

49. 郊外大型店出店許可プロセスにおける審議会等の役割に関する課題 ～宮崎市市街化調整区域での開発許可経緯を事例として～

Issues Concerning Roles of the Advisory Councils in the Process of Development Permission of Large-Scale Shopping Center in the Urbanization Control Area, Miyazaki City

吉武哲信*, 出口近士*, 梶原文男**, 阿部成治***

Tetsunobu YOSHITAKE*, Chikashi DEGUCHI*, Fumio KAJIWARA** and Joji ABE***

The purpose of this paper is to propose better utilization of the advisory council system in city planning process. A case study was carried out for the development permission of large-scale shopping center in the urbanization control area in Miyazaki City. Actions and procedures by various actors were sorted out chronologically, and then, the features of the Miyazaki process were identified. Based on analysis of the features, the weaknesses of the current advisory council system were considered from the viewpoint of relation between the councils and local governments. Finally, several improvement ideas were proposed concerning a) independency and expertise, b) accountability for member appoint system, c) consistency among plans on the same/different level of governments, and d) the role of city planning councils in city master planning.

Keywords: Advisory Councils, Large-Scale Shopping Center, Development Permission, Urbanization Control Area
諮問機関, 大型ショッピングセンター, 開発許可, 市街化調整区域

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。これに関し, 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議論されており, また, 平成18年にまちづくり3法も改正された。ただし, 改正案¹⁾に対しても既に問題が指摘されている²⁾。

ところで, 宮崎市では平成17年5月に九州最大級の大型商業施設(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等の他の計画や, 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, 阿部ら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ている。

本研究ではまず, 先行2論文, 公表資料および著者らが収集した資料を踏まえながら, 宮崎市市街化調整区域(以降, 調整区域)内での大型SC立地許可に至るプロセスを整理し, 宮崎市による許可プロセスの特徴を概観する。次いで, 特に総合計画審議会(総計審)を中心とした都市計画に関わる各種審議会や審査会と行政事務局との関係に着目し, 諮問機関の一般的な設置目的とされている, a)民意の反映もしくは行政の民主化, b)行政における利害調整, c)行政の専門化への対応の観点⁵⁾を踏まえ, 都市政策の「手続き」から見た今後の審議会のあり方を考察することを目的とする。なお, a)~c)の意味を明確にするため, 以降, a)については, 政策決定プロセスにおける民間人の参加という意味で「政策立案または行政判断のチェックと公定化」, b)については, 政策内容に関する「関係各界の利害調整」, およびc)は, 行

政課題の専門化, 複雑化する内容に対する「専門的知識の導入」と表現する。

本研究で扱う宮崎市の大型SC出店の「手続き」を分析することは, 個別詳細の条件が異なるとしても, 全国の他の地域でも多く発生している出店問題を考える際に, 今後の対応を準備する基礎的資料となると考える。

なお, 本研究は調整区域に大型SCの立地許可を行なったことの是非や多くの立場で異なる賛否の評価を問うものではなく, 許可までの過程における諮問機関等の運用のあり方に関し検討するものである。また, 諮問機関の機能や運用に関する議論は古くからあるが⁶⁾, 特定案件に関する諮問機関の運用に関し詳細に検討した例は見られない。さらに, 諮問機関等に関する課題は, まちづくり3法改正が直接対象とするものではないため改正後も引き続き残されると言え, この時期に検討しておく必要性は大きいと考えられる。

2. ショッピングセンターの概要と開発許可の経緯

(1) イオン宮崎ショッピングセンターの概要

図-1に示すように, イオン宮崎SCは, 宮崎市中心市街

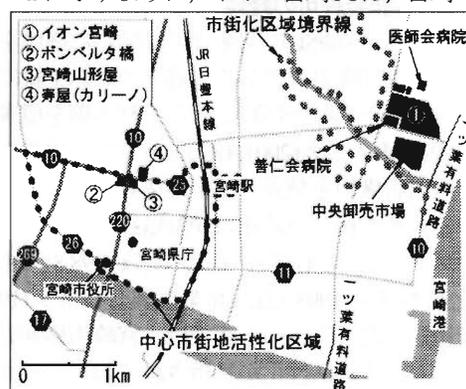


図-1 宮崎市の中心市街地とイオン進出地

* 正会員 宮崎大学工学部土木環境工学科 (University of Miyazaki)

** 正会員 大分県土木建築部 (Oita Prefecture)

*** 正会員 福島大学人間発達文化学類 (Fukushima University)

表-1 宮崎市へのイオン進出許可に関する経緯

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		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		まちづくり協議会他*1)			請願書提出(総合計画に十分な審議をすること)
	1999年				3月20日	市議会		市総合計画の一部改正を可決
	3月	宮崎市	商業振興ビジョン策定		宮崎市			総合計画、都市マス改訂
	9月	宮崎県	整備・開発・保全の計画の都市計画決定(告示)		商店主13名			住民監査請求(総合計画、都市マス改訂支出公金の返還)
II	2001年			4月14日	宮崎市監査委		住民監査請求棄却	
	4月22日	イオングループ	宮崎出店発表	5月～	宮崎市		開発許可の事前指導開始	
	5月11日	地権者	イオン誘致を市に陳情	2004年				
	6月20日	土地交渉委員会	市議会に賛成請願	2月2日	市・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)	
	7月10日	まちづくり協議会他*1)	市議会に反対請願	3月14日	カリノ宮崎		開業	
	イオンモール	宮崎イオンSC出店計画を市長に提出	イオンSC対策会議設置	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	
	宮崎市	イオングループSC対策会議設置	イオングループSC対策会議設置	4月7日	イオンモール		開発許可の本申請	
	周辺13市町村	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)	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	
	宮崎市議会	2001.12.14 第3回審議(継続審議)	2001.12.14 第3回審議(継続審議)	5月6日	市開発審査会		開発内容を了承	
	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12日	宮崎市		イオンSC開発許可	
11月	宮崎市	進出に伴う影響の中間報告	農林水産省			農地転用許可		
III	2002年			5月14日	イオンモール		県に対し大店立地法による届け出	
	2月1日	寿屋	休業	5月17日	宮崎県		都市計画区域マスタープラン決定	
	2月27日	宮崎市	市民フォーラム開催	7月8日	商店主15名		開発許可取り消しの審査請求	
	3月12日	宮崎市長	市議会答弁(寿屋、山形屋に条件)	11月11日	宮崎県		宮崎県大規模小売店舗立地審議会	
	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				2004.11.11 第1回	
	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)				2004.12.1 第2回	
	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)				2004.12.12 第3回	
	8月5日	周辺13市町村	イオン容認撤回要望	11月30日	市開発審査会		審査請求却下(審査適格なし)	
	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)	2005年				
	9月19日	宮崎市議会	イオン推進議案採択	1月12日	宮崎県		大店立地法にもとづく意見通知	
10月～	宮崎市	総合計画(1997.12) 都市マス(1998.8)改訂作業に着手	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		
		2002.10.7 第1回総合計画審議会	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		
		2002.11.14 第1回都市マス策定検討委員会	5月19日	イオン宮崎SC		グランドオープン		
		2002.12.13 第2回総合計画審議会	10月15日	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)		
		2003.1.28 第3回総合計画審議会	10月17日	宮崎市、商店主		損害賠償請求訴訟の和解成立、行政訴訟取り下げ		
		2003.2.14 第4回都市マス策定検討委員会				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会		

*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会

・第II期: 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、寿屋の再生、山形屋の増床がなされる場合はイオン出店を許可しないというイオン出店可否の判断基準を表明した(2002.3)。しかし、寿屋再生の見込みが立たないとの判断から、市長は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)。

・第III期: 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、また事業者1名が市長判断によって寿屋再開が遅れたことによる損害に関し損害賠償請求訴訟を起こし(2003.1)、まちづくり協議会等の関係者13名が総合計画、都市マス改訂に対する支出の返還を求める住民監査請求(2003.3)を起こすなど、反対者が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)。同日、農林水産省は農地転用を許可している。

・第IV期: 商店主15名による開発審査会への開発許可取消し審査請求(2004.7)から請求却下(2004.11)、開発許可大規模小売店舗立地審議会(以降、大店立地審)での審議(2004.11～12)、商店主11名による開発許可取消しを求める行政訴訟(2004.2)から損害賠償請求訴訟の和解(2005.10)の時期と位

地の東部約2kmに位置する、市街化区域境界に近接した調整区域内の地区に立地した。SCは2核1モール形式で、敷地面積190,669m²(²¹)、商業施設面積77,355m²(シネコン、飲食を含む)と九州でも最大規模のSCである⁶⁾。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、交通アクセスも比較的良好であり、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⁽²⁾。現に、調整区域内であるSC地区周辺では、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。加えて、中央卸売市場南側の新別府川対岸地区では、東部第二区画整理事業が進行中であり、SC周辺の開発ポテンシャルを高めている。

(2) 宮崎市による開発許可の経緯

表-1に、イオン宮崎SCの開発許可に関する経緯を整理した。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～現在を4期に区分し、それぞれの期を概説する。

・第I期: 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・開・保(1999.9)でも、橋通周辺が広域商圏の核として位置づけられており、イオン宮崎SC立地箇所は商業地とされてはいない。

置づける。和解内容の骨子は、被告宮崎市は商業者をまちづくりのパートナーとして認め、中心市街地活性化に一層努力すること、原告は行政訴訟をとり下げることであった。なお、イオンSCのグランドオープンが5月19日であった。

3. 開発許可に至るプロセスの問題点

(1) 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、本事例では、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、市の意向によっては県が関与する仕組みを選択することもできた。たとえば、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ではなく、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⁷⁾。

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^{8,9)}。商業施設として位置づけると、商業系の用途地域指定、すなわち市街化区域編入の議論が必要となり、県の判断が求められる。さらに、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。

以上を踏まえると、市は、開発許可制度を用いることによって、県との調整や整・開・保との整合性の問題を回避し得たと言えよう。なお、整・開・保との不整合の問題については、(4)節で改めて触れる。

(2) 諮問機関等への諮問と運用に関する課題

本事例では、開発許可を行なうために総合計画、都市マスが改訂され、それぞれ総計審、都市マス策定委が広義の諮問機関として、改訂プロセスで重要な役割を担った。

表-1に示すように、総計審、都市マス策定委は市長の政策判断後に開催された。第1回総計審(2002.10)¹⁰⁾ではこれが問題となり、「イオン容認の是非を含め検討すべきではないか」との委員意見に対し、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、直後に行なわれた第1回都市マス策定委⁷⁾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、明確な回答はされていない。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る必要がある。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)¹⁰⁾、それらについての審議は、諮問していないとの理由でなされなかった。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、そのような議論を求めた委員数は少数であり、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た^{3,7,10)}。最終の第3回総計審(2003.1)では、賛成14名、反対2名、棄権1名の賛成多数で原案を承認した。ただし、欠席者数が10名、委員の4割弱と多いことに留意が必要である。都市マス策定委では賛否は採られなかった。

なお、本案件は都市計画決定ではないので都計審への諮問は必須ではなく、都計審へ諮問はなされなかった。都市構造を大きく変化させうる調整区域での大規模開発、その許可を目的とした都市マス改訂に関し、都計審への諮問が市長の裁量であることについては問題を指摘できよう。これは、(1)節の制度選択の課題ともいえる。これに関連して、一部委員が都市マス策定委と重複しているため都計審も関与したとの見方もある。しかし、共通委員が都計審を代表しているわけではないため、この見方は説得力を欠こう。

(3) 政策判断の根拠の不透明性

(2)節で述べたように、総計審、都市マス策定委では、市長の政策判断に至った経緯や検討内容を提示するよう再三要求があった。これ関し事務局は、第2回総計審で「(市での)議論の結果は相当な資料になる。関係各課から全て上がってきたものを示すのは難しい。関係各課と企画課、あるいは総合計画の中にそれぞれの専門部会がある。部会と担当課での議論を経た上で策定会議がある。このような議論の結果が諮問案であるのでご理解頂きたい」旨の回答をし¹⁰⁾、政策判断の経緯と検討内容は提示されなかった。

また、市長のイオン容認表明(2002.7)の根拠となった「寿屋再生の見込みが立たない」との判断に至る市の確認作業は休日を含む2日間のみで行なわれた³⁾。この確認のあり方は、損害賠償請求訴訟の中で大きな論点となった。

(4) 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。

(I) 総合計画審議会での議論¹⁰⁾

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た。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ないまま結論を出しているのか」と指摘されたが、事務局は「中心市街地のまちづくりには一層の整備を図る」とし、議論が噛み合っていない。

(II) 都市マスタープラン策定検討委員会での議論⁷⁾

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)。つまり、市は、市域を越える商圏を持ち、周辺市町の商業、土地利用や福祉等に多大な影響を与える郊外型大規模SCの立地許可に関し、都市計画の「広域性・総合性」よりも「法的な手続き」を強調したと言える。

(III) 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⁾¹⁾。

開発審査会は「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・・・」¹²⁾とし、審査適格なしとして請求を却下した(2004.11)。すなわち、審査会でも整合性に関する審議がされたわけではない。

(5) 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。都計審の学識経験者3名は総計審、都市マス策定委との兼任である。このような状況下では、総合計画と都市マスの整合性は人的には図られやすいが、反面、都市マスの内容に独創性や深まりを求めることは困難な可能性が高いと言える。

次に、3つの諮問機関の学識経験者の専門分野を表-3に整理する。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議論がなされることはなかった。

表-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

表-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。

また、表-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、同審査会に都市計画関係の学識経験者がいないことを確認している。

これらは、梶原¹³⁾が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について、宮崎市の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。

(6) 開発審査会の位置づけ

開発許可プロセスの最終的な位置にある開発審査会は、都計法34条第10号イに関わる開発行為の許可を審査するとともに、それに対する不服申し立ての審査を行なうこととなった。すなわち、審査会は自身の決定に対する不服を自身で審査したものであり、市、審査請求者の双方にとっての公平性の観点から疑問が残る制度といえる。また、先述のように審査会には都市計画関連の専門家が不在である。このことは、審査会も次章で述べる審議会等と同様の問題に、中立性・専門性に課題を抱えていることを示す。

4. 審議会等のシステム改善に関する考察

(1) 諮問機関等の制度と運用の関係

2章、3章で明らかにしたように、開発許可プロセスには多様な主体が関係している。本章では、この中で特に審議会等のシステム改善について論じるが、まずは、本プロセスに関わる主体と関与の仕方について整理しておく。

図-2は開発許可に至るプロセスにおける各主体の関係を整理したものである。市との関係において各主体の具体的なアクションがあった場合は実線の矢印で、関係はあるが関与がなかったものを破線の矢印で結んだ。図のように、市街化区域編入や用途地域制、開発許可制度、また農地転用など農地に関する諸制度に加え、市総合計画、市都市マス、県の区域マスなどの各委員会、地元商店街連合会・協議会などの団体、それに土地所有者、周辺住民、さらに県、市長・市行政部局など個別の立場が存在する。この他、一般市民も多く存在するが、図では関与があった主体に関し整理している。

図より、行政部局は、それぞれの所掌の範囲内において市長の意向に沿った「制度の選択」「整合性の解釈」を法的に問題が無いよう組み立て、その上で「諮問機関等の運用」を行なったことがわかる。

以上を踏まえると、前章の課題の多くは市長・行政各部署と諮問機関等の関係のあり方の問題として集約できる。

(1)~(4)節の問題は、総計審、都市マス策定委で議論の内容が予め限定され、議論や資料が十分か否かは事務局が判断したことに起因している。これに、(5)の制約条件の中で首長が任命する諮問機関等の専門性の脆弱さが相まっていると言える。すなわち、本事例は審議会の一般的な設置目的のa) 政策立案または行政判断のチェックと公定化、b) 関係各界の利害調整、c) 専門的知識の導入のうち、a)やc)に関する機能が十分果たされなかったと言えよう。

他方、現行制度では審議会等の運用の仕方は首長の裁量の範囲内であり、以上のような問題を回避しようとする運用の仕方も可能であったと言える。しかし、今回の事例は、審議会等に期待されている上記a)~c)の役割の具体的な内容や程度を、首長・行政各部署が裁量の範囲内として決定できたことを示している。上記a)~c)が、現代の都市計画に求められる方向であるとするならば、今回のような事例に審議会等や何らかの外部組織によって歯止めをかける仕組みは必要であろう。

もとより本稿は、今回の市長の政策判断内容の是非を論ずるものではなく、賛否両論の多い事項が当該自治体の首長と行政各部署の関係の中で判断され、決せられる手続きが可能であることの問題を指摘するものである。つまり、本稿の論述は、行政が持つさまざまな都市政策に関する手続きや制度の運用に関する主体性・自治性は尊重しながらも、外部または周辺、あるいは県など広域的、客観的判断を注入させる仕組みの必要性を指摘するものである⁽⁴⁾。なお、前章(6)の開発審査会も概ね同様の問題を持つと言えるが、政策判断、施策決定上での諮問機関等の分析という本研究の趣旨からははずれるので、ここでは取り扱わない。

以上を踏まえ、次に諮問機関等のあり方に関し考察するものであるが、ここでは宮崎市の事例において最も重要な位置を占めた総計審を中心に議論し、必要に応じて他の諮問機関等に関する議論を行なう。

(2) 中立性・専門性の確保

上述のa)政策立案または行政判断のチェックと公定化とは、政策判断や施策の内容および判断・施策立案過程に中立的立場の第三者機関によるチェックを介在させることであり、それを審議会をはじめとする諮問機関等が担っていると解釈できる。また、c)の専門的知識の導入への対応については、主として学識経験者にそれを期待している。

a), c)のいずれにしても、その機能が高度に発揮されるためには、審議会に事務局からの中立性⁽⁹⁾が求められることは明らかであろう。この点に関し、審議会の主体性を高める方策として建議がある。たとえば「諮問内容に関する建議」という方法も考えられる。建議については、平成14年の都市計画法改正で都計審に位置づけられたが、地方自治法にその規程はなく、少なからずの自治体では総計審条例の中に建議を明記しているところである⁽¹⁴⁾。ただし、宮崎市総計審条例には位置づけられていなかった。無論、市町

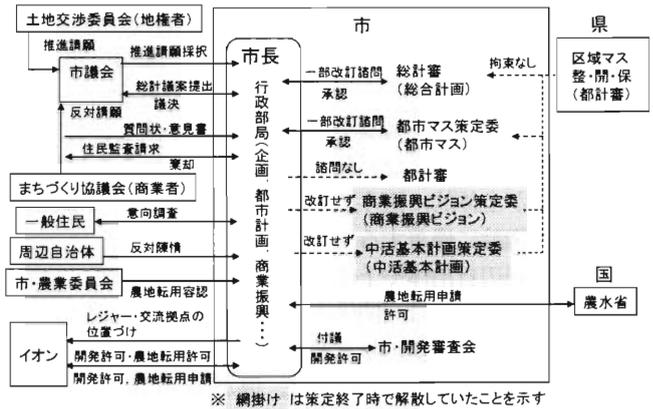


図-2 開発許可に至る各主体の関係模式図

村都計審での建議がほとんどない実態を踏まえれば⁽¹³⁾、建議が総計審の中立性を確保する必要十分条件であるとは言えない。しかし中立性を担保する手段の存在が重要である。

a)の第三者性およびc)の専門性を困難にするもう一つの要因は、事務局と審議会委員の情報の非対称性である。すなわち、3章(2)節で述べた資料の不提出に象徴されるように、事務局が持つ情報量と審議会委員が持つそれとの間に大きな差があり、これが審議会の中立性の障害となっている⁽⁶⁾。次節で述べるように委員に専門家を確保することも重要であるが、前章(5)で述べたように、地方ではそれにも限界がある。これを解消する方策としては、審議会委員の資質向上のための取り組み、参考人等の専門家の招致制度、審議会から事務局への資料請求権付与等が考えられる⁽⁷⁾。ただし、前2者については、都計審で十分に活用されていないことを梶原⁽¹³⁾が明らかにしている。建議と同様、このような制度を活用しやすくする手だてが必要であろう。

なお、審議会の中立性・専門性は公開性の向上と併行で進めるべきとの指摘がある⁽²⁰⁾。しかし本事例は総計審、都市マス策定委の議事録は公開されており、公開性向上だけでは中立性・専門性の確保は難しいことを示している。

(3) 委員任命システムの改善

中立性に関するもう一つの議論として、委員の選任方法がある。たとえば佐藤⁽⁵⁾は、審議会が「行政の隠れ蓑」との批判を受ける要因として委員の人選が行政機関の裁量によることを挙げている。また都計審に関しても、大村⁽¹⁶⁾や吉武⁽¹⁷⁾が同様の指摘をしている⁽⁸⁾。このような疑念、批判を払拭するためには、選考基準を明確化し、「行政機関の裁量」の部分のできる限り客観化、透明化する必要がある。特に、学識経験者については諮問機関内での影響力が強いこともあり、客観化、透明化が一層求められる。

なお、諮問機関等相互の独立性については議論が分かれようが、兼任委員が多くなると複数の諮問機関を設置する意義が薄れることは明らかであろう。この意味では、兼任を許容する理由や許容限度に関する説明責任が求められる。

(4) 水平的・垂直的整合性の確保

計画や施策間の整合性の解釈が分かれる場合、それを厳密に判断することは難しい。しかし、様々な立場や観点か

らの解釈や議論を出し尽くすことは必要と言え、それが可能な環境が確保される必要がある。さらに、議論が分かれた場合に最終裁定を行なうシステムが必要である。

本事例においては、議論が十分性の判断、裁定ともに事実上、事務局主導で行なわれたと言える。これらの判断自体を審議会が主体的に担うことも考えられる。これは(2)節の中立性の議論に帰着する。

ただし、周辺自治体や上位レベルの政府の諸計画、政策との整合性については、関係主体が多様であるために、一自治体の審議会の判断に収まるものではない。この点に関し平成18年の都市計画法改正では、県が関係市町村から意見を聴取する道筋を用意しており¹⁾、福岡県では、大規模集客施設立地については県の都計審を活用することを検討している¹⁸⁾。したがって、都市計画の内容に関しては水平的・垂直的調整の可能性が増す方向にある。もちろんこの場合も、都計審の中立性と専門性が確保されることが前提であることは言うまでもない。他方、総合計画には水平的・垂直的調整の仕組みが不在のままである。なお、複数の市町村間、より広域的には都道府県間で調整がつかない場合、最終裁定として国の介入権¹⁹⁾も検討の必要があろう。

(5) 都市マスタープランと都市計画審議会の関係

総合計画の策定においては総計審および議会の議決が必要であるが、都市マスは制度上、都計審や議会の議決は必要ない。都市マスは総合計画の下位計画であり、総合計画に即して定められることから、通常はこのような策定方法でも差支えない。しかし、今回の事例のように広域的にも影響を及ぼしうる具体的開発プロジェクトを容認するために総合計画を改訂する場合には、都市マス改訂に都計審が介在しないことを許容する現行の制度は検討の余地があろう²⁰⁾。総合計画の10年を上回る20年後の将来像を描く都市計画のビジョンの策定には、都市計画に関し審議する法定の諮問機関が関与すべきであろう。併せて、周辺自治体や県の都計審との制度的な連携も検討されて良い。

5. まとめ

本論文をまとめると以下のとおりである

- 1) 宮崎市市街化調整区域への大型SC立地許可のプロセスを整理すると共に、特に都市政策の手続きの観点から総合計画審議会等の諮問機関のあり方を考察した。
- 2) 本事例における開発許可プロセスの特徴は、①市の判断を先行させる制度選択、②諮問機関等への諮問の内容と運用の特異性、③政策判断の根拠の不透明性、④他計画や運用指針との不整合、⑤人的資源上の制約、⑥開発審査会の位置づけの6点に集約される。本事例は、地方自治の原則の下で広域的整合性に関する県の関与がなく、諮問機関等のチェック機能も働かず、市の意向を貫くことができた得た事例と言える。
- 3) 以上より、都市政策に関わる諮問機関等の体系における総計審を中心とした審議会のあり方に関し、①審議会の中立性・専門性の確保、②委員任命システムの改善、③

計画の水平的・垂直的整合性の確保、および④都市マスタープランの位置づけの強化の改善策が必要と言える。

[補注]

- (1) 大立地法による届出書では、敷地面積207,869㎡である。この差は、開発許可で市道になった部分に起因すると考えられる。また、農地転用の対象となる面積は175,893㎡である¹⁾。一種農地の比率の解釈の仕方が農地法施行令1条の13第1号から3号の適用可否の争点となった。
- (2) 当該地区は、昭和49年の宮崎市農業振興地域整備計画において白地として位置づけられ、以降、農業基盤整備はなされていない。
- (3) 市は7月14日(日)夕方に出店意向者に連絡を取り、翌15日(月)に実際に面会できた7社15フロアをもって再開の目処が立たないと判断した²⁾。
- (4) 文献(21)のように、計画策定は代表制が確保されている議会が行なうべきとの考えもある。本稿は、現行制度で位置づけられる諮問委員会等の活用改善を検討したもので、このような議会の位置づけを否定するものではない。
- (5) より強力な第三者性、専門性の確保のためには、諮問機関でなく、「独立性」のある外部の機関の確保や議会の強化も考えられる。ここでは諮問機関の枠組みでの機能強化の意味で、「中立性」の語を用いる。
- (6) 情報の非対称性は、行政と一般住民、進出企業と地元商店街との関係にも当てはまる。さらに文献(3)で紹介されたように、進出企業と地元商店街の資本の大きさにも差があり、マスコミを通じた広告などの情報戦線にも差が出てくることになる。
- (7) 資料請求と関連し、事務局側の詳細的な情報提供姿勢も求められる。文献(15)は、行政と住民の情報関係構築には行政側の自主的な情報公開が必要と指摘しているが、これは事務局と審議会の間にも成立しよう。
- (8) 本事例での諮問機関等の委員構成の是非を論じるものではないが、市長の政策判断前に開催された市民フォーラムにおいて、総計審委員、都市マスター策定委員長(=都計審会長)が出店に賛成したことは注視が必要である。
- (9) 宮崎市では、平成10年の都市マスター策定、中心市街地活性化基本計画策定のいずれも都計審が関与していない。

[参考文献]

- 1) 国土交通省(2006)「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/>(2006.4)。
- 2) たとえば、市川嘉一(2006)「点検・まちづくり3法見直し」、日経グローバル、No.45, pp.20-27。
- 3) 阿部成治、出口近士、吉武哲信(2005)「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。
- 4) 明石達生(2005)「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。
- 5) たとえば佐藤克廣(1993)「諮問行政と住民参加」、法律時報58巻1号, pp.66-72。
- 6) イオン宮崎ショッピングセンター：S.C.概要 (<http://acon-miyazaki.com/outline/outline.jsp>), (2006.4)。
- 7) 宮崎市(2003)「都市計画マスタープラン策定検討委員会議事録」。
- 8) 宮崎市(2003)「第3次宮崎市総合計画一部改訂」。
- 9) 宮崎市(2003)「宮崎市都市計画マスタープランの改定」。
- 10) 宮崎市(2003)「第3次宮崎市総合計画審議会議事録」。
- 11) イオンSC出店問題弁護団(2004)「審査請求書」。
- 12) 宮崎市開発審査会(2006)「審査請求に係る裁決書について」。
- 13) 梶原文男、吉武哲信、新城龍成、出口近士(2005)「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。
- 14) たとえば、清須市(2005)「清須市総合計画審議会条例」。
- 15) 針谷雅幸、藤井聡(2003)「土木事業における信頼の心理要因分析」、第28回土木計画学研究・講演集CD-ROM, 土木学会。
- 16) 大村謙二郎、有田智一(1999)「地方分権と都市計画の行方」、日本都市計画学会地方分権研究小委員会編、『都市計画の地方分権』, pp.14-35, 学芸出版社。
- 17) 吉武哲信、新城龍成、梶原文男、出口近士(2004)「九州地方における市町村都市計画審議会の開催状況と事前面談に関する考察」、都市計画論文集、No.39-3, pp.457-462。
- 18) 福岡県(2006)「福岡県中心市街地再生検討委員会報告書」。
- 19) 吉武哲信、出口近士(2005)「デンマーク計画法における小売商業の位置づけとその運用に関する研究」、都市計画論文集、No.40-3, pp.925-930。
- 20) 新城龍成、吉武哲信、梶原文男、出口近士(2004)「九州地方における市町村都市計画審議会の公開性に関する研究」、都市計画論文集、No.39-3, pp.451-456。
- 21) 福川裕一(1999)「分権型社会に望まれる都市計画の制度改革」、小林重敏編『分権社会と都市計画』, ぎょうせい, pp.69-101。