



RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-011

通商産業政策(1980~2000年)の概要 (4) 商務流通政策
——石原 武政 編著『通商産業政策史 4 商務流通政策』の要約——

河村 徳士
経済産業研究所

武田 晴人
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

通商産業政策(1980～2000年)の概要(4) 商務流通政策*
——石原 武政 編著『通商産業政策史 4 商務流通政策』の要約——

河村 徳士 (経済産業研究所)・武田 晴人 (経済産業研究所)

要旨

- 1) 通商産業政策史(第2期)では、1980年から2000年を対象として、当時の政策の立案過程、立案を必要たらしめた産業・経済情勢、政策実施の過程、政策意図の実現の状況、政策実施後の産業・経済情勢などについて、客観的な事実の記録のみならず、分析、評価的視点も織り込みながら、総論1巻、主要政策項目別の各論11巻を記述し刊行した。
- 2) ただし、全12巻を読み、政策史を理解することは容易なことではない。そこで、政策評価、政策立案に利用しやすい簡易版として、各巻の要約を作成した。政策の要点をわかりやすく記述し、政策評価をまとめたものであり、各巻の入門編としても活用が期待される。
- 3) 本稿は、全12巻のうち、石原武政編著『通商産業政策史 4 商務流通政策』財団法人経済産業調査会、2011年の要約である。

JEL classification: K20,L50,N45,N65

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*このPDPは、通商産業政策史にかかわる「政策史・政策評価」プログラムの研究プロジェクト「通商産業政策・経済産業政策の主要課題の史的研究」の一環として作成されたものである。要約作業は専ら河村徳士が行い、これに武田晴人が補筆した。要約を作成するにあたって、執筆者から貴重なコメントをいただいた。

第 I 部 流通政策

第 1 章 流通構造変化の概要

1960年代から2000年代までの約40年間における卸売業と小売業の主要統計によると、卸売業の事業所数は90年ごろまで増加をみた後、減少に転じた。他方、小売業では、80年代以降商店数の減少が顕著であるものの従業者数は増加したから1店舗あたりの人員は増し、なおかつ全体の売場面積も一貫して拡大した。大規模化が進んだのである。だが、小売業の年間販売額は97年をピークとして減少した。経営効率も90年代に入ってから悪化した。すなわち、91年まで増加していた売場面積あたりの販売額が、その後、減少に向かった。大規模なショッピングセンターの開発が進んだものの、90年代後半にはそれらの破綻が相次ぐようになっていた。大規模店の経営効率悪化に対して、82年時点で効率が最も高かったのが10人から49人規模の階層であり、02年には10人から29人規模が最高となっていた。80年前後から中規模店においてより効率的な経営を行う新しい業態があらわれたのである。大規模な店舗において異業種商品と一緒に販売するというより、むしろ店頭商品を限定する、あるいは加工度を向上させてから販売するなどの小売業態が次第に競争力を高めたと考えられる。業態でいえば、百貨店や総合スーパーが90年代に入って成熟気味に停滞したのに対し、専門スーパー、コンビニ、ドラッグストアなどが成長したことに、こうした規模別経営効率の推移が反映されていた。

第 2 章 規制時代の商業調整

1. 大規模小売店舗法の制定

戦後直後の流通政策は、雇用機会を提供する流通業の意義を高く評価したものだ。小売業に対しては中小小売商の保護を政策基調としており、そのことは1956年に「百貨店法」、59年に「小売商業調整特別措置法」（以下、商調法）がそれぞれ制定されたことに表れていた。ただし、「百貨店法」が企業主義を採用しスーパーに対する適用には消極的だった。その点では中小小売商の保護政策を強く意識した運用ではなかった。スーパーへの規制適用に消極的であった理由は、60年代初頭以降に物価騰貴が社会問題化するなかで、通産省がスーパーに物価引下げの役割を期待するようになったためだった。こうした法の運用に対し、60年代後半には中小小売商が擬似百貨店問題としてスーパーを規制対象とすることを求めるようになった。出店規制の対象であった百貨店も法運用の不平等性に不満をもち始めていた。一方、流通業における資本の自由化は着実に進んだ。69年の第二次資本自由化によって小売業では単独専門店が自由化業種に指定され、75年6月には小売業は完全に自由化されるに至った。国内資本に認めた百貨店法の運用のあり方は当然外国資本にも適用されることになるため、外国の巨大小売企業が参入することは、日本の流通業を壊滅させ、またバイイング・パワーに基づいた国内メーカーに対する圧力も強まることが危

惧された。60年代後半から70年代初頭にかけての流通政策は、当面の物価対策と消費者利益への配慮、流通近代化に向けたスーパーの健全な育成、擬似百貨店問題に対する百貨店の不満への対応、スーパーの規制を求める中小小売商への対応、資本自由化などの課題に直面していた。

1972年8月に産業構造審議会（以下、産構審）流通部会は『流通革新下の小売商業—百貨店法改正の方向—』を答申し、消費者の利益を念頭に百貨店法を緩和すべきとしつつ、中小小売商と大型小売商との間に横たわる競争条件の格差を考慮して何らかの調整策も必要であるという認識を示した。そうした意見を反映して、73年3月には百貨店法を廃止し、「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」）が制定された。

大店法は、大規模小売店舗を建物内店舗面積1,500㎡以上（政令指定都市3,000㎡以上）という建物主義を採用した。大規模小売店舗の新設を企画する建物設置者は必要事項を通産大臣に届け出て（3条届出）、続けて当該店舗で小売業を営むことを予定している者は営業開始日の4ヶ月前までに必要事項を大臣に届け出ることとなった（5条届出）。5条届出ののち、通産大臣は、周辺の中小小売業に影響を及ぼすおそれがあるかどうかを審査しなければならなかった。おそれがある場合は、学識経験者などによって構成される大規模小売店舗審議会（以下、大店審）の意見を聞き、開店日の繰り下げ、店舗面積の減少などを勧告することができた。また、地元の商工会議所、消費者、小売業者などが省令に基づいて意見を申し出た場合、大店審はそれを聞く義務があった。商工会議所は意見を決定する際に、従来の百貨店法と同じく会議所に設置される商業活動調整協議会（以下、商調協）に諮ることが適当とされた。商調協は、商業者、消費者、学識経験者の代表者から構成された。このように大店法の特徴は、調整方法において事前審査付届出制を採用したところにあった。事前審査は、それが緩やかであれば文字通りの届出制という性格となるが、厳しい場合には事実上の許可制に近いはたらきをもつものだった。

2. 大規模小売店舗法の運用

大店法制定後の大規模小売店舗出店にあたっては、大型店が少ない地域では比較的スムーズに地元の理解が得られ、また全体としてはこのようなケースが多かったものの、一部の地域では激しい紛争が生じ、大店法が用意した調整手続きの問題点が次第に浮き彫りとなった。5条届出の後に開始される正式な調整に対して、地元商業者はその前に協議や話し合いを求めるようになっていた。紛争が生じた一部のケースは、事前協議（事前商調協）の求めが受け入れられなかったことを要因としていた。そのため、自治体によっては事前協議を義務づけるところが現れた。だが、このような事前協議が大店法に即した正式な手続きではなかったこともあって、協議はしばしば長期化したうえ解決金によって決着をみるなどの事態を招いた。非公式的な調整が意味を持ち始めたのである。

また、店舗面積100㎡程度を主流とした一般小売店にとっては、店舗面積が1,500㎡以

下であっても脅威の対象となったから、自治体によっては上乘せや横出し規制を盛り込んだ条例・要綱を施行したところがあった。1976年4月の大阪府豊中市や11月の熊本県を嚆矢とした独自の調整を求める条例は、77年3月に政府が事実上これらを追認したことによって多くの都市に広がっていった。92年に行われた調査によると、調査対象1,030市町村のうち432が条例・要綱または内規を制定していた。これらに加えて、70年代後半からは地元商工会議所が大型店出店凍結宣言を発するケースも相次いだ。

3. 大店法改正

1977年7月に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小売問題懇談会は、78年2月に「小売問題懇談会報告」を公表した。これを受けた産構審および中小企業政策審議会（以下、中政審）は4月に意見具申を行い、大店法と商調法の間係を整理し、店舗面積や調整主体についての再考を促した。この意見具申を受けて78年6月には大店法と商調法の一部改正案が上程され、79年5月には施行に至った。この時の大店法改正の骨子は次の三点だった。第一に、調整対象面積を引き下げることとし、従来の1,500（政令指定都市3,000）㎡以上の店舗を第一種大規模小売店舗、新たに500㎡超で第一種未満を第二種大規模小売店舗と規定して調整対象に加え、第二種の調整権限は都道府県知事に委ねた。第二に、調整期間が延長された。第三に、事実上の調整機関となりつつあった商調協と事前商調協については、従来通達に基づいた商調協は省令の対象とされ、非公式的な調整方法だった事前商調協は通達によって認知され正規の手続きに組み込まれた。事前商調協は商調協が円滑に進むための地ならしの役割をもつとの位置づけであった。

だが、実際の運用過程では商調協の枠組みに再び問題が生じた。事前商調協の前に事前説明会（事々前商調協）が開催されるようになり、ここで事実上地元の納得を得る必要が生じたからである。自治体のなかには事前説明会において合意を義務づけるところが出始め、大店法が改正される前と同様の事態が再び生じた。事前説明会の問題は、第一に、事前説明会で合意に至らなければ、事前商調協の議論が白熱し調整が長期化する可能性が極めて高くなったこと、第二に、より重要なことは、実質的な調整の役割を担い始めた事前説明会は、不透明性があることもさることながら、出店者と地元中小小売商とが協議する場であったから、商調協の趣旨である消費者の利益に対する配慮がほとんど反映されない可能性の高いことが次第に明らかになったことである。

改正法施行後、出店反対運動はかえって勢いを増していた。このような状況に対して、1981年に通産省は大型店問題への対処方針を示し、大型店問題懇談会に検討を委ねた。翌82年1月に公表された懇談会最終報告では、第一に、大型店の出店については、消費者利益の配慮に留意しながらも、基本的には抑制的に法を運用することを求めている。また、第二に、商調協の機能を強化し、公正かつ適切な審議・運営を図ることが必要とされた。通産省はこのような方針に沿って出店調整の行政に臨んだ。

しかし、こうした方針では調整が難しいことを出店反対運動はすぐに政府に認識させた。

そこで、1982年10月には産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議による検討が開始され、83年12月の答申『80年代の流通産業と政策の基本方向』がまとめられた。この答申は、流通政策のこれまでの基本方針であった流通近代化が、流通を経済システムととらえその「経済効率性」を求めたものだったのに対し、社会システムの側面すなわち「社会的有効性」という視点を追加し、この両者を同時に追求する必要性を強調した点で画期的なものだった。このような視点の変化にもかかわらず、小売業の調整については引き続き中小小売業の事業機会を保證することが望まれており、翌84年の通産大臣談話も出店抑制方針の継続を求めた。これに対して、答申を受けて審査要領を再検討した大店審は、出店抑制の方針を堅持しつつも、大型店が既存集積内に出店する場合には集積の魅力を高めることがある点を考慮すべきとした。大型店対中小店という対立構図にとどまらず、大型店が地域に与える影響を冷静にみつめ直す姿勢が醸成され始めてもいた。

第3章 規制緩和期の商業調整

1. 規制緩和への潮流

アメリカとの経済摩擦の深刻化の中で、米国通商代表部は、86年に日本に対し非関税障壁の存在を指摘し流通関係では大店法や商慣行が輸入拡大を阻害しているとして改善を求めた。一方、国内においても市場原理を促すような施策を求めた前川リポートが86年4月に提出されたこともあって、経済審議会は87年6月に「経済構造調整への指針」を建議し、流通業界も規制緩和において例外ではないことを宣言した。規制緩和を求められ始めた流通業界では目立った反対運動が展開されなかったといわれている。多業態化が進行したこともあって、中小小売商にもバブル経済の恩恵が行き渡るなどしたためと推測される。

1988年12月に臨時行政改革推進審議会（以下、新行革審）が提出した「公的規制の緩和等に関する答申」は、大店法の改革方策として、①事前説明は出店計画の事前説明にとどめるべきであること、②事前商調協の審議に標準処理時間を設けること、③閉店時刻、休業日数の届出基準を消費者の利便向上を図る観点で適応すること、④地方公共団体の行き過ぎた規制を緩和することなどを答申した。88年12月、閣議はこの答申を実施に移すことを決定したが、通産省は、産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議が89年6月にまとめた『90年代流通ビジョン』において、この新行革審答申における流通に関わる提言を取り込んで施策に当たることとした。

2. 大店法規制緩和

国内における大店法運用に関わる問題の検討が進む中で、1989年7月に開始された日米構造問題協議（以下、構造協議）でも大店法の運用適正化が主要課題として取り上げられることになった。90年6月に提出された構造協議の最終報告では、大店法が規制緩和項目の冒頭でとりあげられ、次の三段階①直ちに実施する措置（運用適正化措置等）、②次期通

常国会における提出を目指した法律改正、③②によって大店法を改正した後の見直し)にわたる規制緩和措置を行うものとされた。このうち最終報告に先立つ 5 月から実施された①の内容は、出店調整処理期間の短縮、輸入品売場に対する特例措置、調整不要店舗面積の設定、閉店時刻や休日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向上であった。主に調整の短縮を実現するためのこれらの措置は、『90年代流通ビジョン』で示された方針を具体化したものでもあったが、輸入品に関する内容が盛り込まれたように構造協議と密接に関係した対応であった。

②の法改正に向けては、1990年7月に再び産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議が招集され、12月の中間報告では次のような改正が求められた。まず、出店調整を1年以内とするべく、①出店調整処理手続きの前に行われていた出店表明や事前説明を廃止し、②地元説明の目的を合意ではなく計画内容周知とし、③商調協を廃止し大店審において消費者、小売業者、学識経験者等から意見を聴取する方法に変更し、必要に応じて地元商工会議所等に地元関係者の意見集約を依頼することが適当であるとする改正意見であった。また、輸入品売場に関する特例措置の緩和、地方公共団体の独自規制抑制なども求めている。

1991年5月に公布(92年1月施行)された改正法は、中間報告に沿って、①種別境界面積の引き上げ、②大店審の意見聴取対象拡大、③地方公共団体の独自規制適正化、④2年後の見直しなどであった。これにより商調協が廃止されたことから、大店審の判断には重い責任が課せられた。そのため91年11月に大店審は審査要領を改めたが、その内容は、これまで通り中小小売商保護のスタンスを維持しながらも、消費者ニーズの多様化や国際化に応える方針も示すものだった。このほか、改正法とあわせて「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」が成立し、輸入品売場の合計が1,000㎡以下である場合には大店法を適用しないこととされた。

③にかかわる改正法の見直しについては、産構審が1992年10月に基本問題小委員会を設置して議論を開始し、94年6月に最終報告書を提出し、大店法については規制基準のさらなる緩和を求めた。こうした判断は、中小小売商の減少は次第に大型店の進出によるものというより構造的な問題ではないかとする声が強まったうえ、商調協の廃止によって中小小売商が反対運動の拠点とした場が失われ規制強化の要望が陰をひそめたことを背景としていた。一方、改正法が求めた2年後の見直しを前に、93年11月に招集された合同会議は94年1月に「改正大店法の見直しの在り方について」と題する中間報告を行った。合同会議では大店法の要否論など多様な意見が存在したといわれているが、大店法の調整手続きが法改正後円滑に進められていることから、その枠組み自体を廃止するメリットは小さいと判断されていた。調整問題は後景に退いたとはいえ、法的枠組み自体は残存が選択された。それでも、日米関係が影響したこともあって大店法は次第に廃止の道を歩むことになる。

3. 大店法の廃止に向けて

1996年6月、米国政府は写真フィルムをめぐる日米交渉の推移を不満とし、95年1月にWTOが設立された後に発効したGATS（サービスの貿易に関する一般協定）規定に大店法が違反するのではないかとWTOに協議を申請した。日本政府は反論を試みたものの、ちょうど前回改正の見直しからさらに2年余が経過したこともあって、97年5月に大店法の抜本的な検討を行うことが閣議決定された。5月から開催された産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議において大店法廃止の方針がいつかたまったのかは明らかではないが、10月に公表された論点整理メモは大店法廃止を暗示するものであった。このメモは、第一に、ライフスタイルの変化に伴って消費活動が多様化している変化などをとらえ、現状の法的枠組みがこれに応じ得ているか否かを検証することのほか、第二に、大型店出店に伴って生じた交通・環境問題などいかに対応するか、第三に、大型店出店にかかわる問題の調整にあたって地方分権をいかに考慮すべきかといった課題を提示したものだ。新しい枠組みを模索しはじめていた。その考え方は、大型店の出店を完全に自由化することは望ましくないが、欧米にならい都市計画や土地利用の観点から立地規制（誘導）を行おうというものだった。中小小売商の事業機会を確保するとして大店法の目的を都市計画などに置き換え、そのことを介して何らかの出店規制の方法自体は維持することを考えていたといつてよい。都市計画を目的に据えたことから建設省の理解と協力が必要となり、通産省は事務局レベルでの交渉を連日繰り広げながら、大店法廃止方針の確定、都市計画法の改正、および環境問題等への対応などについてその具体策を検討した。こうして大店法の廃止を求める答申が12月に提出された。当初、答申に対して商業者の団体からは反対意見が寄せられたとはいえ、次第に大店法廃止を前提として新たな枠組みが有効に機能することを求める方向に業界の意見は収束していったという。こうした経緯の後、98年5月に「都市計画法の一部を改正する法律」（以下、「改正都市計画法」）が、6月に「大規模小売店舗立地法」、「中心市街地活性化法」がそれぞれ公布された。大規模小売店舗立地法によって大店法および輸入品を対象とした特例法は廃止されることとなった。

第4章 流通近代化へのあゆみ

1. 流通近代化への出発

1963年3月に公布された「中小企業近代化促進法」は、製造業のみならず流通業においても生産性の向上を期待したものだ。流通の生産性は経営管理の合理化、企業規模の適正化、事業の共同化などによって向上させることができると想定されていた。64年4月に設置された産構審の流通部会では「流通機構の近代化のために、いかなる対策が必要か」という諮問に対して審議を重ね随時中間報告を公表した。この時期、流通に関心が寄せられた背景には、第一に、流通近代化の遅れが物価高騰の一因とみなされたこと、第二に既

成市街地における商業集積の老朽化、密集市街地における土地利用や交通混雑といった都市問題の発生があった。

第一の問題について、流通部会の第1回中間報告『流通機構の現状と問題点』（1964年12月）では、経済発展にみあう流通経路の充実と流通コストの引き下げ、および流通部門と製造部門の間また流通部門内部における所得格差を流通企業の健全な発展によって是正することが課題とされた。ここでは、小売商業の市場が孤立化しているため非競争的であるとみなしたうえで、適正な競争条件の整備が流通機構の近代化を促すと判断されていた。65年4月の第2回中間報告『流通政策の基本的方向』は、引き続き競争環境の確保を指摘しながらも、大規模化（適正規模の追求）、および摩擦の軽減による業種転換の促進などを求めた。68年8月の第6回中間報告『流通近代化の課題と展望』は、遅れた分野の近代化は成長を持続させる上で引き続き重要であるとし、当面する課題として、第一に資本自由化に対処するため海外資本に対抗できる体制を整えること、第二に消費者物価問題の解決のために流通の生産性向上が最も有力な方法であり、そのために近代化の要請が高まっていることなどを指摘していた。具体的な課題は、①流通機能担当者の強化と近代化、②市場条件の整備、③物的流通の合理化、④これらの課題を果たすための共通の前提となる環境整備であった。このうち①は組織化や協業化、経営方式および施設の近代化、労働力の確保と人材教育、②は取引慣行および取引体制の適正化などを内容とした。これ以降、流通政策はこれら4点の課題解決に向かっていくのである。

一方、1965年9月の第3回中間報告『小売店のチェーン化について』は、小売業における小規模性を克服するためボランティア・チェーンの有効性を指摘した。中小小売業が共同仕入れや共同事業を行うことによって、経営の独立性を保持したまま規模の経済を模索できるからであった。提言を受けて、66年に「中小企業近代化資金助成法」が「中小企業近代化資金等助成法」に改称した際に、この合理化方法が対象事業に加えられた。助成の後押しもあって、70年代前半にかけて数多くのボランティア・チェーンが結成され、66年には社団法人ボランティア・チェーン協会が設立された。もっとも共同事業とはいえ加盟店の独立性がつよいために、この方法は共同事業の有効性が阻害されるという課題も抱えていた。

以上のような中間報告の提言に加えて、次のような政策構想も打ち出されていた。すなわち、産構審流通部会流通政策小委員会が公表した1969年7月の「流通活動のシステム化について」では、流通を一つのシステムととらえシステム全体の高度化と生産性の向上を図ることを重視していた。システムの基本構造を企業内部の①経営計画、②取引管理、③物的流通管理、④金融・財務管理などとし、これらが企業の枠組みを超えて相互に結合し連動してゆくためには①商品コードあるいは取引コードの統一、②各種帳票類の規格化、③商品荷姿の規格化などが必要であるとしていた。これを受けて70年9月には流通システム化推進会議が設置され、70年度に伝票統一化、基礎調査についての予算措置が講じられ、流通システム化事業に対する日本開発銀行による融資などが開始された。推進会議はコン

ピュータを最大限利用した流通システムの構築の方策を模索することになり、71年9月には75年を目標とする『流通システム化基本方針』をまとめた。

また、1971年7月に産構審流通部会がまとめた答申『70年代における流通』は、それまでの政策課題認識を踏襲し、①市場構造の高度化（スケール・メリットの追求、中小商業近代化の推進など）、②有効競争の維持・促進（取引条件や取引慣行の適正化など）、③消費者利益の推進、④物的流通の合理化などを求めている。

これに対して、第二の問題点であった都市問題については、卸売業が都市部に集中して立地していたことを背景にして、卸売業を主な対象とする対策が措置された。たとえば流通業における自動車の利用は、卸売業の集積を介して都市の交通問題を惹起した一因とみなされた。そのため、既存の卸売業集積が小規模・密集型であることを解消し、流通経路の簡素化、効率化、大規模化、施設近代化などを進め共同事業を推進する方向が追求されることになった。1963年の「中小企業近代化資金助成法」改正では店舗の共同化が助成対象となったが、これは、卸売商の要望に基づいたものでもあり、この「中小企業卸売業店舗共同化助成制度」に基づいて60年代後半には各地に卸商業団地が設立された。もっとも団地への全面移転による事業共同化という目的は、住居移転が認められなかったことなどの理由もあって、所期のほどには移転が進まず、流通合理化には十分な成果をあげたとは必ずしもみなし得ないものだった。

1965年12月に産構審流通部会が提示した、『卸総合センター』の建設は、店舗の共同化だけでなく、商品の荷受け、荷さばき、発送、保管、配送等を共同化できるような施設整備を求めた。都市計画との整合性をより前面に出し、施設面で一步踏み込んだものだった。通産省では、すでにこうした近代化の必要性を認め、50年代から建設省と議論を重ねていた。その結果、公益事業として流通センターを整備することが必要との認識で一致し、かねて運輸省が検討していた公共トラックターミナル構想と合体し、66年「流通業務市街地の整備に関する法律」が制定された。これは、流通が都市計画の観点から把握された最初の法律であった。経済企画庁長官、および農林、通産、運輸、建設の各大臣が協議のうえ基本方針を作成し、これに基づいて流通業務地区および流通業務団地を指定することとなり、流通業務地区にはトラックターミナルや鉄道貨物駅に要する施設、卸売市場、倉庫などの建設が可能となった。この流通業務地区に流通業務を集中移転させる構想は、2010年3月現在、18都市27地区において流通業務団地が稼働中という成果をもたらした。

一方、都市化の進展とともに、1968年に「都市計画法」が、69年には「都市再開発法」がそれぞれ制定された。これらには小売業の立地を誘導する意図が含まれていた。こうした都市開発関係の立法化では通産省は、スーパーの事業活動を規制するよりは、小売業を都市施設と位置づけた都市計画との連携を模索し、70年から「商業近代化地域計画」を開始した。この計画は、中小企業庁から日本商工会議所への委託事業として開始され、84年度からは補助事業に切り替えられた。この事業は91年度からは新設された中小商業活性化基金の運用益を利用する形で「商店街等活性化実施計画策定事業」に引き継がれた。計画

は 21 年間かけて 241 地域で策定された。通産省は、建設省が所管する都市計画法による立地誘導とは異なる視点から独自に都市問題に向き合い、拡大する都市にふさわしい商業配置のあり方を模索し、問屋街の郊外移転と市街地再開発を一つの柱として、大型店を一律に規制するのではなく、都市の実情に応じた誘導を試みた。この計画に基づいて、郊外に開発された住宅団地への商業施設整備や駅前整備が進められた。

2. 中小小売商業振興政策の展開

1973 年 9 月に制定された「中小小売商業振興法」（以下、「小振法」）は、商店街の整備、店舗の共同化、経営の近代化を目的とし、通産大臣が中小企業近代化審議会の意見を聴取したうえで一般的な指針（振興指針）を定めこれに基づいて政策的な補助を伴う事業の展開を図るものだった。振興指針は、消費者利益の確保と中小小売業者の近代化を目指し、補助事業では、既述の商業近代化地域計画が対象とした駅前整備の推進のうちアーケード設置などは、この法律に基づいた高度化事業として実施された。

前述の 1971 年 9 月の『流通システム化基本方針』の関連施策では、財団法人流通経済研究所に設置されていたシステム開発センターを母体として、72 年 4 月に財団法人流通システム開発センターが設立された。同センターは流通に関するシステムの開発と普及を通じて流通活動の近代化を図ることを目的とし、以後システム化推進の中心的な役割を果たした。一方、通産省は 74 年に日本商工会議所に委託して百貨店統一伝票の設定にとりくみ、翌 75 年にはチェーンストア統一伝票、77 年にはそれ以外の取引を対象とした問屋統一伝票をそれぞれ定めた。78 年には共通商品コードの標準化に向けたとりくみが開始され、先行していたヨーロッパの EAN（European Article Number）協会に加盟し国際的なコードとして日本を表示する 49 が取得された。同じ頃、磁気テープによる発注データの受け渡しに基づいた企業間取引を、通信回線を利用した伝送へと転換する試みが模索されており、80 年に日本チェーンストア協会は JCA 手順としてこれを標準化した。通産省は流通業界全体に共通する伝送制御手順を J 手順として 82 年に制定した。これは取引の正確性と効率性に大きな進展を促すものだった。

既述の流通システム開発センターは POS システム開発を促す役割も果たした。1978 年に商品コードとしての JAN コードを付番・登録するとともに、JAN 企業コードの登録業務を開始した。あわせて JAN コードをバーコードに表示するシンボルが JIS 規格として制定され、POS システムの導入が可能となった。79 年から 80 年にかけて POS の店頭実験が行われたが、センターに委託された実験は 3 次にわたった。こうした試行錯誤を経て、82 年にセブン-イレブンが全店に POS システムを導入し、85 年にはイトーヨーカ堂が追随すると、コンビニエンス・ストアやスーパーにおける POS システムの利用は決定的な趨勢となった。中小企業庁は 86 年に「商店街 POS フィービリティ調査」を実施し、中小小売商への普及に力を注いだ。これに伴って商店街におけるカードサービス普及なども進んだ。

こうした商品管理の進展を背景として企業間におけるコンピュータを介した情報交換の

準備が整い、EDI（Electronic Data Interchange、電子データ交換）が可能となった。POSとEDIの普及は商取引を大きく変えた。在庫管理は経験に裏付けられた勘ではなく、売れ筋商品と死に筋商品の客観化に基づいた方法へと変わっていった。こうした在庫管理は発注や納品単位の小口化および配送の多頻度化を促し、共同配送や窓口問屋制度も進展させた。共同配送は1976年にセブン-イレブンがすでに開始しており、85年にはイトーヨーカ堂が採用し、総合スーパー業界に広まっていった。POSやEDIの普及に流通政策が特別な支援を行ったわけではないものの、普及の契機をつくり誘導した効果は認められてよい。

産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議は1982年10月からの審議結果を83年12月に『80年代流通産業ビジョン』として答申した。そこでは、地域社会は独自の魅力をもつ生活空間あるいは生活社会であり、一方で消費者ニーズは個性化・多様化し、これに対応する多様な小売業態が誕生していること、こうした意味では中小小売店の競争力は喪失されたわけではないとの現状認識が示され、これに対してそれぞれの都市にふさわしい歴史と伝統に基づいた新しい商業文化を創出する重要な担い手でもある商店街は、近代化が引き続き必要であるものの、機能は再評価でき大型店進出を抑制する根拠たり得ると捉えていた。こうした認識に基づいて、①消費者ニーズの多様化への対応、②活力ある多数としての中小企業の発展への支援、③商業政策と都市政策との連携の強化、④情報化社会への積極的対応、⑤創造性ある人材の確保、⑥国際化社会における流通の役割などが政策課題として示され、加えて、地域商業に対する積極的な評価を、買い物空間から暮らしの広場へというキャッチフレーズによって表現して、これをコミュニティ・マート構想として具体化しようと提言することになった。この考え方に沿って85年3月にはコミュニティ・マートセンターが中小小売商団体の出資に基づいて設立された。

第5章 新たな商業振興を求めて

1. 規制緩和と流通政策の方向転換

1987年4月に通産省産業政策局長の私的諮問機関として設置された「21世紀流通フォーラム」は、21世紀をみつめた流通のあり方を議論し、7月に報告書を提出した。フォーラムでは、内需中心の経済成長と調和ある対外経済関係の形成に流通業がどのように貢献できるのか、またそれに対して政策的支援ができるかどうかといった課題が検討され、個人消費の拡大、雇用の創出、地域経済の活性化、輸入拡大、国際社会への貢献の5点にわたって議論が展開された。この報告は、流通業は生活創造産業への脱皮と開放型流通機構の構築という2つの課題に挑戦すべきとしたところに新鮮さがあった。

既述のように大店法の規制緩和を求めた『90年代流通ビジョン』は、流通政策の目標として①真に豊かな消費生活の実現、②国際経済社会の発展への貢献、③活力ある地域経済社会の建設への寄与、④魅力ある流通業の経営資源を確保することの4点を明らかにしていた。このうち④では競争メカニズムを有効に機能させることを求める一方で中小小売業

の事業機会に配慮する必要性もあわせて指摘したが、それらの方向性は、基本的には上記フォーラムの提言に沿ったものだった。そして、政策目標を達成するためには、流通システムの合理化、構造改革の推進、商店街の活性化と街づくり会社構想、製品輸入の拡大、グローバリゼーションの促進、消費者の利便性向上、ハイクオリティライフの創造とハイマート 2000 構想、人材の確保・育成、労働環境の整備の 9 つの具体的な政策課題を取り上げていた。このうち「構造改革の推進」では制度・慣行の見直しとして、大型店の出店、酒、米、医薬品などにみられる規制を最小化することが提案された。「商店街の活性化」では、意欲のある中小小売業を積極的に支援するとともに円滑な退出に言及していた。それは高齢化し将来の投資意欲をもたない小売商が商店街を中心とした地域商業の活性化を阻害することをビジョンが認めたことを示していた。

このような『90年代流通ビジョン』は、地域商業を重視した『80年代の流通産業ビジョン』の精神を引き継ぎながらも、それを大型店の出店規制によってではなく、積極的な地域開発を行うことによって中小小売商の振興も同時に促す方向へ政策方針を転換することを求めるものだった。小規模な小売店舗の数が明らかに減少している状況の下、大店法に基づいた規制の効果に対して疑問が提起されたこともあって、地域商業の新たな支援策が必要とされ始めたのであった。

日米構造協議の後、政策転換はいっそう急激に展開された。政策転換は、1991年の法改正、すなわち既述の①大店法改正、②輸入品売場特例法のほか次の三点にあらわれた。③「特定商業集積整備法」（以下、「商業集積法」）の制定、④民活法および⑤中小小売商業振興法の改正であった。このうち③については、大規模なショッピングセンターを範として大型店と中小小売店との新たな協調関係を模索するものとして構想され、構造協議の最終報告書が日本の公共投資の大幅な増額を求めたことで一気に現実化したものだった。「特定商業集積」は「相当数の小売業の業務を行う者の事業の用に供される施設」（商業施設）と「顧客その他の地域住民の利便の増進を図るための多様な施設」（商業基盤施設）とが「一体的に設置される施設」と規定された。特定商業集積の整備については、市町村が基本構想を策定し都道府県知事が承認したうえで主務大臣に報告され支援を受けることができるというものだった。基本構想の策定に関して市町村の主体性に配慮した点で、後の中心市街地活性化法等に引き継がれる新たな枠組みであったが、基本方針は主務大臣（通産、建設、自治）が定めることとされ、その内容は大規模な面積、多様な業種の誘致、道路や公園などの整備であったから、大規模なハードの投資を伴う市街地の大改造計画を国は想定していたことになる。このような巨大な計画を市町村が構想することは難しく、構想策定段階から構想策定費用の補助や専門家派遣などの国の支援は不可欠となった。

同法に基づく特定商業集積地域は、①高度商業集積型、②地域商業活性化型に分類され、後の1996年7月に③中心市街地活性化型が追加された。承認件数の多かった②の事業は、小売業近代化に沿ったハード施設の建設を進めたものの、これら全体の事業は、都市の問題として課題を発見したのではなく、従来からの小売業単体の振興に重点をおいていた。

2. 地域商業振興の強化

1970年に開始された商業近代化地域計画は、次のような問題を抱えていた。第一に、計画された事業を誰が担い、どのように実現するのかについて合意が図られておらず、事業の担い手、資金調達、不動産の権利をめぐる問題が事業の円滑化を阻害していた。第二に、このような要因に基づく計画事業の遅れもあって、ほかの大規模な計画が先行して実現されてしまうという問題があった。

こうした状況の下、1985年度にコミュニティ・マート構想モデル事業の指定を受けた埼玉県川越市の調査から、新たな担い手の構築の必要性が浮き彫りになった。商店街の活性化は、個別の地主や家主の独立した契約によって実現できるわけではないので、何らかの機関が全体的な観点から総合的に総括するシステムが必要であり、組合事業を補完する組織が必要だというのであった。この提案を受けてコミュニティ・マートセンターによる委託研究が行われ、それを踏まえて89年度からは「街づくり会社制度」が創設された。これは地方公共団体、商店街組合、中小小売商業者、中小サービス業者などが公益法人を結成し既存商店街にコミュニティ施設を整備する構想だった。しかし、バブル崩壊によって、この構想で想定した第三セクターの設立に対して警戒感が強まったため、設立会社は多くはなかった。

こうしたなか、商店街の疲弊に対する対策がより求められるようになり、中小企業庁は商店街振興組合の組織強化を試みた。全都道府県の連合会が1992年に組織された。また、小売商業関係予算も91年度は前年度比30倍という大規模なものとなっていた。それでも、空き店舗問題などは深刻化した。中小企業庁は日本商工会議所と連携しながら96年度から対策を講じ始めた。対策のうち有力と考えられていた、香川県観音寺市の柳町商店街をモデルとした「家賃補助制度」は、構造的問題の解決法としては必ずしも有効と評価できるものではなかった。また、97年に富山市の中央通り商店街で実施された空き店舗を小間割に切って実験店舗（「FREAK POCKET」）を用意し、それを商業未経験者に一定期間低家賃で貸し出す「チャレンジショップ事業」も、一時的な成果をあげたにとどまった。

3. 円高と構造改革

貿易不均衡を背景としてアメリカが非関税障壁として主張した内容は、保護立法だけでなく商慣行も含んでいた。産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議は、1990年6月に商慣行の見直しに関する提言を答申した。これは、①商慣行の透明化、②事業者の経営合理化を阻害するような商慣行の除去、③国際的な観点に基づく配慮などを基本的な考え方とし、リベート、返品、希望小売価格・建値、派遣店員など様々な分野を見直しの対象とするものであった。この答申には、対米配慮だけでなく、商慣行の改善によって日本の流通企業が国際進出する能力を高めるという期待も込められていた。通産省は6月に、この内容を反映させた『商慣行改善指針』を公表した。95年度の調査によれば、指針が公

表される前から商慣行改善にとりくんでいた企業は全体の30～40%ほど存在し、指針以後に取り組むことになったのは10～20%にすぎなかった。

一方、卸売業に対して、情報ネットワーク化を背景として、その役割、存在意義が問われるようになっていたことから、1985年に通産省は財団法人流通システム開発センターに委託し、情報化と卸売業のあり方に関する検討を行った。6月に公表された『情報武装型卸売業ビジョン』は、卸売業の社会的機能を①ネットワーク機能、②データベース機能、③危険負担機能に整理し、このうち②を強調しアメリカにならって卸売業者がコンピュータを駆使し情報の専門家に変貌して付加価値を高めることが重要であるとした。同センターでは研究会を組織しこれらの構想の実現を試み、通産省も様々な事業を委託し支援した。

さらに、1991年2月には産構審流通部会・中政審流通小委員会合同会議は企画調査小委員会物流等検討分科会を設置し消費財の多頻度小口配送問題について検討を始めた。9月には合同会議に物流問題小委員会が設置され、物流問題を総合的に議論することとし、さらに中小企業に特有の物流問題を検討するため10月に中小企業分科会を設置した。分科会の報告書は、中小卸売業者は、取引先との融通性が重視されるために力関係を弱くしており、配送頻度の増加やリードタイムの短縮、受発注の小口化、厳格な定時配送の要求などに対応できない問題を抱えていること、そのため個別事業者に対する物流効率化の助成やその環境整備などの政策措置が必要と指摘した。これを受けて、政府は、92年5月に「中小企業流通業務効率化促進法」を制定し、主務大臣が定めた基本指針に従って協同組合等が効率化計画を作成し、認定を受けたものには補助金や融資等の支援を行うこととした。効率化の対象は、荷受け、保管、流通加工、出荷、道路運送など物流業務に限定された。物流が流通をシステム化するうえで基礎的な部分として認識されるようになっていったからである。このような卸売業に対する政策は、小売業に対するそれと比べて事業者のとりくみを誘導する性格が強かったが、それもまた確かな近代化の方法であった。

その後、1995年6月に産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議は『我が国流通の現状と課題』をまとめ21世紀に向けた流通ビジョンを示した。バブル崩壊後の不況下で、国際化を求める要請がなお強く、規制緩和が進んでいるが、中心市街地の空洞化も目立っており、これは商業問題を越えた都市のにぎわいを維持する問題でもあると指摘していた。報告は、こうした現状を「効率化を求める視点」と「社会的要請の視点」の両面が求められているものと整理し対策を求めている。

第6章 まちづくり三法の時代

1. まちづくり三法体制の確立

1998年にそれぞれ成立した「中心市街地活性化法」、「改正都市計画法」、「大規模小売店舗立地法」は、大店法が志向した市場競争の制御から、競争のルール作りを行いより自由な競争過程に委ねるといふ方向への転換を進めるものだった。

中心市街地活性化法は、1997年8月に産構審流通部会と中政審流通小委員会の合同会議がまとめた報告書が、中心市街地空洞化対策には法的措置の必要性を強調し、省庁を越えた複合的な施策を求め、点から面への拡大、各地の個性と自主性を尊重し、バラマキではなく街づくりを担う主体の育成も視野に含めた対策の実施を求めたことを背景としていた。13省庁の共管となった同法の枠組みは次のようなものだった。主務大臣が基本方針を定め、それに基づいて市町村が基本計画を作成し、計画に定められた事業を実施する者は「特定事業計画」を提出し主務大臣の認定を申請できる。実施者は「認定構想推進事業者」＝「タウンマネジメント機関 (Town Management Organization、TMO)」とされ、商工会・商工会議所のほか、政令によって中小企業者が中心となって設立する特定会社や地方公共団体が出資または拠出する公益法人とされた。事業認定によって国からさまざまな支援を得ることが可能になるものだった。

しかし、中心市街地活性化法には問題があった。補助金を得ようと自治体は競うようにTMOを立ち上げたものの、多くは既に存在した事業計画案を各部局からとりまとめたに過ぎず、新しい独自性のある構想は少なかったからである。地方分権の流れに沿った同法の枠組みは、むしろ自治体の判断に対する負荷を増すものになった。そのため、法制定を契機として泥縄的に計画を策定した自治体では、目立った成果を上げることができないケースがあった。2003年4月の中小企業庁「TMOのあり方懇談会」は事業が必ずしも円滑に進んでいないことを認めた。会計検査院も2003年度にこの問題を取りあげ、人的体制と財政的な基盤の未整備、TMO理念が浸透していないことなどを指摘した。会計検査院は2005年度にも活性化法の運用状況を検査し様々な問題点があることを再び指摘していた。総務省の2004年9月調査も中心市街地の活性化が進捗していないことを示すものだった。中心市街地活性化法による措置の限界をもたらした原因を特定することは難しいものの、空洞化などむしろ事態が悪化する都市が多かったことがこれらの調査結果などから明らかになっていった。

改正都市計画法は、大店法の廃止を受けて、大型店の出店に対して都市計画の手法に沿って立地の誘導・規制を行おうとする政策意図を具体化したものだった。政令に基づいて設定されてきた特別用途地区の指定を自由化し、地方公共団体が任意に定めることができるとし、地域の実情に応じて特別用途地区を弾力的に指定することによって大型店の立地誘導を可能にする構想だった。しかし、特別用途地区は、1980年代に進められた郊外型ショッピングセンター開発に伴う大型店の郊外立地を視野におさめたものではなく、郊外立地に対して無力であった。2000年には建設省が再び都市計画法を改正し、農地のみならず都市計画区域内における白地地域の開発も制限対象としたが、自治体が独自に厳しい規制を課すことは難しく郊外開発は進むばかりであった。

大規模小売店舗立地法は、大店法の後継法として理解されることがあるが、その意図するところはまったく異なっていた。法の目的は、大規模小売店舗立地に対して、中小小売業の事業機会を確保することではなく、周辺住民の生活環境を保持することにあった。通

産省は、この法律の運用のために生活環境の基準を示すことを求められ、この点について中小商業関係者から需給調整の配慮を盛り込む要望が寄せられた。しかし、そうした思惑は果たされず、基準を示した指針は調整策ではないことを明示するものとなった。指針の原案をまとめた1998年11月の合同会議では、これとは別に二つの争点があった。生活環境の範囲と交通問題の射程範囲であった。いずれも出店者に対する環境配慮をいかに求めるかという問題であった。合同会議の文書によると、生活環境については基準が明示する交通、廃棄物、騒音の三つの環境要因以外についても出店者が自主的に配慮することが責務であることが強調され、企業の自主的対応が求められていた。新たな大規模小売店舗立地法は、需給調整策を完全に排除し、むしろ出店者に環境問題への配慮を促し、法的義務以外にも積極的に社会的責任や社会貢献にとりくむべきとの認識を広めることを意図したものであったのである。

2. まちづくり三法の見直し

産構審流通部会と中政審商業部会の合同会議は、上記三法体制が構築されることが決まってまもなく1998年4月にはこれらの評価と見直し作業に早々に入っていた。中心市街地の衰退が一層進んでいることが作業を促した。12月にまとめられた報告書では三法を見直す際の視点と今後のまちづくりの方向性が示された。問題点として指摘されたのは、繰り返しになるが、中心市街地活性化法については、都市機能を集約させる視点が欠如しており、基本計画やTMO活動に問題を抱えていること、都市計画法については郊外開発が認められやすく、広域的観点で反映されにくいことなどであった。こうした認識を踏まえて報告書は、「持続的な自治体財政」と「コミュニティの維持」は生活の舞台である「まち」の重要な要素であり、これらを実現する「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」に向けた努力を求め、郊外に向けて開発するのではなく、中心市街地に向かって集中・集約するようなまちづくりを打ち出すことなどを内容とする構想を示した。一方、国土交通省も2004年11月に中心市街地再生に関する会議の開催、06年2月の社会資本整備審議会答申「新しい時代の都市計画は如何にあるべきか」などを通して、都市計画と建築規制の両面から郊外開発を抑制し、居住を含めて都市機能を中心部に集約する方向性を示し、政策の見直しの必要性を認識していた。

こうして2006年5月に、都市計画法等と中心市街地活性化法の改正法案が成立した。これらによって、大規模集客施設の立地をこれまで広く可能とした土地利用の原則は転換され、地域の判断を反映する都市計画手続きを経たうえで立地が認められるものとなった。このうち活性化法の改正では、基本計画の認定は内閣総理大臣に格上げされ、内閣に中心市街地活性化本部が設置され、政府が一丸となってとりくむことになった。このことは、流通政策の大きな柱であった都市における商業政策が、都市のあり方と切り離して展開されてきた時代が終わったことを象徴的に示すものでもあった。

第7章 小括（略）

第Ⅱ部 消費者行政及び商一般

第8章 消費者行政

1. 消費者志向体制の整備

1968年成立の「消費者保護基本法」以降、関係省庁では消費者行政関連予算の増額をみて、消費者行政は拡充していくこととなった。通産省では、76年に消費経済課を設置したほか、70年代以降、関連法案を制定するなど消費者行政を充実させていった。

その1つが、消費者志向の行政対応であった。そのなかで苦情処理については、通産省は1965年に消費生活改善苦情処理制度を発足させ、苦情相談窓口を設けた。70年には特殊法人国民生活センターが設立され、73年までに各都道府県に少なくとも1カ所の消費生活センターが設置され、消費者相談や苦情処理などの窓口整備が進められた。集められた情報の共有と組織間の連携が模索され、83年11月の第16回消費者保護会議（消費者保護基本法に基づいて設置され、内閣総理大臣を会長、関係行政機関の長を委員とし消費者行政に関する基本的な方針を決めるもの）において消費生活センターを結ぶネットワークシステムの整備が決定された。これは、87年12月の全国消費生活情報ネットワークシステム（PIO-NET）に結実した。一方、産業界に対しても通産省は苦情処理体制の整備を求めた。69年と76年に通達を発し、業界団体を介して窓口の設置を指導した。増加する消費者からの苦情を前に、79年8月には消費者志向体制の整備をさらに求める通達を発し、産業界の理解を促した。

消費者志向の行政対応では商品テストにも力を入れた。通産省は工業検査所と繊維製品検査所を介してテストに関与し、1969年には前者に商品テスト課を設置した。73年に後述の「消費生活用製品安全法」が成立したことを契機として、工業検査所の商品テスト事業をさらに充実させていった。84年には、両検査所を統合して通商産業検査所としたが、これは従来の検査所が輸出検査を目的としたのに対して、消費行政関連業務の拡大という変更を伴う組織統合であった。95年には通商産業検査所は製品評価技術センターと改められ、商品テスト事業のさらなる充実と各都道府県の消費生活センターなどとの連携が推進された。

2. 製品の標準化と安全性の向上

1973年成立の「消費生活用製品安全法」は、安全性の見地から規制の必要があるものを特定製品として指定し、国がその安全基準を定め、適合していることを示すS（Safety）マークを付したものでなければ販売してはならないと定めた。また、もし安全基準に充たない危険な製品が出回った場合には回収を図る必要な措置を命じることができた。同法に基づいて指定された製品は82年度末には56品目であった。

しかし、1980年代には日本市場の封鎖性を批判する米国政府がこの安全基準制度を取り

上げ、この制度をアメリカ並みに解放すべきと批判した。また、経団連も製品安全行政にかかわる事務の簡素化・合理化を求めていた。83年3月に政府の基準・認証制度等連絡調整本部は、ガット・スタンダード協定の要請を受け入れ、基準・認証制度の包括的な見直しを決定し、外国企業も国内事業者と同様に登録および型式承認が受けられるようになった。さらに、85年12月には法改正によって、事業者のみでは品質確保が困難である製品を第一種特定製品として従来通り政府承認を必要としたものの、それ以外の特定製品を第二種特定製品とし企業自らが基準適合性を確認する自己承認制度に変更した。これにより第二種の製品は、大臣への届出によってSマークを付した販売が可能となった。

政府の規制を最小限度のものとするなど求めた1997年12月の閣議決定『「経済構造の変革と創造のための行動計画」フォローアップ』に基づいて、翌年6月、産構審に基準認証部会が設置された。部会は99年1月に報告書を取りまとめ、検査・検定業務に民間の力を活用することを求めた。8月には通産省所管の基準・認証制度を有する18法律のうち11法律を改正する法律が成立することとなり、消費生活用製品安全法に基づいた政府認証制度も廃止された。事前規制を最小化し、危険な製品の流通に対する緊急命令などを残して事後措置を充実させるとともに、製品の安全性確保については事業者の自己責任が基本となり、政府の役割は安全性確保のためのルール策定におかれるものとなった。

以上の消費者行政は、被害発生防止あるいは被害拡大防止に主眼がおかれ、事故後の被害者救済や事業者の責任を問うようなものではなかった。こうした問題について、1970年代から消費者保護会議では、消費者救済という視点にたって製造物責任について議論を重ねていた。他方、78年8月の東京地裁スモン訴訟判決や、85年2月のカネミ油症事件に関する福岡地裁小倉支部の判決は、製造業者に対して大きな注意義務を課すものであった。製造物責任に関する法整備が不十分な中で判例によって消費者保護の必要性が明示されたことは、製造物責任法制定に向けて大きな影響を与えた。

これに対して産業界や通産省には消費者志向を優先する行政が企業存続を危うくするといった認識もあり、立法化はなかなか進まなかった。それでも、実際に事故が起きれば当事者間で相対の処理交渉を進めざるを得ず、その際に一部の判例のみを頼りとして企業が臨むには限界がみられ始め、政府も放置し続けるわけにはいかなくなった。こうした背景から『90年代の通産政策ビジョン』は、製造物責任制度の検討を提言した。さらに、産構審総合製品安全部会が1993年11月に総合製品安全対策として製造物責任制度の導入を提言すると、通産省は法制化の準備を進めることとなった。何が企業責任で、どこまでが消費者の自己責任なのか、その基準をどのように定めたらよいのかといった困難な問題について、省内の議論や総合製品安全部会の2年間にわたる討議を要した。判決が次第に客観化されていったことも法制化を後押しする条件となっていた。こうして①故意・過失の有無にかかわらず欠陥があること、②損害があること、③両者に因果関係があることをもって製造物責任を問うことができる「製造物責任法」が94年7月に成立した。1896年に成立した民法の過失責任原則を変更する大きな改正であったが、製造物責任法によって製品

の品質表示がより一層重視される可能性が高められ、それが政府規制によることなく、事業者の自己責任原則に基づきながら展開されていくことになった。

3. 取引適正化の推進

取引の適正化という観点からは、訪問販売や割賦販売に関する施策が展開した。

まず、訪問販売については、産構審流通部会特殊販売小委員会は、増加していた訪問販売、通信販売、連鎖販売（マルチ商法）といった特殊販売の問題点を検討し、これらの事業者を対象とした法制化を求める答申を1975年3月に行った。この答申に基づいて、特殊販売にかかわる取引の公正化や購入者に及ぶ損害の防止を目的とした「訪問販売等に関する法律」（以下、「訪問販売法」）が76年6月に成立した。これによって、それぞれ特殊販売に応じて、販売業者の指名および商品の種類を明示する義務を課したほかクーリング・オフ制度などが導入された。立法化にとどまらず、通産省は業界団体を組織してこうした新しい販売方法が健全に発展する基盤を整えていった。例えば、79年3月に訪問販売事業者協議会、80年4月に社団法人日本訪問販売協会を設立し、これらに行政指導等を行った。

だが、消費者トラブルは増加傾向にあった。訪問販売についていえば、購入者の意志が不確定あるいは不安定な状態で契約が行われることを回避し得なかったためである。84年6月に訪問販売法が改正され、クーリング・オフ期間が4日から7日間に延長された。当初抵抗していた関連業界も、返品されないような商品を提供しかつそのような販売活動を行えばむしろ信用が高まると考えるように判断を変えていった。通産省は85年5月から訪問販売トラブル情報提供制度を発足させ、相談内容を一般消費者や関係行政機関に周知徹底するなど未然防止に努めた。

1988年5月に訪問販売法がさらに一部改正され、対象として語学教室などの役務提供等が追加された。96年5月の改正では電話販売も訪問販売と同様の規制対象とするなど、消費者を保護する規制は拡張・強化された。規制緩和の流れに逆行するという指摘もあったが、悪質業者の排除と消費者からの信頼獲得に法改正の意義を見出す事業者の支持もあった。事業者側のこうした判断にあらわれているように、以上の消費者行政は、原則的に自由な競争に委ねながら競争のルールを策定し取引の適正化を図ることによって業界振興を図るという点では、第1部の流通政策におけるまちづくり三法体制と同様な方向に向かっていた。

その後、1990年代後半からは、オンライン取引に基づくトラブルが増加したため、98年5月に訪問販売法の施行規則が改正された。2000年11月には同法を「特定商取引に関する法律」と改称しインターネット広告に関する規制を追加したうえ04年5月には再度法改正が行われるなど、インターネットを介した取引の適正化に努力が費やされていった。

一方、割賦販売については、1961年に成立した「割賦販売法」は、代金を二ヶ月以上の期間にわたりかつ三回以上に分割して受領することを条件とした商品販売を割賦販売としてその健全な発達を目的としていた。適用範囲は、消費者に与信を行う取引（消費者信用）、

消費者から金銭を預かる取引（前払式割賦販売）に大別され、前者に関して事業者登録制度、契約書面交付、クーリング・オフ制度を規定し、後者は金銭トラブルの回避規定などを定めた。この法律は、割賦販売を行う中小小売商業者の保護あるいは取引秩序の確立をねらいとしたが、消費者トラブルの増大に対処するため72年の改正によって取引条件の開示徹底やクーリング・オフ制度の新設など購入者の利益保護が大幅に盛り込まれた。

1970年代後半からのクレジット産業の急成長に対応して、通産省は80年から産業政策局長の私的諮問機関である消費者信用産業調査研究会などを介して検討を行い、84年2月の産構審消費経済部会答申を経て同年6月に割賦販売法を改正し、消費者保護の徹底を企図した。これに伴って、すでに既存の事業者組織を統合し9月に設立されていた株式会社信用情報センターが85年4月から営業を開始し、消費者信用情報を扱う組織が整備されることとなった。もっとも、80年代に消費者信用市場は急成長し、二ヶ月未満、三回未満支払いの非割賦販売方法が増加し、これらはクレジットカードを介して行われていた。多重債務者や自己破産者がこうした非割賦販売を要因として発生し、対象商品もエステティックサロン、語学教室といったサービス業に多様化していた。そこで、通産省は、社団法人日本クレジット産業協会を通じた行政指導を行うなど、消費者を保護する措置を試みた。

4. 通産省の消費者行政から消費者庁の設立へ

以上のような消費者行政は規制緩和の流れとまったく無縁ではなかった。消費者を保護すべき弱者としてとらえるのではなく、事業者と同等の経済主体として位置づけるような考え方が次第に台頭した。事前規制を最小限とし消費者に対しても自己責任が求められたのである。反面で、このことは、消費者が適切な判断を下し得るような情報開示の必要性を高めるものでもあった。製品事故の報告および公表のあり方を模索した結果は、2009年9月発足の消費者庁設立の一つの源流となるものであった。

第9章 サービス産業

サービス産業に対する行政は、行政ニーズに対応したものというより、サービス経済化が進展するなかで行政需要を模索してゆくという過程であった。1973年7月に産業政策局商務課が設置され、通産省の組織令において初めてサービス業という文言が現れ、広告代理業、割賦購入あっせん業、スタンプ業などを所掌対象とした。しかし、78年7月に商務課から省令室となった商務・サービス産業室がサービス産業調査研究会を組織して検討した結果を反映した80年3月の産構審答申『80年代の通商産業政策』においても、製造業を中心とする産業群の生産活動を補完するなどといった意義付けがサービス産業に与えられただけで、その後も具体的な政策展開は行われなかった。

1984年10月に産業政策局商政課にサービス産業官が設置され、もっぱらサービス産業を所掌する省令組織が設けられた。この組織改正の背景には、産業政策局長の私的諮問機関であるサービス産業研究会が85年1月にまとめた『ハイブリッド・イノベーションーサ

サービス産業新時代』の提言があった。それは、人々の価値観、志向の多様化を反映して家事代行サービス業、健康サービス業などが台頭しつつあり、これらを「ニューサービス業」として今後の発展が期待されるなどと指摘したものだ。通産省は、これら「ニューサービス業」のような既存の業種にとらわれずかつ新規性・革新性をもつ産業を、やや対象を拡張する可能性をもたせながら「ニュービジネス」としてとらえ直し、事業者の組織化、政策検討、金融支援などの措置を講じた。

1989年9月に答申された『90年代通商産業政策ビジョン』ではサービス産業の重要性が改めて示された。90年代におけるサービス産業の課題は①労働生産性の向上のほか、②製造業の高度化に資する情報サービス業やリース業等の分野における人材育成等を推進してゆく必要があること、③国民生活ニーズの高度化・多様化に応じて発展の環境整備が必要であることなどとされた。③は高齢者介護サービスや育児・家事等の女性支援サービスなどを念頭においたものだった。

細川首相の下に組織された経済改革研究会の「平岩レポート」(1993年11月)が提起した規制緩和に関連して通産省は、1995年7月に商務流通審議官の下でソフトインダストリー懇談会を設置し、96年5月に報告書をまとめた。それは、知的価値や役務の提供を主目的とする産業群を「ソフトインダストリー」とし、今後成長が期待できる具体的な分野として、①ビジネス支援分野、②情報・通信分野、③人材分野、④医療・福祉分野、⑤生活文化分野をとりあげ、これらの発展に向けて、競争原理の働く市場環境の整備などを必要とするものであった。このように規制緩和、規制改革の政府方針に沿いながら、通産省は省庁の所管を越えてサービス産業の発展に寄与する方法を模索しつつあった。ただし、こうした行政の過程は、競争的な市場のあり方を進める一方で、生産性の向上に関する対策が遅れるといった限界を抱えていた。

第10章 商品取引所

商品取引所に関する行政対応では、取引所法が対象とする商品の指定が私設市場におけるトラブルなどを背景に課題となった。具体的な問題を金の私設市場をめぐる対応に即してみると、1974年に金輸入が自由化されるに伴い現物の金地金を対象とする私設市場が続々と開設された。だが、「ブラック・マーケット」問題と総称される消費者トラブルが相次ぎ、80年には国会においてとりあげられるなど社会問題化した。それらは金の先物取引まがい取引を含む問題であった。90年に改正される前の商品取引所法第8条は、「先物取引をする商品市場に類似する施設」の開設を一般的に禁止していた。これは遡ること30年ほど前の51年2月に内閣法制局が通産省に行った「有権解釈」であり、商品取引所法が対象としない商品についても同様の適用を行うという考えであった。だが、80年4月には、「新有権解釈」がなされ、第8条の適用は取引所法が対象とする商品に限定された。通産省は金取引のトラブルに対して何らかの措置を行う必要から、金を商品取引所法の指定商品に追加する方法を模索した。大蔵省との所管問題や事業者の消極的な姿勢の問題を解消し、

81年7月には商品取引所審議会から政令指定すべきという答申を得て9月には指定にこぎつけた。82年2月に東京金取引所が設立された。

また、取引所の統合が進められた。商品取引所審議会や産構審では、1970年代から同一地域に同一商品を取りあつかう取引所が複数存在することを問題としていた。両審議会の指摘を受けて、農林省と通産省が共催した商品取引所制度問題研究会は、80年12月に統合の必要性を示した。基本的には出来高不振に対する対策であったものの、通産省は統合によって国際商品を上場する取引所へと発展させる手段でもあると位置づけていた。83年3月に東京繊維取引所、東京ゴム取引所、東京金取引所の統合が模索され、その結果、翌年10月に東京工業品取引所が設けられた。84年9月には大阪化学繊維取引所と大阪三品取引所が大阪繊維取引所として統合され、これが神戸ゴム取引所と97年に合併し大阪商品取引所となった。また、96年には名古屋繊維取引所が豊橋乾繭取引所などと合併して中部商品取引所を開設した。さらに大阪と中部は2007年に統合し中部大阪商品取引所となった。このような取引所統合に伴いながら、取引所取引は、繊維を中心とした取引から貴金属や工業品を対象とした取引所へと扱う商品群も変化していった。

1990年代には取引所の国際化が進められた。90年の「商品取引所法」改正に続く98年の改正では、試験上場許認可の緩和などを行いながら国際的に通用する市場の形成が模索された。このほか、90年の改正法によって、先物取引を依頼する委託者資産の分離補完を要請するなど委託者保護を進め取引の公正化も図られた。このような90年代の法改正などは、工業品の先物取引や指数先物が国際的に登場した80年代において、そうした変化への対応をめぐって、競争環境の変化や主要上場商品の変化、商品先物業界における事業者の経営姿勢の向上などについて展開された議論の中から導き出されたものだった。

第11章 博覧会

国際博覧会は、1928年11月22日にパリで制定された「国際博覧会条約」に基づき博覧会国際事務局(Bureau International des Expositions、以下「BIE」)の登録認証を得て開催される国際行事であった。1980年以降、2000年末までに日本で開催された国際博覧会には、「人間・居住・環境と科学技術」を基本テーマとして、85年に茨城県南部の筑波研究学園都市(現在のつくば市)で開催された「国際科学技術博覧会」と、90年に大阪の都市公園、鶴見緑地(現在の花博記念講演鶴見緑地)で開催された「国際花と緑の博覧会」とがあった。前者には、高度成長期に見られた環境汚染と公害問題とによって蓄積された科学技術に対する負のイメージを改善し、21世紀を創造する科学技術のビジョンを内外に示すなどの役割が期待された。また、海外で開催された9件の国際博覧会の内、国際博覧会条約の「一般博覧会」として開催され、通産省が幹事となって参加したものは、92年のセビリア万国博覧会と2000年のハノーバー万国博覧会とがあった。

2005年に開催された日本国際博覧会(愛・地球博)の構想は、1989年4月、愛知県で誘致組織「21世紀万国博覧会誘致準備委員会」(91年4月に「21世紀万国博覧会誘致委員

会」に改称)が発足してから具体化した。しかし、バブル経済の崩壊といった予期せぬ事態に直面し本格的な議論が進まなかったうえ、通産省においても95年の都市博中止決定を受けて従来の「開発型」ではなく時代を切り開く新しい国際博覧会のコンセプトを模索する必要に迫られていた。こうしたなか、カナダのカルガリーが05年の国際博覧会に立候補する動きを示したことから、国レベルでの検討が開始され、95年8月に「国際博覧会予備調査検討委員会」が通産省に設置された。12月に提出された委員会の報告書は、「新しい地球創造—自然・文化・技術の交流—」をテーマに掲げ、自然環境と共生し、21世紀型の街づくりと一体化した国際博覧会を主要なコンセプトとしたもので、この構想が12月19日の閣議で了解された。そして、この案は、97年6月に開催されたBIE総会に受け入れられ、日本での開催が決まった。

しかし、計画を具体化する道のりは難渋を極めるものであった。例えば、絶滅危惧種Ⅱ類に指定されていたオオタカの営巣を保護する問題、跡地利用として計画された「新住宅市街地開発事業」が開発事業とは異なる性格のものとして世界に説得的であるかどうかというBIEの懸念払拭問題などであった。地元関係者、自然保護団体、有識者で構成された会議などを活用し、市民の参加を得たオープンな議論が展開されながら問題が解決されていった。他方で、会場面積の縮小といった軌道修正は避けられなかった。修正された計画は、2000年9月に「2005年日本国際博覧会の博覧会国際事務局(BIE)に対する登録承認について」として閣議決定され、12月のBIE総会において満場一致で登録承認された。

開催に向けて動き出した「愛・地球博」は、情報化と国際化が進展した時代において、特定の場所に行かなければ触れることのできない新商品や新技術が想定しにくく、また東西冷戦構造の終焉によって国威発揚の動機付けも乏しかったため、各国が巨額の財政支出を負担し参加するかどうかという課題も抱えていた。実際、参加申込期限2003年3月の段階でわずか75か国の参加表明にとどまり、英国および米国といった主要国さえも不参加を表明していた。日本は、従来の国際博覧会とはまったく異なり「巨大な見本市」でも「国威発揚」でもなく「国境を越えて、地球環境問題に対するメッセージを伝え合う場」であることを力説し、期限を延長して招請活動を強化した。最終的には121か国、4国際機関の参加が得られた。

2005年3月から9月までの185日間の会期を終えた「愛・地球博」は、当初、マスコミの扱いも低調であったものの、口コミでの評価が広がり、総入場者数は会期前の予想を大幅に超える2千万人超となった。また、財政制約の中で赤字が予想されたが、約140億円の余剰金を生んだ。こうした指標だけではなく、「愛・地球博」は、①「テーマ性」、「メッセージ性」の深化、②「運営面の工夫」(日々改善)、③市民参加(第3のエンジン)の試みなどの点でも高い評価を受けた。これまで博覧会を大規模な新商品の見本市と位置付けて行政に携わってきた通産省も、「愛・地球博」を構想・具体化する過程で、こうしたとりくみの実現を支えたのである。