

# 商業調整政策の特殊性とその背景

— 小振法と大店法の運用にみる調整の時代における商業政策の評価（その②） —

番 場 博 之

## 目次

### はじめに

#### I 振興政策と調整政策の関係性

(1) 理念にみる振興政策と調整政策の関係

(2) 運用にみる振興政策と調整政策の関係

① 政策体系と独禁法の運用

② 小振法と大店法

#### II 商業政策の評価と調整政策の特殊性

(1) 調整の時代における商業政策の評価

(2) 政策手法としての商業調整の特殊性

### 結論と課題

## はじめに

本研究の目的は、大店法下のいわゆる調整の時代（1974年－2000年）を通しておこなわれてきたわが国の商業政策をその運用を中心に検証することで、当時代にわが国の商業政策が果たした役割を評価することにある。

前稿「商業政策における振興・調整政策の展開」〔番場，2006〕では、わが国の商業政策体系の中心に位置する競争政策と補完関係にある振興政策と調整政策の展開を考察し、それぞれの政策の中心となってきた小振法（「中小小売商業振興法」）および大店法（「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」）についてその内容と特徴を検証した。そして、検証に際しては現実の運用状況の把握に努めた。

その結果、わが国の振興政策の基本的なスタンスは流通近代化の理念のもとに中小零細小売業を大規模小売業と同じ土俵にのせるべく意欲的な事業者を集結してスケールメリットを発揮できるようにしようとするものであったことが分かった。また、その振興政策の中心となってきた小振法の特徴は、主な支援の受け皿が商店街などの組合組織であったことと比較的規模の大きな事業者のみが支援の実質的な対象とされてきた点にあることが分かった。

一方、この時代のわが国の調整政策は大規模小売店舗の事業活動の抑制というかたちで進められていた。そして、その政策の中心となってきたのが大店法であった。その大店法

は、実際には大規模資本を規制するというかたちで運用されてきたこと、行政の裁量に強く依拠した通達運用が重視されてきたこと、基本的に既出店の店舗に対する規制ではなく新規出店に際しての規制であること、歪んだ地元主義のもとに運用されてきたことなどの特徴があること分かった。

そして、注目すべきは小振法と大店法は常にセットで機能するように意図されてきたという点である。そこで本稿は前稿の検討結果を受けて、わが国の振興政策と調整政策の関係を小振法と大店法それぞれの運用を通して検証することとする。そのうえで、調整の時代におけるわが国商業政策の評価を試みる。なお、本研究は2篇からなり本稿はその後半部にあたる。2篇のうちの前半部にあたる前稿〔番場、2006〕では以下のような流れでわが国の振興政策および調整政策の展開を検証した。

#### 問題の所在

##### I わが国における商業政策の概念

- (1) 商業政策の対象
- (2) 商業政策の意味

##### II 振興政策の展開と小振法

- (1) 振興政策の展開
- (2) 小振法の特徴

##### III 調整政策の展開と大店法

- (1) 調整政策の展開
- (2) 大店法の特徴
- (3) 大店法の変遷

#### 小括

## I 振興政策と調整政策の関係性

わが国の商業政策における振興政策と調整政策は、いずれも中小零細小売業に関わる政策として展開されてきた。では、この両者の政策はどのような効果をもって運用されてきたのであろうか。また、両者の政策は運用上どのように連動してきたのであろうか。以下ではまず、ともに競争政策を補完する振興政策と調整政策の関係を理念および運用の両側面から検証していこう。

### (1) 理念にみる振興政策と調整政策の関係

市場社会での経済活動はルールに則した自由かつ公正な競争としておこなわれることが目指される。そして、この誰でも参加できる自由とスタートラインにおける競争の公平性を維持・促進するための政策が競争政策である。したがって、流通機関としての商人による活動の基本も経済活動であるから、それらに対する政策も競争政策が主軸となる<sup>(1)</sup>。そ

(1) 戦前の競争政策は流通政策の体系と乖離し連動性は薄かった（より正確には、いわゆる競争政策が戦前には存在しなかった）。そのため、調整政策と振興政策は調整の時代のように競争政策との相互補完的な関係にあるものと位置づけられていたのではなく、中小零細小売業保護という独立した役割を持つものに過ぎなかった〔渡辺、2003、p.139〕。

して、その競争政策を補完する政策として振興政策と調整政策は存在するのである。ここでの問題はこの両者の関係である。

わが国における振興政策と調整政策は、ともに中小零細小売業者に対して競争条件を調整し競争の土俵にのせるための政策であって、常にセットで展開されてきた。その代表的な組み合わせが1973年に同時に成立した小振法と大店法である。すでに前稿〔番場、2006〕でみてきたように、振興政策の中心法である小振法は中小零細小売業者による共同化・協業化事業の円滑な実施およびこれら事業者の経営近代化を促進することを目的としたものであるのに対して、調整政策の中心法である大店法は大規模小売店舗の事業活動を調整することによって中小零細小売業の事業機会を確保する、すなわち大規模小売店舗の新規出店と既存店舗の店舗面積等の拡大を制限することで、それらと中小零細小売業との間の競争を制限するものであった。

理想的には振興政策と調整政策の関係は2つ想定できる。まず、それぞれが独立した政策として競争政策を補完するという考え方である。もうひとつは、中小零細小売業は経営資源において劣位にあるのだから中小零細小売業を環境変化に適応させ競争市場の土俵にのせるべく振興政策をもって支援・育成するのであるが、その支援・育成を有効に機能させるためには一定程度の時間的な猶予が必要となるので、そのために調整政策をもってその時間を確保するとする考え方である。

前者の考え方によれば、調整政策の効果は長期間に渡って求められる。一方、後者の場合にはその効果は限られた一定期間確保できればよいのであって、その一定期間は振興政策が十分に機能していれば短縮できることになる。では、小振法と大店法の場合はどうであったのか。両法は常にセットとして展開されてきたのであって、それは両法がいわばコインの裏表として機能することを期待されたからである。したがって、その意図は大店法で時間的な猶予を設定し、その間に中小零細小売業者の近代化を図るべく支援するための法律として小振法を用意したと考えるべきであろう。

商業政策における競争政策は競争の基本的なルールであるという意味で、それは対象となる商業の規模に関わらず全体のルールであるのに対して、振興政策と調整政策はともに大型店問題の解決のためにあるという意味では中小商業問題を解決するために中小零細小売業者とどう関わるのかという点がポイントとなる。振興政策が中小小売業者そのものの育成・援助であるのに対して、調整政策は大規模な資本に対して一定の制限を加えることによって間接的に中小零細小売業者に関わるという意味で、両者は理念的・形式的にはセットになってきたのである。

そのため、理想的には大店法で一定の猶予期間を中小零細小売業者に与えながら、その期間に小振法等を利用して中小零細小売業者が大規模小売業との競争のスタートラインにつけるように基礎体力を養うべくセットとして設置されてきたと考えるべきであろう。では、運用上も実際にそうであったのか、以下ではその両法の運用上からみた実際の関係を検証していこう。

## (2) 運用にみる振興政策と調整政策の関係

### ① 政策体系と独禁法の運用

1960年代に導入され、その後一貫した流通近代化の理念のなかにわが国の振興政策と調

調整政策は組み込まれてきたのであるから、理念的には振興政策が第一義であって調整政策の効果は一定期間確保されればよいというのが理念的な基本スタンスであったことは間違いない。したがって、その意味では大規模小売店舗の事業活動を制限するという大店法の効果は当該関係地域において、ある一定期間現れればよいのである〔番場、1999b, p.140〕。そして、小振法が十分に機能していれば大店法による猶予期間は短くできると考えられるのである。しかし、本稿での問題意識は、理念はどうであったのかではなく、実際にどのように期待されそして運用され、どのような結果をもたらしたのかという点であるから、両者の政策の運用過程を分析し検証する必要がある。

法律そのものは、国や地域によって規範が異なるものであり絶対的な規範があるわけではない。そのため、規範を実現するための公的な介入としての政策にも絶対不変というものはない。当時代、当国・地域における相対的なものなのである。その意味で、本稿は法律の目的そのものの是非を俎上にあげて議論しようというものではない。ここでの目的は、政策が理念に則した機能を果たし得たのか、実際にわが国でのこの時代の調整政策はどのような役割を果たし、商業政策全体のなかでどのように位置づけられてきたのかという現実を検証することにある。

既述のように、戦後のわが国商業政策の基本的なスタンスは市場における競争を維持・促進する競争政策を中心におき、振興政策と調整政策がそれを補完するかたちで機能するものとされた。また、振興政策と調整政策はセットで展開され理念的には調整政策で一定の猶予期間を設定し、その期間に振興政策で中小零細小売業を大規模小売業と同じ競争市場の土俵につけるように支援・育成するという経済政策の一部分としての商業政策というスタンスが貫かれてきた。

しかしながら、その運用はこの理念とはかけ離れたものであった。まずは、そのベースとなる競争政策が大規模企業の思惑やそれを受けた政治的・行政的な圧力によって機能不全の状態に長く陥っていたのである。

1947年に施行された競争政策の中心法である独禁法（「私的独占の禁止および公正取引の確保に関する法律」）は第1条で「この法律は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正且つ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以って、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする」とその目的を定義している<sup>(2)</sup>。

独禁法の制定後の変遷を規制強度だけに限定してみると、不公正な競争方法の禁止を不公正な取引方法の禁止に拡大するという強化はあるものの、カルテル許可制の導入や株式の保有・役員・兼務・合併等の制限の緩和、再販売価格維持行為の一部適用除外の規定など大幅な緩和というかたちで1953年に大きく改正された。この緩和の背景には政・財・官からの強い要請があった。

その独禁法も1977年には再度の大幅改正がなされ、今度は規制強化されていくという変遷を経ていったにもかかわらず、価格カルテルの横行などは広範におこなわれ1980年代末の日米構造問題協議でアメリカから独占禁止政策の強化を迫られることとなる。これを受

(2) 独禁法の第1条の条文そのものは制定時と現在では文言の相違がある。本稿掲載の文言は現行のものである。

け、1990年代に入って独禁法の一部改正と運用の強化へと進んでいくこととなる<sup>(3)</sup>。

公正取引委員会による刑事告発は1990年代に入って、業務用ラップ価格カルテル（1991年）、社会保険庁目隠しシール談合（1993年）、下水道事業団談合（1995年）、東京都発注水道メーター談合（1997年）、ダクタイト水道管カルテル（1999年）など数件があるが<sup>(4)</sup>、1974年の石油ヤミ・カルテル事件以降15年間は1件もなかった。また、1985年から2000年までの間に公正取引委員会が勧告・警告した事件は100件未満と非常に少ない。さらに、排他的取引慣行に対する課徴金負担も低い。法律の内容としてもわが国では経済犯罪に対する制裁が甘いといわれるが、その甘い法律でさえ十分に機能してはこなかったのである。調整の時代（1974年－2000年）の少なくとも第2期にあたる規制強化の時代（1979年－1990年）を通じてわが国の独占禁止政策は時代的な背景もあり十分有効に機能してきたとはいい難いものであったということである。

独禁法違反の摘発も少なく、罰則規定も十分に活用してきたとはいい難い公正取引委員会は「吠えない番犬」とか「牙をもたない狼」などと揶揄されることも多かった〔関根、2004、p.324〕。このように、公正取引委員会の告発がほとんどおこなわれなかったのは、独禁法の違反行為についての罪悪感の希薄さという社会風潮があるが、公正取引委員会側も排除措置に依存する傾向が強かったことがある。すなわち、独禁法を支える社会基盤の弱さに原因があると考えられる〔今村、1993、p.196〕。いずれにしても、わが国の競争政策は調整の時代を通じたほとんどの時期において機能不全に陥っていたのである。

しかし、それは公正取引委員会だけの問題というよりも工業に対して商業は独占化しにくい分野であって、独禁法における「不公正な取引方法」との関係での接点は多いもののそれ以外の側面での接点は限られているという商業の属性に依拠するものでもあると考えられる。

## ② 小振法と大店法

一方、流通近代化理念をベースとした小振法は実際には限られたある程度規模の大きな、また資本力のある事業者のみをその政策の対象として運用されてきた。前稿〔番場、2006〕でみたように、小振法の具体的な内容は高度化事業であって、それは組合組織に対しておこなわれるものであった。高度化事業は商店街の整備、店舗共同化、協業化、そして後に加えられた店舗集団化、電子化、商店街整備支援ということであるが、より具体的にはアーケードなどのハコづくり支援、新規立地の商店街づくり、ショッピングセンターの整備、電子化による経営合理化、ボランティアチェーンの推進、街づくり会社による商店街整備といったものである。このような高度化事業支援を受けるには組織化が前提となる。それは商店街振興組合あるいは事業協同組合といった組織化された商店街等のみが施策の対象となるといったものであって、組織化されていない商店集積はその施策の対象から外されるというものである。

すなわち、小振法はすでにある程度の力のある商店街のみを対象として運用されていたのである。そのため、圧倒的多数の中小零細小売業がその効果を楽しむことができない

(3) 独禁法の変遷については、さしあたり今村（1993）および郷原（2004）を参照されたい。

(4) それ以降の刑事告発としては、防衛庁ジェット燃料談合（1999年）、東京都発注水道メーター談合（2003年）、橋梁談合（2005年）がある。

かったのである。その結果、ほとんどの中小零細小売業者が単にやる気があるないといった主体的な問題だけではなく、限定された土地に張り付けられ自力では抜けだすことのできない構造的な矛盾のなかに埋め込まれていったのである。

さらに、高度化事業に対してはその申請手続の複雑さ、国と自治体の対応の違い、維持・管理・撤去に際しての援助が限定されている、予算の単年度主義によりハコもの中心の支援に限定されることが多かったなどその使い勝手の悪さや問題点が指摘されてきた<sup>(5)</sup>。

では、調整政策としての大店法は実質的にどのような役割を担わされてきたのであろうか。大店法に謳われた小売業の正常な発展は一般的に流通の近代化・合理化によって達成され、それは大規模小売業の発展によって一定程度達成されるが、同時に大店法には中小零細小売業の事業機会の確保が謳われている。一般的に、大規模小売業の事業機会の増大は中小零細小売業の事業機会を制限するとみることができるが、大店法における調整とはまさにその大規模小売業の事業機会の抑制の量を問題にしているのである〔岩下、1996、p.114〕。

また、大店法は大規模小売店舗の日々の営業活動を規制するものではなく建物としてのその新規出店を規制する、あるいは既存店舗の店舗面積等の拡大を制限するだけの法律でありながら、実際の運用では間接的にではあるが大規模小売業資本の活動を制限して中小零細小売業全体を保護する役割を担わされてきた<sup>(6)</sup>。このような経緯をみると、中小零細小売業全体を対象としたという意味では、わが国の商業政策において実質的に機能してきたのは大店法による調整政策のみであったことになる。小振法の実質的な対象とされない中小零細小売業の下層部の多くは大店法の存在だけを拠りどころに一定程度温存され、そして骨抜きにされた<sup>(7)</sup>。そのため、大店法の規制が緩和されそののち大店法が廃止されて調整政策がなくなると中小零細小売業のうちの小振法によって実質的な振興対象とされてこなかった圧倒的多数の下層部分には政策の光がまったくあたらないこととなり、もともと抵抗力はないのであるから一気に衰退が加速することとなったのである。

視点を変えてみれば、その有する機能以上に大店法には過剰な期待が寄せられてきたということでもある。大店法であらゆる問題を解決しようというその動きの背景には、政策体系の中核にある競争政策の機能不全とそれと補完関係にある振興政策の不備という政策の運用体系上の問題があると考えられるのである。それは、大店法をして「全能の法律・魔法の法律」と誤解させ、あるいは「唯一の拠りどころ」という命綱とさせ、その結果として極めて歪んだ地元主義を生み出したのである。

大店法は大規模小売店舗の新規出店を規制する法律であるから日々のその営業を規制し中小零細小売業を恒常的に保護する機能は基本的に備わっていないのである。大店法があったことによって中小零細小売業が保護されたといえるのは、その衰退の速度を遅らせることに貢献したという意味である。当該期間に中小零細小売業の多くが振興されなかつ

(5) 中小零細小売業への支援事業についての問題点と進むべき方向性について検討したものとして、流通経済研究所（2000）がある。

(6) この点については、番場（1999b）で詳細に検討している。

(7) 大店法の廃止に際して、以前の反百貨店運動や反大型店運動のような中小零細小売業者による激しい反対運動は起こらなかった。その原因は、その時にはすでに中小零細小売業とりわけその下層の零細小売業のほとんどが支援されてこなかったことにより骨抜きとなり、あきらめムードのなかにあったためである。そして、それは本稿での議論のようにわが国の政策体系そのものが生み出した必然だったのである。

たため、層としての中小零細小売業はその衰退のスピードは抑えられてはいたが大規模小売業の競争圧力のなかで確実に衰退していったのである。それは、大店法の緩和以前から中小零細小売業の商店数が減少したことからも分かる。すなわち、大店法は大規模小売業の競争圧力を緩和させ中小零細小売業の衰退のスピードを抑えるという効果をもっていたが、大規模小売業の活動を停止させたわけでもないし、そもそもそのような機能をもつものでもなかった。その間、振興政策としての小振法は流通近代化の名のもとで実質的な機能を中小零細小売業全体に対しては果たさなかったと考えるべきなのである。また、それはあるいは流通近代化の名のもとでつくられた小振法はその機能を果たしたのであって、そもそも中小零細小売業を振興する有効な政策がわが国には存在せず、その結果として中小零細小売業の圧倒的多数が自然死というかたちで姿を消すことになったというべきかもしれない。

ここまでの検証で分かるのは、一連の大店法の緩和が本質的な原因となって中小零細小売業が減少したのではないということである。大店法の実効性についてはすでに別稿〔番場, 1999b〕において検討しているが、そこでは大店法には中小零細小売業を長期的に保護する効力がなかったことのみを導きだしたに過ぎない。なぜ中小零細小売業が衰退傾向に陥ったのかという因果関係について政策的な視点からの結論を導きだすには至っていない。しかし、ここでの検証で政策的にそれが必然であったことが解明されたといつてよいであろう。その廃止を含めた大店法の一連の緩和措置が本質的な原因となって中小零細小売業が減少したとし<sup>(8)</sup>、大店法の政策的な意義をその点に集約させる論もあるが<sup>(9)</sup>、それは単なる現象をいつているに過ぎないのであって、政策論としての本質は既述のようなわが国商業政策の運用体系の問題であったのである。

## II 商業政策の評価と調整政策の特殊性

### (1) 調整の時代における商業政策の評価

競争政策を主軸にすえて、調整政策で一定の猶予期間を設定し、その間に振興政策で中小零細小売業を市場競争の土俵につけるように育成・支援するというモデルがわが国の商業政策の理念であったとしても、ここまで検証してきたように、わが国では調整政策である大店法で一定期間の猶予はできていたが、主軸となる競争政策の機能不全の状態が長く

(8) 実際に減少したのは従業者4人以下の零細規模の小売商店である。この点については番場(2003, 第3章)で詳しく検証している。

(9) その代表的なものとして、坂本(2004)がある。坂本は「零細店減少の理由や背景としては、大店法規制緩和の影響、後継者難、単独店であること、品ぞろえの弱さ、総合品ぞろえ型業態との商品競争、顧客対応力の低さなどさまざまな要因を挙げることができるが、最大の要因は大店法規制緩和の影響であろう。…(中略)…このことを裏づけるかのように、大店法に基づく大型店の設置届出件数は、運用適正化措置が講じられた平成2年(1990年)以降、急激に増加している。」〔坂本, 2004, p.121〕とする。しかし、一般的に零細小売業とよばれる従業者4人以下の小売業の商店数減少は大店法の緩和以前から始まっているのであり、また大規模小売店舗(坂本論文では大型店と表記)の出店届出件数の増加そのものが零細小売業商店数の減少の直接的な要因とはならない。政策論としては振興政策の問題点に触れることなく一方で調整政策にすべての原因をもとめ、さらに中小零細小売業者の内部要因に帰着させるといふ矛盾を氏の論は抱えているのである。坂本の分析については、すでに西岡(1998)、出家(2002a)において批判されているが、最も注意すべきは出家(2002a, p.394)も指摘するように、このような分析は単に坂本だけの問題ではないという点である。このような論は程度の差こそあれ散見されるものであって、大店法をして「全能の法律」と誤解させてきた1つの要因である。

続き、小売商店のうちの圧倒的多数を占める中小零細小売業の下層部の多くは振興政策ではその政策対象とされてこなかったため、それらは市場競争のスタートラインに着けることはなかった。

そのような状態のなかで1990年代に入って、調整政策の中心法である大店法が緩和された。既述のように、大店法にはそもそも中小零細小売業を長期的に保護する機能は備わっておらず短期的にその減少を抑制する効力があつたに過ぎないが<sup>(10)</sup>、その大店法が緩和されたことで、その抑制効果も消滅したため中小零細小売業の減少傾向に拍車がかかることとなった。中小零細小売業の減少自体は大店法の緩和以前の1980年代には既に定着していたのであるから大店法の緩和そのものが本質的な原因となって中小零細小売業が減少したのではなく、その緩和は中小零細小売業の減少を加速させたということである。

したがって、調整の時代にもし仮に大型店問題を解決し中小零細小売業という階層を活力あるものにすべきであるという理念どおりに政策策定がなされていたのだとすれば、中小零細小売業の減少の政策論における本質的な問題は競争政策が機能しなかったことと、振興政策が機能しなかったことによると考えることができる。しかし、そもそも振興対象としては中小零細小売業の下層部を想定していなかったのであって、政策的な問題としては振興政策のあり方そのものが問題となるのである。

問題となるより具体的な点は2つに集約されよう。その第1は、理念と現実の乖離である。競争を基本原則とする市場社会において仮に競争制限的な調整政策は短期的にとられる政策であったとしても、それは振興政策が有効に機能しての話である。結果的にわが国の商業政策は調整政策にのみすべてを委ねるような政策の運用体系になっていたという問題である。第2は、理念とするモデルが機能せずまったく違った結果、すなわち大規模小売業資本の台頭のみを許し、多くの中小零細小売業を僅かな補助金によってぬるま湯に入れたまま近代化も保護もできずにただただ自然死させたという問題である。運用にみるこの政策体系のもたらしたものは、外資の参入を抑止し国内の大規模小売業間の過剰な競争を抑制しながら、小売業全体の近代化の名のもとに大規模小売業資本の緩やかで確実な成長を保障するものだったのである<sup>(11)</sup>。

しかし、わが国商業政策の本当の政策意図が大規模小売業間の競争を制限し、外資小売業資本の脅威を排除し、その結果として大規模小売業の発展と流通の近代化を目指すものであったとすれば<sup>(12)</sup>、巧みに意図された政策体系をわが国は選択したのであってその商業政策体系は非常に有効に機能したと考えることができる。そして、既述のように結果的にはその期待どおりの結果をもたらしたということになる。

(10) この点は、番場（1999b）で詳しく検証している。

(11) 事実、この体系が崩れたあとに大規模小売業資本間の競争は激化し、退出する資本も多数となった。番場（2003）の第6章では、大店法の規制緩和後に大規模小売店舗間競争が激化したメカニズムについて分析している。また、その8章では大店法が1990年代中頃まで外資小売業参入を阻止する非関税障壁の1つであったこと、そして大店法の規制緩和が欧米の総合型小売業の日本市場参入を促進させた1つの要因であったことを解明している。なお、この点については坂本（2004、第13章）も同一の文献を利用して同様の見解を展開している。

(12) このような見解は少なくない。例えば、西岡（1998、pp.36-37）は大店法の最大の眼目は「国内大手スーパー資本を、外国資本から守るための非関税障壁とすることに他ならなかった」とする。

## (2) 政策手法としての商業調整の特殊性

本研究では、調整の時代におけるわが国の商業政策とはいかなるものであったのかを、関連する法の運用と実効性という側面に焦点をあてて検証することを試みた。その結果、競争政策、振興政策、調整政策という3つの柱のうちでこの時代に実質的に機能していたのは調整政策のみであったことが分かった。そして、その調整政策はわが国では極めて特殊なかたちで運用されていたこともみえてきた。

いわゆる産業調整の意味するところは産業構造の変化に個別にそれぞれの資本が適応することをいい、本来個々の資本が自主的な努力によって行なわれるべきものと認識されている〔高瀬, 1990, p.139〕。すなわち、調整とは資本主義の現段階における経済単位の諸行動であるといえる〔岩下, 1988, p.104〕。そして、個々の自主的な努力による調整が容易でない場合に、公的な介入がなされるがそれを調整政策と呼ぶのである。

また、産業調整政策が特定の産業に対する縦割りの政策であるのに対して、中小企業調整政策は事業者の規模に着目し産業を横断する横割りの政策である。だが、調整の時代における商業調整政策の実際は単なる理念的な中小企業調整政策・商業調整政策ではなかった。それは、利益調整=需給調整であって所得分配政策的な側面をもっていたからである〔岩下, 1998, p.44〕。そして、それは個別かつ恣意的に判断がなされるというかたちをとって運用されてきたのである。その意味で、わが国の商業調整政策というのは特殊日本的な公的介入であったといえるであろう。

そもそも、大店法の運用における調整機関である正式商調協（商業活動調整協議会）といえども大店法の法文により認知されたものではなく通達によってその設置が認知されているに過ぎなかった（それも後になってである）。そして、大店法は事前審査付とはいえ届出制である。届出制であるから大規模小売店舗の出店申請は形式要件さえ満たせば受理されるはずのものであって、したがって条文のなかに大規模小売店舗の個別の出店条件を明示することはできないのである。そのため、出店条件の調整機関としての商調協も法文自体のなかで規定し得ないのである。許可制は規制であるが、届出制は規制ではないし調整でもない。届出制でありながら調整しようとするための苦肉の策として事前審査という方法を編みだしたのである。その意味でも、この時代のわが国における商業調整というのは極めて特殊な政策手法であったといえるのである。

アメリカ・イギリス・ドイツといった国々のように小売業における出店規制政策を土地利用規制や都市計画の枠組みのなかで展開するというわけでもなく、また百貨店法下のわが国のように資本規制というかたちで展開するのでもなく<sup>(13)</sup>、大規模小売店舗の出店を前提にその条件を個別に調整するといった、いわば特殊日本的な政策手法を大店法下の調整の時代にわが国は選択したのである。そして、それはまた行政主導で政策が恣意的に運用されることを意味していた。

その結果、本来は主に大規模小売店舗の新規出店に際して周辺の中小零細小売業の事業機会を確保するために店舗面積、年間休業日数、開店日、閉店時間といった調整4項目についてのみ調整すること以外の機能をもたない大店法に対して様々な過剰な期待と役割を事前審査の名のもとに課していくこととなるのである。具体的には大店法の前審査の際に、商業活動を街づくりとの関係で議論の俎上に載せたり、失業者対策を目的に中小零細

(13) 欧米の政策体系については、さしあたり保田編(1995)、真部(1996)、番場(1999a)、横森(2002)を参照されたい。

小売業の温存を図ろうとしたり、といったことがおこなわれていたのである。

## 結論と課題

中小零細小売業の衰退の原因をその事業者の怠慢とする論は少なくない。総体としてみたとき、それは間違いではないが現象をいっているに過ぎない。政策論としてそれらを見る時、本質はそうなるべくしてなったという政策運用上の必然性がそこにはあったのである。本研究はその必然性を解明する試みであった。歪んだ地元主義のもとでの運用といったわが国の商業調整政策の特殊性を生みだした根本的な原因も政策の運用体系から生みだされた必然であったのである。

その後、21世紀に入って調整政策は公共社会政策としてのまちづくり政策に移行した。経済的な規制から社会的な規制への転換である。そして、それは二者択一的におこなわれたのである。本研究の検証で分かるように、調整の時代の政策運用には大きな問題があった。しかし、経済的な規制から社会的な規制への転換は二者択一的におこなわれるものなのであろうか。また、ベースとなる政策理念が経済的規制から社会的規制に移るということは、政策手法のすべてから経済的な規制が排除されることを意味するのであろうか。くわえて、経済政策の枠組みだけでは捉えきれない商業政策の現実をみるとき、競争政策に優先する政策もあり得るのではなかろうか。

特殊日本的な政策手法としての商業調整に問題があったことをして、調整政策のすべてが不要であるという結論にはならない。二者択一的な政策選択に至った最大の原因はそれまでの政策の評価をしなかったことにあるのではなかろうか。経済的な規制と社会的な規制のバランスとはいかなるものか、また望ましい暮らしを実現するために望ましい商業のあり方を実現する公共政策を商業政策とするならばそれはいかなるものなのであろうか、本研究での政策評価をふまえて今後の課題としたい。

## 《参考文献一覧》

※本参考文献一覧は前稿〔番場，2006〕と本稿をあわせた本研究全体についてのものである。

- 朝日良作（1987），「大型店規制と消費者問題」『鳥大法学』（鳥根大学）30。
- 荒川祐吉（1973），『流通政策への視角』千倉書房。
- 石原武政（1989），「商業政策の構造」石原武政・池尾恭一・佐藤善信『商業学』有斐閣。
- 石原武政（1994），『小売業における調整政策』千倉書房。
- 糸園辰雄（1979），「商業政策の本質」糸園辰雄・加藤義忠・小谷正守・鈴木武『現代商業の理論と政策』同文館出版。
- 岩下弘（1988），「小売商業調整政策論：序論」『経済学論集』（駒澤大学）20-1。
- 岩下弘（1992），「小売商業調整政策論：流通ビジョンの国際化論」『経済学論集』（駒澤大学）23-4。
- 岩下弘（1996），「規制緩和と商業調整」『専修商学研究年報』（専修大学商学研究所）21。
- 岩下弘（1998），「商業調整政策の変遷と立地法」『生活協同組合研究』（生協総合研究所）272。
- 今村成和（1993），『独占禁止法入門（第4版）』有斐閣。
- 宇野史郎（1997），「『流通ビジョン』と近代化政策の変遷」小谷正守・出家健治編『商業理論と流通政策』ミネルヴァ書房。
- 川野訓志（2000），「商業政策」田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策（新版）』有斐閣。
- 清成忠男・矢作敏行（1991），「改正大店法と都市商業政策」清成忠男・矢作敏行編『改正大店法時代の流通』日本経済新聞社。
- 草野厚（1992），『大店法 経済規制の構造』日本経済新聞社。
- 久保村隆祐（1982），「流通政策の目的・体系・研究」久保村隆祐・田島義博・森宏『流通政策』中央経済社。
- 郷原信郎（2004），『独占禁止法の日本的構造：制裁・措置の座標軸的分析』清文社。
- 小谷正守・岩永忠康（1995），「現代の流通政策」阿部真也・但馬末雄・前田重朗・三国英実・片桐誠士編『現代流通の現状と課題』ミネルヴァ書房。
- 坂本秀夫（2004），『日本中小商業問題の解析』同友館。
- 佐々木保幸（1996），「流通近代化政策と中小小売商業振興法」加藤義忠・佐々木保幸・真部和義『小売商業政策の展開』同文館出版。
- 杉岡碩夫（1991），『大店法と都市商業・市民：商業集積政策序説』日本評論社。
- 鈴木幾多郎（1999），『流通と公共政策：流通政策形成と実施メカニズム』文眞堂。
- 鈴木興太郎（1999），「適用除外・政府規制・行政指導」後藤晃・鈴木興太郎編『日本の競争政策』東京大学出版会。
- 鈴木武（1979），「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『現代商業の理論と政策』同文館出版。
- 鈴木安昭（1980），『昭和初期の小売商問題』日本経済新聞社。
- 鈴木安昭（2001），『日本の商業問題』有斐閣。
- 関根孝（2004）「流通政策：大店法からまちづくりへ」石原武政・矢作敏行編『日本の流

- 通100年』有斐閣。
- 高場俊光 (1995), 「独占禁止法の運用手続」佐藤一雄・川井克倭・地頭所五男編『テキスト 独占禁止法』青林書院。
- 田島義博 (1982), 「小売商業調整政策」久保村隆祐・田島義博・森宏『流通政策』中央経済社。
- 田村正紀 (1981), 『大型店問題』千倉書房。
- 高瀬雅男 (1990), 「産業調整政策と法」『経済法学会年報』(経済法学会) 11, 有斐閣。
- 通商産業省編 (1991), 『特定商業集積整備法の解説：魅力ある商業集積づくり』。
- 通商産業省編 (1992), 『中小小売商業振興法の解説』。
- 通商産業省編 (1994), 『これからの大店法：改正大店法の見直しの在り方』。
- 通商産業省編 (1997 a), 『特定商業集積整備法の解説 97年版：商業集積を核としたまちづくり』。
- 通商産業省編 (1997 b), 『1997 大規模小売店舗法の解説』。
- 土田和博 (1993), 「大規模小売業者と小売市場」金子晃・土田和博・和田健夫・藤田稔『現代経済法講座 流通産業と法』三省堂。
- 津村秀松 (1911), 『商業政策』上巻・下巻, 東京寶文館。
- 鶴田俊正・矢作敏行 (1991), 「大店法システムとその形骸化」三輪芳朗・西村清彦編『日本の流通』東京大学出版会。
- 鶴田俊正・三島万理 (1993), 「独禁法の展開」日経流通新聞編『流通現代史』日本経済新聞社。
- 出家健治 (2002 a), 「大規模小売店舗法の規制『効果』と零細小売業について：『規制強化』論と『規制緩和』論批判の関連において」『福岡大学商学論叢』(福岡大学) 46-3・4。
- 出家健治 (2002 b), 『零細小売業研究：理論と構造』ミネルヴァ書房。
- 西岡俊哲 (1998), 「大店法廃止と流通政策」『関西大学商学論集』(関西大学) 43-2。
- 萩原稔 (1994), 『商業政策の基礎理論 (増訂版)』白桃書房。
- 番場博之 (1999 a), 「出店規制と市街地再生活動：アメリカとの比較およびアメリカの事例を中心に」『国府台経済研究』(千葉商科大学経済研究所) 11-2。
- 番場博之 (1999 b), 「大店法の実効性と零細小売業：小売商業調整政策と小売業構造の連動性に関する序論」『千葉商大論叢』(千葉商科大学) 37-1。
- 番場博之 (2001), 「大店内『大型店問題』：大規模小売店舗内における零細小売業の構造変動」『千葉商大論叢』(千葉商科大学) 39-1。
- 番場博之 (2003), 『零細小売業の存立構造研究』白桃書房。
- 番場博之 (2005), 「商業政策の決定要因としての消費市場：フロリダ州中北部地域における市場外流通の事例を通して」『千葉商大論叢』(千葉商科大学) 43-2。
- 番場博之 (2006), 「商業政策における振興・調整政策の展開：小振法と大店法の運用にみる調整の時代における商業政策の評価 (その①)」『千葉商大論叢』(千葉商科大学) 43-4。
- 樋口兼次 (1994), 「大店法の問題とは何か」大内秀明・清成忠男・伊藤公一・前田壽・樋口兼次・五十嵐敬喜『まちづくりのシナリオ』日本経済評論社。

- 平野常治 (1966), 『(全訂) 商業政策概論』 三和書房。
- 前田重朗 (1998), 「大店法の廃止と大店立地法の成立」『生活協同組合研究』(生協総合研究所) 272。
- 向井鹿松 (1962), 『流通総論』 中央経済社。
- 村上政博 (1999), 「独占禁止法の施行手続および執行」後藤晃・鈴木興太郎編『日本の競争政策』 東京大学出版会。
- 矢作敏行 (1991), 「大店法の政治経済学」清成忠男・矢作敏行編『改正大店法時代の流通』 日本経済新聞社。
- 真部和義 (1996), 「イギリスの小売商業政策」加藤義忠・佐々木保幸・真部和義『小売商業政策の展開』 同文館出版。
- 保田芳昭編 (1995), 『日本と欧米の流通政策』 大月書店。
- 横森豊雄 (2002), 『流通の構造変動と課題：ヨーロッパと日本の流通』 白桃書房。
- 流通経済研究所 (2000), 『中小小売商業政策の今後の方向性に関する調査研究』。
- 渡辺達朗 (2003), 『流通政策入門：流通システムの再編と政策展開』 中央経済社。

## [抄 録]

本稿は、前稿「商業政策における振興・調整政策の展開」（『千葉商大論叢』43-4）を受けて、大店法下のいわゆる調整の時代（1974年～2000年）を通しておこなわれてきたわが国の商業政策をその運用を中心に検証することで、当時代にわが国の商業政策が果たした役割を評価することを目的にする。

競争政策を主軸にすえて、調整政策で一定の猶予期間を設定し、その間に振興政策で中小零細小売業を市場競争の土俵につけるように育成・支援するというモデルがわが国の商業政策の理念であったとしても、わが国では調整政策である大店法で一定期間の猶予はできていたが、主軸となる競争政策の機能不全の状態が長く続き、小売商店のうちの圧倒的多数を占める中小零細小売業の下層部は振興政策ではその政策対象とされてこなかった。そのため、わが國小売商店のうちの圧倒的多数を占める中小零細小売業の下層部は市場競争のスタートラインに着けることはなかったことが本稿の検証で解明された。

また、歪んだ地元主義のもとでの運用や利害関係の調整などといったようにわが国の商業調整政策は極めて特殊なカタチで運用されていたことが分かった。そして、その特殊性は政策の運用体系から生み出された必然であったことが解明された。