

Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory

(渋谷 政秀)

・プランニング理論は捉えどころのない分野であると言える。様々な学問分野に依拠しつつも、広く受け入れられている教典のようなものはない。

・この本の目的は二つある。(1)この分野が対象とする研究の範囲と、この分野の中心的な部分を構成する仕事を明確にすること、そして(2)理論家としてのプランナー、実務者としてのプランナーが直面する主要な問題に立ち向かうこと、である。

・この本がとっているアプローチは従来のもとは異なり、プランニング理論において緊急かつ永続的な問題を効果的に伝えることができる論文——それも古典的な論文と近年のもの両方——を収録している。

・私たちはプランニング理論の中核的な問いを以下のように考えている。

「資本主義政治経済 (capitalist political economy) 民主主義システム (democratic political system) という制約条件下で、よい都市や地域をつくっていくということに対し、プランニングはどのような役割を果たせるのか？」

プランニング理論とは何か？

・プランニング理論とは何なのかについて定義するのは困難であり、その理由は以下による。

(1)プランニングに関する本質的な問いの多くは、社会的・空間的变化の中における国家の役割に関するより広い探求に関係してくることになる。結果として、プランニング理論は全ての社会科学分野の理論と重なってくるように思われ、その射程を特定するのが困難になる。

(2)プランナーと他の関係する専門職 (デベロッパー、建築家、市議会議員など) の区別が曖昧である。広範にわたる都市化の力と、プランニングによる成果を区別することが困難なので、どれがプランナーによってなされた事なのかを認識しづらい。

(3)プランニングの分野自体が、それをその目的に従って定義する人達と手法によって定義する人達の間で分裂している。結果として単一の定義の成立が困難。

(4)経済学など固有の方法論をもつ分野とは異なり、プランニングは一般的に他の分野から多様な方法論を借りて成立しており、その分析ツールから理論的基礎を引き出すことは簡単ではない。

・以上で示したようなプランニング理論の抽象的な性質は、実務者の多くはそれを無視するということを意味している。その意味で、実務者に理論が軽視される他の学問分野と似ている。

・しかしながら、実践的な分野としてのプランニングは、その働きかけの結果を予測できると主張する点において他の分野と異なっている。

・日々の実務においてプランナーは理論よりも直感にその多くを頼っているであろうが、実際にはその直感というものは蓄積された理論のようなものであり、その意味で理論は集合的な専門家の知識を表していると言える。

・実務のプランナーの多くは大学院でのプランニング理論教育を無意味なものに見なし、そして実務の仕事の中で、粗野な塹壕の中でのプラグマティズムのようなもの (a kind of homespun, in-the-trenches pragmatism) を見るであろうが、理論はこの「プラグマティズム」の状態を見ることを可能にしてくれる。

なぜプランニング理論を学ぶのか？

- ・この本は、実務者たちに「自分たちが関与しているプロセス」について、単純な直感や常識によるもの以上の深い理解を得てもらうことを目的に編まれている。

- ・もちろん実践と理論の間のギャップ、都市計画の実務と教育の間のギャップはある。

- ・プランニング理論の役割は、批判的かつ建設的で、都市計画の実務と教育の両方の面に対して内省(reflection)を引き起こしうる、創造的な緊張を生じさせるものであるべきであろう。

- ・それゆえ私たちは、理論は実践を伝えることができるものであると考えている。プランニング理論はこの分野の片隅での退屈なおしゃべりのようなものではなく、適切になされることでこの分野を明確(define)にし、前に進めることができる。

- ・このことに加え、私たちはこの分野に対し、科学的な研究のための共通の構造(a common structure for scientific inquiry)だけではなく、プランニングとは何かを定義する手段も提供するような、理論的基盤の確立も目指している。

- ・共通の言語を提供することは

- ・さらにはプランニング理論の言語は、プランナーが直面している問題をより一般的な社会科学の言語に翻訳するのにも役立つ。

- ・しかしながら、このことには同時に以下のことを犯す危険もある。

- 他の学問分野において既に廃れてしまっているコンセプトを掘り出してしまうこと

- それが置かれている文脈を十分考慮することなしに、他の学問分野のアイデアを単純化して使ってしまうこと

- ・確固とした理論的基礎を持つことは、その分野の学問的な自律性を示すことになり、それはしばしばプランニング理論の履修が、修士課程のプログラムや都市計画の専門職資格取得のための要件になるという形で制度化されている。

- ・プランニング理論はプランニングという分野の自律性を明確にすることに役立つにしても、この分野自体はまだ、より大きな確立された学問分野に囲まれた、小さな新しい分野である。それゆえ、プランニングは他の分野と自分たちを区別することで、自分たちを定義しなければならない。

- ・このプランニングという分野のアイデンティティについての特徴は、どこがプランニングにとって「自然な」制度的な場所なのかについての議論を形成することになる。それゆえプランニング理論はプランニングの境界を変える力をもつ分野といえる。

- Our Approach to Planning Theory (P.4 L.30)
 - ・ プランニング理論は政治経済(political economy)と思想史(intellectual history)の交点に位置付けられる。しかし、実際には単に両者の力関係によって決まるものではなく、避けえない社会的圧力にも影響される。プランニング理論は、より大きな社会的構造の中でより良い都市を追及するための分野であると言える。
 - ・ プランニング理論は、現象としての都市・地域と人間活動としての計画との交点とも位置付けられる。両者には、都市・地域が計画や政策によって形作られるとともに、その変化に計画が適応していくという相互作用がある。プランナーは場所を計画するだけでなく、交渉や予想、調査、金融管理も行うし、逆に他分野の人々も都市に影響を与える。それゆえ計画について学ぶことは政治学、法学、デザイン理論や公共政策にもかかわるものになる。

 - Debates Define Theory: Five Questions of Planning Theory (P.5 L.9)
 - ・ 一つのパラダイムでプランニング理論の基礎を定義することはできない。プランニングの優先順位やイデオロギーについては合意が得られず、それゆえプランニング理論の教育プログラムも統一されていない。
 - ・ プランニング理論をシステムチックに教育することは可能であり、その際は論争の起源や含蓄をはっきり調べるべきである。プランニング理論はプランニングに関する論争を定義し、その論争のより深い根拠を理解する手段となる。
 - ・ ここからは5つの疑問を設定し、関連するプランニング理論を見ていく。
2. プランニングの歴史的起源とは（プランニング理論における歴史の役割とは）
- ・ 近代都市計画の起源は、19世紀から20世紀への転換期に別々に起こった田園都市、都市美、そして公衆衛生の3つの運動であるとされてきた。その後の歴史は次の3つに分けられ、最初期のエベネザー・ハワードやダニエル・バーンハムといった先駆者は自らをプランナーとして位置付けていなかったが、続く20世紀前半には国土・地域計画の形成に伴ってプランナーの制度化、職業化や自己認識が進む。そして、戦後はプランニングの標準化や批判、多様化の時代となった。
 - ・ このような歴史を学ぶことで、技術や社会、美学という異なった起源を知り、プランニングがデザインや土木、地方政治、コミュニティ組織、社会公正といった分野の横断的領域であると理解できる。
 - ・ 19世紀の産業都市化への対応として20世紀にプランニングが誕生したという歴史の枠組は、プランニングに対する基本的理解につながり、いくつかの基礎的文献や出来事もこの流れの中で位置づけられる。（「明日の田園都市」やシカゴ万博(1893)など）
 - ・ このプランニング誕生にまつわる物語は、時が経ち記憶が薄れるにつれ、話は単純化され無条件に繰り返されてきた。その結果、イデオロギーと実践の両面で大きく影響したはずの政治的、経済的、文化的側面を省いてしまっている。
 - ・ Foglesong(1986)や Fishman(1987)のように過去を現在と同じ批判的視点で再評価するという手法もあるが、こちらも狭い視野で歴史的文脈を反映しない論考になりうる。
 - ・ 正確で、そして批判的で、ち密で、思慮深い現代のプランニングの実践への理解につながるような歴史の記述が求められている。
3. プランニングの正当性とは。介入すべきはいつか。

- プランニングとは現在ある趨勢を変化させる目的をもって介入を行うことである。それゆえ、介入のタイミングや正当性がプランニング理論の中心的な問題となる。
- プランニングに対置されるのは、混迷や近視眼的な自己利益につながるもされる自由市場である。ある人は理性的なプランニングは市場経済のもたらす不確実性をなくすと考えるが、逆にプランニングのせいでおこる混迷が市場により取り除かれると考える人もいる。世界恐慌の発生は前者の見方を、共産圏の崩壊は後者の見方を強めた。
- 計画と市場の二元性はプランニング理論を定義する枠組みとなり、古典的文献の中心テーマであった。人々のプランニングに対する評価は、その人の民間と公共セクターの関係性やいかに政府が介入すべきかに関する想定を反映している。プランニングに対する穏便な立場は、その役割を民間市場の部分的な欠点を補うことと考えるものである。このような正当化は創造的なプランニングの妨げになるが、最も保守的な経済学者(Friedman,1962 など)以外には受け入れられる見方となった。
- プランニングの機能は市場と直接対峙することだとする人(Harvey,1985)や、市場に寄り添い助けるものだとする人(Frieden and Sagalyn,1989)もいる。
- 一方、現在では民間と公的セクターはもはや明確に区別できるものではない。都市再生における官民連携もあって民間セクターで働くプランナーが増え、公共セクターのプランナーも戦略計画(strategic plan)などの民間で発展した手法を用いるようになった。行政の港湾・空港管理などは官民両方の性質を持つようになっており、非営利団体の成長によって官対民という構図自体も変わってきている。
- 公的セクターの民営化はより議論を呼ぶ課題で、公共の利益に資するのは公共セクターだけなのかが問われている。

■ 3 “Rules of the game” : What values are incorporated within planning?
What ethival dilemmas do planners face?

→公共と民間セクターの間で計画者の立場がますます複雑化・不確定化していることが、問題のある昔からの倫理上の思い込みを与えている。

計画者が民間やそれに類するもので働くことが増えているが、そのような人々はもはや公共に対して忠誠である必要はないのだろうか。

本書の中で William Lucy という人が要点をまとめているが、計画者は、民間事業者、同計画者、公共の間で引き裂かれている。紛争中の忠義を抱える地域において、一度は受け入れられた計画の土台の中で、何が残るのだろうか。

→このジレンマは、計画者の機能が単なる技術的な活動を超えてより大きな社会的、経済的、環境的課題に取り組むように広がっているという事実によってさらに複雑化している。社会において、民主主義、公平性、効率性はしばしば衝突する。このような衝突は、計画者が経済成長、社会的公平性、環境保護それぞれの目標を仲裁するようにとらなければならない選択肢として反映される。

→計画者の専門家としての役割を取り囲む困難から、もう一つの倫理上の側面が浮かび上がる。専門知識と住民の知識の間の適切なバランスに関わる疑問は、特定の社会組織がコストを下げなければならない時に、高速道路や廃棄物処理施設の立地のような問題の中で生じる。専門家がリスクを定量化し、人の一生をお金に換算しようとする時に、そういった疑問が生まれる。公共施設の将来の影響に着目した時に、モデルとなる設計者による仮定の中で、前述のような疑問が生じる。

→専門家が表面上は科学的な言葉を使い、勝敗を曖昧にしてしまうことの正当性に疑念を抱いている。専門性は、長期的な政策をつくる責任を果たすべき時に必要である。

■ 4 The constraints on planning power – how can planning be effective within a mixed economy?

→計画者は、それ以外の専門家とは違い、仕事の対象について勢力や専門知識を独占することはなく、全体的な事前のビジョンの理想があっても、イライラさせるほど後手で規制された役割を担うよう制限されていることが多い。

→最有力な計画者とは、効果的な変化のための資源を整理したりプロジェクトをつくったりすることのできるような人で、昔から続く公民の分離を改める。

■ 5 Style of planning. What do planners do?

→標準的な計画理論の根拠は、ひとつの地域や市で引き受けられる多数の開発や規制のある主導権を統合しようとする試みとしての包括的な計画だとしていた。このことは一見価値のある試みに見えたが、次の2点が欠落していた。

- ① あり得ない程複雑な知識、分析、組織統合の段階が必要とされた。計画者に全ての専門家を統合する特別な能力があるかが問われていた。
- ② 普遍的な意見が想定されていて、貧困者や弱者の必要は無視されていた。

→包括的な計画 (comprehensive planning) については 1970-80 年代に渡って議論され続けた。

戦略的な計画は、包括的計画のひどく一般的な目標を拒絶した代わりに、商業と軍事からの“野

心的な”戦略（lean and mean” planning）を取り入れた。
対照的に、公平な計画（equity planning）が、貧困者への供給を許す弁護計画（advocacy planning）のあまり闘争的ではないものとして出現した。

–しかし、包括的な計画を完全になくしてしまうことには問題があった。
多くの計画者が仕事でその方針を使い続けていた。というのも、彼らがそれを信じていくこと
や代替案が好まれなかったことなどが理由だった。

–これは、包括的な計画の重要性を否定するものではないが、計画理論の早期分野のアイデンティティを形成したいくつかの重要な議論のうちのただひとつとして考えられるべきである。

–包括的な計画の明確な表現や最終的な課題は、土地利用計画を超えて社会経済政策までもを含む計画理論の莫大な広がり的一部分となった。

<The Continuing Evolution of Planning Theory>

(この節では、プランニング理論が現在進行形でどういう展開を見せているかを概観している。)

各理論の長所を比較するだけでなく、批判的に再考することも行われている。ポストモダニズムが隆盛するという社会背景のなかで、モダニズムの産物である20世紀の都市計画から距離を置く考え方もされるようになった。

- コミュニケイティブ・プランニング

コミュニケイティブ・プランニングはより広く受け入れられつつも、同時に批判もされていて、新しいプランニング理論の枠組みとして一般受けするまでには至っていない。プランニングですでももっていた役割として受け入れられる一方で、その役割の限界も感じられつつある。地域住民からつむぎ出した将来像が、結局は技官・会計士・デベロッパーが出した会計報告に負けてしまうことも概してある。

- ニューアーバニズム

公共交通からの徒歩圏で高密度に暮らし、反スプロールな都市像を提唱している。地域主義、持続可能な開発、アフォーダブル住宅供給、環境正義、共同体主義といった観点から支持される一方、視野が狭く非現実的だ、単なるノスタルジーだという批判もある。受け入れられつつも批判もされる状況がコミュニケイティブ・プランニングと同じである。

- 情報化社会

インターネットの発達、大量記憶装置、GISの台頭により、仮想空間でコミュニケーションができたり、大量に溢れるデータを扱って分析したりすることができるようになった。たとえば、プランナーが会議室でのミーティングを仕切るだけでなく、インターネット上のホームページやチャットルームの管理人として機能するようになった。あるいは、時間・空間軸上で人やモノがどう動いたかを追跡することができ、それを計画に活用できたりする。

伝統的なプランニング理論では即地的なネットワークとノードの上で考えられてきたが、このような仮想空間上のネットワークの出現によりジレンマが発生している。

- グローバル化

グローバル化が進展し、アジアなど世界中の都市を欧米型の理論の中で扱うようになりつつあるが、地域コミュニティの保全とグローバル化の間に葛藤が生じることになる。グローバル化と細分化が同時に進行するなかで地域のコミュニティは耐え抜くのが難しい状況になっている。

(?) グローバル化が進むと place-based planning と flow-based planning のせめぎ合いがより激化する?

プランニング理論は都市計画実務に対して前衛的になることもあれば、逆に後を追うこともあり、あるいは同時に並走するようときもある。プランニング理論が高い目標を設定するのに対し実務は控えめな結果を出すというギャップがあるかも。