

IR (Integrated Resort) とは

東洋大学国際観光学部国際観光学科教授 佐々木 一 彰

1. はじめに

2018年にカジノを収益の核とした統合型リゾート (Integrated Resort) が日本で合法化された。この法律はまだ一般的な誤解が若干残っているようであるがカジノ単体のみを合法化するわけではない。あくまでもカジノを合法化し、そしてその収益力の高いカジノに全体的な収益力からしてみたら収益力のあまり高くない観光振興に役立つ施設を建設させ運営させるというビジネスモデルである (統合型リゾート)。

日本では偶然の事象に原則、金銭を「賭ける」ことは以下の刑法に抵触する。

(賭博)

第百八十五条 賭博をした者は、五十万円以下の罰金又は科料に処する。ただし、一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるときは、この限りでない。

(常習賭博及び賭博場開張等凶例)

第百八十六条 常習として賭博をした者は、三年以下の懲役に処する。

2 賭博場を開張し、又は博徒を結合して利益を図った者は、三月以上五年以下の懲役に処する。

(富くじ発売等)

第百八十七条 富くじを発売した者は、二年以下の懲役又は百五十万円以下の罰金に処する。

2 富くじ発売の取次ぎをした者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

3 前二項に規定するもののほか、富くじを授受した者は、二十万円以下の罰金又は科料に処する。¹⁾

しかしながら、以下の刑法35条に「法令又は正当な業務」による行為は罰しない。

第七章 犯罪の不成立及び刑の減免

(正当行為)

第三十五条 法令又は正当な業務による行為は、罰しない²⁾。

とあり、日本では公営競技を始めとする各種合法的な「偶然の事象に金品を賭ける」ギャンブルが合法化されている。つまり各種のギャンブルを合法化するための特別法が存在しているので日本では合法的にギャンブルが存在出来ているのである。これらの違法性が阻却されるためには前述の通り特別法が必要であるがその特別法は「社会的に見て何か意義のあること」を行うために制定されている。例えば元々は競馬は「早く、強い軍馬を育成するため」に特別法が制定され競馬に賭けることが合法化された経過があった。また宝くじにしてみても第二次世界大戦下の資金を調達させるために合法化されてきた経過があった。現在ではそれぞれ「馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与するとともに、地方財政の改善を図るため」(競馬法)³⁾「経済の現状に即応して、当分の間、当せん金付証券の発売により、浮動購買力を吸収し、もつて地方財政資金の調達に資すること」(当せん金付証券法：宝くじ法)⁴⁾がそれぞれの目的となっている。特定複合観光施設区域整備法(IR実施法)は前述の通りギャンブルであるカジノを収益の核とした統合型リゾートを合法化するための法律である。したがって、この法律は広い意味での観光振興が違法性阻却の柱の一つとなる。つまり交流人口の増加、観光振興という大きな国の施策の流れの中で本法律は作成された流れがある。

2. 観光振興

前述の通り IR実施法はカジノのみ合法化するわけではなくあくまでも観光振興にカジノを有効に役立てるための法律である。日本が観光産業を政策的、体系的に振興してゆく試みは第一回目の東京

オリンピックが開催された1964年の前年度に制定された「観光基本法」が初めての試みであった。その政策の目的は以下に記されているように1952年に日本がサンフランシスコ基本条約で主権を回復した後、国際社会の表舞台に立つ際に観光産業を国際的な水準にまで何とか引き上げたいという意図が見て取れるが観光産業を国の基幹産業のうちの一つにまで引き上げてゆこうとする姿勢までは見て取れないように思われる。

(国の観光に関する政策の目標)

第一条 国の観光に関する政策の目標は、観光が、国際収支の改善及び外国との経済文化の交流の促進と、国民の保健の増進、勤労意欲の増進及び教養の向上に貢献することにかんがみ、外国人観光旅客の来訪の促進、観光旅行の安全の確保、観光資源の保護、育成及び開発、観光に関する施設の整備等のための施策を講ずることにより、国際観光の発展及び国民の健全な観光旅行の普及発達を図り、もつて国際親善の増進、国民経済の発展及び国民生活の安定向上に寄与し、あわせて地域格差の是正に資することにあるものとする。⁵⁾

この法律が制定されたのは日本の高度経済成長の時期であり観光産業を国の基幹産業のうち一つにまで育成する必要はなかったということである。

その後、日本が人口減少社会に入ることを見据え観光基本法が全面的に改訂され観光立国推進基本法が2007年に公布された。その目的は以下にあるように観光産業を国の基幹産業として育成し「観光立国」を目指すものである。

(目的)

第一条 この法律は、二十一世紀の我が国経済社会の発展のために観光立国

を実現することが極めて重要であることにかんがみ、観光立国の実現に関する施策に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、観光立国の実現に関する施策の基本となる事項を定めることにより、観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民経済の発展、国民生活の安定向上及び国際相互理解の増進に寄与することを目的とする。⁶⁾

観光産業を国の基幹産業のうちの一つとして育成し観光立国を目指すということは減ってゆく地域の人口が消費する消費金額を交流人口、観光人口で補おうということであり、本法律が制定され様々な観光振興のための施策がとられ、特に観光客一人当たりの消費金額の大きいインバウンド観光客の誘致においては数の面では大きな成功をおさめたようである。法制定の2007年は8,346,969人であったインバウンド観光客は2018年には31,192,000人にまで伸長した⁷⁾。そして最も重要な旅行消費金額においては2018年は総額4兆5,189億円と過去最大となったが、旅行者一人当たりの消費金額は2015年の176,167円を最高として近年は為替の変動も考慮する必要があるが横ばい、ないし微減の傾向を示している(2018年:153,029円)⁸⁾。このように観光政策は最も客単価の高いインバウンド観光客を鑑みた場合、数の面を考えた場合には大きな成功を収めているようであるが質の面(一人当たりの消費金額)の面については大きな課題を抱えている。その解決策のうちの一つとして考案されたのがIR実施法である。収益力が高いカジノが建設費用から見た場合とても割に合わない、しかし観光客一人当たりの客単価を向上させる方法として有効に活用させる施設の建設、運営をカジノ免許を持つIR事業者に行わせるという方法である。そのうちの一つの具体的なものとしてMICE振興が考えられる。MICEとはMeeting(会議、研修) Incentive(報奨旅行等)、Convention(学会、会議)、Exhibition(展示会)の頭文字をとったものであり、ビジネスツールの一種である。MICEに参加する海外顧客の消費する一人当たりの消費金額は通常の顧客の消費する金額のほぼ倍である。それは当該MICEに参加する顧客の旅費、滞在費は顧客の所属する組織が

出費し、それ以外の食費、観光費用等は顧客が自ら出費することが多いからである⁹⁾。

ある程度、経済効果を見込めるMICE施設は建設するためには巨額な資金を必要とする。

国際的に見てみても巨大なMICE施設は公的な関与があるものがほとんどであり通常の民間企業では建設からすべて出資した場合経営上成り立たない¹⁰⁾。現時点での国、および地方自治体の財政状態を鑑みた場合、MICEの建設に公的な資金を入れることができるほど余裕はないものと思われる。したがって、次に詳述するがIR実施法により収益力のあるカジノの免許を保持するIR事業者が、通常の民間事業者であれば建設から請け負った場合には割に合わない旅行者一人当たりの消費単価に付与するMICE施設等を建設、運営させる、つまり、観光振興に寄与させるためにギャンブルであるカジノの違法性を阻却させる法律がIR実施法なのである。

3. 特定複合観光施設区域整備法(IR実施法)

前述の通りIR実施法は観光振興という国の政策の流れの中で出てきた法律である。

それは以下の法の目的に記されているとおり交流人口、観光人口の増加を目指

している。

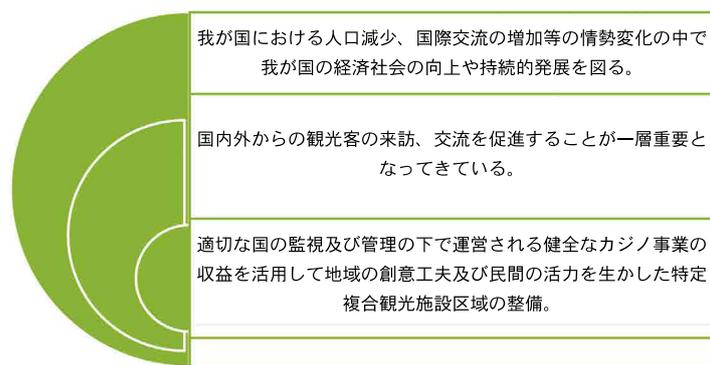
そして、前述の観光客一人当たりの顧客単価をあげる施設であるが建設に巨額の費用がかかる表-1で示す施設もカジノとともに同時に設置しなければならないことは法二条における特定複合観光施設区域の定義に記されている。

表-2で示した各種施設、特にMICE施設(国際会議場、展示場)は前述の通り建設に巨額の資金を要する。そして他の種類の施設についても観光人口、交流人口、そして観光客の一人当たりの客単価をあげるための機能を有している。また、地域への送客施設については当該IR施設のみが潤い、その近辺の地域にはメリットがないことがないように設置が義務付けられた施設である。

そしてIRに関する主要規制は表-2のようになっている。

この主要規制の納付金(30%の半分の15%が当該IR設置地域の取り分)の使用方法については最後の項目に触れているように観光振興、地域経済振興、社会福祉、文化芸術振興のために使用することができIR事業の運営によって得られる経済効果とともに財政上のメリットは大きい。

また、当該法律に加え2019年3月に特定複合観光施設区域整備法施行令が公布された。本施行令は当該法律をさらに詳しく定めたものであり前述の通常の民



出所：特定複合観光施設区域整備法 第一条より作成。

図-1 特定複合観光施設区域整備法(IR実施法)の目的

表-1 カジノとともにIRに必ず設置しなければならない施設

★ 宿泊施設
★ 我が国の伝統、文化、芸術等を生かした魅力増進施設
★ 地域への送客施設
★ 国際会議場
★ 国際的な規模の展示場
★ その他観光客の来訪・滞在の促進に寄与する施設

出所：特定複合観光施設区域整備法 第一条より作成。

間企業では建設費用を考えた場合、経営上、成り立たせることが難しいMICE施設の規模を以下のように定めている。この基準はかなり大規模なMICE施設であり日本におけるIRはかなり大規模なものを期待していることがうかがえる。

(国際会議場施設の基準)

第一条 特定複合観光施設区域整備法(以下「法」という。)第二条第一項第一号の政令で定める基準は、主として国際会議の用に供する室のうちその収容人員が最大であるものの収容人員(以下この条及び次条において「最大国際会議室収容人員」という。)がおおむね千人以上であり、かつ、主として国際会議の用に供する全ての室の収容人員の合計が最大国際会議室収容人員の二倍以上であることとする。

(展示施設、見本市市場施設その他の催しを開催するための施設の基準)

第二条 法第二条第一項第二号の政令で定める基準は、次の各号に掲げる最大国際会議室収容人員の区分に応じ、主として展示会、見本市その他の催しの用に供する全ての室の床面積の合計が当該各号に定める面積以上であることとする。

- 一 おおむね千人以上三千人未満おおむね十二万㎡
- 二 おおむね三千人以上六千人未満おおむね六万㎡
- 三 おおむね六千人以上おおむね二万㎡¹¹⁾

また、宿泊施設についても日本においてはラグジュアリータイプのホテルが諸外国と比較してそれほど多くないことおよび巨大なMICE施設と一体化した宿泊施設が多くないことを鑑み日本型IR施

設にはそれらの日本の観光施策の足りない点を補う宿泊施設の基準を以下のように定めている。これを見てみた場合、日本のIRにおける宿泊施設の規模が大きくスイートルームの割合が多くなることが見て取れる。

(宿泊施設の基準)

第五条 法第二条第一項第五号の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 全ての客室の床面積の合計がおおむね十万㎡以上であること。
- 二 次に掲げる事項が、国内外の宿泊施設における客室の実情を踏まえ、利用者の需要の高度化及び多様化を勘案して適切なものであること。
 - イ 客室のうち最小のものの床面積
 - ロ 独立的に区画されたそれぞれ一以上の居間及び寝室を有する客室(ハにおいて「スイートルーム」という。)のうち最小のものの床面積
 - ハ 客室の総数に占めるスイートルームの割合¹²⁾

このように日本におけるカジノを収益の核としたIRは、その強力な収益のエンジンを生かし、通常の民間投資では難しい巨大なMICE施設を建設し、そのMICE事業を補強するため、そして、諸外国と比較して数が少ないラグジュアリータイプの宿泊施設を建設するということを目指している。つまり国策である観光振興における観光客一人当たりの客単価をあげることに資する施策が特定複合観光施設区域(IR: Integrated Resort)なのである。

当然、建設費、投資額は巨額となりそのIRが設置された地域における経済的効果もかなり大きいものと予想される。

4 . IR (Integrated Resort) の経済効果

前述の通りIRにおける経済的な効果は大きい。例えば横浜にIRが設置された場合の予想値としては表-3のように予測されており、かなり大きい。

また、上述の通りIRの建設、そして稼働に伴い経済波及効果が見込めるがその経済波及効果が及ぶ業種、職種はただ単にカジノ関連のみではない。日本版IRはあくまでもカジノを核とした統合型リゾートなのでIRの設置に伴う「仕事」は多岐にわたっている。例えばIRの誘致を目指している長崎県・佐世保市は表-4のような関連産業に経済波及効果があることを予想している。

IRの設置による具体的に目に見える形での経済波及効果は前述のとおりであるがIR(カジノ)の設置による付近の地価の変化については、IR(カジノ)についてあまり良いイメージを持っていない人々にとっては下落するという懸念を抱いている人々が多いものと思われる。しかし、しっかりと規制された環境下ではかえって地価は上がるという研究結果が公表されている。

Walker (2013, pp. 261 ~ 278)¹³⁾ はデトロイトにあるカジノの収益と商業不動産の価格との関係を検証しているのがそれである。ミシガン州がカジノを合法化したのは1996年で1999年に最初のカジノをオープンした。デトロイトにあるカジノ3件は近接しており2kmほどしか離れていない(MGM グランド・デトロイト、モーターシティ・カジノ、グリーンタウンカジノ)。Walkerは「カジノが周辺エリアよりすべての収益を吸い上げるのであれば商業価値は下がる。反対であれば上がる。」という観点よりデータに基づいて検証を行った。その結果、8km圏内にある独立系店全般、飲食店、ガソリンスタンドはすべてプラス(特にガソリンスタンドとコンビニ)となり、消費者が金を落とさずに小売店舗の価値を落とす業種は見つからなかった。結果として、デトロイトの場合には市内の小売店舗価値にプラスの影響を与えている(ただしカジノから離れるにつれてその影響は弱くなる)という結論が導き出された。

当然、まだ、日本版IRは稼働していないので地価が今後どのように動くかについて断言はできないが海外の事例を鑑みた場合、マイナスには動かないものと

表-2 IRに関する主要規制

・ 特定複合観光施設区域の数は最大三か所であること。
・ カジノ施設は1でありカジノの占める面積は特定複合観光施設区域の3%以下であること。
・ 日本人には入場料6千円を課すこと。
・ 日本人の入場回数を連続する7日間で3回、28日間で10日に制限。
・ カジノ事業者(IR事業者)にはGGR(Gross Gaming Revenue:カジノの収益、売り上げではない)30%の納付金(税金)を課す。
・ 国、当該IR施設が設置される地域は納付金を観光振興、地域経済振興、社会福祉、文化芸術振興のために使用。

出所: 特定複合観光施設区域整備法より作成。

表－3 横浜市にIRを設置した場合の経済効果

IR建設時の経済波及効果
(直接効果) 約4,700億円～約1兆1,900億円
(全体効果) 約6,700億円～約1兆8,000億円
開業後事業運営費
(直接効果) 約4,900億円～約9,100億円
(全体効果) 約7,700億円～約1兆6,500億円
IRを設置した場合の雇用創出効果
IR建設時
(雇用者数) 約4.3万人～約10万人
開業後事業運営時
(直接雇用者数) 約1万人～約5.6万人 (間接雇用者数) 約0.7万人～約14.9万人

出所：横浜市(2019)「IR(統合型リゾート)等 新たな戦略的都市づくり検討調査(その4) 報告書」p.155を修正(<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/IR/ir.files/irhoukouku4.pdf>:2020年3月31日アクセス)

表－4 長崎県・佐世保市におけるIR関連産業のイメージ

サービス
・宿泊業・テーマパーク運営業・旅行代理店業・旅行運送業・自動車賃貸業・飲食店業 ・小売業・製造業(土産物等)・コンベンション業・配達飲食サービス業
IR運営
・警備業・人材紹介、人材派遣業・花き業・ビルメンテナンス業・情報サービス業・商社 ・広告業・画像・印刷、映像制作業・銀行・保険業・ガス、電気上下水道・放送・新聞出版業
IR開発
・不動産業・土木業・建設工事業・設備工事業・内装工事業・家具製造業

出所：長崎県・佐世保市IR推進協議会有識者会議(2018)「長崎IR基本構想有識者会議取りまとめ」p.29(本報告者は2017年10月より2018年3月まで長崎県・佐世保市におけるIR検討の有識者会議のメンバーであった)

効果は大きい。加えて、その経済波及が及ぶ業種は多岐にわたっている。また、IRがその地域における「アイコン」となり、その「地域ブランド」「観光地ブランド」を高める可能性は極めて高い。

【参考文献】

- 1) e-Gov(2018)「刑法」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=140AC0000000045#801:2020年3月29日アクセス)
- 2) e-Gov(2018)「刑法」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=140AC0000000045#801:2020年3月29日アクセス)
- 3) E-Gov(2018)「競馬法」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=323AC00000000158:2020年3月29日アクセス)
- 4) E-Gov(2017)「当せん金付証票法」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=323AC0000000144:2020年3月29日アクセス)
- 5) 衆議院(1963)「観光基本法」(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/04319630620107.htm:2020年3月29日アクセス)
- 6) E-Gov(2006)「観光立国推進基本法」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/viewContents?lawId=418AC1000000117_20150801_000000000000000:2020年3月29日アクセス)
- 7) 日本政府観光局(JNTO).2018.「年別 訪日外客数、出国日本人数の推移」(https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/marketingdata_outbound.pdf :2019年8月6日アクセス) および日本政府観光局(JNTO).2019.「Press Release 報道発表資料」(https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/data_info_listing/pdf/190116_monthly.pdf:2019年8月6日アクセス) より。
- 8) 観光庁.2014,2015,2016,2017.「訪日外国人の消費動向」(<http://www.mlit.go.jp/common/001084273.pdf>, <http://www.mlit.go.jp/common/001173130.pdf>, <http://www.mlit.go.jp/common/001179486.pdf>, <http://www.mlit.go.jp/common/001230775.pdf>:2019年4月1日アクセス) および、観光庁(2019)「2018年(平成30年)の訪日外国人旅行消費額(確報)」(<http://www.mlit.go.jp/common/001283138.pdf>:2019年4月1日アクセス) より。
- 9) 観光庁.2018.「平成29年度 MICEの経済波及効果算出等事業報告書」
- 10) 内閣府地方創生推進事務局.2013.「都市再生の推進に係る有識者ボード MICE施設機能向上ワーキンググループ第3回参考データ集」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/yuushikisya/250328/3.pdf>:2020年3月22日アクセス)
- 11) E-Gov(2019)「特定複合観光施設区域整備法施行令」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=431C00000000072_20210726_00000000000000&openCode=1#A:2020年4月1日)
- 12) E-Gov(2019)「特定複合観光施設区域整備法施行令」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=431C00000000072_20210726_00000000000000&openCode=1#A:2020年4月1日)
- 13) Douglas M.Walker(2013),Casinomomics ,Springer.(邦訳「カジノ産業の本質」日経BP社,2015年(佐々木一彰、仁木一彦監訳)

予想されるかもしれない。

また、観光地としてのブランド価値をあげることはその他の観光地との競争に勝利するため、客単価をあげるために必要である。その点については通常の製品、商品と何ら変わりがない。その一般的な「ブランド品」の「ロゴ」「マーク」にあたるものが観光地の「アイコン」である。その「アイコン」は地域の歴史、文化等を体現したものでなければならない。海外のカジノを収益のエンジンとしたIRはそのエリア、国のアイコンとなっているケースが見受けられる。日本のIRにおいても現在、公表されている特定複合観光施設区域整備法の基本方針(案)(P.30)の評価項目内に以下が示されており日本版IRにおいてもそのIRが設置された地域におけるアイコンに十分なりうるものと考えられる。

- ・IR区域全体のコンセプトが、明確であり、極めて高い国際競争力を有する優れたものであるとともに、他国の成功事例の模倣ではなく、独自性を有するものであることが求められる。
- ・IR区域内の建築物のデザインが、IR区

域全体のコンセプトを具現化しており、IR区域が立地する地域の新たな象徴となり得るような先進性や他には見られない魅力を有するとともに、周囲の景観や環境と調和したものであることが求められる。

5. おわりに

日本におけるカジノを収益のエンジンとしたIRは日本の減りつつある人口が費消していた消費金額を交流人口、観光人口で補おうとする国の観光振興という文脈の中で出てきた概念である。そのためには観光客一人当たりが消費する金額をあげる方策が必要であり建設費用から見た場合「割に合わない」。しかし、観光振興、観光客一人当たりの客単価を増やすためには必要な施設(MICE等)の建設、運営を収益力の高いカジノ事業者(IR事業者)にカジノ免許の付与と合わせて行わせようとするのが日本におけるIRである。

日本におけるIRは「あくまでもカジノを収益のエンジンとした統合型リゾート」なので投資規模は大きく、経済波及