

第57回 運輸政策セミナー

観光先進国実現に向けた「日本型IR」

平成30年9月26日 運輸総合研究所 大会議室

1. 講師	森重俊也	特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長
2. 司会	山内弘隆	運輸総合研究所所長

■講演の概要

去る7月20日に、国会でIR整備法（特定複合観光施設区域整備法、以下「整備法」）が成立した。本日の講演では、「整備法成立の経緯」「日本型IRとして何を目指すのか」「整備法の概要」の3点に分けて説明を行いたい。

1——整備法成立の経緯

今回の法案の直接の背景・経緯となるのは一昨年12月に成立したIR推進法（特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律、以下「推進法」）である。推進法はプログラム法（特定の政策を実現するための手順や日程を規定した法律）であり、具体化は整備法に委ねるという枠組みになっている。また大きな制度の骨格を設定しており、目的、基本理念、IRの定義、制度の基本となる事項について規定している。

また同法は、整備法で構築した制度の要素となる基本的事項（民間事業者による設置・運営、自治体によるIR区域

の申請、国による認定、カジノ管理委員会の設立、納付金の徴収、推進体制としてのIR整備推進本部の設立等）を定めたものである。

推進法の5条に政府の役割・責務が規定されており、政府は同法の施行後一年以内に必要となる法制上の措置を行わなければならないとされている。昨年3月に推進法に基づきIR整備推進本部、IR推進会議、IR事務局が設置され、4月から7月にかけて山内議長の下でIR推進会議が10回開催された。これは月2回のハードなペースであった。そして取りまとめとして制度の大枠をいただき、8月にパブリックコメントと全国9箇所での説明公聴会を実施した。

整備法の法制化作業は、白紙から積み上げたものではなく、推進法やその附帯決議の内容を踏まえるなどして行ったものであり、本年4月27日に閣議決定、5月22日に衆議院本会議での審議入り、7月20日の参院本会議にて整備法が可決成立する運びとなった。

2——日本型IRとして何を目指すのか

IRとはIntegrated Resortのことであり、シンガポールで生まれたコンセプトである。当地のマリーナ・ベイ・サンズ及びリゾート・ワールド・セントーサでイメージが分かると思う。（図-1、図-2参照）。

IRの定義であるが、整備法における「特定複合観光施設」とは、カジノ施設と次に挙げる6つの施設からなる。1号施設と2号施設がいわゆるMICE（Meeting,

Incentive, Conference or Convention, Exhibition）、国際会議場施設と展示施設等である。3号施設は日本の伝統、文化、芸術等を活かした公演などによる日本の魅力増進施設、4号施設は送客機能施設。これは客を1箇所のIRに「囲い込み」をするものではなく、日本各地への旅行が手配できるというもの。そして5号施設が宿泊施設であり、これらから構成される一群の施設と規定している。6号施設はその他の施設（観光客の来訪滞在の促進寄与施設）である。1号から5号までは中核施設、必置施設であり欠けてはならないものである。6号は促進寄与施設であり、いわゆるエンターテインメント施設などである。

日本型IRの特色としては、大きく3つが挙げられる。第1としてはMICEの起爆剤としての役割であり、MICEの開催件数を増やしていく。第2は日本の魅力のショーケースとしての役割であり、世界に向けてこれを発信していくことを考えている。3つ目は日本全国各地への旅行のハブとしての役割である。この2つ目と3つ目が、シンガポールのIRには見られない特色である。

IRにどのような効果があるかというと、例えばシンガポールは2010年にIRを開業させているが、表-1のとおり2009年と比較して2014年には外国人旅行者数や旅行消費額が飛躍的に伸びていることがお分かりいただけるかと思う。

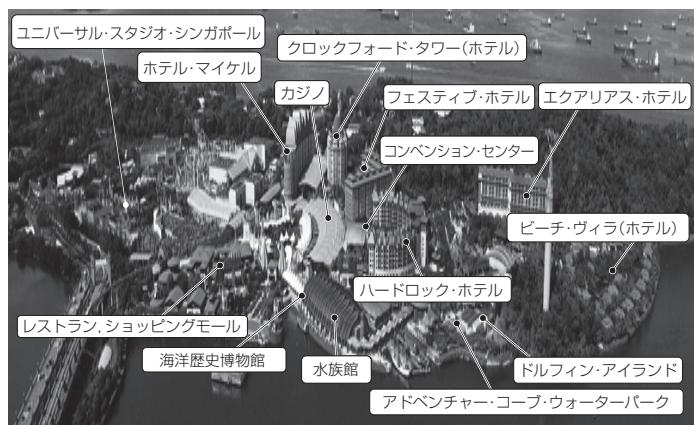
このようにIRについては、我が国を「観光先進国」に引き上げる原動力になるものである。インバウンドの目標につい



講師：森重俊也



■図一1 シンガポールIRの例（マリーナ・ベイ・サンズ）



■図二2 シンガポールIRの例（リゾート・ワールド・セントーサ）

■表一1 IRの開業前後で見られるシンガポールにおける変化

	2009年	2014年	対2009年比
外国人旅行者数	968万人	1,510万人	156%
外国人旅行消費額 ^{※2}	1.00兆円	1.86兆円	186%
外国人旅行消費額 ^{※2} (エンタメ関連)	158億円	4,586億円	2,897%
国際会議開催件数 ^{※1}	689件	850件	123%
BTMICE目的訪問人数 ^{※3}	261万人	377万人	144%
ホテル客室（総数）	1,134万室	1,470万室	130%
ホテル稼働率	75.8%	85.5%	113%
ホテル客室単価 ^{※2} (Luxury)	14,950円 (24,909円)	20,351円 (36,413円)	136% (146%)

※ 「Annual Report Tourism Statistics」を基に事務局において作成

※1 : (出典) 日本政府観光局 (JNTO) 国際会議統計2015 (UIA国際会議統計より)

※2 : 「1\$ = 78.75円」で計算

※3 : 「Annual Report Tourism Statistics」の訪星外国人旅行者数及び目的別訪問率を基に算出

ても、日本型IRがその達成に寄与するものと考えている。

3——整備法の概要

整備法は、1. 目的, 2. 特定複合観光施設 (IR) 区域制度, 3. カジノ規制, 4. 入場料・納付金等, 5. カジノ管理委員会, 6. 施行期日等の6つに分かれており、目的と施行期日等を除けば、大きな部分としては4つのパートに分かれている。

なおこうした整備法のような総合的な法律は、他国には見られない。アメリカやシンガポール等のように、カジノ規制法やカジノ管理法などカジノに対する法制度が一般的であるが、我々は制度上、IR区域制度とカジノ規制法部分を一本化し、それに財政的な部分、行政組織法的な部分を一体化して全体の法案を構成したということである。

3.1 目的

同法の目的は、一言で言えば「国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現」ということになる。健全なカジノ事業の収益を活用し、地域の創意工夫及び民間活力を活かしたIR区域の整備推進により、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するため、必要な事項を定め、もって観光や地域経済の振興、財政の改善に資することを目的とするということである。

3.2 特定複合観光施設区域 (IR) 制度

(1) IR施設の中核施設の基準としては、「我が国を代表することとなる規模であること」を政令で定めることとしている。

国際会議場施設・展示施設等については3つのカテゴリーを設ける方向で検討している。1つは展示施設等にウェイトを置いたもの、もう1つは国際会議場施設にウェイトを置いたもの。3番目は両方のバランスがとれた総合的なMICE施設であるもの。これらのいずれかを満たすものという方向で検討している。

それから、日本の魅力増進施設についてであるが、日本の魅力を発信する公演や体験をしてもらうような機能を有するものあるいは日本の魅力のコンテンツの要素の創造や発展を推進する機能を持っているものをイメージしている。

宿泊施設については、1つの要素として、世界水準の面積を有する客室となっていることや、規模とか数の面で諸外国と比較して遜色のないものを想定している。

(2) 次に、設置運営主体については、民間事業者によってこれらの施設が一体的に設置・運営されるということである。具体的には、事業は第1に、1事業者により一体的かつ継続的に行われるものであること。2点目は会社法に規定する会社であり、専らその事業を行うものであること。3点目は基本的にその事業

者がIR施設を自ら全部所有しなければならないということである。

事業主体の一体性については、1IR区域・1IR施設・1IR事業者、つまり1つのIR区域に1つのIR施設があり、それを1つのIR事業者が運営する形態となる。複数企業の出資による1つのSPC（特別目的会社）でもよい。この一体性の確保については、事業全体の経営責任を明確にすること、カジノの収益を確実にIR事業者の中で還元すること、事業全体の廉潔性の確保を確実に果たすなどが大きな背景である。

カジノ事業については、カジノ管理委員会の免許が必要となる。IR事業者しか免許申請主体になれない制度となっており、カジノ部分だけどこか他の事業者に任せるという体制は認められない。

事業主体の一体性の例外としては、1つはIRの中でもホテルやエンターテインメントなど、カジノ事業以外のIR事業については、経営は留保しつつ運営の委託は可能としている。もう1つは上下分離であり、施設所有権を分離する形態も可能となっている。この場合一群一体の施設を持つ事業者は、施設供用事業者としてカジノ管理委員会の免許が必要となる。土地の権利者についても、カジノ管理委員会の認可を受けることによりIR事業者とは別の主体でもよいということになっている。

会社法に規定する会社については、資本構成は内外無差別であり、外資が入ることも可能である。また専らIR事業を行うものであることが必要である。

(3) 区域認定のプロセスであるが、まず国土交通大臣がIR整備の基本方針を策定する。それを受けた都道府県または政令市が実施方針を定め民間事業者を公募で選定し、一緒に区域整備計画の内容を作り共同で申請をする、という流れになる。それから国土交通大臣による認定となるが、上限が3の下でのコンペになると想っている。認定を受けた後に、カ

ジノ免許の取得や施設建設を行い、開業に向かうこととなる。国土交通大臣はIR区域制度全体を見る大臣としてIR事業者の監督など所要の制度を規定している。

区域整備計画の作成にあたっては地元の合意形成が大事であり、都道府県が認定申請する場合、その議会の議決が必要となる。立地市町村の同意も必要。政令市が認定申請する場合は政令市議会の議決が必要となる。

区域整備計画を作成し認定申請できる主体は、都道府県または政令市（以下「都道府県等」）に限定しており、それ以外の主体は申請できない。

また立地市町村の同意については、市町村議会の条例を通じて議決事項とすることも可能である。

さらにIR事業者は、毎年度事業計画を国土交通大臣に提出し、国土交通大臣は毎年パフォーマンスを評価することとなっており、評価結果に基づきIR事業者に対し事業内容の向上や都道府県等が実施する施策への協力の指示など行うことができる。

都道府県等が実施する施策とは、有害な影響の排除、例えば依存症対策や犯罪の防止などであり、そうしたものに事業者が協力することを義務づけている。

3.3 カジノ規制

日本型IRでは、世界最高水準のカジノ規制を整備するという方針で取り組んできた。この整備法は、それを具体化したものとなっている。

まずカジノ事業には厳格な免許制をとり、IR事業者はカジノ管理委員会の免許を受けた時はカジノ事業を行うことができるとしている。カジノ事業は公共政策としてのIRを推進するために、その一部として特別に認められるものであり、カジノ免許はIR事業者のみが申請できる。カジノ単体の解禁ではない。また免許審査にあたっては、関係者に反社会的勢力がいないかなど厳格な背面調査を実施

する。

免許を取得した事業者が、免許に係る区画で行う、免許に係る種類・方法のカジノ行為については、刑法185条（賭博罪）、186条（常習賭博罪・賭博場開張等図利罪）は適用しないと法文上明記している。

また事業者だけではなく、主要株主やカジノ施設供用事業者、施設土地権利者、さらにはカジノ関連機器メーカー等に、免許・許可・認可という規制をかけ、背面調査等を行っていく。

IR内のカジノ施設数は1に限定するとともに、面積制限として、カジノ行為区画のうち専らカジノ行為の用に供される部分はIR施設全体の総床面積の3%以内とする方針で政令作業を進めている。

それから事業者には業務方法書、カジノ施設利用約款、依存防止規程、犯罪収益移転防止規程の作成を義務づけ、それをカジノ管理委員会が審査する。その中には、本人・家族申告によるカジノの利用制限も含まれている。

アクセス制限については、日本人等の入場規制として、連続する7日間で3回、連続する28日間で10回に制限し、その確認の手段としてマイナンバーカードを用いる。7日間と28日間という短期・長期の両方で規制しているのは世界でも例がない。またマイナンバーカードについては、マイナンバー自体ではなく公的個人認証を利用して確認を行う。

業務委託・契約等については、カジノ管理委員会の認可が必要となる。認可の際、契約の相手方に反社会的勢力がないかどうか、背面調査を行う。

カジノの広告・勧誘については、IR区域以外においては、原則として禁止をする。

カジノ施設等の秩序維持措置については、入場禁止対象者に加えて、利用させることが不適切であると認められる者の利用禁止・制限を行う。

またディーラー等の従業員に対しても、カジノ管理委員会の確認が必要となる。

特定金融業務については、事業者が貸し付けできるのは基本的に外国人に対してであり、日本人に対しては相当の資力のある人等限定的な運用となる。

3.4 入場料・納付金等

日本人等の入場者には、国に3,000円、都道府県等に3,000円、合わせて6,000円の入場料が課せられる。24時間単位で賦課され、24時間を超えると新たに6,000円の入場料が必要となる。

また納付金として、カジノ事業者はカジノ行為の粗収益（賭金総額から客に払い戻した額を引いたもの、経費は含まれていない）の3割（国に15%、都道府県等に15%）及びカジノ管理委員会経費負担額を納付しなければならない。

このカジノ管理委員会経費負担額というのは、事業者に必要となる行政経費を負担してもらうということである。またカジノ事業免許の審査にあたる審査経費についてであるが、新規の免許には背面調査等の多額の費用がかかるため、これも申請者が負担する。

納付金については、法律では納付金の額に相当する金額を、観光振興施策、地域経済振興施策、その他の法目的及び責務を達成するための施策、社会福祉増進施策、文化芸術の振興施策に充てることとされている。責務を達成するための施策というのは、例えば有害な影響を排除するなどの施策を指す。

3.5 カジノ管理委員会

カジノ管理委員会は独立した強い権限を持ついわゆる3条委員会であり、内閣府に外局として設置される。また委員長及び委員4名は、国会の同意を得て内閣総理大臣に任命される。

カジノ管理委員会については、背面調査をはじめ、しっかりと職務を進めていかなければならない。監査、報告徵収、調査委託、監督処分等に関する権限など強力な権限を有している。反社会的勢

力排除に関しては警察との密接な協力も行う。

3.6 施行期日等

整備法は、原則として公布の日から起算して3年以内の施行となっている。法の見直しについては、最初の区域整備計画の認定日から起算して5年を経過してからとなっている。但し、法では認定区域整備計画数は3を上限とすることになっているが、この数については認定日から7年を経過してからとなっている。

4——補足説明等

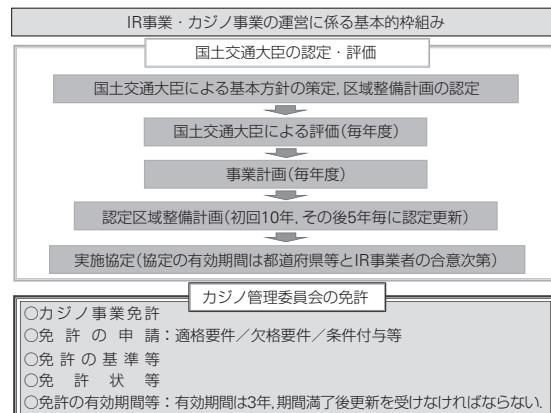
(1) 事業運営にかかる基本的枠組みは図一3に示すとおりである。基本方針の策定、区域整備計画の認定後、国土交通大臣により毎年度評価が行われる。事業計画は毎年度策定することとなっている。認定される区域整備計画の有効期間は、初回は10年、その後5年ごとに更

新、その都度チェックを受けることとなる。

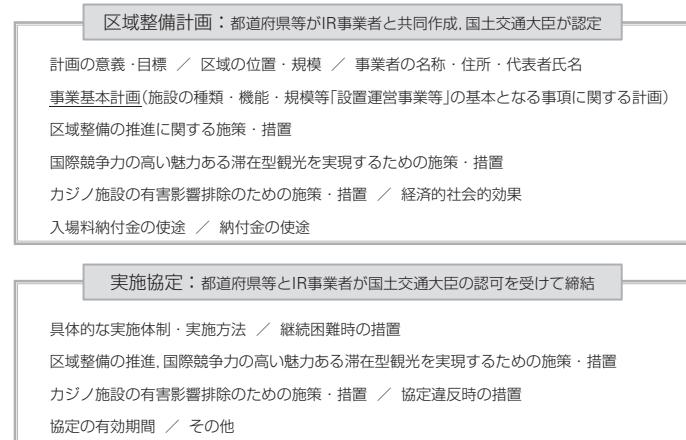
区域整備計画は、都道府県等がIR事業者と共同作成・申請し、国土交通大臣が認定するものである。カジノ施設の有害影響排除のための施策・措置がちゃんと執られているかどうかもチェックされることとなる。

また実施協定は、都道府県等とIR事業者との間で締結されるものであるが、国土交通大臣の認可を受ける必要がある。カジノ施設の有害影響排除のための施策・措置についてや、事業継続が困難となった場合の措置についても認可の際にチェックされる。

また、区域整備計画の中に事業基本計画というのがあるが、これがまさに事業の具体的中身であり、これを練り上げていただくことになる。どういう建物・種類・機能・規模なのか、また収支計算はどうなっているのかなど具体的に示していただく（図一4参照）。



■図一3 IR事業・カジノ事業の運営に係る基本的枠組み



■図一4 区域整備計画・実施協定

(2) 開業までのプロセスは次の図一5に示すとおりである。この図で「実施方針の策定・公表」、「IR事業者の公募・選定」、「区域整備計画の認定申請」、「実施協定の締結」、「カジノ免許申請」は都道府県等やIR事業者が実施するものであり、それ以外は国が行うものである。

どのようなIRを整備し、それをどのような選定プロセスでやるのかという基本方針が国によって示された後、都道府県等が、地方の基本方針にあたる実施方針を作成する。それをもとにIR事業者を公平・中立なやり方で公募して選定し、その後認定申請を行い、それを国土交通大臣が認定して公示する、という流れとなる。区域整備計画が認定されれば、都道府県等とIR事業者が実施協定を締結することとなるが、同時にカジノ免許申請も可能となる。もし申請して拒否されたら、という声もあるが、これはシンガポールやアメリカなど、どこの国でも同じであり、カジノ管理委員会がしっかり審

査をして免許を付与することとなる。その後、完成検査という流れとなる。

(3) カジノ収益の公益還元の仕組みについては、既にお話したとおり事業者は公益還元の努力義務を負う。事業内容の向上、施策への協力、国土交通大臣の評価結果の反映、納付金の納付ということである(図一6参照)。

(4) 依存防止対策であるが、国・地方の責務に関する規定、IR区域制度、カジノ規制、納付金という仕組みの中に、重層的・多段階的に措置している。

納付金の使途の充当経費においても、責務達成施策として依存防止対策に充てていくことになる(図一7、図一8参照)。

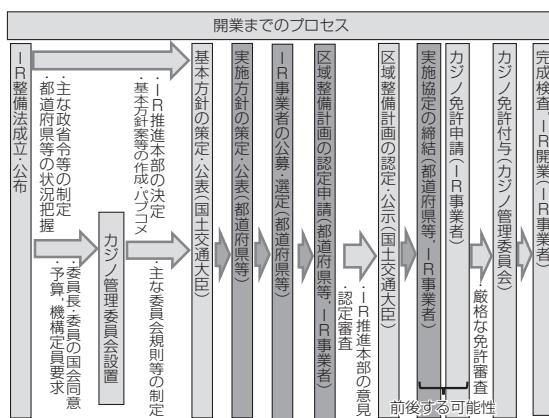
(5) また暴力団員等の排除であるが、事業者側から・入場者側からの2つがある。事業者側からの排除では、背面調査の審査対象は事業者の役員等に限らず、主要株主、施設土地権利者、一部の従業員、契約の相手方など幅広く関係者

に及ぶ。また入場者側からの排除については、暴力団員等本人の入場を法律で禁止し、同時にカジノ事業者に対しても、入場させまたは滞在させることを禁止し、いずれも罰則を設けている。(図一9参照)。

(6) マネー・ローディング対策であるが、カジノ事業者を犯罪収益移転防止法(犯収法)の規制対象として追加し、またチップ交付等の一定取引を規制対象取引に追加している。

また、犯収法の上乗せ規制も行っており、犯罪収益移転防止規程の作成の義務付け、一定額以上の現金取引の届出の義務付け、チップの譲渡・譲受け・持ち出し禁止の規制をかけている(図一10参照)。

(7) 今後のスケジュールとしては、来年の7月を前提に、カジノ管理委員会の設置のための予算・定員要求を行っている。この委員長及び委員は国会同意を得ることとなっている。施設基準に係る



■図一5 開業までのプロセス

依存防止対策の概要	
責務	IR区域制度
○国及び地方公共団体の責務 カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策を策定し、実施する	
○基本方針、実施方針に基づき、区域整備計画、実施協定において、都道府県等・立地市町村等及びIR事業者が実施する施策及び措置を規定	
○認定区域整備計画の数の上限は3	
○IR事業者に対し、区域整備計画及び実施協定に従ったIR事業の実施、カジノ施設の設置・運営に伴う有害な影響の排除に関する国・都道府県等が実施する施策への協力義務付け	
○国交大臣評価結果の業務運営改善への反映を義務付け	

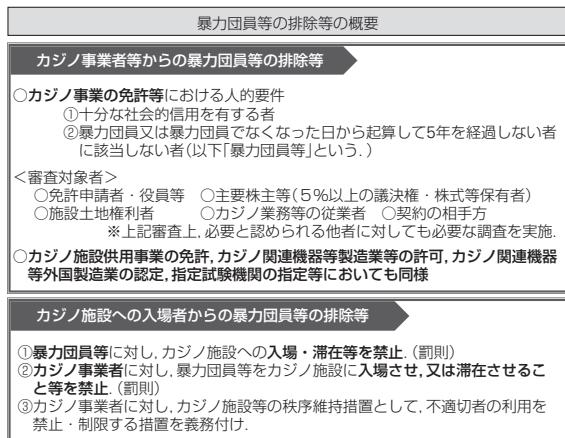
■図一7 依存防止対策の概要(1)

カジノ収益の公益還元の仕組み	
○公益還元の努力義務 IR施設の整備等の事業内容の向上 認定都道府県等が実施する施策への協力	
○国交大臣による評価結果の反映義務 毎年度の事業計画への反映など、業務運営の改善に反映	
○納付金の納付義務(国庫納付金、認定都道府県等納付金) 観光・地域経済の振興に関する施策その他の法の目的や 国・地方公共団体の責務達成のための施策 社会福祉の増進、文化芸術の振興に関する施策 認定都道府県等は、区域整備計画で、使途を規定 (立地市町村等に交付する場合の条件を含む)	

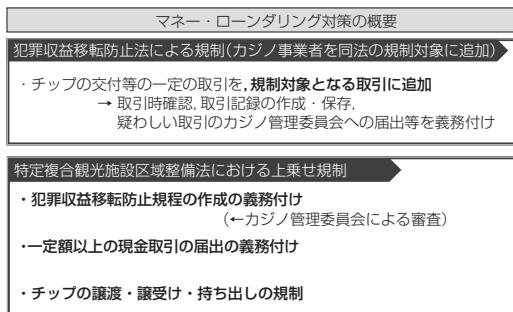
■図一6 カジノ収益の公益還元の仕組み

カジノ規制	納付金
○カジノ事業者に、依存防止規程に従い、措置を講じることを義務付け ・本人・家族申告による利用制限、 施設を利用することが不適切であると認められる者の利用制限 ・相談窓口の設置等 ※依存防止規程は、カジノ管理委員会が審査	
○日本人等の入場回数を連続する7日間で3回、連続する28日間で10回に制限	
○日本人等の入場者に、入場料・認定都道府県等入場料、 それぞれ3千円/回(24時間単位)を賦課	
○面積　カジノ行為の種類・方法、カジノ関連機器等 貸付業務　広告及び勧誘　カジノ行為関連品類 等の規制	
○国・地方公共団体の責務を達成するための施策等に必要な経費を充当経費の一つに規定	

■図一8 依存防止対策の概要(2)



■図-9 暴力団員等の排除等の概要



■図-10 マニー・ローンダリング対策の概要

政令の整備については来年春頃、国土交通大臣による基本方針の策定・公表は来年夏頃を目指している。

また、現在、全都道府県等に意向・準備状況の調査を実施しているが、その結果によっては区域整備計画の認定のプロセスを2回に分けることも検討する。

なお首相官邸のホームページにIRに関する特集のページがあるので参考にされたい。

■質疑応答

Q 区域整備計画には都市型と地方型があると思うが、3箇所の絞り方はどのように考えているのか。

A 区域整備計画については、認定対象を都市型、地方型と分けているわけではない。地方に別の基準を設定することにはなっていない。各地域において創意工夫で特色を生かした魅力的な計画を示して頂きたい。

Q シンガポールでは10年とか15年とかの一種の既得権を与えて他が参入しないように保証したと思ったが、認定区域整備計画数の上限見直しについて、7年というのは短くないか。

A 最初に認定される3箇所を整備し、その効果・課題をみてということである。

Q どれぐらいのタイムスパンでIRの実現を考えているのか。

A いつ頃開業するのかについては、地域でのプロセス、合意形成も必要であることなどから一概には言えない。シンガポールでは落札決定後3~4年で開業しているようだ。

Q 現時点で熱心に手を挙げているのはどこか。

A 事務局としては、申し上げにくい。

Q 国交省内の担当は観光庁、カジノ関係は内閣府が担当することになるのか。

A 基本方針などについては、国土交通大臣が策定し、観光庁と承知してい

る。カジノ管理委員会については先般内閣府に設立準備室が設立された。これら全体の動きは推進本部がみることになる。

Q 認定区域整備計画の有効期間は初回10年、その後5年ごとに認定更新とのことだが、その期間の中で自治体によっては議会での議決が得られない可能性があり、整備施設の規模・クオリティがシミュリンクする可能性もあることから、運用面で緩和する仕組みを考えて欲しい。

A 本制度はこれまでに様々な議論が重ねられたものであり、事務局としては地元の理解を重視・継続する努力をしていただきたいと考えている。

Q 6種類の整備施設は一体運営とのことだが、杓子定規にやってしまうのはどうか。様々なサービス提供主体が活躍できるようにして欲しい。

A カジノ事業以外については、カジノ管理委員会の認可の下で、経営権を維持した上で運営委託できる仕組みとなっている。

Q 送客機能施設について、IR事業者としては中に滞在してもらった方が収益も上がるのではないかと思うが、両立する仕組みはどのように考えればよいか。

A IR事業者が客を囲い込むような形ではなく、日本各地に送客することが重要であり、送客機能施設は日本型IRの目玉の1つである。

Q IR事業者がIR施設の外に別のエンタメ施設を造り、その間を交通機関で繋げば2つの地域がWINWINになると思うがいかがか。

A IR事業者が外のエンタメ施設も経営することは、「専らIR事業を行う」とは言えない。IR專業でしっかりやっていただきたい。

（とりまとめ：瀬賀康浩）