

統合型リゾート(IR)論考 ～我が国初の導入に向けた概況整理～

デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社
インフラ・PPP アドバイザリーサービス
シニアアナリスト 横山 賢司

I. はじめに

2013年12月初旬、カジノを中心とした統合型リゾート(Integrated Resort、以下IR)の整備を促す「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」(以下、推進法案)が、衆議院に提出された。近年、我が国初のカジノ導入に向けた議論がメディアをにぎわせてきたが、今回の推進法案提出により、2020年の東京オリンピック開催に間に合うタイミングでのIR導入も想定されるなど、本邦初のIR導入がいよいよ現実味を帯びてきた。

市場規模が数兆円とも目される本邦初のIRには、アベノミクス効果で上昇機運高まる足元経済の中、7年後のオリンピックと並んで数年来の経済的閉塞感を打破する起爆剤としての期待が高まりつつある。その一方で、最大の狙いは何であり、どうIRモデルを構築すべきか、という議論は、途についたばかりである。具体的な規制や対策など、クリアにしなければならない点も山積している。

そこで本稿では、日本初のIRの実現に向けて今後詳細かつ具体的な議論が展開されていくのに先立ち、今回提出された推進法案の内容を衆院提出に至る経緯も踏まえて概観するとともに、先行する諸外国のIRの特徴を概観した上で、我が国初のIRの導入に向けて、概況の整理を行う。

II. 推進法案の概要

論点整理を行うにあたり、まずは先般提出された推進法案の特徴を、議論の経緯とともに概観する。

今回提出された推進法案は、2010年に超党派の国会議員により発足した国際観光産業振興議員連盟（通称：IR議連）が、カジノ合法化による観光産業振興を目的として吟味を重ね、2011年に「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法案」として公表したものがベースとなっている。この議論の過程において、それまで目指されてきた「カジノ合法化」は、「観光振興、地域経済振興、財政改善を目的として、カジノを合法化する」という、よりIRを重視したものへと昇華を遂げている。

早ければ本年中の成立が見込まれるこの推進法案によれば、推進対象となるのは、観光と地域経済の振興を目的とするカジノを含む複合的な集客施設の整備である。その運営は許認可を得た民間事業者によって行われ、運営状況は国により管理されるものと規定されている。さらに、その収益は社会に還元されることが義務付けられている。その他、IR施設の整備を進めるための推進本部を内閣に設置すること、ならびに推進法成立から1年以内に政府が施設整備のための関連法を定めることが義務付けられている。

このように、現在進められている我が国初のカジノ導入に関する検討とは、単にカジノを導入しその収益を得るという議論に留まらない。それは、カジノを含む複合施設を最適配置することにより観光と地域経済の振興を促進し、もって我が国観光の国際競争力を高めていくということを見据えた、戦略の策定プロセスであるといえる。

図表1 推進法案(抜粋)

目的	第一条 この法律は、特定複合観光施設区域の整備の推進が、観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資するものであることに鑑み、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する基本理念及び基本方針の他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的かつ集中的に行うことを目的とする。
定義	第二条 この法律において「特定複合観光施設」とは、カジノ施設(別に法律で定めるところにより第十一条のカジノ管理委員会の許可を受けた民間事業者により特定複合観光施設区域において設置され、及び運営されるものに限る。以下同じ。)及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設であって、民間事業者が設置及び運営をするものをいう。 2 この法律において「特定複合観光施設区域」とは、特定複合観光施設を設置することができる区域として、別に法律で定めるところにより地方公共団体の申請に基づき国の認定を受けた区域をいう。
基本理念	第三条 特定複合観光施設区域の整備の推進は、地域の創意工夫及び民間の活力を生かした国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現し、地域経済の振興に寄与するとともに、適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ施設の収益が社会に還元されることを基本として行われるものとする。

III. 我が国におけるカジノ導入に向けた動き

単なるカジノ導入の議論を超えて、IR という形での導入を目指すに至ったが、今日に至るまでの道のりは長いものであった。公の場で始めて議論されたのは、遡ること15年ほど前。当時の石原慎太郎都知事が1994年に与党政策責任者会議に出席してカジノ導入に向けた取り組みを推進し、加えて国政に対しても働きかけを行うなど、その積極的な言動が注目された。この動きを見るや、他の自治体や経済団体においても、カジノ導入に向けた基礎調査や研究、提言が行われるようになっていった。やがて次第に国政レベルでも議題として取り上げられるようになり、2002年には自民党政権において「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、その勢いを増していった。その後一時下火となったが、先に導入したシンガポールの成功を目の当たりにし、前民主党政権下でIR議連が発足。再び観光および産業振興策としてのカジノ導入に向けた議論が活性化され、政権交代を挟んで2013年12月、推進法案提出を迎える運びとなった。この間、全国の子々な自治体や経済団体によるIR誘致に向けた議論が活発化しており、2014年1月時点で20あまりの都道府県において、自治体や経済団体などが中心となり、予備調査やIRの誘致活動が進められるに至った。

最終的にどのエリアにどれだけの許可数が付与されるのかが未確定であるが、言い換えればどの自治体にも可能性があるということである。各都市でIR導入に向けた議論が活況を帯び、各地の独自色を打ち出すような構想が練りこまれるなど、議論が深まることは何より望ましいことと思われる。

IV. 諸外国におけるIRの類型と概況

現時点では主務官庁や規制が未設定であるため、我が国で導入されるIRがどのようなモデルとなるのかを議論することはできない。しかし、先行して導入されているいくつかの国におけるIRのあり方や類型を概観し、その特徴から日本での導入に向けた示唆を得ることは可能である。そこで本項では、諸外国のIRについて、類型も交えながら簡単に概観する。

カジノ(またはIR)は、目的によりタイプが異なっている。図表2の類型では、「外貨獲得型」、「地域振興型」、「国内エンタメ型」という3つのタイプに整理されており、わかりやすい。この表によれば、IRの祖ともいえるラスベガスは、観光による地域活性化を目的とした「地域振興型」、急激な成長をみせ瞬く間に世界最大の市場となったマカオは「外貨獲得型」である。なお、IRにおいて近年最大の成功と称されるシンガポールは、この類型で見れば、ラスベガスと同じ「地域振興型」にプロットされるだろう。

図表2 タイプ別カジノ(IR)の特徴

	目的	立地・施設タイプ	オペレーション	備考
【外貨獲得型】 モナコ・マカオ等	<ul style="list-style-type: none"> 基幹産業として位置づけ、外客からの外貨獲得を主目的とする 	<ul style="list-style-type: none"> 観光地 都市部 複合型 	<ul style="list-style-type: none"> 公共ないし公共的性格を有する企業 資本力を有する企業 	<ul style="list-style-type: none"> 内国人の入場を規制するケースが多い
【地域振興型】 ラスベガス、オーストラリア等	<ul style="list-style-type: none"> 観光産業の目玉として位置づけ、雇用、税収等による地域活性化を目指す 	<ul style="list-style-type: none"> 観光地 複合型 	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者 	<ul style="list-style-type: none"> ボード等専門機関による監督体制が整備されている
【国内エンタメ型】 イギリス、ドイツ等	<ul style="list-style-type: none"> 国民の余暇需要を充足することを一義的目的とする 	<ul style="list-style-type: none"> 行楽地 都市部 単独施設型 	<ul style="list-style-type: none"> 公共ないし公共的性格を有する企業 	<ul style="list-style-type: none"> 依存症対策等のための入場者制限、不正防止対策に関して、行政等による厳格な監督体制が整備されている

出典：価値総合研究所「カジノと観光産業」

我が国での導入が見込まれる IR は、推進法案において観光と地域振興を目指すという目的が明記されていることから、ラスベガスやシンガポールのような「地域振興型」が該当する。経過地ではなく目的地となるような立地に、MICE (Meeting、Incentive (Travel)、Convention、Exhibition/Event) 施設や商業施設、ホテル、その他集客施設を伴う複合施設として設置することで、国籍や性別、年齢、またはビジネス目的かプライベートかを問わず、多様な人々にとっての交流拠点が新たに創出する点は、オリンピックのようなイベントと同様、実を伴う国際化を目指す上で意義深いものといえる。観光地が各地に存在する我が国では、多様な観光資源と組み合わせることで、その土地独自の特色を活かしたIRが誕生する可能性がある。その意味で、いずれの地域においても導入の道が開かれているといえる。ただし、実際の導入に際しては、必ずしも図表2のような類型に当てはめる形でモデル(タイプの組み合わせ)を議論していくことがゴールへの最短距離ではない。あくまで様々な可能性を模索する方針で検討すべきである。

続いて、実際の IR について、図表3でとして主な3都市のIRのトピックを簡単にまとめている。

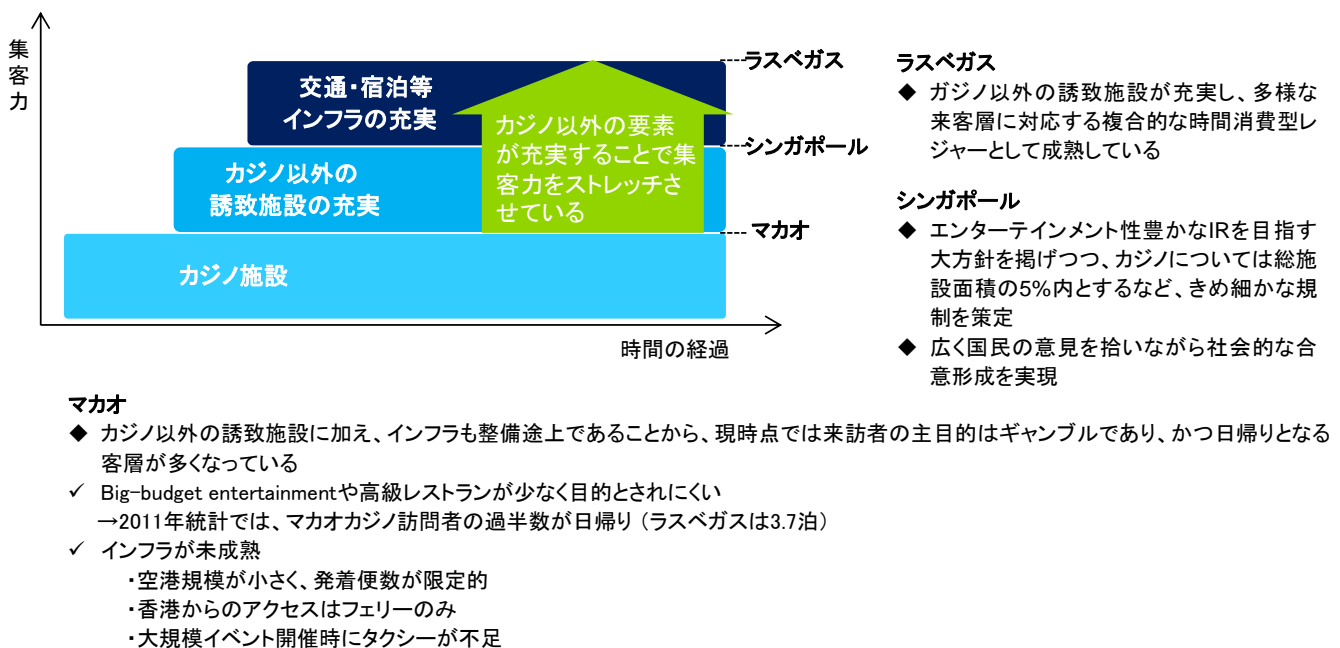
図表3 主な3都市におけるIRの概況

都市	IRの概要	
ラスベガス 施設数:265	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 1969年のカジノライセンス法改定以降、規制や取締りが厳格化され、カジノだけでなくショーやコンサート、興行スポーツなどのエンターテインメントを重視した複合施設として発展、市場規模は約6,000億円 ✓ ホテル開発とともに発展した背景から、現在でもホテルに付随する施設を使用したコンベンションが多数開催されている ✓ カジノ場で長時間を過ごすカジノ滞在型のマカオと異なり、航空機で往来しカジノ以外のレジャーも充実するラスベガスでは、数日～数週間の宿泊が好まれる傾向 	レジャー エンターテイン メント中心
シンガポール 施設数:2	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 2005年より国策として取り組み、2010年、マリーナベイ・サンズ(ビジネスパーソン向け)とリゾート・ワールド・セントーサ(ファミリー向け)がオープン、市場規模は約4,000億円 ✓ 外国人観光客数は2009年の968万人から1,163万人へと急速に拡大、観光収入はGDPの6%に拡大 ✓ 都市づくりスローガンとして「Tourism is everybody's business」を掲げ、観光産業の重要性を国民に浸透させるとともに、カジノへの入場料を外国人は無料、自国民は有料とするなど、明確に観光客向けであることを示す 	
マカオ 施設数:33	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 約30店舗のカジノを構え、収入では世界1位となる約3兆円 ✓ 2002年の国際入札による外資参入を経て、急速に拡大、それまで500万人に満たなかった外国人観光客数(年間)は急速に増加し2007年には1,300万人に到達 ✓ ラスベガスやシンガポールと比べ、IR施設全体でカジノが占める収益割合は高い(大手カジノオペレーターが開示する地域別部門別収益性によると、カジノ部門の収益は米国の4割～7割に対し、マカオは9割超となっている) ✓ 客層別の掛け金比率をみると、80%以上をVIPからが占めている(同開示資料) 	

出典：デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社が作成(ただし、施設数はゴールドマン・サックス証券より引用)

ラスベガスが築き上げ、マカオが現在目指し、シンガポールが導入したIRのあり方を整理すると、図表4のようになる。

図表4 IRの発展モデル仮説



出典：デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社が作成

IR の初期段階では、カジノという集客装置の導入そのものが競争の源泉たりうるため、付帯施設の重要性は相対的に低い。しかしながら、この状態ではカジノを目的とした来訪者だけを満足させる要件に留まっている。そこで第 2 段階として、サーカスやコンサートなどカジノ以外の誘致施設の充実化を図り、多様な目的や楽しみ方が許容される場を提供することで、集客力の向上を果たすことができる。さらに第 3 段階として、交通の便や宿泊施設などの整備を強化することにより、来訪しやすさを実現し、リピーターを増やしていくことを目指す。我が国で IR の導入を考えた時、このような発展形態を念頭におくとすれば、いかに早く第 3 段階まで発展させるかを考えることが望ましい。あるいは、好立地であったりすでに整備されたインフラを効果的に活用して、はじめから第 3 段階の状態を導入を進めることも考えられる。このように、IR の導入においては、誘致の段階から全体感を踏まえた検討が求められる。

V. 我が国の IR 導入に向けた論点

図表 5 我が国の IR 導入に向けた主な論点

論点	
ビジョン	● カジノを含むIR導入の狙いとは何か
運営モデル	● 狙いを得るための最適なカジノ/IRのモデルはどのようなものか
事業	集客 ● ターゲットは誰か(国内/海外、富裕層/一般など)
	事業 ● 誰を運営主体とするか(民営/半官半民/公営) ● 外資規制を設けるか、その水準はどれくらいか
	配置 ● どの地域に何箇所を配置するか、許認可を受ける事業者を地域あるいは全体で何社とするか
監督・規制	管理 ● 主務官庁はどこか ● どのようなマネーロンダリング対策を講じるか
	金融 ● 国外送金、越境資金移動の問題をどうクリアするか
	税務 ● 実効税率の水準はどれくらいか
	社会 ● 依存症対策、青少年保護施策などをどう講じるか

出典: デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社が作成

我が国で推進されている IR 導入の目的は、推進法案によって、それが単なるカジノ導入という発想を超え、観光産業や地域経済振興に寄与し、その競争力を高めることである、という大枠の方針が提示された。一方で、現時点ではまだ推進法案が提出されたに過ぎず、想定される IR モデルのあり方やその管理方法、あるいは具体的な導入までの道のりについては、さらなる検討を待つしかない。図表 5 は主な論点を挙げたものである。例えば、参入を検討する民間事業者にとっても様々な検討課題が考えられる。カジノに絞って考えても、例えば、海外カジノオペレーターと協業する場合、①外資による所有・運営(シンガポール型)、②共同事業、③国内企業による投資およびライセンス保有・外資へのカジノ運営委託(マカオ型)、④国内企業による投資・運営、という 4 つの方式が想定される。このうちのどの方式を選択し、それをどのようなパートナーリングにより行うかといった検討も非常に重要なテーマとなる。

VI. おわりに

まだまだ導入までの道のりは遠いと思われるが、一つ言えるとすれば、管理や規制の枠組みや実施法の詳細もさることながら、推進法案に記載されている大枠の方針についても、シンガポールの例に倣い、オープンな議論による社会的な合意形成を期待したい、ということである。

重要なのは、どのような形こそが我が国らしい IR のあり方であり、そのために何ができるかを考えることではないだろうか。付随する社会的悪影響を懸念する声も数多く聞かれる中で、何を選び、何を捨てるかは各人にかかっている。本邦初の IR の導入に向けた検討そのものに、我々が試されているのである。

本文中の意見や見解に関わる部分は私見であることをお断りする。

トーマツグループは日本におけるデロイト トウシュ トーマツ リミテッド(英国の法令に基づく保証有限責任会社)のメンバーファームおよびそれらの関係会社(有限責任監査法人トーマツ、デロイト トーマツ コンサルティング株式会社、デロイト トーマツ ファイナンシャルアドバイザー株式会社および税理士法人トーマツを含む)の総称です。トーマツグループは日本で最大級のビジネスプロフェッショナルグループのひとつであり、各社がそれぞれの適用法令に従い、監査、税務、コンサルティング、ファイナンシャルアドバイザー等を提供しています。また、国内約40都市に約7,100名の専門家(公認会計士、税理士、コンサルタントなど)を擁し、多国籍企業や主要な日本企業をクライアントとしています。詳細はトーマツグループ Web サイト (www.tohmatsu.com)をご覧ください。

Deloitte (デロイト)は、監査、税務、コンサルティングおよびファイナンシャル アドバイザーサービスを、さまざまな業種にわたる上場・非上場のクライアントに提供しています。全世界 150 カ国を超えるメンバーファームのネットワークを通じ、デロイトは、高度に複合化されたビジネスに取り組むクライアントに向けて、深い洞察に基づき、世界最高水準の陣容をもって高品質なサービスを提供しています。デロイトの約 200,000 人におよぶ人材は、“standard of excellence”となることを目指しています。

Deloitte (デロイト)とは、デロイト トウシュ トーマツ リミテッド(英国の法令に基づく保証有限責任会社)およびそのネットワーク組織を構成するメンバーファームのひとつあるいは複数を指します。デロイト トウシュ トーマツ リミテッドおよび各メンバーファームはそれぞれ法的に独立した別個の組織体です。その法的な構成についての詳細は www.tohmatsu.com/deloitte/ をご覧ください。

本資料は皆様への情報提供として一般的な情報を掲載するのみであり、その性質上、特定の個人や事業体に具体的に適用される個別の事情に対応するものではありません。また、本資料の作成または発行後に、関連する制度その他の適用の前提となる状況について、変動を生じる可能性もあります。個別の事案に適用するためには、当該時点で有効とされる内容により結論等を異にする可能性があることをご留意いただき、本資料の記載のみに依拠して意思決定・行動をされることなく、適用に関する具体的な事案をもとに適切な専門家にご相談ください。