

日本の流通政策の展開

——中国の学びうるもの——

佐々 由宇*

【Abstract】 : China is accelerating her opening of domestic market to foreign countries with taking the affiliation to WTO opportunity. It should be no problems so long as it promise to realize the modernization and rationalization of Chinese domestic retail industry, bring benefits both to retail firms and consumers, and encourage further economic development in China. But since it is promoted under the framework of market competition with the existence of economical power gaps among foreign and domestic retail firms rested, it will cause many kinds of frictions and disputes in China to lead revises of some political and legal decision making. This paper prepares some indications in the Japanese experiences in its affiliation to GATT. In case of China, referring to Japanese experience, it has almost no grace periods enough to foster internationally competitive retailers nor change domestic distribution system much more modernized and effective. Therefore china has to hurry up to introduce some urgent measures to meet international competition in domestic retail market.

1. はじめに

WTO 加盟に伴い中国では段階を追いつつ国内流通分野の市場開放が進められつつある。それによって、今後中国の国内流通がどのように変化していくのかについては、もちろん今後の成り行きを見るほかはないのであるが、13億の人口を抱える中国国内市場に対する外資流通企業の関心は高く、今後しばらくは彼らの中国進出意欲が衰えることはなかろう。

この流通市場の開放によって中国国内の流通の近代化・合理化が達成され、流通企業が潤い消費者にその利益が還元され、さらに国内経済の更なる発展という結果が約束されるものであるなら、誰しも不満異論を唱えることはあるまい。けれども、基本的には大きな経済力格差が存在するままに市場競争の枠組みの中で市場開放が推進される以上、その過程で多くの軋轢を生じることは避けられないし、その程度態様に応じて様々な議論が展開されるであろう、政策そのものについても一定の見直し・修正を求められることもありうる。

実は、近代化の遅れた流通分野を抱えつつ市場開放を行ったという点については、すでに1950年代の日本が経験しているところである。もちろん日本と中国とでは政治経済体制、

* 下関市立大学

商慣行等多くの点で条件が異なっているが、流通分野の対外開放という出発点における基本的問題状況においては、両者共通するところがある。そこで、ある意味先行事例ともいえる日本の流通政策、とりわけ小売分野に対する流通政策の沿革と問題点を整理しつつ、それとの対比において中国の小売分野における流通政策について今後のあり方を、検討してみることにしたい。

2. 日本の対小売流通政策と小売分野の市場開放

周知のように、日本の小売分野に対する政策は、古くは戦前の百貨店法（1937年制定）にまで遡る。それは、当時の日本において唯一の大規模小売業であった百貨店の新增設、営業方法を規制することによって、当時大多数を占めていた国内の中小零細小売業を保護しようとするものであった。しかし、この法律が制定されてまもなく日本は戦時経済体制に移行し高級品中心の品揃えを行う百貨店の小売営業はいわば開店休業にも近い状況に追い込まれ、1945年の終戦を迎える。そして、GHQの指令により1947年の独占禁止法の制定に伴い、翌48年にこの百貨店法は廃止された。実は1956年に再び戦前の百貨店法を基本的にはそのまま踏襲した百貨店法（第2次）が制定され、さらに1973年に大規模小売店舗法の制定に伴って廃止される、という経緯をたどるのであるが、一方で日本の小売分野の市場開放がテーマになるGATT加盟を果たしたのは1955年のことである。そこでまず、日本の小売分野の市場開放に先立つまでの、日本の小売商業政策を簡単に整理しておこう。

2.1 百貨店法制定と廃止の経緯

先にも述べたように、日本の小売分野に対する政策は、古く戦前の百貨店法の制定にまで遡る。金融恐慌以降当時の日本の中小小売業の困窮化が叫ばれるようになると、官庁、学界、商工会議所等多くの機関でその実態、原因、対策等についての調査研究が行われるようになったが、そこで指摘されたのは必ずしも百貨店による中小小売業者への圧迫だけではなく、たとえばその中には、小売業者数の過多性、経営の非合理性、金融逼迫の問題、生産者による直接販売、消費組合、産業組合、百貨店その他の大規模配給機関の台頭、公租公課の過重負担などさまざまな原因が指摘されている¹⁾

こうした中小小売業が抱える困窮原因に対応すべく、個別企業レベルにおける経営改善はもとより、同業組合、商業組合の結成などによる組織化を図る一方で、政治、国家に対してさまざまな反対運動を展開していく。それらのうちのあるものは一定の成果をあげ、また他方においては失敗するものもあったが、中で百貨店に対する反対運動（以下反百貨店運動）は最大の成果をあげたものである。

反百貨店運動はすでに昭和3、4年ころには大いに盛り上がり、一種の社会問題たる情勢

¹⁾ 戦前の文献の主なものでは、中西寅雄編『百貨店法に関する研究』同文館、1938、戦後の研究では鈴木安昭『昭和初期の小売商問題』日本経済新聞社、昭和55年、などを参照。

を呈していたと伝えられているが²⁾、そこで、中小商業者から百貨店に対して向けられた批判は多岐にわたっている。鈴木はそれらについて、社会的問題点となったものとして、同業組合加盟問題、不当廉売問題、商品券問題、百貨店の出張販売問題の4点を指摘しているが³⁾、もちろん百貨店に対して中小小売業者から寄せられた不満は、それだけにとどまらない。そのことは、反百貨店運動の高まりに対応して日本百貨店協会が昭和7年8月11日に出した「自制協定声明書」を見れば明らかである。この「自制協定声明書」は8項目から構成されており、その中には出張販売の自粛、商品券発行における供託、囲廉売の自粛のほか、過当サービスによる顧客誘致の自粛、無料配達区域の整理縮小、月3日の休業日の設定などが挙げられている。

そして、昭和7年に商業組合法が制定されたことに伴い百貨店業者は日本百貨店商業組合を結成し日本百貨店組合営業統制規程を定めた。これは7条と付則とからなり、組合員の出張販売の禁止、支店分店の新設の禁止、顧客誘致を目的とする過当サービス、時間的・数量的廉売、極端な廉売広告の禁止、無料もしくは割引のある送迎サービスの禁止、定められた地域を越えた無料配達禁止、休業日数の設定、をその主たる内容としている。これによって日本百貨店協会従来の自制協定はあくまで協会所属百貨店企業の私的な自粛声明であったのに対し、この営業統制は法的裏づけを持つものとなった。

しかし、これらの措置によって反百貨店運動が収束したかといえば、そうではない。一つには自制協定を出した日本百貨店協会の会員は11社（阪急百貨店部、ほてい屋、大丸、高島屋、十合、野沢屋、松屋、松坂屋、丸物、三越、白木屋）、また日本百貨店組合の組合員はこの11社のほかに13社を加えた24社にとどまっており、非メンバーに対しては規制の対象外であったことが挙げられる。鈴木の研究によると、日本百貨店商業組合が結成された時点における有資格店（6大都市で営業坪数1,000坪以上、その他で500坪以上）は36店あり、組織率は3分の2にとどまっている。第2に、自制協定声明、営業統制規定のいずれも罰則規定を用意しておらず、休日規定無視したり不当廉売を強行したりするものもあった、と伝えられている。さらに、自制協定声明、営業統制規程で禁止とされているのは支店分店の新設のみであって、既存店舗の拡張は禁止されていないこと、及び支店分店であっても営業統制規程を定めた時点ですでに準備中のものであった案件については新設が認められたのである。

このため、商業組合法に基づく営業統制規程が定められた後においても、支店分店の設置は相次ぎ、百貨店業者の既存店舗の拡張に拍車がかけられ、また、協定破りを有効に阻止しえなかった。それゆえ、商業組合法の制定によって日本百貨店組合営業統制規程が定められることによって、反百貨店運動が閉塞することはなく、さらなる法制定を求める動きが強まることになった。商工省は昭和7年8月4日の中外商業新報に百貨店法原案を発表していたが、その後この原案を基礎として商店会連盟、東京実業連合会、東京商工会議

²⁾ 上田貞次郎『商工経営』、千倉書房、昭和5年

³⁾ 前掲書、pp.110-112

所といった実業界から案が提起され、政党レベルにおいても昭和7年の国民同盟案の63議会提案を皮切りとして以降毎議会民政党、政友会、政民合同案、などが提出され、最終的に昭和12年8月の第71議会において原案通り可決成立した。

この百貨店法は昭和31年に制定される百貨店法と区別して第1次百貨店法と呼ばれるが、百貨店法そのものは27条からなり、さらに49条からなる百貨店法施行規則を伴うものであり、その主たる内容は以下のごとくである。すなわち、百貨店の定義、新設・拡張・移転、閉店時刻、休業日の制限、百貨店組合に関する規定、諮問機関、罰則規定、がそれである。詳述はここでは避けるが、後の第2次百貨店法、大規模小売店舗法の骨格となる、規模の定義といわゆる調整4項目のうちの3項目がすでにここに用意されていることに注意されるべきである。つまり、百貨店法において百貨店業者の要件のひとつとして百貨店業者を6大都市で3000㎡以上、その他の地域で1500㎡以上の売り場面積を有するものとしている点は、そのまま戦後の法律にも引き継がれるものであった。昭和47年に制定される大規模小売店舗法において調整4項目といわれるのは、売り場面積、開店日、閉店時間、年間休業日数であるが、この第1次百貨店法においてすでにその原型となる売り場面積、閉店時間、休業日の制限が用意されていたのである。ただし、戦後の法律と異なりこの第1次百貨店法においては認可、届出制でなく許可制がとられていたことは、この法律の最大の特徴のひとつである。なお、百貨店の営業方法の規制に関して若干付言しておきたい。もともと、反百貨店運動においては、囿廉売、無料送迎、出張販売、無料配達など多くの営業方法が非難の対象とされていた。これらのうち、本法に盛り込まれたのは休業日、閉店時間のみであり、その他の営業方法については百貨店組合の営業統制規程によって規制されることになった。

ところで、この第1次百貨店法をいかに評価すべきかについては、厄介である。ひとつには本法律自体目的規定を有してなく評価基準をどのように定めればいいのか、という問題があることと、せつかく法律が制定されながらも、昭和12年の制定ということからも容易に推察されるように日本は戦時体制に突入し、百貨店の主力商品である高級奢侈品の生産販売の抑制、消費物資の欠乏、配給統制の実施、百貨店の立地する人口集積都市の空爆等によって、百貨店の店舗営業は閉塞状態に追い込まれ、反百貨店運動はおろか中小小売業そのものも大きく制限されたまま終戦を迎え、昭和23年にGHQの指令に基づいて百貨店法は廃止される運命をたどるからである。けれども、法制定の経緯から見て、百貨店の営業方法によって経営に深刻な影響を受ける中小小売業の保護（果たして現実にどの程度の保護につながるかどうかは別にして）せんとする意図が含まれていたことについては疑う余地はない。

2.2 戦後の小売商業政策

さて、昭和20年に敗戦を迎え、日本経済は0からの再出発を余儀なくされたことは小売分野においても同様であった。ここでは、配給統制、闇市といった事柄には触れない

が、流通政策に限ってみると、昭和22年の独占禁止法の制定と、23年の百貨店法の廃止が重要な変化である。GHQの指令によって戦前の各種統制立法が廃止されたのは周知のとおりであるが、戦前の百貨店法もその一環として廃止を余儀なくされた。その際当時の商工大臣による国会における百貨店法廃止法案提案理由説明において、百貨店法の趣旨・目的は十分独禁法の制定によって達成しうる、と述べられている⁴⁾。

いうまでもなく独占禁止法は、何も小売分野にとどまらず多くの産業分野を対象としており、私的独占の禁止、不当な取引制限の禁止、不公正な取引方法の禁止（昭和22年の独占禁止法では不公正な競争方法の禁止）の3つを基本柱としている。この独占禁止法が小売分野に適用される場合、現実問題としてその中心となる。百貨店法のもとでは休業日数、閉店時間を除く他の営業方法の規制については、日本百貨店組合の営業統制規程によって行われることになっていたが、百貨店組合の廃止によって当然その営業統制規程も廃止され、そこであげられていた具体的な営業方法の規制は、新たに制定された独占禁止法の下で独占禁止法の理念に従って行われることになる。鈴木によると、日本百貨店組合の営業統制規程には、休業日、閉店時刻、出張販売、御用伺いまたは外売り、無料配達区域、一般顧客の送迎、廉売、広告、販売品の加工、商品券、催し物、福引・景品つき販売、支店・出張所その他店舗・配給所についての自主統制規程があった、と言う（鈴木、前掲書、336ページ）。これらの営業方法のうち独占禁止法上問題のあるものについては当然規制されることになる。けれども、実態としてみると、所轄官庁である公正取引委員会の活動は独占禁止法の骨抜き緩和の過程において公取委の取り上げた違反事件が毎年1桁代で推移するといった沈滞化し、小売分野はおろか流通分野に対する関与も極めて少なかった。たとえば、不当廉売・悪質廉売に対する規制は昭和40年代後半になるまで放置されていたその中で、百貨店に対する公取委の対応を拾い上げて見ると、百貨店業における特定の不公正な取引方法（百貨店業における特殊指定）がある。しかし、この特殊指定で取り上げられているのは、納入業者に対する不当返品、納入後の不当割引、不当な委託仕入れ、特売・廉売用商品の不当買い叩き、特注品の納入拒否、派遣店員が中心で日本百貨店組合の営業統制規程にあった営業方法についてはわずかに福引・抽選販売が取り上げられているのみであった。これは、この特殊指定が百貨店業者と納入業者という縦の取引関係を中心にしたものであり、百貨店と他の中小小売業者との水平的競争関係を念頭において作られたものではない、ということの意味している。とはいえ、このことは公取委が大規模小売店である百貨店と中小小売業の競争関係を不当に軽視したものと見るのは正当ではない。戦争によって、百貨店が抱えていた豊富な商品知識を有する経験豊かな人材を失い、対面方式によって説明つき販売を多用せざるを得ない百貨店がかかる人材の確保を納入業者に頼らざるを得なかったことと、回復途上にあったとはいえ一度0にまで落ち込んだ消費者の購買力ではなく納入業者に主たる収益源を求めた当時の百貨店の取引実態を反映した特殊指定であったと理解するほうがむしろ正当であろう。

⁴⁾ 佐々由宇「流通政策と独占禁止法」、岡村明達他編、『現代日本の流通政策』大月書店、1984年、p.121

けれども、百貨店法に代わるべき独占禁止法の規定と運用実態がこのようなものであった以上、戦前の百貨店に対して寄せられた中小小売業者の不満は独占禁止法の制定と運用によって解消されるものではなく、百貨店の本格的な営業再開に伴って再び反百貨店の機運が再燃することになる。実際、戦後の百貨店は、建物が進駐軍によって接収され、極端に落ちた消費者の購買力などの理由により、営業再開はやや遅れたが、接収解除と朝鮮動乱を契機とした急速な日本経済の復興に伴って、再び本格的な営業活動を再開することになり、朝鮮動乱以降の店舗の拡張と支店の設置が相次ぎ、百貨店売り場の増加率は毎年10%を超えるものであった⁵⁾。

このため、百貨店規制法、小売店保護法の制定を求める声が出てきた。これに対して、百貨店協会は不当返品、派遣店員の自粛、不当廉売の自粛、福引の自粛、無料配達の宣伝自粛などの自主規制案を提示するなどして、不満の慰撫に努めたが、結局31年に百貨店法（第2次）が制定された。

この第2次百貨店法においては、旧百貨店法にはなかった法の目的が明示されている。それは、「この法律は、百貨店業の事業活動を調整することにより、中小商業の事業活動の機会を確保し、商業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資することを目的とする」というものであり、中小商業の事業活動の機会を確保するために百貨店の事業活動の調整する法であることを明記している。そして、法の構成においては基本的に第1次百貨店法を踏襲しているといえるが、規制対象となる百貨店の定義において、いわゆる企業主義をとっていたため、いわゆる擬似百貨店の出現・成長を許すことになる。建物主義であれば、同一の建物の売り場面積が一定の規模に達すれば（政令指定都市で3000㎡以上その他の都市で1500㎡以上）百貨店法上の百貨店とみなされるが同一の建物の売り場を別会社に振り分け、それぞれの会社の売り場面積がこの面積未満であれば、百貨店法上の規制対象となることを免れるのである。この手法を用いて昭和30年代から40年代にかけて急成長したのが、いわゆる総合量販店であったことは、周知のとおりである。

百貨店は、この第2次百貨店法の制定に先立っていわゆる駆け込み的な店舗の新增設を積極的に展開し、法制定後も相次いで新增設の申請を繰り返し、かなりのものが許可された⁶⁾が、売り場の新增設は自由ではなく、地元商業者の反対の強いところでは、申請の大幅削減、保留、申請やり直しの措置が命じられたものもあった。百貨店の新增設がこうして制限を受ける中でいわゆる擬似百貨店はいわば野放し状態で、積極的にチェーン展開を行い昭和45年にはダイエーが三越を抜いて売上高日本一の座に着いたこともよく知られている。

百貨店法の趣旨・目的が中小商業の事業機会の確保にあるのであれば、中小商業の経営に影響を及ぼす百貨店のみならず、こうした擬似百貨店も規制すべきであるとの声が強まってくるのは当然の展開であるが、これに対して国はきわめて消極的であり、擬似百貨

⁵⁾ 西本良行「流通政策としての大型店規制」、岡村編、前掲著、p.152-53

⁶⁾ 加藤義忠他共著『小売商業政策の展開』同文館、平成8年、pp.51-52

店をも規制対象とする大規模小売店舗法が制定されるのは、ようやく昭和 48 年になってのことであった。昭和 31 年の第 2 次百貨店法の制定から 17 年も後の、しかも大規模小売商としての百貨店と総合量販店の地位が逆転した後での、法改正がなされたのである。このように、中小商業の経営に影響を及ぼすスーパー、総合量販店チェーンの規制に国が消極的であったのは、流通分野に対する今ひとつの政策があったからである。そのことについては節を改めて、述べることにする。

2.3 流通近代化政策

従来日本の経済政策は、流通に対してよりもむしろ生産部門に対して重点がおかれ、生産部門における大規模化近代化はかなりすすめられてきた。にもかかわらず、流通分野は旧態依然として小規模零細な企業が多段階にわたって存在しているため、せっかく生産部門で獲得された合理化の利益が非合理的な流通部門によって吸収され消費者に伝達されていないという認識が、昭和 30 年代半ばあたりから強調されるようになってきた。それは、林周二、田島義弘らを代表とする流通革命論議をみればあきらかである。そこでは、従来の「細くて長い」流通のパイプを「太くて短い」ものに転換すべし、というのが基本的論調である。すなわち、流通企業の規模の大規模化を図ることによって規模の経済を追求し、また流通の多段階性を少段階なものに切り替えるべし、というものであった。

日本の流通の小規模多段階性なる特徴は古くから指摘されてきたところであるが、このことに加えて流通革命論を支える経済社会的条件が当時の日本に存在していたことも事実である。そのひとつには先にも述べた生産部門における企業規模の大規模化大量生産体制の進行に比して流通部門のそれは相対的に遅れているという現実があった。それともうひとつ昭和 30 年代半ばから始まった日本経済の高度成長にともなってインフレが進行し、消費物価上昇の抑制が当時の大きな政策課題となっていた、という事情があった。このため、大量生産に対応した大量販売体制の構築の必要性が説かれ、昭和 28 年にはじめて日本に登場したスーパーマーケットさらにはその発展形態である総合量販店が、値引き販売とフランチャイズチェーン方式で短期日のうちに急成長を遂げていくのであるが、それらはまさに流通革命の旗手として認識された。急速に進行する消費者物価の上昇という背景のもとでは値引き販売を原則とするこれらの小売業態はまさに消費者の味方であり、チェーン展開によって急速に企業規模を拡大していくのもスケールメリットの追及という観点からすればむしろ望ましいものとして認識され、政策的にはそれらの抑制には消極的とならざるを得なかった。特に総合量販店についてはいわゆる擬似百貨店方式をとって百貨店法の規制をまぬかれて積極的に新規出店するものが多かったが、流通革命が叫ばれ、急速に進むインフレ問題の解決という大きな政策課題の下では、その規制は期待し得べくもなく、昭和 31 年から 47 年に大規模小売店舗法が制定されるまで、放置されたのである。

2.4 大規模小売店舗法と中小小売商業振興法の制定

擬似百貨店方式を採用して急速に店舗網を拡大したのはいわゆる総合量販店であって、

それはワンストップショッピングを可能にする幅広い品揃えを用意しているものであるから、その立地のあり方によっては顧客の流れを大きく変え、その影響は個別の中小小売業者にとどまらず、商店街への来客数にも大きく影響を及ぼすものでもあり、多店舗展開が進行するのに比例して全国各地で地元商業者の不満も募っていった。擬似百貨店も中小小売業者の事業機会に影響を及ぼすという点では百貨店と異なるところはなく、中小商業者の側からは、百貨店と同様に擬似百貨店も規制すべし、とする要求が絶えずなされてきたが、上述の事情から国は擬似百貨店の規制に対しては消極的であった。この間通産省は、擬似百貨店に入居している企業に対し別会社であることがわかるように制服、商号などに明白な違いを出すよう通達を出したりしているが、それは擬似百貨店を政策上否定するものではなく、逆に容認したものであるとあってよい。

しかし、この擬似百貨店網の拡大に比例して全国各地で中小商業者の不満も増加してきたのに加え、さらに、百貨店からも法改正の要望が出されるあたりから、情勢が変化してきた。即ち、百貨店協会は、自らの店舗の新增設が制限されている一方で擬似百貨店が野放しにされ売上高において両者の市場地位が逆転したことに強い不満を抱き、昭和46年に百貨店法改正私案を公表した。それは、競争上の公正化と企業主義から建物主義への変更、時限立法とすること、などの内容からなるものであったが、さらに、産業構造審議会流通部会も47年8月の答申で、コンシューマリズムの台頭に対応して消費者利益の確保を重視した政策にすべきであるが、なお大型小売店と中小小売店との間には競争条件の格差が存在していることから両者の調整の必要もある、として、百貨店法の緩和を内容とした法改正を提言した⁷⁾。こうした流れを受けて昭和48年9月に百貨店法が廃止され、新たに大規模小売店舗法が制定された。また、これにあわせて中小小売商業振興法も同時に制定されている

まず、大規模小売店舗法から、簡単にみていくことにするが、百貨店法と較べて大きく異なるのは、①企業主義が建物主義に変更されたことにより、いわゆる擬似百貨店も新たに規制の対象に加えられたこと、②百貨店法においては許可制であったのが、新法では届出制に切り替えられたこと、の2点である。ただ、この届出制はいわば事前審査を伴う届出制であったことに注意しなければならない。

すなわち、届出は出店者が通産大臣に対して行うものであるが、出店者の店舗面積、開店日、閉店時間、年間休業日数の4項目（いわゆる調整4項目）について、通産大臣は届出日から3ヶ月以内に当該店舗が周辺の中小小売業者の事業活動に対して相当程度影響を及ぼすか否かを審査して、恐れありと認められる場合には大規模小売店舗審議会に諮問し、さらに大規模小売店舗審議会は地元商工会議所もしくは商工会に設置された商業活動調整協議会（商調協）の意見を聴取した上で通産大臣に答申し通産大臣はそれを受けて計画の変更を勧告あるいは命令を行うことができるというものである。けれども、後の事実が示すように、通産大臣の勧告、命令の内容は実質的に商調協の意見がそのまま取り入れられ

⁷⁾ 通産省企業局『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、昭和47年、p.80

たから、計画の承認もしくは変更は実質商調協の意見しだいということになった。商調協は、学識経験者、地元商業者代表、消費者代表の3者で構成されるが、そこでの議論は立場の違いから紛糾するのが通常であり、調整にかなりの時間もかかることから、正式商調協に諮る前に事前商調協において、意見をとりまとめるという方策が考案された。これが、事前審査を伴う届出制ということの内容である。

商調協の審議は非公開であり、全国各地でどのような意見が出されどのような審議がなされたのかについては詳らかではないが（筆者はかつてある地域の商調協の委員であり、後に大規模小売店舗審議会の委員を勤めた経験があるが、いかに述べる具体的事項は筆者のかかわった委員会、協議会において職務上知りえた事項ではないことを念のためお断りしておく）、通常商業者代表は地元中小小売商業に及ぼす影響への懸念から計画に強く反対し消費者代表は買い物利便性の向上の観点から計画に賛成し学識経験者は客観的な立場から意見を述べるというものであった。そして、申請と審査結果とを対比すると調整4項目について申請を削減されて結審するという形が、普通であった。これは、商業者代表は通常地元中小小売商業者の代表であり、申請どおりの結審であれば地元中小小売商業者に対して面子が立たず、全員の意見の一致をみるためには多少の申請の削減を行わざるを得なかった、という事情が反映されていると見てよい。しかも、そこには商業者代表の反対意見が強ければ強いほど全員の意見の一致をみるためには削減の程度を大きくせざるを得ないといういわば駆け引き的要素も作用していた、と考えてよい。

しかし、商調協のこうした審議過程は申請者である大規模小売店も経験を積み重ねることによって学習され、地元商業者の反対を和らげるための各種懐柔策が講じられる一方で、削減されることを見込んで予め過大な数字で申請を出すという方式がとられるようになった。つまり、申請者は削減されたとしても当初の希望通りの面積などを確保するという実をとり、商業者代表は削減することで代表としての努力の証とするという形を得る、というものである。なお、大型店による地元中小小売業者の懐柔策は多様であるが、たとえば、地元商工振興会などの組織に多額の入会金を支払うものから、中小小売業者にテナントとして出店させ共存共栄を図る、というものなど、さまざまであった。しかし、地域にとって望ましい小売商業構造についての議論が十分に尽くされることなくそれぞれの立場から、利を求め合う図式が望ましくないことはいうまでもない。

大規模小売店舗法の制定によって、自由な出店が困難になったとはいえ大型店の新規出店意欲は一向に収まることなく、規模の拡大を果たすためにさまざまな方策を模索した。ひとつは、大規模小売店舗法の下での店舗の新增設を追及するものであるが、ほかにも基準面積を若干下回る店舗面積での店舗数の拡大をはかるもの、地方の既存店の吸収合併を推進して規模の拡大を追及するもの、そして、コンビニエンスストアのような新たな小売業態の開発を行うものなど、さまざまな方策がとられた。この中でも、基準面積（大規模小売店舗法上の大規模店の面積）を下回る店舗面積での出店は地方の中堅スーパーなども積極化したため、大規模小売店舗法の基準面積を引き下げる要求が全国でわきあがること

になった。その結果、昭和53年10月に大規模小売店舗法は改正され、新たに第2種大規模小売店舗（指定都市で1000㎡以上3000㎡未満、その他の地域で500平方メートル以上1500㎡未満）が新設された。

こうした大規模小売店舗法による規制強化の動きは、これで収まることなく、中小小売業者の側からはさらに売り場面積が500㎡以下の小売店についても新規出店に歯止めをかけようとする動きが出てきた。それは、国法である大規模小売店舗法の改正によるものではなく地方公共団体による条例・要綱によるものであった。全国的レベルでの集計はないが、山口県の場合昭和63年度までにほぼすべての市町村において300～500㎡未満の小売店の出店についての条例・もしくは要綱をもっていた。内容的には、市町村によって若干の差異はあるが、当該店舗を新設しようとするものに対して市町村長に届出を義務付け、当該店舗の新設が周辺の小規模小売業の商業活動に相当程度の影響を及ぼす恐れがある場合には市町村長は届出にかかわる事項について必要な指導助言を行う（宇部市など）ものから周辺の中小小売業団体と十分協議を行い、協議が整うまでは都市計画法上の開発許可申請や建築基準法上の確認申請を行わないよう要請する（下関市）といったものまでさまざまであり、罰則規定は設けていない。こうした市町村レベルでの規制がどの程度行われたのかについては詳らかではないが、中規模店の出店に対して、調整のための時間と労力を強いたことは疑いない。

このように、百貨店法から大規模小売店法の制定、その改定、さらに地方公共団体の条例、要綱レベルでの規制の動きは時を追うにつれてより小さな売り場面積の店舗の出店に対して拡張されていった。けれども、この流れに対して大きく歯止めがかかり逆に規制緩和の大きな流れが、まったく別の問題から生じてくる。端的に言えば、それは国際貿易摩擦にかかわる市場開放と大規模小売店舗法廃止要求という外圧である。その点については、次節でみるが、ここで小売商業振興法について触れておきたい。

次に中小小売商業振興法について。先にあげた産業構造審議会流通部会の第10回答申では許可制であった百貨店法の緩和と並んで、中小小売業の育成強化を図ることによって有効競争を行いうる経営体質に引き上げることを提唱している。この答申を受けて、昭和48年に制定された中小小売商業振興法の目的は法の第1条を見れば明らかである。そこには「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、中小小売業の振興を図る・・・」ことを目的とする、と述べられている。

この目的に沿って、国は中小商業の認定された計画に対して様々な助成、税制上の優遇処置を講じてきたが、そのなかには高度化事業、特定連鎖化事業、経営近代化の促進などがある。けれども、特定連鎖化事業についてはこれまでほとんど利用されておらず、大半は、アーケードの整備やカラー舗装など商店街の共同施設の整備と店舗共同化にかかわるものであった⁸⁾。同法は平成3年に改正されるが、改正前の状況は合計1381件であり、そ

⁸⁾ 加藤義忠他、前掲書、p.175

のうち商店街の共同施設の整備にかかわるものが 926 件、店舗共同化にかかわるものが 368 件を占めていた。この数字を多とするか少とするかについての議論は別にしても、大規模小売店舗法によって大規模小売店の自由な出店を規制する一方で、既存中小小売商に対して、共同事業への参画を推進することによって一定のスケールメリットの追及を政策的に支援してきたことは明らかである。

しかし、こうした百貨店法から大規模小売店舗法さらには中小小売商業振興法といった、通産省の中小小売業に対する政策とは別に、中小小売商業に大きな影響を及ぼすより大きな国家政策の流れがある。端的に言えば、貿易の自由化、資本の自由化にはじまる国際貿易政策がわが国の。中小小売業政策と中小小売業に及ぼした影響がそれである。節を改めて述べることにする。

2.5 市場開放と中小小売商業

2.5.1 日本市場の開放

戦後日本経済が復興を果たして国際経済社会に復帰するにあたって昭和 30 年の GATT 加盟に始まり、貿易の自由化、為替の自由化を経て、38 年 2 月に GATT11 条国に移行する旨 GATT 理事会に日本政府が通告して資本の自由化に踏み切ったことは、周知のとおりである。貿易、為替の自由化の国内産業に及ぼす影響はもっぱら製造業に対するものであるが、資本の自由化はとうぜん流通、小売分野にも影響をもちうる。

小売分野に関していえば、政府は段階的な自由化を行うものとし、まず昭和 44 年に単独専門小売店の外資比率 50% までを認可する第 1 次の小売業における部分的資本の自由化を実施し、翌 45 年に単独総合小売店の外資比率 50% までを認可する第 2 次自由化、ついで 46 年には店舗数 11 店以下は外資比率 50% までを認可する第 3 次の自由化を行った。こうした、小売分野の資本の自由化にあたっては、中小零細小売業者が圧倒的大部分を占め大規模小売業との競争に苦戦していた当時の日本の小売業の実態に鑑み、大手外資の日本市場進出に憂慮する意見も多かった。たとえば当時日本の花形産業になろうとしていた自動車や家電の輸出拡大のために中小小売業が犠牲にされたといった不満もあったが、蓋を開けてみると、小売分野における外資の日本市場への進出は当初懸念されたほどのものではなく、日本の小売業は中小を含めて高度成長の中で、商店数、従業員数、年間販売額いずれの指標で見ても商業統計上昭和 57 年まで一貫して拡大していった。

こうした一連の小売分野における自由化にもかかわらず外資小売資本の日本進出がほとんど行われなかったのについてはほとんど分析が行われておらず、ここでも細かく検討する余裕がないが、恐らくは百貨店法による規制を厭ったこと、店舗数 11 店以下では本格的なチェーン展開ができずスケールメリットの追求に限界があることといった日本側の制度的理由のほか、日本市場の特性や取引慣行に不慣れであること、本国市場の規模と拡大の余地の存在によって海外市場への進出意欲が比較的強くなかったこと、などが考えられる。

けれども、小売を含めて流通分野の開放が大きく動くことになるのは、1980年代に入ってから日米経済摩擦が激化してからのことである。すでに、日本は昭和30年代に貿易為替の自由化に踏み切り各種輸入制限の撤廃関税率の引き下げさらには関税そのものの撤廃を大いに推進してきたところであるが、加えて1985年のプラザ合意以降の大幅な円高の進行にもかかわらず国際貿易収支のアメリカ側の大幅な赤字と赤字幅の拡大基調を背景にして、日本の市場をいっそう開放し輸入増加を図ることによって、貿易収支の不均衡改善を強く求められたのである。そこでは、輸入制限の撤廃や関税率の改廃をかなりすすめ急激な円高基調にもかかわらず一向に日本への輸出が増大しないのは日本市場に何らかの非関税障壁があるからではないか、との強い疑念が表明されたのである。日本にとって最大の貿易相手国であるアメリカとの貿易摩擦の解消は政府にとって当時最大の政治課題と認識され、昭和60年7月に「市場アクセス改善のためのアクションプログラム」(骨格)を策定し、積極的な市場開放と自由化に取り組むこととなった。このアクションプログラムは、関税、輸入制限、基準・認証・輸入プロセス、政府調達、金融・資本市場、サービス・輸入促進の6章からなり、自由貿易体制の維持強化のためには「自ら相当程度の犠牲を払ってでも、わが国の力を世界全体の中長期的発展のために活用することが要請されている」¹⁰⁾という強い危機意識の下で作成され実際その後日本経済の制度的枠組みが大きく切り替えられていくことになった。

流通分野についていえば、輸入品に関する商慣行の実態把握、民間企業に対する輸入拡大努力の要請、輸入金融要請の拡大、輸入品の販売促進(インポートバザール、百貨店やスーパーでの輸入品の販売促進のための催事開催要請、百貨店やスーパーのおこなう輸入品にかかわる出張販売期間の弾力化、酒類販売業者による輸入酒フェアの積極的実施の要請、フードウィークなど各種既存フェアにおける輸入品販売促進の指導)などさまざまな施策が挙げられている。ここにみられるのは消費財輸入の拡大にかかわるものであり、消費財を輸入するのは民間企業であって政府はあくまでその要請をするにすぎないということ、当時日本で輸入消費財を多く扱っているのは百貨店やスーパーなどの大規模量販店であるとの認識から、それら大規模小売店の輸入品扱い規模の拡大をねらったものである、ということである。しかし、当時のアメリカからの輸入の大半は原材料などの資本財であり、消費財のウエートは小さかったことは周知のとおりである。したがって、アクションプログラムが具体的にあげたいわば小手先の施策によっては日米貿易収支の膨大な日本側の黒字幅を縮小するにはおよそ明らかであり、日米経済摩擦と日本側の対応はさらに新たな展開をみせることになる。すなわち、スーパー301の発動をちらつかせるアメリカ側とそれを避けようとする日本側の攻防を経て、日米両国は1989年7月の経済サミットで「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、解決するため」、同年9月から協議を開始し翌90年9月に日米構造問題協議最終報告書(通商産業調査会『日米

¹⁰⁾ 内閣官房特命事項担当室、経済企画庁調整局監修『行動計画「アクションプログラム」—市場アクセス改善のための行動計画のすべて—』ぎょうせい、昭和60年、p.92

構造問題協議最終報告書』平成2年、以下報告書)がとりまとめられた。

この中での日本側の措置は、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. 価格メカニズムの大きく6つの分野にわたるものであったが、その中心は流通と独占禁止法にかかわるものである。

流通については、輸入インフラの整備、輸入手続の簡素化、大規模小売店舗法の改正と改正後2年後の見直し、商慣行改善、総合輸入拡大策の実施、などが挙げられている。このうち、大規模小売店舗法にかかわる内容についてみてみることにする。

大規模小売店舗法についてはすでに内外からの批判の高まりから、現行法の枠内での運用の適正化措置が実施されていた。即ち、昭和62年6月の大規模小売店舗審議会会長の「今後の大店法の運用について」と題する会長談話が公表されたが、それは①閉店時間を午後6時までには届出不要とし、6～8時の間で弾力的調整を図ること②事前説明の適正化③大規模小売店舗審議会の活用④大規模店の輸入品コーナーの設置には適切な配慮を加えることなどを内容としたものであった。確かに、従来の小売商業活動調整協議会の審議は全国各地で長期化し、正式商調協の前に行われる事前商調協の場で議論されるなど実際の法運用に問題のあったことは確かであり、その是正については首肯しうる。けれども、大規模店の輸入品コーナーの設置については、大規模小売店舗法の基礎ともいえる「中小小売事業者の適正な事業機会の確保」の視点を顧慮することなく配慮するように求めているのであって、それは法の精神を無視させるほどに当時の国債貿易摩擦が大きかったことを窺わせるものである。けれども、海外からの大規模小売店舗法に対するスタンスは、この程度の措置に満足するものでは到底なかった。

日米構造問題協議の最終報告書では、大店法については国だけでなく地方公共団体も含めて規制緩和を推進することを約束した上で、日本政府の措置として①出店調整手続きの円滑化（出店調整処理期間の短縮、輸入品売り場にかかわる特例処置、調整不要店舗面積の設定、閉店時刻・休業日数に関する規制対象範囲の緩和、出店調整処理手続きの透明性の向上、地方公共団体による独自規制の緩和、これらの措置のフォローアップ）だけでなく、②大規模小売店舗法の改正と③改正大店法の2年後の見直し、を約束したものとなっている。これを受けて、大規模小売店舗法は平成3年5月に改正されたが、改正のポイントは日米構造問題協議での政府間の約束を踏まえたものになったことはいうまでもない。

ところで、改正大規模小売店舗法の改正後に行われたフォローアップによると、①大規模小売店舗新設の届出は、平成4年度の実数で見ると従前のほぼ3倍の増加したこと、②従来は第1種大型店の申請件数が第2種のそれを大きく下回っていたのが、法改正の後は逆に第1種の申請件数が第2種のそれを大きく上回るようになったこと、③調整処理期間が改正前の平均34ヶ月であったのが改正後はおよそ4分の1にまで短縮されたこと④地方公共団体による独自規制については商務流通審議官通達によって通達が例示したような行き過ぎた規制については廃止ないしは大店法の趣旨に沿った形で改善されたが、出店者から地方によってはなおさまざまな規制があるとの指導が行われているとの報告があること、

などが報告されている¹¹⁾。

ところで、重要なのは日米構造問題協議において改正大店法の2年後の見直しの問題である。この問題に対する論議検討は、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合同会議にゆだねられたのであるが、同合同会議は「・・・現時点では、出店調整の枠組みは維持しながら、調整対象、調整処理手続き、調整内容の面では、消費者ニーズの変化への対応、流通業による事業再構築の支援、中小小売店と大型店との共存共栄等の観点を踏まえて、抜本的な規制緩和を行うことが必要である」と結論し、同答申に従って速やかに所要の措置を検討するよう答申した

この答申を受けて、大規模小売店舗法の存廃についての議論の場は内閣の行政改革委員会に移されることになった。

2.5.2 規制緩和と大規模小売店舗法、大規模小売店舗立地法

行政改革委員会の検討範囲は広範で流通、大店法の取り扱いはそのごく一部に過ぎないが、規制緩和・撤廃を行政改革の重要な手段と位置付けて情報通信、農業、金融など多くの分野での規制緩和の問題を検討している。ここでは、その大規模小売店舗法に関する部分のみをとりあげることとする。

平成7年12月14日に同委員会が取りまとめた意見書(『規制緩和の推進に関する意見(第1次)』)によると、平成2年以降3回にわたり実施された大店法の規制緩和が消費者の利便性の向上に果たした役割を積極的に評価しながらも、なお地方の独自規制が残っていること、通産局・都道府県の中には出店概要説明を指導しているところがあること、大店法による調整制度は消費者の利便性を抑制させ、非効率な中小小売店舗を温存させること、潜在的能力のある中小店舗の変化への対応を遅らせることになることなどの問題点を有し、今後の流通形態・環境の変化の中で大店法の有効性が低下すると同時に弊害がいつそう明らかになると考えられることから、将来的には大規模店舗と中小店舗の調整を目的とする規制は無くしていくことが望まれ、当面は現行大店法の趣旨通りの運用の確保、行政機関への提出書類の簡素化、平成9年度の大店法の見直しの際には、調整項目、届出不要範囲、出店調整期間について一層の規制緩和措置を講ずるべきである、との意見を提言している¹²⁾。

そもそも行政改革委員会の任務として規制緩和が設置法において明文化されていることから明らかなように、規制緩和の推進を検討する委員会であり、改革の風を起し流れを加速させ、機を熟させる方向で取り組む意向を強く持っている以上、そこでの検討の対象にされたことだけで、大店法の運命はある程度決まったと考えていいが、実際大店法はその後平成10年の大規模小売店舗立地法の制定に合わせて、廃止される。そして、これ以降大規模小売店舗の規制は、立地法に加えて、土地の用途規制を定めた都市計画法と中

11) 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』通商産業調査会、1994年、pp.5-7

12) <http://www.kantei.go.jp/jp/kaikaku.html#2-3>

心市街地活性化課法をあわせたいわゆるまちづくり3法の下で行われることになった。

大規模小売店舗立地法は平成10年に制定され、12年6月から施行されたが、それは大規模小売店舗法のように中小小売業者と大規模小売業者との調整の考え方は完全に放棄され、大規模小売店と地域社会の調和を図っていくために交通・環境問題の周辺的生活環境への影響の観点から大規模小売店の出店調整を行うというものである。具体的には、交通渋滞、駐車・駐輪場、交通安全、騒音等がチェック対象とされる。しかし、新設される大規模小売店の多くは郊外型であり、また地方においては深刻な交通渋滞なども問題も生ずることなく、大規模小売店側にとっては比較的容易に公害に新店舗の設置が可能となり、事実、これ以降大規模小売店の新設（立地法においては店舗面積1,000㎡以上）が急増することになった。因みに経済産業省の調べによると、立地法に基づく新設届出数の推移は、平成12年度193件、13年度450件、14年度638件、15年度783件、16年度738件、17年度726件、18年度（4月～8月末）280件と推移している¹³⁾。こうした郊外の大規模小売店舗の新設によって影響を余儀なくされる中心市街地をサポートするものが中心市街地活性化法である。この法律では国が定めた基本方針に従って市町村が作成する中心市街地活性化「基本計画」のもとに市街地の整備・改善、商業等の活性化、公共交通の利便性向上、電気通信の高度化事業を推進するものとされており、国はそのために毎年数千億円規模の予算を計上しており、平成18年7月12日現在までに提出された基本計画は606市区町村（690地区）にのぼっている¹⁴⁾。

しかし、この間、中心市街地は活性化するどころか逆に衰退が進行し、国は昨年12月に大規模小売店の郊外立地を原則禁止する法改正の方針を表明し、2006年5月の国会で改正都市計画法と改正中心市街地活性化法が成立した。これによって、床面積1万平米を超える大規模商業施設の郊外出店が認められなくなることになり来年度秋にも施行されることとなった。この改正によって今後日本の大規模小売商業者がどのような対応策を取るか、中心市街地の衰退は食い止められるのか、また中小小売業者の減少や、消費者の買い物利便性はどのように変化していくのか、等注目される点は多々あるが、もちろんその帰趨が明らかになるのは法が施行される来年度秋以降まで待たねばならない。

2.6. まとめ

これまで見てきたように、日本における小売商業政策は古くは戦前の百貨店法の制定にまでさかのぼり、大規模小売店と中小小売業者の競争関係の調整を中心に展開されてきた。そして、その具体的あり方は、その時々々の社会経済情勢、国際貿易摩擦といった、小売業内部の問題ではなく小売にとってはいわば環境要因によって大きく揺れ動いてきたことも事実である。中小小売業者を大規模小売企業との競争から一定程度保護することについては、それによって中小小売業者の経営改善合理化努力をそぐものであるとの懸念はすでに戦前からあったし、また競争制限政策が非効率な小売企業の温存につながる性格を一

¹³⁾ <http://www.meti.go.jp/policy/disutribution/data/todokede.html> より作成。

¹⁴⁾ <http://chushinshigaichi-go.jp/oldindex.htm>

方で持つことは否定できない。また、大規模店舗の新設制限は、既存の大規模小売業者にとって新たな競争相手の出現を制限するものでもあったという意味で、中小小売業者だけでなく既存大手小売企業を利する側面を同時に有していたことも事実である。さらには、小売業者が消費者の利益を殆ど顧みることなく自己の利益を追求すべく国の商業政策に働きかけてきた部分がなかったともいえない。このように、日本もこれまでの小売流通政策を細かく見ると、そこにはさまざまな問題点が指摘されうるが、政策当局はかかる問題点は承知のうえで、その時々的小売分野における問題状況の改善のためにさまざまな取り組みをしてきた、とあってよいであろう。ただ、現時点における、中心市街地の活性化という観点から見ると、商店街の空き店舗、後継者不足等にみられるような空洞化が放置し得ないまでに進行し、今夏まちづくり3法の改正をしたばかりである、という実態に即してみると、従来の中小小売業振興策が期待通りの成果を挙げてきたとはいいがたく、小売商業政策の難しさが逆にみてとれる。

では、こうした日本のこれまでの小売商業政策から今の中国はまったく省みる必要はないとあっていいであろうか。もしあるとすれば、そのどの点をどのように汲み取るべきであるのか、その点について引き続き検討してみることにしたい。

3. 中国の小売商業政策

13億の国民を抱える戦後社会主義国家中国にとって最大の経済政策課題は小売を含む流通よりも農業・製造業に重きが置かれてきたことは否めない。そして、社会主義計画経済体制下における流通は国家による管理体制が色濃いものであったが、1978年の市場開放を契機とした市場原理の導入につれて、大きくい変化していき、2002年のWTO加盟によって、さらに大きな変容を迫られている。本章ではその沿革を簡単に整理し、現時点の中国の小売商業政策に関連する課題・問題点を明らかにしたい。

3.1 中国の小売商業政策の沿革

市場開放以前における中国では、流通は製品（消費財）流通と物資（生産財）流通とに分けられ、行政組織上商業部系統、物資部系統などに分割管理されるなどしており、「基本的に市場機能を否定し、個々人の自由な経済活動を統制した基礎の上に打ち立てられたものであった」¹⁷⁾。文字通り社会主義計画経済の枠組みの中での物資の配給・分配組織として商業は位置付けられていた。しかし、1978年の第11期3中全会において中国が対外経済開放に路線を転換したのを契機に、流通政策の分野でも徐々に変革が行われるようになった。（以下の記述は、主として近藤論文に依拠している）

まず1979年—85年の第1段階（この時期を近藤は市場開放の初動段階、と呼んでいる）においては、従来の流通のさまざまな弊害を克服し、市場メカニズムによる調整作用の拡

¹⁷⁾ 近藤和明「改革解放後の中国流通政策」『同志社商学』第52巻題・5・6号、2001年、p.144

大を意図して実施された¹⁸⁾。その主なものをみると、①国務院は1982年に「小商品価格拘束を段階的に開放し、市場調整を実行することに関する報告」を承認して160の小商品の価格拘束を解除したのを皮切りに1984年にはすべての小商品の価格拘束を解除した。これによって、小商品については国家でなく企業が市場状況を見極めながら価格決定を行うことが可能になったのである。②日用工業品のうちの比較的重要度の低いものについては商業部の定期・選択購入の余剰分を、工業部門が自己販売するものとした。この自己販売の比率は不断に拡大し、85年には商業部門の統制購入、一手販売は姿を消した。③農業副産物について国務院は1984年に「合作商業組織と個人が農業副産物を仕入れることについての若干の問題に関する規定」を公表し、熱意ある商業者の営業を許可した。④1983年に国務院は「都市と農村の小売商業とサービス業の発展に関する指示」を公表し、集団、個人所有等多種の所有制商業の発展を奨励した。これらの措置によって、中国の社会主義的計画経済体制の元での配給的流通機構の中に市場的商品流通の萌芽が導入されたのである。そして、その後国有卸売り企業の自主権の拡大、国から地方政府への管理権限の以上を含めた卸売り配給制度の改革、価格管理の撤廃など多くの措置がとられていく。

対外市場開放という側面についていえば、79年に経済特区の設置を決定し、それにとともなう「中外合弁法」の制定などの法整備、投資環境の整備を推進してきたが、初期においては主として製造業分野の外資を中心に誘致された。これは、従来の自力更生路線から市場経済路線への転換に際して、技術的ノウハウと膨大な資金の確保のためにまず、製造業に目を向けたものであり、中国における工業発展と外資メーカーが中国国内で生産した商品の輸出（国内流通の制限）という輸出指向型経済発展を目指すものであった。途中天安門事件の影響によって一時中断されるという状況があったが、その後この政策は一貫して推進され、今日においては中国が世界の工場としてゆるぎない地位を獲得していることは周知のとおりである。

しかし、流通分野における市場開放は遅れ、鄧小平のいわゆる南方講話の後の92年6月になってようやく「第3次産業の発展を加速することについての決定」を国務院と共産党中央委員会が公表し、ついで「商業小売領域における外資利用に関する通達」が公表され商業・流通を含む新たな市場開放が開始されることになった。しかし、開放は限定的であり、北京、天津、大連、青島、広州、上海の6沿海都市と深圳など5経済特区に限定し、1もしくは2つの合資合作の小売企業のみを試験的に導入することにした。つまり、中国全土のなかのほんの一部地域の解放にとどまり、卸売り分野は未開放であり、しかも外資単独の進出は認められないということであり、あくまで試験的導入であったのである。なお、進出小売外資の許認可権限は国務院が保持し、業務内容についても小売業務と輸出入業務に限定され輸入が輸出を上回らないこと、輸出入総額は当該小売企業の総販売額の30%を超えないことなどの制限に始まり、合弁相手の選択や建物設計にいたるまで細かく規制を受けていた。これによって、マイカルの大連出店、ジャスコの上海、青島出店がな

¹⁸⁾ 近藤，同上論文、p.145

されたのは周知のことである。

ついで、95年10月に国務院は北京と上海において2社に中外合資の連鎖経営小売企業の試験的営業を許可し、国内貿易部は外資導入についてのガイドラインを公表した。それによると、①合弁相手は資本力があり、進んだ小売業管理経験を積み、国際的に知名度の高い企業であること、②出資比率は中国側が51%以上であること、③合弁期間は30年を超えないこと、④輸出入については、輸入は当該店舗で販売する商品に限定し、輸入額は当該店舗の年間販売額の30%を超えないこと、輸入が輸出を上回ること、などが示されている¹⁹⁾。

その後、地方政府による流通外資の設立認可を禁止し、国による地方の外資の見直しと開放地域の拡大が進められ、91年に「外商投資商業企業試点弁法」が公表されるが、これは従来とかく不透明であった流通外資の設立要件をはじめて専門法規で明文化したものであり、開放都市を大幅に拡大し、卸小売の最低資本金を明示していること、合弁期間の明示などが行われており、その内容は2001年12月のWTO加盟による一連の市場開放措置が公表されるまで変更されることはなかった。

けれども、97年に中国政府はWTO加盟問題に関連して、小売合弁企業に関する制限を段階的に縮小し、加盟5年後には全面開放する方針を明らかにし、2001年12月にはその具体的スケジュールを公表した。その概要は、①合弁外資小売企業への開放都市をすべての省都、重慶、寧波にまで拡大すること、②加盟後3年以内に都市ごとの開店数、設立方式、出資比率に関する制限の撤廃、③取り扱い規制品目についても順次緩和し、加盟後5年以内に外資企業はタバコと塩を除くすべての商品の取り扱いを許可すること、④連鎖経営に対する制限を加盟後3年以内に撤廃すること、⑤百貨店の多店舗展開に対する制限の撤廃、などが含まれている²⁰⁾。

中国はWTOへの正式加盟後、これらの約束を順次しかも一部前倒しを含みつつ確実に実行してきており、それに伴った国内法整備は現在進行中である。そのうち、流通に関する主なものを拾い上げると、たとえば、2004年の「外国商業投資管理条例」があるが、これは小売外資の100%出資を認めるだけでなく、投資家の規模出資比率制限を撤廃するものであり、これによって海外の中小小売企業の中国進出が可能になった。また、進出地域も2004年12月11日以降は地理的制限が撤廃された。また、連鎖経営(=フランチャイズ)方式による店舗展開についても2004年に商務部は「商業連鎖管理弁法」を公布し順次外資小売企業によるフランチャイズ展開の途を拡大していく方向に踏み切った。

これらの措置によって、現在のところ日系企業では伊勢丹が成都、済南に出店したほか、セブンイレブンは北京でまたファミリーマートは上海でコンビニチェーンの積極的展開を開始している。WTO加盟後外資系企業の中国進出はようやく端緒についたばかりであるが、今後の中国消費市場の規模と成長性は外資にとって大きな魅力であり、今後多くの外資小

19) 謝憲文「中国における流通開放政策の展開」『アジア市場学会年報』第4号、2001年、p.27

20) 『中国経済データハンドブック』日中経済協会、2003年、p.32 参照

売企業が新たに進出していくものと考えられる。

けれども、こうした外資の本格的進出を迎えるにあたって中国の小売業界はいかなる対応をとるべきであろうか。また、中国政府は資本力、小売ノウハウについて決定的に劣っている中国小売企業に対していかなる政策的対応をとるべきであろうか。また、そこで日本の経験から何を学ぶべきであるのか。節を改めて、述べることにする。

3.2 今後の中国の小売流通政策

3.2.1 競争力格差

外資系小売企業と中国の既存小売企業の間には資本力、小売ノウハウの両面において決定的格差のあることは明白であるが、この問題に対していかなる政策的対応が考えられるのであろうか。もちろん、政策的対応を一切行わないで同じ土俵の上で競わせるというのはひとつの対案であるが、決定的競争力格差をそのままにしておけば結果は明らかである。もし、国内産業、企業の保護を図ろうとするのであれば、日本がそうであったようにその方策は大きく2通りの途がある。

ひとつは、国内企業が十分な競争力をつけるべく積極的な育成を図ることである。日本の場合、規模の利益を追求するために高度化資金を用意して中小小売企業の共同化、組織化を図ってきたことは、周知のとおりである。これに対して中国の場合、いわゆる SARS 騒ぎをきっかけとして北京市内でコンビニを地域のライフラインとして位置付け、コンビニの設置に補助金を提供するという措置が採られているものの、未だ全国レベルでの助成制度はできていない。さらに、これまで、外資誘致のために外資系企業に対しては優遇税制措置を提供してきた。これは、競争力の劣った中国国内小売企業にとっては逆差別との不満の強いところであり、WTO 加盟後の外資企業への内国民待遇への移行が進むにつれて解消していくものと思われるが、最初から存在している競争力格差の是正のための政策的措置は早急に望まれるところであろう。

今、ひとつの方向は、日本の百貨店法、大規模小売店舗法がそうであったように、大規模店の出店規制を行うことによって、一定の競争調整を行うことである。もちろん、日本の場合それらの法律は、外資大規模小売企業を念頭に置いたものではなかったが、中国の場合外資大規模小売企業と既存の国内小売企業の規模格差についてみた場合、国内の弱小小売企業が一定の競争力を獲得するまで、大規模小売企業の進出に制限をかけることは、構内小売企業の保護育成の観点から見た場合、検討に値するといえるであろう。実際 2006 年 7 月 19 日のロイター通信が伝えるところによれば、中国商務省は大型小売店の出店規制案をまとめ国务院の最終承認を待っている段階とのことである。詳細は現時点では不明であるが、大型小売店の建設に多くの新たな規制を設け、小売業者間の競争過熱につながる店舗の増加を防ぐため地方政府への詳細な事業計画書の提出が求められるものであり、これによって外資系小売企業がとくに影響を受ける可能性がある、と報じている。仮にこれがかつての日本の大規模小売店舗法に類似するものであれば、外資系のみならず国内の大

規模小売企業の出店にも影響を及ぼすものになるであろう。ただ、日本の場合特に大規模小売店舗法によって競争から保護されている間中小小売企業の経営合理化、改善努力が十分には進まなかったケースが少なくなかったという経験を踏まえて、もし中国が同様の方策を採用するのであれば、大規模小売企業との競争から保護される中小小売企業の積極的経営革新努力を引き出すための、何らかの措置を検討する必要がある。

しかし、日本がそうであったようにこの政策は国際貿易摩擦の激化の中で外国からの厳しい批判にさらされ、結局法そのものの廃止に至った。現在中国経済は急速に成長し、アメリカにとって最大の貿易赤字国となっている。現在までのところ、貿易収支をめぐる米中貿易摩擦解消の方策としては人民元の切り上げが注目されており、この面で今後更なる応接が予想される。けれども、その先にあるものとして、輸入品を多く扱う小売店の新設制限が強く批判され、法の廃止を余儀無くされたのが日本であり、経済の国際化が進行する中では、この方策は将来的に安定した政策対応とは言いがたいことを、銘記すべきであろう。

3.2.2 競争法の整備

必ずしも小売業のみを念頭に置いたものではないが、日本をはじめ先進諸国は独占禁止法を用意している。その体系、罰則、行為の違法性認識については国によって違いはあるが、日本の場合私的独占の禁止、不当な取引制限の禁止、不公正な取引方法の禁止の3本柱からなり、それに不当景品類および不当表示防止法と下請法の二つの補完法で構成されている。日本の場合小売業の違反事件は不当な取引制限（カルテル）、不公正な取引方法および景表法にかかわるものが多いが、大規模小売業の場合優越的地位の乱用行為、不当顧客誘引、不当表示にかかわる独占禁止法違反事件は、これまでたびたび発生している。

中国はすでに1990年代に遡って日本の公正取引委員会にスタッフを派遣して独占禁止法の調査研究に着手し、その草案がえられているとも聞くが、今のところ公布はされていない。けれども、2006年10月20日に商務部をはじめとする政府5部門は「小売業者とメーカーや取次ぎ販売業者との不公平な取引を取り締まるための管理規則を公布した」と伝えられている²¹⁾。それによると、商品の陳列販売の際に供給側が小売業者に支払うサービスチャージの禁止、代金の支払い期限などが定められている。それ以上の詳細は不明であるが、日本の独占禁止法で不公正な取引方法として指定されている行為類型のいくつかが規制の対象になっていると考えられる。最終的にはより体系的包括的な独占禁止法の制定が求められるが、外資大手小売企業の取引行為に対して各地で不満が表明されている現状に鑑みて、たとえばシンポジウムの中でも質問が出された不当廉売の問題も含めてより包括的な取引上のルール制定は急がれるべきことであろう。

WTO加盟後の中国の小売環境の変化はきわめて流動的であり、日本や欧米諸国と異なり、多様な小売業態が極めて短期間に導入され、業態間の競争の結果としていかなる小売業態が生き残るのかについても現在の時点では予想しにくく、したがって近未来の小売構造が

²¹⁾ http://news.searchchina.ne.jp./disp.cgi?y=2006&d=1020&f=business_1020_005.shtml

どのようなものになっていくのか、今なおその動向は見極めがたい。その意味で単なる理念のみにとどまらず現実の商業実態と動向を踏まえて柔軟に対応することが求められる中国の小売流通政策が今後どうあるべきかを論ずるには困難を伴うが、最後に、次のことだけを指摘しておこう。

すなわち、中国では国内流通小売企業の合理化近代化が不十分なままに市場開放と大手小売外資を優遇税制などの特別待遇をもって誘致してきたことは事実であり、しかもその動きはWTO加盟によって加速化されている。現在までのところ小売外資の進出先は地域的にも限定されており外資系企業数店舗数も広大な中国の中ではきわめて限定的ではあるが、小売外資の進出地域が今後拡大するにつれて、既存の合理化近代化の遅れた国内の中小小売企業との競争軋轢が増大することは必至である。少なくとも同じ土俵の上で同じスタートラインからの競争開始であればまだしも、資本力、情報ノウハウなどさまざまな点で最初からハンディキャップを背負わされたままでスタートラインにつかざるを得ない国内中小小売企業にとって競争環境はきわめて深刻といわざるを得ない。単に公正競争ルールの制定にとどまらずより積極的な国内小売業の育成政策が求められており、その点では、日本の経験、さらには本稿では触れなかったがフランスのロワイエ法は大いに参考にされてよい。

