

わが国大規模店舗政策の変遷と現状

林 雅 樹

- ① 大規模店舗の問題は、長い間周辺小売業者との利害対立の問題として扱われてきた。しかし、平成になってからは、まちづくりという、より大きな問題の一環として考えられるようになった。本稿では、明治期以来の大規模店舗の盛衰と、政策の推移を通観する。
- ② わが国の大規模店舗の始まりは、明治時代に発祥した百貨店（デパート）である。それは、商業への近代的経営の導入であった。社会の大衆化にともない店舗数も取扱品目も増え続けた百貨店は、既存の中小小売業者に大きな影響を与えたため、昭和12年、わが国初の大规模小売店舗規制法である百貨店法が成立した。
- ③ 百貨店法は、企業としての百貨店を対象とし、その開業・支店開設などは許可制となり、閉店時刻や休業日も定められた。終戦後、百貨店法は一時廃止されたが、昭和31年に復活した。
- ④ その一方で、戦後新たに誕生したスーパーマーケットという業態が、拡がり始めた。高度成長期を迎え、社会は大量消費の時代に入りつつあった。日用品を大量販売するスーパーは、百貨店以上の打撃を中小小売業者に与えた。百貨店のみならず大規模店舗を全般的に規制する法律の必要が生じた。
- ⑤ 昭和48年に大規模小売店舗法（大店法）が制定されて、わが国の大規模店舗政策はクライマックスを迎える。第1条に消費者尊重を謳っていた大店法であるが、昭和53年の改正以降は、主として中小小売業者のための大規模店舗への規制強化が行われた。大規模店舗の出店には、多大な時日を要するようになった。
- ⑥ 平成元年の日米構造協議以来、大店法は内外の批判にさらされた。いっぽう、わが国の商店数は減少し続け、商店街は衰退を続けた。そして、郊外化の流れのなかで、新たに中心市街地の空洞化という問題が認識され始めてから、大規模店舗政策についても新しい政策への転換が必要とされた。
- ⑦ 平成12年、大規模店舗立地法（大店立地法）が施行され、大店法は廃止された。大店立地法と、中心市街地活性化法、都市計画法は、まちづくり三法と呼ばれる。まちづくり三法は、平成18年の見直しを経て、郊外から中心市街地へ大規模店舗を呼び戻すことを期待されている。中心市街地の衰退は、都市のあり様やそこで生活する人々への影響が大きく、今後の帰趨が注目される。

わが国大規模店舗政策の変遷と現状

経済産業課 林 雅樹

目 次

はじめに

I 明治から昭和戦前期

- 1 百貨店の誕生
- 2 百貨店法の制定

II 戦後復興から高度成長へ

- 1 第二次百貨店法の制定
- 2 スーパーの登場

III 大店法の時代

- 1 大店法の制定
- 2 対立の激化と規制強化
- 3 規制緩和へ

IV 大店法から大店立地法へ

- 1 大店法廃止の機運
- 2 郊外化と中心市街地の衰退
- 3 まちづくり三法下の大規模店舗政策

おわりに

はじめに

商店街の衰退が叫ばれるようになって久しい。この問題は、いわゆる中心市街地の衰退現象のもっとも身近な現れとして、高齢者などが買物に不便をきたしたりと、住民の日常生活に大きな影響を及ぼしている。

中小企業庁が、数年ごとに行っている「商店街実態調査」は、全国の商店街振興組合、協同組合、任意団体からサンプリングしたアンケート調査である。商店街の景況を論じる際によく引き合いに出される資料であるが、ここでは商店街を四つのタイプに分類している。

- ① 近隣型：最寄品中心で地元主婦が日用品などを徒歩又は自転車等により日常性の買物をする商店街。
- ② 地域型：最寄品および買回り品店が混在し、小型百貨店、衣料スーパー等があり、バス、鉄道などにより週間性の買物をする商店街。
- ③ 広域型：百貨店、量販店を含む大型店があり、最寄品より買回り品店が多い商店街。
- ④ 超広域型：百貨店、量販店を含む大型店があり、有名専門店、高級専門店を中心に構成され、遠距離からの来街者が買物をする商店街。⁽¹⁾

最寄品とは、消費者が、毎日の必要に応じて頻繁に手軽にほとんど比較しないで購入する物品で、具体的には加工食品、家庭雑貨などの日用品をさし、それに対する買回り品とは消費者が二つ以上の店を回って比較して購入するような商品、つまりファッション関連、家具、家電など高級品や耐久消費財をさす。中小都市の目抜き通りのアーケード街などは、おそらく②の地域型か③の広域型の一部に分類されると思われるが、こういう商店街の衰退が、中心市街地の空洞化の焦点となっている。

いま各地の商店街でさまざまな活性化の試みが行われているが、中心市街地の盛衰には、大規模店舗の立地が大きくかかわっている。現行のまちづくり三法（後述）でも、郊外から中心市街地への大規模店舗の呼び込みのための施策が盛られているが、戦前から昭和にかけては、むしろ大規模店舗はその地域の商業への脅威とみなされ、法律は規制に主眼を置いていた。

百貨店に始まる大規模店舗の歴史は、スーパーマーケット、ディスカウントストアなど様々な業態に分化、発展して、現在は郊外の巨大なショッピングセンターというかたちに進化している。それは近代の流通・商業の象徴的存在であるが、その一方、周辺地域への影響が大きく、さまざまな政策が打ち出されてきた。本稿では、戦前期からの大規模店舗政策の流れを通観し、今後の施策を考える一助としたい。

I 明治から昭和戦前期

1 百貨店の誕生

わが国における大規模店舗の草分けは、明治11年に東京府によって永楽町に設立された勸工場である。これは、前年に上野公園で催された内国勸業博覧会で売れ残った物品を陳列、販売するために設けられたものであるが、その後民間によって全国に設立されるようになり、明治35年には、東京市内で27軒にのぼっている⁽²⁾。

勸工場の中には、通路をはさんで、経営者の異なるさまざまな売店がならび、日用品から文房具、室内装飾品、洋物、呉服など、幾種類もの商品が陳列、販売されていた。勸工場は、商品を陳列して販売する方法や土足のまま店舗内に入る方法を採用するなど、いち早く近代的な店舗形式をとって人気を博した。永楽町勸工場は、店内に入るのに3厘の下足代を取ったが、

(1) 『平成18年度 商店街実態調査報告書』全国商店街振興組合連合会, 2007.3, p.11.

(2) 代表的なものが、銀座に作られた帝国博品館である。

開業初日からの1週間で、2,800人が来場し、約1,300品、約370円の売上げがあった⁽³⁾。

永楽町の勸工場には、築山や池をもった庭園に茶店や休憩所が設けられ、菓子や弁当を買って食べることができるようになっていたのも興味深い。東京府は、ロンドンのバザーやニューヨークのフェアをモデルに、たんに必要なものを買うだけでなく、一定の時間を楽しむことのできる施設を作ろうと考えていたようだ⁽⁴⁾。勸工場は、販売の形式のみならず、近代的都市的な消費生活を想定している点でも後の百貨店のさきがけといえることができるだろう。

百貨店(デパート)は、19世紀後半に欧米の大都市に登場してきた。フランスでは、流行品店(magasin de nouveautés)という衣料品店を前身にして世界最初の百貨店といわれるボン・マルシェが誕生しているが⁽⁵⁾、日本でも明治の末から大正にかけて、呉服商が転換した百貨店が次々に誕生した⁽⁶⁾。百貨店の隆盛により勸工場という業態は駆逐されていく。

百貨店の革新性は、その世界最初の近代的な小売企業形態⁽⁷⁾にあった。多くの商品が部門ごとにまとめて販売され、企業としての統一的な経営が行われた。そこでは、多品種、大量の商品が、陳列販売、正札販売、現金販売といった近代的な手法により販売され、ショーウィンドウ、大規模な広告といった積極的な消費喚起の手法が用いられた。

これらの百貨店には、食堂、休憩室さらに屋上庭園が設けられた。また、商品の販売とは直結しない文化的な催事も行われて、行楽施設

文化施設の要素を備えていた。家族連れで訪れる楽しみ場所という色彩の強さは、欧米に比べると日本の百貨店の特徴である⁽⁸⁾。後に百貨店の中小小売業圧迫が問題になっていたころの新聞記事⁽⁹⁾があげる百貨店に行く理由を見ると、品が豊富で良品がある、小売店より買物がしやすく、ものを十分吟味して買える、子ども連れでも行きやすいといった実際的な利点のほか、「物見遊山の気持ちもある」、「何が何だか来てしまふ」という人もいて、百貨店が都市生活のなかで、特別の場としてのオーラを持っていたことが推察される。

2 百貨店法の制定

百貨店は当初、「今日は帝劇、明日は三越」⁽¹⁰⁾というような高所得層を顧客としていた。しかし、第一次大戦後の不況、私鉄ターミナルに立地する鉄道系企業等の新規参入による競争の激化などを背景に、百貨店は店舗の新設・拡大路線を進めるとともに、比較的低価格の品目も扱う大衆化路線をとるようになった。これは日本社会全体の大衆化と軌を一にする動きであり、百貨店は庶民の生活にも身近な存在となったが、小売業界で圧倒的多数を占める中小小売業者の利益を侵すことでもあった。ここに、商店街と大規模店舗との長い軋轢の歴史が始まった。パリでボン・マルシェその他の百貨店が栄えつつあった1880年代に出版されたエミール・ゾラの『ボヌール・デ・ダム百貨店』には、巨大な機械のような百貨店のメカニズムとともに、それに押しつぶされる周辺中小小売業者の悲劇が描かれている⁽¹¹⁾。百貨

(3) 『読売新聞』1878.1.27.

(4) 初田亨『百貨店の誕生』三省堂, 1993, p.115.

(5) 鹿島茂『デパートを発明した夫婦』講談社, 1991.

(6) 三越、白木屋など。一般的に明治37年の三越のデパートメントストア宣言をもって、わが国百貨店の始まりとされる。

(7) 鳥羽欽一郎「百貨店」『世界大百科事典24(改訂新版)』平凡社, 2007, p.79.

(8) 初田 前掲書, p.115.

(9) 「なぜ私たちは百貨店で買ものをする?この根本問題を主婦に聴きませう」『読売新聞』1932.8.16.

(10) 大正2年の帝国劇場のキャッチコピー

(11) エミール・ゾラ(吉田典子訳)『ボヌール・デ・ダム百貨店—デパートの誕生』藤原書店, 2004.

店と周辺商店との軋轢は、まさに宿命であるといえよう。

百貨店の影響を受ける小売業について、わが国の場合は以下のような特徴が指摘されている。圧倒的多数が常時従業者10人未満という小規模零細であり、他国に比べて商業人口の比重が高く、商店数が過多であり、家族従業者への依存率が高く、これらの特徴の結果として、従業者一人当りの販売額が低い⁽¹²⁾。こういう商店が、一定以上集積した地域が商店街である。商店街では明治30年代から町内会をもとに商店の団体(商店会)が形成されるようになり、昭和初期には東京府で約400の商店会に2万商店が加盟していた⁽¹³⁾。

こういう環境に、近代企業である百貨店は出現したわけである。昭和5年から6年にかけての1年間の東京市内における百貨店対小売商人物品販売高を、商工省と東京市が共同で調査したところ、数の上では個人小売業者が6万、百貨店は18(同じ百貨店の本支店は1と数える。)であるのに対し、織物被服類の売上総額の69%、小間物用品類では59%を百貨店が占めていた⁽¹⁴⁾。

出張販売、商品券の発行、送迎・無料配送、客寄せの催事といった新手法を繰り出し販売促進を行う百貨店に対し、商店会を中心とした中小小売業者からは規制を求める声があがるようになった。百貨店の多くが、同業者組合に加入しなかったことも、小売業者の反発の一因であった。

大正14年に東京の下谷神社で呉服モスリン商

による百貨店反対大会が開かれ、昭和3年には、東京全市主要商店会約40が百貨店対策のための連合会を作った⁽¹⁵⁾。昭和2年の金融恐慌、昭和4年の世界恐慌、昭和6年の金解禁と、長期的な不況にあえぐ中小小売業者の要求は激しさを増した。昭和7年には、全国小売業代表者大会で、百貨店の規制要望の決議がなされた⁽¹⁶⁾。

百貨店の側も日本百貨店協会(大正13年に結成された百貨店の業界団体で、このときの加盟は11社。昭和7年10月に日本百貨店商業組合に改組。)を中心に、昭和7年に自制協定を發表し、出張売出し、支店・分店の新設、おとり販売、過当サービスの自粛、無料配達地域などの縮小と毎月3回の休業を規定した。しかし、協定にすべての百貨店が加入したわけではなく、また新規参入の規制もなかった。百貨店の増殖の流れはとまらず、日本百貨店商業組合の組合員は、昭和7年の設立時には24社であったのが、昭和11年には58社になっている⁽¹⁷⁾。

自己規制では効果が不十分として包括的な規制法を求める意見が強く、商工会議所や小売商団体から相次いで百貨店法案が發表された。また、帝国議会においても、各政党から百貨店法案がいくつか提出され、百貨店規制の機運が高まった⁽¹⁸⁾。これに対して百貨店側も、昭和11年に、「百貨店法反対声明書」を發表して、百貨店を抑圧することが、消費者に不利で、製造業を萎縮させ、小売商を復活させることにならず、一部小売商の要望に過ぎない、などと反論した⁽¹⁹⁾。

まさに「わが国の小売商業問題は、その殆

(12) 加藤義忠ほか『小売商業政策の展開(改訂版)』同文館出版, 2006, pp.33, 34.

(13) 鈴木安昭『昭和初期の小売商問題—百貨店と中小商店の角逐』日本経済新聞社, 1980.8, pp.188-190. 同書によれば、当時の商工省が行った調査における商店街の定義は、「物品小売業を主とする各種商店密集し、往来遊歩の行人滋く、通行人、商況、照明その他に於て截然他の区域と区別せらるる街区を謂う」となっており、衰退する前の商店街の典型的なイメージが示されている。

(14) 「呉服類の七割百貨店独占 小売店が浮ばれぬも道理」『読売新聞』1932.8.30.

(15) 通商産業省企業局商務課編『百貨店法令の解説(改版)』一橋書房, 1959, p.2.

(16) 同上, p.3.

(17) 同上, p.3.

(18) 中西寅雄編『百貨店法に関する研究』同文館, 1938, pp.29, 65-68.

んどが百貨店と中小商業者の対立の問題であるといつても過言ではない⁽²⁰⁾という状況下、昭和12年の第71回帝国議会において、初の大規模小売店舗規制法である百貨店法（昭和12年8月14日法律第76号）が成立した。

百貨店法及びその施行規則の主な内容は以下のとおりである。

- ① 百貨店開業の許可制
- ② 支店開設などの営業拡張及び出張販売の許可制
- ③ 閉店時刻（原則4月から10月は午後7時、11月から3月は午後6時以前）
- ④ 休業日（六大都市では毎月3日、その他の地域では毎月1日以上）
- ⑤ 百貨店組合への強制加入

これらの規定に違反した場合は、業務停止、許可の取り消し、罰金などが定められている。消費者についての規定は置かれていない。

規制対象である百貨店業者（百貨店の店舗ではなくあくまで企業であることに注意。）の定義は、「同一営業所ニ於テ命命ニ定ムル売場面積及使用人ヲ有シ衣服食糧及住居ニ関スル多種類商品ノ小売業ヲ営ム者」（第1条）とされ、その売場面積は、施行規則により、1,500㎡以上、六大都市においては3,000㎡以上とされている。1,500㎡、3,000㎡は戦後の諸立法においても用いられた基準であるが、日本百貨店商業組合の加盟資格である500坪と1,000坪を借用したものである⁽²¹⁾。

百貨店法については、中小小売業者救済の効果は疑問である⁽²²⁾、許可制の導入は、既存

百貨店のカルテル化を促進し、社会的機能を失った小売業者を保護して消費者の利益を犠牲にするもので、むしろ中小小売業者が百貨店と分業して共存できるよう、参入規制よりも百貨店の営業を規制すべきである⁽²³⁾、中小小売業者の統制も必要⁽²⁴⁾といった批判があった。百貨店法の制定の国家的な意図は、百貨店と中小小売商との対立をやわらげ、利害調整を図りながら、戦争遂行のための国内的統制を一段と強化しようとする点にあったという見方もできる⁽²⁵⁾。

実際の運用を見ると、法施行時にはすでに日中戦争がはじまり戦時経済状態に入っていたこともあり、百貨店法が廃止される昭和22年までの間、新規参入はほとんど行われなかった⁽²⁶⁾。

II 戦後復興から高度成長へ

1 第二次百貨店法の制定

第二次世界大戦が終わると、一種の戦時統制法であった百貨店法は、GHQの意向もあり、また昭和22年に制定された独占禁止法との関係で、営業許可制などの内容が自由競争を阻害するものであるとして、廃止されることになった。廃止後の百貨店と中小小売業者との関係は、独占禁止法により一元的に規制しようとするのが政府の考えであった⁽²⁷⁾。

しかし、百貨店法が制定された経緯を考えると、中小小売業を百貨店との無条件な自由競争に放り込むというのは無理がある。政府の廃止提案については当然のことながら、さまざま

(19) 『通商産業政策史 第3巻』通商産業調査会、1992、p.712。

(20) 通商産業省企業局商務課編 前掲書、p.1。

(21) 前掲注(19)、p.713。

(22) 鈴木 前掲書、p.339。

(23) 中西編 前掲書、pp.42-47。

(24) 村本福松「中小業者の更生振興と百貨店法」同上、p.23。

(25) 加藤ほか 前掲書、p.41。

(26) 百貨店法による新規営業許可は、施行前に工事に着手していたもの3店、既存店の合併、組織変更4店、一般小売商の規模拡張2店である。前掲注(19)、p.716。

(27) 水谷長三郎商工大臣の発言。第1回国会衆議院商業委員会議録第9号 昭和22年9月23日 p.1。

な反対意見が出て、結局、昭和22年の第1回国会において、新たな百貨店取締法の制定を求める附帯決議を付したうえで、百貨店法は廃止された。

百貨店法が廃止されたのは、戦後の荒廃期であり、物資も統制され、商業活動の規模も縮小していたので、戦前のような百貨店対小売商の対立の起きる余地は少なかった。百貨店も、戦災や商品の欠乏でダメージを受け、戦後は店舗を進駐軍に事務所として接收される場所もあった。

しかし、日本経済が徐々に復興する過程で、百貨店もふたたび営業を活発化させ、店舗の復旧、増築、新設が行われるようになった。店舗数を見ると、旧百貨店法制定直後の昭和13年に全国で概ね206店舗が、その廃止前後の昭和20～23年には119店舗にまで落ち込んでいたが、昭和30年には、158店舗にまで回復している。売場面積も、昭和29年に、昭和13年の水準を超えた⁽²⁸⁾。

百貨店の復活に対して、当然、中小小売業者からは、規制を求める声があがった。公正取引委員会は、昭和29年に、「百貨店業における特定の不公正な取引方法」として、仕入れた商品の不当返品・不当値引き、手伝い店員の派遣強要など8項目を指定した⁽²⁹⁾。これは主に納入業者に対する優越的地位の濫用に関するものであったが、他方ではより直接的な百貨店の規制を求める声が中小小売業者から上がり、百貨店法の復活が要求された。

その結果、昭和31年に、百貨店法（昭和31年法律第116号）が成立した。（以下、本稿では、戦前のもとと区別するために「第二次百貨店法」とする。）法の目的は、「百貨店業の事業活動を調整する」ことにより「中小商業の事業機会を確保すること」である。百貨店の定義は、床面積

の合計が1,500㎡（東京特別区などでは3,000㎡）以上の店舗を持っている物品販売業（の企業）であり、百貨店営業、店舗の新設・増設は許可制、閉店時刻、休業時刻を定めるなど、百貨店法を継承した内容になっていた。営業・出店許可は、通商産業大臣が、通商産業省に設置される諮問機関である百貨店審議会の意見を聞いたうえで決定する。

第二次百貨店法制定後の百貨店の統計を見てみよう。昭和35年には、全国で310店舗の百貨店があり、その床面積の合計は、約152万平方メートルであった。それが、昭和41年には364店舗、約225万平方メートル、昭和46年には477店舗、385万平方メートルに増加している。また大規模店舗の所在する都市数も昭和35年の82都市が昭和46年には145都市となり、高度成長を背景に百貨店があまねく拡がって行ったさまが示されている⁽³⁰⁾。

2 スーパーの登場

第二次百貨店法は百貨店の増殖を押しとどめられなかったが、いっぽう中小小売業を脅かす別の業態が発生した。スーパーマーケットである。

スーパーマーケット（以下「スーパー」とする。）の定義は明確ではない。原初的には、最寄品をセルフサービスで安く売る店で、多くは組織形態としてチェーンストア方式を取る店舗といえるだろうが、現在では多様化して高級食材などを売る店もある。

百貨店が19世紀のヨーロッパで誕生したのに対し、スーパーの誕生は、大恐慌下の米国であった。1930年に、マイケル・カレンが、低価格大量販売方式を編み出し、開店した「キング・カレン」が世界のスーパー第1号とされている⁽³¹⁾。

(28) 通商産業省企業局商務課編 前掲書, p.14.

(29) 昭和29年12月21日公正取引委員会告示第7号

(30) 『通商産業政策史 第11巻』通商産業調査会, 1992, pp.418, 419.

(31) 鳥羽欽一郎『ビッグストアの知識』日本実業出版社, 1976, p.70.

日本では、昭和30年ごろスーパーの販売方式を導入した店が現れた⁽³²⁾。その後スーパーは、全国にひろまって行き、チェーン展開する企業も生まれた。昭和43年には、百貨店243店舗に対し、スーパーは2,632店舗となっている⁽³³⁾。スーパーが全国に増殖した理由は、日用品を売るスーパーは、百貨店に比べれば地域密着性が強く、百貨店よりも狭い商圈で店舗が成立するということもあるが、消費者から見れば、エプロン、ゲタばき姿で気楽にでかけられ、豊富な品物を自由に選べる⁽³⁴⁾その利便性にある。自由に選べるというのは、百貨店の対面販売のような店員とのやり取りなしにという意味である。棚に並べてある商品を客が選択してレジに持参する方式は、店側からすれば人件費削減の効果があるわけだが、他者とのかわりが希薄な都市的ライフスタイルが浸透する時代の消費者の感性にマッチしていたとも言えるだろう。

百貨店が休日に出かけるハレの場であるとするれば、スーパーは大量消費社会の日常的欲求を満たす場であった。スーパーは、消費者の生活に大きな影響を与えたが、同時に、問屋・卸など流通過程に対しても百貨店の比ではない大きなインパクトを与えた。いわゆる“流通革命”である。

スーパーは当初、食料品を扱う店と衣料品を扱う店の2種類が多かったが、競争の激化もあって、取扱商品を増やし衣食住すべてに対応した総合スーパーと化して行った。1960年代末には、大手のチェーンによって専門店や飲食

業のテナントを導入したショッピングセンターも作られるようになった。また、百貨店を経営する企業も子会社を設立してスーパーに参入した。『日経流通新聞』の小売業100社調査では、昭和47年に、小売業売上高首位が百貨店からスーパーに交代している⁽³⁵⁾。

スーパーに対する中小小売業者の反発は百貨店に対するときより激しかった。百貨店が比較的高い価格帯の買回り品を扱ったのに対し、スーパーは最寄品を安価で供給するので、店舗周辺の小売商、商店街にとっては衝撃がより大きかったのである。日本商工会議所が、全国主要24都市にある149のスーパーの周辺小売店5,146店について行った調査によれば、半数が利益を減少させ、とくに食料品店への影響が大きかった⁽³⁶⁾。昭和38年2月7日には、米国スーパーの日本進出に反対して各地商店組織代表など3,000人が参加した集会が催され⁽³⁷⁾、昭和45年5月には、全日本小売商業連盟が後述の疑似百貨店の規制要求決議を行っている⁽³⁸⁾。

当時の世論を見ると、スーパーに代表される流通革命を、消費者の利益にかなうものと歓迎する意見も多い。例えば、昭和38年3月3日『朝日新聞』夕刊社説は、「わが国はいま流通革命の入口に立っているものであり、今後スーパー形態が発展することは予想に難くない。そしてそれが低廉な商品を提供して、消費者に喜ばれるとあってはただ中小商業の保護の観点から、スーパーマーケットの進出を抑えようとすることは合理的でなからう。」と述べている⁽³⁹⁾。

政府も、スーパーを物価対策と流通近代化

(32) 昭和28年に東京の「紀伊国屋」がセルフサービスの販売を行い、また昭和31年に小倉の「丸和フードセンター」が大規模店舗でのセルフサービス低価格販売を開始した。前掲注(30), p.421.

(33) 同上, p.422.

(34) 「スーパーマーケットは花盛り」『読売新聞』1963.12.17, 夕刊.

(35) 当時の上位10社の内訳は、百貨店、スーパーともに5社ずつである。日本経済新聞社編『流通経済の手引1974年版』1973.

(36) 「スーパー進出、小売り店への影響 半数が利益減少」『読売新聞』1964.5.12.

(37) 「“外国スーパー”に反対 全国小売商大会開く」『朝日新聞』1963.2.8.

(38) 小山周三・外川洋子『産業の昭和社會史7 デパート・スーパー』日本経済評論社, p.225.

(39) 他に、「流通革命におびえるな」『読売新聞』1963.6.4. など

に資するものとして肯定的にとらえていて、規制には消極的であった⁽⁴⁰⁾。しかし、大型化したスーパーのなかには、実際には百貨店法に該当する床面積をもっていながら、各階ごとに系列の別会社で運営して規制を免れるケースが現れ、中小小売業者のみならず、百貨店業界からも規制を求める声が出ていた。いわゆる疑似百貨店問題である。「百貨店法の存在意義を失わせるおそれ」⁽⁴¹⁾を感じた政府は、店舗の新・増設の際の地元との調整などを通達のかたちで求めるようになった。また、当時、米国等の要求により進められていた資本の自由化によって、外資が参入した場合に備えておく必要も考えられていた⁽⁴²⁾。昭和47年8月に出された政府の「産業構造審議会流通部会第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—」において、新しい大規模店舗に関する法律の制定が方向づけられた。

Ⅲ 大店法の時代

1 大店法の制定

大店法（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 昭和48年法律第109号）は、昭和48年に第71回国会で成立し、翌昭和49年に施行された。

第1条に記された法の目的は以下のとおりである。

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、もつて

国民経済の健全な進展に資することを目的とする。

百貨店法との大きな違いとして、従来の中小小売業者の利害に加えて、消費者の利益が明文化されている点は注目すべきである。

第二次百貨店法制定の背景として、戦後10年を経過してもなお潜在失業者が依然数多く存在しており、その吸収機構として小売業が期待されていたことがあげられる。しかし、1970年代にもなると、失業者の吸収機構として小売業を位置づける必要性は失われ、むしろ消費者利益の確保がより重要視されるようになっていた⁽⁴³⁾。米国においても、1960年代半ばから、ラルフ・ネーダーの活動に代表される消費者運動の高まりがみられて、世界的に消費者利益の保護への機運が高まっていた。

大店法の具体的な内容で、特徴的なのは以下の2点である。

- ① 企業主義から建物主義へ：第二次百貨店法では、法の中で定義する百貨店業者としての企業の活動を規制対象としていたが、大店法では、一定以上の面積（1,500㎡、政令指定都市等では3,000㎡）を有する建物を規制の対象とした。これにより、疑似百貨店の規制も可能となった。
- ② 許可制から届出制へ：店舗の新増設、開店・休業日数、閉店時刻について、第二次百貨店法の許可制を届出制とした。これについては、届出に対して、通商産業大臣は、周辺小売業に及ぼす影響が大きいと認めるときは、大規模小売店舗審議会の意見を聞き、開店日の繰り下げ又は店舗面積の縮小を勧告することができる。勧告に従わない場合は、命令を出す

(40) 前掲注(30), p.423; 「新規制立法必要ない スーパーマーケット対策で答申」『読売新聞』1964.3.20; 「規制策は当面いらぬ」『朝日新聞』1964.4.21.

(41) 昭和43年6月通商産業省企業局長通達「疑似百貨店に関する指導方針」(43企局941)『通商産業政策史 第13巻』通商産業調査会, p.501.

(42) 「しかし、後に明らかとなるように、これは全くの杞憂に終わる。肝心の外資が日本市場に関心を示さなかったからである。」草野厚『大店法経済規制の構造—行政指導の功罪を問う』日本経済新聞社, 1992, p.101.

(43) 青木利雄「中小小売業保護のため大型店の事業活動調整」『時の法令』854号, 1974.4.13, pp.23-31.

ことができ、これに違反した場合は、罰金が課されるとともに、営業停止を命じることができる。

一見、規制が緩和されたように見えるが、これは中小小売商が、スーパー、百貨店に対抗して形成する寄合百貨店に配慮してのことで、本来的な、規制対象であるスーパー、百貨店等に対しては、事前審査、勧告、命令、罰則等により実質的には許可制と同じような指導が行えるようになってきている⁽⁴⁴⁾。

また、第1条に明記された消費者利益の擁護とはどういうことなのかということも当初から問題になった⁽⁴⁵⁾。ただ、第1条の法文を字義どおりに読めば、消費者の利益の保護は、あくまで「配慮しつつ」であり、「中小小売業の事業活動の適正な確保」に比べると弱い位置づけである。大店法は、本来的には中小小売業者保護のための規制という側面が強く、それはその後の法の変遷と運用によって強化された。そして、日本的規制の代表例として記憶されることになるのである。

2 対立の激化と規制強化

大店法は制定5年後の昭和53年に改正された(翌昭和54年施行)。この改正の背景には、大規模店舗への規制強化を求める中小小売業者の要望があった。大店法施行後も、オイルショックによる経済成長の減速にもかかわらず、大規模店舗出店の勢いは止まらなかった。大店法施行前の既存大規模店舗は、約1,700であったが、施行後昭和49年度から53年度までの間の新設届出件数は、1,507にのぼって、総数は2倍弱にまで増加している⁽⁴⁶⁾。また、大店法の基準

面積に満たない中型店舗の新設も盛んに行われ、中小小売業者に対する脅威となっていた。これに対して、自治体が独自の面積基準を設けて条例で規制することが行われるようになり、昭和53年9月時点で条例・要綱の制定された自治体は、39の都道府県と170の市町村にのぼった⁽⁴⁷⁾。

改正大店法では、規制対象を、500㎡を超える店舗に引き下げたうえで、従来の1,500㎡以上(政令指定都市等では3,000㎡)の店舗は第一種大規模小売店舗として通商産業大臣が、1,500㎡未満の店舗は第二種大規模小売店舗として都道府県知事が、調整に当たることとされた。また、小売業者の届出が受理されると、通商産業大臣は必要な場合は3か月以内に変更勧告を出さねばならなかったが、これが4か月以内とされ、さらに場合によっては4か月を限度とする延長も認められるようになった。つまり大規模店舗を出店しようとする者は、最大8か月待たなければならなくなったわけであるが、後述するようにこの時期の大規模店舗出店紛争を見ると、実質的にははるかに長い調整期間が必要となるケースが生じた⁽⁴⁸⁾。

その理由としてよくとりあげられるのが、商業調整協議会(商調協)の問題である。大店法では、小売業者の届出ののち、出店予定地の商工会議所、商工会の意見をきいて、大規模小売店舗審議会が答申を出すことになる。このとき商工会議所、商工会は、学識経験者、消費者代表、商業者代表からなる商業調整協議会に諮問して意見の集約をはかるが、この商調協は、大店法には記載がなく、通達レベルで開催が指導されていた。昭和53年の大店法改正にとも

(44) 昭和48年7月3日第71回国会衆議院商工委員会での中曽根康弘通商産業大臣の答弁

(45) 昭和48年8月30日第71回国会参議院商工委員会会議録；通商産業省産業政策局商政課編『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解説』通商産業調査会、1976、p.24。

(46) 通商産業省産業政策局大規模小売店舗調整官付編『新・大規模小売店舗法の解説』通商産業調査会、1980、p.3。

(47) 同上、p.4。

(48) 「たしか平成元年の数字だと思いますが、出店表明から調整終了までの期間ということで見ますと、全部の平均で三十五カ月程度というのが私どもの持っている数字でございます。」平成2年4月21日第118回国会衆議院予算委員会での山本貞一政府委員答弁

ない省令の中でようやく存在が明文化されたものの、次第に、届出以前に出店者と地元小売業者との事前交渉が行われるようになった。これは商調協の審議をスムーズに行うための、いわば日本的根回しの一種である。通商産業省も事前の説明を出店者に指導し、また自治体によっては、独自の規制により新規出店者と地元との合意が届出に必要とされることもあった。この事前説明は、大規模店舗の出店の過程で大きな意味を持ち、長い時間を必要とするようになり、こうした調整プロセスの「前倒し化」と「非公式化」⁽⁴⁹⁾の中で商調協は名目化する傾向があった⁽⁵⁰⁾。

大店法改正後も、地方小都市を中心に大規模店舗の出店の勢いはとまらず、各地で紛争が繰り広げられた。大規模店舗を積極的に誘致することで商圈の拡大を狙った商店街もあったが、基本的には大規模店舗の出店は、地元の激しい反対にさらされた。この時期の出店交渉のなかには、計画から出店までに多大の月日や複雑な経過を要した伝説的な事例（東京都中野区では7年、京都市では13年など。）がいくつもある⁽⁵¹⁾。自治体の議会や商工会議所のなかには、大規模店舗出店凍結宣言を発するところもあり、また小売業者の団体は、大店法の規制を強化し百貨店法時代の許可制に戻すことを主張した。

この動きにおされたかたちで、通商産業省は大規模店舗の出店を抑制する行政指導を開始した。昭和56年には出店自粛要請の通達が出され、さらに翌年には本来全て受理すべき届出の「窓口規制」が行われるようになった。これは届出の受理を地方通産局が判断できるよう

にしたものである。具体的な規制内容は以下のとおりである⁽⁵²⁾。

- ① 出店者に対して、届出前に地元市町村等に事前説明をすることを指導
- ② 大規模店舗の出店が進んでいる地域や小規模市町村への出店の自粛を要請
- ③ 商調協における公正な審議の確保

また大手百貨店10社には年間出店数各1店、大手スーパー10社には過去の実績に比較した届出総面積許容枠が設定された。これは、実質的には百貨店法の許可制と企業主義の復活であったと言える。

昭和57年度のスーパーの出店は、前年度に比べ38%減で、直近5年間でもっとも低い水準となった⁽⁵³⁾。法律だけでは達成されなかった大規模店舗の出店抑制が、行政指導というかたちであっさりと実現してしまった“日本的”プロセスは、やがて外圧と社会の構造変化にさらされることになる。

3 規制緩和へ

平成元年の日米首脳会談の席上、米国のブッシュ大統領が宇野宗佑総理大臣に提案して、日米構造協議が始まった。それは、プラザ合意後の円高ドル安にもかかわらず膨らむ一方の対日貿易赤字に業を煮やした米国が、貿易不均衡の要因は日本の市場の閉鎖性（非関税障壁）にあるとして、日本国内の政策・制度・慣行などの改善を迫るものであった。平成元年9月から平成2年6月にかけて行われた協議で、米国側は、日本企業の排他的取引慣行、系列などと並んで、大店法も俎上に乗せた⁽⁵⁴⁾。メーカーの系列下になく、外国製品を自由に販売できる大規模店

(49) 渡辺達朗『現代流通政策』中央経済社、1999、p.175。

(50) 建物設置者による届出（第3条）、小売業者による届出（第5条）など、大店法の複雑な調整プロセスについては、草野 前掲書・坂田和光「大規模店舗法（大店法）とその問題点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』85号、1989.1.9.などに詳しい。

(51) 草野 同上など

(52) 「大規模小売店舗の届出に係る当面の措置について」昭和57年1月30日付57産局第33～37号（通商産業省産業政策局大規模小売店舗調整官付編『新・大規模小売店舗法の解説（増補）』通商産業調査会、1983。）

(53) 日経流通新聞編『流通経済の手引 1984年版』日本経済新聞社、1983、p.263。

の出店が規制されているため、外国製品の販売が阻害されているという論理であった⁽⁵⁵⁾。交渉の結果、日本は、届出のすべての受理、出店調整期間の1年半以内への短縮、輸出品売場や閉店時刻・休業日についての規制緩和、商調協の審議内容開示等出店調整プロセスの透明化などの措置とともに、次期通常国会における大店法の改正とその後の見直しを約束させられた。

日米構造協議については、日本国内の世論は、経済制裁をちらつかせながら他国の慣習の改変を迫る米国の姿勢に反発する一方、大店法や複雑な流通機構は消費者の利益を侵害しているという米国の意見に同調する意見も多かった⁽⁵⁶⁾。例えば、大店法では政令ベースで、大規模店舗の営業時間を規制していたが、社会の生活パターンが夜型に変わり、働く女性などから閉店時間の延長を求める声があがるようになっていた⁽⁵⁷⁾。米国のレーガン大統領や英国のサッチャー首相の政策の影響で、わが国でも「規制緩和」が論議され始めていた。

また、消費者は、利益の保護を大店法で謳われつつも、大規模店舗と地元商店街の利益調整の蚊帳の外に置かれてきた感があるが、消費者団体が、中小小売業者団体に要望を出したり、大規模店舗の出店促進運動に乗り出すケースもあり⁽⁵⁸⁾、中小小売業者としても、こういう消費者の意向は無視できなかった。反対運動にもかかわらず、大規模店舗の進出は止められない現実の前に、大規模店舗との共存を含めた活性化策を模索する動きもあり、商店街が一丸となった出店反対運動は過去のものとなりつつ

あった⁽⁵⁹⁾。

通商産業省が平成元年に発表した『90年代の流通ビジョン』では、大店法の必要性は認めつつ、法本来の趣旨から逸脱した運用を適正化し、出店調整のあり方を経済社会情勢の変化に対応したものとするべきとしている⁽⁶⁰⁾。因みに社会経済情勢の変化のひとつとして、「高消費」という表現が用いられ、ライフスタイルの多様化に伴い、消費には新しい豊かさが求められ、高級品の需要が増大し、商品価値を理解し意味付けできるような特徴を持った商品等に対する「わけあり消費」や、コミュニケーション関連消費、自己表現手段としての消費などが隆盛するとされている。これは、当時のバブル経済を反映したバラ色の消費者像である。バブル期の消費者が多様性を持っていたかどうか疑問であるが、高度成長期と違った消費のかたちがこの時期現れたことは否めないであろう。情報面でも不利な小規模小売業者にとっては、対応のむつかしい変化であった。

日米協議にもとづき、平成3年に輸入品売り場の特例法案などとともに再改正された大店法が成立した。主な改正点は以下の4点である。

- ① 第1種大規模小売店舗の売場面積を、2倍に引き上げ3,000㎡（政令指定都市等では6,000㎡）以上とした。
- ② 商調協を廃止し、出店調整は大規模小売店舗審議会に一本化された。これに伴い、審議会の体制も強化され、全国9か所に審議会部会が設置され、全国50か所以上に審査会がおかれた。調整処理期間も1年以内とされた。

(54) それ以前にも昭和60年の第9回日米貿易委員会で、大店法の撤廃要求が出されている。「米、日米貿易委で広範な開放を要求」『日本経済新聞』1985.6.20.

(55) 松下満雄ほか『日米経済対決の構図』東洋堂企画出版社、1995、p.96.

(56) 「大店法の運用を競争促進的に改めよ」『日本経済新聞』1989.3.10; 「構造改革は日本を強くする」『読売新聞』1990.4.7. など

(57) 「大型店営業時間の延長」『日本経済新聞』1987.6.26.

(58) 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.

(59) 坂田和光「大規模小売店舗法（大店法）とその問題点—91年改正大店法—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』240号、1994.1.28.

(60) 通商産業省商政課編『90年代の流通ビジョン』通商産業調査会、1989.

③ 地方自治体が独自規制を設ける際には、大店法の趣旨を尊重するよう明記された。

④ 施行日から2年以内に、規定及びその実施状況を検討し、必要な措置を講ずる（附則第2条）とされ、法の見直しが組み込まれた。

3年後の平成6年にはさらに見直しが行われ、1,000㎡未満案件は原則自由とされ、届け出なくてもよい閉店時刻が午後7時から8時へ、休業日数の下限が年間44日から24日に緩和された。

IV 大店法から大店立地法へ

1 大店法廃止の機運

平成3年の再改正大店法により、大規模店舗の出店はかなり容易になった。平成3年1月に改正法が施行された翌平成4年度の届出件数は、1,700件を超え、規制緩和の成果があったと言えるだろう。しかし、バブル崩壊後の社会経済情勢とグローバリズムの潮流のなかで、大店法は廃止されることになる。

米国は、大店法改正後も流通規制緩和を求め続け、平成8年の日米フィルム紛争の際には、

大店法をサービス貿易協定違反としてWTOに提訴している。また、EUも日本に対する規制緩和の要求項目の一つに、大店法の撤廃をあげていた。平成7年には、日本に進出した米国の玩具専門店から、卸売と小売を兼ねたいいわゆるホールセール店舗が、大店法の網を逃れているという申し立てが行われたこともある⁽⁶¹⁾。

国内世論においても規制緩和の潮流の中で、大店法は批判にさらされた。平成7年には、公正取引委員会の研究会が「廃止を含めた見直しを検討すべき」という報告をまとめている⁽⁶²⁾。同年3月、政府は、「規制緩和推進3か年計画」で、平成9年までに大店法を見直すことを決定した。

その一方で、流通・小売業界が以前から抱える問題も臨界点に達していた。『商業統計表』によれば、わが国の小売業者数は、昭和57年時点の調査をピークに、減少し続けている。内訳をみると、従業者50人以上の大規模店は着実に増え続けているのに対し、従業者49人以下の中小規模の店の減少が、全体の減少となって現れていることがわかる。（表1）ちなみに従

表1 商業統計表に見る小売業の変遷

商品販売額：10億円

年次	小売業全体		中小規模店 (従業員49人以下)		大規模店 (従業員50人以上)	
	商店数	年間販売額	商店数	年間販売額	商店数	年間販売額
昭和27年	1,206,342		1,205,818		524	
37	1,271,975	6,149	1,270,152	5,206	1,823	943
47	1,495,510	28,293	1,491,253	22,756	4,257	5,537
57	1,721,465	93,971	1,715,071	75,121	6,394	18,850
60	1,628,644	101,719	1,621,920	80,750	6,724	20,969
63	1,619,752	114,840	1,612,320	90,120	7,432	24,720
平成3年	1,605,583	140,638	1,597,409	111,249	8,147	31,042
6	1,499,948	143,325	1,489,896	110,131	10,052	33,194
9	1,419,696	147,743	1,408,530	111,865	11,166	35,878
11	1,406,884	143,833	1,392,122	104,709	14,762	39,124
14	1,300,057	135,109	1,284,517	96,828	15,540	38,281
16	1,238,049	133,279	1,222,006	93,914	16,043	39,364
19	1,137,859	134,705	1,127,911	100,633	9,948	34,073

(出典) 通商産業省・経済産業省『商業統計表』各年版を基に筆者作成。(平成19年の大規模店舗数が激減しているのは、パート・アルバイト等の従業員数の算定方法が変わったため)

(61) 「安売り卸の「赤ちゃん本舗」、大店法で緊急調査」『日本経済新聞』1995.11.22.

(62) 「薄れる存在の意味」『日本経済新聞』1995.7.3.

業者1、2名の個人商店は、昭和57年に100万軒以上あったのが、平成9年には71万軒弱となってしまった。(平成19年には50万件を下回ることになるであろう。)

本稿では、大規模店政策に焦点を当てているが、行政は決して大規模店舗規制のみを行ってきたわけではなく、同時に中小小売業者の体質強化の試みもなされてきた。戦前には、第一次大戦後の小売商の困窮が契機となり、商業組合法が作られ、戦後も商店街振興組合法により中小小売商の組織化が図られた。昭和48年には大店法とほぼ時を同じくして、商店街の整備、店舗の共同化等の事業による中小小売業者の経営近代化を目的とした中小小売商業振興法(中振法)が作られた。これらの施策は、中小企業対策と流通近代化というふたつの側面を持っていた。

しかし、大店法も中振法も、中小小売業者の衰退を止めることはできなかった。これについては、規制のうえにあぐらをかいて体質改善を怠ったという批判もできようが、高度成長期以降の社会と消費者の行動の変化は、著しいものがあり、大きな資本をもたない業者にはそう簡単に対応できるものでもなかっただろう。

中小企業庁が数年ごとに商店街団体に対して行うアンケート調査『商店街実態調査報告書』では、毎回景況を「繁栄」「停滞」「衰退」の三択で質問している。その回答を見ると、昭和51年では、「繁栄」が38.7%、「停滞」が50.6%、「衰退」が16.6%であったのが、平成7年になると「繁栄」はわずか2.7%、「停滞」が43.6%、「衰退」が51.1%の惨状となった。とくに、商店街タイプとして、近隣型、地域型では、「停滞」「衰退」と答える割合が高い。「当面している問題」という項目では、「店舗規模が過小」「非商店の混在」「後継者難」などの問題があげられている。

1990年代の「価格破壊」の嵐は商店街の中

小小売業者の環境をますますきびしいものにした。また、1970年代後半から、大手資本を中心にしたコンビニエンスストアも普及した。昭和57年にはすでに全国で2万3千店舗あったのが、平成3年には4万2千店近くにまで増加し、その年間販売額は12倍になっている⁽⁶³⁾。商店街が、大規模店舗の閉店時刻の繰り下げに抵抗している間に、ちょっとした最寄品の買い物は、深夜営業のコンビニで済ませるといった消費者の生活パターンが確立してしまった。

2 郊外化と中心市街地の衰退

ところで、『商店街実態調査報告書』にあげられる問題としては、もちろん「大規模店に客足をとられる」こともつねに「問題」の上位にあげられているのだが、昭和60年の調査からは、この表現が「域外に立地した大規模店に」と変わっていることに注意が必要である。これは、「(商店街に) 駐車場がない」という問題とも大きく関連している。また、「商圈人口の減少」という大問題もあげられている。

1980年代、大規模店は従来の百貨店、スーパーに加えて、ディスカウントストア、カテゴリーキラー(玩具、紳士服など特定の分野の商品を扱う量販店)、ホームセンター(日曜大工用品、園芸用品などを扱う量販店)など新業態を発生させ進化をつづけていたが、立地面では、自家用車の普及やバブル期の地価の高騰を背景に、既存の商店街など町なかから、新たに開発された住宅地や幹線道路沿いなどの郊外に出店する傾向が強まった。平成3年の調査では、大規模店舗の37%弱が郊外に立地している⁽⁶⁴⁾。郊外店では、「店舗を総合化して一箇所で多種類の商品が揃うというようなかたちの店作り」⁽⁶⁵⁾が行われた。また、百貨店、スーパーマーケットに限らず、家電や生活用品の専門店、ファミリーレストラン、書店なども軌を一にして郊外進出

(63) 通商産業大臣官房調査統計部編『商業統計表 業態別統計編』昭和57年、平成3年の各年版

(64) 『全国大型小売店総覧 1992年版』東洋経済新報社、p.156.

(65) 番場博之「まちづくり3法の改正と住民役のまちづくり」『中小商工業研究』90号、2007.1、pp.70-77.

を進めていた。これは、広い駐車場を持った広大な店舗を作るためということもあるが、より根本的には人口の郊外流出とそれともなう病院、学校、庁舎など公共施設などの郊外移転といった社会現象としての郊外化の一環である。郊外には、大規模店舗をキーテナントとしたショッピングセンターが開発され、これらはパワーセンター、アウトレットモールなどと呼ばれた。1990年代に新規開業したショッピングセンターの60%強が郊外地域に立地している⁽⁶⁶⁾。

この結果、商店街は大きな被害を蒙った。なにしろこれまでは、地域内の大規模店に客を奪われつつも、大規模店の集客力により商店街が賑わうという一面もあったのだが、今度はよそに根こそぎ持っていかれてしまうのである。商店街のあちらこちらに廃業した空店舗が目立つようになり、シャッター通りという言葉が生まれた。郊外に進出するため商店街の既存の大規模店舗が閉鎖されるケースも相次ぎ、はなやかであるべきアーケード街に洞穴のような巨大な空きビルが出現することになった。平成9年2月時点で、全国の商店街には110以上の大規模店舗跡地の空きビルが存在し、その総面積は88万㎡となっていた。全国の商店街の約85%が空き店舗を抱え、空き店舗比率が1割以上の商店街が全体の3分の1に達している⁽⁶⁷⁾。

商店街の衰亡は、商業の問題にとどまらず、中心市街地の空洞化という都市問題の一環として考えられるようになった。中心市街地とは、都市における中心的な業務地区であり、人口が集中し、商業、行政機能が集積する地域——例えば地方都市のアーケード街とその周辺が典型的である。それは、長い歴史の中で、文化、伝統を育み、各種の機能を培ってきた「街の顔」

であり、その空洞化は、まさに、「コミュニティの危機」と言える⁽⁶⁸⁾。また、消費者の側からみても、自家用車を持たない人々や高齢者などには、旧来の商店街の衰退は生活に大きな不便が生じることになる。大規模店舗と商店街の問題は、商業的利害にとどまらず、まちづくりの視点で論じられるようになった。

こうした状況の中で、大店法はその存在意義を問われるようになった。中小小売業界からの存続論、大手流通業界からの撤廃論が新聞等を賑わせたが、平成9年末に発表された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が、度重なる規制緩和で形骸化しつつあった大店法に引導を渡したのであった。

答申は、

近時、地域住民の中で、消費者や小売業者といった経済的な立場とは別に、生活者あるいは地域コミュニティの構成員としての社会的視点から、周辺環境問題を含む広い意味でのいわゆる街づくりへの関心が高まりつつある。具体的には、大規模店舗の出店に際して、例えば、交通渋滞、駐輪・駐車、騒音、廃棄物等の問題への対応、あるいは、計画的な地域づくりとの整合性の確保等の必要性が論じられ、その取り扱いやこれに関する地方自治体の対応が注目を集めるに至っている。(中略)また、近年の社会・経済環境の変化の中で、中心市街地における商業等の都市機能の空洞化が進展しており、いわゆる街づくりへの問題意識をより一層高めるに至っている。⁽⁶⁹⁾

(66) 「わが国SCの現況」日本ショッピングセンター協会〈http://www.jcsc.or.jp/data/sc_state.html〉

(67) 通商産業省産業政策局中心市街地活性化室・中小企業庁小売商業課編『Q&A わかりやすい中心市街地活性化対策の実務』ぎょうせい、1998、p.31。

(68) 同上、p.29。

(69) 通商産業省産業政策局流通産業課編『これからの大店政策—大店法からの政策転換』通商産業調査会出版部、1998、pp.5、6。

と、問題の所在を示し、現行の本店法では、この社会的要請に応えることはできないと断じた。そして、積極的に地域づくりに貢献するための制度的枠組み——新法「大規模小売店舗立地法」の制定を提言したのである。

3 まちづくり三法下の大規模店舗政策

平成10年5月、「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的推進に関する法律」（平成10年法律第92号。以下「中心市街地活性化法」とする。）、「大規模小売店舗立地法」（平成10年法律第91号。以下「本店立地法」とする。）、「改正都市計画法」（昭和43年法律第100号）のいわゆるまちづくり三法が成立した。三法のうちもっとも注目されたのは、全くの新法である「中心市街地活性化法」である。これは、道路整備など市街地のハード面での環境整備と空店舗対策などの商業振興とを、関係省庁、自治体、民間が連携して行えるような仕組みを定めたものである。

大規模店舗の規制は、本店立地法により行われることになった。この法律は平成12年5月に施行され、それにともない本店法は廃止された。

本店立地法では、大規模店舗の出店に際して「その周辺の地域の生活環境の保持のため、大規模小売店舗を設置する者によりその施設の配置及び運営方法について適正な配慮がなされることを確保する」とされている。具体的には、駐車場の設置能力、周辺の交通への影響、騒音などが考慮されることになる。本店法の目的であった「周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保」とのちがいは、経済規制から社会規制への転換といわれた。

その他の本店立地法のポイントは以下のと

おりである。

- ① 政令で定められた大規模小売店舗の基準面積は、1,000㎡以上のものとされ、第1種、第2種の区別はない。
- ② 運用の主体は、都道府県、政令指定都市である。
- ③ 建物設置者は、店舗面積、開店・閉店時刻とともに、駐車場・駐輪場の収容台数、荷さばき場の面積、廃棄物保管施設の容量なども届け出る。
- ④ 地元住民、市町村は意見を述べることができ、それを受けて都道府県、政令指定都市は、必要があると判断すれば、設置計画に対して意見を述べるができる。これに対し、建物設置者は、従わない場合、公表されるが罰則はない。
- ⑤ 休業日数の規定はない。

本店法から本店立地法への移行は、規制緩和の流れの一環とみなされるが、自治体の運用によっては、規制強化にもなりうる。例えば、騒音などの環境配慮により閉店時刻の規制が厳しくなる可能性があったため、本店法廃止／本店立地法施行前に、駆け込み的に閉店時刻延長の届出が出された⁽⁷⁰⁾。実際、仙台市、横浜市など、駐車場の必要台数を経済産業省の指針より厳しく運用するところもあった。

まちづくり三法の制定後も、都市中心部の人口流出や商業販売額の減少は止まらず⁽⁷¹⁾、中心市街地の活性化は進まなかった。『平成15年度商店街実態調査』を見ると、景況を「停滞している」「衰退している」と答えた商店街は、97%近くにのぼっている。これについては、中心市街地活性化法の支援措置不足、自治体が作成する活性化基本計画の実効性欠如などが指摘

(70) 「スーパー「年中無休」時代」『日本経済新聞』2000.5.31。ただ、実際には、平成12、13年度の本店立地法にもとづく出店届出店舗の、約42%が午後10時以降に店を閉める深夜店という調査もあるので、この懸念は杞憂だったようである。「スーパー 深夜勝負」『日本経済新聞』2002.6.6。

(71) 経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室「中心市街地活性化法の概要と支援策について」経済産業省・国土交通省、2006.6.26。〈[http://www.chubu.meti.go.jp/syosin/pdf/mati3pou\(180626set\).pdf](http://www.chubu.meti.go.jp/syosin/pdf/mati3pou(180626set).pdf)〉

され⁽⁷²⁾、また少子高齢化、環境負荷などに対応して、都市機能を中心市街地などに集めた、低コストで利便性の高い町——「コンパクトシティ」の必要性も叫ばれるようになった。

これを受けて、平成18年にまちづくり三法の見直しが行われた。まず「中心市街地活性化法」については、取組を市街地の整備改善と商業等の活性化のみに限定している法令名を「中心市街地の活性化に関する法律」（「中活法」と改め、国の関与を強め、基本計画の総理大臣による認定制度（第16条の認定中心市街地）が導入された。また、まちづくり活動が、主に商業者により担われていて、活動が商業振興に偏っている現状を改めるため、さまざまな関係者によって構成される中心市街地活性化協議会が法制化された。

大店立地法施行後の新規店舗届出の状況を見ると、施行された平成12年度は新しい環境規制に対する様子見か、届出件数は低水準であったものの、平成14年度には専門店チェーンを中心に⁽⁷³⁾激増している。そして、郊外立地店の割合は増加する一方である。平成17年には大規模店舗のうち郊外に立地したものの割合は、50%を超えている⁽⁷⁴⁾。大店立地法は、その施行時には規制が強化されるのではという予想もあったが、結果的には周辺環境の抵抗の少ない郊外への大規模店出店を促進したといえるだろう。

そこで、中心市街地への大規模店舗の呼び込みのため、中活法のなかで、大店立地法の特例措置が定められた。これにより、認定中心市街地においては新設、変更の届出が不要となり（第一種大規模小売店舗立地法特例地域）、その他の中心市街地においては、新設、変更の届出書

類の簡素化や審査にかかる期間の短縮が行われた（第二種大規模小売店舗立地法特例地域）。中心市街地を特例地域に指定するか否かは、都道府県及び政令指定都市が判断する。これにより、商店街の空き店舗に、再びスーパーなどが入居することが期待されている。

それにあわせて、郊外への大規模店舗の立地を規制するために、都市計画法の改正が行われた。平成10年の改正においても、自治体が特別用途地区を設け、大規模店舗の立地を規制することは可能になっていた。また、平成12年の改正により都市計画区域外へも規制が導入されて、特定用途制限地域の指定により、条例で郊外への大規模店の出店抑制ができるようになった。しかし、税収や雇用を期待して大規模店舗の誘致を行う自治体があったり、隣接市町村で意見、利害の対立があったりして、実際にはこれらの制度はあまり活用されなかった⁽⁷⁵⁾。平成17年には、福島県が、複数の市町村のまちづくりに影響を与える大規模店舗の出店に際し、県レベルで広域的な調整を行う条例を制定し、注目された。

平成18年の法改正により、店舗、飲食店、劇場、映画館などの用途に供する床面積が1万㎡を超える大規模集客施設の立地が、商業地域、近隣商業地域、準工業地域に限られ、これにより三大都市圏や政令指定都市を除く地方圏では大規模集客施設が立地可能な区域は7割強も減った⁽⁷⁶⁾。また、無秩序な開発を抑制するため、農地を含め必要な区域には広く準都市計画区域を設定できるようになり、広域調整の観点から都道府県がその指定を行うこととなった。また、これまでは自由に立地できた、病院、社会福祉施設、学校、庁舎など公共公益施設についても、

(72) 経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して」『時の法令』1774号、2006.11.30、pp.6-37。

(73) 「大型店出店、4割増636件 専門店チェーン攻勢」『日経流通新聞』2003.5.8。

(74) 『全国大型小売店総覧2006』東洋経済新報社、2005、p.28。

(75) 国土交通省社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」2006.2.1。〈http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html〉

(76) 「大型店の郊外出店 大幅制限へ」『日本経済新聞』2006.1.18、夕刊。

開発許可が必要になった⁽⁷⁷⁾。

おわりに

今年（平成 22 年）になって、百貨店の閉鎖が相次いで報じられている。すでに 2 月の時点で 10 店にのぼり、そのなかには都心一等地の有名百貨店も含まれている⁽⁷⁸⁾。近代的消費のさきがけとして登場した百貨店は、スーパーに売上高では抜かれても、高級品を扱う消費の王者として君臨し続けてきたが、バブル崩壊以降の消費者の低価格志向や、近年はファストファッションと呼ばれる低価格衣料店に押されて、売上高、店舗数を減らしてきている。とくに、地域に根付いた地方百貨店の閉鎖は、その中心市街地の衰亡を強く印象づける。

一方、郊外には、百貨店やスーパーを核に、映画館や専門店街を備えた巨大ショッピングセンター（SC）が繁栄している。平成 21 年末の時点で、郊外型 SC は 1,646 店舗に及ぶ。しかし、その郊外においても、人口の流入によるコミュニティの喪失、風景の均質化、不夜城化した SC が引き起こす社会問題などが指摘されている⁽⁷⁹⁾。

まちづくり三法見直し後、平成 19 年から 21

年 5 月までに開店した大規模店舗の立地を見ると、郊外型が 56% と依然高い比率を示している⁽⁸⁰⁾。リーマンショック以降の消費の冷え込みが、商店街からの大規模店舗の撤退の動きに拍車をかけている事態も指摘されている。

しかし、最近になって、大規模店舗の出店ペースが鈍ってきたという見方もある。平成 21 年度の新規出店届出件数は、前年度比 22% 減の 500 件と 8 年ぶりの低水準となる一方、都心部で小型店舗の出店を進める傾向がみられはじめた⁽⁸¹⁾。まちづくり三法の効果が出はじめたと考えたいところであるが、消費不況下での動きなので軽々に判断はできない。また、小型店舗の出店が、大都市だけでなく、地方都市の地域型商店街にまで行きわたるかどうかが問題である。

百貨店の登場以降ほぼ百年間、大規模店舗はさまざまな業態に分化し発達し、それに対してさまざまな政策が打ち出されてきた。表層的には大規模店舗の商法、立地が社会に影響を及ぼしたこともあるだろうが、根本的には近代以降の経済力と社会の変化が大規模店舗の発展を促してきたと言える。それだけに今後の政策の策定には、社会変化を予測する見識が必要とされるであろう。

（はやし まさき）

(77) まちづくり三法の見直しについては、横内律子「まちづくり三法の見直し—中心市街地の活性化に向けて—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』513 号, 2006.2.22. が詳しい。

(78) 「百貨店どう生き残る」『日本経済新聞』2010.2.10.

(79) 三浦展『ファスト風土化する日本』洋泉社, 2004; 松原隆一郎「景観が変わる（下）成長至上主義見直し」『日本経済新聞』2005.5.5.

(80) 『全国大型小売店総覧 2010』東洋経済新報社, 2009. を基に筆者が計算。

(81) 「大型店新規出店 8 年ぶり低水準」『日経流通新聞』2010.6.4.

別表 大店法・大店立地法にもとづく大規模小売店舗届出件数の推移

年度	新設届出件数		おもな出来事
昭和49年度	399		4月 大店法施行
昭和50年度	281		
昭和51年度	264		
昭和52年度	318		
昭和53年度	243		
	第1種	第2種	
昭和54年度	576	1,029	5月 改正大店法施行
昭和55年度	371	424	
昭和56年度	194	308	10月 出店自粛の指導開始
昭和57年度	132	270	2月 窓口規制を開始
昭和58年度	125	276	
昭和59年度	156	288	
昭和60年度	158	349	
昭和61年度	157	370	
昭和62年度	203	365	
昭和63年度	244	411	
平成元年度	332	462	6月 『90年代の流通ビジョン』発表 9月 日米構造協議開始
平成2年度	881	786	5月 大店法運用適正化措置（調整期間の短縮、届出が必要な閉店時刻を午後6時から7時に繰り下げなど） 6月 日米構造協議決着
平成3年度	486	906	1月 再改正大店法施行
平成4年度	388	1,304	
平成5年度	312	1,094	
平成6年度	426	1,501	5月 規制緩和の通達（1,000㎡未満の出店自由化、届出が必要な閉店時刻を午後8時に繰り下げ）
平成7年度	528	1,678	
平成8年度	523	1,746	
平成9年度	528	1,588	12月 産業構造審議会・中小企業政策審議会合同会議中間答申
平成10年度	401	1,280	7月 中心市街地活性化法、改正都市計画化法施行
平成11年度	384	954	
平成12年度（4,5月）	5	22	6月 大店法廃止、大店立地法施行
平成12年度（6～3月）	193		
平成13年度	450		
平成14年度	1,634		
平成15年度	786		
平成16年度	738		
平成17年度	728		
平成18年度	730		5～6月 まちづくり三法見直し
平成19年度	751		
平成20年度	651		
平成21年度	500		

（出典） 経済産業省「大店立地法の届出状況」〈<http://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/daikibo/todokede.html>〉を
基に筆者作成。