

「協働的プランニング」の都市計画理論

—紹介:Patsy Healey, “Collaborative Planning”

角松生史(神戸大学大学院法学研究科)

(法律時報 80 巻 12 号(2008 年)86-90 頁所収)

一 はじめに

本稿はコミュニケーション的都市計画理論の立場から「協働的プランニング」を論じたパッツィー・ヒーリー（英国・ニューキャッスル大学名誉教授）の表題の著作¹を紹介し、若干のコメントを加えるものである。

本書は 1997 年に出版され、2006 年に新たな一章を加えた第 2 版が刊行されている。第 1 部「制度派的・コミュニケーション的計画理論へ向けて」は、計画理論のこれまでの伝統を総括した上で、著者の「制度派的・コミュニケーション的アプローチ」が示される。そのような理論的前提の上に立って、第 2 部「都市地域の動態の変容」は、都市地域に関し、日常活動の世界（第 4 章「日常生活と地方環境」）産業活動の世界（第 5 章「地方経済と不動産」）生物圏の世界（第 6 章「自然世界に生きる」）について、経験的分析を行う。第 3 部「協働的計画のためのプロセス」はガバナンスに対する規範的アプローチを試みる。以下、第 1 部と第 3 部を中心に²本書の内容を紹介する。

二 制度派的・コミュニケーション的都市計画

1. 計画理論の系譜

第 1 章では、ヨーロッパ・アメリカにおける計画理論の系譜が、①マルクス主義的批判からケインズの需要喚起戦略を経て新自由主義的計画批判に至る経済計画の系譜(pp.10-17)②技術者・建築家により担われ、理想の都市形態を求める物理的開発の系譜(pp.17-22)③行政の専門性を高めて政治から分離し、合理的計画過程を求める政策分析の系譜(pp.22-27)の 3 側面にわけて論じられる。啓蒙思想にルーツを持ち、道具的合理性に規定されたその伝統(p.7)が批判的に強調される。

¹ Patsy Healey, Collaborative Planning—Shaping Places in Fragmented Societies, 2nd Edition, Palgrave Macmillan, 2006。本書を含む「討議型都市計画論」の動向と実践を紹介するものとして、小泉秀樹「都市計画理論の歴史的展開と都市計画の公共性」「コラボラティブ・プランニング」高見沢実編著『都市計画の理論—系譜と課題』（学芸出版社、2006）37-48 頁、266-292 頁。さらに参照、早田宰「計画主体理論の再構築を目指して」高見沢編前掲書 196-219 頁(208 頁)。

² これまでの計画理論と実践が都市・地域の変容論をガバナンス過程論から切り離す傾向があったことを著者は批判し、地域経済学・都市地理学・都市社会学などにおける近時の議論とコミュニケーション的都市計画論とを統合することが、本書の目標の一つとされている(p.30(以下本書からの引用は、単に頁数のみを記す))。その意味で第二部は本書の眼目でもあり現実の計画に関する著者の豊富な経験を示すもの(Ann Forsyth, Book Review, APA Journal 1998,369)でもあるのだが、本連載の目的と法律専攻の筆者の能力の限界から、詳細な紹介は割愛する。

③の政策分析の主流は事実と価値を峻別して目的合理的な計画を求めるものである。リンドブルムのインクリメンタリズム論による批判(p.24)があるが、微修正にとどまる。価値に焦点を当てたより根本的な批判として、ダビドフらのアドボケイト・プランニング論がある。プランナー＝価値中立という見方を批判し、プランナーが自ら価値を表明し、そのような価値を希求するクライアントのための計画を提案すべきだというのである(p.24-25)³しかしこの議論も多元主義的政体と合理的科学的分析を前提とするものであった(pp.26-27)⁴。

これに対して登場するのが、多元主義的政体、そして科学知識と道具的合理性に基盤を置く技術に対して疑問を投げかける議論である。カステルのようなマルクス主義的批判⁵、計画において価値と事実が切り離されないことを指摘し双方向性を強調するリッテル／ウェバー論文⁶・実施過程における再解釈による政策の変容を分析するプレスマン／ウィルダフスキーの研究⁷などの「ボトムアップ」的政策形成観の登場などがあげられる(p.27)。

これらの系譜を踏まえ、70年代から樹立されていくのが、「知識や価値は外的世界に単に客観的に実在して科学的探求によって『発見』されるのではなく、社会的相互作用的過程によって積極的に構成される」という社会構成主義の知的潮流⁸の上に立つ種々の「議論による・コミュニケーション的・解釈的計画理論」だとされる。その特徴を著者は以下のように要約する。①知識は社会的に構成されるものであり、専門家の科学知識や技術と実践理性との間に大きい相違はない②知識や推論のコミュニケーションは合理的体系的分析に限られず、物語や感情表出的表現も含みうるものである③個人はその選好に独立に到達するのではなく、社会的文脈や相互作用の中における学習によるものである④権力関係による抑圧と支配は物質資源の配分によつてのみなされるのではなく、自明とみなされる想定や実践によるきめ細かなやり方によつてもなされる⑤ある場所に関する利害関係者全てに対して責任を負うべき公共政策は、上記のような構造を有する知識・推論に依拠せざるを得ない⑥競争的な利害交渉から、協働的なコンセンサス・ビルディングへの移行が必要である⑦計画は社会関係の文脈の中にあり、また、その文脈に挑戦することもできる(pp.29-30)。

³ Paul Davidoff, *Advocacy and Pluralism in Planning*, *Journal of the American Planning Association*, 31:4(1965), pp.331- 338. 早い時期における紹介・分析として、西尾勝『権力と参加』(東京大学出版会、1975)、123-145頁。さらに参照、大野輝之『現代アメリカ都市計画—土地利用規制の静かな革命』(学芸出版社、1997)、38-43頁、高見沢編前掲著・注(1)306頁。

⁴日本でもしばしば紹介されるアーンシュタインの「市民参加の階梯」論(Sherry Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Planning Association*, 35:4(1969), 216- 224)についてヒーリーは、五月革命の隠喩を指摘し、「多元主義的的地方政治観に対抗してそれをエリートによる権力の独占に対して市民がアクセスを戦いとうとするパワーゲーム」の主張と理解する。

⁵マニュエル・カステル(山田操訳)『都市問題—科学的理論と分析』(恒星社厚生閣、1984)

⁶ Rittel/Webber, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, *Policy Sciences* 4 (1973), 155-169

⁷ Pressman/Wildavsky, *Implementation* 3rd ed., University of California Press, 1984

⁸ バーガー/ルックマン(山口節郎訳)『現実の社会的構成—知識社会学論考(新版)』(新曜社、2003)、ブルーノ・ラトゥール(川崎勝/高田紀代志訳)『科学が作られているとき—人類学的考察』(産業図書、1999)。

2. 制度派的アプローチ

第2章でヒーリーは、自らの「制度派的アプローチ」を次のようにまとめる。①固有の選好を追求する自律的個人からなる社会的世界という新古典派経済学的観念を拒否する②社会的に構成された個人のアイデンティティという観念に立脚する。世界をどのようにみてその中でどのように行為するかは、他者との社会関係によって規定され、それが特定の社会的コンテクストの中に埋め込まれることによって意味の体系＝文化が産み出される③しかし、個人は社会的生活を形作る能動的行為主体でもあり続ける(pp.55-56)。

能動的行為主体(agency)と構造との相互作用を強調するこの議論はギデンズの構造化理論(pp.45-49)とハバーマスのコミュニケーション合理性論(pp.49-55)、特に前者から強い影響を受けている⁹。「客観的科学的知識に照らした合理的計算に基づき行動する個人」という自由主義的観念を否定する(p.38)一方で、ポストモダン的な差異の称揚は孤立的個体化であり、都市計画のめざす「共有空間における共存のマネジメント」をおよそ産み出し得ないとして拒否される(p.42)。また、「構造」はフーコーのように我々の「外部」にある力としてはとらえられず、我々は文化的／社会的に構成されているが、同時に文化や社会構造を積極的に産出する行為主体でもあるとされている(p.46,57,66)。「人間的行為主体は、かくして抽象的システムと構造化の力を変える。しかしこの変容は、孤立した個人によって生じるものではなく、我々が生きている関係の網の目によって形作られ、意味を与えられる」。現実の公共空間における支配的な言説に対して、対話と批判的省察によって得られる相互理解と尊重によって挑戦する可能性が期待される(p.66-67)。まさに複数の生活世界・複数の文化共同体が相互に出会うことを強いられる場としての共有空間のマネジメント(p.63)に他ならない空間計画は、そのような挑戦の興味深いアリーナになることが期待される(p.68)。

3 空間計画のシステムと実践

第3章では公共政策の「場」としての空間計画が検討される。社会関係を強調する制度派アプローチは、公式組織のみならずそれをより広いアリーナ・ネットワークにつなぐ非公式な関係の網の目にも着目するとされる。空間計画はまさにこの両者の集合としての場とみなしうるというのである。2つのレベルのガバナンス・グラウンド・ルールとしての法・手続に関する計画システムと、特定の事例に関する計画実践が問題になる(p.72)。空間を共有する一方で社会関係がグローバルに広がっていることで、空間計画は領域レベルで経済・社会・環境などさまざまな機能セクターの諸関係の統合を意味する(p.77)。そこで協働的プランニングが注目されるのは、複数で多様なステークホルダーの関心を仲介し、場所に基盤を置いた「制度的能力開発」の可能性があるからである。空間・環境計画は「集合的関心を同定し、問題を定義し、知識資源を引き出して解決策を表出し、それを実行するためのアイデアを展開する社会的プロセス」であり、それは特定の場所の地理・歴史に依存した動的なプロセスであるとされる(p.85-86)。

⁹ Patsy Healey, Collaborative Planning in Perspective, *Planning Theory* 2:2(2003),101-123(106)において、彼女自身が強調するところである。

三 協働的プランニングのプロセス

協働的プランニングのためのガバナンス形態を検討する本書第3部では、①ガバナンスの形式・スタイルについての近時の議論の検討②より多元主義的・民主的なガバナンスの可能性③ガバナンスの観点からみた共有空間における共存を可能にするような制度設計が目標とされる(p.203)。

1 プランニングとガバナンス

第7章においてヒーリーは、ある社会あるいは共同体において「集団的事項が管理される過程」と「ガバナンス」を広く定義した上で、それは政府に限定されず、政府機関・経済活動・社会生活の複雑な相互作用を問題にするのが制度派的分析であるとする(pp.206-207)。そこで計画は、(i)政策の目的と戦略が明確に明示され(ii)行動プログラムと結びつき(iii)目的と結びついたアウトプット指標・アウトカム指標で評価される政策主導的(policy-driven)ガバナンス「スタイル」の中に位置づけられる(p.215)。計画は知識から政策が導かれることを要求するが、文化相互のコミュニケーションを可能にするためには、さまざまな社会的世界・文化からのステークホルダー相互の「会話」が計画の中に含まれなければならない(p.219)。

さらにヒーリーは、西洋社会のガバナンスの「形態」に関する伝統的な4つのモデルー代表民主政、多元主義民主政、コーポラティズム、恩顧主義ーと、このような政策主導的・計画的ガバナンス「スタイル」の相性を検討する。豊富な知識に基づく点、将来志向等という点で計画と結びつきやすいのは代表民主政とコーポラティズムだが¹⁰、これらの形態は政府・経済・社会のより開かれた関係や多様な利害に対して開かれていないという問題がある(pp.230-231)。そこで、新たなガバナンス形態の試みとして、新自由主義的な「基準主導型アプローチ」、地域のキープレイヤーのコンセンサス・ビルディングを志向する「起業家的コンセンサス」、政治共同体の成員全ての発言権を重視した上でコンセンサスを目指す「包含主義的(inclusionary)討議」の3つが検討される(pp.232-239)。ヒーリーが最終的にめざすのは最後のものであるが、3つそれぞれが個別状況に応じて役割を果たしうると考えられている(pp.241-242)。

2. 戦略・プロセス・計画

第8章・9章では、協働的プランニング過程の設計が問題にされる。まず第8章では、ソフトな基盤整備として、「包含主義的討議を通じた戦略的コンセンサス・ビルディング」が検討される。制度派的パースペクティブからは、経験的探求と演繹的論理から戦略が導かれるという合理的過程アプローチは否定され、相互作用的アプローチが目指される(pp.249-256)。ブライソン/クロスビーのフォ

¹⁰ ヒーリーは二1でみたアドボケイト・プランニングを多元主義民主政と結びつけた上で、それを(i)各利益団体がその利害を反映する計画を作成した後、最終的な計画がどのようにして策定され合意が得られるのか不明である (p.223、同様の批判として、西尾・前掲注、130-131頁) (ii)利害関係者のゼロサムゲームを前提とし、議論も対抗的なものになる(p.224)と批判する。

ーラム・アリーナ・コートという3つの場の区分論¹¹を検討した上(pp.259-263)でヒーリーは社会構成主義的観点をより強調する(pp.263-268)。新たなステークホルダーを発掘すること、議論のスタイル・言語(様々な表出方法)・代表性などを通じて、できるだけ多くのメンバーの議論の参加を達成しようとする包含主義的な立場が強調される(pp.268-275)。

3. 体系的制度設計

第8章で検討された協働的プランニングのソフトな制度設計に続き、第9章ではハードな外枠としての政治・行政・法システムが論じられる。既に検討された諸要請(p.288-289)に加え、全てのステークホルダーの発言の権利・情報に対する権利など(p.297)、他のメンバーの関心に注意を払うべき責務(p.298)、生存権・市民的権利の行使に必要な資源などの保障といったリソースの配分(pp.301-303)、再審査の可能性(pp.304-305)などが検討される。

四 若干のコメント

以上が、筆者の関心に応じた粗密があるが、本書第1部・第3部の議論の概要である。英国固有の状況に対応した議論はごくわずかにとどまり、むしろ普遍的議論が展開されているため、我が国の都市計画における参加・協働論にも直接的示唆を与えうるものであろう。もっとも、法制度設計に関するは、各国の制度的文脈に落とし込んだ上で議論しないと必ずしも生産的とはいえない点もあろう。

さて、本連載第三回において、稲葉一将は、日本の協働論について、「『公私』の二面的な関係が所与のものとして捉えられがちで、『私』の固有性や多様性についての配慮が十分とはいえない¹²」と述べていた。これに対して本稿で紹介したヒーリーの議論は、さまざまなステークホルダーの多様性・複数性を徹底的に強調するものである。議論を通じた「選好の変容」¹³によるコンセンサス形成に期待する熟議民主主義論の系譜にも位置づけられうる。またそこでは、「公-私」の軸は、ガバナンス論という形でむしろ相対化されている。

ついで注目すべきは、都市計画がめざすべき「共有空間における共存の必要性」の中における異質な他者相互の出会いの強制に熟議・討議の基盤が見いだされていることである。そこでは空間の共有的性質が重視されているが、それは、かつての共同体におけるように利害の共通性を基礎づけるものではない。むしろその異質性こそが前提になっているし、また、ステークホルダーの利害が当該空間に止まらずグローバルに広がっていくことも強調されている。近時注目されている「共同利益としての公益」論¹⁴や「地域共通利益」論¹⁵の再検討についても示唆を与えるものである

¹¹ Bryson/Crosby, *Leadership For The Common Good: Tackling Public Problems In A Shared-Power World*, Jossey-Bass, 1992。この議論の紹介として、小泉・注(1)「コラボラティブ・プランニング」268頁。

¹² 稲葉一将「アメリカ公法学における『協働』の観念について」法時80巻9号96-99頁(98頁)

¹³ 田村哲樹『熟議の理由－民主主義の政治理論』(勁草書房,2008)34頁

¹⁴ さしあたり参照、亙理格/磯部力/櫻井敬子/神橋一彦「エンジョイ行政法－公益」法教311

う。

第三に、ヒーリーの議論において熟議・討議は、社会構成主義的前提に基礎づけられている。前述の異質性は、我々が文化的/社会的に構成されていることに結びついている。同質な利害に関する二当事者間のパイの分配的な「交渉」とは質的に違うものとして熟議がとらえられていることを意味するであろう。また、ギデنزに依拠した能動的行為主体/構造の相互関係論が、社会構成主義に立った上での熟議の不可欠の前提になっていることも見落としてはならない。

最後に、包含主義的討議によるコンセンサスを目指す本書の立場(特に第8章)は、いかにも理想論めいた印象を否定できない。しかし、この理念そのものを承認するのであれば、計画実践における究極の目標あるいは自らの実践を対自化して批判する際の準拠点としては、十分に機能する。

そして、第7章でみたように、ヒーリーは包含主義的討議以外の他のアプローチの可能性を否定しない柔軟な立場をとっている。また、理想主義的という批判も意識し、本書第二版で加えられた第10章において、各地で誕生しつつある協働的ガバナンスの実践についても述べている(pp330-336)。小泉秀樹もまた、日本における自治体の討議型計画策定のさまざまな試みを紹介している¹⁶、そのような試行的実践の積み重ねの中で、討議のルール、公的決定との関係、ステークホルダーの参加などについての準則・ルールを徐々に積み上げていくしかないであろう。さらに将来の課題としては、そのような手続き的ルールについての裁判的救済も展望できるが、都市計画争訟の制度設計¹⁷に加え、ハードなルールとソフトなルールの役割分担についても一層の考察が必要となるであろう。

号 34 頁以下

¹⁵ 見上崇洋『地域空間をめぐる住民の利益と法』(有斐閣、2006)

¹⁶ 小泉・前掲注1「コラボラティブ・プランニング」285-287頁

¹⁷ さしあたり角松「都市計画の司法統制—審査対象と時間軸の問題を中心に」都市計画272号(2008)5-10頁