

# 博士学位論文審査要旨

2009年1月24日

論文題目：黙認される政策実施のギャップ  
—中心市街地活性化における2つの概念の相克—

学位申請者：上田 誠

審査委員：

主査：総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査：総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査：総合政策科学研究科 教授 今川 晃

要 旨：

本論文は、政策の構造と政策に内在する多面的な概念に起因する実施ギャップを取り上げ、政策に関わる者の政治的思惑が多面的な場合、その政策の中にそれぞれの事情や立場に依拠した政策概念が同時に存在することになり、その結果として政策実施において実施ギャップが黙認されることを、中心市街地活性化を事例に取り上げて解明している。

第1章では、中心市街地活性化政策が実質的には商業政策、とりわけ商店街振興政策としての性格を強く持つものとして展開してきたことを、J.キングダンの「政策ウィンドウ・モデル」を使い、国会審議などの資料を丹念に調べながら確認している。

第2章では、政策作成主体である政府部門と政策実施主体である民間事業者や事業者団体という政策フレームを指摘した上で、両者の間で商店街概念に「空間的概念」と「組織的概念」が便宜的に使い分けられている実態を明らかにし、そこが実施ギャップを生み出しているメカニズムを解明している。

第3章では、前章で見た実施ギャップがなぜ修正されないかということについて、中央—地方関係、省庁間関係、官民関係、政官関係のそれぞれの観点から分析し、関係者の利益や意図がそれぞれ一定程度実現できるように「政策の曖昧さ」が組み込まれている構造を解明している。

第4章では、政策実施ギャップが積極的に修正されない政治的意味を検討し、大型店出店反対運動で培われた中小事業者の政治性が中心市街地という地域性と結びつき一定の政治的力を持つようになったことを明らかにしている。

第5章では、以上の検討を踏まえて、大規模小売店舗法の廃止による大型店の満足、大型店に対する社会的規制と中小事業者に対する補助金フレームの温存という中小事業者の満足を同時に満たしつつ、規制緩和という流れに沿った改革を実行できた政府の満足をも生み出した政策が打ち出されたことにより、政策実施ギャップが黙認されることになったことを確認している。

政策実施ギャップがしばしば存在することは、政策実施の先行研究でも指摘されていることであるし、政策に関わる者の経験知である。したがって、ギャップの存在の指摘そのものは目新しさがあるわけではない。しかし、本論文では、ギャップが生じるメカニズムを政治、行政、社会・経済の実態に即して丹念に調べて検証している点で、学術的貢献はきわめて大きいと言えよう。特に筆者は大都市の商業振興政策を担当する責任ある職務を経験した行政実務家であるため、政策実施の実態を熟知しており分析の信頼性は高い。

一方で、政策形成過程での省庁間の実態的な動きや政治的側面については、国会議事録や文献資料に依存するにとどまっており、必ずしも明快とは言えない。また、まちづくり3法の成果分析が十分になされていないという不満もある。しかし、本論文では政策実施プロセスでのギャップに焦点を合わせているので、政策形成過程の本格的な検討や政策効果についての検証は今後の課題としても、本論文の学術的価値を減じることにはならない。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

## 総合試験結果の要旨

2009年1月24日

論文題目：黙認される政策実施のギャップ  
—中心市街地活性化における2つの概念の相克—

学位申請者： 上 田 誠

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副 査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

要 旨：

上田氏の学位申請論文について、2009年1月24日15時20分から16時20分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、上田氏自身から約30分にわたって論文の概要についてのプレゼンテーションを行ってもらい、その後約30分間、上田氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず、論文中に使用されている用語、概念についての理解について確認があったが、上田氏はいずれに対しても明確かつ正確に説明をしていた。また、内容面での弱点や疑問点についての質問に対しても、今後の研究課題を示した上で審査委員を納得させる回答をしていた。

以上のことから、上田氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、政策実施および政策形成における先行研究の検討において英語文献・資料を参照、引用しており、その理解や引用においても誤りがないことを確認した。したがって、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

# 博士學位論文要旨

論文題目： 黙認される政策実施のギャップ

—中心市街地活性化における2つの概念の相克—

氏名： 上田 誠

要旨：

本研究は、「黙認される政策実施のギャップ」の存在を明らかにし、そのメカニズムを考察するものである。実施ギャップとは、政策が決定した時点で表明された政策目的と、その政策を実施した結果との間のギャップのことをいう。本稿では、政策の構造と、政策に内在する多元的な概念に起因する実施ギャップを取り上げ、政策にかかわる関係者の政治的思惑が多元的な場合、その政策の中にそれぞれの事情や立場に依拠した政策概念が同時に多元的に存在する方が、かえって都合が良いということ、そして結果的にこの多元的な政策概念によって生じた政策実施のギャップは関係者によって黙認されるということを説明していく。

中心市街地の活性化を目的とする政策は、商業政策が産業振興から地域振興に大きく舵を切った、いわゆる「まちづくり三法」の制定によって、三法のひとつの「中心市街地活性化法」として法制化されたものである。従来からの商業政策は、業界の活性化、中小企業対策といった目的を内包したものであったが、この中心市街地の活性化を目的とする政策は、企業や事業者に着目したものではなく、多くの省庁にまたがる総合政策としての位置付けの下、「地域の振興」や「まちづくり」が政策目的として掲げられた。しかしながら、その実施過程においては、相変わらず商店街組合対策、あるいは中小企業対策の姿が見え隠れする。

そこで、本稿では、次の2つの問題を設定する。

- ① 中心市街地活性化を目的とする政策が、政策実施過程において商店街組合対策に変容するのはなぜか。
- ③ 上の要因として、政策実施のギャップが関係し、政策の実効性に何らかの影響を及ぼしているのならば、なぜ是正されないのか。

まず、第1章では、商業政策と中心市街地活性化の関係について取り上げる。中心市街地活性化を目的とする政策は、商店街対策を主眼とする商業政策を源流に有していること、また商業政策では、これまでから政策意図を変容しながら商店街対策を継続してきたこと、などを説明した上で、中心市街地活性化法を含むまちづくり三法の制定のきっかけは、米国をはじめとする諸外国からの大規模小売店舗法の廃止要請と、規制緩和を迫る経済界の動きが政治的な流れを主導したことについて指摘する。法制定後6年が経過した2004年に、総務省行政評価局が、統計指標の動向等から判断すると中心市街地の活性化が図られていると認められる市町は少ないと指摘し、その後、経済産業省、国土交通省においてまちづくり三法の見直しに向けた検討が進められた。2006年の中心市街地活性化法の改正に際して、内閣（内閣府）に中心市街地活性化本部を設置し、全閣僚が本部委員に就任するなど、商業政策という単一政策の範疇を超えた総合政策としての位置付けが明確になった。しかしながら、その議論の過程を観察すると、法改正案が上程された2006年の第164回通常国会では、衆議院及び参議院での審査において、商店街対策と受け取れる議論がなされている。同時に、政府には中心市街地活性化や、中心市街地活性化を通じた商店街の振興は極めて困難であるという認識があったことも確認できる。

第2章では、中心市街地活性化を目的とする政策の実施ギャップについて明らかにしていく。中心市街地活性化を目的とする政策は、政策決定段階で「まち」、「地域」、「商業集積」など土地や空間で捉えた政策対象が、政策実施過程において「人」、「者」、「社（企業）」など既存の事業

者を視野に入れたものへと変容する。その原因は、中心市街地活性化を目的とする政策が、政策供給に係るフレームワークにおいて、政府部門が供給主体となり民間部門が一時的な政策利益享受者となる段階と、民間部門が政策供給主体となり住民が最終的な政策利益享受者となる段階が有機的に連動することを前提としていることと関連している。このフレームワークの中で、政策アクターは「商店街」の概念を自らに都合よく解釈する。そして、本来、空間的な概念の商店街として捉えられるべき中心市街地は、実施過程において組織的な概念へとすり替わり、これまでと同様の商店街対策に陥る危険性が生じるということを指摘する。

第3章では、実施ギャップがもたらす政策の不確実性を取り上げる。中央地方関係（政府間関係）、省庁間関係（政府内関係）、官民関係、政官関係からみた4つの観察をとおして、それぞれの政策アクターによって、「空間的概念の商店街活性化・中心市街地活性化」と、「組織的概念の商店街活性化」が、都合よく使い分けられていること、そして、そのことによって政策の不確実性が高まるということを指摘する。また、すべての政策関係者は、この2つの概念の都合の良い使い分けと、実施ギャップの存在について薄々気付いている可能性があることも併せて指摘する。そして更に、この4つの観察から、経済産業省、与党（自由民主党、公明党）、自治体、利益団体（中小企業関係4団体）による、既存事業者・商店街組合対策を主眼とする凝集性の高い政策コミュニティの存在を明らかにする。

第4章では、大型店出店反対運動、事業者の選挙行動及び政治意識、中心市街地の政治性という3つの観点から、中心市街地活性化を目的とする政策における日常的な政治性について考察する。まず、大型店出店反対運動の考察をとおして、商圈内競争、紛争がエリア内の政治的駆け引きや、政治的力学が反映される可能性が生まれたこと、更に商業問題が社会問題、政治問題に発展するきっかけになったことを指摘する。次に、事業者の選挙行動及び政治意識に関する考察から、自営事業者、とりわけ経済団体に加入している場合に政治意識は高く、そして自営事業者が様々な政治活動にも熱心であること、政治家が選挙を意識した場合に、職業カテゴリーとしての事業者は、政治的に重要なターゲットであるということを指摘する。最後に、中心市街地の政治性に関する考察をとおして、とりわけ商店街組合については、底辺において町内会、青年団、子供会、婦人会、老人会、消防団など地域に依拠した団体とメンバーを共有し、相互に浸透していることによって、経済団体の域を越えた発言力を有していること、そして、この商業が有する土着性、地縁性と、②の選挙行動を重ね合わせると地域に根付いた中小事業者の政治的重要性が浮かび上がってくるということを指摘する。中心市街地活性化を目的とする政策には、こうした政治性が日常的に反映されることになる。

第5章では、全体のまとめとして、実施ギャップの黙認について説明する。まちづくり三法や中心市街地活性化法について、政策関係者や政府の動向や言動を観察していくと、それぞれが一定満足している様子が伺える。大規模小売店舗経営者や経済界は、長年の懸案であった大規模小売店舗法を廃止することができた。中小事業者や商店街組合は、引き続き補助金を引っ張り出すことのできる中心市街地活性化法の制定に持ち込めた。政府は市場開放、規制緩和の流れに沿った改革が実現できたことを内外に標榜し、一方で中小事業者に商店街対策が重要であるということを示すことができた。以上、こうして振り返ると、改めて政府は政策転換における政策関係者の不満を押さえ込み、政策関係者の利害調整に成功したといえる。このように、立場の異なる複数の政策関係者の満足を引き出す上で、実施ギャップの存在は重要である。「国内外に対する規制緩和の実現と政策転換」と「既存業界（組織的概念の商店街）の支援」、この2つの意図の両立に、本稿で取り上げた実施ギャップは大きく貢献しているといえよう。利益団体から一定の満足を引き出し、また政府にとっても政治的に満足なものであれば、この実施ギャップは政策関係者に黙認されることになる。

最後に、この実施ギャップの発生や黙認されるメカニズムの、他の政策への適用を考察するため、これまでの理論を整理した上で、ギャップが生み出される5つの基礎的な条件を挙げる。そ

して、この基礎的条件を他の政策を当てはめることによって、適用の可能性が議論できることを指摘する。