

公園の進化とユニバーサルデザイン

～始動期のバリアフリーからインクルーシブデザインの未来へ～

蓼茂 壽太郎

一般社団法人 公園財団 理事長



1. 緒言

バリアフリーやユニバーサルデザイン(UD)が公園の整備にどう関係してきたかを考察するのが本稿の役割である。すでに類似の論説は幾つもなされているし、この二つの用語の概念や思想に触れ公園緑地への適用を意識した良書もある。また公園緑地の計画や設計関連の技術書の出版もみられ、公園現場ではバリアフリーやユニバーサルデザインへの対応が日進月歩である。

※例えば、雑誌の特集としては、「長寿社会に対応する公園長寿社会に対応する公園」(公園緑地 58 巻 3 号、1997)、「都市公園におけるバリアフリーの対応と展開」(同 67 巻 6 号、2007)があり、単行本としては、浅野房世らによる「人にやさしい公園づくりーバリアフリーからユニバーサルデザインへ」(鹿島出版会、1996)や、(社)日本造園学会編の「緑空間のユニバーサル・デザイン」(学芸出版社、1998)があり、公園も含みや広く扱ったものとしては、川内美彦(2001)の「ユニバーサル・デザインーバリアフリーへの問いかけ」(学芸出版社)がある。そして、技術書としては、日本公園緑地協会編(1999)の「みんなのための公園づくり ユニバーサルデザイン手法による設計指針」がある。

バリアフリーとユニバーサルデザインの二つの言葉から私の頭にまず浮かぶのは、白地に紺色の「車いすマーク」である。いつ頃から使用されるようになったのか。調べてみると、第 18 回東京オリンピックと東京パラリンピックが開催された 5 年後の 1969 (昭和 44) 年で、「国際シンボルマーク」として制定されている。そして今、私たちは 5 年後の東京オリンピック・パラリンピックを前に、将来に遺すべきオリンピックレガシーを模索している。成熟都市としての先進地・東京での開催だから、それにふさわしいレガシーにしたいところである。本稿はこのことにも少しは関係を持たせてみたい。

バリアフリーに端を発する一連の動きは、約 40 年前に表面化した。'75 年に国連は「障害者の権利に関する宣言」を出し、同年日本は「障害者基本法」を制定した。また、国連が「国際障害者年」を定めたのは '81 年で、その翌年「国際障害者年行動計画」を採択、続いて「国際障害者の十年」('83-'92)へと展開した。こうした連続した国連行動を背景に、日本では '94 年にハートビル法(高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の促進に関する法

律)、さらに 2000 年には交通バリアフリー法(高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律)の制定となり、これらを統合し発展させたのが '06 年 12 月の(新)バリアフリー法(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)である。ここに来て特定の建築物や公共交通機関だけでなく、あらゆるパブリックスペースにおけるバリアフリー促進の法制が整い、当然のことながら都市公園も主要な対象となった。そこで '06 年に「都市公園の移動等円滑化のために必要な特定公園施設の設置に関する基準を定める省令」(国土交通省)が出され、続いて '08 年 1 月には整備ガイドラインを定め、'11 年の基本方針改正を受けた改定(2012)で、現在の「都市公園の移動等円滑化整備ガイドライン 改訂版」に至っている。

障害者をめぐる国際的な動向と日本の法制度整備の経緯とを並べて辿っただけでも、バリアフリーが意味する「障壁なし」から、次第に「万人の」を意味するユニバーサルデザインへ進化してきていることがわかる。そしてこのユニバーサルデザインもそこで終わり、とはならない。次のステージに向かった議論がいろいろと始まっている。それは未来形としてのインクルーシブデザインである。インクルーシブとは「すべてを含んだ」の意味であるが、これが「万人の」とどう違うのかについて公園を舞台に私の考えを述べてみたい。

つまり、本論のキーワードはユニバーサルデザインであるが、それを中間に置いて「始動期のバリアフリーから、これからのインクルーシブデザイン」という捉え方をしてみたい。そのような筋道を描くのも、公園に限らず社会のあらゆる場面が「すべてを含んだ」の時代になり、超高齢化社会を迎えては、公園の柵の中だけでなく、公園にたどり着くまでの接近容易性までをトータルに考えなければならぬからである。これにより個別解に止まらない、全体解としての公園主導のまちづくりが構想できると展望した。併せて国際化社会を迎えての多文化共生、増え続ける外国人旅行者のインバウンド観光を考えるなら、「公園の国際化」をキーワードにインクルーシブデザインに取り組むこともこれまた意義がある。こうした高齢化と国際化の視点は、成



長都市ではない成熟都市における公園のあり方を考える重要なポイントだと思う。さらに障害者自立支援法（2006）が障害者総合支援法（2012）に変わり、障害者を公園利用者として迎えるだけでなく、公園ボランティアや管理運営スタッフなどに迎え入れる時代になった。障害者の権利に関する条約は'08年の発効だが、日本が批准したのは障害者差別解消法（2013）後の'14年2月である。このように段階的な条件整備と共に、公園利用に関するユニバーサルデザインは公園運営・参画のユニバーサルデザインへと広がってきている。

2. バリアフリーの公園設計

障害者を健常者と同等に意識して「障壁を外した」barrier freeの公園設計が必要に気付く調査研究をするようになったのは1970（昭和45）年頃からだと思う。そしてまだ関連の法律もない時代、先進自治体がガイドラインなどを作り試行錯誤を始めた。その後は海外情報を入れた研究が活発になり、条例や要綱を定める段階へと進んだ。そうした自治体の増加と国際的な動きが後押しとなって、先に述べたように法律の制定に移ったとみることができる。

障害者とは、一般的には身体障害、知的障害、精神障害の3種となるが、当初は、肢体不自由者などの車いす利用者や視覚障害者の盲人公園などに注目が集まった。彼らをどのように公園へと迎え入れるかというバリア対策である。車いすでの公園利用の物理的対応は、公園入口に始まり、そこから続く園路・広場、あるいはトイレや水飲みに近づけるようにするアクセスの確保に向けられ、基本は段差の解消、そして苦のない車いす利用に向けた斜路の勾配緩和、あるいは回転スペースの確保を含む園路の幅員調整が主だった。もう一つの盲人公園については、点字案内板や点字付きの手すりを施した特別のコーナーを総合公園などの一画に設けることや、香りの植物を使うことで嗅覚を使って歩行を誘導し、植物が主役の公園ならではの空間設計が試みられた。これが初期のバリアフリーの公園設計である。やがてそうした対応は次の次元へと進んでいった。多目的トイレの開発にみられる抜本的な設備改良によるバリア対策であり、車いすでの来園が容易なハートフルゲートの開発もみられた。都市公園における多目的トイレ併設便所の整備は着実に進みつつある。その割合を時代推移として見ていくと、一定の傾向が読み取れる。都市公園整備5箇年計画（第1次1972年～）による公園整備が始まった頃はまだ多目的トイレが開発されておらず設置率ゼロであったが、これが障害者基本法制定の'75年以降徐々に増え、2000年頃になると、利用者数が多い公園や当該地域を代表するような公園については設置率が50%を超え、新バリアフリー法が制定された'06年以降、6割から8割を

超える水準にまで高まってきていると思われる。誰もが使えるUD製品の普及が進むにつれて、すなわち施設レベルでの公園バリアフリー事業が進んだことで、次は公園全体をユニバーサルデザインの観点から点検し、ハートフルパークと言える公園にする空間レベルの改善へと進化していった。これには公園の管理運営面での取り組みも貢献している。規模の大きい公園には、一般の公園利用では車両乗り入れを禁止している広幅員の園路があるが、ここに車いす使用者のマイクロバスを乗り入れることができるようにし、障害者の快適な公園利用を支援する取り組みである。これは次の段階では、より便利なリフトサービスバスの運行へと進んでいく。また歴史公園の復元施設においては、その性格上やむを得ない段差が生じることがあるが、ここに段差解消機を設置する試みが見られる。こうした一連の取り組みは加齢により身体機能が低下した高齢者の公園利用の増加を迎え多面的に進み、シルバーカー、電動車いす、老眼鏡の貸し出しに力を入れる公園も増えている。これらはバリアを解消するという段階からあらゆる能力の人が公園を快適に利用できるように心がけたもので「公園ユニバーサル時代の到来」を受けたサービス改革である。

以上見てきたように、公園のバリアフリーの方策は、施設モデルから空間モデルへと、ハードな対応からソフトな対応へと広がってきたことになる。バリアフリーが設備・施設段階から空間構成の段階に進化したことにより、公園の宿命であり特性でもある変化する地形・斜面地に直方向に設ける階段は少なくなり、斜め方向に緩やかに上り途中にいくつもの平場を配置した斜路による園路構成が見られるようになった。また、敷地の高低差をエスカレーターやエレベーターを備える公園建築物で吸収する手法も見られるようになった。なお、公園緑地として総称した概念のうち緑地については、その多くが自然緑地の保全が目的であるため、利用は従であったが、近年はこの緑地を自然公園的に利用したいという要望が高まり、ここではバリアフリーの課題が大きいのしかかってきていて、今後、この課題解決に向けた基本方針の確立と解決策の構想が求められる。

3. 公園デザインがユニバーサルデザインで大きく変わった

「障壁を外す」のバリアフリーから「あらゆる年齢や能力の万人へ」のuniversal designに舵を切って、公園デザインはどのように変わったのか。別の見方をするなら高齢化社会から高齢社会になってどう変わり、そして超高齢化社会を迎えて、公園のデザインはどのように進化してきているのか。次にこの流れで見てみよう。施設レベルで対処療法的処理に止まらず、公園全体を構成する空間デザイン面から抜本的に取り組む方向である。そのために、どこが変わったのか？ であるが、私はユニバーサルデザインが重要な

デザイン要素に組み込まれるようになったのが大きいと感じている。「組み込まれる」とは、デザインプロセスにきちんと位置付けられるようになったことを意味する。じつは、このことは「デザインの正しい理解」とも深く関係している。デザインを名詞でなく動詞として理解する場合であり、モノづくりのプロセスに重きを置くデザイン行為の重要なステップにユニバーサルデザインを位置付けるようになった。公園をデザインすることは、コンセプトを定め、計画の中味である規模とシステムを決め、これを形に落とし込み、材料や工法を選択をする一連のプロセスであるが、この中にユニバーサルデザインを位置付けての公園デザインの一般化である。そしてこれは、公園を造るというアウトプットに止まらず、公園の価値を生むアウトカムへの関心の移行とも言えよう。

さてユニバーサルデザインの初出は1980年頃のこと、アメリカの工業デザイナーで車いす生活者であったロン・メイが提唱した「みんなのためのデザイン」である。さらにそのルーツは'50年代にデンマークで発祥したノーマライゼーション思想^{そののち}に遡る。障害者と健常者が共存し、障害者を特別扱いするのではない社会である。一口にユニバーサルデザインと言っても、身体^{そののち}のユニバーサルから言葉のユニバーサルまで多様であり、これらをすべて公園に適用する時代になった。高齢化社会では公共交通機関における駅の段差解消から表示文字の拡大化まで、国際化社会の多文化共生の面では、園内表示や案内パンフの多言語化、そしてタブレット型筆談器、音声ガイドペン、フリーWi-Fiの設置、ガイドボランティア、外国語放送による案内、電話翻訳サービスの導入と実に多彩である。高齢者への優しさから始まった取り組みは、子ども連れ、妊婦さん、そしてお年寄り同伴の来園者にも展開していく。そしてすべてが優しさを感じる公園にしなければならない。ここにきて空間モデルで取り組んだユニバーサルデザインが社会モデルのユニバーサルデザインへと進化していくことになる。翻^{ひるがえり}って、ユニバーサルデザインの進化を牽引した高齢化にも次のような段階があった。'60年頃までは5%であった65歳以上の人口割合は'70年に7%を超え、いわゆる高齢化社会に突入した。その後'94年に14%で高齢社会の域、2002年18.5%、'14年では国民の4人に1人以上の25.9%となって完全な超高齢化社会の中に入った。こうした社会の変化を一つの流れとして認識し、順次対応してユニバーサルデザインを公園の中で定着させる。そしてその効果と他への波及を観察する。朝夕の公園を散歩する光景に出くわすとこのことがよくわかる。また、一昔前と比較すると子ども連れの外出や旅行が丁寧に扱われるようになった。乳母車での電車利用や飛行機搭乗での対応がユニバーサル化してきたからである。公園を含め社会全体がバリアフリーからユニバーサルデザインへと移行している。そし

て次は、インクルーシブデザインをキーワードに公園の未来を考えるときである。

4. 公園まちづくりを導くインクルーシブデザイン

Inclusiveは「中に組み入れる、すべてを含んだ、内包し除外しない」の意味であり、ユニバーサルよりさらに広い概念となる。インクルーシブの言葉がまちづくりに登場したのは、20世紀も終盤、より頻繁には21世紀を迎えてからであろう。新しい言葉が登場して、しばらく経つとその意味合いが少しずつ変わってくるのはよく知られたことである。250年以上使われている「デザイン」もそうで、時代と共に進化してきている。1768年版エンサイクロペディアブリタニカではコンポジション・構図の意味で使われ、これが19世紀になり図案・造形、装飾の意味、長くこの時代を経てやがて総合計画の意として使われるようになったが、これは20世紀末である。この二つのこと、すなわちインクルーシブの登場と総合計画の意としてのデザインの使用には同時代性があり、インクルーシブデザインは、「自覚できていなかったがために排除されてきて、後になって気付くデザイン上の不備を事前に予防すること」を狙いとしている。したがって総合的に考えるデザインの今日的意味と相通じるところがある。なおインクルーシブなまちづくりについては、日本都市計画学会誌の最近の特集（都市計画310号・2014）に見るように、従来のバリアフリーやユニバーサルデザインの延長上に表れる新しい動きと捉えるのが適切であり、本稿もこれと同じ考えに立っている。そこで、公園を舞台にインクルーシブデザインを切り口にどう取り組むかを一、二考えてみたい。

公園をまちづくりの一構成要素として位置付けることで公園の数量は着実に増えてきた。しかし今は、公園の量より価値についての関心がすこぶる高まっている。整備された公園の価値が生み出されているかどうかが問題で、もし価値が発現できていないなら、発揚の方法を開発しなければならない。いくつかアイディアが浮かぶが、公園の外部経済に注目して「公園を核にまちの再デザインを構想すること」で具体の手法開発に向かいたい。そしてこれをユニバーサルデザインの次に来るインクルーシブデザインの主対象にすることを提案したい。すなわちインクルーシブな公園まちづくりを標榜することにより、公園はより高い次元に向かうという仮説である。結論を先に示すと、このことで公園デザインの前提にある公園の新設や再整備に係る「構想」が大きく変わらと思う。市民生活を営む上での最低限の公共施設・シビルミニマムの位置付けで整備されてきた公園であるが、現在はそれを社会的共通資本として捉え直そうとしている。ストックとして活用しアウトカムを求めてまちを再構築する時代である。戦後70年が過ぎ、戦後の都市建設で整備した都市施設や民間施設が老朽化したことによ



り、まちの再整備が多くの都市で必要となってきた。低容積の戸建て密集市街地をまとめて一団の大区画とし、そこに高容積を与えることで成り立つ都市再開発は、東京都心などの大都市圏地方都市では主要駅前などの限られた場所で脚光を浴びている。しかし、これからはそうした特定の場所だけでなく、都市の至る所で再整備が必要になってくる。しかもその時になり、人口減少社会で空き家が目に付き、縮小都市が論じられるようになった。成長都市から成熟都市への転換が多くの都市で図られようとしている。時を同じくして、価値を生むための手段として公園を造ったはずだが、造ることが目的化してしまったことを反省すべきである。

既存の公園をストックとして生かし、価値の高揚を図るとした場合、どのような方法があるのか。例として既存の公園の周囲に医療・介護関連の施設や劇場、百貨店、さらにはホテルなど不特定多数が利用する公共的な建物が立地しているケース、また公共交通機関の結節点となっているターミナルや自然系緑地に隣接して公園を新設するケースを想定してみたい。前者では、その公園を核としてインクルーシブなまちづくりを構想することからスタートする。10ha規模以上の公園と道路を挟んで立地するホテルや病院等の建て替えにあたっては、公園とホテルや病院等との往来を容易にして回遊できるような立体連絡路を設けるなどの措置を考えて然るべき時代である。もちろんその際、ホテル側の設計において公園とのアクセスを容易にしたフロアの特性を生かした魅力ある利用を前提にホテル建築を考えることである。医療・介護施設の場合はリハビリテーションや園芸療法等のプログラムを公園で展開できるよう物理的にも運営面でも連携することである。インクルーシブデザインというキーワードを与えることによって、公園の構想はもとより、公園周辺の街づくりの脈絡も変わる。まさに地域の再デザインに繋がり、ついでに公園の価値が都市の進化を促すシナリオが成り立つ。

後者の公園を新設するケースでは、バリアフリーの項の最後で課題として挙げた保全緑地のユニバーサル化や河川敷緑地のインクルーシブな利用に関係してくる。保全緑地は斜面緑地等ユニバーサル化に不向きな土地であることが多い。しかしその自然性には魅力があり、万人の近づきやすさと利用性能の向上を求めている。孤立した保全緑地に平坦な土地を追加し、あるいは移動を容易にする施設を導入することでユニバーサル化を進めることである。また、河川敷緑地においては、旧来の治水、利水本位から親水や生物多様性の保全等環境志向に変わりつつあり、公園的利用が格段に促進されつつある。しかし、河川環境が持つポテンシャルを効果的に発揮できる「超高齢化社会の市民利用を内包した」までには至っていない。堤内地側に河川敷緑地と連結した形で一定規模の公園が整備されるな

ら、堤外地の魅力と価値は数段高まるものと思われる。河川敷公園ないしは河川に沿った公園は日本の都市にはよくあり、多くの市民が散歩やジョギング、近年ではノルディックウォーキングやスロージョギング、そしてサイクリング等を楽しんでいる。しかし、種々制約と制限があり、なかなかインクルーシブな状況にはなっていない。川の流れに影響せず制約を受けない堤内地に公園を新設し、ユニバーサルデザインが施された駐車場やシャワールーム付きの休憩所、レストランやカフェ、そして貸自転車等々がレクリエーションプログラムと共に提供されるパークセンターが開設されるなら、課題の多くは解決される。'20年東京オリンピック・パラリンピックに大きく期待することは、1964年大会とは全く違うパラリンピック開催とこれへの市民参加である。そして何よりもその成果の以後への波及である。これらを踏まえてモデルとなる公園が東京近郊に誕生するなら、一つのオリンピックレガシーになるのではと思う。

5. 結言

バリアフリーの取り組みがスパイラルアップすることで、ユニバーサルデザインにたどり着き、さらにユニバーサルデザインがスパイラルアップすることでインクルーシブデザインを公園に導入しようという兆しが見えてきて、新しい公園プロジェクトの誕生が期待される。これが本論の結びである。これまで公園の整備は、他の公共インフラに追従していくキャッチアップ型であった。戦後の復興都市計画に始まり、高度経済成長期にかけての都市成長戦略においてそうであった。都市公園等整備5箇年計画のスタートは、1972年であり、道路整備の'54年から遅れること18年、治水整備とは12年、下水道とも9年の開きがあった。戦後はそうであったが、明治初期の公園地の指定や大正期の明治神宮内外苑造営に見られる保守と進取のバランスある取り組み、そして戦前昭和期の東京緑地計画等は、公共インフラの切り拓きという点でフロントランナーであった。要は社会が何を求めているかに答えを出していた。キャッチアップ型の取り組みとフロントランナー型の違いを見るに、後者の場合はマーケットインでニーズを超え、その前にある国民・市民の想いであるウォンツに込めている。現在ほど公園の進化が求められているときはない。公園の進化は、いろいろな方法で図れようが、最近注目されているのは管理運営によるものである。これに続く術となるよう、バリアフリー～ユニバーサルデザイン～インクルーシブデザインと流れる力強い展開を期待し、本稿を閉じたい。