The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	通商産業政策史編纂委員会編 石原武政編著 『通商産業政策史 4 商務流通政策』
Author(s)	廣田, 誠
Citation	大阪大学経済学. 2014, 63(4), p. 62-67
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/57007
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

通商産業政策史編纂委員会編
石原武政編著

『通商産業政策史 4 商務流通政策』

（経済産業調査会，2011 年，536 頁）

ここに書評の対象として取り上げる『通商産業政策史 4 ―商務流通政策―』は，1980 年代から 2000 年代までの期間を中核とする通商産業省（通産省）の商務流通政策を取り扱ったものである。その内容構成（目次）は以下の通りである。

第Ⅰ部　流通政策（執筆担当　石原武政）
　第 1 章　流通構造変化の概要
　第 2 章　規制時代の商業調整
　第 3 章　規制緩和期の商業調整
　第 4 章　流通近代化へのあゆみ
　第 5 章　新たな商業振興を求めて
　第 6 章　まちづくり三法の時代
　第 7 章　小括
第Ⅱ部　消費者行政及び商一般
　第 8 章　消費者行政（執筆担当　藤岡里佳）
　第 9 章　サービス産業（執筆担当　松島茂）
　第 10 章　商品取引所（執筆担当　尾崎安央）
　第 11 章　博覧会（執筆担当　竹田一平・宮本武史）

以下各章の内容を紹介していく。流通政策をテーマとする第Ⅰ部のうち，まず第 1 章では流通政策の展開を理解する前提となる戦後のわが国における流通構造の変化を，主としてマクロデータによりつつ，規模構造，経営効率，業種構造，業態，空間構造などの視点から明らかにしている。続く第 2 章では，大規模小売店舗法（大店法）制定の背景とその内容，そして大店法の運用が規制強化の方向に向かった経緯とその内容について説明する。戦後のわが国における流通政策は，過剰労働力の受け皿として流通業を維持しようとする保護政策の性格が濃厚であったが，この方向に沿う百貨店法は企業主義を採用するため急成長著しいスーパーを規制することができず，これに不満を抱いた中小小売業者や百貨店業界の働きかけで 1973 年制定に至ったのが大店法であった。第一次石油危機直後の厳しい経済状況の中成立した大店法に中小小売業者が寄せる期待は大きかったが，百貨店法の許可制にかえて出店の届出制を採用した大店法の出店抑制効果はこうした期待を裏切るものであったことから，中小小売業者は大店法の規制強化に向けて動き出した。その結果，1978 年大店法の改正が実現した。これにより地元小売業者の意向が強く反映される商調協と事前商調協が大店法の運用の中に公式に位置づけられ，大型店の出店に歯止めがかかった。またスーパー各社は大店法の基準を下回る中規模店の大量出店を展開したが，これに対しては多くの自治体が独自の規制を実施して出店を抑制した。このように 70 年代から 80 年代前半のわが国における流通政策は，規制を強化する方向へと進んだのである。

以上に対し第 3 章では，80 年代後半のわが国における流通政策が，それまでとは一転して規制の緩和に向かったことが述べられる。対米貿易黒字の拡大に端を発した日米貿易摩擦で，米国はわが国に対し社会経済の構造改革を迫った。その際重要な争点となったのはわが国流通業の閉鎖的な体質であり，その象徴としてクローズアップされたのが大店法であった。かくして外圧に押される形で，また円高差益が還元されないことに不満を抱いた国内の消費者の期待に応える意味もあり，通産省は大店法の見直し作業に着手した。その結果まず大店法の運用適正化が図られ，出店調整期間を短縮したため，大型店の出店はそれまでより容易になった。さらに規制緩和は法改正へと進み，91 年の改正で「運用上の手続き」（商調協，事前説明，自治体による出店抑制策）は一掃されることとなった。しかし改正にとどまる限り米国を納得させることはできず，ついに 98 年小売商業の需給調整をめざした大店法は廃止され，これにかわって大型店周辺の生活環境維持を目標とする大店立地法が制定されることとなった。70 年代から 80 年代前半，大店法の制定と規制強化に向けて積極的な動きを示した中小小売商が，大店

法が緩和から廃止に至る80年代後半以降さしたる抵抗を示すことができなかったのは，わが国の社会経済がバブル経済とその崩壊という激動の中，一貫して規制緩和を是とする空気に支配されていたことが主な要因であった。

続く第4章では，「流通近代化」に向けて通産省が展開した諸政策について述べている。戦後復興達成後の通産省は，中小小売業者が共同化事業を通じて近代化を達成できるよう支援政策を展開してきた。1962年の商店街振興組合法，63年の中小企業近代化資金助成法に基づく小売商業店舗共同化のための高度化資金貸付制度と卸商業団地，64年の小売商業協業化計画診断，65年の小売商業協業化運営診断などである。また制定当初の大店法には百貨店法に比べ規制緩和の側面があったことから，これを補う中小小売商振興の強化策として73年中小小売商業振興法が制定された。このほか都市問題の観点から他省とも協調をはかり流通の合理化をめざしたものとしては66年の流通業務市街地の整備に関する法律（流市法）と，70年からの流通近代化地域計画がある。さらに70年代以降の通産省は，コンピュータネットワークを活用した流通システム化に不可欠となる取引伝票や共通商品コード，伝送制御手順の標準化を流通業界とメーカーが推進するにあたり，基盤整備や啓発活動でこれを後押し，POSシステム導入による単品管理の普及に貢献した。また流通産業は経済的効率性のみならず社会的有効性にも十分配慮すべきとの観点から85年設立の社団法人コミュニティ・マートセンターの事業を支援，中小小売商の「人間性回復」を掲げた共同事業であるコミュニティ・マート構想を推進した。

第5章では，わが国の潮流が規制緩和へと向かった80年代後半以降，流通政策の方向転換にともない生じた新たな問題に対する通産省の取り組みにつき述べる。それらのうちまず特定商業集積整備法は，通産・建設・自治の三省が共管する異例の法律であり，規制緩和を前提としつつ都市のスプロール化など外部不経済の発生を最小限にとどめるため，大型店と周辺商店街が一体の回遊性ある商業集積を形成するよう政策的に支援すべく制定され，基本計画の策定を市町村に求めた点はのちの中心市街地活性化法に継承された。また街づくり会社制度は，85年コミュニティ・マート構想モデル事業の指定を受けた埼玉県川越市が，「全体的観点からこれを統括するシステムの必要」を指摘したことをうけ89年発足したもので，その考え方はのちのTMOに継承された。さらに90年代深刻化した空き店舗問題については，実態調査を実施，これを踏まえた定期借家制度の導入や空き家対策支援事業で対応した。一方規制緩和の進展に伴いその見直しを迫られつつあったわが国の商慣行について，90年6月通産省は『商慣行改善指針』を公表，商慣行に関する現状と問題点および改善の方向を示し，90年と91年には自動車，家電，化粧品，洗剤等主要業界に商慣行改善委員会の設置を促した。さらに通産省は，70年代以降情報化の進展に伴い新たに浮上した「問屋不要論」に対抗するため。各種の『ビジョン』を提示し，またや研究会（検討委員会）を組織，さらに中小企業流通業務効率化促進法を制定（92年）することによって，卸売業の情報化と物流効率化を支援した。

第6章では，大店法にかわる商業調整の新たな枠組みとなった「まちづくり三法」の成立と展開について述べる。三法のうちまず中心市街地活性化法（98年成立，中活法）は，都市中心部に政策的資源を集中し，その衰退に歯止めをかけることをめざし制定されたもので，商業を都市機能の一部を担うものとして位置づけ，他省庁と連携して政策展開された。また都市計画法については，従来からの所轄官庁である建設省と協議を重ね，98年これを改正，特別用途地域を地方公共団体が任意に設定できることとなった。しかし都市計画法のみで大型店の郊外進出を規制することは困難であり，また大型店周辺の生活環境問題にも対応できる通産省独自の政策手段が必要となったことから生まれたのが大規模小売店舗立地法（大店舗立地法）であった。その制定過程においては，これに需給調整機能を盛り込もうとする中小小売業者の動きを封じ，規制対象とな

る「周辺の生活環境」の範囲をいかに絞り込むかに通産省は苦心を重ねた。しかしこれら「まちづくり三法」は，その制定後も中心市街地の衰退に歯止めをかけることができず，中活法の効果に会計監査院や総務省が厳しい疑義を呈したことなどで，抜本的見直しを迫られた。経済産業省では大店立地法ガイドラインの見直しを経てまちづくり三法体制の総合的見直しに至った。一方国土交通省ではアドバイザリー会議の報告と社会資本整備審議会の答申を受け，都市計画法と中心市街地活性化法の改正に至った。なお第7章は第一部の小括である。

「消費者行政及び商一般」を扱う第Ⅱ部のうち，まず第8章では通産省が展開した消費者行政について述べる。製品の販路が広がり，また製品の種類も著しく多様になった高度成長期の消費者行政は，消費者団体が告発した問題に対応することを主な政策課題とした。しかし安定成長期以降，消費者団体の活動は低迷気味となり，消費者行政は行政側が主体的に政策を推進する方向に転換，広がる一方であった消費者と事業者の情報格差を縮め，産業界の秩序を確立することで，消費者の生活向上を図った。68年成立の消費者保護基本法は行政ならびに事業者の責務と消費者の役割を明らかにし，以降関連省庁の消費者行政関連予算は増額された。通産省では消費経済課を東京と大阪の通商産業局に設置，地方組織を整備するとともに，72年には割賦販売法を一部改正，73年消費生活用品安全法を制定，76年にも訪問販売等に関する法律（訪問販売法）を制定，消費者行政の中心となる法律の整備を進めた。また65年消費生活改善苦情処理制度を発足させ，70年国民生活センターを特殊法人として設立，さらに地方組織としては消費者保護基本法に対応して73年各都道府県に消費生活センターを開設，74年には消費生活用製品事故情報収集制度を発足させ，75年には通産省と各通商産業局及び沖縄総合事務局へ消費者相談室を設置するなど，消費者からの苦情や意見を集約する窓口の整備を進めた。また産業界に対しては69年と76年「業界における苦情処理体制の整備について」を通達，苦情処理窓口を企業が設けるよう業界団体を通じ指導，さらにこれを徹底させるため79年「産業界における消費者志向体制の整備について」を通達した。これらに加え消費者保護政策の徹底を図り69年東京と大阪の工業品検査所に商品テスト課を設置，商品テスト事業を実施，また75年には家庭用品品質表示法に基づき製造・販売業者に対する立入検査業務を開始した。80年以降は通産大臣認可の消費生活アドバイザー制度を発足させ，これを配置・活用するよう業界団体を通じ各企業に通達，消費者志向を本格的な取組として根付かせようとした。さらに製品の安全性確保を図るべく，73年消費生活用製品安全法を成立させ，また同年財団法人製品安全協会を設立，特定製品の検定，特定製品製造業者の登録，特定商品の形式承認などをその業務とした。しかしこのような基準・認証制度は，80年代に日本市場の閉鎖性を米国が激しく批判するようになると，見直しを迫られることとなった。85年消費生活用製品安全法が改正され，政府の安全基準による事前規制から，消費者自ら危険を回避するため政府や企業が必要な情報を提供する方向へ政策が転換され，製造物責任制度が導入されるに至った。94年成立の製造物責任法は，わが国で民法が成立して以来の過失責任の原則を根底から転換するものであった。またこのような自己責任原則への転換にともない，96年家庭用品品質表示の大幅な見直しを決定し，必要事項の一律記載から，業者の自主性に基づき不適切表示の排除を図る方向へ方針が転換された。さらに訪問販売法ならびに割賦販売法の制定と改正，特定商品等の預託等取引契約に関する法律と特定債権等に係る法律の制定によってこれらの対象分野における取引の適正化を推進した。訪問販売の普及とその多様化にともないこれに関するトラブルが増加したことから，76年訪問販売等に関する法律（訪問販売法）を制定したが，しかしその後も訪問販売をめぐるトラブルは増加を続けたため，84年同法を改正してクーリングオフ期間を延長，さらに88年にも訪問販売法を改正してトラブル件数の増加に加え巧妙化する手口への対処を図った。その後は96年の改正で資

格講座をめぐるトラブルへの対応として電話勧誘にも訪問販売と同等の取引ルールを適用し，さらにインターネット通販の普及に対応すべく98年の施行規則改正を経て00年には訪問販売法を特定商取引に関する法律（特定商取引法）に名称変更するとともに，インターネット広告を規制対象に追加，また内職・モニター商法対策として業務提供誘因販売取引を取引類型に追加，02年の改正では電子メールによる一方的商業広告の送付を規制，さらに高齢者や若年者のトラブル増加に対応した04年の一部改正では販売目的を隠匿した勧誘，虚偽説明，重要事項を告げない行為に刑事罰を課すこととした。また割賦販売に関しては61年制定された割賦販売法を72年改正して消費者保護法的性格を持たせ，さらに70年代後半のクレジット産業発展に対応して84年の改正では割賦購入あっせんに購入者保護規定を適用するとともに多重債務者防止規定を追加，消費者保護法的性格を強化した。99年の改正では四つの指定役務（エステ，外国語会話教室，学習塾，家庭教師派遣）を受ける権利を割賦販売した場合，従来の割賦販売と同様の契約解除にともなう損害賠償額の制限に係る規定を適用することとした。00年の一部改正では内職・モニター商法による商品購入にも消費者保護規定を適用するとともにカードレス取引も規制対象とし，04年一部改正では連鎖販売個人契約にも消費者保護規定を適用することとした。また冠婚葬祭互助会や百貨店友の会に代表される前払式特定取引については，高度成長期以降これらの発展とともに増加した消費者トラブルの対策として72年一時改正時に同法の適用対象とし，消費者保護の観点から前受金の2分の1の保全を義務付けた。さらにかつて訪問販売法と出資法のいずれにおいても対象外であった金などの投機商品については，86年特定商品等の預託等取引契約に関する法律（預託法）を制定，契約締結に際しての書面交付と書類閲覧を義務付け，勧誘行為を規制し，さらに預託者側の契約解除権を設定した。当初の対象商品は宝石・貴金属・真珠・観賞用植物・施設利用権（ゴルフ場，マリンクラブ）で，その後87年改正時に「語学を習得させるための施設を利用する権利」，97年には，「和牛商法」対策として「哺乳類または鳥類に属する動物であって，人が飼育するもの」をそれぞれ追加した。この他92年にはノンバンク保有債権を証券化する国内初の法制度として特定債権等に係る事業の規制に関する法律（特定債権法）を制定，バブル崩壊後資金調達に苦しむリース会社やクレジット会社に新たな資金調達の途を開いた。このように本書の対象期間における通産省の消費者行政は，産業発展の結果に対応して展開されるものから，競争を促進するための基盤づくりへ，すなわち製品の標準や業界の基準を定め，規範を構築し，以て産業を発展させることへと性格を転じたのである。

第9章。本章のテーマであるサービス産業について，これに対する通産省の政策を時代区分すると，まず黎明期の73年～84年には，サービス産業を行政対象としていかに捉えるかが模索された。全省的ビジョン（『70年代の通商産業政策』『80年代の通商産業政策』）の策定，行政体制の整備，個別産業ビジョン（『サービス産業の現状と課題』）の策定と調査分析事業を繰り返し，サービス産業政策の基本的方向性を議論した。しかしこれらは施策の方向性を示したのみであった。次いで展開期の84年～93年には，事業者の組織化を媒介として，産業ビジョンを具体的な振興政策に結び付けた。具体的には『ハイブリッド・イノベーション—サービス産業新時代』とニュービジネス協議会の設立，ニュービジネス協議会の政策提言活動とサービス産業への金融措置，『90年代の通商産業政策ビジョン』に示された「ゆとりと豊かさ」の方向性と生涯学習振興法制定，事業者の組織化を通じたスポーツ産業の振興などである。さらに転換期の93年以降は，基本的考え方として市場原理を強調し，政策の方向としては規制緩和が中心となった。規制緩和で当該分野における民間企業の活動を自由にすることがサービス産業の発展につながるという論理にもとづき，例えば『ソフトインダストリーの時代』は，競争原理の働く市場環境と基盤の整備を強調した。政策対象は政

府自ら提供している分野と，民間企業の事業活動に規制が行われている分野で，その中にはそれまで通産省の所管外であった教育，医療，福祉，労働などの分野が含まれていた。

第10章は商品取引所をテーマとする。本書の対象とする80年～2000年の期間，通産省所管の商品取引所に関し注目すべき事柄はまず，当時上場商品に指定されていなかった金などを対象とする「先物取引まがいの取引」の横行や海外取引所での取引に係る委託の勧誘行為により，被害が多発し，これに対応するため議論を重ねた末，施策を講じたことであった。具体的には金の先物取引をめぐる重要な法解釈の変更，海外取引所での取引に係る受委託に関する特別法（海先法）の制定などである。次にそれまで上場商品の中心であった繊維製品が取引不振から衰退する一方，金を先駆けとして銀や白金といった貴金属が次々と上場され，その後石油関連商品も加わり，上場商品が金属ないし「工業品」へとシフトしていったことである。さらにこうした上場商品の重点移行とも関連して，金先物を目的とする「東京金取引所」を新設，これが既設の東京繊維取引所及び東京ゴム取引所と合併，「東京工業品取引所」が成立し，また大阪でも同様に大阪三品取引所など通産省所管の取引所が合併した。そして国内商品取引所の圧倒的なシェアを東京がしめるようになった。また「消費者行政」の担い手でもある通産省にとってこの時期には，消費者保護の要請が著しく高まった。伝統的に大衆投機家によって支えられてきたわが国の商品取引所では，「大衆委託者」の保護は，消費者保護という意義に留まらず，商品取引所の健全な維持・発展にも重要な施策であった。またこの時期後半には，米国などの動向を追う形で，新たな投資主体かつ商品先物取引に関わる新たな取引手法として「商品ファンド」が登場した。通産省はこの種ファンドに対する規制の必要性を認識，関連法規（投資ファンド法）を制定してこれらを管轄する行政庁となった。かくして今日の商品先物取引にかかわる重要な規律内容・諸法令がこの時期にほぼ出揃ったのである。

第11章のテーマは博覧会である。1970年に開催された日本万国博覧会（大阪万博）は，64年の東京オリンピックと相俟って近代国家に成長したわが国の姿を世界に示す絶好の機会として企画され，「月の石」人気もあって国際博覧会史上最高の入場者を動員した。その後わが国では75年沖縄海洋博，85年科学万博（つくば万博），90年国際花と緑の博覧会（花博）花博が開催されたが，しかしこれらはいずれもテーマを限定した特別博で，また国内外における国際博や同種イベントの乱発により大阪万博ほどの国民的関心を呼ぶには至らなかった。これらに対し2005年わが国で開催された愛・地球博は，第一回ロンドン万博に始まる国際博覧会の意義・性格を大きく変え，新たな「雛形」を作ったものとして内外で高く評価された。しかし誘致運動が始まった当初は，様々な課題に直面し，また国民的関心も低く，通産省内でも開催に否定的・悲観的な見通しが強かった。92年6月，基本構想策定委員会が発足，94年6月地元基本構想の最終報告を行った。この時点では大阪万博を意識した「開発型」の構想であった。しかしバブル経済の崩壊が逆風となり，また会場に予定された里山を守ろうとする環境団体の活動も活発化したため，95年12月国際博覧会予備調査検討委員会が発表した報告書は，「自然」をテーマに加え，また予想入場者数も2,500万人に縮小した。95年11月，国際博日本開催実現をめざす全国推進協議会が設立され，設立総会で日本での開催を申請するよう政府へ要望する旨決議した。一方財源問題を巡る大蔵・自治両省との折衝は難航した。会場建設費の負担割合をめぐる大蔵と自治の対立は，調整の末，国，地元自治体，民間が等分に負担する方向で決着，95年12月19日，愛知県における国際博の開催申請が閣議了解された。96年4月，政府はBIE（博覧会国際事務局）に開催希望通知書を提出，第120回BIE総会で計画概要を説明，第121回BIE総会で投票の結果，日本（愛知）がカナダ（カルガリー）を押え05年国際博覧会の開催を決めた。その後事業実施主体として97年10月，財団法人2005年日本国際博覧会協会（博覧会協会）

が設立された。99年1月博覧会協会は会場基本計画案を発表した。しかし90年5月，会場に予定された「海上の森」で絶滅危惧種オオタカの営巣が確認されたことから，オオタカの保護と博覧会実施を両立すべく関係者間で議論を重ね，愛知県青少年公園を会場地に加えた。00年4月，深谷隆司通産相，神田真秋愛知県知事，豊田章一郎博覧会協会会長が「海上の森博覧会事業及び地域整備の基本的方向」を合意，会場整備にあたっては環境負荷を最小化するとともに地元関係者，自然保護団体や有識者の意見等を幅広く聞くこととした。00年5月，地元関係者，自然保護団体，有識者で構成される愛知万博検討会議が発足，その会議内容と配布資料は公開され，またインターネットで会議が中継された。それは市民が地元の博覧会を作る当事者であるとの意識を涵養するのに大きな役割を果たす一方，会場面積の縮小など大幅な軌道修正が決定された。00年12月，第128回BIE総会で愛・地球博は満場一致で登録承認されたが，承認直後の01年3月187か国と71の国際機関に参加を招請したにもかかわらず，申込期限の03年3月までに参加を表明したのはわずか75か国，中でも従来の国際博覧会で中心的地位を占めていた米英が不参加の意向を示したことは大きな懸念材料となった。わが国は愛・地球博が「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，申込期限を延長して参加招請活動を継続・強化し，また外務省の協力を得てODA予算を活用，支援策を充てたことで，開発途上国からの参加表明が相次いだ。最終的には日本で開催された国際博では最多の121か国（米英を含む）と4国際機関の参加を得た。このような紆余曲折を経て，05年3月25日，愛・地球博は開幕した。初日の入場者数は4万3000人にとどまり，当初目標入場者数の達成が危惧されたが，その後様々な運営面での改善の評価が高まり，また展示内容も徐々に口コミで評価が広まり，報道内容も好意的なものが目立つようになり，5月下旬ごろから入場者数が増加，8月15日には累計入場者数が目標を突破，また閉幕が近づいた9月18日には1日当たり入場者数の最高約28万人を達成，9月25日185日の会期を終えての総入場者数は目標を大幅に上回る2204万9544人に達し，また約140億円の余剰金が発生した。

以上本書の内容を紹介してきた。分量として編者でもある石原氏執筆の第一部がおよそ三分の二を占め，その意味で本書は通産省における狭義の商業政策を主として扱ったものといえるが，一方多岐にわたる第二部の内容は，通産省における「商務流通政策」の幅広さを物語るもので，特に第8章の扱う消費者行政や第10章の商品取引所政策は，かつて大蔵省の管轄であった金融行政に踏み込み，また第11章の博覧会についても，外務省が担うべき国際交流の分野に深くかかわったものとして興味深い。狭義の商業政策についても，需給調整型から都市問題対応型へと性格が転換するに従い，建設省や運輸省といった他省庁との連携が重要さを増して行った。また本書は，通産省関係の刊行物を中心とする膨大な文献資料を駆使する一方で，政策担当者や関係者のインタビューを随所で用い，興味深いエピソードを数多く紹介して，当該期間における通産省の商務流通政策を生々しく描き出すことに成功している。また政策を展開する上で前提となる各種の法律や通達につき，それが必要になった背景から始まり，法制定の経緯，制定後の政策効果とそれが不十分であった場合の改定について事実を手際よく整理しており，今後この分野につき研究を進める上での事典的役割も果たすものとなっている。

本書の刊行が，今後この分野の研究に興味を抱くわれわれ研究者につきつけた課題は，本書の内容，特に政策の効果に関する評価について，業界，企業，地域などのレベルでの実証研究を進め，それと突き合わせることによって，本書における評価を検証し，相対化することにあるものと評者は考える。その意味で本書は，当該分野の研究にとって新たな出発点となるべき書物といえよう。

（廣田誠　大阪大学大学院経済学研究科教授）