

協働型プランニングの理論的展開と課題に関する考察 —米国における議論を中心として—

石 田 聖

1. はじめに

公共的な計画を担う行政機関や専門家・技術者は、社会に対して構想されたシステムと、これから導かれる構造物、計画、環境影響についての関連を、合理的かつ透明性があり、平易な形で説明すること、そして地域住民や将来世代に対して説明責任を果たす役割が求められるようになってきている。たとえば、社会資本整備事業においては、事業主体である行政職員や専門家が技術的責任のみならず、社会への説明責任を果たすべき立場におかれることが多い。社会的に論争を生むような事業では、事業の科学・技術的側面だけではなく、政策の説明責任を果たす役割が求められるケースも多くなってきた。従来、ダム建設、鉄道建設のように技術工学的な事業評価と手法選択が求められるプロセスとしての「公共計画」では、多くの場合、専門家・技術者が科学技術的な判断基準をベースとして、科学的な判断を行い、関係者を「説得」するという技術的・官僚的な計画論理が用いられてきた。

専門家が公共性を判断し、主導的役割を担う技術官僚的な計画論理は、例えば、(自動車の大衆普及が前提となるが) 多くの人々の関心が道路渋滞の緩和にあるように、単一で多様性が少なく、しかも、様々な人々の利害が相反しない場合、つまり、道路整備自体に社会を二分するような利害関係がないような場合には極めて有効で効率的な計画システムと考えられてきた。しかしながら、現代社会は人々のニーズ、価値観がさらに多様化している。前述した道路整備を例に挙げても、渋滞緩和のみならず、交通利便性、産業効率性、環境面への配慮、公共投資を行う上での費用対効果の重視など多様な価値観を考慮に入れなければならない、ある道路の建設やルート選定なども、こうした多様な利害や選好を有する人々の利害得失に関わるようになってきた。人々の価値観が多様化したことで、同時に、その利害に相互依存関係が生じるようになった現代では、従来の技術的・官僚的論理を乗り越える「協働型プランニング (collaborative planning)」という計画理念とその実践が目ざされつつある。

本稿では、多くの利害関係者が関わる公共的な計画、「プランニング」の問題を取り上げる。現代の社会問題は様々な問題が相互に絡み合った非常に複雑な構造を抱えている。当然、その解決は単一の見方だけでは効果的な解決を図ることができない。近年、欧米で注目されるプランニング理論は自然科学、社会科学など諸分野の理論を有機的に関連させ都市問題等の解決に向けた理論と実践の体系を提示しつつある。とりわけ米国を中心としたプランニング理論 (planning theory) は、公共政策形成における合意形成や紛争解決の理論及び実践にも影響を与えてきた (Ansell and Gash 2008; Innes and Booher 2010)。本稿では、とくに「協働型プランニング」の概念に焦点を当て、活発な議論が交わされている米国における理論的背景と特徴、実践への適用、批判を明らかにした上で、協働型プランニングの理論から得られる示唆や課題について論じる。

2. プランニング

合意形成の問題は公共的な計画策定において重要である。合意形成とは、ステークホルダー（多様な利害関係者）の意見の一致を図ることである。特に議論などを通じて関係者の根底にある多様な価値を顕在化させ、相互の意見の一致を図る過程を意味する（原科 2005）。公共事業、都市計画、環境計画など、将来についての計画（planning）をめぐる、意見の異なる関係者間で紛争になるケースも多い。都市計画や公共政策においては、トップダウン型の形成過程（制度的合理性に基づいた形成過程：通常は、専門家や学識経験者から意見聴取を実施し、政策立案者が政策・計画を決定し、行政が施策を実施する）が存在する。対して、近年、ボトムアップ型の形成過程（市民等も含めた利害関係者の対話・交渉によって政策・計画を立案していく）が注目を集めている。プランニングは個人単位でも行われるが、本稿では、公共的なプランニングを前提として検討したい。

我が国の計画行政学の先駆者である熊田禎宣は、「人間とは計画をする動物であり、プランニングこそ人間独自の、そして人間らしい行動である」と論じている（熊田2000）。また西尾（2001）が「政府計画の策定、行政活動の計画化の指向は現代国家にほぼ普遍的な現象である」と指摘するように、公共政策における計画策定行為は社会的な営みである。そこでは、社会構成員それぞれの利害がぶつかり合い、多様な価値観の対立が生じて、紛争になるケースが自然である。プランニング研究においても、複数主体の協調行動の発生及び紛争解決に向けた関係者間の合意形成は重要なテーマとなっている（熊田 2000; 原科 2005, 2011）。

プランニングの対象には、計画だけではなく計画の上位で、その方針を示す「政策」も含まれ、これは「ポリシープランニング (policy planning)」という表現が用いられる。そして、計画の次の段階、具体的な個別事業も対象となる。これは「プロジェクトプランニング (Project Planning)」と称される。社会的な意思決定は、理想的には政策、計画、事業の段階に進むが、いずれもプランニングの対象である（熊田2000; 原科 2005）。

都市計画研究者である Peter Hall は、プランニングとは「目標を定め、将来の予測をし、その予測を考慮して目標を達成できるような代替案を作成し、これらを比較評価し、戦略的な一連の行動を選択した後に、それらを監督して改善していくという基本的なプロセス」であると定義し、とりわけ都市計画においては「それが地域や空間に根ざしたもの」であるとしている（Hall 1996）。

プランニングにおける難しさの一つは、「政策」、「計画」、「事業」という概念の整理が容易ではないことである。これは具体的な計画行政においては個々の政策や計画などを規定する法律による用語が、それぞれ異なっており、統一的な表現が与えられていないからである。国が異なれば、この困難性はさらに増すことになる（原科 2005）。

プランニングとして取り上げる対象は論者によって多様であり、必ずしも定説があるわけではない。問題の対象も多岐にわたるため、「見方によっては様々な切り口からでも良い」ことになる。本稿で論じる「プランニング」は、むしろ「多様な利害や関心を持つ人々が集まり、交渉や対話を通じて合意の形成や解決策の提案を図るところに問題解決の糸口を見出そうとするもの」である。無論、この意味において、本稿で紹介するプランニング理論を網羅したことにはならないが、第二次大戦以降、米国都市計画をはじめ公共的な計画及び政策形成過程において、従来型のトップダウン構造から当事者間での協働や対話を重視するプランニングへのシフトがみられる（小泉 2002; Innes and Booher 2003）。

3. プランニングにおける紛争

一般に、公共的な計画策定には不特定多数の関係者が関与し、利害や価値観の対立が生じうる。紛争状態に至らないまでも、関係者の間でいかにして合意形成を図るかがキーとなる。プランニングにおける合意形成の難しさは、不確実性を伴うリスクや将来予測が必要とされるところにある（原科 2011）。たとえば、人口予測や経済成長率など、予測の前提条件をどうするか、予測方法をどうするか、また予測に必要なデータの収集方法、さらにはデータの精度も問題となる。これらは科学的分析をベースとし、一見客観性の高いものとみなされるが、それぞれの判断は主観的な問題である。評価対象の設定、評価基準の設定などは、分析を担う主体の価値判断による差も大きい。さらに、そもそもどのような案を比較検討するか、場合によっては代替案の検討も重要となるが、その作業にも主観的な要素が入り込む。このように、「プランニング」という行為自体に、紛争の原因となる要素が多分に含まれている。とりわけ、不確定な要素が多い計画になると問題がさらに複雑化する。

プランニングにおける合意形成は、法律だけで律することのできない部分が多い。これに関して、Susskind and Cruickshank (1987) は公共的な計画に関わる紛争を、(1) Constitutional Dispute と (2) Distributional Dispute の二つに分けて論じている。前者は法律に適合するか否か、つまり適法性を争うものである。後者は直訳すれば「分配紛争」であるが、こちらは資源配分や基準の設定、施設の立地選定などを争う紛争である。分配紛争は法律では直接的に規定されない事項をめぐる争いである（原科 2011; Susskind and Cruickshank 1987; Bingham and O'Leary 2003）。

既に発生してしまった問題にどのように対処するかであれば、通常は予測の問題は生じない。例えば、工場排水による水質汚染などの問題は、汚染源に関する事実確認が必要となり、汚染の原因者は適切な対策を講じたかが問題となる。とりわけ法的な規制がある場合には適法性が問われることになる。しかしながら、汚染の原因者か否かの判断については因果関係の判断が必要となる。そのため、客観的な科学的分析が必要となる。このため適法性の問題だけではなく、分配紛争の側面も大きくなる。一方で、プランニングは将来の事象を扱う未然の行為でもあるため、適法性の争い以上に、どこに何をやるか、どの程度財源を使い、人員を配置するかという資源配分に関する紛争となる可能性がある。加えて、未然の行為であるがゆえに、そもそも適法性を問にくいことも指摘されている（原科 2011; Susskind and Cruickshank 1987）。

適法性を争う紛争であれば、法律の専門家が判断する司法の場において解決される可能性が高まる。一方で分配紛争では、判断根拠を法律に求めることが困難なケースが生じうる。たとえば、裁判官は必ずしも社会資本整備事業に関する知識に精通しているとは限らない。法律家は法律上の手続き的瑕疵や違反について判断を下すことができたとしても、長期的な社会的便益やコストがどれほど発生し、それが誰に帰着するのかを正確に判断することは困難である。あるいは、その判断材料を集約するのに膨大な時間と労力が必要となることが予想される。そのため、関係者が「納得」できる解決策を探求していくことが重要になる¹。こうした解決策を見出していくために、当事者間での「対話」や「熟議」²の場が重視されるプランニングが検討されるのである。

4. プランニングにおける対話・熟議の必要性

現代社会はその方向性や将来を左右する意思決定が行われ、紛争の解決が望まれる様々な社会的問題を常に抱えている。急速に変化していく社会の中で、我々が直面している課題は、環境、エネルギー、

人口問題、地域経済開発、少子高齢化、行財政改革、教育、医療・福祉、安全保障など、数え挙げれば枚挙に暇がない。我が国においても、ダム、高速道路、原子力発電所、基地の建設・維持・移転といった社会資本整備事業に代表される多様な利害・意見を持つ多くの人々との合意形成が必要となる問題が多い。こうした問題を解決する上で最も大きな困難の一つは、異なった利害や価値観が厳しく対立する点である（猪原編 2011; 合意形成研究会 1994）。

これまで多くの社会的問題は、たしかに複雑かつ困難な問題ではあったが、問題構造そのものは比較的明確であり、それに関与する当事者としての社会的主体が明確に存在していた。たとえば、環境問題であれば、その加害者と被害者の構造は比較的容易に把握されてきた。そして、意思決定や紛争解決の最上位主体は各国の中央政府であり、議会制民主主義、司法制度、官僚機構をはじめとする意思決定・問題解決に関する合意形成の回路が制度化されてきた（木村・大屋 1998）。

しかし今日、グローバル化の急速な進展に伴う世界規模での人的交流、ヒト・モノ・カネ、そして情報の流通などを背景として、従来のアクターの範疇に入らないような各主体の影響が増す一方である。例えば、多国籍企業はその規模においても既に一国の政府を超えるものが存在し、世界経済動向において、それらを見捨てることはできなくなっている。またNGOやNPOといった非政府・非営利の民間組織は、国家が参加主体である数多くの国際機構においてオブザーバーとして協議に参加するなど、国家機構に対抗ないし影響しうる社会的主体としての地位を確固たるものにしつつある（Boris and Steuerle 1999）。

国家が社会、そして政策形成の公共性を独占していた時代、それによしとされていた時代には、国家（政府）の定める基準（法律）に従って公共的な計画を実施することで十分であった。しかし前述したように、企業やNPO、地域住民といった非政府アクター（non-government actors）が積極的に発意をし、都市計画やまちづくりなど、地域的意思決定に関与する現代社会においては、国家・政府のみによって公共性は既定できないものとなっている。現代社会における「公共性」について、都市計画研究者の小泉（2006）はその特徴を以下のように整理している。

- ① 集合性・共約性：公共性とは、個々の多様な発意の連携と集合によって形成される
- ② 変動性・時限性・不確実性：①の連携の様態は、社会的状況の変化に伴い、さらに対象とする領域・課題の変化に伴い、また各種の発意自体に影響を受け、動的に変化するものと捉えらるべきである
- ③ 相対性・多元性：上記①、②より、公共性は画一的・絶対的なものではあり得ない。ある集合体・連携隊にとっての公共性と、他の集合体（主体）にとっての公共性は異なる可能性がある

このように、公共性の概念を相対的に捉え、個々の小さな発意の集合体間の連携と調整を通じて初めて実質的に形成されるもの、そして多様な主体の積極的な参加・関与によって達成されるものと考えられている。では多様な主体が実際に連携・調整を図り、相違点をいかにして解消し、合意に至るのか？、実際に、一つの地域や社会を将来どのようなものにしていくのかを考えていくとき、公共性概念の相対性・多元性といった観点からは、異なる価値観（公共性観）の調整や互いの相違点の創造的な解消が求められる（小泉 2006）。

「多様な意見、利害、価値観を持つステークホルダーや市民に対して、彼らの意向をどのように調整できるのか？」に関して、近年、集団的意思決定に関連する様々な学問分野（社会心理学、社会学、

政治学、経営学)の成果も反映しながら、異なる利益・価値を持つ集団間の意向を調整するためには、十分かつ適切な対話や熟議の場が設定されていること、そしてその過程で得られた成果を意思決定に結びつけること、さらに異議申し立ての機会を組み合わせること等が必要であるとの議論が活発化している(小泉 2006; Healey 1997; Innes and Booher 2003)。

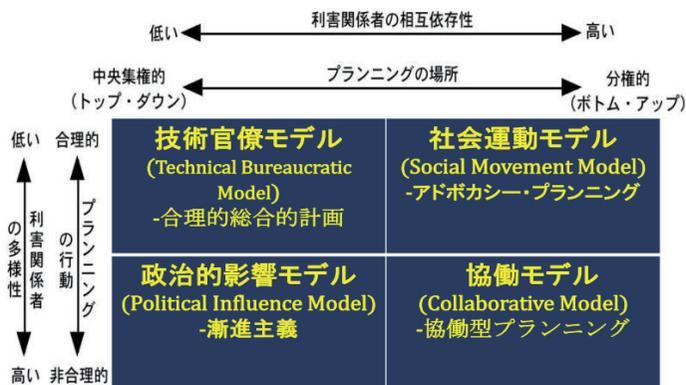
5. 米国におけるプランニング理論の展開：プランニングにおける協働

プランニング過程において、対話や熟議といった要素を包含した参加・協働型の合意形成と意思決定の展開を見ていく上で、米国におけるプランニング理論の発展と実践から示唆に富む視点を獲得することができる。米国では1960年代以降、都市計画や環境計画など公共的な計画(プランニング)一般の姿勢あるいは行動を後追的に説明し、それを規範として提示するプランニング理論(planning theory)の研究が展開されている。

しかし、プランニング理論の展開に関しては明白で確定的な考え方は存在しておらず、研究者によってその説明方法は異なる(Healey 1997; Taylor 1998)。そのため本稿では、今日、公共政策や公共的な計画策定における協働や合意形成のあり方に示唆を与えている都市計画研究者のJudith E. Innesによる4つのプランニング・モデルを中心に説明したい。Innesはプランニングに関与する利害関係者の「多様性(diversity)」と「相互依存(interdependence)」の度合いで、異なる状況下において有効である4つのモデルを説明している(Innes and Booher 1999)。本稿では、筆者もInnesによる分類に従っている。

4つのモデルとは、1)技術的官僚モデル(Technical Bureaucratic Model)、2)政治的影響モデル(Political Influence Model)、3)社会運動モデル(Social Movement Model)、そして4)協働モデル(Collaborative Model)である。これらの各モデルは、想定されるプランニングの「場所(places)」と「行動(activities)」によって特徴づけられている。

ここでいう「場所(place)」とは、中央集権的なプランニングが分権的なトップダウン型か、あるいはボトムアップ型かの分類である。そしてプランニング「行動(action)」とは、そこに何らかの合理的な行動が伴うのか、それとも合理的な行動が不可能ないし非現実的であることを前提として多様な非合理的な行動を伴うのかの分類である。



【図1】4つのプランニング・モデル

出典) Innes and Booher (2002), Horita and Koizumi (2009)

5-1. 技術官僚モデル

第一に、【図1】の左上に相当する「技術的官僚モデル (Technical Bureaucratic Model)」を説明する。このモデルにおいては、「分析」、「規制」、「決められた目標の実現」が重視され、利害関係者の多様性や相互依存性が低いときに最も有効であると考えられている。このモデルの核心は、技術官僚や専門家が客観的・科学的な分析を通じて、意思決定者に「何が正しいアクションか」を確信させること (convincing) である。

技術官僚モデルの代表格として、「合理的総合的計画 (Rational Comprehensive Planning)」の考え方がある。これは「専門家であるプランナーが技術者として専門的判断に基づき、都市の物的環境を、都市の社会的・経済的環境との関連の下で、長期的視点に立ち合理的・包括的に計画する」という考え方に基づいている (Brooks 2002)。この概念の下では、プランニングとは政治的に中立とみなされる技術官僚や専門家である「プランナー」が定量分析や予測技術を活用することで、広く民衆全般の利害に適う「一元的な公益 (unitary public interest)」として設定された目標・価値を効果的かつ効率的に実現していこうとするものである (Taylor 1998)。

米国における都市計画や資源管理は、事象の検証可能性を重視し、主観的体験によって導かれた結論を拒絶する論理実証主義に根差してきた。伝統的なプランニング理論である技術官僚モデルにおいて、公共的な計画を主導する人々、すなわち「プランナー」は政策立案者によって明らかにされた目標を実現することを目的とする分析や計画を提供する「客観的な専門家 (objective experts)」として奉仕するものであった (Ambruster 2008)。加えて、この伝統的なアプローチは効率性を最大化させ、政治の腐食作用を最小化するものと考えられてきた。時として、プランナーたちが市民から意見も考慮に入れることはあったが、最終的な成果物の大半は専門家であるプランナーによって作られたものであった (Bryson et al. 2006)。

このアプローチの特徴の一つは、いかなる歴史的・社会的文脈にあっても適用しようと想定される方法論的明確さにあるとされる (川崎 2005)。第二次世界大戦以前から1950-1960年代に至るまで、この技術官僚モデルは (米国のみならず) プランニングにおける支配的理論として確立されてきた (Taylor 1998)³。この考え方が受け入れられた背景として、1) 科学的な計画、政策形成が合理的な社会活動の促進や社会的発展を図る上で重要なツールである、2) 合理的なものとは政治とはかかわりのない科学的分析に基づいて定義され得る、3) 未来は実証的に予測可能かつ統御可能である、4) これらは科学的知識・技術を有する専門家によって実行可能である、5) 社会には価値や利害、社会的分配に関する顕著な紛争・競合関係が存在しない、または仮に存在するとしても専門家によるプランニングを通じて政治的・社会的に調和・合意が得られる、という信念が広く社会的に共有されていたことが挙げられる (川崎 2005)。

技術官僚モデルは米国におけるプランニング理論発展の基礎を築き、計画実務においてもリードしてきたが、専門家が主導するこのトップダウン型のモデルは1950年代後半～60年代以降には批判を受けるようになる。後述するように、合理的総合的計画理論の精緻化やそれに対する代替的な理論や方法論の提唱といった、より具体的な議論にシフトしていく⁴。

5-2. 政治的影響モデル

第二に、「政治的影響モデル (Political Influence Model)」である。このモデルは政治主導者が自

分たちへの忠誠心・政治的支持と引き換えに利害関係者に利益配分を行う行動を伴う。多様な利害関係者が存在していても成立するが、この議論では個々の利害関係者はパイの一部を獲得することに力を注ぎ、政治主導者は自分に権力（選挙の票）を集中させることに多忙になるため、利害関係者間の水平的な対話は少ないものと考えられている。このモデルの核心は、プランナーが政治主導者と向き合いながら、利害関係者を共通のアクションに向けて組み入れること（co-opting）である。

政治的影響モデルに属するプランニング理論、意思決定モデルとして、イェール大学の政治学者である Charles E. Lindblom（1965）によって提示された「漸進主義（Incrementalism）」の考え方がある。

彼は前出の合理的総合的計画の考え方に懐疑的であり、プランニングを合理的、画一的なものとしてではなく、個別的・漸次的なものとして理解した。Lindblomによれば、政策決定者は政策のすべての代替案を持っているわけではなく、それらを検討する時間と能力を備えているわけではない。たとえば、都市マスタープランや広域の空間計画など、合理的総合的計画理論で要求される知的水準及び情報収集分析の水準は、一介の政策立案者、行政職員、専門家の能力を超えており、現実社会においても計画が時間的・財政的制約によって、計画通りに実施されていないことを批判した。その上でプランニングの考え方をより限定し、現実社会は各々の利害関係者による利害に基づく社会的相互作用を通じて、個別的・部分的な価値の共有が実現されるものであり、合理的総合的計画のように、長期的な時間軸を持って一元的な目標や価値を定めることは困難であり、多くの場合、それは非現実的で不適切な理想に過ぎないと批判したのである。

Lindblomの提唱する漸進主義は、政策決定はあくまで決定過程に参加する具体的諸個人の意思決定を出発点とするが、政策決定者もそもそも急激な政策の変化を好まず、現実の政策は既存の政策の存続か漸次的修正にとどまると指摘し、さまざまな価値観や利害を持つ人々を統合し、集合的意思決定としての政策決定を達成するために、政策決定の断片化（fragmentation）が行われると考えた。そこでは実質的な政策決定の参加者たちは、互いの事実認識や価値判断の対立を調整するために、政策決定を断片化し、政策課題ごとに異なる参加者を登場させ、政治的に選出された代表者に問題の解決を任せるという形をとることが望ましいと考える。Lindblomは、プランニングには合意のみならず政治的要求が必要であると主張する（Lindblom 1965; Lindblom and Woodhouse 1993）。

漸進主義において、意思決定の目指すべき優れた成果とは、合意された目標を達成する最も合理的かつ包括的な解決策ではなく、現状に対する部分的な意思決定の増分的変化（incremental change）の蓄積を基準とし、最終的に全ての参加者に受容される解決策を追求しようとするものである（Lindblom 1965）。技術官僚モデルに属する合理的総合的計画の考え方が、白いキャンパスのような区画にあらかじめ全体の最適を見据えて行う街づくりを指し、新設の工業団地やニュータウン建設などを行うものであるとすれば、漸進主義の考えでは、既存の産業構造やインフラ整備の状況等を踏まえて、個別課題への最適な意思決定の積み重ねにより進める街づくりを指すものである。

この政治的影響モデルの特徴として、1）目標・価値と手段を分離したものではなく相互関連的なものとみなす、2）目標・価値と手段を選定するに当たっては全ての可能性のある代替案についての予測や評価を行った上で裁量の提案を決定するのではなく、既存の政策に照らし合わせた上で現在行われている施策の継続的な改善と補整を行う観点から代替案の数を限定する、3）目標・価値や手段を演繹的に固定されたものとしてではなく、身近な問題についての分析と評価を通じて継続的に定義

されるものみなす、4) 良い政策という基準を目標・価値を実現するうえで最善的手段ではなく、政治家等の意思決定者の同意自体に求めるといった点がある(川崎 2005)。

こうしたモデルは、たとえば途上国において道路整備と住宅開発を同時に促進しなければならない場合に、多様な価値観の成就のバランスを図ることが必要な場合に、選出された政治代表者による政治的指導論理に基づくときに有効と考えられている⁵⁾。

5-3. 社会運動モデル

1950年代後半から1960年代には、トップダウン型のプランニングの限界が指摘され、プランニング理論は大きく転換していく。米国では、専門家や一部利益集団を代表する政治的代表から協力に推進された都市再開発への意義や効果に対する批判から生じてきたのが「社会運動モデル (Social Movement Model)」である。1950-1960年代の米国では、人種差別の撤廃を求める公民権運動等の高まりを背景として、これまで権力構造から排除されてきた利害関係者が、あるビジョンや目標を中心に、草の根支援を集めて連合し、抗議運動やメディアキャンペーンを張り、意思決定に影響を与えようとする活動が活発化した。この社会運動モデルでは、利害関係者の相互依存性は高い一方で、参加者の多様性は低く、プランナーが政治的活動家として、利害関係者をビジョンと行動に転向させる (converting) ところに、その特色がある (Blecher 1971)。

このモデルの代表格は「アドボカシー・プランニング (Advocacy Planning)」である。この理論を提唱した Paul Davidoff は、「社会は異なる利害や価値観を持つ多数の集団から構成されている」という多元主義的な価値観から出発し、科学性・客観性を標榜しながら合理的総合計画に基づいて立案される「一元的な公益」とは、技術官僚主義的な専門家 (プランナー) の価値基準に基づく独占的な解釈の結果に過ぎないと痛烈に批判した。Davidoff の理想では、プランニングとは多様な利害関係者間での対話を通じて参加することが計画の合理性を向上させるとし、(技術官僚モデルにおいて) 客観的専門家であるプランナーの成果物は、権力を有する人々の意向に偏っており、一般市民を計画策定過程から締め出してきたと批判している (Davidoff 1965)。

1960年代は米国において従来のトップダウン型の都市計画に対する批判が高まり、「誰のための計画か?」というのが問われ始めるようになった。都市計画は主として行政が発意する権力行為であるとしても、「プランナーは政府・行政側のみに従っていてよいのか?」、「住民側を弁護 (advocate) することも重要な都市計画なのではないか?」との反省から意識されるようになったのである。

Davidoff は公聴会やアンケート調査など、一般市民に対する意見聴取が行政当局によって一方的に行われ、関係者同士での双方向的なやり取りが無い単純な参加プロセスによる都市計画は単なる「決定 (decision)」に陥っていると批判した。さらに、それまで都市計画委員会 (planning commission) の設置など有識者や特権的階層の市民らの声を反映するに過ぎなかった米国都市計画のあり方に異議を唱えた。彼の問題意識は、黒人差別問題や都市再開発の過程を通じたマイノリティ排除の一層の深刻化を背景として、公共の利益 (public interest) がもはや行政・政府や社会経済的に力ある層だけが主導する計画では確保され得ないとの考えに基づくものである。

こうした Davidoff の概念に市民権を与えるのに一役買ったのが、MIT の研究者である Bernard J. Frieden である。Frieden は都市政策によって不利益を受けている住民の多くは政治力を持たず、専門的知識が不足していることを問題視し、そして彼らには直接的な計画扶助が必要であり、それは専

門家の弁論能力によって政治過程の中で、少数派の利益を弁護すべきであると考えた。そこでプランナーが法律家等と連携して、貧困地域の住民に行政事業を活動する方法を示し、また行政事業に対抗する手段を示していく必要があると論じた (Frieden 1965)。

アドボカシー・プランニングの擁護者たちは、専門家である「プランナー＝価値中立的」という見方を批判する。彼らは不平等や利害紛争といった社会経済的問題を視野に入れながら、計画策定や意思決定過程から排除されてきた貧困層やマイノリティ等⁶の社会的に弱い立場にある者たちの利害を弁護 (advocate) するプランナーとして、平等や公正性などの価値を希求するクライアントのための計画を提案し、公的主体のみならず各種の団体・主体に対して専門的な支援を行うべきと考えた。この観点から、公的な計画を策定する過程では、多元的価値観の観点から個々の団体・主体が各々の立場で計画を提案し、対話を行うことにより、政治的議論が活性化し、結果的に計画の合理性と公共性を高めるとされている。アドボカシー・プランニングは、行政当局から提示される公共の利益が唯一であるとの社会通念を打ち破り、価値中立的な評価や最適化を排除しようと試みたのである⁷。

アドボカシー・プランニングでは市民／住民団体を含むさまざまな利害関係者が都市計画や政策決定の領域における専門的代弁者 (advocator) を持つことによって、多元主義的な政治過程により有効に参加して利害調整がなされることが期待されていたが、一方でこの議論も多元主義的政体と専門家 (プランナー) による計画技術が合理的・科学的分析を前提とするものであった (Healey 1997)。ゆえに、この理論も社会的弱者の計画過程への参加を支援する専門家主導のエリート内での参加 (支援) にすぎないといった批判は免れえなかった。実際に、米国ではアドボカシー・プランニングの考え方は、白人の中間層の専門家を中心とする左派系の自由主義的知識層に受け入れられ、民間財団による財政的支援にも後押しされた実践が開始された。ARCH (Architects Renewal Committee in Harlem)⁸、ボストンのUPA (Urban Planning Aid)⁹、およびサンフランシスコのCDC (Community Design Center)¹⁰などは、それを実践した代表的な組織¹¹である。しかしながら、その経験から多くの批判がなされた¹²。たとえば、アドボカシー・プランニングは低所得層やマイノリティの居住地域選択の幅と質の高い公共サービスへのアクセスの拡大に向け、低所得層やマイノリティ集団の価値や利害を反映する住宅開発、再開発戦略を目指していたが、弁護を受ける集団が望む問題解決よりも、住宅問題等の既存の諸制度を利用するにとどまり、弁護者たるプランナーたちが比較的解決が容易な問題を扱う、あるいは期待に反してその実践的活動が長くは持続しない傾向があったという実態面での批判が行われていた (Peattie 1994)。

前述のような批判はあるものの、アドボカシー・プランニングの意義は、50年代以降のアメリカで支配的であった「一元的な公益」を掲げる合理的総合的計画の対抗理論として、計画過程に十分に価値や利害が反映されてこなかった社会的弱者への弁護・支援の必要性を説き、次に計画・政策決定は多様な利害集団間での調整を通じて合理性を高められるものであり、その過程への参加がガバナンス能力の向上の契機として捉える視点を提起した点で、その後のプランニング理論にも大きな影響を与えている¹³。

5-4. 協働モデル

アドボカシー・プランニングの理論では、市民／住民団体を含むさまざまな利害関係者がそれぞれ都市計画の領域における専門的代弁者／擁護者 (advocates) を持つことによって、多元主義的

な政治過程により、有効に参加して利害調整がなされることが期待されていた。しかし、これに対して1970年代末から、専門家による計画技術の合理性・科学性自体に疑念を投げかけ、その限界を主張する議論も有力に主張されるようになってきた(Healey 2006)。そして、これまでの理論の発展・蓄積を踏まえつつ、70年代以降に活発化してきた民間開発業者と公的機関とのパートナーシップ型都市開発の経験に基づいて確立された「交渉的プランニング (Negotiative Planning)¹⁴」、社会心理学や都市計画等様々な知見を融合させながら発達した紛争解決・合意形成手法を公共紛争・環境紛争に応用しながら確立された「コンセンサス・ビルディング (Consensus Building)」の理論と実践 (Susskind and Cruickshank 1987; Susskind et al. 1999)、さらにHabermasによる対話的合理性 (communicative rationality)¹⁵による影響を多大に受けた新たなモデルとして「協働モデル (Collaborative Model)」が登場してくる。このモデルは1990年代以降の米国において盛んに議論が交わされるようになった。

協働モデルは、誰かが誰かを指導したり強制するのではなく、同じ土俵の上で力を合わせることを重要とする理論である。Wood and Grey (1991) は、「ある問題領域に関して自発的なステークホルダー集団が、相互関係的なプロセスに取り組み、共通のルールや規範、構造を用いながら、その領域に関わる問題について行動や決定を行うときに協働が発生する」と述べている。

協働モデルは「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究によって『発見』されるのではなく、社会的相互作用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に立ち、様々な「熟議 (deliberation)」や「対話 (dialogue)」を重視する理論にたどり着いている(Healey 2006; Innes and Booher 2002)。つまり、多様化・複雑化した世の中でより良い政策決定をするには、多様な人々それぞれが議論をし、皆が納得する地点での合意点を見つける行為そのものがプランニングであるとする考え方である。

Innesは、この協働モデルをプランニング理論における「新たなパラダイム」と位置付けている(Innes 1996; Innes and Booher 2002)。論者によって表現は異なるが、この協働モデルにおけるプランニングは「対話的プランニング (communicative planning)」(Forester 1999)、あるいは「協働型プランニング (collaborative planning)」(Innes 2004; Innes and Booher 2003, 2010) と呼ばれることが多い¹⁶。Innesは社会の構成員を合理的総合的計画論のように漠然とした「一元的な公衆」とみなすのではなく、多様な利害関係者 (stakeholder) の「集合体」として捉えている。そして人間社会の営みとは「ステークホルダー社会 (stakeholders society)」であると特徴づける。その上で、協働型プランニングとは、それぞれの主体の多様性や差異を起点として、プランニングの正当性、合理性あるいは公益性をオープンで民主的な政治的コミュニケーションや対話、あるいはそれらを通じた相互理解の深化、知的・社会的・政治的資本 (intellectual capital, social capital and political capital) の創造と蓄積、価値の共有化、暫定的な合意形成¹⁷、さらには社会的変革を唱えるものである (Innes 2004, Innes and Booher 2010) と説いている。

このような理論が生じてくる背景として、Innes自身は情報化社会の進展に伴って、多くの人々がフレキシブルなネットワークによって結びつき、個人や共同体が従来よりも多くの知識を獲得することが容易になり、価値観の違いが拡大していった結果、都市計画や政策決定において、より革新的な要求を行うようになったことを指摘している (Innes and Booher 2000)。

協働モデルの下では、プランナーは多様な利害関係者の主張の背後にある政治的・社会的な意味の

広がりや踏まえながら対話を促進するファシリテーター及び調停人 (mediator) であるべきとされ、合意形成や利害対立の解消を支援するプランナーにはコミュニケーション技術や修練 (training) が必要となると説いている (Innes 2005)。

また協働モデルに求められる専門家としてのプランナー像について考察しているのがコーネル大学教授のJohn Foresterである。Foresterはプランニングとは、他者の言葉や非言語的活動を批判的に聞き、または観察し、対話を通じて構造的な権力関係や利害関係に対して、「注意を形作ること (attention-shaping)」に基礎を置くコミュニケーションであるとする。彼は市民が日常生活の中で慣習的に当然のこととして受け止めている知識や観念が、実は抑圧的な権力関係によって組織的に歪められている可能性もあり、プランナーは不必要または回避可能な「誤った情報 (misinformation)」を自覚的に矯正することを通じて、市民に問題状況についての的確な理解や解釈を促すとともに、権力に立ち向かう政治的能力の形成及び効果的な行動を促す支援者であることが求められると指摘している (Forester 1989)。

6. 協働型プランニングの適用

近年、政府が最終的な意思決定を図る前に、市民への意見聴取を義務付ける仕組みを実施する等によって対応している。これに対して、一部の研究者たちは、公聴会など市民意見聴取の場が市民の意見を求めているものの、実際に市民の視点や意見を真剣に考慮し、計画に反映しているケースは多くないと批判している。同時に、多くの研究者たちが高度に複雑化し、解決が困難な公共政策課題の出現を認識し始めており、より長期的視点に立つ持続可能な解決策を達成しうる新たな紛争解決の手法を議論してきた (Bryson and Crosby 1992, Susskind and Cruickshank 1987)。

米国において協働型プランニングの萌芽は、労使関係、近隣紛争及び心理セラピー等の分野で調停 (mediation)、仲裁 (arbitration)、紛争解決 (conflict resolution) の考え方が注目され始めた1960～1970年代に見ることができる。70年代後半から、調停 (mediation) や和解の技法は、コミュニティの人種対立といった公共的な紛争に適用され始めるようになった。とりわけ公共的領域における紛争解決の発展にとって最も肥沃な基盤を提供した分野が都市計画や環境政策の領域であったと考えられている (Ambruster 2008; Dukes 1996)¹⁸。

通常、協働 (collaboration) や合意形成 (consensus building) は、異なる意見を有する当事者たちが、紛争解決あるいは政策決定の場においてコンセンサスを構築する取り組みと考えられる。そして今日、協働型プランニングは様々な形態で生じている。実際にInnesが掲げるような協働型プランニングの原則を全て達成することは困難であるが、これらを克服するために、実践適用に当たっては様々な仕組みや手法が導入されている。米国における実践はプロセスの成果に対して利害関係を有さない第三者によるファシリテーションあるいは調停 (メディエーション) を用いることも多いとされる (Bingham and O'Leary 2003; Innes and Booher 2010)。たとえば、環境規制を担当する行政官と当該規制によって影響を受ける当事者 (事業者など) が提起された規制に関して合意志向の交渉を行う「交渉による規則制定 (negotiated rulemaking)」¹⁹、複雑な政策課題をめぐる政策課題の解決に向けて協力する多数当事者交渉、行政横断的な仕組み作りに至るまでと多岐に及んでいる。

我が国においても、近年、まちづくりや社会資本整備事業の計画策定段階において、市民参加型のワークショップやワールドカフェなど、様々な参加手法の実践が蓄積されつつある²⁰。関係者のニー

ズや選好を把握する際に、たとえばKJ法などを通じて意見を抽出し、意見を集約する。こうした手法は自分とは異なる意見や立場を理解する上で有効である。こうした手法を活用することで、参加者の平等な発言を促進する役割、多様な利害関心を把握する役割、全ての仮定や制約を考慮する役割、客観的事実やその相互関係を明らかにする役割、そしてそれらの議論を通じて諒解を図る役割など、多くの役割が期待されている（室田 2005）。

7. 協働型プランニングの実現に向けた諸条件

協働型プランニングの主張者たちは、それが政策的膠着状態を打破し、意思決定において現実的な方法で、より多くの利害関係者を包含し、関係者相互の利益となるような解決策を見出す上で、効果的なアプローチであると考えている。近年、政策担当者や専門家らが政策的対立の解消に向けて、より協働的な方法へとシフトしていくにつれて、研究者たちがこうした協働プロセスを観察し、その理論や実践の体系化が試みられつつある。その中で、多くの研究者たちが技術官僚モデルのような伝統的プランニング実践において観察される成果とは異なる成果を観察しつつある²¹。仮に協働プロセスが合意や政治的膠着状態に対する突破口を生み出すことがなくとも、参加者がプロセスの成果に対して一定の満足を示すケースも確認されている。そうした事例は、参加者が協働プロセスへの参画を通じた知識獲得や関係構築を評価しているためである（Innes and Booher 2010）。研究者たちは、こうした一見把握しがたい成果が長期的かつ持続可能な紛争解決の下地を固める可能性があると理解している（Innes and Booher 1999; Connick and Innes 2003）。

近年、Innesをはじめとする研究者らによって、質の高い協働及び合意形成プロセスからは、以下のような成果が観察可能であると整理している。

- ◆ 社会関係資本及び政治的資本の構築
- ◆ 関係者の同意に基づく情報共有と共通理解
- ◆ 膠着状態の終結
- ◆ 質の高い合意
- ◆ 費用対効果の高い意思決定
- ◆ 最初のステークホルダーを超えた学習と変化
- ◆ イノベーション
- ◆ 柔軟性とネットワークを備えた制度や実践

(Connick and Innes 2001; Innes and Booher 1999)

Innesは協働型プランニングを実現する上で、交渉理論、紛争管理や経営学といった関連諸学問・技法の発達を背景に、Habermasが説く「対話的合理性（communicative rationality）」を達成するために、公共政策の協議過程を適切に導くための各種の条件・規範を提示している。対話的合理性の理論は、1）コミュニケーションに参加すること、2）コミュニケーションの参加者との議論を通じて「諒解」を得ることを目指すものである。ここでいう「諒解」とは、絶対的な真理は存在せず、一切はコミュニケーションを通じて「妥当」判断されるものであり、利害関係者がそれぞれ「妥当要求」を掲げて、自由に発言し強制されることなく達成される合意である（ハーバマス 2003）。

協働型プランニングは、政策形成を行う上で利害関係者と議論を重ね、合意形成を図ることを軸とする理論である。InnesはHabermasの議論を受けて、「議論の場」、「議論の方法」、「発言者の規範」という3つの点から、協働型プランニングがいかにあるべきかという原則を提示している（Innes 1999）。

【議論の場】

- ① 議論の場には重要な利害関係を持つ全ての主体が議論に参加していること
- ② 全ての利害関係者が必要な情報を完全かつ平等に与えられ、利害を表明できること
- ③ 全ての参加者が平等な発言権を有していること

【議論の方法】

- ④ 正当な理由に基づいて議論が行われること
- ⑤ 全ての要求や仮定、制約を踏まえて議論が行われること
- ⑥ 諒解を目指すこと

【発言者の規範】

- ⑦ 誠実かつ、正直に発言すること
- ⑧ 道理にかなった発言をすること
- ⑨ 専門用語を避け、適切な情報を適切な形態（市民一般が理解し得る形）で提供すること
- ⑩ 事実に基づき科学的に正確な発言すること

第一に「議論の場」に関して、①-③に共通するのは、「全て」の利害関係者が平等に参加する場であることを指摘している。第二に、「議論の方法」については、関係者の利害意を考慮する議論の方法の正当性、利害を考慮する上での利害を取り巻く諸条件に配慮した上で「諒解」を図ることを目標にしている。最後に、「発言者の規範」については、Habermasが妥当な要求であるかを判断するための基準として提示した、意図通りのことを誠実に述べていること（誠実性）、正当な規範に従っていること（正当性）、真理を表明していること（真理性）という3つの条件に準拠している（ハーバマス 2003）。またAmbrster（2008）は、Innesが提示するような成果を生み出し、効率的かつ質の高い協働プロセスを実現するために求められる条件を以下のように整理している。

- ◆協働プロセスが利害関係者の代表を特定し、包含する包摂的なものである
- ◆資源・能力の不足している当事者が対等に参加できるように支援がなされている
- ◆参加者が立場ではなく、自分たちの利害を表明するために取り組んでいる
- ◆参加者自らが目標、課題、議題を設定する力を有している
- ◆プロセスが人々の興味を引くものである
- ◆プロセスが質の高い情報を組み込んでおり、参加者がその意味に関して同意している
- ◆プロセスが現状に挑戦することを促している

協働型プランニングにおいては、計画に関心を持つ人たちの積極的な関与を促し、お互いの利害・関心を対話や交渉を通じて発展的・進化的に計画を形成していくプロセスと理解されている（Innes

and Booher 2003)。このように多様な主体間での対話や交渉を重視するプランニング理論は、それまで必ずしもかみ合わなかった市民と専門家の対話を「経験的知識」と「専門的知識」の相互提供的・学習的な過程と位置づけ、そこに向けて必要とされる技術的対応の提示を試みようとしている。さらに、Innes and Booher (2010) は数多くの事例研究に基づき、協働型プランニングによってもたらされる最大の効果の一つとして、参加者による「学習」を指摘している。そこでは、対話や熟議を重ね各自が自分たち及び他者の利害や価値観を理解する過程を通じて、相手の意見に敬意を持って傾聴する態度、効果的なコミュニケーションの方法を学習するといった点を報告している。

前述のように、協働型プランニングは社会の構成員を漠然とした公衆ではなく、政府などの公的主体を含めて多様な利害団体・主体の集合体として捉え、それら主体の対話や交渉を通じて計画の総合性・合理性が高まることを期待している。この点について、小泉 (2002) は、このプランニング理論が Davidoff のアドボカシー・プランニングの理論を継承し²²、すなわち、「計画の合理性や総合性、そして公共性は、多様な主体が参加する適切な討議過程を通じて達成されるという立場に立脚している」、そして協働型プランニングは、アドボカシー・プランニングでは課題として残されていた多様な主体間の意向調整の問題を克服した点でも注目すべきである、と指摘している。主要な全ての利害関係者を包含すること、適切な情報を適切な形態（市民一般が理解し得るかたち）で提供すること、対立点を克服するため想定し得る可能性（複数の解決案）を十分に検討した後に合意形成を行うといった視点がキーとなっている。

8. 批判的検討

ここまで見てきたように、協働型プランニングに代表される協働モデルは、Habermas が説く対話的合理性にみられる理想を現実を持ち込んで、しかも都市計画等の意思決定において、多様な主体間の合意形成という利害の対立するような場への適用を試みる理論モデルである。しかしながら、協働型プランニングに対しては、後述するように様々な観点から批判も行われている。

第一に、Habermas が提示する対話的合理性の概念は、その期待に反して、現実の権力関係が作用する現実のコミュニケーションの文脈を軽視した理想的な概念にすぎず、その概念を軸に据えた協働型プランニング理論そのものが合理性の基準を規定する権力的側面²³を持つというプランニング理論に内在する側面を理論的射程に入れていないため、実世界の理解や効果的な活動の基礎を提供するものではないという批判がある (Huxley 2000; Flybjerg and Richardson 2002)。

第二に、協働型プランニングは社会の構成員の多様性や異質性を非常に重視した理論であるため、これらの特性に着目した場合、対話や交渉による合意が果たして可能かどうかという点も疑問視されている。確かに、協働型プランニングからより大きな成果が生み出される可能性もあるが、こうした成功は関係者全員の包摂 (inclusion) を犠牲にしてこそ生じうる、と分析する研究者も少なくない (Huxley 2000)。協働型プランニングでは、計画策定の際に各分野のステークホルダーが集まり、対話や熟議、交渉を通じてコンセンサスを形成していく方法が多く採用されるようになってきている。ただし、ステークホルダー間には既に力関係が存在することや、ステークホルダーが組織化されていない場合には誰がそれを代弁するのかという問題がある (Healey 1997; Forester 1999)。より小規模な集団内でのプロセスの方が合意を生み出せる可能性は高いが、一方でプロセスの外側にある利害関係者や意見は排除されているという指摘もある (Beierle and Cayford 2002)。仮に社会の「全ての成員」

の参加を謳う最も包含主義的な立場をとったとしても、参加者が非常に広範かつ大規模となり、さらに時間や資源的な制約ゆえに、柔軟な交渉が難しくなることから果たして実現可能性があるのかという疑問が残される²⁴。こうした批判は自分たちの利害を守るために司法システムや立法手続きに依拠してきた政治力や資金力の乏しい集団を代表する市民団体などによって提起されている。その背景には、多くの環境団体やマイノリティ集団といった集団は、成果の不確実性が高い協働プロセスに長期間コミットするだけの財政的・人的資源とも不足していることが多いためである（Ambruster 2008; Ansell and Gash 2008）。同様に、多様な利害関係者間の調整を図り対話の場の構築を目指す協働モデル自体が長期間に及んだ場合、心理的負担が大きいという批判もある（Kenney 2000; Golten et al. 2002）。

第三に、仮に議論の場を周到に用意し、上述の前提条件を徹底させるべく関係者が努力したとしても、議論の方法や発言者の規範を参加者全員が守れるとは限らず、正当性のある合意を形成するのが不可能ではないか。また仮に多くの参加者が原則を守ったとしても、守らない人が少数いれば、守らない人々は逆に多くの利益を獲得し、不平等を拡大してしまう懸念も残されている。たとえば、Rydin (2003) はパターナリズムや相互不信を抜きにしても、専門家と素人の人々 (lay persons) との間の対等な関係構築や対話の機会を維持する可能性に対して懐疑的である。Rydin は「専門家が自分たちの専門性や知識を他者と十分に共有し、また人々をエンパワーする状況は非現実的であり、特に専門家自身が利害を有する場合には両者は対立するであろう」と論じている。一方で「専門家からの意見は日常的な経験の範囲を超えて、地域のステークホルダーの間で有意義な協働を促進する上で必要である」と専門家の役割の重要性を強調している。

いずれにせよ、協働型プランニングにおいても専門家の役割は極めて大きく、対話的合理性が実現されるか否か、その結果適切な諒解が達成されるかという点で、ファシリテーションやメディエーションを実践する専門家は重要な役割を担う。実際に、それだけの重要な役割を果たせる専門家を十分に確保できるかという点は、協働型プランニングにおいても課題である（室田 2005）。

第四に、合意形成に向けた交渉や対話の場への「参加者の選定」にも疑問が呈されている。Selle (2005) は、協働型プランニングの理念はエリート層や特権のプレーヤーに限定せず、「全て」の利害関係者が参加する「包摂的プロセス (inclusionary process)」を求めているが、一方で漠然と一般市民に参加者の照準を当てるのは有効ではないと指摘する。Selle は公共的な計画策定への市民参加が主流になりつつあり、市民参加が行政機関によって公式に支援されているが、しばしば、そのような場が制度構築への効果的インパクトを欠いた「見せかけの手法 (plastic instrument)」として乱用されていると批判した上で、「仮に重要な決定が計画当局ではなく、経済界によって作られるならば、市民参加プロセスはいかなるインパクトも持たないであろう」と指摘する。そのため漠然とした参加者の包摂は、多様なステークホルダー集団が持つ具体的なニーズに対応するのは容易ではないため、むしろ参加者の「公正な選定 (fair selection)」を重視すべきと強調している。協働型プランニングは、プロセスの場が真に全ての利害関係者を代表するものとなっていないと考える集団によって、その成果や合意内容への正当性が批判される可能性が残されている。これに対して様々な解決策や提案などを行うことが必要である。

さらに、協働型プランニングの原則についても、前述した条件のみで十分かつ適切であるのか、協働型プランニングはプロセスに重点を置きすぎており、合意形成の成果を軽視し過ぎている、そもそ

も交渉や対話に基づく手法にも限界があり、複雑な社会での問題解決には適さないといった批判も展開されている (Reeves 2005; Rydin 2003; Selle 2000)。Innesらが唱える協働型プランニングに対する批判や疑問の多くは、その実践論的抽象性に対するものであり、利害関係者間の対等な関係性や理想的な発話状況やプロセス実現の諸条件の実践的な実現可能性を問うものが挙げられる。

9. 結びにかえて

本稿では、米国における協働型プランニングについて、その理論的特徴や質の高いプランニングに求められる諸条件、報告されている効果や適用形態を整理検討してきた。協働型プランニングの理論は、1990年代に提唱され、理論化、そして実践の検証が進み徐々にではあるがその成果が確認されつつある。その理論的特徴は、外からの圧力がかからない理想的な場において、対話・熟議等を通じて公共的な問題をめぐる合意形成や課題解決を図ろうとするものである。現場での適用として、近年、世界各地で住民参加型の都市計画や政策形成プロセスが蓄積されつつある。我が国においても、関係者間の対話を重視するワークショップやラウンドテーブル方式、ワールドカフェなどの手法開発及び実践が進んでいる。

米国におけるプランニング理論を端的に要約するならば、当初は行政・政府が設定する一元的な公共の利益の実現に資する目標を目指し、合理的・効率的な管理によって実現する技術官僚モデルに基づく合理的意思決定から、既存の政治経済構造を批判的に検討し、多元的な価値観に基づき、多様なステークホルダー間との合意形成、社会諸集団へのエンパワメント、参加者の知的・社会的・政治的資本の向上を目指す「協働モデル」へと理論的転換が図られてきた。これと並行する形で、専門家であるプランナーの役割も客観的・科学的方法に基づいて包括的な計画を提示するものから、多様な社会の構成員が持つ利害や価値を重視しながら、合意の形成や意思決定を支援・促進するファシリテーター及びメディエーター的な役割へと転換が図られている。

協働モデルの登場以前は、プランニング理論の主流は合理的総合的計画の理論であり、そこでは官僚や専門家が知識や技術を活用して、最も「適切」と考えられる目標や手段を検討してきた。しかし、現代社会においては、価値観や利害が多様化し、非専門家である一般市民も多くの知識を獲得することが可能である。それに伴って人々や地域によって「最適な」計画や政策も多様化していく。その結果、ある地域の問題に対処し、解決策を創造していく上で、多様な主体間での「諒解」なしには都市計画や公共政策の実現が困難になっていることを意味しているといえる。つまり、現代社会は「計画する側／される側」という構図ではなく、各主体が利害や価値を持ち、それを意思決定に反映する場を計画過程に組み込むことが重要であると考えられている。

Innesが指摘するような情報化社会の進展は、米国のみならず日本においても顕著であり、特にインターネット等の技術の発展・普及に伴って飛躍的なネットワーク化が進展している。そのため地域の問題について、多くの住民や市民らが活発に情報交換や共有を図り、地域が抱える諸問題への解決策のあり方などについて知識・ノウハウを獲得し、何が求められるかを自律的に判断できる時代に突入している。科学的合理性を重視してきた従来型の政策形成においては、行政機関の専門家が専門的知識・技術や方法を活用して、最適と考えられる計画目標や政策手法を検討してきた。しかしながら、現代社会においては、価値観が多様化し、非専門家である一般市民であっても多くの（専門的な）知識を獲得することができる²⁵。そのため各利害関係者間での調整、合意形成を達成することが、地域

の問題を解決していく上で必要条件化しつつあるといえよう。

協働型プランニングでは、社会的な合意形成とは「全員が同意している」という状態を表すものではなく、むしろ社会の構成員の多くが納得いく形で物事を決めるための「過程 (process)」が重視されている。質の高い合意形成の要因には、合意内容の成果や決定の適切さ以上に「手続きの公正さ」が強調されているように思われる。たしかに、専門性を備えた行政職員、技術者、科学者は、事業の安全性や経済効率性の条件の中で、最適な設計を行うための知識や技術を持ち、最適な議題設定や解決案を提示する能力を有しているかもしれない。しかし、そうした専門的・科学的合理性に基づく論理を押し付けるだけでは、社会的な合意形成が困難であることは、最近の多くの議論が証明している。専門的合理性ではなく、対話や熟議を通じて選択の領域を描き、解決策を作り出すといった姿勢や機会が多くの場合欠けていたことが指摘されている (Fishkin 2009; Leighninger 2006)。

協働型プランニングが要請する原則を十分に達成することは確かに困難であるが、この困難を克服するために、協働型プランニングを推進する上で、既に様々な仕組みや手法が導入されている。その中では、多くの人が公正と感じる、話し合いの仕組みとプロセスを構成するための基礎的な知識とスキル、いわば「合意形成技術」を社会的な計画に携わる者が身につけることが望まれている。今日、専門的な判断・情報提供は、従来の画一的な基準に基づく単純な意思決定よりもさらに重要になり、計画策定に関連する専門家は改めてその専門性が問われることとなる (小泉 2006)。

協働型プランニングは、本稿で紹介した Innes に代表される主唱者たちが批判や実践的課題の克服に対して応答を繰り返しながら理論的枠組みの再検討を行っている (Healey 2006; Innes 2004; Innes and Booher 2010)。前述したように、我が国でも PI 手法におけるワークショップなど関係者間の直接対話を活用した計画策定が導入されているが、利害関係を十分に把握した上で利害調整を図るといった視点からの対応はまだ十分とはいえない。また、本当に対話や熟議だけで利害調整や合意形成が可能であるかに関する議論が不足している。対話・熟議に基づく利害調整や問題解決が機能しなかった場合に、どのような対応策・代替案を講じることができるか、どのような仕組みが必要となるかに関して、さらなる議論が必要である。この点に関しては、筆者自身の今後の研究課題としたい。協働型プランニングは、今なお発展途上の理論であるが、今後の動向は米国のみならず、あらゆる地域におけるプランニングの方向性を見定める上で注目に値するであろう。

参考文献

- 猪原健弘 [編] (2011) 『合意形成学』勁草書房
- 角松成史 (2008) 「協働的プランニング」の都市計画理論-紹介: Pasty Healey, “Collaborative Planning”」法律時報 80 巻 12 号: pp. 86-90
- 木村忠正, 大屋大洋 (1998) 『ネットワーク時代の合意形成』NTT 出版: 1 章
- 合意形成研究会 (1994) 『カオス時代の合意学』創文社
- 熊田禎宣 [監修], 計画理論研究会 [編] (2000) 『公共システムの計画学』技報堂出版
- 小泉秀樹 (2002) 「都市計画の構造転換—地域社会からの発意と都市計画の公共性」新都市 Vol.56 (1): pp. 10-19
- 小泉秀樹 (2006) 「コレボレイティブ・プランニング—多様な主体による討議にもとづく都市計画への転換」, 高見沢実 [編] (2006) 『都市計画の理論—理論と課題』学芸出版社 2006 年: pp. 266-292

- 西尾勝 (1975) 『権力と参加 現代アメリカ都市行政』 東京大学出版会
- 西尾勝 (2000) 『行政学 新版』 有斐閣
- 西田亮介, 塚越健司 [著] (2011) 『「統治」を創造するー新しい公共／オープン・ガバメント／リーク社会』 春秋社: 第5章・6章
- ハーバマス, ユルゲン [著] / 河上倫逸, 耳野健二 [訳] (2003) 『事実性と妥当性ー法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究 (上) (下)』 未来社
- 原科幸彦 [編] (2005) 『市民参加と合意形成: 都市と環境の計画づくり』 学芸出版社
- 原科幸彦 (2011) 「プランニングにおける合意形成」, 猪原建弘 [編] 『合意形成学』 勁草書房: 3章
- 室田昌子 (2005) 「コミュニケィティブ・プランニングの特徴と評価に関する考察」 武蔵工業大学環境情報学部紀要第6号: pp. 63-70
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門 第2版』 東洋経済新報社

- Allmendinger and M. Tewdwr-Jones [eds.] (2002). Planning Futures: New Directions in Planning Theory. Routledge: pp. 187-205
- Ambruster, Ariel (2008). Collaborative Versus Technocratic Policymaking: California's Statewide Water Plan. Center for Collaborative Policy, California State University Sacramento
- Blecher, Earl M. (1971). Advocacy Planning for Urban Development: with Analysis of Six Demonstration Programs. Praeger
- Bingham, Lisa B. and Rosemary O' Leary [eds.] (2003). Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution. RFF Press
- Bingham, Lisa B. and Rosemary O' Leary [eds.] (2008). Big Ideas in Collaborative Public Management. M E Sharpe Inc: pp. 3-16, 251-267
- Boris, Elizabeth T. and C. Eugene Steuerle (1999). Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict. Urban Inst Press
- Brand, Ralf and Frank Gaffikin (2007). Collaborative Planning in an Uncollaborative World. Planning Theory. Vol 6(3): pp. 282-313
- Brooks, Michael P. (2002). Planning Theory for Practitioners. American Planning Association
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa Middleton Stone. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public Administration Review 66: pp. 44-55
- Connick, Sarah, and Judith Innes (2003). Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation. Journal of Environmental Planning and Management Vol. 46: pp. 177-197
- Dukes, E. Franklin (1996). Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance. Manchester University Press ND: pp. 11-40, 48-58
- Fishkin, James S. (2009). When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. Oxford University Press
- Flybjerg, Bent and Tim Richardson (2002). Planning and Foucault In Search of the Dark Side of Planning Theory. In Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Jones [eds.] (2002). Planning Futures: New Directions for Planning Theory. Routledge: pp. 44-62

- Forester, John (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. MIT Press: pp. 155-169
- Frieden, Bernard J. (1965). *Urban Planning and Social Policy*. Basic Books: pp. 313-334
- Golten Mary Margaret, M. Smith and P. Woodrow. (2002). *Hammers in Search of Nails: Responding to Critics of Collaborative Processes*. In *Critical Issues Papers*, ed. S. Senecah. Washington, D.C., Association for Conflict Resolution: 36-47.
<http://consensus.fsu.edu/epp/hammers.html>
- Habermas, Jurgen (1984). *The Theory of Communicative Action Vol.1: Reason and the Rationalization of Society*. Beacon Press
- Hall, Peter (1996). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford University Press
- Healey, Pasty (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press
- Healey, Pasty (2006). *Urban Complexity and Spatial Strategies: a Relational Planning for Our Times*. Routledge
- Horita, Masahide, and Hideki Koizumi [eds.] (2009). *Innovations in Collaborative Urban Planning*. Springer: pp. 19-20
- Huxley, Margo (2000). *The Limits to Communicative Planning*. *Journal of Planning Education and Research* Summer 2000 vol. 19(4): pp. 369-377
- Innes, Judith E. and David E. Booher. (1999). *Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning*. *Journal of the American Planning Association* 65 (4): pp. 412-424
- Innes, Judith E. and David E. Booher (2002). *Network Power in Collaborative Planning*. *Journal of Planning Education and Research* vol.21 (3): pp. 221-236
- Innes, J. and Booher, David E. (2003). *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Institute of Urban & Regional Development, IURD Working Paper Series, Paper WP-2003-03, available online at: [<http://repositories.cdlib.org/iurd/wps/WP-2003-03>], accessed 20 April 2013.
- Kenney, Douglas S. (2000). *Arguing about Consensus: Examining the Case against Western Watershed Initiatives and Other Collaborative Groups Active in Natural Resource Management*. Natural Resources Law Center, University Of Colorado School of Law.
- Leighninger, Matt (2006). *The Next Form of Democracy: How Expert Rule Is Giving Way to Shared Governance -- and Why Politics Will Never Be the Same*. Vanderbilt University Press: pp.23-68
- Lindblom, Charles E. (1968). *The Policy-Making Process*. Prince-Hall
- Lindblom, Charels E. and E.J. Woodhouse (1993). *The Policy-Making Process*, 3rd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. 1993: p. 68
- Reeves, Dorry (2005). *Planning for Diversity: Policy and Planning in a World of Difference*. Routledge: pp.59-60
- Rydin, Yvonne (2003). *Urban and Environmental Planning in the UK*. Palgrave
- Selle, K. (2005). *The End of Public Participation? Stories of the Transformation of an Old Notion*.

- In Buhmann, E., Paar, P., Bishop, I. D. & Lange, E. [eds.]. Trends in Real-Time Landscape Visualization and Participation. Wichmann: pp. 31-46.
- Susskind, Lawrence E. and Jeffrey Cruikshank (1987). Breaking The Impasse: Consensual Approaches To Resolving Public Disputes. Basic Books
- Susskind, Lawrence E., McKernan, Sarah, and Thomas-Larmer, Jennifer [eds.] (1999). The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. Sage: Chapter.1, 2
- Taylor, Nigel (1998). Urban Planning Theory since 1945. Sage: pp. 3-38, 59-156
- Wood, Daniel J. and Barbara Gray (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. Journal of Applied Behavioral Science June 1991 vol. 27 no. 2 : pp. 139-162

- 1 法社会学の視点から、「納得」の持つ意味を検討したものとして、吉田勇 (2008)「日本社会におけるADRの可能性—『納得』のいく解決を求めて」熊本法学 113: pp.119-252が参考になる。吉田によれば、「納得」は単に紛争当事者の主観的満足を意味するだけにとどまらず、何らかの形で一定の社会規範・共同規範によって基礎づけられることによって、その社会的公正さが担保されることを強調している。
- 2 本稿は近年、民主主義理論でも注目される「熟議 (deliberation)」の概念を詳細に扱ったものではないため割愛するが、対話 (dialogue) と熟議 (deliberation) の違いに関して、Bingham (2008) は、「対話においては、参加者は相互に尊重され、礼儀正しい雰囲気の中で相互理解がなされ、時にはコンセンサスに向けた取り組みを行う中立的な空間やフォーラムにおける理性的な意見の交換」と定義している。一方で、熟議 (deliberation) に関しては、「参加者は他者の見解を十分に理解し、さらなる理解に向けて疑問や混乱している領域を明らかにするために、相手の意見を聞く。熟議は情報、考え方、アイデアを慎重に考慮する」と定義されている。「対話」と「熟議」の意味に関しては、本稿でも暫定的にBinghamの定義に従うこととする。
- 3 同じく技術官僚モデルに属するとされる計画理論として、目標を実施施策との関係を踏まえて設定し、そこで計画がどの程度実施されたか、実施の際にはいかなる状況が促進あるいは制約要因となるかを検証する事後評価を重視する「実施志向型計画 (Implementation-Oriented Planning)、そして公共計画を「時間の経過に応じて戦略的に選択して行く連続的な過程」とみなす「戦略的計画 (Strategic Planning)」の考え方がある。後者はSWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat) 分析、課題分析、ビジョン策定、施策策定の諸要素を含み、短期的な (3～5年程度の) プランニングに適用されることがほとんどである。詳細な議論については、Allison Michael, and Judy Kaye (2005) . Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook. Wiley. Chapter.1を参照。
- 4 たとえば、Frieden (1965) は「我々はもはや、プランニングは可能か、プランニングは民主主義のイデオロギーと調和され得るのかとは問わずに、いかに既存のプランニング実践が改善され得るのかと問う。プランニングについての問題は手続きや方法についての問題になった」と述べている。
- 5 漸進主義は、合理的総合計画論の支持者からは、その現状追隨的な保守的特質や長期的視点が乏しい場当たり的なスタンスが批判の対象となっている。一方で米国の社会学者である Amitai Etzioni は、こうした批判を踏まえた上で、技術官僚モデルと政治的影響モデルの折衷案である「混合スキニング法 (Mixed Scanning Strategy)」を提示している。これは政策の方向性を設定する決

- 定で、解決すべき問題や達成すべき目標に応じて意思決定は異なるべきであるという前提のもとで、組織の上層部によって複数の選択肢の慎重な分析に基づく「文脈的意思決定 (contextuating decisions)」と、政策の立案よりも実現に重点を置き、組織の下層部によって行われる「小片的意思決定 (bit decisions)」に区別している。政策や意思決定の方向性や基本方針に関するものは合理的総合計画論の立場に近く、実施段階の部分的で詳細な事項に関しては漸次主義の立場を適用する。Etzioniは、これら2つのレベルの意思決定を組み合わせることで、トップダウン型の文脈的意思決定ではなく、ボトムアップ型の小片的意思決定の集合によって形成されることを指摘している。Etzioni, Amitai (1986). *Mixed Scanning Revised*. *Public Administration Review*. Vol. 46 (1): pp.8-14
- 6 たとえば、排他的ゾーニング (exclusive zoning) の問題がある。語感の通り、このゾーニング手法は現在では望ましい制度とは考えられることは少ない。この制度は敷地面積や住宅規模の最低基準を規定するものでマンション開発や賃貸アパートの増加を制限した住居地域のゾーニングであったが、結果的に低所得層や有色人種の追い出しや人種隔離につながった。1975年3月24日にはニュージャージー州最高裁にて低所得層の締め出し・人種隔離は違法であるとの判決が認められた (マウントロール裁判)。排他的ゾーニングを論じたものとして、福川裕一 (1997)『マスタープランとゾーニング』学芸出版社：4章；大野輝之 (1997)『現代アメリカ都市計画』学芸出版社：2章を参照。
 - 7 ただし、Davidoffのアドボカシー・プランニングは合理的総合的計画の存在それ自体を否定したわけではない。プランナーがやることの変化ではなく、「誰のためにやるのか」という変化を強調したものである。
 - 8 ARCHはアメリカ建築家協会のニューヨーク支部が主体となって1964年で設立された。代表的な活動は大学や病院などによるリニューアル計画に対する代替案の作成、市・民間・住民団体の協議のサポートなどである (西尾1975)。アドボカシー・プランニングの提唱者であるDavidoffも同組織の委員会の理事を務めた。
 - 9 1966年にマサチューセッツ州ケンブリッジで設立されたUPAの設立母体は、道路建設への対抗運動を行っていたCambridge Committee Against the Inner Beltである。中心的な活動は、同地域における環状ハイウェイ建設に対する抵抗運動や代替案の作成である (西尾1975)。
 - 10 サンフランシスコCDCは、1967年にカリフォルニア大学環境計画学部の数人の教官によって設立された。その活動は建物の修復や公園の計画に関するものが多かった (西尾1975)。
 - 11 本稿で詳細に扱わないが、60年代以降のアメリカにおける都市の住宅開発や地区計画の技術的支援を行ったNPO、ボランティア組織、大学に拠点を置くコミュニティデザインセンター (CDC) に関する研究として、渡辺民代、塩崎賢明 (2001)「アメリカのコミュニティ・デザイン・センターに関する研究-歴史的発展過程と組織状況」日本建築学会計画系論文集541: pp.139-146; 渡辺民代、塩崎賢明、平山洋介 (2001)「アメリカのコミュニティ・デザインセンターに関する研究-その構造と機能」住総研28: pp.203-214を参照。
 - 12 たとえば、当時、UPAに所属していたMITの都市計画研究者であるLisa R. Peattieは、自らの実践活動に基づいてアドボカシー・プランニングが前提とする共通の価値や利害を有する同質的集団を実際的には見出すことが不可能であるとして、その前提を疑問視した。そこでは公共政策が政治過程からプランナーによって技術的な枠組みに転換されることで、貧困層などの元来政治的影響力においても不利な立場におかれている人々は、一層不利な状況になると指摘している。See Peattie, Lisa R. (1994). *Communities and Interests in Advocacy Planning*. Routledge
 - 13 アドボカシー・プランニングは、地方自治体の市庁舎内部にも及んだことが指摘されている。たと

- えば、コーネル大学教授兼プランナーであるNorman Krumholzは、ダウンタウンの貧困層を犠牲にして行われた都市開発に反省を促し、改革派政治家との連携により、交通や住宅をはじめとする多様な領域において、都市の貧困や不平等の解消に向けた権力、資源、及び参加機会の再配分を志向する「平等プランニング (equity planning)」と呼ばれる一連の実践を1970年代にオハイオ州のクリーブランドで推進した。また近年においてもKrumholzは、プランナーは土地利用、ゾーニング、都市デザインという伝統的な関心の枠を広げて、低所得層に対して特別な関心を向けるべきであり、既存の構造的制約下においても、政治との連携により平等の実現に向けた地域経済の発展が可能であると主張している。See Kulmholz, Norman (1982). A Retrospective View of Equity Planning: 1969-1979 Cleveland. *Journal of the American Planning Assoc.* Vol. 48: pp.163-174; Krumholz and Pierre Clavel (1994). *Reinventing Cities: Equity Planners Tell Their Stories.* Temple University Press.
- 14 Negotiative Planning の明白な概念は存在しないといわれている。大部分の研究者は、Negotiative Planning の概念を「特定の開発プロジェクトについて合意を交渉するための公的主体と民間主体のコラボレーション」と結び付ける。都市計画の焦点が個別の開発プロジェクトに当てられることが普通になり、開発プロジェクト同士の調整が多様な参加者間の交渉等による一連の調整を通じて行われるようになったため、こうした表現も多く見られるようになった。
 - 15 Habermas が都市計画やプランニング理論の分野に最も大きな影響を与えた概念は「対話的合理性 (communicative rationality)」であるといわれている (川崎 2005; 小泉 2002)。それは目的合理的で成果志向的な合理性 (システム合理性) に対して、真理性 (truthfulness)、正当性 (legitimacy)、誠実性 (sincerity) からなる妥当要求を満たす「理想的発話状況 (ideal speech situation)」の下でのコミュニケーションを通じて間主観的に承認され得る合理性である (Habermas 1984)。
 - 16 協働モデルに関しては、Communicative Planning (Forester 1999 ; Healey, 1997 ; Innes 1999)、Discursive model of Planning (Taylor 1998), Deliberative Planning (Forester 1999) など、研究者によって様々な用語が用いられているが、ここで重要なのは、いずれの理論も人々が社会的相互作用を通じて、自らの役割や目標を見出す社会的条件を構築するという点で共通している点である。
 - 17 Innes (2004) は、合意は最終的な成果ではなく、むしろ合意の形成後、変化する状況や継続的な討議過程における「句読点」のようなものであると述べている。彼女が指摘するように、プランニングの成果としての合意は暫定的なものである。と同時に、合意の形成のみが協働型プランニングの目的ではない。
 - 18 たとえば、環境メディエーションの最初期の事例として、ワシントン州スノコルミーダム建設をめぐる紛争処理の事例が挙げられている (Dukes 1996)。
 - 19 「規制交渉 (Regulatory Negotiation: Reg-Neg)」とも呼ばれている。規制官庁、規制対象となる業界、およびその他の利害関係者間での非公式な交渉手続きを経ることで、規制公表前に規制草案についての合意を得る規則制定の手法である。1980年代以降の米国では、規制交渉が通常の行政手続法に基づく規則制定手続きの代替手段として利用されており、1990年には「交渉による規則制定法 (Negotiated Rulemaking Act)」が制定された。規制交渉は通常の規則制定手続きと比較すると低コストで迅速であり、利害関係者の関心により配慮した規則制定が可能となるため、現実的な規則が制定されやすく規則の遵守が容易で、裁判など司法紛争の可能性が減少するというメリットがあるとされている。1980年代以降、米国環境保護庁 (EPA) は規制交渉の先駆けとして頻繁に利用してきた。
 - 20 たとえば、福岡市総合計画の策定においては「福岡市の未来をつくるワールドカフェ」と題して、

九州外の参加者を含む500名の市民らがワールドカフェ形式で基本構想を含む長期的ビジョンについて話し合いを実施している。

http://www.city.fukuoka.lg.jp/soki/kikaku/shisei/fukuokashikihonkosokihonkeikaku/sougoukeikaku/fukuokamiraicafe_20120909.html (最終訪問日 2013/11/09)。福岡以外にも、近年、自治体の計画策定にワールドカフェ形式を用いて市民との話し合う場を設けた事例として、札幌市(2011)、鎌倉市(2012)、樫原市(2013)がある。

- 21 例えば、Ambruster (2008) は、カリフォルニア州における1998年と2005年のウォータープランアップデートに関する研究で伝統的プランニングと協働型プランニングを比較検討している。彼女によれば、前者が専門家主導で分析・計画を実施した伝統的プランニング形態であったのに対して、後者は市民代表によって構成される市民検討委員会を通じた議論を伴う協働型プランニングであったと評価している。2005年アップデートでは、カリフォルニア州水資源局(DWR)が市民検討委員会の意見を検討しなければならないという法的義務は無かったが、多くの話し合いを設けた委員会の存在が一定の相互作用の場を作り出したと結論付けている。ただし、協働型プランニングと伝統的プランニングを直接的に比較した研究はまだ十分とは言えず、米国においても連邦政府の環境規制における交渉による規則制定や地方政府レベルにおける資源管理における市民参加など、比較研究の対象となる協働型プランニングの形態がまだ限定的であるため課題も残されている。
- 22 アドボカシー・プランニングの影響を強く受けたもう一つのプランニング理論として、カリフォルニア大学パークレー校教授のRandolph T. Hesterによる「コミュニティ・デザイン」がある。Hesterは「下からの参加型都市計画」として、コミュニティ・デザインは、住民らの協議を支援し、意見を十分に反映させるためのステップや様々な手法に重点が置かれているという指摘もされている。Hesterの議論では利害関係者という視点は重視されていない点で、協働型プランニングとは異なっているが、住民間の協議の徹底化を図るという点では類似している。Hesterが説くコミュニティ・デザインについては、ヘスター, ランドルフT., 土肥真人[著](1997)『まちづくりの方法と技術—コミュニティ・デザイン・プライマー』現代企画室を参照。
- 23 たとえば、Flybjerg and Richardson (2002) は、権力を法律や制度による抑圧と捉えて歪みの有無を区別しつつ議論を展開するHabermasとは対照的に、知識や真理の生産という観点から議論を展開している。彼らはミシェル・フーコーを援用しながらプランニング理論自体の理論的基盤を批判し、こうしたプランニング理論そのものが持つ権力的側面を「影の側面(the dark side)」と呼んでいる。
- 24 これに対して英国の研究者であり、Innes同様に協働型プランニングを説くPasty Healeyは、この批判に自覚的に応答している。彼女によれば、現実の意思決定は、問題に関して完全な協議が実行可能でない場合には、より小規模な集団—地域のリーダー、行政機関、専門家によって担われることを想定しながら、「政策の理由づけに基づいて議論し、またその理由づけは人々の利害関心の多様性に注意を払ったものであるという文化」、そしてそのような「多様性への感受性(sensitivity to diversity)」が異議申し立ての機会によって実際に担保されることが重要であると指摘している(Healey 1997)。
- 25 東日本大震災における福島県第一原発事故後、津波によって全電源が喪失し、大量の放射性物質を拡散するという未曾有の事態も生じた。放射性物質拡散のリスク判断に関しても専門家の間でも意見が分かれた。たとえば、こうした事態に直面して物理学者や医療従事者、それらを専門にする大学院生らがソーシャルメディア等を活用して「セカンドオピニオン」を発信する人たちが現れた。また、専門家が出す情報に関して一般市民であってもインターネット等を通じて、専門的情報に自発的にアクセス、選択できる時代に入っていることは象徴的である。

A Study on Theoretical Development and Issues in Collaborative Planning - Mainly about the Discussions and Experiences in the United States -

ISHIDA Satoshi

Abstract

Recently, collaborative planning is often mentioned as one of the most appropriate planning theories in relation to the complex society owing to its focus on creating fair and inclusive institutional settings for deliberations among diverse stakeholders with different interests and values. Even though this theoretical framework discusses potential outcomes, the actual effects of collaborative planning processes are notably overlooked in the literature.

Often, contemporary public problems have a wicked structure with extensively intertwined issues. Of course, solving such complex issues can't be resolved by only conventional and unilinear solution. Recently, the planning theorists are developing a system of theory and practices to address complex public problems in relationship to theories of various disciplines in social science and natural science. In this paper, I would like to discuss about the evolution of planning theories in the United States, which has influenced theoretical studies and practices of consensus building, and conflict resolution in public policy decision making. Especially, I will focus on potential and challenges of collaborative planning, arguing on features and criteria may be used to determine the best course for a desirable collaboration.