

計画モデル試論

木原佳奈子

はじめに

- 1 計画の構造
- 2 被規定性と政治性
- 3 合理的計画と適応・学習的計画

おわりに

はじめに

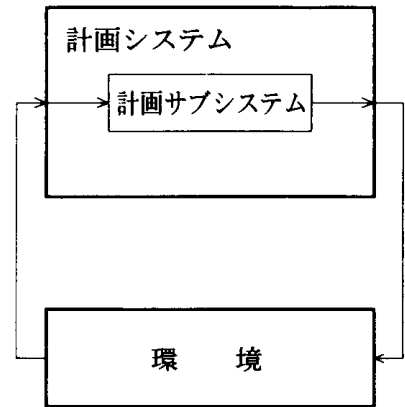
現代国家が「計画国家」といわれて久しいが¹⁾、行政の計画活動は今日ますます盛んで、「計画化」は一層進行しているように見える²⁾。行政の計画活動はあまりにも当たり前で「行政は計画と同義語であるといっても必ずしも誤りではない現状」なのである³⁾。様々な状況で様々な問題に対処するこれらの計画活動は当然ながら一様ではなく、そのことはこれまで多くの計画理論で示されてきた⁴⁾。本稿は、このような政府の様々な計画活動の動態を「被規定性」と「政治性」という2つの軸により説明しようというものである。

1 計画の構造

計画の定義については様々な議論があるが⁵⁾、本稿では、対象とする政府計画（広義の計画）を「何らかの公的問題を解決し、望ましい状態に到達するために、主に政府が最適と考えられる未来の体系的行動案を展開・決定・実施・評価する活動（計画活動）とその具体的な所産（狭義の計画）⁶⁾」と考えることにする。

まず、このような計画の構造を最も単純な形で示してみよう。様々な計画活動の総

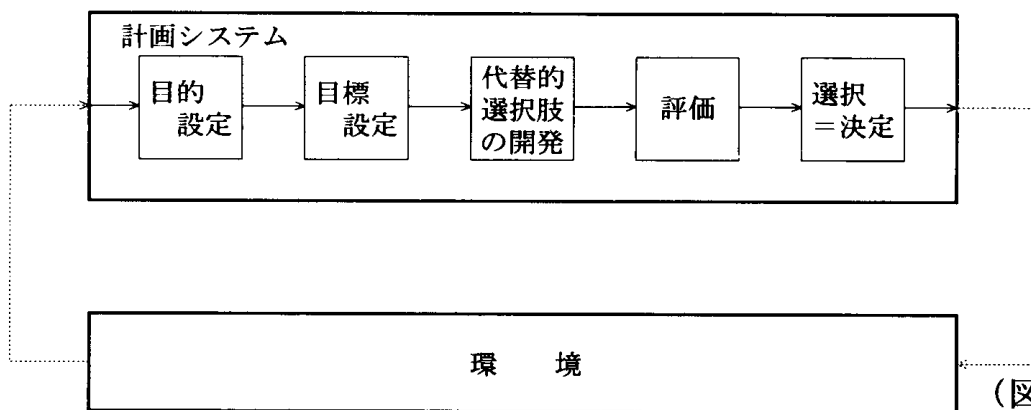
体を計画システムと考えると、環境から情報を受け取ったシステムが応答として計画を作成・実施し、環境に働きかけ、更にそれに対して環境からの情報入力があるというフィードバックループによって示すことが出来る(図1)。計画システム内には、様々なアクターが存在するが⁷⁾、アクターはそれぞれ政策ネットワーク⁸⁾を形成し、環境と密接に結びつき、それぞれの情報フィルターを通じて情報を獲得・処理・蓄積し、問題の認知や解決法の模索に努めている。



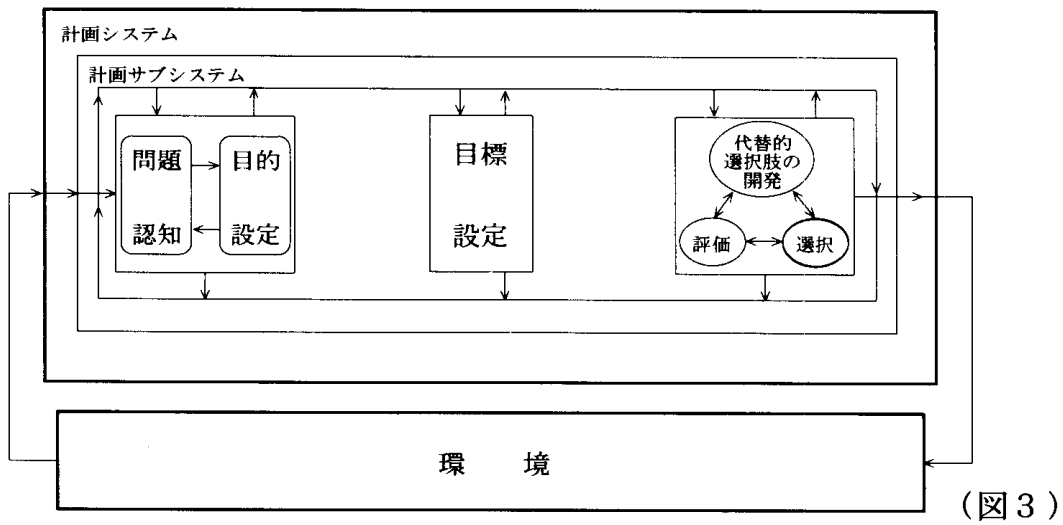
(図1)

これらのアクターの活動により計画課題がある程度明確になってくると、一つ一つの計画活動単位となる計画サブシステムが形成され個々の計画活動が開始する。計画サブシステムは、計画主体⁹⁾による問題認知・課題の設定＝目的設定・目標設定・代替的選択肢の設計・代替的選択肢の選択・実施・評価・情報の蓄積等の諸プロセスから成り、一旦形成されるとこれらのプロセスを経ながら様々な形で循環・発展しまたは実施とともに消滅する。

合理的計画論においては、計画活動はあらゆる代替選択肢の開発→評価という過程をとることになっていたが¹⁰⁾(図2)、このようなプロセスが現実的でないことは再三指摘されてきたところである¹¹⁾。この点について改めて詳しく触れることはしないが、ここでは2点指摘しておきたい。すなわちまず第1に計画過程は、目的設定から決定へと順序よく進行するものでは必ずしもないということである。解決法の発見が問題認知につながったり、目標設定がないまま計画が実施されたり、一旦設定された目標が手段の選択の段階で再検討されたりするようなことはしばしばあるものである。情報入力に始まり実施にいたる計画サブシステム内には図3で示したように多方向に向



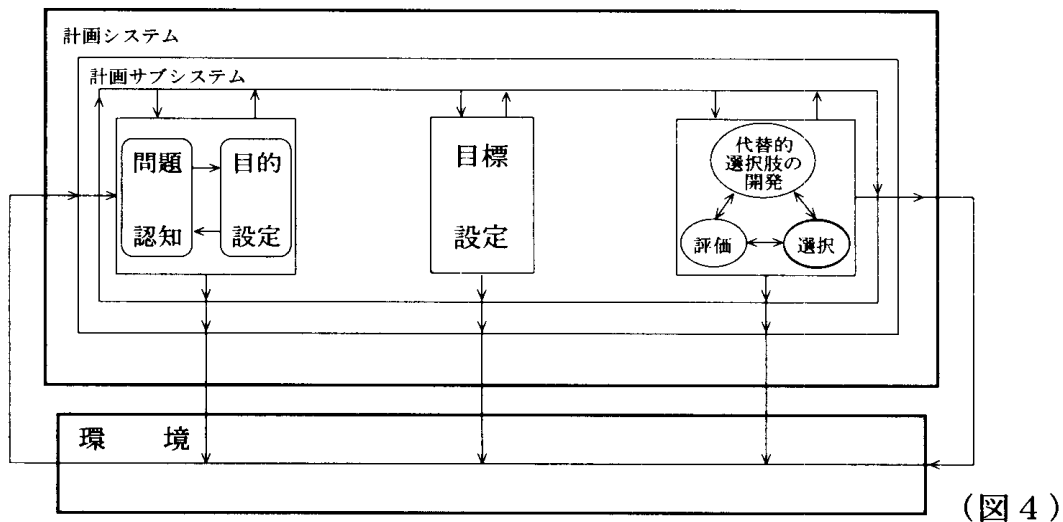
(図2)



(図3)

から多くの経路が存在し得るのである¹²⁾。

第2に、合理的計画論の一つの大きな特徴は、「決定」に重きをおいたことであったが¹³⁾、現実には多くの計画システムは、「決定」には終わらず、実施を通じて環境に働きかけ、フィードバックを通じて学習・適応するシステムである。更に、このフィードバックのループは、「実施」を通じてだけではなく目的設定や選択肢の選択等の各プロセスでの「システム・環境」間の情報交換によって数多く存在することになる(図4)。



(図4)

計画はこのように様々な形をとり得る。一方の極には、図2のような一方向的で確定的な合理的計画が存在する。もう一方の極には、「計画システム内」、「計画システム・環境間」の双方で絶えずフィードバックを繰り返している図4のような適応・学

習的計画が存在する¹⁴⁾。実際の計画は、状況に応じて2つの極の間のどこかに位置することになるのである。ここで現実の計画を規定するのは「被規定性」と「政治性」である。

2 被規定性と政治性

(1) 被規定性

「被規定性」というのは、他の計画・政策・法令等、政府機関の他の活動及び活動の所産によって計画活動が「制度的」に規定される程度のこと、計画裁量に関わる問題である。「被規定性」が高くなると計画裁量は狭くなり、「被規定性」が低ければ計画裁量は広くなる。「規定関係」には、「垂直的規定関係」と「水平的規定関係」がある。「垂直的規定関係」というのは、他の計画・政策・法令等が当該計画にとって「上位規範」となるような場合に生じる「規定関係」である。この場合両者は、上下の関係にたち、両者は、上から下へのコントロールと下から上への情報入力という関係で結ばれる。他方「水平的規定関係」というのは、他の計画・政策・法令等と当該計画が、対等な関係にたった上で、相互に規定し合うという「規定関係」である。この場合両者は情報の交換と水平的調整という関係で結ばれる。

「被規定性」は、「広範性」、「詳細性」、「強制性」、「情報入力可能性」という4つの側面から測ることができる。「広範性」と「詳細性」は、他の計画等がどの程度広範・詳細に当該計画活動を「規定」しているかということに関わるもので、「規定の量」の問題である。このうち「広範性」は、計画が他の計画等と関わる「幅」の問題である。他の計画等が計画全体を包含しているような場合、「広範性」の程度は最も高くなる。たとえば計画同士が上位・下位の関係にある場合でも下位の計画が部分的に上位の計画に規定される場合は「広範性」は高くない。一方、基本計画と実施計画のように上位の計画が下位の計画全体を規定している場合には「広範性」は高くなるわけである。

他方、「詳細性」というのは、計画が他の計画と関わり合う部分でどの程度「詳細」に関わっているかという規定の「深度」の問題である。関わる領域が少なく

ても計画が他の計画等に細かい点についてまで規定されていれば「詳細性」は高くなる。法律が計画の実質的内容を詳細に定めていたり、上位の計画が詳細な内容を持つように法令上規定されていれば¹⁵⁾、計画は「詳細」に規定されることになる。また他の機関が計画の目標値を設定したり、基準を示したりするような場合¹⁶⁾にも計画は目標値や基準の決定について選択の幅を持たないことになり、その点で「詳細」に規定されているといえる。更に計画が多く計画と調和することを求められているような場合にも「詳細性」は高くなる¹⁷⁾。また法律はしばしば計画の「形式」を「詳細」に「規定」しているが¹⁸⁾、このような場合には、計画の形式的な規格化が図られていることになる。

「強制性」と「情報入力性」は、計画がどの程度「一方的に」規定されるかという点に関わるもので「規定の質」に関する問題である。このうち「強制性」は、他の計画等がどの程度「権力的」に当該計画を規定しているかということに関するものである。他の計画等が当該計画に「権力的」に関われば関わるほど「強制性」は高まる。計画活動が他の上位機関の指揮命令に服することが、制度的に定められている場合には、「強制性」の程度が最も高くなる。その他、計画の成立が上位機関の承認にかからしめられていたり¹⁹⁾、決定された計画が事後に上位機関によって修正されたりするようであれば、「強制性」は非常に高くなるといえる。また非権力的ではあっても、上位機関との協議²⁰⁾や上位機関の助言や勧告²¹⁾等が制度的に必要とされていれば、「強制性」は高まるといえる。

「情報入力可能性」というのは、当該計画が他のシステムにどの程度自己の情報を入力することができるかという点に関わるもので、「一方性の緩和」に関わる問題である。情報入力の可能性が増えるということは、他の計画等に対して影

		強制性（高） 2		強制性（低） 1	
		情報入力可能性（高） 1	情報入力可能性（低） 2	情報入力可能性（高） 1	情報入力可能性（低） 2
広 範 性 （ 大 ） 2	詳細性 2（大）	② 8	① 16	⑩ 4	⑤ 8
	詳細性 1（小）	⑥ 4	③ 8	⑬ 2	⑪ 4
広 範 性 （ 小 ） 1	詳細性 2（大）	⑦ 4	④ 8	⑭ 2	⑫ 4
	詳細性 1（小）	⑨ 2	⑧ 4	⑮ 1	⑯ 2

響を与える可能性がそれだけ増えるということの意味しており、その分一方的な「規定」は緩和されると考えられる。逆に、情報入力の可能性が低ければ低いほど一方的に「規定」される程度は高くなるわけである。法律の規定で見ると、たとえば計画活動を「規定する」他の計画等に対して計画主体の側の「同意」を必要とするもの²²⁾や、「協議」を義務づけるもの²³⁾は、「情報入力可能性」の高いものといえよう。逆に計画を規定する上位計画に対して計画主体側の情報入力の経路が全くないような場合²⁴⁾には、被規定性が高くなる。

これらの4つの要素、「広範性」「詳細性」「強制性」「情報入力可能性」を総合的に判断することにより、「被規定性」を判断できるわけだが、これをもう少し詳しく考えてみよう。上の3つの要素を程度の高低で分け組み合わせてみると16の状況を設定できる。それぞれの状況の「被規定性」はマトリックスの中の数—各属性に対応させた数をかけ合わせたもの—のように表すことができる。一般に数が多い方が被規定性は高いといえる。

このマトリックスの中でいくつか特徴的なものについて説明を加えると、「広範性」が高く「強制性」も高い①②③⑥は、一般に計画と他の計画等が上下の垂直的關係にたち、計画が包括的に規定される場合である。このうち①は最も被規定性の高い場合である。「広範性」「詳細性」「強制性」が高く、一方「情報入力可能性」が低いので、計画は、広範・詳細に、一方的に規定される。たとえば、災害対策基本法に基づく都道府県地域防災計画のような計画はこの範疇に入るものと思われる。都道府県地域防災計画は、災害対策基本法により、計画項目を詳細に定められており、かつ詳細な内容を持つ防災基本計画に広範に規定される。更に、上位計画となる防災基本計画の策定の際には都道府県からの情報入力の経路は一切公式化されていない。また都道府県地域防災計画策定の際には、都道府県は、内閣総理大臣と協議しなければならないことになっている。

②は、「広範性」「詳細性」「強制性」が高いものの一方で「情報入力性」も高いものである。この場合には、「被規定性」は①に比べれば若干緩和される。現行の計画としては、国土利用計画法によって都道府県が土地利用基本計画を作成する場合を例としてあげることができるだろう。土地利用基本計画は計画の内容について相当程度詳細に規定されていると同時に、全国計画によって「広範」に規定されている。また「土地利用基本計画」策定に当たっては、内閣総理大臣の承認を得ることが必要である。他方、内閣総理大臣が上位計画となる全国計画を

作成する際には、都道府県知事の意見を求めなければならないことになっている。

「広範性」が低く、「強制性」が高い④⑦⑧⑨は、計画が他の計画等と部分的に関連を持ち、関わる限度において垂直的な規定関係にたつものである。たとえば、災害対策基本法と全国森林計画の関係は⑧に当たると思われる。すなわち、両計画の交錯面は災害に関わる部分であって一部分的である。一方全国森林計画はその災害に関する部分については、災害対策基本法に抵触してはならないという点で強制的に規定されているわけである。

「広範性」が高く「強制性」が低い⑤⑩⑪⑬は、計画が他の計画等と関わる部分が大きく、かつその関係が垂直的というよりは、より水平的になるということの意味している。情報入力が高いということは、情報の流れが一方的であるということの意味しており、情報入力の可能性が高ければ高いほど相互的で水平的な規定関係に近くなる。例としては、老人福祉法の市町村老人福祉計画と老人保健法の市町村老人保健計画をあげることができるだろう。

「広範性」が低く「強制性」も低い⑫⑭⑮⑯は、一般に計画と他の計画等の関係が希薄であるということの意味している。「広範性」や「詳細性」が低ければ低いほど無関係に近くなる。最も関係が希薄になるのは、⑯である。情報入力可能性が低いということは、情報の流れが一方的であることを意味している。

(2) 政治性

次に計画活動を規定するもう一つの要素「政治性」について検討してみよう。「政治性」というのは、計画過程が交渉・説得・議論等の政治的手法²⁵⁾に依る程度のこと、計画過程が全体としてどのような原理に支配されるのかという問題である。「政治性」が高ければ計画過程全般を政治的手法が支配し、低ければ別な原理が計画過程全般を支配する。「政治性」は、「目的及び手段決定」及び「実施」が困難かどうかという「困難度」から測ることが出来るだろう²⁶⁾。前述のように計画主体は、計画活動ごとのさまざまなアクターの総体であるがこれらのアクターは、計画主体としての一体性を常に保っているわけではない。これらのアクターはそれぞれ環境から自己のフィルターを通じて情報を受取りそれを蓄積したり処理しながら問題を認識し、解決法を模索し、そして実施状況を評価しているのである。一方、計画が「決定」され、「実施」されるためには、計画主体に

最低限度の一体性が必要となる。また実施機関と実施アクター²⁷⁾の間にもある程度の一体性が必要となる。そこで合意を調達し「一体性」を確保するために政治的手法が介在することになる。従って、「政治性」の問題は、一つには計画の作成・決定に際しどれだけ容易に合意に達し計画主体としての一体性を確保することが出来るかという問題になる。アクターが計画の目的や手段に関して容易に合意する場合には、アクター間の交渉・説得・議論・等の政治的手法に依る程度は少なくなるわけである。他方、計画過程は「決定」で終息するのではなく、「実施」や「評価」まで含む概念である。そこで、「政治性」の問題は、もう一つには、「実施」がどの程度容易かという問題になる。「実施」が困難になればなるほど計画システムと環境の境界に位置する空間での一体性を政治的手法により達成する必要が出てくるのである。

まず、「目的及び手段の決定」の困難度は「価値に関する合意の有無」「変化の大きさ」「利害の対立の大小」「技術性」という4つの点から測ることが出来る。第1に「価値に関する合意の有無」については、次のようなことがいえる。計画の出発点となる問題の認知や、目的の設定は、特定の価値関心からみたあるべき状態のイメージ化であるから、アクター間に「価値」に関する合意がない場合には、「問題」の措定がアクター間で異なることになり、そのため「目的設定」はより困難になる。またアクターの拠る「価値」によっては最初から排除される選択肢もあり、「価値」について合意がない場合には、手段の選択も困難になる。このような「価値の合意の欠如」は社会システム内で価値体系が確立していない場合と既存の価値体系そのものを問直すような「価値」の提起が行われた場合により多く生じるであろう。

第2に、「変化の大きさ」については、目的設定や手段の特定が、計画システム内及び環境に大きな変化を生じさせるような場合、目的や手段に関する合意獲得はより困難になるといえるだろう。変化が大きければ大きいほどそれまで合意の前提としていたアクター共通の情報から判断できることが減り、不確定要因が大きくなるし、変化が大きければ大きいほど、影響の出る幅も広くなるからである。そのためたとえば社会システムそのものの変換を促すような目的や手段は、既存のシステムの枠内で漸變的な変化をもたらす目的や手段に比べれば、はるかに摩擦が大きく合意の調達は困難となろう。

第3に、「利害対立の大小」については、次のようにいえる。「利害の対立」は、

「利害の多様性」と「利害の強度」で測ることが出来る。計画サブシステムのアクターがそれぞれ関わる「利害」が多様であればあるほど、またその「利害の強度」が強ければ強いほど、「利害性」は強くなる。一般に、計画の対象が広範・多様になればなるほど「利害の多様性」は増し、利害が個別具体的なものになればなる

▼目的・手段決定の困難度

	難	易
前提となる価値に対する合意があるか	無	有
計画システム及び環境に与える変化	大	小
利害対立	大	小
技術性	低	高

ほど「利害の強度」は、強くなる。「利害性」が強くなるとそれだけ利害の調整が必要となり、目的や手段に対する合意の獲得は困難になる。

第4に、「技術性」については、次のようにいえる。「技術性」というのは、ある問題を技術的にどの程度確実に解決できるかという点に関するものであるが、これは、「安定性」と「因果関係の確実性」という2つの要素から測ることができるだろう。「安定性」と言うのは、「計画システム」をとりまく環境の安定度である。環境が安定していれば、技術的予測がより容易になるし、不安定であれば、技術的予測は困難になる。一方、「因果関係の確実性」というのは、水を冷やしたら氷になるというような因果関係をどの程度確実に把握できるかということに関するものである。「計画システム」をとりまく環境が安定しており、しかも利用する具体的技術が確実なものであれば、それだけ技術性は高まることになる。環境が不安定で予測がつかず、しかも利用する技術が不確実なものであれば技術性は低くなる。技術性が高ければそれだけ目的や手段に関する合意の獲得は容易になる。

一般には、計画サブシステム内のアクターの数が多ければ多いほど「困難度」は増すと考えられる。作成・決定に多数の機関が関われば関わるほど価値・変化に関する合意は困難になるし、利害の対立も多くなると考えられるからである。

次に、「政治性」を測るもう一つの要素「実施」についてみてみよう。「実施の困難度」は、「問題の扱いやすさ」「計画作成・決定機関と実施機関の関係」「実施アクターへのコントロール容易度」から測ることができる。「問題の扱いやすさ」は、まず第1に「技術性」から測ることができる。前述のように「技術性」は、「安定性」と「確実性」に依るが、環境が不安定で予測がつかず、また実施

手段に関する技術が確かなものでない場合、その問題は、扱いにくく実施のしにくいものであるということになる。第2に、実施手段が複雑で多岐にわたる場合には、その問題は扱いにくいものとなる。たとえば、問題が何種類もの規制やサービスの提供を組み合わせることによって達成できるものであれば、1種類の規制によって達成することができるものよりも扱いにくいものであるといえる。

「計画作成・決定機関と実施機関の関係」からは、作成・決定機関と実施機関の密接性が問題となる。両者の関係が密接であればあるほど実施は容易になる。たとえば、作成機関と実施機関が同一の場合、作成機関と実施機関が同じ部内にある場合には、そうでない場合よりも実施は容易となるだろう。また計画の目的・手段について合意がある場合にはそうでない場合よりも実施は容易になる。

「実施に関わるアクターへの計画主体のコントロール」については、第1に、計画の実施に関わるアクター及び最終的な対象集団が多数に上れば上るほどコントロール（操作性）は困難になる。第2に、実施のために、実施に関わる組織の構造を変化させたり、実施に関わるアクターの行動を大きく変化させるようなものであればあるほど実施は困難になる。第3に、計画の目的や手段について、実施に関わるアクターの間で合意がない場合には、実施は困難になる。第4に、実施機関と実施に関わるアクター間の、また実施に関わるアクター相互間の結びつきが弱いときには、実施はより困難になる。たとえば、実施機関とアクターの間で緊密な結びつきがあり、実施に関して分業や各アクター間の連携が組織化されているような場合には、そうでない場合よりも実施は容易になる。

以上のような諸要素を判断することによって、計画過程全般の「政治性」を測ることができる。

ところで、「政治性」が高いということは、「目的・手段」の決定や「実施」が様々な理由で困難なために、政治的手法による「合意」の取り付けが必要であるということの意味していた。このことは、計画サブシステムをとりまく状況が、計画主体の一体性を困難にする方向に働いているということの意味している。すなわち、困難な状況でなされた「合意」は、「技術的合理性」という正当性を欠く便宜的な考慮によるもので、そのため諸アクターから成る計画主体は、当然には一体性を保たず、むしろ計画アクター間には、それぞれの価値関心や利害に基づく課題設定や解決法に向かう遠心力が働いているということの意味しているのである。従って、この計画サブシステムが存続していくためには、計画主体とし

ての一体性の確保のための、継続的な合意の調達が必要となる。そしてそのためには、常に目的・手段・実施の見直しが行われ、環境からの情報入力を通じて合意の維持のための適応がなされなければならないということになる。

3 合理的計画と適応・学習的計画

(1) 合理的計画と、適応・学習的計画

さて、上のような「被規定性」と「政治性」からどのようなことがいえるだろうか。「被規定性」は「計画裁量」の、「政治性」は「調整・適応性」の問題であった。計画の動態は、一次的には、「垂直的被規定性」と「政治性」とに依るが、この2つの要素を組み合わせると4つの状況を設定することができる。すなわち、「垂直的被規定性」が高く「政治性」が低い場合、「垂直的被規定性」が低く「政治性」が高い場合、「垂直的被規定性」が高く「政治性」が高い場合、「垂直的被規定性」が低く「政治性」も低い場合である。

「垂直的被規定性」が高く「政治性」が低いということは、計画活動の多くが垂直的に規定され、従って「計画裁量」が狭く、一方で目的や手段決定が「政治的手法」に拠ることが少ないということの意味している。たとえば、しばしば垂直的規定により、目的や目標が特定され、採用可能な選択肢も限られており、概して技術性が高く、それらの技術的な合理性の判定や手段を判断する際の価値序列については、計画サブシステムのアクター間で一致している、利害対立は少なく、あったとしても技術的合理性や明確な価値序列の前では主張の正当性をもたない、また実施は、計画決定機関が自ら行うことになっている、といったような状況である。このような場合には、計画過程は、目的設定－目標設定－代替的選択肢の開発・選択－実施という「合理的計画」の過程をとるのが、最も論理的に自然でありまた適しているということになる。

逆に、「垂直的被規定性」が低く、「政治性」が強いということは、計画裁量が広く、しかも広範な計画領域について政治的手法に拠る場面が多いということを示している。たとえば、目的についての合意も、手段についての合意もなく、価値については争いがあり、しかも提示されようとしている価値は、これまでの構

造を大きく変えるようなものであって、また実施も多数のアクターに依存しているというような状況である。このような状況では、目的についての合意をはかりながら同時に解決の方法を模索し、また方向付けを定めながら経験と評価を重ね、情報の蓄積をはかりながら計画主体の統一性をはかっていくような「適応・学習的計画」の過程をとるのが最も論理的に自然でありまた適しているということになる。

「垂直的被規定性」が高く「政治性」が強い場面というのは、目的や目標がある程度決定されており、計画の枠組みが所与のものであり、選択の範囲がある程度限られているのにもかかわらず、政治性が強いことを示している。このような状況が生じやすい場合としては、手段の選択に関して強度の利害の対立が存在する場合と、「規定された」枠組みが、現状に大きな変化をもたらすようなものである場合が考えられる。大きな変化が生じれば、比較的狭い領域のなかで安定的にバランスを保っていた諸利害、実施アクター間の関係が崩れると同時に技術的な側面でも不確定要素が増加するからである。前者の場合であれば、計画の作成・決定の局面での政治的調整が特別重要になるし、後者の場合であれば、計画過程全般を通じて政治的手法に依ることになる。また、後者の場合には、変化の方向が確定し、状況が安定的になるに従って、計画過程は、適応・学習的計画から合理的計画へと変化していくことになる。

「垂直的被規定性」が低く「政治性」も低い場面というのは、計画裁量が広いにもかかわらず、目的・手段の決定や実施が容易な場合である。このような状況が生じやすいのは、計画がルーティン化しているような場合であろう。計画に関する価値の合意が広く一般に存在し、手段における一定の技術的合理性が広く認められており、しかも計画が安定的に継続してきた場合には、計画過程はこれまでの経験的な「技術性」に基づいて進行することになる。このような場合には、経験で実証された「技術的合理性」に基づく「合理的計画」が適している。ここでは、被規定性は低いので、状況が変化した場合には目的や価値に関する問直しは、柔軟にできることになる。目的や価値の問直しが始まると、計画過程は、政治性を増し、計画過程は全般的に適応・学習的計画へと転換していく。

(2) 計画間調整

さて、以上、計画活動の態様を「政治性」と「垂直的規定関係」という軸で見てきたが、計画システム内に数多く存在する計画サブシステムは、垂直的にだけ

でなく水平的にも規定し合う。計画間の関係が対等で、影響力の行使が相互的である場合、そこでの「規定」は、「水平的規定関係」であるといえ、その場合両計画は、情報の相互交換と相互的調整という関係で結ばれる。情報の相互交換と相互的調整の必要性は、「水平的規定」の強度によって決まる。

「被規定性」は、「広範性」「詳細性」「強制性」「情報入力可能性」で測ることができた。「水平的規定関係」においては、「強制性」が少なく、「情報入力可能性」が当然の前提とされるので、「広範性」「詳細性」が問題となる。ここでは、計画領域が重なったり接している部分がどの程度多いか、実施機関が同じかどうか、計画が対象とする人やものがどの程度重複しているか、といった点が「広範性」「詳細性」の程度を測る指標になる。たとえば、保健と福祉という領域は、どの点からも重なる部分が多いが、これは「水平的規定度」が非常に高いことを示している。一般に、水平的規定性が強ければ双方の計画システム間の「相互調整調整」と「情報交換」の必要性は高くなり、「規定」の程度が低ければその必要性はあまりなくなるといえる。

それでは、水平的な計画間の調整は、どのような形で行われるべきであろうか。水平的な規定性が非常に低い場合には、ほとんど他の計画の存在について考慮する必要はないので、計画活動に当たっては、形式的な情報交換が行われればそれで充分であろう。水平的な規定性がそれよりも高くなれば、定期的な情報交換が必要になったり、機関間の人事交流によりインフォーマルな情報交換のルートを設定したりすることが必要になる。更に水平的規定性が強くなる場合には、常時の情報交換と、両計画作成・実施の内容に関する相互調整が必要になる。この場合には、計画策定機関の中に他の計画機関を取り込む形の相互調整のシステムを作ったり、調整機関を新たに設けたりする必要が出てくる。これよりも更に水平的規定性が強い場合には、計画システムを統合し、協働で計画活動を行う必要が出てくるだろう。

たとえば地域森林計画と交通安全計画の間には、殆ど水平的規定性はないと考えられるが、このような場合には、自治体の公式の情報ルートを通じて、担当部署がそれぞれどのような計画をたてているかを知れば充分である。他方、女性の社会進出のための計画と生涯学習のための計画は、対象領域の面でも対象となる人の面でもかなりの程度で重なる部分が出てくる。このような場合には、頻繁な情報交換や調整の場を設けることが必要になる。更に、老人保健計画と老人福祉

計画のように双方が非常に密接に規定し合う場合には、保健部門と福祉部門が協働で一体的に計画活動を行うといったことが必要になるわけである。

それでは、先に検討した合理的計画と適応的計画の軸と、水平的規定関係はどのような関係にたつだろうか。各計画活動が合理的計画の論理で行われている場合には、水平的調整は、作成・決定の局面で重要となる。水平的規定関係の強度により、計画主体の関係密度は異なるが、「一体的な計画主体同士の決定レベルでの調整」という構図は変わらない。一方、計画活動が適応・学習的に行われている場合には、水平的調整は、別な形をとることになる。すなわち計画主体は最初から一体的なものではなく、また計画過程は決定・実施のプロセスを通じて適応・学習を続ける過程であるから、水平的調整は、策定・実施の両極面で継続的に必要となってくるし、調整の形は計画活動全体の相互的適応という形になる。

おわりに

以上、計画過程の動態を「被規定性」と「政治性」の2つの側面から検討してきた。「被規定性」と「政治性」を軸にして計画過程は、ある時は合理的計画、ある時は適応・学習的計画というように様々な様相を見せる。従来より、多くの状況対応的な計画モデルが提案されてきたが、その中で本稿の意義は、「被規定性」という制度的概念と、「政治性」という過程的概念を用いることにより、計画活動を動態的に、分析したことにあるのではないかと思う。

- 1) 参照, 手島孝『現代行政国家論』(勁草書房, 1969年), 片岡寛光『現代行政国家』(早稲田大学出版部, 1975年)。
- 2) 参照, 手島孝『ネオ行政国家論』(木鐸社, 1991年)。
- 3) 村松岐夫『新版 行政学講義』(青林書院, 1985年), 185頁。
- 4) たとえば, 参照, John Friedmann, *Planning in the Public Domain*, (Princeton University Press, 1987), Andreas Faludi, *A Decision-centered View of Environmental Planning*, (Pergamon Press, 1987), A. Faludi, *Planning Theory*, (Pergamon Press, 1973) 等。
- 5) Ernest R. Alexander, *Approaches to Planning*, 2nd ed. (Gordon and Breach Science Publishers, 1992) や, Yahezkel Dror, "The Planning Process: A Facet Design", (1963), in A. Faludi, *A Reader in Planning Theory*, (Pergamon Press, 1973) 等にこれまでなされてきた様々な定義やそれに関する議論が示されている。著名なものとしては, Martin

- Meyerson and Edward C. Banfield, *Politics, Planning, and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*, (Free Press, 1955), pp. 312-322. Paul Davidoff and Thomas A. Reiner, "A Choice Theory of Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 28, May 1962, pp. 103-115, 手島孝「国家計画の法理 — 憲法学的考察(二)」法政研究38巻1号(1971年), 38頁以下, 西尾勝『行政学の基礎概念』(東京大学出版会, 1990年) 195頁以下等がある。
- 6) ここで強調されるのは, 第1に, 計画が作用と所産の双方を含んだ概念であること, 第2に, 公的問題の解決と望ましい状態への到達を計画の目的としてあげたこと, 第3に, 実施・評価までを計画活動の中に含めたことである。第2の点について更につけ加えれば, 計画は公的問題を解決し望ましい状態に到達するためのものであり, 従って, 公的問題の存在認知と望ましい状態のイメージ化=目的設定は, 計画に不可欠な要素である。「ある人にとっての理想の形と現実の間のミスマッチ」が生じてはじめて「状況」は「問題」になるのであり(John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, 1984, p. 116), 「問題の認知」とは, 「特定の価値関心に媒介された不適応事象の認知」(大森彌「政策」政治学年報, 1981年)であるから, 問題を認知するということはその前提として「望ましい状態のイメージ」が既に存在しているということになる。一方, この「目的」は, 必ずしも一つである必要はないし, また操作的な「目標」である必要もない(Y. Dror, *op.cit.*, p. 331)。
- 7) ここで計画システム内のアクターとは, 政府の活動として計画活動を行うことのできる様々な機関を指す。
- 8) 政策ネットワークについては, たとえば参照, Bernd Marin and Renate Mayntz ed., *Policy Networks*, Compus Verlag, 1991.
- 9) 計画主体は, 計画システム内のアクターのうち個別の計画の作成・決定・実施に公式に関わる諸機関を一体として把握したものである。
- 10) M. Meyerson and E. C. Banfield, *op.cit.*, pp. 312-322.
- 11) たとえば, Charles E. Lindblom, *The Science of "Muddling Through"* (1959), in A. Faludi., *A Reader in Planning Theory*, pp. 151-169.
- 12) 図3では, 計画過程があらゆる経路を通る可能性が示されている。情報入力から実施へと, 実施から情報入力へといたるループは, 計画過程の各プロセスと多方向でつながっており, 状況に応じて, たとえば, あるプロセスが抜けたり, 情報入力から直ちにあるプロセスにつながったり, あるプロセス間で何度もフィードバックが行われたりする可能性を示している。ただし, 目的設定・手段の決定・実施というプロセスは, 計画過程の本質的な部分を構成していると考えられ(定義), この部分が欠けることはありえないと思われる。
- 13) J. Friedmann, *op.cit.*, p. 36.
- 14) 適応・学習的計画は, 計画過程の各プロセスで環境との情報交換により適応・学習しながら発展していく計画である。ここでは, 計画主体は政策ネットワークを通じて環境と連続性をもっている。A. FaludiのProcess planning, directional planning, incrementalism, 等類似の概念は多い。

- 15) 上位の計画が詳細な内容を持つことが法令上規定されているものとしては、災害対策基本法における防災基本計画，総合保養地域整備法における基本方針，地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律における基本方針，総合保養地域整備法における基本方針，森林法における全国森林計画などがある。
- 16) 国の計画で目標量を設定する必要があるものとして，住宅建設計画法の住宅建設5カ年計画，大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法の供給基本方針等がある。
- 17) たとえば農業振興地域の整備に関する法律の都道府県知事の基本方針は国土総合開発計画，首都圏整備計画，近畿圏整備計画，中部圏開発整備計画，北海道総合開発計画，沖縄振興開発計画，新産業都市建設基本計画，工業整備特別地域基本計画，山村振興計画，離島振興計画その他法律の規定による地域振興に関する計画及び道路，河川，鉄道，港湾，空港等の施設に関する国の計画並びに計画との調和が保たれていなければならないとされる。
- 18) このような形の規定は非常に多く，このような場合，形式的な自治体計画の体裁は，規格化されるということになる。このようなものとして，災害対策基本法の都道府県地域防災計画や市町村地域防災計画，廃棄物の処理及び清掃に関する法律の市町村の一般廃棄物処理計画，下水道法の都道府県の流域別下水道整備総合計画，駐車場法の市町村の駐車場整備計画，総合保養地域整備法の都道府県の基本構想，過疎地域活性化特別措置法の都道府県知事による過疎地域活性化方針，大気汚染防止法の指定煤煙総量削減計画，生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律の都道府県の基本構想，農業経営基盤強化促進法の都道府県知事の農業経営基盤強化促進基本方針，農業振興地域の整備に関する法律の都道府県知事による農業振興地域整備基本方針，市町村の農業振興地域整備計画，集落地域整備法の都道府県知事の集落地域整備基本方針，森林法の都道府県知事の地域森林計画，市町村森林整備計画等がある。計画項目は少ないが自治体に目標量の設定を求めているものとして老人福祉法，老人保健法の老人福祉・保健計画，医療法の医療計画がある。
- 19) 下水道法の流域別下水道整備総合計画についての建設大臣の承認，多極分散型国土形成促進法の都道府県の基本構想についての主務大臣の承認，環境基本法の関係都道府県知事による公害防止計画についての内閣総理大臣の承認，水質汚濁防止法の都道府県知事総量削減計画についての内閣総理大臣の承認，農用地の土壌の汚染防止等に関する法律の都道府県知事の農用地土壌汚染対策計画についての環境庁長官及び農林水産大臣の承認，農業経営基盤強化促進法の市町村の基本構想についての都道府県知事の承認，農業振興地域の整備に関する法律の都道府県知事の農業振興地域整備基本方針についての農林水産大臣の承認，集落地域整備法の都道府県知事の集落地域整備基本方針についての農林水産大臣，建設大臣の承認，森林法の市町村森林整備計画についての都道府県知事の承認等がある。
- 20) 災害対策基本法の都道府県地域防災計画，市町村地域防災計画の都道府県知事との協議，過疎地域活性化特別措置法の都道府県知事による過疎地域活性化方針について内閣総理大臣との協議等がある。

- 21) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の都道府県知事の産業廃棄物処理計画について厚生大臣が情報の提供と必要な助言をおこなうもの、老人福祉法の都道府県老人福祉計画について厚生大臣が技術的事項について助言したり、市町村老人福祉計画について都道府県知事が助言したりする例があげられる。その他、医療法の医療計画について厚生大臣の助言、国土総合開発法の都府県総合開発計画について報告の後内閣総理大臣からの必要な勧告・助言、大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法の都府県の住宅建設5カ年計画について助言、等がある。
- 22) 国土総合開発法の特定地域総合開発計画の地域指定について関係都府県の同意を必要とするもの
- 23) 国土利用計画法の全国計画について都道府県知事と協議
- 24) 災害対策基本法の防災基本計画
- 25) M. Meyerson and E. C. Banfield, *op.cit.*, p. 304の政治の概念を参考にした。
- 26) 以下、政治性の検討を行うに当たっては、次のような文献を参考にした。

Karen S. Christensen, "Coping with Uncertainty in Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 51. no. 1 (1985), pp. 63-73. Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, vol. 27, 1967, pp. 385-392. E. R. Alexander, "From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process", *Administration & Society*, vol. 16, no. 4, 1985, pp. 403-426. Michael B. McCaskey, "A Contingency Approach to Planning: Planning with Goals and Planning without Goals", *Academy of Management Journal*, 17(2), June, 1974, pp. 281-291. John M. Bryson and André L. Delbecq, "A Contingent Approach to Strategy and Tactics in Project Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, 1979, pp. 167-179. Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, (Scott, Foreman and Company, 1983) pp. 18-48. Paul Berman, "Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching strategies to Situations", in Helen M. Ingram and Dean E. Mann ed., *Why Policies Succeed or Fail*, (Sage Publications, 1980), pp. 205-227. 等。

- 27) 実施に関わるアクターは実施機関よりも広い概念で、計画システム外の実施に関わるアクターまで含む。