

論 説

小売業における規制と規制緩和： 大店法を中心にして

野 方 宏

- I. はじめに
- II. 規制と物価
- III. 大店法を巡って
- IV. 地方自治体の独自規制
- V. 結びに代えて：大店法廃止後の課題

I. はじめに

わが国において規制緩和の問題が論じられるようになってから相当の時間が経過した⁽¹⁾。古くは1981年に設立された臨時行政調査会（第2次臨調）の3年にわたる活動により、電電、国鉄、

(1) 規制緩和という用語について一言述べておきたい。規制緩和は言うまでもなく「deregulation」の訳語であるが、一部に「規制撤廃」（ないし「規制廃止」）という用語を充てる論者がいる。「de」という接頭語は分離・除去・否定を意味するから、訳語としては規制撤廃の方が原語により忠実な日本語とすることができるかもしれない。しかしながら、規制撤廃という言葉には「規制を全面的に改め廃止する」、「規制を一律にすべて廃止する」といったニュアンスが強く感じられる。一方、「deregulation」の実態をみると、こうしたニュアンスとは異なる事態が進行している。例えば、今年4月にスタートした「日本版金融ビッグ・バン」は金融業における本格的な「deregulation」であるが、同時に金融監督庁が設立され、早期是正措置の導入や金融検査・監督の強化といった規制の強化がなされている（イギリスの電気通信・電力といった公益事業においても、民営化を核とする「deregulation」の一環としてこれら産業を規制する新たな規制機関が設立されている）。このように「deregulation」は、一方で既存の規制を「廃止」しつつ、他方で新たな規制の「導入（ないし強化）」を伴うものである。こうした点を考慮すると、筆者は OECD などがしばしば用いている「規制改革（regulatory reform）」という訳語が適切ではないかと考えている。しかし、既に「規制緩和」という訳語が定着しているので、本稿でも「規制緩和」という言葉を用いることにする。なお、OECD 諸国における規制緩和の論点をコンパクトにまとめたものとして川本 [1998] がある。

専売の 3 公社の民営化を柱にした答申がなされ⁽²⁾、電電、専売は1985年に株式会社形態に民営化され、国鉄は1987年に 6 旅客会社・1 貨物会社に分割・民営化された。1985年7月の臨時行政改革推進会議（第 1 次行革審）では258事項の許認可などについての是正が指摘され、1988年12月の第 2 次行革審では事業規制の改革（トラック事業の規制緩和や金利規制緩和など）が提案された。更に1992年の第 3 次行革審では国民生活関連の規制緩和（運転免許証の有効期間など）が答申された。

規制緩和を巡る議論が急速な高まりをみせるのは、1993年8月に発足した細川政権以降のことである。それは、バブル崩壊以降の景気低迷に対し、同年9月に発表された緊急経済対策の中で、従来の金融財政政策を内容とするマクロ政策と並んで規制緩和が景気対策のもう1つの柱として位置づけられたことによる⁽³⁾⁽⁴⁾。これ以降規制緩和は加速度的に進行する。例えば、村山政権下の1995年3月には「規制緩和推進計画」が閣議決定され、5年間で1,091項目の規制緩和の実施が決定されたが、翌月にはこの5年計画が3年に繰り上げられることになった。この3年計画が完了した本年3月末には、15分野624項目にわたる「新規規制緩和推進3ヵ年計画」が閣議決定され、2000年度までに接続料金などの通信料金の引き下げ、電力の小売自由化、運輸部門での需給調整原理の廃止などが盛り込まれている。

以上わが国の規制緩和の流れを駆け足でみてきたが、こうした流れの中で規制（ないし規制緩和）を象徴する存在として議論されてきたのが「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、大店法と略称）である。名称から明らかなように、大店法は小売業という流通業の1分野を規制する法律である。大店法が上に述べたような「象徴的存在」となった直接的理由は、小売業が国民生活と密接な関わりを有しているという点にあるが、これに加えて、大店法の規制緩和によってどのようなメリット（例えば、規制緩和による競争の導入による価格の低下・品質の向上など）・デメリット（例えば、大規模店との競争の結果中小の小売店の経営が悪化し倒産の多発やそれに伴う失業の増加など）が具体的に予想されるかを明確な形で議論できやすいという点も指摘しておくべきであろう。

こうした問題意識を背景にして、本稿ではこの大店法を取り上げ、この法律を巡って議論さ

-
- (2) 3 公社の民営化に加えて、新車の車検期間の 2 年から 3 年への延長などを含む 253 事項の政府省庁の許認可が指摘されている。
 - (3) ただし、短期の景気対策としての規制緩和の「即効性」については懐疑的な評価が多く、規制緩和は日本経済の中長期的構造改革の手段としてこそ位置づけるべきだとする主張が支配的である。
 - (4) 94 項目の規制緩和が発表されたが、その中には携帯電話の売り切り制やビール製造免許の最低数量基準の引き下げなどが含まれている。

れてきた問題を整理・検討してみたい。次節では、流通業の規制が国民的レベルで議論されるようになった契機や背景などについて検討する。そこでは、1980年代半ば以降急速に進行した円高を契機に、内外価格差や日米貿易摩擦といった問題が論議される一方、それら問題が規制と密接な関係にあることが示されている。それに続く2つの節では、代表的な流通業の規制法である大店法及び地方自治体の独自規制を取り上げ、その歴史的経過、規制の概要と実態、規制の問題点や規制緩和の効果などについて、この分野の実証研究を交えつつ検討する。最後の節では、これら2つの節での議論を踏まえ、2000年4月に予定されている大店法に代わる「大規模小売店舗立地法」（以下、大店立地法と略称）について触れ、この小論を閉じることにする。

II. 規制と物価

わが国において政府による公的規制（以下、規制と呼ぶ）が物価との関係で国民の関心を広く集めるようになった契機は、1980年代半ば以降の円高の進行である。80年代前半1ドル=240円前後の水準で安定的に推移していた為替レートは、1985年9月のプラザ合意を境に急速に円高の方向に進んでいった。例えば、プラザ合意直前（1985年9月20日）の為替レートは1ドル=238円であったが、1年後（1986年9月22日）には1ドル=154円と実に55%の上昇を記録している。こうした円高の進行と定着は、周知のように日本経済にさまざまな影響を及ぼすことになった。ここでは規制と物価という観点から、内外価格差の問題と日米貿易摩擦を取り上げておこう。

（1）円高と内外価格差

円高はドル表示の日本のG N Pを数字の上では急速に増加させた。1987年には日本の1人あたりG N P（19,642ドル）はアメリカのそれ（18,403ドル）を初めて上回り、以後その差は拡大を続けた⁽⁵⁾。一般に、1人あたりG N Pは各国の生活水準を近似的に表す代表的な尺度と考えられていたから、数字の示すところと生活の実際が示すところのギャップに国民の注目が集まったのは、極めて自然な成り行きであった。「豊かさを実感できない」とか「経済大国から生活大国へ」といったスローガンが声高に叫ばれると同時に、先のギャップを確認する実態調査やそれを生み出している原因究明を目的とするさまざまな研究が実行に移された。例えば、後述するように経済企画庁は1988年以降東京、ニューヨーク、ロンドンなど世界の主要都市について30近くの

(5) 『日本経済を中心とする国際比較統計』各年版（日本銀行国際局）参照。

具体的品目（食パン、ワイシャツ、散髪など）を実地に調査し、東京の物価水準が他都市と比較して3割前後高いことを明らかにし、「内外価格差」の存在を実態的に裏付けた⁽⁶⁾。

また、よく知られているように、円高は輸入物価それ自身の低下や輸入品と国産品との競争を通じて日本の物価水準に影響を与える。この時期、こうした円高による物価へのプラスの効果、いわゆる「円高差益」についての試算もいくつか公表された。例えば、1985年10～12月期から1987年1～3月期を対象にした経済企画庁の試算では、円高差益は18兆円、うち約6割が消費者に還元されているという結果が示された。1988年3月NHKが円高差益特集番組のために実施した試算（対象期間は1985年10～12月期から1987年10月～12月期）では、円高差益は30兆円、うち消費者への還元分は約4割となっている。いずれの試算においても、円高差益の相当部分が消費者に還元されずにいること、すなわち物価の低下という形で円高メリットが消費者に還元されていないという事実が明らかにされた。更に、これら試算においては、消費者への円高メリット還元を妨げている1つの要因が、経済のさまざまな分野に張り巡らされている規制や日本の流通システムのもつ非効率性に由来する点が併せて指摘されていた。

規制と物価（内外価格差）との関連性を簡単なデータを用いて平易に説明し、規制の存在が物価に及ぼす影響を明らかにした最初の試みは、1988年8月に経済企画庁が発表した『物価レポート'88』である。それ以降91年まで毎年の『物価レポート』においてこの問題が分析され、規制と物価を論じる際の基本的視点を提供した。以下、『物価レポート』で行われている規制と物価に関する分析方法を簡単に紹介しておこう。

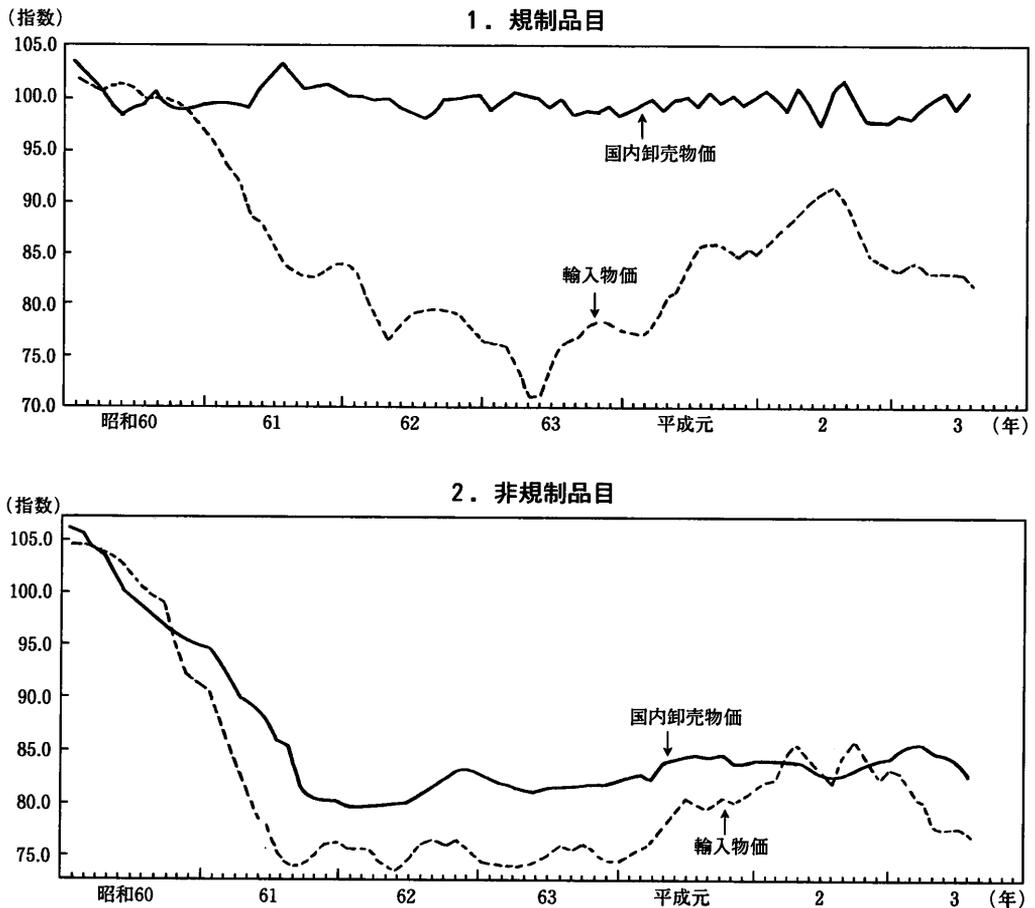
まず、日本銀行の作成する卸売物価指数から国内卸売物価と輸入物価に共通に採用されている品目（88年では78品目、89～91年では80品目）が取り出される。これら共通品目はそれぞれ国産品と輸入品であり、互いに競争的關係にある商品である。次に、これら品目は規制の有無によって2つのグループに分類される。ここで具体的な規制として取り上げられているのは、価格支持制度、輸入数量制限及び参入規制である。また、これら規制が実際に行われているのは、粉乳、粗糖、ウイスキー、小麦、牛肉など12の品目である。

図1は『物価レポート'91』から引用したものである。非規制品目の物価動向をみると、輸入物価は1985年以降の急激な円高の進行を反映して大幅に下落している。また、それと並行して国内卸売物価もほぼ同等のペースで大幅に下落しているが、これは円高に伴う生産コストの低下や安価な輸入品との競争を反映した結果と考えられる。つまり、非規制品目については円高に伴

(6) 『物価レポート』88年版以降（経済企画庁）参照。

う価格引き下げ効果が速やかに国内卸売物価に反映されているといえる。一方、規制品目についてみると、輸入物価は大幅な下落を示しているが、国内卸売物価はほぼ横ばいで推移している。これは、規制品目の場合、規制の存在によって円高の価格引き下げ効果が国産品の価格低下にまで波及しておらず、その結果、同一商品について内外価格差を生み出す一因になっている、と解釈することができる。

図 1



- (備考) 1. 日本銀行の国内卸売物価指数と輸入物価指数で共通に採用されている80品目を取り上げた。これらの共通品目は、それぞれ国産品と輸入品であるため、競争関係にある。
 2. これらの80品目のうち価格支持、輸入数量制限及び参入規制が行われている品目を規制品目、それらが行われていない品目を非規制品目とした。規制品目は、粉乳、粗糖、たばこ、ウイスキー、ぶどう酒、ブランデー、生糸、小麦、牛肉、豚肉、原料炭、一般炭の12品目である。
 3. 規制品目であっても、行政価格の引き下げにより国内卸売物価が低下している品目もある。

[出所] 『物価レポート'91』117頁

また、同レポートでは流通段階での競争阻害要因もまた内外価格差を生み出し、日本の物価高の原因であることを指摘している（118頁～119頁）。流通段階での競争が十分に働かなければ、流通コストやマージンは大きくなり、円高メリットが小売価格の低下に結びつかないからである。競争阻害要因として挙げられているのが、大店法に代表される規制や日本の流通に特徴的な流通系列化、リバート制、建値制などの商慣行である。こうした日本の流通システムに関連した問題については次項でも簡単に触れる。

（2）円高と日米貿易摩擦

日米間の貿易を巡る摩擦の問題は戦後一貫して絶えることなく続いている問題である。有名な「ワンダラブラウス事件」を契機に綿製品の輸出自主規制がなされたのは1957年のことである。それ以降、繊維・鉄鋼（60年代～70年代）、カラーTV（70年代）、自動車・半導体（80年代）と個別の製品分野では日米間の摩擦を巡る対立が解消されることはなかった。こうした日米間の財の輸出入取引額である貿易収支をみると、1965年に対米貿易収支が黒字に転じて以降、日本の黒字傾向は現在まで30年以上にわたって続いている。財に加えてサービス取引をも含めた日米両国の経常収支をみると、1980年代以降米国の赤字、日本の黒字傾向が定着し、この傾向もまた現在まで続いている。その上、先の日米間の貿易収支の状態を反映して、1980年代の米国の経常収支赤字の3～4割は対日赤字分が占め、経常収支赤字縮小のためには対日赤字の削減が不可欠であるとの認識がとりわけ米国では広がった。周知のように、1985年9月のプラザ合意で意図されたのは、為替レートによる赤字国（米国）、黒字国（日本や旧西ドイツ）における貿易不均衡の是正であった。実際、プラザ合意以降円高（マルク高及びドル安）は急速に進行した。しかしながら、日米両国（そして旧西ドイツ）の経常収支の動きをみると、事前の期待に反してこれらの国の貿易不均衡の是正はみられなかった。むしろ、日米間の景気局面のすれ違いやJカーブ効果などによって不均衡の拡大がみられたほどであった。

こうした事態を前にして米国が要求してきたのが、個別製品分野（特に半導体などのハイテク分野）に関わる従来型の問題及び従来取り上げられることのなかった貿易不均衡そのものの是正（日本の対米貿易黒字の縮小）という新しい問題への対処であった。そして、後者の問題を協議する場として設けられたのが「日米構造協議（Structural Impediments Initiative）」（以下SIIと略称）であり、1989年9月から1990年6月にかけて日米両国の経済構造的な問題にまで踏み込んだ議論が集中的に行われた。

SIIにおいて米国が日本の構造的な問題として指摘したのは、貯蓄・投資パターン、土地利用、

流通、排他的取引慣行、系列、価格メカニズム（内外価格差）の6項目である。最初の2つを除けば、すべて日本の流通システムに関わるものであり、米国は、日本の流通システムが米国製品の日本市場へのアクセスの障害になっており、それが結果的にアメリカの大幅な対日貿易赤字の原因になっていると主張した。その当時、米国最大の大型玩具店チェーントイザラスは日本市場参入を試みていたが、流通に関する法律（大店法）や商慣行に阻まれ、日本での店舗展開が壁におつかっていた。SIIの場で米国が主張したのは、大店法の存在が大型店の出店を制限し、大型店の出店制限が海外からの商品の日本市場参入を困難にし日本の貿易黒字を維持させると同時に、それは日本の消費者にとって割高な価格や商品の選択肢を狭めるという意味で消費者利益を犠牲にするものである、という点であった。そのため、大店法はSIIの議論を象徴する存在として取り上げられ、次節以降でみるように、90年代における大店法の緩和を急速に押し進める原動力（いわゆる「外圧」）となり、日本の流通システムを大きく変化させることになる。

Ⅲ. 大店法を巡って

（1）大店法の目的

大店法は以下の目的を達成すべく1973年10月に制定され、翌1974年3月に施行された。その目的とするところは、①消費者利益を保護しつつ、②中小小売業の事業機会を確保し、③小売業の正常な発達を図ること、にある。そして、これら目的を達成するために1,500㎡以上の店舗規模（政令指定都市などでは3,000㎡以上。なお、以下の記述に際しては政令指定都市についての数字は省略する）をもつ大型店の出店や増床などの事業活動の調整がこの法律の対象とされた。

一般的にいえば、消費者利益は市場における企業間の競争を通じて高められると考えられるし、一方、中小小売業の事業機会を確保（＝中小小売業の保護）するため大型店の出店を制限することは、この分野への参入抑止効果を持つため小売業者間の競争を低下させると考えられる。したがって、大店法に掲げられた目的①と②は明らかにトレード・オフの関係にあり、そのためこの2つの目的の整合性について当初から識者の間で疑問視されていたことは当然のことであった。大店法が制定される契機となったのは、当時急成長を遂げていたスーパーの出店攻勢によって中小小売業者の経営が圧迫される一方、中小小売業の保護を目的として1956年制定された百貨店法ではこのようなスーパーの行動を抑制できなかったという現実であった。こうした大店法成立に至る経緯を考慮すると、中小小売業の保護という目的の実現が大店法の意図としたものであったと考えられる。したがって、上に述べたトレード・オフ関係からいえば、消費者利益の保護と

いう目的は大義名分に過ぎなかったということになる。実際、(3)でみるように、大店法の下で消費者利益が犠牲にされた可能性は大きい。

大店法が施行された1974年以降、この法律は流通業の代表的規制として中小小売業の保護という観点から運用されてきたが、後の議論との関係からここで次の点を確認しておこう。それは、大型店の出店により地元の中小小売業者が相当程度の影響を受けると判断された場合、どのようなものが大店法にいう「小売業の事業活動の調整」の対象として審査されるのかという点である。大店法の下で具体的な審査対象となるのは、①店舗面積、②開店日、③閉店時間、④年間休業日数だけであり、これらは一般に「調整4項目」と呼ばれている。したがって、最近大店法の適用を巡ってしばしば議論の対象にあげられる大型店の出店に伴う交通渋滞や騒音など環境に関連した問題は、本来、大店法の審査対象の事項とは考えられていないのである。この点について別の表現の仕方をすれば、大店法は、企業の価格や参入・退出などを規制対象とする経済的規制であり、消費者・労働者などの健康・衛生・安全の確保や環境の保全などを目的とする社会的規制ではないということである⁽⁷⁾。いくつかの研究によれば、欧米先進国における小売業の規制の中心は社会的規制であり、経済的規制は例外的存在である⁽⁸⁾。例えば、田島 [1994, 13頁] によれば、先進国において小売業の出店を制限する法律は都市計画の観点からのゾーニング規制（立地や土地利用の規制）が一般的であり、大店法のように競争調整という考え方はわが国に固有のものだとされている。

(2) 大店法の変遷

本年5月27日、大店立地法を始めとする商業関連3法が国会で成立し、政府は99年度をもって大店法を廃止することを決定した。中小小売業の保護を目的とした経済的規制から地域環境の保全という社会的規制への180度の転換が2000年4月に予定されている。

ここでは、1974年3月にスタートし2000年3月に幕を閉じる予定の大店法の四半世紀ほどの歴史を簡単に整理しておこう。

小売業に関する規制の強化と規制の緩和という観点から大店法の歴史をみると、大店法の相次ぐ強化がなされた1980年代末までの10年強の期間と、大店法の規制緩和そして最終的には廃止へとつながる90年代の10年弱の期間という対照的な2つの時期に区分することができる。

(7) 経済的規制と社会的規整の区別については、例えば植草 [1991] 第1章参照。

(8) なお、例外としては大型店の出店を規制したフランスの「ロワイエ法」がある。「ロワイエ法」については鶴田・矢作 [1991] を参照。

最初の大店法の強化は1978年11月の法改正（翌79年5月施行）によって行われた。この改正によって規制対象面積が引き下げられ、従来の規制対象（1,500㎡以上、第1種）の他に新たに1,500㎡未満～500㎡以上（第2種）の店舗面積も規制対象に加えられた。その後、何回かにわたる行政指導（通産省からの通達など）による大店法の運用変更によって規制の強化がはかられた。特に、1982年1月の「当面の措置」通達はそれまで地方自治体が独自に設けていた「上乗せ規制」、すなわち出店企業と地元業者との事前説明指導、を公的に認知し、結果的に調整期間の長期化、事前協議の密室性や複雑性を増大させることになった。

1980年代後半以降の円高の定着に伴う日本経済の構造的改革論議（例えば、1986年4月に発表された「前川レポート」など）や先にみた1989年9月に始まる日米構造協議を直接的契機にして、1990年代に入ると大店法緩和の動きは急速に表面化してくる。1990年5月には大店法運用の適正化に関する通達が出され、出店調整期間の1年半への短縮や地方自治体による独自規制の是正要請など大店法緩和の方向に一步踏み出し始めた⁽⁹⁾。1年後の91年5月には大店法が改正され（92年1月施行）、出店手続きの簡素化（商調協の廃止）、独自規制の抑制、調整期間の短縮（1年以内）、種別境界面積の引き上げ（第1種は3,000㎡以上、第2種は500㎡以上～3,000㎡未満）など大店法緩和が一層推進された。さらに、先の91年改正大店法附則に基ずく施行2年後の見直しの結果、94年5月に1,000㎡未満の出店は原則調整を不要にするという通達が出された。こうした一連の大店法緩和の流れが大店法廃止の決定につながるようになったといえよう。

（3）大店法の経済的効果

ここでは、大店法の規制緩和と中小小売店の動向（特に中小小売店数の変化）、大店法と小売価格、大店法緩和のマクロ経済的効果についてこれまでの研究を整理しておこう。

大店法の目的が中小小売業の保護に置かれ、また大店法の改正や実際の運用も1980年代末までは規制強化の方向に進んできたことは、既にみた通りである。鶴田・矢作[1991]はこの規制強化の時期を対象にして大規模店出店に伴う調整の実態調査を行っている。彼らは大手スーパー6社を対象に1974年度から1988年度にかけて行われた出店について以下の2点を明らかにしている。すなわち、(1)出店表明から開店までに要した年月は平均4年3ヵ月（出店表明前の先行開発期間を含めた実質的年月は5～6年と推定されている）、(2)平均店舗削減率（[申請時店舗面積－結審時店舗面積]／申請時店舗面積）は33.6%である。この2つの数字が示すように、中小小売

(9) 上乗せ規制を含む地方自治体の独自規制は次節で検討する。

業の保護は実態面でみる限り着実に実行に移されていたと考えてよい。

一方、通産省の『商業統計』（1979年以降は3年毎の調査）によれば、小売店数は1982年をピークにそれ以降一貫して低下している。中小小売店（従業者49人以下）については1985年以降低下に転じ、その傾向は現在まで続いている。この『商業統計』の調査結果は重要である。前項でみたように、1978年以降1990年までは大店法の規制強化がなされた時期であった。とりわけ1982年の「当面の処置」通達以降は大店法の運用強化が大幅に図られている。それにも拘わらず中小小売店が減少しているという事実は、中小小売店の減少と大店法の規制緩和との間に直接的な因果関係を求めることが難しいことを示している。つまり、中小小売店の減少の主たる原因を大店法の規制緩和に求めることには無理であろう。しかし、大店法の規制緩和が無関係かといえ、そうともいえない事実がある。大店法の規制緩和がなされた1990年以降についてみると、中小小売店の減少という傾向は小規模小売店において著しく加速されているのである。こうした事実を総合的に判断すれば、中小小売店の趨勢的な減少には大店法の規制緩和を含むさまざまな要因が作用していると結論付けざるを得ない。こうした結論の一例は1996年度経済白書にみられる。白書では91年度と94年度の『商業統計』の比較から、商店数の減少がみられるのは専ら従業員規模が4人以下の商店だけであること、また売場面積別でも減少のみられるのは50㎡未満の店舗だけであること（11%の減少）、を明らかにし、こうした個人商店を中心とする零細商店の急速な減少の背景として、90年代前半の価格破壊や輸入品との競合といった環境変化、後継者難の深刻さ、大店法の規制緩和による中規模店以上の出店増を挙げている。

次に、大店法と小売価格との関係に移ろう。大店法の存在が小売価格にどのような影響を与えるかという問題を包括的に扱った定量的研究は残念ながら行われていない。理論的には、大店法は小売市場への新規参入を制限し競争抑制的な効果を持つことから、小売価格を相対的に割高な水準に押し上げると考えられる。ここではまず、このような観点から、ある地域への大型店の進出度ないし大型店の密度と当該地域の小売価格の間に何らかの統計的関係の有無を見出そうとする定量的研究についてみておこう。

土居 [1994] は、全国47の都道府県庁所在地を対象に、総務庁の『平成4年度全国物価統計』から家賃、サービス料金などを除いた「商品」全体の物価水準を表す地域差指数を被説明変数に、大型店の進出度（〔第1種+第2種大型店の売場面積〕／小売業全体の売場面積）を説明変数にして統計的分析を試み、次のような結果を得ている。すなわち、(1) 相関の程度は低いが（相関係数は0.31）大型店の進出度と地域差指数（地域の物価水準）との間には右下がりの関係、すなわち大型店の進出度が高まると地域の物価水準が低下する傾向にあること、(2) 静岡市と類似し

た地価コストを持ち東京、大阪などの近接周辺にある県庁所在都市8市を取り出し同様の分析を行うと、両者の相関は極めて高くなり（相関係数は0.93）、大型店の進出度が10%高まれば（静岡市の大型店進出度は38.6%であり、低い方から5番目に位置する）地域差指数が0.9ポイント低下するといった大きな効果が期待される、ことなどである。

一方、全国約700市町村を対象に、1977年と1987年の2時点にわたって食品および家電製品の小売価格を調査した山下・井場・新井[1992]では、大型店密度（世帯当たりの大型店数）の上昇は生鮮食品や家電製品の価格を低下させる効果を持つが、大量生産食品については明確な価格低下の効果を持たないことが示されている。このことは、上にみた大型店の参入による競争の促進が価格低下につながるとする理論的予想が必ずしも単純な形では成立しない可能性を示しているといえる。

このように、分析対象や分析手法の相違をも含めて大型店の出店状況と小売価格との関係について定量的に一意的な結論を求めるのは現段階では困難な状況にあるが、OECDの研究者達による大型店の出店規制を巡る国際比較研究を紹介しておこう。この研究では（Joy=Kato=Pilat, 1995）、加盟国を対象に従業員で測った平均小売店規模（規模が大きければ効率が高いと想定されている）を被説明変数として（1）所得水準、（2）価格水準、（3）大型店規制との統計的関係が検討され、理論的に予想された結果が検証されている。すなわち、（1）については正の、（2）、（3）については負のいずれのケースも有意な相関関係が見出されている。特に（3）については、大型店規制 → 平均小売店規模 → （生産コスト効率性） → 価格水準というルートを通じて大型店規制と小売価格水準との間に間接的ながら一定の負の関係の存在することを示唆している。

最後に、大店法の緩和のマクロ経済的効果について、1997年4月に経済企画庁が発表した『近年の規制緩和による経済効果の定量的試算』の中から大店法に関係した部分だけを取り出してみよう。対象となった産業は流通を始めとして電気通信、運輸、エネルギーなど8つの産業分野であり、需要効果と利用者メリットの2つが試算されている。前者は規制緩和により生み出された消費や投資などの需要増大効果であり、規制緩和以前のトレンドを延長したものと実績値を比較し、両者の乖離を需要効果として計算している。後者は規制緩和に伴う価格低下によって利用者の負担が減少した大きさを表し、価格の低下分に各年の販売数量を乗じ、それを利用者が節約できた金額として計算している。ただし、大店法については需要効果だけがこの試算の対象となっている。1990年度～95年度にかけての大店法の緩和による需要効果は、小規模小売店へのマイナスの効果を差し引いたネットでみて390兆円ほどに達し、この期間の規制緩和によるトータルの需要増大額7.28兆円（対名目GDP比で1.55%）の半分以上を占めると試算されている。

IV. 地方自治体の独自規制

(1) 上乗せ規制と横出し規制

前節(2)でみたように、1974年に施行された大店法では、規制対象となる店舗面積は1,500㎡以上であった。1978年の大店法改正までに規制対象となる大型店の出店は事前の予想に反して増加の趨勢をたどった。また、それと同時に大型店の出店戦略が多様化し、規制対象とならない店舗面積1,500㎡未満の中型店規模での出店、例えば食品スーパー、専門店、コンビニエンス・ストア（以下、コンビニと略称）といった業態での出店が増加した。その結果、出店を巡って多くの地域で地元中小小売業者との紛争が常態化し、法改正による規制対象面積の引き下げ（1,500㎡から500㎡へ）や地方自治体による独自の規制基準を定めた条例、指導要綱の制定につながった。地方自治体による独自規制は一般に次の2つに分類される。

1つは「上乗せ規制」と呼ばれるものであり、いわゆる「3条申請」（デベロッパーなどの建物設置者の申請）を受理する際に、地元商業関係者の同意書の添付ないし同意の確認を義務づける独自の規定（条例や指導要綱）をいう。大型店の出店に際し、大店法に基づき正式の出店手続きを行う前に地元への事前説明を要件として盛り込んだ規制である。前節(2)でみたように、1982年の「当面の措置」通達によってこうした事前説明制度は公的な認知を受けることになった。

もう1つの独自規制が「横出し規制」であり、小規模スーパーやコンビニなど大店法の規制対象外の店舗（1978年改正以降は500㎡未満）について独自の出店調整ルールを規定したものである。横出し規制の根拠を提供したのが、小売業を営む大企業と中小企業との住み分けを目的に1959年に制定された小売商業調整特別措置法（商調法）である。横出し規制には、店舗面積にとどまらずそれ以外のものも規制対象の中に含むものがいくつかみられた。鶴田・矢作〔1991, 308頁〕によれば、フランチャイズ規制（商調法で定めた大企業者が営むフランチャイズ店を対象にした規制、静岡市、刈谷市など）、市外資本規制（市内資本に対する規制の免除措置、静岡市、豊田市、野田市など）などがこうした具体的事例として挙げられている。

山下・井場・新井〔1992〕に報告されているアンケート調査によれば、1990年11月時点において、調査対象1030市町村のうち500㎡以下の中規模小売店の出店を調整する規定を設けているのは全体の42%にあたる432市町村あり、また11%にあたる117市町村において商業団体・商工会議所・市町村議会などの組織が大規模店の出店凍結を宣言している。

(2) 独自規制の経済効果

地方自治体の独自規制の効果を分析した先行研究は、現時点で山下・井場・新井 [1992] を数えるのみである。以下では、彼らの研究を要約的に紹介することにする。

まず、1987年全国物価統計調査の対象である700余りの市町村を対象に、6つに分類された食品（生鮮魚類、生鮮青果類、生鮮肉類、全国ブランド品、地域ブランド品、輸入食品）および家電製品の価格指数を、店舗規模別に大型店（売り場面積400㎡以上でセルフ方式主体の販売を行っている小売店）と一般店に分けて求め、それら価格指数を被説明変数としている。次いで、世帯当たり大型店数、中規模店規制（地方自治体による500㎡未満の中規模店に対する規制の有無＝先に述べた横出し規制の有無）など6つの説明変数で回帰させ、各変数が店舗規模別小売価格指数に与える効果についてのファクト・ファインディングを中心にした検討を行っている。それによると、市町村による中規模店規制は、大型店に対しては生鮮青果類、全国ブランド品、地域ブランド品についてマイナスの効果、すなわち中規模店規制がこれらグループの価格を割高にしている可能性を示しているが、それら以外の他の4つのものについてはこのようなマイナスの効果を見だせていないこと、また、一般店に対しては生鮮肉類についてプラス、輸入食品についてマイナスと全く正反対の効果となっていること、が明らかにされている。このような結果が意味することは、中規模店規制が各種食品や家電製品の小売価格指数に及ぼす影響について、明確な直接的効果は検証されず、結果の解釈について幅を許すものにならざるをえないということである。このような分析結果について、彼らは次のように述べている。すなわち、「小売業への参入規制 [中規模店規制] は、小売構造を通じて間接的に価格に影響を及ぼすと思われるが、直接的効果は検証できなかった。その理由として、小売市場の単位を市町村でとらえているため、通常の商圈で観察される事実を適切に把握できなかったことが考えられる」（山下・井場・新井、1992, 12頁）、と。

山下・井場・新井 [1992] では、上にみた小売価格と中規模店規制との関係の他に、独自規制が大型店の出店に対しどの程度の抑制効果を持ったかについても分析が試みられている。この関係を統計的に確認するためには、独自規制のうち上乗せ規制と大型店の開店数の関係を検証すべきであるが、上乗せ規制を要綱で定めている地方自治体が少ないため、横出し規制が行われている市町村では上乗せ規制も同時に実施されているという前提で、分析が行われている。それによれば、横出し規制が制定される2年ほど前から第1種・第2種とも開店数が抑制的に推移しており、横出し規制の制定以前から実質的には出店規制が強化されていた可能性が示されている。さらに、いまみたように独自規制が大型店の出店スピードを抑制している反面、独自規制のある

市町村では零細店の減少が加速していることも示されている。これは、独自規制が本来意図した地域の零細店の保護という目的が実際には実現できていなかったことを意味し、前節(3)でみた大店法の運用強化にも拘わらず中小小売店の減少が続いたという事実と符合する。

また、市町村で実施されている横出し規制の強さを4つに分類(①売り場面積500㎡以下の出店を規制している、②300㎡以下の出店を規制している、③中小小売業まで規制の対象を広げている、④過去に出店凍結を決議している)し、大規模店の開店数との関係についても推計が行われている。推計結果から、次の点が明らかにされている。(1)①を除き出店規制の有無を示すダミー変数がマイナスに効いており、本来コンビニなどの中規模店を規制対象とした横出し規制が、大規模店の出店に対しても抑制効果を持っていること、(2)特に、②、④については、ダミー変数の係数の値が大きなマイナスを示しており、大規模店の出店に対しより強い抑制効果を持っていること、(3)③のダミー変数の係数はプラスでりと、中規模店の参入規制が中小小売業者にまで及んでいる市町村では大規模店の出店が相対的に多いこと、などである。これらの結果は、独自規制が行われる場合に予想される事態とほぼ一致している。

(3) 独自規制の問題点

1990年5月の通達や1992年1月施行の改正大店法(第15条の5に、地方自治体がこの法律の範囲を超えて独自の規制を行う場合には「この法律の趣旨を尊重して行うものとする」という明文の規定が設けられた)により地方自治体の独自規制の緩和・撤廃が進行している。ここでは、このような事態の進行を踏まえ、独自規制の問題点のうち以下の2点について指摘しておこう。

第1点は、上乘せ規制によって義務づけられた地元商業関係者への事前説明及び同意の取り付けに関して生じる問題である。上乘せ規制は、前節(3)で述べたように先行開発期間を含めた出店表明から開店までの実質年月の長期化(5~6年)させる要因となるが、それに加えて、事前説明段階では開店後のさまざまな営業上の制約も決められている。鶴田・矢作[1991, 305~306頁]では「出店後の取扱品目を詳細に取り決めたり、それぞれの売り場面積の広さやあるいは売り場面積ごとの販売額計画を取り決めたり、チラシ配布の日数、売り出しの回数・日数など実にこまごまとしたことが地元の要請に基づいて出店者との間で合意される」と述べられている。事前の出店調整に際してこの種の合意が形成されていたとすれば、それは実質的にカルテルと類似の効果を有し、独占禁止法上問題があるばかりでなく消費者利益をも大きく損なっていた可能性がある。

第2点は、横出し規制が中小小売業の将来に及ぼした副次的効果に関係する問題である。横

出し規制は、80年代以降急速に成長していたコンビニに代表される大企業によるフランチャイズ・チェーン展開を規制することを目的としていた。それは、横出し規制が商調法を根拠にして制定された経緯からも明らかである。しかしながら、鶴田・矢作 [1991, 309頁] の指摘にあるように、フランチャイズ・チェーン・システムは大企業の持つ店舗運営ノウハウや商品調達力を中小小売業者の持つ労働力や立地条件と結びつけた1つの流通システムであり、中小小売業の有力な業種・業態転換の有力な手法である。したがって、横出し規制の中にフランチャイズを規制対象として加えたことは、中小小売業の自律的行動の選択肢を狭め、彼らの自助努力を損なう効果を結果的に生み出していたかもしれないのである。

V. 結びに代えて：大店法廃止後の課題

これまで検討してきたように、代表的な流通業の規制法である大店法及び地方自治体の独自規制にはいくつかの問題点があった。ここではそれらを踏まえ、規制緩和という大きな流れの中で流通業に対する政策のあり方や地方自治体の役割について考えてみよう。

(1) 90年代の規制緩和

第1節でみたように、規制緩和が政府の経済政策の重要な柱として位置づけられたのは、1993年9月に発表された緊急経済対策においてであったが、それ以降、規制緩和は当初考えられていた以上のペースで進展し、2000年度を完成年度として「新規制緩和推進3カ年計画」が現在進行中である。

こうした規制緩和が進行するプロセスの中で、経済政策の軸足を生産者の側から消費者の側に、生産者重視から消費者重視の方向に転換すべしという合意が形成されつつあるように思われる。例えば、1995年12月の行政改革委員会の報告書『規制緩和の推進に関する意見（第1次）』及び1996年12月の『同（第2次）』は全編この消費者重視のトーンで貫かれている。

こうした状況を背景に、流通業に対する政策を考えていく上でも、従来の中小小売業者の保護という観点から消費者利益の確保を基本に据えつつ流通独自の事情を考慮した視点が必要となってきている。

(2) これからの流通規制の基本的あり方

流通業は現在大きな構造変化に晒されているといわれる。それは昭和30年代にスーパーマー

ケットの登場で引き起こされた第 1 次流通革命以上の激動であるともいわれる。1994年を中心に全国的にみられた「価格破壊」という現象は⁽¹⁰⁾、流通業内部で進行していた構造変化を国民の目の前に明確な形で指し示すものであった。ここでは、こうした流通業の内部における大きな変化には立ち入らずに、流通業を取りまく環境の変化という観点から流通業に対する政策的課題について検討してみよう。

周知のように、高度経済成長以降、大都市圏や中核都市への企業及び住民の集中はペースこそ緩やかになってはいるものの、趨勢的には現在においてもなお続いている。その結果、これら大都市圏の周辺部への住宅の拡大や人口の流出が促進され、都市の郊外への拡大が続いている。こうした傾向は1970年代以降のモータリゼーションの進展によって一層拍車がかかるようになった。このような状況を背景として、郊外への大型店の大量進出や幹線道路沿いの量販店・専門店などのいわゆるロードサイド店の急速な展開がみられた。その結果、商業立地に大きな変化が引き起こされることになった。具体的には、旧市街地からの大型店の撤退が相次ぎ、消費者の「商店街離れ」と呼ばれる現象が進行し、中小小売店の集合体としての商店街の衰退・空洞化といった問題が「街づくり」という観点から議論されるようになってきた。

「商店街離れ」と呼ばれる現象を考える際に、上でみた環境の変化と並んで消費者の購買行動の変化という要因の重要性もしばしば指摘されるところである。総理府が1982年以来15年ぶりに行った『小売店舗等に関する世論調査』（1997年9月）によれば、日常の買物に際しスーパーなど大型店を利用する者は85.9%、大型店について満足している者は73%、また大型店の増加などで買物が便利になったとする者は73.2%に達している。つまり、全体の4分の3ないしそれ以上の者が大型店について肯定的評価を下しているのである。一方、中小小売店の集まっている商店街を利用する者が56.7%であるのに対し、ほとんど利用していないと答えた者は42.6%にも達している。前回調査に比べ商店街を利用している者は12ポイントほど低下し、利用していない者は逆に12ポイントほど増加する結果となっている。また、中小小売店について満足している者は38.5%にすぎず、逆に不満と答えた者は27.6%となっている。こうした数字から理解されることは、いまや消費者の購買行動の中心は中小小売店から大型店に明らかに移っており、大型店の提供する品揃えや利便性などが消費者に支持されているということである。したがって、この意味では1990年代以降の大型店の緩和は大型店の出店を容易にし、消費者の行動に適合した政策として一定の評価を与えることができよう。

(10) 因みに、「価格破壊」という言葉は自由国民社の1994年の流行語の1つに選ばれている。

しかしながら、流通の役割は単に消費者に財・サービスなどの物品の提供にとどまるものではない。流通業は地域住民の消費生活の基礎を提供すると共に当該地域の経済活動の中で重要な比重を占めている。また、流通の担い手は同時に都市のインフラストラクチャーや地域社会の構成要素としても重要な役割を果たしており、いわば都市機能の一部を受け持つ存在でもある。この意味で、地域経済・地域社会・地域環境との調和を実現可能とする流通のあり方を検討することは重要である。第2節(1)で強調しておいたように、現行大店法にはこのような視点は含まれていない。また、市場原理にまかせておいてもこのような問題が解決される保証はない。例えば、大型店の出店と不可分の関係にある土地利用には常に外部性の問題（取引の当事者以外の第三者への市場を経由しない影響）が発生しがちであるし、そのため「市場の失敗」が不可避なものとなるからである。次に項を改めこの点を検討しよう。

(3) 大店法「後」の課題

まず、流通特に大型店の店舗展開と地域環境の問題から考えてみよう。先に引用した総理府の『世論調査』では、新規大型店の出店について心配なこと（複数回答）及び出店に際し規制が必要と考えられる問題についての質問事項がある。前者の質問に対しては、「交通混雑や車公害」が51.4%と最も多く、以下「騒音公害」26.1%、「ごみ問題」23.3%、「周辺の中小小売店に悪影響」18.8%などが続き、「特になし」は27.3%となっている。後者については、「交通混雑」が28.6%、「商店街・周辺中小小売店への悪影響」14.2%、「騒音公害」11.4%、「ごみ問題」10.3%と続き、「特になし」は35.6%となっている。いずれの質問に対しても、全体の約半数以上が交通混雑を始めとした地域環境が影響を受けると考え、それに対応した規制（社会的規制）の必要性を認めている。

また、1997年12月に堀内通産大臣に提出された産業構造審議会・流通部会と中小企業政策審議会・流通小委員会の合同委員会の『中間答申』においても、同様の問題提起とそれに対する法的対応が述べられている。答申は、中小小売店の保護を目的に大型店の出店を規制している現行大店法について、その使命が終了したとの基本認識の下に、大型店の出店に伴って予想される交通渋滞、駐車・駐輪問題、騒音、廃棄物問題など周辺環境への影響を防ぐための新しい枠組みの確立を求め、新たに「大規模小売店舗立地法」の制定を提言していた。そしてこの答申の基本的内容は、半年後の本年5月27日に「大店立地法」という形で具体化され、2000年4月に施行を予定されている。この法律のポイントは以下の2点に集約できる。

第1に、現行大店法では国が持っている大型店の出店審査権限を、大店立地法では都道府県

や政令指定都市などの地方自治体に移管すること、第2に、規制の目的が中小小売業の保護から地域環境の保全に転換されることである。後者については、大店立地法と同時に成立した改正都市計画法や中心市街地活性化法（いわゆる「商業関連3法」）と相俟って、街づくりの観点から大型店の集中出店地域や出店禁止地域を設け、欧米などで一般的にみられる「ゾーニング規制（立地や土地の用途制限）」を実施することを地方自治体に委ねている。このように、今後は地方自治体に大きな権限が国から委譲されることになるのである。

総理府の『世論調査』の中身や上に述べた「大店立地法」の内容をみれば、容易に次のことを読みとることができよう。すなわち、大型店の出店に関する消費者の考え方や行政の基本的スタンスは、従来の「経済的規制」から地域環境などを重視した「社会的規制」の方向に大きく転換してきていること、そしてそうした転換の背後には、消費者利益の確保こそがこれからの規制の基本哲学であるべきだとする認識が形成されつつあるということである。

こうした規制のあり方に対する「質的転換」を具体的な形に変えていく上で、地方自治体の果たすべき役割と課題は極めて大きいものがある。最後に、この点に触れてこの小論の締めくくりとしよう。

ゾーニング規制はその前提として、都市計画や土地利用の基本となる街づくりの確固たるビジョンが必要不可欠である。改正都市計画法はこの点に関して、従来の土地の用途規制に加えて地方自治体が独自の特別用途地域を設けることを認めている。したがって、2000年4月以降に予定されている新しい規制の枠組みにおいては地方自治体の作成する「基本計画」や「マスタープラン」が今まで以上に重要な役割を与えられることになる。

また、街づくりとの関係で大型店の出店を巡る地方自治体間での誘致競争（いわゆる都市間競争）の可能性も生まれてこよう。さらに、商業立地の大きな変化に伴う旧市街地と郊外での商業の住み分けやそれを反映した流通の仕組みを政策的にどのように実現していくか、という解決の難しい問題にも直面せざるを得なくなる。こうしたさまざまな問題を適切に処理する上で必要とされるのは、地方自治体の企画立案能力であり、商業関連3法を基本とする新しい規制の枠組みにおいてはまずこの企画立案能力が試されることになる。

情報・通信手段の発達は多様な業態・業種を生み出すと同時に地理的に広範囲に及ぶ小売業の店舗運営を可能にした。一方、モータリゼーションに伴う交通・道路の発達により消費者の地理的行動範囲もまた大きく拡大した。その結果、新たに形成された経済圏（ないし商圈）と従来からの行政圏との間に大きなギャップが生まれ、特定の行政圏内での（商業）調整の意味が大きく低下してしまう事態が発生した。こうした事態に対し、地方自治体間の連携や地方自治体の枠

を超えた広域行政が新たに必要とされる。地方の中核都市における最近の合併の動きは、先の計画立案能力の向上や行政圏の拡大という目的を達成する上で、有力な選択肢と位置づけることができるかもしれない。

最後に、消費者利益の確保という観点からは、新たに制定される大店立地法が「環境規制」という名目の下に、現行大店法がそうであるように、中小小売店の保護のために運用されてはならない。既にみたように、大店立地法では大型店の出店審査権限が地方自治体に委ねられることになっている。したがって、大店立地法の下では、大型店出店の調整の過程でどれほど消費者利益に合致した合意を形成できるかという、地方自治体の力量が問われることになる。

*本稿は、土居英二教授、山下隆之助教授との共同研究（静岡市からの委託調査「静岡市の物価特性とその要因に関する基礎調査」1998年3月提出）のうち筆者担当部分である「流通と規制及び規制緩和」を、最近時までのこの分野の新たな展開を踏まえて大幅に加筆したものである。なお、いうまでもないが、本稿に含まれる誤りなどについてはすべて筆者のものである。

参考文献

- 土居英二 [1994] 「平成6年度物価対策基礎調査：静岡の物価特性に関する分析調査結果報告書」（静岡市）。
- Hoy, J., Kato, T. and D. Pilat [1995] "Deregulation and Privatization in the Service Sector", *OECD Economic Studies*, pp.38-74, No.25.
- 川本明 [1998] 『規制改革』（中央公論社）。
- 経済企画庁 [1996] 『平成8年版経済白書』（大蔵省印刷局）。
- 経済企画庁物価局 [1988] 『物価レポート'88』（経済企画協会）。
- _____ [1991] 『物価レポート'91』（経済企画協会）。
- 静岡新聞社 [1995] 『価格開国』（静岡新聞社）。
- 田島義博・流通経済研究所 [1994] 『規制緩和』（NHKブックス）。
- 鶴田俊正・矢作俊行 [1991] 「大店法システムとその形骸化」（三輪・西村（編）『日本の流通』、東大出版会、所収）。
- 植草益 [1991] 『公的規制の経済学』（筑摩書房）。
- 山下道子・井場浩之・新井孝一 [1992] 「大型小売店の参入規制と小売価格の変動：大規模小売店舗法の経済的評価」（『経済分析』第127号、経済企画庁経済研究所）。