



# 北海道国際観光セミナー カジノを含む統合型リゾートの 導入を考える

北海道経済部観光局国際観光グループ

北海道観光が、観光立国・日本をリードし、北海道のリーディング産業として持続的に発展していくためには、国際競争力の強化に向けて戦略的な外国人観光客誘致の促進や北海道の特長や優位性を生かした魅力ある滞在型観光地づくりの推進を図るなど、全道一丸となった取組が必要です。

そのような中、カジノを含む統合型リゾート（IR）に関して、IR推進法が国会に提出されたほか、道内でも、複数の自治体が誘致を表明するなど、IRの実現に向けた議論が活発化しています。

このため、北海道は、観光立国・北海道の確立に向け、国際観光地づくりに関する課題や取組方向、IRに関する制度設計に関する議論等について、観光関係者をはじめ、広く道民の方々に情報提供を行うこととして、1月30日、北海道庁赤れんが庁舎で北海道国際観光セミナー「国際競争力を有する質の高い観光地づくりに向け、カジノを含む統合型リゾート（IR）の導入を考える」を開催しました。

## 基調講演

### 地方におけるIR導入の意義と懸念される社会的影響とその対策の必要性



美原 融 氏  
大阪商業大学・アミューズメント産業研究所所長

#### IRとは？

IR（Integrated Resort）は、カジノ、コンベンション、展示場施設、宿泊施設、ショッピングモールなどの、楽しむ、仕事をする、遊ぶ、泊まる、食事をするというさまざまな機能が一体化した統合型複合観光施設です。カジノは必ず核となりますが、施設面積的にはカジノ部門はわずか3～5%で、90数%はほかの施設群で構成。非カジノ部門の構成要素は地域によって異なってくるのがIRのイメージです。

IRは、観光振興や地域振興、税収増を図る重要なツールとして、観光立国実現に向けたアクションプランの一つとして位置づけています。大都市、地方観光

都市に各々数を限定し、魅力ある高規格の観光施設の実現を図る。それを民主導の開発、施設整備と運営で、国や地方公共団体は管理者の立場から運営を監視するような役割に徹し、カジノ部分は厳格な規制と監視の対象にし、消費を活性化させ、地域振興、そしてアジアをはじめとする観光客を増大させるという政策的なねらいがあります。

わが国にはいろいろな賭博制度がありますが、何を認めるか認めないか、いかに公序良俗を守るかというのは、実は立法政策上の判断であって、現代社会においては、厳格な規制のもとでコントロールすることによって、賭博行為は健全なエンターテインメントとして認知されているというのが、先進諸外国の基本的な考え方です。したがって、新しい立法措置をつくれれば、違法性を阻却できる新しい枠組みをつくることのできるというのがIR推進法の基本的な考え方です。

#### IR推進法案と制度の内容

二段階の法律になります。12月5日に出された「IR推進法」は、正式名称は「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」です。基本的な考え・理念と、どういう形で違法性を阻却するのか、その詳細を1年以内にIR実施法として策定することを政府に義務づけています。なぜ、このようなステップを踏むのかというと、それは国民が分かりやすいように基本を定め、その中でステークホルダー（利害関係者）である地域住民、地方公共団体、民間のさまざまな人たちが議論して理解することで、この法律はできるだろう。その過程を透明にしようという考え方です。

超党派の国際観光産業振興議員連盟（IR議連）は、この法案を取りまとめるにあたり、「IR実施法に関する基本的な考え方」を取りまとめています。区域数、施設数は限定する。全国津々浦々にできるような施設にしない。「大都市型」と「地方型」の二つの類型を想定、段階的かつ確実・慎重に実現を図る。区域の指定は、公平な選定判断基準、透明性のある手順を設け、地方公共団体の提案に基づき、国が行う。指定を受けた地方公共団体は、カジノを含む統合型リゾートの開

発・投資・実現を担う民間事業者を公募により選定。当該民間事業者は国の規制機関に申請し、その適格性について審査を経た後に免許を取得して、初めてカジノを施行できる。国の中立的な規制機関を設ける。

地域を指定するプロセスは、主務大臣が地方公共団体の申請を受けて進め、規制機関としてのカジノ管理委員会は、3条委員会準立法権を持つ行政機関です。権限や手順を一つの行政主体に集中させない仕組みを考えています。また、あくまでも民主導でやらせながら、公共がメリットを取る。弱者を保護する政策、特に未成年や賭博依存症患者の問題などへの対応などが制度として全体的に取込まれていることが、カジノの健全性、安全性を担保し、国民の懸念を払しょくする手段となります。

#### 懸念事項とあるべき対策

国民の懸念を払拭する仕組みがすべての前提になります。どんな問題があるのでしょうか。例えば、組織暴力団等、好ましくない主体による関与、地域の環境の悪化—地域社会のイメージ悪化につながるのではという懸念、未成年者に対する悪影響、賭博依存症に対する懸念。そうした国民の懸念を払しょくし、国民の理解を得られる制度や規制の在り方にするため、1年かけてじっくりと国民的な議論を巻き起こしてIR実施法をつくらうという考え方です。すべての行為は厳格に監視の対象になります。先進諸国では、カジノは地域社会の中で最も安全かつ安心な施設で、一部の人がいう犯罪の温床では全くないと言っているでしょう。

「地域のイメージが壊れる」という人がいますが、観光地のイメージをアップさせ、もう一度来たくなるような楽しい施設、魅力ある施設にするのが統合型リゾートです。つくるのは複合観光施設です。構成要素は地域の人たちが考え、変な顧客を入れさせない、来させない、遊ばせないという仕組みを制度で構築することで、善良な顧客のみを囲い込みながら、カジノ施設を健全な遊興施設とすることができるわけです。

賭博行為に共通的な問題は国が一括してコントロールしながら地域住民を守る。それに地方公共団体や地

域住民が参加することによって問題をできる限り極小化することができます。「socially responsible」社会的に責任のある行動がなければ賭博施行はやってはいけないというのが先進国の考え方です。

### 地方型IRの意義

地方型IRは、地域社会における観光資源や観光特性のポテンシャルを生かして、内外の観光客を地域に呼び込む仕掛けです。地域社会をどう豊かにし、観光資源としてのプラスアルファの要素を地域に持つてくるか。IRはそのツールの一つです。

これは地域間の競争を醸成することになります。IRの推進を地域社会が考えるということは、地域の観光資源や地域の在り方、行政と民間の在り方を再考するいい契機になるのではないかと思います。なぜ、法案では地方公共団体に区域の提案を要求したかという点、どんな問題があるかを地域の人たちが正確に理解して初めて地方のIRはできるのです。IRは、地域社会の今後の在り方を考えるよい機会になります。

IRは、地域振興や観光振興の大きな起爆剤になります。さまざまな懸念事項はありますが、問題が起こらないように法制度上の手当てをするのが先進国の事例です。そうすることで、先進国では、カジノを安全、健全、安心な施設空間とすることが可能となったわけです。そのためには、メリット・デメリットがどこにあるかを正確に理解し、国がそれをコントロールできることを国民に説明できるような制度的枠組みが必要になってきます。

カジノは観光振興のためのプラスアルファのツールであって、目的ではないのです。地域はどうあるべきか、観光振興施策の中で北海道は何を考え、どういう目的でどういう効果があるのかを考えて国に提案することです。地域の観光ポテンシャルをどうやって生かすのか、それを皆さんで考えてもらうのがこのIRの基本的な考え方のポイントです。今後、国会では大きな議論が起こります。ぜひ議論に参加してください。

## パネルディスカッション

### IR導入に係る課題と対応方向



コーディネーター  
小磯 修二 氏  
北海道大学公共政策  
大学院特任教授

**小磯** 北海道の発展にとって非常に大事な観光というテーマの中で、カジノを含む統合型リゾートが大きな起爆剤になるのではないかと期待があります。国の政策レベルでも、国会にIR推進法案が提出されるなど、機運が非常に高まっています。一方で、その制度が地域の発展に本当に結びつくものになるのか、まだまだ不安もあります。そういう問題も含め、北海道という地域の立場から議論していきたいと思います。

### 世界のIR事情と国内の動き

**栗田** 主要各国の運営の現状は、どのような政策目的にIRを活用するか、税の設計をどのようにするかによって、運営の形態は全く異なっています。シンガポールは、国際観光地としての地位低下を打開するために海外投資を呼び込み、ビジネスツーリズムとファミリーツーリズムを育成するためにIRを活用しました。マカオは、カジノがメインの平均滞在日数が0.2日という状態を解決するため、外資にライセンスを開放、世界遺産とIRの相乗効果をねらい、女性観光客を呼び込むためにIRを活用しています。江原道は、炭鉱地域だったところが廃鉱に伴い経済が非常に困窮したことを受け、自国民を顧客とするカジノを韓国として初めて導入しました。米国ネバダ州は、金融危機・世界恐慌以降の労働者による非合法カジノをなくし、健全でコントロールされたカジノをつくるということでスタートし、それが次第に市場原理によってエンターテインメントが複合して今の形態になりました。モナコは、単なるカジノではなく、フランスの貴族や社交界の人たちに長期滞在してもらい、文化と芸術を育てる核となる財源としての役割を担わせた。スイス



パネリスト  
栗田 朗 氏  
(株)博報堂IR/MICE推進室担当部長

は、観光地の滞在日数・消費額を伸ばすために大都市型と地方の観光地型のライセンスという二つのIRをつくり、その財源から特に文化芸術・スポーツ振興に充てる制度の柱とした政策目的のIRの導入をしました。

日本の動向としては、IR議連では、無制限につくるのではなくて、各道州に2カ所程度、日本全体で10ぐらいという考え方で進めてきています。現在、40以上の地域がIR導入に向けて議論を始めており、どのようなIRをつくって北海道のあるべき観光政策の実現に大きく寄与できるのかという議論を早急に深めていく、待ったなしのタイミングだと思っています。

### カジノと社会的な影響

**美原** マスコミは「カジノ解禁」と言いますが、これは新たな規制を設けて、国民、市民を守る法体系の中でどう認めようかという考え方なのです。北海道として何を考えるべきなのか。ポイントは、地域の主体性を尊重しようという法体系です。皆さんが地域の観光特性を考え、北海道の在り方を定義していくことになります。そこで注意すべきことは、カジノや施設ありきではなく、どういう形でそれを自分たちのメリットにするかです。



パネリスト  
美原 融氏  
大阪商業大学・アミューズメント産業研究所所長

**道尻** IRには、賭博の悪いイメージ、犯罪が増え治安が悪化する、青少年への悪影響、ギャンブル依存症というようにいくつかの懸念事項があります。個々の消費者や市民のレベルで見ると、例えばギャンブルを遠ざけるのではなくて、それをよく理解したうえで、自分の選択でどれだけやるか、やらないかをコントロールすることがむしろ望まれているという議論も理想としてはありますが、なかなか全員には当てはまらない。むしろ、そうした問題を避けて通れないような方々が相当数いるということが現実です。カジノがで



パネリスト  
道尻 豊氏  
北海道消費生活審議会委員(弁護士)

きることで、それに関連する社会的な問題がいろいろ起こってくることは避けられないと思います。そういうところまで議論の範囲を広げたいうえで選択をしていく必要があるのではないかと思います。

### カジノと観光地のイメージ

**栗田** 世界のIRを導入した観光地がそのブランドを棄損しているのかどうかを見てみますと、モナコでは、世界最高のゴージャスなカジノを作ったことで、ラグジュアリーツーリズムに最もたけたエリアとしての世界的なブランドを確立しています。スイスにも富裕層をターゲットとした観光地、スキーリゾートの多くに小規模カジノがありますが、ヨーロッパの上流層の社交の場としてのカジノというイメージで、観光地のブランディングに寄与しています。国外からの観光客数がフランスに次いで世界2位であった、観光が最も重要な位置づけにあるスペインも、これまでの真っ赤な太陽、青い海、白い砂浜といったブランディングでは消費金額と滞在日数が伸びないことから、IRの導入による新たな活性化という政策に転換しました。こういった事例も検証して、北海道にはどういう形が当てはまるのかを勉強していく必要があると思います。

**道尻** 北海道の自然環境を中心とした観光資源の在り方を考えたときに、世界最高クラスのラグジュアリーな施設、大規模なカジノではなく、小規模なカジノ、社交場としてプラスアルファが楽しめるという施設はあってもいいかと思う反面、小規模なものをプラスアルファ的に設ける場合に、地元の観光や経済にどれだけのプラス効果があるのかは、正直、疑問もあります。

地方財政のためというのは、大きな目的ではないと思います。やはり、民間の観光や経済の活性化が大きな目的ではないかと思っています。大きな経済効果が伴わないのに、結果としてカジノのある観光地というイメージだけが行き渡ってしまい、自然や歴史を中心とした観光の本来の在り方が損なわれてしまう懸念を感じてしまいます。

## 地域へのIR効果

**栗田** カジノの特殊性として、法人所得税とは別に、民間事業者との契約の中で地方自治体が徴収するお金があります。一般的には利益ではなく売上げに対して掛けます。シンガポールでも5～15%、ヨーロッパは70～80%まで累進で掛けています。これがまず地域に残り、事実上、目的税的に地方自治体を使うことが可能になります。

もう一つは、事業自体を外資企業だけにやらせるのではなくて、外資が地域の健全で力のある事業会社とコンソーシアムを組んで、特定目的会社的な組織をつくるという考え方も必要だという議論がされています。地方自治体が事業者を選ぶわけですから、地方経済に最も貢献してくれる外資企業を含んだ地元企業との合弁事業体が最も力が発揮できるような企画を考えていくことも重要になります。

**美原** 税、雇用、消費、地域経済の振興効果といったものが、主たる経済効果になると思います。基本的には国も地方も新しい財源として一定率を売上げから取るわけです。それは施設の数、大きさ、施設がもつ戦略性などによって違ってきます。宝くじは地方自治体が運営し、約9,000億円の売上げで自治体の懐に入るのは4,000億円です。カジノはどのくらいになるでしょうか。いろいろな前提条件がありますが、最低数千億円の新しい財源が出ることを期待しています。また、投資規模により効果が違ってきますが、雇用創出があります。シンガポールは一つの施設で直接雇用が1万



人です。間接雇用を含めると3万人です。ただし、経済効果は、皆さんの考える施設のアイデアや規模、制度の作り方、税率、税務会計上の取り扱いなどでも変わってくるわけです。でも、地域社会に新しい財源を創造することは間違いのないのです。

**小磯** 人口が減り、日本全体の財政確保も厳しい中で、一番大きな問題は、北海道の中の市場がどんどん縮小していくということだと思います。人が減る社会で地域全体の発展は非常に難しい。そうなってくると、外のマーケットを北海道の経済活動にどう組み込んでいくのか。ビジネスでも観光でも外からお金を持って北海道に来る交流人口による消費をいかに北海道が戦略的に高めていくかということだと思います。アジアの市場は発展していますから、やり方によってそれは十分可能です。そういう中にIRをどう位置づけていくのか、常にその視点を忘れないで議論していくことが必要ではないかと思います。

## カジノに関する法的な議論

**道尻** なぜ賭博が刑法で禁止されているのか。刑法という賭博とは、偶然性の要素がある結果によってお金や品物のやり取りをして、その結果による得喪<sup>とくそう</sup>※を問題にしています。これが怠惰、浪費といった社会的な雰囲気醸成、あるいは一生懸命働いて収入を得て生活していくという意識を損なうことがあるとされています。そうした目的自体が今やもう時代遅れかというところではないと思います。ただ、一方で、公営賭博で地方財政がその利益を独占するというものもとに、違法性がなく、正当な行為として行われているという実態があります。今回のIRにおけるカジノも、地域のために、地方公共団体の税収のために必要だということで規定が整備されれば、今の日本の法律の考え方では容認されるでしょう。そのうえで、メリットとデメリットを比較して選択をするということが、まさに議論の中心になっていくと思います。

## 北海道型IRの検討に向けて

**栗田** 北海道型のIRは、観光政策への貢献ということから外れてはいけない。やはり地域住民、国民全体

※ 得喪  
得ることと失うこと。得失。

が日本や北海道のこれからの自らの生活をどういう構造にしていくべきか、それにIRが役に立つのかということを考えるべきだと思います。それには、判断に値する正確な情報が国民にきちんと伝わっていることが最大の問題で、私どものような広告代理店もそうですし、広くメディアの方々にも、IRのことをより深く知っていただき、より広く道民の方々に伝えていただくことが重要です。また、IRができるのは早くても2020年オリンピックです。2030年までの観光インバウンドを3,000万人に増やすのに寄与できるかどうかを議論しています。その時代の社会を担っていく大学生、若い方々にも議論に深く関わってほしいと考えています。

**道尻** 地域、道民の自己決定を中心に据えてこの問題に取り組むべきと思いますが、重要なのは二つあると思います。

一つは、情報です。判断する上での情報をどれだけ正しく、適切に提供するかです。リスクやデメリット、懸念、あるいは経済効果等のメリットも、なかなか実証的に提示するのは難しいと思いますが、最大限の情報を提供して判断してもらおう。地域住民との議論もありえるのかもしれません。

もう一つは、手続です。よくあるパブリックコメントという方法はどれだけ有効性があるのか。特に今回のようなテーマですと、推進派は一生懸命、組織的にメールを送る、他方、一般住民はパブリックコメントが行われているのもよく知らないうちに終わっていたということになりかねないわけです。一体どうやって自分たちの地域の重要な決定に参加してもらうのかは、よく考える必要があります。最近ですと、市町村合併や原発、廃棄物処理施設問題などで住民投票の例がありますが、きちんとした合意形成を図るためには、そのような方法も考えられます。

**美原** 地域の人たちが納得する、北海道のイメージを壊さないで、地域社会に溶け込みながら、なおかつ外からお客をたくさん呼び込み、消費を促せるような仕組みが好ましいと思います。そういった意味では、さ

まざまな議論があるので、住民の合意形成の手続も重要だと思います。最低、議会の議決が必要になると思います。何らかの形で地域の人たちを巻き込むようなプロセスが必要になると思います。

恐らく5年後、6年後、少子高齢化の中、北海道がどうあるべきなのか。今後は外に開かれた地域圏になっていくのでしょうか。さまざまな外国の観光客も来るだろうし、そのときにIRみたいな施設があってもおかしくないかもしれない。外国の事例を見て、どこが本当に悪いのか。本当に問題は起こっているのだろうか。どうしたら私たちの社会を守ることができるのか。そういう議論を深めることによって、国民や地域の人たちの理解は深まっていきます。北海道が何を目指しているのか、それを常に頭に入れたうえで、このチャンスを取るべきなのか、どうなのかは、最終的には皆さんのご判断です。

**小磯** 私の専門は地域の開発計画、地域開発政策です。プランニングの分野で「Integrated Plan」は、「総合開発計画」のことです。これは、いろいろなものが網羅的に集められた計画ということでは決していないのです。それぞれの施策が有機的につながって、結果として高い価値を生み出す、そういうプランニングのことをIntegrated Planというわけです。だから、IRの「Integrated」の意味を地域として真剣に受け止め、IRの機能が北海道の発展の歴史の中にどういう組み込み方があるのか、どのような価値の発現になるのかという視点をぜひ持っていただきたいと感じました。

今日皆さんから出てきたご意見が一つのスタートだと思います。カジノとは何なのか。IRとは何なのか。それを地域で受け止めて考えていかななくてはなりません。必要な情報は学ばなければいけません。問題をしっかり情報発信していきながら、この議論を進めていくことが、結果的には地域の合意を得た一つの取組につながっていくのではないかと思います。

※ 国際観光セミナーの開催内容の詳細は、北海道観光局のホームページに掲載しています。

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kkd/ir.htm>