

観光産業に占めるカジノの位置づけ

パブリックコンサルティング事業部 副主任研究員 日高 憲扶

1. はじめに

我が国の国際観光については、長年アウトバウンド観光（日本人による海外旅行）とインバウンド観光（訪日外国人旅行）における旅行者数のアンバランスが課題となっていた。

平成 15 年版観光白書によると、訪日外国人旅行者数は 524 万人と、それまでの過去最高の旅行客数を記録しているものの、日本人海外旅行者数の 1,652 万人と比べると、その 1/3 に留まっているという状況であった。

こうした中、平成 15 年 1 月に小泉総理大臣（当時）が施政方針演説において「2010 年（平成 22 年）に訪日外国人旅行者数を倍増の 1,000 万人へ」との方針を示し、同年 6 月には、全閣僚を構成員とする観光立国関係閣僚会議において「観光立国行動計画」が策定された。

同計画は、日本の観光魅力を海外に発信するとともに、日本への魅力的な旅行商品の造成等を行うとするビジット・ジャパン・キャンペーンのほか、各地域が訪日意欲をそそるような取り組みを図ることができるよう、国がハード・ソフト両面で支援するというものである。現在、これに則って日本各地で地域の魅力を活かした観光地づくりが展開されている。

実は、その一方策としてカジノを利用したいという機運が高まっていることに注目したい。現状において、我が国ではカジノは制度上認められていないものの、全国各地において、カジノ構想が続々と打ち上げられていることからして、カジノ導入に対する期待度が大きいことがわかる。

ここでは、上記のような背景を踏まえ、我が国・自治体のカジノ開設に向けた動向を整理するとともに、近年のアジアにおけるカジノ事情等を俯瞰し、観光産業におけるカジノの位置づけ等について整理することとする。

2. カジノ実施に向けて

（1）政府等におけるカジノ導入にむけた取組み

2001 年 11 月、政府税制調査会基礎問題小委員会において「カジノ・ゲーミング法と税について」という資料が提出され、カジノ設置は新たな財源として中長期的課題として検討を行うことが決定された。翌月の 12 月には、自由民主党内に「公営カジノを考える会」が設置され、2002 年 12 月、「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」（通称、カジノ議連）が結成されている。

この間、構造改革特区の活用によりカジノを実施したいとして、刑法 185 条・186 条の禁止（賭博及び富くじに関する罪）項目の緩和を主とするカジノ構想が複数件申請されたが、「刑法は特定の地域においてのみ適用を排除できない」、「所管省庁が法案を立法する場合は個別に協議に応じる」等の理由により構造改革特区でのカジノ実現は不可能となっていた。

こうした背景もあり、カジノ議連では、2004 年 6 月、特別立法によるカジノ開設を目指した『ゲーミング（カジノ）法 基本構想』を取りまとめ発表している。

図表1 『ゲーミング(カジノ)法 基本構想』における立法の目的(要約)

刑法第 35 条（正当行為）の規定を踏まえ、新たな特別立法措置によりゲーミング（カジノ）を施行しうる立法を図る。立法の目的は①観光振興、②地域振興・地域再生、③地域の良好な風俗環境の整備、④エンターテインメント産業の健全なる育成とする。法の基本的な考え方として、⑤国、施行者である地方公共団体及び受託民間企業等による協力・連携により責任ある施行が為されること、⑥施行に伴う社会的危害やデメリットを縮減し、最小化すること、⑦地域風俗環境や青少年の健全育成に支障を及ぼす行為を適切に防止することを考慮する。また、結果として地域の雇用増、地方・国にとっての新たな財源の創出が図られることを目指す。

資料)自由民主党『ゲーミング（カジノ）法 基本構想』

その後、2006年2月に、自由民主党政務調査会観光特別委員会に新たな「カジノ・エンターテイメント検討小委員会」が設置され、2006年6月に「数年以内に導入を図るべき」等のコメントを盛り込んだ「我が国におけるカジノ・エンターテイメント導入に向けての基本方針」を策定し発表している。

同方針では、カジノをカジノ施設単体ではなく、テーマパーク、劇場、シネマコンプレックス、ショッピング・グルメモール、スポーツ施設、国際会議場、ホテルなどとの複合エンターテイメントの創出を図ることを前提に、「施行地域の考え方」「収益配分の考え方」等のほか、「不正防止方策」「マネーロンダリング対策」「カジノ依存症患者対策」など、具体的にカジノが導入されることを想定して、方針が取りまとめられている。

図表2 『我が国におけるカジノ・エンターテイメント導入に向けての基本方針』の基本的枠組み(要約)

○法律の目的

- ・外国人観光客の拡大及び時間消費型・滞在型国内観光の振興により国際競争力のある観光を実現
- ・エンターテイメント関連産業育成、雇用創出、地域振興・再生などに寄与・貢献
- ・地方と国の財政に資する

○施行地域の限定と段階的施行

- ・カジノ立地の振興効果を発揮できうる政策的ニーズの高い地域を優先し、2~3ヶ所に限定して実施。この導入実績を検証・評価しながら、施行数を最大10ヶ所程度に段階的に拡大

○国の機関

- ・カジノ運営に関連する必要な許認可や施行全体の監視・監督を行うため、主務大臣の下に独立行政法人「カジノ管理機構」を設立し、合議制の機関として「カジノ管理委員会」を設置

○収益の配分・活用

- ・施行収益は地方公共団体に帰属。国際・国内観光振興、地方と国の財政への貢献などの目的を遂行するため、国の機関は施行者から施行収益の一定率を交付金として徴収

資料)自由民主党政務調査会観光特別委員会カジノ・エンターテイメント検討小委員会『我が国におけるカジノ・エンターテイメント導入に向けての基本方針』

(2) 近年における地方自治体のカジノへの取組み

先述のように、構造改革特区でのカジノ実現は、政府により却下されていたため、現在では、既存の公営ギャンブル同様に「特別法の制定」によるカジノの実施が期

待されている。

しかしながら、今年に入り再度、構造改革特区でのカジノ申請が行われたことが話題になっており、そのきっかけとしては、2009年4月23日に開催された内閣委員会における鳩山総務大臣(当時)の発言の影響が大きいものと思われる。

鳩山総務大臣(当時)は、カジノ特区についての質問に対し、「刑法の賭博罪との関係があつて、特区という形で実現できるのか、結論が出ていない」とするものの、カジノ特区についての申請が上がったときに、「刑法がかかわるからというので門前払いをするのではなくて、取り込んで議論はすべきだ」との見解を示した。

これを受け、長崎県佐世保市、長崎市、諫早市、大村市、西海市、嬉野市、武雄市、佐世保商工会議所のほか、長崎、福岡、佐賀3県の約200社の会員から構成される西九州統合型リゾート研究会が、地方自治体と民間企業等との共同提案の形で2009年6月、第15次構造改革特区案として申請している。

なお、今回の計画では刑法185条、186条の規定による違法性を阻却するために、同35条の「法令または正当な業務による行為は罰しない」を根拠とし、刑法の規制緩和等ではなく、カジノ入場客を外国人客に限定し、カジノ関連法を制定することでカジノ特区を実現させようとすることに特徴がある。

カジノ設置のみならず、我が国の中で、東アジアに最も近いという立地ポテンシャルや環大村湾に溢れる自然や歴史ある観光資源を活かし、国際的滞在型リゾート地を目指すとしている。年間22万人の利用客を見込んでおり、170億円以上の経済効果、1,700人相当の雇用誘発効果があると試算しており、地域経済の活性化、雇用機会の創出、税収確保策が期待できるとしている。

申請結果は近いうちに内閣府より示される予定であるが、観光産業振興策の一ツールとしてカジノを捉え、前述のように、地域経済の活性化、雇用機会の創出、税収確保などを期待し、カジノ導入を考える自治体は今後も一定数あるものと考ええる。

次に、我が国にカジノが設置された場合、競合が考えられる海外のカジノ実施国と我が国同様に合法化を検討している国の状況等を紹介する。

3. マカオにおけるカジノ

(1) マカオにおけるカジノ導入経緯

アジア圏内において最も古くにカジノを合法化した地域はマカオであり、その歴史は1847年まで遡る。当時、英国の植民地であった香港が国際貿易港の地位を高めつつあった状況に際して、マカオを管理していたポルトガル政府が経済的活路を見出すために苦肉の策として導入したものである。

香港を始めとする近隣地域ではカジノが認められていなかったため、多くの欧米人や中国人がマカオの地を訪れ、賑わいを見せていた。その賑わいは第二次世界大戦後も続いていたが、1990年代に入っては、カジノの経営権をめぐるマフィア間抗争が頻繁に発生し、治安悪化を引き起こしている状況であった。マカオ政府は、カジノが一定企業の独占状況であったことにより様々な弊害が生じていたことを認め、2002年にカジノ経営権の国際入札を実施した。その結果、地元企業であるSTDM社のほか、アメリカのラスベガス・サンズ社、ウィン・リゾート社、香港のギャラクシー・エンターテインメント社などがカジノ経営権を落札。マカオにおけるカジノ産業は驚くほどの勢いで成長し、世界から注目を集める地域となっている。

(2) カジノ導入の経済的効果

カジノ経営権の国際入札を実施したことにより、2009年8月現在、30施設がカジノ営業を行っており、マカオにおける観光産業は著しい伸びを示している。

2002年には約1,100万人であった観光客数が、年々増加しており、2008年の1月～11月の間には約2,760万人と2.5倍程度にまで拡大している。

図表3 マカオにおけるカジノ街の様子



以前は、香港旅行がメインであり、そのオプションとして半日程度マカオを訪れるという観光客が大半を占めていたが、2008年の観光客数は、マカオが初めて香港を上回る結果となっている。

次にカジノ収益を見ると、2002年には約235億パタカであったが、2006年には約747億パタカ、2007年には約1,002億パタカ、2008年の1月～11月の間には約1,000億パタカに達している。あわせて税収入も増加している¹。

こうした堅調な伸びを背景に、2008年には市民一人当たり約7万円程度を支給したり、中学生以下の教育費無料などを実施しており、カジノ設置の成果・効果を具体的に市民に還元している。

(3) マカオにおける観光産業の展開

マカオは約450年前の大航海時代からアジア、特に中国が西洋文明を受け入れる重要な玄関口としての役割を果たしてきた。

西洋文化の概念の浸透を解放的に広く受け入れた結果が、今のマカオの街に反映されており、東西の文化が融合した町並みや生活様式、食事など生活のあらゆる場面で、マカオの独自性を体感することができる。

しかしながら、長年、多くの観光客は香港での観光をメインとし、“マカオといえばカジノ”というイメージが根強かったため、観光施策の見直しが必要だと言われている。その見直しの最大のポイント（現状を生み出したきっかけ）としては2つの事柄を挙げることができる。

その一つは、カジノ経営権の国際入札実施である。

元来、中国広東省と陸続きであり多くの観光名所を有する澳門半島にカジノは集中していたが、2002年以降は、澳門半島の南に位置し埋立地であるコタイ地区にもホテル、レストラン、劇場を併設した複合的なカジノホテル施設が建設されており、新しいリゾート地として認知されつつある。こうした状況に際し、澳門半島にあるカジノ施設もテーブルゲーム数を増加したり、ショー空間を設置したり、併設するホテルの部屋数を増加するなど、施設のリニューアルを図っている。

もう一つは、カジノに依存するだけでなく、カジノ以外のいわゆる観光産業全体のボトムアップを目指して、積極的にエンターテインメント空間や観光メニューの開発を行ったことである。

その中で最も注目されるのが、世界遺産への登録と言えよう。元来、マカオでは中国式の寺院や庭園のほか、西洋式の教会や宮殿等が多く残されており、そうした建築物が東洋と西洋の対照的なユニークな町並みを形成していた。それを2005年に「マカオ歴史市街地区」をとって世界遺産に登録したのである。

¹ 1パタカ=11.5円（2009年10月現在）

これらが“カジノ以外のマカオ”を誕生させるきっかけとなっており、現在では、下記のような取り組みが見られる。

図表4 カジノ以外の観光産業への取り組みの一部

- コンベンション利用客増加策
 - ・マカオビジネスツーリズムセンターを通じて、資料提供、コネクションの他、コーディネート等をサポートしている。
- ウエルネス・ツーリズムの開発
 - ・クリニック、スパ、ビューティサロンとレジャー＆フィットネスに関して、専門ドクターとセラピストがカウンセリングや施術を行うメニューの開発。
- 学習旅行の開発
 - ・カジノではなく、「大航海時代」「南蛮交易」等のキーワードを掲げた修学旅行等のメニューを開発。

図表5 マカオ歴史市街地区の様子



4. アジア諸国におけるカジノ合法化

現在、観光産業で急成長を遂げているマカオの影響を受け、アジア各国では、カジノを合法化し、施行を睨んだ取り組みが活発になっている。台湾ではカジノ設置のための住民投票条例が成立。タイでは未だにカジノ設置に関しては賛否両論があるが、現政府はプーケット等などのリゾート施設にカジノを建設する計画を発表している。

ベトナムにおいては、都市部において限定的にカジノ営業を許可していたが、今後はリゾート地として有名なフーコック島等にカジノを設置し、より国際競争力の高い観光地を目指すと発表している。

なかでも、近年シンガポールが注目を集めている。シンガポールは、中華系、マレー系などからなる他民族国家であり、1960年代からカジノ合法化については、幾度か見当はなされたものの、宗教的な理由等から、住民等の反対にあい頓挫していた。

しかしながら、観光客並びに観光消費額の減少やマカオにおけるカジノの本格的解禁を受け、2003年、再度カジノ構想が持ち上がり、2005年に総合リゾート開発の一環としてカジノ解禁を含む「総合リゾート計画」を2か所

建設することを閣議決定し、工事に着手している。

図表6 総合リゾート計画概要

- 総合リゾート「マリーナ・ベイ・サンズ」
 - ・2009年末、「ザ・マリーナ・ベイ・サンズ」が完成予定。最新の会議施設、国際的に名高いレストラン、5つ星ホテル(3軒)、カジノ、ブランドショップやエンターテインメント施設等などから構成。
- 総合リゾート「リゾート・ワールド・セントーサ」
 - ・2010年、セントーサ島の北側に総合リゾート、「リゾート・ワールド・セントーサ」が完成予定。ユニバーサル・スタジオ・シンガポールや6軒のホテル、ESPAスパセンターや会議施設、カジノ、アートの会場施設等から構成。

2つのリゾート開発計画を見ると、“カジノができる”ということを中心に押し出している計画ではなく、あくまでエンターテインメント、リゾートライフを満喫するためのメニューの一つとしてカジノを捉え、計画していることがわかる。その証拠に、両計画ともカジノ施設の面積は計画面積全体の5%程度にしか過ぎない。

今後、徐々に開発手法（合意形成・資金調達等）等に関しても明らかになっていくことと思われるが、我が国でもカジノが合法化された場合、それらは参考になるものと考えられる。

5. おわりに

マカオにおいては「カジノだけしかない」というイメージの払拭を図り、現在では香港を追い抜く勢いで観光客が訪れている。アジア諸国においては、それを契機としカジノ合法化を検討している国も少なくない。

我が国においては未だカジノは合法化されていないが、アジア諸国の状況を鑑みた場合、観光産業の国際競争力強化の観点からもカジノに対して真剣にかつ積極的に議論を高めていく必要があるのではないだろうか。

その際、マカオの現状に至る過程やシンガポールのように宗教的理由等により何度も計画を頓挫しながらも、カジノ着工に至った過程等は、カジノ合法化を検討する上で、大いに参考になるものと思われる。

<参考資料>

- ・国土交通省 「ビジット・ジャパン・キャンペーン事業の概要」
- ・西九州統合型リゾート研究会 「第15次構造改革特区案」
- ・日本政府観光局（JNTO） 「日本の観光政策」
- ・観光経済新聞社 「地域観光 第2524号」
- ・マカオ観光局 「マカオインセンティブマニュアル」
- ・シンガポール観光局 「今後のシンガポール観光開発」
- ・日本プロジェクト産業協議会 美原融「シンガポールに見るカジノのあり方」