

特集：商店街にぎわい創出のカギを探る

# 第1章 商店街とは何か ——その形成の歴史と商業政策の変遷



鈴木 隆男

東京都中小企業診断士協会城西支部

わが国の店舗数は、昭和57年商業統計の172万店を頂点に減少を続け、平成19年には113万店となり、平成26年の統計では100万店を大きく切ると思われる。この間に減少したのは、商店街に多く見られた従業員4人以下の小規模店舗である。かつて旺盛な購買力に支えられ、賑わった商店街は、大型店の出店で衰退し、そして現在、高齢化の進展と人口減少の時代を迎え、地域の縮小に合わせるように店舗数を減少させている。

図表1 立地環境特性別の小売業の店舗数

| 年      | 昭和57年 | 昭和63年 | 平成19年 |
|--------|-------|-------|-------|
| 店舗数    | 1,721 | 1,619 | 1,137 |
| 商業集積地区 | 677   | 704   | 427   |
| 割合     | 39.4% | 43.5% | 37.6% |

出典：経済産業省「商業統計」より

## 1. 商店街とは何か

### (1) 空間概念としての商店街

駅前には多くの商店があり、商業集積地区を形成している。一般的に商店街とはこれらを指し、自然発生的に形成された街区で、通りの一定の空間で形成された商店の集積である。街区の特徴は、店舗ファサードと付属物のオーニングや袖看板などの第2次輪郭線で形成され、住宅街とは明確に識別できる。

### (2) 組織概念としての商店会

自然発生的に形成された街区の商業者によ

って人為的に組織されたのが「組織概念としての商店会」で、事業協同組合、振興組合の法人組織と任意組織がある。

#### ①相互扶助組織

地域商業者の相互扶助を目的として組織化され、イベントや中元・歳末大売出しなどの共同経済事業（ソフト事業）、アーケード、アーチ、街路灯設置などの環境整備事業（ハード事業）を行っている。

支援対象はこの組織（経営体）で、ソフト事業、ハード事業、補助金申請、財務など幅広く行われている。これまでは統合型活動が多かったが、これからは個店の個性発揮型活動や消費者への訴求活動が望ましい。

#### ②組織形成の特徴

町会組織が発達していた時代、街区が形成されると同時に、街区内に町会単位で互助会的な商店会組織が形成された。

図表2 空間的概念と組織的概念の対比

|      | 空間的概念                   | 組織的概念           |
|------|-------------------------|-----------------|
| 定義   | 商店が連担して地理的に集積する通り、または地域 | 商業者で人為的に組織される組合 |
| 構成要素 | 通り、または地域                | 商店街組合           |
| 構成形態 | 集積                      | 集合体             |
| 参加方法 | 自然に                     | 任意の参加           |
| 区域境界 | 流動的                     | 人為的、固定的         |

現代でも同様の商店会組織が見られ、この単位は当初比較的狭い単位であったが、後に合併などで長い空間概念を所有する商店会組

織が形成された。「商店街は、仲間を選べない所縁型の組織」と言われる由縁である。

来街者が見ると駅前などの商店街は1つに見えるが、組織概念から捉えると複数の商店会に分かれていて、「商店街」という言葉が曖昧に使われ、受け止められている。

### ③支援対象としての商店会組織

中小企業診断士が診断や支援をするのは、この組織（経営体）で、企業の経営改善などと異なり、難しくなっている。その原因は、組織の意思決定構造と多様性にある。

組織である以上、どのような事業活動を行うかが重要で、イベントや空き店舗対策、トレンドなまちゼミなど、積極的活動を行う反面、定番的な中元・歳末大売出し、街路灯の電気代の徴収活動などさまざまである。積極的な活動を行う商店会の特徴は、実施して反応がないと、すぐに次の事業へとシフトする多産多死の事業活動が多く見られる。

商店会とは活動組織で、活動してこそその組織であり、その活動は終わりのない長期的なもので、人から人へと引き継がれる。

### (3) 商店会組織における意思決定構造

商店会組織は個々の商業者の集合体で、その構成は大手チェーン店から老舗小売業まで、規模や形態はさまざまである。

#### ①意思決定の2層性

商店会組織は個々の商業者の集合体であるため、その意思決定は個々の商業者によるものと、商店会組織によるものに分かれる。意思決定は、最初に商業者、次に組織の順となるため、組織が従となる場合が多い。

たとえば、商店街の近くに大型店の出店が決まった場合、商店会が反対を決めても、組合員がテナント出店することがある。個店の店舗戦略や商店街を取り巻く環境問題への認識の違いにより、個店と商店会の意思決定が同じとは限らず、個店のほうが優先される。

#### ②商店会組織の合意形成

商店会組織は、ボトムアップ的な地縁で結ばれた人的結合体の相互扶助組織で、平等性

と任意性が担保されている。

平等性とは、組合員の協調・協力をもとに、各個店が不足する経営資源を相互補完することを目的とした協同組合形態で、組合員相互の共同経済事業や福利厚生事業などを行うのには適しているが、迅速な、または戦略的な意思決定には不向きな側面があり、これを組織として行うには大きな困難が伴う。

任意性は、個々の商業者の自主的参加により、相互協力で組合の目的を達成する組織のため、商業者を強制的に加入させるものではない。また、組織決定が個別の商業者の意思と異なる場合には退会できるため、合意形成では最低の線で決着するケースが多く発生する。

組織運営には、リーダーシップの強弱、経験、サブリーダーの存在などが大きく影響する。商店会活動は、共同経済事業と環境整備事業を行うが、商店会組織と個店との関係で健全な個店経営、商店会活動が行えることが前提であり、この商業者が現在減少している。

## 2. 商店会組織の形成の歴史

空間概念としての商店街が自然発生的に形成され、その中で商業者が相互扶助組織として商店会組織を作っている。

### (1) 商店街の発生

商店街の発生は、遠く時代をさかのぼると、魏志倭人伝や万葉集にも市の存在が記載されている。京に都が移されると、人為的に市場（官市）が作られ、太鼓の合図で始まりと終わりが決められていた。

鎌倉・南北朝時代になると、面的に造られた市場が廃れ、道路沿いに細長い「間路」が形成され、その両側に店舗が並び、道路が流通路、運搬路として利用されていた。中世には港町、宿場町、門前町に市が立ち、「市町」と呼ばれ、都市が成立する条件となった。

これらは空間概念的な存在で、組織的な概念として「座」が発達する。座は祭政一致時代の村自治組織で、やがて職業が分化すると

職業に応じて座を形成し、組合的な存在へと発展して大きな権益を持った。やがてこの座は、信長の楽市・楽座により廃れていった。

## (2) 江戸時代に発展した商業

江戸時代中期以降は、「出桁造り」の商家が造られ、格式を誇る大店が城下町の中心部から出現、宿場町、門前町にも商業が発展し、商業集積を形成した。大店は大名家などとの取引が多く、宿場町や門前町の商家は町衆を相手に商いを行った。また、「棒振り」と呼ばれる行商を生業とする商業者も多くいた。

組織的なものとしては、株仲間が発達した。江戸幕府は、当初は楽市・楽座路線を継承した商業政策を方針としたが、良品の製作販売、価格統制などの目的で株仲間を公認し、保護する政策をとった。

株仲間とは、独占的な商取引を許可された「商工業者の同業組合」で、幕府や諸藩から株札の交付を認められ、役員を置き、月行事など寄合で意思決定をした。

## (3) 近代化に伴う商業の勃興と商店会組織

明治初頭の日本の人口は約4千万人で、人口の増加とともに都市化が進み、日常生活の物資を賄う商業が発展した。明治時代には竹盛会（現・佐竹商店街）、心勇会（現・心齋橋筋商店街）の結成、大正3年には商家72軒が三条会（現・京都三条会商店街）を結成してスタンプ事業を開始し、昭和7年には平和会（現・砂町銀座商店街）が結成された。

### ①商店会組織の法整備

昭和に入ると法整備が進み、昭和7年に商業組合法が制定された。百貨店の大衆化路線で中小の商業者が圧迫される中、中小零細商業者による組合設立を認め、共同施設を設置し、百貨店に対抗できる共同仕入体制の構築と営業に関する統制、指導を目的とした。中小零細商業者の保護・育成により、地域住民の新しい生活インフラの実現を目指した。

昭和12年、中小零細商業者との紛争を調停するため、第1次百貨店法が制定された。

### ②東京府の商店街商業組合

当初は酒類商業組合のような同業種組合が組織され、やがて町の商店街単位の商店街商業組合が組織された。昭和10年に全国組織の商業組合連合会を設立、東京では昭和12年に東京府商店街商業組合連盟会が設立され、昭和13年3月の加盟数は16組合で、人形町通、巢鴨地藏通、北沢通などの名前が見える。

その後、戦時下の昭和18年に商工組合法が制定、これに統合され、廃止された。

## (4) 戦後の商店街組織と法整備

大戦で日本の都市は廃墟となり、基幹産業の壊滅、闇物資による流通の混乱は、粗悪品に対する主婦の消費者運動を引き起こした。

### ①東京の復興計画と商店街

東京の戦災復興計画として、昭和23年の東京都美観商店街制度により都内31商店街が指定された。自主原則のため、財政的支援が図られず未実施の商店街もあったが、中野、北千住、高円寺、小岩などはアーケード建設や街路灯整備を実施、現在も見ることができる。

### ②戦後の国の商業政策

昭和22年、GHQにより第1次百貨店法が廃止された。百貨店は戦災からの復興が早く、出張販売などにより中小零細商業者との軋轢を起こした。昭和24年に中小企業等協同組合法を制定、商店街の法人化が進んだ。この制定の目的も戦前の商業組合法と同じであったが、商店街は政策形成集団として力をつけ、昭和31年の第2次百貨店法の制定へつながる。

### ③商店街振興組合法の公布

昭和37年には3年前の伊勢湾台風をきっかけに、商店街の単独法として振興組合法が公布された。流通の混乱の中、商店街の迅速な復興が求められ、政府は復興のための補助金対象を法人と決めた。法人には事業協同組合があったが、同業種の協同組合では地域団体的商店街にそぐわないため、愛知県商店街連盟を中心に振興組合法成立に動いていった。

政策形成集団として大きな力をつけた商店街は、昭和48年の大規模小売店舗法（大店

図表3 協同組合と振興組合の対比

|       | 事業協同組合                                      | 商店街振興組合                            |
|-------|---|------------------------------------|
| 目的    | 組合員の経営合理化, 取引の円滑化, 新事業の展開, 経営革新, 経済活動の機会の確保 | 商店街地域の環境整備                         |
| 事業    | 新技術・製品開発, 新事業展開, 共同販売・受注, 資金の貸付             | 商店街の環境整備, 共同経済事業                   |
| 組合員資格 | 地区内の小規模事業者                                  | 地区内で商業またはサービス業を営む者。定款で定めたときはこれ以外の者 |

法)の制定へ向かい、同様に成長したダイエーなど大型店との商業調整の時代へと入った。大勢の買物客で賑わった商店街が、地域の顔として大きな存在感を見せた時代であった。

#### ④商業調整時代の終わり

平成2年の日米構造協定で、アメリカが「大店法の地方自治体の上乗せ規制条例を含めた撤廃」を要求した。翌年、商業活動調整協議会(商調協)が廃止され、大店法の運用は大幅に緩和され、各地で大規模ショッピングセンターの進出が展開された。平成12年にまちづくり3法が成立、大店法は廃止され、わが国の流通政策が大きく方向転換した。

商学者の石原武政氏は、戦後の都市における商業空間を、1960年代までの中心商店街の時代、1970年代の駅前開発の時代、1980年代中頃からの郊外化の時代、以降の郊外化が反転し始めた時代、と4つに分けている。現在、人口減少が鮮明となり、都心に向けた大資本による小型店大量出店の時代を迎えている。

### 3. 都市と商業の階層性

都市は、政令指定都市、県庁所在地都市、周辺都市など歴史を経て階層構造を形成し、下位の都市は上位に依存する。商業は地域性の高い産業で、都市と同様の順位で階層性が成立し、超広域型、広域型、地域型、近隣型商店街と分類され、専門商品や買い回り商品は上位の都市の商店街に吸収される。階層性は1つの都市の中にも存在し、都市特性によ

り商業の性格は異なる。都市や商業の階層性は固定概念ではなく、周辺部への大型店進出、高齢化・人口減少で大きく揺らぐ。

都市である以上、都市計画法の適用を受ける。都市計画は、将来の都市のあり方をあらかじめ決めるもので、土地利用規制、都市施設整備、市街地開発を定め、財源を用意し、実施する。人口減少時代を迎え、集約型都市構造を目指し、中心部への公共公益的施設の適切な更新、再配置が重要な課題となり、都市構造の特性に合わせて変える必要がある。

### 4. 商店街支援策の変遷

商学者の南方建明氏は、地域商業の経済的機能強化は、地域商業の社会的・文化的機能強化の視点から支援され、「まちづくり政策」に地域商業政策が埋め込まれていく過程とした。

#### (1) 中小小売商業振興法制定の背景と目的

わが国の商業振興政策と商業調整政策は、大型店問題に対応して策定されてきた。商業振興政策の中心となる中小小売商業振興法(小振法)が昭和48年に制定された背景には、大店法の規制緩和があった。

小振法は昭和38年に制度化された共同施設事業、小売商業店舗共同化事業、小売商業等商店街近代化事業等の高度化資金助成制度をはじめとする流通近代化政策の中で、中小小売商業の総合的・体系的な振興を目的とした。

#### (2) 商店街の高度化資金助成制度

高度化資金助成制度は、金融面から中小企業の近代化を促進する政策で、昭和31年に制定された中小企業振興資金助成法に基づき、中小企業者の融資制度として始まった。その後、昭和38年、中小企業近代化資金助成法と中小企業高度化資金融通特別会計法に基づき、国から同様に融資する同制度が開始された。

商店街向けの融資は、アーケードや共同駐車場などを設置する「共同施設事業」、共同店舗を造る「小売商業店舗等共同化事業」、

都市計画事業と並行し、各店舗の近代的建替、改造、組合の共同施設を設置する「小売商業等商店街近代化事業」に実施される。

### (3) 高度化資金助成制度の成果について

高度化融資は、その後も貸付割合・利率・期間・据置期間で借り手にとって好条件が続いた。大店法が廃止された平成3年に小振法が改正され、まちづくり会社が行うコミュニティ施設の整備事業が追加され、整備計画が増加したが、平成6年を頂点に減少した。

平成13年度に、商店街共同施設事業の貸付先を対象とした調査結果から一定の結果が認められたが、同事業を行える商店会は結束力、資金力のある一部の商店街であった。

### (4) 新流通ビジョンと地域商店街活性化法

産業構造審議会流通部会の答申として昭和45年、「流通近代化地域ビジョン」が公表され、以後、環境変化に合わせ、小売機能と都市機能との関係に新しい方向性を示してきた。

#### ①新流通ビジョン

平成19年、「新流通ビジョン」が公表され、内容はそれまでの流通ビジョンを引き継ぐ形で、生産性・収益性の向上（経済的効率性）と持続可能なコミュニティの構築（社会的有効性）を改めて確認した。持続可能なコミュニティの構築では、公共性を持つ社会インフラの提供（小売の社会的機能として地域社会の交流の拠点）、社会的責任への対応（まちづくりへの貢献、安全・安心への対応）など4点が挙げられている。

公共性を持つ社会インフラの提供には、ショッピングセンター、スーパー、コンビニが示され、社会的責任への対応は、大型店やチェーン店に貢献を求めた。商店街や商業集積の言葉や、それがまちづくりに果たしてきた役割や貢献への記述はなく、大型店やチェーン店にこれらの対応を求めた。

#### ②地域商店街活性化法

平成21年に地域商店街活性化法が施行され、商店街が「地域コミュニティの担い手」と位

置づけられ、商店街本来の商機能を強化する取組みが必要とされた。平成19年の「新流通ビジョン」では記述がなかった、商店街が持つ経済的機能と社会的機能の充実が求められ、中心市街地活性化法の認定外商店会も、意欲ある者は重点的に支援するとした。

## 5. 商店街の活性化とは

戦後の商店街支援策は、高度化融資による近代化、そして活性化が叫ばれている。活性化とは、平成9年度の商店街近代研究会報告書（全振連）によると、「その街に関連する商店街、企業、公的機関、その他の施設や組織、地域住民がお互いに影響しあい、その街の資源を活用し、街全体が活気に満ちた状態になるか、新しく生まれ変わること」とある。

商店街を取り巻く環境変化を考え、新しい経済的機能と社会的機能を発揮して生まれ変わることがイノベーションである。そのためには、保護時代からの体質と売り手本位の意識、組織の脆弱性からの離別が必要である。

以下の項目として、ビジョンの策定、リーダーの育成、連携支援、包括的な支援、テーマ別にぎわい創出例などを挙げている。

#### 〈参考図書〉

- ・石原武政、『まちづくりの中の小売業』、有斐閣
- ・林屋辰三郎、『歴史のなかの都市』、日本放送出版協会
- ・大西隆、『人口減少時代の都市計画』、学芸出版社
- ・新雅史、『商店街はなぜ減るのか』、光文社
- ・上田誠、『商店街に関する政策科学的考察』、『同志社政策科学研究』、同志社大学政策学会
- ・南方建明、『地域商業振興政策の変遷と政策の効果』、『大阪商業大学論集』161、大阪商業大学

### 鈴木 隆男

(すずき たかお)

昭和26年生まれ、立正大学史学科卒。製造小売、日用卸売に勤務。平成14年中小企業診断士登録。商店街、商業などを支援。東京都中小企業診断士協会城西支部執行委員、東京都中小企業診断士協会認定商店街研究会会長。

