

# わが国の中小小売商業振興政策の展開

佐々木 保 幸

## 目 次

### はじめに

I. 戦前, 戦後復興期, 高度成長初期 (戦前—1959年)

II. 本格的な高度成長期 (1960—73年)

III. 低成長期以降 (1974年以降)

### おわりに

## はじめに

わが国の小売商業・流通政策における大型店規制政策と中小小売商業振興政策は、いわばメダルの表裏になっている。両者は互いに補完しあう一方で、相対する側面をもっている。歴史的にも、前者が全面的に行われる時期もあれば、後者がクローズアップされる時期もあった。

現在は、周知のごとく大店法が再改正され、大型店規制が大幅に緩和せしめられる一方で、大店法関連法と呼ばれる中小小売商業の振興に関する制度 (中小小売商業振興法の改正, 特定商業集積整備法の制定, 民活法の改正等) が整備されている。中小とりわけ零細小売商の減少傾向が明らかになり、かつ大型店の郊外を中心とした出店ラッシュにより市街地の商店街が衰退し、「街」そのものの地盤沈下が問題とされている今日、これらの振興諸政策のもつ役割は非常に大きなものであると思われる。

本稿では、大型店規制政策とともに小売商業・流通政策のもう一方の柱でありながら従来あまりとりあげられることのなかった中小小売商業振興政策にスポットをあて、この振興政策が日本経済の発展に応じてどのように変化してきたかについて、1960年代後半から70年代初頭にかけての流通近代化お

およびシステム化政策の推進によって、社会政策的色彩の濃い商業政策が経済政策的な流通政策へと転換せしめられていく過程を中心的に分析することによって解明する。

以下において、まず中小小売商の保護政策に傾斜していた戦前および戦後復興期、高度成長初期における振興政策を追い、次に高度経済成長が本格化し、大量流通システムの構築を指向した流通近代化・システム化政策が推し進められていく下で、振興政策が量的には拡充されつつも、その性格を大きく変容させていく過程をみる。そして、80年代と90年代の2つの流通ビジョンに示された振興政策の基本的方向を概観し、最後に最近の流通規制緩和の下で制定された特定商業集積整備法等を検討する。このような考察を通して、今日の中小小売商業振興政策の特質や限界を明らかにしたい。

## I. 戦前、戦後復興期、高度成長初期（戦前—1959年）

### 1. 戦前の中小小売商業政策

一般的に、中小小売商業が政策対象とされるためには中小小売商問題が社会的に広く認識されねばならない。わが国で中小小売商問題が本格化するのには、第1次世界大戦後のあいつぐ恐慌下においてである。戦後の1918年の反動恐慌、1923年の関東大震災とそれによる震災恐慌、1927年の金融恐慌、1929年の世界恐慌といった具合に経済状況が悪化していくなかで、中小小売商の困窮は深刻な社会問題となった。例えば、東京府5郡54町村における小商業者の廃業者数は1926年5,831、27年7,767、28年8,361、29年8,867、30年には10,378にも達した<sup>1)</sup>。その絶対数の増加は当時の中小小売商の困窮状況の一端を物語るものであろう。

第1次大戦後の慢性的不況下において、このような中小小売商の窮迫をもたらした具体的原因としてはさまざまなものがあるが、主として、①中小小売商の零細性、過多性、前期性、低生産性、②中小小売商の金融難、③百貨

---

1) 鈴木安昭『昭和初期の小売商問題』日本経済新聞社、1980年8月、256ページ。

店の圧迫，④公・私設小売市場，産業組合等の影響の4点に集約できよう。

以下では，このような中小小売商のかかえるさまざまな問題に照らし合わせて，政府によってとられた諸政策をみていくこととする。

（1）中小小売商の零細性，過多性，前期性，低生産性

森下二次也氏は「これらの諸特徴は，小規模分散的であつ個別消費に直接する小売業そのものの一般的性格に一部根ざすものである」<sup>2)</sup>が，それだけではなく，それらは日本経済の特殊性からくるものであるとされ，次の4点を社会経済的要因としてあげられている<sup>3)</sup>。その1つは，わが国の資本主義への移行が未成熟な条件のなかで強行されたため，内需用消費財生産面での産業資本の本格的な成立をみず，その分身である近代的商業資本の確立がみられなかったことである。2つには，わが国の資本主義化が農村の近代化を犠牲にしたため，農村人口が過剰となり，またそれによって都市労働者の低賃金が規定され，国内消費財市場が狭隘であったこと。3つには農村からの流出口と都市失業者の小売部門への流入。4つには，都市と農村との格差および消費財市場の無数の地方的市場への分断である。

中小小売商の過剰化に関しては，さらに次のような主体的要因が考えられる。まず，比較的零細な資金で，さしたる経験技能をもたなくても開業が可能であること。生活を維持してゆくことが比較的容易らしく見えること。そして，他の職業に就くことが諸事情により困難であるか，または就くことを欲しないといった理由である<sup>4)</sup>。

当時の中小小売商の増加傾向がいかに凄まじいものであったかをみてみよう。1920年と30年に行われた国勢調査によると，農業人口，工業人口がそれぞれ1920年に14,286,592人，5,138,958人であったのが，30年に14,131,025人（1.1%減），5,875,991人（14.3%増）と推移したのに対し，商業人口は

---

2) 森下二次也『現代の流通機構』世界思想社，1984年4月，170ページ。

3) 同上書，171ページ。

4) 松井辰之助「小売闘争の性格と小売商問題」松井辰之助編『中小商業問題』有斐閣，1954年6月，32ページ。

1920年3,661,649人, 30年4,905,655人と34.0%も増加し, 増加人口吸収率も実に52.7%にのぼった<sup>5)</sup>。また, その零細性については1935年の大阪市における商業調査によると, 総小売業者数73,141のうち資本金1,000円未満のもの53.29%, 1,000円以上10,000円未満のもの43.59%, 10,000円以上100,000円未満のもの3.93%, 100,000円以上のもの0.19%と資本金1,000円未満の零細商が圧倒的多数をしめている<sup>6)</sup>。その経営内容もほとんどが家族労働に頼る生業的なもので, 年間利益はわずか88円から385円というミゼラブルな状態であった<sup>7)</sup>。

中小小売商の零細過多性に直接対処する施策はとられていない。ドイツやイタリアにならい, 経験年数と資本力を設立の条件とした小売商許可制度の導入が議論されていたが, 結局, 制度化されなかった。中小小売商の過剰化問題に対しては, 以下で述べる流通の合理化を指向する諸政策で, 間接的に対応するにとどまっている。

## (2) 中小小売商の金融難

大戦後の慢性的不況下において中小小売商はたびたび金融難に陥ったが, 1927年の金融恐慌は中小小売商の金融を一気に逼迫させた。金融恐慌によって多くの中小銀行が休業に追いこまれた結果<sup>8)</sup>, 取引関係のある中小小売商らは預金の引き出しができないばかりか, 融資を受けることが非常に困難になった。さらに, 普通銀行の預金が大銀行, 郵便貯金, 信託預金に流出し, 吸収されたことや<sup>9)</sup>, 政府によって中小銀行の大銀行による吸収合併および中小銀行の合同, 増資, 解散等が強制的になされたために<sup>10)</sup>, 中小小売商は

---

5) 竹林庄太郎『日本中小商業の構造』有斐閣, 1941年10月, 15ページ。

6) 同上書, 325ページ。

7) 牛尾眞造「零細商業の社会的性格」松井辰之助編, 前掲書, 59ページ。

8) 金融恐慌による休業銀行数は累計37行, 休業当時の預金総額は6億5,200万円を超え, その預金口数(36行)は87万4,000口以上にのぼった(大館光壽『中小商業者の金融と中央銀行』日大印刷株式会社出版部, 1950年9月, 22-24ページ)。

9) 同上書, 24-26ページ。

10) 同上書, 26-27ページ。

かなりの金融財源を失うこととなった<sup>11)</sup>。

中小小売商の資金調達難を救済するため、1927年12月に政府は震災直後の融資に続き、平時においても特別融通を行うことにした。それは預金部資金5,000万円を中小商工業者運転資金として利用するもので、融通方法は各府県6大都市、日本興業銀行、日本勧業銀行、農工銀行、産業組合中央金庫が貸出を担当し、中小商工業者に直接貸付けるか、あるいは市町村、重要輸出品工業組合、産業組合等を経由して低利で貸付けられた<sup>12)</sup>。しかし、この制度は銀行の貸出対象となりにくい中小商工業者に、銀行通じて融資を行うものであり、もともと無理があった<sup>13)</sup>。しかも、貸付の大部分が不動産担保を必要とし、無担保のものには10人以上の連帯保証人が要求され、償還期限が1年（1,000円までは3年）と貸付条件が厳しかったため、29年6月に貸出が打ち切られるまでの貸出状況は予定金額の5分の2以下という不成績であった<sup>14)</sup>。

昭和恐慌の下で中小商工業者および農民の救済がいっそう急務となったため、政府は1930年3月に信用組合経由中小商工農業者資金融通案を可決し、預金部資金2,000万円（後に500万円追加）を融通することにした。2次経由機関は信用組合に一本化され、貸出条件も担保物件範囲を拡大し、無担保者には連帯保証人2人以上、償還期限5年以内と緩和された<sup>15)</sup>。貸付状況は32年5月末までで2,244万円<sup>16)</sup>と好成績ではあったが、中小商工業者の金融難

---

11) 多くの中小小売商は無利子、低利では銀行以外に、問屋金融や知人等個人的関係を利用し、高利では金貨業を金融機関として利用していた。したがって、金融恐慌の影響は問屋の金融能力の低下という側面にもあったということに留意しなければならない（同上書、18-19ページ、鈴木安昭、前掲書、263-265ページをみられたい）。

12) 大館堯壽、同上書、47ページ。

13) 岩田勲「中小企業と金融政策」巽信晴・山本順一編『中小企業政策を見なおす』有斐閣、1987年2月、166ページ。

14) 大館堯壽、前掲書、49-52ページ。

15) 同上書、52-53ページ。

16) 山本影英「昭和初期における中小小売商の窮迫と反百貨店運動（上）」『国学院経済学』第28巻第1号、1980年3月、13ページ。

を解決するものではなかった。政府はさらなる追加措置として、1930年5月に預金部資金2,500万円(31年12月に4,000万円に追加)を中小商工業者等産業資金に融通し、同年6月に簡易生命保険積立金を同業組合、産業組合を通じて中小商工業金融へ運用することにした。前者の貸出状況は実施後半年を経過した時点で総額の4分の1にも満たなかったが、その後、貸出条件が緩和されたことにくわえ<sup>17)</sup>、同年、大阪市で「工業組合に対する短期少額融通資金損失補償制度」が創設されたのを契機に<sup>18)</sup>、道府県の中小商工業資金損失補償制度があいついで実施されるようになった結果、貸出成績は35年3月末に供給決定額4,705万円に対し、貸付額4,395万円と大幅にアップした<sup>19)</sup>。ただし、担保物件をもたず、保証人も得られない零細商は、このような制度の恩恵にあずかることができなかったことに留意しなければならない<sup>20)</sup>。すなわち、以上のような政府の金融施策は中規模層以上の小売商の金融難をある程度緩和することができたが、生業的零細小売商の生活苦に対してはほとんど無力であったのである。それゆえ、零細小売商らはやり場のない不満を当時、急成長していた百貨店等に向けていくこととなる。

### (3) 百貨店による圧迫

従来、百貨店は高級呉服等買い回り品を中心に取り扱い、中小小売商とは住みわけができていたが、1920年頃の不況期から新規参入や支店・分店の増加があいつぎ、売場面積が拡大した。また、それとあわせて取り扱い商品の大衆化、日用品雑貨マーケットの兼営等大衆化路線が敷かれはじめた<sup>21)</sup>。この傾向は1923年の関東大震災以降、ますます強化され、中小小売商の経営に影響を及ぼしはじめた<sup>22)</sup>。そして1929年の金解禁以後の不況下にお

17) 大館堯壽, 前掲書, 58ページ。

18) 岩田勲, 前掲論文, 166ページ。

19) 20) 山本影英, 前掲論文, 14ページ。1937年4月には商工組合中央金庫法が公布され、12月に商工組合中央金庫(商工中金)が設立された。

21) 中西寅雄「百貨店対中小商業問題」中西寅雄編『百貨店法に関する研究』同文館, 1938年2月, 27ページ。

22) 百貨店の大衆化に寄与したものとして、下足あずかりの廃止があげられる(本位田祥男・中西寅雄「百貨店法の成立に至るまで」同上書, 88ページ)。

いて、店舗の拡張および大衆化のみならず、地方出張販売、囤政策、廉売、夜間営業、自動車による無料送迎、無料配達区域拡大等価格、サービス面での百貨店相互の競争が激化し<sup>23)</sup>、中小小売商は甚大な被害を被ることとなった。それゆえ、中小小売商問題は対百貨店問題としての様相を色濃く帯びるようになる。

このような百貨店による圧迫に対して、中小小売商は当初、百貨店の同業組合加入問題、都市における不当廉売問題や商品券問題、地方における出張販売問題等、特定の営業問題に対して規制を要求していたが、十分な成果があらなかったため、必然的に百貨店の営業を全般的に規制するものとしての百貨店法の制定を要求するようになった<sup>24)</sup>。百貨店側は1932年に自制協定を発表し<sup>25)</sup>、ある程度の妥協を示したが、これには違反者が多く、また新規参入も抑制することができなかったため、中小小売商の不満は頂点に達した。当初、政府は百貨店を規制することには消極的であった。1927年成立の田中内閣では「消費経済改善策」、29年成立の浜口内閣の下では「小売制度改善策」が唱えられていたからである<sup>26)</sup>。端的に言って、そこでは流通経路の短縮、小売市場等共同購買機関の普及・改善等流通機構の合理化が指向され、大規模小売商の発達を抑制すべきではないとの判断が下されていた。中小小売商へはその自助努力を助長するといった姿勢にとどまっていたため、以後、中小小売商の反百貨店運動は激化の一途をたどることとなった。1932年頃からは中小小売商を主体とした都市小ブルジョア政党が結成されはじめ<sup>27)</sup>、中小小売商らの運動は次第に政治的なものになっていった。事態を憂

---

23) 同上論文、88-89ページ。

24) 同上論文、92ページ、加藤義忠「第1次百貨店法の成立経緯とその特質」関西大学『商学論集』第34巻第3号、1989年8月、88ページ。

25) 本位田祥男・中西寅雄、同上論文、91-101ページをみられたい。

26) 詳しくは、通商産業省編『商工政策史』第7巻、通商産業研究社、1980年3月、165-173ページをみられたい。

27) 山本影英「昭和初期における中小小売商の窮迫と反百貨店運動（下）」『国学院経済学』第28巻第2号、1980年9月、157ページ。

慮した政府は政策転換を余儀なくされ、いくつかの法案を審議した結果、ついに1937年に百貨店法を制定し、翌年施行するに至った。

#### (4) 公・私設小売市場、産業組合等の影響

公設小売市場は1918年大阪市に設立されたのを初めとし、以後6大都市を中心に広がっていった<sup>28)</sup>。公設小売市場の設置は当初、第1次大戦期の異常な物価騰貴に苦しむ民衆を救済するための応急措置としてはじめられたのだが、物資配給の役割やさらには流通機構の不透明性を解消し、前近代的な流通機構の改善を図ることをもって市価を牽制するという目的ももっていたのである<sup>29)</sup>。それゆえ「上からの改善」<sup>30)</sup>策として急速に普及しえたのである。公設小売市場の発展に影響され、私設小売市場も1920年代中頃から東京市を中心に急増しはじめた<sup>31)</sup>。公・私設小売市場とりわけ私設小売市場は経済状況の悪化の下で、百貨店等の圧迫によって窮迫した中小小売商の自衛手段としての組織化という側面もあり、急伸長したのであるが<sup>32)</sup>、それがまた中小小売商をとりまく競争を激化せしめたのであった。

中小小売商は公・私設小売市場に対し、設立当初から反対の声をあげていたが、私設小売市場の濫立が問題となってくると、小売市場法の制定を求める要求が高まった。私設小売市場の多くは開設者の営利目的によるもので、粗製乱造状態にあったため、中小小売商との競争問題以外にも市場自体にさまざまな問題をかかえていた<sup>33)</sup>。それゆえ、1930年頃から商工省や政府は法制定に着手するが、結局制定されなかった。だが、道府県レベルではこの頃から従来の市場取締規則を改正し、小売市場を規制するようになった<sup>34)</sup>。

---

28) 6大都市の公設小売市場の総数は、1926年108、27年113、28年117である（鈴木安昭、前掲書、167ページ）。

29) 石原武政『公設小売市場の生成と展開』千倉書房、1989年12月、87-89ページ。

30) 同上書、181ページ。

31) 同上書、181-187ページに詳しい。

32) 同上書、184ページ。

33) 同上書、200-203ページに詳しい。

34) 同上書、205-211ページに詳しい。



産業組合は1900年に制定された産業組合法にもとづき、1907年以降の数次にわたる改正のなかで、国家による重厚かつ多彩な保護の下、大正末期から農村を中心に著しい成長をとげた<sup>35)</sup>。このような国家による手厚い保護の背景には、あいつぐ恐慌によって疲弊した農村の救済や、その一施策ともなる産業組合の中間商人排除による配給組織の合理化効果への期待、さらには当時、確立・強化されていた独占資本による私的統制に、中小業者の組合統制を対峙させるといった政策基調があったのである<sup>36)</sup>。当初、産業組合は信用事業を中心としていたが、次第に販売・購買事業に重点を移していった結果、業種や地域によっては中小小売商もかなり影響を受けることになった。

産業組合の流通部面への進出に対し、中小小売商らはいわゆる反産運動を展開した<sup>37)</sup>。政府は、協同組合組織による相互扶助によって中小小売商の窮乏を救済しようと企図するとともに、中小小売商の分野でも組合統制を促進しようと考え、工業組合法にならい1932年に商業組合法を制定した<sup>38)</sup>。商業組合は商品の共同仕入や資金の貸付等の共同事業を行い、政府による補助金等手厚い保護の下で順調に発展していった<sup>39)</sup>。商業組合法にもとづく組織化は当初、業種別組合にしばられていた。その理由として次の2点が考えられる<sup>40)</sup>。第1に、中小小売商困窮の主体的原因である過剰問題と過当競争を同業者による組合統制によって緩和しようとしたことである。すなわち、当時議論されていた中小小売商過多を克服する方法としての小売商許可制度の導

---

35) 石原武政「商店街の組織化——戦前の商店街商業組合を中心として——(上)」大阪市立大学『経営研究』第35巻第6号、1985年3月、4ページ。

36) 同上論文、5-6ページ。

37) 白髪武『現代日本の流通問題』白桃書房、1974年2月、49-51ページ、通商産業省編、前掲書、194-197ページをみられたい。

38) 商業組合法の制定と商業組合の成立を小売商（商業組合）対卸売商・問屋資本（同業組合）という視点からとらえたものに、藤田貞一郎「同業組合と商業組合」『同志社商学』第37巻第4号、1985年12月がある。

39) 山本影英「産業合理化と商業組合(下)」『国学院経済学』第37巻第3・4号、1990年3月、229ページ。

40) 石原武政、前掲論文、10-11ページ。

入を見送り、その役割を一定程度商業組合の自治的統制に委ねたのである。第2に中小小売商の合理化・近代化のためにボランタリー・チェーンに期待がよせられたことである。商業組合法は1938年と1940年に2度にわたって改正された<sup>41)</sup>。第1次改正の主なポイントは商品券の発行等事業範囲を拡大したことと、設立条件を緩和し、商店街商業組合の設立を容易にしたことである。しかし、改正点には国家による統制の強化も含まれており、1937年の日中戦争以降、戦時統制経済に移行していくなかで、商業組合もそのなかに組み込まれ、当初の性質を喪失していくこととなる。

以上、戦前における中小小売商問題の原因と諸政策を概観してきた。中小小売商問題はわが国資本主義発達の特異性に規定されつつ、第1次大戦後の慢性的不況下において、中小小売商自身の主体的要因と彼らを取りまく競争環境的要因が複雑に絡みあい現出したのであった。戦前の中小小売商業政策はあいつぐ恐慌下で、社会・政治問題化する中小小売商の困窮を救済するため、中小小売商保護政策に傾斜した社会政策的色彩の濃いものであった。戦時経済統制への移行はその傾向をいっそう強めることとなる。中小小売商ら中産階級は、1931年の満州事変以降の急速なファシズム化の政治過程を支える社会的基盤の1つであったからである。百貨店法制定はその端的な事例であろう。それゆえ、各種金融施策も救済策の域を出るものではなかった。ただし、流通の合理化・近代化あるいは中小小売商の振興という観点が、政府の政策理念に全くなかったというわけではない。実際、1920年代には流通合理化の方針が政策基調にはあった。商業組合の設立等にも流通合理化への期待がある程度よせられていたことも否定できない。しかし、恐慌が激化し、中小小売商らの困窮が深刻化し、また日本経済全体が戦時経済統制へ移行していくにつれて、このような方針は放棄せざるをえなくなった。

それでは次に、戦後復興期、高度成長初期における中小小売商業政策をみよう。

---

41) 第1次および第2次改正に関しては、通商産業省編、前掲書、230-235ページ、239-241ページをそれぞれみられたい。

## 2. 戦後復興期から高度成長初期（1945—59年）の中小小売商業政策

この時期には中小企業の経営難、経済民主化に対応する中小企業金融政策、組織化政策がとられている。これらは中小小売商を直接対象としたものではないが、その後の振興諸政策を講ずるための準備ともなっている。まず、金融政策から追っていこう<sup>42)</sup>。

財閥解体等経済民主化政策が敷かれるなかで、中小企業は終戦後一時的に伸長するが、その後のインフレの激化、傾斜生産・金融方式、ドッジ・ライン実施にともなう安定恐慌の下で、中小企業の経営難は深刻化していった。政府は中小企業問題の放置は大企業中心の復興の足かせになると考え、また輸出振興、雇用等中小企業のもつ役割を重要視し、1947年2月「中小企業振興対策要綱」を、11月には「中小企業対策要綱」を閣議決定し、翌48年には中小企業庁を設置する等中小企業振興の必要性を示した。

両要綱にもとづいて、中小企業への融資が具体的にはじめられる。1947年6月に復興金融公庫に中小企業融資枠が設けられたのを機に、48年4月から日銀による商工中金、興銀、勸銀（1950年に北海道拓殖銀行追加）を通じての中小企業金融別枠融資制度が設定された。同年8月には「中小企業金融対策要綱」が閣議決定され、9月から復興金融公庫中小企業代理貸付融資準則および同損失補償融資準則が施行された。これらの制度はある程度の実績をあげたが<sup>43)</sup>、中小企業金融難は安定恐慌の下でいっそう悪化したため、政府はさらなる施策を講じた。1949年6月に零細企業、一般大衆のために従来の庶民金庫と恩給金庫を統合し、国民金融公庫（国民公庫）が設立された。同年7月に国庫余裕金約100億円を、12月には預金部資金約100億円を商工中金等金融機関に預託した。

戦後経済復興が軌道にのり、日本経済が自立化していくにつれて、中小企業の合理化・安定化のために政府系、民間系金融機関が整備されはじめた。

---

42) 商工中金調査部編纂『商工中金50年史』商工中金発行、1987年12月、岩田勲。前掲論文、168-174ページを参照。

43) 商工中金調査部編纂、同上書、183ページに詳しい。

1951年6月に相互銀行法、信用金庫法があいついで制定された。前者によって庶民金融、無尽会社が相互銀行に改められ、後者によって市街地信用組合等を前身とする信用共同組合が信用金庫に転身した。53年には中小企業金融公庫（中小公庫）が設立される一方、信用保証協会法が整備される等中小企業金融を促進するために信用補完制度も強化された。さらに、56年5月には中小企業の設備近代化を促進するために、中小企業振興資金助成法が制定された。

中小企業の経営難に対処すべくとられた施策の第2の柱が、中小企業組織化政策である<sup>44)</sup>。戦時中に制定された商工組合法は統制色が強く、戦後の民主化路線にそぐわないため廃止された。かわって、1946年11月に商工協同組合法が制定された。だが、商工協同組合法はなお統制色を残していたので、翌47年に制定された独占禁止法（私的独占の禁止および公正取引の確保に関する法律。以下、独禁法と略称する）に抵触するおそれがあったため、統制色を排除した新たな協同組合を構築する必要に迫られた。中小企業庁はGHQと新組合法案に関する調整を重ね、1949年6月によりやく中小企業等協同組合法が制定された。同法は組合員の相互扶助を目的とし、加入・脱退は任意である。組合員の議決権、選挙権は出資口数にかかわらず平等とし、また政治的中立性をうたう等、自治主義と民主性を原則としてかかげている。組合は事業協同組合、信用協同組合、各種協同組合連合会、企業組合の4種（後に、事業協同小組合、火災共済組合を追加）からなり、組合数は政府の行政指導もあって、1950年8,720、51年22,044、52年26,602と比較的順調に拡大した<sup>45)</sup>。

しかし、朝鮮戦争後の反動不況が深刻化すると、カルテル的統制の容認を求める声が高まった。その結果、協同組合原則とは異なり、統制事業に重きをおく「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」が1952年8月に時限立法

---

44) 庄谷邦幸「中小企業の組織化政策」巽信晴・山本順一編、前掲書、199-205ページを参照。

45) 商工中金調査部編纂、前掲書、181ページ。

として制定された。同法は翌53年に独禁法が改正され、不況カルテル等が容認されたのをうけて、同年8月に中小企業安定法として恒久法とされた。中小企業安定法は1958年に廃止され、あらたに「中小企業団体の組織化に関する法律」（中小企業団税法）が制定される。この制度における政府のねらいは、中小企業の過当競争をカルテル形成によって緩和しようとした点、さらには中小企業の体質改善を設備の近代化に求めた点にあった<sup>46)</sup>。

次に、小売商業に関する調整制度をみておこう。

第1次百貨店法は1947年12月にGHQの戦時統制法廃止の意向にそって廃止された。百貨店のような大規模小売商を独禁法によって一元的に規制するためである。戦後まもない頃は、百貨店も極度の物資不足のために拡張どころではなかったが、朝鮮戦争を契機として日本経済は復興をとげ、百貨店の営業も活気づいた。1952年には進駐軍による店舗の接収が次々と解除されはじめ、百貨店の店舗の改装、新・増築があいつぐようになった<sup>47)</sup>。百貨店の激しい売場拡張は、当然百貨店間の競争を激化せしめ、百貨店は問屋に対して不当返品、手伝い店員派遣の強制等のしめつけを強めた<sup>48)</sup>。この時期に同業者過剰問題をかかえていた中小小売商は、このような百貨店の伸長によって大きな打撃を被るようになった。こうして百貨店問題が再燃すると、百貨店の影響を最も強くうけていた都市部の中小小売商を中心に、全国的に反百貨店運動が高揚し、百貨店法の制定を求める声が高まった。百貨店側は取引・販売方法に関する自主規制案を発表し、ある程度の妥協策をとる一方で、百貨店法制定に強く反対するが<sup>49)</sup>、反百貨店運動は激しさを増すばかりであった。政府はもはやこのような事態を放置しておくことができず、1956年5月に新しい百貨店法が公布され、同年6月から施行されることとなった。な

---

46) 庄谷邦幸，前掲論文，202ページ。

47) 白髪武，前掲書，163ページ。

48) 三谷真「戦後百貨店法とその制定をめぐる問題について」関西大学『商学論集』第28巻第5号，1983年12月，37ページ。

49) 白髪武，前掲書，164-165ページ。

お、百貨店法の再制定の背景には、次のような事情があったことにも留意しなければならない。すなわち、敗戦後、復員や引き揚げによって労働力が急速にふくらんだが、第2次産業の荒廃と回復の遅れもあって小売商業に参入する者が多かった。そのため、雇用吸収という観点から商業ことに中小小売商を保護する政策的必要性が高かったのである<sup>50)</sup>。また、新旧百貨店法の性格について、中小小売商保護の側面の他に、既存百貨店とりわけ巨大都市百貨店の地位を保持せしめ、利益をもたらすという逆の側面が存在していた点を看過してはならない<sup>51)</sup>。

百貨店の伸長とあわせて、この時期に中小小売商に影響をおよぼしたものとして、小売市場、製造業者や卸売業者の小売活動、購買会事業等があった。日本経済が復興の道を歩みはじめ、戦後配給統制が解除されはじめると、小売市場は急速に復活した。横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市における市場数の総計は1935年に536であったが、1957年には897と急増した<sup>52)</sup>。小売市場急増の背景には、制度的要因として1948年から独禁法との関連で戦前からの自治体レベルの「市場取締規制」が廃止されたことと1950年に建築基準法上の規制が解除されたことがあった<sup>53)</sup>。そこに、小売市場のもつ開設・入居の容易さという主体的要因が重なり、市場の濫立を引き起こした。外地からの帰還者や失業者がほとんど権利金だけで開業できる小売市場に多数流入する一方で、市場開設業者は権利金や家賃によって巨額の利益を得ることができたからである<sup>54)</sup>。しかも、小売市場はすでに小売市場や商店街等が存在している立地条件のよい地域に開設される傾向が強かったため、小売市場相互の過当競争を引き起こし<sup>55)</sup>、一般の中小小売商にも多大な影響

---

50) 久保村隆祐・田島義博・森宏『流通政策』中央経済社、1988年1月、92ページ。

51) 加藤義忠「第2次百貨店法の特質」関西大学『商学論集』第34巻第4号、102ページ。

52) 石原武政「小売商業調整特別措置法の背景と経緯」大阪市立大学『経営研究』第40巻第5・6合併号、1990年1月、28ページ。

53) 同上論文、27ページ。

54) 同上論文、29-30ページ。

55) 同上論文、30-33ページ。

を及ぼすに至った。1952年には、はやくも神戸市小売市場連合会が濫立防止運動に取り組み、57年には五大市市場総連合会が結成され、濫立防止法の制定運動を展開した<sup>56)</sup>。そして、各種法案が検討された結果、小売商業調整特別措置法が1959年4月に公布され、7月に施行されることとなった。

以上、戦後復興期および高度成長初期の諸政策を概観してきた。この時期には政府系、民間系金融機関が数多く設立され、経済民主化にそう新しい協同組合づくりが指向される等、次の時期への準備が着々と進められている。こうした金融機関の整備は、以下で述べる中小小売商の近代化・高度化を推進するにあたっての資金的基盤となり、また民主的協同組合づくりの理念は中小小売商の組織化にとり入れられている。

ともあれ、戦前にわずかながらもみられた流通の合理化、中小小売商の振興という理念は、この期においてはみられず、次の時期まで待たねばならなかった。というのは、経済政策の重点が生産部門とりわけ基幹産業の育成におかれていたからである。しかも、第2次百貨店法や商調法に代表される商業政策はまだ流通部門全体をみすえたものではなく、商業を対象とするにとどまっていた。それらは、戦前期と同様に、中小商業を相対的な過剰人口のプールとして温存し、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った。だが、高度経済成長が本格化していくにつれて、このような社会政策的な商業政策は経済政策的な流通政策へと転換することとなる。

## Ⅱ．本格的な高度成長期（1960—73年）

### 1. 中小企業近代化政策の推進

1950年代中頃にはじまる高度経済成長は、60年代に入ると本格化し、日本経済は未曾有の繁栄を現出した。この時期の経済政策の目標は産業構造の高度化であり、中小企業政策の目標も二重構造の緩和、低生産性部門の近代化におかれた<sup>57)</sup>。すなわち、中小企業政策全体が従来の保護政策から近代化・

---

56) 同上論文、33-36ページに詳しい。

57) 岩田勲、前掲論文、172ページ。

高度化を促進する助成・振興政策へと転換したのである。このような方針を具体化し、さらに従来の個別施策を体系的に強化するためにまとめられた基本的立法が、1963年7月に公布、施行された中小企業基本法である。同法は農業基本法にならい、個別的施策を示したものではなく、中小企業政策の基本的方向を規定するものである。業種別近代化、設備近代化、高度化等の具体的な施策は中小企業基本法にもとづき、同年にあいついで制定された中小企業近代化促進法、中小企業近代化資金助成法、中小企業指導法等によって講じられる。

中小企業近代化促進法は、1960年に制定された時限立法の中小企業業種別振興臨時措置法を恒久法として改めたもので、業種ごとの近代化を国の基本計画、商工会等の実施計画にそって行うにあたり、金融、税制、指導等を含む総合的な助成を講ずるものである。同法にもとづいて、中小公庫の中小企業近代化促進貸付制度が適用される。中小企業近代化資金助成法（1966年に中小企業近代化資金等助成法に改正）は前述の中小企業振興資金助成法が改正されたもので、個別中小企業の設備近代化事業や共同化・集団化といった高度化事業に対して助成を行うものである。このような施策を補完するために、中小企業に対する指導・診断もいっそう拡充された。従来の個別・集団診断にくわえて業種別総合診断、中小企業近代化促進診断、技術指導等が中小企業指導法にもとづいて行われることとなった<sup>58)</sup>。また、1960年には小規模企業対策の一環として「商工会の組織等に関する法律」（商工会法）が制定され、商工会制度が整えられている。

さて、このような中小企業近代化政策が推進されていくなかで、その一環として中小商業の近代化も政策対象化されるようになる。その背景には、都市化やモータリゼーションの進展にともなって、都市商店街の再整備が迫られ、商店街を形成する中小小売商からも共同して事業を行うための組織法の

---

58) 各法律は商工中金調査部編纂、前掲書、中小企業庁編『平成4年度版中小企業施策のあらまし』中小企業総合研究機構、1992年7月、中小企業診断協会編『平成2年版中小企業施策の手引』同友館、1990年6月を参照。



制定を要望する声が高まったことがあった<sup>59)</sup>。中小商業の近代化・高度化は主として協業化、共同化等組織化を中心に行われる。1962年に商店街振興組合法が制定されたのを機に、63年には店舗等集団化事業、小売商業店舗共同化事業が行われ、商店および商店街診断、広域商業診断がはじめられた。64年には商店街近代化事業、67年には小売商業連鎖化事業があいついで行われることとなる。

各事業の概要は次の通りである<sup>60)</sup>。まず店舗等集団化事業は、いわゆる卸団地の建設を図るもので、市街地に立地する中小卸売商が都心部の交通混雑、駐車難等を避けて、集団で交通の便のよい都市周辺部に移動することによって、物流面の合理化を図るとともに、事業の共同化等をもって卸売機能を充実させようとするものである。また、人口の移動やモータリゼーションの進展にともない、経営の基盤を喪失しつつある小売業者が集団で移動し、地域社会と調和した新たな小売商業集積（いわゆる小売商業団地の建設）を整備するにあたっては、小売商業店舗等集団化事業が行われている。小売商業店舗共同化事業（小売商業等店舗共同化事業）は、上記のような環境変化に対応しつつ、流通機構の合理化に照応した流通コストの節減と所得水準の向上を図るために、協業・寄合スーパーマーケットや寄合百貨店方式等による店舗の共同化を推し進めるものである。次に、商店街近代化事業（小売商業等商店街近代化事業、いわゆる小売商店街の改造）についてみると、商店街は自然発生的なものが多く、顧客吸引力や都市環境等の面で問題がある場合が多々みられるとの認識から、商店街地域を改造し、街ぐるみの近代化を図ることは商業の振興だけでなく都市環境の整備の面からも重要なことであると事業の意義を位置づけている。具体的な事業内容は、商店街地域の中小小売商が一体となって行う新店舗の建設、共同駐車場、アーケード、街路灯の整備等である。最後に、小売商業連鎖化事業であるが、これはボランティア・チェーンづくりを推進するもので、中小小売商がそれぞれの経営の独自性

---

59) 商工中金調査部編纂、同上書、354ページ。

60) 各事業の概要は中小企業庁編、前掲書、中小企業診断協会編、前掲書を参照。

を保ちながら、チェーン店として結合し規模の利益を追求することを図るものである。具体的には計画的仕入れ、共同宣伝、経営指導、商品開発等の事業を行う。

このように、1960年代に入ると、中小企業政策全体が従来の保護政策から近代化・高度化を企図する助成・振興政策へと転換していくなかで、中小商業政策にも次第に近代化という観点が取り入れられていくこととなる。しかしながら、この時期の一連の中小商業政策はあくまでも中小企業政策の一環として行われたものであり、商業・流通部門はその対象の一部にすぎなかった<sup>61)</sup>。それゆえ、中小商業政策の保護主義的性質を根本的に変えるものではなかった。中小商業政策が一大転機を向かえるのは、流通近代化政策の登場以降のことである。

## 2. 流通近代化およびシステム化政策の推進

これまでみてきたように、わが国の経済政策の重点は生産部門とりわけ基幹産業の育成におかれていたために、流通政策といったものは軽視され、政策対象は流通部門全体ではなく、その一端を担う商業のみに限定され、その意味で商業政策であったといえよう。しかも、新旧百貨店法に代表されるそれまでの商業政策は、主として中小小売商保護を目的とする社会政策的施策であった。

しかし、1960年代中頃以降、流通革命論の高揚を契機として、このような商業政策は「後向き」の政策であり、これを「前向き」の政策に直さなければならぬとする政策思潮が支配的となり<sup>62)</sup>、社会政策的商業政策から経済政策的流通政策への画期的転換が行われることになる。それではまず、このような政策転換を促した基本的背景を素描しておこう。

1960年代後半になると、国際収支の赤字による金融引き締め等により、景

---

61) 岩永忠康「流通振興政策」鈴木武編『現代の流通問題』東洋経済新報社、1991年6月、105ページ。

62) 森下二次也、前掲書、182ページ。

気は後退し、在庫が増え、過剰生産が激化するようになった。その結果、日本経済に未曾有の繁栄をもたらした高度経済成長も終焉していく。このような高度経済成長破綻の基本的背景には、より激化した生産と消費の矛盾があったことはいうまでもない。

さて、大量生産システムを構築した生産部門に対し、流通部門はもともと技術革新が比較的困難な分野であることにくわえ、政府による合理化のための助成措置もあまり講じられなかったため、構造的にも機能的にも大量生産や大量消費に対応しえない多くの後進的性格をそのまま温存していた<sup>63)</sup>。それゆえ、過剰生産に悩む多くの独占企業は大量生産システムに対応する大量流通システムの構築を熱望するようになった。独占企業にとって、流通機構を自らの大量生産システムに照応しうるものに再編成し、支配することは、その存立にかかわる焦眉の課題だったのである<sup>64)</sup>。政府もさらなる経済成長を推し進めるために、産業の全般的合理化が必須であると考え、流通部門の近代化・合理化は以後の流通政策の中心的課題となる。以上が流通近代化政策が登場する基本的背景であるが、現実におけるより具体的な背景として次の3つの問題があった。

第1に、1960年代に入り社会問題化した消費者物価の急上昇問題である。物価上昇の責任の大半は非効率な流通機構にあり、流通機構の非効率性は機構自体の複雑さと構成要素の操作効率の低さに原因があり、さらに構成要素の操作効率の低さはそれらが大部分中小零細企業であるところに起因するとみなされた<sup>65)</sup>。いわゆる物価高流通責任論である。このような論理から、物価問題を解決するには流通機構を合理化すればよいと考えられた。

第2に、労働力不足問題である。従来、流通部門は過剰労働力のプールと

---

63) 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『現代商業の理論と政策』同文館、1980年9月、172ページ。

64) 杉本修「大型店と小売商業政策の展開」糸園辰雄・中野安・前田重朗・山中豊国編『転換期の流通経済 1 小売業』大月書店、1989年2月、167ページ。

65) 荒川祐吉『流通政策への視角』千倉書房、1982年1月、12-13ページ。

しての役割を担ってきたが、高度経済成長にともない生産部門における労働力不足が深刻化してきたことから、流通部門への労働力の流入を抑制するか、あるいはそこから労働力を排出させることが必要となってきた<sup>66)</sup>。

第3に、流通部門における資本自由化問題である。1960年代中頃になると、アメリカを中心にわが国に対して資本の自由化を要請する声がいっそう高まった。これまで政府は、資本の自由化によって最も影響を受ける中小小売商を保護するために、また資本力の格差からくる外資の支配力とわが国流通部門の国際競争力の欠如等を鑑みて、流通部門における資本の自由化には慎重な態度をとっていた。しかし、アメリカを中心とする自由化圧力は高まるばかりであり、流通部門の国際競争力を強化するためにも、流通合理化が緊急課題となった。そしてまた政府は、資本の自由化を進めた場合、次のようなメリットがあると判断した<sup>67)</sup>。1つは、外国企業の進んだ販売技術、市場開発技術の導入が容易となり、日本における流通の合理化・近代化が促進されること。もう1つは、外国企業の合理的な経営方式によって、取引慣行や取引経路の合理化が促進されること。3つめは、競争原理による刺激を有効に活用すれば、流通の効率化が促進されること等である。すなわち、以後のわが国流通政策の基本方針となる流通近代化政策への資本の自由化がもたらす効果が評価されたのであった。

以上のような基本的問題および現実的問題を背景に流通革命論が提唱され、流通合理化・近代化がこれを反映する政策として政府主導で推し進められることとなる。では次に、流通近代化政策の具体的内容とその展開を産業構造審議会（発足当初は産業合理化審議会、以下、産構審と略称する）流通部会の中間答申等からみていこう。

産構審流通部会は1958年に発足し、62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た。1964年12月には第1回中間答申「流

66) 鈴木武, 前掲論文, 173ページ。

67) 通商産業省企業局編『流通近代化の展望と課題』大蔵省印刷局, 1970年5月, 24ページ。

通機構の現状と問題点」を発表し、わが国中小商業の零細性、過多性、低所得性を指摘し、そこからくる流通機構の複雑さ、低生産性等を問題視した。このようなわが国流通機構に対する認識をふまえ、翌65年4月には第2回中間答申「流通政策の基本方向」が発表された。そこでの基本的考え方は、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の向上、効率化である。同答申では大規模化の優位性について、①取引単位の大規模化による単位あたり取引コストの減少、②使用資源（人的、資本的）の節減、③取引力の増大、④顧客吸引力の増大、⑤高度な経営技術導入の可能性から説明し、大規模化を実現する方策として小規模企業の事業拡大と大規模企業の参入を2本柱とした。小規模企業の事業拡大には、①個別企業の大規模化、②協業化（寄合百貨店、協業スーパーマーケット、商店街の整備等）、③連鎖店化（レギュラー・チェーン、ボランティア・チェーン等）、④合併、⑤多角化、専門店化等々の具体的施策があげられ、これらを円滑に促進させる金融、税制面での助成策の必要性が唱えられた。

大規模化を図るもう一方の柱である大規模企業の参入について、最も期待されたものが1960年代中頃から急成長したスーパーマーケットである。第1回中間答申では、スーパーの発展の意義として小売業に合理的な販売技術を導入したこと、行き過ぎも各所にあったとはいえ小売業界の競争を促進したこと、大型化の利益を実証したこと等をあげ、わが国の流通近代化に貢献するものとしてスーパーに高い評価をあたえた。そして、1964年4月に発表された産構審流通部会メンバーによる懇談「スーパーマーケットに関する報告」において、スーパーに対する新たな法的規制は時期尚早であるとされた。すなわち、当時の政府の方針はスーパーの自由な参入を助成することを意図するものであり、商業の大規模化を通じて流通合理化を図るという観点からすれば、スーパーの急成長は望ましいものだったのである<sup>68)</sup>。

流通近代化政策は、1965年9月の第3回中間答申「小売商のチェーン化」、

---

68) 鈴木武「流通政策と消費者主権」橋本勲・阿部真也編『現代の流通機構』有斐閣、1988年11月、246-247ページ。

同年12月の第4回中間答申の1「卸総合センターについて」、66年10月の第5回中間答申の1「物的流通の改善について」によって拡充され、1968年8月の第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る。この答申では、政策方向として、①流通機能担当者の強化と近代化、②市場条件の整備（取引慣行等の適正化）、③物的流通の合理化、④これらの課題を果たすための環境整備（流通金融の円滑化等）をあげている。これらのなかで、主軸となっているものは流通機能担当者の強化・近代化である。具体的には、①ボランタリー・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卸商集団化（卸総合センター、卸商業団地）によって組織化、協業化を推進していくことを指向している。

ここで看過してはならないのは、同答申が政策遂行上の留意点として、「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を積極的に支援するよう配慮すること」<sup>69)</sup>と明記していることである。すなわち、流通近代化政策は自ら合理化に努力する意志のある中小小売商に限り援助をあたえるものであり、政策的配慮を必要とする大多数の生業的零細小売商を助成対象から除外しているのである。近代化意識をもたない中小小売商は温存する必要がないというだけでなく、わが国経済の円滑な発展を阻害する要因としてむしろ積極的に淘汰すべきものとみなされたのである<sup>70)</sup>。したがって、流通近代化政策は「生業軽視」で著しく大型化に傾斜した弱者の大量選別淘汰政策であるということができよう<sup>71)</sup>。それだけではない。巨大企業の求める大量生産システムに対応する大量流通システムの構築を企図する国家の流通政策は、流通・市場支配をめざす巨大企業のマーケティング活動を補強するものに変質

---

69) 通商産業省企業局編、前掲書、82ページ。

70) 鈴木武「流通政策と消費者主権」248ページ。

71) 岡村明達「現代日本資本主義と流通政策」岡村明達・片桐誠士・保田芳昭編『現代日本の流通政策』大月書店、1985年1月、11ページおよび20ページ。

していることにも留意しなければならない<sup>72)</sup>。このことは、同答申が巨大企業の行う系列化や再販売価格維持行為にも一定の評価をあたえていることからもみてとれよう<sup>73)</sup>。このような流通政策の性質は流通システム化政策の推進によって、いっそう強められることになる。

膨大な数にのぼる個々の商業者に対する助成には量的限界があり、また個々の企業の大規模化が必ずしも生産性の向上に結びつかないことから<sup>74)</sup>、1969年7月に発表された第7回中間答申「流通活動のシステム化について」では、「流通活動の機能高度化と生産性向上のためには、わが国における流通活動の全体系を1つのシステムとして把握し、システム全体としての機能高度化や生産性向上の効果をフルに発揮させることが必要なのである」<sup>75)</sup>と、流通機能の有機的連関性を高めることに重点がおかれるようになった。流通システム化計画は取引流通システム化計画、物的流通システム化計画、規格化推進計画からなり<sup>76)</sup>、生産と消費を結ぶ巨大なパイプを構築し、タテの操作運動の有効化、能率化によって流通の有効性と能率性を向上させようとするものである<sup>77)</sup>。

しかしながら、自由主義をたてまえとする資本主義経済体制の下において、国民経済全体のシステム化は不可能であり、個別企業ごとのシステム化にならざるをえない<sup>78)</sup>。システムの主要部分が巨大企業である限り、システ

---

72) 保田芳昭「流通政策の理論と現状」保田芳昭・加藤義忠編『現代流通論入門』有斐閣、1988年4月、172ページ。

73) 通商産業省企業局編、前掲書、86-87ページをみられたい。

74) 秋本育夫「流通近代化と中小企業」藤田敬三・竹内正巳編『中小企業論』〔第3版〕有斐閣、1987年12月、165-166ページ。

75) 通商産業省企業局編『産業構造審議会流通部会中間報告集』1973年3月、137ページ。

76) 詳しくは通商産業省企業局編『流通システム化基本方針』大蔵省印刷局、1971年9月をみられたい。

77) 片桐誠士「流通近代化の政策と論理」岡村明達・片桐誠士・保田芳昭編、前掲書、39ページ。

78) 白髪武、前掲書、111ページ。

ムの作動は巨大企業の有効性と能率性をぬきにしてはありえず<sup>79)</sup>、結局、流通システム化は流通系列化等を助長し、巨大企業の流通支配をいっそう強化せしめるものであるといえよう。これは、巨大企業の価値実現を容易化・安定化せしめる大量流通システムの構築を企図するものにほかならない。さらに、流通システム化は中小小売商をシステムに参加できるものとそうでないものとに選別し、彼らに対する新たな政策的疎外を推し進め、中小小売商の地位を低下させる役割をも果たす<sup>80)</sup>。ただし、ここで看過してはならないことは、システムに包摂され、系列化に組み込まれた中小商業が巨大企業の管理体制の下で、安定利潤をむさぼる側に立ち<sup>81)</sup>、巨大企業と一体になり消費者に相対するということである<sup>82)</sup>。このような流通近代化、システム化政策は、今日に至るまでわが国流通政策を規定していくこととなる。

さて、産構審流通部会は1971年10月に第9回中間答申「70年代における流通」を発表する。これは、当時新たに問題となってきた物価上昇、生産・需要構造の変化、コンシューマーリズムの台頭、情報化の進展等に対応しつつ、流通近代化政策を継承・発展せしめようとしたものであり、流通政策の主要内容として、①流通近代化ビジョンの確立、②市場構造の高度化、③有効競争の維持、促進、④消費者利益の増進、⑤物的流通の合理化、⑥人材開発、⑦環境整備をあげている。このなかで主軸となるものは、市場構造の高度化であり、スケール・メリットの追求を政策課題としてかかげている。具体的には、チェーン・ストアやボランティア・チェーン等の発展を指向し、中小商業の近代化については「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」<sup>83)</sup>と、中小商

79) 合力栄「流通システム化政策の矛盾とその限界」岡村明達・片桐誠士・保田芳昭編、前掲書、79ページ。

80) 片桐誠士、前掲論文、41ページ。

81) 秋本育夫、前掲論文、166ページ。

82) 合力栄、前掲論文、87ページ。

83) 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11月、67ページ。



業選別政策のいっそうの強化をうちだしている。したがって、中小小売商らによって要求されていたスーパーマーケットの出店に対する法的規制についても、スーパーの出店を全く自由放任にしてはならないが、「大型小売店の活動を過度に抑制することにより競争の減退を招くことは厳に戒めなければならない」<sup>84)</sup>との姿勢を示し、第2次百貨店法による量的規制の緩和の方向を示唆した<sup>85)</sup>。

このような方針は、1972年8月にまとめられた第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―」においてより明確化される。

### 3. 大型店問題と大店法、中小小売商業振興法の制定

第10回中間答申では、次の2点を以後の流通政策の基本方針とした。1つは百貨店法の規制対象を拡大する一方で、許可制を事前届出制とし、規制を緩和する方向である。もう1つは、中小小売商業政策の強化・拡充である。スーパーマーケットを規制対象とするに至る背景には、以下のようなことがあった。

1960年代中頃になると、百貨店法の適用をたくみに逃れたスーパーマーケットが集中豪雨の出店を進め、急成長した。スーパーは出店する際に、各階売り場ごとに別会社で運営するという方式をとることによって百貨店法の適用をまぬがれ、比較的短期間に急成長しえたのである。それだけではない。すでにみてきたように、スーパーの急成長は政府が流通近代化の旗手としてスーパーを高く評価し、その急激な全国展開を容認したことにもよる。このことはむしろ、スーパーの各地への進出を流通の近代化とみて放任し、実質的な保護をあたえていたとみてよいであろう<sup>86)</sup>。このような政府の要請にも支援され、スーパーは急伸長し、全国化していったのである。

---

84) 同上書、70ページ。

85) 同上書、71ページ。

86) 糸園辰雄「商業政策と中小商業」糸園辰雄・加藤義忠・小谷正守・鈴木武、前掲書、203ページ。

その結果、中小小売商の経営は、従前の百貨店によるものとは比較にならぬほど圧迫されるようになった。というのも、スーパーは最寄品を中心に扱うので、直接に中小小売商と競合することとなったばかりでなく、スーパーの全国化は、中小小売商の圧迫をも全国化させたからである。そのため、中小小売商によるスーパー反対運動が全国的に高揚した。また、百貨店側からもスーパーの規制を求める声が高まり、1970年から通産省は行政指導によってスーパーの店舗の新・増設を届出させる等、一定の措置を講じはじめた<sup>87)</sup>。しかし、このような行政指導だけでは問題はなんら解決されなかったため、同答申において百貨店法を改正し、スーパーを規制対象とする方針がとられるようになったのである。また、同答申では中小小売業を強化・拡充するために中小小売業振興に関する立法措置が検討されている。

かくして、中小小売商らのスーパー規制要求に対処する一方で、流通近代化政策を推進するために、同答申をベースとして1973年に大規模小売店舗法（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、以下、大店法と略称する）と中小小売商業振興法（以下、小振法と略称する）が制定された。

それでは、中小小売商業振興法についてみていこう<sup>88)</sup>。なお、大店法については多くの先学の論稿があるので、ここではふれない。

小振法の目的は第1条で「この法律は、商店街の整備、店舗の集団化、共同店舗等の整備等の事業実施を円滑にし、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を目的とする」と記されている。すなわち、中小小売商業の振興は中小小売商の近代化・高度化・合理化という方向で図られるべきことが宣言されているのである。中小小売商業の振興を独立の法制度とし

---

87) 行政指導の内容については、白髪武、前掲書、174ページをみられたい。

88) 中小小売商業振興法については、通商産業省中小企業庁小売商業課編『中小小売商業振興法の解説』通商産業調査会、1992年5月、松下満雄・川越憲治編著『流通関係法規集』有斐閣、1980年9月を参照。

て体系化した意義は大きいですが、そこに貫かれているのは依然としてスケールメリット重視の規模の経済の理論なのである。

次に、小振法の内容であるが、同法では、中小小売商業の振興を図るための振興指針として、①経営の近代化の目標、②経営管理の合理化、③施設および設備の近代化、④事業の共同化、⑤中小小売商業の従事者の福利厚生、⑥その他中小小売商業の振興という6つの事項が通産大臣によって定められる（第3条）。この振興指針にそって、具体的な施策が講じられる。

小振法は、①高度化事業の実施の円滑化、②中小小売商業者の経営の近代化の促進、③特定連鎖化事業（フランチャイズ・チェーン）の運営の適正化を図るものであり、中小小売商業者がこれを行うにあたって、金融、税制面等でさまざまな助成措置を設けている。これらのなかで中心となるものは高度化事業の推進である。高度化事業は商店街整備（店舗、アーケード、街路灯の設置等）、店舗集団化、連鎖化事業からなり、これに認定されると、次のような助成措置が講じられる。

①中小小売業者が中心となって組織した組合や共同出資会社に対しては、中小企業事業団による無利子あるいは低利の高度化資金融資が行われる。

②個々の中小小売業者に対しては、中小公庫、国民公庫からの低利の高度化融資が行われる。

③中小企業信用保険公庫による近代化保険が適用される。

④認定計画にかかわる減価償却資産について、特別償却することができる。

また、高度化事業に参加しえない小規模企業者に対する配慮として、金融面での措置（中小企業近代化資金等助成法にもとづく設備近代化資金貸付制度および設備貸与制度、国民公庫等の生業資金小口貸付、小企業等経営改善資金融資制度）や経営相談・指導、青色申告控除等税制面での措置がとられている。

以上、小振法の概要をみてきたが、ここで留意しなければならないのは以

下の点である。

第1に、すでにふれたが、中小小売商業の振興をスケールメリットの追求によって達成しようとしていることである。これは、流通近代化政策を如実に反映するものであり、保護を必要とする大多数の零細小売商を切り捨て、近代化意識をもつ中・上層の小売商を育成し、大企業本位の流通システムを企図することにはかならない。このことは、前述の第10回答申において、小振法制定に際し「中小小売業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」<sup>89)</sup>と明記されていることからみてもとれよう。

第2に、実際の小振法における認定状況をみると、さしたる効果を発揮していないことである。1973年度から1991年度までの認定件数は、商店街改造68、共同施設926、店舗共同化368、連鎖化19で合計1,381である<sup>90)</sup>。もっとも、小振法の認定をうけなくても高度化事業は実施可能であるため、現実にはこれ以上の数の高度化事業が行われているのであろうが、中小小売商に対する法的効果はほとんどなかったといえよう。このことは次の点にもよるものと考えられる。

第3に、中小小売商業振興政策は内容の多様性とは裏腹にその財政的基盤が脆弱なことである。中小企業対策費は例年2,000億円前後にとどまっており、糸園辰雄氏が指摘されているように、多種多様な政策のための財政的基盤は、財政投融資を除くと「中小企業対策費の絶対額からいって、その表面的な多様さや多彩さにもかかわらず、実質はきわめて貧弱」<sup>91)</sup>なのである。しかも、中小工業へ割り当てられる部分が大きいのので、中小商業へはほんのわずかししか充当されないのである<sup>92)</sup>。

---

89) 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、1973年2月、88ページ。

90) 中小企業庁資料による。

91) 糸園辰雄『現代の中小商業問題』ミネルヴァ書房、1987年1月、179ページ。

92) 同上書、179-180ページ。

以上、高度経済成長が本格化し、そして終息化するに至るまでの商業政策の変遷をみてきた。1960年代初頭、中小企業政策全般が中小企業の保護政策から振興政策へと転換し、さまざまな近代化施策がうちだされた。小売商業政策も1960年代後半に、流通近代化およびシステム化政策の推進によってターニングポイントをむかえ、従来の中小小売商保護を主軸とする社会政策的な商業政策から流通全体を視野に入れた経済政策的な流通政策へと変貌をとげた。国家の流通政策は、より激化する生産と消費の矛盾を緩和し、巨大企業の価値実現を容易化・安定化せしめる役割をいっそう強く担うようになる。そこでは、もはや中小小売商の一方的な保護はみられず、各種振興策も流通近代化のための中小小売商選別・淘汰政策といえる性質をおびようになった。流通政策のこのような基本的性格は以後、80年代、90年代へと継承されていくこととなる。

### Ⅲ．低成長期以降今日まで（1974年以降）

#### 1. 「80年代の流通ビジョン」における基本的方向

1950年代中頃から続いた高度経済成長は1973年の石油ショックを契機に破綻し、日本経済は低成長に移行した。

しかし、国内消費が低迷し、しかも1974年から大店法が施行されたにもかかわらず、スーパーマーケット等大規模小売商は驚異的な出店を続けた。大店法施行前に既存の大型店は1,831店であったが、1974年から78年の間に1,504店もの出店届出が行われた<sup>93)</sup>。その中心となった出店方法は、大店法の規制基準（東京都と政令指定都市では3,000m<sup>2</sup>以上、その他の都市では1,500m<sup>2</sup>以上）を少し下回る規模で行われるというものであった<sup>94)</sup>。そのため、中小小売商による大店法強化改正要求が高まり、1978年10月に大店法は

---

93) 保田芳昭、前掲論文、174ページ。

94) 加藤義忠「大店法改正とその後の規制強化」関西大学『商学論集』第35巻第2号、1990年6月、123ページ。

一部改正され、翌年5月に施行された<sup>95)</sup>。主な改正点は、店舗面積500m<sup>2</sup>以上1,500m<sup>2</sup>(東京都と政令都市では3,000m<sup>2</sup>)未満の中型店舗を第2種小売店舗とし、新たに規制対象に加えたことである。

だが、改正大店法の下でもスーパー等大型店の出店意欲は衰えることがなかった<sup>96)</sup>。1979年には第2次石油ショックがおこり、不況が長期化し、国内消費がいっそう減退するなかで、大型店の集中豪雨の出店が中小小売商の経営に深刻な影響をおよぼした。当然の結果として中小小売商の大型店出店反対運動は激化し、大店法の許可制を含むさらなる改正を求める声が高まった。こうした事態に対応するため、通産省は1981年10月に大型店の出店届出自粛指導をはじめ、また「大型店問題懇談会」を設置した。出店届出に関する指導は1982年2月および84年3月に出された通達によって本格化し、行政指導による大店法の運用面での強化が図られるようになった<sup>97)</sup>。

このような状況下でまとめられたものが「80年代の流通産業と政策の基本方向」(「80年代の流通産業ビジョン」)である。80年代ビジョンは財界、流通関連の業界団体、労働団体、消費者、協同組合団体の代表を含む産構審流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会によって作成され<sup>98)</sup>、1984年1月

---

95) 改正大店法については、加藤義忠、同上論文、西元良行「流通政策としての大型店規制」岡村明達・片桐誠士・保田芳昭編、前掲書等をみられたい。

96) 大型店の出店届出件数は、1979年度に第1種大規模小売店舗576、第2種大規模小売店舗1,029、1980年度に第1種371、第2種424にも達した。

97) 行政指導については、加藤義忠「大店法改正とその後の規制強化」、西元良行、前掲論文、日経流通新聞編『大型店新規制時代の小売業』日本経済新聞社、1982年9月等をみられたい。

98) 保田芳昭氏は、80年代ビジョンにおける消費者や協同組合の代表をも取り込んだ政策形成の思想と技法をネオ・コーポラティズムのあらわれだと指摘されている(保田芳昭「流通政策の展開と80年代流通ビジョン」滋賀大学『彦根論叢』第228・229号、1984年11月、152-153ページ)。なお、このような合意形成の仕方は『神戸宣言』の「三者合意システム」にみられる。このことについて論じたものに、西村多嘉子『現代日本の消費者と流通』〔増補版〕法律文化社、1992年2月、171-182ページがある。あわせて参照されたい。

に発表された。ビジョンでは、80年の日本経済は成熟化と高度情報化が同時進行しており、生活の総合的充実感の達成が求められているとの認識から、「文化の時代」における新たな課題に対応した流通のあり方を模索している。そして、流通政策の基本方向として、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、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という6点を示した。これらのなかで、中小小売商業の振興にかかわる主な内容をみていこう。

第1に、商店街近代化、店舗共同化等高度化事業の強力な推進を唱えている。第2に、組織化の推進である。組織化推進にあたっては、ハード面にとどまることなく、情報、サービス等いわばソフト面での支援の必要性を重視するとともに、ボランティア・チェーン等の低い組織化率を高めるために、中小零細店の地域的な組織化を進めて行くことが重要だとしている。第3に、コミュニティ・マート構想である。これは中小小売業者による自主的なまちづくりを支援するもので、商店街を単なる買物の場から地域住民が交流する「暮らしの広場」へとその機能を高めることを目的としている。そのために、助成対象をコミュニティ・ホールのような公共施設の整備等に加えて拡大する必要性が説かれている。第4に、商業政策と都市政策との連携の強化である。そこでは、商店街整備事業等地域商業計画を都市計画事業と総合的に推進することによって、交通、環境問題等に対処するのみならず、大型店の出店調整をそのなかに包摂し、大型店と中小小売店との共存共栄をも図ろうとしている。第5に、POSシステムの導入等情報化の推進である。第6に、研修事業の強化、まちづくりのリーダーおよび情報化、国際化のための人材の育成を提唱している。

このようにビジョンでは、中小小売業振興のための施策の方向は多面にわたっている。それは、消費者ニーズの多様化だけでなく、高齢化社会、都市のスプロール化によって買物の便宜性がそくなわれることに即応できる中小小売業の経営特性を再評価した結果であろうし、また地域社会における小売

業の社会的・文化的役割を重視したためである。さらにビジョンでは、流通近代化について、これまでの経済的効率性ばかりでなく、高齢者や身体障害者へのきめ細かい対応、商業従事者の総合的福祉の向上といった社会的有効性への配慮が必要であると唱えている。したがって、そのような理念だけをみると、ビジョンはまことに崇高なものといえよう。しかし、このような理念は現実性に乏しく、ビジョンにおける中小小売業振興策は多くの問題点を内包している<sup>99)</sup>。

まず第1に、各種振興策を裏づける立法・行政・財政的措置が欠如していることである<sup>100)</sup>。そのため、各種振興策は基本的方向が示されているだけであり、実効性に欠けるものである。このことは、前述の小振法の適用件数の低さからも明らかであろう。

第2に、依然として、スケールメリット重視の流通近代化政策が堅持されていることである。ビジョンは、流通近代化の新たな展開として、社会的有効性への配慮についてふれてはいるが、生産性の向上を図り、経済効率性を追求する「流通近代化は流通産業の基本的使命であり、今後引き続き追求されるべき方向である」<sup>101)</sup>と明記している。しかも、「快適な生活空間は近代化努力に乏しく活力のない商業集積においては決して生まれないものであり」<sup>102)</sup>、大型店との共存共栄についても、「自己革新の努力の上に初めて…

(中略)…道が開けていくことになろう」<sup>103)</sup>と中小小売商に再三の自己革新努力を要求するのみで、上述のように、そのための財政的措置等を何ら示さず、実質的には零細小売商の切り捨てを進めているのである。このことは、支援対象を「活力ある多数としての中小企業」(傍点は筆者)と記しているこ

---

99) 80年代ビジョンのもつ多くの問題点については、保田芳昭、同上論文、安藤政武「80年代流通産業ビジョンの問題点」第三次産業研究所編『流通新時代の商業戦略』芽ばえ社、1985年2月等をみられたい。

100) 岡村明達、前掲論文、27-28ページ。

101) 102) 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、1985年12月、19ページ。

103) 同上書、21ページ。



とからもみてとれよう。すなわち、企業の名に値しないような生業的零細小売商は、ビジョンにおける振興政策対象から除外されているのである。

第3に、大店法の許可制を含む強化改正が見送られたことである。ビジョンは、1982年から行われた行政指導の効果を評価し、許可制の導入は不要であるとの判断を下したのである。その基本的思想が、流通近代化政策の堅持であることはいうまでもない。

第4に、ビジョンの提唱する情報化の進展にともなって、ハード面およびソフト面での情報力の格差が生じ、新たな企業間格差が生み出されるとともに、新たな支配・従属関係が構築される可能性が高いことである<sup>104)</sup>。それだけではない。多くの零細小売商にとって、情報機器を取り揃え、情報を活用することは事実上困難である。情報化の推進は、基本的には大企業に資するものであり、また、中小小売商の中・上層部分の育成を図ることにほかならない。ここにまた、零細小売商に対するさらなる政策的疎外の進行をみてとれよう。

80年代ビジョンにおける以上のような問題は、90年代ビジョンにおいてさらに増幅されていく。

## 2. 「90年代の流通ビジョン」における基本的方向

1980年代後半に入ると、日本経済は活況を呈しはじめ、国内消費が活発化しだした。それにともない、大店法の規制緩和問題がとりざたされるようになってきた。その端緒となったものが、1987年6月に発表された大規模小売店舗審議会（以下、大店審と略称する）会長談話「今後の大店法の運用について」である。これは、事前説明の短縮化、開店時間の弾力化等の方向を示したものであり<sup>105)</sup>、これを契機に、大店法は規制緩和へと向かっていく。また、これに先立つ1985年の第9回日米貿易小委員会においては、大店法等

---

104) 秋本育夫、前掲論文、170ページ。

105) 詳しい内容は、保田芳昭『国際化時代の流通政策』ミネルヴァ書房、1993年6月、194ページをみられたい。

がアメリカ製品の輸入の阻害要因になっているとの懸念の表明があり<sup>106)</sup>、大店法の規制緩和が日米間の貿易インバランス解消策の1つとして、組上にあがってきた。

1988年12月1日に、臨時行政改革推進審議会（新行革審）は大店法の運用緩和を主眼とする「公的規制の緩和等に関する答申」を内閣総理大臣に提出し、政府はこれをうけて、12月13日に「規制緩和推進要綱」を閣議決定した<sup>107)</sup>。さらに、翌1989年4月に、USTR（米国通商代表部）が大店法を含む34項目にわたる貿易障壁に関する報告を行い、同年5月には、通産省が「大店法の出店規制緩和方針（運用基準の変更）」を発表するといったように<sup>108)</sup>、大店法規制緩和は内外からの要請で進められていく。

そして、1989年6月に産構審流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会によって、「90年代の流通ビジョン」がまとめられる。したがって、ビジョンの中心的政策課題は大店法の運用緩和であるが、その運用緩和については紙幅の関係上、ここではふれない<sup>109)</sup>。それでは、90年代流通ビジョンの内容をみていこう。

ビジョンは、流通業に期待される役割として、消費者ニーズへの的確な対応、製品輸入の拡大への貢献、地域経済社会活動への寄与等をあげている。そして、競争環境の整備、競争メカニズムの補完、流通基盤の整備によって、このような流通業のもつ機能を十分に発揮させるような環境をつくることが、流通政策の任務であるとしている。流通政策の経済社会的目標としては、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と

---

106) 同上書、191ページ。

107) 詳しい内容は、臨時行政改革推進審議会事務局監修『規制緩和の推進』ぎょうせい、1989年12月、119-120ページ、163-165ページをみられたい。

108) 加藤義忠「最近の流通規制緩和の展開」関西大学『商学論集』第35巻第5号、1990年12月、23ページ。

109) 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8月、169-182ページをみられたい。

いう4つをかかげ、その実現のために、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グローバルゼーションの促進、⑥消費者の利便性の向上、⑦ハイク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労働環境の整備という9つの課題を設定している。次に、これらのなかで、中小小売業の振興にかかわる項目の主な内容についてみてみよう。

第1に、流通機構の効率化のために、情報化の推進を重視し、次のような施策の必要性を唱えている。1つは、POSシステム等の導入を促進するため、個々の事業者や商店街等への支援措置を拡充すること。2つには、POS等によるデータを有効利用できるように、これらのデータを収集・加工して販売するデータベース業の育成を図ること。3つには、情報化の進展に対応できる人材の確保・育成について支援措置を講じること等である。第2に、構造改善の推進のために、意欲ある中小小売業に対して、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を要請している。第3に、商店街を「暮らしの広場」へと、その社会的・文化的機能を高めていくことを引き続き提唱している。そして、商店街整備を街づくりの一環として進めるために、「街づくり会社構想」の推進を唱えている。この構想は、市町村等地方公共団体や商店街振興組合等が出資・拠出して第3セクターを設立し、地域が一体となって商店街のコミュニティ施設等の整備を進めることに対する融出資にかかわる支援を行うというものである<sup>110)</sup>。第4に、ハイクオリティライフを求める消費者に対応できる生活提案型小売業の育成である。そのための助成措置として、生活提案を行うためのノウハウ、成功事例等の情報の提供、人材の育成、店舗改装に対する公的融資等をあげている。第5に、「ハイマート2000構想」をかかげている。これは、大手・中小小売業からなる商業施設のみならず、スポーツ施設、レジャー施設、ホテル、レストランをもくわえた、巨大商業サービ

---

110) 同上書、152ページ。

ス複合集積の形成を企図するものである<sup>111)</sup>。ビジョンは、この構想によって、消費者ニーズの個性化、高級化および消費生活のレジャー志向等への対応や、さらには地域経済活性化、外国製品の地方への浸透といった課題に応えようとしている。第6に、各種研修事業・制度の拡充をあげている。さらに、ビジョンは中小小売業の後継者難にも言及し、人材派遣制度や事業継承者紹介制度の整備の必要性を説いている。また、このこととも関連する中小小売業における労働時間の短縮についても、強力な促進が望まれるとしている。最後に、競争激化や後継者難等を背景に転・廃業を希望する中小小売商に対して、円滑な退出が可能になるように配慮する必要があるとしている。具体的には、中小企業事業団による小規模企業共済制度の活用がこれにあたる。

このように、90年代ビジョンでは中小小売業に対する社会政策的配慮が若干みられるものの、80年代ビジョンで示された流通近代化の社会的有効性の概念は、ほとんど後退している。90年代ビジョンにおける政策基軸には、あくまでもスケールメリット追求型の流通近代化政策が貫かれているのである。このことを最も端的にあらわしているものが、大店法の大幅な運用面での規制緩和と「ハイマート2000構想」であろう。

わが国の商店数は、1982年の約172万店をピークに以後、85年約163万店、88年約162万店と減少傾向を示している。これは主に、常時従業者1～2人の零細層の廃業率が上昇するとともに、その開業率が低下した結果である<sup>112)</sup>。商店数減少は、都市化やモータリゼーションの進展および消費生活の変化といった小売業をとりまく環境の変化、大型店等との競争の激化、後継者難等主体的要因が相互に影響を及ぼしあい、現出したのであるが<sup>113)</sup>、大店法運用強化期においてさえ、これほどの商店数の減少があらわれたことを考えると、法運用の規制緩和が、この傾向に拍車をかけることは自明であ

111) 同上書、207-258ページに詳しい。

112) 詳しくは、馬場雅昭『日本中小小売業の構造変化』同文館、1993年4月、75-90ページをみられたい。

113) 詳しくは、同上書、43-52ページ、99-215ページをみられたい。

ったはずである<sup>114)</sup>。にもかかわらず、ビジョンは新自由主義思想にもとづき、大型店と中小零細小売店の経済力の格差を無視して、両者を「自由」に競争させようとしたのである<sup>115)</sup>。その結果、もたらされるものが大型店の支配力の強化であることはいうまでもない。

一方で90年代ビジョンは、零細商が円滑に転・廃業を行えるように、共済制度の活用を促している。零細商の退出に対して、社会保障的給付を講じること自体は重要であるが、これは、大店法規制緩和の見返り策としての効果をもつとともに、他面では零細商の淘汰をいっそう推し進めようとするものである<sup>116)</sup>。

次に、「ハイマート2000構想」についてであるが、これも基本的には大型店に資するものである。多くの中小小売商が、そのような巨大商業集積に入居することは、支援措置が講じられるとはいえ、権利金等の問題で困難である<sup>117)</sup>。しかも、巨大商業集積周辺の中小小売商を、そこに入居できるものと、そうでないものとに峻別し、地域共同体を破壊するおそれがある。

とまれ、大店法の運用緩和と「ハイマート2000構想」の推進は、流通近代化を徹底し、これまで以上の流通における大規模化を推し進めようとするものである。この傾向は、以後の大店法規制緩和の流れのなかでいっそう強化されていく。

---

114) 1992年には約159万店にまで減少した。

115) 加藤義忠「最近の流通規制緩和の展開」32ページ。

116) 安藤政武氏は、このことを80年代ビジョンの共存共栄論から安楽死論への変貌であると指摘されている（安藤政武「流通の規制緩和とこれからの中小小売業」渡辺陸・中山金治・二場邦彦・福島久一編『90年代の中小企業問題』新評論，1991年4月，212ページ）。

117) 例えば，1989年3月に千葉県野田市にオープンした巨大複合商業集積「ノア」（核店舗は扇屋ジャスコ）に入居する際、内装費、権利金等で約8,000万円もかかった商業者がいるという（自治体問題研究所『住民と自治』通巻320号，1989年12月，8ページ）。

### 3. 大店法再改正と特定商業集積整備法の制定

日米貿易・経済摩擦の激化を背景として、1989年9月から翌年6月にかけて5回におよぶ日米構造協議が行われた<sup>118)</sup>。大店法の規制緩和問題は第1回協議からとりあげられ、1990年2月の第3回協議では、アメリカ側から大店法の数年後の廃止まで要求された。そして、同年4月の第4回協議でまとめられた「中間報告」にしたがって、大店法の運用適正化措置の実施、1年後の改正、改正から2年後の見直しという3段階の措置がとられることとなった。

規制緩和の第1段階の措置として、1990年5月24日に通産省から「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の今後の運用等に係る基本方針について」という通達が出され、5月30日から実施された<sup>119)</sup>。この通達は、出店調整処理期間を1年半に短縮する等大店法を大幅に緩和せしめるものであり、これを契機として、通産省主導の大型店出店促進政策への転換が決定的に図られることとなった<sup>120)</sup>。

規制緩和の第2段階は、大店法の再改正である。1990年12月21日に、産構造審流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会は「大店法改正及び今後の小売商業対策の在り方について」という中間答申を提出した<sup>121)</sup>。これをうけて、通産省は大店法の大幅な規制緩和によって影響を被る中小小売商に対する見返りとして、商業集積法等を内容とする大店法関連法案づくりを進めた。そして、ついに1991年5月8日に大店法再改正法案と関連4法案は可決され、再改正大店法は翌年1月31日から施行されることとなった。大店法の

---

118) 加藤義忠「最近の流通規制緩和の展開」25-26ページ、保田芳昭「日米構造問題協議と揺れる大店法問題」生協総合研究所『生活協同組合研究』通巻第174号、1990年7月、6-8ページに詳しい。

119) 通商産業省産業政策局流通産業課編『1990年度大規模小売店舗法の解説』通商産業調査会、1990年8月、29-34ページをみられたい。

120) 加藤義忠「最近の流通規制緩和の展開」30ページ。

121) 中間答申については、通商産業省産業政策局流通産業課編『1992年度大規模小売店舗法法規集』通商産業調査会、1992年4月、256-262ページをみられたい。

主な改正点は、①種別境界面積の引き上げ、②商業活動調整協議会（商調協）を廃止し、大規模小売店舗審議会（大店審）に出店調整を一本化する、③自治体の独自規制の抑制等である<sup>122)</sup>。

さて、大店法再改正とともに制定された新たな法律が、輸入品専門売場特例法と特定商業集積整備法（特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法、以下、商集法と略称する）であり、商集法制定に関連して、中小小売商業振興法と民活法が改正された。輸入品専門売場特例法は、1,000m<sup>2</sup>以下の輸入品売場の出店・設置について、大店法の適用を除外するというものである。中小小売商業振興策として期待を集めているものが、商集法等3法である。それでは、商集法を中心にこれら3法をみていこう<sup>123)</sup>。

商集法は、第1条で「この法律は、消費生活等の変化に即して、かつ、都市環境との調和をとりつつ、特定商業集積の整備を促進することにより、商業の振興及び良好な都市環境の形成を図り、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」と記している。ここでは、小振法でみられた中小小売商業の振興という目的が「商業の振興」となっている。中小小売商業の振興という観点は、第2条で施策の実施にあたって、「中小小売商業の振興及び地域の発展に配慮しつつ、これを行うものとする」と記されているように、配慮要因に後退せしめられているのである。これでは、商集法による中小小売商業の振興はあまり期待できないのではなかろうか。このことを、商集法の具体的内容を検討することによって明らかにしていこう。

特定商業集積とは、相当数の小売業者による商業施設と顧客、地域住民にも利用できる多様な商業基盤施設とが一体的に設置されるものである（第3条）。商業基盤施設には、駐車場、会議場、イベント広場、アーケード、公衆便所、共同POSシステム等々が含まれている。そして、特定商業集積

---

122) 同上書をみられたい。

123) 商集法の概要は、通商産業省商業集積推進室編『特定商業集積整備法の解説』通商産業調査会、1991年7月を参照。

は、中小小売商のみからなる地域商業活性化タイプと中小小売商と大型店からなる高度商業集積タイプ（ハイ・アメニティ・マート）の2つに大別されている。その認定基準として、前者は商業施設の床面積が  $2,500\text{m}^2$  以上であることが必要とされ、後者は商業施設の床面積が  $30,000\text{m}^2$  以上であり多種多様な業態から構成されていることと、さらに店舗数の3分の2以上（このうち2分の1は地場中小店）、床面積の4分の1以上を中小小売店が占めることが定められている<sup>124)</sup>。

商集法の実施にあたっては、まず通産大臣、建設大臣および自治大臣が特定商業集積の整備に関する基本的な指針を定める（第4条）。この基本指針にもとづき、市町村は基本構想を作成し、知事の承認を申請することができる。基本構想は、都市計画や地方自治法の基本構想に即したものでなければならず、またこれを作成する際には、当該地区の商工会議所あるいは商工会の意見を聞かなければならない（第5条）。

基本構想が承認されると、中小企業信用保険の特例（第8条）、産業基盤整備基金による債務保証（第9条）、不均一課税にともなう減収補填措置（第15条）等が受けられる。さらに、次のような助成措置が講じられている。まず、基本構想を作成するにあたり通産省、建設省による補助金があたえられる。商業基盤施設に対しては、小振法および民活法にもとづく補助金が用意されている。商業基盤施設および商業施設の整備に対する支援としては、NTT 無利子融資 C タイプ、中小企業事業団高度化出融資（無利子）、日本開発銀行出融資（金利5%）等がある。しかも、公共施設（道路、公園、河川、駐車場等）の整備に対して、補助金の優先配分や地方債、地方交付税等による支援がなされる。また、小振法の改正によって、高度化事業計画に店舗集団化計画、電子計算機利用経営管理計画、商店街整備等支援計画が加えられるとともに、店舗共同化計画、連鎖化事業計画も拡充された。これらは、商集法を補完するものでもある。以上、商集法の概要をみてきた。商集法等3法は大店法再改正を進めるために、中小小売商の反対運動を抑える見

---

124) 同上書、133-135ページ。



返り策として、いわばアメの役割を果たしたのであるが<sup>125)</sup>、基本的には大手小売業への支援措置をいっそう強化するものになっている。具体的には、次のような問題点があげられる。

第1に、特定商業集積の高度商業集積タイプの場合、承認基準が床面積30,000m<sup>2</sup>以上となっているため、必然的に大手小売業がその中心となる。地域商業活性化タイプの場合も、任意の商店街は対象外であるので、4,000程度の法人商店街しか法対象にはならないのである<sup>126)</sup>。第2に、中小小売商や商店街が特定商業集積を整備あるいはそこに入居することは、事実上困難であろう。というのも、さまざまな支援措置が講じられてはいるが、建設資金は莫大な金額であるし、また賃料、テナント料、設備管理費等も高額であるため<sup>127)</sup>、中小小売商らにとってリスクがあまりにも大きいからである。第3に、商集法等3法が、従来大手小売業が自前で整備してきた駐車場やイベント広場までを、補助金や各種融資、税の減免措置の対象としていることである<sup>128)</sup>。

このように商集法によって、最も恩恵を被るのは大手小売業なのである。商集法等3法は、主として大手小売業に奉仕する新たな公的支援措置であるといえよう<sup>129)</sup>。そこに貫かれているのは、スケールメリットの追求を格段に強めた流通近代化政策にはかならない。また、このような施策は中小小売商を商集法システムに参加できる上層のものと、参加できない下層のものとに二極分化させ、中小小売商の選別・淘汰をいっそう促進せしめることにな

---

125) 保田氏は、商集法等3法の整備を多くの中小小売商団体が大店法再改正等に強力に反対せず、逆に関連法案での支援策を重視して物取主義に走った「成果」と考えられると述べられている（保田芳昭「大規模小売店舗法とその危機」柏尾昌哉・河合信雄・小野一郎監修『現代流通政策の諸問題』同文館、1993年10月、68ページ）。

126) 127) 本間重紀「大店法緩和と地域への影響」『流通動向』第1巻第8号、1992年2月、14ページ。

128) 129) 加藤義忠「大店法再改正とその影響」関西大学『商学論集』第37巻第5号、1992年12月、98ページ。

ろう。それだけではない。著しく大型化に傾斜した商業振興策が、都市の既存の商業集積や地域を大規模な開発へと誘導し、都市や地域における商業を開発経済の市場にするという側面をももつようになったことに留意しなければならない<sup>130)</sup>。

### おわりに

以上において、戦前から今日までの中小小売業振興政策の展開を概観してきた。流通近代化政策の登場によって、従前の社会政策的色彩の濃い商業政策が経済政策的な流通政策へと変質していくなかで、中小小売商業を対象とする施策もそれまでの保護・救済策から振興・助成策へと重点を移しつつ、拡充されていった。今日では一見したところ、実に多種多様な振興策が講じられている。しかし、量的充実とは質的充実を意味するものではない。すでにみてきたように、各種振興策を支える財政的基盤は商集法にかかわる部分では拡充されているが、全体としてまだまだ貧弱なものである。しかも、スケールメリットの追求を重視する振興策は主として、中小小売商の中・上層部分を育成し、大多数の零細小売商の政策的疎外を進めるものとなっている。このことは、巨大企業の価値実現を容易化・安定化せしめる流通システムの構築を企図することにほかならない。

零細層を中心とした商店数の減少が進行していくなかで、廃業するまでには至っていないにしても、多くの零細小売商は、その経営の存続を兼業や副業によって維持しているという点からも明白なように<sup>131)</sup>、彼らのおかれた状況は劣悪そのものであるといえよう。零細小売商の経営難は即、生活苦に

---

130) 樋口兼次「大型小売店」平和経済計画会議・独占白書委員会編『国民の独占白書 第14号—日本の流通産業—』御茶の水書房、1991年10月、112ページ、坂本秀夫「大店法の規制緩和と商店街の再構築」富士短期大学『フジ・ビジネス・レビュー』第2号、1991年9月、65ページ。

131) 店以外からの収入がある零細小売商の比率は、1～2人層で40.0%、3～4人層で44.3%にも達している（糸園辰雄「零細小売業の存続」『熊本商大論集』第38巻第2・3号、1992年3月、4ページ）。

直結する。中小商業問題は依然として社会問題の域を脱していないのが現状である。糸園氏は、大型店規制政策と中小小売商業振興政策の乖離を指摘され、これら2つの政策を結びつけるいま1つの制度として社会保障制度をあげられ、「社会保障制度が確立し、失業、疾病、家族の増加、老齢に対する危惧が国民の脳裏からなくなることによって、中小商業問題は社会問題としての側面を脱し、純粋に経済上の問題として解決の出発点に乗り、流通の効率化・近代化という課題との同時的解決もまた可能になるのである」<sup>132)</sup>と述べられている。経済政策と社会政策とを同一法制度において体系化したものに、フランスのロワイエ法がある<sup>133)</sup>。ロワイエ法は、大型店の出店規制を行う一方で、老齢商店主に退職金的な給付を講じてその退出を容易化せしめ、同時に若年層を中心とした新規参入を促す土壌を整えることによって、緩やかな流通近代化を実現しようとするものである。

いずれにしても、大型店のあくなき出店によって、既存商店街が衰退し、「街」のもつ有機的構成の破壊が進んでいる。真の意味での消費者利益が問題とされている今日、スケールメリット追求型の流通近代化政策の方向転換が必要なのではなかろうか。中小小売商業振興政策も、中・上層部分の振興だけではなく、地域に根ざした零細小売商へとその視点をシフトさせていくことが肝要であろう。

---

132) 糸園辰雄，前掲書，181ページ。

133) ロワイエ法については，拙稿「フランスにおける小売商業構造の変動とロワイエ法」関西大学『商学論集』第37巻第6号，1993年2月をみられたい。