

大規模小売店舗立地法の制定

加藤 義 忠

1 はじめに

流通規制緩和の大きなうねりのなかで、大規模小売店舗法¹⁾(正式名称、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。以下では、大店法とよぶ)に代わって大規模小売店舗立地法(以下では、大店立地法とよぶ)が、1998年5月27日に制定され、2000年6月1日から施行されたが、この結果大型店の出店は基本的にはいっそう容易となったといえる。このことは長期の景気低迷の影響を受けつつも、大型店出店が高水準で推移している現況から確認できよう。それだけではなく、この大店立地法と同時に制定された中心市街地活性化法や改正都市計画法²⁾のいわゆる街づくり3法が十分に機能せず、商店街の衰退等がさらに進んでいるといった問題も生じている。

このような状況下で、一方では大店立地法の指導指針いわゆるガイドラインの見直し作業が行なわれ、他方ではこの見直し作業とからめて中小小売商サイドから大店立地法そのものの抜本的見直しを求める動きが強まり、目下街づくり3法の見直し議論が本格化している。

本稿では、大店法を廃止し大店立地法制定にいたる経緯や大店立地法の制定過程について考察したうえで、大店立地法の意義や問題点などを解明しようと思う。

2 大店法の存廃をめぐる動向

(1) 財界・大規模小売商の動き

再改正大店法の運用基準が1994年4月に改訂され、同年5月1日より規制緩和措置が実施に移されて以降も、大店法の見直しの規制緩和ないし廃止を強く求める行動が財界や大規模小売商を中心に引き続きしつように展開された。

1) 大店法については、加藤義忠・佐々木保幸・真部和義「小売商業政策の展開」同文館、1996年、第1章～第6章を参照願いたい。

2) 中心市街地活性化法と改正都市計画法については、加藤義忠「都市計画法の改正と中心市街地活性化法の制定」関西大学「商学論集」第44巻第2号、1996年6月を参照されたい。

経団連は流通・運輸分野にかんする規制緩和の要望をまとめ、1994年5月13日に意見書として政府に提出し、規制緩和推進計画に盛り込むよう働きかけた。そのなかで、大店法の段階的廃止とそれにむけたスケジュールの明示を求めた。また、日本チェーンストア協会は、5月20日の通常総会で1994年度の事業計画を決めたが、その総会后に鈴木敏文会長（イトーヨーカ堂社長）は、大店法の段階的廃止を政府に求めていくと語った³⁾。経団連の行政改革推進委員会（委員長、中内功ダイエー社長）は上記のような要望に引き続き、11月17日に19分野456項目にもおよぶいっそう規模の大きな規制緩和の要望を政府に行なった。そのなかで、大店法の段階的廃止にむけ、当面届出を要する店舗面積を引き上げる、調整項目から閉店時刻や休業日数を除外する、地方自治体の独自規制や行政指導の廃止を徹底する等を求めた⁴⁾。

1995年10月12日にも、経団連は551項目の規制緩和要望を取りまとめ、豊田章一郎会長が江藤隆美総務庁長官に提出し、政府や行政改革委員会が進めていた規制緩和推進計画の見直し作業のさいに考慮するよう要請したが、その要望の1項目に大店法の段階的廃止が含まれていた⁵⁾。さらに、経団連は1996年10月28日に規制の撤廃・緩和等にかんする要望（17分野699項目）を政府に提出し、年度末にむけて改定作業を進めていた規制緩和推進計画になんらかのかたちで反映させようとしたが、そこにおいても大店法を1999年度までに段階的に廃止するよう求めた⁶⁾。

(2) 中小小売商等の動き

他方、大店法のさらなる緩和ないし廃止に反対する立場から、日本商工会議所、全国商工会連合会、全国中小企業団体中央会、全国商店街振興組合連合会の中小企業関連4団体は、1994年5月26日に大店法のこれ以上の緩和に反対する旨の要望書を政府と連立与党に提出した⁷⁾。その後も、大店法の規制緩和反対のスタンスを堅持しつつも、しばらく目立った動きはなかったが、1996年12月20日に、全国中小企業団体中央会や日本商工会議所などの4団体の代表が通産大臣と懇談したさいに、これ以上の規制緩和をしないよう要望した⁸⁾。

全商連、全労連、生協労連などで構成する大型店対策会議が1996年11月21日に初めての全国交流集会を開き、大型店の横暴を許すな、これ以上の大型店はいらないと訴え、ゆとりとうるおいのある街づくりのために新規出店の規制等を求めるアピールを採択した⁹⁾。さらに、同対策会議は1997年10月29日に東京都千代田区の星陵会館において、街づくりと中小商業の振興を

3) 『日経流通新聞』1994年4月21日付、同年5月24日付。

4) 『赤旗』1994年11月18日付。

5) 『日本経済新聞』1995年10月12日付。

6) 『赤旗』1996年11月19日付。

7) 『日経流通新聞』1994年5月28日付。

8) 『赤旗』1996年12月21日付。

9) 同上紙、1996年11月22日付。

スローガンに大店法の緩和に反対する全国集会を開いた¹⁰⁾。

日本商工会議所は1997年4月17日に、大店法の規制緩和が一段と進むなか、空き店舗の増加等、都市中心部の空洞化が引き起こされているので、これ以上の規制緩和はさけ、大店法の枠内で弊害の除去に努めることが重要であり、大店法の運用面についても地元の街づくり努力へいっそう配慮し、地元意見をさらに尊重せよなどとする趣旨の「地域間競争下における街づくりと商店街の活性化に関する提言」を5月から始まる見直し論議の機先を制するかたちで発表した¹¹⁾。しかも、日本商工会議所は1997年9月18日の通常会員総会で、大店法のこれ以上の規制緩和に反対する緊急アピールを採択し、さらに同会議所の稲葉興作会頭と中小企業関係団体幹部は、同年10月15日に堀内通産相と会談し、大店法をこれ以上緩和しないよう申し入れた¹²⁾。また、同年11月下旬に、全国商工会連合会は大店法の規制緩和絶対反対の全国集会を開いた¹³⁾。

全国商店街振興組合連合会は1997年5月の総会で、大店法のさらなる緩和は絶対に行なうべきでないと表明した。全国中小小売商団体連絡会も、同年11月12日に東京の九段会館で大型店規制緩和絶対反対、全国小売商「怒り」の総決起集会を開き、18団体で2,000人ほど参加した¹⁴⁾。

（3）アメリカなどの動き

海外の動きとしては、日本進出をねらう自国の大手小売商の利益を代弁するアメリカ政府は、引き続き流通規制緩和を要請したのに加えて、EU（欧州連合）もアメリカほどではないが、日本の流通規制緩和を求めた。

アメリカ政府は、1994年11月15日にもたれた日米包括経済協議のさいに日本政府に提出した規制緩和と行政改革の要望書において、当面大店法の廃止までは求めなかったものの、都道府県や市町村のあいだで出店手続きに差があることに不満を表明した¹⁵⁾。このことは、アメリカが大店法の廃止を求めなくなったということの意味するものではない。アメリカ政府はその後もしつように大店法を問題とし、2000年までにその廃止などを盛り込んだ日本の規制緩和にかんする要望書を1996年11月15日に日本政府に提出した¹⁶⁾。それだけではない。フィルム市場の問題に関連して、大店法は新規参入をさまたげるものであり、世界貿易機関（WTO）のサービス貿易一般協定に違反しているとして、1996年6月に日本との2国間協議を要請した¹⁷⁾。

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、1997年5

10) 『しんぶん赤旗』1997年10月30日付。

11) 『日本経済新聞』1997年4月18日付、『日経流通新聞』同年4月22日付。

12) 『しんぶん赤旗』1997年9月19日付、同年10月16日付。

13) 『日経流通新聞』1998年3月26日付。

14) 『しんぶん赤旗』1997年10月11日付、同年11月18日付。

15) 『日本経済新聞』1994年11月19日付、1995年3月24日付、同年3月31日付。

16) 同上紙、1996年11月18日付。

17) 『日経流通新聞』1996年6月18日付、『赤旗』同年12月11日付。

月21日から始まった大店法の見直し議論に照準をあわせるかのように、その後矢継ぎ早にアメリカ側から大店法廃止要望が発せられた。このように内政干渉的な行為を続ける米政府は、同年9月10日から12日にかけて東京の外務省で行なわれた日米規制緩和協議専門家会合でも、大店法の廃止等を要望した¹⁸⁾。さらに、米政府は同年11月10日に日本政府にたいして6分野にわたる規制緩和と要望書を提出した。ここでも、大店法の廃止と地方自治体による流通規制の禁止を要望した¹⁹⁾。直後の同年11月14日、ワシントンで開かれた規制緩和・競争政策にかんする日米次官級協議で、米政府は日本政府にたいして大店法の完全廃止を重ねて要求し、大店法を廃止するかどうかを橋本政権の規制緩和への姿勢を判断する試金石と位置づけた²⁰⁾。

他方、EUの大店法をめぐる動きはアメリカほど活発なものではないが、大店法による出店の認可申請手続きが迅速化したことを評価しながらも、なお数多くの規制が残っているとして、1997年度までの大店法の抜本的な改正等を盛り込んだ日本の規制緩和にかんする要望書を1996年11月18日に日本政府に提出した²¹⁾。その後、EUも大店法見直し議論において大幅な緩和を求める意見書を通産省に送付した²²⁾。

(4) 政府の動き

このように大店法の存廃をめぐる国内外で議論が展開される状況下で、政府は1994年6月28日に行政改革推進本部の会合を開き、279項目の規制緩和策を決めたが、そのなかで大店法の制度についてさらなる見直し等を謳っているものの、とりあえず大店法の段階的廃止は見送りとした。この規制緩和策は、同年3月末に政府がまとめた「対外経済改革要綱」を具体化したものであるが、しかもこれをもとに翌年の1995年3月末に策定された「規制緩和推進計画」(1995年度から始まったこの計画は1997年度で終わり、1998年度から新たに「規制緩和推進3カ年計画」がスタートした)のなかで、大店法については1999年度を目処にさらに見直すと考えられた²³⁾。なお、その見直しは、1997年度に前倒して行なうように変更された²⁴⁾。

また、規制緩和を推進するために設けられた機関とっていい行政改革委員会(1994年12月19日に3年の期限で総理府に設置)の規制緩和小委員会(規制緩和を強力に押し進めるために翌年4月19日発足)は、「規制緩和推進計画」の改定にむけた意見報告を1995年12月7日に取りまとめた。このなかで、大店法にかんして当面大店法の趣旨とおりの運用等を行なったり、

18) 『日経流通新聞』1997年7月24日付、『日本経済新聞』同年9月11日付。

19) 『しんぶん赤旗』1997年11月12日付。

20) 『日本経済新聞』1997年11月15日付。

21) 同上紙、1996年11月18日付。

22) 『しんぶん赤旗』1997年10月29日付。

23) 『日本経済新聞』1994年6月28日付、1995年3月31日付。

24) 佐藤信二通産相は大店法の見直しを予定より早め、1996年度中にその作業に着手したいと発言した(『日経流通新聞』1996年12月5日付)。

1997年度の大店法の見直しのさいにはいっそうの規制緩和措置を講じるなどして、競争促進の観点から積極的に規制緩和を推進しつつ、将来的には廃止することが望ましいと述べた²⁵⁾。

その後、政府・通産省は自由化を求める内外の要望に配慮して、1997年度中といったん変更した予定期限を繰り上げ、同年内に大店法の見直を行なうと表明した。この結果、さらに早まったスケジュールにそって、政府は同年5月の閣議で経済構造改革の行動計画を決定したが、その重要項目の1つが大店法の見直し・緩和であった。これを受けて、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が大店法の見直し議論を始めたが²⁶⁾、これについては節をあらため、その議論の概要を少し詳しく紹介する。

3 合同会議の中間答申

(1) 中間答申の骨子

1997年5月21日に、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を開き、その後1回のペースで大店法のいっそうの規制緩和にかんする審議を行なった。そして、9月24日よりその審議が本格化する。欧米視察や国内主要都市での公開ヒアリングの結果および総理府が行なった「小売店舗にかんする世論調査」²⁷⁾などを参考にしながら、同年の12月24日に「中間答申」を出した。なお、この合同会議で大店法緩和によって影響を受ける各地の中心市街地の活性化についても議論がなされ、一足早く同年8月21日に「中心市街地における商業の振興について（中間とりまとめ）」を発表した。

前記のように欧米とくにアメリカから、いわゆる外圧として大店法廃止要求がしつように続けられる状況の下、国内では大店法をいっそう緩和するか、あるいは大店法の規制範囲を広げ都市計画や環境問題等にも配慮するものに改正強化するか、大店法を廃止し流通規制をまったくなくすか、あるいは大店法を廃止したうえでそれに代わるまったく別の制度を中央レベルあるいは地方レベル（自治体が条例をつくって規制する）で設けるかなどと議論が展開され、しかも中小小売商やその団体等が大店法廃止に強く反対するなか、合同会議は中間答申において学者・研究者や新聞社の論説委員などの中間的で折衷的な立場からの考え方を採用し²⁸⁾、大店法の廃止およびそれと抱き合わせた都市計画法の一部改正や大店立地法の制定、中心市街地活性化法の制定といった大型店規制法上もっとも画期的な提案を行なった。この中間答申の骨子は下記のごとくである。

25) 『日本経済新聞』1995年12月8日付。

26) 同上紙、1997年11月15日付。

27) 『日経流通新聞』1997年7月22日付、同年9月18日付。

28) 脇本祐一「廃止で構造改革推進を」『日本経済新聞』1997年10月23日付、『日経流通新聞』同年12月9日付、同年11月4日付、『しんぶん赤旗』同年10月11日付。

わが国の小売業をめぐる環境は大きく変化しているとして、その変化の性格や方向性を需要構造の変化、供給構造の変化、社会的問題への対応の要請、行政改革の流れおよびわが国流通市場にたいする国際社会の関心の5点にわたって要約することから説きおこし、小売業のあり方の基本的な考え方を3つに整理する。小売業にとって、1つは消費者利益の視点から、多様で質の高い購買機会の提供が最大の使命であり、もう1つは地域社会との融和を促進することが大事である。3つめとして、なかでも中小小売業や商店街等には、自家用車等の利用が困難な高齢者等に身近な購買機会を提供することが期待されている。このように述べた後で、大型店規制政策の転換の必要性について次のように記している。

大店法は、大型店の出店にさいして生じる固有の交通渋滞、駐輪・駐車、騒音、廃棄物等の周辺の問題への対応や計画的な地域づくりとの整合性の確保といった、広い意味でのいわゆる街づくりへの「近年高まりつつある社会的要請に応えることを予定したシステムとなっていない」(中間答申, 5ページ)。しかも、大店法は「諸々の環境変化の下で、その有効性が低下し、また、革新的な努力を通じて多様かつ質の高い購買機会を提供する上での制約効果にはなお無視できないものがある。こうした規制のコストと便益のコストとの比較の中で、現行大店法による規制を維持することは困難になっている」(同上, 6ページ)。したがって、「現行大店法に基づく調整はその使命を終え」(同上)、それに代わって実効性のある大型店への政策的対応が要請されるにいたっている。それには2つあり、1つは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であり、もう1つは大店立地法の制定である。

前者にかんしては、これまで大型店の立地が計画的な地域づくりにあたえる影響が大きかったにもかかわらず、商業政策や都市政策においてそれにふさわしい取り上げ方がなされてこなかったが、しかし街づくりへの社会的要請が高まりをみせる今日、「地域の全体的な計画において商業施設の立地のあり方を明確に位置づけていくことの必要性が改めて高まっている」(同上)。そこで、商業施設の計画的な立地を効果的に推し進めるためには、「土地利用を一定の範囲で制限することが不可欠であり、したがって、こうした制限を行うために必要な要件を備えた制度、すなわち土地利用に関する現行の諸制度、とりわけ都市計画体系を活用していくことが適当である」(同上)と書き、都市計画法の改正を提言する。

後者については、大型店が地域社会と調和を図り、融和を促進し、「積極的に地域づくりに貢献していくために」(同上, 7ページ)、「国が定める共通の手続きとルールに従って、地方自治体が個別ケース毎に地域の実情に応じた運用を行い得るような制度を、新たに構築することが必要である」(同上)とし、その新たな制度として大店立地法の制定を提唱する。この制度の対象となる大型店の規模は、1,000平方メートル超のものとなされ、大型店と地域社会との調和・地域づくりに関する具体的な事項として交通渋滞・交通安全問題、駐車・駐輪問題、騒音問題、廃棄物問題などがあげられる²⁹⁾。

29) 石原武政氏は、中間答申の大店立地法制定にかかわって街づくりの視点が明記されなかったのは、街ノ

改正都市計画法にもとづく土地利用上の規制がクリアされた後になされる³⁰⁾ 大店立地法の基本的な手続きとして、大型店の新增設等の届出と地域住民への説明、住民および自治体の意見表明、自治体と出店者の協議、自治体による勧告等の4段階の流れを示し、この手続きを公正に行ない透明性を最大限に高めるとともに、それに要する期間は1年を超えないものとする。そして、本制度の運用主体は都道府県と政令指定都市を基本とし、大型店の立地する市町村の意見が十分に反映される仕組みとするとしている。

上のように大型店にかんする政策としては、二様の方向が示されている。これは中小小売業にとってはいわばムチ的な側面に傾斜したものといっているが、他方いわゆるアメ的な側面としての中小小売業政策のあり方については「中小小売業の経済的・社会的役割の重要性に鑑みれば、中小小売業の健全な発展を図ることの政策的意義は、これまでにも増して高まりつつある」（同上、8ページ）として、下記のように述べられている。小売業における競争促進の観点から、とりわけ環境変化に意欲的に対応しようとする中小小売業にたいして的確な政策的支援が講じられる必要がある。それは、集積間競争という実態にてらして、商店街等が魅力ある集積になるように支援することであるが、この点については、すでに「中間的とりまとめ」において提言した中心市街地の活性化のための総合的な施策を効果的かつ機動的に実施することでもある。

（2）中間答申の評価

以上が中間答申の要旨を紹介したものであるが、中間答申での大店立地法制定にかかわる論述については、社会的規制の必要性や中小小売商の社会的・経済的な重要性、大型店の出店調整主体の国から地方自治体への形式的にしる全面委譲をいちおう提案した点に一定の積極面を有するものの³¹⁾、次の2つの点において疑義がある。

第1に、上述のように中間答申では、大型店の出店調整を改正都市計画法と大店立地法のいわば2段階構えで行なおうとする考えに立って、大店立地法制定が提案されている。この提案がなされたことは、その背景として規制緩和を重ねた結果、経済政策的にみて大店法にはもはや制定当時ある程度存在した中小小売商保護効果³²⁾あるいは先行大型店の既得権益効果³³⁾とい

ゝづくりという概念そのものがあいまいで共通の理解がないのに加えて、地域の事業者や住民が深くかかわった実効性のある街づくり計画の策定がなかなか難しい等の理由からであると注釈されている（石原武政「ポスト大店法時代の出店調整」『RIRI流通産業』1998年3月号、11ページ）。

30) 同上論文、10ページ。

31) 本間重紀『暴走する資本主義』花伝社、1998年5月、66-67ページ。

32) 西岡俊哲氏はもともと大店法にはレーゾンデートルの根拠がなかったから、大店法は早急に廃止される運命にあったといわれる（西岡俊哲「大店法廃止と流通政策」関西大学『商学論集』第43巻第2号、1998年6月、32ページ）。

33) 鈴木安昭「大規模小売店舗法から街づくり3法へ」『流通とシステム』第97号、1998年9月、8ページ。

があまり期待できなくなり、実質的に大店立地法制定の下地が醸成されていたことを意味する。しかし、大店法の第1条で、その主たる目的として「大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、その周辺の中小小売業の事業機会を適正に確保し、小売業の正常な発展を図」ることが規定され、配慮要因として「消費者の利益の保護」が謳われ、しかも結果として「国民経済の健全な進展に資すること」が盛り込まれているから、大店法を改正しなくても拡大して解釈すれば、環境問題や交通問題や都市計画等についても調整することができたのではなからうか。「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整のための審査要領について」において、大規模小売店舗審議会の調査審議の過程で街づくりの観点から市町村によって意見表明ができるように、実際の運用面で配慮することと書かれている点から判断して、このような拡大解釈もあながち不可能ではなかったように思われる³⁴⁾。だが、大店法ではこれらのことが明文として盛り込まれていなかったから、環境問題や交通問題や都市計画などへの対処といった社会政策的な視点から大型店を規制するために、新法としての大店立地法の制定が提唱されることとなったのであろう。もちろん、「環境問題規制と需給調整は二者択一ではない」³⁵⁾し、対立的な問題でもないので、大店法に明文として環境問題や交通問題や都市計画への配慮等を追記することも可能なわけだが、それをしなかったのは、主目的として規定された中小小売業の事業機会の適正確保の文言をなんとしても削除したかったからであろう。しかも、この文言の削除のためなら、大店法を廃止するだけですむことなのだが、これに代わって環境問題等に配慮して出店調整しようとする大店立地法の制定を提唱したのは、大店法廃止にともなう大型店と中小小売業とのあつれきをできるかぎりやらげ、あるいは「摩擦を回避し、ソフト・ランディングすることを狙った」³⁶⁾ためであろう。いずれにせよ、大店法ではかなり形骸化され効果がうすれていたとはいえ、まだ少しは効果が期待できた中小小売業の保護といったスタンス³⁷⁾が、新法の大店立地法ではすてさられ、消費者利益や地方分権といった大義名分がかかげられ、環境問題や交通問題等に一定の配慮をしなければならないものの、大規模小売業の出店は基本的に自由化されるから、もっぱら大規模小売業が利益をうることとなろう³⁸⁾。この点が、本答申の最大の眼目であるといつてよい。

第2に、大店法には商店街空洞化などへの対応能力がないので、大店法は廃止すべきである

34) 通商産業省産業政策局流通産業課編「大規模小売店舗法の解説」通商産業調査会、1997年11月、179-180ページ、通商産業省産業政策局・中小企業庁編「21世紀に向けた流通ビジョン」通商産業調査会出版部、1995年6月、119ページ。

35) 岩下弘「商業調整政策の変遷と立地法」『生活協同組合研究』1998年9月号、12ページ。

36) 同上論文、14ページ。

37) 三船義行「『街づくり』三法は大型店出店を規制できるか」『議会と自治体』第4号、1998年9月、27-28ページ、鈴木安昭、前掲論文、8ページ。

38) 本間重紀氏は、中間答申の本質を下記のように喝破される。「この『中間答申』は、本質的には、『譲歩』を装いつつ、大型店進出をほぼ完全に放任する、いわばより巧妙な新たな手法の新たな段階の規制緩和となる危険性はきわめて高いとみるべきであろう」(本間重紀、前掲書、66ページ)。

とする論調にもなっているが、これは逆立ちした議論であろう。けだし、商店街の空洞化は基本的には大店法のあいつぐ規制緩和によって、同法の本来の効果があまり期待できなくなったことに起因し、しかもその規制緩和の進行によって加速されていたからである³⁹⁾。それだけではない。大店立地法では、大店法の場合の500平方メートル超から1,000平方メートル超に規制範囲がせばめられ、大型店への規制が数量的にも緩和されるが、そのうえ大店立地法の運用にあたって、「国が定める共通の手続きとルールに従って」と書かれているように、事実上地方自治体の運用面での独自性の発揮には歯止めがかけられているし、新法下での地方自治体の追加的な独自規制についても、「自治体が『違法な規制』を実施した場合には、政府の責任で排除する」⁴⁰⁾とされ、チェックする姿勢が表明されたが、この点から判断して、地方自治ないし地方分権がいっそう形骸化されることになる⁴¹⁾。

4 大店立地法の特質

(1) 大店立地法の制定過程

①大店立地法案の概要

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の審議と連動して、通産省は大店法廃止、大店立地法制定等の方針を固め、合同会議の中間答申にもとづいて新法の法案づくりに取りかかった。そして、それを1998年1月からの通常国会に提出して成立させ、当初は1999年からの施行を目指すとしていた⁴²⁾。欧米のなかでもアメリカのゾーニング制度をモデルにし⁴³⁾、荒川区の「大規模小売店舗の出店に伴う地域環境保全のための要綱」等の考え方も吸収してつくられたとされる⁴⁴⁾新法案の大綱が、1998年2月9日に明らかになった。

それによれば、大店立地法は大店法と比して、法律の趣旨が大きくかわる⁴⁵⁾。第1に、大店立地法では大型店が出店する周辺地域の生活環境を保持することが明記され、大店法にある中小小売業の事業機会の適正な確保という表現がなくなる。第2に、都道府県や政令指定都市が環境に配慮して出店調整を行なう。第3に、大店法では、出店の届出が建物設置者（3条申請）と小売業者（5条申請）の2段階となっているが、新法ではこれを一本化する。第4に、届出の主たる内容は、開店日、店舗面積のほか出店地域の環境保全への取り組みなどとし、大店法

39) 同上書、63ページ。

40) 1997年12月25日の記者会見での渡辺修通産事務次官の発言。

41) 『しんぶん赤旗』1997年12月31日付。

42) 『日経流通新聞』1997年12月2日付、同年12月25日付。

43) 富山忠「米国の規制緩和がもたらした流通最終戦争」『前衛』1998年6月号、74ページ。

44) 『日経流通新聞』1997年12月2日付、渡辺達朗「大店立地法における出店審査のあり方」『流通とシステム』第97号、1998年9月、26ページ。

45) 同上紙、1998年2月10日付、同年2月12日付、同年2月24日付、同年2月26日付。

の調整項目に含まれていた閉店時刻や年間休業日数の届出が不要となる。第5に、新法施行に先立ち、通産省は関係行政機関の長と協議し、大型店出店のさいに配慮すべき事項についてガイドラインを作成し、公表する。ここには、交通渋滞への対策や騒音防止策などが盛り込まれる。これは、地元自治体が大型店を過度に規制しないようにするための歯止め措置といっていよい。第6に、新法の審査対象となる店舗面積は政令で定めるとされているが、1,000平方メートル超になる見通しである。ただし、都道府県等はこの基準面積の引き上げが適切であると認められる区域がある場合は、条例で基準面積を定めることができる⁴⁶⁾。第7に、手続きに要する期間は1年以内(最短8カ月以内)とする。その審査手続きの流れであるが、届出から2カ月以内に当店予定地の市町村で当店内容の説明会を開催し、4カ月以内に地元市町村や地元住民の意見表明がなされる。都道府県等は、こうした意見をもとに大型店の立地によって周辺環境に影響が出ると判断すれば、当店申請の公示日から8カ月以内に意見を述べる。意見は、1ヶ月間縦覧できる。意見がない場合も、その旨を当店者側に知らせる。意見がある場合、当店者側は当店計画を変更するか、変更しない場合はその旨を都道府県等に知らせる。都道府県等はそれでも悪影響があると判断すれば、地元市町村から意見を聴き、必要な措置を講じるよう2カ月以内に勧告する。大型店が勧告にしたがわない場合、その経緯を公表する。第8に、地方自治体の独自の施策は、生活環境を保持するとした新法の趣旨を尊重してなされなければならないとされ、独自の規制が本店法下でのように行き過ぎたものと評されないように制限される。第9に、新法の施行日は公布の日から2年を超えない範囲で、政令で定める。

②本店立地法案をめぐる動き

通産省は、本店立地法案の大綱を取りまとめた後、自民党の商工部会など関連部会に提示したが、それは1998年2月19日に基本的に了承された。ただし、自民党は支持母体の中小商業者に配慮して、地元の意見作成過程への商工会議所や商工会の参加を強く求め、法案に2団体の役割を明記することなどを通産省に要望した。他方、依然として本店法廃止に危機感を抱く中小売業者は、この法案に強く反発した⁴⁷⁾。

日本共産党も独自の本店法の改正大綱をもとに同年2月10日、本店法改正案を国会に提出した。改正案の主たる内容は、法律の目的に良好な都市環境の形成と地域社会の健全な進展を加え、大型店の出店にさいし地域の環境保全に配慮するよう求めるとともに、事前審査付届出制を許可制とする点にある。しかも、大型店の撤退で商店街が衰退する場合があるので、撤退の5カ月前に通産大臣が都道府県知事に届出ることを求めている。それだけではなく、許可が不

46) なお、このただし書きは、一面では地方自治の拡大といいうるが、他面岩下弘氏が指摘されているように、運用しだいで「環境規制の実質無機能化の危険」(岩下弘、前掲論文、14ページ)をあわせもっている。このことにも留意しなければならない。

47) 『日経流通新聞』1998年2月12日付、同年2月21日付。

要な閉店時刻を午後7時以前、年間休業日数を48日以上とし、ともに規制を強化する。大店審の審議内容も原則公開とする⁴⁸⁾。また、同年2月20日に大店法対策会議が、衆議院第2議員会館において大店法の廃止ではなく規制強化を求める全国集会を開いた⁴⁹⁾。

③大店立地法案の閣議決定

政府は中小小売商などが大店法廃止に強く反対する状況のなか、1998年2月24日に大店立地法案を閣議決定し、これを2月10日にすでに閣議決定されていた中心市街地活性化法案とセットで、商工委員会で並行審議する方針をかためた。そして、通常国会で4月より本格審議を始め、2000年春頃の施行を目指すとした。なお、都市計画法改正案もすでに閣議決定されていたので、同じ通常国会に提出する扱いとされた⁵⁰⁾。

④大店立地法案の国会審議

衆議院の商工・建設両委員会は1998年4月28日に、連合審査会を開催し、大店立地法案、中心市街地活性化法案、都市計画法改正案の3法案の審議を行なった。同年5月7日に衆議院商工委員会において、大店立地法案と中心市街地活性化法案が共産党以外の各党の賛成で可決された。そして、翌日の5月8日の衆議院本会議において、政府・与党が提出していた大店立地法案と中心市街地活性化法案、都市計画法改正案の大店法廃止関連3法案が賛成多数（日本共産党のみの反対）で可決された。しかし、中小小売業者や地方自治体などの根強い反対や不安に配慮して、大店立地法と中心市街地活性化法の両法案とも付帯決議がなされた⁵¹⁾。

大店法廃止関連3法案の衆議院の審議過程での政府・与党以外の各党の大店立地法案にたいする姿勢について、一瞥しておこう。まず、民主党であるが、大店法が中小小売商の衰退をもたらしたとの認識を示しながら、大店法廃止を政策転換と評価した。平和・改革も賛成し、自由党も環境が大きく変化したので、当法案には必然性があると一定の評価を与え賛成した⁵²⁾。社民党は大店法廃止で小売業者に不安や危機感が広がっているとしつつも、大店立地法はこの不安を一掃するものであるとして賛成した。共産党は、大店法の廃止ではなく抜本的に改正強化すべきと主張した⁵³⁾。

その後、関連3法案は参議院において5月11日より審議され、大店立地法と中心市街地活性化法は5月27日に本会議で共産党や新社会党らが反対⁵⁴⁾するなか可決され成立し、6月3日

48) 『しんぶん赤旗』1998年2月11日付。

49) 『生協のなかま』1998年3月1日付。

50) 『日経流通新聞』1998年2月24日付、同年2月26日付、同年4月28日付。

51) 同上紙、1998年4月30日付、同年5月9日付、『しんぶん赤旗』同年5月8日付。

52) 『日経流通新聞』1997年12月2日付。

53) 『しんぶん赤旗』1998年5月17日付。

54) 同上紙、1998年5月27日付、同年6月2日付。

に公布(2000年6月1日より施行)された。なお、5月26日の参議院経済・産業委員会において大店立地法案と中心市街地活性化法案が共産党をのぞく各会派の賛成により可決されたさいにも、大店立地法案と中心市街地活性化法案にたいする付帯決議がなされた。そのなかで、地域・街づくりに十分配慮してガイドライン等を策定することが記されている。ともあれ、同国会で成立した改正都市計画法とあわせて、小売商業政策は中小小売商保護から街づくり重視、あるいは店舗面積や営業時間などの経済的規制から生活環境への影響に配慮した社会的規制へと大きく方向転換したのである。

その後、通産省は産業構造審議会と中小企業政策審議会の合同会議(13人の学識経験者で構成され、1998年11月10日からガイドラインの策定作業を始め、商業団体や市民団体などからヒアリングした後、1999年1月から本格的な検討を行なう)での議論や独自の調査等を参考にし、1999年6月に環境対策のガイドライン(2005年中に見直しを行なう予定)を策定した。このガイドラインにおいて、大型店の売り場面積や交通量に応じた駐車・駐輪場の標準的な面積を示し、また廃棄物についても、大型店の排出するごみの量やリサイクル目標を盛り込む。

(2) 大店立地法の意義と問題点

上でみたような大店立地法には、下記のような意義ないし効果と問題点がある。

①大店立地法の意義と効果

まず、大店立地法の意義ないし効果について述べよう。石原武政氏が指摘されるように、「大店法が廃止されたからといっても、一切の出店調整や規制がなくなるものではない。都市計画体系の整備による出店可能地域の明確化といい、ゴミ問題や交通問題に関する協議といい、その結果として、あるいは店舗面積が削減されるべきだといった事態が発生しないという保証はない。はじめから意図するわけではなくても、結果としてそのような参入規制が行えないのであれば、計画的なまちづくりなどできるはずもない」⁵⁵⁾のは、一面ではそのとおりだし、また交通問題やゴミ問題等の審査および地方自治体への権限委譲が規制強化ないし出店コスト増につながらないかといった懸念⁵⁶⁾が、大型店側からしばしば述べられたが、部分的に運用いかんで、そのような事態も起こりうるだろう⁵⁷⁾。大店立地法では、環境等に一定配慮しなければならないので、この面では新たに規制がかかったと評価していいが、しかし規制緩和が進んだ大店法と比してもその調整には手間取らず、よりいっそう出店しやすくなり、それだけ大規模小売商の流通支配を促進することになるのはたしかである。このことは、大店立地法施行後の

55) 石原武政「大店法時代の終焉」『商工金融』1998年2月号、15ページ。

56) 『日経流通新聞』1997年12月27日付。

57) 田島義博「規制緩和」『流通情報』第351号、1998年9月、4ページ。ちなみに、大店立地法をガイドラインにそって運用する地方自治体のなかで、横浜市や仙台市などは独自の運用基準を追加設定して運用する(『日経流通新聞』2000年4月6日付、同年4月13日付、同年5月18日付)。

出店申請や出店の動向をみると、大店法下での駆け込み出店の反動等で一時的に沈静化していたものの、その後高い水準で推移している実状ないし都道府県・政令指定都市の意見表明や勧告があまりなされていない状況をみれば、明瞭であろう⁵⁸⁾。

とまれ、大店法が廃止されれば、法制度的には大型店の出店が一般にいつそう容易となり⁵⁹⁾、とりわけ郊外での出店が促進されるから、大店立地法は「大規模小売資本の恣意的裁量権を最大限に拡大し、立地を自由にしようとするものである」⁶⁰⁾ということができる。その結果、中小零細小売商の経営難や商店街あるいは中心市街地の衰退あるいは空洞化がさらに進み、ある面では地域社会の衰退が深まることになるのは明白であろう⁶¹⁾。したがってまた、中小小売業者からの強い反対等もあり、大店立地法の目的のなかに書き込まれた「小売業の健全な発展」を十全には図れなくなっている。かりに、小売業の健全な発展といっても生活環境等の保持の範囲内でのことにかぎられよう⁶²⁾。これは大店立地法の限界を意味する。それゆえ、今後大店立地法を根本的に見直し、都市計画・街づくりや環境等に配慮しつつ大規模小売商と中小零細小売商の利害を調整して、真に消費者や地域住民の利益に奉仕する小売商業の健全な発展をめざす小売商業法体系の総合的な整備が求められよう。

②大店立地法の問題点

次に、大店立地法をめぐる問題点であるが、これらは大店立地法と都市計画・街づくりや中心市街地活性化法の関連および大店立地法の手続き等にかかわるものである。第1に、大型店の出店問題が都市計画や街づくりといったより大きなスケールで議論される傾向にはなっていない。駐車場問題や騒音問題等も、もちろん地域生活において重要な問題ではあるが、これらの問題もより大きな視野でとらえなければ本質的な解決にはならない⁶³⁾。第2に、大店法よりさらに規制の緩くなった大店立地法ではあるが、生活環境等に配慮して出店しなければなら

58) 佐々木保幸「大規模小売店舗法の廃止と大規模小売店舗立地法の制定」『大阪商業大学論集』第131号、2004年1月、230ページ。佐々木保幸「日本における大型店出店規制政策と今日の小売商業構造の変化」『地域と社会』（大阪商業大学比較地域研究所紀要）第7号、2004年7月、67ページ。『日経流通新聞』2000年1月15日付、2003年5月8日付、同年8月21日付。ちなみに、2003年度の大規模店の出店届出件数は、2002年度（638件）に比べ約22.6%（144件）増の782件であり、大店立地法施行後もっとも多かった（同上紙、2004年5月13日付）。しかも、2004年度に入っても大規模店の出店意欲は引き続き旺盛であった（同上紙、同年6月10日付、同年9月9日付）。

59) 合同会議議長の前田義博氏ですら、規制緩和を「大企業の中にはそれこそシェア拡大のチャンスと考えるところもあろう」（田島義博、前掲論文、6ページ）と書かれ、この可能性を否定されなかった。

60) 岩下弘、前掲論文、11ページ。

61) 前田重朗「大店法の廃止と大店立地法の成立」『生活協同組合研究』1998年9月号、7ページ。なお、経済産業省中小企業庁がまとめた2003年度の商店街実態調査によれば、「停滞している」と回答した商店街が53.4%、「衰退している」と回答した商店街が43.2%であった（『日経流通新聞』2004年5月22日付）。

62) 『しんぶん赤旗』1998年2月25日付。

63) 佐々木保幸「大規模小売店舗法の廃止と大規模小売店舗立地法の制定」227-228ページ。

いから、大型店にとって人口密集度が高く自動車も集中し、スペースに制約のある中心市街地よりも郊外に出店するほうが、コストがより少なくですむだろう。中心市街地活性化法では大型店の中心市街地への出店をうながしておきながら、大店立地法では中心市街地に立地する大型店の閉鎖、郊外への出店という逆の方向へいざなうから、中心市街地あるいは商店街の衰退や空洞化の傾向がいっそう促進されることとなろう。このことは、両法の効果に矛盾ないし不整合があることを意味するが、総合的な関連法体系の整備が必要である⁶⁴⁾。第3に、大店立地法での審査方法が不明瞭であったり、罰則規定がなかったり、法の運用を担当する地方自治体の体制が十分整っていないかったり、地域住民の参加がきわめて限定されているのに加えて、大型店の新規出店や既存店舗の変更にかんしては規定を設けているのに、大型店の閉店や撤退にかんしてはいっさい関与しないといった問題点がある。審査方法の明瞭化や罰則規定の導入や法の運用体制の強化や地域住民の参加の拡大や大型店の閉店ないし撤退を視野に入れた法体系の整備等がとりあえず求められよう⁶⁵⁾。

64) 南方建明「中心市街地活性化と大型店立地」『大阪商業大学論集』第116号、2000年1月、162ページ。ちなみに、日本商工会議所など中小企業関連4団体は中心市街地の活性化をうながすため、大店立地法や中心市街地活性化法や都市計画法のいわゆる街づくり3法の抜本的な見直しを求める要望を取りまとめた(『日経流通新聞』2004年7月29日付)。このような状況のなか、産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会商業部会の合同会議において、街づくり3法見直しの議論が2005年9月より本格的になされ、報告書案がまとめられた(同上紙、2005年8月15日付、同年9月12日付)。

65) 佐々木保幸「大規模小売店舗法の廃止と大規模小売店舗立地法の制定」228-229ページ、西村多嘉子「現代流通政策の転換と消費者」『大阪商業大学論集』第112・第113号合併号、1999年2月、106ページ。