

博士学位論文審査要旨

2010年1月27日

論文題目： 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—

学位申請者： 安 善姫

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 今川 晃

副 査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

韓国の地方制度は日本の制度をモデルとして設計されていることは周知の通りであるが、実態としてはかなりの違いが生じている。すなわち、韓国では長らく軍政が続いたため、未だに地方自治が十分に育っておらず、制度的には日本と似ているにもかかわらず、住民参加や協働が弱いという現実があるのである。安氏の論文は、このような韓国の実情について、制度的に共通している日本と比較することを通じて、問題点を明確にするとともに、解決の方向性を探ることを目的にしている。もちろん、地方自治や行政研究の分野では、従来から日韓比較を通じた分析は多かったが、多くは制度比較が中心になっていた。安氏は、具体的・実態的な政策の形成から実施に至る実態を的確に把握し、分析するために、近年、先行研究が数多く蓄積されてきている政策ネットワーク論とネットワーク管理論を使っている。また、具体的な事例としては、地方の政治、経済の実態と制度的枠組みの相互関係が明確に反映する「中心市街地活性化」を取り上げている。論文の具体的な内容は以下の通りである。

全体は5章から構成され、序章ではネットワーク概念が登場した背景や研究の目的などを紹介している。第1章では政策ネットワーク論の考察を行い、日韓はもとより、欧米の政策ネットワークに関する先行研究を渉猟し、審査委員からは本章だけでも十分に博士論文の価値があるとの高い評価を得た。第2章では、第1章で検討した政策ネットワークとネットワーク管理の概念やモデルを、日韓の中心市街地活性化政策に適応する上での予備的検討を行っている。第3章では、具体的な事例を政策ネットワーク概念を使って分析し、日韓の中心市街地活性化の取り組みにおける異同を検討している。終章では、全体のまとめと分析から明らかになった韓国の中心市街地活性化政策の問題点を示し、今後の韓国における政策展開に対する提言を行っている。

上述のように、政策ネットワーク論やネットワーク管理論の文献研究はきわめて充実しており、政策ネットワークに関する研究成果を自治体の政策形成や政策実施の分析に応用できることを明確に示している点は、本論文の大きな成果であり、研究上での貢献であると言えよう。同時に、国際比較に政策ネットワーク概念を適用する際の課題や留意点の指摘も的確かつ有益である。

また、日韓の中心市街地活性化における政策ネットワークとネットワーク管理の違いから、日本では市民参加や協働の基盤が育ちつつあるが、韓国では行政主導の政策展開になっている限界を明快に描き出し、今後の韓国における中心市街地活性化の事業展開に対して多くの示唆を与えている点で、社会的貢献も果たしうる論文となっている。

一方で、事例研究については、実態把握のための詳細データの収集や関係者からの聞き取りな

どが不足しており、今後の充実が期待される。しかし、事例研究それ自体が目的ではないことを勘案すれば、このことは論文全体の価値を失わせるものではない。

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

2010年1月27日

論文題目： 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－

学位申請者： 安 善姫

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 今川 晃

副 査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

安氏の学位申請論文について、2010年1月23日15時40分から16時40分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、安氏自身から約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、安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、基本的認識についての理解について確認があったが、安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、安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、母国語としての韓国語(ハングル)と第1外国語としての日本語の他、多くの英語文献についても的確に参照、引用しており、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： 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－

氏名： 安 善姫

要旨：

中心市街地とは、その都市の行政・業務・文化的機能が集中し、人々の移動が多い空間として定義されるが、単純に物理的な場所としての概念をこえる意味を持つ。このようなことから、中心市街地活性化に関連する問題は非常に多岐にわたっている。そして、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、この問題に対応している。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ている都市が現れている。

本研究は、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ことを主目的としている。具体的には、ネットワークの構造に注目し、それ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を説明することの一助になると思われる。

このような目的にもとづいて、本研究が持つ意義は次のように提示できると思われる。第1に、中心市街地活性化の問題をネットワークの観点からアプローチしていることである。中心市街地活性化に関連した既存研究の多くが法律や制度に焦点が置かれていることに対して、ここではネットワークの構造やアクターに注目している。

第2に、日韓両国におけるネットワークの比較分析を試みている。最近、ネットワークに対する研究は増えているが、ネットワークの比較研究はそれほど多くない。

第3に、事例分析においてネットワークの構造はもちろん、ネットワークが実際にどのように運営されているのかという観点からネットワーク管理を視野に入れている。

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論(policy network)とネットワーク管理論(network management)を検討するが、欧米的バイアスを排除して日韓両国の政策決定構造の共通性と差異を的確に捉える有効な道具として、政策ネットワークが取り上げられている。このような理論にもとづいた先行研究を通じて、分析の枠組みを提示する。

事例研究の対象都市は、日本の金沢市と韓国の全州市を選定している。全州市と金沢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ことが期待できる。

本研究は全部で5章立に構成され、序論の部分においては、行政部門にネットワークが増加している現状を指摘している。政治・行政を巡るマクロ・メゾ・ミクロの環境変化の中で、行政のみに依存しては解決できない公共問題が表出し、行政は仕事を全うするために民間に依存せざるを得なくなっているのである。そして、中心市街地の機能及び潜在性から、ネットワークの対応が求められていることを説明している。

第1章では、政策ネットワーク論とネットワーク管理論を検討している。政策ネットワーク論

は国家の断片化・細分化、政策決定のセクター化の傾向と深く関連している。研究者らは膨張している国家を単一アクターとして捉えることをやめ、国家を省庁レベルに分解し、政策決定をセクターさらにはサブ・セクターレベルに下ろして諸々の関連する政府・非政府機関との関係の中で分析する必要性を認めている。そして、その有用な分析道具として政策ネットワークが提示されているのである。また、ネットワーク管理論は政策の実施と密接に関連を持ち、政策がどのように運用されるのかを検討できるようにさせる。

ここでは、先行研究の検討にもとづいて、ネットワークの構造を把握するために、多くの研究者が取り上げられている構成員、資源、権力関係をみる。しかし、ネットワークの構造はマクロレベルの政治・社会環境はもちろん、ネットワークに参加するアクターの性格により影響されるので、このことを検討する必要性が生まれる。

したがって、第2章では政治・社会環境という側面から政治体制・政策決定構造、中央地方関係、都市化の進展を変数にとりあげ、このような外部環境が政策ネットワークにどのような影響を及ぼしているのかを検討する。そして、この点を次のようにまとめている。

第1に、日本と韓国の政治体制・政策決定構造は異なる様相をみせている。日本は1960年以降から社会コーポラティズムと多元主義が共存しているが、1990年代からは多元主義の色彩が強まっていると分析される。韓国は長年にわたって国家コーポラティズムに分類されてきたが、1987年の民主化宣言以来に利益集団が急速に増加し、多元主義的要素を見せている。また、政策決定構造においても、利益配分政治が展開される領域では、日本は比較的に広く社会化されている。これに対して、韓国では社会化の程度が低く、官庁・官僚に仕切られた利益配分の程度がより大きい。

第2に、日韓両国の中央地方関係であるが、両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層制という点、そして垂直的行政統制モデルで説明される中央地方関係により多くの類似性が指摘されてきた。しかし、両国は1990年代から動き出した地方分権の流れにより変化が生じている。このような両国の中央地方関係は、中心市街地活性化の政策ネットワークの構造にそれほど影響を及ぼしていないとみられる。韓国の場合、法律が整備されていないため、中央と地方の連携は図られていないこともあるが、中心市街地活性化法が整備されている日本において、自治体の自律性は高いからである。

第3に、都市化は郊外化と密接な関連を持つ概念で、日韓両国において、都市化率の推移をみると、1970年以前まで大きな違いを見せている。日本の都市化率は1970年に53.2%に達していたことに対して、韓国のそれは1970年に40.7%で、都市化率が50%を超えたのは1980年代のことである。したがって、日本では中心市街地活性化問題が1970年代末から認識されているが、韓国では1990年代初から認識されている。このことから、都市化の進展は中心市街地活性化における政策ネットワークの形成時期に影響を及ぼしている。

また、中央レベルのネットワークにおいて、日本は日本商工会議所を中心とした中小企業4団体とこの団体と連携が強い経済産業省がネットワークを主導し、法律の内容が商業活性化を優先する結果に繋がっている。これは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。一方、韓国では、在来市場活性化の所管省庁である知識経済部と行政安全部、そして都市再整備の所管省庁である国土海洋部が取り上げられるが、特に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・ネットワークは支配的な団体がないか、実行ができる制度がつけられていない新しい政策領域に形成されるとするならば、韓国はまさにこの状態にあるといえる。

また、日韓両国の中心市街地活性化政策に関わるアクターは大体似ているようにみえる。表面的に異なっているのは、日本では金融機関と交通機関、韓国ではメディア機関が含まれていることになる。しかし、その役割や影響力の側面からみると、まったく異なっているアクターが存在

する。それは、商工会議所と商店街組合であるが、この組織の設立過程や仕組みからみると、韓国ではあまり活躍できないアクターとなる。

第3章では事例研究として、日本の金沢市と韓国の全州市を検討している。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、政策決定・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、情報のみ提供して資金と政策の実施は行政により行われている。

結論の部分において、以上からの分析内容をまとめながら、次のように考察点を提示している。第1に、本研究では政策ネットワークを分析道具にして、日本と韓国の中心市街地活性化政策を比較している。政策ネットワークは政治と行政をうまく繋いでくれると同時に、アクターに注目させ、政策の本質や性格を明らかにしてくれるので、有用な道具であるといえる。

第2に、日韓両国でみられる大きな違いは、一言で行政主導のネットワークと民間主導のネットワークと要約できると思われる。このような民間主導・行政主導のネットワークが政策結果と連携されているのかは確認できていないが、民間主導のネットワークでは資源が豊かになり、政策決定も政策実施も可能になっている。一方、行政主導のネットワークは、資源が主に行政により提供されるので、政策決定のみ関わり政策実施はできないという相違点が発見される。

第3に、韓国での地域社会的特徴を考えると、日本モデルを適用することは難しいと判断される。韓国での中心市街地活性化においては行政主導をベースにして議論を進めることが有効性を持つと思われる。しかしながら、行政主導をベースにして論議を進めるとしても、民間との協働は必要になるので、特にコミュニティの活性化やネットワーク管理の側面から日本モデルは大いに参考になるとと思われる。