

小売商業政策とポリシーミックス

調整機能と振興機能の関係性に関する考察

上田 誠

あらまし

小売商業政策は、第2次世界大戦以降、今日に至るまで、中小小売商業者対策の視点、流通近代化の視点、まちづくりの視点と、大きく政策意図をシフトしている。しかしながら、その間、一貫しているのは小売商業政策に内在する調整機能と振興機能が何らかの関係性を有して有機的に作用しているということである。

本稿では、小売商業政策において普遍的に存在しているかのようにみえる調整機能と振興機能の存在と、その相互作用に関心を持ち、2つの機能を主軸とするポリシーミックスに関する分析を試みた。

まず、事例研究として、小売商業政策の3つの政策転換局面における政策形成過程とそれぞれの機能を有した政策相互の関係性を考察した。その上で、小売商業政策の政策形成関係者が、中小小売商業者、スーパー、百貨店など利害の対立する商業者で構成されていることとの関連からポリシーミックスが生まれることを明らかにした。更に、小売商業政策におけるポリシーミックスのメカニズムとして、「調整機能を主、振興機能を従とするメカニズム」、「実質的決定時期の分離に関するメカニズム」、「相互補完と二律背反 (trade off) の両面を有したメカニズム」という3つの仕組みを導き出した。

1. はじめに

小売商業政策とは、最終消費者に商品を販売する小売業の望ましいあり方を実現することを目的として実施される公共政策である。小売業が流過程の一部であることから小売商業政策は流通政策のひとつとして位置付けられている。一方で、小売業は立地産業として限られた地域の住民の消費生活を支えており、また土地利用や空間利用という要素も有していることから地域や都市との関連が深い。そうした意味で小売商業政策は地域政策や都市政策、あるいはまちづくり政策の一部門として捉えられている側面もある。特に自治体においては、小売商業政策を単に流通面だけに視点を置くのではなく、地域振興や地域のまちづくりという総合政策的な視点で捉えているケースが多い。

本稿では、この小売商業政策に内在する調整機能と振興機能に着目し、この2つの機能を主軸とするポリシーミックスの形成要因やメカニズムを解明することを目的としている。小売商業政策は、これまで重大な政策転換局面において、必ず調整機能を有した政策と振興機能を有した政策がパッケージとなって出現している。この2つの機能の関係性については、従来から「自動車(くるま)の両輪」、「自動車(くるま)のアクセルとブレーキ」、あるいは「アメとムチ」などと表現されてきたが、この2つの機能を含んだ政策パッケージをポリシーミックスとして捉え、その内容を分析したものは比較的少ない。本稿は、小売商業政策におけるポリシーミックスの分析をとおして、小売商業政策の本質の一端に迫り、政府や自治体が新たな政策を立案する際や、既存の政策の見直しを図る際などに、重要

な視座を提供することを目指すものである。

2. 調整機能と振興機能

本稿では、政策に着目した「調整政策」や「振興政策」ではなく、機能に着目した「調整機能」や「振興機能」を分析対象として捉えている。その理由は、政策の意図や内容は小売商業を取り巻く環境変化に合わせて変化しているが、それを「機能」として捉えることにより、「調整」と「振興」の普遍的な関係性を顕在化させやすいと考えたためである。

「調整機能」とは、本来、市場原理に委ねられるべき商業分野での事業活動において、政府が新たに進出してくる小売店舗の対外的影響力（中小小売業との規模格差、周辺住民の住環境への影響、都市基盤整備への影響など）の大きさや速度を緩和しようとする機能と定義する。代表的な政策としては、第1次及び第2次百貨店法¹、小売商業調整特別措置法、大規模小売店舗法、大規模小売店舗立地法などがある。憲法第22条第1項では、国民の基本的な人権のひとつとして職業選択の自由が保障されており、その中に営業の自由を保障する趣旨も含まれている。ただし、この職業選択の自由ないしは営業の自由は、「公共の福祉に反しない限り」において保障されているものであり、言い換えれば公共の福祉の要請によって合理的な制限を加えることができるのである²。小売商業政策における調整機能は、この営業の自由に関する合理的な制限を具現化するものとして存在しており、個人や企業の経済活動に規制措置を加える性格上、透明性を高める意味でその多くが法律の形式を採っている。

一方で、「振興機能」とは、特定の主体の競争力を強化させることにより市場全体の競争をより有効に展開させることを目的とする機能と定義する。代表的な政策としては、中小小売商業振

興法、特定商業集積整備法³、中心市街地活性化法⁴などがある。振興機能は、調整機能と比べて振興対象の商業者以外の関心が薄く、社会全体における注目度はそれほど高くはない⁵。これは、大規模小売店舗出店の可否にかかわる調整機能と比べると社会的影響力が小さい、振興機能を有した政策や制度が複雑で体系的に理解することが難しい、振興機能が及ぼす効果が分かりにくい、という3点に起因すると考えられる。

以下で、調整機能と振興機能の関係性を考察するために、小売商業の政策転換となった3つの局面における政策形成過程を分析する⁶。

3. 調整機能と振興機能の関係性に関する考察（事例研究）

第2次世界大戦後の小売商業政策は、幾度かの大きな政策転換を経てきたが、その際には、必ず調整政策と振興政策が何らかの関係性を有し、関連した動きを示してきた。本稿では、とりわけ重要な政策転換のポイントとして「1973年：第2次百貨店法の廃止と2つの法律（大規模小売店舗法⁷及び中小小売商業振興法）の制定」、「1991年：日米構造問題協議と大規模小売店舗法関連5法の成立」、「1998年：まちづくり3法の成立」を取り上げ、この3つの局面において調整機能と振興機能がどのような役割を担い、どのような相互の関係にあったのかということ进行分析していく。

3.1 第2次百貨店法の廃止と2つの法律の制定（1973年）

1973年7月11日、当時の中曽根康弘通商産業大臣は、大規模小売店舗法案及び中小小売商業

¹ 百貨店法は、戦後の一時期をさき、1937～1947年及び1956～1973年にそれぞれ制定されていた。本稿では、2度のわたる百貨店法を区別するために、前者を第1次百貨店法、後者を第2次百貨店法と表記する。

² 憲法第22条に関する記述については、山本浩三『憲法』(株)評論社、1979年 127ページ及び「最高裁判決昭和47年11月22日昭和45（あ）23小売商業調整特別措置法違反小売市場許可制事件」を参照。

³ 正式には「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」。

⁴ 正式には「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」。

⁵ 川野訓志「商業政策」(田代洋一、萩原伸次郎、金澤史男『現代の経済政策』有斐閣ブックス、2002年)184ページ 参照。

⁶ 本稿では、インターネット販売や通信販売などの無店舗販売を小売商業政策の対象には含んでいない。また、政治家の名前や省庁をはじめとする行政機関の名称は当時のものを使用している。

⁷ 正式には、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」。

表 1 2つの法律の要旨

機能	政策（法律）	政策意図	要 旨	配慮要因
調整機能	大規模小売店舗法	・大規模小売店舗周辺の中小小売業の事業活動を適正に確保する。 ・小売業の正常な発達を図る。	大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整（届出制） ・空間的な参入制限 ・時間的な参入制限 ・営業活動の制限	消費者利益の保護
振興機能	中小小売商業振興法	・中小小売商業の振興を図る。	・政府による振興指針の策定 ・政府による商店街組合に事業に対する融資あっせんなど資金調達支援 ・政府による調査の実施 ・政府による研修の実施	小規模企業者に対する特別の配慮

振興法案が審議された第71回国会衆議院商工委員会において次のように述べている。「大きな力のあるものが自由を乱用して小さいものを圧迫するということは、われわれはこれを許しません。しかし、一面において、スーパーというものが出てきたことによって、どれくらいお客さんが便利になったかということも見逃せない事実であります。われわれは、そういう面から、一面において、中小小売商業振興法のような法律を出し、あるいは無担保、無保証の特別の金融制度も創設し、あるいは事業主報酬制度も今度の年から実行し、こういうふうにして専門店、小型店独特の味を持っておる小売商業、零細商業を保護しつつ、たくましく伸ばしていこうと思っておるわけです。規制ばかりが能ではないので、振興ということも非常に大事な面で、そして競争させつつ両方が発展していく。競争的共栄、競争的共存といいますか、そういうような形がやはり体系としては長い目で見て望ましいのだ。その場合に中小零細小売商業がどうしても力が足りませんものですから、そういう点については国家がもっと力を入れてこれを助長しようと思っておる次第であります。」この発言は、大規模小売店舗を規制する調整機能の必要性は認めるもののスーパーが消費者の支持を得ていることも事実あり、そのために中小小売商業者の振興に力を入れる必要があるという、当時の小売商業政策における調整機能と振興機能の考え

方を明確にしている。以下で、「政策形成過程」と「2つの法律の関係性」の2つの視点から考察していくことにする。

3.1.1 政策形成過程

大規模小売店舗法及び中小小売商業振興法が制定される以前の小売商業政策は、1956年に制定された第2次百貨店法と、1959年に制定された小売商業調整特別措置法の2つの調整機能を有した法律により、中小小売商業者の経営を脅かす存在を抑制し、中小小売商業の事業機会を確保することを主眼として進められてきた。その後、1965年頃から、小売商業を取り巻く3つの社会的問題が顕在化することになる。1点目が、「百貨店以外の大規模小売店舗（スーパー）の急速な進出」である。新たな業態として登場したスーパーは、「企業主義⁸」である第2次百貨店法の規制を受けることなく店舗数を急増させてきた。1972年当時の店舗数は、スーパーのダイエー111店、西友ストア105店、ニチイチェーン154店で、百貨店は三越14店、大丸6店、高島屋5店であった⁹。こうしたスーパーの台頭は、地域の中小小売商業者との対立と、出店が規制されていた百貨店との不公平感を生み出すことになってきた。2点目が、「コンシューマリズム（消費者主義）の台頭」である。国民の価値観が消費

⁸ 第2次百貨店法は、一販売業者の1店舗の売場面積が一定基準を超える場合に規制の対象となる「企業主義」を採用していた。しかし、スーパーは、各階ごとに別会社にするなど、それぞれの売場面積を基準以下にすることにより、この規制を回避していた。これを「擬似百貨店問題」という。

⁹ 草野厚『大店法 経済規制の構造』1992年、日本経済新聞社 92ページ 小売業上位10社（『ランキング流通革命』1987年）参照。なお、スーパーが店舗数を飛躍的に増加することができた理由は、スーパーが多店舗できるチェーンオペレーションを有していたことが大きい。

者中心に転換されはじめた時期であり、消費者物価引下げの要請、所得水準の増加に伴う消費者ニーズの高級化や多様化、消費者保護論の高まりなど、低価格販売の実現と商品の品揃えの豊富なスーパーを否定すべきではないという思想につながっていた。3点目が、「資本自由化の進展」である。流通部門における資本の自由化を想定し、欧米先進国に比べて立ち遅れているわが国流通の近代化が急務と考えられていた。

次に、当時の政治的な状況である。スーパーの急成長に伴い、中小小売業者からのスーパー規制要望を受け、政府は1962年12月から、産業合理化審議会においてスーパー規制の検討を開始した。そして、1年以上にわたる検討を続けた結果、新たな法的規制を行うべきではないという報告を取りまとめた。流通革命¹⁰の動きを妨げるべきではないという考えが大勢を制したのである。この時点で、流通革命、あるいは流通近代化の寵児としてみなされていたスーパーに対する規制は一旦見送られた¹¹。1971年に中小小売商業団体と百貨店が、それぞれの思惑は違うものの、第2次百貨店法の改正を陳情したことにより、改めてスーパーの規制が政治の舞台で取り上げられることになった。そして産業構造審議

会流通部会で百貨店法の改正に関する議論が本格的に開始されたのである。

大規模小売店舗法と中小小売商業振興法の骨格は、産業構造審議会流通部会第10回中間答申¹²において提示された。その中で、大規模小売店舗と中小小売店舗の調整に関しては、「過剰労働力のプールの役割を果たしていた小売業の役割転換」、「消費者からの要請を満たすためには、小売商業における有効競争を促進する必要がある、百貨店法を緩和すべき」、「大規模小売業者と中小小売業者との間に存在する競争条件の格差を是正する何らかの調整は必要」、「中小小売業者の対応努力をできるだけ円滑化するように配慮していくことが必要」などが示された。一方で、中小小売商業政策の強化に関しては、「保護政策ではなく経営体質強化に力点を置くべき」、「中小小売商業の振興のために立法措置を検討」、「流通近代化に向けて対応が困難な小規模零細業者への配慮」などが示された。

このように、中間答申によって、調整機能の緩和と振興機能の立法化が今後の方向性として示された。この中間答申に対して、政策形成関係者の意見は表2のように分かれた。

東京商工会議所は改正案に基本的に「賛成」、

表2 第69回国会衆議院商工委員会流通問題小委員会における参考人の意見

参 考 人	意 見
東京商工会議所 田原常務理事	<ul style="list-style-type: none"> 百貨店法改正の基本ラインには賛成。 現行の百貨店法に引き続き商工会議所の調整機能を活用してほしい。 地元中小小売業者に対する適切な商業対策の強化。
日本チェーンストア協会 中内会長	<ul style="list-style-type: none"> 百貨店との公平のために規制対象を広げるのは規制強化である。消費者の福祉や流通の近代化は実現できない。 流通の近代化ということで、制限的規制的な法令は撤廃されることを期待していた。スーパーは百貨店法の中に取り込まれたくない。 百貨店法の撤廃はチェーンストア業界の信条。 この百貨店法の改悪には納得しかねる。
全日本商店街連合会 並木会長	<ul style="list-style-type: none"> 百貨店法の規制(許可制)の内容を変えないでスーパーを組み入れてほしい。許可制を届出制にするのは反対。でも許可制を突っ張ってスーパーが野放しのまま当面放置されるのであればやむを得ず届出制でも了解。 現行の基準面積を引き下げしてほしい。 小売業の代表者を多数確保した調整機関を現状のようにおいてほしい。 改正百貨店法と中小小売商業振興法は同時制定。
日本百貨店協会 古屋会長	<ul style="list-style-type: none"> 基本的方向については賛意。立法化の実現を急いでほしい。 改正百貨店法と中小小売商業振興法は同時制定。

(1972年10月4日第69回国会衆議院商工委員会流通問題小委員会における会議録抜粋)

¹⁰ 「流通革命」とは、スーパーなど画期的な小売業態の普及によって、流通業全体が大きく変化することを言う。この流通革命という言葉が普及したのは、林周二『流通革命』(中央公論社, 1962年)がきっかけと言われている。

¹¹ スーパーの規制を見送る一方で、1962年に商店街の組織化を定めた商店街振興組合法(議員立法)を制定し、スーパーの進出により影響を受ける商店街の近代化を促進するための法的整備を進めていた。

¹² 「流通革新下の小売商業 百貨店法の改正の方向」として1972年に発表された。

日本チェーンストア協会は規制強化であるとして「反対」、全日本商店街連合会は「本当は反対。でも、やむを得ず届出制でも賛成」、日本百貨店協会は「賛成」であった。更に、全日本商店街連合会及び日本百貨店協会は、規制が許可制から届出制に緩和されることに対して、中小小売商業振興法の同時制定という意見を付している。通商産業省は、こうした対立する意見を調整するために小売問題研究会を設置した。1972年12月の衆議院総選挙で社会党及び共産党からこの原案、特に届出制移行に対する反対が表明され、百貨店法の改正は政治的争点に発展した。結果的に、この選挙で自民党は前回から17議席減らして271と後退し¹³、一方で、共産党と社会党は大きく躍進した。したがって中小小売商業者を支持母体とする自民党の商工関係議員も届出制移行には反対を表明せざるをえなくなり、結果的に法案は中小小売商業者に対する保護色が強い方向に修正されることになる。改正案は第71回国会において、第2次百貨店法の「許可制」から単なる「届出制」への移行ではなく、新たな概念である「事前審査付の届出制¹⁴」に移行するという形で上程された。1973年9月11日に開催された参議院商工委員会では、参考人として日本百貨店協会、日本チェーンストア協会、全日本商店街連合会の代表が出席し、この上程された大規模小売店舗法案に対して3者とも「賛成」を表明した。通商産業省の腐心の賜であり、3者の思惑に配慮、言い換えれば妥協した調整機能としての大規模小売店舗法、振興機能としての中小小売商業振興法が、こうして同時に船出をした。

3.1.2 2つの法律の関係性

(1) 政策形成過程からみた関係性

大規模小売店舗法及び中小小売商業振興法は第71回国会において成立したが、この2つの法律の政策形成過程を分析すると、実質的な政策方針決定のタイミングが分離していることがわかる。

中小小売商業者や百貨店などの政策形成関係者からの要望により、第2次百貨店法を見直す

方向で議論が進んでいった。産業構造審議会流通部会第10回中間答申において示された見直し内容は、新たにスーパーが規制の対象として追加される一方で、大規模小売店舗の出店手続きが許可制から届出制に変更されるものであり、中小小売商業者の立場から見るとこの出店規制の緩和という政治的インパクトが大きかった。そして、そのことが中小小売商業者を対象とする振興機能の立法化を実現したのである。

2つの法律の実質的な政策決定のタイミングについて、図1でまとめてみた。政策形成関係者からの要望により、第2次百貨店法の改正、すなわち大規模小売店舗法が制定されるのであるが、大規模小売店舗法を出店規制緩和と捉えると、そのことは中小小売商業者にとって新たな「問題」の発生となる。そして、政府はその問題に対応するために、「中小小売商業施策の一層の強化」という政策方針を打ち出し、結果として中小小売商業振興法を制定した。ここでは、中小小売商業振興法による中小小売商業者が個々で、あるいは共同で実施する経営体質強化のための近代化努力に対する積極的かつ体系的な支援が期待されていたのである。

このように政策形成過程を見ていくと、振興機能としての中小小売商業振興法は、調整機能としての大規模小売店舗法による出店規制緩和に対応して誕生していることが分かる。つまり、この2つの法律は、「主たる大規模小売店舗法」と「従たる中小小売商業振興法」という関係であると言える。2つの法律の関係はあくまでも調整機能を有した大規模小売店舗法が中心となり、調整機能の方針次第で振興機能の強化度合いが確定するというものであった。更に、中小小売商業振興法が、中小小売商団体のみならず百貨店やスーパーからも強く要望されていた背景は、いかに規制緩和政策としての大規模小売店舗法の早期成立が渴望されていたのかということの裏返しでもある。中小小売商業振興法は第2次百貨店法を改正し大規模小売店舗法を成立させる上で不可欠な存在だったのである。

¹³ 草野 厚『大店法 経済規制の構造』日本経済新聞社、1992年 95 - 107ページ 参照。

¹⁴ 大規模小売店舗からの店舗の新設あるいは増床の届出に対して、通商産業省が事前に審議会等に諮り、勧告や措置命令を行えるという方式。

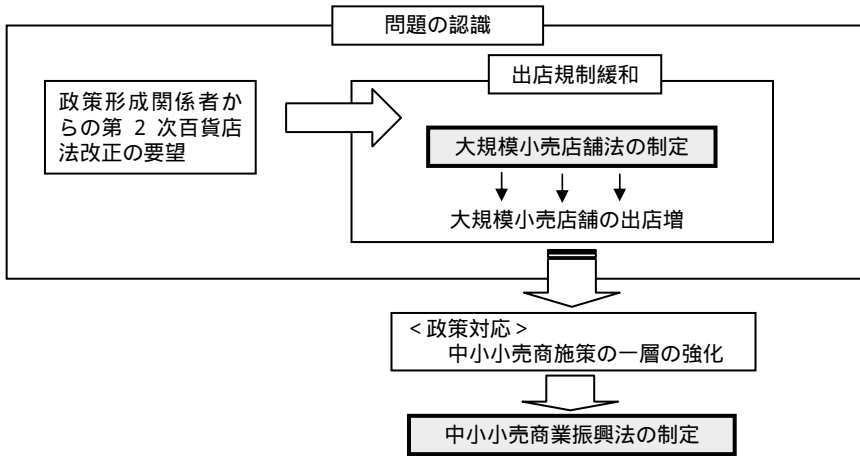


図1 2つの法律の政策形成過程における実質的な政策決定のポイント

(2) 対処すべき問題に着眼した関係性

当時生じていた小売商業を取り巻く問題を解決する上では、調整機能を有した大規模小売店舗法だけでは政策的に不十分であったということ考察していく。先に、2つの法律の政策形成に際する問題の認識として、「百貨店以外の大規模小売店舗（スーパー）の急速な進出」、「資本自由化の進展」、「コンシューマリズム（消費者主義）の台頭」の3点を挙げた。そして、この3つの問題を解決するために2つの政策が生み出されたのである。その問題と政策の関係性については図2でまとめてみた。まず、「百貨店以外の大規模小売店舗（スーパー）の急速な進出」と「資本自由化の進展」という問題に対して、「わが国の小売商業の秩序維持」を図るために、政策の方

針として「競争条件の調整」を掲げ、その結果、具体的な政策として大規模小売店舗法が制定された。

また、「資本自由化の進展」と「コンシューマリズム（消費者主義）の台頭」に対して、国内の流通近代化を促進する必要がある、そのために政策方針として規模の零細性から流通近代化の妨げになることが予想される「中小小売業者のボトムアップ（底上げ）」を掲げ、具体的な政策として中小小売商業振興法が制定された。つまり、当時、生じていた問題を解決するためには2つの政策が必要であったのである。補完であった2つの政策の効果の合算が、当時の小売商業政策に求められていたのである。

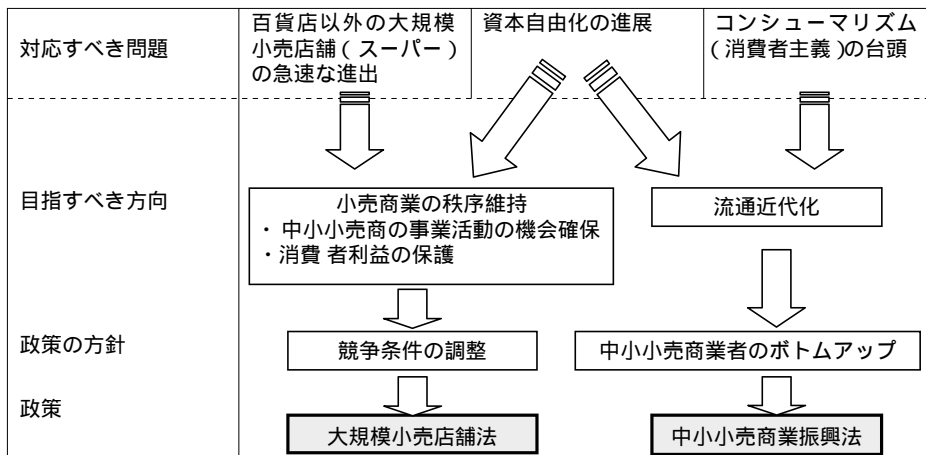


図2 対応すべき問題からみた2つの法律の関係性

3.2 日米構造問題協議と大規模小売店舗法関連5法の成立（1991年）

1991年4月12日の第120回国会衆議院商工委員会において、改正大規模小売店舗法案、輸入品専門売場特例法¹⁵案、特定商業集積整備法案、改正中小小売商業振興法案、改正民法¹⁶案の、いわゆる大規模小売店舗法関連5法案が一括して提案された。中尾栄一通商産業大臣は、同委員会において、一括提案の理由を次のように述べている。「～これらの5法案は、商業をめぐる環境変化に対応するためであり、内外の要請を十分に踏まえて規制緩和を図るとともに、大型店と中小小売店との共存共栄を旨とした新しい商業振興策の実施を総合的に推進しようとするもの

である。各法案の円滑な実施を通じて全体として消費者利益の増進の実現を目指すものであるところから、これらはお互いに密接に関連し一体不可分のものと考えている。したがってこれら5法案を一括してお諮り申し上げた、こういう順序段階になったわけである。」

5法の政策意図を分析するため、以下で「政策形成過程」と「2つの機能の関係性」の2つの視点から考察していくことにする。

3.2.1 政策形成過程

大規模小売店舗法は、1973年の法制定以降、オイルショックと高度経済成長の終焉を背景とする法改正¹⁷（1978年）や、通達などの行政指導に

表3 5法の要旨

機能	政策（法律）	要旨
調整機能	改正大規模小売店舗法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 出店調整処理期間を1年以内とするなど、新たな出店調整処理スキームを導入する（大店審の意見聴取機能の強化、手続きの透明性など）。 ・ 地方公共団体の独自規制を抑制するため、その根拠となる法的措置を講じる。 ・ 種別境界面積の引下げ ・ 2年後の見直し（附則）
	輸入品専門売場特例法	輸入品を設置する売場について、当分の間、大規模小売店舗法に定める第4条（営業開始等の制限）第7条（届出者への変更催告）第8条（催告を受けた者への変更命令）などの手続き、制限の適用を除外する。
振興機能	特定商業集積整備法	民間事業者が行う商業集積の整備及びこれと一体的に設置する公共施設の整備を官民一体となって推進し、望ましい商業集積の整備を図る。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 通産大臣、建設大臣、自治大臣が、基本指針を作成 ・ 市町村が基本構想を作成し、都道府県知事が承認 ・ 民間事業者に対する支援の追加 ・ 公共施設の整備、税制の特例措置
	改正中小小売商業振興法	小売商業者の近代化、高度化に向けての努力に対する支援強化 <ul style="list-style-type: none"> ・ 支援対象となる高度化事業の拡充 ・ 高度化事業等への支援等の追加
	改正民法	法の対象施設に、商業基盤施設及び食品流通基盤施設を追加することにより、民間事業者による施設整備を促進する。

¹⁵ 正式には「輸入品専門売場の設置に関する大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律の特例に関する法律」。

¹⁶ 正式には「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律」。

¹⁷ 1978年に改正された大規模小売店舗法では、調整対象となる建物を、これまでの店舗面積1500㎡以上（政令指定都市は3000㎡以上）の規模から、店舗面積500㎡超まで引き下げるとともに、1500㎡未満（政令指定都市は3000㎡未満）の店舗を第2種大規模小売店舗として、調整権限を都道府県知事に委任した。また、通商産業大臣が調整に当たる1500㎡以上（政令指定都市は3000㎡以上）の店舗についても、この届出を都道府県知事を經由して行わせることとし、その際、都道府県知事は通商産業大臣に対して意見を申し出ることができるなど、地域の意向が十分反映できるようなシステムとなった。また届出から催告までの期間を3ヶ月から4ヶ月に改めるとともに、必要に応じて更に2ヶ月の範囲内で延長できることになった。

よる新規出店の大幅な制限、地方議会による出店凍結宣言などにより、極めて規制の色合いが強い、言い換えれば中小小売商業者に対する保護的な色合いが強い法律として運用されてきた。更に通達にも書かれていない、また行政指導も及ばない「地元の事情」が、結果的に大規模小売店舗の新規出店の可否判断や、新規出店の際の規模などに大きく影響を与えるという、正に不透明極まりない実態があったことも衆目の一致するところであった。

こうした大規模小売店舗法の運用実態に対して、1985年の日米貿易委員会で米国がはじめて非関税障壁として批判をした。更に、米国は1987年9月及び1988年9月の同委員会、1988年6月の先進国首脳会議などでも改善要求を繰り返した¹⁸。そして、その議論は、対日貿易不均衡を是正することを目的とする日米構造問題協議に場を移し、1990年5月の中間報告において大規模小売店舗法に関する3段階の緩和措置¹⁹を盛り込むことによって一応の終結を見たのである。

5法の制定に向けた政治の形成に対する圧力は、米国からの規制緩和と要求によるところが大きく、貿易赤字国が黒字国に対して市場の開放を要求し、その象徴として大規模小売店舗法を槍玉に上げたというのが一般的な見方である。しかしながら一方では、大規模小売店舗法の規制を緩和したい日本側の一部の考え方を反映したものでないか、すなわち日本が外圧を利用して大規模小売店舗法の規制緩和を進めているのではないかという意見も存在していた。5法の制定の背景には、米国からの圧力以外にも、国内において政治的に放置できない2つの問題が存在していた。1点目が、「出店手続きの長期化」である。1980年代前半の出店手続きは、大規模小売店舗が新規に出店する際に幾多の障壁が待ち受けていた。例えば、新規出店の表明はするものの、事前審査の段階で過度な地元合意を要求され、結果的に開店までの間に10年以上かかる案

件²⁰が地方において散見されたり、また中小小売商業者が各地方の商工会議所に設置された商業活動調整協議会の開催を実力で阻止したり、あるいは中小小売商業者が新規に開店する大規模小売店舗の前で実力行動を採るなど、大規模小売店舗の出店に伴うトラブルが地方の社会問題に発展し、地方議会における政争の具となっていた。2点目が「小売商店数の減少」である。1982年の商業統計結果をピークに、小売店舗数は減少傾向となった。当時は、大規模小売店舗法が中小小売業に対する保護的な役割を果たしており、大規模小売店舗の新規出店は地方ごとの差はあるとして概ね大きく制限されていた。つまり、石原武政も指摘するとおり、更に調整機能を強化すること、すなわち大規模小売店舗法により大規模小売店の新規出店を一層抑制しても、小売商業者数の減少を阻止し、健全な中小小売商業者が生き残ることにつながるとは限らない²¹ということが問題提起された。こうして、大規模小売店舗法による商業調整の社会的意味は希薄化し、中小小売商業者に対して新たな振興政策を講じていく必然性の高まりを生むことになったのである。

他方で、振興機能に関する駆け引きも始まっていた²²。大規模小売店舗法の存廃が日米構造問題協議において主要な議題となっていた1990年3月に、全国商店街振興組合連合会など13の小売商業団体が大規模小売店舗法廃止反対の決起集会を開いた。その後、大規模小売店舗法の廃止は免れ、「90年代の流通ビジョン²³」で掲げられた規制緩和の方向性で決着することとなった。同年5月の日米構造問題協議における中間報告に盛り込まれた3段階による規制緩和に対して、これまで出店規制緩和と反対の運動を引っ張ってきた全国商店街振興組合連合会は、一転して理解する立場を示した。そのことは、他の小売商団体が依然反対運動を続けていた中において際立った対応であり、結果的に商店街振興に係る

¹⁸ 『大店法が消える日』日本経済新聞社、1990年 6ページ 参照。

¹⁹ 第1段階は、現行大規模小売店舗法の運用適正化を直ちに行うとするもの。第2段階は、大規模小売店舗法の改正案を1990年12月召集予定の通常国会に提出するとするもの。第3段階は、上記改正の2年後に、その実績等を踏まえ特定地域における法規制の撤廃を含め大規模小売店舗法の基本的見直しを行うとするもの。

²⁰ 京都市北区に出店を計画していたイズミヤ白梅町店は出店表明から開店までの間に13年を要した。

²¹ 石原武政『まちづくりの中の小売業』有斐閣選書、2001年 194 - 195ページ 参照。

²² 振興機能に関する駆け引きの記述は、日本経済新聞社『大店法が消える日』1990年 20 - 23ページ 参照。

²³ 1989年6月に産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議において、「90年代における流通の基本方向について 90年代流通ビジョン」として取りまとめられた。

予算の大幅な増額につながっていくのである²⁴。米国が主張していた規制緩和を実現しなければならぬ政府に対して、全国商店街振興組合連合会のいわば政治的駆け引きは大いに功を奏し、結果的に商店街の既得権益が大きく拡大した²⁵。

5法の骨子は、1990年7月から産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会における検討を経て、同年12月に発表された中間報告²⁶で示された。中間報告では、規制緩和措置としての大規模小売店舗法の改正に当たっての基本的な視点として、「消費者利益への十分な配慮」、「手続きの迅速性、明確性、透明性の確保」、「輸入拡大の国際的要請への配慮」の3点を指摘した。また、今後の振興機能を中心とする小売商業対策における基本的な考え方として「消費者利益の重視」、「地域のまちづくり」、「流通システムの合理化」、「大型店と中小店の共存共栄」、「自主的努力への支援」の5点を掲げた。

3.2.2 大規模小売店舗法関連5法の関係性

1991年5月3日に開催された第120回国会参議院商工委員会における審議の中で、大規模小売店舗法の改正を中心とする関連5法の関係について2つの比喩的な表現が用いられた。「“あめ”と“むち”²⁷」及び「アクセルとブレーキ」²⁸である。「あめ」と「むち」とは中小小売商業者の視点に立った表現で、大規模小売店舗法の改正により規制が緩和されることは「むち」であり、一方で、特定商業集積整備法や中小小売商業振興法は補助金を伴う「あめ」とするものである。また「アクセルとブレーキ」とは、調整政策、

すなわち大規模小売店舗法による規制を「ブレーキ」、振興政策、すなわち中小小売商業振興法などを活用した取組を「アクセル」とするものである。

(1) 政策形成過程から見た5法の関係性

図3で、大規模小売店舗法関連5法の政策形成過程について、「環境の変化 政策の必要性 政策提案」という流れに沿って整理をした。すると、日米構造問題協議の最終報告に盛り込まれ、実質的に政策提案がなされた調整機能に関する改正大規模小売店舗法と輸入品専門売場特例法の2つの法律、そして、そのことに対応するために制定された特定商業集積整備法、改正民法法、改正中小小売商業振興法の3つの法律という2グループに分類できることが分かった。つまり、5法のうち、調整機能に関する2法は日米構造問題協議において実質的に確定し、一方で振興機能に関する3法は、その後の産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会の中間報告において実質的に確定したのである。

大規模小売店舗法関連5法の政策形成過程は、調整政策(改正大規模小売店舗法、輸入品専門売場特例法)が中心となり、その調整政策による経済的、社会的影響に対応するために振興政策(特定商業集積整備法、改正民法法、改正中小小売商業振興法)が立案されている。そしてこれらの5法は、衆参両議院の商工委員会において一括して審議され形式的に決定されることになった。

²⁴ 全国商店街振興組合連合会の山本勝一理事長は、1991年4月17日に開催された第120回衆議院商工委員会に参考人として出席し、上程された大規模小売店舗法関連5法案について以下のような意見を述べている。「大店法の改正については、残念ではあるが、関係審議会での審議、格段の振興策の拡充等、諸般の情勢を考慮しつつ、更には、中小小売商業者の事業活動の機会の適切な確保を図るという大店法の目的に則して厳格で慎重な調整が行われるということを要請し、やむを得ないと判断している。また、魅力ある商店街・商業集積づくりのための中小小売商業振興法の改正、商業集積整備法の制定については強く支持するものであり、この施策を活用し、商店街の活性化に積極的に取り組んでまいり所存であるので、その早期成立、施行を望むものである。」。同じく参考人として出席した全国小売市場連合会の川井芳男会長が、大規模小売店舗法の改正に反対を示したのと対照的な意見であった。

²⁵ 具体的には、「消費生活に密着した魅力ある商店街・商業集積づくりのための総合的対策」として1991年度当初予算で196億円、1990年度補正予算で534億円、中小商業活性化基金の積み増しとして300億円、出資・無利子融資として590億円の、合計1.621億円の支援措置がとられた。

²⁶ 「大店法改正及び今後の小売商業対策の在り方について(中間報告)」として発表された。

²⁷ 商工委員会に出席した谷畑孝委員と、参考人として出席した宇野政雄早稲田大学商学部教授が、世間やマスコミの意見として紹介している。

²⁸ 商工委員会に参考人として出席した宇野政雄早稲田大学商学部教授の発言。

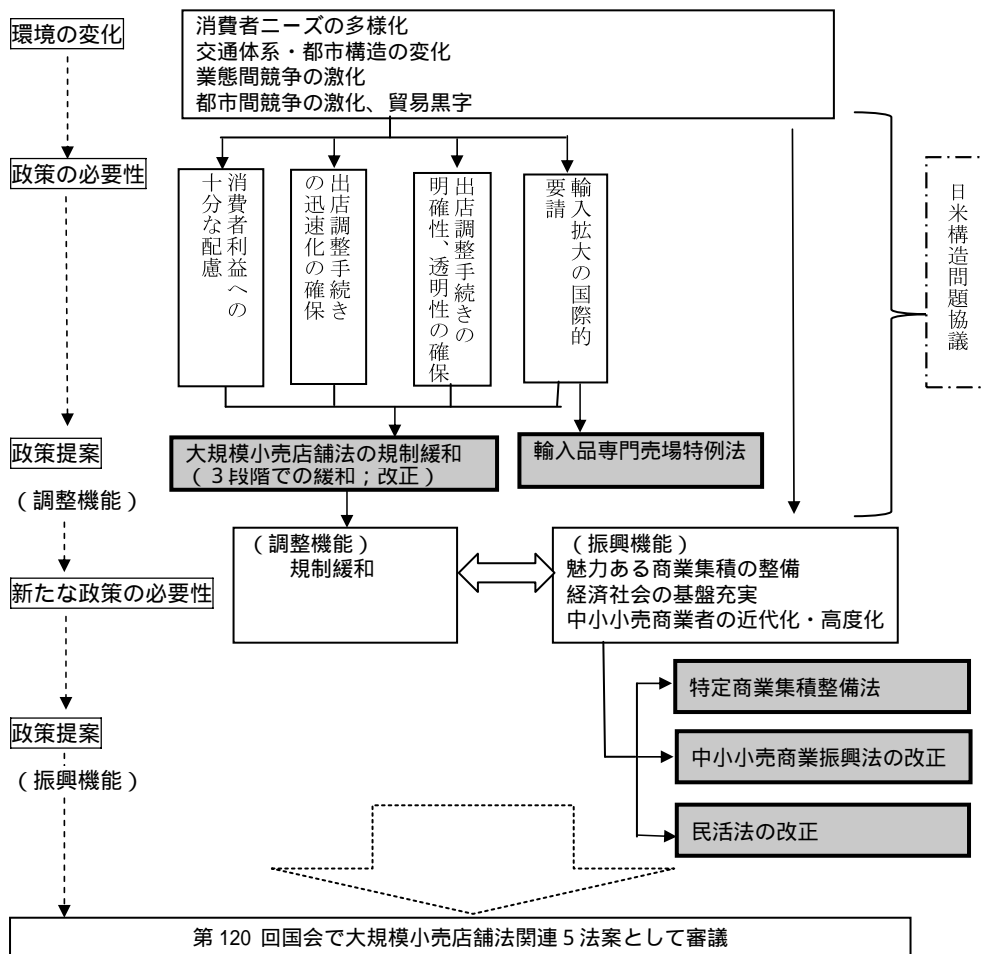


図3 大規模小売店舗法関連5法の政策形成過程に関する整理

(2) 振興機能を有する3法の関係性

規制緩和を目的とする大規模小売店舗法の改正により、以降、大規模小売店舗の出店が急激に増加することが予想された。また、大規模小売店舗法の運用が厳しかった時代にできなかった大規模小売店舗の流動性、すなわちスクラップ・アンド・ビルドが進むことも想定された²⁹。こうした大規模小売店舗を取り巻く状況変化に対処するため、政府は振興機能に関する2つの政策方

針を掲げた。「中小小売商業振興策の強化」と「大規模小売店舗と中小小売店の共存共栄」である。これまでの振興政策は「中小小売商業振興策の強化」、すなわち調整政策の緩和により影響を受ける中小小売業者の経営のボトムアップを図ろうとするものが中心となっていた。新たに掲げられた「大規模小売店舗と中小小売店の共存共栄」は、規制緩和の幕開けのこの時期にはじめて打ち出された考え方であり、出店の増加が予

²⁹ これまでの大規模小売店舗法が新規出店を大きく規制すると同時に、出店済みの既存大規模小売店舗の既得権益を保護する側面も有していたことから、大規模小売店舗同士の競争が少なく、市場メカニズムによるスクラップ・アンド・ビルドが進んでいなかった。1991年の大規模小売店舗法の改正に伴い、大規模小売店舗間の大競争時代が到来することが予想されることから、採算性の悪い店舗を閉鎖し、新たにビジネスチャンスのある立地で新規出店を計画しようとする動きが促進されることが想定された。

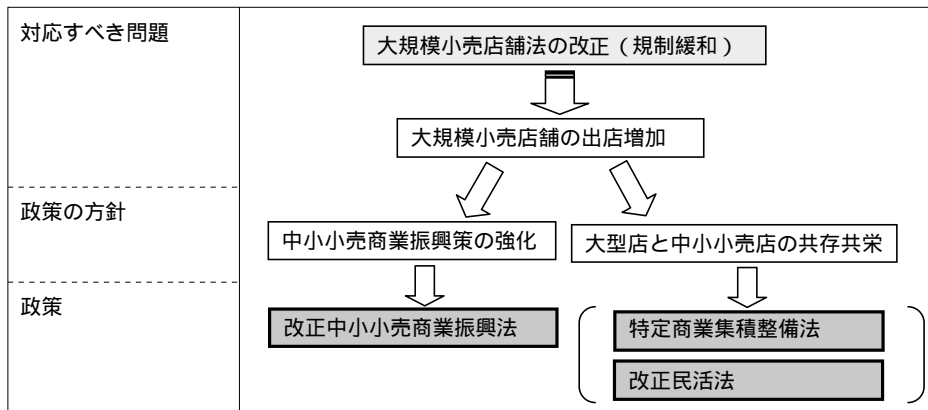


図4 振興政策における3つの法律の関係性

想される大規模小売店舗を地域のまちづくりと融合させ、より魅力あふれる商業集積の形成を目指そうとするものである。従来、新規出店する大規模小売店舗は、中小小売商業者の敵であるということで、出店調整手続きなどにおいて両者は対立していた。しかしながら、小売商業の競争は、個店レベル、商業集積レベル、都市レベルなどで重層的に展開されることから、大規模小売店舗の出店場所によっては、隣接する商店街や近接する小売店の経営にプラス効果を発揮することも考えられるのである。例えば、商店街から1 km離れた大規模小売店舗は、商店街にとっては極めて手ごわい競合相手となるが、商店街内に大規模小売店舗が出店した場合には、商店街にとっては集客力がアップし、顧客から見ても商業集積としての魅力が向上することになるのである。つまり大規模小売店舗は常に中小小売店舗と対立の関係にあるのではなく、立地場所次第では共存共栄することも可能であるという考え方を示したのである。こうして、大規模小売店舗の出店増加という1つの問題に対応するために2つの政策方針を掲げ、具体的な3つの政策をアウトプットしたのである。

3.3 まちづくり3法の成立（1998年）

大規模小売店舗立地法案、改正都市計画法案、

中心市街地活性化法案の3法は、1998年4月16日の第142回国会衆議院本会議に一括上程された。これらの3つの法律案は、その時点では「まちづくり3法」という名称では呼ばれていなかった。しかしながら、経済的規制から社会的規制への転換という小売商業政策の大幅な政策転換期にあって、抽象的な表現ではあるが「まちづくり」を前面に押し出した関連3法案であるということは認識されていた。この政策意図を分析するため、「政策形成過程」と「2つの機能の関係性」の2つの視点から考察していくことにする。

3.3.1 政策形成過程

まちづくり3法の制定背景として、何らかの対応を迫られていた3つの問題が挙げられる。1点目が「商店数の減少と大型店の出店届出の増加」である。1994年の商業統計においては、前回の1991年と比べて小売店舗数は6%減となっている。内訳を見ると従業者数が1～2名の零細な小売店は同比で10%減、従業者数が3～4名の小売店は11%減となる一方で、従業者数が5名を超える小売店では小売店舗数はすべての規模で増加している。また、中小小売店舗が集積する商店街における空き店舗も深刻になり、空き店舗比率が10%を超える商店街が全体の1/3を占めている³⁰。一方で、大規模小売店舗の

³⁰ 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議中間答申「これからの大店政策 大店法からの政策転換」通商産業省産業政策局流通産業課，1998年3月1日 5ページ参照。

表4 まちづくり3法の要旨と関係省庁

機能	政策（法律）	要 旨	関係省庁
調整機能	大規模小売店舗立地法	大規模小売店舗の設置者が、その周辺の地域の生活環境の保持のための適正な配慮を行うことを確保することにより、小売業の健全な発達を図るべく、店舗の新増設に際し、都道府県等が生活環境の保持の見地から意見を述べるための手続き等を定めるとともに、その意見を反映させるための措置を講じるもの。	通商産業省
	改正都市計画法	地域特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の多様なニーズに対応するための特別用途地区の多様化を図る。	建設省
振興機能	中心市街地活性化法	空洞化の進行している中心市街地の活性化を図るため、地域の創意工夫を活かしつつ、「市街地の整備改善」「商業等の活性化」を柱とする総合的・一体的な対策を関係省庁、地方公共団体、民間事業者等が連携して推進することにより、地域の振興と秩序ある整備を図り、我が国の国民生活の向上と国民経済の発展を図る。	建設省、通商産業省、自治省、国土庁、運輸省、警察庁、文部省、厚生省、農林水産省、郵政省、労働省

（省庁の名称は1998年当時のもの）

出店に係る届出件数は、1989年度には794件であったが、日米構造問題協議をきっかけとする規制緩和により、1990年度から大幅に増加し、1996年度には2269件となるなど活発な出店傾向がうかがえる。このように、とりわけ零細小売店舗数の減少と、他方で活発な大規模小売店舗の新規出店という際立った対照が、当時の小売商業を取り巻く問題として顕著となっていたのである。2点目が、「我が国の流通に対する米国等からの批判」である。大規模小売店舗法は、GATT（General Agreement on Tariffs and Trade：関税貿易一般協定）及びGATS（General Agreement on Trade in Service：サービスの貿易に関する一般協定）に違反するとして、米国をはじめとする国際社会から非難されていた。大規模小売店舗法は、外国事業者の日本の流通市場への新規参入を阻害しており、WTOで禁止されている需要を勘案した流通サービス業者の数の制限を行っている等の主張が展開されていたのである。3点目が、急速なモータリゼーションの進展、地価高騰による人口や産業の郊外流出、消費者のライフスタイルの多様化などによる「中心市街地の空洞化」である。中規模都市の中心市街地で空き店舗の発生や、大規模小売店舗の退店が増加してきた。そもそも都市の中心街の位置や範囲は、自然的かつ流動的なものであり、人為的に固定化できるものではない。しかしながら、長年積み重なってきた中心街が保有する都市の

歴史的・社会的ストックが継承されないことや、公共投資の効率性の観点、更に高齢化社会の進展などから、何らかの政策的対応が必要とされる「問題」として認識されてきた。

次に政治的な背景である。政治に影響を与えた要因として、日本経済団体連合会や日本チェーンストア協会などの政策形成関係者からの流通規制緩和要望、1990年代に顕著となった行政改革の流れ、の2点を挙げることができる。特に行政改革の流れについては、1993年の経済改革研究会の報告をはじめとする数次にわたる検討を踏まえ、1995年3月に「規制緩和推進計画」が閣議決定され、その後、年度ごとに改定が進んだ。その中で、後の大店政策の転換と深く関連する「経済的規制は原則自由・例外規制、社会的規制は必要最小限」という原則が打ち出された。更に、官民分担の見直しや、地方分権の推進も大店政策の転換を大きく後押しすることとなった。とりわけ地方分権については、後に成立する大規模小売店舗立地法や中心市街地活性化法などにおいて、自治体のイニシアチブを尊重するという姿勢と、地域のことは地域で決めるという地域主導のまちづくりが具現化された。1997年12月に産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議からの中間答申が発表され、「新たな小売商業政策の展開」として「大型店に関する政策の方向」、「中小小売商業政策のあり方」という2点を示してい

る³¹。「大型店に関する政策の方向」では、実効性のある政策的対応へ転換することとし、「都市計画体系における法改正等とその柔軟かつ機動的な活用」、「大規模小売店舗立地法(仮称)の制定」の2項目を提案しているが、いずれも都市計画法の改正や大規模小売店舗立地法案の基本的なフレームが提示されている。さらに両方に共通する内容として地方分権を踏まえた地方への権限委譲が述べられている。「中小小売商業政策のあり方」では、中心市街地の活性化のための総合的な施策が実施される必要性などが述べられている。このように、審議会からの中間答申において、後に「まちづくり3法」といわれる法体系の骨格が示されたのである。

3.3.2 3法の関係性

(1) 調整機能を有した2法の関係性(大規模小売店舗立地法、改正都市計画法)

新しい出店スキームでは、新規出店の案件は、まず改正都市計画法でゾーニング規制に適合し

ているかという判断がされる。この場合、土地利用の観点から出店を拒む場合もあり得る。ゾーニング規制をクリアした案件が、次に大規模小売店舗立地法に基づき周辺地域の生活環境問題への対応がチェックされる。ここでは、具体的な対応方策の修正が行われるのである。こうして、改正都市計画法及び大規模小売店舗立地法をクリアして、ようやく地域のまちづくりと整合が図れた新規出店としてゴーサインが出るという流れである。政策形成及び決定時点では、少なくとも改正都市計画法と大規模小売店舗立地法の機能分担について、図5のとおり考えられていた。しかしながら、その後の運用段階において、住民合意等の手続きが困難な改正都市計画法が実質的に機能しなかったため、都市全体を見渡したゾーニング規制によるマクロの視点は排除され、淡々と周辺生活環境にのみ配慮したミクロな視点での調整だけが機能することになった。2004年からはじまったまちづくり3法の見直し作業において「まちづくり3法が一部機能しなかった」と指摘されているひとつがこの部分である。

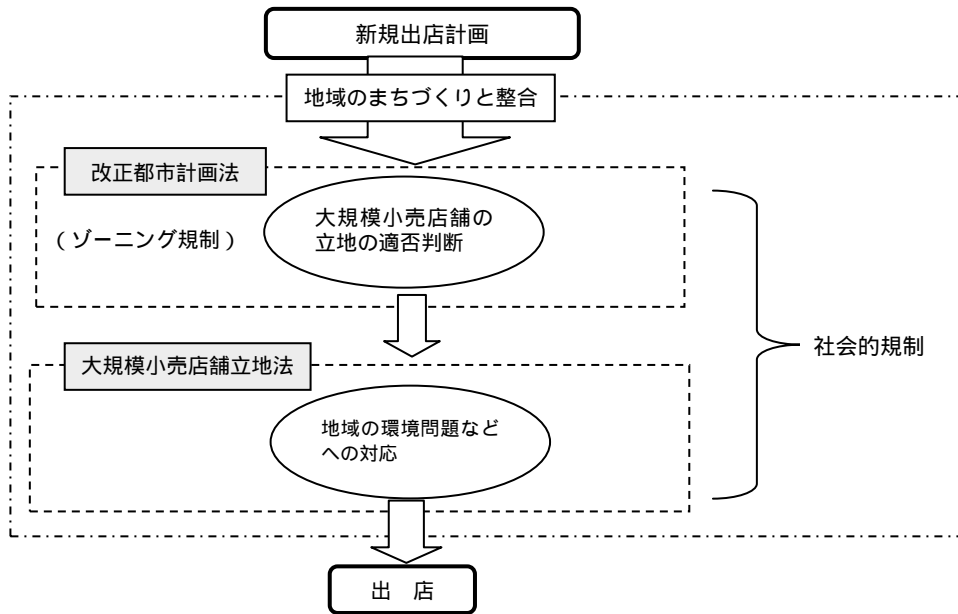


図5 調整機能を有した2法の関係フロー図(新しく制度化された社会的規制の仕組み)

³¹ 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議中間答申『これからの大店政策 大店法からの政策転換』通商産業省産業政策局流通産業課，1998年3月1日 12ページ 参照。

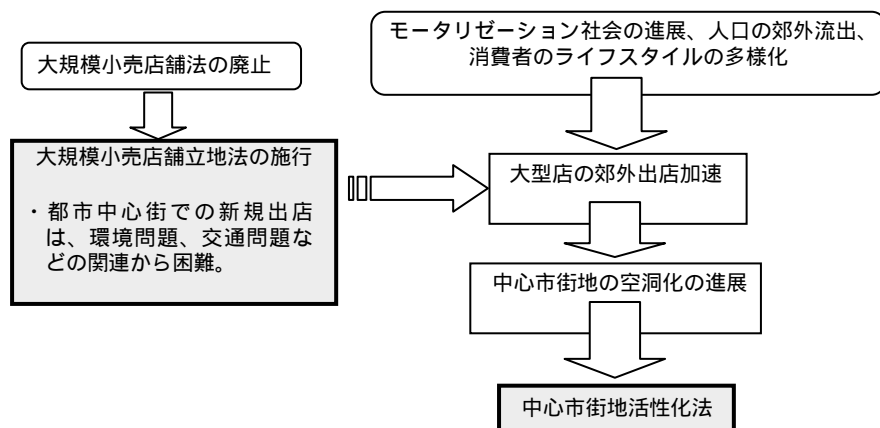


図6 大規模小売店舗立地法及び中心市街地活性化法の関係フロー図

(2) 大規模小売店舗立地法と中心市街地活性化法の関係

大規模小売店舗立地法が、店舗出店地周辺における生活環境への配慮を求めていることから、大規模小売店舗による新規出店や建替えについては周辺住民の生活環境を守る上で不可欠な広い駐車場スペースや荷捌き場などの空間確保が必須となることが予想された。更に、増床に際しても、法的には新規出店と同様の審査を経る必要があるため、中心市街地に立地する多くの大規模小売店舗は大規模小売店舗立地法で定めた基準を満たすことができないと推測された。したがって、法律の運用が進めば、中心市街地にある不採算店舗を閉鎖し、比較的安価で広い土地が確保でき、かつ生活環境に大きな影響を与えない郊外に移転するという、大規模小売店舗のスクラップ・アンド・ビルドが進むのではないかと考えられた。

こうしたことから、中心市街地活性化法の誕生した背景には、大規模小売店舗立地法の制定により、一層進展することが考えられた中心市街地の空洞化への政策としての対応という側面があったのである。中心市街地の空洞化と、大規模小売店舗立地法及び中心市街地活性化法の関係フローを図6でまとめた。

(3) 地方分権からみた3法の関係性

まちづくり3法は、これまでの小売商業政策にはなかった地方主導という大きな特徴を有している。3法の関係を考える上で、この地方主導、すなわち地方分権を背景とする権限委譲をどのように捉えるかということが重要になってくる。

地方主導という点について、通商産業省及び建設省はそれぞれ国会で以下の答弁を行っている。

通商産業省（1998年5月7日の衆議院商工委員会における堀内光雄通商産業大臣の答弁）

今回の制度の見直しにおいては、地方分権という時代の流れを踏まえて、それぞれの地元が自分の責任で、その地域の実情に応じた特色のある対応を促進できるように配慮している。その際、地元住民の意見が十分に反映される体制や、内容が透明性のあるものでなければならない。

現行の大規模小売店舗法は通商産業大臣が運用主体となっているが、今度の大規模小売店舗立地法案は、市町村の意志や意見を聴取しながら都道府県及び政令指定都市が運用を行うことになる。

また、中心市街地活性化法案も、市町村の規模を問わず、地元の市町村が活性化基本計画を策定することになっている。これに対して、政府や都道府県の承認を一切必要としないところに大きな特徴がある。

これらによって、地方自治体の意思を最大限尊重する仕組みが出来上がると考えている。

建設省(が 1998 年 4 月 17 日の衆議院建設委員会における瓦力建設大臣の答弁、 が同日の衆議院建設委員会における建設省都市局長の答弁、 が 1998 年 5 月 6 日の衆議院建設委員会における瓦力建設大臣の答弁)

大型店立地の適否の判断は、地域の実情に的確に対応したまちづくりを進めるという観点から、地方自治体が都市計画体系の中で判断していくものである。各自治体が、この問題に対してどこまでの必要性があるかということが、制度の実績につながってくる。

それぞれの町が、個性のある町をつくっていただきたい、あるいは公共団体が自主的にまちづくりに対して取り組める、そういう仕組み、制度を充実していくという考え方の下、特別用途地区の導入を決めた。

この度の都市計画法の改正は、住民の意向を汲み取りつつ、これまで以上に自治体が主体性を発揮して地域の実情に応じたまちづくりを推進していくことを期待している。

以上の答弁要旨を総合的に捉えると、3法を効果的に活用できるかどうかは、まさに自治体次第であるということになる。自治体から見ると、大規模小売店舗立地法は、生活環境への影響などの評価はそれぞれの地域の判断が尊重されるものの、法律という形式上、基本的な手続きや手順はナショナルスタンダードであり、すべての自治体に自動的に導入される調整機能を有した政策なのである。しかしながら、中心市街地活性化法及び改正都市計画法は、この法律を活用するかどうかは自治体の任意の判断に任されており、自動的に導入されるものではない。したがって、結局は、3法全体のメリットを自治体可以享受できるかどうかは自治体の判断にかかっている。言い換えれば、自治体主導による3法の関係性は、地域ごと自治体自らが自由に設計できるのである。

4 .調整機能と振興機能によるポリシーミックス

ポリシーミックスとは、2つ以上の最適な政策の組み合わせによって、相互に衝突し合う政策目標を同時に達成しようとする考え方である。個別の政策に着眼すると長所と短所が存在するが、いくつかの政策を効果的に組み合わせることにより、短所をできるだけ打ち消し、長所を相乗的に伸ばしていこうとするものである。

一般に、二律背反関係にある複数の政策目的を同時に実現するためには、政策目的と同数の政策手段を必要とする。これを「ティンバーゲン

の定理」という。その上で、複数の政策手段の割り当てについて、それぞれが最も大きな効果を発揮する政策目標に割り当てられる必要があるという考えを示したのが「マンデルの定理」である³²。ポリシーミックスの概念は、この政策に関する最適な「割り当て」あるいは「組合せ」のことを指す。

元来、このポリシーミックスの考え方は、経済政策から生まれてきた概念である。典型的な事例としては、財政政策と金融政策の組合せによる景気対策や、不況期における完全雇用の実現と国際収支の赤字解消などを挙げることができる。また、最近では、環境政策分野における自主的な取組(事業者団体による自主的な取組など)、税(環境税など)、排出量取引等の経済的な手法、規制的手法(大規模排出者を対象としたもの)、環境投資などについての最適な組合せが、ポリシーミックスとして研究されている。

こうした経済政策及び環境政策の事例のように、現実の社会における解決すべき問題の多くは、複数の要素が絡み合い、複雑に入り込み、単一の政策手段で解決を図ることは極めて困難な現状にある。もちろん、小売商業政策も例外ではない。

4.1 ポリシーミックスが形成される要因

小売商業政策においてポリシーミックスが形成される要因は、小売商業政策に関する政策形成関係者(中小小売商業者、百貨店、スーパーな

³² 大矢野栄次『経済原理と経済政策』同文館、2000年 26ページ、酒井良清・榊原健一・鹿野嘉昭『金融政策』有斐閣、1999年 26 - 27ページ 参照

ど)が利害の対立するメンバーで構成されていることと関連している。以下で、政策形成関係者と調整機能及び振興機能の関係について考察していく。

まず、調整機能との関係である。小売商業は、他の産業とは違い商圈内における消費支出あるいは可処分所得を奪い合うという、限られた地域内における水平的競争を特徴としている。例えば製造業の場合、京都市内で作った製品が、全国各地に販路を広げ、更に海外まで手を伸ばすことも可能であり、同時に京都市内の企業と九州の企業が市場で競争するという事も十分予想される。一方で、小売業は地域の住民を顧客としているため、京都市内の店頭と並べられた生鮮食料品、日用雑貨、衣料品などに全国から顧客が押し寄せるということは通常考えにくい³³。基本的には限られたエリア内の住民が顧客であり、小売商業者は規模を問わず「地域内の住民をどう囲い込むのか」、「いかに忠誠心の高い顧客を創造するのか」、ということに腐心するのである。そして、小売商業者は、常に近隣の競合店の動向(品揃え、品質、価格など)を注視し、これらの競合店と対抗し、顧客をひきつける経営努力を行う。単純に言えば、商圈内の消費支出あるいは可処分所得が一定の場合、ある店舗が栄えれば、同業の店舗は衰退する。こうした競争関係の中で小売業が経営努力をし、結果として消費者に支持される良質な商業が育成される。こうした小売商業の性格を前提とすると、新規出店に際して何らかの調整を行う調整機能に関しては、政策形成関係者のなかで利害が分かれるのは明らかである。基本的には、規模のメリットを享受し難い中小小売商業者は調整機能の強化、すなわち大規模小売店舗の新規出店の抑制を求める。一方で、大規模小売店舗である百貨店は、基本的には調整機能の緩和を求めるが、スーパーに比べて多店舗展開が不得意な性格上、時にはスーパーとの関係において調整機能の強化に賛成することがある(1973年の大規模小売店舗法制定が典型例)。また、スーパーは、有利な店舗展開が可能となるようできる限り調整機能

の緩和を求める。以上、あくまでも単純化した例ではあるが、調整機能を取り巻くスタンスは正に各人各様なのである。

次に、振興機能との関係である。政策形成関係者は、それぞれの思惑を含みながら、基本的には振興機能に関しては賛同する。中小小売商業者は、調整機能の緩和に対する代替的保障として、自らを対象とする振興機能の強化に大いなる期待を持つ。百貨店及びスーパーは、調整機能の規制緩和を進めるための政治的配慮、すなわち中小小売商業者の反対意思を和らげ、政府あるいは自治体の意思決定を促進するための方策として、中小小売商業者のための振興機能の強化を要求する。このように政策形成関係者間の思惑は分かれているものの、振興機能に関しては共通して機能強化していく方向で合意を得やすいという側面がある。

以上、政策形成関係者と2つの機能の関係を整理すると、調整機能に関しては利害の対立する商業者団体の思惑が調整機能に関して完全に一致することは至難の業であるが、その調整機能に関する政策形成関係者の意見を調整するための役割を担うのが振興機能なのであると考えられる。

したがって、政府及び自治体は、特に調整機能の緩和局面、すなわち規制緩和が進む局面において利害の対立する政策形成関係者に配慮した複数の政策目標を掲げ、調整機能と振興機能という2つの機能を軸とした複数の政策手段をパッケージにして講じていこうとする³⁴。つまり、この複数の政策目標の設定が、小売商業政策における調整機能と振興機能のポリシーミックスの源流となるのである。

次に、調整機能と振興機能を主軸とするポリシーミックスのメカニズムの解明を試みる。

4.2 ポリシーミックスのメカニズム

4.2.1 調整機能を「主」、振興機能を「従」とするメカニズム

³³ ただし、インターネットやカタログ販売などは、例外として地理的な商圈の概念が適用できない。

³⁴ 例えば、大規模小売店舗の成立時には、「競争条件の調整」と「中小小売商業者のボトムアップ」の2つの目標が掲げられた。大規模小売店舗法関連5法においては「消費者利益の十分な配慮」、「出店調整手続きの迅速化、明確化」、「輸入拡大」と、「魅力ある商業集積の整備」、「経済社会の基盤充実」、「中小小売商業者の近代化・高度化」が目標として挙げられている。まちづくり3法の成立に際しては、「大型店に対する政策転換」、「中心市街地の活性化」という目標が設定されている。

1998年の大規模小売店舗法の廃止とまちづくり3法の制定により、長年にわたって続いてきた大規模小売店舗に対する経済的規制が終焉し、他方で周辺住環境などに配慮しまちづくりとの整合を目的とする社会的規制が前面に押し出されるようになってきた。このように調整機能に関する政策意図が大きく変化する中において、この間、一貫していえることは、調整機能が「主」たる政策であり、振興機能は調整機能から見ると「従」の関係性にあるということである。

1973年に制定された大規模小売店舗法と中小小売商業振興法の政策形成過程を振り返る。消費者利益の確保、物価の安定、消費者欲求の充足の観点から小売業の有効競争を促進するために百貨店法の緩和が検討されていたことや、スーパーなどの擬似百貨店の台頭や流通の国際化に対応するために中小小売業者と大規模小売業者の間に何らかの調整機能が必要だと考えられていたことから、新たに第2次百貨店法の出店規制を緩和した大規模小売店舗法の制定が必要とされた。その際、中小小売業者が出店規制の緩和に対応するために中小小売商業施策の一層の強化、すなわち中小小売商業振興法が制定されたのである。一方で、国会で大規模小売店舗法を成立させるために、中小小売商業振興法が不可欠であったという側面もある。つまり、調整機能を緩和する際には、それにより事業機会を奪われる中小小売業者を対象とする振興機能を強化することによって、結果的に中小小売業者の事業機会の一定割合を確保する、あるいは一定割合が確保できなかったとしても、中小小売業者からの調整機能の規制緩和に対する反対意思を和らげる役割を果たしていたのである。

次に、1992年に制定された大規模小売店舗法関連5法の中で、調整機能としての大規模小売店舗法の緩和と、振興機能としての特定商業集積整備法、改正民法及び改正中小小売商業振興法の政策形成過程を振り返る。日米構造問題協議により、日米間の非関税障壁として指摘されていた大規模小売店舗法を緩和するということが避けておれない状況となっていた。この規制緩和により、大規模小売店舗による無秩序な出店が予想される中で、魅力ある商業集積の整備、経済社会の基盤充実、中小小売商の

近代化・高度化、といった新たな政策目標に対応するために、特定商業集積整備法、改正民法、改正小売商業調整特別措置法という振興機能を有した3つの政策が生まれたのである。そして、調整機能を有した政策と振興機能を有した政策が一括して国会で審議され成立した。ここでは、米国からの圧力を受けている大規模小売店舗法の改正を国会で成立させることと、その大規模小売店舗法の緩和により生じるであろう副作用に対抗するために振興機能を有した政策が制定されているのである。

1998年に制定されたまちづくり3法は、大規模小売店舗法の規制緩和から廃止に向かう流れが大きなきっかけとなっている。大規模小売店舗法が廃止され、新しく制定された調整機能を有する政策は社会的規制を目的とする大規模小売店舗立地法及び改正都市計画法であった。他方で、中心市街地活性化法は、1990年の日米構造問題協議以降、大規模小売店舗の新規出店が都心郊外に急増することにより、中心市街地の空洞化が進展したことを背景に制定されている。したがって、先の2つの事例とは違い、必ずしも調整機能としての大規模小売店舗法の廃止や、大規模小売店舗立地法及び改正都市計画法の制定を前提に、振興機能としての中心市街地活性化法が存在する訳ではない。中心市街地の空洞化という問題は、当時既に対応すべき問題として認識されていたものの、アジェンダとしての地位までは至っておらずそのタイミングを伺っていたのである。そして、長らく続いた商業調整政策の方針転換のタイミングに乗じて、まちづくり3法のひとつとして法制化されたのである。

以上、3局面の政策形成を振り返ったが、共通していることは、常に調整機能が「主」であり、振興機能が「従」であるということである。これには2つの側面がある。第一は、機能的な面である。調整機能が緩和していく中で、何らかの社会的な影響が発生するのは否めない。その影響をできるだけ小さくするための予防的措置として振興機能が存在しているのである。第二に、政治的な面である。中小小売業者を支持団体とする政府与党にとっては、調整機能の緩和は政治的影響の大きい問題である。国会議員選挙などのタイミングであればなおさら与党内調整が困難である。一方で、大規模小売店舗を設置、運営している大企業も、他方で政治家への政治献金

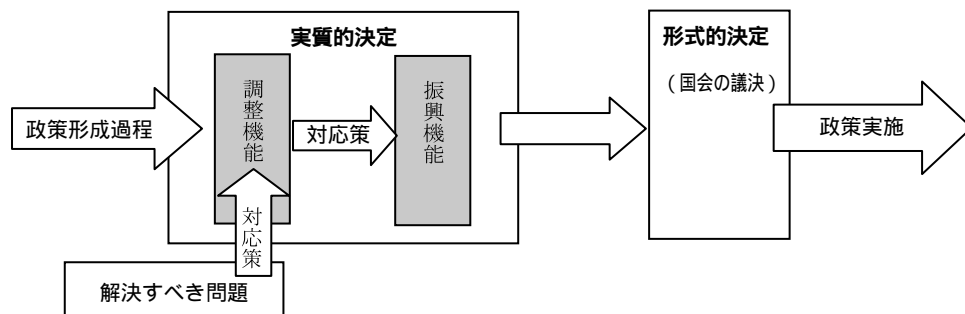


図7 小売商業政策の政策過程における実質的決定と形式的決定

などによる政治的つながりが強く、政府与党も簡単に中小小売業者に偏った姿勢を示すことはできない。こうした身動きの取れない状況を打破できるのが、新しい振興政策の打ち出しなのである。国会での決議を諮る上では、振興政策の存在は極めて大きい。

このように、機能的な面からも、政治的な面からも、調整機能が常に中心になり、振興機能を有する法律がその側面を支えるという、「主」と「従」の関係でポリシーミックスが成り立っているのである。

4.2.2 実質的決定時期の分離に関するメカニズム

小売商業政策が法律という形式を採る場合、その形式的な決定は一般的には国会の審議を経て議決された時点となる。一方で、実質的な決定は、複数の政策案の中からひとつの政策案が選択され、形式的意思決定の場に上程することの合意が図られた時点である。調整機能と振興機能によるポリシーミックスを分析していくと、こうした形式的な決定時期と実質的な決定時期のタイムラグに加えて、更に調整機能を有する政策と、振興機能を有する政策の、2つの政策における実質的決定時期に関するタイムラグが生じていることが分かった(図7)。

小売商業政策におけるポリシーミックスは、まず、何らかの解決すべき問題に対処するための対応策として、調整機能を有した政策が先行して実質的に決定される。そして、この調整機能を有した政策と、その政策の運用により生じる

であろう結果予測が、新たな「解決すべき問題」となり、その問題を解決するための手段として新たな振興機能を有した政策が生まれるのである。具体的には、調整機能の緩和が中小小売業者にとって「問題」となること、同じく調整機能の政策転換が中心市街地の活性化を実現するという視点から「問題」となること、などが挙げられる。このことは、先に確認した調整機能と振興機能の「主」と「従」の関係とも関連する。「主」たる政策の動向が決定し、それを支える「従」たる政策が「主」たる政策の性質や力量を見極めたうえで確定していくというメカニズムである。このように、振興機能を有する政策の決定に関するきっかけは、調整機能に関する何らかの変化が前提となるのである。つまり、調整政策は問題に対処するための「政策手段」という側面と、振興政策を生み出す「原因」という側面の2面性を有しているといえるのである。

4.2.3 相互補完と二律背反(trade off)の両面を有したメカニズム

調整機能と振興機能は、お互いが対立する関係にあるというよりも、相互にバランスをとり、補完しながら存在している。一方で、そのメカニズムには二律背反の関係性を垣間見することもできる。調整機能が強化されているときは、振興機能はあまり省みられない。しかしながら、調整機能が弱まっていく際には、振興機能の重要性は増していく。この相互補完と二律背反の両面を有した2つの機能のメカニズムについて考察していく。

まずは、相互補完である。石原武政も指摘するように、調整機能にとって振興機能は、調整機能が保護政策に陥らないための重要なパートナーである³⁵。また、調整機能にとって振興機能は、調整機能を含む政策を決定する上で、政治的に不可欠な存在である。一方で、振興機能にとって調整機能は、振興機能を生み出す原因者であると同時に、特に経済的規制下においては、調整機能の存在自体が振興機能対象者（主に中小小売商業者）の自助努力を削ぐ恐れがあるという危険性も有している。更に、例えば1973年当時が生じていた百貨店以外の大規模小売店舗（スーパー）の急速な進出、資本自由化の進展、

コンシューマリズム（消費者主義）の台頭、という3つの社会的問題を解決するためには、調整機能を有した大規模小売店舗法と、振興機能を有した中小小売商業振興法の2つの政策で互いに補い合う必要性も確認できる。このように、調整機能と振興機能は、お互いにバランスをとり、補完しながら存在しているのである。

次に、二律背反のメカニズムについてであるが、まず政府及び自治体における政策分野の中で、小売商業政策の占める相対的位置付けに変化がないということ、政府及び自治体の予算規模あるいは事業のヴォリュームが一定であること、という2点が前提となる。相対的位置付けや予算規模の変化は、二律背反の関係性を見えにくくするからである。図8で、二律背反の関係にあるメカニズムを考察する。

例えば、政策目標が10あるとする。調整機能を強化し続けることによって、その目標を達成

してきたが（図8-1）、仮に調整機能を弱めたことにより10の政策目標が達成できなくなり、7になったとする（図8-2）。そこで、その足りない部分として3を振興機能を強化することで埋めようとするのである（図8-3）。こうした関係は、経済的規制の場合においては大規模小売店舗の出店規制と中小小売商業の振興という言葉に置き換えられる。また、社会的規制の場合は、大規模小売店舗の出店によるマイナスの外部性が発生した場合に、そのマイナスを振興機能で埋めていく。また、規制緩和局面において、大規模小売商業者が振興機能の強化を要望する、すなわち振興機能の強化と引き換えに調整機能の緩和を推進しようとする動向も、このメカニズムと大いにかかわりがある。

この調整機能と振興機能の二律背反の関係性には2つの特徴がある。

第一に、調整機能が0の場合や、振興機能が0の場合は、現実的には二律背反は成り立ちにくいことである。もちろん理論上は、調整機能が0で、振興機能が10を担うことも、また、その逆も同様に考えられる。調整機能は、政策意図にかかわらず特定の主体に対して、その活動の抑制を目指すものであり、調整機能が0になるということは全く抑制のない完全な自由市場が前提になる。先述のとおり、調整機能と振興機能の関係を「主」と「従」とするならば、「主」が存在しないなかで、すべてを「従」で補うことは現実的に困難である。したがって、一定の調整機能の存在が前提となる。また、振興機能が0になる場合は、経済的規制も社会的規制も現実的には保

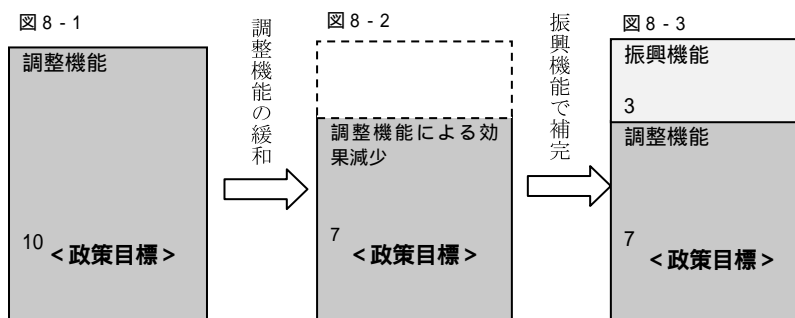


図8 調整機能と振興機能の二律背反の関係図

³⁵ 石原武政「流通調整政策」（鈴木 武編『現代の流通問題』東洋経済新報社、1993年）93 - 95ページ 参照。

護政策的な側面が強調され、現実的な政策として選択される可能性は薄い。

第二に、調整機能と振興機能の実効性に差があることである。調整機能は大規模小売店舗の出店を阻止することができるという、まさに営業の自由を規制する直接的な機能である。政策効果についての意見は分かれるが、少なくとも新規出店を凍結すれば、中小小売商業者の事業機会の確保は所期の目的どおり実現できるはずである。一方で、振興機能は主体の任意性を前提とする機能であり、政策効果が表面化しにくく、政策目標が達成したかどうかの見極めが非常に難しい。したがって、調整機能の弱体化を振興機能で補完することは理論上は可能であるが、現実的には常に成功するとは言いがたい。特に経済的規制における振興機能は、調整機能の緩和に関する合意形成を図るための代替的措置に過ぎないという側面があることは否定できない。

以上、二律背反に関する2つの特徴を示した。調整機能と振興機能については、「品質かコストか？」あるいは「デザインか価格か？」というような互いに矛盾を抱えた関係性ではない。また、それぞれの性格に起因する実効性の差や、「主」と「従」の関係は、双方が対等な対立軸ではないことを示している。むしろ、先に示した相互補完の関係性と相俟って、「2つの機能がお互いを支えあい、折り合いを付けている」又は「歩み寄っている」という表現が2つの機能の関係性を表す上で適当かもしれない。

5. 結びにかえて

本稿では、小売商業政策における政策転換局面の分析をとおして、調整機能と振興機能を主軸とするポリシーミックスの形成要因及びメカニズムを解明することを試みた。その結果、ポリシーミックスに関して「調整機能を主、振興機能を従とするメカニズム」、「実質的決定時期の分離に関するメカニズム」、「相互補完と二律背反 (trade off) の両面を有したメカニズム」の3つの特徴的な仕組みを導き出すことができた。とりわけ、「調整機能を主、振興機能を従とするメカニズム」と「実質的決定時期の分離に関するメカニズム」によって、社会的関心の高い調整機能が政治日程に取り上げられやすいということ、更

にその調整機能の緩和局面、すなわち規制緩和が進む局面において振興機能が機能的にも政治的にも重要な役割を果たしていることが分かった。また、「相互補完と二律背反 (trade off) の両面を有したメカニズム」によって、小売商業政策が、政府や自治体の政治的手腕の下、調整機能と振興機能が絶妙のバランスを取ることによって成り立っていることが分かった。調整機能が行き過ぎれば、結果として競争原理を阻害する要因となる。一方で、振興機能が行き過ぎればいわゆる効果の薄い「ばら撒き行政」と見なさざるを得なくなる。つまり、2つの機能は、市場機能との適切な距離を保ち、常に市場機能を補完するというスタンスを失わないようにしなければならないのである。このように小売商業政策における調整機能と振興機能の関係性を分析することは、言い換えれば小売商業政策の本質に接近する研究であるともいえよう。

また、ポリシーミックスが形成される要因として、中小小売商業者、スーパー、百貨店など利害の対立する政策形成関係者が重要な役割を担っていることが分かった。利害の対立する政策形成関係者に対応して複数の政策目標を設定することが、結果として小売商業政策におけるポリシーミックスにつながっているという側面があるからである。一方で、こうした政策形成関係者に対応するということは、ややもすると「住民のための政策」ではなく、「小売商業者のための政策」に陥るという危険性も指摘できる。更に「小売商業政策は誰のための政策か？」という問題提起につながっていくことになる。

一方で、小売商業政策におけるポリシーミックスが有効に作用する上での課題として、小売商業政策の政策目標及び効果指標の抽象性に起因して、ポリシーミックスを構成する複数の政策の組み合わせが最適かどうかの検証が困難であること、ポリシーミックスを構成する各政策の政府内所管組織が分散していることによる政策連携の欠如への危惧、の2点が浮かび上がってくる。特に、1998年に成立したまちづくり3法は、経済産業省が所管する小売商業政策に、国土交通省の中核である都市計画法、すなわち都市計画の視点を本格的に取り込んでいるという意味で極めて意義深いポリシーミックスであると考えられるが、他方で、本稿の執筆時点(2006年3月)における筆者の感想として、必ずしも実

施・運用段階での省庁間の歯車が噛み合っているとは言いがたい現状であることは指摘せざるを得ない。こうしたポリシーミックスが有効に作用するための課題の抽出や、更なる考察については、今後の研究課題としたい。

最後に、本研究の研究意図について触れておきたい。従来から、調整機能と振興機能のポリシーミックスは、基本的には政府が枠組みを決めていた。しかしながら、その役割を自治体が担うケースが増加している。小売商業政策が、地域の振興を目的とする地域政策、あるいは都市政策の一翼を担っているとすれば、今後、小売商業政策は、地域や都市に最も近い位置に存在する自治体の比重が高まることが予想される。これまでのように、政府が描いた方針を自治体になぞる時代から、自治体自らが政策方針を打ち出していく時代に変化しているのである。そのためにも、これまでの小売商業政策に関する政策領域、政策過程、政策構成などの研究、具体的には、調整機能や振興機能を含有する政策の形成過程や、2つの機能のバランス、更に2つの機能と政策形成関係者の関係性などについての研究が一層深化し、その成果が政府や自治体で共有化されることが重要であると考え。本稿が、そのための一助になることを願っている。

参考文献

- 荒木俊之「まちづくり」3法成立後のまちづくり展開
都市計画法を中心とした大型店の立地の規制・誘導
『経済地理学年報』第51巻, 2005年
- 石坂匡身『環境政策学 環境問題と政策体系』太洋社, 2000年
- 石原武政『小売業における調整政策』千倉書房, 1994年
- 石原武政『まちづくりの中の小売業』有斐閣選書, 2001年
- 糸園辰雄『現代の中小商業問題』ミネルヴァ書房, 1987年
- 今村都南雄・武藤博巳・真山達志・武智秀之『ホーンブック行政学』北樹出版, 2004年
- 宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版, 2001年
- 大矢野栄次『経済原理と経済政策』同文館, 2000年
- 草野厚『大店法 経済規制の構造』日本経済新聞社, 1992年
- 酒井良清・榊原健一・鹿野嘉昭『金融政策』有斐閣, 1999年
- 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議「中間答申」, 1997年12月24日

- 杉岡碩夫『大店法と都市商業・市民』日本評論社, 1991年
- 鈴木安昭『日本の商業問題』有斐閣, 2001年
- 総務省「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」2004年9月
- 田島義博『流通の進化』日経事業出版センター, 2004年
- 田中道雄『商店街経営の研究 潮流・変革・展望』中央経済社, 1995年
- 通商産業省企業局編『地域経済と流通近代化』1970年
- 通商産業省企業局編『70年代における流通(産業構造審議会第9回中間答申)』1971年
- 通商産業省企業局『流通革新下の小売商業 百貨店法改正の方向』産業構造審議会流通部会第10回中間答申, 1972年
- 通商産業省商務課『90年代の流通ビジョン』財団法人通商産業調査会, 1989年
- 通商産業省産業政局・中小企業庁『21世紀に向けた流通ビジョン 我が国流通の現状と課題 [産構審・中政審合同会議答申]』財団法人通商産業調査会, 1995年
- 通商産業省産業政局流通産業課『これからの大店政策 - 大店法からの政策転換 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議中間答申』財団法人通商産業調査会, 1998年
- 日本経済新聞社編『大店法が消える日』, 1990年
- 日本商工会議所『商調協の手引き』, 1982年
- 真山達志『政策形成の本質 現代自治体の政策形成能力』成文堂, 2002年
- 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社, 2001年
- 渡辺達朗『現代流通政策』中央経済社, 2001年

(国会会議録)

- 第69回国会(1972年)
衆議院商工委員会流通問題小委員会 7月12日
- 第71回国会(1973年)
衆議院本会議 4月17日
衆議院商工委員会 4月25日, 6月6日, 13日, 20日, 7月3日, 4日, 10日, 11日
参議院商工委員会 6月21日, 8月28日, 30日, 9月6日, 11日, 13日
- 第120回国会(1991年)
衆議院本会議 4月9日
衆議院商工委員会 4月12日, 17日, 22日
参議院商工委員会 4月23日, 25日, 5月7日, 8日
- 第142回国会(1998年)
衆議院本会議 4月16日
衆議院商工委員会、建設委員会連合審査会 4月28日
衆議院商工委員会 4月16日, 24日, 5月6日, 7日
衆議院建設委員会 4月16日, 17日, 24日, 5月6日
参議院本会議 5月11日
参議院経済・産業委員会、国土・環境委員会連合審査会 5月20日
参議院経済・産業委員会 5月12日, 14日, 21日, 26日