Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-12-04

米国世界貿易センタービル同時多発テロ後の都市再プロセス-多様な主体による討議型都市計画に向けて-

近藤, 民代

(Citation)
都市計画論文集,42-3:295-300

(Issue Date)
2007-10-25

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001212

(社) 日本都市計画学会 都市計画論文集 No. 42-3 2007年 10月
Journal of the City Planning Institute of Japan No. 42-3, October, 2007
本論文はCD-ROM論文集にカラーで掲載してあります

50. 米国世界貿易センタービル同時多発テロ後の都市再建プロセス
-多様な主体による討議型都市計画に向けて-
A Study on the Rebuilding Planning Process after WTC 9.11 Attack
- Toward Collaborative Planning by Stakeholder Participation -

近藤民代*

This study examines the rebuilding planning process that followed World Trade Center(WTC) 9.11 2001 attack in the Lower Manhattan area of New York City, focusing on the planning process and stakeholder involvement, a good case study for "collaborative planning." Addition to LMDC, professional groups played significant role in coordinating with the many stakeholders to ensure each stakeholder's values would be reflected into rebuilding plan. What is more important is that professional groups present several scenarios and alternative plan from various aspect of view, and this made rebuilding plan more comprehensive. Governor Pataki controls the final decision process, and this proves that it is essential to give authority for coordinating body to implement collaborative planning.

Keywords: collaborative planning, rebuilding, participation, WTC 9.11 attack, Lower Manhattan
討議型都市計画, 再建, 参加, WTC 同時多発テロ, ロウアーマンハッタン

近年、都市計画分野においては成熟化した市街地と市民の価値観の多元化によって 1960 年代主流であった都市計画をシステム的、合理的に組み立てる合理主義理論 (Rational Planning) から、多様な主体による対話を重視した討議型都市計画 (Collaborative Planning) の移行過渡期にあり、そのための計画策定技術と理論が求められている。討議型都市計画とは、ベリー[1]、ウェブラー[2]、イネス[3]らが提唱した理論をまとめて小泉[4]がそう名づけている。多主体の討議に基づいて都市計画を策定・実施・管理していくという考え方であるが、行政のような一つの機関のみが中心的な計画策定主体でありそこに関係者を参加させるという参加型の計画とは少々コンセプトが異なる。

本研究の対象は、2001 年 9 月 11 日に米国のワールドトレードセンター(WTC)を襲った同時多発テロ (以下、9.11 災害) 後の再建プロセスである。9.11 災害は約 3000 名もの命を一瞬で奪ったテロリズムという人為災害であり、直接被害が空間的にも量的にも限定的であること、被災者が失った財産は少ないなどの点においては、阪神・淡路大震災のような大規模自然災害とは全く異質の災害である。しかし、災害復興とはただ単に災害発生前の状態に戻す原型復旧ではなく、従前地域が抱えていた課題を解決し、さらに快適で住みよい地域として再生していくことに他ならず、これは災害の種類を問わず共通している。9.11 災害後の再建おいては、同じボリュームのオフィス床を供給するか、神聖な場所として公共空間として保存するか、犠牲者を追悼するメモリアルを建設するか、商業開発だけではなく住宅開発に軸をおいた複合開発を目指すかなど、各主体によってさまざまな価値観が存在している。

9.11 災害に着目した理由は 3 点ある。第 1 に、再建にあたって新規に設立されたロウアーマンハッタン開発公社 (Lower Manhattan Development Corporation, 以下LMDC) が一般市民、遺族、地元の商店主、企業、建築家やプランナーなどの専門家、港湾公社、WTCビルの賃借権者[1]、ニューヨーク州・市などの多様な主体の意見を「調整」して再建案をまとめる、といち早く宣言し、まさに討議型都市計画に挑もうとした事例である点である。計画策定の手続きおよびプロセスに焦点をあて、多様な主体がどのようなプロセスで計画策定を進め、主体ごとの価値観が計画にどのような影響を与えたかを明らかにする。また、再建計画のプロセスに関して討議型都市計画の規範[4]に基づいて、9.11 災害後の再建プロセスを評価することである。第 2 に、地元の建築・プランニング・芸術などを専門にした組織が母体となって直後から 9.11 災害の再建を支援するための中間支援組織を設立し、ここが再建案の策定において大きな役割を果たしている点である。討議型都市計画を進めるにあたっては、彼らのような専門家がかかわることは重要な要

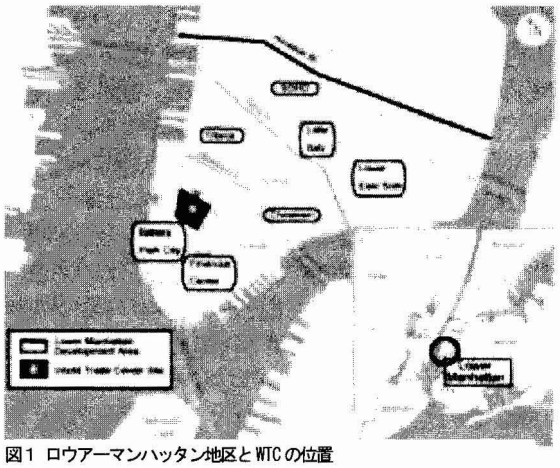

図1 ロウアーマンハッタン地区と WTC の位置
Civic Alliance (2002) [5] を修正して筆者作成

* 正会員・ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター (Disaster Reduction and Human Renovation Institution)

件であると推測され、その役割を考察する。第 3 に 1990 年代からロウアーマンハッタン地区では老朽化オフィスビルの住宅へのコンバージョン政策によって、同地区はビジネス地区から「働く、住まう、訪れる人々が集う 24/7 コミュニティ」への再編に向かっている点である。この方向性は再建においても大きなトピックとなっており、9.11 災害によってロウアーマンハッタン地区がどのように変容していくかについて検討を加え、同地区における討議型都市計画がもたらした空間への影響について考察する。本研究の対象は、WTC敷地における国際コンペで選考されたリーベスキンドによる計画（2003 年 2 月）までの計画プロセスである。具体的にはそれまでの「再建における主要原則と青写真」、「6 つの土地利用計画案」、「国際コンペのデザインガイドライン」、国際コンペの勝者となった「リーベスキンドの計画」がどのような変遷をたどって修正されたかをトレースした。

9.11 災害後の再建に関する既存研究としては再建プロセスをトレースしたGoldberg[6]やGoldberger[7]、経済的、社会的な影響について分析を行ったマメン[8]などがある。また、討議型都市計画に関しては、高見沢[9]による討議型都市計画理論の批判的分析、小泉[4]による米国カンザス市におけるマスタープランの事例分析、村山ら[10]によるシアトル市における空間形成をめぐる各主体の意向調整に着目したものなどがあるが、本研究のように専門家の役割、規範[4]に基づく評価、空間形成への影響などの観点から討議型都市計画を多角的に分析、評価を行ったものはほとんどなく、ここに本研究の有意性がある。研究の方法であるが、2005 年 11 月に行った電子メールでの質問調査と2006年9月に関係者に対して行った現地でのインタビュー調査であり、これらに加えてLMDCによる報告書などを用いている。

2. 9.11 災害の概要と LMDC の役割

(1) 災害が地域にあたえた影響

2001 年 9 月 11 日午前 9 時ごろ、2 機の旅客機がツインタワーへの突入し、北棟および南棟が崩落し、その影響で敷地内の他の 4 つのビルも崩落・炎上、敷地北隣の高層ビル・世界貿易センター7 号棟も共に崩落した。道路は完全に封鎖され、世界貿易センターの地下をターミナルとしていた地下鉄やパストレインもトンネルの崩落で走行不能に陥るなどの直接被害があった。また、間接被害においては経済損失が約 600 億ドルを超え、チャイナタウンにおいては 3 カ月間で 4 人に 1 人の労働者が失業したといわれるほどの影響を与えた。地域外に流出した大企業への手厚い支援に比べてスモールビジネスに対する再建支援などが不足しており、生活再建が課題となっている[8]。

(2) LMDC の役割と位置づけ

2001 年 11 月にニューヨーク州と市が共同で LMDC を設立した。これはニューヨーク市におけるタイムズスクエアの再開発などを手がけたことでも知られている、地域経済開発を行うニューヨーク州開発公社を母体として設立された組織である。同公社が中心となってロウアーマンハッタン地区における再建を進めていくことになる。

LMDC の役割は 2 つある。第 1 は、再建を進める主体としての港湾公社やツインタワーの賃借権をもつ民間企業、市民などといった多様な主体の「調整機関」としての役割である。第 2 は連邦政府である連邦危機管理庁(FEMA)や住宅都市開発省(HUD)などからの復旧・再建にかかわる「補助金の窓口」としての役割である。ニューヨーク市当局やコミュニティ開発法人などの非営利組織が行う補助金申請を橋渡しして連邦政府機関に関係書類を提出することは行うが、多主体からの複数の申請から地区において優先すべき事業を選出するという権限はない。

(3) LMDC の討議型都市計画に向けての取組み

LMDCは多様な主体による復興を進める上での調整機関であり、数多くの声を集約する上で様々な場や機会を設けた。通常の計画過程で開催される公聴会はそこで意見を聞く時間が少ないこと、それらの意見がどのように反映されたか全く不明確であるという点において一方通行的であると従来から指摘されているが、このような公聴会ではなく、各地での市民集会や大規模ワークショップへの共催、そしてLMDC内での各種委員会の設置による対話型、討議型の場を提供した[(2)]。ただ、これらの委員会は都市交通委員会、芸術・教育・観光委員会、犠牲者の家族委員会など、テーマごとに設置された委員会であるが、その議論は委員会内で閉じられたものであり、委員会同士で異なった価値観について議論し、調整して一つの地域像を描くといったことが行われていない。LMDC主催の公聴会も直接参加できない人のために、インターネットを通じての映像配信などの試みも行われている。また、LMDCの理事会や委員会は常に公開されており、議事録もウェブサイト上に掲載した。このようにLMDCは様々な手段で多様な声を集約するための場や仕組みを設定したことは高く評価できる。

3. 専門家による中間支援組織の設立経緯と支援活動

ここでは再建において現地で結成された専門家による中間支援組織の概要とそれが果たした役割について明らかにする。すべて 9.11 災害前からニューヨーク市内に拠点をおいた専門家団体を母体として組織が立ち上げられ、その活動の主眼は組織ごとに少々異なるがすべて再建プロセスへのステークホルダー（利害関係者）の参画を強く求めた点では共通している。

(1) Civic Alliance for Rebuilding New York（Civic Alliance）

Civic Alliance は住宅・都市計画の NPO として長年ニューヨーク市で活動している地域計画協会（Regional Planning Association, RPA）を母体として設立され、その傘下には 85 もの市民団体が連ねた連合組織である。再建に向けての目標の設定や計画プロセスについて行政に対して提言することを目的として活動を展開した。メモリアル、経済開発、交通計画、都市デザイン、アメニティ、社会・経済・環境的な公正、持続可能性などの分野ごとの現状分析および提

案を報告書にまとめている（2002 年 9 月）。また、ロウアーマンハッタンの再生への道筋として、従来のようなオフィス街を継承するのか、住宅を含めた住商混在地域として再編するのかなどといった具体的な検討を行い提案も行っている（2002 年 12 月）。“Global Office, Residential Neighborhood, Creative Hub”というロウアーマンハッタンにおける 3 つの未来シナリオの検討と提案を行う 4 日間のシャレットを開催し、既存の計画とは別に地区の向かうべき方向性について議論を行った。ロウアーマンハッタン地区にとどまらないより大きな都市圏を見据えた検討を行っている。このような独自の提案に加えて、大きな功績は約 5000 名もの市民を集めて再建への意見を集約した Listening to the City の企画であり、これについては 4 章で後述する。

(2) New York New Visions(NYNV)

NYNVは全米の建築家の職能団体である米国建築家協会AIAのニューヨーク支部が母体となって、40～50 名程度が集まって設立された組織である。建築家だけではなく、都市計画家協会(APA)とも共同して活動を展開し、21 もの建築およびプランニング事務所が参画した。同組織は 3 ヶ月間の議論をもとに、LMDCが再建の方向性を示せない中 2002 年 2 月にロウアーマンハッタンの再建における 7 つの原則[11]を公表している。また、2002 年 7 月のLMDCによる 6 つの計画案に対する意見書の提出や 2002 年 12 月の最終戦考 9 案に対する評価を行っている。Civic Allianceと比べると、現実にLMDCが提示した計画案に対しての助言を行った点が異なっている。現に、NYNVは自身の役割について、LMDCの“リソース”であったと評価している。国際コンペにおいては、審査基準案を提示し、LMDCをサポートして複数のチームを選定にも加わった。Goldberg（2005）は、NYNVの理事会は定期的にLMDCとのミーティングを開催していたが、このことがLMDCの意思決定への影響力を高めることにつながり、これによって中立的立場を崩すことになったという指摘している[6]。

(3) Imagine New York (Imagine NY)

Imagine NYはニューヨーク芸術協会（Municipal Art Society of New York, MAS）が立ち上げた組織である。地域レベルのワークショップを数多く展開することで、復興に対する多種多様な市民の意見を集約したことで知られている。2002 年～2003 年にかけて、LMDCによって計画が発表された節目に 2 つの大規模なワークショップを開催している。第 1 は、2002 年 3 月～5 月にかけて行われた通算 230 のワークショップであり、約 3000 名もの市民が参加している。9.11 災害によって何を失い、何が変化したか、そして再建に必要なこと何か？という問いを参加者に投げかけた。その結果、19,000 もののアイディアが集まり、人、場所（WTC敷地、ロウアーマンハッタン、都市圏）、社会的公正性、計画への参加、政策などのカテゴリーに整理し、49 のビジョンとして文章化した[12]。その多くが再建における主要原則と青写真と共通しているが、アフォーダブル住宅の供給[3]や学校システムなどの公共サービスの改善、雇用創出など、必ずしも災害とは直接関係しない事項が含まれているのが特徴的である。これは 49 のビジョンの詳細度が再建における主要原則と青写真と比べると細かいという点も関係しているが、生活者である市民の視点からビジョンを描くと災害以前から地域で課題になっている要素が浮かび上がってくる点が伺える。第 2 の 2002 年 12 月に開催されたワークショップ“Imagine New York II”では、300 名が参加し、国際コンペによる 9 つの計画案と計画プロセスについて協議し、約 5000 のコメントを得た。Listening to the City は叩き台である 6 つの計画案に対して意見集約をしたのに対して、Imagine NY の地区集会は完全な草の根的なボトムアップ型であり、きめ細かく市民の数々の想いを積み上げてビジョンを提示した点が異なっている。また、Civic Alliance や NYNV が建築家やプランナーが再建に向けて地域に求められる具体的な計画や都市機能などを考えていたのに対して、ここでは市民が主導で再建へのイメージや想い、そして夢などを描いて、ビジョンを提示した点が異なっている。

4. 多様な主体の価値観の計画への影響度

(1) 再建における主要原則と青写真

9.11 災害から半年以上が経過した 2002 年 4 月にLMDCはようやく再建にむけての主要原則（Principles for Action）と青写真（Blueprint for Renewal）を公表した[13]。その内容は、犠牲者を追悼するメモリアル、計画のプロセス、交通、土地利用、周辺地域との連続性、デザイン・環境などが主要な要素であるが、これが形成されるにはNYNVが 2002 年 2 月に発表した復興への 7 つの主要原則[10]が大きな影響を与えている。具体的に示すと、ロウアーマンハッタンにおける文化や歴史を継承した計画や住商混合地域の土地利用計画や交通機関の整備、持続可能な都市デザイン、メモリアルの必要性などに関してはすべて盛り込まれている。また、スーパーブロックで開発されたワールドトレードセンターとの周辺地域との連続性を持たせることを提案したのに対して、青写真では周辺の道路グリッドの再編やバッテリーパークとのつながりを持たせるための計画などが提示されており、これもほぼNYNVの案が踏襲されていると見ることができる[6]。一方Imagine NYが提示した 49 のビジョン[13]の影響力については、LMDCや港湾公社はImagine NYの集会にはほとんど関心を示さなかったという指摘がなされている[6]。この青写真に対する市民の意見を聞くために開催されたのが翌月 5 月の公聴会（1000 名参加）であり、その場で市民によって共通して指摘されたのが、「テロの記憶をメモリアルとして残すこと」、「文化施設、小売店舗、公園、住宅を確保する用途混在の開発を進めること」であり、これを受けて「再建における主要原則と青写真」は修正されることとなった。

(2) ワールドトレードセンターの土地利用計画

2002 年 3 月に港湾公社は 1100 万 sq.feet のオフィス床を条件とした土地利用計画案の策定を複数の建築事務所に依

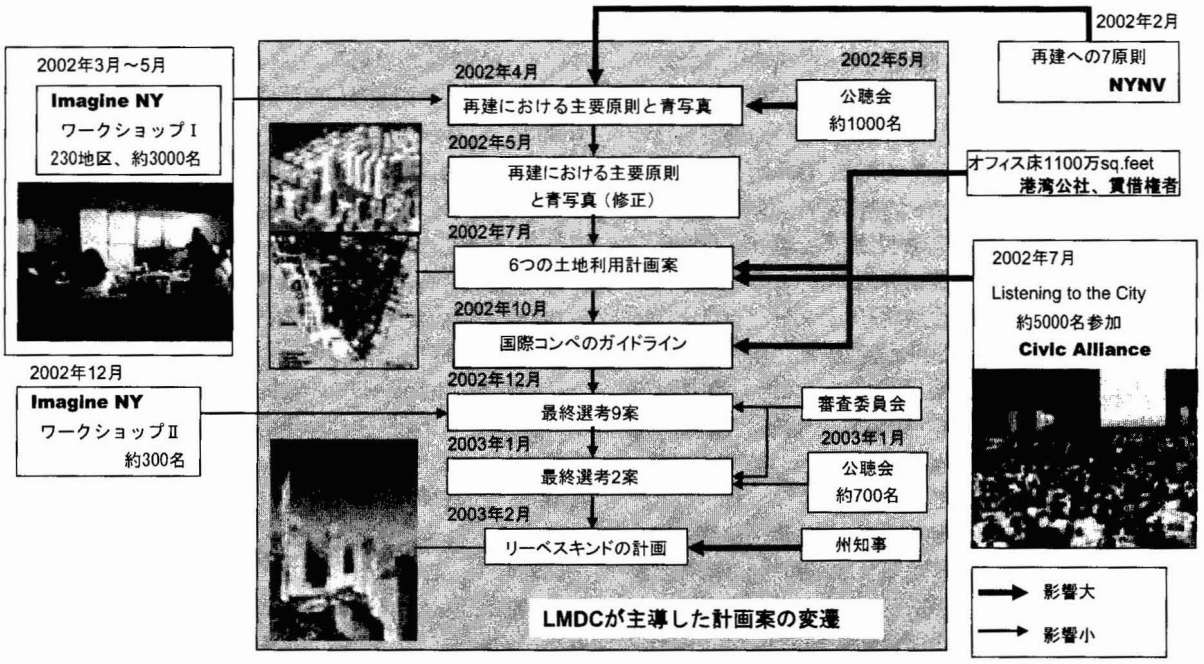

図2　計画プロセスと各主体の活動が与えた影響（筆者が作成）　（注）6つの土地利用計画案は1つの計画案を例として示している

頼し、それをもとにして 6 つの計画案を公表している。LMDC はWTC を含むロウアーマンハッタンの再建の調整主体であるにもかかわらず、雇用主にはなれず、これがその後の土地利用計画案の内容に影響を与えることとなる。これは建築のデザイン案ではなく、オープンスペース、住宅、メモリアル、文化施設、商業スペースなどの土地利用の計画である。1100 万 sq. feet のオフィス床をどのような形で土地に埋め込むという要求事項に基づいた提案であり、立体的には少々形状が異なるものの、地域の将来像やビジョンなどは提示されなかった。

これに対してCivic Allianceが中心となり約5000名もの市民を集めて大規模集会Listening to the City[14]が開催された。6つの計画案に対する反応は再建に向けてのビジョンや想いが欠如している提案に対する失望であった。①メモリアルを地区の復興において重要なものとして計画の中で明確に位置づけていない、②市の経済状況を楽観視し、③商業スペースに多くの需要を見込み、オフィススペースを過剰に計画している、④同時多発テロという歴史的事件を反映するビジョンが不在の計画である[14]、などという厳しい批判的な意見があがり、その結果、新たに国際コンペでWTC周辺地域の復興計画案を募集することを8月に発表した。市民の意見が再建計画を全くの白紙に戻したのであり、集会の名の通り、LMDCが市民の声を聞き入れた形になった。市民が強く求めたのは再建にむけての内容だけではなく、公共空間における再建への関与であった。この集会の後に、LMDCにメモリアル委員会を設置し、そのメンバーに遺族を含めるという成果もあげており、メモリアルが再建において不可欠であると認識したのは 9.11 から 10 ヶ月後のこととなった。Listening to the Cityを企画したCivic Allianceは、この集会を「多くの参加者たちに計画プロセスに参加しているという意識を持たせて自分たちの意見が成果に結びつくという達成感を持たせる上で非常に大きな意味があった」、と評価している。

(3) 国際コンペのガイドライン

10 月に国際コンペのデザインガイドラインが公表された。そこでは、「スカイラインの再現」、「メモリアルを明確に計画内に位置づける」、「バッテリーパークへのアクセス確保」などを計画に盛り込むこと[15]が要求されており、いずれも公聴会や大規模ワークショップにおける市民の意見が反映される形となった。単独のステークホルダーには留まらない市民の再建への想いや方向性をガイドラインに反映させたことは大きな意義があったが、港湾公社によるオフィス床の条項については最終的にはずされることは無く終わっている。

(4) コンペ案の選定

8 月に国際コンペが開始され、400 チームを超える提案の応募があったが、9 月に 7 チームが選定され指名コンペを受ける資格をえた。11 月末に 9 つの計画案[5]が完成し 12 月に一般公開され、延べ 10 万人もの市民がウェブサイトなどを通じての意見を受け付けられた。市民の意見はLMDCのスタッフによって分類されたが、その約 8 割はコンペ案に対して好意的な意見であった。国際コンペのガイドラインそのものに市民の意見が反映されたことが影響していると考えられる。初期の段階から市民参加を推進していることによって、このような結果をもたらしたといえよう。

2003 年 1 月 13 日、14 日の公聴会を経て（約 700 名参加）2 月に THINK とリーベスキンドの案に絞り込まれ、審査委員会の票は前者が多かったにもかかわらず、州知事の決断で後者が選ばれる形になっている。メモリアルがより強く位置づけられたリーベスキンドの案を州知事が選んだのはそれを望んでいた市民の強い想いに後押しされたものであり、市民社会が大きな影響力を発揮したという評価もある[5]。

州知事の決断の背景は明らかではないが、問題は最終的な意思決定にあたってのプロセスが不透明であった点である。

5. 再建プロセスの評価－「討議型都市計画が満たすべき規範」[4]に基づく分析

ここでは討議型都市計画が満たすべき規範である6つの評価軸に基づいて再建プロセスを評価する。この評価軸は複数の論者が提唱している討議型都市計画の満たすべき規範を小泉[4]が再分類したものである。

(1) 参加する主体：意思決定に関心・関連あるステークホルダーを含めること、直接参加しない主体にも情報提供を行うこと

9.11 災害からの再建を行うためには、地方自治体であるニューヨーク市、土地所有者の港湾公社、ニュージャージー州、ニューヨーク州、賃借権をもつディベロッパー、そして市民がステークホルダーとして位置づけられる。しかし、実際にはニューヨーク市の関与はほとんどなかった。唯一、影響力を発揮するかと思われたのは2002年12月の市長によるロウアーマンハッタンにおけるビジョン発表であり、WTC敷地内にとどまらないロウアーマンハッタン地区における明確なビジョンが必要とされていると指摘し、文化、商業、観光、住む、働く、という多様な機能が混在した地域への転換が求められていると述べ、同地区における密度規制の緩和やディベロッパーへの融資による住宅供給を目指すことを打ち出している。しかし、WTCの土地が港湾公社所有であるという事実を乗りこえられず市が直接的に関与することはほとんどなかった[6]。またLMDCの理事の構成をみると、州知事と市長が8名ずつ指名しているが、そのほとんどはビジネス関係者であり、地域を代表とした人間はコミュニティ委員会#1 の代表者一人しかいない。これは再建において中心的な役割を担うLMDCにおいてビジネス関係者の利害が優越することにつながることであり、この点において発言権の公平性は順守されなかったといえる。

(2) 討議に必要な情報の提供：中立的な専門家が必要

情報の提供に関しては、LMDCは理事会や各種委員会の議事録の公開や展示会を通しての最終選考案の展示などインターネット上での計画案の公表などを行っている。一方、中立的な専門家に関して言えば、ニューヨーク市内における地域計画協会（RPA）や建築家協会(AIA)、計画家協会(APA)、ニューヨーク芸術協会(MAS)などといった建築家・プランナー・芸術家などの専門家を母体として設立された中間支援組織の存在が大きい。平時からニューヨーク市の都市計画に対しても大きな影響力を発揮してきたRPAや米国最古のニューヨーク市のゾーニング条例の制定のきっかけになったMASの活動などは1900年代初頭から行われてきている。Civic AllianceはListening to the Cityの開催に当たって、参加する市民に対してWTC開発の歴史、LMDCと港湾公社が建築事務所に提示したデザインプログラムの内容、住宅、経済開発、公共交通の現状の課題とそれを改善する複数案の提示などをガイドブックにまとめて全参加者に配布しているように、参加者が共通の理解と前提のもとで議論を出発できるような工夫も行っている。また、中間支援組織の活動資金は計画の決定権限をもつ主体が支払うものではなく、民間財団の献金などによるものであることから中立的な立場で関与することが可能になっている。

(3) 意思表明／提案に関する権利：発言権の公平性、討議に参加しない市民にも意見を提出する機会を与える

これに関してLMDCは国際コンペで最終選考に残った9つの計画案の展示会を開催し、その場やインターネットを通じた意見募集などを行っており、意見を提出する機会を提供している。このような手法で集約されたすべての意見はLMDCがデータベース化をしている。また公聴会に参加できない人々に対して、インターネットを通じて映像配信を行い、意見応募を電子メールなどで行っている。このように直接議論に参加できない人々に対しても、参加した人と同様の情報を提供し、それに対して意見を提出する様々な機会を提供している。

(4) 意思表明の方法：参加者の論理性、一貫性を引き出す

Listening to the CityやImagine NYによる市民集会などにおける新しい参加型の計画策定プロセスがある。前者は数千人規模のワークショップを行うことを可能にしたのは最新情報機器を駆使した21世紀型タウンミーティングである。全員にキーパッドが配布され、それを通じて個人属性や計画案に対する5段階投票などを個人が入力し一度に集約される。また、再建への想いに関しては8～10名程度のテーブルにわかれて討議し、その結果はファシリテーターが整理して大画面上に映し出された。後者では19,000もの再建に対する想い、コメント、絵、具体的提案などを専門家によってKJ法でカテゴリー化し、49のビジョン（文章）へとつなげている。市民意見のみでは行政による計画への代替案とならず、意見集約に留まらず体系的な再建ビジョンをLMDCに対して提案できたことには専門家の力量に追うところが大きかったといえる。

(5) 討議の進行・ルールの自己決定

9.11災害後の市民参加に関する手続きやプロセスに関して、当初LMDCは何も公言していなかったが、それに関しては中間支援組織が大きく影響力を発揮した。専門家は建築、デザイン、計画的な観点から様々な提案をLMDCに対して再三行ってきたが、それらと同時に計画プロセスを民主的に進めることに対しても強く主張した。LMDCが設立されるまでの間に再建プロセスに対する方向性を中間支援組織が打ち出し、LMDCがリードしようとしていた計画策定プロセスの道筋を定めた。LMDCがMunicipal Art Societyに対して市民参加を進めるための助言を求めている[7]ことからもわかるように、州の経済開発を主体とする機関における参加型のプロセスに関する知恵や技術を持ち合わせていなかったことが伺える。

(6) 討議と意思決定の関係

これは意思決定の前に創造的な解決策を十分に模索し、

参加者に一定以上の支持を得た選択肢・政策のみを採用するということである。前者に関しては1つの案だけではなく6つの土地利用計画案を提示したこと、国際コンペの選考において一回で勝者を決定するのではなく9つの選考案という段階を踏み、それへの市民意見を求めた点などは評価できる。ただし、港湾公社の唯一の関心事は賃借者であるシルバースタインからの年間家賃1.2億ドルを確保することであり、これが国際コンペのガイドラインからはずされることがなかったことは、大規模市民集会で集約された意見が十分に反映された結果とはいえない。さらに、国際コンペによる勝者の選定においては、審査委員会が設けられ、多数がTHINKの案を支持したにもかかわらず最終的な決定においては州知事がリーベスキンドの案を勝者に選出しており、討議と意思決定の間の関係が不透明であり、この規範を満たしていないといえる。

6. 結論

9.11災害から1年半の間は、再建に向けての道筋がまったく白紙の中、手探りで多様な参画の形が模索された。ロウアーマンハッタンの再建における討議型都市計画を実質的にリードしたのはその役割が設立当初から期待されたLMDCというよりも、中間支援組織であったといえる。再建における主要原則と青写真やListening to the Cityの意見を踏まえた国際コンペのガイドラインの作成という多様な主体によるビジョンの共有というスタート地点において実質的な影響力を発揮する結果となった。再建プロセスを牽引するのに加えて中間支援組織が果たしたもう一つの役割は、LMDCが提示する再建への主原則や青写真・計画案に対する助言、そしてWTC敷地に留まらない大きな視野でみたロウアーマンハッタン地区が目指すべき将来像の検討を行った。前者はLMDCに対するアドバイザー的役割、後者は第3者からの独自の提案であった。複数の中間支援組織が異なるアプローチで空間形成への具体的な提案し、これに数多くの市民の再建へ向けての夢や想いと融合することによって、再建計画の総合性、広域性を大きくすることにつながっている。プロセス論だけに主眼がおかれがちな討議型都市計画であるが、計画内容の充実という意味でも大きな力を発揮したと評価できる。ただこれは、個人の利害対立が少ないという特異性をもった再建プロセスであったために、利害の主張を飛び越えて地域全体に対する夢および想いが描けたといえる。LMDCが設置した各種委員会間では分野を超えた横断的なテーマに関する議論を行えなかったが、逆に市民や中間支援組織では地域の問題として一体的に議論が行えたことは大きく異なっている。

またWTC敷地においては1100万sq.feetの商業床という条件は外すことはできず、再建に向けての焦点はWTC敷地外に移った。調整機関には意思決定権限はなくその名のとおり調整という機能しか担えず実質的に再建に大きな権限をもっていたのは州知事であったことから、意思決定者から独立した機関が討議型都市計画を担う機関になれなければ、その利害対立を超えた対話に実質的な効力をもたせることができないことも証明された。

＜謝辞＞
本研究は科学研究費補助金（若手B）「米国同時多発テロ後のステークホルダー参画型の復興プロセスと都市空間の変容」（平成18年～19年）の一環として行われている。2006年9月には、Civic Alliance for Downtown New York, Imagine New York New York , New Visions（American Institute of Architects , American Planning Association Metro Chapter）, Alliance for Downtown New York, Community Board One の組織代表者やスタッフ、Hunter College の Angotti 教授などに快くインタビューに応じていただいた。再建に携わった関係者はニューヨーク行政研究所前所長のMammen氏とカリフォルニア工科大学教授Topping氏などを通じてご紹介いただいた。また、ニューヨーク都市政策研究所の青山公三氏には情報提供などにおいて多大な協力をいただいた。このような多くの方々のご協力によって本研究は成立した。ここで合わせて謝意を示したい。

【補注】

(1) シルバースタインがもつ賃借権は、2001年から99年のリース期間であり、ツインタワーの権利取得に32億ドル、毎年の家賃として一億ドル以上を港湾公社に支払う契約である。港湾公社によるWTCの民間リースの背景には1994年以降のパタキ知事による政府の縮小と民営化政策がある。

(2) 委員会の開催頻度は月1回である。

(3) 住宅を計画する案をLMDCは提案していたが、港湾公社はWTC内に住宅を建設することは公社の憲章に違反すると主張し実現に至らなかった。

(4) NYNVの影響力についてMollenkopf (文献6)は、LMDCが公表した原則の中にはNew York New Visionsが主張した様々なテーマが内包されていた、Goldberger(文献7)はNYNVの主張はLMDCが策定した数々の報告書の内容に反映されていることが確認できる、と指摘している。

(5) 7つチームのうち、THINKと呼ばれるチームは3つの案が選考に残ったため、第1次の選考には9つの計画案となった。

(6) 一時は市が所有するジョンF.ケネディ空港を港湾公社に移管する代わりにWTC敷地内の開発に関する権限を市に移譲する案も浮上していたが立ち消えになっている。また、ニューヨーク副市長がシルバースタインの賃借権を買い戻そうとしたが、港湾公社がそれに強く反発したという政治的な経緯があった。ただし、ニューヨーク市がより積極的に主動力を発揮すべきであったという批判的な声は非常に多い。

(7) Imagine New Yorkに対するヒアリングに基づいている（2006年9月）

【参考文献：紙面の制約上、主要なものだけを掲載する】
1) Berry, J.M.. & Corsby, B..C., 1992, Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared power world, San Francisco: Jossey-Bass
2) Webler, T., 1995, "Right" Discourse in Citizen Participation edited by Webler, T. & Wiedmann, P., 1995, Fairness and Competence in Citizen Participation, Evaluating Models for Environmental Discourse, pp. 35-86, Kluwer Academic Publishers
3) Innes, J.E., 2006, Collaborative Planning, Palgrave Macmillan
4) 小泉秀樹、2006、コラボラティブ・プランニング、都市計画の理論と実践、高見沢実編著、学芸出版社
5) Civic Alliance, 2002, Economic Development Working Group Reports
6) Goldberg A., Civic engagement in the Rebuilding of the World Trade Center, John Mollenkopf, editor, 2005, "Contentious City. The Politics of Recovery in New York City", Russell Sage Foundation
7) Paul Goldberger, 2004, Up From Zero, Random House
8) デビット・マメン、2004、ニューヨークWTCテロ事件後の復興、都市計画第252号特集
9) 高見沢実、2006、都市計画理論とその動向、参考文献4)
10) 村山顕人ほか、2001、シアトル市のダウンタウンの空間形成を巡る議論と活動の展開過程、第36回に本都市計画学会学術研究論文集
11) NYNV, February 2002, Principles for the Rebuilding of Lower Manhattan
12) Imagine NY, 2002, The People's Visions - A compilation of themes and visions for rebuilding New York and revitalizing our neighborhoods
13) LMDC, 2002 , Principles for Action and Preliminary Blueprint for Renewal
14) Civic Alliance, 2002, Listening to the City Report of Proceeding
15) LMDC, 2002, A Vision for Lower Manhattan Context and Program for the Innovative Design Study