

---

---

論 説

---

---

## まちづくりにおける事業者の地域貢献と法：

大規模小売店舗・大規模集客施設による  
地域貢献計画を中心に

洞 澤 秀 雄

- I. はじめに
- II. 大規模小売店舗に係る大店立地法と大規模集客施設に対する自治体の対応
- III. 大規模小売店舗・大規模集客施設に対して地域貢献を求める仕組み
- IV. 地域貢献計画制度についての法的考察
- V. おわりに

### I. はじめに

近年、地域におけるまちづくりの当事者として、住民に加えて、地域の事業者も明示的に位置付けられるようになってきている。公私協働や官民連携のまちづくりとして、住民、事業者などの様々な主体が、それぞれの長所や役割を意識してまちづくりに関わるようになってきている。こうした動きを受けて制度面においても、当事者としての事業者を前提とした制度が整備されるようになってきている<sup>1)</sup>。

---

1) 例えば、都市再生特別措置法に関して、国土交通省都市局まちづくり推進課連携推進室「官民連携のまちづくりの進め方」(2019年)。また、地域再生法における地域来訪者等利便増進活動計画(いわゆるエリアマネジメント活動計画)に基づく BID

そうした制度では、協働や連携において当事者の発意を活かし、その取組みを助成するといった視点が大事である一方で、協働や連携が事実上のものを超えて制度として位置付けられることで様々な法的課題が生じうることも意識する必要がある。法的課題としては、行政法における公私協働論で論じられているように、協働や連携における透明性、行政主体の中立性、行政主体と当事者の距離の確保といったことが課題となりうる。また、様々な利害が関わる場合には、当事者以外の事業者や住民といった利害関係者の参画やそれらの利害の反映にも配慮をすることが求められうる<sup>2)</sup>。

本稿が扱う大規模小売店舗・大規模集客施設<sup>3)</sup>による地域貢献計画の制度

---

制度もその一例である。

- 2) 公私協働論とそこからの法的要請について、山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨・亘理格編『藤田宙靖博士退職記念 行政法の思考様式』（青林書院，2008年）171頁以下、戸部真澄「法的制御における協働」同『不確実性の法的制御』（信山社，2009年）231頁以下、大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅰ』（有斐閣，2011年）223頁以下を参照。

また、筆者はまちづくり・都市計画分野においてこうした観点から考察をしてきた。自治体と関係事業者を中心とした公私間の協議会に関しては、洞澤秀雄「協議会に関する法的考察——公私協働，行政計画の視点から——（1）」南山法学41巻2号（2018年）1頁以下、同「協議会に関する法的考察——公私協働，行政計画の視点から——（2・完）」南山法学41巻3・4号（2018年）125頁以下、同「協議会に関する法的整理：地方自治体における多様な協議会の検討を通じて」南山法学44巻1号（2020年）1頁以下を参照。また、拘束的な計画に関しては、洞澤秀雄「地域ルールと行政法——まちづくり条例におけるまちづくり計画を中心に」行政法研究37号（2021年）76頁以下、同「当事者自治と法的規律：BID（Business Improvement Districts）に係る日本・イギリスの比較法研究を通じて」南山法学45巻1号（2021年）1頁以下を参照。

- 3) 本稿が「大規模小売店舗・大規模集客施設」と併記するのは、大店立地法が大規模小売店舗を対象とするのに対して、（本稿が主たる検討対象とする）県と道の条例は大規模集客施設を対象として、小売店舗と併設する映画館・パチンコ店等をも包含する集客施設を対象としているためである。それらの条例は、大店立地法とは目的・対象を異にする仕組みを採っているのである。但し、市町村条例や自治体のガイドラインにおいては、大店立地法と同じ対象として大規模小売店舗に地域貢献等を求めるものも少なくない。それゆえ、本稿では、大店立地法及びそれと対象を同じくする仕組みの文脈では「大規模小売店舗」、県と道の条例の文脈では「大規模集客施設」と用語を使い分ける。

も、地域まちづくりの当事者としての事業者を前提とした仕組みである。自治体との協働により、当事者である事業者の主体的取組みを促す仕組みとして位置付けることができ、他方で、公私協働論の観点から法的考察がなされるべきものでもあると考えられる。

まずは地域貢献計画制度の背景と概要について説明しよう<sup>4)</sup>。事業者による地域貢献は、地元商店街の事業者のように地域との中長期的な関係を前提とした事業者にとっては事業活動の一環と考えられてきた。しかしチェーン店などにとっては、当然に事業活動の一環とされるわけではない。とはいえ、チェーン店などであっても同じく地域において商売をするがゆえに、地元からは同様の地域活動を求める声が増えることが少なくない。他方で、チェーン店などであっても地域に根差した経営を行うことが近年の潮流となっており、また、施設が大規模であれば、多くの利用者に伴う負の影響への対応、さらには社会的責任として、より積極的な社会貢献が意識され、求められるようになってきている。

こうした地域貢献は事業者が自主的に行うものである。とはいえ、それをより一層促すために、自治体が大規模小売店舗・大規模集客施設などによる

---

4) 類似するものとして「公共貢献」（さらには「隔地貢献」）について、近年議論がなされている。それは、都市再生などの大規模開発に係る協議において事業者から地域への貢献を引き出そうとするものである。これは都市空間に係るもので、そして貢献をする事業者に規制緩和等の法的な反対給付が提供されることになるため、本稿が扱う地域貢献の仕組みとは異なる法的論点が存在している。参照、大貫裕之『『容積率特例制度の隔地貢献に関する提言』に付す注記』土地総合研究 2021 年冬号 14 頁以下、亙理格「隔地貢献による容積率上乘せ制度の正当性について」土地総研 2021 年春号 83 頁以下。

この公共貢献は、筆者の比較法対象であるイギリス都市法において地域貢献を求める仕組みである計画義務 (planning obligation)、地域インフラ負担金 (community infrastructure levy) といったものと類似している。それらは、大規模開発について、道路・低廉住宅などのインフラ整備、インフラ整備に係る負担金等を求めるもので、貢献内容が計画許可の判断において考慮される。それゆえ、貢献がなければ不許可となる開発について、貢献を考慮して許可されるともみなされ、「許可の売買」といった批判が付きまとう。こうした日英の公共貢献に係る検討は、別稿で行う予定である。

地域貢献について制度化をするようになってきた。それが地域貢献計画制度である。制度化とはいっても、事業者である店舗・施設の設置者に地域貢献計画<sup>5)</sup>の提出を要請するに過ぎず、地域貢献<sup>6)</sup>の内容もその内容の実施も設置者の任意に委ねる仕組みである。但し、計画等の公表や地域住民等の参画によって、その実効性を担保しようとする自治体もある。

制度の発端は、大規模小売店舗等の立地調整に関して独自の対応をした2005年「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」（以下、「福島県条例」とする）にある。同条例は、小売事業者等を商業まちづくりの当事者として、より積極的に位置付けて、その地域貢献を期待している。併行して国においても動きがあり、大型店の社会的責任の一環としてまちづくりへの積極的対応が論じられるようになり<sup>7)</sup>、中心市街地の活性化に関する法律の2006年改正において、事業者に対して「中心市街地の活性化のための施策の実施に必要な協力をする」努力義務が規定された（同法6条<sup>8)</sup>。そして、大規模小売店舗立地法（以下、「大店立地法」とする）4条1項に基づき2007年に発せられた「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針<sup>9)</sup>」において、「大型店だけでなく、法運用主体、立地市町村、地域の住民等その他の関係者が連携し、それぞれの立場から積極的な貢献を行い、まちづくりのための多面的、総合的、継続的な取組が推進されることを強く期待する次第である。」として、事業者を含む様々な主体のまちづくりへの貢献が明示的に期待され

---

5) 名称としては、その他にも、地域貢献活動計画、地域貢献事業計画といったものもあるが、併せて「地域貢献計画」とする。

6) 名称としては、その他にも、地域貢献活動なども用いられているが、併せて「地域貢献」とする。

7) 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会 合同会議中間報告「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して」（2005年）20-21頁。

8) 経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して——中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律の一部を改正する等の法律」時の法令1774号（2006年）11頁。

9) 平成19年2月1日経済産業省告示第16号。

ようになってきた。こうした動きを受け、自治体において条例やガイドライン等を通じた制度化が少しずつ広がりつつある<sup>10)</sup>。

この点に係る既往の研究として、大規模小売店舗に関しては、その立地調整について法学からの検討をも含めて一定の研究がある<sup>11)</sup>。他方で、それらに係る地域貢献の仕組みに関しては法学的な研究はほとんどなされていない<sup>12)</sup>。また、本稿が検討対象とする地域貢献計画に係る条例やガイドライン等は、古いものでは15年ほど前に制定されてそのままのものもある。そうすると、法的な意義があまりなく、少し古い制度について、本稿がいまさら掘り起こしていると捉えられるかもしれない。

しかしながら、この制度を近年のまちづくりにおける官民連携（特に民間事業者のまちづくりにおける役割）の推進の文脈に位置付けることで、その現代的意義が浮かび上がると考えられる。というのは、近年、都市関連法制の改正が相次ぐなか、協定制度、協議会制度など、民間事業者と自治体を中心とし

---

10) 本稿の執筆においては、地域貢献計画制度に係る条例は網羅的に調査を行ったが、ガイドラインについては全てを網羅しているわけではない。

11) 例えば、生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）354–367頁、碓井光明『都市行政法精義II』（信山社、2014年）368頁、568–571頁、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』（法律文化社、2017年）281–282頁、290–292頁。

法学分野以外における研究として、例えば、荒木俊之『まちづくり』3法成立後のまちづくりの展開 経済地理学年報51巻（2005年）73頁以下、姥浦道生・松川寿也ほか「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告）——大規模小売店舗の立地における広域的観点」国土交通政策研究所78号（2007年）1頁以下、姥浦道生「都市周辺部における大規模商業施設の立地規制と誘導」川上光彦・浦山益郎ほか編著『人口減少時代における土地利用計画』（学芸出版社、2010年）89頁以下、平野頌之・岡井有佳「兵庫県の条例による大規模小売店舗の立地適正化の効果と課題に関する研究」都市計画論文集Vol.51 No.3（2016年）769頁以下。

12) 例外として、碓井・前掲注11) 571–572頁がある。

法学分野以外における研究としては、例えば、金倉忠之「地域視点からの大型店出店問題と地方自治体の規制手法」人間科学研究5巻（2009年）51頁以下、山村俊貴・樋野公宏・浅見泰司「大型商業店舗の地域貢献——千葉県における地域貢献計画届け出制度の評価」都市計画報告集 No.15（2016年）25頁以下、石原武政「小売業の外部性と地域貢献」マーケティングジャーナル38巻3号（2019年）6頁以下。

た様々な形での官民連携が制度化されてきているが、本制度もその一例に位置付けられる。さらに本制度では、官民連携が開かれた形で、そして地域住民等の参画をも含む形でなされるため、住民参画的な官民連携として現代において論じる意義が存在しているのである<sup>13)</sup>。また本制度は、内容的な規制措置を含まず事業者の自主性を前提に、施設等の設置者と既存事業者など事業者間の複雑な利害関係を前提とした官民の距離、透明性といった公私協働に係る法的課題をもはらむものであると考えられる。それゆえ、事業者の自主的取組みを促進するといった誘導的な仕組みにおいても、公私協働の観点から法的議論を行う意義があると考えられる。

本稿はこうした関心から、地域貢献計画制度についてその意義と法的課題の観点から検討をすることで、今後の都市における公私協働や官民連携に係る制度考察の参考となることを意図するものである。

## II. 大規模小売店舗に係る大店立地法と大規模集客施設に対する自治体の対応

### (1) 大店立地法における設置者への要請

大店立地法は、大店法（大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律）に代わって、いわゆる「まちづくり3法」の一つとして1998年に制定されたものである。同法は、「大規模小売店舗の立地に関し、その周辺の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」（同法1条）を求めるものであり、大規模小売店舗について、大店法のような商業調整ではなく、あくまでも立地

---

13) まちづくりにおける現代的意義について、石原・前掲注12)13頁。さらに同論文12頁は、チェーン店における変化として、かつては本部の権限が強かったが、地域の個性に見合った店舗づくりに取り組むチェーン店が増えているとしており、こうした事業者側の意識変化も現在において地域貢献計画について論じる意義をもつ。

調整を行う仕組みである<sup>14)</sup>。

立地調整の手続としては、まず、店舗面積が一定規模（1000 m<sup>2</sup>）を超えるといった大規模小売店舗に関して、新設する設置者に対して、施設の配置や運営方法をも含めた事項を都道府県及び指定都市に届け出を求めている（同法2条2項、3条1項、5条1項、同法施行令2条、同法施行規則3条）。設置者は、届出後8カ月の間は新設が制限され、その間に立地調整がなされる（同法5条4項）。まず、都道府県等は届出書類を縦覧に供し、設置者は説明会を開催する（同法5条3項、7条1項）。都道府県等は、市町村からの意見を聴き、また、住民・地元事業者等からの意見書を受けたくうえで、「周辺の地域の生活環境の保持の見地からの意見を有する場合には」、設置者に対して意見を述べるができる（同法8条）。都道府県等は、当該意見を適切に反映しておらず、「周辺の地域の生活環境に著しい悪影響を及ぼす事態の発生を回避することが困難であると認めるときは」、必要な措置を勧告することができる（同法9条1項）。事業者が正当な理由なく当該勧告に従わないときは、都道府県等はその旨を公表することが可能である（同条7項）。なお、勧告不遵守に対する命令や罰則は規定されていない。

大店立地法は、基本的には設置時の配慮について定めるものであるが、設置後について届出のとおり適切な配慮をして維持・運営する義務、届出事項の円滑な実施への協力の努力義務も規定されている（同法10条）。

## (2) 自治体による自主条例での対応

大店立地法を含む「まちづくり3法」（2006年改正前）では自治体が適切と考える立地調整が十分できなかったこともあり<sup>15)</sup>、2005年に福島県は自主条

---

14) 参照、経済産業省商務情報政策局流通政策課『大規模小売店舗立地法の解説〔第4版〕』（2007年）46頁。

15) まちづくり3法に係る2006年の改正とその後の立地調整の仕組みについて、生田・前掲注11) 357-364頁を参照。

例として「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」を制定した<sup>16)</sup>。同条例は、広域の見地からの立地調整を可能にするにとどまらず、より積極的に商業まちづくりの推進を図るものであり、その手段として地域貢献活動計画について規定していた。制定当初から地域貢献計画制度を備えたものであった。その後、同様に大店立地法上の権限を有する都道府県や政令市がこれに続き、類似した仕組みを設けるようになってきている。仕組みとしては、福島県と同様に自主条例を設けるものと、ガイドラインで対応するものがある（以下、こうした自主条例を「県条例」とし、ガイドラインをも含む場合には「県条例等」と称することがある）。

その後、制定された同様の県条例としては、2007年制定の「新潟県にぎわいのあるまちづくりの推進に関する条例」（以下、「新潟県条例」とする）、「岩手県特定大規模集客施設の立地の誘導等に関する条例」（以下、「岩手県条例」とする）、2009年制定の「宮城県特定大規模集客施設の立地の誘導等によるコンパクトで活力あるまちづくりの推進に関する条例」（以下、「宮城県条例」とする）、2012年制定の「北海道地域商業の活性化に関する条例」（以下、「北海道条例」とする）がある<sup>17)</sup>。

これらの条例は、大店立地法からは独立したものであり、同法の定義（小売業、店舗面積）を用いるもの<sup>18)</sup>があるものの、同法とは異なる目的・対象に

---

16) 佐藤栄佐久「持続可能な歩いて暮らせるまちづくり——福島県商業まちづくりの推進に関する条例」都市問題 97 巻 10 号（2006 年）15-16 頁。参照、生田・前掲注 11）355-357 頁。

福島県条例の背景について、福島県「福島県商業まちづくり基本方針」（2019 年）1 頁。参照、石井浩「福島県商業まちづくりの推進に関する条例——平成 17 年福島県条例第 120 号」法令解説資料総覧 292 号（2006 年）79 頁以下。

17) その他に、立地調整のみを定めるものとして「兵庫県大規模集客施設の立地に係る都市機能の調和に関する条例」（以下、「兵庫県条例」とする）、地域貢献活動のみを定めるものとして「栃木県商工業者等の地域貢献活動によるまちづくりの推進に関する条例」がある。

18) 例えば、北海道条例 2 条 2 号、3 号。

また、中心市街地活性化法 37 条、58 条における大店立地法の特例との関係で、条例の調整手続においても同様の特例を規定する例もある。例えば、北海道条例 18 条 5 項。

対して、異なる手続に基づき、一定の対応を求めている<sup>19)</sup>。

### (3) 両者の相違点：目的規定から

こうした県条例について、まず、大店立地法との違いの点から見てゆこう。違いは両者の目的規定に表れている。大店立地法では、「大規模小売店舗の立地に関し、その周辺の地域の生活環境の保持のため、……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る」とされている。周辺の地域の生活環境への負の影響を緩和するという観点から、一定の規律をしようとしている。

これに対して、県条例はより積極的なまちづくりの観点から法的規律を行うものである。福島県条例を例に述べよう。同条例はまず前文で、まちの特性とそのなかでの小売業の寄与、郊外立地や人口減少、高齢化などのまちづくりの課題を述べ、持続可能なまちづくりやコンパクトなまちづくりの考え方に基づき「特に規模の大きな小売商業施設について広域の見地から適正な配置を推進し、地域住民及び小売事業者等にあっては魅力あるまちづくりに向けて相互に協力し地域に貢献することが必要である。」として、条例制定の背景を述べている。そして目的規定では、「この条例は、商業まちづくりの推進に関し、県、小売事業者等及び県民の責務を明らかにし、基本的な方針及び特に規模の大きな小売商業施設の立地について広域の見地から調整するために必要な事項等を定めることにより、商業まちづくりに関する施策を総合的に推進し、もって現在及び将来の県民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。」としている。大店立地法よりも積極的に、今後のまちづくりに寄与するための仕組みとして設けられていることが見て取れよう。

他の県条例も同様に、立地調整や地域貢献について定めることで、商業ま

---

19) 自治体による立地に係る独自の施策に対する、大店立地法の考え方として、同法13条を参照。

ちづくりやにぎわいのあるまちづくりに寄与するといったことを制度の目的としている<sup>20)</sup>。

このように小売業に限らず、より広くまちづくりをも射程に収めた仕組みとしている点は、制度の対象の違いに表れている。つまり、県条例は、届出等を求める対象として、大規模小売店舗に限らず、劇場・映画館・遊技場・勝馬投票券発売所等をも含む「大規模集客施設」などとしている<sup>21)</sup>。集客施設として人が集まることの観点から対象を特定することで、大店立地法のように小売業における影響だけでなく、人が集まるがゆえの影響、つまり交通、防災、環境影響、子ども・高齢者・障がい者への配慮といった様々な影響<sup>22)</sup>への対応を念頭に置くことを可能にしている。

このように、大規模集客施設に係る県条例は、大店立地法とは異なる目的で、異なる施設を対象とした独自の仕組みとして、立地調整だけでなく、地域貢献をも定めるものとなっている。但し、両者が対象とする店舗・施設は重複するため、実務上は一体的に運用されている。なお、大店立地法の調整は営業開始前の調整であるのに対して、県条例の調整は工事着手前の調整であり<sup>23)</sup>、また、県条例の届出は大店立地法の届出や開発等に係る許可に先立ってなされることが努力義務とされている<sup>24)</sup>ため、通常は県条例の立地調整が先に行われ、その後に大店立地法の立地調整が行われることになる<sup>25)</sup>。

---

20) 詳しく示すものとして、福島県条例、新潟県条例、宮城県条例がある。商業まちづくりの系譜と背景について、石原武政・渡辺達朗『小売業起点のまちづくり』（碩学舎、2018年）第1章、第2章を参照。

21) 岩手県条例、宮城県条例、新潟県条例。なお、福島県条例は小売商業施設、北海道条例は小売事業施設として小売事業者を含む施設という形で対象を画しており、集客施設を対象としていないように見える。しかし、ほとんどの集客施設は小売事業者による店舗を有しており、実質的には対象に大差はない。

22) もちろん大店立地法の仕組みも、その運用においては、こうした影響を含めて調整を行うものとなってきている。「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針」（平成19年2月1日経済産業省告示16号）1頁。

23) 福島県条例16条1項、北海道条例24条1項。

24) 北海道条例18条3項、同条例施行規則5条。

25) 参照、北海道経済部地域経済局中小企業課「北海道地域商業の活性化に関する条例

### III. 大規模小売店舗・大規模集客施設に 対して地域貢献を求める仕組み

#### (1) 地域貢献を求める条例等

大規模小売店舗・大規模集客施設に対して地域貢献を求める自治体の仕組みとしては、上記の大店立地法上の権限をもつ都道府県・政令指定都市の条例等とは別に、権限を有さない基礎自治体による地域貢献に係る条例等もある。これは、商店街等への加入などを中心的な内容としており、2004年の世田谷区の商店街加入促進条例が最初のものようであり、その後、商業振興条例などの形で基礎自治体において制定されている<sup>26)</sup>。

こうした基礎自治体の商業振興条例等は、県条例等と同様に、大規模小売店舗等の設置者に対して地域貢献計画等の任意の提出を求めるものである。但し、その仕組みにおいては、地域貢献として地域活動・防犯対策、商店会等への加入など既存の小売店と同様の活動を求めるにとどまる傾向があり<sup>27)</sup>、また、説明会等の地域住民との関係に係る規定もない。他方で、県条例等の仕組みでは、積極的貢献を含む、より広範な地域貢献が想定され、また、説明会とそこでの意見の反映や協議会といった住民等の参画の機会があるなど、本稿の視点から興味深い仕組みが用意されている。それゆえ、商業振興条例等には独自の法的論点はないと考えられるためこれ以上の検討を行わず、以下では県条例等を中心に議論をする。

---

—特定小売事業施設に関する手引き」(2012年、2015年一部改訂)2頁。

26) 石原・前掲注12)9頁。ほとんどが商業振興を内容とした条例において地域貢献について定めるものであるが、小田原市のみは小田原市商業者等の地域貢献に関する条例として地域貢献を正面に掲げている。

27) 石原・前掲注12)10-11頁は、世田谷区の商店街加入促進条例などの基礎自治体の商業振興条例について、「地元で営業する者にとっては暗黙のルールとして内部規範として共有されていたものを」チェーン店に対して求めるものと位置付けている。

## (2) 地域貢献の定義とその意義

県条例等において地域貢献は、「自発的に行うまちづくりの推進に寄与する活動」(福島県条例2条12項)などと定義され、事業者の自主性・自発性が前提とされている。福島県条例では、小売事業者一般に対して自発的な商業まちづくりの推進や行政による商業まちづくりへの協力が抽象的に規定されたうえで、大規模集客施設の設置者に対しては具体的な地域貢献計画の提出が求められている<sup>28)</sup>。

地域貢献計画の意義について、県条例のガイドラインでは次のように述べられている。商業まちづくりを進めるためには、「特定小売商業施設を適正に配置することだけでは実現が難しく、地域に根ざした店舗運営が求められること」や、企業の社会的責任を踏まえて企業行動が必然的であることから、「その設置者等に対して、地域貢献活動の実施を期待」するとされ<sup>29)</sup>、また、その方法については、「自らの活動によって社会や環境に及ぼす影響も認識し、地域の声を聴きながら、事業者の皆さん等が関係者と一体となって自発的かつ積極的に取り進めていくものと考えています。」とされたりしている<sup>30)</sup>。このように、施設設置者の社会的責任にとどまらず、地域に根差した運営を、地域と一体となって行っていくための仕組みとして位置付けられているのである<sup>31)</sup>。

---

28) 福島県条例4条, 18条。北海道条例, 新潟県条例も同様の規定となっている。

29) 福島県「福島県地域貢献活動ガイドライン」(2019年)3頁。

30) 北海道経済部「北海道地域貢献活動指針～望ましい地域貢献活動の展開への指針～」(2012年, 2018年改訂)3頁。

31) 同旨, 佐藤・前掲注16)18頁。また, 福島県・前掲注16)2頁は, 地域との共存共栄に向けた取組みとしている。

### (3) 対象となる施設

地域貢献計画の提出を求められる設置者について、大店立地法と同様に、1000 m<sup>2</sup>を超える小売店舗とするガイドラインもある<sup>32)</sup>。しかし、小売店舗だけでなくそれを包含する集客施設を対象としていることもあり、かなり大規模なものに限る例の方が多い。例えば、新潟県条例では、映画館等を含む床面積の合計が10,000 m<sup>2</sup>を超える集客施設であって、店舗面積の合計が3,000 m<sup>2</sup>を超えるものなどとされている<sup>33)</sup>。

また、地域貢献の要請は新設に限られないため、大店立地法とは異なり、既存施設も対象としている。既存の大規模集客施設については、増床や変更などに係る大店立地法や条例等における届出の時に<sup>34)</sup>、又は、条例等の施行後一定期間内に<sup>35)</sup>、地域貢献計画の提出を求めている。

### (4) 地域貢献計画の仕組みとその手続

県条例等における地域貢献に係る仕組みは、多くの場合、新設における立

---

32) 例えば、愛知県産業労働部「愛知県商業・まちづくりガイドライン」(2007年、2015年改正)、広島市「広島市大規模小売店舗地域貢献ガイドライン」(2020年)など。

33) 新潟県条例19条、2条5項、同条例施行規則3条5項。例外として、京都市「小売店における地域・社会貢献推進の手引」(2020年)は、法対象の規模以下(400 m<sup>2</sup>以上、1000 m<sup>2</sup>以下)で市の要綱での立地調整の対象となっている店舗に対しても、地域貢献を求めている。

34) 新潟県条例、岩手県条例、福島県条例。ガイドラインとしては、横浜市経済局商業振興課「横浜市における大規模小売店舗に係る手続の手引(第14版)」(2019年)、熊本市「大型店の立地に関するガイドライン～大型店による主体的な地域貢献の促進～」(2012年、2013年一部改正)など。

35) 北海道条例、新潟県条例、宮城県条例。ガイドラインとしては、千葉県商工労働部経営支援課「事業者の地域貢献に関するガイドライン」(2008年)、山口県商工労働部商政課「大規模小売店舗の立地に関するガイドライン」(2006年)など。

地調整の仕組みと一体的なものとして制度化されている。また、地域貢献の仕組みを立地調整の仕組みと対比することで、その特徴が浮き彫りになると考えられる。それゆえ、大規模集客施設の立地調整と地域貢献の両方の手続を併せて概説する。

大規模集客施設の立地調整と地域貢献について定める県条例ごとの手続に大差はそれほどないため、最も網羅的な仕組みと考えられる北海道条例を例に説明しよう。まず立地調整について、同条例は、小売事業施設のうち店舗面積が一定規模を超えるものを特定小売事業施設として、その新設の場合に（既存施設の変更により特定小売事業施設となる場合を含む）、知事に届け出ることを求めている（同条例 18 条 1 項）。届出は、新設をする日や許可等の申請手続開始日の 3 カ月前までに行うことが努力義務とされている。届出事項としては、名称、所在地、敷地面積・店舗面積などとともに、建物の位置や配置、集客の予定数・予定区域、地域貢献活動の実施に係る基本方針が規定されている（同条例 18 条 1 項、同条例施行規則 4 条 2 項）。なお、届出後 3 カ月は工事の着手が制限される（同条例 24 条 1 項）。

届出をした設置者（届出者）は、届出から 1 カ月以内に出店計画説明会をすることが求められ<sup>36)</sup>、説明会で述べられた意見とそれへの見解を知事に報告する必要がある（同条例 20 条）。知事は立地市町村・隣接市町村（関係市町村）の意見を聴くとともに、関係市町村の住民・事業者等は知事に意見を述べることができる（同条例 21 条）。知事はこれらの意見を勘案して、届出者に対して中心市街地の活性化等の見地からの意見を述べることができ、さらに、意見が適切に反映されず、かつ、中心市街地の活性化等に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるときは、知事は届出者に対して勧告をすることができる。正当な理由がなく勧告に従わない場合には、その旨を公表することができる（罰則はなし）（同条例 22 条、23 条）。

ここまでは立地調整の仕組みであるが、地域貢献活動計画の仕組みも類似

---

36) 立地市町村以外の隣接する市町村の長から出店計画説明会の開催を求められた場合には、開催することが努力義務とされている（北海道条例 20 条 2 項）。

したものである。まず、特定小売事業施設の新設をする者は、知事の定める地域貢献活動指針にのっとり、地域貢献活動計画を作成し、知事に提出することが求められる。提出は、新設をする日の3カ月前までに行うことが努力義務とされている（同条例25条）。なお、既存の施設については、施行の日の属する事業年度の終了後遅滞なく、計画の提出が求められており（同条例附則4項）、既存施設も対象となっている。

地域貢献計画の作成に当たっては、新設の届出に係る上記の出店計画説明会において述べられた意見及び知事の意見において、地域貢献活動の実施に係る基本方針に関するものがあれば、それに配慮することが求められる（同条例26条）。作成段階から様々な意見に配慮することが求められている。計画提出後の手続として、（上記の立地調整の手続と同様に）地域貢献計画説明会の実施（同条例27条）、市町村長及び住民の意見（同条例28条）、知事の意見（同条例29条）の手続が設けられている。但し、知事による勧告は規定されていない。

計画に基づく地域貢献活動の実施に関して、計画提案者（施設の設置者）は、前事業年度における地域貢献活動の実施の状況を知事に報告するとして、毎年度の実施報告が求められる。また、関係市町村の長から求められた場合、実施状況に関する説明会の実施の努力義務も規定されている（同条例32条）。加えて、実効性担保のため、計画提案者が関係市町村の長から求められた場合、地域貢献活動に関する協定を締結する努力義務も規定されている（同条例33条）。

なお、計画提出、実施状況報告、協定といった各段階において、公表されることがそれぞれ規定されている。

## (5) 地域貢献計画制度のもつ特徴

上の北海道条例に基づき、地域貢献活動計画の仕組みの特徴について（立地調整の仕組みと対比しながら）考察しよう。

第1に、既存施設も対象となり、また、事業活動が続いている限りは継続的な仕組みであるという点がある。新設における負の影響緩和としての立地調整とは異なり、適宜の実施状況報告や計画の更新を通じて継続的な地域貢献が求められる。

第2に、実効性確保のための勧告や罰則がない点である。地域貢献計画はその提出が義務として規定されるが、それに違反した場合の罰則は規定されていない。また、計画内容は行政庁によって審査されず、内容等に係る行政庁からの勧告等も規定されていない。公表について規定されてはいるが、いずれも制裁としての公表ではない。このように、事業者の自主性・自発性を尊重した仕組みとなっている。実効性確保の側面があるとすれば、担保としての協定と（下で述べる）住民等の多段階的な参画であろう。

協定について少し述べると、上の北海道条例のように、計画を提出した設置者に対して、県との間で地域貢献活動の実施に関する協定の締結を努力義務として規定する県条例がいくつかある<sup>37)</sup>。協定の公表は規定されるが、協定の効果などについて何ら定められていない<sup>38)</sup>。これに加えて、市町村との協定について定めるガイドライン<sup>39)</sup>、自治会等の地域団体、商工会議所・商工会・商店街等の商工団体との私人間協定について定めるガイドラインもある<sup>40)</sup>。また、地域貢献計画の内容として、地域住民等との協定の締結を例示している場合もある<sup>41)</sup>。いずれも法的拘束力をもたせるというよりも、計画

---

37) 福島県条例 20 条, 新潟県条例 22 条。

38) 福島県「福島県商業まちづくりの推進に関する条例 逐条解説」(2019 年) 45 頁においては、「地域貢献活動は、まちづくりの推進に寄与する自発的に行う活動であるが、緊急性が高い自然災害発生時における物資の供給等の活動や複数の市町村に及ぶ広域的な活動などについては、県が地域貢献活動協定を締結することを想定しています。」として、計画全般についての協定ではなく、分野を限った協定が想定されている。

39) 滋賀県「大規模小売店舗の立地に関する事前協議および地域貢献に関するガイドライン」(2009 年)、熊本県商工観光労働部商工政策課「大型店の立地に関するガイドライン～大型店による主体的な地域貢献の促進～」(2012 年)。

40) 熊本県商工観光労働部商工政策課・同上、熊本市・前掲注 34)。

41) 広島市・前掲注 32)、岡山県・岡山市・倉敷市「大規模小売店舗の地域貢献推進の手引」(2019 年) など。

内容の実施を促すという事実上の効力をもつにとどまるものであろう。

第3に、本稿が最も重要だと考える特徴として、住民等の多段階的な参画があり、双方向的な関係性が構築される可能性のある点である。北海道条例では、まず立地調整において出店計画説明会が行われ、そこで述べられた意見に配慮して地域貢献計画が作成される。その後、地域貢献計画の説明会がある。また、実施に関しても、努力義務ではあるが実施状況に関する説明会も規定されている。このように、地域住民等の意見が計画の作成と実施とで、段階的に反映される仕組みが用意されている。なお、ガイドラインで運用している自治体のなかには、設置者に対して事前に地域貢献計画書(案)を提出させ、意見書提出や協議会などにより地域住民等の意見を反映させたうえで、地域貢献計画書の提出を求めるといったように、計画内容への住民等の意見反映を手続に組み込むものもある<sup>42)</sup>。さらに計画実施局面においても、より継続的な関係性としての協議の場として協議会や懇談会の設置がガイドラインなどで求められることがある<sup>43)</sup>。また、地域貢献計画で記載する内容の例として、協議会などの協議の場の設置を挙げる例も少なくない。

このように住民等が多段階的に関わることで制度的に想定され、特に計画策定後の協議の場は双方向的な関係を生み出さうものである<sup>44)</sup>。施設設置者と周辺の住民等との継続的な関係性を形成し、協働によるまちづくりに寄与するものとなりうる。但し、住民等として既存の小売事業者のみが中心となって関わることとなる場合には、商業調整のような効果をもたないよう、自治体としては留意をする必要がある<sup>45)</sup>(この点については、商業調整、中立性、

42) 横浜市経済局商業振興課・前掲注34)、山梨県「大規模集客施設等の立地に関する方針」(2009年、2021年改正)など。

43) 条例で規定する例はなく、ガイドラインで示す自治体として山梨県、茨城県、熊本市などがある。

44) こうした双方向によるまちづくり推進は、最初に制度化した福島県条例において意識されていた。佐藤・前掲注16)18頁。

45) 筆者が関わった名古屋地域貢献に関する条例制定に向けた検討懇談会においては、地域貢献計画書の作成の際に、住民代表団体のみでなく、商店街振興組合等の商工団体との事前協議を求めることが条例の素案に盛り込まれることとなった。公開で

透明性として、IVで論じる)。

## (6) 地域貢献計画の内容

### (a) 自治体から提示される貢献例

提出が求められる地域貢献計画書においては、名称、所在地、担当部署、地域貢献の方針、計画期間などとともに、地域貢献計画（具体的な貢献の項目とその内容）の記載が求められる。貢献計画として記載される貢献の項目や内容については、当然、施設の設置者の自主的判断に委ねられる。とはいえ、設置者としては一定の指針がないと、どのような貢献を記載し、実施すべきかの判断に悩むため、計画への記載が期待される項目や内容について自治体から示される。なお、貢献例として示される項目や内容に、自治体ごとの差異はそれほどなく、以下で掲げる項目や内容は（特段の言及がない限り）ほとんどの自治体のガイドライン等で共通して示されているものである。

項目を大まかに分けると、① 既存の地域活動への参加・協力（地域団体への加入、清掃活動への参加、地域行事への参加など）、② 施設の運営に伴う負の影響の緩和（交通対策、防犯・非行対策、騒音対策など）、③ 積極的な貢献（地産地消、環境マネジメントシステムの導入、子ども・高齢者・障がい者への配慮など）に分類されよう。

① 既存の地域活動への参加・協力としては、まず、既存の地域活動を行う団体である商店街振興組合、商工会、商工会議所、商店会等への加入・協力が挙げられる<sup>46)</sup>。そして、清掃活動、交通安全活動、青少年育成運動、地域防災活動、地域の祭り・行事・文化活動といった活動への参加・協力も示される。防災については、避難場所の提供、物資の提供、人員の提供、それ

---

はない場での商工団体との事前協議を求めるもので、商業調整のような利害調整の場となる可能性があるため留意が必要である。

46) 店舗設置者だけでなく、テナント事業者に対する加入・協力を示す例もある（北海道、茨城県、広島市）。

らに係る地域防災協定の締結と、大規模施設であるがゆえの貢献が挙げられる。

② 施設の運営に伴う負の影響の緩和としては、まず防犯について、店舗内・敷地内における防犯対策にとどまらず、深夜営業や営業時間外の防犯対策・青少年非行防止対策、より一般的な防犯対策・青少年非行防止対策の推進、そして緊急通報体制の確立が挙げられる。交通対策として、周辺の交通安全、放置自転車対策、歩行者への配慮といった負の影響の緩和とともに、積極的な貢献に近いコミュニティバスや路線バス、パークアンドライドといったものも示されている。その他、騒音対策、光害対策、排水処理や雨水流出抑制、周辺への悪臭対策も提示される。また、地域の景観への影響緩和としてのデザインとともに、より積極的に景観形成への協力、地域まちづくり活動団体への参加・協力を掲げる自治体もある<sup>47)</sup>。

③ 積極的な貢献としては、かなり幅広く、まず環境面では、容器包装を中心に3Rの推進、省エネルギー対策、温暖化対策、環境マネジメントシステムの導入、グリーン購入、環境教育の提供などがある。地域産業との関係での貢献<sup>48)</sup>としては、地元製品のPRと販促、地域内・県内の事業者との取引促進やテナント入居促進、さらには地域経済団体等の活動に対する助言や商工業者に対する商品開発等に対する支援・指導といった事項も挙げられる。雇用面では、地域雇用の促進、安定的雇用の確保、障害者・高齢者雇用の促進、男女平等参画への推進、インターンシップへの協力などが挙げられる。子ども、高齢者、障がい者への配慮としては、子育て・家庭教育支援への協力、地域スポーツ活動への参加・協力や体験学習の受入れといった子どもの育成への支援、ユニバーサルデザインの導入・普及協力、配達サービスの実施、老人ホーム等の買い物代行などがある。そして地域の場として、地

47) さらに横浜市経済局商業振興課・前掲注34)18頁は、「地区計画、建築協定、地域まちづくりルール・プラン等まちのルールやプランづくりへの協力と策定後の配慮」と、地域のまちづくりルールへの協力を例示している。地域のまちづくりルールに係る法的考察として、洞澤・前掲注2)「地域ルール」を参照。

48) それを示す自治体としては、群馬県、茨城県、山口県など。

域コミュニティづくりの場の提供、コミュニティスペースの提供といったものも示される。

その他に、施設の閉鎖や核テナントの撤退に関して、早期の情報開示・提供、後継店の確保、従業員の雇用の確保、取引先企業や地元テナントに対する対応、閉鎖に伴う環境悪化の防止（適切な建物管理）、撤退後も再利用可能な店舗建築設計・レイアウト・資材への配慮といった事項が挙げられている。この点については後述する。

加えて、（上述の）協定の締結、協議会等の協議の場の設置や提供も貢献例として挙げられる。

これらはいくまでもガイドラインなどで示された貢献例であり、設置者に対して法的に求められるものではない。とはいえ、かなり広範にわたり、積極的な貢献を想定するものであることが理解できよう<sup>49)</sup>。また、これら貢献は、地域貢献計画の仕組みがなくとも、設置者等が自主的に行うことができるものである。しかし、そうした地域貢献を全体として取りまとめ、地域住民等に説明したり、場合によってはその意見を反映させる仕組みを通じて、設置者等が地域における当事者としてまちづくりに関わってゆくことを促す制度として意義があるものと考えられる。

#### （b） 大店立地法の届出事項との関係

上記の地域貢献の例は、大店立地法において求められる届出事項と重複する部分がある。大店立地法においては、設置者は、届出の内容について説明会を開催することが求められ、周辺の地域の生活環境の保持の見地からの都道府県知事の勧告を受けるといった形で、届出事項について一定の対応が求められる。それゆえ、大店立地法の届出事項との重複が大きいのであれば、地域貢献計画のもつ独自の意義は縮小することになると考えられるた

---

49) 地域貢献への実際の取組状況について、北海道経済部・前掲注30)4頁は割合を、同7頁以下は具体的な取組の例を示している。参照、福島県「特定小売商業施設の地域貢献活動事例集」（2020年）。

め、両者の事項の重複について整理しておく。

大規模店舗立地法において求められる届出事項は、駐車場の位置及び収容台数、荷さばき施設の位置及び面積、廃棄物等の保管施設の位置及び容量、開店時刻及び閉店時刻、荷さばきを行うことができる時間帯といったように交通、騒音、廃棄物に係る事項である（同法5条1項、同法施行規則3条1・2項<sup>50)</sup>。これは、施設の近隣に対する負の影響について届出が求められ、それを緩和できるよう調整するものといえよう。

これらの事項は、先の地域貢献の例における②の一部である。しかしながら地域貢献計画において想定される事項は、駐車場やその出入口を超えるより広い交通対策、廃棄物を超えるより広い環境対策など、より広い範囲・対象についての負の影響の緩和に係る事項である。また、地域貢献計画の例における①と③に係る内容は、大店立地法では届出の対象になるものではない<sup>51)</sup>。このように、大店立地法の届出項目との重複は少ないと考えられる。

加えて、交通、騒音、廃棄物などにおいて重複する項目についても、地域貢献計画は、大店立地法に基づき届出がなされた内容について、継続的な対応を担保するものとして機能する。これは、大店立地法10条1項の「届け出たところにより、その大規模小売店舗の周辺の地域の生活環境の保持についての適正な配慮をして当該大規模小売店舗を維持し、及び運営しなければならない。」という義務に、実効性をもたせうるものとして、設置後も継続的に実施を担保するという地域貢献計画制度の独自の意義がある。

---

50) 参照、阿部成治「大規模小売店舗立地法の運用状況に関する研究」都市計画論文集 Vol.38 No.3 (2003年) 259頁以下。

51) 但し、①と③の内容は、大店立地法4条1項に基づく経産大臣の指針において、「大型店の社会的責任の一環として、大型店がまちづくりに自ら積極的に対応すべき事項とされるものに該当すると考えられる（「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針」〔平成19年2月1日経済産業省告示16号〕1頁）。それゆえ、大店立地法に基づく設置者による配慮すべき事項として、これらの内容を要請することも可能である。実際にガイドラインに基づき地域貢献計画を求める自治体の中には、そのような位置付けをしているところもある。横浜市経済局商業振興課・前掲注34)98頁以下、京都市・前掲注33)8頁。

## (7) 撤退・閉鎖時の対応

大規模小売店舗・大規模集客施設が地域のインフラとなっている現在では、核テナントの撤退や店舗・施設の閉鎖は地域にとって重大な事柄である。この点、大店立地法は、施設の閉鎖等について規定をしていないが、店舗面積を一定面積以下にする場合の届出（同法6条5項）があり、施設規模の大幅な縮小や施設の閉鎖の際には当該届出がなされる。それゆえ、都道府県等は、大店立地法の仕組みを通じて撤退・閉鎖の事実を把握することができる。また、都市再生特別措置法において、立地適正化計画に記載された都市機能誘導区域内であれば、商業施設等の誘導施設の休廃止をしようとする者は市町村長に届け出なければならないとされ、市町村長は助言や勧告をすることが可能となっている（同法108条の2）。

しかしながら、（規模要件の関係で）届出の対象とならない規模での一部の施設の閉鎖、核テナントの撤退など、上記の対象とならない撤退等に関しては、届出がなされず、事前の把握が困難である。また、撤退等による地域への影響を緩和するには、行政主体がより早い段階でそれを把握し、後継事業者の確保、跡地利用など施設の設置者を含む関係者と協議や調整をする必要がある<sup>52)</sup>。こうした大店立地法などにおける届出の限界ゆえに、自治体の地域貢献等の仕組みにおいて一定の対応がなされている<sup>53)</sup>。

条例において撤退・閉鎖等に関して規定したおそらく最初の例は、上述した北海道条例である<sup>54)</sup>。同条例は、地域貢献計画制度の対象となる施設の設

---

52) 撤退に係る行政への通知、関係者間協議の必要性について指摘するものとして、生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」国土交通政策研究102号（2012年）63頁以下〔生田執筆〕、生田・前掲注11）366頁、安本・前掲注11）296頁。

53) 参照、井上芳恵・中山徹「大型店撤退に関する研究——撤退大型店の特徴及び行政の対応策」第37回日本都市計画学会学術研究論文集（2002年）739頁以下。

54) その他に、兵庫県条例も、用途廃止の届出と知事による要請を規定している。

置者に対して撤退及びその後の対応に係る文書の提出、市民への公表、関係市町村長から求めがあった場合の説明会の開催、後継店舗の早期の確保、閉鎖の場合の施設の適切な管理などについて努力義務を定めている。当然ながら撤退や閉鎖を法的に規制することはできないため、同様に撤退等について定める条例やガイドラインも、基本的には事前に通知を求め、跡地などの利用<sup>55)</sup>について協議を求めるととどめている。また、(上述のように)地域貢献計画の内容の例示として、閉鎖・撤退時における対応を挙げる例は少なくない<sup>56)</sup>。そこでは、北海道条例と類似した内容が貢献例として示され、撤退等の際の対応を地域貢献計画に盛り込んでもらおうとしている。

なお、対象となる撤退・閉鎖等について、上の北海道条例 34 条 1 項では「特定小売事業施設の撤退（特定小売事業施設内の小売業を行うための店舗の全部を廃止することをいう……）」とされており、全面的閉鎖を想定しており、核テナントの撤退に対応したものではないようである<sup>57)</sup>。核テナントの撤退については、何が核テナントなのかなどにおいて施設ごとに違いがあり、条例上規定することが困難であったためと考えられる。そのため、核テナントの撤退に係る対応については、施設ごとの地域貢献計画の内容において記載するなど、施設ごとに検討されることになるう。

#### IV. 地域貢献計画制度についての法的考察

地域貢献計画の制度は、事業者の地域貢献といった現代的な要請に基づく

55) 跡地利用について、川嶋祥之・姥浦道生「地方都市における大型小売店の撤退とその跡地利用に関する研究」都市計画論文集 Vol. 52 No. 3 (2017 年) 921 頁以下。

56) 例えば、宮城県「地域貢献活動ガイドライン」(2009 年)、熊本市・前掲注 34)、愛知県産業労働部・前掲注 32)。

57) 兵庫県条例 9 条の 2 第 1 項も同様に、「用途の廃止(閉店その他の事由により、当該大規模集客施設を第 2 条第 1 項各号に掲げる用途に供することを廃止することをいう。……)」として、全面的閉鎖を想定している。

ものであるといった意義をもつ一方で、その制度設計や運用において法的に課題となりうる点も考えられる。それゆえ以下では、まず、現代的な意義や手法論における意義といった制度のもつ意義について考察し、続いて任意性、商業調整との関係、中立性、透明性といった法的な観点からの懸念点や留意点について検討してゆく。

## (1) 現代的意義

地域貢献計画の制度は、大規模小売店舗・大規模集客施設の設置者などの事業者をまちづくりの一主体として位置付けたうえで、より積極的な貢献をも期待する仕組みである。大店立地法における負の影響の緩和の要請、商業振興条例における地元の小売事業者と同様の地域貢献の要請を超えて、より積極的な貢献が期待されているのである。積極的な貢献は事業者の社会的責任を前提にその自主性を大前提とするが、それを促進するために、適宜の公表とともに住民等の意見の反映や参画の機会が用意されている。地域における店舗・施設として、貢献内容、その実施、さらに見直しなどについて地域との協議が期待されており、事業者と地域との中長期的な関係性を作り出すための仕組みとなる可能性を有している。もちろん、同調圧力などの私人間のプレッシャーを前提とした仕組みともいえ、自主性・任意性の観点からの課題をはらむ。

こうした意義は地域住民等にとっての意義という側面が強いが、大規模集客施設の設置者やその事業者にとっても意義のあるものであると考えられる。というのは、施設のもつ地域への影響ゆえに、設置者等に対して地域貢献を含めた社会的責任を果たすことが求められている現在において、設置者は地域貢献の必要性を認識しつつも、何をどのようにするべきかについて悩んでいるようである<sup>58)</sup>。それゆえ、地域貢献について制度化し、そこに地域

---

58) 名古屋市「第2回大規模小売店舗等の地域貢献に関する条例の制定に向けた検討懇談会」の資料を参照。<[https://www.city.nagoya.jp/templates/kaigikekka\\_2021\\_2/](https://www.city.nagoya.jp/templates/kaigikekka_2021_2/)>

住民等の参画の機会を設けることで、実質的な地域貢献を行うことが可能になる。また、地域貢献の内容等に関する協議や交渉が透明な手続でなされることが制度化によって担保されることで、設置者等の任意性が確保され、公正かつ平等な形で地域貢献活動を行うことができるとも考えられる。

現代的意義として最後に、地域貢献の要請が広がる余地についても少し触れておこう。地域貢献の要請はその背景から、小売事業者・商業者及び集客施設設置者に対する要請となっている<sup>59)</sup>が、それは企業の社会的責任からも導かれているように、小売店舗や集客施設の設置者や事業者に限られるものではない。地域における「主要な事業者」としては小売事業者・商業者や集客施設設置者だけでなく、様々な事業者が存在しており、そうした事業者に対しても地域貢献の要請は一定程度当てはまると考えられる。特に積極的貢献における環境面、雇用面などにおける貢献は、小売や集客に関わりなく求められると考えられ、地域における事業者一般についても同様に地域貢献を期待することは自然の流れと考えられる<sup>60)</sup>。こうした考え方を反映しうる仕組みとしては、近年自治体において増加している包括連携協定がある。それは、自治体が比較的規模の大きい事業者と締結するもので、健康・福祉、防災、環境、まちづくりなど幅広い分野において自治体の施策に関わる協力や連携を模索しようとするものである。その内容において、地域貢献における積極的貢献を包含するものである<sup>61)</sup>。

---

keizai/0000144129.html>（最終閲覧日、2021年11月30日）

59) 参照、鈴木善統「大型店と地域の連携を探る」都市問題 97 巻 10 号（2006 年）22-23 頁。

地域における「商業者」に対する社会貢献の要請は、(III(1)で扱った)基礎自治体の商業振興条例における地域貢献の仕組みにおいて表れている（小田原市商業者等の地域貢献に関する条例、上尾市商業の振興に関する基本条例など）。そこでは、商業者一般に対して地域貢献に係る抽象的な義務が規定され、そのなかで大規模小売店舗等の設置者やそこでの小売事業者に対して地域貢献計画の提出について具体的な義務が規定されている。それゆえ、商業者一般について地域貢献を求める考え方が見られる。

60) 参照、今後の共助による地域づくりのあり方検討会「とりまとめ」（2018 年）3 頁。

61) 但し、包括連携協定においては住民等の参画がなく、（協定内容によっては）官民

## (2) 手法論における意義：都市法における手法論

地域貢献計画制度は、目標達成の手法においても興味深い仕組みである。手法については、環境法での手法論が参考になるため、それに当てはめながら説明しよう。まずこの制度は、情報手法、市民参画手法と自主的取組手法とを組み合わせたものと位置付けられる<sup>62)</sup>。つまり、設置者の自主性を前提に、自主的な取組みを促すための仕組みとして、説明会や公表を通じて計画やその実施状況などの情報を広めるとともに、住民等の参画等により統制や改善の機会を用意している。規制手法ではない、様々な手法の組み合わせで政策を実現しようとしている。なお、都市再生などにおける様々な規制緩和も事業者の自主的取組みを促す手法と位置付けられるかもしれないが、それと比較すると地域貢献制度は地域の多様な当事者の参画を組み合わせたものであり、都市法において目新しいものである。

次にこの制度は、積極的貢献という一定の水準を超えるより良い状態の達成を促進するものであるが、環境法における同様の仕組みとして省エネ法などで用いられるトップランナー方式がある<sup>63)</sup>。同法では、大臣が望ましい判断の基準を公表し、対象事業者はその基準達成を目指し、一定の場合に勧告や命令が用意されている。地域貢献計画制度においては、勧告や公表は制度化されていないが、他の事業者の先進的取組みなどを示し、住民等の参画に

---

協働に係る双務的協定として行政主体も義務を負いうる（但し、現状では行政主体が具体的な義務を負うことは基本的にはないようである）。それゆえ包括連携協定は、地域貢献計画やそれに係る協定とは異なる法的位置付けをする必要がある。

62) 環境法における手法論について、北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）114頁以下、大塚直『環境法〔第4版〕』（有斐閣、2020年）89頁以下を参照。環境法における「自主的取組を促進するシステムとしての環境マネジメント・監査システム」（大塚・同書124頁以下）には、地域貢献計画と類似する面がある。また、都市等における社会実験についてトップランナーの特質を見出すものとして、大橋洋一「社会実験と制度設計」同『対話型行政法の開拓線』（有斐閣、2019年）46頁。

63) 北村・前掲注62)146頁、大塚・前掲注62)760頁。

よる外部の声を入れることで、より良い貢献の実践を広げてゆこうとされている。

こうした手法論に関しては、(環境法とは異なり)都市法においてはほとんど議論されることがない<sup>64)</sup>。都市法では、規制手法と事業手法が主たる手法として用いられ、行政指導の誘導手法も用いられるが、それほど多様な手法が存在しなかったためか意識的に論じられてこなかった。しかしながら近年、管理型などの新たな都市計画のあり方における議論では、協定・契約手法、誘導手法、経済的手法など多様な手法が検討され、制度としての導入も進められている<sup>65)</sup>。人口減少や縮退の時代における複雑な都市問題に対して様々な主体と連携しながら対処してゆくためには、多様な手法が用いられることになると考えられる。法学としてもこれに対応し、新たな法制度などを手法論の観点から分析をすることで、そうした制度の意義を見出すとともに、適切な法的統制についても論じることが可能になると考えられる。

### (3) 任意性の確保

地域貢献計画に係る法的紛争は今のところ見当たらないようであるが、法的観点から留意すべき点がいくつかある。まずは事業者側の任意性の確保である。地域貢献が設置者等の自主的・自発的なものと定義されているように、貢献内容の決定、その実施は設置者等の自主性に委ねられるべきもので、任意性が適切に確保される必要がある<sup>66)</sup>。

64) 例外として、確井光明『都市行政法精義 I』(信山社、2013年)48頁以下。

65) 近年、都市再生特別措置法の改正により様々な協定制度が導入されてきている。参照、大橋洋一・鈴木毅『『都市のスポンジ化』対策と新たな協定制度』学習院法務研究 13号(2019年)119頁以下、都市計画基本問題小委員会「中間とりまとめ『都市のスポンジ化』への対応」(2017年)10頁、17-18頁。

66) チェーンストア協会の専務理事は、「これらのプロセスが地方自治体独自で設けた出店のための調整プロセスと同時に行われるような場合では、社会貢献計画そのものが大型店にとって縛りとなる可能性もある。」と指摘している。また、大型店だけを対象とする点についての課題も指摘している。鈴木・前掲注 59) 22-23頁。

法制度の面では、自治体の条例・ガイドライン等は地域貢献を自主的・自発的なものであることを明示しており、また、条例においては勧告や（制裁としての）公表、罰則も規定されていない。それゆえ、任意性を確保できるよう配慮した形で制度設計がなされている。

制度の実務においても任意性の確保は当然に求められる。条例において勧告等の行政指導を規定していなくとも、自治体の担当部局は所掌事務の範囲内で行政指導を行うことができるため、設置者等へ貢献内容について働きかける行政指導が行われる場合には任意性が確保されるように留意が必要である。また、地域貢献計画のフォーマットにおける任意性の確保という点も指摘できよう。地域貢献計画は自治体から提示されるフォーマットに記載する形をとり、ほとんどの自治体は自由に記述できる形としているが、岩手県だけは（条例の施行状況の検討後）県が重要と考える項目への記載を求めるかのようなフォーマットとなっている。つまり、自由記述ではなく、重点的に取り組むことが望ましい項目として、例えば、「地元商店街との共同活動」や「地域住民・地元商店街との意見交換」の欄を設け、また、「地元商品の調達への協力」においては地元商品調達率、「地域の安定雇用への確保への協力」においては地元雇用率と正規雇用率について数値目標を記入する欄を設けている<sup>67)</sup>。こうしたフォーマットは、運用の仕方によっては任意性を損なう可能性もあり、運用上の注意が求められる<sup>68)</sup>。

---

67) 岩手県特定大規模集客施設立地誘導審議会専門検討委員会『「特定大規模集客施設の立地の誘導等に関する条例」の施行状況検討に関する専門検討委員会報告書』（2013年）9頁において、「地域貢献活動の取組内容が抽象的な内容に留まっているものが多く、設置者にとってもどのような取組に重点を置くべきか分かりにくくなっていることから、地域貢献活動に掲げる項目のうち重点的に取り組むべき項目を設定し、当該項目について数値化・具体化した報告を求めているかどうか。」とされ、それに基づいて変更がなされた。

68) 文脈が異なるが、武蔵野市の教育施設負担金の寄付をめぐる事件（最判平5・2・18民集47巻2号574頁）において、「その金額は選択の余地のないほど具体的に定められて」いたことが、事業主による寄付の任意性を否定する一つの要素となったことが想起される。

加えて、行政指導が行われる場合には、所掌事務の範囲を超えないか（行政手続法 32 条）についても注意が必要であろう。というのは、貢献内容として例示されるものが非常に広い分野にわたるのに対して、この事務の担当部局が商業まちづくりや商業振興の部局であるため、所掌事務の範囲を超えた指導とならないよう配慮が必要である。

なお、任意性の確保ということでは、既存の小売事業者などの地域における事業者との関係でも、設置者等の任意性が損なわれないよう、自治体が中立的な立場を堅持することが求められる。この点については、次の商業調整との関係で考察しよう。

#### (4) 商業調整との関係、中立性

旧大店法においては、「大規模小売店舗における小売業の事業活動を調整する」（同法 1 条）として、いわゆる商業調整が行われていた。しかし、現行の大店立地法はそれを行わないものとし、同法 13 条も、（立地に関してであるが）自治体の施策に対して「地域的な需給状況を勘案することなく」行うことを求めている<sup>69)</sup>。地域貢献計画制度を含む自治体の条例等とその運用においても、商業調整とならないよう注意する必要がある。

旧大店法の下では、「大規模小売店舗で営業を行う個々の小売業者に対して休業日数や閉店時刻（営業方法）及び営業を行う広さ（店舗面積）といったその顧客誘引力を調整する」<sup>70)</sup>といった形での調整が行われていた。そこまでの調整を地域貢献計画の仕組みの下で行うことは考えられないが、「地域的な需給状況を勘案」する可能性を排除することはできないと思われる。というのは、地域貢献計画の貢献例として挙げられる、地域内の事業者との

---

69) 経済産業省商務情報政策局流通政策課・前掲注 14) 48 頁、藤木俊光「大店法から大店立地法へ——生活環境の保持と地域住民の意見を反映した適正な手続の確保を図る——大規模小売店舗立地法」時の法令 1593 号（1999 年）35 頁。

70) 経済産業省商務情報政策局流通政策課・前掲注 14) 13 頁。

取引促進やテナント入居促進<sup>71)</sup>といった項目は、既存の小売事業者に係る需給状況を加味しうる項目であり、こうした項目に係る貢献を求めるといった運用においては商業調整とならないよう留意が求められる。特に、計画の内容やその実施に関して協議会といった協議をする場が設置される場合には、そこに地域の小売事業者、その利益を代表する商店街振興組合や商工会等が参画するため、設置者等にとってはプレッシャーとなりうる<sup>72)</sup>。協議会等の協議の場を設けることは任意であり、その構成員としても様々なものが想定されうるが、設置者等と既存の小売事業者やその利益代表者が中心となって協議が行われる場合には、商業調整に至らないように配慮が求められる。また、自治体がその構成員となる場合には、自治体が地域の産業や地元事業者の利益を過剰に代表しないよう中立的な立場を堅持することが求められる<sup>73)</sup>。

## (5) 透明性

地域貢献計画制度は、全般的には透明性が確保された仕組みであるといえ

---

71) その項目を挙げる自治体として、新潟県、群馬県、岡山県・岡山市・倉敷市、茨城県、山梨県など。

なお、商店街、商工会への加入、それらの行事への協力といった項目（群馬県、岡山県・岡山市・倉敷市、京都市、広島市など）も類似しているが、それらは需給状況を勘案した貢献例ではない。むしろこれらは、既存の小売事業者をも含む協議会等を通じた協議の場においてプレッシャーがかかる項目と考えられ、設置者等の任意性が確保されたものであるかが問題となる。

72) 協議会に係る法的統制に関して、洞澤・前掲注2)「協議会(2・完)」128-137頁。

73) 例えば、山梨県・前掲注42)24-25頁は、「次について特に自主的かつ積極的な取り組みを期待します。」として、「大規模小売店舗の設置者及び小売業者と市町村、地域住民、商工会議所又は商工会等で構成する地域貢献協議会を設け、地域貢献活動基本計画(案)の作成や、店舗開業後の地域との意見交換の場として活用すること」を挙げている。自主的と言いつつ、既存事業者を構成員とする協議会の設置とその活用について強調することには、多少の懸念を抱く。

他方で、千葉県商工労働部経営支援課・前掲注35)9頁では、こうした懸念を踏まえた「運営上の留意点」が示されている。

る。まず県条例における地域貢献計画に係る手続は、段階ごとに計画・報告書・協定等を公表するなど、制度的に透明性が担保されたものとなっている。ガイドラインに基づく他の自治体についても同様に、全般的に住民等に開かれた透明な手続で、地域貢献計画の作成・実施がなされていると考えられる。

但し、(上述の)協議会等が計画の作成や計画の実施に係る意見交換の場として設けられる場合には、留意が必要である。というのは、協議会等は概ね任意に設置され、条例やガイドラインの手続に組み込まれておらず、また、自治体が主体となるわけではないので、協議会での協議がどの程度の透明な形でなされるかは協議会の当事者の判断に委ねられるためである。多様な利害関係者が参加できるような公開性ととも、参加できなかった住民等が事後的に検証できるような透明性が、協議会等の協議の場について求められる。

## V. おわりに

冒頭において地域貢献計画制度を公私協働の一つに位置付けたが、この制度は、公私協働論において論じられてきたものと比べると、協働の度合いが比較的少なく、協働する私的主体(事業者)の行政活動への関与は薄い。しかしながら、公私協働を広義に解した場合にはこうした仕組みも公私協働に位置付けられ、そして様々な当事者間での(潜在的な)利害対立も想定されるなか、公私協働に係る法的統制が当てはまると考えられる<sup>74)</sup>。また、懸念点・留意点で触れた任意性(行政主体と私的主体の距離)、中立性や透明性の要請は、まさに公私協働に係る法的統制の観点から導かれるものである。地域貢献計画制度はその特徴として透明性や住民等の参画を強調したが、その点からすると、公私協働のなかでも、透明性があり住民参画的なものとして位置付

---

74) 参照、大久保・前掲注2) 236-237頁、人見剛「世界の公私協働の諸相」岡村周一・人見剛編『世界の公私協働』(日本評論社、2012年) 299-302頁。

けることができよう。

都市やまちづくり分野における公私協働，特に自治体と事業者による官民連携については，各地での実践に基づき，近年制度化や制度改正が進行している。公私協働には様々な形があり，その対象，当事者の利害の多様性などによって，法的統制などの法の関わり方には違いがあり，それぞれの公私協働の形に適した法的統制のあり方について検討が必要である<sup>75)</sup>。本稿はそうした検討の一つとして，地域貢献計画制度を取り上げた。今後も急速に進む制度改正等について，改めて法学の観点から考察をすることで，その法的意義を探るとともに，その適切な法的統制のあり方を考えてゆくこととする。

〔付 記〕本稿は，榊原秀訓先生（南山大学）の推薦のもと，名古屋市における「地域貢献に関する条例制定に向けた検討懇談会」に委員として関わらせていただいたことを契機に，大学院時代の自分の関心が呼び起こされて執筆に至ったものである。同懇談会における議論等は，論文執筆において大いに参考となるものであり，委員及び事務局の皆さんには御礼を申し上げたい。もちろん，内容に関する一切の責任は筆者にある。

加えて，本稿は，令和3年度科学研究費補助金（基盤研究(A)）（課題番号：20H00055），同（基盤研究(A)）（課題番号：17H00956），及び2021年度南山大学パッへ研究奨励金 I-A-2 を受けた研究成果の一部である。

---

75) 参照，野田崇「当事者自治制度と『公益』の行方」公法研究 80 号（2018 年）205 頁以下。