

# 小売商業調整特別措置法の制定過程

鈴木 幾多郎

## I はじめに

小売商業において、常に問題となったのは、“大規模小売業者と 中小小売業者との対立”とともに“中小小売業者と生協、購買会等の小売商業以外の小売機関との対立”の問題であった。ここで取り上げる「小売商業調整特別措置法」は、後者の対立を調整するために1959（昭和34）年に制定されたものである<sup>1)</sup>。

1957（昭和32）年6月に百貨店法が施行され、百貨店問題に一応の決着がつくと、生協、購買会の問題がクローズアップされてきた。生協、購買会の問題は、私設市場の乱立、メーカー・卸売業者の直販問題と関連して、小売商業全体のあり方をめぐる問題を提起することになった。

生協、購買会等の問題は、戦前の「反産運動」にみられたように、すでに昭和初期の不況期においても問題化していた。中小小売業者は、百貨店問題と反産運動について、次のような捉えかたをしていた。「百貨店に対する小売商業者の運動は、これはまだいかにして相互の利益を守ったらよいか、という点にあった。決して一方が他方を否定するというようなものではなかった。しかし、百貨店問題が一段落したあとに俄かに大きくクローズアップされた対産業組合問題は、百貨店との間における単純なケースではなかった。

1) 小売商業調整特別措置法の制定過程に言及したものに、山本景英『小売商業調整特別措置法の成立過程』流通問題研究会、昭和48年、石原武政「小売商業調整特別措置法の背景とその経緯」『経営研究』第40巻第5・6号合併、1990、三谷真「中小小売商業と小売商調法」『関西大学商学論集』第32巻第3号、昭和62年がある。あわせて参照されたい。

それは小売店を含めた商業全体のあり方に対する重要な挑戦であったし、商人排除へ進むものだった。事実そのようなものとして受けとめられて、反産運動が展開されることになるのである<sup>2)</sup>。」

反産運動は、協同組合主義の中に含まれていた「商人排除」「商業否定」という考え方に対する商人の側からの反論であった<sup>3)</sup>。戦後の生協、購買会の問題も「生協、購買会の活動は商業否定を意味するものにほかならない」<sup>4)</sup>と受けとめられように、商人排除傾向に対する批判が含まれていたのである。

1950年代は、中小企業の組織化問題を中心とする中小企業政策の再検討の時代であった。それは大企業の進出と、中小企業間の過当競争に備えて、中小企業者の団結と組織の強化を図ろうとするものであった。組織化の動きは、朝鮮動乱後の景気後退と、それにつづくデフレ政策により、中小企業が苦境に陥り、中小企業者が団結して自らの利益を守らなければならないとする意識の高まりを背景としていた。

全日本小売商団体連盟（全日商，1955年10月結成）、全国中小企業等協同組合中央会（全国中央会，1956年3月発足）、日本中小企業団体連盟（日中連，1956年4月再発足）、日本中小企業政治連盟（中政連，1956年4月結成）等の中小企業団体が相次いで結成され、あるいは再発足したのは、いずれもこのような中小企業者の意識を反映したものであった。特に、鮎川義介氏を総裁とする日本中小企業政治連盟（中政連）は、“中小企業問題は経済問題であるよりは政治問題である”という見地から、中小企業の政治力の結集をとなえ、中小企業者の大同団結により、その共通の利益を政治的に獲得しようとして結成されたものであった。

中小小売業者は、角南九八氏（日本専門店連盟会長）が「単に販売方法、経営の合理化という事のみではなく、小売商業者の政治力を結集して、政治面から解決をはからなければならない。……我々の困難な立場を打破するた

2) 公開経営指導協会『日本小売経営史』、昭和42年、230頁。

3) 戦前の反産運動については、数多くの研究があるが、向井鹿末『日本商業政策』千倉書房、昭和13年を参照されたい。

4) 角南九八「現下商業の諸問題」『日専連』第68号、昭和31年8月、3頁。

めには政治力に依るより他に道はない。独占資本家が有利な立場にあるのはその政治力である<sup>5)</sup>。」と強調したように、同業者間の過当競争の排除、生協、購買会、メーカー・卸売業者の小売兼営の規制を求め、中政連と一体となって政治運動を展開するのである。

1956（昭和31）年7月の参議院選挙において、自民党と社会党がともに抜本的な中小企業振興対策を公約し、中小企業振興を重要施策の一つとして掲げた鳩山内閣は、同年6月内閣の諮問機関として「中小企業振興審議会」を設置し、社会党も同年8月に「中小企業対策確立委員会」を設置するなど、中小企業対策に取り組むことになった。

中小企業対策を根本的に再検討する必要に迫られていた通産省は、同年6月21日の省議で、32年度予算案の編制にあたり、中小企業対策を再重点政策として取上げる方針を固め、中小企業庁が中心となり中小企業対策としてまず取上げねばならない問題の検討に入ることになるのである<sup>6)</sup>。

内閣に設置された「中小企業振興審議会」は、中小企業の基本問題および当面の対策を審議し、同年12月21日、組織化、金融、税制、生産分野調整、労働、小売商および零細事業者対策の各分野にわたる詳細な答申をまとめ提出した。この中で特に注目されたのは中小企業等組織法案、中小企業振興助成法案および小売商振興法案の制定の勧告であった。このうち中小企業振興助成法案は、予算の関係で葬り去られたが、中小企業等組織法案は、1957（昭和32）年11月「中小企業団体の組織に関する法律」（中小企業団体法）、小売商振興法案は、1959（昭和34）年「小売商業調整特別措置法」として実現された。

中小小売業者は、中小企業団体法の制定に大きな期待をかけていた。たと

5) 上記、2—3頁。

6) 通産省は、この当時、取引秩序確立のため「問屋組合法」ないし「商業組合法」の制定を考慮していたといわれている。問屋組合法は、(1)問屋の団体と生産業者、小売業者の間で取引条件についての協定を結ぶこと、(2)必要な場合には問屋がおたがいの間で取扱う商品の品種、その出荷数量、取引等について協定を結ぶ、を内容としたものであった。商業組合法は、小売商の協定活動を含めた構想であった。また、中小企業安定法を改め、同法の適用範囲を中小工業だけでなく中小商業にまで広げるという考え方もあった。『日本経済新聞』、昭和31年7月7日記事。

えば、角南氏は、次のようにその期待を語っている<sup>7)</sup>。

中小企業団体法による同業組合組織が確立されたならば、その都市におけるそれぞれの業種の店を維持しうる最低限度の売上高を調査して、その都市の適正店数を算定することが出来る。これによって同業過剰の問題をある程度緩和することができ、従って新たに開業しようとするものの資格調査や業種の指導をも行うことができる。また同法によって、生協、購買会へ納入するメーカーや卸商をボイコットすることができる。

中小企業団体法案は、それまでの中小企業安定法と中小企業等協同組合法を統合し、商工組合への強制加入を含む統制強化によって過当競争を排除することと大企業に対する団体交渉権によって中小企業の相対的地位を向上することを柱としていた<sup>8)</sup>。全日本小売商団体連盟は、中小小売業者の組織化について、(1)団体交渉権、(2)価格ならびに営業に関する協定、(3)新規開業の調整機能等を骨子とする「中小小売業組合法」を提案し、調整機能を商業にも及ぼすことを要望していた<sup>9)</sup>。それは、戦後の組合が任意組合であったため非加入者が多く、強力な共同行為をとることができなかったことと、百貨店等の市場圧迫要因に対しても組合交渉によって打開していきたいと考えたからであった。

しかしながら、中小企業団体法は、結局不況カルテル的性格の強い商工組合に関する法律にとどまり、価格協定や生協など非営利事業が組合交渉の対象からはずされるなど、中小小売業者の意図するところからは大きくへだたっていた<sup>10)</sup>。そのため、中小小売業者は、小売商振興法案の制定に期待をか

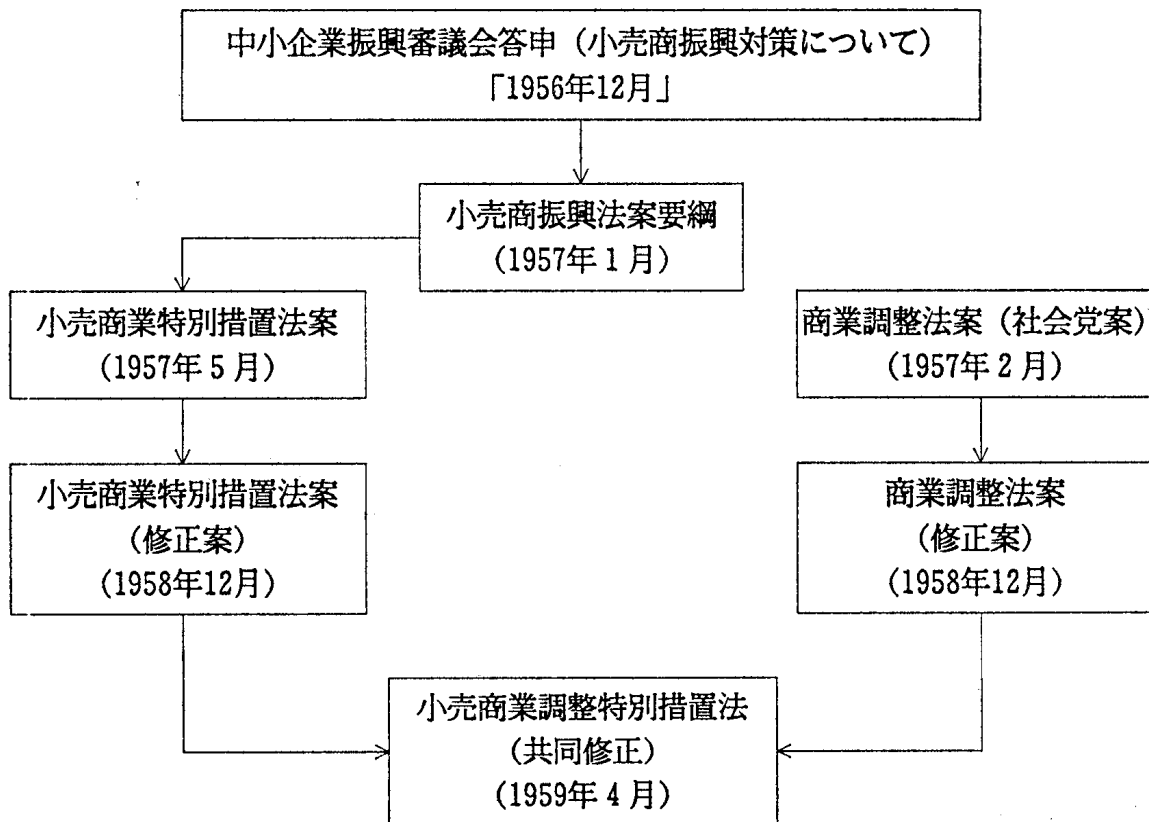
7) 角南九八，前掲論文，4頁。

8) 山本景英，前掲論文，昭和48年，13頁。

9) 国立国会図書館調査立法考査局『中小企業の問題対策とその資料』，昭和32年3月，69頁。

10) 商業部門の調整事業については、次のように考えられていた。「工業以外の部、特に商業においては、安定法当時から調整組織に対する要求が強かったが、当時はこれらの部門の過当競争に対して明確な認識がなく、第1に未組織の消費者」

図 1



けることになるのである。

中小企業振興審議会の答申は、図 1 に見るように、「小売商振興法案要綱」, 「小売商業特別措置法案」, 「小売商業特別措置法案（修正案）」とその名称を変えながら、「小売商業調整特別措置法」として成立することになる。

## Ⅱ 中小企業振興審議会の「小売商振興法」の答申

中小企業振興審議会の答申のうち、小売商業振興に関する部分は、「小売商振興法」の制定を求める答申であった。この答申は、当時の中小商業の状況と「小売商振興法」について次のように提言している<sup>11)</sup>。

1) に直結している小売、サービス部門については調整事業は価格の引上げを招来し、特に不適當であること、第 2 には生産部門で需給が調整されれば、流通部門は自然に調整されるという理由から適用業種とはならなかった。」今井善衛「中小企業の組織化と中小企業組織法」『通商産業研究』no. 60, 1958, 16頁。

11) ここでの引用は、国立国会図書館調査立法考査局、前掲書、159-160頁によっている。

## 「小売商振興対策について」

小売商業機構は国民経済の合理的発展を確保する上に極めて重要な役割を担っているのであるが、これに対する国の施策は従来殆ど見るべきものがなかった。全国140万の中小小売業者はその大部分が零細事業者であるが、これらの小売商は同業者の激甚なる競争に加うるに、百貨店の進出、消費生活協同組合等の消費者団体、大メーカーの小売商業面への進出等により、現在極めて苦しい立場に置かれている。このような現状は、今後「中小企業等組織法」に基づく組合組織による団体交渉権その他の手段の活用により、相当程度の改善を期待しうるが、そのみによつては、なお、不十分と考えられるので、政府は国民経済の健全な発展とわが国の就業問題解決のために、小売流通秩序の是正を図り、小売商に対する正常な事業機会を確保するよう方策を講じる必要がある。

かゝる見地から、小売商以外のものの小売行為を調整するため、新たに「小売商振興法」(仮称)を制定するよう検討すべきである。また、小売商に対する正常な事業活動の機会を確保するため、消費者生産協同組合等については関係法律を改正し、更に百貨店法については、その適正な運用を図るとともに、事態の推移によっては同法の改正についても所要の検討を行なうべきである。

## (一) 「小売商振興法」(仮称)の制定

本法の内容は概ね次のようなものとすることが適當であると考える。

## (1) 小売商の登録

小売商は必要と認められる地域業種につき行政庁に登録するものとし、登録しなければ小売行為を行ない得ないものとする。

## (2) 生産業者が小売行為の規整

生産業者が直接小売行為をする場合には、必要があると認めるものについて許認可制にかゝらしめる等の方法により、小売流通秩序の正常化を図るものとする。

## (3) 行政庁の勧告等

行政庁は市場の濫設，消費生活協同組合の本来の目的を逸脱した行為等がある場合には，小売秩序の維持適正化のため，必要に応じ関係者に対し勧告等所要の措置をすることができるものとする。

(4) 小売商の閉店時間および休日の規定

過当販売競争による小売商の不利益を避けるため，地域，業態等実情に即し合理的な閉店時刻および定期休日制度を設けるものとする。

(5) 審議会制度の活用

以上の諸施策の実施に当たっては，小売商以外のものとの利益の調整を図るため審議会制度の活用を図るものとする。

(一)消費生活協同組合等の事業と小売商との調整

(1) 消費生活協同組合法の改正および運用の適正化

消費生活協同組合の事業と小売商との調整については，さきに産業合理化審議会の答申に基づき，通商産業省企業局長ならびに厚生省社会局長の都道府県知事あて通牒が発せられたのであるが，今後この通牒の線に沿って一層の実効をあげるため，次の諸点に留意して消費組合法の改正を図るとともに，運用の適正化を図る必要がある。

(イ) 設立について法規裁量を改めて自由裁量とする必要がある。

(ロ) 生活必需品の範囲を規定する必要がある。

(ハ) 員外者利用禁止の実効をあげるため，店舗の位置の制限，記録制購入枠の制限等を規定する必要がある。

(ニ) 市価販売を励行せしめ必要がある消費生活協同組合についても，再販売価格維持契約を締結できるようにすることが必要である。

(2) 購買会等の事業と小売商との調整

法律に基づかない購買会等は，消費生活協同組合等の法的根拠をもつものに組織替し，本来の目的を逸脱した行為を規制する必要がある。

(3) その他の団体の事業と小売商との調整

農業協同組合，国家公務員共済組合法，水産業協同組合法その他に基づいて設立された団体の本来の目的を逸脱した行為についても消費生

活協同組合に倣いこれを調整する必要がある。

中小企業振興審議会の答申は、小売商の登録、生産業者および卸売業者の小売行為の許可制、小売市場の乱立の規制、閉店時刻および休業日数の制定、購買会ならびに生協等逸脱行為の規制、紛争解決のための勧告の規定を内容とするものであった。この中小企業振興審議会には、小売商の代表として日本専門店連盟会長の角南九八氏が委員として委嘱され、参加していた。この小売商業振興法案の骨子となったものは、角南氏から提案され採択されたものであったといわれている<sup>12)</sup>。

この当時、百貨店、生協、購買会の進出とともに、中小小売商業の最大の問題は、零細化と過剰の問題であった。中小小売業者は、「わが国の小売業界は、人口の増加と他産業の雇用状態の悪化からくる失業人口の一手引受所になっている<sup>13)</sup>」「歴代の政府は、われわれ小売商を、あたかも犠牲産業として取扱ってきた観がある。小売商の犠牲において、わが国の雇用問題は解決してきたといっても過言ではない<sup>14)</sup>。」と受けとめ、真の小売商振興のためには、新規開業を法律で規制する以外に道はないと、考えたのである。小売商の登録制は、戦前の「小売商許可制」の論議と同様に失業人口の商業部門への抑制と過当競争の排除を意図したものであった<sup>15)</sup>。

生協、購買会の問題は、先に指摘したように、すでに戦前、昭和の不況当時において問題化していた。戦後下火になっていたが、経済の復活にともなって、小売商と生協との競争関係が再び激しくなり、1945（昭和29）年から1955（昭和30）年にかけて、員外利用の禁止、生協活動の規制を求める声が

12) 大木昌訓「小売商業特別措置法の成立と今後の日専連の政治活動」『日専連』、第102号、昭和34年5月、2頁。

13) 中小企業庁監修『小売商業調整特別措置法—早わかり—』社団法人中小企業診断協会、7頁。

14) 宗像平八郎「小売商業の基本問題—小売商業調整特別措置法の成立の意義と限界—」『中小企業と組合』全国中央企業団体中央会、第172号、1959、13頁。

15) 戦前の「小売商許可制」の論議については、向井鹿末、前掲書、谷口吉彦『商業政策』日本評論社、堀新一『商業経済統制論』巖松堂書房、昭和14年などを参照されたい。



高まり、市商店街連合会や商工会議所が反生協運動にのり出していた。

購買会は、会社、工場等が自己の従業者のための福利厚生事業として物品供給事業を行なう施設であって、付带的に修理加工や理髪美容などのサービスも行なっていた。1956（昭和31）年の通産省の調査では、購買会の大半が会社直営であり、委託経営あるいは労働組合との共営も若干存在していた。取扱商品は、各購買会とも、医薬品、化粧品、各種食料品、日用雑貨、小間物等であった。販売価格と市価との開きは、多くの商品が15—20%安であり、なかには30%を越えるケースがあり、また代金支払方法が現金払のほか、月末払、月賦払がひろく採用されていた。これらの購買組合事業、特に廉価販売、員外利用、さらに購買会が会社工場だけでなく、一般市街地にも設けられていたため、市街地での店舗進出などが附近の小売商を圧迫したとして問題となったのである<sup>16)</sup>。

生協は、消費生活協同組合法により設立された法人で、組合員以外の利用は原則として禁止されていたが、この組合についても、購買会事業と同様に、廉価販売、員外利用、店舗進出について、各地で小売商との摩擦が生じたのである。

生協の供給高は、確かに特定地域において一般小売商に与える影響は大きかったが、全国的にみれば全小売販売額の僅か2-3%にすぎなかった。それにもかかわらず、なぜ中小小売業者は、生協、購買会の問題を重視したのであろうか。その一つは、生協の供給高の増加率の高さと米子西部生協、灘生協などにみられた大規模化とその飛躍的發展への警戒であった。生協の供給高は、1957（昭和32）年で見ると、前年に比べて29.9%の増加を示していた。この増加率は、同年度の小売商売上高の増加率15.9%、百貨店の売上高の増加率19.7%よりはるかに高く、生協の進出を強く印象づけることになったのである。

購買会、生協の他に農協などの協同組合、各種の共済組合、労働組合も小

---

16) 小田橋貞寿「小売商と購買会・生協」村松福松編『商業の展開と問題』有斐閣、昭和37年、234-246頁。

売行為を行っていた。中小小売業者は、これらの組合の事業活動の規制も求めたが、主眼は購買会、生協の規制であった。その最も大きな理由は、「商人排除傾向」への批判であった。中小小売業者は、生協、購買会に対して「商業否定の姿であり、言ってみれば、商人不信任の提起であり、消費者の自己防衛の手段であると同時に、商業陣営への挑戦である<sup>17)</sup>」と受け止めたのである。そのため、生協、購買会の規制問題は、全国的なスローガンとなっていたのである。

メーカー・卸売業者による直販の問題に対しても、中小小売業者は、「生産のオートメーション化による量産化はますます進行するであろうし、過剰生産恐慌のきざしも現われはじめていることから、この面からの加圧は、いっそう激しくなってくるであろう」と危機感を強めていた。そのため、中小小売業者は、小売商以外のものとの紛争解決のための「商業調整委員会」の設置を求めていたのである<sup>18)</sup>。

小売市場は、不動産業者や土建業者が小売市場を開設し、これを小売商に貸付けまたは譲渡するもので、生鮮食料品を主とした日用品雑貨のマーケットの乱立が問題となっていた。小売市場の乱立は、激しい価格競争をもたらした、そのため小売市場内部の小売商の経営に著しい影響を与えるばかりでなく、市場周辺の小売商への大きな圧迫要因となっていたのである<sup>19)</sup>。

### Ⅲ 「小売商振興法案要綱」と社会党の「商業調整法案」

通産省は、中小企業振興審議会の答申を受けて、1957（昭和32）年1月12日、「小売商振興法案要綱」を発表した。この法案要綱は、「この法律は小売商に正常な事業活動の機会を与え、流通秩序を確立して小売業を振興させ、国民経済の健全なる発展を図るものとする」を法目的に小売商の登録制、生産業者の小売行為の許可制、市場設立の規制（その地域の行政庁の認可）、閉店時刻および休業日数の制定、購買会の規制（登録制）、通産大臣および都道府

17) 公開経営指導協会編『日本小売運動史第3巻戦後編』昭和56年、202頁。

18) 宗像平八郎、前掲論文、27頁、28頁。

19) 石原武政、前掲論文、30-33頁。

県知事の勧告、審議会の設置などからなっていた。生協の規制は、消費生活協同組合法（昭和23年7月30日公布）に譲り、勧告対象にとどめていた<sup>20)</sup>。

この法案要綱では、全小売商に登録制を採り新規営業者にも店舗ごとに当該地域の行政庁に登録しなければ小売業が営めない仕組みになっていた。また、都道府県知事は、小売商の業態業種に応じて閉店時刻、休業日数を定めることができ、購買会についても事業の内容を行政庁に届け出る義務を課し、購買会の売店進出、購買会の取扱商品、廉価販売などについても制限が加えられていた。規制対象によって、生産業者は許可制、小売市場は許可制、購買会は登録制と規制の内容が異なり、生協規制は除かれていたが、ほぼ中小企業振興審議会の答申の内容に沿ったものであった。

この小売商振興法案要綱に対して、同年3月5日、全日本小売商団体連盟と全日本商店街連合会は、共催で「全国小売商総決起大会」を開催し、「政府は大企業偏重政策をとり、生協、購買会は不当に小売部門に食込み、小売商はいちじるしい苦境に追込まれている。この現状を救う道は小売商団体の団結力と政治力の結集だけである。本日の大会を契機に全国小売商団体の団結を強め政府、国会に働きかけて小売商振興のための抜本策を要望する」とした大会宣言を採択し、小売商振興法案の制定を要請した<sup>21)</sup>。

これに前後して、社会党は、1956（昭和31）年11月9日「中小企業対策要綱」を発表し、商業政策について次のような政策を掲げていた<sup>22)</sup>。

- (1) 「商業調整法」を制定し、卸売業と小売業との専業主義を原則とし、市場の乱立防止をはかることとともにその他各種小売事業相互間の調整をはかる。
- (2) 百貨店の新增設を抑制し、百貨店法の欠陥事項を補充するために同法の改正を行なう。
- (3) 購買会、共済会などの生活協同組合類似機関は生協に再組織せしめる。

20) 通産省編『商工政策史第7巻内国商業』商工政策史刊行会、昭和55年、322-323頁。

21) 『日本経済新聞』、昭和32年3月6日記事。

22) 国立国会図書館調査立法考査局、前掲書、166頁。

- (4) 一般小売商と生協活動との調整のために地域的調整委員会を設置することとする。

社会党は、この「中小企業対策要綱」に基づいて、1957（昭和32）年2月28日第26通常国会へ「商業調整法案」を提出した。社会党案の要旨は次のようなものであった<sup>23)</sup>。

1. 製造業者または卸売業と小売業との間、あるいは小売業相互間の業務分野を調整する必要があると認められるときは、当該業種を維持することを目的とする。
2. 通産大臣が、小売業の分野で製造業者または卸売業者と小売業者との業務分野を調整する必要があると認めるときは、当該業種と地域を指定する。
3. 指定地域の指定業種に属する卸売業者および小売業者は、都道府県知事に届出をしなければならない。
4. 指定地域の指定業種の属する小売業の兼業者は、指定以後の小売業を拡張することができない。
5. 都道府県知事は、指定業種の小売業者が兼業者の事業活動によって圧迫を受け、その存立に重大な悪影響を受けていると認めるときは、兼業者に対してその圧迫を緩和するための措置をとることを命じることができる。
6. 指定業種にかかわる物品の製造業者または卸売業者は、指定後指定地域に当該物品の小売業を新規に開業することができない。
7. 公設または私設の小売市場の新設、拡張は、主務大臣または都道府県知事の許可を受けなければならない。
8. 小売業者と消費生活協同組合および購買会との間の調整の必要がある

---

23) 社会党の「商業調整法案」の要旨の引用は、通産省編『商工政策史第7巻内国商業』商工政策史刊行会、昭和55年、323頁によっている。

場合には、主務大臣または都道府県知事は、これらの組合に対して適切な措置をとることを勧告することができる。

9. この法律の施行に関する重要事項を審議するため商業調整審議会を中央および地方に置く。

このように社会党案は、地域および業種を限定し、卸売および小売業者を届出制とする、製造業者の小売業開始または拡張を禁止する、小売市場の新設拡張は許可制とする、などの内容をもっていたが、生協および農協に対しては勧告制度を設けるが、購買会に対しては何等の規定もなく、閉店時刻および休日の規定は含まれていなかった。

#### Ⅳ 「小売商業振興法案要綱」の修正と 「小売商業特別措置法案」

「小売商振興法案要綱」は、中小企業庁が中小企業振興審議会の答申および全日本小売商団体連盟、全国商店街連合会などの要望に基づいて立案したものであった。しかし、通産省企業局は、「(1)小売商の登録制は、新規開業の制限を意味するのではないか、これは小売商の事業機会を奪うことである。実態をつかむことが目的ならそれは調査統計の領域だ。(2)生産業者の小売行為は小売商を圧迫するほどのものではない。(3)市場の許可制は既存業者の擁護となる。(4)閉店時刻の規制は零細商業者を圧迫する<sup>24)</sup>。」と反対し、中小企業庁と対立することになる。この通産省企業局の反対は、「小売商振興法案要綱」の性格を大きく変えることになるのである。

小売商の登録制については、当時の世論も反対であった。たとえば、東京新聞の社説は次のように論評していた<sup>25)</sup>。

組織上と関連して新規の小売業者を抑制する法律を設けようとする動きが、政党側から強く出ている。われわれは、現状では小売商の新規開業を法律で抑制することには反対する。定年退職者の相当部分を始め、失業者が小売商

24)『日本経済新聞』、昭和32年1月20日記事。

25)『東京新聞』、昭和31年10月27日記事。

部門に流れ込み、わが国の失業問題をかなり緩和する役割を果していることを見逃してはならない。このような状態がよいことだというのではなく、現在の如き、失業対策、社会保証制度が極めて不十分であり、鉱工業部門の雇用増大がなかなか困難な事態の下にあっては、小売商の新規抑制は、一面に社会不安を醸す一因というべきで、法的な規制の前提条件が具備されていない点を無視してはならない。

通産省は、「小売商振興法案要綱」の法案作りのため自民党との折衝、関係各省との折衝を行なった。法案の作成にあたって、生協は厚生省、農協は農林省といった所轄官庁間の調整ならびに通産省内の調整、さらに、自民党、社会党などの政党間との調整という困難な問題に突き当るのである。厚生省は、生協が厚生省と通産省の二重の監督を受けることになることに反対し、農林省も小売市場の許可制には難色を示していた<sup>26)</sup>。この間に、通産省は、小売商の登録制、生産業者小売兼営の許可制、休日・営業時間の指定を削除し、生協・購買会の規制、小売市場の許可制を骨子する「小売商業調整法案」を作成したといわれている。通産省が名称を変えたのは法案の内容が「振興」というよりは、商業分野の「調整」という意味合いが強かったためである<sup>27)</sup>。

しかし、「小売商業調整法案」は、内閣法制局からの反対に合うことになる。厚生省、農林省の反対は、官庁間の権限の問題であったが、成文化にあたって、特に小売市場の許可制をめぐる内閣法制局からの反対にあうことになった。中小企業庁は、小売市場の許可制の意向を持っていたが、内閣法制局は、小売市場の許可制は営業の自由を侵す恐れがあるとして、登録制の方が好ましいとする見解を示していた<sup>28)</sup>。

石橋内閣に代った岸内閣は、同年5月7日、法案の名称を「小売商業特別措置法案」と変えて提出した。この法案にも厚生省は難色を示し、事務次官会議でもまとまらなかったが、自民党が通産省案を支持したため、通産省案

26) 『日本経済新聞』、昭和32年4月19日記事。

27) 『日本経済新聞』、昭和32年4月4日記事。

28) 山本景英、前掲書、28頁。

通り議会に提出されたものであった<sup>29)</sup>。

この名称の変更は、単に名称の変更だけでなく中小小売商側からすれば後退を意味する内容の変更が含まれていた。「小売商振興法案要綱」での小売商の登録、生産業者の小売兼営の許可制、営業時間の規制は、自民党内の反対にあい削除され、小売市場の許可制も、営業の自由を侵すおそれがあるとする内閣法制局の疑義のため登録制に切り換えられた。それに対して、「小売商振興法案要綱」には含まれていなかった生協および購買会にたいする員外利用の禁止条項は含まれていた。「小売商業特別措置法案」の要旨は次のようなものであった<sup>30)</sup>。

1. 都道府県知事は、購買会事業が小売商の事業活動に影響を及ぼし、その利益を害していると認めるときは、購買会の員外利用を禁止することができる。
2. 厚生大臣または都道府県知事は、消費生活協同組合の員外利用が小売商の事業活動に影響を及ぼし、その利益を著しく害するおそれがないかどうかを審査し、必要があると認めた場合には、員外利用の許可を受けていない組合に対して員外利用ができないような措置をとることができる。
3. 政令で指定する市の区域内においては、都道府県知事の登録を受けたものでなければ、小売市場を開設することはできない。
4. 都道府県知事は、小売市場内の小売商が不公正な取引方法を用いていると認めたときは、公正取引委員会に対して必要な法的措置をとることを求めることができる。
5. 都道府県知事は、小売商の事業活動にかかわる紛争が生じた場合には、その紛争の解決のためにあっせんに努めなければならない。
6. 都道府県知事または指定都市の市長は、この法律の施行に必要な限度において、購買会事業者、小売市場登録者および同市場内の小売商に対

29) 『日本経済新聞』，昭和32年5月3日記事。

30) 「小売商業特別措置法案」の要旨は、通産省編，前掲書，324頁によっている。

して必要な事項の報告を求め、また職員としてそれらの事業所の立入り検査をさせることができる。

法文化に携わった中小企業庁長官岩武照彦氏は「関係各庁の意見もあり、その調整はかなり難行した」と述べ、中小企業振興審議会の答申と「小売商業特別措置法案」との関連ならびに変更理由について次のように説明している。少し長くなるが参考までに関係箇所を引用しておこう<sup>31)</sup>。

1. 小売商の登録制度は、制限登録の内容をもっとすれば、憲法二十三条に保証する職業選択あるいは営業の自由との関係上疑義がある上に、人口雇用政策の見地からしても、現在の経済体制の基本にていしょくする懸念もある。また無限登録すれば、実体調査の点よりしても、既存の商業統計調査に劣るうえに、開廃業転居等の異動は、相当の事務負担となり、政策的意義は薄い。よって法文化は、見合わすこととした。
2. 大生産者とくに工業生産者の小売行為は、商品宣伝用——いわゆるセールス・プロモーションのためのものが多く、これは小売商にもプラスとなる。また小規模零細生産者の小売行為は、それを禁止するのは当を欠く。要するに、法律的に取り締まるのは行過ぎでもあり、行政庁の能力を越える点もあるので、問題の起った都度、具体的に解決すれば充分ではないか、という結論に達した。
3. 行政庁の勧告は、小売市場や消費生協に限らず、広く小売商の事業活動の機会を確保するため紛争解決のあっせんに努めるという制度の方が、実効的であると考えたので、その趣旨を法文化した。
4. 閉店時刻および休日は、戦前の商店法に代り労働基準法が存するので、その枠内で、個々の業態に応じ、中小企業団体組織法の調整規程で行なう方が实际的であるので、法文化しないこととした。
5. 消費生協法の改正は、厚生省事務当局および関係団体方面に異論が強

31) 岩武照彦「小売商業調整特別措置法の基本問題と運用方針」『月刊中小企業』, Vol. 11. No. 6, 1959, 2-3頁。



かったが、ついに与党の仲介により、新立法の方に入れることで解決した。その要点は、員外利用の許可申請に対し、小売商保護の見地より審査すべきこと、および員外利用抑制のための措置命令を出すこと、の二点であった。

6. 購買会の改組は行政措置であるので法文化せず、むしろ員外利用の禁止命令および予防的な措置命令を法文化した。

7. 農協、共済組合等との調整は、紛争が起った場合のあっせんによることとし、これを一般的な内容の法文とした。このため、問屋や大小売商の小売行為との調整も、このあっせんの対象に入ることとなった。

8. 小売市場については、審議会の答申は単に勧告に止っているが、問題はむしろ濫立過当競争の規制にある。よって開設の許可制が望ましいが、法律上の難点もあるため、登録制とした。

小売商の登録制度は「営業の自由」および「人口雇用政策」の見地から除かれた。営業の自由の問題は、百貨店法の制定過程の際にも取り上げられ、百貨店協会は百貨店法阻止の有力な論拠とした。しかし、百貨店法の制定の際には、「問題がない」として許可制が採用されたのである<sup>32)</sup>。小売商の登録制度が除かれては、多種多様な業態を営む小売業全体を、たとえば地域業種を限定したとしてもどのように定義するかという法文上の困難な問題も含まれていたが、「人口雇用政策の見地からも現在の経済体制の基本に抵触する」と説明されているように、失業者の吸収機構としての小売業の国民経済的機能を重視するという政策的意図が含まれていたといえる。

小売市場の登録制については、岩武氏の説明では「開設の許可制が望ましいが、法律上難点があるため、登録制とした」と簡単なものであるが、中小企業庁指導官室佐藤定勝氏は、登録制の採用について、次のよう詳しく説明している<sup>33)</sup>。

32) 日本百貨店協会編『日本百貨店協会10年史』昭和34年、272頁。

小売市場の乱立の規制は、その及ぼす弊害が現状程度では小売商の開業制限の一態様として法律的に疑義もあるので、この際、一応特定地域のみについて無限登録制を実施することにより、その実態を把握するとともに市場の不正競争に対する取り締まりを強化する。……小売市場の乱設の弊害を是正するためには、小売市場の許可制が是非必要と考えられるが、本法案においては、小売市場内の小売商の不公正取引を用いる過当競争が、その小売商の経営の安定を害し、ひいては周辺の他の小売商に悪影響を及ぼしている点に着目し、不公正取引方法を排除することを狙ったものであり、許可制にする前に、このような方法によって、先ず弊害の防止を図ることが適当であると考えたものである。

政府案、社会党案は、その取り上げかた、解決の仕方が異なっていた。政府の小売商業特別措置法案では、購買会および消費生活協同組合の員外利用の禁止に重点をおかれ、製造業者および卸業者の小売兼営に対しては、一般的規制を設けず、都道府県知事による解決あっせんを規定している。社会党案は、消費生活協同組合と購買会とを性格の違うものとして区分し、消費生活協同組合の規制については勧告に止め、小売市場、製造業、卸売業の規制にウエイトがおかれていた。

#### V 「小売商法案促進協議会」の結成と利益集団の動き

政府、社会党提出の両法案とも第26国会では審議未了のまま継続審議となり、第27国会を経て第28国会に持越されることになる。

このような国会審議の状況に不満をもった小売商団体側は、1958(昭和33)年2月、中政連(日本中小企業政治連盟)、全日商連(全日本小売商団体連盟)、全商連(全日本商店街連合会)、日専連(日本専門店会連盟)の諸団体が中心となった「小売商法案促進協議会」を結成した。この動きが始ると、

---

33) 佐藤定勝「小売商業特別措置法案の狙うもの——どんな内容の法案か——」『中小企業と組合』第158号、1958年4月、29頁、32頁。

五大市小売市場総連合会が協議会に加入し、同時に日中連（日本中小企業団体連盟）、全国中央会（全国中小企業等協同組合中央会）も参加を求め7団体による「小売商法案促進協議会」の運動が始まった。同協議会は、小売商業特別措置法案の内容を小売振興法案の内容に引戻し、次のような内容の振興法案を第28国会における成立を強く要望するとともに政府、自民党、社会党に対する制定促進運動を活発に展開した<sup>34)</sup>。

1. 小売商に登録制を実施すること。
2. 生産者、大メーカーなどの直売その他の小売行為は制限または禁止すること。
3. 卸、問屋の小売兼営は、地域的にはどうしても卸価格で小売をすることになり、小売商を圧迫することになるので、そのような状態にある地域を指定して、卸問屋の小売行為を制限または禁止すべきである。
4. 私的・公設の小売市場の新設、増設は許可制とすること。
5. 大資本によるスーパー・マーケットの新設、増設は制限または禁止すること。
6. 購買会の開設を許可制とし、員外利用を禁止すべきである。
7. 消費生活組合の市街地売店は許可せず、その取扱品は狭義の生活必需品に限ること、また員外販売は厳重に規制すること。
8. 流通段階における諸紛争、特に小売商の事業活動に関する諸紛争を解決する手段として、都道府県知事の斡旋権を認め、また中央・地方に商業調整審議会を設置することを法制化すること。

これに対して、日本生活協同組合連合会や主婦連合会などの消費者団体は、制定絶対反対を唱えて集会を開き、国会、政府に対してデモを行ない請願書を提出した。

政府案、社会党案は、第27国会を経て第28国会に持込まれたが、審議に入

---

34) 小売商法案促進協議会『小売商振興法案促進第2回全国大会資料』、昭和33年10月8日、33-35頁。

る余裕もないうち、衆議院の解散により廃案となった。この間、協議会は、国会解散が間近に迫った1957（昭和32）年4月14日に小売商法案促進全国大会を開くなど小売商法案の成立を求める運動を展開するが、成立が困難になることが明らかになるにつれて、衆議院商工委員会に対し、小売商法制定促進に関する決議を行なわしめる運動を展開した。その結果、同年4月22日、衆議院商工委員会は、「小売商二法案は、本国会においては成立を期し難いので、政府は、来るべき国会において、中小企業振興審議会および前記二法案の趣旨を十分に尊重した小売商振興のための法案を提出すべきである」とする特別決議を行なった。

この商工委員会の特別決議に対して、政府は総選挙後にかれる国会には必ず法案を提出し、その成立を図ることを確約することになる。総選挙後の第29国会では、政府法案の準備不足と会期の短いことを理由に、政府案の提出は見送られて、第30国会に持越されることになった。小売商法案促進協議会は、小売商振興法案成立の促進運動を盛り上げるため、全国都道府県の協議会傘下各種団体に対し、小売商振興法案促進地方大会の開催を指示するとともに、同年10月8日には東京日比谷公会堂において全国大会を開催した。その一方、協議会の要望事項を盛り込ませるために、特に自民党中小企業特別委員会及び社会党中小企業政策特別委員会に働きかけた。

同年7月4日、小売商法案促進協議会の代表は、自民党、社会党両党の商工委員と懇談し、その席上、田村自民党中小企業対策特別委員会副委員長は、党を代表して、「自民党は早急に中小企業対策特別委員会を開催し、小売商法案に対する結論を出したい」と表明し、また、水谷社会党中小企業対策特別委員会委員長も、次のような方針を明らかにした<sup>35)</sup>。

1. 小売市場の許可制は、地域を指定することにより憲法違反にならないと確信するが、もし、政府提出としてそれが無理ならば、一応登録制を提案せしめ国会において議員修正で許可制にしたい。

---

35) 上記、16頁。

2. 購買会は任意団体だからいけないので生協に切り替え許可制としたい。
3. 生協についての小売商の要望はよく判かるので、社会党案は、政府案とそのニュアンスが違うが自民党ともよく話し合って、小売商の期待に沿うよう努力したい。

また、消費生活協同組合連合会は、「生協運動を抑圧する法案には断固反対する」として社会党に法案の撤回を求めている。消費生活協同組合連合会の反対に対して、水谷社会党中小企業対策委員会委員長は、次のように社会党の見解を述べている<sup>36)</sup>。

1. 小売商は流通機構における消費者に対する配給部門を担当する第一線であり、生協は二次的なものであり、特殊なものである。
2. そのため、小売商は適正利潤が確保されなければならないので、それを保証する法律が必要である。
3. わが国の生協は廉価主義をとっているため、員外利用の問題が発生し小売商との間に摩擦を生じている。
4. イギリス等の諸外国では、利益配当制度を厳守しているので、販売価格は正価が守られ、員外利用の問題も発生せず、小売商との間に摩擦が生じていない。
5. 小売商は大企業、百貨店、生産業者、問屋、生協、購買会等のサンドイッチの状態におかれ、その上失業人口の溜まり場となっている。
6. したがって、小売商対策は経済問題ではなく、社会問題であり、この面から小売商の救済対策が考えられなければならない。

この水谷委員長の説明は、小売商の意向を考慮したものといえる。そのため消費生活協同組合連合会は、生協規制に強い反発を示し、社会党への圧力を強めていくのである<sup>37)</sup>。

次期国会に法案の提出を約束していた政府は、政府原案を8月頃に固める

---

36) 上記、17-18頁。

ため、その準備を進めていた。小売商法案促進協議会の「小売商法案をめぐる情勢について」（1958年8月25日）は、この間の政府、各政党、消費生活協同組合、小売商内部の動向と協議会の対応の仕方について次のように述べている。参考までに少し長くなるが、その要点を紹介しておこう<sup>37)</sup>。

### 「小売商法案をめぐる情勢について」

#### (1)政府（通産省）

小売商法案に対する政府特に通産省の態度は、第28国会の「小売商振興に関する」決議や全国小売商の盛り上がり、協議会の一致した行動等により、来る秋の臨時国会には法案を提出しようとする態度を固めその立案作業を急いでいる。

しかし、その内容は極めて不十分なものであり、第26国会に提出した「小売商業特別措置法案」の内容からほとんど前進していない。すなわち、その内容は、生協、購買会、小売市場の乱立防止にとどまり、協議会の要望する①製造業及び卸、問屋の小売兼営規制や、②大資本によるスーパーマーケットの規制は何等措置されていない。

勿論、立案に当たっている事務当局としては、全国小売商の要望である協議会八項目の主旨は充分理解している。しかしこのことは大資本優先主義を前提とする現在の政治機構にあっては止むを得ないことであろう。また、このことは、全国の小売商が政治的にめざめることなく、現在の政治が大資本や組織労働者の圧力に押さえられていることが、もっとも大きな原因である。……政府原案に対して協議会八項目の要望を極力組入れるためには強力な運動が必要である。

そのため、①八月下旬から、9月中旬までに政府原案が固まるであろうと推測される。この期間に通産省を中心として精力的な陳情運動を展開するとともに、②自民党の中小企業対策特別委員会に対する働きかけも平行的に行

37) 生活協同組合運動史編纂委員会『現代日本生活協同組合運動史——1920-1960年』日本生活協同組合連合会、1963年、455-475頁。

38) 小売商法案促進協議会『小売商法案をめぐる情勢について』、昭和33年8月25日。

う必要がある。

## (2)自由民主党

小売商法案に対する与党である自民党の態度は、政府の項で述べた態度と基本的に変るものではない。……法案を臨時国会に提出しようとする態度は固まっているので、問題は法案内容にある。

自民党としては、政府原案を基礎として、その態度を決定するであろうから、政府原案を強化することが先決である。ことに、自民党の自由主義経済の基本的な考え方からすれば、協議会の内容は、大企業と中小企業の産業分野を確立しようとするものであり、概して大企業優先政策を堅持する自民党の大勢としては容易に理解し難い点であろう。

したがって、協議会の要望を強力に推進していく場合、社会党の商業調整法を支持するかの如き錯覚を与える恐れがある。……この点、協議会の要望は、昭和31年末に中小企業振興審議会が内閣総理大臣に答申した答申内容を理解してもらうよう積極的に努力する必要がある。

次に、今後の党内情勢としては、明年度の参議院選、地方選等があるので、小売商の支持を確保しなければならない情勢から、全国の小売商の団結と組織運動が展開されるならば、党内情勢を小売商側に有利に導くことは可能である。その場合、自民党としては、政府の「小売商業特別措置法案」を押しつけ、これを宣伝することにより、この法案が小売商に有利なものであると、選挙対策として一方的に進められることが予想される。その際、特に注意を要することは、社会党の商業調整法案との調整である。

現在のような「特別措置法案」の内容では、社会党は絶対反対の態度を示し、対策を提出していることから、政府の独禁法改正を利用して、自民党のゴマカン中小企業対策であるとして、その廃案をネラって激突することが考えられる。そのような状態に追込まれた場合、自民党が絶対多数を示している院内勢力から、多数で押し切り、小売商のために努力する態度を示すかどうかということ、必ずしも楽観できない。

すなわち、調整法案と、特別措置法とは基本的にその性格が異なり、調整

法案は大企業側の猛烈な反対が予想され、これが自民党に大きく影響を与え、これに対し、特別措置法案は生協、購買会規制を中心とする片手落の内容であるため、消費者方面の組織的な反対が予想されたので従来の経過からみて、必ずしも安心できない。特に独禁法との関係もあり非常に危険が予想される。

したがって、そのような状態に追込まれないよう、自民、社会両党の良識ある議員に働きかけ、政党政派を超越し、小売商法案を成立せしめるよう努力しなければならない。

### (3)日本社会党

社会党の小売商法案に対する基本的態度は、「商業調整法案」で明確にされた。これによると、協議会の要望事項は大部分盛り込まれていることになる。しかし、最も重要なことは、生協、購買会に対する規制が弱いということとは、われわれ小売商を失望させた。

このように、法案内容としては、一応大企業によるスーパーマーケットの規制や、製造業、卸業等に対する規制が盛り込まれていることにより、小売商の立場を理解したものとしてその努力に敬意を表す。しかし問題は法案の内容よりも、社会党の中小企業対策が常にそうであるように、法案を国会に提出した以後にある。

すなわち、法案として国会に提出する場合は実に立派な内容をもち理想的なものが多いが、しかし、中小企業問題が大企業と消費者との圧迫から生じているため、いざ法案が国会で審議された段階になると、総評等組織労働者の圧力に屈し国会における活動が弱められる場合が非常に多いからである。……これは、社会党の勢力が総評左派系議員が強く、概して中小企業に理解ある右派系議員が弱いことによるものである。

このようなことから、われわれ小売商が強力に団結し、組織的に運動を展開して、これらの議員を動かし、自民党との調整をはかり、法案の成立を期すよう努力していかなければならない。ことに社会党は明年度の参議院選や、地方選において、小売商の票を確保しようとする動きと、総評等組織労働者の票を確保しようとする両面の欲望があり、この点その党内事情は複雑



である。

このようなことから、推測されることは、政府原案では、その内容が片手落であることから、この点を追及し、独禁法改正反対闘争と組合せて、商業調整法案を固執することが予想される。

#### (4)消団連の動向

小売商法案に対する反対勢力としては、大企業その他小売商の利害に反する勢力が予想されるが、特に組織的なものとしては、生協をその主力とする消団連の動きである。

現在は生協が先頭となって「小売商業特別措置法案」絶対反対の意志表示を行い、逆に生協法の強化運動を展開して、対決しようとしている。しかし、購買会規制については生協としても賛成の態度を示しているが、これは職域生協に切り替えようとしているからである。

このように、現在、生協以外は表面だった動きはみられないが、臨時国会開会と同時に彼等独自の組織力を発揮し、人海作戦をもって社会党に圧力を加えてくるであろう。

#### (5)小売商内部の動向

法案に対する小売商の動きは、七団体を中心とする協議会の結成により地味ではあるが、一步一步前進し高まっていることは評価されよう。……しかし、全般的には、①自民、社会両党とも一応小売商法案を臨時国会に提出することを公約しているので、最早や法案が制定されるものと安心して切っている者や、②未だ法案の内容を知らず、全く関心を持たない者が大部分である。このため、運動も一部幹部の独走となり根の浅い運動となっている。

小売商法案促進協議会の情勢分析は、当時の政府、自民党、社会党の取り組み方とそれらに対する協議会の運動の展開の仕方の難しさを示している。通産省の態度は、先の「小売商業特別措置法」を基調とするものであり、自民党も政府案に同調する形勢であった。社会党案は、協議会の意向を盛り込んだものであったが、生協規制に踏切れずにいた。このような状況の中で、社

会党案を支持することは、自民党の反発を招くことにもなると懸念していた。

協議会にとって最悪のケースは、政府案、社会党案がそのまま国会に提出され、廃案となるか政府案が通過することであった。そのため、国会に提出される前に、中小企業振興審議会の答申を中心に両党の歩みよりを期待したのであった。しかし、通産省は、(1)小売市場については、登録制から許可制へ、(2)紛争解決のため行政庁の斡旋とともに調停を加える、の二点の変更を示唆するが、協議会の要求していた小売業の登録制、製造業及び卸、問屋の小売兼営規制、スーパー・マーケットの規制は従来どうりの姿勢をしめしていた。その理由について、次のように説明している<sup>39)</sup>。

1. 小売商の登録は、登録の目的が実態の把握にあるのであれば、わざわざ法律にもらなくとも、行政措置で統計調査を行ないうる。もしその目的が小売商の許可制までに発展するとそれは憲法の営業の自由に抵触する重大問題となる。
2. 生産者による直売その他の小売行為の規制は、現実にはそういう事態を確認していない。いま行なわれているのは、商品の宣伝目的のために行なわれている程度のものだから、したがって小売業者に悪影響を与えていない。
3. 卸売業者による小売行為の規制は、卸・小売の区分を法律上規定することは困難である。地方では、卸・小売兼業ではじめて営業がなりたっているものが多いから、これを規制するとやっていけなくなる。
4. スーパー・マーケットの規制は、スーパーマーケットの概念が甚だ不明確で、法律上定義のしようがない。

社会党は、先の国会に提出した「商業調整法案」から小売市場の条項を拔出し、「小売市場濫立防止法案」を単独立法として準備したが、もと通り商業調整法案一本として提出し、(1)地方にも商業調整審議会を設置する、(2)小

---

39) 小売商法案促進協議会『速報』No. 22, 1958年9月11日, 9頁。

売市場新設等の許可の規定に違反した者に五万円以下の罰金に処する、(3)勧告の条項に生協とならんで購買会、共済会を新たに追加する、の3点の修正案を示唆していた。購買会の取扱については「党大会で決定した中小企業政策に基づき、生協への改組を提案していたが、本法案の中に規定することは困難であるため、一応、勧告の対象におく」とし、生協の員外利用規制にふみきることができなかった<sup>40)</sup>。

## Ⅵ 共同修正案と決定過程

1957（昭和33）年9月29日に開催された第30国会に政府案、社会党案が提出された。政府提案の「小売商業特別措置法案」は、購買会事業に関してはほとんど同じであったが、「員外利用の禁止命令を発動し得る場合を、中小小売商の利益を現に著しく害している場合のほか、将来害するおそれのある場合は許可してはならない」とし、(1)小売市場の登録制を再び許可制にする、(2)生活協同組合から員外利用の許可申請があった場合、中小小売商を著しく圧迫すると認められるときには員外利用を禁止する、などの修正を加えた<sup>41)</sup>。小売市場の登録制から許可制への修正は次のように説明されている<sup>42)</sup>。

憲法23条に規定する営業の自由との調整をはかるため、法文上大いに意を用いた。すなわち小売市場の乱設過当競争の原因は、経済的には、かかる建物の建設賃貸という不動産投資に、特別のウマ味があることに着目し、賃貸する小売商保護の見地より、貸し付け契約の締結を許可制とし、不当な貸し付け料金や敷金を内容とするものは、許可しないものとする。……小売市場の概念は、社会的には一応ははっきりしているが、法律的にこれを規定することはきわめて難しい。本法案においては、10以上の小売商に貸し付けられている建物とし、商店街等の集団店舗と区別するため、政令で指定する商品（生鮮野菜、鮮魚など）を取扱う商店を含むものとする。

---

40) 上記，9頁。

41) 通産省編，前掲書，325頁。

42) 岩武照彦，前掲論文，3頁。

この法案では、小売市場は「1の建物内における10以上の小売商の小売営業の用に供されている建物で、その小売商のうち、政令で定める物品を販売している店舗があるもの」とされていた。小売商の店舗数を10以上と限定したのは、10未満のような規模の小さいものは、その小売商から徴収する資金もわずかであり、周辺小売商に対する影響も少なくないと考えられたからである。取扱商品を限定したのは、その限定をはずすと、劇場、ホテル、駅等の売店、銘店街等が含まれるためであった<sup>43)</sup>。

社会党も、前回の「商業調整法案」を改正し、同一の名称で提出した。改正点は、次ぎのようなものであった<sup>44)</sup>。

1. 購買会事業に関しては、新たに員外利用の禁止命令を規定した。しかし、政府案のように予防的措置命令はなかった。
2. 生協に関しては、前案の勧告規定の代りに、二割までの員外利用を認めるなどを内容とするものであった。
3. 小売市場については、その新增設を全面的に許可制とし、周辺の消費購買力に比し均衡を失する場合、小売業者の過当競争を誘発する場合には、許可を与えないこととしていた。
4. 生産業者、卸売業者の小売商との紛争解決のためには、地域および商品を指定して、これら業者の小売店舗の新增設を禁止し得ることとした。なおこれにともないこれら業者の小売兼業については、新規開業を禁止するほか、小売商業者の利益が著しく害すると認めるときには、既存の営業についても制限し得ることとしていた。

このように、政府案は、生協および購買会の員外利用の禁止にウエイトが置かれ、製造業および卸売業者の小売兼営に対しては、一般的規定を設けず、都道府県知事によるあっせん調停を規定していた。一方、社会党案は、生協

---

43) 服部典徳「小売商の事業活動の機会の確保——購買会事業・消費生活協組の員外利用の規制、小売市場の規制等——」『時の法令』、昭和33年12月3日、4-5頁。

44) 岩武照彦、前掲論文、4頁。

問題を勧告に止め、具体的な調整は既存の消費生活協同組合法の規制にゆだね、製造業および卸売業者の小売兼営の規制にウエイトが置かれ、広く商業全般の調整という色彩の強いものであった。

第30国会では、両案とも警察官職務執行法改正案をめぐる国会の紛糾にまきこまれ、審議未了となった。この事態に対して、全国中小企業団体中央会、日本中小企業政治連盟など中小企業団体の15団体は、同年10月29日全国代表者会議を開き「警職法で乱れている国会の運用を正常化し、今国会に出ている中小企業振興のための諸法案の審議を促進してもらいたい」<sup>45)</sup>と決議し、小売商法案促進協議会は、この国会で法案を成立させるため、同年12月5日から国会前の三宅坂附近にテント張りの国会対策本部をつくり、17日間の座込み陳情を行ない、次のような声明を行なった<sup>46)</sup>。

小売商振興法案は第26国会以来の小売商の宿願であった。自民、社会両党は総選挙においてその成立を公約し、今国会での成立をわれわれ小売商に約束した。

然るに、国会は9月29日開会以来、警職法等をめぐる、いたずらに政治的抗争に終始し、小売商法案など中小企業関係法案の審議は全く停頓し、今国会での成立は殆ど困難となった。われわれ小売商の血の叫びに耳を傾けず、中小企業の悲痛な要望を無視した今国会の在り方に対し、まことに痛憤に堪えないものがあった。

ここにおいて、われわれ全国150万小売商の代表は、国会に対し身をしていしてわれわれの要望をあくまでも貫徹すべく起ち上ったのである。両党におかれては一切の行きがかりを捨て、惨憺たる年末を迎えんとする中小企業者の窮状を重視し、今国会において小売商振興法案を必ず成立せしむるよう強く要望する。

これらの動きに対して、消費生活協同組合連合会や主婦連合会などの消費

45)『日本経済新聞』、昭和33年10月18日記事。

46) 中小企業庁監修、前掲書、22-23頁。

者団体は、制定絶対反対を唱えて集会を開き、国会、政府に対してデモを行ない請願書を提出した。

政府および社会党は、1958（昭和33）年12月10日に開催された第31国会に第30国会提出案のまま提出し、両案は年末より本格的な審議が開始された。審議の過程で、「小売商業者の最大の苦悩は、業者数の過多、百貨店、メーカー、問屋などの大資本の圧迫である。これらの原因を除去せずして、小売商の振興はありえない」「購買会と消費生協とは、その性質、組織など異なるものであり、同一の態度をもって臨むのは、消費生協弾圧法案というほかない」「小売市場の社会的実体に着目せず、たんにこれを不動産賃貸業者とみなし、貸し付け条件による規制に止まるのは、はなはだ認識不足である」「紛争の解決に関して、あっせん、調停、勧告などの手続を規定するに止まっているのは、枝葉末節の方策であって、なぜ紛争の起る原因を除去する対策を織込まないのか」などの対立を浮彫りした。

これに対する政府側の答弁は、前述の岩武氏の説明と同じものであったが、「生協弾圧法案」の批判に対して、次のように述べ、また、政府案の性格を次のように論じている<sup>47)</sup>。

購買会事業と消費生協とが、その性質組織を異にするのは、その従業員、組合員、組合員に対する関係であって、本法案はこの点に関し何等規定するものではない。しかし、その員外者に対する事業活動の結果、小売商業者に悪影響を及ぼす点においては、本法案には同一趣旨の規定をおいている。これを消費生協弾圧というのは、全く誤解である。

小売商振興の基本策は、顧客の誘致、サービスの改善にあるので、政府においても、これを容易ならしめるため、組織化ないし金融税制上各般の対策を講じている。本法案は、たんに小売商の事業活動の機会を確保するため、異質の小売行為を営む者の行過ぎをチェックするに止まるもので、その意味からすれば、百貨店法と同じ系統の立法である。したがって、本法のみによ

---

47) 岩武照彦，前掲論文，4頁。

って、小売商振興を期しようというのは、早計である。

1959（昭和34）年2月5日、商工委員会は、向井鹿末（青山学院大学教授）、高橋貞治（全日本小売商団体連盟理事長）、坪上和一（五大都市小売市場総連合会会長）、中村貞勇（日本生活協同組合連合会専務理事）など8名の参考人を呼び、意見を聴取した<sup>48)</sup>。この公聴会で、坪上氏がはっきりと社会党案を支持するなど、野党側を勢いづかせる結果となり、政府案は社会党案に歩み寄らないかぎり成立がおぼつかない情勢となったのである。さらに、この時期になると、「足掛け3年もこの法案のため動いてきて疲れが出た。しかも政府案の内容がそれほど小売商にプラスとなると思えないので一本調子で政府案を推進するわけにはいかない」「内容のない法案のため中小企業が努力することもない。国会があればほど簡単な法案さえ成立させる気持がないなら成立しなくとも結構ではないか」など小売商法案促進協議会の足並の乱れなどから、当初の熱意が薄れていた<sup>49)</sup>。それとは逆に、生協側は、この機に追込みをかけ、生協側に押され気味となっていた。

衆議院商工委員会は、理事会で11名の「小売商法案審査小委員会」を設置し、政府案、社会党案の調整にとりかかることになる。小委員会は、自民党6名、社会党5名で構成され、検討に入ったが、これに先立ち長谷川商工委員長から政府案の修正案が提示されていた。それは①生協、購買会の員外利用は措置法案に盛らず別の政令で定める、②組合員証の提示、利用券の発行の項目は削除する、③小売市場は社会党案と同様に許可制とする、の3点であった。しかし、社会党は員外利用の規制は絶対認めないという方針を打出していた<sup>50)</sup>。

社会党は、同年3月5日に政府原案に対する5項目の修正を申入れ、これが入れられれば自民党と共同修正に応じる用意があることを明らかにした。5項目の修正点は、①メーカー、卸の小売兼業に対する規制をなんらかの形

48) これらの参考人の意見の要旨については、山本景英、前掲書、32-36頁を参照されたい。

49) 『日本経済新聞』、昭和34年2月6日記事。

50) 『日本経済新聞』、昭和34年2月27日記事。

で明文化する，②小売市場の乱設防止は社会党案と入替える，③生協に対する通産，厚生両省共管を避ける生協の員外利用規制の項目を削り，これを母法である消費生活協同組合法にまかせる，③農協の農産物販売は除外規定を設ける，④小売商とその他のものとの紛争をあっせん調停し，合せて小売商の振興をはかるため都道府県に審議会を常設する，からなっていた<sup>51)</sup>。

小委員会は20日，政府案と社会党案の双方について最終的な調整を行ない，次のような共同修正を加え「小売商業調整特別措置法」と名称をかえて衆議院を通過させることで決定した<sup>52)</sup>。

1. 法律の名称を「小売商業調整特別措置法」に改める。
2. 購買会の員外利用禁止規定は政府原案どうりとするが，購買に際して従業員証明書の提示を求める政府原案の規定は，従業員であることが不明確なものに限定する。
3. 消費生活協同組合に関する規定は生かすが，社会党の主張を入れて本法からはずし，消費生活協同組合法に繰入れる。
4. 小売市場については，政府原案では開設者が出店者に貸し付けする場合に許可を要することとしているが，そのような間接規制では乱設防止にならないという批判を入れ，社会党案の新設許可制の趣旨を生かして市場の譲渡も許可制にする。
5. 製造業者および卸売業者の小売業兼営については，政府原案では中小小売商との間に紛争が生じた場合に，都道府県知事があっせん，調停，勧告することだけであったが，社会党案にある地域，業種を限定した届出制を新たに採用する。

この他に，あっせん調停の発動事由についての字句の修正が行なわれた。政府原案では，「中小小売商の事業活動の機会を確保するため」とあったのを「物品の流通秩序の適正を期するため」と改められ，その対象となる紛争

51) 『日本経済新聞』，昭和34年3月7日記事。

52) ここでの引用は，通産省編，前掲書，326頁によっている。



についても「生産業者の生産品」から「製造業者の製造品」に改められた。この字句の修正は「前者は、小売商の地位を守るのみの一方的主張ではあつせん調停に乗り出さないことを意味し、後者は農林畜産業のごとき原始生産を除外する趣旨と解される」と説明された<sup>53)</sup>。

このような共同修正案は、政府案と社会党案とを、まさに「調整」したものであった。『日本経済新聞』は、この間の政治的状況と決定過程について、次のように解説している<sup>54)</sup>。

衆議院商工委員会の法案審議は参考人の意見公述をはじめ社会党に有利に展開したが先月27日に発足した小委員会でも、この余勢をかって社会党が一方的にリードした。社会党は今月6日の小委員会で調整法案をもとにした5項目の修正案を示し、これがいれられれば共同修正に応じ今国会での成立に協力すると申入れ、さもなければ流産に辞さないとしごみをきかせた。この申入れは審議日数が残り少なく、しかも商工委員長のイスが社会党がにぎるという力の裏付があった。この結果、自民党は5項目のうち4項目を受入れるという大幅な後退を余儀なくされたもので、政府原案はずたずたにされた。原案全文26カ条のうち無傷分はわずか5カ条という修正案がこれを物語っている。

これは自民党のバックとなるはずの小売商団体が当初の熱を失ったのが最大の原因。……これにひきかえ生協側の働きかけは今年になって急速に盛り上がり「生協を圧殺するような措置法案には絶対反対」のスローガンをかかげて連日国会に押かけた。こうした支援団体の意気込みの差がこの修正案を結実したのである。

もっとも修正案は生協にとっても必ずしも満足できる内容ではなかった。社会党の商業調整案では生協側の要望にそって総額の2割までの員外利用を認めるとなっていたが、修正案は単に小売法案による員外利用の規制を除い

53) 岩武照彦，前掲論文，5頁。

54) 『日本経済新聞』，昭和34年3月21日記事。

ただで政府原案の考え方は消費生協法の改正で生かすことになっている。

社会党は「お流れも辞さない」とすごんでみても、いざ不成立となると「小売商のために作った法案が社会党の無理押しで流された」と宣伝に利用されるのを恐れたものであろう。したがって修正案に見られる生協の員外利用の規制方法は「なにがなんでも成立を」という自民党のメンツと社会党の政治的配慮が微妙に交差して生まれたものといえる。

参議院においては、農林水産委員会から農協等の直売について15条3号の規定の適用除外の要請文がだされた。「小売商業調整特別措置法」の第15条3号には「中小小売商以外の者の行なう一般消費者に対する販売事業に関し、その者と中小小売商業との間に生じた紛争」について「その紛争の当事者の双方又は一方から、あっせん又は調停の申請があった場合において、物品の流通秩序の適正を期するため必要があると認めるときは、すみやかにあっせん調停を行うものとする」と規定されていた。

農林水産委員会からの要請は、このあっせん調停の対象から、農林、水産業者、又はその団体を除外せよというものであった。この要請に対して、政府は、「これを法文上の問題とすることは、他との権衡もあり、かつ小売商保護の趣旨を空文化する<sup>55)</sup>」おそれがあるとし、この問題は、「政府は本法を施行するに当たり、農林水産業協同組合及び同連合会の販売事業に対し、従来通りこれが育成の基本方針を堅持するとともに、その事業が本法によって制約を受けることなきよう慎重に配慮し以てその健全なる発達を図るべきである。」とする附帯決議で、法の運用に当たって農林水産者の立場を充分配慮することで処理されたのである。そして、共同修正案は、衆参両議会本会議を通過、成立し、1959（昭和34）年4月23日法律第155号「小売商業調整特別措置法」として公布された<sup>56)</sup>。

55) 岩武照彦，前掲論文，5頁。

56) 参議院でのこの問題の経過については、宗像平八郎「国会廊下トンビの哀歓（その二）——小売商法案へ参議院での横槍のこと——」『日専連』第103号，昭和34年6月，2-3頁，に詳しく述べられている。

## VII む す び

小売商業調整特別措置法は、参議院で満場一致ではなかった。ただ一人の反対者は、緑風会の奥むめを（主婦連会長）氏であった。奥氏は、この法律の性格を次のように述べている<sup>57)</sup>。

このような表面的な法律を作ることによって、資金を出すわけでもないし、それから店の設備をよくするわけでもないし、あるいはその働いている人がもっと勤労意欲が高まるように考えるわけじゃないし、余っている人をどこへ使ってやるというわけでもないし、また、あわのような表面に現れた現象だけをとりえて、そして中小商業者を助けるのだ、とこんなおこがましいことはあるかしらと思うのです。

奥氏の反対の主旨は、生協規制にあったが、この法律の性格をみごとに言当ているといえる。小売商業調整特別措置法は、中小小売業者が期待したような中小小売商業の振興を意図したものではなかったといえる。このことは、岩武照彦（中小企業庁長官）氏の次のような説明からうかがえる<sup>58)</sup>。

この法律は「小売商振興法」ではない。たんに小売商振興の邪魔となっている障害物を取除くという趣旨のもので、その意味では、百貨店法と同一系統のものにすぎない。

何故小売商の大望している振興法を制定しないのか。答は簡単である。法律には限度がある。一片の法律でよくなし得るところではない業者自身の真剣な努力と数々の政府、公共団体の施策とが積重なって、はじめて可能であるからである。

小売商業調整特別措置法は、各利益集団、各政党、各官庁間の政治的妥協

57) 上記，3頁。

58) 岩武照彦，前掲論文，9頁。

の産物であった。この法律は、1950年代の中小企業の組織化を背景に、内閣の中小企業振興審議会の答申に始り、足かけ3カ年の年月を経て成立したものであった。

中小小売業者は、中小企業振興審議会の答申に基づく小売商振興策を要望したが、議会に提出された法案は、その期待を裏切るものであった。一旦、法案が作成され、議会に提出され後、法案の内容を中小企業振興審議会の答申に引戻すことが出来なかったのである。

小売商業調整特別措置法は、購買会の員外利用の規制、小売市場の許可制の他に、製造業者・卸売業者、小売市場と中小小売商との間の紛争について、あっせん、調停の制度を設けていた。しかしその調停手段は、基本的には、当事者間の合意を前提とし、当事者への強制手段を用いないことになっていた。

製造業者・卸売業者の小売兼営は、「政令で指定する物品の製造業者又は卸売業者であって、政令指定する地域内において当該物品の小売業を営む者は、主務省で定めるところにより、その旨を都道府県知事に届け出なければならない。」(第14条)と届出制の対象とされた<sup>59)</sup>。しかし、製造業者・卸売業者の政令指定は行なわれず<sup>60)</sup>、小売商業調整特別措置法は、1956(昭和51)年の大店法の改正とからめて再びクローズアップされるまで単なる市場制限法にすぎないものとなるのである<sup>61)</sup>。

(すずき・いくたろう／経営学部教授／1992.9.16受理)

59) この法律は、全文が25条と短いものであるが、多種多様な業種・業態が含まれ、省令が大蔵大臣(酒、タバコ等)、厚生大臣(薬等)、農林大臣(食料品等)、通産大臣(一般の鉱工業品、中小企業および商業等)と4省にまたがっているなど、複雑なものとなっている。この法律の条文とその解説は、中小企業庁指導部指導課「小売商業調整特別措置法の解説」『月刊中小企業』Vol. 11, NO. 6, 1959, 10-23頁を参照されたい。

60) 成田公明「最近における商調法行政」『流通とシステム』No. 25, 1980, 36頁。

61) 荒川祐吉『流通政策の視角』千倉書房、昭和51年、129頁、小売商業調整特別措置法の運用過程の研究については、石原武政「小売商業調整特別措置法の意義と運用基準」『経営研究』第41巻第5・6号、1991年1月、「小売商業調整特別措置法の効果」『経営研究』第42巻第2号、1991年7月、「違法市場に対する法定闘争とその帰結」『経営研究』第43巻第2号、1992年7月を参照されたい。