

小売商業政策における 振興・調整政策体系の形成過程

高 室 裕 史

1. はじめに

2000年に大規模小売店舗法が廃止され、いわゆる「商業調整」の時代⁽¹⁾が幕を閉じて以降、日本の流通政策は、中心市街地活性化法、(改正)都市計画法、大規模小売店舗立地法の「まちづくり3法」を中心とした「商業まちづくり政策」⁽²⁾に転換し、現在に至っている。そこでは、「地域商業」、すなわち「地域の顧客と相互作用しつつ独自の魅力を発揮しながら発展する商業」⁽³⁾としての小売商業者の再評価のもと、経済産業省だけではなく、国土交通省や総務省、農林水産省など、広く省庁をまたがって各政策を総合的に実施する

(1) 石原・通商産業政策史編纂委員会 (2011), 261頁。

(2) まちづくり3法体制を中心とした流通政策の展開については様々な呼称がみられるが、本稿では、商業と都市との相互補完性をより明確にイメージできる呼称として、「商業まちづくり政策」を使用するものとする。この「商業まちづくり政策」について、例えば、渡辺 (2014) は、「商業まちづくり政策とは、地域商業の問題を中心に捉えながら、経済的側面だけではなく、社会的・文化的側面を含めた地域コミュニティのあり方に関する構想ないし計画、およびそれらの実現に向けた地域住民を巻き込んだ運動や活動として捉えることとする」と説明している (渡辺 2014, 2頁)。

(3) 加藤・石原編著 (2009), 4頁。なお、「地域商業」については、より簡潔に「都市ないし地域の市街地に所在する小売業者、あるいは彼らが提供する商業サービス」というようにも説明されている (渡辺 2014, 2頁)。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

体制を整えつつ、商業と都市双方の活性化の実現に向けた模索が続けられている。

一方で、商業まちづくり政策に転換するまでの日本の流通政策については、競争政策を基軸としつつ、振興政策と調整政策の二つの政策がそれを補完するという体系（以下、「振興・調整政策」という）として捉える視点が通説的な理解となっている。⁽⁴⁾ その体系のもとで、主たる政策目的とされたのは「流通近代化」である。戦後、導入された独占禁止法に基づく競争政策を基盤に、市場経済社会としての競争原理の貫徹を前提としつつ、振興政策と調整政策によってその限界を補うことで流通の近代化を目指さず、こうした視点のもとに、小売商業政策の展開が捉えられてきた。

この視点の特徴は、その第一義的な目的を、「競争原理を貫徹させることによる流通近代化の実現」を通して「商品流通の適正化・効率化による消費者福祉の実現」を目指すというところ⁽⁵⁾ においていることにみとめられる。それは、例えば、次のような説明にみてとれる。

「市場経済の下では、競争を通じて、市場成果の改善が企図される。このことは、流通過程においても同様である。しかし、わが国のように、小売の圧倒的部分が中小小売業によって占められる場合、政策的に、競争原理の直截な適用が困難となる。／(中略)。

わが国におけるこれらの（調整政策にかかる一筆者注）法律は、一般には、中小小売業保護政策と誤解されがちであるが、むしろ、競争原理を貫徹させるための前提条件の整備と考えるべきである。⁽⁶⁾」

(4) 石原（2011）、56頁より。石原（2011）は、「この理解は、久保村隆祐・田島義博・森宏『流通政策』中央経済社、1982年の中で田島が提示したが、その後のテキストは例外なくこの枠組みを継承している」としている。例えば、石原・池尾・佐藤（1989）、渡辺（2003）等は、この枠組みを採用している。

(5) 田島（1982）、62頁。

こうした捉え方を総じてみれば、戦後の日本の流通政策、中でも特に小売商業政策は、まずは、「流通近代化」の主体としての小売商業者の役割に着目したうえで、その経済的な機能の向上を実現していく試みとして理解されていたといえる。そして、その後、商業まちづくり政策の体系に移行する至り、「地域コミュニティ」の担い手として小売商業者を位置付ける視点に重点を移しつつ、経済的側面だけではなく社会的・文化的側面も含めた機能向上を実現していく試みに転換したものとして理解されてきたと捉えられよう。⁽⁷⁾

しかしながら、こうした通説的な理解とは異なる見方が提示され始めている。すなわち、2000年の政策の転換を、上述の通説的理解のように、流通近代化の流れから地域コミュニティの流れへの移行としてみるのではなく、むしろ、戦後から脈々と続く一筋の流れとしてみようとする視点である。⁽⁸⁾

-
- (6) 田島 (1982), 62頁。なお、こうした視点は、別の箇所においても、さらに一貫したものとして整理されている。例えば、「調整政策と保護政策は往々にして同一視されるが、これは必ずしも正しくない。調整政策はあくまでも競争原理の上に乗って、というより、むしろ、大企業と中小企業間の競争を可能ならしめるために、競争条件の補正を行おうとするのに対して、保護政策は競争を可能な限り遮断することによって、中小小売業を温存しようとするものである。換言すれば、調整政策は競争の肯定であるのに対して、保護政策は否定である」(田島 1982, 84頁)とし、あるいは、「競争条件の補正を行った上での競争は、中小小売業の店主および家族労働の雇用を維持する上で、何ら障害となるものではない。逆に、競争圧力による技術革新への刺激は、中小小売業の長期的存続の上では、かえってプラスと思われる。行政によって、如何に中小企業を温存しようとしても、消費者の支持がなければ、その存続は不可能になるからである」(田島 1982, 85頁)としているような点がそれである。
- (7) この転換は様々な表現で説明されているが、その代表は産業審議会から1983年に提示された中間答申『80年代の流通産業ビジョン』であろう。そこでは、流通システムは、「経済システム」としてだけではなく、「社会システム」としても大きな役割を果たしていること、そして、流通産業を考える場合には、「経済効率性」だけではなく「社会的有効性」にも十分に配慮する必要があることを提示している(通商産業省産業政策局・中小企業庁 1983, 19頁)。
- (8) 石原 (2011), 57-58頁。また、石原 (2014) はより直接的に、「私は、戦後の流

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

そして、この視点からすれば、戦後の振興・調整政策の時代において、日本の小売商業者が「流通近代化」のみではなく、いかに「地域商業」として、地域や都市との関わりを持ってきたのか、そして、各種の政策がそこにどのような関わりを持ってきたのか、こうした状況をあらためて明らかにしていくことが論点とされることになる。

こうした問題意識を共有しつつ、本稿では、そうした検討を始めていくための準備作業ともなるものとして、小売商業政策を対象に、「流通近代化」⁽⁹⁾の視点から、戦後から1973年の大規模小売店舗法と中小小売商業振興法の制定に至る、戦後の振興・調整政策体系の形成過程をあらためて確認していくこととする。

以下、振興・調整政策体系の形成の経緯に沿って、まず、戦後、基軸となる競争政策が整備されていく状況を確認し、その後、調整政策および振興政策が整備されていく経緯を確認する。そのうえで、1960年代から進められる「流通近代化政策」の検討が振興・調整政策体系につながる政策目標へと明確化されていく過程を確認した後、振興・調整政策体系の一つの到達点として、中小小売商業振興法と大規模小売店舗法の制定に至る経緯をみていくこととする。

通政策を、大きくは流通の効率化政策と地域商業政策の2つの柱で理解できるのではないかと考えるようになった」としている。(石原 2014, 46頁)。

- (9) 流通政策の区分の仕方については、論者に応じて、また、取り上げようとする主題に応じて、様々な捉え方がなされる。本稿では、「流通近代化」時代の流通政策を、その政策対象の視点から、大きく以下の4つ、すなわち、商業構造の観点からの政策として、①「卸売商業政策」と②「小売商業政策」、流通機能の観点からの政策として、③「物流システム政策」と④「流通システム化政策」、の4つの区分で整理できるものと捉えている。本稿ではこの区分のうち、②の区分の「小売商業政策」を対象に検討を進めていく。

2. 競争政策の整備

2-1. 競争政策の概要

日本の戦後の小売商業政策の展開を確認していくにあたり、競争政策の整備からみていく。競争政策は、戦後の日本の経済政策全般にわたるものであり、もちろん、流通に固有の政策というわけではないが、振興・調整政策体系をはじめとした流通政策の基軸となるものである。

競争政策は、市場経済体制における競争秩序を確保することを目的とした政策体系である。競争政策を実行するための法体系は「競争法」と呼ばれるが、日本では、1947年に制定された独占禁止法がその中心に位置付けられる。「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」という正式名称のとおり、基本的には、市場での競争を阻害する要因を取り除いて、市場メカニズムが健全に働くようにすることを目的としている。

すなわち、「市場経済は競争をその基本原理とするが、経済秩序は市場における競争に委ねるだけでうまく機能とするとは限らない」、こうした前提のもと、独占禁止法は、「市場において競争を制限または競争を阻害する行為を禁止し、市場における競争を妨げる状況を改善し、競争条件を整備することで、市場の自動調整作用に任せようとするもの⁽¹¹⁾」として位置付けられる。具体的には、共同行為の規制、私的独占の禁止、企業結合の規則、および不公正な取引方法の規制の4つの規制から構成されている。

独占禁止法は、戦後の連合軍による占領下の戦後改革の一環として定められたものであるが、ここに、市場経済における競争ルールが整備されること

(10) 村上 (2017), 16頁。なお、村上 (2017) は、「競争政策」について、「市場の自律調整機能を信頼し、その競争機能を活用しようとする政策」と説明している (村上 2017, 16頁)。

(11) 金井・川瀆・泉水 (2015), 3頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

になったのである。

2-2. 戦前の経済運営体制と百貨店問題

こうした競争法は、戦前期の日本には整備されていなかった。戦前期の経済政策は、例えば、政府による業界秩序の確立・維持の勸奨のもとに、「自主統制」の名で行われたような業界統制を中心とするものであった。⁽¹²⁾ さらに、戦時下における展開は、むしろ、国家の介入とその意思決定を優先させていくため、市場メカニズムにかえて、カルテルの国家的助成による統制体制を強めていくような過程として捉えられるものであった。⁽¹³⁾

こうした経済運営の特徴は、当時の小売商業政策に関してもみとめることができる。その1つが1937年に制定された「百貨店法」の展開である。百貨店法は、「百貨店問題」、すなわち、1923年の関東大震災以降の百貨店の大衆化によって生じた百貨店と中小小売商との競合と対立及び百貨店同士の過激な競争を背景に制定されたもので、「百貨店の支店や出張所の設置、本店・支店の拡張を含めて主務大臣の許可制とするとともに、百貨店組合への強制加入の条項を含むもの」であった。⁽¹⁴⁾

この百貨店法の制定に至る経緯にみられる一つの特徴が、先にみた自主統制の実施であった。まず、百貨店問題が深刻化し、中小商業者による百貨店の事業活動の規制を求める反対運動が展開されるようになる中で、1932年8月に百貨店協会加盟店11店から自制声明書が発表された。出張販売の禁止、おとり販売の禁止、顧客誘致のための過当サービスの禁止、無料配達地域の縮小等がその内容であった。

そして、1933年4月に制定された「商業組合法」にあわせて、同年に百貨

(12) 石原 (2009a), 4頁。

(13) 来生 (1999), 18頁。

(14) 石原 (2009b), 66頁。

店商業組合が設立され、先の自制協定がこの組合の営業統制規程とされた。この時点で、加盟店は24店に増加しているが、こうした経緯の中で、加盟店が営業統制規程に従うことで、業界の秩序の形成がはかられたのである。⁽¹⁵⁾

しかしながら、組合による統制には、2つの限界がみとめられるようになる。1つは、そもそも、この自制協定は、百貨店企業の新規開業には効力を有していなかったということである。このため、自制協定に基づく自主統制下においても、各地に新規企業の開設が続けられていった。もう1つが、組合は任意加入であり、非組合員に対する強制力はなかったということである。このため、商工省は、未加入百貨店に対して、組合への加入を勧奨したが、その効果は、十分なものとはならなかった。一方で、組合員内部にも違反者が出るようになってくるという状況であった。⁽¹⁶⁾ こうして、規制の実施への要望が高まる中で、百貨店法の制定に至るのである。

このように、商業組合による自主統制が行われ、商工省もその自主統制の勧奨をはかる中で、こうした統制方法の限界が経験され、その結果として、保護立法による規制に至ったというのが戦前の百貨店問題への対応の状況であった。ここには、小売商業においても、競争政策が不在の中で、業界の統制による秩序の維持を中心とする戦前期の経済運営の体制が、色濃く反映していたことをみてとることができる。

2-3. 戦後の市場経済体制の確立

戦後の競争政策の整備は、こうした戦前期の業界統制を中心とした経済運営体制から市場経済体制への転換として捉えられるものであった。特に、初期の占領政策下においては、純粋型に近い競争理念が導入された。⁽¹⁷⁾ 「原始独

(15) 以上の記述は、通産省企業局商務課編 (1959)、2-3頁による。

(16) 以上の記述は、通産省企業局商務課編 (1959)、3-4頁による。

(17) 来生 (1999)、20頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

禁法」とも呼ばれる1947年制定当初の独占禁止法は、米国の反トラスト法を模範としたうえ、当時、米国で競争法としてあるべき、理想的なものとして考えられていた諸制度を取り込んだ厳格なものであった。また、あわせて、1948年に制定された「過度経済力集中排除法」や「事業者団体法」においても、「日本の大企業のほとんどすべてを解体の対象とするような案」⁽¹⁸⁾を出自に起案された非常に厳格な法律であった。こうした「原始独禁法」のもとで、⁽¹⁹⁾まずは、徹底的な民主化が推し進められていったのである。

こうした中、小売商業政策も、市場経済を基本とした体制への転換がはかられていった。その特徴は、百貨店法への対応にもあらわれる。すなわち、戦前期、百貨店問題への対処として、百貨店同士の過度な競争と中小小売業者の保護をはかることを主たる目的に制定された百貨店法が、1947年に廃止されるに至るのである。その主たる理由は、第1に、戦後の状況のもと、対処すべき目的であった百貨店問題がひとまずはなくなったということであった。その状況は、次のように説明されている。

(18) 来生（1999）、23頁。「過度経済力集中法」は、こうした方針のもと、アメリカ国内でもその過激さに対する懸念が広まるような状況の中で、その成立に至ったものとされる。1948年2月には合計325社が同法の指定企業として公表されている。また、「事業者団体法」は、「事業者団体がカルテル化して競争を不当に制限するような効果を意識的、無意識的に追求する危険性を有することから、一切の事業団体について、届出制を設けてその存否を明らかにし、正当な事業活動の範囲を定めて、競争を拘束する危険性のある特定の行為を禁止することを目的とするものであった」とされている（来生（1999）、23-25頁）。

(19) なお、これに先立つ1946年に制定された「持株会社整理委員会令」のもとで進められた財閥解体も含め、こうした一連の初期の占領政策の基本目的は、「経済民主化」と同時に、むしろ、日本の武装解除と非軍事化にあったと指摘されている。この点について、来生（1999）は、「初期の占領政策の中心は、日本の武装解除・非軍事化と、民主化にあった。軍国主義発生源除去政策としての財閥解体、経済憲法たる独占禁止法の制定、過度経済力集中排除法の制定、事業者団体法の制定という形で、その後のわが国の競争政策の基礎を形成する一連の立法が行われたのである」としている（来生 1999、19頁）。

「これ（百貨店法の廃止—筆者注）は、百貨店法制定当時と経済の実態は根本的に変動し、百貨店法が規制の対象とした経済的条件が存在しなくなったからである。即ち戦後わが国の経済は、徹底的に破壊され、生産も三分の一に減少し、重要物資もほとんど配給が統制され、また価格も公定歩合制となっておったので、流通機構における商業の意義も極めて小さくなっていたのである。商業人口も、縮小の一途をたどり、経済の基調も生産の復興におかれていたので、百貨店法を廃止しても、ただちに中小小売業者を圧迫するという問題は起こらなかったのである」⁽²⁰⁾

そして、第2が、百貨店法による規制が独占禁止法の精神に反するということであった。1947年の衆議院商業委員会における百貨店廃止法案の付帯決議の可決の際に委員長（議長）あてに出された報告書の第一項「議案の要旨及び目的」では、次のように述べられている。

「現行百貨店法は、戦時中に設けられた統制に関するもので、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の精神に反する部面もあるので、この際これを全面的に廃止せんとするものである」⁽²¹⁾

(20) 通産省企業局商務課編（1959）、10頁。また、その審議における質疑の中では、百貨店法の規定の中に戦前の統制組合的な規定が多くみられ、新たな政策方針には合わないという指摘などがあったことも確認される。例えば次のような質問である。「現在の百貨店法の中には、中小商業者に対する圧迫を避けるための規定の外に、戦時中の所謂統制組合的な色彩の規定が沢山盛られているから、この法律そのものはこの際これを廃止して、そうして新たな百貨店法を制定したらどうかというようなことがあります」(通産省企業局商務課編（1959）、12頁)。

(21) 通産省企業局商務課編（1959）、11-12頁。なお、この百貨店法の廃止法案の可決に際しては、「百貨店の不当進出」に関する「営業取締」については、あらかじめ法的措置を講ずることが付帯決議としてなされている。その内容は次のとおりである。「本法案は、私的独占禁止法の精神に合致するも、これがために中小商業者の経営実体は甚大なる打撃を蒙る虞れがあり、又必ずしも私的独占禁止法の規定により、百貨店営業の不当進出は、有効適切にこれを阻止することは不可能と考えら

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

こうして、戦前期の経済運営体制のもとで、中小事業者の保護を目的に百貨店問題の解決を図るべく制定された百貨店法は、戦後の競争政策への転換のもとで、一旦は、その使命を終えたものと捉えられ、廃止に至ることになるのである。

ここで確認しておくべきは、戦後の小売商業政策においても、まずは、大規模小売業と中小小売商の区別なく、競争政策の整備のもとに、競争を通じて市場成果の改善を試みていく方向性が明確にされたということである。それは、典型的には、百貨店法の一連の展開にみられるものであった。ここでは、中小小売商を保護すべく制定された大規模小売業側の規制をひとまず撤廃する一方、競争ルールの整備のもとにそれぞれの主体が自由な活動を行うことによって市場活動が改善されていく、こうした経済秩序の形成が期待されたのである。

ここに、戦後の流通政策の展開における基盤が、まずは、市場経済における競争を基本とした体制にあるものと理解されてきたことが、まずは確認されるものといえる。

3. 調整政策の形成

3-1. 競争政策の転換と産業政策の定着

このように、戦後の初期においては、「原始独禁法」とその関連政策のもと、より厳格で徹底した民主化がすすめられた。そして、小売商業政策においても、百貨店法の廃止をはじめとした、市場経済における自由競争を基本

れるがゆえに、次の如き附帯決議を附して、原案の通り、これを可決すべきものと議決した次第である。／附帯決議：百貨店営業取締に関しては、次の国会において適当なる法的措置を講ずること」（通産省企業局商務課編（1959）、11-12頁）。

このように、国会においては、百貨店法廃止についての反対意見も多かったとされるが、そうした中で、ひとまずは、戦後の経済体制の転換に沿う方向での対応がとられたものと捉えられる。

とした体制が導入された。

しかしながら、その後、間もなく、独占禁止法は緩和の方向へと向けられていく。その要因の1つは、東西の冷戦の開始であった。その過程でアメリカ政府内部においても、過度に厳しい集中排除を緩和すべきとの意見が主流になってくる。そして、それに伴って、対日占領政策も、日本の徹底した非武装化を目標とするものから、日本経済の復興自立へと転換していったのである。このことから、まず、1949年に、事業会社の株式保有や合併等による企業集中に関する独占禁止法の緩和改正が実施された⁽²²⁾。

第2の要因が、1950年初頭の朝鮮戦争に伴う特需景気後の不況の深刻化であった。この不況下において、「ある程度回復し、自立の可能性を見せつつあった国内産業の保護育成をはかる通産省と、独占禁止政策の緩和のいっそうの進行を懸念する公正取引委員会との競争政策の具体的な在り方をめぐる対立が徐々に表面化する⁽²³⁾」という状況になっていったのである。そして、この時期から、「通産省の行政指導あるいは適用除外立法による適法なカルテルの実施とそれに対する公正取引委員会の抵抗・事実上の無力という構図⁽²⁴⁾」が出来上がっていった⁽²⁵⁾。

こうした中で行われたのが、1953年の独占禁止法の緩和改正であった。ここでは、再販売価格維持行為、不況カルテル、合理化カルテルの3つの新たな適用除外の創設をはじめ、大きく8項目にわたる緩和が実施されてい

(22) 以上の記述は、来生 (1999)、26頁による。

(23) 来生 (1999)、28頁。

(24) 来生 (1999)、28頁。

(25) こうした改正について、公正取引委員会は「市場構造を重視する規制から企業の市場行動を重視する規制へ重点を移したものとして、競争政策の後退として（消極的に—筆者注）評価」する一方で、通産省は「戦後経済の経験に照らして、その実情にあわせて調整したものという基本認識を前提にして、独占禁止法の基本原則を守りつつ、行き過ぎとなりがちな改正の動きを予防し、独占禁止政策を定着させようとした努力として積極的に評価」したとされる。(来生 1999、29-33頁)。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

⁽²⁶⁾る。そして、これ以降の少なくとも10年間は、競争政策を基盤としつつも、政府による個別企業の競争制限と保護育成の試みが活発に行われる時期となるのである。また一方で、企業側も、政府の介入によるコントロールを、介入が過度にならない限り積極的に利用し、業界の自主的協調の名目の下での競争制限に活用していった。⁽²⁷⁾こうして、戦後の産業政策は、1950年代半ばまでの復興期を経て、産業政策の全盛期と呼ばれる1960年代の高度成長期を迎えていくことになる。⁽²⁸⁾

3-2. 戦後復興下における中小小売商業問題の発生

独占禁止法がこうした緩和基調に入り、戦後の復興も進んでいく中で、小売商業政策上の問題が生じてきていた。その一つが百貨店問題の再燃であった。すなわち、百貨店法の廃止後、百貨店は急速な復興を成し遂げていくこととなったのである。また、その一方では、中小小売商業も、ヤミ市から青空市、テント、仮説店舗、そして木造店舗へと、「過剰能力」が指摘されるほどに成長しつつ正規流通の中への定着を果たしていた。⁽²⁹⁾こうした状況下で、

(26) 来生（1999）は、この改正の要点を、「①カルテル的共同行為の禁止規定（4条）の削除、②統制団体の設立加入の禁止規定（5条）の削除、③不当な事業能力の較差の排除規程（8条）の削除、④4条削除に準じた国際カルテルの禁止の改正（6条）、⑤持株会社の設立の禁止（9条）と金融機関による株式保有の制限、役員兼任、合併等の規制を、一定の取引分野における競争を実質的に制限しない限り認めるよう緩和、⑥不公正な競争方法の規定（5章）を、不公正な取引方法と名称を変更し、その定義規定（2条7項）を改正して、不公正な取引方法について法律で直接定める方式を改め、法律が概括列举した行為を具体的に公正取引委員会が指定する方式に変更、⑦新たな適用除外として、再販売価格維持行為（24条の2）、不況カルテル（24条の3）、合理化カルテル（24条の4）の創設、⑧事業者団体法の廃止と、字義用者団体の活動規制を中心とする8条、8条の2の新設」の8項目に整理している。（来生（1999）、31頁）。

(27) 以上の記述は、来生（1999）、35-36頁による。

(28) 村上（2017）、66頁。

(29) 石原（2004）、280頁。

一旦は、戦後の荒廃した都市と商業の縮小のもとで鎮静化していた百貨店と中小小売商との対立の問題が、あらためて生じるようになってきたのである。また、今回はそれに加えて、百貨店と納入業者との紛争も併発していた。その状況は、例えば、次のように説明されている。

「急速な百貨店の復興は、戦前と同様、百貨店問題を再燃させることとなった。売り場面積の増大が百貨店間の競争を呼び起こす。加えて、割賦販売や友の会活動を通して、顧客を囲い込もうとする活動が活発になり、百貨店同士の競争がさらに激化していった。そして、そのことが中小小売商に甚大な影響を及ぼしたのである。しかも、戦前の百貨店問題とは異なり、戦後の百貨店問題は中小小売商との紛争のみではなく、納入業者との紛争も併発したことにその特徴があった⁽³⁰⁾」。

また、問題となったのは百貨店の復興だけではなかった。この時期に中小小売商との対立が問題となっていくものとして、次の3つの動きがみとめられるようになっていた。第1は「小売市場」の復興である。小売市場とは戦前に発達した食料品中心の共同店舗であるが、例えば、大阪市では、1946年5月の2市場を筆頭に続々とその営業が再開されていた。同年11月3日には、26の公設市場が「新憲法公布記念」として、3日間の景品付大売出しを実施するまでになっていた⁽³¹⁾とされる。また、公設市場の復興とともに、私設市場も開設されていった。こうした小売市場の復興が小売市場間及び中小小売商との過当競争の議論を呼び起こす状態となっていた。

第2が、消費生活協同組合の展開である。これは戦前にもみられた消費者自身による共同購入活動であるが、1948年に制定された消費生活協同組合法

(30) 藤岡 (2004), 196頁。

(31) 石原 (2009b), 65頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

を受けて、その運動が盛り上がっていった。この活動が中小小売商との関係で問題とされたのは、その「員外利用」であった。すなわち、消費生活協同組合は「組合員の共同購入」を原則とするものであるが、店舗を構える場合には、非組合員も組合員と同様に店舗を利用することができる⁽³²⁾。このことが、周辺の中小小売商の利害の対立を生んでいた。

第3が、大企業における購買会事業の展開である。購買会とは企業が従業員の福利厚生の一環として行う生活物資の廉価での斡旋事業である。この活動が中小小売商との関係で問題とされたのは、その斡旋物資の従業員以外への広がりであった。このことが、消費生活協同組合の場合と同じように、周辺の中小小売商の反発を生んでいったのである⁽³³⁾。

このように、競争政策を基軸としつつ市場での自由な活動による経済秩序の形成を第一義とする体制がとられ始める中で、小売商業の展開においては、中小小売商と百貨店という大規模小売業、あるいは小売市場や消費生活協同組合、購買会といった共同化・大規模化した小売組織との対立の問題が大きく認識されはじめたのである。

そして、こうした状況が、大きく「問題化」される背景にあったのが、中小小売商が、戦後の状況下で労働機会を求める人々に対する「雇用吸収装置⁽³⁴⁾」として、しかもその圧倒的な量において機能していたということであった。この状況については、例えば、次のように説明されている。

「これら（小売業の許可制や登録制等一筆者注）の要求の背後にあった論理は、雇用吸収装置としての小売業の安定を図るという一点に尽きていた。労働市場における圧倒的な供給過剰の中で、失業率がきわめて低

(32) 石原（2009b），68頁。

(33) 石原（2009b），68頁。

(34) 石原（2004），280-282頁。

く維持され、混迷の中にも社会が安定を保っているのは小売業が就業機会を提供しているからであって、もし小売業から潜在的失業者が吐き出されるとすれば、彼らに行くところはなかった。こうした切実な不安が少なくとも1955年すぎまで中小小売業の世界を覆っていた⁽³⁵⁾]

このように、一方では競争政策の整備のもとでの自由な競争による経済秩序の形成を理念としつつ、もう一方では中小小売商に生じている問題は看過できないものとして認識されるに至っていたのである。ここに、戦後に整備されつつあった市場経済体制下において、こうした「中小小売商問題」をいかに捉え、その課題にいかに対応していくのか、これが以降の小売商業政策の主要な論点とされていくことになる。

3-3. 百貨店問題に対する競争政策上の対応

こうした政策課題が意識されるようになってくる中で、百貨店問題に対して、まずとられたのは競争政策上の対応であった。特に、戦後の百貨店問題において新たな問題として認識されることになった納入業者との問題を中心に、百貨店の営業方法に関するルールについて、「不公正な競争方法⁽³⁶⁾」の観点からの対応が検討された。

まず、1952年に、公正取引委員会は、東京、大阪、名古屋の百貨店15社、およびこれらと取引のある問屋を対象とした実態調査を行い、それに基づいて、不公正な取引方法に関する警告を発している。その内容は、不当返品、手伝店員派遣の強要、おとり販売、顧客の差別的取扱いに関するものであった⁽³⁷⁾。その後、百貨店側もデパートメントストア協会加盟店による自主的な改

(35) 石原 (2004), 282-283頁。

(36) この名称は1952年当時のものである。1953年の独占禁止法改定時に「不公正な取引方法」に変更されている。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

善を図るような取り組みなどもみられた。

しかし、事態の收拾には至らなかった。こうした中、1955年に、あらためて、東京、大阪、名古屋及び福岡に所在する28の百貨店と130店の問屋の調査を行った公正取引委員会は、百貨店による不公正な取引方法が依然として存在し、それを排除する必要があるとの結論⁽³⁸⁾に達する。

そして、同年12月に実施されることになったのが、百貨店を対象とした「不公正な取引方法」の特殊指定である。この際の特殊指定の内容は、「①買取商品の不当返品、②納入後の不当取引、③不当な委託仕入、④特売廉売用商品の不当買叩き、⑤特別注文品の納入拒否、⑥手伝店員の不当使用、⑦納入業者に対する不当な報復措置、⑧景品、招待付き販売方法」の8項目⁽³⁹⁾であった。

ここで確認しておくべき点は、百貨店問題に対して、まずは競争政策による対応がとられたということである。ここに、戦前とは異なって、競争政策を基軸とした経済運営の体制が、小売商業政策においても基本となるものとして認識されていたことがみてとれる。

3-4. 百貨店法の復活

しかしながら、中小小売商への対応にあたっては、競争政策上の対応だけでは限界が認められることとなる。すなわち、1959年に行われた特殊指定によって規制できたのは「不公正な取引方法」であり、主として納入業者との

(37) 通産省企業局商務課編（1959）、18-19頁。

(38) 通産省企業局商務課編（1959）、23頁。「(1952年の一筆者注) 警告を遵守していると思われる百貨店もないではないが、全般的にいつて（原文ママ一筆者注）、警告が遵守されているとはいい難いことが判明し、百貨店の取引の実態から問屋、一般小売業者に及ぼす影響並びに百貨店間の公正な競争秩序を維持する為百貨店の不公正な取引方法を排除する必要があるとの結論に達した」とされている。

(39) 以上の記述は、通産省企業局商務課編（1959）、18-23頁による。

関係における問題であった。一方で、中小小売商との対立を生じさせるような要因、たとえば、百貨店の店舗の新設拡張や夜間営業、休日日数、出張販売、無料送迎の実施などに規制を加えることは、独占禁止法の理念からして、⁽⁴⁰⁾困難なものであったのである。

こうした中小小売商との間に生じていた問題に対して、デパートメントストア協会も、1954年に自粛事項を強化した。また、商工会議所においては、「関係官庁の職員、商工会議所の役員、学識経験者並びに百貨店、卸小売及び消費者の代表等をもって組織され、百貨店と中小小売業者の紛争の問題等の調整を行うこと」を目的としたものとして、1954年に「商業活動調整協議会」⁽⁴¹⁾の設置が決議された。

一方で、それに加えて、この問題の解決を見出すべく通商産業省も動き出すこととなる。1955年8月に商業合理化審議会に商業部会が設置された。そして、9月から12月にかけて7回にわたり、百貨店の事業活動の調整方法と、その事業活動のうち問題となっている事項が論議された。⁽⁴²⁾そして、その結果として、競争政策を基軸とすることは認識される一方で、第一義的には中小小売商の保護をその主旨としつつ、百貨店の事業活動を調整していくための立法措置が実施されることになる。それが、「百貨店法」の復活であった。あらためてその制定が行われたのは、公正取引委員会によって百貨店業特殊指定の告示が行われた翌年の1956年のことであった。

ここで制定された「百貨店法」は、1947年に廃止された百貨店法と区別するため、「第2次百貨店法」と呼ばれる。ここでいう「百貨店」とは、物品販売業を営むための店舗のうち、同一店舗で床面積の合計が1500m²以上（政令指定都市では3000m²以上）のものである。第2次百貨店法では、こ

(40) 通産省企業局商務課編 (1959), 23-24頁。

(41) 通産省企業局商務課編 (1959), 25頁。

(42) 通産省企業局商務課編 (1959), 27頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

の百貨店業者の事業活動について、中小事業者の事業機会への影響を判断基準としつつ、営業および店舗の新增設を通商大臣の許可制とするとともに、閉店時間や休日日数数の規制、あるいは出張販売や顧客送迎等の実施に関する勧告などが可能とされた。あわせて、許可等の判断においては、百貨店審議会および商業活動調整協議会の意見を徴する枠組みとされた。⁽⁴³⁾

このように、戦前期の競争政策を基軸とした経済運営体制のもとで、一旦は、その使命を終えたものとして捉えられ廃止に至った百貨店法が、中小小売商問題の発生にあたり、あらためて復活されることになったのである。

3-5. 第2次百貨店法の立法趣旨

この第2次百貨店法の立法趣旨について、当時の通産省において整理された百貨店法提案理由⁽⁴⁴⁾から、その認識を確認しうる。まず、百貨店問題の状況については、次のような認識が示されている。百貨店と中小小売商、および百貨店同士の間で、過大な競争状態となっていたことがみとめられる。

「最近わが国の経済は、一般的に正常化し、自由化してきたと云えるが、その反面商業界における競争は益々激化し、限られた購買力に対し百四十万の小売商と百三十程度の百貨店とが互にしのぎを削って顧客獲得の

(43) 石原（2009b）、69-70頁。なお、石原（2009b）は、第2次百貨店法は基本的に戦前の百貨店法を踏襲するものであったが、次の3点において相違点があると整理している。第1が企業主義の採用である。寄合百貨店等を同法の規制の対象外に置くことを目的としたものと捉えられる。第2が百貨店組合への加入の削除である。旧法におけるその規定は戦前のいわゆる「自主統制」を目的としたものであった。第3が、百貨店審議会等地方の意見を徴する枠組みの導入である。これは、手続きの民主化を目的とするものとして捉えられている（石原 2009b、70頁）。

(44) 以下で確認していくのは、通産省企業局商務課編（1959）の「第3章 百貨店法の提案理由」の記述内容である。同書は、第2次百貨店法の制定当時となる1956年に、当時の通商産業省企業局商務課長と同課事務次官が共同で執筆したものであり、当時の法案提案者の認識がうかがえるものと捉えられる。

為に深刻な競争を行っているのが現状である。しかもこの競争は、小売商と百貨店の間ばかりでなく、百貨店相互間の大規模な競争が一段と激化しているところに放置できない問題がある⁽⁴⁵⁾」。

続いて、中小小売商に対する認識が示される。その雇用吸収力と量の観点から、中小小売商の存続を確保していくことの必要が強く求められていたことがみとれる。

「このような百貨店の競争は、その小売業界で占める割合の大きさからいつて（原文ママ。以下、同じ）、小売業界全体の過当競争を誘発する恐れもあり、又競争力の極めて乏しい中小小売業者に与える影響が激烈で、これは、ひいてはわが国商業全般の正常な発達を阻むことにもなりかねない状況にある。即ち、わが国の商業は、なんといつても中小商業で成り立つといつても過言でないので（従業者30人未満の中小商業が全体の99.9%を占めている）、これが非常な悪影響を受けるということは、国民経済全体にとって非常なマイナスになることは明らかである。

このような状況において、中小商業の健全な発達をはかるためには、中小事業者の組織化とそのサービスの改善等経営の健全化を促進し、中小事業者自身の実力を涵養することが必要であることはいうまでもないが、百貨店業者は、広大な店舗と巨大な資本力とを擁しており、中小事業者は、これと対等な立場で競争していくことは、非常に難しいのが現状である。したがって、百貨店業者のこれ等の競争をそのまま放任しておいた場合、中小事業者の受ける影響は、はかりしれず、この為に経営不振に陥るものも出てこようし、又新たに小売業の開業さえ困難になる

(45) 通産省企業局商務課編（1959）、32頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

おそれもある訳である。／(中略)。

又百貨店と中小商業との問題は、社会的なものを含んでいる。即ち、この問題は、国土狹隘にして過剰な人口を擁しているわが国特有の現象である。

総理府調によるわが国の昭和29年産業別人口比率によると、農業（42%）、鉱工業（19%）について、商業（16%）が高度の人口比率を占めている。戦前においては、農業が潜在的失業人口の捌け口といわれていたが、戦後は、商業がこれを受け持っているともいえよう。⁽⁴⁶⁾」

こうした状況の認識のもとに、中小小売商の保護立法として、百貨店の事業活動の調整が求められるものとなったという認識が示されている。

「いづれとしても、百貨店業者の事業活動を規制することによつて、中小商業者全般が直ちに救われるということにはならず、否、むしろ、限りなく増加しつつある小売業者の数の過剰ということが、小売業者そのものを圧迫しているともいえよう。

しかしながら、かといつて百貨店の事業活動—それは非常に強大で、及ぼす影響も又極めて大きい—を無制限に放置するときは、中小商業の事業活動の機会もそれだけ少なくなり、又既存の業者の経営も困難になる恐れもあるので、従つて百貨店業の事業活動に所要の調整を加えることがどうしても必要になる訳である。即ち、中小商業者に対する保護立法として、百貨店法の規制が必要となつたものである。⁽⁴⁷⁾」

以上の第2次百貨店法の制定に至る経緯とその認識から確認されるのは、

(46) 通産省企業局商務課編（1959）、34-35頁。

(47) 通産省企業局商務課編（1959）、36頁。

戦後に再燃した百貨店問題への対応として、まずは、戦後の経済体制が基軸とする競争政策の枠内での対応が実施されたということである。独占禁止法における百貨店業特殊指定がそれであった。しかしながら、雇用吸収力の観点も含めて、当時の日本の経済を支えていた中小小売商の問題を解決するには、競争政策のみでの対応では限界がみとめられることになる。そして、その問題への対応を補完するべく実行されたのが、百貨店と中小小売商との過当競争による影響を軽減するための百貨店の事業活動の調整であった。その趣旨は、中小事業者の保護立法としての規制である。ここに、日本の戦後の小売商業政策の主たる領域の1つとなる調整政策の登場が確認されることになるものと捉えられる。

3-6. 保護立法としての調整政策の整備

なお、百貨店法の制定の後、小売市場及び購買会事業に対しても、調整政策が導入されている。1959年に制定された「小売商業調整特別措置法」がそれである。市場の開設に伴う貸付けや譲渡への許可制の導入、あるいは購買会事業などにみられる製造業者や卸売業者の小売業兼業の届出や紛争の斡旋・調停などを定めたものであった。

また、消費生活組合については、消費生活協同組合法のもとで、員外利用に関する規制が設けられている。これらの趣旨も、第一義的には、中小小売商の保護立法として位置付けられることになる。

このように、戦後初期には純粹型に近い競争理念を完遂するような展開をみせた競争政策であったが、日本経済が復興し、各主体の市場行動が活発になってくる中で、中小小売商問題が政策課題として問題化し、その実情にあわせた調整が求められるようになってくる。その中で、小売商業政策として、ひとまずは、保護立法という趣旨のもとに調整政策が整備されるに至る、これがここまでに確認された点となる。⁽⁴⁸⁾

4. 振興政策の形成

4-1. 百貨店法の制定経緯にみる中小小売商の振興の必要性の認識

以上、百貨店法を中心に戦後の調整政策の整備に至る経緯を確認してきた。その一つの特徴は、戦後の市場経済体制への転換を前提としつつ、中小小売商を保護するという方向が政策として提示されたことにあった。ここには、競争原理の中に保護主義的な立法をどのように位置づけていくのかという論点がみとめられるものと捉えられよう。

第2次百貨店法の制定当時の通商産業省にも、こうした課題に対する認識があったことがみてとれる。例えば、当時の通商産業省企業局長は、次のように、第2次百貨店法の立法趣旨と当面の課題とを総括している。

「このたび制定施行された百貨店法は、百貨店業の事業活動と中小商業の事業活動との調整を図るためのいわば中小商業の保護法であるが、これによつて中小商業がただちに振興されるとは考えられない。中小商業者は、さらに企業内部の合理化を図り、サービスの改善等に努め、自らその実力を涵養することが最も緊要であるが、一方百貨店業もこの法律の立法の趣旨を体し、中小商業者との協調を図り、共存の実をあげるよう切望してやまない。⁽⁴⁹⁾」

(48) この時期の調整政策が保護主義的な展開であったという理解は、本文にみたような当時の政策当事者の認識のみならず、当該政策を歴史的に位置付ける視点においても通説的理解とされていると捉えられる。例えば、久保村・田島・森（1982）、石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）など参照。

また、再販売価格維持制度についても、例えば、久保村・田島・森（1982）、あるいは上原・小林（1977）においては、中小小売商に対する保護政策に位置付ける視点がみられる（久保村・田島・森 1982, 92頁, 上原・小林 1977, 213頁）。

なお、「小売商業調整特別措置法」については、石原（1994）を参照。

(49) 通産省企業局商務課編（1959）、1頁。

ここでは、第2次百貨店法の立法趣旨が、ひとまずは、中小小売商の保護におかれていることは認めつつ、百貨店側には中小小売商との協調と共存の精神を求める一方で、中小小売商に対しては、中小小売商自身による合理化や経営改善に向けた努力を求めている。ここに、ただ保護にとどまるのではなく、その一方で、市場における1つの有効な競争主体となりうるまでの中小小売商の振興の必要性が意識されていたことが伺える。すなわち、ここに、大規模小売業の事業活動の調整の一方で、中小小売商の振興を図ることの必要性が認識されていく、こうした一つの過程をみとめることもできると捉えられよう。

但し、第2次百貨店法の制定時には、まだ、中小小売商を固有に振興するような政策はみられない状況であった。

4-2. 中小小売商政策の不在と中小企業政策

中小小売商の振興に関して、中小小売商のみを対象とするものではないが、その一つの領域となってきたのが中小企業政策である。その主たる役割を担うのは、中小企業庁である。中小企業庁は、「健全な独立の中小企業が、国民経済を健全にし、及び発達させ、経済力の集中を防止し、且つ、企業を営もうとするものに対し、公平な事業活動の機会を確保するものであるのに鑑み、中小企業を育成し、及び発展させ、且つ、その経営を向上させるに足る諸条件を確立すること⁽⁵⁰⁾」を目的に、1948年8月に商工省の外局として設置されたものである。独占禁止法制定の翌年のことであった。

その背景には、戦後の復興期における中小企業問題があった。戦後の復興期の混乱と競争政策の整備の中で大企業の活動も一旦は停滞していた。その混乱下で中小企業は一時的な繁栄をみる。しかしながら、経済統制が復活し、

(50) 中小企業法設置法第1条。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

大企業の生産が再開されるに及んで、中小企業はその影響を大きくうけることになった。これが、復興期の中小企業問題である。⁽⁵¹⁾ こうした中で中小企業庁が設置され、中小企業政策が開始されるに至る。

中小小売商もその対象の1つとして、中小企業政策の展開の中に位置付けられていくことになるが、この初期の中小企業政策の一つとして中小小売商にも関係する施策となったのが、1949年に制定された「中小企業等協同組合法」であった。この法律は、「資本主義体制下における近代的協同組合として、その企業性を強調するとともに、中小企業に必要な組織を与えること」を目的とするもので、この法律に基づき、事業協同組合や事業協同組合連合会、あるいは企業組合や信用協同組合などを組織できることになった。⁽⁵²⁾⁽⁵³⁾

中小小売商においても、この法律に基づく組織化は可能であり、一部の先進的な商店街では、この法律に基づいて「商店街協同組合」が結成された。⁽⁵⁴⁾ 但し、この法律は、主として製造業を中心とした同業種組合を想定したものであった。このため、商店街に立地し、異業種の事業者あるいは中小企業者ではない事業の集まりともなる中小小売商にとっては、組合員を事業者としての中小企業者に限り、その事業の共同化（共同経済事業）を行うことを想定したこの制度は活用し難いものであった。⁽⁵⁵⁾

(51) 以上の記述は、中小企業庁編（1973）、6-7頁による。

(52) この点については、石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）においても、「戦後復興期にあつて、中小企業の占める位置は絶大であり、中小企業対策は極めて重要な意味をもっており、早くから中小企業に対する支援策が講じられた。その重点が製造業におかれていたこととは否定できないが、多くの場合、流通業もまたその中小企業対策の一翼に位置付けられていた」（石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）、150頁）というように捉えられている。

(53) 以上の記述は、中小企業庁編（1973）、17頁による。

(54) 石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）、151頁。

(55) 石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）、150-151頁。なお、この後にみる商店街施行組合法の制定後のデータとなるが、1968年においては、任意団体を含む全商店街組合数8,171組合中、商店街協同組合の数は373組合（組織化率4.6%）であったとされる。（深海 1991、140頁）。

この点で、少なくとも中小企業政策をはじめとした産業政策の分野では、第2次百貨店法の制定当時には、中小小売商にみられる特有の性質を反映した振興政策はまだみられなかったものと捉えられよう。⁽⁵⁶⁾

付言すれば、このように、当時はまだ振興政策が明確には整備されていなかったことが、先にみた政策当事者の認識にもみられたような、第2次百貨店法あるいは小売商業調整法の保護立法としての位置づけを、より明確にする1つの背景となっていたようにも捉えられる。

4-3. 商店街振興組合法の制定

このように、戦後から1950年代にわたり、中小企業政策の対象の一部門としては位置付けられる一方で、固有の振興政策は持たなかった中小小売商において、それを対象とした振興政策の展開が明確にみとめられることになるのが、1962年に制定された「商店街振興組合法」であった。

この法律が制定されることとなった契機は、1959年に東海地方において生じた伊勢湾台風による被害であった。商店街に対して行政の支援を得るためにはその法人化が求められるが、先にみたような理由から、中小企業等協同組合法では法人化が困難な商店街が多く、それが支援の障害となったのであ⁽⁵⁷⁾る。こうした問題の顕在化のもと、議員立法により成立したのが、この法律⁽⁵⁸⁾であった。

(56) もちろん、「中小企業協同組合法」と同じく、これらの時期を通して、その他の中小企業政策も、随時、中小小売商に適用及び利用されている。例えば、1958年には、中小企業の安定政策として「中小企業団体の組織に関する法律」が制定されたが、この法律をもとに、卸売業及び小売業でも9業種、19組合が新設されたとされている(中小企業庁編 1973)、40-42頁)。

(57) 石原・通商産業政策史編纂委員会編(2011)、151頁。

(58) 商店街振興組合法案の提出に先立って、政府は「中小企業団体の組織に関する法律」に基づく「商店街商工組合」としての商店街の組織化が行われることを期待し、同法の改正法律案を1962年に提出している。しかしながら、それは全国商店街団体の要望するところとかけ離れたものがあった。このため、商店街振興組合法案が

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

商店街振興組合法は、製造業とは異なる固有の特徴を持つ中小小売商が、その特徴に応じて自身の組織化や活動に活用することのできる、独自の根拠法を持つことを意味するものであった。この制定の意義について、当時の全日本商店街連合会の会長は次のように述べている。

「これらの業者（小売業者やサービス業者—筆者注）は、常に消費者の便宜を図るとともに、他の同業者などでは行わない公共施設や設備をほどこして地域社会の繁栄に奉仕してきたが、遺憾ながらその組織が任意であるのと、今ひとつは全国各地の商店街を形成する中小商業サービス業者は他の産業に比べて数も圧倒的に多いが、業種業態もさまざまで、これに均等な施策を及ぼしていくのは極めて至難との理由から、これまでこのところ、これという政策も施されず、いわば無頓着に等しい地位に耐えてきたのであった。

しかし、現代の都市の構造ならびに消費者行政の将来を考えると、これらを現状のまま放置することはできない。防災・交通という観点からも、また国民生活の安定という点からも、都市計画などと関連して環境を整備し、その機構、体質改善を図るのが急務と考えられる。

「商店街振興組合法」はこのような時代の要求に応じ「小売商の手に成る、小売商のための単独立法」として生まれたものである。しかも、それが単なる自己の利益追求によるものでなく、真の自由と公平との名において自らの人格と商権とを主張するとともに、その本務を完うすることにより消費者大衆と共に地域社会の繁栄と公共の福祉に寄与しようとするものであるところに意義があるのであって、その構想は商業史上に新たな法域をひらいたものといえる⁽⁵⁹⁾ことができる。」

議員立法として提出され、その制定に至ったものとされている（全日本商店街連合会編 1962, 18-20頁）。

ここに確認される特徴として、次の3点を強調しうる。第1は、この時期に至るまで、中小小売商を対象とした振興政策が打ち出されなかった背景である。ここでは、固有の政策対象とすべきような影響力の大きさを中小小売商は確かに持っていた一方で、その数の圧倒的な多さと、それに加えて業種業態が極めて多種多様にわたっていたことが、かえって政策対応の妨げとなってきたという認識が示されている。

第2が、この立法が「小売商に手に成る」ものであったということである。本法律は、1959年に生じた伊勢湾台風の被害からの復興時の問題を契機として、議員立法により実現されたものであった。本法律のこうした特別な立法過程そのものが、先に見たような特有の性質を持つ中小小売商の組織化に対する政策対応の困難性を示すと同時に、その制度化が実現されたことの意義の大きさを示すものでもあったと捉えられよう。⁽⁶⁰⁾

第3が、中小小売商の営業形態の一つの特徴となる立地特性と地域との関係が明確化されているということである。ここでは、「同業種」といった事業特性ではなく、「商店街」というエリアを単位に、そこに集まるさまざまな事業者による組織化を可能とすると同時に、営業上の共同事業だけではなく、都市計画とも連動した環境整備にも関わりをもつものであるという認識が示されている。

こうした認識とあわせて、商店街振興組合の特徴については、「中小企業等協同組合法」における事業協同組合との比較から、次のような6つに整理

(59) 全日本商店街連合会編 (1962), 1-2 頁。

(60) なお、その後の実際の組織化率については、なお、この法律制定の6年経過後のデータとはなるが、1968年において、任意団体も含む全商店街組合数8,171組合中、「商店街振興組合」の組織化率は8.9% (707組合) であった。また、先にみたように、この時点での「商店街協同組合」のこの時点での組織化率は4.6% (373組合) である (深海 1991, 140頁)。こうした組織化の程度をどのようにみるか、その評価については慎重な検討が必要であると考えている。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

されている。⁽⁶¹⁾第1が、商店街振興組合は異業種組合であるということである。同業種の事業者だけではなく、小売商及びサービス業者はもとより、商店街振興組合の地区内で事業を営む者すべてをもつて組織することができる。第2が、その地域性である。商店街振興組合の地区は、事業者の内部的な事情で範囲が定まるのではなく、あくまでも消費者が来訪する「ショッピング地域」という外的な要因によってその地区が定められる。第3が、商店街振興組合は街づくりと密接な関係を有するということである。商店街振興組合は、共同経済事業だけではなく、地域の環境整備事業にも携わることになる。第4が、商店街振興組合が行う共同経済事業は、例えば大売出しや共同宣伝など、同一の地域に店舗を備えている異業種の集まりに基づく事業となるということである。このため、共同仕入等に見られるような、同業種による事業協同組合の共同経済事業とはその性質を異にする。第5が、商店街振興組合は、必要があれば定款に定めることで、事業者のみでなく事業者以外の者も組織に含むことができるということである。地域の環境整備事業において、その組織化も必要となる可能性があるからである。第6が、個々の経営におけるエリア全体の考慮である。商店街振興組合における環境整備事業や体質改善にあたっては、自らが直接関係する環境だけではなく、環境全体のことを考慮した事業運営が必要とされる。

以上のように、単なる事業者による組織化という範囲を超えて、地域や環境、あるいは「小売業の外部性」⁽⁶²⁾にも踏みこんだ視点が当時の認識にみとめられる。また、あわせて、こうした商店街の組織化を通して、店舗の設備の近代化と併行もさることながら、アーケードや街路灯の設置、街路の補修や

(61) 以下の6項目は、全日本商店街連合会編（1962）、21-27頁に基づき、整理したものである。なお、整理は要約による。このため、この整理は、あくまでも筆者の視点からの整理となっている。

(62) 石原（2006）。

清掃、駐車場の設置等の商店街全体の繁栄を図ることにより、事業の体質を近代化し、資本装備の高度化、設備の改善、ショッピング地域の環境の整備等を積極的に行っていこうという認識が整理されていたことがみてとれる。⁽⁶³⁾

以上にみてきたように、戦後の復興期以降1950年代を経て、中小小売商に独自の振興政策が生み出されたこと、そして、その内容は、製造業とは異なる中小小売商に固有の特徴を色濃く反映したものであったこと、あるいは逆に、本法の整備の過程が、そうした特徴をあらためて整理する契機にもなりえたこと、こうした意義を持つものとして、商店街振興組合法の展開を捉えうるといえよう。

4-4. 「中小企業基本法」の制定と中小企業近代化政策

但し、あわせて確認されたように、商店街振興組合法の成立は、中小小売商側からの働きかけもうけながら実現したものであった。その意味からすれば、必ずしも、当時の政府が描いていた政策体系が、そのままこの立法に反映されたと捉えうるものでないといえよう。

中小小売商を対象とした振興政策が、政府の明確な政策体系の認識のもとに打ち出されることになるのは、1963年の「中小企業基本法」の制定を契機に展開されることになる中小企業近代化に向けた一連の政策によってであった。

当時は、1955年から1973年まで続く、高度経済成長の中にあつた。戦後経済運営の基軸とされた競争政策は、1953年以降の独占禁止法の緩和基調のもとで展開されている時期である。「産業政策の全盛期」⁽⁶⁴⁾とも呼ばれるような状況のもと、日本の産業はめざましい復興や発展を遂げてきていた。1956年の経済白書が「もはや戦後ではない」と述べたことを典型に、当時を境とし

(63) 全日本商店街連合会編 (1962), 16頁。

(64) 村上 (2017), 66頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

て、戦後の復興過程から新しい段階に入ったものと認識されるに至っていた。

但し、こうした経済環境の変化が著しく進展していく中で、あらためて認識されるようになっていた問題があった。その1つが「中小企業の合理化のはなはだしい立ち遅れ」であった。1957年の経済白書は、「日本経済の最終目標は完全雇用」であるとし、その完全雇用とは「単に完全失業者の数を減らすことではなく、…（雇用における）二重構造の解消をはかることである」と述べている。⁽⁶⁵⁾ここでいう二重構造とは、「一方に生産性の高い近代的企業、他方に前近代的労使関係に立つ小企業および家族経営による零細企業と農家が両極に対立し、中間の比重が著しく少ない」という分断構造のことであった。このように、「戦後経済の回復過程が終わってからは、単なる経済規模の拡大ではなく、大企業と中小企業の分断的な格差、すなわち二重構造の是正が、経済の最終目標」であり、また、これが当時の「中小企業問題の基本的な課題」として認識されていたのである。⁽⁶⁷⁾

また加えて、こうした基本的な課題にさらに影響を及ぼす問題として、次のような3つの変化が認識されていた。⁽⁶⁸⁾第1が、輸入その他対外経済取引の自由化である。1960年5月に閣議決定された「自由化経済大綱」のもと、計画的に自由化が進められている状態であった。この自由化は、国内の中小企業にもさまざまな形で影響を与えることが予想された。第2が技術の進歩である。このため、例えば、従来は中小企業が生産していたようなものにも大企業が乗り出すなど、中小企業に大きな影響を与えることが予想された。第3が、労働者の需給関係である。若年労働者に対する需要が供給を上回ることから、大企業並みの賃金を出しても中小企業には労働者が来ないといった

(65) 以上の記述は、中小企業庁編（1963）、23-24頁より。

(66) 三村（2009）、86頁。

(67) 中小企業庁編（1963）、24頁。

(68) 以下の記述は、中小企業庁編（1963）、24-27頁より。

例もみられるようになってきており、今後の状況はより厳しくなることも予想された。

こうした状況下で、例えば、1960年に策定されたのが、「国民所得倍増計画」であった。その策定においても、今後の日本経済における中小企業の担うべき役割を再確認した長期的展望が明らかにされている。中小企業をめぐる経済環境の激変に対応し、従前にもまして中小企業政策の方向づけと、個別施策の体系化の必要性が認識されていたのである。⁽⁶⁹⁾

こうした背景のもとに、1963年に制定されたのが「中小企業基本法」であった。中小企業基本法は、「企業間格差の存在と中小企業の存立基盤の変化に対処して、中小企業ないし中小企業政策の方向づけを行うこと」をその内容としたものである。⁽⁷⁰⁾ その目的は、「中小企業が国民経済において果たすべき重要な使命にかんがみて、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、中小企業の自主的な努力を助長し、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生産性及び取引条件が向上することを目途として、中小企業の従事者の経済的社会的地位の向上に資することにある」(第1条)とされている。

そして、この目的を達成するために、国が講ずべき方向づけとして、「①設備の近代化、②技術の向上、③経営管理の合理化、④中小企業構造の高度化、⑤取引条件の不利の補正、⑥需要の増進、⑦事業活動の機会の適正な確保、⑧労働関係の適正化と従業員の福祉の向上および労働力の確保」(第3条)の8項目を挙げ、これらの方向において、「政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講ずる」ことを国に義務づけるものとされている。⁽⁷¹⁾

このように、中小企業基本法は、中小企業ないし中小企業政策の方向付け

(69) 中小企業庁編 (1973), 76頁。

(70) 中小企業庁編 (1963), 101頁。

(71) 中小企業庁編 (1963), 123頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

を行うところに意義をもつ法律であり、その意味で、「中小企業憲法」ともいべきものであるとされている⁽⁷²⁾。そして、この中小企業基本法と一連の関連法案の整備によって、中小企業の近代化を目的とした政策体系が整備されていくこととなったのである。

4-5. 中小企業近代化政策における小売商業政策の展開

この中小企業基本法を基軸とした中小企業近代化政策の展開は、もちろん、中小企業全般を対象としたものであった。但し、ここで、小売商業政策の観点から特に着目されるのが、その体系の中に位置付けられつつも、その中で、中小小売商に固有の特徴に鑑みた政策目的が明確に整理され、具体的な政策手段が設定されたということである。

まず、確認されるのが、中小企業基本法の中に、「商業及びサービス業」として、個別の条文が設けられたということである。すなわち、「中小企業構造の高度化」（第2章）に関する施策を定めた規程の内に「商業及びサービス業」に一条が充てられ、「国は、中小商業について、流通機構の合理化に即応することができるように、第9条（設備の近代化—筆者注）または第11条から前条（経営管理の合理化、企業規模の適正化、事業の共同化のための組織の整備等—筆者注）までの施策を講ずるほか、小売商業における経営形態の近代化のため必要な施策を講ずるものとする」（第14条⁽⁷³⁾）ことが定められた。

このように、個別の業種に一条が充てられているのは、「商業及びサービス業」のみであった。数多くある中小企業の中においても、特にその特殊性

(72) 中小企業庁編（1963）、101頁。

(73) 中小企業基本法第14条第1項。なお、本稿では詳述しないため割愛するが、第2項は次のように定められている。「2 国は、中小商業または中小サービスについて第9条若しくは第11条から前条まで又は前項の施策を講ずるにあたっては、地域的条件につき必要な考慮を払うものとする」。

や独自性が認識されていたものと捉えられよう。

次に確認されるのが、商業及びサービス業について、特別にこうした規定がおかれた背景である。この規定の趣旨について、次のように説明されている。

「商業部門にあつては、流通機構の合理化が最近急速に進展しつつある上に、流通機構の担当者の大部分が中小企業者であること等から、これに対する施策態度を明らかにする必要があるので、基本法第十四条第一項は、一般の施策に加えて、中小商業者について、経営形態の近代化を図るよう規定している⁽⁷⁴⁾」。

このように、まずは、商業部門の現状として、流通機構の合理化が進展する一方で、中小商業者が多数を占めるということが規定の設定にいたる課題意識としてあることが示される。そして、これとあわせて整理されるのが「流通機構の合理化」の意義と現状である。次のような認識が示されている。

「メーカーの流通段階への進出、大資本によるスーパーマーケットなどの新增設、中小小売り商（原文ママ。以下、同じ。）のチェーン組織化など、わが国の流通機構は最近急速な構造的変化を遂げつつある。

このような構造的変化は、複雑に関連しあつた種々の要因によって促進されているが、そのうちの最たるものは、大量生産体制の確立と大量消費の実現である。ここ数年にわたる膨大な額の設備投資は、技術革新の進展と相まって大量生産体制を確立するに至つた。大量生産体制の確立は、当然それに見合つた有効需要を要求するが、業種によっては従来

(74) 中小企業庁編 (1963), 157-158頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

のままの流通機構では流通経費が高くつくばかりでなく、生産量の増大に見合う需要を開拓する能力もじゅうぶんでなく、その結果メーカー自体が量産の体制確立とともに、あるいは卸売り段階を掌握し、あるいは小売り段階をも系列に組み入れ、さらには製品の直売会社を設立する等流通段階の整備再編に乗り出し、大量生産に見合う大量販売機構の形成に努めるようになった。また、これを消費面からみると、著しい経済成長に伴って国民の所得水準は年々相当の率で向上し、これとともに消費の形態が変わり、需要の規格化が進み、ここに大量生産を受け入れるに足る大量消費の基盤が確立されつつある。

このような流通機構の構造的変化は、究極的には、国民経済のいっそうの成長発展のために肯定されるべきものであると考えられるが、現実にはこの流通部門を担当している幾多の企業のうち、その大部分が中小企業者であるということである⁽⁷⁵⁾」

そして、このような現状認識及び課題認識のもとに、「流通機構の合理化の方向に沿って、中小商業者が取り残されることがないように、これに即応して、（中小企業全般における近代化政策と同じく一筆者注）その設備の近代化、経営管理の合理化、企業規模の適正化、事業の共同化等の施策を講じていく⁽⁷⁶⁾」ことが規定されたのである。

また、ここでいう「小売業の経営形態の近代化」については、「小売商業における前近代的な経営形態を新しい事業に即した流通機構の担当者としてこれにふさわしい経営形態に改めることをいう」とされている。より具体的には、下記のように説明されている。

(75) 中小企業庁編（1963）、158頁。

(76) 中小企業庁編（1963）、158-159頁

「わが国の小売り商業においては、常用労働者を使用しない個人商店が全体の八十%以上を占めており、いわゆる「生業的」な企業が多く、その経営も前近代的な形態によるものが一般的である。このような小売り商業者が、流通機構の合理化の趨勢に即応しつつ、所得を拡大していくためには、まず遅れた経営形態それ自体を近代化することが必要である。ここに「経営形態の近代化」とは、流通機構の合理化と小売り商業における所得の増大を図るという観点からみて合理的な経営形態にしていくことであり、具体的には、小売り商業者の協業によるスーパーマーケット、スーパーストア、または専門店等にしていくことを意味するものと考えてよい。国は、中小企業者が旧来の経営形態を改めこのような方向で近代化していこうとする場合、所要資金を確保するとか、税制上の特例を設けるとかの措置を講じて積極的にこれを助成していくことにな⁽⁷⁷⁾る。」

すなわち、この段階において、「小売業の経営形態の近代化」として想定されていたのは、スーパーマーケット等であった。まずは、「大量生産体制の確立と大量消費の実現」のもとで顕在化し始めていた「メーカーの流通段階への進出、大資本によるスーパーマーケットなどの新增設、中小小売商のチェーン組織化」をはじめとする「流通機構の構造的変化」が、「国民経済のいっそうの発展のために肯定されるべきもの」と捉えられている。そして、そうした「流通機構の合理化」の方向に沿って、中小商業者が取り残されることのないように、前近代的な経営形態を新しい経営形態に改めていくことを目指して、当該規定が設定されたのである。

(77) 中小企業庁編 (1963), 159頁

4-6. 中小企業近代化政策における中小小売商の振興政策の設定

こうして、中小企業基本法の体系の中に、中小小売商に固有の政策目的が明確にされたうえで、「小売業の経営形態の近代化」に向けて、中小小売商を独自の対象とした政策手段が具体的に設定されることになる。それが、1963年に中小企業基本法の関連法案として整備された「中小企業近代化資金助成法」に基づく「中小企業高度化資金」の貸し付けによる助成制度の設定であった。

この「中小企業近代化資金助成法」は、1961年に工場集団化事業を助成する制度として制定された「中小企業振興等資金助成法」⁽⁷⁸⁾を、中小企業基本法の制定を機に拡充強化する形で改正し、その名称を改めたものである。

この「中小企業近代化資金助成法」への改正により、「中小企業振興等資金助成法」のもとで従来から助成されていた「組合の共同施設の設置」及び「工場の集団化」に加えて、「中小企業者の合併」、「共同出資により成立される法人の施設・商業団地」、「中小商業者の協業によるスーパーマーケット等の設置」⁽⁷⁹⁾に必要な資金の助成が追加されることになった。

そして、これらの助成は、それぞれ、従来の「共同施設設置資金」、「工場等集団化資金」に加えて、「企業合同資金」、「卸売業店舗集団化資金」、「小売商業店舗共同化資金」と呼ばれるとともに、これらを総称して「中小企業高度化資金」⁽⁸⁰⁾と呼ぶこととされた。

この内、小売商業政策として、特に着目されるのが「小売商業店舗共同化

(78) なお、本文では「制定」としているが、正確には、1961年の「中小企業振興資金助成法」の改正に伴い名称変更されたものである。（中小企業庁 1978, 62頁）。

(79) 中小企業庁（1963）、204頁。なお、「中小企業振興等資金助成法」のもとでの従来の助成は、補助金の交付であったが、「中小企業近代化資金助成法」における資金の助成方法は、都道府県からの無利子での貸し付けとされた。（中小企業庁 1963, 204頁）。

(80) 中小企業庁（1963）、204頁、及び中小企業庁（1978）、82-83頁。

資金」である。すなわち、中小企業基本法のもとに整理された流通機構の合理化の方針にも沿いながら、まずは1963年の段階において、「中小小売商の経営形態の近代化」に向けた具体的な政策手段として、中小小売商の協業によるスーパーマーケット等の設置に関する助成制度が整備されることになったのである。

そして、その翌年には、この中小企業基本法及び中小企業近代化資金助成法による中小小売商への助成制度はさらに拡充されていった。その1つが、1964年の中小企業近代化資金助成法の改正により創設された「商店街近代化資金」である。「商店街近代化資金」は、総合的な計画に基づいて、商店街ぐるみの近代化をはかることを目的とするものであった。先に設定されていた「小売商業店舗共同化資金」との関係からみれば、「中小小売商の近代化」を、スーパーマーケット等への転換の視点のみから捉えるのではなく、中小小売商の集積から成り立つ地域の商店街の発展をも含めて捉える視点が現れ始めたことを示すものとも捉えられよう。⁽⁸¹⁾

さらに、1966年には、中小企業高度化資金の拡充を図り、中小企業近代化資金助成法から「中小企業近代化資金等助成法」に改正された。そして、この改正でさらに行われた助成制度の拡充の1つが、「小売商業連鎖化資金」の創設である。小売商の連鎖化による近代化を促進することを目的とした助成制度であった。⁽⁸²⁾

(81) また、この改正によって、1963年から継続している「共同施設設置資金」、「卸売業店舗集団化資金」、「小売商業店舗共同化資金」の増額もあわせて実施された。なお、中小企業庁(1978)では、左記の「卸売業店舗集団化資金」は、「商業集団化資金」と記載されている(中小企業庁 1978, 83頁)。ここでは、先の記述との関係から、ひとまず、「卸売業店舗集団化資金」の名称をそのまま用いて記述している。

(82) また、この改正によって、「中小企業共同工場建設貸与制度」の創設や、その他の貸付対象の追加、償還期間の延長等の改正が行われている。あわせて、協業資金等の組合への積み立てに対して課税の特例を認める「中小企業構造改善準備金制度」も創設されている(中小企業庁 1978, 100頁)。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

こうして、中小企業近代化政策における中小小売商の振興政策の設定において、「中小企業高度化資金」のもとに、「小売商業店舗共同化」、「商店街近代化」、「小売商業連鎖化」に対する助成制度が整備されることになった。これらはその後の中小小売商の組織化・協業化に関する支援において、主要な支援対象事業とされていくものである。そうした政策項目が、この段階で一定の整備をみることとなったのである。

4-7. 近代化政策としての振興政策の整備

以上において、振興政策の形成の状況を確認してきた。戦後復興期から1950年代にかけて、中小企業政策としての組織化制度等はみられたものの、中小小売商に固有の振興政策はみられない状況であった。こうした中で、1960年代に入り、まず確認されたのが、中小小売商自らの働きかけによる商店街振興組合制度の創設であった。そして、それと前後して、政府における政策課題の認識のもとでの、中小小売商を対象とした振興政策が展開されるようになる。それが、中小企業基本法に基づく「流通機構の合理化」に向けた政策目的の明確化と、その関連法案に基づく一連の「小売業の経営形態の近代化」に向けた政策手段の創設であった。具体的には、「中小企業高度化資金」の一環として創設された「小売商業店舗共同化資金」、「商店街近代化資金」、「小売商業連鎖化資金」の整備がそれである。

これらを総じてみれば、1962年～1966年にわたって、中小企業全般にわたる近代化政策とも歩調を合わせながら、「小売業の経営形態の近代化」に向けた政策課題が明確化されるとともに、その後も続く政策手段の一定の整備が行われたものと捉えられよう。

そして、ここで確認しておくべきは、これらの振興政策の趣旨である。すなわち、1963年の中小企業基本法の制定を契機とした諸施策は、中小小売商の近代化を目指すものであった。ここには、第2次百貨店法の制定時にみら

れたような保護立法的な認識はみてとれない。1960年以降のこうした振興政策の展開において、「中小小売商の保護」ではなく、「小売業の経営形態の近代化」を目的とした政策体系への展開が、本格的に開始されたものと捉えられよう。

5. 流通近代化政策と振興・調整政策体系の確立

5-1. 流通近代化政策の検討

以上に確認されたように、1960年代に入り、「小売業の経営形態の近代化」に向けた政策課題が明確化されるとともに、中小小売商の振興政策における政策手段の一定の整備が行われていった。

こうした整備が中小企業近代化政策の一環として進められていく一方で、通商産業政策の観点からも検討が進められていった。それが、1964年4月に設置された産業構造審議会流通部会による一連の検討であった。

この検討は、1964年5月に通商産業大臣が行った「流通機構の近代化のために、いかなる対策が必要か」という諮問に対する審議として行われたもので、その内容は、産業構造審議会流通部会からの「中間答申（中間報告）」の形で提示されていった。その内容（タイトル）と公表時期は、以下のとおりである。⁽⁸³⁾

第1回 『流通機構の現状と問題点』1964年12月

第2回 『流通政策の基本的方向』1965年4月

第3回 『小売商のチェーン化について』1965年9月

第4回 『卸総合センターについて』1965年12月

第5回-1 『物的流通の改善について』1966年10月

(83) 第5回までのリストは、石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）、155頁による。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

第5回-2『流通金融の改善について』1966年10月

第6回 『流通近代化の展望と課題』1968年7月

第7回 『流通活動のシステム化について』1969年7月

第8回 『流通近代化地域ビジョン』1970年8月

第9回 『1970年代における流通』1971年7月

第10回 『流通革新下の小売商業』1972年8月

以上の一連の審議が行われた1964年から1972年の時期は、ここまで確認してきた小売商業政策の関連でいえば、第2次百貨店法等の調整政策が整備される一方で、中小企業近代化政策のもとに中小小売商の振興政策が形成されてきた時期であった。また、産業政策全般の観点からいえば、独占禁止法の緩和基調が継続される中で、「産業政策の全盛期」と呼ばれた高度経済成長が続いていた時期であった。こうした状況下で、通商産業政策の視点から、「流通近代化」を課題とした流通政策の方針が整理されていったのである。

5-2. 流通近代化政策の基本的考え方と全体枠組みの整理

以上の10回の答申の内容を、実際の政策対応につながっていく領域の観点から整理してみると、大きく、商業の経営形態に関わる「商業近代化政策」と生産から消費に至るシステムとしての流通基盤整備に関わる「流通システム化政策」の2つに区分しうる。そして、さらに前者の「商業近代化政策」については、「卸売商業政策」と「小売商業政策」に、また、後者の「流通システム化政策」は、「物流システム政策」と「流通（情報）システム政策」に区分して捉えうる。

本稿では、この一連の審議のうち、小売商業政策に焦点を絞りつつ、その後の振興・調整政策体系の整備につながっていく点を中心に、当時の認識を確認していく。まず、これらの10回の答申のうち、第1回から第5回までを

(84)
総括する第6回中間答申（『流通政策の展望と課題』。以下、同じ）の内容から確認していく。

1968年7月に「流通近代化の課題と展望」というタイトルのもとに公表された第6回中間答申における全体的な問題意識は、その「はしがき」に確認することができる。

「流通活動は、著しく広範、多岐にわたるものであり、かつ、絶えず流動しつつある。また、これを担う主体は無数というに近い多くの企業、事業所、個人からなっている。流通政策の現在および将来の基本的課題をひとことでいえば、この流通活動を近代化することであるが、それは単に、一活動分野、一事業の近代化のみに止まらず、その全体を体系的に近代化すること、いかえれば、各分野、事業の均衡に留意しつつ、齊合的に近代化することによって、はじめて十全の成果を期待しうるものである。

わが国の経済が過去一貫して高度成長を続けてきた背景には、企業のバイタリティ、競争的環境、資源の適切な配分が与って大きな力となってきたわけであるが、今後もこの成長を持続するためには、成長過程における急速な構造変化をできるだけ、円滑に進展させ、遅れた分野の近代化を促進することが是非とも必要である。今日、流通活動の近代化の遅れが経済の効率化や国民生活の向上の隘路となっている局面が多々見られ、その担い手たる流通産業の構造改善を推進する必要性は、次第に高まりつつある。

以上のような、基本的な要請に加えて、最近では、2つの観点から、

(84) 石原・通商産業政策史編纂委員会編 (2011)、160頁。また、三村 (2009) は、第6回中間答申について、「流通近代化政策の基本的考え方と全体的枠組みが整えられた」としている。(三村 2009, 91頁)。

流通の近代化に一層拍車をかけることが要請されている。

その第一の観点は、海外資本による直接投資の自由化が流通産業にとっても具体的な問題として目前に迫りつつあり、海外資本に対抗しうる体制を早急に確立する必要があることであり、その第二は、年来の消費者物価問題の解決にとって、流通活動の生産性向上は最も有力な方策の一つと考えられることである⁽⁸⁵⁾」

当時の問題意識として、まず強調されたのは、流通産業の構造変化の中での流通の近代化の必要性であった。また、当時の課題として認識されていたのが、資本の自由化と消費者物価問題であった。すなわち、1968年当時の通商産業政策の視点からの課題認識は、高度経済成長に伴う経済効率化や所得水準の上昇に伴う生活内容の高度化の一方で流通の近代化に立ち遅れがみられるということ、それに加えて、資本の自由化と消費者物価の問題が生じてきているということにあった。そして、これらへの対応のためにも流通近代化を推進することが必要であると認識されていたのである。

こうした課題認識のもとに、第6回中間答申全体としては、「流通の現状及び環境変化」、「流通活動の展望」、「流通をめぐる今後の課題と政策の方向」という構成で検討内容が整理されている。この内、当時の小売商の現状とその後の小売商業政策の方向性に関する認識について、特に強調しうる点を整理するとすれば、大きく次の3点が挙げられる。⁽⁸⁶⁾

(85) 通商産業省企業局編（1968）、1頁。

(86) なお、ここでは、本稿の視点から、本中間答申が示した方向性を以下の3つで整理しているが、報告書内の記述においては、その後5年間の課題と方針として、次の4点に整理されている。まず、第1の課題が、流通機能担当者の強化と近代化の必要性である。この課題に向けて、組織化・協業化、経営方式および施設の近代化、労働力の確保と人材の教育を進めるべきことが示されている。第2が、市場条件の整備の必要性である。ここで課題とされたのは、競争条件の格差や調整である。この課題に向けて、取引慣行および取引体制の適正化を進めるべきことが示

第1が、小売業における流通近代化の1つ方向性として、事業規模の「大型化」が強調されているということである。この認識は、第6回中間答申における「小売業の展望の総括」の項目に明瞭に記述されているが、その他にも、例えば、スーパーマーケットや専門店の営業形態をとるチェーンストアの増加見通しはもとより、生鮮食料品店の事業規模の拡大など大型化の直接的な勧奨、大規模ショッピングセンターの肯定的評価、あるいは製造業者による流通系列化への対抗力としての大型化の利点の強調や、外国企業の経営技術の取り込みや競争の刺激において資本自由化をメリットとして受け止める視点などに、当時みられた大規模小売業の展開を肯定的に評価するとともに、事業の大型化を流通近代化の1つの鍵として受け止める認識がみてとれる。

第2が、中小小売商における流通近代化の方向性としては「組織化・協業化」が強調されているということである。これも同じく「小売業の展望の総括」の項目に明確に提示されているが、この点については、さらに「今後5年間における流通施策の具体的内容」の項目の1つとしてより詳細に整理されている。その考え方は、次のように示される。

「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

されている。第3が、物的流通の合理化の必要性である。この課題に向けて、物的流通技術の革新を進めるべきことが示されている。第4が、環境の整備の必要性である。立地条件や情報及び金融等といった、ここまでに整理された課題を円滑に進めていくため基礎となる条件の整備として、立地条件の適正化、流通情報網の形成と統計の改善、流通金融の円滑化、これらを進めていくべきであることが示されている（通商産業省企業局編 1968, 81-83頁）。

(87) 通商産業省企業局編 (1968), 67頁。

(88) 以上の記述は、通商産業省企業局編 (1968), 24頁, 34-39頁, 55-58頁, 67頁, 76-77頁の記述に基づく。

(89) 通商産業省企業局編 (1968), 67頁。

(90) 通商産業省企業局編 (1968), 83頁。

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、生産者、中間加工業者、卸売業者、小売業者等を通じて、企業の組織化、協業化をはかるのが最も効果的である⁽⁹¹⁾」

そして、この組織化・協業化の具体的な形態として提示されたのが、①ポランタリーチェーン化、②小売商の店舗共同化（寄合百貨店、寄合スーパー、総合市場等）、③商店街の再開発あるいは新しい建設、④卸売集団化（卸総合センター、卸商業団地）による機能の統合、以上の4つの形態であった⁽⁹²⁾。このうち、主に小売商業政策に関わるものは①から③の3つである。これらは、中小企業近代化政策における中小小売商の振興政策として整理された3つの中小企業高度化資金にも呼応するものであることがみてとれよう。

第3が、地域全体としての流通機能の合理化の推進である。先にみた「はしがき」においても、「各分野、事業の均衡に留意した斉合的な近代化」の必要性が強調されていたが、答申の本文内においても、この点が「立地条件

(91) 通商産業省企業局編（1968）、83頁。

(92) それぞれの形態の「今後の重点」として、次のように述べられている。「①ポランタリーチェーン化については、その数を増やすのもさることながら、その質的な拡充、強化に力を注ぎ、チェーンごとの加盟点（原文ママ）の増大、取引地域の拡大および本部と加盟との結びつきの強化等を強力に進めるとともに、チェーン相互の合併、提携を推進する。②小売商の店舗共同化については優れた指導者の導入に合わせ、参加企業がこれに全力を傾注するよう誘導するとともに、特に商圈の大きさに応じた適正規模の拡大を図る必要がある。③商店街については、それを構成する商店の業種、規模、配置を均衡のとれたものとすれば、顧客の吸引力を倍加し、生産性向上に大きく寄与することにかんがみ、既存のもの、新規のものいづれについても、より一層の計画性と共同性をもって開発を進める必要がある。この場合、都市再開発との斉合性の確保に特に意を用いる必要がある。④卸売集団化については、たんに集団化するのではなく、配送、保管等の機能や情報蒐集機能を統合し、参加企業の力を強化する方向への指導を強化する。」（通商産業省企業局編 1968、84頁）。

の適正化⁽⁹³⁾」という視点から整理されている。ここでは、個々の施設の近代化だけではなく、一定のエリアにおける広域的な配置計画をいかに適正に行うのかを課題とする視点が示されている。

「流通関係施設の建設にあたっては、個々の施設の近代化と同時に、それが全流通体系の中で最も効率的に配置されているか否かを考慮することがきわめて重要であるから、今後、大規模な流通関連施設が数多く建設されるのに備えて、流通関連施設の広域適正配置計画を定め、それに則⁽⁹⁴⁾って個々のプロジェクトの調整をはかることが望ましい」

以上のように、1968年7月に提示された第6回中間答申においては、流通産業の構造変化とともに資本の自由化と消費者物価問題への対応という当面の課題の中で流通近代化の必要性を捉えつつ、「大型化」と「組織化・協業化」による小売商業の近代化、そして、広域的な配置計画に基づいた地域全体のレベルでの流通機能の近代化、こうした方向性において、流通近代化政策の基本的考え方と全体的枠組みが整えられたのである。

5-3. 地域流通近代化と商業近代化地域計画

1968年7月に第6回中間答申が出された後、1969年7月の第7回中間答申(『流通活動のシステム化について』。以下、同じ)の提出を経て、1970年8月に出されたのが第8回中間答申(『流通近代化地域ビジョン』、以下、同じ)であった。

第8回中間答申は、第6回中間答申で整理された流通近代化政策の方向性と枠組みを各地域の特性に落とし込み、それぞれの地域での流通近代化の方

(93) 通商産業省企業局編 (1968), 88頁。

(94) 通商産業省企業局編 (1968), 88頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

向付けを行うための政策の整備を提示したものである。その前文では、「流通活動が地域の特性と密接に関連することに鑑み、（第6回中間答申で整理された流通近代化政策の方向性と枠組みを一筆者注）さらに地域的にプレイクダウンしたガイドポストの策定」というように説明されている。⁽⁹⁵⁾ そのうえで、「地域流通近代化」の趣旨と課題が、次のように示されている。

「わが国の経済，社会が地域的に調和のとれた均衡ある発展をとげるためには，流通部門においても，各地域相互間の流通機能の分担，および各地域内での流通機能の分担が流通近代化の方向に即して合理的，かつ体系的に考えられなければならない。

現在流通機能は他の都市機能と同様に主として大都市中心部に集中集積しており，なかでも全国中心都市の都心部での集中が著しい。このため，過疎化による流通機能の効率低下が問題化している都市がみられる一方では，流通機能が地域経済，社会の要請に充分応えられない地区や都市も数多くみられる。

地域流通近代化政策の実施に当たっては各地域，地区，都市における流通の現状とさまざまな問題点を踏まえて他の都市機能との関連にも留意しつつ，過密地域においては流通機能を地理的に分散または移転することによって流通機能の高度化，効率化を図り，流通機能の不足している地帯では，地域経済および住民の要望に応じた機能の集積を計画的に⁽⁹⁶⁾ 図ることを基本として，より具体的な施策が図られなければならない。」

このように，第8回中間答申では，地域流通近代化政策の実施にあたり，地域特性に応じた流通機能の分担を，流通近代化の方向に即して合理的かつ

(95) 通商産業省企業局編（1970），1頁。

(96) 通商産業省企業局編（1970），65頁。

体系的に検討していくことを求めている。

同答申では、この趣旨のもとに具体的な施策が整理されているが、そのうち、特に、小売商業政策に関する施策となるのが、「人口増加地区における計画的な小売商業集積の推進」である。⁽⁹⁷⁾そこでは、特に大都市における「多心的集積」の計画的な推進をはじめ、今後急激な人口増加が予想される地区における小売商業立地政策の推進、あるいは、ニュータウンにおける商業施設の段階的な整備拡充の必要性が示されている。

そして、地域流通近代化の方針を各地域の具体的な実行計画に落とし込むものとして挙げられているのが、「商業近代化地域計画」の策定の推進である。この計画策定の推進について、次のようにその要点と必要性が述べられている。

「都市を中心とする商圈について具体的な流通近代化施策を実施するに当たっては、それぞれの商圈における人口分布、消費性向、産業構造、交通条件および都市施設、文化施設、レジャー施設の整備状況等に即し、都市計画等との整合性のある商業活動のガイドライン、および商業施設の開発に関するきめ細かい計画が策定されることが有効である。このため、商業近代化地域計画の抜本的な拡充強化を図ることが必要である。⁽⁹⁸⁾」

こうした提示を受け、商業近代化地域計画は、標準となる調査・分析及び計画策定手法を開発しつつ、「都市計画、広域市町村圏、地方生活圏等の関連地域計画との調整を図り、その地域におけるトータル・システムの一部と

(97) なお、他の領域での施策として挙げられているのは、「物的流通施設の適正配置計画の確立とその推進」、「情報化政策における地域的配慮」、「卸商業団地・卸総合センターに対する指導の強化」である。(通商産業省企業局編 1970、65-70頁)。

(98) 通商産業省企業局編 (1970)、69頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

しての地域の発展段階に応じて常に十分な商業・流通機能を発揮しうるような計画⁽⁹⁹⁾として、その位置づけを確立していく。そして、1970年以降、各地域において、「商業近代化地域計画」が策定されていくのである。それは、選定地域における各種の調査分析のもと、地域全体としての流通近代化に向けて、その地域においてあるべき流通機能の分担とその適正配置の全体像を描こうとするものであった⁽¹⁰⁰⁾。

こうして、特に小売商業政策についていえば、第6回及び第8回中間答申において、「大型化」と「組織化・協業化」による小売商業者の近代化、そして、その地域においてあるべき流通機能の分担とその適正配置に基づく地域レベルでの近代化、こうした方向へと流通近代化の方向性がより明確化されていったのである。

(99) 日本商工会議所商業近代化委員会（1971）、3頁。なお、同報告書では、商業近代化地域計画の策定の手法として、調査・分析手法をはじめとした詳細なマニュアルが整理されている。

(100) この「商業近代化地域計画」は、具体的には、1970年に中小企業庁から日本商工会議所への委託事業合として開始された。その後、1975年には「実施計画策定事業」、1984年には「ローリング事業」と「フォローアップ事業」が追加され、1990年度まで継続されていく。そして、この間、基本計画は241地域、実施計画は105地域、ローリング事業とフォローアップ事業は24地域で策定されたとされる（石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）、183頁。

この評価は、様々になされているが、少なくとも、その初期においては、本文にみられるような認識のもと、選定エリアの流通機能や配置の現状に関する総合的な調査・分析とともに、あるべき姿あるいは方向性を示すという性格が強く表れたものであると捉えられる。こうした観点からその実効性を問う視点は、荒川（1973）、渡辺（2014）、矢作・川野・三橋（2017）にもみられるところである。石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）は、この計画が多様な主体のコミュニケーションの機会を提供するとともに、商業者自身が地域における小売商の役割を自覚する契機にもつながったという評価を行う一方で、「この商業近代化地域計画がその後の当該都市における商業整備にどのような影響を与えたかは、一概に評価することはできない」（石原・通商産業政策史編纂委員会編 2011、187頁）としているが、今後の検証が求められているものといえよう。なお、矢作・川野・三橋（2017）は、そうした課題への一つの取り組みとして捉えられる。

5-4. 第9回中間答申に提示された新たな論点

このように、流通近代化政策の方向性は、1968年7月に出された第6回中間答申をもとに、一旦は整えられていく。また、その基本的な考え方及び枠組みを地域レベルの計画に落とし込んでいく枠組みも整備されていった。

しかしながら、その見直しを全面的に求めるような認識が、通商産業省自身から提示される。それが、1971年10月に出された第9回中間答申（『70年代における流通』。以下、同じ）である。第6回中間答申から3年後のことであった。そこでは、「新たな情勢を踏まえて、前回の『流通近代化の展望と課題』を全面的に見直し、70年代における流通の課題とこれに対する政策の方向を取りまとめることとした⁽¹⁰¹⁾」とされ、あらためて、課題の整理と政策の方向性のとりまとめが試みられたのである。

このような「全面的な見直し」を必要とさせるような変化がどのようなものであったのかについては、第9回中間答申内の直接的な説明からは必ずしも明確には読み取れない⁽¹⁰²⁾。しかしながら、その内容をみると、第6回中間答

(101) 通商産業省企業局編 (1971a), はしがき。

(102) すなわち、まず、全面的な見直しを必要とさせるような「新たな情勢」に関しては、中間答申内の直接的な記述では「70年代の流通を規定する諸条件」として、「①経済成長と物的流通の増大、②労働需給のひっ迫、③引続く物価上昇、④生産・需要構造の変化（サービス支出の増大等に代表されるニーズの変化とそれに対する生産対応の変化等）、⑤コンシューマリズムの台頭、⑥社会資本の整備と地域経済構造の変貌（流通をめぐる環境条件の変化等）、⑦情報化の進展、生産・流通の連続化・一体化、⑧競争構造の変化」の8項目があげられている（通商産業省企業局編 1971a, 1-14頁）。

そして、これらの課題認識のもと、小売商業政策の今後の方向性の整理としては、個別の小売商の経営近代化については小売企業の「大型化」と一方での中小小売商の「組織化・協業化」の推進、そして、より大きくは「一定の地域を対象とした広域的な流通の配置計画の検討」（商業近代化地域計画の促進）が挙げられている。

これらについて、もちろん、第6回中間答申からの相違はみとめられるものの、基本的には、第6回中間答申で整理された課題や方向性に沿うものとも捉えられるものである。このため、本稿では、内容そのものの変化に着目し、検討を行うこととしたものである。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

申にはみられなかった大きな課題が、第9回中間答申には加えられている。それが、「擬似百貨店問題」と、その問題に伴って、はじめて明確な論点として提示された「大規模小売業に関する法制のあり方」であった。

すなわち、「全面的な見直し」を必要とさせた実質的な理由は、この「擬似百貨店問題」の顕在化とそれに伴う「大規模小売業に関する法制のあり方」にみとめることができる。本稿では、こうした観点から第9回中間答申を捉えつつ、この後に提示された第10回中間答申（『流通革新下の小売商業』。以下、同じ）とあわせて、この当時の認識を確認していくこととする。

5-5. 擬似百貨店問題とその背景

「擬似百貨店」とは、同一建物内の売場を各階毎に別会社とする等により、百貨店法の対象とならない大型スーパー等のことである。こうした「擬似百貨店」とよばれる「大規模小売店」は、百貨店法の適用対象とはならないため、百貨店法が規制していた営業の許可や店舗の許可、店舗の新増設の許可、営業時間、休日の制限等の百貨店法の規制を受けないことになるものであった。⁽¹⁰³⁾

しかしながら、こうした「大規模小売店」は、実際の営業においては、看板、広告、包装紙等を共用する等により、消費者に対しては同一店舗であるかの印象を与える場合があった。そして、その場合には、周辺の中小売商に対しては、実質的には百貨店と同様の影響を及ぼすものとなる。このため、これらの「大規模小売店」が進出した地域では、地元の小売店と各種のトラブルを起こすようになっていたのである。また、あわせて、百貨店からは、

(103) すなわち、「百貨店法は百貨店の定義を、物品販売業であって、その保有する店舗のうち一定面積以上の店舗を含むものと定めているため、大規模な店舗を建設し、各階毎に系列の別会社により店舗運営を行う等により、各々別会社となっている小売業者の店舗面積が百貨店法の基準以下となっている場合は、百貨店法の規制を受けないこととなる」通商産業省企業局編（1972）、78-79頁。

同様の店舗を保有するにもかかわらず、こうした「大規模小売店」が規制から除外されることに対する反発も示されていた。

これが、当時、顕在化してきていた「擬似百貨店問題」であった。しかしながら、その対応については、いわゆる先送りのような状態が続いていたのである。その背景として、ここでは、次のような2点を確認しておく。

第1が、第2次百貨店法制定後、まだそれほど期間を経ていない1960年代初頭の段階で、既に「スーパーに対しては法的規制を行わない」という方針が、産業合理化審議会流通部会によって確認されていたということである。具体的には、1962年にアメリカの巨大スーパーと日本の総合商社との間に合弁会社計画が発表された際に、中小小売商の間に、スーパーを規制する法律の制定を求める動きが活発になった。この動きに対して、産業合理化審議会流通部会は、1年にわたる検討の結果、「スーパー問題に対しては新たな法的規制を設けるべきではない」という報告を行ったのである。その理由は、消費者物価の上昇が顕著となり、消費者保護論が台頭する中で、流通革命の動きを妨げるべきではないとの考えが大勢を制したためであった。第10回中間答申は、この報告に関して、「この時期から流通行政はその方向を転換し始めたのである」と評している⁽¹⁰⁴⁾。

第2が、さらには、当時、流通近代化に向けた政策対応が本格化していく中で、むしろ、疑似百貨店の方法によるスーパーの出店を積極的に活用しようという動きさえも生じる状況となっていたということである。例えば、次のような事例が紹介されている⁽¹⁰⁵⁾。

「メーカーは生産力が上がって、消費者のほうは所得倍増計画で購買力をどんどん増やしていきます。しかし、そのあいだの流通は旧来の流通

(104) 以上の記述は、通商産業省企業局編 (1972)、3頁による。

(105) 石原・通商産業政策史編纂委員会編 (2011)、31-32頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

で、百貨店と商店街と小売店です。だから新興勢力が増えてきて、スーパーが出てきたんです。だから通産省としてはこれを認知せざるを得ない、取り締まるわけにはいかんということになってきたんですね。（中略）。（商工課長は一筆者注）「擬似百貨店で行こう。階層ごとに包装紙と従業員の制服を変えて、駅ビル方式で行こう。駅ビルが百貨店でないのは、包装紙と従業員の制服が違うからだ。だからダイエーもフロアごとに変えて、入店者という形をとって疑似百貨店にすれば、百貨店法にかからないで済むんだ」という。そのあいだに近代化を進めていこうと⁽¹⁰⁶⁾考えていたわけです。」

このように、一方では第2次百貨店法の存在は認識されつつも⁽¹⁰⁷⁾、一方では流通近代化政策の推進のもとに、疑似百貨店という形式でのスーパーの設置が進められてきていたのである。

5-6. 疑似百貨店問題と1960年代の流通近代化概念の実際

しかしながら、1960年代後半に入り、疑似百貨店を規制するべきという要求を無視することができなくなってきていた。このため、1968年には、通商産業省も疑似百貨店問題に対処するべく通達を発するに至る。具体的には、1968年6月7日付の通達により、「疑似百貨店に対し、百貨店法の営業許可を受けるよう指導するとともに、それまでの間は広告、商号、店員の服装等を各出店者毎に相互にまぎらわしくないように区別し、消費者が同一店舗であるとの誤解を持たないように指導を行うこととした」⁽¹⁰⁸⁾とされる。

(106) 中内・御厨（2009），269-270頁。

(107) なお、調整法としては、百貨店の他、小売商業調整特別措置法の適用可能性もあり得たが、実際に活用されることはなかった。この経緯については、石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011），31-32頁参照。

(108) 通商産業省企業局編（1972），81頁。

それは、第6回中間答申が公表される1カ月程度前のことであつた。すなわち、第6回中間報告が出された丁度その頃には、通商産業省が政策対応をとらねばならないほどに、疑似百貨店問題が顕在化し始めていたのである。

その後さらに、1970年9月28日付の通達により、「①特定店舗を有する企業⁽¹⁰⁹⁾が、店舗を新增設する際には、事前に通商産業局に届け出ること、②店舗の新增設、広告、廉売、休日、営業時間等について、地元と十分に調整を行うこと、③1968年6月7日付の通達を遵守すべきこと、を大型小売商に対して要請し、疑似百貨店に対する行政指導を強化してきた⁽¹¹⁰⁾」とされる。

しかしながら、これらの通達によって、こうした問題がおさまることはなかった。各地で疑似百貨店と中小小売商との間で紛争が続く状況となつたのである。第9回中間答申における疑似百貨店問題の明示は、こうした経緯を背景としたものであつた。

こうした状況について、1970年の通達で「特定店舗」として把握されるようになった店舗に限られたものとはなるが、「疑似百貨店」の出店状況をみると、第2次百貨店法制定が制定された1956年から1971年までの間に、百貨店は、321店から477店となつているのに対し、特定店舗は25店から926店へと非常に大きな成長を示している⁽¹¹¹⁾。あるいは、傍証とはなるが、スーパー72社が加盟する日本チェーンストア協会が発足したのは、1967年8月であつた。そして、スーパーの最大手とされたダイエーが、その中間決算において

(109) 1970年10月から通産省の行政指導の対象となつたもので、「同一の建物の内に存在する、相互に系列会社傍系会社等の関係にある2以上の企業の店舗であつて、それらの店舗面積の合計が1500m²（東京都区部および政令指定都市では3000m²）以上であり、かつ各企業の店舗面積は1500m²（3000m²）以下のもの（従つて、百貨店法の適用対象とならないもの）をいう」とされる（通商産業省企業局編 1972、53-54頁）。

(110) 通商産業省企業局編（1972）、81頁。

(111) 通商産業省企業局編（1972）、34頁。

(112) 通商産業省企業局編（1972）、54-55頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

三越を追い抜いて小売業界売上高第1位となったのが1972年8月である。⁽¹¹³⁾このように、1960年代においては、第2次百貨店法の規制が存続されていたにも関わらず、スーパー等の大型店舗は着々と出店を続け、成長を果たしていたのである。すなわち、この時期には、確かに、第2次百貨店法は存在し、その意味では調整政策が存在したと**い**うものの、実質的には、調整政策は不在に近い状況であったといえよう。⁽¹¹⁴⁾

一方で、1960年代は中小企業近代化政策のもとに中小小売商を対象とした振興政策の拡充がみられた時期であった。以上のような調整政策の展開と振興政策の展開とをあわせてみれば、1960年代は、1950年代半ばから続く高度経済成長のもと、一方では中小小売商の振興政策の拡充の中で中小小売商の組織化・協業化が進められ、もう一方では調整政策の実質的な不在の中で大規模化したスーパー等の出店と成長が続けられた時代であったのである。

こうした観点からすれば、1960年代は、まさに「大規模化」と「組織化・協業化」がともに進展した時代であったといえる。その意味で言えば、1960年代は、まさに第6回中間答申が提示したような意味での「流通近代化の時代」であった。そして、少なくとも、その意味では、1960年代の「近代化」概念は、実態を伴いつつ明確な方向性を示していたのである。第6回中間答申は、その期間の「流通近代化」の状況を追認していたとも捉えうるものであったといえよう。⁽¹¹⁵⁾

しかしながら、疑似百貨店問題の顕在化により、調整政策の実質的な不在もまた顕在化する。そして、同時に、実質的な「大型化」と「組織化・協業化」の併存を背景に成立していた「近代化」概念は、その見直しを迫られる

(113) 矢作（2004）、235-238頁。

(114) なお、調整法としては、百貨店の他、小売商業調整特別措置法も存在したが、これらの問題に関して、実際に活用されることはなかったことは、先に確認したとおりである。

(115) 「近代化」概念の捉え方については、三村（2009）、94頁参照。

ことになる。このように、第9回中間答申における「全面的な見直し」とは、「流通近代化」の理念に内在する政策課題に対して、あらためて正面から向き合う必要性が認識されたことを示すものであったと捉えられよう。

5-7. 調整政策の導入を軸とした流通近代化政策の再整備

以上の確認からすれば、第9回中間答申の大きな論点の一つは、「擬似百貨店問題の顕在化への対応とそれに伴う大規模小売業に関する法制のあり方の検討」、換言すれば、流通近代化政策の中への実質的な調整政策の導入にあったといえる。このような論点に着目しつつ、第6回中間答申との相違点を中心に、第9回中間答申の特徴を整理してみると、次のような3点が挙げられる。

第1が、「流通近代化」の意義の再確認と「最適調和」を追求することを目的とした「流通近代化ビジョン」の確立の必要性の強調である。ここには、一方では実質的な意味での調整を導入しつつ、一方では近代化を実現していく、こうした課題を満たすことができる「流通近代化」概念の模索、あるいは「流通近代化政策」の方向性の模索があらためて開始されている様子がうかがえる。

第2が、その具体的な方向性の一つとしての「市場の高度化」の強調である。第9回中間答申においては、その「当面の課題」として、「スケール・メリットの追求」、「合理的な分業・補完体制の確立」、「システム化の推進」、「中小商業近代化の推進」を挙げているが、ここには、当時みられた多様な主体を考慮したうえで、その機能分担や相互関係のもとに、流通部門における市場構造の改善や高度化を目指そうという志向がみてとれる。

第3に、特に小売商業政策の観点から強調される特徴が、地域単位での機能分担と適正配置を論点とする「商業近代化地域計画」の充実・強化の強調である。ここでは、社会資本の拡充とあわせて、多様な商業施設や関連施設

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

の整備を総合的・計画的・一体的に進めていこうという構想を捉えうる。

そして、この第9回中間答申に提示された課題を直接受け継いだのが第10回中間答申であった。この答申では「大規模小売業に関する法制のあり方」が提示されているが、その政策方針の特徴について、次の3点を挙げておく。

第1が、流通近代化と消費者利益への対応の強調である。すなわち、コンシューマリズムの台頭への対応と消費者利益の確保の観点から、大規模小売業による流通近代化の効果は生かしていく方向性が示された。このことから、第2次百貨店法において行われていた規制の枠組みについては緩和すべきという方向性が示されることになった。

第2が、小売業における競争の促進の強調である。この視点から、中小小売商と大規模小売業との間の競争条件の格差に関する調整が必要であることが示された。具体的に提示されたのは、大規模小売店の新增設に際しての事前届出制の適用である。その理由は、中小小売商の合理化投資が大規模小売店の予期しない進出による顧客の流れの変化により所期の効果を生じない恐れが多いこと、このため、大規模小売店の新增設にあたっては、その情報を合理的なタイミングで地元の中小小売商に周知させること等により、中小小売商の対応努力をできる限り円滑化するよう配慮していくことであった。⁽¹¹⁶⁾ ここには、あくまでも、中小小売商を競争主体としてみる視点を第一義としようとする意図が強く反映されていることがみてとれる。但し、あわせて、こうした大規模小売店の新增設が特定の地域で集中的かつ大規模に行われ、その周辺の中小小売商がこれへの対応体制を整えることがきわめて困難な場合等には、そのような大規模店新增設について、勧告、措置命令等を発動しうる余地を残しておくことも示されている。⁽¹¹⁷⁾

第3が、中小小売商に対する振興政策の強化・拡充の強調である。「流通

(116) 通商産業省企業局編（1972）、84頁。

(117) 通商産業省企業局編（1972）、85頁。

の近代化、消費者利益の増進という国民経済的要請に沿って、中小小売商は、消費者への近隣サービスの充足の担い手として、商店街に多様性をもたせる構成要素として、あるいは、大型小売商の地域独占化の恐れに対して有効競争を維持する対抗力として健全な発展がみられるよう配慮する必要がある⁽¹¹⁸⁾』としている。ここにも、保護的な視点ではなく、流通の近代化を促進し、市場を発展させていく競争主体として、中小小売商の育成・強化を図ろうとする意図がみてとれる。

そして、以上のような検討を受け、百貨店法改正の具体的な方向性としては、次の4点に整理されている⁽¹¹⁹⁾。

- ①流通近代化、消費者利益確保の視点を法の中で明らかにする。
- ②基準面積以上の大規模小売店舗の新増設については、許可制を事前届出制とし、通商産業大臣の勧告、措置命令等の規定を設ける。
- ③百貨店以外の新しい形態の大規模小売店舗を対象に含める。
- ④営業時間、休日等の行為規制については、新しい事態に配慮しつつ、なお、これを存続する。

このように、第9回及び第10回の中間答申は、1960年代の流通政策体系に潜在していた調整政策の不在の顕在化を背景としつつ、第6回中間答申に提示された方向性を見直しながら、その後の流通近代化政策の方向性を模索したものとして捉えられるものであった。そして、その検討が振興・調整政策体系の整理につながっていくことになる。この意味で、その後続く振興・調整政策体系の基本的な方向性と枠組みは、この第9回及び第10回中間答申において形成されたと捉えられよう。

(118) 通商産業省企業局編 (1972), 88頁。

(119) 通商産業省企業局編 (1972), 86頁。

5-8. 振興・政策体系の確立

こうした実践と検討を背景としつつ、1973年に制定されることになったのが、「大規模小売店舗法」と「中小小売商業振興法」である。

まず、大規模小売店舗法については、第10回中間答申に整理された答申の内容に沿って、法案が整備されていった。その中では、許可制の存続を求める中小商業団体、平等な扱いを求める百貨店、規制の撤廃を求めるチェーンストア協会、以上のような関係主体の間での調整は困難を極めたとされる。⁽¹²⁰⁾ そうした中で、最終的には「事前届出制」が「事前審査付届出制」とされることとなったが、その他は概ね答申に沿った内容で整理された。その結果、「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」が1973年9月に成立し10月に公布、1974年3月1日から施行された。なお、これに伴って、第2次百貨店は廃止されている。

あわせて、1973年9月に制定・公布されたのが「中小小売商業振興法」である。中小小売商業振興法は、それまでの振興政策を受け継ぎつつ、その体系化をおおむね完成させたと捉えられるものであった。⁽¹²¹⁾ 「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）が目的とされたもので、その中心は、「商店街整備計画」、「店舗共同化計画」、「連鎖化事業計画」の3つを内容とする「高度化事業計画」の承認と助成であった。それは、これまでの中小企業近代化政策あるいは通商産業省において検討が重ねられてきた振興政策の展開を反映させつつ、さらに、それらを体系化しようとするものとして捉えられよう。また、あわせて、大規模小売店舗法が緩和改正となることに応じて、振興政策を強化するという意味も含むものであった。⁽¹²²⁾

(120) 石原・通商産業政策史編纂委員会編（2011）、37頁。

(121) 久保村・田島・森（1982）、68頁。

加えて、第9回及び第10回中間答申の方針からすれば、ここに、もう1つの枠組みが強調されていたことを確認しておかねばならない。それは、地域単位での機能分担と適正配置を論点とする「商業近代化地域計画」の充実・強化である。すなわち、振興・調整政策体系の整備によって流通近代化を進めていく体制とあわせて、多様な主体を地域の広がりの中にもうまく配置していくことで、それらの主体の存在意義を確保しつつ、地域レベルでの流通近代化を進めていこうという枠組みが構想されたのである。⁽¹²³⁾

こうして、ここに、戦後の日本の流通政策を特徴づける1つの体系となる振興・調整政策体系が一定の確立をみることになる。但し、ここまでの確認にみられたように、それは、新たな試みとなるものであった。その成否は、その後の展開に委ねられることになる。

6. むすびにかえて

以上に、戦後から振興・調整政策体系の確立までの小売商業政策の展開を確認してきた。「日本の流通政策は、大きく振興政策と調整政策の2本の柱から構成される」。こうした枠組みは、先駆的には、久保田他(1982)の中

(122) 石原・通商産業政策史編纂委員会編(2011)、188頁。また、この点は、第10回中間答申の方針の一つとして提示された「中小小売商政策の強化・拡充」の方向性にも沿ったものであった。なお、ここで「緩和改正」とは、「許可制」から、「事前審査付」とはされたものの「届出制」へと変更されたことを指している。

(123) 石原・通商産業政策史編纂委員会編(2011)は、商業近代化地域計画のこうした性格について、次のように述べている。「この商業近代化地域計画は都市の変容の中で、商業を改めて位置づけ直し、新たな都市機能の担い手として効率化しようとする意図をもっていた。建設省が所管する都市計画法による立地誘導には反対しながら、通産省独自の枠組みで都市問題に向き合い、拡大する都市にふさわしい商業配置を模索しようとしたといってもよい。それは、基本的には、都市部に密集した問屋街等の郊外移転と市街地再開発を一つの柱としながら、新たに進出しつつある大型店、特にスーパーの出店を一律に規制するのではなく、それぞれの都市の実情に即した計画づくりの中で誘導しようとするものであったといってもよい。」石原・通商産業政策史編纂委員会編(2011)、184-185頁。

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

で田島（1982）が提示したものであり、通説的理解とされていると評価されているものであった。

本稿では、その枠組みを一つの視点としながら、振興・調整政策体系が一定の確立をみる1973年の大規模小売店舗法と小売商業振興法の成立までの経緯をみてきた。特に、政策の形成の背景と政策間の相互の関係に留意しながら確認を進めた。こうした本稿の検討から、特に確認された点として、次の7点を挙げておく。

第1は、競争政策と小売商業政策との関係である。本稿では、特に、同時期の競争政策の展開に留意して確認を進めたが、このことにより、小売商業政策の展開の背景に、大きく競争政策の展開を捉えうることを確認した。

第2が、中小企業政策と小売商業政策の関係である。例えば、中小企業基本法における3つの振興政策の流れなど、必ずしも、双方の関係や政策のその展開過程は明確ではなかったが、本稿の検討において、その関係のいくつかが明確にされた。

第3が、1973年に至るまでの振興政策と調整政策の関係である。その実質的な展開に着目することで、1973年に至るまでは、いずれかが不在の状況となっており、振興・調整政策体系は必ずしも成立していなかったことがあらためて確認された。また、例えば、第2次百貨店法の立法趣旨の捉え方にみられるように、政策の意味づけは、関連政策の展開によって変化しうることも確認された。

第4が、1960年代の政策展開の再評価である。調整政策の実質的な不在があらためて確認されるとともに、その視点を明確に導入することで、1960年代の流通政策の展開が、いわば純粋な意味で「流通近代化の時代」とも呼ぶことができるような性質を持つものであることが確認された。

第5が、産業構造審議会流通部会の中問答申の再評価である。特に、小売商業政策に焦点を絞つつ、各答申が持つ意義や背景に着目していくことで、

第6回中間答申で整理された近代化概念の再評価や第9回及び第10回の中間答申がその後の政策体系にもたらした意義を再確認した。

第6が、商業近代化地域計画の再評価である。地域商業等の観点からの評価も少なからずみられるが、本稿では、その政策趣旨をあらためて確認することで流通近代化政策における位置づけとその意義を再確認した。

第7が、1973年の大規模小売店舗法と中小小売商業振興法によって体系化をみた振興・調整政策体系の再評価である。従来から、この補完関係は強調されてきたところであったが、本稿では一連の制定に至る経緯の反映を確認することで、一つの体系性を確保していることをあらためて確認した。

但し、本稿には課題も多く残されている。次の3つを挙げておく。

第1は、確認及び検討にあたって収集された資料（あるいは史料—以下、同じ）に関する課題である。本稿では、入手あるいは確認が可能であった資料をもとに検討を進めたが、その一方で、入手ができなかった資料あるいは確認すべき資料が未だ残されている可能性がある。今後、引き続き、不足部分に関する資料や文献を収集することにより、さらなる確認や精査が求められる。

第2は、文献資料以外の一次データの入手に関する課題である。本稿では、文献に基づく検討を進めたが、一方で、関係者や当事者に対するヒアリング等、一次データの収集は行われていない。例えば、文献だけでは確認できなかった部分や文献による検討から生じた仮説的見解などについて、多様なデータの収集による確認と検討が求められる。

第3は、本稿の検討範囲に関する課題である。今回は、振興・調整政策体系の形成過程を対象とした確認を行ったが、当初に提示したとおり、本稿の作業は、戦後の振興・調整政策の時代において、日本の小売業者が「流通近代化」のみではなく、いかに「地域商業」として地域や都市との関わりを持ってきたのか、そして、各種の政策がそこにどのような関わりを持ってき

小売商業政策における振興・調整政策体系の形成過程（高室裕史）

たのか、こうした状況をあらためて明らかにしていくための準備作業ともなるものであった。本稿の検討に引き続き、こうした検討を進めていくことが今後の課題となる。

【追記】

本稿は、文部科学省科学研究費助成事業（基盤研究B）（課題番号16H03674）による助成を受けて作成されたものである。

引用文献

- 荒川祐吉（1973）『流通政策への視角』，千倉書房。
- 石原武政（1994）『小売業における調整政策』，千倉書房。
- 石原武政（2004）「中小小売業－過小・過剰構造の動態」，石原武政・矢作敏行編著『日本の流通100年』，有斐閣，263-299頁。
- 石原武政（2006）『小売業の外部性とまちづくり』，有斐閣。
- 石原武政（2009a）「戦後流通政策の背景」，石原武政・加藤司編著（2009）『シリーズ流通体系(4) 地域商業の競争構造』，中央経済社，1-36頁。
- 石原武政（2009b）「復興期の保護政策」，石原武政・加藤司編著（2009）『シリーズ流通体系(4) 地域商業の競争構造』，中央経済社，65-83頁。
- 石原武政（2011）「地域商業政策の系譜」，『商学論究』第58巻第2号，55-89頁。
- 石原武政（2014）「小売流通政策の展開過程と都市への影響」，『都市問題』第105巻第8号，46-54頁。
- 石原武政・池尾恭一・佐藤善信（1989）『商業学』，有斐閣。
- 石原武政・通商産業政策史編纂委員会編（2011）『商務流通政策 通商産業政策史1980-2000第4巻』，経済産業研究所。
- 上原征彦・小林逸太（1977）「流通行政」，田島義博編著『流通読本』，東洋経済新報社，199-229頁。
- 加藤司・石原武政編著（2009）『シリーズ流通体系(4) 地域商業の競争構造』，中央経済社。
- 金井貴嗣・川濱昇・泉水文雄（2015）『独占禁止法（第5版）』，弘文社。
- 来生新（1999）「日本の競争政策の歴史的概観(1)－戦前から1977年改正まで－」，後藤晃・鈴木興太郎編著『日本の競争政策』，東京大学出版会，17-44頁。
- 久保村隆祐・田島義博・森宏（1982）『流通政策』，中央経済社。
- 全日本商店街連合会編（1962）『商店街振興組合法の解説－その設立と運営の手引き』，全日本商店街連合会。
- 中小企業庁編（1963）『中小企業基本法の解説－新しい中小企業の指針－』，日本経済新聞社。

- 中小企業庁編 (1978) 『中小企業庁25年史』, 第一法規出版株式会社。
- 通商産業省企業局編 (1968) 『流通近代化の課題と展望』, 大蔵省印刷局。
- 通商産業省企業局編 (1970) 『地域経済と流通近代化』, 大蔵省印刷局。
- 通商産業省企業局編 (1971a) 『70年代における流通』, 大蔵省印刷局。
- 通商産業省企業局編 (1971b) 『流通システム化へのみち』, 大蔵省印刷局。
- 通商産業省企業局編 (1971c) 『流通システム化基本方針』, 大蔵省印刷局。
- 通商産業省企業局編 (1972) 『流通革新下の小売商業』, 大蔵省印刷局。
- 通産省企業局商務課編 (1959) 『百貨店法令の解説 (改訂)』, 一橋書房。
- 通商産業省産業政策局・中小企業庁編 (1983) 『80年代の流通ビジョン』, 通商産業調査会。
- 中内潤・御厨貴 (2009) 『生涯を流通革命に捧げた男 中内功』, 千倉書房。
- 深海隆恒 (1991) 「商店街近代化と再開発」, 全国市街地再開発協会編著『日本の都市再開発』, 住宅新報社, 139-145頁。
- 藤岡里圭 (2004) 「百貨店一大規模小売商の成立と展開」, 石原武政・矢作敏行編著『日本の流通100年』, 有斐閣, 175-215頁。
- 三村優美子 (2009) 「商業近代化政策」, 石原武政・加藤司編著 (2009) 『シリーズ流通体系(4) 地域商業の競争構造』, 中央経済社, 85-104頁。
- 村上政博 (2017) 『独占禁止法 (新版)』, 岩波書店。
- 矢作敏行・川野訓志・三橋重昭 『地域商業の底力を探るー商業近代化からまちづくりへー』, 白桃書房。
- 渡辺達朗 (2014) 『商業まちづくり政策ー日本における展開と政策評価』, 有斐閣。
- 渡辺達朗 (2003) 『流通政策入門ー流通システムの展開と政策展開』, 中央経済社。