

流通政策としての大店法

岩 永 忠 康

1. はじめに
2. 大店法の成立背景
3. 大店法の制度と問題点
4. 大店法の規制緩和

1. は じ め に

わが国経済が国際的地位と相互依存関係を高めるなかで、わが国の流通システムや流通政策に対する論議や批判が欧米先進諸国ばかりでなく日本国内からも目立ってきている。特に日米構造協議はわが国の流通システムや流通政策に大きなインパクト与えるもので、これによって、わが国の流通システムが「閉鎖的な流通システム」から「開放的で競争的な流通システム」に変革することを迫られている。これとの関連で、日本側が改善すべき最大かつ緊急のテーマとして大店法（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）にもとづく大型店の規制を緩和ないし撤廃することが急速に高まってきている。

大型店規制は構造的側面と行動的側面との両面から考えられるが、わが国の大型店規制は休業日数や閉店時間などの行動的側面を含んでいるとしても、基本的には店舗面積規制という構造規制に力点を置くところに特徴がみられる¹⁾。この点では、わが国の大店法にみられる大型店規制ももっぱら大型店舗参入規制ないし大型店出店規制に集中しているといえるだろう。

大型店としての百貨店やスーパーなどに対する規制は、流通政策のうち調整

政策の範疇に属するものであり、わが国の商業の圧倒的部分を占めている中小小売業の事業機会の確保を目的とした伝統的な小売商業政策であるといえよう。そして、それは一般に資本主義体制を維持し安定させるために、大型店と中小小売店との間に生ずる経済的ないし社会的な対立ないし矛盾やあつれきを調整し緩和することにあるといえるだろう²⁾。

わが国の大型店規制についての経緯は、1937年の第1次百貨店法、1956年の第2次百貨店法、1973年の大規模小売店舗法、1978年の改正大規模小売店舗法に代表される一連の法的規制のもとに継承されているが、その傾向としては一方では規制の範囲を拡大しながら、他方では規制の程度を緩和する方向へ傾いているといえるだろう³⁾。

本稿では、戦後わが国における大型店規制としての大店法について考察していくものである。そこで、行論の順序は以下のとおりである。すなわち、最初に、大店法の成立背景を述べ、次に、大店法の制度と問題点を考察し、最後に、最近の大店法の規制緩和について検討していくものである。

2. 大店法の成立背景

1950年代後半からの高度経済成長による生産の合理化や消費の量的拡大によって、生産部門や消費部門が大きく急激に変貌したのである。しかし、生産部門と消費部門の媒介機能を果たす流通部門は旧態依然のままであった。すなわち、流通部門とりわけ小売部門は圧倒的部分を中小小売業ならびに生業的な零細小売業に占められていた。そこでは自助努力による経営合理化の意欲がほとんどないばかりか、技術革新の導入が困難な領域でもある。そのうえ政府による合理化志向の助成措置がほとんど講じられていなく、逆に第2次百貨店法のもとで過保護の状態におかれていたのである。そのために流通部門は生産部門や消費部門に対応するだけの構造や機能を有していなく、とりわけ中小小売業はこれまで商品販売や相対的な過剰人口の社会的吸収の領域としてわが国の経済に貢献してきたのであるが、今や経済成長にとっての足かせとなったのであ

る。そのために流通部門に対する合理化志向が政府当局や産業界から強く認識されることになったのである⁴⁾。

このような背景のもとに、1960年代前半を転機として、わが国の伝統的な小売商業政策は大きく方向転換したのである。それは、流通革命論議を契機として、これまでの中小小売業の保護・温存という後向きの政策から、これを前向きの政策に方向修正しなければならないという政策思想が支配的になったからである⁵⁾。その方向が、1963年の中小企業基本法であり、1968年に答申された産業構造審議会流通部会の『流通近代化の展望と課題』であった。このような政策転換はなによりも流通部門に対する合理化・近代化を志向するものであり、その意味では、ここにはじめて経済政策の一環として商業政策ないし流通政策が登場したといえよう。

このような流通合理化を志向する商業政策が登場した契機は、高度経済成長がその過程において急激な消費者物価の上昇と深刻な労働力の不足を生み出し、それらが社会問題となったからである。そのうえ資本自由化の問題という緊急な課題も発生したからである⁶⁾。このうち、第1に、消費者物価の上昇は、消費者大衆の生活不安をもたらす深刻な社会問題となったため、緊急を要する政策課題としてその中心に置かれたのである。その場合、物価上昇が生産部門の成長に対応しえない流通部門の不合理性にもとづくものとされたのである。さらにいえば、物価上昇の責任は、そのほとんどが流通機構の低効率にあり、流通機構の低効率がそれ自体の複雑さとその構成要素である商業の低効率にあり、そして商業の低効率はその小規模零細性に起因するものとみなされたのである⁷⁾。

第2に、労働力の不足に対するの問題は、高度経済成長に伴う急速な生産部門の拡張によって労働力の不足が深刻化し、それが流通部門へ波及していったのである。そのために流通部門における労働力の不足がこの部門の合理化を要請するとともに、これまで過剰人口の吸収部門としての社会的役割も低下させたのである。しかも効率の低い流通部門へ労働力の流入が続くならば、人件費の上昇がそのまま流通コストの上昇につながり、物価の安定を著しく困難に

するのである。それとともに流通部門が他部門と均衡を欠いた多量の労働力を吸収することにより、経済全体の均衡的發展を破壊することにもなりかねないということである⁸⁾。

第3に、資本自由化の問題は、1968年に第1次資本自由化が実施されたのであるが、流通部門については慎重を期して自由化が見送られたのである。それは、わが国の流通部門が資本金・組織の規模・販売技術において国際競争力を欠如しているという政府の判断があったからである⁹⁾。

このような社会経済的背景や政策志向の変化とともに、流通機構それ自体にも大きな変化が現われたのである。すなわち、1960年代から急速に成長しつつあった家電・自動車などの大規模耐久消費財メーカー（寡占メーカー）は、規模の利益を追求するために徹底的に大量生産方式を採用し、しかも企業間競争での有利な地位を確保しながら自社のマーケット・シェアを拡大するために、積極的なマーケティングを展開したのである¹⁰⁾。ただ、わが国の寡占メーカーのチャンネル政策としては自己の販売組織を構築するより、既存の膨大な中小小売業を積極的に利用する¹¹⁾ という流通系列化の方向に重点がおかれたのである。他方、新興の大型小売業としてのスーパーが急速に発展し、店舗の大規模化・多店舗化などを通じて、いまや百貨店に迫るほどの勢いを示した。またこれに対抗すべく百貨店も懸命にその地位の強化に努めた。さらに中小小売業の内部からも大規模化や組織化の動きが活発になってきたことである¹²⁾。なかでもスーパーは、ロスリーダーを中心とする強力な価格訴求政策、セルフサービス方式、広範な広告宣伝・販売促進など、革新的で積極的な販売技術を駆使して急速に発展してきたのである¹³⁾。

このような小売部門における大きな変化のうち、特に大型スーパーの急速な発展が既存の中小小売業に最も大きな影響を与えたのである。それは、百貨店が主として都心に立地して、衣料品などの買回品を中心に取扱っているのに対して、大型スーパーはある程度の人口集積地域に立地することが可能であり、しかも食料品などの最寄品を中心に取扱っているために、それだけ中小小売業との競合関係が強いからである。そのうえ、大型スーパーは第2次百貨店法の

規制を免れるため、店舗ビルの各階ごとに別会社方式を採用して、店舗面積を基準面積未満とすることにより急速に発展してきたのである。これがいわゆる疑似百貨店として社会問題となったのである。

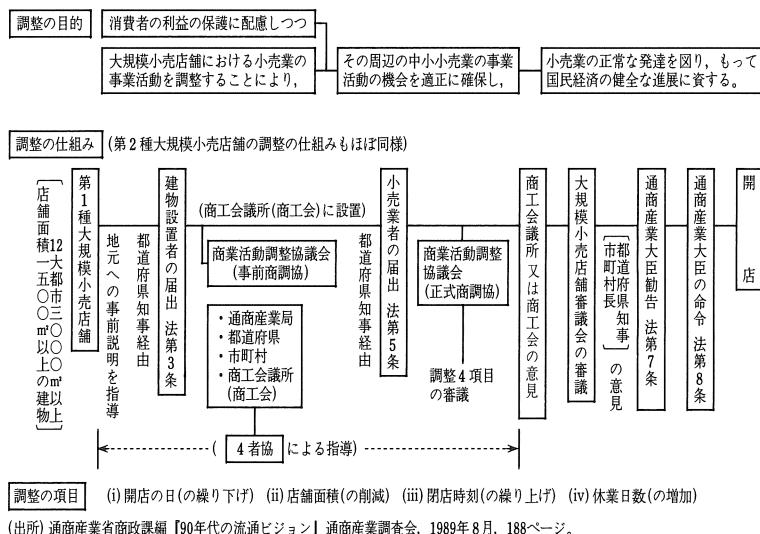
このような疑似百貨店の出現は、第2次百貨店法の観点から2つ問題を提起したのである。第1は中小小売店への影響の問題である。それは、スーパーが立地や品揃などで中小小売店と競合することも多く、百貨店とは比較にならないほど大きな影響を与えているのに、百貨店を規制する一方でスーパーを自由にしておくことは不合理であるという主張が中小小売店側からなされたのである。第2は百貨店との衡平の問題である。それは、百貨店が第2次百貨店法によって規制を受けているにもかかわらず、百貨店と同規模の店舗を有する疑似百貨店を第2次百貨店法の規制から除外しておくのは、両者の競争の基盤を異にさせるものであるという主張が百貨店側からなされたのである。そこで、中小小売店はスーパーを百貨店と同様に規制することを要求し、百貨店はスーパーを規制の対象としつつ規制を緩和することを要求したのである¹⁴⁾。

このような経緯を経て、1972年11月に産業構造審議会流通部会は第10回答申『流通革新下の小売商業——百貨店法改正の方向——』を打ち出したのである。ここでの基本方向は、サブタイトルにもあるように、ひとつには百貨店法の改正（基本的には百貨店法の緩和）の方向であり、もうひとつには中小小売商業政策の強化・拡充の方向である。そして、この第10回答申をベースとして、1973年10月に「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」、いわゆる大規模小売店舗法ないし大店法（以下、大店法とする）が制定されたのである（図1）。

3. 大店法の制度と問題点

大店法の特徴と問題点を条文と運用から検討してみよう。まず、条文についてみると、第1に、大店法はその目的を次のように記している。すなわち、「この法律は、消費者の利益の保護に配慮しつつ、大規模小売店舗における小

図1 大店法のフローチャート



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活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資することを目的とする」(第1条)と、この条文によれば、大店法は、①消費者利益の保護、②中小小売業の事業機会の確保、③小売業の正常な発展つまり流通近代化の促進という3つの目的を掲げている。しかし、消費者利益の保護および小売業の正常な発展＝流通近代化の目的と中小小売業の事業機会の確保の目的との間に、目的間の整合性という問題を含んでいるのである。したがって、法の運用いかんによっては、大店法は保護主義的色彩を強める可能性をもっている¹⁵⁾。実際、大店法の施行後、現在に至るまでの運用結果は、明らかに中小小売業の保護が全面に打ち出され、消費者利益の保護や流通近代化の目的が無視されているのである¹⁶⁾。

第2に、第2次百貨店法では基準面積以上の大規模店舗を有する小売業としての百貨店が規制対象とされたのに対して、大店法では規制となる大型店を「同一の店舗で床面積の合計が1500㎡(都の特別区および政令都市においては

3000㎡)以上」(第2条)と規定し、これを大型店の基準面積として、この基準面積以上を有する大型店はすべて規制対象となったのである。いわゆる企業主義から建物主義へと規制方式が転換したことであり、それによって規制範囲も拡大されることになったのである。この措置は、急成長下にあるスーパーなど新興の大型店が系列企業をダミーとして利用し、法の規制を免れようとすることへの防止策として導入されたものであった。しかし同時に、中小小売業者が共同事業として基準面積を超える建物を建設し、この共同店舗を共同で利用するいわゆる寄合百貨店なども規制の対象となったのである¹⁷⁾。

第3に、百貨店法による許可制から大店法による事前審査付届出制ないし勧告制へと転換したことである。第2次百貨店法では「百貨店業の事業活動が中小商業の事業活動に影響を及ぼし、中小商業者の利益を著しく害するおそれがあると認めるときは、同条の許可をしてはならない」(第5条)と規定し、百貨店の新規出店ないし増設は、原則として不許可という強い規制であったのに対して、大店法では「……大規模小売店舗における小売業の事業活動がその周辺の中小小売業の事業活動に相当程度の影響を及ぼすおそれがあるかどうかを審査し、そのおそれがあると認めるときは、……その届出をした者に対し、その届出に係る開店日を繰り下げ、又は店舗面積を削減すべきことを勧告することができる」(第7条)と規定し、大型店が規模の縮小などの措置を採れば、新規出店ないし増設が可能となったのである。いわば百貨店法の原則不許可制から大店法の原則許可制への転換が行なわれ¹⁸⁾、これによって規制が大幅に緩和されたのである。

この許可制から届出制への転換は、何よりも大店法の3つの目的を実現するための措置であったといえよう。第1の目的は消費者利益の保護を保障するものとして評価できよう。もっとも、この届出制は、届出があったときには通産大臣が地元の審査会つまり商業活動調整協議会(通称、商調協、以下この用語を使用する)にはかり、中小小売業の利益を圧迫するおそれがある場合には、出店を調整できるという事前審査付届出制と呼ばれている変則的なものである。しかし、大型店の出店を原則的に容認し、小売業者相互の競争を通じて消費者

利益の向上を図るという点で評価できるだろう¹⁹⁾。

第2の目的は中小小売業の事業活動の機会の適正な確保を図ることである。これは従来の一方的な規制にかわって調整といういわば民主主義的な方法が採用されたものといえよう。大店法はもともと許可制を廃止して届出制を基本理念とするものであり、大型店の参入規制よりも調整に主眼をおくようになったものである。具体的には、大型店の出店にあたっては、その売場面積・開店日・開店時刻・休業日数といった4点を調整し、地元の中小小売業への影響を和らげようというものであった²⁰⁾。

第3の目的は小売業の正常な発達＝流通近代化という流通機構における効率性の追求を重視したものだといえよう²¹⁾。これは高度経済成長によってもたらされた生産構造の変化に対応できるような効率的な大規模小売業を育成・促進することによって有効競争を図ろうとするものである。換言すれば、大規模小売業を流通近代化の担い手として、寡占的生産構造に対応させるという太いパイプの論理である。それゆえに、大店法の施行後もいっそう大型店の進出＝多店舗化が推進されたのである²²⁾。

次に、運用についてみると、大店法は法文よりも運用、つまり行政のあり方に法律のたいはんを委ねているという点に問題がある²³⁾。第1に、実際の調整には、審査に先立って地元の商工会議所が中心となっている商調協の意見を重視するという、いわば地元民主主義方式²⁴⁾が尊重されたことである。そもそも、大店法は百貨店、スーパー、中小小売店という3つの利害関係者の妥協の産物として多くの矛盾を含んでいるとともに、実際の運用にかかわる操作性に關しては、法それ自体が空疎であるという基本的性格をもっているのである。そのために大店法にもとづく商業活動の調整は、実はきわめて激しい利害衝突を非操作的な調整基準にもとづいて行なうことであり、大店法が社会的にどう機能するかは運用次第であるといわれるのもここに起因しているものといえるだろう。実際、商調協での見解は立場の違いを反映して対立することが少なかつたのである²⁵⁾。そこで、このような状況のなかで考えだされた調整組織が、大型小売業と地元の多数の中小小売業の代表者によって構成される非公式

の事前商調協ないし事々前商調協²⁶⁾による調整方式である。通産省はこの種の事前商調協をへなければ3条申請を受理しないという行政指導も行なっている。その結果、正式の商調協において実質的に審議することが困難となり、正式の商調協は事前商調協ないし事々前商調協での合意を形式的に追認するだけの機関として形骸化しているのである²⁷⁾。

第2に、商調協の構成メンバーが問題点となる。商調協の委員は商業者、消費者、学識経験者の代表者から選定することになっている。このうち商業者については中小小売業者の代表委員に比べて大型小売業者の代表委員の数がかなり少ないということである。商調協の組織原則が経済的民主主義よりもむしろ政治的民主主義に立脚しているかぎり、これによって商調協における発言力は、大型小売業者よりも中小小売業者の方が強くなる傾向にある。そして多くの場合、大型小売業者の代表委員と消費者の代表委員が競争促進的な意見を出し、これに対して中小小売業者の代表委員が競争抑止的な意見を出し、学識経験者・商工会議所の代表委員がこの両グループの意見対立を見守るというパターンである。そこで、このような商調協の場において調整が困難な場合には、ほとんどが学識経験者の委員による小委員会を設置して、商調協の全体会議に提出するタキ台としての調整原案が作成されるのである。

第3に、小委員会およびタキ台としての調整原案が問題点となる。学識経験者については、特に中立性および地元における信望に留意して選任され、しかも彼らは大型店出店の影響を的確に評価して、それを調整原案に具体化しなければならない。しかし、第1に、小売業に関してはかなり高度な専門的知識を要求されるが、現実にはこの要求を満たすような専門家の数が少ないのである。第2に、大型店出店の影響を客観的に評価するための十分な評価基準体系が標準化され整備されてなく、評価に用いられる指標も各地の商調協に委ねられまちまちの状況にある。このような状況のもとで小委員会から提出される調整原案は、商調協の全体会議における各利害集団の政治力格差を反映した原案にならざるをえないということである²⁸⁾。

このように、大型店の出店調整にかかわる意思決定過程の中核にある商調協

が、直接的な利害関係者を中心に据えている²⁹⁾ばかりでなく、中立的立場にある小売商業論の専門家としての学識経験者の数も少なく、さらに基準となるべき客観的な評価基準体系も整備されていない状況で行なわれているのである。このような調整の仕組みが社会全体の利益を増進させるとは到底考えられない。その意味では、ほとんどの場合、主張される公共の利益が本来の公共の利益の一部にすぎず、したがって一面の正当性しかもっていない³⁰⁾といえよう。

こうして大店法の出店調整が地元民主主義方式を採用するかぎり、地元の中小小売業者の意見が一方的に受け入れられ、大型店の進出が極度に阻害されるので、法の運用が著しく保護主義的に傾くばかりでなく、著しく混乱する可能性を含んだものとなっている。そのために法律的には届出制にもかかわらず、実際の運用面では許可制にきわめて近いものになっているのである³¹⁾。

さて、大店法の成立直後、石油ショック以降の高度経済成長から安定経済成長への経済構造の転換に規定され、消費支出の伸び悩みや消費者の購買行動などに大きな変化があらわれたのである。そのために、限られた一定のパイをめぐる、いわゆるゼロ・サム・ゲーム的な市場競争によって、大型店と中小小売店の競争が一層激化したのである³²⁾。特に大店法が一面では大型店促進法でもあり、大店法の施行後も大型店の進出ならびに多店舗化³³⁾の展開に一層拍車をかけるものとなったのである。そのために、1975年に起こった熊本市商調協のダイエー出店仮届にたいする出店拒否をめぐる流通紛争をはじめとして、大型店の増設・新設をめぐる紛争が全国的規模で展開されたのである³⁴⁾。その結果、1978年の大店法改正、1982年2月の「大規模小売店舗の届出に係る当面の措置」、1984年2月の「大型店の出店調整問題の今後の取り扱いについて」の通達、出店抑制地域制の行政指導、さらに地方自治体の独自規制としての上乗せ規制や横出し規制などが行なわれ、そのほとんどが大型店規制の方向に拍車をかけるものであったといえよう。

ところで、このような法的措置ならびに行政指導に加えて、消費支出の伸び悩み、消費者ニーズの多様化・個性化による需要構造の変化などの経済的要因

によって、大型店の出店届出件数が急激に減少したのである。そればかりか、その立地別の出店態様も地元中小小売業者の意見を反映させるなど、全体として大型店の出店にあたって機能分担ないし共存共栄による街づくり気運が高まって、ようやく社会的摩擦が全体的に鎮静化の傾向に向かったのである³⁵⁾。

このように、大店法が施行されてから十数年間の経過をみると、大店法の新しい理念が実現される方向でなく、むしろ法の実際の運用においては、旧来の百貨店法時代における中小小売業保護一辺倒の方向へと傾斜し逆行していったのである³⁶⁾。その意味では、流通近代化とは逆の努力がなされてきたともいえるだろう³⁷⁾。

4. 大店法の規制緩和

経済活動への公的規制緩和は、欧米諸国をはじめとして世界的な潮流のなかにある。今後、わが国が国民生活の質的向上や市場開放などによる国際的な調和を図りながら、国際社会にたいして積極的に貢献するためには、経済活動の各分野にかかわる規制を廃止ないし緩和することが必要であろう³⁸⁾。

わが国の経済規制緩和は、1987年に発表された前川リポートによる内需主導型経済への転換を提唱して以来急速に高まりつつある。このうち大店法の規制緩和に関しては、1989年6月に発表された『90年の流通ビジョン』のなかに言及されており、同年9月には運用改定の通達がだされるなど、大店法に関する規制緩和の流れが決定的なものとなったのである³⁹⁾。そこに、外圧として、1989年9月からはじまった日米構造協議においては、日本型流通システムの閉鎖性にかかわる広範かつ多岐にわたる問題のなかで、特に大店法の廃止ないし緩和が最大かつ緊急の課題として位置づけられたのである。さらに1990年5月に発表されたOECD閣僚理事会の対日リポートにも大店法の早急な変革の要求が出されるなど、今日、大店法の規制緩和がわが国における経済政策の中心的課題となっているといえるだろう。

そもそも、政府の経済規制は、いわゆる市場の失敗を政府の介入によって調

整し、市場機能が円滑に進行することを目的とするものであり、それによって市場における自由な競争を維持することにあるといつてよい⁴⁰⁾。したがって、このような公的な経済規制は、あくまでも競争的市場機構の欠陥を正しく補完しうるかぎり承認されるものであって、万一、政府規制によって、市場機構の資源配分機能に任せした場合よりも劣った成果しか期待できない場合には、規制を廃止ないし緩和しなければならないのである⁴¹⁾。

大店法による出店調整が市場参入にたいして法的規制を加えることで、小売市場競争における過当競争を防止し、それによって良質の商品が低い価格で購入できたり、商品ならびに購入先が自由に選択できる⁴²⁾ といった、いわゆる消費者の利益を保障するかぎり容認されるものであろう。逆に、既存業者の既得権の維持や本来なら競争的市場機構のもとではとうてい成り立たないような非効率的な小売業を温存することによって、社会的資源の最適配分を阻害するという結果をもたらすとすれば、大店法に対する過度の規制は好ましくない⁴³⁾ ということになるのである。

そもそも、市場の失敗はしばしば市場機能そのものの失敗であるよりも、市場機能が有効に機能すべき社会的フレームを創出できないことの失敗である⁴⁴⁾ といえよう。その意味では、市場の失敗は、市場機構が有効に機能すべき枠組をつくりだせない政府の失敗である⁴⁵⁾ ということにもなるであろう。この点に関して、政府の規制は公共の利益の観点にもとづいた社会全体の利益を考慮したものであるにもかかわらず、現実には、規制を望む特定グループの私的利益にかかわるもの⁴⁶⁾ となっているといえよう。そして、政府の規制が集団エゴの調整に始終するだけになったり、利益団体の利益を過度に擁護する場合には、社会的正義に反するだけでなく、公平さをも欠くことになるであろう⁴⁷⁾。

日本をはじめ今日の混合経済体制においては、政府による経済活動への介入として、経済政策がきわめて重要な役割をはたしているのである。もともと資本主義経済が自由な市場経済を建前とするかぎり、経済政策は競争の維持を最高のものとして、競争秩序を維持するための秩序政策を基軸に据え、その枠

内で経過政策や構造政策を講じなければならないのである。このことは、流通政策が経済政策の一領域であるかぎりそのまま妥当するものといってもよからう⁴⁸⁾。しかし、わが国では、流通政策のための基本原理ないし理念といったものがやや不明確であり、そのときどきの状況に合わせて、政府当局の巧みな誘導による政策措置が講じられる場合が多く、しかも競争よりも協調に重きをおくような政策手段が多いのである。そのために流通システムに対する現実具体的な政策においては、いささか場当りの講じられることが多いようにおもわれる⁴⁹⁾。そして、このような政府のリーダーシップによる誘導的な政策運営が公的介入の基軸になっているところから、温室の保護体制が醸成され、企業や利益集団の側では自助努力による競争効率の達成よりも、政策的保護に依存するという傾向がますます強くなってきているということである⁵⁰⁾。

このことは、すでにみたように、大店法の運用において典型的にみられる。大店法にもとづく出店規制は、消費者利益や小売業の正常な発展といった法的目的に合致する場合のみ法的意義をもたずである。しかし、大店法の現実的適用においては、中小小売業との調整が困難なことを理由に、その運用は実質的には許可制に近い状態にある。その結果、多種多様な商品を安く購入できるという消費者利益が著しく侵害されたり⁵¹⁾、また外国製品を大量に輸入して廉価提供できるはずの大型店が同法によって規制されているため、外国製品の輸入拡大や外国企業の市場参入が妨げられているという対日市場アクセスの阻害要因として、欧米諸国から強い批判の対象となっているのである⁵²⁾。

消費者利益を配慮しつつ小売業の正常な発展を図るという本来の大店法の目的を実現するためには、既得権や既得の業界秩序を固守しようとする非効率的な中小小売業を保護・温存するのではなく、大型店に対する過度の規制を緩和して競争的市場機構を実現するとともに、中小小売業が効率的な行動を行ないうるような条件を早急に整備することが必要である。このことがまた、外国企業にとっての市場開放のみならず、消費者にとっての物価引下げにもつながるだろう⁵³⁾。

さて、大店法の規制緩和の方向は、『90年の流通ビジョン』の第2部「当面

の課題——流通をめぐる制度のあり方」のひとつとして、「大店法の運用等の適正化」にみることができる。すなわち、「昨今の運用実態をみると、法律の調整手続に入る以前に地元事業者との間で調整が行われたり、調整が徒に長期化するような事例もみられる。加えて、大店法制定後15年余り経過した現在、ライフスタイルが多様化する等、大店法をめぐる経済社会の情勢にも変化がみられる。かかる状況に鑑みれば、大店法の本来の趣旨から逸脱した運用を適正化するとともに、出店調整のあり方を経済社会の情勢の変化に対応したものとすることが喫緊の課題であると考えられる⁵⁴⁾」と言及してある。

このために運用適正化についての検討事項としては、①事前説明、②小規模市町村等における出店計画の取り扱い、③商調協、④大店審、⑤届出等の適正化、⑥閉店時刻・休業日数の届出不要基準、調整目安の見直し、⑦軽微な案件の設定、⑧出店調整に係る審査、⑨事務手続の簡素化、⑩フォローアップ、⑪地方公共団体の独自規制をあげ⁵⁵⁾、またそれぞれの具体的措置についても言及している。このように、『90年代の流通ビジョン』にみられる大店法の規制緩和の方向は、原則として大店法それ自体を維持しながら、その枠内において運用適正化を推進しているのである。具体的には、出店調整制度の運用の統一を図り、手続の長期化の防止、閉店時刻などの調整をあげ、通産省をはじめ地方自治体や商工会議所などの関係諸機関にも運用適正化についての協力やその充実・強化⁵⁶⁾を要請しているのである。

次に、欧米先進諸国からの外圧による代表的なものとして、日米構造協議の最終報告にみられる大店法に関する規制緩和の方向については、「大店法については、流通業が今後ダイナミックな変革をもとめられている現在、新たな消費者ニーズにこたえ、流通業の活性化を進めるとともに、新店舗の開店のための円滑な手続きを確保する観点から規制緩和を推進する。また国による規制緩和と併せて地方公共団体による規制緩和も図る⁵⁷⁾」と謳ってある。

このために政府の大店法に関する規制緩和の措置としては、まず最初に、運用適正化措置などの規制緩和に向けたただちに実施する当面の措置、次に、次期通常国会における提出を目指した法律改正、最後に、大店法改正後の見直しと

いう3段階の措置をとっている。敷衍すると、当面の措置である現行大店法の枠内での運用適正化措置（通産省通達によって5月30日から実施）としては、①出店調整処理期間の短縮（1年半以内）、②輸入品売場に係る特例措置、③調整不要店舗面積の設定、④閉店時刻・休業日数に関する規制対象範囲の緩和、⑤出店調整処理手続の透明性向上をあげており、そのために政府ならびに地方公共団体などによる各種の施策などでフォローアップを行なうことである。次に、法律改正としては消費者利益への十分な配慮、手続の迅速性の確保、手続の明確性・透明性の確保、輸入拡大の国際的要請への配慮などの視点から、当面の措置である運用適正化措置の強化を一層明確化・具体化することである。最後に、大店法改正後の見直しとしては、「大店法改正後2年後にさらに大店法を見直す」と一層のフォローアップの姿勢をとっている⁵⁸⁾。

みられるように、『90年代の流通ビジョン』や日米構造協議などを契機として、通産省通達によって実施されている運用適正化措置は、多方面にわたるもので歓迎すべき内容をもつものであるが、運用改善によって適正化の実現が達成できるかという問題が多い。まず、運用適正化すなわち規制緩和の動きにのって、大型店の出店届出が急増しており⁵⁹⁾、第2種大型店を含めると膨大なものになっている。それによって商調協の審議には多大な困難が予期され、関係者全員の合意を得るかたちで公平に行なわれるかどうか問題である。次に、輸入品の専門売場に関する特別措置については、これによって外国製品の輸入がどれほど増加し、それがまた貿易収支の改善にいかほど貢献するかどうかはなはだ疑わしい。さらに、地方自治体の独自規制としてのいわゆる上乗せ規制や横出し規制については、自治体に独自の条令制定権があり、規制の撤廃には否定的意見も根強いなど多くの問題をかかえている⁶⁰⁾。

いずれにせよ、今回の運用適正化措置は望ましいものであるが、それによって大店法にかかわる諸問題が解決されるとはおもえない。大店法の運用改善という小手先だけの対応でなく、大店法そのものにかかわる抜本的な見直し⁶¹⁾が望まれ、今やその絶好の機会であるといえるだろう。大店法による大型店規制をおもいきって緩和し、国際化に対応できる政策へと転換を図るなど、合理的

で公平な商業政策の基盤を確立しなければならない。

付記 本稿は、阿部真也・白石善章・加藤義忠・岩永忠康編著『現代流通の解明』ミネルヴァ書房、1991年1月出版の筆者担当部分を加筆・修正したものである。

(註)

- 1) 石原武政「大規模小売商規制の日米比較」『季刊 消費と流通』日本経済新聞社、Vol.4, No.1 (通巻10号)、1980年新春号、37ページ。
- 2) 加藤義忠「第1次百貨店法の成立経緯とその特質」『関西大学商学論集』第34巻第3号、1989年、85ページ。
- 3) 同上論文、85ページ。
- 4) 岩永忠康「戦後わが国の流通政策の展開」田中由多加編著『入門商業政策』創成社、1988年、117～118ページ。
- 5) 森下二次也『現代の流通機構』世界思想社、1974年、182ページ。
- 6) 石坂 敦「流通合理化政策の新段階」『経済』、1969年10月、23ページ。
- 7) 荒川祐吉『流通政策への視角』千倉書房、1973年、13～14ページ。
- 佐藤 肇『日本の流通機構』有斐閣、1974年、301ページ。
- 8) 鈴木 武「流通政策の基本課題と論理構造」糸園辰雄・加藤義忠・小谷正守・鈴木 武共著『現代商業の理論と政策』同文館、1979年、173ページ。
- 9) 通商産業省企業局編『流通近代化の展望と課題』大蔵省印刷局、1968年、23ページ。
- 10) 秋本育夫・渡辺公観「現代日本資本主義と市場問題」秋本育夫・角松正雄・下川浩一編『現代日本独占のマーケティング』大月書店、1983年、22ページ。
- 阿部真也「現代流通の多元的重層構造」橋本 勲・阿部真也編『現代の流通経済』有斐閣、1978年、45ページ。
- 11) 森下二次也、前掲書、179ページ。
- 12) 同上書、180ページ。
- 13) 佐藤 肇、前掲書、205ページ。
- 14) 通商産業省企業局編『流通革新下の小売商業——百貨店法改正の方向——』大蔵省印刷局、1972年、79～81ページ。
- 15) 鶴田俊正「流通機構における出店調整と公的介入」専修大学経済学会『専修経済学論集』第13巻第1号、1978年、93ページ。
- 16) 田村正紀『大型店問題』千倉書房、1981年、9～10ページ。田村正紀『現代の流通システムと消費者行動』日本経済新聞社、1976年、152ページ。
- 17) 鶴田俊正、前掲論文、93ページ。
- 18) 同上論文、94ページ。
- 19) 阿部真也「『大店法』改正がもたらすもの」『九州財界』財界九州社、No.791、1990年、43ページ。
- 20) 鈴木 武「国際化時代における流通政策のあり方」『RIRI』流通産業研究所、1990年7月号、1990年8月、3ページ。

- 21) 鶴田俊正, 前掲論文, 94ページ。
- 22) 西元良行「流通政策としての大型店規制」岡村明達・片桐誠士・保田芳昭編『現代日本の流通政策』大月書店, 1984年, 159ページ。
- 23) 小林逸太「商業調整政策の決定過程分析」早稲田大学社会科学研究所『社会科学研究』第25巻第2号, 1979年, 123ページ。
- 24) 田村正紀『現代の流通システムと消費者行動』日本経済新聞社, 1976年, 164ページ以下。

なお、田村正紀教授は、通産省が大店法の運用を地元民主主義によって行なわざるをえなかった理由として、次の3点をあげておられる。第1に、大店法では旧百貨店法と異なり「店舗規制」となったため、その規制対象が大幅に増加した。多数の大規模店の新增設を3カ月以内にきめ細かく事前審査し、勧告することは、通産省の行政処理能力をこえる。第2に、大型店出店に伴う各地での経済紛争は、しばしば政治紛争に転化する。各地各地で諸相をとって現われる政治紛争を中央で一括処理することは不可能に近いといえよう。第3に、地元民主主義は各地における商工会議所の権限を強化することによって、民主商工会組織に対抗させるという政治目的をもっている(田村正紀, 同上書, 165ページ)。

また、この地元民主主義を支える運用システムの特徴としては、第1に、大型店舗の新設・増設に関する規制権限が各地の商調協へ大幅に委譲されていることである。第2に、通産省が商調協の意見における各委員の意見の相違点の併記をきらい、商調協の全会一致を行政指導としていることである。この地元民主主義によって、大店法にもとづく調整は、実質的に各地の商調協においておこなわざるをえない仕組みができあがったのである(田村正紀, 同上書, 164～165ページ)。

- 25) 岡村明達「大型店規制の新段階」『経済』1982年6月号, 35～36ページ。
- 26) 事前商調協は大型店の建物設置者による届出いわゆる3条申請と大型店に出店する小売業者の届出いわゆる5条申請の間に開催されるものである。また事々前商調協は3条申請の前にもたれるものである。
- 27) 田村正紀『大型店問題』千倉書房, 1981年, 8ページ。
- 28) 田村正紀『現代の流通システムと消費者行動』日本経済新聞社, 1976年, 167～174ページ。
- 29) 鈴木 武「国際化時代における流通政策のあり方」『RIRI』流通産業研究所, 1990年7月号, 1990年8月, 7ページ。
- 30) 上野祐也『競争と規制——現代の産業組織——』東洋経済新報社, 1987年, 108ページ。
- 31) 小林逸太, 前掲論文, 123ページ。
- 32) 岩永忠康, 前掲論文, 131ページ。この点に関して、西ドイツにおいても日本と同じ状況がみられる。すなわち、1973年から1974年とそれに続く数年間の不況とともに、相対的な低経済成長と利潤獲得における困難性の増大が再び商業内部の対立を増大させている(Nieschlag, Kuhn, Binnenhandel und Binnenhandelspolitik, Duncker & Humblot/Berlin. 1980. S. 77)。
- 33) 西元良行, 前掲論文, 159ページ。

- 34) 小谷正守「商業政策と地域志向」糸園辰雄・加藤義忠・小谷正守・鈴木 武共著、前掲書、229ページ以下。
- 35) 清水克男「今後の大型店出店抑制措置をめぐって」『通産ジャーナル』第17巻第5号、1984年、37～38ページ。
- 36) 阿部真也『『大店法』改正がもたらすもの』『九州財界』財界九州社、No.791、1990年、43ページ。
- 37) 長谷川 古「流通と競争政策」長谷川 古・伊従 寛編『流通問題と独占禁止法』国際商業出版、1986年、37ページ。
- 38) 鈴木 武「国際化に対応する流通システム改善の方向」『季刊マーケティング・ジャーナル』日本マーケティング協会、第8巻第2号、1989年3月、21ページ。
- 39) 伊藤孝夫「商店街サバイバルの要諦」『流通とシステム』流通システム開発センター、第64号／1990年夏季特別号、57ページ。
- 40) 鈴木 武「国際化に対応する流通システム改善の方向」『季刊マーケティング・ジャーナル』日本マーケティング協会、第8巻第2号、1989年3月、21ページ。
- 41) 小林逸太「成熟経済と新産業政策」野尻武敏・長谷川啓之・永安幸正編『転換期の経済政策』中央経済社、1984年、157ページ。
- 42) 鈴木 武『商業政策講義案』九州流通政策研究会、1989年、98ページ。
- 43) 鈴木 武「国際化時代における流通政策のあり方」『RIRI』流通産業研究所、1990年7月号、1990年8月、6ページ。
- 44) 中村達也『市場経済の理論』日本評論社、1978年、37ページ。
- 45) 越後和典『競争と独占』ミネルヴァ書房、1985年、25ページ。
- 46) 南部鶴彦『産業組織と公共政策の理論』日本経済新聞社、1982年、258ページ。
- 47) 磯村隆文『日本型市場経済』日本評論社、1982年、250ページ。
- 48) 鈴木 武「国際化に対応する流通システム改善の方向」『季刊マーケティング・ジャーナル』日本マーケティング協会、第8巻第2号、1989年3月、22ページ。
- 49) 同上論文、22～23ページ。
 なお、鈴木武教授は日本の流通政策の特徴として次の2点をあげておられる。第1に、政府によって策定される計画やビジョンが政策運営の基軸になっているということである。第2に、流通システムにたいする現実の公的介入が広範かつ多岐にわたるばかりでなく、きわめて直接的であるということである。（同上論文、23ページ）。
- 50) 鈴木 武「流通政策の日独比較」E. バッツァー／鈴木 武編『流通構造と流通政策』東洋経済新報社、1985年、222～223ページ。
- 51) 鈴木 武「国際化時代における流通政策のあり方」『RIRI』流通産業研究所、1990年7月号、1990年8月、6～7ページ。
- 52) 同上論文、2ページ。
- 53) 同上論文、7ページ。
- 54) 通商産業省商政課編『90年代の流通ビジョン』通商産業調査会、1989年、169ページ。
- 55) 同上書、170～181ページ。
- 56) 同上書、181～182ページ。

- 57) 日米構造問題協議最終報告『エコノミスト』1990年7月, 73ページ。
- 58) 同上誌, 73~74ページ。
- 59) 1990年度の九州地域における第1種大型店の出店届出件数は150件以上と戦後最高のものになると推定されているし, 全国的にみても, 5月30日から6月30日までの1カ月間に店出表明をした(第1種・第2種合計)大型店の数は1,591店に達したという報告もある(阿部真也『『大店法』改正への提言』『財界九州』財界九州社, No.792, 1990年, 43ページ)。
- 60) 同上論文, 43~44ページ。
- 61) 阿部真也教授は次のように大店法改正への提言をされている。すなわち, 「大店法制定時点の消費者志向の原点に立ち戻る方向で規制緩和を進めるとともに, 他方では, 諸外国の事例などを参考にしながら, 都市計画の側面からの調整を強化すべきであろう。まず第1に, 第1種店舗の規模以下の中小型店舗への出店規制は完全に撤廃し, 自由化すべきである。……しかし第1種以上の大型店舗に関しては, その影響度の大きさやその測定可能性も含めて, 都市の土地利用規制や用途地域制に沿う形での, 開発規制を残すべきである。もちろんこの場合, 規制対象の規模を……とりあえず5000㎡以上ぐらいに引き上げるのが妥当であろう」と(同上論文, 45ページ)。