

私たちの第2準備書面 (被告第1準備書面に対する反論) と「シーガイア基金」の 未使用部分の返還請求

1. 第2準備書面	p.1
第1 はじめに（本書面の位置づけ）	p.2
第2 計画段階から明らかであったシーガイアの経営破綻構造	p.2
第3 「本件補助金支出の背景」について	p.11
第4 「本件補助金支出の公益性」について	p.16
第5 「シーガイア支援の公益性」について	p.21
第6 (財) 宮崎ビューローについて	p.31
第7 第三セクターに関する指針との整合性について	p.33
第8 終わりに	p.36
2. 「シーガイア基金」の未使用部分返還請求の申し入れ	p.37
申し入れを報じる新聞報道記事	p.40

原告と被告の第1準備書面は、すすめる会資料集4
をお読みください！



「基金」の未使用部分の
県への返還を申し入れ
(2000年2月15日)

1. 原告第2準備書面

平成12年（行ウ）第2号、第3号、第5号、第6号
住民訴訟による損害賠償請求事件

原告	菅谷 幸則 外599名
共同訴訟参加人	久島 昌志 外168名
被告	松形 祐堯
訴訟参加人	宮崎県知事 松形 祐堯

2001(平成13)年2月5日

宮崎地方裁判所 御 中

上記原告ら及び・共同訴訟参加人ら代理人

弁護士 成見 幸子	弁護士 鍬田 萬喜雄
同 成見 正毅	同 後藤 好成
同 年森 俊宏	同 中島 多津雄
同 西田 隆二	同 吉田 孝夫
同 成合 一弘	同 松田 幸子
同 真早流 踏雄	

目 次

第1 はじめに（本書面の位置づけ）	p.2
第2 計画段階から明らかであったシーガイアの経営破綻構造	p.2
第3 「本件補助金支出の背景」について	p.11
1 被告ら第1準備書面の構成について	p.11
2 被告ら第1準備書面の構成の問題点	p.11
3 「本件補助金支出の背景」について	p.14
第4 「本件補助金支出の公益性」について	p.16
1 補助金支出の必要性、合目的性、公正性、公平性、有効性	p.16
2 財政運営上の支障の有無	p.18
第5 「シーガイア支援の公益性」について	p.21
1 シーガイア支援の必要性及び合目的性	p.21
2 「シーガイア支援の有効性」について	p.27
第6 (財) 宮崎ビューローについて	p.31
第7 第三セクターに関する指針との整合性について	p.33
1 三セク指針の法的拘束力について	p.33
2 三セク指針「第4 経営悪化時の対応に当たっての留意事項」について	p.34
3 三セク指針「第4 3 (2)」と本件支出について	p.36
第8 終わりに	p.36

(ページ数は、この資料集6のページです！)

第1 はじめに（本書面の位置づけ）

被告及び訴訟参加人（以下、「被告ら」という）は、平成12年11月2日付準備書面（以下、単に「被告ら第1準備書面」という）において、本件支出がなければフェニックスリゾート株式会社（以下、通称を使用し、「シーガイア」という）の自力による再建は不可能であり、仮にシーガイアが廃業していた場合、数千人の雇用喪失や他の観光産業への打撃、さらには外相サミット開催が不可能になるなどの甚大な影響があったと推測され、結果的にこれが回避できたとして、その「公益性」を主張する（24頁等）。

しかし、後に詳述するとおり、原告らとしては一私企業の廃業防止のために多額の公金を支出することそのものに問題があると考えており、またそもそも被告らが主張するような効果があったのかも疑問と考えている。その意味で、被告らの主張する本件支出の「目的」「効果」何れについてもさらに反論を加える予定であるが、現時点では被告らから提出された証拠のみではその検討が十分可能とは言えない。そこで、さらに必要な書類の提出を求め、ほぼ出揃った時点で、さらに詳細な主張書面、並びに文献、意見書等の証拠を提出したいと考えている。

従って、本書面は、主として被告ら第1準備書面に対する概括的な反論を行うにとどめるが、基本的な争点はより明確になるものと考えている。

以下、冒頭に総論的な反論をした上で、被告ら第1準備書面の目次に沿って、個別の反論を加える。

第2 計画段階から明らかであったシーガイアの経営破綻構造

1 被告らは、被告ら第1準備書面（23～24頁）において、「長引く景気の低迷や全国的な金融情勢の変化等により、平成11年9月、訴外第一勧業銀行から新たな融資を受けることが困難となったりゾート社は廃業を含めて事業のあり方を根本から検討しなければならない状況に陥っていた。」と述べ、シーガイアの経営危機に陥った原因があたかも長引く不況や主力銀行からの融資の停止にあるかのように描いている。

しかし、シーガイアが今日、金1,000億円を超える累積赤字を抱え、日常の運営資金にまで窮する状態に陥って破綻に瀕しているのは、長引く不況の影響でも、主力銀行の支援のあり方の問題ではなく、はたまた個々の経営者の経営のやり方が間違っているとか努力が足りないというような生易しい問題ではない。

2 今日のシーガイアの経営破綻をもたらしているものは、シーガイアの企業内容 자체が当初から経営体として経済的に成り立ち得ないものを、経済法則を無視して漫然と設立し、それを何の疑問もないかのように運営してきたことに対する厳しい現実の結果にすぎないのである。

このようなシーガイアの経営破綻が、それが経営が継続できなくなって破綻するまでに何年もつかのかという意味での時間の問題であったことは、その設立と経営に関する数字を多少でもまとま検討すれば当初から分かり得ていたことである。

3 シーガイアが経営的に成り立ち得るのかという観点からの第1の根本的疑問は、自己資産としては僅か金3億円の出資金（資本）のみしかないので、金2,000億円もの莫大な借金をして施設を建設したということである。

これは殆ど自己資金なしの借金のみで事業を始めるに等しい。しかも、宮崎県という経済規模も小さく、県民としても決して豊かでない経営環境（ちなみに、県民所得は全国44位である。）の中で、当初から金2,000億円という途方もない借金を背負ってのスタートである。

このような無謀としか言いようのない莫大な借金による施設設立については、経営の専門家や経済学者からも経営常識からするとおよそ当初から成り立ち得ない事業ではないかとの強い疑問が呈されていた。

仮に、これを約25年間で返済するとみても、概算にして元利含めて計金4,000億円、年間にして金160億円もの巨額の返済が求められることになる。

被告らや設立者はどのような根拠で負債返済に必要な毎年金160億円近くのキャッシュフロー（現金収支）を上げられると考えていたのか。

- 4 シーガイア当事者は、「開業初年度の入り込みは250万人で、売上げは250億円」、「第2期工事が完成すれば、年間入場者数550万人、売上高750億円で、97年度には償却前利益で単年度黒字、2000年度には当期利益で黒字」という事業計画を公言していた。

550万人というのは、宮崎県を年間に訪れる県外観光客の総数に匹敵するが、このような人数の大半が毎年安定的にシーガイアを訪れることになろうという見通しは余りにも虫のいい話である。

年間550万人という数字は1日に平均約1万5000人がシーガイアを訪れる事になるが、オーシャンドームの収容能力を1万人とみてもこの1万5000人という数字はシーガイア全体の収容能力を超えるか、ほぼ満杯の状態ということになる。このような状態がバブル崩壊後であっても、1年間毎日のように続くと考えること自体、通常の経営感覚からすればおよそ考えられない楽観主義である。

第一、シーガイアの実体は高級ゴルフ場、高級ホテル、会議場、巨大屋内プールであり、巨大屋内プールを除けばとりたてて独自の観光施設としての対象にもならないものである。

しかも、巨大プールも屋内プールという意味ではどこにでもあり（特に夏季は自然の海浜がいくらでもある）、多くの国民を常に惹きつける魅力としては乏しいものである。尤も、この点は内部の施設の充実の程度等、その内容にもよるであろうが、少なくともオーシャンドームが十分に予定の観光客を惹きつける内容のものとなっていないことは毎年減少の一途を辿っているというこの間の入場者数の経緯が如実に証明している。

いわゆるテーマパークといわれる施設がリピーターを確保して安定的に入場者数を維持するためには、何年か毎に新たな施設を加えていく等して常に施設の新奇性を確保していくことが必要といわれているが、オーシャンドームについては、屋内という場所的限界と資金不足からこのような手当は殆どなされ得る余地も見当たらぬ状態である。

- 5 更に、経営の成り立ち上、問題となるのはシーガイアの立地である宮崎市が大都市圏や人口集中都市圏から遠く離れていることである。

宮崎県の人口（117万人）からすれば、シーガイアの予定する利用者数を実現するためには、都市圏からの観光客（利用者）を呼び込むことが当然の前提となる。

しかし、いわゆる大都市圏を含む関東・関西方面の観光客がシーガイアを訪れるためには飛行機等の長距離交通機関を利用せざるを得ず、交通費、宿泊料金、シーガイアでの利用料金等を入れると、1人あたり金8万円～10万円もかかる計算になる。このよう

に、関東・関西方面からの観光客が家族4人で訪れようとなれば1回で金30万円～40万円かかることとなるが、アジア諸国やグアム・ハワイ等の海外も含めて他に比較的低価格で訪れることができる魅力ある観光地・リゾート地が数多くある中で何十万円を使ってわざわざオーシャンドームを訪れる客が年間500万人を超えるほど大量にいるとは到底考えられないである。

6 それでも、いわゆるバブル経済といわれた時代には500万人は無理であるとしても、まだ一定の来客の展望は可能だったかもしれない。しかし、シーガイア施設の計画が実行に移され、その建設がスタートしたのはまさにバブル経済が崩壊して経済不況が急速に進んでいた最中の1991年である。

リゾート法が成立し、いわゆるリゾート開発の機運が全国に沸き起こっていたバブル経済の最中の1987年以来、全国の都道府県は第三セクター方式あるいは企業誘致という形で各地で多くのリゾート開発計画を打ち出したが、バブル経済の崩壊で景気が低迷する中で大半の自治体や企業が経営的に成り立つのが困難とみて、計画の中止や開発からの撤退を余儀なくされている。

しかるに、本件シーガイアについてはこのような状況下でもなお、全面開業時、550万人という宮崎の観光規模からすれば途方もない入場者数を見込んで計画の実施を強行したのである。それはまさに無謀という他なものであった。

バブル経済の崩壊と先行きのわからない不況の不安の中で全国の自治体が次々と開発計画の中止・見直しを迫られる中で、被告らは「シーガイアはバブルとは無縁の地元資本が中心」だから、他県のように計画の中止等は何ら考える必要はないとして、あくまで強気でむしろ計画を推進することを自慢げに語り、吹聴して、シーガイア建設計画を見直すどころか、当初予定されていた規模（約金680億円であった。）を3倍近くにも拡大してシーガイア設立を強行していったのである。

7

(1) 今日のシーガイアの経営破綻をもたらしたものは、そもそもリゾート社が経営的に成り立つかどうか、まともなマーケティング（市場調査）も行わず、売上や利益の測定（シミュレーション）もしないで、漫然と施設を造ってきたことに対する厳しい現実の結果にすぎないのである。

企業が事業を行う目的は利益を上げることである。結果は別としておよそ利益の出る見通しがなくて始められる事業はない。ちなみにスーパーや工場が設置される場合の新聞報道を見ても売上予測のない記事等ないはずである。

ところが、シーガイア設立に至る節目節目の報道の中で売上高に関する記事は一度も出てこない。投資規模と施設についての記事ばかりである。これは新聞が記載を見合せたのではなく発表がなかったことを示している。

①昭和62年6月、フェニックス国際観光が「一つ葉地区開発計画」を県に提出した時期の宮崎日日新聞の同年6月27日の記事

②昭和63年7月、宮崎・日南海岸リゾート構想が総合保養地域整備法の指定を受けたことを報ずる宮崎日日新聞の同年7月10日の記事

③昭和63年12月、フェニックスリゾート株式会社の設立を告げる同年12月20日の宮崎日日新聞の記事

売上高の目標が具体的に報道されるのは第1期オープンを翌日に控えた平成5年7月

29日の宮崎日日新聞である。それも「シーガイアは最終的に年間500万人を見込み、単価9千円。」という記事としてである。読者はその掛け算で450億円と分かる。

(2) シーガイア側が公言していた、「開業初年度の入り込みは250万人で、売上は250億円」、「第2期工事が完成すれば、年間入場者数550万人、売上高750億円で、97年度には償却前利益で単年度黒字、2000年度には当期利益で黒字」という数字がいかに根拠のない大風呂敷であったかは、まだ開業していざ従って結果がどうなるか全く分からぬ時点の第1期オープン前に、早くも売上目標を300億円、40パーセントも下方修正していることが明白に証明している。

第2期オープン（グランドオープン）の日、1994年10月31日、宮崎日日新聞はシーガイア特集を組み、松形知事、津村市長、佐藤社長（当時）、宮崎日日新聞報道部長の四氏による対談記事を掲載している。その中で採算の見通しを聞かれた佐藤社長は次のように述べている。

一 採算の見通しはいかがですか。1つの目標として平成10年には売上げ450億円で単年度黒字になるとも聞いています。

佐藤 平均的には450億円がペイライン。600億になったとき、利益が出ます。

「ペイライン」とは損益分岐点売上高のことであり、この線を超えると利益が出るという水準を示す売上高のことである。従って、450億円がペイラインであれば、それを超えれば利益が出るのであって、450億円を超えた後、600億円までの間に利益が出ないということはないのである。「平均的には」という言い方もおかしな言い方である。

この不思議な佐藤社長の言葉は、本人が会社経理について疎いのか、採算見通しに全く自信が持てず、動搖しているかのどちらかを示している。

(3) ところで、シーガイアの第1期工事が着工された1991年3月の長期プライムレート（銀行が最優良の企業に貸し付ける長期資金の金利）は7.5パーセントであった。つまり、シーガイアの2,000億円の借入に対する初年度の利子は少なくとも150億円が想定されたはずである。（その後の金利の低下によって実際の利子はそこまではいっていないが。）そうすると、2,000億円を20年の超長期の借入とした場合でも元金の支払いは年間100億円になる。つまり、初年度は売上げが修正で想定した450億円に上ったとしても、その55パーセントの250億円を銀行に支払うので、残りの200億円でシーガイアの運営資金は足りなければならない。即ち、この当時、2,000億円を借金して450億円の売上高で成り立つためにはシーガイアは売上高の45パーセントで企業運営が出来る超優良企業として想定されねばならなかった。

まともな経営者であればシーガイアが到底成り立ちえない事業であることは計画段階から承知していたはずである。

ここで、450億の売上高で借入利息が7.5%の場合に事業が成り立つための損益計算書を作成してみると次のようになる（減価償却費は95年の実績を使用）

売上高	450億円
営業費用	266億円（内、減価償却費74億）
営業利益	184億円
営業外利益	△164億円（内、支払利息150億、減価償却費14億）
経常利益	20億円
法人税等	8億円（実効税率を40パーセントと仮定）

当期利益 12億円

企業には現金の支出を伴う費用と伴わない費用がある。従って当期利益（純利益）は売上高から全ての費用（税金を含む）を差し引いた額のことであるが、費用の中には現金の支出を伴わない費用があるため、残余現金の額と当期利益の額はその分だけ一致しない（現金が多い）ことになる。現金の支出を伴わない費用には減価償却費、退職給与引当金などがあるが減価償却費以外は額が小さいのでここでは考えないこととする。

そうすると95年度は減価償却費が88億円であったから当期利益が12億円あれば残余現金は100億円となって元金の支払いが出来ることになる。つまりシーガイアはグランドオープンの最初の年から黒字でないと話の辺りがあわないのである。上記の損益計算書は当期利益12億円（減価償却費との合計が100億円になる）から逆算して作ったものである。

しかし、実際の95年度の損益計算書は次のようにになった。

売上高	219億円
営業費用	348億円（内、減価償却費74億円）
営業利益	△129億円
営業外利益	△91億円（内、支払利息78億円、減価償却費14億円）
法人税等	0億円（実効税率を40パーセントと仮定）
当期利益	△220億円

この中で、売上げが450億円いかなかつたのが問題ではない。450億円で成り立つためには営業費用が266億円でなければならなかつたが、348億円も掛かっていることである。減価償却費は固定費であり、施設を計画した段階で分かっていたことである。それを差し引くと営業費用は274億円と192億円となって1.5倍もかけ離れていることが問題なのである。というのはシーガイアの主な費用は食材費、水道光熱費、人件費、広告宣伝費、ショーの費用などであろう。そうするといずれも事前に見通しのつく費用である。人件費は採用計画の段階で、広告宣伝費やショーの費用も計画段階で分かる。食材費も長いホテル業の経験から分かるはずであり、1.5倍も外すなどということはありえないはずである。

なお、実際には売上げが増えれば費用も膨らむ。売上げが450億円あれば食材費は69億円から142億円に膨らむ。従って外した倍率は1.5倍などではないのである。

結局、計画がいかにすんだったかということがこの一事からも分かるのである。

(4) 93年7月29日の宮崎日日新聞は「（シーガイアは）金が掛かり過ぎる。客に見捨てられてしまわないか」という見学者の声を載せている。オープン後の現実の経過も、この見学者の危惧が当たったことを示しており、シーガイアは現在、入場料金や宿泊料金の引下げで客を呼び戻そうと懸命である。

(1)で「まともなマーケティングも行わず」と述べたのはまさにこの点である。実は、「テーマパークの主な客層は地元の日帰り客であり、目標入場者数の70～80%を日帰り圏から集めなければ苦しいとされる（長谷政弘編著『観光マーケティング』）。」東京ディズニーランドでさえも、入場者の68パーセントが関東圏ということである。

しかるに、当初のシーガイアはホテルフォーティファイブの宿泊料金に見られるように高級指向を経営の柱としており、「地元客は相手にせず」という姿勢が強く見られたのであり、まさにテーマパークの集客の法則（7、8割が地元）に反する営業姿勢だったのである。

関東圏の人口は95年国勢調査によると約4千万人である。東京ディズニーランドの1,550万人の入場者の68パーセントが関東圏からの入場者とすると、1,054万人が関東圏からの入場者ということになり、その人口に対する比率は26パーセントになる。

振り返ってシーガイアの日帰り圏を考えると、宮崎市内の人人が別府に日帰り観光するということはまず考えられない。ということは逆に考えるとシーガイアの日帰り圏はせいぜい、宮崎、熊本、鹿児島3県ということである。

この3県の人口は483万人にすぎない。シーガイアの550万人の利用目標の70パーセントは385万人である。この385万人が日帰り者で上記三県からの入場者とすると、その人口に占める割合は80パーセントにも達する。年間入場者数550万人を想定するにはあまりにもマーケット（市場）が小さいことは歴然としている。

この他に「観光マーケティング」によると、テーマパークには次のような特徴がある。

- (1) 団体客の比率が高い
- (2) 女性比率が高い
- (3) 夏休み比率が比較的低い（1年を通して利用されている）
- (4) 飲食、物販比率が高い

就学児童を持つ家族が旅行できるいちばん大きな機会が夏休みであり、夏休みは最大の観光シーズンである。その他の時期の観光を支えているのは主に熟年世代であり、パックツアーなどの団体旅行の主な参加者もまたこの世代である。従って、上記(1)、(2)、(3)には密接なつながりがある。パックツアーなどの団体客比率が高いということは熟年世代が多く入場しているということであり、日本では仕事の関係で女性の方が参加する機会が多いのであり、格安のツアーなどは旅行の閑散期に催行されるからである。従って、夏休みは家族客を中心に賑わい、ゴールデンウィークなどの特殊な時期を除く普通の時期は団体客を集めるのがテーマパークの成り立つ条件である。

94年のハウステンボスとオーシャンドームの各比率は次の通りである。

	団体比率	女性比率	夏休み比率	年間集客数
オーシャンドーム	20	41	29	115万人
ハウステンボス	45	60	18	383万人

パックツアーの主に熟年世代を中心とした客がオーシャンドームで水着に着替えて泳ぐという図はおよそ考えがたい。オーシャンドームの団体客は学校の遠足が主であろう。ここに、オーシャンドームとハウステンボスの集客力の差の1つがあるのである。なお、99年になるとオーシャンドームの夏休み比率は40%に達しており、ますます通年利用というテーマパーク成功の条件から乖離しつつある。

(4)の飲食、物販比率が高くなるのは滞留時間が長く園内で飲食が必要になることとキャラクターグッズの販売である。ディズニーランドなどはミッキーマウスなどのキャラクターグッズの売上げが1人当たり利用高の50%を超えているとのことである。

いずれにしてもオーシャンドームのような施設（巨大プール）の利用者がどういう層でそれは通年入場の期待できる層かどうかといったことは計画段階から分かっていたはずである。この点からもまともなマーケティングもしないで漫然と施設を作ったことは明らかである。

(5) 次に施設の条件から入場者数の限界を考えてみる。シーガイアの施設はつきの通りである。

- (1) オーシャンドーム
- (2) トム・ワトソンゴルフコース
- (3) シーガイアテニスクラブ
- (4) パラダイスガーデン
- (5) ワールドコンベンションセンターサミット
- (6) ホテルオーシャン45
- (7) コテージ・ヒムカ
- (8) ラグゼーツ葉

この8施設の中で常に集客数の第1位はパラダイスガーデンである。しかし、ファーストフード店の集合体のため、売上げは大したことではない（99年度で9億円に過ぎず、売上げ全体の約5パーセントである。）

その他の施設であるが、18ホールのゴルフ場はせいぜい9万人の年間入場が限度である。ゴルフは3人～4人1組でプレーする。18ホールのゴルフ場の場合はアウトとインの2地点（ホール）から同時にプレーを始めることができる。プレー者（組）は約6分おきにプレーを始める（スタートという）。スタートは午前8時頃から始まり、11時頃に最終組がスタートする。プレーは途中の休憩・食事をはさんで6時間くらい掛かるので11時スタートの組が午後5時頃に終わるのである。そうすると午前8時より6分毎にスタートするので11時までの3時間にアウト、インそれぞれ31組がスタートできる。合計62組の4人を掛けて248人が1日のプレーできる最大の人数ということになる。365日全部がこの状態だったときに年間入場者数は9万520人である。もちろん、そういうことはないので、現実にはトム・ワトソンゴルフ場の入場者数は5～6万人となっている。

テニスコートは20面である。全員がダブルスで4人1組でプレーしたときに1度にプレーできる人数は80人である。それが3回転したときに1日の利用者数は240人、1年では8万7600人である。

3つのホテルの収容人員は2,415人である。365日満杯だったときに88万1475人である。

サミットは宮崎での大会開催数や参加者数はシーガイアを作る前からの実績を掌握しているのでサミットの利用者数のマックスは30万～40万人程度ということは分かっていたはずである。

結局、ゴルフ場やホテルやテニスコートが年間を通じて満杯だったとしてもサミットを含む入場者数は140万人程度にしかならない。つまり、オーシャンドームとパラダイスガーデンで410万人入場しないと550万人にはならないのである。

計画がいかにずさんで無謀なものであったか。フェニックスリゾート社ではこんな簡単な算数さえしなかったのであろうか。

8

(1) 以上みてきたように、資金・その企業内容・立地・経済環境等どの面からみても、そもそもシーガイアが独立の経営体としては到底成り立ち得ないものであったことはその設立前から火を見るよりも明らかであったが、このことはシーガイア開業（93年）から今日までの経営実体の数字を全体として見るとそのことがより一層明瞭になってくる。

即ち、全面開業時の94年から手元に資料の存する98年までのシーガイアの利用人員、売上高（営業収入）、営業費用（経費）、営業利益（売上高から経費を差引いたもの）

を整理すると次の一覧表のようになっている。

	1994年度 (平成6年度)	1995年度 (平成7年度)	1996年度 (平成8年度)
利用人員	266万9100人	379万7700人	348万1300人
売 上 高	143億3300万円	219億2200万円	205億4700万円
経 費	270億8200万円	348億4300万円	326億1100万円
利 益	▲127億4800万円	▲129億2000万円	▲120億6300万円
一人あたり売上	5370円	5772円	5902円
一人あたり経費	1万0146円	9175円	9367円
累積赤字	323億9300万円	544億2300万円	751億5600万円

1997年度 (平成9年度)	1998年度 (平成10年度)	1999年度 (平成11年度)
337万6000人	305万5100人	未確認
198億8900万円	193億2000万円	185億5600万円
309億2600万円	299億0400万円	275億2300万円
▲110億3700万円	▲105億8400万円	▲89億6600万円
5891円	6324円	
9161円	9788円	
938億9800万円	1115億1200万円	1218億円

(2) この表から分かることは、①利用人員が目標の550万人に達しているどころかその半分近くであること、②利用人員、売上高ともに全面開業翌年の95年の年間利用者数379万7700人、年間売上金219億2200万円をピークに確実に減少の一途を辿っていること、③毎年の営業赤字が金120億～100億円に達しており、毎年百億円単位の巨額の赤字の累積が常態化していることが一目瞭然となっている。

(3) このようなシーガイアの経営からすると、金2,000億円の元利金の返済どころか毎年の運転資金が金120億～100億円も不足し、これがそのまま累積赤字として増え続けてきたのはある意味では当然の結果である。

しかし、シーガイアがこれまで倒産しなかったのは主力銀行（第一勧業銀行）等から毎年不足する資金を借金してこれを辛うじて補っていたためである（県も過去既に金

60億円の無利子の融資を行っている。)。

そして、その第一勧業銀行さえもがシーガイアの毎年増大する一方の累積赤字、経営破綻を見限って融資停止を決定したために、毎年の営業赤字を補填する途がなくなり、たちまち従業員の給与支払にも窮する破綻状態に陥ったというのが今回の真相である。

シーガイアの決算によると、シーガイアの借入金はグランドオープン後の平成6年度末の金2,100億円から5年後の平成12年3月段階で金2,640億円に膨らんでいるが、このような急激な負債の増大はシーガイアの破綻的経営構造をみる限り何の不思議もない、いわば当然の結果といわねばならない。

9 問題は、シーガイアの毎年の年間売上高が金200億円前後というレベルであるのに、これに対する年間の営業赤字が金100億円～金120億円程であり、これが常態化しているという事実である。

金200億円前後の売上に対して、当初の段階でその1～2割程度の営業赤字というのであればまだ理解し得る範囲内であろうが、営業赤字が売上げの5割を超え、しかもそれが改善に向かうどころか最初から常態化しているというシーガイア経営の実態を見るとき、シーガイアの経営構造そのものに先に指摘したような重大な欠陥・経営計画上の重大な見込み違いがあり、そのことは計画段階から十分に認識し得るはずのものであつたることは十分に推認し得るところである。

10 以上にみてきたように、シーガイアはそもそも当初から経営的に到底成り立ち得ないものだったのであり、このことはその計画・設立の段階から客観的にも明らかといえるものだった。

このように、シーガイアの経営が企業体としては完全に採算性のないものであったことについて、幾多の専門スタッフを擁する県とその最高責任者であった被告らが全く気付いていなかったとはおよそ信じ難いことであるが、仮にそうだとしても、被告らはシーガイア経営の見通しについては極めてずさんな検討と見通しのもとにシーガイアの設立を推進したものと考えざるを得ない。

即ち、シーガイアの今日の経営破綻が、重大な誤算であったというのであれば、経営内容について極めてずさんな見通ししか立てられず、このような誤算を招くに至った被告らの責任こそ問題とされねばならないはずである。

11 被告らは、シーガイアはもはや倒産の危機にある経営破綻状態であり、今回の支援がなされなければ、シーガイアの三千人の雇用が失われ、県内の産業にもとりかえしのつかない重大な悪影響を与えることになると強調しているが、先にみてきたように、まさにこのような状況に陥ったことについては当初から予想され、危惧されていたことであった。それにも拘らず、無責任にも経営が成り立つというまともな展望もないのに漫然と会社を設立し、大方の予測どおり今日の事態を招くに至ったことについては、被告らにこそ重大な責任がある。その被告らが、自らの重大な責任には一顧だにせずに、シーガイアが倒産することになれば三千人が解雇されることになる等と、今さら他人事のようにいふのは何をか言わんやというべきであろう。

12 以上のような状態のシーガイアに、今日の段階で公基金60億円全額を支出したところで、シーガイアの経営破綻が今さらどうにかなるものでないことはもはや誰の目にも明らかというべきである。

このように考えてくると、被告らが県民の多くの批判と反対がありながら、自らの公

約まで踏みにじって今回の不毛の公金支出に踏み切ったのは、シーガイアの倒産を少しでも先に延ばそうすることにより、設立当事者の無責任・無見識から破綻すべくして破綻したシーガイアについて、その設立当初から積極的に関り、その推進を強行してきた知事としての政治的責任の追及を先延ばしにしたいがための窮余の策ではなかったかという疑いを強くせざるを得ないのである。

第3 「本件補助金支出の背景」について（被告ら第1準備書面9頁以下）

1 被告ら第1準備書面の構成について

同準備書面は、第1「主張の要旨」、第2「法232条の2に規定する公益性について」、第3「宮崎ビューローについて」、第4「第三セクターに関する指針との整合性について」、第5「まとめ」という構成になっている。

第1の「主張の要旨」によって被告らの主張を概観すると、以下のとおりである。

(1) 公益性に対する基本的な認識

補助金支出の根拠規定である地方自治法232条の2は、「公益上必要がある場合」と規定するにとどまり、「公益上必要がある場合」の内容について具体的に定められていないから、その判断は当該普通地方公共団体の裁量に委ねられている。

公益上の必要性の有無を判断する基準については、多くの判決例があるが、本件は、そのいずれの見地からも、肯定される。

(2) 本件補助金支出の背景

- (1) 国の観光・リゾート産業に対する認識
- (2) 本県における観光・リゾート産業の位置づけ
- (3) 本件補助金の支出とシーガイア支援の経緯、目的
 - ① 本県観光・リゾート産業の厳しい状況
 - ② 県内各界からの県に対する公的支援の要請
 - ③ 本件補助金の支出
 - ④ シーガイア支援について
- (4) 本件補助金に対する県民の支持
- (5) 行政としてのあるべき姿

2 被告ら第1準備書面の構成の問題点

(1) 「公益上必要がある場合」の判断と裁量

被告らは、地方自治法232条の2（以下「本条」という）の「公益上必要がある場合」に該当するか否かにつき地方公共団体が判断する行為を裁量行為とし、

「普通地方公共団体が補助金を支出するに当たっては、その公益上の必要性については、当該普通地方公共団体の住民にもたらすであろう利益やその程度、当該普通地方公共団体が置かれた経済的、社会的状況等諸般の事情を勘案して総合的に判断すべきであって、その判断は、当該普通地方公共団体の裁量に委ねられており、その裁量を尊重することが地方自治の本旨に合致するものと考えられる。このようのことから、普通地方公共団体が補助金の支出を決定するに当たり、公益上必要な場合に該当する事実がないとか、著しく不公平であるとか、あるいは、その目的が法

令に違反し、社会通念上著しく妥当性を欠いているなど裁量権の範囲の逸脱又は裁量権の濫用がない限り、補助金の支出に関して違法の問題は生じない」旨主張する。

同準備書面は、裁量権を広く認めるべきだという立場から構成されている。しかし、その前提は妥当でない。

補助金支出について、裁判所が公益上の必要性を認められないと判断した場合には本条違反となる（行実昭28.6.29自行行発186号、「基本法コンメンタール地方自治法」別冊法学セミナー234頁、「注解法律学全集6・地方自治法Ⅱ」657頁）が、公益上の必要性の有無を一義的に判断する基準を設けることは困難であるとされるため、このような不確定法概念につき、行政庁が認定・判断する場合に裁量が認められるのではないかということが問題になる。

不確定法概念については、例えば課税処分においては、租税法律主義が厳格に妥当するので、必要経費の認定、即ち「収入を得るために必要があるか否か」という認定判断も羈束行為であって裁量は認められないとされるにもかかわらず、「必要経費」が不確定法概念の一種であることから、税務官吏はその認定について事実上大幅な自由を有している。しかし、この自由は裁量ではなく、必要経費の認定の妥当性については全面的に裁判所の再審査に服すると解される（阿部泰隆「事例解説行政法」42頁以下）。即ち、不確定法概念の認定における事実上の自由と裁量とは区別し得るのである。

「公益上の必要性」は、第1に補助金支出判断の要件の面において、第2に支出の妥当性の面において考慮されなければならない。前者の要件の面については、従来、要件裁量として、裁量そのものを認めないと有力である。又、旧来の法治主義においては、侵害行政に対する法律の留保が要請されたに止まるが、旧憲法と異なり、法の支配の原理に基づく日本国憲法の下では、給付行政も法律上の根拠を要求され、司法判断に服することは当然である。

この点について、最高裁は、補助金支出が裁判所の審査に服するとの立場を取っているが、「公益上の必要性」について要件裁量を認めていると見るべきか、認めていないと見るべきかは明らかでない（最判昭53.8.29判時906号31頁）。

本条は、「公益上必要がある場合においては」という規定の仕方をしており、「公益上必要があると認めた場合」、「公益上必要と認めるに足りる相当な理由がある場合」などの文言を用いていない点も考慮されるべきである。地方公共団体の財産は住民から信託された公の財産であること、地方財政法8条が健全財政主義の見地から、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と定め、又、地方公共団体の財産の管理及び処分に関する基本規定である地方自治法237条2項が、「地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸し付けてはならない。」と定めていることを考えれば、「公益上の必要性」の認定に地方公共団体の裁量を認めるべきではないと解される。

以上の通り、「公益上必要がある場合」という要件は、純粹に客観的に判断されるべきであり、その認定判断に事実上の大幅な自由が存在するとしても、それは裁量行為ではなく全面的に裁判所の再審査に服すると解すべきである。

仮に公益上の必要性について要件裁量が認められるとの立場を取った場合でも、要件

裁量と言われる部分は、事実認定、認定された事実の当てはめの2段階があるとされる。前記「公益上必要な場合に該当する事実がない」との部分は、事実認定段階のことであろう。少なくとも、この点については、全面的に司法判断に服することは間違いない。当てはめについても、後述のとおり、裁量権の逸脱・濫用について厳格に審査されるべきである。

なお、近時、一般に認知されるに至った、行政庁のアカウンタビリティー（説明責任）という面から、被告らは本件補助金の支出に際して「公益上必要がある場合」に該当すると認定した根拠について十分な主張立証を尽くす責任があると考えられる。かつては、行政行為の公定力を根拠に、その適法性が推定されるという議論がなされたが、法の支配の下では、そのような公定力論は否定される（村上順「行政法一般理論と行政行為の権力性」兼子仁・磯部力編「手続法的行政法学の理論」33頁以下）。

(2) 公益上の必要性の判断基準を裁判例のみから導くことは妥当か

判断基準そのものは、同準備書面の本論部分の第2で「公益性」について述べる箇所に示され、「主張の要旨」には掲げられておらず、ただ、多くの判決例から導き出したというのみで、しかも、その判決例は本論においても明らかにはされていない。

原告らは訴状記載の請求原因第4において、公益性の判断基準として、以下の6項目を挙げた（以下、「原告ら基準」という）。

- ①地方公共団体に財政上の余裕があること。
- ②公金の支出目的・趣旨が公益性を有すること。
- ③補助の対象となる事業活動内容が地方公共団体やその住民の大部分の利益につながること。即ち、補助対象者が住民の利益につながる公益活動を行い、補助金がその公益活動に役立つこと。
- ④支出の方法・支出額が相当であること、即ち支出の使用目的が明確になっており、その目的に対して必要最小限度の方法・金額にすべきこと。
- ⑤支出が行政の公正さ（平等原則）を損なわず、特に補助を受けられない者との間に不平等を生じないこと。
- ⑥支出手続が適法になされ、その使用について事後的な検査・監視体制が十分に整備されていること。

いかなる場合に「公益上必要がある」という要件を具備するのかということは、具体的な事案と本条の趣旨を勘案して導き出すべきである。過去の判決例は、たまたま争点になった事項について裁判所が判断したものであって、その意味で本条の部分的な解釈を示したにとどまる。したがって、仮に判決例を羅列したとしても、原告らの主張に答えたことにはならない。原告らが挙げた6項目も、本件の事案に即して立てた基準という意味では部分的である。

被告らが第1準備書面の本論で公益性の判断基準として掲げているのは、

- i 補助事業実施の必要性があり、また、行政目的に合致（合目的性）していること。
- ii 補助事業実施が行政の公正・公平性を阻害し、行政全体の均衡を損なわないこと。
- iii 補助事業実施によって有効な効果（有効性）を期待できること。
- iv 補助事業を実施するために財政運営上の支障がないこと。

の4項目で、i は前記原告ら基準の②に、ii は前記⑤に、iii は前記③に、iv は前記①に、それぞれ対応すると考えられるが、前記④と前記⑥は除かれている。又、i は、原告ら基準の「目的・趣旨の公益性」を「行政目的との合目的性」に置き換え、iii からも対象

の公益性を除いている。同準備書面は、その点について原告らの主張を明示的に争っておらず、原告らの主張との相違点について理由が述べられていないので、原告らの挙げた項目を考慮する必要がないという趣旨か、否か不明である。右4項目の末尾に「等」と記載されているので、右4項目自体、例示と見られる。もし原告らの主張を争うのであれば、その理由を示すべきである。いずれにしても、同準備書面においては、未だ「公益上必要がある場合」の判断基準が十分に示されていない。

(3) 「主張の要旨」と本論との対応

同準備書面の「主張の要旨」は、必ずしも本論と対応しておらず、上記4項目との関連が明確ではない。

また、第3「宮崎ビューローについて」及び第4「第三セクターに関する指針との整合性について」は、「主張の要旨」に対応する記述がない。前者は、原告らが挙げた6項目の公益上の必要性の判断基準の内⑥に、後者は同②③のみならず④にも関連する。ここには、被告らが公益上の必要性についての判断基準をもっぱら過去の判決例から導き出したことによる構成上の欠陥が端的に現れている。

3 「本件補助金支出の背景」について

(1)はじめに

まず、前提として、本項は被告らの「公益上の必要性」についての主張の総論的部分であり、後に各論的な部分で個別に反論する内容と重なるので、ここでは被告ら主張の問題点の概括的な指摘にとどめる。

(2)「公益上の必要性」の判断要素について

補助金支出の要件である「公益上の必要性」を判断する場合、考慮すべき内容、即ち事実認定の対象は、支出の時点において存在する事実及び将来に向かっての予測であると考えられる。補助金は、過去の功績に対する報奨金ではないからである。

なお、本論に対する認否では、「シーガイアの過去の功績」なる過去の事実や評価等、公金支出等の公益上の必要性の判断をするのに本来不適当な事実についての認否反論部分もあるが、それは、そのような事実も公益上の必要性を判断する場合の認定の対象として構わないという趣旨ではない。例えば、「シーガイアの過去の功績」についても認否反論しているのは、そのような事実を考慮することの不当性をしばらく置いて、一應認否をする趣旨である。過去の功績を事実認定の対象とすること自体が不当であることに変わりはない。

公益上の必要性の判断が裁量行為ではないという原告らの考え方方に立脚するならば、裁判所において、シーガイアの過去の功績を考慮に入れずに再審査することになるが、裁量権を肯定する考え方方に立ったとしても、行政庁が本来考慮すべきでない事実を認定・考慮したとすれば、それは他事考慮として裁量権の行使を誤った違法のものとなる（校長降任処分事件上告審判決・最判昭48年9月14日民集27巻8号925頁、日光太郎杉事件控訴審判決・東京高判昭48年7月13日行裁例集24巻6=7号533頁）。シーガイア建設の波及効果などというものが、いかなる意味でも現在及び将来に向かって、補助金支出を根拠づける事実になりえないことは明らかである。リゾート社が過去に創出したとされる雇用の場としても、本件補助金によってそれが維持できるというのでなければ意味をなさないが、結局、「雇用の場」なるものは放漫経営によって作り出されたものに過ぎず、現状維持も不能であることが明らかとなっている。第三セクターといえ

ども、一企業として経済合理性のルールに従って存続できるのでなければ、単なる「お荷物」でしかない。したがって、本件補助金支出を実質的に決定した時点において、上記のような「経済効果」を事実認定の対象としたことは、他事考慮に該当する。

(3) 「国の観光・リゾート産業に対する認識」について

国が観光・リゾート産業の重要性を認識していることは否定しないが、シーガイア自体は国の政策の中で位置付けられてはいない。むしろ、前記「第三セクターに関する指針」を視野に入れるなら、（これにもシーガイアの名前が上がっている訳ではないが）、国はシーガイアの存続そのものに疑問を呈していると言わなければならない。

(4) 「本県における観光・リゾート産業の位置づけ」について

「シーガイアをはじめとする各リゾート施設が有機的に連携した、これら官民一体となったりゾート構想の推進は、本件観光・リゾートの歴史の新たな1ページを開くとともに、21世紀のさらなる本県発展のための重要な柱の一つとなっている。」というのは、全然現状に合致していないし、将来に向かっての予測という観点からは、被告らすら、本件補助金は短期間の延命策に過ぎないことを認めざるを得ない状態である。

(5) 「本件補助金の支出とシーガイア支援の経緯、目的」について

ア 本県観光・リゾート産業の厳しい状況

被告らも、そのまま推移すれば、平成11年11月末にはリゾート社は資金不足を生じ、シーガイア全体が廃業の危機に瀕していたとの認識を有していたことを認めざるを得ないのである。

イ 県内各界からの県に対する公的支援の要請

「県内各界」と言っても、県民の一部に過ぎないことは明らかである。このような抽象的な「県内各界の要請」なるものが違法な補助金支出を合法化するものではないし、またむしろ世論調査では反対が上回っていたのである。加えて前述のとおり、これを公益性の判断の基礎にしたとすれば、むしろ他事考慮の疑いすら生じる。

ウ 本件補助金の支出

リゾート社が「平成12年度内に抜本的な経営改善計画を策定・実施する見込みはない。「抜本的な経営改善計画」と言うからには累積赤字を減らす計画と考えられるが、累積赤字を減らすどころか、営業黒字に転換する見込みもなく、前提事実が存在しないことは明らかである。

議会で本件補助金支出を含む予算が議決されたことは、違法な補助金支出を合法化するものではない。後述のように、リゾート社単独での再生が不可能であることは明白であるにもかかわらず、未だ、「新たな経営支援者」を獲得するための具体的活動内容について、議会に報告することもできないのである。

公的支援の方法として、被告らは倒産防止のための、いわゆる運転資金を補助金という形で支出することを決定したのであるが、産業に対する公的支援は通常、基盤整備の形で行われるのであり、特定の企業に対する補助金の支出というのは、特に公正・公平性に反するのではないかという強い推定を受ける。これをカモフラージュするために、財団法人宮崎ビューローに基金を設置したのではないかとの疑いも避けられない。この点については、原告らの前回の準備書面に記載したとおりである。

エ シーガイア支援について

被告らも認めているように、リゾート社は償却前営業赤字の状態を長年続けてきたのであり、営業黒字に転換する可能性は皆無と言わなければならない。被告らも述べているように、「償却前営業赤字の状況では、金融機関等の協力を受けることは到底期待できず」、単独での再生は不可能との予測のもとに、「新たな経営支援者が必要」というのであるが、リゾート社は既に多額の債務超過に陥っており、債務超過を解消できるだけの膨大な持参金を付けなければ実際上合併もできない。金融機関から債権放棄を受ける可能性もなく、倒産は目前に迫っている。

(6) 「本件補助金に対する県民の支持」について

「県民の支持」と言っても、県民の一部に過ぎず、違法な補助金支出を合法化するものではない。仮に住民投票で決定したとしても同様である。行政訴訟に期待されるものは、多数者・強者による違法行為を是正し、少数者・弱者の権利を守ることであるという基本を忘れてはならない。

また、世論調査では反対の方が上回っていたことをどう説明するのだろうか。

(7) 「行政としてのあるべき姿」について

これは、前述の要件裁量に対する効果裁量にも関連するが、九州・沖縄サミットを口実にして60億円もの補助金を支出すること自体、前記判断基準④の比例原則に反している。リゾート社はサミット外相会合により会場使用料や宿泊料等として相当の収益を上げるのであり、それまでの、いわゆるつなぎ資金として、必要最小限の運転資金の不足分を貸し付けるというのであれば、まだ合理性を認め余地もあるが、60億円の補助金を支出するということには何ら合理性がない。

第4 「本件補助金の支出の公益性」について（被告ら第1準備書面28頁以下）

1 補助金支出の必要性、合目的性、公正性、公平性、有効性（同上）

(1) 被告らは、宮崎県の基幹産業である観光・リゾート産業が極めて厳しい状態にあり、この状況を放置することは、本県の衰退を坐して待つことに等しいとし、さらに観光リゾート産業の衰退は他産業に及ぼす波及効果に深刻な影響をもたらすとして、本件補助金の支出は観光・リゾート産業の支援の必要性の要件を充たし、且つ本県の発展という行政目的に合致している旨主張する。

ところで、シーガイアの経営破綻が構造的なものである所以は、既に訴状（21頁乃至26頁）並びに本書面第2で詳細に指摘したところであるが、この事実は、シーガイア建設の計画段階から予測できたか、もしくは予測可能のものであった。シーガイアはそもそも利益を生むリゾート施設ではなかったのである。

熊本大学の佐藤誠教授は、その著書の中で国民の余暇の実態について、政府関係機関の調査結果に基づき次のように指摘している。

すなわち、国税庁の「昭和63年分法人企業の実態調査」は、1988年の絶好調黒字企業の所得金額は約41兆円と過去最高を記録し、そのうち約36兆円が企業内に留保され、企業の「ゆとり度」は大変なものであったのに対し、経済企画庁の平成元年度の「国民生活選好度調査」結果は、経済的なゆとり不足は全体の58.5パーセントを占め、とりわけ子育て真っ最中の30代男性においては経済的ゆとりも7割以上

が持てず、精神的にも時間的にも、空間的にも過半の者がゆとり不足を訴えており、リゾート法はそうした人々についての政策的配慮は皆無であると指摘されている（佐藤誠著「リゾート列島」岩波新書151頁～153頁）。

リゾート法が施行された直後の国民の余暇の実態が上記のとおり極めて厳しいのに加えて、県外からの入込み客に依存せざるを得ない本件の観光・リゾート産業は、引き続き発生したバブル経済の崩壊も手伝って、その先行きは前途多難なものであり、したがってシーガイアの経営はこのような客観的な悪条件の中では当初から絶望的であったといわなければならない。

既に公知の事実というべきシーガイアの経営は、開業以来現在まで一度も黒字経営となつことはなく、赤字は累積する一方であった。

本県の経済動向が厳しい状況にあり、観光・リゾート産業が衰退している事情にあること、観光・リゾート産業支援の必要性、本県発展という行政目的の合致と特定の民間企業であるシーガイアに対する支援のための補助金支出とはイコールの関係にあるものではない。

前述のとおりリゾート法自体制定当初よりその本質的問題を指摘され、特にバブル経済崩壊によってその問題性がより明らかになっていたのであるが、本件補助金の支出は、以下に述べるとおり、そのリゾート法の立法目的、趣旨にすら反するものである。

リゾート法は、その立法目的を「良好な自然条件を有する土地を含む相当規模の地域である等の要件を備えた地域について … ゆとりのある国民生活の為の利便の増進並びに当該地域及びその周辺の地域の振興を図り、もって国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展に寄与する」と定めた（1条）。同条にいう「当該地域」とは、「国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備」を促進することが可能な同法第3条所定の要件に該当する地域をいう。

ところでリゾート法によれば、都道府県は第3条各号に掲げる要件に該当すると認められるものについて、第1条に規定する整備に関する基本構想を作成するものとされ（9条1項）、同基本構想を作成しようとするときは関係市町村に協議しなければならない（5条3項）。

被告らも自認しているように、県が作成し、主務大臣の承認を受けたりゾート構想では、宮崎市の市街地・ーツ葉地区及び佐土原町にまたがる地区が「国際海浜コンベンションリゾートゾーン」と称する重点整備地区とされた。

リゾート法第13条1項は、地方公共団体が前記基本構想に定められた特定地域の区域においてスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を促進するために必要があると認めるときは、右の機能整備の事業を行う民間業者に対して補助その他の助成をすることを認めているが、補助は同法第1条に明らかなどおり、基本構想に定めた地域及びその周辺の地域の振興を図る趣旨に限定されなければならない。

こうしてみると、被告らの主張する「かつてない苦境に立たされ」た県内全体の観光・リゾート産業の支援の必要性を理由とし、また県内の他産業の振興をも図るとする行政目的実現のために、本件補助金の支出を正当化する主張は、リゾート法の立法目的・趣旨に反して違法・不当に拡大しているものであって、到底許されるものではない。

(2) 次に、被告らは、本件補助金の支出は、県民を代表する県議会の議決を経て行われた

もので、手続的にも公正であり、他産業の支援と比しても公平を欠くものではないと主張する。

しかしながら、前述したとおり、本件補助金の支出はリゾート法の立法目的、趣旨及び同法に基づく基本構想に違反する違法なものであるから、右支出につき県議会の議決を得ているからといって右の違法が治癒されるものではない（名古屋高判昭55.9.29、判時1005号93頁）。

また被告らは、県は毎年、県産業の振興を目的として農林水産業、商工業、建設業等産業全般に対し各種支援を行い、平成11年度でも本件補助金を除き約767億円の支援を行っていることを理由に、本件補助金の支出に公平性を欠くことはない旨主張する。

しかし、右主張は、シーガイア以外の他産業のどのような特定企業に対し、いかなる目的で幾らの金額が補助金として支出されたのか、その具体的な特定を欠く、極めて抽象的な主張にすぎず、主張自体失当といわなければならない。

(3) 被告らは、本件補助金の支出が、本県の観光・リゾート産業の振興を県民一体となって取り組みが必要との観点に基づくものであるとし、経営危機に瀕した都井岬観光ホテルへの補助金支出が同ホテルの存続に寄与した旨主張する。そして、基金からの補助金支出が図られた経緯を詳細に述べている。

同ホテルに対しては、平成12年8月29日、平成12年度分として8,700万円が補助金として交付され、同ホテルの経営が継続されたとされているが、補助金の支出の結果、激減した観光客が増え、ホテルの経営が好転したか否かに関する具体的効果の実態は、被告ら主張からは窺い知ることができない。瀕死の重症にあると考えられるホテルに、一時的な延命策としてのカンフル注射が打たれたにすぎないのであって、補助金支出の3日前に実施された「都井岬火祭り」に昨年度の約2倍の入込み客があったからといって、それが以後のホテルへの宿泊客の増加の有無とどう関わってくるのか、全く明らかではなく、これをもって補助金支出の効果があったとは到底言えない。

都井岬が本県南部にあって、県を代表する観光地の一つである事実は否定しないが、平成11年度の県観光動向調査の結果によると、都井岬は観光地上位10地点の中に含まれていない。ちなみに右上位10地点は高千穂峡・酒泉の杜・西都原古墳群・えびの高原・オーシャンドーム・青島・高千穂牧場・鵜戸神宮・こどものくに・京町温泉であるところ、京町温泉を除く9地点は観光客がすべて前年度を割る実態にあり、オーシャンドームを除く8地点が前年度の93パーセントから99パーセントと、低落はしているものの微減と評価できるのに比し、オーシャンドームは前年度の72.7パーセントに急落しているという深刻な事態にある（平成12年11月8日付毎日新聞による）。

2 「財政運営上の支障の有無」について（被告ら第1準備書面40頁以下）

(1) そもそも、補助金等の支出に公益性があるか否かの判断に当たっては、宮崎県の財政上の余裕の程度も判断材料となる。すなわち、財政に余裕のある場合にはじめて、補助金等の交付は許されるのである。本来の自治体財政に余裕がないのに、これに優先して第三セクターたるシーガイアに対し補助金を支出すべきでないことは当然である。

判例上も「財政の余裕の程度との関連で、どの程度の重要性と緊急性を有するのか、公益目的の実現に適切（合目的性）、かつ、有効（有効性）な効果を期待できるか。」などを考慮すべきだとされている（神戸地裁、1987年9月28日判決）。

(2) ところが、被告らは、宮崎県の財政状況や県債の状況から、本件補助金の支出につい

て財政運営上の支障が無いと主張する。

しかしながら、宮崎県の負債は増加し続けている。2000年度では、累積が7,826億円と見込まれており、県の一般会計総額を越えている。これは、県民一人当たりにして約66万6000円、4人家族では実に266万4000円の負債を抱えている状況である。1990年から1996年にかけて見ると、約5,230億円の地方債が発行されている。かかる中で、経常収支比率、公債費負担比率、公債残高は悪化している。1997年度度決算では、公債費負担比率が16.8%、経常収支比率が81.8%である。

このように宮崎県財政が悪化してきたのは、地方債を主な財源として、地方単独事業を中心とした投資的経費を増大してきたことが原因である。このことは、宮崎県の性質別経費比率の推移を見ると明らかである。すなわち、1985年から1996年にかけて、人件費・扶助費の比率は38.2%から27.5%に減少しているが、公債費は、1993年を底にして増加に転じている。さらに、投資的経費は、35.6%から43.1%に増加しており、中でも普通建設事業（道路、橋りょう、学校、庁舎等公共用又は公用施設の新增設などの建設事業）が、33.1%から41.1%に増加している。普通建設事業の内訳では、地方単独事業（地方公共団体が国の補助を受けずに自主的に施行する事業）が、8.3%から17.1%へと倍増しているのである。近年の宮崎県の財政悪化は、1990年代に推進されたリゾート・テーマパーク型公共事業をはじめとする投資的経費の増大によってもたらされたのである。

かかる宮崎県の財政状況は、到底、余裕がある状態ではないのである。

(3) 地方公共団体が地方債を借り入れた際に、毎年度の元金及び利子の償還（返済）に要する経費の総額を公債費といい、公債費に充当された一般財源の一般財源総額に対する割合を、公債費負担比率という。15%が、警戒ラインとされている。

これは、借金財政の度合いを示す1つの指標であり、本県の公債費負担比率は、悪化してきている。本県が、前述の1997年度決算で、16.8%であるのに対し、例えば、福岡県が13.7%、佐賀県が14.8%である。

(4) また、経常収支比率とは、地方公共団体の経常的経費（人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等及び公債費などのうち臨時的なものを除いた経費）のために、経常的一般財源（地方税、地方譲与税、普通交付税、ゴルフ場利用税交付金、自動車取得税交付金、軽油取引税交付金、交通安全対策特別交付金、国有提供施設等所在市町村助成交付金並びに経常的に収入される使用料、手数料、財産収入及び諸収入のうち使途の特定されていないもの）がどれだけ充当されたかを示す比率を、パーセントで表したものを使う。

経常的経費は、地方公共団体の経費のうちでも容易に縮減できない固定的な義務的性格の強い経費であり、経常的一般財源は、毎年度連続して恒常に収入され、自由に使途を決定できるものであるから、経常収支比率は当該地方公共団体の経常的一般財源の硬直度、言いかえれば余裕度を示す指標として財政構造の良否を判断する指標として用いられる。

経常収支比率は70～80%に分布するのが標準的とされているから、本県の平成9年度の81.1%は、これを越えており、硬直化していることは明らかである。

(5) なお、県の財政状況を見る場合、財政調整積立金などの基金の積立・取崩しの状況も検討する必要があり、例えば、1999年度予算では、250億円の基金取崩しをしている。

被告らの書面では、この点について触れていないので、最近10年間の基金の積立・取崩し状況がどのようにになっているかに關し釈明を求める。

(6) 次に、地方公共団体の財政状況を分析する際の指標として、自主財源比率が論じられる。自主財源とは、地方公共団体みずから、その権能を行使して調達することのできる財源で、地方税、負担金、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入金、繰越金（純剰余金）、雑収入を言う。歳入に占める自主財源の割合（自主財源比率）が高いほど、行政活動の自主性と安定性が高いのである。

ところが、宮崎県は、自主財源比率が、1999年で30.3%と、全国の中で最下位すれどとされている。

加えて、地方公共団体の財政力を示す指標として、財政力指数がある。これは、普通交付税算定における基準財政需要額に対する、普通交付税算定における基準財政収入額の比率を表したものである。

宮崎県は、1999年で、財政力指数が0.277であり、1997年の0.285でさえ、全国平均0.481に遠く及ばないとされている。

(7) このように、宮崎県の財政は、非常に厳しい状況にあるのである。

かかる状況の中で、宮崎県は、自治省が1997年11月に発表した「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」を受けて、1998年11月「新宮崎県行政改革大綱（改訂版）」を作成し、大幅な事務事業等の見直しをすすめている。

この大綱の中で、県は、「行政改革の基本的な考え方」として「わが国経済は、景気低迷が長期化し、地方行財政も極めて厳しい状況にある。加えて本県の財政は、歳入に占める自主財源の割合が約3割と、財政基盤が脆弱なうえ、近年の経済対策等の実施により県債残高が累増しており、公債費負担の増大が避けられない厳しい状況となっている。」との認識を述べている。そして、事務事業などの整理合理化について、事務事業の整理合理化434件、補助金の整理合理化128件、民間委託の推進7件など合計575件の見直しをあげている。この見直しの中には、住民生活にとって欠かせない福祉や保健関連の事業が含まれている。

さらに、宮崎県は、平成12年度予算編成方針でも、本県の財政事情に關し「本県は、県税等の自主財源の比率が全国平均の2分の1程度であるなど財政基盤が脆弱な上に、県債残高が急激に累増し将来の公債費負担の増大が懸念される等の財政構造上の課題を抱えている。このような中にあって、今後、少子・高齢社会に向けた総合的な地域福祉施策や生活関連社会資本の整備等の重要施策課題に係る財政需要は一層増大するものと見込まれる一方、最近の景気の動向から県税収入などの大きな伸びが期待できない状況にあることから、財政事情はますます厳しさを増すものと考えられる。」と述べている（下線原告ら代理人）。そして、この方針では、例えば、経費の前年比85%、県単独公共事業の前年比90%が唱えられたほどである。

従って、本件訴訟において、被告らが、本件補助金の支出に關し、財政運営上の支障が無いかのように抗弁するのは、明らかに不当である。

(8) かかる中で、最も重視されるべき住民の福祉がないがしろにされている。例えば、宮崎県の老人福祉施設費は、平成11年度支出は21億円だが、12年度は、7億9400万円になっている。他方、特別養護老人ホームの待機者が、平成11年2月段階で1,073名である。また、宮崎県には、臨時採用の教職員が平成11年度でも約500名である。正規採

用を増やさないのも、財源のないことが理由とされている。こうした現実があるのに、県は教育や福祉への財政措置を大幅に縮小し、職員の人事費を切り下げる一方、本件では60億円もの補助金を無駄に使おうとしているのである。

自治体の任務は、地方自治法1条の2にみるように、住民の福祉の増進を図ることにあり、投資的支出の抜本的な見直しこそ必要なのである。

第5 「シーガイア支援の公益性」について（被告ら第1準備書面43頁以下）

1 「シーガイア支援の必要性及び合目的性」について（同上）

(1) 被告らは、第二、二で、シーガイア支援の公益性について、今回の基金は本県の観光・リゾート産業を支援し、本県経済の安定と発展に寄与するために創設したとし、シーガイアの支援が必要（かつ合目的）であり、有効である（もし支援がなされなかったら、甚大な悪影響が出たであろう）から、シーガイア支援には公益性があると主張している。そして、被告らはその前提として、観光・リゾート産業を基幹産業の一つであるとして危機的状況にあるその産業を再生していくために、経営危機にあるシーガイアを救済し再生させる必要があると述べる。

しかしながら、そもそも、どのような産業においても、それを構成している各企業体が、経済のルールに従って採算の合う経営をすることができることが前提である。観光を産業と位置づけ、民間資本の活力を生かし、観光・リゾート開発を行い、これにより、地域の振興を図るために収益性をも追求する事業主体として商法法人の第三セクターを利用するにしても、およそ採算のとれないことが予測できる夢のような施設等を作る計画（例えば、テーマパークの集客見込みが、都市的な一般的な情報を基礎にし、その収支は入り込み目標の数字を基礎に算定している等）をつくり、しかも第三セクターにつき議会の監督から独立させるために県と市の自治体出資を、経営方針を議会で承認しなくてもよい割合の各25パーセントにし、貸借対照表等を公告しなくてすむように資本金を3億円にして自治体の全く監督なしの民間企業として事業展開させたものである。そしてこの「途方もないリゾート施設」が、打ち上げ花火となって観光客を誘致し、その波及効果を産業全体におよぼすことになるという投機的な考え方による事業は、科学的・合理的な根拠を有しておらず、このような経済ルールに反した産業政策は破綻を免れないものであり、県民の福祉を第一に考慮すべき自治体の役割からいっても、このような無謀な計画を企画したり、これに荷担することは、結果的に県民に損失を与えるおそれの強いものであって、許されないことであった。

宮崎県は、「昭和55年の亜熱帯性ベルトパーク構想」「昭和58年の亜熱帯性ベルトパーク実施構想」でも『松林の価値を認めそれを保全することを基本として、市民のリクレーションの場として一つ葉地区を開発する』としていたものを「昭和63年の宮崎・日南海岸リゾート構想」では〔規制緩和〕して『松林を伐採して大規模リゾート施設を建設』に大転換し、宮崎県の観光再生の切り札として実施したものの、シーガイアは結局、松林の伐採や海岸浸食等の環境破壊という社会的損失を生み出し、又第三セクターの膨大な赤字をつくり、かつ莫大な公共事業費を投入することで県財政の赤字を増大させるという3つの損失を作り出し、地域の振興・宮崎の経済の発展とは全く逆の結果をもたらしたことは明白である。宮崎県経済の安定と発展をいうなら、捨て金になり県民

にさらなる損害を与えることになる本件基金という補助金を出すのではなく、危機を招いた宮崎県の観光政策をこそ根本的に見直すべきであった。

(2) 被告ら第二、二一(1)について、

被告らは、シーガイア支援の必要性につき、「シーガイアが本県の観光・リゾート再浮揚の核となり、又ゆとりある国民生活の実現、地域振興を図る（リゾート法の目的）という使命をもって行われた」というが、そもそも観光リゾート産業の企業として採算性のない錯覚の上の投機的性格を持ったシーガイア建設は、所詮経営が成り立たないことは当初から分かっていたことであり、又その利用料金や施設の内容からして県民には使えないものであって、『観光・リゾート再浮揚の核』となることを期待したり、『ゆとりある国民生活の実現、地域振興を図るという使命』を担わせることはおよそ不可能なことであった。

被告らはシーガイアが「本県の観光・リゾートの牽引車的な役割を果たしてきた」「本県の観光・リゾートの将来を描けない程の存在価値を有している」と言うが、牽引車的役割を持たせたいという強引な構想のもとに建設を進めたものであったにしても、その結果は悲惨なもので到底牽引車の役割を果たしているとはいえないし、これら架空の夢（50年後に価値ができるという）をもって、将来を描くことがいかに無謀であるかを示すだけである。

被告らは「あらゆる方面に多大の効果をもたらし」「本県経済全体に与える影響度も大変大きなものとなっている」というが、シーガイアをつくることで他のホテル、ゴルフ場にマイナスとなっている面、例えば客がホテルの客室数の増加の割合ほどには増えず、他のホテルが客を取られる結果ホテルを閉めざるを得ないところもでてくるし、既に存在するゴルフ場、特に郡部にあるゴルフ場は大変困難になってくる等もあり、本県経済にとっては、プラスマイナスするとトータルとしては変わらない。即ちシーガイアがなければ他の企業による施設に雇用や客が確保される面があると同時に、県民とはあまり縁のないシーガイアでなく、県民に密着した地域の個性を生かした観光が発展することで、地道な関連の経済発展が望める面があるのでないかと思われる。

ア 被告らは(1)①「シーガイア建設の効果として1,620億円の建設投資額に対して経済波及効果2,595億円（乙25）もの大きなものになっている」と言うが、乙25号証記載の数字には何ら根拠は書かれていません。県外の建設大手会社が建設し、その基本的利益はその会社に帰属しており、県内の下請けは県内労働者の賃金程度がまわっただけであるから、消費その他からの及ぼす影響はそれほど大きいとは考えられない。波及効果の数字は願望の数字にすぎないと思われる。

又被告らは「シーガイア建設に伴い、シーガイア周辺の社会資本の整備も促進、県民はもとより、国内外の人々にすばらしいリゾート環境を提供している」と言うが、この建設により、10万本の貴重な松林を伐採し、保安林として又市民の憩いの場、美しい樹林としての景観など環境破壊をしたことは間違いない、又、リゾート環境整備のために、交通不便解消の道路網を設置しそれら建設費の投資（213億円）をはじめ、マリーナや人工ビーチ（260億円）の投資など、公共事業の莫大な拡張が行われ、無利子融資60億円をはじめ、10年間で公共投資総額1,500億円にものぼり、県民一人あたりの財政支出の負担割合が大きく増大したことは前記第4・2で詳述したとおりである。県民所得全国最下位に近い宮崎県民に負担をかけることは、この施設を利用する力を持たない県民を犠牲にして、金持ちの県外、国外の人々への快適リゾート環境提供施設をするという矛

盾・悪循環を呈している。

しかも、国、県、市の財政金融支援は社会資本部分に限り、運転資金には及ばないのが原則であるにも関わらず、民間企業のシーガイアに、しかも採算がとれないこと（捨て金になる、サミットまで持たせるだけの意味しかない）が明確であるにもかかわらず、今回運転資金として提供したのであるから二重三重に違法であり、60億円の公金支出は到底許されることである。

イ 被告らは（1）②「乙26号証、乙27号証を引いて、シーガイアが雇用の場の創出・確保に大きな役割を果たすことを示すものである」と言うが、そのようにいいきれるのか疑問である。宮崎県就業者数は、平成2年の54万0769人から平成7年には56万2549人になって2万1780人増加しているが、シーガイアの従業員数2,067人（平成7年）がこの間にすべて新しく増加した者の人数に数えられるものではないと思われる。なぜなら、シーガイアの平成5年、6年、7年の新卒者新規採用者は合計1,260人であり、それ以外の807人は従前よりリゾート関連かその他で雇用されていた者であるから、その807人は増加した人数には加えるべきでなく、増加した2万1780人のうちシーガイア新規採用者1,260人の割合は5.8%であり、主張の9.5%は誇大な数字である。

シーガイアの平成12年4月1日現在の従業員数は1,396人であるから平成7年の2,067人から671人も減少している。現場の労働者の声として「ボーナスは下がる一方だ。最初にいた従業員の3分の1しか残っていない。（会社）が危ないから今月いっぱいでやめたい。来春やめるという人も多い。最近パートが増えている。長時間労働が常態化している、等々」が聞こえている。雇用を創出した部分においても、その雇用は砂上の楼閣に乗っていたもので、風前の灯火の前に苦悩している。このような不安定かつ見通しのない雇用は「雇用の創出」の名に値しない。

ウ 被告らは（1）③「本県観光・リゾートの振興及び国際化の推進に寄与しているとして、乙28号証の数字を引いて主張」しているが、以下に内容を検討してみるとそのようにはいえないことがわかる。

観光客総数（平成10年）1,231万人のうちシーガイア314万人でその割合が大きいと言うが、逆にシーガイアに来なかった観光客が917万人いることを示している。又観光客数（平成5年）1,103万人から128万人も増加しているというが、128万人はシーガイアに来た人数の2分の1以下であり、シーガイアが他の観光地の客を奪っただけではないかと思料する。

被告らは「県内の他の主要な観光地の観光客数が平成5年から平成10年に掛けて軒並み増加しているがこれもシーガイアの観光客の増加に起因する」というが、そもそもオーシャンドームの当初の利用者目標は350万人であったところ、実績は125万人を最高として平成11年には80万人を割っていて、最高時でも3分の1の達成状況であり、テーマパーク独自の集客力は限界状況である。シーガイアへの観光客が誘因となって他の観光地への観光客が増加したとする見解は他の要因を見ない誤りをおかすものである。

他の観光地（高千穂峡、西都原古墳、えびの高原、酒泉の杜、高千穂牧場、鶴戸神宮など）の観光客の増加は、各地の努力はもちろんだが、JAS・JALの宮崎空港への就航・航空会社のパック旅行の効果、九州自動車道開通の効果が大きいことが県の観光動向調査にも指摘されている。

又、被告らは「平成5年と平成10年の外国人宿泊者数を比較して、外国人宿泊者がシーガイアを目的として本県に訪れていることを示す」というが、外国人宿泊数（平成5

年) 26,000人のうち台湾5,000人・香港5,000人を除く外国人は16,000人、(平成10年) 185,000人のうち台湾93,000人・香港80,000人を除く外国人は12,000人であり、台湾・香港を除く外国人はむしろ4,000人も減少している。台湾香港を必死に誘致した結果と思われる1万人から17万3000人への増加は、平成11年、12年には大幅に減少しており(宮日2000年10月11日:北海道に流れた)リピート効果のないことを示している。

宮崎県の観光客の数がシーガイアのおかげで増えたとは言えないことは、宮崎県の観光動向調査によても分析されているといわざるを得ない。

①94(平成6)年についての県の観光動向調査では「大きな特徴は、航空機による入り込みが前年と比較して…大幅に増加したことである。シーガイアのオープンによる誘客効果の増大、宮崎空港のトリプルトラッキング実現や関西国際空港の開港に伴う増便による利用客の利便性の向上などが考えられる」とJALの宮崎・東京線、宮崎・大阪線の就航が最大の要因とされ、航空会社のパック旅行などの努力も大きいことが示されている。ちなみに、89(平成1)年JASの宮崎・東京線就航により、宮崎空港の乗降客は89年10万人の伸びから20万人の伸びになり、90年は25万人の伸びであった。その後伸びは鈍化したといわれていたが、平成6年にはJALの就航で乗降客の伸びの勢いを取り戻したといわれている。

②95(平成7)年についての県の観光動向調査では「県外観光客の57.9%にあたる3,256,000人が自家用車による入り込みであり、…これは、家族旅行やグループ旅行の増加、アウトドア指向の増加等、観光客の動向の多様化に加え、7月に九州縦貫自動車道が全線開通したことに伴う時間的、心理的距離の短縮が大きな要因であると思われる」と九州縦貫道の開通効果を指摘しており、シーガイアには触れていない。

また、ホテルの動向について他のホテルでは93年をピークにして年々客が減少してきたシーサイドホテルは平成12年いよいよ宿泊部門を閉めたり、ホテルフェニックスは売却予定となっており(宮日新聞2000年10月1日)、老舗のホテルでも、江南荘は廃業し、その他競売に掛けたり、債務超過になったりしているホテルがあるなど、シーガイアが牽引車の役割を果たすどころか、シーガイアに客を取られた結果ホテルの衰亡を招いているとも言える状況がある。

以上のことから見ても、シーガイアが他の観光地にとっても、ホテルにとっても「県の観光の核」として貢献しているわけではないことが明らかである。

工 被告らは(1)④「平成6年と比べて平成10年には100人以上のコンベンションや国際会議が増えたこと、平成11年12年には、サミットその他国際的に重要な会議が開かれて、『国際コンベンション・リゾートみやざき』を全世界に発信することができ、国際会議都市として世界に通用することを証明できたが、シーガイアがあればこそ」という。

しかしながら、98(平成10)年現在、通産省によって全国に45都市が国際会議観光都市に認定されているところ、これら地域間でコンベンションや国際会議の誘致競争が行われていて、需要以上の予測を元に施設建設をしても、誘致に失敗すれば大きな損失が生ずることになる。宮崎では宮崎コンベンションビューローが中心になって最大限の努力をして誘致し、ようやく被告ら主張の数の会議が行われたものであるが、限られたパイをめぐる競争であり、会議数が増え続ける保障はなく、膨大な施設建設費の採算がとれるようになる見通しはない。

宮崎・シーガイアという名を全世界に発信したと同時に「シーガイアが経営上成り立たない（倒産寸前・破産状態）施設であること」も同時に発信され、これも世界的になっている。

被告らは、「平成11年度における本県で開催されたコンベンションの経済波及効果は、直接的経済効果が約97億円で、間接的経済効果が約162億円で1.7倍の大きな波及効果をもたらし、その他数値に出来ないPR効果やリピーター効果などにより、波及効果は広がる」というが、波及効果もリピート効果もコンベンション施設が健全に存在すればこそそのものであり、再建のなしようがない経営の崩壊状態のシーガイアを念頭において、これら効果を論ずること自体無意味である。

才 被告らは（1）⑤シーガイアが平成5年から10年度の累計で125億円も宣伝広告費を使い、本県観光イメージ・知名度アップに大きな役割を果たし、台湾・韓国・香港を対照にした九州ツアー（必ずシーガイアが含まれるとともに、その他本県の代表的な観光地を含む）等、本県の外国人観光客の誘致に大きな貢献をしている」と言うが、この観光イメージは、『自然の太陽と緑という本来の宮崎のイメージ』とは違うもので、『松林を切り倒して作った自然破壊後の疑似海浜を売り物にした人工的なりゾートイメージ』であり、「経営破綻・採算度外視の『企業としても失敗』した施設」として、その知名度は言わば『笑いものとしての知名度』ではないかという声すら聞かれるのである。

又、九州ツアーも、旅行会社がお客様のニーズに応じた企画をするものであって、毎回同じコースをとるとは限らない。まして台湾・香港・韓国からの旅行は九州ツアーだけでなく四国、近畿、東北、北海道などのツアーが企画されるのであり、現に平成11年12年は、「外国観光客大幅減：北海道に流れる」という結果となっている。宣伝費を掛けたからと言って、宮崎へ誘致する魅力（又リピートするだけの）が無ければ、誘客効果には結びつかない。

被告らは「シーガイアがなくなれば外国人観光客が誰も訪れない状態が生じる」というが、前述のように、シーガイアのない時代でも（例えば平成5年の外国人宿泊者数は2万6000人）外国人観光客はいたし、シーガイアが出来て一時増えた外国人観光客（増えたのは台湾・香港がほとんど）も、平成11・12年には激減しているのであって、シーガイアがあっても訪れない（但し平成10年では台湾香港を除いた外国人観光客はシーガイアがない時期より多少減っているというもののそれに近い人数が訪れている）という現象が起こっている。

シーガイアへは一時的な人為的な集客による外国人観光客が増えても、それは継続的なものではなく、むしろ2万6000人前後の人人が安定的に来県宿泊している外国人観光客といえるものであり、「シーガイアがなくなれば外国人観光客がだれも訪れない状態が生じる」とは言えないことも明らかである。

なお、本県には地元の特色を生かした宮崎らしい観光地も努力されており、シーガイアがなくても「宮崎らしい自然と人情と歴史のある観光」に引かれて来る観光客は存在するのであって、シーガイアが宮崎の観光客誘致に不可欠な存在とはいえないこともあきらかである。

力 被告らは（1）⑥シーガイアが納税することで行財政へ多大な貢献をし、納入業者を通し中小企業の振興に寄与し、シーガイアの消費により農業、土産物製造業、商業、運輸、通信など幅広い産業に波及効果を及ぼしている。」というが、シーガイアの納税額はシーガイア・リゾートのために投じた社会資本の総額からすると微々たるものであり、

シーガイアの破綻により今後税金を含め全く支払い能力のないことが明らかになってきている。最近宮崎市が1億5000万円補助して、シーガイアから同額の固定資産税が支払われたと報じられているが、これはシーガイアが納税したということにはならないし、納税に貢献したということにならないことも明らかである。

関連産業への波及効果を言うなら、シーガイアの設置で作られた関連産業も、シーガイアなき後は元の状態における経営に戻るまでであろう。シーガイアは経常赤字の連續により巨額の赤字が累積しており、経営が動かなくなつて関連企業との取引も減り、ついには停止になることが目に見えている。風が吹けば桶屋が儲かることがあるが、風が吹かなければ波及効果も見込めないものであって、砂上の楼閣について波及効果を論じることは無意味である。

被告らは「『太平洋・島サミット』『九州・沖縄サミット宮崎外相会合』の開催は県史に残る事項で、その成功は本県のみならず国の威信に関わる重要な事項であった」と述べ、シーガイアへの支援の必要性に結びつけようとしているが、本末転倒である。各サミットを日本で開催するにあたって、宮崎県でする必然性はなかつたし、そもそも経営的に成り立たない破産寸前のシーガイアを会議場とすることに無理があつたというべきである。宮崎県も日本政府も「威信」を言うなら、県民の負担となる途方もない補助金を出さなければ維持できない様な施設を会議場にするという無理をしてはならなかつた。国際会議都市は全国45都市もあり、九州で開く場合、無理に三カ所にすることはなく、福岡と沖縄に任せることもできたと思われる。

何が何でも宮崎・シーガイアで開催することを前提として、開催の不可能を可能にするために、即ちシーガイアの廃業を先延ばしにして何とかサミットまで持たせるために、本件基金をシーガイアの運転資金に補助したというものであつて、その経緯からしても逆立ちしている。

「サミットを開催した」シーガイアを起爆剤にして、「国際的に認められた宮崎」の名が普及する、シーガイアに救世主が現れる、観光宮崎の再生がかなうかもしれない、このシーガイア再生をサミットに賭け、宮崎観光リゾートの再生をシーガイアの再生に賭ける、といった賭けの上に賭けという賭けの連続、まさに投機的な考え方とともに、風が吹けば桶屋が儲かる式の無責任な補助金の支出であったといえる。

被告らは「シーガイアが 基幹産業の一つでもある観光・リゾート産業の再生に欠くことができず、本県経済全体に与える影響度も大変大きなものがある」としてシーガイアに対する支援の必要性を主張するが、経済的に破綻していることは誰の目にも明白であつたし、自立して企業としての採算がとれないようなシーガイアが産業として再生の要になることは決してできることも明らかであった。観光・リゾート産業の再生どころか、シーガイア自体の再建が不可能であるのに、県経済を救うことになるかのごとき虚構をもって、焼け石に水・全くの無駄金である支援を県民の犠牲の上に、一企業に与える必要性は全く認められないのである。

(3) 被告らは第二、二、1(2)において廃業の危機に瀕したシーガイアの「抜本的な経営改善計画を策定実施するまでの間の」支援は、宮崎の経済全体の大きな混乱・ひいては県民の多くに不利益をもたらす事態を未然に防止するという行政の役割からして行政目的に合致し合目的性を有する旨主張するが、「抜本的な経営改善計画」とはどのようなものが予測され、又いつまでになされるのかも明らかにされていないし、金融機関も見放した破綻した企業・シーガイアを救う道があるのか疑問であり、シーガイアの廃

業による混乱（関連企業の倒産）が多くの県民に不利益をもたらす（従業員の雇用の場がなくなり、家族も生活の危機に陥る）としても、他にも危機に瀕した企業はたくさんあるのに、営利企業であるシーガイアの廃業を延期させるためだけに行政が資金援助することは公平を失し、又この補助は焼け石に水であって「事態を未然に防ぐ」ことにはならないことを鑑みると、このシーガイアへの支援が行政の目的に合致するとはとうてい考えられない。

又、県議会で支持決議されたからといって違法な支出が有効になることはない。まして「シーガイアは存続させるべき」という意見を持った候補が相対的に多数をとったということで衆議院選挙に当選したことをもって、具体的なシーガイア支援の県費支出に県民の支持が得られたということにもならないことは明らかであって、これらをもって違法な支出が有効となるものではないことはあまりにも当然である。

2 「シーガイア支援の有効性」について（被告ら第1準備書面57頁以下）

（1）被告らの主張

被告らは、「もし仮に今回の基金が創設されず、シーガイアにも何らの支援がなされなかつたとしたら、どれ程甚大な悪影響が出たかということである」として、本件公金支出の「有効性」を主張し、支出の「公益性」を強調する。

その「有効性」の具体的主張としては、①現在の雇用情勢や取引業者の連鎖倒産等による観光リゾート産業に与える影響（宮崎観光産業に対するイメージダウン、グループ関連従業員約3,000人の失業、取引会社約700社の連鎖倒産、及びこれによる失業者の増大）、②経済効果が約132億円にのぼった外相サミットへの影響（仮に平成11年11月時点でシーガイアが廃業していたならば、サミットの開催は不可能となるばかりか、本県の信用は地に落ちた）、③一つ葉の美しい松林の管理（「シーガイア管理の松林と一つ葉地区のシーガイア以外の管理のものとの違いを見ても明らかである」、「仮に、これら松林の管理が行われなかつた場合、美しい松林等のリゾート景観を喪失する」、「その姿を消すことで、潮害防備保安林としての機能も失われ、地域住民に多大な被害を与える」）、以上である。

（2）論点の位置づけ（公益性の判断基準との関係で）

原告らは、既に訴状で公益性の判断基準につき、6つの基準を設定した。本項は、主として、②公金の支出目的、趣旨が公益性を有すること、並びに③補助の対象となる事業活動の内容が地方公共団体やその住民の大部分の利益に繋がること、という判断基準に関わる問題である。

（3）反論

ア 大前提として確認されるべきは、「もし仮に今回の基金が創設されず、シーガイアにも何らの支援がなされなかつたとしたら、どれ程甚大な悪影響が出たかということである」との主張から見て、他ならぬ宮崎県知事が、「平成11年11月時点」でシーガイアが危殆に瀕していたとの認識を持っていたことを明言していることである。

危殆に瀕している一民間企業に、当面の「延命策」名目で、多額の公金投入することが許されるのか、まさに「支出目的、趣旨が公益性を有するか」という根本的な問題が浮き彫りとなっているのである。

イ 下関日韓高速船事件判決

この点につき、本件と問題状況が酷似している山口県下関市の日韓高速船事件判決（山口地裁平成10年6月9日判決）が参考になるので、以下引用する。

①事案の概要

1990年11月2日、山口県下関市と韓国の釜山を結ぶ高速船を就航することを目的とした日韓高速船株式会社が第三セクター方式で設立された。在日韓国人が多い下関の土地柄からして、この事業に公益性がないとは言いきれず、設立には議会も賛成していた。当時、市はあくまで民間企業の誘致であり、出資比率も25%未満であると説明していた。

営業開始後累積赤字が増大する一方で、下関市としては、出資金の他に多額の財政支援を行ってきていた。即ち、第一に、日韓高速船株式会社の金融機関からの八億円の借り入れに対して、下関市は損失保証をしていた。第二に、市の職員を2名乃至3名派遣し、給与は市が負担していた。第三に、92年から93年にかけて市が同社に対して10億円の貸付を行っている。

このような状況下で、1994年3月、さらに同社は市に対して、債務整理のために必要だとして8億4500万円を補助金として交付することを要請し、市がこれに応じ同額の補助金を交付したことから、その返還を求めて住民訴訟となつた。

②判決の要旨（下線は原告ら代理人）

i 法242条の2の「公益上必要性がある場合」の判断基準について

「そもそも、補助金の支出が公益性を有するためには、主観的な側面のみならず、客観的な面においてもそれが肯定されなければならないものと解されるところ、右の判断に当たっては、何よりも、補助金の交付とそれによる当該地方公共団体の利益との間における因果関係の有無が検討されるべきである。」として、この観点で具体的に検討している。

ii 具体的判断

(1) 本件補助金交付当時において、本件会社は高速船の運行を1年4ヶ月乃至5ヶ月間休止し、運行再開の見込みも全く立たなくなつており、地域の活性化や下関市民の利便性といったところの本来目指していた利益が存在しなくなっている

(2) 本件補助金を本件会社に交付したことにより直接的に利益を受けたのは、関西汽船及びその連帯保証人らであるところ、右連帯保証人らはいずれも営利を追求する法人ないしは個人であることから、これらの者が自ら下関住民の福祉の増進に影響を与えたるに、あるいは、これらの者に右利益を与えることによつて、同市住民の福祉が増進したという関係を有するものでないことも明らかである。

(3) 本来、第三セクターとはいえ、民間企業がこれに参加する場合、その自己判断と責任の下に危険を負担することも当然あり得ることを前提にして、営利の追求をなさんとしていることは、経験法則に照らし自明の理と見られることを考慮すると、かかる補助金の交付全てに公益性があるとは到底解しがたいところである。

これを本件について見るに、下関市は、本件会社から本件補助金交付の要請があった平成6年3月の時点で、既に、本件会社に対して10億円の直接融資及

び8億円に係る損失補償付の措置を行っており、しかも、被告本人尋問の結果及び弁論の全趣旨によれば、本件会社の長期にわたる累積赤字のため、右合計18億円が回収される可能性は全くない状態であったことが認められる。したがって、この時点において、本件会社に対し、更に本件補助金合計8億4500万円を投入したとしても、そのことによって本件会社が立ち直り、本件事業が再開される見込みでないことも明らかである。

③ 本件との類似性

本件では、前述のとおり、補助金を支出した県知事自身が、「もし仮に今回の基金が創設されず、シーガイアにも何らの支援がなされなかつたら、どれ程甚大な悪影響が出たかということである」とし（同57頁）、また、「（今回の支援がなければ）償却前営業赤字の状況では、金融機関等の協力を受けることは期待できず、またこれだけ大規模な再建には新たな経営支援者が必要であるが、これを見つける余裕すらない中では不可能であった」（同24頁）と言いついている。

この点、前記日韓高速船判決でも、支出に違法性がないとした理由の中で、「本件会社の長期にわたる累積赤字のため、右合計18億円が回収される可能性は全くない状態であったことが認められる。」点、並びに「この時点において、本件会社に対し、更に本件補助金合計8億4500万円を投入したとしても、そのことによって本件会社が立ち直り、本件事業が再開される見込みでないことも明らかである。」点を挙げており、「自助努力策だけでは、前述の危機を乗り越える策にはなりえない」と被告らも認めている本件と極めて類似しているのである。

被告らは、この点、本件では本件支出により自力による再建が可能となったというのかもしれないが、本件支出後一年を経過した現時点ですら、抜本的経営改善計画なるものが出来ない現状を見れば、その判断がいかに希望的観測に過ぎなかつたかは明らかであろう。

なお、右判決が、「本来、第三セクターとはいえ、民間企業がこれに参加する場合、その自己判断と責任の下に危険を負担することも当然あり得ることを前提にして、営利の追求をなさんとしている」と指摘している点は、本件でもまさにその通りであり、シーガイアが第三セクターであることが、直ちに公的支援による救済を是認することにつながらない事は明らかと言うべきである。

ウ 被告ら主張の支援の「有効性」なるものについて

①はじめに

被告らは、今回の支出により、大量の倒産や失業者を防ぐ等決定的な効果があったと主張しているが、本質的問題は、本項の冒頭に述べたとおり、危殆に瀕した一民間企業に60億円もの公金を支出することが「公益」のためと評価しうるかであり、仮に被告らが主張するような単発的な効果があつたとしも、そのことで正当化できるかである（単発的な効果は、経営的に厳しいどの企業についてもありうることである）。その意味で、個別単発的な効果を論ずる意味は大きくないと見えるが、被告らが主張するので一応の反論をしておく。

②連鎖倒産や大量の失業者が発生するのを防いだとの主張

被告らは、「シーガイアの廃業によって、シーガイアグループ全体で約3,000人にも及ぶ従業員の雇用の場が失われ、家族も含めるとそれ以上の者の生活が危機に陥り、さ

らには、取引会社約700社の連鎖倒産やそれに伴う失業者の増大も当然予想された。」として、結果的に本件公金支出によりこれを防ぐことができたと主張するようである。

しかし、被告らのこの論法で行けば、従業員の多い県内の他の企業（例えば、宮崎交通、沖電気、旭化成、ダイエー等多数ある）の場合でも、同様に経営危機が発生した場合公金を支出するのかという、避けがたい問題に答えなければならない。

特に本件公金支出のあった2000年度、延岡市では、ダイエーに続き、老舗のアヅマヤまでもが、業務撤退、倒産に追い込まれるという事態が発生した。これによる、失業者、取引業者の連鎖倒産に、宮崎県はどのような対応をしてきたというのか。その違いは何なのか、被告らは説明しなければならない。

そもそも被告らは、「これだけ大規模な再建には新たな経営支援者が必要であるが、これを見つける時間的余裕すらない中では不可能であった」とし（前掲被告ら準備書面・24頁）、本件支出によりこの危機を脱出したかのように述べているが、本書面を提出する2001年2月5日の時点ですら、「経営支援者」なるものの目処は立っておらず、また再建計画すら出せない状態である。このように、いつ現れるか分からぬ「経営支援者」を待って、さらに公金を支出しようと言うのであろうか。

なお、被告らから基礎資料が出揃ってから細かく反論する予定であるが、上記「シーガイアグループ全体で約3,000人」と言うが、被告ら提出乙第27号証から明らかに、フェニックスリゾート株式会社だけを見たら平成12年4月1日現在で1,396名であり（これ自体大幅に減ってきてる）、もともとあったフェニックス国際観光株式会社（純然たる民間会社）940名等も含めて主張するのは、不当である。

③外相サミット開催が不可能になったという主張

この点につき、まず素朴な疑問が湧くのは、シーガイアの経営不振は外相サミット誘致決定前から分かっていたことであり（この点に争いはないと考える）、そのような危険性があるのにどうして敢えてシーガイアを主会場にした誘致にこだわったのかである。必ずしもシーガイアを主会場にしなくとも、別の形での誘致も可能であったであろうし（宮崎には他にも立派なホテルや会議場は存在する）、そもそもこれだけの県費を支出してまで「外相サミット」を誘致しなければならなかつたのかも疑問である。後述のとおり、被告らは、外相サミットの経済効果が「約132億円」あったと主張するが、他方で、本件60億円の支出以外に、受入経費だけでも10億円を超しているというのであり（乙32）、さらに空港や道路等周辺基盤整備のために莫大な支出がなされていると思われ、費用対効果の問題としてみた場合、宮崎県にそれ程のメリットがあったのか、疑問視する声が多くあるのは当然のことである。

なお、被告らの主張する外相サミットの「経済効果132億円」自体も、基礎資料が出されていない現状ではその正確性に疑問を持たざるを得ない。特に、右経済効果のうち「関連報道等によるPR効果 64億円」等は机の上の算定に過ぎないとと思われ、その正確性はきわめて疑問である。

④松林の管理が適切になされるという主張について

被告らは、シーガイア支援の有効性として、「第3点目に考へるべきは、シーガイアが廃業し、巨大な廃墟が残ることとなった場合、（中略）同社が育成に努めてきた一ツ葉の美しい松林がどうなるかということである。」と、さもシーガイアが一ツ葉の松林全体を守り育ててきたかのような主張をしている。

原告らとしては、正直なところあきれている。そもそも、シーガイア建設時に、10万

本もの松林伐採に反対する県民が裁判を起こしたにもかかわらず、これを無視して建設を支援してきたのは他ならぬ県知事本人ではないか。江戸時代より先人達が嘗々と守り続けてきた潮害防備保安林を10万本も伐採してまで事業を進め、開業後10年もしないうちに、公的資金なしでは「巨大な廃墟」となるような事態にまで陥ったことをどう考えているのであろうか。

さらに、もう一点、目を疑うのは、「シーガイア管理の松林と一ツ葉地区のシーガイア以外の管理のものとの違いを見ても明らかである」との被告らの主張である。言うまでもなく、「一ツ葉地区のシーガイア以外の管理の松林」の大半は林野庁管理の保安林である。保安林は、無許可で枝一本切ったら処罰される厳格な管理がなされていることは国の明示するところであり、他ならぬ被告自身林野庁長官まで務めた人物であるが、その被告が林野庁の管理は一民間企業より劣るというのであろうか。

また、「同社が育成に努めてきた松林」というが、この松林は江戸時代より先人が守り育ててきたものであることは歴史的に明らかであり、開業8年程度で、何を「育成」したというのであろうか。客観的な事実は、シーガイア建設時に10万本もの松を伐採したということである。確かに開業後、自らの管理地では手入れをしてきたかもしれない。しかし、それはゴルフ場などを経営する企業として、利益を確保するための手段なのであり、その効果も一人企業に帰属するものであって、企業として無駄なことはしてきていないはずである。

なお、被告らは「（シーガイアが）その姿を消すことで、潮害防備保安林としての機能も失われ、地域住民に多大な被害を与える」と言うが、一ツ葉地区のシーガイア以外の管理の松林では、潮害防備保安林としての機能は果たし得ないと言うことであろうか。この点につき、釈明を求める。

第6（財）宮崎ビューローについて（被告ら第1準備書面64頁以下）

1 被告らは本件補助金支出（公金支出）がわざわざ基金が設置された（財）宮崎ビューローに交付される形になったことについて、基金設置の理由に正当性があり、基金管理能力及び検査監視体制に何ら問題がない旨を主張する。

しかしながら、公金支出に合理性があって問題がないのなら、あえてこのような迂回をする必要はなく、通常の公金支出のとおり直接議会に提出してその承認を得ればいいはずである。しかるにこれをせず、（財）宮崎ビューロー経由としたこと自体、本件公金支出の違法性を認識しており、議会のチェックをおそれたことに他ならない。公金支出を議会にかけず、ビューロー経由方式とすることは、以下のとおり議会の承認を得ることに比べ合理的なチェックは不可能で、脱法的なものであり、とうてい正当化できるものではない。

2 （財）宮崎ビューローの設立目的にはもともと基金の制度ではなく、当初の目的は「コンベンション（国際・国内の各種会議、大会、展示会等）の誘致、コンベンションの主催者に対する支援等を行うことにより、宮崎県内におけるコンベンションの振興を図り、もって地域経済の活性化及び文化の向上に寄与すること」であり、「事業」として(1)誘致事業、(2)支援事業、(3)広報、宣伝事業、(4)調査・企画・開発事業が掲げられている。

上記(2)の中に「コンベンション開発支援補助金の交付」があるが、これはあくまで個々

の具体的催しごとに検討して、その都度交付するものであって、企業体に対し一般的に一括して企業運営資金等も含めて経営支援をするものではない。

3 被告らは基金をビューローに設置したことを正当化する理由として①従来のビューローの目的や果たしている役割とリゾート振興事業の目的である「国際コンベンションみやざき」の振興とが合致したこと、②必要に応じて機動的、弾力的な事業の執行が出来ること、③ビューローの役員等が各界の代表者等から構成されていることを主張している。

しかしながら、①については公金の投入は従来のビューローの目的になく、具体的な公金支出は法的に厳重なチェックを要求されており、ビューロー経由のチェックとは質的に異なるものである。

又②については①のとおり本来の公金支出の厳重な規制を免れ、野放し状態を正当化するものに他ならない。

更に③について「各界」というが民間について言えば、全て県内企業の役員で多くがシーガイアの設立発起人又はシーガイアの株主の企業の役員等である。

ちなみにビューロー理事長の塩見一郎は、シーガイアの設立発起人の一人であると同時にシーガイアの株主の宮崎ガスの会長であるのをはじめ、シーガイアの株主である宮崎交通・宮崎銀行等の役員・元役員が理事をつとめている。しかも当のシーガイアの副社長中村浩や元副社長浦部晃一が理事に名を連ねている。

このようにシーガイアの関係者が多数役員にいるビューローは基金の管理、支出について公正な判断ができるか極めて疑わしいと言わなければならない。

4 (財) 宮崎ビューローの基金管理能力について

(1) 被告らは「ビューローの役員および評議員は地元銀行、県観光協会、地元優良企業など県内各界の代表者から構成されており、又事務局組織も宮崎県、宮崎市、地元企業から構成されているので、基金管理能力は十分であると主張する。

しかし、上記3のとおり、この構成は要するにシーガイアに関係しこれを擁護する企業だけが関与する体制であり、又「各界」といっても、企業界以外の関係者はおらず、県民の貴重な財産である公金の支出、管理について適法性、公正性は期待できず、極めて問題という外ない。

(2) またビューローでは基金設置のためわざわざ寄付行為変更の許可を受けていたが、これは従来のビューローの目的を質的に変えるものであり、このような形式的な寄付行為の整備をしたからと言って公金支出を正当化出来るものではないのである。

5 補助金支出の公正性と検査体制について

(1) 被告らは基金における補助金の支出について「補助金交付要綱、規程があり、専門家で構成される振興基金審査会の意見を参考に県が認定を行い、ビューローの理事会を経て適正に執行されているので公正性は確保されている」「基金の状況については委員会等を通じ、隨時県議会に報告されている」と主張している。

しかし、これらのシステムは結局行政サイドの形式的なトリックであり、審査会の委員の任命方法も問題であり、又審査会の意見は単なる参考であって県はこれに拘束されるものではない。そもそも県が認定するということこそまさに行政行為そのものであり、県議会のチェックと全く異なるものである。

更に、ビューローの理事会がシーガイアの擁護、支援体制そのものであることは前記

のとおりである。

基金状況の議会への事後報告が何のチェックにもならないことは言うまでもない。このように本件基金支出のシステムは本来の議会の承諾を受けなければならない公金支出に比べ、全く非なるもので、公金支出の法的適法性、公正性が確保されているとはとうてい言えないものである。

(2) 被告らは基金の検査体制なるものについて、「法199条7項による県の監査委員による監査により検査体制は十分であり、本件住民監査請求による監査結果においても本件補助金支出の公正性が認められている」と主張する。

しかし、公金支出について一般的に監査の対象になるのは当たり前であり、監査委員がいるからと言って本件で具体的に検査体制が十分等とは言えない。本件では丸投げの形で公金をビューローの基金に支出しており、シーガイアに対する具体的支出について全くタッチできず、監査は行われておらず検査体制はないものである。

又、本件監査結果は全く不当で、このような違法支出を適法としたこと自体、検査体制が十分でないことを示していると言わなければならない。

第七 第三セクターに関する指針（以下「三セク指針」という）との整合性について（被告ら第1準備書面68頁以下）

1 三セク指針の法的拘束力について

(1) 被告らは第1準備書面「第四」において、三セク指針は法245条の4における財政運営上の「技術的助言」であって、法232条の2の解釈を示すものではなく、地方公共団体に対して法的拘束力をもたず、かつその実施につき法的義務を及ぼすものではないと主張する。

(2) しかし、三セク指針（乙第39号証）の内容に鑑みれば、単なる「技術的な助言」の範囲を超えて、第三セクター経営について地方公共団体が留意すべき基本的な考え方、とりもなおさず国の第三セクターに対する政策の基本方針が明確に示されている。

すなわち、三セク指針は平成11年5月20日付（本件の60億円の支出が県議会で決定された平成12年1月17日の半年以上前）の通達であるが、その前文において、「社会経済情勢の変化に対応するとともに、地方分権時代にふさわしい簡素で効率的な行政体制の確立に向けて、地方公共団体は徹底した行財政改革を進めることが要請されているが、（中略）第三セクターを含む外郭団体関係の見直しが大きな課題となっている。」

「また、近年、経済環境の悪化等により、一部の第三セクターでは赤字の累積等経営が悪化し、事業遂行に支障を来している事例も見られるところである。このため、地方公共団体にあっては、関係する第三セクターについて経営状況の点検評価を行うとともに、経営改善や統廃合等に積極的に取り組むことが求められている。」とあるように、一方においては行政改革の一環としての地方行財政のあり方の見直しの要請、他方では全国的な第三セクターの経営悪化（本件シーガイアはその典型例であり、かつ全国においても最悪の経営状態である。）の実情をその背景とするものである。この指針によって、国の第三セクターに対する政策自体が見直され、それまでの方針が変更されたものと言える。

(3) 三セク指針は「第1 一般的留意事項」において、

ア バブル崩壊後経済環境が変化する中、一部の第三セクターにあっては赤字の累積等により経営が深刻化しているものがみられること等かんがみ、地方公共団体は、第三セクターの経営状況の点検評価を行うとともに、積極的に運営の改善を促し、設立団体の財政運営に影響の及ぶことのないよう指導監督等に努める必要があること。

イ 国・地方を通じた行財政改革への取組が要請されている今、第三セクターにおいても、役職員の数及び給与の見直し、組織機構のスリム化等を行うとともに、類似業務を行うもの、既に目的を達成したと思われるもの、事業の存続が困難と思われるものなどの統廃合等を積極的に進める必要があること。

ウ 金融機関を取り巻く環境の変化等を反映して、金融機関が保有する債権のリスクについて厳格な自己査定が行われることとなること等を踏まえ、第三セクターに対する地方公共団体の信用の付与や支援のあり方についての見直しが必要となっていること。

エ 地方分権の推進により、地方公共団体の自己決定権が拡大されることに対応して、地方行政の公正を確保し、その透明性を高めることができること以上に重要となっていることにかんがみ、また、事業内容について住民からのフィードバックを期待するという観点も踏まえ、第三セクターの事業や公的関与の内容について積極的な情報公開に努める必要があること。

を謳っている（下線原告ら代理人）。

これら三セク指針の各項目は、まさしく第三セクターに対する地方公共団体の財政支援のあり方について極めて慎重かつ厳格な態度を示したに他ならない。

このような三セク指針の趣旨内容に照らせば、第三セクターに対する地方公共団体の財政支援に関しては、三セク指針との整合性の有無は、財政支援の適否を判断するについて、検討すべき重要な論点となるべきものである。これが裁判規範として全く意味を持ち得ないとすれば三セク指針の果たす意義は極めて限定されてしまうのであって被告らの主張は暴論とも言うべきものである。その意味で三セク指針は法232条の2の解釈基準の一部をなすものと言え、万が一にもその趣旨に反するような財政支援が適法とされるようなことがあってはならない。

2 三セク指針「第4 経営悪化時の対応に当たっての留意事項」について

(1) 被告らはまた、三セク指針は、事業を存続させるか否かの判断については経営状況に着目した評価のみならず、当該第三セクターが果たしている公共・公益的使命等、行政的評価を加味した上で総合的に検討されるべきであるとしており、今回の支援は、単に同社の経営の内容だけにとらわれるのでなく、同社のもたらす公共・公益的使命等（その経済的效果が宮崎県になくてはならないものであり、県が実現を目指している世界に誇れる「国際コンベンションリゾートみやざき」実現のために不可欠とする）を総合的に検討してなされたもので、三セク指針の趣旨に合致するとも主張する。被告らの主張は三セク指針「第4 経営悪化時の対応に当たっての留意事項 1 経営悪化時における速やかな対応（2）」を援用してのものである。

(2) しかし、訴状において指摘したとおり、三セク指針「第4 1 (1)」においては、第三セクターの経営が「深刻な経営難の状況にある場合は、経営改善の可能性を検討し

た上で第三セクター方式での事業の存廃そのものについても判断すべき」とし、また「同3(1)においては、「経営の悪化が深刻であり、かつ将来の経営改善の可能性がないと判断されるものについては問題を先送りせず、早急に対処方針を検討」することを求めている。

そして、「第3運営の指導監督に当たっての留意事項 2経営の予備的診断」において第三セクターの経営の予備的診断の参考例をあげているが、これによれば、単年度黒字とならず、累積欠損金が自己資本を超過（債務超過）し、しかもその欠損が事業計画どおりの累積欠損でない場合は「深刻な経営難の状況にあり、経営の観点からは事業の存廃をも含めた検討が必要」とされるCランクにあたるとされている。累積欠損金が1,100億円を超える全国的に見ても空前の債務超過企業体であるシーガイアは、まさに「問題を先送りすることなく、早急に」「経営そのものの存廃を検討しなければならない」Cランクの段階になっていることは明らかである。

なるほど被告らが援用する三セク指針「第4 1(2)」においては、事業の存廃の判断につき、「第三セクターの公共・公益的使命など行政的な評価を加味した上で総合的検討を加える」とされている。しかし、そもそもリゾート型事業の第三セクターであるシーガイアは三セク指針「第2 1(1)」の分類上で言えば、より公共性の高い「行政補完型第三セクター」に分類されるものではなく、それよりは公共性において劣る「公民協調型第三セクター」に分類されるべき事業である。（もっとも、リゾート社設立時において三セク指針の「第2 設立にあたっての留意事項」に照らした慎重な吟味がなされていれば、そもそも第三セクター方式での設立自体に問題があったと言える。）従って、一般的類型的な観点から見てもシーガイアに高い公共性や公益的使命を認めるとはできない。

(3) 被告らは、シーガイアの公共性について、単に、「その経済的効果が宮崎県になくてはならないものであり、県が実現を目指している世界に誇れる「国際コンベンションリゾートみやざき」実現のために不可欠」という抽象的理由を述べるのみであり、経営危機の具体的状況、経営改善の具体的可能性、これらとシーガイア事業の公共性ないし公益的使命とをどのように比較考量して総合的な検討を加えたかについては、全く明らかにしていない。

そもそも、経営危機が極めて深刻な場合に、それでもなお経営の存続を選択するためには、相当具体的な経営改善の可能性や、経営悪化にも関わらず存続させるべきという存続の必要性を基礎づけるほどの極めて高い公共性・公益的使命が必要というべきである。しかし、既に述べたように、シーガイアが県にもたらす経済効果は必ずしも明確なものではなく、これまでのところ県民にとって何ら具体的な経済効果をもたらすものとはなっていない。また、世界に誇れる「国際コンベンションリゾート宮崎」とは言っても、スローガンのみであり、県民生活に直結する事業内容とは到底言えず、結局経営状態悪化にもかかわらず存続させるだけの公益的使命を根拠づけるものではない。むしろ、経営状態が悪ければ現在および将来の県民に多くの負担を課すのみと言わざるをえない。

これらのことからすれば、シーガイア事業にこのような意味における高い公共性や公益的使命があるとは到底考えられない。

そもそも、今回の財政支援の前には具体的な経営改善可能性についての資料すら県民に十分明らかにされていないのであり、経営改善策を模索する間存続させるための支援

であれば、これはまさに「問題を先送り」するための支援といわざるを得ない。前記経営危機の具体的状況、経営改善の具体的可能性、これらとシーガイア事業の公共性ないし公益的使命の内容について十分な検討も行うことなく、さらにその検討過程について住民に対して十分な情報公開をすることもないまま、「どうしても存続」という結論を先に決めてなされた今回の財政支援に何ら正当性のないことは明らかと言うべきである。

3 三セク指針「第4 3(2)」と本件支出について

(1) 被告らは、三セク指針において「債権債務関係整理にあたって、地方公共団体は、出資の範囲内の負担、損失補償契約に基づく負担、あるいはあらかじめリスク分担を決めている場合はそれによる負担にとどまるというのが原則で、過度の負担を負うことのないようにすべき」とされているのは、第三セクター方式を断念する場合の留意事項であって、存続を目的にする今回の財政支援には当てはまらないとする。

上記事項が第三セクター方式断念の際の留意点とされていることはそのとおりであるが、だからと言って指針に指摘された上記事項が今回の財政支援の適否の判断に無関係であるとは言えない。

(2) すなわち、上記項目は、第三セクター方式を断念する場合に、地方公共団体が事業開始時点等においてあらかじめ予測される範囲を超えた過度の負担を負うことのないようにすべきことを述べているのであるが、一般に第三セクター方式を断念せざるを得ない場合には経営状態は極めて悪化しており、地方公共団体が一定の負担を負わざるを得ない事態が想定される。そのようないわば末期的な状況においてさえも、地方公共団体の財政の健全を損なうことのないように、できるだけ予測外の負担を行わないようすべきというのが上記指針の趣旨である。

そして、このような趣旨に鑑みれば、第三セクター方式の断念自体が明確になっていなくても、本件のように、経営状態が極めて悪化しているような場合に地方公共団体が当初予測した負担以上の負担を積極的に負うことになる今回の財政支援は明らかに上記指針の趣旨に反するものである。

第8 終わりに

被告らは本件公金支出に公益性があり、適法な支出であると主張するが、以上によれば本件公金支出に公益性はなく、又合目的性・有効性もなく、違法な支出であることは明らかである。

県民の貴重な財産がこのような捨て金としか思われない理不尽かつ違法な目的のために支出されることは到底許されないことであり、被告らはその責任を免れないものである。

以上

2. 「シーガイア基金」の未使用部分の返還請求

2001年2月15日に、すすめる会の代表 後藤好成氏らは、以下に示す4者に対して「基金」の未使用部分の宮崎県への返還を求める申し入れを行いました。申し入れ書を、以下に掲載します。

(1) 宮崎県知事 松形祐堯氏

2001年2月15日

宮崎県知事 松形祐堯 殿

シーガイア住民監査請求・住民訴訟をすすめる会
代表 後藤 好成

シーガイア支援基金の未使用部分の県への返還請求について

宮崎県が経営危機にあるシーガイアに対して約60億円もの金額を補助することを決定してから1年が経過した。

シーガイアは2001年3月末までに抜本的再建計画を建てるとして、その間の運営に不足する経費として58億円を申請、宮崎県もこれを認め、60億円を(財)宮崎コンベンションビューローに補助し基金を造成した。そしてシーガイアは2000年3月末までの運転不足経費として25億円を申請、県もそれを妥当な額であると認め、2000年1月25日、(財)宮崎コンベンションビューローは基金のなかから同額をシーガイアに補助した。

その後シーガイアの発表によれば、補助された25億円で2001年3月末までの運転は可能であるとのことである。このことは、当初の同社の計画がいかにずさん・過大であったかを証明している。と共にこれをそのまま承認した県の責任も問われるところである。

私たちは、シーガイアに対する60億円もの補助は、地方自治法の規定からして違法・不当であると考えて、住民監査請求に引き続き住民訴訟を提起している。

シーガイアが、当初2001年3月末までの運転経費として58億円必要であるとしていたものを、25億円しか必要でないとしている現在、未使用となっている残額33億円を直ちに宮崎県に返還するよう(財)宮崎コンベンションビューローに命じられることを要求するものである。

以上

(2) 宮崎県議会議長 斎藤実美氏

2001年2月15日

宮崎県議会議長 斎藤実美 殿

シーガイア住民監査請求・住民訴訟をすすめる会
代表 後藤 好成

シーガイア支援基金の未使用部分の県への返還請求について

宮崎県が、宮崎県議会の議決を受けて、経営危機にあるシーガイアに対して約60億円もの金額を補助することを決定してから1年が経過した。

シーガイアは2001年3月末までに抜本的再建計画を建てるとして、その間の運営に不足する経費として58億円を申請、宮崎県もこれを認め、60億円を(財)宮崎コンベンションビ

ユーローに補助し基金を造成した。そしてシーガイアは2000年3月末までの運転不足経費として25億円を申請、県もそれを妥当な額であると認め、2000年1月25日、(財)宮崎コンベンションビューローは基金のなかから同額をシーガイアに補助した。

その後シーガイアの発表によれば、補助された25億円で2001年3月末までの運転は可能であるとのことである。このことは、当初の同社の計画がいかにずさん・過大であったかを証明している。と共に、これをそのまま承認した県及び県議会の責任も問われるところである。

私たちは、シーガイアに対する60億円もの補助は、地方自治法の規定からして違法・不当であると考えて、住民監査請求に引き続き住民訴訟を提起している。

シーガイアが当初2001年3月末までの運転経費として58億円必要であるとしていたものを、25億円しか必要でないとしている現在、(財)宮崎コンベンションビューローは未使用となっている残額33億円を直ちに宮崎県に返還するよう宮崎県知事に勧告されることを求めるものである。

以上

(3) 宮崎県監査委員

宮崎県監査委員

2001年2月15日

大石 剛一郎 殿 香月 恭夫 殿
日高 純一 殿 池田 健二 殿

シーガイア住民監査請求・住民訴訟をすすめる会
代表 後藤 好成

シーガイア支援基金の未使用部分の県への返還請求について

宮崎県が経営危機にあるシーガイアに対して約60億円もの金額を補助することを決定してから1年が経過した。

シーガイアは2001年3月末までに抜本的再建計画を建てるとして、その間の運営に不足する経費として58億円を申請、宮崎県もこれを認め、60億円を(財)宮崎コンベンションビューローに補助し基金を造成した。そしてシーガイアは2000年3月末までの運転不足経費として25億円を申請、県もそれを妥当な額であると認め、2000年1月25日、(財)宮崎コンベンションビューローは基金のなかから同額をシーガイアに補助した。

その後シーガイアの発表によれば、補助された25億円で2001年3月末までの運転は可能であるとのことである。このことは、当初の同社の計画がいかにずさん・過大であったかを証明している。と共にこれをそのまま承認した県の責任も問われるところである。

私たちは、シーガイアに対する60億円もの補助は、地方自治法の規定からして違法・不当であると考えて、住民監査請求に引き続き住民訴訟を提起している。今日までの経過から見て、県知事の支出行為に違法・不当性はないとした監査委員の監査結果に大きな疑問を持たざるを得ない。

何はともあれ、シーガイアが当初2001年3月末までの運転経費として58億円必要であるとしていたものを、25億円しか必要でないとしている現在、(財)宮崎コンベンションビューローは未使用となっている残額33億円を直ちに宮崎県に返還するよう宮崎県知事に勧告されることを求めるものである。

以上

(4) (財)宮崎コンベンション・ビューロー 会長 塩見一郎氏

2001年2月15日

(財)宮崎コンベンション・ビューロー 会長 塩見一郎 殿

シーガイア住民監査請求・住民訴訟をすすめる会
代表 後藤 好成

シーガイア支援基金の未使用部分の県への返還請求について

宮崎県が、経営危機にあるフェニックス・リゾート社に対して、約60億円もの金額を補助することを決定してから1年余りが経過しました。

フェニックス・リゾート社は2001年3月末までに抜本的再建計画を立てるとして、その間の運営に不足する経費として58億円の支援を県に要請、宮崎県もこれを認め、シーガイアの本年3月末までの経費不足を補うための資金としての58億円を含む60億円を(財)宮崎コンベンション・ビューローに支出し、そのための基金を設立しました。

その後フェニックス・リゾート社は、2000年3月末までの運転経費の不足分として25億円を申請、県もそれを妥当な額であると認め、2000年1月25日、(財)宮崎コンベンション・ビューローは基金の中から支援補助金として同額をフェニックス・リゾート社に支出了しました。

しかしながら、その後のフェニックス・リゾート社の発表によれば、補助された25億円で2001年3月末までの運転は可能であるとのことです。このことは、当初の同社の計画と不足経費の見通しと申告がいかにずさん・過大であったかを証明していると同時に、これをそのまま鵜呑みにして承認した県の責任も問われるところと思われます。

私たちは、かねてから経営破綻状態にあるフェニックス・リゾート社を特別扱いにして、これに対して捨て金同然の60億円もの補助金を支出することは、県民に何らの利益ももたらさないばかりか、地方自治法の規定からしても違法・不当であると考えており、同補助金支出についてはその返還を求めて住民監査請求に引き続き住民訴訟を提起しているところです。

そもそも今回の補助金は国民・県民の貴重な税金から支出されたものであり、7,400億円余りの負債を抱えて財政赤字に苦しむ県としては安易に支出することは厳に戒めるべきであったことは明らかです。

長引く不況の中で県内の中小業者はいずれも厳しい経営を余儀なくされており、一方県民の福祉・教育等の充実も強く望まれている今日、もし、33億円もの余剰金があれば、このような方面に少しでも有意義に使われるべきであることはいうまでもありません。

フェニックス・リゾート社が、当初2001年3月末までの運転経費として58億円必要であると申告し、そのことを前提に60億円もの公金が支出されていたのですが、そのフェニックス・リゾート社自身が25億円しか必要でないと公言している現在、(財)宮崎コンベンション・ビューローは不必要となった残額33億円について直ちに宮崎県に返還し、これを県民の福祉等のために有意義に役立てる努力が早急になされるべきです。

以上により、私たちは貴職に対して、予定の使途がなくなつて宙に浮いている33億円を速やかに宮崎県に返還されることを強く求めるものです。

以上

[申し入れを報じる新聞報道記事]

宮崎日日新聞2001年2月16日

未使用33億円返還を

住民グループ県などに申し入れ

リゾート基金 未使用 グッズ

シーカイア支援を目的に、隈が「国際コンペニシヨン・リゾートみやまを実現興奨金」へ拠出したのは

月 同業者がます二十五
したれど、
同社は一〇〇〇年度末ま
で運転資金の不足額を五
十八億円と見込み、昨年一
付十五億円で一〇〇〇年

監査事務局 鳥越会事務
局、宮崎「ン・ン・ン・ン」・
ビューローを訪れた同すす
める会の九人は、「使途が

文部省に提出された「新田開拓の問題」で、農業化した黒磯は「新田を開拓せんといふがもとより、まだ何とか育てねば」と述べる。——(1910年)

・
宮崎シーガイア
「基金」33億円の返還申入れ
知事らに「すすめる会

知事らにすすめる会

〔代表・後藤好成（東京）〕（譲土）は十五町、異なる差訪れ、フヨーリックスソノゾート回りに拠出した五十八ヶ田のうち、未使用となつてゐる三十三ヶ田の返還を要係関に働き掛けてゐる。

中庭で億トを弄す

「基金」33億知事

円の返還申入れ

「農地の七成は農地でも、農地残高をかかれてくる。しかもシーガイアを支援すべき状況になくなれ未使用の三十三億円の興への返還は当然である。不況で困りてこの中で、農業者への支援や福祉、教育費、「基金」の充実こそ必要」と強調。

三三小青



シーガイア基金の返還を申し入れる、すすめる会
の人たち（左側）＝15日、富崎市

「基金」33億円の返還申入れ

知事らにすすめる会

すめる会
高崎市のフロー
リゾートセンターが
を主な目的とした
に県費六十億円では
は地方自治法違反
として、住民訴訟
してくる「シーガイア」
審請求・住民訴訟
る会】(すめのくわ
五日、松形祐貴實
に対し)、「基金
未使用となつて以
億円を県に返還す
申し入れました。
し入れを高崎県議
実美議長)、(時
ンベンシヨウハル
高崎県監査委員會
もおこなはましき
申し入れで、す

「県債残高をかかれてこね。してやンーガイアを支援する状況になくなく未使用の十三億円の県への返還は当然。不況で困りてこの中、業者への支援や福祉、教育の充実へも必要」と強調しました。

応対した職員は「申しますがおこし」れば「上回に返ります」と、ア住民監のぐるにひきまつりました。

約一千七百億円の負債を抱えすめは十かかえて深刻な経営危機あるフュニックス・リゾート社は、二〇〇一年三月三十一日付で、三十三年間の運転を終了する。その間に運転を停止したままの同様の申

の発表によるもの。」(16)
補助された二十五億円
同社が期日とした二〇〇〇年三月までの運転は「
あるとしています。
すすめる会がおこなうる「基金」の県への返
求める裁判の第三回公
論が、十九日（月）と
時から宮崎地裁であ
す。

シーガイア
支援基金



宮崎コンベンション・ビューローで、未交付の基金返還を申し入れる「住民監査請求・訴訟をする会」の後藤弁護士（右端）ら

県が基金に六十億円を支出したのは不当だとして、松形祐壽知事に対する公金返還訴訟を起こしている。

一方、シーガイアを運営するフェニックス・スリーブは、一月は昨年一月、二〇〇〇年三月までの運転資金として五十八億円の交付を申請。二十五億円が交付されたが、同社は「まだ使いきっていない」として、残りの三十三億円については年度内に交付

県内の弁護士らでつくる市民団体「シーガイア支援基金の住民監査請求・住民訴訟をすすめる会」は十五日、県が六十

「国際コンベンション」を創設した。この基金は、未交付の三十三億円を算出し、返還するより、基金を管理運営する会員団体に金を交付して創設された。これが「国際コンベンション」である。

訴訟すすめる会が申し入れ

申請しない方針を明にしている。

たがい県に返還し、教育や福祉などに活用するべきだ」と主張。県側にも、同じユーロ一に返還を命じるよう申請を入れた。

藤好成弁護士)は十五日、「国際「ノンベンション・ゾートみやざき振興基金(通称・シーガイア支援金)への県の拠出金について、シーガイア向けの五八億円のうち、未使用分

シーガイアを運営する等
三セクター「フュニックル
リゾート」への基金からの
支援は今年度限り。社は
年度内の経営資金はこれまで
でご交付された「十五億円
で足りるとしている。

讀賣新聞2001年2月16日

シーカイア支援金の 残金は県に返還を

市民グループ申入れ
市民グループ「シーガイ
ア住民監査請求・住民訴訟
をすすめる会」（代表・後
の塩見一郎理事長。）
認した県議会の答曉

後藤代表は五十八億円はシーガダイア支援田的であり、残金は県に返還すべきと主張している。

同会は県が基金に拠出した計六十億円は違法な支出として、知事を相手取りて県に六十億円を返還すべ

シーガイア支援基金
交付不要分、返還を
市民団体申し入れ
市民グループ「シーガイ
ア住民監査請求・住民訴訟
をすめらる会」（後藤寅成
代表）は15日、県がシーガ
イアを経営するフェニック
スリゾート支援を目的に
設立した「国際コンベンシ
ョン・リゾートみやざき振

興基金」に出資した60億円のうち、F社への交付が不必要な33億円を県に返還するよう、基金を管理する官崎エンジニアリング・ジャパンヨーローなど4機関に申し

毎日新聞2001年2月16日

興基金」に出資した60億円のうち、フ社への交付が不要になった33億円を県に返還するよう、基金を管理する宮崎コンベンション・センターなど4機関に申し入れた。

記者を見た後藤代表は「補助が不要になった以上、速やかに(33億円を)返還し、県民の福祉向上に役立てるべきだ」と話していく。すすめる会は松形祐麿知事などを相手に60億円を県へ返還するよう求めた住民訴訟を宮崎地裁に提訴しており、現在係争中。

