IR（統合型リゾート）に関する議論と実践の歴史（シリーズ 1）

鶴田　一

● IR とは

Integrated Resort(統合型リゾート施設) の略称で、その IR という言葉自体は 2005 年にシンガポールにおいてカジノ合法化が閣議決定される以前の 2004 年に同国の通商産業省（MTI：Ministry of Trade and Industry Singapore）からカジノ導入構想が発表された後の議会において「Singapore Integrated Resort & Casino」「an integrated entertainment resort」などと表現されていたものが IR という一般名詞として国際的にも使用されるようになった[1)]。近年観光政策の主要キーワードとして東南アジアを中心に頻繁に聞かれるカジノを中心とした、ホテル、MICE（Meeting ／ Incentive ／ Convention ／ Exhibition・Event） 施設、ショッピングセンター等を複合的に開発した、観光客、ビジネス客をターゲットとした施設の事である。シンガポールのマリーナ・ベイ・サンズは 2010 年開業以降世界的に注目を集め、観光ディスティネーションとして毎年多くの観光客が足を運ぶ。日本国内においても 2018 年に特定複合観光施設区域整備法（通称：カジノ法）が可決され、2023 年 4 月に大阪府が条件付きで国の認可を受けたのは記憶に新しい[2)]。2030 年を目途に埋立地である夢洲で開業が予定されている。

● 賛否両論の IR

IR においては周知のように各マスコミによって様々な捉え方をされており、賛否両論である。例えば産経新聞[3)] では平成 20 年 (2008) に大阪府知事に就任した橋下徹氏が、平成 22 年 (2010) にシンガポールで開業を控えていたカジノを視察し、民間企業が投資・開設するカジノ中心のリゾート施設を起爆剤として海外から観光客を呼び込もうとしたのが大阪ＩＲ誘致構想の原型であり、関西活性化による東京一極集中打破という狙いがあるとも記載されている。一方国政の動きや依存症などについても同記事ではこのように記載されている。

> 平成 24 年末 (2012) に第２次安倍晋三政権が誕生。安倍氏は首相在任中、人口減少時代の成長戦略の柱としてＩＲ推進を掲げ、カジノを合法化する IR 整備法を平成 30 年 (2018) に成立させた。企業の会議や研修旅行のほか、首脳級の国際会議、大型展示会にも対応できる MICE 施設、国内有数規模の宿泊施設、日本古来の華道と茶道、香道の「三道」を体験できる展示場などを整備するという。ただ、こうした施設は採算の見通しが立ちにくく、カジノを「収益面の原動力」とするのが国の基本方針だ。カジノ抜きの開業は想定していないといえる。一方反対派は、ギャンブル依存症の拡大に強い懸念を示す。これを受け、カジノ入場時はマイナンバーカードによる本人確認や日本人のみを対象にした１回６000 円の入場料徴収といった対策を講じる。カジノ収益の一部が依存症対策にあてられる。

一方で他の報道として朝日新聞[4)] で「大阪カジノに反対する市民の会」代表がこのように言及している。

> 大きな理由は、ギャンブル依存症の患者を増やす可能性があるからだ。勝つこともあるから深みにはまり、借金して続ける人もいる。警察庁の 2019 年の統計をみると、窃盗や強盗など 1413 件の犯罪の動機･原因としてギャンブル依存を挙げている。依存症に悩む家族などから話を聞くと、ギャンブルで失ったお金はコツコツ返す気にならない人も多いようだ。入場回数が少なくても、かける金額が大きければ破産するおそれはある。入場料も、そんなに高い額ではない。ギャンブル依存症の患者を生まない保証にはならない。

また日本カジノ研究所では全国を調査対象地域として、20 歳～ 59 歳の男女を対象にしたカジノに関する

意識調査を 2019 年に行っている。その中では若い世代は肯定的な意見が多く、日本にカジノが出来たら行きたいと回答した人の大半は男性といったように世代間、男女間或いは年収別での意識調査においてそこには大きな乖離もあるとも言及している[5)]。

このように IR においては上述した報道以外にも各雑誌、TV、又は意識調査会社等が様々な報道や調査結果を公表しており、未だ国民を二分化する程に賛否両論である。そして、国家的プロジェクトであるにも関わらずその論点は、**図 1** にあるように依存症や治安悪化などの社会的デメリット、そして雇用や財政改善などの経済的メリットの 2 極のみにフォーカスされている。

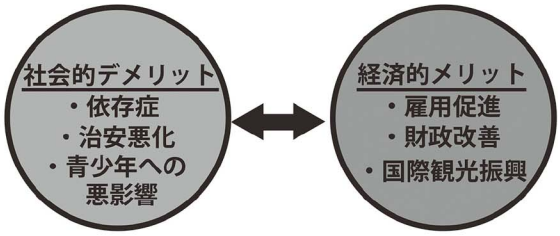

図 1　IR 合法化における議論の対極する 2 つの論点

● リゾートとアトラクション、レクリエーション

リゾートという言葉はアトラクションやレクリエーションという言葉と伴って観光産業や都市計画（都市開発）と古くから関連していると考えられる。例えば 80 年代後半に法制化された総合保養地域整備法（通称リゾート法）は地域の観光振興に寄与するために制定された[6)]。そこには先述した観光振興に加えてレクリエーションという言葉は常に付随されて説明されることが一般的であり、「地域整備」という言葉の通りインフラ整備なども含めた都市開発でもある。また民家[7)] は論文の中でアメリカの研究者ブーアスティン（1962）が研究した内容について下記を取り上げている。

> 天然の美しいビーチや野生生物の観察出来る国立公園に保養のための宿発施設が併設されてリゾート地が出来上がり、その後ラスベガス郊外の最初のカジノホテルであるフラミンゴホテルの開業がアトラクションの誕生であり、そのアトラクションを一般化したのがロサンゼルス郊外の農地に 1955 年に開園したディズニーランドであった。

そして、淡野[8)] は論文の中で日本における観光レクリエーションに関する政策の経緯が具体的に実現していく過程を明らかにしており、1950 年に制定された国土総合開発法について調査をしている。その開発法において、1987 年の第四次全国総合開発計画（四全総）の中で初めて「リゾート」という用語が使用された。

国内においては「東京ディズニーリゾート」が 1983 年に単一のテーマパーク（東京ディズニーランド）としてオープンし、その後、"海" をテーマにした第 2 のテーマパーク（東京ディズニーシー）、5 つのディズニーホテル、6 つの非ディズニーホテル、複合ショッピング施設（イクスピアリ）を備えたリゾートへと発展した[9)]。**図 2** にあるようにアトラクションやレクリエーションと宿泊施設を総合的に開発し、カジノを併設してはいないものの Integrated Resort（統合型リゾート施設）と呼べると同時に大型都市開発でもある。国内外においてこのように古くからリゾートとアトラクション、レクリエーションという用語は観光産業や都市開発と密接な関係があることが分かる。

● 世界にみる IR の起源

前述してきたように古くから国内においては IR に類似すると考えられる施策は実践されてきている。一方で海外において歴史的にどのような変遷を辿ってきたのかを既往研究を基に調査してみた。

多くは単にカジノといえば、アメリカネバダ州のラスベガスを想像すると考えられるが IR 自体の起源についてはあまり知られていない。小林[10)] はラスベガスのカジノ・リゾートの原型（1946 年開業）について調査を行っており、地理的要因において宿泊施設、飲食がパッケージとなって近代の複合リゾートの原型が発祥したと結論付けており、その後 80 年代後半～ 90 年代頃に近代カジノホテルにおいて最も成功を納めたと言われる実業家のスティーブ・ウィンがラスベガスのカジノホテルにエンターテイメントの要素を複合させたのが、IR の起源とされている。また、増子[11)] はマカオカジノの変遷について研究を行っており、それによると 2002 年にマカオはカジノ経営権の対外開放を行い、前述したウィン・リゾートがマカオへの本格参入を決め、以降「東洋のラスベガス」と呼ばれる程に観光客を獲得していくこととなる。そういった変遷に危機感を感じたシンガポールのリー・シェンロン首相は 2005 年に声明を出

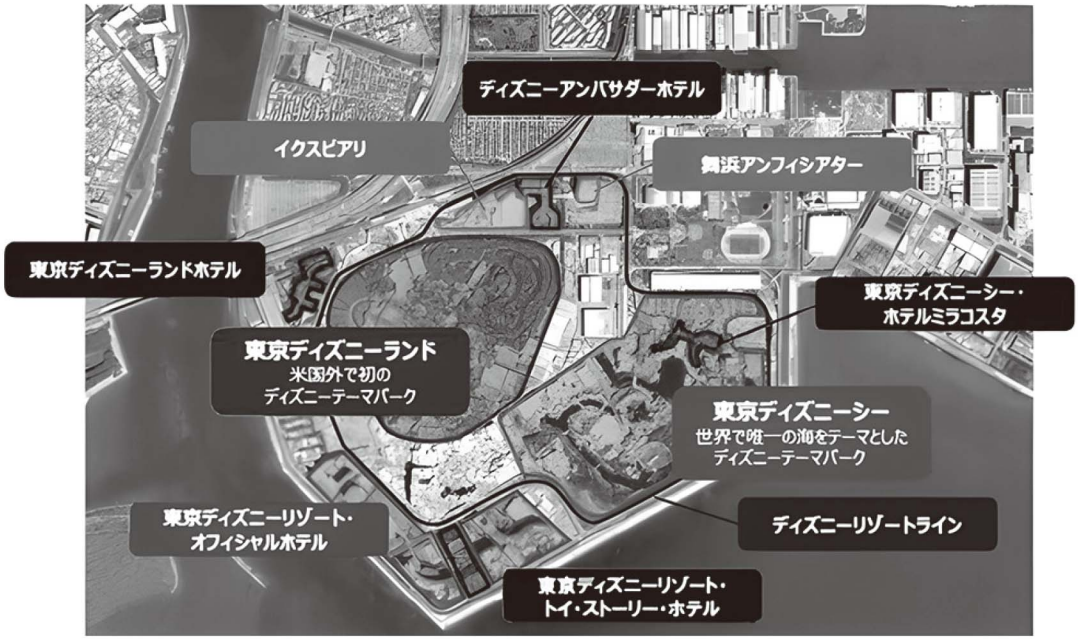

図２　東京ディズニーランド開発マップ　出展：株式会社オリエンタルランド

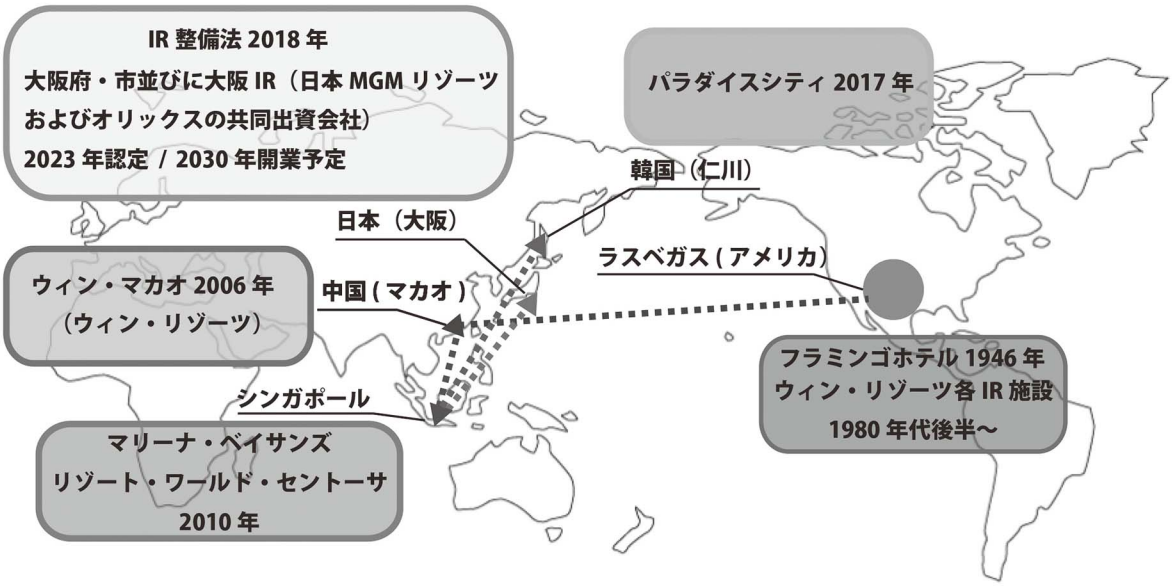

図３　ラスベガス→マカオ→シンガポール→韓国→日本（予定）における世界の IR 開発の流れ

しカジノ合法化を閣議決定した。よって、シンガポールで IR が施策検討される引き金となったのは国際観光競争におけるマカオの優位性であった。そしてシンガポールでは 2010 年に米国企業のサンズが開業し、アジアだけに留まらず、世界から観光客が集まる国へ急成長した。その後、韓国では仁川にて 2017 年に IR を開業し、日本ではシンガポールの開業当初、当時の日本の首相である故・安倍晋三氏、大阪府知事の橋下徹氏が視察に訪れ日本国内でも全国的に報道され話題となった。その後、橋下徹氏の指揮下でカジノ構想が大阪で始まっただけでなく日本全国で類似する議論が行われた [12]。このようにシンガポールの成功は、日本でのカジノ議論が活発化するきっかけになっていることが予想出来る。なお、IR 起源における概略背景の流れを**図３**に示す。

● IR 整備法（特定複合観光施設区域整備法）[14)]

国内においては、唐突に IR・カジノという言葉が出てきて、議論を尽くさないまま法案が通ったように多くは考えるかもしれないが、前述してきたように実際には古くから議論されている。現状では社会的デメリットと経済的メリットの二極のみに関心が集まり、IR 整備法の元来の目的すら周知されていない。

2018 年に制定された特定複合観光施設区域整備法（平成三十年法律第八十号）第一章総則　第一条（目的）の一部を抜粋する。

> この法律は、我が国における人口の減少、国際的な交流の増大その他の我が国を取り巻く経済社会情勢の変化に対応して我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展を図るためには、国内外からの観光旅客の来訪及び滞在を促進することが一層重要となっていることに鑑み、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（平成二十八年法律第百十五号。以下「推進法」という。）第五条の規定に基づく法制上の措置として、適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かした特定複合観光施設区域の整備を推進することにより、我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現する。観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資することを目的とする。

法文より、今後日本では人口減少に伴い社会保障費が増大していき、それを若い世代が負担していくという構図が想像出来、政府が必要に迫られて伐根的な改革を試みていることも理解出来る。IR 整備法の第一条を端的にまとめるとそういった社会的課題を解決するために国際観光を強化し、財政の改善に資することを目的としている。昨今の国際競争の激しい世界情勢の中で、日本が破綻せずに国内需要だけで持続していくことが可能ではないことも予想出来る。これは 10 年後、20 年後の課題ではなく喫緊の課題であり、早急にアクションを起こす必要がある。そこで日本は IR という未来産業を国家プロジェクトとして施行するという未来へ舵を切ったのである。一方海外に目を向けると、特にアジアにおいては IR を核とした都市開発を行い、そこに観光政策を連動させることによって大きな成長を遂げている。国内都

表 1　国際観光競争力ランキング（世界経済フォーラム）

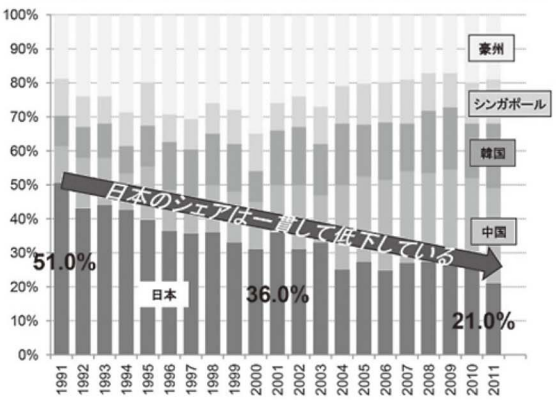

図 4　アジア・太平洋地域主要国の国際会議開催件数に対する日本のシェア推移　引用：国土交通省観光庁

心部においては都市開発が活発に行われているものの、世界から集客するための観光政策が連動しているとは言い難い。日本は世界経済フォーラム（2021 年）において様々な基準がある中で相対的に国際観光競争力が高い国として注目されているが、**表 1** にあるように観光政策力という観点ではシンガポールが 1 位であり、日本は TOP 10 にさえ入っていない。また ICCA のデータベースにおいては、アジア・太平洋地域の主要国の国際会議開催件数に対する日本のシェア推移では一貫して低下している。**図 4** を見て分かるように、日本は文化的観光資源に強みがあるものの、MICE 等を活用したビジネス観光を含む観光政策力では他国に劣っていると推察される。近年の国際観光においては MICE 戦略が重要であることが、多くの既往研究においても指摘されているが、大規模な施設を単体で建築・維持していくのは運営的・経営的に大きなリスクが伴うため、MICE は

表2　カジノ・IRに関する概略年表

年度	主　要　出　来　事
1980年代後半	ラスベガスでカジノを含む大型複合施設の開発が行われる。
1996年	カジノ学会が設立される。
1999年	当時の東京都知事であった故・石原慎太郎氏によるお台場カジノ構想が発表される。
2000年初頭	海外マカオにてカジノを含む大型複合施設の開発が行われる。
	国内では経済、観光、地域振興を目的としたカジノ解禁議論が活発化する。特筆すべきは80年代後半にリゾート法によって設立された大型レジャー施設がカジノ特区として再開発するといった構想が各地で沸き上がった。
2005年	シンガポール首相リー・シェンロン氏が声明を出し、同国においてカジノ合法化が閣議決定される。
2010年	超党派の国際観光議員連盟が発足する。
	シンガポールではIRがオープンする。
2013年	観光立国実現に向けたアクションプランが閣議決定される。
2014年	「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（通称：IR推進法）」が国会に上程される。
2016年	上記IR推進法が成立（平成28年法律第115号）
2018年	「特定複合観光施設区域整備法（通称：IR整備法）」が成立（平成30年法律第80号）

IR 施策とパッケージ化されることが一般的になりつつある。

● カジノ・IR 概略年表

ここで一般的に認知されている範囲において国内外の主要な IR 関連の歴史的背景を**表 2** の概略年表にてまとめた。IR の起源は前述したように 80 年代後半のラスベガスホテルの大型開発であった。一方国内においては 90 年代後半に合法化への法改正や経済効果、社会的影響などについて分析研究し、福祉活動に貢献できる団体を目指したカジノ学会が設立される。99 年には当時の東京都知事であった故・石原慎太郎氏によるお台場カジノ構想を皮切りに 2000 年初頭は全国でカジノ議論が活性した[12]。2005 年にはシンガポールでカジノを合法化し、2010 年にマリーナベイ・サンズ、リゾート・ワールド・セントーサの2箇所で IR が開業した。以降国会でも国際観光というキーワードと併せてカジノ合法化議論が行われるようになり 2016 年には IR 推進法[13]、2018 年には IR 整備法[14]が成立した。

● 終わりに

このように国内において IR に関する議論は古くから行われており、都市開発と観光政策に深い関連性があることが海外の実践をみると、より明白である。現状の日本での議論は社会的デメリットと経済的メリットの二極に終始しており、本質的な議論がされているとは言い難い。今後都市開発や観光政策といったより多面的な観点から議論されることで、まずは国の認可を受けた大阪夢洲での IR における議論がより発展的になることを望む。ひいてはその IR が整備法の目的に明文化されているように日本にある社会的課題の伐根的解決の一助となることで次世代の日本国民が世界経済を牽引していけるような未来がくることを願う。

参考文献・引用文献

1) シンガポール政府、国会議事録「Senior Minister of State Vivian Balakrishnan interview」、2004 年 11 月 16 日
2) 国土交通省 観光庁公式 HP,「大阪・夢洲地区のＩＲ区域整備計画を認定」, https://www.mlit.go.jp/kankocho/news11_0414.html, 最終閲覧日 2023 年 9 月 25 日
3) 産経新聞,「あなたはどう考える? 賛否渦巻くカジノ「ギャンブル否定論は今さら感」 根強い依存症懸念に疑問」, 2023 年 7 月 24 日, https://www.sankei.com/article/20230724-5CMFFECO6VMRTPB6MC4QLSOHKE/, 最終閲覧日 2023 年 8 月 16 日
4) 朝日新聞,「IR、依存症生まない保証ない -IR 反対団体の代表が語る理由」, https://www.asahi.com/articles/ASP9Z51HZP9WPLFA002.html, 最終閲覧日 2023 年 8 月 23
5) 日本カジノ研究所,「カジノに関する意識調査」日本にカジノ「行かない」約 7 割 —年収・性別で大きな差を確認 https://vegasdocs.com/casinohouan/casino-ishiki.html 最終閲覧日 2023 年 9 月 25 日
6) E-GOV 法令検索,「昭和六十二年法律第七十一号 総合保養地域整備法」, https://elaws.e-gov.go.jp/

document?lawid=362AC0000000071，最終閲覧日 2023 年 9 月 25 日
7） 民家　建生 (2013),「観光アトラクションの基礎的究」, 観光学評論 pp.95-106
8） 淡野　明彦 (2021),「国内観光レクリエーションに関する政策的経緯とその空間的展開に関する研究」, 地理空間 14-2 87-108, 2021
9）オリエンタルランド公式ＨＰ，施設概要，最終閲覧日 2023 年 9 月 21 日
10）小林　啓孝 (2004),「ラスベガスのカジノ・リゾートの原型」, 三田商学研究，第 47 巻第 2 号，pp101-117
11）増子　保志 (2013),「マカオカジノと STDM」, 日本国際情報学会誌 10 巻 1 号，pp3-12
12）鶴田　一 (2017),「わが国におけるカジノ及び IR をめぐる言説・事象の変遷」, 第 36 回日本観光研究学会全国大会学術論文集，2021 年 12 月，pp13-18
13）E-GOV 法令検索,「平成二十八年法律第百十五号 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」, https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=428AC1000000115，最終閲覧日 2023 年 9 月 25 日
14）E-GOV 法令検索,「平成三十年法律第八十号特定複合観光施設区域整備法」, https://elaws.egov.go.jp/document?lawid=430AC0000000080_20221101_502AC0000000033，最終閲覧日 2023 年 9 月 25 日

鶴田　一（つるた　はじめ）
株式会社 NRC 一級建築士事務所　代表取締役
専門　建築設計・都市開発・観光政策
博士（工学）、一級建築士

執筆論文

(1) 鶴田　一・十代田　朗・津々見　崇,「シンガポールにおけるカジノ合法化検討過程に関する研究」, 公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.52 No.3 2017 年 10 月，pp723-730
(2) 鶴田　一・十代田　朗・津々見　崇,「IR 整備をめぐる候補自治体における議論に関する研究 -IR 整備法成立以前における大阪府議会の会議録を資料として - 」, 観光研究，Vol.34，特集号 日本観光研究学会機関誌，2022 年 12 月，pp11-20
(3) 鶴田　一・十代田　朗・津々見　崇,「わが国におけるカジノ及び IR をめぐる言説・事象の変遷 - 朝日新聞（1990 年～ 2018 年）の記事を対象にして - 」, 第 36 回日本観光研究学会全国大会学術論文集，2021 年 12 月，pp13-18
(4) 鶴田　一,「IR（統合型リゾート）を用いた埋立地における新規都市開発と観光政策に関する研究」, 東京工業大学学位論文，2024 年 3 月