

大店法終焉が消費者利益におよぼす影響に関する一考察

三島万里*

A Study on the End of “Daiten-Ho” and Consumer Profit

Mari Mishima

要 旨 日本の流通産業政策が転換期を迎えている。百貨店法時代を含めると60年余の間続いた大店法は、「街づくり関連三法」に姿を変えつつある。しかし新しい政策群には、競争政策の視点が抜け落ちているのではないだろうか。本稿は、第一に、消費者利益の視点から新しい政策群が内包する問題を指摘し、第二に、競争政策が有効に働くためには何が必要であり、何が必要でないかを明確化するための事実関係整理を目的とするものである。

1. 問題の所在

自由経済体制のもとでは、自由な企業活動と市場機構による資源配分や所得配分が経済の中心的システムを形成している。しかし現実経済のもとではしばしば起こりやすい「市場の失敗」—競争的な市場機構の持つ欠陥—のために、自由競争によっては資源配分あるいは所得配分上何らかの問題が発生するときに、欠陥を補完し当該経済の厚生水準を高める目的で産業政策¹⁾が実行される。現実経済の環境変化に伴い、その産業政策がもはや当該経済の厚生水準を高め得ないと判断される場合、その産業政策はもはや正当性を持たず、速やかにその役割を終えるべきであり、日本の流通産業における大規模小売店舗法（以下大店法）はまさにそうした産業政策の好例といえよう。

日本の流通機構における産業政策は、①競争促進政策としての独占禁止法（1947年制定）、②競争調整政策としての大店法（同73年、前身である第二次百貨店法は56年）、不当景品類防止法（同62年）、小売商業調整特別措置法（同59年）、③中小商業振興策としての商店街振興組合法（同62年）、中小企業基本法・中小企業近代化促進法（ともに63年）、中小小売商業振興法（同73年）および④商業立地的成果政策としての都市計画法（同68年）、特定商業集積整備法（同91年）の4つに大別される。戦後GHQの手により競争促進策が導入され、50年代後半から60年代にかけて競争調整策が、60年代には中小企業成長を目的とする一連の振興・保護政策が導入されるというように、時代とともに、競争促進的から調整・保護的政策へと移行したことが読みとれよう。

なかでも大店法は、競争調整策としては1937年の第一次百貨店法（独占禁止法の制定とともに47年廃止）以来の歴史を持ち²⁾、その当初の目的とは別に流通システム効率化の阻害要因として、また需給調整上の観点から小売業の競争を政府が直接規制する世界的にもあまり例がない法律とし

* 本学助教授 日本産業論

て、内外からの批判を浴びていた。

筆者は先に流通効率化の観点から、産業政策としての大店法の問題点と新法に期待する諸点を考察し、セーフティネットの重要性を指摘した³⁾。しかし実際に98年6月に成立した大型店に関する新たな政策対応はいくつかの問題点をすでにかかえており、セーフティネットの役割はより一層重要度を増してきている。本稿はセーフティネットの明確化の一助としての現状分析を目的とするものであり、まず第一に、新法の概要から指摘しうる問題点を考察、ついで駆け込み申請が相次ぐ過渡期の現状から新法に積み残された問題点を抽出・分析する。さらに今後より重要性を増す競争政策の役割を、最近の公正取引委員会の勧告・警告事例から検討し、消費者利益を確保・増進するために現時点で考えられる論点をいくつか指摘することで結語にかえたい。

2. 新法の問題点

2-1 大店法の性格

現行大店法は第二次百貨店法（56年成立、73年廃止）の後を受けて、①消費者利益の保護に配慮しつつ、②大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整することにより、周辺中小小売業の事業活動機会を適切に確保し、③小売業の正常な発達をはかる、を直接目的とし、店舗面積、開店日、休業日数、営業時間、の4項目を調整するものであった。

同法の矛盾は以下の4点にまとめられよう。第一は、法意とは別に、現実の大店法は大型店の自由な事業展開を阻止し、大型店同士の競争を回避させると同時に、論理的根拠を持たない店舗面積基準を定めたことで、基準ぎりぎりの店舗、削減勧告を予想した水増し申請⁴⁾など歪んだ出店形態が相次いでいたことである。第二は、中小小売業の自立的発展を促さず、結果として中心部の空洞化現象⁵⁾を招いていることである。第三は、経済社会構造の変化に伴い、公害問題、公衆衛生、治安維持、日常生活の安全性、環境保全、ゴミ対策交通渋滞など、調整4項目だけでは対応しきれない問題が急増したことである。住民のコンセンサス形成から作成された都市計画に基づく立地産業としての小売商業のあり方を問い直すことは、時代の要請となっていた。

2-2 新法の問題点

98年6月3日大規模小売店舗立地法（以下大店立地法）が公布され、併せて改正都市計画法⁶⁾、中心市街地活性化法⁷⁾が制定され、「街づくり関連三法」が成立した。大店立地法の大店法との相違点は、おおむね以下の3点にまとめられよう（図-1参照）。

①対象となる大型店は店舗面積1000㎡超のものであり、都道府県の判断によって条例で区域を指定して引き上げはできるが引き下げはできない（いわゆる「上乘せ規制」の禁止）。

→大店法では第1種3000㎡（東京23区及び政令指定都市は6000㎡）、第2種1500㎡超。

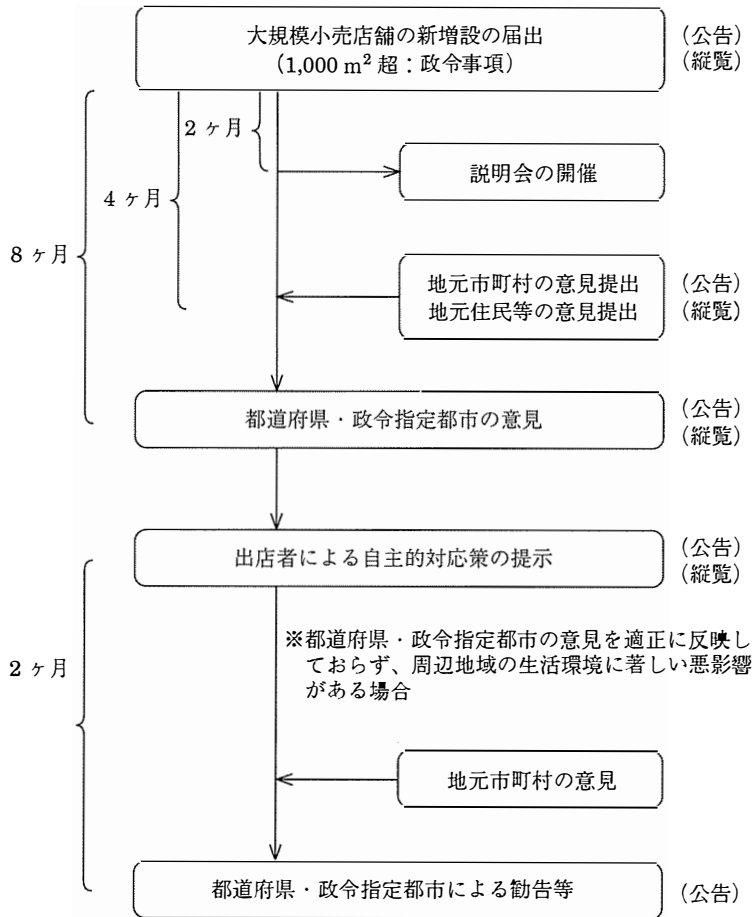
②調整対象事項は地域社会との調和・地域づくりに関する事項として

i. 駐車需要の充足その他による周辺地域住民の利便及び商業その他業務利便の確保のために配慮すべき事項（交通渋滞、駐車・駐輪、交通安全その他）

ii. 騒音発生その他による周辺生活環境悪化の防止のために配慮すべき事項

となっており、生協、農協等営利活動を行っていないものも対象となる

図一 大規模小売店舗立地法の基本的な手続の流れ



(出所) 通産省資料より

→大店法では一定商圏内での(i)消費者利益の確保, (ii)周辺中小小売業及び商業集積への影響, (iii)当該地域の「街づくり」への一定の配慮, から調整4項目が判断され, 環境問題は範疇外である。

③運用主体は都道府県, 政令指定都市とする。同時に市町村の意志反映を図ることとし, 広範な住民の意思表示機会を確保する。

→大店法では大店審査に基づき通産大臣もしくは都道府県知事が許可。

大店立地法および改正都市計画法の施行により, 地方公共団体が商業施設から工場・オフィス建設まであらゆる土地開発行為を規制することが可能となる状況が出現する。現時点で指摘しうる問題点は以下の3点である。

第一は, 国が98年中に提示する大規模小売店舗を設置するものが配慮すべき事項に関する指針(以下指針)についてである。強大な規制権力を持つことになる地方公共団体に対し, その裁量行政の余地を極力縮小するとともに, 情報開示システムの整備を早急に行わせることが望ましい。具体的には, ①環境・交通問題に対するアセスメント・ルールの確立(ローカル・ルールが強化され

る余地をなくす)⁸⁾、②市町村レベルでの、商業集積を含め地域全体に対する生活環境・インフラ・産業基盤などのマスタープランづくり、③すべての参入企業に対する環境管理の国際規格「ISO14001」⁹⁾取得、経済優先順位評定などの情報開示の義務づけ、などが考えられる。

十分なスタッフ・資金能力のない自治体が大半である現在、マスタープランづくりの段階でのコンサルタント企業への外注が十分予想される。しかし間違っても厚生省によるシルバービジネス策定時のような関係省庁による認定システム作成、外郭団体新設などを考えるべきではなく、市場に任せるべきである。そもそも都市計画にゆがみを与えたり、生活環境に影響を及ぼす民間企業は物品販売業だけではない（テーマパーク、スポーツ施設など）。とすれば新法を管轄するのは通産省と決めつけること自体に無理が生じようし、通産省の音頭取りで、他省庁とのとのあいだに「実質的に十分な連絡・調整」（通産省「大型店に関する新たな政策対応」より）が行えるかどうかは疑問である。

第二は、実質的なリーダーとなる地方公共団体に対しては、運用の透明化が求められる。具体的には以下の3点が重要であろう。①恣意性を排除するために、個別開発案件が審議過程に上る以前に一般ルールとしてガイドラインを確立しておくこと¹⁰⁾、②最終意志決定権を持つのは地域住民であることから、その「民意」を問うための代表性、選出方法を明確にすること（大店法時代から大型店出店問題は選挙票集めの格好の場であり、反対派の声のみが大きくなりがちである）、③業界団体である商工会議所・商工会に対し、会員数にものをいわせた旧来型既得商業権を振りかざした政治行動を行うことのないよう、チェック機能を働かすこと¹¹⁾、である。

第三は、消費者利益の確保を最優先すべきことである。規制のがれの1000 m² すすれの出店が多くなり、投資効率の悪い店舗展開が行われる結果、そのコストが消費者に転嫁されることが予想される。さらに都心部など新規参入が難しくなる地域では、従来型商店が独占的地位を得ることになり、消費者本位ではなく店舗本位の商品展開・価格づけが行われる可能性がある。容易に需給調整策、出店規制策となりかねない新法を、自由で公正な競争が損なわれることのないよう注視する競争政策当局の役割は大きい。

3. 駆け込み申請が示唆する問題点¹²⁾

3-1 増加する駆け込み申請

大店立地法は交付から2年以内に施行日を定めることとなっており、猶予期間とあわせ2年8ヶ月以内が経過措置機関ということになり、現行大店法の届け出から許可までの期限を考慮して98年度中が申請のピークになると考えられる。事実、土地取得済みでありながら不況の影響で出店を見合わせていた企業、営業時間・休日日数削減を希望していた企業、さらには新法の枠組みが明確になったことにより、新法では出店が認められないと思われるケースなどの駆け込み申請が相次いで報告されている。

その一方でイオン下田ショッピングセンター（青森県下田町）に代表される地方における大型複合ショッピングセンターの出現、ディベロッパースシステムを駆使した外資系カテゴリーキラーの参入、低価格・品揃えを武器とする大型アウトレットセンターの大都市近郊への進出を背景に、企業

間競争，地域間競争は一層活発化している。大店法の“有終の美”を飾るためにも，大店審においてはより一層競争促進的かつ合理的・透明度の高い審査が行われることが望まれている。以下では東京地区における最近の問題案件となった事例をとりあげ，その概要と問題点を整理することで，新法への橋頭堡を明確化しておきたい。

結論を先取りすれば，新法に残された問題は，①どのように住民エゴを排除し，出店を望むサイレントマジョリティの声をくみ取って行くのか，②どの程度の範囲の地域住民を想定するのか，③自治体のマスタープランづくりをどのように支援しうるのか，という点にある。

3-2 企業間競争の実例—コジマ NEW 東大和店

98年7月に結審したコジマ NEW 東大和店の場合，店舗面積3504 m²(5条届出)のところ14%カットの3000 m²となった。(株)コジマ(本社・宇都宮市)は1963年設立され，東日本を中心に直営による多店舗展開をはかっており，98年3月現在178店を有する有力家電小売業者である。NEW 東大和店は，新青梅街道に面しまわりにディスカウントストア，ファミリーレストランが建並ぶ典型的ロードサイド型出店である。

問題となったのは，①地域住民から116名の出店反対意見申し出があったこと(主として近隣住民からの騒音，交通渋滞などが理由)，②東大和市からの意見書提出があったこと，の2点であった。審議は，①消費者利益の確保，②周辺中小小売業及び商業集積への影響，③当該地域の「街づくり」への一定の配慮，の観点から行われ，(i)意見申し出に関しては，交通問題，環境問題，高齢者の不便，健康問題，青少年育成問題などの理由は②の目的に照らし合わせ，合理的面積削減の根拠とはならないこと，(ii)市の意見書に関しては，③の目的に照らし合わせ，再開発促進計画の基本計画はあるものの具体化には動いておらず，出店調整に当たって特に配慮すべき事由がないこと，(iii)大型店の出店は拡大する東大和市の流出比率の改善につながる(とくに現状では家電製品が地元で充足しているとは考えがたい)，(iv)出店者の大型化への意欲が強いこと，などが慎重に議論された。

とくに(iv)の点に関し，コジマは消費者利益の増進を理由に，従来の1000 m²未満の「原則おそれなし」店舗から96年以降は大型化をはかっていること，当該出店地は新青梅街道を隔てて総合ディスカウント・アイワールドが2万 m²程度ですでに出店しており，家電売り場も広く，小規模の出店では企業間競争を妨げることになること，大型外資が日本市場への参入機会をねらっている現在，沈みかけた船で見晴らしのよい席を争っている場合ではないこと，などから削減理由なしとする意見も強かった。結果として14%削減とした根拠としては，①意見聴取会議及び申し出者の反対意見に一定の尊重，②自治体がバイパスを商業地区として考慮することは考えられないこと，③当該自治体は新法施行を視野内に入れ，望ましい街づくりプランを早急に確定すべき必要があり，それを促す意味もあること，などの点があげられる。

3-3 地域間競争の実例—ザ・モール瑞穂(仮称)

98年8月に結審したザ・モール瑞穂の場合，店舗面積2万9978 m²(5条届出)のところ9.1%カットの2万7247 m²となった。(株)西友は業界第5位の有力流通企業である。ザ・モールは西友が全国展開をしている複合大型ショッピングセンターであり，東京では97年5月に結審したザ・モール

調布（後述）につぐ二番目の店舗となる。当該出店予定地は東京都の最北東部瑞穂町の国道16号線沿いであり、工場地帯への立地となっている。出店予定店舗は西友（1万6731 m²）、㈱リプロ（1565 m²）、(株)朝日メディックス（706 m²）、(株)ウェイブ（705 m²）、未届中小枠（8266 m²）となっており、このうち核店舗である西友のみが1万4000 m²以下（削減率16.3%）、その他は届出計画通りで結審となった。

問題となったのは、4キロ圏内である瑞穂町、福生市住民の意見聴取会議での対立であった。西友は青梅線沿いの福生、羽村、小作、青梅等に3000-5000 m²前後で店舗展開をしており、なかでも福生駅前店の売り上げは近年とみに落ち込み、ザ・モール瑞穂開店を期に閉店が噂されていた（西友側は否定）。一方の瑞穂町は現在これといった商業集積がなく、諸手をあげて賛成という形であった。

審議は3-2の事例と同様の観点で行われ、①地域間競争に大店審は手を着けるべきではないこと、②後ろ向きな判断をすべきではなく、むしろ福生市が競争意識を持って街づくりに励むべきではないか、③意見聴取会議の議論をどの程度尊重すべきか、などが議論された。結果としては前述したように西友のみの小幅カットとなったが、後日もし福生店閉店となれば、守る一方の福生市側の対応では、大型店の無計画な開・閉店で商業環境が一方的に変化し、中小小売業者の経営努力以外のところで勝負が決まってしまうケースとなることが予想される。それはまさに三島〔98〕で指摘したごとく、国の行政政策のはころびが噴出した事例¹³⁾である。大店立地法が、退店に対し政府による一律の規制、指導、まして罰則にはなじまない問題として、社会的責任をふまえた上での企業の自主的な判断に委ねるべきとしているのは当然である。そしてその故にこそ、自治体の街づくりプランの的確さが根本から問われることになろう。

3-4 街づくりプランとの不調和の実例—ザ・モール調布他

97年5月に結審したザ・モール調布の場合、届け出店舗面積1万6724 m²が1万1707 m²、30%カットという都内では過去最高の削減率となった事例である。削減理由としては、①出店予定地は京王線布田駅から徒歩10分の世田谷通り沿いの工場跡地であり、駅前商店街への回遊性が見込めず、周辺中小商業者への影響が大きいこと、②現地は住宅街であり、病院・学校にも近く、意見申し出者が500人を越えていたこと、③調布市が計画する布田駅前再開発計画（同様のショッピングセンター街建設も含まれる）、に合致せず、街づくりの観点から調布市長、東京都知事からの意見書が提出されていたこと、などの点を考慮して、大幅削減としている。

同様の事例は東京都だけではなく、大都市近郊に散見される。98年9月に結審した神奈川県相模原市のDKL相模原ショッピングプラザの場合、(株)長崎屋、サトー無線(株)他4社による複合ショッピングセンターであり、届け出面積2万710 m²が1万7915 m²、13.5%のカットとなっている（ただし長崎屋のみの店舗面積削減で、同店に限れば削減率25%）。出店予定地は相模原市の北部・橋本駅から約1キロの国道16号線沿いの工場跡地であり、現在付近には大型商業集積はないが、2000年3月の完成を目指して駅周辺地域の再開発事業（1200台規模の駐車場設備を備え、専門店街・マイカルの複合専門店ビブレ、など大型商業集積を含み、中心市街地活性化法対象地域として申請中）が現在進められている段階である。同プラザはこの地域からはずれており、もし計画通り出店

すれば中心市街地活性化の効果に影響が大きいのみではなく、事業そのものがとん挫しかねないことが懸念されるとして、市長及び県知事からの意見申し出があった。すなわちもし新法施行段階であれば、当然出店計画そのものが許可されない典型的駆け込み事例である。

4. 競争政策の役割¹⁴⁾

1990年の日米構造協議の過程で、独占禁止法違反行為に対する抑止力強化が重要課題の一つとなったことを受け、課徴金の引き上げを中心とする独占禁止法改正法が91年4月公布・施行され、刑事罰活用強化、損害賠償制度活用など一連の運用強化策を実行した。さらに96年には運用機関である公正取引委員会の機能強化を図る（従来の事務局に変え事務総局を置く、委員長及び委員をより幅広い観点から人選する）ことを目的とした独占禁止法改正が行われた（96年6月公布・施行）。こうした一連の競争政策の運用強化は最近の審査事件処理状況からも読みとれる。強化以前の89年には審査件数270のうち処理件数は169（62.6%）、処理件数中の勧告・課徴金納付命令など法的措置処理件数は16（9.5%）、警告・注意件数は143（84.6%）であったのに対し、96年は審査件数180のうち処理件数は110（61.1%）とほとんど変化はないが、法的措置処理件数33（30.0%）、警告・注意件数は78（70.9%）となっており、法的措置処理件数が大幅に上昇している。

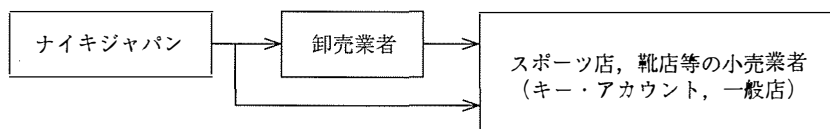
以下では最近のメーカー・流通業者に関する処理案件の中から、セーフティネットづくりに資する部分を抽出し、その概要と問題点を検討する。

4-1 再販売価格拘束—ナイキ・ジャパンへの警告

公正取引委員会が98年6月に行ったスポーツ用品製造販売業者(株)ナイキジャパンに対する勧告は、独禁法19条（不正な取引方法第12項1及び2号）の再販売価格拘束違反のケースである。ナイキジャパンはスポーツシューズ分野において有力な地位を占め、ナイキシューズは95年中頃からエアマックス、エアジョーダンなどを中心にブームを引き起こし、スポーツシューズ販売業者にとってナイキシューズを取り扱うことは営業上有利とされている。ナイキシューズは機能によって4段階に分けられ、希望小売価格が高く設定されている上位2種（トップモデル製品）がとりわけ人気が高かった。

ナイキシューズの流通経路は図—2のとおりであり、1年間をいくつかのシーズンに分け対象製品を販売するシーズン制を採用し、各シーズンの始まる約半年前に展示受注会を開催、原則としてその展示受注会でのみ注文を受け付けている。同社は販売小売業者をキー・アカウントと一般店に分類・登録、キー・アカウントに対しては重点的に販促活動を行い、納期を早めるなどの施策を講じている。

図—2 ナイキシューズの流通経路



(出所) 公正取引委員会資料より

違反事実は以下の通りである。ナイキジャパンはナイキシューズの販売に関しかねてから小売価格水準維持方針を有していた。95年度中頃から人気が高まってきた段階で展示受注会のさい小売業者に対し、希望小売価格で販売すること、並行輸入品を取り扱わないこと、希望小売価格を下回る価格を表示した新聞折り込み広告等を行わないこと、を要請し、次の措置を講じた。①キー・アカウントの選定基準として希望小売価格での販売、並行輸入品を取り扱わない、の基準を設定、同基準を満たすキー・アカウントからのみトップモデル製品注文を受け付けていた、②96年5月頃からディスカウント業態店舗を登録の対象外とし、同年11月頃から卸売業者に対し取引先の見直しを指示、ディスカウント業態店舗に販売させないようにした、③その後在庫が増えてきたため、97年4月頃シーズン終了後1ヶ月を過ぎたものに対しては3割引、2ヶ月を過ぎたものに対しては5割引価格（シーズン終了後の値引き限度価格）まで認めるものの、希望小売価格を下回る価格を表示した新聞折り込み広告等を行わないことを要請した、④前記①—③の実効性確保のため、同社営業部員の巡回活動及び他の小売業者からの苦情に基づき、遵守しない小売業者に対し、要請してこれを取りやめさせ、要請に従わない場合はキー・アカウントとしての登録抹消、出荷停止等の措置を講じていた、というものである。

91年に制定された『流通・取引観光に関する独占禁止法上の指針』（ガイドライン）は「事業者が市場の状況に応じて自己の再販売価格を自主的に決定することは、…事業活動においてもっとも基本的な事項であり、これによって事業者間の競争と消費者の選択が確保される」とし、メーカーがマーケティングの一環として、または流通業者の要請を受けて、流通業者の販売価格を拘束することは原則として違法としている。その場合、実効性確保の判断基準は、①文書あるいは口頭を問わず、メーカーと流通業者の合意によってメーカーの示した価格で販売させている場合、②メーカーの示した価格で販売しない場合、経済上の不利益を課し、または課すことを示唆するなど、何らかの制裁等を講じる場合、の2形態であり、ナイキジャパンの場合、①②の双方に該当する。

カジュアル製品、スポーツ用品などの分野における外資系企業の参入、カテゴリーキラーの進出は目を見張るものがある。しかしその一方でこうした製品群は、まさに「銘柄の品質・性質・機能などについての優劣の差違が需用者にとってあまり定かでない製品分野」¹⁵⁾であり、「一方では巨額の広告・宣伝によって需用者の間に自社製品への選好を誘導し、他方では流通業者に確実なマージンを与えて自社製品を他社のものに優先して取り扱うよう」¹⁶⁾にさせている。

再販行為の弊害は競争的に決定された場合の価格水準に比べ高くなる点にあり、消費者利益を著しく侵害するものである。公取委のナイキジャパンに対する勧告は当然であるが、これは氷山の一角にすぎない。日本全国で行われている日常の商行為すべてを公取委が監視することは基本的に不可能であり、消費者利益確保のためには、①消費者が「各メーカーの製品相互間の価格差に敏感（になることで）…再販行為を行うメーカーが急激にマーケットシェアを失」¹⁷⁾い再販行為が著しく非合理的なものとなること、②メーカーに対するカウンターパワーを持ったより有力な流通業者の出現、の2点が重要となる。

4-2 優越的地位の濫用—ローソンへの排除勧告

98年7月、公正取引委員会は大手コンビニエンスストア・(株)ローソンにたいし、日用品の仕入れ

に際して納入業者に要請したことが独禁法19条(不公正な取引方法第4項2号(優越的地位の濫用))に違反するとして勧告し、ローソンはその勧告を応諾した。ローソンはダイエーグループに属し、97年度の売上高でコンビニエンスストア業界第二位、小売業界全体で第5位の地位を占め、98年2月現在の加盟店舗数は6649という有力流通企業である。

問題の概要は、以下の2点に絞られる。

(1)ローソンと納入業者は仕入れ割戻金(リベート)について、年間の納入高あるいは納入数量にあらかじめ約定された率または額をかけたものを割り戻す(A契約)と約定期間が3ヶ月以内のもの(B契約、主として期中採用商品や期間限定重点取扱商品)の二本立ての制度をとっていた。これらのリベートは約定書で契約し、合意されなもので特段の問題があるわけではない。ローソンはこれらのリベートについて年間予算を作成しており、この割戻予算の達成が経営上の課題であった。しかし景気悪化の影響により納入高等が年度当初予算を下回り97年度の割戻予算達成が不可能となってきたため、97年11月頃から「(A契約に基づく割戻金)不足分をB契約の金銭を増額して収受する事によって割戻予算を達成することを企画」し、「前年度のB契約による収受実績を約3億円上回る約10億円とする「プラスアルファ計画」を策定し、決算期である98年2月頃主要日用品納入業者約60名に対し、「特段の算出根拠のない金銭(いわゆる決算協賛金)を提供するよう要請した」。

(2)ローソンは日用品についてチェーン店の売上げ増を図るため、取扱優先度の高いものとして選定したいわゆる標準棚割商品の統一的陳列を行うための在庫処分を企画し、その費用を賄うため98年1月23日「主要日用品納入業者約70名に対し、すべての標準棚割商品の一定個数をローソンチェーン店に無償で納入するよう要請」し、「約13億円を日用品納入業者に負担させることとし、(中略)要請に応じなかった納入業者に対しても再三にわたり要請を行った」。ただし会計処理の便宜上、無償での納入要請を1円での予納入用性に変更している。

優越的地位の規定は単純ではなく、経済的「強者」である大企業がその経済力を使って「弱者」である中小企業を収奪するという図式で理解すべきではない¹⁸⁾。1953年にできたこの指定はその後長らく放置され、ようやく日の目を見るのが三越事件(79年排除勧告, 82年同意審決)であり、その後は全農事件(90年排除勧告)のみである事実も、公取委がこの規定に対し慎重であることを伺わせるものである。三越事件の場合、「押しつけ販売」「協賛金要求」が優越的地位の濫用に当たるか「正常な商慣習」の範囲かが焦点となったが、審決では三越が業界第一位の「老舗として高い信用を得ており、…」納入業者は同社と取引を行うことを強く望んでいる(審判開始決定書より)ことを重視するにとどまった。

その後1991年のガイドラインによれば、優越的地位とは「納入業者にとって当該小売業者との取引の継続が困難になることが事業経営上大きな支障を来すため、(その要請が)自己にとって著しく不利益なものであっても受け入れざるを得ない場合」としており、「その判断に当たっては当該小売業者の市場における地位、取引先変更の可能性、取引対象商品の需給関係等を総合的に考慮する」となっている。すなわち不当廉売の定義に明確なものではなく、公取委の実質判断によっている(公取委は定義の明確化によってすり抜ける業者がでてくることをおそれるためとしている)。

ローソンの場合、三越事件との相違点として、納入業者の企業規模が相対的に大きいこと、納入業者のローソンへの依存度が決して高くないこと、の2点があげられる。にもかかわらず、公正取引委員会が優越的地位の濫用と認定した理由は、納入業者がローソンとの取引を中止した場合の機会損失が極めて大きいと判断されたからである。日用品納入業者にとってローソンは「極めて有力な取引先」であるとともに、その商品がローソンチェーン店において取り扱われることにより「当該商品に対する消費者の信用度が高まることなどから」、ローソンとの取引継続を強く望んでおり、このため「納入する商品の品質、納入価格等の取引条件とは別に、ローソンからの収受の要請に従わざるを得ない立場にある」としている。その結果、「短時日のうちに納入業者の規模に応じて最高で6000万円、平均500-1000万円の決算協力金を負担せざるを得なかった」¹⁹⁾ 事実は、(消費者利益確保の観点とは別に) 明らかに「正常な商慣習」を逸脱したといえるだろう。

4-3 不当廉売—コジマ

公正取引委員会は98年4月、(株)コジマがNEW江戸川店の出店に際し行った家電販売が独禁法第19条(一般指定第6項(不当廉売))に違反するとして警告を行った。コジマは1963年宇都宮市に設立され、現在東日本を中心に直営による多店舗展開を図る、家電有力小売業者である。

問題の概要は、コジマがNEW江戸川店の出店に際し、98年2月7日から19日間のオープンセール期間において、新聞折り込みチラシを3回合計約70万枚配布し、カラーテレビ、電子毛布など「多数の家電製品を仕入れ価格を著しく下回る価格で販売し、その後も数回にわたって同様の廉売行為を行っていたものであり、…これにより同店舗周辺地域に所在する家電小売業者の事業活動を困難にさせるおそれを生じさせる疑いが認められた」というものである。新聞報道は今回警告に踏み切った理由として²⁰⁾、①販売価格が14インチテレビ1880円、電子毛布100円、デスクトップ型パソコン1880円など、150品目計5000点について、仕入れ価格を70-90%下回る価格であったこと、②96、97年度にも不当廉売のおそれありとして注意を行っており、今回は周辺地域小売店に多大の影響を与えたこと(江戸川及びその周辺地域の家電小売業者300店中3-5割落ちた家電小売店もあるという)、の2点をあげている。

不当廉売も優越的地位の乱用と同様、判断基準が分かれる概念である。消費者にとって、同じ商品を購入するのであれば、その対価は低いほうが望ましく、結果として価格水準が低くなるのが消費者利益に反することは極めてまれである。過去における不当廉売の例としては、1975年の中部読売事件(東京高裁による緊急停止命令)、81年のマルエツ・ハローマートの牛乳安売り戦争(排除勧告)があり、ともに法律学者と経済学者との間での議論を呼んだ²¹⁾。

その後1984年公取委は不当廉売を規制する目的として、「価格の安さ自体を不当視するものではない」が「企業の効率性によって達成した低価格で商品を提供するのではなく、採算を度外視した低価格によって顧客を獲得しようとするのは」独禁法の目的からみて問題があるとし、「コストを下回る価格、言い換えれば他の商品の販売による利益、その他の資金を投入するのなければ販売を継続することができないような低価格」による競争手段は正常とはいえない²²⁾、としている。

ガイドラインは不当廉売かどうかを判断する際の要素として、①「正当な理由」があるかどうか、②供給に要する費用を著しく下回る対価かどうか、③継続性があるかどうか、④他の事業者の

事業活動を困難にさせるおそれがあるかどうか、の4点を上げている。コジマの場合、①についてはオープニングセールという「正当な理由」があるものの、②—④の点でおそれありと判断されたと推測される。

しかし消費者利益確保の観点から考えれば、(i)家電小売業界での価格競争はすでに日常化しており²³⁾、コジマの廉売が継続性を持っていると判断してよいのか、(ii)周辺小売店の売り上げ減は単にカテゴリーキラー進出という外部圧力のみによるのではなく、後継者不足、駐車場不足、個店の価格・品揃えなどの努力不足、などの複合要因によるものである。しかるにコジマが公正な競争を阻害したと判断する時、周辺小売店の売り上げ減少がコジマの略奪的ダンピング²⁴⁾の意図によるものとは考えられないことから、競争事業者にとって「対抗困難な価格」²⁵⁾と判断されたのか、(iii)そもそも原価割れ販売がなぜいけないのか²⁶⁾、の3点が、依然疑問として残る。

不当廉売の規制は何よりも「その行き過ぎが、市場機能に重大な損傷を与えるものであることに常に留意しなければなら」²⁷⁾ないはずである。規制の意図が、「良質廉価な商品を供給し得ない、企業の効率性において劣る事業者を保護しようとするものではない」²⁸⁾ことを明確にし、何らかの政治的恣意性が働いたのではないかという憶測の入る余地をなくすためにも、公取委には、判断理由に関する曖昧さを排し、消費者利益確保と廉売行為との関連をより明確に公表する姿勢を望みたい。

注

- 1) 産業政策の概念、政策目標などに関しては、小宮他〔1984〕、鶴田〔1982〕、伊藤他〔1988〕などを参考とした。
- 2) 1920年代末に中小小売商問題が顕在化し、反百貨店運動が始まるとともに、商工省が百貨店法案の審議を始める（法案化は1932年）。1932年には日本百貨店協会が「自制協定」（出張売出し・支店新設・おとり販売の禁止、無料配達区域縮小、毎月3日の休業）を制定する。37年に第一次百貨店法が公布・施行され、その内容は、百貨店の営業・支店設置・増床・出張販売の許可制、閉店時刻と休日の制定などであった。
同法は47年独占禁止法制定に伴って廃止されたが、50年代前半の指定再販制度導入など一連の中小企業保護の流れの中で百貨店規制運動が再浮上し、56年第二次百貨店法が公布・施行された。その内容は、①百貨店の営業、店舗の新・増設の許可制（百貨店審議会の意見を聞く、審議会は商工会議所及び申し出た利害関係人と参考人の意見を聞く、商工会議所の意見は商調協にはかる）、②閉店時刻は原則6時、③休業日は6大都市は月4日、他は2日、である。同法での百貨店業者とは1500㎡（7大都市では3000㎡）以上の大規模な店舗で物品販売業を営むものであり、第一次法の建物主義ではなく、企業主義をとったため、複数企業が一つの建物に入り、総合計店舗面積が規制面積を越えるいわゆる「疑似百貨店」が横行、大店法へ移行するきっかけとなった。
- 3) 三島〔1998-a〕注19および三島〔1998-b〕を参照。
- 4) 90年以降の一連の大店法緩和の流れの中で生まれた水増し申請（屋上をガーデニング・ベットの関係用品売場とする、バックヤード・通路等を極力小さくした設計を提示するなど）と、大店審のあまり根拠が明確でない横並び3〜4割削減とは鶏と卵の関係であった。その結果、申請どおりの店舗面積が許可されたにもかかわらず、縮小面積による出店を強行し、地元の反発をかっている例が複数ある。
- 5) 日本商工会議所「商店街に関する実態調査」（97年10月調査）によれば、全国の商店街のうち空き店舗が1割を超える商店街は42.4%にのぼり、前回調査（94年）に比べ3年間で7.8ポイント増加している。商店街の中に空き店舗が占める比率は9.3%と前回より0.5ポイント増加した（会議所=ユース98年6月21日）。

さらに今後は交通渋滞地点への立地、中途半端な店舗面積・品揃えで展開してきた既存スーパー、カテゴリーキラーなどが同様の脅威にさらされることが予想される。

- 6) 大店立地法施行に向けたゾーン形成を目的とし、98年5月29日公布、6ヶ月以内に施行。地域の判断による柔軟かつきめ細かな用途規制を可能とすべく、現在11種類に限定されている特別用途地区の種類を、地域の判断で設定できるようにするもの。例えば、「中小小売店舗地区」を設け、一定以上の規模の店舗立地を制限したり、「高度商業業務集積地区」を設け、大型店の立地制限を緩和することが可能となる。逆に「特別居住区」として住居系の地域において住民の利便の確保と良好な住環境の両立を図るため立地可能施設を限定したり、「住工共生地区」として、準工業地域等において、工場と住居とが調和を図り共存するため、一定の施設の立地を制限することも可能である。

しかし上位概念である用途地域制は残っており、特別用途地域がカバーする市街化区域は全面積の3.7%でしかない。その一方で大型店設置が原則ではできないが許可で可能な市街化調整区域（同10%）、規制なく可能な白地地域（12%）、都市計画区域外（75%）は大幅な変更設定は難しいとして未着手のままである。また仮に変更設定されたとしても（衆議院大店立地法付帯決議事項参照）、地権意識の高い日本で資産価値に大きく影響する用途変更が実行されるかどうかは疑問である。

- 7) 大店立地法施行に向けた商業集積づくりを目的とし、98年6月3日公布、同7月24日施行。空洞化の進む中心市街地を活性化するため、通産・建設・運輸・農林など関係13省庁が連携して支援事業を行うというもの。総額最大1兆円程度が想定されている。事業内容は、市街地整備事業（土地区画整理、駐車場整備）、商業活性化事業（商業団体を中心とするタウンマネジメント機関（TMO）が進め、中核的商業施設整備、空き店舗活用）、都市型新事業（医療、情報など市街地でも展開可能な新事業）など10種類を超える。事業主体の各市町村（東京は区）は支援措置を受けるための基本計画（事業種類、実施者、位置、時期）を策定し、その熟度に応じ、支援対象事業が決定される。

しかし、①98年9月15日現在125区市町が基本計画の策定補償を要望しており、1兆円の恩恵にあずかれるのはそのうちわずかであること（10月中旬に98年度分が決定）、②活性化法は単に手段を提供するのみであり、問題は今後これをどう組み立てて行くかであること、などを考慮すると、注10の指摘とあわせ、中心市街地活性化の難は、消費者のライフスタイル重視姿勢をどのように汲み上げて行くかであろう。

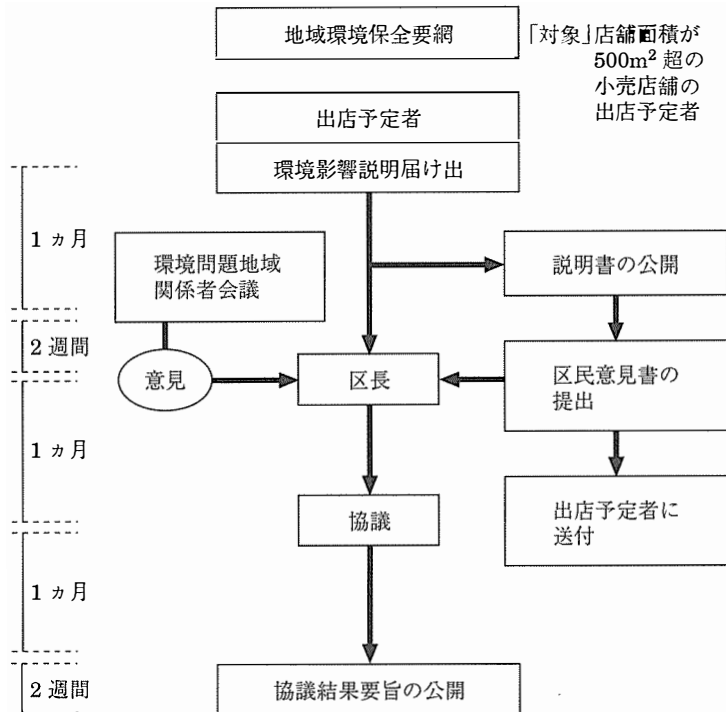
- 8) 98年9月現在入手できる情報によれば、生活環境への配慮事項として①交通渋滞…大型店の出入り口の配置、②騒音…荷さばき施設、防音施設の整備、③ゴミ…交通整理員の配置、などが浮上している。しかし生活環境はこうした交通問題以外にも、緑の破壊、排気ガス、街の没個性化、景観破壊、などの点が考えられる。その意味でもより視野の広い環境アセスメントの確立が重要であろう。

- 9) 国際標準化機構（International Organization for Standardization）による環境管理企画。97年6月に制定され、単に法的基準を満たしているだけではなく、企業が自主的に環境への負担を低くするようなシステムを構築することが求められる。海外取引上のメリット、企業イメージの向上、コスト削減効果などの理由から、認証取得方針を決定している企業は多い。民間調査機関 ISO World の調査によれば、98年8月現在 ISO 14001 認証登録を行った日本企業は1091件と世界最高である（2位ドイツ650件、3位イギリス630件、以下スウェーデン、オランダの順）。業種別には電気機械、一般機械、化学工業が圧倒的であるが、時間経過に従い上位3業種のシェアは漸減し、97年6月の82.4%から98年8月現在67.2%へと、業種の広がりが進んでいる。経団連調査によれば、流通業界では(株)西友、(株)am/pm ジャパン、生活協同組合コープこうべなどが取得、ファミリーマートが取得表明している（各ホームページより）。

- 10) この点に関し、大店法の不備を補うべく横浜市（77年制定）、川崎市（同96年）、荒川区（同97年）、杉並・豊島・練馬区（同98年）などの地方公共団体がセミフォーマルなガイドラインを確立していることは参考となる。東京都荒川区の場合、97年9月に「地域環境保全要項」を施行した。同要項は店舗面積500m²超の小売店を対象とし、地元説明会の前に区長に対し「環境影響説明書」を提出することとなっている。その内容は①店舗計画の概要、②駐車・駐輪場の整備計画、緑化対策、ゴミ対策、高齢者・障害者対策に関する具体的な数字を提示するものであり、区長は新たに設置した「環境問題地域関係者会議」（町会や小中学校

大店法終焉が消費者利益におよぼす影響に関する一考察

付図 1 東京都荒川区の地域環境保全要綱・手続きの流れ



(出所) 荒川区資料より

PTA で構成) にこの説明書を提示・意見を求めると同時に一般住民などの意見をふまえ、出店者側と協議して結果を公開することとなっている (付図参照)。

- 11) 日本商工会議所調査 (98年6月) によれば、大店立地法による出店調整における商議所が要望する役割として、「出店者による商議所への事前説明の義務づけ」(77.5%)、「市町村による商議所への意見聴取の義務づけ」(57%) となっており、「商議所による関係者意見のとりまとめ」を求める回答も16%に達し、新法のもとでも旧来通り調整過程での主導権を担おうとしていることが伺える。その一方で、中心市街地活性化法のTMO引き受け意志に関しては、「積極的に引き受けたい」は15.1%にすぎず、「行政から依頼された時点で検討する」42.2%、「行政から依頼されれば引き受けたい」13.4%、「未定」23.4%、「引き受ける意志はない」2.3%、というものであり、新しい役割へ積極的に自らを変革しようとする意識は低い。(98年8月1日付会議所ニュース)
- 12) 本章の事例に関しては、筆者がその一員として参加する通産省大規模小売店舗審議会関東審議部会東京審査会の資料によった。本文にもあるとおり、審査は合理性、透明性を目指し競争重視の観点から行われているが、迅速性確保のためには日本のソフトランディングの一面もまた重要であり、根拠のはっきりしない削減が行われたことがあったことも否めない。その意味で本稿の大店審に対する批判は天に唾するものである。現行大店法では、大店審での審議過程議事録は公開されていないが、新法での審議公開、もしくは議事録公開されることを強く望みたい。
- 13) 80年代後半から大型店の郊外進出に拍車がかかった原因としては以下の3点が考えられる。第一のそして直接の原因は、大店法緩和の影響である。第二は、都市計画法がほとんど機能せず、土地用途区分が不明確なままであったことである。第三は行政が車依存型社会を全面的に容認したという構造的な問題である。郊外にニュータウンを続々と建設し、バイパスを整備、市役所・公立病院などの公共施設を移転させる一方

で、中心市街地への交通手段を間引き、路面電車を廃止し、中心市街地への車の乗り入れを自由にしたことである。

その結果、郊外の外部経済は肥大化し、スプロールが発生する一方で、駐車場を持たない中心市街地は疲弊するしかなかった。環境を保全し、魅力ある中心市街地を復活・再生するためには、路面電車の復活、トランジットモール（バス・タクシー以外の乗り入れ禁止）、パーク・アンド・ライドなどの都市交通管理は不可欠であり、さらにそのコストは利用者・地元住民のみではなく、自動車保有者全体に課す負担（自動車関連税の一部を充当）とすべきであろう。

- 14) 本章の叙述のうち「」内の引用は特に文献が明記されていない限り公正取引委員会の発表資料によるものである。
- 15) 今井他〔1972〕p. 247
- 16) 同上
- 17) 三輪〔1982〕p. 176
- 18) 日本では伝統的に経済的強者・弱者はその企業規模に比例するという単純な二分法があった。三越事件に関しての詳細は鶴田・三島〔1993〕を参照。
この点に関し、三輪〔1991〕はかりに「強いヤツであっても」その行動は市場メカニズムという厳しい制約下にあること、さらに「力」の行使が消費者利益に反することはまれであることを指摘し、独禁法改正、もしくはこの規定の速やかな安楽死を主張している（pp. 243-264）。
- 19) 鶴田〔1998〕より。
- 20) 日経流通新聞98年4月16日および4月23日。さらに同紙は、開店時の数百人もの行列、交通渋滞の常態化により「住民生活を動揺させたことが影響している」と述べているが、もしそのようなことが独禁法の範疇でとらえられるとすれば、不可解である。
- 21) 中部読売事件に関する議論に関しては三輪〔1982〕を参照。三輪は「中部読売新聞事件で示された東京高裁の考え方は誤りである」（p. 125）と結論づけており、鶴田・三島〔1993〕も「この結果、中部地域において圧倒的なシェアを有する中部日本新聞を保護することになった」（p. 232）としている。
- 22) 「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方」（昭和59年11月20日公正取引委員会事務局）より。この点について鶴田・三島〔1993〕は「この「考え方」の問題点は、中小小売業保護の視点が入っていることであろう」としている。
- 23) 近年同様に不当廉売として警告を受けた茂田商事(株)（92年7月）、(株)スーパーフレック（94年2月）と比較し、大都市近郊の家電業界ははるかに競争的である。ヤマダ電機 VS コジマの激戦地である練馬区では、毎週金曜日になると台数限定つきながら「こたつ750円」「電気ストープ550円」の広告がはいるという（日本経済新聞98年1月15日）。98年夏からは環状8号線沿いに戦場が移り（コジマ NEW 井草店・店舗面積2700m²、ヤマダ電機上北沢店・3700m²）、杉並・世田谷区を中心に同様の安売り広告が入れられている。
- 24) 現在の家電業界のように競争が激しい分野では、既存の競争者を倒したとしても「再び新しい企業が参入してくる可能性があり、そのような潜在的な競争者を考慮に入れると、競争者を倒産させようとして低価格ダンピングを続けることは、決して有利ではないと判断される場合が多い」（小宮他〔1972〕）からである。
- 25) 「対抗困難な価格」は不当廉売に当たるのだろうか。この点に関し、三輪〔1982〕は「市場への影響が問題にするに値する程度のものでなければならない」（一つあるいは特定の競争事業者グループが特定の「競争事業者」グループが「対抗困難」になることは違法であることに直接つながらない）とし、「対抗困難な価格」は現行価格より低いことではないから、「どのような場合に「対抗困難」と判断するかを明示しない限り、基準としての機能」を果たさず、「独禁法上は特に問題とするに当たらない」と明確に断じている（pp. 131-132, 傍点筆者）。
- 26) 原価とは何か。「その商品の供給に要した費用」でなぜ売らなければならないのか。将来の利益のための宣伝効果、内部補助、在庫増のための出血販売などは日常的にみられることである。原価以下の販売で消費者利益が侵害されることはほとんどなく、安いが故に品質の悪い製品を販売する業者は市場から駆逐される

大店法終焉が消費者利益におよぼす影響に関する一考察

だけである。原価割れ販売には「それなりの理由」が必要だという反論に対し、三輪〔1991〕は、「供給業者がそうしたいと考えるという合理的な理由ではダメなのか、それとも供給者以外の誰かがその理由の説得力をチェックする」必要があるのかと述べ、たとえおとり廉売でも「牛乳1リットルパック1本100円で販売すれば、私なら、ありがたく売っていただきます。公取委が「そんなに安く売ってはいけない」といえば、「よけいなお世話だ、放っておいてくれ」といいたくになります。」と述べており、筆者も全く同感である。

27) 三輪〔1982〕p. 134

28) 注22に同じ。

参 考 文 献

1. 書籍等

伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎〔1988〕『産業政策の経済分析』東京大学出版会

伊藤元重編〔1998〕『日本のサービス価格はどうか』NTT出版

今井賢一・宇沢弘文・小宮隆太郎・根岸 隆・村上泰亮〔1972〕『価格理論Ⅲ』岩波書店

小宮隆太郎・天野明弘〔1972〕『国際経済学』岩波書店

小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編〔1984〕『日本の産業政策』東京大学出版会

鈴木安昭・関根孝・矢作敏行編〔1997〕『マテリアル流通と商業』（第二版）有斐閣

田島義弘・原田英生編〔1997〕『ゼミナール流通入門』日本経済新聞社

鶴田俊正〔1982〕『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社

長谷川古〔1969〕『再販売価格維持制度』商事法務研究会

三輪芳朗・西村清彦編〔1991〕『日本の流通』東京大学出版会

三輪芳朗〔1982〕『独禁法の経済学』日本経済新聞社

三輪芳朗〔1990〕『日本の企業と産業組織』東京大学出版会

三輪芳朗〔1991〕『日本の取引慣行―流通と消費者の利益』有斐閣

山田照雄・大熊まさよ・榎崎憲安〔1992〕『解説 流通取引慣行に関する独占禁止法ガイドライン』商事法務研究会

2. 論文その他

伊従 寛〔1998〕「経済力濫用の規制必要—ローソンの排除勧告①」日経流通新聞1998年8月18日

鈴木安昭〔1993〕「大店法の変遷」日経流通新聞編『流通現代史』日本経済新聞社

鶴田俊正・三島万里〔1993〕「独禁法の展開」日経流通新聞編『流通現代史』日本経済新聞社

鶴田俊正〔1998〕「企業の部門間相互牽制を—ローソンの排除勧告②」日経流通新聞1998年8月11日

三島万里〔1998-a〕「消費者利益と流通システムの変革」『文化女子大学紀要 人文・社会科学研究』vol. 6

三島万里〔1998-b〕「大店法改正は流通の効率化をもたらすか」『経済セミナー』no. 522

通産省、「大型店に関する新たな政策対応」など報道発表関連資料

通産省大規模小売店舗審査会関東審議部会および東京審査会の内部資料

公正取引委員会、『公正取引委員会年次報告』平成元年～八年版

公正取引委員会『薬局・薬店に対する広告規制・出店規制等に関する実態調査報告書』1998年6月

公正取引委員会違反処理案件の報道発表関連資料

日本経済新聞98年1月15日

日経流通新聞98年4月16・23日、6月30日、8月11・18日

日本商工会議所「会議所ニュース」98年6月21日、8月1日