

Susan S. Fainstein
New Directions in Planning Theory

渋谷政秀 本島慎也

Susan S. Fainstein

- ▶ コロンビア大、ラトガーズ大を経てハーバード大教授(2006-2012)
- ▶ 専門はプランニング理論、都市再開発、比較都市政策(欧米・東アジア)
- ▶ 2010年には、”*The Just City*”を出版している。
- ▶ 本項は2000年発表。

序章

- ▶ ここ10年(1990年代)の間に、プランニングにおける理論に関する討論は活発になり、討議や包括性の問題を含む手法やプログラムに関する議論が再構成された。
 - ▶ ポストモダニズムによる批判や、哲学者たちの理論的実証主義から美学や公共政策などの実存的問題への動きに影響を受けた。
- ▶ 70年代から80年代にかけては、実証主義者による科学的分析と物質主義者による政治経済との争いがあった。
 - ▶ 実証主義(positivist): 経験的事実にのみ立脚し、先験的ないし形而上学的な推論を一切排除する立場
 - ▶ 物質主義(materialist): 精神的なものより物質的なものを第一義とする考え方
- ▶ 現在では、ハバーマスの**communicative rationality**の有用性や物理的デザインの社会的成果への影響、ポストマルクス主義の政治経済学的アプローチを社会構造や利害関係へのより複雑な視点とする試みの可能性について、議論が分かれている。
- ▶ 学術誌や書籍上ではコミュニケイティブ理論や政治経済が主流だが、物理的デザインに関する計画体系(ニューアーバニズムなど)の方が公衆の関心を集めている。

序章

- ▶ 本項では、「グローバル資本主義社会の政治経済の中で、QOLの幅広い向上を達成する可能性があるものは何か」という問いに重きを置きつつ、近年のプランニング理論の論点や批判について以下の3つの題目ごとに論じる。
 1. Communicative model: プランニングにおいてステークホルダーを仲裁するプランナーの役割を強調
 2. New urbanism: プランニングを通して望ましい都市が持つべき空間的な具体像を示す
 3. Just city: 政治経済学に由来する、公平性に基づいた空間的關係についてのモデル
- ▶ 結論として筆者は、Just cityモデルと、その根底にある政治経済学的分析が適していると主張している。
- ▶ 三者のいずれもが他者の要素を持ち合わせており、排他的関係にはないが、プランニングの思想や実践についての特有の方針を有している。
- ▶ これらの思想の違いは、プランニングの過程と望ましい結果のどちらに重きを置くかによるものである。

序章

- ▶ 従来のRational modelはプロセスに重きを置き、政治的軋轢や地域的特徴は考慮しなかった。このモデルは60年代に大勢を占め、影響予測や計画評価に用いられた。
- ▶ 理論家はrational modelをとっていた一方、実務家は結果重視の立場からゾーニングや環境規制を発展させた。このような結果重視の空間計画は、都市再開発や低密度開発、セグリゲーションを生んだ。
- ▶ Rational modelやphysical master planは支配的だったものの批判も多く、そのうちの多くで政治経済学的分析が用いられた。批判的立場の人々は、プランニングの受益者を問い、立ち退く低所得者を組織し、アフーダブル住宅を建て、都市の貧困に対抗し、人種・民族・ジェンダーの不利益を改善する取り組みをしていた。

序章

- ▶ 近年のプランニング理論の動きは、以前支配的だった思想や、現場でのできごとを反映している。
 - ▶ Communicative planningは、専門家がrational modelを用いて達成すべき一元的な公益を啓蒙するというトップダウンのプランニングへの対抗である。
 - ▶ New urbanismは、コミュニティの空間的基礎を破壊した市場主導の開発に対する反動である。
 - ▶ Just cityは、資本主義によって生まれた社会的・空間的不公正への反抗である。
- ▶ いずれも都市問題を科学的手法で解決することへの疑義をもっている点で共通しており、ポスト実証主義に基づいている。

The Communicative Model – 概要

- ▶ Communicative Modelは、アメリカのプラグマティズムとHabermasによる **communicative rationality**の二つの哲学的アプローチから生まれた。
- ▶ それぞれ方法論が異なり、ネオプラグマティズムは経験主義的、communicative rationalityは抽象的である。

<参考>

- ▶ プラグマティズム: 19世紀末にアメリカの哲学者デューイ(1859-)らによって提唱された、行動を人生の中心にすえ、思考、観念、信念は行動を指導すると同時に、逆に行動を通じて改造されるものであるとする思想。イギリスの哲学的リアリズムや経験主義の流れを引き継ぐ。現在では分析哲学との結びつきを強め、こちらはネオプラグマティズムと呼ばれる。
- ▶ Communicative rationality: ドイツの哲学者であるハーバーマス(1929-)が、フランクフルト学派の近代的合理性批判を継承しつつ、これまでの目的合理的行為に代わって、相互了解に定位する〈コミュニケーション的合理性〉を、新しい合理性として提起し、その体系化を図った思想。ヘーゲルの理想主義やマルクス主義の批判的分析、ウィトゲンシュタインの言語哲学の影響を受けた。

The Communicative Model – 概要

- ▶ プラグマティズムとcommunicative rationalityは、プランナーへの指針としては似た性質を持ち、小さな計画を作らないというかつてのプランニングの野望へのアンチテーゼである。
- ▶ コミュニケーティブ理論では、人々の話を聞き、異なる見方をする人々の合意を得る手助けをすることが、プランナーの重要な役割である。
 - ▶ テクノクラートとしてリーダーシップを発揮するのではなく、参加者に情報を提供するものの妥協点を見いだすことにより長けた経験者である。
 - ▶ リーダーシップは、特定のプランニングにステークホルダーを導くためではなく、人々の同意を得て特定のグループの利益が卓越しないようにするために発揮される。
- ▶ Judith Innesは実践的でコミュニケーティブなアクションとしての対話を重視し、ステークホルダー間の交渉人と仲裁人としてのプランナーの役割を説いたことで、プランニング理論の新たなパラダイムを生んだ。
- ▶ Healeyによれば、コミュニケーティブ理論の特徴は以下のような見方にある。
 1. 全ての知識の形態は社会的に形作られた
 2. 知識と理論は主観的なものを含む様々な形態をとりうる
 3. 個人個人の見方は社会的な相互作用の中で形成される
 4. 人々は様々な利害や期待を有し、それらは実体的なものだけでなく社会的で抽象的なものもある
 5. 公共政策は様々なソースからの幅広い知識や理論を利用して作られねばならない

The Communicative Model – 理論と実践上の欠点

- ▶ プランニングからエリート主義を排する努力に、コミュニケーティブプランニングの難しさがある。公開性や多様性という理想は達成しているが、**道徳の奨励**によって分析の代替としようとする傾向に弱みがある。
- ▶ 理想的な対話がプランニングの目的となることで、議論が**規範論的なもの**となり、土地固有の社会的対立や権力関係を生み出す**経済的・社会的力を考慮し忘れてしまっている**。
 - ▶ 人々が合理的であれば、深い構造的な対立も解消されうると想定できるが、実際には近代化や迷惑施設の立地に伴う立ち退きの問題などは解消されると考えがたい。
 - ▶ 比較的力の弱い集団が勝つ事例があっても、彼らは構造的な偏見に苦しみ貧困のまま終わることとなる。
- ▶ コミュニケーティブ理論では**プランナーの役割を議論の中心に据えており、主題はあるものの目的がない理論**となっている。
 - ▶ コミュニケーティブ理論の提唱者は、彼らが批判するテクノクラートと同じく、プランナーは公平な道徳心を持ち特別な資格を与えられた存在であると信じているように思える。

The Communicative Model – 理論と実践上の欠点

- ▶ 現在のコミュニケーティブプランニング理論には、プランニングや政策、都市開発の相互関係についての広い調査を避ける傾向がある。
 - ▶ 近年のプランニング理論では、プランナーと開発者や行政官との会話の意味を調査し、計画文書を脱構築し、プランナーの話を聞くことに時間を割いている。
- ▶ Katha Pollittがフェミニズムに関し、個人的な証言や印象、感情のみを政治的な議論に絡めていると批判しているのと同じことが、コミュニケーティブ理論にも当てはまる。コミュニケーティブ理論の関心が、要因や制約、実在的な目標ではなく主観的な解釈へと向かってしまっている。
 - ▶ プランニング理論の役割がプランナーへの指針となることだけであるという考えを受け入れたとしても、そのような指針はプランナーの置かれた状況への正確な評価から生まれるものである。
 - ▶ 理論は観測者に状況の一般的な特徴を理解させるものであり、その特徴は単純にディスコースの調査から推察できるものではない。
- ▶ 理論によって個人的な経験を超越し、事例を広い文脈の中に位置づけ、それらを比較し、分析を説明に留まらせないようにできる。

The Communicative Model – 理論と実践上の欠点

- ▶ 方法の疑問に加え、多元論の根本的な問題として、公開されたプロセスが不公正な結果を生んだ際にどうするのかという古典的な問いがある。
 - ▶ パターナリズムや官僚主義に基づく意思決定の方が望ましい結果を生む場合もある。
 - ▶ プランニングを含む実際の政策形成は、ステークホルダーから隔絶されている。
- ▶ Healeyはコラボレーティブプランニングを、相互の利害を表明する活動の中で参加者が合意に達するプロセスであるとした。
 - ▶ 彼女は構造主義者や政治経済アプローチを批判し、人々は固定した利害を有しているわけではないとした。すなわち、特定の構造的立場(資本主義者など)が特定の政策的立場(規制緩和など)に結びつくとは限らず、対話により変革するという考えである。
- ▶ しかしながら、異なる構造的立場から生み出された**価値観の差異は、単なる意見の交換だけで解消されるものではない**。価値観の大きな変化は、単なる言葉上の賛同でなく、危機の帰結や社会運動による再構成が必要となる。
- ▶ 言葉が変わるだけでは構造は変革できず、**動員の段階**が介在する必要がある。
 - ▶ 思想は社会運動を起こし、意識を変革し、新たな公共政策を生むが、これは単なるステークホルダー間の交渉や同意形成の問題ではない。リーダーシップや権力の動員があって実践に移されたのである。
 - ▶ 言葉の力は、発言者の力に左右される。

The Communicative Model – 理論と実践上の欠点

- ▶ コミュニケーティブ理論は、**実践**に関して欠陥がある。
- ▶ 対話によるプランニングの試みには、**実行段階と既存の権力の継続的な支配**に問題がある。
 - ▶ 南アフリカの住宅政策の策定では、開発を進めたい民間とコミュニティを重視する政府の本来相容れない主張が両方取り入れられ、ビジョンがなく実行力のない計画になってしまった。
 - ▶ Innesがコミュニケーティブモデルの有用性を示すために例示したニュージャージー州計画でも、多数の承認をえるために弱い計画になってしまい、その計画ですら消極的な実行をされたり自治体計画に反対されたりした。
 - ▶ これらの例は、コミュニケーティブプランニングにおける美辞麗句と実行の間の溝を示している。行政の権限への反発の強いアメリカにおいては、いかに正当化されようとも計画の実行可能性は限られ、計画の強いヨーロッパでも合意文書が意味を成すとは限らない。

The Communicative Model – 理論と実践上の欠点

- ▶ 実践上の二つ目の問題として、参加のプロセスに時間がかかりすぎ、市民参加者の燃えつきや達成に対する幻滅を生んでしまうということがある。
- ▶ 三つ目に、プランナーが指針の設定をやめた時に代替案をどう作るかという問題がある。
 - ▶ ミネアポリスの近隣計画では、プランナーが指導的役割を担わなかった結果当初案以外の提案がなく、一部住民以外のプロジェクトが後回しにされた。
- ▶ 最後に、狭い空間領域でのプランニングでは、コミュニケーティブプランニングの手段と参加型プランニングのプロセスの成果の間に潜在的対立があるという問題がある。
 - ▶ コミュニケーティブ理論家は平等性と多様性に尽力しているが、小さい自治体の中でのステークホルダーの参加によってそれが達成されることは少ない。
 - ▶ 階級や人種、民族の多様性を包含する都市圏計画の策定には、空間的分離によって生まれた同質性から逃れるための政治的権力の過程を広げる必要がある。
 - ▶ 都市圏全体のプランニングに幅広い市民を関与させる障害は大きく、参加型の近隣計画の理論的根拠である地域の親交を犠牲にする。

The Communicative Model – 理論と実践上の欠点

- ▶ かつての巨大都市再開発事業の失敗がトップダウンで専門家主導のプランニングへの反発を生み、コミュニケーティブ理論が望ましく思われた。しかし、無慈悲なクリアランス事業は単なる専門性への服従の結果ではなく、ビジネスや政治の利害によって進められたものである。
- ▶ 現代世代のプランナーは近隣住民や一般市民のニーズにより敏感であるはずである。
- ▶ 非エリート層のためのまちづくりには、討議からだけでなく本来の影響力を発揮する立場から疎外された人々へのエンパワーメントを行う必要がある。
 - ▶ 参加の機会が権力への反抗の一つの資源であるが、それはお金や専門知識へのアクセス、効果的な組織化、メディアの報道といった他の資源に支えられねばならない。
 - ▶ コミュニケーティブ理論はこれらの資源の重要性を否定はしないがじっくり分析することもせず、この不作為こそがこの理論の本質的な弱点である。

New Urbanism：特徴

- ▶ 都市デザイン・形態の規範的モデル
 - ▶ 理論と言うよりはイデオロギーであるとも言える
 - ▶ その要素の例：緊密なコミュニティを生む空間、多様なビルディングタイプ、用途混在、多様な所得階層向けの住宅…
- ▶ アメリカの郊外世界（American suburbia）へのアンチテーゼ
 - ▶ 郊外での生活は、孤立化やコミュニティの破壊、犯罪、環境破壊などを生み出す。
- ▶ プランニングの他のトレンドとは異なり、好意的な評判を得ている
- ▶ Communicative Planningの主唱者から見れば、価値の押しつけとも見れるような立場を堂々ととる

New Urbanismの事例：
Seaside, Florida, USA



New Urbanism : 批判

- ▶ (1) 非現実的な環境決定主義(environmental determinism*)を推し進めており、自分たちの考えを過大に評価しすぎている、という批判に対して弱い

*environmental determinism : 環境が人々の行動パターンや価値観を決めるという考え方 (『都市計画国際用語辞典』より)

- ▶ ① New Urbanismは現在の郊外世界がもたらす社会的分離に打ち勝とうとするのではなく、別の形態のsuburbiaを作ろうとしているだけである
 - ▶ Duanyはこの批判に対して、ほとんどのアメリカ人は郊外に住むことになるのだから、プランナーはより良い郊外を作る必要があると応える。
 - ▶ →実際、NUが生んだ重要な成果は郊外世界の環境破壊的な側面を克服しようとしたことにあると言える。
- ▶ ② 社会的不正義に対するアプローチが説得力に欠ける
 - ▶ NewUrbanist達は、物的な環境を(自らが主張している形態に)変えれば、社会的な不平等の問題がどういうわけか片付けられると想定している
 - ▶ →実際にはNewUrbanistのビジョンの実現には民間のデベロッパーに頼る必要がある。そうすると結果としてできるのは、わずかに排他的でなく、フィジカルな面では多様性があるが住民の社会的構成と言う点ではそれほど現状と変わりのない街である。

New Urbanism : 批判

- ▶ (2) コミュニティを重要視しているが、その負の側面を無視している
 - ▶ ① コミュニティはその構成員に対して帰属意識、感情的な支えを与えるが、他方で外部に対して排他性を持つ
 - ▶ ② 「多様性」は計画できるものなのか？
 - ▶ 実際、世界中の計画されたニュータウンや中心市街地の開発計画を見てみると、それらが多様性やコミュニティの重視を志向していたとしても、空間的、社会的（人種、民族、階級など）に同質なものになってしまっている。
 - ▶ 市場の力でも結局同質性に打ち勝つことはできず、やはりプランナーの役割が重要になるが、物的な形態のあり方に焦点を置く
NewUrbanismでは、こうした役割を担えない。
 - ▶ 社会的な多様性の確保のためには、補助金など公的な仕組みを活用し、様々な所得層に対応した住宅を計画するなどの方法をとる必要がある。→しかしそれはNewUrbanistに（自らの専門技能が直接活かせるわけではない）補助金獲得のための政治的闘争への参加を要請することを意味する。

New Urbanism : Fainsteinによる評価

- ▶ プランニング理論にとってもっとも興味深い点は、New Urbanismが行った「より良いQuality of lifeの保証」が、社会的なムーブメントを引き起こしたということ。
- ▶ Communicative Planningが主張するような理想的発話の実現に従事するプランナーといった見方ではなく、「中立性を排除し、大義を信じる弁護人の約束」(the messianic promise of the advocate who believes in a cause and eschews neutrality)に基づくプランニングの実践モデル
- ▶ この立場が主張する利点は誇張されているが、それでも人々を惹きつけるものがある

The Just City : 起源

- ▶ 左派の思想家の一部における、ユートピア的思想の復活が起源と考えられる
 - ▶ なぜ復活したのか
 - ▶ マルクス主義においては、①社会変革は生産と交換の様式の変化によってもたらされるとされ、その立場にたつと、公正な社会は階級支配の構造を変えない限り実現しないということになる。（こうした前提に立たない考えは「ユートピア」であって、成功しない）②そしてその公正な社会の実現は、労働者階級による革命によってなされ、それは歴史的に必然であるとされる。
 - ▶ 今日ではこうした考えを素直に信じることは困難であるが、そうなると目標の設定や代理人の特定という問題に直面するか、既存の社会の支配構造に屈服するしかないということになってしまう。→”the crisis of action”、ユートピア思想の復活

The Just City : 起源

▶ The Just Cityモデルの理論家の基本的な立場

(※Harveyを例に)

- ▶ 社会変革の力を生み出すのに必要なのは「コンセプトを売る (selling a concept) 」ことと考える
 - ▶ その意味でNew Urbanistの立場と似ている。 (“making people think that they want what you are offering.”)
- ▶ 従ってプランナーの役割は公正な都市の像を描くことであり、それゆえ弁護人のような役割を取ることになる。
 - ▶ それはDavidoffのアドボカシープランニングのように必ずしも特定の集団の弁護人になるのではなく、むしろプログラムの弁護人 (the advocate of a program) といえる。

The Just City : 二つの流派

ラディカルな民主主義者 (radical democrats)

- ▶ Communicative Planningが考えるよりもよりラディカルな参加の概念を想定する
- ▶ 社会を闘争的なものとして見る
- ▶ 先進的な社会変革はそれまで権力から除外されていた集団による権力の行使により実現されると考える
- ▶ 「参加」は権力がそれ自体を主張するための媒体であると考え

政治経済学派 (political economists)

- ▶ 社会的な諸利益の分配に関して、明示的に規範的な立場をとる
- ▶ ネオマルクス主義とは異なり、非階級的な視点を持つ
- ▶ 最近までの傾向として、「公正」という価値に基づき都市的現象の批判を行うということをしてきた
 - ▶ 何が公正なのかを設定することなしに不正を明らかにしようとする議論が続いていたが、この点に関して哲学の分野での成果を用いて、「良い都市」の本質は何かを特定しようとする試みがなされてきた。

※著者のFainsteinはこちらの立場を支持している。

The Just City : その特徴・主張

①誰に向けての理論なのかは曖昧だが、都市社会運動のリーダーのような人達と対象としていると推測できる

- ▶ 具体的には、反対団体や、革新自治体のスタッフ、「官僚制の中で闘う人」など

②行政の中立性を想定しない

- ▶ 行政に雇用され、多様な利益を中立的な立場から調整するプランナーを対象とし、彼らへの方法論を提示する Communicative Planningとは異なり、Just City理論の目標は公衆を動かすこと (mobilize a public) にある

The Just City : その特徴・主張

③相対的に力の弱い集団の意思決定過程への参加や、結果の平等を重視する

- ▶ 政治経済学者の分析では、「支配的立場にいるのは誰か?」「誰が利益を得ているのか?」ということが問われる。
- ▶ 「誰か」の特定は経済的な利益という観点に限定される必要はなく、ジェンダーや人種、性別によって定義される集団という観点から結果を評価したり、物質的な平等についても再分配政策はこれ以上実施しても効果がないというところまで進められるべきだと期待できるところまでなされる必要もない。

The Just City : その特徴・主張

④公正な都市のビジョンが説得力のあるものであるためには、

- ▶ 福祉を提供するだけでなく、富の増加を生むような起業家的な国家をつくりあげるべき。
- ▶ かつそれは貧困者をエンパワーメントするだけのものではなく、中流社会を実現するような未来を構想するものであるべき
- ▶ 社会主義や、市場を重視する立場、ネオリベラリズム、ネオマルクス主義は理論的にこうした部分を適切に捉えていない

The Just City : その特徴・主張

- ▶ ⑤公共的な意思決定過程への参加は重要である。しかし、ある集団の主張の評価は、手続き的な側面だけに限られるべきではなく、ある集団の目的の実現可能性や、その実現が社会的公正の原理に適っているかまでもちゃんと見るべきである。
 - ▶ デモクラシーはその理論的問題として、少数派は常に不利であるということがあげられる。
 - ▶ →多数派の抑圧に少数派は対抗できない。それゆえ、上記が要求される。
- ▶ 公正な都市の実現のためには、デモクラシーは単なる手続き的な規範ではなく、実質的な内実をもつものであるべき

The Just City : その特徴・主張

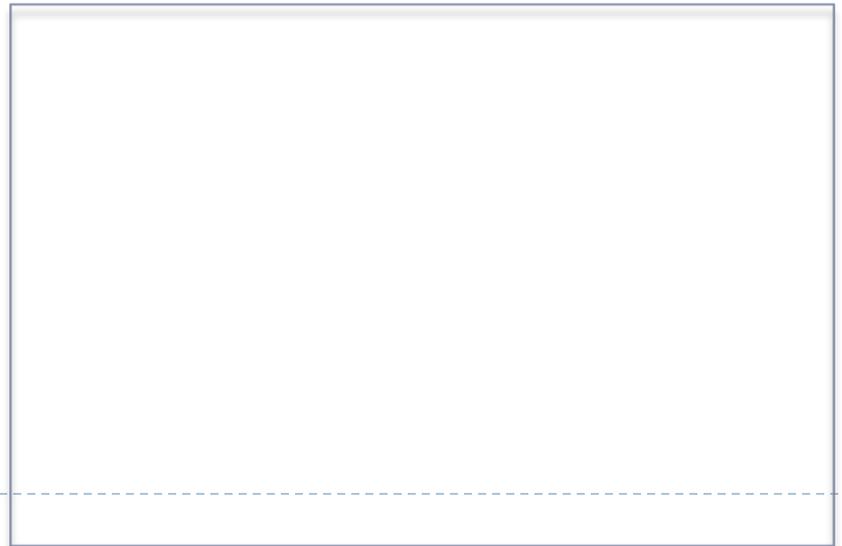
- ▶ ⑥公正な都市の実現のためには「結果」を評価しなければならないが、公共政策を通してなされる「結果」とは経済的な要素の影響をひどく受けているものであることを忘れてはならない
 - ▶ たとえ施策の目的が環境や差別の撤廃など、経済的な利益に焦点をあてたものでなくとも、経済的利益の側面は入り込み、その施策に影響を与えうる
 - ▶ Ex. "the New Jersey State Plan"
この計画の第一の目的は環境保護。しかし州内の開発が投資家に依存していることの影響を受け、規制による影響を恐れる地主の存在がその実施を制限、ということが発生。

The Just City : 事例

■Amsterdam

The Just City、Communicative Planning、New Urbanismの要素が多く見られる例

- ▶ 合意形成を重視する意思決定の仕組み
- ▶ 政策実施におけるサードセクター活用
- ▶ 高密度で多様性のある空間形態
- ▶ 社会的な多様性…

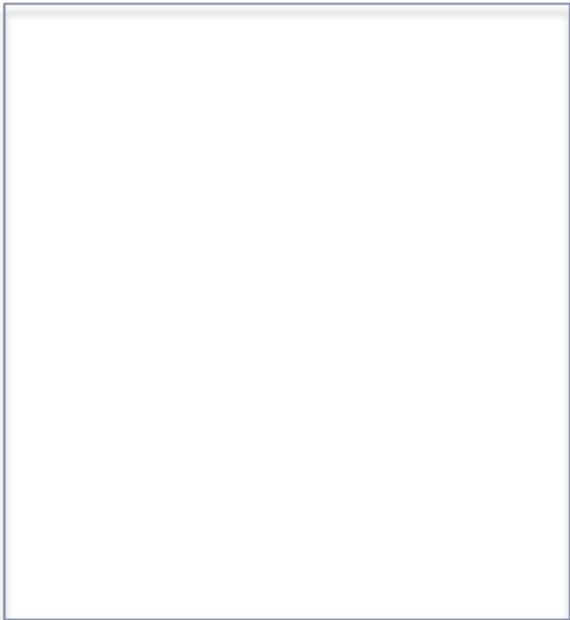


The Just City : 事例

途上国でも見出すことができる

■ インドのKerala州

- ▶ 2900万人の人口を抱える。政府は、社会的、再分配戦略を伴った開発に成功している。



The Just City : 事例

▶ 事例から見えること

- ▶ 民主的なプロセスは開発・発展に不可欠だったが、それだけでは不十分であった。
 - ▶ 開発・発展の前提条件・結果の両面における相対的な物質的平等の構造的な状況、寛容の文化、公正へのコミットメントなども要求された。
- ▶ 二つの事例は、巨大な非市場セクターを維持しつつも、資本の蓄積や市場経済を認めるような規制システムの中で機能してきた。
- ▶ それゆえAmsterdam、Keralaの市民は単なる政治的権利ではなく一連の社会的権利（a set of social rights）を持っていた、と言える。

Resurrecting Optimism (楽観主義を復活させる)

- ▶ これら三つのタイプのプランニング理論は全て社会改善的な志向を持っている
 - ▶ 70年代、80年代に見られたような純粋に批判的な視点だけをもったものとは異なる
 - ▶ ポストモダニズムへの対抗的な視点を含む
 - ▶ Communicative Planning：実質的な中身を議論せずに手続き的な倫理を発展させることにより、普遍主義の問題を回避
 - ▶ New Urbanism：多様性を具体化し、人々が本当に望むようなものを与える空間デザインを提示する。
 - ▶ Just City：社会的公正についてのいかなる再分配の構想も、そこで暮らす人々の生活のあり方と関連づけて考えざるを得ないのだという前提から始める。それゆえよし悪しを判断する普遍的な基準は存在せず、よいほうなのか、悪いほうなのかを評価する物差しがある、と主張する。

まとめ

- ▶ 単なる批判ではなく、より魅力的な未来の展望の提示に注力する
 - ▶ Communicative Planning：人々に自らが住む場所のあり方を形成させる試み
 - ▶ New Urbanist：近隣関係の改善やコミュニティへの参加、美的な満足感をもたらすデザインの提示
 - ▶ Just City：物質的な幸福だけでなくより多元的で、協調的で、脱中心的な福祉の形態を実現する都市ビジョンの発展を考える
- ▶ こうした志向は、19世紀の理論家達がもっていた考えに回帰しているとも見ることが出来る
- ▶ 三つのアプローチは異なるが、前の10年にはなかったような、楽観主義を共有しているといえる