

万華鏡都市東京(2) ～東京のこれから 2040年を目指して～

伊藤 滋 (都市計画家)



伊藤 滋 (いとう・しげる)

都市計画家。東京大学名誉教授。「2040年+の東京都心市街地像研究会」会長。1931年東京生まれ。東京大学農学部林学科・同工学部建築学科卒業。東京大学大学院工学研究科建築学専攻博士課程修了。工学博士。東京大学工学部都市工学科教授、慶應義塾大学環境情報学部教授、早稲田大学特命教授、日本都市計画学会会長、建設省都市計画中央審議会会長、内閣官房都市再生戦略チーム座長などを歴任。著書に『提言・都市創造』（晶文社）、『東京のグランドデザイン』（慶應義塾大学出版会）、『東京育ちの東京論』（PHP研究所）、『たたかう東京』、『かえよう東京』（共に鹿島出版会）、『すみたい東京』（近代建築社）ほか多数。

5. 介護生活圏について

◆介護生活圏に鉄道網密度と駅間の特徴を活かす

これから10年、20年経ちますと、東京23区では膨大な数のお年寄りが増えます。お年寄りが増えるということは、介護が必要になる75歳以上の人たちの数が急激に増えるということです。東京も遅ればせながら、日本全体の高齢化の後を追っています。その膨大なお年寄りたちに、東京の都市計画はどのように対応してゆけばよいのでしょうか。

この話題について、私はとくに言いたいことがあります。それは東京は“電車の街”であることです。東京は世界の都市の中でも“鉄道網の密度”が大変高い。それに“鉄道駅の間隔”が海外の大都市に比べて短い。東京の人たちは鉄道を、世界一うまく使っている市民であると思います。そうした鉄道利用の習慣にお年寄りも若い頃から慣れています。ですから、介護施設の配置については、思い切って鉄道駅を降りるとすぐそこに「介護施設」があるというふうにしてはどうでしょうか。そうすれば、お年寄りにとっては非常に便利で安心です。介護施設に見舞いに来る子どもたちにとっても便利になります。

介護施設はコミュニティ施設とほぼ同等です。都市計画では色々なコミュニティ施設を、それらを中心にして半径何百mの人たちが施設を利用するという「利用圏」に基づいて配置しています。幼稚園・保育所なら半径500m、小学校なら1km、中学校なら1.5kmが、その利用圏の大きさです。しかし、介護施設は足の弱いお年寄りの施設ですから、“歩いて何百メートル”というのではなくて、駅やバスの停留所の直近にその配置を考えるべきです。

介護施設を駅に集中的に配置すると、駅と駅の間に住むお年寄りには不便になります。しかし、介護を必要とするお年寄りの数を考えると、駅を降りるとすぐに介護施設があったほうが、それを喜ぶお年寄りの数は圧倒的に多いと思います。都市計画でいう「均等な近隣施設の配置」は、お年寄りには当てはまらないでしょう。

◆「駅勢圏」の中心に介護施設を配置する

したがって、「介護生活圏」についての私の提案は、「駅勢圏」を重視して、「駅の近くに介護施設を置く」という提案です。

それを徹底してやってみようという提案です。駅から離れたところに住んでいるお年寄りで、歩くのが不便という人たちには、これから必ず発達する自動運転で相乗りのタクシーサービスを利用してもらうようにしましょう。そうなれば、駅に通うのはそう不便には感じなくなるでしょう。

ここでいう介護施設とは、通いのデイサービス施設と有料老人ホームです。それらを駅の上部か駅の直近につくるという考えです。駅近傍にお年寄り介護施設を置けば、まず子どもたちが電車やタクシーで簡単に訪れることができます。それよりもっと大事なことは、お年寄りが駅前の繁華街を散歩することで、色々な世代の元気な人たちに接触でき、知り合いになり、お茶でも飲む機会が増えることです。駅から離れた介護施設では、お年寄りが刺激を受けるような、活発に人が動く環境にはありません。人と接触できないことは、お年寄りを元気にさせない最大の要因です。

なお、駅前の家賃水準に対応しにくい介護施設をつくるわけですから、その建築物の容積率を高くして、高層集合住宅群並みにする必要があります。それは都市計画的には重要な計画条件です。また、特別養護老人ホームのような重度の要介護のお年寄りの施設は、駅から離れたところでよいと思います。お年寄りの体が動けるか動けないかに応じて、介護施設をどこに配置するかを考えるようにします。

スウェーデンのニュータウンではこんな話がありました。戦後すぐにつくられたベリングビー・ニュータウンでは、お年寄りや若者を区別しないで、お年寄りでも元気な人は郊外の戸建住宅に住み、お金のないお年寄りは駅に近いマンションに住むのがよいと考えました。お年寄りの家賃の支払い能力に応じて、入居する場所を決めていたのです。

ところが、冬になると寒い空気の中を、車のないお年寄りは郊外の家を出てバス停まで歩かなければなりません。その間の寒さでお年寄りが歩けなくなることが起きたのです。この結果、郊外の戸建てに住むお年寄りは、冬になると家に籠ってしまい、ほとんど街には行かなくなったのです。その原因は寒さに露出されるからです。

したがって、ストックホルム市では、第2ステージ、第3ステージのニュータウンでは、お年寄りを駅の真上に住ませ

るようにしました。駅の上からエレベータで内部の暖かいモールに降りてきて、そこで買い物をしたりおしゃべりをしたりする、そういうふうに住居地の計画を変えたのだそうです。これはストックホルムの気象条件が影響した有名な話です。

これまでの話をまとめます。日本の場合、お年寄りが歩けるか歩けないかという歩行能力に応じて、介護施設の配置を考えるべきです。駅の直近に有料老人ホームとデイケアサービスセンター、駅間の戸建住宅地では、歩行可能で元気なお年寄りが自宅に住む。そして駅から離れた場所には、まったく歩けないお年寄りのための特別養護老人ホームをつくる、というふうを考えるのがよいと思います。

6. 安全性の獲得：防火地域の拡充

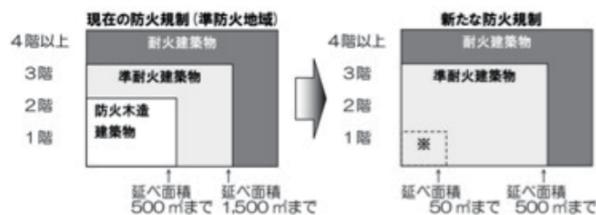
◆山手の「防火対策」

東京は今から60年位前、つまり、昭和30年代初期から、大地震がきたら建物が倒壊して大火事になると言われてきました。そのために様々な対策が組み立てられてきました。とくに燃えやすいと言われてきた地域は、山手線のすぐ外側、つまり山手線と中野通りの間の地域です。そこでは、大規模延焼火災が起きると言われています。その地域には、戦後の質の悪い小規模木造住宅が密集して建てられていたからです。江東地域では隅田川から東側のかつて零細工場が密集していた、墨田区の京島や東墨田地区が燃えやすく倒れやすいと言われています。ところが、こうした危険な地域に、実は「防火地域」が指定されていません。これはとても不思議な行政措置です。

現在、面的に指定されている防火地域は、関東大震災の時に焼け落ちた、港区の一部、千代田区、中央区、そして台東区と墨田区の一部です。他方で、山手線の内側で言えば、文京区、新宿区、そして豊島区、渋谷区と港区の住宅地市街地には、防災地域は指定されていません。

この防火地域指定の現状には大きな欠点があります。それは日本の国家組織と国際的大企業が集積している東京都心部を守るためには、現在の防火地域の指定は十分に機能していないということです。この国家中枢機能を守るためには、

防火地域の拡大



○耐火建築物：鉄筋コンクリート造、鉄骨鉄筋コンクリート造の建築物、耐火被覆をした鉄骨造などの建築物

○準耐火建築物：外壁を耐火性のある材料とした鉄骨造の建築物、外壁および内装材を耐火性のある材料とした木造の建築物

※ 50㎡以下の付属建物は、防火木造建築物ならば建築可能

図1 新たな防火規制(新防火区域)

その周辺を取り囲む地域が絶対に安全であって、そこで住み働く人びとの不安を引き起こしてはいけません。その周辺地域とは、山手線と隅田川で囲まれた地域です。その地域の中にはまだ地震時に倒壊して出火する恐れのある木造家屋地区が点在しています。したがって、これらの出火危険地区は早急に防火地域に指定し、できるだけ早く不燃地域に更新してゆく必要があるのです。ぜひともこの山手線の内部地域(とくに文京、新宿、渋谷の3区)については、全面的に防火地域を指定してください。

もしこの山手線と隅田川で区切られた地域が、火災に対しても地震に対しても安全になれば、都心で働いている膨大な通勤客はこの地域に安心して数日は留まることができます。郊外に向かって慌てて帰宅する衝動は低下することでしょう。ひと言でいえば、山手線内部地域と隅田川西側地域を防災上の安全な“城内”として作りあげることです。

次に、この都心防火地域の外側にある、山手線の西側と隅田川東側の広い範囲の木造密集地域の耐震化、不燃化はどうした

らよいでしょうか。これについては現在、東京都が強力に推し進めている建築安全条例に基づく「新防火区域」の“指定”がもっとも適切な対応策であると思っています。この条例では、最近急速に品質が悪くなった“耐火性能の高い木造建築”も耐火建築として扱われるようになります。そのような建築物も認めることを条件として、「新防火区域」が次々と指定されています。この指定は準防火地域よりも格段に耐火性能の高い市街地の形成を目的としています。都市計画的には大変望ましいことです。

山手地域でいえば、山手線から中野通り周辺まで新防火区域が指定されれば、この地域の出火件数、延焼件数は大幅に減ります。この結果、大地震時の東京全体の被害は大きく減少します。コンクリート造だけが火災を防ぐという認識は、改める時代になってきました。(図1)

◆「新防火区域」と木造建築物

東京都は最近、木造の耐火性能についての認識を改めております。質の高い木造の建物は、耐火性能が高いことが

実証されてきました。とくに、「CLT」(Cross Laminated Timber)など、集成材を使った木造の壁式構造が耐火性能にも優れていることがわかってきました。CLTは木造であっても地震に強く倒れません。壁も厚いから着火しても燃焼して焼け落ちません。※

※江戸川区、葛飾区、江東区のような水害危険地域であっても、CLTなどの強固な木造の構造躯体であれば、耐水性能は十分に担保されます。したがって、壁式構造で3階建て防水建築を建てようという話があります。

◆「防水対策」は3階建てRC造で

防水に関しては、次のような話があります。荒川と隅田川が合流する旧岩淵水門辺りで大地震によって荒川が破堤したとします。破堤した荒川の水が東京湾にたどり着くまでには1日はかかるでしょう。したがって、避難には十分時間的な余裕があります。それならば、その浸水する地域では、避難拠点となるいくつかの建物を鉄筋コンクリート造、もしくは新防火基準に適合した木造の3階建てにしておけば3階は安全です。なぜならば、浸水高はこの地域では最高で7~8mと想定されているからです。

したがって、江東区や江戸川区のゼロメートル以下の低地であれば、そこに数多くの3階建て以上の集合住宅をつくらせれば、それらが避難拠点になります。コンクリート造にしておけば建物は倒壊しないし燃えません。

防水性能を上げることは耐火性能を上げるよりも容易です。3階に非常食をおいておけば浸水しても2~3日は過ごせます。その間に救援者が来て避難所に運んでくれるでしょう。

7. 零細な密集市街地からの脱却：「最小限敷地」の設定

◆「最小限敷地」規定の必要性

東京の街の一番の欠点は、極めて小さい敷地がたくさんあることです。そこに多くの人が目一杯にこれも小さな建物を建てています。こういう状況を許してきた一番の要因は、建築基準法に最小限の敷地が明記されていないからで

す。敷地がこれ以上の規模でなければ建物を建ててはいけないという法律がないからです。日本の経済が拡大・発展していった昭和の時代には、宅地供給が追いつかず、宅地の坪単価がどんどん上昇しました。住宅の敷地を買う資金が足りなくなり、しかも法律で最小限敷地を定めていないことから、売る敷地はどんどん小さくなりました。

建築ジャーナリズムはその流れに悪のりして、最小限敷地に建つ住宅を紹介するようになりました。その最たる事例が、私が見に行った、外苑西通りに面した東孝光さんの「最小限住宅」です。「我が家は最小限住宅である。住宅が小さくて何が悪いのか」と開き直ってつくった住宅です。私は東さんと仲が良かったから、その住宅の中に入った記憶があります。覚えていることは、私が階段に座り東さんが立ったままで話をしたことだけです。建築家の仕事だからたしかに居心地が良い感じはしました。しかし、それはあくまでも一般論の「解」ではなく、極めて技術的能力の高い人が、特別のコストをかけてつくった建物なのです。

◆最小限敷地は35坪

昭和30年頃(今から60年以上前です)、私たち建築家がかこれくらいあればよいと思っていた最小限の戸建住宅の敷地は、中産階級の戸建住宅で50坪(約165㎡)ぐらいでした。それが昭和50年頃には40坪(約132㎡)になり、平成の初めには30坪(約99㎡)になり、今はもう25坪(約82㎡)ほどになってしまいました。敷地が間口3間×奥行き8間=24坪(約79㎡)で、建ぺい率が60%とすると、建ぺい率と延床面積の関係から、2階の部屋の間口は2間(約3.6m)くらいになります。(延床面積を1階60%、2階40%に分けた場合です)2階の部屋の間口が1.5間(約2.7m)というひどい建物もあります。真夏の暑いときに、壁面の間隔が2間とか1.5間では、エアコンで冷やしていても部屋の気積が小さいのですぐに息苦しくなります。まともな生活はできません。

ここで、不動産広告でよく見受けられる、小さい住宅敷地を例にあげてみましょう。敷地は間口4間×奥行き7間=28坪(約92㎡)とします。容積率は100%、建ぺい率は60%にします。これは第1種住居専用地域であればどこにでもある建

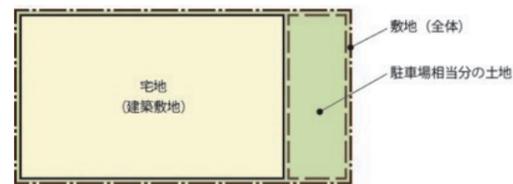
◆用途地域の性格に応じた最低限敷地規模を定めるべき

かつて、敷地面積から30㎡を引いた面積に建ぺい率をかけていた（緑地・空地の確保）。



この考えを参考にして、戸建住宅に駐車場スペースを確保すべき。

〔敷地〕－〔駐車場〕＝〔宅地（建築敷地）〕と見なしてこれからの建築を考えていくべき（これからの家づくりの「新常識」に）。



■建築基準法第55条（1950年当初）

建築物の建築面積は、住居地域内、準工業地域内又は工業地域内においては、敷地面積から三十平方メートルを引いたものの十分の六を、商業地域内又は用途地域の指定のない区域内においては、敷地面積の十分の七を、それぞれこえてはならない。

但し、公衆便所、巡査派出所、公共用歩廊その他これらに類するものについては、この限りでない。（後略）

◆低層住居専用地域の最低限敷地規模のイメージ

- ①敷地面積：30坪
建ぺい率60%・容積率100%
- ②住宅床面積：30坪（100㎡）
（1階18坪＋2階12坪）
- ③駐車場面積：5坪
（間口3.3m×奥行5m）

敷地①と駐車場③で35坪（約116㎡）
一種低層住居専用地域の
最低限敷地規模



図2 最小限敷地の設定

築規制です。

第1番目は、民法上の規定にしたがって、隣地境界線から3尺（約90cm）下がって家を建てることにします。そうすると建物間口は“3間”になります。1階は建ぺい率60%ですから、その坪数は17坪（約56㎡）。したがって、建物の奥行きは約5.5間（約10m）です。敷地の奥行きは7間（約12.6m）ですが、そこから建物の奥行き5.5間を差し引くと、表庭と裏庭の奥行きは合計しても1.5間しか取れません。

第2番目に、民法にとらわれずに、隣地境界線と建物外壁との距離を前の試算の半分にしてみます。そうすると、この建物の間口は3.5間（約6.3m）で奥行きは約5間（約9m）になります。庭の奥行きは裏庭・表庭を合わせて2間取れます。0.5間（約90cm）増えることになります。

第3番目に、この建物を建ぺい率50%の総2階建てにして、隣地境界線との距離を第2番目と同様に、両側を足して3尺にすると、裏庭・表庭合計の庭の奥行きは3間となります。この場合、裏庭にはどうしても最小限1間の奥行きを取りた

い。そうすると前面道路に面した表庭の奥行きは2間になります。しかし、これでは自動車を道路に直角に駐車することはできません。ここで建主は何を考えたかという、まず建物の前面間口を一部細くするか、建物の1階部分に駐車場を食い込ませるかです。こうなるとこの建物敷地の主人は駐車場であって、その居住者ではありません。これは戸建住宅をつくる正しい道筋から大きく外れることになります。

そこで考えたのが、最小限敷地“35坪”（約115㎡）の案です。（図2）こうなれば、私が言ったような独立した駐車場が取れます。そして隣家から3尺（約90cm）離して軒を2尺5寸（約75cm）出します。昔の木造住宅は軒先が大体2尺5寸出していました。2尺5寸なら軒先の雨だれが自分の敷地内に収まるから隣家に迷惑をかけません。それで「民法上」は隣地境界から3尺離すという決まりができあがっていたのです。隣地境界からお互いに3尺離せば両家の外壁間は1間取れるから、人も怪我せずに十分通ることができます。

しかし、今は隣地境界から3尺離している例はほとんどあり

ません。3尺はあくまでも民法上の定めで、建築基準法にはこのような遵守義務はありません。昭和31年頃に私が建築学科の学生だったときには、「民法上は敷地境界から3尺下がったところに外壁を建てる」それが住宅の建て方であると教えられました。

つまり敷地規模が30坪を切ってしまうと、「独立した駐車場が確保できない」「相隣関係で自分の敷地での自由な通行がしにくくなる」「本来住宅が備えるべき庭が確保できない」という問題が起きてきます。そういう問題を解きながら、なおかつ最小限でどれくらいの建物をつくれればよいかということを整理したのが、「最小限敷地は35坪（約115㎡）」ということでした。

私が最小限敷地を検討した結果、「建ぺい率は60%から50%に下げる」ことが、都市計画上の筋道であることがわかってきました。その視点を次に述べてみたいと思います。

- (1)建ぺい率を下げることで1・2階が同じ総2階型が増えられます。これまであまりに雑多だった建築形式が単純化されて、ある程度「景観に統一性が生まれてきます」
- (2)建築構造的にも「耐震性能が高まります」
- (3)庭が増えます。裏でも表でも「庭の機能のある空間」をつくりたい
- (4)自動車「1台分の独立した駐車スペースが確保」できます。（建物に食い込ませないで）

このように考えていくと最小限敷地は35坪（約115㎡）になります。この提案は、住宅メーカー大和ハウス工業の専門家チームが検討した結果（約114㎡）と同じ規模です。この35坪の敷地規模さえきちんと守れば、東京の市街地の街並みは大きく変わり、その街並みに対する世界的評価は確実に上昇します。

◆最小限敷地の規定がある地区

東京23区では、最小限敷地がまったく定められていないかということ、そんなことはありません。調べてみると、どの区においても「地区計画で定める最小限敷地の規定」がある

ことがわかります。しかし、だいたいの区でその規模は70㎡（約21坪）程度です。世田谷区や杉並区などの代表的な住宅市街地でも大方が70㎡です。高水準の住宅にふさわしい規模を定めているのは、高級住宅地として知られる渋谷区の松濤・神山地区で200㎡（約60坪）です。

私が提案する115㎡（約35坪）に近いのは、渋谷区恵比寿の120㎡（約36坪）、渋谷区初台の130㎡（約39坪）などがあります。提案よりも小規模では渋谷区笹塚の80㎡（約24坪）があります。いずれも第1種低層住居専用地域です。高級住宅地として知られる世田谷区田園調布では、最小限敷地の規定はありませんが、紳士協定による「建築協定」で街並み景観が守られています。

◆狭小宅地には「二戸一住宅」で対応する

私の35坪（約115㎡）の最低限敷地の提案に対して、「現在所有している敷地が、相続等で2分割、3分割され、その結果、最小限敷地を下回ってしまう場合には、建物が建てられなくなるではないか」という疑問を持つ人たちもいると思います。例えば、私が弟と2人で父親の50坪の土地を相続したとします。2人で分割しますから25坪の土地が2つ誕生することになります。そうすると私の提案する最低敷地規模35坪には満たないから一体どうしてくれるんだ、そういう話です。

この疑問に対して私は次のような提案をします。相続したから地籍上は2分の1ずつの25坪に分けます。しかし、そこに家を建てる時の法規は建築基準法であり、地籍の法律ではありません。そこで私と弟はお互いの“25坪の宅地”を一体にして“50坪の敷地”にします。容積率100%なら、1棟の50坪の住宅を建てます。しかし、そこは2戸に分かれています。いわゆる「二戸一（ニコイチ）住宅」です。2軒の住宅の隣り合う壁を共有していて、それぞれの住宅の3面が外側に面するようになります。このように相続だけではなく、一般的にも「二戸一住宅」を隣り合う地主同士が建ててゆけば、東京の住宅地の景観は一変します。（つづく）