両方を組み合わせてベターな方法を選ぶなど、自治体が各種の手法を組み合わせ活用する余地を法令上にも明確にしたいと述べている。文献 18)。

#### 【参考文献・資料】

- 1) 荻原敬編著(2011)「都市計画 根底から見直し新たな挑戦へ」学芸出版社
- 2) 日本建築学会建築基準法・都市計画法特別研究委員会(2005)「市街地環境制御に関する法制度の望ましいあり方についてー建築基準法集団規定およびこれに関連する都市計画制度への提言ー」日本建築学会
- 3) 広原盛明他(1970)「市街地住宅における日照条件の調査研究(その1):日照の住生活に与える影響について」日本建築学会論文報告集(178)、pp. 99-104
- 4) 日照基準専門委員会(1973)「日照確保のための建築規制基準についての中間報告」、『ジュリスト増刊 特集日照権』、pp.338-339
- 5) 日照問題研究会(1974)「都市における日照問題」建築雑誌 89(1079)、日本建築学会、pp. 363-369
- 6) 阿部成治(1984)「日照享受のための空間形成と建築の規制誘導に関する研究」学位論文
- 7) 阿部成治(1983)「日影規制下における建築物の容積率に関する研究」日本建築学会論文報告集(325)、pp. 116-124
- 8) 阿部成治(1998)「容積率を中心とする形態規定改正時における国会審議の論点」都市計画論文集 33 pp. 487-492
- 9) 中島雄幸他(1978)「中高層建築物の日影規制および建築紛争の予防と調整に関する都条例について」ジュリスト 673、pp.53-61
- 10) 赤崎弘平(1996)「市街地整備のための建築のルールの地方的展開」学位論文
- 11) 田村明他(1978)「横浜市における日照行政の理論と実践 その1-5」日本建築学会大会学術講演梗概集 pp. 1729-1738
- 12) 森下政志(1979)「全国特定行政庁建築主務課長会議について」建築行政 112、pp. 34-38
- 13) 五十嵐敬喜(1980)「日照権の理論と裁判」、三省堂
- 14) 日本建設業団体連合会(1973)「日照問題に対する要望書」、『ジュリスト増刊 特集日照権』、pp. 322-324
- 15) 全国市街地再開発協会(1973)「住宅地の日照実態と日照に関する基準」
- 16) 野村信之(1977)「建築基準法改正について」『新都市 31(2)』、pp.30-33、財団法人都市計画協会
- 17) 建設省住宅局(1976)「建築基準法改正案答弁資料ー日照関係ー」
- 18) 第78国会参議院建設委員会議事録第4号(1976.10.26)
- 19) 東京都都市計画局(1977)「日影規制に係る指定基準(案)」