

終章

日本における商業政策の転換が中心市街地に及ぼす影響とその評価

本論文では、1990～2000年代半ばの日本における商業政策の転換が、大型店の郊外進出を加速させた結果、中心市街地の小売活動が著しく衰退するに至った状況をふまえて、その構造を、量販資本による店舗網の再編成と地元の対応という2つの視点から検証した。前者については、第3章において総合スーパーの競争状況がどのように激化したのかを明らかにすると共に、第4章と第5章では食料品スーパーを対象に、店舗展開の地理的拡大と物流センターの増設がセットになって進行する状況を論じた。後者に関しては、第6章と第7章で特定地域における大型店の進出をめぐって、中小零細小売業者のほか、地方自治体や大型店の出店用地を提供する地権者など、それぞれ利害が異なる地元のアクターが、大型店出店規制の制度が変わる中でどのように対応したのかを述べた。そして、第8章では、大型店の郊外進出が続いた結果、小売販売額が著しく低下した中心市街地では、商店街の支援に対する政策効果がもはや奏功しないほど衰退が進む様子を示した。これらを受けて、本章では、第1節で実証研究の結果を作業仮説に基づいて要約する。その上で、日本の商業政策が、郊外地域と中心市街地の間で小売活動の棲み分けを図るという当初の政策理念を追求した結果、中心市街地に活気が戻るという目標から乖離した経過を説明する。続く第2節では、まちづくり三法の改正（2006年）以降の直近の政策転換について言及する。その上で、第3節では、日本における1990年代後半以降の商業政策が、「中心市街地の活性化」という当初の目的を達成できず、むしろその衰退を助長したとさえいえる構造的な課題について検討し、本論文の結論としたい。

第1節 大型店の出店規制緩和に伴う商業空間の変化

1. 量販資本による出店戦略の転換と店舗網の再編成

商業政策の転換に伴い、売場面積に基づく店舗の出店規制が緩和されたことで最大の恩恵を受けたのが量販資本である。量販資本は、大型店を多店舗展開することで企業規模の拡大を図る好機を得た。しかし、量販資本による出店戦

略の転換と店舗網の再編成をめぐる方向性には、総合スーパーと食料品スーパーという業態間、そして各業態の内部でも相違がみられた。以下、業態別に知見を整理したい。

1) 総合スーパー

衣食住の全分野にわたる幅広い品揃えとそれに基づく集客力を必要とする総合スーパーの場合、1990年代以降の大型店の出店規制緩和は、モータリゼーションの進展やバブル経済の崩壊に伴う地価下落、ならびに産業の空洞化といった社会経済上の変化も相まって、広い売場面積と多くの駐車台数が確保できる郊外地域もしくは、既成市街地の工場跡地への店舗立地を促した。第3章で示したように、当該店舗の売場面積は、当時の店舗としては破格な10,000㎡を超えるものも珍しくなく、地域商業の核的な存在となった。総合スーパーを展開する量販資本は、こうした広域集客を前提とした店舗の大型化に力を入れると同時に、競争力が低下していた中心市街地とインナーシティの商店街にあった売場面積3,000㎡未満の中小型店を閉鎖するという店舗網の再編成にも取り組んだ。

大型店の出店競争が進む中で、集客力を高めるために競合する店舗間では差別化が図られた。その典型例として、大型娯楽施設の併設を通じて消費者に買物以外の付加価値を与える複合型ショッピングセンターの立地があげられる。大店法下において大型娯楽施設は出店調整の対象外であったために、ショッピングセンターの開発に際して、売場面積に左右されずに多くの集客が見込まれる点が評価された。複合型ショッピングセンターを構成する大型娯楽施設の中でも、最も高い集客力が得られたのはシネコンである。シネコンを併設した複合型ショッピングセンターの立地が本格化したのは、まちづくり三法下の2000年代以降であるが、その兆候はすでに大店法の運用緩和期である1990年代後半の段階で確認できた。

大店法の運用緩和からまちづくり三法の施行へと、日本の商業政策が大きく転換する中、総合スーパーは、広域集客が可能な郊外地域あるいは既成市街地の工場跡地を主な出店先に選び、店舗の大型化と複合化に力を入れることで、地域市場における消費の争奪が激化すると共に、中心市街地と郊外型大型店と

いう地理的な対立軸が鮮明になったのである。

2) 食料品スーパー

大店法の運用緩和は、小商圈の立地でかつドミナント展開による店舗網の形成を前提とする食料品スーパーにおいても、企業間での自由競争を促す契機となった。その特徴は次の2点から示される。

第1点目に、総合スーパーの事例とは異なり、量的拡大を指向した企業と、そうした動きを取らず食料品スーパーとしての質を追求する企業に二分されたことがあげられる。こうした企業戦略の差異は、両者の間での店舗展開および物流システムのあり方を大きく変えることになったのである。

量的拡大を指向した企業は、第4章と第5章のライフおよび第4章のいなげやである。両社は、食料品を中心に最寄品の全般にわたる商品を幅広く取り扱う大型店の出店に力を入れた。また、出店地域を拡げることで、新しい地域市場での顧客の獲得にも取り組んだ。さらに、生鮮食料品の加工や惣菜の製造を一括して行うプロセスセンターの立地は、少人数での店舗運営を可能にすると共に、広い売場面積をもつ店舗数の増加に寄与した。一方、出店地域の拡大を伴う店舗数の増加は、集配センターから各店舗までの配送距離ならびに取扱商品を増やす反面、高い配送費用の負担と集配センターの処理能力の限界を招いた。こうした矛盾の解決策として取られたのが、集配センターの増設と配送圏の分割であった。このように量的拡大を指向する企業による物流システムの再編成もまた、大店法の運用緩和に伴う出店戦略の転換に起因していた。

ライフ・いなげやとは対照的に、第5章の関西スーパーのように食料品の販売に特化する企業の店舗展開からは、大店法の改正前後で店舗規模と出店地域の範囲に変化はなかった。ここでは、生鮮食料品の加工や惣菜の製造を各店舗のバックヤードで行っており、それに対する設備投資の負担をはじめ、作業に携わる従業員による高い技術水準の維持が店舗展開を進める上での制約となっていた。また、物流システムの再編成として、これまで卸売業者・メーカーから各店舗へ直接配送をしていた常温商品の配送を低温商品と同一の集配センターを経由したものへ変更した上で、各店舗へはそれらの混載による一括配送が導入されたことがあげられる。関西スーパーによる物流システムの再編成は、

既存の出店地域におけるドミナント展開を通じた物流効率化というメリットを最大限に生かしたものであり、出店地域の面的拡大を目指すライフ・いなげやのそれとは一線を画していた。

第2点目に、チェーンストアの事業規模や出店戦略によって、物流センターの管理運営を自社で行うか、あるいは外部委託するか、という選択をめぐる差異が生じたことを指摘できる。物流センターを自社で管理運営すると、施設に対する初期投資の負担が高まるために企業全体の利益は圧迫される。したがって、物流センターの自社運営を行うのは、第4章で示したライフのように、設備投資にかかる高いリスクを承知で、集配センター以外にもプロセスセンターなど付加価値の高い施設を併設できるほど事業規模が大きな一部の企業に限定される。他方、物流センターの管理運営を外部委託にすると、企業は物流センターにかかる費用負担がなくなる分、経営資源を出店ならびに店舗運営に集中できることから経営上のメリットも大きい。また、受託先となる卸売業者や3PL業者にとって、食料品スーパーは大口取引先のひとつとしても魅力的な業態であった。こうした双方の利害が一致する形で、1990年代以降、本研究で取り上げたいなげやと関西スーパーをはじめとする多くの食料品スーパーが物流センターの管理運営に際して、初期投資の負担が大きい自社方式から外部委託に変更している。とりわけ、関西スーパーのように事業規模が小さい企業が物流システムの再編成を行う場合、物流業務の外部委託が欠かせなかった。

このように大店法の運用緩和を契機として、食料品スーパーでも量的拡大を指向した企業と、それにとらわれない行動を取った企業の間では、店舗立地において1店舗当たりの売場面積、出店地域の範囲、そして店舗数の3点で格差が広がった。両者の違いは、集配センターの立地と配送体制の変化といった物流システムが再編成される状況からも明瞭にあらわれた。以上の動きは、食料品スーパーの自由競争が進む中、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違いに基づく企業間での差別化が進んでいることを空間的に反映したものである。また、物流センターの管理運営において外部委託が進んだのは、大店法の運用緩和を背景に店舗数を増やしながら成長を図ろうとする食料品スーパーが、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する初期投資のリスク回避と、企業全体の利益率向上を両立させるた

めに選択した結果と考えられる。

2. 大型店の出店をめぐる地元の対応の多様化

1970年代後半～1980年代にかけてみられた大店法の運用強化は、中小零細小売業者をはじめとする地元の小売業関係者によって、既得権益を最大限に行使する形でなされた。具体的には、大型店の新規出店に対して、商調協を通じて横出し規制や上乗せ規制と呼ばれるローカルルールを設けて圧力をかけたことがあげられる。こうした動きは、第6章と第7章で取り上げた八幡市や京都市のように、中小零細小売業者の政治的発言力が強い地域で顕著にみられ、地方自治体は彼らの意向に沿う形で大型店の出店を抑制する立場にあった。

だが、大店法の運用が緩和された1990年代に入ると、「経済規制は原則自由」という国の規制緩和に対する考えを反映して、地方自治体によるローカルルールに基づく過度な出店規制に歯止めがかけられた。また、大型店の実質的な出店調整機関であった商調協をはじめ、人口規模が少ない市町村に対する出店抑制地域の指定が廃止された。その結果、第6章で取り上げた久御山町のように道路交通の整備が進み、かつ広域集客が見込まれる広い用地をもつ町村部でも大型店の自由な出店が可能になった。

大店法の運用緩和後、市町村レベルで新たに大型店の出店に影響力をもつようになったアクターが、郊外地域にある農地や空閑地という大型店の出店が可能な広い用地をもつ地権者である。これらの用地は、不動産の有効活用という視点から賃借あるいは売却を望む地権者と、大店法の運用緩和を追い風に、それを安価で取得して大型店の出店を目論む量販資本ならびにショッピングセンターの開発業者の思惑が一致した結果、大型店の有力な出店先に選ばれた。

他方、大店法の運用強化期まで大型店の出店に反対の姿勢を取ってきた地方自治体の対応は、以下の2つに大別できた。ひとつは、第6章で取り上げた久御山町のように、大型店の出店規制緩和という国の商業政策に黙認する形で、大型店の出店に事実上フリーランスの立場を取ったところがあげられる。地権者によって大型店の誘致が行われた久御山町では、その進出をふまえた都市整備の方向性を打ち出した。久御山町がこうした姿勢を取った背景には、道路交通の利便性の高さを生かしながら従来の工場誘致とは異なる方法で、雇用拡大

や税込増加という地域経済および財政への波及効果を大型店に期待していたことが推察される。地方自治体による郊外地域への大型店の出店を推進する動きは、2000年代以降、まちづくり三法のうち、大店立地法と改正都市計画法を用いて郊外地域への大型店の出店誘導が制度的に可能になると全国各地に拡がり、無秩序な都市間競争の激化と消費の争奪をまねいた。

もうひとつは、第7章で取り上げた京都市のまちづくり条例に代表される大型店の出店調整に関するローカルルールへの導入があげられる。まちづくり条例では、施行直後である2000年代前半の改正都市計画法に基づく都市計画制度では不十分であったゾーニングの視点を盛り込んで大型店の出店誘導を行った。ゾーニングによって、出店可能な店舗面積の上限を設けて大型店の出店を抑制する試みは、中小零細小売業者の保護に終始してきた大店法に基づく出店規制とは異なる視点で大型店の出店調整を行おうとした点で先駆的であった。他方、京都市の事例からは、まちづくり条例の運用を強化した場合、大型店の出店をめぐって、国の商業政策に準じて店舗面積の制約を受けない自由出店を求める量販資本と、対照的に条例の遵守を求める地方自治体・中小零細小売業者で摩擦が生じる可能性があることもわかった。前述したように、大型店の出店規制が緩和された1990～2000年代半ばの国の商業政策では、大型店の自由出店を促す方向にシフトしており、その地域経済および財政への波及効果に期待をかける地方自治体が多かった。したがって、京都市のように、地方自治体がローカルルールを用いて大型店の出店を抑制させながら調整を図る動きは、本調査を行った2000年代前半の時点では少数であった。

大型店の出店をめぐる地方自治体の姿勢が、出店規制の推移と共に多様化した背景は以下にまとめられる。まず、大店法の運用が強化された1980年代までは中心市街地が大型店の主な出店先に選ばれていた。そこでは、量販資本と中小零細小売業者が直接的な対立関係にあった。当時の地方自治体は、中心市街地で既得権益をもつ地権者である中小零細小売業者を一住民として捉えていた。したがって、彼らの存在を無視して外部から進出する大型店の出店を容認することは、住民との関係悪化につながるためにガバナンスの立場からも肯定できなかった。そこで、地方自治体は中小零細小売業者の意向に配慮し、商調協を通じて大型店の出店を抑制する立場を取ったのである。

だが、1990年代に入り、大店法の運用が緩和されると、モータリゼーションの進展も相まって、郊外地域への大型店の出店が容易になると、その地権者が大型店の出店に際して影響力をもち始めた。郊外地域にある大型店の出店に対する消費者需要が高まる中、地方自治体が従来のように中心市街地の小売活動を保護するという大義名分で大型店の出店を抑制するのは難しくなった。そこで、地方自治体は大型店の出店をめぐる中心市街地と郊外地域における地権者間の対立を避けるために、郊外地域への大型店の出店を黙認するに至ったと思われる。また、第6章で取り上げた久御山町のように、既存の商業集積をもたなかった地方自治体の場合、町内にある中小零細小売業者からの抵抗を受けなかった点も郊外地域における大型店の出店に際して有利に働いたと考えられる。

大型店の出店をめぐる地方自治体の姿勢が多様化する背景を捉える場合、上述した大店法の運用の変化からだけではなく、第7章にある京都市のまちづくり条例のようなローカルルールに着目した説明も必要である。京都市の場合、最初に小売活動において優位に立っていた中心市街地とそれ以外の地域で切り分けがなされた。その上で、大型店の出店余地が残されている後者の地域について、大型店と中小零細小売業者の対立を止めるための今日的な手段として、ゾーニングを指標とした大型店の出店調整がなされたと考えられる。

国による大型店の出店規制緩和は、主たる小売活動の場を中心市街地から郊外地域へ移すと共に、大型店の出店に影響力をもつアクターも中小零細小売業者のみならず郊外地域の地権者が変わった。加えて、地方自治体も大型店の出店に反対するのではなく、黙認を経て推進する方向へと商業環境の変化に応じる形で柔軟な姿勢を取るようになった。これらの動きは、結果的に量販資本による大型店の出店件数を増やし、地域市場において彼らの自由競争を促した。その中であって、京都市で導入されたまちづくり条例は、ゾーニングを基に大型店の出店抑制を図って過度な大型店の出店に歯止めをかけるものであり、その基本理念は2000年代後半以降、改正都市計画法の再改正や福島県をはじめとする県域レベルでの大型店の出店調整に関するローカルルールに継承された点で意義深い。

3. 中心市街地「再生」政策の限界

小売活動の衰退が進む地方都市の中心市街地では、商店街の振興政策として、「所縁型組織から仲間型組織へ」というスローガンの下（石原，1986，1991），中活法の TMO をはじめとする人的ネットワークに基づくまちづくりが奨励された。第 8 章で取り上げた今治市では、今治おかみさん会という仲間型組織がその役割を担っていた。

だが、今治おかみさん会によるまちづくり活動の実践例をみると、少人数の会員によってイベントの開催や、商店街の来街者に対するもてなしの提供が継続的に行われている一方で、小売販売額および今治おかみさん会の会員店舗を含む商店数の減少が続き、中心市街地の小売活動が回復したとは言い難かった。すなわち、仲間型組織によるまちづくりの実践を行った程度では、公的セクターが想定する、来街者の増加による賑わいの回復という意味での中心市街地の「再生」には寄与しえないという厳しい現実直面していたのである。

とはいえ、このようなまちづくりの実践活動が奏功しない責任を今治おかみさん会など現場のアクターに帰すのは妥当ではない。むしろ、問題なのは、中心市街地の「再生」を政策理念とするまちづくり三法の法体系と、現実の商業環境との隔たりの大きさにある。

まちづくり三法では、大店立地法と改正都市計画法によって郊外地域への大型店の出店誘導が行われると同時に、中活法によって中心市街地で展開される地域組織のまちづくりに多額の補助金が交付されていた。このことは、小売活動における郊外地域と中心市街地の棲み分けが政策に掲げられたのを意味する。しかし、現実の地方都市における商業環境は、モータリゼーションが進展する中、中心市街地よりも郊外地域の商業集積に小売活動の軸が移っていた。今治市においても例外ではなく、1990 年代後半の時点で郊外地域への大型店の複数立地のほか、しまなみ海道の開通に伴う中心市街地に隣接する今治港の港湾機能低下という交通環境の変化も相まって、中心市街地における小売活動の衰退が加速した。こうした状況で中心市街地の「再生」が困難なのは自明であるにも関わらず、公的セクターはそれに多額の補助金を投入し、小売販売額の増加に直結しないという負のスパイラルに陥った。同様の事例が全国各地で発生した結果、中活法は 2006 年に改正され、政策理念としての中心市街地の「再

生」が困難なことを改めて浮き彫りにしたといえる。

今治おかみさん会によるまちづくりの実践活動は、中心市街地の小売活動が構造的に衰退していることを前提に、近隣の顧客を対象にコミュニティの場として商店街の存在感をアピールするための取り組みであり、広域集客をベースに賑わいを取り戻すという意味でのまちづくりとは本質的に異なる。ここからは、まちづくり三法で掲げる中心市街地の「再生」に関する政策理念と大きく乖離せざるを得ないまちづくりの現実を垣間見ることができる。

第2節 まちづくり三法の改正とその運用をめぐる問題点

第3～8章の実証研究において示した通り、1990～2000年代半ばの日本における商業政策は、小売活動の郊外地域への拡散と中心市街地の衰退を助長するという本質的な問題を抱えていた。こうした問題点に対して、国は2006年にまちづくり三法のうち、都市計画法と中活法の改正を行い、商業政策の根本的な見直しを行った。

この改正で重要な項目は、第2章でも述べたように、郊外地域への開発規制が日本の商業政策として初めて強化されたことであろう（表終-1）。大型ショッピングセンターをはじめ、映画館、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が可能な地域は、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つの地域に限定された。そして、大型店の立地が及ぼす影響が出店先の市町村だけに留まらない現状を反映して、懸案となっていた大型店の立地に関する都道府県による広域調整も導入された。2000年の改正で新たに導入された準都市計画区域の決定主体が市町村から都道府県に移行したことも、この流れの延長線上に位置づけられる。

郊外地域における大型店の立地を含む開発規制の強化は、改正された中活法（以下、改正中活法）の運用とも連動する。すなわち、三大都市圏と政令指定都市を除く地方都市において、改正中活法に基づく中心市街地の活性化基本計画（以下、活性化基本計画）が認定されるための前提条件として、準工業地域に大規模集客施設の出店規制をかける特別用途地区の設定が盛り込まれている（国土交通省、2006a, 2006b）。改正中活法では、中心市街地の再生という本

表終-1 改正都市計画法の再改正(2006年)による大型店立地規制の見直し

ゾーニングに基づく分類	店舗立地の制限(改正前)	店舗立地の制限(改正後)	
ゾーニング	第1種低層住居専用地域	50㎡以上不可	同左
	第2種低層住居専用地域	150㎡以上不可	
	第1種中高層住居専用地域	500㎡以上不可	
	第2種中高層住居専用地域	1,500㎡以上不可	
	第1種住居地域	3,000㎡以上不可	
	第2種住居地域	制限なし	大規模集客施設についてはゾーニングの変更か地区計画の決定により立地が可能
	準住居地域		制限なし
	工業地域		
	近隣商業地域		
	商業地域		
準工業地域	同左		
工業専用地域		ゾーニングの変更か地区計画決定が必要	
市街地調整区域	原則として不可 ただし、計画的な大規模開発については許可 (病院・福祉施設・学校などは開発許可不要)	大規模開発も含め、原則として不可 地区計画を定めた場合、適合するものは許可 (病院・福祉施設・学校なども開発許可が必要)	
白地地域(非線引きあるいは、準都市計画区域の用途未指定地域)	制限なし	大規模集客施設については、ゾーニングの指定により、立地が可能。非線引き白地地域については、ゾーニングを緩和する地区計画決定でも立地可能	

注1)大規模集客施設とは、延床面積10,000㎡以上の店舗、映画館、娯楽施設、展示場などを指す。

注2)準工業地域では、特別用途地区の活用で大規模集客施設の立地規制をかけることが可能。これが地方都市において、改正中活法に

基づく中心市街地活性化の基本計画を国から認定を受けるに際しての前提条件となる。

出所:国土交通省(2006a), 荒木(2007, p.226)に一部加筆。

来の政策目標がほとんど達成できなかつた旧法(総務省, 2004; 会計検査院, 2005)とは異なり, 活性化基本計画を実行するに際して, 内閣総理大臣による認定と具体的な数値目標の提示が求められた¹⁾。地方自治体が活性化基本計画の提示に必要な数値目標の策定に用いた指標をみると, 小売販売額や歩行者通行量といった小売活動に関わるものだけではなく, 中心市街地の居住人口や公共交通の1日当たり平均乗車人数ならびに観光施設への年間平均入込客数も含まれる²⁾。このことは, 地方自治体にとって, 中心市街地が置かれた厳しい商業環境を反映して, 小売活動以外の指標からも「賑わい」を評価しなければならない状況にある点を浮き彫りにしている。このような状況下で, 大型店の出店を抑制する施策が導入されたことは, 郊外開発を是認した日本の商業政策が, 中心市街地への都市機能の集約をうたうコンパクトシティを目指す方向へ転換

しつつあることを示す。それはまた、大店立地法と並んでまちづくり三法を構成する改正都市計画法が、郊外地域への都市機能の分散阻止を図る一方で、改正中活法では中心市街地の再生促進を図るという、理念上では表裏一体の関係であることを再認識させたといえる（荒木，2007）。

しかし、再改正された改正都市計画法をどのように運用しながら、郊外地域における大型店の出店を調整できるのかについては課題も多い。例えば、改正都市計画法の再改正では、市街化調整区域や白地地域は、原則として大規模集客施設の立地が不可能な地域とみなされる。だが、同時にそこでは市町村が決定主体となる「開発整備促進区」という地区計画が創設されている（国土交通省，2006a）。市街化調整区域や白地地域において、市町村が開発整備促進区の適用を受けた上でゾーニング指定を行えば、大型ショッピングセンターを含む大規模集客施設の立地が可能になる場合もある³⁾。この問題については、都道府県の広域調整によって、大規模集客施設の開発が拒否されることも考えられる。他方、都市計画法の運用が都道府県に委ねられているために、今後は都道府県がもつ広域調整に対する強制力の有無や、第7章で取り上げた「まちづくり条例」などローカルルール⁴⁾の運用状況によって、郊外地域での開発規制の可能性をめぐる地域差が生じることも予想される。また、広域調整の適用範囲は大型店が出店する都道府県に限定されるが、箸本・米浜（2009）が指摘するように、県境近くに大型店が出店した場合の調整をどのように行うのかという現実的な問題も残されている。さらに、延床面積 10,000 m²（店舗面積では約 6,000～7,000 m²）未満の店舗立地に対しては改正都市計画法による開発規制の対象外であるために、食料品スーパーを核店舗とする近隣型ショッピングセンターに相当する店舗の立地は今後も続くことが予想される。これらの課題を解決しない限り、改正都市計画法の運用によって郊外地域における大型ショッピングセンターの優位性を覆すことは難しい。

他方、中心市街地に目を向けると、改正中活法の施行後は、中心市街地に大型店を立地させる場合、大店立地法で定められた審査の一部を省略することで迅速な店舗立地を図るといった大型店の出店誘導策も示された。これは、第2章で述べたように、大店立地法の施行が店舗周辺における生活環境の対策をめぐる負担から大型店の郊外地域への立地を促したという指摘に対応したものであ

る⁴⁾。しかし、中心市街地における大型店の出店誘導やコンパクトシティの構築を目指した人口集中策が都市政策として重視されつつある反面、すでに郊外地域への人口分散が進んだ都市では、中心市街地における居住人口の密度をはじめとする、改正中活法に基づく活性化基本計画の認定を受けるための障壁が高まった結果、準工業地域への大型店の出店規制も難しくなるという問題も残されている（箸本・米浜，2009）。

このように、新たな商業政策として注目された2006年におけるまちづくり三法の改正が、郊外地域における大型店の出店を抑制しながら中心市街地の再生に寄与するという期待は、現時点においてかなり薄いと言わざるを得ない。

第3節 日本における大店法の運用緩和以降の商業政策が中心市街地に与えた空間的影響

以上の考察をふまえて、1990～2000年代半ばの日本における商業政策が、なぜ小売活動において郊外地域と中心市街地を棲み分けるといふ理念を追求した結果、郊外地域の隆盛と中心市街地の壊滅的ともいえる衰退を導くに至ったのかという本研究の課題を検討すると共に、地理学的な視点から商業政策が抱える問題点の指摘と評価を行い、本研究のまとめとしたい。

まず第1に、第3～5章で取り上げた量販資本による店舗網の再編成は、小売活動の郊外化を助長し、地域市場における消費の争奪を引き起こす契機となったことが指摘できる。自由競争が可能になった量販資本は、地域市場での生き残りを図りながら、効率的な店舗運営と集客力の向上を実現させるために店舗網の再編成に取り組んだ。しかし、その過程で量販資本は、人口の拡散やモータリゼーションの進展、地価下落を追い風に、主な出店先を既成市街地から郊外地域へとシフトさせた。すでに大店法の運用緩和期である1990年代後半の時点で、郊外地域と中心市街地の間では小売販売額からみた格差が著しく拡大していた。この動きはまちづくり三法下である2000年代に入ると、大店立地法と改正都市計画法によって、郊外地域への大型店の出店誘導がなされる中でより明瞭になった。こうした状況にも関わらず、国の商業政策において、中活法の施行を通じて、小売活動において中心市街地と郊外地域の棲み分けを図ろうと

したことは、郊外地域への立地を指向した量販資本が、消費者の需要を取り込んで地域市場で強い勢力を得ている現状に逆行したものであったといえる。2006年にまちづくり三法のうち、改正都市計画法が再改正され、大型店の出店が可能なゾーニングを限定することで表向きは量販資本が核店舗として入居する大型ショッピングセンターの出店に歯止めがかかったとされる。しかし、上述のように改正都市計画法の再改正を行っても、運用によっては郊外地域における大型店の出店余地が残されていることに加えて、すでに郊外地域に出店した大型店が地域市場で優位に立つ状況に変化はない。

以上をまとめると、1990～2000年代半ばの日本の商業政策では、規制緩和に基づく自由競争が過度に強調された結果、郊外地域と中心市街地という小売活動の地域間格差を拡げる結果に陥ったと解される。

第2に、第6章と第7章の結果から、大型店の出店に関わるアクターが多様化したことが指摘できる。大店法の運用緩和後、大型店の出店に関わる民間セクターとして、既得権益をもつ中心市街地の中小零細小売業者のほか、郊外地域で大型店の出店候補地をもつ地権者も加わった。小売活動の郊外化が進む中、大型店の出店に際して後者の役割が次第に強まるのとは対照的に、前者の中心市街地にある中小零細小売業者の影響力は次第に弱まった。他方、公的セクターである地方自治体は、大型店の出店調整に際して、中心市街地と郊外地域それぞれの地権者の顔を立てなければならなかった。大店法の運用強化期である1980年代以前、大型店の出店に関わるアクターの空間的範囲は、ほぼ中心市街地に限定されていた。地方自治体は、住民の立場を尊重する立場から中心市街地の中小零細小売業者の意向を尊重すべく、大型店の出店に反対の姿勢を取ることができた。しかし、大店法の運用緩和後、郊外地域の地権者が大型店の出店に影響力をもつようになると、地方自治体は異なる地域での地権者間の利害関係を調整する必要性に迫られた。消費者の購買行動が郊外地域へシフトする中、地方自治体が中心市街地において、小売活動の保護を前提とした大型店の出店調整を行う意義が喪失した。その結果、地方自治体は大型店の出店に対して反対から黙認、そしてまちづくり三法下に入ると、推進の姿勢へと大きく変えたのである。

第3に、第8章の研究から、まちづくり三法が抱える内部矛盾として、大店

立地法と改正都市計画法によって郊外地域への大型店の出店誘導がなされる反面、中活法を通じて小売活動の衰退が著しい中心市街地には、多額の補助金を交付してまちづくりを推進しようとしたことがあげられる。上述したように、大店法の運用が緩和された1990年代以降、郊外地域が小売活動において優位な状況にある中で、郊外地域と中心市街地で小売活動の棲み分けを図るという考え自体が、現実の商業環境をふまえると非現実的なものであったといえる。第8章で取り上げた今治市のように、1990年代の段階で中心市街地が構造的に衰退している都市において補助金を交付し、仲間型組織という人的ネットワークに依存したまちづくりの支援を行っても、賑わいを取り戻すという意味での「再生」には直結しにくいのは明白であった。地方自治体の中には、小売活動の衰退が続く中心市街地のまちづくりを断念したところも存在する（箸本・米浜，2009）だけに、まちづくり三法で掲げられた郊外地域と中心市街地の棲み分けを図るという政策理念を打ち出す意義は次第に薄れた。こうした問題が表面化した結果、政府も2006年に中活法の再改正へと追い込まれたのである。

ところで、2010年代に入り、中活法と都市計画法の改正から久しい現在、中心市街地と郊外地域が抱える問題に対して地理学はどう向き合えるのか。以下では、改正まちづくり三法下の中心市街地と郊外地域における小売活動の方向性と、地理学からの研究可能性を展望する。

まず、中心市街地が抱える政策上の問題として、改正中活法に基づく活性化基本計画の方向性について述べておく。前述したように、改正中活法では、内閣総理大臣から活性化基本計画の認定を受ける場合、小売活動以外の指標、とりわけ、中心市街地における居住人口の密度が重視されるようになった。したがって、都市機能および人口の郊外分散が進んだ地方自治体では、活性化基本計画の策定自体が難しい状況にあるところも多い（箸本・米浜，2009）。2012年8月現在、改正中活法に基づく活性化基本計画の認定を受けたのは、107市118計画に留まる⁵⁾。また、改正中活法の施行から間もない2007年2月～2008年3月にかけて、内閣総理大臣から活性化基本計画の認定を受けた地方自治体のうち、15市では2012年までに基本計画の期間を終えている。だが、再び内閣総理大臣から活性化基本計画の認証を受け、引き続き中心市街地の再生事業を進めたのは8市であったのに対し、残りの7市では基本計画の再認証を行わ

なかった⁶⁾。内閣総理大臣から活性化基本計画が再認定された地方自治体においても、集合住宅の立地に伴って居住人口が増加する反面、商店街における空き店舗の増加や歩行者通行量の減少に歯止めがかからないなど、日常生活に深く関わる居住機能と小売機能の整備が連動していないところが見受けられる⁷⁾。この点は、本研究で示した1990～2000年代半ばの商業政策が大型店を中心市街地から郊外地域に誘導した結果、小売活動からみた郊外地域の隆盛と中心市街地の衰退が不可逆的な状況にある商業環境の現実を反映している。これらの事実をふまえると、改正中活法に基づく中心市街地のまちづくりでは、居住人口をはじめとする小売活動に直接関わらない指標を用いて「賑わい」を評価しようとした点では画期的であったといえる。だが、活性化基本計画の進捗状況をみると、コンパクトシティの政策理念に即して中心市街地の人口を増やしながら、小売機能を充実させて集客力を高めるという段階には達しておらず、その政策効果は限定的であると思われる。したがって、今後は改正中活法下の中心市街地で行われたまちづくりの取り組みが、本当に政策効果をもったものであるのか、あるいは従来から続く補助金の交付ありきで進められてきたのかについて事業内容の性格や、アクターである中心市街地活性化協議会の組織および運営体制にも踏み込んだ検証を進める必要がある⁸⁾。

次に、小売活動からみた中心市街地の問題として、空き店舗の増加に伴う商店街の衰退が今なお続いている点があげられる。近年では、商店街で閉鎖した店舗の業種が買回品店だけではなく食料品店にも広がった。その結果、自動車をもたず、郊外地域に立地する大型店への買物が困難な中心市街地に居住する高齢者をはじめとする交通弱者を対象に、買物難民の問題が深刻化している(杉田, 2008; 岩間編, 2011, pp.61-77)。こうした中、中心市街地で商店街が存続を図るためには、従来の広域集客を前提とした買回品店の集積によるものではなく、食料品の販売を中心とする近隣商店街への縮小が避けられない。その際、商店街組織に求められるのは、イベントや売出しの実施を通じた単発的な集客を図るのではなく、むしろ近隣住民に対して日常的に買物に来てもらえる店舗立地に注力することである。しかし、小売活動の衰退が進む中心市街地の商店街において、青果物店や鮮魚店をはじめとする業種店からなる中小零細小売業者のみで、近隣住民の需要に対応した店舗を集めることは現実問題として困難

であろう。そこで、近隣商店街化する中心市街地の小売活動を支えるためには、量販資本による食料品スーパーの出店もしくは誘致が求められる。第4章と第5章で述べたように、量販資本による食料品スーパーは、資本力を生かしてPOSシステムや物流システムを整備することで、消費者の需要に応じたきめ細かい品揃えを可能にしている。また、中心市街地における食料品スーパーのミクロな出店先は、従来から指摘されている閉鎖大型店の跡地に留まらない。すなわち、集合住宅の1階のほか、商店街で営業していた業種店や対個人サービス店の跡地など、「居抜き物件」と呼ばれる小型店に適した用地を出店先に選ぶことで、大店立地法に基づく出店規制を受けることなく、安い初期投資額での出店が可能ではある。この問題を地理学から研究する場合、岩間編（2011, pp.35-59）によるGISを活用したフードデザートマップは、高齢者と生鮮食料品店の分布を重ね合わせることで、都市に居住する高齢者の食料品に対する潜在的な需要が把握できると共に、中心市街地における食料品スーパーの出店可能性を検討するためのツールとして有益である。現時点では、量販資本が食料品スーパーの小型店による出店に力を入れている地域は、東京23区をはじめとする大都市の既成市街地である。しかし今後は、量販資本が大都市圏の近郊都市や地方都市の中心市街地を新たな需要が見込める地域と判断し、小型店の出店を通じて地域市場の深耕を図る可能性もあり得る。その場合、第4章と第5章で取り組んだ店舗と物流センターの分布という供給者側のデータに、前述のGISを活用した需要に関するデータを併用しながら食料品スーパーの出店行動を示すことは、量販資本による地域市場への適応状況を論じる上でも意義深い。

続いて、郊外地域における小売活動が抱える問題と、それに対する地理学的研究の可能性を論じる。現在、郊外地域に出店する大型店は、小売店舗にシネコンなどの娯楽施設を併設した大型ショッピングセンターをはじめ、ホームセンターおよび家電製品や衣料品を扱う専門店チェーンによるものや、食料品スーパーやドラッグストアを核店舗とする近隣型ショッピングセンターなど多岐にわたる。しかし、改正都市計画法が再改正されたとはいえ、郊外地域における大型店の立地をめぐることは、前述したように、市町村によるゾーニングの変更や地区計画の決定によって、大型ショッピングセンターの立地可能性が残されるなど、大型店の無秩序な郊外誘導を促した旧まちづくり三法が抱えた問題点

の解決には程遠い。

こうした現状をふまえた上で生じる問題意識のひとつとして、郊外住民は自宅周辺に広がる多くの大型店をどのような基準で選択しているのかがあげられる。すなわち、郊外住民はモビリティを生かして、大型ショッピングセンターでのワンストップ・ショッピングを行っているのか、あるいは商品によって利用する店舗を使い分けているのかを検討する必要がある。とりわけ、大都市圏および地方都市の郊外地域で生まれ育った「郊外第二世代」と呼ばれる1970年代生まれ以降の人々にとっては、中心市街地よりも郊外地域での買物が日常生活の中で当たり前になっていると思われる。地理学において郊外第二世代の生活をめぐっては、大都市圏を事例に居住地の選択（中澤ほか、2008）や就業（稲垣、2011）の視点から取り上げられた。大都市圏のみならず、地方都市において郊外第二世代の人々を対象に、郊外地域に立地する大型店の選択状況を明らかにすることは、大型店の郊外出店を促した商業政策の空間的影響を示すだけでなく、消費の視点から彼らの行動様式を論じる上でもきわめて意義深い。

しかし、衰退を続ける中心市街地とは対照的に、隆盛を極めていると思われる郊外地域における小売活動の将来性は決して明るいとはいえない。今後、少子高齢化や人口減少に伴う郊外市場の縮小が進めば、利用者の減少による売上高の低下から大型店の閉鎖が相次ぐことも考えられる。それにより、郊外地域においても中心市街地と同じく、食料品の購買に際して自宅から店舗までのアクセスに支障を来す買物難民の発生も懸念される。この問題に対して、量販資本が食料品スーパーの小型店を数多く出店することで、住民の消費需要を満たすことができるのかをはじめ、地域社会による買物難民対策にかかる事業の採算性に関する検討など、郊外地域においても小売活動の縮小がもたらす空間的影響を論じなければならない時期が、近い将来訪れるだろう。

注

- 1) 首相官邸ホームページにある「認定された中心市街地活性化基本計画について」に基づく（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/nintei.html>, 2012年8月10日検索）。

- 2) 中心市街地活性化協議会支援センターホームページに基づく
(http://machi.smrj.go.jp/about/qa_plan.html, 2012年8月10日検索)。
- 3) 駒木(2011)によると、まちづくり三法の改正後、全町域が白地地域であるにも関わらず、地区計画の策定によるゾーニングの緩和と農業振興地域の除外手続きを行って大型ショッピングセンターの出店を進めた事例として、徳島県藍住町があげられる。藍住町では、2008年7月にイズミがショッピングセンターの用地を確保しており、それは「ゆめタウン徳島」(店舗面積40,000㎡)の名称で2011年11月に開店した。
- 4) 渡辺(2007, p.212)によると、大店立地法に基づく中心市街地への大型店の出店誘導策は、旧中活法施行下の2003年2月に、国の構造改革特区を利用した特例措置としてなされたのが始まりである。中活法の改正直前に当たる2006年1月時点では、宮城県古川市(現在は大崎市)、栃木県宇都宮市、茨城県水戸市、岐阜県岐阜市、和歌山県和歌山市の中心市街地で特区の適用を受けていた。
- 5) 首相官邸ホームページにある「認定された中心市街地活性化基本計画について」に基づく(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/nintei.html>, 2012年8月10日検索)。
- 6) 内閣総理大臣から活性化基本計画が再認定された地方自治体は、以下の通りである。青森県青森市、富山県富山市、長野県長野市、大分県豊後高田市、熊本県熊本市(熊本地区)、岐阜県岐阜市、石川県金沢市、富山県高岡市。他方、活性化基本計画の期間終了後、再認定を行っていない地方自治体は、以下の通りである。熊本県八代市、広島県府中市、和歌山県和歌山市、静岡県浜松市、千葉県千葉市、北海道帯広市、兵庫県宝塚市。中心市街地活性化協議会支援センターホームページに基づく(<http://machi.smrj.go.jp/active/establish.html>, 2012年8月10日検索)。
- 7) 各自治体のホームページに記載されている活性化基本計画の進捗状況(フォローアップ)に関する報告ならびに、第2期活性化基本計画の概要に基づく。
- 8) 経済産業省ホームページ「平成24年度中心市街地商業等活性化支援業務(中心市街地活性化施策の効果分析事業)実施計画書(仕様書)」によると、国は今年度、2012年3月までに活性化基本計画が終了した地方自治体を対象に、

その政策効果に関する調査を行う予定である

(http://www.meti.go.jp/information_2/downloadfiles/2012042710300002.pdf ,
2012年8月11日検索)。