

宮崎市市街化調整区域内への大型ショッピングセンター立地の経緯にみる都市計画上の課題*

Planning Issues Revealed in the Process of Development Permission of Large-Scale Shopping Center in the Urbanization Control Area in Miyazaki City*

吉武哲信**・出口近士***・阿部成治****

By Tetsunobu YOSHITAKE, Chikashi DEGUCHI and Joji ABE

1. はじめに

近年、都市計画区域外、都市計画区域内の用途白地、あるいは市街化調整区域での大型ショッピングセンター(SC)の立地が全国で数多く見られる。これらについては、中心市街地の衰退、環境や福祉等との関連で多くの問題が指摘されており、現在、まちづくり3法の改正が国会で審議されているところである。ただし、改正案¹⁾に対しても既に問題が指摘され始めている²⁾。

ところで、宮崎市では、平成17年5月に商業施設面積77,355㎡の大型商業施設(イオン宮崎SC)が市街化調整区域内で開業した。本施設の立地にあたっては、同市の他計画(総合計画、都市計画マスタープラン、中心市街地活性化基本計画)との整合性、県の市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針(以降、整・開・保)との整合性、周辺市町村との関係、開発許可に至るプロセス等に多くの課題を残した。これらについては、阿部³⁾が開発許可に至る経緯を、明石⁴⁾は特に広域的調整の観点から問題を整理したところである。

本稿は、先行2論文の成果を踏まえながら、宮崎市市街化調整区域内での大型SC立地許可に至るプロセスを概観し、現行の都市計画関連制度とその運用上の問題点を明らかにすることを目的としている。特に、まちづくり3法改正案の上でも引き続き残されると考えられる課題—特に諮問委員会等の課題—について明らかにしたい。

2. イオン宮崎ショッピングセンターの概容

図-1に示すように、イオン宮崎SCは、宮崎市中心市街地の東部約2kmに位置する、市街化区域境界に近接した市街化調整区域内(以降、調整区域)地区に立地した。SCは2核1モール形式で、敷地面積190,669㎡、商業施設



図-1 宮崎市中心市街地とイオン進出地面積77,355㎡と、九州でも最大規模のSCである⁵⁾。

従前の土地利用は農地であるが、農振法上は白地であった。当該地区は宮崎港や中心市街地に近く、かつ県道等による交通アクセスも比較的良好であるため開発ポテンシャルは高い。農振白地の背景には、地元地権者も将来的には何らかの開発を期待していたことがある。現に、SC地区周辺(調整区域内)には、既に中央卸売市場、2つの総合病院が展開し、都市的土地利用が進展していた。

3. 宮崎市による開発許可の経緯とその特徴

(1) 開発許可に至る経緯

表-1は、イオン宮崎SCの開発許可に関わる経緯を整理したものである。ここでは許可権限者である宮崎市の対応を軸に、出店計画発表から現在までを4期に区分し、それぞれについて概説する。

a) 第I期

この期は、出店計画の公表(2001.4)以前とする。1997年に一度、イオンは出店構想を発表したが地権者の反対によって断念している。その後、宮崎市は第3次総合計画(1997.12)、都市計画マスタープラン(以降、都市マス)(1998.8)、中心市街地活性化基本計画(1998.12)、商業振興ビジョン(1999.3)を相次いで策定した。これら計画では、宮崎市橋通周辺を中心市街地とし、その活性化が目指されており、イオン宮崎SC立地箇所は商業その他の開発地域として位置づけられてはいない。また、県の整・

*キーワード：都市計画、土地利用、制度論

**正員、博士(工)、宮崎大学工学部土木環境工学科
(宮崎県宮崎市学園木花台西1-1
Tel. 0985-58-7331、Fax. 0985-58-7344)

***正員、工博、宮崎大学工学部土木環境工学科
(宮崎県宮崎市学園木花台西1-1
Tel. 0985-58-7329、Fax. 0985-58-7344)

**** 非会員、工博、福島大学人間発達文化学類
(福島市金谷川1番地
Tel. 024-548-8181、Fax. 024-548-3181)

表-1 宮崎市へのイオン進出許可に関わる経緯

期	年月日	主体	内容	期	年月日	主体	内容
I	1997年			II	10月21日	宮崎市	市民意向調査(～11月1日)
	6月	イオン興産	進出構想発表(断念)		11月21日	まちづくり協議会他*1)	市に要請書提出(総合的検討、公聴会、周辺市町の意見)
	12月	宮崎市	第3次総合計画策定		12月4日	まちづくり協議会他*1)	市に質問書提出(諮問の中止、都市計画、農地転用の問題)
	1998年				12月27日	宮崎市	質問書への回答
	8月	宮崎市	都市計画マスタープラン策定		2003年		
	10月	宮崎県	国土利用計画策定		1月23日	商店主1名 まちづくり協議会他*1)	損害賠償請求訴訟(市長判断に伴う損害)
	12月	宮崎市	中心市街地活性化基本計画策定		3月20日	市議会 宮崎市	請願書提出(総合計画に十分な審議をすること) 市総合計画の一部改正を可決
	1999年				3月27日	商店主13名	総合計画、都市マス改訂
	3月	宮崎市	商業振興ビジョン策定		4月14日	宮崎市監査委	住民監査請求(総合計画、都市マス改訂支出公金の返還)
	9月	宮崎県	整備・開発・保全の計画		5月～	宮崎市	住民監査請求棄却 開発許可の事前指導開始
2001年			2004年				
4月22日	イオングループ	宮崎出店発表	2月2日	農業委員会	農地転用を許可(イオンモールが開発概要説明)		
5月11日	地権者	イオン誘致を市に陳情	3月14日	カリノ宮崎	開業		
6月20日	土地交渉委員会	市議会に賛成請願	3月19日	まちづくり協議会他*1)	計画見直しと開発審査会前の公聴会開催要望を市に提出		
7月10日	イオンモール	宮崎イオンSC出店計画を市長に提出	4月7日	イオンモール	開発許可の本申請		
7月11日	宮崎市	イオンSC対策会議設置	4月27日	宮崎市	「公聴会を開かない」ことをまちづくり協議会に回答		
7月11日	周辺13市町村	イオングループSC対策会議設置	5月6日	市開発審査会	開発内容を了承		
7月11日	宮崎市議会	推進、反対の請願を審議(継続審議) 2001.9.21 第2回審議(継続審議) 2001.12.14 第3回審議(継続審議)	5月12日	宮崎市	イオンSC開発許可		
7月16日	周辺13市町村	県、市へ建設を認めないよう陳情	5月14日	イオンモール	農地転用許可		
11月	宮崎市	進出に伴う影響の中間報告	5月17日	宮崎県	県に対し大店立地法による届け出		
2002年			7月8日	商店主15名	都市計画区域マスタープラン決定 開発許可取り消しの審査請求		
2月1日	寿屋	休業	11月11日	宮崎県	宮崎県大規模小売店舗立地審議会 2004.11.11 第1回 2004.12.1 第2回 2004.12.12 第3回		
2月27日	宮崎市	市民フォーラム開催	11月30日	市開発審査会	審査請求却下(審査適格なし)		
3月12日	宮崎市長	市議会答弁(寿屋、山形屋に条件)	IV				
6月4日	まちづくり協議会他*1)	寿屋に約30業者の内諾を表明	2005年				
7月16日	宮崎市長	イオン宮崎SC受け入れ表明(市議会全員協議会)	1月12日	宮崎県	大店立地法にもとづく意見通知		
7月30日	まちづくり協議会他*1)	質問状提出(市長判断撤回)	3月28日	宮崎県	第4回宮崎県大規模小売店舗立地審議会		
8月5日	周辺13市町村	イオン容認撤回を要望	2月28日	商店主11名	開発許可取り消しを求める行政訴訟		
9月4日	まちづくり協議会他*1)	意見書提出(イオン容認は違法)	5月19日	イオン宮崎SC	グランドオープン		
9月19日	宮崎市議会	イオン推進請願を採択	10月15日	宮崎市、宮崎商工会議所	中心市街地通行量調査結果公表(中心部で約2割減)		
10月～	宮崎市	総合計画(1997.12)、都市マス(1998.8)改訂作業に着手	10月17日	宮崎市、商店主	損害賠償訴訟の和解成立、行政訴訟取り下げ		
III	2002.10.7	第1回総合計画審議会	IV	*1) まちづくり協議会他: まちづくり協議会、商店街振興組合連合			
	2002.11.14	第2回都市マス策定検討委員会		この期は、商店主15名による開発審査会への開発許可			
	2002.12.13	第2回総合計画審議会		取り消し審査請求(2004.7)から請求却下(2004.11)、開発許可			
	2003.1.28	第3回都市マス策定検討委員会		可大規模小売店舗立地審議会(以降、大店立地審)での審			
	2003.2.14	第4回都市マス策定検討委員会		議(2004.11～12)、商店主11名による行政訴訟(2004.2)から			

開・保(1999.9)でも、橋通周辺を広域商圏の核と位置づけ、イオン宮崎SC立地箇所は商業地とされてはいない。

b) 第II期

この期は、I期以降から市長の受入表明(2002.7)に伴う各界の反応まで(2002.9)とする。イオンの出店計画に対する賛成・反対派の請願、周辺13市町(イオングループショッピングセンター対策会議)(以降、AGSC対策会議)の立地不認可の陳情、市議会での審議の後、市はイオン進出に伴う影響を調査し、市民フォーラムを開催した(2002.2)。なお、フォーラム開催直前に、中心市街地内の寿屋が全面休業した(2002.2)ことに留意する必要がある。フォーラム直後、市長はイオン出店の可否の判断基準(寿屋の再生、山形屋の増床)を表明し(2002.3)、7月に寿屋再生の見込みが立たないと判断しイオン容認を表明した(2002.7)。また、市長判断を受け、まちづくり協議会・商店街振興組合連合会の質問状・意見書、AGSC対策会議の容認撤回要望の提出があったが、市議会は推進請願を採択した(2002.9)。

c) 第III期

この期は、市がイオン受け入れのための総合計画、都市マス改訂作業を行なった時期であり、また商業者1名が損害賠償請求訴訟(2003.1)、まちづくり協議会等の関係者13名が住民監査請求(2003.3)を起こすなど、法的対抗措置を開始した時期である。ただし、住民監査請求は2003年4月に棄却された。その後、開発許可の正式申請(2004.4)、開発審査会の許可(2004.5)を経て、宮崎市は開発を許可した(2004.5)。同時に、農林水産省は農地転用を許可した。

d) 第IV期

(2) イオン宮崎SCの開発許可プロセス上の特徴

a) 市の判断を先行させる制度選択

阿部ら³⁾や明石⁴⁾が指摘したように、今回のケースでは、宮崎市が中核市であり、調整区域内での開発許可権限を有していたことに大きな特徴がある。しかし、このことは、県が関与する仕組みがなかったことを意味するものではない。たとえば、県の権限である市街化区域編入を前提として(県の内諾を得た上で)、総合計画や都市マス改訂作業に着手する選択肢もあった。これに対し市は、「市街化区域編入を先にするのはなく、都市マスに位置づけたものが都市計画法の開発許可のまな板に乗るか否かという判断をする」との意を、第2回都市マス策定検討委員会(都市マス策定委)で述べている。

また、市はイオンSCを「商業施設」ではなく、「レジャー・交流拠点」として総合計画、都市マスに位置づけた⁶⁾⁷⁾。商業施設として位置づけると、中心市街地を広域商業の核とする県の整・開・保に明示的に不整合となり、県との間で商業フレームの調整が必要となったと考えられる。なお、整・開・保との不整合の問題については、商店主らによる審査請求(2004.7)でも指摘されている⁸⁾。

b) 諮問機関の運用のあり方

ここでの諮問機関とは、総合計画審議会(総計審)、都市マス策定委、都市計画審議会(都計審)を指す。ただし、

本件については都計審への諮問はなかったため、前2者の運用のあり方について検討する。なお、都計審については、4章で改めて触れる。

表-1からも明らかなように、総計審、都市マス策定委は市長の政策判断の後に開催された。第1回総計審(2002.10)⁹⁾ではこれが問題となり、「イオン容認の是非を含めて検討すべきではないか」との委員の意見に対し、事務局は「大型SC出店を認める政策判断をしたので、その方向で総合計画の一部改訂を行なう。その原案について市長が審議会に諮問し、審議会で意見を頂き答申いただく」旨の説明をしている。また、同日の直後に行なわれた第1回都市マス策定委⁹⁾では、委員から「政策判断に至った経緯や検討内容について説明がない。検討すべき事は多々あるのではないか」旨の意見に対し、明確な回答はされなかった。さらに委員会では政策判断の根拠資料の提出が求められたが、それは結局なされなかった。

また、総計審に対する諮問が「総合計画の一部改訂」についてであったことにも留意すべきである。委員からは「都市構造、税収や雇用、環境や福祉といった面からの総合的な検討が必要」との旨の意見が出されたが(第1,2回)⁸⁾、それらについての審議は(諮問していないとの理由で)行なわれなかった。結局、総合計画(基本計画)の健康福祉都市(第1編)、快適環境都市(第2編)、教育文化都市(第3編)、市民連携都市(第6編)は改訂されず、改訂されたのは、産業創造都市(第4編)の中の「新たな時代に対応した力強い商工業の振興」(第2章)と交流拠点都市(第5編)の「魅力ある市街地の形成」(第1章)のみであった。

以上のように、委員が議論を望む内容は多々あり、十分な議論を行なうように求めた(第2,3回総計審)ものの、総計審、都市マス策定委それぞれ3回、4回の予定通りの回数で審議が終了している^{3),9),10)}。

このような諮問機関の運用は、「結果ありきの諮問」の印象を免れ得ない。政策判断の透明性の面からも問題といえる。

(3) 他計画や運用指針との整合性

イオン出店容認の判断および総合計画、都市マスの改定案に対しては、先述の県の整・開・保のみならず、それまでの市の都市計画や中心市街地活性化計画、さらに都市計画運用指針等との整合性も議論の対象となった。

a) 総合計画審議会での議論⁹⁾

第1回総計審では、委員から調整区域内で大規模商業施設立地を許容することへの懸念が表明されている。第3回総計審で、「中心市街地の活性・再生が全国的な課題となっている中で、中心市街地活性化法(以降、中活法)、大店立地法というまちづくり3法の中の2つに矛盾するような方向で、まちづくりに対する手当てが明確で無いまま結論を出していいのか」との意の指摘がなされたが、

事務局は「まちづくりには市街地の一層の整備を図る」旨の回答をし、議論がかみ合っていない。

b) 都市マスタープラン策定検討委員会での議論¹⁰⁾

都市マス策定委でも、「過去20年間、調整区域で開発を認めて来なかったこととの整合性」(第1回)「中心市街地活性化との整合性」(第1,2,3回)、「県との調整」(第2回)に関して意見が表明されている。

これに対し事務局は「中心市街地活性化については積極的に取り組む」とした上で、「中活法と都市マスとの直接的な関連性はない」との立場を表明した(第1回)。また、県との調整については、「宮崎広域都市計画という意味では県との関連もあるので、連絡調整を図りながら進めている。ただし、手続き上、法的に位置づけられた調整はない」とした(第2回)。これらは、事務局は「都市計画の総合性」より「法的な解釈」を強調したと解釈できる。

c) 審査請求の争点となった整合性

審査請求の請求人の主張と、それに対する市の弁明については阿部ら³⁾の整理を簡単に紹介するに止める。請求人は、中活法、都市計画運用指針、整・開・保との整合性に関し異議を唱えている。これに対し市は、「都市計画法34条10号イは中活法とは関係ない」「市は一定の秩序を持って運用しており、運用指針に沿う」「都市マスは、より地域に密着した立場から県の整・開・保に即して主体的に定めたもの」とし、「都市計画法、同施行令、同施行規則、宮崎市大規模開発運用基準は、中心市街地の商店街の保護については何ら言及するところがない」「中活法は、都市計画法の開発行為の許可制度と共通の目的を有しているとは認めがたい」との主張を行なった³⁾。

審査請求は、開発審査会の裁決において「審査請求人の主張する経済的利益は・・・個人的利益として保護された利益とは言えない・・・」¹¹⁾とされ、審査適格なしとして却下されている(2004.11)。したがって、整合性そのものに対する審議がなされたわけではない。

(4) 人的資源上の制約

(2)節では総計審と都市マス策定委の運用について述べたが、地方部における人的資源の制約上、特に都市マス策定委の委員のほとんどが総計審委員と重複している実態がある。表-2は、2つの諮問機関の他、都計審、開発審査会の委員構成を整理したものであるが、都市マス策定委員13名中10名は総計審委員を兼任している。なお、都計審に着目すれば、委員20名中7名が総計審を兼任している。学識経験者3名は都市マス策定委との兼任である。総計審、都市マス策定委が互いに独立であるべきか否かについては議論が分かれようが、都市マス策定委において総計審と本質的に異なる議論がなされる余地は、諮問内容だけでなく委員構成の面からも小さかったと言える。

なお、表-3には、3つの諮問機関の学識経験者の専門

表一 2 諮問機関等の委員構成

委員種別	総計審	都市マス策定委	都計審	開発審査会
学識経験者	5	4(4)*1)	9(3)*1)	7名*2) (非公開)
関係行政機関*4)	5	2(1)	4(3)	
その他	18	7(5)	7(1)*3)	
計	28	13(10)	20(7)	7

- *1) カッコ内は総計審委員を兼任する人数
- *2) 審査会会長は学識経験者で専門はコンクリート工学
- *3) 第2号委員(議員), 住民委員を含む
- *4) 関係行政機関に属するものの兼任は所属・職位でカウントした

分野を整理している。総計審, 都市マス策定委いずれにおいても, 都市計画・交通計画を専門とするものは1名(兼任)のみであった。また, 総計審への諮問は「総合計画の一部改訂」であったため, マーケティングや経済政策に関する専門的知見が直接活かされることはなかった。

参考までに, 表一 2には開発審査会についても記載している。会長の専門はコンクリート工学であり, 同会に都市計画専門の学識経験者はいないことを確認している。

これらは, 著者らが先に明らかにした市町村都計審における専門家確保の困難性¹²⁾が, 他の審議会や委員会についても共通していることを示す。

4. 開発許可経緯にみる諮問機関等に係る課題

ここでは, まちづくり3法の見直し案においても, 引き続き重要な位置を占める諮問機関(総計審, 都計審, 都市マス策定委)と開発審査会に関し, 課題を整理する。

(1) 諮問機関に関わる制度的課題

特に総計審において諮問内容自体を議論することができない仕組みは問題であろう。審議会の基本的な設置目的は, 「民意の反映もしくは行政の民主化」「行政における利害調整」「行政の専門化への対応」とされている¹³⁾。各種諮問機関設置の目的も概ね同様と考える。しかし, それらの運営は事務局に一任されており, 今回のように都市政策上重大な政策決定を行政内部のみで行ない, それに沿う検討を諮問することも制度上可能である。すなわち, 政策判断の透明性の向上(民主化)という目的が制度上担保されていない。また, 諮問機関の委員の選も, 公平性, 公開制が担保できる仕組みが必要であろう。

事務局と諮問機関委員の間の情報の非対称性の問題も大きい。実際, 総計審委員が求めた資料提出を事務局が拒否した経緯がある。必ずしも専門家でない委員でも審議が可能となるに十分な情報提供が事務局に求められる。

(2) 都市計画審議会の位置づけ

都市構造自体が変わりうる事項に関し都計審が活用されなかったことは, たとえ制度上問題ないとしても疑問が残る。ちなみに宮崎市は前回(1998)の都市マス策定でも都計審に諮問していない。長期的ビジョンを定める総合計画, 都市マスが具体的プロジェクトを前提として改

表一 3 諮問機関等の学識者委員の専門分野

専門分野	総計審	都市マス策定委	都計審
マーケティング	○	○	○
経済政策	○		
土質力学	○	委員長	委員長
美学	○	○	
都市計画・交通計画	○	○	○

注) ○は委員を示す。

定される場合, あるいは調整区域での大規模開発において, 都計審が関与できる仕組みが必要であろう。

なお, 前節に関連して, 都計審では諮問内容を問うこともできる制度として, 建議が用意されている。しかし, ほとんどが総計審との併任委員で構成される都計審では, 建議は現実的でなかったと言わざるを得ない。

(3) 開発審査会

独立機関である開発審査会は, 総合計画, 都市マスが改訂された後, 制度的な整合性を審査したのみであり, ある意味では要求された機能を果たしたと言える。しかし, (1)で述べた情報の非対称性の問題は同様である。また, 開発を許可した審査会が許可処分の取り消しに関する審査の請求先であることは矛盾と言えよう。さらに, 公聴会開催の要望への回答が市当局からなされたこと(2004.4)は, 独立性の観点から疑問が残るところである。

5. おわりに

以上, 本稿ではイオン宮崎SC立地許可に関わる経緯を整理した上でその特徴を明らかにし, 特に諮問機関の運用に関する課題を整理した。まちづくり3法改正案においても, 都計審の位置づけは強化されているが, 都計審を含む各種諮問機関の運用のあり方は重要性を増している。この意味で本件は, 運用に関するガイドラインの重要性を示唆していると考えられる。

参考文献

- 1) 国土交通省:「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案」「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案」, 国会提出法律案, <http://www.mlit.go.jp/houritsuan/>, 2006.
- 2) たとえば, 市川嘉一:点検・まちづくり3法見直し, 日経グローバル, No.45, pp.20-27, 2006.
- 3) 阿部成治・出口近士・吉武哲信:宮崎市におけるイオンショッピングセンター進出への経過, 都市計画論文集, No.40-3, pp.43-48, 2005.
- 4) 明石達生:広域的観点が必要な土地利用規制における開発計画と行政権限の不一致に関する考察—地方都市郊外の大規模商業開発を例として—, 都市計画論文集, No.40-3, pp.421-426, 2005.
- 5) イオン宮崎ショッピングセンター: S.C.概要 (<http://aeon-miyazaki.com/outline/outline.jsp>), (2006.4確認)
- 6) 宮崎市:第3次宮崎市総合計画一部改訂, 2003.3.
- 7) 宮崎市:宮崎市都市計画マスタープランの改定, 2003.3.
- 8) イオンSC出店問題弁護団:審査請求書, 2004.
- 9) 宮崎市:第3次宮崎市総合計画審議会議事録, 2003.3.
- 10) 宮崎市:都市計画マスタープラン策定検討委員会議事録, 2003.3.
- 11) 宮崎市開発審査会:審査請求に係る裁決書について, 2006.
- 12) 梶原文男・吉武哲信・新城龍成・出口近士:九州地方における市町村都市計画審議会の学識経験者委員の構成に関する研究, 都市計画論文集, No.39-3, pp.493-498, 2005.
- 13) 佐藤克廣:諮問行政と住民参加, 法律時報58巻1号, pp.66-72, 1993.