

原著論文

# 戦後の大店規制に関わる立法過程と商調協 —— いわゆる地元民主主義をめぐる ——

木村 晴壽

On Legislation of the Department Store Act and the Large-Scale Retail Stores Act Concerning the Conciliation Boards for Retail Business

KIMURA Haruhisa

## 要 旨

戦後の大規模小売店規制法は、百貨店法（第二次）・大店法・大店立地法という変遷をたどり現在に至っている。百貨店法・大店法の施行下、大店法の改正までは、各地の商工会議所に設置された商業活動調整協議会（商調協）が大型店出店の可否を審議していた。百貨店法・大店法の立法過程でそのあり方が問題視されていたにもかかわらず商調協は、法律の規定がないまま通産省の行政指導によってコントロールされていた。地元民主主義が的確に機能する方向で行政指導が作用したとは言い難く、商調協は、地域主導の利害調整を通じて独自の地域経済構想を描く存在ではなく、制度的に入り組んだ調整システムに縛られ、むしろ混乱に陥ったのが実態だった。

## キーワード

大規模小売店舗法 商調協 行政指導 地元民主主義

## 目 次

はじめに

### I. 旧百貨店法の廃止と第二次百貨店法の成立

1. 百貨店法の廃止
2. 百貨店の不公正取引の指定
3. 第二次百貨店法の成立

### II. 百貨店法から大店法へ

1. 百貨店法の改正論議
2. 大店法の成立

### III. 商調協をめぐる状況

1. 商調協の位置づけ
2. 出店手続きと商調協

結語

注

文 献

## はじめに

1998（平成10）年、いわゆるまちづくり三法（改正都市計画法、中心市街地活性化法、大店立地法）が制定・施行された<sup>注1</sup>。言うまでもなくこの背景には、自動車・半導体をはじめとする日本製品の対米輸出が象徴する、日米間の政治・経済関係の激変があった。貿易赤字額が1980年代に入り急速に拡大したことからアメリカ政府は、貿易不均衡の是正を日本政府に強く求め、その要求を日本側が受け入れるかたちでプラザ合意が成立した。しかしそれでもなお、アメリカの対日貿易赤字は膨らみ続けた。苛立ちを募らせたアメリカ議会は1988年に通商法を強化し、貿易不均衡をめぐる一方的な制裁権限を政府に与える法案を成立させ（一般的には“スーパー301条”として知られる）、アメリカ側の対日強硬姿勢はピークに達した。このことが、日本市場の開放を目的とする日米構造協議へつながり、その結果として大店法が廃止されるという、異常な事態が発生したことは記憶に新しい。まちづくり三法の制定は、大店法廃止がわが国の商業、特に地方都市の商店街へ与える影響を多少なりとも緩和しようとしてとられた措置であり、日米両国間の外交交渉のひとつの結末でもあった。わが国の経済政策・商業政策の問題でありながら、外交的・政治的な意味合い強く持っていたのが、まちづくり三法なのである。

旧大規模小売店舗法（以下、「大店法」と表記）<sup>注2</sup>との関連で言えば、規定上「地域地区」として設定された地区のなかで、それまでは11種類に類型分けされていた「特別用途地区」について、地方自治体が用途の制限・禁止あるいは制限緩和を条例で定めることができるようにしたのが改正都市計画法であり、中心市街地活性化法では、各市町が中心市街地活性化のための基本計画を作成したうえで、政府が主として財政面でそれらの計画推進を強力にバックアップすることが規定された。その後、中心市街地活性化法は2006年に改正され、市町村による意欲的な市街地活性化計画を内閣総理大臣が認定できることとし、市町村の基本計画策定に際しては、商工会議所をはじめとする関係団体で組織される中心市街地活性化協議会が意見を述べることを法制化した。また大店立地法は、大型店の出店を、大店法のように店舗面積を基準に規制・調整するのではなく、交通・

騒音・廃棄物等の、専ら生活環境面からのみチェックするための法令であり、環境に一定の配慮さえすれば事実上、大型店の出店は自由となった。

本論は、以上のような1980～1990年代当時の政治・経済状況を十分に踏まえながら、戦後の百貨店法（第二次百貨店法）・大店法の立法過程を検討し、併せてこれらの法令から派生した商業活動調整協議会（以下、「商調協」と表記）のあり方を、法規制と行政指導との関連で、実態に即して検討することを目的としている。

では、商調協とその法的バックボーンである大店規制立法を具体的に検討しようとする本論の意義は、どこに求められるであろうか。概ね、以下の2点に集約されよう。

第一は、一方で中心市街地空洞化の結果としての買い物問題等を抱えながら、他方では、主体的な再生プログラムを通じた地域経済の基盤確保が求められている地方都市の現状をどう理解するか、の問題である。優れて現代的な課題と関連する。

2000（平成12）年以降、地方分権一括法を通じ少なくとも法制度上は、着々と地方分権の仕組みが整えられてきた。加えて“地方自治体の消滅”が現実味を帯びるなか、政府の地方創生推進政策は一挙に加速し、地方の各自治体は、地域社会の再生に向けた独自のプログラム策定を求められている。このような地方再生プログラムが地域の経済基盤の確保なくして成り立たないことはもはや自明であり、いずれの地域社会も、自らの手で経済再生をはからねばならないという高いハードルに直面している。ところが、地域社会が独自の展望にもとづいて地域経済の構築に取り組むことが求められるのは、実は今回が初めてではない。わずか20年ほど前までの一時期、各地の商工会議所（または商工会）に設けられた商調協がその役割を担っていたのである。第二次百貨店法・大店法ともに、大型店出店の可否あるいは出店に際しての条件等については事実上、当該地域の商工会議所での調整に委ねる規定を設けていた。その意味で、これらの法令が効力を持っていた1950～1980年代（第二次百貨店法の制定から大店法の再改正までを意味する）、わが国の商業・流通規制は、いわゆる地元民主主義の考え方を土台に成り立っていた。

それ故、商業・流通に関して地域独自の調整を担っていた商調協のあり方を政府の政策との関連で具体的に検討することは、地域経済を構築する

うえで地域社会がどの程度の力量を発揮しうのかを探る大きな手がかりとなろう。

第二に、地域社会にとってその地方の商工会議所とはいかなる存在であるか、すなわち地方商工会議所の性格をどのように把握するか、の問題がある。周知のごとく商調協は各地の商工会議所または商工会に設置された、大型店出店の可否を事実上決定する機関であった。

そもそもわが国において商工会議所は、明治初期から設けられている歴史的存在であると同時に、戦前・戦後を通じて明確な法的根拠を持つ商工業者組織である。各地の商工会議所の連合体である日本商工会議所は、日本の主要経済団体のひとつであり、経済政策・商工業政策の主要な対象として位置づけられている。かかる商工会議所、とりわけ地方都市の商工会議所が、地域経済の構築にあたってどのような役割を果たしてきたのか、また果たすべきなのかについて、大規模店と地元中小商店との調整にあたった商調協の検証を通じ理解することもまた、本論の目的である。

## I. 旧百貨店法の廃止と第二次百貨店法の成立

### 1. 百貨店法の廃止

#### 1) 廃止法案の骨子

幾度も難産を重ねた後、1937（昭和12）年に百貨店法が成立した。第63帝国議会から第69帝国議会まで8つの議員立法案が廃案となった末の成立だった<sup>注3</sup>。詳細は省かざるを得ないが、百貨店の地方都市進出、およびそのなりふり構わぬ営業ぶりに、当初は同法の制定に消極的だった政府もようやく重い腰を上げた結果である。その後、戦時下の統制経済に埋没してはいたものの百貨店法自体は戦後まで存続し、1947（昭和22）年になって廃止されることとなった。

百貨店法を廃止するにあたり国会は衆参両院とも、政府提案による廃止法案への反対姿勢を強く滲ませていた。その直近であり最後の帝国議会である第92議会（1946年12月～1947年3月）で「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（以下、「独禁法」と表記）がすでに成立しており、百貨店法の協同組合に関わる規定や百貨店の営業を制限する規定が経済統制を肯定し、したがって独禁法とも矛盾するとの理由から、政府は、直後の第1回国会（1947年5月～12月）に百貨

店法廃止法案を提出したのである。この廃止法案自体は第1回国会で成立したが、衆参両院で附帯決議が付されるなど、そこにはその後のいわゆる第二次百貨店法への道筋が示されていた。その点で、百貨店法廃止法案は後の大規模店規制の前提となっているのである。ここでは同廃止法案の審議経過を概略的にみておきたい。

第1回国会の衆議院商業委員会において水谷商工大臣は、次の6点を具体的に指摘し、百貨店法廃止法案の提案理由を説明した<sup>注4,1)</sup>。すなわち、

- ① 百貨店営業の許可制度は公正な自由競争を旨とする独禁法に反する恐れがある、
- ② 百貨店店舗の新設や面積拡張の許可制度は既存百貨店の保護に通じ、独禁法に反する恐れがある、
- ③ 百貨店の店舗以外での小売許可制度は、独禁法の営業方法規制で十分に可能である、
- ④ 百貨店の閉店時刻および休業日に関しては、労働基準法等他の法令で規制されているため百貨店法の規定は存続の必要がない、
- ⑤ 百貨店組合への強制加入制度は業者の統制にあたり、独禁法に反する恐れがある、
- ⑥ 戦前からの各種の制度・規制が廃止される以上、それらに関連する規定は廃止されるべきである、

と。要約すれば、百貨店法の趣旨は独禁法のそれとほぼ同一であるばかりか、独禁法に反する内容も含んでいる可能性があるから廃止しなければならない、というのである。

#### 2) 廃止法案をめぐる審議

衆議院商業委員会ではこれに対する種々の質疑が展開されたが、そのすべてを列挙する余裕も、またその必要もないだろうから、ここでは当時の商業委員会の大勢を象徴するいくつかの発言を紹介しておこう。

商業委員会の林大作委員と政府委員による次の質疑はその他の委員の主旨とほぼ共通であり、委員会全体の様子を的確に表している内容であった。「（前略）百貨店の法律の組合に関する部分というものは禁止すべきものであると思います。百貨店自体が経済的に大きな力を発揮いたしまして、これが中小業者を圧迫していくというようなことがないようにしなければならぬのであります。そのためには単にこれを廃止してしまうというだけでは、どう

も中小事業者が保護されないのではないかと  
いう心配があるのであります。もちろんこの  
独占禁止法によりまして、ある程度の保護は  
されると思いますが、それではどうも足り  
ないように思うのであって、その点が十分保  
護されていくであろうかということ、ひと  
つ詳しく政府委員の方から承りたいと思う  
のであります」(林発言)

さらに、

「(前略) 国民全部が納得して、しかも何十万  
と数えます中小事業者が納得していくような  
法律をここでつくらなければ、私どもとして  
も相すまいと考えております」(林発言)

と、新たな立法を強く求めていた。百貨店法の廃  
止・改定は必要だろうが、単に百貨店法を廃止し  
ただけでは百貨店による事実上の独占になり、中  
小事業者の営業を阻害する大きな要因になる、と  
いう考え方にもとづいていた。

新法制定を要求するこのような意見に対し、政  
府の見解は次の政府委員の答弁に集約されてい  
る。

「百貨店法のうちの百貨店組合に関する規定  
だけを廃止いたしまして、それ以外のものを  
残すとか、あるいは別にそれに代るべき法律  
をつくるというお考えも、ごもっともと思う  
のでございますが、いろいろ関係方面とも  
折衝をいたし、考えました結果、百貨店を取  
締りますだけの法律をつくるまでもなく、今  
日でございます独占禁止法の適正な運営によ  
ってそれが可能であろう。かように考えました  
結果、この法律全部を廃止いたしたいと考  
えたのでございます」

と。政府は、独占禁止法の制定を主導したGHQ  
の強い意向が背後にあることを匂わせながら、あ  
くまでも百貨店法を廃止し独禁法を活用する姿勢  
を崩さなかったのである<sup>注5,25)</sup>。

こうして附帯決議を付して衆議院で可決された  
廃止法案は、参議院へ送付された。参議院商業委  
員会ではすでに送付前に十分な予備審査が行われ  
ており、中平常太郎委員の次の発言で、附帯決議  
を付しての可決が決定した。

「(前略) この法案(百貨店法の意味……筆者  
注)に盛り込まれているところの大部分の条項が  
統制組合的な性質のものがあり、統制組合の  
規約が盛り込まれておる関係上、どうしても  
これは法規の上の関係で改廃しなければなら

ない部分があるのでございますので、百貨店  
法の目的とするところは我々はどうしてもこ  
れは存続いたしたいという考えを持っており  
ますけれども、これを存続することができ  
ない今日の状態にある以上、この百貨店法の  
廃止を一応いたしまして、次の国会において  
百貨店の営業取締に関する新しい、民主的  
であり、而も中小事業者に圧迫のない、そう  
して双方立ち行くような完全な百貨店法を制  
定することを条件としてこの法案(百貨店法  
……筆者注)の廃止に賛成いたしたいと思  
うのでございます(後略)」

実際の附帯決議は衆議院と参議院で文言が異  
なるが、次期国会での新法制定を条件として  
いる点では共通している。具体的には以下が  
決議の文言である。

一方の衆議院は、「政府は、次の国会におい  
て百貨店営業取締りに関し適当なる法的措置  
を講ずべし」、他方、参議院では「現行百貨  
店法の趣旨は中小事業者の圧迫を避ける目的  
のもとに制定せられたものであるが、条文の  
大部分が統制組合的な性質をもっておるの  
でこの際これを廃止し、次の国会において百  
貨店営業取締りに関する新百貨店法を制定  
すること」の附帯決議を付したのである。

## 2. 百貨店の不公正取引の指定

### 1) 公正取引委員会による一般指定

1947(昭和22)年に百貨店法が廃止されて  
以降、朝鮮戦争の勃発を契機として1950年  
頃から、わが国の工業生産は急速に復興・  
発展し始めた。製造業の復興とともに国内  
に工業製品が流通し始めるに連れて百貨店  
の営業も活発になり、その営業方法にも様  
々なものが現れ出した。独禁法を所管する  
公正取引委員会が調査に乗り出し、1952  
年には調査結果にもとづき全国の百貨店に  
警告を発した。そこでは、問屋への不当返  
品、手伝い店員の強要、展示即売会が独禁  
法第19条の「不公正な競争方法」に該当  
する可能性があるとされていた。

翌1953年、二度目の改正を経た独禁法  
では、「不公正な取引方法」の概念が整備さ  
れ、実際には「不公正な取引方法」の範囲  
が拡充されていた。それまでの独禁法には  
、問屋に対する不当返品や手伝い店員の強  
要など、実際に百貨店が行っていた行為を  
「不公正な取引方法」として特定する規定  
はなく、辛うじて第2条第6項第4号で「不  
当

に利益又は不利益を以って、直接または間接に、競争者の顧客を自己と取引するように勧誘し、又は強制すること」という表現があるに過ぎなかった。極めて間接的な規定であり、取締の根拠とするにはあまりにも抽象的だった。改正独禁法はこの曖昧さを改め、第2条第7項第5号で、「自己の取引上の地位を不当に利用して相手方と取引すること」を「不公正な取引方法」として明示したことから、公正取引委員会は「不公正な取引方法」を具体的に12項目にわたり一般指定した。以下がその内容である（一般指定の実際の文言は極めて複雑なため、以下は筆者が要約した）。

- ①経済上の利益享受または利益供与を不当に拒否若しくは制限すること、
- ②正当な理由なしに、著しく有利・不利な取引（取引条件を含む）をすること、
- ③特定の事業者を不当に排除することで不利益を与えること、
- ④地域または相手方によって差別的な対価を設定すること、
- ⑤不当な対価を設定すること、
- ⑥商習慣に照らして不当な利益・不利益によって取引を誘引・強制すること、
- ⑦不当な条件を設定しての取引を行うこと、
- ⑧取引相手の取引関係に不当に介入すること、
- ⑨取引相手の役員人事に不当に介入すること、
- ⑩自己の有利な地位を利用して不当な取引をすること、
- ⑪競争関係にある事業者の取引関係に不当に介入すること、
- ⑫競争関係にある事業者の役員・株主に不当な誘引または強制をすること<sup>6)</sup>。

## 2) 公正取引委員会による特殊指定

しかし、百貨店と問屋との関係が一向に改善されていないと判断した公正取引委員会は1954年、百貨店の不公正な取引方法について不当返品や不当値引など8項目の特殊指定を公表した。警告的意味を持つ一般指定とは異なり、特殊指定は特定の業種の特定の取引を指定したうえで差止命令や実刑の対象にもなっていたから、現実の取引行為のうちどれがその対象となるかの判断は、実は困難を極めることとなった。紛糾する事態も多く発生し、百貨店の営業方法に関し世間はますます注目するようになったのである。

1955年の第22特別国会（3月～7月）ではこ

の問題が取り上げられ<sup>註6</sup>、衆議院商工委員会私的独占の禁止並びに公正取引に関する小委員会で横田公取委員長が経過報告を行っている。その中で同委員長は、問題となる百貨店の取引方法が3つに絞られるとして、概ね以下のような説明をした。すなわち、不当返品については公取委による指定があったために委託販売という抜け道を活用する傾向が強いこと、手伝い店員の割合は、公取委による指定が効果を発揮してかなり減少したこと（ただし、特殊能力を持つ店員の手伝いは認められているため、その問題は残る）、友の会問題もまたその数が急激に減少していること、以上の3点について縷々説明した。

こうした説明を受け小委員会の意見は大きく2つに分かれることとなった。公正取引委員会の監督・措置には限界があるから、この際、百貨店法を新たに制定して取り締まる他ない、という意見がある一方、百貨店法を制定したとしても1本の法律で、百貨店の個々の営業内容を細部にわたって規制することは不可能だから、公正取引委員会の強化・充実をはかる方が効果的だとする考え方も根強かった。1947年に旧百貨店法を廃止したとき、政府が独禁法での規制を主張し、衆参の商業委員会が新百貨店法の制定を求めたのと、全く同様の意見の分布であった。

しかし、百貨店の売上高は昭和20年代を通じて著しい伸びを示し、昭和30年代のこの時期にも、着実に売場面積を増やしながらか、伸び続けていた（表1参照）。わが国の個人消費支出の伸びと比較すれば（表中で、1955年を100とした指数を参照されたい）、百貨店売上高の伸びがいかにすさまじかったかがわらう。どんどん上昇する個人消費の多くの部分を百貨店が吸収していたこと、したがって、中小の小売業者にとって百貨店の営業が大きな脅威になっていたことは、表を一瞥して明らかである。

このような情勢下で公正取引委員会が、百貨店に私的独占の禁止規定を適用することはできないとの見解を示すに及んで、衆院商工委員会では、中小小売商・中小小売問屋の利益を守ろうとすれば百貨店の規模を抑制せざるを得ないし、百貨店の巨大な経済力に何らかの制限を加えざるを得ないとの意見が強くなり、独禁法とは別に百貨店法を制定しようとの動きが活発になっていったのである。

表1. 百貨店営業と消費支出の推移

年	百貨店売上高 (億円)	指数	使用(売り場) 面積(m <sup>2</sup> )	面積当たりの 売上高(円/m <sup>2</sup> )	消費者家計 支出(円/月)	指数
1955	2,019	100	1,410,405	143,150	175.9	100
1956	2,362	117	1,603,225	147,328	183.9	105
1957	2,791	138	1,866,047	149,568	207.3	118
1958	3,044	151	1,960,696	155,251	212.7	121
1959	3,430	170	1,498,132	228,952	232.3	132
1960	4,075	202	1,533,336	265,760	260.5	148
1961	5,006	248	1,571,517	318,546	302.0	172
1962	5,818	288	1,622,664	358,546	342.4	195
1963	6,788	336	1,710,995	396,728	390.6	222
1964	7,701	381	1,810,309	425,397	448.4	255
1965	8,603	426	1,963,229	438,207	511.7	291
1966	9,563	474	2,055,940	465,140	575.0	327
1967	11,047	547	2,174,734	507,970	666.6	379
1968	12,839	636	2,349,069	546,557	749.9	426
1969	15,142	750	2,479,263	610,746	859.0	488
1970	18,242	904	2,756,636	661,749	987.7	562
1971	21,206	1050	2,980,497	711,492	1131.6	643
1972	25,272	1252	3,262,680	774,578	1314.7	747
1973	31,088	1540	3,484,760	892,113	1606.3	913

出典：安藤良雄編『近代日本経済史要覧』（東大出版、1977）

1) 百貨店の売場面積は1958までは使用面積。

### 3. 第二次百貨店法の成立

#### 1) 社会党百貨店法案と民主党百貨店法案

1955（昭和30）年の第22特別国会に、社会党が百貨店法案を提出した。衆議院商工委員会で社会党の春日一幸委員（社会党）は、

「(前略)戦前、旧百貨店法が制定された当時の百貨店経営は、主として高級購買力を対象としていたのですが、戦後は一般中小企業と同じ広範囲な大衆購買力を対象とするに至ったのであります。また売り場面積について見ますると、戦前の最高であった昭和十六年の百二十五万三千平方メートルに対しまして、昨年（昭和29年……筆者注）四月現在には百三十九万三千平方メートルに増加をいたしまして、約十一%の拡張になっておりますが、引き続きさらに主要大百貨店は拡張工事を続けておるような現状であります。(中略)この際、公正取引委員会の百貨店に対する特殊指定を主体といたしまして、単独立法を制定して、百貨店の営業行為について

広く規定することによりまして、百貨店の営業行為の範囲並びに基準を明らかにし、無用なる経済秩序の混乱や社会的悪影響を防止する必要があるのであります。』<sup>7)</sup>

と述べ、基本的に社会党は1954年の公取委による特殊指定を踏襲した新百貨店法の制定を目指していた。したがって社会党案は、不公正な取引方法に関する公取委による特殊指定に抵触する恐れがある商行為をすべて許可制としていた点に特徴があった。

これに対抗するかのように民主党も、特別国会会期末直前の7月22日に百貨店法案を提出した。この民主党案にはその後の大店法による規制へとつながる要素が盛り込まれており、その主な内容は、

- ① 百貨店と一般小売商の営業活動の調整をはかることによって小売業の流通秩序を確立することを目的とする、
- ② 百貨店の営業、新增設、営業時間だけを許可制にする、

- ③ 通産大臣が②の許可をする場合、百貨店審議会にはかり、かつ当該地方の利害関係者の意見を聞かなければならない、

であった。社会党案が百貨店の規制に重点を置いて許可制を軸に構成されていたのに対し、民主党案は基本的な部分は独禁法に委ね、最小範囲に設定した許可権限を公取委ではなく事実上、百貨店審議会に持たせた内容だった。しかも、民主党案で注目されるべきは、後の大店法による規制の基本原則となった、いわゆる地元民主主義が組み込まれている点であろう。大店法のもとで出店の可否を事実上決定していたのが地元の商工会議所（又は商工会）に設けられる商調協であったことを想起すると、すでにこの民主党案は、「通産大臣が許可をする場合、百貨店審議会にはかり、かつ当該地方の利害関係者の意見を聞かなければならない」として、その後の第二次百貨店法・大店法による出店規制への道筋をつけていたことがわかる。審議未了・廃案となることが明らかな時点で社会党案への対抗措置として提出された法案ではあったとはいえ、この民主党案に留意が必要なのである。

## 2) 百貨店法案の衆議院審議

第22特別国会で社会党案・民主党案の双方が審議未了・廃案となった後、1956（昭和31）年5月に第24通常国会（1955年12月～1956年6月）で百貨店法案が成立し、いわゆる第二次百貨店法が公布された。ここでは、第二次百貨店法の成立までの経緯を検討することで、百貨店という大規模店の規制に対する当時の考え方がどのように固まっていったのかを明らかにしたい。

1956年2月に社会党は、前年に審議未了・廃案となった百貨店法案を整備したうえで再び、第24通常国会へ法案を提出した。同時に、自由民主党の鳩山内閣からも百貨店法案が提出された。衆議院商工委員会で永井勝次郎委員が社会党案の提案理由を、政府・与党を批判しつつ、以下のように説明した。

〔(前略) わが社会党は去る廿二国会において百貨店法案を提出し、両院の賛同を得て一日も早く百貨店の過度な拡張競争と不公正な活動を規制しようとしたのでありますが、百貨店の利益に重点を置いて考慮する自由、民主両党の反対によって審議未了になったのであります。(中略) この際公正取引委員会の百

貨店に対する特殊指定を主体といたしまして、単独立法を制定し、百貨店の営業行為の範囲並びに基準を明らかにして無用な経済秩序の混乱や社会的悪影響を防止する必要があるのであります。

政府はわが社会党の百貨店法案の提出に刺激され、かつは世論の圧力に押されてやむなく同名の法案を提出するに至ったのでありますが、その実質は、拡張し尽くされた既存百貨店の利益を確保せんとするものであり、流通過程の秩序を公正に整えようとするものではないのであります。よってここに再び本法案を提出し、ご審議をわずらわさんとするものであります。〕<sup>8)</sup>

第22特別国会で春日委員が説明した提案理由と全く同じ文言が使用されていることから明らかなように、多少の変更はあったものの、このときの社会党案もまた、百貨店の営業方法を基本的には許可制で規制しようとする内容だった。

これに対し政府が提出した法案は、基本的に以前の民主党案を継承したうえで、法案成立に向けて社会党案への配慮すら窺える内容になっていた<sup>注7,9)</sup>。その骨子は、以下の5点に集約されよう。

- ① 百貨店の事業活動を調整することによって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はかる、
- ② 百貨店の営業、新增設は許可制とし、合併については通商産業大臣の許可を必要とする、
- ③ 許可に際して通商産業大臣は百貨店審議会の意見を聴取し、百貨店審議会は地元の商工会議所の意見を聴取しなければならない、
- ④ 閉店時刻と休業日は政令で定める、
- ⑤ 出張販売、顧客送迎等の百貨店による特定の営業行為が中小商業者に影響を与える場合、通商産業大臣は必要に応じてその行為の中止を勧告することができる。

以上の政府案に関し、さしあたって指摘すべきは次の2点であろう。

まず、百貨店の出店の可否を通商産業大臣の許可制とし（上記②）、商工会議所→百貨店審議会→通商産業大臣というルートを通じ（上記③）、実質的に地元の商工会議所の意向が反映する仕組みを設けた点は注目に値する。後の1973年に制定された大店法（施行は1974年）でも、商工会議所→大規模小売店舗審議会（大店審）→通商産業

大臣、の段階が設定されており、すでに政府提出の百貨店法案に、したがって旧民主党案にはすでに地元の意見を優先する政策体系が示されていたのである。以上のような経緯から、大規模店の出店規制に関し、戦後のかなり早い時期から地元民主主義の考え方が主軸となっていたこと、また、その中核には商工会議所が位置づけられていたことが判明する<sup>38</sup>。第一に注目しなければならない点である。

第二に指摘すべきは、中小小売業者の保護を目的に、出店以外の百貨店営業について行為中止を勧告する権限を通産大臣に与えていることである。以前の民主党案では、中小小売業者の保護は専ら、独禁法の私的独占禁止規定によって規制すべきとの方針が貫かれていたが、政府は新たな法案に、中小小売業者の営業を害する場合には通産大臣が百貨店の営業方法について中止を勧告することができるとする条項を盛り込んだ（上記⑤）<sup>39</sup>。中小小売商の保護を独禁法のみ委ねず通産大臣の勧告というかたちになってはいたが、百貨店法でも規制することができるような法案としたのは、明らかに社会党への譲歩であり、法案の成立を睨んだ野党への配慮だった。「許可」や「命令」ではなく「勧告」としたところに、自由競争の原則を守るため規制をできるだけ避けながら、百貨店法はなんとか成立させて中小小売業者らの要求にも応える政策を打ち出したい政府、そして与党の姿が浮かび上がる。

そのうえで、百貨店規制に消極的だった政府がこのような法案を提出せざるを得なかった背景にも、是非留意する必要がある。

衆議院商工委員会で社会党案・政府案が審議されるなか、社会党の春日委員の答弁では、百貨店の新增設計画が首都圏だけでなく地方でも目白押しの状態であることが述べられていた。通産省の調査にもとづく百貨店の新增設は、商工委員会で指摘されただけでも、出店計画が十合東京店・丸物池袋店・さいか川崎店など、拡張計画が東京では伊勢丹・三越・松坂屋上野店、地方都市ではオリエンタル（名古屋）・丸栄（名古屋）・松菱（浜松）・木内（秋田）・大和（金沢）・山形屋（鹿児島）・岩田屋（福岡）・丸正（和歌山）・三共（姫路）・井筒屋（小倉）などがあつた<sup>10</sup>。

このように百貨店は各地で店舗の新增設に着手しており、激化する百貨店間相互の競争が遂には、百貨店と中小小売商との問題へと発展していたた

め、政府も重い腰を上げざるを得なくなっていたのである。百貨店間の規模拡張競争が百貨店全体の利益を必ずしも押し上げず、利益率はむしろ停滞気味であったことは、百貨店全体の売上高を面積当たりで換算した数値の伸びがその後と比較すれば鈍く、この時期にはほぼ14万円台で推移していることから裏付けられる（表1参照）。しかも、かかる百貨店間の熾烈な拡張競争が、中小小売業者の営業を圧迫していたことも、第24通常国会の商工委員会における多賀谷真稔委員（社会党）と通産省の徳永久次企業局長との質疑から判明する。すなわち、多賀谷委員の

「昭和二十九年以来百貨店が規模の拡大に狂奔しておるといふ感じを受けるのですが、その規模の拡大に伴って利益率が低下しておるんじゃないだろうか、こういうように考えるのです。これは政府並びに提案者の方でそういう調査をなさっておいたらお聞かせ願いたい、ことに政府について承りたいと思うのです。」との質問に対し、徳永企業局長は次のように答弁した。

「今正確な利益率を調べたものを記憶いたしておりませんが、大体傾向といたしましては売り場面積がふえ、それによりまして売上高もふえておりますけれども、坪当たり売上量とか雇用者、従業員一人当たり売上量というものはほとんど横ばいの傾向でございます。」

つまりは、規模の拡大が決して経営効率あるいは利益率の向上にはつながらない事実を調査結果にもとづいて証言しているのである。

以上のように、社会党・政府双方から提出された百貨店法案は衆議院商工委員会で、3月3日・4月13日・4月16の3日間を費やして審議が行われ、4月17日に社会党案は撤回された。何故ならば、政府案に若干の修正を施したうえで社会党・政府が共同で提案する法案として再提出されたからである。水面下で、社会党と政府・与党との交渉があつたことは容易に想像がつくが、共同提案された法案には次の点があつた。すなわち、地元の判断が優先する仕組の、商工会議所→百貨店審議会→通産産業大臣というルートで、地元商工会議所の意見の他に、「申出をした利害関係のある事業者又はその団体」の意見もきかなければならないと規定していた。より幅広い地元民主主義が盛り込まれたと言える。

さらに、社会党側の意向は、百貨店法に附帯さ



れた次のような決議に盛り込まれた（長文になるため、本文そのものは省略し、要約文とする）。

- ① 政府は、独占禁止法による不公正な競争の取締を十分に行うこと、
- ② 政府は、国、地方公共団体、公共企業体の所有する土地または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、
- ③ 政府は本法附則第三条（駆け込みの新增設規制）の規定運用については本法制定の主旨からみて慎重に取扱うこと、

附帯決議自体には法的拘束力がないとはいえ、まさに、百貨店への取締強化・出張販売の規制という社会党の主張が組み込まれることとなった。

こうして、政府提出の百貨店法案は、若干の修正と附帯決議を付けた社会党・政府の共同提案となり、衆議院商工委員会でも可決された。

### 3) 百貨店法案の参議院審議

1956（昭和31）年4月24日、百貨店法案は衆議院本会議でも、商工委員会で決定した通りの内容で可決され、参議院へ送付された。参議院商工委員会では参考人を招致して意見を聴くなど<sup>注10,11)</sup>、どちらかと言えば、わが国の小売業全般をどのような政策で調和させ発展させるべきかに重きを置いた質疑が展開した。参議院商工委員会は、5月に参考人招致を挟み都合3回の質疑を経て法案を可決し、本会議で6月に附帯決議を含めて法案は可決・成立した。

このように、参議院での審議経過については特筆することはないが、本論の目的との関連でここでは、質疑のなかに、後に大店法を制定する背景となる事業者単位規制の問題点がすでに指摘されていたことを指摘しておきたい。

1956年5月10日の参議院商工委員会の質疑で、社会党の阿具根登委員が次のような質問をした。

「(前略) 大都市において三千平方メートル、あるいはその他の土地で千五百平方メートルのものを対象にしてあるようでありましたが、それではこれは同一資本の人がやっておってたとえば資本は同じであっても、名義は変るとか、あるいはそうでなくて、そういうような形態の人が、その付近にこれ以下の百貨店を造る場合はどうなのか、その点を御質問申し上げます。」

あるいは、

「(前略) それはこういう逃げ道があるじゃな

いか、それはどうするか、こういうことなんです。それを同一資本内で同じ経理内容でやっているならばすぐわかる、それはもちろんそうですけれども、(中略) いわゆる一つの商業提携といえますか、同じようなことをして客を集める、(中略) そこに合流ができるということになれば、同じ店舗だということに考えられるのじゃないか、そういうことはどうして押えるかということなんです。」

ここででは、事業者単位で大規模店を規制するだけでは、実質的に同一資本であっても名義を換える、つまり別会社形式をとれば規制を免れるという抜け道があることが鋭く指摘されているのである。これに対して通産省の企業局長は、

「(前略) これは一つの客商売でございますから、一つの信用と申しますか、いろいろな複雑な要素が背景になっておりますから、百貨店営業に関してその種のことをやる意味があるかどうか、相当疑問に思うのであります。その方面の実害が起るといふようなことはないのであるかと私は気がいたします。」

との答弁をした。しかしその後の経緯は、通産省の見通しとは異なり、阿具根委員が指摘した通りに推移した結果、大店法の制定が必要となったのである。ただし、大店法で規制すべき主たる事業者は百貨店ではなく、店舗ビルの階ごとに別会社形式をとるスーパーだった。

## II. 百貨店法から大店法へ

### 1. 百貨店法の改正論議

#### 1) スーパーの台頭

第二次百貨店法が施行されてからの時期（概ね1960年代）に小売業が全体としてどのような動きを見せたかを概略的に把握すれば、次の諸点を要約されよう。

第一に、百貨店法で新增設に枠がはめられたにもかかわらず、百貨店は順調に売上を伸ばしていった（表1参照）。それだけでなく、小売業全体の売上に占めるその割合も僅かながら上昇しており、大雑把に言えば、百貨店法の規制は百貨店にとって大きな障害にはならなかったのである。第二に、中小小売店も全体としては販売額を伸ばしてはいたが、小売業全体に対するそのウェイトをどんどん低下させていった。そして第三には、中

小売店がその地位を低めるのと反比例するように、小売業売上全体に占めるスーパーの割合が上昇していたのである<sup>12)</sup>。

その結果として、1973（昭和48）年には、業態別の小売業売上高でスーパーが百貨店を抜き、首位に躍り出ることとなった<sup>13)</sup>。個別企業の売上高でもダイエーが三越百貨店を凌駕し<sup>14)</sup>、小売業界地図が大きく変わったことを印象づけた。表2に表れているように、ダイエーが小売業トップに躍り出ただけでなく、上位10社のうち半数の5社がスーパーで占められることとなった。小売市場で中小商店と競合したのは百貨店ではなく、スーパーであることが数字の面からも裏付けられたのである。

このようなスーパーの急膨張を想定していたかどうかは判然としないが、百貨店法の施行から間もない1960年代初めにはすでに、スーパーの出店を規制する必要があるのではないかという議論は起こっていた。1962年にアメリカのセーフウェイが住友商事との合弁でスーパーを設立し、日本での店舗展開を目指していたため、同年の通産省の産業合理化審議会流通部会では、スーパーの出店規制についての議論がなされてはいた。しかしこの時の議論は、小売業近代化を推し進めようとする政府の姿勢もあり結局、スーパーを規制するのは弊害の方が大きいとの結論に終わった。

表2. 小売業売上上位10社（1973年）

ランク	企業名	販売額
1	ダイエー	4,766
2	三越	3,739
3	大丸	2,742
4	高島屋	2,344
5	西友ストアー	2,269
6	ニチエイチェーン	2,059
7	西武百貨店	1,950
8	松坂屋	1,804
9	ユニー	1,565
10	ジャスコ	1,453

出典：『ランキング流通革命』（1987年）。

## 2) 疑似百貨店問題

スーパー業界が急膨張する過程で最も問題視されたのは、いわゆる疑似百貨店問題だった。

百貨店法第2条には百貨店の定義が定められ

ており、同法が規制する対象を明確にしていた。そこでは、同一の店舗で床面積の合計が1,500㎡（東京23区と政令指定都市は3,000㎡）以上の物品販売業が「百貨店業」と規定されていた。したがって、複数ある本支店のうちどれか一つでもこの基準を上回れば、それは「百貨店業」者と見なされる規定だった。ところが、当時業態を急拡大させていたスーパーは、実態としては大型店であるにもかかわらず百貨店法の規制を免れていた。

買回り品を主体とする百貨店とは差別化し主として最寄り品を販売するスーパーは、中小小売商店の営業を浸食しながら、大型店での大量販売により急速に業績を伸ばしていた。全国各地で次々に設けられるスーパーの店舗が、百貨店法の規制対象となる大規模店舗であることは誰の目にも明らかだったが、そこでは、前述の、百貨店法案を審議した参議委員商工委員会での質疑にあった「同一資本の人がやっておってたとえば資本は同じであっても、名義は変る」、という「逃げ道」そのものが横行していたのである。具体的には、百貨店法の基準を超える大型店を出店する場合にはほぼすべてのスーパーが、店舗ビルの各階ごとに別会社（通常はスーパーの子会社）が運営する方式をとっていた。百貨店法の規定は「百貨店業」を定義したものであり、その規制対象は「百貨店業」者だったから店舗ビル全体の床面積がどれほど広大であろうと、形式的に設定したそれぞれの運営会社の床面積が百貨店法の基準を超えなければ規制を免れるという、まさしく抜け道だった。こうして、疑似百貨店問題がクローズアップされることとなった。

この事態を受け、1968年に通産省から出された通達「疑似百貨店に関する指導方針」では、別会社であるならば、同じ広告や商号あるいは同じ包装用紙を使用するべきではないし、店員の服装も互いに明確に区別されるものにすべきであるとの指導方針が示された<sup>15)</sup>。さらに1970年の通達では、百貨店法の規制対象にはならないが百貨店と同等の面積を持つスーパー等に、出店の3ヶ月前までに通産局に届け出ること、および休日・営業時間について地元と協議することを求めた。その後も通産省は、開店日の延期等に関する通達を発するなど、行政指導レベルでの疑似百貨店規制に努めた。

しかし、それにもかかわらずスーパーの多店舗

化は鈍化するどころかむしろ勢いを増すばかりだった。

### 3) 法改正に向けた答申

擬似百貨店問題について、通産省の態度は極めてあいまいだった。産業構造審議会の第9回中間答申である『70年代における流通』<sup>16)</sup>は、「一般に擬似百貨店と証される百貨店以外の大規模小売業が出現し、急速に発展するにしたがい、百貨店法のあり方が各方面から問題にされるに至った。(中略) 何等かの措置が必要であるが、規制ないし調整は必要最小限でなければならない」として、擬似百貨店への規制はできるだけ避けたいとの姿勢を滲ませていた。その上で、「当部会においても、このような趣旨から審議を行って来たが、残念ながら、この時点では未だコンセンサスの確立を見るに至っていない」、つまり擬似百貨店規制については賛否両論が激しく対立した結果、明確な態度を打ち出せないでいる状況を吐露していた。

しかし流通業界は、それぞれの思惑を持ちつつ、擬似百貨店問題への対処に走り始めていた。

スーパーの台頭に危機感を強めた百貨店協会は1971年に百貨店法改正私案を発表するに至った<sup>17)</sup>。この私案で百貨店協会は、百貨店法の規制対象にスーパーも含めることを主眼にいくつかの改正点を示しており、特に重要なのは規制の方式を企業主義から建物主義に変更したことである。後の大店法が建物主義にもとづく規制を主体とすることになるからである。私案の発表から間髪を入れず百貨店協会は、72年1月からの通常国会で改正百貨店法案を成立させようと政界への精力的な陳情活動を繰り広げた。百貨店協会の法改正促進実行委員長は、「加盟百貨店各社ごとに各地選出の国会議員を各個撃破する。“弾丸”も十分に用意してある」<sup>18)</sup>と語るほどだった。

一方、大型スーパーの進出で最も大きな影響を受けていた中小小売商の側でも疑似百貨店対策協議会を結成し<sup>注11,19)</sup>、スーパー対策の活動を本格化させていた。疑似百貨店対策協議会としては、百貨店協会の私案にある届出制は承服できないものの、スーパーを規制する改正法は一刻も早く制定してもらいたい、というのが本音だったから、やはり年明け早々に開かれる通常国会へ向けて、個別の国会議員に地区ごとの実情を訴える説明会を開くなど、積極的に政界工作を開始した。

このような百貨店業界・中小小売商の動きに、

もう一つの当事者であるスーパー業界は、当然のことながら、強く反発した。例えば、「スーパーを法規制対象に加えるのは、流通近代化に逆行する」<sup>20)</sup>として、流通近代化を政策の看板に掲げる通産省を牽制するなど、スーパー規制の法改正に反対する動きを強めた。百貨店法改正をめぐる、三つどもえの複雑な状況が生まれていたのである。

ことここに及んで、擬似百貨店問題についてあいまいな態度をとっていた通産省もようやく重い腰を上げ、71年12月に産業構造審議会流通部会に百貨店法の改正を諮問した。小売業界・政官界の複雑に絡み合う事情が審議会での議論にも影響して同審議会での答申とりまとめは難航したが、72年8月に産業構造審議会流通部会はなんとか、『流通革新下の小売商業—百貨店法改正の方向』を中間答申として提出した。合意にはほど遠いと思われた審議会部会の議論が急速に収束に向かったのは、実は、資本自由化をめぐる日米協議が7月から大詰めの作業に入ったからだった。日本政府は、そこでアメリカ側が流通分野でも資本自由化を求めてくるのは明らかであり、最終的にはそれを受け入れざるを得ないだろうと考えていた。そうなるといよいよ、外資の進出という新たな状況を睨んだ、大規模店の出店に関する法整備が求められる、具体的には、許可制から届出制へ転換するための法改正が必要だ、そう考えたのである<sup>21)</sup>。7月からの日米協議に間に合うよう、政府が答申取りまとめ作業を急がせた結果である。

産業構造審議会の答申で示されたのは、「流通近代化を通じて消費者物価の安定、多様化する消費者欲求の充実」であり、「中小小売商施策の基本的な方向は、中層小売商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るよう、経営体質を強化していくこと」<sup>22)</sup>という理念だった。さらに答申はこの理念にもとづき、規制対象を百貨店以外的大型小売店へと拡大すること、大型小売店の新增設を許可制から届出制にすること、を骨子とする具体的な法改正の中味を提示したのである。まさに、一方で台頭するスーパーを同じ土俵に引き出すことで対等な条件での競争を実現し、他方では許可制を届出制に変更し大型店の規制そのものを緩和させようという、百貨店側の主張に沿った答申内容になっていた。同時に、中小小売商・百貨店・スーパーのいずれにも配慮せざるを得ない政府・与党の意向も、それなりに汲んだ内容になっていたこと

は言うまでもない。

この答申内容をもとに通産省は改正百貨店法案の原案を作成したものの、ここでは詳細な経過を省略せざるを得ないが、社会・共産両党をはじめ与党自民党からも反対論が噴出し、百貨店法改正法案の国会提出は頓挫を余儀なくされた。

## 2. 大店法の成立

### 1) 大店法案の国会提出

産業構造審議会の答申を受けて通産省は、72年1月からの通常国会で改正法案を成立させることを目指し、法案提出作業を急いだが、三つどもえの状況は変わっておらず、3業界の間の調整はなかなか着かずにいた。結局は、国会への法案提出は実現しないまま1年が経過し、72年12月の総選挙で社会・共産両党が躍進する結果となり、国会の勢力図が微妙に変化した。こうした政治情勢の変化は、3つの業界それぞれに多少なりとも影響を与えることとなった。

中小小売業界では、届出制への反対に固執して法案を潰してしまえば、スーパーの規制そのものが実現せず中小小売商の利益を守ることはできないから、まずは改正法案を成立させるべきだ、という考え方に傾いていた。スーパー業界からも、届出制自体は規制緩和であるから法案を通した方が得策ではないか、との意見が出始め、法案成立の方向で政界への働きかけを始めていた。もとより、百貨店業界は法案成立に前向きだったことは前述のとおりである<sup>注12</sup>。

このような情勢の変化を受けて政府も百貨店法の改正ではなく、百貨店法の廃止・新法制定の方針で法案作成・与党への根回し・国会提出の作業を仕切り直すこととなった。その過程では各方面との調整、特に行政内部の調整でかなり手間取り、通産省は他の省庁との折衝にも動かなければならなかった。例えば自治省は、法案で都道府県が介入できるようにすることを求め、建設省は建設省で店舗建設に関わる規定が同省管轄の都市計画と齟齬をきたさないよう要求した。そればかりか運輸省は駅ビルの建設を妨げるなど言い、労働省は閉店時間の遅延が労働強化につながることに懸念を示し、経済企画庁は規制強化自体に反対した。農林水産省にいたっては、食料品を扱うスーパーをなぜ通産省が管轄するのかと、露骨な縄張り意識をみせたという<sup>注23</sup>。

こうして政府が大店法の国会提出に漕ぎ着けた

のは、1973年3月であった。

### 2) 浮上する商調協問題

大店法案に関し、国会で議論が集中したのは、  
①法律が目的とする“消費者の利益”と“小売業者の保護”（第1条）の両立が可能か否か、  
②許可制から届出制へ転換することの是非、  
③地元での意見調整（第7条2項）のあり方、  
の3点だった。

①の“小売業者の保護”に関しては、もとより野党に異論はなかったが、野党が問題にしたのは“消費者の利益”の方だった。

産業構造審議会答申が掲げる「流通の近代化」とは、簡略化して言えば、大型店を核にした流通効率化を通じて低価格商品の提供を実現することであり、大方の国民も、それが“消費者の利益”になると考えていた。したがって野党も、そのことを頭ごなしに否定することはできないにしても、直前の総選挙で議席を伸ばした社会・共産両党を中心に、中小小売商の利益を守るべきだとするムードは高まっていたから、できれば“消費者の保護”の文言を削除するか、せめて表現の変更だけでもできないか、というのが野党の本音だった。ところが、資本自由化に大きく舵を切ろうとしている政府にとって、①・②の問題で譲歩をする余地は全くなかったと言ってよい。“消費者の保護”はアメリカの主張そのものだったし、②の問題で許可制を残せばアメリカ側が難色を示すのは間違いなかったからである。

その結果、“小売業者の保護”をどのようにして担保するかが焦点となり、最終的に国会での議論は③の地元での意見調整のあり方に集中することとなった。

許可制ではあったが店舗の新增設については百貨店法でも、商工会議所→百貨店審議会→通産大臣のルートで地元の意見が吸い上げられる仕組みが規定されていた。大店法においても政府は、百貨店法の仕組みを踏襲し、商工会議所→大店審→通産大臣という段階を踏むことで、地元の意見調整の結果が尊重される仕組みを存続させていた。多くの商工会議所（商工会）が、地元の意見集約をはかるため関係者による商調協を設置するなか<sup>注13</sup>、問題視されたのは商調協の構成メンバーや運営の仕方であった。

### 3) 商調協をめぐる審議の経過

法案審議は73年4月17日、衆議院本会議での中曽根通産大臣による趣旨説明で始まり、同日直ちに衆議院商工委員会へ付託された。政界・経済界が注視するなか、商工委員会が大店法案の審議入りしたのは、3ヶ月後の7月3日であった<sup>注14</sup>。

衆議院商工委員会の質疑は7月3日・4日・10日・11日の4日にわたり、白熱した議論が繰り上げられた。ここでは、本論が扱う商調協に焦点を絞り、多くの議員が商調協の運営を問題視していたことを浮き彫りにしよう。

7月3日、すなわち大店法案審議初日の商工委員会で佐野進委員（社会党）は、以下のように商調協の問題を取りあげた。

「(前略) 重要な問題は、その商調協ないし審議会というものがこの法律の柱である、具体的な問題が発生したとき、いわゆる通産省はそれぞれの機関にはかって意見を求めながらその処理をしていく、なおそれが聞かなければ行政的な指導をする、こういうことになっておるわけですが、(中略) 肝心な地方公共団体、たとえば都であるとか市であるとか県であるとか、こういう関係地方公共団体との関連が全然この法案には書かれていないのです」

と、自治体の関係者を商調協に参加させるよう求めた。明らかに、自治省の主張と同じである。

これに対する中曽根通産大臣の答弁は、

「(前略) 大体これは、百貨店法のときからこういう調整活動は民間団体にずっとやらせてきておるのが例だそうでございます。(中略) 小売商業振興法の場合には、街路あるいは共同店舗あるいはアーケードあるいは自動車の駐車場、そういうことでかなり市町村に直接関係することが多かったわけでございますけれども、こちらの部面は営業活動の内部の調整という問題が主でございますから、そういうふうに区別ができておるわけでございます。」

として、自治体からの参加は考えていないことを表明していた。佐野委員はなおも商調協の運営上の問題点を次のように指摘した。

「(前略) 商工会議所または商工会というものも、(中略) とすれば偏見、予見、予断というものが入りやすいものでございますから、今後の運営につきましては十分なる配慮をこ

の件についてはしておいていただきたい、こう思うのでございます。」

このように、商調協に関する佐野議員の発言は押し並べて、商調協が偏った運営になりがちであり、その原因が商調協のメンバー構成だと批判しているのである。商調協については同じく社会党所属の中村重光委員も次のように問題点を指摘しながら政府に迫った。

「(前略) 弱い中小企業あるいは消費者の意見というものは商調協の中にはなかなか反映しない、そうした構成員なり運営になっておるといふ事実であります。百貨店が一つの売り場面積の拡張計画を立てる。これが修正をされるという事実は少ないのであります。全く皆無であるとは私は申しません。きわめて少ない。ほとんど百貨店の意思によって、あるいはこれに同調するところの審議委員であるとか、あるいは商調協のメンバーによってこれが押えられてきておるといふことが現実であります。だからして、今後この商調協の構成であるとか、あるいは運営はどのように改善していこうとするお考え方を持っておられるのか。真に消費者であるとか、中小企業の声を反映させようとするならば、私は、中小企業あるいは消費者あるいは利害関係のある労働組合等々の比率というものがその構成メンバーの中に相当重い比率をしめさせなければいけない (後略)」

さらには、

「(前略) 商調協の構成とか運営といったようなものに、(中略) はっきりここで消費者あるいは利害関係中小企業等の意見を聞かなければならないということを明記する、いわゆる法律の表に出していく、そこで商調協の運営という者(ママ)がきわめて円滑に行われる (後略)」

と。

要約すれば、商調協のメンバー構成が偏っており中小小売店や消費者の意見が正しく反映していないから、大規模店に有利な結論になる。この際、商調協のメンバー構成に消費者・中小業者を加えるよう明記すべきだと、政府を質しているのである。この質問は、政府の次のような前向きな答弁を引き出すこととなった。すなわち、通産省の山下英明企業局長は、

「(前略) 私どもは、商調協の場所によっては

十分消費者の声が反映していない、そこには消費者代表というものを入れるように指導していきたい、それから、小売業者代表が十分に反映していない、そこもさらに増加するように指導していきたいと思っております。」として、商調協のメンバー構成についての行政指導を約束した。この答弁が、大店法施行と同時に出された1974年2月の通産省通達（商調協のメンバー選考にあたって、小売業者・消費者・学識経験者を「相互に均等のとれる」ようにすることを通達）につながったのである<sup>注15</sup>。

衆議院商工委員会の質疑からは、公明党の松尾信人委員が商調協に触れた発言部分を紹介しておく必要がある。何故ならば、この発言が商調協の実態の、もうひとつの側面を的確に表しているからである。すなわち、

「(前略) いままでも商工会議所は、百貨店法でそのようなことを義務づけられておりますので、通産省の下請みたいになって非常に困っておる。現実にはどんなことをしたかといえば、いろいろ話し合いをつけるために反対、賛成で非常に困りまして、結局建物はできた、もう長らく地域の意見も聞いた、このくらいでもうお答えを出しましょうというようなかっこうなんですよ。」

と述べ、商調協が必ずしも効果的な調整能力を発揮できていない現実と、地元調整の限界を指摘していた。

以上、衆議院商工委員会審議から抜粋した、商調協に関する質疑からは、百貨店法にもとづいて設けられた各地の商調協が、必ずしも想定どおりには機能していないこと、および、その原因が商調協のメンバー構成上の不備にあったことが判明する。ここでは委員会質疑の一端を例示しただけだが、実際に野党各党は、商調協に関する問題にかなりの時間を割いて質問に立っていたのである。

その結果、衆議院商工委員会では最終的に、自民・社会・公明・民社4党が共同で、商調協に関わる規定を変更した修正案を提出し、可決された。内容は、第7条2項で大規模店舗審議会が地元の意見を聴く場合、「商工会議所又は商工会の意見及び通産産業省令で定めるところにより申出をした者の意見を」聴く、とされていた条文を、「商工会議所又は商工会の意見及び消費者又はその団体、小売業者又はその団体その他のもので通産産業省令で定めるところにより申出をしたものの意

見を」(棒線……筆者)と改め、消費者代表と小売業者代表を加えることを必須としたのである。

なお、参議院商工委員会でも、大店法案審議の過程で商調協関連の質疑はそれなりに展開したが、基本的には衆議院と同様の内容であり、また実際に参議院でも衆議院で可決された法案をそのまま可決しているため、ここでは参議院の質疑経過を省略する。

1973年3月に提出された大店法案は、9月に参議院本会議で可決され成立した。準備に慎重を期さなければならないという政府の意向で、その施行は74年3月となった<sup>注16</sup>。

### Ⅲ. 商調協をめぐる状況

#### 1. 商調協の位置づけ

大店法はその後、2度にわたる大きな改正を経て、最終的には2000(平成12)年に廃止された。1978(昭和53)年の1度目の改正では、規制を一層強める内容となったが(施行は79年)、2度目の改正は全く逆の規制緩和へと方向転換することとなった。大店法が、閉鎖的な日本市場の象徴として日米構造協議のやり玉に上がったことから、1992(平成4)年に施行された再改正法は、それまでの方針を180度転換して規制を大幅に緩和した内容になっていた。規制緩和を軸としたこの再改正法では大型店の出店調整を大店審に一本化していたため<sup>注17</sup>、地元調整機関としての商調協は廃止されることとなった。

ここでは、第二次百貨店法・大店法が制定され、さらに大店法が2度の改正を経ることで制度変更が相次ぐなか、地元の意見を取りまとめる役割を担い、いわゆる地元民主主義の最前線であり現場であった商調協が、制度上でどのように位置づけられていったのかを検討することとする。

前述のように、第二次百貨店法・大店法は、各地の商工会議所・商工会に設置された商調協に、地元の意見とりまとめの役割を期待した。商調協の結論をもとに大店審(百貨店法下では百貨店審議会)での判断がなされ、大店審の判断をもとに通産大臣が許可・勧告を行う仕組みになっていた以上、商調協が持つ権限は事実上極めて大きかった。とはいえ実際には、売場面積の削減や開店日の延期、あるいは休業日等で大型店の譲歩を求めることが圧倒的に多く、商調協が大型店の出店を認めなかったというケースはほとんどない。にもかか

ならず制度上は、大型店出店の可否を決めるうえで商調協がかなり大きな影響力を持っていたことが、出店可否を判断する立場と、地元調整の現場という2つの困難な役割を商調協に課す結果となったのである。そこには、法律の規定や通達だけでは容易に割り切れない地元民主主義の実態があった。

最初の商調協は戦後の1955（昭和30）年、東京商工会議所に設けられた<sup>24,25)</sup>。

未だ戦後の復興期にあった東京で交通網の再建・整備が進められるなか、国鉄は線路と車両の復興を優先したため、駅自体は貧弱な仮駅舎のままだった。そこで、駅舎復興の方策として国鉄が考え出したのが、民衆駅だった。各駅周辺の地元有力者からの資金を募り駅舎を建設する一方、駅舎には商業施設を併設する、という計画だった。最初の民衆駅は1955年に愛知県の豊橋駅に完成し、その後、全国に広がっていった。東京の主要駅である新宿でも同様の民衆駅建設計画があり<sup>注18</sup>、計画を実行に移す過程で、駅に建設される商業施設が周辺の中小小売商店の営業を浸食するとして紛争が起こっていた。その紛争を調整するために東京商工会議所が設けたのが最初の商調協だった。したがって東商による最初の商調協は、戦後の第二次百貨店法が施行される以前に設けられたものであり全く任意の協議機関だった。第二次百貨店法が制定されてからは各地の商工会議所が商調協を設置するようになったが、それらの商調協も実は、法律に明文化された存在ではなかった。法的根拠を持たないまま、大型店の出店に関し最も大きな影響力を持つ調整機関として活動していたのが商調協なのである。

このような状態で活動を続けていた商調協が、多少なりとも行政的・制度的な根拠を持つのは、1974年の大店法施行にともなって出された通産省からの通達「商調協の運用について」からであり、そこでは、「会議所の意見には、商調協の意見を添付すること」が義務づけられたうえに、「標準例」として「商業活動調整協議会設置規則」の雛型が添付されていた<sup>26,27)</sup>。さらに、1978年の大店法改正にともない大店法施行規則が定められることで商調協は、施行規則レベルであったとはいえ、法制度上でそれなりの裏づけをもつこととなった<sup>28)</sup>。商調協が、辛うじて制度上の根拠を手にしたと言ってもよい。

次いで1982年1月、通産省産業政策局長・中

小企業庁長官の私的諮問機関である大型店問題懇談会が、その報告書の中で、商調協は「地元の複雑な利害の調整を行う機関であるので、その調整機能を強化し、公正かつ適切な審議・運営が図られるべきである。また現下の厳しい商業環境及び大型店の地方都市への出店動向からみて商調協の役割は、著しく重きを加えている」として商調協の重要性を強調した。同時に報告書は、通産省令によって商調協の設置根拠を明らかにしたうえで権威付けを行うよう求め<sup>29)</sup>、これを受けて通産省は商調協規則を省令として策定した。この商調協規則は、1974年の通達に添付された設置規則（標準例）とほぼ同様の内容だったが、いわば省令へと格上げされたため商調協はそれ以降、この規則に則って運営されることとなった。

しかしそれでも、商調協は依然として、法律によって認知された存在ではなく、あくまでも商工会議所会頭（または商工会会長）の私的諮問機関として位置づけられていたのである。

## 2. 出店手続きと商調協

### 1) 常態化する事前調整

第二次百貨店法以降、商調協が大型店の出店調整にあたることになってはいたが、出店手続きが変更される度に、商調協の調整活動は複雑さを増していった。第二次百貨店法も含め大店法に明文化されていたのは、通産大臣（または知事）→大店審（または百貨店審議会）→地元商工会議所（又は商工会）、という諮問の段階だけであり、商調協の存在そのものと同様に、大型店出店に関する手続きの運用は、ほとんどすべてが通達等を多用した、通産省からの行政指導によってコントロールされていた。結果として、大規模店出店手続きの実態はかなりの変遷をたどることとなった。

百貨店法の許可制を届出制に改めた大店法は、1974年の施行時にあっては、大規模店の建物設置者が知事経由で通産大臣に出店の届出をし（通常は「3条届出」と呼ぶ）、次いでその建物内で営業する小売業者が、やはり知事経由で通産大臣に届出をする（「5条届出」）仕組みになっていた。小売業者の届出があれば通産大臣が、計画変更の勧告をする必要があるか否かを大店審へ諮問し、大店審はさらに地元の商調協へ諮問する、という手続が進むことになる。前述のように、商調協が出店を拒否するというケースは実際にはほとんどなく、ほとんどの商調協では、店舗面積・開

店日・閉店時刻・休業日数の4項目について「調整」がなされていた。したがってその調整の中味は、例えば店舗面積を削減する、開店日を計画より遅らせる、あるいは閉店時刻を繰り上げる、という内容になるのである。

ところが、5条届出から通産大臣が勧告するまでの期間は3ヶ月と決められており、その短期間に商調協で地元側・出店側の双方が納得する調整をすることは事実上、不可能だった。商調協には実質的に出店の可否を決める、あるいは出店に際しての条件を決めるという重い責任があるうえに、地元商業者・消費者・学識経験者を中心に構成される商調協では様々な利害が絡み<sup>注19</sup>、短期間で意見がまとまることは、現実にはまずなかったからである。しかも、通産省は一貫して商調協での全会一致による結論を行政指導で求めているから、そこには、「事前商調協」という便法が生まれざるを得なかった。

事前商調協は通常、出店者側の代表と多数の地元商業者で構成され、3条届出がなされてから5条届出までに実質的な審査や意見調整をしていた。いわば予備審査をしていたのである。事前商調協はあくまでも非公式の会合だったが、多くの地域で制度化されていった。だが、非公式の場ではあっても、そこでは実際の出店調整が行われていたという事情があっただけに、事前商調協での調整にはそれなりの重みがあった。しかも、さらに事を複雑にしたのは、法律上の規定で3条届出から5条届出までの期間も限られていたことである。実質的な調整の場である事前商調協で十分な時間を取れないとなれば、勢いそれに代わる場が別に必要になり、やがて「事々前商調協」なる会合も持たれるようになった。地元民主主義の現場は、ここまで錯綜していた。

## 2) 行政指導と商調協

規制強化を目的とした1978年の大店法改正にともない、これまた行政指導によって大型店の出店者には、出店計画を地元の説明するための事前説明が義務付けられることとなった。加えて通産省は、事々前商調協や事前説明等の事前調整を経なければ、3条届出自体を受け付けないという行政指導も行ったから、本来の商調協（事前商調協・事々前商調協に対し「正式商調協」と呼ばれるようになった）は、事前調整を追認する場へと変化していった。

こうして現実には、事前説明・事々前商調協・事前商調協・正式商調協、という極めて複雑に入り組んだ地元調整システムが出現することとなった。

1981（昭和56）年、通産省は日本商工会議所会頭・全国商工会連合会会長・都道府県知事および小売業界団体に宛て、「大規模小売店舗の届け出の自粛について」の通達を発し、年内の大規模店の出店を凍結した。同時に、産業政策局長・中小企業庁長官の諮問機関である前述の小売店問題懇談会を発足させ、出店を凍結している間に届け出に関する方針を検討させようとしていた。同懇談会は翌82年、商調協の運営根拠を産業政策局長通達から省令に格上げし商調協を制度上で明確に位置づけることだけでなく、大規模店が多く進出している地域でのさらなる出店の自粛を求めた。すなわち、「大型店に対する調整措置等に関しては、引き続き十分事態の監視を続ける」、つまり出店の凍結方針を継続するべきだとした。通産省はこの答申に沿って、

- ①商圏内の人口が急増している、
- ②周辺の小売業者と競合する可能性が低い、
- ③地元が主導する再開発計画の一部となっている、

のいずれかに該当しなければ、出店抑制地域として出店の届出を受理しないこととした。つまり、事前説明の義務づけに加え、さらなる窓口規制を行政指導によって開始したことになる<sup>注20</sup>。届出制といいながら、事実上の許可制であった。

## 3) 規制緩和と商調協

1986（昭和61）年、わが国の規制行政を緩和の方向へ転換するためのお墨付きともいえる前川レポートがまとめられ、翌87年には日米貿易委員会で大店法が、輸入阻害要因だとしてやり玉に上がった。同年6月、それを受けて大店審会長が「今後の大店法の運用について」という談話を発表した<sup>30</sup>。内容は当然のことながら、大規模店出店の規制緩和を促すもので、具体的な事項をあげて緩和策を提示した。その中には商調協に関連する事項も含まれており、事前説明と商調協審議の問題が取り上げられていた。

事前説明については「昨今、一部の地元商業者の間で合意が成立しない限り、大店法の手続きを開始すべきでないとの主張がなされる結果、事前説明がいたずらに長期化する事例がみられる。事



前説明は出店計画の周知徹底、出店に関する賛否両論の論点の明確化、出店に関する相互理解の深化を目的とするものであって、事前調整を目的とするものではない。したがって、事前説明の本来の趣旨を踏まえ、その目的が達成されたと認められた時点で、事前説明の終了を確認し、大店法の調整手続きに入るのが適当である」と述べた。要約すれば、事前説明は適当なところで打ち切るべきだ、と言っているのである。

また、商調協の審議に関しては、商調協でまともまらない場合は、大店審の判断に委ねよと、「全会一致の結審」というそれまでの基本方針を大きく転換した。商調協が影響力を喪失する第一歩だった。これを受けて通産省は、商調協審議の迅速化を行政指導することとなった。

その後は、1988年の行革審答申、1989年の通産省による「大店法の出店規制緩和方針（運用基準の変更）」、同年の「90年代の流通ビジョン」、1990年の通産省新通達と、相次いで大店法による規制緩和方針が示され、最終的に、商調協の廃止を盛り込んだ再改正大店法が1992年に施行されたのである。

## 結語

未だ戦災の傷跡も生々しい1947年に旧百貨店法が廃止され、その時点でわが国には大規模店を規制するための法律、したがって中小小売商の利益擁護を目的とした法律は姿を消した。

戦前の昭和恐慌の過程で街場の小売商たちは営業難に苦しみ、そのうえ政府の産業組合育成政策により一層の苦境に追い込まれた。かかる中小の小売商を保護するために制定された旧百貨店法は1937（昭和12）年8月に施行された。1937年8月といえば、日中両軍が全面戦争に突入したときであり、戦争突入という騒然とした時代背景のなかで施行された旧百貨店法は、否応なく統制経済体制のなかに埋没せざるを得ない巡り合わせだった。中小小売商も百貨店もともに、モノ不足のため満身に商品を置けず、加えて「欲しがりません、勝つまでは」のスローガンのもとで極端な消費抑制策がとられた以上、旧百貨店法が、街場の小売商店を保護するという立法の目的を十分に果たしたか否かは判然としない。

もともと、わが国の商工業政策の基本は生産第一主義であり、戦前の商業政策は常に工業政策の後景に退くのが常だった。戦後になってもその基

調は変わらず、主として製造大手企業の独占を抑制することを想定して独禁法が制定された経緯がある。旧百貨店法は、かかる独禁法の制定を契機として、いわば立法技術的に廃止された。その際、大型店の規制は独禁法でも可能だから百貨店法は不要だという理由が国会でも持ち出されたが、その一方では、百貨店法に独禁法と矛盾する内容があることもまた廃止の論拠になっていた。旧百貨店法の廃止がGHQの占領下でなされた法制度改編であることを想起すれば、ある意味で自由競争を制限することになる同法の存続をGHQが問題視したであろうことは、想像に難くない。

そのことを踏まえれば、すでに占領下でなかったとはいえ、1950年に国会に提出された百貨店法の民主党案も51年に成立した政府案も、商工会議所を中心とした地元の合意形成を尊重する、いわゆる地元民主主義を基本としていたことは十分に頷ける。

戦後の大型店規制の仕組にはっきりと位置づけられた地元民主主義を体現したのは、第二次百貨店法以来、明確な法的根拠を持たないまま各地の商工会議所又は商工会に設けられた商調協だった。本論でみてきたとおり、法律で明確に規定した部分が少ない分、地元でなされる実際の調整は通達等による通産省の行政指導でコントロールされていた。したがって、商調協の調整方式が規制強化の方向へ向かったのも行政指導ならば、調整手続きの規制緩和を促したのもまた行政指導だった。

では、こうした行政指導は、大規模店出店に関わる地元民主主義が正しく機能するように発動されていたのだろうか。

商調協による審査方式が行政指導によって出店規制強化の度合いを強めていた1983年、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は『八十年代の流通ビジョン』を中曽根首相に提出した。そこでは、各業態が協調して「共存共栄」を考え、地域社会に溶け込む「街並み化」をはかるべきことが述べられていたが<sup>31)</sup>、与党自民党の商工部会などの要求を受けた通産省の行政指導は、依然として出店の抑制に傾いていた。こうした行政指導が、規制強化つまり大型店の出店を抑えれば地元中小事業者の営業は守られるという、戦前からの根強い考え方の延長線上にあることは明らかだろう。

第二次百貨店法・大店法で設けられた仕組が、大型店の出店にどのような姿勢で臨むかを、地元

の意思に委ねていた以上、対応は地域によって区々であった。確かに、地元の意思が強硬な出店反対で固まった地域もあったのだが、実際には、地元中小小売商と大型店の共存共栄を基本方針として商調協が調整にあたったケースも少なくなかった<sup>注21</sup>。このような場合、通産省の行政指導は、中央が地元の意思を適切に汲み取ることにではなく、むしろ地元民主主義のあり方を歪めることになったと言っても過言ではない。大型店の進出が街の賑わいを生み出すことを重視する商調協も増えていたのであり、この点は、国会における次の発言に象徴されている。すなわち、「初めは反対しておったのですが、実は百貨店ができるとおこぼれ、あるいはその周辺がいわば商店街的になって、そのおこぼれ利益を受ける。だから商調協は、百貨店ができることに反対する理由はほとんどなくなってきた<sup>32)</sup>と、地元レベルでは大型店の集客力に期待する向きのあることが強調されていた。

また、大規模店出店によるメリットを重視する消費者・学識経験者と、出店を阻みたい強硬な地元商業者の板挟みになり有効な調整ができない商調協も多々あったことを考えれば、結局のところ実態としては、地元の意思あるいは地元民主主義の現実とずれた行政指導がなされたことになる。「いままでも商工会議所は、百貨店法でそのようなこと（調整……筆者注）を義務づけられておりますので、通産省の下請みたいになって非常に困っておる。現実にはどんなことをしたかといえ、いろいろ話し合いをつけるために反対、賛成で非常に困りまして、結局建物はできた、もう長らく地域の意見も聞いた、このくらいでもうお答えを出しましょう<sup>33)</sup>との実態があったことを直視すべきだろう。

このようにみてくると、地域経済の基盤を固めるうえで地域社会がどの程度の力量を発揮し得るのか、という本論の第1の課題については、地元の力量を問題とする前に、独自の力量なりアイデアなりを地元が発揮できなくなるような規制や障害をどのように取り除くかの問題こそが先決である、との論点を提示することができよう。

地方都市商工会議所は中小営業者の結集体なのか、それ以外の性格づけが可能なのかという第2の問いには、恐らく次のように答えることができるだろう。すなわち、商工業者のうちいずれかの階層の利害に立脚した経済団体というよりは、力

量不足の場合もあるとはいえ、地域に混在する経済的利害の調整役である、と。

## 注

注1 大店立地法のみは、2000（平成12）年の施行。大店立地法の正式名称は「大規模小売店舗立地法」。またいわゆる中心市街地活性化法は正しくは、「中心市街地における市街地の整備改善と商業等の活性化の一体的推進に関する法律」である。

注2 いわゆる大店法の正式名称は、「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」である。

注3 戦前の百貨店法とその成立過程についてはさしあたり、通商産業省編『商工政策史』第七巻、（商工政策史刊行会、1980年）および拙稿「昭和戦前期の百貨店問題と中小小売商」『松本大学研究紀要』12（2014）を参照されたい。

注4 第1回国会の委員会質疑については、各号の「第一回国会衆議院商業委員会議録」および「第一回国会参議院商業委員会議録」による。以下、煩雑になるため日付および号数は省略。

注5 独占禁止法の制定過程で、GHQ・日本政府がどのような姿勢を示していたかについて、堀越芳昭論文（1998・1999）によれば、国務省カルテル関係顧問、ノースウエスタン大学教授のコーウィン・エドワーズによる『エドワーズ報告書』を基礎に、米国の反トラスト法を参考にしながらGHQ経済科学局反トラスト・カルテル課反トラスト立法係のP.T.Kime（カイク）主任による「自由取引及び公正競争の促進・維持に関する法律」、いわゆる「カイク氏試案」が作成され、それがわが国独禁法の基本となった。

注6 第22特別国会には社会党および民主党が議員立法として百貨店法案を提出していたが、いずれも審議未了に終わった。

注7 第24通常国会の直前、1955年11月にいわゆる保守合同で自由民主党が結成されており、第24国会では自由民主党の鳩山一郎を首班とする内閣が成立している。民主党総裁であった鳩山一郎率いる内閣が、以前の民主党案を継承して法案を提出したのは、むしろ自然な流れだった。しかも前年（1955年）1月の総選挙に際し民主党は、「百貨店の売り場面積の拡張、店舗新設、不当販売方法を抑制する」（前掲「第二十四回国会参議院商工委員会議録」）ことを選挙公約に掲げた経緯があり、政治的にも自民党は百貨店法の制定を実現せざるを得ない状況であった。

注8 後の大店法第7条2項は、大規模小売店舗審議会が「（前略）その意見を定めようとするときは、その大規模小売店舗の所在地がその地区内にある商工会議所又は商工会の意見、消費者等の意見及び申出者の意見を聴かなければならない。」と定めている（棒線は筆者）。

注9 政府提出の百貨店法案は第9条で以下のように規定していた。

「第九条 通商産業大臣は、百貨店の出張販売、顧客の送迎その他の営業に関する行為がその百貨店業の事業活動を通じて中小商業の事業活動に影響を及ぼすおそれがある場合において、中

小商業の維持育成を図り、商業の健全な発達に寄与するため特に必要があると認めるときは、その百貨店業者に対し、その行為をしないように勧告することができる。」

注10 参議院商工委員会に招致された参考人は、日本デパートメント・ストア協会理事長の能勢昌雄、全日本小売業団体連盟理事長の高橋貞治、主婦連合会副会長の三巻秋子、青山学院大学教授の向井鹿松、の4名だった（「第二十四回国会参議院商工委員会会議録」）。

注11 疑似百貨店対策協議会は多数の中小小売業者を組織して1972年の12月に結成されており、明らかに国会対策を念頭に置いていた。届出制に反対し、許可制による疑似百貨店の規制を強く求めていた。

注12 中小小売・百貨店・スーパーの3業界が法案成立に積極的な姿勢に転じていたことは第71特別国会の大店法案審議に際し、社会党の佐野進議員が「一方的に中小小売対策法としての性格を持ち、いわゆる大型スーパー、百貨店等の進出に対応するといひながら、百貨店、大型スーパーもまたこの法律の成立に積極的な意欲を示している」と指摘していたことから、明らかである。

注13 この時点で、商調協を設置していたのは164の商工会議所・商工会だった（「第七十一回国会衆議院商工委員会議録」）。

注14 衆議院商工委員会での大店法審議の初日、質問に立った社会党の加藤議員は、質疑の冒頭で次のように述べている。

「きょうはまことに珍しいことに、委員さんの数よりお客さんの数のほうが多いそうですね。（中略）じっと聞いてみえるということは、この法案に対する国民の熱意がいかに大きいかという何よりももの証左だと私は思います。それほど国民が注視をしている法案でございます」（「第七十一回国会衆議院商工委員会議録第三十七号」p8）。なお以下、第71国会での質疑内容は、すべて「第七十一回国会衆議院商工委員会議録」による。

注15 大店法が施行される1974年3月1日の直前にあたる2月28日付けで、通産省産業政策局長から日本商工会議所会頭および全国商工会連合会会長宛に、以下の通達が出された。

「商業活動調整協議会の運用について（前略）会議所がその意見を決定する時には、従来の百貨店法の場合と同じく会議所に設置される商業活動調整協議会に諮ることが適当であると考えられます。」

## 記

## 1 組織

商調協の委員の委嘱に際しては、通産局と事前に十分連絡をとり、その了承を得たうえで、次のような方針で商工会議所の会頭又は商工会の会長が委嘱すること。

(1) 商調協の委員は、商業者、消費者、学識経験者の代表のうちから、相互に均等のとれるよう考慮して選定すること。この場合、次の

書諸点に留意すること。

- ①小売業者を代表する委員については、当該地域の小売商全体の意見が正しく反映されること。
- ②消費者を代表する委員については、当該地域の消費者全体の意見が正しく反映されること。
- ③学識経験者については、特に中立性および地元における信望に留意すること。会議所から選出される委員についても、特に中立性に留意すること。
- ④百貨店、スーパー等特定の大型小売業者への納入業者等、特殊な利害関係のある委員は選定しないよう、十分注意すること。（後略）

注16 本論では触れないが、大店法の公布は1973年10月だったにもかかわらず、その施行を翌年3月としたことから、いわゆるかけ込み出店を許容する措置だとして、大きな批判が巻き起こる一幕もあった。

注17 1979年の改正で大規模店舗が第一種（1,500㎡以上）と第二種（500㎡以上1,500㎡未満）に区分され、第一種の規制・調整権限は引き続き通産大臣に、第二種大規模店舗の規制権限は知事に与えられた。その場合、県として大店審を設置することができるようになってはいたが、大店審を置かない県もあった。そのため再改正法では、都道府県の大店審設置を必須とし、第二種大規模小売店舗の調整機関とした。

注18 最終的に新宿の民衆駅は1964年に「新宿民衆駅ビル」としてオープンした（現在の新宿ルミネエスト）。

注19 商調協規則では、原則として12人以上21人以下の委員（地元事業者代表・消費者代表・学識経験者）で構成されることとなっていた。

注20 1982年の自粛通達は、2年間の暫定措置として抑制地域での届出を受理しないとしていた。

注21 例えば長野県松本市では早い時期から「松本市の地盤沈下を食い止めるため積極的に受け入れよう」「これからは大型店との共存共栄を考えた時代」との声があり、町長強も共存共栄を基本方針としていた（『大店法が消える日』pp52-53）。

## 文 献

- 1) 「第一回国会衆議院商業委員会議録」「第一回国会参議院商業委員会議録」（号数省略）。
- 2) 大蔵省財政史室編『昭和財政史－終戦から講和まで－』第2巻独占禁止第1章第3節（1982）。
- 3) 通商産業省通商産業政策史編纂委員会編『通商産業政策史』第2巻第1章、通商産業調査会（1991）。
- 4) 堀越芳昭「国際協同組合原則と独占禁止法－原則・組合法・独禁法の相互関係－」山梨学院大学『経営情報学論集』4、（1998）。
- 5) 堀越芳昭「独占禁止法適用除外制度の成立過程－その見直しの最新動向を踏まえて－」山梨学院大学『経営情報学論集』5、（1999）。
- 6) 通商産業省編『商工政策史』第七巻、通商産業省、

pp309-310（1980）。

- 7) 「第二十二回国会衆議院商工委員会議録」「第二十二回国会参議院商工委員会議録」。
- 8) 「第二十四回国会衆議院商工委員会議録」「第二十四回国会参議院商工委員会議録」。
- 9) 「第二十四回国会衆議院商工委員会議録」「第二十四回国会参議院商工委員会議録」。
- 10) 「第二十四回国会衆議院商工委員会議録」。
- 11) 「第二十四回国会参議院商工委員会議録」。
- 12) 加藤義忠・佐々木保幸・真部和義『小売商業政策の展開（改訂版）』同文館出版、pp59-60（2006）。
- 13) 日本経済新聞社編『流通経済の手引1974年版』（1973）。
- 14) 森下二次也『現代の流通機構』世界思潮社、pp.139-140（1974）。
- 15) 「第七十一回国会衆議院商工委員会議録」。
- 16) 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）。
- 17) 加藤義忠「小売商業政策の視座」『関西大学商学論集』57-1、pp98-99（2012）。
- 18) 『日経流通新聞』1971年12月8日付。
- 19) 前掲『小売商業政策の展開（改訂版）』p63。
- 20) 草野厚『大店法経済規制の構造－行政指導の功罪を問う－』日本経済新聞社、p96（1992）。
- 21) 前掲『大店法経済規制の構造－行政指導の功罪を問う－』pp100-101。
- 22) 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、p88（1972）。
- 23) 前掲『大店法経済規制の構造－行政指導の功罪を問う－』p106。
- 24) 東京商工会議所経済部『商調協のあゆみ』東京商工会議所（1993）。
- 25) 鈴木安昭「東京商工会議所における商業活動調整協議会の創始」『青山経営論集』15-2・3（1980）。
- 26) 「昭和五十三年三月二十八日衆議院会議録第十六号（一）」。
- 27) 「商業活動調整協議会の運用について」通商産業省（1974年2月）。
- 28) 深津健二「大型店規制と消費者の利益」『法学会雑誌』48-2、pp126-127（2007）。
- 29) 「大型店問題懇談会報告」（1982年1月）。
- 30) 日本経済新聞社編『大店法が消える日』日本経済評論社、p73（1990）。
- 31) 草野厚『大店法経済規制の構造－行政指導の功罪を問う－』p152。
- 32) 「第七十一回国会衆議院商工委員会議録第四十一号」p12。
- 33) 「第七十一回国会衆議院商工委員会議録第四十一号」p12。