

令和元年度 第7回・第8回

「知る、分かる、考える、統合型リゾート（IR）セミナー」講演2要旨

講演：「日本型IRへの期待と今後の論点」

講師：美原 融 氏（東洋大学大学院公民連携専攻・客員教授）

1. 日本型IRがめざすもの

- 日本型IRとは、民資金を使って、民間がリスクを取って、内外の顧客を集客できる国際観光拠点を日本に作ろうというものだが、一般の人にとっては非常にわかりにくい。本日は中立的な立場から、IRとは何か、政府はなぜIRを推進しようとしているのかということ、皆さんと認識を共有したい。
- なぜわかりにくいのか。IRによるインパクトを軽減するために精緻な枠組みを取り決めているため内容が複雑で、法の施行の手順が煩雑。国が枠組みを作り、都道府県・政令指定都市（以下、「都道府県等」という。）が誘致を決め、民間事業者が実施するという、それぞれの動きが見えにくく、誘致実現までのリードタイムが長い。さらに、地域社会へのメリット、デメリット、IRができることによって地域社会がどう変わるのかがわかりにくい。
- 政府や都道府県等は法律に基づいてIRの実現をめざしているわけだが、市民は何が行われているかわからないのが実態。だからこそ、丁寧に説明し市民に理解してもらう必要がある。
- 都市にIRを作ったらどうなるか理解いただくため、海外の事例を紹介する。まず、マサチューセッツ州のエブリット市、ボストン市内から約10分の距離にある施設。放棄された化学工場跡地の再開発である。土壌改良、ヘドロの除去、水質改善を行い、河川流域の公園化とともに、高規格なラグジュアリー施設を整備した、地域社会への大きな経済便益を前提にした典型的なケース。
- 同じくマサチューセッツ州のスプリングフィールド市の施設。こちらは中心市街地の再開発。独立戦争の頃の武器庫があった所で、土地の要素や、メリット、文化、歴史といったものをうまく取り込んで地域に溶け込んだ面白い施設を作っている。
- もう一つ、メリーランド州のナショナルハーバー市、ワシントンD. C. から15分の距離にある施設。コンベンション施設が主体で、ホテルがあって、地下にはカジノもあるが、高級レストラン街やショッピングモールになっている。
- いずれの施設も、基礎的自治体と事業者が交渉して、地域貢献義務を取りまとめた上で住民投票にかけ、住民の同意を経て、カジノライセンスを得た上で実現している。集客施設は地域社会に様々な影響をもたらすことが多いため、地域の同意を核として、事業性のある他にはない魅力ある施設をつくらうということであり、手法は少し異なるが、日本でも同じような考え方に立っている。
- IRの施設規模や単純経済効果に注目しがちであるが、それよりも都市と施設のあり方に注目すべき。集客施設の複合性、機能のあり方は、施設そのものに異なる性格を与える。収益の一つの要素としてカジノがあるが、カジノ以外の機能を多く盛り込むことにより、地域再開発や賑わいの創出につなげる仕組みとしてIRは存在する。

- 国の政策目的は、我が国の国際観光の推進に資する国際観光拠点の実現であるが、言い換えると、話題性、集客力、支出効果など I R がもたらす経済的なシナジーを政策的に取り込んで、地域振興、観光振興、地域再生の一つの手法にしようということ。
- 地域には地域としての政策目的もある。少子高齢化により生産年齢人口が少なくなり、税収も減少する中、観光は交流人口の増加、消費の活性化をもたらす重要な産業であるし、合わせて、民資金で賑わいと交流をもたらす新しいまちづくりを行おうとすることは、正当化される政策であろう。
- 国は、それを可能にする制度的枠組みを作った。それが I R 整備法で、今、様々な都道府県等が、自分たちの地域で実現するにはどうあるべきかという議論をしている最中ということになる。

2. 地域・地域社会への効果・影響

- I R には、どういう効果と影響があるのか。効果はプラス、影響はマイナスのファクター。大きな経済効果が期待できる一方で、大量集客観光施設は、どうしても様々な問題を引き起こすリスクがある。
- I R は、税収増や消費の活性化、賑わいや雇用の創出など、交流と消費を加速させる一つの手法として大きな経済効果が期待できる。また、それとともに新たな産業、新たなサービスの創出でもある。エンターテインメントを包括的に提供できる複合的な観光施設であり、単一事業者がカジノを含む全ての施設整備と資金調達と運営を担い、地域独占で競争を限定的にしながら、一定の枠組みを特例的に特定の地域社会に認めようというもので、国と都道府県等、民間事業者が役割を分担して実現しようというコンセプト。
- こういったことを税金でやるのではなく、民間の資金、活力を利用し、国、都道府県等、民間が各々の業務と役割と責任を分担しながら実践するという複雑な仕組みになる。だから時間がかかる。精緻な準備作業を必要としているのは、地域社会を守ることの一つの現れでもある。
- しかし、大量集客観光施設の設置に伴う、交通渋滞や環境悪化、犯罪の増加、公序良俗の乱れ、未成年への悪影響、依存症の増加などの懸念は、いかなる国でも存在する。制度や実践の枠組みの中で、このような懸念を払拭することが市民の信頼獲得につながる。
- メリット、デメリットをどう評価すべきか。社会的費用と経済的便益を数量的に算出して両方を比較すべきという議論もあるが、社会的費用は想定のコストを積み上げていくことになるため、非現実的な数字になってしまう。ただ、単純に比較することは難しいものの、巨額の投融資の実践や内外顧客の誘致は目に見える解かりやすい効果でもあり、これらメリットがデメリットをはるかに上回ることがすべての前提になる。
- 対応策の基本は、国の法令等による規律・規範、都道府県等の契約による規律・規範、民間事業者の任意的な規律・規範、これらがバランスよく分担されることである。
- 個別の懸念事項を見ていくと、例えば、公序良俗の乱れということがよく言われるが、このためにこそ制度と規制がある。事業者の廉潔性、特に反社勢力との関係は徹底的に取り締まることになるし、そもそも暴力団構成員の入場は法律で禁止されているが、法律に規定されたのは初めてである。生体認証によって絶対に入らせないような仕組みも導入されるだろう。

- 未成年に悪影響があるだろうか。そもそも20歳未満は入場禁止であり直接的な影響は考えられない。20歳になってから潜在的危害を理解した上で自分の責任で選択できるよう、教えることが本来の教育の在り方だろう。そもそも未成年に悪影響を及ぼす最大のリスクはカジノではなく、アクセスが無規制になるインターネット上のギャンブルやその類似行為であろう。
- ギャンブル等依存症については、エビデンスに基づいた議論がなされていないのが大きな問題。そのため、まず必要なのは実態調査。地域に問題を抱えている人がどれくらいいて、どのような問題を抱え、その理由は何なのか精緻に分析すべき。実態を市民に知らせ、どのように改善していくのか示し、エモーションではなくエビデンスに基づいて議論することが必要。

3. 誘致する都市の役割

- 誘致する都道府県等の役割は何か。行政は、IRの仕組みの中でイネーブラー（仕組みを実現化する主体）で、行政自体が、直接IRの施行に関与するわけではない。地域を守り、市民を守り、地域社会を活性化し、発展させるために、国の方針を都道府県等として受け止めて、どのようにして地域をよくするか、これをどう事業者と取り決め、実践させるのかということが自治体の業務になる。
- 都道府県等には、民間事業者と一緒にあって地域を盛り立てて地域を活性化させるという側面と、国の代理人として民間事業者をコントロールするという側面がある。
- 都道府県等は、国の方針に基づきながら、都道府県等の固有の構想に基づくマスタープランを作成し実践する。都道府県等がどういう立ち位置で民間事業者、国と対峙していくかというのは、これから半年間の間で様々な議論を経て決まっていくのではないか。この過程で、地域への貢献の確実化や施設運営の安定性、健全性の確保、否定的側面の排除の方法などの問題が大きな議論になるだろう。
- ただし、IRというのはあくまでも企業誘致であり民間事業者がリスクを取る事業になるため、民間事業者の意欲をそぐような政策や方針はあまり好ましくない。民間事業者が意欲を持って投資するような枠組みを維持することが重要でもある。
- 事業者選定においては、国の方針に準拠して実施方針を定め、公募により民間事業者を選定し、共同で区域整備計画を策定する。申請された区域整備計画により国が評価をし、認定が得られれば、事業者と実施協定を締結する。これらの書類を見ていけば、都道府県等がどうしているのか、何をしようとしているのか、ということがわかる。この過程において地域の合意形成の手続きが行われるため、住民を無視して、都道府県等が勝手にやるということはありません。地域の合意形成があって初めて成功することになる。
- もう一つ重要なのは、都道府県等が民間事業者を選ぶことが基本でありながら、民間事業者が都道府県等を選ぶという側面があることである。リスクを取るのは民間であるから、ハードルが高すぎる地域ではさっと引いていくことになるかもしれない。二つの大都市の案件を同時並行で進めることは如何なる事業者でもリソースが足りず、不可能である以上、事業者も地域を選ぶということが、一つのポイントであろう。

4. 今後の論点・注目点

- 制度の枠組みが固まり、2020年からは具体的な実践の段階に入っていく。1月7日にカジノ

管理委員会が発足する。おそらく、1月中旬に基本方針が固まり、区域認定申請期間も決まる。国が認定するのはおそらく2021年の秋、IRが実現するのは、認定から3～4年がかかるのではないかと。では、今後の論点で重要なポイントとして何があるだろうか。

- まず、選定評価基準については、国が都道府県等を選ぶ、並びに、都道府県等が民間事業者を選ぶという二つの基準がある。国が都道府県等を選ぶ選定評価基準として基本方針案が示されたが、今後、選定評価基準の詳細が検討され、開示されることになるだろう。これがどのくらいの短期間でできるのか。都道府県等は、この詳細な基準をわかった上で、民間事業者を選ぶ基準に反映させることが必要であるが、これが決まらないために、都道府県等と民間事業者は不安を抱えているというのが実態であろう。もう少し詳細がわかると、どこまで何をやるべきなのかというマイルストーンができることになるのではないかと。
- それと、もう一つは納付金と入場料の使途。大阪府市の説明では、700億円の歳入を見込んで、総花的な使途が示されているが、市民の同意を取り付ける最大のツールでもあり、何のために、何に使うのかということについて、もう少しオープンな議論があってもしかるべきではないかと。
- 地域社会貢献策も問題になる。IRが整備されることにより、地域社会の構成員、企業、社会にはどのような恩恵があるのか。地域からどれくらいサービスや物品が購入されるのか。あるいは、どういう地域貢献のあり方があるのか。これらに対する考え方を、実施協定において民間事業者と都道府県等が取り決めるのが欧米のやり方で、日本もそれを志向しようとしている。
- 一方で、民間事業者の負担許容度も考えないといけない。民間事業者にとっての許容度と、都道府県等による要求事項・水準がうまくバランスすることで、最大の便益が、地域社会と地域住民にもたらされることになる。
- また、安心安全な環境を国民に提供するために、世界最高水準の厳格な規制を設けると政府は言っているが、一方では企業誘致という側面もあるので、柔軟な考え方で市場の要請に適合し、利用者にとってフレンドリーな規制であるべき。この二つは矛盾するものではなく、バランスの問題で、メリハリをつけながら対応することが必要。
- また、積極的な情報公開と開示が必要。競争段階に入ってくると、ほとんど情報を閉鎖した形で、事業者と交渉することになるが、行政の行動に関する情報開示が少ないために、市民の理解が進まない。段階的に許される範囲内において情報開示をすべき。少子高齢化が進む中、10年後、20年後、地域社会はどうなっているか。その時に、永続的に一定程度の税収を得ながら、交流、あるいは消費によって活性化できる観光振興の枠組みがあれば、それは地域社会にとって大きな経済的メリットと便益をもたらすことができる、そういう議論に基づいて、地域社会にとって、IRが何を意味するのか皆さんに考えていただきたい。
- IRを実現し、成功させる要素は、地政学的なメリットやそれを踏まえた民間事業者の提案のコンテンツ、整合性、それと厳格かつ柔軟性のある制度とともに、地域社会を支える住民の合意形成、同意、こういったものになるのではないかと。IRによって地域がどう変わるのか、地域の中において議論を活性化していただきたい。いろいろなことができ、いろいろな可能性がある。しかし、地域社会がこういったことを理解して初めて、制度的にサポートされるし、実現する大きな要素になるのではないかと。