

# 地域商業活性化型および中心市街地活性化型 特定商業集積の開発および運営の実態 (1)<sup>1)</sup>

専修大学大学院博士後期課程 新 島 裕 基  
山口大学 松 田 温 郎  
名古屋学院大学 濱 満 久  
九州産業大学 渡 邊 孝一郎

## 1. 研究概要<sup>2)</sup>

### 1-1. 研究の方法および位置づけ

本研究の目的は、「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」(以下「特集法」と表記)を活用して開業した商業集積のうち、地域商業活性化型および中心市街地活性化型特定商業集積の開発および運用実態について考察することで、流通政策やその評価技法の策定を検討するための視点を探索することである。

はじめに、研究方法について説明する。研究方法は、先行研究の検討および研究対象の視察、その関係者へのインタビューである。まず、本節では本研究の基盤となる渡辺(2014)を整理することで本稿の位置づけを示し、研究対象の視察およびその関係者へのインタビューの内容について説明する。次に、次節で流通政策分野における特集法研究のうち、本稿と同一の研究対

- 
- 1) 筆者の執筆担当箇所は以下の通りである。第1章：濱満久・新島裕基・松田温郎、第2章：新島裕基、第3章第1節：濱満久・松田温郎、第3章第2節：松田温郎、第3章第3節：渡邊孝一郎・松田温郎、第4章：渡邊孝一郎・濱満久。
  - 2) 本研究は科学研究費助成事業(基盤研究B)(課題番号:24330136)「特定商業集積整備法の検証を通して考察する商業・まちづくりの理論的・実践的展望」(研究代表者:石原武政)の助成を受けて行われた研究の一部である。研究チームは石原武政(研究代表者)、渡辺達朗(研究分担者)、高室裕史(研究分担者)、石淵順也(研究分担者)、濱満久(連携研究者)、渡邊孝一郎(連携研究者)、松田温郎(連携研究者)、新島裕基(研究協力者)の8名である。本稿の著者である新島および松田、濱、渡邊は3年の研究期間の内、2年目から研究に携わった。

象を調査した先行研究を整理する。

渡辺（2014）は商業まちづくり政策の分野において、以下の領域で研究蓄積が不足していることを指摘している。それは、過去の特定の政策を対象にした場合、第1に総体としての政策および個々の事業の目標に対する達成の程度を検討すること、第2に具体的な効果を測定し評価すること、そして新たな政策を対象にした場合、第3に具体的な政策目標の設定と効果測定および評価の方法である。

さらに、これらの問題意識に基づき以下の研究課題を提示している。それは、第1の課題として政策論の分野における政策評価に関する研究成果を商業まちづくり政策分野に応用すること、第2の課題として政策評価の視点から過去の商業まちづくり政策を捉え直すこと、第3の課題として政策評価の方法に地元業者や地域の状況などのディマンド・サイドの視点を組み込むこと、第4の課題として政策目標の設定や評価の技法などに関するテクニカルな標準を明確にすることである。

渡辺（2014）の研究は、流通政策研究としての研究蓄積が乏しい分野に対して、今後の研究展開の方向性とそのための課題、分析モデルと概念の提示およびそれらの実用例を示した点で評価できる。一方で、この領域は探索的な段階としての性質が強い。そのため、今後の研究展開のためには、個々の事例を検討可能な定性的研究を行うことで実態の把握を進めつつ、学術的知識の精緻化を進めることが有益である。

定性的研究を行う場合、ひとつの事例に焦点を定める場合と複数あるいは全数を対象とする場合が考えられる。どちらの方法を選択するかは、研究対象となる流通政策の状況を考慮する必要がある。本研究では特集法を研究対象とする。その理由は、第1にこの政策は1991年に制定され2006年に廃止された過去の流通政策であるため、その政策評価が可能であること、第2にこの政策は制定・実施過程において様々な議論がなされていたにもかかわらず、同法の評価が十分に議論されていないこと<sup>3)</sup>、第3にこの政策は渡辺（2014）

3) 渡辺（2014）の整理によれば、特集法に対しては肯定的評価および否定的評価の両方が存在する。肯定的評価としては特集法が基礎自治体（市町村）にまちづくりの権限

が指摘する政策評価制度の未整備期であり政策評価が十分になされていない政策であること、第4にこの政策の実施過程についての研究がなされていないこと<sup>4)</sup>である。

さらに、特集法の制定から20年以上が経過したことで当時の関係者が減少しつつある危険性が高いこと、そして全事例数がそれほど多くないことを考慮すれば、全事例の実態調査の優先度が高いのではないかと考えられる。そこで、本研究では特集法を活用した事例に対して探索的調査を行う。事例調査および記述については、渡辺(2014)の提案に従い、ダイヤモンド・サイドの視点を基本的な視座とする。

次に、研究対象である特集法および研究対象について説明する。石原(2011)の整理によれば、特集法は大店法改正関連五法のひとつであり、「地域商業の新たな振興を模索し、商業基盤施設を併設したショッピングセンターの中に大型店と中小店との共存共栄の姿を見出し、大規模な商業集積を核としたまちづくりを構想した法律(226頁)」である。制定の背景には、『90年代流通ビジョン』における「ハイマート2000構想」の流れと、日米構造問題協議の最終報告書が日本の公共投資の大幅な増額を求めたことが挙げられている。

特集法の特徴は、第1に商業施設と商業基盤施設<sup>5)</sup>とが一体的に設置された特定商業集積を整備すること、第2に特定商業集積には①高度商業集積型、②中心市街地活性化型、③地域商業活性化型の3つの類型が存在すること、第3に特定商業集積の整備をする場合は市町村が基本構想の策定を実施すること<sup>6)</sup>、第4に通産省と建設省、自治省の3省が共管する最初の法律であるこ

を付与するほぼ最初の試みであったことが挙げられている。否定的な評価としては、第1に特集法を活用して開発された郊外型大規模商業集積がさらなる郊外開発を誘発し、非計画的な郊外開発に拍車をかける可能性があること、第2に高度化事業を活用して整備された既存商店街および共同店舗に悪影響を与えることが挙げられている。

- 4) 渡辺(2014)の整理によれば、特集法の実施過程については都市計画または建築、経済地理学の分野で研究されているが、流通政策の分野ではほとんど研究されていない。
- 5) 商業基盤施設として、顧客利便施設および地域住民生活向上施設、小売業務等円滑化施設が設定されている。
- 6) この点について、石原(2011)は後の中心市街地活性化法等に引き継がれる新たな枠組みの活用であったと評価している。

と<sup>7)</sup>、第5に特集法の支援組織として第3セクターの株式会社商業ソフトクリエイションを設立させていることである。特集法の具体的な内容については次節で説明する。

特集法を活用して設置された商業集積は、高度商業集積型が13件、中心市街地型が1件、地域商業活性化型が38件実施されている（石原2011、渡辺2014）。これらの一覧については以下の表1および表2、表3に示す通りである。

本稿では特集法を活用した事例のうち、中心市街地活性化型特定商業集積1件および地域商業活性化型特定商業2件を研究対象とする。新潟県柏崎市の「フォンジェ」についてはこの1件が中心市街地活性化型特定商業集積の全数となる。地域商業活性化型特定商業2件については、38件の全数のうち特集法を活用した部分が確認可能であったものを選択している。他の事例は特集法活用前および活用後に他の支援枠組みが併用された事例が多かったため、特集法が活用された部分に限定した調査が困難であったことから研究対象から除外した。例外として、富山県南砺市の「ア・ミュー」および富山県朝日町の「アスカ」は特集法を活用して新設された商業集積であり調査が可能であったことから研究対象にした。高度商業集積型特定商業集積については別稿にて論じる。研究対象一覧は以下の表4に示す通りである。

---

7) 3省共管は特集法の特長のひとつではあったものの、2001年に行われた中央省庁再編によってそれぞれの体制は変化している。通商産業省は経済産業省に再編され、建設省は運輸省および国土庁、北海道開発庁とともに国土交通省に再編され、自治省は郵政省および総務庁とともに総務省に再編されている

表1：高度集積型特定商業集積一覧

市町村名	基本構想承認	施設整備完了	民活法13号施設認定事業者設	事業の概要
福井県 福井市	1992年 1月29日	1992年 4月15日	福井南部商業開発(株)	福井南部商業開発と(協)ゴールドショッピングセンターが、平和堂と地元中小店からなる「ショッピングシティ・ベル」を整備
山口県 下松市	1992年 1月29日	1993年 11月5日	下松タウンセンター開発(株)	下松タウンセンターと下松商業開発(株)が、西友と地元中小店からなる「THE MALL 周南」を整備
山口県 阿知須町	1992年 11月20日	1996年 3月20日	阿知須まちづくり(株)	阿知須まちづくりが、中国寿屋と地元中小店からなる「サンパークあじす」を整備
滋賀県 八日市	1993年 3月30日	1994年 6月2日	八日市駅前商業開発(株)	八日市駅前商業開発と八日市商業開発(株)が、平和堂と地元中小店からなる「ショッピングセンターアピア」を整備
青森県 下田市	1994年 3月31日	1995年 4月22日	下田タウン(株)	下田タウンが、ジャスコと地元中小店からなる「イオン下田ショッピングセンター」を整備
滋賀県 彦根市	1995年 3月30日	1996年 4月26日	南彦根都市開発(株)	南彦根都市開発と彦根商業開発(株)が、平和堂と地元中小店からなる「ビバシティ彦根」を整備
兵庫県 社町	1995年 3月31日	1996年 5月25日	やしろ商業開発(株)	やしろ商業開発が、ジャスコと地元中小店からなる「Bio」を整備
兵庫県 神戸市	1996年 1月26日	1999年 4月27日	神戸地下街(株)	神戸地下街が、そごうと隣接する神戸地下街に地元中小店からなる「さんちか」を整備
熊本県 荒尾市	1996年 4月17日	1997年 4月26日	荒尾シティプラン(株)	荒尾シティプランと荒尾商業開発(株)が、ニコニコ堂・サンコー・鶴屋と地元中小店からなる「あらおシティモール」を整備
石川県 加賀市	1996年 7月19日	1997年 3月27日	加賀コミュニティプラザ(株)	加賀コミュニティプラザと(協)加賀ターミナルセンターが、平和堂と地元中小店からなる「アピオシティ加賀」を整備
青森県 五所川原市	1996年 4月17日	1997年 11月20日	五所川原街づくり(株)	五所川原街づくりが、イトーヨーカ堂と地元中小店からなる「エルムの街ショッピングセンター」を整備
新潟県 新発田市	1997年 7月11日	1998年 3月26日	(株)しばたショッピングセンター	しばたSCと(協)新発田商業開発が、ウオロクと地元中小店からなる「コモタウン」を整備
茨城県 笠間市	1997年 8月15日	1998年 4月18日	笠間商業開発(株)	笠間商業開発と笠間エス・シー(協)が、ジャスコと地元中小店からなる「笠間ショッピングセンター」を整備
愛知県 三好町	2000年 1月12日	2000年 10月24日	新商業都市(株)	新商業都市と三好商業振興(株)、(株)三好開発センターが、ジャスコと地元中小店からなる「三好町ショッピングセンター」を整備

[注] 兵庫県神戸市の案件は、阪神・淡路大震災からの震災復興を目的とする緊急措置によるもの。

表2：中心市街地活性化型特定商業集積一覽

市町村名	基本構想承認	施設整備完了	民活法13号施認定事業者設	事業の概要
新潟県 柏崎市	1997年 10月21日	1998年 10月22日	(株)柏崎ショッ ピングモール	柏崎ショッピングモールが、ツチダと地元 中小店からなる「フォンジェ」を整備

[注] 新潟県柏崎市の案件は、当初、高度集積型で構想されたものが、1996年の法改正後に  
中心市街地活性化型に変更を求められたもの。

出所：渡辺（2014）36頁

表3：地域商業活性化型特定商業集積一覽

市町村名	基本構想承認	市町村名	基本構想承認
富山県朝日町 (アスカショッピングセンターを整備)	1992年1月29日	京都府京都市	1993年7月9日
栃木県佐野市	1992年3月25日	沖縄県沖縄市	1993年8月26日
群馬県高崎市	1992年3月31日	秋田県秋田市	1993年10月21日
群馬県前橋市	1992年3月31日	大分県大分市	1994年5月21日
新潟県小出市	1992年3月31日	青森県青森市	1994年9月26日
神奈川相模原市	1992年3月31日	(新町商店街を整備)	
奈良県生駒市	1992年3月31日	三重県名張市	1995年1月17日
山口県長門市	1992年3月31日	和歌山県白浜市	1995年3月23日
福岡県小郡市	1993年5月7日	長崎県長崎市	1995年3月29日
福岡県久留米市	1993年5月7日	岐阜県高山市	1995年9月1日
愛知県田原市	1992年7月14日	静岡県島田市	1995年9月27日
鳥取県米子市	1992年11月16日	三重県鈴鹿市	1995年9月28日
富山県福野町 (協働店舗ア・ミューを整備)	1993年3月12日	和歌山県田辺市	1996年1月16日
宮城県都城市	1993年3月12日	広島県三次市	1996年3月25日
滋賀県八日市市 (駅前を中心商店街を整備)	1993年3月30日	栃木県鹿沼市	1996年3月26日
青森県十和田市 (中央商店街を整備)	1993年6月30日	埼玉県入間市	1996年10月9日
青森県弘前市 (下土手・中土手・上土手商店街を整備)	1993年6月30日	群馬県新田市	1997年5月6日
		群馬県桐生市	1997年5月14日
		島根県出雲市	1997年2月24日
		宮崎県日向市	1997年9月11日
		兵庫県尼崎市	1997年10月13日
		静岡県袋井市	1998年2月2日

[注] 市町村名はすべて承認当時のもの。

出所：渡辺（2014）36頁

表4：研究対象一覽

研究対象	所在地	調査日	特集法類型
ア・ミュー	富山県南砺市	2013年8月19日	地域商業活性化型
アスカ	富山県朝日町	2013年8月19日	地域商業活性化型
フォンジェ	新潟県柏崎市	2013年8月20日	中心市街地活性化型

出所：筆者作成

次に、インタビューについて説明する。インタビューは特集法のダイヤモンド・サイドおよびサプライ・サイドの双方に対して実施した。事例は基本的にダイヤモンド・サイドへの調査結果を基に記述する。ダイヤモンド・サイドにおける調査協力者は以下の表5に示す通りである。

表5：調査協力者一覧1

研究対象	調査協力者	調査日	所属
ア・ミュー	花島榮一氏	2013年 8月19日	福野商業開発株式会社 代表取締役
	佐脇紀夫氏		同 取締役総務部長
	上田玲子氏		株式会社アクティブ・フォー
アスカ	岩田光博氏	2013年 8月19日	あさひショッピングセンターアスカ テナント会事務局
フォンジェ	吉田直一郎氏	2013年 8月20日	株式会社柏崎ショッピングモール 代表取締役

出所：筆者作成

ヒアリング調査では、各調査協力者から資料の提供を受けた。提供資料は以下の表6に示す通りである。ア・ミューの調査では『福野ショッピングゾーン「ア・ミューの概要」』の資料提供を受けた。これは福野町商工会が作成し2000年に発行された視察資料であり、福野町生活創造マート計画策定事業および特定商業集積の整備、それらまでの経緯について整理された資料である。

アスカの調査では『特定商業集積整備基本構想』の資料提供を受けた。これは朝日商業開発が作成し1992年に発行された資料であり、特定商業集積の整備およびそれまでの経緯について整理されたものである。

フォンジェの調査では『中心市街地の活性化を目指して』および『東本町まちづくり事業：(仮称) 柏崎東本町ショッピングセンター』、『中心市街地の蘇生：風のみえるまち柏崎市のまちづくり』、『中心市街地の再生：風のみえるまち柏崎 東本町のまちづくり』の資料提供を受けた。『中心市街地の活性化を目指して』は特定商業集積の整備およびそれまでの経緯について整理された視察資料であるが、作成者および発行年は不明である。『東本町まちづくり事業：(仮称) 柏崎東本町ショッピングセンター』は柏崎ショッピ

ングモールが作成した資料であり、特定商業集積の整備およびそれまでの経緯について整理されている。同資料も発行年は不明である。また、ヒアリング調査の参考資料として、柏崎市が作成した『中心市街地の蘇生：風のみえるまち柏崎市のまちづくり』、『中心市街地の再生：風のみえるまち柏崎 東本町のまちづくり』のうち、特定商業集積の整備に関連する部分の資料提供を受けた。これらの資料は全て発行年が不明である。

表6：提供資料一覧

著者	発行年	資料名
福野町商工会	2000年	福野ショッピングゾーン「ア・ミューの概要」
朝日商業開発株式会社	1992年	特定商業集積整備基本構想
不明	不明	中心市街地の活性化を目指して
株式会社柏崎ショッピングモール	不明	東本町まちづくり事業：(仮称)柏崎東本町ショッピングセンター
柏崎市	不明	中心市街地の蘇生：風のみえるまち柏崎市のまちづくり
柏崎市	不明	中心市街地の再生：風のみえるまち柏崎 東本町のまちづくり

出所：筆者作成

関係者へのヒアリングは、特定商業集積に係わる事業者または事務職員だけでなく、当時、特集法の制定または特定商業集積の開業支援などに関係した行政やコンサルタント等にも実施した。これらの調査協力者については以下の表7に示す通りである。

調査協力者の特集法運用当時の役割について説明する。加藤氏は特集法の発案者である。特集法制定準備時は通商産業省産業政策局の課長補佐として立法にあたり、制定後に同局商業集積推進室の初代室長に就任した人物である。松島氏は『90年代流通ビジョン』当時、通商産業省の外局である中小企業庁商業課長であり、当時の流通政策に対して中小企業側の視点を持っていた人物である。以上の2人は本研究上ではサプライ・サイドに位置づけられる。

川上氏は中小企業事業団の高度化事業等の審査を担当する立場から、特集法の案件に携わっていた人物である。森田氏および小嶋氏、江田氏はコンサ



ルタントとして特集法の活用を支援していた人物である<sup>8)</sup>。同様に、並山氏もコンサルタントであるが、当時の所属は商業ソフトクリエイションである。前述の通り、同社は特集法の支援組織として設立された組織であり、特集法の基本計画を策定する前段の調査案件や基本計画の立案などを中心に特集法スキームの活用を支援していた。以上の5人は本研究上ではダイヤモンド・サイドに位置づけられる。これらの調査協力者への調査結果は本稿では直接の記述をしないが、本研究の研究計画および調査内容の修正、事例記述、事例分析などに対して有益な知見を提供したことを明記する。

表7：調査協力者一覧2

調査協力者	調査日	所属	特集法運用当時の所属
加藤敏春氏	2012年7月7日	一般社団法人スマートプロジェクト代表	通商産業省
川上高廣氏	2012年9月3日	独立行政法人中小企業基盤整備機構九州本部 本部長	中小企業事業団
森田俊堯氏	2013年2月3日	アクト設計 代表	赤松店舗研究所
並山武司氏	2013年5月11日	I & C INSTITUTE 代表	株式会社商業ソフトクリエイション
松島茂氏	2014年5月18日	東京理科大学大学院 イノベーション研究科 教授	中小企業庁
小嶋彰氏	2014年12月7日	株式会社船場 顧問	株式会社船場
江田強氏	2014年12月7日	株式会社アイデア 常務取締役	株式会社船場

出所：筆者作成

## 1-2. 先行研究の確認

流通政策分野における特集法研究のうち、本稿と同一の研究対象を設定したものと長尾（1994）および松田（2004）が存在するためその内容を確認する。

長尾（1994）の問題意識は、特集法の全国第1号認定事例であるアスカ誕生の経緯を整理することである。長尾（1994）の整理によれば、アスカの始まりは1983年の「朝日町商業近代化委員会」に遡る。そこで、商業人口の流出を防ぐには商店街の再開発とショッピングセンターの建設が必要であると

8) 筆者らの調査に基づく見解では、船場はイオングループとの関係が強く、赤松店舗研究所（現：ジオ・アカマツ）は平和堂との関係が強い。イオンおよび平和堂はともに特定商業集積内に店舗を出店している。

いう答申が出されたことが第一歩であった。その後、暫くは具体的な行動はみられず推移した。

あるとき、隣接する入善町でユニと地元事業者によるショッピングセンターの建設計画が出たことやそれができる前に他の地元事業者が共同ショッピングセンターを建設する計画を出したこと、入善町に隣接する黒部市にサティの進出計画が公表されたことで、朝日町の事業者たちの間に商業人口の更なる流出が拡大するのではないかという危機意識が芽生えた。このことを契機にアスカの計画が再始動した。議論の結果、商店街の再開発では競争に対応できないという結論になり、ショッピングセンターの建設計画が浮上した。そして、1987年12月に商工会長名で「朝日町に地元主導型のSCを造ろう」という声明が出されたことで、具体的な行動へと進められることになった。

1988年2月に地元事業者52名が「朝日SC研究会」を発足した。そこで、1983年の答申が再検討され、ショッピングセンターだけでは規模の競争になってしまうため、買い物機能の他に何かを付加することで生き残り策を考えようという方針を打ち出した。研究会設立から約半年後、研究会への入会金を5万円、月会費を1万円と設定したことで研究会のメンバーは32名に減少した。その後、1990年6月に「準備組合事務所」の開設、同年7月に街づくり会社方式について町と相談、同年11月に建設予定地の確保、1991年1月に出店表明という流れでショッピングセンターの建設計画は進められた。

研究会発足時には、街づくり会社方式の活用を想定していなかった。しかし、ショッピングセンターの付加価値を検討する中で、街機能の必要性が認識されるようになった。街の機能として、役場の出先機関や郵便局、銀行の支店、病院などをショッピングセンター内に誘致しようとしたものの、銀行の支店以外は全て断られてしまった。そこで、代案を検討した結果、朝日町にないものとして多目的ホールが選ばれた。そして、全国初の街づくり会社である同県中下川郡上市町の「カミール」を視察した結果、多目的ホールの設置には行政からの資金援助がなければ実現が難しいことを認識したこと

で、街づくり会社方式を活用しようと考えたのであった。

用地交渉は1988年8月頃から検討が始まり、用地確定まで3年を要した。立地については、駅前立地という商工会の要望と敷地面積の規模によって、当初から現在の場所で用地交渉が行われた。しかし、その間に先行きの不安から脱会者が増えたことで、出店表明時のメンバー数は15名になった。

出店表明後からアスカ開業までの約2年間には会合を毎週1、2回行った。その中で、ショッピングセンターの建設は街づくり会社と小振法の2つの認定を受けて進める方針を固めていた。しかし、1991年5月に特集法が制定された後、その認定を受けないかという打診が県から町にあったため、その認定を受けることを決め準備を始めた。1991年3月に第3セクターである朝日商業開発株式会社を設立した後、特定商業集積整備基本構想原案を策定し、1992年4月にその承認を得た。最終的に、メンバー数は8名になり、そのメンバーで同年11月のアスカ開業を迎えた。

長尾(1994)はこれらの経緯において、行政の理解と支援、それらを得るための体制作りが重要であったことを指摘している。研究会発足当初から地元商業者たちは行政の各関係担当者を一同に集めてショッピングセンター建設に係わる問題点等を検討し、それぞれが連携しやすい体制を作っていた。このようなことが可能であったのは、行政と商工会、地元商業者の3者が商業人口の流出を防ぐという同一の危機意識を持っていたことが影響していると整理している。

一方で、長尾(1994)はアスカの問題点として特定商業集積への過大投資を指摘している。結果論ではあるがと前置きをしながらも、アスカの計画がバブル期に計画されたことをその理由として挙げている。調査当時のアスカの対応策として、経費節減と販促強化による売上増加が挙げられている。過大投資の顕著な影響は多目的ホールの維持管理の高さに現れており、商業者の負担額が徐々に重くなっていると指摘している。さらに、事務局は将来ホールの補修や再設備投資をしなければならなくなったとき、制度的に行政からの支援が受けられるかどうかという不安を抱いているという。

次に松田（2004）を確認する。松田（2004）の問題意識は、地域的コンテクストから特定商業集積の整備における制度上・運用上の特徴と問題点を検討することである。特に、特集法が掲げる「公共施設の一体的整備」が実際どのように運用されたかについて関心を示している。

研究対象は、第1に特集法活用事例の大半を占めること、第2に地域性が強く従来のまちづくり政策と比較可能であることから、地域商業活性化型が選択されている。これらの理由から、事例としてアスカおよびア・ミューが選択されている。

事例分析では、第1に共同店舗が地域小売業に及ぼした影響、第2に共同店舗の組織構成、第3に商業基盤施設の性格、第4に街づくり会社の役割、第5に地方公共団体が特定商業集積の整備に果たす役割が検討されている。

第1の点について、アスカの事例ではアスカ開業後に泊商店街のシェア<sup>9)</sup>が1987年の55%から1999年の10%以下にまで激減したこと、アスカを含めたシェアでも1999年は20%に満たないことから購買人口の町外流出に歯止めがかかっていないことを指摘している。ア・ミューの事例では、ア・ミュー開業後に旧商店街のシェアは数%となり商業集積としての機能を失っていること、一方でア・ミューおよびAコープ、ピステを併せた共同店舗全体のシェアはア・ミュー開業前の31%から33%に増加しており、購買人口の町外流出を阻止する目的はほぼ達成できていると指摘している。

第2の点について、アスカの事例ではアスカが最初の共同店舗であること、ほとんどのテナントが町内の商店街からの出店であることが示されている。ア・ミューの事例では、ア・ミューは既存の共同店舗であるピステの移転および再編成であること、主要業種の多くがピステからの移転であること、テナントの約3割が町外からの出店であることが示されている。

第3の点については、両事例に共通する商業基盤施設としてコミュニティホールを挙げ、それぞれの稼働率は悪くないものの、使用収入に比べて維持・運営費が高いことから街づくり会社の足かせになっていることを指摘し

9) シェアの具体的な名称については明記されていない。

ている。さらに、それぞれ広い駐車場を設置しており、これらは商業施設の存立にかかわる条件である一方で、コミュニティ機能の充実という理念に直結するものではないことを指摘している。また、両事例ともに小売業務等円滑化施設として従業員用の託児所を設置しているが、このような施設を街づくり会社が設置・運営する制度的根拠が明確ではないことを指摘している。

第4の点について、松田（2004）は街づくり会社が公益法人方式（街づくり会社・part 1）および株式会社方式の第3セクターが商業基盤施設のみを設置する場合（街づくり会社・part 2）、株式会社方式の第3セクターが商業施設と商業基盤施設を設置する場合（街づくり会社・part 3）に分類されることを挙げている。そして、この類型に基づき、アスカを街づくり会社・part 3に、ア・ミューを街づくり会社・part 2に分類している。アスカは新しい形態の街づくり会社の事例であり、特定商業集積全体の運営を一元的に実施できる利点があることを挙げている。ア・ミューの場合は複数存在する開発・運営主体が協議するための機関が必要であり、実際に連絡調整協議会が設置されていることを示している。両事例とも開発会社への出資金やテナント料などは売場面積に準じて定められることから、共同店舗方式の共同店舗と同様であることを指摘している。

第5の点について、まず松田（2004）は特定商業集積の整備は行政が深く係わった事業であると位置づけている。次に、両事例ともに共同店舗の計画は町当局の諸構想とは無関係に推進されていたことを整理している。そして、共同店舗の開発計画はそれぞれの町のまちづくり方針より先行しており、計画準備段階の準備組合設立にともなってその計画の上にもまちづくりの枠組みが被せられたことを示している。アスカは研究会の発足からまちづくりの方針を決定するまで2年以上を要した一方で、ア・ミューの場合はその期間が1年であった。そのことから、アスカは全国最初の特集法活用事例かつ街づくり会社part 3の最初の試みであったことから中央省庁との間に慎重なやり取りがあったのではないかと推察している。一方、ア・ミューの場合は当時の町長が生活創造マート計画策定事業推進委員会委員長に就任してい

たことから行政の積極的な関与があったことを示し、共同店舗の開発計画とまちづくりの計画とを関連させようとしていたのではないかと推察している。

以上が先行研究の概要である。これらの研究が実施された時期を確認すれば、長尾（1994）および松田（2004）が事例研究を実施した時期は両事例ともに開業からそれほど経過していない時期である。そのため、両者が特定商業集積に期待したこと、あるいはその危険性として指摘したことが具体的にどのような結果になったかを十分に検討することができない。特に、両者の研究に共通する指摘として、第1に行政が深く関わった事例であるということ、第2にそれぞれの事例は事後的に特集法の活用を決定していること、第3に商業基盤施設の投資規模の大きさやその運用費の大きさが指摘されていることを挙げることができる。これらの要素はその後どのように特定商業集積の運用に影響を与えたのであろうか。本研究の課題は、両者が検討した事例のその後の経過を調査し特集法活用事例の展開を精査することで、特定商業集積の運用実態に関する知見を得ることである。本稿ではこの研究課題を考察することを通じて、流通政策やその評価技法の策定を検討するための視点を提示することを試みる。

## 2. 特定商業集積整備法の概要

特集法は日米構造問題協議を直接的な契機とする規制緩和に向けた流れのなかで、1991年5月に施行された<sup>10)</sup>。特集法は「商業の振興と街づくり」（加藤1994, 1頁）の連動化を標榜したもので、「1990年代末以降の本格的な商業まちづくり政策の展開の前奏曲」（渡辺2014, 44頁）として位置付けられている。また、石原（2011）は特集法の制定および民活法、小振法の改正を「新

10) 大店法改正と関連して、特集法以外にも輸入品売場特例法が制定され、民活法（正式名称：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）および小振法（正式名称：中小小売商業振興法）が改正された。これらは特集法とあわせて「大店法改正関連五法」と呼ばれる。詳細については、石原（2011）、110-120頁および219頁-228頁、渡辺（2014）25-44頁などを参照されたい。

たな商業政策としての商業を中心としたまちづくりの推進を謳うもの」(119頁)と捉えている。

こうした歴史的な意義を踏まえ、本章では同法の施行に至る経緯やその背景を概観したうえで、特集法の制度の概要について整理する。

## 2-1. 特集法施行の背景

1980年代中頃から規制緩和に向けた流れが形成されていくなかで、日米構造問題協議を控えた1989年6月、通商産業省産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議において『90年代流通ビジョン』が策定された。同会議では、本稿との関連でいえば「商店街の活性化と『街づくり会社構想』」および「ハイクオリティライフの創造と『ハイマート2000構想』」などについて議論された。

「街づくり会社構想」は、『80年代流通産業ビジョン』<sup>11)</sup>の「コミュニティ・マート構想」を受けて実施された「コミュニティ・マート構想モデル事業」を引き継いだものである。同構想では「市町村等の地方公共団体及び商店街振興組合等が出資または拠出して第3セクターを設立し、地域が一体となって商店街の公共施設等の整備を進めることに対する融出資に係る支援」が推進されつつあるとされ、「商店街のコミュニティ施設整備を進めるとともに、大型店等の活力を活用したソフトな商店街活動を促進」する必要性が指摘された。

一方、「ハイマート2000構想」は、前章で指摘されたように特集法の立法趣旨の源流として位置付けることができる。同構想では「新しい商業集積は、ハイクオリティライフを提案するとともに、商業を軸とした地域活性化を図るという観点から、計画的に整備する」重要性が指摘され、その構成要

11) 『80年代流通産業ビジョン』が発表されたあと、1984年3月に通産省から「大規模小売店舗の届出に関わる今後の運用について」が通達された。そのなかで大型店の出店審査に関する指標として、「既存商業集積への出店については、当該商業集積の顧客吸引力を高める場合があること」が初めて考慮された。これについて、石原(2011)では「大型店が地域に与える影響をもう少し冷静に観察しようという姿勢が現れ始めた」と評価している。

素として百貨店や量販店などの商業施設、スポーツ施設やレジャー施設およびサービス施設が想定された。これらを複合的に整備することによって、「大手中小の小売業が共存共栄し得る商業サービス業の集積の形成を図る」ための政策的支援が重要であると指摘された。

上記で確認したように、80年代中頃には、少なくとも商業集積の整備を政策的に支援する方向性は打ち出されていたことがわかる。また、公共施設との一体的な整備の重要性も認識されはじめていたなかで、後述する日米構造問題協議において、アメリカから公共投資の大幅な増額を求められることになる。こうした状況のもと、通産省は国内外で急速に高まっていた規制緩和の要請に対応するために、商業集積を政策的に整備する意義を見出そうとしていたことが伺える。

同ビジョンが公表された1年後の1990年6月、日米構造問題協議の最終報告がまとめられた。日米構造問題協議では、貿易不均衡の是正を主目的として、貯蓄・投資パターンや輸入促進策、流通などのテーマが取り上げられた。このなかで明記された、いわゆる大店法の3段階措置<sup>12)</sup>を受けて、同年の通常国会において大店法改正関連五法が成立した。大店法改正関連五法の体系については、以下の図1に示す通りである。

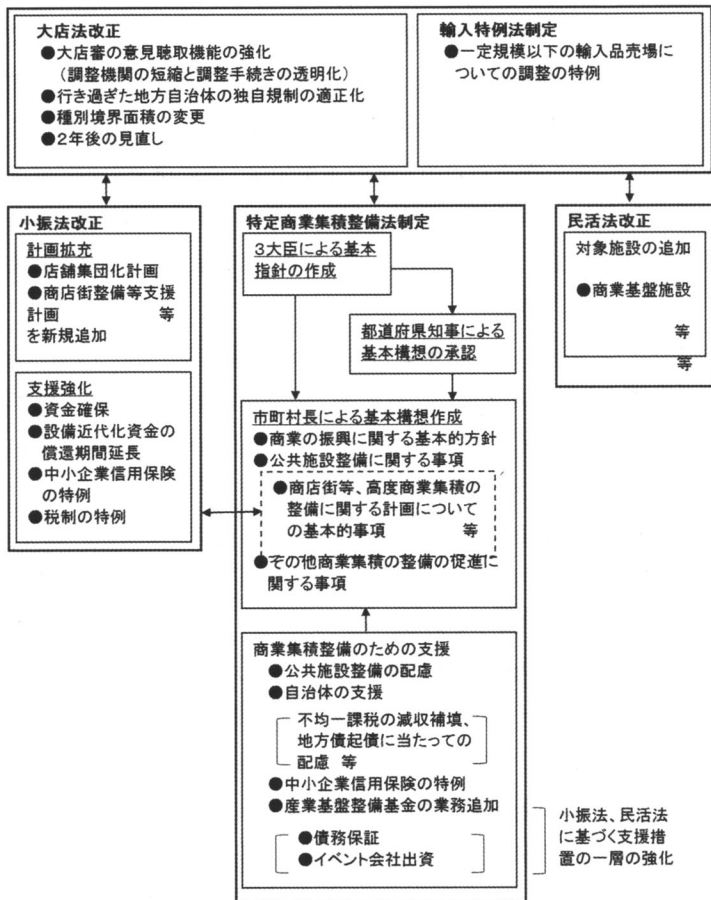
なお、本稿では特集法と民活法及び小振法の改正に焦点を当てる。これらの関係を先に述べると、民活法と小振法の改正は、特集法に基づいて市町村や民間事業者が実施する各種事業に対する補助制度や出融資といった支援の拡充を可能にするものであったということである。

---

12) 3段階の措置については、石原（2011）、104-119頁を参照されたい。



図1：大店法改正関連五法の体系



大規模小売店舗の進出を中心とした最近の流通構造変化に対応しつつ、国家的要請に応じていくためには、規制緩和とともに、従来の小売商業対策を強化し、都市環境と調和のとれた商業集積の整備等の新しい商業振興が不可欠。その意味で上記5法は、互いに連携してはじめて効果を発揮し得る密接不可分のものである。

## 2-2. 特集法の制度の概要

特集法の目的は、「特定商業集積の整備を促進することにより、商業の振興及び良好な都市環境の形成を図り、もって国民経済及び地域社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与すること」とされている（第1条）。ここで特定商業集積とは、「相当数の小売業の業務を行う者の事業の用に供される施設と顧客その他の地域住民の利便の増進を図るための多様な施設とが一体的に設置される施設」と定義され、前者は「商業施設」、後者は「商業基盤施設」とされている（第3条）。

この2種類の施設によって構成される特定商業集積は、以下に述べる基本指針のなかで、当初「地域商業活性化型」と「高度商業集積型」との2タイプに分類され、それぞれで施設の規模や構成する業種などについて要件が定められていた<sup>13)</sup>。なお、その後1996年に特集法の基本指針が改定され、上記2タイプの中間規模に相当する「中心市街地活性化型」が導入されている。高度商業集積型および中心市街地活性化型、地域商業活性化型の要件比較について以下の表8に示す通りである。

こうした特定商業集積の整備に関して、主務大臣は基本指針を定め（第4条）、市町村はこの指針に基づいて「基本構想」を策定し、都道府県知事から承認を得る（第5条）枠組みとなっている。特定商業集積整備法に基づく計画手続きについては以下の図2に示す通りである。

同法は通産省、建設省、自治省の3省共管の法律であり、「商業の振興と街づくり」を連動させることを目指したという点が特徴のひとつである。この背景には、前章で指摘されたように、日米構造問題協議の最終報告のなかで公共投資の大幅な増額を求められたことがあるといわれている<sup>14)</sup>。

13) 当初は高度商業集積型のみを想定していたが、構想を具体化していく過程で地域商業活性化型が組み込まれた。この点について、ややもすれば郊外型の商業集積整備に傾倒しているような印象を与えてしまう可能性があるため、まちなかの商店街を含む既存商業集積に対する「配慮」が働いたという指摘もある（通産省小売商業課関係者へのヒアリングによる）。

14) こうした要求に対応する方策のひとつとして、通産省主導で公共施設との一体的な整備を目指した結果、3省共管が実現したという（通産省産業政策局関係者へのヒアリン

表8：高度商業集積型，中心市街地活性化型，地域商業活性化型の要件比較

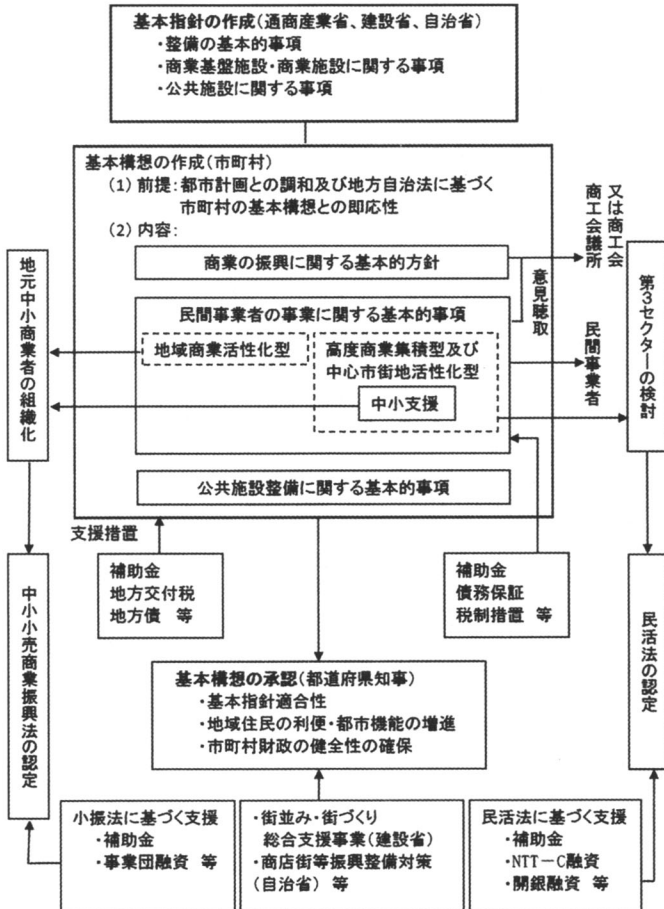
	高度商業集積型	中心市街地活性化型	地域商業活性化型
商業施設の規模	・延床面積おおむね30,000㎡以上。	・延床面積おおむね12,000㎡以上で、相当程度の店舗の新設又は増改築を行うものであること。	・延床面積おおむね2,500㎡以上。 ・延床面積おおむね2,500～6,000㎡のものは、相当程度の店舗の新設又は増改築を行うものである。
商業基盤施設の内容	・顧客利便施設 駐車場等 顧客利便向上施設、 消費高度化施設 300㎡ ・地域住民生活向上施設 1,000㎡ ・小売業務等円滑化施設 700㎡ ・全体として 1,000㎡以上	・顧客利便施設 駐車場等 顧客利便向上施設、 消費高度化施設 2,000㎡ ・地域住民生活向上施設 1,200㎡ ・小売業務円滑化施設 300㎡ ・全体として 4,000㎡以上	アーケード、カラー舗装等の商業基盤施設を2以上新設または増改築を行うものであること。
商業施設の業種・業態構成	百貨店、量販店、専門店等多様な業種の店舗から構成されていること。	・百貨店、量販店、専門店等多数な業種の店舗から構成されていること。 ・小売業33業種のうち、おおむね1/2以上が存すること。	小売業33業種のうち、おおむね1/2以上が存すること。
中小要件(中小小売商業の振興に関する)	・中小店舗の割合が、おおむね数2/3面積1/4以上。 ・中小店舗のうち、地場中小割合がおおむね1/2以上。等	・中小店舗の割合が、おおむね数2/3面積1/4以上。 ・中小店舗のうち、地場中小割合がおおむね1/2以上。等	
特定商業集積の配置	原則として同一敷地内に配置。 ただし、用地の制約等により、やむを得ない場合には、相互の往来が容易な近接地に配置。	・中心市街地に限定・相互に往来が容易な近接地に配置。	相互に往来が容易な近接地に配置。

出所：通商産業省特定商業集積推進室編 (1997), 267頁

グによる)。ただ、実際の運用面で、とくに通産省と建設省との折り合いがつきにくかったという指摘もある(石原 2011, 222頁)。

また、基本構想の策定主体を市町村といった基礎自治体にしたことも、のちの中心市街地活性化法に引き継がれる新しい枠組みになったという点で重要な意義を持っている<sup>15)</sup>。それは、この枠組みによって、各地域の実情に配慮したうえで各地域に自主性を発揮させることを促そうとするものであった。

図2：特定商業集積整備法に基づく計画手続き等

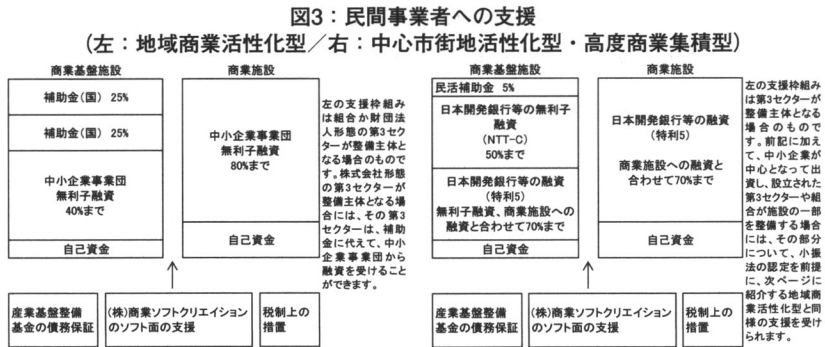


出所：通商産業省特定商業集積推進室編（1997），278頁

15) 松島（2009），石原（2011），渡辺（2014）。

上記の枠組みを補完するように、市町村および民間事業者に対して次のような支援策が設けられた。市町村は前述の基本構想を策定するにあたって、地域商業活性化型または高度商業集積型に関わらず、通産省の「商業集積整備基本構想等作成調査事業費補助金」(1/3：上限250万円)や建設省の「商業地域振興整備基本計画作成調査事業費補助」(同上)を活用することができた。こうした支援策が設けられたこと自体に、市町村においてこのような大規模な計画を構想することの困難さが予想されていたことが表れているといえる<sup>16)</sup>。

一方、特定商業集積の整備主体である民間事業者に対しては、一部について民法および小振法の認定を受けることを前提に、以下の図3に示す支援制度が設けられた<sup>17)</sup>。



出所：通商産業省特定商業集積推進室編 (1997)、273、275頁

なお、通産省は産業投資特別会計から5億円を出資するとともに、民間からの出資を得て、「株式会社商業ソフトクリエイション」を設立した。同社は専門家派遣による基本構想の作成支援や特定商業集積開業後の各種運営支

16) 特集法第5条のなかで、基本構想と都市計画を整合性のあるものにすることが求められていた。

17) より詳しい支援内容については、通商産業省特定商業集積推進室 (1997) を参照されたい。

援の役割を担ったものであった。

こうした枠組みのなかで、結果として承認を受けた基本構想は前述の通り、高度商業集積型が13件、中心市街地型が1件、地域商業活性化型が38件であった。清水他（1999）は、「商集法には、各種の融資、補助金、公共施設の一体的整備などのインセンティブが与えられているため、これまで大規模な商業施設が少ない人口規模の小さい自治体においても、商集法を適用することによって大型店の誘致が可能」になったと指摘している。しかし、特に高度商業集積型の件数は、構想策定にとりかかった自治体の数を踏まえると決して多くはなかった。その要因は、建設省が都市計画上の位置付けなどを厳格に求めたことや、商業基盤施設及び中小小売商の要件が厳しかったこと、開業資金の確保や地権者との調整が難航したことなどがあるといわれている<sup>18)</sup>。

次章以降では、商業集積の開業後、現場では上記に挙げたような課題にどのように対応したのか、商業集積及び周辺地域はどのような状況に直面しているのかといった運用の実態について考察する。

---

18) 石原（2011）、225頁および通産省産業政策局関係者へのヒアリングによる。