

# 大店法廃止と流通政策

西岡俊哲

はじめに

産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議(以下、「合同会議」)は1997年12月24日、「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」(以下、「大店法」)廃止を盛り込んだ中間答申(以下、「答申」)を提出し、それを受けて政府は98年2月24日、「大店法」に替える「大規模小売店舗立地法案」(以下、「新法案」)を閣議決定した。97年末までに答申をまとめるという当初方針<sup>1)</sup>もあって議論のとりまとめは難航をきわめたようであるが<sup>2)</sup>、それにしても「大店法」廃止という結論は唐突な印象であった<sup>3)</sup>。「答申」では「大店法」廃止の理由として、現行

---

1) 「大店法」をめぐっては、1995年3月31日付閣議決定「規制緩和推進計画について」において「1999年度を目途」に「大店法の制度について見直しを行う」とされていたのが、1996年3月29日付閣議決定「規制緩和推進計画の改定について」では「1997年度」に「実施時期の前倒し」が決定され、これを受けて1997年5月から「本年中に法的措置を含めた抜本的な検討」を行うことを前提として「合同会議」がスタートした経緯がある。

2) 委員会の席上、田島義博議長は「皆さんの意見を聞きますと、1万ピースのジグソーパズルをしているようなものでもあります」と述べたと伝えられる(「日経流通新聞」1997年11月4日)。

3) 「合同会議」議長である田島義博氏自身の編著書において、「大店法がこのまま一挙に撤廃の方向に突き進んでいくかという点、必ずしもそうは思われぬ」と書かれているのであるから、それこそ全く無関係のわれわれには計り知れないことではあったのである(田島義博・流通経済研究所『規制緩和』日本放送出版協会、1994年、57ページ。なお引用箇所は渡辺達朗氏執筆)。

「大店法」は大型店の出店に際して発生する交通渋滞、駐輪・駐車、騒音、廃棄物等の問題の解決や計画的な地域づくりとの整合性の確保といった、「近年高まりつつある社会的要請に応えることを予定したシステムとなっていない」ことをあげ、これらの問題に実効ある方策が実現されるのであれば、「現行大店法に基づく調整はその使命を終えることとなる」と述べている。

「新法案」が、はたして「実効ある政策」となりうるかどうかは別として、「新法案」への移行が、「現行大店法に基づく調整」が「使命を終えた後に継承すべき新スキームであるのか、あるいは「大店法」が、その使命であるべき「調整」を「実効ある政策」として全うしえたのかという問題は重要であろう。1974年の施行以来四半世紀にわたって、日本の流通構造を規定してきた「大店法」の功罪が根本から問われるからである。本稿ではこの点を中心に検討し、あわせて「新法案」における大型店に関する「実効ある政策的対応」の中身についても触れることにする。

## 1. 「大店法」廃止の決定

「大店法」の廃止は、いかにも唐突な印象を与えた。「答申」の最終とりまとめに先立って「合同会議」での論点を整理した「田島メモ」（1997年10月27日）でも、「小売業を取り巻く環境は大きくかつ急激に変化している。こうした状況下で」、「現在の調整メカニズムは上記の環境変化に対応しているかどうか」という疑問を提出してはいるが、「大店法」の廃止については一切触れられていない。そもそもこの「合同会議」は、これまで一貫して「大店法」廃止を主張してこなかった。

「大店法」条文にはない「事前説明」と称する地元商業者との<sup>あいたい</sup>相対「調整」や届出から出店までの調整手続の法外な長期化などが問題となり、「その運用については、法本来の趣旨を逸脱した運用実態を適正化するとともに、ライフスタイル等の変化に対応する観点から所要の改善を図ることが

当面の緊急課題」と指摘するにとどまっていた『90年代における流通の基本方向について——90年代の流通ビジョン』（89年6月）は、現在との流通を取り巻く環境の違いを考慮すれば対象から除外しうるにしても、94年1月の中間答申「改正大店法の見直しの在り方について」では、「改正大店法の現行の運用と流通を取り巻く現状を前提とする限りは」という条件付きながら、「大店法の枠組み自体は、現時点では維持すべきである」と結論づけていたのであるし、95年5月の中間答申「我が国流通の現状と課題」（21世紀に向けた流通ビジョン）においても、「大店法」は「今後は規制緩和推進計画にしたがって、規制緩和措置の実効を確保しながら、1997年度を目途に制度の見直しを行うこととされている」とするにとどまり、廃止が明記されることはなかったのである。

それが一転して「廃止」方針を明確化するのは、「答申」の最終とりまとめ作業に入った11月末以降になってからである。「通産省と合同会議は粛々と「大店法廃止」のシナリオを描きつつあり、遅くとも11月20日には「通産省の腹は固まっていた」ともいわれるが<sup>4)</sup>、通産省はともかく「合同会議」が「廃止」の意思を固めるのは、実際のところそれよりも早い時期ではなかったのではないかと推測される。「合同会議議事録」には、11月25日の第22回会合が、「意思決定過程の草案を巡るやりとりになるため」非公開とされること、および第23回会合（12月5日）において委員の中から、「一部新聞記事において、大型店の廃止を前提として議論されているような報道がなされたことは遺憾であり、これにより地方では混乱が生じているとの発言があった」ことが記録されており、事実、それ以前には「廃止」についてマスコミに洩れることは一切なかったのであるから、11月末以降という「廃止」への意思決定時期の推測に間違いはないと思われる。

このことは逆にいえば、最終段階にいたるまで「廃止」か、あるいは大幅な手直しによる「存続」かの間で判断が振れ続けていたことを意味する。

---

4) 「日経流通新聞」1997年12月2日。

そこにおいて、最終的に「廃止」を決定させた要因は何であったのか。

まず「答申」にあるように、「現行スキームにより大規模小売店舗における企業活動の調整を行うことについては、諸々の環境変化の下で、その有効性が低下し、[……]現行大店法による規制を維持することは困難になっている」という理由については、まったく考慮の余地はない。「大店法」の有効性が低下し、規制維持の困難が指摘されるようになったのは最近のことではないからであり<sup>5)</sup>、またそうした基本的認識における判断が「答申」提出直前であるはずがなく、大店法の有効性や規制維持可能性の認識等は以前の段階で確定していたとみるべきである。したがって「廃止」か否かの決定要因はそれ以外にもとめられねばならない。

考えられる要因は、政治的な考慮か駆け引き以外にないだろう。可能性はふたつある。ひとつは国内の「廃止反対」勢力への配慮であり、もうひとつは廃止を強くせまる外国勢力とりわけ米国への配慮である。

このうち国内の「廃止反対」勢力はというと、すでに大店法廃止反対を明確に表明するのは中小小売商団体しかない状況であった<sup>6)</sup>。ある自民党代議士によって、「(答申提出を)延期させたのは自民党だ」と伝えられた

---

5) 1989～90年にかけての日米構造問題協議における米国側の強い指摘と要求については、「外圧」という性格を鑑みて首肯し難い向きもあるかもしれないが、92年3月には経済企画庁の諮問機関である流通問題研究会の第7次報告「開放的かつ競争的な消費者指向型流通機構の実現に向けて」において、「大店法による規制は、開放的で競争的な流通システムと消費者の選択の機会の確保を妨げるとともに、それらの規制目的それ自体の達成にも効果を上げておらず、規制自体の撤廃を検討することが必要である」と指摘されている。

6) かつては大店法により先行出店の既得利益を守りたい大型店側にも大店法維持論は強かったが最近ではそれもなく、ひとり中小小売商とその団体だけが「廃止反対」を表明している状況である。かつての大型店による「維持論」については、「少ない大店法廃止論」(「日経流通新聞」1993年11月11日)、「ショッピングセンター協会 廃止の声なく枠組み崩さず」(「日経流通新聞」1993年11月18日)などの記事にみることもができる。

が<sup>7)</sup>、それはあくまで選挙支持母体としての中小小売商向けのポーズにすぎず、仮にごく一部の議員が加わったとしても、もはやそれらによって「大店法廃止」の動きが左右される状況でなかったことは明らかである<sup>8)</sup>。それよりはむしろ、「中小店保護の観点から大店法を運用する事をやめ、新たに『消費者利益の重視』と『地方分権』を盛り込む方向で理念は一致しつつあるが、最終的な詰めができていない」<sup>9)</sup>のが実際のところだったと思われる。これに、米国をはじめとする諸外国の「大店法廃止」要求を配慮せざるをえなかったことが、「答申」に向けての明確な意思決定が最終段階までずれ込んだ最大の理由である。

すなわち、これまでの議論および内外の世論からして、「中小小売業の保護」のために「大規模小売業の事業活動を調整する」ことは明文化できない。さりとて「中小小売業保護」をはずすことは理念的にも、また起こりうる当事者の激しい反発からも取りうる選択ではない。その一方で米国などからは、「大店法」の廃止という目に見える形での「規制緩和」要求が突

---

7) 「日経流通新聞」1997年12月2日。

8) 1997年における数例をあげるとどめるが、ゼンセン同盟が大店法廃止を政府に求め（「日経流通新聞」1997年7月31日）、日本生協連も大店法廃止などの具体的事例はあげないものの「市場原理の確保」によって「消費者優先」の経済社会をつくるべく規制緩和の必要性を強調している（「日経流通新聞」1997年10月16日）。また、日本商工会議所は「地域間競争下における街づくりと商店街の活性化に関する提言」において、大店法廃止に反対する姿勢は崩さないものの「大型店と商店街が共存・共生することが消費者利益に最もかなう」（『流通情報』1997年6月号、26ページ）として明確にトーンダウンした方針を採るにいたった。消費者についていえば、総理府が1997年6月に実施した「小売店舗等」についての取って付けたような世論調査でも、日常の買い物をする大型店について「満足している」者の比率が73.0%であるのに対し、中小小売店について「満足している」者は38.5%しかなかった。ただしこの調査では、新たに開店する大型店に対し「何らかの規制を行った方がよい」とする者が60.9%という結果もでている（必要な規制内容の第1位は「交通混雑」（28.6%、複数回答）についてであった）。

9) 「日経流通新聞」1997年11月18日。

きつけられていた<sup>10)</sup>。これらの折り合いをどういう形でつけるか、この点での詰め時間がかかっていたため最終段階まで明確な意思決定ができなかったというのが事実であろう。その結果、「大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、その周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保」という、それ自身の目的（同時にレーゾンデートルでもある）を変えられない以上、「大店法」の廃止は諸外国からの圧力からやむをえないにしても、それに替わって「地方分権」等を名分にしながら、大型店を規制し「中小小売業保護」を実現する新しい方途をつくりだすことになった。問題は「新しい方途」に、どのようにして大型店規制の実効性をもたせるかであったのであり、まさにその具体的措置についての「最終的な詰め」に時間がかかったということだったのである。

今回の「答申」および「新法案」は、結局のところ、「大店法」を廃止するという形で「外圧」をかわしながら「中小小売業保護」のためのさまざまな「スキル」を「新法案」のなかに埋め込んだだけという、弥縫的な小手先の「改革」に終わる可能性が大きい。その意味では、日本ではやはり「外圧」がなければ、たとえそれが「目先だけの変化」であったとしても大きな決断が行われることはない、今回の経緯をみてあらためて感じざるをえない。

## 2. 「大店法」の「規制効果」

1998年2月24日に閣議決定された「新法案」は、店舗面積1000㎡超の小

---

10) 大店法廃止について米国からは、1989～90年の日米構造問題協議における要求から始まり、95年11月には2000年度までという期限をきった「要望書」が日本政府に提出されているほか、96年6月にはWTOに対し大店法がWTO協定に違反しているとして提訴している。さらに、「合同会議」の行方をにらんで97年11月には日米包括経済協議において規制緩和の要求リストを提出し、そのなかで「大店法の撤廃」を強く要求した。これが「合同会議」に、「大店法廃止」という外見の取り纏いを決意させるダメ押しになった可能性は大きい。

売店舗を大規模小売店舗と定義し、「大規模小売店舗の立地に関し、その周辺の地域の生活環境の保持のため、大規模小売店舗を設置する者によりその施設の配置及び運営方法について適正な配慮がなされることを確保することにより、小売業の健全な発達を図り、もって国民経済及び地域社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与することを目的」とする法律である（第1条）。大規模小売店舗の新設をする者は店舗を設置しようとする都道府県に、店舗の新設の日、店舗面積の合計、店舗施設の配置に関する事項および施設の運営方法に関する事項等を届け出なければならず（第5条）、届け出を受けた都道府県は地元市町村の意見および地元住民等の意見を聞いたうえで、店舗を新設しようとする者に対し、「当該届出に係る大規模小売店舗の周辺の生活環境の保持の見地からの意見を有する場合には当該意見を書面により述べるものとし」（第8条）、それに対する当該届出者の対応が、「当該届出及び通知に係る大規模小売店舗の周辺の生活環境に著しい悪影響を及ぼすと認めるときは」、「届出をした者に対し、必要な措置をとるべきことを勧告することができる」（第9条）というものである。そのさい、一連の手續に要する期間は1年以内にする事が定められている。

以上が「新法案」の概要であるが、ここでは「新法案」の内容を詳細に探ることではなく、大型店の事業活動に関わる「調整」という、これまでの「大店法」あるいは流通政策の基本的スキームに限って検討することに主眼がある。

「大店法」の目的は第1条にあるように、「消費者の利益の保護に配慮しつつ、大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、その周辺の中小小売業の事業機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資すること」にある。この「目的」の「解釈」については以前より議論のあるところであるが<sup>11)</sup>、その整合性に問題があることも以前より指摘されるところであった<sup>12)</sup>。しかしここでは、「大規模小売業の事業活動を調整」することによって、「中小小売業の事業機会を適正に確保」できるとする「大店法」の基本スキームあるいは認識

を問題とする。

通産省産業政策局の『大規模小売店舗法の解説』によると、この「大店法」第1条は、「大規模小売店舗に入居している小売業者が周辺の中小小売業者に対して優位な競争条件にあり、これを放置すると周辺中小小売業者が経営不振に追いこまれ、小売業全般の秩序を乱すおそれがあるので、(イ)消費者の利益の保護に配慮しつつ、(ロ)大規模小売店舗の周辺の中小小売業の事業活動の機会を適正に確保し、(ハ)小売業の正常な発達を図ることを直接的な目的として」おり、「このような目的を達成する手段として、大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整する」というのであるが、そうであるとすれば「大店法」の根底にあるのは単純な論理である。すなわち、大規模小売店舗における小売業（以下、大型店）には生来的に中小小売業に対する競争優位性があり、その優位性＝事業活動を「調整」すれば中小小売業の「経営不振」を招来せずすむ（事業活動の機会を適正に確保）ということである。

問題はこの「調整」をどのように解するかであって、「競争政策に対する補完的位置づけ以上に、あたかも恒久的な中小小売業保護政策であるかのような『存在感』を示してきた」<sup>13)</sup>というのが大方の把えかたであったといえる。そしてその「存在感」は、「大店法」が「中小小売業の事業活動を確保するのに一定の役割を果たしてきた」<sup>14)</sup>、あるいは「大店法」によって中

11) 「通俗的には、『消費者の利益の保護が本法の目的である』との解釈がしばしばみられるが、みぎの説明「通産省による大店法の概要説明——引用者」は、それがあくまでも配慮要因にすぎないことを明記している」（西元良行『流通政策としての大型店規制』岡村・片桐・保田編『現代日本の流通政策』大月書店、1984年、158ページ）というようなものである。

12) たとえば、「消費者利益の保護、小売商業の正常な発展＝流通近代化、中小小売商業の事業機会の確保の目的との間の整合性に問題がある」（岡田千尋・岩永忠康・尾崎眞・上田弘・藤澤史郎『現代商業の構造と政策』ナカニシヤ出版、1992年、114ページ）というものである。

13) 田島義博・流通経済研究所、前掲書、32ページ。

14) 福島久一「大店法廃止論の不当性」『経済』1995年5月、151ページ。



小売業は、「大規模小売店との価格競争を回避しながら、自らの存立を維持することができた」<sup>15)</sup>という評価に結びつくのである。しかし、本当に「大店法」は中小小売業保護の機能を果たしたのであるか、あるいは果たしているものであったのであるか。以下、この点に絞って主に「商業統計」によりつつ事実検証してみたい。

従業者4人以下の中小小売業をみると、戦後一貫して増加してきた商店数が82年調査時の144万8747店をピークに以降は減少を続け、94年調査時には113万5716店となり12年間で30万店以上も商店が消えたことになる<sup>16)</sup>。ただし、以上の数字は法人経営と個人経営を合わせたものであり、従業者4人以下の個人経営だけをみれば1979年調査時の121万5037店がピークで、以降94年調査時の84万3023店へ15年間で37万店も減少しているのである。まさに、中小小売業が崩壊しつつあるといっても過言でない。「中小小売業保護」の成否が商店数指標において表示されるものであるなら、すくなくとも1982年以降は「保護」の実があがっていないといえるだろう（同様に、1982年以前は「保護」の実が上がっていなかったとはいえない、といえる）。

ここでの検討課題は「大店法」による「中小小売業保護」の成否であるから、この中小小売商店数の長期的変化が、「大店法」の適用や運用の経緯によって説明可能か否かが問題となる。周知のように「大店法」は、店舗面積1500㎡以上の小売商業店舗<sup>17)</sup>に「調整4項目」その他の届出を課することを主な内容として74年に施行された。その後、対象店舗面積を500㎡以上に引き下げる規制強化の方向での改正が79年に施行され、さらに82年には、通産省産業政策局長名で出された「大規模小売店舗の届け出にかかわる当面の措置について」の通達（いわゆる「82通達」）にもとづき出店規制が大

---

15) 鈴木武「日本型流通システムの問題点とその改善の方向」『福岡大学 商学論叢』1989年3月、8ページ。

16) 従業者数5人以上の規模に拡大した商店もあるので、実際にはこの数字通りではないが、そうしたケースは少数であり概数としては大きな違いはないと思われる。

17) 都の特別区および政令指定都市の区域内では3000㎡。以下この規定については表記を省略する。

幅に強化され、80年代を通じて、いわゆる「大型店冬の時代」を迎えることになる<sup>18)</sup>。その後、86年4月に経済構造調整研究会報告書、いわゆる「前川レポート」が、「市場アクセスの一層の改善と規制緩和の徹底的推進を図る」ことを提言し、87年6月には「今後の大店法の運用について」の大規模小売店舗審議会会長談話において「事前説明」等の調整手続について若干の改善が述べられたものの、実際の措置において大店法の運用が「規制緩和」の方向に動き出したのは、日米構造問題協議終了後の90年以降である<sup>19)</sup>。

図1は、74年以降における従業者4人以下の小売業店舗数と大規模小売店舗の出店数の推移をみたものである。第1種および第2種大規模小売店舗の出店数をみるかぎり<sup>20)</sup>、「82通達」以降、大型店の出店数は急減し「規制強化」の効果があらわれていることがわかる。しかし、従業者4人以下の中小小売業は「大店法」の規制が強化される以前の82年までは店舗数が増加し続け、規制が強化された82年以降に店舗数を急減させているのである。これをみるかぎり、すくなくとも「大店法」の規制と中小小売業の店舗数増減との間には、何らかの有為な関係を認めることはできない。これは全国の統計であるが、事情は地域を問わない。図2は、70~80年代を通じて社会-経済的に対称的な状況を示す千葉県と新潟県のケースをみたも

---

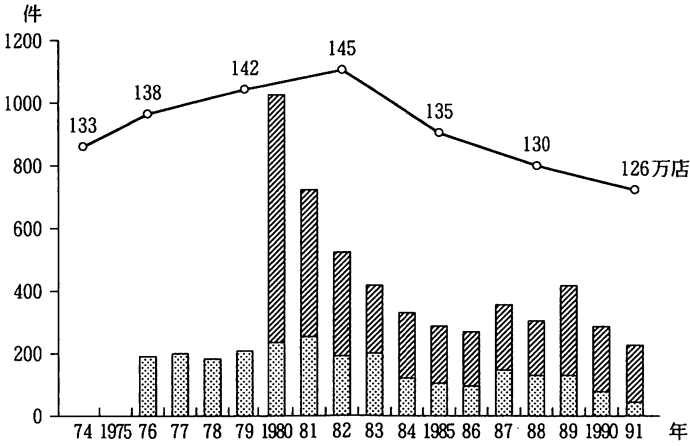
18) この点については、これまで多くの解説等がなされているので詳しくは触れない。

日本経済新聞社編・発行の『大店法が消える日』(1990年、99-106ページ)などを参照のこと。

19) 日米構造問題協議の「日本側措置」を受ける形で、1990年5月24日付通産大臣官房商務流通審議官通達「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令の今後の運用等に係る基本方針について」が出され、調整期間を最長1年半以内とすることや届出の必要がない休業日数および閉店時刻の変更などの「緩和措置」がとられた。

20) 大型店の出店傾向をみるさいに「届出件数」を指標とするケースが多く見受けられるが、1990年度に出店調整が終了した第1種大規模小売店舗の案件の、出店表明から調整終了までの所要期間の平均が1件あたり約35ヵ月であったことからして(『大規模小売店舗法の解説 1990年』、27ページ)、すくなくとも1990年以前については実際の出店数をみるべきである。

図1 従業員4人以下の小売商店数と大規模小売店舗の出店数

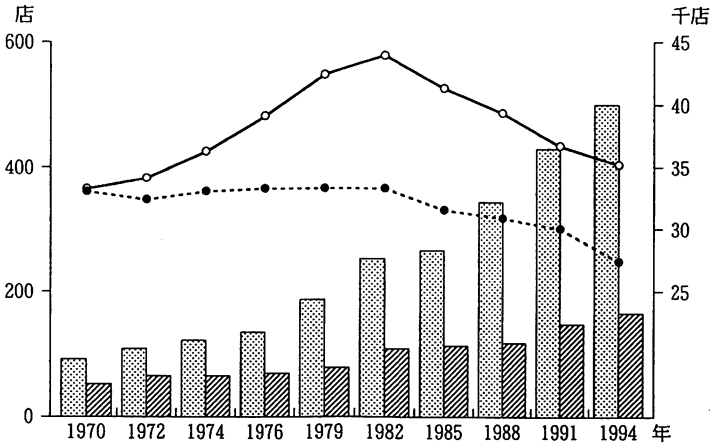


折れ線グラフは従業員4人以下の小売商店数

棒グラフは上が第2種大規模小売店舗、下が第1種大規模小売店舗

資料)「商業統計表」、「大規模小売店舗法の解説 1994」

図2 千葉県および新潟県における従業員4人以下の小売商店数と従業員50人以上の小売商店数



折れ線グラフ(右軸)は従業員4人以下の小売商店数

実線：千葉県 破線：新潟県

棒グラフ(左軸)は従業員50人以上の小売商店数

左：千葉県 右：新潟県

資料)「商業統計表」

のであるが<sup>21)</sup>、いずれの場合も「大店法」の規制の変化と中小小売業の店舗数増減に相関関係は認められない。結論は、「大店法」による規制はそれをいかに強化しようとも、中小小売業の店舗数減少を止めることはできなかったということである。それは「大店法」における、「大規模小売業の事業活動を調整」することによって、「中小小売業の事業機会を適正に確保」できるとする基本スキームあるいは認識それ自身が根本的に成り立ちえないことを意味している。そうであるとすれば、「大店法」は存在することに意味がないことになる。しかり、「大店法」はそのレーゾンデートルそのものが当初より根柢のないものだったのであり、その意味で、またそのかぎりですらで早急に廃止されねばならなかったのである。

中小小売業店舗数の減少は、「大店法」による規制の緩急ではなく別の要因にもとめられねばならない。「大店法」そのものではなく地域の自治体による「独自規制」ではあるものの、「独自規制が導入された後も、大規模店の出店スピードは抑制されるが、零細店比率の減少は逆に加速されている」ことが指摘されてはいたが<sup>22)</sup>、「大店法」による大型店への規制と中小小売業の店舗数増減との間の関係について統計的な検証事例は多くない<sup>23)</sup>。

中小小売業の店舗数増減と大店法による規制の緩急に有意の関係がないとして、それではいかなる要因が中小小売業の店舗数に影響を及ぼしてい

---

21) 大規模小売店舗の1店舗あたり従業者数は1982年から1994年の各調査において平均77~80人の範囲内であったことから(通産省『我が国の商業 1997』, 155ページ), ここでは大型店のデータとして「商業統計表」における従業者50人以上の小売店舗を採ることとする。

22) 経済企画庁経済研究所『経済分析』大蔵省印刷局, 第127号(1992年7月), 27ページ。

23) 『「大店法」がありながら, 中小小売業者が減少している。これは大規模小売店舗法が存在意義を失っていることを示している』というような意味の意見が聞かれることがある。この種の意見は大店法の意義を誤解ないし過大評価している。それは、大店法が中小小売業を『保護』する法律であるといわれることからの短絡的な理解にすぎない(法律には保護するとは書かれていない)(鈴木安昭「公共政策としての大店法」『大店法が消える日』日本経済新聞社, 1990年, 215-216ページ) という

るのであろうか。それを詳らかにすることは本稿の目的ではないので、ここでは可能性のある2つの指標をあげるにとどめる。ひとつは人口である。表1は70年から94年までの商業統計調査年における人口と、小売1店舗当り人口の推移をあらわしている。この表と図1、2をあわせると、すくなくとも82年までは中小小売業の店舗数は明らかに人口にリンクしているこ

表1 1970—94年の人口増減と店舗数の関係について

年	全 国		千 葉 県		新 潟 県	
	1店舗当 人口(人)	人口増 指 数	1店舗当 人口(人)	人口増 指 数	1店舗当 人口(人)	人口増 指 数
1970	70.4	100	83.8	100	62.9	100
1972	70.8	102	87.7	109	62.6	99
1974	70.8	106	90.0	119	61.8	100
1976	69.5	108	89.2	128	61.8	101
1979	68.7	111	89.0	139	62.3	102
1982	68.4	114	90.2	148	62.3	103
1985	73.7	116	97.6	155	65.5	104
1988	75.2	118	102.4	162	65.4	104
1991	77.4	119	106.4	169	67.0	104
1994	82.9	120	112.5	174	71.4	104

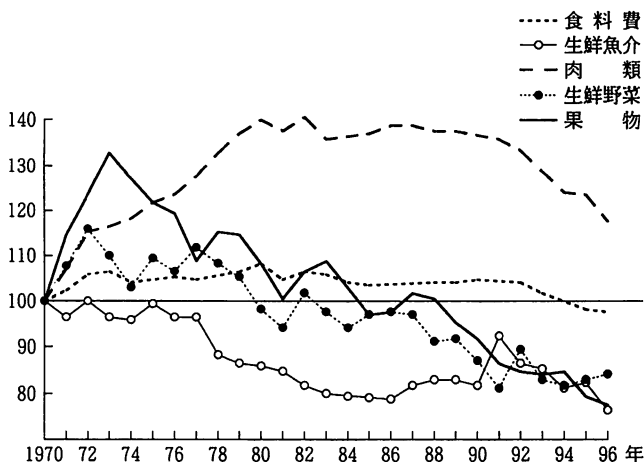
資料)「商業統計表」、「住民基本台帳人口要覧」

指摘もあるが、それこそ「大店法」の誤解ないし過小評価である。「大店法」第1条はいかに読もうと、「中小小売業の事業機会を適正に確保する」ために大型店の事業活動を「調整」として書かれているし、通産省も疑問の余地なくそう「解説」している。だからこそ「大店法」は、自らの苦況原因を専ら大型店にもとめる中小小売業者たちにとって象徴的な意味をもってきたのである。「大規模小売店舗法が存在意義を失っている」という理解も誤りであるが（最初から存在意義はなかった）、中小小売業保護の機能を果たしうる能力が備わっていないという指摘は事実である。また統計的な議論が軽視される例としては、「零細店減少の理由や背景としては、[……]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。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）以後、増加傾向にある」（坂本秀夫「流通規制緩和批判」『フジ・ビジネス・レビュー』1997年3月、74ページ）を挙げられるが、こう言いされる大胆さには評価の言葉を失ってしまう。中小小売業の店舗数が減少し始めるのは1982年調査以降であり、個人商店だけをとれば1979年調査以降であるという事実はどうなるのだろうか。

とがわかる。人口が急増を続けた千葉県でも、人口増がほとんどみられない新潟県でもこの点ではまったく同じである。一般的にいえば、店舗面積や経営方法等が同じであれば集客数に大きな変化はないのであるから、逆にいえばこのデータは、82年以降にそれ以前の商業状況とは本質的に区別される何らかの変化が起ったことを示唆している。その変化が経営方法などの小売業も含めた供給サイドのものなのか、消費者ニーズなどの需要サイドのものなのか、あるいはその両者であるのかはわからないが、いずれにせよかなりドラスティックな変化であることは間違いないし、すくなくともそれが「大店法」の「規制」のありかたによるものでないことも確かであろう。

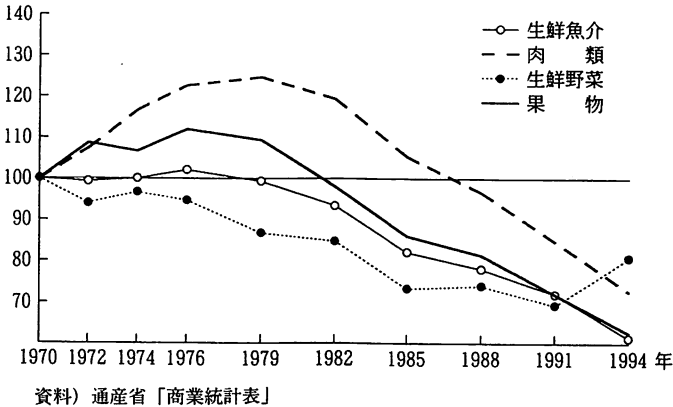
いまひとつは、消費需要構造の変化である。1世帯当りにおける品目毎の支出金額の推移を、それぞれの品目の消費者物価指数でデフレートすれば実際の購入量の変化をみることができる。消費者物価指数をとれる品目に制約があるため、食料支出合計および生鮮食品に限定して70年から96年までの需要量の変化をみたのが図3である。この四半世紀の間に、食料支

図3 各食品の実質消費金額の推移 (全国・全世帯)



資料) 総務省統計局「家計消費年報」、「消費者物価指数年報」

図4 各商品販売小売業の商店数の推移



出合計はほとんど変化していないにもかかわらず生鮮食品の需要が大きく減少したことがわかるであろう。このことと、それぞれの生鮮食品を扱う小売店舗数の変化をみた図4をあわせてみると、小売店舗数の変化は、第1義的には需要量に規定されていることが確認されるはずである<sup>24)</sup>。食料支出合計があまり変化していないにもかかわらず、生鮮食品の購入量が大幅に減少しているということは、この間に食生活およびその素材商品の購買行動における大きな変化が生じたことを示しており、それは、同期間に

24) 統計数値だけをみれば、そうではない事例も存在する。たとえば1996年における自転車の購入量は1970年の2.6倍（自転車のみの消費者物価指数がないので「総合」消費者物価指数でデフレートした）であるが、自転車小売業の店舗数は同じ時期に3万6948店から1万7724店まで半分以上に減少している（最も大きく減少した業種の一つ）。しかしこの場合は、この間に自転車という商品が「耐久消費財」から「非耐久消費財」に変わっていたことや、アジア諸国からの廉価品の大量輸入による販売チャネルの変化などを考慮する必要がある。統計からは、こうした「否定的」データよりも、仮定を支持する事例、すなわち需要量の増減と同時に店舗数も増減している業種の事例がほとんどである（たとえば呉服、男子服、婦人・子供服、自動車、医薬品など）。

における食料支出に占める調理食品と外食費の合計支出比率が、13.3%から26.5%まで大きく増加していることから確認できる。

こうしてみると、ごく限られたデータからではあるがこの間の小売店舗数の変化は、人口や消費者の生活様式の変化すなわち需要構造の変化といった需要サイドの変化に基本的に規定されている可能性が大きく、「大店法」の規制の緩急とは無関係に動いているとみるのが自然ではないだろうか。そうであるとすれば、「大規模小売業の事業活動を調整」することによって「中小小売業の事業機会を適正に確保」という、「大店法」のレーゾンデートルそのものが否定されざるをえないのである。

というより、そのような「大店法」の基本スキームは、最初から虚構のものであったといえるだろう。すなわち「大店法」は、その誕生の経緯からして「中小小売業の事業機会を適正に確保」することを第1に念頭に置いた法律ではなかったということである。60年代後半に入り、スーパーが「百貨店法」の規制を逃れる方法で集中豪雨的に出店し、いわゆる「疑似百貨店問題」として喧しく取り上げられていたのは事実である。しかし、「百貨店法」を廃止して新たに制定された「大店法」は、その対象店舗面積が「百貨店法」の規定をそのまま引き継いだ1500㎡以上の小売店舗に限定されており、このことからしても「大店法」が、とりわけスーパーから「中小小売業の事業機会を適正に確保」することを第1の目的としていたとは考えにくい。というのは、70年時点におけるセルフ店の1店舗当り平均売場面積は445.4㎡であり、売場面積1500㎡以上の店舗は全セルフ店の4.3%、「疑似百貨店」を考慮して1000㎡以上をとっても9.3%しかなかったからである。また70年から74年の間の店舗数増加率でみると、最も増加したのは売場面積600~999㎡の店舗（50.1%増）で、ついで400~599㎡の店舗（47.0%増）であった。

「大店法」の最大の眼目は、67年から始まった資本自由化とくに73年からの流通分野を含む第5次資本自由化をにらんで、年間売上高で小売業界の主座についたとはいえ未だ成長途上にあった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<sup>25)</sup>。そうであればこそ、法施行直後より地方自治体による「独自規制」が必要となったのであり<sup>26)</sup>、法施行後わずか5年で「調整」対象小売店舗を店舗面積500㎡以上に引き下げざるをえなかったのである。

さらに問題は、「大規模小売業の事業活動を調整」することによって「中小小売業の事業機会を適正に確保」という実効性のない「大店法」の基本的スキームを、実態をともなったものに近づけようとして、あるいは実態をともなっているかのような外見を取り繕うとして、「運用」のレベルで弥縫策を繰り返したことにあった<sup>27)</sup>。もはや、「大店法」は法律としての体をなしていなかったのであり、その意味でも早晩、廃止されざるをえなかったといえる。

### 3. 「ポスト大店法」としての「大規模小売店舗立地法」

その運用上の無定見と不透明性にもかかわらず、「大店法」の根本問題は、そのレーゾンデートルである「大規模小売業の事業活動を調整」すること

25) 1968年8月の産業構造審議会流通部会中間答申「流通近代化の展望と課題」では、資本の自由化の及ぼす影響について分析し、流通外資と国内流通資本の「企業力の格差」が大きいことから、「自由化がわが国の流通に与える影響は大きく、かつきびしい側面をもつ」こと、および「外資の支配力によって成長分野を独占的に支配されるおそれがあること」を指摘している。このことから、当時の、資本自由化による影響に対する認識と危機感の大きさがわかるであろう。

26) 1976年には大阪・豊中市で200㎡以上1500㎡未満の小売店舗の「調整」をおこなう条例が施行され、以降、各地で「独自規制」が実施されることとなった。

27) 「事前説明」や「事前商調協」などがその典型であるが、他に、「大店法」の条文が「建物主義」を採っているにもかかわらず、「周辺の中小小売業の事業活動に相当程度の影響を及ぼすおそれ」の有無の審査基準において、「大型小売業者が入居する」大規模小売店舗が、ほぼ自動的に「おそれあり建物」と認定されるという実質的な「企業主義」の導入や、「大店法」の条文の規定にもかかわらず1994年以降は店舗面積1000㎡以下の店舗は原則自由出店になっているなどがある。

によって「中小小売業の事業機会を適正に確保」すること、あるいはその実効性を確保するための「基本的スキーム」が、まったく有効ではなかったことにある<sup>28)</sup>。その意味において、今般の「大店法廃止」の決定は遅きに失したともいえるのである。それでは、「大店法」を廃止した後に「答申」および閣議によって制定が予定されている「新法案」が、「大店法」のこの限界性あるいは根本的誤謬を踏まえたものであるかということ、いくつかの点でそう断定することはできない。

第1に、「交通渋滞、駐輪・駐車、騒音、廃棄物等の問題への対応、あるいは、計画的な地域づくりとの整合性の確保等の必要性」のために、「大型店の事業活動を地域社会との融和を促進する」という「社会的要請に応える」（「答申」）目的のために、「店舗面積1000㎡超」の大型店の「駐車需要の充足」および「騒音の発生その他」を「調整」する（「新法案」）という論理が、そもそも成り立ちえない。「交通渋滞、駐輪・駐車、騒音、廃棄物等」の問題が、「店舗面積1000㎡超」の大型店に固有の問題であろうはずがないからである。たとえば、無秩序に増加を続けるコンビニエンスストアにおける、多頻度小口納入システムによる大気汚染・騒音・振動の悪化や、貧弱な道路行政の結果でしかない幅員の狭い道路に駐車しての納品作業で生じている都市部の交通渋滞の現状を放置しておいて、大型店のみを、あたかもそれが諸問題の専一的な元凶であるかのように仕立てて「調整」することに、合理的な説明がありうるとは思えない。

第2に、「新法案」は大型店の新增設にさいして適用されるのであるが、そのさいに駐車場を確保することや騒音の発生等に配慮することが、はたして「周辺的生活環境への影響について適切な対応を図る」ことであり、

---

28) 多くの指摘があるところであるが、「大店法」において「中小小売業保護」は、当初より副次的な要素でしかなかったのである。三輪芳朗・西村清彦編『日本の流通』東京大学出版会、1991年、288-289ページ、石原武政・小西一彦編著『現代流通の動態分析』千倉書房、1991年の第11章「資本自由化問題と流通政策の展開」（笹川洋平、225-245ページ）などを参照のこと。

「積極的に地域づくりに貢献していくこと」なのであろうか。本来、地域づくりのような問題は、総合的な都市政策のなかで行われるべきものであろう。それをどうして小売商業店舗の事業活動において、しかも「1000㎡超の」大型店に限定して「調整」しなければならないのであろうか。大型店が、「周辺の都市環境に一定の影響を与え得るものとするべき」（「答申」）であるのは事実であり、「新法案」は「都市計画法」の改正とセットで考えられているものだとしても<sup>29)</sup>、そうであればなおのこと、「地域づくり」は総合的な都市政策にゆだねられるべきであり、「新法案」のように、わざわざ伝統的な流通政策の範疇で処理されねばならない特段の合理的な理由はない。ましてや駐車場や騒音発生等への「調整」が、「1000㎡超」でなければならぬ説得的な根拠はまったくないといわねばならない。

こうしてみると「新法案」は、ともかく「大店法」を廃止して参入障壁であるという国内外からの批判をかわすという目的もさることながら、最大のねらいは、「大規模小売業の事業活動を調整」することによって「中小小売業の事業機会を適正に確保」するという、伝統的な流通政策における基本スキームを継承することにあつたといえるだろう。そのために、「1000㎡超」を大型店と規定し、それへの「規制」を明確にしたのである。しかし、これまでみてきたように、大型店への「規制」の緩急と中小小売業の店舗数増減には有為な関係は存在しない。結局のところ、「新法案」は「大店法」を廃止するというかたちで「外圧」をかわしながら、「中小小売業保護」のためのさまざまな「スキル」を埋め込んだだけのものといわざるをえない。「大店法」による四半世紀の総括は、商業を取り巻く環境の変化や新しい業態の登場などといった一般論のなかでしか語られていない。そして、「大規模小売業の事業活動を調整」することによる「中小小売業の事業

---

29) 「都市計画法」の改正により地方自治体が独自に土地の用途規制を行えるようにすることと、「中心市街地活性化法」（新立法の予定）による中小小売業保護政策とがセットになるとされている。

機会確保」という、ほとんど実効性のないロジックは、「地域づくり」というあらたな装いのもと、再び延命されようとしている。20世紀最後の四半世紀に加えて、中小小売商業にとっても地域住民、消費者にとっても不幸な歴史を、いつまで生き続けねばならないのだろうか。

大規模小売業は、何らかのかたちで規制されるべきである。しかし、その場合における規制の根拠は、地元住民の生活環境の改善と整備によるものでなければならないであろう。住民自身が自らの地域コミュニティを最適なものとして維持してゆくために、あるべき社会資本のあり方をコントロールするという視点にたったのみ、企業の「事業活動」を規制する絶対的根拠が与えられる。「新法案」でもたしかに、「地域づくり」がうたわれ、「周辺の地域の生活環境の保持のため」の「調整」という位置づけはされている。しかし、そのための方策が「駐車場の確保」と「騒音等への配慮」だけというのでは、羊頭狗肉というよりは一貫した論理の欠如、すなわち単なる弥縫策であると指摘せざるをえない。以上のことから、「大店法廃止」から「新法案」への移行という今回の試みは、小手先だけの「改革」に終わる可能性が高いといえるのである。