

特定商業集積法に関する時間を隔てた再評価 ～事例調査や当時の支援担当者としての意見をまとめた再評価～

河 上 高 廣

はじめに

1. 特定商業集積法制定の背景
2. 特定商業集積法のしくみ
3. 本法の特色
4. 本法の制度・運用面の課題
5. 実施事例の分析（下松市の「ザ・モール周南」）
6. 本法の制度はどう改善すれば良かったか
7. まとめ（本法の評価）

はじめに

特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法（平成3年法律第82号、以下「特定商業集積法」）は、平成3（1991）年5月に公布・施行されたが、制度要件が厳しかったせいか実施事例が⁵²とあまり多くなかったこと、中心市街地活性化法の制定とともに廃止となってしまったことなどから、その評価については様々である。¹

ただし、その評価に当たって本法を活用した事業の関係者、具体的に言えば基本構想を策定した地元行政の職員、当該商業集積に出店した商業者、支援機関の職員などから意見や感想を聞いて評価を行っているものはあまり見当たらない。

筆者は本法を活用したあるいはその活用を目指した案件の診断助言に相当数かか

¹例えば渡辺達朗氏は、従来の政策との整合性、コミュニティホール等の整備の収益圧迫要因などの問題はあつたものの「…本法は流通政策としてはじめて都市政策・地域政策との連動を真正面に掲げたものであることは、評価すべきであろう。」（「流通政策入門」p128）としている。

一方、槻本邦夫氏は「…、この構想には残念ながら中小小売業の参画や活性化といった概念はまったくなく、今後このような分野での中小小売業の事業機会はますます少なくなるものといえる」（「現代流通論入門（新版）、有斐閣」p293）としている。

わってきた。今回は筆者が当時の関係者から聞いた話や支援担当者として考えたことに加え、改めて下松市の事業にかかわった当事者からのヒアリング内容などを盛り込んで、高度商業集積型を中心とした特定商業集積法の評価を行った。

1. 特定商業集積法制定の背景

昭和48（1973）年の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（昭和48年法律第109号，以下「大店法」）制定以来，大型店出店に関する規制の強化が続いてきたが，1980年代に入りその流れは大きく変化する。昭和61（1986）年の前川レポート，昭和63（1988）年の臨時行政改革推進会議の答申，平成元（1989）年の90年代流通ビジョンなどにより規制緩和へと流れが変わっていった。また，日米構造問題協議²を受け，同年5月に出店調整期間の短縮等を盛り込んだ適正化通達³が出され，平成3（1991）年には大店法自体の改正（出店調整期間の短縮，商業活動調整協議会の廃止など）が行われることとなった。

大店法の規制緩和の影響への配慮に加え，商業者が生活者のニーズの多様化などに対応するための商業集積づくりを支援するため（商業集積に求められる機能は商業だけでなく，コミュニティ空間の提供，地域文化の継承などの機能も期待されていた），平成3（1991）年5月，特定商業集積法がいわゆる「大店法改正関連五法」⁴の一つとして，公布，施行された。ムチ（大店法改正という規制緩和）とアメ（振興法としての本法）という側面を持っていたと言えよう。

²日米構造問題協議は平成元（1989）年9月から平成2（1990）年4月までの間に4回開催され6月に最終報告書が提出された。

³通達の正式名称は「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の今後の運用等に係る基本方針について」（平成2年5月24日，2産局第130号）である。

⁴商業集積整備法の閣議決定に関する「通産省公報（1991年2月20日付け）」では，「政府は15日，大店法関連法案（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一部を改正する法律案，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案，特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法案，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案，中小小売商業振興法の一部を改正する法律案の五法案）を閣議決定した。これは，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，国際的要請に応えるため，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新しい商業振興を図るためのもの」と記述されている。

本法は「コミュニティマート構想」や「90年代流通ビジョン」のハイマート2000構想の考え方を踏襲するもので、商業集積を中核にしたまちづくりを志向するものであった。

本法では「基本指針」を主務大臣が定めることになっており、その指針には「小売業は、単に商品等を消費者に提供するだけでなくコミュニティの形成に寄与する機能を高め、アメニティのあふれる空間を提供すべく変容することが求められている。」とあるが、これはコミュニティマート構想の「単なる買い物場から暮らしの広場へ」のキャッチフレーズと同様の考えである。また、実施主体の一つに加わった「第三セクター」も平成元（1989）年に制度化された中小企業事業団（現中小企業基盤整備機構）の街づくり会社パートⅠ・Ⅱ・Ⅲとして既に用意されていたものである。⁵

本法の承認第1号は、平成4（1992）年1月29日付けの、福井県福井市（高度商業集積型）、山口県下松市（高度商業集積型）、富山県朝日町（地域商業活性化型）の3件である。

平成3年度は上記3地域を含め計10市町村、平成4年度は山口県阿知須町、富山県福野町、滋賀県八日市市など8市町村、平成5年度は青森県下田市、沖縄県沖縄市など6市、平成6年度は大分県大分市、滋賀県彦根市など7市町が承認され、平成3年5月公布・施行から平成18年6月の廃止までの間の承認総数52（高度商業集積13件、地域商業活性化型38件、中心市街地活性化型1件⁶）のうち、当初4か年度で約6割（31件）が承認されたことになる。

2. 特定商業集積法のしくみ

本法のしくみを詳しく記すことは本旨ではないが、しくみの内容は後述する本法の改善内容や本法への評価に関連するため、ここに主な内容を記載する。

（1）法律の目的など

本法では第1条においてその目的を「この法律は、消費生活等の変化に即して、

⁵この3種の街づくり会社は平成3年の中小小売商業振興法の改正時に商店街整備等支援事業として法定化された。

⁶柏崎市の案件。

かつ、都市環境との調和をとりつつ、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を目的とする」と規定している。

また、「特定商業集積」及び「商業基盤施設」を法第3条で以下のとおり定義している。

- ・「特定商業集積」：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であって、相当規模のものであることその他の政令で定める要件に該当するもの
- ・「商業基盤施設」：顧客その他の地域住民の利便の増進を図るための施設及び相当数の小売業の業務を行う者が利用するための施設（小売業の業務を行う者の共用に供される施設を含む。以下「共同利用施設」という。）

（2）基本指針・基本構想の作成

本法第4条で、通商産業大臣、建設大臣及び自治大臣は特定商業集積の整備に関する基本的な指針（以下「基本指針」という）を定め⁷、また、第5条では、市町村は基本指針に基づき、特定商業集積の整備に関する基本的な構想（以下「基本構想」という）を作成し、都道府県知事の承認を得ることと規定している。⁸

（3）特定商業集積の形態

特定商業集積は次の3つの形態が用意された。

①高度商業集積（ハイ・アメニティ・マート）型

高度商業集積（ハイ・アメニティ・マート）とは、特定商業集積のうち、以下の3つの目的を同時に達成しようとする大規模な特定商業集積である。

- ・中小店と大型店の共存共栄による中小小売商業の振興

⁷基本指針においては、次に掲げる事項について、次条第1項の基本構想の指針となるべきものを定めることとなっている。

1. 特定商業集積の整備に関する基本的な事項
2. 特定商業集積を構成する商業基盤施設及び商業施設に関する事項
3. 特定商業集積と一体的に整備される公共施設に関する基本的な事項
4. その他特定商業集積の整備に関する重要事項

⁸また、基本構想には、商業の振興に関する基本的方針、特定商業集積に関する基本的事項、公共施設整備に関する基本的事項を盛り込まなくてはならないこととなっている。

- ・コミュニティ機能・アメニティ機能の提供
- ・公共施設の一体的整備

高度商業集積の主な要件は次のとおりである。

- ・商業施設の要件として、①商業施設の床面積が概ね30,000㎡以上 ②多様な業態の店舗の配置 ③全店舗のうち中小店舗数が3分の2以上でありかつ中小店舗面積の全店舗面積に占める割合が4分の1以上であること ④中小店舗のうち概ね2分の1以上が地場中小店舗であることなどが定められている。
- ・また、商業基盤施設（駐車場などの顧客利便施設、多目的ホールなどのコミュニティ施設、共同荷捌き施設などの小売業務円滑化施設）については、商業基盤施設の面積が全体の3分の1以上であることなどが要件とされた。
- ・この形態では、主として中小小売業者が入居する部分を事業協同組合が整備（投資）しない場合は、当該部分を整備する第三セクター（当時関係者は「スモール三セク」と呼んでいた）と、主として大型店の入居する部分を整備する第三セクター（当時関係者は「ラージ三セク」と呼んでいた）の2つの第三セクターを設立する必要があった。

高度商業集積型に関する主な支援内容は次のとおりである。

- 市町村が基本構想を作成するための調査に必要な経費への補助
- 第三セクターへの補助（民活法の認定を受けて行う商業基盤施設の整備補助）
- 中小企業事業団（現「中小企業基盤整備機構」。以下同じ）の高度化出融資（中小小売商業振興法の認定を受けて行う商業施設・商業基盤施設の整備，8割まで・無利子）
- 日本開発銀行の融資（特利融資）（NTT-C型融資，5割まで・無利子）⁹
- 産業基盤整備基金による支援（債務保証，イベント支援など）
- 各種税制上の措置（土地等の譲渡所得の特別控除（15,000千円），関連地方税措置）

⁹ 内需拡大や地域の活性化の要請に対し、社会資本の整備の促進を図るため、昭和62（1987）年に「日本電信電話(株)の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法」が制定され、無利子融資制度が創設された（無利子融資制度には、公共事業型（A及びBタイプ）と民活事業型（Cタイプ）があった。その後低利融資タイプも追加された）。

○公共施設の一体的整備等に対する支援

- ・街並み・まちづくり総合支援事業（地区公共施設等の整備補助等）（建設省）
- ・商店街等振興整備対策（イベント等のソフト事業への地方交付税措置等）（自治省）

②地域商業活性化型

高度商業集積（ハイ・アメニティ・マート）型が大規模な開発となるため郊外での開発が多くなるのに対し，この地域商業活性化型は既存商店街での施設整備を想定している。

この形態の要件としては，面積要件（商業施設の床面積が概ね2,500㎡以上であることなど）のほか，多様な消費者ニーズを満たす業種編成，コミュニティ性を高める施設の整備などが定められている。このタイプは商業施設の規模要件が比較的小さく，商店街として利用しやすいのが特徴である。

地域商業活性化型に関する主な支援内容は次のとおりである。

- 市町村が基本構想を作成するための調査に必要な経費への補助
- 商業基盤等施設整備補助金（中小小売商業振興法の認定を受けて行う商業基盤施設の整備に対する補助（国・都道府県でそれぞれ4分の1まで）
- 中小企業事業団の高度化出融資（中小小売商業振興法の認定を受けて行う商業施設・商業基盤施設の整備への出融資，8割まで・無利子）
- 産業基盤整備基金による支援（債務保証，イベント支援など）
- 中小企業信用保証の特例
- 各種税制上の措置（土地等の譲渡所得の特別控除（15,000千円），商業基盤施設・商業施設に係る特別償却，関連地方税措置）
- 公共施設の一体的整備等に対する支援など

③中心市街地活性化型

平成8（1996）年度に上記2つの形態に加え新たに追加された形態で，高度商業集積型と同様な施設整備が中心市街地において行われるものである。

この形態の要件としては，面積要件（商業施設の床面積が概ね12,000㎡以上であることなど）のほか，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，商業施設は多様な業態の店舗から構成されていること，日本標準産業分類3桁分類において呉服・服地・寝具小売業からその他の一般飲食店までの33業種のうち概ね2分

の1が含まれていることなどが定められている。

商業基盤施設については駐車場などの顧客利便施設，多目的ホールなどのコミュニティ施設，共同荷捌き施設などの小売業務円滑化施設の面積が全体の3分の1以上であることと規定されている。

中心市街地活性化型の支援内容は高度商業集積型と同様である。

この形態の中心市街地での開発重視の思想はその後の中心市街地活性化法（後述）へとつながっていくことになる。

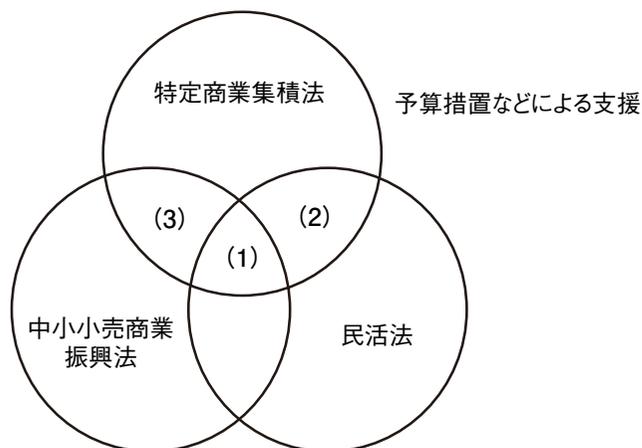
（4）法律と支援措置との関係

本法と中小小売商業振興法（小振法）及び民活法の支援措置との関係を図示すると下図のようになる。

（1）は，本法，小振法，民活法の3つの法律に基づく助成措置などを受けて推進される高度商業集積型及び中心市街地活性化型である。「スモール三セク」が整備する施設（中小小売商業者が入居する商業床など）については小振法の認定により高度化出融資が導入されることとなる。

このタイプの実施例としては，後で詳述する本法承認第1号の山口県下松市の下松タウンセンター計画がある。そのほか，福井県福井市（中核店舗は平和堂，リニューアル案件，高度化融資を活用），滋賀県彦根市（中核店舗は平和堂，彦根商業開発協同組合が高度化融資を活用）などもある。

（2）は，本法と民活法の2つの法律に基づく助成措置を受けて推進される高度商業



図：本法と支援措置のしくみ
（筆者作成）

集積。「スモール三セク」や事業協同組合などが整備する中小小売商業者の部分への高度化出融資は活用しないことになる。

このタイプの実施例としては、山口県阿知須町（中核店舗は寿屋）、青森県下田町（中核店舗はイオン）などがある。

(3)は、本法と小振法の2つの法律に基づく助成措置を受けて推進される地域商業活性化型である。

このタイプの実施例としては、富山県の朝日町（朝日商業開発(株)が高度化出融資を活用）、富山県福野町（福野商業開発(株)が高度化出融資を活用）などがある。

3. 本法の特色

本法の特色をまとめると以下のとおりである。

(1) 商業集積を地域住民の生活拠点としてとらえたこと

商業集積を ①小売業などの経営の場 ②地域住民の買物の場 ③地域住民のコミュニティの場 ④都市環境の1つの要素 などの側面を持ち、豊かな生活を実現する拠点と位置づけた。

(2) 地方分権を推進したこと

基本構想策定を市町村に任せ、その承認（同意）も都道府県が行うこととなっている。

(3) 流通政策（商業振興）と都市政策（都市計画）、地域政策（地域振興）の総合的な活用を考えたこと

(4) 3省共管であること

この法律は通産省・建設省・自治省の3省共管であり、これは（3）で述べたことの実体化であるが、実質的な効果は、従来から言われていたタテ割行政のマイナス面を減じようとした点にある。額面どおりとはいかないまでも、県庁や市町村で関係部署が「まちづくり」を前提に、同じテーブルで議論しうるようになったのは画期的であった。

(5) 実施主体に第三セクターを加えたこと

本法では事業協同組合だけでなく第三セクターも中小企業事業団の高度化出融資を活用して中小小売商業者の入居する部分の整備を行えるようにするなど制度

の幅を広げている。これは第三セクターが組合よりテナントリーシングなどを円滑に行うことを期待してのことである。

(6) 充実した支援策

補助金、無利子融資、低利融資、税制、信用保証の特例、公共事業の実施などハード面に対する支援策のほか、商業ソフトクリエーション¹⁰による構想策定支援など各種の支援策が用意されていた。

4. 本法の制度・運用面の課題

本法に対する各方面からの期待はかなり大きいものがあったが、結果として実績は52案件にとどまった。バブルの崩壊などの影響もあったと思われるが、以下に記す制度面についての課題もその大きな要因である。

(1) 「基本構想」が“構想”の域を出て、実質的な実行計画を包含している。

市町村が自ら投資を行わない部分についても市町村が実質的な投資内容（施設の種類や規模など）を含んだ基本構想を作らざるを得ない。入居者の人数や業種構成などがはっきりしない段階で店舗や商業基盤施設の具体的な規模などを盛り込むこと自体に無理があったと言える。

(2) 大きすぎた商業施設面積

高度商業集積型の要件の1つに「商業施設の延床面積が概ね3万㎡」があったが、この要件を満たすには相当巨大なショッピングセンターでなければならない。このショッピングセンターの投資採算性をクリアするためには、商圏人口が少なくとも30万人、競争環境の厳しいところでは50万人以上が必要となるなど実施できる地域が限られてしまった。街なかや街はずれにある工場跡地などを活用しようとしてもこの大きさでは要件を満たせないことが現実にあった。バブル崩壊など投資環境が厳しくなったのであるから、早めに改正をすべきであった。

(3) 大きすぎた中小店舗の面積（全体の概ね1/4）

大型店と共存共栄するためには相当な努力が行える中小商業者が集まらないと

¹⁰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企業に働きかけて1992（平成4）年6月に新たに第三セクターの「株式会社商業ソフトクリエーション」を設立させている。（「通商産業政策史第4巻」p224）

いけないが、それらの「意欲も力もある中小店舗」でこの面積を埋められる地域はそう多くはなかった。仮に延床面積3万㎡のショッピングセンターを建てるとした場合、中小店舗分としては7千5百㎡以上必要ということになる。大型店や大型店の誘致する専門店との業種のバッティングなどを考えるとこれだけの中小店舗を集めるのは一苦勞である。¹¹

(4) 広すぎた商業基盤施設の床面積（全体の概ね1/3）

地域住民のコミュニティの場を担保するための要件で趣旨からすると必要な要件と言えるが、施設は建設するだけでなく運営していかなければならない。これだけの商業基盤施設整備に関する借入金の返済、人件費・水道光熱費などの運営コストを第三セクターが賄うのは並大抵の努力ではない。一部を行政が負担したとしてもこの要件は厳しい。

(5) 入居者の意向を確認する時期が早すぎる

基本構想を策定する際、商工会や商工会議所などの意見を聞くことにはなっているが、基本構想を策定する時期が早く、まだ具体的な条件がわからない場合（例えば家賃や共益費などがいくらになるのかわからない場合）などは、商業者としての意見はあまり言いようがない。出せるとしても要望である。

(6) 絵を描く人と投資して責任を負う人が違う

構想は市町村が立案するが、投資し運営責任を負うのは第三セクターや組合となる事態は必ず生ずる。しかし、行政の支援範囲が不明確なので第三セクターへの出資金と周辺道路の整備などを行うだけに終わる可能性がある。絵を書いて、投資は別の人がする。そして非採算施設の厳しい運営が残るだけである。

5. 実施事例の分析（下松市の「ザ・モール周南」）

下松市の「ザ・モール周南」は平成4年1月の第1号認定3件のひとつであり、現在も元気に営業を続けている。高度商業集積の代表的な事例であり、著者も初期

¹¹ファッション衣料品店や宝飾店、飲食店など同じ業種の店が複数あることがその集積の強みになる業種もあるが、例えばカメラ店、メガネ店などは5店舗、10店舗あっても過当競争になることのほうが多いだろう。また、大型店の経営する食品スーパー部分とは別に中小の精肉店・鮮魚店・青果店がそれぞれ何店も出店するのも難しいだろう。とにかく大型店の力を十分発揮してもらい、意欲ある中小店舗にも頑張ってもらうためには、この1/4はかなりハードルが高かったと言える。

段階から関与しており、また今回下松市の副市長（当時の下松市企画部長）や商業関係者への取材も実現したので少し詳しくに記述する。

この計画は、下松市が策定した基本構想に基づき、市が借り受けていた石油のタンク基地跡地（その後、市が取得）に、大型店・専門店と中小企業者の入居する大型商業集積を新たに建設したものの。民活法や小振法の認定を受けて、2つの第三セクターが事業の実施主体となり、各種の支援策を上手に組み合わせ高度商業集積型の施設を整備した。

事業主体のひとつは民活法の認定を受けて日本開発銀行などの助成を活用する第三セクター（下松タウンセンター(株)）、もうひとつは中小小売商業振興法の認定を受けて中小企業事業団の高度化出融資などを活用する第三セクター（下松商業開発(株)）。

店舗全体の5分の4を下松タウンセンター開発(株)が所有して核店舗である(株)西友及び専門店が入居し、残りを下松商業開発(株)が所有して地元の中小小売業者が入居した。¹²

このほか、下松市がショッピングセンターと併設して「下松市健康文化センター」を整備し、新たなまちの中心地づくりに貢献している。このセンターを下松市単独で負担したことは、第三セクターの投資採算性や運営面に好影響を与えている。

ショッピングセンターの建物総面積は約88,000㎡。店舗・コミュニティ施設などが46,500㎡、駐車場が約41,500㎡。建物はRC構造の5階建てで1階～3階が店舗・コミュニティ施設、4階・5階及び屋上が大型駐車場（1,083台駐車可能）である。

（1）商業集積整備の背景

下松市は大正時代から工業都市（周南コンビナート地域の一角）として発展してきたが、オイルショック・円高などによる不況で人口も減少傾向であった。¹³

¹²商業集積全体の名称は「ザ・モール周南」であるが、地元中小小売業者の入居した部分の愛称は「星プラザ」と命名された。これは、「下松の地名が、松の木に星が降って来た、という伝説に由来する」ことからイメージされたもの。この星プラザを運営する下松商業開発(株)の初代の社長は下松商工会議所会頭であった山田宏が就任。当計画を円滑に進めるために自社の有能な社員をまちづくり会社に投入した。テナントのとりまとめ、大型店との調整など総合的なマネジメントを担当し成果を上げた。2代目の社長には平成20年12月にザ・モール周南の西友店の責任者が就任。下松商業開発(株)（星プラザ）の更なる飛躍に向けて奮闘中である。

¹³平成2年の人口約5万3千人が平成27年は5万5千人台と微増。小売販売額は平成3年から倍増し、また、2015年の東洋経済新報社の「住みよさランキング」の利便度の項目では全国791都市中第7位になった（総合では20位）。それらはこの新しい商業集積を整備した賜物と副市長は胸を張る。

また、下松市の商業は、駅周辺の商店街は中心商店街としての魅力の欠如、市北側の道路網の整備などによる近隣都市への顧客の流出が30%以上と厳しい状況であった。

そのような状況のなか、工業中心から方向転換するための新しいまちづくりが必要であり、「官民一体となって下松市の顔となるような文化と商業集積で整備しよう」との声が高まった。

昭和63年、下松市総合計画が見直され、その中に「下松シンボルゾーン構想」が打ち出された。その中核となるのが「下松タウンセンター構想」。広域的な商業・文化の集積拠点となる施設の整備が提案されている。¹⁴

(2) 下松商業開発(株)の設立

昭和63年10月、下松商業開発(株)が設立された。社長には商工会議所会頭の山田宏氏が就任。資本金は50,000千円（うち下松市10,000千円）。資本金はその後下松市の増資、中小企業事業団の出資などにより4億4千5百万円となる。

この会社は、当初は平成元年から高度化出融資事業として制度化された「街づくり会社パートⅢ」の実施主体になることが予定されていた（平成3年1月には事前の相談に中小企業事業団を訪問している）が、その後の制度整備により「商店街整備等支援事業」の対象となった。

(3) 大店法の手続き（広域商調協）

平成2年7月から広域商業活動調整協議会（広域商調協）が開催され、8回の審議を経て店舗面積13%削減で結審した。

(4) 特定商業集積法の適用

平成3年5月に成立した「特定商業集積法」の趣旨が下松市のタウンセンター構想にピッタリであるため、急遽、同法の適用を決定。8月には経済部に「商業集積推進室」を設置し、基本構想策定に動き出した。

¹⁴総合計画の原案作成に当たっては広く意見を吸収しようと各団体などとのヒアリングが行われ、「主な課題として、工業不振による雇用の場の減少や消費者の市外への流出が取り上げられ、商業やサービス業など第3次産業振興の必要性が問われた」。また、下松市が日本石油精製(株)から借り受けて市民の運動広場として活用していたタンク基地跡地（その後、市が取得）が、「外部からの大型店による商業資本の導入と市内の商業者も参加できる場所」の候補地となった。（下松タウンセンターパンフレットP3）

(5) 下松タウンセンター開発(株)の設立

平成4年1月、西友などが入居する施設分を整備する第三セクターとして下松タウンセンター開発(株)を設立。下松市は1千万円を出資。この下松商業開発(株)のほかに別の第三セクターを設立しなければならないのは行政にとっては大きなハードルであった、「大企業が入居する施設を整備する法人に対し市が出資する」というのは説明が非常にしにくかったと言う。

(6) オープンに向けての準備

行政及び第三セクターは、特定商業集積法、中小小売商業振興法、民活法に係る手続き、各法律に基づく支援策（中小企業事業団や政策投資銀行の出融資など）に関する実施機関との調整のほか、都市計画（住居地域での開発）に関する調整、中小事業者や西友との調整¹⁵、地域住民との話し合いなどひとつ山を越えてホッとしたりすぐ次の山が目の前にあり、スケジュールとの戦いであったとのこと。

(7) 平成5年11月「ザ・モール周南」「下松市文化健康センター」オープン

(8) オープン後の状況

- ① 建設が始まった平成4年の春頃はバブルがはじけ、オープンした平成5年11月は不景気の最中だったがオープン当初は周辺に渋滞ができるくらい賑わった。バブル期の終わりころに作った売上目標は下回ったがまずまずの結果と思ったとのこと。
- ② 平成10（1998）年、至近距離に競合店「サンリブ」（延床面積36,450㎡、店舗面積17,600㎡、駐車場1,262台、テナント44店）がオープン
- ③ 平成11（1999）年3月、敷地内にシネマコンプレックス「MOVIX」が出店
- ④ 平成21（2009）年、くだまつ観光・産業交流センターを開設。

オープンからこれまでの間、活発な販促活動（イベント、ハウスカード活用など）、テナント活性化への取り組みが行われてきている。¹⁶

＜成功の要因＞

関係者の話を総合すると以下の3つに集約される。

¹⁵同一業種での出店者調整などのほか、西友のレイアウトの詳細がぎりぎりまではっきりしないため星プラザ内のレイアウトの確定が遅れるなど、オープンまで大変な日々が続いたと言う。

¹⁶積極的なテナントリーシング（現在は全体の4分の1がサービス系の店へと変化）、街づくり委員会・テナント店長研修会・青年部（テナント会の内部組織、2世中心）などの体制整備とその活発な活動など長年にわたる努力を積み重ねている。現在空き店舗はない。

- (1) 支援策の総合活用
- (2) 会社社長のリーダーシップ（オープン前後及び運営段階）
- (3) 行政（下松市）の積極的な関与（体制整備（商業集積推進室の新設）、責任のある投資（下松市文化健康センターの建設など）、積極的な支援策（各種補助金など）の活用

〈特定商業集積法の評価〉

下松市の森田副市長（当時の下松市企画部長）や関係者からの聞き取りでは、商業集積整備法に基づいてまちづくりを進めたことは大変良かったとのこと。具体的には以下のとおり。

- (1) 商業と文化の集積による相乗効果により広域から集客でき、下松市の顔となるゾーンづくりのためには以下のことが重要と考えていたが、ほとんど同じ考えである特定商業集積法に基づいて事業を実施できたことは大変有意義であった。¹⁷

(ア)商業集積だけでなく文化的な施設を含んだ総合的なまちづくり計画であること

(イ)商業集積を中心としたまちづくりを市町村が上位計画（下松の場合は市の総合計画）に位置づけること

(ウ)事業の実施主体は第三セクターであること

「中小企業者の入居する部分の投資主体は事業協同組合ではなく会社形態が良い」との山田商工会議所会頭の考えであった。

- (2) 法律が3省共管であったこと

市では企画部、経済部、建設部の3部が連携して推進していったが、国が3省共管という体制をとったこともあり、市内部においても合同会議の開催や議論の取りまとめがしやすかった。

とは言え、基本的には各省庁の考え方の相違もあり、その調整には苦労があったとのことである。

¹⁷上京した際、通産省の担当室長から法律の内容について説明を受けた時にはビックリしたと言う。市町村が上位計画を立て、大型店と中小商業者との共存共栄を狙い、そこに公共的な施設の整備も絡ませるといった内容は、下松市が考えていたこととほとんど一緒。「この法律はひょっとしたら自分たちの計画を見て作ったのではないか」といった冗談が出たくらい考え方が一致していたと言う。

(3) 支援策が充実していること

各省庁や支援機関の支援メニューが充実していたため、それをどう組み合わせるか入念に検討した。

6. 本法の制度はどう改善すれば良かったか

本法の定める要件については、事業を実施できた地域、実現できなかった地域の関係者から当時ずいぶん苦言なり提案を頂いた。その後ある雑誌に改善案の一部を掲載したが、今回は今振り返ってみてあの時どう改善すれば良かったかを改めて考えた。

改善案1：「基本構想」を、本当に「構想」だけを示す“基本構想”と、具体的な計画を表わす“実行計画”に分ける。

「基本構想」は、実質的には施設の規模などを盛り込んだかなり具体的な実行計画を含まざるを得なかった。構想の域を出ない熟度であるにもかかわらず、具体的に言えば、入居者がほとんど決まらないような早い時期に、具体的な計画をたてようとするところに無理が生じていた。また、投資を行わない者が具体的な内容を検討し承認を得るのも無理があった。

したがって最初にまさに構想だけを表す「基本構想」を承認し、入居者などが概ね想定しうる時期に「実行計画」を承認する2段階方式に改正すべきであった。

こうすれば、入居者などの具体的な意見を実行計画の申請の前に聞くことが可能となり、その意見が反映された計画となったであろう。

筆者が関係した先でも、単なる事前アンケートで出店希望者のすべてが入居できるだけの面積を確保した施設計画で投資計画を立てようとしているところがあった。家賃などの入居条件が決まらない段階でのアンケートでは話にならない。最終的な入居者は当初希望の3分の1であった。

改善案2：高度商業集積型を広域型・超広域型の2種類に分け、異なった要件とする。

延べ床面積3万㎡はあまりに大きい。この要件を満たせる敷地を新たに確保しようとするとは街なかではほとんど不可能である。街はずれ（郊外とまではいかず街の中心部から少しだけはずれているところ）でもよほど条件が整わないとこれだけの床面積要件を満たせる敷地の確保は難しい。どうしても田んぼの真ん中な

どのいわゆる「郊外」でしか開発ができない。現に街はずれの工場跡地などの活用を検討したところもこの面積要件をクリアできるだけの土地の確保が難しいため諦めているところがあったと聞いている。したがって高度商業集積型を広域型・超広域型の2種類に分け、広域型の要件は次のとおりとする。

- ①「延床面積」については、広域型は街はずれの工場跡地のようなところでも開発可能な概ね1万5千㎡とし、超広域型は従来のまま3万㎡とする。商圏の範囲がそう広くない地域の場合や商店街の中に大型のショッピングセンターを建てようと思っても、現在の3万㎡では実現できる可能性は低いであろう。
- ②「中小店舗の面積」は、広域型は従来のまま「概ね1/4」とするが、面積の大きい超広域型は「概ね1/5」とし、無理して中小店舗の面積を確保しなくて良いようにする。
- ③「商業基盤施設の床面積」は、広域型は「概ね1/5」とするが、超広域型は「概ね1/4」とする。
- ④また、同一敷地内でなくとも一定程度のゾーン内であれば（例えば徒歩5分以内程度）、既存の公共施設、公共的施設も合算できることとし、無理して利用率の低い商業基盤施設を新設しなくても良いようにすれば投資採算性の課題はかなり解消できたであろう。

加えて、街なかあるいは街はずれでの整備の場合は、市町村役場や公立病院も商業基盤施設の枠の中に参入できるように改正する（既設も新設も）。¹⁸

改善案3：1つの第三セクターで実施できるようにする

行政にとって大企業やその関連専門店が入居する施設整備を担当する法人に出資して第三セクターにするのは、議会への説明を含め大変なことである。また、工事の発注などを含め2つの法人が1つのショッピングセンターの整備・運営を行うことは効率的でない。高度商業集積の場合は、高度化融資等の要件を含め1つの第三セクターで施設整備ができるようにすることが必要であった。ただしその場合「ラージ三セク」への「大型店の出資比率」には多方面からの検討が必要であろう。

¹⁸このうち、中心市街地活性化法の制定に係る議論の中で公共施設の郊外転出がかなり議論になり、公共施設の市街化調整区域での開発には歯止めがかかることになるが、この法律の施行時から行政施設や公立病院とのセットでの整備が進められていれば実施件数も増えたのではないかと。

7. まとめ（本法の評価）

本法が評価できる点は以下のとおりである。

- (1) 都市政策と地域政策と商業振興策の一体化を図ったこと。
- (2) 3省共管とし、共通するテーマについて同じテーブルで議論できる素地を作ったこと。

残念ながら中央での連携が十分であったとの評価はあまりないが、地方公共団体（都道府県だけでなく市町村も）のまちづくり担当部署の職員からは、今まで声をかけてもなかなか同じ議論のテーブルに着いてくれなかった部署がこの法律の案件の場合は着いてくれたと話していた。この法律に基づくまちづくりを目指していた日向市は、結果とすれば中心市街地活性化法に基づいて事業を行ったが、市役所では都市計画部署と商業振興部署を統合して「市街地開発課」を発足させ大きな成果を上げている。

- (3) 市町村が構想を立てまちづくりの旗振り役・調整役になることを可能にしたこと。
- (4) 大型店単独での郊外出店あるいは市民ホールだけの郊外建設ではなく、それらと中小業者を含めた総合的なまちづくりを推進できるようにしたこと。

最後に

総合的なまちづくりを目指す地域においては、本法に寄せる期待は大きいものがあったが、従来の中小商業対策との違いを強調するあまり、大型商業集積づくりにこだわりすぎた感はあるが、郊外への大型店の単独出店や公共ホールの単独建設（市街地には公共ホールを建てる（あるいは建て替える）場所がないから郊外に単独で建設する）が進むといった事態を避けたい場合には有効な法律になりえたと考える。改善案に示したことなどを含め早い時期に抜本的な改正を行っていれば実施件数もかなり出てきたものと思料する。

参考文献

- ・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史第4巻（商務流通政策）』2011年 財団法人経済産業調査会

- ・通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史第12巻（中小企業政策）』2013年 財団法人経済産業調査会
- ・通商産業省商業集積推進室編『97年版 特定商業集積整備法の解説』通商産業調査会
- ・社団法人商業施設技術団体連合会編『商店街活性化ガイドブック』（平成10年度（11年）改訂版）
- ・『RIRI 流通産業』（1995年10月号～特集 特定商業集積法と商業開発の課題～）流通産業研究所
- ・渡辺達朗『流通政策入門』2003年 中央経済社 p126～128
- ・阿部真也，宇野史郎『現代日本の流通と都市』1998年 有斐閣 p166～175
- ・保田芳昭，加藤義忠『現代流通論入門』1994年 有斐閣 p290～294
- ・田口冬樹『新訂 現代流通論』1994年 白桃書房 p300～314
- ・大野勝也，岡本喜裕『流通要論』1995年 白桃書房 p293～305
- ・企業診断編集部編『最新中小企業の新しい戦略・傾向』1995年 同友館 p28～30
- ・坂本秀夫『現代流通の解説』2001年 同友館 p252～256
- ・坂本秀夫『日本中小商業問題の解析』同友館 2004年 p354～358
- ・清水威史，小嶋勝衛，根上彰生，宇於崎勝也，阿部隆志『特定商業集積整備法による商業施設整備の実態に関する研究』（日本建築学会計画系論文集第517号）1999年 p223～228
- ・経済産業研究所 BBL 議事録（2011年6月13日）【通産政策史シリーズ】石原武政『地域小売商業政策の展開』
- ・下松タウンセンターパンフレット編集委員会編『下松タウンセンターパンフレット』（下松タウンセンターオペレーションセンター1993年11月20日発行）