

# 新潟市総合計画 2030 における評価不能性の構造と優先順位を導くための試論

## ー思考実験としての評価軸適用を通じてー

早武 淳

### 要旨

人口減少が不可逆的に進行する中、地方自治体における政策形成は「新たな施策を積み上げる過程」から、「限られた資源の下で優先順位を定め、選択と修正を繰り返す過程」へと本質的に転換している。新潟市総合計画 2030 は、こうした環境変化を踏まえた最上位計画として、理念、現状分析、政策体系のいずれにおいても高い完成度を有する一方で、施策間の優先順位を導く評価・判断ルールを制度的に内包していない。本稿は、同計画を否定するのではなく、その構造的特性としての「評価不能性」を整理した上で、仮定的な評価軸を設定し、それを個別施策に適用する思考実験を通じて、優先順位がいかに関導かれるかを具体的に示す。提示する評価軸および評価結果は筆者の私見に基づくものであり、特定施策の是非や担当部局の努力を断じるものではない。しかし、本稿の分析が示すのは、評価軸そのものを議論・共有しない限り、最上位計画は意思決定を拘束する装置として機能し得ないという点である。本稿は、総合計画を「正しい計画」から「判断可能な計画」へと進化させるための論点を提示することを目的とする。

### 目次

- 第 1 章 はじめにー人口減少時代における総合計画の位置づけと本稿の課題設定ー
- 第 2 章 新潟市総合計画 2030 の構造と到達点ー最上位計画としての完成度とその限界ー
  - 2.1 総合計画の役割と新潟市総合計画 2030 の位置づけ
  - 2.2 人口減少を前提とした現状認識の評価
  - 2.3 網羅性と合意形成重視がもたらす構造
- 第 3 章 評価不能性という構造的問題ー評価と判断の断絶がもたらすものー
  - 3.1 評価不能性の定義
  - 3.2 評価と判断の断絶が生む実務上の帰結
  - 3.3 横断的編集主体の不在と「面」の欠如
- 第 4 章 評価軸を用いた個別施策の相対評価ー方法論的思考実験としての適用と、その構造的含意ー
  - 4.1 本章の目的と方法論的位置づけ
  - 4.2 仮定する評価軸の設定とその根拠
  - 4.3 評価対象とする施策類型の整理
  - 4.4 評価結果の提示と全体的傾向
  - 4.5 なぜ「もっともらしい施策」が低評価になるのか
  - 4.6 仮に優先順位を付すとすれば

#### 4.7 本章が示す構造的含意

第5章 評価不能性を克服するための制度的条件—総合計画を「判断可能な装置」とするために—

##### 5.1 本章の位置づけ

5.2 第一の条件：評価軸を「明示的に」設定すること

5.3 第二の条件：評価と判断を制度的に接続すること

5.4 第三の条件：横断的に編集する主体を位置づけること

結論 —総合計画を「正しい文書」から「判断を引き受ける装置」へ—

#### 第1章 はじめに—人口減少時代における総合計画の位置づけと本稿の課題設定—

人口減少、少子高齢化、財政制約、インフラの老朽化。いまの地方自治体は、これらの課題が同時に進行する環境に置かれている。もはや、高度成長期や人口増加期に前提とされてきた「成長を続ける都市経営モデル」は成り立たない。自治体は、拡大ではなく縮小を前提とした経営判断を、日常的に迫られる段階に入っている。

とりわけ政令指定都市は、その難しさが際立つ。都市中心部の再生、周辺部・周辺区の維持、公共施設の更新、交通体系の再編、防災対応。いずれも単独では完結せず、相互に影響し合う課題ばかりである。この状況下で「すべてを同時に良くする」ことは不可能だ。限られた資源のもとで、何を優先し、何を後回しにするのか。その判断から逃れることはできない。

こうした前提条件を正面から受け止めて策定されたのが、新潟市総合計画 2030 である。本計画は、人口減少を明示的に前提とし、2030 年を見据えた都市像と政策体系を示している。理念、現状分析、政策整理のいずれを見ても、地方自治体の総合計画として高い完成度を持っている。少なくとも、「現実から目を背けた計画」ではない。

しかし、この計画を「実行段階での意思決定の拠り所」として読もうとすると、ある違和感が立ち上がる。成果指標や進捗管理の仕組みは用意されている。にもかかわらず、それらを使って施策間の優先順位を導いたり、資源配分を調整したりするための判断ルールが、計画の中に見当たらないのである。本稿では、この状態を「評価不能性」と呼ぶ。

本稿の目的は、新潟市総合計画 2030 を否定することではない。むしろ、その理念的・技術的完成度を前提としたうえで、なぜ判断が導かれにくいのか、その構造を明らかにすることにある。そして、どのような補助線を引けば、「判断可能な計画」へと進化し得るのかを検討する。

そのために本稿では、一定の評価軸を仮定し、それを個別施策に当てはめる思考実験を行う。ここで示す評価軸は、唯一の正解ではない。重要なのは、評価軸そのものを議論の対象に引き上げなければ、優先順位の議論が始まらないという点である。本稿は、その出発点を提示する試みである。

## 第2章 新潟市総合計画2030の構造と到達点―最上位計画としての完成度とその限界―

### 2.1 総合計画の役割と新潟市総合計画2030の位置づけ

総合計画は、地方自治体における政策体系の最上位に位置づけられる計画である。個別分野の計画や事業計画を束ね、市政全体の方向性を示す役割を担う。その本質は、施策を細かく規定することではなく、自治体としてどの価値を選び、どの順番で取り組むのかという枠組みを示す点にある。

新潟市総合計画2030は、この最上位計画としての役割を強く意識した構成となっている。分野別政策、重点戦略、区ビジョンを包含する体系は、市政全体を俯瞰するための整理として完成度が高い。政令指定都市という、多様な利害関係を抱える自治体において、一定の合意形成を維持するための現実的な設計だと言ってよい。

### 2.2 人口減少を前提とした現状認識の評価

本計画の大きな特徴の一つは、人口減少や少子高齢化を「いずれ克服される現象」としてではなく、「都市経営の前提条件」として明示的に受け入れている点にある。依然として楽観的な人口回復シナリオに依拠する計画が少なくない中で、この姿勢は率直に評価できる。

また、人口動態だけでなく、財政制約、災害リスク、インフラ老朽化といった複合的な課題についても一定の認識が示されている。都市を取り巻く環境を、比較的広い射程で捉えようとしている点も、この計画の特徴である。問題設定の段階において、本計画は一定の現実性を確保している。

### 2.3 網羅性と合意形成重視がもたらす構造

一方で、本計画の網羅性と合意形成重視の構造は、そのまま限界にもつながっている。分野別政策や区ビジョンは丁寧に整理されているが、それらは基本的に並列に配置されており、相互の優先関係は示されていない。

この構造は、「誰も切り捨てない計画」としての正統性を確保するうえでは有効である。しかし、資源制約が厳しくなる局面では、すべての施策を同時に実行することはできない。結果として、実行段階での判断は計画の外に持ち出されることになる。

つまり、新潟市総合計画2030は、方向性を示す文書としては機能しているが、判断を拘束する装置としては機能しにくい構造を内包している。この点にこそ、次章以降で検討する「評価不能性」の問題が立ち上がってくる。

## 第3章 評価不能性という構造的問題―評価と判断の断絶がもたらすもの―

### 3.1 評価不能性の定義

本稿で用いる「評価不能性」とは、成果を測る指標が存在しない状態を指しているわけ

ではない。むしろ、指標は存在しているのに、それが施策の選択や資源配分といった判断に結びついていない状態を指している。

新潟市総合計画 2030 にも、成果指標や進捗管理の枠組みは用意されている。しかし、それらが達成された場合に何が起きるのか、逆に達成されなかった場合に何を見直すのか、という判断ルールは示されていない。この「測ってはいるが、決めない」という状態こそが、評価不能性の核心である。

### 3.2 評価と判断の断絶が生む実務上の帰結

評価と判断が切り離されている場合、実務上の意思決定は別の論理に委ねられることになる。前年踏襲、部局ごとの裁量、政治的な調整。結果として、なぜ特定の施策が優先され、別の施策が後回しにされたのかを、市民に対して説明することが難しくなる。

ここで起きているのは、評価の軽視ではない。評価が「説明責任を果たすための作業」に限定され、判断を拘束する装置として使われていないのである。評価が判断につながらない限り、計画は実行段階で実質的な力を持たない。

### 3.3 横断的編集主体の不在と「面」の欠如

評価不能性をさらに強めているのが、分野横断的に施策を編集し直す主体が、計画上に明示されていない点である。公共施設の再配置、交通体系の再編、都市機能の集約といった課題は、単一分野や単一区では完結しない。それにもかかわらず、計画上では理念的な記述にとどまっている。

その結果、政策は一つひとつを見ると整っているが、全体としての戦略判断、つまり「面」としての判断が難しくなる。評価不能性は、優先順位付けの困難さをさらに増幅させているのである。

## 第4章 評価軸を用いた個別施策の相対評価

一方法論的思考実験としての適用と、その構造的含意一

### 4.1 本章の目的と方法論的位置づけ

本章の目的は、新潟市総合計画 2030 に内在する評価不能性を、抽象的な制度論として論じることではない。具体的な判断場面を仮定することで、この問題を「見える形」にすることにある。

総合計画 2030 は、理念、網羅性、合意形成配慮のいずれにおいても完成度が高い。しかし一方で、「どれを先に実施し、どれを後回しにするのか」という問いには答えない構造になっている。本章では、この点を断罪するのではなく、仮に評価軸を置いたら何が見えてくるのかを思考実験として示す。

ここで行う評価は、筆者の私見に基づく仮定的なものであり、特定施策や担当部局の努力を否定する意図はない。また、提示する結果は唯一の正解ではない。評価軸の置き方次

第で、異なる結論が導かれることも前提としている。

それでもなお重要なのは、評価軸を設定しない限り、優先順位の議論そのものが制度的に成立しないという点である。本章の関心は、「どの施策が正しいか」ではなく、「判断が可能になる条件は何か」にある。

#### 4.2 仮定する評価軸の設定とその根拠

本章では、次の4つの観点をそれぞれの施策の評価軸として仮定する。

第一に、人口減少への影響である。人口定着や若年層流出の抑制、生活利便性への寄与といった観点から、人口動態にどの程度関わるかを見る。

第二に、財政固定費への影響である。単年度の事業費ではなく、将来的な維持管理費や恒常的支出がどう変化するかに着目する。

第三に、波及効果の広がりである。特定分野に閉じず、産業、福祉、交通、防災など、複数分野に効果が及ぶかどうかを見る。

第四に、区横断性・都市構造への影響である。特定の区や地区にとどまらず、都市全体の構造や機能配置に関わるかどうかを評価する。

これらの評価軸は、政策評価論の一般概念を、人口減少局面にある政令指定都市の実務に引き寄せて再構成したものである。短期的な成果の見えやすさよりも、都市経営の持続可能性への影響を重視している。

評価は、◎（高い）、○（一定程度）、△（限定的）、×（低い）の4段階とし、定量化ではなく相対比較を目的とする。

#### 4.3 評価対象とする施策類型の整理

評価対象とする施策は、総合計画2030に記載された事業をそのまま列挙するのではなく、理解しやすさを優先して「施策類型」として整理する。

この方法を取る理由は二つある。第一に、特定施策名を挙げることで議論が個別論争に収斂することを避けるため、第二に、総合計画が本来扱うべき対象は、個別事業ではなく、施策群の方向性と相対関係だからである。

本章では、次の8類型を設定する。

1. 中心市街地における短期イベント型施策
2. 観光キャンペーン・情報発信強化型施策
3. 公共施設の新規単独整備型施策
4. 公共施設の複合化・再配置型施策
5. 既存インフラの維持更新優先型施策
6. 若年層定住を意識した居住環境整備型施策
7. 制度・行政手続の再設計型施策
8. 都市構造と連動した交通体系再編型施策

これらは、総合計画 2030 において繰り返し現れる政策方向性を代表するものであり、個別事業の集合として理解することができる。

図 1 評価軸を用いた個別施策類型の相対評価（思考実験）

| 施策類型               | 人口減少への影響 | 財政固定費への影響 | 波及効果の広がり | 区横断性・都市構造への影響 |
|--------------------|----------|-----------|----------|---------------|
| 中心市街地短期イベント型施策     | △        | ×         | △        | ×             |
| 観光キャンペーン・情報発信強化型施策 | △        | △         | △        | ○             |
| 公共施設の新規単独整備型施策     | △        | ×         | △        | △             |
| 公共施設の複合化・再配置型施策    | ○        | ○         | ○        | ◎             |
| 既存インフラの維持更新優先型施策   | ○        | ○         | ○        | ○             |
| 若年層定住型居住環境整備型施策    | ◎        | △         | ○        | ○             |
| 制度・行政手続の再設計型施策     | ○        | ◎         | ◎        | ◎             |
| 都市構造と連動した交通体系再編型施策 | ◎        | ○         | ◎        | ◎             |

#### 4.4 評価結果の提示と全体的傾向

評価結果を俯瞰すると、いくつかの傾向が見えてくる。

第一に、短期的なにぎわいや広報効果を狙った施策は、相対的に低評価になりやすい。分かりやすく、政治的にも扱いやすい一方で、人口動態や都市構造への影響は限定的で、継続的な支出を伴うケースが多い。

第二に、公共施設については、「新設」と「再編・複合化」で評価が大きく分かれる。新設は将来的な固定費増加につながりやすいのに対し、再配置は複数分野への波及効果と財政負担の抑制を同時に期待できる。

第三に、制度再設計や交通体系再編といった横断型施策が高評価となる。短期的成果は見えにくい、人口減少時代の都市経営において基盤的な役割を果たすためである。

#### 4.5 なぜ「もっともらしい施策」が低評価になるのか

低評価となった施策は、「誤り」や「不要」を意味しない。例えば、中心市街地のイベント施策は、市民満足度や都市イメージの形成に一定の役割を果たす。

しかし、本章の評価軸では、人口定着への影響が限定的であること、財政固定費の削減につながりにくいこと、効果が特定地域に集中しやすいことから、相対的に低評価となる。

これは施策の価値を否定するものではない。評価軸が異なれば、結論も変わる。評価可能性の問題は、施策の良し悪しではなく、評価軸が設定されていない点にある。

#### 4.6 仮に優先順位を付すとすれば

以上を踏まえると、仮に優先順位を付す場合、制度・行政手続の再設計、交通体系再編、公共施設の複合化・再配置が高優先度群となる。

中位群には、既存インフラの維持更新や若年層定住型施策が位置づけられる。重要だが、実施方法次第で効果が大きく変わる。

低位群は、短期イベント型施策や新規単独施設整備型施策である。ただし、直ちに不要という意味ではなく、規模や位置づけの再検討が必要だという整理にとどまる。

#### 4.7 本章が示す構造的含意

本章が示しているのは、評価軸を設定すること自体が政治的・行政的行為だという点である。何を重視し、何を後回しにするのかを明示する以上、価値選択は避けられない。

総合計画 2030 が評価不能性を内包しているのは、価値選択を先送りしてきた結果とも言える。しかし人口減少時代において、価値選択を回避し続けることは、実質的には「判断しない」という判断を選び続けていることに等しい。

### 第5章 評価不能性を克服するための制度的条件

—総合計画を「判断可能な装置」とするために—

#### 5.1 本章の位置づけ

前章では、新潟市総合計画 2030 に内在する評価不能性を、仮定的な評価軸を用いた思考実験によって可視化した。本章の目的は、その結果を踏まえ、「では、総合計画はどのように修正されれば、判断可能な計画として機能し得るのか」という制度的・構造的条件を整理することにある。

ここで論じたいのは、個別施策を追加することでも、表現を手直しすることでもない。総合計画 2030 は、すでに十分な数の施策を包含している。問題は「何が足りないか」ではなく、「どのように判断するのか」という仕組みが計画内部に組み込まれていない点にある。

本章では、総合計画を実行段階における意思決定を拘束する装置として機能させるために必要な条件を、三つの観点から整理する。

#### 5.2 第一の条件：評価軸を「明示的に」設定すること

第一の条件は、評価軸を計画内部に明示的に位置づけることである。

第4章で示したとおり、評価軸を設定すれば、施策間の優先順位は一定程度導き出すことができる。しかし、現行の総合計画 2030 では、評価軸は暗黙の前提として扱われており、文書上に明確には示されていない。

評価軸を明示することは、単なる技術的作業ではない。それは、自治体として「何を重視し、何を相対的に後回しにするのか」を、市民と議会に対して示す行為である。当然、対立や反発を伴う可能性がある。しかし、そのリスクを回避し続けてきた結果が、評価不

能性として現れているとも言える。

評価軸を明示する目的は、施策の是非を即断することではない。判断の前提条件を共有することにある。評価軸が共有されて初めて、施策の継続・修正・中止について、合理的な議論が可能となる。

### 5.3 第二の条件：評価と判断を制度的に接続すること

第二の条件は、評価結果を具体的な判断に接続する制度的な仕組みを設けることである。

評価が存在しても、それが判断に結びつかなければ、評価は説明責任を果たすための形式的作業にとどまる。評価を「測る行為」で終わらせず、「選ぶ行為」に接続する必要がある。具体的には、次のような接続が考えられる。

- 成果指標が一定期間改善しない場合に、施策の見直しを制度的に義務づける
- 評価結果に応じて、予算配分を調整するルールを設定する
- 新規施策を立ち上げる際には、既存施策との相対評価を必須とする

これらは、評価を「記録」から「選択と修正の根拠」へと転換するための条件である。評価と判断を切り離れたままでは、総合計画は実行段階において実質的な拘束力を持ち得ない。

### 5.4 第三の条件：横断的に編集する主体を位置づけること

第三の条件は、分野別・区別に配置された施策を横断的に編集し直す主体を、計画上に明確に位置づけることである。

公共施設の再配置、都市機能の集約、交通体系の再編といった課題は、単一分野や単一区では完結しない。それにもかかわらず、現行計画では理念的な記述にとどまり、実際の判断を引き受ける主体が明確になっていない。

これは、個々の部局や区の努力不足ではない。横断的な判断を引き受ける主体が、制度として不在であることに起因している。総合計画が最上位計画である以上、その内部に「全体を編集し直す視点」を組み込まなければ、政策は「点」の集合にとどまり、「面」としての戦略にはなり得ない。

横断的主体の位置づけは、権限を一か所に集中させることを意味しない。むしろ、分野や区を超えた調整を制度化し、判断の所在を明確にすることが目的である。

結論—総合計画を「正しい文書」から「判断を引き受ける装置」へ—

新潟市総合計画 2030 は、理念、現状認識、政策体系のいずれにおいても完成度の高い計画である。本稿は、その完成度を否定するものではない。むしろ、その完成度の高きゆえに内包された構造的課題、すなわち評価不能性を明らかにすることを目的としてきた。

人口減少時代の都市経営において重要なのは、「すべてを守ること」ではない。限られた

資源の下で、選び、修正し、場合によっては手放す判断を引き受けることである。そして、その判断は恣意的であってはならず、一定の評価軸に基づき、説明可能でなければならない。

本稿で示した評価軸と評価結果は、筆者の私見に基づく思考実験にすぎない。しかし、この思考実験が示しているのは、評価軸を設定しない限り、優先順位の議論は制度的に成立しないという事実である。評価不能性は、施策の質の問題ではなく、判断を回避してきた構造の問題なのである。

総合計画を「正しい計画」から「判断可能な計画」へと進化させるために必要なのは、新たな理念の追加でも、施策の積み増しでもない。評価軸を明示し、評価と判断を接続し、横断的編集を可能とする制度構造を組み込むことである。

それは対立や不満を生む可能性を伴う。しかし、その対立を引き受け、説明し、修正を重ねていくことこそが、人口減少時代における自治体経営の責任であり、最上位計画に課された本来の役割である。

総合計画が再び意思決定を拘束する装置として機能するとき、初めて「計画すること」の意味は回復される。本稿が、その議論を一段先へ進めるための起点となることを期待したい。

#### 参考文献一覧

1. 『新潟市総合計画 2030』新潟市（企画部）（2021 年 3 月）
2. 『新潟市総合計画 2030 前期実行計画』新潟市（企画部）（2021 年 3 月）
3. 『新潟市総合計画 2030 中期実行計画』新潟市（企画部）（2024 年 3 月）
4. 『新潟市人口ビジョン（改訂版）』新潟市（企画部）（2020 年 3 月）
5. 『新潟市まち・ひと・しごと創生総合戦略（第 2 期）』新潟市（企画部）（2020 年 3 月）
6. 『新潟市財政白書』新潟市（財務部）（2023 年 10 月）
7. 『新潟市公共施設再編計画』新潟市（財務部・関係各局）（2018 年 3 月）
8. 『新潟市公共施設等総合管理計画（改訂版）』新潟市（財務部）（2022 年 3 月）
9. 『新潟市議会 会議録（令和 4 年度～令和 6 年度 本会議）』新潟市議会事務局（2022 年 4 月～2025 年 3 月）
10. 『新潟市予算書（一般会計・特別会計）』新潟市（財務部）（各年度（2021 年度～2025 年度））
11. 『新潟市行政評価結果報告書』新潟市（企画部）各年度（2021 年度～2024 年度）
12. 『新潟市都市計画マスタープラン』新潟市（都市政策部）（2019 年 3 月）