

都市思想家ルイス・マンフォードとアメリカ 地域計画協会（RPAA）の思想及び活動の現代 的意義

Takeno, Katsumi / 竹野, 克己

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 / Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance

(巻 / Volume)

12

(開始ページ / Start Page)

19

(終了ページ / End Page)

31

(発行年 / Year)

2024-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030832>

都市思想家ルイス・マンフォードとアメリカ地域計画協会 (RPAA) の思想及び活動の現代的意義

The contemporary significance of the thoughts and activities of urban thinker Lewis Mumford and the
Regional Planning Association of America (RPAA)

竹野克己¹

要約

本稿の目的は、20世紀を通じて多数の著作・論文等を残したアメリカの文明批評家・都市思想家ルイス・マンフォード (Lewis Mumford, 1895-1990) や、その同志たち (アメリカ地域計画協会 (RPAA)) が追求した「地域計画 (Regional planning)」像とその意義を明らかにすることである。

マンフォードはその活動初期における1920年代から30年代において、自身が影響を受けたエベネザー・ハワードの田園都市運動やパトリック・ゲデスの思想を援用し、都市や地域を、効率や集中重視の観点から見るのではなく、動的なものと捉え、自然と共存し、機械でなく人間本位な形態であるべきと説いた。そして RPAA の同志達と連携しつつ、アメリカにおいて如何に実践的なものとして展開させていくか、主にスピーチライター、イデオログとしての面から各種の活動を行った。彼はその後、「都市」を始めとした機械文明と生活の有り様について、彼自身が持つ膨大な歴史的知識を参照しつつ、生涯を通じ同時代的な提言や考察を積極的に展開させていく。

本稿では、そのマンフォードと RPAA の活動の系譜を追いつつ、特にマンフォードが RPAA において果たした役割、及び彼の唱えた都市・地域計画上の思想、特に彼の唱えた「地域主義」と土地の所有権に係る思考を辿り、現代における意義について明らかにする。

1. 「地域計画」像への視点

ルイス・マンフォード (Lewis Mumford, 1895-1990) は、20世紀を通じて文明評論家、建築・都市思想家として活躍したが、その原点は「田園都市論」で有名なハワード等に影響を受けつつ、主に1930年代のアメリカ合衆国を舞台に、「地域計画」という概念の胎動期に、その確立と実践に大いに功績があった点にある。マンフォード自身は決してプロフェッショナルなエンジニアではなかったものの、建築家や都市計画家といった専門家間の連携、協調を図るプラットフォームとしてのアメリカ地域計画協会 (RPAA: Regional Planning Association

of America) を舞台として、ジャーナリスト、不動産業者、政治家に至るまで様々な立場の人々と交流し、新しい「地域計画」像の啓蒙と普及に係る様々な活動に携わり、ハワードの「田園都市」の理想をアメリカにおいて具現化することに力を果たした。特にハワードの思想がイギリスの大都市問題の解決に主眼が置かれていたのに対し、マンフォードと RPAA の活動は時代の要請に従い、ハワードの「田園都市」に基づいた「都市計画」の概念を拡大で移民の多い、多様な文化を持つアメリカの国情と国土に沿う形で、「地域計画」の域にまで拡大させたところにその特徴があったといえよう。そして、現在においては必要不可欠な視点となっている自然環境

の保存や人間社会との共存という視点を既に持ち合わせていたところにその先見性があったといえる。

まず「地域計画」という言葉の示す辞書的な意味を明らかにしておきたい。その地理的な「領域」から捉えれば、一般的には既存の都市の範囲を拡大し、ある特定の地理的な範囲を対象とすることが一般的といえるだろう。当然、この領域の範囲について、例えば、日本においては北海道、東北、関東といった「地方」、そして「都道府県」、また「市町村」といった基礎自治体の範囲、そしてこれらの単位を横断し、自然的特性にも準じた広域的な展開も図られることは言うまでもない。一方、都市内の特定領域（いわば区画内）を対象とした場合においても「地域計画」という言葉は使用される。

また、制度的な面から捉えれば、主に行政上の計画に基づくものが一般的であろう。日本においては「国土形成計画」、**「国土利用計画」**、またかつての「全国総合開発計画」のような「国土計画」とそれらに基づく「広域地方計画」、そして各都道府県や自治体の定める「総合計画」がそれに該当する。一個人や一民間企業でも「地域計画」自体の立案は可能だが、それが多くの利害を超え、多大な時間と費用を投じて実現を目指すということを前提とするならば、その実現性と信頼度に限界が生じるのは言うまでもない。

では何を「計画」するのかについて言えば、一般的に想像されやすいものは土地の利用計画及びインフラストラクチャーの配置計画であろう。土地利用についてはその地域の属性に基づいて、山林や海岸の利用、農業・工業用地の配置から始まり、また都市部の範囲においては住宅地や商業地、各種公共施設の配置、利用計画といった「都市計画」に属するものも含まれる。更にインフラストラクチャーについていえば、広域的な計画と配置が必要とされる発電設備等のエネルギー関連施設や上下水道等に関わる施設、そして道路、鉄道、空港、港湾設備等の交通施設、工業用団地等の配置が代表的なものといえる。

これらの利用と配置に関わる計画の立案と実施にあたっては、過去、現在、未来における諸要素の動

向をどうみるかということによって、その方向性は左右される。例えば人口動向に始まり、第1次から3次（以降）までの産業動向、使用できる予算規模、期間等がその前提条件となり、すなわち伸展させるべき産業分野をどう捉え、あるべき将来の社会構造をどう描くかという点がその要点となる。そしてその予測をどう捉えるかによって、計画像自体も大きく変化する。

加えて近年では、計画域内の自然環境の保全や回復を図り、出来るだけ原型の改変を伴わない形で実現できるか、如何に人間社会との両立を図っていくか、また計画によって建設される各種設備群がコスト等の面からみて将来も建設時と同様の形で維持され得るか、特に日本では久しく乏しいとされてきた視点、つまり「持続可能性」の観点、また「アセスメント」や「事業評価」といった要素も重要となってきた。

このように「地域計画」という言葉の意味は時代と社会状況に応じて変化し、その変化を左右させる要素も決して一義的ではなく、時代の変化とともに考慮すべき要素と対象は拡大してきた。これは時代や場所を問わず「地域計画」（すなわち「Regional planning」）のあり方を巡って、常に多様な解釈と議論が積み重ねられてきたことに他ならず、またそのことは、本稿で採り上げる1920年代から1930年代にかけてのマンフォードとRPAによるその理論構築と活動の功績だったとも解釈できるのである。

この「地域計画」の多様な解釈と議論の積み重ねの過程では、それを巡っての「思想」が多く介在してきた。世界史的に時代を遡れば、「地域計画」はローマ帝政期には既に存在し、地中海周辺地域における領土拡大とその統治を進める上で、物資の一元的な管理・統制を図るため、それらをスムーズにする軍用道路計画が立案されたこと等が分かっている[河村、2021年11月号]。しかしながら時代を辿って18世紀以降、近代資本主義の時代に入って生じた、資本の肥大と労働者の待遇の問題、集中と過密といった都市や産業再配置といった社会的課題の解決を図るといった観点からの「都市計画」の一定の帰結点、あるいは現代に連なる「地域計画」の原点と

看做されるのは、先にマンフォードが影響を受けた一人であるとしたエベネザー・ハワード（Ebenezer Howard, 1850-1928）の「田園都市」であろう。

「(田園)都市」と称しながら「都市計画」だけでなく「地域計画」の原点とも看做されるのは、それまでの「都市」単体の「建設計画」とは異なり、都市単体だけでなく、その有り様を地域的、広域的に捉え、かつその中心に市民社会全体の課題解決を図る手段として構築しようとした「思想」があり、更に言えば実践的な社会運動として世界的な広がりを持ち得たこと故に他ならない。

なお、ルイス・マンフォードとRPAAについてはこれまでもアメリカや日本でも主に都市計画学、建築学の面から多くの研究がなされてきた。中でも渡辺俊一「アメリカ都市計画とコミュニティ理念」（1977／技法堂出版）は、RPAAの活動の年代的系譜、特に本稿で述べる「地域計画」と郊外住宅地造成計画の立案に係る経緯とその思想的背景について説明している最重要な研究と言える。その中ではRPAAの思想の成立背景について、アメリカ建国以来のコミュニティ概念の確立との関連、つまり建国初期の移民コミュニティの成立が18世紀後半から19世紀にかけての都市改良運動である「市政改良運動」の源泉となっており、RPAAの活動がその「市政改良運動」の延長上にありながらも、最終的にはそれまでのコミュニティの基盤となっていた既存中産階級の理解を超えた理想主義を掲げることとなり、結果としては現在に至る地域計画の思想の潮流の中では、必ずしも主流とはなり得なかった帰結点までをも説明している。

また渡辺の同著のほかに、RPAAとマンフォードの協働活動時期に多く開催された都市計画関係の各種国際会議と、その主な出席者や議決事項、本稿後段で述べるセイジ財団報告書関係者との接点と論争の内容等、アメリカにおける「地域計画」草創期の人的交流について丹念に年代的事実を追ったものとして、秋本福雄「イギリス及びアメリカにおける地域計画の誕生」（2006／（社）日本都市計画学会都市計画論文集）がある。これも含め同氏の数多いRPAA研究の成果は決して見落とすことが出来な

いものとなっている。またアメリカ本国での研究成果は当然ながら更に充実しており、Roy LuboveのCommunity planning in the 1920s（1963／University of Pittsburgh Press）、Edward K.SpannのDesigning Modern America（1996／Ohio State University Press）などは、特にRPAAの活動の通史的な全体像を追うにあたって、国際的に広く評価されている基礎的な研究である。

一方で、RPAAの中でイデオログの役割も果たしたマンフォードは、その活動の中で「地域」について、単に物理的な地理的領域、都市計画等上における計画領域を指すだけではなく、彼自身の持つ都市の歴史への深い造詣を背景にしつつ、コミュニティの成立の基礎、ないし与件と看做していた。彼は著作の中で「国家」との対抗概念としての「地域」像や、コミュニティの基礎としての「地域」、その像を確立させ、「土地所有権」に関する検討等社会的側面にまで言及している。その意味では、RPAAの実践的活動とそこから導き出されたマンフォードの思想は、都市計画学や建築学からだけでなく、今後特に社会科学及び人文科学の点からも検討が必要と思われる。

本稿は、上記渡辺、Lubove、Spannの著作と秋本の論文から、RPAAとマンフォードとの協働活動、及びマンフォードの思想に大きく影響を与え、それをより強固なものとしたであろうトピックを明らかにするために、まずその年代的系譜を追うこととし、交流の端緒や、協働活動の経過とその内容につき、事実関係を明確に辿ることとした。次にその過程からマンフォードが得た独自の思想的背景と源泉を探ることとし、最終的にはRPAAの活動からマンフォード個人へと引き継がれた思想（特に彼本人の著作の中で明示されたもの）、を捉え、その現代的意義を考察した。

2. 20世紀初頭のアメリカの都市問題

1920年代までにアメリカでは、都市問題が激化の一途を辿っていた。19世紀末までに西部開拓の時代は終焉を迎え、新たなフロンティアは消滅して

いた。一方、先進工業国としての工業化は比類なきスピードで進行しており、経済は急速に成長していた。そしてその担い手として主に欧州各地から押し寄せる移民の数が増大していた。これは、それまでの土地保有をある程度保証された未開地開拓の担い手としてではなく、工業における安価な労働力の担い手としての需要が増大した結果であった。その帰結として人種差別と貧困の問題は激化の一途を辿り、移民以外の一般的な都市部への人口流入も含めこれらの社会的矛盾が、都市において集中的に発生していた段階だったのである。[渡辺俊一、1977、第2章アメリカ近代都市計画の成立背景 第2節19世紀後半の都市問題]

この当時の都市問題は端的に言って、未曾有の「生活環境の悪化」ということに集約される。都市人口の増大は直接的には一人当たりの住居スペースの狭小化をもたらすが、賃金を得るため都市部に居住を希望しながら、貧困のため行き場のない移民は、既存都市の中の特定区域内において、極めて投機的な業者の建てた狭小な家族用賃貸共同住宅（テナメント）に住むことを余儀なくされたのである。これらの居住区域からは防災、公衆衛生上の懸念を産み出したほか、犯罪も多発し、そもそも母国語しか会話できず、政治参加もままならない多数の孤独な市民層を産み、貧困を再生させるスラムの発生要因ともなって、それ以前には想定できなかった社会的、複合的な都市問題の発生を招くこととなった。更に解決のための利害調整及びインフラストラクチャー等の社会資本整備については、伝統的に公的セクターの介入を最小限にするというアメリカの建国精神の影響もあり、一部の大資本家、ボスの政治家の手に委ねられ、根本的な解決には程遠い状況を産んでいた。

この状況に対し、改革の声を上げ、その担い手となったのは都市の事業主、実業家、中産階級であった。例えば1890年代には既に「市政改革運動」が活発になり、各地で政治腐敗撲滅への運動が盛んになるが、彼らの指導者は渡欧して近代的制度や技術を持ち帰り、旧弊のボスの政治からの脱却、つまり市政の「非政治化」と「科学化」、「効率化」を図った

ほか、スラムを「啓蒙・教化・改善」という福祉事業、モデル住宅地区の形成も含んだ「住宅改善運動」も盛んとなり、それはアメリカにおける近代的都市計画発展の萌芽となったのである。[渡辺俊一、1977、第2章アメリカ近代都市計画の成立背景 第2節]

踏まえておくべきことは、この時代のアメリカに限らず、また現代ではアメリカ独自の問題と看做されなくなっているが、複雑化した都市問題の利害調整と解決を図るにあたって、貧困を産む格差の問題、また土地を始めとする私有財産制度とどう向き合い、どう取り扱うのかという点である。「市政改革運動」及び「住宅改善運動」は、実際は個人の自由、財産の所有、民主主義といったアメリカの「建国精神」が移民の増大によって脅かされるかもしれない、と考えられた状況下において発展した。拡大・増大していくスラムと移民によって、自らの領域と建国以来のコミュニティが脅かされていくかもしれないという既存中産階級の危機感が根底にあったのである。[渡辺俊一、1977、第2章アメリカ近代都市計画の成立背景 第6節中産階級と革新主義]

そのような状況下において自分や他者の私権を如何にコントロールし、個人とコミュニティの利益を各々バランス良く最大化し、どこに均衡点を置くかという課題は、現在以上に「建国精神」を重んじる当時のアメリカでは非常に緊張感を伴うものであった。特に都市計画の面では、個人や（閉じられた）コミュニティの一方的な利益拡大を抑制するために、第三者である公共セクターの介入の限界点等、現在に至る倫理的・制度的な基本ルールはこの当時に確立されたと言える。そしてこのことは、マンフォードとRPAAの活動にあたって、矛盾をはらみつつ直面する課題でもあった。更に現代のアメリカに限らず、その思想、ルールの確立をどう図るかは現代の日本等でも重要な課題でもあり続けており、当時のアメリカの体験は示唆に富むものとなっている。

マンフォードの思想と活動は以上のような時代背景を元に生み出されたのだが、ここで彼が安定的な執筆活動に入るまでの履歴を簡単に振り返っておき

たい。

1895年ニューヨークにドイツ系移民の子として私生児という形で生まれた彼は、幼年期においては祖父とのマンハッタン散歩を習慣とする等、都市生活を享受しながら育った。高校卒業後は昼間に新聞社等で仕事をしつつニューヨーク・シティ・カレッジに入学するが、肺結核にかかり卒業はならなかった。その後第一次大戦に入り、召集を避けつつも、最新の技術への興味から海軍の無線技師に従事するが、除隊後は若年時からの政治学・心理学・哲学への興味もあって作家として自立する志向を固めていた。結局、生涯を通じ、マンフォードは何の学位も得ず、また「ゼネラリスト」、一「著作家（ライター）」としての道を歩むのである。その後、急進的な政治雑誌「ダイアル」（Dial）の編集者やイギリスに渡って社会学の機関誌編集に従事し、アメリカでもいくつかの雑誌の編集にも従事した。そして自らもその中で多くの論文、書評を執筆した。執筆された内容としては、技術論、アメリカの歴史や文明論、そして都市論、建築論と多分野に及ぶが、[木原武一、1984、I. ガウンをつけない哲学者、IV. 明日の都市を求めて] 多方面への関心の一方で、いかに執筆者としての手ごたえと外部からの評価を獲得するか、いわば鉅脈を当てるような修行と模索の期間を過ごしたと捉えることができよう。その多方面に亘る関心の中でも彼は文明社会の成り立ちにおける都市の役割についての思考について傾倒を深めていった。彼の都市と歴史についての基本的思考を著作である「歴史の都市 明日の都市」（1961／新潮社）からまとめると以下のようなになる。

歴史的に見て、技術の進化、労働の変化をもたらす文明の発展は、生活の時間軸と空間のあり方を規定する。その発展の前提として、文明は都市という空間から発生し、都市はその交流起点でもある。つまり都市は単に建造物の寄せ集めではなく、一つの「磁力」を伴った存在として成立する。時代の進化と共にその傾向は一層強化されていく。そして都市は人間の生を享受し、その活動の可能性を最大化する場となり得る。その場合、「中世都市」は主に何点かの理由から一つの理想として捉えることが出来

る。一つには、都市と農村とのバランス・共存関係が構築されていたことである。都市住民が食糧基地たる農村をいかに身近なものとして感じられるか、都市と農村の平衡が保たれているかは文明全体に必要不可欠な要素である。もう一つとしては人間関係の緊密さにあり、特に協働的生活の代表者、基盤としてギルド（職能的自治集団）の効用を説く。これは経済的な独占集団としての役割の他に低所得者や失業者に対する職業斡旋機関等、相互扶助的機能の役割を担っていたことに代表されよう。更なる理由としては、有機的な都市プランニング及び市民的施設の配置である。無意識的であったにせよ、元来の土地の大きな改変を伴わない形で、決して直線系統でない道路体系が導入され、時代の変化とともにその沿道に城館、聖堂、礼拝堂、修道院、シティホールといった施設が配置された。地区の教会と共に地域的な近隣の住単位が生まれゲメインシャフトとゲゼルシャフト双方の発展の基礎となり、このことは先に挙げた農村への意識と人間関係の緊密さを増大させる功もあったのである。これは後のバロック時代の都市では見られない特徴であった。[ルイス・マンフォード、歴史の都市 明日の都市、1961（邦訳1969）、第9章6. ギルドの奉仕] ほか、[木原武一、1984、III. 都市の歴史 3 中世都市の「理想的」イメージ]

このようなマンフォードの都市への視点はパトリック・ゲデス（Patrick Geddes, 1854-1932）との交流から得たのであった。ゲデスはイギリス・スコットランドに生まれ、元々は生物学を学んでいたが、その後社会学に接し、更にゼネラリストを志向して都市への興味を深め「市政学（都市学）」の確立に貢献した。彼の都市への視点は生物学、社会的なものも含み、当時としては非常に独特のものであった。

都市の成り立ちについて、その歴史を踏まえて、まさに生物学的視点を持って積層的に捉え、将来の成長と拡大の可能性、そしてその課題を明らかにした。その際、無秩序な都市部の拡大が、都市部の連坦状況（コナベーション：conurbation）をもたらしており、都市単体ではなく、広がりを持った領域を

観察することの重要性を説いた。そしてその連坦状況は当然都市が農村を侵食することに他ならないが、逆に農村が都市を侵食する可能性にもつながり、非計画的な諸要素が都市に侵入するといった非合理的な面が浮上するという視点をもたらした。そして都市の成立と発展に係る一つひとつの諸要素を客観的に明らかにし、それらをコントロール化に置くべきこと、よって住宅、工場、公園・緑地、都市施設（交通施設）等の配置はこれまでと異なった新しい方式にて行うべきことの必要性を説いた。[大月敏雄, 2011], [木原武一, 1984, III.], [パトリック・ゲデス, 1915 (邦訳 2015), 第2章人口地図とその意味]

ゲデスは以上のような考えを1915年の著書で既にまとめていたが、若きマンフォードはこの著書に触れて感銘を受け、1917年にゲデスに手紙を送り、半ば師弟関係のような交流が開始されたのである。

3. RPAAの活動

3.1 ニューヨーク州復興委員会住宅小委員会

マンフォードが文明の中でも都市について以上のような認識を持ち始めていた頃、同時にアメリカ建築家協会誌の編集長チャールズ・ウィティカー (Charles Whitaker, 1872-1938) との偶然な出会いがあり²、彼を通して後のアメリカ地域計画協会 (RPAA) の主力メンバーであるクラレンス・ステイン (Clarence Stein, 1882-1975, 建築家・都市計画家)、ベントン・マッカイ (Benton MacKaye, 1879-1975, 環境計画・地域計画家)、ヘンリー・ライト (Henry Wright, 1878-1936, 建築家) といった専門家達との協働活動が始まるのである。彼らは先述した通り激しくなる一方の都市問題と、増加する労働力人口の受け皿が必要なにも関わらず、第一次大戦中からの資材不足等もあって深刻化する住宅問題への対処について共通した認識を持っていた。

一つには、既に時代の要請でもあったが、都市単体だけでなくその課題の大きさに合うような地域的な広がりを持ったプランニングが必要という認識にあったこと、もう一つには都市と農村両者の利点を

備え、都市機能を地方に分散させるイギリスの「田園都市運動 (思想)」をアメリカにおいて援用し、発展させるべきとしたこと、そして「田園都市」の中に挿入された概念ではあったが、住環境改善のために広いオープンスペースや街路を計画すべきといったことであった。[奥田孝次, 2004, 第9章アメリカ地域計画協会と地域計画の確立]

RPAAの設立自体は1923年となるが、メンバーの多くは1919年頃から都市・住宅問題に係る公的ないくつかの委員会のメンバーに就任するほか、各種の活動を活発化させ、その結果実際の政策的影響力を持つことになった。まず、ステインが1919年労働者階級出身で進歩主義・革新主義者として知られたニューヨーク州知事アル・スミス (Alfred Emanuel Smith, Jr. 1873-1944) の設置したニューヨーク州復興委員会 (New York State Reconstruction Commission) 住宅小委員会の幹事に就任し、低廉で良好な住宅の大量供給という課題をどう解決するか、すなわち解決のための障壁、また解決に必要な前提条件を明らかにすることに取り組んだ。

この委員会報告書では、今後必要な住宅戸数の確保のためには、現状の供給レベルでは不足することから、従来、住宅問題に関する政府等の公的な関与が住居の基準等、最低限のレベルに抑えられていたことに代えて、あくまでその積極的な介入を主張した。そしてハワードの「田園都市思想」自体に大きく由来する (1) 都市規模の限定, (2) 工業機能の分散, (3) 大規模一元的開発, (4) 交通その他諸機能との総合的開発を説いた。[Lubove, 1963, chapter 2], [渡辺俊一, 1977, 第4章アメリカ地域計画協会のコミュニティ・プランニング論 序節] イギリスで生まれた「田園都市思想」が掲げる理想への信頼も踏まえて、ステインらはアメリカでの実現を図るべく大いに意気込んでいたのである。住宅問題は単に戸数の供給だけでは解決せず、まず地域的領域を対象とし計画すべきこと、都市機能の「拡大」でなく「分散」を図り、かつ総合的な手段を用いないことには、問題は解決しないという「田園都市思想」的処方箋を社会に向けて提示したのである。

また報告書では都市へのこのようなアプローチを「コミュニティ・プランニング（community planning）」と名付けた³。同時期、州委員会での動きとは別に、ほぼ呼応するような形でアメリカ建築家協会の中にも「コミュニティ・プランニング小委員会（Committee on community planning）」が設置され、ステインはその主要メンバーとなったが、「コミュニティ・プランニング」という用語は後にマンフォードらによって理論的強化が図られ、1924年における同小委員会の報告書での重要な計画理念とされたほか、RPAAにとっての重要なスローガン、中心理念に育っていくのである。

3.2 ニューヨーク州住宅・地域計画委員会

ステインは続いて1923年に設置されたニューヨーク州の住宅・地域計画委員会（New York State Commission of Housing and Regional planning）の初代委員長に就任した⁴。この委員会は先の復興委員会小委員会で提言された方針を、実際に行政計画上に「落とす」機能を期待された。よってより具体的な実施案の提示が求められていた。そしてそのマスター・プランとも言うべき基礎調査はステインの同志であるマックイにアドバイザーという形で委嘱された。

マックイはハーバード大学で森林学を学んだ後、連邦農務省に勤務し、森林管理業務に従事した後、独立していたが、森林局勤務時、森林、水資源、鉱物、土壌といった自然それ自体及びその土地利用が、州法や境界線が存在するために、必ずしも実態と合致せず、管理上の矛盾が生じていることに疑問を抱いていた。もっと「地域」を重んじ、包括的な対策がとられるべきと考えていた。そしてその「包括的地域管理」の為には、自然だけを捉えるだけでは不足であり、自然保全のためにも人間の居住のあり方やコミュニティ像、そして交通網等のインフラストラクチャーの整備が自由放任の下にあってはならず、適正なコントロール下にあるべきとした。「都市」の視点から広域的な領域のコントロールを志向したステイン、マンフォードらと、「自然」の視点から同様のコントロールを志向したマックイとの接

点はこのようにして生まれた。⁵

最終的にこの調査の報告書は1926年、同志であるライトの名前で起草されるが、この報告書はまさに正式に1925年RPAAを正式に設立させていた彼らにとって、その地域計画像を明確に社会に示す機会となった。その特徴としては、大枠として、人口・産業のニューヨークへの一極集中、拡大ではなく、分散を志向すると同時に、交通網を州全域に張り巡らせることによって、その網目の交点に新しいコミュニティとなる小都市を配置することを目指した。（図1）

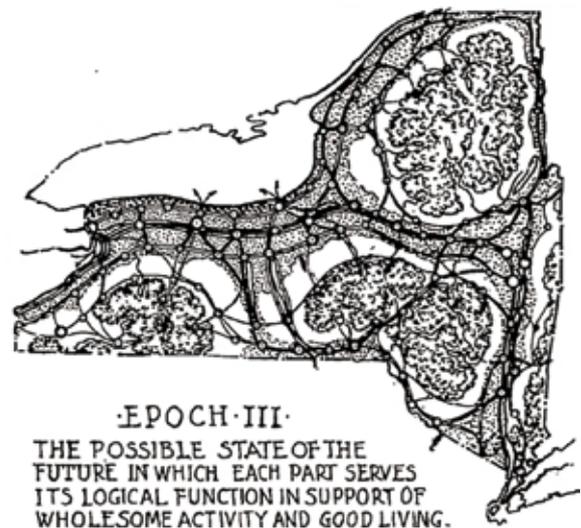


図1：ヘンリー・ライトによるニューヨーク州概念図（州域全体に網目上に交通網を張り巡らし、交点に小都市が配置されている）
（出典：<https://theconversation.com/hearts-cells-and-mud-how-biology-helps-humans-re-imagine-our-cities-in-vexed-times-173325> 2023.8.30閲覧）

この報告書はRPAAの思想が明示されているだけでなく、当時のRPAAが置かれた社会的・政治的状況も反映されていた。委員会の設置理由がそもそも当時の大都市問題の解決を図ろうとしたこと、また都市単体だけでなく、地域広がり志向のものであったことは当然として、何よりスミス州知事自身が土地高騰と大都市集中問題の解決に非常に積極的であったこと、加えて、後にニューヨーク州知事から連邦大統領となり、当時はタコニック州立公園委員会委員長であったフランクリン・ルーズベルト（Franklin Delano Roosevelt, FDR, 1882-1945）が、

工業を始めとする産業の再配置、及び農業の振興に非常に熱心であり、ステイン、マッカイ、スミスらと盛んに接触を図り、相互に影響を受ける関係にあったことが挙げられる。⁶

更に1921年に設置され、後にイギリス人都市計画家トマス・アダムス (Thomas Adams, 1871-1940)⁷が委員長に就任する民間団体セイジ財団によるニューヨーク地域計画委員会の存在も、ステインの委員会の方向性をより際立たせる結果となった。セイジ財団委員会はRPAAの「コミュニティ・プランニング」とはいわば逆のアプローチから大都市問題の解決を図ろうとしていた。州全域よりもニューヨーク市周辺圏の都市機能の改善を重視するもので、それは主としてニューヨーク市と周辺地域のハイウェイ、地下鉄網の整備、公園配置計画を構想するものであった。(図2)⁸ [Spann, Designing Modern America, 1996, VI. Planning New York State: Stein and Henry Wright], [Spann, Franklin Delano Roosevelt and the Regional Planning Association of America, 1931-1936, 1993]

この委員会活動と報告書はオピニオン誌等を通じて、RPAAメンバー、特に既にRPAAの重要なイデオログであったマンフォードとの間で大論争をも巻き起こしている。2者の見解の違いはその「地域」

像への捉え方にあった。マンフォードは、セイジ財団委員会報告書で定義する「地域」が、ハワードやゲデスが重視していた社会学的分析が全く欠けているため、都市の成長特性を見ていない非常に恣意的なものであるとし、かつその将来像については「都市の膨張」を是認し、前提条件としてしていると批判した。よって都市問題の解決に重要な「分散」の視点が考慮されておらず、ニューヨーク市自体の拡大とそれに関わる利益集団(不動産業者等)の利益拡大しか図られない、すなわち「田園都市」の理想を欠いているとした。

一方アダムスは、マンフォードを「ユートピア」主義者と断じ、「都市を計画する者は、それが進化して欲しいという方法ではなく、進化している方法に留意する用意がなければならない。」[秋本福雄, 2006]と反論した。社会像の提示よりも都市の実態的な諸課題解決こそが都市問題の処方箋という視点であった。この論争はニューヨークを舞台として、まだ「地域計画」の明確な概念が未確立の時期において、「都市計画」を超えた理想的な社会像の掲げる地域構想と、実務的な都市計画概念が正面から衝突した興味深い論争であったが、決着はつかないまま終わったのであった。

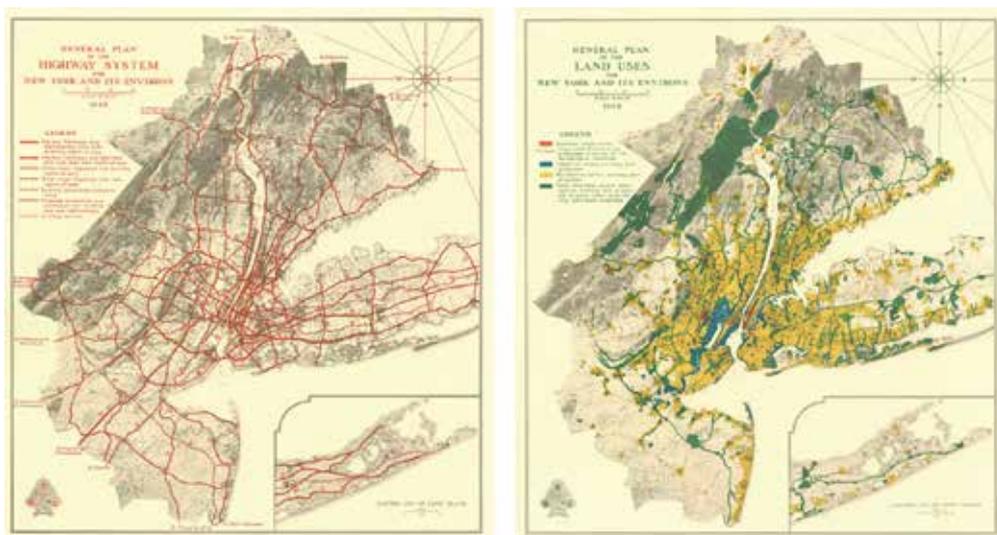


図2：セイジ財団委員会によるニューヨーク市周辺構想図

(ニューヨーク市周辺を対象とし、既存都市圏の機能強化を図っている。上図左はハイウェイ構想図、右は土地利用計画図)

(出典：<https://rpa.org/work/reports/regional-plan-of-new-york-and-its-environs> 2023.8.30閲覧)

3.3 郊外型住宅地

RPAAの活動はこの頃「地域計画」に留まらず、具体的な郊外型住宅地の建設へも向かっていた。1923年、前年に欧州を視察していたステインは、RPAAの考えに共鳴しそのメンバーになっていた法律家でデベロッパーのアレクサンダー・ビング（Alexander Bing, 1873-1959）⁹と共に、「田園都市」の具体化を目指して、ニューヨーク市中心部から東約5.5kmの郊外に位置し、人口規模約25,000人、256ヘクタール規模の新住宅地「サニーサイド・ガーデンズ、(Sunnyside Gardens)」の事業をスタートさせた。

まず開発主体として都市住宅会社（CHC: City Housing Corporation）が設立させたが、ビングによれば、この会社の目的は単に開発利益を求めるのではなく、良い住宅を可能な限り低廉な価格で建設し、会社の投資を安全なものとすると同時に、購入者に低利の融資を行うための資本を調達することを目指すものであった。[Parsons, 2007] 営利企業の形はとっていたものの、実態はともかく「田園都市」の思想をもとに住民、新入居者への利益還元を目指そうとした会社組織であったことは間違いないだろう。

サニーサイド・ガーデンズでは、主にステインとライトらの設計によって、イギリスで既に実績のある「田園都市」建設の方針に従って、拡大化されたオープンスペース、日常生活に必要な生活関連施設の充実、建設コストの低減等が目指された。¹⁰ また重要なこととして、「コミュニティ」の形成に必要な施設の整備と、その組織化が図られている。この組織化の目論見はある程度成功し、CHCの援助もあって住民組織が結成され、それは不動産上の利益の維持を図ることにつながった。特に建設終了後に見舞われた大恐慌において、CHC側へのローン返済にあたって、ストライキ、集団交渉を行うといった実力を持つに至っている。CHCの経営としても当初は軌道にのるレベルとなった。[渡辺俊一, 1977, 第4章第3節サニーサイド・ガーデンズ]

次に、サニーサイド・ガーデンズに続いて建設された「ラドバーン (Radburn)」は、RPAAが現在に

おいてもその名前が記憶される契機となる決定的なプロジェクトとなった。ラドバーンはニューヨーク市中心部から北西25kmに位置し、サニーサイド・ガーデンズの約2倍弱の425haを対象にし、段階的に開発を進め、人口規模約22,000人～30,000人規模の新しい郊外住宅地を作ろうとするものであった。1928年からその設計は開始されたものの、同年10月に起こったニューヨーク株式市場の大暴落（いわゆる「暗黒の木曜日」と大恐慌の開始）によって、事業見通しに失敗し1929年に最初の入居が開始されたものの1933年には事業遂行不能となってCHCは倒産し、ラドバーン事業も中止されるに至った。

今日、ラドバーン事業の意義は、「ラドバーン方式」と呼ばれる等、その実務的な計画設計思想の点から語られることが多い。すなわちフットパス、クルドサック等自動車交通と歩行者の分離（「歩車分離」）、クラレンス・ペリー（Clarence Arthur Perry, 1872-1944）による近隣住区論¹¹の全面的採用である。だが特徴的なことは、住民の組織化が図られ（いわゆる「ラドバーン組合」）、その団体が独自の課税権を持って下水処理、ごみ収集、街灯、オープンスペース等の管理のために供され、事実上準自治体としての機能を持ったということにある。この組合では市議会がマネージャーを雇用し、行政上の業務を遂行したモデルに倣って、組合理事会によって雇用されたマネージャーが業務を遂行した。[渡辺俊一, 1977, 第4章第4節ラドバーン], [田中康裕, 2022]

ラドバーンでは「田園都市」の理想を追うにあたってその重要な要素ともいえる都市を囲むグリーンベルトはなく、また業務用地も設けられなかったため、その居住者はほぼニューヨークへ通勤するホワイトカラーのみとなり、その結果自己充足的な機能は持ち得ず、その理想は志半ばで挫折したと考えられよう。しかしながら、従来にない形の新しい郊外住宅地の形、住民による新しいコミュニティの形成等、その後の都市問題を解決する方策としての田園都市の理想は一定程度果たされたと言えるのである。

4. 「Regional City(地域都市)」及び「Regionalism(地域主義)」の本質

先にみた2つの委員会報告、及び2つの郊外型住宅地のプロジェクトについて、その事業的結末をみれば、その理想主義ゆえに完全な形で成就できたものではなく、むしろその思想的基盤だけを残したといえる。¹²

しかしながら、RPAA及びマンフォードの思想が現在もなお、「都市計画」、「地域計画」上の重要思想として位置づけられるのはなぜか、また改めて再考できる点はないだろうか。

彼らによれば、そもそも18世紀末より明らかになった都市への集中の問題は、人口と産業の広域的な分散によってその緩和が図られる。都市生活を享受しながら、都市問題の解決を図るためには、既存の都市機能を拡充・拡大するだけでは問題の解決ならず、まさに都市と同様、既存の問題が拡大されるだけに他ならない。必要とされるのは一つの都市内で機能が充足すること、つまり大都市に依存せず生活できること、加えて都市の形態からしても、それらが農地等で囲まれ、他の都市とは独立した形態をもっており、住宅の他にレクリエーション機能を持つ緑地や農地、また工業用地がバランスよく配置されていることが必要であり、これこそがハワード由来の「田園都市」である。都市問題の解決の為此のように社会構造をも見通す地域計画を立案し、その枠内でこれらの「田園都市」を多く配置・建設することこそ必要である、としている。[渡辺俊一、1977、第4章第2節 計画理念]

先に述べたように、1924年におけるニューヨーク州復興委員会住宅小委員会の報告書での重要な計画理念「コミュニティ・プランニング」は、このRPAAの「田園都市」の考え方に呼応し、「田園都市」を都市単体の設計思想に留めておくのではなく、地域的広がりの中で構想、配置、建設する設計思想の全体像を指している。こうして出来た田園都市の概念のことを、RPAAはその活動の中で「Regional City(地域都市)」と強調していたのであり、マンフォードは更にその「Regional City」に

ついて、後年、著作の中で根底にある「地域主義(Regionalism)」という言葉を用いつつ、社会構造からの説明を試みている。¹³

まず社会において国家をどう捉えるかという点から、マンフォードはそれを否定すべき対象としていた。2度の世界大戦間の機微な時代背景もあって、同時代的なものとして勃興しつつあった欧米各国におけるファシズムの台頭は切迫した国際的な課題であった。その強権的で抑圧的政治姿勢に警鐘を鳴らすとともに、強大な「国民国家」は個人や共同体を抑圧するだけで結果としては性質上「戦争国家」に他ならず、真の共同体と真の地域体は国民国家の境界線とイデオロギー形態に合致していない、と規定したのである。

その上で社会全体が政治的集団に復帰するためには、また改めて抑圧的政治姿勢へ対抗するためには、都市、国家等への権力の集中ではなく、むしろ小さい地域における本来の自然集団、つまり「地域」を前提とした共同体への回帰、若しくはその再定義とその連帯を説くのである。更にそれは決して閉鎖的思考ではないとする。各地の「地域」が相互に呼応し、相互に地域共同体同士が呼応・影響を及ぼす結合状況が期待され、それは既に現在進行的に生まれつつあるもので、その状況こそを理想とし、人間生活、共同体、文明の基礎を、国家でなく「地域」に置くべきと主張している。[ルイス・マンフォード、都市の文化、1938(邦訳1974)、第6章 地域開発政策]

このような思考は最終的に都市や地域の構造のあり方に及んでいる。「共同体と都市の構造を改良しようという努力は、客観的な地理的・経済的・社会的事実と調和した地域的結合領域を再確認しないかぎり、効力をもたないであろう」[ルイス・マンフォード、都市の文化、1938(邦訳1974)第6章]とし、以上のような考え方を「Regionalism(地域主義)」とし、その具体的な作業こそが田園都市の建設としているのである。これはその都市を「Regional City(地域都市)」呼び、設計思想を「コミュニティ・プランニング」としていることにつながっている。

先に個人や他者の私権を如何にコントロールし、個人とコミュニティの利益を各々バランス良く最大化し、どこに均衡点を置くかという課題は、現在以上に当時のアメリカでは非常に緊張感を伴うものであったとしたが、マンフォードはまさにこの点が田園都市の建設や、コミュニティの活動にとって最大の課題になるということを見通していた。そして、地価に係る投機はその建設自体の障害になるとともに、共同体の活動それ自体とは全く乖離したものであることから激しく嫌悪し、健全な土地利用計画の必要性和、ハワード由来の土地「共有化」概念を強化し、そのコミュニティへの付与を説いたのであった。

RPAAとマンフォードの活動はおよそ1世紀前のものであるが、現代における意義は小さくないと思われる。（特に日本においては）都市機能の分散と大都市問題、地方の活性化のあり方に関し大きな示唆を与えているだろう。戦後日本の国土計画は大儀名分としては「国土の均衡ある発展」を謳い、端的に言えば「田園都市」の理想を追う形で進められてきた。しかしその成果は上がらず、都市部への人口集中は進み、都市と地方の格差は拡大した。重要なのは都市と地方の生活レベルやインフラストラクチャーの格差ではない。むしろ文明の起点となる都市・農村部の交流及び発信機能とその持続性、いわ

ば「磁力」の格差が残されたことにある。これは将来あるべき産業像と社会構造の綿密な分析がないまま日本全体が都市化したことに由来しており、同時にその無関心は、コミュニティの破壊についても無関心であったことにつながっているのではないか。

もう一つには土地共有化への視点である。概念としての「田園都市」建設を進めるとしてもその障害となるのは、現在でもなお土地所有権の問題である。これまではその投機、高騰だけが問題とされてきたが、人口減少化は土地の放棄の問題ももたらしており、個人の土地所有が障害となって各種の環境整備が進まない要因となっている。土地共有化自体は小さいテーマかもしれないが、都市問題の克服のためには概念だけに決して留めるべきでない広範囲に影響を及ぼし得るテーマであり、かつ現実的で重要な処方箋になる可能性を含むと考えられるのである。土地所有のあり方について根底的に見直す議論が活発になるとともに、例えばコミュニティ、共同体による土地共有についての実例の増加と関係法等の整備が望まれるのである。

表：マンフォード及びRPAA関係年表（文献等をもとに筆者で作成）

年	一般	RPAA及びそのメンバーを巡る事項
1915		アメリカ建築家協会誌編集長チャールズ・ウィティカー、田園都市調査の為、建築家アッカーマンを英国に派遣 パトリック・ゲデス「進化する都市」、英国にて出版
1917	アメリカ第一次世界大戦参戦	ルイス・マンフォード（23歳）、ゲデスに初めて書簡を送り、交流が始まる。
1918		マンフォード、ウィティカーに会い「アメリカ建築家協会誌」の編集秘書となる。
1919	アル・スミス、NY州知事に就任（1919～1928）	ウィティカーの紹介で、マンフォード、クラレンス・ステイン、ベントン・マッカイらと知己を得る。各々の問題意識を共有し、交流開始 クラレンス・ステイン、ニューヨーク州復興委員会住宅小委員会幹事就任 アメリカ建築家協会内にコミュニティ・プランニング小委員会を設置
1920		ニューヨーク州復興委員会住宅小委員会報告書作成

1921		セイジ財団ニューヨーク地域計画委員会設置 マッカイ, アパラチア自然遊歩道 (アパラチアン・トレイル) の構想発表
1922		ステイン, アメリカ建築家協会内設立のコミュニティ・プランニング小委員会第2代委員長就任 (～1925)
1923		<u>アメリカ地域計画協会 (RPAA) 設立</u>
		ステイン, ニューヨーク州住宅・地域計画委員会初代委員長就任 (初代, ～1926)
		ニューヨーク州住宅・地域計画委員会, マッカイに州全域の基礎調査を依頼
1924		サニーサイド・ガーデンズ事業開始
		RPAAメンバー, ピンズの資金援助を得て, 都市住宅会社 (CHC: City Housing Corporation, サニーサイド・ガーデンズ, ラドバーンの開発主体) 設立
		アメリカ建築家協会内コミュニティ・プランニング小委員会報告書 (マンフォードを中心とした事実上の「地域計画理念 (コミュニティ・プランニング論)」の表明)
1925		ハワード訪米, 国際田園都市・都市計画協会アメリカ大会開催
1926		マッカイの後を受けたヘンリー・ライト, ニューヨーク州住宅・地域計画委員会「州計画の概要」を起草
1928	FDR, NY州知事当選・就任	ラドバーン事業開始
	NY株式市場で大暴落「暗黒の木曜日」大恐慌へ	
1929	フーヴァー大統領就任 (～1933.3)	地域計画協会 (RPA≠RPAA) 設立
1932	FDR大統領選出馬当選 (翌年就任, ～1945.4)	ラドバーン事業中止, CHC倒産
	いわゆる100日議会によりニューディール関係法整備	<u>RPAA事実上の解散</u>
	TVA (テネシー川流域開発公社) 設立	
1934		マッカイ, TVAでプランナーに任命される

注

- 1 北陸先端科学技術大学院大学 研究員, 法政大学ポアソナード記念現代法研究所 客員研究員
- 2 アメリカ建築家協会誌の編集助手となり, 同協会の全ての会合に出席する立場を得た。[木原武一, 1984, IV]
- 3 この執筆はマンフォードが担当している。
- 4 初代にして唯一の委員長であった。[渡辺俊一, 1977, 第4章 序節]
- 5 マッカイはこの包括的な地域管理を促すアイデアとして1921年「アパラチアン・トレイル」(アメリカ北東部を貫く約3,500kmの長距離自然遊歩道) 構想を発表し, ニューヨーク州の住宅・地域計画委員会報告書にも盛り込まれた。現在でもアメリカ随一の自然遊歩道として海

外からも含め多くの来訪者がある。

- 6 ルーズベルトとRPAAメンバーとの交流は, 後にニューヨーク州知事選, 大統領選においてRPAAの考え方を彼の地域政策に導入するよう直接要求する等深いものがあつた。ルーズベルトはRPAAの考え方に全て同意していた訳ではないが, 地域計画とその公的関与に関心を示す数少ない政治家の一人であつたと思われる。なおマッカイは大統領就任後のテネシー川流域開発計画 (いわゆるTVA) において公職 (プランナー) に就任している。[Spann, Franklin Delano Roosevelt and the Regional Planning Association of America, 1931-1936, 1993]
- 7 イギリスで田園都市の運営にも携わり, アメリカにおいて初期田園都市運動先導者の一人でもあつた
- 8 1929年になって, このセイジ財団委員会が元になつ

- てRPAAとは別に地域計画協会（RPA）が設立された。
- 9 ビングは労働問題に詳しく、また乞われてRPAAの初代会長を務めた。
- 10 オープンスペースの拡大には計画時、州当局との対立があり、最終的には中央部にそれが設けられた。実際には建設コストのロスが大きく、当初目論んだ低所得者層の入居は適わなかったが経営的には成功したと言われている。[渡辺俊一, 1977, 第4章 第3節サニーサイド・ガーデンズ]
- 11 幹線道路で囲まれた区域（小学校区に該当）を一つの生活圈と看做し、住居、オープンスペースや公園、公共・商業用施設をバランス良く配置することで、住民の安全を守り、域内コミュニティの活性化を図るもの。社会的アプローチに基づいている。現在のニュータウンにも広く導入されている考え方である。
- 12 RPAAの思想は、ルーズベルト大統領期にそのニューディール政策でも、同様の思想に立った郊外住宅地が作られるなど、一定の影響が見られた。
- 13 RPAAとマンフォードの地域への視点に関しては、「地域主義と非地域主義」(Regionalism and Irregionalism)及び「地域主義の理論と実践」(The Theory and Practice of Regionalism)の2編が“Sociological Review”誌に1927年から1928年に亘って執筆されており、マンフォードは自らの「地域」像について説明を行っている。[加藤雅也, 2011]

(参考文献)

- LuboveRoy. (1963). Community planning in the 1920s. University of Pittsburgh Press.
- ParsonsC.Kermit. (2007). Collaborative Genius: The Regional Planning Association of America. Journal of the American Planning Association, 60 (4), 462-482. doi:10.1080/01944369408975605
- SpannKEdward. (1993年). Franklin Delano Roosevelt and the Regional Planning Association of America, 1931-1936. New York History.
- SpannKEdward. (1996). Designing Modern America. Ohio State University Press.
- パトリック・ゲデス. (1915 (邦訳2015)). 進化する都市. (西村一朗, 訳) 鹿島出版会.
- ルイス・マンフォード. (1938 (邦訳1974)). 都市の文化. (生田勉, 訳) 鹿島出版会.
- ルイス・マンフォード. (1961 (邦訳1969)). 歴史の都市 明日の都市. (生田勉, 訳) 新潮社.
- 奥田孝次. (2004). 21世紀の環境創造を考えるーベントン・マッカイの地域思想：自然保全と共生する都市を目指して. 鹿島出版会.
- 加藤雅也. (2011). ルイス・マンフォードの地域主義思想ーアメリカ地域計画協会における活動期を中心としてー. 日本建築学会 学術講演梗概集. F-2, 建築歴史・意匠, 780-782.

- 河村茂. (2021年11月号). 都市の歴史と都市構造 第3回 古代帝国の都「ローマ」. 「コア東京Web」.
- 秋本福雄. (2006年10月). イギリス及びアメリカにおける地域計画の誕生. (社)日本都市計画学会都市計画論文集, 41 (3), 195 (887).
- 大月敏雄. (2011). まちなみ図譜・文献逍遙 (其ノ14) 『進化する都市』. 家とまちなみ 30 (1), 73-78, 2011-03.
- 田中康裕. (2022年4月18日). 参照先: ニュータウンスケッチ:
<https://newtown-sketch.com/blog/20150915-14387>
 (2023.8.30閲覧)
- 渡辺俊一. (1977). アメリカ都市計画とコミュニティ理念. 技報堂出版.
- 木原武一. (1984). ルイス・マンフォード. 鹿島出版会 (SD選書).