

なぜ新潟市政は「決められない」のか
—評価不能性という分析視角から見た意思決定不全—

早武 淳

要旨

本稿は、新潟市政において長期にわたり観察されてきた政策停滞や意思決定の先送り現象について、「なぜ決められないのか」という問いを起点に、その構造的要因を分析することを目的とする。従来、この種の現象は、合意形成の不全、政治的リーダーシップの欠如、行政能力不足といった規範的言説によって説明されることが多かった。しかし、これらの説明は結果の評価にとどまり、同様の状態がなぜ反復されるのかを十分に説明してこなかった。

本稿は、評価を行わないという選択それ自体が、一定の政治的・制度的条件の下では合理的に選択され得る点に着目し、「評価不能性」という分析概念を導入する。評価不能性とは、評価が技術的に不可能である状態ではなく、評価軸の設定が回避されることによって、政策の成功・失敗が確定されない状態が制度的に維持される現象を指す。

中心市街地、防災、都心軸、周辺区・合併、財政構造という五つの政策領域を対象に横断的な実証分析を行った結果、新潟市政における意思決定不全は、偶発的な判断ミスの集積ではなく、評価不能性という構造の下で合理的に選択され続けた帰結であることが明らかとなった。また、他自治体との比較からは、政策成果の大小ではなく、評価を制度化するか否かという制度設計の違いが、意思決定様式を分けていることが示された。

本稿は、新潟市政が「決められなかった」理由を個人や能力の問題に還元するのではなく、合理的行動の結果として成立した構造として提示することで、地方自治体研究において政策停滞や判断先送りを理解するための新たな分析視角を提供する。

目次

- 第1章 問題設定
- 第2章 理論的背景・先行研究
- 第3章 研究デザインと分析枠組み
- 第4章 中心市街地・古町
- 第5章 防災政策
- 第6章 都心軸
- 第7章 周辺区・合併
- 第8章 財政構造・公共資産
- 第9章 他自治体比較
- 第10章 横断分析
- 第11章 結論

第1章 問題設定

1.1 序論

地方自治体における都市政策の停滞は、人口減少、経済構造の転換、財政制約といった外生的要因によって説明されることが多い¹。とりわけ日本の地方都市においては、少子高齢化と都市間競争の激化が進行する中で、中心市街地の衰退、防災対応の遅れ、公共施設の老朽化といった課題が共通して指摘されてきた。

しかし、これらの外生的要因は多くの自治体に共通しているにもかかわらず、都市政策の停滞の現れ方や深刻度には顕著な差異が存在する²。すなわち、同様の人口動態や財政条件に置かれながら、一定の方向性を持って政策を更新し続ける自治体が存在する一方で、長期にわたり「決まらない」状態に留まり続ける自治体も存在する。

本稿が分析対象とする新潟市は、後者の典型例として位置づけられる。新潟市では、中心市街地（古町）活性化、防災、都心軸の再編、政令指定都市移行後の周辺区問題、公共施設・財政構造といった複数の重要課題について、計画策定や事業実施が一定程度進められてきた。にもかかわらず、これらの課題は長期にわたり「解決された」とも「失敗した」とも公式に評価されないまま、継続・先送り・部分的修正を繰り返してきた。

この点に本稿の問題意識がある。すなわち、新潟市の政策停滞は、政策能力の欠如や制度設計の不備によって説明されるべきものではなく、評価軸を設定しない意思決定様式が反復的に再生産されてきた結果ではないか、という問いである。

従来の都市政策研究において、政策の失敗はしばしば「未解決」「実行不足」「合意形成の失敗」として概念化されてきた。しかし、新潟市の事例を詳細に検討すると、政策が「失敗した」と公式に認定される局面自体が回避され続けてきたことが分かる³。すなわち、成功か失敗かを判定するための評価軸が設定されないことにより、政策は常に「検討中」「継続中」「改善途上」という中間状態に置かれ続けてきたのである。

本稿は、この状態を「評価不能性（non-evaluability）」と概念化し、評価不能性が都市政策における意思決定をどのように拘束し、長期的な政策学習を阻害してきたのかを分析する

¹ 地方都市の政策停滞を人口減少・財政制約等の外生要因で説明する一般的枠組みについては、総務省（2018）『地方公共団体の行財政運営を巡る現状と課題』に整理されている。

² 同一条件下で自治体間に政策成果の差異が生じる点については、Pierre, J. (2011) *The Politics of Urban Governance* が理論的整理を行っている。

³ 政策失敗の「公式化」が回避される現象については、Bovens, M. & 't Hart, P. (1996) *Understanding Policy Fiascoes* における blame avoidance 論が参照可能。

ことを目的とする⁴。評価不能性は単なる制度的欠陥ではなく、短期的には政治的合理性を持つ行動選択の帰結として理解される必要がある。

以上を踏まえ、本稿は以下の問いに答えることを目指す。第一に、新潟市において評価軸はどのような局面で設定可能であったのか。第二に、それにもかかわらず評価軸が設定されなかった理由は何か。第三に、その結果として都市政策はどのような構造的停滞に陥ったのか。そして第四に、この分析視角は新潟市固有の事例にとどまらず、他自治体研究へどのように一般化可能であるのか。

これらの問いに答えるため、本稿は中心市街地、防災、都市構造、周辺区、財政構造という五つの政策領域を横断的に分析し、共通する意思決定様式を抽出する。目的は政策提言や価値判断ではなく、地方自治体における意思決定過程を「評価」という観点から再構成する理論的・実証的枠組みを提示することにある。

1.2 「決まらなさ」をどう捉えるかという問題

新潟市政をめぐる議論において、しばしば用いられてきた表現が「決断力不足」「リーダーシップの欠如」「合意形成の失敗」である。これらの言説は直感的には理解しやすいが、分析概念としては曖昧であり、政策過程を説明する力を十分に持たない。

第一に、「決断力不足」という説明は、意思決定主体を個人に還元してしまう危険を伴う⁵。市長や担当部局の姿勢に問題を帰することで、制度的・構造的要因が分析の射程から外れてしまう。本稿は、特定の政治主体の資質を評価することを目的としない。

第二に、「合意形成の失敗」という説明もまた、問題を結果論として処理してしまう⁶。合意が形成されなかった理由、そもそも何について合意すべきであったのか、どの段階で判断可能であったのかといった点が不問に付される。

本稿が注目するのは、「決まらなかった」という事実そのものではなく、決めることが制度的に回避され続けたプロセスである。決断がなされなかったのではなく、決断を不要にする状態が再生産されてきた、という視点が重要となる。

⁴ 政策評価研究において non-evaluability は評価設計上の問題として断片的に用いられるが、本稿のように意思決定様式として概念化する試みは既存研究では限定的である。

⁵ 意思決定を個人要因へ還元する分析の限界については、Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play* を参照。

⁶ 合意形成の不在を結果として処理する議論の問題点については、Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power* が論じている。

1.3 評価という行為の政治性

評価は、技術的・中立的な作業として理解されがちである。しかし実際には、評価は強い政治性を帯びる行為である⁷。なぜなら、評価とは「何を重要とみなすか」「何を切り捨てるか」を明示する行為だからである。

都市政策における評価軸の設定は、資源配分の優先順位を確定させることと同義である⁸。これは、特定の地域、特定の分野、特定の将来像を選び取ることを意味し、必然的に反対意見や不利益を生む。

この意味で、評価を行わないという選択は、政治的中立ではない。むしろそれは、対立を顕在化させないという明確な政治的選択である。本稿は、評価不能性を「評価が欠如した状態」ではなく、「評価を回避する意思決定様式」として捉える。

1.4 本稿の射程と限界

本稿は、新潟市政を対象とするが、その目的は個別自治体の批評にとどまらない⁹。評価不能性という概念を通じて、地方自治体に共通する意思決定の構造を理論化することにある。

もっとも、本稿はすべての政策領域を網羅的に扱うものではなく、主として都市政策と都市経営に関わる分野に焦点を当てている。また、定量的因果分析を行うものではなく、制度史的・解釈的分析を中心とする。

これらの限界を踏まえつつも、本稿は、地方自治体研究において「決まらなさ」を分析対象として正面から扱う試みとして位置づけられる¹⁰。

⁷ 政策評価の政治性については、Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy* で詳細に論じられる。

⁸ 都市政策の評価が資源配分と結びつく点については、Stone, C. (1989). *Regime Politics* における都市政治体制論が示唆を与える。

⁹ 地方自治体研究における単一事例の理論的射程については、Yin, R. (2003). *Case Study Research* が方法論的根拠を与える。

¹⁰ 政策過程における「決まらなさ」を分析対象とする研究は限定的であり、本稿は non-decision making 論 (Bachrach & Baratz, 1962) を拡張する視角に位置づけられる。

第2章 理論的背景・先行研究

本章では、本稿の分析視角を理論的に位置づけるため、都市政策研究、地方政治研究、ならびに公共政策評価研究における先行研究を整理する。そのうえで、本稿が導入する「評価不能性」という概念の理論的位置づけを明確にする。

2.1 都市政策研究における「失敗」の捉え方

都市政策研究において、政策の失敗は伝統的に「未解決」または「実行不足」として把握されてきた¹¹。中心市街地の衰退、公共施設の老朽化、防災対策の遅れなどは、政策介入が不十分であった結果として説明されることが多い¹²。この枠組みでは、失敗は政策資源の不足、制度設計の欠陥、あるいは政治的合意形成の不調によって生じるものと理解される。

しかしこの理解には限界がある。なぜなら、多くの自治体において、政策は「実行されていない」のではなく、むしろ継続的に実行されているからである。計画は策定され、補助事業は実施され、社会実験やモデル事業も繰り返されている¹³。それにもかかわらず、政策の成果が確定されず、次の意思決定に結びつかないという現象が広範に観察される。

この点において、新潟市の事例は象徴的である。新潟市では、中心市街地活性化計画や都市再生関連計画、防災計画、公共施設等総合管理計画など、制度的には十分な政策装置が整備されてきた。しかし、それらの計画は「成功した」「失敗した」という評価を公式に伴わないまま更新され続けている¹⁴。この状態は、単なる未解決とは異なる。

2.2 政策評価研究と「評価の欠落」

公共政策評価研究においては、政策評価が政策サイクルの中核的要素として位置づけられてきた¹⁵。政策は、立案・実施・評価・改善という循環を通じて質を高めるとされる。この観点からすれば、評価の欠落は政策学習を阻害する重大な問題である。

¹¹ 中心市街地政策の失敗を実行不足として捉える整理については、国土交通省『中心市街地活性化の現状と課題』（2014年）参照。都市政策における「未解決」「実行不足」枠組みは、Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow* に詳しい。

¹² 日本の中心市街地問題を政策介入不足として論じた古典的枠組みは、土井良典（2000）『中心市街地活性化の理論』に見られる。

¹³ 新潟市では「中心市街地活性化基本計画（2007・2012・2017）」等に基づき、実証実験や補助事業が多数実施されてきた（新潟市都市政策課、各年）。

¹⁴ 計画の成果確定を行わず更新を続ける現象は、Moynihan, D. (2009). *The Dynamics of Performance Management* で「non-decision」と結びつけて議論される。

¹⁵ 政策サイクルにおける評価の位置づけは、OECD (1997) *Evaluation in Government* で体系化されている。

しかし実際の地方自治体においては、評価は必ずしも制度的に中核化されていない¹⁶。評価は事後的な報告や形式的な点検にとどまり、次の意思決定を拘束する基準としては機能しないことが多い。特に政治的影響が大きい政策分野においては、評価の明示化そのものが回避される傾向がある¹⁷。

先行研究では、この現象はしばしば「評価の形骸化」や「形式的評価」として指摘されてきた。しかし本稿が注目するのは、評価が形骸化しているというよりも、評価軸そのものが設定されていない状態である。評価基準が存在しない場合、政策は成功とも失敗とも確定されず、結果として政策サイクルは循環しない¹⁸。

2.3 地方政治研究における先送りと合理性

地方政治研究においては、意思決定の先送りは、合意形成の失敗やリーダーシップ不足として説明されることが多かった¹⁹。しかし近年の研究では、先送りが必ずしも非合理的な行動ではなく、短期的には合理的な選択であることが指摘されている²⁰。

評価軸を設定することは、必然的に「選択」と「非選択」を明確化する行為である²¹。これは、利益配分の可視化や政治的対立の顕在化を伴う。そのため、評価を回避することは、短期的には政治的安定を維持する合理的行動となりうる。

新潟市の事例においても、評価軸を設定しない判断は、無為や怠慢ではなく、むしろ政治的リスクを回避するための合理的選択として理解される必要がある。問題は、その合理的選択が長期的には政策学習を阻害し、都市政策を構造的停滞に導いた点にある。

¹⁶ 地方自治体における政策評価の形式化については、野田（2010）「自治体政策評価の実態と限界」『自治体学研究』を参照。

¹⁷ 評価の政治的リスク回避については、Weiss, C. (1998). *Evaluation* に詳しい。

¹⁸ 評価基準不在が政策サイクル停止を引き起こす点は、Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation* で議論されている。

¹⁹ 先送りをリーダーシップ不足として説明する議論は、中邨章（2004）『地方政治の統治構造』などに見られる。

²⁰ 先送りの合理性は、Tsebelis, G. (2002). *Veto Players* に基づく政治的合理性分析で議論される。

²¹ 選択の明確化と政治的対立の関係は、Lindblom, C. (1959). “The Science of Muddling Through”. に詳しい。

2.4 評価不能性という分析概念

以上の議論を踏まえ、本稿は「評価不能性」という概念を導入する。評価不能性とは、政策が実施されているにもかかわらず、成功・失敗を判定する評価軸が設定されないことにより、政策の成果が公式に確定されない状態を指す²²。

評価不能性の下では、政策は常に中間状態に置かれ、「改善」「検討」「継続」という言語によって正当化され続ける²³。その結果、政策は終了も転換もされず、同様の施策が反復される。この構造は、政策能力の欠如ではなく、評価を回避する意思決定様式の帰結として理解されるべきである。

本稿の独自性は、評価不能性を単なる行政技術上の問題としてではなく、地方政治における合理的行動の累積として捉える点にある。この視角により、都市政策の停滞を規範的批判ではなく、分析対象として再構成することが可能となる。

2.5 都市政策研究における「判断回避」の位置づけ

都市政策研究では、意思決定の遅延や先送りは、しばしば否定的に捉えられてきた。とりわけ日本の都市政策をめぐる議論においては、「決断できない行政」「前例踏襲主義」といった言説が繰り返されている。しかし、これらの評価は、判断回避を単なる病理として扱う傾向が強く、その合理性や再生産メカニズムを十分に説明してこなかった²⁴。

近年の公共政策研究では、判断回避は必ずしも非合理的な行動ではなく、むしろ特定の条件下では合理的な戦略として選択されうることが指摘されている。複数の利害関係者が存在し、合意形成に高い政治的コストを伴う状況においては、判断を先送りすること自体が安定的均衡をもたらす²⁵。

新潟市の事例においても、評価軸を設定しないという選択は、対立の顕在化を回避し、短期的な政治的安定を維持するうえで合理的であったと理解できる。本稿は、判断回避を規範的に否定するのではなく、その合理性がどのような構造的帰結をもたらしたのかを分析する。

²² 筆者が構築する独自概念であるが、類似の議論は Bovens & 't Hart (1996) の“blame avoidance”概念に部分的に見られる。

²³ 政策を中間状態に置き続けるレトリック分析は、Schön & Rein (1994). *Frame Reflection* が参考になる。

²⁴ 日本の都市政策における判断回避批判は、佐藤滋（2008）『都市再生の思想』に典型的である。

²⁵ 判断回避と安定均衡の関係は、March & Simon (1958). *Organizations* に基づく組織意思決定論が基礎となる。

2.6 政策サイクル論の限界と本稿の視点

政策サイクル論は、立案・実施・評価・改善という循環モデルを通じて政策過程を説明してきた²⁶。しかし、このモデルは、評価が実際には行われない、あるいは評価結果が意思決定に反映されない場合の分析には不向きである。

新潟市政の事例では、評価が「行われなかった」のではなく、「行われない状態が制度として維持された」と捉える方が適切である²⁷。評価軸が設定されない以上、政策サイクルは循環せず、政策は常に立案と実施の間を往復する状態に置かれる。

本稿の視点は、政策サイクル論を否定するものではないが、その前提条件—評価可能性—が満たされていない場合の政策過程を分析対象として明示化する点に特徴がある。

2.7 地方議会研究との接続可能性

評価不能性の問題は、行政研究にとどまらず、地方議会研究とも密接に関係する。地方議会は、本来、政策評価の主体として位置づけられるべき存在である²⁸。しかし実際には、多くの議会において、評価は個別事業への質疑にとどまり、政策全体の総括や選択には至らない。

新潟市議会においても、中心市街地、防災、財政といった分野で、個別論点に関する議論は活発に行われてきた。しかし、それらが「どの政策を続け、どの政策を転換するのか」という評価判断に結びつくことは稀であった²⁹。

この点から、評価不能性は行政側だけでなく、議会側の行動様式とも相互に補完し合う構造として理解する必要がある。本稿は、今後の研究課題として、議会における評価機能の制度設計を検討するための理論的基盤を提供する。

2.8 評価不能性概念の理論的射程

評価不能性は、単に「評価がない状態」を指す概念ではない³⁰。それは、評価を行わないことが合理的行動として選択され、制度的に再生産される状態を意味する。

²⁶ 政策サイクル論の典型定式化は、Howlett & Ramesh (2003). *Studying Public Policy* による。

²⁷ 制度として評価が排除される状態は、Mahoney & Thelen (2010). *Explaining Institutional Change* の「継続的逸脱(institutional drift)」の概念と親和性がある。

²⁸ 議会の政策評価機能については、松本英昭 (2015)『地方議会と政策評価』が代表的。

²⁹ 新潟市議会の質疑記録 (2007～2023 年度) でも、個別論点は多いが総括評価はほぼ見られない。

³⁰ 評価不能性の理論化は、政策失敗論 (McConnell, 2010) との接続可能性がある。

この概念は、都市政策研究、公共政策評価研究、地方政治研究を横断する分析枠組みとして位置づけられる。評価不能性を導入することで、政策停滞を能力不足や意欲欠如として説明する通俗的理解から距離を取り、制度と行動の相互作用として把握することが可能となる³¹。

本章で整理した理論的背景は、次章以降の実証分析において、新潟市の各政策領域を統一的に読み解くための基盤となる。

第3章 研究デザインと分析枠組み

本章では、本稿の分析対象、研究方法、および評価枠組みを明示する。本研究の目的は、個別政策の是非を論じることではなく、地方自治体における意思決定過程を「評価」という観点から再構成することである。そのため、定量分析ではなく、政策過程を制度的・時間的に追跡する質的分析を中心に据える³²。

3.1 分析対象の設定

本稿が分析対象とするのは、新潟市における以下の五つの政策領域である³³。

第一に、中心市街地・古町に関する都市再生政策である。第二に、防災政策、とりわけ地震・水害といった複合災害への対応である。第三に、新潟駅・万代・古町を結ぶ都心軸に関する都市構造政策である。第四に、政令指定都市移行後の周辺区をめぐる制度運用である。第五に、公共施設および財政構造に関する資産管理政策である。

これらの領域は、政策分野としては異なるが、新潟市政において長期にわたり「重要課題」と認識されてきた点で共通している³⁴。また、いずれも計画策定・事業実施・制度導入が一定程度行われてきたにもかかわらず、成果が公式に確定されないまま継続されてきた点に特徴がある。

³¹ 制度と行動の相互作用は、Ostrom (2005). *Understanding Institutional Diversity* に基づく。

³² 地方自治体の意思決定過程を質的分析により再構成する方法論は、Yin, R. (2003). *Case Study Research* および George, A. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* に依拠する。

³³ 五つの政策領域の選定は、新潟市『新潟市総合計画 2030』（2023 年）、新潟市『都市計画マスタープラン』（2018 年改訂）、『公共施設等総合管理計画』（2016 年策定・2021 年改訂）等において一貫して「重点課題」と位置づけられていることに基づく。

³⁴ 各政策領域が長期にわたり「重要課題」として言及されていることは、新潟市議会会議録（2007～2024 年度）の一般質問・代表質問における反復的な議題化からも確認できる。

3.2 評価軸の設定

本稿では、政策評価を行うための共通枠組みとして、以下の三つの評価軸を設定する³⁵。

第一に、「定着性」である。これは、政策や事業が単年度の成果にとどまらず、三年後、五年後に制度的・空間的・行動的な痕跡を残しているかを問う軸である。

第二に、「日常実装度」である。これは、政策が平時の市民生活や行政運営の中に組み込まれているか、特別な補助やイベントがなければ機能しない状態にとどまっていないかを評価する。

第三に、「持続主体」である。これは、政策を誰が担い続ける前提で設計しているのか、行政・民間・市民・地域組織の役割分担が明示されているかを問う。

これら三軸は、政策の成果そのものを測定するためではなく、評価が可能な状態にあったかどうかを判定するための枠組みである³⁶。

3.3 政策過程トレーシング

本稿は、各政策領域について、次の三点を制度史的に整理する³⁷。

第一に、評価や判断が制度上可能であった局面である。具体的には、計画策定時、計画改定時、制度導入時、事業終了時などが該当する。

第二に、その局面における判断主体である。行政、議会、外郭団体、民間事業者のいずれが主導的役割を果たしたのかを明示する。

第三に、判断が留保された結果として生じた帰結である。これは、政策の継続、曖昧化、部分的修正といった形で現れる。

この三点を追跡することで、評価不能性が偶発的ではなく、反復的に再生産されてきた構造を明らかにする³⁸。

³⁵ 定着性・日常実装度・持続主体という三軸は、本稿の分析のために筆者が構成した分析枠組みであり、一般的な政策評価におけるアウトカム・プロセス・サステナビリティの三側面を統合的に再編成したものである。

³⁶ 評価可能性そのものを分析対象とする枠組みについては、Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation* における「評価設計の前提条件」の議論から着想を得ている。

³⁷ 制度史的に政策過程を追跡する手法は、いわゆるプロセス・トレーシングとして公共政策研究において用いられており (George & Bennett, 2005)、地方自治体研究においても適用事例が蓄積しつつある。

³⁸ 特定の現象が偶発ではなく構造的に再生産されているかどうかを検証する際、プロセス・トレーシングは有効な手法とされる (Bennett, A. & Checkel, J. (2014). *Process Tracing*)。

3.4 本稿における「評価局面」の特定方法

本稿の分析において重要となるのは、評価が理論上・制度上「可能であった局面」を特定することである³⁹。評価不能性とは、常に評価が不可能な状況を指すのではなく、評価可能であったにもかかわらず、評価が行われなかった状態を意味する。そこで本稿では、各政策領域について、以下のような局面を評価可能局面として抽出する。

第一に、計画の策定時および改定時である。計画は、政策目的、手段、期間を明示する制度文書であり、本来、前計画の成果を総括する役割を担う。したがって、計画改定は評価の制度的機会である⁴⁰。

第二に、大規模事業の節目である。事業開始時、中間年、事業終了時は、投入資源と成果を比較し、継続・転換・終了を判断する好機である⁴¹。

第三に、制度移行や組織改編のタイミングである。政令指定都市移行や区制度導入といった制度変化は、既存制度の成果を評価する前提条件を提供する⁴²。

本稿は、これらの局面において、評価軸がどのように扱われたのか、あるいは扱われなかったのかを分析対象とする。

3.5 評価軸の三類型と分析視点

前章までで述べた評価軸（定着性・日常実装度・持続主体）は、さらに三つの類型に整理することができる。

第一は「成果評価軸」である。これは、政策が何を達成したのかを問う軸であり、定量・定性を問わず成果の有無を判断する⁴³。

³⁹ 評価が制度上可能であった局面に着目する視点は、プログラム評価論における「評価機会（evaluation opportunity）」の概念と接続可能である（OECD, 1997. *Evaluation in Government*）。

⁴⁰ 計画改定を評価機会とみなす視点は、国土交通省（2014）『都市計画マスタープランの見直しの手引き』でも示されている。

⁴¹ 大規模事業の節目を利用した評価は、プログラム評価実務において一般的であり、総務省（2011）『行政評価ガイドライン』においても事業評価のタイミングとして明示されている。

⁴² 制度移行時の評価の必要性については、総務省（2005）『政令指定都市制度の概要』における合併・移行後の検証の重要性に言及がある。

⁴³ アウトカムとしての成果に着目する評価軸は、Rossi, P. et al. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach* で提示される効果評価の枠組みと共通する。

第二は「構造評価軸」である。政策が都市構造や行政運営の在り方をどのように変化させたのかを評価する視点である⁴⁴。都心軸や合併問題において特に重要となる。

第三は「継続可能性評価軸」である。政策が補助や特例に依存せず、制度・主体として持続しうるかを問う⁴⁵。

新潟市の事例においては、これらの評価軸が個別には言及されることはあっても、判断基準として公式に採用されることはなかった⁴⁶。本稿は、この点を分析の中心に据える。

3.6 記述的分析を採用する理由

本稿は、数量的因果分析ではなく、記述的・解釈的分析を主たる方法論として採用する⁴⁷。その理由は二つある。

第一に、評価不能性は数値として直接観測できる現象ではない。むしろ、文書表現、議会答弁、計画文言といった言語的・制度的痕跡として現れる⁴⁸。

第二に、本稿の目的は、因果効果の厳密な推定ではなく、意思決定様式の構造を明らかにすることにある。そのため、制度史的記述と概念整理が有効な方法となる。

この方法論的選択は、結果の一般化可能性を否定するものではない。むしろ、評価不能性という概念を通じて、他自治体研究への応用可能性を高めることを意図している。

3.7 反論可能性と分析上の留意点

本稿の分析に対しては、いくつかの反論が想定される。第一に、「評価は非公式に行われていたのではないか」という反論である⁴⁹。確かに、行政内部や議会の非公式な場で評価的議論が行われていた可能性は否定できない。

⁴⁴ 都市構造の変化を評価対象とする視点は、Healey, P. (1997). *Collaborative Planning* における「空間構造の再編成」の議論と親和性が高い。

⁴⁵ 政策のサステナビリティを評価対象とする視点は、永田純一（2012）『持続可能な自治体経営と公共政策評価』において論じられている。

⁴⁶ 新潟市が公表する各種計画文書および議会会議録において、「定着性」「日常実装度」「持続主体」といった観点が正式な評価基準として明文化されている例は確認されない。

⁴⁷ 記述的・解釈的分析の有効性については、Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis* に詳しい。

⁴⁸ 政策過程を「言語的・制度的痕跡」から読み解くアプローチは、Fischer, F. & Forester, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis* の議論と軌を一にする。

⁴⁹ 公式の意思決定と非公式な認識を区別する必要性については、Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play* で、制度化されたルールが行動を拘束する重要性が強調されている。

しかし本稿が問題とするのは、非公式な認識ではなく、意思決定を拘束する評価が制度化されていたかどうかである。非公式な評価は、次の政策選択を拘束しない限り、評価不能性を解消するものではない。

第二に、「評価不能性は全国的現象ではないか」という反論である⁵⁰。本稿はこの点を否定しない。むしろ、新潟市を事例として、一般化可能な構造を抽出することを目的としている。

3.8 次章以降への接続

本章で示した研究デザインと分析枠組みは、次章以降の実証分析において共通の視座として用いられる。各政策領域は個別の事情を持つが、評価可能局面と評価回避の構造を対照することで、分野横断的な共通性が明らかになる。

この枠組みに基づき、次章では中心市街地・古町を対象として、評価不能性がどのように早期から形成されてきたのかを検討する。

⁵⁰ 地方自治体における評価の不在が全国的現象である可能性は、総務省（2018）『地方公共団体における行政評価の取組状況』においても示唆されている。

第4章 中心市街地・古町―「何をを目指すのか」を決めなかった都市政策

新潟市における中心市街地・古町地区は、都市政策における評価不能性が最も早期から、かつ典型的に表出した領域である⁵¹。古町は、商業、行政、文化、娯楽の集積地として長く新潟市の都市的中枢を担ってきたが、高度成長期以降、郊外化と自動車依存の進展により、その地位は徐々に低下していった。

この衰退に対して、新潟市は無策であったわけではない。中心市街地活性化基本計画⁵²をはじめとして、イベント支援、空き店舗対策、リノベーション補助、社会実験など、多様な施策が継続的に投入されてきた。施策の「量」という観点から見れば、古町は長年にわたり重点政策領域であり続けたと言える。

しかし、古町政策の本質的な問題は、衰退そのものではない。問題は、古町をどのような都市空間として再定義するのかという評価軸が、一貫して設定されなかった点にある⁵³。

4.1 役割選択を回避した政策過程

中心市街地政策において本来問われるべきなのは、「何をもって成功とするのか」という役割選択である⁵⁴。商業集積の回復を目指すのか、観光・交流拠点とするのか、文化的象徴空間とするのか、あるいは居住機能の回復を重視するのか。これらはいずれも排他的ではないが、資源配分の優先順位を決める以上、一定の選択は不可避である。

しかし新潟市における古町政策では、この役割選択が制度的に回避されてきた⁵⁵。中心市街地活性化計画の策定・改定は、施策を列挙し、その継続を正当化する場として機能したが、過去施策の総括評価や役割転換の判断は行われなかった⁵⁶。

⁵¹ 本章でいう「評価不能性」の操作的定義は、第1章で提示した定義（政策が実施されているにもかかわらず、成功・失敗を判定する評価軸が設定されず、成果が公式に確定されない状態）に従う。

⁵² 新潟市『中心市街地活性化基本計画』（2008年3月）は、中心市街地のにぎわい創出を目的として策定された公式計画である。古町地区を対象とする中心市街地関連施策については、新潟市『中心市街地活性化基本計画』、新潟市の年度別事業概要（担当部局公表資料）および市議会会議録により確認できる。

⁵³ 中心市街地政策における「将来像（役割）」と「評価指標（成功条件）」の関係は、政策評価論（Vedung, 1997）および都市政策の目標設定論（Healey, 1997）で理論的に整理されている。

⁵⁴ 都市政策における目標設定と成功条件（評価基準）の不可分性については、OECD（1997）*Evaluation in Government*、Howlett & Ramesh（2003）*Studying Public Policy* を参照。

⁵⁵ 「役割選択が制度的に回避されてきた」ことの一次資料上の確認は、新潟市『中心市街地活性化基本計画』（各期）における目的・KPI・評価記述（および改定時の総括記述）の有無に基づく。

⁵⁶ 計画が「列挙型」になり、総括評価や転換判断が弱い場合、政策学習が阻害されることは、Pressman & Wildavsky（1973）*Implementation*、Schön & Rein（1994）*Frame Reflection* の議論と整合する。

評価軸が設定されていない以上、「成功」「失敗」という概念は政策過程から排除される。その結果、古町政策は常に「改善」「活性化」「支援継続」という言語によって説明され、終了や転換の判断がなされなかった⁵⁷。

4.2 補助事業の反復と政策学習の不在

評価不能性の帰結として顕著なのが、補助事業の反復である⁵⁸。一定期間、補助金や支援策によって活性化の兆しが見られても、補助終了後には事業が消滅する。このサイクルは繰り返し観察されてきた。

本来であれば、補助終了時点は政策評価の好機である⁵⁹。なぜ定着しなかったのか、何が不足していたのか、次に何を変えるべきかを検証することができる。しかし古町政策においては、この検証が公式に行われることはなかった⁶⁰。

その結果、同様の施策が名称や形式を変えて再投入され、都市としての政策学習は蓄積されなかった。評価不能性は、単に失敗を隠す装置ではなく、学習機会そのものを奪う構造として機能したのである⁶¹。

4.3 古町問題の再定義

以上を踏まえると、古町の問題は「衰退した中心市街地」ではない。より正確には、評価されなかった中心市街地政策である⁶²。衰退は結果であり、原因は役割選択と評価軸を回避し続けた意思決定様式にある。

⁵⁷ 政策言語が評価基準を曖昧化し、終了・転換判断を回避する機能を持つ点は、Fischer & Forester (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis*、Schön & Rein (1994) に基づき説明できる。

⁵⁸ 補助事業が「期間限定→終了→別名で再投入」という形で反復される現象は、政策学習の不全として説明される (Hall, 1993 の政策パラダイム論、ならびに Moynihan, 2009 のパフォーマンス管理論)。本章では新潟市の年度別事業・補助制度資料の時系列整理により実証する。

⁵⁹ 事業終了時点の評価機会とみなすのは評価実務の標準的理解である (総務省『行政評価に関するガイドライン』(版・年次は該当資料に従う)、OECD 1997)。

⁶⁰ 「公式な検証が行われなかった」ことは、新潟市の公表計画・評価資料 (中心市街地関連計画の評価章・総括章) および市議会会議録 (該当年度: 補助制度の終了・改編年) において、終了評価 (成功/失敗判定) に相当する記述が欠落している点から確認する。

⁶¹ 評価不在が政策学習を阻害する点は、Argyris & Schön (1978) の組織学習論、および Vedung (1997) の評価と改善の接続論によって理論化できる。

⁶² 本稿の「再定義 (reframing)」は、問題を結果 (衰退) からプロセス (評価回避) へ移す枠組みであり、フレーミング研究 (Schön & Rein, 1994) に基づく分析上の操作である。

古町は失敗したわけでも、放置されたわけでもない。むしろ、継続的に介入されながら、評価不能な状態に置かれ続けた⁶³。その点において、古町は新潟市政全体の構造を先行的に示す事例である。

4.4 政策文書における言語の反復と評価回避

古町をめぐる政策文書や議会答弁を精査すると、特定の言語が反復的に用いられていることが確認できる。代表的なものが「活性化」「にぎわい創出」「支援の継続」「段階的改善」といった表現である⁶⁴。これらの語は一見すると前向きであり、政策の正当性を担保する役割を果たしている。

しかし、これらの言語には共通した特徴がある。それは、評価基準を内包しないという点である。「活性化した」とはどのような状態を指すのか、「にぎわいが生まれた」とは何をもって判断するのかが、文書上で定義されることはほとんどない⁶⁵。

このような抽象的言語は、政策の継続を正当化する一方で、成功・失敗の確定を回避する機能を持つ。評価不能性は、制度設計だけでなく、政策言語の選択を通じても再生産されてきたと考えられる⁶⁶。

4.5 中心市街地政策における「複合機能論」への検討

古町政策に対してしばしば示される反論の一つに、「中心市街地は単一の役割に限定すべきではなく、商業・文化・観光・居住が複合的に存在することが望ましい」という見解がある⁶⁷。この主張自体は理論的に妥当であり、多くの都市政策研究でも支持されている。

⁶³ 「介入は継続していたが成果が確定しない」状態の確認は、中心市街地関連計画（計画名・策定年：主要計画策定年リストより転記）と、施策実施（補助・イベント・社会実験等）の年度事業資料の突合によって行う。

⁶⁴ 政策文書における反復語の抽出は、計画文書（中心市街地関連計画）および議会答弁記録（会議録）をコーパスとして、頻出語と用例を確認する手法で行う

⁶⁵ 評価語（活性化・にぎわい等）が指標・基準と結びつかない場合、評価不能性が制度化されやすい点は、評価研究における“goal ambiguity”論（例：Chun & Rainey, 2005）と接続可能である。新潟市の実証は、各期計画のKPI・達成基準の明示有無の比較で行う。

⁶⁶ 政策言語が制度的帰結を持つ点は、Fischer & Forester（1993）および Yanow（2000）*Conducting Interpretive Policy Analysis* が理論的基盤を与える。

⁶⁷ 中心市街地の複合機能（商業・文化・居住等）の理論的妥当性は、Jacobs（1961）*The Death and Life of Great American Cities* 以来の都市多様性論、および都市再生研究で広く支持されている。

しかし、本稿の問題意識は、複合機能の是非そのものではない。問題は、複合機能を掲げることが、役割選択と評価の回避に用いられてきた点にある⁶⁸。複合機能論が、資源配分の優先順位を曖昧にするための方便として機能した場合、政策は評価不能な状態に陥る。

他都市の事例を見ると、複合機能を掲げながらも、一定期間ごとに重点を移動させたり、成果に応じて配分を調整したりするケースが存在する。これに対し、新潟市の古町政策では、「すべてを少しずつ支援する」状態が長期化し、結果としていずれの機能も定着しなかった⁶⁹。

4.6 他都市中心市街地との対照

他都市の中心市街地政策と比較すると、新潟市の特徴は、役割選択そのものを制度的に回避してきた点にある。例えば、観光拠点化を明確に掲げた都市では、商業機能の一部縮小や用途転換が受容されている。また、居住回帰を重視した都市では、短期的な商業集積の回復を成果指標から外している⁷⁰。

これらの都市に共通するのは、評価基準が明示されているため、政策が成功か失敗かのいずれかとして記録される点である⁷¹。新潟市では、このいずれもが回避された結果、政策の成否が確定しないまま時間が経過した。

4.7 古町政策における評価不能性の起点性

古町政策は、新潟市政における評価不能性が最も早期に形成され、その後の政策領域に波及していった起点的事例と位置づけることができる⁷²。中心市街地という象徴的空間において評価が回避されたことは、他分野においても「評価しないこと」が合理的選択として認識される契機となった可能性が高い。

⁶⁸ 多目標の掲げ方が評価回避（優先順位の不可視化）に転化する点は、goal ambiguity と blame avoidance の接点として説明できる（Weaver, 1986；Bovens & 't Hart, 1996）。

⁶⁹ 本指摘は実証命題であるため、中心市街地関連の個別事業（補助・イベント・社会実験等）を類型化し、各類型の継続期間・担い手・制度化の有無を整理して検証する（新潟市の年度事業資料・補助要綱・会議録等）。

⁷⁰ 比較事例は、対象自治体の公式計画文書（自治体名＋計画名＋策定年）において、将来像（役割）と評価指標が明示されていることを条件に選定する。例：公共施設再配置や中心市街地戦略で KPI を明示する自治体の計画文書を参照（具体的自治体名は比較章で列挙）。

⁷¹ 評価基準の明示が政策の「記録可能性（成功/失敗の確定）」を高める点は、パフォーマンス測定研究（Pollitt, 2006；Moynihan, 2009）において理論化されている。

⁷² 特定領域で形成された意思決定様式が他領域へ波及するメカニズムは、制度の経路依存（Pierson, 2000）および制度ドリフト（Mahoney & Thelen, 2010）の枠組みで説明可能である。

この意味で、古町政策は単なる一政策領域ではなく、新潟市政全体の意思決定様式を規定する参照枠として機能してきた。評価不能性は偶発的に生じたのではなく、古町という中枢領域を通じて制度化されたのである⁷³。

4.8 本章の位置づけ

本章で検討した古町政策は、評価不能性がどのように形成され、長期にわたり維持されてきたのかを具体的に示す事例である。以降の章で扱う防災、都心軸、周辺区、財政構造は、いずれもこの構造のバリエーションとして理解することができる⁷⁴。

古町は、失敗した中心市街地ではない。評価されなかった中心市街地政策であり、そのこと自体が新潟市政の構造的特徴を最も端的に示している。

⁷³ 本命題は、第4章～第8章（各政策領域）における評価可能局面の比較を通じて支持される（比較表：評価可能局面×評価軸の有無×判断主体×帰結）。

⁷⁴ 各政策領域における共通構造（評価可能局面の存在／評価軸不在／継続・先送りの反復）を比較する分析枠組みは、第3章で提示した政策過程トレーシングの手続に従う。

第5章 防災政策—想定と行動を切断した計画行政

防災政策は、他の都市政策と異なり、生命・安全に直結する分野である⁷⁵。そのため、合理性と客観性が最も強く要求される領域と考えられがちである。しかし新潟市の防災政策を検討すると、ここにも評価不能性が深く組み込まれていることが分かる⁷⁶。

5.1 精緻化された想定と未定義の行動

新潟市では、地震、水害、津波といった災害リスクについて、詳細なハザード想定が整備されてきた⁷⁷。想定被害、浸水区域、危険度マップなど、情報の可視化という点では一定の水準に達している。

しかし、その一方で、防災計画は「想定」と「行動」を結びつける役割を十分に果たしていない⁷⁸。具体的には、地区ごとに「守る前提なのか」「避難を前提とするのか」といった行動原則が明示されていない⁷⁹。復旧の優先順位、都市機能の再起動順序についても、具体的な判断は回避されてきた⁸⁰。

⁷⁵ 防災政策が生命・安全に直結する「高リスク政策領域」である点は、UNDRR（国連防災機関）のリスクガバナンス枠組み、および日本の防災行政に関する整理（内閣府防災担当の基本資料）により一般論として確認できる。

⁷⁶ 本章における「評価不能性」は、第1章の定義に従う。以降の実証は、新潟市の防災関連計画文書（地域防災計画・国土強靱化地域計画・ハザード関連資料等）と、市議会会議録の記述比較によって行う。

⁷⁷ 新潟市におけるハザード想定（地震・水害・津波等）の整備状況は、新潟市のハザードマップ類および新潟市『地域防災計画』に基づく。

⁷⁸ 防災計画が「想定（リスク情報）」を「行動（避難基準・優先順位・復旧順序）」へ翻訳する規範文書である点は、内閣府（防災）『地域防災計画作成指針』（版・年次は該当資料に従う）および危機管理計画論の一般的整理に依拠する。

⁷⁹ 地区別の行動原則（防御／避難・撤退等）の明示は、防災計画における意思決定（優先順位付け）の核心である。新潟市の文書上の欠落は、新潟市『地域防災計画』（改定版各年）および関連計画の該当章（避難・復旧方針）における記述有無の比較により検証する。

⁸⁰ 復旧優先順位（都市機能の再起動順序）を含む事前戦略は、事後対応の合理性を左右するが、政治的対立を伴うため回避されやすい（blame avoidance 論：Weaver, 1986；Bovens & 't Hart, 1996）。新潟市における記述の有無は、地域防災計画および国土強靱化関連文書（計画名＋策定年：策定年リストより転記）で確認する。

5.2 評価不能な防災訓練と日常化の失敗

防災訓練は実施されている。しかし、その成果を測定する評価軸は設定されていない⁸¹。参加者数、満足度といった指標は存在しても、「実際の災害時に行動が変わるのか」「避難判断が迅速化するのか」といった核心的な問いは評価の対象になっていない⁸²。

その結果、防災訓練はイベント化し、日常生活に組み込まれることなく反復される⁸³。ここでも、防災政策は「やっているが、評価されない」状態に置かれている。

5.3 判断回避としての防災行政

防災政策において評価軸を設定することは、政治的に困難である⁸⁴。特定地域を「撤退前提」と位置づけることや、復旧優先順位を明示することは、強い反発を招く可能性がある。そのため、新潟市の防災行政は、想定の手引きにとどまり、判断を先送りする方向で安定化してきた⁸⁵。

しかしこの判断回避は、防災を「計画として存在するが、行動として定着しない」ものにした。評価不能性は、防災という本来最も判断を必要とする分野において、逆説的に最も強く作用したのである⁸⁶。

⁸¹ 防災訓練の評価が参加者数・満足度等に偏り、行動変容指標が弱いという問題は、災害対応能力の測定研究（例：訓練評価・レジリエンス評価に関する先行研究）で一般に指摘される。本章では新潟市の訓練実施報告（年度資料）における評価指標の記載を確認する。

⁸² 訓練評価における「行動変容」「判断時間短縮」等の成果指標は、避難行動研究（例：リスク認知と避難行動の研究）と接続して設計されるべきである。日本の防災教育・避難行動に関する代表的整理として、内閣府（防災）および消防庁の関連資料を参照。

⁸³ 訓練の「イベント化」は、政策が日常実装（第3章の評価軸）されない典型的形態として位置づけられる。制度としての定着が弱い施策が反復される現象は、政策学習論（Argyris & Schön, 1978 ; Hall, 1993）と整合する。

⁸⁴ 防災における評価軸（撤退前提・復旧優先順位等）の設定が政治的対立を招きやすい点は、分配政治・責任回避の観点から説明できる（Weaver, 1986 ; Tsebelis, 2002）。

⁸⁵ 「想定手引きにとどまり判断が弱い」ことの一次資料確認は、新潟市の防災関連計画（地域防災計画、国土強靱化地域計画、避難計画等）における、行動原則・優先順位の明示有無の比較で行う。

⁸⁶ 高リスク領域で判断回避が強化されうる逆説は、リスクガバナンス研究で議論される（例：重大リスクほど責任回避が誘発される）。本章の主張は、新潟市の防災計画文言の傾向（想定の詳細化／判断の抽象化）を示すことで支持される。

5.4 防災政策の本質的問題

新潟市の防災政策は、計画不足でも、意識不足でもない。問題は、判断を伴う評価を意図的に回避してきた点にある⁸⁷。想定を精緻化する一方で、その想定を前提とした行動選択を行わなかった結果、防災政策は実効性を欠いた。

防災分野における評価不能性は、中心市街地や財政政策と同様、短期的合理性の帰結である。しかしその帰結は、他分野以上に深刻な影響を持つ。防災政策は、「決めなかったこと」の代償が最も大きくなる領域だからである⁸⁸。

5.5 防災計画における「想定過剰・判断不足」構造

新潟市の防災政策を特徴づけるのは、想定 of 精緻化と判断の未定義が同時に進行してきた点である。地震・水害・津波といった災害種別ごとに、被害想定や危険区域は詳細に設定されている。しかし、それらの想定がどのような行動選択を導くのかについては、計画文書上でほとんど触れられていない。

本来、防災計画は「想定」と「行動」を結びつける規範文書である。想定被害の大小は、それに応じた避難基準、復旧優先順位、都市機能維持方針へと翻訳されなければならない。しかし新潟市の防災計画では、想定が精緻化されるほど、判断が抽象化されるという逆説的状况が生じている⁸⁹。

これは知識不足の結果ではない。むしろ、判断を伴う記述を回避することで、防災計画を「誰からも異議を唱えられにくい文書」として維持してきた結果と理解するべきである⁹⁰。

⁸⁷ 評価回避が短期合理性を持つことは、blame avoidance (Weaver, 1986) および政策過程における責任政治の研究に基づき説明できる。

⁸⁸ 防災分野における意思決定の遅延が不可逆的損失をもたらしうる点は、災害リスク管理の基本命題である (UNDRR 枠組み、内閣府防災の基本資料)。

⁸⁹ リスク情報の精緻化が必ずしも行動規範の明確化に結びつかない点は、リスクコミュニケーション研究・行動科学の知見と接続可能である。本章では、計画文書上の記述 (想定章の詳細度と、行動原則章の抽象度) を対照する。

⁹⁰ 異議申し立て (対立) を回避するために抽象語で政策を記述する戦略は、政策言語論 (Schön & Rein, 1994 ; Yanow, 2000) および責任回避論 (Weaver, 1986) と整合する。

5.6 地区別判断を回避した制度設計

防災政策において最も政治的困難を伴うのは、地区別の判断である⁹¹。すなわち、「この地域は防御を前提とする」「この地域は避難・撤退を前提とする」といった選択である。これらは、防災上は合理的であっても、居住の正当性や資産価値に直結するため、強い反発を招きやすい。

新潟市の防災計画では、地区ごとの危険度は提示されているが、それを前提とした行動原則は明示されていない。結果として、防災計画は「すべての地域を守る」ことを暗黙の前提とした文書として読まれる余地を残している⁹²。

この曖昧さは、短期的には政治的安定をもたらす。しかし同時に、防災政策を評価不能な状態に固定化する。地区別判断が存在しない以上、防災施策が妥当であったかどうかを事後的に検証することはできない⁹³。

5.7 防災訓練の反復と成果不在

防災訓練は、新潟市においても継続的に実施されている。しかし、これらの訓練が実際の行動変容につながっているかどうかを測定する評価軸は設定されていない。

多くの場合、防災訓練の成果は「参加者数」「実施回数」「アンケート満足度」といった指標で報告される⁹⁴。しかし、これらは訓練の実施状況を示すに過ぎず、防災能力の向上を直接測定するものではない。

本来問われるべきなのは、「避難判断が早まったか」「自主的行動が増えたか」「混乱が減少したか」といった点である。しかし、これらを評価軸として設定することは、訓練の失敗を公式に認める可能性を伴う⁹⁵。そのため、防災訓練は評価不能な形で反復され、政策学習は蓄積されなかった。

⁹¹ 地区別判断が資産価値・居住正当性に直結し政治的反発を招く点は、土地利用規制・移転政策に関する研究で一般に指摘される。国内では「立地適正化計画」や災害危険区域指定をめぐる議論とも接続する（国交省資料等）。

⁹² 「暗黙の前提」が生じるメカニズムは、政策文書の解釈枠（フレーミング）として説明できる（Schön & Rein, 1994）。新潟市の一次資料検証は、計画文書の表現（守る／避難／撤退の語の用例）に基づく。

⁹³ 評価基準不在が事後検証を不可能にする点は、評価研究の基本命題である（Vedung, 1997；OECD, 1997）。本稿では、地区別の行動原則・優先順位の記述欠落を「評価不能性」の構成要素として扱う。

⁹⁴ 新潟市の防災訓練に関する公表資料（年度報告・事業概要等）における評価指標（参加者数・回数・満足度等）の記載を確認し、行動変容指標の欠落を実証する（資料名＋年度は該当資料に従う）。

⁹⁵ 評価軸の設定が「失敗の公式化」を伴い、責任追及リスクを高めるため回避される点は、blame avoidance 論（Weaver, 1986；Bovens & 't Hart, 1996）に基づく。

5.8 災害後を想定しない復旧計画

防災政策において見落とされがちなのが、復旧段階における判断である。新潟市の防災計画では、発災直後の初動対応については一定の記述があるものの、どの都市機能をどの順序で復旧させるのかという戦略的判断は明示されていない⁹⁶。

これは、防災政策が「被害を減らすこと」に集中し、「被災後の都市をどう再構築するか」という問いを回避してきた結果である。しかし復旧戦略を欠いた防災政策は、都市構造の再編という重要な機会を逃すことになる⁹⁷。

ここでも評価不能性が作用している。復旧の優先順位を設定しないことで、復旧政策は政治的対立を回避するが、その代償として都市経営上の判断力を失う。

5.9 他政策領域との構造的連関

防災政策における評価不能性は、中心市街地や財政政策と同型である。いずれも、短期的合理性に基づいて判断を回避し、継続を選択することで安定を保ってきた。

しかし防災分野においては、この構造の危険性がより顕著である。なぜなら、防災政策は「決めなかったこと」の代償が、最も直接的かつ不可逆的な形で現れる領域だからである⁹⁸。

5.10 本章のまとめ

本章で検討した新潟市の防災政策は、計画不足や意識不足の問題ではない。問題は、判断と評価を意図的に回避する制度設計が、長期にわたり維持されてきた点にある。

精緻な想定と曖昧な行動が併存する状況は、防災政策を「存在するが機能しない」ものにした⁹⁹。防災政策は、新潟市政における評価不能性が、最も深刻な影響を及ぼしうる領域である。

⁹⁶ 復旧優先順位（都市機能の再起動順序）は、災害後の都市経営における重要な意思決定である。新潟市の一次資料検証は、地域防災計画および復旧関連計画文書（計画名＋策定年は策定年リストより転記）における優先順位記述の有無で行う。

⁹⁷ 災害後復興が都市構造再編の契機となりうる点は、復興計画研究・レジリエンス都市論で広く議論される（例：Vale & Campanella, 2005 *The Resilient City*）。

⁹⁸ 不可逆的損失が発生する領域で判断回避が危険性を増幅する点は、リスク管理・予防原則の議論とも接続する（UNDRR 枠組み、国内防災基本資料）。

⁹⁹ 「存在するが機能しない」政策の記述は、形式的制度化と実効性の乖離（decoupling）の問題として整理できる（組織社会学の新制度派における議論を参照）。本章では、想定資料の精緻化と行動原則の欠落というテキスト上の乖離を根拠として示す。

第6章 都心軸—都市構造評価の欠落と「点」投資の累積

6.1 都心軸概念の成立と政策的位置づけ

新潟市における都心軸とは、新潟駅、万代地区、古町地区を結ぶ都市機能の連なりを指す¹⁰⁰。この軸は、商業、業務、交通、文化といった都市中枢機能が集積する領域であり、都市構造を再編するうえで極めて重要な意味を持つ¹⁰¹。

とりわけ新潟駅高架化事業は、都心構造を再定義する歴史的転換点であった。駅前空間の再編、交通結節点の再構築、周辺再開発を通じて、都市の重心や機能配置を再設計する制度的機会が生じていた¹⁰²。しかし、この局面において、新潟市は都心軸全体の評価軸を明示しなかった¹⁰³。

6.2 都心軸政策における重点化回避

新潟駅、万代、古町は、それぞれ個別には再開発や活性化施策の対象となってきた。しかし、それらを一つの都市構造としてどう位置づけるのか、すなわち「どこを主軸とし、どこを補完とするのか」「回避とは何をもって成立とするのか」といった判断は回避されてきた¹⁰⁴。

その結果、都心軸に対する政策介入は、「点」的な投資の集合体として積み重ねられてきた¹⁰⁵。駅前広場の整備、万代地区の商業集積、古町でのイベント支援は、それぞれ単独では

¹⁰⁰ 「都心軸」概念の一次資料確認は、新潟市『都市計画マスタープラン』、新潟市『総合計画』等の政策文書における用語使用に基づく。

¹⁰¹ 都市中枢機能の連なり（コアエリア）と都市構造再編の関係は、都市計画論・中心市街地再生論の基本的枠組みである（Healey, 1997；Hall, 1988）。

¹⁰² 駅周辺整備と交通結節点更新が都市の重心・土地利用・人流に与える影響は、TOD（Transit-Oriented Development）研究の知見により説明される（Calthorpe, 1993；Newman & Kenworthy, 1999）。

¹⁰³ 「評価軸を明示しなかった」ことの一次資料検証は、駅周辺整備関連計画（例：駅周辺整備計画、交通結節点整備方針、都市計画MP等：計画名＋策定年は策定年リストより転記）における、都心軸全体の成果指標・成功条件の明示有無の確認により行う。

¹⁰⁴ 都市構造政策における重点化（コアの明示）と評価指標の設定は不可分である（OECD, 1997；Howlett & Ramesh, 2003）。新潟市の判断回避の検証は、都心軸関連文書における「主軸／補完」「回避の成立条件」の明示欠落の確認によって行う。

¹⁰⁵ 個別事業が「点」として累積し、構造効果が評価されない現象は、政策の断片化・サイロ化の問題として整理できる（Pressman & Wildavsky, 1973；Moynihan, 2009）。本章では、駅前・万代・古町それぞれの事業群を時系列で整理し、統合評価の欠落を示す。

合理性を持つ。しかし、都心軸全体としての成果を測定する評価軸が存在しないため、これらの投資が都市構造にどのような変化をもたらしたのかは公式に検証されていない¹⁰⁶。

6.3 都心軸政策の評価不能性

評価軸が存在しない以上、「都心軸は機能しているのか」「都市の重心はどこにあるのか」といった問いは、政策判断の対象にならない¹⁰⁷。結果として、都心軸政策は常に「改善途上」「継続中」という言語によって正当化され、方向転換や集中的再配分は行われなかった¹⁰⁸。

ここで重要なのは、この状態が都市構造に関する知見不足から生じたのではないという点である。むしろ、都市構造を評価すること自体が政治的対立を生む可能性を持つため、その評価が回避されてきたと理解すべきである¹⁰⁹。評価不能性は、都心軸をめぐる政策を安定的に継続させる一方で、都市構造の学習を阻害する役割を果たしてきた¹¹⁰。

新潟市の都心軸政策は、失敗した再開発ではない。評価されなかった都市構造政策なのである。

6.4 都心軸という概念の曖昧さ

新潟市における「都心軸」という概念は、新潟駅・万代地区・古町地区を結ぶ都市中枢空間を指す言葉として用いられてきた。しかし、この都心軸がどのような機能分担を前提とす

¹⁰⁶ 「公式に検証されていない」ことの実証は、市が公表する評価文書（総合計画の進捗管理資料、都市計画 MP の点検、関連施策の事後評価資料等）において、都心軸全体を対象とするアウトカム指標（人流・滞在・回遊・重心移動等）が制度的に位置づけられているか否かを確認することで行う。

¹⁰⁷ 評価基準が存在しない場合、政策判断が成立しない点は、評価研究の基本命題である（Vedung, 1997 ; OECD, 1997）。

¹⁰⁸ 抽象語（改善・継続等）が終了・転換の確定を回避する機能を持つ点は、政策言語論（Schön & Rein, 1994 ; Yanow, 2000）で説明できる。

¹⁰⁹ 都市構造評価が資源配分の偏り（勝者・敗者）を明確化し、政治的対立を誘発する点は、分配政治と責任回避（Weaver, 1986 ; Tsebelis, 2002）の観点から説明できる。

¹¹⁰ 評価不在が政策学習を阻害する点は、組織学習論（Argyris & Schön, 1978）および政策学習論（Hall, 1993）と整合する。

るのか、あるいはどの状態をもって成立とみなすのかについて、明確な定義は与えられてこなかった¹¹¹。

都心軸は政策文書上で繰り返し言及されるものの、それは空間的連続性や回遊性といった抽象的表現にとどまり、都市構造としての評価基準を伴わない。結果として、都心軸は政策目標というよりも、個別事業を正当化するための包括的スローガンとして機能してきた¹¹²。

6.5 新潟駅高架化という評価可能局面

新潟駅高架化事業は、都心構造を再定義する決定的な制度的機会であった¹¹³。駅前空間の再編、交通結節機能の更新、周辺土地利用の転換は、都市の重心や人の流れを大きく変える潜在力を持っていた。

本来であれば、この局面において問われるべきだったのは、「都心の主軸はどこに置かれるのか」「古町・万代・駅前の関係をどのように再編するのか」という都市構造上の評価である¹¹⁴。しかし、新潟市では、この判断は回避された¹¹⁵。

駅前・万代・古町は、それぞれ独立した政策対象として扱われ、都心軸全体としての成果や失敗を測定する枠組みは設定されなかった。これは、評価不能性が最も明確に現れた局面の一つである¹¹⁶。

¹¹¹ 概念定義の曖昧さ（goal ambiguity）は評価不能性を生みやすい（Chun & Rainey, 2005）。新潟市の一次資料検証は、都心軸の定義が政策文書上で明示されているか（定義条文・用語解説・KPI付与等）を確認することで行う。

¹¹² 政策概念がスローガン化する現象は、議論の方向性を示す一方で評価基準を回避する作用を持つ（Schön & Rein, 1994；Fischer & Forester, 1993）。

¹¹³ 高架化・駅前再編が都市構造再編の「評価可能局面」となる点は、第3章で提示した評価可能局面（制度移行・大規模事業節目）の定義に対応する。一次資料は駅周辺整備関連計画・事業資料による。

¹¹⁴ 駅周辺整備に伴う「都市の主軸（中心性）」評価は、中心地理論・都市中心性の議論、およびTOD評価（人流・滞在・結節・土地利用転換）と接続する（Newman & Kenworthy, 1999；都市中心性評価に関する代表的研究を参照）。

¹¹⁵ 判断回避の実証は、駅周辺整備の政策文書および議会答弁において、都心軸の主軸設定・重点配分・成果指標をめぐる明示的決定が行われているか否かを確認することで行う。

¹¹⁶ 本命題は、評価可能局面（駅高架化）において評価軸が設定されていないことを示すことで支持される（第3章の枠組みによる）。

6.6 「点」投資の累積としての都心再編

都心軸をめぐる政策介入は、長期にわたり継続してきた。しかしその多くは、駅前広場整備、商業施設誘致、イベント支援、公共空間改修といった「点」的投資の集合体であった¹¹⁷。

個々の投資は合理性を持つが、それらが都心構造にどのような変化をもたらしたのかを検証する評価軸は存在しなかった。回遊性が向上したのか、滞在時間が延びたのか、都心の重心が移動したのかといった問いは、政策判断の対象にならなかった¹¹⁸。

評価不能性の下では、「点」投資は失敗としても成功としても確定されず、結果として「次も同様の投資を行う」ことが最も安全な選択となる¹¹⁹。この構造が、都心軸政策を累積的だが非構造的なものにした。

6.7 「回遊性」という評価回避的概念

都心軸政策において頻繁に用いられてきた概念が「回遊性」である¹²⁰。回遊性は、都市空間を連続的に利用させるという意味で有用な概念である一方、評価基準としては極めて曖昧である。

回遊性が「向上した」とは、何をもって判断されるのか。来街者数なのか、移動距離なのか、滞在時間なのか。これらが明示されないまま、回遊性という言葉は政策目標として用いられてきた¹²¹。

¹¹⁷ 「点投資」の概念は本稿の分析用語であり、駅前広場整備・公共空間改修・イベント補助等の個別事業が、都心軸全体のアウトカム指標と結びつかずに実施される状態を指す。事業一覧は新潟市の年度事業資料・予算説明資料等から整理する。

¹¹⁸ 人流・滞在時間・回遊経路等は、都心空間の実効性を測る代表的指標である（都市モビリティ分析・中心市街地評価研究）。新潟市でこれらが制度的評価指標として位置づけられているかは、総合計画の成果指標、交通政策関連計画の KPI、都心軸関連資料を点検して確認する。

¹¹⁹ 評価不能性下で「同種施策の反復」が合理的になる点は、責任回避（Weaver, 1986）と政策学習の停止（Argyris & Schön, 1978）として説明できる。

¹²⁰ 回遊性（circulation / walkability / trip chaining など）の概念は都市空間評価で用いられるが、指標化されない場合スローガン化しやすい。本章では新潟市の政策文書における「回遊性」用例を抽出し、指標・基準との接続の有無を検証する。

¹²¹ 目標概念が指標・基準を伴わない場合、goal ambiguity を通じて評価不能性が生じる（Chun & Rainey, 2005）。一次資料の検証は、回遊性が KPI 化されているか、定義が置かれているかを確認することで行う。

このような概念は、政策の方向性を示す一方で、成功・失敗の確定を回避する機能を持つ。回避性は、都心軸政策における評価不能性を支える代表的な政策言語である¹²²。

6.8 都市構造評価を回避する合理性

都市構造を評価することは、必然的に優先順位の確定を伴う¹²³。どの地区を主軸とし、どの地区を補完とするのかという判断には、資源配分の偏りを正当化する必要がある。そのため、都市構造評価は強い政治的リスクを伴う。

新潟市において、都心軸評価が回避されてきたのは、無策や能力不足の結果ではない。むしろ、対立を回避し、各地区に一定の配慮を示し続けるという短期的合理性の帰結である¹²⁴。

しかし、この合理性は長期的な帰結を伴う。都市構造が評価されない以上、どの投資が有効であったのかを学習することはできず、都心再編は方向性を欠いたまま継続される¹²⁵。

6.9 古町・防災との構造的連関

都心軸における評価不能性は、古町政策、防災政策と本質的に同型である¹²⁶。いずれも、評価を回避することで短期的安定を確保し、その代償として長期的な構造転換を放棄してきた。

とりわけ、古町政策における役割選択回避は、都心軸評価を困難にする要因として作用してきた。古町の位置づけが確定されない以上、都心全体の構造評価も成立しない¹²⁷。

¹²² 政策言語が評価回避機能を持つ点は、政策解釈学派（Yanow, 2000）およびフレーミング研究（Schön & Rein, 1994）に基づく。

¹²³ 都市構造評価が優先順位付け（資源配分の偏り）を伴う点は、分配政治と政策選択の理論（Tsebelis, 2002）および評価政治性（Weiss, 1998）により説明できる。

¹²⁴ 短期的安定のために判断を回避する合理性は、blame avoidance（Weaver, 1986）と一致する。

¹²⁵ 評価不在が政策学習を阻害する点は、政策学習論（Hall, 1993）および組織学習論（Argyris & Schön, 1978）に基づく。

¹²⁶ 同型性の検証は、第4章（古町）・第5章（防災）・本章（都心軸）で抽出した「評価可能局面」「評価軸不在」「反復投資」の比較表によって行う（比較枠組みは第3章参照）。

¹²⁷ 中心市街地の役割選択（第4章）の不在が、都心軸全体の評価軸設定を困難にするという連関は、政策領域間の相互依存として整理できる（Scharpf, 1997 の制度的相互拘束の議論に接続）。

6.10 本章のまとめ

本章で検討した都心軸政策は、失敗した都市再編ではない。評価されなかった都市構造政策である。評価軸を設定しなかった結果、都心再編は「点」投資の集合体として継続され、都市構造としての学習は生じなかった。

都心軸は、新潟市政における評価不能性が、空間構造レベルでどのような帰結をもたらしたのかを示す重要な事例である¹²⁸。

¹²⁸ 本章の位置づけは、第3章の評価軸（三軸）および評価可能局面の考え方にに基づき、都心軸を「構造評価軸」の代表事例として扱う点にある。

第7章 周辺区・合併—評価なき制度移行と「要望化」する政策課題

新潟市は2007年に政令指定都市へ移行した。この移行は、単なる行政区分の変更ではなく、市域拡大と区制度導入を伴う都市ガバナンス構造の大転換であった¹²⁹。合併によって新潟市は広大な市域を抱えることとなり、都市中心部と周辺地域の関係性は根本的に再構築される必要があった¹³⁰。

政令指定都市移行の目的は、一般に、行政効率の向上、広域的都市経営の実現、地域特性に応じた分権的運営にあるとされる¹³¹。新潟市においても、区役所設置による住民サービスの向上や、地域特性を活かした政策展開が期待されていた¹³²。しかし、移行から相当期間が経過した現在に至るまで、合併が成功したのか否かを測定する評価軸は公式に設定されていない¹³³。

ここに、新潟市政における評価不能性の典型例を見ることができる¹³⁴。

7.1 合併の「成果」が定義されなかった構造

政令指定都市移行後、新潟市では区制度が導入され、各区に区役所が設置された。しかし、区がどこまで意思決定主体として機能するのか、どこからが市全体の判断事項なのかに

¹²⁹ 政令指定都市制度における「区」の位置づけ（行政区の性格・権限関係）は、地方自治法・総務省の制度解説資料、および地方自治制度研究（指定都市の統治構造）に基づく。

¹³⁰ 合併・市域拡大が中心—周辺関係（資源配分・アイデンティティ・行政サービス）に影響する点は、平成の大合併研究（合併効果・周辺部の不満形成）で繰り返し議論されている（合併研究の代表的先行研究を参照）。

¹³¹ 政令指定都市移行の一般的目的（行政効率、広域都市経営、地域特性に応じた分権運営）は、総務省の制度説明資料および指定都市制度研究の整理に基づく。

¹³² 新潟市の政令市移行時に示された期待・目的は、移行関連の基本方針・制度設計文書・広報資料（文書名＋策定年：策定年リストより転記）に基づき確認する。

¹³³ 「評価軸が公式に設定されていない」ことの検証は、合併後の総合計画（策定・改定年：策定年リストより転記）および行財政改革系計画、区制度関連文書における合併効果指標（行政効率、格差是正、権限移譲成果等）の有無を点検することで行う。

¹³⁴ 本稿の「評価不能性」定義（第1章）に照らし、本章では「制度移行（合併・区制度）という評価可能局面」における指標不在と、その帰結（要望化・主体空洞化）を実証対象とする。

ついて、明確な整理はなされなかった¹³⁵。区は行政窓口としての役割を担う一方で、政策形成や資源配分における裁量は限定的なまま推移した¹³⁶。

本来、合併後の一定期間は、制度の成果と課題を検証し、必要に応じて制度設計を修正するための評価局面である¹³⁷。しかし新潟市では、合併の成果を測るための指標—例えば、行政サービスの質の変化、地域間格差の是正状況、区単位での政策裁量の実効性—は設定されなかった¹³⁸。

その結果、合併の成否は評価の対象とならず、「移行した以上、前提として受け入れるもの」として固定化された¹³⁹。この時点で、合併は成功でも失敗でもなく、評価不能な制度として位置づけられることになった¹⁴⁰。

7.2 周辺区問題の「要望化」

評価軸が存在しない状況下で顕在化したのが、周辺区をめぐる不満である。交通、医療、教育、公共施設、産業振興といった分野において、周辺区からの不満や要求は継続的に表出してきた。しかし、これらは政策課題として構造的に整理されることなく、個別要望として処理される傾向が強かった¹⁴¹。

¹³⁵ 区的意思決定主体性（権限・裁量・責任範囲）の明確化は、制度設計文書（区役所機能・権限配分・分権方針等）に記述されるべき事項である。新潟市の一次資料検証は、区制度関連文書（文書名＋策定年：策定年リストより転記）における権限・裁量の記述有無を確認することで行う。

¹³⁶ 区役所が「窓口機能中心」となり政策裁量が限定される現象は、行政区制度の一般論としても観察される（指定都市研究、分権運営研究）。新潟市では、区の予算・事務分掌・権限配分の実態（資料名＋年度）で確認する。

¹³⁷ 制度移行後の一定期間を「評価・見直し局面」と位置づける考え方は、政策サイクル論・制度評価論に基づく（OECD, 1997；Vedung, 1997）。合併制度は特に、統合効果を検証し見直し可能性を確保することが推奨される（合併評価研究）。

¹³⁸ ここで例示した指標（行政サービス質、格差是正、区裁量の実効性）は合併評価の典型指標である。新潟市における不在の検証は、総合計画の成果指標体系、行政評価制度文書、区政運営方針（文書名＋年次は策定年リストより転記）の点検によって行う。

¹³⁹ 制度が「前提条件化」され評価対象から外れる現象は、制度のロックイン（path dependence）として整理できる（Pierson, 2000）。本章では、合併を評価する制度手続の欠落がロックインを促進したと解釈する。

¹⁴⁰ 評価不能性は政策のみならず制度にも適用できる（第1章定義）。制度の成功条件が定義されない場合、制度は成功・失敗いずれにも確定されず、改善学習が生じにくい（Argyris & Schön, 1978；Hall, 1993）。

¹⁴¹ 周辺区からの不満の内容（交通、医療、教育、施設、産業等）は、区別要望事項・地域要望書・議会陳情・自治協議会意見等の一次資料（資料名＋年次：策定年リストより転記、または年度資料として整理）で確認する。

重要なのは、これらの不満が合理性を欠いていたわけではない点である。むしろ問題は、それらを政策評価の枠組みに載せる制度が存在しなかったことである¹⁴²。周辺区の課題は、「合併制度のどこに構造的欠陥があるのか」という問いとしてではなく、「地域からの要望」として行政対応の対象となった¹⁴³。

この要望化は、政治的には合理的である¹⁴⁴。なぜなら、制度全体を評価し、修正することは大きな政治的対立を伴う一方で、個別要望への対応は短期的な満足を提供できるからである。しかし、その結果として、合併制度そのものの検証は行われず、同様の不満が反復的に生じる構造が固定化された¹⁴⁵。

7.3 区制度と評価不能性

区制度は、本来、地域特性に応じた政策形成を可能にするための制度である¹⁴⁶。しかし、新潟市における区制度は、評価不能性の下で運用された結果、政策形成主体としての役割を十分に果たせなかった¹⁴⁷。

区がどの程度の裁量を持ち、どのような成果を出すことが期待されているのかが明示されていない以上、区の活動も評価の対象にならない¹⁴⁸。評価されない活動は、改善や転換の契

¹⁴² 「評価枠組みに載せる制度」の有無は、行政評価制度（事務事業評価・施策評価）、総合計画の進行管理、区運営評価制度の設計（文書名＋年次：策定年リストより転記）を点検し、周辺区課題が構造指標として扱われているかを確認する。

¹⁴³ 課題が「制度問題」ではなく「要望」に翻訳される現象は、アジェンダ設定研究（課題のフレーミング）と接続する（Kingdon, 1995；Schön & Rein, 1994）。

¹⁴⁴ 要望対応が政治的に安全な均衡（対立回避・部分満足）を生む点は、責任回避（blame avoidance）と分配政治の観点から説明できる（Weaver, 1986；Tsebelis, 2002）。

¹⁴⁵ 評価不在が反復（同種不満の再発）を生む点は、政策学習の停止として整理できる（Argyris & Schön, 1978；Hall, 1993）。

¹⁴⁶ 区制度の理念（地域特性に応じた運営、住民に近い行政、分権的運営）は、指定都市制度の制度論・実務解説（総務省資料）および地方分権研究に基づく。

¹⁴⁷ 「果たせなかった」ことの一次資料検証は、区の政策裁量（予算・事務・権限）と成果指標の設計（区ビジョン、区運営方針、自治協議会関連資料：文書名＋年次は策定年リストより転記）により行う。

¹⁴⁸ 期待成果が明示されない組織活動は評価不能となる（goal ambiguity：Chun & Rainey, 2005；評価研究：Vedung, 1997）。

機を持たない¹⁴⁹。その結果、区制度は「存在するが機能を測定できない制度」として存続することになった。

7.4 評価されなかった合併としての新潟市

以上を踏まえると、新潟市の周辺区問題は、失敗した合併の結果ではない。むしろ、評価されなかった合併の帰結として理解することが妥当である¹⁵⁰。評価軸が設定されなかったために、制度の成果も課題も公式に確定されず、政策学習が生じなかった¹⁵¹。

この構造は、中心市街地や防災、都心軸の問題と本質的に同型である¹⁵²。評価不能性は、制度を安定的に維持する一方で、制度の更新を阻害する。周辺区・合併問題は、そのことを最も明確に示す事例である。

7.5 政令指定都市移行という「評価可能であった瞬間」

新潟市の政令指定都市移行は、都市制度史の観点から見れば、極めて稀有な評価機会であった¹⁵³。合併前各自治体の行政サービス、財政構造、地域アイデンティティを総括し、「統合によって何が改善され、何が失われるのか」を明示することが、制度設計上も政治的にも可能であった¹⁵⁴。

¹⁴⁹ 評価が改善・転換の契機（フィードバック）である点は政策サイクル論の基本である（OECD, 1997）。評価不在は組織学習を阻害する（Argyris & Schön, 1978）。

¹⁵⁰ 本稿は「失敗した合併」ではなく「評価されなかった合併」という分析的再定義を行う。検証は、合併評価指標の不在と、要望化・主体空洞化の帰結の連鎖を示すことで行う（第3章枠組み）。

¹⁵¹ 政策学習不在は、評価・フィードバック機構の欠落として説明できる（Hall, 1993 ; Argyris & Schön, 1978）。

¹⁵² 同型性の検証は、第4章（古町）・第5章（防災）・第6章（都心軸）・本章（合併）で、①評価可能局面、②評価軸不在、③反復・先送り、の三点を比較表で整理して示す（第3章）。

¹⁵³ 政令市移行（制度移行・市域統合）は、制度効果の事前・事後比較が理論上可能な「評価可能局面」である（第3章の評価可能局面定義）。

¹⁵⁴ 合併評価では、統合メリット（効率化・サービス向上）とコスト（周辺部のアクセス低下、アイデンティティ希薄化等）を事前に指標化することが推奨される（合併評価研究の代表的整理を参照）。

しかし実際には、政令指定都市移行は「前提条件」として扱われ、その成否を問う枠組みは制度化されなかった¹⁵⁵。移行そのものが目的化され、評価は将来の課題として先送りされたのである¹⁵⁶。

この時点で、新潟市は合併を成功とも失敗とも定義しない制度として固定化した。評価不能性は、ここで初めて都市制度レベルに到達した¹⁵⁷。

7.6 区制度の設計と意思決定主体の空洞化

区制度は、本来、地域特性に応じた政策形成を可能にするための制度である。しかし新潟市における区制度は、意思決定主体としての役割が曖昧なまま運用されてきた¹⁵⁸。

区は行政窓口としては機能するが、資源配分や政策優先順位を決定する権限は限定的である。一方で、市全体としては「区の自主性」を尊重するという言説が用いられ、責任の所在は不明確になった¹⁵⁹。

この構造の下では、政策判断は市にも区にも帰属しない¹⁶⁰。結果として、評価不能性は制度的に再生産される¹⁶¹。

¹⁵⁵ 制度化の有無は、合併後に「合併評価委員会」「検証報告」「区制度見直し規程」等が設けられたか、また総合計画に合併効果 KPI が組み込まれたかで確認できる（該当する場合は文書名＋年次を策定年リストより転記）。

¹⁵⁶ 制度移行が目的化する現象は、政策目標の置換（goal displacement）として整理できる（Merton, 1940）。本章では、移行後の評価制度不在をもって先送り構造を示す。

¹⁵⁷ 本稿の理論枠では、評価不能性は政策領域（古町・防災等）から制度領域（合併・区制度）へ拡張しうる。本節はその転換点を示す位置づけにある。

¹⁵⁸ 意思決定主体の曖昧さは、権限・責任・財源の三点セットで制度文書に明示されるべきである。新潟市の一次資料検証は、区制度設計文書および区運営方針（文書名＋年次：策定年リストより転記）の確認で行う。

¹⁵⁹ 「自主性尊重」言説が責任曖昧化を生む可能性は、ガバナンス論（責任分散・アカウンタビリティ問題）として整理できる（Bovens, 2007）。本章では議会答弁・文書表現における責任主体の曖昧語を確認する。

¹⁶⁰ 帰属不明確（責任の空洞化）は、複層ガバナンスにおける典型問題である（Bovens, 2007）。本稿では、権限配分の不明確さと評価指標不在が帰属不明確を強化したと解釈する。

¹⁶¹ 評価不能性が制度的に再生産されるという主張は、①責任主体の曖昧さ、②評価基準の欠落、③要望化による短期安定、の相互補完関係によって支持される（第3章枠組み）。

7.7 周辺区不満の「政治的安全弁」化

周辺区からの不満は、合併後一貫して存在してきた。交通、医療、教育、公共施設、産業支援など、指摘される課題は多岐にわたる。しかし、これらは構造問題としてではなく、「地域要望」として処理される傾向が強かった¹⁶²。

要望対応は政治的には安全である。個別に対応することで不満を一時的に緩和でき、制度全体の再設計を回避できるからである¹⁶³。しかしその結果、同様の要望が反復され、構造的課題は解消されない¹⁶⁴。

評価不能性は、周辺区不満を制度変革の契機ではなく、恒常的な調整対象へと変質させた。

7.8 合併評価を阻んだ二重の合理性

合併評価が行われなかった背景には、二重の合理性が存在する。第一に、合併前自治体との関係に配慮する必要性である。評価は、旧自治体の選択や統治能力を事後的に問う行為となり、政治的摩擦を生む¹⁶⁵。

第二に、合併後の市政運営において、広域的安定を優先する合理性である。評価を行わないことで、「誰も否定されない状態」を維持できる¹⁶⁶。

この二重の合理性は、短期的には極めて有効であった。しかし同時に、合併制度を不可侵の前提条件へと変化させ、制度改善の余地を失わせた¹⁶⁷。

¹⁶² 要望処理の実態は、陳情・請願・要望書、自治協議会意見、区別予算要望、議会質疑の内容分析で確認できる（資料名＋年次は該当一次資料に従う）。

¹⁶³ 安全弁（safety valve）的機能としての個別対応は、対立回避と責任回避の戦略として説明できる（Weaver, 1986）。本章では、制度評価を行わない一方で個別対応が継続する構造を示す。

¹⁶⁴ 反復は評価・学習不在の帰結である（Hall, 1993）。一次資料として、同種要望が複数年度にわたり出現していることを例示する（資料名＋年度）。

¹⁶⁵ 合併評価が旧自治体への事後評価（名誉・統治能力）となり摩擦を生む点は、評価の政治性として整理できる（Weiss, 1998）。

¹⁶⁶ 否定（失敗の公式化）回避は責任回避と整合する（Weaver, 1986）。評価基準を設定しないこと自体が政治的合理性を持つという本稿の中心命題に接続する。

¹⁶⁷ 評価不在が制度改善（見直し）を阻害する点は、政策学習と制度変化研究（Pierson, 2000）に基づく。

7.9 他自治体合併事例との対照

他自治体の合併事例を見ると、一定期間後に合併評価を行い、区割りや権限配分を見直す例が存在する。そこでは、合併は可逆的制度として扱われ、必要に応じて修正される。

新潟市では、合併は不可逆的制度として扱われた¹⁶⁸。この違いは、能力や意欲ではなく、評価を行うか否かという制度選択に由来する¹⁶⁹。

7.10 周辺区問題の再定義

以上を踏まえると、周辺区問題は「冷遇された地域」の問題ではない。より正確には、評価されなかった合併制度の帰結である¹⁷⁰。

合併は失敗したのではない。成功と定義されなかったのである。この未定義状態こそが、長期的な不満と停滞を生み出した。

7.11 評価不能性の制度化としての周辺区問題

周辺区・合併問題は、新潟市政において評価不能性が政策領域を超えて制度そのものに組み込まれた事例である¹⁷¹。古町や防災が「政策の問題」であったのに対し、周辺区問題は「統治構造の問題」である。

7.12 本章の位置づけ

本章は、新潟市政における評価不能性が、都市政策を超えて都市ガバナンス全体を拘束するに至った過程を明らかにした¹⁷²。以降の財政構造・横断分析において、評価不能性はもはや個別選択ではなく、制度的前提として扱われる¹⁷³。

¹⁶⁸ 「不可逆的に扱われた」ことの検証は、合併評価制度の不在、区制度見直し手続の欠落、合併を前提化する政策文言の反復（総合計画・議会答弁）により示す（資料名＋年次は策定年リストより転記）。

¹⁶⁹ 本稿の立場では、能力・意欲ではなく「評価制度の有無」が長期帰結を規定する。制度選択としての評価は、評価研究（Vedung, 1997）と責任回避（Weaver, 1986）の接点に位置づけられる。

¹⁷⁰ 本節は概念再定義であり、実証は第 7.1～7.9 で提示した一次資料（指標不在・要望化・主体空洞化・比較事例）によって支持される。

¹⁷¹ 制度化（policy → institution）への拡張は、本稿の理論的貢献点である。古町・防災・都心軸が「政策」レベルであったのに対し、合併・区制度は「統治構造」レベルで評価不能性が作動していることを本章で示した。

¹⁷² 本章の結論は、制度移行（2007）という評価可能局面における指標不在と、その帰結（要望化・主体空洞化・ロックイン）を連結して示す点にある。

¹⁷³ 第 8 章以降では、評価不能性が行財政・資産管理にも波及し、もはや個別政策の選択ではなく「評価を回避する統治様式」として扱われる（本稿の全体構造）。

第8章 財政構造・公共資産一配分合理性としての先送りと評価不能性の制度化

新潟市における財政構造および公共資産の問題は、これまで分析してきた中心市街地、防災、都心軸、周辺区の各課題と異なり、一見すると技術的・数量的な問題として捉えられやすい分野である¹⁷⁴。人口減少と税収減少、施設老朽化、維持管理費の増大といった要因は、数値として可視化されやすく、政策判断も合理的に行われているように見える¹⁷⁵。

しかし、本稿の視点から検討すると、財政構造と公共資産管理こそ、評価不能性が最も制度的に固定化された領域であることが明らかになる¹⁷⁶。

8.1 公共施設等総合管理計画の意義と限界

新潟市は、国の要請を受けて公共施設等総合管理計画を策定している¹⁷⁷。この計画は、公共施設の老朽化状況、更新需要、将来的な財政負担を可視化し、施設の統廃合や長寿命化を検討するための基盤資料として位置づけられるものである¹⁷⁸。

この点において、新潟市の対応は決して遅れていたわけではない¹⁷⁹。施設ごとの築年数、延床面積、維持管理費といった情報は整理され、将来的な更新コストの見通しも提示されている。技術的・事務的には、評価の前提条件は十分に整えられていたと言える¹⁸⁰。

¹⁷⁴ 財政・資産管理が「技術問題」として扱われやすい点は、公共部門の意思決定における“政治の不可視化”として論じられている（財政錯覚／アカウンタビリティ論の先行研究を参照）。

¹⁷⁵ 財政推計・施設台帳等の可視化が進んでも、優先順位決定に直結しない現象は、公共資産マネジメント研究（PAM）や政策評価研究で繰り返し指摘されている（代表的先行研究を参照）。

¹⁷⁶ 本章の「制度的固定化」とは、①計画文書が存在し、②データも整備され、③それでも配分判断の評価軸が設定されない、という三条件が長期に維持される状態を指す（第3章の評価可能局面概念と接続）。

¹⁷⁷ 公共施設等総合管理計画は、総務省の要請（策定促進・統合的管理）により全国自治体で策定が進んだ制度である。新潟市の計画（計画名＋〔策定年：リスト転記〕）および総務省ガイドライン等を参照。

¹⁷⁸ 公共施設等総合管理計画の制度趣旨（現状・更新費用の推計、長寿命化・統廃合の検討基盤）は、総務省の策定指針・手引きに基づく。また新潟市計画の該当章（施設現況、更新費用推計）を参照する。

¹⁷⁹ 「遅れていない」は相対評価を含むため、ここでは事実として「計画策定済み」「台帳整備」「推計提示」を根拠として記述する。根拠は新潟市計画（計画名＋〔策定年：リスト転記〕）の該当箇所。

¹⁸⁰ 前提条件（施設データ、更新費用推計、維持管理費等）が整っていることは、評価可能性（第3章）における“データ基盤”条件に該当する。根拠は新潟市計画内のデータ整備記述・施設一覧。

しかし、問題はその先にある。公共施設等総合管理計画は、「どの施設を維持し、どの施設を縮減・廃止するのか」という判断を直接導くものではなかった¹⁸¹。施設を延命するのか、更新するのか、統合するのかといった選択は、計画の中で具体的な結論として示されることはなく、個別判断に委ねられた¹⁸²。

8.2 評価軸が設定されなかった配分問題

公共施設政策において、最も政治的に困難なのは配分の問題である。限られた財源の中で、どの地域の、どの施設を優先するのかという判断は、必然的に地域間・世代間の利害対立を生む¹⁸³。

新潟市では、この配分問題に対して明示的な評価軸が設定されなかった¹⁸⁴。例えば、利用率、代替可能性、地域拠点性、災害時機能といった指標を用いて施設を序列化することは理論上可能であった¹⁸⁵。しかし、それらの指標は政策判断の拘束条件として採用されなかった¹⁸⁶。

その結果、公共施設政策は「均等配分」に近い形で運用されることになった。すなわち、特定の施設を廃止する代わりに別の施設を重点化するのではなく、すべての施設を少しずつ延命し、更新時期を先送りするという選択が合理的行動として定着した¹⁸⁷。

¹⁸¹ 新潟市の公共施設等総合管理計画が、具体の“廃止・統合・縮減の個票判断（施設名を伴う結論）”を採らず、方針・一般論に留まっていることを、計画本文の記述（方針・留意事項・今後の検討表現）で確認する。

¹⁸² “個別判断に委ねられた”ことの確認は、計画の運用スキーム（個別施設計画／部局別計画への委任、優先順位付けの手続不在）に関する記述を根拠とする（計画名＋〔策定年：リスト転記〕）

¹⁸³ 公共施設の統廃合・縮減が地域対立・世代間対立を生みやすい点は、公共資産再編研究および合意形成研究で整理されている（PAM 研究の代表的先行研究を参照）。

¹⁸⁴ “評価軸が設定されなかった”ことの一次資料検証は、①公共施設等総合管理計画、②個別施設計画群（存在する場合）、③行政評価制度（施策評価）、④総合計画の KPI 体系、において、施設縮減の優先順位ルール（指標＋閾値＋手続）が明示されているかを点検する。

¹⁸⁵ 施設再配置の一般的評価指標（利用率、代替性、拠点性、危機時機能等）は、国・自治体の再配置指針や PAM 研究で標準的に提示される（総務省関連資料・先行研究を参照）。

¹⁸⁶ “拘束条件として採用”とは、指標が単なる参考情報ではなく、廃止・統合・更新の意思決定にルールとして接続されることを指す。本章では、新潟市計画文書に「指標→優先順位→判断手続」の連結が欠ける点を根拠として論じる。

¹⁸⁷ 均等配分（インクリメンタルな薄い配分）の実態は、施設更新・改修の年次実績（決算資料、事業実施一覧、施設別改修履歴等：資料名＋年度）により裏付ける。理論的枠組みとしてはインクリメンタリズム（Lindblom, 1959）を参照。

8.3 先送りの合理性と長期的帰結

この先送りは、短期的には極めて合理的である¹⁸⁸。施設廃止や統合は強い反発を招く一方で、延命や小規模改修は政治的コストが低い。評価軸を設定せず、個別対応を積み重ねること、表面的には安定した財政運営が可能となる。

しかし、評価不能性の下で行われた先送りは、長期的には財政構造を硬直化させる。更新需要は累積し、将来世代が負担するコストは不可視化される。しかも、どの施設が本当に必要であったのか、どの判断が妥当であったのかを検証することもできない¹⁸⁹。

ここで重要なのは、この状況が財政規律の欠如によって生じたのではないという点である。むしろ、新潟市の公共資産管理は、政治的合理性に忠実であったがゆえに評価不能性を制度化したと理解するべきである¹⁹⁰。

8.4 他政策領域との構造的同型性

財政構造と公共資産の問題は、これまで分析してきた他の政策領域と本質的に同型である。中心市街地では役割選択が、防災では行動原則が、都心軸では都市構造評価が、周辺区では制度成果の検証が、それぞれ回避されてきた。

公共施設政策においても、「どこに集中し、どこから撤退するのか」という評価軸が設定されなかった結果、政策は継続と先送りを繰り返す構造に陥った¹⁹¹。評価不能性は、分野横断的に新潟市政を拘束する共通要因である。

8.5 評価されなかった財政運営

以上を踏まえると、新潟市の財政構造は破綻したわけでも、放漫であったわけでもない¹⁹²。むしろ、評価されなかった財政運営として特徴づけることができる¹⁹³。評価軸を設定し

¹⁸⁸ 不人気施策（統廃合）を回避し、低コスト施策（延命・小規模改修）を選好するのは、責任回避（blame avoidance）の典型的行動として説明できる（Weaver, 1986）。

¹⁸⁹ 評価軸がない場合、事後検証は成立しない（第1章の評価不能性定義）。ここでは、施設再編の優先順位ルール不在が、政策学習を阻害する（Hall, 1993；Argyris & Schön, 1978）。

¹⁹⁰ 本稿は規範的に“放漫”と断定せず、判断回避が短期合理性を持つこと（Weaver, 1986）と、評価制度不在が学習を止めること（Hall, 1993）を接続して説明する。

¹⁹¹ “集中／撤退”は資源配分の核心であり、優先順位設定の明示が必要となる。公共資産再編の先行研究では、優先順位設定（指標＋閾値＋手続）の制度化が成否を分けるとされる（PAM研究を参照）

¹⁹² 破綻・放漫といった強い評価語は避け、客観資料（財政指標、健全化判断比率、財政見通し：資料名＋年度）に基づき、少なくとも“形式的には財政運営が継続可能として扱われてきた”ことを示す。

¹⁹³ “評価されなかった財政運営”とは、財政制約が示されても、事業・施設の優先順位決定ルールが制度化されず、成果・撤退の事後評価も組み込まれない状態を指す（第1章の評価不能性概念の財政領域への適用）。

ないことで、短期的な政治的安定は確保されたが、長期的な政策学習と構造転換の機会は失われた。

財政構造・公共資産の問題は、評価不能性がもたらす帰結を最も明瞭に示す領域であり、本稿の分析枠組みの妥当性を裏付ける実証例である¹⁹⁴。

8.6 財政問題が「技術問題」に変換される過程

新潟市における財政構造や公共資産管理の議論は、長らく技術的・事務的問題として扱われてきた¹⁹⁵。人口減少、税収減、施設老朽化といった事象は、数値や将来推計として可視化され、その深刻さは共有されている。

しかし重要なのは、可視化された情報が意思決定を拘束する評価軸へと転換されなかった点である¹⁹⁶。財政問題は「厳しい状況である」という認識を共有するにとどまり、「では何をやめ、何を優先するのか」という判断に結びつかなかった¹⁹⁷。

この過程で、財政問題は政治的判断を伴う政策課題から、回避可能な技術問題へと変換されていった¹⁹⁸。

8.7 公共施設等総合管理計画の制度的限界

公共施設等総合管理計画は、本来、公共資産の選択と集中を行うための制度的基盤である¹⁹⁹。しかし新潟市においては、この計画は「現状把握文書」としての役割にとどまった²⁰⁰。

¹⁹⁴ 妥当性 (validity) は、①計画存在、②データ整備、③判断回避、④先送り反復、という観察事実の連結により支持される (第3章の政策過程トレーシングに準拠)。

¹⁹⁵ 政策課題が“技術問題”として処理される現象は、課題フレーミング研究 (Schön & Rein, 1994) やアジェンダ設定研究 (Kingdon, 1995) と接続できる。

¹⁹⁶ “情報→評価軸→意思決定拘束”の転換が起きないことは、評価制度の不在 (Vedung, 1997) と責任回避 (Weaver, 1986) の結合として説明できる。

¹⁹⁷ 優先順位の明示が回避される理由は、配分対立の顕在化 (政治コスト) にある。ここでは、予算配分政治・責任回避研究を参照する (Weaver, 1986)。

¹⁹⁸ “政治の技術化”は、争点を評価不能化し対立を回避する効果を持つ。本章では、計画文書が“厳しい現状”を示しつつ“選択”を留保する点に即して論じる (計画本文の文言分析)。

¹⁹⁹ 総合管理計画は、資産の統合的管理と更新費用の平準化・縮減検討の基盤と位置づけられている (総務省の策定指針等)。

²⁰⁰ “現状把握にとどまった”ことは、計画が「現況整理・推計」を示す一方で、「施設別の統廃合方針」「廃止判断基準」「期限付きロードマップ」を欠く点で確認する (新潟市計画の該当箇所)。

施設ごとの更新需要や維持費は明示されているが、それらを基にした優先順位付けや廃止判断は行われていない²⁰¹。結果として、計画は「判断の根拠」ではなく、「判断を先送りするための説明資料」として機能した²⁰²。

評価不能性は、ここでも制度文書を通じて再生産された。

8.8 均等配分という政治的安定装置

財政配分において、新潟市が長期にわたり選択してきたのは、均等配分に近い運用である²⁰³。特定の地域や施設を大胆に切り捨てるのではなく、すべての分野に一定程度の資源を配分する。

この選択は、短期的には極めて合理的である。どの地域も完全には切り捨てられず、政治的反発を最小化できる²⁰⁴。しかし同時に、この配分方式は評価を不要にする²⁰⁵。優先順位を明示しない以上、配分の妥当性を検証することはできない。

均等配分は、評価不能性を制度化するための最も静かな政治技術である²⁰⁶。

8.9 公共資産の「不可視化」効果

公共施設は、市民生活に密接に関わる一方で、その維持コストや機会費用は不可視化されやすい²⁰⁷。新潟市では、施設の存続が既得の前提として扱われることが多く、廃止や統合は例外的事象として位置づけられてきた²⁰⁸。

²⁰¹ 優先順位付けの不在は、計画の KPI 体系・意思決定手続・ガバナンス（誰が、いつ、何を基準に決めるか）の記述欠落により確認する（計画名＋〔策定年：リスト転記〕）。

²⁰² 説明資料化（legitimation document）という評価は、計画文言における“検討・推進・連携・段階的”の反復と、“廃止・統合・期限・閾値”の欠落の対比で示す（文言分析、評価研究）。

²⁰³ 均等配分の検証は、区別・地域別の投資配分（決算・事業一覧）や施設更新の配分パターン（年度別）で示す。理論的背景としてインクリメンタリズム（Lindblom, 1959）を参照。

²⁰⁴ 配分の均等化が反発を抑える点は、責任回避（Weaver, 1986）と分配政治の安定均衡として説明できる。

²⁰⁵ 優先順位を明示しない配分では、配分の妥当性検証（なぜそこに集中したか／撤退したか）が成立しないため、評価不能性が強化される（第 1 章定義）。

²⁰⁶ “静かな政治技術”という表現は比喻であり、学術的には「対立回避」「責任回避」「インクリメンタル配分」として記述するのが望ましい（Weaver, 1986；Lindblom, 1959）。

²⁰⁷ 公共サービスの便益は可視的である一方、維持管理費・更新費用・機会費用が住民に見えにくい点は、財政錯覚（fiscal illusion）や公共選択論の議論と接続できる（代表的先行研究を参照）。

²⁰⁸ 廃止・統合が例外化されることは、施設再編の政治コストの高さ（反発、損失の可視化）によって説明される（責任回避研究、合意形成研究）。

評価軸が設定されない状況では、公共資産は「守るべきもの」として抽象化され、なぜ守るのか、どこまで守るのかという問いは回避される²⁰⁹。この不可視化は、財政制約が現実化するまで意思決定を遅延させる効果を持つ²¹⁰。

8.10 財政制約と評価不能性の相互強化

一般に、財政制約は政策選択を迫る圧力として作用すると考えられる²¹¹。しかし新潟市の事例では、財政制約は必ずしも評価を促進しなかった。むしろ、「厳しいからこそ決められない」という論理が繰り返し用いられた²¹²。

この論理の下では、財政制約は判断を回避するための理由となり、評価不能性をさらに強化する²¹³。結果として、制約が厳しくなるほど、意思決定は慎重になり、構造転換の機会は失われていった²¹⁴。

8.11 他政策領域との連動

財政構造における評価不能性は、他政策領域と密接に連動している。古町や都心軸における重点化が回避されることで、財政配分もまた均等化される²¹⁵。周辺区問題が制度として未評価である以上、地域間配分の見直しも困難となる²¹⁶。

²⁰⁹ “抽象化”は、計画文言の一般化（公共施設の重要性・必要性）と、具体判断（廃止基準・期限）の欠落の対比として一次資料で示す（計画文言分析）。

²¹⁰ 不可視化が遅延を生むのは、損失回避（loss aversion）と結びつく政治行動として説明可能である（行動経済学・政治行動研究）。ここでは概念整理として参照する。

²¹¹ 財政制約が選択を促すという一般論は、緊縮と政策転換（austerity and reform）研究で整理される（先行研究を参照）。

²¹² 制約を理由に判断を回避する論理は、責任回避（Weaver, 1986）と“評価回避言語”の一形態として理解できる。一次資料としては議会答弁・計画文言における同趣旨表現を例示する。

²¹³ 本稿の仮説は、制約の強化が“選択促進”ではなく“判断回避の正当化”として働く条件があるという点にある。これを支持する根拠として、①評価軸不在、②先送り実績、③言語反復、を示す。

²¹⁴ 構造転換機会の逸失は、政策学習と制度変化の停止として整理できる（Hall, 1993 ; Pierson, 2000）。

²¹⁵ 重点化回避（第4・6章）と均等配分（本章）の連動は、政策領域横断の配分ルール（暗黙の“みんなに少しずつ”）として理論化できる。実証は、主要投資・補助事業の配分パターンを示すことで行う。

²¹⁶ 第7章の合併評価不在（成果指標不在）が、地域間配分の優先順位設定を困難にする点は、制度前提（評価不能性の制度化）として論理的に接続される（第7章の結論を参照）。

財政は結果であると同時に原因でもある。評価不能性は、財政構造を通じて全政策領域に波及し、再び意思決定を拘束する²¹⁷。

8.12 本章のまとめ

本章で検討した財政構造・公共資産管理は、新潟市政において評価不能性が最も静かに、しかし最も深く浸透した領域である²¹⁸。

財政問題は見えている。数字も共有されている。それにもかかわらず判断がなされないのは、評価不能性が制度として定着しているからである²¹⁹。

財政構造は、新潟市政の意思決定不全を支える「床」であり、本稿の分析を総合するうえで不可欠な章である²²⁰。

²¹⁷ 財政が“結果であり原因”となる循環は、政策フィードバック（policy feedback）や制度ロックイン（Pierson, 2000）の観点から整理できる。

²¹⁸ “静かに浸透”は比喻であり、実証的には「計画制度の整備」「データ整備」「判断ルール不在」「先送り反復」の四点で示す（本章の各節）。

²¹⁹ “見えている”根拠は、新潟市計画内の更新費用推計・財政見通し（資料名＋〔策定年：リスト転記〕）に置く。“判断がなされない”根拠は、優先順位ルール・廃止基準・期限付きロードマップ不在に置く。

²²⁰ “床”はメタファーであり、学術的には「全領域に横断的制約を与える基底構造」と記述する。財政・資産管理が他領域の重点化を制約し、逆に重点化回避が財政均等化を強化する循環として整理する（第10章の横断モデルに接続）。

第9章 他自治体比較—評価を制度化した自治体における意思決定過程

本章では、新潟市の事例を相対化するため、他自治体における政策運営の特徴を比較分析する。比較の目的は、いわゆる「成功事例」を抽出することではない。本稿の関心は、評価軸が制度的に設定され、意思決定を拘束しているかどうかにある。したがって、政策成果の大小や経済指標の優劣ではなく、評価可能性がどのように制度化されているかに焦点を当てる²²¹。

9.1 比較対象自治体の選定理由

比較対象として取り上げるのは、秦野市、北九州市、富山市、金沢市である。これらの自治体は、人口規模や地理条件、産業構造において新潟市と完全に一致するわけではない。しかし、都市政策や公共資産管理、中心市街地政策などの分野において、評価を前提とした制度運用が確認できる点で共通している²²²。

重要なのは、これらの自治体が「うまくいっている都市」であるからではなく、うまくいかなかった場合に、それを公式に把握できる仕組みを持っている点である²²³。

9.2 秦野市：評価指標が意思決定を拘束する事例

秦野市では、公共施設再配置計画において、施設の存続・統廃合を判断するための評価指標が明示的に設定されている²²⁴。利用率、更新コスト、代替可能性といった複数の指標が事前に定義され、それに基づいて施設の位置づけが整理されている²²⁵。

²²¹ 人口増減や税収などの成果指標は、地理条件や産業構造等の外生要因の影響を強く受けるため、本稿では成果水準ではなく、評価可能性そのものの制度化に着目する（OECD, *Public Sector Performance: A Strategic Approach*, 1995.）。

²²² 秦野市、北九州市、富山市、金沢市はいずれも、計画文書や評価結果を公式に公表し、評価を政策運営の前提として位置づけている自治体である（各市『総合計画』『個別計画』『行政評価報告書』）。

²²³ 本稿でいう「公式に把握できる仕組み」とは、政策の未達成や撤退の理由が文書化され、次期計画や予算編成に反映される制度的運用を指す（北九州市『行政評価報告書』、富山市『総合計画進行管理資料』）。

²²⁴ 秦野市は公共施設再配置計画において、施設評価を前提とした再配置方針を策定し、評価指標を明示している（秦野市『公共施設再配置計画』2015年、2021年改定）。

²²⁵ 同計画では、利用実態、更新費用、代替施設の有無等が評価観点として整理され、施設ごとの方向性判断に用いられている（秦野市『公共施設再配置計画』）。

ここで重要なのは、評価結果が必ずしも政治的に歓迎されるものではない点である。評価の結果として、廃止や統合が必要とされる施設も生じる。しかし、評価指標が事前に合意されているため、判断は「恣意的」ではなく、「制度に基づく選択」として正当化される²²⁶。

この構造において、評価は単なる参考情報ではなく、意思決定を拘束する要素として機能している。政策が失敗した場合、それは評価結果として記録され、次の判断の前提となる。

9.3 北九州市：政策失敗を記録する都市経営

北九州市は、産業構造転換や都市再生の過程において、数多くの試行錯誤を経験してきた自治体である。同市の特徴は、政策の成果だけでなく、達成できなかった目標や撤退した事業についても記録を残している点にある²²⁷。

北九州市では、計画策定時に数値目標や達成期限が設定され、それに基づく進捗管理が行われる²²⁸。目標が達成されなかった場合、その理由が公式文書として整理され、次期計画に反映される²²⁹。このプロセスにおいて、失敗は隠蔽されるべきものではなく、政策学習の素材として扱われる。

評価軸が明示されている以上、政策は成功か失敗かのいずれかに分類される。この点が、新潟市における「評価不能性」と決定的に異なる。

9.4 富山市：都市構造評価を伴う政策運営

富山市は、コンパクトシティ政策で知られているが、本稿が注目するのは政策内容そのものではない。重要なのは、都市構造を評価対象として明示している点である²³⁰。

²²⁶ 評価指標が事前に共有されていることで、個別判断が政治的裁量ではなく制度的判断として説明可能となる（総務省『公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針』）。

²²⁷ 北九州市では、未達成事業や事業撤退についても行政評価として整理し、公表している（北九州市『行政評価報告書』各年度）。

²²⁸ 北九州市の計画では、数値目標と期限を設定した進行管理が制度化されている（北九州市『基本計画』）。

²²⁹ 未達成理由は評価結果として整理され、次期計画策定時の前提資料として用いられている（北九州市『行政評価報告書』）。

²³⁰ 富山市は都市構造そのものを政策評価の対象として明示している（富山市『公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり』）。

富山市では、公共交通沿線への人口集積、サービス提供効率、行政コストといった指標を用いて、都市構造の変化を定量的に把握しようとしている²³¹。これらの指標は、政策の成果を測定するだけでなく、次の意思決定の前提条件として機能する。

このように、都市構造そのものが評価の対象となっているため、政策は「続けるか、修正するか、やめるか」という選択に常に晒される。評価不能な状態に留まる余地は制度的に小さい。

9.5 金沢市：文化政策における評価の位置づけ

金沢市の文化政策は、定性的評価が中心でありながら、評価不能性に陥っていない点で興味深い。文化施設や文化事業の評価において、経済効果だけでなく、来訪者数、継続性、都市イメージへの寄与といった複数の観点が事前に整理されている²³²。

評価指標が完全に数値化されていないとしても、「何をもって成果とみなすのか」が共有されているため、事業は評価の対象となる。これは、評価軸が必ずしも数量指標である必要はないことを示している²³³。

9.6 比較分析から得られる示唆

以上の比較から明らかなのは、これらの自治体が特別に優れたリーダーシップを持っているわけではないという点である。むしろ共通しているのは、評価を回避しない制度設計である²³⁴。

評価軸が設定されている以上、政策は成功か失敗かのいずれかとして記録される。失敗は政治的リスクを伴うが、同時に政策学習を可能にする。新潟市との違いは、能力や意欲ではなく、評価不能性を許容するか否かという制度的選択にある。

²³¹ 人口分布、公共交通利用、行政コスト等が都市構造評価の指標として用いられている（国土交通省『コンパクトシティ形成事例集』）。

²³² 金沢市の文化政策では、経済効果に限定しない評価観点が事前に整理されている（金沢市『文化芸術振興基本方針』）。

²³³ 公共価値の評価においては、定性的指標を含めた評価設計が有効である（Mark Moore, *Creating Public Value*, Harvard University Press, 1995.）。

²³⁴ 比較対象自治体はいずれも、評価を回避せず政策運営に組み込んでいる（OECD, *Evaluating Public Sector Reforms*, 2014.）。

9.7 比較の方法論：成果ではなく「評価設計」を比べる

本章の比較は、政策成果の優劣を競うものではない。人口増減、税収、来街者数といった成果指標は、地理条件や産業構造の影響を強く受けるため、単純比較は誤解を生みやすい。本稿が比較対象とするのは、評価を制度化する設計が意思決定をどのように拘束しているかという点である。

したがって、本章では各自治体について、①評価軸の事前明示、②評価結果の公式化、③評価が次の意思決定に与える拘束力、の三点を中心に検討する²³⁵。

9.8 秦野市：評価指標の事前合意がもたらす拘束力

秦野市の公共施設再配置計画では、評価指標が事前に定義され、議会・市民に共有されている。利用率、更新費用、代替可能性、地域拠点性といった指標は、単なる参考情報ではなく、存廃判断を行うための条件として位置づけられる。

重要なのは、評価結果が政治的に不利な結論を導く可能性を含んでいる点である。にもかかわらず、評価指標が事前に合意されているため、判断は恣意的ではなく制度的選択として受容されやすい。評価は対立を消す装置ではなく、対立を管理可能な形で可視化する装置として機能している。

9.9 北九州市：失敗を記録する政策運営

北九州市の都市経営の特徴は、政策の成功だけでなく、失敗や撤退を公式記録として残している点にある。数値目標と期限を設定し、達成できなかった場合には理由を整理し、次期計画に反映する。

この運用は、短期的には政治的リスクを伴う。しかし、失敗を記録することによって、同じ誤りを繰り返さないための制度的記憶が形成される。評価は、成果を誇示するためではなく、学習を制度化するための装置として位置づけられている。

9.10 富山市：都市構造そのものを評価対象にする設計

富山市のコンパクトシティ政策は、しばしば成果論として紹介されるが、本稿が注目するのはその評価設計である。公共交通沿線への人口集積、行政サービス効率、維持管理コストといった指標を用いて、都市構造の変化を定期的に把握し、政策判断に反映している。

ここでは、都市構造自体が評価の対象となっているため、政策は常に「続ける」「修正する」「やめる」という選択に晒される。評価不能な中間状態に留まる余地は制度的に小さい。

²³⁵ 本稿における評価設計比較の三要素である（本稿第1章・第2章）。

9.11 金沢市：定性的評価を制度化する試み

金沢市の文化政策は、定量指標だけでは評価しきれない分野を対象としている。それでもなお、来訪者数、継続性、都市イメージへの寄与といった観点を事前に整理し、何をもって成果とみなすのかを共有している。

この事例は、評価軸が必ずしも厳密な数値である必要はないことを示している。重要なのは、評価可能性を確保することであり、その結果、政策は成功か失敗かのいずれかとして記録される。

9.12 比較事例に共通する三つの特徴

以上の自治体に共通するのは、次の三点である。

第一に、評価軸が事前に明示されていること

第二に、評価結果が公式文書として残されること

第三に、評価が次の意思決定を拘束すること

これらが揃うことで、政策は評価不能な状態に留まらない²³⁶。失敗は政治的リスクを伴うが、同時に政策学習を可能にする。

9.13 新潟市との差異の本質

新潟市との最大の差異は、能力や意欲ではない。差異の本質は、評価を行うか否かという制度的選択にある。

新潟市では、評価が政治的対立を生む可能性を理由に回避され、その結果、政策は中間状態に固定化された。他自治体では、評価を回避しない代わりに、対立を制度的に処理する設計が採用されている。

9.14 反論可能性への応答

「他自治体は規模や条件が異なるため比較できない」という反論が想定される。しかし本稿の比較は、成果水準ではなく評価設計を対象としているため、この反論は当たらない。

評価可能性は、自治体規模に依存しない制度的選択である²³⁷。この点に、本章の比較の意義がある。

²³⁶ 評価軸の明示、結果の公式化、拘束力の付与が揃うことで評価不能性は回避される（総務省『政策評価制度の現状と課題』）。

²³⁷ 評価可能性は自治体の規模や条件ではなく、制度設計の問題である（OECD, *Making Performance Information Useful*, 2015.）。

9.15 本章のまとめ

本章は、新潟市政における評価不能性が、不可避の結果ではなく、回避可能な制度選択であったことを示した。評価を制度化した自治体の存在は、新潟市の停滞を外生要因だけで説明する議論を退ける。

比較は、批判のためではなく、理解のために行われる。本章の分析は、次章の横断分析において、評価不能性を一般化するための重要な基盤となる。

第10章 横断分析—評価不能性が生み出す合理性と停滞の均衡

本章では、これまで分析してきた五つの政策領域—中心市街地、防災、都心軸、周辺区、財政構造—および他自治体との比較結果を横断的に整理し、新潟市政に共通する意思決定様式を理論的に位置づける。その中心にあるのが、本稿で提示してきた「評価不能性」という概念である²³⁸。

10.1 分野横断的に現れる共通構造

各政策領域は対象も制度も異なるが、意思決定過程には明確な共通点が存在する。第一に、いずれの分野においても、評価や判断が制度上可能であった局面が存在していた点である。計画策定時、計画改定時、大規模事業の節目などは、本来、成果の総括や方針転換を行うための制度的機会であった²³⁹。

第二に、それにもかかわらず、その局面において評価軸は設定されなかった。中心市街地では役割選択が、防災では行動原則が、都心軸では都市構造評価が、周辺区では合併成果の検証が、財政分野では配分基準が、それぞれ回避されてきた。

第三に、その結果として、政策は「継続」「改善」「検討」という言語によって正当化され、終了や転換の判断が先送りされた²⁴⁰。この三点は、分野を超えて反復的に観察される。

10.2 評価不能性の政治的合理性

評価不能性は、無為や能力不足の結果ではない²⁴¹。むしろ、短期的な政治合理性に基づく行動の帰結として理解する必要がある。評価軸を設定することは、必然的に「勝者」と「敗

²³⁸ 本稿における「評価不能性」とは、評価が技術的に不可能である状態ではなく、評価軸の設定が制度的・政治的に回避された結果として、政策の成否が確定されない状態を指す概念である。能力不足やデータ欠如とは区別される（本稿第1章・第2章）。

²³⁹ 政策サイクル論において、計画策定・改定・節目事業は評価・見直し局面として位置づけられる（ex ante／interim／ex post 評価）。これらの局面で評価が行われないことは制度設計上の選択を意味する（OECD, *Evaluation and Policy Cycle*, 1997；Vedung, *Public Policy and Program Evaluation*, 1997.）。

²⁴⁰ 「継続」「改善」「検討」といった政策言語は、評価結果を明示せずに政策を正当化する際に用いられる典型的表現であり、政策終了（termination）を回避する装置として機能する（Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis*, 2012；政策終了論研究）。

²⁴¹ 評価が行われない現象は、行政能力の欠如ではなく、政治的合理性に基づく行動選択として説明される場合がある。本稿は後者の立場を取る（宮川公男『政策評価の理論と実践』中央経済社、2001年）。

者」を生み、政治的対立を顕在化させる²⁴²。とりわけ地方自治体においては、特定の地域や分野を優先する判断は、強い反発を招きやすい。

これに対し、評価を回避し、個別対応を積み重ねることは、表面的な安定をもたらす。政策は継続され、市政は停滞しているようには見えない。この意味で、評価不能性は短期的には極めて合理的な選択である。

しかし、この合理性は長期的な帰結を伴う。評価が行われない以上、政策学習は生じず、同様の施策が反復される。結果として、都市政策は構造的停滞に陥り、次第に選択肢そのものが狭まっていく。

10.3 安定的均衡としての意思決定不全

新潟市政における意思決定不全は、偶発的な失敗の集積ではない。評価不能性を基盤とする意思決定様式が、安定的均衡として定着してきた結果である²⁴³。

評価軸を設定しないことは、短期的には政治的リスクを最小化するが、長期的には選択の自由度を奪う。このトレードオフが繰り返されることで、「決めないこと」が最も合理的な行動として制度化された²⁴⁴。

この均衡状態においては、個々の政策担当者や議会構成員が意思決定を行ったとしても、全体としての構造は変わらない。意思決定不全は、個人の問題ではなく、制度と行動の相互作用によって再生産される。

10.4 他自治体との決定的差異

他自治体との比較から明らかになったのは、能力や意欲の差ではなく、評価を制度化するか否かという一点である²⁴⁵。評価軸が設定されている自治体では、失敗が可視化される代わりに、政策学習が可能となる。

²⁴² 評価軸の設定は資源配分・優先順位の明示を伴うため、政治的対立を顕在化させる行為となる。地方政治においては特に、地域間・分野間対立を誘発しやすい（Lowi, *The Politics of Disorder*, 1971；地方自治体政策決定研究）。

²⁴³ 本稿における「安定的均衡」とは、非効率性を内包しつつも、すべての主体にとって短期的に逸脱誘因が小さい状態を指す。意図的改革が行われない限り均衡は維持される（制度経済学・均衡概念に基づく整理（North, 1990））。

²⁴⁴ 意思決定回避が合理的行動として定着する現象は、「非決定（non-decision）」として政治学で概念化されている（Bachrach & Baratz, “Two Faces of Power”, 1962.）。

²⁴⁵ 自治体間比較において、政策成果の差異を能力論に還元することは慎重であるべきであり、制度設計（評価の有無）が意思決定様式を規定する（本稿第9章；OECD, *Evaluating Public Sector Reforms*, 2014.）。

一方、新潟市では評価不能性が許容されてきたため、失敗は可視化されず、同時に成功も確定されなかった。この点に、新潟市政の構造的特徴がある。

10.5 分析視角の一般化可能性

評価不能性という概念は、新潟市固有の事例に限定されるものではない。人口減少や財政制約の下で政治的安定を重視する地方自治体において、同様の意思決定様式が観察される可能性は高い。

本稿の分析枠組みは、他自治体の都市政策を評価する際にも適用可能であり、政策の成否ではなく、評価が可能な状態にあったかどうかを問う新たな視点を提供する。

10.6 評価不能性を構成する四つの要素

これまでの実証分析から、評価不能性は偶発的に生じた状態ではなく、一定の条件が重なったときに安定的に成立することが明らかになった²⁴⁶。本稿では、評価不能性を構成する要素として、以下の四点を抽出する。

第一に、評価が対立を可視化する行為であることである。評価軸を設定することは、成功と失敗、優先と非優先を明示する行為であり、必然的に政治的摩擦を伴う。

第二に、判断を回避する代替行動が存在することである。継続、改善、検討、支援といった選択肢は、評価を行わずとも政策を前進させているように見せる。

第三に、制度文書が評価回避を許容する設計になっていることである。計画や方針が抽象的であるほど、評価不能な状態は維持されやすい。

第四に、短期的合理性と長期的帰結の乖離である。評価回避は短期的には合理的であるが、長期的には政策学習を阻害する。

これら四要素が揃ったとき、評価不能性は安定的均衡として成立する。

10.7 「決めないこと」のゲーム論的解釈

評価不能性は、ゲーム理論的に解釈することも可能である。複数の主体が存在し、評価が誰かに不利な結果をもたらす可能性がある場合、すべての主体が「評価を行わない」戦略を選択することは合理的である²⁴⁷。

²⁴⁶ 制度的状態が安定的に再生産されるためには、複数の要因が相互補完的に作用する必要がある。本稿は評価不能性をそのような構造として捉える（制度分析一般（Thelen, 2004））。

²⁴⁷ 評価が不利な結果をもたらす可能性がある場合、回避戦略がナッシュ均衡となる状況はゲーム理論的に説明可能である（Gibbons, *Game Theory for Applied Economists*, 1992.）。

この均衡状態では、誰も明示的に失敗しない一方で、誰も成功を確定できない。新潟市政における意思決定不全は、このような非協力的だが安定的な均衡として理解することができる。

重要なのは、この均衡が個々の主体の合理的選択の集積として成立している点である。評価不能性は、特定の誰かの責任に還元できない。

10.8 評価不能性と「合意形成」の違い

しばしば、評価不能性は「合意形成が不十分だった」と説明される。しかし本稿の分析からは、評価不能性と合意形成不足は異なる現象であることが分かる。

合意形成が不十分な場合でも、評価軸が存在すれば、対立は可視化され、最終的な判断は迫られる。一方、評価不能性の下では、合意形成の必要そのものが消失する。なぜなら、何について合意すべきかが定義されていないからである。

この点で、評価不能性は合意形成以前の問題であり、政策過程を根本から拘束する²⁴⁸。

10.9 評価不能性が政策領域を越えて波及する仕組み

古町、防災、都心軸、周辺区、財政という各領域は、一見すると独立している。しかし評価不能性は、政策言語、制度設計、配分方式を通じて、分野横断的に波及する。

例えば、中心市街地で重点化が回避されれば、財政配分も均等化される。合併評価が回避されれば、周辺区配分の再設計も困難になる。評価不能性は、単一分野の問題ではなく、政策体系全体を拘束する構造である。

10.10 評価不能性と行政能力の切り分け

本稿の重要な主張の一つは、評価不能性を行政能力不足と切り分けて理解する必要があるという点である。新潟市には、計画策定能力、データ整備能力、実施能力が存在する。

にもかかわらず評価が行われなかったのは、能力がなかったからではない。評価を行わないことが、政治的・制度的に合理的であったからである。この点を誤解すると、問題は「人材」や「意識」に還元されてしまう。

10.11 評価不能性がもたらす長期的コスト

評価不能性の最大の問題は、長期的コストが不可視化される点にある。政策が失敗として確定されないため、同様の施策が反復され、選択肢が徐々に狭まっていく。

²⁴⁸ 評価軸が存在しない場合、合意形成の対象自体が定義されず、意思決定過程が停止する。これは合意形成不足とは異なる構造である（本稿の分析整理；政策過程論）。

この過程は緩慢であり、危機として認識されにくい。しかし結果として、都市は構造転換の機会を失い、外部環境の変化に適応できなくなる。

10.12 評価不能性モデルの一般化可能性

評価不能性は、新潟市固有の現象ではない。人口減少、財政制約、政治的安定を重視する地方自治体において、同様の均衡が成立する条件は広く存在する。

本章で提示したモデルは、他自治体の政策過程を分析する際にも適用可能であり、都市政策研究に新たな理論的枠組みを提供する。

10.13 本章のまとめ

本章は、新潟市政における意思決定不全を、評価不能性という概念を用いて理論的に統合した。評価不能性は、合理的行動の帰結として成立する安定的均衡であり、その結果として政策停滞が生じる²⁴⁹。

この分析は、次章の結論において、地方自治体研究への含意として整理される。

²⁴⁹ 本章の理論的整理は、評価不能性を例外的失敗ではなく、合理性に基づく均衡状態として位置づける点に特徴がある（本稿第10章）。

第 11 章 結論—評価不能性という分析視角の意義

11.1 研究目的と到達点の再確認

本稿の研究目的は、新潟市政において長期にわたり観察されてきた政策停滞や判断先送りの現象を、個別政策の失敗や特定の意思決定主体の責任として説明するのではなく、制度と行動の相互作用によって再生産される構造的現象として把握することにあった²⁵⁰。従来、この種の現象は合意形成の不全、政治的リーダーシップの欠如、あるいは行政能力不足といった規範的言説によって説明されることが多かったが、そうした説明は事後的評価にとどまり、なぜ同様の状態が反復されるのかを十分に説明してこなかった。

本稿は、評価を行わないという選択それ自体が、政治的・制度的条件の下では合理的であり得る点に着目し、「評価不能性」という概念を導入した²⁵¹。この概念は、評価の欠如を単なる不足や失敗として捉えるのではなく、評価を行わないことが安定的な均衡として成立する条件を理論的に説明するものである。

中心市街地、防災、都心軸、周辺区・合併、財政構造という異なる政策領域を横断的に分析した結果、新潟市政における意思決定不全は、偶発的な判断ミスの集積ではなく、評価不能性という構造の下で合理的に選択され続けた帰結であることが明らかとなった。これを構造として提示できた点が、本稿の到達点である。

11.2 分析結果の総括（政策横断）

本稿で取り上げた各政策領域は、対象や政策目的の点では大きく異なる。しかし横断的に検討すると、いずれの領域においても、評価軸が明示されず、判断基準が曖昧なまま政策が継続されるという共通の構造が確認された²⁵²。中心市街地では役割選択が回避され、防災政策では行動判断が抽象化され、都心軸では都市構造の評価が先送りされ、周辺区・合併では制度そのものが評価対象から外され、財政構造では均等配分が合理的選択として定着した。

特に重要なのは、これらの現象が相互に独立して存在していたのではなく、一つの領域における評価回避が、他領域における判断回避を正当化する参照枠として機能していた点であ

²⁵⁰ 政策停滞や意思決定不全を、個別主体の失敗ではなく制度的・構造的現象として捉える視点は、政策過程論・制度分析において確立した分析枠組みである（Scharpf, *Games Real Actors Play*, 1997）。

²⁵¹ 本稿で用いる「評価不能性」は、評価技術や情報の欠如ではなく、評価軸設定が回避されることで政策の成否が確定しない状態を指す概念である（本稿第 1 章・第 2 章）。

²⁵² 評価軸が設定されないまま政策が継続される現象は、政策終了（termination）や方針転換が制度的に回避される状態として整理できる（Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis*, 2012）。

る²⁵³。古町における役割未確定は都心軸評価を困難にし、合併評価の回避は地域間配分の見直しを不可能にし、財政における均等配分は重点化をさらに忌避させた。

このように、評価不能性は単一政策の問題ではなく、政策体系全体に波及し、累積的に固定化されていく構造を持つ。本稿の横断分析は、新潟市政における意思決定不全を、分野横断的・構造的現象として把握する視点を提示した。

11.3 先行研究との位置づけと差異

地方自治体の意思決定不全を扱った先行研究は、主として合意形成論、政治的リーダーシップ論、行政能力論の枠組みで展開されてきた。これらの研究は、政策過程の重要な側面を明らかにしてきた一方で、評価が行われない状態そのものを分析対象として正面から扱うことは少なかった²⁵⁴。

本稿の新規性は、評価を行わないことを単なる欠如や回避ではなく、特定の条件下では合理的に選択され得る行動として理論化した点にある。評価不能性という概念は、合意形成やリーダーシップが発揮される以前の段階で政策過程を拘束する条件を説明するものであり、従来理論を否定するものではなく、それらを補完する分析枠組みである²⁵⁵。

この視点を採用することで、意思決定不全を道徳的評価や人格的評価から切り離し、制度設計と行動選択の相互作用として分析することが可能となった。本稿は、地方自治体研究において、停滞や先送りを「非難の対象」ではなく「理解すべき構造」として捉えるための理論的基盤を提示した点に意義を有する。

11.4 本稿の分析結果の整理

本稿は、新潟市政を対象として、中心市街地、防災、都心軸、周辺区・合併、財政構造という複数の政策領域を横断的に分析し、これらに共通する意思決定様式として「評価不能性」を抽出した。

重要なのは、これらの政策が単に失敗したのでも、停滞したのでもなく、成功・失敗のいずれとしても確定されない状態に制度的に固定化されていた点である。評価不能性は偶然の産物ではなく、短期的合理性に基づく選択の累積として成立していた。

²⁵³ 一つの政策領域における判断回避が、他領域における判断回避を正当化する構造は、制度的相互依存として説明される (Thelen, *How Institutions Evolve*, 2004)。

²⁵⁴ 先行研究の多くは、合意形成、リーダーシップ、行政能力を中心に意思決定不全を説明しており、評価不在そのものを主題化する研究は限定的である (地方自治体意思決定研究レビュー)。

²⁵⁵ 政策過程において、何を評価するかが定義されない場合、合意形成や意思決定そのものが開始されない (政策過程論一般)。

11.5 規範的批判を回避する分析姿勢の意義

本稿は、特定の政策選択や意思決定主体を規範的に批判する立場を取らなかった。これは、新潟市政における意思決定不全が、無能や怠慢の結果ではなく、合理的行動の帰結として説明可能であるという認識に基づく²⁵⁶。

この分析姿勢は、地方自治体研究において重要な意味を持つ。政策停滞を道徳的評価に還元することは、構造的理解を妨げ、再現可能な知見を生みにくくする。本稿は、評価不能性を制度と行動の相互作用として捉えることで、この問題を回避した。

11.6 理論的貢献：評価不能性概念の位置づけ

本稿の最大の理論的貢献は、評価不能性という概念を用いて、地方自治体における意思決定不全を合理的均衡モデルとして説明した点にある²⁵⁷。

従来の研究では、意思決定不全は合意形成不足、政治的リーダーシップの欠如、行政能力不足などで説明されることが多かった。本稿は、これらとは異なる次元で、評価を行わないこと自体が合理的選択となる条件を明示した。

この概念は、都市政策研究、公共政策評価研究、地方政治研究を横断する分析枠組みとして活用可能である。

11.7 方法論的意義

方法論的に見た場合、本稿は成果指標の比較ではなく、評価設計そのものを分析対象とした点に特徴がある²⁵⁸。成果は外生条件の影響を受けやすいが、評価設計は制度選択として比較可能である。

この視点は、自治体間比較において「条件が違うから比べられない」という反論を回避し、分析の射程を広げる。

²⁵⁶ 政策過程を道徳的評価や人格的評価に還元せず、合理的行動の帰結として分析する立場は、制度分析・合理的選択論に基づく（North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990）。

²⁵⁷ 意思決定不全を合理的均衡として捉える視点は、ゲーム理論・制度経済学の枠組みと整合的である（Scharpf, 1997；Gibbons, *Game Theory for Applied Economists*, 1992）。

²⁵⁸ 成果指標は外生条件の影響を受けやすい一方、評価設計は制度選択として比較可能である（OECD, *Evaluating Public Sector Reforms*, 2014）。

11.8 一般化可能性と適用条件

評価不能性は、新潟市固有の現象ではない²⁵⁹。人口減少、財政制約、政治的安定を重視する自治体において、同様の均衡が成立する条件は広く存在する。

ただし、すべての自治体に自動的に当てはまるわけではない。評価不能性が成立するためには、①評価回避が政治的に合理的であること、②代替的継続手段が存在すること、③制度文書が評価回避を許容する設計であること、という条件が必要である。

11.9 政策提言を行わなかった理由

本稿は、具体的な政策提言を行っていない。これは、提言が不要であるという意味ではなく、分析と処方を用意的に切り分けた結果である²⁶⁰。

評価不能性という構造を理解せずに提言を行っても、それは再び評価されない提言として消費される可能性が高い。本稿は、まず構造を可視化することに学術的意義を見出した。

11.10 今後の研究課題

今後の研究課題として、以下の点が挙げられる。

第一に、評価不能性を脱却した事例の詳細分析である。評価を制度化する契機や条件を明らかにすることで、理論の精緻化が可能となる。

第二に、議会の役割に関する分析である。本稿では行政側に焦点を当てたが、評価不能性は議会行動とも密接に関連している。

第三に、住民参加や世論が評価不能性に与える影響の検討である。

11.11 結語

新潟市政における意思決定不全は、誰かが間違えた結果ではない。それは、誰もが合理的に振る舞った結果として成立した構造である²⁶¹。

評価不能性という概念は、地方自治体研究において、停滞を非難ではなく理解の対象とするための視座を提供する。本稿が、その一助となれば幸いである。

²⁵⁹ 人口減少・財政制約・政治的安定を重視する自治体では、同様の意思決定均衡が成立する条件が存在する（地方自治体比較研究）。

²⁶⁰ 構造理解を伴わない政策提言は、再び評価されずに消費される可能性が高い（政策評価論）。

²⁶¹ 本稿の結論は、意思決定不全を非難ではなく理解の対象として位置づける点にある（本稿第11章）。