



# 宮崎大学学術情報リポジトリ

## University of Miyazaki Academic Repository

「宮崎・日南海岸リゾート構想」の財政問題：  
リゾート・テーマパーク型公共事業の分析

メタデータ	言語: jpn 出版者: 宮崎大学教育文化学部 公開日: 2008-03-21 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 入谷, 貴夫 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10458/1394">http://hdl.handle.net/10458/1394</a>

# 「宮崎・日南海岸リゾート構想」の財政問題

## —— リゾート・テーマパーク型公共事業の分析 ——

入谷 貴夫

**Financial Problems for Miyazaki and Nichinan Beach Resort Planning:**  
An Assessment of Resort and Theme Park Public Works Projects

**Takao IRIYA**

### 目次

はじめに

1. リゾート法と宮崎県の観光政策
2. 一ツ葉の“悲劇”とリゾートの「公共性」
3. リゾート開発と宮崎県財政の危機
4. 宮崎県におけるリゾート再生の課題

おわりに

### はじめに

「宮崎・日南海岸リゾート構想」は、1988年にリゾート法の第1号指定を受けてからすでに10年が経過した。

今日、バブル経済の崩壊によって、全国でリゾート開発や第3セクター経営が破綻の危機に直面している。宮崎県においても、本構想の中核である一ツ葉リゾートのシーガイアが、多額の赤字を抱えその帰趨が全国的に注目されるなど、リゾート開発は宮崎県に何をもたらしたのかという点について多角的な検討が求められている。

そこで、本稿では、一ツ葉リゾートを中心に「宮崎・日南海岸リゾート構想」における自治体の財政問題、とりわけ「リゾート・テーマパーク型公共事業」に焦点をあてて、その構造や機能及び課題について考察しようと思う<sup>1)</sup>。

### 1. リゾート法と宮崎県の観光政策

(1) 転換期の宮崎県観光政策－「亜熱帯性ベルトパーク構想」の策定－

① 「亜熱帯性ベルトパーク構想」の策定

表1 宮崎県の観光政策の変遷

	亜熱帯性ベルトパーク 構想 (S.55)	亜熱帯性ベルトパーク 実施構想 (S.58)	宮崎・日南海岸 リゾート構想 (S.63)
目的	全国レベルの滞在型レクリエーション地域	国際級の海洋性レクリエーション地域	国際級の海洋性リゾート基地
理念	アメニティ政策	アメニティ政策と産業政策	特別保護地区、第一種特別地区以外に重点整備地区を設定
一ツ葉地区	若干の間引きをし、下草の除去を行う程度 小径、休憩所、ベンチ、広場等の整備	自然遊歩道、サイクリング道路、広場等の整備	61ヘクタール10万本の黒松の伐採 国際会議場、ウォーターパーク、ホテル、ゴルフ場、マリーナ、人工ビーチ等の整備
事業主体	県を中心とした公的機関、運営段階で第3セクター	公共と民間の役割分担 広範な民間資本の積極的導入を図る 第3セクターは有効	民間活力の導入 第3セクター主体 公共部門は支援機関
事業費	1,013億円 (交通基盤整備692億円)	記述なし	3,300億円 民間1,800億円 公共1,500億円
対象地域	3市2町 宮崎市、日南市、串間市 北郷町、南郷町	3市2町 宮崎市、日南市、串間市 北郷町、南郷町	3市5町 宮崎市、日南市、串間市 佐土原町、清武町、北郷町 南郷町、田野町 13万3,000ヘクタール

宮崎の観光は、観光地の整備や沿道修景によって、昭和30年頃には修学旅行のメッカ、これと前後して新婚旅行のメッカとして全国に知られ、観光客数も順調に増加していた。しかし、50年頃から観光客の減少ないしは停滞が生じていた。

そこで、宮崎県は、観光客の低迷を打破するために1980年に全国的なレベルの長期滞在型レクリエーション地域をめざす「亜熱帯性ベルトパーク構想」（以下、「構想」と略す）を策定した。

この「構想」がかかげた理念や開発体制は、今日のリゾート開発政策の基本的な特徴を把握する上で、極めて重要な要素を含んでいる。表1は、この「構想」とその後の観光政策である「亜熱帯性ベルトパーク実施構想」（以下、「実施構想」と略す）と「宮崎・日南海岸リゾート構想」（以下、「リゾート構想」と略す）の3つの観光政策の目的、理念、開発体制等に関して比較したものである。

これによると、「構想」の特徴は次の点にある。第一は、その理念についてである。全国的なレベルのレクリエーション地域づくりに際しては、「単に経済的効率に偏することなく、地域住民の利益・福祉につながる総合的観点からの発展を推し進める。」<sup>2)</sup> こと、また、「地域内域は近隣地域の住民のレクリエーション施設としての性格を持ち、地域社会の振興と福祉にも貢献するような施設の配置」<sup>3)</sup> をするとしている。このように、観光開発は、経済的効率から観光客の利益だけを考慮するのではなく、同時に地域住民の利益・福祉に貢献できるものでなければならないとしている。

また、宮崎県は、自然を保護し、人工的に自然をつくりだすという保全と創造の歴史をもっていることを踏まえて、「自然環境の保護と創出を基調とした全県公園化の一環として環境づくりを推し進める」<sup>4)</sup>として、「構想」が関係者の勝手な開発を阻止するガイドプランとしての役割を担っているとしている。

さらに「構想」は、一ツ葉地区の開発に関して、「黒松林の拡がりにその最大の特徴をもつこのエリアでは、施設はできうる限り松林に埋没した型のものとし、遠方からは松林だけが見えるような配慮が望ましい。また、黒松林は若干間引きをし、下草の除去を行う程度とする。」<sup>5)</sup>として、黒松林を保全することを前提にした開発計画を提示している。施設の配置については、サイクリングと散歩のための小径、休憩所・ベンチ、草原の広場等を設けて、人々の集いの場・憩いの場とし、あわせて倉庫、便所、更衣室を設け、一ツ葉海岸へ出るルートとを結び海浜・レクリエーション基地ともするとしている。このように、「構想」における一ツ葉地区の開発は、あくまでも県民の利用できる憩いの場づくり、すなわち公園計画が主眼となっている。

第二は、事業主体についてである。「構想」は、第3セクターについて次のように述べている。参画者の経営能力の格差、環境変化への適応能力、事業内部におけるリーダーシップ、経営責任、運営意欲、人的組織構成などの面で問題点をもっている。事業規模、事業内容が多岐にわたり総合的かつ大規模になるにしたがって、第3セクターの機能が発揮しにくいという傾向がみられる。したがって、こうした第3セクターの得失からみて、「事業推進を開発段階と運営段階とに分け、開発段階における用地の確保、基盤整備、関連施設整備、財源確保、開発事業の推進、コントロール等については、県を中心とした公的機関（開発本部）が推進する。」<sup>6)</sup>とし、第3セクターは「開発段階よりも運営段階で民間の経営能力を発揮できるシステムを確立する必要」<sup>7)</sup>があるとされている。このように、「構想」は、あくまでも事業主体は公共部門に置いている。

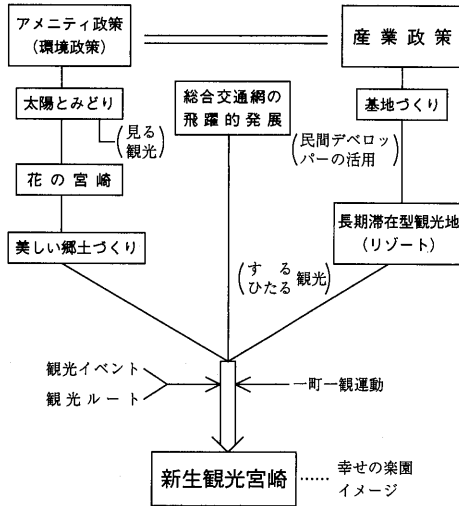
こうした事業主体についての方針は、事業費にも反映している。第一期（10年間）の事業費1,013億円の内、交通基盤整備に692億円、68.3%を計画しており、施設整備関係は254億円、25%である。開発の中心が、公共部門を主体として県民の憩いの場づくり、すなわち公園計画にあることがわかる。

## ②「亜熱帯性ベルトパーク実施構想」の策定

宮崎県は、1983年に「実施構想」を策定したが、それは、観光関連企業の立場からの進出の条件を調査した「亜熱帯性ベルトパーク構想の推進に関する課題調査」（1981年、以下「課題調査」と略す）をふまえて策定されている。

「課題調査」（日本交通公社に委託）の結論は、こうである。まず、宮崎の観光資源は必ずしもポテンシャルは高くなく、基盤投資を中心とした公共投資が先行的に行われない限り、民間企業が利益を確保することはむずかしく、民間企業の進出はありえない。この点で、「構想」は、あくまでも公共サイドからみたもので、“パーク”すなわち公園計画であり公共施設中心の計画である。また、「構想」の開発目標も過疎地域振興にあるのか、国営公園の誘致にあるのか、海浜リゾートの開発にあるのか明確にされていない。したがって、観光レクリエーション開発をめざすならば、民間企業の企画力、行動力を加味した、民間企業の力を活用した構想づくりが必要であると結論している<sup>8)</sup>。民間企業の“儲ける”という観点からみれば、「構想」は魅力がなく、リゾート開発の適地（地区）のひとつとして、総合運動公園～子供の国～青島を含めた海浜・海岸地区が検討に価するとしている<sup>9)</sup>。

図 観光振興の方向



出所) 宮崎県『みやざき 観光開発のご案内』  
1983年、2頁。

こうした民間企業の評価をふまえて、「実施構想」が策定されたのであるが、「構想」から最も変化した点は2つある。

第一は、理念の変化である(図)。宮崎県はこれまで永年にわたり、「全県公園化」の合言葉のもとに美しい自然を保護し、かつ積極的に自然を創り出すという保護と創出の2面からの努力をしてきたが、これはいわばアメニティー政策(環境政策)としての観光振興である。しかし、今後は最近の観光指向のさまざまな変化に対応したリゾート開発を進め、みる観光に加え、する、ひたる観光への多様性のある展開を図ることが必要であり、観光を産業として位置づけ、民間ディベロッパーの活力を生かし、より積極的に観光開発を進めなければならないとして<sup>10)</sup>、開発型の観光政策への転換を鮮明にしている。

また、一ツ葉地区については、自然遊歩道、サイクリング道路、広場等の整備をあ

げており、基本的には「構想」と同じである。

第二は、事業主体の変化である。観光開発は、公共と民間が総力をあげて取り組まなければならないが、「実施構想」の実現にあたっては、「民間資本の柔軟で活力ある事業活動の展開が重要である。…民間資本の積極的活用と導入を図る。」「また、観光レクリエーション関連施設整備には、特に民間資本に負うところが大きいことから、財政投融资資金の積極的な活用等も検討する。」<sup>11)</sup>として、民間企業の事業展開に強い期待をかけている。

そして、「公共部門と民間部門の持つ、それぞれの利点を活かした共同開発方式、いわゆる第3セクター方式は、公共的な意義を持ちながら、民間の活力、経営機能を必要とするような事業を推進する場合に有効である。」<sup>12)</sup>として、「構想」とは反対に第3セクターの有効性を認めている。

## (2) リゾート法の成立と「宮崎・日南海岸リゾート構想」の策定

### ①リゾート法の仕組み

宮崎の観光政策は、リゾート法(総合保養地域整備法、1987年)の成立によって大きな変貌を遂げることになった。リゾート法は、民間活力による内需拡大を目的とする「前川レポート」を背景としてつくられた。

リゾート法の特徴は、次の点にある。第一は、民間企業を観光開発の主体とし、民活万能主義・民活至上主義の思考が全体を貫いていることである。法の第一条で、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“民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する”措

置を講ずることにより、ゆとりのある国民生活を実現し、地域の振興を図ることを規定している。リゾート開発を民活導入によって行い、これにより地域の振興を図るという、民活万能主義である。

この民活万能主義は、つぎに民活至上主義となる。すなわち、リゾート開発に際しては、民間による「施設整備に関する意志の表明」が行われているか否かという、民間の事業計画の実現性の担保が必要であるとされた。「民間の意志の表明」とは、国土庁の説明によれば、県と民間事業者との間で「協定書」が取り交わされているなど、確実に民間が進出することの証明書が必要であると具体的に述べている<sup>13)</sup>。リゾート開発に関する地域住民の意志を反映させることや、住民が直接参加できる規定がないばかりでなく、民間の意思表明こそが不可欠であるという民活至上主義がある。

国土庁の「基本方針」の説明によると、法の第三条の「相当程度の特定期間施設の整備が確実と見込まれる地域であること」が、“構想の熟度”を判定する上で重要な条件となり、この熟度の高い重点整備地区が3箇所は必要であるとしている<sup>14)</sup>。

民間活力の導入手法で最も多用されているのは、第3セクターである。第3セクターとは、「社会開発プロジェクト等における行政と民間の共同出資により設立された組織」<sup>15)</sup>であり、民活法が成立した1986年からの10年間に於いて商法法人形態の第3セクターの設立ラッシュとなった。商法法人の第3セクター方式が選択された理由は、公益性と非営利性を設立要件とする民法法人と比べ、設立・運営上の制約が少なく、収益性をも追求するような事業を目的とするリゾート建設については、この形態が適合するものと考えられたからである。同時に、事業に必要な許認可の申請が「純粹民間」であるのは望ましくないという国の意向もある。

したがって、第二は、公共部門は、民間企業（第3セクター）の施設づくりのために各種の支援措置を実施することを義務づけられたことである。法では、税財政・金融措置、国有林野の活用についての配慮（規制緩和）、公共施設の整備等、公共部門は全面的に民間企業の事業展開をバックアップする制度を規定している。

これにより、県や市町村が、民間企業のリゾート施設建設のために公共事業をはじめとして膨大な財政資金を投入したり、各種の規制緩和を推進する体制がつけられた。

## ②「宮崎・日南海岸リゾート構想」と観光政策

宮崎県は、このリゾート法の指定を受けるために、「リゾート構想」を策定した。知事は、県議会で「リゾート構想」と前述の「実施構想」との関連についての質問に対して、「亜熱帯性ベルトパーク実施構想は、海洋性のリゾートを中心とした総合的な観光地づくりをめざしたものでございまして、このたびのリゾート法のねらいあるいは哲学とは全く同じであります。したがって、宮崎・日南海岸リゾート構想の策定にあたりましては、ベルトパーク構想がその基礎になった」と答弁している<sup>16)</sup>。確かに、「リゾート構想」は「実施構想」を基礎にしているが、それを遙かに凌ぐものであるとともに、「構想」からみても決定的な変貌を遂げており、ここにおいて宮崎県の観光政策の変貌が完結している。それは、以下の2点にみられる。

第一は、民活万能主義と民活至上主義が顕著になったことである。先に述べたように、リゾート法の指定を受けるためには、民間企業が確実に進出する熟度の高い地区が3箇所必要であった。県議会では、県北地域や新富町などが「リゾート構想」の地域指定から外れていることに不満を持つ議員に対して、知事は「いかに民活によるリゾート基地づくりを進めるかが重要なポイント」<sup>17)</sup>となると答弁し、熟度の高い3箇所として、地元資本12社からなるフェニックス国

際観光グループの一ツ葉地区、県外資本を含めた宮崎交通グループの青島地区、西武鉄道グループの南郷地区をあげ理解を求めている。

民活万能主義は、一ツ葉地区の開発において顕著である。知事は、「その中心となりますフェニックス国際観光株式会社は、世界的なダンロップ・フェニックス・トーナメントを開催いたしますとともに、各種の国際会議が開催される会議場あるいはホテル等を経営しておりまして、さらに計画されております屋内ウォーターパークの構想への立案など、これからのリゾートづくりにも手腕が発揮されるものと期待しております。」<sup>18)</sup>として、「一ツ葉フェニックスリゾート開発計画1987」を主導した民間企業のノウハウ、企画力等を高く評価し、観光開発の計画立案をこれらの企業に託すことを言明している。

また、第3セクターへの公共部門の出資について、民活至上主義を推進する方法が採用されている。自治体出資を50%としたことは、国有保安林を活用するために、官が50%以上出資することを林野庁から指導されたことによる<sup>19)</sup>。また、県と市がそれぞれ25%としたのは、経営方針が議会で承認されなくてもよいからである。資本金3億円としたのは、資本金5億円以上、負債総額200億円以上の会社では貸借対照表等を公告しているが、それ以下の会社では公告する必要がないことによる<sup>20)</sup>。このようにして、第3セクターの経営を議会から独立させ、民活至上主義を実現している。

第二は、公共部門が「民活支援機関」化したことである。この第1の面は、規制緩和である。リゾート開発のために保安林を指定解除して、自然環境破壊を推進したことであり、一ツ葉地区の松林の伐採に象徴されている。

この地区は、構想の中核である「シーガイア」を含む国際海浜コンベンションリゾートゾーンであり、ゴルフ場・ウォーターパーク・ホテル・コンベンション施設を建設する最も開発型の地区であり、これらの施設を建設するために約61ヘクタール10万本の松林を伐採した。

「構想」では、一ツ葉エリアは「この地区一帯にひろがる松林—防砂防風林として十分に生育した黒松林—と一ツ葉有料道路を距てた海浜とから構成される。現在の森林公園に“市民運動公園”としての機能をもたせ、さらに都市のレクリエーションエリアとしての充実を計るものとする。」<sup>21)</sup>として、「松林のについては若干間引きをし、下草の除去を行う程度とする」ことがめざされていた。

また、「実施構想」では、「ここには、広大な松林を背景に阿波岐ヶ原森林公園（市民の森）があり、運動広場や遊歩道、展望台、しょうぶ園など諸施設が整備されている。また、神話ゆかりの江田神社、みそぎの池などがあり、市民のレクリエーションの場として親しまれている。これらの既存施設の整備充実に努めるとともに、森林などの自然環境の保全を基本としながら、現在、整備が進められている宮崎港とも連携を図り、海岸や一ツ葉有料道路等と一体的に活用できるよう自然遊歩道、サイクリング道路、広場等を整備することについて検討する。」<sup>22)</sup>としていた。

従前の二つの構想に共通することは、松林の価値を認めそれを保全することを基本として、市民のレクリエーションの場として一ツ葉地区を開発するとしていることである。この点で、「リゾート構想」が松林を伐採して大規模リゾート施設を建設したのとは対照的である。

第2の面は、民活主導のリゾート開発に財政・金融を通じて膨大な公的資金を投入していることであるが、このことについては次に述べる。

表2 宮崎・日南海岸リゾート構想総投資額

	当初計画 (A)	公表計画 (B)	実績 (C)	伸び率	
				C/A	C/B
民間	約 1,600億円	約 1,800億円	約 2,663億円	1.7倍	1.5倍
公共	約 600億円	約 1,500億円	約 1,954億円	3.3倍	1.3倍
総投資額	約 2,200億円	約 3,300億円	約 4,617億円	2.1倍	1.4倍

出所)『宮崎・日南海岸(亜熱帯性ベルトパーク)リゾート構想』昭和62年、『宮崎・日南海岸リゾート構想』宮崎・日南海岸リゾート構想推進協議会、『都道府県政令指定都市別全国プロジェクト要覧1998年度版』月刊同友社、宮崎県『重点施策の説明』各年版、宮崎県議会『観光振興・リゾート調査特別委員会報告書』平成元年3月27日、平成3年3月5日、平成4年3月25日、『宮崎県議会議事録』、宮崎市『伸びゆく宮崎市』平成10年度版、『宮崎市議会議事録』、『宮崎日日新聞』関連記事及びヒアリングより作成。

表3 宮崎・日南海岸リゾート構想の主な事業

地区名	市町名	主要施設
国際海浜コンベンションリゾート	宮崎市 佐土原町	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ハイビスカスゴルフクラブ(平成元年6月オープン)</li> <li>○佐土原町宮国民宿舎「石崎浜荘」:展望温泉大浴場(平成3年12月オープン)</li> <li>○宮崎観光ホテル新館:ホテル、会議場(平成5年4月オープン)</li> <li>○国際海浜エントランスプラザ:市民公園(平成5年5月オープン)</li> <li>○フェニックスリゾート「シーガイア」 <ul style="list-style-type: none"> <li>第一期施設:オーシャンドーム、ゴルフコース、テニスクラブ、コテージ、コンドミニウム(平成5年7月オープン)</li> <li>第二期施設:ホテル、国際会議場、パラダイスガーデン、システムモール(平成6年10月オープン)</li> </ul> </li> <li>○一ツ葉海岸人工ビーチ(平成7年7月仮オープン)</li> <li>○宮崎港公共マリーナ(平成13年度オープン予定)</li> </ul>
青島スポーツファミリアリゾート	宮崎市 清武町	<ul style="list-style-type: none"> <li>○青島ゴルフ倶楽部(平成3年3月オープン)</li> <li>○宮崎レイクサイドゴルフクラブ(平成3年3月オープン)</li> <li>○こどものくに:レストラン、ミニ水族館等(平成4年4月改修オープン)</li> <li>○青島リゾートセンター:ホテル、プール、展望温泉(平成8月7月オープン)</li> </ul>
国際級海洋性リゾート	日南市 串間市 南郷町	<ul style="list-style-type: none"> <li>○大島アドベンチャーキャビン:宿泊研修施設(平成2年7月オープン)</li> <li>○マリンビューワーなんごう:水中観光船(平成3年2月就航)</li> <li>○日南海岸南郷プリンスホテル:ホテル、プール(平成6年7月オープン)</li> </ul>
農林漁業体験型リゾート	串間市	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都井岬ビジターセンター:野生馬観察施設(平成6年4月オープン)</li> <li>○亜熱帯果樹観光農園(平成8年9月オープン)</li> <li>○串間温泉「いこいの里」(平成8年11月オープン)</li> </ul>
保養・歴史リゾート	日南市 北郷町	<ul style="list-style-type: none"> <li>○クアハウス日南(平成元年7月オープン)</li> <li>○国際交流センター小林記念館(平成5年1月オープン)</li> <li>○北郷フェニックスリゾート:ホテル、クア施設、ゴルフ場(平成6年10月オープン)</li> <li>○サンメッセ日南:観光牧場(平成8年4月オープン)</li> </ul>
森林活用型リゾート	田野町	<ul style="list-style-type: none"> <li>○わにつか溪谷いこいの広場:河川プール、キャンプ場(平成元年4月オープン)</li> <li>○宮崎国際空港カントリークラブ:ゴルフ場、ホテル、テニスコート(平成5年7月オープン)</li> </ul>

出所)『都道府県政令指定都市別全国プロジェクト要覧 1998年度版』月刊同友社、462頁。



## (3) 「宮崎・日南海岸リゾート構想」と財政・金融

## ① 「宮崎・日南海岸リゾート構想」における財政・金融

## &lt;公共事業&gt;

宮崎県が最初に構想したリゾート計画は、1987年の「宮崎・日南海岸（亜熱帯性ベルトパーク）リゾート構想」である。この計画によれば、民間約1,600億円、公共約600億円で総投資額は2,200億円であった（表2）。

しかし、国に基本構想を提出した時点の計画では、民間約1,800億円、公共約1,500億円で総投資額は約3,300億円となっている。短期間のうちに約1,100億円増加しており、公共の額は2.5倍に増えている。

基本構想では、公共部門の役割として「民間の施設整備と併せて、交通基盤、生活環境基盤、農林漁業の振興に必要な公共施設の整備も一体的、計画的に進めていく」<sup>23)</sup> ことにあるとしている。その具体的な例として、道路等、農道、林道、自転車・遊歩道等、空港、港湾、漁港等、河川等、治山、都市公園、下水道、農業集落配水施設等の施設をあげており、1,500億円という公共の額は、道路事業約670億円、河川海岸事業約160億円、街路事業約160億円、区画整理事業約140億円、その他事業を含めて積算しているようである<sup>24)</sup>。

では、実際、計画期間10年間でいかなる額の投資がおこなわれたのかということについては、県や関連市町は公表していない。そこで、筆者が、県の企画調整部が作成した資料（表3）をもとにして、県の予算書、財政統計、宮崎県議会議録、宮崎市要覧、宮崎市議会録、ヒアリング及び新聞記事等を参考にして試算したところ、総投資額は約4,617億円、民間約2,663億円、公共約1,954億円となった（表2）。この実績は、公表計画の1.4倍（民間1.5倍、公共1.3倍）である。

公共約1,954億円の内訳は次のようになっている（表4）。県の事業費は、宮崎県『重点施策の説明』をもとに、実質的に事業が開始された1989年から98年度までの10年間の「宮崎・日南海岸リゾート構想の推進」費を集計した結果、約1,463億円となった。1992年には推進費として、リゾート開発が本格化する前の10倍の額を計上している。新社会システムの一環として、リゾート開発を如何に重視しているかがわかる。

表4 公共事業

	投資額	主な事業
宮崎県	約 1,463億円	道路 (国道、県道、市道、町道) マリーナ・人工ビーチ 沿道修景 上・下水道 連絡鉄道 区画整理事業 海水浴場 クアハウス、宿泊施設 オートキャンプ 公園 記念館 「快適空間みやざき」創生等
宮崎市	約 432億円	
佐土原町 清武町 田野町 北郷町 南郷町 日南市 串間市	約 59億円	
合計	約 1,954億円	

出所) 表2に同じ。

また、対象地域の3市5町も財政支出をおこなっている。宮崎市は、「市としての全体整備計画のもとに、リゾート構想と個々の開発計画との調整をはかり整合性のある地域づくりをすすめる」<sup>25)</sup> ために、道路、下水道、公園等周辺地域の都市基盤整備をおこなうとしている。市政要覧をもとに試算すると、432億円の財政支出をおこなっている。

佐土原町は、国民宿舎石崎浜荘の整備、田野町は、わにつか溪谷いこいの広場の整備、北郷町は、蜂の巣公園の整備、道路整備、温泉整備、南郷町は、宿泊研修施設の建設、道路建設、温泉の整備、日南市は、クアハウスの建設、海水浴場の整備、記念館の建設、串間市は、ビジターセンターの建設、温泉宿泊施設の建設をおこなっている。これらの、2市5町の財政支出の総額は、約59億円である。

国土庁の全国のリゾート開発の投資額の調査によれば、ゴルフ場やホテルなどの民間施設への投資額は1996年の時点で2兆5,000億円、自治体が整備した公共施設への投資額は7,000億円である。また、自治体の道路や橋梁など公共事業への投資額は、5兆円である。すなわち、リゾート関連の総投資額8兆2,000億円のうち約7割に当たる5兆7,000億円は公共事業となっている<sup>26)</sup>。全国的な動向と比較すると宮崎県のリゾート関連投資は、民間優位となっている。

表5 一ツ葉リゾート関連公共事業

施工者	工事箇所	施設計画の概要	工期		概要
			着工年度 (予定)	完成予定 (予定)	
宮崎県	阿波岐原森林公園園路	延長 約 4,160m	平成3年度	平成5年度	
	島之内 (塩路) 一の宮線 (島之内) (新別府)	延長 約 550m 延長 約 400m 延長 約 2,100m	平成元年度 昭和62年度 平成3年度		
	新別府通線	延長 約 2,080m	昭和49年度		
	人工海浜 (一ツ葉海岸) マリーナ ( )	全体延長 約1,600mのうち 一期工事 約 800m 係留施設 (クルーザー等340隻)	平成4年度 平成元年度	平成12年度 平成8年度	遊泳区域 約100m
宮崎市	蓮ヶ池金吹山線 北権現通線	延長 約 700m 延長 約 800m	昭和63年度 平成2年度		
	国際海浜 エントランスプラザ (浜山)	面積 約 21.4ha (スポーツ広場、噴水広場等)	平成2年度	平成4年度	
	上水道 (籠松～浜山)	延長 約 5,400m	平成3年度	平成4年度	
	下水道 (山崎町～新栄町)	延長 約 6,700m	平成2年度	平成4年度	

出所) 宮崎県議会『観光振興・リゾート調査特別委員会報告書』平成4年3月25日、28頁。

### ＜公的金融＞

財政支出の他に、フェニックスリゾート（株）が、日本開発銀行の低利融資200億円（NTT無利子融資100億円含む）を受けており、フェニックスリゾート（株）や北郷フェニックスリゾート（株）が、65億円の無利子のふるさと融資を受けている。こうした、低利あるいは無利子の公的資金の融資もおこなわれている。

### ＜税制＞

また、フェニックスリゾート（株）は、宮崎市の固定資産税の不均一課税の支援を受けている<sup>27)</sup>。

### ＜国有林の払い下げ＞

熊本営林局は、フェニックスリゾート（株）に国有林135ヘクタールを、時価より安い100億円で売り払っている。この土地のもつ含み益は膨大なものになるといわれている<sup>28)</sup>。

### ②一ツ葉リゾートにおける財政・金融

「リゾート構想」の中で最も重点投資が行われているのは、一ツ葉リゾート地区である。県の公共事業としては、県議会の観光振興・リゾート調査特別委員会がおこなった調査によると（表5）、阿波岐原森林公園園路の建設、県道島之内一之宮線の整備及び新別府通線の建設等の道路整備、宮崎港におけるマリナーと人工ビーチの建設があげられており、その他関連事業として一ツ葉有料道路のインターの建設がある。また、宮崎市の公共事業としては、市政要覧によると（表6）、北権現通線、下北方通線及び村角山崎線等の道路整備、国際海浜エントランスプラザの建設、上・下水道の建設がある。この地区の公共事業費は、宮崎県約457億円、宮崎市約186億円合計約643億円の投資である（表7）。なお、人工ビーチは約100億円規模の第2期工事も予定されていることを考慮すると、宮崎県の事業費は557億円になる。

その他、日本開発銀行の低利融資200億円、ふるさと財団の無利子融資であるふるさと融資60億円もおこなわれている。

表6 宮崎市のリゾート関連公共事業

国際海浜コンベンションリゾートゾーン	青島スポーツファミリーゾーン
国際海浜エントランスプラザ 一ツ葉地区特定環境保全公共下水道事業 東部土地区画整理事業 周辺関連道路整備（下北方通線、北権現通線他） 上水道整備事業 他	青島シーガル土地区画整理事業 青島処理区公共下水道事業 宮崎白浜オートキャンプ場整備 青島歴史文化の広場整備 周辺関連道路整備（青島通線、青島停車場線他） 椿山森林公園等整備 他

出所）宮崎市『伸びゆく宮崎市 平成10年度版』、30頁より。

表7 一ツ葉リゾート関連公共事業

	投資額	主な事業
宮崎県	約 457億円	道路 （県道島之内一の宮線、新別府通線、市道村角山崎線、下北方通線、北権現通線、公園園路、有料道路インター） マリナー・人工ビーチ エントランスプラザ 上水道 下水道等
宮崎市	約 186億円	
合計	約 643億円	

出所）表2に同じ。

## 2. 一ツ葉の“悲劇”とリゾートの「公共性」

### (1) 一ツ葉の“悲劇”

フェニックスリゾート（株）によると、第一期オープンの年間入場者目標は280万人、全面オープン後は年間350万人、軌道に乗るとみられる4、5年後には550万人をめざしていた。また、12、3年で赤字を解消し、単年度黒字に転換するとしていた。

しかし、1997年度の入場者数は、343万7,100人と前年より11万3,000人減少し、売上高も198億8,900万円と前年比3.2%減少し、単年度損失187億円累積赤字939億円と巨額の赤字を抱えている<sup>29)</sup>。この赤字の額は、全国の第3セクター赤字の中で最悪であり、まさに一ツ葉の“悲劇”そのものである。

こうした中で、宮崎県は、第3セクター運営の活性化策として、県民の利用増を図るために宿泊料金などの大幅な引き下げをかけた、県民リゾート化に合わせ第二段階として九州誘客に的を絞る九州リゾート化も進めたいとしている<sup>30)</sup>。

しかし、今後九州の人口が減少すると予想されていること、また県民の意識調査からも「今ある海や山を生かす、のんびりとリラックスできる田舎の観光地」や「街全体が保養地的な快適性を備えた住みやすい健康、保養型リゾート」が多いこと等を考えると<sup>31)</sup>、第3セクターの経営をめぐっては今後も厳しい状況が続くものと思われる。

こうした“悲劇”は、何故生まれたのか。上記の入場者数を算定した根拠について、テーマパークの集客見込みが一般的には、車で3ないし4時間圏域の人口の約3割とされていること、これまでのフェニックス国際観光の実績、さらに県の観光動向調査による県外客530万人の約6割が宮崎市周辺を観光の対象としている実態等を考慮して見込んでいるというものである。そして、収支は、入り込み目標の数字を基礎に算定しているというものである<sup>32)</sup>。すなわち、入り込み客については、都市的な一般的な情報を基礎にしておき、地方都市の諸条件を考慮するものとなっていない。こうした計画の杜撰さが、“悲劇”をうみだす原因となっている。

かつて、佐藤社長は、バブル経済の絶頂期に「採算を考えたリゾート開発をしたら、将来、禍根を残す不十分なものしかできない。5-10年に収支が合う観光事業は、10年後には価値がなくなる。50年間は評価される人のできない施設にしなければ。」<sup>33)</sup>と述べたことがある。そうならば、50年先にどのように見通しがつくのか、半世紀先を見通す根拠を述べていない。この考え方は、大規模投資をすすめたバブル経済時に典型的にみられた投資手法である。

しかし、“悲劇”の根底には、こうした計画の杜撰さという問題だけではなく、一ツ葉リゾートの理念そのものの問題があると思われる。

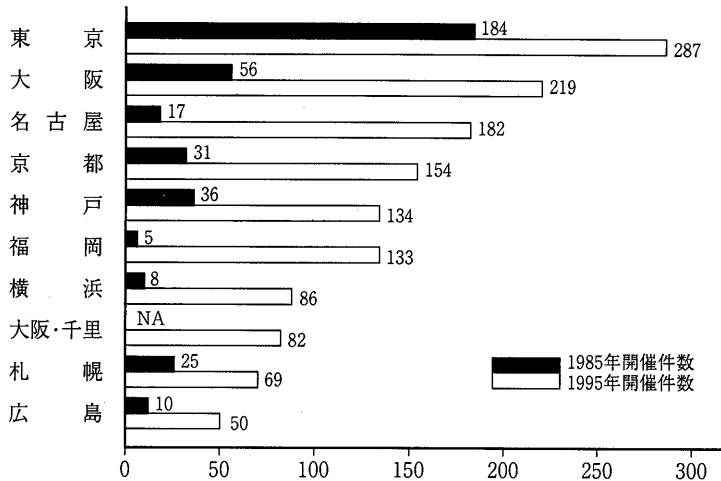
### (2) 一ツ葉リゾートの「公共性」

一ツ葉リゾートの理念の中には、「地域の社会と自然との対立構造」が内包されている。以下、この対立構造について、主な施設・公共事業であるサミット（国際会議場）とマリーナ・人工ビーチを取り上げてみよう。

#### ①サミット（国際会議場）

サミットは、本格的なコンベンション施設として建設された。サンホテルフェニックスに併設された宮崎国際会議場は国内外の大型大会・イベントの誘致に成功しているものの、本格的

表8 コンベンション開催件数の推移



出所) 国際観光振興会・国際コンベンション誘致センター「国際会議マニュアル(平成10年度)」,9頁。

ば会議の誘致は増えているが、全国的なレベルで見ると評価は異なってくる。

国際観光振興会国際コンベンション誘致センターの調査によると、都市別の開催件数は、かつては東京、京都、神戸の3都市が上位をしめていたが、最近では国際会議の地方分散化傾向が明確になっており、大阪、名古屋、横浜、福岡、札幌、広島などの年が件数を伸ばしている(表8)。地方分散化傾向といっても、地方中枢都市レベルでの増加にとどまっており、地方都市への分散傾向はみられない。

コンベンション誘致が、地域経済の振興につながるとして、運輸省は98年現在全国で45都市を国際会議観光都市に認定している。全国の地方都市が、この認定を受け、コンベンション施設の建設や国際会議の誘致について地域間競争を展開している。確かに、コンベンション誘致が地域経済の振興に効果を有するとしても、限られたパイをめぐる競争であるため、実需以上の予測をもとに施設建設をしてもコンベンション誘致に失敗すれば大きな損失が発生する。こうしたことは、自治体の本来の仕事ではない。グローバルな社会資本の建設は、国レベルで調整しなければならない。

## ②マリーナ・人工ビーチ

宮崎港は、1973年3月に港湾計画が策定され、外海から直接入港できる航路の新設等、大型船舶に対応した港湾整備を進めることになり、同年4月には重要港湾に指定された。

1980年に同計画に基づく漁業補償を終え、翌81年より日向灘の厳しい海象条件のもと、港湾施設の整備が本格的に進められた。その結果、1987年1月には、一ツ葉の入り江と外海とを隔っていた砂洲が切り開かれ、内港と外港が直接つながり北航路として供用を開始した。

しかし、1988年11月に「宮崎・日南海岸リゾート構想」に連動して港湾計画が改訂され、今日の宮崎港の在り方が決定した。これは、船舶の大型化や輸送革新、また市民が港や海に親しむための空間形成、あるいはマリーナを核とした海洋性レクリエーション活動に対応するために策定され、国際観光船バース・外貿埠頭の整備、フェリーや内航コンテナ埠頭の整備、マリー

なコンベンション施設としては、ホテルの規模も不十分であり、3000名コンベンションホールもその周辺施設等を併せても不十分であるとして計画された<sup>34)</sup>。

では、実績はどうなっているのだろうか。宮崎県の会議(参加人数100名以上)の誘致は、1992年182件で約34万人であったが、1997年293件で約40万人となっている<sup>35)</sup>。確かに、県のレベルでみれ

ナ・人工ビーチの整備、外郭施設や緑地の整備を盛り込んでいる。この港湾計画改訂は、運輸省の『21世紀への港湾』をもとにしている。これは、「物流、産業、生活に係る諸機能が調和よく導入され、相互にその機能が連携しあい、全体として高度な機能を発揮できる総合的な空間」を創造するというものである<sup>36)</sup>。すなわち、港湾の再開発のための計画である。

新しい港湾計画の中で、リゾート開発との関連で建設が進められているマリーナと人工ビーチについてみてみよう。マリーナは、リゾート構想にふさわしい海洋性レクリエーション基地として、ヨット利用者以外の人にも楽しめる海浜公園や、水辺に親しまれる護岸などの施設を取り入れた公共マリーナとして、2000年には隻数が35%増加するという試算をもとに、クルーザーヨット50隻、デザインヨット290隻、合計340隻を想定している。人工ビーチは、海岸環境整備事業として海浜の多様な利用を図る目的で、延長1,600メートル、海浜地幅約70メートル、第1期延長800メートルを約100億円で建設するというものである。

こうして臨海部の開発がスタートしたのであるが、同時に臨海部における異変は深刻なものとなっている(表9)。それは、海岸の浸食や塩害の発生である。海岸の浸食は、宮崎港をはさむ南北の青島海岸、赤江海岸、一ツ葉海岸、住吉海岸、田吉海岸等で顕著に進んでいる。また、塩害は、宮崎港の西側の水田で海水が用水路に流入したことにより発生している。

こうした海岸浸食に対応するために、護岸工事や離岸堤の整備が海岸事業として進められている。一ツ葉海岸では護岸堤(幅21m、長さ1,700m)、青島では水中離岸堤(幅12m、長さ100m、高さ2.5m)を3基、階段状の護岸(幅22m、長さ280m)等である。

海岸浸食や護岸工事によって、県の天然記念物に指定されているアカウミガメの上陸や産卵が阻止されている。すでに、1988年6月に宮崎野生動物研究会(会長・中島茂 宮崎大学農学部名誉教授)は、①リゾート構想で海岸線を壊す計画は立てないこと、②アカウミガメを保護する条例を全県対象とすること等、県文化課に保護強化を求める要望書を提出している<sup>37)</sup>。

また、人工ビーチも重大な問題が発生している。人工ビーチ整備は、海岸環境整備事業であり、本来は浸食等に対する海岸保全を目的とするものである。したがって、人工ビーチの構造も、ダシ(引きの強い波)があった場所だけに、砂浜を囲むようにして最大幅7メートル、長さ170メートルの護岸、砂浜から約200メートル沖に潜堤と突堤を設置し、荒波を受けず砂が流失しない工夫がしてある。

このため、人工ビーチでは、海流が激しく発生せず、青島や白浜のように台風時に海の底が洗われないので海底の部分がよどんでいるような状態があるとの指摘もある<sup>38)</sup>。実際、人工ビーチに訪れる人の数は、1995年3万9,000人、96年1万7,594人、97年1万7,000人と目標を下回り、年々減少している。人工ビーチの全体計画は、延長1,600メートルで青島海水浴場の2倍程度の規模であり、推定入り込み客数も年間40万人を見込んでいることからみて、第一期の実績であるとはいえ到底計画に及ばない状況である。

では、海岸浸食が何故発生するのか。その原因として、海岸工学では通常2つの要因があげられる<sup>39)</sup>。第1要因は、構造物により沿岸漂砂が直接阻止されることに起因する浸食、漂砂源の減少によって起こる浸食である。第2要因は、構造物の築造や海底地形の変化によって波浪場や海浜流場が変化することによって生ずる変動である。浸食は、これら2つの要因の重ね合わせによって発生する。また、1991年の宮崎市議会でも、当時の助役が、質問に答えて「砂の流失については、予想外の台風の強さや、あるいは河川改修とか、あるいはダム工事により砂の流失が少なくなった、あるいは、防波堤等による潮流の変化ではないかというふうに考えられて

表9 宮崎港臨海部年表

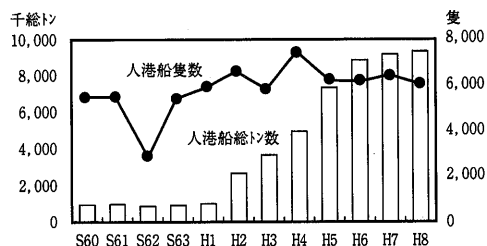
年月日	出 来 事
1981年 2月	南防波堤工事着工
1983年 6月	宮崎空港延長工事着工
1986年12月	南北防波堤間の新航路の浚渫工事着工
1987年 2月14日	一ツ葉護岸工事 浸食ひどいしなあ アカウミガメ卵産めないわ 半数がUターン 県も共存知恵絞る
1987年 6月	宮崎港砂洲開削
1987年12月29日	青島の水中離岸堤 県、年明けにも着工 地元設置の竹製防砂堤撤去を命令 もっと話し合いを 住民反発、提訴も
1988年 1月22日	青島沖水中離岸堤 合意無いまま着工 県、65年度に完成 反発強める地元住民
1988年 2月17日	景観損なわないうよう 青島海水浴場の潜堤工事 県議会常任委が視察要請
1988年 6月29日	宮崎野生動物研究会 アカウミガメ守って リゾートで海岸壊すな
1988年 6月25日	ウミガメ保護を県全域に(宮崎日日新聞社説)
1988年11月	港湾計画改訂
1989年 3月24日	天然記念物 青島の波状岩が砂に埋まる 護岸堤工事の影響(地元) 通常の傾向と否定(県)
1989年 4月19日	宮崎市水田30ヘクタールに塩害 新港工事で潮流に変化 海水が用水路流入
1990年 3月25日	新生宮崎空港が始動 滑走路2500メートル延長工事完成 大型機就航 国際化に弾み
1990年 4月18日	宮崎港あす開港 大阪南港間カーフェリーが就航
1990年 4月19日	21世紀へ夢ひらく歴史の港 宮崎港開港記念 2500メートル大防波堤に抱かれる宮崎港
1991年 7月 4日	青島海水浴場 浸食防止の水中離岸堤 大丈夫砂の流出 効果見極めて(宮崎土木事務所)
1991年10月24日	宮崎市赤江海岸 砂浜消えて断がいに 港整備などの人災では 住民らから不安の声
1992年 2月 9日	宮崎市塩路の一ツ葉浜(約7キロ) 浸食進む アカウミガメ産卵に影響も 護岸堤は陥没台風時の高波原因か
1992年 4月22日	砂浜浸食の一ツ葉海岸 護岸復旧工事進む
1992年 4月24日	一ツ葉人工海浜 運輸省方針 海辺の積極的利用促す 開発に一層の弾み
1993年 9月	12メートル岸壁(国際観光船バース) 着工
1994年 8月23日	一ツ葉海岸で親子500人 旅立つ子カメ見送る
1995年 6月10日	青島海水浴場 砂浜の浸食を防ぐ 階段状の護岸完成
1995年 6月22日	アカウミガメ産卵地危機 宮崎市・一ツ葉、住吉 砂浜の環境悪化 埋め立て、護岸工事
1995年 6月24日	一ツ葉人工ビーチ 一部来月開く まず400メートル突堤に天然石使う
1995年 7月14日	一ツ葉人工ビーチ海開き
1997年10月24日	一ツ葉海岸ごっそり浸食 幅数メートル 原因は複雑
1998年12月16日	県内海岸 アカウミガメ上陸増 今年は562匹 なお7年前の半分
1999年 3月 1日	第2宮崎港 構想が具体化 取扱量予測に甘さ カメ産卵、海岸浸食も懸念
1999年 3月13日	一ツ葉海岸 浸食から守れ 人工的に砂を供給 沖合には離岸堤も

出所) 宮崎県土木部港湾局「宮崎の港」、『宮崎日日新聞』『朝日新聞』関連記事より作成。

おるわけでございます。』<sup>40)</sup>と答弁している。このように、海岸浸食の原因は多様な要因によって発生していると考えられる。

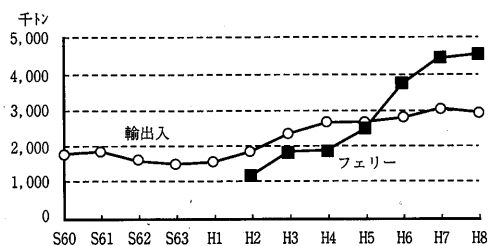
県は、これまで浸食の原因について、ダム等による河川からの土砂の供給が減少していることをあげていたが<sup>41)</sup>、1998年度の議会では、「河川からの流下土砂量の減少、海岸における土砂

表10 宮崎港入港船舶の推移



出所) 宮崎市『都市計画マスタープラン』平成10年8月、20頁。

貨物取扱量の推移



の移動の変化等により、土砂収支のバランスが崩れたことによるものと考えられます。』<sup>42)</sup>とし、初めて海岸の土砂移動の変化を指摘している。何故土砂の移動が起こっているのかについては言及していない。1998年度には、一ツ葉海岸で蛍光塗料で着色した蛍光砂を2地点に投入して、その移動状況を調査した。その結果、砂が最大で南北に1.6キロ、沖合に350メートル動き、南北よりも沖合に向かって移動する量が多いことが判明した<sup>43)</sup>。従来、日向灘の海岸近くでは、波は北から南に流れており、河川からの土砂供給が減少したことが原因であると言われてきたが、今回の調査結果から、南北よりも沖合に多く移動しているという事実が判明したことは、定説を覆す根拠となる。防波堤等の構造物の築造や海底地形の変化等が重要な原因となっているのではないかということである。

このように、港湾開発は臨海部における諸問題を発生させながら進められている。現在、第2宮崎港構想が取り沙汰されている<sup>44)</sup>。宮崎港の貨物取扱量が、すでに1997年度の目標を上回り、港湾計画の目標である1,030万トンに迫る勢いであることが根拠とされている。貨物取扱量が増えている理由として、高速交通ネットワークへのアクセスが良いこと、及びフェリーの大型化があげられており、入港船隻数が増えているということではない。ここに重大な問題がある。入港船隻数が増えていない上に(表10)、さらに、1999年度には東部埠頭の岸壁が完成するのであるから、貨物取扱量が増えていることを根拠にして港湾拡張を唱えることは短絡的すぎる。海岸浸食やアカウミガメの産卵の減少、さらに次章で述べる財政危機問題等を勘案すれば、計画されている人工ビーチは凍結し、更なる宮崎港の開発は中止すべきである。

### 3. リゾート開発と宮崎県財政の危機

#### (1) 宮崎県財政の危機

近年の自治体財政をめぐる特徴として、戦後最悪の財政危機の進行がある。宮崎県も例外ではない。1997年度の決算によると、経常収支比率は、県で81.8%、市町村で80.3%となり、公債費負担比率は、県で16.8%、市町村で17.5%となっており、県も市町村も財政の硬直化が進んでいる。

そこで、宮崎県の歳入と歳出の動向をみてみよう。歳入についてみてみよう(表11)。地方税と交付税は、それぞれ1985年から1996年にかけて0.6%、2.4%減少している。また、国庫支出金も、5.3%減少している。これに対して、地方債は85年10.6%から96年15.4%と急速に伸び90年から96年にかけて約5,230億円の地方債が発行されている。この間の歳入の特徴は、主に地方債



表11 宮崎県歳入

(%)

	1985年	1987	1989	1991	1993	1995	1996
地方税	14.6	14.6	15.7	15.8	13.6	14.0	14.0
地方譲与税	0.8	0.8	1.4	1.5	1.5	1.0	1.1
地方交付税	32.5	33.3	38.0	39.6	32.5	29.7	30.1
国庫支出金	29.7	27.6	25.1	23.5	27.5	26.1	24.4
地方債	10.6	13.9	9.9	9.2	12.7	14.4	15.4
その他	11.8	9.7	9.9	10.4	12.3	14.8	15.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所)『地方財政統計年報』各年版より作成。

表12 宮崎県性質別経費

(%)

	1985年	1987	1989	1991	1993	1995	1996
義務的経費	49.3	47.3	44.5	41.8	36.5	35.6	35.9
人件費	33.7	31.4	30.3	28.8	26.7	25.3	25.3
扶助費	4.5	4.0	3.6	3.5	2.2	2.2	2.2
公債費	11.1	11.9	10.5	9.5	7.6	8.1	8.5
投資的経費	35.6	37.8	35.5	34.4	44.5	43.6	43.1
普通建設	33.1	35.1	31.5	30.8	39.4	41.3	41.4
補助	22.6	26.2	22.2	20.3	24.1	24.5	22.4
単独	8.3	6.1	6.7	8.4	13.0	14.7	17.1
災害復旧	2.4	2.6	3.9	3.6	5.0	2.3	1.7
失業対策	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
その他経費	15.1	14.9	20.1	23.7	19.1	20.8	21.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所)『地方財政統計年報』各年版より作成。

の増加にあり、その結果99年度末には県債残高は7,440億円になり予算規模を上回ることになる<sup>45)</sup>。

歳出に関して、性質別経費をみてみよう(表12)。義務的経費は、1985年から96年にかけて、49.3%から35.9%に減少しているが、内訳をみると、人件費と扶助費は傾向的に減少しているが、公債費は93年をボトムにして増加傾向を示している。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が33.1%から41.4%に増加している。そして、普通建設事業の内訳をみると、地方単独事業が、8.3%から17.1%へと倍増しているのが特徴である。

さらに、目的別経費をみてみると、教育費の減少、民生費と衛生費の微増、農林水産費・土木費・総務費の増加という特徴がみられる(表13)。

こうした、歳入と歳出の傾向からわかることは、1990年代に地方債を主な財源として、農林水産や土木関係の地方単独事業を中心とした投資的経費を拡大させてきたことが、宮崎県財政の悪化を招いているということである。したがって、上記でみたリゾート開発のための関連公共事業を始めとする投資的経費の増加が、近年の自治体財政の悪化をもたらしているといえる。

こうした投資的経費の拡大は、計画を上回る規模で進められてきた。宮崎県は、1991年3月に『第4次宮崎県総合長期計画』を発表している。その中で、「宮崎・日南海岸リゾート構想等の新社会システム構想をはじめとする戦略的プロジェクトを効果的に組み合わせながら、必要な社会資本の整備を積極的にすすめるものとする。」として、1991年から10年間の公共投資額を4兆4,270億円とし、前半の91年から95年の5年間で1兆9,446億円を計画していた<sup>46)</sup>。

表13 宮崎県目的別経費

(%)

	1985年	1987	1989	1991	1993	1995	1996
総務費	5.2	5.1	9.8	12.9	7.4	8.7	7.0
民生費	6.3	6.2	6.2	6.3	5.5	6.2	6.6
衛生費	3.2	2.8	2.8	2.5	2.7	2.7	4.1
労働費	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
農林水産業費	15.9	15.4	14.1	13.4	16.5	17.7	17.9
商工木	3.1	2.8	2.8	2.8	2.8	4.0	4.4
土木費	22.1	23.3	20.6	19.7	23.9	23.5	23.5
消防費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
警察費	4.4	4.2	4.2	4.2	4.1	4.5	4.2
教育費	25.0	24.3	23.6	23.2	22.8	20.7	20.8
公債費	11.1	11.9	10.5	9.5	7.6	8.1	8.5
その他	3.2	3.4	5.1	5.1	6.2	3.6	2.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所)『地方財政統計年報』各年版より作成。

しかし、実際の公共投資の実績はこの5年間で2兆4,285億円であり、計画の1.25倍である<sup>47)</sup>。さらに、計画では、84年から88年の過去の実績(1兆4,284億円)に対して1.36倍程度を見込んでいたが、実際には1.7倍になっている。すなわち、この5年間は、計画を上回る巨額の公共投資を実施してきたことがわかる。

また、県財政全体の計画についてみてみると、投資的経費について計画を上回る実績を示している。当初計画、改訂計画及び実績を比較できる1995年についてみてみるとよくわかる<sup>48)</sup>。投資的経費について、当初計画では37.1%、改訂計画では42.2%であったが、実績は43.6%となっており、県財政としても大幅な投資的経費の確保を計画していたが、実績はそれを上回る規模となっている。

以上のように、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拡大によってもたらされたといえる。

## (2) 第3セクターの財政と宮崎県財政

今、全国でリゾート開発に関連する第3セクターは、バブル崩壊による消費の低迷によって破綻するケースが増えており、1998年は「3セク精算元年」といわれている<sup>49)</sup>。そして、その債務処理が自治体財政を圧迫するという事態がうまれている。

フェニックスリゾート(株)の累積赤字は、1998年で937億円と膨大な額になっており、その債務処理に関して公的資金が投入されるのではないかと危惧されている。

このことに関して、知事及び企画調整部長は、議会の答弁で「シーガイアの経営につきましては、フェニックスリゾート社が責任を持って行っておりまして、県はその出資額7,500万円を限度として責任を負うことになっております。』<sup>50)</sup>、あるいは「フェニックスリゾートは、県が出資した第3セクターとはいえ、株式会社として独立した法人格を持つ企業であります。したがって、県といたしましては、出資の範囲内での責任を負うものであります。債務の肩代わりや赤字補填等を行う考えはございません。』<sup>51)</sup>としている。

しかし、事態の推移次第では、公的資金の導入ということが起こっても不思議ではないような論理と基盤がある。その論理は、1993年から県が「国への要望」の中で、「施設利用料金が低

廉で、かつ運営の安定化が図られるよう、民間施設（第3セクター）に対する運営支援制度の創設」を要望していることである<sup>52)</sup>。これまで、知事は、施設の利用料金は適正であり、収支の見通しもあると答弁してきているが、シーガイアがオープンする前の段階で、すでに料金が高いことや第3セクター経営の赤字を予測していた上に、国に第3セクターの経営の安定化を図る支援を求めていたのである。

その基盤は、公的資金導入のための地盤づくりである。例えば、宮崎県の基金現在高倍率は、1997年度決算で44.7%と全国第5位であり、危機的な状況にある東京都や大阪府のように基金が底をついているような状況ではない。このように、基金残高に余裕があるにもかかわらず、1998年12月には自治省の自治体リストラ新指針に基づいて『新宮崎県行政改革大綱（改訂版）』を発表し、今後旧大綱の2倍近い大幅な事務事業の見直しによる財源の捻出を計画している<sup>53)</sup>。そして実際に、1999年度予算では、事務事業の見直しで89億円を捻出し、基金の取り崩しを250億円と最小限に抑えている。

#### 4. 宮崎県におけるリゾート再生の課題

##### (1) 内発型地域政策

宮崎県の観光再生の切り札として実施された「宮崎・日南海岸リゾート構想」は、膨大な公的資金の投入や各種の規制緩和を受けながらも、松林の伐採や海岸浸食等の環境破壊という社会的損失、第3セクターの膨大な赤字、及び県財政の赤字の3つの損失をつくりだした。したがって、宮崎県の観光政策は、根本的に見直さなければならない。

観光政策の見直しの基本的な原則は、①環境を保全し持続的な発展を目標とすること、②あくまでも県民が憩えることを柱とする憩いの場をつくること、③全体の計画の策定を公共が担うことの3つである。これらの原則は、観光政策の変貌の中で失われてきたものであり、今日再度その意義を評価しなければならない。

観光は、全国どこにもない宮崎にしかないような個性を持つていなければならない。県内でも綾町や南郷村など、独自の理念にもとづく観光開発が成功しているところもある。成功しているところは、長い期間をかけて、その地域の固有の観光資源を効果的に活用する内発型の観光政策を確立している。

##### (2) 第3セクターの民主的統制

既にみたように、リゾート開発における第3セクター・フェニックスリゾート（株）は、出資比率や出資額の操作によって、経営にかかわる情報の公開も極めて限られた範囲内に抑えられ、議会からの統制をはなれて運営されている。ここに、民間主導の第3セクターのリゾート開発を統制できず、今日の“悲劇”を生み出した原因の一端がある。

第3セクター破綻が現実的となっている今日、第3セクター破綻に伴う負担が戦後最悪の状況にある自治体財政に深刻な影響を及ぼす恐れがあり、自治体は、こうした第3セクターの赤字問題にどう対応するのかという緊急の課題がある。

この点に関して、自治省は、「第3セクターへのかかわり方に関する研究会」の報告書を踏まえて、経営難に陥った場合の処理基準を盛り込んだガイドラインを作成し、自治体に第3セクターの抜本的処理を促す方針である<sup>54)</sup>。報告書は、①第3セクターの経営悪化で自治体が今後大

きな財政負担を求められる可能性が高い、②破綻処理に伴う自治体の負担は出資額が限度となることを第3セクターの関係金融機関などに周知すべきであること、③破綻処理では、これまで一般的であった債権者と債務者が任意に話し合う私的整理に加えて、破産や特別精算などの法的整理も検討すること等を提案している。

この文脈でいくと、フェニックスリゾート（株）の赤字処理に関する公的資金は、出資額の範囲内ということになるが、事態の推移次第では、更なる公的資金の導入の可能性も否定できないことはすでに述べた。しかし、すでに一ツ葉リゾート開発には、財政・金融を通じる膨大な額の公的資金の投入、国有林の払い下げ等過度の支援がおこなわれている上に、地域の社会と自然との対立構造と公共性の欠如を考慮すれば、これ以上の公的資金の投入は正当性を欠く。

### おわりに

以上、宮崎県のリゾート開発の財政問題について、「リゾート・テーマパーク型公共事業」を中心に考察してきた。

宮崎県のリゾート開発は、リゾート法指定から10年経過した今日、地域振興の「切り札」としての期待と裏腹に、新自由主義的な民活主導の開発によってもたらされた社会的損失、第3セクターの赤字、自治体財政の赤字（硬直化）という3つの損失への対応を迫られている。

今後、県民の参加のもとで、この3つの損失に対する具体的な対応を含むリゾート再生の課題に取り組むことが求められている。

### 注

- 1) 1990年代は、全国の自治体で公共事業膨張体制が定着した。高速道路、港湾（マリーナ・人工ビーチ）、空港等の「従来型公共事業」と並んで、商業型公共施設（事業）、ふるさと創生型公共事業、文化・スポーツ型公共事業等の「新型公共事業」が大規模に推進されたが、本稿で考察するリゾート・テーマパーク型公共事業も「新型公共事業」に分類される。リゾート・テーマパーク型公共事業は、民間が建設するリゾート施設に関連する道路、上・下水道、マリーナ、人工ビーチ、公園等の総体を意味している。

なお、公共事業膨張体制については、拙稿「公共事業膨張体制と地方財政破綻」（蔦川正義・久野国夫・阿部誠編『ちょっとまで公共事業——環境・福祉の視点から見直す』大月書店、1999年、第8章）を参照していただきたい。

- 2) 宮崎県『亜熱帯性ベルトパーク構想』1980年、3頁。
- 3) 同上、53頁。
- 4) 同上、3頁。
- 5) 同上、58頁。
- 6) 同上、118頁。
- 7) 同上、117頁。
- 8) 宮崎県土木部都市計画課『亜熱帯性ベルトパーク構想の推進に関する課題調査』1981年、61～67頁。
- 9) 同上、90頁。
- 10) 宮崎県『みやざき 観光開発のご案内』1983年、2頁。
- 11) 宮崎県『亜熱帯性ベルトパーク実施構想』1983年、129～130頁。
- 12) 同上、130頁。

- 13) 大規模リゾート地域整備推進協議会編『リゾート地域整備』公共投資ジャーナル社、1988年、31～32頁。
- 14) 同上、31～34頁。
- 15) 財団法人自治総合センター『新たな社会経済情勢に対応した第3セクターのあり方に関する調査研究報告書』1989年、5頁。
- 16) 1988年7月『宮崎県議会会議録』、405～406頁。
- 17) 1987年12月『宮崎県議会会議録』、344頁。
- 18) 1988年12月『宮崎県議会会議録』、186頁。
- 19) 1988年9月『宮崎県議会会議録』、311頁。
- 20) 1991年2月『宮崎県議会会議録』、402頁。
- 21) 前掲書『亜熱帯性ベルトパーク構想』、47頁。
- 22) 前掲書『亜熱帯性ベルトパーク実施構想』、89頁。
- 23) 宮崎県『宮崎・日南海岸総合保養地域の整備に関する基本構想』、32～34頁。
- 24) 1988年12月『宮崎県議会会議録』、367～368頁。
- 25) 宮崎市『宮崎市のリゾート』1991年。
- 26) 「リゾート法の夢のあと 施設中心型民活の誤算」(『日本経済新聞』1998年8月23日)。
- 27) 『宮崎日日新聞』1993年6月25日。
- 28) 足立辰雄「フェニックス・リゾートの経営危機を解明するー大型リゾート開発は宮崎県民に何をもたらしかー」(日本科学者会議宮崎支部・青年法律家協会宮崎支部第1回市民講座報告集、1998年12月19日)。
- 29) 『宮崎日日新聞』1998年6月5日。
- 30) 『宮崎日日新聞』1998年7月3日。
- 31) 宮崎市『第3次宮崎市総合計画のための市民意識調査』1996年2月、75～76頁。
- 32) 1993年2月『宮崎県議会会議録』、241頁。
- 33) 『宮崎日日新聞』1989年3月14日。
- 34) 浦部晃一「シーガイアの誕生と今後の課題」(九州地域産業活性化センター『地域政策研究会活動報告書』1995年)6頁。
- 35) 宮崎市『伸びゆく宮崎市 平成10年度版』、28頁。
- 36) 運輸省港湾局編『21世紀への港湾』1985年、2頁。
- 37) 『宮崎日日新聞』1988年6月29日。
- 38) 1997年第3回『宮崎市議会会議録』、87頁。
- 39) 山下隆男・土屋義人「日、米、欧の海岸保全の相互評価(1)ー浸食要因と対策ー」(『海岸工学論文集』第44巻、1997年)691頁。
- 40) 1991年第6回『宮崎市議会会議録』、88～89頁。
- 41) 1992年6月『宮崎県議会会議録』、126頁。
- 42) 1998年11月『宮崎県議会会議録』、45頁。
- 43) 『宮崎日日新聞』1999年3月13日。
- 44) 1998年11月『宮崎県議会会議録』、52頁。
- 45) 『西日本新聞』1999年2月11日。なお、九州における地方財政の動向については、前掲拙稿「公共事業膨張体制と地方財政破綻」を参照していただきたい。
- 46) 宮崎県『第四次宮崎県総合長期計画』1991年、159～160頁。
- 47) 自治省『行政投資』各年版より。
- 48) 宮崎県『第四次宮崎県総合長期計画(改訂計画)』1996年、295～297頁。
- 49) 荒谷紘毅「市町村の息の根を止めかねない3セク大倒産時代」(『エコノミスト』1999年1月5日)。

- 50) 1998年6月『宮崎県議会会議録』、224～225頁。
- 51) 1992年2月『宮崎県議会会議録』、172頁。
- 52) 宮崎県『国の施策、予算に対する要望事項』1993年、2頁。
- 53) 宮崎県『新宮崎県行政改革大綱（改訂版）』1998年12月。
- 54) 『日本経済新聞』1999年4月13日。

