

## Ⅲ-5-②. Integrated Resort(カジノを含む統合型リゾート)

## 【要約】

- ◆ カジノにホテルやコンベンション施設、エンターテイメント施設等が併設された、Integrated Resort(以下 IR)というリゾート開発形態が、近年のシンガポールの導入事例で観光振興や雇用・経済に絶大な効果を発揮しつつあり、今注目を浴びている。日本への IR 導入の推進を図る法案を上程しようとする動きが国政レベルで起きており、震災・原子力発電所事故で停滞を余儀なくされた日本のインバウンド観光と地域経済の振興策として IR 導入に対する期待は高まりを見せている。
- ◆ 一方、新たなギャンブルの導入は、依存症など深刻な弊害を齎す可能性があり、メリット・デメリットを冷静に比較衡量することが求められる。これまで我が国におけるカジノ導入の議論は 10 年以上の長きに亘り行われてきたものの、弊害の把握と抑止策の検討が十分になされたとは言えず、未だに決着を見ていない。様々な課題に直面する日本で IR 導入に関する議論は必ずしも優先順位が高いものとは言えず、今後更に徒に時間を浪費することなくデメリットを含めた判断材料を十分に俎上に載せた上で、国民の理解を得つつ科学的態度をもって是非を決することが必要と言えよう。

## 1. 我が国におけるカジノ導入検討の振返りと現状

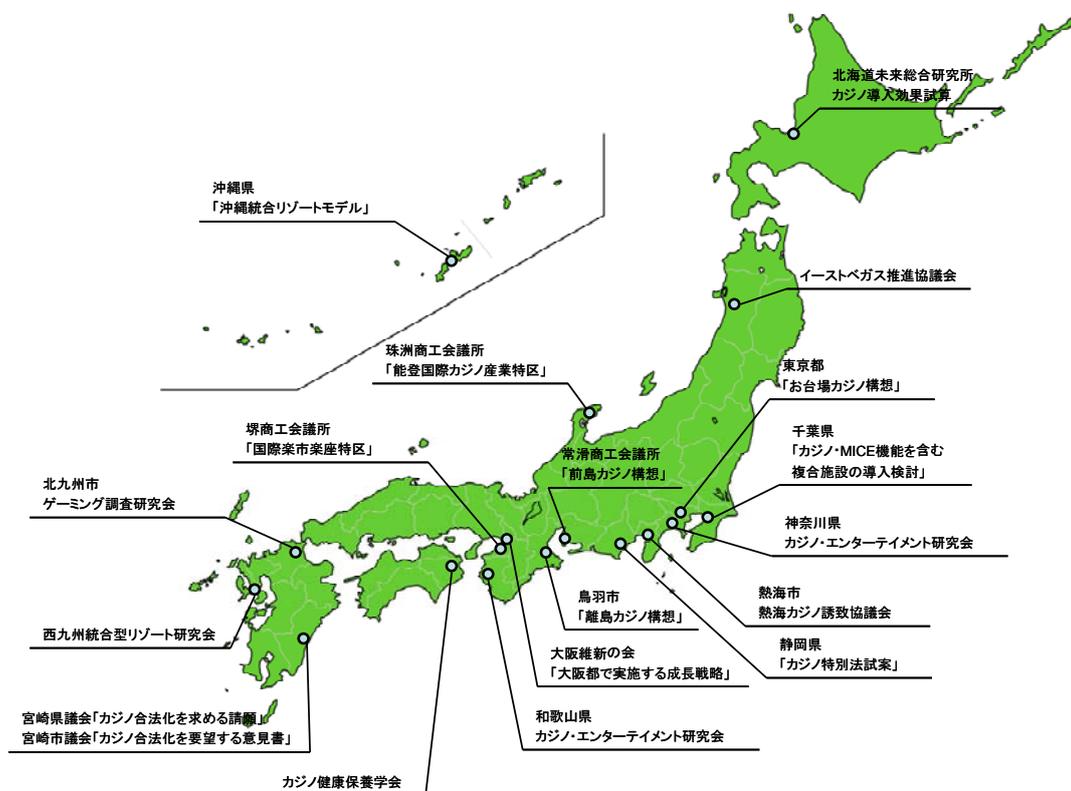
導入への動き  
「はや 10 年超」

日本におけるカジノ導入の議論に大きな一石を投じたのは、石原都政であった。1999 年 4 月にスタートを切った石原都政は、早くも 12 月には与党政策責任者会議に出席し、カジノ運営に関して法改正を含む国の支援を要請するなど国政レベルへのアプローチを行い、その後も都政は独自の取組みを進めた。都政の動きに触発されるように、他地域の自治体や経済・観光団体等にもカジノ導入に向けた研究・提言活動は急速に広がりを見せ、近時千葉県が成田空港周辺へのカジノ導入を検討する方針を打ち出したほか、大阪都構想を掲げ大阪府知事・大阪市長同時選挙で劇的な勝利を収めた大阪維新の会の選挙公約においても、成長戦略として統合型リゾートの立地促進が挙げられるなど、現在に至っても継続している(【図表Ⅲ-5-②-1】)。

中央政界のカジ  
ノ立法化への取  
組み

地域レベルのカジノ導入に向けた取組みに中央政界も呼応し、2002 年 12 月には与党自由民主党で「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」が発足するなど国政レベルでも検討を進める動きが見られたが、政治状況の変化により議論は停滞を余儀なくされてきた。2009 年の政権交代以降、2010 年 4 月に超党派の「国際観光産業振興推進議員連盟」(以下 IR 議連)が発足、中央政界レベルにおける立法化に向けた取組みは再び活発な動きを見せ始める。IR 議連は約 1 年半の活動を経て、2011 年 8 月に「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法案」(以下 IR 推進法案)を公表、2012 年の通常国会への上程を目指し各党で党内手続が進行しつつある模様だ。

【図表 III-5-②-1】主なカジノ導入検討地域



(出所) 各種報道等よりみずほコーポレート銀行産業調査部作成

#### IR 推進法による 検討体制と基本 的制度設計

IR 議連が今回制定を目指している IR 推進法案は、カジノを含む統合型リゾート(以下 IR 施設)の設置を推進する基本法との位置付けにあり、IR 施設の設置に関する基本的な制度設計を定めるほか、政府に対し IR 施設の設置に係る実施法の策定に向けた検討・調整組織の設置と、2 年以内の実施法の制定を義務付ける内容となっている<sup>1</sup>。IR 推進法案が定める実施法立案に向けた検討体制は、内閣に内閣総理大臣を本部長とする特定複合観光施設区域整備推進本部を置いて総合調整・法律・政令の立案を進めるとともに、国会議員が委員の半数以上を占める特定複合観光施設区域整備推進会議を設置、重要事項について調査・審議を行い本部長である内閣総理大臣に意見を述べる事が出来、且つその意見は遅滞なく公表されるなど、検討段階における立法府の意思の反映と意見の公表を通じた世論喚起・民意の反映を図ろうとするものと付度される。

また IR 推進法案において想定されるカジノの導入は、①地方自治体が国(主務大臣)に対して IR 施設を設置する区域を申請、②国(主務大臣)は地方自治体の申請を審査し一定の基準の下に当該区域について指定、③地方自治体は国の認定を得られた後、カジノ施設設置・運営者の公募手続等を実施、関心のある事業者が応募、④地方自治体は応募内容を審査の上、カジノ施設設置・運営者を指定、⑤選定されたカジノ施設設置・運営者含むカジノ施設関係者は、新たに設けられる国の機関であるカジノ管理委員会に必要とさ

<sup>1</sup>国際観光産業振興議員連盟「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案(未定稿)」

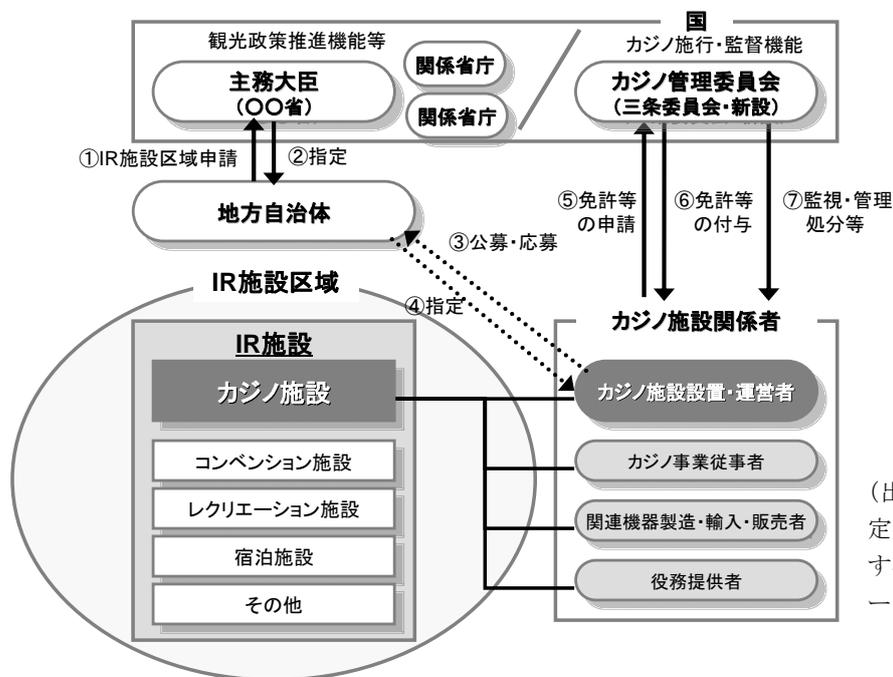
れる免許等を申請、⑥カジノ管理委員会はカジノ施設関係者を調査・審査の上、不適当な者は排除し、適切性が認められれば免許等を付与、⑦カジノ施設設置・運営者を含むカジノ施設関係者は、必要とされる免許等を得た後、カジノ施設等を整備・運営し、カジノ管理委員会はカジノ施設関係者の監視・管理及び必要な処分を行う、という一見非常に複雑なプロセスを踏む(【図表 III-5-②-2】)。

複雑なプロセス  
の意味するところ

このような複雑なプロセス・役割分担は、カジノに求められる健全性・安全性・規律、米国において Integrity<sup>2</sup>と言われる概念、を担保し、カジノ施設に対する国民の信頼を確保しようという意図であろう。カジノ推進法案は IR 施設の民設民営を想定しているが、国が地域を選ぶ、地域(地方自治体)が事業者を選ぶ、国が民間事業者の監視・管理を行うことで権限の分散化を図っている。また中央政府内部においても、地域の選定を行うなど観光政策の推進等を行う機関(主務大臣)と規制・監視機関(カジノ管理委員会)を分離、規制・監視機関は準立法権を持ち独立性・中立性の高いいわゆる三条委員会<sup>3</sup>としている。これらは癒着・腐敗・利権化などを予め防止する意図であろう。

我が国においても闇カジノ、バカラ賭博、ノミ行為の検挙等で見られるように、賭博と組織悪は容易に結びつく性質が指摘される。諸外国においてもカジノ施設の設置・運営に関与する組織・個人には、犯罪歴は無論のこと財産・納税歴など厳格な背景調査が行われる事例は多い。IR 推進法案はあくまで基本法であり、監視・管理のあり方の詳細は政府による実施法検討・立案に委ねているが、カジノの健全性と国民の信頼の確保には、独立・中立の強力な規制・監視機関の存在が必要との認識が根底にあるものと推察される。

【図表 III-5-②-2】IR 推進法(案)による IR 施設設置・運営のプロセス・役割分担



(出所) 国際観光産業振興議員連盟「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案(未定稿)」よりみずほコーポレート銀行産業調査部作成

<sup>2</sup>integrity:1.誠実、正直、高潔、品位/2.完全(な状態)、完全性・全体性/3.システムや信号の整合性

<sup>3</sup>国家行政組織法第三条に基き設置される行政組織。国家公安委員会・公正取引委員会等が該当。「庁」と同格の独立した組織と見做される。

## 2. カジノとカジノの発展形態「Integrated Resort」とは何か

カジノ施設単体の導入ではなく主眼はあくまでIR

これまで特に解説なく「カジノを含む統合型リゾート(IR: Integrated Resort)」という単語を用いてきたが、ここでIRとは何かについて触れておきたい。集客施設としての側面に着目した場合、競馬・競輪・競艇といった日本における既存の公営賭博関連施設が、必ずしも複合施設としては意図されず、基本的に単独の施設として立地しているのと同様に、カジノ施設も単独で成立・立地する。しかしながら、日本におけるカジノ導入を巡る議論は、前章において触れたIR議連の法案や各地域レベルの検討に見られるように、カジノ施設単体の導入ではなく、あくまでカジノを含む統合型リゾート施設(IR 施設)の導入を主眼としている、と考えるのが良いだろう。今なぜIRの導入を図る機運があるのか、なぜカジノ単体ではなくIRなのか、カジノの導入に弊害が懸念されるならカジノ抜きで複合観光施設を導入すればいいのではないかと、といった疑問に答えるには、IRの性質とその発展を振り返る必要がある。

ラスベガスにおけるカジノ産業の目を瞶る発展

今日における「カジノを含む統合型リゾート(IR)」発展には、米国ラスベガスのカジノ産業の隆盛が多大な貢献を果たしたことに異論はあるまい。米国ネバダ州は1967年に「企業ゲーミング法」を制定、参入規制の緩和によりホテルや他のエンターテインメント産業など大資本の参入が可能となり、また競争的な市場環境が各事業者を経営形態のあり方の発展を促していった<sup>4</sup>。ラスベガスにおける5000室ものホテルが付随した巨大施設、世界の観光都市等を模した非日常的な空間については、旅行パンフレット・ガイドブック等を通じて日本にも紹介があり容易に目にすることが出来る。

統合型リゾート化が発展の一要因

ラスベガスにおけるカジノ産業の大いなる発展は、単にカジノ施設の数や面積を増やすことによって成し遂げられたものでは決してない。当初は、カジノ施設にレストラン等が付随した単純な施設であったカジノが、観光客・旅行客の誘致と施設への滞在時間を延ばしゲーミング消費時間を増大させる目的でホテルと複合施設化、更に多種多様な顧客を引き付けるためにあらゆる手法を動員すべくコンベンション施設・アトラクション・劇場ほか他のエンターテインメント施設等と複合化、全体もテーマ性を持った内外装で統一し非日常感を演出するなどした統合型リゾート施設へと、施設自体も徐々に発展を遂げてきたのである<sup>5</sup>。カジノに付随した各施設自体の収益性はカジノに比べれば必ずしも高いものではなく、設備投資額の増大も避けられないが、ラスベガスにおける競争的な市場環境が他施設との差別化の必要性を生み、また発展した各施設間の競争が単に決まった需要を奪い合うのではなく、ディスティネーション・リゾートとしてのラスベガスの地位を高めることに繋がったのであろう。

統合型リゾートにおいてカジノは最早主体ではないか？

カジノの統合型リゾート(IR)化によって、カジノの床面積が施設全体に占める割合は必ずしも高いものではなくっており、またカジノ以外の売上の比率が高まりつつあることや、宿泊施設をはじめとした付随施設自体が収益性を見出せるビジネスへと変化との指摘もある。こういった事象・見解は、一見、統合型リゾート(IR)施設において、カジノは最早中核施設とは言えないものであるかのような誤解を生むこともある。

確かにラスベガス地区の存在する米国ネバダ州ゲーミング委員会の統計によ

<sup>4</sup>日本プロジェクト産業協議会「米国・カナダにおけるゲーミングビジネスの実態に関する調査報告書」等

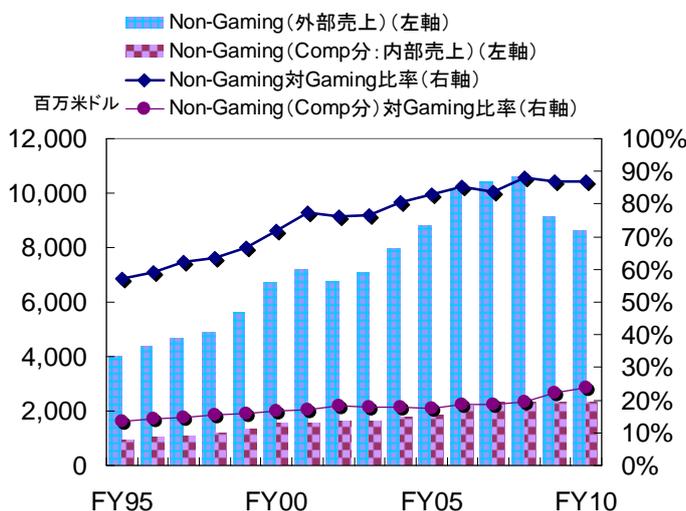
<sup>5</sup>日本プロジェクト産業協議会「米国・カナダにおけるゲーミングビジネスの実態に関する調査報告書」等

れば、ネバダ州のカジノ施設のゲーミング収入(賭博による粗利益)に対するゲーミング以外の外部収入(宿泊・飲食施設等の売上)の割合は、直近15年で約6割から約9割程度まで高まりつつあり、これだけ見ればゲーミングとそれ以外の売上はほぼ半々と言って良い水準にあるのは確かだ(【図表Ⅲ-5-②-3】)。

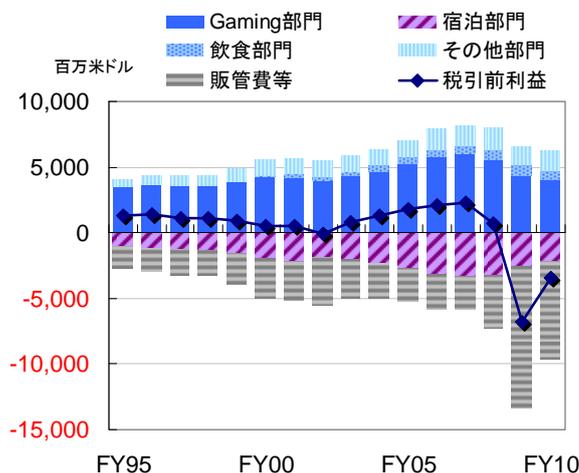
稼ぎはあくまで「ゲーミング」が主体

更に米国ネバダ州ゲーミング委員会による統計で、カジノ施設内の各部門の損益貢献を見れば、各部門の性格がより明らかになる(【図表Ⅲ-5-②-4】)。飲食部門とその他部門の損益は概ね黒字であるものの、宿泊部門は大きな赤字となっており、ゲーミング以外の部門合計でも赤字となる。通常、ホテル経営においては、宿泊部門の収益性が相対的に高く、飲食部門の収益は相対的に低いと言われるが、全く対照的で興味深い。宿泊部門自体が、ゲーミング収入を極大化するために顧客の滞在時間を延ばすマーケティング・ツール、あくまで付随施設であるとの性質が窺える。

【図表Ⅲ-5-②-3】ネバダ州カジノの Non-Gaming 収入



【図表Ⅲ-5-②-4】ネバダ州カジノの収益構造



(出所)【図表Ⅲ-5-②-3, 4】ともに、Nevada Gaming Control Board「Annual Nevada Gaming Abstract Reports」よりみずほコーポレート銀行 産業調査部作成

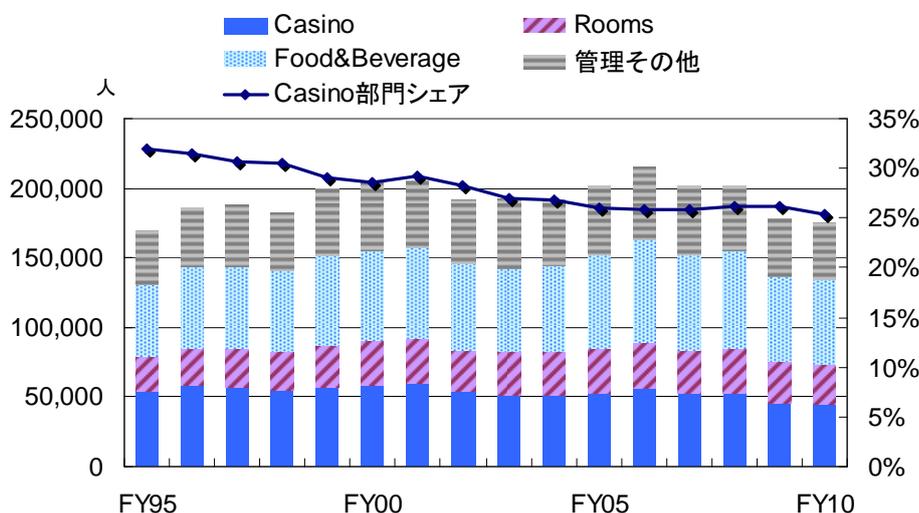
これまで見てきたように、ラスベガスのカジノ施設においては、ゲーミング部門以外の売上規模・シェアともに高まりを見せつつも、部門別の収益貢献を見れば自ずと明らかであるように、あくまでゲーミングビジネスに主眼が置かれており、カジノ抜きの統合型リゾートというのは存立し得ないと言って良いだろう。飲食・宿泊など付随施設は、それ自体の収益性に着目した整備・運営というよりは、ゲーミング収入を極大化させるためのツールとして重要な位置付けを持っているものと推察される。

カジノ部門以外も大きい雇用創出効果

ここまでラスベガスを題材にカジノ及び IR のビジネスとしての側面を見てきたが、次に主にプラス面の経済・社会的効果について触れてみたい。ビジネスとしての構造を以って「カジノを含む統合型リゾート(IR)」が単なるギャンブル施設以上でも以下でもない、と見るのは早計だろう。ラスベガスはカジノ産業の発展によって、膨大な来訪者を集め、莫大な投資・雇用を生み出している。ラ

スベガスは宿泊施設だけでも、2010年現在、約149,000室と東京都(約136,000室)<sup>6</sup>を上回る施設を擁している。またネバダ州全体でカジノ施設の土地を除く固定資産は336億ドルを数え、償却を考慮すればこれを遥かに上回る投資が行われてきたものと言える<sup>7</sup>。プラス面の経済・社会的効果の最たるものは雇用だろう。ネバダ州のカジノ施設は、リーマンショックによる落込みを経た後でも、ネバダ州の人口の6.5%にあたる約175,000人の雇用を生み出している(【図表Ⅲ-5-②-5】)。しかもカジノ部門における雇用は約44,000人とその4分の1に過ぎず、雇用の過半は飲食・宿泊などカジノ部門以外によるものであり、関連機器製造や関連サービスを含めれば更に大きなボリュームになることは容易に想像できる。これも単純カジノ施設から、関連付随施設を含んだ統合型リゾート(IR)への発達を遂げたことによる効果の一つと言えよう。

【図表Ⅲ-5-②-5】ネバダ州のカジノ施設の部門別雇用推移



(出所) Nevada Gaming Control Board「Annual Nevada Gaming Abstract Reports」より  
みずほコーポレート銀行 産業調査部作成

雇用の質には  
批判的見解も

砂漠の真ん中に形成されたラスベガスは、都市の形成・発展を促す資源を十分に持たない中、フーバーダム建設から容易な離婚手続、カジノまであらゆる手法を用いて集積を図った特異な都市であり、既存都市圏域等にカジノを含む統合型リゾート(IR)導入を検討しよう、という日本の議論には直ちに援用できない面もあろう。他方、カジノを含む統合型リゾート(IR)が生まれた地として、IRの性質や経済・社会的効果とその限界を認識する上で、日本におけるIR導入の検討の議論においても、示唆に富むものと言えるのではなかろうか。

<sup>6</sup>厚生労働省「衛生行政報告例」によるホテル・旅館の客室数合計

<sup>7</sup>NEVADA GAMING COMMISSION and STATE GAMING CONTROL BOARD「Annual Nevada Gaming Abstract Reports」

### 3. 日本における「Integrated Resort」の可能性

IR 導入に期待される経済波及・雇用創出効果

最後に日本へのカジノを含む統合型リゾート(IR)導入は、どのような可能性を持つものなのか、考察を加えて見たい。既に IR 導入による経済効果については多数の試算がなされており、大きな経済波及効果・雇用創出効果が期待されている。多数のカジノ施設が立地するようになれば、施設間の競合などの要因を考慮する必要もあるが、カジノの導入が限定された施設数でスタートを切るのであれば、アジア圏の導入事例など見てもプラスの経済効果に関しては妥当性が認められよう。また我が国のカジノを含む統合型リゾートの導入の議論が MICE<sup>8</sup>の振興を眼目においていることに留意する必要がある。我が国の観光は東日本大震災以降、激しい逆風に晒されておりインパクトのある取り組みが必要とされている。MICE はその経済規模の大きさ(約 3 兆円)<sup>9</sup>に加え、企業・大学等の知的人材の国際的交流の機会を提供、人的ネットワークの形成を通じてビジネス機会を創出するなどのメリットが認識され、各国間で誘致競争が起きている。カジノを含む統合型リゾートの整備を通じて、競争力ある施設と実績ある外国資本による大規模 MICE 施設の運営ノウハウを導入することは、MICE 分野における我が国の競争力を大幅に向上させる可能性を持つものと言える。

IR 導入による負の効果は定量的に把握できないか？

一方で経済効果に関する試算には、カジノ消費に代替性があるのではない(カジノで消費が起こる分、他の消費が減少する可能性)などの評価を含んでいないといった通常の経済波及効果の試算にありがちな問題とは別に、マイナスの効果を十分に含んでいない、という問題が存在する。我が国におけるカジノ導入の議論では、経済波及効果、雇用創出効果や新規財源の創出といったその導入効果の高さについて定量的に把握することが試みられる一方、弊害については一転してギャンブル依存症への対策が必要といった定性的な見解、諸外国におけるギャンブル依存症対策事例などの紹介に止まり、比較衡量を十分に行う材料を欠くきらいがある。

米国では、商業的賭博の社会的・経済的影響を包括的に分析・評価する国家ゲーミング影響度調査委員会が米国議会内部に設置され調査を実施、問題・病的ギャンブラーについて、不法行為や自殺・家庭内暴力など損失が明示的でないものを除いた社会的コストを年間約 50 億ドル、生涯コストを約 400 億ドルとの試算を行ったほか、カジノの増殖に対し一定の歯止めをかけることや社会的影響を更に調査する必要性に言及している<sup>10</sup>。また韓国で政府としてギャンブルの弊害に取り組む国家ゲーミング産業統合監視委員会の金委員長は、日本での講演で、韓国におけるギャンブル産業売上 16.5 兆ウォンに対し家庭崩壊や労働意欲の低下で社会全体で 60 兆ウォンの損失が生まれたとの試算を紹介している<sup>11</sup>。

諸外国ではこのようにギャンブルの弊害に対する認知・研究が進むのに対し、我が国ではギャンブル依存症による弊害はあくまで「自己責任」と見做されることが多く、疾病としての社会的認知・影響把握は十分に行われてきたとは言

<sup>8</sup>MICE: Meeting, Incentive Travel, Convention, Event/Exhibition の略。多くの集客が見込めるビジネスイベント・国際会議等の総称

<sup>9</sup>観光庁「国際交流の拡大に資する MICE 推進アクションプラン」

<sup>10</sup>大阪商業大学アミューズメント研究業書「カジノ導入を巡る諸問題<1>」

<sup>11</sup>2011年11月27日付朝日新聞朝刊

えない。賭博を認めてこなかった国・地域が新たに商業的賭博を導入するのであれば、影響を算定することは確かに困難であろう。一方で我が国は既に有数のギャンブル大国であり、パチンコを含む既存ギャンブルの社会的影響を把握・分析すれば、カジノ導入による社会的弊害の発生を類推することが可能になるとともに、その影響をミニマイズする対応策に本来大きな知見を提供できるはずである。

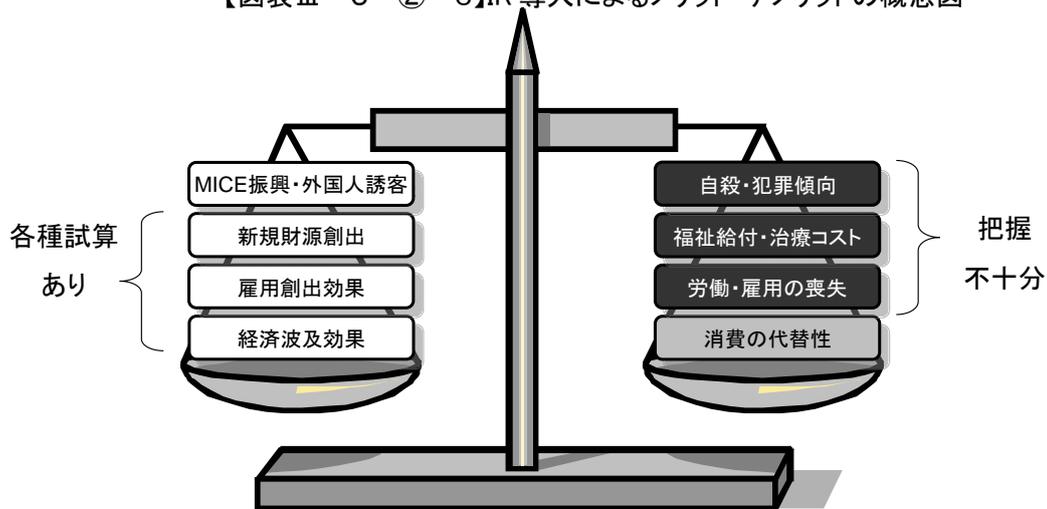
国民・住民の理解が必要

諸外国においても、カジノの導入を巡る議論が長期に亘って展開された事例は多い。何処の国・地域で検討を行ってみても、カジノはそれだけ功罪半ばするものだけということなのだろう。近時台湾において、10 年来の議論を経て離島(澎湖諸島)へのカジノ設置を政府が推進、住民投票の実施によって認める法案が立法院を通過したが、可決すると見られていた住民投票で否決され頓挫している。カジノ導入の議論には、その受益と負担を巡る社会的公正の観点から、弊害を受ける可能性がある一般国民、特に導入地域住民の理解が欠かせない。これまで諸外国における事例の検討など、各自治体や在野の研究は進んできており、沖縄県のように住民説明会を実施する動きも出てきたが、広く一般に情報提供がなされ世論形成が進んできたかという、弊害の理解・把握を含めてまだ不十分というのが日本の実情ではなかろうか。

そろそろ結論を出す時に

日本においてもこれまで 10 年以上、カジノ導入による議論は展開されてきたが、未だに議論は続行しており結論を見ていない。様々な課題に直面する日本では、カジノは必ずしも優先順位の高い事柄ではなかろうし、今後もその議論に徒に労力を費やすべきものとは言えないだろう。カジノ及びカジノを含む統合型リゾート導入の議論は、既存ギャンブルに対する社会的認知に不十分な面があったのであれば、日本社会におけるギャンブルの受容を考え直す良い機会とも言えるし、ギャンブルによる弊害に立ち向かうきっかけにもなる。ギャンブルの社会・経済的メリットだけでなく、その弊害に対しても、科学的態度をもって情報を把握し、判断を下すことが求められていると言えよう。

【図表 III-5-②-6】IR 導入によるメリット・デメリットの概念図



(出所) みずほコーポレート銀行産業調査部作成

(社会インフラ・物流チーム 沢井 篤生)  
atsuo.sawai@mizuho-cb.co.jp