

原著論文

行政指導下のいわゆる地元民主主義 —商調協による出店調整の実態—

木村 晴壽

Administrative Guidance and Actual Conditions of So-Called Democratic Arrangement
Concerning Local Large-Scale Retail Stores

KIMURA Haruhisa

要 旨

1974(昭和49)年に施行された大規模小売店舗法(大店法)は、戦前からの百貨店法の趣旨を引継ぎ、大型店による中小小売業者への圧迫を回避することを主たる目的として制定された。しかし、同法の規定で小売店業界の活動を律することは不可能であり、小売業界の秩序は、旧通産省による通達行政すなわち行政指導によってコントロールされていた。かかる行政指導下で、大型店の出店の可否は各地の商業会議所に設けられた商業活動調整協議会(商調協)に委ねられていたのであり、一般にそれは地元民主主義と呼ばれていた。本論は、地方都市の商調協が行った出店調整の実態を克明に跡づけることで、政治に利用される行政指導が逆に、地元混乱をもたらした事実を提示した。

キーワード

大規模小売店舗法 商調協 行政指導 地元民主主義

目 次

はじめに

- I. 大型店出店調整の概略
 1. 事前商調協
 2. 規制強化と正式商調協
 3. 規制緩和による調整期間の短縮
- II. 地元調整の実態
 1. 自治体による規制
 2. 独自規制の実態
 3. 出店調整の実態

小括

注

文献

はじめに

未だ戦災の傷跡も生々しい1947（昭和22）年、戦前に制定された百貨店法は廃止され、その時点で、中小小売商の利益擁護を目的に大規模小売店を規制する法律は、わが国では姿を消した。

戦前、昭和恐慌による大不況のなかで街場の小売商たちの営業は苦境に立たされ、加えて、政府の産業組合格育成政策も彼らの営業にさらなる打撃を与えた。こうした中小の小売商を保護するために制定された旧百貨店法は、幾度にもわたる廃案・審議未了を経たうえで成立し、1937（昭和12）年8月に施行された^{注1}。1937年8月といえば、日中両軍が全面戦争に突入したときであり、戦争突入という騒然とした時代背景のなかで施行された旧百貨店法は、否応なく統制経済体制のなかに埋没せざるを得ない巡り合わせだった。中小小売商だけでなく百貨店もまた、モノ不足のため満足に商品を置くことができず、加えて「欲しがりません、勝つまでは」のスローガンのもとで極端な消費抑制策がとられる状況下では、旧百貨店法が、街場の小売商店を保護するという立法の目的を十分に果たし得たか否かは判然としない。

もともと、わが国の商工業政策の基本は生産第一主義であり、戦前の商業政策は工業政策の後景に退くのが常だった。戦後になってもその基調は変わらず、公正な取引を目指し、端的に言えばアメリカ流のフェアな企業間競争を念頭に制定された独占禁止法も、主として製造大手企業の独占を抑制することを想定して策定された経緯がある。旧百貨店法は、かかる独禁法の制定を契機として、いわば立法技術的に廃止された。その際、大型店の規制は独禁法でも可能だから百貨店法は不要だという理由が国会でも持ち出されたが、その一方では、百貨店法に独禁法と矛盾する内容があることもまた廃止の論拠になっていた^{注2}。旧百貨店法の廃止がGHQの占領下でなされた法制度改編であることを想起すれば、ある意味で自由競争を制限することになる同法の存続をGHQが問題視したであろうことは、想像に難くない。

このように見てくると、すでに占領下でなかったとはいえ、1950年に国会に提出された百貨店法（第二次百貨店法）の民主党案も51年に成立した政府案も、商工会議所を中心とした地元の合意形成を尊重する、いわゆる地元民主主義^{注3}を基本としていたことは十分に頷ける。

戦後の大型小売店規制の仕組みにはっきりと位置づけられた地元民主主義を体現したのは、第二次百貨店法以来、明確な法的根拠を持たないまま各地の商工会議所又は商工会に設けられた商業活動調整協議会（以下、「商調協」と表記）だった。商調協については、法律で明確に規定された部分が少なかった分、地元でなされる実際の調整が、通達等による通産省の行政指導でコントロールされる側面を色濃く持っていた^{注4}。1974（昭和49）年、第二次百貨店法の後継法ともいえる大規模小売店舗法（以下、「大店法」と表記）が施行されたのと同じく通産省からの通達「商調協の運営について」が出されて以降、1978年になると、商調協は大店法施行規則のなかに位置づけられることではじめて、行政制度上に位置づけられることとなった。さらに1982（昭和57）年には、大型店出店の可否に関し商調協の判断を重視する大店法問題懇談会の意向を受けた通産省が、省令としての「商調協規則」を策定したことから、商調協の位置づけは一層明確となり、大型店の出店を認めるかどうかの判断を、専ら商調協が担う仕組みが鮮明になったのである。制度上、あくまでも商調協は商工会議所（又は商工会）会頭の諮問機関ではあったが、そこには地元の小売業者・消費者の代表および学識経験者が参加することによって、地元の意思が適切に示される調整機関となることが期待されていた。大型店の出店調整に関する限り商調協は、いわゆる地元民主主義を体現する場そのものであった。

しかしその後、大型店出店に関わる地元調整は、規制緩和の方向へと大きく舵を切り始める。その方向転換は、商調協による規制強化の場合と全く同様に、行政指導の積み重ねによってなされた点は銘記さるべきであろう。

1986（昭和61）年、わが国の規制行政を緩和の方向へ転換するためのお墨付きともいえる前川レポートがまとめられ、翌87年に日米貿易委員会では大店法が、輸入阻害要因だとしてやり玉に上がった。同年6月、それを受けて大店審会長が「今後の大店法の運用について」という談話を発表した。内容は当然のことながら、大規模小売店出店の規制緩和を促すもので、具体的な事項をあげて緩和策を提示した。その中には商調協に関連する事項も含まれており、事前説明と商調協審議に関する見解が示されていた。すなわち、商調協で調整がつかない場合には徒に事前説明を長引かせず、適当な

ところで打ち切って大店審に判断を任せよ、と表明していた。商調協が影響力を喪失する第一歩であり、これを受けて通産省は、商調協審議の迅速化を行政指導することとなったのである。その後は、1988年の行革審答申、1989年の通産省による「大店法の出店規制緩和方針（運用基準の変更）」、同年の「90年代の流通ビジョン」、1990年の通産省新通達と、相次いで大型小売店出店に関する規制緩和方針が示され、最終的に、商調協の廃止を盛り込んだ再改正大店法が1992年に施行されることとなった。

以上の経過を踏まえ本論は、各地の商調協による出店調整の実態を検討することを通じ、旧通産省による行政指導が、大規模小売店出店に関わる地元民主主義が正しく機能するように発動されていたか否かについて一定の見解を提示することを目的としている。

1. 大型店出店調整の概略

1. 事前商調協

(1) いわゆる3条届出と5条届出

ここではまず、各地商調協の活動を検討する前提として、大型店の出店をめぐる審査の仕組みを概観しておきたい。

第二次百貨店法に替わり1974（昭和49）年に施行された大店法では、それまでの許可制ではなく届出制が採用されていた。大店法では、企業毎に出店を申請する従来の仕組みが疑似百貨店を生み出したことへの反省から建物主義が採られており、まず建物設置者が所管都道府県知事経由で所管大臣（通産大臣）に対し出店の届出をるところから一連の審査・調整が動き出す。これは、大店法第3条に規定された建物設置者からの届出であることから、一般には「3条届出」と呼ばれる。

次いでその建物内で営業する小売業者が、やはり知事経由で通産大臣に届出をする（「5条届出」）仕組になっていた。小売業者の届出があれば通産大臣が、計画変更の勧告をする必要があるか否かを大店審へ諮問し、大店審はさらに地元の商調協へ諮問する、という手続が進むことになる。実際には、商調協が出店を拒否するというケースはほとんどなく、商調協での審議は、店舗面積・開店日・閉店時刻・休業日数の4項目について「調整」することが常態化していた。したがってその調整の中味は、例えば店舗面積を削減する、開店日を計画

より遅らせる、あるいは閉店時刻を繰り上げる、という内容になるのである。

ところが、5条届出から通産大臣が勧告するまでの期間は3ヶ月と決められており、その短期間に商調協で地元側・出店側の双方が納得する調整をすることは事実上、不可能だった。商調協には実質的に出店の可否を決める、あるいは出店に際しての条件を決めるという重い責任があるうえに、地元商業者・消費者・学識経験者を中心に構成される商調協では様々な利害が絡み合い、短期間で意見がまとまることは、現実にはまずなかったからである。しかも、通産省は一貫して商調協での全会一致による結論を行政指導で求めていたから、そこには、「事前商調協」という便法が生まれざるを得なかった^{注5}。

(2) 事々前商調協・事前商調協・正式商調協

事前商調協は通常、出店者側の代表と多数の地元商業者で構成され、3条届出がなされてから5条届出までに実質的な審査や意見調整がなされていた。いわば予備審査をしていたのである。事前商調協はあくまでも非公式の調整の場だったが、多くの地域で制度化されていった。非公式の場ではあっても、そこでは実際の出店調整が行われていたという事情があっただけに、事前商調協での調整にはそれなりの重みがあった。

さらに事を複雑にしたのは、法律上の規定で3条届出から5条届出までの期間も限られていたことである。実質的な調整の場である事前商調協での時間が限られているため十分な時間を取れないとなれば、勢いそれに代わる場が別に必要になり、やがて「事々前商調協」なる会合も持たれるようになっていった。これが、地元民主主義と呼ばれた出店調整の仕組みの実態だった。

出店規制の強化を目的とした1978（昭和53）年の大店法改正の後、'82年の通産省産業政策局長通達（いわゆる「当面の措置」通達）を通じ、これまた行政指導によって大型店の出店者には、出店計画を地元へ説明するための事前説明が義務付けられることとなった。加えて通産省は、事々前商調協や事前説明等の事前調整を経なければ、3条届出自体を受け付けないという行政指導も行ったから、本来の商調協（事前商調協・事々前商調協に対し「正式商調協」と呼ばれるようになった）は、事前調整を追認する場へと変化していった^{注6}。多くの場合、事前商調協では、出店後の取扱品目、品目

毎の売場面積、売場面積ごとの販売額計画、チラシ配布の日数、売出しの回数や日数など、極めて詳細な内容が取り決められたという¹⁾。

こうして現実には、事前説明・事々前商調協・事前商調協・正式商調協、という極めて複雑に入り組んだ地元調整システムが出現することとなった。

2. 規制強化と正式商調協

1981(昭和56)年、通産省は「大規模小売店舗の届け出の自粛について」という通達を通じ、同年中の大規模店出店を事実上凍結し、出店を凍結している間に、産業政策局長・中小企業庁長官の諮問機関である小売店問題懇談会を発足させ、届け出に関する方針の検討を委ねた。同懇談会の検討結果を受けて通産省は翌'82年、商調協の運営根拠を産業政策局長通達から省令に格上げするかたちで、商調協規則を策定したのである。同懇談会は同時に、大規模店が多く進出している地域でのさらなる出店の自粛を求めた。すなわち、「大型店に対する調整措置等に関しては、引き続き十分事態の監視を続け」る、つまり出店の凍結方針を継続すべきだとの方針を示し、通産省はこの答申に沿って、一定の条件を満たさない限り出店の届出を受理しないこととした。つまり、事前説明の義務づけに加え、さらなる窓口規制を行政指導によって開始したことになる。大店法が、形式的には届出制を採用しながら、事実上は許可制になっていると言われる所以である。

規制強化の時期、具体的には1974(昭和49)年～1988(昭和63)年の時期に、出店表明から開店までに要した時日は平均で4年3ヶ月という研究結果もあり^{註7)}、通産省の行政指導が規制強化の傾向を強めていた間、大型店は、5年近くを費やしてはじめて出店が可能だったことになる。出店調整の現場で創り出された出店調整の方式は、出店側の場合によってはビジネスの成否を左右するほどの時間をかける覚悟を強いる結果になった。これが、地元民主主義の実態であった。

3. 規制緩和による調整期間の短縮

1986(昭和61)年の前川レポートに端を発し、大型店出店をめぐる行政指導が一転して緩和の方向へ動き出したことは前述のごとくであり、ここでは、商調協による出店調整の期間についてのみ確認しておこう。

1987年の大店審会長談話が全国の商調協に与

えた影響は大きく、この談話が、事前説明を短期に終了すべきこと、および商調協意見の全会一致原則を撤廃すべきことを明確にしたことで商調協の影響力は一挙に弱まった。具体的には、通産省が'90年に、出店調整の「運用の適正化措置」を目的とする通達を発し、それを根拠とする行政指導を通じて、出店表明・事前説明を6ヶ月以内に終え3条届出から5条届出までの期間を8ヶ月とする、つまり事前商調協の調整期間には8ヶ月という枠がはめられた。同時に、いわゆる正式商調協の調整期間もまた4ヶ月に限定されることとなったのである。

II. 地元調整の実態

1. 自治体による規制

(1) 「上乘せ」規制

前述のごとく、大店法をめぐる数々の行政指導の結果、大型店の出店に際しては、出店者による地元への事前説明後に開始される事々前商調協、事前商調協が実質的な調整の場となり、そこでの調整が、いわゆる正式商調協での審議以上に重要視されざるを得ない実態が生まれていた。かかる複雑な調整手続きに加え、大店法あるいは通産省による行政指導とは別に、各自治体は独自に様々な方法で大型店の出店に規制の枠をはめていた。

自治体による独自規制である以上、それらは「条例」として制定されるのが一般的だったが、徐々に、大型店の出店調整に関して各市町村が定める「指導要綱」として全国的に広がっていった。「要綱」の場合、法的拘束力には極めて乏しいにもかかわらず、大店法の規制を免れた中型店等の出店調整の現場では、要綱にもとづく調整が効力を発揮していたのである。

自治体が実施した典型的な独自規制は、出店に関わる3条届出の際に地元商業者の同意書・確認書の添付を義務づけるもので、一般に「上乘せ」規制と呼ばれた。大型店が出店するとなれば地元の商店街は反発・反対するのが通例だから、出店者側にとっては、出店手続きの前段階から極めて高いハードルに直面することになる。そのため、このような自治体による独自規制を問題視する勢力・グループから政府への要望書等が提出されることにもなった。例えば、学界関係者からなる流通政策研究会は、通産大臣に提出した要望書のなかで次のように述べている。

「施行後の同法(大店法…筆者注)運用の実績

をみるに、これら本来の主旨は、適用の現場で著しく空洞化され、同法は、小売における新規事業者の参入を阻害し、いたずらに既存事業者の温存に加担するかたちで、各地で運営されるようになっていく。」²⁾

また、日本チェーンストア協会が1976(昭和51)年に関係省庁へ提出した要望書では、「小売業界の有効競争の育成に逆行するような法の適用や指導が行われることのないよう、次のように要望致します」として掲げた具体的な綱目に、「事前の話し合いが見つからないことを理由として届出の受理を回避することは、法に認められる期限の利益を剥奪するもの」だと指摘した³⁾。

(2) 「横出し」規制

大型店の出店を手続きの面から厳しく縛るこのような規制だけでなく、各自治体は小規模スーパー等の、いわゆる中規模店に対する規制にも乗り出していた。

大店法が施行された当初、大規模小売店舗とは1,500㎡以上の売り場面積を持つ店舗を意味していたから、1,500㎡未満の店舗は規制の対象とはならなかった。そこで、これらの店舗を独自に規制する条例を制定する自治体が現れたのだが(例えば大阪府豊中市)、実は、自治体が基準に達しない規模の店舗を独自に規制するにあたっては、その芽が大店法それ自体にあった。すなわち、政治的な妥協の産物でもあった大店法には附帯決議があり、「政府は、本法施行にあたり、次の諸点について適切な措置を講ずべきで」あり、その項目のひとつに、「百貨店等の基準面積未満の大規模店舗についても、本法の調整措置に準じ適切な指導を行う」ことが掲げられていたのである。

独自規制に走るこうした自治体の動きを受けて政府は'79(昭和54)年、それまで大型店の下限としていた1,500㎡に満たない規模の店舗をも規制対象とする改正大店法を施行した。そこでは新たに、面積500㎡~1,500㎡の店舗が第2種大規模小売店舗に指定されて規制されることとなった(1,500㎡以上は第1種大規模店舗とされた)。しかし依然として、500㎡未満の店舗は法規制の枠外になったことから、500㎡未満の店舗を“中規模小売店舗”または“中型店”として、独自に規制する自治体が続出したのである。自治体によるこうした規制は一般に、「横出し」規制と呼ばれるようになった。

ここで留意すべきは、大店法の改正によって500㎡以上規模の店舗についても法規制がかかったにもかかわらず、各自治体が依然としてさらなる「横出し」規制を実施したことであり、その背景には、1977(昭和52)年の小売商業調整特別措置法(商調法)の改正があった(施行は1978年)^{注8)}。

商調法はもともと、購買事業・小売市場の運営などに関し、中小小売業者の利益を擁護するため、1959(昭和34)年に制定された。日本経済が高度成長期を迎え、各企業の社内売店などで従業員以外にも物品を販売する事例が目立ち始める一方、小売市場も乱立ぎみになるなど、小売商間の過当競争が激しくなっていた。これに加え、メーカーや問屋などが小売業へ進出するケースも相次いだため、それらの行為を規制することを目的に制定されたのが、商調法である。具体的には、社内売店などの員外利用を禁止(第2条)、小売市場の設立を許可制に(第3~13条)、中小小売商と他業者との紛争に際し調停・あっせんが可能(第15~18条)、などの内容となっていた。'78年の改正によって、大企業の進出に際しては事前調査を都道府県知事が行い、中小小売商の営業を阻害する恐れがあるとみられる場合には事業計画を変更するよう勧告することができることとなった。簡単に言えば、“調停・あっせん”から、“勧告”へと地方自治体による規制が強化されたのである。

こうした法制度を根拠に各自治体は、大店法での規制対象とならない店舗の出店を抑制するための条例・要綱を策定していたのである。商調法が改正された1977(昭和52)年時点で、出店調整に関する何らかの条例を制定していたのは、1都8県13市2町に及んでいる⁴⁾。また、1979年からほぼ10年を経た'90年、つまり出店規制が専ら強化され続けた後の'90年に経済企画庁が実施したアンケート調査の結果では、全国1,030の市区町村のうち42%にあたる432市町村が出店調整に関わる条例・要綱または内部規定を設けており、規制強化の流れのなかで独自規制を実施する自治体の数が飛躍的に伸びたことを示している⁵⁾。自治体による横出し規制のなかには、店舗面積にとどまらずフランチャイズ規制を実施したケースもあった。商調法でいうところの、大企業者が経営するフランチャイズ店の規制を実施するもので、静岡市や刈谷市などがこれにあたる。また、やはり静岡市や豊田市、野田市のように、市内資本への規制を免除し市外資本のみを規制する規定を設けた事例もあった⁶⁾。都県レ

ベルになると、東京都・神奈川県・埼玉県・岡山県・福岡県・宮崎県が、商調法でいう特定大企業者（1,500㎡以上の既存店舗を持つ大企業者）が出店する場合には1㎡から届出が必要となる規定を設けていたほどである⁷⁾。

このような自治体による横出し規制が、どの程度の効果を上げたのかを分析した研究がある⁸⁾。その研究が示すのは、独自規制が導入されたことによって大規模店の出店スピードは鈍るが、零細店の占める割合は引き続き減少する、しかもその比率減少のスピードが加速している事実である。すなわち、大店法にもとづく規制に加え、自治体による独自規制を実施したことが、必ずしも小規模小売商の経営を擁護する結果にはつながっていなかったことになる。さらに、大規模店・中規模店が増加することによって大規模店の店舗当たりの生産性は低下しており、大型店の商品価格はむしろ上昇する現象さえ出現しているというのである。小売店の規模が大きくなれば商品価格は安くなるのではないか、言い換えれば、大型店の進出は消費者に利益をもたらすはずだという予測も、思い込みにも過ぎないことが実証された。まさに、何のための出店調整か、地元民主主義は何をもたらしたのか、を問わざるを得ない現実があった^{注9)}。

2. 独自規制の実態

(1) 豊中市の条例

1974（昭和49）年に大店法が施行されて以降、最初の改正法が施行される'79（昭和54）年までは、大型店（店舗面積1,500㎡以上）と街場の商店との中間に位置する中規模店舗（いわゆる中型店）は規制の対象外に置かれていた。そのためこうした中型店を第2種大型店に指定することで規制の対象とした'79年の法改正までの期間は、中型店、特にスーパーの出店が全国各地で相次ぐこととなった。いわば野放しとなった中小スーパーの出店ラッシュとなったのである。

この事態に対処するため1976（昭和51）年、全国に先駆けて中型店規制の条例を制定したのは大阪府の豊中市だった⁹⁾。売場面積200㎡以上・1,500㎡以下の店舗開設に事前届け出を義務づけ、消費者保護、都市計画と商店の適正配置を念頭に、話し合いで出店を調整しようとした条例であり、大店法の枠外に置かれたいわゆる中型店に関し、地方自治体がその規制に自ら乗り出す画期となった。

(2) 熊本県小売商業活動調整条例

1975（昭和50）年、ダイエーが出店を表明したことから熊本市では、熊本商調協とダイエーの間で全国的に注目を集めた対立・紛争が展開した（熊本市のダイエー出店問題は次の「(1) 熊本市のダイエー出店紛争」で詳述）。ダイエーによる最初の申請（3条届出）は、混乱の末、熊本商調協が異例とも言えるゼロ回答の結論を出したことで一旦、頓挫した。その後、ダイエーと熊本商調協が攻防を繰り返していた最中、正確にはダイエーによる初回の届出が拒否された直後の1976（昭和51）年、熊本県議会は“小売商業活動調整条例”を可決・成立させた^{注10)}。前述の豊中市の条例をさらに強化した内容になっており、熊本県の条例は、条例成立と同年に施行されている（なお、ダイエーが計画した出店は大規模店であり、中規模店を規制する熊本県の条例とダイエーの出店問題とは直接の関連はない）。

その中味は、大店法が定義する大型店の基準に達しない中小規模のスーパーに着工4ヶ月前の届出を義務づけ、その出店が地元小売商業者に相当のダメージを与える恐れがあれば県知事が、審議会の意見を聴いたうえで、開店の延期・規模の縮小を勧告・命令することができるとなっており、特筆すべきは、命令に違反した場合の罰則が設けられていたことである。

罰則を設けて中型店を規制しようとするこの条例をめぐっては、通産省が、条例には疑義があるとして反対する統一見解を作成し、熊本県に撤回を申し入れた¹⁰⁾。消費者団体や業界団体からも、通産省・自治省に条例廃止の申し入れがなされるなど大きな抵抗もあったが¹¹⁾、ダイエー問題とは直接の関連がないとはいえ、条例制定という手段を用いて自治体が直接、街場の中小商店の利益擁護に乗り出さざるを得ない状況に立ち至っていることが周知の事柄となった。当初は条例制定に消極的だった自民党県議団も一転して賛成に回るほど、街場の商店街からの要求は厳しく、また運動も激しかったことが容易に推測される。また、この条例制定問題は、商業政策に止まらず、立法論あるいは地方自治論という側面からも注目を集め、法体系としては不十分のそしりを免れない大店法と、地方自治体の裁量、すなわち、法律と条令の関係性をめぐる議論へと発展するのである¹²⁾。端的に言えば、法律と矛盾する条例の制定にあたるのではないかと、という論点であった。

熊本県の小売商業活動調整条例の成立からほ

ば2年を経た1978年時点で、同様の条例は3県、13市町村に設けられ、要綱のレベルになると、34県、45市町村が策定することとなるが¹³⁾、自治体による店舗規制の動きは、1979(昭和54)年に大店法が改正され(第1種・第2種大規模店が設定される)、さらに'90(平成2)年に大店法運用の適正化を求めた通産省通達が出されたことを契機として、最終的に廃止あるいは実効性のない改正へと移行した。

ダイエー問題に係る熊本商調協のあり方、さらに熊本県での条例制定とその後の各自治体による条例・要綱策定の動きは、大店法が金看板とした地元民主主義が、まさにカッコ付の地元民主主義だったことを如実に表している。

3. 出店調整の実態

(1) 熊本市のダイエー出店紛争

大店法が施行された直後の1975(昭和50)年、当時、急速に全国展開を進めていたダイエーが熊本市への出店を表明した¹¹⁾。施行されて間もない大店法の規定に沿ってダイエーは3月に3条届出を行い、福岡通産局はこれを受理した。熊本県はこの時点では、例えば地元合意がある場合のみ3条届出を認める東京都のような規制(いわゆる横出し規制)を実施していなかった。したがって、同年5月には商調協による審議が開始されることとなった。正式商調協に先立つ事前商調協である。

一方、この頃にはすでに地元の商店街が出店反対運動に乗り出しており、商調協の審議に際しても地元側が明確な反対論を唱えるなど、反対派の動きが激しくなっていた。こうしたなかで起こったのが、熊本商工会議所による出店反対決議である。議員総会の決議として反対の態度を表明したのだが、そもそも商調協自体が商工会議所会頭の諮問機関だったから、諮問事項について商調協が審議している最中に、諮問した側が結論を表明したようなものだった。当然のことながら、これ以降の商調協は波乱含みの審議にならざるを得ず、予想されたことではあったが、遂に出店するダイエーの店舗面積について1,500㎡以上は認めないとの結論を全会一致で出したのである。1,500㎡以上の店舗を大型店とするのが大店法の規定だから、出店そのものを認めないという異例に厳しい姿勢を貫いたことになる。商調協で全委員が出店反対の意見を表明した結果としての結審だったが、その直後には、商調協の会長が辞任するというハプニングまで起こっている。辞任に際し会長は、不正常な環境で

の審議であったこと、および一部委員の中立性に対する疑問をあげていた。『日経流通新聞』には、「商調協批判強まりそう 熊本商調協地元会長が辞任」の見出しが躍った。

ダイエーの熊本市進出を阻んだ要因のひとつに、地元商店主と地元百貨店が、県外資本による大型店出店を阻止するために共闘したことがあった。実際、紆余曲折を経てダイエーの出店問題が決着した後の1979(昭和54)年、地元資本の大型店である岩田屋伊勢丹・鶴屋百貨店・寿屋・ニコニコ堂から出された増床計画を、熊本商調協はあっさりと認め、地元資本の大型店勢力と商調協が強く結びついていることを印象づけるひと幕もあった。また、このような地元の結束とは別に、ダイエーの出店計画が44,000㎡の店舗面積、462台収容の駐車場という破格の規模だったことの影響も、地元の拒否反応に拍車をかけたであろうことは、想像に難くない。

ダイエーの熊本進出は一旦、白紙に戻るが、1977(昭和52)年になりダイエーは再び出店の届出を強行する。以前の計画を大幅に縮小した29,000㎡の店舗面積での届出だったが、この場合も商調協での審議は全会一致で大型店の出店は認めないという、前回同様の結論となった。ダイエーの出店届出と熊本商調協での審議はこの後も1978(昭和53)年に2度繰り返され、結局、ダイエーの出店申請に対し熊本商調協は4度ともゼロ回答で応じたことから、世間の耳目を集めることとなったのである。

この間、熊本商調協の頑なな姿勢に批判的な消費者グループがデモを繰り広げ、ダイエーの出店を認めるよう訴えるなど、ダイエー問題は市民をも巻き込んでいった。特に、3度目の出店届出を受けて商調協が審議に入った際、スーパー労組を支援団体とする民社党が熊本に調査団を派遣し、商調協に批判的な報告をまとめる一方、九州選出の国会議員も調停に乗り出す場面もあり、状況は、大店法のあり方についての議論にまで飛び火する様相を呈していた。これに加え、実際には実現しなかったとはいえ、事態を重く見た通産省が、熊本商調協での審議やり直しを念頭にダイエーに5条届出を取り下げよう働きかけるなど、影響は多方面に及んだ。最終的に、1978(昭和53)年に大規模小売店舗審議会(大店審)が、店舗面積28,955㎡の計画を13,000㎡とし、50%以上も削減した答申案をまとめることで、ダイエーの出店問題は決着した。

大店法を根拠法とし、通産省による強力な行政

指導によって創り出された大型店の出店調整方式、すなわち地元民主主義を体現するはずの出店調整が、この場合は、混乱の限りを尽くした揚げ句に通産大臣の裁定に委ねられたのであり、大型店出店調整のあり方をめぐる法体系の不備を浮き彫りにしたばかりでなく、所管官庁の判断による行政指導と調整現場との矛盾も露呈する結果となったのである。

(2) 長野県松本市の事例(出店凍結から解除へ)

a) 大規模小売店をめぐって

第1種大型店の出店を凍結

1990(平成2)年、松本商工会議所は1980(昭和55)年から継続していた第1種大型店の出店凍結を解除した^{注12}。2年後に中央高速・長野道が長野インターまで開通することを踏まえ長野市との商圈争いを念頭に置いた措置だと説明されていたが、大店法による規制が緩和される大きな流れを受け止めた措置であることは明らかだった('90年5月に「大店法運用の適正化」通達が出る)。

松本市では松本商工会議所が大店法施行2年後の1976年に、商業近代化地域計画に関する実施計画を策定し、そこには大型店の適正配置に向けた指針として商業立地計画(ロケーションパターン)が示されていた。1972(昭和47)年の商業近代化地域計画にもとづいて進められていたロケーションパターンを盛り込んだ具体的な実施計画であり、これにもとづいて'80年に松本商工会議所は、大型店と中小小売店の共存を目的として第1種大型店の出店については、「当分の間」抑制する措置、すなわち凍結するとの方針を明確にした。以下は、その際にまとめられた「大規模小売店舗の新增設について」の抜粋である。

「 駅周辺における集中的な小売商業の新規立地は、ロケーションパターンによって或る程度抑制することが出来たことは、これを高く評価しなければならないが、今後共松本市の小売商業動向に一定の秩序を与えるためロケーションパターンの精神はこれを堅持していかなければならない。

しかしながら、ロケーションパターンによって或る程度大型店を抑制することが出来たものの、最近3ヶ年間で大型店の店舗面積は約2倍強に増加、しかも駅前に集中し、既存の中小小売業者は多大の打撃をうけている。

即ち、約3千余の小売業者の約1%に過ぎない43の大型店が、松本市全域の小売店舗面積の約42%を占めるに至っては、中小小売業者の適正な事業活動は著しく阻害されてしまっているのである。

(中略) 先ず重要なことは急変した商業環境の沈静化を図ることが先決であることは論を俟たないところである。

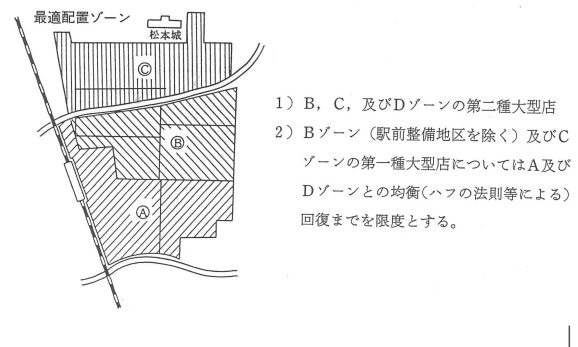
当商工会議所は、消費者利益の確保を配慮しながら、中小業者の正常な発達を期するため、当分の間大型店の新增設に対しては、次のとおり慎重に対処しなければならないとの結論に達したのである。

なお、この結論は去る55年3月1日開催の会員大会の決議をうけ、今日まで関係機関団体等と十分に議論を尽してきたもので、松本市中小小売業者の正常な事業活動の機会の適正な確保を図るため、止むを得ない一時的な措置であるので、大方の理解と強力を切望して止まないところである。

大規模小売店舗新增設の事前協議の取扱いについて

松本市域に対する大規模小売店舗新增設(第一種、第二種)に関する事前協議は原則として一定期間に限ってこれを行わない。

但し、下記の場合に限り松本商工会議所は、関連部会と協議の上、商業構造特別委員会の義を経てこれを行うことができる。



以上のように、松本の市街地をA(本町4・5丁目、国府町、新伊勢町、博労町、分銅町、神明町ほか駅周辺地区)・B(伊勢町、仲町、本町1・2・3丁目、高砂町、神明町ほか中央地区)・C(上土町、六九町、東町、縄手、今町、西堀、大明町、緑町、土井尻町ほか北部地区)・D(A、B、Cに含まれない商業地

区、近隣商業地区)の4つのゾーンに分け、すべてのゾーンで第1種大型店の出店に関する事前協議に応じない(B・Cゾーンも実質的には出店が不可能)、つまり出店を認めず、第2種大型店の出店についても条件を付けたのである。それまでの数年間で、第1種大型店ではサンアイ・イトーヨーカドー・駅ビル・井上・ジャスコ(片倉モール)が、また第2種大型店では松電ストア(元町店、島内店、石芝店)・ニシザワショッパーズ・松本昭和ビルが松本市街地に進出しており、確かに旧来からの商店街がダメージを受けざるを得ない事態となっていたから、「止むを得ない一時的な措置」だった。

第1表に示されるように、'78(昭和53)年以降、店舗面積ベースで大規模小売店舗が占める割合が急速に上昇していたし、第2表に見られるように、店舗数ベースでも大規模小売店舗が比重を高めつ

つあった。1,500㎡以上の第1種は言うに及ばず、500㎡~1,500㎡の第2種も無視できない存在となっていた。

したがって、商工会議所が表明したロケーションパターンとも相まって、この後の松本商調協の調整対象は第2種大型店と中型店、および既存大型店の増床に絞られることとなった。特に中型店の取扱が焦点となる。'80年~'90年の間に松本商調協が扱った第2種大規模小売店舗の出店は、松本昭和ビル・松電ストア筑摩店・村井ショッピングパーク・ビスタホームセンター・松電ストア桐店、中型店では、ピレネビル・信州ジャスコOAショールーム・カネモビル・アオキ松本南店・ヤマダ電機松本店(2店)・松電ストア並柳店・ビッグ・バーン島内店・ワンダープラザウォッチマン松本店・松電ストア宮渕店・松電桐衣料館・信州ヤマダ電機松本店・ヤマダ

第1表 松本市小売業の店舗面積比較

	1978		1979		1981	
	㎡	(%)	㎡	(%)	㎡	(%)
小売業店舗 合計	143,414		203,343		219,170	
大規模小売店舗 合計	43,878	30.6%	77,711	38.2%	93,538	42.7%
内第1種	18,242	12.7%	45,688	22.4%	59,508	27.2%
内第2種	25,636	17.8%	32,023	15.7%	34,030	15.5%

(出所)『松本商工会議所報』

第2表 松本市小売業の店舗数比較

	1978		1979		1981	
		(%)		(%)		(%)
小売業店舗 合計	2,905		3,001		3,003	
大規模小売店舗 合計	33	1.1%	41	1.4%	43	1.4%
内第1種	5	0.2%	8	0.3%	9	0.3%
内第2種	25	17.8%	34	1.1%	34	1.1%

(出所)『松本商工会議所報』

第3表 市区町村の出店凍結決議状況

市町村数	決議団体			決議時期			凍結形態			
	商議所	議会	その他	'75年~'79年	'80年~'84年	'85年~	出店	増床	出店・増床	
117	52	45	33	21	84	29	109	2	6	
市町村数	凍結面積				撤回時期					
	200㎡又は300㎡以上	500㎡以上	1,500㎡以上	総量規制	'75年~'79年	'80年~'84年	'85年~			
117	8	41	7	1	2	14	46			

(出所) 山下道子・井場浩之・新井孝一「大型小売店の参入規制と小売価格の変動」(『経済分析』127号、経済企画庁、1992年)

1) 原表を筆者が加工した。

ドレス本町高田ビル店等がある。

松本商工会議所による出店凍結宣言は、全国的な動向と軌を一にした動きだった。第3表を一瞥すれば明らかなごとく、'80年～'84年の時期に最も多くの市町村で出店凍結の決議がなされている。500㎡以上の店舗すなわち、第1種・第2種ともに出店調整を凍結するケースが最も多いのに対し、松本市の場合は第1種の凍結に限定しているのが特徴だった。

出店凍結の解除へ

松本商工会議所が第1種大型店の出店凍結を継続していた間にも、大型店の出店表明は相次いでいた。ハイランド・シティ・まつもと（信州ジャスコを核店舗とするSC）、ダイエー、南松本ショッピングセンター（イトーヨーカ堂を核店舗とするSC）、ホームプラザ並柳（核店舗はケイヨー）、地元百貨店の井上の、合計5社が出店を表明しており、ホームプラザ並柳こそ5,425㎡とやや小型だったが、他の4社はいずれも30,000㎡前後の計画だった。また、南松本地区ではジャスコ系のビッグ・バーンも2,756㎡から8,144㎡への大幅な増床計画を打ち出していた。これら6つの計画を合計すれば、新たに約130,000㎡の売場が出現することになり、この時点での既存大型店舗面積合計約96,000㎡から一挙に40%近くも増加する計算だった。だが、これらの計画に対する松本市内での反発は、意外にも弱かった。逆に、松本市の地盤沈下に歯止めをかけるため積極的に受け入れるべきだという、前向きな意見が多く聞かれたほどで、松本市中心部の商店街が「楽しいハイランドシティまつもとを創る会」を結成し、南松本地区で計画されるSCに進んで出店する姿勢を見せたのである。大型店出店計画が目白押しとなった地区の地元商店街（南松本商工振興会）も、大型店との共存共栄を目指し、積極的にSCへ出店する考えに傾いていた。明確に反対を表明した唯一の勢力とも言える松本商店街連盟の姿勢も先鋭化することなく、反対ではあるが打つ手はない、という状況になっていた。

規制緩和を決定づけた前川レポートもすでに発表されており、郊外での大型ショッピングセンター計画が実際にあり、しかも地元小売業界はどちらかと言えば、計画推進に傾いていたことに加え、近隣の穂高町・梓川村・三郷村で大型SCの計画が動き出していた。近隣町村での計画は、すでに3条届出が受理されるという状況になっており、松本市側からすれば、まさに郊外型の大型SCが、松本市の

ルールとは無関係にできあがりつつあり、松本市小売業界が崩壊しかねない危機だった。事ここに及んで、松本商工会議所も出店の取扱を緩和すべく素早い動きを見せた。

緩和に向けた松本商工会議所の具体的な動きは、1988（昭和63）年に大型店ビジョン小委員会を設けたことから始まった。この小委員会の目的は、

「中長期的展望にたった大型店にかかわる基本的な方針を明らかにし、懸案の井上、林友・松電、ハイランドシティまつもと等に対する対応を含め六九・中央西地区さらに最近における社会環境、商業環境の動向などをふまえながら、新しい視点にたった大型店ビジョンを作成し、今後の指針とする」

ことにあった。小委員会は翌'89年に、「ロケーションパターンの見直しについて」の会合を重ねた結果、'80年以来、松本市での大型店出店凍結の基礎となっていたロケーションパターンを見直す方針を打ち出したのである。'90年になるとすぐ、小委員会での方針を受け商業委員会が「第1種大型店の出店規制解除について」の文案をまとめ、最終的に松本商工会議所はこの年の1月30日をもって第1種大型店の出店凍結を解除した。

このような松本市での動きもまた、全国的な動向と矛盾しない。'80年頃に出店凍結を決議したケースが最も多ければ、それを解除したのもまた'90年前後に集中していたのである（第3表参照）。

1989（平成1）年度中に南松本から並柳にかけての地区（松本市南部）で、上記の第1種新設案件5件、増床案件1件の届出がなされた。ほぼ当初の計画どおり、3条届出ベースで延べ面積128,605㎡の申請となっていた。翌'90年にはこれら新設5店の案件が商調協での審議に上がり、'91年にいずれも結審した。それらの内容は、

ハイランド・シティ・まつもと：

申請面積25,000㎡が14,950㎡で結審
ダイエー松本店

：同29,900㎡→13,950㎡

南松本ショッピングセンター

：同32,500㎡→17,350㎡

ホームプラザ並柳

：同5,839㎡→3,000㎡

井上デパート南松本店

：30,392㎡→13,950㎡

となっていた。全体で49%の削減率であり、規制が強化されていた時期の全国的削減率が概ね33%と

いうから¹⁴⁾、面積は厳しく削減したものの、流通規制緩和の流れを明確に示したのである。

第2種についても、

松電ストア島立店	:1,250㎡→1,250㎡
長野西友島内店	:882㎡→882㎡
ヤマダ電機松本並柳店	:1,822㎡→980㎡
アオキ松本南店	:1,490㎡→1,000㎡
青山松本店	:1,473㎡→900㎡
エースワン流通団地南店	:4,601㎡→2,000㎡
コナカ長野南松本店	:1,936㎡→1,100㎡
ゼビオ松本店	:3,446㎡→1,650㎡
エイデン松本店	:1,800㎡→1,050㎡
ミツルヤ家具センター	:2,600㎡→1,900㎡

と、次々に結審していった(中型店についての記述は省略する)。

b) 大型ホテルの進出をめぐる

東急イン進出問題

松本商工会議所が第1種大型店の出店凍結を打ち出したとき、実はすでに松本で、東急電鉄系列のホテル“東急イン”が駅前に進出する計画をめぐる紛争が起こっていた。

大店法が施行される前の1973(昭和48)年から東急インの進出計画が表面化し、松本商工会議所でも、サービス業対策特別委員会で毎月のようにこの問題が議題に上っていた。大型ホテルの進出計画に対し、当然のごとく、地元の旅館協同組合は反対を表明し建設中止を申し入れた。打てば響くかのような、予想通りの対応だった。両者の間で何度か話し合いが持たれたが、問題解決の方向へは一向に向かわず、逆に対立はエスカレートするばかりだった。東急イン側は、「文化都市の顔として、都市型ホテルが必要だ」と主張し、旅館協同組合側は、「地元ホテルは全滅する。死活にかかわる問題」だと、両者ともに一歩も引かない姿勢に終始した。この間に大店法が施行されたが、ホテルの進出を調整する法律ではないため法的にこれを規制する手段はなく、地元事業者の見識と知恵が試される状況になっていた。地元の旅館・ホテル業者にすれば紛れもなく大型店の進出であり、大規模小売店舗ならぬ大規模ホテルによる営業圧迫には違いなかった。

松本では大手ホテルチェーンの進出をめぐる、まさに地元民主主義が本領を發揮するか否かが問われる場面を迎えていたのである。

結論を先取りして言えば、地元旅館業者側が市長への反対請願運動をほのめかすに及んで、市

長・市議会も問題解決に乗り出し、調整機関としての「松本市ホテル調整協議会」を商工会議所に設置することで、最終的な合意に至った。もっともそこに至るまでには、かなりの紆余曲折があったことも事実である。

この協議会は旅館業者委員6名・一般委員6名・学識経験者8名で構成されており、'80年の年末から翌81年2月にかけて精力的に活動し、合計5回の会議を開催したが、その間に、個別に双方の関係者から45回もの事情聴取をするという、異例とも言える回数の非公式会合を積み重ねていた。1回の会合が3時間以上に及ぶこともあったという。このような、いわば手間暇かけた粘り強い交渉の延長線上に、1981年2月の合意書調印式が実現した。

その合意内容は、

- ①地上11階の建物は計画どおりとする
- ②客室数を当初計画の216室304ベッドから162室237ベッドに縮小する
- ③客室構成については、デラックスシングルやスイートルームを多く設ける

などで、既存の旅館との競合を避けるために部屋の面積や仕様まで細かく定めようとして、高級ホテル志向の客層に焦点を絞ることも合意事項に含まれるという念の入りようだった。

この協議会による調整は、十分な話し合いと手続きを尽くすことによって地元民主主義のあり方を体現したケースであり、全国的にも初の試みだったことから、“松本方式”として注目を集めることとなった。まさに、地元民主主義の良識が發揮された場面と言ってよい。もっとも、合意付属書には事実上の“ホテル進出凍結宣言”が明記されており、そこからは、地元旅館業者の苦衷を十分に読み取ることができる。

松電ホテル問題

1986(昭和61)年9月、松本電気鉄道株式会社が駅近くの本庄1丁目の旧本社跡地に、地下2階、地上13階、塔屋1階、客室数420の仮称「松本電鉄ホテル」建設計画を、松本商工会議所に提出した。当初、地元旅館組合と届出者の松本電鉄との間で、再三にわたり話し合いが持たれたが、両者の主張には隔たりが大きく、平行線をたどっていたため、翌'87年10月に松本商工会議所は、東急インの場合と同様に第三者機関としての“松本市ホテル調整協議会”を設置した。

松電ホテルのケースで特徴的だったのは、「大型宿泊・宴会機能を有する都市型ホテル設置の願

い」が松本市に本部を置く信州大学の医学部長から、また「ホテル建設促進について」との文書が松本歯科大学から、松本商工会議所会頭宛に提出された点である。医療関係者による学会等の会合を開催する場合の利便を考えての要望書と思われ、電鉄会社によるホテル建設という純然たる民間の事業に対し、大学が後押しする文書を提出するのは異例ではあったが、地元資本によるホテル建設ということもあり、一定の効果を発揮したものと考えられる^{注13}。

旅館等の業者委員5名、一般委員5名、学識経験者委員5名の計15名からなる協議会は、設置された直後に4回の会合を開き、極めて迅速に調整案をまとめ、最終的には'87年11月に合意書への調印が実現した。合意の内容は、

- ①420室の計画を、開業時300室以内、5年後に370室までの増築を認める
- ②1,000人以上収容の大ホールは、当初計画より拡大して1,000㎡以上とする
- ③中小ホールは計画より1室少ない10室とする
- ④和・洋食レストランとバーおよび中小ホールを合わせた総面積を1,990㎡以内とする

というもので、松本電鉄側にとっては「厳しい調整」内容となったが、事前に結ばれた、協議会の調整案を受け入れるとの紳士協定に従い、合意書への調印となった。

この前年には大店法による規制の緩和を求めた前川レポートが公表されており、大型店の出店には追い風が吹き始めていたと同様、大型ホテルの建設に関しても、規制緩和の流れがそれを後押しする力になったことは間違いない。

さらに1990(平成2)年5月、通産省が「大店法運用の適正化」を通達したのとまったく同じ時期、ホテル・レストランを経営する永山興産(本社上田市)から松本市中央4-2-20に敷地面積2,237㎡、地上10階、客室数200、71台収容の駐車場を備えた大型

ビジネスホテル(ルートイン松本)の建設計画が松本市に提出された。それまでの事例と同様に、地元ホテル業界等からは反対意見が出されたため、松本商工会議所にすでに設けられていた“松本市ホテル調整協議会”で調整が行われた結果、5回の調整会議を経て同年中にほぼ申請どおりの内容で決着した。

1987(昭和62)年には松本市で、またしてもホテル調整協議会による調整を通じて地元資本による大型都市ホテルの建設が実現しており、かかる経緯を念頭に置けば、ホテル業界もまた、大規模小売店舗がわが国小売業界を席捲したのと同様の道筋を歩んだことには留意しておく必要がある。

(3) 石巻市の出店紛争

ジャスコの出店表明で地元へ激震

1977(昭和52)年、大手スーパーのジャスコが、人口約13万人の宮城県石巻市の駅前に建設が予定されていたビルに核店舗として出店することを表明した^{注14}。それまでは大手スーパーの進出がいっさいなかった、いわば無風地帯だっただけに、ジャスコに続いてイトーヨーカ堂、長崎屋、仙台の丸光など6社が続々と出店表明したことで、地元の商店街は最大級のショックに混乱を極めた。これら大型店の販売見込額を合計すると、石巻市内の小売販売額の60%近くになるはずだった。

ビルの建設者である不動産会社は、決められた手続きに従って1979(昭和54)年に、ジャスコを核店舗とするいわゆる3条届出を行った。このときすでに、イトーヨーカ堂、長崎屋なども3条届出をしていたため、石巻商工会議所は翌'80年に、申請案件全体の規模を18,000㎡とし、それを提出されていた5件の申請に振り分けるかたちで結論を出した。つまり、事前商調協で総量規制による判断を示したことになる。第4表に示されるように、ジャスコ側に割り当てられた売場面積は5,200㎡(核店舗のジャスコには3,600㎡)だった。この結論を受けてジャス

第4表 石巻市の大型店調整

店舗名(核店舗)	申請面積	調整面積	削減率
石巻SC(丸光)	10,658㎡	3,600㎡	66%
ヨークショッピングスクエア(イトーヨーカ堂・サンエー)	16,529㎡	4,200㎡	75%
石巻ショッピングプラザ(長崎屋)	17,254㎡	3,400㎡	80%
石巻駅前ビル(ジャスコ)	15,610㎡	5,200㎡	67%
サンプラザ末広(イシセー)	10,000㎡	1,600㎡	73%

(出所) 草野厚『大店法経済規制の構造』(日本経済新聞社、1992年)、p.33。

1) 原表を筆者が加工した。

コは1983(昭和58)年に、小売業者としての5条申請を行った。しかし、第4表から明らかなように、調整結果は軒並み60%以上の削減率であり、長崎屋の計画は80%もカットされていたことから、同時に結審した長崎屋と丸光(ダックシティ)は出店を断念した。しかも、石巻市が策定した商業近代化計画には駅前再開が盛り込まれていたためジャスコは一旦、5条申請を取り下げた。新たな条件を再検討したうえで計画を練り直すためだった。

こうしてジャスコは、新計画をもとに17,000㎡へと面積を拡大して申請したが、石巻商工会議所は、商調協の審議を尊重すべきだとして申請を却下したのである。この後は、ジャスコが拡大申請を取り下げたうえで再び3条届出を行う、という前代未聞の経緯をたどり、石巻商工会議所としては、一旦は5,200㎡で結審したものの、大店法の規定に従う限り、改めて届出が出れば再度調整を実施せざるを得ないのが実情だったのである。ジャスコ側は、いわば法の盲点をついたかたちで以前の3倍規模の計画を強行しようとしていたのであり、それだけ地元業者の反発は強くならざるを得なかった

結局ジャスコ側は1987(昭和62)年になって5条届出に漕ぎ着けたが(この時の届出面積は16,000㎡)、この間、商調協の商業者代表委員の1人がジャスコから看板工事など約3億6,000万円の下請け工事を請け負ったことが明らかになったばかりか、ジャスコが入居を予定していたビルの地権者が商工会議所常議員であったことも判明し、商調協の会議の場で会長が、委員の中立性について再三説明するという場面もあるなど、調整は異例づくめだった。さらに、事前商調協の会合に、大型店の進出反対派70人が乱入し、委員の辞任と審議のやり直しを求める騒動もあり、石巻の小売業界は大揺れに揺れた。

ジャスコの5条届出を受けた石巻商調協は、かなりの紆余曲折を経た後の1988(昭和63)年、3案を併記した異例の答申を石巻商工会議所会頭へ提出した。委員の間でどうしても調整がつかず、申請どおりの16,000㎡と9,000㎡・7,200㎡を併記した答申だった。結局、石巻商調協では明確な結論を出せず、最終判断はさらに上級の大規模小売店舗審議会(大店審)に委ねられ、そこでは15,000㎡で結審し、通産大臣に答申されることとなった。こうしてジャスコの出店問題は、最初の出店表明から決着まで、なんと10年を要したのである。

変化する対立構図

一方、ジャスコの出店をめぐる石巻の商業界が紛糾している間、'82年にはイトーヨーカ堂が石巻駅北側のバイパス沿いにオープンし、'83年にはダイエーを核店舗とするビルの調整が9,000㎡で結審した。この背景には、折からのモータリゼーションの波に乗り、バイパスに進出したイトーヨーカ堂周辺に買い物客や企業が集まり始めていた、という事情がある。この後、イトーヨーカ堂を核として集客に成功したバイパス沿いの地区の隆盛を目の当たりにし、古くからの伝統を持ちながらも地盤沈下に悩む旧中心商店街がダイエーを核とした商店街の活性化を構想するに至って、大型店としてのダイエー出店が現実味を帯びてくるのである。

1983(昭和58)年に石巻市が策定した商業近代化計画は、既存の3つの商店街(駅前商店街・立町商店街・橋通り商店街)それぞれに核店舗を誘致し、中心市街地の集客力を高める構想を打ち出した。市街地への入り口にあたる駅前にはジャスコ、最も奥の橋通り商店街にはダイエー、中間地点の立町商店街にはエンドーチェーン(エンドーチェーンが核となったレインボープラザ)を配置しようとの計画だった。1977(昭和52)年のジャスコ出店表明以来の大型店問題は、当初の6店出店計画が4店となり、遂には、市当局が打ち出した商業近代化計画を通じ、商店街と大型店がセットとなった3つの計画に収斂されることとなる。地元商店街vs大型店という当初の単純な対立構図から、3つの大型店の競合へと移行し、大型店間の競争はその背後に既存の商店街vs商店街という争いを孕む複雑な様相を呈し始めたのである。

かかる構図のなかで最も現実的な問題は、それぞれの商店街が隣接しており、計画のままだと近距離の範囲内に大型店3つがひしめく状況になる、という点だった。石巻市の規模を考えれば、近距離の範囲内に3つの大型スーパーが出店することは誰の目にも無理と映った。このような経緯を経て石巻市では、大型店の出店をめぐる当初は大型店vs地元商店街だった構図が徐々に、大型スーパーvs大型店スーパーへと転換し始めたのである。

それぞれの核店舗が、店舗面積と環境変化への不安を抱きながらも、1989(平成1)年にはダイエーの中内功社長が自ら石巻市に出向き市役所・商工会議所で出店の説明を行うなど、大型店出店計画はそれなりの進展を見せていた。ところが'92年1月にエンドーチェーンは、出店調整により店舗面積が当初計画の11,000㎡から半分以下の5,000㎡に削

減されたこと、および経営環境が変化したことなどを理由に、通産大臣に申請を廃止する届出を提出して受理された。つまりは、出店の断念だった。

「経営環境の変化」が、狭い地理的範囲内に複数の大型店が競合する過当競争を意味することは、誰の目にも明らかだった。

次いで同年7月、今度はダイエーが核店舗となる予定だった「石巻市中央開発ビル」が3条届出の廃止を通産大臣に提出し受理されるという事態になった。この時点でダイエーは依然として出店の意思を示していたが、新たな地権者との交渉がまとまらず、結局'90年に出店を取りやめることとなる。残るジャスコも、'92年に面積不足と大店法改正にともなう調整の期限切れを理由に出店を中止した。出店調整の過程で数々のトラブルを抱えたことに加え、ビルの建設者も届出を廃止するなど、ジャスコと地元との折り合いが泥沼化していたことが最大の原因であることは明白だった。3つの大型店出店計画はすべて、頓挫したのである。

その後1994（平成6）年になって、もともと石巻市への出店を計画しながら撤回していたダックシティ丸光が、「石巻ビフレ」として出店することとなり、1996年に石巻駅前が開業した。当初は6つの大型店の出店計画があったが、上記のような種々の紆余曲折を経て、最終的には「石巻ビフレ」1店のみが出店となったのである（「石巻ビフレ」もその後撤退し、現在はそのビル全体が石巻市役所となっている）。

2011（平成23）年3月の東日本大震災にともなう大津波で、石巻市街地の商店街がすべて壊滅し、現在は、より内陸部の地区にショッピングセンターが展開している。

小括

ここまで、大店法施行下で通産省の行政指導にコントロールされた大型店出店調整の手続きを概観したうえで、いくつかの特徴的な地方都市の出店調整の実態を検証した。本論では、自治体・商工会議所が一体となって、いわば地元ぐるみで大型店の出店に徹底抗戦した熊本市のケース、一旦は大型店の出店凍結をしながらも、近隣市町村との商圈争いを背景に凍結を解除し大型店の出店を受け入れることで、地元商店街が大型店との共存共栄を図ろうとした松本市の事例、そして、地元商店街vs大型店という当初の対立構図が、商店街と大

型店が結びついて大型店・商店街vs大型店・商店街という、大型店と商店街がセットとなった競争へと転換した石巻市の紛争経過を検証した。

その結果、本論が設定した、大店法をめぐる行政指導が地元民主主義を正常に機能させる役割を果たしたのか否かの課題に関しては、否との結論をもって応える他ない。大店法自体の不備も相まって、通産省による行政指導が地元での出店調整を極度に混乱させる事態を招くことが多々あったことはもはや否定し難い。

では何故、不備な大店法が制定されたのか、さらには何故、的確な行政指導が実現しなかったのか。

この問いには、戦前・戦中・戦後を通じてわが国の小売商業政策が政治に翻弄され続けた歴史を持つから、と答えざるを得ない^{注15}。詳細は省くが、

「いつものことだが、中小企業関係の法案いじりが活発になるのは、国会議員選挙の前に決まっている。（昭和）四八年二月、通産省が大規模小売店舗法案を準備していた時もそうだった。通産省が、産業構造審議会流通部会の約三年にわたる議論を経て出された答申を受けて、大型店舗の新增設について届け出制の線で政府案を練っていたところ、自民党商工部会で許可制の声が強くなり、現行の事前審査付き届け出制で大店法が成立した。

（中略）一部急進派議員の声高な規制強化論が、参院選を前にした議員心理を揺さぶったのが真相だった¹⁵⁾との指摘が、大店法とそれともなう行政指導が必然的に持たざるを得なかった性格を如実に物語っている。

東京商工会議所が1977年から1978年にかけて、1都10県の商工会議所を対象に実施した実態調査の結果がある¹⁶⁾。その報告書に掲載された各地からの意見・要望を以下に紹介して本論を締めくくりたい。

- ・「政治の取引の材料になる様な意図で法律を決めてもらっては困る」（東京都のスーパー）
- ・「大規模小売店舗法、商業活動調整法等の規制で自由に営業がいき（ママ）ないのは自由競争原理から逸脱しているし、商業施設及び商業活動の近代化を遅らせている原因にもなっている」（東京都のスーパー）
- ・「大型店規制の一本槍だが、商店街への大型店の寄与率を認めて欲しい」（神奈川県のスーパ）
- ・「大店法の運用基準が不明確、……悪用さ

れていないか」(神奈川県のスーパ-)

- ・「大店法、中小企業分野調整法というのは法の目的精神を超えてその適用は小売企業の成長の拘束である」(埼玉県のスーパ-)
- ・「大型店と地元店の協調関係を画一的でなく地域に合った法律を作る様に」(長野県のスーパ-)
- ・「大店法の適用を柔軟にして欲しい」(静岡県のスーパ-)
- ・「大型店と地元商店街との本来的な共存及び協調を図るべく、適切なる調整をお願いしたい」(群馬県のスーパ-)

注

^{注1} 戦前の百貨店法成立過程についてはさしあたり、拙稿「昭和戦前期の百貨店問題と中小小売商」(『松本大学研究紀要』第12号、2014年)を参照されたい。

^{注2} 戦後の旧百貨店法廃止と第二次百貨店法の立法過程については、拙稿「戦後の大店規制に関わる立法過程と商調協」(『地域総合研究』第16号、2015年)を参照されたい。

^{注3} 大型店の出店調整に際し地元の意思を最優先する考え方は一般に、「地元民主主義」とよばれるようになった。もともと「地元民主主義」という表現は、旧通産省が使い始めたようであり、商調協に関わる行政指導について、当時の大店法担当の同省幹部が次のように発言している。すなわち、「売場面積の減少を勧告する目安になる(大型店の出店による相当程度の影響)についても、よく基準を示せと言われるが、それも地元が一番よくわかることだ。だから、通産省としては地元各商工会議所の商調協にまかせる形をとっている」と。また、地元と事前に話し合うよう行政指導しているのは、実質的に許可制と同じではないか、との質問に、「それは違う。許可制なら通産省が出店を中止させるなどの措置がとれるが、大店法はあくまで地元民主主義が原則だ。だから、通産省に届ける前に地元と話し合うのは、進出予定大型店にとっては、別に不利ではないと思う」と答えている。なお、大店法に関わるいわゆる地元民主主義については、田村正紀『大型店問題』(千倉書房、1981年)pp.6-7、あるいは日本経済新聞社編『大店法が消える日』(日本経済新聞社、1990年)pp.88-91を参照されたい。

^{注4} 大店法に関わる行政指導については草野厚『大店法経済規制の構造』(日本経済新聞社、1992年)に詳しい。

^{注5} よく指摘されるように「事前商調協」とは単なる俗称であり、法的には何ら規定がない。周知の事柄であるにもかかわらず法律上に規定を設けられなかったのは、いわゆる3条届出段階では、建築確認・用途地域・開発規制などの適用を受けるため、行政上の所管が旧建設省になり、旧通産省の権限外だったからである。この点については、杉岡硯夫『大店法と都市商業・市民』(日本評論社、1991年)p.129参照。

^{注6} 事々前商調協・事前商調協を含む調整手続きについては、通商産業省産業政策局編『これからの大店法』(通商産業調査会、1994年)に詳しい。

^{注7} 1974年度～1988年度の時期に大手スーパ-6社の出店を対象とした調査による結果である。出店表明前に調査等で費やされる時間を含めると実際には、5～6年を要すると推定している。詳しくは、鶴田俊正・矢作俊行「大店法システムとその形骸化」(三輪・西村編)『日本の流通』(東大出版会、1991年所収)を参照されたい。

^{注8} 商調法が改正された1977年、「中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業等の事業活動の調整に関する法律」(事業分野調整法)が制定され、大企業の事業が中小企業経営に悪影響を与える恐れがある場合、主務大臣は適正

な事業活動機会を確保する仕組みを定めるための勧告をすることができるようになった。この立法過程で小売商団体は、当該法の対象に小売業も含めるべきだと運動したが、小売業に関してはすでに大店法と商調法があるとの理由で、対象外に置かれた。政治的駆け引きを通じ、その代替措置として商調法の改正が実現したという経緯がある。詳しくは、三上富三郎「小売業における競争とコンフリクト(2)」(『明大商学論叢』60巻5号、1978年)を参照されたい。

注9 自治体による独自規制がもたらした問題点についてはさしあたり、野方宏「小売業における規制と規制緩和」(『静岡大学経済研究』3巻3号、1998年)、および三上「前掲稿」を参照されたい。

注10 熊本県の独自規制条例については、川野訓志「地方自治体における出店規制について」(『専修ビジネス・レビュー』Vol. 11 No. 1、および草野厚『大店法経済規制の構造-行政指導の功罪を問う-』(日本経済新聞社、1992年)を参照。

注11 以下、熊本市のダイエー出店紛争については『日経流通新聞』『日本経済新聞』に掲載された一連の記事、および草野厚「前掲書」による。

注12 以下、松本市での大型店出店調整をめぐる経緯については、『日経流通新聞』『日本経済新聞』に掲載された一連の記事、日本経済新聞社編『大店法が消える日』(日本経済新聞社、1990年)、『80年のあゆみ』(松本商工会議所、1989年)および各年の『松本商工会議所事業報告』『松本商工会議所報』による。

注13 両大学から松本商工会議所会頭宛に当該表題の文書が提出されたことは、松本商工会議所の事業報告に記載されているが、文書自体は残存していない。文書の主旨については、当時の関係者からの聴き取りによる。

注14 以下、石巻市での出店調整をめぐる経緯については、草野厚「前掲書」、および『日経流通新聞』『日本経済新聞』に掲載された一連の記事による。

注15 わが国の小売商業が常に政治に翻弄されていたことは、前掲拙稿を参照されたい。

11) 『日本経済新聞』1976年11月3日付。

12) 『日本経済新聞』1977年1月25日付。

13) 川野訓志、「地方自治体における出店規制について」『専修ビジネス・レビュー』Vol.11 No.1.

14) 野方宏、「小売業における規制と規制緩和」『静岡大学経済研究』3巻3号(1998).

15) 『大型店対策を現地に探る』誠文堂新光社、p.13(1978).

16) 『大型店に関する実態調査』東京商工会議所(1978).

文献

- 1) 鶴田俊正・矢作俊行、「大店法システムとその形骸化」(三輪・西村編『日本の流通』、東大出版会、1991年所収)。
- 2) 日本チェーンストア協会『会報』、50-第22号(1975年12月26日)pp.1-3.
- 3) 日本チェーンストア協会『会報』、51-第11号(1976年6月16日)p.2.
- 4) 三上富三郎、「小売業における競争とコンフリクト(2)」『明大商学論叢』60巻5号(1978年)。
- 5) 山下道子・井場浩之・新井孝一、「大型小売店の参入規制と小売価格の変動」『経済分析』127号の巻末付録2、経済企画庁経済研究所(1992).
- 6) 前掲1).
- 7) 前掲5).
- 8) 前掲5).
- 9) 『日本経済新聞』1977年1月25日付。
- 10) 『日本経済新聞』1976年10月9日付。