

《論文》

なぜシーガイアはつくられたのか？

ーリゾート法と宮崎県の共振

熊本博之

1. 問題の背景と所在

戦前における宮崎観光は、記紀神話の記述に基づく「皇祖発祥の地」への皇祖観光と、南国の風土を味わってもらおう南国観光の2つを基本的な柱として展開していた。だが、天皇主権から国民主権へと政治体制がうつった戦後、皇祖観光を断念せざるを得なくなった宮崎観光は、もう1つの柱である「南国」を前面に打ち立てていく（長谷川 2010）。

この「南国宮崎」イメージは、昭和40年代（1965～1974）の「新婚旅行ブーム」へと接続する。1960年に結婚した昭和天皇の第五皇女である清宮（貴子）と旧佐土原藩主の家系にある島津久永氏とが、久永氏の祖先の墓参りを兼ねた新婚旅行として別府、宮崎、鹿児島を訪れたこと、1962年に皇太子御夫妻（現在の今上天皇御夫妻）が来宮したことで、この2組の皇室カップルによる「宮崎旅行」が、雑誌や新聞で大きく報道されたことを契機として、宮崎に新婚旅行ブームがおきる（森津 2010）。そして宮崎を訪れた新婚旅行客は、沿道に植え込まれたフェニックスの木をみながら、南国情緒を味わっていった。

この新婚旅行ブームを牽引していたのが、宮崎交通株式会社の創業者である“宮崎観光の父”、岩切章太郎¹である。岩切は、1959年の当選以来、20年にわたって宮崎県知事の職にあった黒木博とともに、宮崎を「新婚旅行のメッカ」に育て上げていく。

しかし昭和50年代（1975～1984）に入ると、海外旅行自由化、沖縄返還、旅行スタイルの変化などの影響を受け、新婚旅行ブームは終わりを告げる。そして宮崎県は新たな観光政策を打ち立てる必要に迫られる。その中心にいたのは、6期目の当選直後に受託収賄容疑で逮捕され、辞任を余儀なくされた黒木博知事の後を受けて県知事に当選した松形祐堯^{すけたか}と、昭和40年代半ばからポスト新婚旅行ブームを見据えた観光開発を進めていたフェニックス国際観光社長の佐藤棟良である。

宮崎県出身であり、大阪で製紙会社「旭洋」の創業者として活躍していた佐藤は、新婚旅行ブームの最中にあった1966年、新婚旅行客の多くが宿泊した大淀川河畔に「ホテルフェニックス」を建設し、大きな利益を得た。さらに1971年には、繁華街からも離れており、観光地としての魅力に乏しかった一ツ葉地区（日向灘に面した海沿いの地域）を開発し、ホテル、ゴルフ場、ボーリング場、動物園をそなえた総合レジャーセンター「フェニックスグリーンランド」をオープンさせる。これが昭和40年代を通して、日本人の観光スタイルが団体旅行から個人旅行へ、「見る観光」から「遊ぶ観光」、「する観光」へと緩やかにシフトしていった流れにうまく乗り、さらなる成功を収めていく（熊本 2014）。

この一ツ葉地区に、佐藤と松形が中心となつてつくりあげたのがリゾート施設「シーガイア」である。1987年に成立した総合保養地域整備法、

通称「リゾート法」の指定を受けるために、宮崎県は「宮崎・日南海岸リゾート構想」を策定し、1988年7月にリゾート法の第1号指定を受ける。これに応じて佐藤は同年12月、フェニックスリゾート株式会社を第三セクター²として設立し、1993年、約2000億円をかけた総合リゾート施設シーガイアが完成する。

だがしかしシーガイアは、開業後、一度も黒字になることなく、2001年に会社更生法の適用を受ける。破綻の最大の原因は2000億円という膨大な開発費用であったのだが、実は当初の計画では、事業予算は680億円であり、十分に採算のとれるものであった。

ではなぜ、そこまで開発費用が増大したのか。そしてもっと重要なのは、なぜそれだけの開発費用を調達し、投入することができたのか。これをリゾート法と第四次全国総合開発計画（四全総）、宮崎県の観光政策、フ社のメインバンク第一勧業銀行の方針、松形知事と佐藤社長の理念から明らかにし、地方における外部依存型の開発がもつ問題性を指摘することが本稿の目的である。

2. リゾート法の背景と問題点

まず、シーガイア開発の前提であるリゾート法について論じていく。リゾート法成立の背景、仕組み、問題点について、同法と密接な関係にある四全総についても触れつつ、鈴木（1991）、福田（1991）、今村（1992）、神原（1992）を参照しながらまとめておこう。

2. 1 経済摩擦への対応

1960年代後半から80年代にかけて、日本の貿易収支の黒字は拡大していき、これが貿易摩擦をおこし、諸外国から黒字減らしの要請が強まっていく。そこで中曽根内閣は1985年、前川春雄元日本銀行総裁を座長とする私的諮問機関

「経済構造調整研究会」を発足させる。同研究会は1986年に「国際協調のための経済構造調整研究会報告書」（前川レポート）を、さらに翌87年にはより具体化した「経済審議会経済構造調整特別部会報告」（新前川レポート）を答申する。

この2つのレポートの柱は、①輸出主導型経済構造から内需主導型経済構造への転換、②世界に貢献する日本＝国際協調国家日本の建設であり、具体的には金融自由化、市場開放などの規制緩和と、内需拡大の進展が目指される。そして1986年5月には「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」、通称「民活法」が制定され、第三セクターによる内需拡大の巨大プロジェクトが全国的に着手される。

だがしかし、その中心は東京圏であった。東京圏を情報都市として再開発し、「世界都市東京」を作り上げようとしていたのである。そうしたなかで1986年12月に四全総の中間報告が発表される。その内容は東京の一極集中を是認するものであった。これに対して地方の保守支配層は、地方の切り捨てにつながるとして激しい批判の声をあげる。

この反発を受けて地方にも目を配らざるを得なくなった政府は、地方の開発も視野にいられた「多極分散型国土」構想を打ち出す。1987年6月30日に閣議決定された四全総では、多極分散型国土について以下のように構想されている（国土庁 1987：16）。

多極分散型国土は、生活の圏域（定住圏）を基礎的な単位とし、さらに、中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域で構成され、それらは重層的に重なりあった構造をもち、それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワーク

を形成する。この場合、東京圏をはじめとして、関西圏、名古屋圏さらには地方中枢・中核都市を中心とする広域的な圏域が全国的に連携することとなるが、地方中心・中小都市圏の中でも、技術、文化、教育、観光等特色ある機能に応じて、日本全国あるいは世界との関係をもつものが数多く出現する。

つまり多極分散型国土では、中心となる東京圏のような大都市圏と、地方の中核都市圏とがネットワークを形成し、そこに特色ある地方中心・中小都市圏が接続していくような国土像がイメージされている。そして重要なのは、地方中心・中小都市圏における特色ある機能の1つに観光が位置づけられていることである。観光開発を行い、魅力ある地方を作り上げることができれば、日本全国、ひいては世界から観光客が集まり、中心圏との接続がなされるという発想である。

斯くして観光開発が、地方における重要な課題として位置づいた。そして観光開発のベクトルは、リゾートへと向かっていくことになる³。

2. 2 リゾートが目指された理由

ではなぜリゾートによる観光開発だったのか。その背景にあるのもまた、日本経済をめぐる諸要因である。

当時、日本の貿易収支の大幅な黒字をもたらしていた要因の1つに、日本の工業製品の国際競争力の高さがある。諸外国はその主因を、日本の高密度長時間労働にあるとみていた。1987年の年間労働時間をみると、フランス1645時間、イギリス1947時間、アメリカ1949時間であったのに対し、日本は2168時間とかなり長く、欧米諸国は日本に対して「働きバチ中毒」批判を強めていく。

この批判に対して「新前川リポート」は、欧

米先進国並みの年間労働時間1800時間（＝完全週休二日制&有給休暇20日の完全消化）を2000年までに実現すべきだと答申する。これが実現すれば余暇時間は大幅に拡大することとなり、バカンス的長期休暇の実現への期待が生まれた。そしてその受け皿として、長期滞在型観光であるリゾートへの注目が高まっていく。

ついで、1988年5月に閣議決定された『世界とともに生きる日本－経済運営5カ年計画』（経済企画庁編）においても、自由時間増大に対応した余暇環境の整備を行うため、教育・文化・スポーツ施設や都市公園等の日常的余暇施設の整備充実に加えて、「大規模リゾート地域の整備」も推進すると明記し、豊かさを実感できる多様な国民生活の実現が目指されている（経済企画庁 1988：103-104）。さらに1990年に開かれた日米構造協議において、アメリカは、日本の内需拡大を押し進めるため、1991～2000年度の公共投資計画として430兆円の社会資本整備を行うことを日本政府に義務づける。これにより、リゾート開発に拍車がかかることになった。

この流れに民間企業も乗っていく。経常収支の大幅な黒字を計上しており、さらに低金利政策も加わることによって「金あまり」現象が発生していた民間企業は、この余剰資金の有利な投資先として、国が政策として進めようとしているリゾートを選んでいく。

このようにリゾートは、諸外国からの労働時間削減要求から生まれた長期休暇への期待の受け皿として、日米構造協議によって義務づけられた社会資本整備の受け皿として、そして金あまり状態の企業が保有する余剰資金の受け皿として位置づけられていった。そしてそれを、リゾート法が促進していくことになる。

2. 3 リゾート法の仕組み

リゾート法が成立したのは1987年5月22日で

ある。6月9日には公布施行され、その3週間後の6月30日に四全総が閣議決定されている。つまりリゾート法は、四全総で示された「多極分散型国土」を実現するために策定された法律だといえよう⁴。

リゾート法の目的が書かれている第1条は、以下のような条文となっている。

この法律は、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、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のため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、もつ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ことを目的とする。

つまりリゾート法とは、「良好な自然条件を有する～多様な活動に資するための総合的な機能」をもつ施設＝リゾート施設の整備を、「民間事業者の能力の活用」、すなわち「民活」に重点を置きながら促進する措置を講ずること、地域振興と国民の福祉向上、そして国土と経済の均衡ある発展に寄与することを目的とする法律である。

注目すべきは民活重視の路線である。例えばリゾート法の指定地域となる条件について規定している第3条5項では、「特定民間施設の整備の状況及び見込み並びに国民の利用上必要な立地条件からみて相当程度の特定民間施設の整備が確実と見込まれる地域であること」とある。特定民間施設とは、民間事業者が設置および運営する特定施設＝リゾート施設のことを指して

いる⁵。つまり、民間事業者による開発が法指定の前提となっているということになる。

そして8条～15条にかけて、リゾート法の指定を受けた開発計画に対してなされる優遇措置が定められている。この優遇措置について矢野達雄は、民間事業者に対する支援措置を①税制上の特例措置、②資金面の支援措置、③規制緩和措置、地方公共団体に対する支援措置を①地方債等の特例措置、②公共施設整備における措置と整理した上で、地方公共団体が受ける支援措置も、地方公共団体が民間事業者に資金援助したことに伴う損失を国が一部補填したり、地方公共団体によるインフラ整備を国が援助するというものであり、「民間事業者の進出を容易にするための援助措置にほかなら」ず、「これらの恵沢は、リゾート開発に進出した民間資本が享受することになる」と指摘している（矢野1991：50）。このようにリゾート法は、民間事業者に国内の事業への投資を促すことで、内需拡大を押し進めようとしているのである。

なおシーガイア開発においては、国有林の開発と払い下げについて規定してある第15条が重要な意味を持つ。これは民間事業者が行政と組んで第三セクターとなることで、国有林を開発してスポーツ施設や保健休養施設などの施設を開発することを可能にした1987年2月9日の林野庁通達⁶「森林空間総合利用整備事業の実施について」（通称「ヒューマン・グリーン・プラン」）をより押し進めたものである。後述するように、シーガイアはツツ葉の国有林を伐採して建設されるのだが、それが可能になったのはリゾート法の指定を受けたからなのである。

2. 4 リゾート法・四全総の問題点

このようにリゾート法は、四全総と響き合いながら制定されていった法律である。その最大の問題点は、諸外国に向けた経済政策と地方の

開発が「主」であり、リゾートは「従」であるということだといえよう。

政府は、諸外国から突き付けられた貿易黒字の削減要求に応じるために、内需拡大路線へと転換した。そして地方における開発の大義名分としてリゾートが位置づけられ、民間事業者の進出を促進するためにリゾート法がつくられた。だからリゾート法が成立すると、リゾート法指定を求めて各都道府県が申請を行うことになる。結果的に、法指定を受けるために各自治体が提出した「基本構想」のうち、国から承認を得ることのできた自治体は30道府県に及んでいる。当時の国土庁地方振興局長であった沢田秀男は、後に「地域指定は数カ所を想定していたが、ほとんどの道府県が要望する中では難しかった」（『朝日新聞』2008年5月3日付朝刊）と語っているが、リゾートが地方開発の大義名分であった以上、こうなることは予想されてしかるべきだろう。

このようにリゾートは国民の福祉向上のために整備されたのではなかった。だから「リゾートにたいする社会的需要がまだ本格的に顕在化していないにも拘わらず、リゾート開発がブームになって」（鈴木 1991：3）しまったのである。新前川レポートで答申された年間労働時間の縮減をとってみても、1989年に官庁土曜閉庁と金融機関完全週休二日制が実現し、1992年に学校週五日制の部分導入（第二土曜日のみ休み）がなされた程度で、長期滞在が可能になるようなまとまった休みとはならず、総労働時間もさほど下がっていない。前出の沢田国土庁地方振興局長が「航空運賃や宿泊料の軽減とか長期休暇の実現などリゾート利用促進の法的整備を別にしていけば、様相は変わっていたかもしれない」と述懐しているように、国民のリゾート利用を促進するような条件整備がなされていないなかで、リゾート開発だけが一人歩きしていっ

た。シーガイアもまた、そういう流れの中に位置づいてしまったのである。

3. 松形県政の観光政策—リゾートへの志向

2章で見てきたように、リゾート法の成立と四全総の閣議決定を受けて、全国各地でリゾート法の指定に向けたリゾート開発計画が乱立する。そうした中であって宮崎県は、特に積極的に指定獲得に向けた活動を展開する。そこには、松形県政がそもそもリゾート開発への志向性を持っていたことがあった。この章では、松形県政における宮崎県の観光政策についてまとめていくことで、その点を確認していくことにしよう。

3. 1 『亜熱帯性ベルトパーク構想』 (1980年3月)

1979年8月に宮崎県知事に就任した松形がはじめて出した観光政策が、『亜熱帯性ベルトパーク構想』である。この構想では、新婚旅行ブームが去った後の宮崎観光が目指す方向として、「国際級の海洋性滞在型観光レクリエーション地域づくり」が提示されている。日本においても余暇時間の増大が予想されるので「リゾート志向型のレクリエーション需要に対処するための長期滞在型の大規模レクリエーション基地の整備が要請されている」とあるように、リゾート開発の萌芽がすでにみられる。だが、開発の中心は行政であり、目的も県民の憩いの場づくりの方に力点が置かれていた。

ただし構想に着手したのは新婚旅行ブーム期の知事で、「土木型の観光行政」（石橋 2007）を押し進めていた黒木前知事であることから、内容的には黒木県政の観光政策を継承するものとなっている⁷。また開発の中心は“新婚旅行のメッカ”日南海岸のある県南地区となっていることから、黒木の影響が未だ大きく残って

いるといえよう。また、同時期にすでに佐藤棟良によってなされていた一ツ葉でのゴルフ場、ホテル開発（のちにシーガイアに組み込まれるエリア）にも意識が向けられていない。

だが松形は、同構想を発表してから半年もしない1980年8月23日に、日本青年会議所宮崎ブロック協議会主催の懇談会で、県外資本を導入した一ツ葉エリアのリゾート開発計画について語ったという（『読売新聞』[宮崎版]1980年9月6日付朝刊）。これは「黒木一岩切」的観光政策とは一線を画した計画であり、松形独自の観光施策の萌芽は、既にこの時点で生まれていたといえるだろう。

3. 2 『宮崎県観光振興計画』 (1983年3月22日)

そして松形県政は、『宮崎県観光振興計画』において「新生観光宮崎」を表明し、「黒木一岩切」的観光政策の転換を明示する。その柱となっているのは「国際級の海洋性と山岳・高原性の長期滞在型リゾートづくり」であり、明確にリゾート開発が観光政策の中心に位置づけられた。そしてこの計画を押し進めるために同時に発表されたのが、「亜熱帯性ベルトパーク実施構想」である。この実施構想について宮崎県の地元紙である『宮崎日日新聞』は、宮崎観光の経緯を振り返る記事のなかで以下のように解釈している。

もはや日南海岸だけで県外観光客を吸引するのは難しい。問題は南北120キロの自然を生かしながら、既存施設の整備充実を図り、新たな観光資源をベルト状にどう開発していくかだ。そうすれば日南海岸の魅力はさらにパワーアップし、再生の道も開けてこよう。そんな発想から生まれたのが県の亜熱帯性ベルトパーク実施構想だ。（中略）日南海岸を

これまでの周遊型観光から海洋性レジャー基地を中心にした滞在型観光にもっていくのが狙い。

（『宮崎日日新聞』1985年6月7日付朝刊）

このように「実施構想」は、日南海岸を中心に海洋性レジャーを軸にした滞在型観光を目指しつつ、県土全体で観光資源を開発していこうという発想に基づいている。そして「構想」との大きな違いは、基本方針に「民間資本による地域活性化のための観光開発の推奨」を掲げていることである。つまり行政中心から民活重視へとシフトしたのである⁸。『宮崎日日新聞』が上記記事中に「ベルトパーク実施構想の成否は、いかに国、県の制度資金導入を図り、民間資本の活力をどう生かすかがポイントになる」と書いてあるように、「実施構想」では国の各種助成制度や財政制度を利用することで民間事業者によるリゾート開発を促進することが目指されている⁹。このような姿勢は、後に成立するリゾート法が自治体に求める姿勢と一致するところが大きい。

このように松形県政の観光政策は、民間事業者との協力によるリゾート開発へと大きく舵を切った。そして松形がパートナーとして選んだ民間事業者は、黒木前知事とともに新婚旅行ブームを牽引した岩切章太郎の「宮崎交通」ではなく、佐藤棟良の「フェニックス国際観光」だったのである。

3. 3 リゾート法の指定にむけて

1985年3月、宮崎県は企画調整部内にリゾート推進グループを設置する。グループを主導したのは、宮崎市と周辺6町が、1983年7月に施行された「高度技術工業集積地域開発促進法」（テクノポリス法）で示されたテクノポリス建設地域の指定を1984年3月に受けた際に主導的

な立場にあったT氏である。つまりT氏は、国の政策を探り、国からの指定を受けるノウハウに長けた人物であった。そのような人物を中心に据えたのは、県がリゾート法の成立を見越していたからであろう。T氏自身も、「本来は地域振興課がやる仕事内容だが、企画に回ってきた¹⁰」と語っているように、リゾート推進グループが敢えて企画系の部署に設置されたことから、県の意図は明らかである。

そして1987年5月22日にリゾート法が成立すると、県は第1号の指定を得るべく動き始める。ここでリゾート法第4条から第7条に記されている、指定に向けての流れと指定を受けるための立地条件をまとめておこう（神原 1992）。

[指定に向けての流れ]

- ① 都道府県がリゾート開発の「基本構想」を策定する。
 - ・「基本構想」でリゾート開発を行う「特定地域」を設定し、そのなかでリゾート施設を総合的に整備する数か所の「重点整備地区」を決める。
 - ・「重点整備地区」における特定民間施設の種類の種類、位置、機能、運営等に関する事項についての計画を立てる。
- ② 「基本構想」の承認申請を国に対して行う。検討は「総合保養地域整備推進連絡会議」が行う。
- ③ 「基本構想」が承認され、企業や第三セクターに税制・金融上の支援措置がなされる。

[指定を受けるための立地条件（抜粋）]

- ① 良好な自然条件を備えた相当規模（15万ha程度以下）の地域であること
- ② 土地の確保が容易であること
- ③ 相当程度の特定民間施設の整備が確実と見込まれる地域であること

このようにリゾート法の指定を受けるためには、まず県が「基本構想」を策定しなければならない。その基本構想にあたるのが『宮崎・日南海岸リゾート構想－宮崎太陽海岸都市の創出をめざして』である。その内容について少しみておこう。

まず「ごあいさつ」には「リゾートは、第三

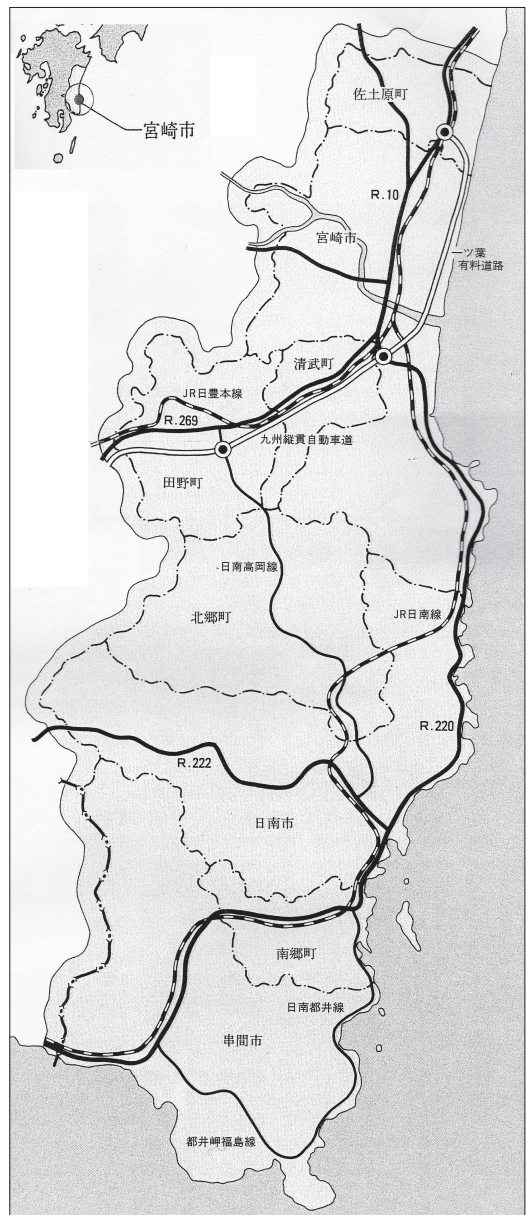


図1 特定地域（『宮崎・日南海岸リゾート構想』より）

次産業だけでなく、農林水産業まで含む幅の広い総合的な産業で構成されます。このため、リゾート形成に伴う経済波及効果は、各種産業に及ぶことになり、全県的な波及効果も期待されています」と書かれており、このリゾート構想が観光だけでなく、全県的に利益をもたらすものであることが強調されている。そして「構想の理念」には、「リゾートとは『ふれあいと交流の場』である。大いなる自然とふれあい、多様な人々とめぐりあい、交流する中から新しい知恵とエネルギーを生み出す泉である」との文章がある。ここでリゾート施設は、中央と地方とのネットワークの場と位置づけられており、それは四全総が示した「多極分散型国土」の理念とも重なっている。

続いて具体的な計画についてみていこう。まずリゾート開発が行われる「特定地域」は、宮崎・日南海岸地域であり、宮崎市、日南市、串間市、清武町、田野町、佐土原町、北郷町、南郷町の3市5町¹¹（約133,000ヘクタール）によって構成される（図1）。地理的には宮崎県南部の、日向灘に面した海岸沿いに連なる地域である。

そしてリゾート施設が総合的に整備される「重点整備地区」には、5つのリゾートゾーンが設定されている。なかでも中心的な役割を果たしているのが、後にシーガイアとして結実する「国際海浜コンベンションリゾートゾーン」（宮崎市・宮崎市市街地、大淀河畔、一ツ葉地域、佐土原町の丘陵地を含む一帯）である¹²。

リゾート推進グループのT氏によれば、この「基本構想」はリゾート法が制定されていた段階ではすでにできていたという。採算性があり、公害への対策もなされ、漁業権の問題についてもすでに解決済みという、まさに「お手本」のような基本構想が、既にできあがっていたのである。指定を受けるための立地条件についても、

①の良好な自然条件と相当規模の広さは満たされており、②土地の確保についても、「国際海浜コンベンションリゾートゾーン」の中心になる一ツ葉の国有林の開発について、林野庁がリゾート法成立後の1987年7月、一ツ葉海岸をレクリエーション整備事業の推進調査地区に指定しており、国有林開発のモデル地区となっていたことからほぼ問題はなかった。そして③特定民間施設の整備の現実性については、すでに一ツ葉地区の開発を行っていたフェニックス国際観光の進出が決まっていた。

これだけの周到な準備がなされた宮崎県の「基本構想」は、1988年7月9日、狙い通りリゾート法の第一次指定を受ける。それから約1ヶ月後の8月23日、松形知事は「宮崎太陽海岸都市の創出をめざして」と題した講演で、次のように語っている。「リゾートこそ地域振興の大きな目玉であると、最大の切り札であると（中略）私は、昭和56年（1981）からこのリゾートというものの将来性は、こういう方向に行くであろうという想定をしておりました。したがって、そういう目で意識的に南米・北米、あるいは地中海とかスイスなどを見てまいりました」（松形 1989：46-47）。ここからは松形の、リゾート開発によって宮崎を発展させようという強い意識をうかがい知ることができる。当時の県総務企画部長NT氏が「知事は、観光の再生というよりは、観光を基幹産業に据えようと考えていた。そのためにはリゾート法の獲得が必要だったということ¹³」と語っているように、松形にとってリゾート開発は、単なる宮崎観光の再生にはとどまらない、宮崎県全体を浮揚させる「切り札」だったのである。

このようにして宮崎県は、フェニックス国際観光をパートナーとする「シーガイア」の開発に着手していった。

4. シーガイアの誕生と破綻

4. 1 シーガイアの建設と開業後の状況

第一次指定を受けてから約5ヶ月後の1988年12月19日、宮崎県はフェニックス国際観光をパートナーとする第三セクター「フェニックスリゾート株式会社」（以下「フ社」と略記）を発足させる。資本金は3億円で、出資の内訳は、フェニックス国際観光・旭洋を中心とするフェニックスグループが1億2300万円（41%）、宮崎県と宮崎市が7500万円（25%）ずつ、残りの2700万円（9%）を地元新聞社、民放局、地元銀行などが分担している。また経営陣は、社長に佐藤棟良をおき、副社長にはフェニックスグループからの1名に、フ社のメインバンクとなる第一勧業銀行からの出向役員1名が加わった。出資者である宮崎県と宮崎市からは、県出納長および宮崎市長も取締役役に名を連ねたが、実際の経営はフェニックスグループのみでなされていた。当時の県商工労働部長NH氏が「行

政がやれることの基本はインフラと諸制度の整備。そして誘客¹⁴」と語っているように、県の役割は間接的なものにとどまっていた¹⁵。

シーガイアの建設に着工したのは、1991年3月25日である。このとき予想していた総事業費は680億円だった¹⁶。しかしホテルの規模拡大（38階建てから航空法の高さ制限ぎりぎりの43階建てに）、バブル経済の影響による人件費、建材費の高騰などを受けて最終的には2000億円にまで膨らんだ。

約2年の工事を経て、1993年7月30日、世界最大（全長300m、幅100m、高さ38m）の全天候型開閉式室内ウォーターパークである「オーシャンドーム」を中心とするシーガイア第1期施設が先行オープンする。最大2.5mの波を人工的に作り出すことができ、水をつかった様々なアトラクション施設も充実しているこのオーシャンドームは、シーガイアの目玉施設であった。入場料金（ワンデイチケット）は大人4,200円であり、これは東京ディズニーランドが、当時、平日のみ発行していたパスポート料



図2 シーガイア全景（宮崎市観光協会 1997：72）

金3,900円よりも高い値段設定であった¹⁷。

そして1994年10月31日、ホテルや国際会議場など、残りの施設がすべて完成し、グランドオープンを迎える。「ホテルオーシャン45」は、地上43階、地下2階の45階層（高さ154m）、全753室（全室オーシャンビュー）という巨大なホテルで、最安値のスタンダードダブルの部屋でも19,000円というかなり高額な値段設定であった。また国際会議場である「ワールドコンベンションセンターサミット」は、6か国語同時通訳装置を完備した5,000人収容可能のメインホールを中心とする施設で、名称に含まれているように、サミット（主要国首脳会議）の開催に耐えうる会議場として建設されたものである。

このような経緯を経て、リゾート法の第一次指定を受けてから6年で、国際級のリゾート施設シーガイアは竣工した。しかし冒頭でも述べたとおり、シーガイアは一度も黒字を計上することなく、グランドオープンからわずか7年で破綻してしまう。次節では破綻までの流れを整理しておこう。

4. 2 シーガイアの破綻

フ社の事業計画では、グランドオープン時の年間入場者数は550万人を見込んでいた（後藤1999）。開業当初でも500万人と想定していたのだが、これを実現するためには1日13,000人以上が利用しなければならないことになる。しかしそれは「当時宮崎に乗り入れていた航空便のすべてが満席になっても追いつかない数字」（住谷 2003：33）であり、無謀ともいえる客数設定であった。そして実際、利用客数は1995年の380万人がピークで、その後は減少傾向となり1999年には297万人（うちオーシャンドーム利用客78万人）まで落ち込む。赤字も毎年約200億円ずつ増えていき、借金残高は1999年度末で2,640億円と、総事業費を超える金額にま

で膨らみ、金利の支払いだけで年間約61億円という状況に陥ってしまった（毎日新聞宮崎支局 2001：67-73）。

そのようななか、メインバンクである第一勧業銀行が1999年9月、フ社に融資の停止を通告する。背景にあったのは、1999年8月20日に発表された第一勧業銀行・富士銀行・日本興業銀行による経営統合計画である¹⁸。合併にあたり、不良債権の整理を求められた第一勧業銀行は、黒字化の見込めない融資先であるフ社を切り捨てたのである。

この事態に対して宮崎県は同年12月、「国際コンベンション・リゾートみやざき振興基金」を設立し、翌年1月にフ社に対して25億円の補助を行う。これは2000年7月にシーガイアで開催されることが決まっていた「九州・沖縄サミット外相会議」までシーガイアをもたせるための延命策的な性格の強い補助金であり、抜本的な経営改善を目指したものではなかった。

そして2001年2月19日、ついにフ社は会社更生法の適用を申請する。5月11日にはアメリカの投資会社「リップルウッド・ホールディングス」がシーガイアのスポンサー企業となり、宮崎地裁は更生手続きを開始。債権総額は3,547億円と認定された。

6月29日、リップルウッドはシーガイアのすべての資産を162億円で買い取る。その後12月にはシェラトンを経営しているスターウッド・ホテル&リゾートを運営会社に選定し、会社更生手続きを終える。なお従業員の大半は新会社に再雇用されたが、部課長クラスを中心とする137人が解雇されている。

5. なぜシーガイアはつくられ、破綻したのか

シーガイアが破綻した直接的な原因は、2000億円という莫大な総事業費に由来する借財であるが、問題は、なぜそのようなお金をかけてシ

ーガイアが建設されたのか、そしてそれだけのお金をなぜ調達することができたのかである。その理由について5つの観点から考察していこう。

①観光立県を目指さざるを得なかった宮崎

宮崎県知事松形とフ社社長佐藤はともに、「宮崎は貧乏県」だという認識を持っていた。例えばフェニックス国際観光の元役員であるG氏は、「(佐藤)棟良の発想の根っこにあるのは、宮崎は貧乏県だから、県外から人を呼んでお金をおとしてもらおうという発想。そうすることで宮崎県民が豊かになってほしいという思いがあった」と語っている¹⁹。つまり、「県外から人を呼ぶ」ための手段として、観光が選ばれたのである。

もちろんその背景には、新婚旅行ブーム期における大きな成功がある。だが、新婚旅行ブーム期に宮崎を訪れた「新婚さん」は、団体旅行者に近いタイプの観光客であり、決められたコースを観光バスで巡り、大淀川河畔のホテルに宿泊するという一連のコースをたどるだけで満足し、再び宮崎を訪れる「リピーター」は少なかった。その反省から松形は、「長く滞在し、何度も来てくれる観光地」であるリゾートの開発を目指したのである。

②リゾート法の問題点

2章で詳細に論じたように、リゾート開発は、貿易摩擦に起因する内需拡大への圧力と「働きバチ批判」、および経済成長による国民の経済力の高まりが重なり合った結果、四全総において地方の開発の大義名分として位置づけられた。その結果、多くの自治体が発展を計画し、「金太郎飴」のような似たようなリゾート計画が濫立することになる。

だからそれぞれのリゾート計画には、目玉と

なる施設が求められた。そうしなければ他のリゾートとの差異化を図ることができないからである。政府もそのことについて認識していたことは、「特徴的な目玉がないと国は認めてくれなかった」という県の担当部長（当時）の発言からも明らかである²⁰。そしてシーガイアの場合、その目玉施設として建設されたのが、“世界最大”の全天候型開閉式室内ウォーターパーク「オーシャンドーム」だったのである。

たしかにホテルとゴルフ場、国際会議場だけでは多くの観光客を集めることは困難であるため、シーガイアにとってオーシャンドームは不可欠の施設ではあった。だが“世界最大”の規模にするために、建設資金も、そして運用コストも高かったことが経営状況に与えた影響は大きい。

③第一勧業銀行による過剰融資

だがここで、メインバンクの第一勧業銀行は、なぜフ社に対して過剰なまでの融資を行うことができたのかという疑問が頭をもたげてくる。会社更生手続きのなかで宮崎地方裁判所は、先述のとおりフ社の債権総額を3,547億円と算定している。そのすべてが第一勧業銀行からの借財だというわけではないが、地方自治体がパートナーになっていることで信用力の高い第三セクターであるとはいえ、資本金3億円の会社に対する融資額としては、かなり無謀な金額である。

こんな融資が可能だったのは、佐藤の本業である製紙会社「旭洋」が、実質的に担保となっていたからである。実は第一勧業銀行は旭洋のメインバンクでもあり、旭洋の経理にも行員を送り込んでいた。つまり第一勧業銀行は、旭洋の財務状況を正確に把握しており、旭洋が極めて優良な、資産価値の高い企業であることを知っていたのである²¹。当時「金余り」状態にあ

った第一勧業銀行は、優良な融資先を探していた。そんな第一勧業銀行にとって、県の後ろ盾がある第三セクターであり、旭洋という担保もあるフ社は、融資先として最適だったのである²²。

このように優良企業「旭洋」の存在、第三セクターというフ社の性格、金余り状況などの理由が重なって、過剰なまでの融資が第一勧業銀行によってなされたことで、フ社は膨らみ続ける建設費と運営費を捻出することができた。しかし借金が増えれば増えるほど、その分、料金設定を高くせざるを得なくなる。これが利用者数の増加に歯止めをかけてしまい、万年赤字の状況を生みだしていった主因の1つとなってしまったのである。

④ 国有林開発というメリット

シーガイアの建設は、国有林である松林の伐採が可能になったからこそ実現した。それは、リゾート法の指定を受けたこと、そして林野庁の国有林活用事業「ヒューマン・グリーン・プラン」の指定地域になったことによって可能になったのである。そもそも松形知事は、知事になる前は林野庁長官をつとめており、林野行政に精通している人物であった。そのこともスムーズな指定に影響している。

そして、すでに一ツ葉地域の開発に成功していたフェニックス国際観光としては、隣接する国有林（松林）の開発が可能になることで、さらに事業拡大をはかることができるというメリットもあった。フェニックス国際観光は、すでに一ツ葉で、国際会議場を備えたホテル「サンホテルフェニックス」（1973年竣工）を建設していた。しかしフ社元専務U氏によれば、「サンホテルフェニックス」では大規模な会議のときにすべての参加者を宿泊させることができなかったため、「昭和50年代末ごろ、サンホテル

を増築しようという計画があった。でもリゾート法が成立したことで、オーシャン45になった²³」と述懐している。このように佐藤は、一ツ葉をさらに開発したいという計画をもともと持っていた。そこにリゾート法が成立したことで、更に規模の大きな国際会議場とホテルを建築することになったのである。

つまりシーガイア開発は、佐藤にとっても大きな利益の見込める事業であった。しかも開発した国有林は、当初は貸与という形になるが、将来的には取得できることになっていた。実際、1996年9月30日、国はフ社に国有林地13.5ヘクタールを、推定時価よりも安い約100億円で売却している（後藤 1999）。

⑤ 佐藤棟良の郷土愛

そして忘れてはならないのは、佐藤棟良の深い郷土への愛である。シーガイアの建設について佐藤は、財界紙のインタビュー記事のなかで「これは、おそらく自分の最後の仕事になるだろう。やはり自分の故郷だから、死んだあとで『いいものをつくってくれたな』といわれたい」（佐藤 1997：137）と語っている。そしてシーガイアに設置されている「誠心の碑」には、「故郷を愛し、人を愛す」という直筆の文字が刻まれている。この郷土愛は、佐藤を突き動かす力の源泉となっていた。

だから佐藤は、採算を度外視してでも、シーガイアを「県民の財産」となるようなものにつくりあげたのだろう。そしてその破綻の責任も、すべて自分が背負った。会社更生法適用を発表した際、会見において佐藤は「失敗は私の責任であって、行政の責任ではない」と語っている。ここには郷土に迷惑をかけたくないという佐藤の想いが表れているといえよう。

重要なのは、こうした佐藤の個人的な感情を現実化させるだけの条件がそろっていたという

ことである。だからシーガイアは建設され得た。だがしかし、それはつくるための条件であり、維持していくための条件ではなかった。それゆえにシーガイアは破綻してしまったのである。

6. シーガイア開発の失敗から見えること

こうして宮崎県が地域の活性化を目指して実行した一大プロジェクトであるシーガイア開発は、第三セクターであるフ社の破綻という帰結を迎えることになってしまった。とはいえ、その後もシーガイアは、フェニックス・シーガイア・リゾートと名称を変え、2012年3月26日以降はゲーム・パチンコメーカーのセガサミーホールディングスの完全子会社として現在も営業中である。オーシャンドームこそ2007年以降営業を停止しているが²⁴、結果的に宮崎には、立派な高層ホテル、サミットも開催できる高水準の国際会議場などの「財産」が残されたのである。

だがしかし、そのほとんどをフェニックスグループが負担したとはいえ、3,547億円という巨額の負債を生み出したシーガイア開発について反省しておく必要はあるだろう。ただ、ここで反省すべきなのは、観光政策の失敗ではない。松形-佐藤が、新婚旅行ブームの「反省」からリゾートによる誘客を図った結果がシーガイアであることに鑑みれば、「観光によって地域発展を図る」という発想それ自体の問題性を反省する必要がある。

そこで考えなければならないのは、宮崎が外部（中央）に依存していることの問題性である。そもそもシーガイアは、県の力でできた施設ではない。フェニックス国際観光の拠点はたしかに宮崎にあったが、莫大な開発・運営資金が第一勧業銀行という外部資本から融資されたのは大阪にある旭洋が評価されていたからであり、純粋な県内資本とはいえない。だから第一勧業

銀行の都合によって融資がストップしたとき、フ社も宮崎県もサミットまで延命することくらいしかできなかったのである。つまりシーガイアとは、「身の丈」にあわない開発だったのだ。

しかしこれを促進したのは国の政策である四全総とリゾート法である。この2つの政策がなければ、なんらかの開発はなされていたかもしれないが、シーガイアほどの大規模な開発はなされ得なかった。その意味でシーガイアは、中央に依存しながら、中央にあおられて、中央の力につくられ、中央の都合で破綻に追い込まれたのである。

そしていま、新たな「中央からの風」が宮崎におそいかかろうとしている。1つはカジノ法案である。セガサミーがシーガイアを完全子会社化したのは、国内で解禁される可能性が高まっているカジノの導入を見越してのことであるとされている。市街地からは適度に離れており、リゾートホテルと国際会議場を兼ね備えたシーガイアは、カジノの立地として適している。このカジノへの期待は県内でも高く、2013年11月には宮崎県商工会議所連合会が中心となって、カジノ誘致に向けた研究会を発足させている。だがこれも、中央の政策と外部資本とが合わさることによってなされる開発であり、宮崎が主導しているわけではないため、本当に宮崎にとって益のある開発となるのかは疑問がある。

もう1つの風は、地方創生である。地方創生の背後にあるのは、「六全総」にあたる「国土のグランドデザイン2050」なのだが、この計画は、「国土の均衡ある発展」という、これまでの全国総合開発計画の基本姿勢を捨て、選択的に選ばれた特定の地域に投資を集中的に行う「選択と集中」を前面に掲げている点において、従来の全総とは大きく異なっている。

いま各都道府県は、「人口減少を克服し将来にわたって活力ある日本社会を実現するための

5か年計画」として政府が策定した「総合戦略」の地方版をとりまとめるよう指示されており、政府から競争をあおられているが、「選択と集中」が政府の基本姿勢となったいま、競争に負け、選択されなかった地域は淘汰される可能性が限りなく高まっている。自治体間の競争は、選択されなかった地域への投資の削減を正当化する役割を果たしているのである²⁵。宮崎県がどのような「総合戦略」を策定するのか定かではないが、中央に期待し、身をゆだねた結果としてのシーガイアの破綻という経験と真摯に向き合い、反省した上で策定しなければ、同じ轍

を踏むことになりかねないといわざるを得ない。

このように現在、宮崎の将来に大きく影響を及ぼすであろう事態が、中央の意向のもとに進められている。この状況に既視感を覚えるのは、この状況が、四全総・リゾート法を契機として、中央の資本も呼び込みながらシーガイアがつくられた経緯と類似しているからである。松形と佐藤が「県民の財産」として残したシーガイアがこれからも財産でありつづけるためにも、シーガイアという経験を「中央-地方」という観点からきちんと検証していくことが求められているのである。

〔注〕

- 1 岩切章太郎は1893年（明治26）、宮崎市に生まれた実業家。1926年（大正15）に宮崎交通の前身である宮崎市街自動車株式会社を設立し、その後、自らの事業拡大の一環として宮崎の観光開発に多大な貢献をした人物である。1985年逝去。
- 2 国や地方公共団体が民間事業者と共に投資して運営する事業体のこと。
- 3 詳細は割愛するが、リゾート開発を国家政策として位置づけようとする構想は、四全総以前から提起されている。矢野（1991）によれば、最初に自民党の中堅議員を中心とする国会議員の政策集団が提案し、1985年7月には浜田卓二郎衆議院議員を代表幹事とする政策集団「自由主義経済推進機構」が『緑陽日本構想』を発表、リゾート主導による国土開発という考え方を提唱している。通産省もこれを受けて同年8月には「大規模複合余暇施設整備事業構想」を発表、1986年10月には自民党国会議員155名による「大規模リゾート建設促進議員連盟」が、地方でも11月に「大規模リゾート地域整備推進協議会」が発足するなど、政官財が一体となってリゾート開発を国家的プロジェクトにするべく動いて

いた。その帰結としてのリゾート法であり、四全総だということになる。

- 4 リゾート法の成立過程の詳細については今村（1992）に譲るが、法案が閣議決定されてから国会での審議を経て公布・施行されるまでの期間が3ヶ月に満たない、異様とも思える速さで成立していることだけはここで指摘しておきたい。特に国会での審議は、審議がなされた第108回国会のメインの争点が売上税法案であったことの影響を受け、衆参両院あわせて9日間しかなされていない。
- 5 同法第2条に定義がなされている。
- 6 林野庁の公式サイトには「年間を通じて利用や滞在が可能なさまざまなレクリエーション施設を総合的に設置し、野外レクリエーションの場、青少年の教育の場、保養の場などを提供する事業」との定義がなされている（2015年1月7日アクセス）。なお通達の背景には、1975年から赤字に転落した国有林野経営の不振と、それに対する財界からの経営改善への圧力がある。
- 7 なお同構想を発表したのは土木部都市緑地公園課である。
- 8 民活重視の姿勢は、1981年に発足した第二次臨時行政調査会（第二臨調・土光臨調）でも示

- されており、その影響を受けていることも指摘しておく必要があるだろう。
- 9 なお県の役割は、観光基盤施設の整備、民間企業の進出誘発、市町の計画的な観光レクリエーション開発整備の振興や調整の促進という副次的なものとしてされている。
- 10 2014年11月10日聞き取り
- 11 なお平成の大合併により、現在では清武町、田野町、佐土原町は宮崎市に編入され、南郷町、北郷町も日南市に編入されている。
- 12 ただし、「基本構想」の時点で想定されていたのは、国際級リゾートホテル、国際会議場、ゴルフ場、スポーツランドなどであり、シーガイア破綻の引き金となる全天候型ドーム式室内プール「オーシャンドーム」ははいっていなかった。ただし、第一次指定を受けた翌月、8月23日に知事が行った講演「宮崎太陽海岸都市の創出をめざして」では「一期工事の主なものとして、38階のホテル、5000人収容の国際会議場、そして、目をひくのはウォーターパークという室内の大プールであります。（中略）冬は温水にするのですが、波を2、3メートル立てて、一年中、一日二十四時間、サーフィンが楽しめる」（松形 1989：62）との言及がある。
- 13 2014年5月19日聞き取り
- 14 2014年5月18日聞き取り
- 15 もっともインフラの整備は、それ自体が目的でもあった。県総務企画部長であったNT氏は「インフラ整備のポイントは東九州自動車道の建設と日豊本線（JR九州）の複線化。これを進めるため、シーガイアをつくり、拠点をつくる。そうすることでインフラ整備を正当化しようという考えがあった」と証言している（2014年5月19日聞き取り）。
- 16 なお、1987年にフェニックス国際観光が発表した「一ツ葉フェニックスリゾート開発計画」では、投資総額を「概略1000億円」としている。
- 17 オーシャンドームの規模や入場料金については浦部（1995）を参照している。
- 18 2000年9月29日、みずほフィナンシャルグループが発足している。
- 19 2014年5月18日聞き取り。またフ社の元専務U氏によれば、フェニックス国際観光の社員の給料は、県内でもかなり高い水準であった。それは社員にお金を使わせることで少しでも宮崎の経済発展に貢献しようとしていたからだという（2014年5月19日聞き取り）。
- 20 『朝日新聞（西部版）』2014年12月22日付朝刊（「地方活性」シーガイアの教訓）
- 21 1999年に財界紙からの取材に答えて佐藤棟良は「約40社からなる旭洋グループの年商は現在、約3,700億円（中略）。旭洋グループの一割にも満たない売り上げのシーガイアが、たとえ1,000億円や2,000億円の赤字を出してもびくつかないのは総資産1兆6,000億円という評価をいただいている旭洋グループの信用・補償があればこそ」と語っている（佐藤 1999：72）。
- 22 フ社専務取締役の浦部晃一は、東京の航空政策研究会に招かれて、財界の指導者層や有識者たちの前でシーガイアの開発についての講演を行っている。そのなかで浦部は「宮崎という土地柄でこう考えますと、実はこの2000億円の投資ということは、どのようなデータから見ましても、生まれないもののございます。銀行の皆さん方からお伺いしますと、できないんだそうです」と発言している（浦部 1995：32）。ここからは、第一勧業銀行も、宮崎の資本だけで巨額の融資を決定していたわけではないということが読み取れる。
- 23 2014年5月19日聞き取り
- 24 なお2014年8月1日には、オーシャンドームを解体する方針が発表されている。
- 25 しかも、国の指示に従わないという選択肢は、地方自治体にはほとんど残されていない。普天

間代替施設の辺野古沖建設を拒絶する県知事を誕生させた沖縄県は、知事が上京しても面会を拒否されるなど、政府からあからさまなまでの冷遇を受けている。国の指示に従わない地域は切り捨てるという態度を隠すことなくあらわにする政府の姿は、地方には脅威として映るであろう。

〔文献リスト〕

- 石橋章市朗、2007、「観光振興の政策過程研究－宮崎県のリゾート計画を事例に」『関西大学経済政治研究所研究双書 第143冊 サステイナブル社会と公共政策』、pp.149-187
- 今村都南男、1992、「リゾート法の制定過程とその背景」今村都南男編『リゾート法と地域振興』ぎょうせい
- 入谷貴夫、1999、「『宮崎・日南海岸リゾート構想』の財政問題」『宮崎大学教育文化学部紀要』1号
- 浦部晃一、1995、『シーガイアの開発コンセプトと地域振興－現況と今後の展望』航空政策研究会
- 神原勝、1992、「リゾート法とリゾート開発」今村都南男編『リゾート法と地域振興』ぎょうせい
- 熊本博之、2014、「大淀川から一ツ葉へ」『明星大学社会学研究紀要』第34号
- 経済企画庁、1988、『世界とともに生きる日本－経済運営5カ年計画』
- 国土庁、1987、『第四次全国総合開発計画』
- 後藤好成、1999、「一ツ葉リゾート開発（宮崎シーガイア）」三橋良士明・田窪五朗・自治体問題研究所編『第三セクターの法的検証』自治体研究社
- 佐藤棟良、1997、「宮崎“シーガイア・プロジェクト”の今後」『財界』1997年9月23日号（第45巻25号）
- 佐藤棟良、1999、「生涯社長として指揮を執り、経営責任を果たしていく」『財界九州』1999年8月号（通巻899号）
- 鈴木茂、1991、「四全総とリゾート」鈴木茂・小淵港編『リゾートの総合的研究－国民の「休養権」と公共責任』晃洋書房
- 住谷史雄、2003、『検証転換期宮崎－シーガイアの挫折を乗り越えて』鉦脈社
- 長谷川司、2010、「戦後地方博覧会における地域イメージの再構築－南国宮崎博（1954）のケーススタディ－」『総合政策研究』第33巻、pp.105-117
- 福田善乙、1991、「リゾート・ブームと「リゾート列島化」」鈴木茂・小淵港編『リゾートの総合的研究－国民の「休養権」と公共責任』晃洋書房
- 毎日新聞宮崎支局編『しっかりせんか！宮崎観光－シーガイア再生へのメッセージ』鉦脈社
- 松形祐堯、1989、『宮崎・21世紀への飛躍－日本一住みよい郷土をめざして』ぎょうせい
- 宮崎市観光協会、1997、『みやざきの観光物語 1947-1997』
- 森津千尋、2010、「宮崎観光とメディア（1）」『宮崎公立大学人文学部紀要』第18巻、第1号、pp.259-269
- 矢野達雄、1991、「リゾート法の特徴と諸問題」鈴木茂・小淵港編『リゾートの総合的研究－国民の「休養権」と公共責任』晃洋書房

（くまもと ひろゆき、本学科准教授）