

論説

大店法の変遷過程

泉田栄一

一 はじめに

商法は私法の観点から抽象的に売買を取り扱うのみであるから、小売商人が置かれている具体的経営的環境に対する考慮は捨象されている。しかし小売商人が置かれている経営環境は近時特にめまぐるしく変化しているのであって、この事実を充分に把握しておく必要がある。本稿は、その作業の一環として、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」(以下大店法と言う)の変遷過程をフォローしようとするものである。

## 二 百貨店法の成立

大店法の前身は百貨店法である。百貨店法には戦前のもの（一九三七年、昭和十二年法律七六号）と戦後のもの（一九五六年、昭和三十一年法律一一六号）がある。両者を区別するため、前者は第一次百貨店法、後者は第二次百貨店法と言われる。

### (一) 第一次百貨店法制定の背景と同法の内容

(イ) 第一次百貨店法が制定されるに至った経済的背景は以下の通りである。

小売商業のスケールメリットの追求は、個人消費者を相手とするだけに都市人口を対象とした単独小売店舗の規模拡大という形態で始まるが、戦前にあつては百貨店段階にとどまっていた。百貨店は買い回り品を取り扱う一方、中小経営は最寄り品を主として取り扱うということで百貨店と中小経営との間の住みわけがなされていたが、一九三〇年代に入って百貨店は大衆路線戦略を取るようになったことから、百貨店の存在する大都市に限って中小経営との間で商圏が競合するようになった。それに景気後退期の農村過剰人口が小売商業にプールされていたという事実が加わったため、百貨店問題は社会問題の一つとして登場し、百貨店反対運動が生じたため、第一次百貨店法が制定されるに至った。

(口) 第一次百貨店法は二七カ条から構成されているが、七条以下は百貨店組合に関する規定であつて、百貨店に固有な規定は僅か六カ条に過ぎなかつた。

### ① 百貨店の定義

百貨店業者とは「同一店舗ニ於テ命令ヲ以テ定ムル賣場面積ヲ有シ命令ノ定ムル所ニ依リ衣食住ニ關スル多種類ノ商品ノ小賣業ヲ営ム者」である(一条)。百貨店法施行規則(昭和二年九月二十五日商工省令二二一號)一条は、売場面積は、商工大臣の指定する区域においては三、〇〇〇平方メートル、その他の区域にあつては一、五〇〇平方メートルとしている。この基準は、大店法に引き継がれてゆくことになるが、百貨店法施行規則一条二項は、売場面積は百貨店業者の店舗の床面積に一〇〇分の九五を乗じてこれを算出すると規定していた。また百貨店施行規則二条は、衣食住に関する多種類の商品の小売業を営む者とは、以下の商品分類中少なくともその二類につき各多種類の商品の小売業を営む者と言うとし、第一類として衣服、同用品、同付属品類、第二類として食料品類、第三類として住居用品類、第四類として貴金屬、工芸品、文房具、玩具、化粧品、図書その他他類に属せざる雜品類を挙げていた。

### ② 新設・擴張・出張販売の許可制

百貨店の新設(三条)、店舗または配給所の設置、店舗の売場面積の擴張および店舗以外においてなす出張販売は許可制とされた(四条一號・二號・三號)。主務大臣は、許可をなすに当たりこれに制限または条件を付することができた(五条)。許可の基準については明文の規定はなかつた。

### ③ 閉店時刻および休業日

百貨店業者は閉店時刻後および休業日に営業をなすことができず、そのための必要事項は命令で定めるとされた（六条一項・二項）。百貨店法施行規則九条は、閉店時刻を四月一日より一〇月三十一日までは午後七時、十一月一日より翌年三月三十一日までは午後六時までとし、地方の事情その他特別の事由ある場合または業務の繁忙なる時期においては商工大臣の許可を受けて午後九時まで延長することを認めた。休業日については、施行規則一〇条において、商工大臣の指定する区域においては毎月三日以上、その他の区域においては毎月一日以上とされている。

### ④ 百貨店組合

百貨店業者はその統制を図り小売業の円滑なる発達を期するため主務大臣の認可を受けて百貨店組合を設立することができ（七条）、主務大臣は組合を通して営業統制を行うことができた（一四条ないし一六条）。これに基づき百貨店組合令（昭和十二年九月二十四日勅令五三四号）が定められている。

### ⑤ 百貨店委員会

営業統制事項の変更、取消、統制命令その他本法施行に関する重要事項についての諮問機関として百貨店委員会が設置されることとされ（二二条一項）、そのため百貨店委員会官制（昭和十二年九月二十四日勅令五三五号）が定められた。会長は商工大臣で、委員は関係各庁高官、学識経験者とされている。

(ハ) 第一次百貨店法は、上述のように、中小小売業の保護を目指したものはあるが、その実効性は必ずしも大きいものではなかった。特に百貨店法が実施された時期は、既に戦時体制に入っており、百貨店は百貨店法以外の

統制立法でも規制を受けるようになったため、規制の実体が無くなっていったからである。第二次大戦が終結すると、占領軍はその他の統制立法と同様にこの法律も廃止した(昭和二十二年二月一〇日法律二〇三号)。ちなみに戦後実施された農地改革はその後に到来する消費社会の下地を整えることに寄与した。

## (二) 第二次百貨店法制定の背景と同法の内容

(イ) 第二次百貨店法が制定されるに至った経済的背景は以下の通りである。

スーパーが日本に初めて登場したのは一九五三年(昭和二十八年)であるが、当時今日のように普及するとは予想されていなかった。そして昭和二〇年代末には、一九五〇年(昭和二十五年)に発生した朝鮮動乱に基づく特需により日本経済はフローで戦前の水準(昭和七―一一年平均)を回復したが、動乱後の不況の段階で戦前と似た百貨店問題が生じた。昭和二十九年には公正取引委員会が「百貨店業における特定の不正な取引方法」を指定し、昭和三十一年五月には東京商工会議所に自主的に商業活動調整協議会が設置された。しかし、小売業者によって結成された「百貨店対策小売連盟」による二年間の百貨店法制定運動の結果第二次百貨店法が制定されるに至った<sup>(3)</sup>、一九五九年(昭和三四四年)一〇月には百貨店に割賦販売の自粛通達(三四企二一九五号)が出されている。

(ロ) 第二次百貨店法は二四カ条から構成されている。統制色の強い百貨店組合に関する規定がなくなった分だけ第一次百貨店法より短い法律となっている。

## ① 目的規定

第二次百貨店法一条は、「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、もつて国民経済の健全な発展に資することを目的とする」とし目的規定を初めて規定した。

## ② 百貨店の定義

百貨店業の定義は、「物品販売業（物品加工修理業を含む。）であつて、これを営むための店舗のうち、同一の店舗で床面積の合計が一、五〇〇平方メートル（都の特別区及び地方自治法（昭和二十二年法律第六七号）第一五五条第二項の市の区域内においては、三、〇〇〇平方メートル）以上のものを含むものをいう」とされている（二一条）。床面積を、命令に委ねないで、法律で定めている点は第一次百貨店法と異なる。

## ③ 許可制

百貨店の営業（三一条）、店舗の新設および増設（六一条）は通産大臣の許可を受けなければならず、通産大臣は許可に当たつて「百貨店審議会」に諮問するが、審議会は地元の商工会議所、申出をした利害関係ある事業者または団体および参考人の意見をきくものとされている（五一条二項・三項、六一条二項）。

(一)出張販売が許可の対象から除外されている点、(二)不許可の基準が抽象的であるが明定された点および(三)百貨店審議会は商工会議所等から意見を聴取すべきと明示された点は、第一次百貨店法の規制と異なっている。不許可の基準は、「その百貨店業の事業活動が中小商業の事業活動に影響を及ぼし、中小商業者の利益を著しく害するおそれがあると認めるとき」とされている（五一条一項）。

出張販売が許可の対象から除外されたことに伴い、「百貨店業者の出張販売、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、通産大臣は改善勧告をすることが出来るものとされた(九条)。

#### ④ 閉店時刻および休日

閉店時刻と休日は政令で定める(八条)とされた。百貨店施行令(昭和三一年六月四日政令一六八号)一条は、原則として閉店時刻を午後六時としたが、「中元、歳暮又は祭のためその他閉店時刻を遅くすべき特別の理由があると認められる場合において」は通産大臣の許可を受けた時刻までとした。休日については、大都市にあつては月四日、その他の区域では二日と定めている(二条一項・二項)。

(ハ) 第二次百貨店法により中小小売業者は保護されることになったが、既存百貨店も同法成立前のかげ込み的店舗の新增でその權益が擁護されることにもなつた。<sup>(4)</sup>

### 三 大店法の成立とその改正

#### (一) 大店法の制定

(イ) 小売業のスケールメリットの追求は、アメリカにおいては通信販売、次いでスーパーマーケットという過程を辿ったが、わが国には最初から後者の方法がアメリカから導入され、成功をおさめた。大衆消費社会の到来は、大量に仕入れ、その後、必ずしも既存の商業集積に立地していない、多数の分散的に配置された単位店舗で、安く大量に販売することにより全国ネットを構築することを可能にした。昭和四〇年（一九六五年）代後半には、新興のスーパーマーケットは売上高、総売場面積などの点で、百貨店に比肩し、あるいはこれを凌駕するまでになった。スーパーマーケットは、百貨店法の規制が企業単位となつてゐることの裏をかき、店舗ビルの各階ごとに別会社方式を採用して、百貨店法の適用を免れた。これに対し二方面から批判が生じた。一つは、百貨店とは比較にならない影響をスーパーから受けた中小企業側からのものであり、もう一つは、同じ大型店でありながら一方は自由であるのに自分だけは法律によって規制されていることに不満を持つ百貨店の側からのものであった。この問題に通商産業省の諮問機関である産業構造審議会の流通部会は、一九七二年（昭和四七年）に「流通革新下の小売商業——百貨店法改正の方向」（第一〇回中間答申）で応えた。答申は、コマーシャリズム（消費者主権）と資本自由化の二つの転換軸を掲げ、流通近代化、消費者利益確保の視点を法の中で明らかにすることを提案する一方、大規模小



売店舗(スーパー)を対象に含めるべきとし、基準面積(指定都市では三、〇〇〇平方メートル以上、その他では、一、五〇〇平方メートル)以上の大規模小売店舗の新増設については、「事前届出制」とし、通産大臣の勧告、措置命令等の規定を設けることなどを提案した。<sup>(5)</sup>

これを受けて作成された通産省原案は、政党等の反対に合い修正を余儀なくされた。<sup>(6)</sup> こうして、百貨店、スーパー、中小小売業者の利害が複雑に絡む中で、「玉虫色」の大店法(昭和四八年法律一〇九号。昭和四九年三月一日施行)が成立し、それと同時に百貨店法は廃止された(同法附則二条)。大店法と同時に中小小売商業振興法(昭和四八年法律一〇一号)(以下小振法と言う)<sup>(7)</sup>が制定されている。

(ロ) 大店法の内容は以下の通りであった。

### ① 目的

大店法一条は、その目的を「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発展に資することを目的とする」と定めている。第二次百貨店法の目的と比べると、大店法では「消費者の利益の保護に配慮しつつ」という文言が付け加えられている点と、中小商業の事業活動の機会を「確保し」の表現が「適正に確保し」に改められた点が異なる。即ち、中小企業の保護が絶対的ではなくなったのである。そのため大店法一条では、通産大臣の変更勧告・変更命令および改善勧告の「措置の運用に当たっては、消費者の利益保護について配慮し、あわせて、大規模小売店舗における中小小売業の近代化その他の小売業の事業活動の円

滑な遂行に支障を及ぼすことのないよう配慮しなければならない」との百貨店法にない規定が新設された。しかし、二つの目的は相矛盾する。以後利益調整を巡り、その措置は変転していくことになる。

## ② 規制対象

百貨店法が百貨店業者の店舗の新増設を許可の対象としていたのと異なり、大店法は「建物」——「一の建物であつて、その建物内の店舗面積の合計が」都の特別区および政令指定都市（＝一〇大都市）では三、〇〇〇平方メートル、その他の都市では一、五〇〇平方メートル（基準面積）以上であるもの——の新増設を規制の対象とした（三条一項）。これはスーパーを規制に含ましめるためのものである。このような大規模小売店舗に入居する小売業者は周辺の中小小売業者に対して優位な競争条件を有することになるから、これを放置すると小売業全般の秩序を乱すおそれがあることが立法理由であった。しかし、その後この基準を満たさないスーパーが問題とされるようになり、地元中小小売業者の要望に応えて、条例あるいは要綱を制定する地方公共団体が続出することになるのは後述する通りである。政府は昭和五二年に「条例で基準面積をある程度下回る店舗について、当該地域の実態からみて合理的な方法で調整することは直ちに違法であるとは言い難い」との統一見解を発表している。商業調整に関する条例・要綱を制定した自治体は、一九七八年（昭和五三年）九月の時点では、三九都道府県一七〇市町村にも及び、その内容も様々であった。<sup>(8)</sup>

## ③ 事前審査届出制

大店法が採用した「事前審査届出制」の内容は以下の通りである。即ち、上記基準面積以上の店舗を新設または増設する者は、建物の見やすい場所に表示を掲げ、省令で定められた事項を通産大臣に届け出なければならない（三

条一項)。通産大臣は、届出があると、調整がある旨の(官報による)公示をなさなければならず(同条二項)、届出がない場合であっても必要があると認めるときには、表示と公示をすることができ(同条三項<sup>9)</sup>)。公示に係る建物は大規模小売店舗と言われる(二条二項)。大規模小売店舗においては公示がなされた日から六カ月を経過した後でなければ、何人も小売業の営業・店舗面積を増加してはならない(四条一項・二項)。これは、大規模小売店舗の進出を受けて、周辺の中小小売業者が、対応努力を行うための期間を確保するためのものである。また、建物の設置・増設者とそこで小売業を営む者は異なる場合が多いことから、小売業を営む者はこれとは別に大規模小売店舗ごとに開店日の四カ月前までに店舗面積、開店日等を通産大臣に届け出なければならず(五条一項)、閉店時刻及び休業日数は開店日までに届け出なければならない(九条一項・二項)。通産大臣は、五条に基づく届出後、「その届出に係る大規模小売店舗の周辺の人口の規模及びその推移、中小企業の近代化の見通し、他の大規模小売店舗の配置及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」周辺の中小小売業に相当程度の影響を及ぼすか否かを審査する。影響があると認めるときには、大規模小売店舗審議会(以下大店審と言う)の意見をきいて、五条一項の届出を受理した日から三カ月以内に限り、開店日の繰り下げ、又は店舗面積の減少を勧告することができる(七条一項)。閉店時刻及び休日についても同様である(九条四項)。大店審が意見を定めるには、その地区の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商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きかなければならない(七条二項)。変更勧告がなされたにもかかわらず、勧告に従わない者があるときには、通産大臣は、大店審の意見をきき、四カ月以内に限り、開店日の繰り下げ、又は店舗面積を減少すべきことを命ずることができ(八条一項)、これに違反した小売業者に

は一年以内の営業停止を命ずることができる（二四條一項）。変更命令又は営業停止命令に違反すると三〇〇万円以下の罰金に処せられる（一八條）。

政令で大規模小売店舗審議会令が制定された（昭和四九年政令四一号）。

（イ） 通達により、三條の届出は届出から七日以内に受理し（四九産局二二四号）、受理後七日以内に大店審より商工会議所又は商工会に意見の提出依頼がなされるが（四九産局二二四号）、「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協議会に諮ることが適當である」とされ、通商産業局の了解を得たうえで、商工会議所の会頭又は商工会の会長は、小売業者、消費者及び学職経験者の中から委員を委嘱することとされた（四九産局一二三三号）。その結果三條の公示後商業活動調整協議会（事前商調協と言われる）が非公式に意見を調整し、五條の届出後やはり商業活動調整協議会（正式商調協と言われる）が非公式に調整をするということが行われ、通達にさえ根拠をもたない団体が出店予定者と交渉するという事態も生じた。そのため、事前の調整さえ済めば、商工会議所等も店舗面積削減不要の答申を大店審に出すから、通産大臣の行うべき調整勸告は、地元商調協によって代替されることになった。<sup>(10)</sup>しかし商調協は商工会議所が事務局となって運営され、商工会議所は地域総合団体として公共政策の一翼を担う一方、地元商工業者による会員組織であり、これらの利益増進を図ることは当然であるという二面性を有していたことは注意する必要がある。<sup>(11)</sup>

## (二) 大店法の改正

(イ) 大店法が制定された同じ月である一九七三年(昭和四八年)一〇月に石油ショックが日本を覆った。翌年二月には大型小売業者の出張販売の届出を指導する通達が発出された(四九産局一二二号)。中小企業の倒産は増え続け、七五年には戦後の最高記録を更新した。大規模小売店舗の出店による地元との摩擦は一層深刻となっていた。一九七七年(昭和五二年)には分野調整法の制定と小売商業特別措置法(以下商調法という)の一部改正が行われた。

一九七八年(昭和五三年)には通産局長の私的諮問機関である「小売問題懇談会」の報告を受けて、「産業構造審議会及び中小企業政策審議会意見具申」がなされた。大店法と錯綜した関係にある商調法を大店法と一本化するという提案は実現しなかったものの、この意見具申を受けて同年に両法の改正が行われた(昭和五四年五月一日<sup>(12)</sup>施行)。

(ロ) 改正大店法(昭和五三年法律一〇五号)の主要な改正点は以下の通りである。

第一に、店舗面積が種別境界面積(都の特別区および政令指定都市では三、〇〇〇平方メートル、その他の都市では一、五〇〇平方メートル)以上を第一種小売店舗とし、店舗面積が五〇〇平方メートルを超え種別境界面積未満のものは第二種大規模小売店舗とされ、法の規制基準面積は五〇〇平方メートルまで引き下げられた(二条二項ないし四項・三条一項)。改正法が、五〇〇平方メートルを超えるものを一律規制した理由は、もともと小売商業

においてはその商圈が比較的限られたものであり、とくに店舗面積五〇〇平方メートル超一、五〇〇平方メートル未満の店舗については、一般的に最寄の消費者を顧客対象としており、政令指定都市等の区域内といえども周辺中小売商業に与える影響は無視できないと考えられることによる。また、店舗面積の下限が五〇〇平方メートルまで下げられた理由は、(一)最寄品中心の店舗については、五〇〇平方メートルの店舗面積で十分な品揃えが可能となり、ワン・ストップ・ショップ機能を發揮しうること、(二)このため店舗面積が五〇〇平方メートルを超える店舗の顧客吸引力は、一般中小売企業と比較して著しく高く、周辺の中小小売業への影響が大きいと考えられること、(三)他方、旧法の基本面積未満店舗に関する紛争件数のうち五〇〇平方メートル以下の店舗に関する者は極僅かであり、実態上調整の対象とする必要性が乏しいこと等に基づくものであった。

第二に、第一種大規模小売店舗の調整は従来通り通産大臣が行うが、三条、五条等の届出は、事前に都道府県知事に届出内容を了知させておく必要性と、知事は第二種大規模小売店舗の調整を行う権限を有することになったことから第一種と第二種の法運用上の整合性を確保する必要性から、都道府県知事を経由して通産大臣になされるものとされ(一四条の三)、都道府県知事は、「その届出に係る事項が実施されることによりその届出に係る大規模小売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及ぼす影響等」に関し通産大臣に対し意見を申し出ることができる(一五条の二第一項)。

第三に、第二種大規模小売店舗の調整は都道府県知事が行う。従って第二種大規模小売店舗の届出は知事に対してなされ(三条一項・五条一項など)、知事は審査をするに際し必要があるときは、国の関係行政機関の長に対し助言を求めることができる(一五条の三)。知事が調整を必要と認めるときには、都道府県大規模小売店舗審議会

の意見(審議会を置かない都道府県にあっては商工会議所または商工会の意見および消費者またはその団体、小売業者またはその団体の意見)を聴いて、開店日の繰り下げ、店舗面積の削減、閉店時刻の繰り上げ、休業日数の増加を勧告することができる(七条・九条四項)。そのため都道府県は、条例で、都道府県小売店舗審議会を設置することができる(一五条の四第一項・二項)。これに基づき大抵の都道府県は条例を制定した。三条の公示は都道府県の広報に掲載して行われる(施行規則五条)。

第四に、都道府県知事は、第一種および第二種大規模小売店舗の届出につき関係市町村長と商工会議所または商工会に通知し(一五条)、市町村長は、通知された事項につき、知事に意見を申し出ることができる(一五条の二第二項)。

第五に、大規模小売店舗における営業開始の制限は六カ月の経過後から七カ月の経過後に(四条一項)、小売業者の届出は四カ月前から五カ月前に(五条一項)、開店日の繰り上げまたは店舗面積の増加の届出は、四カ月前から五カ月前に(六条一項・二項)、変更勧告は受理の日から三カ月以内より四カ月以内に(七条一項)それぞれ延長されたほか、広域調査を行う必要があるなど合理的理由があるときは、四カ月を超えない範囲内で、期間を延長することができる(七条三項の新設)、この場合の変更命令は延長された期間の満了の日から一カ月以内に命じうるが(八条三項の新設)、それ以外の場合には届出の受理の日から四カ月以内より五カ月以内に(八条一項の改正)延長された。他方、届出に係る事項が直ちに実施されても周辺の中小売業者に相当程度の影響を及ぼすおそれがないものについては、届出者に対する勧告期間の短縮の通知を認めた(八条四項・五項の新設)。

第六に、建物の床面積の変更または建物の一部の用途変更による種別変更の場合の手續が明定されている(三条

の二・一四条の二の新設)。

なお通達により、大店舗の新増設につき、当該店舗の主たる商圈が二以上の会議所の地区に及ぶ場合には、関係会議所等からの申出に基づき広域商調協が編成されることになった(五四産局三六一号)。

い 改正法は結局のところ、従来方式をそのまま踏襲し、調整の対象を拡大し、拡大した部分の調整は都道府県に委ねたことができる。<sup>(13)</sup> 昭和五年の第一種大規模小売店舗の届出は五七六件であったのに対し、第二種のそれは一、〇二九件と大幅な届出が行われ、同年は両者ともに届出数において一つの頂点を形成した。

大店法は、依然として法文と異なる運用が一九八二年(昭和五七年)一月三〇日まで行われ続けた。<sup>(14)</sup>

### (三) 規制強化

上述した「産業構造審議会及び中小企業政策審議会意見具申」は、調整対象の拡大に伴い条例や要綱の必要性がなくなるので、廃止を検討すべきであるとしたが、この提案に反して、条例や要綱は廃止されるどころか、地元の小売業者の意向を受けて大型店進出に対する締め付けが強くなっていった。地方により市議会や商工会議所による出店凍結宣言がなされ、出店を巡り訴訟も起こされるようになった。<sup>(15)</sup>

産業政策局長と中小企業庁長官の私的諮問機関として設置された「大型店問題懇談会」は、五七年一月に「大型店問題懇談会報告」を提出した。同報告書は、大型店の出店をめぐる紛争が各地で発生している現状に鑑み、行政指導による大型店の出店抑制策を打ち出すと共に、商調協については、「通商産業省令により、商調協の設置の根



扱を明らかにし、その権威付け」を行うよう提案した。これを受けて同年二月には通達が発せられ、大店法の運用上の手続として、三条届出前の「事前説明」を付加すると共に、第一種大型店の出店が相当水準に達していると認められる市町村及び小規模の市町村(特定市町村)については届出の自粛を指導するものとされ(五七産局三六号)、商調協は省令で格上げされた(昭和五七年通商産業省令二号)。五八年一二月には産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議において「八〇年代の流通産業と政策の基本方針」がまとめられた。これに基づき一九八四年(昭和五九年)一月には通商産業大臣談話が発表され、「従来講じてきた措置を引き続き継続することが適切であるとの結論に達した」とされた。<sup>(16)</sup>

かくして事前説明が長期化する事例も見られるようになり、八九年度に調整が終了した第一種大型店一三二店舗の出店表明から調整終了までの期間は平均三五カ月で、五年を超える事案がおよそ一五%あった。<sup>(17)</sup> また、八九年三月時点では地元商店街などの同意をとりつけなければ三条届出を受理しない「上乘せ規制」を実施していた自治体は、一二都道府県・一〇五市町村にわたり、五〇〇平方メートル以下の店舗を対象とした「横出し規制」は四七都道府県のうち二三都道府県で実施され、市町村レベルでは九九一都市に達した。<sup>(18)</sup>

しかし、大店法の規制強化策は、大型店間の競争を制限し、経営効率の向上に寄与したが、中小小売店の経営状態の改善に寄与することはなかった。<sup>(19)</sup> 大型店の出店抑制にも拘わらず、昭和五七年から中小小売店は継続的な減少に転じた。消費者行動の変化と業態間競争・商業集積間競争・都市間競争の激化という小売店を取り巻く厳しい経営環境の中で、対策を講ずる意欲もない中小小売店は、後継者難から、しかしこれらはストックの面で豊かになっ

ているため、社会的摩擦を発生させることなく、将来静かに廃業すると考えられるによった。<sup>(20)</sup>

#### 四 日米構造問題協議と大店法の改正

(イ) 一九八〇年代後半に至ってから、規制強化の風向きは変わった。その要因は、アメリカが日米間の貿易不均衡と関連して大店法を非関税障壁の一つとして批判し始めたこと及びこの外圧に力を得て国内からも緩和要求が行われる様になったことである。アメリカは一九八五年六月の日米貿易委員会において大店法の改善を要求したが、以後このような要求は繰り返されてなされた。これに対する日本側の対応は以下の通りである。

臨時行政改革推進審議会（新行革審）は一九八八年（昭和六三年）一二月に内閣総理大臣に対し大店法の運用改善を主眼とする「公的規制の緩和等に関する答申」<sup>(21)</sup>を提出し、政府は、関連審議会において具体的検討を早急にすすめ、次年度以降実施に移す旨を閣議決定をした。

これを受けて、一九八九年（平成元年）六月には産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議において「九〇年代における流通の基本方向について——九〇年代流通ビジョン」が纏められた。同ビジョンは、「第二部当面の課題」の一つに「大店法の運用等の適正化」を挙げ、事前説明など一一項目につき考え方と具体的措置を言及したのち、「我が国の小売構造が、多数の中小零細な店舗が高密度に存在するという特質を有している現状を考慮すれば、大店法の出店を全く自由にした場合、地域社会に大きな混乱をもたらすおそれがあり、したがって、……大店法の枠組み自体は、これを維持する」が、「出店調整制度の運営については、……その本来の趣旨から逸脱した運営実態を適正化する観点から改善を図る必要がある」とした<sup>(22)</sup>。

一九八九年九月に開始された構造問題協議は、回を追う毎に厳しくなり、第三回協議（九〇年二月）には大店法

を数年以内に撤廃すべしとの要求がアメリカ側から初めて提出された。我が国は九〇年代流通ビジョンの線を主張し、結局妥協の産物として四月には中間報告が作成された。そこで九〇年代流通ビジョンの提言と構造問題中間報告とを踏まえ平成二年五月三〇日から「運用適正化措置」が取られた。六月には日米構造問題協議最終報告が纏められた。<sup>(23)</sup>そこでは、第一段階として、上記「運用適正化措置」を直ちに実施し、第二段階として、大店法の改正をおこない、第三段階として、改正後二年以内に実施状況を見て見直すこととされた。

(ロ) 運用適正化措置は五月二四日の大店法施行規則(省令)の改正と<sup>(24)</sup>通達の発出<sup>(25)</sup>によって行われた。施行規則改正では、①写しの提出部数の削減と届出の簡素化を図り、②法律六条二項但書の「軽微な変更」を店舗面積の一〇%の増加か基礎面積の五〇平方メートルの増加のいずれか小さい面積までの増加と明確化し(八条の二)、③規制対象となる閉店時刻を午後六時以降から七時以降に(一〇条二項)、規制対象となる休日日数を月四日未満から年間四四日未満(一〇条四項)に改めることなどが行われた。

通達では、①出店調整処理期間(出店表明、事前説明終了、事前商調協審議、正式商調協、勧告の各手続に要する期間の合計)を全体で一年半以内に短縮し(二産局一三〇号)、特定市町村の特例を廃止し(二産局一二二号)、②(第一種大規模小売店舗に關し)出店表明前の「地元説明」を指導する関係から説明の目的を明確にし、その手続を定め(二産局一三五号。これは平成四年の産局第二五号を経て、現在六産局九三号となっている)、③手続の透明性の向上を図るため、第一種及び第二種大規模小売店舗の出店調整処理状況を四半期毎に通産局又は都道府県の広報誌等に掲載するものとされた(二産局一四八号・一四九号。なおこれらの通達は、現在四産局第三五号、四

産局第三六号となっている。

(イ) 第二段階として予定された大店法の改正は、一九九〇年(平成二年)一二月に産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議で纏められた「大店法改正及び今後の小売商業対策の在り方について(中間答申)<sup>(26)</sup>」を受けて、一九九一年(平成三年)法律八〇号により実現された(平成四年一月三十一日施行)。

第一に、第二種大規模小売店舗の店舗面積は従来通りであるが、第一種大規模小売店舗の種別境界面積は、一、五〇〇平方メートル(都の特別区および政令都市では三、〇〇〇平方メートル)以上であったものが、二倍の三、〇〇〇平方メートル(都の特別区および政令指定都市では六、〇〇〇平方メートル)以上に引き上げられた(二三条一項の改正)。

第二に、手続の明確性・透明性の確保の観点から商調協を廃止し、大店審または都道府県大店審が直接全案件につき調査審議を行うこととされたため、意見聴取対象者の範囲が拡充された(七条一項・二項の改正)<sup>(27)</sup>。また省令の改正により大店審が必要であると認めるときは、商工会議所又は商工会に消費者等の意見の聴取及び集約を依頼することができ、この場合には、商工会議所又は商工会は、消費者等から構成される会議を開催し意見の聴取及び集約を行うものとされた(施行規則八条の五第一項・二項)。

第三に、地方公共団体が調整に必要な施策を講ずる場合においては、法律の趣旨を尊重して行うものとするという規定が新設された(改正法一五条の五)。そのため平成二年にも通達が発出されているが(二産局一三三二号)、再度通達(四産局二四号)が発出され、行き過ぎ規制を見直し、商調協に関する規定や出店表明や事前説明の規定が

あれば速やかに廃止すべしとされ、これに則る改正が地方自治体レベルで行われた。

第四に、輸入品売場に関する特例措置については、大店法の改正と同時に「輸入品専門売場の設置に関する大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律の特例に関する法律」(平成三年法律八一号)が成立・施行(平成四年一月三十一日)された。一、〇〇〇平方メートルまでの売場の設置は届出のみで可能とされている(同法三条二項)。

第五に、街づくりの関連では「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」(平成三年法律八二号)(以下集積法と呼ぶ)が制定された。

第六に、二年後の法律の見直しについては、附則二条で、法律の施行日から二年以内に実施状況について検討を加え、必要な措置を講ずると規定された。

なお三条届出を開始時点として、地元説明に要する期間を最長四カ月、五条届出以降の調整期間を最長八カ月とすることで、調整期間全体を一年以内とする措置が講じられる(四産局二二号)と共に、都道府県の大店審の委員及び審議結果は開示される(四産局三八号)ものとされた。

(二) 改正法附則二条の検討を行った産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会合同会議は、一九九四年(平成六年)一月に「改正大店法の見直しの在り方について」<sup>(28)</sup>という中間報告を提出した。

同報告書では、先ず、大店法の基本に立ち返り、大店法に基づく出店規制は必要か、何のために出店調整を行うのかの二つの論点についてまず検討を加え、①出店調整の必要性については、種々の見解を検討した後、結論とし

て大店法の枠組み自体を現時点では維持すべきであるとした。②出店調整の目的については、大店法の目的として街づくり等の観点を新たに組み入れるべきであるとの意見もあるが、現状では既に配慮がなされている仕組みができておりとし、集積法の運用に任せればよいとした。③大店法に係る個別の論点では、「審査対象の設定」「調整処理手続き」「調整内容」の三つの側面に検討を加えている。

(ホ) 上記報告を受けて、施行規則と通達の見直しが、平成六年四月一日付けで行われた<sup>(31)</sup>(五月一日施行)。

施行規則の関係では、①法律六条二項但書の「軽微な変更」を基礎面積の五〇平方メートルの増加のみとし、基準を簡易化し(施行規則八条の二改正)、②届出不要の閉店時刻と休業日数をそれぞれ午後七時から午後八時、四日から二四日と改めたほか、一年間に六〇日以内に限り一時間の閉店時刻の繰り下げと、一年間に二日だけの休業日数の増加をそれぞれ軽微とし(施行規則一〇条の改正)、届出不要と改めた。また③法人の代表者の氏名の変更は、届出を要しない軽微の事項変更とされた(施行規則一一条三項の新設)。

通達については、①一、〇〇〇平方メートル未満の三条届出については、開店日の八カ月前の届出を認める(六産局九一号)、②五条届出は、届出時点で中小小売業者の確定が困難である等の場合、核テナントの届出でたとし一括届出制を緩和し(同)、③法律七条のおそれの有無の判断基準となる大型小売業者の定義を絞り込むと共に、一、〇〇〇平方メートル未満の届出は、市町村等によるおそれありとの合理的理由に基づく申出がない限り、「おそれなし届出」とし(六産局九六号)、④出張販売の届出(四九産二二一号)を廃止する(六産局一〇一号)、などの改正が行われた。

また、大店審は、決定で、①意見聴取の実施方法として、会議によらないで、対象者に分けて行う方法を認め、②法律五条一項の届出に係る意見聴取の際に九条の届出についても意見を聴取し、意見聴取対象者の了承があれば、意見聴取がなされたものとみなすと共に、③三、〇〇〇平方メートル未満の増床等については、会議を開催することなく、書面照会で意見聴取できるとし、手続の合理化を行っている(六産局一〇〇号)。

## 四 結 び

営業規制立法として成立した百貨店法は、消費者主権と資本自由化を理由に大店法に取って代えられた。しかし、その際通産省が意図した事前届出制は採用されず、事前審査届出制が採用された。通産省はそこで通達行政によって商調協を作りそれに問題の解決を事実上委ね、地方自治体も条例・要綱で横出し規制や上乘せ規制を行ったことから法律からの逸脱が生じた。日米構造問題協議においてそれを指摘されたため、大店法の運用の適正化措置が取られ、平成三年には法改正が行われた。同年改正により、第一種大規模小売店舗の店舗面積が大幅に引き上げられたが、第二種大規模小売店舗の店舗面積は従来通りであるため、都道府県が取り扱う範囲が法文上広がった。しかし、平成六年の通達により、一、〇〇〇平方メートル未満の届出は原則として「おそれなし届出」とされたため、事実上規制は緩和され今日に至っている。しかし経済五団体による行革推進五人委員会の共同提言を巡り中小小売業界は大店法に頼るために構造改善が進まないと見て大店法の段階的廃止を共同提言に盛り込もうとする経団連と

これを絶対に認めないとする日商の意見が対立していると報道されたほか、<sup>(32)</sup>日本に進出した米玩具チェーンのトイザラス社が、全国にホールセールクラブ（会員制の安売り店）を展開している現金問屋大手の赤ちゃん本舗を大規模小売店でありながら問屋のかたちをとって大店法の規制を逃れ、年中無休で営業していると通産省に訴えたことから、通産省は、一九九五年一月に大店法違反の可能性があるととして緊急調査に乗り出したと報道されている。<sup>(33)</sup>今後の推移に注目する必要がある。

(1) 矢作敏行「大店法の政治経済学」清成忠男・矢作敏行編『改正大店法時代の流通』（一九九一年、日本経済新聞社）九頁以下は、第一次百貨店法以後の歴史を概観し、出店加速→規制強化→出店減速→規制緩和というサイクルが二〇―三〇年の単位で繰り返されるといって出店規制サイクル説を提唱している。

(2) この間の分析として白澤恵一「地域経済と小売商業——大店法改正の歴史、理論、政策——」（一九八二年、溪水社）九―三三頁、杉岡碩夫「大店法と都市商業・市民（商業集積政策序説）」（一九九一年、日本評論社）二七―四〇頁、土田和博「小売商業調整問題に関する一考察」『早稲田法学会誌』三三卷（一九八二年）二五二頁以下を参照のこと。

(3) この間の分析として白澤「前掲書」四八―五一頁など参照。

(4) 土田・前掲「早稲田法学会誌」三三卷二六〇頁。

(5) 白澤「前掲書」七〇頁、杉岡「前掲書」二二五―二二六頁参照。

(6) 立法に至るまでの分析については草野厚「大店法の経済規制の構造——行政指導の功罪を問う——」（一九九二年、日本経済新聞）九〇頁以下、樋口兼次「大規模小売店舗法と通達行政の問題点」『法律時報』五七巻五号（一九八五年）一〇



六頁以下参照のこと。

- (7) 中小企業庁は、大店法、輸入品専門売場の設置に関する大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律の特例に関する法律、小振法、特定商業集積の促進に関する特別措置法および民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法(民法法)の五法を互いに関連して初めて効果を發揮し得る密接不可分な法であるとしている。通商産業省中小企業庁小売商業課編『中小小売商業振興法の解説』(通商産業調査会、平成四年) 参考資料一七頁。
- (8) 土田和博「大規模小売店舗業者と小売市場」、『流通産業と法』(一九九三年、三省堂) 一一六—一一七頁。本間重紀「小売商業保護立法」の現状と問題点、『法と民主主義』一二五号(一九七八年) 二七頁以下参照。
- (9) 通産大臣は表示・公示すべきであるのに、これを怠ったとして行政事件訴訟法三条五項の不作為の違法確認を求める訴訟が起こされている。名古屋地判昭和五四年七月一六日判例時報九五号四六頁、その控訴審として名古屋高判昭和五五年一月五日判例時報九九七号一〇一頁参照。
- (10) 土田・前掲『流通産業と法』一一四—一一五頁。正田彬「大規模小売業者と競争秩序」、『公正取引』四四八号(一九八八年) 一一頁。
- (11) 矢作・前掲『改正大店法時代の流通』二四—二六頁。
- (12) 改正の経緯・改正理由および関連資料については通商産業省産業政策局流通産業課編『一九九〇年度大規模小売店舗法の解説』(通商産業調査会) 二〇一頁以下参照。小売問題懇談会報告で注目される点は、小売商業が都市機能の一翼を担うということから大店法の進出に伴う「街づくり」に対する弊害を指摘している点である。
- (13) もっとも、従来は行政指導に入らず、条例・指導要綱によつていた中小規模小売店の規制を法律化することにより規制整備し、中小規模小売店の出店にも出店調整期限を適用することにより出店の促進を図つた(白澤「前掲書」 八六—八七

頁)とも評価することができる。

(14) 樋口『法律時報』五七巻五号一〇四頁以下参照。

(15) 判例集未登載の判例として四つ決定がある(赤沼康弘「現場レポート・裁判闘争で東京・小平市」、『法と民主主義』一二五号(一九七八年)四三頁以下、赤沼康弘「スーパー進出規制に関する裁判所の動向について——若干の裁判例を参考にして——」、『法と民主主義』一六五号(一九八二年)一九頁以下参照。そのほか広島府中市でも昭和五二年四月に訴訟が起こされている(井上正信「現場レポート・スーパー最前線」広島・府中市」、『法と民主主義』一二五号四五頁参照)。大型店進出に伴う事件で公表されている判例を続けると以下の通りである。①東京地判昭和五七年三月一六日判例時報一〇三五号一七頁(変更勧告の取消を求めるが、請求却下)。②東京高判昭和六〇年六月二四日判例時報一一五六号三七頁(①の事件の控訴審であるが、控訴棄却)。③横浜地判昭和五八年九月二六日判例時報一一〇五号八一頁(生業権に基づく営業の禁止を求めたが、請求棄却)。④昭和五八年九月二九日行政事件裁判例集三四巻九号一六八一頁(指導要綱に基づき市長が与えた承認の取消を求めたが、請求却下)。⑤福島地判平成元年六月一五日判例タイムズ七一三号一一六頁(スーパーが出店を撤回したのは、市長が消極的であったためであるとし、地権者が市に損害賠償を請求。慰謝料につき請求認容)。そのほか行政指導の結果手続が遅延したとして国家賠償を求める訴えが平成二年三月三〇日に東京地裁に起こされている(日本経済新聞社編「大店法が消える日」(一九九〇年、日本経済新聞社)六四頁)。

(16) 「大型店問題懇談会報告」(八〇年代の流通産業と政策の基本方針)及び「通産大臣の談話」は前掲「一九九〇年度大規模小売店舗法の解説」一二九・二三四・二三六頁等に所収されている。

(17) 矢作・前掲「改正大店法時代の流通」二二頁。

(18) 前掲「大店法が消える日」一一頁など。なお草野「前掲書」二八頁参照。一九九〇年には一二都道府県、二区、九七二

- 市町村が独自規制をしていた。清成「大店法の運用緩和と地域小売商業」前掲「改正大店法時代の流通」一三八頁。
- (19) 前掲「大店法がきえる日」二五頁以下。川喜多喬「世代交代期の小売商業経営者」前掲「改正大店法時代の流通」一六七頁は経営者人材の育成を遅らせたと評価する。
- (20) 国民金融公庫総合研究所編「中小小売業をとりまく環境変化とその要因」『岐路に立つ中小小売業』(一九九一年、中小企業リサーチセンター)一頁以下参照。
- (21) 通商産業省産業政策局流通産業課編「これからの大店法(改正大店法の見直しの在り方)」「産構審・中政審合同会議答申」(一九九四年、通商産業調査会)一〇〇頁以下所収。
- (22) 通商産業省商政課編「九〇年代の流通ビジョン」(一九八九年、通商産業調査会)一六九頁以下。
- (23) 通商産業調査会編「日米構造問題協議最終報告」(平成二年通商産業調査会)。
- (24) 「大規模小売店舗法施行規則改正(平成二年五月二四日通商産業省令第二二号)の概要について」前掲「一九九〇年度大規模小売店舗法の解説」三二一頁以下参照のこと。
- (25) 「大規模小売店舗法の運用適正化措置の概要について」通商産業省産業政策局流通産業課「一九九〇年度大規模小売店舗法規集」(通商産業調査会)二五八頁など参照のこと。個々の通達については同「一九九〇年度大規模小売店舗法規集」を参照のこと。
- (26) 通商産業省産業政策局流通産業課「一九九四年度大規模小売店舗法規集」(通商産業調査会)三二六頁以下所収。
- (27) 通商産業省産業政策局流通産業課「一九九四年度大規模小売店舗法の解説」(通商産業調査会)八二頁。
- (28) 前掲「これからの大店法」一頁以下所収。
- (29) 小島教授は、商法学者の立場から、大店法は中間搾取の合法化であって、こまかしの中小企業保護論であると批判する。

小島康裕 『市場経済の企業法』 (一九九四年、成文堂) 一六二頁以下。

- (30) 日専連(平松泰三「街づくり法」の提案)前掲『改正大店法時代の流通』七九頁以下参照)は「街づくり法」を提案し、杉岡碩夫「商業集積と地域問題」前掲『岐路に立つ中小小売業』一四五頁以下も都市の観点から大店法に批判的である。
- (31) 通商産業省産業省政策局流通産業課編「大店法に係る規制緩和の実施について」『平成六年版全国市町村別大規模小売店舗要覧』(通商産業調査会) 五二二頁以下参照。
- (32) 一九九五年一〇月二九日付け日本経済新聞記事「大店法で不協和音」
- (33) 一九九五年一月二二日付け日本経済新聞記事「大店法で緊急調査」

(追記 古い通達については出典を示さないが、新潟商工会議所の小沢謙一氏と富山商工会議所の吉田誠仁氏のご厚意で会議所所蔵の図書を利用して頂いた。この場を借りてお礼を述べたいと思います。)