

< 論 説 >

振興政策の展開と流通近代化

－振興－調整モデルの成立過程(2)－

番 場 博 之

目 次

はじめに

I、振興政策の変遷

- (1) 組合方式による組織化支援
- (2) 流通近代化と商店街支援

II、独占禁止法の制定と組織化のための法律

- (1) 商業組合法と商工組合法
- (2) 独占禁止法と商工協同組合法の整合性

III、中小小売商業振興法の制定

- (1) 中小小売商業振興法制定までの経緯
- (2) 中小小売商業振興法と高度化事業

IV、競争・振興・調整政策の連携と振興－調整モデルの体系化

- (1) 振興－調整モデルの完成
- (2) 振興－調整モデルが意図したもの

おわりに

はじめに

21世紀を迎える頃には、都市計画法・大店立地法（「大規模小売店舗立地法」）・中心市街地活性化法（「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律¹⁾」）からなるまちづくり三法が動き出し、本格的にわが国の小売商業政策の軸は商業まちづくりを中心としたまちづくり政策へと移行していくことになった。

一方、それ以前のわが国の小売商業政策の体系は、競争政策をその体系の中心に設定し、それを補完するかたちで大型店の出店や営業活動

に対して一定の制限を設定する調整政策と、中小零細小売業²⁾を競争の土俵に乗れるように支援する振興政策の2つの政策をセットで機能させることを想定した振興－調整モデルを採用してきた（番場、2021、p.176）。競争政策の中心となる法律が独占禁止法（「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」）であり、調整政策の中心となる法律が大店法（「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」）であり、振興政策の中心となる法律が中小小売商業振興法である。

商業の振興を図る公的な介入という意味での

1 2006年改正で正式名称は「中心市街地の活性化に関する法律」と変更された。

2 本稿における「中小零細小売業」あるいは「中小零細な小売業者（事業者）」等という用語は、大規模な小売商業資本による大規模小売業に対峙する独立性の高い相対的に規模の小さな事業者あるいは店舗を意味するものとして使用している。また、「大型店」という用語はとくに単位としての店舗を意識しての大規模小売業を意味するものとして使用している。

振興政策には、多様なかたちと手法が存在する。そして、その分類の切り口によってさまざまにそれは理解し把握できる。例えば、対象となる事業者への資金や事業経営手法に対する支援や指導といったものもあるし、事業者による組織化のために事業者が自ら活動を起せるように制度的な側面から支援するといったものもある。あるいは、流通全体の効率化を意図する流通システム化政策は情報化や共同化を進める政策でもあり、結果的に物流の効率化と関係事業者の近代化も進める政策であるため、その意味においては振興に資する政策である。問題があるから政策があるとすれば、政策体系のなかで、どの切り口に実際の施策の力点が置かれてきたかをみることで当該時代における商業の問題の所在がどこにあったのかを理解することができる。

前稿(番場、2022)では、競争政策との関係性の視点から、調整政策の展開を検証した。ここでは、独占禁止法が成立(1947年)したことで競争政策が確立したことを前提として、それとの関係において大型店への出店規制としての第2次百貨店法(1956年制定の「百貨店法」)の成立経緯を検証し、振興－調整モデルの成立過程を探ろうとした。そして、そこでの検証を前提にして、本稿では、振興－調整モデルのもう1つの翼である振興政策の展開を検証し、競争・振興・調整の3つの政策の関係性を整理し確認することで、振興－調整モデルの成立過程をより明確に浮かび上がらせたいと考えるのである³。その意味で、本稿はわが国の振興政策の変遷について検討する独立した論稿ではあるが、前稿(番場、2022)とあわせて振興－調整モデルの成立過程の解明を目的としているのである。

そこで、本稿では小売業に関わる振興政策が振興－調整モデルのなかに埋め込まれていった過程を検証する。振興－調整モデルは、事業者の規模間格差から生じる経済的な問題性を調整

する政策体系であって、中小零細な事業者を育成するとともに大規模小売業者の事業活動に一定の制約を要求するものであるから、ここでの関心の限りにおいては、その振興政策の検証対象となるのは中小零細小売業事業者の事業活動を支援する政策ということになる。1つには、その組織化であり、もう1つはその組織を受け皿とする具体的な経営上の支援である。また、期間としては、おおよそ昭和初期から第2次百貨店法の制定と大店法の制定のタイミングまでがその検討の中心となる。すなわち、振興－調整モデルを構成する競争・振興・調整の3つの政策が有機的に繋がるようになっていくプロセスの検証をすることが本稿の具体的な目的ということである。

なお、前稿(番場、2022)同様に、本稿では政策を構成する1つ1つの法律の内容検討を直接的な目的とするのではなく、明治期以降の近現代日本における小売商業政策を通史として検討する視点から、手法としての政策体系がどのようにかたちづくられて変化していったのかを検証することに主眼を置いている。したがって、それぞれの法律そのものの内容については、その限りにおける限定的な記述となる⁴。

具体的な検討に入る前に、明治期以降のわが国の小売業の振興政策に関わる具体的な出来事を時系列で確認しておこう。

- 1900年：重要物産同業組合法の制定
- 1932年：商業組合法の制定
- 1936年：商工組合中央金庫法の制定
- [1937年：日中戦争勃発]
- 1937年：第1次百貨店法の制定
- 1938年：商業組合法の改正(商店街の組織化が容易になる)
- 1943年：商業組合法の廃止(商工組合法の制定に伴いそれに吸収される)
- [1945年：第2次世界大戦終戦]
- 1946年：商工組合法の廃止(商工協同組合法

3 詳細な問題意識については、番場(2022、おわりに)を参照されたい。

4 本稿は、直接引用を除き、文献に関わる表記方法は可能な限り新仮名づかいや新字体に置き換えている。また、本稿における国会での発言記録は当該議事録による。

の制定)
 1947年：独占禁止法の制定、第1次百貨店法の廃止
 1948年：中小企業庁の設立
 1949年：商工協同組合法の廃止（中小企業等協同組合法の制定）
 1956年：第2次百貨店法の制定
 [流通近代化政策、1960年頃～]
 1962年：商店街振興組合法の制定
 1963年：中小企業基本法の制定、高度化資金助成制度の開始
 [流通システム化、1960年代末頃～]
 1970年：商業近代化地域計画の開始
 1973年：中小小売商業振興法の制定（8月）、
 大店法の制定（9月）、第2次百貨店法の廃止（10月）

1、振興政策の変遷

(1) 組合方式による組織化支援

第2次世界大戦の前において、ほぼ唯一の大規模小売業（小売商業資本）は百貨店であった⁵。当初は高級路線の品揃えであった百貨店も徐々に大衆化を進めていくことになる。そのなかで、中小零細小売業との軋轢から発生した問題を百貨店問題と呼んだ。そして、その問題に対応するために策定されたのが第1次百貨店法（1937年制定の「百貨店法」）である⁶。明治期以降の振興政策の成り立ちは、このように実際には大

型店の脅威に対して反対運動が生じて⁷、その結果、大型店の出店規制がおこなわれるという流れとセットで理解されることが多い。それは、中小零細小売業へのさまざまな支援の要求は、多かれ少なかれ大型店への規制との関係のなかで発現してきたためであった。

例えば、関東大震災（1923年）後に大衆化が進む百貨店に対して反対運動が拡大していくが、そのなかで運動組織でもある東京小売商連合会などが設立され、また商業組合法が制定され中小零細小売業者の組織化が一定進み、そのような組織を受け皿に支援施策が打ち出され、同時に百貨店の規制が進むといった流れである。

戦前の調整政策の軸は第1次百貨店法であり、一方の振興政策の軸は商業組合法（1932年制定）である。商業組合法は、商業者を対象とするわが国で最初の施策であるとされ、商業組合という組織設立のための法制度であった（川野、1992、p.123；川野、1995、p.45）⁸。それは、政府が事業者の活動に直接的に働きかけるといった支援施策ではなく、政策の対象者すなわち事業者自身が協同組合を組織しさまざまな取り組みをおこなうことの支援、直接的には組織化を支援するというものであった（川野、1995、p.45）。特に初期段階では難しいながらも、この法律を利用して商店街という組織の設定が公的に可能となったのである⁹。

-
- 5 明治期に登場した、現代のショッピングセンターに類似性をもつとされる小売業態の勤工場（「勤業場」や「勤商場」ともいう）、あるいは大正期後半から登場してくる公設・私設の小売市場（こうりいちば）も店舗としては相対的に規模の大きなものが多かった。
 - 6 反百貨店運動の広がり、それを受けての第1次百貨店法の成立に関わる経緯については既に多数の先行研究がある。満園（2015）は、それらをコンパクトに整理してあるので参考にされたい。
 - 7 大型店だけでなく、古くは産業組合であり、戦後は特に消費生活協同組合も中小零細小売業に対峙する存在と理解された。
 - 8 商業組合法の制定により広範かつ直接的に商業者が組織化することの意味が認められていくことになるが、それ以前にも白米・酒・砂糖・洋服・自動車などの生産や販売に関わる同業者等が集まったの組織化に資する重要物産同業組合法が1900年に制定されている（鈴木、1980、pp.202-203）など、商業者の組織化に関連する制度は存在した。なお、商業組合法までの同業組合等の組織化の流れについては、公開経営指導協会編（1983）および藤田（1995）を参照されたい。
 - 9 満園（2015）では、1930年代には既にかなりたくさん組織化された商店街があったことをデータにもとづいて検証している。また、商業組合法の制定以前にさまざまなかたちでの小売業者による組織が存在したことを谷口（1935、p.324）も紹介している。そして、各資料で商業組合法の制定以前にも、そのような組織によって百貨店に対抗する活動がおこなわれていたことが確認できる。例えば、神戸新聞（1931）では神戸市内の各小売商団体を紹介しつつ、その連合会にあたる神戸小売商連盟の発足

商業組合法によって結成された組合では共同仕入などの共同事業等をおこなうが、その際に低利融資などの支援がおこなわれるようになっていた(渡辺、2016、p.137)。また、商品の販売価格などについて組合員の統制をおこなった。そのため、向井(1938、pp.354-355)は、商業組合はカルテルの一種であり、現在の経営をそのまま維持しその地位を強化するために協力する構成分子強化のための組織、と言いつづけている。このように、商業組合法は中小零細規模の小売・卸売業者が組合を結成することについて規定する法律であり、そのことにより、仕入の共同化や価格協定などによりスケールメリットが得られるようになるとともにいわば競争制限的な側面をもって価格協定等を設定することで競争を抑制する効果を狙ったものであった。活動の単位を設定するための法律ということができ、その後の中小企業等協同組合法や商店街振興組合法という流れに繋がる、組合を組織させそれを受け皿として支援するための制度整備にその制定の主眼があったといえる。

そして、価格協定や共同仕入が成立するということが、そこで想定されている組合は同一の商品を取り扱う同業種の集まりということである。この法律では、同業種の事業者により組合が設立されることが大前提となっているのである。すなわち、商業組合法の立法の趣意は、商品別組合を原則として、商店街組合は例外的に認められるに過ぎないものであった(谷口、1935、p.325)¹⁰。ただ、一部では、また法改正(1938年)により設立が容易になったことから、一定地域内の異なる業種の商店による商店街商業組合も設立されていくようになる。そのようにしてできた商店街商業組合は、この法律のい

わば例外的な異業種型組織の典型であり、自然発生的に形成されてきた商店街を母体としてそれを組合として法人化したものである(川野、1995、p.50)。このような例外的な存在としての商店街商業組合での活動は主として販売の共同化を軸として取り組まれていくようになる。

この商業組合法で用いられたような小売業支援の政策フレームワークは、戦後復興期に至るまで振興政策の中心的制度設計の枠組みとして大きく変化することはなかった。また、流通近代化政策を経て振興-調整モデルが完成して以降の振興政策のありようにも大きく影響している。そして、同業種の事業者による組合を想定するということが、それによって共同仕入を中心としたスケールメリットの確立を意図しているが、それは振興-調整モデル下の振興政策の柱の1つとなるボランティアチェーンへの組織化に繋がるものであり、また個別事業者の活動への直接的な支援ではなく組織および共同事業への支援というものが国振興政策の基本方針の源流ともなっているのである。佐々木(2006)は、実際の施策にまでは至らないものであったが、1929年の商工審議会の「小売制度改善策」を取り上げて、そのなかの柱の1つである共同化・組織化をして、戦後の流通近代化政策の方向性が既に戦前に示されていたことを指摘する。もろもろの点から、戦前にあって、体系的なものではないにしろ現在に繋がる振興政策の方向性はほぼ確立していたことが確認できるのである。また、百貨店という大型店を規制する第1次百貨店法があり、もう一方では中小零細小売業の支援に資する商業組合法が存在するのだから、形式的には振興-調整モデルの原型は既に戦前に確認できるといってよいであ

について解説している。また、同日の同新聞では、百貨店に対抗すべく同業者組織で全国に約5,000の加盟店をもつ全国織物協販合理化連盟による、全国一斉の5日間にわたる大売り出しについても紹介している。1935年の商業組合法の制定は、そのような運動の流れを受けての制度整備としてなされたものと理解できよう。

10 商業組合法にもとづき設立された組合数の時系列的な詳細については、松田(1941)に詳しい。また、商業組合中央会が発刊した『商業組合一覧』(1938年発刊)と『商業組合概況』(1940年発刊)でさらに詳細なデータが確認できる。商業組合法はわが国で初めての事業者を対象とする本格的な法ということもあり、それを取り扱った先行研究は多数あるが、さしあたりその詳細は、石原(1985a、1985b)および川野(1992、1995)、小林(1941)、平野(1941、1942)、向井(1938)を参照されたい。

ろう。

ただ、商業組合法を利用した商店街商業組合の設立が増えていき、またその設立が容易になるような法改正（1938年）がなされる頃になるとわが国は戦時色を強めていった。戦時下の配給統制化が進むと、商店街の共同事業そのものが機能する余地がなくなっていった¹¹。その結果、商店街商業組合が純粋に機能し得た期間は極めて短く、多彩な共同事業も、いわば緒についたところで中断することを余儀なくされた（石原、1985b、p.19）。そして、戦時下の1943年に商業組合法は廃止されることとなるのである。

（2）流通近代化と商店街支援

1950年代後半からの高度経済成長期に入ると、製造業分野では少数の寡占的な大企業と多数の中小零細企業との間の規模間格差の固定化が進み、そこから発生するさまざまな事柄を問題性を伴う二重構造という括りで認識する流れが確立していく。小売業の分野でも、少数の百貨店と多数の中小零細小売業という格差を伴う状況が二重構造であると認識されることも増えていった。二重構造論では、それを構成する1つの極は近代的なものであり、それに対峙す

る極は前近代的なものであるとされた。小売業分野でいえば、中小零細小売業は前近代的あるいは非近代的なものであるから、その近代化を図る必要があるとされ、それを支援する政策を流通近代化政策と呼んだ¹²。前近代的なものとされた中小零細小売業には、戦後それまで、参入障壁の低さなどから多数の参入があった。その後、それが相対的過剰人口のプールという機能を徐々に弱めていっても、その多くが職住一体での長時間営業、家族総出の経営や家計と経営の未分離などといった仕組みによって維持され、一定の階層として存続していった。結果として、戦前から一貫して小売業は常に過小・過多であると評価され、それを問題であるとする認識は高度経済成長期を経ても常に中小零細小売業問題の中心にあった¹³。

そのような状況下で、小売業に関わる流通近代化政策は1960年代前半には始まり、各事業を通して商店街整備・店舗共同化・連鎖化（特に、ボランティアチェーンへの組織化）を軸に進められていくことになる。このような軸の設定はその後の振興政策にも貫かれ、それはわが国の振興政策を特徴づける3つの柱となっていくのである。産業構造審議会流通部会による1968年の「流通近代化の展望と課題」答申で流通近

11 平野（1942）は、戦時統制経済下において商業組合は国家の配給統制政策の代行機関になっていったという。

12 二重構造という考えではなく、相対的に近代化の遅れた存在として中小零細小売業をとらえて、その近代化を図ることを振興政策の主眼とする考えは戦前から存在する一般的なものでもあった。例えば、谷口（1935）は、百貨店は縦の商店街、商店街は横の百貨店とされるが、百貨店と商店街は合理性・能率性・経済性等において大きな差があるので政策によって商店街を更生させる必要があることを説いている。

13 ここでの議論とは別に、そもそも過小・過多と言われた状況が問題であるかどうかは検討を要する点である。全体として、市場のパイに対して事業者数が多いことが事業者の苦境を招いている、という意味での問題性は多くの先行研究でいわれてきたことである。また、森下（1995、p.13-14）がいうように、中小零細小売業の合理化には協同化が必要だが、事業者の過多性による組合員間の過当競争によって組合の組織力が低下させられるとし、それを問題とする見方も一般的である。しかし、それらを事業者の規模や数の問題にのみ落とし込むことが適切かどうかは議論を要する点である。社会政策的な側面から相対的過剰人口を吸収し状況応じて吐出する社会的な装置として一定期間一定機能していたわけであり、また分散・個別・個性的な個人消費に柔軟に対応できる小売セクターであったから厳として存在していたのであり、また地域によりその程度が大きく異なる問題でもある。そして、現在に至ってその数が激減している状況で少子高齢化や人口減少とも相まって中心市街地が衰退し買い物困難者が増加している状況を考えれば、何をもって適正とするのかは難しい問題であるし、事業者が苦境に陥った他の要因も考慮する必要があるだろう。流通政策が単なる経済政策の一分野でないことを考えれば、より広範な視点からの議論もあり得るのではなからうか。

代化政策はほぼ体系化されるが、端的に言えばその内容はこの3つの柱の推進ということである。そして、1973年制定の中小小売商業振興法による高度化事業に引き継がれていくことになる¹⁴。

1947年に独占禁止法が制定されたことで、わが国の競争政策も一応確立したことになる。また、1948年に中小企業庁が設立され、その翌年の1949年には中小企業等協同組合法が制定された。この法律は中小零細小売業も含む中小企業全体の事業協同組合の結成等に資する法律であり、この法律を商店街が利用して組合を設立することができた。その後、1962年には商店街振興組合法が制定される。南方(2012、p.74)は、わが国の振興政策において地域的な視点が初めて導入されたのが商店街振興組合法であるという。それは、この法律の制定によって、「一定の地域内あるいは地区での」という地理的な枠組みでのその範囲内の商店等それもその規模に拘束されない、またその業種にも強く拘束されない事業者の集積として、現実には商店街が組織化しやすくなったからである。いずれにしても、これら法律の制定によって、公正な競争のもとでの支援の受け皿としての組織が法律に明確に裏づけされたものとなり、施策のメニューは限られていたが、振興政策のフレームワークそのものは確立していくことになる。

そして、その後の中小小売商業振興法の成立を経ていく振興政策の展開のなかで、組織や共同事業を対象にして協業化・共同化およびチェーン化を促すことで近代化を進めるとともに効率性を高めスケールメリットを獲得させようという政策のフレームワークが徐々に完成度を高めていくことになる。そして、このような流れの前提とされたのは、中小零細小売業の合理化を図り近代化を進めるには、スケールメリットの獲得が重要であり、そのためには協同

が必要である(森下、1995、p.10)との理解であった。ただ、その初期の段階では特に、小売段階において中小零細小売業に対峙する大型店はおおよそ百貨店のみであったという点を確認しておきたい。そのため、その時期に第2次百貨店法(1956年制定)が制定され、その関係での中小零細小売業への配慮が強調されたのである。

戦後から高度経済成長期を経ていくなかで、独占禁止法が制定され、第2次百貨店法が制定され、流通近代化政策が進められていく過程はまさに振興-調整モデルが成立していった過程である。そして、そこでの中小零細小売業への支援は単なる事業者の保護を意図したものではなく、小売業の近代化のなかに組み込まれた政策であった点は注意すべきであろう。その後、1960年代末になると流通システム化政策が登場する。生産から消費という一連の流れの全体の効率化・標準化を目的とした政策で、物流に関わるシステムの標準化と効率化を図るとともに、コンピューターの導入などを進めるという意味で中小零細小売業にも影響を与えた。それは、資本自由化への対応を想定して流通システムの効率化を図ろうということでもあった。

以降では、まずここまで確認してきた振興政策の大きな流れを前提にして、そのなかで振興政策が独占禁止法の制定による競争政策の確立とどのように関係し、それによってどのような影響を受けたのかについて検討していこう。そして、その次にはスーパーマーケットが台頭してきたことによるインパクトとそれを受けての流通近代化政策の流れを確認したうえで、振興政策と調整政策がどのように繋がるように制度設計されていったのかについて検証することとする。

14 中小企業振興資金助成法(1956年制定)を源流として、1963年制定の中小企業近代化資金助成法ならびに中小企業高度化資金融通特別会計法によって明確に制度化された商店街向けの高度化事業に対する資金助成の制度は、1973年制定の中小小売商業振興法に基づき認定された高度化事業への助成制度へと繋がっていく。その経緯と制度の担い手の詳細変遷については、南方(2013、第5章)に詳しい。

II、独占禁止法の制定と組織化のための法律

(1) 商業組合法と商工組合法

既にみたように、わが国の中小零細小売業に関わる振興政策は組織化を前提に進められたが、それは組合の制度を整備することによってなされてきた。それを進めた法律は、戦前は既述の商業組合法（1932年制定）であり、それを吸収するかたちで制定された商工組合法（1943年制定）であった。戦後になると、商工協同組合法（1946年制定）が制定され、その後中小企業等協同組合法（1949年制定）と商店街振興組合法（1962年制定）が制定される。商店街振興組合法以外のこれらの法律は、時系列での直接的な連続性をもっている。そして、いずれもそれらの法律を根拠として設立された組合を受け皿としてさまざまな振興の施策が施されていくのであるが、それらの施策は中小小売商業振興法（1973年制定）の成立によって体系化されるのである。

これらの流れは一定の連続性をもつものの、前稿（番場、2022）で確認した調整政策と同様に独占禁止法の成立（1947年）を機に大きく変容したと見てよいであろう。本節では、まず独占禁止法成立以前の組織化のための法律について確認していこう。

商業組合法（第3条）に基づく商業組合の事業は以下の4つが想定された。1つは「取扱商品の仕入・保管、運搬と共同施設設置」であり、もう1つは「営業に関する統制」、3つめが「営業に関する指導・研究・調査」、そして4つめが「資金の貸付・預金の受入」である。そして、ここで問題になるのが「統制」の意味である。平野（1941、p.192）によれば、それは自由放任の結果としての営業上の無統制と過度の競争の回避のためのもので、その統制事業は、販売価格の制限、商品の品質規格の制限、取引方法の制限、販路協定、同業者数の制限（例えば、距離制限）、営業時間および休日協定、従業員に関する事項の協定などであった。

統制をおこなう際には、規程を定めて行政官

庁の許可を得ることが必要となるが（第7条）、必要に応じて行政官庁は組合員または当該地域内の会員資格を有する非会員に対して統制に従うことを命ずることができるようになっていく（第9条）。川野（1992、p.127）は、中小零細小売業は統制事業を待ち望み、それに期待をかけて商業組合を設立していったが、統制命令の発動は極めて例外的な場合に限られていて、政府も統制命令に慎重であったという。そのように実際の統制は限定的であったにしろ、ここでの問題は競争政策との関係において商業組合法がそのような競争制限的な機能を容認する法律であったという点である。より正確には、戦前にはその理念も含めて公正かつ自由な競争の維持を目指す競争政策が小売商業政策の前提とはなっていなかったということである。

その後、戦況がいよいよ厳しくなっていった戦時下の1943年に、商業組合法は工業組合法等とともに商工組合法に吸収されるかたちで廃止された。それによる商工組合は、統制組合と施設組合から成るものと規定された。経済興信所経済問題研究部編（1943、pp.8-9）が統制組合について、事業者の発展を第一義とするものではなく国民経済の総力を発揮することが目的である、と記したように、法の内容は戦時下経済の統制経済の徹底化のためのものであった¹⁵。

(2) 独占禁止法と商工協同組合法の整合性

前稿（番場、2022）でみたように、調整政策においては独占禁止法の制定に伴い戦前に成立していた第1次百貨店法のもつ競争制限的な側面が問題になり、結果的にそれは戦後1947年に廃止された。一方の振興政策のなかの組織化に関わる法律も、商業組合法を吸収するかたちで戦中1943年に制定された商工組合法が戦後も残ることになる。それは、戦時経済化の企業整備の促進を背景にした統制組合を意図したものであった（寺岡、1996、p.77）。そのため、商工組合法は終戦を挟んで制定からわずか3年と数か月ののち廃止された。それに代わって

15 商工組合法の詳細については、重要産業協議会編（1943）を参照されたい。

1946年に制定されたのが商工協同組合法である。

調整政策では競争制限的要素を排除した第2次百貨店法が制定されたのは独占禁止法の制定後であったのに対して、振興政策での商工協同組合法が制定されたのは独占禁止法の制定前であったという点に注目する必要がある。濱(2008、p.206)は商工協同組合法について、理念は共同事業を中心とした事業者の合理化にあったが、実際には戦後の配給統制を担う組織として運用されたと指摘する。すなわち、商工協同組合法は戦後に制定された法律ではあるが、公正取引の確保を目指す独占禁止法の制定前に制定された法律であり、その運用も含めて一定の競争制限的な要素を内包したものであったのである。

そこで、翌年1947年の独占禁止法の制定に伴って、再び競争の公正性との矛盾が問題になり、1949年に商工協同組合法は廃止されるのである。そして、それに代わるそして独占禁止法の理念と矛盾しない、中小事業者を対象を限定した組合のための法律として中小企業等協同組合法が同年に制定されるのである¹⁶。その経緯を国会での議論でみてみよう。

第1回国会・参議院商業委員会(1947年8月22日)における国務大臣の水谷長三郎の発言に、

「これまでの協同組合というものは、協同組合本来の使命よりも、何らか一種の統制機関というようなものでございまして、而もその範囲は全国土に跨がり、又組合員の資格というものも、協同組

合として加入していいかどうかというような点もありましたのですが、大體我々の狙っておりますところは、地域的には、できるならば産業地域を中心にし、まあたかだか大きくても府縣單位というようなところでありまして、更に又構成メンバーはこれは中小企業なんかは、法人と個人との區別がなかなかむずかしいので、我々の考えといたしましては、小さいところの法人というようなものは、その構成メンバーにしていいいのじやないかという考えを持つてはおりますが、その点はまだ未解決というような状態になっております」

とある。ここでの理解のポイントは、それまでの組合組織には統制的な側面があること、地理的な範囲の設定の必要性、ならびにその組合構成員の事業の規模や属性に関する基準確認の必要性、を指摘している点にある。それは、同年3月に制定された独占禁止法の理念と反する点があること、ならびにその第24条で小規模事業者の相互扶助のための組合をこの法律の適用除外としているが実情に合っていないのではないか、むしろ組合員に大規模な事業者がいるケースの方が問題ではないのかという指摘があることに起因する問題提起と考えられる。

そのうえで、水谷は同年9月20日の第1回国会・衆議院本会議において、

「商工協同組合法の改正に関しまして、異常にいろいろ関係方面にシヨツクを與えているというような御議論でございました。それは法人加入の問題、あるいは全国的な地域の問題でございまして、これは御案内のように、独占禁止法との関係を考

16 前稿(番場、2022)でみたように、占領下においてアメリカの理想とする民主的競争政策の実現を目指して制定されたいわゆる原始独禁法は、GHQが解散したのちの1953年に大幅改正された。そこでは、カルテル規制の一部が緩和され、不当な事業能力格差の排除についての規定が削除され、不正な競争方法についての規定も整備されるなどした。いわば日本の実情を反映するものへと軌道修正されたのだが、この時期に同様の方向性のなかで組織化に関わる政策についても一定カルテル的な統制を容認する内容が独占禁止法の適用除外カルテル制度として想定されることになる。ここでの議論に関わる適用除外対象についての具体的な根拠法となるのは、1952年制定の「特定中小企業の安定に関する臨時措置法」の改正による中小企業安定法(1953年制定)であり、その廃止を受けての中小企業団体組織法(「中小企業団体の組織に関する法律」、1957年制定)である。なお、1953年の改正により時限立法から恒久法となった中小企業安定法では、カルテル行為の許可において公正取引委員会の同意を要件としなくなり協議のみでよかった(寺村、2008、p.17)。

慮してきめなくてはならぬのでございまして、その点は、この法案が出ましたときには、十分に御検討を願いたいと思います」

と独占禁止法との関係を配慮して商工協同組合法の改正を進めていることを示している。

また、1949年5月23日の第5回国会・参議院本会議における中小企業等協同組合法案の審議において、商工委員長の小畑哲夫は、

「中小企業に関しましては、従来商工協同組合法なるものがありました。独占禁止法並びに事業者団体法の制定に伴いまして、これを改正する必要に迫られておつたのであります。併しその改正は非常に廣範囲に亘る必要がありましたので、新らしく中小企業に関する協同組合法を制定するのが適切であるとの意見が強く、ここに中小企業等の協同組合に関する基本法として中小企業等協同組合法案が立案され、その施行に伴う法規として施行法案が生れたのであります。(・・・中略：筆者・・・)中小企業者の組合であるという意味で、大企業者例えば常時使用の従業員が百人を超えるような工場、従業員が二十人を超えるような商店は原則として組合員になれないことになつておること、若し組合員になつておると、公正取引委員会から脱退を命ぜられることがあるかも知れない。又たとえそれ程大きくなくとも、従業員が五十人を超える業者が入つていて、それが実質的に小規模でないと認められるようなときには、やはり組合から脱退させられることがあり得ることという規定がありまして、独占禁止法及び事業者団体法との関係を明らかにしているのであります。即ち本法によるところの小規模の事業者が組織する協同組合ならば、事業者の結合体ではありますが、独占禁止法も事業者団体法もこれに適用しない、その代り大きな業者が入つておると、その大きな業者を脱退させなければならぬようなことが起り

得るし、そうした際に若し脱退させないと、独禁法、事業者団体法の適用を受けることになり、協同組合の事業を行えないことになる。」

と発言している。当初は、独占禁止法との整合性を図るべく商工協同組合法を改正する方向で調整していたが、その範囲が広範にわたることから新たな法律を用意しようということである。その結果、文字通り中小事業者に限定した組織化のための法律として、また組合員の相互扶助、加入・脱退の自由、出資口数によらず議決権・選挙権を平等にするといった民主的かつ公平を理念とする中小企業等協同組合法が同日に制定され、同年6月1日に公布となった。

このように、独占禁止法の制定が調整政策にしる、振興政策にしる、競争制限的な要素を排除し公正な競争の維持しようという点から、そのあり方を大きく変えたのである。すなわち、振興—調整モデルの源流を戦前に見出すことができたとしても、競争政策の確立すなわち独占禁止法の成立とそれとの関係で各法律が整備されていく段階こそが振興—調整モデルの起点ということなのである。

III、中小小売商業振興法の制定

(1) 中小小売商業振興法制定までの経緯

戦後復興が進み、消費市場が拡大し商品流通が活発化していくまでには10年ほどの時間がかかることになる。1950年代に入り百貨店は徐々に戦前の繁栄を取り戻していき、その一方で中小零細な小売業者との対立を深めていくことになる。その対立の深化が1956年の第2次百貨店法の成立へと繋がっていった。ただ、戦前から続く百貨店という小売業態は基本的に大都市中心部にのみ出店するものであり、出張販売などによって地方の中小都市での中小零細な小売業者への影響もあったであろうが¹⁷、取扱

17 出張販売や無料配達など、その大衆化を受けての戦前の百貨店の活動は目覚ましいものであった。競争制限的な側面から、また地域業者との軋轢から当時の百貨店に対して批判的な評価も少ないが、一方で現在に繋がる近代的小売手法の先駆者として、それは常に日本の小売業の中心にあったことは確かである。その主たる取扱商品は買回品であったが、その開発力などは優れ、販売活動は先進的かつ巧みで、いわば流行の発信源であり小売経営革新者であったということが出来るであろう。そ

商品の主が買回品であることから、その影響は地域的にも商品分野的にも限定的であった。

しかし、1950年代も後半になると各地でスーパーマーケットが登場してくることとなる。日本のスーパーマーケットの特徴は最寄品のなかでも食料品を軸に取り扱うものであった。したがって、その地域市場に与えるインパクトは大きく、広範にわたり周辺の中小零細小売業に影響をもたらす、その関係での対立は百貨店問題とは比較にならない次元のものであった。そして、1960年代に入ると、スーパーマーケットの展開は一層活発化する。そこでの対立は、中小零細小売業者と対峙するのは百貨店のみではないことから百貨店問題を含み大型店問題と呼ばれることになる¹⁸。

当初のスーパーマーケットとされた店舗の多くは、単にセルフサービスを導入するとかレジを導入するといっただけのものも多く、店舗規模も必ずしも大きなものばかりではなかった。しかし、時代が進むにつれ、チェーンオペレーションの導入が進むとともに安価な商品の提供や現金払いなどいわゆるスーパーマーケットを定義する特徴をもつ店舗が増えていき、それまで限られた市場を競争の場としていた小売市場が広域化することで、その競争は激しさを増していくようになる。限られた小売市場では事業者間の関係性あるいは序列は固定化されており競争もおおよそ安定的であったが、広域展開する事業者の当該市場への参入により、また道路交通網の整備とモータリゼーションも手伝っての市場の拡大により、当該小売市場をめぐる競争は激化し、そのなかで事業者の規模間格差に由来する問題性が一気に表面化していくのである。そこでの問題性は産業の二重構造に起因する中業企業問題としてとらえられ、その解決のために中小零細小売業の効率化による生産性の

向上に対して注目が集まることになる。

そこで、既述のように中小零細小売業の近代化が求められていくのであるが、それは大規模事業者との関係における近代化を進めていくということであった。すなわちそれは、事業者の規模間格差の解消を目指したあるいは規模間格差から生じる問題性の緩和のための中小企業政策の一環ということであった。中小零細小売業を支援するあるいは保護・温存することの理由は、わが国の小売業の圧倒的多数を占める中小零細小売業を健全に一定維持することが、わが国の商業全体の正常な発展に繋がるという考えを建前としていた。また、相対的過剰人口をプールする社会的な装置として中小零細小売業が位置づけられていたからでもあった。

しかし、1960年代を通して後者の役割は徐々に薄れていき逆に労働力不足が表面化していったため、生産性の高い中小零細な事業者の育成策へと政策の方向性はシフトしていくのである(三村、2009、p.86)。その流れで、中小零細小売業への支援策もそれまでの保護に重点をおいた政策から自立的効率化を伴う近代化への政策に移行していくことになる。そこには、わが国の小売業の過小・過多問題の改善という意図も隠されていたと考えられる。したがって、そこで意図されたのは事業者の規模拡大と意欲をもつ事業者を選別していくことであった。また、1つ1つの事業者の事業規模は小さくとも組織化を進めることによってスケールメリットを確保する仕組みづくりであった。ただ、経済成長期にあって、その改善は中小零細小売業という階層を経済状況の変動に柔軟に対応できる存在として担保しておき、いつでも賃労働力として提供できる状態を一定確保する社会的な装置として、まだ一定維持する必要性に鑑みて緩やかに進めることが想定されていたとも考えられよ

のため、百貨店研究とりわけ戦前の百貨店についての研究は古くから商業研究の主要な一分野であって、その研究成果は膨大なものである。それに比すれば、第1次百貨店法以降の各種規制もあって、戦後の百貨店の活動内容と範囲はかなり限定的であったということもできる。なお、戦前の百貨店による地方都市での出張販売については、公開経営指導協会編(1983)に先行研究を整理した詳しいデータが掲載されている。また、戦前の百貨店については松田(1931)および水野(1933)が特に詳しい。

18 この時期には、生協運動も盛んになり、それと中小零細小売業との対立構造も存在したことも忘れてはならない。

う。

1960年代も終わりに近づく頃、生産から消費に至る商品の流れ全体とそれにかかわる事業者の活動を1つのシステムとしてとらえて、その効率化を図ることを意図した流通システム化政策が始まる。そこでは、取引流通と物的流通のそれぞれのシステム化と汎用性向上のための規格化が計画された。それとほぼ時期を同じくして、産業構造審議会による1970年の「流通近代化地域ビジョン」にもとづき商業近代化地域計画が開始され、商業問題を都市や地域と関連させた議論も始まる。この地域計画策定に関わる支援制度は、商店街に関わる各種のハード施設の整備に繋がっていった。

この頃になるとチェーンオペレーションの普及によりスーパーマーケットが流通産業の主たる地位につくようになる。1972年にはダイエーが売上高において三越を追い抜き小売業の首位についたことに象徴されるように、小売業のみならず流通全体がスーパーマーケットを基軸に動いていくことになるのである。また、物品販売部門の資本自由化については、1971年の第4次自由化により、外資比率50%、店舗数11を超えるチェーンストアが個別審査業種に指定されたほかは自由化された（中小企業庁、1973、p.46）¹⁹。

もちろん、例えば流通近代化政策のなかに盛り込まれた市場条件の整備としての取引慣行等の適正化は、公正な取引を前提とし、それとの関係で設定されているなど個別での施策間の繋がりは少なくないが、高度経済成長期までの独占禁止法・第2次百貨店法・流通近代化政策という組み合わせは、形式的には振興－調整モデルにはなっているがそれぞれの関係性は整理されておらず、またスーパーマーケットという存在をおおよそ想定したものではなかった。それは個別対応の施策の集合体であって、必ずしも体系として機能することを想定したものではなかったし、中小企業内の一部階層としての中小

零細小売業を一定確保しつつ小売業の過小・過多の問題を緩やかに改善していくことに主眼があったといえよう。そこで、公正な競争を前提としつつ、スーパーマーケットを含む大型店の出店を規制して、一方でその規制期間を利用して中小零細小売業の支援をおこなう政策体系が求められていくようになるのである。そのため1973年には、そのような振興政策の根拠となる中小小売商業振興法が、すべての大型店を規制する大店法と時期を同じくして成立するのである。

(2) 中小小売商業振興法と高度化事業

中小小売商業振興法は、1963年に制度化された「共同施設事業」「小売商業店舗等共同化事業」「小売商業等商店街近代化事業」等の施策による流通近代化政策の流れのなかで、中小零細小売業の総合的・体系的な振興を目的として制定された（南方、2012、p.75）。中小小売商業振興法の制定をもって、初めて中小零細小売業固有の振興政策が体系づけられたのである（三村、2009、p.89）。

これまでにみてきた商業組合法、商工組合法、商工協同組合法、中小企業等協同組合法、商店街振興組合法という一連の中小零細小売業の組織化に関わる法は、いわば支援の受け皿としての組織を規定する法律であった。事業者が自助によって取り組みをなす際にスケールメリットを得られるようにすべく組織をつくるための法律であり、間接的にその振興に資する法律であるといえる。したがって、中小小売商業振興法制定以前の振興政策は受け皿となる組合組織の制定すなわち組織化の制度整備に重点があり、支援の施策そのものはいわば個別的なものとなっていたのである。それに対して、中小小売商業振興法は中小零細小売業の支援に特化した初めての法律となった。その意味で、中小零細小売業に対する体系化された直接的な振興政策の裏づけとなったのが中小小売商業振興法なの

19 中小企業庁は、中小零細小売業を近代化することの必要性の1つとして、このような資本自由化の進展によって、資本金・販売技術に強い外資小売業の日本市場参入が進むであろうから、それに備えるためと考えていた（中小企業庁、1973、p.46）。

である。

その中小小売商業振興法の制定時(1973年)の第1条²⁰は「この法律は、商店街の整備、店舗の共同化等の事業の実施を円滑にし、中小小売商業者の経営の近代化を促進すること等により、中小小売商業の振興を図り、もつて国民経済の健全な発展に資することを目的とする」であり、そこからこの法律が商店街の整備、店舗の共同化等により中小零細小売業の近代化を促すことを目的にしていることがわかる。そして、その内容は、振興指針の制定・公表、高度化事業計画の認定、特定連鎖化事業の適正化、中小小売商業の近代化に係る金融・税制上の助成および調査・研修事業の実施等となっている(小沢、1975、p.15)。そして、実際の事業の中核となるのが、そのうちの高度化事業計画の推進である(米山、1975、p.44)。

高度化事業は、それまでの流通近代化の方向性を受け継いだ商店街の整備事業、共同店舗等の整備事業、小売商連鎖化事業の3つを軸としてスタートした。ただし、基本的にその施策の受け皿は商店街振興組合法等に則り組織化された組合としての商店街ということである。したがって、そのような組織化対応が可能な商店街に支援の対象が限定されたことで実際の施策対象はやや規模の大きな組織に限定され、メニューは共同事業が基本となった²¹。また、その集積度が弱く、そのため比較的広範な地域全体を商工会という仕組みを利用してカバーしてきた地方都市の中小零細な小売事業者などはほぼその対象とはされなかった。その意図するところは、中小零細な小売事業者が大型店と同じ

土俵で戦える力を醸成するための支援ということである。そして、その点において振興政策は調整政策と繋がるのが想定され、あくまで調整政策はそのための猶予期間を呈するものであるという振興-調整モデルの制度設計のフレームワークのなかに埋め込まれるのである。その限りにおいて振興-調整モデルは、中小零細小売業を丸抱えで保護することを基軸とした政策体系ではなく、そこでは小売業全体をゆっくりと確実に近代化していくなかで中小零細小売業の底上げをおこなうことが目指されたのである²²。

戦前にあつて、複数の論者が中小零細小売業の問題性を1つには百貨店との関係で発現する問題性、もう1つはそれ自身が抱える問題性であるとした。後者の内部的な問題性は、経営の非合理性・前近代性であり、それと不可分の関係にある店舗数の過多の問題であるとし、さらにその規模の過小についても問題とした。このような指摘は、井上・土屋(1939)や平野(1941)など多数の文献で確認できる。このような問題意識からみれば、1960年代初頭からの流通近代化とその後の中小小売商業振興法による施策の意図にも、小売業の過小・過多の改善が含まれていたとしても不思議ではない。そうであるならば、戦前からの商業問題にかかわる問題意識はぶれることなく一貫していたことができる。実際の施策内容からしても、中小零細小売業を相対的過剰人口のプールとする社会的な装置として温存しておくことの意義が大きかった一時期を除けば、政策レベルでは、振興政策のなかには事業者の選別も含意されていた

20 現在の第1条は「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の実施を円滑にし、中小小売商業者の経営の近代化を促進すること等により、中小小売商業の振興を図り、もつて国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」となっている。

21 戦後のわが国の振興政策は、個別の事業者に対する支援は限定的で、その中心は商店街等の組織に対する支援と共同事業の支援が中心となってきた。それは、市場経済システム下での事業者間の公平性の担保あるいは税の特定事業者への支出に対する抵抗感への配慮といった点とともに限られた公的資金の有効な活用という現実的な意味も持っていた。一方で、近年では競争政策での「競争者の保護」と「競争の保護」の議論と同じようなロジックで、個別事業者への支援は目的ではなく結果であつて経済的な機能の維持あるいはまちづくりの視点からの社会的な機能の維持のためであるとして、それを進めるべきとの考え方も増えてきている。

22 もちろん、それが実際にそのように機能したかどうかは別問題である。実際の運用とその効用については、さしあたり番場(2006a、2006b)を参照されたい。

と考えることができよう。

IV、競争・振興・調整政策の連携と振興－調整モデルの体系化

(1) 振興－調整モデルの完成

中小小売商業振興法は、それまでの個別の施策を体系化したというだけではなく出店規制とセットとなることを想定し策定されたという意味で、それまでとは次元の異なる位置づけにある。すなわち、面積主義をとる大店法はすべての大型店の出店を規制対象としており、それとの関係で中小小売商業振興法は個別施策との調整を前提とした総合的な支援施策となっている点において、それ以前の政策の体系とは次元を異にするのである。そして、その前提に公正な競争を確保する競争政策を置くことで、取引の透明化と事業者および消費者の利益を担保するという巧みな小売商業政策の体系が完成したのである。

したがって、「成立」と「完成」を区別するならば、既述のように独占禁止法の成立とそれとの関係で各法律が整備されていく段階を起点として、第2次百貨店法の制定と流通近代化政策の始まりをもって振興－調整モデルは成立したと考えることができるが、その完成は大店法と中小小売商業振興法の制定のタイミングということになるであろう。ここでは、これまでの検討記述と重複する点もあるが、前稿（番場、2022）での検証結果も踏まえて、競争政策・調整政策・振興政策の3つの政策のそれぞれの意味と相互の関係性を整理し確認し、政策間の連携の視点から、振興－調整モデルが完成に至るプロセスを改めて検証していくことにしよう。

振興政策と調整政策がともに存立して小売商業政策を担う枠組みは戦後に突然出現したものではなく、それは戦前に原型をみることができるとは既に確認した。しかし、独占禁止法の

制定までは、振興－調整モデルとなるための基軸におかれる競争政策が極めて未成熟で、むしろ競争の公正性を抑制することで産業育成を図ろうとする施策も多かった。

もちろん、戦前にも例えばそれまで個別の法律やとりわけ警察的な取り締まりなど²³のなかで規制されてきた不正競争に関わる規制を1934年に制定の不正競争防止法に集約するということもあった²⁴。しかし、それはわずか6条からなるもので、その内容は名称やブランド等の類似により他の事業者の事業遂行を害することを禁止するといったもので、競争全体の公正性を確保するためのものではなかった。そもそも、個別事業者の保護されるべき利益の侵害を問題にするという考え方や競争そのものの維持を直接的な目的とする独占禁止法の理念とは異なる立ち位置にある。不正競争防止法は後に独占禁止法とは相互補完的な関係にはなり得るが、両者は理念も規制の対象行為や方法も異なるものである。個別対応的な適応狭隘な規制ではなく、競争全体にわたる一般的かつ中立的なルールとしての競争政策を担う法律は戦後の独占禁止法の成立を待たなければならなかったのである。

すなわち、公正で自由な競争を前提とした体系でないばかりか、既述のように商業組合法などでみられた「統制」は競争を抑制するものであり、また前稿（番場、2022）で検証した第1次百貨店法にみられたカルテル的自制は百貨店間の競争を回避する目的も持っていた。競争政策が未整備で、調整・振興の2つの政策はそれぞれが競争制限的な要素を内包するというのが戦前の3つの政策の特徴であった。そのうえ、それらの政策は直接的に連携する関係性にはなかったのである。

その後、戦争が終わって独占禁止法が1947年に制定され、それとの関係で競争制限的な側

23 民法や商法などのほか、例えば、特許法（1899年制定）、商標法（1899年制定）、警察犯処罰令（1908年制定）、広告物取締法（1911年制定）や売薬法（1914年制定）などである。

24 戦前の不正競争防止法については、さしあたり平野（1941）、岩田（1941）、鈴木（2012）を参照されたい。また、その制定に至るまでの不正競争の防止については、1926年の商工省と司法省による同法の原案などの解説も含めて、小林（1929）を参照されたい。

面をもつ第1次百貨店法が廃止される。そして、独占禁止法はいわば日本のものに改正(1953年)され、それと前後して独占禁止法の内容と矛盾しない法律が制定される。組織化のための中小企業等協同組合法の制定(1949年)であり、大型店規制のための第2次百貨店法の制定(1956年)である。1960年代になって流通近代化政策が始まると、競争・調整・振興の3つの政策が明確に揃うこととなり、また前提として競争の公正性が担保されたことで、振興－調整モデルは成立したといえるのである。しかし、問題は振興政策の体系化であり、調整政策と振興政策の繋がりであった。振興政策と調整政策はともに存在してはいたが、振興政策は必ずしも体系的なものではなかった。また、それぞれの政策は強く連携することを想定したものではなかったのである。

その後、既述のようにスーパーマーケットの台頭もあって、政策体系としての振興－調整モデルが完成度を高めていくことが求められるのである。具体的には、スーパーマーケットを含むすべての大型店の出店規制、振興支援策の総合化と体系化、そして振興政策と調整政策の連携強化であった。それらの要求を満たし、調整政策で一定の時間的な猶予を設定し、その間に振興を図るという政策間の関係性が確認されたのが、大店法と中小小売商業振興法がともに成立したタイミングなのである。ここに至って、振興－調整モデルは完成したものとなったのである。

(2) 振興－調整モデルが意図したもの

振興－調整モデルには、消費者の利益という建前を利用して大型店の確実な成長を推し進めようという意向も隠されていた²⁵。そのため、それは大型店の新規出店にあたって、既出店大型店を時間的な猶予をもって保護する副次的な効果を内包するといった側面を隠しもつことで、大規模小売業の緩やかで確実な発展を想定するものであった。そして、時として社会的有効性²⁶といった視点も盛り込み中小零細小売業を一定保護する効果を持たせつつも、組織化によるスケールメリットの確保やその選別も含意した振興政策にすることより、過小・過多という商業問題を改善することをまでを見通した極めて巧みな政策体系モデルであったのである。大店法の目的の1つである小売業の「正常な発達」は、このような振興－調整モデルの機能が有効に働くことで成されるものと意図されていたと考えることができるであろう。

しかしその意図からはやや外れて、現実には、振興－調整モデルは思わぬ方向へ独り歩きしていつてしまったといつてよい。出店規制に際して各自治体では、条例等による独自規制として規制基準面積を引き下げたり、独自の規制内容を盛り込んだり、といった上乗せ規制や横出し規制が広範におこなわれるようになり、その流れに追随するかたちで1978年には大店法が改正され規制面積基準の引き下げをおこなうこととなる。また、大店法に基づき届け出前におこなわれる事前審査は、基準や運用・手続きにお

25 大店法はその第1条で「この法律は、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活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図り、もつて国民経済の健全な進展に資することを目的とする」と目的を謳っていた。そこから、大店法の目的を「消費者の利益の保護」「中小小売業の事業活動の機会確保」「小売業の正常な発達」の3つであるとする理解もあるが、消費者の利益は配慮事項であつて後者の2点はその直接的な目的であるといえよう(保田、1993、p.196)。ただ、なぜ消費者利益を配慮事項として盛り込んだのか。深津(2007、pp.126-127)は、通商産業省産業政策局大規模小売店舗調整官付編(1985)をもとに、「消費者の利益」が盛り込まれたのは、大型店の出店規制は結果的に消費者の選択の幅を狭めると政策主体が理解していたためと解説する。それは大型店の商品価格における優位性が消費者の利益に繋がるという考えから生じており、したがって大型店出店規制は一定抑制的に運用されるべきであるとの考えを反映させたためと理解できよう。

26 『80年代の流通産業ビジョン』では、経済的効率性と対比させて社会的有効性の視点を盛り込むことで地域商業としての中小零細小売業を評価する軸を設定した。このような社会的有効性が中小零細小売業の評価に関する視点として形成されていった過程については、南方(2012)を参照されたい。

いて曖昧性をもち、また大型店の出店にとっていよいよ厳しいものとなっていて、大型店の新規出店を、想定を超えて強く抑制するものとなっていたことは周知のとおりである。

振興政策は調整政策とともに大型店問題に対して中小零細小売業を支援し保護する側面を有してきたことは確かである。ただ、一方においてそれは小売業の過小・過多といった状態を問題性にとらえてそれを緩やかにかつ確実に改善することを意図した枠組みのなかで進められていったのである。それは政策の実際の対象とはなりにくい零細層の市場からの一定の退出を促すことも想定したものであった。しかし、そのような零細層が必要とされた経済的および社会的な背景があるのせよ、その想定に反して、別稿（番場、2006a・2006b）でみたような大店法の運用における行き過ぎた地元主義が、それら零細層の退出を抑制する効果を極めて強くもってしまったことは、政策主体の当初の想定とは違ったものであったのかもしれない。

これまでの検証から、振興－調整モデルには主体の期待という意味も含めば、実にさまざまな意図が埋め込まれていたと考えることができよう。例えば、流通の効率化・近代化であり、小売業の過小・過多問題の改善であり、大規模小売業の緩やかで確実な成長であった。逆にいえば、振興－調整モデルはそのようなさまざまな意図を組み込めるような柔軟な政策体系であったのである。また、大店法の事前審査にみられるように、主体の意思によって法改正を伴わなくとも一定の内容変更が可能な仕組みでもあった。そのため、とりわけ1990年代以降になると「まちづくり」の政策もこのモデルのなかで対応しようという動きも生じてくる。しかしこのモデルは、より大きな枠組みでの議論が必要なまちづくりまでも担えるものではなかった。問題があるから政策があるとすれば、振興－調整モデルでは解決できない商業問題が増えていったことにより、小売商業政策の軸はまち

づくりモデルへとシフトしていったのである²⁷。

おわりに

1970年代に完成を迎えた振興－調整モデルであるが、その後、調整政策にのみ強くスポットライトがあたり、それに関する議論だけが独自のかたちで先鋭化していった。そして、大型店の出店に関しては地元の同意が得られなければ何も動かないといった状況となる地域もあり、それに費やすコストは膨大で事業者を疲弊させることもあった。

産業構造審議会による1964年の「流通機構の現状と問題点」の中間答申、その翌年の「流通政策の基本的方向」の中間答申ほかその頃のスーパーマーケットに関する各種報告でも、スーパーマーケットの展開の意義を確認しつつ中小零細小売業事業者の近代化を示しており、事業者の規模間格差問題を前提にして、それとの関係で流通機関ひいてはその機構の近代化を進める流通近代化が提言された。このように、戦後のわが国の小売商業政策は、産業構造審議会の出す各種の答申にもとづいて流通を全体像として近代化・効率化する流通政策の体系の完成が目指されたと理解できるが、結果的にはそのなかの事業者の格差に着目した部分に関わっての振興－調整モデルが独り歩きし、またそのうちの特に大型店の出店規制だけがクローズアップされていった。

そのため、調整政策が主たるものであって振興政策はそれに従ずるものというとりえ方も多かった。しかし、ここまでみてきたように、戦前からの政策の流れをみてみれば、本来は従来からある各施策を有機的に繋がるかたちでセットし直したと考えるべきであろう。そもそも、調整政策も振興政策もともに事業者の規模間格差を前提にし、個別の事業者の活動に直接関わる公的な介入である。したがって、小売業の発展を第一義的に前提としていたとするならば、政治的な配慮が政策決定に影響したとしても、

27 わが国の小売商業政策が、振興－調整モデルからまちづくりモデルへ移行していった必然性と問題性については、さしあたり番場(2013)を参照されたい。

政策全体の立て付け上のその関係はまず中小零細の小売事業者支援があって、そのために大型店規制があるという関係になるのである。大型店規制だけではあれば小売業の発展はあり得ないからである。ただ、より重要なのは、主従の関係よりもそれがセットで機能することを想定したモデルであったという点である。振興－調整モデルは、振興政策によって中小零細小売業を競争の土俵で伍することができるようになるまでの間、調整政策で大型店の活動を一定制限するという立て付けになっていたのである。

その後、調整政策の中心となる大店法には、そもそもその機能を有していないにも関わらず「まち」への対応が期待された。また、振興政策の中心を担う中小小売商業振興法にも1991年改正の際には、都市問題や交通問題といったものへの対応を意識して、新しい立地での店舗集団化やコミュニティ施設を共同店舗へ設置することへの支援、まちづくり会社の事業への支援といった、まちづくりの視点からの施策が盛り込まれた。その年に制定された特定商業集積整備法（「特定商業集積の整備に関する特別措置法」）も、まちづくりの視点から中小零細小売業や商店街の整備について盛り込んだ法律である。その意味で、1990年代は小売商業政策において振興－調整モデルとまちづくり政策が併存した期間といえるのである。

これらの流れからわかるのは、当初は、新たな商業問題を見据えて、振興－調整モデルのなかにまちづくりの観点を盛り込んで小売商業政策を再構築しようとする方向性が模索されたがその限界もあり、その軸はまちづくり政策へと移行することになったということである。そして、まちづくりの視点は、それまでの振興－調整モデルでは対応できなかった商業問題への対応として期待された。一方で、振興－調整モデルは調整政策を欠いたいわば片翼飛行で商業まちづくりの政策と並走することになる。そして、それ全体が現在のまちづくりモデルということになる。

前稿（番場、2022）と合わせた本稿の目的は、振興－調整モデルの成立過程の解明であった。

完成した振興－調整モデルのなかで、大店法と中小小売商業振興法はそのモデルの意図した目的を果たしたのであろうか。それが、番場（2006a、2006b）の主題であった。これら4つの稿により振興－調整モデルの成立とその運用ついて考察したことになる。その精査をしたうえで、その後のまちづくりモデルへの移行の過程の流れをより正確性をもって整理していくことを今後の課題としたい。

【参考文献】

- ・石原武政（1985a）「商店街の組織化－戦前の商店街商業組合を中心として（上）－」『経営研究』（大阪市立大学）35－6。
- ・石原武政（1985b）「商店街の組織化－戦前の商店街商業組合を中心として（下）－」『経営研究』（大阪市立大学）36－1。
- ・井上貞蔵・土屋重隆（1939）『戦時戦後の中小商業』昭和図書。
- ・岩田仩（1941）『商業政策』慶應出版社。
- ・小沢通成（1975）「中小小売商業振興法・大規模小売店舗法1年の歩み」『中小企業と組合』（全国中小企業等協同組合中央会）362。
- ・川野訓志（1992）「戦前期商店街政策の展開－商店街商業組合の形成過程についての一考察－」『経済と貿易』（横浜市立大学）161。
- ・川野訓志（1995）「異業種型組織としての商店街商業組合について」『経済と貿易』（横浜市立大学）170。
- ・経済興信所経済問題研究部編（1943）『商工組合法の理念と概説』経済興信所。
- ・公開経営指導協会編（1983）『日本小売業運動史（戦前編）』公開経営指導協会。
- ・神戸新聞（1931）、3月29日付。
- ・小林行昌（1929）『改訂 内外商業政策（上巻）』丸善。
- ・小林行昌（1941）『改訂 商品配給論』岩松堂書店。
- ・佐々木保幸（2006）「戦前から高度成長初期までの中小小売商業政策」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。

- ・商業組合中央会（1938年）『商業組合一覽』。
- ・商業組合中央会（1940年）『商業組合概況』。
- ・鈴木孝之（2012）「不正競争防止法と独占禁止法の交錯」『白鷗大学法科大学院紀要』（白鷗大学）6。
- ・鈴木安昭（1980）『昭和初期の小売商問題—百貨店と中小商店の角逐—』日本経済新聞社。
- ・重要産業協議会編（1943）『商工組合法の解説と研究』東邦社。
- ・谷口吉彦（1935）『配給組織論』千倉書房。
- ・中小企業庁（1973）「中小小売商業振興法の考え方」『企業診断』20—6、同友館。
- ・通商産業省産業政策局・中小企業庁編（1984）『80年代の流通産業ビジョン』通商産業調査会。
- ・通商産業省産業政策局大規模小売店舗調整官付編（1985）『大規模小売店舗法の解説—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—』通商産業調査会。
- ・寺岡寛（1996）「組織化政策と中小企業—戦後の国会論議を中心として—」『中京経営研究』（中京大学）6—1。
- ・寺村泰（2008）「戦後輸出カルテル政策の形成—1952年輸出取引法成立過程の研究—」『経済研究』（静岡大学）、13—2。
- ・濱満久（2008）「商店街における組織化政策—終戦直後を中心として—」『名古屋学院大学論集（社会科学篇）』（名古屋学院大学）44—4。
- ・番場博之（2006a）「商業政策における振興・調整政策の展開—小振法と大店法の運用にみる調整の時代における商業政策の評価（その①）—」『千葉商大論叢』（千葉商科大学）43—3・4。
- ・番場博之（2006b）「商業調整政策の特殊性とその背景—小振法と大店法の運用にみる調整の時代における商業政策の評価（その②）—」『千葉商大論叢』（千葉商科大学）41—1。
- ・番場博之（2013）「地域の再生とまちづくり」日本流通学会監修、佐々木保幸・番場博之編『地域の再生とまちづくり』白桃書房。
- ・番場博之（2021）「流通政策の目的と体系」番場博之編『基礎から学ぶ 流通の理論と政策（第3版）』八千代出版。
- ・番場博之（2022）「独占禁止法の制定と百貨店法—振興—調整モデルの成立過程（1）—」『駒澤大学経済学論集』（駒澤大学）43—3。
- ・平野常治（1941）『商業経済論』日本評論社。
- ・平野常治（1942）『配給政策』千倉書房。
- ・深津健二（2007）「大型店規制と消費者利益—『まちづくり三法』の制定と改正を契機として—」『法学会雑誌』（首都大学東京）48—2。
- ・藤田貞一郎（1995）『近代日本同業組合史論』清文堂出版。
- ・松田慎三（1931）『デパートメントストア』日本評論社。
- ・松田慎三（1941）『小売業の再編制』白揚社。
- ・水野祐吉（1933）『百貨店経営学』日本評論社。
- ・満園勇（2015）『商店街はいま必要なのか—「日本型流通」の近現代史—』講談社。
- ・南方建明（2012）「地域商業振興政策変遷の歴史—社会的有効性とまちづくりを中心として—」『大阪商業大学論集』（大阪商業大学）7—3。
- ・南方建明（2013）『流通政策と小売業の発展』中央経済社。
- ・三村優美子（2009）「商業近代化政策」石原武政・加藤司編『日本の流通政策』中央経済社。
- ・向井鹿松（1938）『日本商業政策』千倉書房。
- ・森下二次也（1995）『流通組織の動態』千倉書房。
- ・保田芳昭（1993）『国際化時代の流通政策』ミネルヴァ書房。
- ・米山揚城（1975）「中小小売商業振興法の歩み」『商店界』昭和50年7月号、誠文堂新光社。
- ・渡辺達朗（2016）『流通政策入門—市場・政府・社会—（第4版）』中央経済社。