

大型店舗法の今日的課題と中小小売業の基本権

松 村 晴 路

The Current Problem about The Large Stores Law and The Fundamental Right of The Small Retail Stores

Seiji Matsumura

Summary

This study is the present existing condition and the problem about the large stores law.

Especially, the main purpose is to find of trouble between the large stores and the small retail stores. that is, for the fundamental rights of the small retail stores.

Received Nov. 30, 1990

Keywords : The Large Stores Law. The Fundamental Rights of The Small Retail Stores.

一 序

1. 問題の提起

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。昭和48・10・1，法109。以下「大店法」という。）をめぐる今日的課題は，二つの点から提出される。

第一点は，日米構造協議¹⁾（Structural Impediments Initiative）における主要な論点の一つとして，日本の流通機構の閉鎖性・複雑性によるために，外国産商品の日本市場への参入への障壁となっている大店法の規制の緩和が求められた点である。例えば，出店調整処理期間の短縮(免許の容易化)，輸入品売場の特例措置，調整不要店舗面積の設定等による日米間の貿易摩擦の激化に対する米国側からの是正策が提出されている²⁾。

大店法の規制緩和の促進を求める米国からの要請は，昨年から，特に批判が強まり，今日まで，様々な経過と問題点を複雑化しながら展開して来た。

すなわち，問題の発端は，米国の対日貿易赤字の再増加であり，日本への輸入拡大策・輸

入品の価格下方硬直性等の様々な要因が、米国側から見れば、非関税障壁であるとして、1989年春に行なわれた日米主要閣僚会談において、包括貿易法スーパー301条(不公正貿易国と行為の特定・制裁)の適用対象としての懸念が生じた点からの問題化である³⁾。すなわち、日本で、海外製品の輸入がふえないのは、大店法で大型店の出店を抑え、複雑な商慣習によって⁴⁾、外国企業の参入を妨げているからであると言う、米国からの日本の「流通障壁」に対する批判が高まり、昨年(1989年)9月からの日米構造問題協議(第1回会合)における重要なテーマとして取り上げられて来た。

今年(1990年)になっても、日米構造協議は、「日本の大店法改正は米政府にとっての優先事項の一つ⁵⁾」であるとして、改善策の焦点として大店法の改正(出店規制の緩和)を示して来た。具体的には、1990年2月に行なわれた日米構造問題協議の第3回会合において、米国側は、「スーパーなどの大型店の出店規制について、大店法と地方自治体の独自規制のどちらも将来、撤廃し、出店を自由化するように求め、また、独禁法を改正、罰則を強化すること⁶⁾」などを要求し、日本側に対応を迫った。

第二点は、前述(第一点)の日米構造協議からの要求による規制緩和への問題ではなく、従来からの大店法の規制・手続の仕組自体の中に「通達行政」と「法律(大店法)」との関係における様々な問題点がある。

具体的には、建物設置者の届出(5条I項)の前に、「出店表明」を行ない、これに対して地元の小売業者等を対象とした「事前説明(事々前商調協)を行う制度」があり、法文上の規定はないが、ここで、出店予定の小売業者は、詳細な出店計画を明らかにすることになっている。それによって、地元の同意が得られて、はじめて法文上の建物新設の届出が受け付けられると言うのが現実の仕組みである。そして、実際は、地元への協力金の供与、地元の「推薦状」、商工会議所・地元商店街・消費者・周辺小売業者の反対・賛成で、調整は、こう着状態となったり、出店説明会の開催不能、門前払い的時間稼ぎ、5年・10年の年月と言う開店への途ともなり、わが国独特の風土と調整の仕方に、大店法による規制・内容の基準の不明確さ(是非は別として)が、従来から指摘されていた。

以上の「二点」が、大店法における今日的課題として提出されて、問題を複雑化していると言える。

二 大店法の内容と現実の機能

1 現行大店法の概要

(1) 目的

大店法の目的は、消費者(購買者)の利益の保護を配慮しつつ、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、もって国民経済の健全な進展に資することを目的とし

ている（1条）。

本法成立の背景は、昭和12年の第一次百貨店法（昭和22年廃止）である。その当時の百貨店の進出に伴う周辺の小売店との紛争の調整が目的であった。この後、再び、周辺小売店との紛争が生じ、昭和31年・第二次百貨店法が成立した。

しかし、疑似百貨店（スーパー・大型店）の出店の増大、中小小売商の不振・消費者利益の確保等の事態に対応出来なくなり、昭和48年、本法の成立が、これにとって代り、現在に至っている。本来的には、大型店は、憲法22条の営業の自由の原則に基づくものであり、ある一面では、消費者利益にもつながり、消費構造・流通構造の進展にも貢献しているゆえに、自由な市場開放原理の中で行なわれても良い。しかし、大型店が、無差別に急激に、かつ巨大資本をバックにして進出することは、その周辺の中小小売商業者が対応策を講じる、いとまもないままに、甚大な打撃を受けていることも事実である。後述の如く、中小企業の基本権（人権）の確立が、現代経済構造における経済原理でなければならないことは言うまでもない。

（2）店舗面積と二種類の店舗

大規模小売店舗とは、小売業を営むための売場面積が、500平方メートルを超える建物を言う。すなわち、一つの建物の中に多くの小売企業・別会社の形態をとっていても、建物単位での広さで、本法を適用する。小売業とは、一般消費者を対象にした販売業であり、産業用等の物品販売行為ではない。

大型店は、主として百貨店・スーパーが主たる対象であるが、商品の多種類は要件とはなっていないから、単品販売店（例・大型衣料店、大型書店、大型スポーツ用品店）でも、本法に該当する。ただし、生協スーパー・農協スーパー等には、問題点はあるが⁷⁾（例・巨大化、一般の員外利用など）、原則として、設立目的と理念を異にするので該当しないと解される。

大規模小売店舗は、二種類ある。「第一種大規模小売店舗」とは、店舗面積1,500平方メートル以上（都の特別区および政令指定都市では、3,000平方メートル以上。政令指定都市とは、大阪・名古屋・京都・横浜・神戸・北九州・札幌・川崎・福岡・広島の10都市である。地方自治法252条の19）で、通産大臣の公示に係る建物である。

「第二種大規模小売店舗」とは、店舗面積500平方メートルを超え、1,500平方メートル未満（都の特別区および政令指定都市では、500平方メートルを超え、3,000平方メートル未満）で、都道府県知事の公示に係る建物である。

昭和54年の改正までは、1,500平方メートル以上が、大型店の要件であり、調整の対象としていたが、中小小売商をとり巻く厳しい商業構造の中で、全国一律に500平方メートルまで引き下げることによって、中小小売業の事業活動の機会の適正確保を強化したものである。その基本原理は、戦後以来、わが国の経済民主主義と権力分散の経済政策、中小事業者（小売業）の対等取引権・自立権の確立、独禁政策の基本原理等の底流にある所の「公正・自由な

競争維持法制の貫徹の姿勢の具体化の一つでもある。

(3) 出店への手続

まず、大規模小売店舗を新設（増設も同じ）するときには、設置者は、現場にその旨の表示を掲げるとともに、店舗面積に該当する官庁、すなわち、都道府県知事（第二種大規模小売店舗）または通産大臣（第一種大規模小売店舗・都道府県知事を経由・14条の3）に、建物の所在地、店舗面積等の事項を届け出なければならない（3条1項）。官庁は、その届出があったときは、その届出に係る建物における小売業の事業活動について調整が行なわれることがある旨の「公示」をしなければならない（3条2項）。また届出がない場合も、必要があるときは、「表示」「公示」をすることができる（3条3項）。この公示がなされた日から（公示は官報に掲載され、当該建物の周辺中小小売業者にも周知されて）から、7月を経過しなければ、何人も、その建物で小売業を営んではならない（4条1項）。

前述の届出と公示によって、大店法にもとづく手続が開始され、周知されて、その上で、第一種大規模小売店舗または第二種大規模小売店舗において、小売業を営もうとする者は、営業開始の5月前までに、①氏名または名称（法人にあっては代表者の氏名）、②店舗の所在地、③開店日、④店舗面積等を、それぞれの官庁に届け出なければならない（5条1項）。また、前述の公示がされた際、当該店舗内で小売業を営んでいる者は、公示の日から2月以内に前項の各事項を届け出なければならない（5条2項）。なお、5条1項の届出をした者は、その開店日の繰上げをしようとするときは、繰上げ後の開店日の5月前までに、それぞれの官庁に届け出なければならないし（6条1項）、店舗面積の増加についても同じである（6条1項）。

(4) 周辺中小小売業への影響審査

通産大臣または都道府県知事は、前述の5条1項、6条1項・2項の届出があった場合、当該大規模小売店舗における小売業の事業活動が、その周辺中小小売業の事業活動に相当程度の影響を及ぼす恐れがあるかどうかを審査する（7条1項前段）。この影響審査手続は、旧百貨店法が許可制を採ったのに対して、「事前届出制」・「事前審査制」を採り、それが「勧告・命令」への理論的前提となる審査である。

審査事項は、① 大規模小売店の周辺の人口の規模およびその推移。② 中小小売業の近代化の見通し。③ 他の大規模小売店舗の配置および当該他の大規模小売店舗における小売業の現状等。の事情を考慮して審査する（7条1項）。

(5) 大臣・知事勧告

第一点は、周辺中小小売業の事業活動に相当程度の影響を及ぼす恐れがないことが明らかであると認めるときは、勧告しないことを決定し、その旨を当該届出者に通知する。第二点は、この影響審査の結果、恐れがあると認めるときは、大店舗審議会（大臣勧告には大規模小売店舗審議会・大規模小売店舗審議会令・昭和49年政令41。知事勧告には条例で設置する

都道府県大規模小売店舗審議会・15条の4)に諮問する。

大店審は、この場合に、届出に係る店舗の地区内にある商工会議所または商工会の意見および意見を申し出た者の意見を聴かなくてはならない(7条1項・2項)。商工会議所が意見を定めるには、商業活動調整協議会(商調協)を設置して、商業関係者(例・商店街・中小小売業者団体)、消費者、学識経験者、役所の職員等で構成し、参考人も意見を述べるができる。

また、大臣勧告には、知事は意見・助言ができ(15条の2・15条の3)、通知を受けた市町村長も意見を述べるができる(15条の2・2項)。これらは、地方自治体の関与を強化して、地元の地域性の事情を十分に反映させるための「53年改正」である。以上のような慎重性の中で、審議会は、意見をまとめて、勧告内容について答申する(7条2項)。

通産大臣または都道府県知事は、その答申に基づいて、当該届出の日から4月以内、延長された場合は、さらに4月を超えない期間内に(いわゆる勧告期間・7条3項)、その届出をなした大規模小売業者に対し、その届出に係る開店日を繰り下げ、または店舗面積を削減すべきことを勧告する(7条1項後段)。また、閉店時刻、休業日数についても同様である(9条)。

(6) 大臣・知事命令

勧告に従わない場合に、中小小売業の利益が、著しく害される恐れがあると認めるときは、前述と同じ方法で、審議会の意見を聴取して、勧告を受けた者に対して、勧告事項を受認すべく命令する(8条)。また、改善勧告(10条)に関しては、命令を出すことは不可能であり、その旨を「公表」する。

なお、勧告・命令の措置にあたっては、消費者の利益保護、周辺小売業の事業活動の円滑な遂行に支障をおよぼすことのないように配慮しなければならない(11条)。

(7) 営業停止命令

大臣・知事は、調整の公示に係る店舗における小売業者が、4条・5条1項・6条1項～2項・9条1項～3項までの規定違反、また、8条の命令違反のとき、または、3条1項で、調整の公示がされていないことを知りながら営業をする小売業者に対して、1年以内の期間を定めて、営業の全部または一部の停止を命ずることができる(14条)。なお、違反者には罰則がある(18条～21条)。

以上が、大店法の概要であり、大店法に該当する店舗の新設・出店の場合を、まとめると次の様に整理される。

すなわち、①大型店舗の建物の新設の届出(3条1項)。→②その建物における小売業の事業活動について調整が行なわれることがある旨の公示(3条2項)。→③この公示がされた日から7月を経過した後でなければ、何人も、小売業を営んではならない(4条1項)。→④この店舗において小売業を営もうとする者は、営業開始の日の5月前までに、所定の事項(5

条1項1号～4号の事項)を、通産大臣または都道府県知事に届出(5条1項本文)。→⑤通産大臣または都道府県知事は、この届出を審査する。←届出による店舗の周辺の人口の規模およびその推移、中小小売業の近代化の見通し、他の大規模小売店舗の配置および当該他の大規模小売店舗における小売業の現状等の事情を考慮して、当該店舗における小売業の事業活動が、その周辺の中小小売業の事業活動に相当程度の影響を及ぼすおそれがあるかどうかの審査である(7条1項前半)。→⑥そのおそれがあると認めるときは、大店審の意見を聴くこと、かつ、その意見を定めることは、その地区内の商工会議所または商工会の意見および消費者とその団体、小売業者とその団体、および申出者の意見を聴くことが必要である(7条1項～2項)。かつ届出を受理した日から4月以内(または、合理的理由で審査ができないときは4月を超えない範囲で延長することができる)に、変更の勧告の必要性の判断をする(7条1項～4項)。→⑦そして、通産大臣または都道府県知事による変更勧告(同条)。→⑧通産大臣または都道府県知事は、勧告に従わない場合において、7条1項前段の事態が生じ、中小小売業の利益が著しく害されるおそれがあると認めるときは、大店審の意見を聞いて、変更命令をすることができる(8条)。

以上の様な、新設・出店に関する大店法にもとづく法律(規定)の流れが明確に規定されているが、現実の大店法の運用は、全く別の仕組みによって、是非はともかくとして、機能している所に、従来から問題点となり、さらに、今回の日米構造協議における重要措置事項として「大店法問題」(日本側措置の6分野の中の流通分野における優先事項の1つとして)として複雑化した。

2 調整制度の実際の運用状況

出店調整は、大店法による規定では、5条1項による小売業者の届出によって開始されるのが正式手続であるが、実際は、全く、早い時期に、地元の意見を聞いて審議をすることが、次の如く、定着している。

(1) 出店表明と事前説明

まず、第一に、大型店舗の新設の届出(いわゆる「3条届出」)の前に、出店表明を行ない、かつ「事前説明制度」がある。現実には、それが3条届出条件となっていることである。さらに、事前説明の内容が、いわゆる「5条届出」による大型店舗における小売業の事業活動内容と同じ様に、詳細な出店計画・内容が求められており、それに対する地元小売業者の同意・了解を必要としており、「地元との合意なしに設置者届を出さない」という大店法規定にない事前説明作業が、長期間(例えば、5年～10年経過しても事前説明が終らない)におよび、期間についての規定・制約がないが故に、期間の短縮、事前説明制度の是非が問題点として提出される。

(2) 建物設置者届出(3条届出)と事前審査(事前商調協)

前述の「出店表明」、地元への「事前説明」による了解という難問を経て、はじめて大店法3条による建物新設届出を行ない、規定上は（前述(1)と同じく）手続が予定されていないにも拘らず、その「3条届出」を受理した官庁（例・通産局長）は、当該地区の会議所等に対して意見を取りまとめるように（例・調整案）を依頼し、商業活動調整協議会（いわゆる商調協・事前商調協と称する）を招集して審議を開始する。実際は、「事前説明」での合意が成立しているゆえに、その合意が追認されるか、または合意に達していない部分の出店計画に関する審議が行なわれる場合もあり得ると解されるけれども、「3条届出が形式的になっている点、および、はじめて登場する商調協（商工会議または商工会に設置される）の地元意見の現場の役割・機能の位置づけ・必要性について課題が残る。

(3) 5条届出と正式商調協

3条届出で出店計画等の実質上の「事前審査」が影響審査を行ない、まとめた「調整案」が、5条届出以降の手続の前提となっている。すなわち、出店者は、調整案に従って5条届出をすれば、大店審は「勧告の要なし」の答申を出すことになり、調整手続は終了する。もし、出店者が、その調整案に従わずに、5条届出を出す場合には（いわゆる大店法上の規定通りに）、法上の「正式商調協」において、再度調整案をまとめ、大店審は、その調整案に従って答申し、勧告を行ない、応じなければ「命令」が発動されるという手順となる。

しかしながら、現実には、前述の如く、3条届出と同様に、5条届出も、形式化し、空洞化しており、大店法上の規定にもとづかない「事前説明・事前商調協」によって、実質上の具体的出店計画等について審議されて運用されており、規定と実体との関係が、結合することなく、平行して流されているのが現状である。

形式的規定上は、3条届出は建物新設についての届出であり、5条届出はその建物(店舗)における小売業者の届出（義務）である。そこで小売業者の具体的な事業活動全体が明らかになるがゆえに（正式）商調協の意見を必要とし、実質的な審議・検討が行なわれるという流れは、形式的法手続として妥当性があるが、実際には「正式商調協」は、殆んど機能していない所に問題があり、かつ、正式商調協（および前述の事前商調協も合わせて）の位置づけ・役割について再検討の必要性がある。

三 大店法改正をめぐる問題点

1 大店法運用適正化措置について

通産省は、1990年5月24日、日米構造協議中間報告に基づき（流通分野の規制緩和対策の第一弾として）、大型店の出店を容易にするための大店法運用適正化措置の通達を、全国の都道府県、日本商工会議所、全国商工会連合会、日本百貨店協会などの小売業界に通達を出した⁸⁾。

大規模小売店舗法施行規則の改定（1990年5月30日から実施）と新通達による出店規制緩

和措置の要旨は、次の通りである。

第一は、出店調整期間を1年半以内に短縮したことである。

① 出店表明から事前説明終了までの期間は、原則4カ月以内、最長6カ月以内とする。従来は、この期間に関して規定はなく、地元の合意を得ることが設置者届出の条件となっていたゆえに、長年月におよぶ場合があったが、最長6カ月以内（出店側に原因がないのに出店表明から4カ月を過ぎても、事前説明が説明が終了していない場合は、通産局・都道府県・市町村・商工会議所「商工会を含めて」の四者協議で2カ月以内に説明会を開催させるか、出店計画の広報掲載で説明終了とすると規定）で説明終了と規定した点に重要な意味を有する。

② 事前商調協の審議期間は、8カ月以内。この規定は、従来通りと変わらず、それを経て、小売業者の届出が可能となる。

③ 正式商調協の審議期間は、原則2カ月以内、最長4カ月以内とする。この期間内に、正式商調協の審議、商工会議所等の意見、大規模小売店舗審議会を経て、当該官庁の勧告・命令へ、の手續を終えて、出店となる。従来期間は9カ月以内であり、4カ月以内に短縮された。以上の如く、出店表明日から1年半後には（必要事項、計画の実現性などの条件がそろえば）出店可能となる。

第二は、前記の出店調整期間の短縮に対応して、出店調整手續の適正化である。

① 事前説明は、出店予定地周辺の中小小売業者等に対し、出店計画の内容を明確にするのが目的であり、合意を得るのが目的ではない。従来は、事前説明内容は、3条届出・5条届出事項の内容を、むしろ上回る出店計画等の具体的事項まで含み、地元の合意を得ることが3条届出の条件とされたゆえに、この事前説明制度が、出店への最初の難関であり、そして最後の難関でもあった。前記の如く長期間におよび、期間の規定・制約がないゆえに、出店の具体的内容に関して合意未了・説明未了のために5年～10年の長年月の事例が見られた。

② 商調協委員は、原則として再任しない。また、委員が審議の妨害を目的に欠席した場合、残りの委員で審議を継続できる。

③ 出店抑制地域である「特定市町村」での出店届出もすべて受理する。「出店抑制地域」は、大型店の出店状況が一定の水準に達していたり、人口の少ない市町村が対象である。従来は、通産局と都道府県が地元市町村の要望に応じて、大型店に対して行政指導で、出店の自粛を要請していたが、「営業活動の自由と消費者利益の保護との均衡を図る基本方針の下に、一方では、大型店の出店の届出の自由を確保しつつ、他方では、抑制対象の市町村（全国地方自治体の半数以上）は、現状のまま残して、当該官庁は出店者側に地元の反対意見を伝える仕組みに変更した。一応、出店届出自粛指導から出店届出自由への変更ではあるが、地元小売業者と出店者側との現実での状況・調整・任意自粛の一定のワク組みには、今後も困難性が伴うものと解せられる。

④ 会議所等の長は、商調協、大規模小売店舗審議会の審議内容（提出された意見・理由）を開示すること。通産局、都道府県は出店調整状況を定期的（4半期ごと）に公表することを規定する。徒に、審議も行なわず長期間放置して、時間かせぎの策の禁止である。

⑤ 各地方自治体独自の「行き過ぎ」規制の是正を求める規定。ことに、自治体の「上乘」（上乘せは、大店法の対象となる床面積が500平方メートルを超える大型店に対して適用されている規制）・「横出し」（面積が500平方メートル以下で同法の規制対象にならない中規模小売店に対する規制）の規制は、「行政指導の範囲を逸脱するもの」に限って緩和を求めたものである。地元の具体的事情は、その地域においてしか理解できないという考え方（条例優先主義論的考え方）に対して、中方官庁が一定の基準・客観的判断での統一的規制（先占領域論的考え方）を超えて、地方自治体の行き過ぎ是正のための規定である。ことに、外国企業の地方参入の時の、当該地方の商慣習・地元説明の方法・手続等の不知・理解しがたい自治体独自の規制に対する是正とも考えられる。

2 大店法改正への課題

通産省の、今回の出店規制緩和通達は、現行の大店法の空洞化している条文や運用上の問題点の検討とは別に、日米構造問題協議の中間報告としての措置としてのものである。

そして、その様な流れの中で、産業構造審議会（通産省の諮問機関）流通部会と中小企業政策審議会（首相の諮問機関）流通小委員会の合同会議が1990年7月に開かれ、日米構造協議最終報告に盛り込まれた次期通常国会での大規模小売店舗法改正について、初の審議が行なわれた。

会議では、①大型店出店調整期間を現行の最長1年半から1年程に短縮する（3年後には大都市圏での適用除外などを含めた大幅改正をする⁹⁾）。②輸入品売り場に関する特例措置の導入。③出店調整手続と機関の明確化。④地方公共団体の独自規制の抑制——を骨格とする最終報告の合意内容を確認し、12月上旬をめどに合同会議で答申を決定する方針を決めている¹⁰⁾。

以上の様な、大店法の改廃に関する通産省の方針の中に、今後への課題・問題点が提出される。

(1) 現行大店法における規定と実際の運用との統一整理の必要性

小売業分野における大型店舗の出店に関する手続には、大店法上の規定による手続と当該官庁による行政通達・指導による手続（運用）が、重複して機能している。

第一に、大店法上には規定（予定）していない所の「出店表明」と「事前説明制度」である。恐らく、高度成長時に入り、高度大衆消費社会の形成、大量生産と大量消費時代等の社会経済構造・消費生活構造・流通革命の中で、大資本を背景に大型店舗の各地へ進出に伴ない、地元中小小売業との関係において、地元小売業者の意見・合意の必要性からの各地方自

治体による指導上の具体的な話し合い・協議・対策等が「事前説明制度」という形式による定着化である。

それは、第二次大戦後の経済民主主義・地元民主主義・地域主義という新しい経済政策の流れの中で、大型小売店の進出は、その地域ごとの地元小売業者の現状の合意・共存共栄の上に肯定される訳である。従来（昔）から、その土地で生れ、育ち、営業をして来た所に、他所から金融大資本を背景にして、無制約・無制限に大型店舗の自由な進出を認めることは、独占経済主義であり、経済の民主化に反することになる。それゆえに、地元との何等かの形による話し合い・合意の場を設定することは肯定される。

しかしながら、その様な理由を背景に定着した所の出店表明と事前説明制度の内容は、3条届出後に行なわれる「事前商調協」・5条届出後に行なわれる「正式商調協」の審議内容と同じ内容、または具体的な地元の意見の反映・出店計画等の具体的説明は、むしろ、前記の各条届出後の審議（商調協）を上回る説明内容となっているのが現実である。そして、その「事前説明制度」の必要性は是認される。何故ならば、従来からの当該地域の小売業・商店街・生活環境を激変させる可能性があり、その土地の風土や文化や消費者（住民）意識への大きな影響力を与えるからである。

以上の様に、出店表明（意思表示）と事前説明制度を肯定するならば、それを大店法を改正して、規定の上に明確化する必要がある。

第二に、「3条届出」と「5条届出」との関係である。前述の「出店表明と事前説明制度」を明文化するならば、3条届出は建物（店舗）設置者としての宛名人としての届出・建物自体の基準と周辺環境への関係・影響としての有形物の建設の表示・公示としての機能としての段階的位置づけで役割は終了し、それと同時に、行なって来た「事前商調協」の（もともと、規定上にはない出店調整であるゆえに）審議は、前述の「事前説明制度」と重複するので廃止すべきである。

と同時に、「5条届出」・大型店舗における小売業者の事業活動についての届出も、単なる「小売業者の宛名人」の届出のみの機能で終始し、いわゆる「正式商調協」として、初めて法文上に規定された「出店調整制度」（7条）も、結局、事前説明制度と3条届出による事前商調協の審議と重複している。それゆえに、以上の「三重複出店説明・出店調整」を、3条届出の前に、統一・一括して、大型店舗進出の場合の「合理的基準・判断基準」の明確化のもとに、3条届出の「条件」として規定すべきである（7条1項の審査事項参照）。それは、出店表明から出店までの不合理な長年月の期間への反省にもなり、また、外国からの参入の場合の不透明な商慣習や運用手続の明確化にもなるし、出店抑制地域の場合にも、その合理的制限根拠も明確化できる。

また、行政通達や指導・自粛要請等の調整制度の実際の運用方式は避けて、大店法の規定の中に採り込み（法7条1項のおそれの有無の審査基準について・昭和54年・産局第364号・

大型店舗法の今日的課題と中小小売業の基本権

産政局長通達，商業活動調整協議会の運用について・昭和59年・産局第247号・産政局長通達，大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整のための審査要領・昭和59年・産局第279号・産政局長通達→この内容は，類似都市比較指標・占有率指標・将来性指標・影響度指標を用いて，総合的判断で意見をまとめるべく詳細に規定)，また同時に，地方自治体の条例(規定)による一定の基準・手続等は，その地域の特殊性・具体的妥当性を有する判断として，また地方(経済)分権からも肯定されるべきである。

(2) 出店抑制の緩和をめぐる問題点

本法の立法過程の背景には，旧百貨店法の許可制に対して，自由な「届出制」は，大型店の出店自由(店舗の新増設の自由の原則)となり，弱肉強食の自由放任競争となるとの批判もあり，出店抑制の緩和をめぐり，様々な問題点が提出されている。

第一に，市民法(民商法)による経済活動の形式的自由の保障(例・所有権の自由・契約の自由・営業の自由・職業選択の自由等の如く)を底流に，大型店は，憲法22条の営業の自由の原則に基づくものであり，ある一面では，消費者利益にもつながり，消費構造・流通構造の進展にも貢献しているゆえに，自由な市場開放原理の中で行なわれて良いという考え方である。

清水信次氏は¹¹⁾、「日米構造協議で大規模小売店舗法の撤廃を求める米側の主張は，もっともである。(米国側からは日本の商慣習が複雑だとか，大手スーパー，百貨店の売り場が広がらないため外国製品が置けない，という苦情があるが，こんな苦情は店さえできてしまえば解決する問題なのだ)。私が撤廃を求める理由は，第一に自由世界に類をみない天下の悪法だからだ。先進国では，都市計画法の中に出店規制があったり，休日・労働時間とのからみで，営業時間の規制などがあるだけ。出店を様々な面から規制する日本の大店法は国家，国民の恥だ。第二に，大店法は，外国企業にとってアンフェア(不公正)な法律だ。日本の百貨店やスーパーは，百数十店も海外に自由に出店しているのに，外国企業は一店も日本に進出できてない。さらに，大店法が業者間の競争を和らげているため，消費者にとって不利益になっている。大型店の競争が激しい地域では，他より価格が安いのは業界の常識。撤廃できないのは，業界に対する権限を失うことを恐れる通産省や中小小売店のエゴがあるからだ。大手流通業者にも過当競争を防いでくれる大店法を存続させたいという心理が働いている。結局，消費者が役所や業界エゴの犠牲になっている。

米国は，規制緩和で妥協すべきでない。通産省は，過去何度も緩和を約束したが，空約束に終わり，逆に規制強化の歴史だった。こんどこそ，「外圧」を利用してでも撤廃しなければならない」と発言している¹²⁾。

以上の考え方に対する是非はともかく，大店法規制反対論(廃止賛成論)の代表的な見解でもあり，通産省の出店抑制を事実上廃止した「大店法の運用適正化措置・1990年5月30日施行」の通達には，大型店側(日本チェーンストア協会・日本百貨店協会など)は「基本的

には賛成・支持」の立場をとっている。

第二に、「大店法の改廃問題」をめぐって、一方の中小小売店側は、すばやく、反対集会を行ない、是非はともかく、業界内の大店側との対立は表面化してきた。

すなわち、全国1,300の商店街振興組合で構成される全国商店街振興組合連合会は、「大店法改廃阻止・全国小売商緊急代表者集会」を、3月19日・東京で開くことを急拠決定し、全国から500人の中小小売商の代表を集め、大店法改廃阻止の集会決議をしたあと、政府、自民党、アメリカ大使館へ陳情し、かつ、6月には数千人規模の集会を開く予定で、大店法維持に全力を上げる。と報じている¹³⁾。さらに、全国中小企業団体中央会、衣料・家具など約5万店の専門店を擁する日本専門店会連盟も同日、そろって会長・理事長名の「意見」を発表した。中央会会長は「大店法は、流通ビジョンに示された運用の適正化が限度で、それ以上の緩和、ましてや改廃は絶対に容認できない」と強い調子で政府部内の動きに反発。専門店理事長も「大型店の進出増で外国製品輸入が増大するというのは全くの幻想だ」と、構造協議で大店法を取り上げたこと自体を批判。「今後、組織の総力を結集、生存をかけた運動を展開する」としている¹⁴⁾。

また、1990年5月24日の大店法運用（適正化措置）に関する通産省の通達に対して、上記の全国商店街振興組合連合会・日本専門店会連盟は、猛反対し、新たな保護策（今後の国際化に対応できる育成措置をも含めて）求める動きが出ている¹⁵⁾。

以上の如く、第一には、日米構造協議で問題化される以前からの、大店法自体の規定と現実の運用——通達・条例・要綱など——との複雑化・不透明からの問題点があった上に、第二として、外国企業が参入できないのは大店法にあるとして、日米構造協議で流通障壁の主要因として批判されて、それが日米貿易・対日批判・日本の流通関係法（例・酒税法・食管法・薬事法など）の改正の突破口として大店法の完全撤廃を最終目標しつつ、米国側からの要求と解される。

前述のように、この問題に関しても、通産省（政府）の立場、業界においても大型店側は、歓迎・改廃支持、中小小売店側は、反対集会で団結という様々な展開と対応がなされて今日まで来ており、今後への展望も不分明であると言えよう。何故ならば、大店法制定の意義・目的・中小企業政策・その法構造の中における大店法の位置づけからの視点で考察が必要であり、単なる日米構造協議からの問題解決ではない。以下に、中小企業法制の中から再検討して見る。

四 我が国の中小企業法制の理念と大店法の関係

1 わが国の戦後の経済政策の理念と中小企業法制との関係

戦前のわが国の経済法体制は、明治時代の終り頃より、一方では、経済構造の未分化ゆえに保護・助成策（例・恐慌期の中小企業対策または社会政策の対象として）を採りながらも、

第一次大戦前後の経済構造，そして，昭和6年・重要産業統制法（独占助成・アウトサイダーの規制），昭和13年・国家総動員法（集権的統制）等の流れの中には，世界各国の流れ・経済体制とも同じく，カルテル・コンツェルン・トラストの形成，国策会社の出現，いわゆる統制経済構造を採り，ことに，わが国の場合は，第二次大戦時には，軍需省とともに戦時型経済構造として，特殊企業形態や軍需企業としての政府との直結の下に，統制組合・統制会社によるピラミッド型経済構造を形成した。

第二次大戦後のわが国の経済政策は，端的に，まとめるならば，「経済の独占」「経済の少数者支配からの解放」という経済民主主義・経済構造である。

経済の民主化（農地改革・労働運動の公認と並んでの三本柱である財閥の解体）は，第一に，特殊会社整理委員会の発足による財閥の解体（タテの企業関係を断つこと）であり，第二に，過度経済力集中排除（財閥を分断せしめた大企業を，さらに小さな単位に分割せしめること）であり，そして，第三として，独禁法の制定により，分割せしめた単位企業の再結合の防止である。

すなわち，戦後の経済民主主義は，独占禁止政策（競争政策）を基本原理として，独禁法にいう，私的独占（独占状態をも含む）・不当な取引制限（例・カルテルなど）・不公正な取引方法（例・不当な取引拒絶・不当差別・不当廉売または不当高価・排他的条件付取引など）の三本柱を中心にして，公正で自由な競争秩序維持法として，曲折を経ながらも，今日までのわが国の経済構造に理念として定着化している。

と同時に，わが国の経済高度成長・技術革新・大量生産と大量消費という経済構造（社会生活構造）は，一方では，効率の高い企業の成長（例・寡占化・独占化）・拡大によって，経済的強者の形成となり，他方の，それと取引関係に立つ中小事業者・消費者という経済的弱者が形成される。平等・対等の取引関係が形式化し（市場原理のマヒ），支配と服従の関係（独占価格）が形成されるならば，再度，実質的な対等取引関係の回復を必要とする。前者に対しては，独禁法「昭和52年改正」（例・課徴金・企業分割など）に見る「対等取引関係」の再構築政策で「公正・自由・対等競争維持法」を貫徹しつつ，後者に対して，中小企業基本法¹⁷⁾・消費者保護基本法¹⁸⁾等を制定しつつ，その理念の上に中小企業法制の構造を形成している。その法構造の一つとして制定された大店法の位置づけ・役割から，今日の大店法改廃をめぐる問題点への提言が必要である。

2 中小企業法制と大店法との関係

前述の如く，戦後，わが国の経済政策立法は，独禁法を「経済憲法」として，独占禁止政策を根底に据えて展開していることを示す。

すなわち，中小企業側の諸立法は，大企業側に対して，その独占権・支配権を排除する権利の確立としての「平等権（生存権・人間権）や対等取引権」の組織化・団結化・合理化・近代化の法制の必要性がある¹⁹⁾。それが中小企業団体組織法・中小企業等協同組合法（組織化

対策としての例)や中小企業振興資金等助成法・機械工業振興臨時措置法・下請代金支払遅延等防止法(合理化対策としての資金援助措置)等の立法過程を経て、中小企業政策の背景の中で「中小企業基本法(昭和36年)」の成立を見る。基本法の目標は、第一に、中小企業の経済的社会的制約による不利の是正。第二に、中小企業の従業者の経済的社会的地位の向上(第1条)、にある。そして、基本法を前提にして(経済構造の変化に対応しながら)、中小企業近代化促進法・中小企業投資育成株式会社法・中小企業近代化資金助成法・中小企業指導法・下請中小企業振興法・小規模企業共済法・中小企業特恵対策臨時措置法等の立法化があり、いわゆる、わが国の経済の「二重構造」(一方の企業の系列化・独占企業の形成に対する)における生産性格差・資金格差等に対する、中小企業の自由化・近代化・対等化政策としての法構造の構築である。

この様な中小企業法構造の中に、分野調整に関する法制も位置づけられる。

第一には、製造業やサービス業等を対象とした分野調整としての「中小企業分野調整法」がある。昭和40年代後半、石油ショック以来、大手企業が、従来から中小企業が営んで来た、もやし・カマボコ・和菓子・豆腐・クリーニング・軽印刷・段ボール紙器・機械部品等の数多くの業種に進出して、各地で中小企業と紛争を起こしたことから立法化である。当初は、通産省は自由主義経済の原則に反するとして立法化に否定的であったし、野党側は中小企業の占有率の高い業種・分野をあらかじめ指定した守備領域には大企業の進出・事業拡大を規制すべし案もあり、その背景の下に、妥協的・常識的内容での立法化となっている。しかし、大企業と中小企業との共存共栄・近代化・協業化・利害調整という基本方針は確立している²⁰⁾。

第二には、小売業分野の調整としての「大店法(中小小売商業振興法・小売商業調整特別措置法)」であり、大手企業の進出現象は、流通経済構造(高度大衆消費構造の形成と共に)の変化・拡大に対応して、前述の製造業等分野よりも、激しく深刻化しているのが現状である。それゆえに、大店法の基本方針・規制は重要であり、前述の中小企業基本法(中小企業憲法)・中小企業近代化促進法の下に中小企業法構造の一分野として重要な地位を占めている。もし、大店法の改廃をめぐり、近き将来、その廃止されるならば、それは戦後から今日までの経済民主化の政策として一貫して構築して来た中小企業政策とその法構造の崩壊を意味することにもなる。中小企業の生存権の否定でもある。

わが国の中小小売業の商店数は²¹⁾、162万店余(うち、1~2人規模・87万店、3~4人規模・42万店余、5~9人規模・21万店余、10~19人規模・7万店、20~49人規模・3万店余)。従業者数は、600万人余(1~2人規模・143万人余、3~4人規模・142万人余、5~9人規模・133万人余)にのぼり、消費者に対して物品を販売すると共に、労働力の吸収にも大きな役割を果しており、国民生活に最も密接な場として重要な機能を有している。

また、中小小売業者の地位という視点から見ると、国民総生産の20%、就職者の21.4%、

小売業の売場面積は10㎡～50㎡までが70%，パパ・ママストアが62%・法人形態は20%の形態を有しながら，流通経路の中で最も立ちおけている部門でもある。このため，中小小売業の事業活動の機会を適正に確保し，中小企業法制の視点から論ずれば大型店舗に対等・対抗できるために，中小小売業の正常な発達・振興を図る必要があることは言うまでもない。わが国の小売商は，零細過多だとか，不勉強であるとか，非近代化的である等の批判もあるけれども，他方，消費者心理から見ても，零細小売業に身近な風土的關係を有しているし，安心感・信頼感・きめ細かいサービス・消費者の購買意識の正確な情報も知っており，ヒューマンな関係，会話のある関係等の重要な小売業界としての擁護の必要性がある。

大型店の出店・進出現象に関して，少なくとも，地元商店街・中小小売業と無関係に，出店自由の原則の下に認めることは，今日の中小企業法構造の中では，当然には是認され得ない。基本的意識においては，① 大型店の不当な進出から中小小売業者の生活権・営業権を守るべきであるとする生存権論。② 中小小売業は，地域社会の文化と伝統の中で育ったのであり，地方自治の原則・地方住民自らの意見で考えてゆくことであり，外部で育った大型店の無断進出（地方自治・誘致意思に基づく出店は肯定されるが）から地域営業権を守っていくという地域主義論。③ 伝統的・職人氣質の中で，小回り性・特質性の存在に価値ありとする中小企業尊重論。④ 大型店という巨大企業自体が，経済民主主義・平等主義に反しているという巨大企業反対論などが前提にある²²⁾。

その上で，大型店の進出が，その地域の小売業における公正・自由な競争秩序の中で，適正・有効であるか否かの判断が，現行大店法による調査・審議されるべきである。大店法の廃止への展望や地元小売業界を無視して，単に「流通経済」の合理的・一方的理由で強行・改正されるならば，「強者出でて弱者亡ぶ」という「経済少数者支配・大型化（独占）支配」であり，経済民主主義に逆行している論理である。

一方，「消費者利益」のために，大型店進出の理論構成がある。消費者とは，① 消費市場において，商品等の購入者として，その取引関係において支配・不利益を，他に「転嫁できない」最終負担者の地位にある。② 中小小売業者と同じく，経済生活関係において，経済的強者に対して経済的従属者の「底辺」を構成する地位を強制されている。すなわち，中小小売業者と敵対関係にあるのではなく，共に組織化・団結化してゆく仲間的関係であり，消費者の利益のために中小小売商の閉店・倒産を起させるのではなく，また逆に，中小小売商のために消費者の利益が犠牲になる関係に立つものでもない。大型店の進出理由が，消費者利益のためにあるという論理は成立せず，「消費者の利益と共に，地元中小小売業の利益」という両者のための進出でなければならない。③ 消費者とは，事業性を有しない（衣・食・住を中心にした生存・生活の維持・生命・健康につながるための商品購入という）「特殊的地位」「非専門性（素人）」にある。決して，大型店の企業性・損益で判断しての取引関係に，無条件に連結してゆくものではない。

以上から、大型店進出が、無条件で、地元中小小売商や消費者の合意なくして、一方的に、出店自由の原則による進出・営業活動の自由は、現代社会構造において、中小企業法構造・消費者保護法構造下においては、認められない。大店法の新しい理念に基づく再構築が必要である。

五 結 語

以上の如く、日米構造協議に端を発して、大店法をめぐる様々な問題点が生じた。その経過・内容を論述して来たが、最後に、次のようにまとめておく。

第一に、大店法固有の問題点として、大店法上の規定と現実の通達・地方自治体の条例・要綱等による運用の二重基準の統一・整理の必要があると論じた。ことに、事前説明制度・3条届出後の事前商調協の審議・5条届出後の正式商調協の審議の三重性を、まとめて、出店表明後に、一括して（実際は事前説明の内容は詳細であるゆえに）行ない、それを規定の上で明文化する必要がある。外国企業の参入・進出の際に、その規定と運用の複雑性・不透明さが、参入障壁・流通障壁と解された所似である。

第二に、大店法は、わが国の一定の経済民主主義の理念の下に構築された独禁政策・中小企業法制の中に制定された経済政策の一つの立法化であり、中小企業基本権を前提として、大企業と中小企業の分野調整に関する重要な法規定の地位を占めており、単に、大店法を廃止するという事は、中小企業法構造の崩壊となり、わが国における民主的経済構造の貫徹のためにも許されるべきではない。

第三に、外国企業の日本市場への進出・参入に関する障壁は、大店法問題とは基本的に無関係である。それは「経済流通関係」における、わが国の商取引における商慣習（流通慣行、例・リベート制）や企業の系列化・入札方式・閉鎖性（裏金工作・コネなど）等の諸問題であり、海外製品の輸入・売り場の有無・是非等は、大店法上に直接結びつく基本的ものではない。外国企業の参入・輸入品の増加等に関する問題は、流通行政・自由貿易政策として、別の視点で確立すべきである。

第四に、それゆえに、大店法をめぐる諸問題は、大型店（内外を問わず）進出に際して、地元中小小売業者の基本権に対する調整・審議に関することが基本原則であり、日米構造協議が、側面から、外国小売業者の出店の阻害要因として、からんで来たけれども、地元小売業者に対応してゆく大型店の一形態として外国小売業者もとらえて、国内大型店舗と同一に調整・審議することによって解決可能である。

経済構造の変化・「流通が日本を変える²³⁾」と言う展開が生じて、戦後、わが国が策定した中小企業法制・中小企業基本権を否定しての流通経済政策は民主的経済政策に相容れないし、経済人権性に反する。大型店舗法に、慎重な改廃への姿勢を希望したい。経済構造・流通構造の変化の中にこそ、中小小売業の基本権の確立の貫徹が必要である。

〔注〕

1) 日米構造協議の意義と位置づけは、次の様にまとめられる。今日の日米間の経済交流（戦後、両国の多方面における交流・密接な関係の流れの上に）と相互依存は、極めて深く、大きく、貿易総額は1,500億ドル近くに及び、それは単に、日米二国間にとどまらず、世界各国に反射効的影響をも有している。人的にも物的（例・投資）にも、自由往来・自由投資・企業進出の現状は、自由貿易協定も可能と言える一方で、他方では、対日赤字の増大など、日米経済関係の悪化の危機的状況もある。その要因の一つが、両国間の国内諸制度の大きな差異（例・取引慣行など様々な問題点）と問題分野の措置・対策をしてゆく必要があり、その協議（交渉ではなく）であり、自らの課題として提出されたものである。

日米構造協議の開始は、1989年7月14日の宇野総理(当時)とブッシュ大統領との共同発表により発足し、「両首脳は、日米構造障壁イニシアティブについて合意し、国際収支不均衡の削減に貢献していくとの目的の下に、両国で貿易と国際収支の調整の上で障壁となっている構造問題を識別し、解決していくこととなった。……この構造問題協議は、米通商法第301条とは係りなく行われる。作業グループは、1990年の春に中間的評価を行なうものとし、両国首脳に対して1年以内に共同最終報告を提出する」と明記されており、協議の特色と位置づけが示されている。

そして、1989年9月に、第1回会合（於東京）が行なわれ、日本側措置として、①貯蓄・投資パターン、②土地利用、③流通、④排他的取引慣行、⑤系列関係、⑥価格メカニズム、の6項が選定された。大店法問題は、前記の③流通の分野の重要事項とされている（米国側の措置も7項目選定される）。その意味は、日本側だけの問題事項に対する米国側からの要求・交渉事項ではないこと、かつ、従来までの水際問題でとどめるのではなく、相互に、内政干渉とも言える国内問題・国内慣行まで措置事項として選定された点に特色がある。

協議は、1989年11月・第2回会合（於ワシントン）。1990年2月・第3回会合（於東京）。1990年4月・第4回会合（於ワシントン）。1990年6月・第5回会合（於東京）を以って、最終報告が作成されて、1年間にわたり論議して来た日米構造協議の作業は終了した。

実方謙二・流通制度——流通系列化と流通慣行。藪中三十二・日米構造問題協議。ジュリストNo.965参照。

2) 具体的措置としては、①出店調整期間を1年半以内とする、②輸入品売場については、店舗面積の一定増（100平方メートル以下）について調整手続を不要とする、③店舗の一定増（現店舗面積の10%または50平方メートルのいずれか小さい面積）等について調整手続を不要とする等がその内容である。松下満雄・日米構造問題協議と経済制度調整・ジュリストNo.965・15頁以下参照。

3) 京都新聞1989年4月25日付。「通産省は、百貨店やスーパーなどの大型店の出店を規制している大規模小売店舗法（大店法）の運用を改善する改革案の骨格を固めた。具体的には、出店者の地元商店街が出店内容を事前に審議する場である商業活動調整協議会（事前商調協）の出店審議の短縮化が目玉となっている」。

朝日新聞・1989年5月4日付。「迫られる輸入拡大に対して、経企庁研究会の報告書の中に、大店法などの公的規制の緩和が問題点の一つとされている」。

4) 朝日新聞・1989年8月5日付は、外国企業の対日貿易・投資の場合「複雑な商慣習、例えば、返品制度・リベート・販売促進のためのメーカーなどからの協賛金・派遣店員制度・指定業者を選別する慣習など」のギャップが余りにも大きすぎるのが、障壁となっている点を報じている。

5) 朝日新聞・1990年1月20日付。

6) 同上・1990年2月23日付。

7) 松村晴路・生協法の現状と課題・岐教大紀要第16集。「本稿は、巨大生協活動に対しても、生協活動規制

論を問題の提起として提出し、その理由を述べたものである」。

- 8) 朝日新聞・1990年5月25日付。
- 9) 同上・通産省の今後の方針としての「出店規制緩和」通達の中で述べている。と同時に、同省は、今回の一連の通達や法改正が中小小売業者の経営に大きな不安を与えかねないとして、実施に伴う混乱を懸念している。
- 10) 朝日新聞・1990年7月26日付。
- 11) ライフストア社長・朝日新聞・1990年2月17日付（同左・1989年8月5日付）
- 12) 朝日新聞・1990年5月25日付、同左・1990年3月17日付。
- 13) 朝日新聞・1990年3月17日付。
- 14) 日本経済新聞社・大店法が消える日・1頁以下に、「日米構造協議の衝撃」の章に、①米国の標的——大店法、③中小小売商の反撃、の項に、本稿が、この1～2年の大店法の改正・改廃をめぐる経過を、「新聞」の流れを通して、たどっていた諸点について、詳細に記者的視点から記している。
- 15) 朝日新聞・1990年5月25日付。
- 16) 金沢良男・経済法・71頁以下参照
- 17) 宮坂富之助・中小企業基本法・法律時報45巻7号・54頁以下。
- 18) 同上・69頁以下。
- 19) 正田彬・経済法・44頁以下参照
- 20) 中小企業庁指導部取引流通課編集・詳解分野調整法・19頁以下参照。
- 21) 中小企業白書・平成2年版・付表14頁以下参照。
- 22) 松村晴路・中小企業と独禁法・経済法講義・158頁以下。
- 23) 伊藤元重編・流通が日本を変える・107頁以下・135頁以下・175頁以下参照。