

すすめる会総会

2002年6月15日（土） 10時～12時
場所 宮崎市 コープ柳丸

次第：開会あいさつ

講演：地方自治の発展からみたシーガイア訴訟の意義

講師：入谷 貴夫先生（宮崎大学教授）

弁護団からの報告（成見 正毅先生）

事務局からの報告

質疑、意見交流

閉会あいさつ

総会後、この1年間の歩み

2001年 6月30日 すすめる会総会（宮崎市中央公民館）

2001年 7月19日 ニュースNo. 11発行

2001年 9月 7日 アシアナ航空への県の財政支援について考える集い（宮崎市中央公民館）

2001年 9月10日 第5回口頭弁論

2001年10月15日 ニュースNo. 12発行

2001年11月19日 第6回口頭弁論

2001年11月26日 「未使用の33億円を返せ」と県に3度目の申し入れ

2001年12月 6日 観光リゾート課の戸高課長と交渉

2002年 1月15日 ニュースNo. 13発行

2002年 1月28日 第7回口頭弁論

2002年 3月 9日 「未使用の33億円を返せ」と街頭宣伝行動、チラシ配布

2002年 4月 1日 ニュースNo. 14発行

2002年 4月 7日 事務局、山之口町の良（ウシトラ）さんを訪問

2002年 4月15日 第8回口頭弁論

2002年 5月 1日 スタッフ、宮崎県中央メーデーに参加

ニュース「号外」を発行、メーデー会場で配布

2002年 5月 4日 事務局、西郷村の甲斐さんを訪問

2002年 5月28日 ニュースNo. 15発行

すすめる会の結成前後から今日までの活動の記録

1999 12. 18 県議会、60億円の「シーガイア支援基金」を可決
2000. 1. 25 シーガイアに25億円を交付（総額は58億円）
1. 27 「すすめる会」結成総会
2. 18 宮崎県監査事務局に第一次住民監査請求の提出
(受理者1961名)
4. 14 第一次住民監査請求の監査結果通知
5. 12 宮崎地方裁判所に第一次第1回住民訴訟の提訴
宮崎地方裁判所に第一次第1回住民訴訟の提訴(訴訟参加)
5. 19 宮崎県監査事務局に第二次住民監査請求の提出
(受理者1420名)
7. 14 第二次住民監査請求の監査結果通知
8. 10 宮崎地方裁判所に第二次第1回住民訴訟の提訴(訴訟参加)
8. 11 宮崎地方裁判所に第二次第1回住民訴訟の提訴(訴訟参加)
9. 4 住民訴訟第1回口頭弁論、終了後に第1回ミニ報告会
11. 13 住民訴訟第2回口頭弁論、終了後に第2回ミニ報告会
2001. 2. 15 未使用の33億円を県に返すよう申し入れ
2. 19 住民訴訟第3回口頭弁論、終了後に第3回ミニ報告会
シーガイア、会社更正法適用申請、破綻
4. 16 未使用の33億円を県に返すよう申し入れ
裁判進行協議
5. 11 破産管財人、リップルウッド・ホールディングスとシーガイアの
スポンサー契約で基本合意
5. 14 住民訴訟第4回口頭弁論、終了後に第4回ミニ報告会
6. 30 「すすめる会」総会

運動の成果

- ①58億円の内、25億円しか使わせなかった
- ②宮崎市(30億円)、周辺町村(10億円)拠出の県のもくろみは破綻
- ③33億円を県財政に戻せという取り組みで残金の使途をしばっている

地方自治の発展からみたシーガイア住民訴訟の意義

2002. 6. 15

宮崎大学 入谷 貴夫

はじめに

1. 今日の自治体財政

(1) 集権的分散システム

(2) 自治体財政危機

2. 地方自治の発展

(1) 集権的分散システムから分権的分散システムへの転換

(2) 地方自治発展の3つの課題

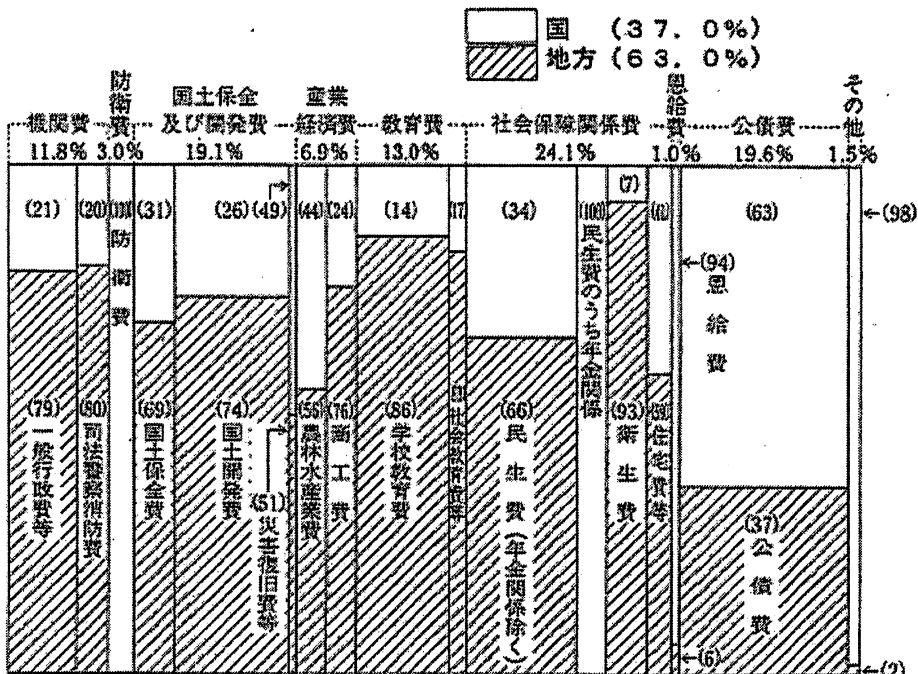
(3) 公私の事務配分－第三セクターのあり方の明確化

おわりに

地方財政の果たす役割

- 我が国の内政を担っているのは地方公共団体であり、国民生活に密接に関連する行政は、そのほとんどが地方団体の手で実施されている。
- その結果、政府支出に占める地方財政のウェートは国と地方の歳出決算・最終支出ベースで約3/5となっている。

○ 国と地方の役割分担（平成11年度）
 < 岁出決算・最終支出ベース >



(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

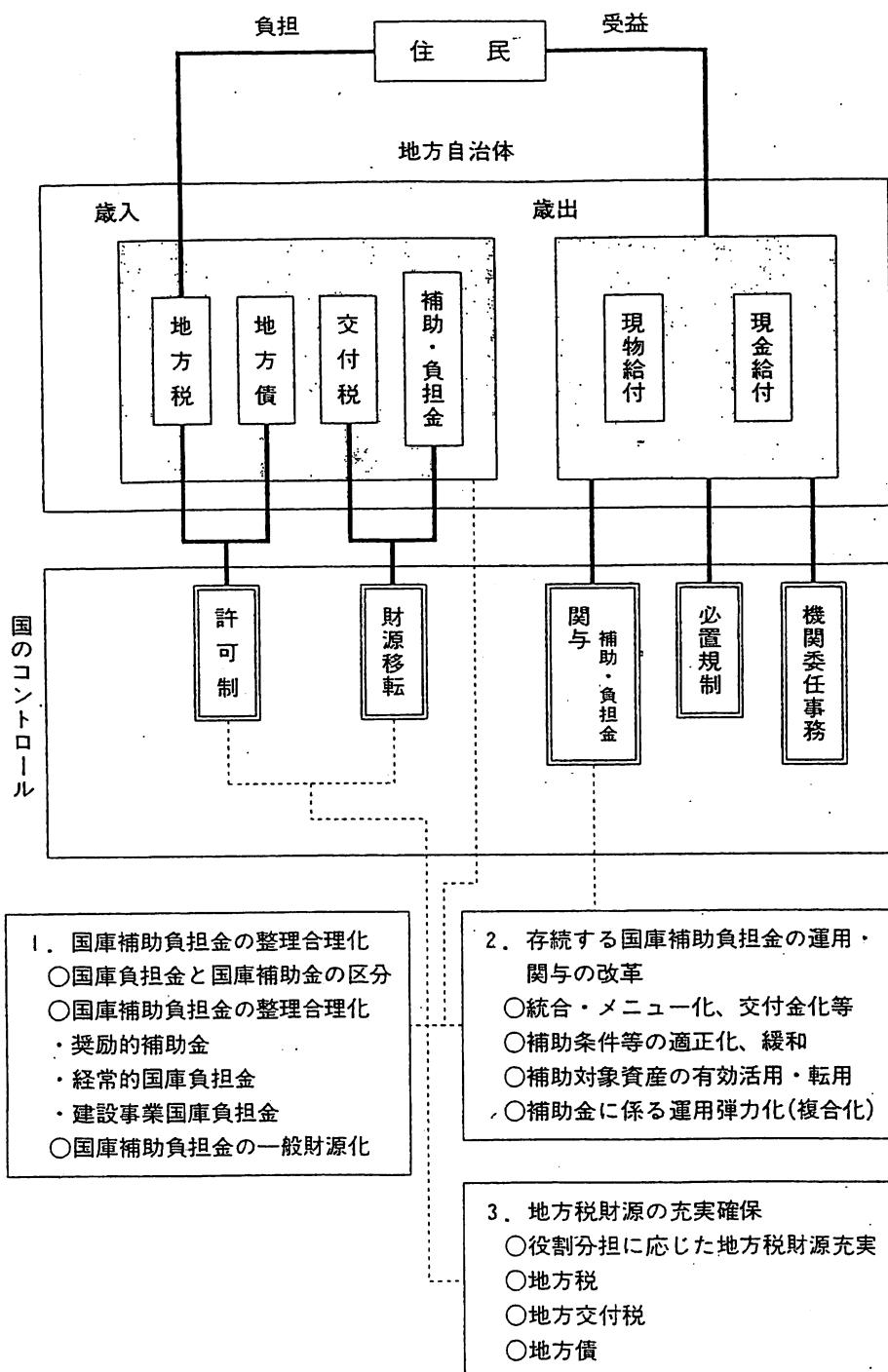
(国：一般会計+特定の特別会計、地方：普通会計)

(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合

国と地方との行政事務の分担

分野	公共資本	教育	福祉	その他
国	○高速自動車道 ○國道(指定区間) ○一級河川	○大学 ○私学助成(大学)	○社会保険 ○医師等免許 ○医薬品許可免許	○防衛 ○外交 ○通貨
地 道 府 県	○國道(その他) ○都道府県道 ○一級河川(指定区間) ○二級河川 ○港湾 ○公共交通住宅 ○市街化区域、調整区域決定	○高等学校・特殊教育学校 ○小・中学校教員の給与 ○私学助成(幼~高) ○公立大学(特定の県)	○生活保護(町村の区域) ○児童福祉 ○保健所	○警察 ○職業訓練
市 町 村	○都市計画等 ○用途地域、都市施設 ○市町村道 ○一級河川 ○港湾 ○公共交通住宅 ○下水道	○小・中学校 ○幼稚園	○生活保護(市の区域) ○障害福祉 ○国民健康保険 ○介護保険 ○上下水道 ○屎尿処理 ○保健所(特定の市)	○戸籍 ○住民基本台帳 ○消防

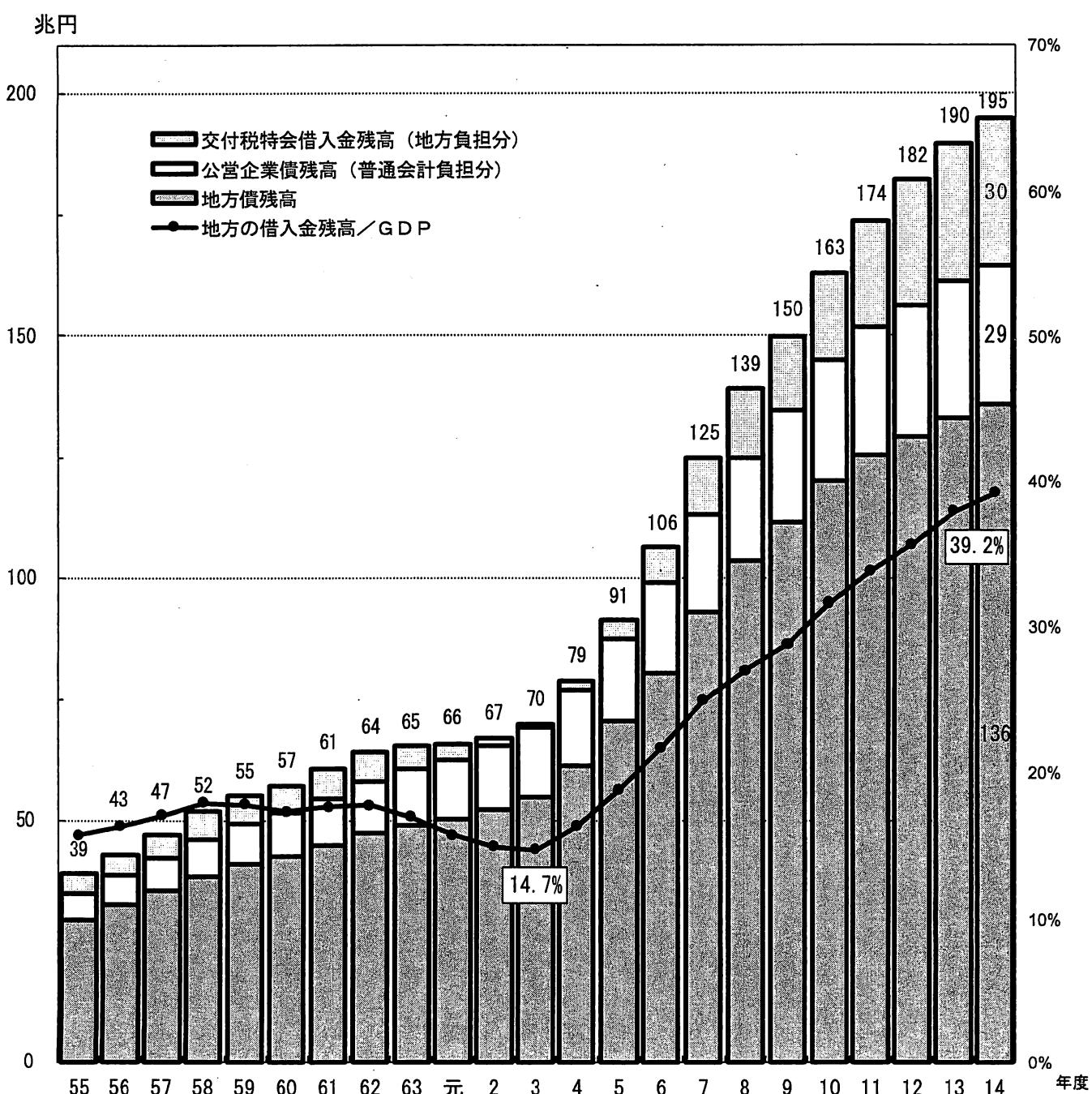
図6 国の地方への財政面での関与



出所) 西尾 勝編新地方自治法講座⑫『地方分権と地方自治』ぎょうせい,
1998年, 155頁。

地方財政の借入金残高の状況

- 地方財政の借入金残高は、平成14年度末で195兆円と見込まれている。近年地方税収等の落込みや減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により急増し、平成3年度から2.8倍、125兆円の増となっている。
- この借入金の増のうち、減税補てん債、財源対策債、減収補てん債、臨時財政対策債、交付税特別会計借入金という特例的な借入金は61兆円と5割弱(49%)を占めている。
- 特例的な借入金のうち赤字地方債である減税補てん債、臨時財政対策債と実質的な全国ベースでの赤字地方債である交付税特別会計借入金の合計は42兆円となっている。

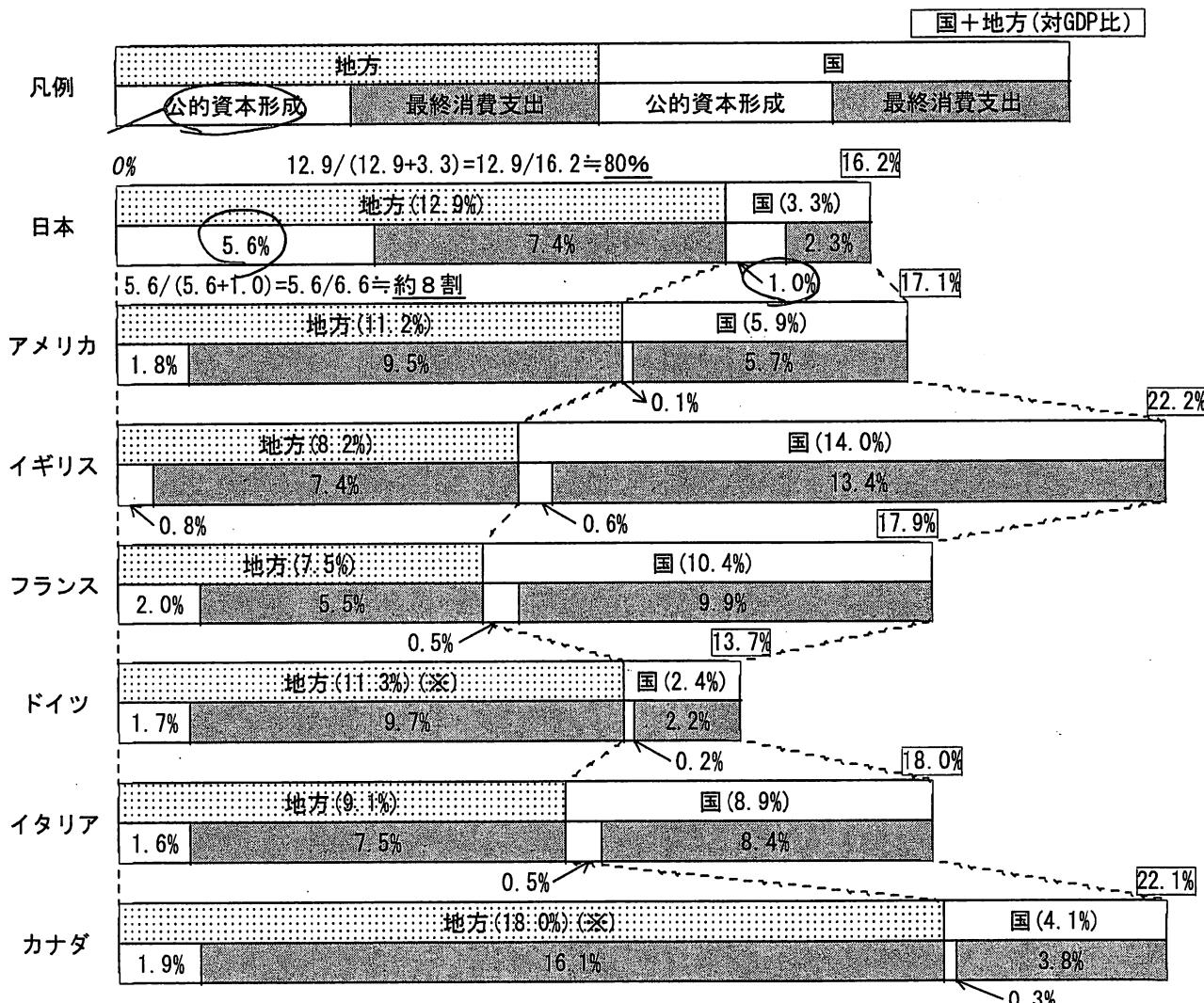


地方財政のウェートの国際比較

- OECD の統計によれば、国民経済計算上我が国的地方財政のGDPに対するウェートは12.9%であるが、社会保障基金を除く一般政府支出の80%を占めるなど地方財政がカナダやドイツといった連邦制の国に匹敵する重要な地位を占めている。
- また、日本は国民経済に占める公的資本形成のウェートは 6.6%（国 1.0%+地方 5.6%）と高いが、地方団体はその約8割に相当する5.6%を執行しており、地方財政は地域における社会資本の整備に極めて大きな役割を果たしている。

一般政府支出（社会保障基金を除く。）の対GDP比の国際比較（1997）

※ イタリアは95年のデータ、イギリスは96年のデータ。



(参考)

1 「NATIONAL ACCOUNTS DETAILED TABLES 1960/1997 VOLUME I」(O E C D)に基づき作成。

2 (※)は、「Local Government」と「State or Provincial Government」の計である。

3 公的資本形成とは、「Gross Fixed capital formation」と「Purchase of land, net」の計である。

4 端数処理のため、数値が一致しないことがある。

<著者紹介>

井熊 均 (いくま ひとし)
1956年生まれ。早稲田大学理工学部機械工学科卒業、83年早稲田大学大学院理工学研究科修了。83年三菱重工業株式会社入社、89年同社退社。90年株式会社日本総合研究所に入社、地域開発研究部、社会研究部、技術研究部、事業企画部、創路戦略センター副所長を経て現在、産業創発センター所長。95年株式会社アイエスブイ・ジャパン設立と同時に同社マネージャーに就任（兼務）。97年株式会社ファーストエスコ設立と同時に同社マネージャーに就任（兼務）。

専門分野：事業計画、産業政策、環境ビジネス、ベンチャービジネス論、地域経営、等
関連論文：「新産業創出に向けた産業政策の展望」、「地域産業インキュベーションの推進に向けて」、「ベンチャーブームを超えて」、「公的事業への市場原理の導入」、「環境IPPの創出に向けて」、「構造変化とベンチャービジネス」
著 作：「PFI公共投資の新手法」、「ゼネコン」危機からの脱出、「電子自治体」、「社内起業家になるための24の法則」、「PFIビジネス参入の戦略」（編著）、「自治体破綻再生への処方箋」、「環境倒産 環境による企業淘汰が始まった」（編著）、「エネルギー・キーベンチャード」（編著）、「電子自治体ビジネスモデル」（編著）、「構造改革で『地方』はどう生き残るか」、「リサイクルエネルギー」（共編著）（以上日刊工業新聞社）、「図解 企業のための環境問題」、「図解 エガバメント」、「電力取引ビジネス」（編著、東洋経済新報社）、「自治体のためのPFI実務」、「実践総合評価」、「実践！PFI適用事業」（編著、ぎょうせい）、「都市再生プロジェクトを読む」（編著、オーエス出版）

古澤 靖久 (ふるさわ やすひさ)
1962年生まれ。筑波大学大学院経営・政策科学研究科修了（経済学修士）。株式会社長銀経営研究所を経て、現在、株式会社日本総合研究所創路戦略センター主任研究員。

専門分野：インフラストラクチャーファイナンス、民活・民営化
著 作：「自治体契約における実践総合評価方式」（共著、ぎょうせい）、「テクノ図解 次世代エネルギー」（共著、東洋経済新報社）、「行政経営の基礎知識50」（共著、東京法令出版）、「電力取引ビジネス」（共著、東洋経済新報社）、「実践！PFI適用事業」（共著、ぎょうせい）
電子メール：furusawa@ird.jri.co.jp

宍戸 朗 (しげと あきら)
1974年生まれ。東京大学工学部卒業。97年株式会社日本総合研究所に入社、現在、創路戦略センター副主任研究員。

論 著 作：「環境IPPの創出に向けて」（共著、Japan Research Review）、「住民理解を得るためにごみ処理計画支援システム」（資源環境対策）、等
（定価はカバーに表示）
（さておりります。）
落丁・乱丁本はお取り換えいたします。2002 Printed in Japan
ISBN4-526-04915-8 C3034

第3セクターをリストラせよ

NDC335

2002年3月30日 初版1刷発行

◎編著者 井 营 熊 泰 坤 均 平
発行者 日刊工業新聞社

〒102-8181 東京都千代田区九段北1丁目8番10号
電話 編集部 東京 03-3222-7243
販売部 東京 03-3222-7131
FAX 03-3234-8504
振替口座 00190-2-186076
URL http://www.nikkan.co.jp/pub
email info@sky.nikkan.co.jp

印 刷 新 日 本 印 刷 刷
製 本 新 日 本 印 刷 刷

⑧ <日本複写権センター委託出版物>

本書の無断複写は、著作権法上の例外を除き、禁じられています。本書からの複写は、日本複写権センター（03-3401-2382）の許諾を得てください。

「リゾート系第3セクター」の問題事例

高度成長を経て生産大国となつた日本。あふれかえるほどのモノに囲まれた生活が可能となる中で、より精神的な豊かさを得るためには、家庭でもない、会社でもない第二の空間が必要だと、考えられるようになつてゐた。同時に、圧倒的な東京一極集中という状況にあって、衰退しつつある地方の新しい成長のエンジンが求められていた。「何かないか?」という時に、「リゾート」というコンセプトに乗つて制定されたのが、第一章でも紹介した無利子融資や税制優遇制度といった支援制度をともなつた総合保養地域整備法（通称リゾート法）だ。

ここにバブル期の余りが相乗して、リゾート系の第3セクターが乱立した。

現在、多くのリゾート系の第3セクターが厳しい状況にある。赤字経営、過剰債務、債務超過。なぜ、このような状況に陥つたのであろうか。まず、一七六二億円という第3セクターとしては最大の負債を背負つて会社更生法を申請し、外資に買収されて再建の途についたフェニックス・リゾート株式会社を例にとってみよう。

フェニックス・リゾート株式会社

（1）破綻までの事業分析

シーガイアを運営するフェニックス・リゾート株式会社（資本金二億円、本社宮崎市）が設立されたのは一九八八年十二月である。リゾート法が一九八七年に成立し、全国各地でリゾート開発構想が打ち上げられたが、シーガイアはその適用第一号案件となつた。それにより、第3セクターに対してNTT無利子貸付制度が適用され、土地保有税が免除されるなど、国をあげて後押しされた。

フェニックス・リゾート株式会社は、宮崎県および宮崎市が一五パーセントずつ出資した上で、地元の銀行や企業などの協力をうけるという第3セクター方式で設立された。

計画されたのは、世界最大の屋内プール、プロゴルファーのトム・ワトソン氏が設計を手掛けた十八ホールのゴルフ場、四十五階建ての高層ホテル、五千人収容が可能な国際会議場というスケールの大きなりゾート施設である。宮崎県や市は出資だけなく、設立前から周

辺整備に多額の予算を投下するという側面支援も行なつていだ。

① 投資規模はなぜ過大になつたか

設立当初の構想では、総事業費は約六八〇億円と説明されていたが、計画が進むにつれ施設のグレードアップや資材・人件費の高騰により、九〇年二月時点では約一〇〇〇億円、九年の着工時には一〇〇〇億円と膨れ上がつていつた。当初構想の約三倍の投資規模になつたわけだ。なぜ、これほど巨額に膨れ上がつていつたのであらうか？

リゾート事業は集客事業であり、人が多く集まることが成功の条件となる。

集客事業は、立地条件により事業戦略の立て方が異なつてくる。首都圏のようにポテンシャルのある地域では、ポテンシャルのない地域に比べて事業を成立させるのは容易だ。交通の便やいろいろな利便施設もすでに整つていて、一方で、ポテンシャルがあるぶん、参入する企業も多く、競合が厳しくなるから、ライバルはどう差別化するかがポイントになる。

シーガイアが立地する宮崎県は後背地に大きな人口を抱えているわけでもなく、交通網の整備も不十分、都市的な利便設備が整つてないわけでもない。もちろん、豊かな自然はある。しかし、同じような自然は日本中いくらでもあるから、それだけで人を引きつける魅力には

ならない。

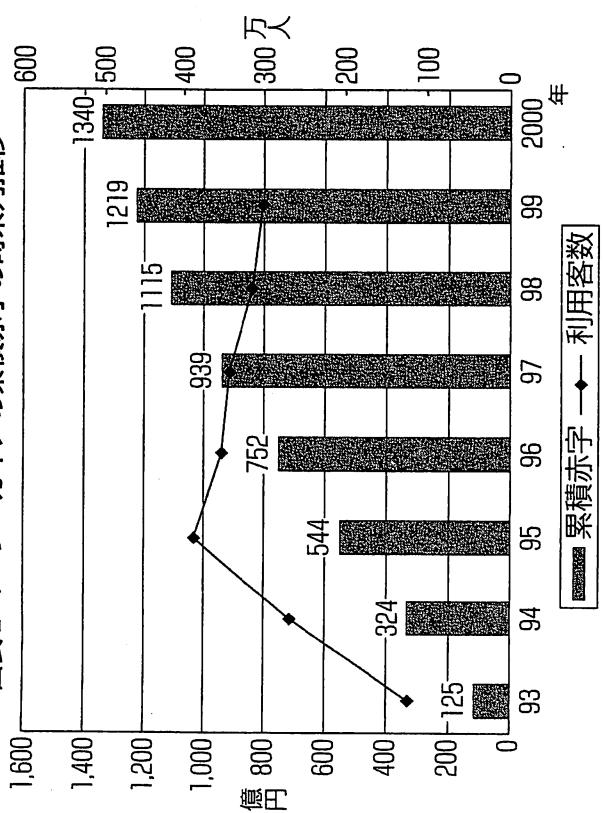
このような立地条件での戦略として、当時語られていたのは「デステイネーション・リゾート」というコンセプトだ。デステイネーションとはもともと目的地という意味だが、ここでは「そこに行けばすべて揃つていて」といった意味で使われていた。ホテル、会議場、ゴルフ場、各種スポーツ施設、レストラン、バー等々、何もないなら一ヵ所にワンセット作つてしまおうという考え方だ。

一つひとつの施設についてもそれなりの投資規模が必要だ。バブル経済時代のゴルフ場の初期投資は、標準的なクラスで約一〇〇億円という今では考えられない額が相場だった。リゾートホテルしかり、コンベンションホールしかりである。これらを有機的にまとめ上げるデステイネーション・リゾートの投資規模が大きくなるのは当然だ。

これに地域間競争の要素が加わる。リゾート法施行をにらんで各地で同じような構想が目白押しであつたから、広範囲からの誘客を狙う事業であればあるほど、話題性がある施設を作り、注目してもらうことが必要になる。

その時に、非常にわかりやすいのが「大きいつこと」「派手なこと」である。当時は、ビルの高さを競つたり、意味もなく大仏の大きさを競つたりしたものだ。今になって考えれば、首を傾げたくなるような話だが、当時は真剣に「大きさ」や「派手さ」が競われていた。

図表2-1 シーガイアの累積赤字の時系列推移



計上したのを皮切りに、毎年約100億円前後の赤字を計上し、累積赤字がグランドオープンの九四年度に224億円、九八年度には115億円と100億円を突破、その後多少増加のペースを落としたものの確実に積み増されている。

こうした止めようのない赤字の累積は、二つの要因によるものと推測される。

「収支見通しの間違い」と、巨額な借入金による「過剰債務」だ。

それぞれの要因について順次見ていくこととするが、資本金2億円の会社に100億円の融資を行なった結果がこの雪だるま式の累積赤字である。とても規律ある融資とはいえない。

大きく派手になると当然お金もかかるが、バブル経済時代、お金はあふれていた。大企業が株式や社債を発行して資金調達ができるようになり、融資先を失った金融機関が資金の貸出先を鵜の目鷹の目で探していた時代だ。

高度成長期には、製造業にお金を貸しても、ホテルのような商売にお金を貸すのはいかがなものかという議論があつたそうである。ちなみにここでいうホテルは、十分にステータスのあるシティホテルである。しかし、時代は第一次産業の時代から第三次産業の時代と変わり、リゾート産業は成長産業、ホテルはサービス業の王様ということになつた。コンベンションやコンファレンスの産業としての有望性が着目され、ゴルフ場はたいへんな活況を呈し、融資する先としては絶好だったのである。

日本中で「規律のない過剰融資」が、リゾート産業に流れ込もうとしていた。このような資金面からの後押しもあり、大規模施設の必要性が正当化されていったのだ。

② 営業成績（累積赤字の推移）

バブル経済時代の融資を規律のない過剰融資と指摘したが、シーガイアの具体的な数字を見てみよう。図表2-1に見るとおり、第1期オープンした九二年度に一二五億円の赤字を

③ 収入見通しの間違い」その1：強気な客単価設定

まず、収支見通しの間違いについて見てみよう。収支というからには、収入と費用の両面があるが、ここでは収入見通しに焦点をあててみたい。

リゾート施設の収入は「客単価」×「利用者数」で表わされる。最初に客単価について、いくつかの仮定をおき、計画段階の事業計画を推測してみよう。

投資規模約1000億円で資本金2億円であるから当初の借入金は約1997億円になるが、ここは簡単に1000億円としよう。この1000億円の借入金の元利金を返済するためには必要な客単価を推測してみると、利用者一人あたりの客単価は、平均で約一万四五〇〇円となる。これが四一〇〇円のプール利用料（これ自体信じられない価格設定ではあるが）を支払う利用者を含めての値段であるから相当強気な客単価設定であったといえる。

計算の過程は以下の通りだ。1000億円の借入金を年利三パーセント、二十年間の元本均等で借りているものと想定すると、初年度に約一六〇億円の元利金返済のための現金が必要となる。

$$\text{元本返済額} \quad 200\text{億円} \div 20\text{年間} = 10\text{億円}$$

図表2-2 シーガイアの客単価推移

年度	売上高 (億円)	利用客数 (万人)	客単価 (円)
1994	143.3	123	11,650
1995	219.2	271	8,089
1996	205.4	386	5,321
1997	198.8	355	5,600
1998	193.2	344	5,616
1999	185.6	314	5,911
2000	162.7	302	5,387

出所：新聞等公表資料に基づき日本総合研究所にて作成

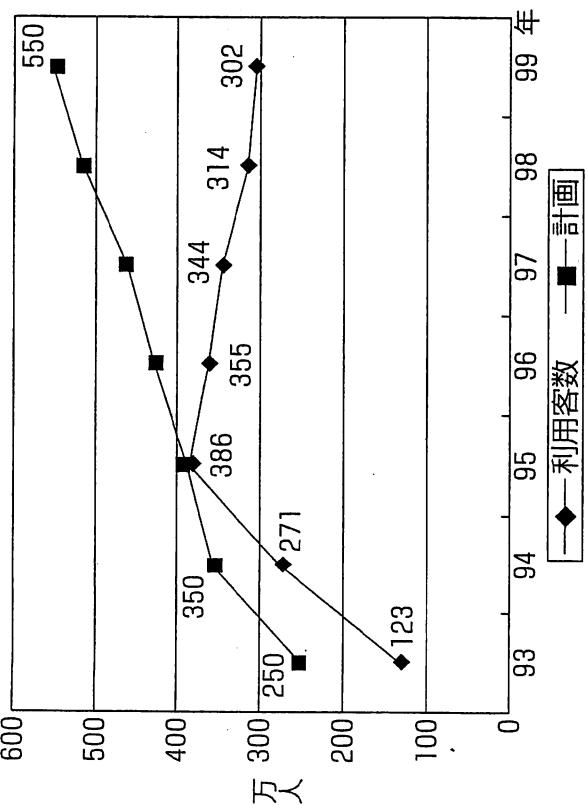
利子支払額 $200\text{億円} \times 3\% = 60\text{億円}$
売上高とEBITDA（利子支払い前法人税支払い前減価償却前利益：章末の用語解説参照）の比率を仮に二〇パーセントと置くと、一六〇億円の元利金返済のために、売上高八〇〇億円が最低限必要と計算される。

$$\text{売上高} \quad 160\text{億円} \div 20\% = 800\text{億円}$$

シーガイアの計画利用者数は定常状態で五百五十人と想定されていたが、これを初年度から達成したと仮定しても客単価は一万四五〇〇円となる。

$$\text{平均客単価} \quad 800\text{億円} \div 550\text{万人} = \text{約} 1万4500\text{万円}$$

図表 2-3 事業計画と実際の利用者数推移の対比



出所：新聞等公表資料に基づき日本総合研究所にて作成

図表 2-4 シーガイアの利用客数推移

年度	利用客数 (万人)	計画 (万人)	対計画比 (%)
1993	123	250	49.2
1994	271	350	77.4
1995	386	390	99.0
1996	355	430	82.6
1997	344	470	73.2
1998	314	510	61.6
1999	302	550	54.9

出所：新聞等公表資料に基づき日本総合研究所にて作成

初年度の利用者数は少なめに想定するであろうから、計画ではより大きな客単価が設定されていたと推測できる。

一方、売上高と利用者数から計算した実際の平均客単価は図表2-2に示すとおり、一万四五〇円という必要客単価の約四割程度でしかない。このように実際の収入と推定値を比較してみると、過大な収入が前提とされていたことはまちがいない。

④「収入見通しの間違い」その2：過大な利用者数見通し

利用者数の推移はどうであつたのだろうか。計画では、第1期オープン時点で年間一百五十万人、九四年十月のグランドオープン時で年間三百五十万人、そこから四～五年で軌道に乗り、五百五十万人の入場者数を目標にしていたようである。

図表2-3は実際の利用者数と計画時の利用者数を折れ線グラフにして比較したものである。

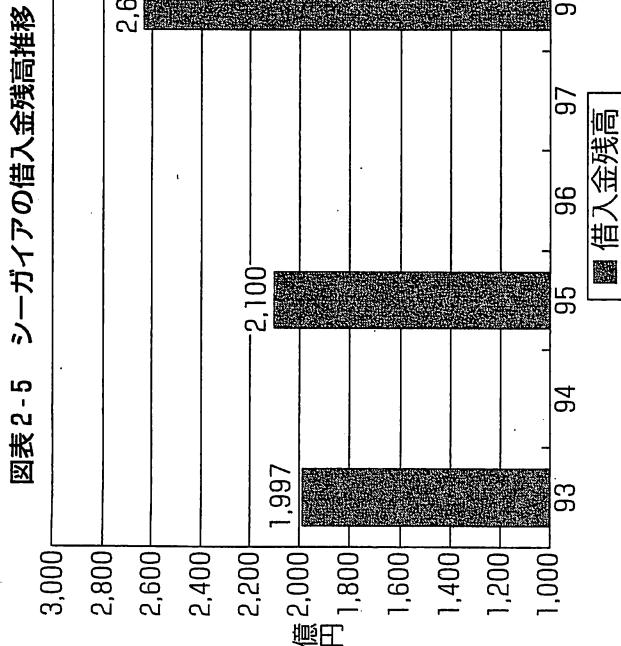
この比較からわかるように、実際の利用者数がピークをつけた九五年度こそ、計画に近い利用者数を確保したもの、他の年度は計画の五割～八割と、おしなべて低い水準で推移している。

悪天候という要因もあつたといわれているが、客足が伸びなかつた大きな原因是高い料金設定だつたのではないだろうか。スタンダード・ツインで一泊二万六〇〇円、プール利用料金四二〇〇円という東京の一流ホテル並の料金設定は、いくら高級感があるといつても高すぎる。

以上のように、客単価も利用者数も計画より相当程度低い状態では、事業計画どおりの収支がどれずに赤字が累積していくのは当然のことである。こうなると営業上のキャッシュフローを確保できなくなり、短期借入金等の形での追加的な資金が必要になり、「借金が借金を呼ぶ」構造になつていく。

⑤ 雪だるま式の借金の重荷

雪だるま式に借金が増えていく様子は、図表2-5に顕著に表れている。当初約1000億円だった借入金残高は、九五年度末二二〇〇億円、九八年度末二六二九億円、九九年度末二七六二億円と、倒産に向けて数字が積み上がり、第3セクター最大の債務額を記録した。フェニックス・リゾート株式会社の借入金の平均借入金利は不明であるが、仮に二パーセントトヨ五パーントと置いて計算してみると、九三年段階で四〇億円／一〇〇億円、九八年、



出所：新聞等公表資料に基づき日本総合研究所にて作成

九九年段階になると五〇億円／一四〇億円もの金利支払いが必要となる。売上高がピクの九五年で二二九億円の会社にとつて、あまりにも過大な金利負担である。

(2) 遅れた業務改善の取り組み

以上見たような業績の低迷や多額の借入金負担が重荷となり、毎期一〇〇億円もの欠損を計上し、雪だるま式に膨れあがつた累積損失は約一〇〇〇億円を超えた。その後の土地取得や運転資金への追加融資により借入金も増加し、九九年三月期に累積損失は二六二〇億円に膨れ上がつたのである。

この間抜本的な改善策が打たれることもなく推移したが、九九年十月に転機が訪れ

図表2-6 主要借入先別借入金残高

借入先	残高(98年度末／単位:百万円)	比率(%)
第一勵業銀行	148,888	56.6
日本開発銀行	17,054	6.5
旭洋	16,000	6.1
日本長期信用銀行	12,560	4.8
朝日生命保険	12,312	4.7
フエニックス国際観光	10,650	4.1
宮崎銀行	8,775	3.3
中央信託銀行	8,275	3.1
その他	28,347	10.8
計	262,860	100

出所:新聞等公表資料に基づき日本総合研究所にて作成

「拠出金」として返還訴訟を受けた。結局、二〇〇〇年九月には、「外部資本も含め国内外の企業を念頭に再建の検討を進めていく」ことを発表し、自主再建の道は事実上閉ざされた。

二〇〇一年二月期までに、債権放棄を盛り込んだ抜本的な経営改善計画が策定され、スボンサ探しや金融機関との話し合いが進められたが、巨額な債務が足かせになっていたこと、再建の目途が立たないことから話し合いはいずれも不調に終わった。

こうして、フエニックス・リゾート株式会社、フエニックス国際観光、北郷フエニックスのシーガイアグループ三社は、二〇〇一年二月十九日宮崎地方裁判所に会社更生法の適用を申請し、事実上倒産したのである。^{*}

た。

それまで他行の返済資金を肩代わりするなど、全面的にバックアップしてきたメインバンクの第一勵業銀行が新規融資をストップすることを明らかにしたのである。新聞資料等に基づいて九八年度の借入金残高を見ると、メインバンクである第一勵業銀行からの融資が借入金残高の五六・六パーセントと圧倒的に大きなシェアを占めている。それだけに同行の決断によつて、フエニックス・リゾート株式会社は生命維持装置を取り外されたに等しい状態となつた。

フエニックス・リゾート株式会社は、①役員報酬の五割カット、②社員基本給の一割カット、③九九年冬の賞与凍結、④県民リゾート施設への方向転換などを骨子とした経営強化策を遅ればせながら打ち出したが、もはや手遅れであった。

二〇〇〇年七月、「九州・沖縄サミット」の外相会議の会場となつたことは、シーガイアの最初で最後の晴れ舞台となつた。

宮崎県は同社の支援を主目的とした基金を設立し、公的資金六〇億円を出資し、うち一五億円を同社に交付したが、これすらサミットまでの延命措置でしかなく、事業が抱える巨額の負債額から見れば焼け石に水であつた(この支援金については、地元住民から「公益性のない

*負債総額は三社合計で約三二六一億円であった。第一勵業銀行が、一八二四億円の債権を放棄（フェニックス・リゾート株式会社向けが一五九三億円、残りはフェニックス国際観光や、北郷フェニックス・リゾート株式会社）し、フェニックス・リゾート株式会社など三社の株式を一〇〇パーセント減資した。

(3) 破綻の原因

シーガイアのケースからリゾート型第3セクターが破綻に至ったポイントを改めて整理すると以下のとおりとなる。

- ① 不必要に大規模な設備への過大投資
- ② 規律のない過剰融資による後押し
- ③ 現実を踏まえない事業計画（利用者数見通し／客単価設定）
- ④ 遅すぎた経営改善策への取り組み

この四つは以降でみる他のリゾート系の事例にも共通する問題である。というよりも第3

セクターに限らず、バブル経済時代の純粹民間企業のリゾート系開発にも共通する問題といえる。

詳しくは第二章で説明するが、①は「どれだけのキャッシュフローを産み出すことができる事業か」から投資する資産価値を決定する、という財務的な観点からすれば当たり前のことだが行なわれなかつた結果である。

②は企業としてのるべき統治の仕組みが日本の企業に欠けていたことが引き起こした問題である。そもそも経営陣にプロフェッショナルが置かれていらない。出資者である行政は、民間企業の経営ノウハウを持つていないことから適切に監視することができない。事業とは別の思惑もあり、おつき合い感覚で参加している民間企業は当事者意識が低い。この結果、誰もが適切に経営陣のコントロール役を果たすことができなかつた。その上、本来資金の貸し手として事業を監視すべき金融機関が、その任を果たさずに、過剰投資の後押しをしたのだから、うまくいくはずがない。

③は必ず右肩上がりで推移するはずだという根拠のない想定によるもので、バブル経済時代に典型的に見られた現象だ。これも予測に関するプロフェッショナルがいないことが引き起こした問題といえる。

④も②の問題と共通するが、当事者意識をもつて経営する者がいなために対策が後手後

手にまわってしまった結果だ。第3セクターの場合は、政治や行政が関与した公共特有の問題先送り指向が事態をいつそう悪化させたと考えられる。

(4) 今後の行方～外資による再建へ

一〇〇一年六月、アメリカの投資会社リップルウッドが一六二億円で第三者割当増資を引き受けて、シーガイアグループ三社の経営権を取得した。当初一〇〇〇億円の資産が経年劣化はあるにしても十分の一以下の価格で売却されたのである。今後の投資も含めたシーガイア向けの投資ファンドの額は二〇〇億円ということだから、これが利用価値から逆算したシーガイアの価値という判断なのであろう。

リップルウッドは、あおぞら銀行から九〇億円の融資（二パーセント、八年間の固定金利）を受け、買収資金に充当したといわれているから、約一一億円の元本返済に初年度約二億円の支払利子を加えると、元利金返済に約一二億円のキャッシュが必要となる。

$$\text{元本返済} \quad 90\text{ 億円} \div 8 = \text{約} 11\text{ 億円}$$

$$\text{初年度支払利子} \quad 90\text{ 億円} \times 2\% = \text{約} 2\text{ 億円}$$

二〇〇億円のファンドの投資収益率を一〇一・一〇パーセントとして計算してみると、毎年二〇・一六〇億円の配当を求める事になるから、元利金返済とあわせて最低でも一一五億円（一二六五億円）の売上高が必要という計算になる。

実際の利用客数三百万人で割ると平均客単価は七一六七一万二七六円だ。これがマーケットが見たシーガイアの価値なのである。

$$\text{必要売上高} \quad (30 + 13)\text{ 億円} \div 20\% = \text{約} 21.5\text{ 億円}$$

$$\text{必要売上高} \quad (60 + 13)\text{ 億円} \div 20\% = \text{約} 36.5\text{ 億円}$$

再建後は世界的にリゾート事業の実績のあるマリオットが運営を行ない、宮崎から一時間圏内にあるアジア地域の人口二億人をターゲットにして集客するという。事業の成功については予断は許されないが、当初の計画に比べて、投資規模や必要となる客単価も妥当性が高まっていることはまちがいない。



第一二回

シーガイアの破綻は、地方財政それ自体の破綻の警鐘だ

バブル期の第三セクター方式による大規模リゾート開発の象徴であり、その後のリゾート不振の象徴でもあった宮崎県のシーガイアが、ついに破綻した。この破綻劇は、地方財政それ自体に対する深刻な警鐘と言える。地方財政に詳しい林教授が斬る。

だが、夢は幻に終わらうとしている。バブル末期に大口融資先を探していた第一勧業銀行は、シーガイアグループの創業者である佐藤棟良前会長の求めるまことに融資を継続し、資金支援がさうに佐藤氏の強気をおおとこう形で、事業費は当初の八

事業費を膨張させた
公民のもたれ合い

界最大の室内ウォーターパーク」と一額の事業費を物語っている。
記録されるオーシャンドーム、九州・沖縄サミット外相会議の舞台と
もなった、五〇〇〇人収容のコンベンションセンター、四三階建てのホテルが、総額二〇〇〇億円という巨

広大な樹海に広がる巨大リゾート施設シーガイア。ギネスブックに「世

倒産した。負債総額はフェニックスリゾートが二七六二億円、フェニックス国際観光が三三七億円、北郷フェニックスリゾートが一七二億円の計三三六一億円にのぼる。第三セクターの破綻としては、国や青森県が出資した、むつ小川原開発を上回り、過去最大規模となつた。第三セクターの経営難が全国で関心事となつていただけに、シーガイアの経営破綻をマスコミは大きく取り上げた。

シーガイアは、宮崎県と宮崎市が資本金三億円のうちそれぞれ二五%、七五〇〇万円ずつ出資して九年間に開業した。新婚旅行のメッカであった宮崎も、海外旅行に押されて昔の面影はない。観光以外にとにかく自立した産業を持たない宮崎にとって、年間五五〇万人の利用者を見込むシーガイアへの期待は極めて大きなものであった。

シーガイアを経営する第三セクター「フェニックスリゾート」（本社・宮崎市）などシーガイアグループの創業者である佐藤棟良前会長の求めるまことに融資を継続していた第一勧業銀行は、シーガイアグループの創業者である佐藤棟良前会長の求めるまことに融資を継続し、資金支援がさうに佐藤氏の強気をおおとこう形で、事業費は当初の八

関西学院大学経済学部教授

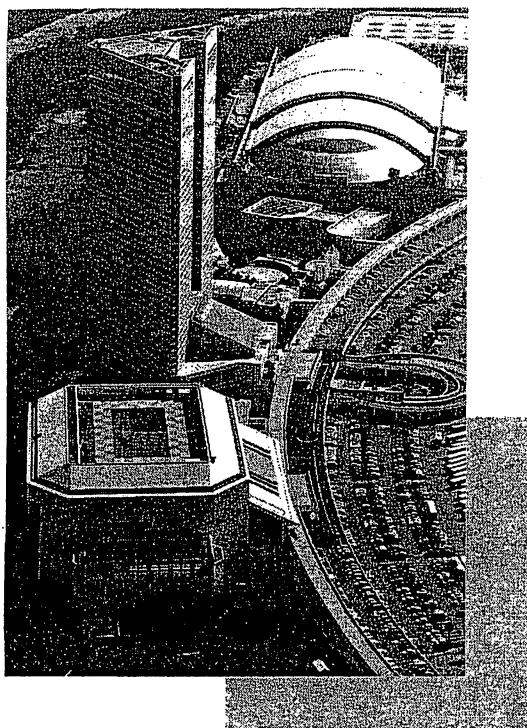
林 宜嗣

はやし よしつぐ 1951年大阪市生まれ。関西学院大学経済学部卒業、同大学院経済学研究科博士課程修了。同大学助手などを経て88年から現職。著書に『地方分権の経済学』『都市問題の経済学』など。



〇〇億円から二〇〇〇億円と膨らんでしまった。第三セクターといふ経営形態も事業費を膨張させた。あれに財政と金融のもたれ合いで。

シャンドームをはじめ施設の料金は高額になった。しかも近くには田舎海岸や青島という自然の海を控えていたのもあって、満足は潮が引くように遅のついた。これにバル崩壊後の不況がかさなり、利用者は九五年の三八六万人をピークに、九年には二〇二万人にまで落ち込んだのである。



二〇〇〇億円を投入したシーガイア

しかし、開業以来赤字を続けるシーガイアが、こうした小手先の延命策で再建できるはずはない、会社更生法の申請に至ったのである。シーガイア以外にも、大阪のアジア太平洋トレードセンター、東京臨海副都心建設など、巨額の累積欠損を抱える自治体がらみの第三セクターが多い。シーガイアの破綻は、放漫

甘い需要予測による収入の見込み

違いと、巨額の事業費を投じたための重い固定費。このため、年間一〇〇億円を超える赤字が発生し、累積赤字は雪だるまのように膨らんでいった。こうした中、一九年九月、メーンバンクの第一勧銀は新規融資を打ち切り、他行もそれに従つたことで、シーガイアの破綻問題は一気に表面化した。資金繰りに窮した処は、サミットを控えていたこともあって、昨年一月、運転資金補助のため、県費六〇億円を繰り出して「国際コンベンション・リゾートみやざき振興基金」を創設、そのうち一五

国に依存したリゾートブーム

次全国総合開発計画は次のように記している。「資金コストの軽減を図り、大都市圏のみならず地方圏においても民間活力を促進するため、地域開発のための政策金融、税制上の特例措置の活用に加え、利子補給や無利子貸付による低利融資等財政面での支援措置を強化する。さらに、準公共的な事業分野における民間資金の誘導策についても幅広く検討する」——リゾート法はこうした国土政策の產物なのだ。

リゾート法によって地域指定を受ければ、税制、金融面での優遇措置を手に入れることができ、国有林の

一九八〇年代後半、金融緩和もあって、わが国にはリゾート開発ブームがわき起こった。これに火をつけたのが、七八年に施行された「総合保養地域整備法」、いわゆる「リゾート法」だ。同年策定の第四

伐採など)でも便宜が図られる。せひに、第三セクター設立のために発行した地方債の利子の七五%が地方交付税で補填されるとなれば、自治体としては「やらないと損」という気持ちになるのもうなずける。東京一極集中の中で地域経済の低迷に悩む地方には、リゾート法に基づく開発計画は活性化のための救世主だった。リゾート法の適用指定を受けたのは四二地域、四一道府県にまたがっている。シーガイアはリゾート法適用の第一号であった。

しかし、リゾートブームはバブル経済の崩壊を機に一気にしぼんでしまった。むしろ、地方の小規模自治体が第三セクター方式による開発を主導していくリゾート事業は、計画途中で民間企業が撤退したり、事業資金の手当でがつかなくなったりで、計画の縮小や中止に追い込まれたものが少なくなる。

福島県の会津フレッシュリゾート構想、三重県の三重サンベルトゾーン構想など、計画通りに進まなかつたり、経営難に陥つてじるリゾート構想は枚挙にいとまがない。シーガイアの破綻は、赤字のリゾート型第

三セクターを抱えた自治体にとって「は対岸の火事ではない」。

「物質的には豊かになつたけれど、豊かさが実感できない」と言われる日本。ゆとりある生活を実現するため、長期滞在型のリゾート地が必要というの分かる。しかし、シーガイアのような大規模施設で豊かさを実感しようとする発想は、バブル期に計画が立てられたことを割り引いたとしても、高度成長時代の遺物以外の何物でもない。

多様なライフスタイルにあった余暇の受け入れ態勢は、立派な施設を準備するだけではなく、国民が気軽に過ごすのに必要な時間と空間を提供するところであつた。長期滞在型の余暇は、「ハレ」の場ではなく、「日常」の延長線上にあるのだから。シーガイアをはじめとするリゾート開発は、この点を忘れて、失敗したと言える。

バブルという異常事態が、見通しの甘く、ずさんな計画を生み出したことは事実だ。しかし、国依存の大規模開発そのものが破綻していくにもかかわらず、民間活力を利用して内需拡大を図つたとした國、「地域

の活性化は豪華な箱ものづくりから」という開発指向型発想を捨てきれずに、国に頼りとした自治体も民間企業の責任は重い。

第三セクターの罪

自治体出資の第三セクターは、八〇年代後半に入つて急増した。その背景には、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」、いわゆる「民活法」の制定（八六年）、リゾート法、NTT無利子融資をはじめとした、自治体出資を前提にした国の助成制度の創設があつた。

第三セクターは、「公益性」と「効率性」の相乗効果によって、所期の目的をより効果的に達成する」とを目的としている。

第三セクターの行政側のメリットには、①行政が直接対応することができる困難な分野をカバーできること、②民間の効率的経営手法を活用できること、③民間資金・マンパワーを活用できること、④単年度予算主義等の行政制度のもとでの機動的、弾力的な事業展開が期待できるなどがある。

の活性化は豪華な箱ものづくりから」という開発指向型発想を捨てきれずに、国に頼りとした自治体も民間企業の責任は重い。

政手続きが円滑に進むこと、④税財政上の特別措置が受けられるなどがあると語られてくる。

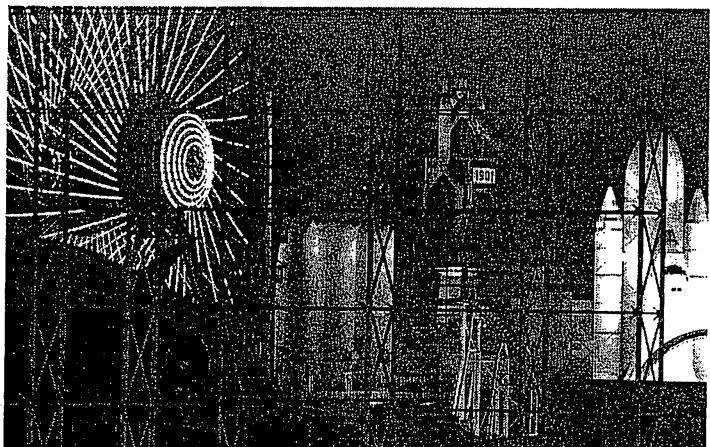
だが、第三セクターはデメリットもかかえる「両刃の剣」である。第三セクター方式が失敗する原因として、民の「利益最優先」、公の「公益最優先」という意識ギャップがあると語られる。しかし、こうした意識のギャップはたいした問題ではない。むしろ問題なのは、公はトータルな意味での民間活力ではなく、「民間の力をを使って大規模な事業を実現しよう」という意識を持ち、一方、民は「公との共同事業なのだからリスクは小さいだろう」という意識を持ちがちな点である。行政側は、依然として大規模プロジェクト指向が強いつ、民間には依然として「行政への甘え」がある。このような意識のずれがあれば、第三セクターは単なる「寄り合の所帯」にならざるを得ない。

福島県は施設経営の手を握ったが、雇用維持、取引関係継承、現存施設の運営継続を前提とした事業の継続は困難といわざるを得ない。かりに、この条件を満たした形で事業を続けるならば、一二一九億円に上る累積欠損（九九年度）は元に膨らみ、赤字の補填とともに財政負担がますます大きくなることは必至である。その場しのぎの救済のために支出した二五億円がさうに赤字を膨らませたことが懸念される。

明確になる。第三セクターはつねにこうした危険性を秘めているのだ。地域開発事業は、もともとハイリスクなものであり、しかもリターンはそれほど大きくなない。かりに、政策重視といつてあれば、自治体は本気で事業にかかる必要がある。七五〇〇万円の出資で福島の観光を活性化できるのか、余りにも虫が良すぎる。民間資金を使つことで財政負担を少なくして、一方で政策目的を重視させようとする発想が、かえつて無駄な公的資金の投入につながることを忘れるべきではない。シーガイアはまさにこの典型的な問題なのだ。

第三セクターは会社形態の共同出資法人であるといひかゝり、事業の縮小はむづかしく、清算といった選択肢も存在する。しかし、なげした措置が取られていなかつたむじゆに、本質

大規模リゾートはどこも厳しい
長崎・ハウステンボス（左）と北九州・スペースワールド



的な問題が存在する。経営難に陥っている第三セクターにとって必要なことは、企業経営の実態を徹底的に検討し、問題の先送りをやめ、ただけ早期に企業を整理できるスキームを持つことである。傾いた第三セクターに対する小手先の延命策はかえって傷を大きくする可能性がある。第三セクター事業だけでなく、自治体自らが行う事業においても、「撤退する勇気」を持たない自治体の「破綻」である。

地方財政を蝕む モラルハザード

現在の地方財政危機は、不況による税収の落ち込みや、国の肩代わりをした景気対策が引き金になって発生した。しかし、国家財政への依存が自治体のコスト意識を喪失させ、財政運営においてモラルハザード（倫理の欠如）が常態化していくといひますが、財政支出膨張の根本的な原因だ。補助金をはじめとした国の資金を地元にいかに引き寄せるかに力を注いだ結果、地

域づくりにおける自治体の政策形成能力が育たないまま今日に至ったことだ。企業経営の実態を徹底的に検討し、問題の先送りをやめ、ただけ早期に企業を整理できるスキームを持つことである。傾いた第三セクターに対する小手先の延命策はかえって傷を大きくする可能性がある。第三セクター事業だけでなく、自治体自らが行う事業においても、「撤退する勇気」を持たない自治体の「破綻」である。

地方分権への潮流は、自治体の国からの解放と、自治体と民間の協働の強化という潮流でもある。だが、民間との協働はそれほど容易なことではない。既存の第三セクターの中には、「出資という形態につけ、行政が守備範囲とする」との是非「なぜ第三セクター方式なのか」が問われないままに設立されたものも多い。

第三セクターの経営破綻の原因は、公民の共同出資による経営責任の不明確さに加え、公民の役割分担とリスク分配の不徹底がある。第三セクターが破綻するたびに、民間と行政とが責任の所在をめぐらして争うのも、役割分担とリスク分配が

域づくりにおける自治体の政策形成能力が育たないまま今日に至ったことだ。

いま、社会資本の新たな整備手法としてP.F.I.（Private Finance Initiative）が関心を集めている。社会资本の建設から管理運営まで民間に任せることの多いP.F.I.により、国でもP.F.I.に対する期待が大きい。あたかもお由の小鳩のように飛んでいくばかりだ。しかしながら、この結果、シーガイアは破綻した。この出来事は現在の自治体の問題点を象徴している。

地方分権への潮流は、自治体の国からの解放と、自治体と民間の協働の強化という潮流でもある。だが、民間との協働はそれほど容易なことではない。既存の第三セクターの中には、「出資という形態につけ、行政が守備範囲とする」との是非「なぜ第三セクター方式なのか」が問われないままに設立されたものもない。

第三セクターの経営破綻の原因は、公民の共同出資による経営責任の不明確さに加え、公民の役割分担とリスク分配の不徹底がある。第三セクターが破綻するたびに、民間と行政とが責任の所在をめぐらして争うのも、役割分担とリスク分配が

不徹底だからだ。

いま、社会資本の新たな整備手法としてP.F.I.（Private Finance Initiative）が関心を集めている。社会资本の建設から管理運営まで民間に任せることの多いP.F.I.により、国でもP.F.I.に対する期待が大きい。あたかもお由の小鳩のように飛んでいくばかりだ。しかしながら、この結果、シーガイアは破綻した。この出来事は現在の自治体の問題点を象徴している。

活動に対して何らかの誘因、刺激を与えて民間の事業活動を活性化することを指している。つまりインセンティブの付与とは、民間の事業活動を活発にするための「呼び水」として、政府が補助金や融資や減税等の刺激策を講ずることである。

この場合に、カンフル剤の役割をはたすべき「インセンティブ」の内容としては、補助金、低利融資及び優遇税制の3種類が通常の形態であるが、広い意味では、第三セクター等に用地を安く売ったり、無償で貸したりするように、「物」のかたちで経済的な利益を与える場合も含まれよう（民間活力活用推進懇談会「地方における民間活力活用の推進方策について」（61年12月10日）3(3)の参考iii）。また、関連公共施設の整備のように、公共投資自体を民間へのインセンティブの一つとしてとらえることも可能であろう（「総合経済対策」（61年9月19日））。更に広くとらえる考え方としては、規制緩和のような形をとらずに実質的に経済的なメリットを与えることを広くインセンティブに含める考え方もある（JAPIC「公共的事業分野への民間活力導入方策に関する提言」（59年3月））。

■ インセンティブ付与の事例

民活施策の一類型としてのインセンティブの付与は、古くは、JAPICの「公共的事業分野への民間活力導入方策に関する提言」（59年3月）にも言及されており、また、昭和61年4月7日の「国際協調のための経済構造調整研究会」の中曾根首相への報告書（いわゆる「前川レポート」）にも、内需拡大策の一つとして住宅対策及び都市再開発について呼び水効果としての財政上のインセンティブの必要性が指摘されている。

しかしながら、政府の施策として取り組まれるようになったのは、昭和61年の秋からであり、その嚆矢となったのは、経済対策閣僚会議

の総合経済対策（61年9月19日）の中で、政府の経済対策として、「規制緩和、インセンティブの付与等による民間活力の活用の推進」が位置付けられてからである。

この総合経済対策を踏まえて、昭和61年度補正予算において「民間能力活用特定施設緊急整備費補助金」が創設され、民活法の対象施設整備事業の前倒しを促進するため、61年度又は62年度に着工される民活法対象事業の事業費の5%分を着工後3年間助成することになった。

その後、民間活力活用推進懇談会の「大都市圏中心部の臨海部等の再開発のための民間活力活用方策について」（61年11月6日）や「地方における民間活力活用の推進方策について」（61年12月10日）においても、民活の手段としてインセンティブの付与が提言されている。

更に、昭和62年度政府予算では、民間都市再開発事業の促進のための新たな補助制度として都市再開発に関する緊急促進事業（三大都市圏5%：地方7.5%補助）の創設等、民活のための補助・融資制度の拡充が行われ、昭和62年度税制改正においても都市再開発やリゾート開発等に関して民活関連税制の拡充が図られるなど、内需拡大対策の一環として種々のインセンティブ付与施策が進められている。

■ インセンティブ付与施策の考え方

ところで、民間の事業活動に対する補助金政策や減税政策は、従来から産業政策としてみられたものであるが、民活施策としてのインセンティブの付与がそれと相違する点は、特定の産業の保護・育成の必要性に着目したものではなく、特定の事業活動（例えば、都市再開発事業や民活法の対象施設の建設等）の公共的な役割に着目し、これを内需拡大の観点から活性化するところにある。財政再建途上にある現下の財政事情のもとで、民活の一手段とは言え、財政負担を伴う補助金の支出や利子補給、あるいは優遇税制が是認されるのは、少しの財政負担で

大きな波及効果を生み出すという呼び水政策としての有効性、効率性にあり、また、その政策としての正当性は、インセンティブ付与の対象事業の公共的性格によって担保されていると言えよう。

この意味で、民活の一手段としてのインセンティブ付与施策には、自ずから限度があり、例えば、景気対策のような短期的な経済政策の一環として行われるインセンティブ付与施策は、数年間の時限的な措置として実施されているところである。ましてや、単に内需拡大に資するからとか、民間活動の活性化につながるからという理由のみでインセンティブの付与を行うことは、民間の自律性や自助努力に重きを置く民活本来の趣旨にも反することとなろう。

(3) 民活法の仕組み

民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（昭和61年法律第77号）（いわゆる「民活法」）は、以下のような観点から、特定施設の整備を行う民間事業者（主として第三セクター）を支援するための法律的枠組みを作ったものである。

本法の基本的な仕組みは、図一3のとおりである。

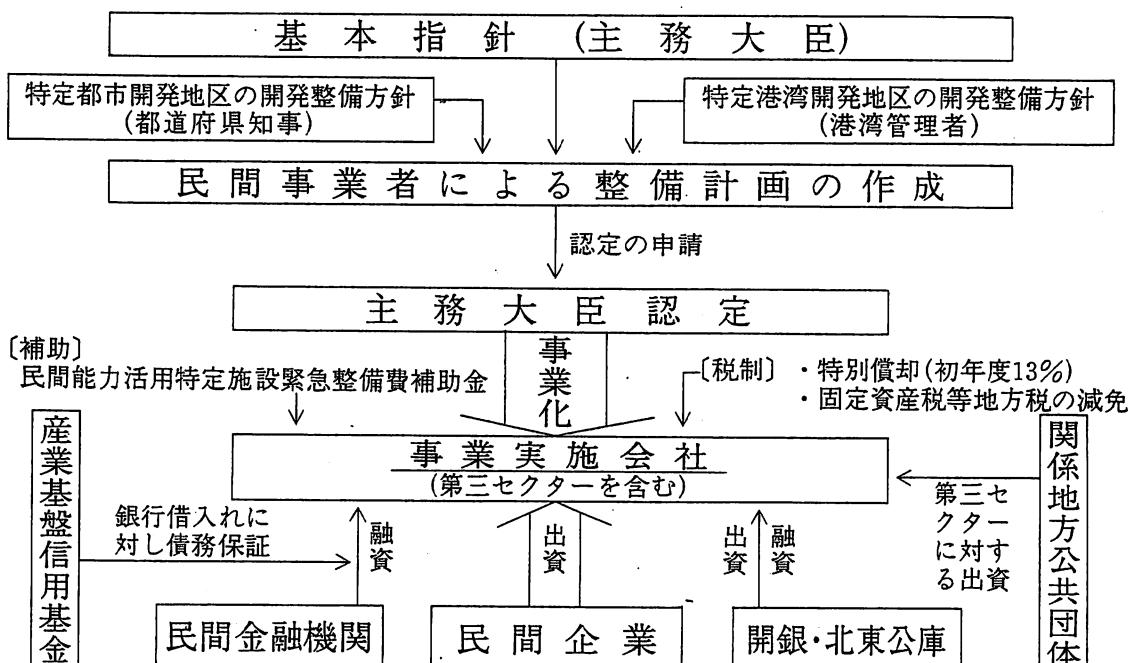
■ 民活法の対象事業

まず、本法の対象となる特定施設は、次のとおりである。

- ① 工業技術の研究開発及び企業化の基盤施設
例) 地域共同研究施設、技術者研修施設、ベンチャー企業振興施設等

図一3 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法
(いわゆる「民活法」) の仕組み

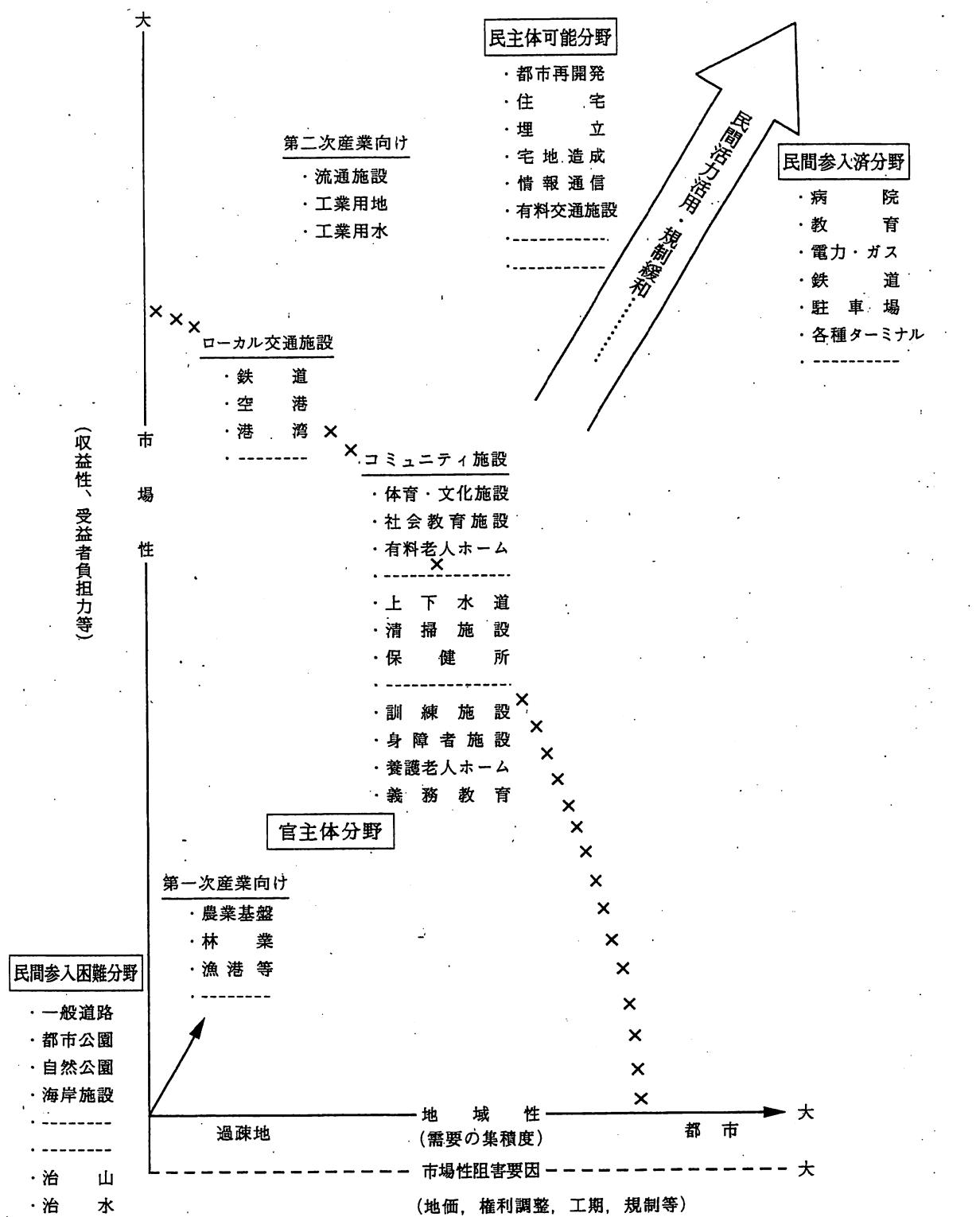
昭和62年3月現在



[主務大臣]

- 特定都市開発地区内……施設所管大臣及び建設大臣
- 特定港湾開発地区内……施設所管大臣及び運輸大臣
- 上記の両地区以外………施設所管大臣

図2 社会資本の事業主体



出所) 日本プロジェクト産業協議会「社会資本整備と民間活力」昭和59年、47頁。

表7 第三セクターの損益計算書

売上高
売上原価
(営業利益)
営業外収益
営業外費用
(経常利益)
特別利益
特別損失
(税引前当期純利益)
法人税等・配当等
前期繰越利益
(税引後当期末処分利益)
当該年度原価償却実施額

出所) 自治総合センター『第三セクター
に関する調査研究報告書』平成11年
3月、15頁。

