

<書評論文>

正義論の都市政策への応用

Susan S. Fainstein
The Just City
(Cornell University Press, 2010)

五百井 亮

はじめに

脱工業化とグローバリゼーションは都市政策のあり方を大きく変えた。都市が公共投資を実施する際、それらがもたらす経済効果は有権者にとって大きな関心事である。したがって、市長をはじめとする政策決定に関わる人間は、あらゆる政策に対して経済効果を基準として用いる傾向が強まっている。

このような政策が低所得者や女性、同性愛者、マイノリティといった社会的弱者を抑圧していると都市研究者は指摘してきた。彼らの研究で有名なものに資本主義の産物としての都市問題をおもにマルクス主義の観点から批判した新都市社会学が挙げられる (Harvey 1973=1980)。しかしながら、どのような政策が特定の都市においてより理想的な正義を実現するのか、あるいはいかにして住居や仕事などに関する個々の政策を他の政策のなかに組み入れて実現するのかという問題について、彼らの研究は答えを明らかにしてこなかった。

一方で哲学者は正義の性質を長らく探求してきた。精緻な研究に裏づけられた彼らの業績は社会政策での応用に値するはずである。ところが、これら哲学的方法の現実の政策における妥当性に関する議論はこれまでなされてこなかった。そこで本書は哲学的な正義論を発展させることによって都市政策を評価する基準を構築することを目的にしている。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節では正義に関する3つの基準である民主主義、

衡平⁽¹⁾、多様性についての哲学的方法と問題点を紹介する。第2節では民主主義、衡平、多様性という基準を現実の都市政策へ応用する際に生じる問題を検討する。第3節では、ニューヨーク、ロンドン、アムステルダムの事例を、主に第2節で整理した観点から確認する。第4節では第1節で紹介された潜在能力アプローチと第2節で示された問題から、都市における正義を実現するための原理を結論として提示する。

1 哲学的方法

第1節は正義に関する3つの基準である民主主義、衡平、多様性に用いられる哲学的方法について論じている。これらの基準は1971年に出版されたロールズの『正義論』以降、正義に関する研究で数多くの分析がされており、都市政策でも重要な基準である。民主主義については認識論的アプローチと実践志向アプローチ、衡平についてはロールズとマルクス主義、多様性についてはポスト構造主義の研究が代表的であり、以下で紹介する。

1-1 民主主義：認識論的アプローチと実践的アプローチ

トップダウンかつ官僚的な政策決定に対しては、社会的弱者の声が届かないという点で批判がなされ、開かれたコミュニケーションの導入が主張されてきた。コミュニケーションを、政策を実施する際の基準として確立するために提示された方法が認識論的アプローチと実践志向アプローチである。

認識論的アプローチはポスト実証主義を論拠としている。ポスト実証主義とは、客観的な真理が存在することを否定し、現実の解釈のみを認める立場である。したがって、政策決定は科学のように客観的な真理を求めてなされるのではなく、多種多様な価値観から社会的に構築されるべきだとする。

実践志向アプローチは、アメリカの現実主義と経験主義の流れを汲むプラグマティズムと、ヘーゲルとマルクスの思想に由来するハーバーマスの合理性に関する哲学が結びついて生まれた。プラグマティズムとハーバーマスの哲学は由来が異なるが、政策決定において決定の過程を市民に見えるようにし、市民の参加を可能にし、交渉の余地を広げなければならないというように具体的な過程の重要性を強調する点で両者は共通しており、実践志向アプローチに結実した。

⁽¹⁾ equity の訳。一般的妥当性に関する概念である正義に対して、具体的な場面で等しいものを等しく扱うことを意味する。資本主義勃興期の社会的要求に応じて樹立されたイギリスの衡平法に由来する（平凡社1971）。

1-2 衡平：功利主義とそれに対する批判

個人が権利を守るために政府と結ぶ契約を基盤としている自由主義的政治理論において、衡平の問題はロールズの功利主義批判から論じられてきた。功利主義はベンサムとミルによって確立され、その基本的原理は最大多数の最大幸福である。すなわち、ベンサムやミルによれば衡平とは多数派に利益を与えることを意味する。これに対してロールズは、功利主義は利益がどのように分配されているかを考慮していないと批判した。

またマルクス主義も衡平に関する問題に取り組んできた。マルクス主義の衡平に対する考え方はロールズとは異なる。搾取および不平等の源泉は分配ではなく資本家階級と労働者階級を基礎とする生産関係にあるとの立場をとるからである。したがって、マルクス主義は正義という概念の妥当性は認めているが、その実現はたとえばハーバーマスのようなコミュニケーションを通じてではなく、生産関係を労働者階級の意識改革によって再構築することによってのみ可能だと主張する。

1-3 多様性：ポスト構造主義からの批判

以上のような自由主義的政治理論に見られる個人主義とマルクス主義に見られる経済偏重主義には多様性を重視するポスト構造主義からの批判がある。多様性とは集団単位の違いが保たれることである。すなわち、人種、民族、ジェンダー、宗教、文化などによって構成される集団がアイデンティティを保持できるようにすべきだとポスト構造主義は主張する。

しかしながら、ポスト構造主義は別の形で抑圧を生み出す恐れがあるとの指摘もある。なぜならば、集団のアイデンティティに固執することは個人が集団の規範から逸脱する余地を認めない事態を招くかもしれないからである。実際、封建的な専制政治はポスト構造主義から導かれうる本質主義を自らの体制の論拠としていた。

1-4 民主主義、衡平、多様性の間のトレード・オフ

民主主義、衡平、多様性は互いにトレード・オフの関係にある基準である。トレード・オフは民主主義と衡平の間、衡平と多様性の間、民主主義と多様性の中に生じる。

民主主義と衡平に関しては、政策決定の過程が正当であることと結果が正当であることは別なので、民主主義が機能しているからといって衡平が実現するとは限らない。だからといって民主主義の抑圧が衡平の観点から好ましくないのも明らかである。

衡平と多様性に関しては、衡平の基準が論拠とする自由主義的政治理論とマルクス主義が多様性の妨げになる。自由主義的政治理論については、社会関係は共通の関心によって

のみ生まれると考えており、家族や宗教、文化といったアイデンティティを共有することによって生まれる集団の存在を無視している。マルクス主義については、社会主義が導入された後も異なる階級や社会集団の間の対立は残ったままなのが実証的に明らかである。

民主主義と多様性に関しては、多様性を尊重するためには少数の抑圧されている集団の意見を保護しなければならない。このとき民主主義が機能している条件下では、誰が抑圧されているのかを誰が決めるのかという問題が生じる。なぜならば、大多数の抑圧されていない集団は自分たちの集団の利益を第一に考えているので、本当に抑圧されている集団を保護するための意見は表明せず、結果として抑圧されている集団が保護されるべき集団として認定されがなくなるからである。

1-5 解決案としての潜在能力アプローチ

民主主義、衡平、多様性はいずれも、都市政策の現場で個々に適用するには優れた基準である。そうはいても、3つの基準がトレード・オフの関係に陥ることは避けられない。そこで異なる基準を統制する役割を持つ哲学的方法として潜在能力 (capability) アプローチが紹介される。

潜在能力アプローチは、センが提唱し、ヌスバウムが政治利用への適用の観点で発展させた概念で、個人の働きを重視する反歴史主義的立場をとりながら、個人を社会集団のネットワークの中に位置づける (Nussbaum 2000=2005)。具体的には、各々の集団は潜在能力が与えられているかどうかが評価される。潜在能力は栄養をとる、健康な生活をおくる、教育を受けるといった機能の集合である (絵所・山崎 2004、Sen 1992=1999)。これらの機能は経済活動に役立つかどうかと関係ないので、潜在能力アプローチは社会的弱者の利益になる点で民主主義、衡平、多様性を結びつけて統制し、都市の制度やプログラムに導入しやすくする。また、潜在能力の機能は常に行使できる機会が与えられていなければならないが、必ずしも行使されなくてもよいという特徴を持つ。したがって、ある集団の潜在能力が他の集団の潜在能力とトレード・オフの関係になることはない。

2 現実の都市における問題

第1節で紹介された理論はいずれも、現実の社会的・空間的制約を考慮していない。そこで、第2節は具体的な政策決定の過程や結果で生じる問題を民主主義、衡平、多様性に分けて論じている。民主主義に関する問題はおもに社会的制約によるもの、衡平、多様性に関する問題はおもに空間的制約によるものである。また、都市という単位そのものに対

する批判としてリージョナリズムを取り上げている。

2-1 民主主義に関する問題

現実の都市における民主主義に関する問題は第1節で議論されたものと基本的に同じである。民主主義は、討議の過程と結果の両方に問題を抱えている。より多くの市民が討議に参加すればするほど民主主義が高い水準で実現していると言えるが、その分だけ提唱される意見も幅広くなる。この結果として、討議の過程はより複雑になるとともに、討議の結果を予想するのは難しくなる。また、討議で示される意見は衡平を志向するものばかりとは限らず、参加者の価値観が多様であればあるほど衡平とは別の基準を重視する意見が多くなる恐れがある。したがって、民主主義が実践されたからといって衡平が実現するとは限らない。

2-2 衡平に関する問題

都市政策が衡平の問題に直面するのは住居と再開発においてである。すべての市民が住居を確保することが衡平を実現するために不可欠だという思想のもとで、ヨーロッパとアメリカでは異なる政策がとられてきた。ヨーロッパでは長らく政府が住宅供給の役割を担ったが、近年では民営化が図られている。これにより住居の所有者が賃借人を選別することは自由なのか差別なのかという問題が生じている。一方でアメリカは貧しい人であってもできる限り住居を所有することを理想として掲げてきたが、サブプライムローン問題から破綻の危機に瀕している。

再開発の問題は住居の問題と関係している。再開発は都市内部の特定の区域で行われるため、都市全体というよりは一部に大きな変化をもたらす。したがって、どの区域の住民が再開発の利益を受けるのかが問題となる。

2-3 多様性に関する問題

都市計画における多様性に関しては、多様性そのものを目的として開発を計画し実行すると、その計画性ゆえに過去の模倣ばかりが採用され結果的に多様性を失うという逆説がある。特に今日の開発業者は、グローバルなネットワークを張りめぐらせ、定式化された成功例を繰り返すことが多い。

近隣区域の設計については、多様性の実現は他の価値観を犠牲にしなければならないこともある。いずれの地域にもあらゆる所得や人種、民族の人が住んでいることが多様性の目標だとしても、そのために住民を強制的に退去させれば民主主義や公正の原理に反する

のは明らかである。また異質性の推進がコミュニティの紐帯と対立し、時には破壊することも多様性が抱える問題である。

2-4 リージョナリズムからの都市という単位への批判

リージョナリズム⁽²⁾とは、経済活動は都市を超えて広がっており、そもそも行政上の境界で区切られているに過ぎない都市を分析対象として扱うこと自体が非合理的だという立場である。すなわち、リージョナリズムは都市を単位にして正義に関する研究を行うこと自体を批判している。

しかし、リージョナリズムは多くの問題点を指摘されている。アメリカのように地方自治が強ければ、自治体間で税金を投入した競争が激しくなり、財政の疲弊を生む恐れがある。またリージョンという規模は、コミュニティの紐帯を生むには大きすぎる一方、中央政府に匹敵する強大な権限を持ったり愛郷心を持たれたりするには小さすぎる規模であり、政治への民主主義的参加を困難にする。さらにリージョン内の富裕層が政策の主導権を握れば、低所得者がいっそうの不利益を被ることも考えられ、衡平の観点からも望ましくない。このような問題点からリージョナリズムよりも都市の方が正義を実現する行政単位として適切と言える。

3 ニューヨーク、ロンドン、アムステルダム为例

第3節は第2節で提示された問題の具体例である。第1項、第2項、第3項は順にニューヨーク、ロンドン、アムステルダムにおける例を紹介している。

3-1 ニューヨークの例

1970年代中盤の財政危機以前、ニューヨークはアメリカの都市の中でも特に平等主義的であった。低所得者に利用しやすい市立大学、市立病院、市営住宅の充実などが例として挙げられる。しかし、中産階級の郊外への流出と公共部門の肥大化によって最初の財政危機を迎えると、再分配政策を中心に支出の削減が図られた。

1980年代から1990年代にかけて市の政策は経済成長重視へ移行した。不平等の拡大は

⁽²⁾“regionalism”および“region”に「地域主義」、「地域」と訳語をあてることもできるが、英語の“region”と日本語の「地域」では必ずしもニュアンスが一致するとは限らないため、そのまま「リージョナリズム」、「リージョン」とした。“region”とは原則として「広範囲の地域」のことである。ただし広範囲の基準は社会科学の世界でさえ一様でなく、本文のように都市以上国家未満の地域を指すこともあれば、EUやNAFTAなど国家以上全世界未満の地域を呼ぶのに使われることもある (Florida 2008 = 2009)。

高所得者の多い白人と低所得者の多い黒人の対立を助長し、白人の中産階級の流出を促進した。また市民参加が後退する一方で、移民の増加が多様性を拡大した。2000年代に入ると白人と黒人の対立が落ち着いた反面、民営化によって市が住宅供給から撤退し始めた。

全体的に言って、1975年から2010年の35年間はニューヨークが新自由主義と階層的二極化で特徴づけられるグローバル・シティ⁽³⁾へと移行した期間と言える。市民の意見が政策に反映される余地は小さくなり、民主主義は後退した。不平等は拡大し、衡平も実現から遠ざかった。一方で200万人もの移民が並外れた多様性をもたらした。この傾向は当分の間変化しないと見られる。

3-2 ロンドンの例

ロンドンでの民主主義の実現方法はニューヨークとは異なる。ニューヨークでは直接的な市民参加が比較的目立つが、ロンドンでは市民の意見は政党を通して伝えられる。これによって幅広い階級の利益が地方政治に反映されやすくなる。

衡平の観点でも、国民健康サービスの充実や安定した住宅ストックなど、ロンドンはニューヨークと一線を画している。しかしながら、地方政府がグローバル・シティとしての役割を強化する方向へ向かっているのも事実である。実際、収入の不平等は拡大している。

多様性は移民の流入によって飛躍的に高まり続けている。かつてのような植民地からの継続的な流入はなくなったが、代わってEU加盟国、中でも近年は東欧⁽⁴⁾からの移住が増加している。

3-3 アムステルダムの例

アムステルダムは本書で取り上げた3都市の中で民主主義、衡平、多様性の観点から最も優れた都市と言える。民主主義に関しては、ニューヨークやロンドンと違い都市の統治を区⁽⁵⁾レベルにまで分権し、市民参加を促進している。各々の区は計画立案、地域区分、公共サービス、文化活動への責任を担い、予算の権限を持ち、選挙で選ばれた議員によ

(3) 著者は本文中で「グローバル・シティ」という語をアプリアリに用いているが、Sassenを参考文献にも挙げていること、また文脈上の意味からSassen ([1991] 2001=2008)の用法を踏襲していると考えられる。

(4) 2005年にチェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニア、2007年にブルガリア、ルーマニアがEUに加盟している。

(5) 「区」は“district”の訳である。日本では政令指定都市の区を“ward”、特別区を“city”と訳するのが慣例だが、本文中の“district”が意味する規模や機能が政令指定都市の区ないし特別区に類似していると判断し、「区」と訳した。

て統治される。

衡平の指標としてはアムステルダムでは収入の指標が利用できないが、居住環境から推定することができる。充実した公営住宅の供給は階級分化を緩和し、近隣での収入格差を縮小する。ただし、公営住宅の割合が低下しているとともに富裕層が土地所有者として流入し続けていることから、将来的にはジェントリフィケーションが起き状況が一変するかもしれない。多様性については、マイノリティ政策に関する議論が今なお継続しているものの、概して移民の受け入れに成功している。これは移民の教育・雇用環境の改善から裏づけられている。

全体として、アムステルダムは民主主義、衡平、多様性の3つの尺度で模範的な都市である。セーフティネットが確立されており、ニューヨークやロンドンほど極端な富の集中は見られない。統治は民主主義的かつ分権的で、都市の大部分で多様性が実現されている。過去に比べれば平等主義的ではなくなりつつあるものの、多様性、民主主義、衡平のそれぞれが望ましい水準で実現していることから、正義を実現した都市のモデルとして重要である。

4 結論

第1節で紹介された潜在能力アプローチは、すべての個人に最低限度の生活をおくる権利を保障することを目的に置いていることから、民主主義、衡平、多様性のなかで衡平の基準を最重要視している。言い換えれば、結果としての衡平を実現するために政策的な介入をすればするほど、民主主義的な決定が行えなくなるという民主主義と衡平の間のトレード・オフのため、潜在能力アプローチは衡平を高い水準で実現するために民主主義を犠牲にしていることになる。

潜在能力アプローチの第二の特徴として、具体的にどのような政策を行えば望ましい成果が得られるのかを特定しようとはせず、最小限の基準のみを提示していることが挙げられる。したがって、基準が抽象的すぎてこのままでは現実の政策に適用できない。事実、第2節では実践上の数多くの問題が示された。

そこで本書は、民主主義、衡平、多様性それぞれの基準ごとに都市政策に利用できる形の原理を結論として提示している。これらの原理は潜在能力アプローチの考え方に依拠しつつ、第2節で示された問題に対する具体的な解決案でもあり、潜在能力アプローチと同様に民主主義よりも衡平に重きを置いていることが特徴である。衡平に関する原理は住宅計画から商業開発、公共交通にいたるまで、社会的弱者の権利を保護するために細かい要

件が示されている。多様性に関する原理はおもに空間的集住によって成立しているコミュニティの紐帯を維持することを目的としている。民主主義に関する原理は政策決定に参加できない集団の代弁と開発計画に関する協議の参加者の幅広さについてのもので、後者は多様性に関する原理を補完している。

参考文献

- 絵所 秀紀・山崎 幸治, 2004, 『アマルティア・センの世界——経済学と開発研究の架橋』晃洋書房。
- Florida, Richard, 2008, *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, New York: Basic Books. (= 2009, 井口典夫訳『クリエイティブ都市論——創造性は居心地のよい場所を求める』ダイヤモンド社.)
- Harvey, David, 1973, *Social Justice and the City*, London: Edward Arnold. (= 1980, 竹内啓一・松本正美訳『都市と社会的不平等』日本ブリタニカ.)
- 平凡社, 1971. 『哲学事典』平凡社。
- Nussbaum, Martha Craven, 2000, *Women and Human Development: the Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press. (= 2005, 池本幸生・田口さつき・坪井ひろみ訳『女性と人間開発——潜在能力アプローチ』岩波書店.)
- Sassen, Saskia, [1991] 2001, *The Global City: New York, London, Tokyo*, 2nd ed., Princeton, NJ: Princeton University Press. (= 2008, 伊豫谷登士翁監訳, 大井由紀・高橋華生子訳『グローバル・シティ——ニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』筑摩書房.)
- Sen, Amartya, 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press. (= 1999, 池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討——潜在能力と自由』岩波書店.)

(いおい りょう・修士課程)