

カジノと観光産業

戦略調査事業部 主席研究員

妹尾 雅夫

戦略調査事業部 副主任研究員

中村 圭介

観光振興としてのカジノの位置づけ

1. 官民における観光振興の取組み

我が国において、近年、観光振興に関する取組みが加速化している。平成12年に経団連が「21世紀の我が国観光のあり方に関する提言」において、「わが国が真に豊かで多様な地域社会を涵養」していくために、観光振興の重要性、意義を強調している。また、平成14年通常国会施政方針演説において小泉総理大臣が、観光振興を内閣の主要政策課題としたことを受け、同年、「観光振興に関する副大臣会議報告書」が発表され、その中では、国際観光交流の促進、長期家族旅行の促進、地域資源を活用した観光交流の促進が提言されている。更に、平成15年4月には、内閣総理大臣の開催する観光立国閣僚会議の開催、及び観光立国懇談会が開催され、報告書として取りまとめられている。

このような、官民における観光への取組みの背景には、①わが国経済の発展を図っていく上で観光の有する総合産業としての規模、波及効果の有する意義が大きいこと、②ウェルカムプラン等各種の施策を講じてきたにもかかわらず、依然として訪日外国人旅行者が出国邦人旅行者の三分の一の水準にとどまっていること、③地域の活性化を図る上で、観光振興の有する意義の大きいこと、の三点が挙げられよう。

2. 観光振興の核としてのカジノの導入

このような取組みを具体化していくためには、ハード及びソフトの整備、関係者・団体（地域住民・企業、行政、観光関連産業等）の意識の醸成と連携、魅力ある観光地づくりを行っていくことが重要であるが、その一つの大きな要素としてカジノの導入が検討されている。カジノは言わゆる賭博に該当し、諸外国においても、原則としてカジノを含む賭博が禁止されている状況は共通しており、それを公益上の理由から解除するという構造となっている。そのような認識に基づき世界を見渡した時、多くの国において導入されている状況の中で、諸外国に

おいてどのような導入状況になっているかを検討し、その結果を我が国固有の状況に留意しつつ、方向性を検討することが重要となる。現段階においては、そのあたりの議論が必ずしも十分に行われていない中で、様々な立場から意見が述べられ、表面的な議論に終始している感がある。従って、参考とすべきは解除するに際しての公益とは何か、それにより事業展開の方向性、効果等どのような差異が発生しているかを明らかにしつつ、我が国における展開の方向性を国民的に議論していくというステップを採ることとなる。そのような観点から、本稿においても諸外国の状況を鳥瞰し、そこにおける議論及び具体的展開から有益な視座を得ていくこととする。

諸外国における展開状況

諸外国のカジノの状況を概観すると、社会経済状況等の変化により、合法化以降徐々にその性格が異なってくることもありうるが、合法化の目的には大きく3つのパターンが見られるようである。即ち、外貨獲得、地域振興、国民的娯楽の提供である。これらは必ずしも明確に区分されるものではないが、おおよそ以上に分類できると考えられる。その分類に従い、それぞれの特徴等を見ていくこととする。

1. 外貨獲得型

外貨獲得型とは、他に主要産業あるいは競争力のある産業が存在しない国において、国の財政を外国からの観光客の外貨に依存する事業展開の方向性である。このような方向によりカジノの事業展開を行っている代表的な事例としては、モナコ、マカオが挙げられる。モナコは、1850年代に、カジノの経営が許可され、その後、紆余曲折があったものの、“モンテカルロ（シャルルの山）のカジノ”と呼称されるまでに発展を遂げた。モナコの場合の特徴は、カジノのみならず、ホテル、テルメ等の開発、それを支えるインフラ、各種エンターテインメントの開催と高級複合リゾート地の集客の目玉としての位置づけを与えられたこと、及び、経営に関しては、半官半民

のSBM社（モナコ公国が70%、他に銀行など大口株主、一般小口株主が保有。パリ証券市場にも上場）に委託し、運営されている点が挙げられる。

マカオも外貨獲得のため、1851年に賭博を合法化し、その経営を公開入札とし、旅遊娯楽会社に独占権を賦与する一方で、ホテル、定期高速船の運航等の外客を集客するための投資を義務付けている。最近まで同社による一社独占体制が続いていたが、2002年にカジノ経営権がラスベガス企業他1社に賦与され、3社体制に移行している。マカオでは観光及びカジノ産業の売上が、GDPの約4割、税収の約6割を占めている。

2. 地域域振興型

地域振興型にも様々なタイプが存し、産業の空洞化が進展している地域の振興、観光地の魅力を高める目的でカジノの導入を図っているタイプなどが見受けられる。これらのこれらのタイプはカジノの導入により、国内・海外を問わず観光入込み客の増加を図り、その効果として地域の雇用、税収の増加を期待し、それによる地域のポテンシャルの向上を期待している。1.の外貨獲得型と重なる部分もあるが、海外の多くのカジノがこのタイプに属し、当該地域の主要産業の位置づけを有することとなる。アメリカのラスベガス、アトランティックシティ、オーストラリア、韓国済州島などが観光地での展開となっている。また、基幹産業の斜陽化により地域基盤の建て直しのためにカジノを導入し、観光客の増加に成功したのが韓国の江原（カンウォン）道のカンウォンランドカジノ、アメリカのラスベガスである。韓国の江原道は、近年、日本でもよく紹介されている事例であるが、韓国の産炭地域の活性化のために韓国で唯一国内人へ開放されたカジノである。ソウルから車で3～4時間程度

かかる場所であるにもかかわらず、非常に高い集客力を有し、本年中にはスキー場、ゴルフ場を備えた一大リゾート地域へと変貌させていこうというプロジェクトである。観光地の付加価値としてカジノを導入するためには、ホテル、エンターテインメント等ソフト、ハードを複合させた総体として魅力づけを行っていくと共に、カジノとの親和性が重要であり、全体との予定調和的な展開にして初めて集客の効果が期待される。この点は、我が国においても十分、事例から学ぶことが重要と考えられる。カジノも観光産業の一翼を担い、ホスピタリティを重視していくことが全体としての戦略である。

また、韓国の事例は、国内において唯一内国人に開かれたカジノであること、3時間といっても大都市ソウルを商圈として抱えていること、セキュリティは厳格にチェックしているものの、情報管理、ドレスコード等の規制は緩やかであり、入場しやすい大衆的カジノとして展開していることが、目下の成功のポイントとして挙げられよう。

3. 国内エンターティメント型

上記の二つのタイプとは異なり、賭博は違法であるが禁止しても不正な賭博がはびこるのであれば、むしろ合法化し、適正に管理していくことにより国民に満足感を与えることができるという思想に基づき、カジノを始めとした賭博を一定のルールの下に国民に提供するという姿勢である。このようなタイプの典型がイギリス、あるいはドイツである。この場合の特徴としては、規模はそれほど大きくないこと、地域住民が主要顧客であること、従って、施設形態としては単独施設が多いこと、行政との連携・監督の体制が整備されている点等が挙げられる。

〔表1〕タイプ別カジノの特徴

	目 的	立地・施設タイプ	オペレーション	備 考
【外貨獲得型】 モナコ、マカオ等	基幹産業として位置づけ、 外客からの外貨獲得を主目的とする	・観光地 ・都市部 ・複合型	・公共ないし公共的 格を有する企業 ・資本力を有する企業	・内国人の入場を制限する ケースが多い
【地域振興型】 ラスベガス、オーストラリア等	観光産業の目玉として位置 づけ、雇用、税収等による 地域活性化を目指す	・観光地 ・複合型	・民間事業者	・ボード等専門機関による 監督体制が整備されて いる
【国内エンターティ メント型】 イギリス、ドイツ等	国民の余暇需要を充足する ことを一義的目的とする	・行楽地 ・都市部 ・単独施設型	・公共ないし公共的 格を有する企業	・依存症対策等のための 入場者制限、不正防止 対策に関して、行政等 による厳格な監督体制 が整備されている

出所：各種資料より価値総合研究所作成

わが国における事業展開の方向性と課題

わが国におけるカジノの導入に際して検討すべき要素としては、導入目的、事業コンセプトであり、その方向によりその他の具体的な事業内容が規定されてくることになる。

1. 事業展開の方向性

1) 導入目的と想定されるコンセプト

既述したように、国としてカジノを導入する目的・ねらい等についてはいくつかの考え方は存在するが、いずれの場合であってもカジノ合法化が最も大きな論であり、刑法の賭博罪の違法性を阻却するための理論的枠組みとそのための十分な議論を必要とする。

わが国で考えられる導入目的としては、国民のニーズを充足させることや、観光客の集客の増加を目的としつつ、その結果として税収増、関連産業の振興、雇用吸収力の向上等を図っていくこと等が期待される。従って、国民の余暇需要の充足及び地域における観光魅力度の向上の2点を中心とした議論を深めていくことが必要と考えられる。

特に、地方・地域において観光を軸とした活性化の方向を模索し、カジノを起爆剤として観光魅力を高めたいとする動向は、今後、カジノ合法化議論が進むにつれてより顕著なものとなるであろうが、ここで留意すべきは全国的な見地によるカジノの質と量の規定である。これは、従来わが国に存在しなかったカジノという新しい娯楽の施設について、事業主体を誰にし、どの程度の施設立地を可能とするかという議論にも関係してくる。

地域において、既存の観光資源のネットワークの中の一つに組み込むのであれば、地域の特色を活かした観光に付加価値的な要素としてカジノを導入することとなる。また、特に観光面での地域資源の開発が進んでいない地域であれば、地域振興の切り札的にカジノ導入を議論むところも出てこよう。

全国的に極めて限定された施設数の中で事業を展開していくのであれば、カジノの希少価値が目玉となって新たなカジノのみで地域観光を創造していくことも可能であるが、問題は希少性が保てるかどうかである。カジノ新規立地件数は、事業の許認可制度等にも係わるが、画一的なりポート開発だけに頼った地域振興策の批判される時代があったように、どこに行っても同じようなサービスが提供され、同じ遊び方ができるような状況であれば、カジノ自体が来訪目的となるのではなく、むしろカジノプラスアルファの付加価値や、地域総体としての観光魅力が集客の鍵を握ることとなるであろう。

国としてカジノ合法化を検討する場合、施設経営を可能とする事業主体や立地可能な施設数にまで及ぶこととなるが、その方向性は、地域側のカジノを中心とする観光戦略の組み立てに大きく影響する。

2) 事業イメージ

国としての方向性を見定めた上で地域における導入目的を明確化し、慎重に議論すべきはグレードであろう。グレードの考え方としては、以下のような方向が考えられる。

・マス・エンターティメント型

年齢制限等の一定の制限は設定するものの、比較的大衆性の高い施設展開を図るタイプ。わが国ではパチンコ・パチスロが一般的な娯楽の類似例として見られ、諸外国ではこれらは日本独自のカジノとしての捉えられ方をしている場合もある。

また、事業者や施設数に法的規定があるものの、競馬・競輪等の公営競技も大衆的なギャンブルとして見ることができる。

・ハイ・グレード型

カジノのグレードを比較的高く設定し、一定の雰囲気維持するような展開を図るタイプ。モナコではカジノによっては格式の違いが見られ、ドイツのいくつかの州やフランス等の欧州のカジノでは、服装による入場規制等を設けることで、カジノの質の高い雰囲気を保つことに努めている。また、イギリスのように会員制を導入することで、一定の利用客の選別を図るケースもある。

わが国でカジノ事業化の展開を図る場合、それが公的セクターで実施されるか、民間セクターかといった議論も別に必要であり、施設の質や雰囲気、位置づけ等はそれぞれのカジノの経営方針によって決まってしまうような部分もあるが、従来は刑法で禁止されている事項を解除して新たに導入を図るものであるだけに、それに伴う諸問題への対応も視野に入れて、基本的なスタンスは明確化していく必要がある。

例えば、カジノ導入にはいわゆるギャンブル依存症の発生を懸念する向きも多いが、国民のあまりの気軽な利用を抑制し、過度なりピーターとならないように、当初より大衆的な施設展開を規制するように誘導することも考えられる。実際に服装制限を設けている諸外国では、格式や伝統を保ちながら敷居を高める工夫を施し、依存症対策に効果を発揮している事例も見られる。

また、カジノのグレードの設定は、定められるべきカジノ根拠法における施設数や立地場所等の規定のあり方とも大きく係わってくる。このように依存症対策も視野に入れてグレードの高いカジノの立地を誘導しようとするのであれば、施設数あるいは経営者、立地可能地域を

限定すること等によってカジノの価値を高め得る工夫、希少性によって質を確保する方策の検討も必要となる。

カジノ事業を純粋な産業として見る場合には、市場の競争原理に任せて、各事業者の切磋琢磨を推奨すべきであるが、カジノ林立による地域の乱開発や撤退後のダメージ、カジノ事業に伴う影響問題の大きさ等も十分に考慮した上で、わが国としてのカジノの位置づけや基本スタンスの明確化を図っていくべきである。

3) 事業方式

ここで検討すべきことは、カジノ事業者の許認可等の制度のあり方である。

・事業主体

カジノの安全性や公正性等をアピールしていく上では、国や自治体等が主体的に事業化を進めていくことが適している。ドイツのバイエルン州では行政機関による直接的なカジノ経営が行われており、韓国のカンウォンランドやオーストリア、モナコ等では、公的な資金の導入された法人によるカジノ経営が行われている。

一方で、エンターテインメント産業としてのカジノの発展に期待するのであれば、アメリカ・ラスベガスに代表されるように、民間事業者による事業展開が適切である。特に、厳格な規定と審査に基づいた上で民間の有資格者が市場に参画できる形態であれば、効率的で、利用者のニーズに対応した魅力あるカジノ経営が期待できる。

公的セクターによるカジノの信頼感と、民間セクターによる優れた経営センスといった両側面を活かすために、経営と運営とを切り離す考え方もできる。施設経営に関する一切の責任・権限を公的サイドで持ちつつも、従来、公的セクターには不得手であった顧客サービス等の実質的な運営業務を民間セクションに委ねる形式であり、カナダのオンタリオ州では、州の出資法人の経営する商業カジノの運営が民間企業に委託されている。

・許可権者と許可要件

国以外の者が事業主体となるのであれば、それがどのような制度の下に実施されていくのか。自治体等の公的セクターが事業者となる場合でも、既存の公営競技のように、あらかじめ根拠法の中でカジノ事業者となり得る者を明記しておく方法と、申請案件に対して国から許認可を付与する方法とが考えられる。

また、民間事業者によるカジノ開設を可能とする場合には、不特定の主体の中からより適当な事業者が選定されるよう厳格な資格要件と審査とが必要となる。

韓国やフランスでは国の機関がカジノ開設許可を付与する形をとっており、アメリカ・ドイツでは、州

(または州の設置する機関)が申請者の審査及び許可の付与を行っているところがある。

わが国でも民間事業者に対して許認可を与えるケースにおいては、国及び地方自治体の各々の役割分担を図る中で、審査・許認可・監督等に係る制度や体制を明確化しなくてはならない。

・監督体制

民間主体が事業に参画するケースではもちろんのこと、公的セクターが事業主体となる場合でも、その経営は常に監視・監督を受けて行われる必要がある。州の出資法人が経営者となっているカナダのオンタリオ州でも、それとは別の管轄に属する州機関が監視・監督を行っており、例え運営委託会社の犯したミスでも経営者に対しても罰則等が適用される。

従って、ライセンス付与権限等をも兼ね備えた専門機関の設置も検討すべき重要な点である。

2. 導入に際しての課題

・関連法整備、国民的合意の形成

今後、具体的議論が深まっていくことが予想されるが、そのプロセスにおいて十分に上記の方向性の議論を尽くすことが重要である。

特にカジノ合法化を不安視する世論としては、「カジノ＝ギャンブル＝犯罪・不正」といった不法行為の構図をイメージしやすいことや、青少年への悪影響やギャンブル依存症といった社会的問題の発生を懸念するところが多いものと考えられる。

しかしながら、諸外国の事例にも見られるように賭博行為を禁止していても違法行為ははびこり、むしろそのことによる弊害の方が大きかったという事実。これを踏まえて合法化に伴い犯罪や不正行為を排するための関連法や体制・制度等の十分な整備を行ったからこそ、健全な娯楽文化として、また産業としての発展を果たしてきたという経緯もある。

また、わが国では賭博行為を法的に禁じつつも複数の公営競技が存在し、またギャンブル性の強いパチンコ等の娯楽も発達しており、依存症が社会的に問題視されつつある状況の中で、既存のギャンブルや娯楽を含めた総合的な対策に乗り出す時期に来ている。

これに加えて、カジノ産業の有する地域振興・経済活性化に対する可能性等も含めて、合法化に伴うメリット・デメリットに関する国民的な議論を十分に行った上で、新たな日本型カジノ産業のあり方についての合意形成を図っていくことが重要となる。