

地下室マンションはどこへ行ったか

研究理事・調査研究部長 番場 哲晴

はじめに

- 1 地下室マンション？
- 2 どうして出来たのか——規制改革
 - (1) 細川内閣以降の規制改革
 - (2) 1994年建築基準法改正
 - (3) 1997年建築基準法改正
 - (4) 良い規制緩和と悪い規制緩和
- 3 地下室マンションはトラブルを呼ぶ？
 - (1) どこに地下室マンションがあったのか
 - (2) 訴訟の概要
 - (3) 判決の概要
- 4 2004年の出来事
 - (1) 基準法50条の条例
 - (2) 2004年基準法改正と条例

おわりに

はじめに

1997年から「地下室マンション」が建設されるようになった。

時を置かずして世間の注目を集めたが、この名前は施主であるディベロッパーがつけたものではあるまい。これに反対する側が侮蔑(?)若しくは警告の意味でそう呼んだことに発するものであろう。

地下室マンションは規制緩和策を契機に可能になったと世間ではいわれているし、事実そうである。

大元の規制緩和策は、短期のデフレ下の景気浮揚策、長期の日本構造転換策として、国

民各層から歓迎されたといえるであろう。

2004年になって、地下室マンションが多かった関係自治体(東京西郊に多い)は地下室マンションの抑制策を採るようになった。そのため現在では、従来型の地下室マンション建設は困難になっていると聞く。

訴訟例を参考に地下室マンションについて概観する。

なお、意見にわたる部分については、執筆者の私見であることを了承願いたい。

1 地下室マンション？

1994年改正以前の建築基準法(以下「基準法」)では、旧30条により、地下に居室を設けることはできなかったが、この時の改正により、一定の条件の下に可能になった(現在の29条及び基準法施行令22条の2)。

地下室マンションを法的に定義すれば、地下室(=基準法上の用語では「地階」=床⇔天井の高さの1/3以上が地盤面下の階)部分にも住戸があるマンションのことである。

戸建て住宅では寝室やリビング等の「普通の」居室が地上にあって、地下に倉庫や音楽室があることが多いが、マンションの1つの住戸は概ね同一階にあるから、地下室マンションの地下の住戸は寝室やリビングを含む全居室が(上の定義上の)地下室にあることになる。勿論、棟の3面は地下でも1面は窓が

あって採光は確保されているのが普通である。

後述のように、地下室マンションの裁判例では、周囲を掘りからほりを設ける「からほり型」が多いが、緩傾斜地に盛土した「盛土型」もある。^{1 2}

また、地下室マンションは第1種低層住居専用地域（以下「1種低層」）に多いとされる。ここは、10mの高さ制限、低容積率のため元来マンションを建てにくい。その分地価は安い地域である。なかでも、傾斜地は更に低地価である。ここで地下室分を入れて6F以上にできれば、工費増があっても採算を確保しやすいことがその理由だろうか。

一方で、ここでは建物は3Fまでという認識を持つ周辺住民が殆どだろう。近隣商業地域などのもっと規制が緩い地域でも反対運動が起きるのはごく普通であり、まして、こうした地域においては必至である。その反対運動の強さが、地下室マンション＝1種低層という印象を与えているのだろうか。

2 どうして出来たのか——規制改革

(1) 細川内閣以降の規制改革

我が国では、戦後～高度成長期にかけて経済的・社会的規制法律が500本以上導入され、許認可数も優に10000件を超えた。過度の規制は社会の活性化を阻み、同時に既得権益の維持保全につながる。これを打破するための規制改革の体系的・包括的な作業は1988年の竹下内閣の規制緩和推進要綱に始まった。

1993年夏発足の細川内閣の私的諮問機関である経済改革研究会（通称平岩研究会）は、同年中に「経済的規制は原則自由に」「社会的規制は自己責任を原則に最小限に」という

基本的方向を提言した。以降、内閣の交代のみならず政権与党の変動すらあったが、この基本的方向は引き継がれているといえよう。

羽田内閣の後、村山内閣が翌1994年6月末にスタートし、7月に「今後における規制緩和の推進等について」が閣議決定された。同年12月に行政改革委員会が発足し、規制緩和小委員会が設けられた。

宮内義彦氏（オリックス社長＝当時）が座長となり、氏は村山～橋本～小淵～森～小泉の合計5内閣を通じ、10年以上にわたり、座長～規制緩和委員会委員長～規制改革委員会委員長～総合規制改革会議議長～規制改革・民間開放推進会議議長を務めた。

(2) 1994年建築基準法改正

1994年、基準法の改正案が細川内閣で閣議決定されて第129通常国会に提出され、羽田総理在任中の6月に成立した。³

1の基準法29条の改正に加え、基準法52条2項（現3項）により、住宅の延べ床面積の1/3以下であれば地下室を容積率に算入しないよう規制緩和するものである。

衆参ともに全会一致の賛成だった。

この改正は戸建て住宅の地下室拡大に貢献したとされる。^{4 5}

(3) 1997年基準法改正

1996年1月発足の橋本内閣下、1997年の通常国会で基準法が改正された。

これにより基準法52条5項（現6項）が導入され、廊下やエレベーターなどの共有部分の容積率は算入しなくなった。従来の容積率の2割程度は不算入になったのだろうか。

改正法は同年9月に施行された。

これ以降、地下室マンションが着工され、トラブルが発生したというのが一般の認識のようである。

(4) 良い規制緩和と悪い規制緩和

規制緩和の推進時期はバブル崩壊後のデフレ期と重なる。規制緩和策が経済活性化への寄与を期待されたのは当然である。

地下室マンションが、もし、関係者それぞれに次の結果をもたらすのであれば、理想的な規制緩和、「良い」規制緩和といえようか。

- ア 購入者：低価格で、より広い住宅を購入できる。防湿も万全。
- イ 事業者：土地の有効利用。低価格で、より広い住宅を販売可能。
- ウ 請負業者：従来マンションができにくかったところで、マンション受注可能に。
- エ 周辺住民：地上階の高さは普通のマンション並みで、既存傾斜地以上の威圧感ない。

これに関し、次の意見が成立し得る。どれが正解か？

- a 地下室マンションが建設された土地では、それ以外の方式ではそもそもマンション建設困難。ア～ウは正当で、賛成
- b エは実現不可能。地下室マンション反対。
- c 地下室マンションの棟数は少なく、経済効果に意味がない。反対
- d 規制緩和策は必ず誰かの反対を生む。

地下室マンションは「マシ」な方。賛成近隣住民がbを支持するのは当然だが、マスメディアがそれを絶対的なものという感じで報道しているのはなぜだろうか。

3 地下室マンションはトラブルを呼ぶ？

(1) どこに地下室マンションがあったのか

①地理的分布

<http://www.geocities.co.jp/SweetHome->

[Ivory/3094/room11a.html](http://www.geocities.co.jp/SweetHome-Ivory/3094/room11a.html) (以下「反対ネットのHP」⁶)に、50のトラブル事例が掲げられている。

その所在地は横浜市13、川崎市9、その他の神奈川県6で、県全体で計28と過半数を占める。他に世田谷区5等であり、全国25市町に存在している。関西等の物件もあるが、多くは首都圏近郊（特に東京西郊）の傾斜地に建設された。

これら以外の物件も確実に存在するが、このリストのカバー率は相当高いと思われることから、地下室マンションの総数は最大でも100には届かないのではないかと。⁷

②用途地域の別

上の50物件中27に用途地域が記され、うち15は1種低層である。上に述べた印象と多少違い、6割弱に止まる。

第1種中高層住居専用地域（以下「1種中高層」）に3、第2種中高層住居専用地域（以下「2種中高層」）に3ある。後者は特に容積率が高く、その分地価も高いが、比較的安い傾斜地で容積をより多く使うことのメリットを求めたと見るべきだろうか？ 加えて、ここならば1種低層のような「原理的反対」は起きないはずだが、そうでもないようだ。

同様に第1種住居地域（以下「1種住居」）に5ある。ここも2種中高層と同じく10mの高さ制限はないが、周辺は低層戸建て・共同住宅・店舗の密集地であることが普通で、そのために地下室マンションでなくても反対運動が起きやすい地域である。

(2) 訴訟の概要

最大でも100程度と推計される地下室マンションだが、判決まで行った訴訟は更に少なく、筆者が把握できたのは下の程度に止まる。^{8,9}

横浜市はそもそも人口の割に平地は僅少だから、住宅は傾斜地に建つのが普通である。マンション需要の大きさからも上のように横浜市に地下室マンションが多いというのは理解できるが、訴訟が横浜でだけ起きている理由は不明である。

ア 横浜市青葉区美しが丘の地上1F地下3F

イ 横浜市戸塚区矢部町の地上3F地下4F

ウ 横浜市港北区日吉本町の地上3F地下7F

エ 横浜市中区本牧荒井の地上3F地下6F

オ 横浜市中区山手の地上5F地下1F

ア～エは1種低層で、地上階数<地下階数という典型例である。

ア、イ、ウは判決がオープンになっているので、簡単に紹介する。

(3) 判決の概要

①青葉区美しが丘

ア 物件の概要と経緯

敷地面積1,396.70㎡ 斜面地を掘削して、建物の周囲にからほりを設置。

下から1～3F（地階）は各5戸。最上階（非地階）は3戸。

1997年8月8日 横浜市の建築主事が確認。

1998年建築確認（以下「確認」）の取消を求めて周辺住民が提訴。

イ 横浜地判2001年6月13日

原告敗訴

ウ 東京高判2002年1月28日（判例時報1790号101頁）

控訴人（原告）敗訴。裁判所の判断は下記。上告したが、原告敗訴で確定。

・からほりについて

基準法施行令2条2項で、地盤面を定義→建築物が周囲の地面と接する位置の平均の高さにおける水平面。接する位置の高低差が3m超のときは、高低差3m以内ごとの平均の高さにおける水平面（←建築物と機能的に一体的な関係にある周壁を有するからほりは、建築物本体の一部。こういうからほりのある建築物の地盤面は、からほりの周壁の外側の部分が周囲の地盤と接する位置を基準に設定）。

市の基準法取扱基準集（←日本建築主事会議基準総則研究会の「高さ・階数の算定方法・同解説」も同旨）では、建築物本体と連続していて、かつ、高さ5m以下、奥行きが2m以下のからほりについてのみ、上の地盤面の基準となるからほりと認定。

裁判所はこの取扱を是認し、本件でも上のからほりに当たると認定。10mの高さ制限に違反せず。

・本件の下から1Fは、地階で容積率不算入。容積率制限に違反せず。

②戸塚区矢部町

ア 物件の概要と経緯

敷地面積2,959.37㎡ 容積率80% 建ぺい率50% 高さ制限10m

約15mの高低差がある斜面地を掘削して、からほりを設置して実質7Fのマンションを建設。

1997年11月7日 横浜市の主事が確認
1999年確認取消とマンション建設による損害発生に対する国家賠償（1人60万円）を求めて周辺住民が提訴。

1999年11月24日 検査済み証交付→建築工事完了

イ 横浜地判2003年3月12日 原告敗訴

・建築工事完了し、取消を求める利益なし。

・国家賠償請求についての判断のため

に、確認の是非を判断。

高さ制限（その中に、地盤面、建築物と一体のからほりかどうかの判定を含む）及び容積率制限（同様に、地盤面、からほりの判定を含む）について、②と殆ど同旨で、主事の判断に違法なし。¹⁰

→賠償請求認めない。

ウ 東京高判2003年11月25日

控訴棄却。控訴人（原告）の敗訴確定。

③港北区日吉本町

ア 物件の概要と経緯

敷地面積2,778.47㎡ 容積率80% 建ぺい率40% 高さ制限10m

緩い斜面地に高さ7mの盛土を行い、地上3F地下7Fのマンション3棟を建設。

2002年10月23日 指定確認検査機関が確認、2003年3月5日 同じく指定確認検査機関が建築計画変更確認

周辺住民が、2002年確認取消と横浜市に対する国家賠償を求めて提訴。2005年12月12日、指定確認検査機関が検査済み証交付。

イ 確認取消等訴訟

a 横浜地判2005年11月30日判決

開発許可を得て新たに地盤を造成した上で当該地盤上に建築する場合、建築主事等は常に盛土後の地盤を所与のものとしているとすれば、開発申請時に地盤を操作することができ、高さ制限は容易に潜脱されうる。潜脱目的の盛土があるときは、盛土なしとして地盤面の認定を行う義務有り。本件はそれに該当し、取消が相当。国家賠償は棄却。

b 東京高判2006年4月18日判決（本誌66号p42参照）

1審判決直後の2005年12月12日に検査済み証が交付されていることをもって、

訴えの利益なし。確定。

ウ 建築工事差止等訴訟 横浜地判2005年6月3日

先に工事着手したA棟についての損害賠償請求を一部認容、B・C棟についての工事差止請求は認容せず。

エ 開発許可取消訴訟 横浜地判2005年10月19日

開発許可取消は認容せず。なお、イ a、ウ及びエの事件の裁判長は同一人である。

オ 是正命令義務付け訴訟

行政事件訴訟法改正法が2005年4月から施行されたことに鑑み、義務付け訴訟を提起。

④概観

(2)のア～オで10回前後判決が出たが、確認取消は③イ a だけである。その一つだけでも、ディベロッパー業界や建築確認部局にとっては十分衝撃的だろうが、反対する側から見れば、基準法に適合している地下室マンションを裁判で阻止するのが困難なことには変わらない。¹¹

①や②と③イ a の違いを、からほり型と盛土型との差に求めることは可能か。

③イ a でも、①や②と同様に、引用した横浜市の取扱基準やその背後の研究会解説自体には疑義は挟まず、それらは法令の常道的な解釈であるとして尊重している。ただ、盛土の場合、取扱基準に「敷地の衛生上、安全上必要な範囲を超える盛土又は局部的な盛土がなされる場合においては、当該盛土後に建築物が接する位置以外の適切と考えられる位置を『接する位置』として設定する」とあるのを根拠に、開発行為と一体の場合に、違法性を認定したようである。¹² からほり型では解釈の紛れは少ないようだが、¹³ 盛土型はここで見る限り取扱基準がやや抽象的なため

に、地裁判決のように解する余地もあるか。

高裁では実質的な判断がなく、それに関する解釈は不明である。

4 2004年の出来事

(1) 基準法50条の条例

地下室マンションのうち訴訟で取消されたのは上のように、3(3)③イ a だけである。それ以前に、不確認としたもの、確認後に建築審査会で取消したものも非常に少ない。¹⁴

しかし、反対運動が強く社会的な問題となったことから、行政としても対応の必要性を認識していた。横浜市では、3(3)③のケースで、このマンションの建設阻止という意図によるものではなかったと思われるものの、建築物そのものではなく、地盤の方の工事に関して、都市計画法に基づく工事中止命令を出したこともある。

横浜市は、2004年に基準法50条¹⁵に基づく「横浜市斜面地における地下室建築物の建築及び開発の制限等に関する条例」を制定した(2004年6月施行)。

これによれば第1種最高限高度地区(10m=1種低層)では、地下室建築物は5Fまで(実質的に地下は2Fまでで、地下階数 \geq 地上階数という地下室マンションは不可能になった)、第2種最高限高度地区(12m)では同じく6Fまでとなった。

(2) 2004年基準法改正と条例

2004年基準法改正(施行は2005年6月)で、52条3項が改正された。これにより、共有部分を除いた延べ面積をベースに、地下室部分はその1/3までとした。

また、現52条5項が導入され、地盤面の算定は自治体が条例で定められるようになった。

た。

これを受けて、横浜市、日野市、神戸市等では、最低の地盤面から3mまでしか容積率不算入の地下室としない、とする条例を制定した。¹⁶ これによると実質的に地下室は最下層の1Fのみとなろう。

この類の条例を作った自治体数は正確には不明だが、反対ネットのリストの物件所在地は25自治体に及んでおり、上記3市以外にも相当数の自治体で条例ができたものと思われる。¹⁷

おわりに

日本には5万棟以上のマンションがある。全く反対運動のないマンションも稀にあって、多かれ少なかれ反対運動はある。¹⁸

事業者にとって反対運動はある意味で織込み済みのことである。周辺対策上(金銭面も含む)多少の妥協はしても、適法と考える限り、通常は反対運動に「屈する」ことはない。それは、本誌前号の国立マンション事件や本稿に掲げた地下室マンションなどの「有名」マンションに限らない。

近隣とトラブルなく建設されることが望ましいのは当然だが、適法なのに建てられないというのも、いかなるものか。今以上に制約したいのなら、当該土地の旧所有者を含めた近隣住民が、都市計画の変更や地区計画の策定を働きかけ、新たに規制し、それ以降の反対運動参加者も規制されることが正しい。

横浜市長は4(1)の条例発表の際、4(2)の基準法改正案が国会に提出されることを踏まえ、「地下室マンションは昔から悪い規制緩和と認識。横浜市では国に先駆け規制し、『その結果国が動いた』」という趣旨の話をした。¹⁹ 「国の怠慢」を指摘し、自己の政治

的立場を有利にするための発言と取れるが、反論しにくい老巧さを感じさせる。

もっとも、人口、マンション立地件数からすれば、同市内のマンション紛争の数は全国一といっても的外れではない。加えて戸建て住宅でも、傾斜地が多いために、擁壁やがけの安全性をめぐる住民同士のトラブルが発生するのも日常茶飯事である。

こうした日常的、非有名物件の解決が一日にしてできないのは当然だが、地下室マンションに関してだけ速やかな路線修正となったのは、「1種低層では3Fまで」ということが、もはや国民的常識、抜き難い前提となっていたからだろうか。²⁰

筆者としては他に気になる点がある。

3(3)③オの是正命令義務付け訴訟である。

この訴訟は、今後ディベロッパーにとって青田での確認取消訴訟が工事完工により決着して一息ついたはずのところへ、新手の是正命令訴訟が襲来することが常態化することの予兆なのだろうか。

そうすると完成物件でも、「是正命令を求める裁判があり、最終的な基準法への適否は未決着」という重説をした上でマンションを売らなければならないのか。正しい住民運動をしている人が勿論多数だろうが、成否はともかく嫌がらせて訴訟をやることも可能である。

そうなったときに、当該物件を売主業者が示す他物件並みの価格で買う消費者はいるのかという疑問も浮かぶ。

この訴訟が、基準法関連での第1号かどうかは不明だが、少なくとも判決ベースでは、今までに基準法関係で、改正後の行政事件訴訟法に即したものは聞いたことがない。法改正以降の極めて初期のものとなるその判決が出れば、非常に注目を集めるのは確かである。

- 1 盛土型では、建物の外壁と盛土の間からほりはなく、外壁が土に接するのが普通か？ そうでないと、もう一つ擁壁が必要になる。
- 2 消費者が地下室マンションについて最も懸念するのは防湿と聞く。からほりはそのために必要である。マンションコミュニティのHP中「地下室マンションってどうですか？」の掲示板参照。防湿のためからほりの奥行き(空隙)を大きくすると、後掲注13のように建物との一体性に疑念が生ずるようになる。
- 3 この国会では、行革関連法案が25件成立し、製造物責任、酒税、地域保健対策強化、道路運送車両等の分野での法改正が行われた。
- 4 この改正に関し、47mの地下室付きの住宅にすむ男性が「ピアノを昼間でも弾け、趣味の自転車20台も置ける」と喜び記事(2004年6月17日付け読売新聞)や従業員10人の建築工事業者が地下室建築ビジネスに成功した例(1995年中小企業白書)等が成果として報告された。規制緩和の全体的な意図を推認させるに足る事例であろう。
- 5 この改正では、戸建て住宅の地下室を前掲注4のように使うことを意図していたが、それに限定する意図でないことは、1994年当時の建設省(当時)住宅局長通達参照。
- 6 地下室マンション反対運動の連帯を求める方々が、物件を探して作った一覧である。
- 7 2001年8月27日付け朝日新聞で、45箇所のトラブルに鑑み、反対ネットの松本茂代表が「実数はこの数十倍になるのではないか」と発言している。23倍だと千件超になるが、その見込みは過大で、最大でも2倍程度と思われる。
- 8 この他に、世田谷区深沢の地上3F地下1Fのマンションについて、(工事禁止の)仮処分申請がなされた(棄却?)。目黒区上目黒の地上3F地下2Fのマンションについても確認取消訴訟を提起見込み。1998年10月31日の反対ネットの結成記念シンポジウム
- 9 世田谷区等々力の地上14F地下2Fのマンションについて、都の建築審査会が確認を取消したが、その最中に計画変更がなされ、それに対してなされた確認について2005年12月26日に取消訴訟が提起されている。
- 10 判決は日本建築主事会議基準総則研究会解説及び横浜市取扱基準に関し、「解釈上不当で

あるとか、著しく不合理であるといった特段の事情でもない限り、(主事が)取扱基準に記載された通りの扱いをすることは、適法と推定される」としている。これを国家賠償請求の故意・過失の認定の際にいうのは当然だが、基準の適法性自体を裁判所が最後まで正面から判断していないのは不思議である。

ということであろう。

- 11 確認の取消請求は審査請求前置であり、本来1か月で結果がでることになっているが、事業者、反対側の主張が長引き半年以上のことも稀でない。マンションは通常1年半～2年で完工するから、内容が確認取消でも判決が間に合わないことはありうる。
- 12 盛土型の方が、従来地盤からの高さ、威圧感がより強くなるのが、この判決に影響しているのかどうかは不明。
- 13 地下住戸のバルコニーの先に4mの奥行きのからぼりがあることをベースにした世田谷区深沢での建築確認に対し、周辺住民が「2m以上の奥行きがある場合、からぼりの底面を地盤面とすべき」と都建築審査会へ審査請求し、2006年9月に認容された。
- 14 数少ない例が前掲注9及び注13
- 15 用途地域内の建物の構造に関し、条例で定めをすることが可能とする。
- 16 横浜市は、地下室カウントは最下層から3mまでとする条例を2005年12月施行。日野市は階数を5以下にする条例を2005年1月施行、地下室カウントは最下層から3mまでとする条例を2007年1月施行。神戸市は双方の内容の条例を2006年6月施行。
- 17 本稿執筆時点で、川崎市、横須賀市、世田谷区、和光市、逗子市、葉山町などで制定されており、宝塚市、国分寺市、平塚市、藤沢市、小田原市などで制定準備中と聞く。
- 18 本誌前号p76の拙稿の注7でマンション紛争に関する裁判について、判例タイムズ誌に掲載された高田判事補のペーパーを紹介している。
- 19 2004年3月2日の記者会見
- 20 結局条例上は3F+1Fとなったので、4Fまで合法だが、これに沿うマンションなら反対運動が起きないとは考えにくい。むしろ、事業者をして、この程度の容積率では採算が取れないので地下室マンションはもう作らない、という方向に向かわせる効果が生まれる