

## ■ 論文

## まちづくりと流通政策

尾 碯 眞

## 目 次

## 序

- 1 中小小売業と商業政策
  - 2 流通近代化と中小小売業
  - 3 大型商業の急成長と中小小売業
  - 4 まちづくりと商業集積の整備
  - 5 まちづくり3法と中小小売業
  - 6 まちづくり3法の見直しと中心市街地活性化
- 結びにかえて

## ▶ 要 旨

都市中心市街地は空洞化し、中心市街地の商店街の衰退は多くの都市で見られる現象である。大規模小売店舗法は廃止され中心市街地の活性化を目指したまちづくり3法が制定された。しかし、その後も中心市街地の空洞化には歯止めがかからず、まちづくり3法自体の問題が指摘された。その見直しがされ地域の活性化を打ち出したコンパクトシティの考え方が示されている。そこで生活者視点・住民中心のまちづくり観点から生活の質向上と地域間競争を考慮し、都市型産業振興によって、空洞化した中心地に人を呼び込み、快適な生活拠点としての場所を提供し、賑わいを創出することを考察した。

## ▶ キーワード

大規模小売店舗法、中小小売商業振興法、特定商業集積整備法、まちづくり、中心市街地活性化、中小小売業、大型商業、まちづくり3法、中心市街地活性化法、改正都市計画法、大規模店舗立地法、コンパクトシティ

## 序

都市中心市街地は、人々が行き交うこともなく、商店街のアーケードが壊れかけている姿をみることは、決して珍しくない。このように、都市中心市街地は空洞化がみられ、中心市街地の商店街の衰退は多くの都市でできる現象である。これは大衆消費社会成立以降の人々の郊外移住と車社会、および都市計画や流通近代化政策等が大きく影響しているといえよう。大規模店舗法廃止後、まちづくりを流通政策に取り入れ、まちづくり3法が制定された。しかし、その後も中心市街地の空洞化には歯止めがかからず、まちづくり3法自体の問題も指摘され、その見直しがなされ地域の活性化を打ち出したコンパクトシティの考え方を示している。

過去、都市中心地は自然発生的に形成された商業集積により賑わいを見せてきた。しかし、社会的要因等から中心地はその役割が厳しいといえる。その中心市街地の活性化に向け、何らかの施策が試みられているが、競争的視点が除かれたわけではなく、有効競争を基調とした流通政策は継続している。生活者観点・住民中心のまちづくり観点から生活の質向上と地域間競争を考慮し、都市型産業振興によって、空洞化した中心地に人を呼び込み、快適な生活拠点としての場所を提供し、賑わいを創出することが重要である。

本稿では上記の問題意識に基づき、1では第2次世界大戦後の中小小売業と商業政策を確認し、2では低生産部門といわれる小売業の近代化政策を検討し、3では生産性が高い大型商業の急成長と中小小売業の対応を、4ではまちづくりと商業集積の整備について、5では大店法廃止による中心市街地活性化法、改正都市計画法、大店立地法のまちづくり3法成立とその活性化事業と中心市街地整備を、6ではまちづくり3法の見直しと中心市街地活性化について述べ、今日のまちづくりと流通政策を検討した。

### 1 中小小売業と商業政策

戦後すぐの商業部門は中小商業と百貨店を中心とした構造であり、物資統制の撤廃や経済成長と消費水準の高度化により百貨店は営業活動を本格化した。なかでも、百貨店の店舗の新增設を展開したことから中小小売商は脅威を感じ、百貨店と中小小売商との間に紛争が再燃した。戦前には中小小売商保護を目的とした百貨店法(37年)が存在したが、47年「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(以下独占禁止法とよぶ)が制定され廃止された。

反百貨店運動は全国的規模で展開され、54年以降激しくなった。55年12月不公正取引を排除するという公正取引委員会は独占禁止法第2条7項にもとづく特殊指定を行った。しかし、百貨店の急速な復興は中小小売業、中小卸に驚異を与え、56年に百貨店法は再制定されたのである<sup>1)</sup>。百貨店法は、独占禁止法のうえに百貨店の営業に関して追加規制するものである<sup>2)</sup>。この法は、旧百貨店法をほとんど継承し、第5章24条から構成されている。この法は中小小売商の事業活動の機会を保護するもので<sup>3)</sup>、第1条に中小商業の事業活動の機会を確保するために、

百貨店業の事業活動を調整することを目的とするとしていることから明白である<sup>4)</sup>。百貨店法は、百貨店の開業や店舗の新・増設を行なうとき、通産大臣の許可を必要とすることや、閉店時刻および休業日の規制は中小小売商業をある程度保護したと考えられる。しかし百貨店法制定直前に店舗のかけ込み新・増設がなされ、問題視された。百貨店法付則第3条は店舗のかけ込み新・増設の許可に関する条項である。新・増設はこの法律施行日の3週間以内に百貨店審議会に申請するのであるが、その数は75件、拡張面積約50万平方メートルであった。1956年3月の全国百貨店の総売り場面積約150万平方メートルから考えると、33%の増加率といえる<sup>5)</sup>。

これに対して、中小小売商側は、全国の小売団体を中心に百貨店売り場拡張反対期成同盟を結成し、各地で反対集会を開催した。中小小売商側は百貨店売り場拡張反対集会にとどまらず、国会、各政党や百貨店審議会、商工会議所等への、示威行進や陳情を繰り返し行ない、百貨店売り場拡張反対を主張した。

百貨店審議会は56年10月中頃までに申請75件のうち44件については売り場面積をほとんど削減せず許可した。これら44件は中小小売商の反対行動が弱かったところといわれている。残り31件は都市部の中小小売商の反対行動が強かったところであり、百貨店審議会の審査が目された。このうちとくに中小小売商の反対行動が強かった東京都内の9百貨店の審議が56年10月29日に開かれた。しかし、審議結果は中小小売商側が望んでいたものにほど遠かったが、百貨店側も強い不満を示した。この審議は無条件に新・増設を制限するものではなく、百貨店、中小小売商業、消費者の意見調整の中で行われたといえよう。

施行後も上述の百貨店、中小小売商業、消費者の意見調整という運用がなされ、中小商業保護といえども百貨店、中小小売商業の直接的紛争当事者よりも、中間的な消費者の意見が重んじられた。その結果、中小小売商業は決して有利といえないことが多かった。

百貨店法の他に小売市場、製造業、および卸売業の小売活動、購買会事業等を規制する小売商業調整政策として「小売商業調整特別措置法」(以下商調法とよぶ)が59年に制定された。この時期、中小小売商業にとって小売市場、製造業、および卸売業の小売活動、購買会事業は百貨店とならんで大きな影響を受けた。そこで、一定の規制を行なうものとして本法が制定された。商調法は中小商業保護政策を中心としたものであったが、実際の運用は必ずしも、そのようになされたとはいえないようである。

以上述べたように、この期では、当初、独占禁止法により公正な自由競争政策であったが、その後、百貨店法や商調法による中小商業保護政策をとった。いいかえれば、小売商業政策は、近代化政策とはかけ離れたものであった。それは経済政策の重点が、生産部門、とりわけ基幹産業育成におかれたことも一因である。他方、消費水準が低い状況であり、ようやく、1951年には農村部が戦前と同じ消費水準となり、消費景気によって都市生活者の消費水準は戦前の80%に、農村部は120%に達したといわれている<sup>6)</sup>。54年の経済白書は一人当たりの所得、消費

が戦前水準を超えたと述べているが、都市部は農村部に3年遅れて同水準となっている。所得、消費水準が低く、需要が伸びなかったことも要因といえよう。このような状況下から、社会政策観点を重視した商業近代化政策を推進させた。したがってまちを考えた商業政策まで進めることは出来なかったと思われる。

## 2 流通近代化と中小小売業

50年代中ごろに始まる高度成長経済は60年代に本格化し、日本経済は繁栄を示した。60年の経済白書は技術革新と消費革命を経済成長の原動力としている。消費・生活様式の変化も著しく、耐久消費財の普及は顕著であった

この期の政策は、重化学工業、消費財工業、コンピュータ産業のみならず、産業構造全体の高度化であり、二重構造や低生産部門の近代化に重点が置かれた。この観点から体系化されたのが中小企業基本法（1963年）である。この法は中小企業政策の基本を示しただけであり、個別的施策は中小企業近代化促進法、中小企業近代化資金促進法、中小企業指導法等が制定された。また、小規模企業対策として商工会法が定められ、商工会が町村で組織化された。

高度経済成長が本格化し、中小小売商の保護から次第に近代化、高度化を中心とする振興政策へ変化していった。それは、主に協業化、共同化などの組織化事業であった。具体的には1962年の商店街振興組合法制定や63年から推進された店舗等集団化事業、小売商業店舗共同化事業、商店街近代化事業、小売商業連鎖化事業等であった。この時期、中小企業政策の一環として商業近代化は展開され、つづいて流通近代化政策へ進展していった。

流通近代化政策の展開は、通産大臣の諮問機関である産業合理化審議会に、流通近代化政策の基本ビジョンを策定するため流通部会<sup>7)</sup>が設置された55年から、同部会が一連の流通近代化施策への総括として、第6回中間答申『流通近代化の展望と課題』を発表した68年である。この段階は、流通機構の構成要素である商業の規模拡大による流通部門の生産性向上ないし効率化が基本課題とされた。わが国流通部門の低生産性は、商業の小規模零細性にもとづくものとみなされてきた<sup>8)</sup>。わが国全体の技術革新と近代化を目指すことから、流通近代化のために規模の利益による生産性向上を目指したと言わなければならないだろう。流通の近代化を実現する方法は、個々の商業が大規模化を図ることである。したがって、個々の商業がそれ自体の合理化努力によって大規模化することを助成し、推進させることであった。それは、55年代後半に入って急成長してきたスーパーに対する政府の姿勢でもあった。政府の流通政策は、スーパーのこのような急成長に対して法的規制を加えることなく、市場へ自由参入させた<sup>9)</sup>。

このことは、産業合理化審議会流通部会の第1回中間答申（66年）において、スーパーに対する新たな法的規制を行なうべきではないという見解からも明らかである。このように商業の大規模化を通じて流通近代化を図るということは、セルフ・サービス方式に依拠する大規模小売商としてのスーパーの成長や自由な市場参入はむしろ望ましいことであった<sup>10)</sup>。

他方、流通部門において多数を占める中小商業が単独で大規模化を達成することは、その資本力から推測しても可能性はほとんどない。そこで、先述の如く、中小商業の規模の利益を実現するための助成的措置がとられ、中小商業の協業化や集団化を促進した。それは1963年に制定された中小企業基本法を基礎とする中小企業近代化資本助成法（1963年）や中小企業近代化促進法（1963年）による寄合百貨店や寄合スーパーの設立、卸売センターの設立などの施策がなされた。中小商業の協調関係を作り出し、大規模化することによって、大規模商業に対する競争力を強化する中小商業の近代化政策と考えられよう。

この段階の流通近代化は、スーパーの自由参入を保障し、中小商業の協業化や集団化による近代化を推進しようとするものと考えられることができる<sup>11)</sup>。この流通近代化政策を体系的にまとめた『流通近代化の展望と課題』では、流通近代化への方向として、流通部門全体を効率化することが強調されている<sup>12)</sup>。このような総合的な流通近代化ビジョンの展開は、中小商業の近代化にとどまるものではなく、中小商業を流通部門全体の近代化対象としたことである。つまり、前節の中小商業を保護する政策から中小商業の近代化へ、さらに中小商業は流通部門全体の生産性向上を目指す流通近代化政策に組み込まれたといえる。

つづいて、流通近代化政策は、流通活動のシステム化を志向するいわゆる流通システム化政策が推進された。産業構造審議会流通部会の第7回中間答申『流通活動のシステム化について』が発表された69年からである。このような流通システム化の推進は、規模の利益による近代化のみではその達成が不可能であろうという判断であった。大型化、協業化、集団化による規模の利益を志向する流通近代化政策は、流通部門の生産性向上をそれなりに達成した。しかし、流通全体の流通近代化政策ではなかった。この流通近代化政策は、流通機構の個々の構造についての近代化をするものではあったが、流通活動を統合するものではなかった<sup>13)</sup>。流通近代化は、個々の商業やその集団の近代化や大型化だけではなく、流通活動そのものの生産性向上を図ることである。流通近代化政策によって協業化や集団化がいかに進展したとしてもそこでの流通活動が前近代的であるならば、協業化や集団化それ自体の効果も生じないだろう。よって流通近代化政策は、個々の商業やその集団についての近代化から、流通活動の近代化を生産—流通—消費と言う一つの近代的な流れを志向する流通システム化へと進展することとなった。

流通活動そのものの近代化をめざすこのような流通システム化政策は、工業（生産）における生産工程全般に結びつく近代化、効率化であり、外国の技術導入やライン変更の考え方にもとづくものだろう。つまり、生産工程の中で一つの機械を新しくしても、工程全体が効率化されなければ意味がないという考え方を生産—流通—消費に当てはめたのである。それは個々の商業が大型化、協業化、集団化による規模の利益等により、効率化されても、一部分の近代化であり、生産—流通—消費が効率的に結ばれる訳ではなく、統合的な近代化が必要であろう。例えば効率化のための情報システムはコンピュータと端末等で構成され、それがうまく結合し、仕事を効率的にこなしている。この考え方を、産業全体に当てはめシステムとシステムの有機

的結合によって統合化し、効率性を追求しようとしたものといえよう。

産業構造審議会流通部会の第7回中間答申『流通活動のシステム化について』（69年）によれば、「一国における流通活動の全体系を、各個別のばらばらな流通機能の集合体ではなく、これを一個の全系として把握することをつうじて、そのシステム化の途を考え、さらにそのつぎの段階で、システムズ・アプローチ的な思考を適用するということで対処していくことが必要である」<sup>14)</sup> といい、システム化の方向やその推進を提示するものであった。翌年にはこの答申にもとづいて流通システム化推進会議を設置し、1975年度を目標とした『流通システム化基本方針』（71年）が策定された。この序文によると、流通システム化とは、「流通活動が生産と消費とを媒介するものであり、本来的に多数の企業、事業所、部門に関連するものであることに着目し、生産から消費にいたる全流通過程を一つのシステムとしてとらえ、その全体的・総合的効率化を図ることである」<sup>15)</sup> としている。したがって、流通システム化政策は、個々の商業あるいは商業全体のみを対象とするのではなく、流通活動一般を対象としてシステム化しようとするものである。

流通システム化政策がわが国の流通政策の主軸となったが、これまでの流通近代化政策は継続された。流通システム化は、中小商業の合理化による競争力強化と流通コスト節減をめざす流通近代化といわば並行して推進されたからである。端的に言うならば、この期の流通政策は、この流通システム化政策を主軸に、流通近代化政策を補完軸として展開しているのである<sup>16)</sup>。このように低生産性の中小小売業部門の近代化推進が優先され、まちや住民という観点はなかったといえよう。

### 3 大型商業の急成長と中小小売業

60年代中頃にスーパーは急成長し、中小小売業の経営は圧迫されるようになり、スーパー進出反対運動が全国的に展開された。70年からスーパーに対して通産省は行政指導を行ない、店舗の新設や増設の届出が必要となった<sup>17)</sup>。70年9月28日通達は、1. 店舗新增設の届出、2. 店舗新增設、広告、廉売、休日、営業時間等地元と調整、3. 68年6月7日通達を守ることを大型小売商に要請し、行政指導を強化した。しかし、大型店問題は解決されるどころか、スーパーは急成長を続けた。そこでスーパーを規制する新たな法律が必要となり、第10回中間答申『流通革新下の小売商業—百貨店法改正の方向—』にて明らかにされた。それは百貨店法の規制対象は拡大するが、規制そのものは緩和し、中小商業と大型小売商の調整が必要という方針により、中小小売業を振興するための法律が検討された。

百貨店法改正は消費者利益と有効競争<sup>18)</sup> を中軸として<sup>19)</sup>、1 流通近代化、消費者利益確保を法で示す、2 基準面積以上の大型店の新增設は届出制、通産大臣の勧告、措置命令等を設ける、3 百貨店以外の新大型店を対象に含める、4 営業時間、休日等行為規制は新事態に配慮しつつ存続するというの五つの方向が示された<sup>20)</sup>。

この第10回中間答申にもとづいて1973年「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」(以下大店法と略す)と中小小売商業振興法が制定された。

大店法第1条は、「この法律は、消費者の利益の保護に配慮しつつ、大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、その周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資することを目的」として

いる。つまり、第1条では消費者利益の保護、中小小売業の事業活動の機会を適正に確保、小売業の正常な発達の3点から成り立っている。第3条では大店法の規制基準面積として、店舗面積1500㎡(都の特別区および政令都市においては3000㎡)以上を有するすべての店舗面積を対象とした。第5条は大型店舗にて小売業を営む者は、1. 氏名または名称、住所、法人は代表者氏名 2. 大型店の所在地 3. 開店日 4. 店舗面積を通産大臣に届け出る。第7条1項では通産大臣は、届出大型店が、その周辺の中小小売業の事業活動に相当な影響をおよぼすおそれがあるかを審査し、そのおそれがあると認めるときは大規模小売店舗審議会の意見をきいて、その届出を受理した日から3ヶ月以内に限り届出の開店日、店舗面積を減少することを勧告出来る。2項で大規模小売店舗審議会は前項の意見を聞かれたとき大型店の所在地地区内、商工会議所、商工会の意見および消費者または団体、小売業者または団体、その他のもので通産省令に定めるところにより申し出をしたものの意見を聞かなければならない。第8条では勧告を受けた者が勧告に従わない場合、開店日の繰り下げや店舗面積減少を命じることが出来る。第11条では消費者利益への配慮が述べられている。

ところで、中小小売商業振興法は、第10回中間答申中小商業近代化推進の立法化、施策の展開、中小商業の経営体質強化<sup>21)</sup>による中小小売商業育成の法といえる。

第1条では、「この法律は、商店街の整備、店舗の共同化等の事業の実施を円滑にし、中小事業者の経営の近代化を促進すること等により、中小小売商業の振興を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」と規定している。第1条は前節にて述べた中小商業の近代化、中小商業の共同化、大規模化による大型店対抗を推進するものである。つまり、生産性向上と有効競争を展開する中小小売商業に競争力をつけさせるためといえよう。第3条では中小小売商業の振興を図る振興指針を定めている。1 経営の近代化の目標に関すること、2 経営管理の合理化に関すること、3 施設および設備の近代化に関すること、4 事業の共同化に関すること、5 中小小売商業の従業者の福利厚生に関すること、6 その他中小小売商業の振興のため必要なことである。第3条に従って中小小売事業者の経営近代化事業に多くの施策が講じられることになった。第4条高度化事業計画の認定は商店街整備、店舗共同化、連鎖化であり、この法の中小小売事業者の振興施策の中心部である。第5条では高度化資金の確保、第6条では租税特別措置法による減価償却の特例、第11条では連鎖化事業の適正化である。大店法は大型店の行為規制を、中小小売商業振興法は中小小売事業者の近代化であるが、共に有効競争と消費者利

益<sup>22)</sup>を前提としている。

ここに小売2法が誕生し、74年に施行されたが、スーパー等の出店の勢いは止まることはなかった。出店地域が都市中心部から郊外、地方中小都市へ拡大し、店舗面積が大店法の基準1,500㎡(3,000㎡)を若干下回る規模で展開された。中小小売商業はスーパー出店に対し大店法強化、改正を要求した。この状況下で小売問題懇談会が組織され大店法の見直しとその改正が審議された。1978年2月小売問題懇談会答申「安定成長下における小売商業政策のあり方」が提出された。つづいて、産業構造審議会流通部会および中小企業政策審議会にそれぞれ小売商業政策小委員会が設置され、両小委員会の合同の場合(合同小売商業政策小委員会)で検討された。両審議会は78年4月に意見具申を行った<sup>23)</sup>。その結果、78年11月一部改正公布、翌年5月施行された。改正大店法は店舗基準面積の引き下げと調整権限の分割である。大型店を第1種大規模小売店舗と第2種大規模小売店舗の2種に分け、第1種大規模小売店舗は店舗面積が1,500㎡以上(都の特別区および政令都市においては3,000㎡以上)で、調整権限は通産大臣にある。第2種大規模小売店舗は店舗面積が500㎡超え1,500㎡未満(都の特別区および政令都市においては500㎡超え3,000㎡未満)の調整権限が都道府県知事にある。改正大店法で基準面積を500㎡まで引き下げた理由は、1. 最寄品中心の店舗では500㎡で充分品揃えが可能なこと、2. 500㎡を超える店舗の顧客吸引力が、一般中小小売商業と比較して著しく高く、周辺の中小小売商業への影響が大きいと考えられる。3. 旧法の基準面積未満の店舗に関する紛争件数のうち、500㎡以下の店舗に関するものはごくわずかで、實際上調整の対象とする必要性に乏しい<sup>24)</sup>。

しかし、改正大店法の下でも大型店の出店はつづいた。1978年から79年にかけて第2次石油危機がおり、長期化した不況の中で出店を続けるスーパーに中小小売商は経営を圧迫され続けた。当然、中小小売商の大型店出店反対運動は激化し、大店法規制強化の要求が高まった。通産省はこうした事態に対応するために1981年に大型店の出店届け出自粛指導をはじめた。この届出に関する指導は1982年1月、に出された「大規模小売店舗法の届出に係わる当面の措置について」通達によって本格化し、行政指導による大店法運用面での規制強化がなされ、さらに1984年3月「大規模小売店舗法の届出に係わる今後の運用について」の通達によって継続され、大店法改正までにはおよばなかった。

1982年10月産業構造審議会流通部会と中小企業審議会流通小委員会との合同会議がもたれ、翌年12月「80年代の流通産業と政策の基本方針」が『80年代の流通産業ビジョン』として発表された。この中で大型店の出店紛争を通達行政によって対応する方法は「80年代の流通産業と政策の基本方針」によって明らかである<sup>25)</sup>。本格化した行政指導による大店法運用面での規制強化を基本として特定大型店の出店規制と届出総面積許容枠が設定された、個別の出店規制であるが、許可制の復活と新しい総量規制による運用といえよう<sup>26)</sup>。このような運用面での規制強化は大型店出店を抑制し、その結果として中小小売商の利益となったといえよう。



このように大店法の運用面での規制強化は、流通近代化を後退させたわけではなく、過剰出店と第2次石油危機後の景気低迷という特殊状況下での対応であり、一時的なものであった。

この『80年代の流通産業ビジョン』は大型店の出店規制の行政指導のみではなく、これまでに示されたことがない、小売業とまちづくりの観点が述べられたことである。地域商業振興を1 地域密着型小売業の役割、2 都市商業文化の創造、そして地域間競争の活発化である。とりわけ、地域社会との調和と都市社会創造への協力では、都市計画の円滑な運用、調和のとれたまちづくり、共存共栄に向けての努力が述べられた<sup>27)</sup>。このまちづくりの観点は、90年代の流通ビジョンでは述べられることなく、『21世紀に向けた流通ビジョン』まで待たねばならなかった。

これまでに地域の小売業を対象としたまちづくりの考え方はなかったのだろうか。日本商工会議所を通じて行われた商業近代化地域計画の策定に求めることが出来る。1970年から1990年まで241地域で行われた。しかし、都市計画と関連し、地域と調和がとれたまちづくりや地域間競争を視野に入れた地域形成ではなく、商店街と中小小売業とのまち（街）づくりであり、80年代の流通産業ビジョンで述べられたまちづくりとは異質なものといえよう。

大店法は消費者利益を付加し、消費者を組み入れたことは評価できる。しかし、資本間競争はこれまで以上に展開され、中小小売業には厳しい環境が継続した。

消費者の支持が高いスーパーは、中小小売業から問題視されながらも、急成長を続け、中小小売業を圧迫した。その中で、商店街を中心とした商業近代化地域計画が進められたことは、個店繁栄から商店街全体の戦略、戦術による中小小売業の近代化とまちづくりを推進したといえよう。また、80年代の流通産業ビジョンで述べられた小売業とまちづくりは都市計画まで関連させ、地域と調和がとれたまちづくりや地域間競争を視野に入れた提言は高く評価できる。

#### 4 まちづくりと商業集積の整備

80年代後半に入ると、高度経済成長により国内消費が活発化し、バブル現象<sup>28)</sup>となった。またME技術を中心にした製品の集中豪雨的輸出は日米貿易摩擦を深刻化させた。85年日米貿易委員会で日米の貿易不均衡は日本側の大店法が参入障壁となり、外国商品進出の障害になっているとアメリカ商務省が指摘し、大店法規制緩和を要求した。87年6月に発表された大規模小売店舗審議会の「今後の大店法の運用について」の会長談話によって大店法の規制緩和問題がとりただされてくる。

88年12月に臨時行政改革推進審議会によって「公的規制の緩和等に関する答申」が出され、翌89年4月には、USTR（米国通商代表部）が大店法を含む34項目にわたる貿易障壁に関する報告を行なうなど大店法の規制緩和は進められていった。同年6月『90年代の流通ビジョン』が公表され、大店法による大型店出店規制は大幅緩和の方向が示された。9月から行われた日米構造問題協議（日米間の構造的通商障壁に関する交渉）はこの流れをいっそう進めた。90年

4月の第4回協議でまとめられた中間報告は、大店法の運用適正化措置の実施、次期通常国会における1年後の法改正、法改正から2年後の見直しという措置がとられた<sup>29)</sup>。ここに、80年前半を通じて規制されて来た超法規的、大型店出店調整政策は緩和<sup>30)</sup>された。

91年5月8日閉会第120国会にて大店法関連5法案が成立、5月24日に公布された。この5法は、1 大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律の一部を改正する法律(以下大店法改正法)、2 輸入品専門売場の設置に関する大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律の特例に関する法律(以下輸入品専門売場特例法)、3 特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法(以下特定商業集積整備法)、4 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律(以下民活法改正法)、5 中小小売商業振興法の一部を改正する法律(以下小振法改正法)である。

大店法改正法において実際の調整機関となる大規模小売店舗審議会(大店審)に消費者、小売業者、学識経験者、商工会議所、商工会などからの意見聴取を義務づける等の新たな出店調整処理スキーム<sup>31)</sup>の導入、地方公共団体の独自規制の適正化、店舗面積1,500㎡(政令指定都市3,000㎡)で区切っている第1種、第2種大型店の境界面積を3,000㎡(政令指定都市6,000㎡)に引き上げる。施行時期および2年後の見直し。

輸入品専門売場特例法は輸入品を専門に扱う売場を審増設する場合、1,000㎡(現行運用100㎡)まで大店法の調整を免除する<sup>32)</sup>。

特定商業集積整備法は大型店と中小商業が共存共栄し得る商業集積の整備と、コミュニティ施設、スポーツ・レジャー施設、公共施設を含めた複合ショッピング・センター、商店街等の商業集積づくりを官民一体となって促進するものである<sup>33)</sup>。

特定商業集積整備法はこの意味で商業と地域を考えたまち(街)づくりの政策として評価できよう。

民活法改正法、本法の対象特定施設に特定商業集積整備法の特定商業集積も追加し、商業施設と道路、公園など公共施設の整備を一体的に進めようとするものである<sup>34)</sup>。

小振法改正法は大店法規制緩和による中小小売業者への支援策を充実し、商店街等の店舗集団化事業、商店街整備等支援事業、電子計算機利用経営管理事業を追加・拡充したものである<sup>35)</sup>。

この5法の連携は従来の小売商業対策を強化し、都市環境と調和のとれた商業集積の整備等の新商業振興が不可欠で、お互い連携してはじめて効果を発揮するものである。

『90年代の流通ビジョン』(以下90年ビジョン)(1989年)は、わが国は「経済大国」であるが、国民生活実感との間のギャップが存在する中で、豊かな国民生活と国際経済社会の発展に流通業が積極的に貢献する必要があるとの認識のもとに提起された<sup>36)</sup>。流通政策の基本方向が地域社会のニーズとの関連で中小小売商を評価する社会的有効性を述べながらも、経済的効率性を中心とした競争メカニズムが有効に機能する流通近代化政策を基本としている。『90年ビ

ジョン』では、流通業に期待される役割として、①消費者ニーズに的確に対応する商品・サービスの提供、②川下主導の供給体制の実現と製品輸入拡大貢献、③地域経済社会活動へ寄与という3つの側面とし、この役割を十分に達成するためのわが国の流通システムのあり方について配慮していくことが基本である<sup>37)</sup>。その基本は競争メカニズムが有効に機能するシステム、中小小売業の事業機会確保に配慮するなど競争メカニズムを補完する必要、流通基盤施設の整備を積極的に進めること、といった流通政策の方向が示される<sup>38)</sup>。

大店法の運用適正化措置は、日米構造協議の中で約束した3段階の措置（規制緩和、改正、一部廃止）のうちの第1段階に、つづいて、規制緩和による競争を促進するため、大店法の改正（91年5月8日、施行や翌年1月31日）、さらにその見直しが進み、大規模小売店の出店が容易になったが、大店法改正と同時に商業集積法などが制定・施行され、まちづくりを視点に入れ、通産、建設、自治の3省が相互に、また、都道府県・市町村レベルでは関係機関間の横断的な連携が図られる仕組みが形成されたことになる。

そこでは大規模小売店を核とする高度商業集積型と中小小売店からなる地域商業活性型の商業集積づくりが推進される。中小小売商の事業機会の確保に配慮した競争メカニズムの補完的側面も必要から、まちづくり構想が継承されている。つまり、中小商業の体質改善を図っていく流通近代化政策が強化されたと考えられる。

1995年6月産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通審議会の我が国流通の現状と課題中間答申が『21世紀に向けた流通ビジョン』（以下21流通ビジョン）<sup>39)</sup>として刊行された。

『21流通ビジョン』は、わが国の「流通構造改革」の推進を訴えている<sup>40)</sup>。その基本方向は「『製配販連携を核とするトータルシステム化』と『多様な業態、集積が消費者の多様なニーズに応じた商品サービスを提供することや環境問題、地域コミュニティとしてのまちづくり等の社会要請への主体的対応を図ること』であり、それにより、効率性の推進と消費者選択の自由の拡大を通じ『21世紀に向けた豊かな国民生活の実現』に流通が中心的役割果たす<sup>41)</sup>」こととしている。そして、この目標として、1 真に豊かな国民生活の実現に貢献する流通セクターの実現、2 流通セクターがわが国経済の活性化に貢献すること、3 流通セクターがわが国の国際化に先導的、積極的な役割を果たすこと、4 流通セクターが、環境生活空間との調和を実現すること、5 流通セクターに従事する者に魅力ある労働環境を実現すること、6 中小流通業は流通構造改革に積極的に対応できる競争環境実現の6項目をあげている<sup>42)</sup>。

この流通構造改革推進に流通システム効率化と流通産業による社会要請等への対応、まちづくりが示されている<sup>43)</sup>。

中小小売商業政策の在り方については、消費者利益の重視、地域のまちづくりへの貢献、大型店と中小店の共存共栄の努力への支援、流通構造変革への対応、自主的努力への積極的支援をあげている<sup>44)</sup>。

『21ビジョン』では地域のまちづくり観点が強調され、社会的有用性としての中小商業振興施

策と流通近代化政策の二つの視点が示されている。

今後、経済効率性追求の流通近代化のみでなく、高齢化や時間短縮型消費者行動、憩う場所として市街地中小商業集積が地域社会貢献できるシステムとしての中小商業振興施策が重要であろう。この市街地中小商業集積の支援措置として96年7月22日、通商産業省、建設省、自治省告示第1号、特定商業集積整備基本指針が出され、特定商業集積を構成する商業基盤施設および商業施設に関する事項のなかで地域商業活性化型の特定商業集積、高度商業集積型の特定商業集積に加えて中心市街地活性化型の特定商業集積が創設され<sup>45)</sup>、97年度より実施されている。

97年7月23日自由民主党政務調査会中心市街地再活性化調査会は中心市街地再活性化に関する第1次提案をしている。中心市街地に97年度予算の重点化、特別枠を活用し、中心市街地再活性化大綱（仮称）をとりまとめるとしている。その基本コンセプトは各省庁の個別施策ではなく、総合的整備、その連携、国と地方公共団体との密接な関係等としている。再開発の基本として、関係省庁の中心施策の結合、土地活用促進、支援の重点化・集中化、民間活力の導入、人材確保・情報発信といったソフト面を充実する。

具体的施策として、基盤施設の整備、物流の効率化、情報通信ネットワークの確立、消費者ニーズに即した魅力ある商店街・商業集積の形成、居住人口の回復、機能向上施設の立地、伝統・文化資源を生かした都市整備・ソフト策整備としている。自由民主党はこのように中心市街地活性化策を強調しているといえる。

政府は各省庁が個別実施していたまちづくりを各省庁協力による一体整備による中心市街地活性化の対策が固まり、98年通常国会提出<sup>46)</sup>、通産省は中心市街地振興に365億円を来年度予算の概算要求に盛り込んだ<sup>47)</sup>。

同年8月21日産業構造審議会流通部会、中小企業政策審議会流通小委員会合同会議第18回にて、中心市街地における商業の振興の中間とりまとめが発表された。中心市街地における商業機能の空洞化進展に対して、その活用の意義は大きいとし、活性化施策を1 市町村の指導と国の活用可能で柔軟な項目の整備、2 各省庁の協力、3 優れた計画を対象とするとしている。また、中心市街地における商業振興策として、1 個店・特定商業集積（点）や商店街（線）の整備・強化だけでなく、面的展開を視野に入れた支援策が必要、2 中心市街地への商業立地を促進するためのインセンティブの付与、中核的な商業関連施設の整備を促進、3 タウン・マネジメントを行なう主体確立、この主体による空き店舗活用事業等支援、4 様々なノウハウを持った専門家の活用・育成、5 中小店の新業態・新サービスの開発や情報化等への支援を強化、6 効率的な物流システムの構築、都市型産業の振興のほか以下のような施策が商業振興策と一体的に行われるべき、(1)公共事業の優先的・重点的实施によるインフラ整備、(2)土地の流動化・高度利用を促すための土地利用等に関する諸規制の見直しや運用の弾力化、区画整理事業等の機動的な展開の促進、(3)住居や福祉、文化関連等各種公共施設の立地促進、公共交通機関の整

備、(4)ソフト面での支援措置の充実をあげている。

同年9月中小企業庁小売商業課は中心市街地活性化対策の概要—97年度概算要求案の概要—を公表している。予算措置、一般会計約307.9億円、産投会計50億円、電源特会7.5億、中心市街地活性化基金（事業団分）約200億円、高度化無利子融資等（事業団分）約400億円、その他出融資、税制措置を要求しているが、予算として約1000億の要求であることがわかる。この個別施策の概要では、1 中心市街地における商業地域の活性化、2 タウン・マネージメントの推進、3 中小小売業の情報化の推進等個店の競争力強化、4 物流システムの効率化・高度化、5 中心市街地における都市型工業の活性化と中心市街地の空洞化に対応する対策が考えられている。この対策のコンセプトとして、1 中心市街地の商業地全体を一つのショッピング・モールと見立て、①望ましいテナント・ミックスの管理、②統一的な基盤整備、③イベント開催・カード化等の統一的なソフト事業の推進を総合的に実施する市町村等の取組を支援。2 対策の中心的な実施主体は、あくまでも市町村。さらに、市町村のマスタープランに従って、地元商店街等の合意形成や、具体的なプロジェクトの管理等を一元的に行なう機関として「街づくり機関」を指定した場合、各般の支援を実施。3 建設省、自治省等の関係省庁との連携により、中心市街地活性化のための総合的な取組を行なう地域に、集中的に支援措置を投入するとしている。

12月18日自由民主党政務調査会中心市街地再活性化調査会は中心市街地再活性化大綱の骨子をまとめた。1 中心市街地のまちづくりを独自性・総合性ある取組を支援する、2 都市計画・商業活性化を中核とする各種施策の連携、3 中心市街地再活性化対策関係省庁連絡会議の設置を主な内容としている。

以上から、中心市街地の活性化は、空洞化する中心地に立地する商店街と大店法見直しに対する中小小売業への支援策であるといえよう。

ところで、大店法に関する見直しは、WTO（world trade organization 世界貿易機関）との約束の12月までであった。その結論は12月24日産業構造審議会流通部会、中小企業政策審議会流通小委員会合同会議の中間答申で大店法を廃止し、大規模小売店舗立地法（仮称）の制定が明らかにされた。この内容は地方自治体が出店審査、交通・環境問題等の対応を中核としている。

98年1月通産省は大型店に関する新たな政策対応として、1 都市計画法の改正、2 大規模小売店舗立地法（新法・仮称）の制定、3 このような政策的対応への転換により現行大型店法にもとづく調整はその使命を終えることになるとしている。

同年同月通産省は特別用途地区の多様化について（都市計画法の改正）で、1 現行都市計画法の12種類の用途地区に上塗りする形で、特別目的のために用途制限を加重もしくは緩和するもの、都市計画法等で11種類に限定、建物の用途は市町村の条例で定める、特別用途地区の設定は市町村、都道府県知事の承認必要、2 特別用途地区の多様化（制度改正のポイント）地域の現状に合わせ用途が決められるように改正する。

同年同月通産省は大規模小売店舗立地法案（仮称）として、1 法律の趣旨 (1)交通・環境問題の適正なる配慮、(2)地域住民の意見反映し、地域に合わせた運用、(3)このため、大規模小売店舗立地法案（仮称）を制定し、大型店と周辺都市環境との調和図っていくための手続等を定めることとする。2 法律の概要、(1)基本的な事項 ①対象となる大型店は店舗面積1,000㎡超のもの、②調整対象、交通渋滞、交通安全、駐車・駐輪、騒音、廃棄物等、③運用主体は都道府県、政令指定都市を基本、市町村の意思、広範な住民の意思表示の機会確保、④手続に要する期間1年以内、(2)基本的手続の流れ、図によれば、届出（公示）、住民への説明、住民の意見提出、市町村意見、都道府県・政令指定都市に意見（公表）、出店者による自主的対応策の提示（公表）、都道府県・政令指定都市に意見に十分な対応がされず周辺都市環境に著しい影響がある場合、市町村の意見、都道府県・政令指定都市による勧告等である。1月にこのような3点が示された。

さらに、同月中心市街地活性化のための総合対策・新・都市コミュニティ創造に向けて（98年度新政策）を通産省は発表した。この予算は97年9月中小企業庁小売商業課、中心市街地活性化対策の概要—97年度概算要求案の概要—公表、予算措置、約1000億の要求と内訳の変化はあるものの予算政府原案の総額に変化はない。この個別施策の概要では、1 中心市街地における商業サービス業の立地促進、2 中心市街地における創造力あふれる中小小売業の育成、3 都市型新事業の立地促進が考えられている。

同月、関係省庁連絡会、関係省庁の市街地活性化関連予算では総額1兆円程度と示されている。

中心市街地活性化法案は本店法の廃止による中小商業者への対応策であり、流通近代化を軸とし、中小商業が有効競争を進めるための基盤づくりといえよう。

一方、本店法廃止後の大規模小売店舗立地法案は2月9日に要綱案が明らかになった。同月24日大規模小売店舗立地法案は、2000年春施行をめざし、閣議決定された。また、中心市街地活性化法案と都市計画法改正案も閣議決定され、流通行政の新枠組となる三法案が出そろって国会審議を待つことになった。

5月8日2法案、大規模小売店舗立地法と中心市街地活性化法は衆議院本会議で可決し、大規模小売店舗立地法は2000年度に施行予定、同時に本店法廃止、中心市街地活性化法と都市計画法改正は今年度施行する。改正都市計画法は7日に衆院本会議可決されている。

大規模小売店舗立地法は98年5月27日成立、6月3日公布され、2000年6月1日施行、中心市街地活性化法は98年5月27日成立、6月3日公布され、同年7月24日施行された。改正都市計画法は98年5月22日成立、5月29日公布され、同年11月20日施行された。

このように、本店法は大規模小売店舗立地法施行によってその使命を終ることとなる。本店法は、消費者の利益に配慮しながら、中小小売業の機会を適正に確保することであったが、大規模小売店舗立地法は大型店立地に関し、その周辺地域の生活環境を配慮することとなる。さ

らに、中心市街地の商業集積の活性化や改正都市計画法による用途指定により、まちづくり的観点からの流通政策が新展開されることになった。

## 5 まちづくり3法と中小小売業

前節で確認したように、3法は成立し、まちづくりを中心に流通政策は展開されることになった。とりわけ、中心市街地活性化と都市型産業振興政策が進められた。

しかし、都市中心市街地は空洞化が進み、中心市街地の商店街の衰退は都市の多くで見られる。そこでは、人々が行き交うこともなく、商店街のアーケードが壊れかけている姿をみることは、決して珍しくない。これは大衆消費社会成立以降の人々の郊外移住と車社会、および都市計画や流通近代化政策等が大きく影響しているといえよう。

先に提起された中心市街地の活性化策は産業振興地域をきめ、都市全体のまちづくり観点は大きく取り扱われていないといえる。中心市街地の活性化は、将来の人々の暮らしに直結した都市、地域間競争のまちづくり観点からの考察抜きには考えることはできないだろう。

わが国の経済発展は、都市化の進展から郊外化へ、脱工業社会、ホワイトカラーは増加し生活環境を大きく変えた。所得の向上は消費水準を高め、洋風化が進展し、ライフスタイルも大きく変貌した。また郊外化は車を中心とした消費生活となり、慢性渋滞や駐車場不足の中心市街地への消費者購買行動は、大きな駐車場がある郊外スーパーマーケットへと変化した。社会経済要因のみから考察しても都市中心市街地は空洞化していったことがわかる。とりわけ、地方の都市はこの現象が一般的であり、まちの中心部として機能することは無い状況にあるといえよう。その空洞化に拍車をかけたのが都市計画にあったといえよう<sup>48)</sup>。中心部の集客・集人装置であった公的機関の郊外移転と住宅地の大規模郊外開発である。それは市役所、病院、合同庁舎等は中心地から郊外へ移動し、都市機能を分散化した。都市の再開発と郊外開発は人口を分散し、まちの核は消滅した。さらに車社会を中心としたまちづくりは都心から郊外への道路網を整備し、さらに郊外化を促進した。

中心市街地の空洞化は当然中心部にある商店街を衰退させた。とりわけ、全国の地方近隣型商店街は、ほとんどが衰退または停滞し、商業機能は無いに等しい状況である。僅かながら都市中心部にあり吸引力を有する超広域型商店街は存在しているものの、ほとんどが中心市街地空洞化の影響を大きく受け、大多数の商店街は衰退し、その機能を終わりつつある状況と思われる。商店街の衰退は郊外化と都市計画のみではなく、流通政策<sup>49)</sup>としての中小商業保護政策から近代化政策<sup>50)</sup>への移行も考慮すべきだろう。商店街は人々の生活物資や賑わいを提供してきた商業集積であるが、そのほとんどは中小、零細であり、近代的経営やマーケティングとは無縁であった。商品を並べておけば人が集まり販売できた時もあったが、消費水準の向上や消費の多様化は消費者が商品を選ぶことになり、それに対応できなければ淘汰される。

このような消費者意識変化時期にセルフサービスを原則にしたスーパーが登場し、中心市街

地や商店街に立地し、商店街に打撃を与えた。流通近代化政策はいわゆる流通革命に現れるように、効率化による流通機構、流通業態、商取引への変革といえる。

流通近代化の尖兵であるスーパーの登場は消費者の支持を受け、急成長した。商店街はスーパーの影響を受け、売上は減少し、スーパー対商店街の紛争に発展した。「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」(以下大規模店舗法と略す)が1973年に施行されたが、それでも商店街とスーパーの紛争は止まる事はなく、反対運動は展開された。

ところで、現在の商店街状況を全国商店街振興組合連合会の資料から確認しよう。

空き店舗率は1995年から2000年にかけて1.66ポイント増加し、2003年は1955年と比べると0.44ポイント増加している。2000年と2003年を比べると1.32減である。いずれにしても、空き店舗は1955年次より増えている。

つづいて、商店街の景況感を検討しよう。繁栄していると答えているのは、1-2ポイント台で僅かである。さらに年々低減していることがわかる。停滞、衰退しているが、ほとんどを占める。燦燦たる状況であり、ほとんどが厳しい状況といえよう。

以上から、中心市街地の商店街の衰退を読み取れたと思われる。

表1 空き店舗

	空き店舗率%
1995年度	6.87
2000年度	8.53
2003年度	7.31
2006年度	8.98
2009年度	10.02

出所：経済産業省中小企業庁「平成15年度商店街実態調査の概要」2004年5月、「平成18年度商店街実態調査 簡易版」平成19年3月、「平成21年度商店街実態調査 概要版」平成22年3月。

表8-2 最近の景況感 (%)

	繁栄している	停滞している	衰退している	無回答
1995年度	2.7	43.6	51.1	2.6
2000年度	2.2	52.8	38.6	6.3
2003年度	2.3	53.4	43.2	1.2
2006年度	1.6	65.3	33.2	0.4
2009年度	1.0	53.3	44.2	1.5

出所：表8-1に同じ。ただし、2006年度、2009年度は「停滞している」、「衰退している」の回答を細分化して表示しているが、ここでは統合した。



先述した如く2000年に大規模小売店舗立地法が施行され大規模店舗法は役割を終え、経済行為規制法から社会行為規制法となり、交通安全、交通渋滞、騒音、ゴミ処理等生活環境の規制とまちづくり観点が検討されることとなった。この大規模小売店舗立地法の施行前の1998年に「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体推進に関する法律」（以下中心市街地活性化法と略す）、改正都市計画法が施行された。

つづいて、3法のうち中心市街地活性化法についてみていこう。

中心市街地活性化法は市街地の整備・改善、中心地の商業、サービス業、都市型産業等の集積を図り、生活者、高齢化等に対応する、質の高いまちづくりを目指したものであろう。市街地の整備・改善は関係省庁間の連携と協力により、道路、駐車場整備、区画整理事業、公共交通機関の整備、住宅整備等を一体的に実施する。中心地の商業およびサービス業の活性化、都市型産業育成等は地域特性に応じたまちづくり計画を行政と商店街等の関係者が連携して策定することを支援、つづいて、中心地の中心地の商業、サービス業、都市型産業等の立地を支援し、店舗配置・業種構成等の管理を行うタウンマネジメントを導入する。中心市街地に大型店誘致をするときは関連施設等の整備等を支援する。このような基本視点から、中心市街地の商業には、下記の支援対象が考えられる。1 中心市街地の商業地全体を一つの商業集積として見立て、総合的に計画される事業は支援対象となる。2 市町村のマスタープランにより中心市街地の管理・運営を行う機関（TMO）に各種の支援対象となる。3 道路、駐車場の整備や区画整

表3 街づくり3法概要

法律名	改正都市計画法	大店立地法	中心市街地活法
公布日	1998年5月29日	1998年6月3日	1998年6月3日
施行日	1998年11月20日	2000年6月1日	1998年7月24日
目的	地域の実情に的確に応じたまちづくりを進め、都市計画における地方分権の推進を図る	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模小売店による周辺生活への影響を緩和するための社会的規制を実施する</li> <li>・地方自治体が個別ケースごとに、地域の実情に応じた運用を行なえるようにする</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空洞化の進行している中心市街地の活性化を図る</li> </ul>
概要	その種類・目的に応じて、特別用途地区を市町村が柔軟に設定できる(例えば、大規模小売店出店立地の可否を色分けすることも可能)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調整対象は店舗面1,000㎡超の大規模小売店</li> <li>・調整対象事項は、地域社会との調和・地域づくりに関する事項(交通渋滞、駐車・駐輪、騒音、廃棄物など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「市街地の整備改善」「商業等の活性化」を柱とする総合的・一体的な対策を連携して推進する</li> <li>・市長村が「基本計画」を作成する</li> <li>・「基本計画」に沿ってTMO(中小小売業の高度化を推進する機関)などが作成する事業計画を国が認定し、支援を実施する</li> </ul>
権限者	市町村	都道府県と政令指定都市	市町村

理事業等、商業の活性化に関する事業を合わせて総合的に取り組む地域に集中的に支援対象となることである<sup>51)</sup>。

つぎに、中心地の商業、サービス業、都市型産業振興についての概要は、1 中心市街地への商業・サービス業の立地促進、市町村の基本構想に沿って商業、サービス業集積関連施設の整備を行う。2 中心市街地における創造性あふれる中小小売業の育成、タウンマネジメント機関(TMO)が行う商店街整備、中小小売店の競争力強化等のための施設整備事業、ソフト事業、テナント管理事業に対して支援する。具体的には、(1)商店街の施設整備や創業支援、商業インキュベーター(店舗)、駐車場等の整備と関連ソフト事業の一体実施、空き店舗対策等の先進事業への補助、無利子融資、税制措置。(2)タウンマネジメント機関への支援、空き店舗の取得・管理・施設整備、ソフト事業等を実施するタウンマネジメント機関への補助等。(3)タウンマネージャーの養成、派遣、タウンマネジメントを行うための人材の養成や専門家の派遣に対する補助。(4)中小小売商業者の情報化等に対する支援。3 都市型産業の活性化である。中心市街地の商業機能等と密接に関連して事業を行う工業等の都市型産業の活性化、新展開を促進する。製版一体型事業支援施設、インキュベーター等の新規事業展開支援施設の整備、市町村等による施設整備への補助を行う。また、新たな事業展開、研究開発、生産施設のリニューアルに対する低利融資等の支援を行うというものである。

ところで、中心市街地活性化法による都市型産業とは、中心市街地で新製品の生産、新サービスの提供等を行い、中心市街地の事業構造の高度化、国民生活の利便性増進に寄与するファッション、コンピュータソフトウェア、介護・福祉等の事業をいうものであるとしている。これらについて一定の条件の基に施設整備への補助金、低金利融資、税制措置がとられる。

この中心市街地の活性化は中心市街地活性化法第1条の示す通り、産業振興による中心地の整備であり、いわゆるまちづくりではない、中心地の商業、サービス業、都市型産業振興、中小小売商業の高度化推進、商店街整備を中心としている。

中心市街地活性化政策は、これまで欠けていたまちづくり観点をとり入れた流通政策と考えられる。これまでの流通政策にこの観点が取り入れられたことはなかったわけではないが、経済行為規制を中心とした流通政策であり、競争緩和に重きが置かれ、中小小売業と大規模小売業の利害調整がなされてきたといえよう。今回、まちづくり観点が導入されたことは一定の評価はできる。しかし、行政による中心市街地区画の線引きは、都市全体観点から考えられたまちづくりとはいえない。また、中心市街地活性化のためにタウンマネジメント機関が構築されたとしても、タウンマネジメント機関が行う事業には補助金等がつくものの、タウンマネジメント機関そのものの運営費、維持費等は補償されない。よって、タウンマネジメント機関を維持できる市町村は限られていたのである。ところで、中心市街地活性化法はまちづくり観点を入れ、都市中心部における産業振興に取り組んできた。これまでの流通政策の枠を超えたものと考てよいだろう。

しかし、大店立地法は環境対応により社会規制を行い、大型店の立地を郊外に向かせてしまった。また改正都市計画法は地域の都市計画権限を市町村に任せたが、市町村間の調整については触れていない。さらに大店立地法と都市計画法が有効に組み合わせられていないことが政策推進に問題が生じたことはいうまでもない。

## 6 まちづくり3法の見直しと中心市街地の活性化

### (1) まちづくり3法制定後の中心市街地

まちづくりを流通政策に取り入れ、まちづくり3法が制定された。しかし、その後も中心市街地の空洞化には歯止めがかからず、まちづくり3法自体の問題も指摘されてきた。

日本商工会議所の調査では、中心市街地の活性化への取り組みが進捗しているかについて、「どちらともいえない」「後退している」との回答があわせて70%に上る<sup>51)</sup>。また前節の活性化している商店街の統計指数からも理解できよう。こうした中心市街地の現状からも推測できるが、まちづくり3法とそれに基づく中心市街地活性化策に問題点があると指摘されてきている。

先述したように、まちづくり観点が導入されたことは一定の評価はできるが、行政の中心市街地区画の地区線引きは、都市全体観点からのまちづくりとはいえない。また、中心市街地活性化のためにタウンマネジメント機関が構築されたとしても、タウンマネジメント機関が行う事業には補助金等がつくものの、タウンマネジメント機関そのものの運営費、維持費等は補償されない。よって、タウンマネジメント機関を維持できる市町村は限られていた。

中心市街地の活性化が進まないのは、基本計画及びその運用と、その計画に基づく、市街地の整備・商業等の事業に問題がある。また、基本計画が都市計画マスタープラン等と一体的に推進されていないこと。また、市町村が進める市街地の整備は、道路の整備等のハード事業が中心で、商業振興等と一体的に進められていないこともあるといわれている<sup>52)</sup>。

また、商業振興等の活性化事業は自治体の支援不足やTMOの人材・資金不足等による基盤が弱いことがあげられる。TMO、商工会・商工会議所、商業者、行政等、各主体の連携・協力体制が確立していないことや、商業者は、個店・商業振興の視点に偏り、中心市街地全体の活性化という価値観に欠ける者もいることである。

ところで、大店立地法は、大型店に対し出店周辺地域の環境への配慮を求める社会的な規制である。同法により出店するとき、郊外は、配慮する環境要因が少なく、その結果、大型店の郊外立地を促進したことが多い<sup>53)</sup>。

また、都市計画法は、大型店の立地調整の面では、ほとんど機能していないといわれている。立地に関する規制が緩い、また土地利用規制が緩く、郊外的大型店進出が顕著である。それは郊外の農地転用後の土地に多くみられる<sup>54)</sup>。

さらに、都市計画法に基づく土地利用規制は、主に市町村単位で行われ、市町村の境を越えて影響を及ぼす大型店誘致を行ったとしても、近隣の市町村は意見を述べられないことである。

学校・病院等の公共公益施設の建築を行う場合は、開発許可が不要であり、地価が安い、面積が広く取れる等の理由で、郊外に立地することが多い<sup>55)</sup>。

これに伴い店舗や住居等が郊外に移転し、中心地への来街者は郊外へ流出することが認められる。

ところで、中心市街地活性化法と都市計画法を連携させた運用がなされていないのも問題である。都市計画制度による広域の立地調整が行えないため、ある市町村が中心市街地活性化に熱心に取り組んでいても、近隣の市町村に強大な大型店が出店し、活性化の推進に支障が出る事例も多い。

## (2) まちづくり3法見直し

先に述べたように、大店立地法、中心市街地活性化法の活性化策や都市計画法による大型店等の立地調整機能の問題が生じ、3法の見直しがなされた。

見直しは、市街地の郊外への拡散を抑制し、街の機能を中心市街地に集中させるコンパクトシティの考え方であり、都市計画法の改正による大型店の立地調整と中心市街地活性化法の改正による中心市街地への支援策の推進である。

このまま中心市街地が衰退し、市街地の機能が郊外へ拡散していくと、少子高齢化により人口が減少に転じる中で、地方財政が都市のインフラ維持のためのコストに耐えられなくなる、高齢化や治安の悪化等によりコミュニティが荒廃するといったおそれもある。

こうした危機感から、近年、市街地の郊外への拡散を抑制し、まちの機能を中心市街地に集中させるコンパクトシティの考え方が提唱された。これは商業調整から欧米型の土地利用規制へ移行<sup>56)</sup>させるものであった。

そして、中心市街地の振興策を強化するため、中心市街地活性化法を改正し、国のチェック機能や意欲ある主体への重点的な支援の仕組みの導入、連携の取れた推進体制の整備等を行う。「市街地の整備改善」、「商業等の活性化」にとどまらず、幅広い活性化策を進める必要性から、より一般的な「中心市街地の活性化に関する法律」へ名称変更された。

意欲的な中心市街地への集中的な支援を国が認定した基本計画に沿った商業活性化等の事業に対して、補助事業の実施等の支援を重点的に行う。

TMOを発展的に改組し、多様な関連主体が参加する中心市街地活性化協議会が新設された。

都市計画法の改正は、大規模集客施設の立地調整の仕組みを適正化し、郊外への都市機能の移動を抑制する。10都市計画区域外の取り扱いを見直し、農業関係の規制と連携させる。広域調整の仕組みの整備、公共公益施設の中心市街地への誘導を推進する。

都市機能を集約するコンパクトシティに重要な市街地の質の高い生活の場の確保から、商業活性化やハード面整備にとどまらず、多様な都市機能の中心市街地への集約を行う改正といえよう。この日本型コンパクトシティの考え方はまちづくり3法の成立頃から述べられていた<sup>57)</sup>。

コンパクトシティのまちづくりは青森市、長野市、宮崎市等で進められた<sup>58)</sup>。また青森市は

先進的と評価を受けた<sup>59)</sup>。この青森市は10数年経過し、最初はコンパクトシティの成果を上げたものの、再び中心市街地は停滞してきているという<sup>60)</sup>。

## 結びに

商業・流通政策を歴史的に述べ、街づくりとまちづくりをみてきたつもりである。その政策基調は生産性と技術革新と有効競争であり、消費者への商品、商業施設のハード的満足が重点に置かれたといえよう。しかし、中心市街地衰退傾向が継続する中で、特集法、80年代の流通ビジョン、まちづくり3法に生活者の質的視点が萌芽し、まちづくり3法見直しは充分とまでいえないが継続していると思われる。

近年、中心市街地活性化法は街づくり観点を入れ、都市中心部における産業振興に取り組んでいることを確認した。従来の都市型産業化は都市部からの工場撤退後のスーパー、ショッピングセンターをはじめとする大型商業誘致であったが、今回の中心市街地活性化法による産業振興は都市中心部における取り組みである。中心地の空洞化に対応したものといえよう。中心市街地活性化法による都市型産業振興は中心部にファッション、コンピュータソフトウェア、介護・福祉等の事業が考えられている。しかし、具体的に示されているわけではない。より具体的にしなかったことはある一面で正しい、都市が置かれている環境にて、産業等がそれぞれ異なるからである。まちの特徴が違い、それぞれの地域資源は異なり、それを、どのような生かし方をしていくのが、まちの整備による活性化であろう。生活しやすい環境整備こそがまちづくりであり、中心市街地活性化に繋がるといえよう。このような観点からまちづくりを進めるにしても、まちづくり3法は有効競争を基調としている。中心市街地が整備され、活性化できたとしても、大型商業施設との競争を避けるわけにはいかない。本来のまちづくりからいえば、出店、撤退を繰り返す大型商業施設ではなく、地域の人々が生活しやすい買い物、賑わいの環境であり、有効競争観点のみからではなく、生活観点でなければならないだろう。

いいかえれば、生活観点からの地域再生によるまちづくりであろう。また、商店街を中心とした中心市街地の活性化は、まちづくり観点を導入したといえども、商業振興を機軸にしたものであり、限界性を含んでいる。つまり、都市全体からの中心市街地を考慮し、商店街を生活拠点の場としない限り中心市街地の活性化はありえないからである。厳しい状況の商店街を生活拠点としていくためには生活者の付加価値を創出が必要だろう。

そこで、このような考え方に立って、商店街全体を一つのSCとみなしマネジメントする主張が全国商店街振興組合連合会でなれた。この商店街マネジメントは実験実証後、聞くことはないが、生活拠点とまちづくり、地域間競争を考えたことで評価できる<sup>61)</sup>。

また、コンパクトシティは人口減少や、高齢化社会に適応し歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりといわれているが、先進事例青森でも問題点が生じている<sup>62)</sup>。都市が隣接している日本でコンパクトシティが成立しうるのか検証が必要だろう。

商店街は単に商店を集めたものではなく、その地域の特性を理解し、生活者利益と生活拠点の観点から集積を再考すべきといえよう。

このような統合的観点から商店街に都市型産業振興を進めることが重要であるが、都市型産業振興は、その商店街が置かれている環境に決定づけられる。

ここで再度、都市型産業振興を検討してみよう。例えば、観光型は、地域資源があり観光に結びつけることが必要だろう。ただし、地域の人たちが快適に生活していることが重要であろう。また、地域資源と商店街を結び回遊させることも考えられる。観光までいなくても、商店街へいけば楽しく過せ、回遊できることが重要であろう。中心市街地商店街の中に都市型産業振興として、介護ステーション、デイサービス、福祉コンビニ、保育サービス、ソフトウェア開発、簡易印刷、和菓子製造販売、洋菓子製造販売、パン製造販売、キャラクター商品販売、衣料品、リラクゼーションビジネス等を積極的に展開すべきである。

都市中心地は自然発生的に形成された商業集積により賑わいを見せてきた。社会的要因等から中心地はその役割が厳しいものの、中心市街地の活性化に向け、何らかの施策が試みられている。しかし、競争的視点が除かれたわけではなく、有効競争を基調とした流通政策は継続している。生産性向上のみを迫る政策ではなく、生活者に付加価値を付けることを考えるべきだろう。いいかえれば、生活者観点・住民中心のまちづくり観点から生活の質向上と地域間競争を考慮し、都市型産業振興によって、空洞化した中心地に人を呼び込み、快適な生活拠点としての場所を提供し、賑わいを創出することが重要である。

## 注

- 1) 加藤勇夫「高度成長期以降のわが国の流通政策」前川知賢『東海の中小小売商業問題』昭森社、1985年、22ページ。  
岡田千尋「第二次百貨店法制定の必然性」岡田千尋、岩永忠康、尾碕眞、上田弘、藤澤史郎『現代商業の構造と政策』ナカニシヤ出版、1992年、67ページ。
- 2) 百貨店法令の解説P 37～39参照。
- 3) 同上書、2ページ。
- 4) 同上書、旧法との比較百貨店法令の解説付録48ページ参照。
- 5) 1953年経済白書226～227ページ。
- 6) 流通部会は1958発足し、62年審議開始、中間答申は以下の如く、第1回から第6回である。第1回中間答申1964年12月、第2回中間答申1965年4月、第3回中間答申1965年9月、第4回中間答申1965年12月、第5回中間答申1966年10月、第6回中間答申1968年8月は、流通近代化施策への総括ある。それを『流通近代化の課題と展望』として公表。
- 7) 荒川祐吉、『流通政策への視角』千倉書房、1973年、12ページ。
- 8) 佐藤肇『日本の流通機構』有斐閣、1974年、303ページ。
- 9) 加藤勇夫、前掲書、22ページ。三浦信・來住元朗編『現代商業の理論』ビジネス・リサーチ、1977年、327ページ。
- 10) 佐藤肇、前掲書、303ページ。
- 11) 通商産業省企業局編、『わが国オートメーションの現状－産業合理化審議会オートメーション部会の答申書および参考資料－』日本電子計算機センター1960年、1ページ。
- 12) 三浦信・來住元朗編、前掲書、329ページ。

- 13) 通商産業省企業局編『流通活動のシステム化について』大蔵省印刷局, 1969年, 5ページ。
- 14) 通商産業省企業局編『流通活動のシステム化基本方針』大蔵省印刷局, 1971年, 9ページ。
- 15) 加藤勇夫, 前掲書, 25ページ。荒川祐吉, 前掲書, 20~21ページ。
- 16) 通産省68年6月7日通達擬似百貨店にたいして百貨店法の営業許可を受けるように指導。
- 17) 産業構造審議会流通部会, 第9回中間答申「競争は, 流通部門における望ましい市場構造を形成し, 市場成果の適正配分をもたらすような有効なものでなければならない。このため, 競争条件の整備と有効競争の促進は, 流通政策の重要な部分となる」通商産業省企業局編『70年代における流通』大蔵省印刷局, 1971年, 58ページ。
- 18) 通商産業省企業局編『流通革新化の小売商業—百貨店法改正の方向—』大蔵省印刷局, 1972年, 83ページ。
- 19) 同上書, 86ページ。
- 20) 通商産業省企業局編(『流通革新化の小売商業—百貨店法改正の方向—』)前掲書, 88ページ。
- 21) 通商産業省企業局編(『流通革新化の小売商業—百貨店法改正の方向—』)同上, 83ページでは消費者利益の確保を中心とした小売商政策を進めること, また消費者物価の安定, 多様化する消費者欲求を満たすためには有効競争を促進する必要があるとしている。
- 22) 通商産業省産業政策局大規模小売店調整官付編『新・大規模小売店舗法の解説』財団法人通商産業調査会, 1983年, 3~8ページ。
- 23) 同上書, 52~53ページ。
- 24) 加藤勇夫, 前掲書, 33ページ。通商産業省産業政策局, 中小企業庁編『80年代の流通産業ビジョン』財団法人通商産業調査会, 1984年, 93ページ。
- 25) 日経流通新聞編『大型店新規制時代の小売業』日本経済新聞社, 1982年, 12ページ。
- 26) 通商産業省産業政策局『80年代の通産政策ビジョン』財団法人通商産業調査会, 1980年70~71ページ。
- 27) 『経済白書』1990年82ページでは、「投機的な動きによってストック価格の上昇が行き過ぎて『投機の泡』(バブル)が発生していると, その『バブル』が破裂し, ストック価格の大幅下落を招いて景気後退を引き起こすかもしれない」と指摘している。
- 28) 日米構造協議最終報告(流通) - 大店法関係(抜粋) - 91年2月通産資料, 内閣総理大臣談話, 通産大臣談話参照。
- 29) 大店法改正のあらましについては, 上田弘「大規模小売店舗法の改正と課題」, 岡田千尋, 岩永忠康, 尾崎眞, 上田弘, 藤澤史郎『現代商業の構造と政策』ナカニシ出版, 1992年, 143ページ参照。
- 30) 改正大店法調整手続については, 同上書145ページ参照。
- 31) 輸出品専門売場特例法については通産省商業集積推進室編『特定商業集積法の解説』財団法人通商産業調査会, 1991年, 299ページ参照。
- 32) 特定商業集積整備法のあらましについては, 同上書302ページ参照。
- 33) 民活法改正法あらましについては, 同上書290ページ参照。
- 34) 小振法改正あらましについては, 同上書306ページ参照。
- 35) 通商産業省商政課編『90年代の流通ビジョン』1989年, 3~5ページ。
- 36) 同上書5ページ。
- 37) 同上書, 145~146ページ。
- 38) 通商産業省産業政策局・中小企業庁編『21世紀に向けた流通ビジョン』財団法人通商産業調査会, 1995年。
- 39) 同上書, 刊行にあたって, 3~7ページ。
- 40) 同上書, 前書き。
- 41) 同上書, 6~7ページ。
- 42) 同上書, 132~148ページ。
- 43) 同上書, 153~154ページ。
- 44) 通商産業省商業集積推進室編『97年版 特定商業集積整備法の解説』財団法人通商産業調査会, 1997年, 135~139ページ。
- 45) 日経流通97, 8, 19。
- 46) 日本経済新聞97, 8, 27。
- 47) 公的機関等の郊外移転を推進し, 中心地が空洞化したことについては, 行政問題があったと指摘しているのは, 荻原敬, 河合良樹, 今枝忠彦『街は要る』学芸出版, 2000年2月, 27ページ。小林重敬, 山本正義編『既成市街地の再構築と都市計画』ぎょうせい, 1999年8月, 204~205ページ。海道清信『コンパクトシティ』

学芸出版, 2001年8月, 271~272ページを参照。

- 48) わが国の流通政策と流通近代化, 中小商業問題については, 多くの著書, 論文が見られるが, 詳しくは加藤義忠, 佐々木保幸, 真鍋和義『小売商業政策の展開』同文館, 1996年。糸園辰雄『現代の中小商業問題』ミネルヴァ, 1983年。岡田千尋, 岩永忠康, 尾碓眞, 上田弘, 藤澤史郎『現代商業の構造と政策』ナカニシヤ出版, 1992年。尾碓眞『現代日本の流通近代化と中小商業の情報化』ナカニシヤ出版, 2002年を参照。
- 49) 1968年通産省『流通近代化の展望と課題』が示され, 近代化に商業は特に立ち遅れた分野と指摘し, 経済合理性, 効率性を強調した。
- 50) 中心市街地の活性化, 都市型産業政策について詳しくは, 通産省環境立地局立地政策課編『中心市街地活性化よみがえれ街の顔』通商産業調査会, 1998年。日本政策投資銀行地域企画チーム『中心市街地活性化のポイント』ぎょうせい, 2001年。通産省産業政策局中心市街地活性化室編『中心市街地活性化法の解説』通商産業調査会, 1998年を参照。
- 51) 日本商工会議所『「平成16年度まちづくり問題に関するアンケート調査」集計結果』2005, 1ページ。
- 52) 佐々木保幸「中心市街地活性化法の現状と課題」『関西大学商学論集』第49巻3・4号合併号2004, 78ページ
- 53) 松島茂「地域商業振興とまちづくり三法」, 石原武政, 加藤司『シリーズ流通体系5日本の流通政策』中央経済社, 2009年, 221ページ。
- 54) 荒木俊之「まちづくり3法成立後のまちづくりの展開」『経済地理学年報』第51巻, 2005, 78~82ページ。
- 55) 松島茂, 前掲書221ページ。
- 56) 石原武政「戦後流通政策の背景」, 石原武政, 加藤司, 前掲書, 221ページ。
- 57) 海道清信, 前掲書。
- 58) 横森豊彦, 久場清弘, 長坂泰之『中心市街地活性化法 英国のコンパクトなまちづくりと日本の先進事例』学芸出版社, 2008年。
- 59) (財)都市計画協会編『コンパクトなまちづくり』ぎょうせい, 2007年。
- 60) 上村康之「コンパクトシティを軸とした中心市街地の実態と課題」服部謙二郎『現代日本の地域研究』古今書院, 2011年102~103ページ。
- 61) 商店街マネジメントは商店街全体を一つのSCとみなしマネジメントする主張が全国商店街振興組合連合会でなされている。詳しくは全国商店街振興組合連合会『商店街活性化のためのマネジメント』2003年3月, 参照。
- 62) 上村康之前掲書102~103ページ。