

アメリカ州・地方政府における“strategic planning”

—1980年代以降の公的計画活動の観察と考察—

うち こし あや こ
打 越 綾 子

目次

序	2
第1章 “strategic planning”の議論と理論的位置づけ	4
第1節 企業経営手法の比較検討	4
第2節 公的部門における“strategic planning”のモデル紹介	6
第3節 “strategic planning”とアメリカ計画理論	10
第2章 州・地方政府における“strategic planning”の実践	15
第1節 1980年代の州・地方政府の抱える課題	15
第2節 全体的な趨勢	18
第3節 事例紹介	21
結語 州・地方政府における計画活動の今後	27

序

はじめに

経済の恒常的な拡大に翳りが見え始め、全国均一の公共サービスを保証できなくなった1970年代後半以降、各国の地方政府は、厳しい地域間競争の圧力の中で行政活動のあり方を変化させるようになった。本稿は、1980年代にアメリカで公的部門に採り入れられ、今日に至るまで流行している“strategic planning”⁽¹⁾に焦点を当て、それを通してアメリカ計画行政の現状、さらにその理論的含意を考察しようとするものである。

アメリカにおける従来の計画行政は、専門家であるプランナーたちによって作成された計画を、議会の承認を得てラインの職員が執行していくというものであったが、作られた計画がいかに合理的であったとしても、それらは常にその後の多元的な政治過程で歪められていった。また厳格な職階制の中では、専門的計画家の立てるプランに現場の意見が反映される可能性も小さく、故に出来上がった計画も現実離れしたものになりがちであった。さらに、計画の合理性を高めようとするあまり、非常に厳密な基準が設けられたために、しばしば実現性のない手法が生み出された。しかも、新保守主義的な時代の風潮は公的計画の存在そのものに批判の矛先を向けることになった。こうして、1960年代には隆盛を極めた計画行政も、1970年代末には全く流行らない分野になっていたのである。

ところが、財政危機という状況の打開策としての増税に反対する声が多く、反面地方・州政府に対する公的サービスへの需要がますます増える中で、新たな解決策として注目されたのは、幸か不幸か結局計画手法であった。それが、“strategic planning”である。もともと営利組織の経営戦略のために用いられていたこの手法は、次第に公的部門でも応用され始めたのである。

このように、州・地方政府が、地域間競争の中で自らのコミュニティの政治的・経済的・社会的地位の向上を追求し始めたときに、“strategic

planning”と呼ばれる新しい計画活動と手法が導入されることになった。この活動や手法の概念は、計画の理論として十分に整理されたものとは言えず、その意味内容は多義的であり、これを標榜する活動も手法も多様なものである。これは、地域間競争の中で各政府の抱える課題は千差万別であり、全く画一的な計画手法と活動が試みられるはずもなかったことに起因する。しかしながら、その手法・活動の中から共通の要素を抽出することは現在のアメリカ計画行政の現状と理論的意義を考察する上で重要な作業であり、これを本稿の究極的な課題として議論を進めていきたい。

1 本稿における“strategic planning”の定義

「計画」という用語は、個人のスケジュールから国家機構による社会経済の統制まで包摂する非常に幅広い、悪くいえば多義的で都合のいい表現である。行政学的研究において「計画」の意味するところは「行政計画」あるいは「公的計画⁽²⁾」である、といっても、その対象は何であるのか今一つ釈然としない。

そこで、計画理論の分類・系統化について簡単に説明しておきたい。計画理論を論じる場合、計画過程・機能＝（種々の合意形成や調整過程）に注目する議論と、計画の実体（作成された計画書の内容）に着目する議論とがある。両者は相互に関係しているものの、政治学的行政学的な分析には、実体としての計画の解釈（従来行政法学の研究対象となってきた）等よりも、その機能や形成過程に注目することが重要になる。というのは、計画書自体の問題よりも、そこへ到るまでの政治・経済・社会的背景や関係者の取引・合意といった動態的な問題の中に実際の行政のあり方が見えてくるからである。従って、本稿では、「計画」とは個々の計画書の文面ではなく行政計画を策定していくこと、すなわち作業としてのplanningを指すことにしたい⁽³⁾。

ここで注意しておかねばならないことは、計画の対象が行政機構自体であるのか、行政機構の外部の存在としての社会であるのか、という問題で

ある。

一般に行政活動とは、社会にとって有用なサービスや財を政府が提供する活動であり、それが官僚制にとっての第一次的な目的であると見なされている。そして、行政組織内部を管理する計画が策定されたとしたら、それは政府が社会から自律的かつ完結した存在であることを前提として「官僚制がその第一次的機能である目的活動（財やサービスの供給）を効率的かつ能率的に達成するために、その組織態勢そのものの維持発展を図る第二次的機能」として位置づけられてきた⁽⁴⁾。

一方、企業における経営計画は、市場という（独占状態でない限り）所与の環境に適合するために自らの組織活動を制御しようとする計画であって、計画の対象は組織自身である。計画の効果は、いかに企業の利潤を拡大し、組織を発展させたかという組織体自身への帰属効果で評価される。ここでは、組織内部を効率的に制御することが中心的な関心になり、計画と管理は目的を等しくする活動になる⁽⁵⁾。

“strategic planning”という企業の経営手法の応用は、社会全体を対象にする視点と、地域間競争の中で活動する組織体内部を対象にする視点とを融合させる契機になった。本稿は、コミュニティ計画のレベルにおける“strategic planning”の実践を観察するが、計画の対象が社会全体であるとともに組織体でもあるということが読みとれるはずである。

以上の説明を整理すれば、本稿で念頭に置く“strategic planning”活動とは、「州・地方政府が、自らを一つの経営体であると見なし、政治的・経済的・社会的な地域間競争で優位に立つことを究極の目標として、環境に適合し限られたリソースを効率的に運用しながら有効な行政活動を行うための、計画的な意思決定・管理改善活動」ということになろう。

2 本稿の課題と意義

ところで、筆者が“strategic planning”に関心を持った背景には、幾つかの理由がある。まず一つ

は、行政における計画の重要性が我が国でも再認識されつつあるということである。今日、政治的・経済的・社会的に不透明な環境の中で、状況追従的な対応ではなく、長期的な視野に立った行政活動が望まれているのは、多くの研究が指摘している通りであろう。しかし、敢えてアメリカの計画行政を対象として選んだのは、以下の理由による。まず、計画活動を研究していくためには、日本国内における要因に注目するだけでなく、他国との比較の視座から議論を深めて行かなくてはならない、と考えたことである。その中でも特にアメリカに絞ったのは、近年、欧米の学問の単なる模倣ではなく日本独自の行政学を確立することの重要性が説かれた⁽⁶⁾ことの裏返しとして、アメリカ行政の研究が軽視されるようになったことが気がかりであったからである。しかし手本か否かとは関係なく、比較の視座は研究の発展にとって欠かせないものである。本稿では各国比較の視点から計画を十分に考察するまでの余裕はないが、行政学の最も発達したアメリカに関する議論の欠落している状況は、是非とも回復する必要があると考える。

その上で、アメリカの“strategic planning”について研究することが、日本の行政学にとって如何なる意味があるのかを考えると、先にも述べたように、日本ではあまり知られていない議論を広く紹介できることにある。レーガノミクス、新連邦主義といった用語で簡単にまとめられてしまう1980年代のアメリカ行政について、マクロな行政の傾向ではなく、ミクロな行政組織の動態や政策を多くの事例を通して具体的に紹介していきたい。

ところで、“strategic planning”手法とは、単一の行政組織であっても行政府全体であっても、また連邦政府でも地方政府でも適用可能な、すなわち適用レベルを問わない計画手法である。従って、事例を検討しても適用レベル自体が多様なものになっている。本稿でこれらの全部を考察することは不可能であるため、原則的にアメリカの州・地方政府における総合的な地域開発やソフト事業まで含めた行政計画に考察の対象を絞りたいと思

う⁽⁷⁾。

3 本稿の構成

本稿の主張は、「1980年代以降の州・地方政府は、企業の経営手法を模倣した“strategic planning”を導入したが、このことにより多元主義理論・執行過程研究・小さな政府論からの攻撃で信頼を失っていた計画活動は改めて注目されるようになった。しかし、その手法には評価すべき側面もあれば他方で曖昧な点もあり、実際に活動を観察すると地域によって異なる課題を反映して非常に多様なものになっている。とはいえ、計画主体の拡大・変化は共通してみられることから、“strategic planning”の本質的な貢献は、専門家による閉鎖的な計画過程を克服することで計画活動への関心を再燃させ、州・地方政府の自律を促していることにあるのではないだろうか。」というものである。

そこで第1章では、“strategic planning”と呼ばれる手法が如何なるものであるのか、アメリカにおける議論について紹介する。第2章では、“strategic planning”の実践を観察するために、導入の背景を示した上で事例の紹介をしていきたい。本稿の目的は、“strategic planning”の有効性を主張するわけではなく、その手法への期待や議論の矛盾の中に包摂されている計画理論の変化を抽出し考察することにある。従って、“strategic planning”自体に対して誰もが感じるであろう不満や不信感は当然筆者も抱いているものであり、それらは“strategic planning”への批判となっても筆者の主張への批判にはならないということを留保しておきたい。

第1章 “strategic planning”の議論と理論的位置づけ

“strategic planning”は、将来の行政活動を調整する計画案の作成とそれを実現するためのリソースや職員の管理の視点を組み合わせた計画手法として1980年代に公的部門に導入されたのであるが、そもそもこれは1950年代末頃から企業の経営計画

のために次第に研究・定式化されてきた手法であった。そこで本章では、“strategic planning”手法そのものを明確にしていくために、第1節で簡単にアメリカの民間企業の経営者たちが用いてきた計画手法を概観し、第2節で公的部門への応用を意識した研究やモデルを紹介する。第3節では、アメリカの計画理論の変遷を考慮しながら“strategic planning”の新しさを整理して全体像を把握したい。

第1節 企業経営手法の比較検討

1 営利企業における“strategic planning”の歴史

1960年代後半以降、既存産業の多くが既に成熟しており、企業の事業領域をいかに選択していくかという問題に関連した経営戦略論が実務と経営学の両面において中心的なテーマの1つになってきた。それ以前の企業経営は、工場での画一的な製品製造をいかに低コストで行うかという大量生産方式の問題に収斂していたが、大量生産の時代が過ぎて多様な部門での製品の開発や消費者のニーズ把握・事業の多角化に向けての対策等の課題が認識されるようになると、企業においても長期的な計画が必要であると主張されるようになった。実際に、個々の企業は新しい事業領域を求めて他の産業に参入するか、あるいは従来の産業にとどまって自社の市場シェアを拡大するか、といった長期的な視野に立った選択を迫られる。こうして、企業は資金をどのように割り当てるかという優先順位の問題に直面するようになったのである。

さて、大量生産だけでなく、製品の多様な開発や事業の多角化が必要になった60年代以降の企業経営に関して如何なる手法が発達してきたのだろうか。その手法の重要性を規定する要因は、まず第1に企業は市場競争の中で利潤の最大化のインセンティブを強く持つため、非常に不安定な周囲の環境に合わせて少しでも多くの機会の獲得に努めなければならないということである。第2に、1970年代以降単に低コストで製品を生産している

だけでは企業として未成熟であると考えられるようになり、例えば地域住民の環境汚染防止の要求や消費者からの品質・無欠陥商品の要求といった必ずしも市場原理に基づかない要求にも応えなければならないという風潮が強まったことである。つまり、営利企業であっても、多数の相矛盾した価値を同時に解決していかなければならない状況に立たされたのである。必ずしも利潤最大化というものに完全に結びつけられていない問題群の集まりがあるということは、資源の制約と環境の変化との間でより複雑な解決の順序を設定していくことを必要にしたのである。こうして、「市場競争において優位に立つことを究極的な目標とし、所与の環境に適合し限られたリソースを効率的に用いるための、長期的な視野に基づく計画的な意思決定・管理改善の活動及び手法」である“strategic planning”が発達したのである。

2 経営計画作成の諸アプローチの比較と公的部門への適用可能性の検討⁽⁸⁾

(1) 戦略の内容を決定する手法

〈プロダクト・ポートフォリオ・マネジメント (product portfolio management)〉

プロダクト・ポートフォリオ・マネジメントという手法は、企業が徹底的な優先順位を定めて事業や業務を運用するための手法である。企業は自社の様々な事業を、一方でその産業の市場の成長率で、他方でその産業の中での自社の市場シェアで分け、マトリックスで分類することができる。成長率が高ければそれだけその産業が若く今後の発展が期待できる。また自社のシェアが高ければそれだけ他社よりも販売量を多くすることができる。

さて、公的部門への適用可能性を考えると、行政も多様な事業から構成されているので、ポートフォリオ的な決定でリソースを配分することも不可能ではない。ただし、このアプローチは投資のための経済的利潤に関する基準が中心であるので政治的・社会的考慮も必要になってくるであろう。

(2) 戦略策定のプロセスを改善する手法

これは、内容を合理的に決定するための道具立てとは異なり、間接的に決定過程をサポートするための道具立てである。これらの手法を用いることで従来意識されなかった部分が考慮されたり職員の意識が格段に上昇することから、非常に重要な経営手法であるといわれている。

〈SWOT分析〉

SWOT分析とは、企業組織内部の財源・人員・その他のリソース等の強み (Strengths) と弱み (Weaknesses), 及び外部環境のチャンス (Opportunities) と脅威 (Threats) を徹底的に分析する手法である。外部の環境と内部の状況を整合的に保とうとする企業にとって、最重要の課題を達成するための手法である。しかし、戦略の立て方・内容に関して具体的なガイドラインを提示しているわけではない。また、公的部門に導入するに当たっては、多くの顕在的・潜在的関係者集団を考慮していかなければならない。

〈関係者分析 (stakeholder analysisあるいはstakeholder management)〉

stakeholderとは、企業の将来によって影響を受ける、あるいは影響を及ぼす集団または個人と定義されており、すなわち利害関係者である。企業においては、stakeholderとは株主、消費者、従業員、原料供給者、他の競争企業、政府等の存在を指している。利潤追求活動の中で、株主の意思は企業決定の基礎であるし、消費者の満足は利潤の基盤である。従って企業は関係者の動向に非常に敏感であり、重要な利害関係者の範囲と当該組織の活動を彼等が評価する際の基準を推測しながら関係者に対処する戦略を作成するための道具立てを発達させてきたのである。

公的部門への適用可能性を考えると、この分析は非常に重要である。行政活動において住民のニーズを的確に把握することや、政治家の意図をあらかじめ考慮に入れておくことは、実現可能性と有効性を追求する上で不可欠である⁽⁹⁾。

〈ロジカル・インクリメンタリズム (logical incrementalism)〉

戦略策定過程は、定量的・合理的な分析による

アプローチと情報不足・不確実性・組織内政治といった要因によるインクリメンタルなアプローチとの両者を併存させている。そこで企業は試行錯誤を繰り返しながら次第に目標に向かって進んでいくという視点に基づく経営姿勢が登場する。大概の企業が必ずもっている将来の夢を実現するための一直線的な方法は存在しない。試行錯誤せざるを得ないことを見越して、当面のところ重要な問題に対処しながら、次第に理想に近づこうというものである。

(3) 創発戦略の方法

精緻な合理性の追求ではなく、個人や組織の特性を生かすことに着目しそれらの創造性を重視する経営手法がある。この方法は、曖昧性・偶発性への対処、戦略の柔軟な遂行、イノベーションの開発、といった側面に極めて有効であると近年注目されるようになった。具体的には積極的にディスカッションを行うことで組織内部の上下関係や部局を超えた柔軟な関係を促進するなど、組織の意思決定の内容そのものではなくそのプロセスを改善することで間接的に有効な決定を作成できるようにする。

以上の方法は共通の型があるわけでもなく、それぞれの企業の運用に委ねられている面が多いが、その1つ1つの手法が状況に応じて有効であると評価されてきたのである。これらを組み合わせてトップダウンの管理とボトムアップのアイディアの巧妙な融合をはかりながら長期的目標に向かって計画を策定していくのが、“strategic planning”という手法なのである。

3 企業と行政活動の相違の確認

企業の経営手法を模倣するとは言っても、自ずから公的部門と営利部門の差異は明らかであり、モデルとして定式化するのにも諸々の考慮が必要になる。

まず第1に、やはり公的部門に利潤原理のような明確な目的がなく、「公共の利益」のような多義的な目的しか与えられていないということがある。すなわち、金銭に換算されるコストの最小化と

マージンの最大化を行うだけでは、有効な行政活動ではないのであって、企業の経営手法を用いるにしても利潤原理とは異なる「公共の利益」の原理に服さなければならない。

第2に、政治的状況の複雑さ、関係者の多元性という問題がある。政権の交代に伴う人事異動や、議員との連絡の必要性、政治的アピール・正統性の確保といった政党政治との関係、市民団体・利益集団・有権者等の外部からの圧力、企業よりも格段に幅の広い多様な活動領域と機能ごとに分類された行政組織内の調整などの課題に答えていかねばならない。

第3に、企業が意思決定をする際には、自らの組織の行動案を作成するために意思決定と管理は直結させている。決定までの過程がボトムアップであっても、ひとたび決定が下されれば、それは管理の徹底を意味する。しかしながら、行政活動においては、政策決定等の意思決定と、その実現のための内部管理は従来別個の活動とされてきたため、それを連結した計画を立てることは、従来の行政のリーダーシップよりも強力なリーダーシップが必要とされるのである。

第2節 公的部門における“strategic planning”のモデル紹介

1 概説

まずはじめにモデルに対する過大な期待をさけるために結論を先どりすると、そのプロセス全体的大幅な流れは従来に比べて特別に変わった順序を示しているということはない。計画を作成する際の、予測や状況分析→目標の設定→具体的行動案の作成という全体的な流れは計画という政策作成手法の普遍的な特徴である限り、これを大幅に転換させるプロセスは計画活動の放棄と同意義になってしまう。よって、“strategic planning”のプロセスであっても、その流れ自体は従来の計画プロセスと根本的に異なることはない。

しかしながら一つ一つの段階の中で、用いられる技術、考慮される事項、関係者の抱くべき意識などは、従来とは大きく異なっている。そして、

それぞれの手順を踏む際の強調点が、計画内容の総合性・体系性への固執から状況への適合、優先順位の設定と実現可能性への配慮へと転換したのである。この手続・手法の変化が、“strategic planning”が画期的であると評価される根拠の1つなのである。

2 John M. Brysonのモデル

“strategic planning”の定式化の努力は、多くの研究者が必ずその著作の中で試みている。よって、唯一の厳密な枠組みがあるわけではなく様々ではあるが、それらのモデルの間には、ほぼ同じ内容を別の表現を用いて表している程度の相違しかないように思われる。その中でも“strategic planning”研究に最も熱心で、数多くの論文を発表しているのは、ジョン・ブライソン(John M. Bryson)である⁽¹⁰⁾。彼のモデルはしばしばその他の研究者の論文に引用され、また多くの州・地方政府で応用されているので、ここで、整理・評価しておきたい。

(1) 適用可能な範囲

ブライソンはまず第1に自分のモデルの応用可能な範囲について説明を始める。それらは、(a)各個別の行政部局、(b)都市やカウンティや州政府といった一般目的の政府、(c)原則的に公共サービスを提供する非営利組織、(d)輸送、医療、教育など複数の組織や政府にまたがる特定の行政機能、(e)都市社会や大都市圏、複数の地域や州を含んだ複数コミュニティ全体、である。ブライソンが挙げた5つとは、アメリカの州・地方政府の行政活動が行われる時のいかなる形態をも含んでおり、従って公的部門全般にわたって適用可能な手法であるということになる⁽¹¹⁾。

(2) 8段階のステップ

そこで、彼は公的部門の特性に合わせた“strategic planning”のプロセスのモデルを提示している。このモデルは、企業の経営手法を導入して計画を立てたセントポールやミネアポリス、ヘンネピンカウンティの先駆的な試みに参加しながら、彼が作り上げたものである。これを図示したのが次の図である⁽¹²⁾。

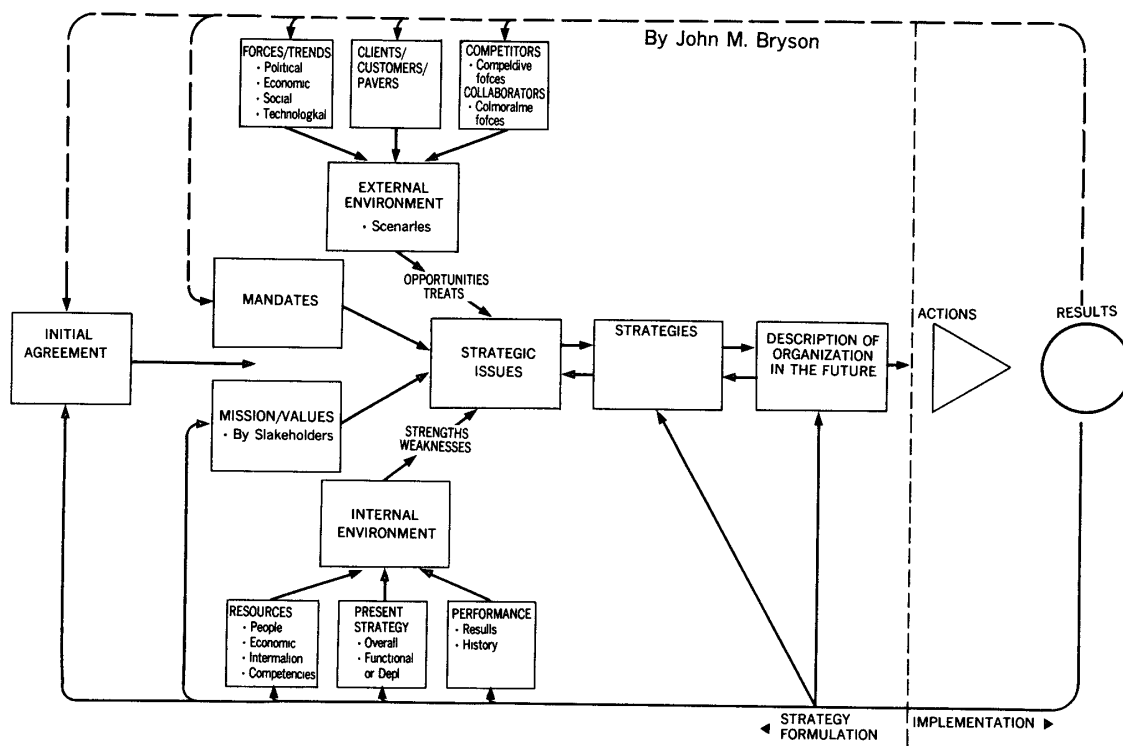


図1 Brysonによる“Strategic planning”のプロセス

まずはじめに、「計画の計画」(initial agreement, plan for planning)つまり、本試みの目的の確認、日程の決定や関係者の範囲の設定が行われる。この最初のステップの目的は、重要な内部意思決定権者（必要ならば外部の関係者、すなわち一般市民や企業も）の間で、大まかな枠組みとプロセスについて合意をとりつけることである。彼らの支持や関与によって、情報が集まり、正当性が与えられ、必要なリソース・定員・予算の割り当てが決まり、タスクフォースや委員会といった調整機構の設置がなされるのである⁽¹³⁾。

次に、第2・3の段階として当該行政機構の法律上・条例上外在的に規定されている義務・任務(mandates)とこれ以後の組織の内在的な使命や価値観(mission / values)を明確にする。このステップは、かなり抽象的にならざるを得ないが、関係者の関心を高め、後に優先順位を設定する際の基盤になる作業であるとされる。これ以後が本格的なステップになる。

そして、第4・5の並行的なプロセスとして、状況判断が挙げられている。外部環境の機会(opportunities)と脅威(threats)、組織内部の強み(strengths)と弱み(weaknesses)の把握が行われる。外部環境に関しては、政治的・経済的・社会的・技術的な傾向の検討がなされ、様々な関係者の動向を分析する。内部環境の分析としては、人材・財政・情報・競争力といったリソースの確認、現在の戦略とそのパフォーマンスを検討する。

第6・7段階は、重点をおく争点(strategic issues)を決定し、課題の優先順位を設定し、そのための具体的な行動案(strategies)を考える。このとき、戦略的であるためには、目標数を限定し、そのかわりにかならず実現できるような現実的な目標を掲げるのである。

最後に以上の結果をもとに、文書化して以後行動の指針とするのである。

(3) 成功の要件

“strategic planning”が成功するための条件として、ブライソンは7つの要件を挙げている。

第1に、知事や市長自らの積極的な関与や、組

織の管理者がリーダーシップを執っていれば最も成功しやすい。第2に、“strategic planning”手法の有効性を十分に理解し、プロセスを把握する者が必要である。民間企業からのコンサルタントでもよいし、公的プランナーが研究して調整者としての役割を果たすのでもかまわない。第3に、“strategic planning”に取り組むためのチームが必要である。たいていの場合複数の組織間の情報交換や議論が必要になる。特にコミュニティ計画に関しては、いくつかのタスクフォースや委員会の設置、広範な市民の参加が必要になる。第4に、プロセスの遅滞をあらかじめ想定して余裕をみておかねばならない。第5に、計画書の構成に関しては柔軟に考えてよい。形式や書式はそれぞれの状況に合わせて柔軟なものでよく、画一的なフォーマットがあるわけではない。第6に、ポイントになる決定に関しては関係者の範囲やタイムスケジュールを明確に考慮する能力が必要である。重要な決定に際しては、キーになる人物・情報・時機を工夫する必要がある。関係者の合意を確保するためには大切なことである。第7に、多元的な価値基準に関する論争にも積極的に対処しなければならない。政治的に受容されるように理論武装することも時には必要になる⁽¹⁴⁾。

(4) 評価の基準

以上のような主体・プロセスのもとに行われる“strategic planning”活動の成否はどのように評価するのか、ブライソンによれば4つの手続的な評価基準がある。(a)チームのメンバーに、行政機構にとって何が重要な争点であるか認識させるのに役立ったか、(b)活動の優先順位を設定するのに役立ったか、(c)それらの活動を実際に起こすのに役立ったか、(d)行政機構内の重要な決定権者にそれを理解させるのに役立ったか、の4点である⁽¹⁵⁾。

3 評価

(1) 他の研究との比較

以上のようなブライソン・モデルの他にも、多くの研究者によって“strategic planning”を定式

化しようという試みがなされている。どの説明においても全体的な流れに大きな相違はないが、ブライソンが計画策定のプロセスの定式化に力点を置いていたのに比べて、プロセス以外の要因（計画の内容に関するものと、計画の策定主体に関するもの）に着目して“strategic planning”を説明しようとする議論がある⁽¹⁶⁾。

(2) 特徴・効果のまとめ

〈3つの特徴〉

これらの研究者の議論をもとに“strategic planning”特質をまとめると大きく3つに分けられる。

第1に、「長期的な理想目標と、目下の争点の解決案の調和」を目指したものである。これは、先に説明したロジカル・インクリメンタリズムの視点と同様のもので、これをブライソンは「演繹的手法ではなく経験的な手法」と説明している。彼が意味しているのは、明確な数量的な目標を定めてそれをもとに目的に対して合理的な手段を連鎖的に具体化していくプロセスではなく、使命(mission)すなわち長期的な理想目標を定めた上で、現在関心の高い争点の解決のために何が出来るか、それをいかにして理想に近づけていくか、という視点で計画を策定しようとするものである⁽¹⁷⁾。

第2に、「活動案の決定と執行の際の管理の結合」を意識した手法である。組織内外の状況の十分な分析も、また目標を限定し優先順位を設定する作業も、活動案を策定するだけではなく執行過程まで考慮して管理の体系を事前に枠付けておくための方法である。何度も繰り返しているとおおり、企業においては、決定した内容を中途半端に終わらせることこそ最大の非効率になる。決定内容を実現させるためには、執行過程でのリソースの利用可能性や配分の優先順位を事前に決めておかなければならない。従って、従来の「青写真」的な公的計画ではなく、管理の要素まで包摂した計画手法として、“strategic planning”手法は位置づけられているのである。

第3に、「関係者の意見調整・合意の積み重ね」

のもとに形成される計画である。組織内外の関係者の合意をとっておくことは、執行過程の円滑な運用の観点からも、第2の特質との関連上も重要なことである。また、意見調整のために開かれるミーティングや公聴会は、合意形成だけではなく多様な視点からのアイデアを集め関係者の関心を高める効果も持つ。行政組織内においては、職員のモラルの向上にもつながる。整合的な計画案が作成権限者によって主体的に「作成」されるのではなく、多元的な政策作成者間の合意によって「形成」されていくための手法なのである⁽¹⁸⁾。

〈期待される効果〉

それでは、このような特徴を持つ“strategic planning”の手續に従うことで、どのような効果が期待できるであろうか。もちろん、この手續きを踏むこと自体が行政活動のあり方、計画策定のあり方を大きく改善するものであるが、ここでは、先に述べた80年代の州・地方政府の抱える課題を参照しながら、その効用を検討したい。

第1に、幅広い内容を全て体系化して計画を策定するよりも優先順位を設定して効率的な資金運用をめざすこと、及び企業の発達したテクニックを模倣することで、資金の無駄遣いはなくなるであろう。莫大な資金を投入しておきながら中途半端なまま事業が停滞することや、不必要な補助金給付が継続し続けるといった事態を解決できると期待されるのである。

第2に、市民のニーズの把握に関してはどうか。この点に関しては、専門的計画家による計画活動を当然視している規範論から計画策定過程を解放したことで、市民の意見を計画に直接反映させる可能性が生み出された。stakeholder analysisなどによる市民の意向分析も整っている。とはいえ、以上のモデルからだけでは、市民の位置づけがはっきりしないので、これは実証研究の部分でもう一度考えることとする。

第3に、行政機構内部の問題点に関しては、“strategic planning”は非常に有効であると考えられる。それまで部局を超えた人間関係が意識されてこなかったのに比べて、ミーティングという

形で集わせることによって、職員の視野が広がり調整も容易になる。また上下の人間関係についても、同等の立場で意見を交換することで柔軟な関係を築くことができる。

このように、計画過程におけるコミュニケーションが盛んになり、従って様々な利害や価値観を反映させることができる上、事前に調整・合意への努力が行われ、効率的で有効な執行過程が実現し、政府と行政サービスの活性化がはかれる。これが“strategic planning”の手法に期待される効用であったのである。

(3) 問題点・限界

以上の説明で、新しい計画の定式化が積極的になされている点については十分に理解できるところであるが、これらのモデルには枠組みとして不十分な点もまた存在していることを指摘せざるを得ない。第1に、一定の手続きに従えば、計画の内容・目標の向上を実現できるという楽観的な面がある。例えば、(1)批判されることの多い行政官僚制の行動原理から効率的な民間部門の活動の原理への移行といった期待が込められているが、民間手法の行政への適用＝効率化という短絡的なオプティミズムが含まれている。(2)関係者の意見を反映する機会を拡大させることで、また状況に適應した計画の策定をねらうことで、かえって関係者の多元的な利害関係のために収拾がつかなくなったり、余計なコストがかかりすぎたりする可能性もある。関係者の意見を反映させることと目標を限定して優先順位を設定することとは、時には矛盾・緊張関係にあり、その両方の実現とはすなわち、「バランスをとる」という意味しか含まないことになってしまうのである。(3)また、現実には現状追従的な計画が出来上がったただけであるのに、手続に従って作成された計画であるという理由だけで正当化され、調整・合意が確保されたトプラスの評価を受けてしまいかねない。

第2に、計画活動一般に適用できる普遍的な手続きが規定されているものの、(1)適用する組織の規模・機能ごとの相違点や類型化、(2)決定主体の明確化、という2つの視点が欠落しているため、

各行政・部局が実務において具体的に導入しようとしたときに、誰がイニシアティブを取ってどのようにプロセスを進めるべきか困惑を生む要因になっている。実際には、実務家は混乱するというよりはそれぞれの状況に合わせて“strategic planning”を解釈しており、従って地域や部局ごとに目的や中心的主体がまちまちで意義付けが異なるという事態を招いているのである。

もちろん“strategic planning”を技術的な手法であるから見なすのならば、それをを用いる組織の規模や中心的な主体の差異はそれほど大きな問題ではない。しかし、計画行政においては、まさに誰がどのくらいの範囲の関係者を参与させて行政活動をどこまで調整できるかということこそが重要な問題である。1つの部局が強力な権限を持って策定した計画によって行政機構全体を調整している場合と、多元的な主体がそれぞれの政策を調整し積み上げていくことで計画を策定する場合とは、その活動過程は全く異なるのである⁽¹⁹⁾。第2章に見るように、関係者の意図により“strategic planning”活動が様々な様相を呈している原因はここにあるように思われるのである。従って、計画の規模や主体が明確に整理されていないモデルを補うような実践の観察が必要になってくる。この問題に関しては、後で解決したい。

第3節 “strategic planning”とアメリカ計画理論

前節までの説明からも明らかなように、“strategic planning”という計画手法に関する議論は現在非常に盛んである。とはいえ、計画が戦略的なのは当然のことではないか、あるいは“strategic planning”の新しさはどこにあるのか、といった疑問が生じるかもしれない。“strategic planning”の意義を正しく評価するには、計画理論における古典的な規範モデルとの比較検討が不可欠であり、その作業抜きに評価を下しても偏った認識しかできない。そこで、この企業経営の影響を受けた計画手法の流行が、アメリカの計画理論の変遷上如何なる意味を持つのか、本節で改めて論じていき

たいと思う。

それでは本論に入っていきたいと思うが、その前にもう一つ明確しておかねばならないのは、計画をめぐる議論において、事実認識と功罪論議が混乱しているという点である。計画理論は、そもそも実務において有効な計画を策定するために発達してきたもので、個別の成功例の分析だけでは計画を策定するための一般的な規範にならない。従って、事実認識とは区別された形の規範主義を捨て去ることはできないのである。とはいえ、社会科学の発達で、現実の行政の過程を観察し分析する研究が増え、「しなければならないこと」である規範理論と「実際にはこうなる」という事例蓄積の齟齬は深まるばかりであった。こうして、事実認識からの計画理論批判と、従来の計画手法の失敗を規範的な立場から指摘する功罪論議とが渾然一体となっているのである。

そこで、本章では事実認識からの批判と規範意識からの批判とを明確に区別しておきたい。そこで、伝統的な合理的計画理論は、計画手法に関しては事実上「行われていない」「不可能である」という視点から批判がなされてきたこと、また計画主体の独占性に対しては、かえって非合理的で「望ましくない」という規範的な意識から批判がなされてきたという2つの視点をとる。その上で、“strategic planning”は、失敗の原因たる計画過程の閉鎖性を克服し計画主体の拡大があったからこそ、その手法の特徴が活かされ実現可能で有効な計画が策定されるようになったと考えるのである。

1 計画プロフェッションと伝統的計画理論

アメリカにおいて計画作成活動は、専門的職業家としてのプランナー⁽²⁰⁾が行うものとされてきた。実際に計画専門学校で多くの人材が育てられ、職業的計画家は社会上一定の地位を獲得している⁽²¹⁾。アメリカの計画理論はこの職業的・専門的計画家によって担われる部分が大きかったため、当然のことながら自らの専門性に信頼を置いた理論が構築された。従って、アメリカの規範的な計画理論は、計画こそは総合的・合理的な政策作成

手法であるべし、という合理性の牙城のような理論となった。こうして形成されていったのが、“comprehensive planning”の理論である。

“comprehensive planning”とは、1950年代半ばから計画理論の中心的地位を占めるに到った規範的な理論である。この理論には2つの視点が含まれており、一方の視点は現在にも定着しているが、他方の視点が批判の対象になった。前者は、都市計画の内容・射程の総合性の問題である。当時、都市計画が解決しようとする内容は拡大し、主に土地利用と公共施設の提供の側面からにしても、共同体員の生活全般に関する行政活動全体を考慮する内容になっていた。この概念の拡大は今日に至るまでほぼ定着しており、この計画内容の点に関しては“strategic planning”を総合的な地域開発計画や全庁的な行政計画のレベルに応用したことと大きな相違はない⁽²²⁾。ところが、“comprehensive planning”にはもう1つ、計画手法の完全性という過程の問題が含まれている。これが批判の対象となりうるものであった。そのプロセスとは、(1)共同体全員に妥当する単一の公益の存在を前提にし、(2)行政活動の全ての側面を精緻に体系化し合理的な計画を作成する、さらに(3)公益の判断・計画の策定はプロフェッションとしてのプランナーが行う、という3つの論争的な要素を含む規範的過程であった。

2 “comprehensive planning”への批判

計画内容が行政全般にわたることに関しては大きな論争が見られることはなかったものの、以上のような計画手法に期待された合理性は、実際には作成後の政治過程や執行過程で歪められていくのが常であった。従って、専門家による合理的な計画という規範論は、多くの実証研究の蓄積により次第に意味のない空虚なものになっていったのである。

(1) 合理的決定への懐疑

完全性・総合性・最大化を要求している規範的計画理論に対しては、まず人間の合理性の限界という視点から批判が加えられた。いくら専門能力

のあるプランナーであっても認識能力には限界がある。また、複雑な社会事象を予測するための情報も著しく不完全である。仮に収集可能な範囲の情報全てを集められたとしても、これら进行分析するには多大な時間・労力・資金のコストが必要になる。その上、そもそも一元的な価値体系を構成し、それに従って手段の合理性を比較考量することも不可能である。よって、“comprehensive planning”は現実には不可能であるという批判が噴出した。

(2) 政治的多元性の問題

〈公益の多元性〉

“comprehensive planning”が前提とする公益観に対しては、現実には適合しないという批判がまず寄せられた。まず、公益は単一のヒエラルヒー構造で明確に提示することが可能なものではなく、その構造はアクターの政治的立場によって異なるのであって、ましてや誰か1人が判断できるものではない、とされた⁽²³⁾。また、安定的な状況の下で公益を判断するのならともかく、現代の不安定な状況の中では個人の利害関係を超えて公共の利益全体も流動的にならざるをえない。従って、“comprehensive planning”を定めるに当たって固定的な公益を想定しても、それは現実において意味をなさない。より柔軟な目標の設定や活動の提案の方が公益に資するはずである⁽²⁴⁾。そして、たとえコミュニティの構成員全員が納得できる合意可能な目標が存在するとしても、それは抽象的なレベルでの総論賛成であって具体的な行動の方向性を決定する際の基準にはならないか、あるいは誰にとってもそれほど重要ではない些細な問題に過ぎないかのどちらかである、と主張された⁽²⁵⁾。

〈政治過程の多元性〉

コミュニティ全体を包括する整合的な計画が作成されたとしても、その計画が実際に議会の審議過程で承認されなければ、計画は民主的正統性を与えられずただの青写真にしかならない。従って、計画委員会でプランナーたちによって作成される計画はその後の政治過程で生き残らねばならない。

しかし、政治過程の多元性は計画的な合理的決定とは相容れない性質のものであった。

このように、公益概念は単一ではなく政治過程は多元的であるという視点から、バンフィールド等が、(1)将来の技術や選好に関しては予測不可能であること、(2)全員が合意する共同社会的目標を見出しえないこと、(3)公共的決定過程の多元的・分権的性格、(4)目標を達成するための実効的手段に関する知識の欠如を指摘して、包括的な都市計画は不可能な理想であると主張したのも尤もなことであった。

(3) 実現過程の問題⁽²⁶⁾

計画過程の閉鎖性、すなわち職業的計画家が計画作成過程の中心にいるのが当然視され、計画を実施していくライン系統の職員の意見よりもプロフェッションの視点が重視されていたことは、政治過程での行き詰まりだけではなく、具体的に計画を実現していく際にも大きな障害になった。

当時、計画自体の整合性を追求してその後の実現過程は計画通りに行えば公益は達成されるとしていた規範的計画理論は、実現段階において停滞せざるをえなかった。第1に、政策部局の職員ではなく、独立の行政委員会たる都市計画委員会が計画策定の中心的主体であったのが原因であった。現場の意見が反映されない都市計画がその実現段階で成功するはずもなかったのである。第2に、計画自体の整合性の追求が重視され、実際に行政活動を行う行政組織の管理やリソースの配分に関して十分な考慮がなされていなかったため、単なる理想像として片づけられかねなかった。第3に、不安定な状況の下では固定的な計画は具体的には意味を持たず、そのような計画は、結局個別具体的な行政活動がアドホックに行われても仕方のない計画であったのである。

(4) 計画主体の問題

プランナーの専門性に過度の信頼を寄せる計画策定プロセスとしての“comprehensive planning”に対して、規範的な立場からの批判が向けられるようになった。第1に、多元的で相互に矛盾・対立し、状況に応じて可変的な公益を、数人の計

画家が判断できるはずはない。実際には一定の価値判断のもとに策定されているはずであり、計画家が完全に非政治的な存在であるのは無理である⁽²⁷⁾。第2に、それでも政治的に中立であろうという政治状況を考慮しない理想像は、現実には受容され得ない。第3に、独立機関による整合的な計画であっても、各行政部局が納得済みの内容でなければ実現不可能である。特に、計画の射程が拡大したことにより、計画家は各政策分野のスペシャリストにかなわなくなった⁽²⁸⁾。従って、計画主体の独占性は計画策定にとって望ましい結果をもたらさないと主張されるようになったのである。

3 “strategic planning”の計画理論上の特質

(1) 手法の再考

紙幅の都合上、ここでは前節で挙げた3つの特徴を“comprehensive planning”の規範理論と比較しながら確認しておいてもらいたい。

(2) 計画主体の変化・拡大

“strategic planning”の特徴といわれる以上の3つが新しい規範として定式化されたことは、それだけでも十分意味のある計画理論の変容を促したが、それを根本的に可能にしたのは計画を策定する主体が変化したことである。

〈市民参加・住民参加〉

計画策定過程における市民参加の要素が、特に下のレベルの政府になるほど大きな問題になってくる。政治家の態度がより選挙区志向になることからわかるように、市民・住民からの政府への要求は直接的・具体的になるため、そのニーズを正確に把握して合意を得ることが行政活動の遂行にとって必要になってくるのである。また、専門的な視点から閉鎖的なプロセスで公益を判断しようとするよりも、直接市民の意見の収集に努める方が、決定過程の開放性という効果がある。プロフェッションが単一の公益を判断して計画を策定することの非効率性と非民主性を改善するには、直接の市民参加が必要であった。

ところで、計画過程への一般大衆の参加に関しては、実は1960年代にも“advocate planning”とい

う概念と運動が存在していた。しかし、1960年代の市民・住民参加と1980年代のそれとでは、かなり質が異なっている⁽²⁹⁾。1960年代の市民・住民参加による計画策定は、「貧困との戦い」及び「偉大な社会」計画のイデオロギー的背景から論じられることが多かった。また、複数の計画を対抗図式の中で競争させることで利害関係を反映させようとした。それらは行政機関にとって煩わしい過程であり、連邦政府の補助金供与の条件として認定されない限り、政府の側が主体的に参加を促すことはなかった⁽³⁰⁾。従って、イデオロギー的な住民参加は、1960年代の「偉大な社会」計画や「貧困との戦い」のブームが過ぎ去ると推進力を失って収束していった。そして、市民に近い地方政府であっても、政治家と官僚と利益集団による閉鎖的な政治過程が復活し、市民参加は神話と化してしまった。

それに引き替え、“strategic planning”で定着しつつある市民参加は、地域間競争の中でより市民の満足のいく行政活動を生み出すことを目的とし、イデオロギー的な色彩は消えている。またそこでは、複数の計画案が対立する形で提示されるのではなく、1つの計画が幅広い関係者の合意を積み重ねながら少しずつ形成されていく。従って、連邦政府からの強制がなくても、州・地方政府自ら、市民のニーズを把握しようと積極的に計画過程への市民参加を促すようになった。

このように、行政府自らが計画過程の閉鎖性を克服するために努力すべきであるという意識が“strategic planning”によって広められ、政治上多元的な状況の中でも有効な計画活動を可能にしたのである。プロフェッションによる計画策定が存続していれば、先に説明したような計画手法の転換は意味のないものになっていたであろう。

ただし、“strategic planning”活動に含まれる市民参加には問題がないわけではない。それはマイノリティの立場の問題である。激しい政府間競争の中では「福祉のマグネット」⁽³¹⁾を作り出してしまふ可能性を持つため、地方政府において高福祉政策は敬遠されがちであることを否定できない。

“strategic planning”という計画概念の中には、かつての「偉大な社会」計画のような平等への強いコミットメントはもう存在しないのである。アメリカの抱える社会問題を考えれば、市民参加の構成について理論的枠組みを定め、実務においても明確に表示する必要があるように思われる。

〈ラインマネージャー等の職員参加〉

“strategic planning”の計画主体に関しては、市民参加の他にもう1つ新しい側面があった。それは、ラインマネージャーたちのイニシアティブとその他の職員の積極的な関与である。従来のコミュニティ計画は、行政組織の中でも、プロフェッションの属する独立の行政委員会である都市計画委員会か計画部局が策定していた。州知事・市長自らが関与したり、各政策部局の管理者たちが策定の責任を負うという傾向は、実務においても新しいものである。具体的に最も多い形態は、各政策部局のマネージャーから構成される幹部会議が開かれ、そこで政府全体にとって重要な課題を検討し優先順位を設定するというものである。また、幹部会議の議事内容は各部局のマネージャーによって行政職員全体に説明され、そこでもミーティングが開かれて現場の職員の意見が反映される工夫が凝らされている。従来、厳格な職階制に従ってそれぞれの職責を果たしているに過ぎなかったライン系統の職員が頻繁にミーティングで意見を交換し合うことで、職場の士気も向上し執行段階での停滞も減少した。局を超えた交流の少なかった行政機構も、幹部会議によって柔軟になり、結果としてセクショナリズムの是正にも通じているようである⁽³²⁾。執行過程における管理の可否を見越しながらボトムアップの視点で計画を策定するという“strategic planning”の手法が活用されるためには、以上のような行政組織内部での計画主体の変化も必要であった。

しかしながら、専門性に基づく正統化がなされていた少人数のプランナーによる計画策定過程と異なり、事前に行政機構全体の総合的な調整が不可欠になる“strategic planning”の過程では、従来以上のリーダーシップが必要になる。ラインによ

る計画を想定し意見交換と調整を重視していながら、その統率の側面をモデルの中に明確に定式化していないことが、現在の“strategic planning”論の弱点であろう。

〈プランナーの位置づけの変化〉

ところで、プランナーにとって“strategic planning”はどのように評価されているのであろうか。簡潔に述べれば、“strategic planning”はプランナーにとって名誉挽回のチャンスであり同時に地位喪失の瀬戸際でもある。チャンスであったというのは、1970年代以来停滞していた計画活動が州・地方政府において見直されたという意味である。そもそも1980年代初めの計画への批判は、“comprehensive planning”批判の文脈からだけではなかった。1960年代の「偉大な社会」計画以来リベラルな都市計画観が定着したために、レーガン政権において市場への国家介入とはまた別の視点から計画行政そのものが批判され、プランナーは政治的にも危うい立場に立たされた⁽³³⁾。“strategic planning”は企業の経営手法を模倣するという大義名分があったため、かえって計画機能が見直される結果になった。その点では、プランナーの保身のために重要な意味を持っていたのである。

とはいえ、プランナーが計画策定の中心的役割を期待されなくなったのも事実である。そのかわりに、“strategic planning”のテクニックやプロセスを研究し、その政府に適切なモデルを考案することが期待されることが多いようである。その上で、モデルの説明・ミーティングの準備・日程調整・情報収集等に関して、幹部会議を指導・補佐する責任を負うようになった。このような役割は外部のコンサルタントに期待されたり、大学等の研究員が招かれたりしているが、政府内のプランナーの新たな成長を図っているのが通常のようなものである。このようにプロフェッションとしての分析能力やモデルの研究能力を活かしつつも、あくまで補佐としての役割にとどまっているのである。

(3) まとめ

“strategic planning”の理論的含意は、より状況

に適應することの必要性和規範主義を融合させようという努力の結果として位置づけられるということが、これまでの説明で十分明らかになったと思われる。その中でも最も重要な意味は、計画主体の拡大・変化であり、この要因がなければ、新しいと評価される手法も「バランスのとれた計画手法」以上の意味を持ち得なかったかもしれない。とはいえ、多くの行政職員が計画策定に関与し、そこに市民参加の要素まで加えることは、よほどのリーダーシップがない限り事態の混乱を招きかねない。それでも、知事や市長自ら積極的に行政改革に挑む政府では、着実に実績を上げつつあるのである。

さて、“strategic planning”の理論的枠組み・モデルの紹介と考察に一段落付け、次章では、80年代の州・地方政府で具体的にどのような形で“strategic planning”が導入されているのか、また関係者の意図がどう影響しているか、といった実証的な考察を進めたい。

第2章 州・地方政府の“strategic planning”の実践

本章では、前章までの議論をふまえた上で“strategic planning”の実践を観察していく。これまで“strategic planning”の特質を説明したものの、さまざまな視点が入り乱れているために、どの要素が最も本質的な部分かが今一つ明瞭に示せなかったと思われる。何度も繰り返しているとおり、“strategic planning”に期待されるものが、研究者の視点により微妙に異なっているのが原因であろう。しかも、どのようなレベルで、誰が計画主体になっているのかがモデルには示されていなかった。そこで、本章では実際のケースを観察することで、1980年代の州・地方政府が“strategic planning”を行う上で、最も注目を集めた要因を導き出したいと思う。

第1節ではまず導入の背景に注目する。第2・3節では全体的な趨勢と個別の事例研究を紹介するが、それによって前章までの議論との関連や州・地方政府の課題がどのように解決されている

のか明らかになると思われる。

第1節 1980年代の州・地方政府の抱える課題

1 財政状況

(1) 反税闘争

1970年代後半以降の経済の停滞は、税収不足という問題となって州・地方政府に大きな打撃を与えた。財政の悪化を解決するために増税するという選択肢に対しては、経済的不況が深刻であったこと、及び政府活動の拡大によって税率は既にかかなり高く設定されていたことから全国的に反発が強かった。こうした中で1978年6月にカリフォルニア州の住民投票で「プロポジション13」が承認されたのを契機に、反税闘争 (tax revolt) は急速に国民全般に広がったのである。この反税闘争により、州・地方政府は財産税による収入を自律的にコントロールする能力を失い、増税による財政立て直しという選択肢を選ぶことはできなくなったのである⁽³⁴⁾。

(2) 連邦補助金の削減

このように州・地方政府は自らの税収入が減少したのに加えて、連邦政府からは補助金を削減されるという憂き目にあった。ニューディール以来拡大し続けてきた州・地方政府の連邦財政への依存率は、1970年代末には25%を超えるものになっていた。レーガン政権下で主張された新連邦主義⁽³⁵⁾は、連邦政府支出の削減が第1の目標とされたため、分権化や地方の裁量の拡大という名目のもと連邦補助金は大きく削減されたのである。新連邦主義による影響は州・地方政府の間に相違があるとされるが⁽³⁶⁾、連邦から州への事務権限の移譲についても州政府の超過負担が規定されていたため、州政府においても事務の多様化と財政圧迫という点では地方政府と同じような影響を受けたといえよう。従って州・地方政府にとっては、従来の行政サービスや事業の領域において、連邦政府に対する財政的依存状態からの脱却が課題になったことは事実であろう。

(3) 公債発行要件の厳格化

連邦補助金は、82年度予算編成において、最も

ドラスティックに削減されたが、それでも、まだ地方政府は他の財源確保の方法に期待を寄せていた。地方政府は、利子が非課税の（公債利子への課税分が、納めるべき連邦税から差し引かれる）公債発行によって収入を得ることができたのである。しかしながら、このような形での公債発行は非効率で無駄が多いとされ、83年以降発行許可件数が減り、さらに1986年の税制改革法（Tax Reform Act）によって厳格な発行要件が課されるようになり、実際の発行額は約60%も落ち込んでしまった⁽³⁷⁾。

こうして、増税も不可能、連邦財政への依存も拒否され、州・地方政府は、政府支出の削減をせざるを得なかったのである。要件さえそろえば財源の確保が容易で実施可能だった時代から、事業計画の策定段階で少しでも無駄のない資金配分のための戦略が必要とされる時代になったのである。

2 地域間競争の圧力

(1) ニーズの多様化

“strategic planning”を説明したどの著作にも、それが公的計画として登場した背景として80年代の行政機構を取り巻く環境が大きく変化したことが挙げられている。州・地方政府には、地域の問題解決に必要な資本や労働力の移動を制御する権限はなく、従って流動的な外部環境をコントロールするのではなく、逆にこのような状況に適応していかなければならないのである。さらにこの傾向は、1980年代のレーガン政権のもとで、地方の裁量権が拡大されるとともに連邦補助金が削減されたことによって強化された。それまで全国横並びで画一的・均質的なサービスを行うことが平等で望ましいとされていたのが、それぞれの地域でそれぞれの住民のニーズに見合った行政サービスを提供することが州・地方行政の任務であるとする風潮が強まったのである。

(2) 地域間競争

こうして、州政府同士・地方政府同士は競争相手として位置づけられるようになった。この場合の競争とは、当該州や都市が政治的・経済的・社

会的に地位が高く活気を帯びることを目的として行われている。アメリカにおける地域間競争というのは、研究者の間でも実務家の間でもかなり意識されていて、たとえば郊外と大都市、スノーベルト（フロストベルト）とサンベルトなどの競争図式がある。

何をめぐって競争しているかについては研究者によって様々な視点があるが、代表的な論者は、ポール・ピーターソンやウィリアム・コールマンらである。彼等の議論をまとめて地域間競争を説明すると、(1)受益の程度に相応の税負担のできる住民にとって満足のいく生活環境・行政サービスを提供し、彼等の流出を防ぎ流入を促進する競争、(2)地域の生活を豊かにして税基盤を拡大するために、経済上・産業上より一層の発展を図る競争、(3)信頼に値するリーダーシップのもとで将来的により安定した政治を提供する競争、といった3つの要素を融合させたものといって良からう⁽³⁸⁾。

従来、公的計画を作成する際には、政府によって経済・社会環境は操作される、即ち経済社会は政府計画の対象であるという意識が強かったが、このような政府間の競争が認識されると、社会経済は政府にとって所与の競争の場であるという意識が高まり、企業にとっての市場と類似させるきっかけになったのである。また、環境が所与ならば、それに適応するべく計画も作成されなければならない。状況に応じて戦略を柔軟に変えていく営利組織を見習うという視点が生まれるのも尤もなことであった。

(3) 公民協働の公共事業（PPP）

PPP（Public Private Partnership）とは、特に都市自治体等において、公共事業の資金源の縮小が原因で注目されるようになった、公私の両セクターから資金を提供しあって事業を進めるやり方である⁽³⁹⁾。経済開発委員会（Committee for Economic Development, CED）は、1982年に、州と地方政府及び民間セクターの共通利益に関する報告を出している。それによれば、「地方政府が民間セクターの力を活用するには、ニーズを予期してチャンスを探り出し、公民協働を促すような企業

家的なアプローチをとらなければならない。一方、民間セクターは、現実に可能な貢献の範囲を決定する必要がある。このときに、地域の企業が十分な資金上・活動上の公的目的への関与を怠れば、コミュニティごとその地位が下がってしまうであろう⁽⁴⁰⁾と報告されている。

ところで、このような公民協働のプロジェクトが成功裏に進むためには、行政機構の側の意識の変革が必要になる。例えば資金の効率的運用、ニーズに関する情報収集、組織管理のあり方等を再考することによって、私的部門の手法が公的部門に流入する重要な契機となった。“strategic planning”は、そもそも地域開発・投資の分野で公的部門に採り入れられ始めた⁽⁴¹⁾のであるが、そのことを考えても、PPPの拡大と“strategic planning”の導入は大きく関係していると言えよう。

3 行政官僚制の病理

(1) 市政改革運動以来の行政組織の停滞

マシン政治による猟官制度を廃止して身分保障によって政治的中立を守る専門的な行政官僚制を確立したことは、市政改革運動の大きな功績であった。しかしながら、ヒエラルヒーに基づいて命令・統制が行われる中央集権的な組織構造は惰性と保守性の副作用を生み出し、1970年代以降の急激な変化・情報過剰の政治・経済・社会状況には適さないものになっていたのである⁽⁴²⁾。実際には、少ない給与と身分の安定とが原因で変革や刷新の動機を失った職員がルーティンワークに埋没している組織は多く、また組織の管理者であっても、行政活動における意思決定に参加できていないという疎外感を味わう職員も相当数に上っていた。

そのような状況の中、「行政とは公共の利益に資するものであり、営利組織とは本質的に異なる」という前提を崩し、企業の意思決定方式や管理手法を公的部門に導入することを正当化させたのは、やはり1980年代という時代の潮流であった。イギリス・アメリカをはじめとする先進各国で、政治的な意図も絡んで主張されたマネジャリズムは、

“strategic planning”の公的部門への導入のきっかけの1つになっている。

さて、本稿で導入の契機として位置づけるマネジャリズムの概念は、1980年代の新保守主義的文脈で用いられた狭い定義に従っている⁽⁴³⁾。これは、肥大化した官僚制と行政組織におけるインセンティブの欠如の弊害を認識し、民間部門の行動原理を行政に注入することによって政府を縮小しその活動を効率化しようという主張である。“strategic planning”は、もともとは企業で資金を無駄なく効率的に運用するために用いられてきた手法であったので、政府部門の肥大化という批判から免れうる計画手法であった。こうして、時代の政治的背景によって「企業の経営手法の模倣」という説明が高く評価され正統性をもったことが、公的部門への導入のきっかけになったようである。具体的にいえば州・地方政府で、民間企業の幹部や外部からの私人のコンサルタントを雇う傾向があり、以上説明したような経緯が、公的部門へ企業の経営管理手法を応用する1つの契機となったのである。

(2) 1960年代以来の連邦補助金拡大の副作用

以上のような官僚制という組織構造一般に関して指摘される問題に加えて、アメリカの州・地方政府は、行政機構内の協働・調整の不足、セクショナリズムの問題も深刻なものとして抱えていた。

戦中から1960年代を通じて拡大し続けた連邦政府による州・地方政府への介入は、連邦補助金の増大によって、遅れた州や地方を近代化し、貧困を減らし、全国的な平等化を推し進め、重要な成果をもたらした。しかしながら反面で、大きな問題を惹起したのも確かである。一度でも導入した制度には既得権益が生じるため不必要になっても廃止できず、民間企業であれば効率的に遂行できる業務であっても行政組織内部の前例主義や法令万能主義によって手続に遅滞を生じさせる。このような官僚制の肥大化と非効率性については、それを批判する研究が後を絶たないので大きく触れないが、ここではもう一つ指摘しておきたい点がある。それは、いわゆる「トポクラート」と「テ

クノクラート」の問題である⁽⁴⁴⁾。1960年代の連邦政府の介入の拡大は、州・地方政府組織の政策領域に沿った縦割り化の進行を助長したのである⁽⁴⁵⁾。この問題を解決するためにも、何らかの全体的な計画は必要であった。

4 まとめ（従来の計画手法への不満と新たな手法の模索）

以上から明らかなように、1980年代のアメリカの州・地方行政は、少ないリソースの効率的運用、市民のニーズの的確な把握、セクショナリズムの克服といった課題を達成しなければならなかった。このような多様な問題に対処するには、幅広く長期的な視野、事前の調整・合意に基づく政策運用、信頼に値するリーダーシップといった要素が必要になる。これらの要素を包括する作業こそ「計画」という活動であり、従って有効な計画行政が望まれていたところであった。

第2節 全体的な趨勢

1 適用対象の変遷

“strategic planning”の適用レベルは先にも述べたとおり、多様なレベルに用いられても差し支えないものである。実際の事例を見ても、地方政府の個別の小規模な局のレベルから州政府全体の計画策定のレベルにまで応用されていて、それらの簡単な類型化はできない状況である。

さて、“strategic planning”の手法の導入は、どのように拡大していったのであろうか。簡単にまとめると、1980年代の前半は地方政府の個別の部局で、特にPPPを通じた地域経済開発の分野で採り入れられたが、1980年代後半以降地方政府全体のコミュニティ計画策定に应用され⁽⁴⁶⁾、また州政府の個別部局で導入され始めた。さらに、1990年

代に入って、州政府全体の計画策定活動に用いられるようになりつつある。さらには、連邦レベルの個別部局でも注目されるようになってきている。これらの変遷を図示するならば、という動向になるように思われる⁽⁴⁷⁾。

適用される計画の内容は、端的に言って非常に多様であり簡単な類型化はできないほどである。アメリカの都市計画の種類はそれぞれの都市の数ほどあるといわれるが、“strategic planning”という呼称の計画もまた州や地方政府によって内容を異にしている。収集できた30あまりの事例を観察すると、(a)総合的な経済開発計画（ハード系の事業中心の計画）、(b)政府全体の行政活動を枠づける総合計画（ハード系及びソフト系まで含んだ総合的な政策運用の計画）、(c)個別の組織管理計画の3つのタイプが多いように思われる。この3つの計画を考えると、政策運用と管理のいずれを中心においているのか、あるいはハード事業をまとめた都市計画であるのかソフトまで含めているのか、さらには政策運用と管理のどちらにウェイトをおいているのか、3タイプといっても明確な基準で分けられるものではないことに気がつくであろう。典型的なパターンを同一基準で整合的に類型化できないのは、ブライソンが適用可能なレベルを5つ挙げていたことからわかる通り、“strategic planning”が計画策定のやり方を定式化し内容を特定していないため、似たようなプロセスが採用されていればそれらの活動は全て“strategic planning”と呼ばれてしまっているからである。さらに率直に表現すれば、住民参加や職員参加を通じて企業の経営手法に倣いながら積極的に長期的な計画策定に取り組んでいけば“strategic planning”と呼ばれている、という節がないわけでもないのである⁽⁴⁸⁾。

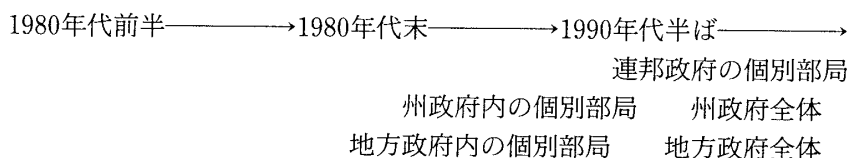


図2 “Strategic planning”の適用レベルの変遷

とはいえ、1960年代後半以降計画活動への信頼が失われてきたにもかかわらず再び熱心に計画策定への取り組みがなされている事実を考えれば、多くの活動の実態を観察して共通性（本稿では計画主体を重視する）を導き出す作業は、決して無駄になるものとは思えない。この作業は第3節の事例研究のところで行っていく。

2 アンケートの紹介

これから紹介するアンケートは、1990年代はじめの州政府に対するものであるため、時期的に州・地方政府全体の計画に関するデータのみを示しているわけではないが、質問内容やその結果は

アンケートの対象となった組織を超える共通性のあるものと推測されるので、紙幅の都合上一部のみ説明していきたい。以下、Berry, Wechslerによる州政府の行政機構に対するアンケート⁽⁴⁹⁾を紹介する。

州政府における“strategic planning”の活用の実体に関する全国的調査のために、16問の質問票（いつ導入したか、何故導入したか、政策分野、参加者の範囲、効果etc.）を987の州レベルの行政部局長に1992年1月にアンケートとして送付し、548の返答を得た。（回収率56%、政策分野ごとの回収率等に関しては以下の表を参照）

表1 回収数（合計548）・率（合計100%）の政策領域別の分類

保健医療	35(6%)	輸送	49(9%)	経済開発・通商	50(10%)
天然資源	41(8%)	更正	48(9%)	年金・保険	13(2%)
環境保護	41(8%)	教育	27(5%)	近隣問題	7(1%)
女性問題	7(1%)	農業	22(4%)	法執行	23(4%)
老人問題	29(5%)	人事	21(4%)	労働	20(4%)
高速道路	12(2%)	財政	28(5%)	州くじ	8(1%)
				計画	5(1%)
				その他	38(7%)

Berry and Wechsler, 1995, p. 168. appendix. より作成。

〈“strategic planning”導入の目的、期待する効果〉

あらかじめ、いくつか調査者が設定しておいたもののそれぞれについて、重要、普通、無関係、

の3つの評価をしてもらう。その次に、その項目全体の中で最も重要な目的を選択してもらうというアンケートにした。

表2 “strategic planning”に期待する目的

目的群	重要	普通	無関係	合計	最も期待する目的
政策・施策の方向性の設定	96	3	1	100%	55%
企業の成功事例の模倣	76	13	11	100%	14%
財政支出削減	65	20	15	100%	9%
リソース配分優先順位設定	60	16	24	100%	8%
長のリーダーシップの象徴	53	21	26	100%	6%
有権者からの圧力への対応	43	27	30	100%	4%
その他					4%
					合計100%

Berry and Wechsler, 1995, p. 162. table 2. より作成。

この表から、政策・施策の方向性の設定、企業の模倣、財政支出への関心、リソース配分における優先順位の決定に関しては、回答者の60%以上が重要と答えており、第1、2章で述べたような背景やモデルの目指すところが実際に実務におい

ても期待されていることがわかった。それらの中でも、特に方向性の設定が期待されており、長期的な視野を持つ計画の重要性に対する認識が高まっていることを窺わせる。

〈導入を決定付けた客観的要因〉

さて、彼等のアンケートの中で最も興味深いのは、導入を決定付ける客観的な要因の探索である。彼等は財政の健全度、部局の規模、導入の時期(新政権発足後、再任政権の開始期、選挙の年)、民間部門との接触の多少、行政組織外部への直接的サービス給付機能と内部管理機能のどちらを担っているのか、近郊の州の導入の有無、という8つの要因をEHA分析(discrete-event history analysis, 単位組織が一定期間の間に定められた事象を経験する確率を求める方法)し、“strategic planning”の導入を決定付ける4つの要因を認定した。それによれば、

(a)カットバックマネジメントの時代の手法であるので、財政逼迫したところほど“strategic planning”を利用するかというと、そうではない。イノベーションのために、多くのスタッフとリソースが必要になるため、財政が健全で余裕のあるところほど、“strategic planning”を用いている。

(b)知事や行政職員の人事異動のサイクルを観察すると、新しい長が来て間もないほどイノベーションへの意欲が強く、個人的リーダーシップのシンボルとしての“strategic planning”の利用のされ方がある。

(c)民間企業と日常的に交渉したり顧客として対処しなければならない部局、すなわちPPP等に関係の深い部局ほど、“strategic planning”に関心を持ち早く導入する。ただし、市民と直接接する部局か行政機構の内部管理を行う部局であるかという視点からは、それほど大きな違いは見られない。

(d)近郊の州の、自分たちと類似の機能を担う行政部局が既に“strategic planning”を用いている場合、当該部局も競争意識から導入することが多い。

以上の結果をもとに筆者の見解を述べたい。第1章で考察した一般に“strategic planning”導入の背景とされる要因と比較してみると、第1に、財政逼迫そのものだけが直接“strategic planning”の原因ではないことが分かる。ニーズの拡大への対処、行政機構の改革のために用いられるのであって、経費削減が第1の目的ではないという

公的な“strategic planning”の理解の仕方は正しいと言えよう。ただし、導入の目的が優先順位の拡大に関心を寄せている(表2-7を参照)ことから、費用の効率的利用の必要の認識から導入したのは確かであろう。

第2に、政治的な要因が大きくかかわっているということである。純粹に技術的に用いられているというよりも、組織のリーダーたちの政治的意図によって規定される部分もかなり多いのである。

第3に、地域間競争の認識が“strategic planning”の導入を促進している点と、企業との関係が深いほど“strategic planning”が利用されている点を考えると、政府を相互に競争関係にある経営体と見なして不安定な状況に対処しようとする姿勢の現れとして“strategic planning”をとらえることができる。

〈効果〉

“strategic planning”手法を用いたことが実際にどれほど役に立ったか、あらかじめいくつか調査者が期待して設定しておいた効果のそれぞれについて、重要、普通、無関係、の3つの評価をしてもらう。その次に、その項目全体の中で最も重要な目的を選択してもらうというアンケートにした。

先ほどの“strategic planning”に期待される効果と照らし合わせてみると、実務家にとっても非常に満足いく結果が得られているようである。組織の方向・目標の明確化、政策予算決定の際の根拠、組織の内部管理の改善、といった機能に関してはかなり有効であるようである。方向性の設定が最も重要視されているのは、計画活動である限り当然のことであろう。

表3 “strategic planning”の実際の効果

効 果	重要	普通	無関係	合計	最も重要な効果
組織の方向・目標の明確化					
管理の方向性の設定	90	6	4	100%	30
組織の優先順位の明確化	90	7	3	100%	17
政策・予算決定の補助					
政策決定のガイド	82	13	5	100%	11
予算決定のガイド	73	12	15	100%	9
予算優先順位の支持調達	62	27	11	100%	7
顧客・外部との関係					
有権者との関係改善	43	37	20	100%	3
議会の支援の増加	42	32	26	100%	3
地方政府からの支持増加	42	33	25	100%	2
顧客の満足の上昇	59	28	13	100%	6
内部的組織管理改善					
チームワークの向上	67	20	13	100%	4
コミュニケーション改善	48	21	11	100%	3
組織文化の向上	41	37	22	100%	1
職員のモラルの上昇	39	38	23	100%	0
行政組織の再編成	33	30	37	100%	1
行政サービスの向上	71	20	9	100%	3
					合計100%

Berry and Wechsler, 1995, p. 165. table 3.より作成。

第3節 事例紹介

以上をもって全体的な傾向の把握は終わらせて、個別の事例の紹介に移りたいと思う。本節でもまた紙幅の都合上事例を限定する。ところで、先にも述べているとおり事例の多様性のため簡単に類型化できないので、それらの共通点を見つけだすことで考察を進めたい。モデルの説明で触れた特徴については、これまでのアンケートの結果からかなり明らかであるので個別事例の中で簡単に触れるにとどめることにする。ところで第1章で説明したとおり、“strategic planning”の手法の特徴は計画主体の拡大・変化によって実質的な意味を与えられると筆者は考えているので、以下では計画主体に注目しながら事例を紹介していきたい。そこで、計画主体に関してどのような傾向が見られるかといえば、やはり市民参加、ライン・マネージャーのイニシアティブによる計画策定過程が定着しつつあると考える⁽⁵⁰⁾。また、先に説明した3タイプについても簡単に触れるが、事例の多様性のため整合的に類型化できているわけではない。

1 市民参加

1960年代に比べてより広範な住民参加が行われるようになったのは、“strategic planning”の主体の問題として重要な点であった。住民参加が見られるのは、3タイプの計画内容のうち、ハード事業中心の地域開発計画とハードとソフトを包括した総合的な計画の2タイプが多い。それらの計画においてどのような住民参加が見られたのか説明していく。

(1) デュアート (Duarte) 市の“Duarte’s Resurgence”⁽⁵¹⁾

デュアート市は、カリフォルニア州内のサンガブリエルバレーの中心地で、山とサンガブリエル川に隣接した人口約21,000人の小さなコミュニティである。1987年に終了させた10年単位の再開発計画の経験から、ビジョンを持った長期的な計画の効果をよく認識していたので、市会の全面的な支持を受けて市支配人(city-manager)は“strategic planning”活動を始め、“Duarte’s Resurgence”というプロジェクトを進めることになっ

た。この企画には、ミーティング・コンサルタン
ト契約・印刷・情報利用のための15,000ドルの予
算が組まれた。市議会は、プロジェクトに賛成し
た際に、留意すべき5つの主要な争点領域を提示
した。その5つとは、(a)都市公共サービス・公共
秩序の安寧、(b)教育・文化・レクリエーション、
(c)経済開発、(d)環境と美観、(e)健康・医療サー
ビスであった。

これを受けて組織されたのが5つの争点領域ご
との特別部会とそれを統括する推進委員会
(steering committee)である。推進委員会は、プ
ロジェクトの座長、副座長、市会からの連絡委員、
市支配人、各部会の部会長から構成され、オブザー
バーとして市支配人補、各特別部会のスタッフ、
教育長が出席した。各部会の議長には、教育委員
会の委員長や商工会議所の会頭といった人物が任
命された。そして、効果的な市民参加を実施する
ために、市は各家庭にチラシ広告を配って参加を
促した。その結果、70人以上の市民がこれに応じ、
5つの部会にそれぞれ任命された。

部会の市民メンバーの割り振りが決定されてい
る間に、委員会は公聴会を開いて市民の意見聴取
に努めた。これに基づいて各部会の調査すべき争
点のリストが作成された。1988年1月、関係者全
員出席のオリエンテーションが開かれそこで
“strategic planning”の手法、プロセス、役割、責
任について説明が行われ、他の都市での成功例が
ゲストから語られた。その後、各部会の使命と調
査すべき争点のリストと状況の詳細な報告書が配
布され、また、それぞれの調査を進めていく過程
で発見されたイシューを書き加えていくことが許
された。

各部会は2カ月間頻繁にミーティングを開いて
SWOT分析を行った。そのうえでたてられた5つ
の部会の目標を、委員会が整合性のあるものに多
少修正し、また部会ごとに目標を達成するための
戦略を練って具体的な行動案を立てた。

1988年3月委員会は部会との共同作業で、これ
までの分析結果、目標、34の重要争点を盛り込ん
だ計画の草案を作成し新聞に発表した。200人もの

出席のあった公聴会ではこの草案は高い評価・賛
成を受けたが、他方矛盾や曖昧さも指摘されたの
で、市民のコメントに従って草案を再考し1988年
の6月に最終的な計画案を市会に提出した。この
計画案に将来の政策決定の指針として示された争
点は、災害予防、道路運送システム、児童福祉、
公園整備、学校施設の近代化、中途退学者の防止、
都市施設と学校施設の共同利用、中低所得者向き
の住宅の増加、老化した住宅の建て直し、小売業
の発達、老人向け住宅の増加、文化的行事の拡大、
騒音公害の縮小、固形廃棄物のリサイクルシステ
ム、水道供給の改善、医療機器の紹介システム、
である。一見してわかるように、具体性のレベル
も分野も均整のとれたものではないが、目下の争
点を第1に拾い上げそれを市全体で合意するプロ
セスが“strategic planning”である限り、このよう
な争点の提示で十分なのである。

以上のデュアート市における“strategic plan
ning”の手法は、計画過程への参加者を拡大するこ
とによって、関係者の合意の積み重ねおよび市民
や企業の利害の反映に重点を置いたものである。
プランナーの専門性・合理性に過度に期待をかけ
た従来のコミュニティ計画と比較して、非常に開
放的な計画過程であったことは明らかであろう。
部会のミーティングや公聴会における市会・企
業・住民の広範で積極的な支持の下に計画は作成
され、またそれ故に毎年度の予算編成や具体的な
執行活動においても、正統性の高い優先順位とし
て用いられ実際に影響力を発している。

(2) シカゴ (Chicago) の“Chicago Works Together”⁽⁵²⁾

1983年4月12日、下院議員のハロルド・ワシ
ントン(Harold Washington)が、人種差別で名高い
都市シカゴの初めての黒人市長に選ばれた。彼が
公約として掲げた目標は、シカゴ市民の雇用拡大、
アフーマティブアクション、行政情報の公開、
地域開発、公正な公務員採用、パトロネージの廃
止等で、長く続いてきた悪名高きマシーン政治か
らの訣別を展望するものであった。しかし就任直
後から、ワシントン市政は不安定で厳しい政治的

状況の中にあった。有権者から寄せられる期待と、都市経済の悪化による財源の制約、そしてそのような状況の中での難しい選択を迫られて、ワシントン市長は伝統的な計画作成・自治体経営では十分な効力を発揮できないと考え、“strategic planning”の導入に踏み切ったのである。以下、シカゴでstrategic planningが用いられるようになるまでの背景、その過程、効果について説明していく。

〈“strategic planning”活動開始の背景〉

“strategic planning”を導入する直接の契機になったのは、シカゴの地域開発に関する2つのプロジェクトの失敗であった。ワシントン市政がスタートしてすぐに問題になったのは、シカゴの経済開発局（Chicago Department of Economic Development）が前市政から継承した2つの事業、即ちローズ商会（Rouse Company）とU.S. スティール株式会社（U.S. Steel Corporation）との2つの事業計画であった。それぞれの計画には複雑な利害関係者の連携が見られ、前者には、全国的に有力なディベロッパーと地域の歴史的建造物を有効利用したいというシカゴ市民の支持があった。後者に関しては、労働組合・地元住民のグループ、そして地方・州・連邦レベルの政治家の奇妙な連合が形成されていて、圧力活動が行われていた。しかしながら両者のUDAGへの要望額は大規模で、双方の金額を獲得するのはどう考えても無理であった。財政難のため、市の予算からの投資を拡大するわけにもいかず、結局どちらをとるか選択を迫られたのである。

ワシントン市長は地域の産業保全という公約に従ってサウスウォークス案を選んだが、一方のネーヴィ・ピアのプロジェクトも放棄せず、局長に他の資金調達法を探るように命じたのであった。ところが、ワシントン市長が決定を下した直後に、U.S. スティール社が労働交渉の頓挫を理由に計画を撤回してきたのである。仕方なく、市長がローズ商会の計画を考慮し始めると、今度はU.S. スティール社の計画を支持していた市議会議員が猛烈な反対の立場をとり、市議会が紛糾した。

ワシントン市長がこのような立場に追い込まれ

たのには、以下の理由があった。まず、2つのプロジェクトは前市政の遺産であったため、ワシントン市長自身は受け身の姿勢であったこと、従ってコストや便益に関して不十分な情報しか得られなかったのである。また、ワシントン市長の新スタッフが行政活動になれないうちに選択を迫られたため、有権者の考えを汲み上げることができなかったのである。要するに、受け身の立場・不十分な情報・不慣れた行政スタッフ・有権者の動員の失敗といった要因が重なって以上のような結果になったのである。

こうして座礁に乗り上げたワシントン市政は、個別のプロジェクトを進めるよりも先に市全体としての長期的なコミュニティ計画を策定することの必要性を痛感し、“strategic planning”に注目することになったのである。

〈“strategic planning”のプロセス〉

シカゴで用いられた計画手法は様々な手法の混合物であったが、プランナーのみに依存せず、十分な討論によるコンフリクトの抑制とアイデア・ニーズの確認を行い、その上で優先順位を設定し実効性を高めている点は、“strategic planning”活動の特徴を備えていたと言える。

ワシントンの“strategic planning”という言葉には、3つの含意があった。第1に、市政改革である。彼にとって市政改革とは、伝統的な意味と革新的な意味を含んでいた。前者は、浪費や情実任用をなくして行政活動の効率を高め市民の要望に敏感に応えることであった。後者は、初めての黒人市長にとっての理想であり、即ち平等の実現、社会的・経済的・政治的弱者の立場の改善であった。

第2に、彼の公約である産業政策、地域の経済成長が意図されていた。企業・労働者・コミュニティによる協力的な問題解決の姿勢を育て、リサイクルセンターのような新規事業や開発事業によって雇用機会を拡大しようという狙いも含まれていたのである。

第3に、市民参加の拡大の契機として“strategic planning”はとらえられていた。シカゴでは、

1960年代にadvocacy planningが登場したものの、その後市民参加の潮流が停滞していた。特に借家人・低所得者は従来計画過程から外されがちであったことを見直し、計画のための討論に積極的に参加してもらうことを目指した。

この3つの目標を達成するべく、シカゴ政府では“strategic planning”に期待が寄せられたのである。では如何なるプロセスが踏まれていったのか、以下順に見ていきたい。

選挙の勝利の後6ヶ月の時に、ワシントン市長は市長付属の開発顧問団(Mayor's Development Subcabinet)を設立していた。2つの事業の失敗を受けて、都市の開発事業や施策の設計・執行・評価のそれぞれの局面での政府活動を方向付ける計画を準備するように市長が諮問した。委員たちはまず、13の優先的な目標を設定した。そして、現状の施策や事業を評価するに際して彼等はこの13の目標に照らして考えるようにしたのである。これらの報告をまとめて公表したのが、1984年の5月に公表された“Chicago Works Together: 1984 Development Plan”である。

この“Chicago Works Together”はプロセスにおいて“strategic planning”の特徴を明確に示していた。第1に、優先順位の確認である。この優先順位の確認は、正確には2つの意味が含まれていた。1つは、先に述べたように目標・政策争点の数を絞り込んだ点であり、もう1つは、市民全員に同じ便益を平等に配分するのをやめて(これは実際に不可能でもあるから)受益者に関しても優先順位を設定したのである。

第2に、広範な参加による計画策定という点でも非常に斬新なものであった。顧問団をはじめ彼の政策スタッフは、有識者、企業・業界経験者、労働者、教育者、行政官、住民グループ、民間市民団体などの多くの組織の代表者から構成されていた。さらに重要なことは、これらの人々の構成はシカゴの人種、階級、性別などの構成を反映したものであった。

第3に、行政職員たちのコミュニケーションを図っていた。職員は毎週ミーティングを開き、事

業分野やリソース配分について議論・合意を重ねた。彼等は、いわゆるマニュアルに従ってプロセスを進め、合意を形成していった。計画から執行まで通じて話し合いの機会を持ったことは“Chicago Works Together”の成功に不可欠の要素であった。

第4に、顧問団は委員の広範な知識・情報から、自治体にとっての外的環境や、現状の行政活動の強みと弱みを分析した。

第5に、具体的な行動案を作り、執行過程でのモニタリングまで含めた管理システムを体系化した。

〈“strategic planning”の効果〉

さて、以上のような“strategic planning”を通じてネーヴィー・ピアとサウスウオックスの問題はどのように解決されていったのであろうか。

ワシントン市長は、2つのプロジェクトを改めて検討し、決定過程をオープンにするために、2つのタスクフォースを設置した。それぞれ多様な分野からの利益の代表者たちで構成されていた。サウスウオックスのタスクフォースは、産業・労働者・コミュニティ団体・不動産業・市民団体等の代表者から構成され、ネーヴィー・ピアのタスクフォースは、市民・コミュニティ・建築家・計画家等で構成された。

ところで、このタスクフォースで綿密な連絡・交渉が続くうちに、U.S.スチール社が敷地の半分を工業団地として再開発し、数百万ドルの投資を行うことに合意した。これに加えて、職業訓練が州・地方政府の補助によって行われることになり、失業者たちに新たな雇用の機会を与えることができた。もともとの雇用機会の創出という公約は果たされたわけである。

後者のネーヴィー・ピアに関しては、もともとのローズ商会の案はいくつかの根拠に基づいて全面的に却下された。第1に、莫大な資金の投与は、“Chicago Works Together”によれば、もっと必要な地域に振り向けられるべきで、第2に、新たに出来る施設も特別に市民にアピールするとは思えない、という理由であった。そこで、タスク

フォースは、市民のニーズを集めて、文化的なレクリエーション施設として公園にすることにした。コンセンサスの形成過程を通して市民の十分な支持を得たとして、市議会は全会一致で1,500万ドルの予算を当てることにした。

シカゴの事例は、“strategic planning”の手法自体に忠実なものではなく、政治的な意図の含まれた活動ではある。しかし、その自治体なりの“strategic planning”の解釈のもとに、従来のプランナーによる閉鎖的な計画過程を脱して、合意に基づく優先順位の設定に力点が置かれているので、“strategic planning”と呼んで差し支えないものであると思われる。

2 ライン・マネージャーのイニシアティブ

“strategic planning”の新たな特徴として、管理職のイニシアティブやライン系統の職員の積極的な参加があると説明したが、そのことは以下に挙げる事例からより詳細に把握できるであろう。

(1) ヘンネピン・カウンティ (Hennepin County)⁽⁵³⁾

ミネソタ州のヘンネピン・カウンティでは、サービスへのニーズは増加し続けるものの、歳入の拡大は地域のインフレ率に及ばず、また連邦・州政府からの補助金が大幅に削減された。従って、PPPも含めて長期的な計画化・スケジュールの策定が必要になっていた。

そこで、計画開発局 (the Office of Planning Development) は、1983年の秋にカウンティ内の各部局に適応可能な“strategic planning”のプロセス⁽⁵⁴⁾を考案した。その目的は、サービス改善・予算改善・重要争点の整理といったところにあった。もちろん、SWOT分析やビジョンの設定などのプロセスも行われていたのであるが、ここでは、優先されるべき争点を管理していく過程を説明していく。ヘンネピン・カウンティでは、これを争点管理 (issue management) のプロセスとして説明している。

〈第1局面 戦略的争点の設定 1983年9月～1984年9月〉

それぞれの部局でトップの管理者と職員からなる計画チームが構成され、そこで個別の組織にとっての重要な争点をめぐって議論を繰り返した。計画開発局のプランナーたちは、“strategic planning”のコンセプトや手順を教え、人口や財政といった状況のデータを作成し、補佐役として手助けを行った。その中に「戦略的争点決定のためのリトマス試験紙」(“A Litmus Test for Strategic Issues”)というマニュアルがあった。その基準とは、(1)その争点が自らの部局にどれだけ大きなインパクトを与えるか、(2)その争点を検討しないとどのような結果になるか、(3)コミュニティの社会的・経済的・宗教的・文化的価値観にどのくらい意識を払っているか、というものであった。これらの基準のもとに、計画チームはブレインストーミングやグループディスカッションを行い、重要争点を絞った。

合計136の争点が1984年の1月から3月にかけて幹部会議に集められ、幹部会議と計画開発局はこれらをさらに15の政策領域毎に分類し40の重要争点として決定した。この決定過程は争点の内容の複雑さによって検討に要する時間は異なり、早々に決定したものから半年近く議論の続いたものまでであったが、決定されたものから順に次の第2局面へと送付された。

〈第2局面 争点ごとの状況分析と戦略作成 1984年秋～1986年秋〉

決定された各争点に関係する複数の部局のマネージャーから構成される計画チームが再び設置され、コストやリソース、影響などを見積もって検討が行われた。戦略を評価する際の基準として、12の要件が与えられた。それらは、公的な受容性、増税可能性、資金の調達可能性、長期的なインパクト、人員の必要性、使命との整合性、重要争点との妥当性、コストに対する有効性(効率性)、柔軟性、タイミング、顧客や利用者に対するインパクト、他のサービスやプログラムとの調整、である。これらの基準のもとに、その政策領域でどのような方針をもって組織を運用していくかを決定する。

〈第3局面 具体的な行動案の作成〉

以上の局面で決定された目標を達成するために、具体的に予算と人員を配分していくのが最終的な局面である。例えば、1987年のミネソタ州議会に提出するために、高速道路の建設・維持のための法案が準備された。こうして、一つ一つの争点について関係部局の合意の上でリソースの配分が決められていったのである。

(2) ハンプトン(Hampton)⁽⁵⁵⁾

ハンプトン市は、80年代の他の地方政府と同じく連邦補助金の削減と地域間競争の激しくなる状況にあり、1982年ハンプトン市会において、商業、工業、市民／社会団体の3つの分野の関係者を集めた討議の場で、市全体として今後5年間に対しての6つの目標を設定することにした。しかしながら、散漫な目標設定であったため、行政職員や関係者、市民等の関心を高めることにはつながらず、大きな効果は果たせなかった。

そこで、1985年にもう一度、改めて市の問題に対する取り組みがなされることになり、“strategic planning”が注目されたのである。市支配人は、3人の市支配人補のうち1人をこの企画の責任者に任命し、ベテランの都市計画家を加えた研究チームを作った。市役所の内部関係者にとっても外部の関係者にとっても、“strategic planning”のコンセプトと手法は目新しいものであったので、チームのメンバーはまず各局の職員や市民に“strategic planning”の意味を説明して回らなければならなかった。

彼等によれば、“strategic planning”のプロセスとは、「都市のアイデンティティを定め、あるいは行う事業を定める作業で、脅威に対処し、機会を活かして競争の中で優位に立つために、限られたリソースを限定された政策領域にどのように集中させるか、というやり方を示してくれる手法」と説明された。

研究チームは、他の都市の経験について書かれた研究や、プロセスのケーススタディ、企業の経営戦略手法や、公的部門のための“strategic planning”のガイドブックなどから情報を集めた。それ

らから得たポイントは、(1)ラインマネージャーの参加を重視する、(2)情報過多には弊害もあるが、にもかかわらずハンプトン市の状況の把握に努めなければならない、(3)新しい分野を開拓するよりも長所を伸ばし弱点を補強して地道な行政運営を目指す、(4)計画書自体を長くしない、といったことであった。意思決定手法をいかにするかというのが大きな問題であり、最終的な決定権は市会に残されたものの、多様な参加者の意見に基づく決定が重視されることになった。

1985年9月にプロセスはスタートし、SWOT分析、関係争点の決定と大枠の目標設定、具体的な行動案の作成、という流れで策定されていった。

徹底的な状況分析によって、地域の問題点が明確になり、経済開発、地方政府、インフラストラクチャーとアーバン・デザイン、税源・歳入源の変更、生活水準の向上、住宅、輸送、人口統計、土地利用規制、教育、技術、環境保護と資源保全が重要な関心事になった。これらの課題に沿った戦略案・行動案を作成するに当たっては、評価基準を作り、それに照らし合わせながら情報を分析して討論がなされた。それらの評価基準とは(a)その戦略は外的環境評価による発見と整合性があるか、(b)コミュニティや行政組織のリソースを限定された重要な争点に集中させているか、(c)利用できるリソースや組織の能力と照らして無理を強いていないか、(d)コミュニティの支持を得、また彼等の期待を満足させられるか、(e)リスクはどのくらいか、といったものである。小規模なグループでの討論は何度も行われ、職員のうち重要関係者からなる争点ごとのタスク・フォースは各ステップでミーティングを重ねた。企業、市民、住民団体の代表との接触にも積極的であった。

3 まとめ

以上の説明を整理すると、“strategic planning”は実際に多くの政府で用いられ、その効果はかなり高く評価されていると言えよう。特に、第1章で説明したような優先順位の設定や状況分析手法などの特徴は、アンケート結果からも十分に観

察・実証できるところである。また、本章で事例を検討する中でもう1つ明らかになったことは、計画主体として一般の市民や行政機構内のライン・マネージャーが中心的な役割を果たし、その調整役としてプランナーやコンサルタントが活躍しているという事実である。これらの傾向が従来の計画理論にとって重要な意味を持っていることは先に説明したとおりである。

そこで本章の最後に、事例の多様性の側面に関してコメントしておきたい。事例ごとに様々な様相を呈しているのは、以下のような理由によるものと思われる。

第1に、各政府は、“strategic planning”の適用に当たって自らの行政機構内でそのプロセスを研究し、それぞれに最適な形態を考慮しながら導入する主体的な意識がある。必ずしもブライソンなどの定式化したモデルをそのまま用いているわけではないため、個別の事例を詳細に検討するほど、“strategic planning”の画一的な定義がぼやけてしまう。

第2に、各政府が抱えている行政課題は、第1章でまとめて述べたような問題で共通しているものの、それぞれの地域に固有な課題も多い。小規模な郊外自治体が急激な都市化に耐えうるコミュニティを建設することを最大の課題としていたり、巨大な行政機構を統率して政治過程を開放的なものにすることが課題であったり、個別の問題が“strategic planning”の活動を多様なものにしていくのである。

第3に、“strategic planning”を最初に導入しようとしたアクターが誰でどのような地位にあるかによって、そのプロセスはかなり異なる様相を示している。すなわち、“strategic planning”という言葉には単に技術的な手法としての意味だけではなく、政治的な位置づけが与えられているように思われる。具体的には、革新的な市長や知事がリーダーシップを発揮して公約を果たすための道具立てとして用いたり、市議会の指示のもとに市民参加の促進の契機として導入したり、政治的な意図がそれぞれの地域で異なっているのである⁽⁵⁶⁾。

結語 州・地方政府における計画活動の今後

1 “strategic planning”の本質

“strategic planning”の特徴は様々で1つの視点から明確に説明することは非常に困難である。何度も繰り返してきたとおり、“strategic planning”のプロセス自体が根本的に従来の計画プロセスと異なるというわけではない。状況分析→長期的目標の設定→具体的行動案の作成という流れは、「計画」という活動の定義に近いものである限り、決して放棄されることはないからである。もちろん、計画自体の総合性や整合性にこだわるあまり目下の争点の解決が軽視され執行過程で停滞したり政治過程で歪められたりするのを、少しでも防ぐのが“strategic planning”の理念であったということは言えるが、究極的にはバランスのとれた計画を策定することが目的であるように思われる。

このように、外延が曖昧でありながらかつ微妙なバランスの上に構築されている計画手法であるため、その成果・効果は、実際には当該行政組織の構成員や共同体の中の市民・住民の意識や態度に規定されざるを得ない。すなわち、“strategic planning”の本質は、計画手法としての特徴や新しさにあるというよりも、それをを用いる州・地方政府の姿勢の中にあるといえよう。従って、その本質的貢献を敢えて一言でいうならば、「市民参加や行政職員の広範な参加によって、行政計画の有効性を高め、州・地方政府における計画活動の活性化・再燃の契機になったこと」であると言えるのではないだろうか。

ところで、第2章でも説明したアメリカの州・地方政府の課題は、アメリカ一国に限られた問題状況ではなく、先進諸国の地方政治・地方行政に共通に見られる問題でもある。このような状況において行政活動全体を枠付けることの必要性は日に日に高まりつつある。とはいえ、アメリカでは1960年代に公的計画活動への期待が高まりすぎたことの反動のために、「計画」自体への懐疑が強く、何らかの契機がなければ「計画」が注目され

ることはなかった。“strategic planning”は、公的部門の肥大化を反省し民間企業の手法を模倣するという大義名分を掲げることによって、計画への懐疑心を取り去り、計画への注目を高めたのである。

その際に計画主体の転換が注入されたのも、計画への懐疑心を拭い去るための重要な要因であった。伝統的な“comprehensive planning”の失敗の最大の原因はプロフェッションとしての計画家が独占的に策定過程を握っていたことであり、これを改善して幅広い関係者の意見の調整こそが計画の重要な要素であると気がついたことで、計画が見直されるようになったのである。

従って、計画の手法自体よりも、計画主体を変化させながら計画機能が再活性化している現在のアメリカ州・地方政府の状況こそ、“strategic planning”の本質を示していると結論付けられるのである⁽⁵⁷⁾。

それでは、この“strategic planning”は、今後どのように発展していくのであろうか。アメリカにおいてもこの点をめぐる議論が次第になされるようになってきている。それらを整理すれば、(1)有効な手法として定着する、(2)未だどうなるかわからない、(3)一時的な流行のおそれあり、という3つになる⁽⁵⁸⁾。

しかし、これらの3つは決して対立しているばかりではなく、両立可能な見通しである。というのも、それぞれ3つの主張の中の“strategic planning”という用語の指す内容が異なるため、研究者の視点によって異なる主張がなされるのではないかと考える。“strategic planning”活動は、企業の“strategic planning”手法を用いるという意味から、行政機構挙げての政策・管理の改善という意味へと拡大解釈されながら、多くの地域で用いられるようになった。従って、“strategic planning”の目的・理念は州・地方政府において定着しつつあるが、それぞれの政府で適合的なプロセスを研究しようという姿勢が広く見受けられ、企業のやり方をただ模倣するという流行やブライソンが定式化したような画一的なモデル自体に関しては、

関係者の視点は変容しつつある。従って、今後の状況を予測すると、“strategic planning”は拡大解釈されながらもその理念や大筋の特徴は定着するのではないだろうか。

2 地域計画研究の課題

それでは、本稿の果たせなかった課題でこれから検討していかねばならない問題を考えたい。まず第1に、本稿では計画主体の問題を重視し、市民参加と職員参加の側面を考察している。一方、客観的な評価の如何がどうなっているのか今一つ明確に把握できなかった。“strategic planning”が導入されたばかりの地域もあるので、客観的な評価のためには今後の研究の蓄積が必要である。実態に関するさらなる資料の収集を通して、明らかにしなければならない。

第2に、運用的な面だけではなく、制度的に定着しているかどうか検討しなくてはならない。まず、実現可能性のある計画を重視するのであれば、財政計画及び予算とのリンケージ、財政当局の関与等が必要になり、その観察が不可欠になる。また、議会との関連も重要なポイントで、決定権限の所在が制度的に決められているのかという点が気にかかる。このような制度との関連に関しては、“strategic planning”のモデルの研究者たちもまだ十分に考察し切れておらず、また本稿においても実践に関する資料を収集することができなかった。

第3に、アメリカの州・地方政府の制度的・地勢的多様性ごとの比較検討が挙げられる。本稿では、まず州政府と地方政府の相違を明確に示すことができなかった。州政府レベルで、そもそも「コミュニティ計画」と呼ぶべき計画を策定する習慣があったのかどうか明確になっていない。また、特にアメリカの地方政府はその面積・人口規模が大きく異なるだけではなく、生成自体が多様である。一般的な行政目的のもとに州の下部政府として作られたカウンティと、同じく一般的な行政活動を行うものの住民の自発的意志によって作られる自治体、さらに特定目的のために形成された学

校区や特別区とでは、行政活動のあり方は全く異なるであろう。そしてこれらの地方政府は、政府構造も様々で、議会・市長型、理事会型、市会・市支配人型の3つがあり、議会における政党の構成や勢力の強さも様々である。その上、経済的な発展のレベル、社会的・文化的な生活様式も、人種構成もまことに多様である。従って、同じ“strategic planning”という言葉でまとめられていても、実際の計画活動はそれぞれの政府の事情を反映して非常に幅広いものになっているはずである。本稿において紹介した事例やその他の事例を観察しても、“strategic planning”という言葉に期待される内容はまちまちであった。このように、より広範な資料に当たって政府レベルや地域ごとの比較検討することが本稿の今後の課題である。

第4に、本稿における「プランナー」という職業の扱いは、実は非常に簡略化されているという問題がある。計画専門学校の卒業生として一括しているが、実際には、土地利用計画・都市計画・経済計画・経営計画等の分野があり、それぞれどのような教育を受けて年間何人くらいのプロフェッションが育成されているのか、さらに行政機構の中で具体的にはどのような職場で任務をこなしているのか、といった現在の実態を明らかにすることができなかつた。この点は、アメリカの職階制度や人事制度を正確に理解するためにも必須の点であるので、これから調べていかねばならない。

さらに問題になるのは、計画の種類ごとの相違の問題である。一言で「計画」といっても、その意味する内容は幅広い。とりあえず本稿では、原則的には政府内の行政部局全体を方向付ける総合的な計画を対象に考察を進めようとしていたのであるが、その定義の外延は曖昧なものになり、また、その他の性格指標に関しては十分な考慮ができなかつた。ましてや、“strategic planning”手法は単一の行政組織においても用いられており、それらとの比較はできていない。計画指標に照らした類型化と考察は、今後の大きな課題であるといえよう。

最も遠大な課題は、中央政府による計画ではなく地方政府による計画としての特徴を各国との比較の中で考察することである。率直に言って、“strategic planning”のような計画策定のプロセスは、実は日本の都道府県・市町村では既に行われている、というのが日本の計画研究者が共通に感じる感想ではないだろうか。事実として、アメリカで“strategic planning”を東京都の総合計画と比較して記述していることもある⁽⁵⁹⁾。しかし、それぞれの中央地方関係の相違や関係者の圧力の衝突等の考慮も必要であり、ここでは一概に共通とは言えないのである。

このように、アメリカ国内ひいては各国の地方政府による計画の比較を行えば、当然のことながら共通の要素と個別の要素が含まれていることが明確になるであろう。これらをより綿密に研究することで、計画行政の重要性や本質を抽出するだけでなく、中央地方関係や政治過程の研究にも示唆を与え貢献することができるのではないだろうか。本稿のはじめに、現代行政における計画の重要性と比較の視座の必要性の認識から、“strategic planning”に関心を持ったと記したが、本稿はこの2つの視点を十分に活かすには到らなかつた。今後、これらの課題に挑戦しつつ、研究を深めていきたいと思う。

注

- (1) “strategic planning”という表記に関しては、「戦略計画」とすると従来経営学の分野で用いられてきたのと同じような解釈がなされかねない上、普通名詞の如きイメージを与えることになるため、敢えて原語のまま用いることにした。
- (2) 行政府によって策定される計画を日本では行政計画と呼ぶのが一般的であるようだが、アメリカではpublic planning, すなわち公的計画と呼ばれることが最も多い。もともと英米においては、publicという言葉は日本と異なり統治機構や政府のみを指すものではなく、市民の自発的な公共生活をも包摂するものである。しかし、アメリカ計画理論においてpublic planningという表現はほぼ政府による計

- 画を指しているようである。また、政府計画という用語(governmental planning)もしばしば用いられているが、1930年代や40年代には政治イデオロギー的な意味合いを含めて用いられたものであるので、本稿ではなるべく用いないようにする。
- (3) このような視点による整理に関しては、西尾, 1990, 194-195頁.を参考にした。
- (4) 西尾,1990,105頁.の整理に従った。ちなみに、西尾はadministrationとmanagementを行政(第一次的機能)と管理(第二次的機能)と位置づけて整理しているが、administrationとmanagementの区別に関しては、様々な議論がある。managementをadministrationの一要素と見なしたり(稲葉,1986.),活動が具体化するほどadministrationからmanagementになるという説(Person, 1940.)もある。
- (5) 西尾, 1990, 209-211頁.を参照されたい。
- (6) 西尾, 1983, 村松, 1983.
- (7) これらの計画に焦点を当てるのは、政府全体の計画の方が、政策領域ごとの課題によって状況が異なる単一の部局の計画に比べて、第2章で説明する全般的な行政事情との関係がより明確であることが理由の1つである。また第1章で伝統的な計画理論との比較をする上でも、都市社会全体の計画に関する研究が豊富で充実しているため、比較が容易に出来ると考えられるからである。ただし、「原則的に」という留保は、個別部局で用いられている事例であっても“strategic planning”の実践を理解する上で有用だとして一部利用するために付け加えた。
- (8) 企業の経営手法は非常に多様で本節では十分に説明し切れていない。詳細に関しては、Ansoff and McDonnell, 1990., Nutt and Backoff, 1987., Pflaum and Delmont, 1987., Steiner, 1977, 79.,伊丹, 1984., 奥村, 1989., 土屋, 1994., 森田(道), 1991.を参照していただきたい。また、これらの手法は民間の非営利組織にも応用されている。Drucker, 1990., Burkhardt and Reuss, 1993.を参照。
- (9) 後述するBrysonの他に、対象集団の立場・主張に関する分析・対処方法のより詳しい説明として、Kaufman, 1986.やNutt and Backoff, 1987.がある。
- (10) 彼は、ミネソタ大学内の戦略管理研究センターで副所長を、またヒューバート・ハンフリー行政研究所で計画論の講座の助教授を務めている。
- (11) Bryson, 1988a, pp. 3-6.
- (12) このプロセスは、多くの彼の著作に説明とともに載せられている。
Bryson, 1988a, 1988b., Bryson, Freeman and Roering, 1986., Bryson and Roering, 1987, 1988.等を参照されたい。
- (13) Bryson, 1988a, pp. 73-77.
- (14) Bryson and Einsweiler, 1988, pp. 219-221.及びBryson and Roering, 1988, pp. 998-1001.
- (15) Bryson and Roering, 1988, Bryson and Einsweiler, 1988, pp. 223-224.評価の基準に関してのみ先に、筆者の見解を述べておきたい。ブライソンの考えによれば、計画策定活動自体の成否は、あくまでその計画が作成されるまでの過程の善し悪しと出来上がった計画が有効だと「推定」されるか否かの問題である。策定された計画によって行政のパフォーマンスが向上したか否かに関しては、計画自体の視野や内容、拘束力だけではなくその他の事後的な要因が大きく影響するため、必ずしも“strategic planning”手法の直接的な結果とは言えない。このような考えから彼は手続的な基準を設定するにとどめている。しかし、“strategic planning”とは、外部環境やリソースの限界を考慮に入れながら実現可能な計画を事前に策定するのが一つの目的である限り、その後の行政活動の成否もどこまで予測できたか、という視点で評価の基準に含むべきではないだろうか。ブライソンの評価基準は、消極的に過ぎると思われる。
- (16) Eadie, 1983., Ferris, 1983., So, 1984., Nutt and Backoff, 1987., Kaufman and Jacobs, 1987., Reed and Blair, 1993.等を参照されたい。また、住宅都市開発省(U.S. Department of Housing and Urban Development and Public Technology, HUD)は、“strategic planning”とはコミュニティの変化に対する長期的かつ的確な方向性を設

定するとともに、そのような変化を促すための短期的な行政運営のフレームワークを作成することを目的とする活動であると説明している。HUDによれば、都市の衰退・成長のどちらの変化にも対応できるツールで、そのプロセスとして以下の5つが挙げられている。(Cramton and Morris, 1986.より引用)

- (17) Bryson, 1988a, pp 66-69.
- (18) 「政策作成」と「政策形成」の視点に関しては、西尾, 1990, 第5章を参考にした。西尾によればこの問題は、現実の政策過程にはどちらの要素も含まれるため観察者の視覚設定の問題であるということであるが、アメリカの計画の規範論においては実務家自らがこのような視点で計画を策定しようとする。
- (19) この違いを西尾は「計画による調整」と「調整による計画」と呼んで区別している。西尾, 1965.を参照のこと。
- (20) 以下本章ではプランナーを一枚岩的に扱っているが、それは議論を簡潔にするためであり、実際にはプランナーという存在は多様化している。結語を参照されたい。
- (21) 北原, 1985, pp. 3-4.を参照。
- (22) ただし、モデル・事例を通じて説明してきたように、“strategic planning”手法による計画は地域全体を見回して抽出される目下の争点の解決に重点がおかれ、行政活動の全てを完全に体系化するわけではない。“comprehensive planning”と“strategic planning”のこの相違点は、内容の問題というよりも計画を策定しようとするプロセスや手続過程の問題であると考えている。
- (23) Friedmann, 1971, p. 317.等。
- (24) Dror, 1971, p. 399.等。
- (25) Altshuler, 1965, pp. 315-320.等。
- (26) 本稿で対象にしている計画がコミュニティ全体の計画であることから、その執行は個別の事業計画の執行よりもまだ具体性が低いので、実現過程と呼ぶ。
- (27) Davidoff, 1965., Baum, 1986.等を参照。
- (28) Altshuler, 1965.,や Clavel, 1986, pp.

194-195.

- (29) ところで、1960年代の市民参加と住民参加は明確に区別されるものであった。住民参加も政治・行政の素人による政策策定への関与であり、その意味で市民参加と呼ばれるものの1つであると考えられるが、1960年代の政治的風潮の中では、市民参加と住民参加は区別して論じられることが多かった。(1)住民参加は市民参加のような市民一般の市政参加でも全市民的な市民団体の代表の参加でもなく、行政事業の対象となる特定地域の住民の参加であった。(2)住民参加は、市民参加のように個々の市民の社会的地位や識見に期待するところが少なく、住民大衆の参加を前提にしていた。(3)対象地域が「荒廃地域」や「貧困地域」であったため、住民の多くは貧困層やマイノリティで、市民参加が事実上中間層以上の人々の参加であったのと対照的であった。(西尾, 1975, pp. 45-58を参照)しかし、1980年代の州・地方行政において意識される市民参加・住民参加の差はかなり縮小している。それは、特別な社会的地位・識見を期待されるわけでもなく、また特定の階層や地域を代表するわけでもない一般的な市民からの意見の収集が重要視されるようになったためである。従って、本稿で1980年代の文脈で市民参加といった場合、1960年代のような厳密な意味での市民参加ではなく、一般的な市民の参加という意味で用いている。
- (30) 大森, 1974, 1976.や西尾, 1975.を参照。
- (31) 周辺地域に比べて生活扶助や福祉政策が充実している州や自治体があると、その恩恵を求めて低所得者層が流入してくることを指す。低所得者層の流入は、政府支出を増加させるだけではなく中間層の流出による税収の減少をもたらす可能性があるため、「福祉のマグネット」にならないよう各政府は低所得者の優遇を回避するのである。
- (32) 日本の役所の職場と異なり、従来アメリカでは、上司も部下も別々の個室で秘書を伴って職務をこなしてきた。従って、日常的に接することがないため、ミーティングでもない限りコミュニケーションの場がなく、アイディアの交換の機会も限られている。「個室主義」には、余計な人間関係に煩わされ

- ることもなく職務に専念できるというメリットもあるが、複雑な政策を作成するにはコミュニケーションの少なさが足枷になっているといえよう。“strategic planning”の流行は、このような職場構成への反省の現れである。アメリカの職場の実態や長所・短所(日本との比較考量)に関しては、Bryson, 1988b., 大森, 1987, 1990, 1994., 寄本, 1979, 1989, 1993.を参照されたい。
- (33) Dyckman, 1983.
- (34) White, 1986.による説明を参照した。
- (35) 新連邦主義といっても、政権によって含意される内容は異なり、ニクソン政権とレーガン政権の主義の比較に関しては、新藤, 1986., Conlan, 1988.が参考になる。ニクソンの新連邦主義は、連邦政府による補助金拡大に伴う連邦レベルの行政官僚制の肥大化・非効率に対して、連邦による監督活動を廃して州・地方レベルでの裁量拡大を目的としたもので、補助金額の縮小という意図はなかったとされる。
- (36) 中邨, 1991, 86-88頁.を参照。
- (37) 以上の財源に関する記述に関しては、Conlan, 1988, pp. 141-149及びpp. 152-162.を参考にした。
- (38) 筆者はコールマンのいう(2)と(3)を一つにまとめ、低所得者の締め出しに関しては大都市では既住者を排出するのは不可能なことなので、税負担の能力のある階層の流入の促進という視点からとらえなおした。さらに、政治上のイメージに関しても政治家や当局の意識するところであると考えた。Colman, 1989., Peterson, 1981., 1995.を参照。
- (39) 日本で一般に呼ぶところの第3セクター的な存在である。ただし、アメリカではサード・セクターといった場合、行政組織でも営利組織でもない、非営利の民間組織(ボランティア団体やコミュニティでの活動団体)を指すので、紛らわしい。今村, 1993.の中の前田論文が詳しい。ここでは、アメリカで一般に呼ばれるPPPという表現をそのまま使う。
- (40) Colman, 1989, p. 127.より引用。
- (41) Gargan, 1989, p. 71.等を参照。
- (42) 水口, 1982.及びOsborne and Gaebler, 1992, Introduction.を参照。
- (43) マネジリアリズムの概念の多層性に関しては、Pollitt, 1990, pp. 28-49.及び牧原, 1991.を参照。
- (44) この問題に関しては、Beer, 1978.及びR.A. W. Rhodesの研究を分析した牧原の論文を参考にした。牧原, 1991, 13-26頁。
- (45) Clavel, 1986, pp. 212-213.
- (46) 当時小規模なコミュニティでは地域を挙げて開発に取り組むため政府全体としての戦略を立てようという傾向が強く、これらの自治体での活用が進みつつあった。この傾向を受けて、80年代の半ば以降には特に人口25,000人以下の小規模な自治体や田園地域の開発向けの“strategic planning”のマニュアルが開発されるようになっていく。“TAKE CHARGE”, “S.T.A.R.T.”, “TOOL KIT”等の名称で、マニュアルやビデオをセットにして大学の研究機関等によって開発されている。Reed and Blair, 1993.を参照。
- (47) 連邦政府レベルでの適用例としては、連邦運輸局(Federal Transit Administration, FTA)や、環境庁(U.S. Environmental Protection Agency, EPA), NASA等がある。それぞれのインターネット上のホームページを参照。
- (48) アメリカでは、新しい計画理論が登場すると多くの地域が流行に乗るが、それぞれの地域の多様性故に画一的な方法になれないためにしばらくすると熱が冷めてしまうことがよくある。結語でも述べるように“strategic planning”にもその傾向がないわけではなく、各政府が自分なりの解釈を用いて活動しているということは“strategic planning”の意味が拡張して外延が曖昧になってきていることを示している。
- (49) Berry, 1994., Berry and Wechsler, 1995.を参照。
- (50) 本稿で取り上げたものの他に、市民参加の盛んな事例として、アリゾナ州(アリゾナ州経済開発戦略計画策定事業, Arizona Strategic Planning for Economic Development, ASPED)等がある。インターネット上のホームページを参照。ミルウォーキー(Milwaukee)では、一般市民の声の反映のために、料金払い済みはがきでアンケートを行っていた

る。計画部局が中心になって行政機構内の調整を試みた事例（オークリッジ, Oak Ridge, King and Johnson, 1988.を参照）などかなり多種多様である。他にも, Kemp, 1993.にいくつか紹介論文がある。

- (51) “Duarte’s Resurgence”のプロセスに関しては, Duff and Parker, 1989.を参照のこと。5つの部会のメンバーや議題・内容に関しては, “Duarte’s Resurgence”の冊子を参照のこと。
- (52) Mier, Moe and Sherr, 1986., McCarron, 1984.を参照のこと。
- (53) ヘンネピン・カウンティの80年代における“strategic planning”の試みのプロセスに関しては, Bryson, Freeman and Roering, 1986.とEckhert, Haines, Delmont, and Pflaum, 1988.を参照。特に後者は, 著者の4人がヘンネピン・カウンティの職員であることから, 詳しい。また, 最近のヘンネピン・カウンティの“strategic planning”の活動に関しては, “Strategic Plan 1995”という冊子とホームページを参照。
- (54) ヘンネピン・カウンティでは, 各部局で計画を立てるとともに, それを積み上げて全庁的な総合計画を作成した。先に述べた3タイプのうちの1つである。
- (55) Weir, 1986.を参照されたい。
- (56) So, 1984., Gargan, 1989, pp. 71-72.を参照。
- (57) Osborne and Gaebler, 1992は, 1980年代以降の地方政府の積極的な行政改革を10の項目に類型化して解説した。従って, “strategic planning”を, 計画手法としてよりも地方政府の行政改革の姿勢の現れの一つとして描いている。また, Conlan, 1988, pp. 228-231.は州政府の行政改革の可能性を示唆している。
- (58) Klay, 1989, Walter and Choate, 1984.や一連のBrysonの著作等を参照。
- (59) Osborne and Gaebler, 1992, p 233.は, 21世紀を見据えた長期的な視野で全体的な計画を策定していると説明している。Grewe, Marshall and O’Toole, 1989, p. 99は, 「日本の職員参加は効率的である」と書いている。どちらも非常に短い記述では

あるが, 比較の可能性を示唆していると言えよう。

< 参照資料 >

政府刊行物・資料

Duarte, California. “Duarte’s Resurgence: Concept to Reality.”

Hennepin County, Minnesota. “Strategic Plan 1995.” April 1995.

インターネット上のホームページ

Arizona. Strategic Planning. <http://www.state.az.us/ep/stratpln/fp066.shtml> “Governor’s Strategic Partnership For Economic Development”

EPA’s Five-Year Strategic Plan. <http://www.epa.gov/epahome/epa.html>

Federal Transit Administration. <http://www.dot.gov/dotinfo/fta/ftainfo.html>

Hennepin County, Minnesota. <http://www.co.hennepin.mn.us>

Hennepin County Administration. <http://www.co.hennepin.mn.us/wcoadmin.html>

Hennepin County Board of Commissioners. <http://www.co.hennepin.mn.us/wcobdpg.html>

NASA Strategic Plan. http://www.lerc.nasa.gov/Other_Groups/PAO/html/goto.htm

< 参考文献 >

伊丹敬之(1984)『新・経営戦略の論理 見えざる資産のダイナミズム』日本経済新聞社

稲葉元吉(1986)「Business Administrationの概念をめぐって」日本行政学会編『年報行政研究20アドミニストレーションその学際的研究』13-35頁ぎょうせい

今村都南雄編著(1993)『「第三セクター」の研究』中央法規

大森 弥(1974)「現代行政における『住民参加』の展開 一九六〇年代アメリカにおける『コミュニティ活動事業』の導入と変容」溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制 上』267-325頁 東京大学出版会

- . (1976)「新しい政治参加 一九六〇年代における都市住民運動」 齊藤真編『民主政と権力 総合研究アメリカ3』343-372頁 研究社出版
- . (1987)『自治体行政学入門』 良書普及会
- . (1990)『自治行政と住民の「元気」』 良書普及会
- . (1994)『自治体職員論』 良書普及会
- 岡本康雄(1985)「現代の組織と調整過程」 『季刊行政管理研究』 No. 32
- 奥村昭博(1989)『経営戦略』 日本経済新聞社
- . (1985)「アメリカ都市計画理論の素描」『季刊行政管理研究』 No. 29, 3-9頁, No. 30, 10-25頁
- 新藤宗幸(1986)『アメリカ財政のパラダイム』 新曜社
- 土屋守章(1994)『現代経営学入門 新経営学ライブラリ1』 新世社
- 中邨 章(1991)『アメリカの地方自治』 学陽書房
- 西尾 勝(1965)「アメリカにおける大都市行政の構造 ニューヨーク市政を中心として」『国家学会雑誌』79巻3, 4号, 5, 6号, 7, 8号, 11, 12号 40巻1, 2号, 5, 6号, 7, 8号
- . (1975)『権力と参加』 東京大学出版会
- . (1983)「日本の行政研究 私の認識と設計」 日本行政学会編『年報行政研究17行政学の現状と課題』21-38頁 ぎょうせい
- . (1990)『行政学の基礎概念』 東京大学出版会
- 牧原 出(1991)『政治・ネットワーク・管理』 東京大学都市行政研究会
- 水口憲人(1982)「アメリカ合衆国の市政改革運動とその『遺産』」 田口富久治編『主要諸国の行政改革』 勁草書房
- 村松岐夫(1983)「行政学の課題と展望」 日本行政学会編『年報行政研究17行政学の現状と課題』39-60頁 ぎょうせい
- 森田道也(1991)『企業戦略論』 新世社
- 寄本勝美(1979)「自治体における職員参加と行政改革」『季刊行政管理研究』 No. 6
- . (1989)『自治の現場と「参加」 住民協働の地方自治』 学陽書房
- . (1993)『自治の形成と市民 ピッツバーグ市政研究』 東京大学出版会

外国語文献

*略語で記した雑誌の正式名称

AIP: Journal of the American Institute of Planners

APA: Journal of the American Planning Association

LRP: Long Range Planning

PAR: Public Administration Review

Altshuler, Alan. 1965. *The City Planning Process*. Cornell University Press.

Ansoff, H. Igor and McDonnell, Edward J. 1990. *Implanting Strategic Management 2nd edition*. Prentice Hall.

Baum, Howell S. 1986. "Politics in Planners' Practice." In Barry Checkoway ed., *Strategic Perspectives on Planning Practice*. Lexington Books.

Ber, Samuel H. 1978. "Federalism, Nationalism and Democracy in America." *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 1, pp. 9-21.

Berry, Frances S. 1994. "Innovation in Public Management: the Adoption of Strategic Planning." *PAR*, Vol. 54, No. 4, pp. 322-330.

Berry, Frances S. and Wechsler, Barton. 1995. "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey." *PAR*, Vol. 55, No. 2, pp. 159-168.

Brown Jr. W.H., and Gilbert, C.E. 1961. *Planning Municipal Investment.: A Case Study of Philadelphia*. Philadelphia University of Pennsylvania Press.

Bryson, John M. 1988a. *Strategic Planning for*

- アメリカ州・地方政府における“strategic planning”
ment and Public-Private Partnerships. Greenwood Press.
- Public and Non-profit Organizations. Jossey-Bass Publishers.
- . 1988b. “Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations.” LRP, Vol. 21, No. 1. (Reprinted in John M. Bryson ed., *Strategic Planning for Public Service and non-profit Organizations*. 1993. Pergamon Press.)
- Bryson, John M., and Delbecq, Andre L. 1979. “A Contingent Approach to Strategy and Tactics in Project Planning.” APA, Vol. 45, No. 4, pp. 167-179.
- Bryson, John M. and Einsweiler, Robert C. 1988. “The Future of Strategic Planning for Public Purposes.” In John M. Bryson and Robert C. Einsweiler eds., *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Planners Press.
- Bryson, John M., Freeman, R. Edward and Roering, William D. 1986 “Strategic Planning in the Public Sector: Approaches and Direction.” In Barry Checkoway ed., *Strategic Perspectives on Planning Practice*. pp. 65-86. Lexington Books.
- Bryson, John M., and Roering, William D. 1987. “Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector.” APA, Vol. 53, Winter, pp. 9-22.
- . 1988. “Initiation of Strategic Planning by Governments.” PAR, Vol. 48, No. 6, pp. 995-1004.
- Burkhart, Patrick J. and Reuss, Suzanne. 1993. *Successful Strategic Planning: A Guide for Non profit Agencies and Organizations*. SAGE Publications, Inc.
- Clavel, Pierrl. 1986. *The Progressive City*. Rutgers University Press.
- Clavel, Pierrl and Jacobs, Harvey M. 1981. “Planning and National Urban Policy.” PAR, Vol. 41, No. 1.
- Colman, William G. 1989. *State and Local Govern-*
- Conlan, Timothy. 1988. *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*. The Brookings Institution Washington, D.C.
- Coursey, David and Bozeman, Barry. 1990. “Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of ‘Publicness’.” PAR, Vol. 50, No. 5, pp. 525-535.
- Cramton, Martin R. Jr. and Morris, Carol Stealey. 1986. “The Charlotte-Mecklenburg 2005 Plan: Managing Through Strategic Planning.” Urban Land, Vol. 45, No. 4. (Reprinted in Roger L. Kemp ed., *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*. 1993. pp. 123-130. McFarland & Company, Inc., Publishers.)
- Davidoff, Paul. 1965. “Advocacy and Pluralism in Planning.” AIP, Vol. 31, No. 6.
- Denhardt, Robert B. 1993. *The Pursuit of Significance*. Wadsworth Publishing Company.
- Dror, Yehezkel. 1971. “Planning in the United States?” PAR, Vol. 31, No. 3, pp. 399-403.
- Drucker, Peter F. 1990. *Managing the Nonprofit Organization*. Harper Collins Publishers. (上田 惇生, 田代正美訳 1991『非営利組織の経営 原理と実践』ダイヤモンド社)
- Duff, Jesse H. and Parker, John K. 1989. “Duarte’s Redurgence: Strategic Planning for the Year 2007.” Public Management, Vol. 71, No. 3. (Reprinted in Roger L. Kemp ed., *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*. 1993. pp. 149-152. McFarland & Company, Inc., Publishers.)
- Dyckman, John W. 1983. “Planning Practice in an Age of Reaction.” Journal of Planning Education and Research No. 3. (Reprinted in Barry Checkoway ed., *Strategic Perspectives on Planning Practice*. 1986. pp. 11-24. Lexington Books.)

- Eadie, Douglas C. 1983. "Putting a Powerful Tool to Practical use: the application of Strategic Planning in the Public Sector." PAR, Vol. 43, No. 5, pp. 447-452.
- . 1989. "Strategic Management by Design." National Civic Review, Vol. 78, No. 1. (Reprinted in Roger L. Kemp ed., *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*. 1993. pp. 83-93. McFarland & Company, Inc., Publishers.)
- Eckhert, Phillip C., Haines, Kathleen, Delmont, Timothy J., Pflaum, Ann M. 1988. "Strategic Planning in Hennepin County: An Issues Management Approach." In Bryson, John M. and Einsweiler, Robert C. eds., *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Planners Press, American Planning Association.
- Ferris, Nancy. 1983. "Developing a Strategic Advantage for Your Community." Public Management, Vol. 65, No. 7, pp. 16-18.
- Gargan, John J. 1989. "Strategic Management in Local Government." In J. Rabin, G.J. Miller and W.B. Hildreth eds., *Handbook of Strategic Management*. Marcel Dekker Inc. (Reprinted in Roger L. Kemp ed., *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*. 1993. pp. 58-82. McFarland & Company, Inc., Publishers.)
- Kaufman, Jerome L. 1986. "Making Planners More Effective Strategist." In Barry Checkoway ed., *Strategic Perspectives on Planning Practice*. 1986. Lexington Books.
- Kaufman, Jerome L. and Jacobs, Harvey M. 1987. "A Public Planning Perspective on Strategic Planning." APA, Vol. 53, Winter, pp. .
- Klay, William Earle. 1989. "The Future of Strategic Management." In J. Rabin, G.J. Miller and B. Hildreth eds., *Handbook of Strategic Management*. Marcel Dekker, Inc. (Reprinted in Roger L. Kemp ed., *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*. 1993. pp. 247-273. McFarland & Company, Inc., Publishers.)
- McCarron, John. 1984. "Is Chicago Ready for Reform?" Planning, Vol. 50, September, pp. 4-10.
- Meyerson, Martin, and Banfield, Edward C. 1955. *Politics, Planning and the Public Interest*. The Free Press, Glencoe, Illinois.
- Mier, Robert, Moe, Kari J., and Sherr, Irene. 1986. "Strategic Planning and the Pursuit of Reform, Economic Development, and Equity." APA, Vol. 52, Summer, pp. 299-309.
- Nutt, Paul C. and Backoff, Robert W. 1987. "A Strategic Management Process for Public and Third-Sector Organizations." APA, Vol. 53, Winter, pp. 44-57.
- Osborne, David, and Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Person, H.S. 1940. "Research and Planning as Functions of Administration and Management." PAR, Vol. 1, No. 1, pp. 65-73.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. The University of Chicago Press.
- . 1995. *The Price of Federalism*. The Brookings Institution.
- Pflaum, Ann M. and Delmont, Timothy J. 1987. "External Scanning—A Tool for Planners." APA, Vol. 53, Winter, pp. 58-68.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Basil Blackwell Ltd.
- Reed, B.J. and Blair, Robert. 1993. "Economic Development in Rural Communities: Can Strategic Planning Make a Difference?." PAR, Vol. 53, No. 1, pp. 88-92.
- So, Frank S. 1984. "Strategic Planning: Reinventing the Wheel?" Planning, Vol. 50, February

pp. 16-21.

Steiner, George A. 1977. *Comprehensive Managerial Planning 2nd*. (河野豊広訳 『戦略経営計画』 ダイヤモンド社)

———. 1979. *Strategic Planning*. The Free Press.

Walter, Susan and Choate, Pat. 1984. “The Management Challenges.” In, *Thinking Strategically: A Primer for Public Leaders*. The Council of State Planning Agencies. (Reprinted in Roger L. Kemp ed., *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*. 1993. pp. 286-296. McFarland & Company, Inc.)