

流通政策の主体とその流通市場への影響

An Analysis on the Subject of Distribution Policy
and its Effect on the Distribution System

方 斌
Fang Bin

〈キーワード〉

流通政策、流通政策の主体、大規模小売店舗法、外資流通企業

〈目次〉

- 1 はじめに
- 2 流通政策概念の吟味
 - i 流通政策の主体
 - ii 混合経済体制
 - iii 流通政策の目的及び評価基準
 - iv 流通政策の性質
- 3 日本流通政策の変化
 - i 大店法の変化及びその影響
 - ii 大店法に関わる利益集団
- 4 中国流通政策の変化
 - i 流通政策の主体
 - ii 各発展段階における政策の影響
 - iii 外資流通企業における政策の変化及びその影響
- 5 流通政策の主体における影響要素
- 6 おわり

1 はじめに

今日、日本の流通市場において、大型店舗の急増や、外国流通企業の日本進出等のような大きな変化が見られる。その背景には様々な要因があるものの、規制緩和または廃止による影響は無視できないだろう。長期に渡り、日本の流通市場に多大な影響を与え、中小小売企業の保護を目的として作成された「大規模小売店舗法」が、2000年5月31日に廃止され、現在、「大規模小売店舗立地法」、「中心市街地活性化法」、「改正都市計画法」等に見られるように、日本の流通政策は一つの転換期を迎えている。一方、改革・開放が進められている中国において、流通市場にも大きな変動が生起している。小売業態の革新、国営流通企業の倒産、民営化、外資流通企業の進出等、本来ならば社会主義国家では想像できない現象が、政府の新しい流通政策によって発生している。

本稿は、まず、日本及び中国の小売流通市場におけるそうした変化に注目し、それらと関連する流通政策の影響を分析する。とりわけ、日本流通市場については旧大規模小売店舗法を取上げ、中国流通市場については、外資小売企業の中国市場進出に関わる政策を検討する⁽¹⁾。こうして、一般論として、流通政策が流通市場に及ぼす影響、そして、流通政策の形成・実施の担い手である流通政策主体の政府が、どのような誘因に従って行動するかを分析したい。本稿の構成は次のとおりである。まず第2章で流通政策に関わる主要な概念を吟味し、第3章で日本の流通政策の変化及びその影響について検討する。第4章では中国の流通政策の変化とその影響をまとめ、第5章で流通政策の主体における影響要素を提示する。最後に第6節でまとめと

今後の課題を述べる。

2 流通政策概念の吟味

流通政策を研究する際、流通政策をどのような範囲で捉えるかは重要であるが、既存研究においては論者によって問題関心の対象が異なっている。流通政策は流通部門に関わる公共政策であり、公共政策とは、公共の利益すなわち社会全体の利益に寄与することを目的とした政府の規制・介入政策である。政府の政策としての公共政策は、その対象と目的によって、経済政策、社会政策、環境政策、教育政策、健康政策、文化政策などに分かれるが、その中で経済政策は、さらに対象とする生産活動・流通活動・消費活動に応じて、生産政策・流通政策・消費政策などに区分される。したがって、流通政策というのは、政府が経済過程に対して形成・実施する公共政策としての諸政策のうち、流通部門の問題を解決するための政策領域である⁽²⁾。流通政策についての研究は、関連する領域が多岐であるため、本章では、流通政策の主体、混合経済体制、利益集団、流通政策の目的及び評価基準、流通政策の性質について分析を行う。

i 流通政策の主体

まず、流通政策の主体について見てみよう。流通政策の主体は、政府などの国家機関である。今日の資本主義国家に至って、政府主体としての国家の概念において、次のような従来の国家観がある。第1に挙げられるのは「夜警国家観」である。これはA.スミスやJ. S. ミルなどに代表される古典派の概念であり、当時の先進資本主義国であったイギリスを中心に展開された。その後、A. C. ピグーに始まる厚生経済学の発展を通じて、次

第に国家の概念が積極的なものに補強されていった。この系譜に一貫して流れているのは、個人主義的国家論の立場であり、国家は合理的な第三者、中立的調整者として民主的に選ばれた政策主体で、理想的な存在として考えられたのである。第2の古典的国家観は「国民主義的国家論」である。これはF. リストに代表される歴史派の概念であり、後発資本主義国であったドイツを中心に主張された。彼らは個人と人類の間には、言語や風習、歴史的発展段階などで統一され、包括的な統合体としての国民が存在し、この統一が個人の生活の安定などの第一条件であるとした。そして、第3の古典的国家観は「階級国家論」である。K. H. マルクスとF. エンゲルスは、国家は資本家階級の代弁者であり、労働者階級を搾取する用具であると唯物論的に説明し、国家による経済政策は資本家階級に有利に偏向しており、決して中立的でも合理的でも民主的でもない指摘した。

20世紀に入ると、国家観は以下の3つのように展開された。その第1は「行政国家論」である。それは、議会や政治家達が権力を低下させ、専門的な行政官僚からなる官僚機構が権力を増加させたのが、特徴である。第2は「新産業国家論」である。それは、ケインズ革命により、資本主義社会への積極的な国家の介入がみられ、技術官僚による意思決定組織が大企業組織や官僚組織を事実上支配していたことが、特徴である。第3は「多元国家論」である。それは、利害を共通にする社会成員が集まり、組織を結成して政府に圧力をかけ、自らの利益を促進しようとするのが、特徴である。こうした利益集団が大規模化し、社会的勢力を増大するにしたがい、政府の政策決定過程が集団圧力の大きさに揺かされ、集団エゴや歪みを生じさせる⁽³⁾。

流通政策の主体はあくまで国家機関であるが、上述のように、異なる国家発展の段階において、国家機関の性質、役割は大きく異なってくるのが分かる。一方、流通政策主体の範囲について、次の三説に分類されることがある⁽⁴⁾。すなわち、第1に狭義の国家説（政府のみ）、第2に広義の国家説（政府に加え狭義の公共団体）、第3に主体拡大説（政府及び公共団体に個人及び個人の団体）、である。本稿は、狭義の国家説に基づいて論じることとする。

ii 混合経済体制

次に、混合経済体制について見てみよう。資本主義経済体制の根源的な理念は、A. スミスが提唱した「神の見えざる手に任せる」という自由経済の思想にある。いかなる経済活動を行うかについての決定が、経済を構成する基本単位である家計や企業に委ねられ、経済主体間の取引が市場における自発的契約を通じてなされることである。しかし、現実の世界では、市場機構だけで経済活動が営まれているのではなく、これとは本質的に異質な性格をもつ「政府」あるいは「公的部門」の活動が存在している。現代の資本主義諸国においては、経済全体の活動のなかでの政府活動の比重が極めて高くなっており、このため、現代の経済は純粋な市場経済体制ではなく「混合経済体制」の形態をとる。混合経済体制は1930年代に成立し、第2次大戦後に本格的に定着することとなり、1950年代から1973年にかけて、比較的急速な経済成長を持続してきた。こうした混合経済体制が成立した背景には、社会的ニーズが競争的市場を通じるだけでは必ずしも充足されず、政府の直接的介入や計画機構が必要になったからである。また、市場機構が経済体制の全領域をカバーしえないだけでなく、寡占企業が主要産業部門において成立し、市場の持つ調整機能が著しく麻痺するようになるなど、市場機構自体が変容している。

現代の混合経済体制の下では、さまざまな利益集団の政治的圧力行動が経済政策あるいは流通政策の形成に大きな影響を与えている⁽⁵⁾。つまり、現代の混合経済が自由と参加を政治経済システムに組み込んだ民主主義体制において、一定の関心や利害を持った人々の集団である利益集団が自らの利益を求めて行動している。利益集団というのは、共通の利害関心を持つ人々の集団であり、この利害関心は、特に「同業者の集団」を表すことがあり、共通の職業上の立場と関心を持つ人々の集団が利益集団の典型的なものと考えられる。こうした利益集団は、単に社会過程のレベルで相互に働きかけ、あるいは事業者団体を組織して社会的に影響力を発揮するだけではなく、情報の交流や政治献金、選挙での票を交換材料として政治権力に直接影響力を発揮し、日々の政策形成において具体的な提案や反対意見を提示することによって、自らの利益を実現しようとするものである⁽⁶⁾。

iii 流通政策の目的及び評価基準

ここで、流通政策の目的及び評価基準について見てみよう。流通機能は、個別的流通活動を流通目的の下で合理化して流通諸問題を解決し、さらに総合化された社会的流通機構を構成することにより流通の有効性を向上させて高能率な流通を実現することである⁽⁷⁾。流通政策の目的は、したがって、流通機能を円滑的に実行させることと言え、その目的を達成するためには、流通活動の全体系を個別的な流通機能の集合体として捉えるのではなく、全体系をシステムとし、システムの効率性を向上させるという視点であると考えられる。また、流通政策の目的に対する有効性の評価及び価値基準について、多くの学説が存在している。例えばR. Cox氏は、①能率、②公正、③消費者志向の3点を価値基準として挙げており⁽⁸⁾、久保氏は、①取引便宜性、②流通生産性、③配分平等性、④競争公正性、⑤社会環境保全性の5つを⁽⁹⁾、また、渦原氏は、①生産性、②競争公正性、③社会環境保全性、④都市機能性の4つを挙げて⁽¹⁰⁾。

iv 流通政策の性質

市場の失敗による政府の介入方法は、矯正すべき市場の失敗の性質によって、統制、禁止、振興、調整の4つに大別される⁽¹¹⁾。

第1の方法である統制は、政策主体が直接流通活動を掌握する方法であり、全面統制（食糧管理規制など）と部分統制（中央卸売市場や公設小売市場など）がある。第2の禁止は、競争過程への信頼を典型的に示す方法であり、包括禁止（独占禁止法など）と特定禁止（不公正な取引方法の特殊指定など）がある。第3の振興は、競争主体の環境変化への適応を促進し援助する方法で、個店振興（診断や融資など）と集団振興（商店街振興、地域商業近代化など）がある。第4の調整には抑制調整と事業許可がある。前者の抑制調整は、商業組織全体の環境適応を、自由な競争過程で実現するよりも時間的にペースダウンさせようとする方法で、旧百貨店法、旧大規模小売店舗法といった規制がこれに該当する。それに対して、後者は商品の特性から競争主体を制限する方法で、薬事法などの規制がこれにあたる。

以上、流通政策に関連する主要概念が導入された。ここで、異なる国家体制や経済体制等のなかで、流通政策がいかに本来の目的を追求し、流通機能または社会機能の円滑な働きに貢献できるか、ということを検討する必要がある。以下では、日本及び中国の流通市場における政策に焦点を合わせて検討する。

3 日本流通政策の変化

本章では、日本の流通市場に多大な影響を与えた旧大規模小売店舗法（大店法）における改正過程、影響、及び大店法の形成に関わる利益団体をとりあげ、第5章での流通政策の影響や主体を分析するのに有用な根拠を例示したい。

i 大店法の変化及びその影響

大規模小売店舗法は、「消費者の利益の保護に配慮しつつ、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って、その周辺の中小売業の事業活動の機会を適正に確保し、小売業の正常な発達を図り、もって国民経済の健全な進展に資すること」(昭48法109)を目的として、1973年に制定され、1974年3月に施行された法律である。当初の大店法は、対象となる店舗は売場面積1,500㎡以上（政令指定都市では3,000㎡以上）であり、出店する際には通産大臣に届け出ねばならないと定められていた。

その後、1979年5月に改正大店法が施行され、調整対象となる売場面積基準は1,500㎡以上（政令指定都市では3,000㎡以上）から500㎡以上（同1,500㎡）へと引き下げられ、規制が強化された。売場面積1,500㎡以上（同3,000㎡以上＝第1種大型店）は通産大臣が、500㎡超1,500㎡未満（同3,000㎡未満＝第2種大型店）は都道府県知事が調整することとされた。さらに、1982年には通産省の通達で出店の抑制措置を定めた。このように、大店法の運用は1974年の施行以来、規制強化の方向で進められてきた。

しかし、1980年代後半に至って、大店法の規制緩和あるいは運用の適正化を求める動きに転換した。そのきっかけとなったのは日米貿易委員会であった。日本の内需拡大を強く求めるアメリカは、大店法が参入障壁の1つであるとして改善を求めたのである。その結果として、1990年以降、改正・廃止を含めて大きく4段階に渡って、大店法に関する規制緩和が行われた⁽¹²⁾。

その第1段階は、1990年5月に運用の適正化措置である。その内容は、①出店調整処理機関の短縮（1年半以内）、②あらゆる届出の受理、③輸入品売場にかかわる特殊措置、④閉店時間・休業日数の届出不要基準の緩和（閉店時刻については午後6時であったのを7時とし、休業日数についても月間4日から年間44日とする）などであった。

第2段階は、1992年1月における改正大店法（平3法80）の実施と、それと同時に進められた輸入品専門売場特例法（平3法81）⁽¹³⁾の実施であった。前者は①大規模小売店舗の種別境界面積の引き上げ（第1種大規模小売店舗を店舗面積3,000㎡以上とする。ただし、東京都特別区及び政令指定都市については6,000㎡以上とする。第2種は同500㎡以上3,000㎡（政令指定都市では6,000㎡）未満とし、都道府県知事による権限を拡大）、②商業活動調整協議会の廃止（大規模小売店舗審議会による調整への一本化）、③出店調整処理期間の短縮（1年以内）、④地方公共団体による独自規制の適正化、⑤出店表明・事前説明・特定市町村制度の廃止などをその内容としていた。

第3段階は、1994年5月における改正大店法運用の緩和であった。①店舗面積1,000㎡未満の小売店舗出店についての原則自由化、②閉店時刻・休業日数の届出不要基準の緩和（閉店時刻については午後7時であったのを午後8時とし、また年間44日から年間24日とする）などをその内容としていた。

第4段階として、大規模小売店舗にかかわる従来の政策は抜

本的に見直されるようになり、2000年5月31日をもって大規模小売店舗法は廃止されることになった。

大店法の廃止に至る背景には、先述のアメリカ政府からの大店法撤廃要求のほか、国内外における規制緩和の流れや、大規模小売店舗の出店に伴う周辺地域の生活環境悪化の防止に対する社会的な要請といった要因が挙げられる。また同法に代わって大規模小売店舗立地法（平10法91、大店立地法）が、同年6月1日より施行された。同法は「大規模小売店舗の立地に関し、その周辺地域の生活環境の保持のため、大規模小売店舗を設置する者によりその施設の配置及び運営方法について適正な配慮がなされることを確保することにより、小売業の健全な発達を図り、もって国民経済及び地域社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与すること」(第1条)を目的としている。

以上、大店法は1974年から1980年代後半にかけて、規制強化の方向に形成・改正され、それ以降、次第に規制緩和され、廃止に至ったという大店法変化の経緯を概観した。ここに至って、大店法の規制強化や規制緩和といった変化が、小売市場、特に大型店の出店、外資小売業の日本進出に対して強い影響を及ぼしてきたということを指摘したい。

1979年の改正法施行後、最も出店の届け出件数が多かったのは1979年度で、第1種大型店は567件、第2種大型店は1,029件、合計1,605件であった。これに対して、1982年（82－89年度）の出店抑制後の年間平均届け出件数は、第1種188件、第2種348件、合計536件であった。一方、一連の規制緩和により、出店届け出件数が急増した年度もある。第1種、第2種合計の出店届け出件数は、1986年度が527件、1987年度が568件、1988年度が655件、1989年度が794件、さらに、1990年5月の運用基準の緩和により、当該年度は1667件を記録した。1990年代に入ってから、小売業商店数は減少し、大規模小売店舗数が増加する現象が起きている。また、専門店、スーパーの郊外出店の加速は規制緩和が後押しとなっている。また、規制緩和により外資小売企業、特に世界トップの外資小売企業による日本進出が目立っている。

上述のような大店法自体の変化、及び、それが小売市場に与えた影響は、図表1にまとめるとおりである。

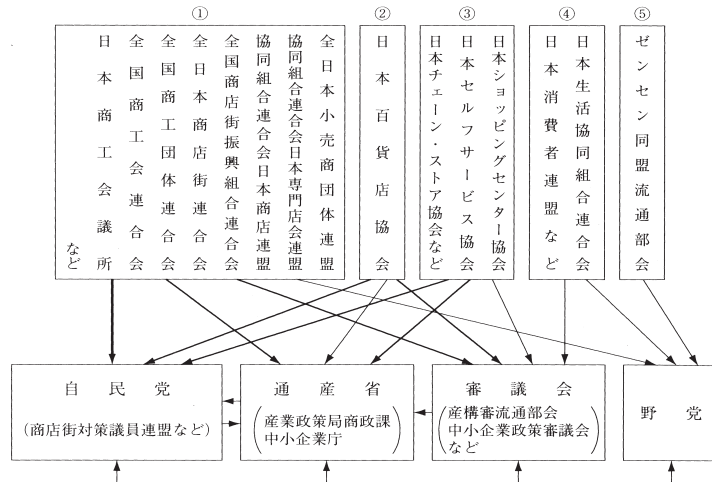
図表1 大店法における変化

時期	大店法の変化	影響・出店の届け出件数	方向
1974年3月	大店法成立	1979年度、第1種567件、第2種1029件、合計1605件。	規制強化の流れ
1979年5月	改正大店法		
1982年1月	出店の抑制措置	1982-1989年度、年間平均第1種188件、第2種348件、合計536件。(86年度、合計527件。87年度、合計568件。88年度、合計655件。89年度、合計794件。)	規制緩和の流れ
1990年5月	運用の適正化措置	1990年度、合計1667件。	
1992年1月	改正大店法	小売業商店数の減少、大規模小売店舗数の増加、郊外出店の加速、外資小売企業の日本進出。	
1994年5月	運用の緩和		
2000年5月	大店法廃止		

ii 大店法に関わる利益集団

大規模小売店舗法の成立過程における利益集団について見てみよう。大店法は、小売部門における大型店と中小小売店の間に起きた諸矛盾ないし諸問題を解決するために、政府によって形成・実施される商業調整政策としての根拠法と見なすことができる。百貨店や大型スーパーなどの大型店を抑制的に調整

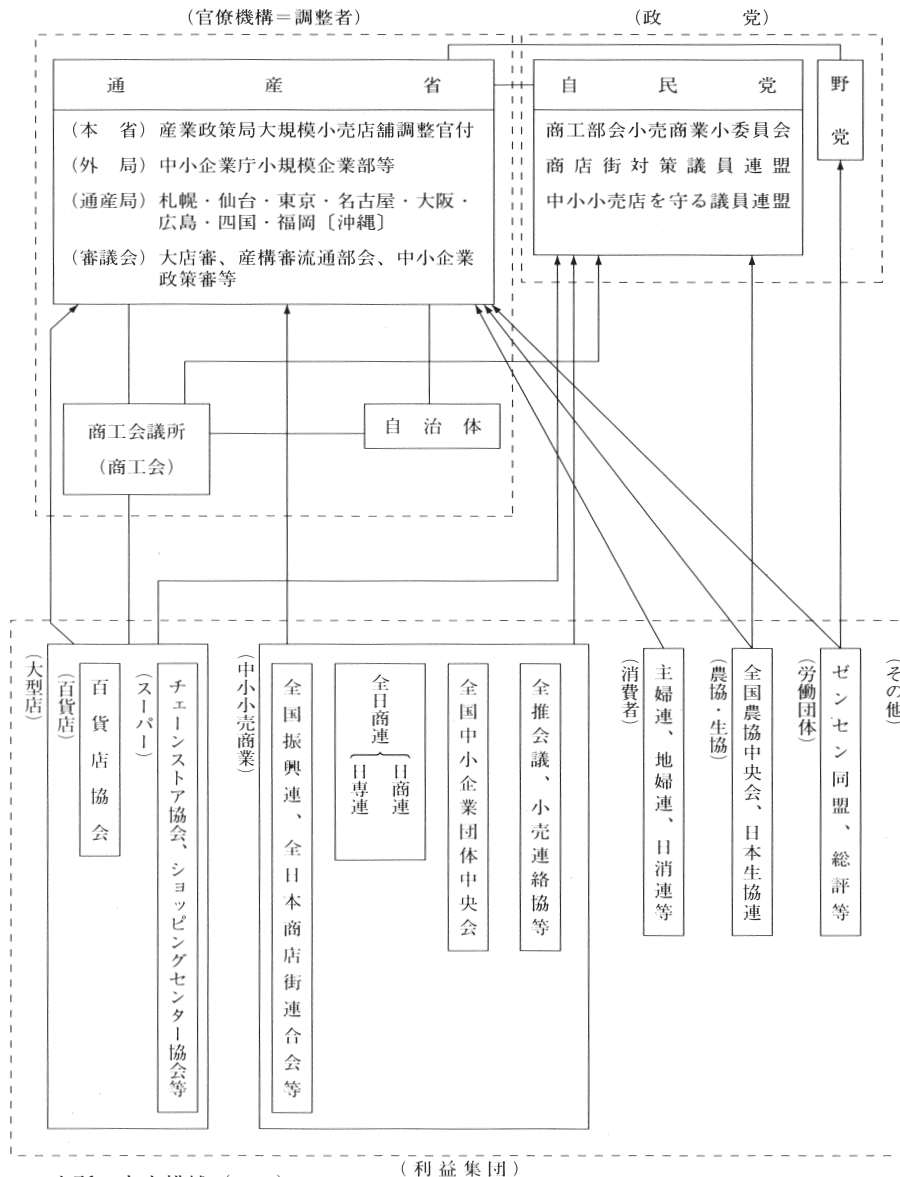
図表2 大店法に関わる利益集団の構図



注：利益集団相互に上部・下部組織の重複あり、太線の矢印は主要な影響力の方向を示す。

出所：小林逸大 (1979), p.135.

図表3 大型店紛争における各アクターとその関係



出所：大山耕輔 (1986), p.56.

(規制)することにより、日本小売商業の大部分を占めている中小小売商業の事業機会を確保しながら、大型店と中小小売商業との間に生ずる経済的・政治的矛盾を調整するのである⁽¹⁴⁾。しかし、この法律が単に中小企業保護を目的とした法律であったのか、政策主体について検討する必要がある。そこで、この法律の成立過程における政策主体と各利益集団の関係を検討したい。実際に、大店法の成立に大きな影響を与えた利益集団ないし圧力団体として、①各中小小売商団体、②日本百貨店協会、③日本チェーン・ストア協会などが挙げられている(図表2参照)。また、大店法成立過程における政治力学のなかで、①中小小売商団体や百貨店・大型スーパーなどの利益集団、②、政党(自民党など)ないし政治家、③、所管省庁である通産省と地元商工会議所ないし商工会といった行為主体が影響力を發揮したとも指摘されている(図表3参照)。

上述のように、大店法の成立から一連の改正、最終の廃止に至って、政策主体が政策を形成・実施する時、様々な利益集団との関係が浮上するのである。

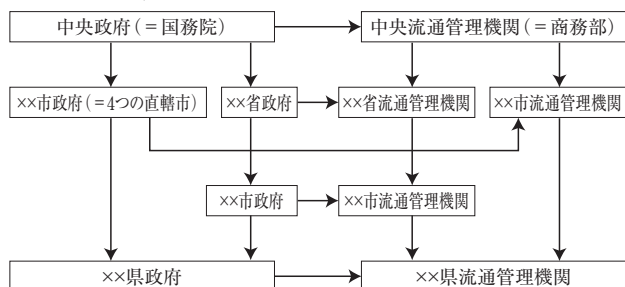
4 中国流通政策の変化

周知のように、中国は社会主義国家であり、社会主義国家の大きな特徴は中央集権と計画経済である。しかし、1978年、中国政府が改革・開放政策を打ち出して以来、特に、1992年、中国共産党第14回全国代表大会以降、社会主義市場経済体制の下で従来の改革の方向性を調整し、政治経済政策の変化が生起している。本節では、中国の小売流通市場における変化を検討することによって、流通政策の影響を分析する。

i 流通政策の主体

これまでの中央主権の計画経済体制に下では、流通分野を管理する中央機関は商業部、対外貿易部、物資部、食糧部及び全国購買販売共同組合の5つの省があり、商業部が消費財の分配や供給を担当してきた。現在は、中央省庁が簡素化されつつあるなかで、商務部が流通業をマクロ的、政策的に管理する省庁となっている。各省、市、県の地方機関もこれに対応し、流通を管轄する組織を、商業庁(局)、対外貿易庁(局)、物資庁(局)、食糧庁(局)及び購買販売共同組合から、商務庁(局)に移転させている(図表4参照)。

図表4 中国流通管理に関わる行政機関



注: 矢印は指導関係を表す

図表4の右側部分は、流通市場等を管轄する4段階の行政省庁を示している。中央省庁(商務部)以下の3段階の省庁は、商務部の指導を受けると同時に、図表左側部分にある同段階の地方政府に統括されている。例えば、上海市の流通管理機関は、縦の商務部から指導を受けるが、横にある上海市人民政府によ

って管轄されている。流通に関する政策は現在、商務部によって立案され、全国で施行されている。一部の地方の流通管理機関は、商務部政策の下で、地方の流通政策を立案・施行している。その際、地方の流通行政機関は、地方政府と中央政府の両方の方針を考慮することが必要とされる。場合によって、地方の流通行政機関は中央の政策をその地方で完全には実施しないこともあるし、正確に実施することもある。この見極めが、地方の発展に多大な影響を及ぼす可能性もある。実際、中国における地域発展の格差は、それを一因としていえると考えられる。

ii 各発展段階における政策の影響

中国小売流通市場の変化は、マクロ的な社会背景の中で進行している。これまでの変化は以下のような5つの段階に分別することができる。

①1949年から1978年にかけては、生産財も消費財も全て中央政府の計画下にあり、いわゆる配給制によって流通されるという背景があった。その背景の下で主要な小売形態は、国営の百貨店や小規模の商店であった。②1979年から1984年にかけては、部分的に商品の開放的供給が実行され、商業的経営も始まった。特に消費財分野においては商業的経営が急速に生起したが、一方、生産財分野や対外貿易分野においては依然として自主権はなかった。③1984年から1988年にかけては、商業的流通経営がますます増加し、非国有流通業、特に個人・私営商業の発展の目立つ時期であった。④1988年から1992年にかけては、流通業の高度成長期であった。スーパーマーケットなどが、近代小売形態として中国流通市場に導入され、急成長を遂げた時期である。⑤1992年から現在にかけては、外資小売企業を含めて、流通市場に激しい競争が現れている。

ここで、中国流通市場における小売業態の変化、小売企業の所有権と経営権の分離、市場再編といった側面から流通政策の影響を見ることにする。

まず、①小売業態の変化における政策の影響について見てみよう。長年小売流通の代表的な存在だったのは百貨店であったが、改革・開放の政策によって、1990年代前後より、スーパーマーケット、ハイパーマーケット、コンビニエンスストアなどのより近代的な小売業態が導入され、急速に成長している。つぎに、②流通政策が小売企業の所有権と経営権の分離に与える影響について見てみよう。1979年まで、中国の企業、特に大規模・中規模企業のほとんどは国有または地方政府所有であり、企業は責任、権利、利益の主体ではなかった。しかし、とりわけ1992年以降、流通企業は次々管轄の政府部署から分離され、独立経営化された。現在は株式化も進められており、政府に所属していた流通企業が政府から手放されるといういわゆる民営化も急速に進められている。最後に、③流通政策の変化が流通市場の再編に与える影響について見てみよう。現在、中国流通市場における競争が激化しているなかで、市場再編も急速に進んでいる。中小企業や国営企業の倒産が相次いでいる一方、競争力を高め外資競争と対抗できるよう、流通業での吸収・合併も急速に進んでいる。

上述のような中国の流通体制の改革は、1980年代から始まったわけであるが、あくまでも中央政府の政策の下で進められている。改革当初は、マクロ経済体制改革の下で計画流通体制の補充と微調整に過ぎなかったが、1992年から流通体制の変革が加速している。これまで、中央政府による流通政策は数多く行われており、5つの流通発展段階を決定していると言える。また、中国流通市場における業態の進化、国営流通企業における

所有権の移転などの変化は、すべて流通政策を背景にしている。

iii 外資流通企業における政策の変化及びその影響

中国流通市場における対外市場開放は、製造業市場と比べて時期的に遅れている。1992年によく、中央政府は経済特別区や主要都市に限って外資との合弁事業を実験的に認めた。その後、こうした限定的な開放政策を不十分とする各地の地方政府は、独自に合弁事業に対して認可を与えるようになり、1990年代半ばには地方政府のみからの認可に基づいた外資系流通企業の参入が相次いだ。一方、外資流通企業の参入を原則的に禁止する方針を堅持していた中央政府は、地方政府の取り組みを越権行為と見なして規制政令を出したが、その効果は薄かった。中央政府は結局、1999年に政策を転換し、流通業についても他の産業と同様に外資参入を原則的に容認することとした。特に、2001年には中国のWTO加盟をきっかけに、流通業において、2004年までに出資比率や取扱い品目の制限を緩和することとなった。その結果、外資系流通企業の中国進出は、現在、一層活発化している。

中国は社会主義国家であるため、政府政策は経済と社会全体に強い影響を及ぼす。外資系小売流通企業の中国市場進出に関する、最近10ヶ年の中央政府の政策及び通達として、以下の8つが挙げられる⁽¹⁵⁾。なお、通達者は外資流通企業を管理する中央省庁であり、通達対象はそれに属する地方省庁および地方政府である。また、中央または地方省庁の再編があったため、双方の名称が変化することもある。

①「國務院弁公庁關於立即停止地方自行審批外商投資商業企業的緊急通知」, 国弁発[1997]15号, 1997年5月4日起施行。

②「對外貿易經濟合作部關於轉發《國務院弁公庁關於立即停止地方自行審批外商投資商業企業的緊急通知》的通知」, 對外貿易經濟合作部發[1997]第290号, 1997年5月13日起施行。

③「國務院弁公庁關於清理整頓非試點外商投資商業企業有關問題的通知」, 国弁發[1997]26号, 1997年8月5日起施行。

④「國務院弁公庁關於清理整頓非試點外商投資商業企業情況的通知」, 国弁發[1998]第98号, 1998年7月1日起施行。

⑤「外商投資商業企業試點弁法」, 國家經濟貿易委員會, 對外貿易經濟合作部令[1999]第12号, 1999年6月25日起施行。

⑥「國家經濟貿易委員會, 對外貿易經濟合作部, 國家工商行政管理局關於立即停止越權審批和變相設立外商投資商業企業的通知」, 國家經濟貿易委員會, 對外貿易經濟合作部[2000]1072号, 2000年12月1日起施行。

⑦「國家經濟貿易委員會, 對外貿易經濟合作部, 國家工商行政管理總局關於進一步做好清理整頓非試點外商投資商業企業工作的通知」, 國家經濟貿易委員會, 對外貿易經濟合作部[2001]787号, 2001年8月6日起施行。

⑧「外商投資商業領域管理弁法」, 商務部令2004年第8号, 2004年6月1日起施行。

以上の8つの政策・政令は、中国政府の流通市場を段階的開放する方針の変化を表している。2001年の中国WTO加盟時の、2004年11月に流通市場を基本的に開放するという公約によって、①から⑦の政策は現在、廃棄されている。それらに代わって、⑧の政策が中国流通市場に関わる外資企業への基幹政策となっている。

ここで、2004年までの政策と市場開放との関連を検討し、それによって政策の影響を検討したい。これまでの政策のなかで、外資企業の中国市場進出に関する実質的な政策条例は、1999年6月25日に公表された「外商投資商業企業試點弁法」

である。この外資流通企業投資に関わる暫定方法について、以下の2つの注意すべき点がある。

まず、①外国と中国企業の合資が許可されるが、外国企業独自による投資は認められない。3つ以上のチェーン店を持つ合資企業については、中国側所持の出資割合は51%以上でなければならない。3つまたは3つ以下のチェーン店を持つ合資企業については、中国側所持の出資割合は35%以上でなければならない。卸売業、または卸売業と小売業に従事する合資企業については、中国側所持の出資割合は51%以上でなければならない。そして、②合資企業の地域は中国國務院により規定されており、まずは省、自治区、経済特別都市と経済特区から始められ、後の内部規定により、テスト地域として5つの経済特区（深セン、珠海、せん頭、アモイと海南）と6つの都市（北京、上海、天津、広州、大連と青島）が最初の対象となっている。さらに、北京と上海で許可される合資小売企業数が4、その他の都市は2と決められた。中国WTO加盟後は、鄭州と武漢も開放され、WTO加盟2年以内に、全ての省会都市（県庁所在地）および重慶と寧波を開放し、外資企業が所持株の割合は任意とするとされた。

一方、この「外商投資商業企業試點弁法」以外の6つの政策・政令は全部、中国市場における外資系流通企業に対する整理整頓を要求するものであった。しかし、先述のとおり、中央政府は、外資流通企業の参入を原則的に禁止する方針を堅持していたが、その効果は薄かった。実際、2001年の中央政府の通知によると、その時点において中央政府の許可を得ず地方各自の許可により営業している外資小売企業は316も存在し、そのなかで65が売却によって中国資本に転換したものの、残りの251の企業が依然として営業していることがわかっている。

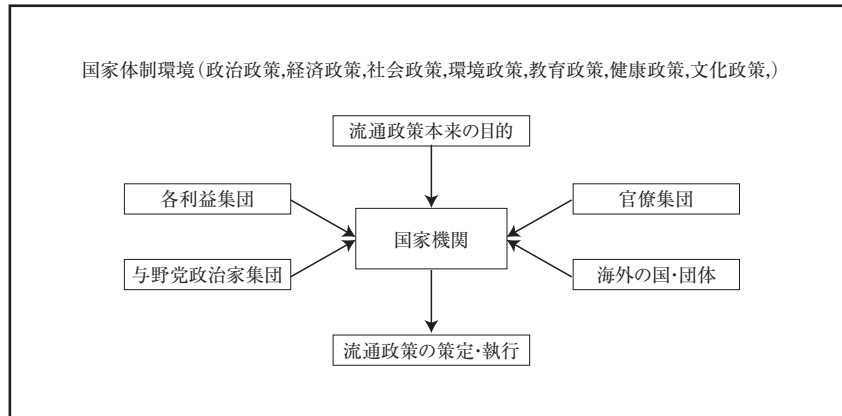
以上のように、中国国内ないし外資の流通企業に対する中央政府の流通政策は、中国流通市場に大きな影響を与えている。次章では、流通政策主体が政策を策定する際にそれに影響を与える要素について検討したい。

5 流通政策の主体における影響要素

第3章及び第4章で述べたように、日本流通市場の変化にしても、中国流通市場の変化にしても、流通政策が非常に大きな影響を与えていることが分かる。流通市場は政策によって大きく変化していると言えるだろう。現在、日本の流通政策は、規制緩和、環境保護の方向に転換しており、中国の流通政策は、対外市場開放を含めた自由経済市場に近づこうとしている。こうした政策の変化は、今後も流通市場の変化に影響を与えつづけるだろう。

流通政策の主体は、あくまで国家機関であるが、異なる国家体制のなかでは、国家機関の性質や役割は異なる。それゆえ、流通政策の形成・実施は、その国の社会体制、政治体制、経済体制等によって左右される。行政国家論、新産業国家論、多元国家論のような資本主義体制のなかでは、積極的な国家の介入、政治家や専門的な知識をもった技術官僚集団と大企業組織との癒着、または、利益集団による政府への圧力などが存在している。飯尾氏は、公共政策を「国内における社会経済集団が各層、各グループの意見、要求を聞いて、政府、自治体などの公的機関が決定し実施する」ものであると説明している⁽¹⁶⁾。現代の混合経済は自由と参加を政治経済システムに組み込んだ民主主義体制であるが、一定の関心や利害をもった人々の利益集団が自らの利益を求めて行動することが一般的である。内山氏は、

図表5 流通政策の主体における影響要素



政策形成のメカニズムについて、次のように述べている。現代の混合経済体制は、各種の利益集団が自己の私的な利益を増進しようと政治的資源を用いて、自己に有利なるように政府に対して働きかける。そして、このような利益集団相互の駆け引きを通じて政策が決定されていく。つまり、利益集団が自己に有利な政策の実現を目指して圧力をかけ、政治家が得票や現金の増大を期待してそれに応え、官僚が情報収集ないし権限拡大を目指して、政策が形成されていくのである⁽¹⁷⁾。一方、大店法の事例分析において、国外からの圧力も政策の作成・実施によって無視できないものと言えるだろう。

一方、中国は社会主義国家であり、中央集権、一党主導より社会全体が決まり、その際、政策は国家、国民の運命を左右していると言っても過言ではない。社会主義体制の特徴の1つは、自由経済を認めないことであるが、しかし、1980年代以来、中国政府は自由経済化を段階的に進めている。そのなかで、中国政府は中国式の社会主義を作ろうという政策を掲げている。流通政策もこうした複雑な環境のなかで試行錯誤的に形成・実施されているのである。例えば、以前と比べて地方政府の権限が拡大され、自身の地域の利益を優先する動きが見られる。これまでの中央政府による「国内資本を外資から守ること」から新しい地方政府による「中小企業を国内外の大手企業から保護すること」に転換されたことによって、中国版の「大店法」さえ検討されている。

以上のような既存研究や日中流通市場における政策変化についての分析を踏まえると、流通政策は流通市場に非常に大きな影響を与えていることが分かる。振り返って、流通政策の主体である国家機関が政策の立案・施行に際して影響される要素に目を向けると、それは次のように考えられる。まず、流通政策は言うまでもなく国家体制環境によって大きく異なる。資本主義と社会主義において、あるいは、それら各々の異なる発展段階間において、国家体制の質的な差異は、政策主体に決定的な影響を与える。流通政策は政治政策、経済政策、社会政策、環境政策、教育政策、健康政策、文化政策などの政策の下位政策として、それらの政策にも影響される。そして、流通機能を促進するという本来の政策目的を追求しながら、流通政策の主体は自らの利益をも模索する。その際、与野党政治家集団、官僚集団、各利益団体、または海外の国家・団体との関係を総体的に考慮し、流通政策の形成・実施に至るのである。流通政策の主体に与える影響要素は、図表5のようにまとめられるだろう。

6 おわりに

本稿は、流通政策の影響、及び流通政策の主体について分析を行った。まず、流通政策に関する基礎研究を吟味し、そして、日本の流通政策を分析するに際しては、旧大規模小売店舗法を取り上げ、その変化過程及び市場に与えた影響を検討した。他方、中国流通市場における変化、特に外資小売企業による中国市場の進出を説明し、流通政策の決定的な影響を検討した。以上を踏まえ、流通政策が流通市場の変化に大きな影響を及ぼすことが分かった。さらに、流通政策の主体である国家機関が、政策を形成・実施するに影響される要素も提示された。

現在、日本市場での規制緩和・廃止のなかで流通部門の占める比重が大きいかとも言われている。2000年に、中小企業の保護を目的として制定された大店法が廃止され、現在、大型店舗の急増や、外資流通企業の日本進出などによって、日本の小売市場は目まぐるしく新旧交代を繰り返している。また、中国においても、特に、1992年社会主義市場経済体制が確定されて以来、経済政策、国営企業、外資導入などの領域での改革が強化されている。今後、日中の流通市場において、政府の政治的・政策的影響がどのような経緯をたどっていかに生起するか、そして、その間に予想される政策的ジレンマがどのように展開されるかが、今後の比較研究の注目すべき課題となるであろう。

参考文献

- Achabal, D. D., J. M. Heineke & S. H. McIntyre (1984), "Issues and Perspectives on Retail Productivity," *Journal of Retailing*, Vol.60, pp.107-127.
- 荒川祐吉 (1976), 『流通政策の視角』, 千倉書房。
- Baumol, W. J. (1959), *Business Behavior, Value and Growth*, Macmillan.
- Coase, R. (1988), *The Firm, the Market, and the Law*, The University of Chicago Press.
- 辻中豊 (1988), 『利益集団』, 東京大学出版会。
- 方斌 (2003), 「小売業態変化の要因に関する分析」, 『金沢星稜大学論集』, 第37巻第3号, pp.51-60.
- (2004), 「海外進出を促進する小売企業の主体的要因

——中国小売市場における外資企業を事例にして——」,
『三田商学研究』, 第47巻第3号, pp.141-116.

- Goldman, A. (2001) "The Transfer of Retail Formats into Developing Economies: The Example of China," *Journal of Retailing*, Vol.77, pp.21-247.
- 飯尾要 (1981), 「流通政策の諸問題」, 『流通政策の諸問題』, 日本商業学会。
- 石原武政 (1994), 『小売業における調整政策』, 千倉書房。
- Joskow, P. L. & R. C. Noll, (1981), "Regulation in Theory and Practice: An Overview," in G. Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation*, MIT Press, pp.1-65.
- 小林逸夫 (1979), 「商業調整政策の決定過程」, 『社会科学討究』, (早稲田大学社会科学研究所), 第25巻第2号, pp. 119-152.
- 久保村隆祐・吉村寿編著 (1984), 『現代の流通政策』, 千倉書房。
- Lorange, P. & J. Roos (1997), *Strategic Alliances: Formation, Implementation and Evolution*, Blackwell Business.
- 松原藤由 (1955), 『経済政策概論』, 法律文化社。
- 丸山雅祥 (1988), 『流通の経済分析』, 創文社。
- 森下不二也監訳 (1971), 『高度経済下の流通問題』, 中央経済社, Cox, R. (1965), *Distribution in a High-level Economy*, 出版者。
- 向山雅夫 (1996), 『ピュア・グローバルへの着地』, 千倉書房。
- 長谷川啓之編著 (1990), 『現代経済政策入門』, 学文社。
- 大山耕輔 (1986), 「官僚機構——大型店紛争における通産省・商工会議所の『調整』行動——」, 中野実編著, 『日本型政策決定の変容』, 東洋経済新聞社。
- Regan, W. J. (1966), "The Stages of Retail Development," in R. Cox, W. Alderson, & S. J. Shapiro, *Theory in Marketing*, Homewood, Ill., R.D. Irwin, pp.139-153.
- 佐藤稔 (1997), 『現代商業の政策課題』, 白桃書房。
- 鈴木保良 (1968), 『現代流通経済総論』, 同文館。
- 鈴木幾多郎 (1999), 『流通と公共政策——流通政策形成と実施のメカニズム——』, 文真堂。
- 鈴木武・夏春玉編著 (2002), 『現代流通の構造・競争・行動』, 同文館。
- 鈴木安昭・田村正紀 (1980), 『商業論』, 有斐閣。
- 田村正紀 (1981), 『大型店問題——大型店紛争と中小小売商業近代化——』, 千倉書房。
- 内山融 (1998), 『現代日本の国家と市場』, 東京大学出版社。
- 矢作敏行編著 (1997), 『流通規制緩和で変わる日本』, 東洋経済新報社。
- 山下睦男・和田正広・夏春玉 (2000), 『中国流通経済論』, 葦書房。
- 閻克慶 (1998), 『中国商品流通体制改革20年』, 中州古籍出版社。
- 張建春 (1997), 「零售業発展, 創新与政府規制」, 『商業経済研究』 (中国商業経済学会), 11月号, pp.35-43.

中国商務部ウェブサイト, <http://www.mofcom.gov.cn/>

(注)

- (1) 本稿は流通政策の歴史的研究ではなく, 流通政策論を体系化するにあたって, 事例研究を用いて流通政策の形成・実施過程, 及び影響を分析したい。鈴木幾太郎氏は (1999), 「…事例研究は, 今後の流通政策のあり方を模索する作業の一つでもある」と指摘している (p.1)。
- (2) 渦原稿, 鈴木武等編 (2002) p.19。
- (3) 佐藤 (1997) pp.63-65, 長谷川編著 (1990) pp.8-10, 渦原稿, 前掲書 pp.21-23を参照。
- (4) 松原 (1955) p.16。
- (5) 岩永稿, 前掲書, p.170。
- (6) 辻中 (1988) p.14。
- (7) 佐藤 (1997) p.69。
- (8) Cox (1965), 森下監訳 (1971) pp.175-187。
- (9) 久保村・吉村編著 (1984) pp.7-8。
- (10) 渦原稿, 前掲書, p.20-21。
- (11) 渦原稿, 前掲書, p.31。
- (12) 小宮路 (1999) pp.208-220, 総務庁編 (2000) pp.40-43を参照。
- (13) 輸入品専門売場特例法は, 正式に輸入品専門売場の設置に関する大規模小売店舗法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という。
- (14) 岩永 (1998) pp.125-126。
- (15) 中国商務部ホームページの政策欄を参照し整理したものである。
- (16) 飯尾稿 (1981) p.18。
- (17) 内山 (1998) p.42。