

## 8. 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

Process until opening of the Aeon Shopping Center in Miyazaki-City

阿部成治\*・出口近士\*\*・吉武哲信\*\*

Joji Abe, Chikashi Deguchi and Tetsunobu Yoshitake

In Miyazaki-City, a huge shopping center opened in urbanization control area through planning permission by competence of the city. In 1998, when triple planning laws were enacted, such situation was not assumed. Various plans were decided at the end of 90's, and it seemed difficult to allow a large-scale retail store in suburbs of Miyazaki. However, because the Kotobukiya was assumed to be unable to restart, Miyazaki-City prepared to admit the shopping center, and revised the integrated plan and the municipal master plan. In the committee for revision, the city asserted that the decision was already made, and didn't offer enough materials to committee members. Thus, the plan was revised, and the shopping center was permitted. Afterwards, the examination claim from an opposite side was rejected, and less numbers of parking than the guideline of the large-scale retail store locating law were admitted.

*Keywords:* Planning Permission, Urbanization Control Area, Municipal Master Plan, Large-scale Store Locating Law  
開発許可、市街化調整区域、都市計画マスタープラン、大規模小売店舗立地法

### 1. はじめに

中心市街地の活性化を目ざしていわゆる「まちづくり3法<sup>1)</sup>」が1998年に登場してから、すでに7年が経過した。3法が登場した頃は、新たな枠組みのもとで努力すれば活性化は可能であると考えられていた。しかし、2004年の大店立地法の指針見直し時期を迎え、「当初期待された効果は得られず、全国の中心市街地は活性化するどころか、3法制定時よりさらに寂れている<sup>1)</sup>」と問題にされ、政治の場で法律の枠組み自体が検討の対象となっている。総務省行政評価局も、2004年9月に、「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」で、中心市街地活性化のための国庫補助が効果をあげていないとして改善を求めている。こうして、1998年に成立した中心市街地活性化の枠組みが問い直されている。

このような状況に至った原因はさまざまあると思われるが、ポイントのひとつに、郊外大型店の進出が容易になり、各地に巨大な店舗が出現している点がある。たしかに、区域区分が設定されていない都市計画区域の白地や、都市計画区域外に大型店が進出することは想定されていた。しかし、それに加え、映画館が許容されない工業地域に進出したショッピングセンターに併設するシネコンに建築許可を与えなかったことが裁判で違法と判断され<sup>2)</sup>、また市街化調整区域に開発許可で出店する例が出てきている。このような事態は、まちづくり3法を審議した1998年の国会では、想定されていなかったものである。とくに、2004年5月に宮崎市がイオン宮崎ショッピングセンターに都市計画法第34条10号イで行った開発許可は、中核市がその都市計画権限を利用し、宮崎市都市計画マスタープランを改訂してまで店舗面積6万㎡という巨大ショッピングセンターを許可した初の事例である。大型店の適正立地に関し、1998年当時

の瓦建設大臣は、「住民のコンセンサスをしつつ、都市の将来の姿を示すマスタープランを定めることが重要でありまして、市町村における都市計画のマスタープランの策定を引き続き促進するとともに、マスタープランに沿った的確な制度運用を期待し（1998.04.16衆議院本会議）」、「調整区域においては、そもそも許容される開発行為が限定的なものとなっており、(中略)開発許可権者である都道府県知事や市町村長の判断により、適切にコントロールができる（1998.05.11参議院本会議）」と答弁しており、宮崎市がイオンに行った開発許可が、3法登場時に想定していなかった事態であることは明確である。今後の適切な商業立地と規制・誘導のあり方を考えるには、現行制度がどのように運用されたのか検討しておくことが重要である。

本論文は、宮崎イオンショッピングセンター進出の過程を詳しく分析し、都市計画が果たした役割と、現行制度の限界を明らかにし、今後の中心市街地活性化への議論に貢献することを目的としている。検討した資料は、新聞報道、市議会と県議会の議事録、総合計画と都市計画マスタープランの審議会議事録、開発許可の審査請求資料、寿屋出店予定店が宮崎市長に損害賠償を求めた裁判の記録、大店立地法の届出や意見書である。以下、イオン進出までの経過をいくつかの段階に区分して分析する。

### 2. 地権者合意と各種計画の策定（～2001年7月）

イオンの進出先は、海岸近くの市街化調整区域の農地で、すぐ西は市街化区域である（図-1参照）。北には宮崎市郡医師会病院、南には中央卸売市場が立地しており、東に県の有料道路が走る。交通アクセスの良さから、地元も何らかの開発を期待し、農業振興地域内の農用地区域に設定されない道（農振白地）を選択していた<sup>3)</sup>。

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

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



図-1 宮崎市の中心市街地とイオン進出地

イオンは1997年に進出構想を発表したが、130人強に上る地権者をまとめることができず、開発は一旦断念された。2000年に入ると、こんどは地元が設置した土地交渉委員会が地権者のとりまとめに動き、合意にこぎ着けた。

一方、この数年の間に宮崎市に関連する諸計画の策定や改訂が表-1のように進み、市街化調整区域へショッピングセンター進出を認めることが困難な状況に変化していた。

1995年の国勢調査で人口30万人に達した宮崎市は、1998年4月に中核市移行が予定されていた。市長は、1997年3月議会で、中核市にふさわしいまちづくりのため、1997年度中に「第三次宮崎市総合計画」と「宮崎市都市計画マスタープラン（以下、市都市マスと略す）」を策定することに加え、活力ある地域経済のため「商業振興ビジョン」策定に取り組むことを表明した。さらに、1998年7月に中心市街地活性化法が施行され、宮崎市は1998年12月25日に、中心市街地活性化計画を国に提出した。これは、全国市町村で19番目という早さであった。

第三次宮崎市総合計画も市都市マスも、デパートが立地する橋通周辺を中心市街地と位置づけ、郊外の沿道型商業施設立地の影響で活力が低下していると認めた上で、中心部の魅力ある発展をめざすことを示している。イオン予定地に触れた記述はなく、将来都市構造図において、ここは宮崎港を中心とする「物流・工業拠点」と、シーガイア・リゾートを含む「観光・リゾート拠点」に挟まれた「白地」となっている。また、宮崎市商業振興ビジョンは、商業地を中心商業地、近隣型商業地、地域型商業地に区分し、現状を分析した上で、商業振興の方向性を提示している。もちろん、イオン予定地は商業地に位置づけられていない。各商業地に応じたアクションプランを作成してビジョン実現をめざすこととされており、中心市街地活性化基本計画は中心商業地についてのアクションプランと位置づけられた<sup>2)</sup>。これらの計画がまとめられた背景には、郊外で沿道型商業機能の立地が進んでおり、適正な役割分担が必要だという認識があった<sup>3)</sup>。

宮崎県が策定し、5年ごとに改訂されている宮崎広域都市計画区域の「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開

表-1 宮崎市における各種計画の状況

	策定主体	決定時	目標年次	改訂状況
第三次総合計画	宮崎市	1997.12	2007	2003改訂
市都市マス	〃	1998.10	2010	2003改訂
商業振興ビジョン	〃	1999.3	2007	改訂なし
中心市街地活性化基本計画	〃	1998.12	2007	一部修正
整・開・保の方針	宮崎県	1999.9	2005	2004改訂

表-2 整・開・保における商業地の配置方針

改訂前 (1994年)	改訂後 (1999年)
宮崎駅周辺地区、南宮崎駅前、橋通周辺地区は、(中略)今後さらに、広域商業の中心地区として位置づけ、その機能の充実と環境の整備に努める。(中略)また、宮崎駅東側地区については、今後の開発計画とあわせて、新たに商業地を配置する(後略)。	橋通を核とした宮崎駅周辺等の商業地は、(中略)広域商圏の中心地区として位置づけ、その機能の充実と環境の整備に努める。(中略)特に橋通周辺地区については、(中略)多様な都市機能の集積促進により中心市街地の再構築と共に活性化を図る。また、南宮崎駅周辺地区に商業地を配置する(後略)。

発又は保全の方針(以下、整・開・保と略す)は、宮崎市の諸計画より少し遅い1999年9月に改訂された。主要用途の配置方針で、商業地は表-2のように変更されている。以前は、宮崎駅周辺、南宮崎駅前、橋通周辺が同格で記述されていたが、改訂で橋通周辺が広域商圏の核と明示され、活性化に言及される一方で、宮崎駅東側地区への商業地配置が削除された。改訂前の宮崎駅東側はイオン予定地を指すものではなく、市街化区域で土地区画整理等が進められている状況に対応したものであった。改訂で橋通が核とされ、駅東の記述が削除された背景には、宮崎市の中心市街地活性化基本計画の対象地区が橋通から宮崎駅までを含む217haとされ、市都市マスが駅東の商業開発に触れていないことがあると思われる(図-1参照)。

このように、複数の計画において橋通周辺が中心市街地と位置づけられ、その地位は確固たるものに見えた。しかし、特別用途地区の設定など、改正された都市計画法を活用する努力が行われなかったのはもちろん、市都市マスが中心市街地活力低下の「原因として車社会への対応の遅れがあげられる」と説明しているにもかかわらず、中心市街地活性化基本計画の商業活性化プロジェクトに大規模駐車場建設はなく、わずかに現デパート駐車場に商店街共同駐車場を整備した場合の収支計画シミュレーション等を行うに止まっていた。橋通周辺に市が有する有料駐車場はわずか17台で、商業振興ビジョンも、中心商業地の駐車場の「有効利用」に触れるだけであった。

### 3. 出店表明と宮崎市の政策判断(2001年7月~2002年7月)

地権者の合意を得たイオンは、2001年7月10日に宮崎市長に出店計画書を手渡し、協力を要請した。すでにその数ヶ月前から、進出賛成派と反対派が市長に陳情書を提出して

表-3 宮崎市の大型店 (1万㎡以上、現在地進出順)

	店舗面積	駐車台数	立地場所	進出年
ボンベルタ橋*	19,500	290	橋通西3丁目	1952
宮崎山形屋**	14,600	390	橋通東3丁目	1956
イズミヤ宮崎店	10,900	1,100	南宮崎周辺	1972
寿屋宮崎店	17,600	840	橋通東4丁目	1973
宮交シティ	26,700	2,000	南宮崎駅前	1973

注：\* 旧橋百貨店。1982年にジャスコグループに入り、1988年に建替られてボンベルタ橋となった。

\*\*橋通東1丁目から、橋百貨店の正面へと移転してきた。

おり、6月20日に、賛成する土地交渉委員会が「イオン宮崎ショッピングセンターの開発許可について」、反対の商店街振興組合連合会とまちづくり協議会が「郊外の大型商業開発阻止について」と題する請願書を市議会へ提出した<sup>(4)</sup>。巨大ショッピングセンターは、周辺市町村にとっても大きな問題で、周辺の13市町村は「イオングループショッピングセンター対策会議」を結成し、7月16日には、宮崎県と宮崎市に建設を認めないよう陳情を行った。

その一方で、イオンは、宮崎市は宮交シティが開業して以来大型SCの新規立地がなく(表-3参照)、商店の魅力が少ないために購買力が県外、とくに福岡に流出している、イオン出店で購買力流出を止め、宮崎市の販売額を増加できると宣伝した。これを受け、地元紙も福岡に買い物に行く若者を取材する等して、中心市街地の現状に批判的な記事を掲載している<sup>3)</sup>。

宮崎市は進出による影響の検討を進め、2001年11月に、中心部の大型店の買い物客数は約25%、市内全域の商業地区でも約13%落ち込み、ピーク時交通量が2倍以上になる交差点もあるという中間報告を行い、専門家に信頼性の高い分析を依頼すると説明した。その後、分析がまとまったとして、市民に報告して方針を議論するため、2002年2月27日に、「イオンショッピングセンター出店構想と中心市街地の活性化を考える市民フォーラム」を開催した。検討によると、影響は中間報告よりかなり減り、集客力は市内商業地区平均で8.7%の減少で、交差点における交通量増加も、進出地の直近を除き信号改善で改善できる。同時に、宮崎山形屋が増床を検討していることが紹介された。市長や賛成、反対両派代表によるパネルディスカッションで、市長は「できることなら賛否両者の接点を探りたい。それぞれに満足できる結論はないかと考えている」と発言した。

その一方で、宮崎市都心に大型店を有する寿屋は経営が悪化し、2001年末に民事再生法の適用を申請し、2002年2月1日から全店休業に入った。この結果、黒字経営の宮崎店も閉鎖され、中心市街地の魅力がさらに低下した。

市民フォーラムを受けてイオンの扱いを検討していた宮崎市は、2002年3月13日に市議会の市長答弁で、「山形屋が増床し、寿屋宮崎店が再開された場合は、イオン出店構想を認めるための都市計画マスタープランの変更は行いたくない。しかし、いずれかが満たされない場合は、宮崎市の商業的魅力が低下するので、出店を認める方向で検討に入

りたい」と、両店の動向でイオン出店の可否を判断する方針を公表した。ただ、出店を認める場合でも、農地の転用許可と市街化区域編入が不可欠で、市都市マス見直しでは国、県との綿密な協議が必要なため、場合によっては出店構想の一部手直しを求めたり、結果的に市都市マスの見直しが困難となることもあり得る、と説明した。

山形屋は、市長の方針を評価し、イオンが出店しなければ増床すると約束したので、寿屋再開がイオン出店の鍵を握ることとなった。判断の時期は再生計画の提出期限で、当初は5月8日であったが、寿屋が不動産管理会社化を目ざすこととなり、7月16日に延期された。この状況を受け、商店街有志が構成する「まちづくり協議会」が中心となって寿屋への出店を呼びかけ、市も、再開時には8階部分を賃借して文化施設として活用する計画を明らかにした。

6月に入ると、まちづくり協議会は約30業者から出店内諾を取り付け、寿屋に示した。これを検討した寿屋は、市と協議会に、11月までには再開したいと明らかにした。しかし、宮崎市は、6月市議会冒頭の17日に、魅力的な複数の核店舗が必要であり、現段階ではまだ再開のめどが立ったと判断できないとして、残る1ヶ月間を活用して魅力的な再開構想をまとめるよう求めた。

宮崎市は、7月14日(日曜)に寿屋本部を訪問し、12社の出店申込書を入手した。その後、午後6時頃に、12社の意向を確かめたいので連絡をとるよう寿屋に伝え、翌15日に市職員を急遽大阪、福岡と宮崎市内に派遣したが、会えたのは7社で、面積的に1.5フロアに止まった<sup>(4)</sup>。この結果、宮崎市は、寿屋宮崎店の再開のめどが立ったと客観的に判断できる状況にはないとして、翌7月16日に開催された市議会全員協議会の場で、イオン進出を認める方針を公表した<sup>(5)</sup>。

長く継続審査とされていた賛成、反対両派からの請願は、次の9月議会できりやく採択の可否が扱われ、開発許可を求める請願が賛成28、反対12で可決された。

#### 4. 計画改訂と開発許可 (2002年7月~2004年5月)

こうして、宮崎市は、第三次宮崎市総合計画と、市都市マスの改訂に取り組むこととし、10月7日を皮切りに、宮崎市総合計画審議会を3回、市都市マス策定検討委員会を4回開催した。改訂の内容は、イオン予定地を「レジャー・交流拠点」に位置づけるものである。議事録をもとに、議論された内容から重要と判断した点を示したのが表-4である。全体を通じ、次の3点が言える。

(1)イオン立地を認めるための改訂であるのに、出店を認める政策判断は終了しているとして、出店の是非にかかわる議論は抑えられた。委員の要求にもかかわらず、庁内の検討で使用した資料は提出されず、市民フォーラム時の資料を用いた説明に止まった。市民アンケートも行われたが、「今回、宮崎市は大型複合商業施設の出店構想を容認しましたが、あなたは(中略)どのようなお考えをお持ちですか」と、設問は決定を前提としていた。つまり、計画改訂への参加は、庁内で行った決定を与件として行われた。

表-4 審議会と策定検討委員会における主な事務局説明等

(議事録より作成)

日程 時間	宮崎市総合計画審議会 (28名)			宮崎市都市計画マスタープラン策定検討委員会 (13名*)			
	1: 2002/10/7 2時間5分	2: 2002/12/13 1時間25分	3: 2003/1/28 2時間25分	1: 2002/10/7 2時間	2: 2002/11/14 1時間30分	3: 2002/12/13 1時間	4: 2003/2/14 2時間
◇は事務局による説明 ◆は委員の発言	◇当地区に新たな拠点位置づける必要があると判断したが、都市構造に与える影響が大きいと考え、総合計画を見直すことにした。 ◇7月16日の時点で出店を認める方向で検討に入る政策判断を行い、市としては結論を出した。庁内の策定会議でつくる原案に、答申をいただきたい。 ◇是非論まで踏み込んだ形で議論していただくのは結構だが、是非論の部分では答えていきたい。	◇ショッピングや外食がレジャー活動の重要な要素になっているのを踏まえ、複合商業施設を持つレジャー機能を重視した。 ◇庁内の議論の結果は相当な資料になっており、ここで示すことはなかなか難しい。関係各課と企画課や専門部会の議論を経た結果が今回の諮問案なので理解いただきたい。負の影響調査は2月のフォーラム開催時の資料にあり、それは出せる。	◇市長あいさつのように、中心市街地基本計画の窓口を一本化して効率的、効果的に事業を推進し、全力で取り組みたい。 ◇交通量の推計は、持ちうるデータの範囲でやつつもりだ。 ◆レジャー・交流拠点と位置づけられ、その文言で片付けられるには、あまりにも問題が深刻化している。 ◆いくら審議しても解決はできないので、審議会としての意見を取りまとめ、市を信頼してお願いするしかない。	◇第2回目には、拠点の位置づけと既存都市との連携について議論いただき、第3回目は素案ままで、第4回で改定案を提示する。 ◇中心市街地を中心とした中核拠点との連携・交流を図る新たな拠点の創設が必要だと整理される。 ◇7月の政策判断に基づいて、市都市マスを見直す作業を進めていると思う。	◇近年、都市に求められる機能が多様化し、全てを中核拠点で容納するのは困難な状況になってきている。このため、多様化・成熟化した市民の楽しみを受け止める新たな拠点を創設し、中核拠点との連携と交流機能の強化で都市全体の活力向上を図る必要がある。 ◇市都市マスは市の権限で策定するが、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、法的に位置づけられていないが県と調整している。中心市街地活性化法と市都市マスとの直接的な関連性はないと思う。	◇今回の見直しは大規模な商業地帯を作るという考え方ではない。観光リゾート施設と港湾機能という交通結節点に近接し、非常に利便性が高く、広域を対象とする集客が可能な位置にあるので、観光交流人口を含めた広域的な交流人口を取り組む機能をもつレジャー交流拠点の位置づけを提案した。 ◆従来の中心市街地の活性化をバージョンアップしたものをイメージできるような表現が市都市マスにあるべきだ。	◆中心市街地活性化の施策を今回の市都市マス改訂に盛り込むことは、かなり積極的にまちづくりに取り組むという意欲が表れている。 ◇本委員会は、諮問して審議するような委員会ではない。賛否をお願いするのではなく、4回の委員会を通じて意見が出たので、最終的には市の責任をもって策定すると考える。

注) \*3名を除き、総合計画審議会の委員を兼ねる。

(意味が変化しない範囲で表現を簡潔にまとめている)

(2)変更点はレジャー・交流拠点で、商業地と明示するわけではない。このため、第3回市都市マス策定委員会に典型的に示されているように、イオン出店を問題にする議論は、事務局の説明とかみ合わなかった。

(3)当初から回数が決められ、予定通り進行した。第2回と第3回の総合計画審議会でも、より十分な議論を求める意見が出されたが、市長の諮問に答えを出せばよいとして、延べ6時間の議論で終了した。

総合計画審議会では最後に投票が行われ、賛成14、反対2、保留1で諮問を承認した。市都市マス策定検討委員会では、最後の段階で中心市街地活性化の表現を強くすることが議論されたが、プランは市の責任で決定するものだととして、投票等は行われていない。

その後、総合計画の基本構想が市議会に提案され、3月20日に可決された。これを受け、宮崎市は同日に総合計画と市都市マスの改訂を行い、「周辺の拠点を補完し、中核拠点と連携するレジャー・交流拠点」が追加された。同時に、市都市マスに、「中心市街地活性化に取り組み」、「都市機能の高質化を推進」という文言が追加された。なお、出店判断のキーポイントとなった寿屋再開は、イオンの出店容認を受けて出店申込みの一部が取り消されたが、その後の努力で再開の目処が付き、計画改訂に先立つ3月14日に「カーリーノ宮崎」としてオープンしている。

イオンの開発許可は、2003年5月に事前指導の申し出書で指導が開始され、本申請が2004年4月7日に提出された。まちづくり協議会が公聴会を要望したが、「すでに商店街の意見は認識している」として開催されず、5月6日の開発審査会を経て、12日に許可された。同日には、農林水産省から農地転用も許可されている。新聞によると、開発審査会で交通や騒音は議論されたが、イオン進出の可否が問題となったという報道はない。

### 5. 開発許可の審査請求と大店立地法 (2004年5月～)

宮崎市によるイオン進出容認の後、市長に質問状や意見書を提出した店主らは、行政訴訟を視野に入れ、2004年7月8日に開発許可の取り消しを求める審査請求を行った。争点は、店主に審査請求を求める権利の有無と、開発許可の可否に分けられる。開発審査会は、前者の点につき、請求人には不服申し立てを行う法律上の利益がないと判断し、内容的な判断に入らないまま請求を却下した。

表-5は、両者が行った内容面についての主張のうち、都市計画法に関連する主要な論点である<sup>5)</sup>。請求側が法律の趣旨や整・開・保の大枠を問題としているのに対し、宮崎市は細部への適合を重視する傾向がある。ただ、宮崎市も、県の都市計画に関し、都市計画運用指針を引用して、「具体的都市計画が都市計画区域マスタープラン(従来の整・

表-5 審査請求における主要な内容的論点

論点	請求人の主張	宮崎市の弁明
中心市街地活性化法	市が示した資料や他都市の状況から、イオン出店で中心市街地の空洞化と衰退が加速し、極めるとは明らかである。イオン容認は、宮崎が定めた中心市街地活性化基本計画の趣旨や計画全体に反し、中心市街地活性化法に違反している。	都市計画法34条10号イの要件は、中心市街地活性化とは直接関係がない。市全体のまちづくりの観点から総合的に判断したもので、出店を認めても、中心市街地活性化のための諸施策を今以上に推進すれば、マイナスの影響を上まわるプラスの効果があると最終的に判断した。住民の利益もあり、消費者の声にも耳を傾ける必要がある。
都市計画運用指針	政策課題対応型都市計画運用指針「中心市街地の機能回復」に示された、新規開発を抑制するという国の方針に違反している。特段の合理的理由がない限り、指針を遵守すべきである。	運用指針は、都市計画制度をどのように運用していくかについての原則的な考え方を示したものである。宮崎市は、大規模開発運用基準等の手続きを定め、一定の秩序をもって運用している。これは、都市計画運用指針の「市街化調整区域における開発許可のあり方」に沿う。
宮崎広域都市計画区域の整・開・保	本件土地は市街化調整区域で、整・開・保で商業地域の配置地区としては位置づけられておらず、農業環境の保全に努める地域にあたる。また、整・開・保は都心部空洞化への対処を課題としている。よって、市町村が定める都市計画は、都道府県が定めた都市計画に適合したものでなければならず、両者が抵触するときは都道府県の都市計画が優先するという都市計画法第15条に違反する。	整・開・保は長期的な視点に立った都市の将来像への道筋を明らかにするもので、個別の都市計画についての記述が盛り込まれていなければならないことではない。宮崎市の都市計画マスタープランは、より地域に密着した見地から、県の整・開・保に即して主体的に定めたものである。イオン出店計画が市が想定していなかった規模だったので見直したもので、都市計画運用指針も、マスタープラン策定段階には想定していなかったような状況が発生した場合、部分的改訂を機動的に行う等の対応を勧めている。

表-6 周辺に影響ある数値の変化

	店舗面積	駐車台数	休日の到着交通量	駐車場回転率
市民フォーラム資料	54,200	5,800	12,200	2.10
大店立地法の届出	60,000	4,070	15,587	3.83
変化率	+10.7%	-29.8%	+27.8%	+82.1%

開・保を指す)が示す都市の将来像、その実現に向けての大きな道筋との間で齟齬を来すものであってはならないという趣旨」であることは認めている。したがって、橋通を核とした商業地が整・開・保に示された広域商圏の中心地区としての位置を保てるかどうかは、依然として問題である(表-2参照)。

開発許可を受けたイオンは、5月14日に大店立地法による届出を行った。反対派は、「このままオープンすると、駐車場に入りきらない車があふれ、周辺に深刻な交通渋滞が

生じ、騒音や排気ガスの公害も懸念される」と、意見書を提出した<sup>6)</sup>。指針で算出すると、小売部分4,700台に、シネコン用数百台を追加した駐車台数が必要になる。ところが、イオンは、商業地区としての予測と、既存店の状況を根拠に、4,070台で十分としていた。これに対し、意見書は、イオンの主張は指針の「特別の事情」にあたらないと述べ、既存店として比較されている倉敷店について、駐車場不足や渋滞が深刻だというインターネット情報を示した。

来車台数で、イオンは、既存店データをもとに休日15,587台、ピーク時間1,799台(うち小売関係1,688台)としていたが、意見書は次の問題を指摘した。1)指針による小売のピーク時間来店台数は2,685台で、差が6割もある。2)この台数は、これまで宮崎市が公表し、フォーラム等で説明してきた休日の台数12,200台より3割近く多い。3)台数にはバス、タクシー、搬入車が含まれていないと思われるが、周辺への影響を考えるにはこれらを加算する必要がある。

宮崎県の大規模小売店舗立地審議会では、主に駐車台数と渋滞が議論された<sup>6)</sup>。倉敷の調査を行い、イオンに追加データを求めたが、提出された類似店舗の来店客数ほども指針の5~6割であった。この結果、県は「店舗面積に比し、1日来店客数が著しく少ない場合」に該当すると判断し、届出を補強する説明を求めた。渋滞に関連しては、幹線道路を遠回りして来店すると予測していたので、来店経路とされていない市道3ルートへの対策を求めた。以上に、繁忙期等に臨時駐車場を確保することを含め、3点を意見として述べた。イオンは、データを補強し、経路を周知して3ルートに誘導員を配置し、繁忙期には従業員駐車場を客用に開放すると示し、県も了承した。

## 6. 残された課題

以上、イオン宮崎ショッピングセンターが進出するまでを検討してきた。経過をふり返ると、いくつか不明な点がある。寿屋再開の判断も大きな疑問だが、都市計画的な面に限っても、次の3点が不明なままである。

第一が、審議会資料提出が拒否された、宮崎市が庁内で行った検討内容である。市議会でも、庁内の会議録を要求して「記録がない」という回答を受けた議員が質問したが、率直な意見交換を行うため会議録は作成していないと答弁があった<sup>7)</sup>。売上高減少と交通量予測で、中間報告とフォーラムで発表した数字がかなり違う原因や、予測を担当した専門家もわからない。もちろん、弁明書で中心市街地活性化に全力を尽くせばマイナスを上まわるプラスがあるとしている根拠も、不明である。

第二の疑問が、イオンの出店規模が変化した原因と、市がいつ知り、変化の影響をどのように検討したのか、という点である。大店立地法による住民の意見書は、表-6を示し、「市議会での請願や、総合計画と都市計画マスタープランの改訂をスムーズに進めるため、設置者が当初の説明では意図的に違う数字を示した可能性が高い」と述べている。宮崎市は、遅くとも開発許可の本申請の時点で変更

後の数字を知ったはずである。まちづくりへの負担が増加する方向への変化であるだけに、直ちに公表し、その影響を検討して説明を行うべきだった、と言える。

なお、イオンが予測の根拠とした倉敷ショッピングセンターに関し、宮崎市は県への大店立地法届出と異なる数字を説明しており<sup>6)</sup>、倉敷の実態も謎である。

三番目が、県との調整内容である。宮崎市は、寿屋と山形屋の動向で判断すると表明した2002年3月13日に「市街化区域編入が不可欠」と述べ、その後も何回か県との綿密な協議に触れている。しかし、宮崎県議会では、2001年9月19日に、宮崎市長が開発行為を、農林水産大臣が農地転用を許可した場合に、県が大店立地法の届出を受理して検討すると知事が説明している。それにもかかわらず、市が市街化区域編入を持ち出していることは、理解できない。

その後宮崎県は整・開・保を改訂し、2004年5月に都市計画区域マスタープランを決定した。商業に関する記述はほぼ従来どおりで、レジャー・交流拠点は無い。その一方で、「その他の土地利用に関する方針」に「大規模商業施設などの都市機能に与える影響が大きいと考えられる施設については、市町村が策定する『都市計画に関する基本的な方針』に即して配置を検討する」と記述している<sup>9)</sup>。

中心市街地の将来を大きく左右する決定が、以上のように重大な不明点を残し、庁内だけで行われてもいいのだろうか。今回、出店計画の内容は、大店立地法による縦覧で初めて明らかとなった。宮崎市は開発許可に関する公聴会開催を拒否したが、重大な影響を及ぼす案件なので、時間をかけ、情報を公開して参加を図るべきであったらう。

今回のイオン進出までの過程を見ると、都市計画に関する決定の枠組みにも課題を指摘できる。その第一が、市町村都市計画マスタープランの決定手続きである。現行法によると、市町村の基本構想と、県の整・開・保に即すことは求められているが、住民参加の方法は任意で、決定後に県に通知すればよい(都市計画法第18条の2)。一般の都市計画決定と比較すると、都市計画審議会の議も、都道府県知事との協議も必要でない。マスタープランは市町村が定める都市計画の基本となるものであるため、一般の都市計画決定と同等以上の手続きを制度化すべきである。

都市計画決定のもうひとつの問題が、決定権の所在とチェック体制である。今回の事例から、開発許可という重要な権限を、対象の如何を問わず中核市に委ねた分権には、問題が指摘できる。独自の判断で商業振興ビジョンまで策定した宮崎市は、弁明書で、「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」、「中心市街地活性化法は、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く」と、形式が整っていることを主張している。国や県が市町村の都市計画に強く関与した時代は、このような一方的な決定は困難であった。住民に近い市町村に決定権限を移行させたことが宮崎市の独走を許したのは、皮肉なことである。かつての中

央集権に戻ることはできないので、1)市町村の範囲を超えて影響を及ぼす事項につき、県を含め広域で検討する場を設ける<sup>10)</sup>、2)各種の決定を行う際に検討すべき重要なポイントを都市計画法に明示する、3)開発審査会の審査機能や司法の関与を強化する、等の方策を検討すべきだろう。

なお、宮崎市のまちづくり協議会のメンバーは、都心と市街化調整区域では商業の競争条件が違いすぎる点も強く問題としている。以上の都市計画面の対策に加え、競争条件を近づける経済面の方策を検討することも必要だろう。

## 補注

- (1) 大店立地法、中心市街地活性化法、および改正都市計画法。
- (2) 2001.3.5の市議会における観光商工部長の答弁。
- (3) 1997.6.16の市議会における都市整備部長の答弁。
- (4) 両派とも署名活動を進め、反対派は請願に2万2千人の署名簿を添付し、活動を継続した賛成派は8月末に6万4千人の署名を提出した。商業と農業団体が競って署名を集める状態に抵抗を感じていた反対派も、対抗して再度署名に取り組もうとしたが、市議会議長の意向を受けて断念した。紹介議員はいずれも9名で、票読みが難しく、請願は長期にわたって継続審査となった。
- (5) 全員協議会で総合計画と都市マス見直しスケジュールや新拠点のイメージ図が配付され、イオンのオープンを2005年1月、市街化区域編入を2005年4月としていた。
- (6) 2004.11.12、2004.12.1、2004.12.22、および2005.03.28に行われた宮崎県大規模小売店舗立地審議会の傍聴メモ(古賀康夫氏の協力で作成)による。
- (7) 2002.6.27の市議会における観光商工部長の答弁。
- (8) 宮崎市観光商工部長が、2003年7月2日の市議会で、倉敷ショッピングセンターの来客数を、平日約2万千人、土曜・日曜日が6万人と説明しており、6万人という数字は指針と一致する。
- (9) レジャー・交流拠点を示すと進出を肯定したこととなり、県議会の答弁に矛盾する。逆に市都市マスを無視したとしても、市がイオンを許可する方針でいる以上、いずれ都市機能に大きな影響が生じる。この記述は、市都市マスを追認したというより、県が関与していないことを示すものだと推察されるが、大型店の進出にどう対処するか検討している県もあることを考えると、宮崎県の取り組みが消極的であることは否定できない。
- (10) 大店立地法の手続きを同時並行で進めることも考えられる。

## 参考・引用文献

- 1) 日本商工会議所、全国商工会連合会、全国中小企業団体中央会、全国商店街振興組合連合「まちづくりに関する要望」(2004.7.16)。
- 2) 樋野公宏・阿部成治(2004)「中心市街地活性化と郊外大型集客施設の公益性に関する一考察—高知市におけるシネコン出店をめぐる経緯から」都市計画報告集 No. 3-2, pp.43-47。
- 3) 宮崎日日新聞「鳴動商圏・イオン宮崎SCが問う(1)~(15)」2001年7月24日~8月11日。
- 4) 宮崎地方裁判所、「山口秀樹証人調査」2004.10.1第3回口頭弁論速記録(山口秀樹氏は当時の宮崎市政助)。
- 5) イオンSC出店問題弁護団「審査請求書」2004.7.8、および宮崎市長「弁明書」2004.8.16(後藤好成法律事務所提供)。
- 6) 日高耕平、他「大規模小売店舗の立地に関する意見書」2004.9.24。