

# 令和7年度第1回静岡市商業振興審議会

日 時：令和8年1月13日（火）  
午前9時30分～11時30分  
場 所：静岡市役所静岡庁舎  
新館9階 特別会議室

## 次 第

1 開 会

2 あいさつ

3 審議会について

4 自己紹介

5 会長・副会長の選出

6 議 事

- (1) 「静岡市良好な商業環境の形成に関する条例・指針について」
- ・商業環境の形成に関する条例・指針の概要説明（事務局）
  - ・「地方自治体による小売業政策」について講演（専修大学 川野教授）
  - ・条例制定後の社会環境の変化による商業環境について、意見交換・質疑応答

7 事務連絡

8 閉 会

---

### 【配布資料】

- ・静岡市良好な商業環境の形成に関する条例パンフレット
- ・資料1 条例指針の概要・今後の検討事項について
- ・資料2 地方自治体による小売業政策－自治体は買物環境をどのように作ってきたか－

### ○商業振興審議会委員の役割

- ・商業振興基本計画に関する諮問に対して答申を行う  
…第2次商業振興基本計画の策定について(R5.3月答申)
- ・市の商業振興に関する重要事項について審議する  
…商店街補助金の見直し、個店成長支援施策の検討 etc.
- ・「良好な商業環境の形成に関する指針」について意見を述べる  
…市街化区域編入に伴うゾーニング設定  
(H28:中島地区、H29:恩田原・片山地区、R7宮川・地区水上)

### ○アドバイザーの役割

「良好な商業環境の形成に関する条例・指針」について、市が審議会に説明し意見を聴くにあたり、市及び委員に対して地域商業の専門的見地から客観的に助言を行うことで、市の検討内容をより深めるとともに、委員に俯瞰的な視点を与える。

### ○委員名簿（任期:令和7年8月4日から令和9年8月3日まで） ※敬称略

| 分類      | 氏名                        | 所属・役職                  | 出欠 |
|---------|---------------------------|------------------------|----|
| 学識経験者   | いわさき くにひこ<br><b>岩崎 邦彦</b> | 静岡県立大学 経営情報学部 教授       | ○  |
| 商業者・商店街 | なかむら きよし<br><b>中村 陽史</b>  | 静岡市中央商店街連合会 会長         | ○  |
| 商業者・商店街 | やまもと ようへい<br><b>山本 洋平</b> | 清水商店街連盟 事務局長           | ○  |
| 商業者・商店街 | うえにし まさなお<br><b>上西 征直</b> | 株式会社大丸松坂屋百貨店 松坂屋静岡店 店長 | ○  |
| 商業者・商店街 | みしま てっぺい<br><b>三島 徹平</b>  | 株式会社どんどん 代表取締役社長       | ×  |
| 商業者・商店街 | ほりうち ひろき<br><b>堀内 宏樹</b>  | 株式会社創造舎 取締役 企画開発部長     | ×  |
| 地域経済団体  | あおの しのぶ<br><b>青野 志能生</b>  | 公益財団法人静岡市まちづくり公社 理事長   | ×  |
| 地域経済団体  | いしかわ まさみ<br><b>石川 眞巳</b>  | 静岡商工会議所 専務理事           | ○  |
| 市民      | せきもと みえこ<br><b>関本 三枝子</b> | しずおか市消費者協会 会長          | ×  |
| 市民      | いけがや ひろみ<br><b>池谷 洋美</b>  | 公募委員                   | ○  |
| 市民      | いしかわ まい<br><b>石川 麻衣</b>   | 公募委員                   | ○  |
| 市民      | いとう まりん<br><b>伊藤 真凜</b>   | 公募委員                   | ×  |
| アドバイザー  | かわの さとし<br><b>川野 訓志</b>   | 専修大学商学部 教授             | ○  |

条例策定の経緯

平成12年

大規模小売店舗法  
目的:商業調整

改正

大規模小売店舗立地法  
目的:周辺環境配慮

【懸念】

- ・無秩序な商業施設の立地
- ・中心市街地の商業集積低下
- ・地域の買い物環境悪化

平成23年

商業の振興に関する条例

良質で多様な商品・サービスの提供  
による豊かな市民生活の実現

地域経済の活性化

商業振興基本計画

条例の実施計画

平成25年

良好な商業環境形成条例

市のまちづくり方針と整合のとれた望ましい商業集積のあり方を示す

まちづくりビジョン

都市計画マスタープラン

総合計画

条例の  
目指す姿

都心から地域商業まで、地域特性に見合った商業・サービスが健全に発展し、多様な商業が息づき、市民が豊かで快適に買い物できる環境の創出(条例第1条)

中心市街地

本市の顔となる魅力的な商業環境  
方針:商業集積を図り、相乗効果を  
高めていく  
役割:広域から人を呼び寄せ、本市  
の魅力を外部に発信

地域拠点

地域拠点として都心を補完  
方針:買回品専門店や総合  
スーパーなどの誘導  
役割:地域の拠点となり、  
中心市街地を補完する

郊外

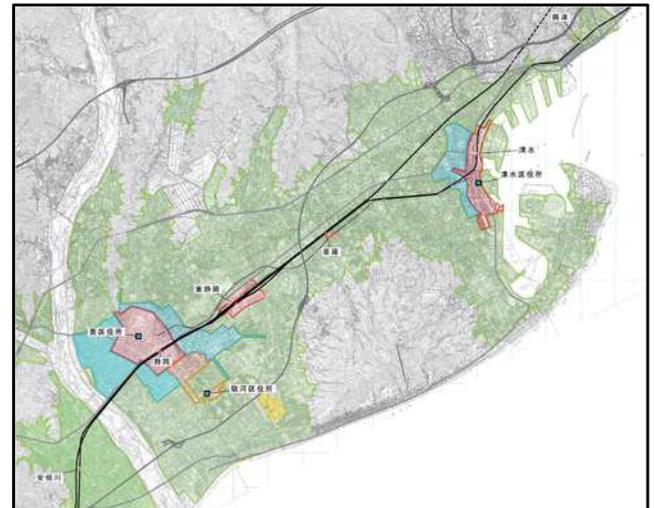
豊かな市民生活を支える商業環境  
方針:徒歩や自転車で行ける店舗  
の誘導  
役割:日常の買い物を支え、多様な  
消費機会を作り出す

条例第6条第1項に基づき、指針(ゾーニング)を策定し、ゾーンごとに商業の集積を誘導

【指針に基づくゾーニング】

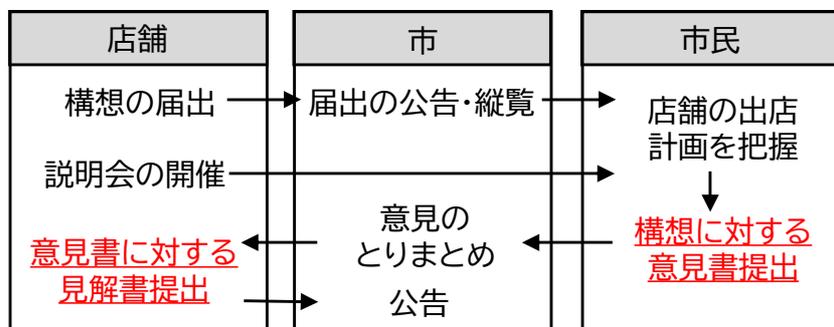
| ゾーン名称                | 店舗(売場)面積                                     |
|----------------------|--|
| 都心型商業環境形成ゾーン(赤色)     | 特に定めない                                       |
| 広域交流拠点型商業環境形成ゾーン(黄色) | 8,000㎡(※)                                    |
| 地域拠点型商業環境形成ゾーン(橙色)   | 5,000㎡<br>(幹線道路沿線:8,000㎡)                    |
| 特化型商業環境形成ゾーン(紫色)     | 3,000㎡<br>(幹線道路沿線:5,000㎡)                    |
| 近隣生活型商業環境形成ゾーン(青色)   | 1,000㎡<br>(幹線道路沿線:5,000㎡)<br>(国道1号沿線:8,000㎡) |
| 生活型商業環境形成ゾーン(緑色)     | 1,000㎡<br>(幹線道路沿線:5,000㎡)<br>(国道1号沿線:8,000㎡) |

【ゾーニング図】



※静岡市大規模集客施設制限地区建築条例第3条第1項第1号の規定による認定を受ける建築物については、12,000㎡(静岡駅、清水駅及び東静岡駅周辺に形成される商業環境と共存しない商業集積の誘導は想定しない)

条例による手続き



住民意見が反映された例

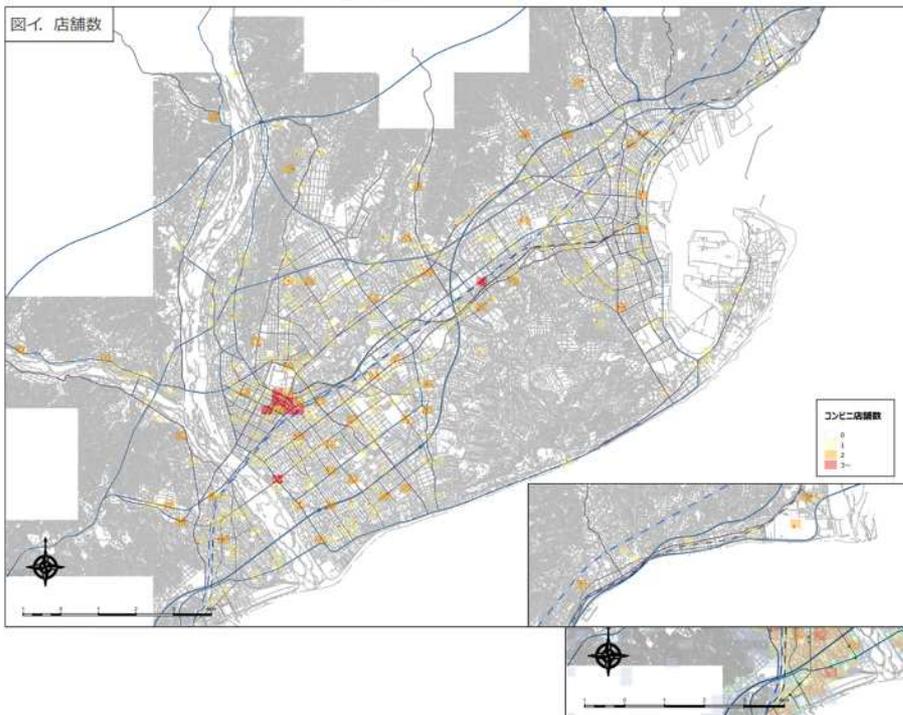
| 店舗名        | 対応                          |
|------------|-----------------------------|
| エディオン曲金店   | 自治会との防災協定(H26.7)            |
| ドン・キホーテ山崎店 | 生鮮食品の取扱い<br>深夜営業の短縮(H26.12) |
| カーマ清水店     | 隣家の日当たり確保(H27.1)            |
| カインズ清水店    | 通学路への安全確保(H27.3)            |

今後の検討事項

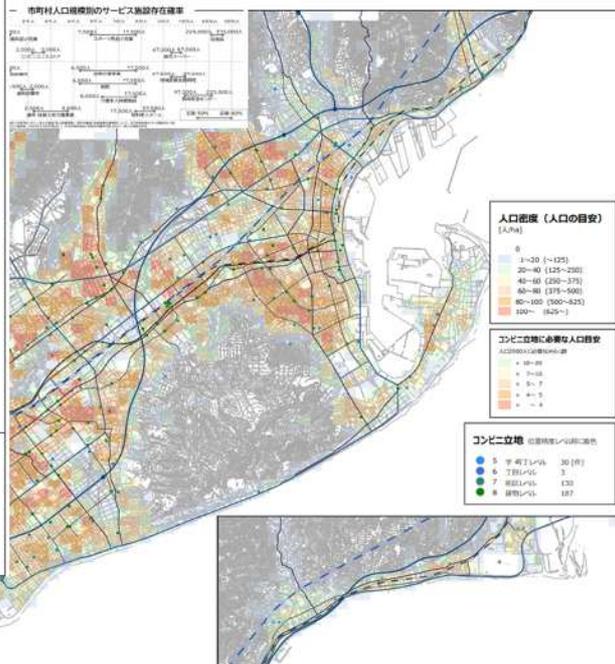
これまで指針では、市内の市街化区域を6つのゾーンに分け、地域特性に応じた商業環境の集積を誘導してきた。一方で、条例・指針の制定から10年以上を経過し、地域の商業を取りまく社会環境が変化するなかで、現状の小売店舗の立地状況や指針の影響が十分に把握できていない。

今後、小売店舗等の立地状況を含めた商業環境の実態調査を行い、商業環境の利便性の著しい低下や指針を起因とする業種毎の店舗の偏在等の課題を抽出、分析し、指針の見直しの必要性、方向性について御意見を頂きたい。

店舗立地調査図



人口メッシュ重ね図



検討にあたってのポイント

・小売店舗の他、飲食店、生活関連・サービス施設を含めた立地調査に加え、各種まちづくり計画との整合性や道路マップ・メッシュマップとの関連性の確認、他政令都市との比較、事業者へのヒアリング等も実施し、それらの調査結果を踏まえた検討を行う必要がある。

・ゾーニングの見直しにあたっては、まちづくりの方針に沿った望ましい商業集積の姿を念頭に、指針を起因とした商業環境の利便性が低下している地域を特定し、その改善に向けた見直しについてを検討する必要がある。

今後のスケジュール(予定)

| 項目               | R 7年度                              |      | R 8年度        |          |          |
|------------------|------------------------------------|------|--------------|----------|----------|
|                  | 10～12月                             | 1～3月 | 4～6月         | 7～9月     | 10～12月   |
| 商業振興審議会          | 商業環境実態調査の状況、結果を報告し、指針見直しの見直しについて審議 |      |              |          |          |
| 立地状況調査           | 小売店立地調査                            |      | 飲食・生活関連施設等調査 |          |          |
| 事業者ヒアリング         | ヒアリング                              |      |              |          |          |
| 指針改正<br>(見直しの場合) |                                    |      | 方針決定         | パブ<br>コメ | 改正<br>公告 |

# 地方自治体による小売業政策

—自治体は買物環境を  
どのように作ってきたか—

川野訓志（専修大学商学部）

2026年1月13日

# 地方自治体による小売業政策

—自治体は買物環境をどのように作ってきたか—

## ○内容

1. はじめに
2. 政府による商業政策
3. 地方自治体による小売店規制
  - 大規模小売店舗法の時期(1970-1980年代)
  - 規制緩和期(1990年代)
  - まちづくり三法の時期(2000年以降)
4. 静岡市施策の位置づけ
5. なぜ地方自治体は小売業への施策を続けてきたのか
  - 地方自治体が小売業に関わる理由
  - 地方自治体による政策の限界

# 1. はじめに

## ○小売商業を取り巻く環境の変化

- ・少子高齢化による人口減少
- ・貧富の格差拡大(一億総中流時代の終焉)
- ・豊かさの中の消費の多様性…コト消費、ミニマリズム
- ・人間関係の希薄化によるコミュニティの変容…買い物難民の発生

## ○小売商業自体の変化

- ・小規模な小売店舗の大幅な減少
- ・チェーン店の繁栄と変質(標準化の限界?)
- ・ネット小売業の役割の増大

## ○厄介なことは現在過渡期にあるということ

- ・モータリゼーションの影響は現在も大きい  
ただし運転困難なドライバー増加への対応策も考えておくべき
- ・ネット通販で何でも手に入るというのは本当か?  
例 ネットスーパー事業はうまくいっていない(役割に限界)

## 考えるべき課題

これまで小売業の果たしてきた機能を地域の中でどのように構築していくか

## 2. 政府による商業政策

- (1) 大規模小売業の成立・事業展開に合わせて施策を展開  
 多数存在する中小小売業者を前提として、近代的小売業の成長を促す

### 政府による商業政策の変遷

| 時期      | 商業政策  | 関連する事項                                       |
|---------|---|--|
| 戦前期     | 1932年 商業組合法成立<br>1937年 百貨店法成立                             | 大正～昭和初期 百貨店の成立・大衆化<br>相次ぐ恐慌による失業者の発生 → 小売商問題 |
| 戦後復興期   | 1947年 百貨店法廃止  | 1947年 独占禁止法制定                                |
| 高度経済成長期 | 1956年 百貨店法成立<br>1959年 小売商業調整特別措置法                         | 1950年 朝鮮戦争                                   |
| 低成長期    | 1973年 大規模小売店舗法・中小小売商業振興法成立<br>1979年 大規模小売店舗法改正→規制強化       | 1960年代のスーパーの成長                               |
| デフレ期    | 1991年 大規模小売店舗法の規制緩和<br>1998年 まちづくり三法（大店立地法、改正都市計画法、中活法）成立 | 1990年 日米構造協議<br>1990～2000年代初頭 郊外部での大規模商業開発   |
| 2000年代  | 2006年 都市計画法・中心市街地活性化法改正                                   |  |

## 2.政府による商業政策

### (2)グローバル化の下での留意点

- ・特定小売業へ規制は、日本市場へのアクセスに際しての障壁として機能する可能性
- ・WTO(世界貿易機関)のサービス貿易一般協定(GATS)

小売を含むサービスの需給調整を行うことは、**非関税障壁**として機能するとして禁止

資料 WTOサービス貿易一般協定(GATS) 第16条(市場アクセス)第2項

2 加盟国は、市場アクセスに係る約束を行った分野において、自国の約束表において別段の定めをしない限り、小地域を単位とするか自国の全領域を単位とするかを問わず次の措置を維持しまたはとってはならない。

- (a) サービス提供者の数の制限(数量割り当て、経済上の需要を考慮するとの要件、独占または排他的なサービス提供者のいずれによるものであるかを問わない)
- (b) サービスの取引総額または資産総額の制限(数量割当てによるものまたは経済上の需要を考慮するとの要件によるもの)
- (c) サービスの事業の総量または指摘された数量単位によって表示されたサービスの総産出量の制限(数量割り当て、経済上の需要を考慮するとの要件によるもの)

※(c)の規定には、サービス提供のための投入を制限する加盟国の措置を含まない。

### 3. 地方自治体による小売店規制

#### (1) 大規模小売店舗法の時期(1970-1980年代)

※百貨店法期の地方自治体による独自規制は未確認

- ・大阪・豊中市の場合・・・小売商業活動の調整に関する条例「豊中方式」  
商業統計メッシュデータ×消費者買物行動調査→商業施設の適正配置  
200㎡以上の出店を対象  
都市計画との整合、住環境の保全、地域貢献策など

#### ・福岡県の場合

1977年 福岡県中規模小売店舗対策要綱

中規模小売店舗：500㎡以上1500㎡未満

(福岡市・北九州市1000㎡以上3000㎡未満)

商工会議所の商業活動調整協議会で審議し、県知事経由で市町村に通知

1979年 廃止

1982年 福岡県小売商業調整に関する要綱

大型小売業者：①資本金・出資総額1000万円超、従業員数50人超

既に1500㎡以上の店舗を有する

②大型小売業者から半分以上の出資または実質的に支配されている

県知事は市町村に市町村長による調整の必要性に関し問い合わせ

必要な場合市町村長に指導を要請、不調な場合、知事が勧告

1992年 改正・・・100㎡未満の店舗を適用除外

1994年 改正・・・「調整」から「把握」へ内容を修正

2000年 廃止

### 3. 地方自治体による小売店規制

#### (2) 規制緩和期（1990年代）

各地で地方自治体による様々な出店等に対する規制始まる



← 大規模小売店舗法の「形骸化」 + 様々な地域問題への対応

住環境に関する多様な規制が多数を占める → 大規模小売店舗立地法

- 例 川崎市（1996）・・・近隣住民への出店内容の周知及び関連部局への届出を義務付け、市内で連絡協議会を開催
- 荒川区（1997）・・・交通、環境、高齢者・障害者などへの対応に関し、出店業者と協議・公表、区民から意見書の提出受付
- 杉並区（1998）・・・3条届出とともに、出店計画概要と交通対策や環境対策22項目を提出義務付け
- 渋谷区（2000）・・・午後11時以降の営業を行う店舗面積300㎡以上の小売店に対して5か月前の届出や住民説明会の義務付け

### 3. 地方自治体による小売店規制

(3) まちづくり三法の時期（2000年以降）

（中心市街地活性化基本計画関連は除く）

施策内容に一定のまとまりが形成され、パターン化されてくる（複合的施策あり）

①ゾーニング規制・・・自治体内エリアをゾーン区分し、出店上限面積などを設定  
意図・・・商業開発の郊外化抑制ーコンパクトシティの実現

- ・街並み保全
- ・買物環境の確保

例 京都市（2000）、金沢市（2002）、兵庫県（2005）及び県内の市

②地域貢献計画の義務付け・・・一定規模以上の新規店舗・既存店舗に対し、  
様々な地域貢献計画の提出及び実績報告

- 意図・・・企業活動を通じての地域還元
- ・自治体による早期の撤退情報収集

例 金沢市（2002）、熊本県（2005）、山梨県（2010）

③広域調整・・・一定の要件を満たした市町村の商業地域に出店を誘導（県レベル）

意図・・・ゾーニング規制とほぼ同じ

- ・地域間競争（財政ゾーニング）による市町村間の紛争防止

例 福島県（2006）

## 4. 静岡市施策の位置づけ

### (1) 静岡市の商業振興政策体系における商業環境形成条例・指針の位置づけ

・商業振興条例…基本理念 豊かな市民生活、地域経済の活性化、良好な地域社会形成



・商業振興基本計画…10年程度で、商業振興の方向づけ



- ・個店支援
- ・地域支援
- ・都心エリアマネジメント
- ・良好な商業環境形成条例・指針

・1000㎡超の出店については、概要書を提出  
・出店概要について説明会の開催 + 市民からの意見書に対する見解書の提出  
・指針で設定された6ゾーンの小売店舗上限面積に従って出店(ゾーニング規制)



#### 条例・指針の役割

- ・コンパクトシティの実現—郊外部での大規模開発抑制+大規模開発の都心部誘導
- ・商業施設の立地誘導により、地域構造の予見可能性を高める効果
- ・市民の日常的な買い物場所の確保
- ・多様な商業施設の共存環境確保

# 4. 静岡市施策の位置づけ

(2) 静岡市ガイドラインの特徴(他都市との比較)

|         | 静岡市 (2011)  | 浜松市 (2007)   | 京都市 (2000)   | 金沢市 (2002)   |
|---------|---|--|--|--|
| 趣旨      | 中心市街地活性化のため郊外開発抑制、買物弱者対策  | 中心市街地活性化のため郊外開発抑制、多様な商業機能、買物利便性  | 既存商業の空洞化対策、大型店立地による環境問題対策、都市構造の変容対策  | 中心市街地活性化のため郊外開発抑制、適正な商業機能の配置   |
| 対象      | 床面積1000㎡超の <b>小売業</b>   | 床面積 <b>5000㎡</b> 超の <b>集客施設</b>  | 床面積1000㎡超の <b>集客施設</b>   | 床面積1000㎡以上の <b>集客施設</b>  |
| 手続き(罰則) | <b>構想段階</b> で届出+ <b>説明会</b> (公表)  | <b>都計法・建基法</b> 、 <b>3か月前</b> の届出 ( <b>5万円</b> 、公表)   | <b>構想段階</b> での届出・協議+ <b>説明会</b> (公表)   | <b>設計着手前</b> に市と協議+ <b>地域貢献</b> 提示(公表)                                   |
| ゾーン数    | 6種類<br>都心型、広域交流拠点型、地域拠点型、特化型、近隣生活型、生活型  | 6種類<br>高度商業集積、広域集客、地域拠点、生活圏密着、観光地型、その他   | 7種類<br>広域型、地域型、近隣型、特化型、職住共存、生活環境保全・共生、産業機能集積   | 7種類<br>中心市街地、駅西都心軸、歴史・観光特化型、地域拠点、近隣型、生活環境、産業集積                           |
| 基準面積    | 規定なし、8000㎡、5000㎡、3000㎡、1000㎡<br>(幹線道路沿緩和)   | 規定なし、2万㎡、1万㎡、5000㎡<br>(幹線道路沿緩和)  | 規定なし、2万㎡、3000㎡、1000㎡<br>(幹線道路沿緩和)  | 規定なし、2万㎡、1万㎡、5000㎡、3000㎡、1000㎡<br>(幹線道路沿緩和)                              |
| 特徴      | <ul style="list-style-type: none"> <li>都心部の商業強化と小規模商業集積の維持</li> <li><b>消費者の意見を買物施設づくりに反映</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>規制対象を5000㎡超に絞り込み               <ul style="list-style-type: none"> <li>←<b>都計法改正に追加</b></li> <li>←業種にまで踏み込めない</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>まちづくりに関し、事業者に助言・指導</li> <li>400㎡以上1000㎡以下の店舗は指導要綱の対象</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>協議時にまちづくりに関し、事業者に助言・指導</li> </ul> |

## 4. 静岡市施策の位置づけ

### (3) ゾーニング規制の比較から見たポイント

#### ○「規制」の意味

面積に関する規制を設けない地区の存在

→ 出店規制というより誘導と考えるべき

#### ○同じゾーニング規制でも基準面積の刻み方に違い

##### ①誘導対象・・・集客施設と小売施設/店の違い

集客施設・・・様々な性格の施設が含まれる

小売施設・・・近年、規模縮小傾向

##### ②ゾーン区分に対する考え方の違い・・・土地利用のあり方と小売業のあり方

#### ○制度の透明性・公開性の確保

説明会の実施とそれによる住民意見吸い上げ

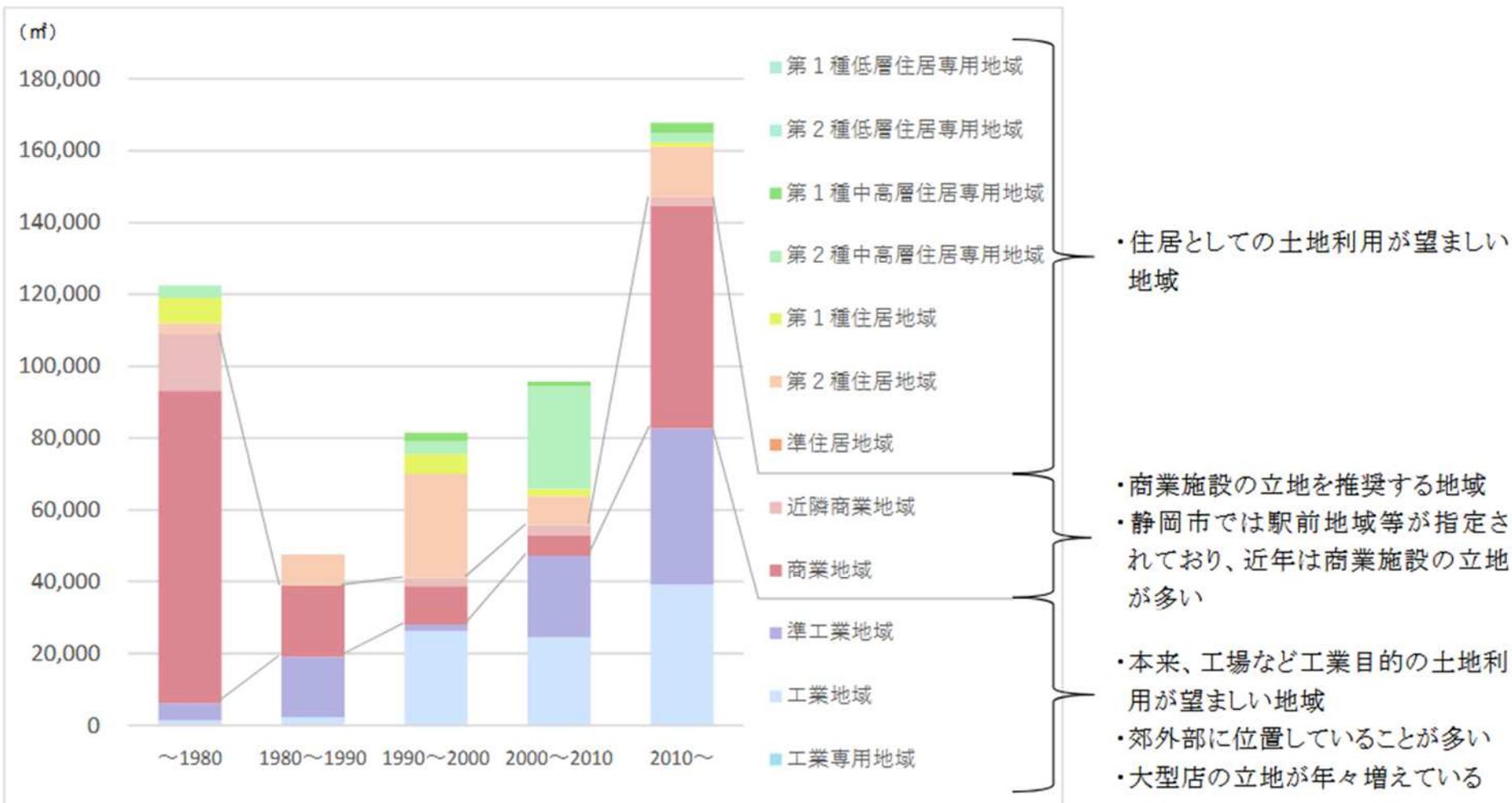
→ 住民が求めるような機能を備えた商業施設に誘導

→ 市民「良好な商業環境の形成に向けて関心を持つ」(条例)



# 4. 静岡市施策の位置づけ ※参考 静岡市での用途地域別大型店出店動向

## ■ 静岡市における大型店の用途地域別出店動向



第2次静岡市  
商業振興  
基本計画  
21頁

## 5. なぜ地方自治体は小売業への施策を続けてきたのか

(1) 地方自治体が小売業に関わる理由・・・産業振興目的を除く

- ・小売業－消費者に商品供給

- 狭い商圈 → 小規模店が多い

- 地域内の経済循環の重要な部分を形成

- 限られた地域で活動・競争（地域問題として発生しやすい）

- 地域住民の生活内容を規定



・・・小売業のありようが問題 ← 地域に通じた主体によるコントロール  
cf. 競争政策、食糧流通

・政策の主体としての地方自治体 ← 地方自治の論理 ← 地域問題は住民の総意により決定  
(地域での生活に責任を負う ← 地域を離れられない)

↑  
都市/土地利用のあり方 ← 商業開発の大規模化  
cf. 企業

(2) 地方自治体による小売業政策の限界

- ・財政的、能力的な限界

- ・政策判断が地方政治等にさらされやすい

- ・地方自治体間の競争にさらされやすい

- ・モータリゼーションによる消費者の買物行動の広域化

- ・政策の成果が地元商業者の努力にかかっているところが少なくない