

中小小売商業振興政策

岩 永 忠 康

1. はじめに
2. 戦後経済復興期の中小小売商業振興政策
3. 高度経済成長期の中小小売商業振興政策
4. 安定経済成長期の中小小売商業振興政策
5. おわりに

1. は じ め に

わが国の小売商業はその大部分を中小零細業者によって占められている。これは個人的消費の小規模性・分散性・個別性という特性に加え、人的サービス志向も強く、そのためにわずかな資本でも開業が容易であるという商業に固有の特質に基づくものである。それとともに、わが国の資本主義経済の特殊性にも規定されているのである。すなわち、わが国の資本主義が純然たる市場メカニズムを通して発展したものではなく、むしろ強力な国家権力を支柱として上から積極的に推進されたものである。そのかぎりでは政府の政策がわが国の資本主義の発展に規定的な役割を果たしているといえるのであるが、戦後わが国の基本的な経済政策は重化学工業を中心とした少数の基幹産業を保護育成するという、いわゆる傾斜生産方式に代表されるような積極的な産業政策にウェイトをおくものであった。こうしたわが国の経済政策が産業政策にウェイトをおきたいわば生産第一主義の政策であるかぎり、流通ないし商業領域における合理化にはほとんど関心がなく自由放任のもとにおかれていたのである。それどころか、むしろ流通ないし商業部門は相対的な過剰人口の社会的な吸収部門と

して、その存立基盤を有していたかぎり¹⁾、そのための流通ないし商業領域に対する施策は低い次元にとどまり、せいぜいその主要部分を占めている中小零細小売商業を保護・温存させるという、いわば後向きの政策が行なわれていたのである。こうして、わが国の商業は、生産部門に比べてかなり労働集約的な部門として生産性も相対的に低く、しかも中小零細小売商業の比重が圧倒的に高いという特徴を有していたのであった²⁾。

さて、流通振興政策とは、広義には生産部門に対して流通ないし商業領域の振興政策ないし活性化政策を意味するものであるといえようが、ここにいう中小小売商業振興政策は商業の圧倒的部分を占めている中小零細小売商業の振興政策ないし活性化政策を意味するものである。そこで、本稿では、わが国の流通政策に最も規定的な役割を演じている通商産業省の中小小売商業振興政策について考察していくものである。行論の順序を示せば、最初に、戦後経済復興期の中小小売商業振興政策、次に、高度経済成長期の中小小売商業振興政策、最後に、安定経済成長期の中小小売商業振興政策について検討していくものである。

2. 戦後経済復興期の中小小売商業振興政策

戦後わが国の経済復興期において、わが国政府の流通部門に対する伝統的な政策は、流通部門全体の役割や機能に対する配慮に基づくものでなく、その一角を占めているにすぎない制度体としての商業だけを対象とするものであった。したがって、それは流通政策というよりむしろ商業政策あるいはその主要部分を占めている中小小売商業政策というべきものであったといえよう。しかも、そこで現実に展開された商業政策は中小小売商業を潜在的過剰人口のプールとして温存するために、その保護を図るという社会政策的色彩を濃厚にもつものであり、中小小売商業の産業的育成を図るという視点を欠如したものであった。そのかぎり、それは合理化志向に基づく経済政策の対象ではなく社会政策的保護政策でしかなかったのである³⁾。

周知のように、わが国の経済発展は、純然たる市場メカニズムの自律作用によって達成されたものでなく、むしろ強力な国家権力を支柱として上から積極的に推進されたものである。戦後わが国の政府が実施した基本的な経済政策は、重化学工業を中心に少数の基幹産業を保護育成するといういわば生産第一主義であるかぎり、流通ないし商業部門における合理化にほとんど関心がなく、自由放任のもとにおかれていたのである⁴⁾。それどころか、むしろ流通ないし商業部門は生産部門の合理化、中小企業の停滞、農村の近代化などによって生じる失業の救済部門、つまり相対的な過剰人口の社会的吸収の部門として放置ないし保護されていたといつてよからう⁵⁾。したがって、政府の政策は生産部門における近代的な産業再編成とその発展を保障するものであったが、流通ないし商業部門においては依然として少数の百貨店と膨大な数の中小小売商業を保護・温存させるという政策に始終一貫していたのである。

このような伝統的な小売商業政策は、1956年に制定された第2次百貨店法ならびに1959年に制定された小売商業調整特別措置法をあげることができる。前者の第2次百貨店法の目的は次のように述べている。「この法律は、百貨店業の事業活動を調整することにより、中小商業の事業活動の機会を確保し商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を目的とする」（第1条）。すなわち、この目的は、第1に、商業全般の発展が国民経済の健全な発展に寄与するものとなっているのだが、それは中小小売商業の事業活動の機会を確保するという、いわば中小小売商業を保護することによって達成されるものである。第2に、この目的の手段として百貨店の事業活動を調整（基本的には規制）することが中小小売商業の事業活動の機会を与え、そのことが国民経済の健全な進展をもたらすものとみるものである⁶⁾。

また、後者の小売商業調整特別措置法の目的は次のように述べている。「この法律は、小売商の事業活動の機会を適正に確保し、及び小売商業の正常な秩序を阻害する要因を除去し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」（第1条）。この目的実現のための具体的内容としては次の3点があげられる。第1に、生協や農協のような購買会事業を営むにあたっては員外者

利用を制限させ、近隣小売商業を保護することである。第2に、1つの建物のなかで集团的に営業している小売市場相互間ならびに小売市場と周辺小売商業との過当競争を防止することである。第3に、生産者・卸売業者が政令で指定する地域内において当該物品の小売業を兼業するときは都道府県知事に届けることなのである⁷⁾。したがって、この法律は、ひとつには中小小売商業相互間内部の競争を調整し、中小小売商業の過当競争を調整・防止することを目的としている。さらにもうひとつは中小小売業者と生協や生産者・卸売業者などの小売業者外部との競争を調整することにある⁸⁾。ともあれ、この2つの法律は中小小売商業の事業活動の機会を確保するという、いわば中小小売商業の保護政策にはかならないのである。

元来、わが国の小売商業はその圧倒的部分を中小小売商業によって担当されており、そのかぎりそれらの中小小売商業は商業政策の対象となるばかりでなく、中小企業政策の対象にもなっていたのである。したがって、戦後経済復興期の中小小売商業振興政策は中小企業政策の一環として保護・育成された側面が強く現れている。まず、1948年には中小企業庁が設置され、翌年の1949年には中小企業協同組合法が施行されている。そこでは従業者20人以下の中小小売商業の協同組合活動が認められ、共同化事業への金融的助成の道が開かれたということでは今日の共同化・協業化への嚆矢であったものといえよう。しかしながら、基本的には経営診断、経営指導、融資などによって個別経済単位としての個別企業の強化を図る政策が中心となっていたのである。1949年には商店・商店街診断が始められている。また同年に中小企業簿記要領も発表され、それがさらに業種別に細分化されたのである。1950年には小売店簿記要領が発表されている。このように個々の商業に対する経営合理化のための政策は、その後も発展的に継続しており、各種の金融制度、診断・指導事業、税制面からの助成措置が行なわれている。なお、商業従事者の資質の向上については小売商検定試験制度および商業技術者研修制度が行なわれている。これらの措置は意欲ある中小小売商業によって活用され、個々の商業の経営問題の解決に資しているとともに、商業ないし流通全体の成果としても望ましい影響を与えている

のである⁹⁾。また、中小小売商業の金融的側面からの施策としては、1953年から実施されている中小企業金融公庫法、1956年から実施されている中小企業振興資金助成法をあげることができる。しかし、これらの法律は中小企業協同組合法と同様に、中小企業全般を保護の対象としたものであり、しかもその中心はあくまでも工業部門に置かれて、商業部門は対象の一部でしかなかったのである¹⁰⁾。

みられるように、戦後経済復興期の中小小売商業振興政策は、相対的な過剰人口の社会的吸収の部門として社会政策的視点ないし基幹産業をする補完する中小企業政策の一環としての中小小売商業保護政策であったといえよう。次に、流通合理化志向に特徴づけられる高度経済成長期の中小小売商業振興政策について考察していこう。

3. 高度経済成長期の中小小売商業振興政策

1950年代後半からはじまり1960年代を通じて本格化したわが国の高度経済成長過程において、わが国の流通機構は、一方では戦後急成長した消費財寡占メーカーによる積極的なマーケティング政策としての商業系列化の推進、他方ではスーパーをはじめ新興の大型小売商業の急成長によって急激な変化をひきおこしたのである。このような流通機構の急激な変化は、流通革命と呼ばれているのであるが、このような流通革命論議を契機として、わが国の伝統的な商業政策は大きく方向転換したのである。つまり、これまで商業政策がもっぱら中小小売商業の一方的な保護政策の方向であったものから、今度は中小小売商業の新しい体質づくりを志向した商業の協業化・共同化などの集団化・組織化による商業近代化政策の方向へと重点を移行していったのである。例えば、1962年に制定された商店街振興組合法は、商店街が共同仕入・保管や運送・共同宣伝・チケット商品の発行などの共同事業、あるいはアーケード・駐車場などの環境整備事業を行なうにあたって、政府がなんらかの助成をするものである¹¹⁾。このように、これまでの中小小売商業の温存・保護という後向きの政策から、

これを流通合理化による前向きの政策に方向修正をしなければならないという政策思想が支配的となったからである¹²⁾。

また、中小小売商業にかかわる中小企業政策全般についてみると、1963年に中小企業基本法を主軸として、中小企業近代化資金助成法、中小企業近代化促進法、中小企業指導法があいついで制定・施行されたのである。この中小企業基本法の目標は次のとおりである。「国民経済の成長発展に即応し、中小企業の経済的社会的制約による不利を是正するとともに、中小企業者の自主的努力を助長し、企業間における生産性等の諸格差が是正されるように、中小企業の実産性および取引条件が向上することを目途として、中小企業の成長発展を図り、あわせて中小企業の従業者の経済的地位の向上に資する」(第1条)。ここにあるように、中小企業基本法をベースとしたこれら一連の法律によって、わが国の中小企業政策が従来の保護政策から機能ないし構造の高度化を目標とした助成・振興政策へと重点を移していったのである。そして、その中心となるものが近代化・高度化の促進と事業活動の不利の是正にあったといえよう。このような中小企業近代化政策は業種別近代化・設備近代化・高度化の3つの範疇に大別される。このうち業種別近代化が中小企業近代化促進法に基づくものであり、設備近代化が中小企業近代化資金助成法を関連法規としたものであり、高度化が中小企業振興事業団法によって行なわれているのである¹³⁾。

このような中小企業近代化政策のなかにおいて、中小小売商業の近代化は主として高度化政策の一環として実施されているのである。この高度化事業については、中小企業が生産性の向上を図るために、中小企業固有の過多性・小規模零細性などの構造問題という視点に立って、同じ業種や関連の深い中小企業が相互に協力しながら、組合組織などによる事業の共同化・協業化あるいは工場および店舗の集団化などによって近代化を推進しようとするものである。このために中小企業振興事業団が創設され、これをベースとして中小企業の高度化事業を推進するための啓蒙指導や融資などとともに、地方公共団体などによる中小企業指導担当者の養成研修や調査研究事業なども行なっているのである¹⁴⁾。このうち中小小売商業を対象としたものは、小売商業店舗共同化事業、

商店街近代化事業（商店街の改造）、小売商業連鎖化事業（ボランタリーチェーン）である。

まず、小売商業店舗共同化事業についてみると、最近わが国の中小小売商業は、大資本を背景とした大量仕入・大量販売による廉価販売を特徴とするスーパーマーケットなどの大型小売商業の進出により大きな脅威にさらされている。さらにまた流通機構の近代化に対する社会的な要請も強くなってきている。このような状況に対処しながら、流通機構の合理化に即応した流通コストの節減ならびに中小小売業者の所得水準の向上を図るために、スーパーマーケットや寄合百貨店などによる中小小売商業の店舗共同化事業を強力に推進するものである¹⁵⁾。

次に、商店街近代化事業（商店街の改造）についてみると、商店街は自然発生的なものが多く、そのために顧客吸引力や都市環境など問題が多くみられる。そこで、このような商店街地域の再開発による街ぐるみの近代化を図ることは、商業の振興ならびに都市環境の視点からもきわめて重要なことである。このために商店街近代化事業は商店街地域における中小小売商業などが一体となって、新店舗の建設・共同駐車場・アーケード・街路灯などの整備を行なうことにより街ぐるみの近代化を推進するものである¹⁶⁾。

最後に、小売商業連鎖化事業（ボランタリーチェーン）についてみると、それは、個々の小売商業が経営の独立性を維持しながら、しかも規模の利益を図るために、組合または会社組織によって共同化事業を推進するもので、計画的集中仕入・共同宣伝・経営指導・商品開発などの事業を行なうものである¹⁷⁾。

これらの施策はいずれも中小小売商業の経営体の体質を改善し、そのための協業化・共同化・組織化・集団化を促進することによって流通の効率化ならびに商業の近代化を推進するものであった¹⁸⁾。しかしながら、これらの中小小売商業政策はあくまでも中小企業政策の一環として行なわれたものであり、そのかぎり商業ないし流通部門はあくまでもその対象の一部にすぎなかったのである。

そこで、わが国の商業ないし流通部門を対象とした本格的な流通近代化政策

が推進されたのは1958年の産業構造審議会流通部会の発足をその契機としている。流通部会は1962年からわが国の流通機構および流通政策のあり方について審議を開始し、それと並行してスーパーマーケットの実態調査を実施した。その結果、スーパーマーケットにたいして高い評価を与えるとともに、中小小売商業の体質改善ならびに近代化・合理化を指摘したのである。その後、流通部会は1964年に第1回中間答申『流通機構の現状と問題点』を発表して、わが国の流通機構の現状分析を行なった。さらに、翌年の1965年には第2回中間答申『流通政策の基本方向』を発表して、わが国の流通政策のあり方についての本格的な検討を加えて、流通近代化政策のみならず流通政策全体についての展開を行なったのである。この答申のなかでは、中小小売商業について、①個別企業の大型化、②協業化、③連鎖店化、④合併、⑤多角化・専門化などの施策の要請を指摘している¹⁹⁾。ここで指摘された協業化や連鎖店化はその後の中小小売商業近代化政策の基本的な施策として評価され実施されているのである。このうち具体的な施策としては、1965年の第3回中間答申『小売商のチェーン化について』を発表して、ボランティアチェーンの推進を謳っている。

そして、流通近代化政策は1968年の第6回中間答申『流通近代化の展望と課題』によって体系化されたのである。これによると、流通本来の機能をより一層発揮させながら流通活動の近代化を図るために、「流通機能担当者の強化と近代化」を政策課題としてあげている。このために業種別・地域別の配慮を加味した規模の利益と分業の利益をあげ、その組み合わせと重点の置き方によって大型化・協業化・専門化・総合化などのさまざまな形態を提案している。とくに流通近代化政策の主たる課題と方向は規模の利益を図るための大型化・協業化を推進しているのである²⁰⁾。すなわち、流通機構の構成要素である商業の規模拡大による流通部門の生産性向上ないし効率化が流通政策の基本課題とされたのである。これまでわが国の流通部門の低生産性がかばらその構成要素である商業の小規模零細性に起因するとみなされているかぎり、流通近代化政策は、なによりも商業の規模拡大による生産性向上が政策課題として要請されるのは当然のことであったといわねばならない²¹⁾。

ところで、流通部門における規模の利益を図る方法としては、個々の商業が単独で大規模化するといういわば企業の内部経済の合理化を推進することである。この点に関しては1960年代になって急成長したスーパーマーケットにたいする政策の姿勢にみられる。すなわち、わが国の流通政策はスーパーの急成長にたいして法的規制を加えることよりも、その自由な市場参入をむしろ奨励することを意図するものであった²²⁾。さらに、規模の利益を図る他の方法としては、個々の商業が相互に集団化・組織化・協業化などによるいわば企業の外部経済の合理化を推進することである。『流通近代化の展望と課題』にみられる中小小売商業近代化政策としては、このような組織化・協業化による規模の拡大を要請しているのである。すなわち、「流通機能担当者は一般に小規模であり、資本力も個々には弱いので個別に急速な大規模化をはかるのは多くの場合困難である。このような状態を前提として規模の利益を実現するには、……企業の組織化・協業化をはかるのが最も効果的である²³⁾」と。そして、その具体的な形態としては、①ボランタリーチェーン化、②小売商業の店舗共同化（寄合百貨店、集合スーパー、総合市場等）③商店街の再開発あるいは新しい建設をあげている²⁴⁾。

いずれにせよ、このような流通近代化政策は、一方ではスーパーの急成長とその自由参入を図るとともに、他方ではスーパーなどの大規模小売業に対応して競争力を強化するために、中小小売商業みずから集団化・組織化・協業化することによって合理化を推進しようとするものであった²⁵⁾。したがって、そこでは、「保護を求めるよりも自ら合理化に努力するという意識を醸成するように誘導し、とくに合理化の意欲に燃えている中小企業(中小小売商業——筆者)を積極的に支持する²⁶⁾」と謳ってあるように、政府が積極的に推進しているボランタリーチェーンの結成についても、自主的に資本力・経営力の面でのさまざまな障害を克服して実施に移す動きがある場合に限って、若干の便宜を与えようとするものである。これはもはや中小小売商業の保護ではなく、政府の近代化を意図する育成政策であり、そのための選別・淘汰政策であるといわなければならない²⁷⁾。

さて、流通部会は1969年7月に第7回中間答申『流通活動のシステム化について』を発表して、流通システム化政策を打ち出したのである。流通システム化政策は生産と消費を結ぶ流通活動そのものの合理化、つまり流通機能・流通活動の高度化・効率化といったいわば機能的視点の合理化を志向するものとして登場したのであった²⁸⁾。こうなってくると、商業はもはやそれ自体独自の政策対象とはならないのである。流通システム化政策はその政策の対象があくまでも流通であって、商業はその一環としてしかも従属的な一環としての地位にすぎないものとなってくるのである²⁹⁾。そして、「問題になるのは、……流通活動のシステム化に中小商業をいかに適応させていくかという点である。流通部門にはきわめて多くの中小企業が存立していることは周知のとおりであり、これらの中小企業を取り残したシステム化は、その意義の半分を失うといっても過言ではない³⁰⁾」と強調しているように、こうした意味から、ボランティアチェーンや共同小売店舗などいわば協業化・集団化が中小小売商業によって積極的に行なわれ、流通システムのなかに組み込まれることが望ましく、そのための資金の助成や低利融資などが行なわれたのである³¹⁾。しかしながら、ボランティアチェーンや共同小売店舗などからはずれた能率の低い中小零細小売商業は流通システム化政策の対象から排除されたのである³²⁾。

また、流通部会は1971年10月に第9回中間答申『70年代における流通』を発表している。そこにおける中小小売商業政策の方向については、当面の課題として、市場構造の高度化のなかにおける中小小売商業近代化をあげている。すなわち、「中小企業の近代化は、その機能の高度化なくしてはありえず、経営の合理化、設備の近代化、共同化、協業化等の近代化事業は、すべてそれを行なう中小商業者の機能の向上という目的に結集されなければならない……このような観点にたって、個々の企業の機能の近代化努力を前提として、……とくに近代化効果が大きいと認められる共同化・協業化による近代化事業を重点的に推進する必要がある³³⁾」。そして、これら共同化・協業化による近代化事業で、従来から助成の対象となっている主要なものは、①ボランティアチェーン、②商店街近代化、③協業店（寄合百貨店、寄合スーパー）であり、これらは、

いずれも中小小売商業者が共同化・協業化することによって規模の利益、集積の利益などを享受しようとするものである³⁴⁾。

このように中小小売商業近代化は、今や国民経済の緊急の要請であり、これに対処するため、共同化・協業化事業を中心に施策を強化する必要がある、特に地域経済の特性に対応して、各種施策を体系的に組み合わせて、地域商業の近代化の総合的な推進を図るべきである³⁵⁾。

さて、流通システム化政策はその補完軸としてひき続き流通近代化政策を展開しており、その一環として流通部会は1972年に第10回中間答申『流通革新下の小売商業——百貨店法改正の方向——』を発表した。この課題のひとつは百貨店法の改正であり、その基本方向は百貨店法の規制緩和の方向である。さらにもうひとつの課題は中小小売商業政策の強化・拡充の方向である³⁶⁾。そのために、翌年の1973年には大規模小売店舗法と中小小売商業振興法、いわゆる小売2法が成立したのである。これによって小売業界がはっきりと競争原理を導入したことになり、それに伴って近代化の遅れている中小小売商業を強化・助成するといった方向が打ち出されたのである³⁷⁾。

まず、大規模小売店舗法については、消費者利益の保護、中小小売商業の事業機会の適正な確保、小売商業の正常な発達つまり流通近代化の推進という3つの政策課題をあげている。そのために百貨店法の適用を受けることなく急成長してきたスーパーなどの新しい大規模小売商業を百貨店と同一競争条件のもとに置くとともに、これら各種の大規模小売商業の新增設や営業時間などを許可制から届出制へ移行させるなどの措置をとったのである。これによって、中小小売商業の事業機会の適正な確保を図りながら有効競争によるその近代化を図り、最終的には消費者利益の増大に貢献することを目的としている³⁸⁾。つまり、大規模小売店舗法はこれまでの百貨店法と比べて大型店規制を緩和することにより小売部門における競争政策のウェイトを高め、それによって流通近代化ならびに消費者利益の増大を図るということである。

次に、中小小売商業振興法については「流通近代化を実現し、その成果をあげていくうえに中小小売商の近代化を推進することが肝要であり、このための

施策が強力かつ積極的に展開される必要がある。中小小売商施策の基本的な方向は、中小小売商の徒らな保護ではなく、その本来的機能の重要性を認識し、これを十分に発揮しうよう、経営体質を強化していくことに求められよう³⁹⁾。そのためには「中小小売業の振興のための立法措置の検討を含め中小小売業施策の一層の強化・拡充を図るべきである⁴⁰⁾」と、いわば中小小売商業育成のための立法化を要請している。そして、この中小小売商業の育成のために百貨店法改正と抱き合わせのかたちで、1973年に中小小売商業振興法が成立したのである。

そこで、この中小小売商業振興法について詳しくみていこう。まず、この法律は中小小売商業の振興を総合的・体系的に図ることを意図したものであり、その目的について、「この法律は、商店街の整備、店舗の共同化等の事業の実施を円滑にし、中小小売商業者の経営の近代化を促進すること等により、中小小売商業の振興を図り、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」（第1条）と規定している。つまり、この法律はこれまで経済発展の制約要因とみなされていた中小小売商業部門の近代化を促進しながら、多様化した消費者ニーズに適応するための小売商業を要請するとともに、スーパーなどの大規模小売商業ならびに外国企業の進出に対抗しながら有効競争を維持するうえでも、中小小売商業の体質強化ならびに競争力の強化を推進しようとするものである⁴¹⁾。

次に、中小小売商業の振興を図るための振興指針（第3条）としては、①経営近代化の目標、②経営管理の合理化、③施設・設備の近代化、④事業の共同化、⑤中小小売商業の従事者の福祉厚生、⑥その他中小小売商業の振興を定めている。そして、この振興指針にしたがって行なわれる中小小売商業の経営近代化事業に対しては種々の施策が講じられることとなるのである。

なお、この中小小売商業振興法に基づく施策の中心となるものは、商店街整備事業・店舗共同化事業・連鎖化事業の3つを内容とする高度化事業計画の認定と助成である。例えば、認定を受けた高度化事業計画へ参加する中小小売業者に対しては、金融上の助成措置として中小企業事業団による高度化資金融資

制度や中小企業金融公庫・国民金融公庫の小売商業高度化貸付制度により長期で低利な融資が行なわれるとともに、税制面では減価償却資産の特別償却が認められているのである⁴²⁾。

さらに、これらの高度化事業に参加しない一般の中小小売業者の近代化に対しても、種々の施策が講じられている。すなわち、一般の中小小売業者の事業の共同化ならびに個別店舗の近代化や経営の合理化についてもその内容を規定し、これに適合した事業に対しては金融上の助成措置がとられている。そのほか商店経営のためのマニュアルなど一般的な近代化・合理化のための情報提供・商店診断・経営相談・経営指導なども行なっているのである⁴³⁾。

いずれにせよ、この法律に基づく高度化事業は中小小売商業を何らかの形で集団化・協業化するものだが、そのなかで中心となる最重要施策は連鎖化事業で、これにはボランタリーチェーンとフランチャイズチェーン（特定連鎖化事業）の両方が含まれている。これらの連鎖化事業は、中小小売業者が独立の経営者としての地位を維持しながら、チェーンシステムによる規模の利益を図り、それによって流通近代化に資することから、これまでの政策において積極的に推進されてきたのである。ただ、フランチャイズチェーンについては加盟店（フランチャイジー）に対して本部事業者（フランチャイザー）の立場が強く、そのため法律知識も十分でない加盟店が不利益を蒙ることのないように、本部事業者に開示義務を課して契約内容など十分に理解させるなど、特定連鎖化事業の運営の適性化を図るようにしているのである⁴⁴⁾。

みられるように、高度経済成長期の中小小売商業振興政策は、流通合理化志向に基づく中小小売商業近代化であった。このための基本的課題と方向は規模の利益を図るべく中小小売商業みずからの集団化・組織化・協業化であり、その具体的な施策が連鎖化事業、店舗共同化事業、商店街整備事業の推進であった。このような施策は中小小売商業振興法によって一層強化・推進されたのである。次に、経済的効率化と社会的有効性の2つの政策課題を志向する安定経済成長期の中小小売商業振興政策について考察していこう。

4. 安定成長期の中小小売商業振興政策

1973年の石油ショックを契機として、わが国の経済は高度経済成長から安定経済成長へと経済構造の変化を余儀なくされたのである。これに伴って流通政策も、これまで高度経済成長にセットされ推進されてきた流通近代化政策や流通システム化政策にみられるような流通合理化志向といった経済政策ばかりでなく、地域問題・都市問題といった社会政策、さらに政治を含む総合的政策へとその領域を拡大していったのである⁴⁵⁾。このような安定経済成長期における流通政策の基本方向は、『80年代の流通産業ビジョン』ならびに『90年代の流通ビジョン』にみることができる。

そこでまず、『80年代の流通産業ビジョン』⁴⁶⁾についてみると、80年代の経済社会を成熟化社会と高度情報化社会が同時進行する時代として位置づけ、ここでは、これまでの生産力の増大を志向する「生産の時代」から生活の質の向上や社会の各側面の成熟化を志向する「文化の時代」へ⁴⁷⁾と政策転換が求められ、それとともに新しい思考方法や社会制度が芽生えてきているのである。そのために、そこにみられる流通政策の基本理念については、「流通システムは、経済システムとしてばかりでなく社会システムとしても大きな役割を果している。したがって、流通産業を考える場合、『経済的効率性』ばかりでなく、『社会的有効性』、すなわち全体として一体感のある安定的な社会システムの維持、形成という点についても十分配慮する必要がある⁴⁸⁾」と謳ってあるように、従来の経済的効率性に加えて、地域社会との調和の面から社会的有効性の理念が新たに導入されたことである。つまり、流通合理化の推進だけではなく流通がもっている地域社会における社会的・文化的機能の面へも配慮した、いわば「経済的効率性」と「社会的有効性」の調和という二元的な政策課題として特徴づけられるのである⁴⁹⁾。

まず、経済的効率性については、生産性の向上を図るとともに消費者ニーズに的確に対応する効率的な流通システムを追求するという、いわば消費者の視点に立った流通近代化の新たな展開が求められているのである⁵⁰⁾。次に、社会

的有効性については、地域小売商業が地域文化や地域住民の生活の中に溶け込むことによって各地域独自の生活空間を形成するという、いわば地域小売商業の社会的有効性を強調している。そして、これを実現するためには、美しい街並み・公園などを形成する建物などのハード面の整備だけではなく、共通の価値観や街づくりといったソフト面からも活力にあふれた快適な生活空間を生み出し、そのために全体として一体感がある活力ある商業集積の形成が求められているのである⁵¹⁾。

これまでの流通近代化政策ならびに流通システム化政策は、生産部門の合理化に対応した流通の近代化・合理化を図ることにより、経済の量的拡大に効率的に対処するというもっぱら経済的効率性を志向するものであった。それが安定経済成長期には、わが国経済の成熟化段階に到達したことに伴い、消費生活の質的充実、快適で潤いのある生活環境ならびに文化的・精神的側面の充実など、生活の総合的充実感の達成⁵²⁾といった、いわば社会的有効性にも目が向けられてきたのである。そして、これらの要請に対応するために、商業とりわけ中小小売商業の役割が重要になってきたのである。すなわち、中小小売商業は、減量経営という人員削減合理化に対する過剰人口の社会的吸収の部門としての役割ばかりでなく、消費者ニーズの個性化・多様化に対応した小回りのきく経営的特性としての評価も高まり、さらに、小売商業が地域住民の日常生活に直結している限り、地域文化の担い手として社会的・文化的機能といった、いわば社会的有効性の役割を果たすものとして重視されてきたのである⁵³⁾。

そこで、『80年代の流通産業ビジョン』における中小小売商業施策の基本方向をみると、「活力ある多数としての中小企業の発展への支援」のなかで、次のように提唱されている⁵⁴⁾。第1に、中小小売商業の再検討としての中小小売商業の存立意義をあげている。すなわち、中小小売商業は消費者ニーズの多様化の進展に伴って、地元密着性や小回りの効く経営などその特性を活かすことによって新たな発展の余地が大きくなっている。特に活力ある多数の中小小売商業の存在は、多様化し急変する消費者ニーズに対応した柔軟な流通業の形成にとって不可欠なものとなっている。このために中小小売商業の特性を十分に

発揮できるよう経営指導の充実ならびに商店街近代化・店舗共同化・ボランティアチェーンなどの高度化事業の一層の推進を図るといった振興施策の強力な展開が望まれるのである。

第2に、中小小売商業の組織化を新たな視点から強力に推進していくことを提唱している。すなわち、これまでの商品・設備といったハードな側面の組織化ばかりでなく、情報・サービス・クレジット・人材育成などの新たなソフト面での組織化の強力な推進が望まれており、特にボランティアチェーンやフランチャイズチェーンの組織化について強化・推進している。また、地域的な組織化を推進するためには、地域小売商業の振興と生活環境の向上にとって地域ぐるみでの取り組みが必要となり、商店街振興組合制度などの活用を一層推進することである。

第3に、まちづくり活動の支援——コミュニティー・マート構想の推進——の中心的な担い手として中小小売商業の役割を高く評価していることである。つまり、「中小小売業者による自主的な街づくり活動を積極的に支援していくことである。地域住民の関心が地域環境や文化といった方向に向っている現在、商店街を単なる買い物の場から地域住民が生活上必要な様々なニーズを充たすために集い、交流する『暮しの広場』へとその社会的機能を高めることが必要である」と。このような新しいまちづくりに対する支援、いわゆるコミュニティー・マート構想の推進については、中小小売商業が中心となっているのである。

第4に、中小小売商業の事業活動の機会の確保が適正に行われるよう、大型店に対する調整措置などの充実を図ることが引き続き要請されたのである。この点に関して、調整の客観性・信頼性の確保などによる商業調整の適正かつ円滑な運営ならびに地域経済社会との調和などの諸点をも考慮して、現行調整制度についての充実を図ることである。それとともに、消費者ニーズの変化などによる競争条件の変化、カタログ販売、ニューメディアを利用した無店舗販売などの動向、中小小売商業を含めた小売商業全体の活力を維持し、新業態の活発な開発・展開を行うことである。さらに、わが国経済の国際化に伴う流通機

構への海外からの要請を十分に留意することが必要である。

さらに、そのほかにも中小小売商業施策に関して次のような課題があげられる。まず、「消費者ニーズ多様化への対応」との関連では、わが国の流通業は極めて柔軟性に富む体質を有し、これを維持・発展させ、消費者ニーズの多様化に適切な対応を図っていくため、活力ある多数としての中小小売商業の一層の活性化を図りつつ適正な競争を確保することが提唱されている⁵⁵⁾。

「商業政策と都市政策との連携の強化——都市商業政策の推進」では、地域間競争が活発化する中において魅力ある商業集積を形成していくためには、地域社会に存する各業態、特に大型店と中小小売店が共存共栄を図り、相互に協力して街づくりなど、地域社会のニーズに応じていくことが必要である。このためには必要に応じて商業近代化地域計画等の地域商業計画の活用も考えられる⁵⁶⁾。

「情報化社会への積極的対応」では、情報化の進展が流通業における中小小売商業と大型小売商業の新たな競争力格差を生み出さないよう、中小小売商業の情報化への対応に積極的な支援を行うことである⁵⁷⁾。

「創造性ある人材の確保」では、中小小売商業においては人的サービスが経営の基本であり、人材育成の善し悪しが業績を大きく左右するといっても過言ではない。中小小売商業において人的サービスを向上させていくためには、中小小売商業従業者の福祉の向上を図るとともに、中小小売商業における人材育成策として研修事業の強化、まちづくりのリーダーの育成、情報化・国際化のための人材の育成などを強力に推進することが必要である⁵⁸⁾。

「国際化社会における流通産業の役割」では、中小小売商業者が海外見本市などヘミッションを派遣する場合には、必要な支援を行なうことが望まれる⁵⁹⁾。

さて、次に、『90年代の流通ビジョン』についてみると、基本的には『80年代の流通産業ビジョン』を継承しつつ、より一層の情報化の進展、消費者ニーズの一層の変化、円高下での国際化の進展に伴って、消費者利益と国際的視点に立脚した開放的で競争的な流通システムが要請され、そのために競争メカニズムの導入が重視されるのである。

なお、『90年代の流通ビジョン』にみられる流通政策の基本的な考え方を要約してみると、その流通政策の目標としては、①真に豊かな消費生活の実現、②国際経済社会の発展への貢献、③活力ある地域経済社会の建設への寄与、④魅力ある流通業の経営資源の確保をあげている。そのための流通政策としては、(1)競争メカニズムが有効に機能するシステムの構築という競争環境の整備、(2)意欲ある中小流通業の活力を十分に引き出して体質の強化を図りつつ、構造改善を進めるという競争メカニズムの補完、(3)製品輸入拡大のネットワーク作り、商店街の共同施設整備、新たな商業地域の整備など公共財としての流通基盤施設の整備といった流通環境条件を整備することにある。そして、これらの流通政策の目標を実現・具体化するための課題としては、1. 流通システムの合理化、2. 構造改善の推進、3. 商店街の活性化と「街づくり会社構想」、4. 製品輸入の拡大、5. グローバリゼーションの促進、6. 消費者の利便性の向上、7. ハイコオリティライフの創造と「ハイマート2000構想」、8. 人材の確保・育成、9. 労働環境の整備などをあげている⁶⁰⁾。

そこで、『90年代の流通ビジョン』における中小小売商業政策についてみると、まず、意欲ある中小小売商業の活力を十分に引き出して体質の強化を図りつつ、構造改善の推進を図ることによって、競争メカニズムを補完する施策を効率的・重点的に講じることである⁶¹⁾。そのための課題としては、「意欲ある中小小売業を積極的に支援するためには、その自立的発展のための環境を整備するとともに、その経営努力に対して積極的な措置を講じることが必要である。このためには、マーケティング能力の向上、商品調達力の強化、経営の効率化、施設の整備、販売力の強化等の面での支援⁶²⁾」を要請している。具体的には、店舗改装費用などにかかる低利融資制度、情報ネットワーク化を促進するための支援策、転廃業を円滑化するための小規模企業共済制度、ボランティアチェーンなどの組織化事業に対する支援措置などをあげている⁶³⁾。それとともに、今日の流通業の激しい構造変化のなかでは、競争の激化ないし後継者難などを背景として、転業ないし廃業を希望する中小小売商業に対しては円滑な退出ができるように配慮していくことが必要である⁶⁴⁾。つまり、中小小売商業政策と

しては、一方では中小小売商業の体質的強化を図る経済政策側面からの支援、他方ではその結果としての転業や廃業についての社会政策的側面から支援していくことである。それによって『90年代の流通ビジョン』の基本政策である競争メカニズムが支持され、さらに流通システムの合理化や構造改善の推進が図られるのである。

次に、公共財として流通基盤施設の整備の1つである「商店街の活性化と『街づくり会社構想』」をあげ、いわば地域主義的視点からの中小小売商業の経済的役割、とりわけ地域経済への貢献を積極的に推進しているのである。すなわち、「商店街が歴史的に果してきた機能を踏まえて、意欲ある中小小売業を結集して、商店街を単なる買物の場から地域の人々が生活上必要なさまざまなニーズを充たすために集い、交流する『暮しの広場』（コミュニティ・マート）へと、その社会的・文化的機能を高めていくことが必要である⁶⁵⁾」として、意欲ある中小小売商業を中心として商店街の活性化を図っている。

さらに、そのほかにも中小小売商業政策に関して、まず「消費者の利便性の向上」については、消費者ニーズの多様化に対応するため、消費者に幅広い選択の機会を提供することが重要である。とりわけ、消費者が自らの消費の目的に応じて、多様な店舗、豊富な品揃えの中から自由な選択を行なえる状況確保することが重要である⁶⁶⁾。そのためには、当然、中小小売商業の役割が大きいものと思われる。

また、「ハイクオリティライフの創造と『ハイ・マート2000構想』」については、地域特性を踏まえ、地域経済の活性化の核にふさわしい相当規模の経済効果を有するとともに、国際性を備えて大手中小の小売商業が共存共栄し得る商業サービス業の集積の形成を図ることとし、その実現に向けて各般の政策的支援措置を講じていく必要がある⁶⁷⁾。

「人材の確保・育成」については、中小流通業において事業承継者難が深刻化している。後継者確保のための施策について検討するとともに、経営意欲のある者に途を開き、事業を承継する人材を確保することもひとつの方法である。さらに、人材派遣制度も有効な手段のひとつである。また最近では労働力

不足が深刻な問題となっているなかで、流通業の発展は最大の経営資源である人材の有効な活用が課題である。特に中小小売商業においては人的サービスが経営の基本であるかぎり、優秀な人材の確保・育成が不可欠な課題となっている⁶⁸⁾。

「労働環境の整備」については、流通業は中小企業の従業者が約90%と大多数を占めているため賃金、労働時間、福利厚生等の面でかなりの規模格差を生じている。したがって、労働条件の向上を図っていく方策を検討する必要がある⁶⁹⁾。

みられるように、最近、わが国の流通システムに対する政策課題としては、消費者の利益ならびに国際経済的視点に立脚した開放的で競争的な流通システムを実現するために、積極的な競争メカニズムの導入を基本課題としているのである。そのかぎりでは、中小小売商業振興政策も競争メカニズムを補完すべき中小小売商業の体質の強化を通じて、経済的効率性の向上を図ることが重要な政策課題となるであろう。それと同時に、消費者ニーズの個性化・高級化に伴う生活スタイルの変化に対応するとともに、地域経済の活性化に貢献しながら地域の人々の生活のニーズを充たすべく社会的・文化的機能を高めることによって、いわば社会的有効性を果たすものとして中小小売商業振興政策が重視されるのである。そして、これらの課題を実現するためには中小小売商業で活躍している人材の十分な確保・育成やそのための労働条件の整備が保障されるような措置を図らなければならないだろう。

5. お わ り に

これまでみてきたように、わが国の中小小売商業振興政策はわが国経済の発展と構造の高度化に規定されながら、その政策志向ないし課題が変化していることについて検討をしてきた。そこで、おわりに、わが国の中小小売商業振興政策の経緯を総括してみることにしよう。まず、戦後経済復興期には第2次百貨店法や小売商業調整特別措置法に代表されるように、大型店と中小小売店な

らびに中小小売商業相互間の競争を調整することにより、相対的な過剰人口の社会的吸収部門として中小小売商業を保護・温存する後向きの政策が行なわれたのである。その意味では消極的な中小小売商業振興政策といえるだろう。

次に、高度経済成長期には生産部門の合理化に対応すべき流通ないし商業部門の合理化・近代化政策が推進されたのであり、その一環としての中小小売商業近代化政策が推進されたのである。その意味では、この段階においてはじめて中小小売商業振興政策が本来の経済政策としていわば前向きの政策を推進したことになるのである。

さらに、安定経済成長期にはこれまでの経済的効率性とともな社会的有効性を志向するという二元的な政策課題が同時に求められるようになったのである。この段階における中小小売商業は、多様化・個性化した消費者ニーズに対応できる小回りのきく経営特性として経済的側面から評価されるとともに、地域住民の日常生活に直結した地域文化の担い手としての社会的・文化的機能を果たすいわば社会的有効性を推進するものとして評価され、そのための中小小売商業振興政策が図られたのである。

また最近では、わが国経済が国際化の進展に伴って、国際的視点からより開放的で競争的な流通システムが要請され、そのための流通政策が緊急の課題となっている。その現実的な課題としては大店法の規制緩和ないし廃止の方向があげられる。それにともなって中小小売商業の体質強化ならびに競争力強化のために一層の合理化・近代化を志向した中小小売商業振興政策が望まれるのである。

(註)

- 1) 森下二次也『現代の流通機構』世界思想社、1974年、178～179ページ。
- 2) 庄谷邦幸「流通革新と中小企業」藤田敬三・竹内正己『中小企業論』有斐閣、1968年、187ページ。
- 3) 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、170ページ。
- 4) 佐藤 肇『日本の流通機構』有斐閣、1980年、73～74ページ。
- 5) 森下二次也、前掲書、178～179ページ。
- 6) 堀 新一『中小商業論』関書院、1960年、141～142ページ。

- 7) 小原征彦・小林逸太「流行政」田島義博『流通読本』東洋経済新報社, 1977年, 212ページ。
- 8) 荒川祐吉『流通政策への視角』千倉書房, 1973年, 126ページ。
- 9) 加藤誠一・水野 武・小林靖雄『経済政策と中小企業——現代・中小企業基礎講座——』同文館, 1977年, 120~121ページ。
- 10) 小原征彦・小林逸太, 前掲論文, 211~212ページ。
- 11) 同上論文, 214ページ。
- 12) 森下二次也, 前掲書, 182ページ。
- 13) 萩原 稔『商業政策の基礎理論』白桃書房, 1978年, 146~147ページ。
- 14) 中谷道達『基本中小企業経営政策』同友館, 1974年, 208ページ。
- 15) 同上書, 212~213ページ。
- 16) 同上書, 212ページ。
- 17) 同上書, 213~214ページ。
- 18) 加藤 孝「中小流通業高度化事業の意義と効果」日本商業学会編『流通政策の諸問題』(1980年度, 日本商業学会年報) 1980年, 26~27ページ。
- 19) 田島義博「流通機能の効率化政策」久保村隆祐・田島義博・森 宏『流通政策』中央経済社, 1982年, 66~67ページ。
- 20) 通商産業省企業局編『流通近代化の展開と課題』大蔵省印刷局, 1968年, 79ページ。
- 21) 鈴木 武, 前掲論文, 175ページ。
- 22) 佐藤 肇, 前掲書, 73~74ページ。
- 23) 通商産業省企業局編, 前掲書, 83ページ。
- 24) 通商産業省企業局編, 同上書, 83ページ。
- 25) 佐藤 肇, 前掲書, 175ページ。
- 26) 通商産業省企業局編, 前掲書, 82ページ。
- 27) 森下二次也, 前掲書, 183~184ページ。
- 28) 鈴木 武, 前掲論文, 177ページ。
- 29) 森下二次也, 前掲書, 185ページ。
- 30) 通商産業省企業局編『流通システム化へのみち』大蔵省印刷局, 1971年。
- 31) 小原征彦・小林逸太, 前掲論文, 219~220ページ。
- 32) 森下二次也, 前掲書, 186ページ。
- 33) 通商産業省企業局編『70年代における流通』大蔵省印刷局, 1971年, 67年ページ。
- 34) 同上書, 67~68ページ。
- 35) 同上書, 68ページ。
- 36) 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, 82~92ページ。
- 37) 小原征彦・小林逸太, 前掲論文, 222ページ。
- 38) 鈴木 武「流通政策と消費者主催」橋本 勲・阿部真也『現代の流通経済』有斐閣, 1979年, 259ページ。
- 39) 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——』大蔵省印刷所, 1972年, 88ページ。

- 40) 同上書, 88ページ。
- 41) 萩原 稔, 前掲書, 159ページ。
- 42) 同上書, 229ページ。
- 43) 同上書, 229～230ページ。
- 44) 同上書, 230ページ。
- 45) 岩永忠康「戦後わが国の流通政策の展開」田中由多加編『入門商業政策』創成社, 1988年, 128ページ。
- 46) 『80年代の流通産業ビジョン』を要約すると, 80年代を成熟化社会・情報化社会として位置付け, 消費者ニーズの個性化・多様化に対応しながら, 新たな都市商業文化の創造の時代, すなわち都市商業ルネッサンスの時代としている。それに対応する流通政策の基本方向は次の7点をあげている。すなわち, 「①消費者ニーズ多様化への対応, ②活力ある多数としての中小企業の発展への支援, ③商業政策と都市政策との連携の強化——都市商業政策の推進, ④情報化社会への積極的対応, ⑤創造性ある人材の確保, ⑥国際化社会における流通産業の役割, ⑦流通政策に関するフォローアップの継続」である。
- 47) 通商産業省産業政策局・中小企業庁編『80年代の流通産業ビジョン』通商産業調査会, 1984年, 1ページ。
- 48) 同上書, 19ページ。
- 49) 岩永忠康, 前掲論文, 132～133ページ。
- 50) 通商産業省産業政策局・中小企業庁編, 前掲書, 19ページ。
- 51) 同上書, 20～21ページ。
- 52) 同上書, 2ページ。
- 53) 岩永忠康, 前掲論文, 128～129ページ。
- 54) 通商産業省産業政策局・中小企業庁編, 前掲書, 90～94ページ。
- 55) 同上書, 15ページ。
- 56) 同上書, 95ページ。
- 57) 同上書, 97ページ。
- 58) 同上書, 98～99ページ。
- 59) 同上書, 100～101ページ。
- 60) 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, 145～166ページ。
- 61) 同上書, 165ページ。
- 62) 同上書, 149～150ページ。
- 63) 同上書, 150ページ。
- 64) 同上書, 151ページ。
- 65) 同上書, 151ページ。
- 66) 同上書, 157ページ。
- 67) 同上書, 161ページ。
- 68) 同上書, 162ページ。
- 69) 同上書, 162～163ページ。