

わが国の中小小売商業政策

—The Policy of Small and Medium-Sized Retail in Japan—

岩 永 忠 康

- 第 1 節 流通政策の意義と課題
- 第 2 節 中小小売商業政策の経緯
- 第 3 節 商店街施策

第 1 節 流通政策の意義と課題

1. 流通政策の意義

わが国経済は、明治維新後、資本主義経済を基盤として発展してきた。とりわけ、戦後の日本経済は、経済民主化政策のもとに自由競争を基本原則ないし基本理念として発展してきたのである。しかし、現実の日本経済は、その発展あるいは復興のために、この競争原理を全面的に受け入れることなく、戦後復興期に実施された傾斜生産方式に代表されるように、一時期に特定の産業を保護・育成する強力な産業政策が展開されてきたのである。このような傾向は流通ないし商業領域においても例外ではなかった。したがって、わが国の流通ないし商業は、市場競争を基本原理としながらも、その領域を規制ないし促進する国家の政策が大きく影響しているといえよう。

敷衍すると、流通ないし商業は、経済の部分領域として経済発展に規定されながらその構造や態様も変化していく。それは、流通部門を取り巻く生産ないし供給構造の変化と消費ないし需要構造の変化という外的要因、流通部門そのものの内部で生じている内部要因といった社会経済的環境の変化に基づくものである。さらに、流通部門の現実的態様に規定的かつ直接的なインパクトを与えるものとしては、政府の流通政策をあげなければならない。なぜなら、わが

国の資本主義経済の発展は、純然たる市場メカニズムの自律作用によって達成されたものでなく、むしろ国家権力を支柱として上から積極的に推進されたものである。そのかぎり、経済全体が政府による規制や助成に依存するという特殊な体質をもつものとなっているため、流通部門の構造や機能もまた政府の流通政策によって規定的な影響を受けるものとなっているからである⁽¹⁾。したがって、政府の流通政策を抜きにしては、現代の流通システムについて分析することも不可能であるといわなければならない。

流通政策とは、流通部門に対する公共政策であり、流通部門において生ずる諸矛盾ないし諸問題を解決するために、政府によって策定され遂行される社会経済政策である。このような流通政策は、常に現実具体的な客観的基盤を背景として策定され遂行されるものであり、だからこそ、流通システムないし商業構造の現実的な態様や発展方向に直接的かつ規定的な影響を与えるものといわなければならない。いうまでもなく、流通政策としての政府介入の程度や方式は、そのときどきにおける生産構造や消費構造ならびに流通構造といった経済環境の状況、政策形成や政策実践に圧力をかける各種利益集団の勢力の程度によって規定され、さらに、その政策主体としての政府の態度や立場、すなわち流通問題に対する政府の認識や望ましい流通部門のあり方についての政策的配慮によっても規定されるのである。このことは、流通政策の現実的な形態が、特有な制度的諸条件とかかわっているだけでなく、そのときどきの社会的・政治的ならびに経済的な状況を反映することを意味している⁽²⁾。

2. 中小小売商業政策の政策課題

わが国の流通ないし商業の発展は、その大部分を占めている中小小売商業の健全な発展に依存し規定されているという見解が支配的であった。そのために、わが国の商業政策は、これら中小小売商業をどのように取り扱うかが主要な政策課題として展開されてきた。その意味で、わが国の商業政策は中小小売商業政策の歴史といっても過言ではない。

わが国の中小小売商業政策は、本来の市場競争を基本原理としながらも、わ

が国経済の発展と構造に規定されて、その政策志向ないし政策課題が変化している。まず、戦後経済復興期における商業政策は、第2次百貨店法や小売商業調整特別措置法（商調法）に代表されるように、百貨店と中小小売店あるいは中小小売店間の競争を規制ないし抑制的に調整することにより中小小売商業の振興を図るという、いわば中小小売商業を保護・温存する後向きの政策が実施されたのである。そして、ここでの基本理念は過当競争論に基づいており、その論理は、小売商業が零細・過多の状態にあり、「この状態のままで自由な競争を展開していくと、かなりの期間にわたって、正常以下の利潤しか得られない状態を作り出す。その状態を放置すると、全体の企業の存立を危うくし、多くの企業は倒産する。その結果、消費者は本来享受するであろう利益が得られなくなる。したがって、零細・過多の小売業は保護が必要である⁽³⁾」ということである。

次に、高度経済成長期における商業政策は、生産部門の合理化に対応すべき流通部門ないし商業部門の合理化・近代化を政策課題とするものであり、その一環としての中小小売商業近代化政策が推進されたのである。その意味では、この段階における中小小売商業政策は、本来の経済政策として前向きの政策が推進されたのである。ここでの政策理念は、いうまでもなく効率化を志向する近代化論であり、ここで展開された政策が制度的視点の合理化・近代化に立脚した流通近代化政策ないし機能的視点の合理化・近代化に立脚した流通システム化政策であり⁽⁴⁾、その具体的な中小小売商業施策が中小小売商業を組織化・協業化することによって効率化を図る近代化政策であった。

さらに、安定経済成長期における商業政策は、これまでの経済的効率性ととも社会的有効性を志向する二元的な政策課題が求められるようになった。したがって、この段階における中小小売商業政策は、中小小売商業が多様化・個性化した消費者ニーズに対応できる小回りのきく経営特性として経済的側面が評価されるとともに、地域住民の日常生活に直結した地域文化の担い手として、いわば社会的・文化的機能を果たし社会的有効性を推進するものとして評価され、その振興政策ないし活性化政策が推進されている。なお、ここでの政策課

題は調整論であり、理念としては過当競争論と近代化論の折衷的性格をもつものである⁽⁵⁾。そして、この政策課題を実現するものとしては、経済的効率性を志向するものが中小小売商業振興法であり、また社会的有効性を志向するものが都市・地域政策視点からの調整論であろう。

そこで、以下の行論を示すと、第2節は戦後わが国の中小小売商業政策とその政策課題の経緯を概説する。第3節は中小小売商業集積体としての商店街施策の経緯を考察していくものである。

第2節 中小小売商業政策の経緯

1. 戦後経済復興期の中小小売商業政策

わが国経済は、戦後まもなく戦争の破滅的な打撃によって生産活動がほとんど不可能な状態にあり、そのため極度の供給不足を背景にして、日常生活必需品について配給統制が実施されるとともに、必然的にヤミ市による売買が行なわれた。このヤミ市は商品供給の場だけではなく、雇用の場も提供した。その意味では戦後の経済復興はヤミ市であり、当然、小売商業はヤミ市に始まったといえよう⁽⁶⁾。

元来、小売商業は極めて参入の容易な産業であり、わずかな資金と多少の商品知識で営業できるために、戦後まもなく失業者たちが生活の糧を求めて小売商業に参入してきた。その結果は、いうまでもなく小売部門における過剰参入であり、オーバーストアと過剰就業をもたらしたのである。このような小売商業の過剰状態での競争は、しばしば一時的な乱売合戦や原価割れ販売といういわゆる過当競争をひきおこし、家族労働や従業員の酷使という犠牲を払いながら、経営の合理化につながらない価格競争に奔走せざるをえなかった⁽⁷⁾。それとともに小売部門は、人々が生活していく場としての雇用機会を吸収する分野として重要な役割を担ったのである。そのために、このような役割を担っている中小小売商業を圧迫し脅かすという、いわゆる中小小売商業問題の発生に対しては、「過当競争の回避」という経済的視点と「雇用機会の吸収分野の確保」という社会的視点から中小小売商業を保護する政策が推進されたのである。

敷衍すると、戦後の経済が復興し生産の増大と需要の拡大に伴って、小売部門においても比較的順調な発展がみられた。これら小売部門の担い手となったのは多数の中小小売商業だけでなく、百貨店をはじめ小売市場ならびに製造業者・卸売業者や購買会・生協などの小売活動も活発に行なわれ、それがまた中小小売商業に対する外圧として影響し、中小小売商業問題を発生させたのである⁽⁸⁾。

まず、百貨店は、終戦直後の百貨店法の廃止に伴い、昭和25年の朝鮮戦争による特需ブームならびに昭和28年の消費景気によって、戦後の消費景気を独占し、戦時中からの資本蓄積を基礎として百貨店の新設・増設、売場面積の拡大に力を注ぐことによって急速に発展したのである。そのため百貨店は、一部の問屋に不公正な取引を押しついたり、また既存の中小小売商業を圧迫したりすることによって中小商業問題を再発させた。その結果、前者は昭和29年に独占禁止法に基づく「百貨店の特殊指定」となって法的規制を受け、後者は昭和31年の第2次百貨店法となって立法化したのである⁽⁹⁾。

次に、小売市場あるいは製造業者・卸売業者や購買会・生協などの小売活動の活発な発展による中小小売商業の圧迫は、昭和34年の小売商業調整特別措置法制定の引き金となった。それは、第1に、生協や農協のような購買会事業を営むにあたっては員外者の利用を制限させ、近隣の小売商業を保護する。第2に、1つの建物の中で、集団的に営業を行っている小売市場間および小売市場と周辺小売商業との過当競争を防止させる。第3に、製造業者や卸売業者が政令で指定する地域内において当該物品の小売を兼業するときは、都道府県知事に届けるなどを具体的内容とするものであった。つまり、この法律は、小売部門における中小小売商業間ないし中小小売商業と小売商業以外の異業種の小売との競争を調整することにより過当競争を防止するものであった⁽¹⁰⁾。

ともあれ、昭和30年代前半までの中小小売商業政策は、第2次百貨店法ならびに小売商業調整特別措置法にみられるように、中小小売商業の適正な事業機会を確保するといういわば中小小売商業を保護する政策であり、社会政策的色彩の強いものであった。

2. 高度経済成長期の中小小売商業政策

1950年代後半からの高度経済成長過程を通じて、わが国の流通機構は急激な変化をひきおこし、それはいわゆる流通革命とよばれているのであるが、このような流通革命論議を契機として、わが国の伝統的な商業政策は大きく方向転換したのである。それは、これまでの中小小売商業を保護・温存するという後向きの政策から、これを前向きの政策に方向修正をしなければならないという政策思想が支配的となったからである⁽¹¹⁾。

これまでの商業政策はもっぱら中小小売商業の一方的な保護政策の方向であったが、今度は中小小売商業の新しい体質づくりを目指した小売商業の協業化・共同化などの組織化による中小小売商業近代化政策の方向へと重点を移行していった。たとえば、1963年の中小企業基本法制定を主軸とした一連の法律によって、わが国の中小企業政策が従来からの保護政策から機能ないし構造の高度化を目標とした助成・振興政策へと重点を移していき、そのなかで中小小売商業の近代化が主として高度化政策の一環として実施されている。そのための具体的な施策としては、小売商業店舗共同化事業、商店街近代化事業（商店街の改造）、小売商業連鎖化事業（ボランティア・チェーン）が推進されている。これらはいずれも中小小売商業経営の体質を改善し、そのために協業化・共同化・組織化・集団化を促進することによって、流通の効率化ならびに中小小売商業の近代化を推進しようとするものであった⁽¹²⁾。

このような傾向は、1963年の産業構造審議会流通部会の発足を契機として展開された一連の流通近代化政策によっていっそう強化されたのである。たとえば、1965年の第2回中間答申『流通政策の基本方向』、同年の第3回中間答申『小売商のチェーン化について』などにみられ、さらに1968年の第6回中間答申『流通近代化の展望と課題』によって体系化された。ここでの中小小売商業近代化政策としては、「流通機能担当者は一般に小規模であり、資本力も個々には弱いもので個別に急速な大規模化をはかるのは多くの場合困難である。このような状態を前提として規模の利益を実現するには、…企業の組織化、協業化をはかるのが最も効果的である⁽¹³⁾」として、中小小売商業の組織化・協業

化による規模の拡大を要請している。そして、その具体的施策としては、①ボランティア・チェーン化、②小売商業の店舗共同化（寄合百貨店、寄合スーパー、総合市場等）、③商店街の再開発あるいは新しい建設をあげている⁽¹⁴⁾。これらの施策は、1971年の第9回中間答申『70年代における流通』にも継続されている。

いずれにせよ、中小小売商業近代化政策は、中小小売商業みずからが集団化・組織化・協業化することによって合理化を推進しようとするものであった。したがって、そこでは、「保護を求めるよりも自ら合理化に努力するという意識を醸成するように誘導し、とくに合理化の意欲に燃えている中小企業（中小小売商業—岩永）を積極的に支持する⁽¹⁵⁾」とあるように、政府が積極的に推進しようとしている中小小売商業は、自主的に資本力・経営力の面でのさまざまな障害を克服して実施に移す動きがある小売商業に限って、若干の便宜を与えようとするものである。これはもはや中小小売商業の保護政策ではなく、政府の近代化を意図する育成政策であり、そのための選別・淘汰政策であるといわなければならない⁽¹⁶⁾。

ところで、高度経済成長期における経済成長と流通近代化政策の支援のもとでスーパーの急成長は、一方では流通近代化に貢献したのであるが、他方では疑似百貨店問題として流通問題を発生させたのである。そこで、1972年に流通部会は第10回中間答申『流通革新下の小売商業——百貨店法改正の方向』を発表した。この課題のひとつは百貨店法の改正であり、基本的には百貨店法の規制緩和の方向である。さらにもうひとつは中小小売商業の強化政策の方向である⁽¹⁷⁾。そして、この答申に基づき、翌年の1973年には大規模小売店舗法と中小小売商業振興法、いわゆる小売2法が制定されたのである。これらの法律によって小売分野によりいっそうの競争原理が導入されるとともに、近代化されていない中小小売商業を強化・助成する政策が打ち出されたのである。なお、この頃になると、高度経済成長期の成果とともに矛盾が顕在化し、ここに近代化政策を支持しながらも商業調整政策が政策理念として前面に押し出されてきたのである。

3. 安定経済成長期の中小小売商業政策

わが国の経済は、1973年末の石油危機を契機に、高度経済成長から安定経済成長へと変化した。それとともに、一方では高度経済成長の成果である所得水準の上昇と余暇の増大が成熟化社会を実現して消費構造と消費ニーズを変化させ、他方では安定経済成長への移行による消費支出の伸び悩みや消費者の購買行動の変化が、限られたパイの大きさをめぐって小売市場での競争に激しさを加えていった。その結果、これまでのレース的競争からゼロサム・ゲーム的競争へと競争を変化させ、また大型店と中小小売店との競争もいっそう激化させたのである⁽¹⁸⁾。

このためにわが国の流通政策は、これまでの近代化政策から調整政策へと政策志向を変化させた。調整政策は理念としては過当競争政策と近代化政策の折衷的性格をもっており、どちらかといえば近代化政策を支持しながら商業調整政策を強化させたといえよう。つまり、この商業調整政策の典型的なものが大店法であり、それは大型店の出店を一時的に制限し、その間に大型店が出店すれば影響を受けるであろう中小小売商業の近代化を達成し、それによって全体としての小売商業の発展を図ったものである。そして、この中小小売商業の近代化を支援するための法律が中小小売商業振興法であり、それは大店法とセットになっている⁽¹⁹⁾。

ともあれ、ここでの流通政策は、大型店を規制する法律や行政指導によって大型店と中小小売店との競争秩序を整備するための調整政策をとりながら、他方では中小小売商業振興法による中小小売商業の強化・育成を図るという、いわば競争秩序の整備と近代化の推進という2つの政策課題を背負うことになったのである⁽²⁰⁾。

さらに、流通環境の変化に対する流通全般の長期展望に向けて、1983年に『80年代の流通産業ビジョン』が発表された。ここでの流通政策は、従来の経済的効率性に加えて、地域社会との調和の視点から社会的有効性の理念が新たに導入された。つまり、流通合理化を推進する「経済的効率性」だけではなく、流通がもっている地域社会における社会的・文化的機能へも配慮した「社会的

有効性」という二元的な政策課題が志向されたのである⁽²¹⁾。したがって、ここでの流通政策ないし商業政策は、経済的効率性を志向する競争的視点からの調整だけでなく、社会的有効性を加味するいわば都市計画・地域的視点からも調整されるようになったことを意味している。

この『80年代の流通産業ビジョン』の基本方向としては、消費者ニーズの多様化への対応、中小小売商業の発展への支援、都市商業政策の推進などを政策課題としている⁽²²⁾。まず消費者ニーズの多様化への対応としては中小小売商業の発展をあげ、そのための施策としては、第1に「組織化の推進」としてボランティアチェーン、フランチャイズチェーン、商店街をあげ、特に「中小零細店の地域的な組織化を推進するためには、地域の小売商業の振興と生活環境の向上に地域ぐるみで取り組む必要があり、商店街振興組合制度等の活用を一層推進」している。第2に「まちづくり活動の支援——コミュニティー・マート構想の推進」として、中小小売業者による自主的なまちづくり活動を積極的に支援している⁽²³⁾。また都市商業政策の推進でもこれら商店街やコミュニティー・マート構想を強調している⁽²⁴⁾。

その後、わが国経済の国際化の進展とそれに伴う貿易摩擦に対応しながら、流通システムをより開放的で競争的なものに改善すべき新たな流通ビジョンとして、1988年に『90年代の流通ビジョン』が発表された。ここでの流通政策の基本方向としては、競争環境の整備、競争メカニズムの補完、流通基盤の整備⁽²⁵⁾を政策課題としているように、競争メカニズムの積極的導入を推進する経済的効率性の政策志向が前面に押し出された。そのために、社会的有効性の位置づけが不明確ないし後退したばかりか、中小小売商業政策も中小小売商業の体質強化を図るといふ、いわば近代化政策が再び強調されているといえよう。

この『90年代の流通ビジョン』の基本方向としては、「流通業は地域経済社会において、経済活動の主体、雇用機会の提供者、商品・サービスの供給者、文化・情報の提供者などとして、地域経済社会活動に寄与するという役割が期待される⁽²⁶⁾」ものとして、商店街の活性化と「街づくり会社構想」、ハイクオリティライフの創造と「ハイマート2000構想」という地域経済視点ないし産業

政策視点からの積極的な商業政策を推進している⁽²⁷⁾。

さらに、1991年に大店法関連5法が制定された。その1つとしてのいわゆる特定商業集積整備法は、市町村が街づくりを念頭においた基本構想を策定し、大型店の出店や既存商店街の活性化を良好な都市環境の形成として街づくりなかに連動させ、商業集積を核とした街づくりを行なうものである。なお、これらを推進する事業タイプとしては地域商業活性化型と高度商業集積型がある⁽²⁸⁾。

これまでみてきたように、近年、流通政策とりわけ中小小売商業政策が都市・地域政策視点からの位置づけや役割をいっそう高めてきている。その背景には、交通条件の変化や消費者の購買行動の広域化など流通ないし商業を取り巻く社会経済環境の変化によって、小売商業における競争が単に個々の商店・企業間やその組織間による経営的競争レベルばかりでなく、小売商業集積間ないし都市・地域商業間の空間的・地域間競争レベルにまで広がってきているという事情がある。そのうえ安定経済成長期での産業構造の変化、とりわけ第3次産業のウェイトが高まるにつれて、小売商業ないし小売商業集積が都市・地域の生活や経済を大きく規定し影響するものとして認識されてきているからである。

たとえば、都市・地域産業政策視点からの小売商業振興計画には、ショッピングセンターなどの小売商業ないし小売商業集積を従来の工業や観光産業に代わる移出産業にしようという積極的なものと、既存商業ないし既存商店街の活性化を通じて購買力の流出、サービスの自給率の低下を阻止しようという防衛的ないし消極的なものがある⁽²⁹⁾。前者の積極的な地域産業政策としての小売商業計画は、高度経済成長後の産業構造の変化に基づく第3次産業とりわけサービス産業にウェイトを置く地域経済政策の一環として捉えられている。このような産業政策としての流通政策の基本的考え方の1つが、『90年代の産業ビジョン』のなかの具体的な施策としての「ハイマート2000構想」、特定商業集積整備法に基づく高度商業集積型商業集積づくりなどがあげられる。しかし、大部分の都市・地域政策視点からの商業政策は、後者の既存商業ないし既存商店街の活性化に基づく施設が中心であり、その代表的なものが既存商店街の活性化に

伴う街づくり施策である。

さて、現実の商業は空間的・地域的に複雑にからみあって重層的な商業組織を形成し実在している。とりわけ中小小売商業は、その存在を維持・強化していくために、一定の空間・地域において相互に競争しながら共存共栄すべき集団・組織体としての小売商業集積を形成している場合が多い。このように地域的に自然発生的に集まった中小小売商業の集団・組織体が商店街である。わが国の中小小売商業のほとんどは商店街のメンバーとして共存共栄しながら個々の活動を行なっている。そこで、次節では中小小売商業の集団・組織体としての商店街施策を考察していこう。

第3節 商店街施策

1. 商店街の概念と役割

商店街は、一定の人口の集積地域に個々の店舗が自然発生的に集まって空間的・地域的に立地し、そこで相互に競争しながら共存共栄して、一定の小売商業集積を形成しているところである。換言すれば、商店街は地域ないし都市の一定地区において、おもに買回品や日用品などを中心とした品揃えによる複数の独立店から構成される商業地域をいい、通常は、中小小売商業集積地域をいう。そのために、商店街は小売機能の地域的集積の小売中心地あるいは買物中心地であり、小売商業または小売店舗の集合形態として把握されている⁽³⁰⁾。

そもそも、商店街は中小小売商業集積として、次の3つの側面ないし役割を有している。第1に商店街は小売商業、対個人サービス業の経営の場である。その集積の状態が個店の経営成果に影響するとともに、個店の経営が集積全体の在り方に影響する。第2に商店街は近隣あるいは広域から消費者が買物に集まる中心地であり、さらに買物を含んだ地域住民の多面的な生活の中心地である。第3に商店街は都市にとっての不可欠な施設であり、他の都市施設と並んで都市の一部を占有している⁽³¹⁾。

そこで、商店街の3つの側面をさらに敷衍してみると次の通りである。

第1に商店街は小売商業の経営の場としての店舗の集積である。これは、商

店街での消費者の買物によって個々の小売商業の経営が成り立っている。しかも都市や地域にとっての小売商業は、消費者が存在するかぎり不可欠な産業であり、雇用の場であり、所得の源泉となり、租税の徴収の基盤ともなる。都市や地域にとって小売商業が盛んになること、小売商業を振興することは都市や地域に旺盛な経済力をもたらす要因の1つになる⁽³²⁾。換言すれば、これは、商店街の経済的役割であり、その最も基本的な役割が、地域社会の人々の生活に必要な商品を安定的かつ効率的に提供することである。次に地域社会に対して雇用・所得の機会を提供することである。さらに、従来、地域経済をリードしてきた第2次産業に代わり、第1次産業ないし第2次産業をリードする産業として地域経済の振興に貢献することである⁽³³⁾。

第2に商店街は人々の生活と直結した買物の場であるとともに生活環境の場である。社会的分業の進展した今日において、人々の生活に必要な不可欠な商品やサービスはほとんど家計の外部から購入される。そのためその入手先である小売商業やサービス業の態様やあり方は人々の生活の福祉と密接な関係がある。商店街によって提供される商品の品揃えや価格帯ならびに各種のサービスは人々の買物行動とともに生活の質に関連した生活環境を形成している⁽³⁴⁾。換言すれば、これは商店街の社会的役割ないし文化的役割である。その1つは社会的利便の提供であり、地域社会の人々にとって安住の場を提供することである。その2つは地域社会の人々に社会的連帯感を醸成し育成するために、社会的行事を開催することである。その3つは生活情報ないし地域情報などの社会的情報交流の促進を図ることである。さらに商店街の文化的役割には生活文化の提案、文化的行事の企画・遂行、文化施設の提供などがある⁽³⁵⁾。

第3に商店街は都市や地域にとっての不可欠な施設である。都市や地域には店舗、住宅、事務所、工場、娯楽機関、官公庁、交通機関、駐車場、道路、広場、公園などさまざまな機関や施設が存在し、都市や地域の内部や周辺に対してさまざまな機能を提供している。小売店舗やサービス業の集積としての商店街は都市や地域に不可欠な施設であり、都市や地域の発展ないし衰退に伴う諸施設や機能の変動が商店街に影響を与え、また商店街の繁栄・衰退が都市や地

域のあり方に影響するのである⁽³⁶⁾。

2. 商店街の現状と街づくり施策

商店街は、中小小売商業集積として、それを構成している個々の小売店の業種構成や業態構成といった内的環境要因、人口集積規模やそれに基づく消費者のニーズや購買力、商業以外の事業所や施設の立地状態、アクセス手段としての街路・道路や交通体系などといった外的環境要因によって規定されている⁽³⁷⁾。しかし、現実にはこれら商店街を取り巻く環境条件の激しい変化に対応できない個店の衰退・退店、業種構成の欠落、空き店舗などによって商店街としての魅力が半減し衰退への途をたどっているのが現状である⁽³⁸⁾。

このような商店街の問題は、中小小売商業問題とともに、古くて新しい問題であり、その度ごとに振興策ないし調整策としての商業政策が打ち出され、商店街としての機能回復を図るべく配慮がなされてきた⁽³⁹⁾。ただその場合、その政策ないし施策はその時代に発生した諸問題に対して短期的視野に立った対症療法的なものが多く、長期的視野に立った本来の振興策とはいいがたい場合が多かった⁽⁴⁰⁾。

そもそも、わが国の小売商業は、従来から小規模性・過多性を特徴としており、高度経済成長期におけるスーパーの急成長による流通機構の変化にもかかわらず、一貫して小売店舗数は増え続けてきたが、1985年の商業統計から小売店舗数が大幅に減少し、その後の商業統計でも減少傾向を示している。とくにその減少の主要部分が中小零細小売商業であり、その背景には経営者の高齢化・後継者難などの内部問題に加え、消費者ニーズの変化や商業立地基盤の変化、さらに小売競争の変化などに対応できなかったことに原因があったと考えられる⁽⁴¹⁾。

これら中小小売商業の減少は、また中小小売商業集積としての商店街の衰退化とまさに表裏の関係にある。商店街実態調査によれば、調査対象となった全国の商店街のうち、停滞および衰退していると回答した商店街は、1970年に

61.3%、1975年に67.8%であったが、その後、1981年に87.1%、1985年に88.9%、1991年に91.5%、1994年に95.4%と急速に増加しており、特にこの傾向は商圏の狭い近隣型商店街や地域型商店街ほど高くなっている⁽⁴²⁾。

このような停滞・衰退感が強まっている背景には、都市・地域内外の商業集積間競争が激しくなっているなかで、商店街が厳しい状況に直面しているという事実がある。つまり、主として市街中心地や駅前に立地している商店街が、近年のモータリセージョンの普及によって広い駐車場と新しい感覚をもった郊外型の新小売商業集積に取って代わられたり⁽⁴³⁾、さらに後継者のいない不振な店舗が閉店して新規出店者もなく商店街に活力がなければ、商店街全体としての魅力がなくなり、本来の商業集積のメリットが、今度はデメリットとして悪循環する⁽⁴⁴⁾。

このような傾向のなかにあって、商店街を公共政策課題の1つとして見直すとする動きもみられる⁽⁴⁵⁾。その弾みをつけたのが『80年代の流通産業ビジョン』であった。ここでは、流通を経済的効率性の視点からだけでなく、社会的有効性の視点からも評価すべきであるという、いわば商店街に対する公共空間の要求ならびに社会的・文化的役割など経済合理性以外の評価尺度が導入されてきている。この点で、商店街は単なる買物場所としてだけでなく、公共サービスや余暇・スポーツ・文化といったサービス施設も併設した「暮らしの広場」・「交流の広場」として意識される傾向が強まってくる⁽⁴⁶⁾。

このように商店街が生活基盤として意識されるようになるにつれ、アクセス確保のための交通網・道路網の整備、駐車場の充実、上下水道整備、都市公園など、いわゆる都市施設整備も商店街の活性化と関連してきわめて重要な条件になっている。そして都市施設の充実が商店街活性化における重要な条件になればなるほど、商店街活性化計画と都市計画との関連性を強めそれだけ調整分野も拡大することになる⁽⁴⁷⁾。

こうした発想の転換の背景には商店街がかつて地域のなかに果たしてきたコミュニティ機能への評価を再び高め、商店街が都市・地域の顔であり生活インフラであるといった位置づけを行なうことによって、単なる買い物施設を超え

たある種の公共性を見出しそうとしている。その1つの最も注目されているのが「街づくり」の視点であり、その目玉がコミュニティ・マート計画にあるといえよう。かつては豊かなコミュニティに支えられていた商店街が存在し、そこでは都市・地域の人々が交流する機会や施設として機能していた。しかし今では近代的な大型店の発展のもとに中小小売店舗の減少やそれに伴う商店街の停滞・衰退によって、そのコミュニティが崩壊しようとしている。さらに、成熟化社会や高齢化社会の進展に伴ない余暇時間の増大、ゆとりと豊かさのある暮らしが提案され、コミュニティが期待されている⁽⁴⁸⁾。

このような商店街のコミュニティ機能は、都市・地域の公共機能としての一翼を担うものであり、これらのソフト機能を補完・補充する施設として駐車場、道路、広場、公園などのサービス施設ないし流通基盤施設といった公共施設としてのハード施設が不可欠となってくる⁽⁴⁹⁾。これらの公共施設は商店街全体やそのメンバーである個々の業者や企業だけでなく、なによりも地域住民によって利用される公共施設であり、ここに公共政策としての都市・地域政策視点から推進されなければならない理由が存在しているのである。

こうした都市・地域政策視点からの商店街施設は、『90年代の流通ビジョン』にも強調されている。たとえば、それは、コミュニティ施設を支援するとともに、商店街全体の管理・運営を強化するために、国や自治体が出資する第三セクターとしての「街づくり会社構想」にみられる。さらに1991年度には中小小売商業関連予算が大幅に増加し、また同年に成立した特定商業集積整備法は、通産省・建設省・自治省による省庁を超えた新しい取り組みが始まろうとしている⁽⁵⁰⁾。

しかし、わが国の政策の策定・決定にさいしては、その決定権限が国家にありそれが都市計画法にも貫かれている。そのために市町村レベルの「街づくり」についても、その計画は、中小小売商業振興法や特定商業集積整備法など、国に承認されてはじめて実施されるのである⁽⁵¹⁾。この点で西ドイツの都市計画は、その策定段階において住民参加のシステムが組み込まれ、商業集積もまずこの都市計画による用途規制によって、その配置が基本的に影響を受けるばか

りだけでなく、各都市ごとの特徴を重視しつつ、商店街区域のなかに多種多様な業態の店舗の組み合わせが行なわれ、住民のニーズに応えるバランスのとれた商店街づくりが行なわれている⁽⁵²⁾。

元来、「街づくり」ならびにその一環としての商店街は、商業経営者や地域住民が中心となってつくられるものであって、地方自治体がこれを支援し、国家は後方から地方自治体を援助するシステムが望ましい⁽⁵³⁾。しかし、わが国の「街づくり」ないし商店街施策は、国家予算の支援のもとで初めて実現化するものであるかぎり、国家の政策が強力に反映した政策・施策になりがちである。そのために、都市・地域特有の政策が制限されるばかりでなく、地域住民や消費者ニーズを反映するチャンスが少なく、いわば地域住民不在の政策が行なわれているといえよう。

本来の都市・地域政策は、西ドイツの大型店調整政策⁽⁵⁴⁾にみられるように、地方自治体さらには地域住民が主体となって策定・実施しなければならない。それによってはじめ、都市・地域商業固有の独自性が確立され、都市・地域に根付いた「街づくり」ならびにその一環としての商店街活性化が実現できるといえよう。その意味では、これからの「街づくり」や商店街活性化施策を行なう場合には、西ドイツ方式をモデルとした地域自治ないし地域住民主体のシステムをとりいれながら、その都市・地域の歴史・文化・社会などにマッチした政策・施策を行なわなければならない。

中小小売商業政策

(註)

- (1) 鈴木 武「流通政策と消費者主権」橋本 勲・阿部真也編『現代の流通経済』有斐閣、1978年、242ページ。
- (2) 鈴木 武「流通政策の日独比較」E. バツァー・鈴木 武編『流通構造と流通政策』東洋経済新報社、1985年、203～204ページ。
- (3) 白石善章「わが国の流通政策」日本マーケティング協会『マーケティングジャーナル』第39号、1990年、10～11ページ。
- (4) 鈴木 武、前掲「流通政策と消費者主権」、252～253ページ。
- (5) 白石善章、前掲論文、11ページ。
- (6) 石原武政「中小商業政策の軌跡」日経流通新聞編『流通現代史』日本経済新聞社、

- 1993年、237ページ。
- (7) 同上論文、238～239ページ。
 - (8) 同上論文、240ページ。
 - (9) 岩永忠康「戦後わが国の流通政策の展開」田中由多加編著『入門商業政策』創成社、1988年、114ページ。
 - (10) 同上論文、115ページ。
 - (11) 森下二次也『現代の流通機構』世界思想社、1974年、182ページ。
 - (12) 岩永忠康「流通振興政策」鈴木 武編『現代の流通問題』東洋経済新報社、1991年、103ページ。
 - (13) 通商産業省企業局編『流通近代化の展望と課題』大蔵省印刷局、1968年、83ページ。
 - (14) 同上書、83ページ。
 - (15) 同上書、82ページ。
 - (16) 森下二次也、前掲書、183～184ページ。
 - (17) 通商産業省企業局編『流通革新下の小売商業——百貨店法改正の方向』大蔵省印刷局、1972年、82～92ページ参照。
 - (18) 岩永忠康、前掲「戦後わが国の流通政策の展開」、131ページ。
 - (19) 白石善章、前掲論文、11ページ。
 - (20) 上原征彦・小林逸太「流通行政」田島義博編著『流通読本』東洋経済新報社、1977年、222ページ。
 - (21) 通商産業省産業政策局・中小企業庁編『80年代の流通産業ビジョン』通商産業調査会、1984年、19ページ。
 - (22) 同上書、89～101ページ。
 - (23) 同上書、91～92ページ。
 - (24) 同上書、94ページ。
 - (25) 通商産業省商政課編『90年代の流通ビジョン』通商産業調査会、1989年、146ページ。
 - (26) 同上書、145ページ。
 - (27) 同上書、146～147ページ。

なお、「商店街の活性化と『街づくり会社構想』」は、交流する「暮らしの広場」へと社会的・文化的機能を高めるために「商店街の活性化」をあげ、それを実現するために第3セクターを設立し「街づくり会社構想」の推進をあげている。さらに、新しい商業集積と既存の商業集積を調和しながら地域全体の振興を図るものとして「新商業集積の計画的整備」をあげている（同上書、151～153ページ）。

また、「ハイテクオリテイライフの創造と『ハイマート2000構想』」は、「生活提案型小売業の育成」や「新しい商業サービス複合集積の形成（『ハイマート2000構想』の推進）」があげられ、その基本的な考えは、地域社会の活性化と生活インフラの充実などに基づく「商業サービス産業によるシティ・リゾート拠点づくり」を目指している（同上書、160～161ページないし207ページ）。

- (28) 上田 弘「地域商業近代化への新たな対応」岡田千尋・岩永忠康・尾碕 眞・上田 弘『現代商業の構造と政策』ナカニシヤ出版、1992年、147～148ページ。

なお、地域商業活性化型は、既存の商店街の中小売商業を中心とした商業集積であり、売り場を中心とした商業施設とコミュニティホール、イベント広場、駐車場など商業基盤施設や道路、公園、河川などの公共施設を一体的に整備しようとするものである。また高度商業集積型は、大型店と中小小売店が共存共栄を図るものであり、大型店を核として相当数の地元中小小売店を含んだ商業集積であって、商業施設と商業基盤施設を整備し併せて公共施設の整備を行なうものである（同上書、147～148ページ）。

- (29) 長谷川 恒「地域経済と流通」長崎県立大学公開講座委員会『豊かな暮らしと流通』、1994年、61ページ。
- (30) 久保村隆祐・荒川祐吉編『商業辞典』同文館、1982年、138ページ。
鈴木安昭「小売商業の協同組織」久保村隆祐・荒川祐吉編『商業学』有斐閣、1974年、399ページ。
- (31) 鈴木安昭「都市と商業集積」流通政策研究所『流通政策』No55、15ページ。
- (32) 同上論文、15～16ページ。
- (33) 宮原義友「商店街の活性化」日本商業学会年報刊行委員会『地域商業の新展開』日本商業学会（1984年度）、45ページ。
- (34) 鈴木安昭、前掲「都市と商業集積」、16ページ。
- (35) 宮原義友、前掲論文、46～47ページ。
- (36) 鈴木安昭、前掲「都市と商業集積」、16ページ。
- (37) 岩永忠康「商店街」尾碕 眞・岩永忠康・岡田千尋編『現代日本の産業別マーケティング』ナカニシヤ出版、1994年、191ページ。
- (38) 塩田静雄「商店街経営と『街づくり』」中京大学商学会『中京商学論叢』第40巻第1号、1993年、63ページ。
- (39) 同上論文、63ページ。
- (40) 同上論文、82ページ。
- (41) 石原武政、前掲論文、248～249ページ。
- (42) 商店街実態調査委員会『昭和60年度 商店街実態調査報告書』、1987年、83ページ、（なお、1970年、1975年の数値を引用）。
中小企業庁『平成5年度 商店街実態（中間調査）報告書』大蔵省印刷局、1993年、60ページ、（なお、1981年、1985年、1991年、1994年の数値を引用）。
- (43) 山田尚義「中小小売商業政策の展開」『通産ジャーナル』Vol.21 No.10、1988年10月、42ページ。
- (44) 石原武政、前掲論文、249ページ。
- (45) 商店街が公共政策課題として重視されてきている背景には、2つの要因があるようにおもわれる。第1は、街の中小売商業を軸とするわが国の商店街にとって、現在直面している問題の解決が容易ではないという認識があることである。第2は、「商店街は都市の顔」ではないかという、地域コミュニティの核としての商

店街の再評価である（石原武政・石井淳蔵『街づくりのマーケティング』日本経済新聞社、1992年、333～334ページ）。

- (46) 岩澤孝雄『商店街活性化と街づくり』白桃書房、1992年、6ページ。
- (47) 同上書、9ページ。

なお、商店街活性化のポイントとしては、第1に、商店街は都市の中心としての機能を回復しなければならない。第2に、商店街活性化のためには共同施設のみならず個店の整備が必要であり、ハード面の施設整備に力を注ぎながらソフト面での活動も活発化させていかなければならない。第3に、商店街の活性化には、市町村の積極的な参加がなければならない（山田尚義、前掲論文、43～44ページ）。

- (48) 石原武政、前掲論文、251～252ページ。
- (49) 同上論文、252ページ。
- (50) 同上論文、252ページ。
- (51) 糸園辰雄『『街づくり』の諸問題』『熊本商大論集』第40巻第3号、1994年、98ページ。
- (52) 伊藤宗男「西ドイツの構造変化と商業立地規制」鶴田俊正編著『世界と日本の流通政策』日本評論社、1980年、122～123ページ。
- (53) 糸園辰雄、前掲論文、98ページ。
- (54) 西ドイツにおける大型店出店調整システムは、第1に、都市計画との整合性に重点がおかれ、住みよい「街づくり」の一環としての商業立地を重視していること。第2に、単なる市場経済では解決できない商業のもつ外部効果に着目した調整システムとなっていること。第3に、調整の主体者を地方自治体とし、それゆえ地域社会全体の改造方針に基づいて調整がなされていること。第4に、単に大型店対中小小売店の紛争解決という狭い視野でなく、社会経済全体の枠組みのなかに位置づけていることなどである（伊藤宗男、前掲論文、131ページ）。