

自治体の経済行政に関する覚書

——地域経済の振興と活性化——

木原正雄

はじめに

- 一 自治体の経済行政の特徴と体系
 - 二 「規制・監督」行政における行政手法——都道府県の条例に基づく行政手法
 - 三 「保護・助成」行政における行政手法①——「板橋区商店街振興組合連合会が実施する商品券事業補助金交付要綱」に基づく板橋区内共通商品券事業に対する補助金の交付
 - 四 「保護・助成」行政における行政手法②——「東京都消費生活条例」に基づく消費者保護行政
 - 五 「調整」行政における行政手法——大規模小売店舗立地法の下での自治体の行政手法
- おわりに

はじめに

現代における国民の経済活動は、ますます多様な形態をとって展開しており、近年、IT革命といわれるように情報技術の発展により、産業構造そのものが変化し、既存の産業もインターネットにおけるバーチャルモールや電子マネーなど、情報化の推進をせまられるに至っている。また、経済活動の国際化も著しく進展し、国際標準化機構(Interna-

tional Organization for Standardization (ISO)) の認証など、世界的基準を視野に入れる必要性も高まっている。他方、バブル経済の崩壊以降は経済成長が鈍化し、近年では安定成長も危うい情勢となつてきている。⁽¹⁾

ところで、国民の経済活動は、本来は市場における自由競争原理に委ねられるべきものである。しかし、このような状況をふまえて、国と自治体が、さまざまな行政目的を達成するために、権力的な手段のみならず非権力的な手段を含めて、経済活動に対する行政介入を行う場面が極めて増大している。国はもとより、自治体においても、経済の振興と活性化を図ることは、その発展のためには欠かすことのできない重要な課題の一つだからである。なお、自治体の経済行政は、このような国民の多様な経済活動に対して展開されているが、そのすべてを対象とするのは非常に困難であるために、以下では、産業構造の変化、情報化や国際化などといった、現代的な変容が著しい商工業・サービス業の分野を対象とした経済行政を中心として論じることとする。

一 自治体の経済行政の特徴と体系

自治体の経済行政は、国の経済行政と比較してみると、いくつかの特徴を指摘することができる。

第一に、自治体の経済行政は、国の法令に基づいて行う場合を除いて、社会的に発生する弊害の除去などという消極目的で行われるものよりも、地域の経済の振興と活性化を図るといふ積極的な政策の実現を目的として行われるものの比重が高まっているということである。例えば、中心市街地における商店街の振興と活性化を図るための行政介入は、⁽²⁾ 商工業・サービス業の分野を対象とした経済行政における近年の重要な課題となっている。

第二に、行政介入の対象については、自治体の経済行政が当該地域における経済活動に関して行われるものであり、その行政介入は、中小零細企業に対して行われる比重が高くなるということである。例えば、都道府県及び市区町村は、

信用力や担保力などが脆弱で金融機関からの資金調達が困難な中小零細企業を支援するために、さまざまな商工業融資制度を設けたり、⁽³⁾金融相談、経営相談、技術相談などの相談窓口を開設するなどしている。

第三に、行政介入の手段については、自治体の経済行政における介入手段の多くが非法的または非権力的な行政手段（政策、行政機構、行政指導、金融財政上の行政手段など）であり、行政行為を中心とした法的かつ権力的な行政手段が補助的に用いられる場合はあるとしても、中心的な手段とはなっていないということである。例えば、自治体は、前述の商工業融資制度のほか、地域中小企業振興センター、産業貿易センターなどの行政機構の設置、商店街の街路環境整備、商店街振興組合の法人化への支援やプレミアムつき共通商品券の発行などといった商店街振興施策、事業者向けの広報活動や事業者、職員を対象とした研修会や講習会の開催などといった情報提供施策を広範に展開している。これは、前述した自治体の経済行政の目的と関連しており、自治体が地域の経済の振興と活性化を図るための直接的な手段は、保護・助成的な手段であって、規制的手段ではないからである。地域的な特殊性をふまえた法的かつ権力的手段を用いている場合もあるが、それは地域の経済の振興や活性化だけを目的としたものではなく、他の目的と競合した行政活動も多いといえよう。これらは、いずれも個別に検討すべき点も含まれており、別の機会に考察を試みることにする。なお、規制的な手段を用いる場合でも、後述するように、その手段と程度は、規制緩和の推進に適合していなければならぬ。

第四に、行政組織については、国においては、経済行政を所管する官庁が複数にわたるいわゆる「タテ割り」になっているために、十分に相互の調整と連携を行うことが難しいのに対して、自治体においては、行政庁は自治体の長（都道府県知事または市区町村長）であり、経済行政にかかる事務は、都道府県の局部及び市区町村の部課の吏員または職員が補助機関として分掌しているために、自治体の長が適切に権限を行使しさえすれば、経済行政についての総合調整

が比較的容易であることである。例えば、東京都では、新たな産業振興ビジョンの実現には、都庁の労働経済局のほか、市区町村、都の関係諸機関、外郭団体などの機関で構成される総合支援ネットワークの構築が必要であり、そのためには、必然的に庁内及び局内の「タテ割り」の弊害を除去するという行政改革の課題に踏み込まざるを得ないとして、本庁部門の総合調整機能が重要であることが認識されている。⁽⁴⁾

第五に、市場メカニズムの維持などの目的で行う行政介入は、国内市場をトータルに把握して行政介入を行う必要があるために、国と自治体の役割分担の原則から、「国が本来果たすべき役割」（地方自治法一条の二第二項）に含まれることとなり、国において、独占禁止法をはじめとした経済法によって行政介入が行われている。さらに、世界貿易機関（World Trade Organization (WTO)）の「サービスの貿易に関する一般協定」においては、内外無差別とともに経済的需要を勘案したサービス供給者の数の制限やサービス総産出量の制限等の国内規制が禁止されており、国は、自治体も同様の義務を遵守するように、一定の措置をとるべきこととされている。⁽⁵⁾ このように、自治体の行う行政介入は、経済の振興と活性化という積極的な政策の実現を目的として行われつつも、それによって市場を歪め、自由競争を阻害するなどといった、規制緩和の推進に逆行するものであってはならないということができる。

このような自治体の経済行政を法的に分析するにあたっては、さまざまなアプローチが可能ではあるが、ここでは、どのような行政目的で、何を対象として、どのような方法により、どの程度の介入を行い、国民の権利・利益にどのようにかわるかを明らかにするために、行政介入の目的、対象、手段、程度、プロセスを総称するものとして「行政手法」という概念を設定して、分析を行うこととする。⁽⁶⁾ これによると、行政介入の典型的な場面は、行政手法との関連において、一般に、「規制・監督」行政、「保護・助成」行政及び「調整」行政の三つに類型化することができる。⁽⁷⁾ ただし、これらの場面は、それぞれを明確に区分できるものではなく、相互に関連する相対的なものにならざるを得ない。

まず、「規制・監督」行政においては、国民の経済的自由権を制約することになるために、本来は、主として行政行為などの権力的な行政手段が適格的なはずであり、条例によって行政介入を行うべきである（地方自治法一四條二項）。しかし、自治体は、現実にはさまざまな「規制・監督」行政を展開しているものの、法律と条例の関係（憲法九四條、地方自治法一四條一項）も一つの障害となつて、⁽⁸⁾「権限なき行政」という批判を甘受しつつも、要綱などに基づいて行政指導などの非権力的な行政手段によって介入を行う場合も多く、その全体を把握するのは非常に困難である。そこで、以下では、都道府県の条例に基づく行政手法の具体例のいくつかをとりあげて、整理するに止めることにする。次に、「保護・助成」行政においては、各自治体は、商工業の振興や消費者保護など、地域の経済の振興と活性化のために、独自の政策に基づいて、さまざまな行政介入を行っており、この場面が自治体の経済行政の中心をなすということができる。そして、この場面では、行政指導や補助金の交付など、主として非法的または非権力的な行政手段が多用されることになる。これらの行政手段は、中小企業振興条例や工場誘致条例など、⁽⁹⁾条例の規定に基づくものもあるが、多くは要綱に基づくものである。しかし、権力的な行政手段が補助的に用いられることもある。例えば、消費者保護についていえば、消費者に対しては非法的または非権力的な行政手段が補助的に用いられるものの、事業者に対しては条例に基づいた権力的または規制的手段が用いられることがあり得る。そこで、以下では、非法的または非権力的な行政手段によって行政介入が行われている例として、「板橋区商店街振興組合連合会が実施する商品券事業補助金交付要綱」に基づく板橋区内共通商品券発行事業に対する補助金の交付を、また、非法的または非権力的な行政手段とともに規制的手段が補助的に用いられつつ行政介入が行われている例として、「東京都消費生活条例」に基づく消費者保護にかかわる行政介入をとりあげて、自治体の「保護・助成」行政における行政手法を検討する。

また、「調整」行政においては、従来は、例えば、「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」

に基づく大規模小売店舗と中小小売業者間の事業活動の調整など、非権力的または非法的な手段と権力的または規制的な手段を組み合わせて行政介入が行われてきたが、社会環境の変化とともに、近年は規制緩和が政策目標とされていることから、この場面における行政手法も重大な見直しを迫られている。そこで、以下では、「大規模小売店舗立地法」と「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」をとりあげて、自治体の「調整」行政における行政手法を検討する。

二 「規制・監督」行政における行政手法——都道府県の条例に基づく行政手法

「規制・監督」行政にかかわる都道府県の条例には、国の法令と比較すると、いくつかの特徴が認められる。

第一に、都道府県の条例は、社会的に発生したまたは発生するおそれのある弊害の除去を目的とした、警察規制または社会的規制を目的としたものが多いことである。経済政策的規制を行うものとして、仲卸業務を都知事の許可制にし、業者数の最高限度を市場及び取扱品目の部類ごとに規定している東京都中央卸売市場条例があるが、数少ない例である。経済政策的な目的で行われる「規制・監督」行政は、自治体の区域を越えて商品・サービスが流通する国内市場全体を考慮しなければならないことから、基本的には、「国が本来果たすべき役割」に含まれるからである。また、自治体の経済政策の主要な目的とは経済の振興と活性化であり、自治体は、後述する「保護・助成」行政における行政手法を展開することによって、この目的の実現を図っているからである。

第二に、都道府県の条例には、国の法令を実施、施行するための条例（以下、「施行条例」という。）、国の法令または施行条例と目的などが関連する条例（以下、「関連条例」という。）、地域の特殊性に応じて制定された独自の条例（以下、「独自条例」という。）があるということである。そして、関連条例には、国の法令または実施条例とは全く別

個の規制を行うもの、国の法令または施行条例では対象外とされている事項を規制するいわゆる「横出し条例」と、これらと同一の対象について規制するが、規制の程度がより厳しいいわゆる「上乘せ条例」がある。

国の法令を実施するための条例には、公衆浴場法施行条例、旅館業法施行条例、興行場法施行条例、理容師法施行条例、美容師法施行条例、浄化槽保守点検業者の登録に関する条例などがある。

関連条例には、食品衛生法及び食品衛生法施行条例に関連する条例として、食品製造業等取締条例（東京都など）、ふぐの取扱い規制条例（東京都など）⁽¹¹⁾、かきの処理をする作業場に関する条例（広島県）、広島県輸出生鮮冷凍かき処理業者登録条例、長野県豆腐製造衛生師登録条例など、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律に関連する条例として、東京都テレホンクラブ等営業及びデートクラブ営業の規制に関する条例、性風俗営業等に係る不当な勧誘、料金の取立て等の規制に関する条例などがある。

独自条例には、山梨県モーターボート業適正化条例⁽¹²⁾、木材業者及び木材加工業者登録条例（秋田県など）⁽¹³⁾、うなぎ稚魚の取扱いに関する条例（宮崎県）、みつばち転飼条例（愛媛県など）のほかに、農産物、畜産物、水産物その他の製品についての検査、検定、規格または格付などに関する条例（例えば、青果物規格条例（香川県など）⁽¹⁴⁾）、種畜条例（大分県など）、飼料検定条例（愛媛県など）、水産製品規格条例（長崎県など）、畳表格付条例（福岡県など）などがある。

第三に、都道府県の条例における行政手法には、参入規制、設備規制、地域・距離制限規制、価格・料金規制、変更命令・改善命令等による規制、資格規制、検査・検定などによる規制があることである。⁽¹⁵⁾

参入規制については、事業等の許可、登録、届出などの行政手段がとられている。設備規制については、設備についての許可、確認（小規模水道の新設等についての工事の設計（給水施設条例（茨城県など））、認証（ふぐ取扱所の認証（ふぐの取扱い規制条例（東京都など）））などの行政手段がとられている。地域・距離制限規制については、例えば

公衆浴場法施行条例における公衆浴場の設置場所の配置基準、みつばち転飼条例（愛媛県など）における転飼の許可にあたってのほう群の配置基準などがある。価格・料金規制については、公衆浴場入浴料金の価格に関する告示などがある。変更命令・改善命令等による規制については、業務や設備などについて指導、勧告、下命、許可等の取消しなどの行政手段がとられている。資格規制については、免許（ふぐ調理師の免許（ふぐの取扱い規制条例（東京都など））、登録（豆腐製造衛生師の登録（豆腐製造衛生師登録条例（長野県など）））などの行政手段がとられており、施設には有資格者の必置が義務づけられている。検査、検定などによる規制については、業務、施設や製品などに関する報告の徴収、検査、質問や、農産物、畜産物、水産物その他の製品についての検査、検定、規格または格付などの行政手段がとられている。

第四に、都道府県によって規制の程度に相違があることである。例えば、魚介類の行商について、東京都では、知事への届出による参入規制を行っているが（食品製造業等取締条例三条）、山形県では、知事から登録を受けなければならないとしている（山形県魚介類行商取締条例三条）。また、行政介入の根拠に関して、条例によるか規則その他によるかについても相違がある場合もある。例えば、クリーニング業法では、クリーニング所においてとるべき措置について、都道府県知事が必要な措置を定めることができる旨の規定があるが（同法三条三項六号）、島根県ではクリーニング業法施行条例を制定しているものの、多くの都道府県では条例に根拠を有するものとはなっていない。

第五に、「規制・監督」行政に一応分類できるが、「保護・助成」行政と密接に関連する行政手法も存在することである。例えば、農産物、畜産物、水産物その他の製品についての検査、検定、規格または格付等に関する条例は、これらの品質の改善と取引の公正化を図ることなどによって、産業の振興と活性化に寄与することを目的としている。このように、行政介入の典型的場面が相互に関連する相対的なものと認識する必要がある。

「規制・監督」行政にかかわる都道府県の条例には、このような特徴が認められるが、以下では、まず、自治体が国の法令及び施行条例のみならず関連条例を制定し、さまざまな行政手法を組み合わせることで特定の行政目的の実現を図っている例として、食品製造業等取締条例（東京都）（以下、「食品条例」という。）及び東京都ふぐの取扱い規制条例（以下、「ふぐ条例」という。）についてとりあげて、検討を進める。

食品条例の目的は、「食品衛生上の危害の発生を防止し、公衆衛生の向上及び増進に寄与すること」（食品条例一条）であって、食品衛生法と目的を共通にしている。しかし、食品条例は、菓子、魚介類、豆腐、弁当類など、条例で規定された食品の行商と、製菓材料等製造業、魚介類加工業、食料品等販売業など、条例で規定された食品の製造業等で、「食品衛生法第二十一条の規定に基づき許可を要する営業の用に供する施設において、その許可営業に類する営業を行う場合を除く」（食品条例二条三号）ものが規制対象であって、食品衛生法との関係では、いわゆる「横出し条例」の性格を有しているものである。食品条例における行政手法は、行商については、参入規制として、行商の種類、主たる食品の仕入先の住所及び氏名などについて知事への届出が義務づけられている（食品条例三条）。また、製造業等については、知事の許可が必要であって、その要件として当該施設が一定の衛生基準（食品条例六条一項二号、三号）に適合しなければならぬとされ（食品条例七条）、参入規制とともに設備規制が加えられている。さらに、知事は、公衆衛生上の必要があると認めるときは、行商人、製造業者等その他関係人から必要な報告を求め、または職員に検査及び質問などを行わせることができる（食品条例一二条）。なお、行商人及び製造業者等が衛生基準に違反した場合には、食品衛生上の危害を除去するための必要な措置または営業許可の取消しもしくは一定期間の営業の停止を命じることができる（食品条例一三条）。このように、食品条例は、参入規制、設備規制、変更命令・改善命令等による規制、検査・検定などによる規制といった行政手法を組み合わせて、行政目的の実現を図っている。

ふぐ条例の目的は、「ふぐの毒に起因する食中毒を未然に防止し、もつて食品の安全性を確保すること」（ふぐ条例一条）であり、食品衛生法と一部目的を共通にしている。しかし、ふぐ条例は、ふぐ調理師、ふぐ取扱所及びふぐ加工製品の販売が規制対象であつて、食品衛生法との関係では、いわゆる「横出し条例」の性格とともに食品衛生法とは全く別個の規制を行う条例といふことができる。ふぐ条例における行政手法は、ふぐ調理師については免許（ふぐ条例三条以下）、ふぐ取扱所については、その名称及び所在地ならびに専任のふぐ調理師の氏名について知事の認証（ふぐ条例一二条）という資格規制が加えられている。また、ふぐ加工製品の販売については、販売しようとする者の氏名及び住所ならびに販売を行うおうとする施設の名称及び所在地などについて知事への届出が義務づけられている（ふぐ条例一七条）。さらに、知事は、ふぐ条例の施行に必要な限度において、ふぐ調理師、ふぐ取扱所の経営者その他関係人から報告を求め、または食品衛生監視員に立入検査等を行わせることができる（ふぐ条例一九条）。なお、ふぐ調理師が、食用のふぐ以外の種類のふぐ及び有毒部位を販売するなど、条例に規定されたふぐ調理師の義務（ふぐ条例一条）に違反するなどした場合には、免許の取消しまたは一定期間の免許の停止を命じることができる（ふぐ条例九条）。このように、ふぐ条例は、特に資格規制という行政手法を用いて、行政目的の実現を図っている。

次に、自治体が地域の特殊性に応じて独自条例を制定して、「規制・監督」行政を展開する例として、長崎県園芸農産物規格条例（以下、「農産物条例」という。）及び長崎県水産製品規格条例（以下、「水産製品条例」という。）についてとりあげて、検討を進める。

農産物条例は、「園芸農産物の取引の公正及び品質の改善を図り、もつて生産を合理化し、農家経済の向上に資すること」を目的としており（農産物条例一条）、「保護・助成」行政とも相互に関連するものである。そして、農産物条例は、条例で規定された園芸農産物を出荷する者は、当該園芸農産物について、知事の定める規格によらなければならぬ

いとし（農産物条例三条）、当該農産物の包装の見やすいところにこれを表示しなければならない（農産物条例四条）というシステムを採用している。さらに、県知事は、規格の実施を徹底し、その公正を期するために、県吏員のなかから県知事が任命した規格調査員を置き、指導、必要な指示、調査及び検査などを行わせることができる（農産物条例八条）。なお、知事は、農産物条例三条及び四条に違反した者に対しては、一〇日以内の期間の出荷停止を命じることができる（農産物条例十一条）。このように、農産物条例は、主として検査・検定などによる規制を用いて、行政目的の実現を図っている。

これに対して、水産製品条例の目的は、「水産製品の品質の改善、生産の合理化、取引の単純公正及び使用又は消費合理化を図り、あわせて公共の福祉の増進に寄与すること」を目的としており（水産製品条例一条）、その趣旨は、農産物条例と同様である。しかし、水産製品条例は、水産製品の格付の申し出があった場合には、格付機関が知事の定めた県規格により格付を行うというシステムを採用しており、格付機関については知事の登録が必要とされているもの（水産製品条例七条）、行政機関ではないために、いわゆる「私人による行政」が行われているということが出来る。そこで、格付機関に対しては、正当な理由がなければ格付を拒否できないという義務が課され（水産製品条例五条）、さらに規格調査員の調査の結果、格付機関の行う格付が適当でないと認められるときは、知事は、格付機関に対する改善命令、格付の停止や格付機関の登録の取消しなどを行うことができる（水産製品条例九条、一五条）、知事には、格付機関に対する広範な監督権が与えられている。

このように、「規制・監督」行政の場面において、自治体がいわゆる「私人による行政」を行っている場合があることは、今後の規制緩和や行政改革などの実施にあたって、公と私（官と民）の役割分担を考えていくうえで、重要な示唆があるものと思われる。しかし、格付機関の事務遂行の中立性と客観性、格付機関の透明性、格付を受ける者の権利

救済、行政の総合性と整合性の確保など、検討すべき課題も多い。⁽¹⁶⁾

三 「保護・助成」行政における行政手法①——「板橋区商店街振興組合連合会が実施する商品券事業

補助金交付要綱」に基づく板橋区内共通商品券事業に対する補助金の交付⁽¹⁷⁾

地域内のいわゆるプレミアムつき共通商品券は、商店街振興組合連合会などが実施主体となって、今までに全国のさまざまな地域で発行されており、平成一二年度においては、特別区に限っても、板橋区のほか、中央区、練馬区、港区など一二区で発行されていた。⁽¹⁸⁾このような商品券発行事業に対して、多くの自治体が、商品券の発行について補助金を交付している。自治体のこのような行政介入は、政策や補助金交付要綱などの非法的または非権力的な手段を用いる「保護・助成」行政の典型的な例である。ここでは、板橋区内共通商品券に対する補助金の交付を具体例として、その概要と行政介入のありかたを検討する。

板橋区では、平成元年度から、主として、商店街の大規模小売店舗対策や消費者の区外流出を防止するために、区内共通商品券が、板橋区商店街振興組合連合会（以下、「連合会」という。）によって発行され、板橋区商店街連合会（以下、「商連」という。）によって発売されていた。当初、この商品券にはいわゆるプレミアムがつけられていなかったが、平成一〇年には、緊急地域経済対策事業の一環として区内経済の活性化を図るために、また区内共通商品券発行一〇周年記念事業として、一〇%のプレミアムをつけたものが発行された。

プレミアムつき板橋区内商品券（以下、「プレミアム商品券」という。）発行事業の概要は、連合会が、額面五〇〇円の商品券二〇枚（一万円分）を一セットとして一割引の九〇〇〇円で発行して、商連加盟の単組商店街が、商品券一枚について一〇円の発売手数料で委託を受けて発売し、消費者は、商連事務局のほか各商店街における販売店で、一人当たり三セット（三万円分）を上限として購入して、約三二〇〇の取扱店で使用できるといったものであった。プレミアム

商品券は、平成一〇年度には二億円分が発行され、ひきつづき一一年度は二億円、一二年度では一億円分が発行された。プレミアム商品券の取扱店は、原則として商連の加盟店とされていたが、弾力的に運用され、商連に非加盟の商店でも取扱店として登録されていたようである。平成一〇年度におけるプレミアム商品券の発売状況は、九月二〇日に発売が開始された第一回分が、同月二四日現在では九〇・七%、一〇月一五日現在では九九・〇%発売済みであり、消費者には好評であったことがうかがわれる。なお、プレミアム商品券についての区民への周知を図るために、「広報いたばし」に商品券についての情報を掲載するとともに、販売店一覧表などを記載したチラシを新聞の折り込みで区内の全戸に配布するという方法がとられた。

プレミアム商品券の流通過程は、以下のとおりである。第一に、商品券の取扱いを希望する商店が商連に申込書を提出して、商連が登録手続を行う。なお、商店街の大規模小売店舗対策が発行目的の一つだったことから、旧「大規模小売店舗における小売業の事業活動に関する法律」で規定されている「大規模小売店舗」（店舗面積五〇〇㎡超）では商品券を取り扱うことができないこととされていた。また、登録については、区は実施主体ではないために関与しておらず、商連が登録を拒否した事例もなかった。第二に、消費者は、プレミアム商品券を販売店等で購入し、取扱店で商品などを購入する。第三に、取扱店は、消費者の使用したプレミアム商品券に商品券換金申込書を添付し、区内の取扱信用金庫または信用組合（四四店舗）で換金する。最後に、使用済みプレミアム商品券は、月一回商連が回収し、必要に応じて決済現金を取扱信用金庫または信用組合の口座に入金するというものであった。

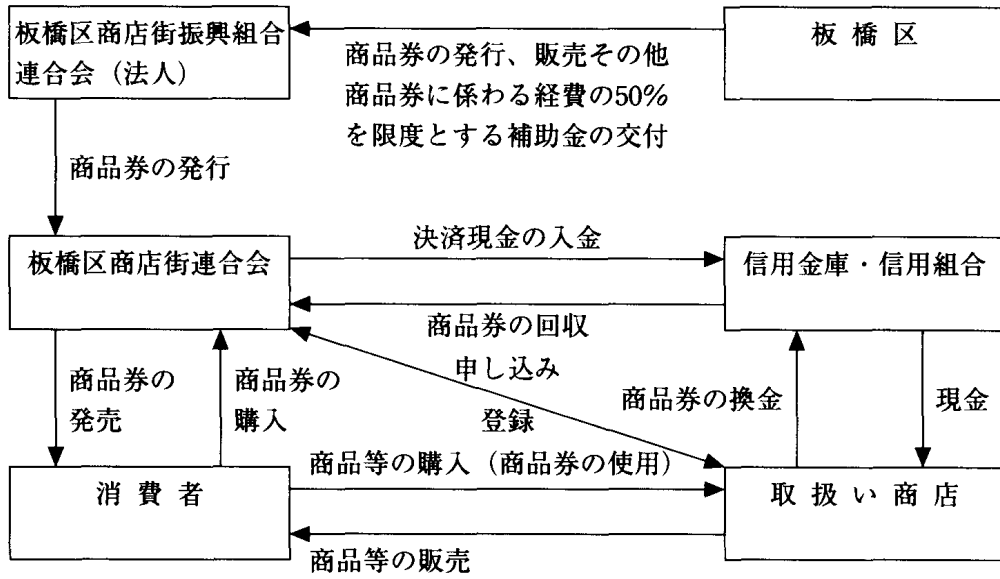
板橋区は、連合会に対して、プレミアム商品券発行业務について、平成一〇年度では、板橋区補助金交付規則に基づいて、プレミアム部分（一割引分の合計二〇〇〇万円）の五〇%に当たる一〇〇〇万円と、プレミアム商品券発行経費の五〇%に当たる二五〇万円の合計一二五〇万円を区の予算に計上し、補助金を交付した。しかし、同規則によると、

補助金交付手続、補助率、事業前における補助金支払いの可否について疑義が生じるおそれがあったために、板橋区は、平成一一年には、新たに「板橋区商店街振興組合連合会が実施する商品券事業補助金交付要綱」（以下、「補助金要綱」という。）を制定して、平成一一及び平成一二年度においては、これに基づいて補助金を交付した。補助対象は、プレミアム商品券の発行、販売その他の商品券に係わる経費とされ（補助金要綱二条）、補助率は、補助対象経費の五〇％が限度とされている（補助金要綱三条）。なお、平成一一年度には一二五〇万円が、平成一二年度には七五〇万円が、補助金として交付された。

プレミアム商品券の発行事業に対する補助金の交付手続は、以下のとおりである。第一に、連合会が、プレミアム商品券事業に係る事業計画と収支予算について総会で議決し、補助金交付申請書に必要な書類を添付して、区長に対して補助金交付の申請を行う（補助金要綱四条）。第二に、区長は、これらの内容を審査し、適正であると認めるときは、補助金の交付を決定し、補助金交付決定通知書により連合会にその旨を通知する（補助金要綱五条）。第三に、連合会は、補助金の交付決定を受けたときは、補助金請求書により区長に対して補助金を請求する（補助金要綱六条）。第四に、連合会は、プレミアム商品券事業が終了したときは、必要な書類を添付し、事業完了報告書を区長に提出する（補助金要綱七条）。最後に、区長は、これらの内容を審査し、また必要に応じて実態調査を行ったうえで、補助金の執行が補助金の交付決定の内容に適合すると認めるときは、交付すべき補助金の額を確定し、補助金確定通知書によりその旨を振興組合連合会に通知する（補助金要綱八条）。なお、区長は、既に交付されていた補助金の額が確定された補助金の額を超えていた場合には、連合会に対して、期限を定めてその返還を命じることになる（補助金要綱九条）。なお、上述したプレミアム商品券の流通過程と補助金の交付手続は、次頁の図の通りである。

板橋区におけるプレミアム商品券は、平成一〇年度から三年間にわたって計五億円分が発行されたが、平成一三年度

図 板橋区内共通商品券の流過程と補助金交付の対象



自治体の経済行政に関する覚書

の発行予定はないとのことである。そこで、これまでに行われたプレミアム商品券事業に対する補助金の交付について、従前のプレミアムがつけられていなかった区内共通商品券（以下、「従前の商品券」という。）事業と比較しつつ、若干の評価を試みることにする。

第一に、プレミアム商品券の発行主体は連合会であるが、法人組織ではあるものの、財政基盤が極めて脆弱であり、板橋区の補助金交付がなければ、プレミアム商品券事業が実施できないという状況にあったことについてである。平成一三年度の発行予定がない理由も、例えば一億円分のプレミアム商品券を発行するためには、連合会は、約七〇〇万円を支出しなければならぬが、その負担に耐えられないことにある。

第二に、従前の商品券は、プレミアムがないために、消費者にとって必ずしも魅力のあるものではなく、その売上は伸び悩み、板橋区の購入に依存していたことについてである。例えば、従前の商品券の区の活用率は、平成八年度では最大の六一・八％であり、平成元年から平成九年度までの平均でも四二・四％にのぼっており、板橋区は、従前の商品券を新生児誕生祝い品や敬老祝い品などに活用していた。しかし、プレミアム商品券の発行が開始された平成一〇年度には、区の活用率は一八・一％となり、区への依存度は著しく減少したこと、また前述した発売状況からみて、プレミアム商品券は従

前の商品券に比べて、おおむね消費者に好評であったということが出来る。

第三に、従前の商品券が流通しなかった問題点として、プレミアムがなかったこと以外にも、利用できる商店と商品が消費者にとってわかりずらかったこと（商店によっては、セール対象商品について利用を除外している）、商店と消費者ともに利用方法に慣れていなかったことなどがあったようである。これに対し、板橋区は、プレミアム商品券の発行にとともに、取扱店を確認し、取扱店について区の広報や新聞の折り込みチラシを利用して区民への周知を図り、プレミアム商品券のPR方法の改善や利用方法について指導を行うなど、問題点の解消に向けて一定の取り組みを行った。さらに、板橋区は、取扱店がプレミアム商品券の利用を拒否した場合には、補助金の凍結を含めて、当該取扱店及び商店街に対する制裁措置を検討していたようである。これによって、従前の商品券の回収率は、平成元年度から平成九年度までの平均で八〇・七%であったが、平成一一年度におけるプレミアム商品券及び従前の商品券の回収率は、七月末日現在で一四三・三%にのぼった。

第四に、プレミアム商品券発行事業に対する補助金の補助率について、板橋区は、補助要綱によって対象経費の五〇%を限度としていることについてである。政策的には補助率を一〇〇%にすることも考えられるが、大規模小売店舗におけるプレミアム商品券の利用を制限するとすれば、公金の使途として平等を欠くことになりかねず、十分な検討が必要となる。

最後に、プレミアム商品券発行額分の経済効果があったか否かということである。板橋区では、平成一三年八月末日現在で、経済効果の測定を行ってはいない。プレミアム商品券発行事業に対する補助金交付の目的は、緊急地域経済対策事業の一環として区内経済の活性化を図ることであり、プレミアム部分以上に売上が伸びていなければ消費刺激効果があったとはいえないが、家電製品や自転車などの高額商品の売上が伸びた商店街もあり、板橋区としては、商店街の

大型小売店舗対策としてある程度の目的が達成されたと考えているようである。⁽¹⁹⁾

以上のように、自治体が補助金を交付する場合には、交付対象及び補助率を十分に検討したうえで要綱を制定し、交付手続を明確にすることによって、公正と平等を確保するとともに、その効果について、事前の予測と事後の測定を十分にに行い、適切な公金の支出をする必要がある。⁽²⁰⁾

四 「保護・助成」行政における行政手法②——「東京都消費生活条例」に基づく消費者保護行政

東京都消費生活条例（以下、「消費生活条例」という。）は、昭和五〇年に制定された「東京都生活物資の危害の防止、表示等の事業行為の適正化及び消費者被害救済に関する条例」（以下、「旧条例」という。）を全面改正したものであり、さまざまな商品・サービスの出現にともなって、商品・サービスの安全性に対する消費者の関心の向上、事業者の販売形態の多様化、消費者の高齢化、商品のリサイクル・廃棄物の再資源化の必要性など、消費者問題が多様化するなかで、健康で安全かつ豊かな生活を実現するために、「事業者、消費者及び行政は、経済社会や環境に及ぼす影響に配慮しながら、消費者の利益の擁護及び増進に努めていくことが強く求められている」（消費生活条例前文）という認識に基づいて、平成六年一〇月に制定され、翌七年一月一日から施行されたのち、平成一四年三月に改正され、現在に至っている。この消費生活条例は、以下のような特徴を有する。

第一に、消費生活条例は、「社会経済状況の変化と消費者問題の動向に対応した条例」であり、「的確かつ迅速に、効果的な行政措置ができるための諸規定であること」⁽²¹⁾をめざしていることである。これは、平成一四年の改正で、前文に、消費者問題が構造的に発生していること、東京の消費者問題がグローバル化などにより変容していること、消費者、事業者、行政におけるパートナーシップが必要であること、消費者にも能動的役割があることが加筆されたこと

からも、みてとることができる。⁽²²⁾

第二に、消費生活条例が、「消費者の権利」として、「生命及び健康を侵されない権利」、「適正な表示を行わせる権利」、「不当な取引条件を強制されず、不適正な取引行為を行わせない権利」、「事業者によって不当に受けた被害から、公正かつ速やかに救済される権利」、「情報を速やかに提供される権利」、「消費者教育を受ける権利」を掲げ、その「確立」を目的としていることである（消費生活条例一条）。そして、消費生活条例は、この規定で消費者の権利を宣言するに止まらず、後述するように、消費者の権利を具体化する規定も第二章以下各章で設けている。

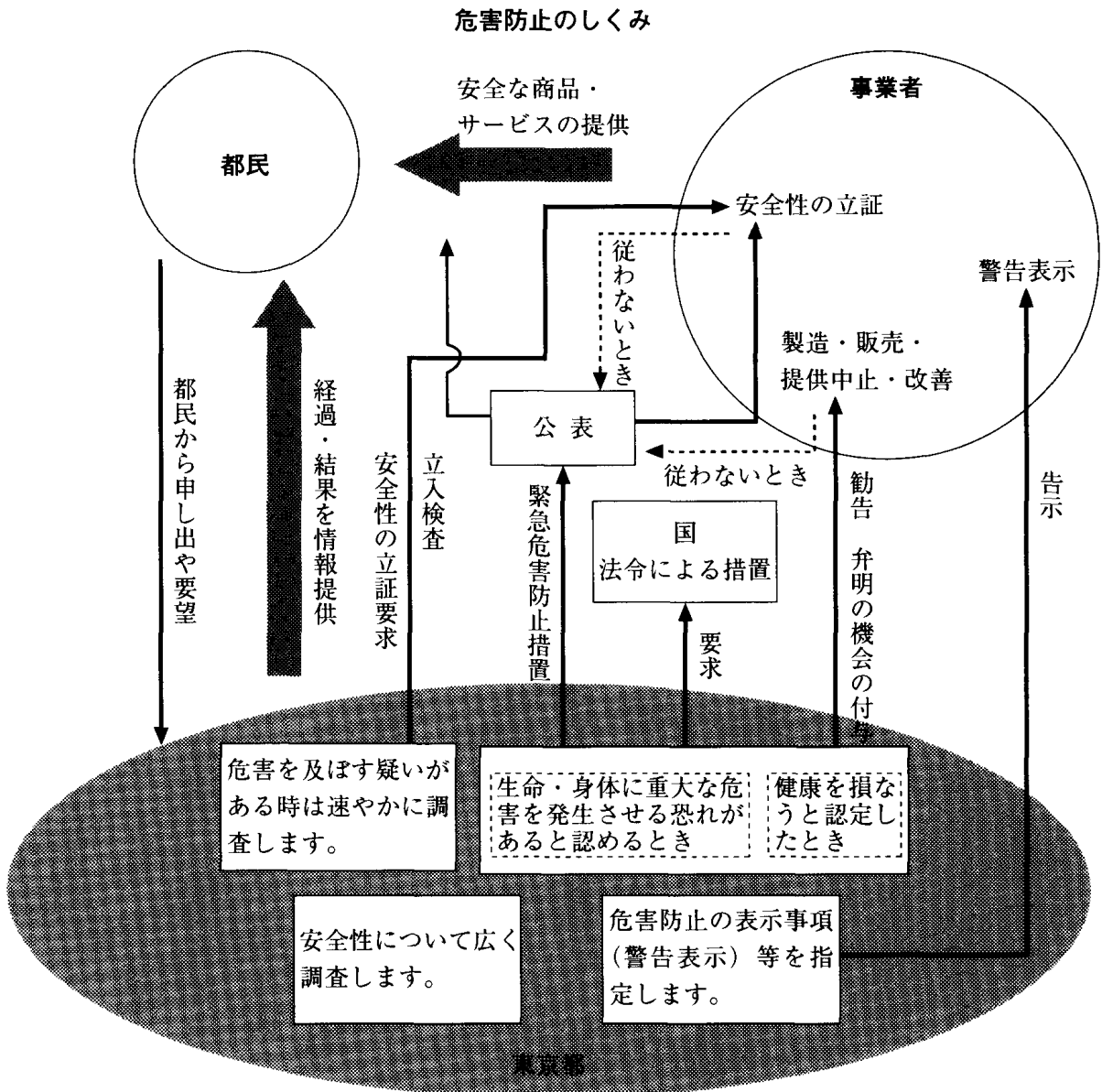
第三に、消費生活条例が、消費者行政に対する都民の参加について規定していることである。まず、「都民の申出」制度を設け、都民が「この条例の定め違反する事業活動により、又はこの条例に定める措置がとられていないため、消費者の権利が侵されている疑いがあるときは、知事に対しその旨を申し出て、適切な措置をとるべきことを求めることができる」と規定されている（消費生活条例八条）。この「都民の申出」は、「遺伝子組み換え作物とその加工品への表示の義務づけについて」など、昭和五十一年から平成一三年七月現在まで、旧条例から通算して六六件が受理されている。⁽²³⁾ また、消費生活条例に基づき、知事の附属機関として、東京都消費生活対策審議会を設置され（消費生活条例四五条）、消費者の代表も委員に任命されている。

第四に、消費生活条例が、消費者の権利を確立し、商品・サービスによる危害の発生の防止、表示・包装の適正化、価格の安定、取引行為の適正化などを目的として、不適正な取引行為に該当する行為や商品の包装についての一般的基準などに関する規則の制定、危害防止表示事項等、商品表示事項等、サービス表示事項等、保証表示事項等、単位価格及び販売価格の表示、特別調査を要する生活関連商品等の指定、⁽²⁴⁾ 消費生活条例の実効性を確保するために必要とされる調査、消費生活条例に定められた基準等に違反している事業者に対する是正の指導及び勧告、これらの勧告及び指導に

従わない事業者の公表という行政手段を用いるとされていることである。消費生活条例では、都と事業者との法関係を形成する過程において、処分ではなく指導及び勧告という非権力的な手段を用いることとされているが、これは、事業者に対して消費生活条例の自主的遵守を促す趣旨であり、また、その実効性確保手段として、罰則でなく公表を採用することにしたのは、「この条例が都民の積極的な参加や協力を前提としてつくられており、公表に基づく都民の行動によって、悪質な事業行為などを追放することが期待されているから」⁽²⁶⁾である。なお、平成一四年の改正により、不適正な取引行為として禁止されるものを追加するなどの改正を行った。これは、インターネットショッピングなどの電子商取引の拡大、個人情報情報の悪用や法規制を意図的に脱法した悪質事業者による消費者被害の増加といった、近年の社会経済状況の変化に対応したものである⁽²⁷⁾。

ところで、上述した都と事業者との法関係を形成する過程は、次頁の図の通りである。

第五に、消費生活条例が、消費者への各種の支援について規定していることである。まず、消費生活条例は、消費生活上の被害について知事が助言、調査、あっせんなどの措置を講じるとともに（消費生活条例二八条）、これらのうちで、「都民の消費生活上に著しい影響を及ぼし、又は及ぼす恐れのある紛争について、その公正かつ速やかな解決を図るため」に、知事の附属機関として、東京都消費者被害救済委員会（以下、「救済委員会」という。）を設置し、あっせん、調停等を行うこととしている（消費生活条例二九条⁽²⁸⁾）。また、紛争が救済委員会に付託されたときは、紛争の再発、被害の未然の防止を図るために、その処理の経過及び結果を都民に明らかにすることとしている（消費生活条例三〇条）。さらに、救済委員会のあっせん、調停等が不調に終わり、消費者と事業者の間で訴訟が提起された場合には、被害を受けた消費者が多数生じているなど、一定の要件のもとで、当該消費者に対して訴訟援助を行うこととしている（消費生活条例三一一条⁽²⁹⁾以下）。なお、平成一四年の改正により、消費生活相談の充実・強化とともに、消費者被害救済委



(参照：東京都生活文化局消費生活部企画調整課「消費生活条例と私たち」10頁)

員会の役割の明確化と充実・強化が図られた。⁽³⁰⁾

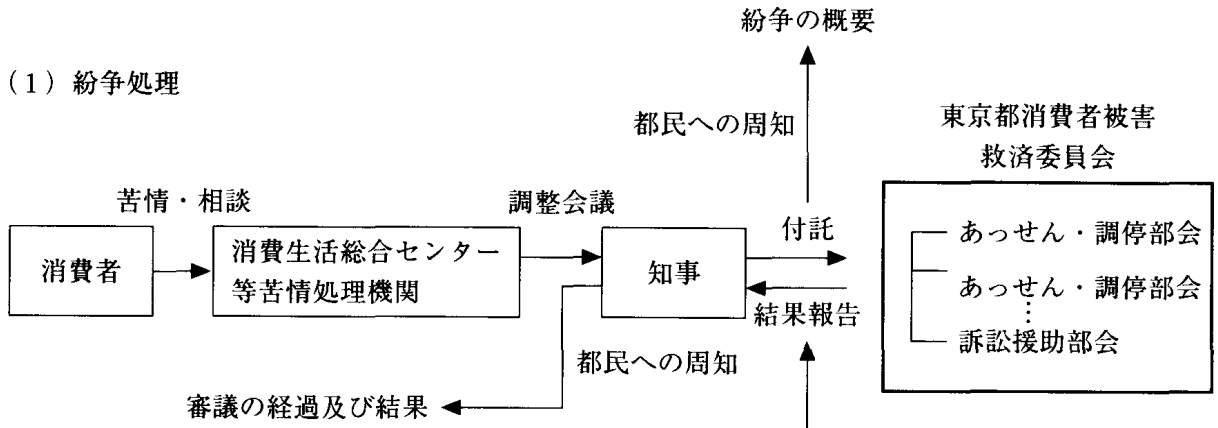
ところで、上述した東京都消費者被害救済制度のしくみについては、次頁の図の通りである。

消費生活条例は、その他にも、消費者に対して、消費生活に関する情報一般について(消費生活条例三九条)、必要と認める商品・サービスについての試験、研究の結果(消費生活条例四〇条)、消費生活条例の実効性を確保するために必要とされる調査に関する情報(消費生活条例一条、一五条二項、二四条、二七条、三〇条)を提供すること、消費者教育の推進(四一条)と消費者の自主的な学習の支援のために必要な条件の

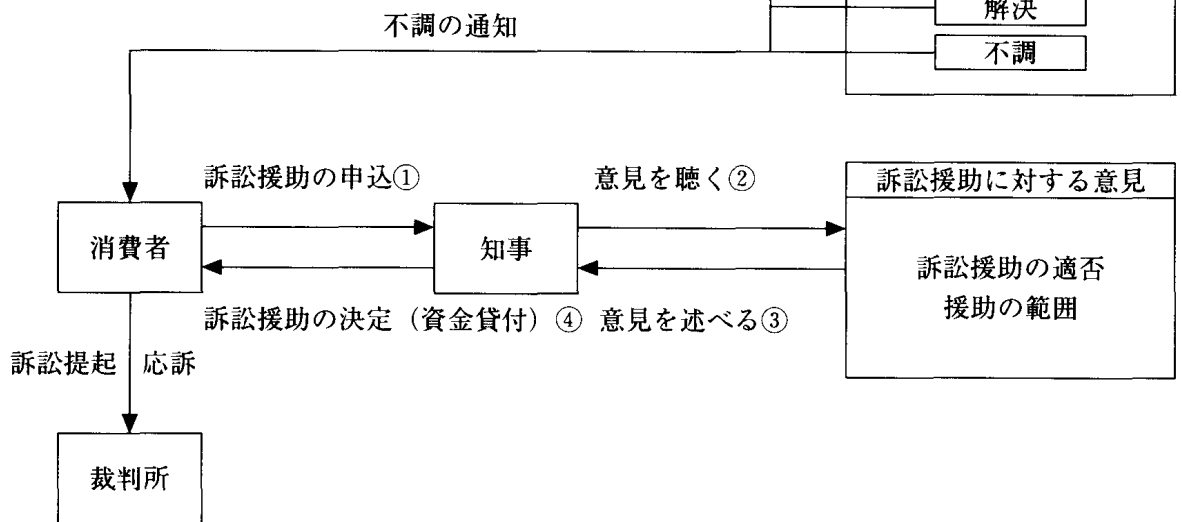
東京都消費者被害救済制度のしくみ

自治体の経済行政に関する覚書

(1) 紛争処理



(2) 訴訟援助



(出典：東京都生活文化局消費生活部企画調整課『消費生活条例と私たち』18頁)

整備(四二条)を行うことなど、さまざまな消費者への支援を規定している。

第六に、消費生活条例が、法関係を形成する過程のみならず、政策形成及び計画策定の過程についても規定を設けていることである。まず、消費生活条例は、「消費生活に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本となる計画を策定するものとする」と規定しており(四三条)、これに基づいて、平成九年二月には、「東京都消費生活基本計画(消費者が創る生活都市東京)」が策定された。また、都は、消費生活に関する施策について総合的調整を図るべきこととされ(消費生活条例四

四条)、そのために平成九年二月には、東京都消費生活対策推進会議が設置された。⁽³¹⁾

最後に、消費生活条例が、国又は他の自治体との相互協力(消費生活条例五条)及び国に対する措置要求等(消費生活条例六条)について規定していることである。現代においては、多くの商品・サービスが全国的な規模で生産、流通しているために、消費生活上の諸問題の解決には国の法令や施策などが必要な場合が多いが、個別具体的な消費被害を受けるのは住民であり、自治体は、それに直接かつ迅速に対応しなければならず、住民からの要望を受けて国に対して積極的な働きかけを行う必要が生じる。そこで、本条は、都知事に対して、これを義務づけたものである。⁽³²⁾⁽³³⁾

「保護・助成」行政における行政手法については、消費者保護行政のように、政策形成及び計画策定の過程において用いられる行政手段についても重要であるもの、法関係形成の過程において、非法的または非権力的な行政手段だけではなく、補助的に規制的な行政手段が用いられるもの、附属機関が設置されて重要な役割を担うものがある。このような場合には、自治体は、さまざまな施策の総合調整を行った上で、多様な行政手段を駆使しつつ、それらを適切に組み合わせる行政目的を実現するようにならなければならない。

五 「調整」行政における行政手法―大規模小売店舗立地法の下での自治体の行政手法

商工業・サービス業の分野を対象とした自治体の経済行政は、平成一〇年に「大規模小売店舗立地法」(以下、「大店立地法」という。⁽³⁴⁾)が制定され、平成一二年に「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」(以下、「旧大店法」という。)が廃止されたことで、大きな転換を迫られた。

旧大店法は、「消費者の利益に配慮しつつ、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り、その周辺の中小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」(旧大店法一条)を目的として、大規模小売店舗設置者の届出、公示(旧大店法三条)、大規模小売店舗における小売業者の届出(旧大店法五条)、小売業者の開店日の繰上げ等についての届出(旧大店法六条)のほか、大規模小売店舗の事業活動が周辺の中小小売業に相当程度の影響を及ぼすおそれがあると認められるときは、通商産業大臣または都道府県知事による変更勧告(旧大店法七条)、変更命令(旧大店法八条)または改善勧告(旧大店法一〇条)を行うことができる旨、小売業者が旧大店法の規定または変更命令に違反した場合には営業停止命令(旧大店法一四條)を行うことができる旨などを規定していた。このように、旧大店法は、小売業の調整を直接の目的としつつも、規制の程度の強い行政手段を用いていた。

しかし、近年、商工業・サービス業については、劇的な状況の変化が生じている。第一に、消費者の需要構造が変化したことである。モータリゼーションの急速な進展や夜間・休日における消費需要の増加など、消費需要の物理的・時間的広がりが顕著になっているとともに、消費需要自体も個性化、多様化が進展していることである。第二に、供給構造が変化したことである。コンビニエンス・ストアの急増、アミューズメント機能を有する店舗開発、消費者の嗜好に対応した専門店の増加、通信販売やバーチャルモールなどの無店舗販売の伸長など、高度化する消費者の要求に適合した商品・サービスの提供が求められてきていることである。これらのことは、従来の「大規模小売店舗対中小小売業者」という図式では把握できなくなってきた。第三に、新たな社会的問題への対応が求められていることである。地域住民は、消費者であると同時に、地域コミュニティの構成員として、周辺環境を含む街づくりへの関心を高めており、街づくりについての自治体の対応が大いに注目されている。第四に、規制緩和が推進されていることである。平成七年三月には「規制緩和推進計画」が閣議決定され、経済活動は原則として自由であるべきであり、経済的規制は例外であるとされている。さらに、アメリカが、一九九六年六月に、世界貿易機関に対して、旧大店法は「サービスの貿易

に関する一般協定」に違反しているとして提訴するなど、商工業・サービス業の分野を対象とした経済行政について、いわゆるグローバル・スタンダードが求められている。⁽³⁵⁾

このような状況の変化の下で、旧大店法に基づく大規模小売店舗の事業活動の調整は、有効性が乏しく、新たな社会的問題に対応できなくなったといえよう。そこで、大規模小売店舗に関する政策転換が必要となり、新たに制定されたのが大店立地法である。

大店立地法は、「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ものによりその施設の配置及び運営方法についての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、もつ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」(大店立地法一条)を目的としており、旧大店法と目的が異なっている。大店立地法は、まず、経済産業大臣が、関係行政機関の長に協議して、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を定め、公表することとしている(大店立地法四条)。そのうえで、第一に、大規模小売店舗の設置者(以下、「設置者」という。)は、その新增設を行う場合には、都道府県に対して、大規模小売店舗の名称及び所在地、店舗内の店舗面積の合計、施設の配置に関する事項、施設の運営方法に関する事項などの届出を行い、都道府県は、届出内容などを公告し、四月間縦覧に供する(大店立地法五条)。第二に、設置者は、当該届出の日から二月以内に、届出内容を周知させるために、説明会を開催しなければならない(大店立地法七条)。第三に、都道府県は、地元市町村の「周辺の地域の生活環境の保持の見地からの意見」を聴取し、さらに、地元住民、地元事業者、地元商工会議所又は商工会などから提出された意見書に配慮し、設置者に対して意見を述べる(大店立地法八条一項から六項)。第四に、設置者は、都道府県の意見を踏まえ、届出の内容を変更するなど自主的な対応策を提示する(大店立地法八条七項以下)。第五に、都道府県は、設置者の自主的な対応策が「都道府

県が述べた意見を適正に反映しておらず、……大規模小売店舗の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」、地元市町村の意見を聴くなどしたうえで、設置者に対して、必要な措置をとるべきことを勧告することができる（大店立地法九条一項）。また、都道府県は、設置者が正当な理由なくその勧告に従わなかった場合には、その旨を公表することができる（大店立地法九条七項）。

大店立地法は、旧大店法と目的が異なるほか規制対象も異なり、それらは、大規模な集客や物流などにともなう、交通渋滞、駐車場及び駐輪場、交通安全、騒音及び排気ガス、廃棄物の処理などと解される（大店立地法四条）。また、旧大店法が変更命令、営業停止命令など、規制の程度の強い行政手段も用いていたのに対し、勧告、公表など規制の程度の弱い行政手段を用いている。さらに、旧大店法の下では、チェーン店のコンビニエンス・ストアの出店を規制する自治体もあったようであるが、大店立地法の下では、自治体は、「地域的な需給状況を勘案することなく、この法律の趣旨を尊重して」（大店立地法一三条）、必要な施策を講じなければならぬとされ、安易に大規模小売店舗の出店規制を行うことができなくなった。⁽³⁶⁾

しかし、ほとんどの自治体は、商店街が地域住民のコミュニケーションの場であって、高齢化社会への対応や子どもを育てる生活環境の確保などに一定の役割を果たしているとして、その衰退は、中小小売業者だけの問題ではないと認識している。⁽³⁷⁾そして、自治体の多くは、大規模小売店舗の出店に関して要綱を制定して一定の対応をしているが、京都市のように、街づくりの一環として、条例を制定している自治体もある。そこで、大店立地法の下での「調整」行政における手法について、「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」（以下、「まちづくり条例」という。）を具体例として、検討を進める。

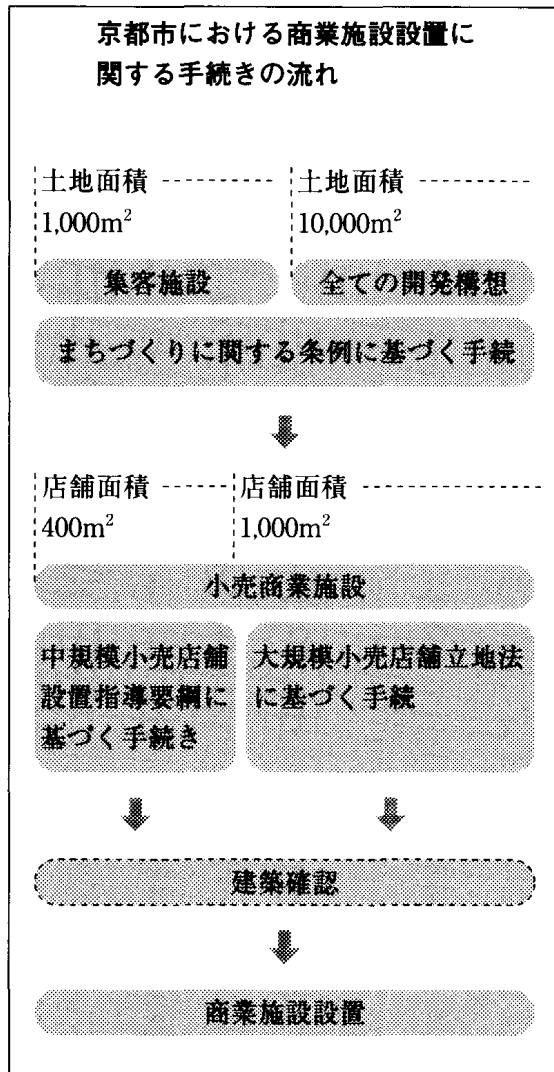
まちづくり条例は、「良好なまちづくりの推進を図るため、……開発事業の構想について本市及び市民の意見を反映

させるための手続等を定めることにより、まちづくりの方針に適合した土地利用を促し、もって都市の健全な発展と市民の福祉の増進に寄与すること」(まちづくり条例一条)を目的としており、街づくりをするなかで、大規模小売店舗の出店の誘導を行おうとするものである。まず、市は、「まちづくりの方針」を定め(まちづくり条例三条)、事業者は、開発事業を行うにあたり、その内容を「まちづくりの方針」に適合させるよう努めなければならないこととしている(まちづくり条例四条)。まちづくり条例は、大規模小売店舗との関係では、「まちづくりの方針」の中に「商業集積ガイドプラン」を含んでおり(まちづくり条例施行規則二条二号)、「商業集積ガイドプラン」では、市域を7ゾーンと11区域に分けて、大規模小売店舗の上限面積を定めている。⁽³⁹⁾そして、第一に、開発事業者は、当該開発事業(集客施設の設置を含む開発事業で当該開発事業に係る区域の土地の面積が一〇〇〇平方メートル以上の場合)に係る設計等に着手する前に、開発構想について、市長に届け出るとともに、市長と協議しなければならない(まちづくり条例六条)。第二に、市長は届出の内容などを公告し、三週間縦覧に供する(まちづくり条例七条一項)。第三に、開発事業者は、三週間内に、届出内容を周知させるために、説明会を開催しなければならない(まちづくり条例七条)。第四に、開発構想について意見を有する者は、縦覧期間満了後一週間以内に、市長に意見書を提出することができ(まちづくり条例八条)、市長から当該意見書の写しの送付を受けた開発事業者は、当該意見に対する見解書を市長に提出するとともに(まちづくり条例九条)、開発構想の変更の届出をするなどの自主的な対応策を提示する(まちづくり条例一〇条)。第五に、市長は、「良好なまちづくりを推進するため必要があると認めるときは」、開発事業者に対して、必要な指導及び助言をすることができる(まちづくり条例十一条)。また、この指導又は助言を行った場合においても、当該「開発構想がまちづくりの方針に適合せず、当該開発構想に係る土地を含む周辺の地域の適正かつ合理的な土地利用を図るために著しい支障があると認めるときは」、必要な措置を講じるよう勧告することができる(まちづくり条例一二条一項、

二項)。さらに、この勧告を行ったにもかかわらず、なお「当該開発構想がまちづくりの方針に適合していないと認めるときは」、市長は、これらの指導、助言及び勧告の内容ならびに開発事業者の対応の内容を公表することができる（まちづくり条例一三条一項）。なお、「開発事業者が正当な理由がなくてまちづくり条例に定める手続の全部又は一部を行わないときは」、市長は、当該開発事業者に対して、必要な措置を講じるよう勧告し（まちづくり条例一二条三項）、これに従わなかった場合には、その旨を公表することができる（まちづくり条例一三条二項）。その際には、市長は、開発事業者に意見陳述の機会を与えなければならない（まちづくり条例一四条一項）。

上述したまちづくり条例の基本的な手続は、大店立地法と若干類似しているが、次のような特徴が認められる。

第一に、まちづくり条例では、大規模小売店舗の設計等といった出店構想の段階で、所定の手続が開始されることである。早期に調整を行うことで、よりよい調整が行われる可能性が高まるであろう。なお、京都市における商業施設設置に関する手続は、上図の通りである。



（出典：京都市産業環境局商工部商業振興課
『ひと・まち・ロマン 元気都市・京都』）

第二に、まちづくり条例は、開発事業者に対して、地元住民などの意見についての応答を義務づけていることである。これにより、大規模小売店舗の出店に関して、開発事業者の行う説明会が実質化されるとともに、地元住民の意見が反映される可能性が高まり、街づくりに関する住民参加が進展するといえよう。

第三に、まちづくり条例は、開発事業者が所定の手続を経由すべきことについての実効性を確保する手段として、罰則ではなく、市長による勧告と公表を採用していることである。これは、開発事業者に対してまちづくり条例の自主的遵守を促す趣旨であり、まちづくり条例が市民の積極的な参加を前提としてつくられているからである。

ただし、大店立地法との関係で法的な強制力をともなった規定がないため、まちづくり条例が大規模小売店の立地を規制し、誘導すること自体の実効性はない。例えば、大規模小売店舗の店舗面積の調整に反対している開発事業者もいるようである。⁽⁴⁰⁾

街づくりは、単なる大規模小売店舗と中小小売業の事業活動との調整の問題ではなく、地域コミュニティをどのように構築していくかについて広い観点から考えるべき問題であり、まちづくり条例は、そのさきがけであると評価できよう。

おわりに

現代は、国民の経済活動が多様化し、生活、環境その他の要素も総合的に考慮すべき時代になっており、経済行政も、それにとまって他の行政領域とさまざまな関連がある。例えば、商工業・サービス業を対象とした行政介入については、自治体、消費者、事業者との関係のみならず、規模や性格などを異にする事業者間の関係、地域コミュニティの構成員としての消費者、その中での高齢者、子どもなど、法律関係に登場する当事者の性質やその権利・利益などにも着目する必要がある。また、行政目的を達成するために、情報提供や教育などが必要な場合もある。このように、経済行政は、従来のいわゆる「タテ割行政」の思考方法では把握できなくなってきており、その意味で、開発行政、福祉行政、青少年保護行政など、さまざまな行政領域との関連で議論をする必要があるだろう。これらの議論は今後の課題としたい。

(1) 東京都における経済動向については、東京都商工指導所調査部編『平成一二年版東京都中小企業経営白書（小売業編）』（東京都政策報道室都民の声部情報公開課、平成一二年）三頁以下参照。また、東京都の中小小売業の構造特性については、同書三五頁以下参照。

(2) 中心市街地の商店街の振興と活性化を図るために、「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」が平成一〇年に制定された。また、同法の制定に先立って、国は、平成一〇年度に、一一省庁にわたる総額一兆円を超える予算を計上した。同法の概要などについては、波形克彦『「大店法廃止」影響と対応』（経営情報出版社、平成一〇年）五〇頁以下参照。

(3) 例えば、東京都では、小規模企業向長期資金融資、経営安定支援資金融資、中小企業向短期資金融資、中小企業向短期資金融資など、各種の制度融資を行っている。東京都中小企業制度融資や東京都内の区市町の融資制度などについては、東京都労働経済局商工振興部金融課編『中小企業のための金融の手びき』（東京都政策報道室都民の声部情報公開課、平成一二年）参照。

(4) 例えば、東京都は、産業・地域を支援する新たな労働経済行政の仕組みについて、「総合支援ネットワーク」の構築と本庁部門の総合調整機能の重要性を指摘している。東京都労働経済局総務部企画調査課『都民と創る東京都産業振興ビジョン'00』（東京都政策報道室都民の声部情報公開課、平成一二年）参照。

(5) この概要については、宮家邦彦「サービスの貿易に関する一般協定」（ジュリストNo.1071（一九九五年）三六頁）など参照。

(6) 行政手法の概念については、既に佐藤英善博士が提唱されている。佐藤英善『経済行政法』（成文堂、一九九〇年）四四四頁以下参照。

(7) 佐藤・前注（6）四五三頁以下参照。

(8) かつては、法律先占論が通説とされ、自治体の条例が国の法令に抵触すると解されることが多かったが、現在では、判例（最大判昭和五〇年九月一〇日刑集二九卷八号四八九頁など）、学説上、法律先占論は克服されつつある。学説の動向については、例えば、杉野信一郎ほか『条例の制定と運用』（公人社、二〇〇〇年）二二頁以下など参照。しかし、自治体は、現在でも、条例より要綱に基づいて行政運営を行おうとする傾向がある。杉野・前掲書二九頁以下。

(9) 以下、条例について自治体の名称に言及していないものは、多数の自治体で制定されている一般的な条例である。また、条例の内容がほぼ同様であっても、自治体によっては条例の名称が若干異なっている場合もある。

(10) 例えば、中小企業振興条例や工場誘致条例などでは、補助金の交付、低利での資金の貸付、基金の設置などが規定されているもの

がある。さらに、宮城県中小企業振興機械類貸与に関する条例では、財団法人みやぎ産業振興機構が中小企業に対して機械類貸与事業を実施する旨が、低開発地域工業開発地区における県税の特例に関する条例（岡山県）では、一定の不動産取得税及び固定資産税の課税を免除する旨が規定されている。

- (11) 東京都のものの概要などについては、後述するほか、早坂禧子「東京都ふぐの取扱い規制条例」（新条例百選（ジュリスト増刊 APRIL,1992））一一八頁参照。
- (12) 本条例の概要などについては、椎名慎太郎「山梨県モーターボート業適正化条例」（新条例百選（ジュリスト増刊 APRIL,1992））一七八頁参照。
- (13) 秋田県のもの概要などについては、根田懋「秋田県木材業者及び木材加工業者登録条例」（新条例百選（ジュリスト増刊 APRIL,1992））一七六頁参照。
- (14) 香川県のもの概要などについては、大森敏功「香川県青果物規格条例」（新条例百選（ジュリスト増刊 APRIL,1992））一八二頁参照。
- (15) 「規制・監督」行政における行政手法を既に同様に整理したものとして、佐藤・前注（6）四六七頁以下参照。
- (16) このような問題点を指摘するものとして、米丸恒治「私人による行政」（日本評論社、一九九九年）三二五頁以下参照。
- (17) 板橋区内共通商品券事業に対する補助金の交付については、板橋区から、他区の状態を含めて、多数の資料の提供を受け、ヒアリングにも快く応じていただいた。厚く御礼を申し上げたい。
- (18) ただし、プレミアムつき共通商品券の発行額は各区により異なり、例えば、中央区、練馬区、港区では三億円であるが、中野区では二六〇〇万円に止まっていた（平成一二年度東京都板橋区議会一二月定例会会議録一六〇頁〔石塚輝雄区長発言〕）。
- (19) 板橋区では、プレミアム商品券の発売による効果として、発行額に相当する経済効果、商店街の活性化、消費者が商店街を利用するきっかけの提供などがあったと考えているようである（平成一二年度東京都板橋区議会一二月定例会会議録一六〇頁〔石塚輝雄区長発言〕）。しかし、商品券構想は、マクロの消費刺激策として疑問点が多いという指摘もある。佐野正人「商品券構想への疑問」（日本経済新聞一九九八年一〇月二一日朝刊）参照。
- (20) 埼玉県和光市では、補助金の限度額が異なる二つの補助金交付要綱が併存したために予算案が議会で否決され（「要綱ダブリ予算否決」朝日新聞二〇〇〇年九月二七日朝刊埼玉版）、結局プレミアム商品券の発行が見送られた。要綱を制定する前に、他の法令及び要綱との整合性を十分に検討しなければならない。
- (21) 東京都消費生活対策審議会編『東京都消費生活対策審議会答申』（東京都生活文化局消費生活部企画調整課、平成一三年一二月）六頁以下。

- (22) 東京都消費生活対策審議会編・前注(21)一〇頁以下。なお、都民からの主な意見ともおおむね合致する。ただし、消費者の役割を強調する場合には、事業者の情報開示、行政の消費者教育などが必要とする意見も多いようである。同書九四頁以下。
- (23) 東京都生活文化局消費生活部企画調整課『消費生活条例と私たち』(平成一四年三月)二六頁。
- (24) 東京都は、平成一四年三月現在で、品質等の表示(消費生活条例一六条一項関係)について、蒸しかまぼこ類など三種の食品、ラップ、歯みがきなど一〇種の家庭用品を、サービスの表示(消費生活条例一六条二項関係)について、有料老人ホーム及びその類似施設、外国語教育サービス及び福祉レンタルサービスの三種を、品質等の保証表示(消費生活条例一七条関係)について、各種の家電製品、ガス・石油機器、音響製品などを、単位価格等の表示については、加工食品四五品目、生鮮食品六品目、日用品雑貨一七品目を指定している。なお、かつては、特別調査を要する生活関連商品等として、灯油や食パンなど九種のものを指定していたが、現在では解除されている。東京都生活文化局消費生活部企画調整課・前注(23)二七頁以下参照。
- (25) 東京都生活文化局消費生活部企画調整課『逐条解説東京都消費生活条例』(同課発行、平成七年)六二頁参照。
- (26) 東京都生活文化局消費生活部企画調整課・前注(23)二五頁。しかし、公表は、社会的反応を問題としないような者に対しては実効性確保手段としては十分に機能せず、一方、誤った内容のものが公表されると相手方が重大な不利益をこうむるおそれがあり、慎重な運用が必要となる。公表の問題点については、例えば、磯野弥生「行政上の実効性確保」塩野宏他編『現代行政法大系2行政過程』二五八頁以下(有斐閣、昭和五九年)など参照。
- (27) 東京都消費生活対策審議会編・前注(21)一四頁以下。都民からの主な意見が最も多い事項であり、規制の強化に賛成するものが多数である。同書九五頁以下。
- (28) 消費者被害救済委員会は、平成一四年三月現在で、医療保険事務講座に関する紛争事件、学習用教材機器購入契約の解除に関する紛争事件など、二〇件の紛争を処理している。東京都生活文化局消費生活部企画調整課・前注(23)三一頁参照。
- (29) 東京都は、平成一四年三月現在で、石油カルテル訴訟についてなど、五件の訴訟援助を行っている。東京都生活文化局消費生活部企画調整課・前注(23)三一頁参照。
- (30) 具体的には、消費生活条例二八条(被害の救済のための助言、調査等)について、知事が事業者などへあつせんすることができ旨が追加され、同二九条(東京都消費者被害救済委員会)について、学識経験者委員を二名増員する旨の改正がなされ、同三〇条(事件の周知)について、「同一又は同種の原因による被害の防止及び救済を図るものとする」と加筆され、悪質な事業者による消費者被害の拡大に一定の歯止めをかけることができるようになった。東京都消費生活対策審議会編・前注(21)一七頁以下。都民の主な意見もおおむね賛成のようである。同書九六頁以下。
- (31) 東京都生活文化局消費生活部企画調整課・前注(23)二二頁参照。

- (32) 東京都生活文化局消費生活部企画調整課・前注(25)九頁以下参照。
- (33) なお、消費生活条例については、平成一四年の改正により、この他にも、東京都消費生活対策審議会への諮問が必須になっている事項が見直され、また、勧告前の行政手続が「意見の聴取」から「意見陳述の機会の付与」となった。東京都生活文化局消費生活部企画調整課・前注(21)二頁以下参照。都民の主な意見もおおむね賛成であるが、悪質事業者等を迅速に勧告・公表する等の諸規定については、さらなる改正を望む意見も見受けられた。同書九七頁。
- (34) この概要については、後述するほか、藤木俊光「大規模小売店舗立地法について」(ジュリストNo.1138(一九九八年)六二頁、波形・前注(2)二八頁以下など参照。
- (35) このような変化に言及するものとして、「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中間答申」(通商産業省産業政策局流通産業課編『これからの大店政策―大店法からの政策転換』(財団法人通商産業調査会、平成一〇年)三頁以下)参照。
- (36) 旧大店法の下では、店舗面積一〇〇平方メートル以上のものを対象とする条例を制定していた自治体もあったようである。この場合には、大規模小売店舗と中小小売業者の間の事業活動を調整するというより、中小小売業者を一方的に保護し、かつ消費者にも不利益を強いることとなり、とても「調整」行政とはいえないであろう。このようなことを指摘するものとして、波形・前注(2)二〇頁以下参照。
- (37) 例えば、板橋区では、商店街を地域コミュニティの形成に欠くことができないう重要なものと位置づけ、商店街独自の高齢化社会への取り組みとして、商店街振興組合の宅配サービス事業や、高齢者の顔写真と緊急連絡先等が記載された「ふれあいカード」の発行などが行われている(平成一二年度東京都板橋区議会一月定例会会議録一一五頁〔石塚輝雄区長発言〕)。
- (38) 例えば、板橋区では、大規模小売店舗への対応について独自の「まちづくり条例」を制定すべきではないかとの意見(平成一二年度東京都板橋区議会二月定例会会議録二六一頁〔小野修悦議員発言〕)に対して、すでに制定されている「板橋区大規模小売店舗の出店に伴う生活環境保全のための要綱」で足りると考えているようである(同会議録二七二頁〔石塚輝雄区長発言〕)。
- (39) 商業集積ガイドプランは、①商店街など既存商業集積の空洞化への懸念、②大型店の立地に伴う交通問題に代表される周辺環境問題、③商業地域以外の工場跡地などへの大型店の出店などの問題を解決するために、都心への商業の集積と、都市構造、地域構造に影響を与えるおそれのある無秩序な商業開発の抑制を基本とし、都市づくりの目標と整合した商業集積の形成を目指して策定されたものである(www.city.kyoto.jp/sankan/shogyo/koho/gide/toshi.pdf)。具体的には、近隣型商業育成ゾーン、特化型商業誘導ゾーン、職住共存ゾーン及び生活環境保全・共生ゾーンでは原則として店舗面積一〇〇〇㎡以上(幹線道路沿い等は三〇〇〇㎡以上)の大型店を、産業機能集積ゾーンのうち、郊外エリアと島状エリアでは三〇〇〇㎡以上の大型店を、既成市街地内工業地域では二〇

〇〇〇㎡以内で、かつ、立地条件を考慮した店舗規模の大型店を誘導・規制しようとするものである（www.city.kyoto.jp/san-kan/shogyo/gide/tzone.pdf）。

(40) 「分権暮らしを変える第1部身近な改革⑧」（日本経済新聞二〇〇〇年九月二五日朝刊）。