

大店立地法等三法の基本性格

本間 重紀

今日、大店法と地域経済ないしまちづくりの問題は新しい段階を迎えている。すなわち、一方では大店立地法等三法が成立し、大店法の2年後の廃止によって経済的規制（商業調整）が廃止される見込みになるとともに、他方では地域からこれを批判し、新たなまちづくりを目指すうねりも強まる、という形で新しいステージが形成されつつある（詳しくは、本間『暴走する資本主義』花伝社、2章参照）。

1. 大型店進出と商店街空洞化

もちろん、このような状況の背景には大型店の急速な進出とこれに伴う商店街の空洞化と呼ばれる状況がある。まず、大型店の出店について言えば週刊『東洋経済』の『全国大型小売店総覧』98年版によれば、97年10月現在で全国の大店店は23,849店であり、店舗面積は6711万㎡となっている。これを前回調査（95年10月）と比較すると、3020店（14.5%）、938万㎡（16.2%）の増加である。さらに、新規出店数は97年10月までの2年間では3,506店であり、同じく95年10月までの2年間の2,583店を36%も上回るきわめて早いペースで進行している。また、もうすこし長期の期間でみると、84年度から89年度までと90年度から95年度までの比較で、1種では2.4倍、2種で3.2倍の出店数となっている。大型店の出店はいよいよ加速し、すさまじいスピードになっていることが明らかであろう。

しかも近年の大型店の出店は、質的に見ても、商店街、とりわけ中心商店街に対する打撃が大

きく、あるいは生活環境に対する影響が大きいタイプのものが増えている。

第1に、大型店の出店はいよいよ郊外型あるいはロードサイド型が増えている。同じ『全国大型小売店総覧』でみると、たとえば97年10月の既存店と95年11月から97年10月の新規出店の比較では、既存店のうち郊外幹線道路沿型というのは32.5%であるのに対して、新規出店では55.2%と著しく比率を上げている。しかも最近では、たとえば盛岡市のように、同市内の小売店16万㎡、大規模店19万㎡の既存集積に対し、郊外の東北道インター周辺に、少なくとも一時は、ダイエー、ユニー、ジャスコ3店合わせて18万㎡が名乗りをあげるというケースすらあり、1店10万㎡に達する超大規模の新規出店計画も珍しくないのである。

また、第2に構造不況の長期化に伴い、いわゆる工場跡地に対する新規出店が各地で見られる。この工場跡地は立地時点では郊外であったが、その後の都市の拡張によって、今日の時点では住宅街あるいは商店街に周囲を囲まれているという条件の場合が少なくなく、むしろ都市市街地の中に工場跡地が存在するという立地条件となっている。したがって工場跡地に対する大規模小売店の立地は、いわゆる交通問題等を深刻な形で引き起こしているのである。

このような大型店のいわば集中豪雨的な出店は中小商店、なかんずく従業員規模4人以下の小商店に対する大きな打撃となっている。たとえば商業統計の94年と97年の比較では、従業者

1人から2人の零細商店は76万4772人から70万9000人へ7.3%の減となり、同じく3人から4人では37万944人から35万304人へ5.6%の減となっている。この従業者規模クラス別の増減について言えば、5人から9人も4.5%の減となっているのに対し、10人以上はいずれも増となっているので、従業員9人以下の小零細商店が減少傾向にあるということが明らかである。さらに、ある推定によれば2009年と1999年との比較において従業者規模1人から2人は、なんと39.6%の減、3人から4人は39.2%の減となっており、5人から9人は0%で増減無し、それ以上は大幅増という予測となっている（波形『大店法廃止影響と対応』経営情報出版社）。今後も4人以下の小零細規模の小売店にとっては極めて厳しい予測となっているのである。しかもその結果、日本商工会議所が97年10月に実施した調査によれば、全国平均で1商店街の平均店舗数50.6店あたり5.1店（9.3%）の空き店舗があるといわれているように、いわゆる空き店舗問題、あるいはシャッター通り問題が深刻化している。大型店の出店自体が、前述の97年10月の既存店と95年11月から97年10月の新規出店との対比で、ターミナル型は4.0%から1.8%へ、駅前・駅近辺型は21.8%から7.5%へ、商店街型が19.0%から3.4%へというふうに、中心商店街等商店街への立地が激減している。

のみならず、「多産多死時代」（日経新聞1998年6月28日）と表現されているように、大型店の閉店・撤退が急速に増えており、97年10月までの2年間で693店も撤退しているのである。

これを静岡県に即してみると、県内では96年に焼津市から西友が、97年には浜松市の西武百貨店浜松店が撤退し、これは現在、巨大なゴーストビルディングになっており、夜間などはまことに気味が悪い。さらに97年には、掛川市でジャスコに続いてユニーが中心部から撤退し、98年1月にはヤオハンジャパンの倒産に伴って三島市のネクステージ三島が閉店している。ま

た、いわば暴走気味の出店行動でよく知られているジャスコは、県内でも袋井市、磐田市、湖西市、浜岡町に郊外型の店舗を相次いで開店させる状況にあり、その他、藤枝市、静岡市、清水市にも計画を持っていると言われている（朝日新聞1998年10月2日）。ジャスコには、静岡市を中心とする県中部を面的に制覇する方針があるとされており、これはダイエーがヤオハンジャパンの取り込みによって沼津市、三島市など県東部を抑え、さらに沼津市大岡地区への出店申請もしていることに対して対抗する方針である、と一般には見られている。このように大型店同士の過剰な出店競争は、いわば面的支配をめぐる巨大資本同士の競争という色彩を強めている。このような大資本間競争は、地域経済あるいは地域の消費者・住民の利益と全く無縁であり、むしろこれと敵対的でさえある。

2. 大店立地法等三法の本質

地域における大規模店の進出と商店街の空洞化という現状を追認し、かつ、これをさらに強力に推進するものとして、新たな立法が行われ、大店法が廃止されようとしている。すなわち1997年5月27日に成立した大規模小売店舗立地法（以下、大店立地法）と、中心市街地における市街地の整備改善および商業等の活性化の一体的推進に関する法律（以下、中心市街地活性化法）である。この2法は6月3日に制定され、大店立地法の施行は2000年4月、中心市街地活性化法の施行は1997年7月である。これに伴い大店立地法の附則第2条によって、現行の大店法は大店立地法の施行と共に廃止を予定されている。またこれとは別に、97年5月29日には都市計画法の一部改正が制定され11月から施行された。これらを大店立地法等三法と総称して、分析したいが、その分析視角としては、一方ではもちろんその主要な側面としての立法者意図、その本質を解明すると同時に、他方ではこれら三法が多かれ少なかれ政治的妥協の産物であり、そ

大店立地法等三法の基本性格

の意味では一定の矛盾を含んだ立法でもあるという点にも配慮して、その側面も明らかにしたいと思う。

大店立地法等三法の第1の本質ないしは立法者意図は、大店法におけるいわゆる経済的規制の廃止にある。この大店法の廃止は、周知の通り、アメリカの強い外圧を1つの契機としているが、通産省が詐欺的な手法でこの改正を強行したこともよく知られている。たとえば97年12月に日本商工会議所で通産省審議官が、アメリカが大店法はWTO協定に違反しているとして提訴しているなどと説明したと言われている。しかしWTOの紛争解決ルールでいえば、アメリカとの紛争はなお最初の段階である2国間協議の段階にあり、提訴というのは2国間協議が整わない場合に始めて行われるのである。これは明らかに誤った情報を流すことによって、外圧を強調するという詐欺的な手法である。通産省は大店立地法に関する解説である通産省流通産業課「大店立地法のポイント」（97年6月19日、以下「ポイント」）の中で、アメリカは2国間協議が不調で、そのまま係争中であるということ認め、さらには大店法の廃止は「あくまでも我が国の判断として行ったもの」と弁解しているが、まことに見苦しいと言わなければならないであろう。しかも通産省はこの「ポイント」の中で、大店立地法の目的である「その周辺の地域の生活環境の保持」（1条）に関して、「大型店と中小店の商業上の利害調整（大型店進出からの中小店保護）となるような事項」は大店立地法の対象とはならないと繰り返し強調している。結局、大店立地法等三法の本質ないし立法者意図は大店法によるいわゆる経済的規制を廃止することにあるとみていいであろう。さらに不当なことは、小売業を行う店舗の立地に関し、その周辺の地域の生活環境を保持するために地方公共団体の行う施策に関しても「地域的な需給状況を勘案することなく」（13条）という条件によって縛りをかけていることである

う。大型店の立地に関する権限を都道府県及び政令指定都市（5条等）に移すことを最大の目玉としているこの大店立地法が、である。要するに、大店立地法のみならず地方公共団体の条例要項等の独自施策もまた、経済的規制（商業調整）ではないという厳しい条件が付けられているのである。

この大店立地法には、その他大店法と比べると、対象が500㎡超から1000㎡超に狭められ、さらには自治体の権限も勧告・命令から勧告・公表に弱められるなどの後退がある。

大店立地法等三法の第2の本質ないし立法者意図は、都市計画、ゾーニング規制の問題と関わる。先の「ポイント」で、通産省は大店立地法によって、「いわゆる『街づくり』に名を借りた商業調整は不可」ということを強調し、これは「都市計画法を始めとするゾーニングの手法の活用により対応することによって」としている。しかし、周知の通り日本の都市計画法は無秩序な都市スプロールに対してはほとんど無力であり、これに対する計画・規制立法というよりは、むしろその放任・促進立法とでもいべき本質を持っている。またその計画法体系は極めて中央集権的で、例外的に地方自治体に権限が存在する場合にも、本来の自治体たる市町村にはほとんど固有の権限がない。ましてや住民参加も公聴会や縦覧などに限定されており、有効な住民参加はないに等しい。従ってこのような根本的な欠陥の改革を抜きにした些末な今回の改正では、たとえゾーニング規制に限定したとしても、有効な規制は期待しがたい。

たとえば、今回の都市計画法改正によって、従来は中高層居住専用地区・商業専用地区・特別工業地区・文教地区など11地区に限定されていた特別用途地区に関し、「用途地域の指定を補完」（都市計画法9条13項）するものという形で自由化した。通産省は先の「ポイント」において、郊外への大型店出店に対してはこの特別用途地区を活用することによってゾーニング規

制が可能であるということ、いわば鬼の首を取ったようにして盛んに繰り返している。この特別用途地域によって大型店舗が規制できる例としては、中小小売店舗地区や沿道業務機能地区という形で中小小売店の維持あるいは整備のための地区を定め、あるいは特別住居地区や特別工業地区のように良好な住環境や工場立地条件の保全のための地区とすることによって、それぞれに大型店舗の立地を規制することが可能であるとされている（通商産業省「特別用途地区の多様化について（都市計画法の改正）」平成10年2月）。しかし、よく知られているように、用途地域、したがってまたこれを補完する特別用途地区の指定は市街化区域にのみ可能である。そして市街化区域は全国3778万haのうちわずかに141万ha、3.7%に過ぎず、特別用途地区による規制は、都市計画地域であっても市街化調整区域や未線引都市計画区域、いわゆる白地地域はもちろんのこと、都市計画区域外の農業地域などにはおよばないことになる。これではいわゆる郊外型の大型店の進出を十分に規制することはできないといわなければならないであろう。

だいたいにおいて都市計画法による従来の商業施設の立地規制はほとんど実効性のないものであった。なぜなら、大店法の床面積500㎡超との関係で言えば、これを規制できる用途地域による商業施設の立地規制は、第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域の3用途地域のみであり、これは指定された用途地域のうちわずかに34.0%に過ぎなかった。その他では、第2種中高層住居専用地域では1500㎡超、第1種住居地域では3000㎡超の店舗が、また工業専用地域では物品販売店舗が、わづかに規制されているだけであった。従って、それ以外の住居系地域（第2種住居地域、準住居地域）や工業地域（準工業地域、工業地域）では、商業施設の立地はまったく規制できなかったのである。商業施設の立地に対するこのような甘い規制が、大規模小売店舗の

無秩序進出を含めた都市のスプロール的開発を許した最大の原因の1つであるということはよく知られたとおりである。（樋口兼次「ポスト大店法の調整スキームとまちづくりの課題」生活協同組合研究、1998年9月、22頁以下）

中心市街地活性化法については、詳論の余地がない。ただ、これに先行する特定商業集積整備法、特に、「地域商業活性化型」の場合、そのほとんどが既存商店街の活性化に失敗しており、今回も同じ途を歩まないという保障は何もないであろう（本間「大店法緩和と地域への影響」流通動向8号・芽ばえ社・12ページ以下、山本晃正「地域商業活性化のための法と現実」鹿児島経済大学地域総合研究所編『ボランティア・エコノミーと地域形成』日本経済評論社・51頁以下、千葉昭彦「大規模小売店舗法の緩和と商店街の地域性」法と民主主義・320号・34頁以下）。のみならず、今回の中心市街地活性化法の場合、事業計画を作成する「中小小売商業の高度化を推進する機関（TMO）、民間事業社等」が、ディベロッパー主導となり、新たな無秩序開発となる危険性がある。

3. 「生活環境」とは何か

以上がその本質ないしは立法者意図の観点からみた大店立地法等三法の基本的性格であるが、この三法それ自体が政治的な妥協の産物であり、矛盾的契機をはらむ複雑な性格を持つものである。そこで次に、商業立地に伴う生活環境に関する我々の側の原則的な観点からこの三法を評価すれば、以下のことが指摘できよう。

大店立地法的生活環境概念とも関わるが、商業立地をめぐる生活環境概念には、理論的にみると次の3つの意義があると考えられる。

まず第1に、立地に伴う自然社会環境の問題がここに含まれる。すなわち渋滞、騒音、光害、公害、さらには万引きなどの教育問題など、大規模小売店舗の立地が地域の生活環境にもたらす一連の問題である。ゴミ、廃棄物問題なども

大店立地法等三法の基本性格

これに加えていいであろう。先述の「ポイント」において、通産省は大店立地法の生活環境概念を、この意味、特に交通渋滞やゴミ問題に局限しようと試みているが、しかしそれは合理的ではない。

何故なら、第2に理論的にみると、この商業立地に伴う生活環境問題には、商業配置の問題が当然に含まれてくるといわなければならないからである。たとえば近年、高齢化社会に対応して、徒歩・自転車によるアプローチが可能な、最寄品中心で、かつ対面販売という特性を持った商業サービスの必要性が、消費者の選択の自由とのかかわりで改めて強調されている。これはたとえば、自宅から500mのうちに必ずこのような最寄品商店街が維持、保全され、あるいは新たに発達することを保障する規制の必要性を示している。このような意味では、商業立地、なかんずく商業配置は生活環境の重要な1要素であって、これはたんなる経済的規制、あるいは商業調整の問題ではない。通産省の先の「ポイント」は、「身近な買い物機会の確保」等が必要とされる場合は「ゾーニングの手法により一定の地域に望まれる商業集積を立地誘導すること（今回の都市計画法の改正はその趣旨に沿ったもの）」としている。そのこと自体は、その通りであるが、これは事実上、大店立地法の生活環境概念に「身近な買い物機会の確保」が含まれることを、通産省が自認したことを意味するであろう。この問題は改正都市計画法の課題であるというだけでなく、本来、大店立地法の課題でもあると見るべきであろう。仮にもしそうだとすれば、通産大臣が大型店設置者が配慮すべき事項に関する指針を定める際の観点（大店立地法4条1項）としての「生活環境の保持を通じた小売業の健全な発達」は次のことを意味することになる。すなわち、「身近な買い物機会の確保」という「生活環境の保持」を通じて、商店街の維持、発達を含む「小売業の健全な発達」を目指すということが、大店立地法の指針

の中に含まれる余地があるのである。

結局、第3に、今日の商業立地と関わる生活環境概念の本質には、街並みと商店街という有形無形の「社会資本」を、いわば準公共的なサービス施設として維持するという内容が理論的には含まれるとみていいであろう。それは地元住民の人間関係のつながりというコミュニティーをも意味するものとして、商業立地に伴う生活環境の本質であると言うべきであろう。

商業立地に伴う生活環境概念の基本的意義をこのようにとらえ、少なくともその1部が大店立地法1条の生活環境概念に含まれうると考えるとすると、大店立地法における通産大臣の指針の策定（4条）はいうにおよばず、市町村の意見（8条1項）、商議所等の意見書提出（8条2項）、さらにはこれらに「配意」し、指針を「勘案」して述べられる都道府県の意見（8条4項）、そして都道府県の勧告（9条）に至る大店立地法の全体システムにもこの観点が貫かれることになる。だとすれば、通産省が先の「ポイント」において、大店法のいわゆる調整4項目、店舗面積、開店日、閉店時刻、休業日数はいわゆる商業調整であるから、原則として大店立地法の規制の対象とはならないとしていることが問題となろう。（ただし、店舗面積については、駐車場の拡大によって結果として削減されることになるとか、あるいは閉店時刻に関し、騒音などによって結果として規制されることも想定されとしている）。しかし、もし生活環境概念に「身近な買い物機会の確保」が含まれるとすれば、まさにそのために大規模店の休業日数や閉店時刻、店舗面積、開店日を規制することは十分にありうるであろう。

また、大店立地法の生活環境をこのように解する立場からすれば、先述した「地域的な需給を勘案することなく」（13条）という条件にも関わらず、地方自治体は「身近な買い物機会の確保」のための施策を行うことが可能となる。また通産省の「ポイント」自体が、都市計画法と

の関係でも、「都市計画区域外や未線引き都市計画区域で用途地域が定められていない区域、いわゆる白地地域においても、県市等の自治体が固有の観点からの条例等によって、当該地域の土地利用に関する地元の考え方を反映して規制を行うことが可能」としている。要するに「生活環境」のための、あるいは「身近な買い物機会の確保」のための地方自治体による土地利用に関する規制が、全ての土地において許されるところと解すべきであろう。

なお、蛇足ながら最後に確認するが、以上は商業立地に伴う生活環境概念に関する我々の原則的な観点を提示することによって、通産省の公権的解釈の矛盾をあぶり出し、この三法のもう1つの側面、端的に言えば力関係と運動によって利用可能な流動的な側面について述べるという趣旨である。

4. 地方自治体の条例、要綱

この地方自治体による施策との関係では、この間、「川崎市大型小売店舗出店に伴う地域環境保全等のための事前協議手続の指導に関する要項」(96年10月31日)、「荒川区大規模小売店舗の出店に伴う地域環境保全のための要項」(97年9月1日)、「杉並区大規模小売店舗の出店に関する要綱」(98年7月23日)、さらには「豊島区大規模小売店舗の出店に伴う地域の生活環境対策要項」(98年10月1日)などの自治体要項の動向が注目される。これらは基本的には大同小異であるが、次のような特徴を持っている。まず第1に目的であるが、「地域の良好な都市環境の保全と安全で快適なまちづくりの形成」(川崎市)、「地域環境の保全」(荒川区)、「安全で快適なまちづくり」(杉並区)、「近隣住民の良好な生活環境の保持」(豊島区)となっており、都市環境、まちづくり、地域環境、あるいは生活環境等々、要するに商業立地に伴う地域の生活環境の問題を対象としていることが特徴的である。第2にその対象は、たとえば川崎市であれば、用途地

域のうち第1種低層住居専用地域等の住居系の用途地域では1000㎡以上、また非住居系の用途地域では1500㎡以上の店舗を対象にしたり、荒川区のように大店法とその対象をそろえ、あるいは杉並区では1000㎡超とするというような形で、ほぼ大店法の対象ないしそれよりもやや大きいところを対象としている。第3に具体的な調整のシステムであるが次のようになっている。まず川崎市。①大型小売店舗事業予定者による大型小売店舗出店計画届出書の届出、②市長の指示する者との事前協議、③近接住民への周知、④協議結果の報告、⑤手続完了の確認。次に荒川区。①出店予定者による環境影響説明書の届出、②その公開、区民の意見書提出、③区長との協議、④協議結果要旨公開。さらに杉並区。①出店予定者による大規模小売店舗出店計画届出書の届出、②近隣住民への説明会、③出店計画届出書の縦覧、区民の意見提出、区民からの意見聴取、④区長との協議、⑤協議結果要旨の公表。そして豊島区。①出店予定者による出店計画説明書の提出、②近隣住民への説明会、③区との協議、④調整がつかない場合の大店審への意見具申。おおむね市長、区長との協議とその結果の公表を基軸としているが、出店予定者による近接住民への説明会開催など周知方や、さらには区民の意見書提出、区民からの意見聴取が認められていることが注目される。第4に調整の項目であるが、これもまた基本的には共通している。①交通問題、すなわち駐車場、駐輪場の整備計画や周辺交通対策、②緑化計画あるいは廃棄物、粗大ゴミの保管処分計画や再利用計画、③高齢者・障害者等に対する配慮など。川崎市の場合にはさらに高齢者や障害者の雇用計画もこの中に含まれているし、消費者サービスの状況についてもチェックをしている。そして最後に、川崎市では都市計画等都市づくりとの整合方策についても届け出させており、具体的には市街地再開発事業、土地区画整理事業、都市計画道路、まちづくり計画・指

大店立地法等三法の基本性格

針・基本方針、特定商業集積基本構想等都市づくりとの関連事項との整合方策が求められている。この点に関しては荒川区や豊島区の場合は、協議先リストの中に都市計画関係のセクションが含まれるという形で手続的に同じことが担保されているのであろう。見てのとおり、要項であるためにサンクションはいずれも極めて弱いものではあるが、荒川区では要項策定以降、大規模店の出店がないし、川崎市では、日本トイザらスを核テナントとする第一ホテル玉川ロイヤルガーデン、NF三和ビル以下、要項に基づく協議によって最低限の目標を達成することができていると伝えられている。いずれにしてもこれらの要項は、いわば大店立地法の生活環境と都市計画法等を合体し、さらには福祉のまちづくりなど福祉・環境問題なども射程に納めた総合的なものとなっている。これらの動きは、今後一層急速に全国に拡大するであろう。

5. 新たな連帯を

大型店の進出と商店街の空洞化を眼前にして、大型店進出反対とまちづくりをめぐる地域住民の連帯が急速に広がっている。静岡市では2万236㎡のジャスコ出店に対して、地元意見集約会議は学識経験者、消費者、商業者の3論一致でこれに事実上反対する意見をまとめ、その中で大店法の「消費者の利益」は、近年では地元商店街を選ぶ「選択の自由」を意味するようになってきていると述べている。また東京都下の東大和市でも、家電品、医薬品の量販店たるコジマの5596㎡の出店計画に対して、これまた意見集約会議は事実上出店反対の結論を出したが、それを支えたコジマ出店問題と東大和のまちづくりを考える市民協議会という住民運動組織は、業者団体のみならず障害者団体、婦人団体、教職員組合、環境を考える会、自治会、書店組合など広い住民によって組織され、コジマ出店反対運動は業者中心から住民、消費者中心の運動に広がっている。さらには仙台市の太白区4万

4000㎡の仙台サティ（マイカル東北）の反対運動では、西多賀商店街などの商店街振興組合を中心とする『仙台サティ』出店に反対し生活環境を守る会』と並んで、地域の労働者、消費者、商店主などからなる『仙台サティ』出店に反対し地域環境を守る会』が結成されている。出店反対署名は13町内会、25老人クラブ、8商店街などのほか、105団体から集めるという広い連帯した闘いとなっている。ダイエーなどの元旦営業に反対する闘いは全労連、商サ連、生協労連など労働組合との連帯のもとで進められ、仙台では98年元旦の9大規模店の元旦営業を止めさせるなどの成果をうみだしている。

さらに主婦連合会女性の就職問題を考える会は「仕事からの帰宅途中にしばしば買い物する、デパートの食品売り場の顔なじみの女性販売員なども疲れた表情を見せる場合が少なくない」ことをきっかけとしてアンケート調査報告（「働く女性と大店法規制緩和」98年3月）を取りまとめ、その結論として次のように述べている。「時間の延長や休業日の削減で、デパートやスーパーで働く人々、とりわけ、女性の負担が重くなり、職場環境が厳しくなっている、可能な限りの企業競争や買い物の機会・時間の拡大を優先して求めるべきなのか。また、営業時間の延長などが、省資源と逆行する点を見逃してもよいのか。消費者にとって、立ち止まって考えなければならない課題が提起されたといってもよいだろう。」

大型店進出とまちづくりをめぐる市民の新たな連帯こそが、大店法のもとでの大規模小売店舗の進出に反対する闘いを支え、大店立地法等三法の廃止の展望を生み出す可能性がある。少なくとも、大店立地法等三法の運用が、通産省等の立法者意図の思枠をはるかに超え、さらには、とりわけ地方自治体の条例要項レベルでまちづくりの観点から大型店の出店を規制する展望も切り開かれていくであろう。

（静岡大学教授）