

新潟市における計画行政と実装行政の乖離

早武 淳

要旨

本稿は、新潟市総合計画 2030、分野別・個別計画、令和 7 年度新潟市当初予算資料、行政評価資料、市議会議事録といった公開されている一次資料を基に、新潟市政における計画行政と実装行政の関係を整理するものである。

計画行政は政策の方向性や重点分野を文書として整理する役割を担い、実装行政は単年度予算制度や組織体制の下で事業を確実に執行する役割を担っている。両者はそれぞれ制度上の合理性を持って成立している一方、評価軸や運営条件が異なるため、必ずしも一体的に接続されていない。

本稿では、この乖離を個別の問題としてではなく、制度的前提の違いから生じる現象として整理し、その常態化が市政をめぐる議論の見え方に与える影響を明らかにする。

目次

序章 問題ではなく「現象」としての乖離

第 1 章 計画行政が担っているもの

第 2 章 実装行政が担っているもの

第 3 章 乖離はどこで生まれるのか

第 4 章 乖離が常態化したときに起きること

第 5 章 乖離を前提とした再整理

終章 整理することで見え方は変わる

序章 問題ではなく「現象」としての乖離

新潟市総合計画 2030 によれば、新潟市の市政運営は、将来像および基本方針を示す総合計画を中核とし、分野別・個別計画によって具体化される体系を採っている。新潟市が公表している分野別計画の一覧を見ても、防災、中心市街地、公共施設、観光、交通など、主要な政策分野ごとに複数の計画が策定され、一定の周期で改定が行われていることが確認できる。

これらの計画文書は、それぞれの分野における課題認識や目標、施策の方向性を整理し、市政運営の指針として位置づけられている。一方で、都市の構造や行政運営の実態を見ると、計画文書の量や更新頻度に比例した形で、都市の姿や政策の実装が可視的に変化しているとは、必ずしも言い切れない。

令和7年度新潟市当初予算資料によれば、市の事業は単年度予算として部局別・事業別に整理され、それぞれ既存制度や財源、組織体制の制約の下で実施されている。個々の事業については、その目的や妥当性、執行の適正性が詳細に示されている一方で、総合計画や分野別計画との対応関係が、必ずしも明示的に整理されているとは言い難い。

本稿は、このような状況を「計画が不十分である」「実装が遅れている」といった評価として捉えるものではない。むしろ、計画を策定・更新する行政の論理と、事業を実施する行政の論理とが、異なる形で制度化されている結果として生じている現象として整理することを目的とする。

すなわち、新潟市政において観察されるのは、「計画行政」と「実装行政」という二つの行政活動が、それぞれに合理性を持ちながらも、必ずしも一体的に接続されていない状態である。

以下では、まず計画行政が担っている役割とその論理を一次資料に基づいて整理した上で、実装行政が置かれている制度的条件を確認する。そのうえで、両者の接続がどのような点で弱くなっているのかを明らかにし、この乖離が常態化した場合に生じる影響について考察する。

第1章 計画行政が担っているもの

新潟市総合計画2030は、新潟市の市政運営全体の基本方針を示す上位計画として位置づけられており、将来像、政策の柱、重点的に取り組む分野が体系的に整理されている。同計画は、個別の事業計画ではなく、市政全体の方向性を共有するための枠組みとして機能することが想定されている。

また、総合計画の構成を見ると、各政策分野は分野別・個別計画によって具体化される前提が明示されている。防災、中心市街地、公共施設、観光、交通といった分野については、それぞれ独立した計画文書が策定され、総合計画との整合性を確保する形で位置づけられていることが確認できる。

防災計画や中心市街地活性化に関する計画、公共施設再配置に関する計画などの本文に記載された「策定の経過」や「推進体制」を確認すると、これらの計画が、審議会等の附属機関による検討、パブリックコメントの実施、市議会への報告といった手続きを経て策定されていることが分かる。計画行政は、行政内部の検討にとどまらず、外部の意見や議論を踏まえながら、文書として整理される仕組みを持っている。

これらの一次資料から確認できるのは、計画行政が、政策分野ごとの課題認識や施策の整理、重点分野の設定といった事項を文書として明示し、市民や議会に対して説明可能な形に整える役割を担っているという点である。計画文書は、課題認識から施策体系、重点分野に至るまでが段階的に整理された構成となっており、市政運営における共通理解を形成するための基盤として機能している。

一方で、総合計画 2030 の記載内容を確認すると、計画行政においては、個別施策や事業の実施時期、具体的な工程、年度ごとの予算配分までを詳細に規定することは、必ずしも想定されていない。計画文書は施策の方向性や重点分野を示すことに主眼が置かれており、実装段階で必要となる具体的な事業設計については、別の行政プロセスに委ねられている。

以上のように整理すると、計画行政は「何を目指すのか」「どの分野を重視するのか」を文書として明確化し、市政運営の方向性を共有する役割を担っていることが分かる。本章で確認した内容は、計画行政の成否を評価するものではなく、新潟市における計画行政の制度的役割を、公開されている一次資料に基づいて整理したものである。

次章では、こうした計画行政とは異なる制度的条件の下で運営されている「実装行政」について、予算資料や組織資料を一次資料として確認し、その論理と制約を整理する。

第2章 実装行政が担っているもの

令和7年度新潟市当初予算資料によれば、新潟市の事業は、部局別・事業別に整理された単年度予算として編成されている。各事業には、予算額、事業目的、実施内容、財源内訳が示されており、年度内における執行の妥当性や適正性を確保することが重視されていることが読み取れる。

同予算資料を見ると、事業は原則として単年度ごとに設定されており、継続事業であっても、毎年度あらためて予算措置を受ける仕組みとなっている。このことから、実装行政は、中長期的な計画文書よりも、当該年度における予算措置と執行管理を前提として運営されていることが分かる。

また、新潟市の組織機構図によれば、市の行政組織は部局・課単位で構成されており、各事業は特定の所管部局によって執行される体制となっている。事業の実施責任は部局単位で明確に割り当てられる一方で、分野横断的な施策や複数の計画にまたがる取組については、個別の事業として再整理されなければ、予算上の位置づけを得にくい構造となっている。

さらに、国庫補助金や交付金を活用して実施される事業については、各制度の要綱や交付条件に従って、事業内容や対象経費が規定されている。該当する補助金制度の要綱を確認すると、事業の目的、実施期間、成果報告の方法などが詳細に定められており、自治体の裁量には一定の制約が課されていることが分かる。実装行政は、こうした外部制度との整合を取りながら、事業を構成する必要がある。

これらの一次資料から確認できるのは、実装行政が、予算制度、組織体制、外部制度といった具体的な条件の下で、事業を確実に執行することを主たる役割として担っているという点である。実装行政においては、事業が年度内に適正に実施され、会計上・制度上の問題を生じさせないことが、重要な判断基準となっている。

一方で、令和7年度新潟市当初予算資料を確認しても、各事業が総合計画や分野別・個別計画のどの施策と対応しているのかが、一律に整理されているわけではない。計画との関係性は、個々の事業説明の中で部分的に触れられるにとどまり、計画全体との対応関係が体系的に示されているとは言い難い。

以上のように整理すると、実装行政は、単年度予算制度と部局別執行体制を前提に、事業を確実に実施するための合理性に基づいて運営されていることが分かる。本章で確認した内容は、実装行政の在り方を評価するものではなく、新潟市における実装行政が、どのような制度的条件の下で成立しているのかを、公開されている一次資料に基づいて整理したものである。

次章では、第1章および本章で整理した計画行政と実装行政のそれぞれの論理が、どのような点で接続されにくくなっているのかについて、評価制度や議会資料を一次資料として確認する。

第3章 乖離はどこで生まれるのか

新潟市総合計画2030および分野別・個別計画に記載された成果指標や進行管理に関する記述を確認すると、多くの計画において、施策の方向性や目標像は示されているものの、それらがどのような指標によって評価され、どの段階で見直されるのかについては、必ずしも詳細に規定されていないことが分かる。計画本文には「進捗管理」や「評価」に関する項目が設けられているが、その多くは定性的な記述にとどまっている。

また、新潟市が実施している行政評価資料によれば、事務事業評価や施策評価は、個別事業単位で行われることが基本となっている。評価の対象は、事業目的の妥当性、実施状況、予算執行の適正性などであり、各事業が計画全体のどの部分に位置づけられているかは、必ずしも主要な評価項目とはなっていない。

これらの資料を踏まえると、計画行政と実装行政は、それぞれ異なる評価軸の下で運営されていることが確認できる。計画行政においては、計画文書としての整合性や網羅性が重視され、実装行政においては、年度内における事業執行の適正性や手続きの妥当性が重視されている。両者は同じ行政活動でありながら、評価の基準を共有していない。

実際に令和8年6月定例会を傍聴すると、この傾向は現在も観察された。議員から計画や政策目標に関する問いが示されても、答弁は当該年度事業や個別施策の説明へ収斂する場面が少なくなかった。一方で、数値目標や評価基準を求める質問も見られたが、それらを計画全体の評価体系へ接続する議論には至っていなかった。計画に基づく全体像の進捗が問われる一方で、答弁は個別事業や当該年度の取組内容に収斂する傾向が見られる。

以上の一次資料を整理すると、計画行政と実装行政の間に生じている乖離は、特定の事業や担当部局の問題として発生しているものではないことが分かる。むしろ、計画を評価する仕組みと、事業を評価する仕組みとが制度上別々に設計されていることにより、両者

を接続する明確な回路が存在しないことが、乖離を生み出している要因として浮かび上がる。

すなわち、計画行政は計画文書としての合理性を確保することで役割を果たし、実装行政は事業執行の適正性を確保することで役割を果たしている。その結果として、計画と実装の間に生じるずれは、個別に是正されることなく、制度的に許容された状態として蓄積されていく。

本章で確認した乖離は、偶発的なものではない。計画行政と実装行政が異なる評価体系の下で運営されている以上、必然的に生じる構造的現象である。次章では、この乖離が常態化した場合に、行政運営や都市の姿にどのような影響が現れるのかについて、時間軸を持った一次資料を基に確認する。

第4章 乖離が常態化したときに起きること

新潟市総合計画 2030 および各分野別・個別計画の改定履歴を確認すると、多くの計画が一定の周期で見直され、表現の整理や施策体系の再編が行われていることが分かる。計画文書は、社会情勢の変化や新たな課題認識を反映する形で更新され続けており、計画行政としての運用は継続的に行われている。

一方、令和7年度新潟市当初予算資料を含む複数年度の予算資料を比較すると、各分野における主要事業の多くは、前年度事業を基礎としつつ、事業規模や内容を部分的に調整する形で継続されていることが確認できる。新規事業が計上される場合であっても、それらは既存制度や既存施策の枠内で位置づけられることが多く、計画文書の改定と同じ速度で、事業構成が大きく組み替えられているとは言い難い。

また、行政評価資料や事業報告資料を時系列で確認すると、各年度における事業の実施状況や成果は個別に整理されているものの、それらが計画文書のどの部分の進捗や修正につながったのかについては、必ずしも明示されていない。計画は改定され、事業は実施されているが、両者を往復する形で整理することは、制度上必須とはされていない。

一次資料に基づいて整理すると、計画行政と実装行政の乖離は、一時的な不整合として解消されるものではなく、日常的な行政運営の中で蓄積されていく傾向を持つことが分かる。計画は更新され続け、実装は年度ごとに着実に行われているにもかかわらず、その結果として都市の姿や行政運営の枠組みがどのように変化したのかを、計画と実装を横断して把握することは容易ではない。

さらに重要なのは、計画文書および予算資料のいずれにおいても、手続き上の不備や制度違反が確認されるわけではない点である。計画は所定の手続きを経て策定・改定され、事業は予算に基づいて適正に執行されている。すなわち、一次資料から確認できる限りにおいて、個々の行政活動はいずれも制度に照らして適切に行われている。

その結果として生じているのが、「誰も誤っていないが、全体像としての変化が捉えにくい」という状態である。この構造の下では、市議会における議論も個別事業ごとの是非に集中しやすく、都市全体の構造変化や計画全体の達成状況を継続的に検証する議論は形成されにくい。計画行政と実装行政がそれぞれの合理性に基づいて運営される中で、両者の乖離は問題として顕在化しにくく、修正の対象として明示的に扱われないまま常態化していく。

本章で整理した状況は、特定の分野に固有のものではない。複数の計画と事業を時間軸で並べた際に、共通して観察される傾向である。次章では、この乖離を解消することを目指すのではなく、乖離が生じていることを前提として、計画行政と実装行政をどのように整理し直すことが可能かについて考察する。

第5章 乖離を前提とした再整理

第1章から第4章までで確認してきたように、新潟市総合計画2030、分野別・個別計画、令和7年度新潟市当初予算資料、行政評価資料、市議会議事録といった一次資料を通覧すると、計画行政と実装行政は、それぞれ異なる制度的条件と合理性の下で運営されていることが確認できる。両者はいずれも市政運営に不可欠な行政活動であり、その役割自体が否定されるものではない。

一方で、これらの一次資料を横断的に整理すると、計画行政と実装行政は、同一の評価軸や管理手法によって接続されることを前提として設計されていないことが明らかになる。計画行政は、計画文書としての整合性や体系性を確保することで役割を果たし、実装行政は、単年度予算制度や部局別執行体制の下で事業を適正に執行することで役割を果たしている。両者は異なる論理で制度化されており、その差異自体は一次資料上も明確である。

このような制度設計を踏まえると、計画と実装の乖離を「一致していない状態」として問題視すること自体が、必ずしも適切とは言えない可能性がある。一次資料が示しているのは、計画行政と実装行政が、それぞれ別の役割を担うものとして並立しているという事実であり、両者が常に一体的に運営されることは、制度上必須とはされていない。

むしろ、これまでの議論においては、計画と実装が同一の論理で評価されるべきであるという暗黙の前提が置かれてきた結果、計画は「実行されていない」と受け取られ、実装は「計画を反映していない」と受け取られる状況が繰り返されてきたと整理することができる。この前提そのものが、計画行政と実装行政の役割の違いを見えにくくしてきた可能性がある。

ここで重要なのは、乖離を解消するための具体的施策を直ちに提示することではない。まず、乖離がどのような構造の下で生じているのかを整理し直すことにある。一次資料に

基づけば、計画行政と実装行政は、それぞれ異なる合理性に基づいて成立しており、両者を同一の基準で評価し続ける限り、議論は噛み合わないまま循環する。

計画行政と実装行政を別の論理として整理し直すことで、初めて「どこが接続されていないのか」「どの段階で往復が途切れているのか」といった論点が可視化される。これは、計画を優先すべきか、実装を優先すべきかという二項対立を導くものではなく、両者の関係性を再整理するための前提条件を提示する作業である。

本章で行った再整理は、新たな制度設計や改革案を示すものではない。あくまで、新潟市における計画行政と実装行政の関係を、公開されている一次資料に基づいて整理し直した結果である。次章（終章）では、この整理によって、市政をめぐる議論の見え方がどのように変わりうるのかについて、まとめとして確認する。

終章 整理することで見え方は変わる

本稿では、新潟市総合計画 2030、分野別・個別計画、令和 7 年度新潟市当初予算資料、行政評価資料、市議会議事録といった公開されている一次資料を基に、新潟市政における計画行政と実装行政の関係を整理してきた。そこで確認できたのは、いずれかの行政活動が欠けているという事実ではなく、両者が異なる論理と制度的前提の下で運営されているという点である。

計画行政は、政策の方向性や重点分野を文書として整理し、市政運営の共通理解を形成する役割を担っている。一方、実装行政は、単年度予算制度や組織体制、外部制度との整合といった具体的条件の下で、事業を確実に実施する役割を担っている。一次資料を通覧すると、これら二つの行政活動はいずれも制度上の合理性を持って成立していることが確認できる。

しかし、計画行政と実装行政が同一の論理で評価されるべきであるという前提に立つと、計画は「実行されていない」と受け止められ、実装は「計画を反映していない」と受け止められるという認識が生じやすい。本稿で整理したのは、この認識が、個々の行政活動の不備というよりも、両者の関係を整理する視点の不足から生じている可能性である。

計画と実装を一致させること自体を目的とするのではなく、両者がどの段階で、どのような形で接続されているのか、あるいは接続されていないのかを整理することによって、市政をめぐる議論の前提は大きく変わりうる。これは改革案や制度変更を直ちに導くものではないが、これまで繰り返されてきた評価や批判の構図を見直す手がかりを与える。

本稿は、新潟市政に関する新たな事実を提示するものではない。既に公表されている一次資料を、別の整理軸で読み直したに過ぎない。しかし、その整理の仕方を変えることで、計画と実装をめぐる議論の見え方が変わり、次に検討すべき論点がより明確になる可能性は示せたと考える。

参考文献一覧

1. 『新潟市総合計画 2030』 新潟市（2021 年）
2. 『新潟市地域防災計画』 新潟市（2024 年）
3. 『新潟市中心市街地活性化に関する計画』 新潟市（2022 年）
4. 『新潟市公共施設再配置に関する計画』 新潟市（2023 年）
5. 『新潟市観光施策に関する計画』 新潟市（2023 年）
6. 『新潟市交通施策に関する計画』 新潟市（2022 年）
7. 『令和 7 年度 新潟市当初予算』 新潟市（2025 年）
8. 『新潟市 行政評価資料（事務事業評価・施策評価）』 新潟市（2023 年）
9. 『新潟市 組織機構図』 新潟市（2025 年）
10. 『新潟市議会 本会議議事録（令和 6 年 2 月定例会・令和 7 年 2 月定例会）』 新潟市議会（2024 年・2025 年）