

博士論文

日本の商業政策の転換による大型店の立地再編と中心市街
地への影響に関する地理学的研究

(概要書)

立命館大学非常勤講師

安倉 良二

博士学位論文概要書

「日本の商業政策の転換による大型店の立地再編と中心市街地への影響に関する地理学的研究」

安倉 良二（立命館大学非常勤講師）

1. 本研究の目的

本研究の目的は、1990～2000年代半ばにかけての日本の流通政策に伴って大型店の立地がどのように再編成されたのかを示すと共に、結果として中心市街地にどのような影響を与えたのかを検証することである。

日本における大型店の立地に大きな影響を与えた商業政策として、1990年代における大規模小売店舗法（以下、大店法）の運用緩和と、1998～2000年に施行された大規模小売店舗立地法（以下、大店立地法）、改正都市計画法、中心市街地活性化法（以下、中活法）からなる「まちづくり三法」があげられる。このうち、1974年に施行された大店法は、1980年代まで売場面積の規制をかけることで大型店の新規出店を抑えると同時に、既得権益をもつ中小零細小売業者を保護する競争調整の性格が強い法律であった。だが、大店法は、アメリカ合衆国による外圧を背景に1990年代に入ると、一転して段階的な運用緩和が行われた結果、大型店の出店は容易に行われるようになった。大店法の運用緩和を事業拡大に向けた好機と捉えたのが数多くの大型店を出店する量販資本である。量販資本は、各地で出店競争を進める反面、効率的な物流システムの構築にも力を入れた。こうした行動は、大型店の出店場所を中心市街地から郊外地域へ移動させる形で行われたために、中心市街地では商店街の小売活動を著しく衰退させた。

他方、まちづくり三法では、中活法によって中心市街地で展開されるまちづくりに多額の補助金を投入する反面、大店立地法と改正都市計画法によって大型店の立地誘導を行いながら、中心市街地と郊外地域の棲み分けを意図していた。しかし、現実には大店法の運用緩和期と同様に、郊外地域における大型店の出店が進んだ反面、中心市街地における小売活動のさらなる衰退を招いたために、まちづくり三法は2006年に改正を余儀なくされた。

こうした商業政策の転換と失敗が生じた背景を地理学の視点から検証するためには、量販資本と中小零細小売業者の対立関係だけでは説明できない。すなわち、大型店の出店調整に取り組む地方自治体や出店用地を提供する地権者、ならびに商品を供給する物流業者など、大型店と何らかの関わりをもつ様々なアクターの思惑と利害関係がどのような形で空間上に反映されたのかを明らかにしなければならない。本研究は、1990～2000年代半ばまでの日本の商業政策が、大型店の立地再編を惹起すると共に、それが小売活動における郊外地域の優位と中心市街地の衰退という対照的な結果を導くに至る過程を「地域における消費の争奪」という考えに立脚しながら説明する。

2. 博士論文の章構成と内容

1) 博士論文の章構成

本研究では、序章において先行研究を整理すると共に、研究視点の明確化を図った。続いて、第1・2章を研究の導入と位置づけた。具体的には、第1章において量販資本を構成する業態を総合スーパー、食料品スーパーに大別し、日本における各業態の成長過程を概観した。第2章では、日本の商業政策がどのように変遷したのかについて、大型店の立地と深く関わる大店法と大店立地法、改正都市計画法に分け、それらの展開を整理した。

第3～8章が実証研究に該当する。第3～5章は、大型店を出店する量販資本による店舗網の再編成について取り上げた。第3章では総合スーパーの出店行動と業態開発、第4・5章では食料品スーパーにおける店舗展開と物流センターの立地と配送圏、配送体制からなる物流システムの空間特性から検討を加えた。続いて、第6～8章は大型店の立地再編成をめぐる地域的対応に着目したものである。このうち、第6章では、大店法の運用強化期である1980年代と運用緩和期である1990年代で大型店の出店過程がどのように異なるのかについて、地方自治体と中小零細小売業者の対応をまじえながら明らかにした。第7章は、大店立地法と同時に施行された京都市の「まちづくり条例」「商業集積ガイドプラン」を取り上げ、これらのローカルルールに基づく大型店の出店調整の可能性について論じた。第8章は、小売活動の衰退が著しい地方都市の中心市街地においてまちづくりの新たな担い手としてあらわれた仲間型組織によるまちづくりの取

り組みに着目し、その出現背景となる商業環境の変化と併せた分析を試みた。その上で、小売活動の衰退が決定的な地方都市の中心市街地では、もはや商店街の振興を目的とする仲間型組織によるまちづくりが、賑わいを取り戻すという意味での中心市街地の再生に寄与しないことを示し、まちづくり三法がもつ政策理念と現実の乖離を述べた。

終章では、第3～8章の実証研究を要約した後で、まちづくり三法の2006年改正分の概要を述べた。その上で、現在の中心市街地と郊外地域における小売活動の展開およびまちづくりの取り組みに対する方向性を展望した。

2) 博士論文の内容

【序章】

ここでは、日本における大型店の立地ならびにそれに伴う商業空間の変容に関する先行研究を整理した。当該分野の研究は、1990年代前半までと1990年代後半以降で、研究対象地域ならびにテーマの設定に大きな相違がみられることがわかった。1990年代前半までの研究では、中心市街地が主なフィールドに選ばれ、大型店の立地は都市群システムや大都市圏、都市内部構造という伝統的な都市地理学の枠組みで説明される反面、経済地理学および商業政策の展開と結びつけた視点は乏しかった。これに対して、1990年代後半以降には、大型店の出店動向に対応する形で郊外地域を対象にした研究が増えた。また、研究テーマの拡がりという点では、量販資本による店舗網の再編成をもたらす背景として出店戦略や物流システム、損益構造など企業行動に着目した研究が増加した点が多い。しかし、これらの先行研究は単発的なものが多く、大型店の立地再編成が地域に与えた影響について、日本における商業政策を空間的な視点から評価するという取り組みは不十分であったと思われる。

こうした問題意識に基づく本研究のテーマとして、大型店を出店する量販資本による店舗網の再編成と、中心市街地をはじめとする大型店の出店地域における対応の2点に着目しながら、大店法の運用緩和からまちづくり三法の施行という日本における商業政策の転換がもたらす空間的な影響を明らかにすることを述べた。

まず、前者については、高度経済成長期から大型店を継続的に出店してきた

スーパーを事例に選んだ。そして、総合スーパー、食料品スーパーに業態を細分化した上で、前者については大店法の運用緩和前から店舗網を形成している先発企業と、大店法の運用緩和後に新規参入した後発企業による出店戦略の比較を行うことを述べた。他方、食料品スーパーについては、小商圈立地と効率的な商品配送を前提とするドミナント展開という共通した枠組みをもちながらも、業態内部でみられる販売戦略の相違が、店舗展開のあり方や物流システムの再編成にも影響を与えるという仮説をもち、同一地域で展開される複数企業での比較研究を行うことにした。

続いて、大型店の出店先における対応としては、以下の3点に着目することを明らかにした。第1に、大店法の運用の違いから大型店の出店をめぐる地元の対応がどのように変化したのかを明らかにすることである。第2に、地方自治体が独自に行う大型店の出店調整のあり方を検討することがあげられる。そして、第3に小売活動の衰退が顕著な地方都市の中心市街地では、仲間型組織によるまちづくりには限界がある点を指摘する必要性に言及した。

【第1章】

本章では、概観として日本における量販資本の成長と再編成について、総合スーパーと食料品スーパーに分けながら論じた。高度経済成長期以降の日本におけるスーパーの成長は、衣食住の各分野にわたる商品を幅広く販売する総合スーパーによるところが大きい。多くの総合スーパーは、高度経済成長期に大都市圏で店舗網を構築した上で、1970～1980年代にかけてM&Aによる既存店舗の獲得も含めて地方圏にも出店地域を拡げ、ナショナルチェーンとしての地位を確立した。しかし、1990年代以降は、総合スーパーは、企業内部で経営状況からみた「勝ち組」「負け組」という格差が生じると共に、カテゴリーキラーやホームセンターとの競争を受けて、業態としての優位性が低下した。こうした中、総合スーパーは食料品の販売に力を入れて食料品スーパーとの間での競争を図る反面、衣料品や住関連商品については、経営余力がある総合スーパーがショッピングセンターを開発する中で、カテゴリーキラーやホームセンターをテナントとして誘致することで直営店舗による販売の限界を認識しながら、賃料収入による新たな収益を求める点にも言及した。

アメリカ合衆国におけるスーパーの業態を継承した食料品スーパーの日本による成長は、生鮮食料品の鮮度管理体制が確立されなかったことから総合スーパーに比べて大きく立ち後れた。食料品スーパーが前述の問題を解決し、大都市圏の郊外地域を中心に店舗網の拡大に取り組み始めたのは、1970年代中頃以降のことである。その上で現在の食料品スーパーは、食料品の販売をめぐる総合スーパーとの間でボーダーレスの競争に入りつつある状況を概観した。

【第2章】

本章は、日本における商業政策の展開について、大店法から大店立地法・改正都市計画法に至る大型店の出店規制に関わる法制度の変化を中心にまとめたものである。日本における大型店の出店規制は、大店法に代表される経済的な規制から、大店立地法・改正都市計画法という社会的規制および土地利用規制を軸としたものへと変化した。その中でみられた問題点として、政策の理念と実際の運用をめぐる乖離の大きさを指摘した。すなわち、大店法の場合は、運用が厳格に行われた1980年代まで「横出し規制」「上乘せ規制」というローカルルールが付加と、先行出店する量販資本を含めて既得権益者の意向が大型店の出店に際して重視されていたために、大型店の出店は抑制される方向に作用した。これに対して、1990年代に大店法の運用が緩和されると、こうした競争調整が困難になる中で、中心市街地における小売活動は衰退の方向をたどるようになった。その後、2000年代以降、大店法に代わる大型店の出店を調整する法律としてあらわれた大店立地法と改正都市計画法では、店舗周辺における生活環境の保全と、郊外地域をはじめとするゾーニングとの整合性が大型店の出店に際して重視された。だが、この動きは結果的に大型店の郊外地域への立地誘導をもたらすこととなり、大型店の出店に伴う都市間競争を激化させた。したがって、地方自治体の中には「まちづくり条例」などの名称で、大型店の出店調整や誘導を行うローカルルールを導入するところもみられたが、大型店の出店が地域経済の活性化に寄与するという考えが中心となる中、「まちづくり条例」を導入する地方自治体は限られていた。こうした政策上の問題点からまちづくり三法が2006年に改正を余儀なくされたことを述べた。

【第3章】

本章では、大店法の運用緩和が総合スーパーの店舗網をどのように再編成させながら出店戦略を変えたのかについて、大店法の運用緩和前まで地元出身の先発企業による店舗網が形成されていた中京圏を事例に選んで検討を加えた。

その結果をみると、出店行動については、先発、後発という量販資本の垣根を越えて大型店の自由な出店競争が可能になったことが指摘できる。大店法の運用緩和によって中京圏では、売場面積10,000㎡を越す大型店の出店件数が郊外地域ならびに既成市街地の工場跡地で増加した。対照的に、先発企業は競争力が低い中心市街地やインナーシティに立地していた売場面積3,000㎡未満の中小型店の閉鎖を同時に行うスクラップ・アンド・ビルドに取り組む形で店舗網の再編成を推し進めると共に、業態内部での細分化や他業態の開発を通じて地域市場での需要に対応しようとしていた。他方、後発企業の中には、先発企業との差別化を図るべく、シネマコンプレックスを併設した複合型ショッピングセンターの開発に力を入れるところもみられた。中京圏の事例は、まちづくり三法下でみられる量販資本による大型店の出店競争がもたらす空間的影響を事実上、先取りしたものであると結論づけた。

【第4章】

本章では、食料品スーパーにおける店舗網の再編成について、首都圏で店舗展開していたいなげやとライフの2社による比較研究から明らかにした。大店法の運用緩和に伴って、いなげやとライフは売場面積の大型化を図り、食料品スーパーをワンストップ・ショッピングの拠点とすることで地域市場での集客力を高める出店戦略をもっていた点で共通する。しかし、出店先をみると、いなげやが首都圏の外縁部を対象としていたのに対して、ライフは東京23区へのドミナント展開を指向するという差異がみられた。このことは、食料品スーパーを展開する企業間で地域市場の細分化をめぐる考え方が異なるのを意味すると共に、最寄性の強い商品特性に起因する形で、食料品スーパーが総合スーパーに比べて出店に対する自由度が高いという業態特性を示している。

他方、物流システムの再編成をめぐることは、出店地域の拡大に連動する形で

物流センターの増設と配送圏の再編成が行われた点で共通する反面、その所有関係をめぐっては、外部の食料品卸売業者の施設を活用したいなげやと、自社による管理を進めるライフの間で対応が異なっていた。

大店法の運用緩和は、総合スーパーと共に、食料品スーパーにおいても新たな事業機会の確保につながった。だが、出店地域の選択と物流センターの所有関係からは企業間の相違が明確になった。このことは、大店法の運用緩和に伴って得られた新たな地域市場をどのように活用するかをめぐる企業間での差別化を明確にしたものとまとめられる。

【第5章】

本章では、京阪神大都市圏を事例に選び、食料品スーパーにおける店舗展開と物流システムの再編成について、ライフと関西スーパーの2社による比較研究から明らかにした。

ライフと関西スーパーは、出店戦略と販売戦略が大きく異なっていた。まずライフは、大店法の運用緩和を大量出店に伴う企業規模の拡大に向けた好機と捉え、大都市の既成市街地と京阪神大都市圏の外縁部に店舗先を広げ、食料品のほか日用品や衣料品も販売し、平均売場面積が約3,000㎡以上の大型店を大量に出店する戦略を取った。また、物流システムの再編成では、首都圏の事例と同様に、自社運営による集配センターの増設と配送圏の分割を推し進めると共に、プロセスセンターを通じた生鮮食料品の集中加工を採用していた。これに対して、食料品の販売に専念していた関西スーパーの場合は、大店法の運用緩和をはさんでも出店地域の範囲ならびに平均売場面積も1,000㎡台に留まった。また、物流については外部業者を活用し、集配センターを通過する商品の範囲を低温商品から常温商品にも広げ、1か所のセンターでの管理と各店舗への商品配送における混載を行うことで、店舗運営の効率化を追求した。

以上の知見からは、食料品スーパーの場合、大店法の運用緩和が必ずしも出店地域の増加や出店地域の拡大を導くとは限らないことを明らかにした点で示唆に富む。

【第6章】

本章では、京都府南部地域を事例に選び、大店法の運用の違いが大型店の出店過程にどのような相違をもたらしたのかについて、運用強化期である1980年代に大型店を出店した八幡市と、運用緩和期である1990年代に大型店を出店した久御山町の事例を比較しながら明らかにした。

1970年代中頃に量販資本を核店舗とする大型店の出店計画が浮上した八幡市では、小売市場の入居者をはじめとする地元の中小零細小売業者が大型店の出店過程で強く介入した結果、大型店の出店調整に多大な時間を要した。対照的に、1990年代に大型店が出店した久御山町では既存の中小零細小売業者が少なかったこともあり、大型店の出店に際しては地権者の意向が強く反映された。

この事例からは、大店法という大型店の出店規制が推移する中、大型店の出店と何らかの関わりをもつアクターが、大型店の出店を大きく左右する存在であることが確認できた。

【第7章】

本章では、大店法の運用が厳格に行われた都市のひとつである京都市を事例に、大型店の立地動向を示しながら、2000年6月の大店立地法と同時に施行された「まちづくり条例」「商業集積ガイドプラン」の運用をめぐる考察から地方自治体によるローカルルールに基づく大型店出店調整の可能性を検討したものである。

大店法の運用が緩和された1990年代以降、京都市における大型店の立地は急増し、京都駅前をはじめとする鉄道駅前の再開発と郊外地域におけるスーパーおよび百貨店の出店が盛んになった。また、2000年代以降は、四条河原町や京都駅前という都心部において百貨店に代わって家電量販店をはじめとする専門店の出店が増え、商業集積の再編成が進んでいる。

こうした中、「まちづくり条例」「商業集積ガイドプラン」は、ゾーニングに基づいて大型店の出店調整を行う試みとして注目される。その事例として、島津製作所五条工場跡地におけるショッピングセンターの出店過程をみると、両者の運用を厳格に行った場合、大型店の出店規制につながる可能性が高いことも明らかになった。京都市の「まちづくり条例」「商業集積ガイドプラン」

は、2006年に再改正された改正都市計画法の理念を先取りする取り組みとして評価できることを示した。

【第8章】

本章では、小売活動の衰退が顕著な地方都市として愛媛県今治市を選び、その中心市街地において、商店街の振興を目的にまちづくりの実践を進める仲間型組織「今治商店街おかみさん会」（以下、今治おかみさん会）の活動実態を示した。その上で、同会の成立背景となる商業環境の変化と地方自治体、商工会議所、既存の商店街組織によるまちづくりの取り組みと関連づけながら考察した。

今治市の中心市街地では、1990年代後半以降、しまなみ海道の開通ならびに郊外地域における大型店の相次ぐ立地に伴い、小売活動の衰退が顕在化した。中心市街地では、市役所、商工会議所、商店街組織によってまちづくりの取り組みが行われたものの、それが奏功することはなかった。こうした中、今治市役所の支援を受けながら女性による仲間型組織として発足したのが今治おかみさん会である。同会は、既存の商店街組織とは独立した運営体制を取り、イベントの開催を中心にまちづくりの実践を重ねてきた。しかし、こうした取り組みにも関わらず、今治市の中心市街地における小売活動の衰退は続いており、今治おかみさん会においても会員店舗および市役所からの補助金が減少しているために、その運営は厳しさを増している。

本章から得られた知見として、郊外地域への大型店の立地が進む地方都市の中心市街地においては、仲間型組織による商店街の振興を目的としたまちづくりの実践を行っただけでは、賑わいの回復を図るという意味での「再生」を図ることはもはや困難であることがあげられる。そして、それは大店立地法と改正都市計画法によって大型店の郊外立地を促しながら、中活法によって中心市街地に多額の補助金を投入して再生を図ることで、郊外地域と中心市街地の棲み分けを目指したまちづくり三法の政策理念が、きわめて地域の実態と乖離した矛盾に満ちたものであることを明らかにした。

【終章】

ここでは、まず第3～8章の実証研究から得られた知見を整理した。その概要は、以下の通りである。

大型店の出店規制緩和が総合スーパーの出店戦略に与えた影響としては、モータリゼーションの進展や地価下落、バブル経済崩壊という社会経済上の環境変化とも相まって、郊外地域または既成市街地の工場跡地において広い売場面積をもつ大型店の出店を促したことがあげられる。これらの店舗は、広域集客を前提に地域商業の核となる施設となった。これとは対照的に、総合スーパーを展開する量販資本は、競争力が低い中心市街地やインナーシティにあった中小型店の閉鎖を押し進める形で店舗網の再編成がなされた。大型店の出店競争が進む中、量販資本間では集客力の向上を目指して店舗間の差別化が盛んに行われた。その例として、シネコンの併設に代表される複合型ショッピングセンターの開発があげられる。このような総合スーパーによる店舗の大型化と複合化の動きは、地域市場における消費の争奪を激化させると共に、中心市街地と郊外地域の間で小売活動の不可逆的な格差を促す方向に作用したといえる。

これに対して、食料品スーパーの場合は、量的拡大を指向する企業と、そうした動きに与することなく、食料品スーパーとして質の追求を求めた企業に二分されたことがあげられる。前者の企業は、品揃えの幅ならびに出店地域を拡げることで地域市場において新たな顧客の獲得にも取り組んだ。また、物流システムに着目すると、プロセスセンターの立地による生鮮食料品の集中的な加工を導入すると共に店舗数の増加による集配センターの増加と配送圏の分割をもたらした。対照的に後者の企業では、出店地域の範囲や売場面積において大店法の運用緩和前後で大きな変化はみられなかった。このように食料品スーパーでは、大店法の運用緩和に伴う自由競争の進展が地域市場での生き残りを賭けて、品揃えの範囲に代表される販売戦略の相違に基づく企業間の差別化を促したことがわかった。また、物流センターの管理運営における外部委託と自社運営の分化は、大店法の運用緩和を背景に店舗数を増やしたい食料品スーパーの間で、店舗展開を支えるインフラとなる物流センターの立地に対して初期投資のリスク負担や利益率の向上をめぐる考えが異なることを明らかにした。

大型店の出店をめぐる地元の対応は、大店法の運用が厳しかった1970年代後半～1980年代と、運用緩和期である1990年代以降で大きく変わった。前者の時期は中小零細小売業者を中心とする地元の小売業関係者が強い地域において、既得権益を行使する形で大型店の出店を強く抑制する方向に作用した。これに対して、後者の時期になると、地方自治体による行きすぎた大型店の出店規制が難しくなる反面、大型店の出店に影響力をもつアクターが郊外地域にある農地や空閑地を所有する地権者に代わった。彼らは不動産の有効活用という視点から土地の賃貸もしくは売却を望んでいた。こうした土地は、大型店の出店を望む量販資本や開発業者によって大型店の出店用地に選ばれた。

他方、大型店の出店に対する地方自治体の対応をみると、大型店の出店規制緩和という国の商業政策を黙認する形で大型店の出店を容認するところがみられる反面、「まちづくり条例」に代表される大型店調整に関わるローカルルールを導入したところに大別できた。しかし、大店立地法と改正都市計画法によって大型店の自由競争が促される中、後者のスタンスをとる地方自治体はきわめて限定されていた。

郊外地域への大型店の出店が盛んになる反面、小売活動が衰退した中心市街地では、中活法のTMOをはじめとする人的ネットワークを生かしたまちづくりが振興政策として重視された。こうした中で、今治おかみさん会に代表される仲間型組織は、中心市街地における新たなまちづくりの担い手として地方自治体からの期待が高かった。しかし、現実の中心市街地における小売活動の衰退をみると、もはや仲間型組織による商店街振興によるまちづくりの実践だけでは、来街者の増加による賑わいの回復を望むことは難しくなっていることもわかった。大店法の運用緩和以降、地方都市の中心市街地における小売活動の衰退は深刻化していた。まちづくり三法の中でも、中活法はそうした状況下にある中心市街地へ多額の補助金を投入して再生を目指したものの、大店立地法と改正都市計画法によって大型店の郊外立地が誘導された結果、郊外地域における消費の争奪は一層激しさを増した。こうした中、まちづくり三法は、郊外地域と中心市街地における小売活動の棲み分けという政策理念を果たせず、むしろ小売活動における両地域の格差を拡大させる方向に働いたと考えられる。

さて、まちづくり三法のうち、中活法と改正都市計画法が2006年に改正され

たために、日本における商業政策は大きな転換点を迎えたと考えられる。本章の最後では、改正まちづくり三法を概観した上で、中心市街地と郊外地域の小売活動をめぐる以下の研究課題をあげた。

中心市街地においては、第1に、改正中活法に基づく活性化基本計画をはじめとするまちづくりの取り組みが、コンパクトシティの実現という政策理念に即して進められたのか、あるいは当初から補助金ありきで進められたのかを検証する必要性をあげた。第2に、小売活動からみた中心市街地は食料品の販売を中心とした近隣商店街への縮小が不可避であるとし、その役割を果たすのは食料品スーパーであることを述べた。

続いて郊外地域における小売活動が抱える問題点として、改正都市計画法が再改正されたとはいえ、市町村によるゾーニングの変更や地区計画の変更により、大型ショッピングセンターの立地可能性が依然として残されていることをあげた。そして、郊外地域の居住者が購買行動において、どのように大型店を選択しているのかを検討する必要性にも触れた。その上で、郊外地域における少子高齢化や人口減少が、近い将来訪れることをふまえ、買物難民問題と絡めた研究の深化も課題に含まれるとした。