

氏名	渡邊 達朗		
学位の種類	博士（商学）		
学位記番号	第 6207 号		
授与報告番号	(乙)第 2796 号		
学位授与年月日	平成 27 年 12 月 25 日		
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 2 項		
学位論文名	商業まちづくり政策 ー日本における展開と政策評価		
論文審査委員	主査教授 加藤 司	副査	流通科学大学商学部特別教授 石原 武政
	副査教授 本多 哲夫		

論文内容の要旨

わが国の流通・商業政策は 1990 年代をはさんで、大幅な政策転換が断行され、80 年代以前と 2000 年代以降とで、かなり異なる様相を呈している。その相違を決定づける最大の要因は、市場における競争をどのように位置づけるかにある。このような政策転換は地域商業や地域社会に何をもたらしたのか。これが、本研究の出発点的な問題意識といえる。しかし、商業まちづくり政策の分野において、政策目標や事業目標が実際にどれだけ達成されたのかについて、具体的な効果を測定し評価することは、これまで必ずしも十分なされてきたとはいえない。また、新たな政策を議論する際にも、どのような政策目標を設定し、その効果をいかに測定し評価するのかについての議論も十分とはいえない。

そこで本研究では、政策評価論および政策過程論の先行研究をレビューし、その知見を商業まちづくり政策に応用することで、従来の研究の空隙を埋めることを第 1 の課題とした。この点は、第 1 章で「政策執行と政策評価のプロセス・モデル」として提示した。

第 2 の課題は、上述の 1990 年代を移行期とする政策転換に関して、なぜそのような転換がなされ、その効果はどうだったのかについて、政策評価の視点から明らかにすることである。その際、2001 年政策評価法の制定によって、政策評価が行政的手続きとして形式化・儀式的化してしまうリスク「政策評価形式化のリスク」ないし「政策評価制度化の罨」が発生することから、いかに「政策評価の実質化」を実現するかが重要である。

第 3 の課題は、商業まちづくり政策に関連する事業が具体的にどの地域でどのように執行されたのか、その成果はどうだったのかという、従来、十分明らかにされてこなかった政策のディマンド・サイドの状況に注目することである。また、第 4 の課題は、政策評価の実務の観点から、目標の設定や評価の技法等に関する方法論を検討することである。

以上の第 2～4 の課題を念頭において、以下の本論を展開した。まず第 2 章では、1970 年代から 90 年代中盤までの「まちづくり 3 法」前史代の制度や施策と、それに基づく事業展開に焦点を合わせて検討し、政策効果の評価が十分なされていないことを確認した。

第 3 章では、1998 年「まちづくり 3 法」が相互補完的な制度として制定されたはずであるにもかかわらず、3 法間で整合性が欠如し、政策効果を減殺し合ったことを明らかにした。3 章補論では、都市中心部における大型店の撤退跡地がいかにまちづくりの阻害要因になっているのかについて、実態調査に基づいて明らかにした。

第 4 章では、タウンマネジメント機関の組織と機能をめぐる問題に焦点を合わせ、まちづくりの阻害要因について、政策の窓モデルを適用しながら分析した。4 章補論では、アメリカにおけるダウンタウン再活性化の推進組織である BID とメインストリート組織について検討した。第 5 章では、「まちづくり 3 法」の抜本見直しがいかに実現されたのかを、政策の窓モデルを適用して検討した。第 6 章では、2009 年の地域商店街活性化法の制定・執行との関係で、商店街が真の意味で「地域コミュニティの担い手」としての役割を果たすには、いかなる取り組みが求められるかについて検討した。

第 7 章では、現実の政策決定過程での政策評価の事例として、中心市街地活性化法の再見直し過程と、地域商店街活性化法の事業実施過程について検討した。第 8 章では、まちづくりに積極的な自治体と消極的な自治体が併存する青森県を対象に、小売商業構造とまちづくり施策との関連を定量的に分析し、施策への継続的取り組みの意義を明らかにした。

第 9 章は本研究の総括であり、政策目標の内容や政策評価の方法論などに関し今後の課題が残さ

れていることを確認し、今後の商業まちづくり政策の方向について展望した。

論文審査の結果の要旨

日本の流通政策としては、大型店の出店調整によって中小小売店との共存を図る「大店法」(1973年制定)が有名であるが、同法は日米貿易摩擦が激化した80年代以降非関税障壁として批判され、規制緩和が推し進められる中で1998年に廃止が決定された。それに代わって制定されたのが、周辺住民の生活環境に配慮する大店立地法、中心市街地活性化法(以下、中活法)、大型店の立地誘導が期待された改正都市計画法である。これらは「まちづくり3法」と呼ばれ、本来相互補完的に運用されることが期待されたが、実際には矛盾した運用が行われた結果、大型店の郊外出店が促進されるとともに、中心市街地の空洞化を食い止めることはできなかった。このため、2006年に見直しが行われ、人口減少社会に突入したわが国の都市機能の集約化(コンパクトシティ)を政策理念として、流通政策は郊外開発から市街地の優先的開発へ大きく舵を切ることになった。

以上のように、1980年代後半から現在に至る四半世紀はわが国の「流通政策の転換期」に当たり、従来の商業振興に加えてまちづくり的要素を含んだものへその性格を変化させている。本論文のタイトルになっている「商業まちづくり政策」とは、上述した変化に着目した概念であり、本論文全体を通じて、どのようなプロセスを経て政策が変化していったのか、そのことによって地域商業はどのような影響を受けたのか、政策の効果まで踏み込んだ分析が要請されたのである。

流通政策の制度分析については、これまでも研究がなかったわけではない。著者自身も『流通政策入門』(中央経済社、2003年、2011年3版)を刊行し、そのエッセンスは第2章に活かされている。しかし、これまで政策評価という観点から政策を検証した研究はほとんどなかった。その理由は、政策目的と成果との関係が曖昧で、また特定の政策を評価する場合、他の政策の影響も受けるため、単独の効果を測定することは困難であり、こうした定性的分析の困難さに加えて、定量的データが不足するなどの問題があるからである。

本論文の最大の功績は、政策評価そのものに分析のメスを入れたことであり、評価分析の枠組みとして政策決定過程論における「政策の窓」モデルを援用したことにある(第1章)。この理論は、政策過程を問題、政策案、政治という3つの要素の流れとして捉えるとともに、政策目標が決定される過程において多様なステークホルダーの影響を受けるために、目標とその実現手段に対する合理性や効率性を欠くという見方に特徴がある。そうした見方は、中活法の施行を急ぐあまり受け入れ側の体制が整わず、TMOが期待された調整の役割を果たせなかった経緯を分析した第4章、ならびにまちづくり3法の抜本的「見直し」過程において、人口減少の下での中心市街地への都市機能の集約化という新しい政策理念が政策選択に影響を与え、どのような成果を生んだのかを評価しようとした第5章に活かされている。本論文のすぐれた成果の一つである。

他方で、新しい法制度のもとで中心市街地以外における地域商業の活性化が喫緊の課題となり、「地域商業活性化法」(2009)が制定された。そこでは「商店街は地域コミュニティの担い手」という役割が再認識されたが、これを第3の調整機構としての社会的役割として位置づける(第6章)とともに、その評価に際しては、どのような政策が実施されたかというサプライサイドの研究では不十分であり、政策が地域でどのように展開されたのかというディマンドサイドの視点が不可欠であると主張する。そこで商業まちづくり政策の中軸を担う中活法について政策、施策、事業という階層レベルに分解し、入手可能なデータを駆使して成果を評価しようとしたのが第7章である。こうした評価が可能となったのは、政策評価法が2001年に制定されて以降、事前・事後の評価指標や手続きが明確になったという事情があり、データを活用した政策評価の先駆的業績といえる。ただし、流通政策においても行政評価のマニュアル化によって業務の効率性が促進される一方で、画一的な評価指標によって「政策評価の実質が失われてしまうというリスク」に陥る危険性も指摘される。こうした評価の問題を含めて、試論(第8章)ではあるが、地域の多様性や定性的評価も含めた分析として、青森県という比較的類似した環境のもとで、中心市街地の活性化に熱心な都市とそうでない都市とを比較することで、どのように違いが現れているかを中心市街地の商店数、地域での売上のシェアなど、商業構造の変化と関連づけて検証が行われている。

政策評価の研究は始まったばかりであり、政策評価として定量的分析と定性的分析をどのように組み合わせるかなど、今後精緻に展開される余地は残されている。しかし、新しいジャンルに果敢に挑戦された著者の研究姿勢と成果は高く評価されるべきであり、審査委員会は、全員一致して渡邊氏の業績が博士(商学)の学位を授与するに値するものと判断した。