

# 我が国における IR に関する議論 (シリーズ 2)

鶴田 一

## ● 国会議事録に残る最古の IR 議論

75 年前の昭和 24 年 (1949) 第 6 回で戦後間もない、まだ GHQ 占領下のもとで最初の国観法である「別府国際観光温泉文化都市建設法案」(交布日: 昭和 25 年 (1950 年) 7 月 18 日) に付随して国会衆議院観光事業振興方策樹立特別委員会第 10 号で大分県出身である当時の国会議員 福田義東 (ふくだ よしはる) が、下記のように発言している。

特別都市の計画におきましては、観光遊覧設備、それから土地の区画整理、街路事業、いわゆる緑地地帯の設定あるいは運動場、上下水道の拡張、河川の改修であるとか砂防の普及ということが都市計画については内容をなすものであります。さらに設備につきましては、世界の別府である点にかんがみまして、ヨットハーバーを設ける、あるいは飛行場の発着場、さらに内部に入りましては外客誘致にふさわしいゴルフ・リンク、ドライブ・ウエーを設けることもいいでしょうし、運動場を拡張する、あるいは新たに設ける、あるいはカジノを設置する、こういうこともその内容としては、ぜひこの法案に付随して考うべき事柄であろうと存するわけでございます。

シリーズ 1 の「IR に関する議論と実践の歴史」(本誌 270) で述べたように同時期頃にアメリカのラスベガスでは砂漠地帯にフラミンゴホテルを建設し、その宿泊施設にカジノ、飲食を併設することで現在のラスベガスの発祥となった。元来は税金の安い土地で交通も不便であったため自ずとそういう複合的な形態となった。一方日本国内では前述した国会議事録に残っているように戦後の国際観光復興を目指したまさしく現在の IR の起源とも捉えられる議論が世界に先立って行われていた。我が国においてはこのように最初に IR における議論がされて IR 整備法が法制化されるまでに 70 年もの年月が費やされたのである。

本シリーズでは国会でどのような議論の変遷があったのかに加えて、一般世論の変遷がどうであったかの二軸で調査を行い、それらを比較することによってどのような関連性があるのかを明らかにし、本シリーズのタイトルにあるように我が国における IR に関する議論がどのようなものであったかを明らかにすることを主目的とする。

## ● 国会会議録検索システムを利用したキーワード抽出方法及び対象期間

国会会議録検索システムにて「カジノ」「IR」を

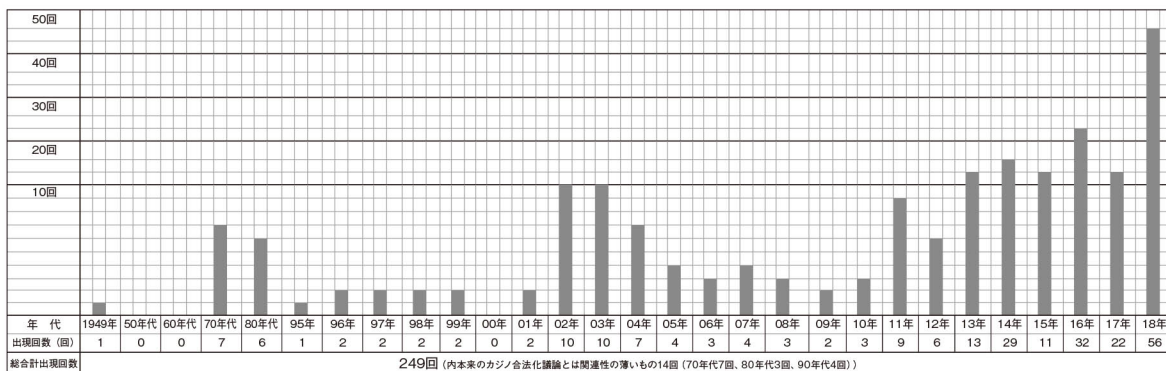
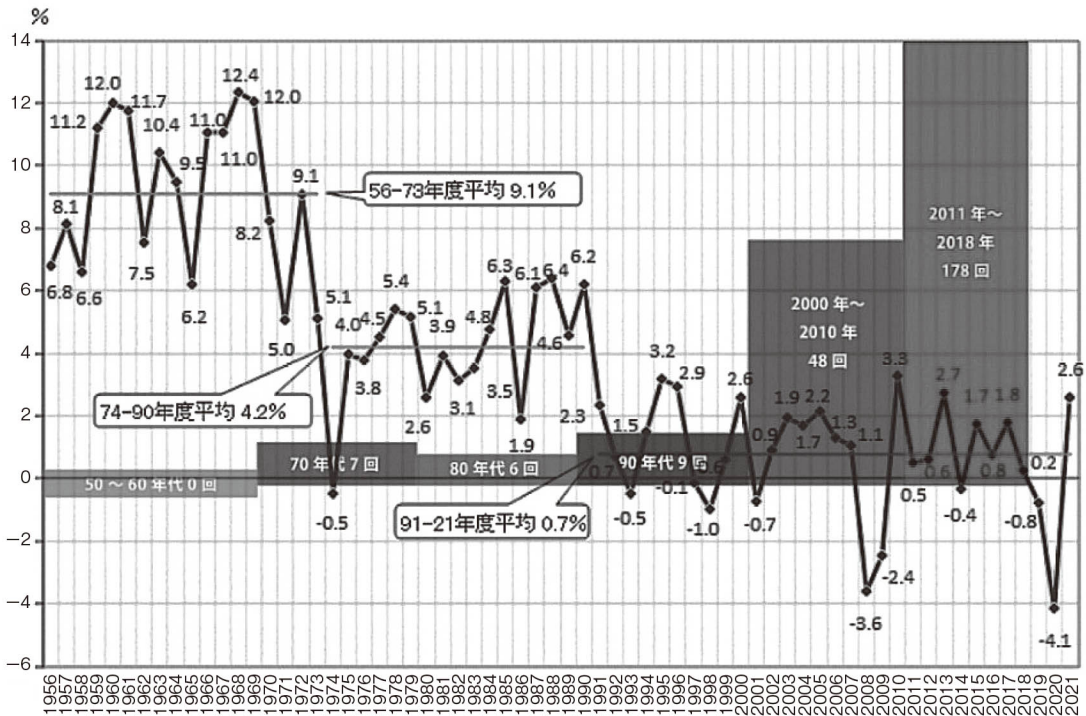


図 1 国会 (1949~2018年) における「IR (複合型リゾート)」「カジノ」をキーワードとした出現回数

表1 日本の経済成長率の推移と国会におけるキーワード「カジノ・IR」の出現回数  
 ※内閣府SNAの経済成長率推移表に筆者が色付き棒グラフにて出現回数を書き込み加工



ORで検索すると該当議事録：2812件／該当箇所：9005となるが(2022年4月21日時点)、議事内容を精査すると【「かじの」きりかた】や【ギャンブル性の高い経済状況を比喻して「カジノ」経済】といった具合に本来の「カジノ」とは違う意味あいのものもカウントされる。そして「IR」においても本研究の目的とする「Integrated Resort」ではなく「Investor Relations」等もカウントされるためそれらは除外する。一方「カジノ」のキーワードにヒットする議事内容が、汚職やインターネットカジノなどの事件に関する内容や、国会議員がカジノで遊興したといった発言についてはカジノ合法化において関連性は薄いと考え除外する。上述した設定にて最初に出現した1949年の第6回国会議事録からIR整備法が可決された2018年までを抽出期間とすると図1にあるように249回分の国会議事録でカジノまたはIRというキーワードが検出される。

### ●国会でのIR議論

表1で日本の経済成長率の推移と国会におけるキーワード「カジノ・IR」の出現回数を重ね合わせて表記した。同表より日本は戦後順調に高度成長を続け、財源に困窮することがなかったことが分かる。昭和61年

(1986)第104回国会では、沖縄の米軍基地問題及び北海道の北方領土問題に焦点を当てた特別委員会で、カジノが議論された。しかし、経済的観点というよりはそれらの問題に対抗するインセンティブの要素が強いことが議事録より読み取れる。以降沖縄、北海道での観光政策や地域経済振興に関連する議論の中でカジノ構想が議論されるようになる。昭和62年(1987)第109回国会においては長崎県の三菱高島炭鉱閉山に伴う地域対策あるいは産炭地域振興案としてカジノ設置といった思い切った要望が町当局から出たという発言があったが、これは以降の出現背景と比較すると特異なケースであると考えられる。平成7年(1995)第132回国会では阪神淡路大震災における復興財源を神戸にカジノを開設することによって捻出するといった発言がある。同様に平成26年(2014)第186回国会では東日本大震災の復興における議論の中で、東北地方の対岸であるウラジオストクのカジノ施設について言及されている。平成14年(2002)第155回国会では、それ以前では年間数回程度だった出現回数が始めて二桁の10回となる。日本の経済史を鑑みると、80年代の不況とバブル崩壊による財政悪化があった。この時期、リゾート法に基づいて建造された大型レジャー施設の維持・管理費が

地方自治体の財源を大きく圧迫し、これを緩和するためにカジノ特区として国に認めて欲しいといった懇願がされた時期であった。このように同表からも読み取れるように経済成長率が下降していくに伴って国会での「カジノ・IR」の出現回数が上昇していく相関関係があることが明らかになった。

### ● 国会での IR 議論まとめ

70 年以上前からの国会における議論を表 2 にあるように概観すると、カジノというキーワードを抽出すると、観光政策、都市開発、経済状況、天災は表中の主要発言内容の抜粋を見る限り何かしらの形で紐づけされており、関連性があることが見て取れる。近年成熟した現代社会においてはカジノという経済的メリットと社会的デメリットのみがハイライトされる傾向にあるが、歴史的にみるとそれ以外の内容についてもざっくりばらんに各々議論されていることが分かった。同時に、歴史的背景や時代的背景からも俯瞰で考察することで、より本質的で多面的な議論が必要であることも明確になった。また、90 年代頃地方での議論が国会に現れるようになるものの、その出現回数は数回程度であったが 2000 年以降は二桁を超えて出現している。

### ● 朝日新聞の記事を対象としたカジノ合法化における言説の変遷

一般的世論を包括していると想定される全国紙朝日新聞の記事から「カジノ」「IR」のキーワードが含まれる記事を抽出し、それらを調査・分析することによって言説がどのように変遷していったかを明らかにする。

朝日新聞より、「IR（複合型リゾート）」「カジノ」をキーワードとして抽出した記事は、国内における経済的発展のピークであった 1990 年からカジノ合法化に至る 2018 年までの 28 年間を概観した。抽出した記事のうち、単なるカジノ付きホテルの紹介記事や経済の状況をギャンブル、カジノ的と比喩した記事、違法賭博にまつわる事件、公的資金を個人的に遊興費としてカジノに浪費した事件、汚職事件に関するものは、カジノ合法化に至る関係性が薄いと考え、カウントしないものとした。90 年は合計 3 記事、91 年は合計 2 記事あり、全て海外カジノの紹介記事であった。92 年には合計 2 記事あり、日本企業が中国・青島に外国人専用カジノを計画しているといった記事であった。93 年は合計 2 記事

表 2 国会にカジノ議論の大枠の流れ

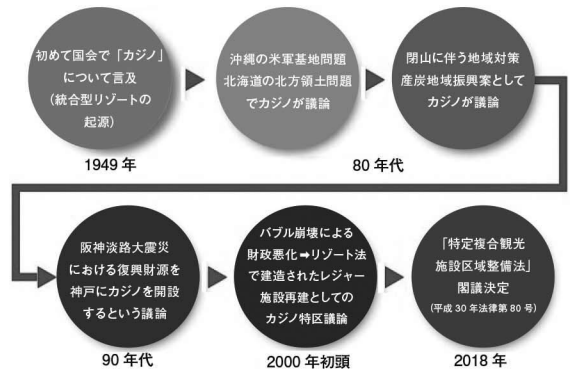


表 3 起点となる事象による期分けと記事の概要

期分類	年代	期内出現回数総数	起点記事概要
I 期	96年	11回	—
	97年		
II 期	98年	151回	愛知県中部国際空港開港におけるカジノ構想（記事日98年4月29日）
	99年		
	00年		
	01年		
	02年		
	03年		
	04年		
	05年		
III 期	06年	65回	シンガポールカジノ合法化（記事日06年4月1日）※05年4月に合法化
	07年		
	08年		
	09年		
IV 期	10年	94回	シンガポールIRオープン（記事日10年2月15日）
	11年		
	12年		
	13年		
V 期	14年	675回	カジノ推進法の提案（記事日14年4月22日）
	15年		
	16年		
	17年		
	18年		

で海外カジノの紹介記事、94 年は合計 3 記事で海外カジノの紹介 2 記事に加えて大阪関西国際空港においてカジノが日本にあっても良いといった一般人の意見が一部あったという記事であった。95 年は合計 1 記事で海外カジノの紹介記事であった。96 年は合計 8 記事でその内 2 記事が「日本カジノ学会の設立」における記事であり、この記事をもってカジノ合法化に関連性の高いキーワードが初めて現れた。よって、1996 年から 2018 年の 23 年間を対象期間に設定し、図 2 に示すように X 軸を年代、Y 軸を出現回数とし、全体で 996 記事が抽出された。それら 996 記事内容を分析し、起点と成り得る 4 つの記事を抽出した。その起点で年代を分類すると表 3 のように I 期～V 期に分類することが出来た。期内的に出現回数の合計と起点となる記事の概要を同表内に併記した。ここでいう「起点」とはその記事が出現することによりその後の記事が該当記事に影響を受け、それ以前の記事からそれ以降の内容に変化が現れる点をいう。

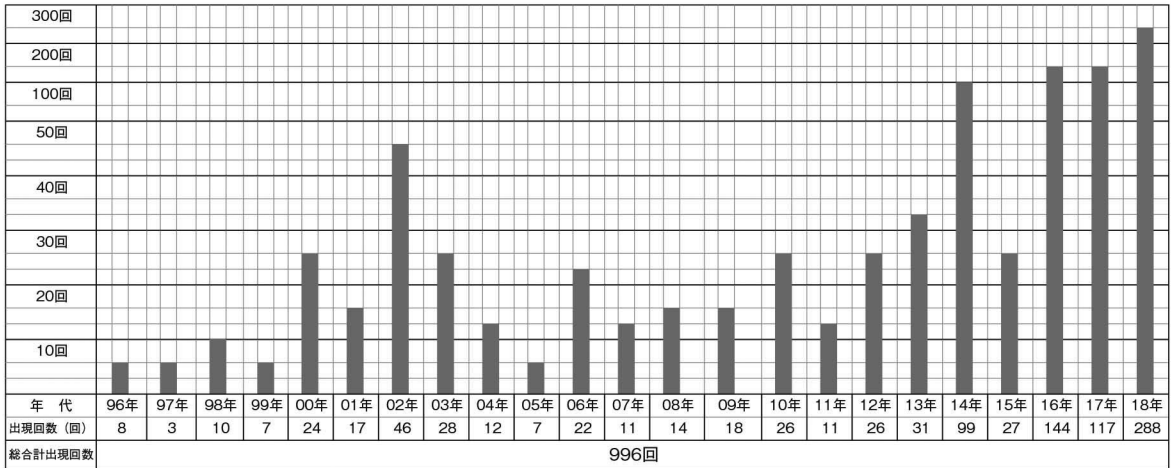


図2 朝日新聞(1996~2018年)における「IR(複合型リゾート)」「カジノ」をキーワードとした出現回数

● 各期での主要出来事

- I期(1996年~1997年)

全体に出現記事自体が11回と少なく、更に出現回数の内7回と大半は海外事例の紹介であった。特にラスベガスではIRの起源となるような複合的な開発が行われている時期であったことが分かる。また国内においてはカジノ合法化を目指す「日本カジノ学会」が発足された。

- II期(1998年~2005年)

1999年の東京都お台場カジノ構想は、該当期における出現回数の高さに起因する呼び水であったことが想像出来る。しかし、実際には前年の1998年愛知県において中部国際空港開港をにらんだ地域開発構想の中で、カジノを含む複合型リゾート施設の発想が発信されていた。この期間は、宮崎県を中心に、多くの都道府県にて経済、観光、地域振興を目的としたカジノ解禁論が活発化したことが明確であり、シーガイアなど80年代後半のリゾート法により開発された大型レジャー施設の経営がバブル崩壊も相まって立ちいかない状況になったことでII期においてカジノ導入の発案が活発化したことが読み取れる。

- III期(2006年~2009年)

「構造改革特区の募集には、宮崎県や石川県加賀市などの自治体から7件のカジノ特区提案があったが不採用となった。」「02年関西空港対岸のりんくうタウンのカジノ構想を発表。周辺の特区化を国に申請したが認め

られず、府の担当者は06年を最後にカジノの検討は止まったまま」「長崎県佐世保市のハウステンボスは外国人観光客専用カジノを開設しようと、佐賀、長崎両県の7市などが、共同で内閣府に申請していた特区計画について、内閣官房地域活性化統合事務局は設置を認めない方針を発表した。」このように、III期においてはII期、当期に申請していたカジノ特別区が認められなかったことでカジノ解禁論は一斉に鎮静化したことが推察できる。一方、2005年にシンガポールにてカジノが合法化されたこともあり、同国を含む海外事例の紹介記事が増えた。

- IV期(2010年~2013年)

「シンガポール出張中の橋本知事は近く開業予定の同国初のカジノ施設を視察した。観光客誘致への国家の意思を感じる。日本との違いを見せつけられたと話した。」「シンガポール初のカジノが開業した。マレーシアの企業ゲンティン・グループが手掛ける総合リゾート施設「リゾート・ワールド・セントーサ」に大勢の客が詰めかけた」このようにシンガポールが観光客獲得に成功したことは各都道府県でのカジノ議論を活発化させた。

- V期(2014年~2018年)

IV期の流れを引き継ぐように、より活発で具体的な議論が各地域、国会で行われるようになった。

● 通期を通してのまとめ

I期(96年~97年)は海外事例の紹介が主で、特



にラスベガスやマカオにおける IR の起源となるようなカジノを含む複合的な開発が国内でも紹介された。Ⅱ期(98年～05年)は日本経済がバブル崩壊によって不景気となるに伴い特に地方都市では地域経済振興を主たる目的としたカジノ構想が活発化した。90年代前半にリゾート法によって開発された大型施設の衰退が、巨額赤字による税収を圧迫していた宮崎などでは、より盛んに議論が行われた時期であった。Ⅲ期(06年～09年)では、各都道府県からのカジノ特区要請が政府より却下となり、カジノ解禁論は一斉に鎮静化した。同時に、シンガポールでカジノが合法化したことで、海外カジノ施設への関心が高まった時期でもあった。Ⅳ期(10年～13年)ではシンガポール IR がオープンし、多くの観光客の獲得に成功し、日本の政治家や各都道府県の市民団体等の視察が行われた。このような背景は各都道府県でのカジノ議論を再度活発化させた。Ⅴ期(14年～18年)ではⅣ期に引続きカジノ議論は活発化しており、Ⅱ期以上に大きな流れとなった。同時に依存症などによる反対、否定的な意見も多く現れ始め、議論はより具体的な社会的デメリットへの対策検討も行われた。また、Ⅱ期で地域振興や経済中心だった議論は観光産業、都市開発といったより専門的な視点で議論されるようになった。そして、2016年 IR 推進法、2018年 IR 整備法が法制化された。

### ● 朝日新聞及び国会における「カジノ」「IR」のキーワード出現回数の比較表

一般的な言説や世論を反映していると予想出来る朝日新聞より「カジノ」「IR」を含む記事を抽出すると996記事となった。それらを分析すると、Ⅰ～Ⅴ期に分けられ、それぞれ時代背景を反映していることが分かった。Ⅱ期2000年頃より各地方自治体や一般団体でカジノ特区を要望する動きが活発化したが、その後鎮静化し、シンガポール IR の成功に触発されるようにⅣ期の2010年から、ギャンブル依存症などの社会的デメリットも含めたより具体的な議論が行われるようになり、Ⅴ期には他期と比較して最も多い議論がされた上で2018年カジノ合法化に至った。このように初期は80

年代後半のリゾート法によって建設された大型レジャー施設がバブル崩壊による日本経済の衰退に伴って立ち行かない状況に陥り、そこでカジノ特区を創設し地域振興を行うといった肯定的な言説が多かった。バブル崩壊による日本経済全体が衰退している頃であった。

一方、国会での議論は、国会議事録検索システムより「カジノ」をキーワード抽出したところ国会で249回分、カジノについての議論が行われていることが分かった。

古くは70年以上も前に今でいう IR の構想を昭和24年(1949年)第6回の国会で議論されていた。その後、倫理的な観点にて「カジノで遊興するとはけしからん」といった批判的な内容の議論やロッキード事件に関わるカジノ汚職事件についてなどが国会に現れ、また当時より一部の議員は社会的デメリットである青少年への悪影響について国会で議論されることもあった。

その後、Ⅱ期(1998年～)にはバブル崩壊の影響もあり、全国各地で経済振興を目的としたカジノ議論が活発化するものの国会で議論されることはそれと比較すると多くはなく、Ⅲ期(2006年～)以降では故・安倍政権の基、構造改革特区を推進するもののカジノは憲法に違反するといった論調が主で議論される回数は極端に減少した。しかしながら、Ⅴ期(2014年～)では具体的な議論が国会でも行われるようになり2016年の IR 推進法、2018年の IR 整備法の成立に至った。

期分け、朝日新聞及び国会での出現回数、各期の特徴を図3で総表としてまとめた。同図よりⅣ期の2012年頃まではそれらの出現回数に共通性は見られないものの、それ以降のⅣ期、Ⅴ期の動きには共通した上昇傾向の動きが見られることが分かった。国会でのカジノ議論は世論の影響に連動する共通点も見受けられるものの、表1で分かるように日本経済にも影響されることが読み取れた。

---

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