

IR (統合型リゾート) による新たな地域振興の可能性 - 大阪の取り組みを事例に -

Possibility of regional development by IR (integrated resort) : A case study of Osaka

梅 村 仁*

Umemura Hitoshi

Abstract

IR is watched in the world at present. I consider the Singaporean present conditions and problem that are an advanced example. Think about the relationship between tourism and the local economy in case the Osaka. An expectation to IR is high in Japan. But there is a problem a measure to a casino, and a merit demerit is argued, and it "is judged overall", it's important to do.

1 はじめに

観光振興を国としての重要な政策の1つに据え、一層の発展を図ろうとする政府の姿勢は、21世紀に入って明確となり、そのための具体的な動きが加速化している。2006年に「観光立国推進基本法」が、「観光基本法(1963年制定)」を全面的に改正する形で成立した。我が国の発展を支える政策としての標語として、かつての「貿易立国」をはじめとして近年の「科学技術立国」、「環境立国」、「知的財産立国」など、「立国」を付した語はいくつも生まれているが、名称に「立国」が明示された法律は、これが初となる。また、2008年10月には、観光庁が発足し観光政策を推し進める機関が設立された。しかし、観光政策を重視する動きは、我が国に限ったことではなく、世界的な潮流でもあり、多くの国々が観光客を集めようと、互いに競い合っている状況である。各国が観光振興に注力する誘因としては、裾野が広い観光関連産業の持つ経済波及効果への期待が最も大きいと見られる。人口減少社会・経済成長の鈍化などによる閉塞感漂う日本の今後の成長のためには、アジアにおける観光ブームなどによるツーリズム人口の拡大、東京オリンピックの開催決定などに

より、新たな起爆剤が不可欠とされている。また、グローバル化する世界において、激化する都市間競争の中、急がれる都市魅力の向上にも迫られている。そうした中、内外の人々をひきつける集客装置として、例えばシンガポールのIR(統合型リゾート)は、新たな成長を促すシンガポールのプラットフォームとして世界的に高く評価され、都市魅力の向上につながる大きな可能性を持っている。

本稿では、IRとは何かを理解するため、世界の先進事例であるシンガポールの現状と課題を検証し、現在IR誘致活動を活発に展開する大阪(大阪府・大阪市)を事例に、まちづくりにおける観光と地域経済との関係について考えてみたい。

2 IRとは何か

(1) IRとは

IRとは「Integrated Resort(統合型リゾート)」の略であり、国際会議・展示施設などの「MICE(マイス)」施設とホテル、商業施設や文化施設等の機能を持つ複合観光集客施設のことである。

IRの世界的な代表的都市として、米国のラ

* 文教大学 経営学部

スベガスがある。ラスベガスは、いわゆるカジノの街と思われているが、現在では最適なMICE（マイス）の機能を持つIR都市に変貌している。

また、最近では2010年にシンガポールが国の観光政策として、2カ所（マリーナベイ・サンズとワールドリゾート・セントーサ）のIRがオープンした。毎年、堅調に観光客数が増え、観光収入を増加していることから、日本もシンガポールの観光政策にならって、日本の観光振興のためにIR（統合型リゾート）を日本でも作れるようにIR推進法案提出の動きがある。

そうした中、2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略」においては、「2030年にはアジアNO.1の国際会議開催国としての不動の地位を築く」という目標が掲げられ、多くの人や優れた知見、投資を日本に呼び込む重要なツールとしてMICEが位置付けられた。

MICE（マイス）とは

M = Meeting（企業等の会議）

I = Incentive Travel（企業等の研修旅行）

C = Convention（国際機関・団体、学会等が行う国際会議）

E = Exhibition（展示会・見本市・イベント）の頭文字を並べた造語で、従来の「ビジネストラベル」に代替える概念とされる。一般の観光旅行に比べて滞在日数が長く、参加者の消費額も大きいことから、重点化を図ろうとする動きが活発化している。また、MICEには「ビジネス・イノベーションの機会の創造」「地域への経済効果」「国・都市の競争力向上」などの効果があるといわれている。国際的なイベント事業や交流などに使われることが多く、動員数やスペースなどは大規模なものとなるため、「人が集まる」という直接的な効果はもちろん、人の集積や交流から派生する付加価値なども見込まれている。そのため現在、東京をはじめ、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、福岡など、MICE誘致のポテンシャル等が高い可能性がある都市（グローバルMICE戦略都市）に対し

表1 グローバルMICE戦略都市

<p>【グローバルMICE戦略都市（5自治体）】 東京都、横浜市、京都市、神戸市、福岡市</p>
<p>【グローバルMICE強化都市（2自治体）】 大阪府・大阪市、名古屋市・愛知県</p>

（出所）観光庁報道資料（2013年6月28日付）

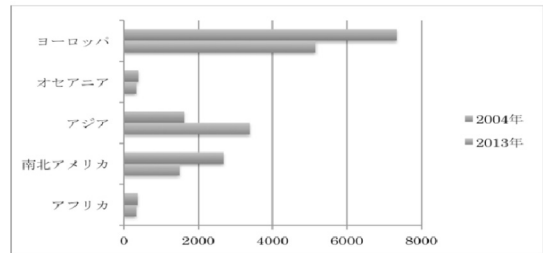


図1 国際会議の開催件数（大陸別）

（出所）日本政府観光局（JNTO）2013年国際会議統計

て国が集中して支援を行い、自律的な取り組みを促している。

(2) MICEのメリット

国際会議や展示会などのMICEビジネスは世界的に成長基調であり、特にアジア地域では国際会議の開催件数が2004年から2013年の10年間で約2倍に成長している。世界経済のグローバル化は、人と人のネットワーキングや情報へのアクセスを一層求めており、MICEへのニーズはさらに増加していく見込みとなっている。ゆえに、アジアの有力国・都市をはじめとした世界各国ではこうしたMICEに注目し、その誘致に精力的に取り組んでいるのである。

① ビジネス・イノベーションの機会の創造

グローバル経済下で日本が成長していくためには、新たな価値の創造や差別化を図ることが求められている。このためには、産・学・官・民がネットワークを構築しながら、イノベーションやビジネスを生み出す環境を整えていか

なければならない。国際会議や展示会などは、まさにこうしたメンバーを繋ぐネットワーク機能を提供するものであり、直接的な経済効果以上に我が国・地域の経済のために重要なものである。

②地域への経済効果

MICE 開催を通じて主催者、参加者、出展者等の消費支出や関連の事業支出は、MICE 開催地域を中心に大きな経済波及効果を生み出す可能性がある。MICE は会議開催、宿泊、飲食、観光等の経済・消費活動の裾野が広く、また滞在期間が比較的長いと言われており、一般的な観光客以上に周辺地域への経済効果を生み出すことが期待されている。

③国・都市の競争力向上

国際会議等の MICE 開催を通じた国際・国内相互の人や情報の流通、ネットワークの構築、集客力などはビジネスや研究環境の向上につな

がり、都市の競争力、ひいては、国の競争力向上につながる。海外の多くの国・都市が、国・都市の経済戦略の中で、その達成手段の一つとして MICE を位置付け、戦略分野／成長分野における産業振興、イノベーション創出のためのツールとして国際会議や見本市を活用しており、日本においても、MICE を国・都市競争力向上のツールとして認識し、活用することが重要である。つまり、海外からの単なる集客ツールではなく、成長ツールの一つといえよう。

3 海外の IR：シンガポール

(1) シンガポールの概要

IR の先進地域であるシンガポールを事例として紹介し、現状と課題を確認する。

アジアの中心に位置するシンガポールは、東京都区部より一回り大きい約700km²の国土に、人口500万人弱の活気溢れる、世界有数の都市

表2 シンガポールにおける統合型リゾート

統合リゾート(IR)計画 (2005.4)	<ul style="list-style-type: none"> ・アジア域内の観光客を惹きつけ、競争に勝つ象徴的な訪れるべき施設。 ・マカオやラスベガスの施設とは根本的に異なるカジノをその核に含む複合観光施設。カジノエリアは総施設面積の5%内。
IR 導入による 効果	<ul style="list-style-type: none"> ・直接雇用 35,000 人 ・経済効果 15 億シンガポールドル (975 億円：1S\$=65 円換算) (※GDP 6%増)
セーフティネット対策	<ul style="list-style-type: none"> ・シンガポール国民への入場料の賦課 (100S\$/日、2000S\$/年) ・クレジットによる賭け、カジノ施設内への銀行ATM設置の禁止 ・依存症対策国民協議会の設置 (国民教育の推進、依存症治療プログラム等の効果検証、政府へのアドバイス等) 等
シンガポールにおける統合型リゾート (IR)	
【マリーナベイ・サンズ】	
<ul style="list-style-type: none"> ・敷地面積 約20.6万m² (延床面積約57万m²) ・ビジネス客をターゲット ・ホテル3棟 (2600室)、カジノ、シアター、ショッピング・グルメモール、コンベンションホール (12万m²)、空中ガーデン等により構成 	
【リゾート・ワールド・セントーサ】	
<ul style="list-style-type: none"> ・敷地面積 約49万m² ・ファミリーをターゲット ・ホテル4棟 (1800室)、カジノ、シアター、ショッピング・グルメモール、ユニバーサル・スタジオ、水族館等により構成 	

(出所) 大阪エンターテイメント都市構構想推進検討会 (2011)

である。特に、アジア中心部に立地する地理的優位性を活用した成長戦略を推進し、経済発展を遂げている。その成長戦略の柱の一つが観光産業振興である。有名な観光名所として、マライオン、ジュロン・バードパーク、ナイトサファリ等の観光資源を次々に展開するとともに、早くから MICE 振興に注力してきた。その結果、2007 年の国際観光客数は人口の約 2 倍にあたる 1,000 万人を達成し、2009 年の国際会議開催件数 (UIA 統計) はアジアで 1 位、世界全体でもアメリカに次ぐ第 2 位となっている。

(2) 観光産業の新たな取り組み：IR の導入

シンガポールの観光産業は、一見順調にみえていたが、近隣のマカオやタイ等のアジア諸国も観光振興に注力していたことから、観光客獲得の競争が激化する様相を呈していた。そこで、シンガポール政府は、IR 導入に向けた検討を 2004 年頃から開始し、IR 導入がもたらす経済効果等やギャンブル施設「カジノ」導入における負の影響等も検討を踏まえ、2005 年に IR の開発計画が発表された。

シンガポールの IR は 2 つある。日本の携帯電話の CM でも有目になった「マリーナベイ・サンズ」は商業ビジネスの中心に近い港湾エリアに位置し、米国の企業が所有・運営している。また、「リゾートワールド・セントーサ」はリゾート地区として開発が続けられてきたセントーサ島に位置し、シンガポールの企業が所有・運営している。

2 つの IR の規模や施設は類似しており、MICE・ホテル・ショッピング・飲食・カジノなどで構成されている。

(3) マリーナベイ・サンズ

次に、代表的なシンガポールの IR であるマリーナベイ・サンズを紹介する。マリーナベイ・サンズは、2010 年に約 5 千億円を投じて建設



写真 1 マリーナベイ・サンズの遠望
(出所) 筆者撮影

され、高層ビルの屋上に 3 棟をまたぐ形で大型船を模した屋外プールを乗せた構造をしており、現在のシンガポールの繁栄を象徴する施設である。延べ床面積 15.5 ヘクタール、高級ブランド店軒を連ねるショッピングモールと国際会議場、約 2600 室のホテルを併設し、収益の 7 割以上をカジノが支えていると言われている。

カジノエリアは、4 階建て構造で 1 階と 2 階がメインフロア（一般客）となり、3 階と 4 階はスペシャルなフロアとなっている。

次に、カジノへの入場料であるが、外国人客は入場無料とする一方、シンガポール国民には高い入場税を課すギャンブル抑制策を取っている。つまり、IR による外国人を対象とした地域振興は歓迎するが、シンガポールの企業におけるカジノ事業への関与、国民の過度なカジノ訪問については、カジノの負の側面（ギャンブル依存症、労働意欲の減退など）を勘案し、リスク管理している。

4 日本の IR 推進の現状と地域の取り組み

(1) IR 推進の現状

2010 年 4 月、国会議員における超党派の議員連盟（国際観光産業振興議員連盟）が結成され、国土交通省成長戦略会議報告書に、新しい

表3 IR 推進法案の動き

2010年 4月	超党派議連で「国際観光産業振興議員連盟（IR 議連）」を発足。
2012年 8月	IR 議連が複合観光施設の国内整備に向けた議員立法「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（通称: IR 推進法案）を公表。
2014年 2月	「IR 推進協議会（仮称）」の第1回設立準備委員会が開催。
2013年 10月	IR 推進法案が衆議院で審議入りしたが、廃案。

（出所）筆者作成

観光アイテムとして IR を検討することが示され、2013年10月には「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（IR 推進法案）が衆議院で審議入りした。法案は既に廃案となっているが、日本の現在の法制度で IR の一つの施設なる「カジノ」は違法とされているため、統合型リゾートの推進にあたっては、IR 推進法案の制度化が大前提とされている。審議が進まない課題の一つとして、シンガポールの事項で少し触れたが、カジノ実施に伴う負の影響への防止策のあり方等、未だ解決すべき課題は多いようである。

なお、法案を提出した国際観光産業振興議員連盟は、IR の導入を2020年の東京オリンピック・パラリンピックに間に合うよう「最大限努力」する姿勢を示していることから、開業の時期はそれほど遠い時期ではないだろう。なお、現在、日本で合法化されているギャンブルは、競馬、競輪、ボートレース（競艇）、オートレース（小型自動車）と宝くじ、totoのみである¹⁾。

（2）IR を進める地域

現在、様々な地域で IR 推進に向けて取り組

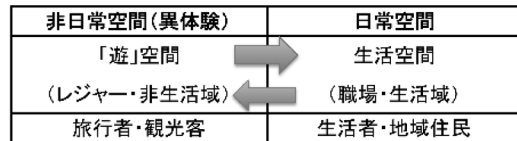


図2 IR の空間イメージ

（出所）三原（2014）をもとに筆者作成

みが行われ、北海道から沖縄まで、20ヶ所以上で動きがあるといわれている。主な具体的な候補地域として、日本経済新聞（2014年7月26日付）によれば、①北海道：小樽や苫小牧、釧路市など、②千葉：幕張新都心周辺、③東京：台場・青海地区、④神奈川：横浜山下埠頭、京浜急行電鉄が参入検討を発表、⑤大阪：臨海部の人工島「夢洲」、⑥宮崎：リゾート施設「シーガイア」周辺、⑦長崎：ハウステンボス周辺などが示されている。

三原（2014）によると、国の目指す IR の形には「大都市型（MICE 型）」と「地方型（リゾート型）」の2種類が想定され、数を限定した上で、段階的に設置すべきとされている。また、国全体でみると、大都市圏に大規模な IR を開発するほうがインパクトが大きいのは当然であるが、地方都市にもその地域ならではの IR 活用の手法があると指摘している。IR は、いうなれば非日常空間であり、その対比として大都市や地方都市の日常空間があり、その交流を楽しむ・味わうプラットフォーム的存在となるのであろう（図2参照）。また、2013年10月に、「IR 推進法案」が衆議院に提出され、IR 推進法が制定されれば、「1年以内に実施法を制定する」と期限が設けられたことから、多くの自治体で IR の検討が急ピッチで進められていた背景がある。

そうした中、とりわけ熱心な取り組みを展開

¹⁾ これらは、いわゆる地方自治体が運営するいわゆる公営ギャンブル、「大人のレジャー」として位置づけられている。全国の地方自治体が戦後復興の資金調達に頭を悩ませていた時代、「地方財政の改善」を目的として公営ギャンブルは、誘致合戦を繰り広げ全国へと広まっていった。

²⁾ なお、大阪における事例は、IR に関しては法制度等が何ら整備されていない段階であり、「あくまで将来に向けての構想の一つ」という位置づけである。

しているのが大阪である。地域がIRを推進するために、どのように実際に考え、行われようとしているのか、次項にて大阪（大阪府・大阪市）を事例（「大阪における統合型リゾート（IR）立地に向けて」基本コンセプト案）として、地域におけるIRとは何かを考える。

（3）大阪のIR構想から学ぶ²⁾

①大阪の戦略：国際エンターテインメント都市の創出

大阪は、西日本の大都市（関西圏人口2000万人以上の中心地）であり、豊富な観光資源（伝統芸能・歴史的文化遺産、自然・温泉、テーマパークなど）と情報創造・交流機能の集積（大学・研究所・専門学校・ホテルなど）を保有するなど多彩な魅力を有しており、“集客ポテンシャル”の高いエリアの一つといえる。

大阪府・大阪市では、共同プランである「大阪の成長戦略」において、成長のための5つの源泉を掲げているが、その一つとして「内外からの集客力強化」を挙げており、国内外から多くの人々が訪れる“世界最高水準のエンターテインメント都市”の創出を目指している。その実現に向けては、多くの人々がそこを訪問することそのものが目的となるような“観光資源の開発・創造”を急ぐ必要があるとしている。そこで、MICE、宿泊・滞在、エンターテインメントなどの機能を統合したIRは、“非日常空間を楽しめる拠点”として新たな観光資源となり得るとして、その実現に取り組むこととなった。大阪が期待するIRの効果として、a) 国際エンターテインメント都市・大阪のシンボルとなる他地域を圧倒する魅力の創出、b) 関西圏の様々な魅力とのシナジー効果による集客力アップ、c) 海外からの投資を呼び込むことによる地域経済の活性化（大きな経済・雇用効果）といったことが示されている。

なお、現在、大阪府と大阪市が共同で、「大阪都構想（市を廃して都区制度の導入を図る。）を目指しており、広域的な仕事は両自治体で役

割を担う形となっている。そのため、IR構想についても、両者が連携して取り組んでいる。

②大阪におけるIRのコンセプト

大阪におけるIRとは、新たな“エンターテインメント機能”の創出により集客力を強化するとともに、関西の高度な学術研究機関の集積を活かして“MICE機能”を併せ持つIRを創出することで、大阪・関西の持つ「強み」「優位性」をさらに磨く。また、建造物そのものも世界でも類をみないオリジナリティ溢れるデザインとし、国際エンターテインメント都市・大阪のアイコンとして広く世界に発信できるものとすべきとしている。次に、IRの立地にあたっては、以下の3点を目標としている。①国内外からの集客力の強化、②東アジアにおける情報文化創造発信拠点、③大阪・関西全体への経済効果の波及である。また、構成する施設例として、MICE施設、シアター、カジノ、ホテル、ショッピングモール、レストラン、テーマパーク、スポーツ施設、アミューズメント施設、リラクゼーション施設（SPA、エステ）、美術館（ギャラリー）、博物館などを計画している。更に、目標実現に向けて以下の7つの視点を示し、具体

表4 大阪エンターテインメント都市構想の視点

①「国際エンターテインメント都市・大阪」のインパクトあるアイコンの創造
②世界第一級の“MICE機能”の創出
③関西固有で世界に通用するエンターテインメント空間・サービスの創出
④ゲーミングに対する一定の制限
⑤大阪・関西の文化観光資源とのコラボレーション
⑥環境・新エネルギーなど世界の最新技術を駆使した施設や、防災等多面的な付加価値の提供が可能な施設
⑦地域のパートナーとしての活動-セーフティネット対策と地域貢献活動

（出所）大阪エンターテインメント都市構想推進検討会（2011）

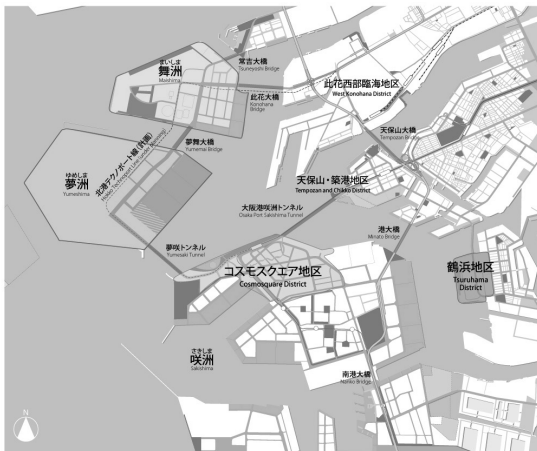


図4】大阪ベイエリア・夢洲の位置図

(出所) Port of Osaka 2013/2014 (大阪市港湾局)

的な IR イメージを共有しようとしている。

具体的な候補地としては、「夢洲（ゆめしま）」を軸とした大阪市内ベイエリアなどが想定されている。夢洲は、1977年よりゴミ処分場として整備され、1985年より廃棄物等の受け入れを行ってきた。完成すれば、総面積 390ha の広大な土地となる。2000年に土地利用の方向性として、業務・商業施設の集積や大規模な居住ゾーンの形成を目指すこととし、「2008 大阪オリンピックの招致」も念頭におきながら、埋立事業を促進してきた。

そうした中、新たな土地利用の対象として IR が浮上ってきた。まちづくりは、長いスパンで行われることから、その時々を経済情勢や

自治体の政策等により、大きく変化することは当たり前なことでもある。大切なことは、検討するタイミングにおいて、本当に必要かということのを大いに議論し、結論を明確に示していくことである。

6 まとめ

本稿において、観光立国を目指す政府の方針と 2020 年東京オリンピック・パラリンピックの開催決定により、日本でも新たな観光産業としてカジノの合法化を含む IR（統合型リゾート）の可能性が高まりつつあることを示した。一方、カジノ開設によるマイナス面の影響を指摘する声も根強いのもまた現実であり、シンガポールの事例などを参考に、マイナス面への対策を講じることが今後の対策として大変重要であるといえよう。

事例で紹介した大阪は、過去に万博の開催地でもあった経験やその後の臨海部、都心部における開発により、既に MICE 機能を持っていることから、そのポテンシャルは高い。しかし、シンガポールのマリナーベイ・サンズのような規模や存在感のある MICE 施設とは残念ながら言えないことから、付加価値の高いサービスが提供できるような MICE 施設を創造していくことが、今の大阪に求められている。

大阪周辺は 2006 年頃、家電メーカーの薄型テレビの大規模工場が次々と建設され、かつて「パネルベイ」と呼ばれていた³⁾。しかしながら、

³⁾ 現在の大阪市域は、かつて、ほとんどが海か湖で、実は「埋め立て都市」である。こうした埋め立てられた土地に工場が順次立地し、大阪湾ベイエリアは、20 世紀を通じて、鉄鋼・造船・化学工業等のいわゆる重厚長大産業を中心に関西のみならず我が国の経済発展を牽引してきた産業集積地域のひとつである。しかし、産業の発展とともに急激な人口増加により、都市における住宅問題や公害問題が深刻化したことから、1960 年代から工場等の地方移転が促進され、工場移転が相次ぐこととなる。また、1970～80 年代から産業構造の転換（一国の産業の構成割合や貿易の情勢が変化すること）が進んだことによりその活力が低下し、工場の停止、撤退などにより、これまで活気づいていた臨海地域に工場跡地が現れるに至った。1990 年代には、大阪湾臨海地域開発整備法（通称：ベイ法）に基づき、ベンチャー企業の支援施設やレジャーランド（例：ユニバーサル・スタジオ・ジャパン）などの中核的施設整備が推進された。しかし、長引く景気の低迷のもとで、それらの開発が計画通りには進まない状況が続いていた。2000 年以降、臨海部への企業の進出が見られ、特に薄型テレビの大規模工場が進出したことから、「パネルベイ」と呼ばれ、その後リチウムイオン電池等の生産が活性化したことから、「バッテリーベイ」と代わり、最近ではこれらの産業を基盤として環境ビジネスの展開を目指す「グリーンベイ」と呼ばれるように至っている。このように、大阪湾ベイエリアは、漁村⇒埋め立て事業の進展⇒コンビナート拠点⇒流通拠点⇒薄型テレビ関連のパネルベイ⇒電池関連のバッテリーベイ⇒環境ビジネスのグリーンベイと時代とともにその位置づけと様相が変化してきている。こうした大きな変化にも柔軟に対応できる理由は、何故なのでしょう。もしかして、関西の土地柄・関西人の気質などかもしれませんが、いつの時代も先進性に優れ、粘り強く「元氣」を発揮し続けているエリアである。

現在ではそのほとんどが縮小・撤退し、地域経済に大きな負の影響をもたらしている。IRも含め大規模集客施設は、地域社会に様々な影響を与えることから、そのあり方と実施するにあたってのメリット・デメリットについて、「地域」において深く議論し、「総合的に判断」することが大変重要である。キーワードは「地域内経済循環」。IR推進にあたり、地元雇用、地元の企業からの財とサービスの購入、近隣のホテルやショッピングセンター等の連携義務を付加するなど地域社会のヒト・モノ・カネ・ネットワークを活用する仕組みづくりの構築が持続的なIRとして展開するために必要なのではないだろうか。

謝辞

本研究にあたり、大阪市経済戦略局・都市魅力創造局・港湾局より資料提供やインタビュー調査の受け入れなど多大なご支援と多くのご示唆をいただいた。記して感謝申し上げたい。

なお、本稿は文教大学湘南総合研究所2015年度共同研究費（研究代表者：梅村仁）の研究成果の一部である。

参考文献

- 尼崎南部再生研究室『南部再生』第41号、2012年3月
- 大阪エンターテインメント都市構想推進検討会『大阪における統合型リゾート（IR）に関する基本的な考え方について』2011年2月
- 大阪市咲洲プロジェクトチーム『咲洲・夢洲のまちづくりについて』2009年2月
- 大阪府・大阪市『大阪の成長戦略（案）』2014年9月
- 自治体国際化協会シンガポール事務所『シンガポールの政策（2011年改訂版）観光政策編』2011年
- シンガポール政府観光局 <http://www.stb.gov.sg/>
- シンガポール統計局 <http://www.singstat.gov.sg/> 野村総合研究所「シンガポールにおけるIR導入の効果と影響」『NRIパブリックマネジメントレビュー』No.95、2011年6月
- 藤野公孝・高橋一夫『CSV観光ビジネス 地域とともに価値をつくる』学芸出版社、2014年10月
- 三原融「オープンな議論を通じた制度づくり本質を見据えた統合型リゾートの実現を」『月刊レジャー産業』第569号、2014年2月