

地域小売商業政策の展開

流通科学大学商学部・特別教授
石原 武政

はじめに

「流通政策」といえば、通商産業省・経済産業省の政策を念頭に置き、振興政策と調整政策の2本柱で理解するのが一般的。しかし、その片方の「調整政策」は2000年の大店法の廃止で実質的に消滅した（「商調法」は現在も残るが、実質機能せず）。

今後も「片肺飛行」が続くのか。あるいは、調整政策が復活するのか。それとも、戦後から2000年までの期間、調整政策が存在したことの方が特殊なのか。

むしろ、流通システムと地域商業というもう1つの軸があったのではないか。前者は流通システム全体の効率化を求める。1960年代に始まった流通近代化、流通システム化の流れはこの系譜。後者の地域商業は、流通政策としては、1980年代から注目されるようになり、今日では非常に大きな問題となっている。これまで「振興政策」として括られてきた政策の中に、流通機構全体の効率化を目指す政策と、地域社会の中で果たす小売業の役割を強化する政策が、濃淡はあるものの、一貫して存在してきた。

この報告では、戦後の流通政策の中で、この「地域小売商業政策」がどのような展開を遂げてきたかを確認する。その際、必要に応じて、通産省以外の、主として建設省の政策にも触れることになる。

1. 高度成長期（1973年頃まで）

戦後の「流通政策」はヤミ市との闘いから始まる。1946年8月の「ヤミ市撲滅令」はヤミ市を公認の市場として秩序回復を図ろうとするものだったが、実態が急速に改善したわけではない。東京では「マーケットは作れば儲かる」状態で、中には劣悪な施設もあった。1950年の朝鮮戦争勃発まで、まさに「手の打ちようがない」状態だった。

ヤミ市は「近代的」は建物をもつ「マーケット」に轉身したり、そのまま商店街として定着しながら、秩序の中に位置づけられていく。しかし、ヤミ市は都市に密集市街地をつくり出した。木造の高密な商店街の不燃化は早くから都市の課題となった。これに対しては、建設省の市街地改造事業が取り組んだ。特に、後者は商店街近代化事業と併用されたものも多い。これによって、密集市街地や「バラック型商店街」の整備が進む。

資料1 建設省の市街地改造事業

1950年、建築基準法
1952年、耐火建築促進法
1954年、土地区画整理法

1956年、都市改造型区画整理事業導入（減価補償金の導入）
1961年、防災建築街区造成法（路線防火から防災街区へ） 公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律
1968年、都市計画法
1969年、都市再開発法（1961年の2法を吸収）

その間、流通の「近代化」を担ったのは、関西では公設市場を中心とした小売市場。関東では、公開経営指導協会（喜多村実）の主婦の店運動、『商業界』および商業界ゼミナール（倉本長治）。それに生協運動が加わる。喜多村は、1957（昭和32）年、米子市で反生協運動の現地研究会を開催。小倉の吉田日出男が丸和フードサービスを紹介、主婦の店運動が始まる。スーパーの進展にはNCRも積極的に支援。

この間、1962年に「商店街振興組合法」が制定された（1959年の伊勢湾台風の災害復旧の中から）。但し、全振連が「全国組織」として、中小小売商業4団体の仲間入りするのは1992年。

本格的流通政策の始まりは、1964（昭和39）4月の産構審流通部会の設置（1949年の産業合理化審議会の改組）。通商産業大臣が流通部会に対し「流通機構の近代化のために、いかなる対策が必要か」を諮問。

資料2 初期の産構審流通部会答申

『流通機構の現状と問題点』（第1回、S. 39. 12. 17）
『流通政策の基本的方向』（第2回、S. 40. 4. 14）
『小売商のチェーン化について』（第3回、S. 40. 9. 9）
『卸総合センターについて』（第4回、S. 40. 12. 8）
『物的流通の改善について』（第5回の1）S. 41. 10. 19
『流通金融の改善について』（第5回の2）S. 41. 10. 19
『流通近代化の課題と展望』（第6回、S. 43. 7. 27 産業構造審議会中間答申）

都市問題との関連が強い。

第4回中間報告『卸総合センターについて』（1965. 12）は過密都市の密集市街地と交通問題が背後にあった。そのため、「都市再開発に資する」といった表現が出てくる（「都市再開発法」の公布は1969年）。

1968（昭和43）年6月公布の「都市計画法」に際して、建設省と通産省との思惑の相違。

建設省：都市計画の中で商業立地をコントロールしようと考えた（蓑原ほか2000）。

通産省：中小小売商との摩擦緩和以外の目的で大型店の出店抑制（調整）をすべきではない。流通近代化と物価対策が主流（松島2005）。

1970（昭和45）年、「商業近代化地域計画」スタート。1990年まで241地域で実施。当初は卸売業も対象に含まれていたが、やがて中心は小売業に。ここでは「都市計画との整合性」が強調されるが、建設省と通産省の力の差は歴然。せいぜい「用途地域にしたがって」というほどの意味ともいう。

商業近代化による整備は、区画整理事業、再開発事業などとともに、駅前を中心とした密集市街地の

解消に貢献。1975年頃まで、商業近代化地域計画の中心的内容は、駅前地区の改造、郊外住宅団地の造成やバイパス建設等による都市構造の変化に伴う商業整備が中心。駅前に第2の核を求めた。ロータリー、スーパー、片側アーケードの商店街は、「ハード型ワンパターン」「駅前シリーズ」とも。

都市計画法における用途地域の規制は、極めて大括りで、かつゆるい。住宅地への大規模な商業は抑制できても、市街化調整地域、白地地域へは抑制できなかった。計画に盛り込まれたことが実現できず、計画になかった大型店の出店が進む。そのため、「都市計画との調整」は、商業配置計画または立地規制にはつながらなかった。

資料3 建築基準法による用途区分（市街化区域）

	1950年制定時（8区分）	1992年改正後（12区分）
住居系	第一種住居専用地域	第一種低層住居専用地域
		第二種低層住居専用地域
	第二種住居専用地域	第一種中高層住居専用地域
		第二種中高層住居専用地域
	住居地域	第一種住居地域
		第二種住居地域
準住居地域		
商業系	近隣商業地域	近隣商業地域
	商業地域	商業地域
工業系	準工業地域	準工業地域
	工業地域	工業地域
	工業専用地域	工業専用地域

商業近代化地域計画のもう1つの効果。「都市問題」と関連づけられたことによって、委員会に商業関係者以外が参加。商業者が地域の消費者等の意見を直接聞き、それへの対応を考えるきっかけに。

市場も都市も拡大した時期。それに応じて商業も拡大。大型店は既成市街地から出発し、やがて駅前等に新規立地を求める。そのため、既成市街地との間に熾烈な競争を展開することなく、新業態の小売業（主としてスーパー）は成長できた。成長がすべてを癒やした時期。

2. 大店法運用強化期（1973年-1985年）

1973（昭和48）年10月、大店法公布（74年3月施行）。百貨店法と比較した特徴。①企業主義から店舗主義へ、②許可制から事前審査付き届出制へ、③「消費者利益」への配慮の明示。大店法の審査過程における商調協の活用は国会答弁の中で。しかし、少なくとも法律の枠組みとしては、「商業者による調整」を意図したわけではなかった。

地方から大店法の想定を超える強い規制の動きが強まる。上乗せ規制と横出し規制。

資料4 大店法と運用強化のあゆみ

1973年10月、大店法公布（施行は1974年3月）
 1976年4月、大阪府豊中市が中型店の調整条例制定。
 11月、熊本県が府県で初の条例を罰則規定付きで制定。

1977年9月までに、24県、46市町に拡大（要綱を含む）。

1978年9月には、39府県、170市町に及ぶ（同）。

1977年 ？月、 仙台商業政策協議会が「出店凍結宣言」。

9月、通産省、基準面積未満店に対する行政指導要綱。

1978年 2月、小売問題懇談会が大店法の改正について答申、

1978年11月、大店法改正（施行は1979年5月）。

1981年3月、京都市議会が5年間の出店凍結宣言。

この年、28府県、63市町の会議所・商工会で採択。

10月、通産省、大型店の年内凍結指示。

1982年1月、通産省、「当面の措置」で抑制指導。

小都市の「出店抑制地域」と百貨店・スーパー各上位10社への個別指導。

1984年3月、通産省、「当面の措置」の継続を決定。

大店法と同年に成立した中小小売商業振興法は従来の振興政策を総合、終章小売業近代化の「基本法的性格」を担う。中小企業事業団による高度化資金が導入され、アーケード、カラー舗装を初めとする商店街の環境整備が進む。

この頃から、新業態の開発が活発化。同時に、郊外型SC開発が始まる。

資料5 初期の郊外型SC開発（店舗面積）

1968年7月、イズミヤ百舌鳥店（大阪府堺市、7,899㎡）

1969年11月、二子多摩川高島屋（初の本格的郊外型SC）

1985年9月、つかしん（31,279㎡）

1988年3月、長浜楽市（滋賀県長浜市、13,820㎡）

11月、ニッケ・コルトンプラザ（千葉県市川市、68,800㎡）

1989年3月、ノア（千葉県野田市、30,157㎡）

4月、マイカル本牧（横浜市、46,688㎡）

1983（昭和58）年12月、『80年代流通産業ビジョン』発表。多様な業態の誕生を強調。経済的効率性と社会的有効性の概念。「ハイタッチ、ハイテック、ハイキャッチ」。地域商業賛歌。

資料6 『80年代流通産業ビジョン』（抜粋）

地域住民にとって生活環境の良否は、これらの（地域住民の基礎的なニーズを効率的かつ的確に満たしていく一石原）機能を有し、便利で親しみがもて、社会的コミュニケーションの場でもある地域密着型小売業が近くにあるかどうか大きく左右される。（9頁）

特に小売業は地域に根ざした産業であり、地域社会において、社会的コミュニケーションの場として、また、地域文化の担い手として、社会的・文化的機能をも果たしている。すなわち、地域小売業は地域文化や地域住民の生活の中に溶け込むことによって各地域独自の生活空間を形成しており、こうした地域小売業の「社会的有効性」に対する配慮が必要となっている。（19頁）

「「買い物空間」から「暮らしの広場」へ」がキャッチフレーズに、旭川市の買物公園化（1972年）をモデルとした「コミュニティ・マート構想」。1985（昭和60）年、コミュニティ・マートセンター設

立、川崎市で以後の「まちづくり会社」構想のモデルとなる問題を発見。賃貸借契約に伴う家主の不安と第三者機関の介入による問題解決の可能性。1988（昭和63）年から4年間、コミュニティ・マートセンターで「まちづくり会社」制度の研究。リスクを負いながら、自立して地域を運営する組織の模索。2000年3月からの「定期借家制度」の導入のきっかけにも。

3. 規制緩和期（1985年-2000年）

1982（昭和57）年11月、中曽根内閣発足。日米摩擦の中で、国際協調と輸入拡大を強調。1985（昭和60）年、対外経済問題諮問委員会（大来佐武郎）が「原則自由、例外規制」を答申。1986（昭和61）年、アメリカ通商代表部が大店法は販路制限と批判。1986（昭和61）年「前川レポート」発表。

1989（平成元）年6月『90年代流通ビジョン』答申。大店法の運用適正化（第2部）とハイ・アメニティ構想（後の特定商業集積整備法に）。その源流は1987年の「21世紀フォーラム」報告が背景か。カナダ・エドモントンモールがモデルに。

1989（平成元）年9月、日米構造問題協議開始。翌99（平成2）年6月最終報告、大店法の3段階での規制緩和を盛り込む。1991（平成3）年5月、改正大店法公布（92年1月施行）により、商調協が廃止に。大型店紛争はほとんど姿を消す。

1985年に商店街実態調査の景況感で「繁栄している」が11.1%、90年には8.5%と1割を割る（70年には39.5%）。その後も歯止めがかからない中での1989年消費税の導入、規制緩和方針の決定。地域商業への視点強化と全振連の組織強化（1992年名実ともに全振連に）。通産省は89年3月、全振連に「商店街振興基金」（50億円）を造成。消費税の転嫁指導とイベント等助成に。

1991（平成3）年5月、特定商業集積整備法公布。通産省の担当者は建設省に日参。日米紛争、大店法の後始末に巻き込まれる？通産・建設・自治の3省共管法、基本計画策定を市町村に下ろすなど、従来の枠組みを超えた新しい取組み。キャッチフレーズは「魅力ある商業集積づくり」（後に「商業集積を核としたまちづくり」）。日米構造問題協議における公共投資の拡大によって、一気に具体化。

資料7 特定商業集積法における商業基盤施設

1 交流センター、2 多目的ホール、3 展示施設、会議場施設、4 研修施設、5 児童遊戯施設、休憩施設、6 スポーツ施設、7 駐車場・駐輪場、8 多目的広場、イベント広場、公開空地、ポケットパーク、緑化施設、9 人工地盤、立体的遊歩道、10 アーケード、11 カラー舗装、12 街路灯、13 公衆便所、モニュメント、ストリートファニチャーその他の顧客その他の地域住民の利便の増進を図るための施設

商業施設と商業基盤施設。業種要件、規模要件、地元要件。新しいまちづくりを志向するが、「業界にはSC促進法に映ただろう」との証言も。高度商業集積型は地元要検討が厳しく数は限られる。地域商業活性化型は再開発案件が主流。後に追加された中心市街地活性化型は1件のみ。3省共管は必ずしも上手く進まず。行政のスタンスの違いが指摘される。大きな「期待」にもかかわらず件数が多いのは、建設省が土地利用規制を厳格に行ったからだという。同法施行に伴い、1992（平成4）年コミュニティ・マートセンター解散、商業ソフトクリエイション設立。

資料8 高度商業集積型の整備状況

施設名	都市	開設年月	立地場所	延床面積	店舗面積
ショッピングシティ・ベル	福井県福井市	1993. 4	郊外	75, 728 m ²	28, 000 m ²
下松タウンセンター	山口県下松市	1993. 11	郊外	105, 963	28, 620
サンパーク阿知須	山口県阿知須町	1996. 3	郊外	93, 583	19, 027
ショッピングプラザ・アピア	滋賀県八日市市	1994. 6	中心部	65, 277	18, 979
イオン下田ショッピングセンター	青森県下田町	1995. 4	郊外	174, 684	31, 974
ビバ・シティ彦根	滋賀県彦根市	1996. 4	郊外	157, 496	29, 800
やしろショッピングパーク Bio	兵庫県社町	1996. 5	中心部	72, 239	21, 302
荒尾シティモール	熊本県荒尾市	1997. 4	郊外	102, 663	23, 056
アピオシティ加賀	石川県加賀市	1997. 3	中心部	—	20, 540
エルムの街ショッピングセンター	青森県五所川原市	1997. 11	郊外	128, 558	22, 964

1993年商店街実態調査（中間調査）で、はじめて「空き店舗」が挿入される。1994（平成6）年、中小企業庁が日商に委託して空き店舗調査。翌95年度から対策事業実施。現場の成功例をモデルに制度化する形で、家賃補助、チャレンジショップなどが始まる。1994年、意思決定の機動性を求めた商店街パティオ事業創設。

家賃補助のモデルは香川県観音寺市柳町商店街。商人に補助したため、家賃の引き下げを誘引できず、かえって高止まりも。補助の終期、2年後に撤退も多い。考え得る代替案：①地主への「激変緩和」措置としての補助、②まちづくり会社への補助。

チャレンジショップは富山中央商店街の「フリークポケット」がモデル。商人による開業指導と粗利率がキー。フリークポケットはその後閉鎖。全国にひろがったが、飲食店が中心か。

1995（平成7）年1月、阪神淡路大震災。同年6月『21世紀に向けた流通ビジョン』策定。三位一体の経済構造改革の流通版。「累次の流通ビジョンの集大成であるとともに我が国流通構造改革の幕開けを告げる」と位置づけ。流通を「生産から消費までをつなぐシステム」と「消費者との接点としての社会的存在」の二つの側面をもつもの整理、前者は「機能としての効率性」の問題で基本的に個別企業の問題、後者は「付加価値の創造、社会的存在としての規範性」にかかわる問題で業態ないし集積レベルの問題で、決して矛盾するものではないと強調（前者が個別企業の問題かどうかは疑問）。中心市街地における空洞化に初めて言及。但し、特商法に期待。

1996年衆院選より小選挙区制が導入され、議員の地元商店街への関心が強まる。1997（平成9）年8月、合同会議が「中心市街地活性化における商業の振興について」を提言。タウン・マネジメントの重要性を指摘。さらに、12月に大店法廃止を提言。

4. まちづくり三法時代（1998年-）

1998（平成10）年5月改正都市計画法、6月中心市街地活性化法公布。大型店の立地誘導と中心市街地活性化が開始。1999（平成11）年地方分権一括法により地方の時代へ。2000（平成12）年、都市計画法改正（但し、この時点では特別用途地区の自由化のみ。都市計画地域は国土の25%、市街化区域が4%）、大店立地法施行により、三法体制始動。

まちづくりの「基本計画」を市町村が策定、担い手としてのタウン・マネジメント機関（TMO）の構想・計画を市町村が認定。補助金を目当てにした総花的計画。キャッシュフローがなく、市の補助金頼りのTMO。アメリカ型D I Dの検討も実らず。

2000年から大型店の破綻続く。同時に、2001（平成13）年7月「まちづくり佐賀」破綻、2004年12月「アルネ津山」私的整理等、まちづくり会社、TMO、三セクの苦悩が表面化。

資料9 大型店の破綻

1997年9月、ヤオハン、会社更生法申請
2000年2月、長崎屋、会社更生法申請
7月、そごうグループ、22社、民事再生法申請
2001年9月、マイカル、民事再生法申請（11月、会社更生法に変更）
12月、寿屋、傘下の12社と民事再生法申請。
2002年3月、西友、ウォルマートと包括提携で合意（2008年に完全子会社化し上場廃止）
4月、ニコニコ堂、民事再生法申請
2004年10月、ダイエー、産業再生機構に支援要請

2003年、中活法に対する会計検査院の検査。それにあわせて、中企庁商業課内に「TMOのあり方懇談会」を設置。2004年、総務省が中心市街地活性化に関する行政評価・監査を実施。2005年、参議院の要請に基づき、会計検査院が中心市街地活性化法の運用状況を調査。

2004（平成16）年から合同会議で、立地法の運用指針及び三法体制に見直しの議論を開始。国交省も検討を開始。いずれも2005年に報告。2006（平成18）年国交省社会資本整備審議会が答申。同年5月都市計画法改正、6月中心市街地活性化法改正へ。郊外開発の抑制方針。この間、経済政策課長と都市計画課長が相互の会議に出席。

小売業中心の中心市街地活性化から、中心市街地そのものへ。TMOに代わって、住民、NPOなどを含むまちづくり協議会の設置を義務づけ。基本計画は総理大臣認定。選択と集中を合い言葉に、戦略補助金の集中投入。中活法改正にあわせて、特定商業集積整備法廃止。

2004（平成12）年度から人材育成事業として、「街元気プロジェクト」始まる。まちづくりの理解者の裾野を広げるとともに、リーダーの要請を目的に。ポータルサイトによる教育・研修と、現地研修が中心。

2009（平成21）年、地域商店街活性化新法公布・施行。まちづくり支援センター発足。

むすび

地域商業に関する政策は、もともと都市問題との関連で、建設省が担っていた。通産省は流通近代化と健全な流通業者の育成、その過程での摩擦の抑制が主要テーマ。

流通近代化の動きが既成市街地内で行われる限り問題はなく、郊外化が都市の拡張と歩調を合わせることができた高度成長期は、郊外化と近代化（新業態の成長と中小小売商＝商店街の存続）が共存し得た。

都市計画は商業配置を誘導することはできなかったが、それを流通政策の側から担ったのが「商業近代化地域計画」。しかし、そこでも立地誘導をすることはなかった。唯一の例外は、80年代の小都市への出店抑制地域の設定。

大店法の運用過程では、しばしば「地域商業」が語られたが、ほとんど商業調整に終始し、1980年代には、中心部への厳しい規制はかえって大型店を郊外へ誘導する結果となった。それを抑制する権限は通産省（経産省）にはなかった。

まちづくり三法は、経産省的に言えば、流通政策が従来の意味での流通政策によって完結できないことを表現した。経産省の政策は機能、活動に目を向けるが、空間の側面には基本的に無力。計画外の事業を抑制できなかった。

国の画一的な政策で全国が一律のカバーできるか。そのため、自治体の条例、要綱等が期待されるが、国（経産省）は基本的には慎重。大店法が地方からなし崩し的に運用強化に進んだトラウマか。それでも、京都市、金沢市、福島県をはじめ、多くの自治体で条例が制定されるようになった（国交省の支援）。

こうした郊外開発の規制に従って、大型店も出店方針を転換。郊外の大規模開発から、まちなかの小規模開発へ転換するか？ 今後は、中活法に期待しない自治体の誘導以外での郊外開発は止まるだろう。その意味で、市町村よりも、都道府県レベルの条例に期待。

まちづくり協議会がうまく機能するか。形式的に設置されただけの協議会では従来と同じ。市民を含む多くの目を、実際に中心部に向けられるかどうか。そのためには、持続的な議論と活動が必要。

まちづくり組織に1つの形があるわけではない。青森の場合、商業者である加藤博氏を中心に、行政と会議所、商業者が一丸となった。長野市では市長と会議所の支援の下、アドバイザーの服部年明氏が采配した。高松市丸亀町では商店街組合が中心となってまちづくり会社を設立、再開発を手がける。佐世保市でも商店街組織が中心。宮崎市や豊田市では商工会議所が中心となって活動。長浜市では町衆を会議所と行政が支援。但し、町衆の中心は商店街以外。

国の政策としてみたとき、いくつかの課題はある。

(1) 政策に求められる4つの「一貫性」

① 部局間の一貫性

経済産業省と国土交通省、本省と中小企業庁

② 国と自治体との間の一貫性

自治体の独自性をどこまで認めるかについて、基準は明確か。

③ 大きな政策意図と実際の具体的指示

制度化過程における形骸化、予算執行等における「しぼり」

④ 時間的流れにおける一貫性

「臨機応変」の中での基本姿勢の重要性

(2) どのような「流通」のイメージを構想するのか。

21世紀ビジョンが整理した2つの視点、「生産から消費までをつなぐシステム」と「消費者との接点としての社会的存在」をどう関連づけるのか。

コミュニティ、防犯、福祉、医療等、経済産業省の範囲を超えた問題に直面。

(3) 地域の自立的な担い手の育成

コミュニティ・マートセンター、商業ソフトクリエイション、商店街支援センター

政策の具体化過程の問題

大きな政策枠組みの変更は現場（地方）に正確に伝わるか。

形式要件と形骸化。

政策実行過程における「牛の鞭」効果。

商店街の現場ではすでに省庁の垣根を越えた動き。1982年から2009年までに、小売店は60万店減少、この間に郊外型SCの店舗が20万店増加。82年の中小店舗の80万店が姿を消した（純減）。これは当時の9人以下の店舗の50%に相当する。それでも、商店街の空き店舗率は11%弱。この間に、商店街に各種のサービス業が参入し、空き店舗を防止した。携帯電話やマッサージ等の参入もあるが、行政の支援を受けたものも多い。老人施設、幼児施設、学習塾、生鮮市など。これらは、誰が、どこで、総合的に計画し、プロデュースするのか。

「ついにわれわれは極度の専門化の段階に達したが、現代では多くのばあい正確できわめて洗練されている専門知識の量は、調和のとれた全体の一部としてこれを利用する能力をはるかに上回っている。これに対する治療法は、専門主義のどんな機械的組合せのなかにもない。われわれは百科事典の内容をかみしめても、頭痛がするだけで何か分かったという気にはあまりならない。これを救い出す方法は、共通の全体—地域、その活動、その住民、その形態、その全生活—から出発し、専門知識の各成果をこのようなイメージと体験のかたまりに結びつけることにある。」(L.W.マンフォード(1938)『都市の文化』生田勉訳、1974年)