

第2章

日本における大型店出店規制の変遷

本章では、日本の商業政策のうち、本研究と深く関わる大型店出店規制を取り上げ、①大店法の施行前（1973年以前）、②大店法の運用強化・転換期（1974～1989年）、③大店法の運用緩和期（1990～2000年5月）、④大店立地法の施行期（2000年6月以降）、⑤改正都市計画法の施行とその運用、の5つの時期に分けて検討する（表2-1）。

第1節 大店法の施行前（1973年以前）

日本における大型店出店規制の嚆矢は、第2次世界大戦前の1937年に制定された百貨店法（以下、第1次百貨店法）に遡る。第1次百貨店法は、当時唯一の大型店であった百貨店の事業展開に際して、中小零細小売業者との調整および百貨店間での過当競争の抑制を目的に作られた法律である。具体的には、店舗面積1,500㎡（東京・大阪・名古屋・京都・神戸・横浜の各大都市では同3,000㎡）以上の建物を百貨店とみなし、その開業や支店および出張所の設置、増床ならびに出張販売に際して国の許可を必要とした（渡辺，2007，p.154）。第1次百貨店法は、第2次世界大戦の終了直後に廃止された¹⁾が、百貨店による低価格販売が盛んに行われたために、中小零細小売業者による事業機会の喪失を懸念する声もあった。その解決策のひとつとして、百貨店法は1956年に再施行（以下、第2次百貨店法）された。第2次百貨店法では第1次百貨店法と同じく、店舗面積1,500㎡（東京23区と政令指定都市では同3,000㎡）以上の店舗を1件でも有する企業を百貨店とみなす企業主義が採用された。そして、それらが行う事業展開に際して、第1次百貨店法の施行時と同様に国の許可を得なければならなかった。

だが、1960年代以降、第2次百貨店法は、その施行当初に想定できなかつた問題に直面した。それは総合スーパーの出現である。第1章で述べたように、総合スーパーは、衣食住の全分野にわたる商品を幅広く扱うために、1店舗当たりの売場面積は広くなり、第2次百貨店法の適用対象に含まれる可能

表2-1 日本における大型店出店規制の推移

時期	年月	出来事	内容
大店法の施行前	1937年8月 (同年10月施行)	第1次百貨店法公布	・1,500㎡(大都市では3,000㎡)以上の店舗面積をもつ小売企業を百貨店と定め、それらの業者による事業展開に際して許可制を採る
	1947年12月 1956年5月 (同年6月施行)	第1次百貨店法廃止 第2次百貨店法公布	・独占禁止法による一元的規制への転換
	1960～1970年代初頭	「擬似百貨店」問題	・調整対象となる店舗の基準は、第1次百貨店法と同じ (実質的には百貨店法の調整対象となる店舗面積でありながらも売場単位での分社化による百貨店法からの適用回避行為)
	1973年10月 (1974年3月施行)	大店法公布	・百貨店法の許可制・企業主義から、事前審査に基づく届出制・店舗面積制に調整内容を移行させる ・上記の調整対象となるのは、1,500㎡(東京23区および政令指定都市では3,000㎡)以上の店舗面積をもつ建物
大店法の運用強化・転換期	1978年10月 (1979年5月施行)	改正大店法公布	・調整対象の拡大および催告期間の延長による大型店の出店規制強化 ・大店法公布時の調整対象となっていた店舗(第1種大型店) ・新たな調整対象となる店舗(第2種大型店)は、店舗面積500㎡以上1,500㎡未満(東京23区および政令指定都市では500㎡以上3,000㎡未満)の店舗
	1982年1月 (1982年2月実施)	通産省産業政策局長 通達(「当面の措置」)	・事前説明指導および特定市町村における大型店出店調整の指導による大型店の出店規制強化
	1983年12月	「80年代の流通ビジョン」	・「当面の措置」を暫定的措置としつつも、大型店の出店抑制措置を評価
	1984年2月	通産省産業政策局長 通達(「今後の運用」)	・「当面の措置」の継続を表明
	1986年4月 1988年12月 1989年6月	前川レポート 新行政改革審議会答申 「90年代の流通ビジョン」	・左記の3つは、従来の大店法による大型店の出店規制強化をもたらず過度の運用を批判 ・「運用適正化」による規制緩和を提言
	大店法の運用緩和期	1990年4月 1990年5月	日米構造協議中間報告 大店法運用適正化通達
1991年5月 (1992年1月施行)		改正大店法公布	・調整対象となる店舗面積の引き上げ 第1種大型店:3,000㎡(東京23区および政令指定都市では6,000㎡)以上 第2種大型店:500㎡以上3,000㎡未満(東京23区および政令指定都市では6,000㎡未満)
1994年4月		大店法の運用緩和通達 (「運用再見直し」)	・商調協を廃止させ、大店審が大型店の出店調整機関となる ・大型店の出店調整期間を12ヶ月に短縮 ・店舗面積1,000㎡の出店を原則自由化
1998年5月 (1998年7月施行)		中心市街地活性化法の制定	・中心市街地空洞化への対策として、国の各省市庁が連携しながら、ハード・ソフト両面での整備を促進
1998年5月 (1998年11月施行)		都市計画法の改正	・活性化事業の主体として、TMOの役割を重視 ・都市計画の視点から大型店の出店規制を図る例:「特別用途地区」を見直す中で「中小小売業地区」を通じた大型店の出店規制
大店立地法の施行期および改正都市計画法の施行とその運用		1998年5月 (2000年6月施行)	大店立地法の制定
	2000年5月 (2001年5月施行)	都市計画法の改正	・大店立地法の施行と同時に大店法は廃止 ・「特定用途地域制度」の新設 ・都市計画区域外における「準都市計画区域」の新設
	2004年9月	総務省による「中心市街地活性化に関する行政監察・監視結果に基づく勧告」	・中心市街地活性化法に関する政策効果がほとんど出ていないことが指摘
	2006年5月 (2006年8月施行)	中心市街地活性化法の改正	・中心市街地活性化に関する基本計画は内閣総理大臣の認定が必要 ・活性化事業の推進に際して、TMOではなく、中心市街地活性化協議会を創設
	2006年5月 (2007年11月施行)	都市計画法の改正	・活性化計画の数値目標を掲げる必要性 ・延床面積10,000㎡以上の大規模集客施設(大型店も含む)の出店は、用途地域指定の中でも「商業地域」「近隣商業地域」「準工業地域」に限定 ・地方都市では、中心市街地活性化法に基づく活性化基本計画の認定を受ける条件として、準工業地域に大規模集客施設の立地規制を行うことが求められる ・開発許可制度の見直し ・広域調整の導入

出所:加藤・佐々木・真部(1996), 著本(2001, p.29), 渡辺(2007), 荒木(2007)を基に作成

性があった。しかし、総合スーパーを経営する企業は、各フロアや売場単位で別会社による管理運営を行うことで事業展開に制約が生じる第2次百貨店法の適用対象から免れることができたために、事実上の自由出店であった（南方，2005）。

この動きに対して、百貨店と中小零細小売業者の間からは、総合スーパーを売場面積では百貨店とほぼ変わらない「擬似百貨店」と捉え、それも大型店出店規制の対象に加える必要性を唱える意見が強まった。そこで、国は1972年8月の産業構造委員会流通部会に出された答申結果に基づいて、第2次百貨店法の改正に向けた検討を開始した。その結果、1973年10月に第2次百貨店法を廃止し、それに代わる大型店の出店規制として翌74年3月に施行される大店法が公布された（加藤，1996a）。

第2節 大店法の運用強化・転換期（1974～1989年）

大店法の施行当初、同法による調整が適用される店舗面積は、第2次百貨店法と同じく、1,500 m²（東京23区と政令指定都市では同3,000 m²）以上と定められた。しかし、第2次百貨店法と異なるのは、その適用対象が個別の建物になったことである。また、大型店の出店は、従来の許可制から事前審査を伴う届出制に変わり、出店調整の段階で店舗面積、開店日、閉店時刻、休業日数の4項目が大型店の出店予定地となる市町村に設置された商業活動調整協議会（以下、商調協）によって審査されることになった。さらに、大店法では、第1条において大型店の事業活動を調整することによって、中小零細小売業者の事業機会が適正に確保されると共に、消費者利益の保護にも配慮することで「小売業の正常な発達を図る」とうたわれた（渡辺，2007，p.160）。

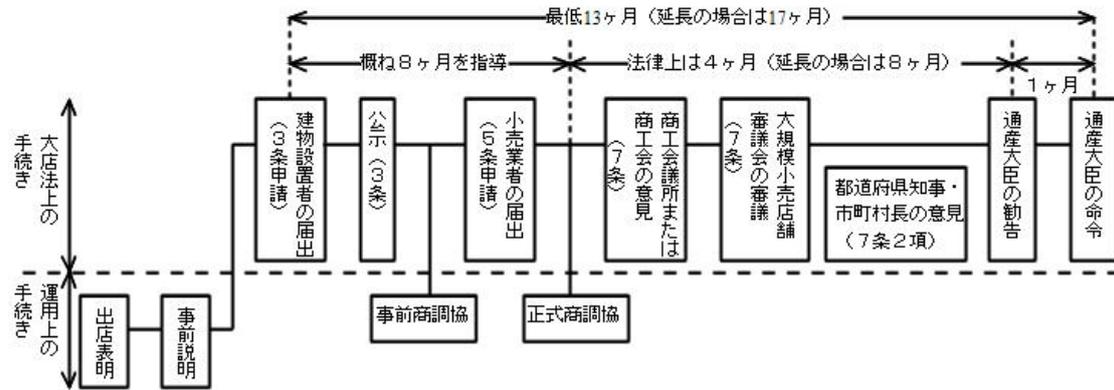
しかし、その後の大店法をめぐる動きは、運用面においてこうした法律の理念とは異なる方向を示した。まず国レベルの動きとして、1978年11月に公布された改正大店法（1979年5月施行）があげられる。ここでは、大店法の調整対象となる店舗面積の下限を500 m²に引き下げ、大店法施行時の調整対象に当たる店舗を第1種大型店、新たな調整対象となった店舗を第2種大型店に区分することで、大型店の出店規制を強化したのである。そして、法改

正を伴わない行政指導ではあるものの、さらなる大型店の出店規制強化を明瞭に打ち出したのが、1982年1月に通商産業省（現在の経済産業省。以下、旧通産省）の産業政策局長が出した「大規模小売店舗の届出に係わる当面の措置について」通達である。ここでは、量販資本のうち、百貨店10社に対する年間での出店可能件数を一律1店に限定することや、スーパー10社に対しては、大店法に基づく出店届出の総面積を過去の実績に比べて30～50%減少させるといった総量規制が盛り込まれ、量販資本にとっては事実上、出店許可制の復活に等しい規制強化となった（加藤，1996a）²⁾。また、地域レベルで旧通産省が行った大型店の出店規制として、出店抑制地域が設定された³⁾。もうひとつの動きとして、地方自治体による大型店の出店規制強化があげられる。具体的には、大型店の出店に際して、大店法の調整対象以下の店舗面積であっても規制を設ける「横出し規制」と、前述した大店法に基づく大型店の出店審査に先駆けて、大型店の出店先である地方自治体の小売業関係者との間で、出店同意書や協定の作成を求める「上乘せ規制」の2つの規制が指摘できる。これらの規制は全国の各地でみられた⁴⁾。

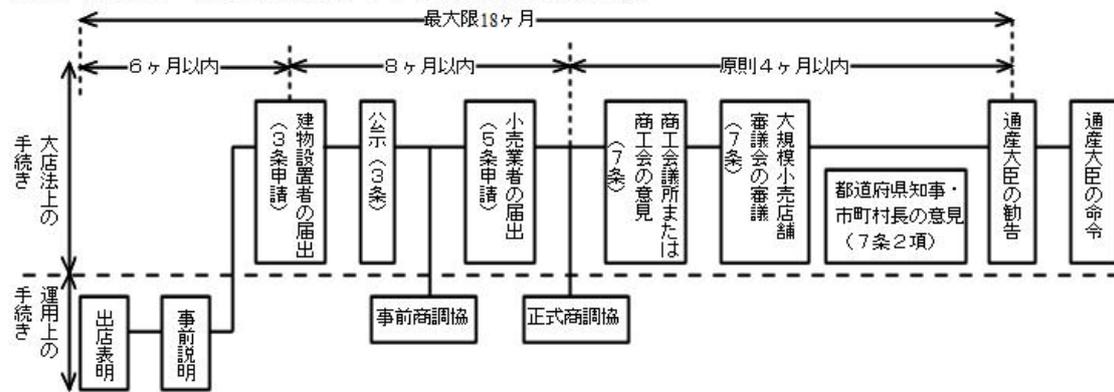
このような国と地方自治体の双方による大型店の出店規制強化によって、大型店の出店を希望する量販資本と、出店先である地元との間で、出店紛争と称される激しい意見対立が生じた結果、大型店の出店調整に多大な期間を要することも珍しくなかった（生井澤，1990；草野，1992）。だが、大型店の出店に強く反対した地元の小売業関係者の中には、商店街や小売市場で店舗を経営する中小零細小売業者だけではなく、大店法の運用強化前に大型店を出店させていた量販資本も含まれていた。

当時の大型店の出店が困難であった要因を詳しくみるために、大店法に基づく出店調整の過程を示したのが図2-1(a)である。以下では、渡辺（2007，pp.165-169）を参考に大型店の出店調整過程を説明しよう。大型店の出店に際しては、大型店の「出店表明」が行われた後で、出店予定先となる地元での「事前説明」を経て、建物設置者が都道府県知事を経由して通産大臣に建物の届出を行う3条申請がなされる。その後、大型店の出店調整は、地元の小売業関係者との間で開催される商調協（事前商調協）で検討された後に、5条申請と称した小売業者による出店届出へと進む。5条申請を終えると、大型店

a) 1982年1月30日～1990年5月29日まで（大店法の運用強化期）



b) 1990年5月30日～1992年1月30日まで（大店法の運用適正化措置）



c) 1992年1月31日以降（大店法の改正以降）

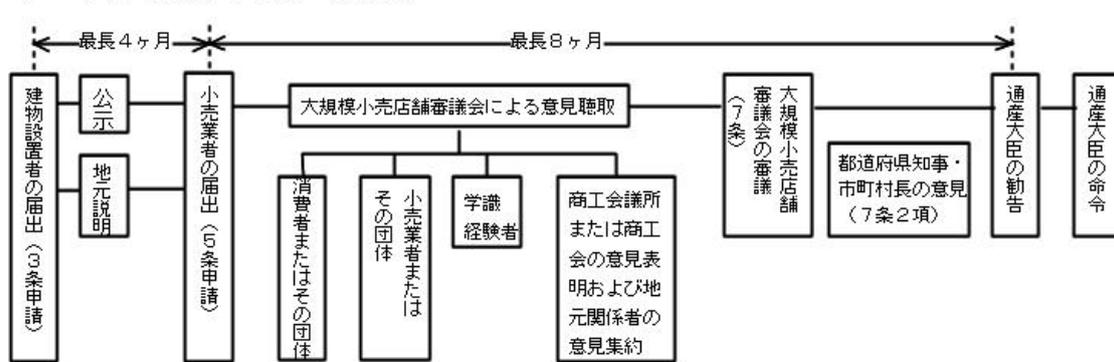


図2-1 大店法の運用からみた大型店の立地調整過程

出所：渡辺(2007)のp.166,171,173の一部を改変。

の出店調整は、再び開かれる商調協（正式商調協）を経て、大店法7条に基づき商工会議所・商工会をはじめ、大規模小売店舗審査会（以下、大店審）、都道府県知事による意見聴取が行われる。そして、それらの終了後に、旧通産大臣による出店勧告と命令が出されることで大型店の出店調整が完結するという流れになっていた。大型店の所轄官庁である通産省では、3条申請から

大臣による大型店の出店命令に至る期間を最低で13ヶ月、最大延長された場合でも17ヶ月と想定していた。ところが、この調整過程では、大型店の出店手続き上、3条申請以前になされる「出店表明」から「事前説明」の段階が大店法に基づく出店調整の適用対象外であった。そこで、大型店の出店に反対の姿勢を取る地元の小売業関係者が強い地方自治体では、「事前説明」において大型店の出店に対して、店舗面積の大幅な削減や地元の中小零細小売業者に対するテナントへの優先的な配置を要求するようになった。そのため、「事前説明」は「事々前商調協」とも称された。先述した量販資本と地元の小売業関係者の間でみられる激しい意見対立の発端が「事前説明」であった場合、3条申請に入る前に必要な意見集約ができなくなる。ゆえに、大店法の施行当初では想定されなかった大型店の出店に要する調整期間の長期化が各地で顕在化したと考えられる。

以上をまとめると、1970年代後半～1980年代にかけて、国と地方自治体による大型店の出店規制強化に代表される大店法の運用強化は、大型店の出店を阻止するために、地元の小売業関係者が既得権益を最大限に行使してなされた動きと捉えられる。

第3節 大店法の運用緩和期（1990～2000年5月）

大店法の過度な運用による大型店の出店規制強化に対して、1980年代後半以降、日本とアメリカ合衆国の双方から批判がわき上がった。

まず、日本国内からの批判の第1は、大店法による中小零細小売業者の保護をめぐる実効性に関する疑問である。日本では、1985年の『商業統計表』において従業員2人以下に当たる零細店舗が前回の1982年調査から減少している（図2-2）。このことから、大店法の運用強化が中小零細小売業者の保護につながるとは言い難いという見解が示されたのである（田村，1990）。第2は、中央官庁への権限の集中に対する批判である。1986年4月に出された前川レポートをはじめ、1987年6月の大店審会長談話ならびに1988年12月の新行政改革審議会による答申など国の機関による報告や談話において、大店法の運用緩和を求める意見が相次いだ。こうした議論に対して、通産省が発

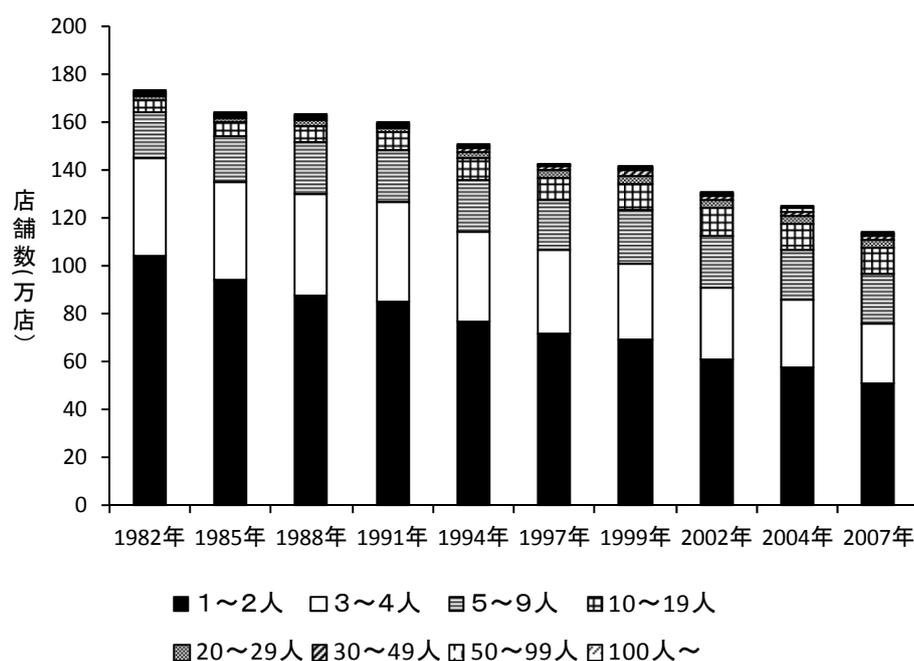


図2-2 従業員規模別にみた小売業の店舗数(1982～2007年)
出所:『商業統計表・産業編』による。

表した『90年代の流通ビジョン』は、大店法に対して、改正ではなく運用の適正化を行うことで大型店の出店規制強化をめぐる批判の回避を考えていた（通商産業省商政課，1989）。

これに対して、アメリカ合衆国による大店法の運用見直しの議論は、日本との貿易不均衡をめぐる問題から派生したものである。アメリカ合衆国は、相対的に輸入品を多く販売する大型店の出店規制が非関税障壁のひとつであると見做し、市場開放を求める手段として大店法の運用緩和を強く求めた。加えて、アメリカ合衆国は日本が提示した『90年代の流通ビジョン』における大店法の運用適正化にも納得しなかった。その結果、大店法の運用緩和をめぐる問題は、1989～1990年まで行われた日米構造協議においても主要テーマのひとつとなり、アメリカ合衆国は日本に対して大店法の改正を含むさらなる規制緩和を求めたのである（渡辺，2007，pp.169-171）。

このような国の内外からの批判に屈する形で、大店法の運用緩和に向けた取り組みは1990年以降、以下の3つの段階を踏んで行われた。第1段階は、1990年5月から実施された運用適正化措置である。『90年代の流通ビジョン』を踏襲した運用適正化措置における大型店の出店規制に関する項目では、①

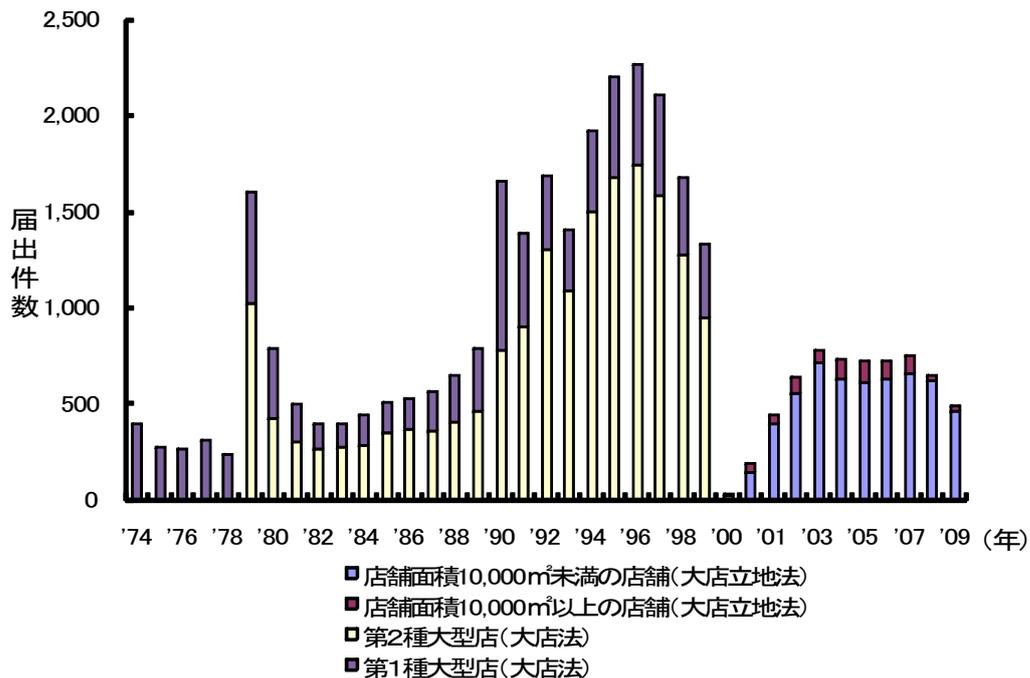


図2-3 大店法および大店立地法に基づく大型店の出店届出件数の推移 (1974~2009年)

注1) 該当年度の期間は当年4月~翌年3月までである。ただし、2000年度については、大店法施行下の4~5月と大店立地法が施行された6月以降を分けて記した。

注2) 大店法における第1・2種大型店の境界店舗面積は、1992年1月30日以前は1,500㎡(東京23区および政令指定都市では同3,000㎡)、1992年1月30日以降に届出がなされたものは、3,000㎡(東京23区および政令指定都市では同6,000㎡)である。

注3) 大店立地法に基づく出店調整の対象となる店舗面積は、1,000㎡である。

注4) 大店法に基づく出店届出は、第3条第1項(新設)および第3条第2項(種別変更)、大店立地法に基づく出店届出は第5条第1項(新設)によるものである。

出所：経済産業省ホームページ『大店立地法の届出状況について』

(<http://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/daikibo/todokede.html>, 2010年6月5日検索)

大型店の出店調整期間に前述の「出店表明」から「事前説明」の期間を含めると共に、それらを併せた出店調整期間を18ヶ月に短縮、②出店抑制地域の廃止と出店調整に関する手続きの透明性向上、③地方自治体が独自で定めた「横出し規制」「上乗せ規制」の是正要請、が盛り込まれた(図2-1(b))。

第2段階は、1991年5月に公布(1992年1月施行)された改正大店法である。通商産業省流通産業課(1994)によると、①第1・2種大型店の種別境界面積を1,500㎡から3,000㎡(東京23区と政令指定都市では同6,000㎡)への引き上げ、②従来、大型店の出店調整機関であった商調協の廃止と大店審に

調整機関を一本化する、③出店調整に要する期間を12ヶ月に短縮すること、の3点が重要である(図2-1(c))。

第3段階は、1994年4月の運用再見直しである。これは、大店法改正に伴う規制緩和をさらに進めたものである。具体的には、①第2種大型店の中でも、店舗面積1,000㎡未満の店舗に対する出店の原則自由化、②閉店時刻および休業日数をめぐる届出基準の緩和⁵⁾、③店舗面積500㎡以下の中小テナントに対する調整の不要、が指摘できる。大店法の運用再見直しは、大型店に対する営業規制の緩和を示すと共に、ショッピングセンターの管理運営に際して効率化をもたらした施策であった(渡辺、2007、p.176)。

大店法の運用緩和によって、大型店の出店状況がどのように変わったのかを出店届出件数の推移から見たのが図2-3である。これによると、大店法の運用強化期に当たる1980年代の届出件数は、各年で約400~800件程度にとどまっていたが、一転して1990年代以降のそれは大幅に増加したのが確認できる。特に、1995~1997年度の届出件数は2,000件を超えており、大店法の相次ぐ運用緩和が大型店の出店を容易にさせる出来事であったことは疑いない。

他方、大型店間の出店競争と表裏一体の関係にあるものとして、中心市街地における小売活動の衰退があげられる。序章でも述べたように、この動きは小売活動における郊外地域の優位性を揺るぎないものとする反面、中心市街地では大型店を含む空き店舗の増加と商店街への来街者の減少という深刻な都市問題を引き起こした。その打開策として、国は1998年に中心市街地活性化法(以下、中活法)の施行を通じて中心市街地の再生を考える必要性が強調されるようになった。

第4節 大店立地法の施行(2000年6月以降)

大店法の運用緩和が進むにつれ、従来の中小零細小売業者による事業機会の確保を前提に大型店の出店規制を強化する政策は、次第に社会的な支持が得られなくなっていた⁶⁾。他方、郊外地域における大型店の出店が増加する中、その周辺では騒音や交通渋滞、廃棄物処理の問題が深刻化しつつあった。また、

大型店および併設する娯楽施設の営業時間が延長されたことによって、青少年の健全育成への対応が強く求められた。しかし、大店法の調整対象は、あくまでも店舗面積や開店日、閉店時刻、休業日数といった店舗営業に関わるものに限定されており、大型店周辺における生活環境を調整することはできなかった。そこで、一部の地方自治体では「環境要綱」の制定を通じて、この問題に取り組むところもみられた⁷⁾。だが、大型店周辺の生活環境をめぐる問題を改善させるためには、国レベルでの大型店の出店規制に際して、大店法に代表される経済的規制とは異なる性格を有する社会的規制を導入する必要性が生じた(渡辺, 2007, pp.176-177)。

このような経緯から 1998 年 5 月の制定を経て、2000 年 6 月に施行されたのが大店立地法である。大店立地法の施行に伴い、1973 年の公布から四半世紀以上にわたって日本における大型店の出店規制をめぐるナショナルルールであった大店法は廃止された。大店立地法の目的は、店舗面積 1,000 m²以上の店舗を対象に、店舗周辺における生活環境の保全を図ることである。その審査過程は以下にまとめられる(渡辺, 2007, pp.203-212)。まず、大型店の出店者は、都道府県あるいは政令指定都市(以下、都道府県等)に出店もしくは増設届出を提出し、それから 8 ヶ月以内に出店予定地である市町村での説明会や、市町村および住民からの意見提出を経て、都道府県等からの意見聴取を受ける。その後、出店者はこの意見聴取結果をふまえて生活環境の改善に向けた対応策を提示し、2 ヶ月以内に都道府県等からの勧告を受けることで大型店の出店に向けた審査手続きは終了する。なお、大店立地法に基づく大型店出店の審査手続き期間は 1 年以内に定められていた。

大店立地法は、大店法でみられた大型店の出店自体に制限を加えるものではないために、あらかじめ店舗周辺的生活環境に対する配慮ができていれば、出店または増設届出の提出後に都道府県等から意見や勧告を受けることなく、大型店の出店が容易になされることが多かった⁸⁾。また、審査段階で大型店周辺における生活環境の指標として数値化されていたのが、駐車場・駐輪場の収容台数、廃棄物処理施設の保管容量ならびに騒音の評価基準である。これらの条件を満たすことが容易な地域は、当該施設に対して広い面積が確保でき、かつ店舗と住宅までの距離が比較的離れている郊外地域であった。したがって、大

店立地法の施行は、生活環境の対策をめぐる負担面から小売活動のさらなる郊外化や大型化を促す要因のひとつになったと考えられる（渡辺，2001）。

第5節 改正都市計画法の施行とその運用

大店法に替わる大型店の出店規制をめぐるもうひとつの考えは、1968年に制定された都市計画法に基づいて、イギリスでみられた都市計画のゾーニングから大型店の出店調整を図るというものである。しかし、日本の都市計画法では制定当初、より良い住環境の確保に力点が置かれたために、大型店をはじめとする小売業の出店を都市計画と結びつけて調整するという考えは十分に浸透していなかった（渡辺，2007，p.214）。このような中で、1998・2000年の2度にわたる都市計画法の改正では、大型店の出店と深く関わる都市計画制度の充実が図られた。以下では、荒木（2007）を参考にその動向を整理する。

まず、1998年の改正では既存のゾーニングに新たな用途地域を上乗せする「特別用途地区」の見直しがなされた。従来の特別用途地区は、都市計画法で定められた11種類の中から選ぶことになっていた⁹⁾が、1998年の改正では市町村が決定主体となり、地域特性をふまえて独自の地区設定を行うことが可能になった。例えば、ゾーニングでは商業地域に含まれる中心市街地において、商店街に出店する中小零細小売業者の保護を目的に、「中小小売店舗地区」と称して大型店の出店規制をかけることも制度上は可能であった。

2000年の改正では、すべての都市計画区域において都道府県が「都市計画区域マスタープラン」と呼ばれる開発方針を策定すると共に、都市計画区域内で市街化区域・市街化調整区域を分ける区域区分制度（線引き）の有無については、三大都市圏の既成市街地を除いて、都道府県による独自の選択ができるようになった。また、従来は都市計画法による開発規制が及ばなかった都市計画区域外で無秩序な開発が予想される白地地域に対しては、新たに「準都市計画区域」を設け、その区域内でも都市計画区域と同様のゾーニングを可能にした。そして、都市計画の対象外である地域でも、居住環境の保持を目的に大型店の出店規制を可能にする「特定用途制限地域」が設けられた。これらの設定に際しても市町村が決定主体となり、地域特性に応じた大型店の出店規制や誘導を

行うことが期待された。

ところが、以上の国による都市計画制度の充実とは対照的に、それが全国各地で広く運用されたとは言い難かった。1999～2005年に至る都市計画制度の運用状況をまとめた荒木（2007）によると、特別用途地区の設定による大型店の出店規制を行ったのは6府県9市町、区域区分の変更を行ったのは5県28区域¹⁰⁾、準都市計画区域の設定は3県3市町、特定用途制限地域の指定を行ったのは5県10市町にとどまった。また、序章で述べたように、大型店の出店動向に関する先行研究では、地方圏を中心に工業系用途地域や白地地域への出店が増加する傾向にあることが報告された（山下，2006；駒木，2006；荒木，2008，2009a，2009b）。したがって、改正都市計画法は、本来の目的とは対照的に運用面において大型店の出店を十分に調整しているとはいえず、逆に小売活動の郊外化が進む現状が示された。

改正都市計画法に基づく大型店の出店規制と誘導が奏功しなかった要因として、荒木（2007）は、地方自治体、とりわけ大型店の出店先となる市町村の姿勢と地権者の意識をあげている。まず、前者については、序章で述べたように市町村の中には大型店の出店が雇用機会の拡大や税収の増加につながることから、地域経済の活性化に寄与するという考えが根強く、その誘致に注力する動きが続いている（坪田，2001；箸本・米浜，2009）。こうした状況下では、仮にある市町村が、先述の都市計画制度を用いて大型店の出店規制を行ったとしても、明石（2005，2006）が指摘するように、その周辺では当該都市を回避する形で大型店の出店をめぐる都市間競争が激しくなった。また、先述した都市計画制度の決定主体が国から市町村に移行した理由として、1990年代以降にみられた地方分権の進展が指摘されている（日本都市計画学会地方分権研究小委員会編，1999）。この点について、明石（2005，2006）が、大型店の出店に関わる地方自治体レベルでの都市計画の決定主体を市町村から都道府県に移す必要性を唱えたのは、大型店がもつ商圈が出店先の市町村を超えた広範囲なものになっており、それが商圈内の小売業に与える影響力の大きさをふまえると、行政実務の視点からも空間スケールを考慮した権限委譲がふさわしいと考えたためであろう。

他方、後者に当たる地権者の意識をめぐる例として、市街化区域以外での大

型店の出店で多く行われる農地転用との関わりをあげておく。元来、農地は農地法によって厳しい開発規制を受けている¹¹⁾が、農地指定の解除がなされると開発は自由になる。その中では農業を続けるよりも、農地から大型店に転用した方が高い賃貸収入を得やすいこと¹²⁾や、準都市計画区域や特定用途制限地域への指定に伴って開発規制がかけられると、土地にかかる資産価値の低下が懸念される（渡辺，2007，p.216）。これらの動きが、地権者にとって大型店の出店規制に難色を示すこととなり、結果的に市町村が新しい都市計画制度を活用した大型店の出店規制や誘導を図ることができない要因のひとつであると考えられる（荒木，2007）。

こうした状況をふまえて、地方自治体の中には、「まちづくり条例」などの名称で独自に大型店の出店調整を行うところもあらわれた。序章で述べたように、この動きは2000年に京都市で導入されたのを発端に、都道府県や都市レベルにも広がった。それらの内容をみると、都道府県における大型店出店に関する広域調整の可能性をはじめ、ゾーニングと組み合わせた大型店の立地誘導策が検討されている（渡辺，2007，pp.260-268；瀬田，2006；矢作，2006；山川，2007）。その後、現行の都市計画制度に基づく大型店の出店調整が抱える問題の解決策として国は、2006年に大型ショッピングセンターをはじめ、映画館や娯楽施設など延床面積10,000㎡以上の大規模集客施設の立地先をゾーニングの中でも商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3つの地域に限定する改正都市計画法の再改正に踏み切った。これにより、国による大型店の出店規制は再び大きな転換点を迎えることとなった。

第6節 小括

日本における大型店の出店規制は、1990年代までの大店法に代表される経済的規制から、2000年代以降は大店立地法、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目まぐるしく変化した。その中でみられた共通の問題点として、法律の理念と現実の運用をめぐる乖離が指摘できる。例えば、大店法においては1980年代までの運用強化期に「横出し規制」「上乗せ規制」といった大型店の出店調整におけるローカルルールが付加されたことに

より、既得権益をもつ中小零細小売業者の意向が重視された。その結果、消費者利益の保護と中小零細小売業者による事業機会の確保を両立させるという大店法の理念に即した運用を行うことはできなかった。

1990年代に大店法の運用が緩和されると、郊外地域への大型店の出店が急増する反面、中心市街地における小売活動の衰退が決定的な状況になった。大型店の出店規制において検討される内容は、もはや中小零細小売業者の事業機会を保護することではなく、店舗周辺における生活環境の保全や郊外地域におけるゾーニングとの整合性に向けられた。そのような中で大店法は廃止され、大型店の出店はまちづくり三法の中でも、大店立地法と改正都市計画法によって調整されることとなった。ところが、大店立地法は大店法のように大型店の出店を抑制するものではないために、結果として店舗周辺的生活環境に関する指標である駐車・駐輪台数や廃棄物処理施設の保管容量、騒音基準に関する条件を満たしやすい郊外地域への大型店の出店を促した。これに対して、改正都市計画法では、郊外地域における大型店の出店規制に向けた様々な制度を用意していた。しかし、大型店が地域経済の活性化に寄与するという考えが出店先において依然として強い中、それが有効に運用されることは少なかった。他方、大型店の商圈が出店先の市町村を超える中、当該地域における小売活動に及ぼす影響の大きさから、その出店をめぐる広域調整の必要性も強まった。こうした課題の解決策として、地方自治体によっては「まちづくり条例」などの名称で、大型店の出店規制と誘導を行う新たなローカルルールが導入された。しかし、厳格なゾーニングに基づいて郊外地域での大型店の出店を法的に規制するという試みが国によって本格化されるのは、2006年の改正都市計画法の再改正まで待たなければならなかった。

さて、以上の整理を基に、日本の商業政策における大型店の扱いを再考すると、経済活動の枠組みでしか評価されていなかったのではないかと、という疑問が生じる。すなわち、大店法の運用が厳格であった1980年代まで、中小零細小売業者や先行出店していた量販資本によって、大型店の出店が抑制される方向に作用したのは、大型店の新規出店によって彼らもっていた既得権益が奪われることへの懸念があった点は否めない。対照的に、大店法の運用緩和とまちづくり三法が施行された1990～2000年代半ばにかけては、自由競争の側面が強

調される中、大型店の出店件数は急増した。この間、日本における大型店の出店規制がもつ性格は表面上、小売活動に対する直接規制から生活環境および都市計画を介在させる間接規制に移行した。しかし、すでに厳格なゾーニングに基づく間接規制を取り入れているイギリスをはじめとする海外のそれとは異なり、2000年代半ばまでの改正都市計画法では、ゾーニングに基づく大型店の出店規制を行うか否かの決定権は地方自治体に委ねられており、都市計画の中で大型店の出店を調整するという考えは、「まちづくり条例」を制定した一部の地方自治体を除いて十分に浸透されなかった。こうした政策上の不備も相まって、1990～2000年代半ばまでの日本における商業政策では、次章以降の実証研究で示すように、量販資本による郊外地域への出店が加速されると同時に、中心市街地の小売活動を不可逆的に衰退させるに至ったと考えることができる。

注

- 1) 第1次百貨店法は、1947年に独占禁止法の制定と同時に廃止された。その背景には、当時、日本を占領していた連合国軍総司令部（GHQ：General Headquarters）の意向が強かったとされる。GHQにとって百貨店法は、営業の自由に対する制限であると共に、かつ既得権益の擁護をもたらす点に問題があるとしていた。GHQは百貨店の事業展開に対する規制は、独占禁止法の運用で対応できると考えていた。しかし、同法の運用に関しては、百貨店と中小卸売業者による垂直的な取引関係で生じた不当返品や店員の強制派遣を規制する点では功を奏した反面、広い店舗面積に起因する中小零細小売業者への圧迫を調整することはできなかった。そのため、中小零細小売業者の間で1954年頃から百貨店法の再施行を求める動きがあらわれた（加藤，1996b）。
- 2) 店舗の出店規制がかけられた百貨店10社は、三越、大丸、高島屋、西武百貨店、松坂屋、東急百貨店、丸井、阪急百貨店、伊勢丹、そごうである。また、出店届出の総量規制をかけられたスーパー10社は、ダイエー、イトーヨーカ堂、西友、ジャスコ、ニチイ、ユニー、長崎屋、ユニード、寿屋、忠実屋、が該当する（加藤，1996c）。
- 3) 大型店の出店抑制地域をいかなる基準で選定したのかについて、旧通産省

は一切公表しなかった。しかし、日経流通新聞編（1982）によると、旧通産省による出店抑制地域の選定は、市町村人口と大型店の支持人口を基に偏差値を算出して行われており、市町村人口が 30,000 人以下の地域での大型店の出店は原則的に禁止されていたという。

- 4) 渡辺（2007, p.169）によると、1989 年 3 月に通産省が実施した調査では、「上乗せ規制」は 12 都道府県 105 市町村、「横出し規制」は 23 都道府県 991 市町村で行われたという。
- 5) 閉店時刻の基準は、午後 7 時から同 8 時、休業日数の基準は、年間 44 日から同 24 日へ変更された。
- 6) この現状に対して、通産省も 1997 年の時点で大店法が果たした使命は終わったことを認めている（通商産業省, 1997）。
- 7) この一例として、横浜市の「横浜市大型店舗出店指導要綱」があげられる。同要綱は、大店法の運用強化期である 1977 年 2 月に制定されたものであり、当初は中小零細小売業者との競争調整を目的としていた。しかし、1990 年代以降の大店法の運用緩和を背景に、国の指導もあって店舗周辺的环境対策に軸を置いた内容に改正された。1995 年に改正された要綱では、住居系用途地域に店舗を出店させる場合は面積 1,000 m²以上、商業・工業系用途地域のそれでは同 1,500 m²以上の店舗を対象に、建築確認申請の申請予定日の半年前か、開店予定日の 1 年前のいずれか早い時期に市長への出店届出の提出を求めた。渡辺（2007, pp.184-187）は、大店立地法の目的を先取りした大型店出店のローカルルールとして同要綱を高く評価している。
- 8) 渡辺（2007, p.211）によると、大店立地法が施行された 2000 年 6 月 1 日～2005 年 9 月 30 日に出された大型店の新設届出(3,156 件)と変更届出(9,525 件)の中で、都道府県等から意見を受けたのは、新設届出で 281 件(9.0%)、変更届出で 181 件(1.9%)と合わせて少なく、意見内容は交通、騒音関係で占められる。さらに、意見から踏み込んで都道府県等から勧告を受けたのは、仙台市太白区の大型店新設をめぐる 1 件のみである（千葉, 2005）。
- 9) 従来から、都市計画法によって定められていた 11 の特別用途地区は、以下の通りである。「特別工業地区」「文教地区」「小売店舗地区」「事務所地区」「厚生地区」「娯楽レクリエーション地区」「観光地区」「特別業務地

区」「中高層階住居専用地区」「研究開発地区」「その他の地区」（国土交通省，2008）。

- 10) 全 28 か所の都市計画区域中，区域区分を新たに策定したのは，山形県の鶴岡都市計画区域のみである。それ以外では，香川県が県内全 23 区域を 12 の都市計画区域に再編した上で区域区分を設定しなかったのをはじめ，そのほとんどの都市計画区域で区域区分を廃止した（荒木，2007）。
- 11) 農地法では，農地を他の用途に転用するに際して，農家が自己所有する農地については第 4 条，農家以外の事業者が農家から買い取った農地については第 5 条において，都道府県知事（4ha 未満の農地），農林水産大臣（4ha 以上の農地）に開発許可を申請することになっている（農林水産省ホームページhttp://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyoy/index.html，2012 年 8 月 1 日検索）
- 12) 原田（2007）によると，農地 1 反（約 1,000 m²）当たりの年間収入は，農業を営んだ場合では 69,000 円であるのに対し，大型店に賃貸した場合は約 180～360 万円にまで上昇するという。