

大規模小売店舗立地法第4条の指針（案）の策定に当たって

平成11年5月31日
産業構造審議会流通部会
中小企業政策審議会流通小委員会
合同会議

大規模小売店舗立地法は、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会合同会議（以下「本合同会議」）が一昨年12月にとりまとめた答申（以下「平成9年答申」）において示された大型店を巡る政策転換という提言にしたがって昨年6月に制定・公布された法律である。平成9年答申においては、近年の小売業を巡る様々な環境変化をもとに、現行大店法による調整の使命は終焉しつつあること、一方で大型店の出店に伴う各種生活環境上の問題への対応や計画的な地域づくりの推進といった新たな社会的要請に応える政策対応が必要であること等を指摘し、その上で、具体的には、土地利用に関する諸制度とりわけ都市計画制度の活用の必要性及び大型店周辺の生活環境問題に対応するための新たな制度的枠組みの創設の必要性を指摘している。また、同答申に先立って一昨年8月には「中心市街地における商業の振興について（中間とりまとめ）」が公表されており、中心市街地活性化のために総合的な対策がとられるべきことが提言されている。このような諸提言の趣旨は、大規模小売店舗立地法及び中心市街地活性化法の制定並びに都市計画法の一部改正という形で立法措置に結実し、中心市街地活性化法及び改正都市計画法については、既に施行の段階に入っているところである。

大規模小売店舗立地法第4条に規定されている「指針」は、同法の下で大規模小売店舗の設置者が周辺の生活環境を保持するためにその施設の配置及び運営方法について配慮すべき具体的な事項を定めるものとして同法の中核を構成するものであり、同法案の国会審議の過程においても慎重な討議がなされ、その策定に当たっては、「審議会の開催等を通じて広く関係者の意見を聴取」すること、「明確かつ具体的なものとする」と、「一定の街づくりの重要性にも留意する」こと、「地方自治体が個別事案への対応を行うに当たっては、地域の実情を柔軟に反映できるよう配慮すること」等の附帯決議がなされたところである。

本合同会議は、かかる経緯を踏まえ、昨年11月に「指針」についての検討を開始し、以来、昨年夏に実施した約3000店に上る大規模小売店舗に関する調査結果の分析や個別の店舗実態調査を行うほか、関係団体等からのヒアリングや広く一般からのアイデア募集を実施するとともに、交通、騒音、廃棄物の各分野については専門の委員による詳細な検討作業を行う等審議内容の充実に努めてきた。また、本年4月21日から約1か月の

間、いわゆるパブリック・コメントを実施し、広く国民各層の意見を聴取し議論の重要な参考としてきた。今般、上記のような半年余にわたる検討作業を終え、別に示す指針案を本合同会議としてとりまとめるに至った。

上述したように、本指針は、大規模小売店舗立地法の運用に当たって明確かつ具体的なナショナル・スタンダードを示すものであり、大型店の設置者が法的に配慮すべき事項の範囲を画するものである。したがって、本指針の内容はもとよりその位置づけや意義について出店者、自治体、地域住民等関係者が十分に理解し、本指針に基づいて、大規模小売店舗立地法がその趣旨・目的に即して十全に運用され、大型店に関する政策転換のねらいが違ふことなく達せられることが必要である。かかる観点に立てば、本合同会議に課された第一義的な任務は指針案の策定であるが、本合同会議の審議過程において提起された様々な議論、そもそも本法において律すべき範囲やいわば本法存立の前提としての既存諸制度との関係などについての考え方について、別に示す指針案をとりまとめるに当たってどのような基本的な考え方の整理を行ったのか、また、運用上望まれることは何かといった諸点を整理して示すことは重要な意義を有するものであると認識し、以下の諸点を併せて答申することとした。

1. 大型店を巡る政策転換の意義

冒頭述べたように、大規模小売店舗立地法は、平成9年答申において示された大規模小売店舗を巡る政策転換の一翼を担うものであり、その中核を構成する本指針は、今後、大規模小売店舗立地法の平成12年6月1日からの施行を準備する重要なステップとして位置づけられるものである。したがって、本合同会議としては、指針案をとりまとめるに当たって、平成9年答申の趣旨が改めて関係者によって確認されることの必要性を改めて強調する次第である。

すなわち、大型店の設置者にとっては、今後ますます高まることが予想される各種の社会的要請に的確に対応していくことが必要である。平成9年答申の中にも示されているように、各種生活環境上の問題への対応や計画的な地域づくりの推進等の観点から、大型店の設置者が果たすべき役割は決して小さくない。今般合同会議としてとりまとめた指針案は、こうした社会的要請の一部として法的に求められ得る責任の範囲を示すものと認識されるべきであり、大型店の設置者としては、これにとどまることなく、更に積極的な地域貢献に努めるべきである。これは、今後新たに出店をしようとする大型店のみならず、既に地域で活動を行っている大型店においても、改めて認識されるべきものである。もちろん、このことは、小売業が私的な経済活動のひとつである以上、経済合理性を無視した対応を無原則に求めるものではない。重要なことは、大型店の設置者が地域コミュニティの重要な一員としての責任と自覚を持ち、中長期的な視野に立って地域に根付いた大型店のあり方を模索し、それを日常の活動の中にも生かしていく姿勢を示すことであろう。こう

した努力の積み重ねが、地域密着型産業としての小売業の長期的な発展基盤となることを改めて強調する次第である。

一方で、自治体や住民に対しても、計画的な地域づくり、或いは「街づくり」と称される活動に対する責任と自覚を改めて求めたい。真に豊かな地域コミュニティを作っていくためには、自治体の積極的な取り組みや住民の主体的な参画が最も重要な要素であり、それなしには如何なる制度が用意されようとも十分に機能を果たすことは期待できない。また、地域づくり・街づくりは終わりが無いプロセスであるということも明確に認識される必要がある。社会環境は常に変転を続けるものであり、時代の変化に対応してコミュニティが果たすべき機能や住民の意識も大きく変わらざるを得ないからである。「我が街は如何にあるべきか、また、そのために何をすべきか」というビジョンを持ち、これに向けて不断の努力を重ねていくことの重要性を改めて強調するとともに、平成9年答申で示された新たな政策展開は、こうした自治体・住民の主体的な取り組みに支えられてはじめて実を結ぶものであるということを描きおきたい。

2. 指針案とりまとめに当たっての基本的な考え方

今般の指針案とりまとめに当たっては、既に述べたような大規模小売店舗立地法の制定の経緯とその政策的位置づけを改めて確認し、その上で以下のような基本的考え方に基づいて指針案の位置づけを整理した。

(1) 大店立地法の制定趣旨

大規模小売店舗立地法は、大型店に係る政策を抜本的に見直す中で、その政策趣旨・目的を従来のような店舗の大きさの差に着目して経済上の利益を調整することから、交通や騒音等の大型店周辺の生活環境の保持という社会的要請に応えることに転換することとし、それに必要なスキームを用意するために制定されたものである。従って、大型店の出店による既存中小商業者への商業上の影響を理由に大型店の出店を調整するという考え方は大規模小売店舗立地法の趣旨に反するものであり、かかる観点は指針のみならず運用においても排除されるべきものである。平成9年答申においても強調されているように、かかる趣旨は地方公共団体においても徹底されることが必要であり、現行大店法のような商業調整を目的とする条例・要綱は、今般の政策転換の趣旨に明らかに反するものであって認められないことを改めて強調しておきたい。

また、大型店の周辺の生活環境の保持を目的とする地方の条例・要綱であっても、大規模小売店舗立地法及びその指針がナショナルスタンダードを示すものであることから、法で定める手続きや指針の内容について大型店の設置者の負担を増大させるような規定（いわゆる「上乘せ規制」）を置くことができない旨自治体への十分に周知徹底を図り、国においても法の運用が適切になされるための体制を整えておくことが必要である。

なお、政策転換によって、経済的観点からの従来調整を行わないこととするといつて

も、これは大型店の設置者に何ら経済的負担を求めないということの意味するものではない。本法は、生活環境上の問題であってもこれに適切に対応するためには大型店の設置者に一定の負担が生じうることを認めた上で、むしろ社会的責任に照らして適切かつ合理的な負担の範囲内で出店者に対応を求めることが趣旨である。(この点については(3)において詳述する。)

(2) 立地の適否判断との関係

平成9年答申において、大型の商業施設の都市施設としての位置づけや都市機能への影響の大きさを踏まえて、商業施設の立地に関する計画的対応が不可欠であるとの認識が示されている。その上で、商業施設の計画的な立地を効果的に推進していくためには、土地利用を一定の範囲で制限することが不可欠であるが、これが私権の重大な制約になるものであることにかんがみると、かかる制限を行う際には、こうした制限を行うために必要な要件を備えた制度、すなわち土地利用に関する現行の諸制度、とりわけ都市計画体系を活用していくことが適当である旨明記されている。大規模小売店舗立地法は、こうした土地利用規制の手続き(ゾーニング的手法)を経て立地が可能となった出店事案について、施設の配置及び運営方法に関し、その範囲で配慮を求めるものである。したがって、本法にかかる趣旨に基づき、立地の適否の判断に直接的にかかわるものについては、ゾーニング的手法で対応すべきであり、本指針の対象外として整理している。

(3) 大型店の設置者の負担のあり方

上記(1)でも指摘したように、生活環境面での対応といえども、大型店の設置者には何らかの経済的な負担を発生させるものである。重要なことは、指針で法的に求めうる負担の内容と水準は、社会的にみて合理的とみなされるものでなければならないということである。

第一に、出店者に負担を求める事項はそうすることが妥当な事項に限られるということである。例えば、インフラの整備などは一義的には公共部門が対応すべき問題であり、また、既に発生している渋滞や騒音等の問題の解消など出店者に責任を問うことが適当でないものもある。更に、例えば地元の祭礼への寄付など本来当事者の自由意思に委ねられるべきものについては、本法が規制法の枠組みの下で一定の配慮を行うことを法的に要求するものであるとの性格を有することにかんがみ、指針の対象外として整理している。加えて、本法が大型店だけを対象とし、その設置者にのみ特別の配慮を求めるものである点を勘案し、大型店以外の施設においても広く一般的に存在し、問題性の濃淡に差の少ない事項については、他の施設の設置者に比して大型店の設置者の負担が均衡を失したものとならないよう、これを指針の対象外としている。

第二は、仮に出店者が負担をすとしても、その負担は社会的に見て合理的な水準でなければならないということである。大型店の出店等に際して、それが招来する一定の外部不経済に対しては、その原因者として責を負うべき事項について出店者がそのコストを負

担することとしても、参照すべき明確な基準がないまま過大な負担を強いることになることはそれ自体不合理であり、また、同地域にある他の施設の設置者との間の公平性の問題を惹起することとなる。もちろん何が合理的であるかという点は必ずしも自明ではなく、ともすれば出店者はより低いレベルを、自治体・住民はより高いレベルを求める傾向にある。本指針案のとりまとめに当たっては、専門的な知見と客観的なデータを活かしつつ水準を示すことに努めるとともに、提示された対応策については、一律にその全てを実施することを求めるのではなく、実態に則し合理的な選択と必要な組合せを考慮すべき旨定めた。

なお、出店者の負担という観点からは、手続き負担の軽減を図ることに也十分配慮が払われるべきである。例えば、届出書類等は出店者に過重な負担とならぬよう必要最小限のものとすべきであり、また、頻繁な変更届出を強いることがないよう、いわゆる「軽微変更」として変更届出を要しない範囲を各種対応策に照らして合理的に設定することが必要である。

3. 「地域づくり・街づくり」について

1. においても述べたように、真に豊かなコミュニティを目指した地域づくり・街づくりは極めて重要な今日的課題となっている。小売業は優れて地域密着型の産業特性を持ち、しかるが故に個々の小売事業者には様々な地域社会の問題について地域の生活者の視点に立った責任と自覚ある対応が求められる。同時に、地域社会にとっても、小売業、商業活動はなくてはならない重要な社会的機能のひとつであり、地域づくり・街づくりの議論の中で、商業のあり方、商業立地のあり方について地域の生活者の立場に立った位置づけを検討することが必要である。

もとより、地域づくり・街づくりは優れて総合的な取り組みである。中心市街地活性化をはじめとする地域づくり・街づくりを進めるためには、単に商業の問題だけでなく、例えばインフラの整備、各種公益施設の整備、或いは芸術・文化・教育の振興など幅広い分野にわたる総合的な検討が住民を挙げて進められることが必要である。また、こうした総合的なビジョンを実現するためには、各種の公共投資の活用、助成策或いは規制的手法による誘導など多様なツールが、対象とする分野に則して適切かつ有効に組み合わせられることが必要である。近時における地方分権の動きは、地域が各種制度をその実情に応じて活用する機会を拡大するものであり、地域のビジョンの実現に向けての実効的かつ総合的な取り組みをより円滑かつ豊かにするものである。

大規模小売店舗立地法は、この多様なツールのひとつとして、交通・騒音などの生活環境上の問題に対処し、利便性を高め、住み易い街を形成することに貢献することによって、地域づくり・街づくりの一翼を担うものである。

1. において既に言及したように、地域コミュニティの構成員としての大型店の社会的

責任は今後ますます高まるものと考えられる。ある地域に新たに出店を行う場合、当該地域がどのような方向で地域づくり・街づくりを進めようとしているのか、またそれらの中で商業及び商業立地のあり方についてどのような考え方が示されているのか、更にはそうした地域づくり・街づくりの計画の中で自らの役割として如何なるものが求められているのか、地域の振興に向けた各種取り組み・行事などに対してどのような協力が可能かについて、大型店としても無関心でいることは許されず、むしろ積極的に貢献していく姿勢が必要である。

もちろん、こうした地域づくり・街づくりのビジョンを公定力をもった規範として作用させるためには、都市計画法等のいわゆるゾーニング的手法を活用することが不可欠である。殊に、都市計画法については、こうした地域づくり・街づくりを推進するための中核的なツールとして自治体・住民による積極的な活用が望まれる。昨年行われた特別用途地区の設定の弾力化などに見られるように、都市計画制度は、地域の実情に合わせて地域住民の柔軟な選択を可能とするための制度改正を行ってきているところであるが、今後、近年の土地利用状況を踏まえ、現行都市計画法の大枠である都市計画区域、市街化区域及び市街化調整区域の区域区分、開発許可を含め、地域の実情に応じた必要かつ十分な規制・誘導が行えるよう全般的な都市計画制度の見直しが強く期待される。

また、土地利用に係るツールとしての農地法、農業振興地域の整備に関する法律についても、近年、地方の権限を拡大する観点から改正が行われ、または行われようとしているところであり、こうした流れの中で、地域の土地利用に関する計画について、住民が積極的に意見を述べ、参画していく途が開かれることが期待される。もちろん、地域のニーズは多様であり、こうした国法による制度だけでは充分に対応できない場合には、地方公共団体が条例で一定の誘導政策を行っていくことも選択肢として検討されるべきであろう。

本合同会議としては、平成9年答申で示された計画的な地域づくりの重要性が広く認識され、国においては関係省庁の連携の下、今後とも地域づくり・街づくりのための諸制度の整備が更に進められるとともに、自治体・住民によってこれら制度が実際に活用され、地域における具体的な取り組みとなって現れることを強く願う次第である。

4．地方公共団体における運用について

大規模小売店舗立地法の運用は、都道府県及び政令指定都市に委ねられることから、本法及び本指針の趣旨・目的がこれら地方公共団体によって充分理解され、同時に、その実現に向けて実務的な努力が積み重ねられることが必要である。本合同会議としては、本法・本指針の的確な運用の確保という観点から、特に、以下の配慮を求めるものである。

第一に、関係する行政庁間のもとより、関係内部部局間においても十分な連絡・調整をとることである。「縦割り行政」という問題が指摘されて久しいが、こうした問題は国のみならず地方公共団体においても存在するものと考えられる。大規模小売店舗立地法は、

一つの手続きの中で多様な問題を処理しようとするものであり、関係する部局も多数にわたることが想定される。既に、同様の問題に対し連絡会議を設置する等の先進的取り組みを行っている自治体もあるが、殊に重要なことは、単に連絡が行われる、或いはそのための形式的な合議体が形成されることではなく、こうした過程を通じて実質的な連絡・調整が行われ、総合的に齟齬のない判断が行われることである。各自治体がそれぞれの工夫で部局間の意志疎通の壁を乗り越えていかなければ、本法の円滑な運用は望むべくもなく、また、住民の福祉も十全に達成されないであろう。

これと関連して指摘しておきたいことは、大規模小売店舗立地法以外の規制法令との関係である。交通、騒音、廃棄物、その他指針で掲げた各分野において、既に何らかの規制法令が存在し機能していることは周知のとおりである。一方で、大規模小売店舗立地法は、大型店の特性に着目し、その特性故に生じる問題について、大型店の設置者によるなお一段の配慮を求める体系である。両者の法的、実務的な整合性の確保は、本合同会議において今般の指針をとりまとめるに当たり、極めて重要な課題であると認識された。

この問題について強調すべきことは、関係法令間の観念的な仕分けをすることではなく、むしろ、現場において関係法令による手続きが相互連携をもって整合的かつ合理的に運用される土壤を作ることである。かかる観点からも、上記述べたような関係部局間の十分な連絡・調整が極めて重要である。また、国レベルにおいても、こうした自治体レベルでの連絡・調整が円滑に行われるよう、関係する省庁間で必要な対応をとっていくことが求められる。

更に、本法の運用に当たっては、公平性・合理性の確保が重要であることを改めて指摘しておきたい。本指針は、本法運用におけるナショナルスタンダードを示すものであるが、一方で、本指針において標準・参考として示した各種の数値・数式は、これに拠ることが適当でない場合には、根拠を示して他の数値・数式を用いるものとする旨指針においても明記されている。このことは、大型店の設置者が例えば同一チェーンの類似店舗の実績データなどを用いて水準の変更を求め得ることを意味すると同時に、都道府県等が地域の実情に応じた水準での配慮を求めることをも可能とするものである。しかしながら、こうした「地域の実情」について、客観的・合理的な論拠なく単なる感覚でのみ議論がなされるとすれば、そうした主張は設置者や住民の理解を得るものとはならないであろう。また、一部の設置者だけに合理的な根拠なく特別な負荷を求めることが許されないことは言うまでもない。本法の運用が都道府県等に委ねられた背景には、まさに地域の実情に応じた運用を確保するとの要請があったわけであるが、これは地方公共団体による恣意を認めたものではなく、公平性・合理性の確保に立った上での運用を求めるものであることに改めて留意を求める次第である。

また、本法においては、手続きの要所要所で情報の開示が行われることが定められているところであり、いわゆる透明性の確保には十分な配慮が払われることが必要である。従っ

て、例えば上述のように仮に「地域の実情」として本指針の各種数値・数式に関し、異なる水準を求めざるを得ない場合であっても、設置者にとって一定の予見可能性が確保されるべきことは言うまでもない。本法の運用に当たって特に設置者に注意を喚起すべき事項を予め明確にしておく等の配慮が払われるべきであろう。

5．今後の課題と展望

指針案のとりまとめに当たっては、上述のような問題のほか数多くの技術的問題に遭遇した。現在の技術レベルにおいて解決可能な問題については、本指針が明確かつ具体的なナショナル・スタンダードたりうるよう極力数量化を試みる等客観的な形で取り入れたところであるが、残念ながら現時点では、一部に技術的知見の制約から未解決又は不十分な解決のままとなっている点がある。また、今後大規模小売店舗立地法の施行事務の中で自治体及び出店者等の協力を得つつ行われる実務的な蓄積に期待する分野もある。かかる意味において、合同会議としては、今回とりまとめた内容が現時点での最良の成果であることを確信すると同時に、将来における知見の深まりや更には社会的要請の質と量におけるレベル変化に対応した改訂の可能性と必要性を指摘しておきたい。今後の技術的な蓄積等を行い、施行後遅くとも5年以内に見直しを行うことを予定することが適当である。

合同会議としては、大規模小売店舗立地法が関係者の更なる努力によって、その趣旨・目的に沿った機能、役割を果たしていくことを重ねて期待するとともに、平成9年答申の示した政策転換が十全に実現され、我が国の小売業の発展と真に豊かな国民生活の実現が図られんことを心から願う次第である。