

中心市街地活性化における政策ネットワークの比較研究

—日本と韓国の比較の観点から—

安 善 姫

あらまし

1970～80年代にかけて都市化が進んでいた先進国では、スプロール化による都市問題が増加した。郊外が無秩序・無計画に広がり、交通や上下水道などインフラの設備費用が増大すると同時に、中心部の空洞化をもたらした。そして、この問題の解決法には官民を問わず多様な組織の参加による協働手法が導入された。

日本では1998年に「まちづくり三法（大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法）」を制定して対応が進められた。中心市街地活性化事業を実施する中心組織として官民アクターで構成されるTMO（Town Management Organization）が設立されたが、2006年の法改正により中心市街地活性化協議会がその役割を担っている。一方、韓国では日本の「中心市街地活性化法」のような法律は整備されていない。しかし、一部の地方で条例を制定して中心市街地問題に対応しようとする都市が現れている。このような都市ではTMOのような組織を設けていないが、官民アクターによるネットワークが形成されている。

本論では、日韓両国における中心市街地活性化の現状の違いを分析する枠組みの提示を目的としている。具体的には、ネットワークの構造に注目し、政策ネットワークがどのように政策結果に影響を及ぼしているのかを調べる。これは同じような問題について、国によって異なる政策が取られる理由を説明することの一助になると思われる。

1. はじめに

1970～80年代にかけて都市化が進んでいた先進国では、スプロール化による都市問題が増加した。郊外が無秩序・無計画に広がり、交通や上下水道などインフラの設備費用が増大すると同時に、中心部の空洞化をもたらした。特にアメリカやヨーロッパでは、スラム街の形成や犯罪増加などインナーシティ問題が深刻になっていた。この問題の解決法を模索する中で、官民間問わず多様な組織による協働手法が導入された。

日本では1998年に「まちづくり三法」を制定し、「中心市街地活性化法」の下で対応が進められてきた。そして、中心市街地活性化事業を実施する中心組織として官民アクターによるTMOが設立するようになっていたが、2006年に法律が改正されて以降は中心市街地活性化協議会がその役割を担っている。

一方、韓国では日本の「中心市街地活性化法」のような法律は整備されていない。中心市街地活性化に関連する事業の支援は、「都市及び住居環境整備法」（2002年）、「在来市場及び商店街育成のための特別法」（2005年）、「都心再整備促進のための特別法」（2005年）などにより行われている。しかし、一部の地方で条例を制定して中心市街地問題に対応している都市が現れている¹。また、その手法においてもTMOのような組織の設置を設けていないが、官民アクターで構成されるネットワークが形成されている。

¹ 広域自治体としては、大田広域市の「元都心活性化及び支援等に関する条例」（2003年）、全羅北道の「旧都心商店街活性化支援条例」（2007年）があげられる。基礎自治体としては、全羅北道全州市の「旧都心活性化支援条例」（2003年）を皮切りに、全羅南道木浦市の「元都心活性化支援条例」（2006年）、全羅北道益山市の「元都心活性化事業支援条例」（2006年）、全羅北道群山市の「元都心活性化支援条例」（2007年）があり、特に全羅道地域を中心に拡散されている。

本論では、日本と韓国における中心市街地活性化の現状の違いを分析する枠組みの提示を目的としている。具体的には、ネットワークの構造に注目し、政策ネットワークがどのように政策結果に影響を及ぼしているのかを調べる。これは同じような問題について、なぜ国によって異なる政策が取られるのか (similar problems, different policies)²を説明することの一助になると思われる。中心市街地活性化は、現在の地域社会が抱えている重要な問題の一つであり、この政策の現状を分析することは意味があると思われる。さらに、中心市街地活性化政策には各地域の民間企業・地域住民・NPOが関わり、行政内でも数多くの部局による横断的な対策が求められていることから、ネットワークの構造を分析するのに適していると思われる。

中心市街地活性化における政策ネットワークの特徴としては、次のようなことがあげられる。第1に、法律に基づいた公式の事項が多く、アクターが規定されているような閉鎖的で安定的な構造を持つ。第2に、経済発展に関わるネットワークという観点から、非公式的の連携が巧く機能するネットワークへ発展していく上で中枢的役割を果たす場合がある。これは、社会資本を構成している「見えざる要因 (invisible factor)」が経済発展において重要な役割をすることと同じ脈絡にある³。第3に、ネットワーク内の葛藤や競争が少ない。ネットワークの事例分析には環境政策に関する事例が多いが⁴、これは環境政策には開発を推し進めるグループと自然を守ろうとする正反対のグループが共存し、その中から様々な取引や競争を描くことができるからであると思われる。環境ネットワークに比べれば、協働が重視されて葛藤の素地が少ないネットワークであるといえる。

このような特徴を持つ政策ネットワークを国

際比較することは、比較する国の政府と公共制度に対する有用な情報を発生させると同時に、自国の限界と可能な選択に対する理解を向上させる⁵。このような観点から、行政制度の面で類似点が多い日本と韓国の中心市街地活性化における政策ネットワークの比較は、両国の政策形成過程に対する理解を高めることはもちろん、中心市街地活性化に対するアイデアが得られる可能性がある。

研究の方法としては文献研究と事例研究を行う。文献研究としては政策ネットワーク (policy network) 論を検討する。政策ネットワーク論は政策を取り巻く複雑な相互作用の世界を理解する分析的概念として人気を集めているだけではなく、政策の形成・実施及びサービスの伝達における複雑な相互作用を管理する代案的手法として工夫されたキャッチ・ワードになっている⁶。先行研究の検討を通じて、分析枠組を提示したい。

事例研究の対象都市としては、日本の金沢市と韓国の全州市を選定している。両市は人口規模や県庁所在地という都市の機能以外に、伝統の保存と活用という都市の特徴からも共通点が多い。似ている性格を持つ都市を比較することにより、ネットワーク構造に対する意味ある示唆を得ると期待できる。なお、事例研究は、文献研究から導いた分析枠組みの適用可能性を探るための試論的位置づけである。

2. 分析の枠組み

政策ネットワークの概念は、国家と社会の関係を検討する中で形成・発展されてきた。政策ネットワークの概念を最初に提示したのはP.K.Katzensteinであるが⁷、彼は一国全体を特徴づけるものとしてとらえた。すなわち、マクロ

² C.Daugbjerg, *Similar problems, different policies: Policy networks and environmental policy in Danish and Swedish agriculture*, ed. by D.Marsh, *Comparing Policy Networks*, Open University Press, 1998, pp.75-89.

³ K.Morgan, G.Rees and S.Garmise, *Networking for Local Economic Development*, ed. by G.Stoker, *The New Management of British Local Governance*, Macmillan Press, 1999, p.193.

⁴ C.Daugbjerg, *op.cit.*, 1992, pp.75-89; H.Bressers, L.L.O'Toole, jr., and J.Richardson, *Networks as models of Analysis: Water Policy in comparative Perspective*, *Environmental Politics*, Vol.3, No.4, 1994, pp.1-23.; M.Schneider, J.Scholz, M.Lubell, D.Mindruta, and M. Edwardsen, *Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program*, *American Journal of Political Science*, Vol.47, No.1, 2003, pp.143-158.

⁵ J.E.Jreisat, *Comparative Public Administration and Policy*, Westview Press, 2002, pp.80-81.

⁶ E.H. Klijn, *Networks and Interorganizational Management*, ed. by E. Felie, L.E. Lynn, Jr. and C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005, pp. 267-258.

⁷ P.K.Katzenstein, ed. by P.J.Katzenstein, *Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy*, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, The University of Wisconsin Press, 1978, p.19.

レベルの概念として用いて、国家の類型化を試みたのである⁸。

アメリカではH.Hecloが行政、議会委員会、利益集団の強固な連携を表現した鉄の三角形(iron-triangle)に対する批判から、非常に多様な程度のコミットメントと相互依存関係を持つ多数の参加者で構成されるイシュー・ネットワーク(issue network)⁹を提示し、政策ネットワーク論の形成に影響を及ぼした。

イギリスではJ.J.RichardsonとA.G.Jordanが、政策は数多い相互連結と相互浸透する組織の間で形成されると説明しながら、行政部局と利益集団で構成される政策コミュニティ(policy community)をめぐる関係が議会の影響力や政党の姿勢よりも政策結果についてよく説明できると述べ、政策コミュニティに対する関心を高めた¹⁰。そして、J.K.Bensonが組織間関係や資源依存関係を盛り込んだ政策セクター(policy sector)を提示し¹¹、その後R.A.W.RhodesがJ.K.Bensonの概念を継承しながら政策セクターの代わりに政策ネットワークという言葉を示した以降に、そのまま定着している¹²。

政策ネットワーク論にはまだ方法論や概念規定において確定された合意が存在せず、そのゆえ多様なバリエーションが生み出されている¹³。M.J.Smithは国家と利益団体の関係形態が政策結果に影響を及ぼすと考え、政策ネットワークは利益団体と政府の間に存在する関係を分類する

手段として見る¹⁴。また、L.J.O'Toole, Jr.は、階層制のように上下関係に置かれていない多様な組織の相互依存の構造として定義する¹⁵。T.A.Börzelは、協働が政策の共通目的達成の最善の方法であることを認識し、その追求のために資源を交換する多様なアクターが結びついた、自律的性質を持つ相対的に安定した関係であると述べている¹⁶。風間規男は、政策ネットワークをある政策領域をめぐって、アクターが官民の枠を超えて自主的に資源を持ち寄り、問題を解決していく関係として定義する¹⁷。

このように、政府と利益団体の関係を分類する手段から、協働を前提にした関係まで多様である。ここでは、官民が資源交換による依存関係にあることには共通の理解が示されていることから、政策ネットワークを公共問題の解決に向けて行政・民間・市民団体などが相互依存関係にありながら協働する構造として定義する。

政策ネットワーク論の特徴としては、次のことがあげられる¹⁸。第1に、強い国家の否定である。政策過程における国家、その中心的存在の1つである行政官僚制の有する資源に限界があるため、政策の形成とりわけ実施にあたっては公私のアクターの協働作業が不可避となっている。第2に、多元主義、エリートイズムなどのマクロな政治理論とは異なり、その考察対象を政策セクター(メゾ)・レベルに据えている。第3に、主として、資源の相互依存関係を背景

⁸ 伊藤光利・田中愛治・真淵 勝『政治過程論』有斐閣アルマ、2000年、282-283ページ。; P.K.Katzensteinは国家と社会における相互浸透の対称性を基準に政治体制を民主コーポラティズム(西ドイツ、ヨーロッパ小国)、ステータイズム(日本)、リベラリズム(アメリカ)に分類した。

⁹ H.Heclo, Issue Networks and The Executive Establishment, ed. by A.King, *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, p.102.

¹⁰ J.J.Richardson and A.G.Jordan, *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Martin Robertson, 1979, pp.73-74.

¹¹ J.K.Benson, A Framework for Policy Analysis, ed. by D.L.Rogers, D.A.Whetten and Associates, *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Iowa state university press, 1982, p.148.

¹² R.A.W.Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, Unwin Hyman, 1988, p.77

¹³ 風間規男「防災政策と政策ネットワーク論」『近畿大学法学』(近畿大学法学会)第46巻第4号、1999年、2ページ。; T.A.Börzel, Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration*, Vol.76, No.3, 1998, p.253.

¹⁴ M.J.Smith, *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Harvester wheatsheaf, 1993, p.56.

¹⁵ L.J.O'Toole, Jr., Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, *Public Administration Review*, Vol.57, No.1, 1997, p.45.

¹⁶ T.A. Börzel, op.cit., p.254.; 新谷浩史「オランダのパブリック・ガバナンスに関する一考察」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学政治学研究科)第75号、2004年、151ページ。

¹⁷ 風間規男「ミクロレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析」『同志社政策科学研究』(同志社大学大学院総合政策科学会)第10巻第2号、2008年、19ページ。

¹⁸ 原田 久、「政策・制度・管理—政策ネットワーク論の複眼的考察—」『季刊行政管理研究』No.81、1998年、24ページ。

とした政策過程における組織間関係に焦点を当てている。

また、政策決定だけではなく政策実施過程におけるネットワークを分析することで、政府間関係は社会部門と相互作用を取り込んだダイナミックな過程として描くことができる¹⁹。そして、政策セクターごとの政策決定ネットワークを分析の対象とすることで、政治構造の多元性についてのより精緻な研究を可能にした。さらに、政策セクターを単位とした国際比較もできて、各国ごとの政治過程の特徴をより正確に描くことにも貢献した²⁰。

政策ネットワーク論を巡っては多様な論議がある²¹、医療サービスや防災、高齢者福祉政策などに関する実証的な研究も行われているが²²、本論では国際比較を行っている先行研究を中心に検討する。まずD.Knokeらはアメリカ、ドイツ、日本における労働政策ネットワークを比較している。彼らは分析の単位として政策ドメインを取り上げ、①組織アクター（利益団体、頂上団体（peak associations）、公的機関）、②関心分野（下位分野、イシュー、イベント）、③権力関係（情報交換、資源交換）、④集合的行動（動員、広報、ロビー）、⑤行動のレベル（イシューパブリック、イベントパブリック、連合会の形成、協働）の側面から、各国の労働政策ネットワークを分析した²³。

P.JohnとA.Coleは、イギリスとフランスにおける地方都市のネットワークを①構成員、②構造（閉鎖的、開放的）、③ネットワークの能力（構成員の協力意志が高い、低い）、④ネットワー

クの変化という観点から比較している。そして、制度（中央・地方間の政策形成システム）、セクター（地域経済発展セクターと教育セクター）、都市規模（大都市・中小都市）という3次元の中で、どの次元が政策ネットワークの構造と機能に影響を及ぼす要因かを検討した²⁴。

C.Daugbjergはデンマークとスウェーデンにおいて異なる農業政策が採られている理由をネットワークの構造に求めている²⁵。彼は国家責任に対する合意程度からネットワークの凝集度（cohesion）を判断し、D.MarshとR.A.W.Rhodesの分類である政策コミュニティとイシュー・ネットワークを用いて分析した²⁶。そして、農業政策において国家責任を重視している、言い換えればネットワークの凝集度が高いデンマークでは農民の負担になる環境税が導入されず、凝集度が低いスウェーデンでは環境税が導入されたと説明している。

M.S.Mingusは、D.MarshとR.A.W.Rhodesの分類は、政策実行や管理の側面を疎かにし、中央地方間関係を含めた政府間関係が検討されていないので、国際的な比較には適合ではないとしている。そして、政策ネットワークの国際比較をする枠組み（CNF: Comparative Network Framework）として、①政府内の権力の所在（政治、外交、エージェンシー）、②一次的な統制権（primary control）を持つ政府のレベル（国、地方）、③ネットワークの構造的焦点（実施イシュー、政策イシュー、ホリスティック）、④参加するアクターの利益（広い範囲、狭くて同質）を提示した²⁷。この枠組みは、政策ネットワー

¹⁹ 真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』（中央大学法学会）第100巻第5・6号、1994年、184ページ。

²⁰ 小池 治「政策ネットワークと政府間関係」『中央大学社会科学研究所研究報告』第16号、1995年、36ページ。

²¹ 例えば、K.DowdingとD.Marsh & M.Smithの論議があげられるが、彼らは政策ネットワークを理論やモデルとしてみるのかについて論争した。K.Dowding, Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, Vol.43, No.1, 1995, pp.136-158.; K.Dowding, There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British University, *Political Studies*, Vol.49, No.1, 2001, pp.89-105.; D.Marsh and M.Smith, Understanding policy Networks: Towards a Dialectical Approach, *Political Studies*, Vol.48, No.1, 2000, pp.4-21.; D.Marsh and M.Smith, There is More than one way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks, *Political Studies*, Vol.49, No.3, 2001, pp.528-541.

²² H.B.Milward and K.G.Provan, Measuring Networks Structure, *Public Administration*, Vol.76, No.2, 1998, pp.387-407; 風間規男、前掲論文、1999年、15-20ページ。; 木原佳奈子「市町村における福祉政策ネットワークの構造と動態—高齢者福祉改革をめぐる—」『年報行政研究31 分権改革—その特質と課題』1996、ぎょうせい、124-145ページ。

²³ D.Knoke, F.R.Pappi, J.Broadbent and Y.Tsujinaka, *Comparing Policy Network: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*, Cambridge University Press, 1996.; 変数に対する詳しい内容はpp.11-24を参照。

²⁴ P.John and A.Cole, When do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter?: Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France, *Comparative Political Studies*, Vol.33, No.2, 2000, pp.248-268.; 変数に対する詳しい内容はp.253を参照。

²⁵ C.Daugbjerg, *op.cit.*, pp.75-89.

²⁶ R.A.W. Rhodes and D. Marsh, New directions in the study of policy networks, *European Journal of Political Research*, Vol.21, No.1-2, 1992, pp.181-205.; 彼らは高度に統合された政策コミュニティとルーズに結びついたイシューネットワークを提示し、政策ネットワーク類型を分類している。

²⁷ M.S.Mingus, From Subnet to Supranet: A Proposal for a Comparative Network Framework to Examine Network Interactions Across Borders, ed. by M.P.Mandell, *Getting Results Through Collaboration*, Quorum Books, 2001, pp.30-47.; 変数に対する詳しい内容はp.40-41を参照。

<表1>事例分析の枠組み

ネットワークの構造	構成員 資源 権力関係
ネットワークの構造的焦点	ホリスティック 政策イシュー 実行イシュー

クの多様な観点を盛り込んでおり有用であるが、単一国家である日本と韓国の比較においてそのままの適用は難しいと思われる。

したがって、本稿では以上の研究を踏まえて、M.S.Mingusが提示しているネットワークの構造的焦点とネットワークの構造を見るために多く取り上げられている構成員、資源、権力関係を視野にいれて、日本と韓国の中心市街地活性化における政策ネットワークを比較する分析の枠組みとして、<表1>のように提示したい。

しかし、同じ政策セクターにおけるネットワーク構造を横並び的に国際比較する場合、セクターを構造化している制度を無視してネットワークの内容が比較できるかという批判がある²⁸。これに対しては、政策ネットワークを規定している政治制度なり社会的構造なりのマクロ的な次元の事柄を射程に含め、そこから説明することということが、まず考えられる²⁹。したがって、研究対象となる国の政治社会的な環境を先に考察し、それが政策ネットワークとはどのような関係にあるのかを検討する必要性が生まれる。そこで、事例による分析枠組みの検討に当たっ

ては、まず、日韓両国の全体的な政策決定構造、中央地方関係、都市化の進展を検討し、中央レベルのネットワークとアクターを調べることにする。

3. 日本と韓国における中心市街地活性化を取り巻く環境

3.1 日韓両国の政治社会的環境

まず全体的な政策決定構造において、日韓両国にはどのような相違点が存在するのかを検討する。中野実と廉載鎬は日本と韓国の政策決定構造をマクロレベルとミクロレベルに渡って検討し、実はマクロレベルにおいてもミクロレベルにおいても相当な違いがあることを指摘している。そして、両国の政策決定構造をマクロレベルで比較する枠組みとして、政策領域を<表2>のように分類している³⁰。

日韓の政策決定構造において類似な構造を持つのは(b)「純行政的な政策領域」のみで、

<表2>マクロ比較のための政策類型

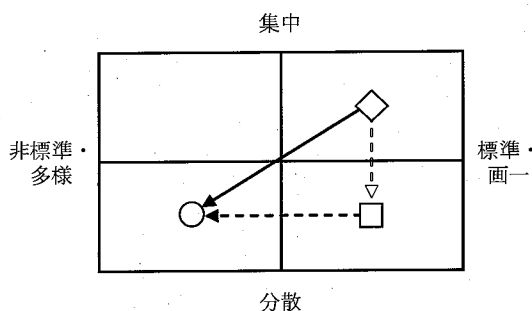
タイプ	特徴
(a)高度に政治化された政策領域	・一国の最重要政策・非ルーティン型政策・統治行為的政策 ・アクターは限定的・排他的であり、プロセス(交渉・手続)の最小化
(b)純行政的な政策領域	・ルーティン型政策だが、技術的専門性が比較的高い政策領域
(c)社会化された政策領域	・個別利益配分的な政策領域 ・政党・政治家と官庁・官僚一体での政策形成・決定が慣例化されている政策領域 ・それゆえ、多様な利益を代表するアクターが参加しやすい。

<出典>中野実・廉載鎬、同書、81ページ。

²⁸ 小池 治、前掲論文、37ページ。;中野晃一「比較政治と国家機構の分析—政策ネットワーク論を中心に—」『社会科学研究』(東京大学社会科学研究所)第54巻第2号、2003年、41ページ。

²⁹ 西岡 晋「福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて—政策ネットワーク論からのアプローチ—」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学大学院政治学研究所)第75号、2004年、227-228ページ。

³⁰ 中野実・廉載鎬「政策決定構造の日韓比較—分析枠組みと事例分析」『レヴィアサン』木鐸社、1998年、81-83ページ。



＜出典＞真山達志『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001年、33ページ。

＜図1＞中央地方関係の変化

財政・金融、通商、産業政策などのルーティン型政策の大半は担当官庁の官僚が高度の自律性を持って政策形成を行うアリーナであるとしている。大きな相違点が見られるのは(c)「社会化された政策領域」で、日本では自民党長期政権の中で広く社会化され医療、米価、建設、防衛、文教、郵政、通信・情報などの特定分野で関連官庁部局と関連業界を族議員が仲介するかたちで、各々凝集性の高い1つの影響力システムを形成していると述べている。これに対して、韓国は日本に比べてこの政策領域の社会化の程度は低く、官庁・官僚に仕切られた利益配分の程度がより大きいとしている。

第2に、中央地方関係の検討である。日本と韓国は共に単一国家で広域自治体と基礎自治体で構成される2階層制になっている点、そして垂直的行政統制モデル³¹で中央地方関係が説明されてきたという点など多くの類似性が指摘された。しかし、両国は1990年代半ばから2000年半ばにかけて動き出した地方分権の流れにより大きく変化している³²。

この変化とは＜図1＞で簡単に説明できると思われるが、日本は今まで財源・権限の多くが中央に集中しており、その結果として全国画一

の行政活動や行政サービスが展開される右上の◇の位置にあったが、現在は□の位置にあるとしている³³。しかし、韓国は地方分権を進めようとする動きにも関わらず、中央の抵抗と地方の中央に対する顔色を伺う態度により、地方分権があまり進んでいないと評価される³⁴。この図でみると、韓国は◇から□に向かっている途中でまだ◇の位置にあるといえる。

第3に、都市化に関することであるが、中心市街地活性化は都市化と密接な関わりを持つ。L.H.Klassenらの都市成長モデルによると、中心市街地の空洞化は都市が成長するプロセスにおいて都市化が進んだ以降に発生する問題である³⁵。都市化率をみると、日本と韓国は1970年以前まで大きな違いを見せている³⁶。日本の都市化率は1960年に43.1%、1970年に53.2%に達していたのに対して、韓国のそれは1960年に27.7%、1970年に40.7%で、都市化率が50%を超えたのは1980年のことである。したがって、日本では中心市街地活性化問題が1970年代末から認識しはじめられたが、韓国では1990年代初から認識されている。

³¹ 村松岐夫は中央地方関係を「垂直的行政統制モデル」「水平的政治競争モデル」「相互依存関係」に類型し、1960年以後から行政統制モデルにより説明できない部分が拡大しているとしている。：村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年。

³² 日本は1999年に「地方分権一括法」が成立され、2000年4月から施行されている。韓国では2004年に2009年までの限時法として「地方分権特別法」が制定されている。

³³ 真山達志、同上、32-35ページ。

³⁴ 강형기・허훈「한일 지방분권정책의 현상과 평가」『한국지방자치학회보』제18권제3호、2006년、25페이지；姜瑩基・許燾「韓日における地方分権政策の現状と評価」『韓国地方自治学会報』第18巻 第3号、2006年、25ページ。

³⁵ L.H.Klassenらは、都市は都市化、郊外化、逆郊外化、再都市化のプロセスで成長するとする。：中村良平・田淵隆俊『都市と地域の経済学』有斐閣ブックス、1996年、9-11ページ。

³⁶ UN, World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database, <http://esa.un.org/unup/>; 2009年9月27日アクセス。

3.2 日韓両国における中央レベルのネットワーク

3.2.1 日本の中央レベルのネットワーク

日本で中心市街地活性化法が制定された1998年の当時は、13の省庁が関係省庁として指定され、通商産業大臣、建設大臣、運輸大臣、自治大臣が主務大臣となっていた。2001年に省庁再編が行われた以降は、内閣府、経済産業省、国土交通省、総務省、厚生労働省、文部科学省、法務省、農林水産省、環境省が関係府省になっている。1998年当時の中心市街地活性化法は、市街地の整備改善と商業等の活性化を柱とする総合的・一体的な対策を関係府省、地方公共団体、民間事業者等が連携して推進することを目的とし、TMOが商業活性化の面においてソフト機能を専門的に担い、国や市町がTMOを財政的に支援することが骨子になっていた。

この中で、2004年7月26日に日本商工会議所・全国商工会連合会・全国商店街振興組合連合会・全国中小企業団体中央会で構成される中小企業4団体はまちづくり三法が制定され6年が経過したが、当初期待された効果は得られず、法制定時よりさらに寂れているという内容をまとめた「まちづくりに関する要望」を政府及び政党に提出した。さらに、同年9月に総務省が発表した「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視」の報告書でも、中心市街地が「活性化していない」と認識している市町が58.7%に及んでおり、法施行以前に比べ改善が見られないという指摘がなされた³⁷。

このような指摘に対応する形で2004年9月に産業構造審議会流通部会、中小企業政策審議会商業部会の合同部会では、中心市街地活性化法の改正に着手した。その後の2006年3月16日に経済産業省二階俊博大臣から法改正の趣旨に対する説明があり、2006年4月25日に経済産業委員会石田祝稔委員長が報告を行なった。そして、2006年5月31日に参議院本会議において賛成多数で可決され、改正中心市街地活性化法は成立された。

改正中心市街地活性化法の内容は次の3つに要約できる。第1に、内閣府による認定制度の導入で、市町村は中心市街地活性化計画を内閣府に提出し認証を受けることになった。第2に、TMOに代わり福祉・交通など幅広い関係者から構成される中心市街地活性化協議会を設置することになった。第3に、中心市街地活性化事業の多様化である。改正法では商業の活性化だけではなくまちづくりの視点を取り入れ、多様な事業が進められている。2009年6月末現在、81市の83基本計画が内閣府から認定されている。

以上のように日本の中心市街地活性化政策の形成には、日本商工会議所を中心とした中小企業4団体が密接に関わっている。特に日本商工会議所は政府や政党などに中心市街地活性化関連の法律制定を要求するなど積極的に関与しているが、この団体との連携が強い経済産業省がネットワークを主導することになり、法律の内容が商業活性化を優先する結果に繋がった。中小企業4団体、経済産業省、中小企業庁、そして、経済産業委員会で構成される日本のネットワークはR.A.W.RhodesとD.Marshの分類からみると、高度に統合された政策コミュニティに属し、日本の中心市街地活性化政策の形成過程に大きな役割を果たした。

しかし、2006年以降からは、住居、福祉、交通など中心市街地活性化事業の範囲が広くなり、日本の中心市街地政策は変換期に入っているともいえる。したがって、これから日本の中心市街地活性化政策は商業活性化という側面は弱まると同時に、その性格が変わる可能性がある。

3.2.2 韓国の中央レベルのネットワーク

既に触れているように、韓国では中心市街地活性化法のような法律は制定されていない。これは、都市化の発展速度や社会的関心度によることもあると思われるが、地方に比べれば中央の対応は活発であるとは言いにくい。現在、韓国の中心市街地活性化に関わる中央省庁として

³⁷ TMOのソフト機能としては、全体企画・調整、管理・掃除・警備、テナントミックス、マーケティングとプロモーション、個店支援などである。また、それ以外にハード機能として、モール・アーケード、駐車場設置、大型店設置、コミュニティ施設、街並み整備、再開発事業などが含まれている。

³⁸ 総務省「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視」2004年9月15日。

は、2005年に制定された「在来市場および商店街育成のための特別法」に基づいた在来市場活性化をすすめる知識經濟部（旧産業資源部）と行政安全部、2002年に制定された「都市及び住居環境整備法」と2005年に制定された「都心再整備促進のための特別法」の所管省庁である国土海洋部³⁹があげられる。しかし、主導権を握る省庁も、密接な関連を持つ利益団体も存在していない。

イシュー・ネットワークが形成される政策は、政治的にとても重要な問題で合意形成が難しい政策か、それほど重要な問題ではないので政府機関が独占する必要性がなく特定団体を排除する必要性が少ない政策に形成される。したがって、イシュー・ネットワークは支配的な団体がないか、実行ができる制度がつくられていない新しい政策領域に形成される⁴⁰。そして韓国はまさにこの状態にあるが、道路建設、市場環境の整備、住居環境の整備、都市景観事業など各省庁がばらばらに事業を推進して、総合的な政策として連携が図られていないことは問題点として指摘されている⁴¹。

韓国の中心市街地活性化事業のほとんどは「ニュータウン事業」や「都市再生事業」という都市整備事業の一環として行われている。物理的な整備に重点が置かれている韓国の中心市街地活性化政策は、始まったばかりの政策であるといえる⁴²。

3.3 日韓両国のアクター

日本と韓国における中心市街地活性化の現状から、これに関わるアクターを整理してみると、〈表3〉のように要約できる。日本には金融機関と交通機関が含まれているが、このアクターは商業中心の性格から脱皮して総合的なまちづくりの視点に立って中心市街地活性化政策を進めることを目的とした2006年の法改正により加わったアクターである。一方、韓国ではメディア機関が含まれているが、韓国自治体の委員会には地域に対する包括的な情報を持っている地域メディア関係者が委員として委嘱され地域の世論形成に主導的役割をしている場合があるが、中心市街地活性化問題にもこのような理由から選定されていると思われる。

また、似ているように見えるが、その役割からみると完全に異なっているアクターも存在する。例えば、商工会議所の加入条件からみると、日本の商工会議所は個人も加入できるが、韓国の商工会議所は団体のみ加入できるようになっている。この仕組みでは、ある程度規模のある都市部以外には地方商工会議所を設立することができないし、小売商業者の個人問題として捉えられている商店街問題には積極的に関わりにくい。実際に日本の場合、2008年6月現在1800余りの基礎自治体の中で2,592の商工会議所・商工会が組織されているが、韓国は230の基礎自

〈表3〉中心市街地活性化に関わる日本と韓国のアクター

		日本	韓国
公共部門		中央政府 地方政府、地方議会	中央政府 地方政府、地方議会
公共＋民間		TMO、中心市街地活性化協議会 (法律に基づく)	旧都心活性化委員会など (条例に基づく)
民間部門	地域社会・ 住民・事業者	商工会議所、商店街組合、 住民、専門家	商工会議所、商店街組合、 住民、専門家、
	非営利組織 営利組織	NPO、金融機関、交通機関	NPO、メディア機関

³⁹ 2008年に建設交通部、海洋水産部、そして行政自治部の一部事務が統合され新設された。

⁴⁰ M.J.Smith, *op.cit.*, 1993, p.64-65.

⁴¹ 정철보・고선하 「지방도시의 구도심 활성화 정책 개선방안에 관한 연구」 『지역사회개발연구』 (한국 지역사회개발학회), 제27권제2호, 2002년, 27-28페이지 (チョン・チョルボ、コ・ソンハ 「地方都市の旧都心活性化政策の改善方策に関する研究」 『地域社会開発研究』 (韓国地域社会開発学会), 第27巻 第2号、2002年、27-28ページ。)

⁴² 문 채 「중심시가지 도시재생전략에 관한 연구」 『지역사회발전학회논문집』 (지역사회발전학회), 제33권제2호, 2008년, 27페이지 (ムン・チェ 「中心市街地の都市再生戦略に関する研究」 『地域社会 発展論文集』 (韓国地域社会発展学会), 第33巻第2号、2008年、27ページ。)

治体の中で71の商工会議所しか組織されていない。さらに、韓国では商工会法は制定されていないので日本と同じ意味の商工会は設立されていないことになる。

商業者組織も同じであるが、韓国の商業者組織は「在来市場及び商店街育成のための特別法」(2001年)に基づく「商人会」、「流通産業発展法」(2003年)による「商店街振興組合」などが存在している。しかし、これらの組織は2000年に入ってから設立されたため歴史が浅く、また在来市場の物理的な環境を改善する補助金を政府からもらうことを目的に設立された性格が強く、行政に依存する消極的な面を見せている。日本は1962年に制定された「商店街振興組合法」に基づいて商店街組合が組織されているので、韓国が約30年遅れていることになる。したがって、日本と韓国の商店街組合の役割と影響力には違いが存在するのである。このような理由で日本では重要なアクターになっている商工会議所や商店街組合が、韓国ではあまり活躍していないアクターになっている。

4. 事例分析

4.1 金沢市の中心市街地活性化とネットワークの構造

前節で検討した中心市街地活性化の国際比較を行なうための分析枠組みについて、その適用可能性を探るために、ここでは日本の金沢市と韓国の全州市を例に検討してみることにする。以下の事例研究は、両都市の中心市街地活性化の分析そのものを目的としているのではなく、分析枠組みの適否を検討するための予備的分析である。

4.1.1 金沢市の中心市街地の概要

金沢市は石川県のほぼ中央に位置する県庁所在地で、面積467.77km²、人口45万人の歴史文化都市である。兼六園など国重要文化財以外にも、1985年から真冬の時期に開催されているフードピア、1995年に旧紡績工場倉庫を改修し建てら

れた金沢市民芸術村もあり、創造都市としても有名である⁴³。戦災をうけていない金沢市は、金沢城を中心とした藩政期のまちの骨格を今に引き継いで、伝統と現代の共存というキャッチフレーズを掲げて発展をしてきた。

しかし、金沢市も他の都市のように、モータリゼーションや郊外部の拡大などにより中心市街地の衰退問題が進み、1990年代半ばの金沢大学の移転と石川県庁の郊外移転表明がきっかけで議論を呼んでいる。そして、この問題に対応するために1997年に、石川県は庁内に都心ルネッサンス推進本部を設置し、中心市街地活性化に取り組む体制を整えた。金沢市は1998年10月に「第1次金沢中心市街地活性化基本計画」策定し、市出資50%による第三セクターの「(株)金沢商業活性化センター(金沢TMO)」を設立している。

第1次基本計画では「にぎわいと伝統が調和した活力ある中心市街地の形成」をテーマにして物理的な環境を整備することに重点が置かれ、2003年まで述べ624事業(総事業費約917億円)が実施された。特に武蔵地区(武蔵・近江町市場・横安江町・尾張町)と香林坊地区(片町・香林坊・堅町・広坂・柿木鼻)が重点整備地区として指定され、商業環境づくりがおこなわれた。

2004年には第2次基本計画がつくられ、「まちなかの定住と交流の促進」というテーマで中心市街地活性化事業が進められたが、2006年に中心市街地活性化法が改正されたことにより第3次基本計画を策定することになった。2007年5月に内閣総理大臣から認定をうけた第3次基本計画のテーマは「人が住まい、集い、にぎわう」で、第2次基本計画をそのまま継承し、住居・商業・業務機能を中心市街地に回復させる戦略をかかげている。

4.1.2 金沢市の中心市街地活性化の取り組み

① 条例との連動

金沢市は多様な条例と連動して中心市街地活性化政策が展開されているが、それは3つの面から構成されている。第1に景観に関すること

⁴³ 佐々木雅幸『創造都市への挑戦：産業と文化の息づく街へ』岩波書店、2001年、105-143ページ。

1次基本計画 (1998～2003)	2次基本計画 (2004～2009)	3次基本計画 (2007～2012)
(整備テーマ) ◎にぎわいと伝統が調和した活力 ある中心市街地の形成	(整備テーマ) ◎まちなかの定住と交流の促進	(整備テーマ) ◎人が住まい、集い、にぎわう
(基本方針) ○歴史・文化・自然を生かした「歩くまち」 づくり ○伝統環境と調和した住環境づくり ○商店街の特性を生かした魅力ある 商業環境の形成 ○総合的な交通体系の確立による アクセスの向上 ○基盤整備の推進によるにぎわいの創出	(基本方針) ○個性を活かした美しいまちづくり ○暮らしの良さを実感する定住促進 ○元気な商店街・都心ビジネスの形成 ○人・環境にやさしいまちなか交通の確立 ○まちなか交流活動の促進	(基本方針) ○古いものと新しいものが調和する美しい まちづくりの推進 ○中心市街地の良さを活かした住環境 づくりの推進 ○魅力ある商店街とにぎわいあるオフィス 街の形成 ○多様な人々が集う交流活動の推進 ○歩行者、公共交通を優先したまちづくり の推進

<資料>「金沢中心市街地活性化基本計画」金沢市、2007年5月から作成。

<図2>金沢市の中心市街地活性化基本計画の概要

で、金沢市まちづくり条例（2000年）、寺社風景保存条例（2002年）、沿道景観形成条例（2005年）、夜間景観形成条例（2005年）があげられる。第2に、定住促進に関することで、まちなか定住促進条例（2001年）、旧町名復活推進条例（2004年）、コミュニティ空間条例（2006年）が整備されている。この中でまちなか定住促進条例は、まちなか区域に住宅建築をする時に一般住宅は借入金の10%（限度額200万円）、新築分譲マンションは借入金の5%（限度額100万円）など財政的な支援をすることが盛り込まれている。第3に、商業活性化に関することで、商業環境形成まちづくり条例（2002年）がある。この条例により中心市街地活性化ゾーン、駅西都心軸業務集積ゾーン以外で出店する店舗面積の上限は1,000～5,000㎡に制限され、事実上中心部以外の地域に大型店の出店は難しくなっている。

②文化施設との連携

また中心市街地に文化施設を立地させることにより、中心市街地での滞在時間を延長する仕掛けを作っている。特に2004年に開館した金沢21世紀美術館は、開館2年で入館者が274万人に至り、周辺商店街との連携を通じて中心市街地活性化に寄与している。この金沢21世紀美術館は、以前の香林坊地区にはなかった新しいス

タイルをもたらし、商店街に魅力を創出している。長期間の滞在、現代美術の鑑賞という、ゆっくり商店街を楽しめることができる仕組みが整っているのである⁴⁴。イベントも行われているが、中心市街地に学生などの作品を展示する空間として、金融機関などのフロアーやショーウィンドウなどを利用する「にぎわい回廊オフィスギャラリー」が展開されている。また、認定されたパフォーマーにより、まちなかで多様なイベントやパフォーマンスがおこなわれている。

③業務・定住・商業機能の強化

条例を通じてまちなか居住を支援すること以外に、業務機能を強化するために中心市街地内にITビジネスプラザ武蔵（2004年）、金沢ビジネスプラザ南町（2005年）、金沢ビジネスプラザ尾山（2006年）のビジネス支援施設を開設した。この施設では映像、デザイン、ITなどの分野でビジネスをはじめようとする起業家、SOHO事業者をハード・ソフトの両面でサポートしている。商業活性化の側面は商業関係者の主導で行われているが、その中で（株）金沢商業活性化センターがショッピングセンターの跡地を改装して、プレーゴという商業施設を運営している。プレーゴを改装する時には、国・県・

⁴⁴ 遠藤 新「(株)金沢商業活性化センター」矢作弘・瀬田史彦編『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社、2006年、178ページ。

市から補助金を得てコストを節減し、東京や金沢の有名店を格安の賃料で誘致するなどの工夫が盛り込まれている。

4.1.3 金沢市のネットワークの構造

金沢市中心市街地活性化協議会の構成員を見ると、商業関係者が6人で約41.6%を占め、商業政策が重視されていることが分かる。また、交通関係者が2人と福祉協議会が含まれているが、これは2006年の法改正により加えられたアクターで、中心市街地活性化事業の範囲が広くなることに貢献している。

また、プレーゴの運営から各種イベントの企画・運営など中心市街地活性化に関連する多様

な事業を実施している(株)金沢商業活性化センターは商業関係者が出資しているため、金沢市のネットワークのアクターが情報と資金を提供していることになる。さらに、このセンターは商店街組合の事務管理受託なども行っており、ネットワークが政策決定から政策実施まで関わっているといえる。

4.2 全州市の中心市街地活性化とネットワークの構造

4.2.1 全州市の中心市街地の概要

全州市は韓国全羅北道の中央に位置する道庁所在地で、面積206.22km²、人口622,180人である。全州市の歴史を見ると、900年後百済の首都

＜表4＞金沢市中心市街地活性化協議会の構成員

構成員			備考
団体名	役職	根拠法令	
金沢商工会議所	会頭	法第15条第1項関係(商工会議所)	会長
金沢商工会議所	専務理事	法第15条第1項関係(商工会議所)	
(株)金沢商業活性化センター	代表取締役社長	法第15条第1項関係(まちづくり会社)	副会長
金沢市	都市政策局長	法第15条第4項関係(市)	
金沢市商店街連盟	会長	法第15条第4項関係(商業者)	
金沢中心商店街まちづくり協議会	会長	法第15条第4項関係(商業者)	
武蔵活性化協議会	会長	法第15条第4項関係(商業者)	
金沢市町会連合会	会長	法第15条第4項関係(地域関係者)	
北陸鉄道(株)	代表取締役社長	法第15条第4項関係(交通事業者)	
西日本旅客鉄道(株)金沢支社	執行役員金沢支社長	法第15条第4項関係(交通事業者)	
金沢市社会福祉協議会	会長	法第15条第4項関係(福祉施設関係)	
(株)北國銀行	専務取締役	法第15条第8項関係(地域経済)	

※根拠法令欄の「法」とは「中心市街地活性化法」のことである。

＜表5＞(株)金沢商業活性化センターの資金面

出資者	株主数	出資額(万円)	出資比率
金沢市	1	2300	50%
金沢商工会議所	1	210	4.57%
商店街・商業者(中小企業者)	21	1400	32.39%
大型店など(中小企業者外)	4	400	8.7%
金融機関	2	2000	4.34%
計	29	4600	100%

＜資料＞(株)金沢商業活性化センターのホームページ; <http://www.kanazawa-tmo.co.jp/#>

になって以来、1200年間全羅北道の行政・教育・文化の中心地として機能してきた。また、全州ビビンバの発祥地であることや、2000年から毎年開催されている全州国際映画祭など地域資源も豊富な地域である。また、2002年からは金沢市と姉妹都市となり、職員の派遣など交流が行われている。

全州市の中心市街地は、公共・業務地区である西老松洞、商業地区である中央洞、韓屋密集地区である校洞・豊南洞、そして太平洞を含む12カ洞の12km²で、2008年現在で139,831人が住居している。また、中心市街地に韓国の伝統家屋が密集している韓屋村の一部が含まれているのが特徴である。全州市では、1970年代以降に本格化した都市開発事業により都市空間が急激に変化しはじめ、郊外部に大規模住居団地や大型商業施設が建てられた。その結果、中心部には零細商店、老朽化した住宅だけが残され、さらに全羅北道庁の郊外移転により中心市街地の空洞化問題が表面化した。全州市は2003年に「旧

都心活性化支援条例」を制定し、中心市街地活性化に取り組んでいる。

4.2.2 全州市の中心市街地活性化の取り組み

①特化通りの指定

全州市は2002年に旧都心活性化方策研究を行い、まちなかににぎわいを創出する目的で、7つテーマ⁴⁵による特化通りを整備した。2007年には既存の7つの特化通りに青少年通りと電子商店通りの2つの通りが追加計画された。

②韓屋村の活用

1930年代から市内に居住する商人が中心となり形成された全州韓屋村は、面積約25km²、居住人口は約3,900人で、2008年現在658棟が残されている。全州市は1977年からこの一帯を「韓屋保全地区」に指定して韓屋の保存に力を入れてきたが、1999年に再びこの一帯を「伝統文化特

<表6>特化通りの関連事業

事業名	事業内容	事業費(百万ウォン)				推進状況
		合計	国・道費	市費	その他	
映画通り (0.7 km)	地面のカラーアスコン舗装 (0.7 km)	233	0	233	0	2000年4月完成
歩いてみたい通り (0.83 km)	電線地中化など(0.83 km)	2,766	345	2,421	0	2002年5月完成
	ルミナリエ設置(0.36 km)	1,400	500	700	200	2006年9月完成
チャイナード通り (0.25 km)	電線地中化など(0.25 km)	1,350	0	1,350	0	2004年10月完成
ウェディング通り (0.55 km)	電線地中化など(1.3 km)	2,014	514	1,500	0	2007年12月完成
漢方通り (1.04 km)	設計完了	128	0	128	0	2014年～2015年 完成予定
合計		7,891	1,359	6,332	200	
事業名	事業内容	事業費(百万ウォン)				推進状況
		合計	道費	市費	その他	
青少年通り (0.25 km)	造形物の設置など	1,000	0	1,000	0	2008年9月完成
電子商店通り (0.35 km)	アーケードの改築及び 造形物の設置など	836	240	596	0	2008年12月完成
東門通り (280m)	—	1,000	300	700	0	2013年～2014年 完成予定
工具通り (500m)	—	2,000	600	1,400	0	2014年～2015年 完成予定
合計		4,836	1,140	3,696	0	

<資料>全州市都市課

⁴⁵ 7つのテーマ通りは、映画通り、歩いてみたい通り、チャイナード通り、ウェディング通り、漢方通り、東門通り、工具通りで、2009年現在5つの通りが完成されている。

区」に指定し4つの地区に分けた。2002年には「韓屋保全支援条例」を制定している。中心市街地には伝統韓屋地区、テゾ路・ウンヘン路地区と伝統文化地区の一部が含まれている。

また、全州市は古い韓屋を買い入れ、韓屋生活体験館、工芸品展示館、伝統酒博物館、全州名品館、伝統文化センター、漢方文化センターなどの文化施設をオープンした。これらは、全州市の魅力を高める上で観光効果まで創出し、中心市街地活性化だけではなく、都市全体の活性化に寄与する大きな要因となっている。今は多くの人が訪れる観光名所となっている。

③条例による支援

全州市の中心市街地活性化事業を支援する条

例として、全州市の「旧都心活性化支援条例」「韓屋保全支援条例」「駐車場条例」「都市計画条例」、そして全羅北道の「旧都心商店街活性化支援条例」が整備されている。この中で核心になる条例は、全州市旧都心活性化支援条例と全州市韓屋保全支援条例で、その内容は<表8>の通りである。しかし、その内容において物理的な環境整備のための補助金支給が骨子になっていることは問題点として指摘せざるを得ない。

4.2.3 全州市のネットワークの構造

全州市旧都心活性化委員会の構成員は、旧都

<表7>韓屋村の地区

区分	選定理由
伝統韓屋地区	都市韓屋の特徴を持つ建築物と横丁が良好に保全されている。
テゾ路・ウンヘン路地区	伝統韓屋地区周辺の特徴を生かし、歩行者中心のショッピングや伝統文化を楽しむのに適合している。
郷校地区	郷校財団の所有地で、郷校財団の個別的な整備計画が盛り込まれており、歴史文化財の保全や活用のために、他の韓屋群とは別途に取り扱われる必要がある。
伝統文化地区	都市韓屋と最近に新築された現代式建築物が混在しているところで、上の3つの地区を除いた地区。

<資料>全州市韓スタイル課

<表8>条例による中心市街地活性化の支援内容

区分	旧都心活性化支援条例(2003年)	韓屋保全支援条例(2002年)
支援対象	<ul style="list-style-type: none"> ・特化通り内での建物の新築・修理の一部費用 ・教育・文化・福祉施設など新築・修理の一部費用 ・その他、旧都心活性化委員会が必要であると判断する事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・韓屋村内での伝統都市韓屋の新築・修理の一部費用
支援規模	<ul style="list-style-type: none"> ・特化通り内での建物の新築・修理費用の30%(最大1000万ウォン) ・特定通り内で市が勧める建築の場合、費用の30%(最大2000万ウォン) ・教育・文化・福祉施設など公益施設を建築する場合、費用の30%(最大5000万ウォン) 	<ul style="list-style-type: none"> ・伝統韓屋地区で伝統都市韓屋へ改築・新築：工事費の2/3(最大5000万ウォン) ・テゾ路地区内で伝統都市韓屋へ改築・新築：工事費の2/3(最大3000万ウォン) ・伝統文化地区内で <ul style="list-style-type: none"> －伝統都市韓屋へ改築・新築：工事費の2/3(最大5000万ウォン) －伝統都市韓の修理：工事費の2/3(最大1000万ウォン) ・全州韓屋村内で文化施設の設置・運営：施設の設置・運営に必要な費用の2/3
制限	<ul style="list-style-type: none"> ・最終支援年度を基準にして、新築は10年以内、修理は5年以内に制限 	<ul style="list-style-type: none"> ・支給回数は1回のみで、同一世帯で補助金を受けられる期間は10年

<表9>全州市旧都心活性化委員会の構成員

構成員			備考
団体名	役職	根拠法令	
全北大学	教授	条例 15 条第 3 項関係(専門家)	会長
全州市議会	議員	条例 15 条第 3 項関係(市議会議員)	
全州市議会	議員	条例 15 条第 3 項関係(市議会議員)	
全州商工会議所	事務局長	条例 15 条第 3 項関係(市民代表)	
又石大学	教授	条例 15 条第 3 項関係(専門家)	
全州大学	教授	条例 15 条第 3 項関係(専門家)	
全北大学	教授	条例 15 条第 3 項関係(専門家)	
圓光大学	教授	条例 15 条第 3 項関係 (専門家)	
大韓主婦クラブ連合会 全州全北支部 消費者情報センター	事務局長	条例 15 条第 3 項関係 (市民代表)	
全北小商人支援センター	センター長	条例 15 条第 3 項関係(市民代表)	
大韓建築士会全北支会	建築士	条例 15 条第 3 項関係(専門家)	
中央洞	住民自治委員長	条例 15 条第 3 項関係(市民代表)	
KBS 放送局	報道チーム長	条例 15 条第 3 項関係(市民代表)	
全北日報	論説委員	条例 15 条第 3 項関係(市民代表)	
全州市	経済産業局長	条例 15 条第 3・4 項関係(市)	
全州市	建設交通局長	条例 15 条第 3・4 項関係(市)	

心活性化支援条例に基づいて設置されているが、市議会議員、公務員、都市・建築・デザイン・造景・経済学専門家、市民代表がそのメンバーになっている。全州市のネットワークには専門家が6人で40%を占められていることと、メディア関係者が含まれていることが特徴である。全州市のネットワークは第三者からのアドバイスを行う機能を担当し、政策決定と実施が分離されたネットワークになっている。事実上、このネットワークには情報以外の資源を所有しているアクターがほとんど含まれず、政策を実施することができない。また、資金面においても行政に依存することにより、このネットワークは行政の主導により行われている。

5. おわりに

本稿が提示した比較ための分析枠組みを使うことによって、日韓両国の中心市街地活性化の実態を並列的に描くことが可能になった。それにより、この予備的な比較分析であっても次のような点が指摘できるだろう。

金沢市と全州市の中心市街地活性化における

政策ネットワークの違いは、その構成員と機能から明らかになっている。金沢市のネットワークが多く商業関係者から構成され、資金と情報を提供することはもちろん、政策形成・政策実施まで担っている。一方、全州市のネットワークは、専門家が多くアドバイスを行う機能を担い、情報のみ提供しているが、資金と政策の実施は行政に依存している。

また、中央レベルにおいても、日本は日本商工会議所と経済産業省が密接な関係を持ち、日本の中心市街地活性化政策の性格を形成するのに大きな影響を及ぼしている。反面、韓国は主導する省庁も関連する利益団体も存在しない状態で、都市再開発と在来市場活性化が進められているが、全体的には都市再開発という側面が強い。

このように異なるネットワークの構造は、進められている政策の内容とその結果に大きな影響を及ぼしている。すなわち、日本は商業活性化政策に重点がおかれ、政府以外のアクターから資金・組織という資源が提供され、政策の実施が可能になっている。一方、韓国は中心市街地活性化が始まりの段階にあり、行政以外のアクターから多くの資源が得られず、政策の実施

ができない状況にある。ネットワークの運営においても行政が主導的な役割を果たしている。ネットワーク内のルールづくりや資源配分などネットワークを支持することにおいて行政の役割は重要である⁴⁶。しかし、行政がすべてを行なうネットワークにおいてはその限界も明らかである。

中心市街地活性化における政策ネットワークの形成には、日韓両国の政治社会的環境の違いによることも多いと考えられる。その関係は次のようにまとめることができるだろう。第1に、日本は「社会化された政策領域」の決定において利益集団政治が関与し凝集度が高い政策コミュニティを形成するシステムになっていることに対して、韓国は利益集団の関与度が低い。中心市街地活性化政策はこの政策領域に該当するが、このような政策決定構造は日本では経済産業省と日本商工会議所を中心とする政策コミュニティが、韓国ではイシュー・ネットワークが形成されるのに大きな影響を及ぼしている。

第2に、中央地方関係において、日本は中央統制から脱出しつつあるが、韓国はまだ中央統制から抜け出せていないと考えられる。しかし、このような中央地方関係が中心市街地活性化の政策ネットワークと強い関係に置かれているとは思えない。なぜならば、日本は中心市街地活性化に関連した法が整備され、基本計画の策定、補助金の支給、内閣府の審査などの制度がつくられている一方、韓国では法律が整備されていないゆえ中央と地方の連携は図られていないからである。また、日本では制度が整備されたとはいえ、中心市街地活性化において主体は市町村となっているため、自治体の自律性はとても高いことになる。

第3に、都市化の進展は政策ネットワーク形成の時期に影響を及ぼす。日本と韓国で中心市街地活性化問題が認識されるには約10年から20年の差異があるため、ネットワークの形成時期もその分異なっている。しかし、都市化がネットワークの形成時期に影響を及ぼしているのが確かであるが、それがネットワークの形態に影響を及ぼしているとはみにくい。日本は最初から政策コミュニティが形成されているのに対して、韓国ではそうでないからである。

以上のように、日本と韓国の中心市街地活性化政策を巡る環境も、ネットワークの構造やそのアクターも相当異なっていることが明らかになった。このように異なるネットワークの構造をよく認識することで、これに適合したネットワークの管理方法と政策道具が見つかるかもしれない。そして、これは両国の中心市街地活性化政策が発展する上で最も重要なことであると思われる。

本稿で提示した中心市街地活性化を国際比較するための分析枠組みは、少なくとも日韓比較において、オペレーショナルであり、一定の仮説的結論を出すことが可能であることが分かった。今後は、この分析枠組みを使って、より踏み込んだ事例分析を行なうことにより、他国の例を参考にしつつ政策ネットワークの実態解明とその管理方法、道具の開発を行なっていくことが課題である。

参考文献

- 伊藤光利・田中愛治・真淵 勝『政治過程論』有斐閣アルマ、2000年。
- 遠藤 新「(株)金沢商業活性化センター」『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』矢作弘・瀬田史彦編、学芸出版社、2006年。
- 風間規男『防災政策と政策ネットワーク論』『近畿大学法学』(近畿大学法学会)第46巻第4号、1999年。
- 『ミクロレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析』『同志社政策科学研究』(同志社大学大学院総合政策学会)第10巻第2号、2008年。
- 木原佳奈子「市町村における福祉政策ネットワークの構造と動態—高齢者福祉改革をめぐる一」『年報行政研究』31 分権改革—その特質と課題』ぎょうせい、1996。
- 小池 治「政策ネットワークと政府間関係」『中央大学社会科学研究所研究報告』第16号、1995年。
- 佐々木雅幸『創造都市への挑戦：産業と文化の息づく街へ』岩波書店、2001年。
- 総務省「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視」2004年9月15日。
- 中野見一「比較政治と国家機構の分析—政策ネットワーク論を中心に—」『社会科学研究』(東京大学社会科学研究所)第54巻第2号、2003年。
- 中野実・廉載鎭「政策決定構造の日韓比較—分析枠組みと事例分析」『レヴアイアサン』木鐸社、1998年。
- 中村良平・田淵隆俊『都市と地域の経済学』有斐閣ブッ

⁴⁶ M.Thatcher, The Development of Policy Network Analysis, *Journal of Theoretical Politics*, Vol.10, No.4, 1998, p.403.

- クス、1996年。
- 西岡 晋「福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて—政策ネットワーク論からのアプローチ—」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学大学院政治学研究科)第75号、2004年。
- 新谷浩史「オランダのパブリック・ガバナンスに関する一考察」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学政治学研究科)第75号、2004年。
- 日経産業消費研究所編『日本のタウンマネージメント—街づくり機関・TMOの活動調査—』日経消費研究所、2003年。
- 真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』(中央大学法学会)第100巻第5、6号、1994年。
- 『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001年。
- 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年。
- 原田 久、「政策・制度・管理—政策ネットワーク論の複眼的考察—」『季刊行政管理研究』No.81、行政管理研究センター、1998年。
- 『金沢市中心市街地活性化基本計画』金沢市、2007年。
- 강형기·허훈「한일 지방분권 정책의 현상과 평가」『한국지방자치학회보』제18권 제3호, 2006년 (姜瑩基·許煥「韓日における地方分権政策の現状と評価」『韓国地方自治学会報』第18巻第3号、2006年。)
- 정철모·고선하「지방도시의 구도심 활성화 정책 개선방안에 관한 연구」『지역사회개발연구』(한국지역사회개발학회), 제27권제2호, 2002년. (デヨン・チョルモ、コ・ソンハ「地方都市の旧都心活性化政策の改善方策に関する研究」『地域社会開発研究』(韓国地域社会開発学会)、第27巻 第2号、2002年。)
- 문채「중심시가 지 도시 재생 전략에 관한 연구」『지역사회발전학회논문집』(지역사회 발전학회), 제33권제2호, 2008년. (문·첸「中心市街地の都市再生戦略に関する研究」『地域社会 発展論文集』(韓国地域社会発展学会)、第33巻第2号、2008年。)
- 『2010全州市都市・住居環境整備基本計画』全州市、2008年。
- 『旧都心活性化事業推進現況及び今後計画』全州市、2008年。
- C.Daugbjerg, Similar problems, different policies: Policy networks and environmental policy in Danish and Swedish agriculture, ed. by D.Marsh, Comparing Policy Networks, Open University press, 1998.
- D.Marsh and M.Smith, Understanding policy Networks: towards a Dialectical Approach, Political Studies, Vol.48, No.1, 2000.
- There is More than one way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks, Political Studies, Vol.49, No.3, 2001.
- D.Knoke, F.R.Pappi, J.Broadbent and Y.Tsujinaka, Comparing Policy Network: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan, Cambridge University Press, 1996.
- E.-H. Klijn, Networks and Interorganizational Management, ed. by E. Felie, L.E. Lynn, Jr. and C. Pollitt, The Oxford Handbook of Public Management, Oxford University Press, 2005.
- H.B.Milward and K.G.Provan, Measuring Networks Structure, Public Administration, Vol.76, No.2, 1998.
- H.Heclo, Issue Networks and The Executive Establishment, ed. by A.King, The New American Political System, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- H.Bressers, L.L.O'Toole, Jr., and J.Richardson, Networks as Models of Analysis: Water Policy in comparative Perspective, Environmental Politics, Vol.3, No.4, 1994.
- J.K.Benson, A Framework for Policy Analysis, ed. by D.L.Rogers, Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation, D.A.Whetten and Associates, Iowa state university press, 1982.
- J.J.Richardson and A.G.Jordan, Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post- Parliamentary Democracy, Martin Robertson, 1979.
- J.E.Jreisat, Comparative Public Administration and Policy, Westview Press, 2002.
- K.Dowding, Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, Political Studies, Vol.43, No.1, 1995.
- There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British University, Political Studies, Vol.49, No.1, 2001.
- K.Morgan, G.Rees and S.Garmise, Networking for Local Economic Development, ed. by G.Stoker, The New Management of British Local Governance, Macmillan Press, 1999.
- L.J.O'Toole, Jr., Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, Public Administration Review, Vol.57, No.1, 1997.
- M.J.Smith, Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States, Harvester wheatsheaf, 1993.
- M.P.Mandell, Getting Results Through Collaboration, Quorum Books, 2001.
- M.S.Mingus, From Subnet to Supranet: A Proposal for a Comparative Network Framework to Examine Network Interactions Across Borders, ed. by M.P.Mandell, Getting Results Through Collaboration, Quorum Books, 2001.
- M.Schneider, J.Scholz, M.Lubell, D.Mindruta, and M.edwardsen, Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program, American Journal of Political Science, Vol.47, No.1, 2003.
- M.Thatcher, The Development of Policy Network Analysis, Journal of Theoretical Politics, Vol.10, No.4, 1998.

P.K.Katzenstein, Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy, ed. by P.J.Katzenstein, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, The University of Wisconsin Press, 1978.

P.John and A.Cole, When do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter?: Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France, Comparative Political Studies, Vol.33, No.2, 2000.

R.A.W.Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-

Central Governments of Britain, Unwin Hyman, 1988.

R.A.W. Rhodes and D. Marsh, New directions in the study of policy networks, European Journal of Political Research, Vol.21, No.1-2, 1992.

T.A. Börzel, Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks, Public Administration, Vol.76, No.3, 1998.

UN, World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database, <http://esa.un.org/unup>