

統合型リゾートの展望と課題

— 注目すべきハードとソフトの融合の在り方 —

大阪商業大学公共学部教授 美原 融

1. はじめに

2018年7月に成立した特定複合観光施設区域整備法（通称 IR 整備法）¹⁾とは都道府県等^{*}の申請に基づき、国が認定する一定区域の中においてカジノを含む統合型リゾートを民資金により一体的に整備運営する制度的枠組みを取り決める法律になる。マスコミはこれを IR 整備法ではなくカジノ法と呼称し、カジノの側面ばかりをとりあげ、否定的な論調が目立った。ただし、制度としてはかなりユニークな内容になると共に、考慮される施設群の在り方やその整備・運営の在り方も前提の無い考え方をとっている。実現すれば世界に伍する規模と内容の観光施設群となるが、法の施行はどうか、どう施設が実現できるのか、今後の展開はどうか等に関しては、現状必ずしも明らかではない。この法律の何がユニークで、留意すべき点は何処にあるのか、今後注目すべき諸点とは何かに関し、以下論考してみたい。

※都道府県等とは都道府県ないしは政令指定都市をいう

2. IR整備法・概要

IR 整備法は本則 251 条、付則 16 条、政省令の対象は 331 項目もあり、かなりの大法律となる。法律が複雑になったのは、区域数を限定し、民設民営の賭博施行となるカジノを認めるという過去前例のない考えであること、これに伴い厳格な規制と監視がその前提になること、更に、統合型リゾート（法律上は特定複合観光施設）に対し、法的に施設整備や運営の要件が課され、国、都道府県等、民間事業者、地域社会や住民等利害関係者がかなり複雑に関与すること等の理由による。ではこの制度の概要とは何か。下記に簡潔に纏めた（図-1）。

①統合型リゾート（通称 IR, Integrated Resort）とは、会議場・展示場（所謂

MICE施設）、カジノ、宿泊施設、劇場、ショッピングモール等の様々な観光・集客施設が一体となって整備され、運営される施設群をいう。カジノは事業性の高いキラコンテンツともいえるが、これと一体的に整備できる施設群として国際的規模の会議場や展示場をも併設すること、更にはこれら集客施設を支えるホテル、劇場、ショッピングモールあるいはその他の観光施設等をも併設することが制度上の施設設置要件になる。事業性のよいカジノと投資コスト回収に時間がかかる MICE 施設やホテル施設等をパッケージ化することで、巨額の資本設備投資を可能にし、世界に伍する MICE 施設等を含む集客施設の設置と運営を民に委ねるといふ枠組みでもある。

②都道府県等が提案し、主務大臣である国土交通大臣が認定する一定区域（特定複合観光施設区域）の枠組みでのみ IR を実現できる。手順としては、国土交通大臣が区域認定のための基本方針を定める。これに基づき、意欲のある

都道府県等が実施方針を定め、公募によりまず投融資・運営を担う民間事業者を選定する。都道府県等とこの選定事業者が共同し、事業計画を含む区域整備計画を作成し、一定期限内に国土交通大臣に提出、大臣は3つを上限に区域を認定する。即ち、区域認定は自治体間の競争になる。一方民間事業者にとっては、都道府県等に選定され、かつ国により区域が選定されるという二つのハードルを乗り越える必要がある。

③区域認定を受けた都道府県等は、選定事業者と事業を実現するための実施協定を締結する。この協定締結後、選定事業者は新たに設けられる国の規制機関であるカジノ管理委員会（独立性の強い3条委員会）にカジノの施行免許を申請できる。

④区域認定は有期で当初は10年、その後5年毎の更新制となり、カジノ免許も同様に3年毎の更新制になる。カジノ部分はカジノ管理委員会による厳格な規制と監視の対象になる。カジノ外の

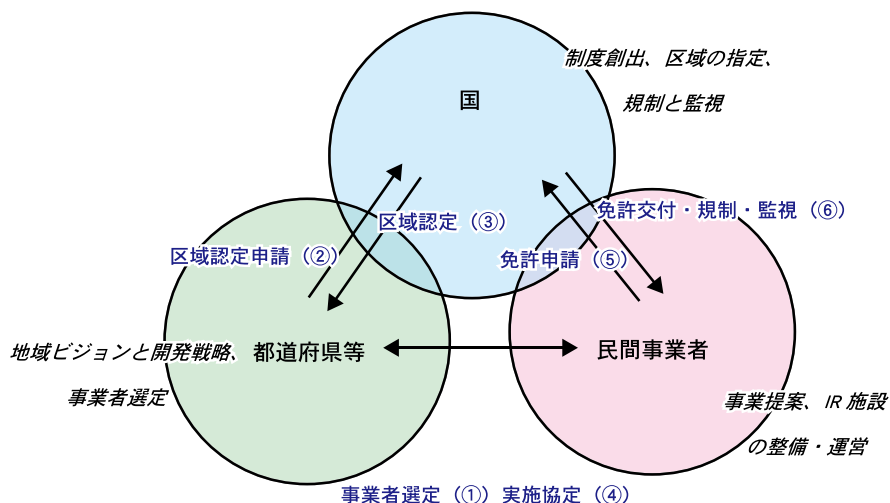


図-1 国、都道府県等、民間事業者の基本的関係

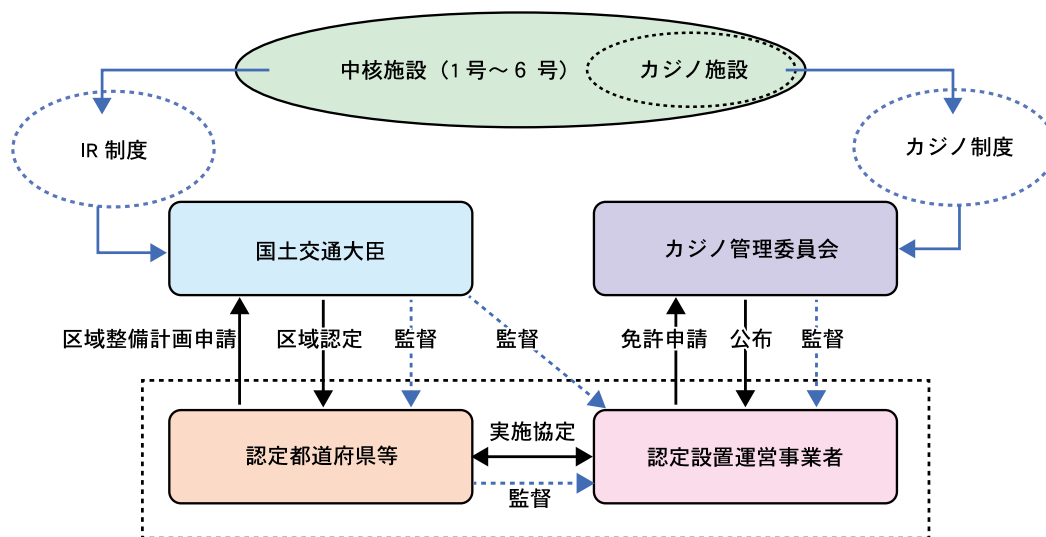


図-2 IRを構成する二つの制度、関与する三つの公的主体

施設（中核施設）もその設置と運営に関する要件がKPI（Key Performance Indicator）として設定され、国土交通大臣による規制とモニターの対象となる。即ちカジノ管理委員会が所管するカジノに関するカジノ制度と国土交通大臣が所管するIR全体に関するIR制度の二つの制度がこの法律に内在する。加えて都道府県等も実施協定を通じて、民間事業者を監視監督するため、三つの公的主体が事業者を監督する仕組みを構成する。

3. 制度の前提となる施設整備要件

IRを構成する施設に対し、規模や運営に関する要件が課されることがこの制度の特徴になる。2019年2～3月時点でパブリックコメント、4月中旬に制定される予定の施行令（案）²⁾は、2018年に特定複合観光施設区域整備推進会議が取りまとめた「主な政令事項に係る基本的な考え方」³⁾に則り、カジノ施設と中核施設の要件を定義している。この要点は、

- ①カジノ施設はIRの総施設面積の3%未満と規程している。この場合の計算は、分母は建築基準法に基づく施設総面積、分子は通路、バックヤード等を除く、ゲーミングフロアー（カジノ行為が行われる場所）になる。即ち施設全体の97%はカジノ外施設となり、これを中核施設と呼称している。
- ②中核施設は法律第2条に規定があり、1号（国際会議場施設）、2号（展示施設・見本市場施設）、3号（観光魅力

増進施設）、4号（観光旅行促進施設～送客施設）、5号（宿泊施設）、6号（観光旅客来訪・滞在促進寄与施設）に分かれる。政令は3号、4号、6号に関しては定性的・機能的要件のみを記述するが、1号、2号、5号に関しては定性的要件と共に、定量的要件～規模規定～を課している。注目すべきはMICE施設（1号と2号）の定量的要件だが、かなりの大規模施設となることが規定されている。即ち

- 1) 国際会議場施設は最大会議室の収容人員を概ね1,000人以上とし、かつ施設全ての収容人員としてはこの二倍以上としている。1,000人の全体会議をする会議室だけではだめで、分科会等を開催できるように施設規模としては倍以上の収容能力の施設が必要ということになる。
- 2) 一方展示場等施設に関しては、上記国際会議場施設の収容人員の区分に応じ、三種類のパターンの基準を明示した。即ち、
 - (a)一般的な規模の国際会議に対応できる国際会議場施設（収容人員数1,000人以上3,000人未満）の場合には、極めて大規模な展示会が開催可能な規模とすること（床面積が概ね12万㎡以上）。
 - (b)大規模な国際会議が開催可能な規模を有する国際会議場施設（収容人員数3,000人以上6,000人未満）の場合には、大規模な展示会が開催可能な規模を有する展示等施設を超えるもの（床面積が概ね6万㎡以上）。

(c)極めて大規模な国際会議が開催可能な規模を有する国際会議場施設（収容人員概ね6,000人以上）である場合には、一般的な規模の展示館に対応できる展示等施設を超えるもの（床面積が概ね2万㎡以上）。

「一般的」、「大規模」、「極めて大規模」という判断基準により、国際会議場を主とした施設にするか、展示場等を主とした施設にするか、あるいは中間的な規模の施設構成とすることという三つの選択肢があることになる。

- ③宿泊施設は客室床面積が概ね10万㎡以上、個別の部屋の大きさやスイートの大きさ・数等は国内外の同種施設の実績を踏まえ、適切なものであることを規定するが、部屋総数としては2,000室程度の規模が想定されていると考えられるべきであろう。

上記は何を意味するのであろうか。わが国最大の国際会議場施設は収容人員が約5,000名程度のパシフィコ横浜、東京フォーラム等になり、国際展示場・見本市施設としてはわが国最大の施設である東京ビッグサイトは現状9.5万㎡である。大都市における類似施設の規模は3～7万㎡、会議施設としては1,000～1,500人収容規模程度であろう。また、東京における大規模ホテルであるホテル・ニューオータニは1,497室規模である。日本のMICE関連施設は諸外国と比較すると施設規模や機能は相対的に劣後することが従来から言われてきたが、これは公共投資で施設が整備されてきたからでもある。IRは民の資金、民の活力

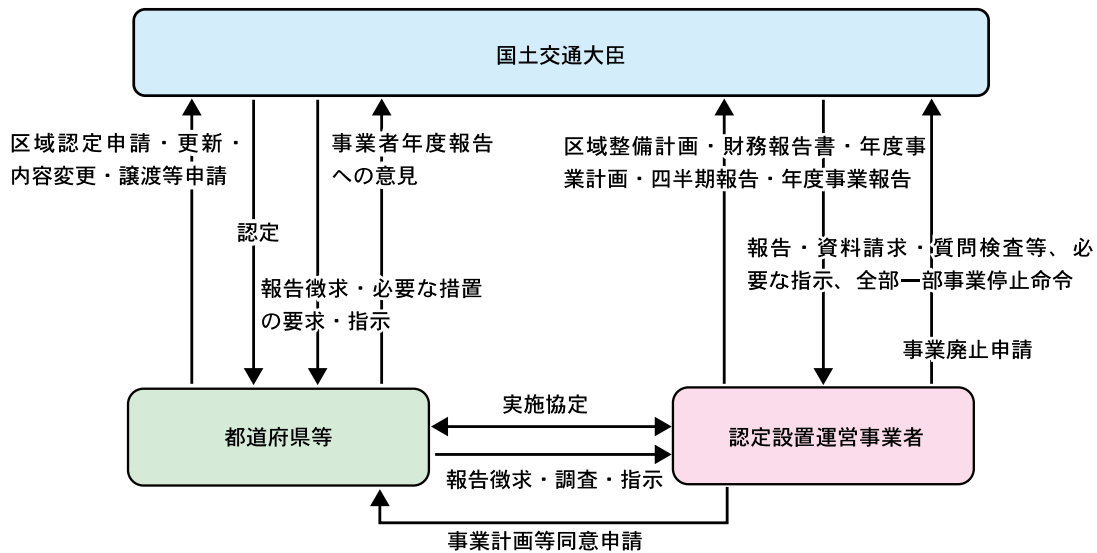


図-3 国土交通大臣と都道府県等による民間事業者管理監督の仕組み

により、世界に伍する MICE 施設に大型宿泊施設を併設する施設となるのが要件として定義されている。MICE の在り方の三分類の内、いずれかを都道府県等は選択することになる。この結果、大都市では極めて大規模な MICE 施設が志向されることは、おかしな選択肢ではない。もし、これを実現することができれば、都市にとり巨大な再開発事業になると共に、魅力ある象徴的な観光施設ができることになる。一方地方の観光都市の場合、どの選択肢を選ぶかはかなり微妙な判断になる。大規模の展示場・見本市施設を保持しても、実際の展示会や見本市を招致できるのか、確実に集客を満たせるイベント等を当該地域で実現できるのかは、都道府県等にとっても民間事業者にとってもかなりのリスクになる。確かに、国際会議や見本市等の需要は地方単位でも十分存在するが、施設規模とこれを満たす需要に適切なバランスがない限り、事業性を確保することは難しくなる。例えば中間的規模の選択肢であっても、現状都道府県等に存在する既存の類似施設と比較すると相当大規模の展示場・会議場施設となるはずで、MICE 施設の賑わいを保持するためにはかなりの努力を必要とする。このハードルは低くはない。

4. 二つの制度（カジノ制度と IR 制度）と三つの管理監督主体

IR 整備法は、上記で見た通り、カジノの設置と運営を律するカジノ制度と、IR 全体の設置・運営を律する IR 制度という二つの制度が共存するユニークな法

律となる（図-2）。前者は3条委員会となる行政府から独立したカジノ管理委員会が掌理する。カジノ管理委員会は準立法権を保持し、カジノに関する免許・許認可付与を担い、カジノの施行を監視・監督する。今後、この委員会がカジノに関する詳細規則を制定することになる。一方、後者は IR の主務省庁である国土交通大臣が掌理し、カジノ外の IR 施設や IR 全体を監督する。中核施設が法令の要件や区域整備計画上の確約を満たして実現し、運営されることを担保する役割がある。

一方、都道府県等と民間事業者（設置運営事業者）は区域整備計画が大臣により認定を受けた後に、実施協定を締結し、お互いの所掌やリスク分担等を取り決め、都道府県等が民間事業者による事業の実現・進捗をモニターする。制度上、都道府県等は一義的に民間事業者を管理・監督する義務が期待されていることになり、ややこしいことに民間事業者は三つの異なる公的主体から監督を受けることになる。

国土交通大臣とカジノ管理委員会は明確に所掌が分かれているためわかりやすいが、国土交通省・都道府県等と民間事業者との関係はわかりにくい。都道府県等は民間事業者をモニターし、監督するのだが、中核施設に関しては国土交通大臣が法令上強力な監督権を保持しており、重複的な管理の側面がある。これは、施設整備計画の中で運営に関する KPI が大臣に対し提案され、運営段階で年度事業計画、四半期報告、財務報告、事業年度報告により、その進捗と達成が国により

モニターされ、不十分な場合には、大臣は是正措置を取れる仕組みとなっているからである（図-3）。施設要件を満たすと共に、その施設を一定の KPI に基づき、着実、かつ確実に運営するというハードとソフトの要件が IR に課されていることになる。カジノのみの集客ではだめで、MICE 施設を含めた施設全体の集客力・イベントや会議の招致力・実行力が求められているわけである。もっとも、施設構成や施設規模をどう考えるかは、都道府県等が実施方針の中で基本的な構想を定めることになる。過剰な期待に基づく構想では、民間主体もリスクがあると認識するため、その実現は単純ではなくなる。事業性が無いと判断されれば、おそらく応札する民間主体はいなくなる。施設要件（ハード）と運営要件（ソフト）に実行可能性があり、初めて全体が機能すると都道府県等が無理して公募要項を作成し、事業者を選定しても、運営段階で MICE 施設が集客できず、KPI を達成できていない場合には、区域認定取り消しに繋がるリスクもある。これは計画や構想にしっかりとした実行可能性が必要なことを含意する。勿論、国土交通大臣が都道府県等の提案を評価し、認定するわけで、実効性の無い提案と大臣が評価すれば、そもそも区域認定を受けられない。

5. 統合型リゾート：展望と課題

IR 整備法の目的は、わが国の国際観光の振興であり、わが国を観光立国とするための一つのツールを実現することに

ある。これは事業性の良い民設民営の商業的賭博施設となるカジノを厳格なる規制の下で認めると共に、展示場・会議場等の MICE 施設、宿泊施設、その他のエンターテインメント施設等を一体的に整備することにより、ビジネスとエンターテインメントを融合した巨大な集客施設を都市や地方の観光都市に実現する狙いでもある。

この結果、もし、かかる IR が実現する場合、

- ・大都市では6,000億円～1兆円規模の民間投資が一定区域の再開発事業や地域振興事業として実現する。この建設がもたらす経済効果、観光客・ビジネス顧客を誘致することに伴う消費、地域社会からの財・サービスの購入等、極めて高い経済効果が当該地域や周辺地域に期待できる。インバウンド客の増大や国内ビジネス・観光旅客の来訪・消費も促され、地域経済の活性化に資することは間違いない。
- ・カジノ、宿泊施設、会議場・展示場等はいずれも労働集約的な産業でもあり、周辺産業への波及効果も大きく、大きな直接的・間接的雇用を生み出すことになる。かつまた、カジノエンターテインメントはわが国にとり新たな産業でもあり、システム・技術・サービスに亘り、新たな分野におけるビジネスの拡大につながる。
- ・カジノやホテル、劇場やショッピングモールを併設した世界に伍するわが国最大規模の民設民営のMICE施設（展示場、見本市会場、国際会議場）が実現する。ビジネスとエンターテインメントが融合した大規模施設は、わが国ではまだ具体例は少ない。これら施設を利用する様々な大規模の国際会議、国際的規模の展示会やトレードショーの開催、イベントの招致等が可能になる。都市の象徴となる魅力ある施設群が実現することも期待できる。

IR整備法に基づくIR施設は、政策主導で民による投資を実現する地域再開発の試みでもあるが、単純ではなく、どこにでも、簡単にできる施設ではない。その実現には様々な課題もある。例えば、

- ・実現するIRは3ヶ所のみで、外見的な制度要件の具備のみではなく、実現可能性、実効性、関連主体の経験・能力等が総合的に評価され、国により認定を受ける。例え都道府県等に意欲があっても、意欲のみでは実現できず、

かなりの準備と検討が必要になる。全ての自治体にとり公平に機会が与えられるとはいえ、余程の覚悟と意思がない限り、推進のために手を挙げることは難しい。

- ・IR区域認定の申請や更新等に関しては、地域社会における合意形成が法的要件となる。市民、議会等地域社会の構成員の認知と承認が案件実現のためには不可欠な要素になり、運営を担う民間事業者自体が地域社会への積極的貢献や否定的側面の縮減に不断の努力をすることも持続可能性を維持するためには必要になるという側面もある。
- ・収益の核となるカジノ事業の市場性の分析、マーケティング戦略、事業性検証は過去に経験の無い分野であるだけに、かなり不安定な要素を抱える。一方カジノに関しては国民による過度の賭博行為への傾斜を抑制する施策（入場料賦課、マイナンバーカード必携規制、回数制限等）も盛り込まれており、これが収益の否定的要因になる可能性もある。
- ・公的主体ではなく民間主体がリスクを担うことにより公益的な施設整備（MICE）とその運営も民が担うことが期待されている。カジノだけの収益をあてにして全てのMICE施設を含めた集客が可能になるほど現実には甘くはない。MICE部分に関してもしっかりとしたコンセプト、集客力、イベント誘致力、運営力を備えた施設でなければおそらくIRとしては機能しない。

IR整備法は前例の無い大きな法律となるため、法施行全体の枠組みが規定され、その詳細を把握できるまでにはかなりの時間を必要とする。重要政令の閣議決定は2019年4月、基本方針策定は2019年8月頃となり、関連する政省令も多岐にわたり、これを踏まえて都道府県等が実施の枠組みを考慮し、提示しない限り、あるべきIRの全体像を把握できにくい。実現への具体的道のりにはまだ時間がかかる。但し、これらハードルを乗り越え、IRを成功裏に実現できうれば、ハードとソフトに跨る制度的要件を満たすユニークな世界に伍する複合型観光施設がわが国に登場することは間違いない。市場におけるこの期待感が高い。

【参考文献】

- 1) 平成30年法律第80号 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ir_promotion/kankeihourei/index.html
- 2) 特定複合観光施設区域整備法施行令（案）https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ir_promotion/seireiikenbosyu/ikenbosyu.html
- 3) 推進会議は、IRの推進・整備に関する総理の諮問機関 平成30年12月4日推進会議取り纏め https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ir_promotion/ir_kaigi/index.html