

アンチ・プランニング・ムーブメント (APM) にみる計画排除の発想と論理*

The Attitude and the Logic of Anti-Planning Movement*

谷口守**

By Mamoru TANIGUCHI**

1. はじめに

近年計画に関わる課題として、参加型社会における集団意思決定¹⁾や行動変容²⁾のあり方が注目を集めるようになってきた。この分野について様々な観点から検討が加えられるようになってきたことは好ましいことであるといえる。例えば、都市交通計画に関連する実際の集団合意形成の場において、合意形成に至らぬ障害(反対)が発生する典型的なケースとして、個人の利害に着目すると、ごく粗い整理として下記のような分類が可能である。

1)個人の利害が直接関係するケース：例えば、特定の都市整備や交通整備を進めることには賛成であるが、その具体案が自分に不利益となるために反対するケース。「総論賛成各論反対」に相当し、いわゆる NIMBY (Not in my backyard)といわれる反対である。

2)個人の利害が直接関係しないケース：その都市整備や交通整備を行っても、自分が目に見える直接の損害を被るわけではないが、「B/Cが悪くて財政的に問題である。」とか、「深刻な環境破壊が生じる」といった理由で反対を行う場合。便宜的に「社会的反対」と名づける。

一方、近年の様々な都市・交通整備をめぐるシーンでは、ただ単に事業を行うというのではなく、計画としての何らかのテーマ(例えば、「土地利用と交通を一体的に整備し、交通環境負荷の小さい都市をつくろう。」等)のもとに話が進められることが一般的である。ちなみに上記の1)、2)に関していえば、いずれもこのような計画テーマに対してまで、特に異論を唱えようというものではない(表-1)。

本研究は、合意形成の新たな障害として、このような計画テーマというものの自体を否定しようとする意識及び行為(アンチ・プランニング・ムーブメント：APM)が世界(具体的には米国)の中で芽生えつつあることを指摘する。さらに、その実態を独自の調査から浮き彫りにするとともに、NIMBY、社会的反対に続く第3の合意形成の障害タイプとして今後に対する警鐘を鳴らすものである。欧米における計画に関わるムーブメントは早晚

表-1 合意形成の障害(反対)に関する各タイプの性質

タイプ レベル	1)NIMBY	2)社会的反対	3)APM
各論	反対	—	—
総論	賛成	反対	—
計画テーマ	暗黙承認	暗黙承認	否定

わが国に伝染する場合が多く、このテーマの重要性は、極論すれば医学分野でSARSや鳥インフルエンザに対する研究がわが国においても必要なことに類似している。なお、ここで研究対象とした米国内部においても、このような視点から検討・追跡を行った研究はまだ存在しておらず、APMという呼び方自体も、筆者が本稿で独自に定義したものである。

なお、米国では1926年のユークリッド判決³⁾など、土地利用等の計画において公共の利益が私権に優先するという考え方が底流にあるといえる。ただ、1980年後半に相次いだ財産権を巡るいくつかの裁判⁴⁾を通じ、「成長管理」等の私権制限型政策はその実施が難しくなっている、このような傾向は本研究の一つの背景といえる。

2. APMの活動事例

本稿では現在米国で最もその組織性が高く、アクティブな活動を行っている筆者が考える「移動と持ち家の夢を守る研究会」⁵⁾を対象として議論を行う。この研究会は2003年3月に3日間をかけてワシントンDCで初めてカンファレンスを行っており、その目的を次のように記している。「交通混雑、高い住宅、財産権の侵害といった問題の増大は、我々の移動自由と持ち家獲得に関するアメリカン・ドリームを脅かしている。このカンファレンスでは、各地で自由・移動可能性・活力を守ろうと努力している多くの専門家・研究者・活動家が一同に会するものである。今回の会合では、意味のない鉄道投資、高密度土地利用政策、財産権の制約といったいわゆる『スマートグロース政策』に対し、いかに効率的に対抗していくかを主題とする。」

これだけを読むとスマートグロース政策に対する限定的な反対運動のように読めるが、後に述べるように「成長管理」からスマートグロースへと連綿と受け継がれて

*キーワード：計画基礎論、市民参加、地域計画

**正員、工博、岡山大学環境理工学部

(岡山市津島中3-1-1, TEL/FAX.086-251-8850)

きた都市に対するマネージメントの発想⁹⁾、すなわちプランナーが提示する計画テーマを伴った発想全体がここでは俎上にあがっている。

このカンファレンスにおける20に及ぶセッション名をいくつか例示すると、「道路の混雑解消」、「大気汚染の軽減」といったごく一般的に見えるセッションの他に、「鉄道投資の阻止」、「スマートグロースによる住宅価格高騰問題」、「自動車利用の推奨」といったAPMの要素を持つセッションが数多く含まれている。さらに特徴的な点として、「如何に個人財産権を守るか」、「どうすれば地方政府の土地利用計画に影響を及ぼすことができるか」、「言葉の闘いでの勝ち方は」といったAPMのためのノウハウを提供、共有しようとするセッションが見られる。これに加え、「現在進められている（APMのための）政治的キャンペーン」というセッションも見られ、計画が拠って立つ論理（計画テーマ）に対するダメージを如何に効果的に与えるかについて、政治的手法までを取り込んだ動きを模索している。

APMの支持者をより具体的に知るため、本稿ではこのカンファレンスでの発表者48名の所属組織や専門を調べることにした。インターネットの検索等を通じ、独自に調査を重ねた結果、このうち37名についての追跡が可能となり、その構成を下記の表－2のように明らかにすることができた。これら37名個人もしくは会社のHP、著作等の内容を確認した結果、このムーブメントは郊外のスプロール型開発によって利潤を得てきた関係者のアライアンスと読むことが可能である。また、これらHPや出版物⁷⁾を通じてAPM支持者の発言経緯をつぶさに観察すると、必ずしも最初からAPMの発想を皆が保持していた訳ではなく、NIMBY型活動や社会的反対活動が最初の契機となって最終的にAPMに至っている。また、カンファレンス参加者が現段階ですべてAPMを念頭に置いて行動している自覚があるわけではなく、NIMBY派や社会的反対派と混然一体となっているというのが実状である。また、リストの中に名を連ねた弁護士などは、HPにおける記載内容を読むとカンファレンス関係者に具体的計画に関連して個人の財産権に関わる争議を行う

表－2 APMカンファレンス発表者の内訳

職業・分野等	人数
1) 交通・環境・企業コンサルタント	7
2) 住宅・自動車関連業界・団体	6
3) 政策・政治シンクタンク	6
4) 経済・社会系大学研究者	5
5) 弁護士・法律コンサルタント	3
6) ディベロッパー・建築事務所	2
7) 個人活動家	2
8) NPO組織による政策研究所	2
9) 行政組織	2
10) 郊外ショッピングセンター会社	1
11) 政治家	1

者が含まれるであろうことを期待し、営業活動として参画を行っている。なお、その後の追跡調査で、この研究会はその組織をThe American Dream Coalitionとして固め、2004年4月にも第2回のカンファレンスをポートランドで行ったところであり（年次行事化）、その活動は高い継続性を示しはじめている。

3. APMの論理

このようなAPMが依って立つ論拠自体を明確にする必要があるが、それはまだきちんと体系化されているわけではない。しかし、その体系化を試みる動きも進行しており、本稿では先述したカンファレンスの幹事メンバーがこのような体系化を意図して執筆した著書⁷⁾の記載内容に基づいて論拠の整理を行う。そこでは体系化方策の一貫として、現在までの常識として通用していた各種の計画テーマをワンフレーズで「Myth（神話）」として取り上げ、それに対するAPM側からの反論を「Reality（真実）」として対応させている。全部で71項目に渡るmythとrealityのペアがそこでは提示されている。これらmythとrealityは、言及している分野として、大凡の分類を試みると表－3に示す内容構成となっている。

ここで交通の割合が高くなっているのは、鉄道、道路、バスなど、多岐に渡る交通手段それぞれに対して言及を行っていることが原因である。なお、APM全体の論調を最もよく表現しているmythとして「計画は都市問題を解決できる。」という項に対し、realityとして「計画はむしろ災厄をもたらす。」という主張がなされている。また、これに呼応するかのように、経済に着目した項において、自由経済に基づく市場の失敗を過大に扱いすぎることの問題点が指摘されている。このような面に関しては、計画分野の研究者と経済学者の一部が長年交わしてきた論争を、APM運動もその一部に内在しているといえることができる。また、自動車利用に対する混雑税の付加に対してはむしろAPM側は積極的な評価を示しており、交通計画の専門家が推奨する方策すべてがAPMにおける反対の対象になっている訳では必ずしもない。

表－3 APMの言及対象項目（文献4）より作成

対象内容	項目数
1) 交通	25
2) 都市整備(負担)	10
3) 郊外・スプロール	8
4) 都市構造	7
5) 行政・政策・経済	6
6) スマートグロース	5
7) 環境	4
8) 参加・コミュニティ	3
9) ポートランド市のケーススタディ	3

一方で、mythとして指摘されている事項の中には、計画専門家の視点から見て興味深いものも数多く含まれている。例えば交通分野に着目すると、「公共交通を（道路よりも）優先して整備するという考え方が、一種のモラルであるかのような扱いを受けているのは奇異なことである。」という指摘。さらに、公共交通優先整備につながる様々な論拠（公共交通機関の速達性、低廉性、渋滞緩和効果、環境改善効果）の存在がそもそもmythであり、公共交通機関整備が持つ意味はプランナーが通常主張しているより低いものであるという指摘も見られる。ただ、中にはいくつかの論証用のデータを考慮した場合もある（例えば、鉄道路線1本は高速道路8車線より多くの乗客を運ぶというmythがあるが、現実（reality）そうではない等）。しかし、実際は対象とするケースの選び方によって様々な議論が可能であり、著者の主張するrealityが一般論としてここで論証されたとは言いがたい。

特に米国は公共交通利用の密度が低いことから、特定の事例に関しては筆者の指摘が当たっている部分もあるが、それをすべての公共交通整備に関する一般論として主張するのは問題であろう（ただ、これと同じ逆の事をプランナーがしていないという保証はない）。ここで問題なのは筆者が主張するrealityの精度や正否ではなく、このような主張がたとえ一部であるにしろ、また正否が不確かであっても、支持を受けるようになってきているという現実にある。

また、郊外・スプロールに関連する項では、自動車に依存した郊外生活のQuality of Lifeが客観的に（正当に）評価されてこなかった事が指摘されている。外部者にとってスプロールは醜く映っても、生活者にとっては便利で快適なところなのだという主張である。また、これに対応する形で、都市整備の項において、なぜ都心だけを救済せねばならないのか、説得に足る理由がないという指摘も見られる。環境の項においては、「高密度都市は自動車利用の削減を通じて大気汚染を軽減できる」（myth）という考え方に對し、「むしろ高密度都市の方が交通混雑による汚染は増え、汚染への曝露人口は多くなる」（reality）と主張している。

さらに、筆者の主張するrealityの中には、「見かけの相関」でしかないものを反計画側にとって都合のよいように論理的にすり替えたものも散見される。例えば「雇用と住宅のバランスをとることが自動車利用削減につながる」というmythに對し、「自動車通勤率の最も低い都市はむしろ雇用と住宅のバランスが非常に悪い。」という反論をrealityとして主張している。これはおそらく大都市圏中心都市を念頭にした反論と思われる。確かに圏域の中心都市のデータだけを切り出せば、筆者の主張は一見正しいように見える（雇用に偏った都市＝大都市に住む居住者は公共交通利用比率が高い）。圏域の中におけ

る同じような位置づけの都市間で比較しない限り、このmythに対する効力を持ったrealityということではできない。

項目の中には、スマートグロース政策や、わが国でも特に計画の成功事例として紹介されることの多いポートランドの都市交通計画も直接取り上げられている。スマートグロースは地域や人によって指し示す内容に差異があり、全体像を捉えることが非常に難しい概念である。ここでは「自動車に頼らない、ライトレールなどの公共交通に依拠した密度の高い、UGB(Urban Growth Boundary)等で都市境界がコントロールされた政策」という概念（計画テーゼ）整理で捉えられており、その具体的な体现事例としてポートランドで生じた問題が指摘されている。具体的にはここではポートランドのLRT整備が道路混雑解消に十分な効果がなく、その都心再生は他の理由によるということが主張されている。

4. APMの発生が意味すること

このようなAPMの発生と抗がりは、計画に対する「反対」行為の進化として、無視できない意味を持っている。一見、APMの主張の中心は郊外重視策であるため、そのような視点を盛り込んだ合意形成プロセスを導入すればよいという考えもあり得るように思える。しかし、APM賛同者は通常の合意形成で問題となる「話し合いのテーブルにつかない人」とは全くタイプが異なることに留意が必要で、通常の合意形成プロセスで手に負える要案は少ない。

APMが発生しつつある背景としては、高度情報化社会への変革が実際に進んでいるということが大きな要因になっている。インターネットなどの情報検索を通じ、だれでもある一定レベルの専門知識を入手することが容易になると同時に、共通の利害関係者がネット上で容易に結託できることがAPM発生の土壌になっている。以前、「社会的フリーライダー」の跋扈する社会の問題点を指摘した⁹⁾が、APMIは一面としてこのような「社会的フリーライダー」の高度化と組織化を内在するもので、そこに場を提供してきた情報技術(IT)の責任は非常に大きい。もちろんこのような素人と玄人の区別がつきにくくなった社会において、計画テーゼに対して理解と専門的知識を有し、APMとはむしろ逆に立場にたつ市民も増えていること⁹⁾は事実である。（本稿自身も、皮肉なことにネット検索にその情報の多くの部分を負っている。）

また、本稿で取り上げたようなAPMIは、米国特有の価値観に基づく部分も少なくない。ちなみに関連するサイトや著書の中で頻繁に遭遇するキーワードとして「アメリカン・ドリーム」という言葉がある。誰でもチャンスをつかまえて努力さえすれば金持ちになれる。そして、

郊外の適酒な一戸建てに複数の自動車を所有して住むことができるという「価値観」を、計画テーゼが否定しようとしているというロジックの組み立てが、APMが共感を受けつつある潜在的な理由になっていると考えられる。極論すれば、現在のAPM運動は、このような米国的価値観と、自由放任主義的な経済思想が融合し、そこにビジネスインタレストや政治的利害を持った個人や組織が介在しているという構造になっているといえよう。

5. おわりに

APMが突いてくるのは、特定の都市・交通整備の効果やそれによって生じる生活の質の改善効果が、結局のところ定量的にきちんと評価できていないという部分（疑念を差し込めるところ）である。例えば、郊外スプロールによる社会的便益の低下と、郊外スプロール居住者の個人的便益の上昇をどのように比較すればよいのか、計画者側は十分な情報を明示してきた訳ではない。たとえ各論や総論に対する反対があっても、計画テーゼの部分でまず倫理的な一体感を共有し、そこから合意への道筋を探ろうとするのが現在までの基本的な合意形成の進め方であったのではないかとと思われる。どうしても情報が不十分な部分は、計画者が「倫理的」に論理を補強しながら評価を行ってきたのが実状であろう。また、このような価値観の相違が評価に入り込む限り、例えば交通需要予測モデルの精度をあげたところで、この問題の構造を解決することにはならない可能性が高い。むしろ制度的な大きな枠組みの変更も含め、APMへの対応は今までの参加型合意形成における工夫以上の、より抜本的

な対策(例えば計画専門家への強い権限付与、計画倫理の普及、意識・行動変容策の応用的活用等)が必要であると考えられる。

最後になったが、研究を進める中で神戸大学富田安夫助教授と東京工業大学藤井聡助教授より有益なコメントをいただいた。カンファレンス発表者を対象としたネット検索作業においては、岡山大学大学院の永穂拓也氏と新家誠憲氏の協力を得た。ここに記して謝意を表する。

参考文献

- 1)たとえば、土木計画学ワンデイセミナー：参加型計画への集団意思決定手法の応用、2001.
- 2)たとえば、土木計画学ワンデイセミナー：社会的交通マネジメントによるTDMと公共交通利用促進、2004.
- 3)大野輝之：現代アメリカ都市計画、p.28、学芸出版社、1997.
- 4)Schiffman, J.: Alternative Techniques for Managing Smart Growth, Berkeley Public Policy Press, 2001.
- 5)谷口守：「成長管理」から「スマートグロース」へ：米国における計画理念の転換と実際、土木計画学研究・論文集、No. 19, pp.229～236, 2002.
- 6)Preserving the American dream of mobility and homeownership, Conference, February, 2003. Washington, DC.
- 7)Randal O'Toole: The vanishing automobile and other urban myths, The Thoreau Institute, 2001.
- 8)谷口守：「社会的フリーライダー」と「コミュニケーションプロセスの限界」に配慮した第3者機関導入の方向性、土木学会論文集、No.709, IV-56, pp.3-11, 2002.
- 9)たとえば、交通工学（特集）、交通まちづくりの新しい風、一市民主導の交通計画と事例一、Vol.38, No.3, 2003.

アンチ・プランニング・ムーブメント (APM) にみる計画排除の発想と論理*

谷口 守**

NIMBYは合意形成における問題として既に広く認識されているが、近年では自分が直接計画実施による不利益を被らなくとも計画テーゼ自体を否定しようとする動き（アンチ・プランニング・ムーブメント：APM）が米国で体系化されつつある。本研究ではAPMを合意形成における新たな障害ととらえ、その実態を独自のネット調査と文献調査を通じて初めて明らかにした。分析の結果、計画に反対することで利益が発生する社会構造がAPMを支えていることや、論拠が定量的に示していない部分においてAPMが発生しやすい事を具体的に明らかにすることができた。

The Attitude and the Logic of Anti-Planning Movement *

Mamoru TANIGUCHI**

Not only the NIMBY(Not in my back yard), but also the theoretical Anti-Planning Movement(APM) are becoming very important problems in the field of public decision making in U.S.A. This study aims to catch updated state of APM. The attitude and logic concerning APM are examined by investigating inter-net and literatures. It is clarified that APM produces a certain benefit for its supporting groups. It is also found that APM attacks a kind of security holes of planning that are not justified by numerical analysis.
