

大会論文

流通政策の変遷とその効果

細野 助博
(中央大学)

要約

1974年に施行された「大規模店舗法」は、2000年にその役目を終える。戦後の流通政策を特色づける法律ではあったが、法律の目的が整合性を持たなかったこと、法律を補完すべき行政の裁量的手段が稚拙だったことによって、法律によって規制を受ける側にも、法律により保護を受ける側にも、短期的にはともかく、長期的に見れば明らかにマイナス効果のほうがプラス効果よりもはるかに大きかった。このような法律が四半世紀にもわたって廃止もされず、維持されてきたことの意味を問うことは重要である。それは、経済のグローバル化、情報化に伴って、日本の流通も変わっていかざるを得ないし、それに合わせた形で流通政策も変わっていかざるを得ない。過去の流通政策の失敗を教訓として、将来に生かすためにも、ここで「大規模店舗法」の功罪を実証化し、評価することの意味は大きい。本稿は、その試みの一つと位置付ける。

キーワード：大規模店舗法 規制効果 通産省 商店街

はじめに

ここでは、大規模店舗法が施行されてから現在までの流通政策の変遷に議論を限定する。また、流通政策のうち小売業に直接働く政策に限定する。なぜなら、大規模店舗法の検討が戦後日本の流通政策の典型例であるし、「系列取引」に代表されるように、卸売業固有の動きは少なく、小売業と製造業の動きに連動するように動くことが多いからである。そこで、本稿では流通政策と言う場合、小売業を直接の対象とした政策と言う意味で用いる。「大規模店舗法」は、法が整備されても、不透明な運用のされ方をし、行政の裁量的役割が随所に見られた法律である。その理由の一端が、法律自身が行政サイドの創発で作成されたのではなく、政治的圧力によって作成された事実による(細野 1991、Ramseyer and Rosenbluth 1993(加藤寛 監訳 1995))。しかも、数度の改定により、規制が強化されたり、緩和されたり、という、その時々

的状況や政治的圧力に左右された千鳥足性格を持った法律でもあった(草野 1992)。この圧力のうち、米国からの「外圧」の効力は特筆に価する(Schoppa 1997)。この圧力は草野(1992)が類型化した大規模店舗法をめぐる「政治ゲーム」の帰趨を決定的なものにした。その結果、2000年に大規模店舗法は廃止されることになった。約四半世紀の間「日本型流通規制の要」として君臨してきた大規模店舗法は、その役目を「街づくり三法」とまとめて称される、大規模店舗立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法にその役目を渡して、表舞台から消える(細野 1998、1999)。この新しい法律群が時代の要請に合致するように動くか否かは、容易に判断し得ない。しかし筆者が観察するところによると、現に進められている中央省庁の再編の枠組みがしっかりと固まらない限り、省庁間の横の連携が円滑に進むとは思えない(城山、鈴木、細野 1999)。したがって、日本の流通政策を評価し、将来に生かすために、ここで大規模店舗法の経験が教えてくれる教訓を抽出

することの意味は大きい。そのために、大規模店舗法が日本の流通業に与えてきた影響を実データをもとに分析し、できるだけ客観的指標で「政策評価」する必要がある。本稿の目的はここにある。すでに、いくつかの試みがなされてはいるが、その取り上げる側面が経営指標に特定化されていたり（松岡 1998）、店舗数のマクロ的指標で検討が終わったりしている（清成・矢作 1991）。あるいは、行政学の立場から産業政策にベンチマークとして紹介（西尾・村松 1994）されたりしていて、業態ごとの競争性や、立地環境からの分析がまだなされてはいない。本稿では、ライフスタイルの変化が消費者の居住地選択や車の普及によって、如何に変化し、それが消費者の店舗選択にどのような影響を与え、結果としてどのような業態ごとの競争が展開されていったか、その競争にどのような規制効果を大規模店舗法が担ったかを実証的に分析する。地域ごとの規制効果の時系列的な分析については、通産局ごとにまとめてデータで検討は終わっている（細野 1995）が、全国ベースでの時系列的な分析がここでは主となる。

さて、本稿の構成は、1で規制対象の変遷を概略する。2で出店の届出がなぜ波を打ち、駆け込み型になったかの理由を示す。3で、規制効果の評価を店舗数の平均成長率で示す。4で売り場面積の伸び率から規制効果が上がらなかった原因を示す。5で大規模小売店舗法から得をした業態の特定化を試みる。6で大規模店舗法廃止後の流通政策を「街づくり3法」に焦点を合わせて検討する。

1. 大規模店舗法の規制対象の変遷

大規模店舗法は1974年に施行された。この法律の目

的は（1）消費者の利益保護、（2）周辺小売業の事業活動の保護、（3）小売業の近代化である。しかし、この法律のそもそもの成立背景から見ると、当時「擬似百貨店」と呼ばれていた新業態、スーパーの出店を規制すること、つまり（2）だけが主たる目的であった。すでに出店調整対象であった百貨店並にスーパーを対象にすることで、出店規制の網にかけようとする意図である。

その際、規制対象は企業ではなく、店舗であることがこの法律の特徴である。これは、「大規模店舗対小規模店舗」という対立図式と約半径一キロ圏内競争を想定したきわめて視野の狭い規制策だったからである。つまり、いくつかの百貨店と中小店舗群で構成される「部分寡占」でお互いにパイを分け合ってきた商業秩序を、新たな侵入者によって乱されることを極度にきらい、これまで直接バッティングしなかった百貨店と中小商店の「すみわけ」構造を破壊する恐れが出てきたからである。商品構成、価格帯、立地環境などで直接バッティングすることの現実がはっきりしてきたことから、規制の対象は拡大することになる。表

1で見ると規制対象は、1974年の試行から拡大の一途をたどっている。確かに第1種店舗の対象規模は限定されてきたが、第2種店舗規模は1979年以降変化してはいないことに注目すべきだろう。これは、大規模店舗の規制から、対面型の中小店舗と直接バッティングするチェーン型中規模店舗の規制に次第にウエイトが移っていったことが伺える。これは、大型店舗が立地場所として郊外に移り、チェーン型中規模店が対面型の中小店舗と同一のあるいは接した商圈で競争するパターンが一般化したことによる。

表 1 規制対象店舗面積（単位：平米）

年		1974-1978	1979-1991	1992-1998
第1種大型店舗	政令指定都市	3000	3000	6000
	その他都市	1500	1500	3000
第2種大型店舗	政令指定都市		500-3000	500-6000
	その他都市		500-1500	500-3000

出典：通産省・中小企業庁『21世紀に向けた流通ビジョン』

ところで、新たな出店に対する規制（調整）項目は、（１）開店日、（２）閉店時刻、（３）休業日数、（４）店舗面積であるが、最も論議を呼んだのが、「店舗面積」であった。この４項目のいずれに対しても事前の同意を「地元商業者」から得られない場合、大規模店舗法の３条届け出（大規模小売店舗の設置者からの届け出）は受理されない、従って店舗は建てられない、という「事前のバリア」が出店を規制することになった。ところで、この「事前の合意の必要性」はこの法律のスキームにのっているわけではない。単なる通産省の「行政指導」でしかなかった。そのために「期限なしの調整期間」を強いられた案件がいくつもでき、合意を得られないまま放置されたり、出店計画取り下げとなるケースが１９７４年から１９９０年５月まで続く原因もとなった（表 - 2）。具体的な指針が存在するわけではないから、関係者の裁量がきく。裁量はルール化されてい

ない「不透明なもの」だから、出店表明を「とにかく出す」、あたったら儲けものという風潮を出店側に生んだ。しかも新規出店計画はどの企業にとっても秘密のうちにやられるが、有望出店先は人口や道路事情で決まるため、特定地域に「集中する」ことになる。この「集中豪雨」的出店表明が、進出予定先の商業者達の危機感を煽り立てたことは想像に難くない。その防衛策として地元は「事前商調協」を活用しようとした。しかし、この機関の法律上の規定はどこにも無かった。そこで通産省は「現状追認」のような形で 1979 年に通産省通達で「事前商調協」をはじめて明文化し、1982 年にその運営を通産省令で定めて行政指導の一手段として使うことした。あるいは、省令で縛ることによって「通産省の一定のコントロール下」に事前商調をおくことをきめたと言い換えても良い。

表 - 2 出店までの手続き

期間	事前説明	3条 - 5条へ	5条 勧告	勧告 - 開店
審議・調整機関		事前商調協	正式商調協	・ 大店審
1979 - 1990	期限無し	原則 8ヶ月	4ヶ月(8ヶ月まで延長可能)、5ヶ月以上	
1990 - 1992	6ヶ月以内	8ヶ月以内	4ヶ月以内	
1992 -	不要	地元説明 4ヶ月以内	商調協廃止。大店審で一本化。 8ヶ月以内、合計で最大1年	

出典：通産省・中小企業庁『21世紀に向けた流通ビジョン』

このとにかく「出店表明をし、届出をする」という行動は、大規模店舗の届出状況の波を見れば一目瞭然である（表 3）。この表の中に大規模店舗法の目的にある「消費者の利益保護」に関連する項目は見当たらない。確かに、正式商調協に消費者代表が入ることになっていたが、消費者の利益を代表するような人選がなされる保証はどこにも無かった。統計では得られていないが、1973年の出店表明件数も「駆け込み」的に行われただろう。そして、10年間続く規制強化直前、「1979年の法改正」期にも、そして「運用の適正化通達」がなされた1990年度にも同様の動きが第1種店舗の届け出数で「駆け込み」が認められる。しかし、1992年以前の「駆け込み」と92年以降の「駆け込み」は規制強化を予測しての「駆け込み」と、

「規制緩和」によって起こるであろう陣取り合戦を予測しての駆け込みと言う点では、若干意味合いが違ってこよう。しかし、さまざまな予想の上での「駆け込み」であったことは想像に難くない。同様に第2種店舗については1979年度に「駆け込み」が観察できる。ところでなぜ、第1種と第2種では規制緩和期の届出の「駆け込み」が同時的に行われなかったのかは、興味深い問題であるが、ひとつには第2種の規制対象が1992年に拡大したことと「駆け込み」が1992年に一つの山が形成されたことを示しているし、規制の対象が第2種店舗に軸足が移ると同時に規制緩和の影響で届出が円滑になされたことで1993年以降の届出の波が形成されたと見るべきだろう。

表 3 大規模店舗届出数

年度	第1種店舗	第2種店舗	備考
1974年度	399		大規模店舗法施行
1975年度	281		
1976年度	264		
1977年度	318		
1978年度	243		
1979年度	576	1029	大規模店舗法の改正・施行
1980年度	371	424	
1981年度	194	308	
1982年度	132	270	通産省の直接規制強化
1983年度	125	276	
1984年度	156	288	
1985年度	158	349	
1986年度	157	370	
1987年度	203	365	大店審会長「大店法の運用」の談話
1988年度	244	411	トロントサミットで大店法に言及
1989年度	332	462	「90年代の流通ビジョン」発表
1990年度	881	786	日米構造協議「大店法」を争点に
1991年度	486	906	
1992年度	388	1304	改正大規模店舗法施行
1993年度	312	1094	
1994年度	426	1501	
1995年度	528	1678	
1996年度	523	1746	
1997年度	528	1588	
1998年度	367	1131	

出典：通産省資料

2. 出店成功の恩恵の存在

2.1. 問題の所在

では、なぜ「駆け込み」が繰り返されたのだろうか。ひとつは、大型店舗がひとたび出店に成功すれば「部分寡占」の利益分配を享受できたからだろう。これは自前の集客力による売上増大と、出店することで「大規模店舗法の参入制限」の保護が期待できるからである。新規開店による売上増大で仕入先との交渉力増大、店舗敷地の地価の上昇で資産効果と融資信用度の上昇が着実に見込めた。また、株式の上場によって世間的に認知されることによって人材の

確保も容易になった。だから、先手必勝あるいは「あたったら儲けもの」で、とにかく出店をめぐってやみくもに「イス取り競争」が行われた。しかも、出店競争の激化は「規制の強化」を必然的に生むことを当然のごとく予想できたから、いったん出店してしまえばかなり安定的に「部分寡占による利益を享受できることになる。「早い者勝ち」の風潮が1980年代まで続いた。1980年から1989年までの期間を規制強化期間としてダミー変数をつくり、1974年から1998年のデータで第1種と第2種の届け出件数の効果を計測してみる(表-4)。

表 - 4 規制効果の推定

届出件数 = 定数項 () + 回帰係数 () 規制ダミー

	定数項 ()	回帰係数 ()	標準回帰係数	決定係数
第1種店舗	501.5 (12.5)	-294.3 (-5.2)	-0.775	0.775
第2種店舗	1276.3 (76.8)	-490.3 (-8.5)	-0.895	0.896

()内の数値はt-値 データは通産省『我が国の商業1997』

表 - 5 業態別店舗数増加率と規制ダミー

店舗数平均増加率 = 定数項 () + 回帰係数 () 規制ダミー

	定数項 ()	回帰係数 ()	決定係数
百貨店	3.08 (21.5)	-0.33 (-1.35)	0.42
量販店	7.20 (40.0)	-2.48 (-5.41)	0.63
専門店	7.15 (29.7)	-0.40 (-1.42)	0.45

()内の数値はt-値 データは通産省『我が国の商業1997』

これから、第1種店舗は平均して294件、第2種店舗は490件ほど届出が下方シフトされたことがわかる。この規制ダミーが統計的に有意であり、しかも標準回帰係数が第1種店舗より第2種店舗で高かったことの意味は重要である。これはこの期間の出店規制が有効に効いたこと、そしてその効果が第2種店舗に対してよりきつく効いたことである。ということは商店街を中心とした中小店舗は百貨店を規制対象とするより、直接バッティングする業態である量販店や専門道を規制の対象としたのではないかと推測が成り立つ。これから、第2種に組み入れられた中規模店舗が、相対的に強く規制を受けたことが確かめられる。また、第1種の大規模店舗は立地選好に当って配送センターなどで比較的自由度を持っているため、規制がゆるい地域に立地して様子を見る戦略が取れたことも、ここから推測できる。そこで、主な小売企業179社の業態別平均店舗数増加率と規制ダミーとの回帰を試みた(表-5)。

量販店に対する規制効果は統計的にも有意であることから、規制の対象は主に量販店であったといえよう。専門店が規制の対象にならなかったのは、専門店が現在のように郊外に大規模店舗を構えると言うより、当初は商店街にチェーン展開を試みるのが一般的だったことによる。また後の単独立地は、ロードサイド店と言う形式を取ったので、

規制対象となるケースは多くなかった。ところで、百貨店は一部を除き、成長意欲を店舗展開でと言うより、多角化の道を探っていったからという理由による。

3. 規制効果の評価

今見てきたように、直接の規制対象としての量販店の出店規制は行われたし、実際に規制強化期間を明確に識別できた。しかし大規模店舗法の主目的である中小小売店舗の保護が如何になされたか検討する意味は大きい。店舗従業者の規模別に店舗数年平均増加率を計算した(表-6)。

大規模店舗法導入期には1-4人の零細店舗数も増加傾向をもっていた。それが大規模店舗法強化期、緩和期を通じて一貫して減少傾向にある。ついで5-9人規模の中小店舗も減少はしてはいないが着実に成長率を下げている。逆に10人から49人までの大型店舗は成長率を着実に上昇させた。中小型スーパーが従業者10-19人のカテゴリーに属すると考えられるから、小規模商圏内にある対面型の小規模店で構成される最寄品中心の近隣型商店街は直接バッティングする競争にさらされたことになる。1-4人の従業者規模の店舗数成長率と対比するとそれが明確になる。たしかに50人以上の大型店舗の成長率も規制強化期にはマイナスを記録したが、それが直接中小零細店舗の減少率

を低下させたか否かは即断できない。たとえば従業者1 - 4人の零細店舗の数字を見れば、大店法導入期から強化期にかけて2.9ポイントの低下、強化期から緩和期にかけて1.3ポイントの低下、5 - 9人の中小店舗の数字で見れば

おのおの1.2ポイント、8ポイントの低下であることを考えると、中小店舗の保護を目的とする規制効果があったかどうかは疑わしいと言わざるを得ない。

表 - 6 店舗数年平均増加率

年度	1974-1978	1979-1991	1992-1998
従業者規模(人)	大店法導入期	規制強化期	規制緩和期
1 - 4	0.020	-0.009	-0.022
5 - 9	0.026	0.014	0.006
10-19	0.021	0.038	0.044
20-49	0.071	0.031	0.053
50-	0.021	-0.005	0.044
全商店	0.021	-0.005	-0.013

出典：通産省『我が国の商業1997』

4. 保護の効果が現れなかった理由

ではなぜ中小店舗の保護には効力が観察されなかったのか。これは中小店舗の直接のライバルが二つの理由で変化したことによる。ひとつは商店街の近隣に立地を計画していた当面のライバル、量販店などの大型店舗がその立地戦略を棄て、郊外立地に戦略転換を図ったこと、二つ目には直接規制対象とはならないが、情報技術を利用したくみなチェーン展開と開店時間の延長で市場を拡大していったコンビニエンスストアへの消費者のシフトである。とくに、86年頃から始まった地価の高騰から引き起こされた「郊外化の波」は、人口を市街地から郊外へと移動させ、地価の高騰を嫌った量販店も移動人口を求めて郊外立地戦略を本格化した。しかも、中心市街地の地価や錯綜する土地の権利関係にともなう「交渉コスト」を嫌った大規模店舗は既存店の増床による競争力強化よりも、思い切ったスクラッ

ブアンドビルドによって、郊外立地に戦略をシフトしたと言って良い。とくに1990年以降の市街地と郊外の店舗面積の伸び率の違いが注目される(表7)。また道路網の整備で、自動車を移動手段とする買い物行動が一般化することで、新規立地の「郊外化」が一段と進んだと言ってよい。また、産業構造の変化により農地の転換が一段と進み、市街化調整区域が、ショッピングセンター敷地、公営住宅地、公営美術館敷地に転用されるといった側面も無視できない。ただし、1982 - 85年では、若干中心市街地への店舗立地がゆり戻される気配が観察される。これは、商店街が「共存共栄」をはかる戦略に目覚めたことも影響している。つまり「地元核店舗」として大規模店舗に集客装置の役目を期待したのである。しかし、大規模店舗のほうは立地戦略をこの時期には完全に「郊外シフト」する決定を下していたことも事実である。

表 7 各種商店小売業の売り場面積伸び率

	1982/1979	1985/1982	1988/1985	1991/1988
商業集積地	10.1	0.5	0.5	6.5
住宅地区	13.2	-2.4	2.3	13.5

データは通産省『我が国の商業』各年版より計算

表 8 業態間店舗数変化率の回帰係数 ()

中小対面型店舗数増減 = 定数項 + 回帰係数 () それ以外の業態店舗数増減

それ以外の業態店舗数増減 = 定数項 + 回帰係数 () 中小対面型店舗数増減

業態 (説明変数)	量販店(第1種)	量販店(第2種)	その他スーパー	コンビニ店
回帰()	1.285	-0.385	-0.061**	-0.067**
逆回帰()	-0.011	-0.001	-0.170	-0.437**

**は1%の有意水準を満たす。「その他スーパー」は500平米程度のセルフ型販売店舗

データは通産省 『我が国の商業1997』

もう一つ、コンビニエンスストアの成長が中小店舗のパイを削減した効果を指摘しなければならない。出店数こそ1982年天井を作ったが年平均3000店舗以上の増加を続けている(図2)。この新業態が既存の中小店舗に対して直接のライバルであることは疑問の余地が無い。なぜなら、最寄商品を中心に小商圈を形成し、かつ深夜営業と言う利便性を売り物に、生活の変化に即応した業態として登場したからである。県別業態別店舗数の変化を、DID人口比率を利用した加重最小二乗法を利用し回帰と逆回帰の係数値をもとめて、業態間競争を間接的に観察した(表8)。

この結果から、中小小型スーパーやコンビニエンスストアの店舗数増減と、中小対面型店舗の店舗数増減との関係は有意にマイナスの関係になることがわかる。近年伸びなくなった商圈内のパイをめぐる、着実に対面型の中小店舗は分け前を失っていった。店舗規模を規制対象の基準にすることの意味は、コンビニエンスストアの隆盛とともに失われていたことになる。

ところで、大規模店舗法の効力が薄れていったことは、「ビジョン」行政を旗印にする監督官庁である通産省(西尾・村松1994)にとって規制緩和の流れで主導権を握ること、大規模店舗法が「日米構造協議」の争点として浮上しその早期解決が外圧として持ち出されたことなどから、改正あるいは撤廃のきっかけができたと考えた。というのは、『80年代の流通ビジョン』で大規模店舗法と都市計画との整合性を如何につけるべきかという課題提起をすでに行っていたからであるし、その方向性を『90年代の流通ビジョン』でも再確認していたからである。彼らのスタンスは、「多少遅れても流通近代化を促進する」ことであり、それによって高コスト社会からの脱却、国際競争力の

確保、国内産業空洞化防止という基本方針に産業政策のベクトルを合わせる必要があったからである。こうして、大規模店舗法は25年もの長きにわたった生命を終えることになった。

5. 大規模店舗法で誰が得をしたか?

しかし、この法律に基づく恩恵をいったい誰が受けたのだろうか。前述したように法律の目的には、(1)消費者の利益保護、(2)周辺小売業の事業活動の保護、(3)小売業の近代化がある。少なくとも、消費者利益の確保は守られなかった。むしろ、交通機関が比較的発達している中心市街地の商店街の衰退によって、車依存の生活を義務付けられた。車依存は裁量のきく予算を家計から否応無く奪ってしまう。また、従来の消費パターンが家計を握る主婦を中心に形成されていたのが、車に同乗する男性も子供達も消費パターンを直接形成する機会が増えたため、価格訴求型消費と手軽なレジャーをかねて、郊外型ショッピングセンターを巡回することになった。商店街を構成する対面型の中小小売店舗の衰退はもはや誰の目にも明らかになっている。空き店舗比率を4つの類型で見た商店街で比較する(表-9)。これから、(1)地域型、近隣型と言った商圈が比較的小さな商店街で空き店舗が増加している。(2)これらの商店街では10%内外の空き店舗の比率が高い。これはかなり高率であり、目立つとともに衰退の印象を周辺に与える。(3)広域の商圈を持つ商店街の空き店舗率は低い。そのぶん、他からパイをうばっている。

つぎに大型店舗の商店街からの退出状況を見ると、地域型、広域型商店街で割合が高くなっている。これは、大型店舗の積極的な郊外展開との関連性が高いように思われる。店舗規模の大小を問わず、小売店舗は典型的な立地産業で

ある。したがって、人口の厚みや人口を吸収する特定地点への立地選好を最優先する。行政圏をまたぐ超広域型商店街の場合、人口の郊外移動などに直接影響は受けない。しかし、広域型、地域型の場合そうはいかない。人口の移動に伴って、スクラップすべき店舗が出てくる（表 - 10）。

しかし、郊外への移転がそのまま成功に必ずしもつながらない場合も多い。郊外に移動した家計は比較的世代が若い。したがって、住宅費用や教育費用、そして都心とは違い公共交通機関が未発達であるから自動車維持費といった裁量のきかない支出を最優先させなければならない。とすれば、客単価はそう高くは無いし、モノに対する執着心は比較的薄い。そのため、郊外型の店舗は利幅の薄い物にならざるを得ない。また、自動車客用の駐車場も不可欠であることから、その分不動産費用は上昇する。大型店舗の移動した先も、そう明るい展望が開けているわけでもない。だから、バブルの時代にいっせいに都心から郊外へ出店を競ったことによる負の遺産が、消費低迷とともに小売企業の経営環境を厳しいものになっている（表 - 10, 11）。また、出

店規制強化の時代に、小売企業はその成長意欲を本業以外の「多角化投資」にまわした。これがバブルの崩壊とともに、業績の足を引っ張る元ともなった。一部流通グループの業績不振の例はその典型であろう。こうしてみると、量販店を中心とした大型店舗を運営する小売企業が得をしたともいえない。また、安定的売上を保障してくれる「出店規制」により、アウトレットモールなどの新しい業態作りへのインセンティブが損なわれ続けたことも指摘しなければならない。品質やブランドと低価格志向を結びつけるような、業態の開発が大幅に遅れた。また、調整項目の「閉店時刻」と「店舗面積」をうまくクリアする業態の開発も、規制緩和を待たなければならなかった。とすれば、コンビニエンスストアがもっとも「得をした」といえるのではないだろうか。なぜなら情報システムを駆使する本部主導のチェーンオペレーションで、小規模ながら高率的商品構成で大規模店舗法の規制網をくぐりぬけて成長して行くことになったからだ（表 11）。

表 - 10 4 類型別大型店舗空き店舗数別構成比

類型	0店	1店	2店	3店	4店
近隣型	90.1	7.9	0.9	0.3	-
地域型	87.3	9.7	1.4	0.3	0.3
広域型	82.6	12.0	3.3	-	-
超広域型	93.8	6.3	-	-	-

出典：日本商工会議所『商店街空き店舗対策報告書』より

表 11 コンビニエンスストア店舗数

年	店舗数	出店数	閉店数	増加数	店舗数増加率(%)
69年	1	1	0	-	-
70年	30	29	0	29	300
71年	100	73	3	70	333
72年	250	156	6	150	250
73年	500	260	10	250	200
74年	1,100	617	17	600	220
75年	2,000	922	22	900	81.8
76年	3,000	1,034	34	1,000	50
77年	4,500	1,547	47	1,500	50
78年	6,500	2,060	60	2,000	44.4
79年	9,000	2,573	73	2,500	38.5
80年	11,700	2,786	86	2,700	30
81年	15,000	3,392	92	3,300	28.2
82年	18,800	3,900	100	3,800	25.3
83年	22,300	3,646	146	3,500	18.6
84年	25,500	3,364	164	3,200	14.3
85年	28,350	3,105	255	2,850	11.2
86年	31,350	3,100	300	2,800	9.9
87年	33,650	3,017	517	2,500	8
88年	35,980	3,033	703	2,330	6.9
89年	38,090	3,006	896	2,110	5.9
90年	39,614	2,935	1,411	1,524	4
91年	41,050	2,973	1,537	1,436	3.6
92年	42,116	2,764	1,698	1,066	2.6
93年	43,510	2,877	1,483	1,394	3.3
94年	45,207	3,073	1,376	1,697	3.9
95年	46,834	3,169	1,542	1,627	3.6
96年	48,567	3,218	1,485	1,733	3.7
97年	50,121	3,372	1,816	1,554	3.2
98年	51,575	3,385	1,931	1,454	2.8

出典：住信基礎研究所調べ

6. 大店法後の流通政策

大規模店舗法は1年弱で「街づくり3法」（大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法）に流通政策の座を譲る。

大規模店舗立地法（2000年6月施行予定）は、大規模店舗法が（1）立地の適否の判断不能、（2）周辺性格環境への配慮無し、（3）中小小売業の保護の効力低下、（4）大規模店舗法廃止の声が内外で高まった、ということから、1000平米を超える大型店舗を対象に立地と周辺環境に留意した「社会的規制」という性格を持った法律

だと言うが、運用基準がまだ明確になっていないこと、自治体に権限が委譲されることから、大型店舗出店を計画する側からの再度「駆け込み」届出が増えそうな気配もある。

中心市街地活性化法（1998年7月施行）は、衰退し空き店舗が増えつづける中心市街地の活性化を図るために、「市街地の整備改善」と「商業等の活性化」を関係6省庁（農水、通産、郵政、自治、建設、運輸）の補助金と税制優遇策で支援するとともに、地方自治体やTMO組織を通じて面的な整備を行おうというものである。しかし、「縦割り組織」の弊害がそのまま反映されると同時に、地方の自治体が政治の圧力を排除して優先順位付けを合理的に行

えるか否か、この法律が中心市街地の抱える複雑な権利関係をも克服する効力を持ち得るか即断できない状況にある。基本的には、昼夜間人口を相互に取り合う「地域間競争」で勝ち残れる自立性を持った地域の中心市街地以外、この効力は発揮し得ないだろう。すでに筆者は同時方程式推計によって、10万人以下の都市では自立的な活性化は無理だと主張した（細野 1999）。

改正都市計画法（1998年11月施行）では、市町村が特別用途地区の設定を都市計画決定の中に定めることができるという。たとえば、「中小小売店舗地区」とは、商業地で商店街中心の町並みを形成し、中小以外の店舗の立地を制限する地区だという。この制限が現行大規模店舗法と同じ性格（つまり、出店制限）を持つ可能性は非常に大きい。また「高度商業業務集積地区」とは、工場等の跡地に大型商業施設やオフィス集積させ、高度な都心を形成する街区だという。中心市街地の商店街との関係はどうなるのか、再開発可能な工業跡地などでなければ新たなショッピングセンターを建設することはできないのだろうか。「街づくり3法」を所管する複数省庁での政策のすりあわせを十分にしたという話を聞かない。また、中央省庁と自治体とが十分な意思統一をしたという話も聞かない。またしても「不透明」な規制策が、新たな衣をまとって生まれてくる可能性は高い。

終わりに

産業政策としての流通政策は、過去一貫して中小小売業の保護を目的としていた。本稿では、大規模店舗法を中心にその効果を分析してきたが、大規模店舗法が施行される以前の「百貨店法」の時代から連綿と続く伝統的色彩が濃いものであった。その理由は、国外の思惑から隔離された国内政策として位置付けられてきたこと、まさか「日米構造協議の争点」にまでなると言う予測は働かなかったこと、また中小業者が圧倒的な数を占め（平成9年6月現在、従業者4人未満の卸と小売の零細店舗数123万店で全体の68.2%）また組織化されて相対的に大きな政治力を持つことが挙げられる。しかも、若年後継者が減りつづけていることから、革新的な試みよりも、現状維持を是とする体質が色濃く残っている。この一大票田を味方につけるべく、

どの政党も擦り寄りをするが、抜本的な解決策を提示することも無かった。従って、効力も不徹底かつ不透明な大規模店舗法が25年間も存続することになった。

しかし、海外からの問題指摘と情報技術の進歩による業務革新が、折りからの消費低迷と重なって保護政策を転換させ、非効率な流通業の淘汰を進めるきっかけを作った。これは国内の政治的思惑からは「中立」な力学の働きであるから、誰も止めることができなかった。そして、この2つの要因はますます日本の流通のあり方を変えて行くだろう。ところで、非効率な流通業の淘汰と中心市街地の衰退が同時並行化することの危険はなんとしても避ける必要がある。中心市街地の再活性化は都市を考える場合、戦略的地点としての意味を持っているからである。そのためには、大規模店舗法に代替する「街づくり3法」で好いのか、あるいはこの3法がうまく機能するためにはどのような仕組みづくりが必要なのか、住民を巻き込んだ形での新しい政策づくりが必要になってきつつある。そのためには、政策の効力を具体的に定量化する工夫や、地域の格付けをする指標づくりなどが必要になってきているし、新しい形の住民参加も必要になってきている。たとえば、流通政策と「少子高齢化」とは無関係の問題ではない。「流通政策が市民の要望するライフスタイルの形成にどれだけポジティブに関与できるか」という観点から、過去の経験を踏まえて流通政策を見直す時期であろう。

参考文献

- 清成忠男・矢作敏行編（1991）『改正大店法時代の流通』日本経済新聞社
- 草野厚（1992）『大店法・経済規制の構造』日本経済新聞社
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編著（1999）『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部
- 中小企業庁編（1998）『我が国における商業企業の変遷と現状』通産統計協会
- 通産省・中小企業庁編（1995）『21世紀に向けた流通ビジョン』通商産業調査会

- 通産大臣官房調査統計部編（1997）『わが国の商業1997』大蔵省印刷局
- 西尾勝・村松岐夫編（1994）『政策と行政（講座 行政学）』有斐閣
- 日経流通新聞社編（1993）『流通現代史』日本経済新聞社
- 日本経済新聞社編（1990）『大店法が消える日』日本経済新聞社
- 日本商工会議所（1998）『商店街空き店舗対策報告書』日本商工会議所
- 細野助博（1995）『現代社会の政策分析』勁草書房
- 細野助博（1991）『どうなるどうするポスト大店法』日本実業出版社
- 細野助博（1999）『中心市街地の活性化策』『日経流通新聞（4月13日）』
- 細野助博（1998）『大規模店舗立地法の行方』『日本経済新聞（1月20日）』
- 松岡眞宏（1998）『小売業の最適戦略』日本経済新聞社
- Ramseyer, J.M. and F. M. Rosenbluth (1993) Japan's Political Market Place Cambridge Univ. (加藤寛監訳 (1995) 『日本政治の経済学』) 好文堂
- Schoppa, L. J (1997) Bargaining with Japan, Columbia Univ. Press (加藤寛監訳(近刊) 『外圧ゲーム』) 勁草書房

An Empirical Evaluation of the Large Store Act

Sukehiro Hosono

Abstract

The aim of this paper is to empirically evaluate the outcome of the Large Store Act. The Act has been locked into Japanese retail industry from 1974 to now and has controlled the location of large stores and their size in order to protect business of small or medium shops. But the policy outcome of the Act should be evaluated by statistical evidences. This paper tries to calibrate the policy effects of the Act with time series data and cross-section spatial data. The empirical evidences show us that the Large Store Act fails to perform the objectives in the long run. The main reason is illustrated by the continuously decreasing of the number of small or medium shops, and second reason is focused the low financial performances of large retail firms. The act may force almost commercial areas to be deteriorate. The lesson should be utilized when we demand new retail policy to modify the confused situation.

Key ward: the Large store Act Regulation Effect the Ministry of International Trade and Industry Market Area