

# 滋賀県長浜市の商業政策による調整と振興

角 谷 嘉 則

- ・はじめに
- ・商業政策における調整と振興
  1. 商業政策の方法
  2. 中小小売業者の保護と市場競争
  - ・長浜市における小売業の調整と振興
    1. 長浜市における小売業の動向
    2. 大規模小売店舗の出店申請と調整
    3. 商店街近代化事業による商店街の振興
    4. 商業近代化地域計画における拠点としての黒壁
    - ・おわりに

## ・はじめに

わが国の市区町村では、商業政策によって小売業の調整および振興を促してきた。それは、百貨店法や大規模小売店舗法（以下：大店法）、大規模小売店舗立地法（以下：大店立地法）を代表とする調整政策、中小小売商業振興法（以下：小振法）や中心市街地活性化法（以下：中活法）を代表とする振興政策に基づいている。なかでも1970年代に施行された大店法と小振法は、大規模小売店舗の出店調整において、中心市街地の商業集積に振興を促すなど同時並行的に用いられてきた。その後、同二法は大店立地法と中活法に移行して、調整政策の目的が変わっている。石原武政は、調整政策の変化について経済調整から社会調整への移行と表現して、経済的な価値だけでなく地域社会の価値が重視されてきたことを述べている<sup>1)</sup>。

いっぽう、振興政策は中活法の施行後に全国の市区町村で設立されたTMO（Town Management Organization）が中心市街地の商業集積を再整備の企画および運営をおこなっている。TMOの設立は、流通の規制緩和がすすんできたこと、消費者行動が変化したこと、商店街の空き店舗の単純な穴埋めや不足業種の誘致では問題が解決できてこなかったことなどとも関連しているが、なかでも今まで以上に市区町村や商工会議所の関与が必要とされている。市区町村の関与は、商業集積の機能だけでなく、居住環境をはじめ祭りやイベントの継続性が重視されていることや、商工会議所でも小売店の減少に歯止めがかからないことから会員の減少につながるなど、小売業を創出していくことが事業計画の前提になっている。

しかし、いぜんとして中心市街地の小売店は減少傾向にあること、事業を継続するための財政基盤が脆弱であることなど、TMOの運営は持続していくことも困難な状態である。そのなかで、滋賀県長浜市は株式会社黒壁（以下：黒壁）がTMO的な機能を担って、持続的な中心市街地活性化を促している数少ない事例である。黒壁は、中活法で認定されているTMOではないが、それ以前に設立され、実質的にTMO的な役割を果たしている。ここでいう黒壁のTMO的な機能とは、黒壁グループ協議会の店舗群が新たな商店街として成立したというだけでなく、新長浜計画株式会社、プラチナプラザ、NPO法人まちづくり役場などの組織を生み出しながら、新たな小売業や飲食業を創造してきたことである<sup>2)</sup>。これまでの先行研究は、黒壁の設立の経緯や経済効果などの分析であり、商業政策の影響についての研究はない<sup>3)</sup>。そこで、本稿は長浜市の商業政策が地域の小売業におよぼした影響についての分析をおこない、結論として、長浜市の商業政策の影響によって黒壁がTMO的な機能を担ってきたことを明らかにする。

長浜市の商業政策としては、長浜市御堂筋商店街近代化事業（以下：商店街近代化事業）や長浜地域商業近代化地域計画（以下：近代化地域計画）の策定にかかわる経緯を分析していく。これらの計画は、全国の市区町村と同様に、商店街組合をとおして中小小売業者の支援をおこなうためであり、具体的には商店街のアーケード整備や街路舗装の整備などである。商店街近代化事業は、商店街のファサードや街路整備をおこなった点で全国の事例と共通しているが、商店街において歴史的なまちなみを復元し、観光物産を扱う店舗を出店したことなどに

も特徴がある。また、商業近代化計画はタウン・マネジメントの導入をいち早く検討していること、株式会社黒壁（以下：黒壁）が中心市街地における商業集積の核と位置づけられることなどが特徴としてあげられる。では、まず商業政策における調整と振興について整理していこう。

## ・商業政策における調整と振興

### 1. 商業政策の方法

商業政策の方法は、禁止、統制、調整、振興の4つに分類されている（表 - 1 参照<sup>4)</sup>）。たとえば、商業政策の調整では大規模小売店舗法（以下：大店法）<sup>5)</sup>、大規模小売店舗立地法（以下：大店立地法）など大規模小売店舗の営業を調整する役割をもった法律が施行されてきた。市区町村では、大店法の商業調整協議会などで大規模小売店舗の出店を規制してきたのである。いっぽう、商業政策の振興では、商店街振興組合法、中小小売商業振興法（以下：小振法）、中心市街地活性化法（以下：中活法）などが施行されてきた。

各市区町村による商業政策は、この調整政策と振興政策を組み合わせられてきた。たとえば、大規模小売店舗の出店調整にかかわって、商店街の整備を同時におこなうなど、小振法や中活法による高度化事業の支援を活用するために事業計画が立てられてきた。それは、佐々木保幸が「いわばメダルの表裏になっている」と表現していることにもあらわれている。

大店法は、スーパーの発展にともなって百貨店以外の大規模小売店舗を規制対象に含める必要性から、1974年に百貨店法を廃止して大店法が施行される<sup>6)</sup>。通商産業省によると、大店法は大型店と中小小売店がそれぞれの特徴を生かして機能分担がおこなわれるよう「中小小

売業の事業活動の機会を確保」を図ると同時に、「営業活動の自由」及び「消費者利益の保護」との間の均衡を図る観点から立法され、そうした考え方に基づく運用を求めているとしている<sup>7)</sup>。つまり、大店法の目的は大型小売店舗の必要性と中小小売業者の保護のバランスをとっていき調整政策である。たとえば、商業活動調整協議会（以下：商調協）は商店街や商工会議所の意見を取り入れて、大規模小売店舗の開店日、営業時間、店舗面積、休業日数の調整をおこなってきた<sup>8)</sup>。また、1987年に大店審会長の談話など大店法運用の適正化以降、規制緩和の流れのなかで小振法が改正されて、商店街への支援も拡大していくのである<sup>9)</sup>。

1973年に施行された小振法は、商店街などの中小小売業者の保護や育成を促した支援策であり、商店街の整備をスーパーなどの業態に対抗して消費者行動の変化に対応するために、いわゆる近代化または高度化する必要があった。小振法の高度化事業は、事業協同組合や商店街振興組合が支援事業の実施団体になって、アーケード設置やカラー舗装などのインフラ整備、ボランティアチェーンの推進などの連鎖化、店舗の共同化、ショッピングセンターの設置をおこなう。1991年の改正では、まちづくり会社として財団法人や特定会社が設立されるなど、1986年に施行された民活法によって民間企業の経営を導入したことで、より広域の商業集積の整備がはかられている<sup>10)</sup>。1991年から2003年度までの支援認定は、1,503団体でそのほとんどが組合であるが、商店街整備等支援計画など一部で財団法人や特定会社の認定もおこなわれた。表 - 2では、支援事業別での認定団体数が示されている。小振法の改正は、1973年からの18年間で1,381の団体の認定数だったが、1991年からの12年間で1,503団体と急激に増加していることがわかる。これは、大規模小売店舗法の改正にともなって支援事業の範

表 - 1 商業政策の方法

統制	全面統制	食糧管理法
	部分統制	中央卸売市場、公設小売市場
禁止	包括禁止	独占禁止法
	特定禁止	不正な取引方法の特殊指定
振興	個店振興	診断、融資
	集団振興	ボランティアチェーン、商店街振興、中心市街地活性化法
調整	経済調整	百貨店法、大店法、小売商業調整特別措置法
	社会調整	立地規制、大規模小売店舗立地法

出所：石原武政「商業政策の構造」『商業学【新版】』有斐閣、2000年、252 - 254ページ

表 - 2 高度化事業の認定団体数

1973～1991年度		1991～2003年度	
商店街整備計画	994	商店街整備計画	1,162
店舗共同化計画	368	共同店舗等整備計画	200
連鎖化事業計画	19	連鎖化事業計画	8
		電子計算機利用経営管理計画	82
		店舗集団化計画	8
		商店街整備等支援計画	43
総数	1,381	総数	1503

1991年度は149団体が認定されており、改正前後で分けて加えられている。

出所：中小企業庁資料から作成

困を拡大したことがきっかけであり、特定商業集積法や民活法によって事業の実施による税制面や補助金、交付金なども誘因となった<sup>11)</sup>。このように、小振法および関連法は、中小企業の保護・育成をおこなうことを目的として、一体的な支援制度による整備をすすめてきたのである。

## 2. 中小小売業者の保護と市場競争

商業政策の調整と振興についての分析は、流通政策論やマーケティング論でこれまで多くの先行研究がおこなわれてきた<sup>12)</sup>。商業政策が与える影響は、中小小売業の保護と市場競争についての議論がおこなわれている。では、その主要な議論を整理していく。

佐々木保幸は、阿部真也や加藤義忠に依拠しながら、国家の介入による小売業振興という前提のなかで、保護と競争の架橋を模索したとしても、競争政策よりも保護政策を優先するべきであるとしている<sup>13)</sup>。なお、ここでいう保護政策とは、中小小売店など小規模資本の保護やハード事業からソフト事業への転換として、地域社会と共に商店街をつくることを指している。また、競争政策とは流通機能の効率化、小売商業の調整、競争維持、農業物流にかかわる政策を指している<sup>14)</sup>。佐々木は、流通システムの存在理由として「製造から販売をつなぐ機能」と「消費者の購買行動の社会的システムのなかでの接点」の二点をあげているが、後者の小売業の社会的な有効性を高めることが今後より重要であるとしている。つまり、保護政策の方向性として、これまでの建設業主導のハード事業とした小振法や特定商業集積整備法を活用するだけでは限界であり、新たな中小小売商業振興策としてソフトの充実に転換をはかるべきだといっているのである。

いっぽう、石原武政によると、調整政策は競争が万能ではないことを前提としているが、あくまでも競争政策の補完であり、保護政策を目的とすることは異なるとしている<sup>15)</sup>。調整過程では、中小小売商が近代化を進めるための条件整備としての側面だけでなく、彼らを保護する側面を持つことは避けられないが、保護的側面は積極的な環境整備の副作用でしかないとしている<sup>16)</sup>。また、石原武政・石井淳蔵でも同様に、商店街の発展段階では市場メカニズムとして競争の導入がはかれるとしている<sup>17)</sup>。このなかで、タウン・マネジメントの段階では、市場メカニズムの導入がはかれるのである。市場メカニズムの導入とは、街が組織化を考えるとときに伝統社会を維持するのではなく、消費者に人気のある店、集客力のある店、街にふさわしい店を優先的に取り込むことである。いいかえれば、商店街が一定の発展をした段階では既存店舗のために商店街への新規参入を妨げてはならないことを指している。ただし、ここでの競争の導入とは、商店街というひとつの商業集積内においてであり、たとえば郊外と中心市街地の商業集積間の競争まで想定されてはいない。

このように、両者は競争政策と保護政策の定義に若干の相違があるが、考え方の相違については明らかである。ただし、両者には共通点もある。佐々木の「小売業の社会的な有効性」についての議論は、石原のいう地域と商業者の連携の必要性や、競争者の保護も必要な場合があること、石井も小売業を保護する根拠として零細な小売業の存続が経済をより合理的にさせるのではないかという仮説を提示していることなどの点で共通性もみられるからである<sup>18)</sup>。

以上のように、商業政策の調整と振興は、保護や市場競争を促すことによって中小小売業者の活動に影響を与える。それは、商業集積内および商業集積間に新たな競争と補完関係（または依存関係）を含みつつ、需給状況の変化に対応するためであるといえよう<sup>19)</sup>。そこで、長浜市の商業政策は黒壁を拠点として位置づけたことが、黒壁がTMO的な機能を担うきっかけとなり、結果として商業集積内および商業集積間の需給状況の変化に対応したのではないかという視角から分析をすすめていく。なお、本研究の長浜市事例分析は中心市街地の商店街と大規模小売店舗を一体の商業集積として捉えることにする<sup>20)</sup>。

表 - 1 滋賀県諸都市の小売業の中心地性指数

	1982年	1985年	1988年	1991年	1994年	1997年	1999年	2002年
滋賀県	1.0 0.92	1.0 0.92	1.0 0.93	1.0 0.91	1.0 0.92	1.0 0.87	1.0 0.92	1.0 0.92
大津市	1.10 1.01	1.10 1.01	1.07 0.99	1.08 0.99	1.04 0.96	0.98 0.85	0.98 0.90	0.90 0.82
彦根市	1.26 1.15	1.28 1.18	1.32 1.23	1.27 1.13	1.30 1.20	1.40 1.22	1.29 1.18	1.22 1.12
長浜市	1.51 1.38	1.50 1.38	1.46 1.36	1.56 1.42	1.56 1.43	1.49 1.30	1.52 1.40	1.51 1.38
近江八幡市	0.98 0.90	1.08 0.99	1.22 1.13	1.37 1.25	1.44 1.32	1.32 1.15	1.38 1.27	1.36 1.25
草津市	0.93 0.85	0.92 0.85	0.88 0.81	0.92 0.84	0.90 0.83	1.05 0.91	1.37 1.26	1.23 1.13

上段：中心地性指数（滋賀県比）= 市内の1人あたり小売業年間販売額 / 滋賀県の1人あたり小売業年間販売額  
 下段：中心地性指数（全国比）= 市内の1人あたり小売業年間販売額 / 全国の1人あたり小売業年間販売額  
 人口は各年10月1日である。

出所：通商産業大臣官房調査統計部『商業統計表 - 産業編（市区町村）- 』1982 - 2002年度版  
 滋賀県『滋賀県統計書』1982 - 2002年度版を参考に作成。

## ・長浜市における小売業の調整と振興

### 1. 長浜市における小売業の動向

長浜市は、滋賀県湖北・湖東地方の中心的な商業集積であり、商圈についても吸引率（商業人口 > 居住人口）が高いことや、地方卸売市場が開設されており地域の流通機構の中心である。商業人口は、表 - 1でもわかるように、2002年の統計では中心地性指数は1.51倍である<sup>21)</sup>。また、滋賀県の1人あたり小売業年間販売額は、全国の1人あたり小売業年間販売額に比べて低い。1982年以降の推移では、0.92、0.92、0.93、0.91、0.92、0.87、0.92、0.92となっている。そこで、全国の1人あたり小

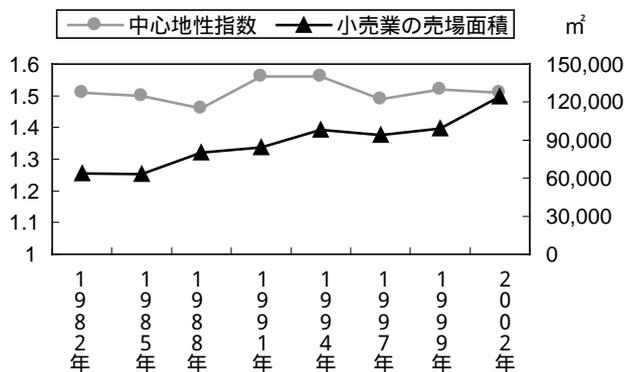


図 - 1 長浜市の中心地性指数と売場面積の変化

出所：通商産業大臣官房調査統計部『商業統計表 - 産業編（市区町村）- 』1982 - 2002年度版、滋賀県『滋賀県統計書』1982 - 2002年度版を参考に作成。

売業年間販売額からも、中心地性指数を計算した。全国比でも、2002年の統計では1.38倍であるように、吸引率が高いことがわかる。

中心地性指数がほとんど横ばいであることに比べて、売場面積は増加傾向にある。図 - 1から1982年と2002年の統計を比較すると、長浜市の小売業の売場面積は倍近くに増加していることがわかる。それは、1980年代後半から長浜楽市、アル・プラザ長浜、ジャスコ長浜SCなどの大規模小売店舗が出店しはじめたからである。ここでは詳しく論じないが、近隣の商業集積である彦根市の大規模小売店舗の出店による影響もみられる<sup>22)</sup>。これらは、全国の市区町村と同様の傾向であり、大店法の規制緩和によって大規模小売店舗の新規出店が増加したのである。

長浜市において大規模小売店舗の郊外への進出は、長浜楽市の出店がその引き金となっている。長浜楽市は、長浜市の郊外で初めての大規模小売店舗であり、商調協を含めて長浜の商業政策の転換点にもなった。そこで、大規模小売店舗の出店と長浜楽市の出店にかかわる調整についてふりかえってきたい。

### 2. 大規模小売店舗の出店申請と調整

長浜市の中心市街地では、1960年代後半からスーパーなどの大規模小売店舗による出店がはじまっている（表 - 2を参照）。1966年に田中コマチェーン（西友

のフランチャイズ）が商店街へ、1969年に総合スーパーの平和堂が駅前へ、1970年に共同店舗パウワースが商店街に開設された。パウワースは、平和堂に対抗するために商店街の小売業者が共同店舗としての出店したのである。1970年には、商店街の小売業者によって衣料品中心の共同店舗パウワースが出店する。当初のパウワースは、商店街の衣服を扱う大型店を目指しているが、1988年にテナントをおおきく入れ替えて西友の食品部門が主要なテナントになった。その後、1994年には西友も撤退している。

長浜市の郊外に小売業が出店するのは、1970年の国道八号バイパスの工事着工後である。1977年に、西友と平和堂がバイパス沿いに出店を要請する。結果として、西友が出店することが決まる。そして、1988年に長浜楽市（店舗面積9,837㎡その後16,901㎡に変更）は西友をキーテナントとして出店している。長浜楽市は、アミューズメントゾーンやドライブインシアター、敷地内に神社まで備えるなど、郊外に新たな街をつくるのがコンセプトである。『長浜物語』によると、オープン1年目から500万人以上集客して、県外客は25%を超えており、「半径40kmを商圈にする」という当初ねらっていた以上の結果が出たようである<sup>23)</sup>。その前年に、1987年に郊外型の複合施設として、風の街キャンパスが出店しているが、これは長浜楽市の出店が決定した後に計画されており、長浜楽市が大規模小売店舗の郊外出店の発端になったといえるだろう。

商調協は、1979年からはじまり、1983年に3条結審、1987年に5条結審がおこなわれた。商調協の合意は、西友が中心市街地の商店街にある店舗をそのまま残すことや、小売業者の組合と共同経営していくことなどの条件によって出店が認められたことである。それと同時に、長浜市は中心市街地の駐車場整備など4事業を推進することも同意している。

この4事業とは、商店街中心部に市営駐車場の整備（市営中央駐車場の整備）、買物公園の整備（まちかど整備事業）、大通寺や曳山など文化遺産の活用（表参道の整備、曳山博物館の建設）、魅力ある商店街づくり（魅力ある商店街づくり事業、商業観光推進事業、にぎわいの街づくり事業）である。魅力ある商店街づくり事業は商店街の街路整備やアーケード改修および撤去などハード事業、商業観光推進事業は各店舗のファサード整備、にぎわいの街づくり事業はイベントなどソフト事業、まちかど整備事業はポケットパークの整備である。

また、長浜楽市には協同組合長浜商業開発<sup>24)</sup>が設立される。このように、長浜市や長浜商工会議所は商店街の持続を前提としながら、長浜楽市の出店による調整を契機として商店街の振興をおこなってきたのである。

### 3. 商店街近代化事業による商店街の振興

長浜市の商店街組合は、1948年から任意団体としての組合と長浜商店街連盟の設立を出発として、5つの振興組合と1つの事業協同組合、2つの任意団体が設立されている<sup>25)</sup>。商店街では、アーケードの設置と撤去やカラー舗装、外装整備などの事業がおこなうために、商店街の組織化もすすめられてきた。しかし、全国の事例と同様に商店街組合の加盟店数は減少傾向にある（図 - 2）。

長浜市による商店街の支援は、長浜楽市の商調協によって決まった4事業の整備としてすすめられることになる。このような、商調協の合意によって「大通寺や曳山など文化遺産の活用」および「魅力ある商店街づくり」を実施するために、1986年に「長浜市御堂筋商店街近代化事業および基本計画」<sup>26)</sup>が策定されたのである。つまり、商店街近代化事業は、商店街の活性化や長浜の歴史や文化を保護すること目的とただけではなく、商調協の合意を果たすための支援であったといえるだろう。

表 - 2 長浜市の主要な大規模小売店舗

	核店舗	場所	開設	店舗面積㎡
長浜ショッピングスクエア	平和堂	駅前	1969年	7,125
パウワース (後に西友、1988～1994年)	商店街の共同店舗	中心市街地の商店街	1970年	3,693
長浜楽市	西友	郊外	1988年	11,818
アル・プラザ長浜	平和堂	郊外	1996年	15,439
ジャスコ長浜SC	イオン	郊外	2000年	21,134

出所：東洋経済『2005全国大型小売店総覧』、2004年より引用

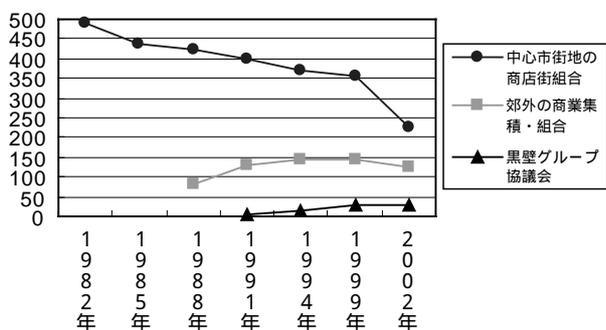


図 - 2 長浜市における商店街組合および商業集積の推移

郊外は商店街でない商業集積地を含む。黒壁は統計には含まれていない。また、黒壁の1991、1994年は協議会設立前の数である。

出所：通商産業大臣官房調査統計部『商業統計表 - 立地環境特性別統計編 - 』1982 - 2002年度版を参考に作成。

商店街近代化事業では、1987年から1989年にかけて、1955年に設置していたアーケードを撤去、建物外壁のセットバック、店舗の外装および雁木整備、街路の石畳舗装、橋の拡幅、消雪装置の設置をおこなった<sup>27)</sup>。長浜市の「魅力ある商店街づくりの事業」と滋賀県の「滋賀県商店街環境整備事業補助金」の支援を利用している。この計画と平行して、1987年に商店街振興組合、観光協会、物産協会、料理飲食協同組合の出資によって観光物産センターお花館が設立されている<sup>28)</sup>。お花館は、商業観光推進事業により支援を受けている。また、長浜地域商業近代化策定委員会によると、街路の舗装や店舗の外装の整備によって歴史的なまちなみが統一されたことで、1989年に大通寺の一斉清掃をはじめとおこなう契機になったとされている<sup>29)</sup>。

このように、商店街近代化事業は大規模小売店舗の調整と関連して、中心市街地の商店街を整備していくことを模索していた。つまり、中心市街地の小売業者を支援することで郊外の開発とのバランスをとろうとしたのである。

#### 4. 商業近代化地域計画における拠点としての黒壁

中心市街地では、観光物産センターお花館と黒壁の設立以降も、有限会社ギャラリー楽座（1989年設立）、SUCCES CARD長浜倶楽部株式会社（1995年設立）、株式会社ロマネスク館（1995年設立）、株式会社長浜ロマンビル（1995年設立）、新長浜計画株式会社（1996年設立）、プラチナプラザ（1997年に設立）、まちづくり役場（1998年設立）などが設立されている。長浜商工会議所は、これらの組織を総称してTMO体制と位置づ

けている<sup>30)</sup>。

このTMO体制を見ていくと、1998年に策定された長浜市中心市街地活性化基本計画よりも以前から多くの組織が設立されてきたことがわかる。また、1991年の『長浜地域商業近代化地域計画策定事業報告書』では、すでにタウン・マネジメントの必要性が強調されており、中心市街地を整備するためのTMO体制を模索していることなどで注目される。

長浜地域商業近代化地域計画(以下：近代化地域計画)は、1977年から長浜市役所と長浜商工会議所を中心として計画案の提出をおこなっており、基本計画が1986年に策定される。この計画では、核となる施設や地区の整備として駅舎の再開発や曳山博物館の設置に関連するコンセプトの一致をはかることや、伝統産業にかかわる個店の見直しをすすめること、街づくり会社を設立すること、事業の実施と協議会とを別の組織や機構をつかってすすめることが提案されている。街づくり会社の設立は、振興三法や『90年代の流通ビジョン』でもコミュニティ・マートへの移行などの必要性から提案されていた<sup>31)</sup>。ただし、長浜市の近代化地域計画では街づくり会社の設立に止まらず、行政、商店街、街づくり会社のまとめ役としてタウン・マネージャーの必要性も論じられている<sup>32)</sup>。

また、近代化地域計画では、1989年に黒壁が開店して予想以上の販売や集客をおこなった結果、行政による中心市街地の東側の開発と黒壁による西側を結びつけていく方針が立てられている。なかでも、黒壁スクエアの交差点である札の辻が「賑わいの焦点」と位置づけられている。つまり、長浜市の商業政策は、中心市街地における商業集積の需給状況の変化に対応するために、黒壁を拠点として位置づけたのである<sup>33)</sup>。

ここで問題としたいのは、黒壁の設立時と近代化地域計画において拠点としての位置づけられ方が変化したことである。黒壁の設立は、歴史的な建造物の保存をおこなうためであり、この活動を継続させることが求められたからこそガラス事業をはじめたのである<sup>34)</sup>。その後、長浜市が黒壁を支援する根拠は、まちづくりの拠点として建物の保存を持続するだけでなく、商業や観光の活性化の拠点へと変化したといえよう。

長浜市による黒壁への支援をまとめていくと、まず設立時の出資およびまちかど整備事業によるポケットパークの整備がおこなわれた。その後、1993年に北国街道

の整備を兼ねて、黒壁が美術館を整備するために増資に長浜市は応じている<sup>35)</sup>。1997年には、ゆうき番街商店街にプラチナプラザが整備され、魅力ある商店街づくり事業による支援を受けている<sup>36)</sup>。また、同商店街では、1998年と2003年に商工会議所が中活法の中小小売商業高度化事業を活用して整備をおこなっている。

表 - 3 長浜市の商業政策による支援

	開始	総数	黒壁と関連組織
商業観光推進事業	1987年	58件	10件
魅力ある商店街づくり事業	1988年	33件	2件
にぎわいの街づくり事業	1984年	66件	3件
まちかど整備事業	1986年	11件	1件

2004年度までの集計である。  
出所：長浜市役所資料および聞き取り調査により作成

商業観光推進事業は、2004年までに黒壁グループ協議会と新長浜計画株式会社（以下：新長浜計画）の合計で10店舗が支援を受けている（表 - 3を参照）。それ以外にも、2001年には、黒壁と大手門通り商店街の共同事業で、夜間に商店街をガラスの街灯で照らす「ピアレルーチェ」をはじめており、長浜市のにぎわいの街づくり事業による支援を受けている<sup>37)</sup>。2004年には、商工会議所の事業として博物館通り商店街で「まち家SUCCES横丁」を開設した。まち家SUCCES横丁は、新長浜計画の空き店舗を活用するための事業であり、魅力ある商店街づくり事業の支援を受けている<sup>38)</sup>。

## ・おわりに

長浜市では、1980年代に長浜楽市の出店による調整として、長浜市が商店街への支援である4事業をおこなうことが約束される。また、この4事業をきっかけとした商店街近代化事業では、魅力ある商店街づくり事業を活用した御堂筋商店街の整備とともに、商業観光推進事業を活用した観光物産センターお花館が設立された。その後、大通寺の一斉清掃がはじめておこなわれるなどの波及効果もあった。

それと同時に、近代化地域計画ではすでにタウン・マネジメント手法が模索されていた。また、その特徴はタウン・マネジメントの導入が早かったことだけではなく、すでにタウン・マネージャーの設置まで考えられており、タウン・マネジメントの組織化が想定されていた

のである。それは、中活法制下のTMO構想以前からTMO体制の骨格がつくられていたといえよう。

以上のように、長浜市役所が黒壁を支援する根拠は、黒壁の設立時は歴史的建物を保存するためであり、その活動を持続させるための支援であったが、それに加えて、近代化地域計画では黒壁を商業政策の拠点として、中心市街地における商業集積の需給状況の変化に対応してきたといえる。その後、中心市街地活性化基本計画では、タウン・マネジメントの拠点として位置づけられていくのである。このような長浜市の経過が、地方公共団体および商工会議所の商業政策の実現において、商業者と住民が効果的に連携するTMO体制の可能性を示しているといえるだろう。

本稿では、中心市街地と郊外の商業集積について論じてきたが、長浜市と彦根市の商業集積間の関係も商業政策に影響を与えていた。それは、商業近代化計画で、「長浜・彦根商圏における長浜」という商圏の分析がおこなわれていることにあらわれている。また、商業政策だけでなく商店街でも彦根を意識しながら事業をおこなってきた。たとえば、長浜の商店街は彦根の商店街に対抗して十日恵比寿をはじめたことなどである。ただし、近年では長浜市の市民団体が彦根市の勉強会に招集されるなど協力関係にもある。つまり、両市の商業集積は競争関係にあるといえるが、相互依存の関係にもあるともいえるのである。

## 注

- 1) 石原武政「商業政策の構造」『商業学【新版】』有斐閣、2000年、254ページ。
- 2) たとえば、黒壁は二つの住民組織（光友クラブ、ながはま21市民会議）の参加者によって設立されたことを明らかにした（拙稿「株式会社黒壁のTMO的な機能」『政策科学』11巻1号、2003年）。垣内恵美子・林岳によると、黒壁による滋賀県全体への経済波及効果は23億円程であると推計している（垣内恵美子・林岳「滋賀県長浜市黒壁スクエアにおける観光消費の経済波及効果と政策的インプリケーション」『都市計画論文集』No.40、2005年4月）。
- 3) 拙稿「株式会社黒壁の設立と経済倫理」『政策科学』12巻1号、2004年を参照。
- 4) 石原、前掲書、2000年、253ページ。
- 5) 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。店舗面積1500㎡（指定の大都市では3000㎡）以上の大規模小売店舗が規制対象として、開店日、営業時間、店舗面積、休業日数の調整をおこなうことを目的とし

ている。1979年からは、第一種1500㎡（指定の大都市では3000㎡）以上、第二種500～1500㎡未満（指定の大都市では500㎡～3000㎡未満）までに規制対象の範囲が広がっている。その後、大店立地法に移行され、大店立地法では1000㎡以上の大規模小売店舗が規制対象になっている。

6) 売場面積1500㎡（指定の大都市では3000㎡）以上の百貨店が規制対象として、開店日、営業時間、店舗面積、休業日数の調整をおこなうことを目的としている。なお、売場面積とは店舗面積の床面積の95/100である。1956年に新百貨店法が施行されるが、中小小売業者の保護としての側面というよりも、新たな百貨店の参入障壁になったことや、スーパーの成長につながったとする指摘もある。たとえば、森下二次也『流通組織の動態』千倉書房、1995年、191 - 193ページ；加藤義忠「大型店規制政策の展開」『現代流通論 日本と欧米の流通政策』大月書店、1995年、22 - 25ページなどがある。

7) 通商産業省編『90年代の流通ビジョン』通商産業調査会、1989年、169ページ。

8) 百貨店法では、売場面積が1500㎡（指定の大都市では3000㎡）以上の百貨店を規制対象とした。大店法では、店舗面積が1500㎡（指定の大都市では3000㎡）以上の大規模小売店舗が規制対象になっている。1979年からは、第一種1500㎡（指定の大都市では3000㎡）以上と第二種500～1500㎡未満（指定の大都市では500㎡～3000㎡未満）まで規制対象の範囲が広がっている。大店立地法では、1000㎡以上の大規模小売店舗が規制対象になっている。また、運用主体は経済産業省から都道府県、政令指定都市へ移行している。ただし、第二種については変わっていない。

9) 談話では、大店法の基本的枠組みの維持、大店法の円滑な運用、輸入拡大に果たす大型店の役割が示されている（通商産業省編『大規模小売店舗法法規集』通商産業調査会、1987年、11 - 16ページ）。また、消費者利益を保護、手続の迅速性・明確性・透明性の確保、輸入拡大への国際的要請への配慮が強調されて、明確な規制緩和を謳っている（通商産業省編『大規模小売店舗法の解説』通商産業調査会出版部、1994年、357 - 360ページ）。大店法はブラザ合意を受けて、1986年前川レポートや世界貿易機構の提訴、日米構造協議そして1990年の適正化、翌年の再改正、1993年の平岩レポートによって経済規制の緩和・廃止に移行してきた。草野厚によると、ヒルズUSTR代表が構造協議スタート後の記者会見でトイザラスに言及したこと、大店法撤廃は市場開放のシンボルとしての格好であったことに言及している（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、5 - 7ページ）。

10) 当初の高度化事業の支援は、商店街整備計画、店舗共同化計画、連鎖化事業計画がある。小振法改正後の支援事業は、商店街整備計画、連鎖化事業計画に加えて、店舗共同化計画が共同店舗等整備計画に移行され、店舗集団化計画、電子計

算機利用経営管理計画、商店街整備等支援計画などが新設された。

11) 特定商業集積法は、1991年に施行されて、都道府県も関与して市区町村のショッピングセンターなどの開発にかかわる計画をすすめている。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。民活法は、事業を実施する組織として特定会社にかかわる認定を主務大臣がおこなって、補助金や融資など支援を受けるための基準をもうけている。正式には、民間事業者の能力の活用による特定施設の補足に関する臨時措置法。特定商業集積法と民活法も、小振法と同様に商業の核となる拠点や商店街などの開発による整備を促進させてきたのである。それは、大店法の大規模運用面での規制緩和と「ハイマート2000構想」にあらわれている（佐々木、前掲書、186 - 187ページ）。また、補助金や融資の枠が拡充していること、設備近代化資金の償還期間も5年から7年に延長されたこと、中小企業信用保険の特例として利率引下げや限度枠の拡大などや、減価償却の特例として償却率が拡充されたことなどである。これについては、中小企業庁編『中小小売商業振興法の解説』通商産業調査会、1992年、13 - 14ページ；佐々木、前掲書、176ページを参照してほしい。

12) たとえば、渡辺達朗は、商業政策の目的として生産と消費をつなぐ流通システムの社会的・経済的機能が、効率的かつ有効に発揮されるような「望ましい状態」を実現することだとしている。流通政策は、競争秩序の維持に関する政策（競争政策）、流通活動の振興に関する政策（振興政策）、流通活動の調整に関する政策（調整政策）、流通基盤の整備に関する政策、需給調整のための参入規制・営業規制、公共の福祉の観点からの規制・制限といった6つに分類している。さらに、禁止型の政策（ ）、振興型の政策（ ）、調整型の政策（ ）に分けられるとしている（渡辺達朗『現代流通政策 流通システムの再編成と政策展開』中央経済社、1999年、76 - 82ページ）。

13) 佐々木保幸「小売商業政策の分析視角」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、10 - 12ページ。

14) 佐々木、前掲書、191 - 195ページ。

15) 石原武政『小売業における調整政策』千倉書房、1994年、5 - 6ページ。

16) 石原、前掲書、1994年、176 - 180ページ。

17) 石原武政・石井淳蔵『街づくりのマーケティング』日本経済新聞社、1992年、310 - 316ページ。

18) 佐々木、前掲書、11ページ；石原武政『まちづくりの中の小売業』有斐閣、2000年a、264 - 266ページ；石原、前掲書、1994年、180ページ；石井淳蔵「地域小売商業の保護の根拠について 大型店出店規制に関連して」『同志社商学』第40巻第5号、1989年、369ページ。

19) 各業種店はショッピングセンターや百貨店などの商業集積内において、需要側が求める関連購買に応じて集積し、他業

- 種店に依存することで存立基盤を獲得する（石原武政『商業組織の内部編成』千倉書房、2000年、148ページ）。また、集積間競争がなければ集積内競争も減殺される。ただし、商業集積間競争が商業集積内の競争の欠如を全面的に補うことはない（石原、前掲書、172 - 174ページ）。
- 20) 中心市街地活性化法の定義に従っている（通商産業省編『中心市街地活性化の実務』ぎょうせい、1998年、89ページ）。
- 21) 中心地性指数とは、市外のから市内の商圈への小売販売額の吸引率のことである。中心地性指数 = (市内小売販売額 / 市内居住人口) ÷ (県内小売販売額 / 県内人口) で計算している。たとえば、2002年度の長浜市は居住人口61,445人（2002年10月）、市内の小売販売額89,810百万円、滋賀県の一人当たりの小売販売額は97万円である。
- 22) 彦根市は、長浜市との距離が20km程であり、大規模小売店舗の商圈に入ることから長浜市にも影響がある。1995年に郊外の8号線沿いへダイエー彦根店（店舗面積：13,200㎡）や、1996年には南部に平和堂を核とするピバシティ彦根（店舗面積：33,066㎡）が出店している。これらの出店から、中心地性指数の1994年と1997年の統計を比較すると、長浜が1.56から1.49に減少したのに対して、彦根市が1.30から1.40へ増加しているのがわかる。
- 23) 長浜楽市は、「東の街区」、「西の街区」そして「大通りの街区」の三つに街全体が大きく分けられている。「東の街区」は、アミューズメント、レストランなどエンターテインメントの街区である。「西の街区」は、生鮮食品を扱う西友を核とした街区である。「大通りの街区」は、ファッションやサービスで構成されておりブラブラ歩きの楽しめる街区である。駐車場は、1,500台を収容である。高木1,000本、灌木7,000本、花15,000本など花木や神社も設置されるなど郊外に新たな街をつつたのである（長浜市『長浜物語』長浜市、1993年、72 - 77ページ）。
- 24) 長浜商業開発は、1984年から準備組合が設立されて、1986年に正式に設立される。長浜商業開発は、西友のテナントに入るのではなく、中小小売業者によって組合を設立して共同事業をおこなう形態である。土地の借地権と駐車場の整備・管理、建設物などは、組合で管理をおこなっている。当初の出店者は、商店街の30店舗程を含んだ42店舗であった。2005年に、西友に借地権を譲渡するかたちで組合は解散している。
- 25) 1930年にやわた夢生小路商店街振興組合、1970年に協同組合長浜すずらんグループ、1976年にゆう壺番街商店街振興組合、1974年に大手通り商店街振興組合、1990年に博物館通り商店街振興組合、1985年にながはま御坊表参道商店街振興組合。任意団体は、巴瑠夢大路商店街と浜京極商店街がある。
- 26) もともとの計画では、1980年に「長浜市御堂筋地区市街地再開発事業基本計画」が作成されて、当初の計画では大型店の誘致を含んだ大規模なショッピングビルを建設する計画であった。小振法の高度化事業として、大規模な開発をおこなう計画であったが実施されなかった。1984年には、商店街の整備に的を絞った計画が立案されて、その事業の実施団体として御堂筋商店街振興組合が設立される。街路の名称は、御堂筋からながはま御坊表参道に変更されている。
- 27) 『商業近代化地域計画策定事業報告書』によると、石畳舗装、消雪装置の設置、橋の拡幅（4 - 6m）などは長浜市の事業として実施された。御坊筋商店街と商工会議所を中心とした整備は、観光物産センター「お花館」の開設、CI導入、店舗の外装、セットバック（1.2 - 1.5m）などである。観光物産センター「お花館」の開設では、商業観光推進パイロット事業の補助として長浜市から200万円の補助を受けている。CI導入では、滋賀県から100万円の補助を受けている。店舗の外装とセットバックは、いずれも長浜市（事業費の1/3）と滋賀県（事業費の1/3）から補助がでている（長浜地域商業近代化策定委員会『商業近代化地域計画策定事業』、1991年、185 - 190ページ）。
- 28) 観光物産センターお花館は、大通寺の昔話から命名されている。お花館観光物産センターは、1999年に解散しており、現在はSUCCE CARD長浜倶楽部の事務所になっている。
- 29) 商店街、観光協会、観光物産協会、ボランティア・ガイド協会、市役所から約70名が参加している。
- 30) その他にも、学習塾を経営する（株）トライメイト（1988年設立）、飲食店である（株）ながはまデザイン工房元氣や（1994年にいも平、1993年設立）などがある（長浜商工会議所『長浜市のまちづくりとTMO構想』長浜商工会議所、1998年）。
- 31) 通商産業省編『90年代の流通ビジョン』通商産業調査会、1989年、151-152ページ。
- 32) 長浜地域商業近代化策定委員会『商業近代化地域計画策定事業』1991年、224 - 226ページ。
- 33) 長浜地域商業近代化策定委員会、前掲、1991年、151 - 154ページ。
- 34) 長浜市議会議事録によると、市長の答弁で「黒壁の維持・保存について、明治文化の遺産というだけでなく、まちづくりの拠点機能としてやっていきたいという考えに市が参加した。」とされている（長浜市議会『昭和63年度 - 長浜市議会第1回定例会会議録』、1988年、90ページ）。ただし、この時点では小売り業などの収益事業は想定されておらず、長浜城歴史博物館と同様の拠点と考えられていたと思われる。
- 35) 琵琶湖リゾートネックレス構想は、滋賀県の総合保養地域に関する基本構想である。黒壁は、地域特産物センターの販売施設として重点整備施設に認定されている。ただし、このときは議会で出資の根拠が不明確であるという指摘があったように、必ずしも全会一致で支援が決まったわけではない。議事録によると、黒壁に対する増資について、事業を先行して後から出資を決議することに対する疑問や、第三セクターに市債を発行して増資するルールが不明確であることなどの質問が出されている（長浜市議会『平成4年度 - 長浜市議会

第4回定例会会議録』1992年、252 - 265ページ）

36) 1997年度に、ゆうき番街商店街振興組合が空き店舗対策として事業の支援を受けている。県と市から各450万円である。

37) 長浜市からの支援は2000年度におこなわれ、その後、2003年度から毎年おこなわれている。

38) 国と市から総事業費の各4/9、2/9の補助を受けている。