

戦後百貨店法とその制定を めぐる問題について

三 谷 真

〔1〕

戦後日本の商業政策は昭和31年（1959年）の百貨店法⁽¹⁾の制定から始まる。以後、昭和34年には小売商業調整特別措置法、（以下、小売商調法と略）、昭和48年には百貨店法に代る大規模小売店舗法（以下、大店法）、昭和53年には改正大規模小売店舗法が制定されるに至っている。これらの政策は中小小売商と百貨店やスーパーマーケットなどの大規模小売商との調整を目的とするもので、小売商業調整政策と呼ばれている。しかし、同じ調整政策といっても百貨店法と大店法では性格を異にしている。その政策がつくられた時期の経済構造が大きく変化しているからである。

他方、昭和30年以降の高度経済成長を背景として、政策当局は流通機構そのものを問題とするようになり、昭和43年には流通近代化が、昭和44年には流通システム化が流通政策として打ち出された。それらは個々の中小小売商の合理化・近代化を含む流通の効率化を目的としていた。

このように戦後日本の商業政策は商業調整政策と流通近代化政策を2本柱として実施されてきたが、その歴史には3つの大きな波があった。第1の波は百貨店法であり、第2の波は流通近代化、そして第3の波が大店法であ

(1) 旧百貨店法は昭和12年に制定され、昭和22年に廃止された。以下、百貨店法というときは戦後のそれを指す。

る。とくに、大型店の進出をめぐる全国各地で激しいやりとりが続いている現在、大店法をめぐる状況はすぐれて今日的な問題となっている。それぞれの政策をとりまいている経済的状况の変化をみれば、百貨店法・小売商調法以降日本経済は高度経済成長を経て「高度化」・「近代化」を達成しており、商業部面についてみるならば、流通機構はその高度化した寡占体制に見合うように再編成された。その中で商業政策は「後向き」の政策から「前向き」の政策へ方向転換を要請され第2、第3の波を迎えることになる。⁽²⁾

本稿の目的は、戦後最初の商業政策となった百貨店法とその制定をめぐる問題について考察することである。

[2]

敗戦がもたらしたものは激しいインフレーションと極度の物資不足であった。戦後の日本経済にとってインフレーションの終息と生産の再建が当面かつ緊急の課題であった。商業も壊滅的な打撃を当然受けていたが、その建て直しを行なう余裕はなかった。昭和21年には、必需物資の適正配分実施のための「臨時物資需給調整法」⁽³⁾が公布され、以後しばらくは配給統制体制がひかれることになる。そうした状況の中で、昭和22年7月に政府は当時社会問題にまでなっていた闇市場対策として「流通秩序確立対策要綱」を発表した。これは、基礎的な生産資材や重要生活物資、および主要食糧など徹底的な統制を必要とする物資については、公団方式によってその配給を確保し、それにより闇市場の撲滅を計ることを目的としたものであった。⁽⁴⁾ 続く12月には、占領軍の戦時統制廃止の意向に沿って、旧百貨店法がその経済的根拠を失ったとして廃止された。すでに、昭和22年4月には、占領軍の対日民主化

(2) 森下二次也、『現代の流通機構』世界思想社、1974年、182ページ。

(3) この内容については、通商産業省編『商工政策史』第七巻「内国商業」昭和55年、265～266ページを参照。

(4) 松尾弘・山岡喜久男編『増補戦後日本経済政策史年表』勁草書房1969年、70ページ。

政策の支柱となるべく「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」、いわゆる独占禁止法が公布され、さらに昭和23年7月には「事業者団体法」が制定されてその後の日本の経済政策、とくに独占禁止政策の主要な柱となった。以後、昭和31年の百貨店法制定まで、商業政策が戦後における固有の経済政策として政策舞台に登場することはなかった。⁽⁵⁾その意味では、この戦後の10年間は商業政策空白の時代であったと言えるだろう。

荒廃した終戦直後の経済の中で、活動していた商業組織は生活協同組合であった。昭和22年には職域生協が4459、地域生協が2044あり、組合員数はのべ300万人に達していた。⁽⁶⁾これらの多くは経済の復興とともに姿を消していったが、この間の生活協同組合の活発な動きが、百貨店法のすぐ後に制定された小売商調法の背景のひとつとなっている。

昭和24年のいわゆるドッジ・ラインの強行実施によって日本経済は再建の基礎を完成する。経済の復興にともなって、昭和24年には衣料品の配給統制が廃止され、昭和25年になるといろいろな物資統制令が解除された。こうした中で昭和25年以降商業の復活がみられるようになった。戦前と比べると、この時期においても商業構成—大部分を占める個人零細経営と若干数の大規模経営—には変化はなかったが、小売商業に比べて卸売業の地位が低下していた。その中で、小売商業発展の中心となったのは唯一の大規模小売商業たる百貨店である。

百貨店の活動は昭和26年頃から除々に活発化してきたが、彼らがまず行なったのは売場の拡張であった。すでに旧百貨店法の廃止以来、百貨店は店舗の新設・増設に着手していたが、本格的にそれが行なわれたのは昭和26年以降であった。昭和26年から30年にかけての百貨店の撤収解除はそれを一層促進した。⁽⁷⁾新設をみると、昭和23年の119店から29年には158店となっている。

(5) ただし、昭和25年には、商品取引所の再開にともない「商品取引所法」が制定公布されている。前出『商工政策史』、284ページ。

(6) 流通産業研究所編『生活協同組合と流通革命』、1973年による。

(7) 「商業活動の現況」、『通商産業研究』、1955年、1月号、92ページ。

例えば、昭和27年には、大阪ではそごうが、東京では白木屋が再出店している。また、銀座の三越、松坂屋、池袋の西武百貨店が改装と増設を行なっている。昭和28年に入ると、新宿の伊勢丹、横浜の松屋が増設を計画し、名古屋では名鉄百貨店が開店している。まさに、この時期は「百貨店戦国時代」と言えるほどの拡張ラッシュであった。この拡張競争による売場面積の増大は、昭和26年を100とした時に、27年—115.7 28

年—127.1 29年—138.6 30年—148.4 31年—
168.7となっている。⁽⁸⁾

このような売場面積の拡大は、当然に売上高の増大となって現われた。1月平均の売場1m²当りの売上高は、昭和26年を100として、27年—105.2 28年—118.7 29年—122.9 30年—125.0 31年—128.0となっている。⁽⁹⁾かくして、実質売上高では昭和28年に、使用面積では昭和29年に戦前の水準を超えたのである⁽¹⁰⁾(表—1)。かくて、百貨店は小売商業部面での地位を再建し、中小卸売商や中小小売商と対峙することとなったのである。

表1 百貨店使用面積

年次	使用面積(mi)
昭和13	1,253,000
16	1,253,000
19	706,000
20	540,000
21	552,000
22	693,000
23	752,000
24	845,000
25	853,000
26	950,580
27	1,100,527
28	1,208,325
29	1,324,317

(デパート協会統計)
(出所：前出「商業活動の現状」94ページ)

(8) 「通産統計月報」10巻4号、96ページ。

(9) 「通産統計月報」同上、96ページ。

(10) 売上高は1776億4000万円であった。前出「商業活動の現況」、92ページ。

なお、地区ごとの使用面積は次のようであった。(同上、94ページ)

地区	使用面積(29年)
全 国	1,324,317(mi)
東 京	368,145
大 阪	271,601
京 都	73,679
神 戸	56,366
名 古 屋	69,700
横 浜	20,360
六大都市	854,851
地 方	469,466

百貨店の激しい売場拡張は当然百貨店間の競争を激化させるものとなった。この百貨店間競争は、地位低下をきたしていた問屋に対する百貨店のしめつけとしてまず現われた。⁽¹¹⁾ その結果は昭和27年5月の公正取引委員会による百貨店業界への警告となった。この警告は、問屋に対する不当返品、手伝店員派遣の強要、オトリ販売のような即売会、そして差別的な内覧会の4つの行為は、独禁法上の不正取引にあたるとして自粛せよというものであった。その後、昭和28年の独禁法改正による「不公正な取引方法」の整備・拡充に従って、公正取引委員会は同年7月から12月にかけて27年警告の遵守状況を調査した。⁽¹²⁾ その結果、遵守状況悪しとして、昭和29年12月に「百貨店業界に於ける特定の不正取引方法」の指定を行なった。この特殊指定は、独禁法第2条第7項（取引上の地位の不当利用）によって、次の8項目について行なわれた。⁽¹³⁾ ①不当返品 ②納入価格の値引き強制 ③手伝店員の派遣強要 ④即売会 ⑤内覧会 ⑥景品付販売 ⑦不当な取引拒絶の行使 ⑧不利な取扱の行使である。このように、百貨店問題は問屋（納入業者）と百貨店の対立としてまず意識されることになった。

中小小売商の方は、朝鮮動乱による特需ブームが去った後の不況期の中できびしい競争にさらされていた。とくに、昭和28年後半以後景気は後退期に入り、中小小売商間の競争は一層きびしいものとなった。そうした状況のもとでは、百貨店の売場拡張による売上高の増大は、そうでなくても減少しつ

(11) 荒川氏は次のように指摘している。百貨店は、「相互競争に打克つ最大の武器として、購買力の窮乏した消費大衆に最も強く訴求する廉価販売のための道具否むしろその前提条件として、仕入価格の抑圧に最大の努力を傾注し、恰も戦乱後弱体化し恐慌状態に追込まれていた中小卸売商資本を、唯一最大の且つ安定的な顧客先としての自己の優越性を利して、文字通り前期的な形態に於いて搾取して行った」と。

荒川祐吉「小売組織化と百貨店—日本小売業における独占資本と一般小売商—」
（『中小企業の合理化・組織化』中小企業叢書Ⅵ，有斐閣，昭和33年に所収）
304ページ。

(12) 前出「商工政策史」，310ページ。

つある中小小売商の売上高を圧迫するのは当然であった。この時期に同業者
 過多問題をも抱えていた中小小売商にとって、百貨店による激しい売場拡張
⁽¹⁴⁾
 競争はまさに脅威そのものだったと言えるだろう。中小小売商は百貨店に対
 して活発な反応を示し始めた。とりわけ、百貨店の活動の中心が都市部であ
 ったため、都市部およびその周辺部の中小小売商はより活発な反応を示し
⁽¹⁵⁾
 た。彼らは百貨店に対する規制を求める反百貨店運動を始めることとなっ
 た。問屋と百貨店との対立で始まった百貨店問題は、その中心を中小小売商
 の反百貨店運動に移して、百貨店法制定の全国的な運動へと発展した。昭和
 29年以降、この運動は激しくなり、昭和30年には政府もようやく腰を上げ
 た。その第一歩は、通産省産業合理化審議会における商業部会の設置であっ
 た。時代は百貨店法制定へ動いていた。

〔 3 〕

ここでは百貨店法の制定過程を追ってみよう。⁽¹⁶⁾

昭和28年12月 衆議院通商産業委員会において百貨店の事業活動の制限につ
 いて議論が行なわれる

昭和29年4月 改進黨（長谷川四郎代議士）によって百貨店法の私案が作成
 される

同 5月 東京都百貨店対策小売連盟の結成大会が開催される

これは主として衣料品の小売業者が中心となったもので、百
 貨店対策だけを問題としていた。この百貨店対策は百貨店問題に

(13) 同上、310ページ、および公正取引委員会事務局編『独占禁止政策三十年史』
 昭和52年、147～148ページ。

(14) 荒川祐吉、前掲書、306ページ。

(15) 同上315ページ。

(16) 以下の記述は、荒川祐吉、前掲書；糸園辰雄・加藤義忠・小谷正守・鈴木武共
 著『現代商業の理論と政策』同文館、昭和54年；白髪武『現代日本の流通問題』
 白桃書房、昭和49年；深見義一「現下の商業問類」(向井鹿松・福田敬太郎編『体
 系商業学』千倉書房、昭和33年に所収)および前出『商工政策史』による。

対する中小小売業者のはじめての組織的対応であった。この結成大会でとりあげられたのは以下のとおりである。

1. 不当返品をやめさせる 2. オトリ商品の安売りをやめさせる 3. 新設・増設の制限と出張販売の禁止 4. 月賦販売制度の制限 5. 夜間営業の禁止 6. 誇大広告の是正 7. 税金の適正化 8. 百貨店規制法および小売店保護法の制定など12項目に及んでいた。

- 同 7月 社会党は同党による中小企業危機突破大会(京都円山公園)において百貨店法制定の法案内容を発表
- 同 12月 公正取引委員会が百貨店業における特殊指定を行なう〔2〕をみよ)
- 昭和30年2月 衆議院総選挙において百貨店法案の実行が選挙スローガンに使われる
- 同 5月 日本専門店会連盟が百貨店側代表者と懇談会を行なう
この日専連は一般小売業者の上層部で組織されており、百貨店連などの百貨店法制定運動には当初批判的であった。この懇談会の目的は、百貨店と一般小売商との間の正常な競争について検討することであったとされている⁽¹⁷⁾。これ以後日専連も制定運動に参加していく。
- 同 6月 日専連はその全国大会で百貨店法制定促進を決議し、政治的活動に乗り出す
- 同 6月 社会党が第22国会に百貨店法案を提出する
この社会党案は小売商の保護に重点をおき、百貨店の新設・増設は許可制、販売方法にも規制を加えるものとなっている。
- 同 7月 民主党が百貨店法案を提出する

(17) 荒川祐吉，前掲書，317ページ。

民主党案は新・増設、営業時間の変更を通産大臣の許可事項とするものになっている。両法案とも国会の閉会により廃案となる。

- 同 8月 百貨店対策小売連盟は発展的に解消されて全日本小売団体連盟となる
- 同 8月 政府は通産省産業合理化審議会に商業部会を設け百貨店対策にとりかかる
- 昭和31年2月 通産省が第24国会に百貨店法を提出する 同時に社会党も前法案を整備して再提出する
- 同 4月 衆議院商工委員会において社会党案は撤回 政府案に修正⁽¹⁸⁾と付帯決議⁽¹⁹⁾をつけて可決
- 同 5月 百貨店法が成立して公布される
- 同 6月 百貨店法施行令が公布施行される(これによって百貨店の閉店時刻、休業日等が公示された)16日に百貨店法が施行される

かくして成立した百貨店法は、5章24条からなっており、その第一章第一条には次のように述べられている。すなわち、「この法律は百貨店業の事業活動を調整することにより、中小商業の事業活動の機会を確保し、商業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資することを目的とする。」以下、百貨店法の主たる内容のみをみてみよう。百貨店を新しく営もうとするもの、また店舗を新設あるいは増設しようとするものは通産大臣の許可を受けなければならない(第3条、第6条)。営業時間、営業日数は政令(百貨店

(18) 修正点は次の2つであった。1.百貨店審議会の意思決定は、商工会議所、利害関係者および参考人の意見によって行なうこと。2.罰則規定から体刑を除くこと。前出『商工政策史』, 318ページ。

(19) 付帯決議は次の3つであった。一. 政府は中小事業者の健全な発達をはかるため、独占禁止法による公正競争の取締りを十分に活用すること。一. 政府は公共施設を利用して百貨店業を営むことを原則として許可しないこと。一. 政府は百貨店法付則第三条の規定運用については慎重に取扱うこと。同上, 318ページ。

施行令)で定めた規定に従わねばならない(第8条)。百貨店の営業行為が中小商業に影響を及ぼすおそれがある場合には、通産大臣は勧告を行なうことができる(第9条)。通産省に百貨店審議会を設置し、この審議会は百貨店法関係事項のほかには百貨店業の事業活動の調整について(新設・増設など)調査審議する(第3章)。その他、第4章が雑則、第5章は罰則規定となっている。

かかる内容を持った百貨店法が、第一条に述べられているように百貨店の事業活動を調整し、中小商業の事業機会を確保するものであったのかどうかは節を改めて考察してみよう。

[4]

百貨店法は制定された時点ですでに困難な問題に直面していた。すなわち、その制定中に進行していた新・増設をどう処理するかという問題であった。⁽²⁰⁾各百貨店は百貨店法の制定を見越して、手早く新・増設工事に着手しており、しかも同法附則第3条には、法律施行日から3週間以内に新設および増設の申請がある場合は、その許可は工事の施行程度を考慮して決定されなければならないとされていた。しかも、公布と施行の間には1ヶ月の余裕が設けてあった。この附則第3条に関して付滞決議がなされたのもそのためである。『商工政策史』によれば施行日の3週間以内であった増設の申請は75件、⁽²¹⁾拡張面積は約50万m²であった。これはそれまでの売場面積と比べると非常に高い増加率となっており、全国の中小小売商は一様に反発を示したのである。各地における反対運動の結果、申請75件中44件は許可し、残りのものについては申請の大幅な削減、⁽²²⁾保留および申請やり直しとされた。この決定に対しては、百貨店側、中小小売商側双方とも不満足であり、百貨店法成

(20) 前出『商工政策史』、321ページ、および荒川祐吉、前掲書、309ページ。

(21) 同上、321ページ。

(22) 同上、321～322ページ。

立以後も反百貨店の気運は長く残ることになった。⁽²³⁾ 制定以後の状況についてみれば、かえって新・増設が進んだ感さえある。例えば、昭和31年末から32年前半にかけて、東京においてはそれまでの面積の68%、全国では78%の拡張申請が百貨店審議会を通過している。⁽²⁴⁾ この後には、激しい拡張運動も一息ついたのではあるが、売場面積の増大を規制しようとした百貨店法は、その成立の前後には逆に拡張運動を刺激し、促進させたと言えるだろう。

その後も百貨店は着実に勢力を拡大し、昭和36年以降には新たに私鉄資本系の百貨店が続々と姿を現わしている。⁽²⁵⁾ 例えば、百貨店法の適用を受ける百貨店の売上高の増加率をみってみるならば、昭和35年から37年にかけてかなり上昇し(51.6%)、その後少し落ちてはいるものの、39年—41年で23.3%、41年—43年で32.4%、43年—45年で37.7%となっている。⁽²⁶⁾ それに対して、一般小売店(セルフサービス店を除く)は、39年—41年で27.2%、41年—43年23.7%、43年—45年で28.0%とほぼ横ばいの状況となっている。⁽²⁷⁾

こういった状況の中で、昭和30年代の始めに小売部面で擡頭してきたスーパーマーケットは、その後半からチェーン化による大規模化によって勢力を拡大していた。このスーパー・チェーンは百貨店法の適用を受けないように、基準面積以上の大型店を建設する際には、各階ごとに別会社を設立するなどの方法を行っていた。例えば西友ストアーは5階建の吉祥寺店を3つ

(23) 百貨店法制定以後、中小小売商の反百貨店運動は新しい小売市場、購買会や生協に対する規制を求めた。そうした中で政府は、昭和31年10月に「中小企業振興審議会」を内閣に設置し、昭和32年には「中小企業組織法案」、「中小企業振興助成法案」、ならびに「小売商振興法案要綱」を発表した。「小売商振興法案」が「小売商業調整特別措置法」として、昭和33年4月に制定された。この経過と法の内容については同上、322～329ページ。

(24) 荒川祐吉、前掲書、309ページ。

(25) 例えば、東京では、東武、小田急、京王などの各百貨店がそうである。白髪武；前掲書、170ページ。

(26) 森下二次也、前掲書、140ページ。

(27) 同上、140ページ。

の会社で経営していたが、それぞれの売場面積は百貨店法の規制対象以下であったため同法の適用を受けていなかった。⁽²⁸⁾このことが可能だったのは、通産省が百貨店以外の大型店を条件つきではあるが放置していたからであった。⁽²⁹⁾

スーパーマーケットによるこうした大型店の建設はいわゆる「疑似百貨店」問題を各地でもたらし、百貨店法制定以後の百貨店の進出と相まって、中小小売商を一層圧迫することになった。昭和40年代後半からはこのスーパーによる疑似百貨店進出の規制を求める声が大きくなり、通産省は昭和45年10月から行政指導による疑似百貨店の規制を実施することを決めた。既存百貨店は、スーパーに対する規制措置との格差を理由に、百貨店法の緩和を要求していた。それに応えるように、昭和47年8月に通産省構造審議会流通部会（合理化審議会商業部会を改組したもの）は、百貨店法自体の緩和化とスーパーマーケットなどの大規模小売店舗を百貨店法の対象に含めるという内容の答申を出した。ここにおいて、百貨店法は事実上改正されたこととなり、昭和48年9月には大規模小売店舗法が成立し、百貨店法は廃案となった。

以上のような制定以後の経過をみると、百貨店法はその成立時からすでにつまづいており、さらに、百貨店以外の大規模小売商の規模拡大を規制することができなかったために、中小小売商は一層困難な立場に追いやられたと言えるだろう。法制定以後も、各地で反百貨店運動や反スーパー運動が活発に行なわれていたことが、そのことを如実に示している。そうだとすれば、百貨店法はその意図とは逆に、百貨店の事業活動の調整と、それによる中小商業の事業活動の機会確保に失敗したと言わざるを得ないだろう。確かに、百貨店法はその条文内容だけをみると、百貨店にとっては「きわめて規制色

(28) 白髪武，前掲書，171ページ。

(29) この条件は、次の5つであった。1.商号，商標など別会社ごとにはっきり分れていること，2.同一建物内でも会社ごとの仕切りが明確なこと，3.建物の表示が一つの店であるような印象を与えないこと，4. 値札の商標は別々であること，5. 広告等はそれぞれの会社名で行なうこと。同上，171～172ページ。

の強い法律⁽³⁰⁾』となっている。しかし、すでに述べたように、公布と施行の間に1ヶ月の猶予があり、しかも附則第3条が設けられていた。これでは、最初から、百貨店に抜け道を用意していたと言われてもしょうがない。さらに、問題は第1条で述べられている「調整」の中身である。政府の百貨店法案に対して、社会党案は百貨店の事業活動の「規制」ということを明確にしていた。制定の最終段階では、この調整と規制をめぐって政府案と社会党案はすどく対立したが、結局、社会党案は撤回され、調整を唱えた政府案が可決されたのである⁽³¹⁾。付滞決議を設けたのがせいっぱいの抵抗であった。百貨店法は、その成立時から百貨店側に有利だったのである。

制定以後の経過をみても、百貨店側にとって不利なように調整されてはいないことは、すでにみたとおりである。百貨店の制定以後の着実な勢力拡大がその何よりの証拠である。百貨店法による百貨店の事業活動の調整は、その法の運用過程で百貨店側に有利なように「調整され」、法制定以前の激しい拡張競争には一応の歯止めをかけたものの、百貨店法が「きわめて規制色の強い法律」であったとは決して言えないであろう。

〔5〕

にもかかわらず、百貨店法は保護政策であった。正確に言うならば、百貨店法は中小小売商を温存するための政策であり、その意味での保護政策でなければならなかった。以下そのことについて考察してみよう。

まず中小小売商の経済的位置の確認から始めよう。日本の経済は外圧による資本主義化の中で、すでに存在していた前期的商人資本が国内向の消費財産業を担う産業資本へ転化せず、しかも農村の過剰人口による低生活水準とそれに対応した都市労働者の低賃金のために、国内市場を狭隘なものにして⁽³²⁾いた。それ故に、小売部門においては、近代的産業資本に対応するべき近代

(30) 久保村降祐・田島義博・森宏著『流通政策』中央経済社、昭和57年、92ページ。

(31) 前出、『商工政策史』、318ページ。

(32) 森下二次也、前掲書、119～120ページおよび171ページ。

的商業資本の発展は阻害されて、前期的な性格を多分に残した中小小売商人層しか形成されなかったのである。この日本経済の構造的特質に規定された中小小売商は、その後も十分な蓄積を行なうことはできなかった。大正の末から昭和の初めにかけて、都市部で小売部面以外から発生しその勢力を伸ばしていた百貨店と、農村部で流通部面に進出していた産業組合が、昭和恐慌⁽³³⁾によって著しく窮乏化を進めていた中小小売商を圧迫し始めた。それが最初の中小小売商問題であった。この問題は、周知のように中小小売商による反百貨店運動と反産業組合運動を経て、昭和7年の商業組合法、昭和12年の百貨店法（旧）の制定によって一応の結着がついた。

敗戦とそれに続く占領軍の対日経済民主化政策による戦後の経済構造の変化は、当然のことながら上述したような中小小売商の存立基盤の変化を意味していた。戦後においては、消費財産業が発達し、国民所得の増大とともに国内市場の拡大と均質化が進みつつあった。その本格的な発展は昭和30年代後半からの高度経済成長をまたねばならなかったが、その経済構造の変化、すなわち存立基盤の変化は、中小小売商にとっては自らの中小性を止揚して、商業資本として近代化するには絶好の機会をもたらした。しかし、それができなかったところに、戦前以来引き続けている中小小売商問題の根深さがあった。百貨店の圧倒的な優位のもとで、近代化はおろか競争する力も蓄積できなかった中小小売商は、必然的に百貨店の規制と自らの保護を求めたのである。彼らにとってそれは当然の成行であった。かくして、百貨店法は中小小売商には保護政策でなければならなかったのである。

では、政策当局、すなわち国家にとってはどうであったのか。日本の経済にとって、小売商業部面が過剰労働力を吸収させる絶好の場所であったことはよく知られている。戦前においては、農村とともに過剰人口の潜在場所であった。戦後においても、独占資本の経営合理化や中小企業の停滞が過剰労働を生み出しており、しかも戦前とは逆に、農村もその「近代化」によって

(33) 詳しくは、山本景英「昭和初期における中小小売商の窮迫と反百貨店運動」上・下、「国学院経済学」第28巻第1号、2号を参照。

多くの人口をはき出していたから、小売商業部面は相変らず過剰人口を吸収せざるを得なかつた。⁽³⁴⁾それ故に、過剰人口の吸収場所としての小売商業部面を温存することは、日本の経済体制を維持するためには必要不可欠なことであった。過剰人口の顕在化による失業人口の増大こそ、国家がもっとも恐れたことなのである。まさに、「経済政策当局は、かかる流通部門に於ける資本主義化の立ち遅れを意識的に利用し、卸売並びに小売商業部門に全構造的矛盾のすべてを集約する事に依つてその爆発を緩和する方策をとると共に、特に小売部門を過剰人口吸収層として金のかからない社会保障の役割を果させようとしている。」⁽³⁵⁾と言えるだろう。かくして、百貨店法は過剰人口を吸収する社会的階層としての中小小売商を温存するための、その意味での保護政策であり、そうでなければならなかつた。

〔6〕

最後に、独占禁止法との関わりでみてみよう。昭和22年に独占禁止法が制定公布されて以来、日本の独占禁止政策はそれを中心として行なわれてきた。この独禁法による独禁政策は、周知のごとく、公正でかつ自由な競争を促進し、正常な競争秩序を形成することを目的としていた。戦前の集権的・統制的・競争制限的な体制を、競争的体質をもつた経済体制に変革する必要があつたのである。⁽³⁶⁾

旧百貨店法の廃止もこの延長線上にあり、独占禁止法の制定によってその存在意義を失つたことが廃止の理由であつた。昭和22年5月に政府より出された旧百貨店法廃止の理由は以下の様なものであつた。⁽³⁷⁾1. 戦前の百貨店法の目的は、百貨店の進出によって多大な打撃を受けた中小商業者を保護するために、百貨店の新設・拡張およびその営業を統制しようとするものであつた。

(34) 森下二次也、前掲書、179ページ。

(35) 荒川祐吉、前掲書、328ページ。

(36) 前出『独占禁止政策三十年史』昭和52年、7ページ。

(37) 前出『商工政策史』、306～307ページ。

た。2. 独占禁止法が制定された今、百貨店法は究極的には独占禁止法の趣旨と同じであり、3. それ故に、方法は異なっても、独占禁止法による公正取引委員会の適切な活動によって、小売業における公正かつ自由な競争し、小売業の正常な発展を促進することができるから、百貨店法はその独自の存在理由を失った。4. さらに、百貨店法による営業の許可制度は、国民による営業の自由の制限は公共福祉に重大な影響を与える場合以外は、最小限にすべきであるとしている新憲法の趣旨に反するものであり、5. 新設・拡張の許可制度は既存百貨店の利益擁護に結がるだけでなく、独占禁止法の精神にも反するものである。以上の理由により百貨店法は廃止されるのが望ましいとされたのである。要するに、独占禁止法によって百貨店法と同じ趣旨のことが行なえるから不必要であるということであった。審議の過程では廃止に対する疑問や反対が当然出されたが、昭和22年12月に、次の国会において百貨店に対する何らかの法的措置をとれという付滞決議をつけて、旧百貨店法の廃止は可決された。

独占禁止法には、基本的禁止規程としての私的独占の禁止（第3章第3条）、不当な事業能力の較差の排除（第3章第8条）および不公正な競争方法一取引拒絶、差別価格、不当廉売、不当な排他条件付取引など8項目一の規制（第5章）が規定されており、政府の意図によればこれらの規定によって百貨店を取締れるはずであった。しかし、審議の中で出されたように、そもそも百貨店と中小商業が同じ条件で競争できるのかどうか疑問である。前節でみたように、戦争できびしい打撃を受け、その後も力を貯えることのできなかつた中小商業にとって、百貨店は同じ土俵上で戦える相手ではなかつた。百貨店の勢力拡大に関して、政府は廃止についての補足説明⁽³⁸⁾でも分るように、認識が足りなかつたようである。旧百貨店法廃止によってその足枷をはずされた百貨店は、政府の予想とは逆にその勢力を着実に拡して、中小商業を圧迫することになった。旧百貨店法の廃止は、新しい百貨店法の制定ま

(38) 同上、308ページ。そこでは、百貨店法を廃止しても様々な制限によって百貨店の発展もそれほど進まない旨述べられている。

で百貨店の拡大を放置したと言えるであろう。

ところで、独占禁止法が百貨店問題に対して何もなされなかったというのではもちろんない。昭和27年に、公正取引委員会は独占禁止法の不公正な競争方法の規程に従って百貨店の行き過ぎ行為に警告を行ない、昭和29年には、前年の独占禁止法改正による不公正な取引方法概念の整備・拡充に従って、百貨店業における不公正取引方法の特殊指定を行なったということは既に見た。この問屋と百貨店との問題に関しては独占禁止法の射程内であり、その効力を発揮したと言える。しかし、個々の不公正な取引をいくらチェックしても、百貨店の支配力そのものを規制することはできなかったために、より根本的な措置を行なう必要があるという意見が有力となった⁽³⁹⁾。この点に関する公正取引委員会の見解も、百貨店がすでに大なる力を持つに至った以上、独占禁止法以外の新しい立法を行なわねばならないであろうというものであった⁽⁴⁰⁾。

こうした状況のもとで新しい百貨店法案は国会に提出された。独占禁止法と百貨店法との関係が再び問題となったのは当然であろう。公正でかつ自由な競争の促進する独占禁止法と、競争を制限する効果をもつ百貨店法とは矛盾するのではないかという疑問に対して、政府の見解は、独占禁止法の目的は私的独占の禁止および不公正な取引の規制であり、中小商業の保護を目的とする百貨店法とは矛盾しないというものであった⁽⁴¹⁾。また、社会党案には不公正取引方法の禁止規定はあるが政府案にはそれが無いことについては、独占禁止法と百貨店法は対象領域が異なるので、不公正取引は独占禁止法が取り扱えばよいとされた⁽⁴²⁾。こうして、百貨店法は再び成立することになった。百貨店法がいかなる意味を持っていたかについてはすでに見たとおりであるが、独占禁止政策との関わりからは次のように言えるであろう。百貨店法の

(39) 前出『商工政策史』，315ページ。

(40) 同上，315ページ。

(31) 同上，318ページ。

(42) 同上，318ページ。

制定は、独占禁止法によって規制できると考えられていた百貨店の勢力がもはやそれでは処理できなくなるほど大きくなっており、中小商業との力の較差は開く一方であったということの意味している。それに関する政府の見通しははなはだ甘く、その結果、百貨店法はつけ焼刃的なものとなり、独占禁止法を補完するに足りる法律とはならなかったのである。