

統合リゾートに関する  
検討について

平成27年3月  
沖縄県

## 1 はじめに

統合リゾートは、一般的にテーマパーク、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、会議場、ホテル等にカジノを加えた複合施設とされています。

沖縄県では平成 19 年度から、統合リゾートが多様なエンターテインメントを提供する経済波及効果の高い施設として、観光産業のみならず県経済全般にメリットをもたらさうと考え、法制化と導入にあたっては県民コンセンサス（合意）を得ることを前提に、その可能性について調査・研究を行ってきました。

今般、沖縄県では、昨年 12 月の知事選挙の結果を受け、論点の一つとなったカジノを含む統合リゾートに関して、総合的な観点から基本方針を変更し、導入に関する検討を行わないこととしました。

このことに関して、これまでの経緯及び調査・研究結果、基本方針の変更等について、説明いたします。

## 2 統合リゾートの検討を開始した経緯

沖縄県内では、経済界を中心にカジノの導入を求める意見があり、平成 13 年には、経済団体が国や県等に対してカジノ導入に関する要請を行いました。

また、平成 14 年に国が策定した沖縄振興計画においては、質の高い観光・リゾート地の形成に向けた施策展開の中で、「沖縄観光をさらに魅力的なものにするため、夜間や、雨天時及び季節を問わず楽しめるショービジネスをはじめとした多様なエンターテインメントづくりを促進する。」と定められました。

沖縄県では当該計画に基づく取組の一環として、その当時国際観光におけるグローバルスタンダードになりつつあり、時間、天候、季節を問わず楽しめる新たな観光資源としてカジノ・エンターテインメントに着目しました。

また、県外においても、複数の自治体がカジノに関する調査・研究を開始したほか、平成 15 年 2 月には 6 都府県が参加した「地方自治体カジノ研究会」（後に協議会へと改組）が創設されました。

さらに、国政レベルでは、自由民主党が国会議員有志による議論を経て、平成 18 年に政務調査会観光特別委員会に「カジノ・エンターテインメント検討小委員会」を設置し、「我が国におけるカジノ・エンターテインメント導入に向けての基本方針」を策定しました。その後、他の政党でも検討が開始され

るなど、法制化に向けた動きが出てきました。

こうした状況の中、沖縄県では、平成 19 年度に、カジノ・エンターテイメント検討事業（後の「統合リゾート検討事業」）に着手しました。

### 3 沖縄県の計画における位置づけ

統合リゾートに関する検討は、沖縄県が策定した計画にも位置づけられています。

沖縄県が県民の参画と協働のもと平成 22 年 3 月に策定した「沖縄 21 世紀ビジョン」においては、沖縄新・リーディング産業育成を図る施策展開の中で、「世界水準の観光リゾート地の形成に向けて、ホテル、コンベンション、ショービジネス、音楽・演劇ライブなど多様な機能を備えた統合リゾート施設の導入を推進する。また、カジノについては県民意向等を踏まえて検討する。」としています。

同ビジョンの実現をめざし沖縄県が平成 24 年 5 月に策定した「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」においては、世界水準の観光リゾート地の形成に向けた施策展開の中で、国際的な沖縄観光ブランドの確立を掲げ、「エンターテイメントをはじめとした多様な機能を備えた統合リゾート施設の導入に向けた検討を行う。」としています。

### 4 沖縄県が検討を行うことの適法性

沖縄県がカジノを含む統合リゾートの検討を行うことについては、刑法で禁止されている賭博に関して予算を措置し調査・研究を行うことの適法性について指摘がありました。

この点については、国会議員を中心とした統合リゾート法制化の議論において、当初想定されていた統合リゾートは地方公共団体が設置する公設型であったことから、設置主体となりうる地方公共団体が議会等における適切な審査を経て、予算の承認を得た上で導入の可能性について調査・研究を行うことは違法ではないと考えます。

その後、平成 25 年 12 月に国会に提出された「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（以下「IR 推進法案」という。）で示された統合リゾートの定義は、民間事業者が施設を整備し運営する民設民営型でしたが、その中においても、統合リゾートの設置にあたっては地方公共団体が構想を策定し国に特定複合観光施設区域の申請を行うという、地方公共団体が

主体的に関与する内容であったことから、議会等における適切な審査を経て、予算の承認を得た上で行う調査・研究は違法ではないと考えます。

また、賭博や賭博場の開張を禁じる刑法の規定との関係については、沖縄県は、国や他の自治体においても統合リゾートに関する調査・研究が行われる中、法制化等を前提に導入の可能性について調査・研究を行ってきました。こうした沖縄県の行為は、賭博や賭博場の開張にはあたらず、法律に抵触するものではないと考えます。

## 5 検討事業の内容及び成果

沖縄県は、平成19年度から26年度までの間に、当初予算ベースで86,443千円を措置し、統合リゾートの導入可能性等について調査・研究を行ってきました。その概要は以下のとおりです。

平成19年度から20年度にかけて、外部の有識者で構成されるカジノ・エンターテインメント検討委員会を計9回開催し、沖縄県にカジノ・エンターテインメントを導入する場合のコンセプトや、導入機能、ギャンブル依存症や青少年への影響などの懸念事項に対する基本的な考え方等について整理するとともに、沖縄伝統文化継承モデル、トロピカル・リゾートモデル、シンボリック・タワーモデルの3つのモデルからなる「沖縄統合リゾートモデル」を構築しました。

平成21年度には、「沖縄統合リゾートモデル」について県内5地域において報告会を開催するとともに、県の広報番組等での情報提供を行いました。

平成22年度には、国会の超党派議員で構成される国際観光産業振興議員連盟での議論の進展を踏まえ、日本における統合リゾートが民設民営型になるとの前提で、「沖縄統合リゾートモデル」を検証し、ターゲットによるバリエーションとして、ビジネス層を中心とするMICE誘致型とファミリー層を中心とするアミューズメント・リゾート型を設定するとともに、それぞれに、立地によるバリエーションとして、郊外リゾート型と周辺施設連携型のモデルを設定し、計4つのモデルからなる「沖縄統合リゾートモデル」を再構築しました。また、各モデルごとに経済効果を試算し、アミューズメント・リゾートの郊外リゾート型が最も効果の高いモデルとなりました。

平成23年度は、再構築した「沖縄統合リゾートモデル」をもとに、シンポジウムや県内6地域において説明会を開催し、県民に統合リゾートに関する正確な情報の提供などを行いました。

平成24年度は、地域説明会等における県民意見や統合リゾートに関する動

向等を踏まえつつ、事業者の視点からみたビジネスの可能性やギャンブル依存問題に関する情報などを含め論点整理を行うとともに、セミナーやシンポジウムを開催し県民に統合リゾートの情報提供を行いました。

平成25年度は、統合リゾートを導入していないハワイにおいて観光政策や、カジノの賛否に関する情報収集等を行うとともに、カジノを主な産業としているラスベガスにおいて、事業者からギャンブル依存問題等への対応策について情報収集等を行いました。

平成26年度は、平成22年度に再構築した「沖縄統合リゾートモデル」の先行事例であり、海洋性リゾート型とMICE型の2施設を設置したシンガポールにおいて、MICE誘致型とアミューズメント・リゾート型それぞれのコンセプト、導入機能、ギャンブル依存問題対策等について、事業者及び政府関係機関から情報収集等を行うとともに、世界有数のカジノ市場であるマカオにおいて、事業者から経営動向や今後の事業展開等について情報収集等を行いました。

これまでの調査・研究の概要は別表のとおりです。

## 6 沖縄県の基本方針

統合リゾートに関しては、シンガポールの先行事例のように経済的なメリットがある一方で、ギャンブル依存問題などの懸念事項の発生が想定されることから、その導入に関しては県民の間で様々な意見があります。

このため、沖縄県では、県民コンセンサス（合意）を得ることを前提に導入の可能性について調査・研究を行ってきました。

県民コンセンサス（合意）を得るには、県民に具体的構想・計画を示し議論を深める必要があります。このため、沖縄県では、これまで実施した基礎的な調査・研究を踏まえた上で、IR推進法案の可決・成立後に、沖縄における統合リゾートの基本的な姿を示す基本構想を策定することとしました。

その際、ギャンブル依存等の懸念事項に関しては、国が問題を生じさせないための制度上の検討を進めるとしていたことから、沖縄県としては、国が講じる措置に加えさらに必要な対応策について、厳格に検討することとしました。

また、沖縄の豊かな自然環境、独自の歴史、文化などは、国際的にも優位性の高い観光資源であり、沖縄で統合リゾートが成功するためには、これらの観光資源を損ねることなく最大限活用する必要があります。こうしたことを踏まえ、沖縄県では、我が国における統合リゾートの枠組みの中で、沖縄

の観光資源を最大限活用し、沖縄のイメージに合致した統合リゾートが実現可能か、基本構想の中で検証・検討することとしました。

なお、沖縄県では、既存の施設では対応できない大型MICEや大規模な展示会等を誘致するためには、国際競争力を備えた大型MICE施設の整備が必要と考え検討を進めていますが、法制化と県民コンセンサス（合意）が前提となっている統合リゾートとは整備スケジュールが異なることなどから、大型MICE施設と統合リゾートをあわせた検討は行っておりません。

## 7 沖縄政策協議会(平成 25 年 12 月)における要請

平成 25 年 12 月に開催された沖縄政策協議会において、沖縄県が国に、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案の趣旨を踏まえ候補地域として検討」することを要請したことについて、県議会等から県民コンセンサス（合意）を前提としてきた沖縄県の基本方針との整合性が問われました。

この要請は、IR推進法案が国会に提出され、導入に向けた法整備が開始されたことを踏まえ、他の自治体と同様に沖縄県も関心を示していることを伝えるために行ったものであり、「統合リゾートの導入にあたっては県民コンセンサス（合意）を前提とする。」との沖縄県の考え方に変更はありません。

## 8 基本方針の変更

統合リゾートについては、経済的なメリットがある一方で、デメリットも指摘されており、これまでの調査・研究内容を踏まえた導入の是非を巡る議論においては、ギャンブル依存症や青少年への悪影響及び、独自の歴史や文化、自然をはじめとする沖縄の観光資源を損ねかねないこと等への懸念を解消することが大きな課題となってきました。

具体的には、

- ぱちんこ依存問題の深刻さが指摘されている沖縄県内において、新たなギャンブルを導入することで問題が複雑化しかねないこと
- カジノの射幸性の高さから、青少年の勉学・勤労に対する意欲が削がれかねないこと
- カジノの導入が、修学旅行生や家族客等、沖縄観光を支える客層の来訪に影響しかねないこと
- 統合リゾートを設置する地域環境全体が悪化しかねないこと

などが指摘されてきました。

こうした懸念事項に対し、沖縄県は、調査・研究の中で、想定される対応策等を示してきましたが、国は、法制化前の現時点では具体的な対応策を示しておらず、今後、必要な制度上の措置の検討を進めることとしています。

こうした状況の中、県内においては、県のこれまでの調査・研究にもかかわらず、統合リゾートの導入にともなう懸念を払拭することができず県議会における質疑や陳情、マスコミ報道等において、カジノ導入への反対意見や慎重な対応が必要との意見があります。また、近隣諸国においては、マカオで大規模な統合リゾートの開発が続き、2017年までに整備区域内に10を超えるホテル（客室総数12,000室超）の建設が予定されているほか、韓国では永宗島（仁川）や済州島で投資規模2,000億円超の統合リゾート開発が計画されています。

さらに、フィリピンやベトナム等においても複数の統合リゾートの開発が進み、アジアにおけるカジノビジネスの競争が激化する中、シンガポールのカジノの売上高が減少したとの報道がなされるなど、沖縄県が想定した経済効果が得られるとは言い難い状況が生じています。加えて、カジノの導入を支持する県民世論が多数を占めているとはいえない現状があります。こうした様々な要素を踏まえた上で、県では、総合的な判断としてこれまでの基本方針を変更し、統合リゾートの導入に関する検討を行わないこととしました。

これにより、IR推進法案の成立後に予定していた基本構想の策定は行わず、統合リゾートの導入可能性に関する調査・研究にかかる予算は次年度以降、計上しないこととしました。

なお、国や地方自治体の政策等の変更が、既に生じている法律効果に影響を及ぼす場合、または、当該政策の継続が相当な蓋然性をもって期待される場合には「行政の継続性」が問われることがあります。

沖縄県がこれまで導入の可能性を検討してきた統合リゾートについては、我が国においてカジノが合法化されておらず、根拠法がないことから、法律効果が生じているとは考えられないこと、また、沖縄県は、その当時、法制化の動向等について情報を収集し、経済効果の試算や懸念事項に対する考え方の整理を行うなど、導入の可能性について検討を行っている段階であり、導入の前提となる県民コンセンサス（合意）の形成に向けた具体的な行為は行っておらず、当然のこととして、導入の決定はしていなかったことから、行政行為に基づく権利・義務が生じるような状況にはなかったものと考えています。

このため、今回の基本方針の変更により、何らかの法律効果が損なわれる

ことはなく、「行政の継続性」が問題となることはないと考えています。

## 9 おわりに

沖縄県がこれまでに行ってきた調査・研究は、統合リゾートとしては結実しませんが、沖縄観光の魅力を高める多様なエンターテイメントを検討する上で有意義であったと考えています。

例えば、沖縄統合リゾートモデルのコンセプトである「海を活かした遊びや癒しを、季節や天候を問わず提供する国際的海洋性リゾートを創造する。」ことや、「国際交流の場として、コンベンション機能の充実や多様なエンターテイメントを導入し、ビジネスからファミリーまで、多様な顧客層に、充実した時間を提供する複合型リゾートを創造する。」こと、「沖縄の気候・風土に根ざし、自然環境や社会・文化に調和したリゾート空間を形成する。」ことは、今後、沖縄県が世界水準の観光リゾート地を形成する上で欠かせない要素になるものと考えています。

また、統合リゾートの調査・研究を通して、ハワイやラスベガス、アジアにおいてはシンガポールやマカオなど、世界の観光地において得られた観光政策等の情報は、沖縄観光の発展について考察を深めるための重要な基礎データとなりました。

具体的な例として、沖縄と同様に豊かな自然や独自の文化を有するハワイは、アメリカ国内においてカジノ等ギャンブルを導入していない数少ない州の一つですが、これまでに何度かカジノの導入について議論がなされてきました。しかし、その都度、カジノはハワイ観光の個性を損ねるとの結論にいたり導入していません。

また、ハワイは観光戦略計画において、先住民と伝統文化の尊重、自然資源と文化資源の尊重・保存などをビジョンとして掲げ、カジノによることなく、自然や文化をはじめとする島ごとの個性を活かすことで、世界中から年間800万人を超える観光客が訪れる国際的な観光リゾート地としての地位を確立しています。こうしたハワイの事例は沖縄のモデルとなりうるものです。

一方、ハワイとは異なり、カジノを含む統合リゾートを観光振興に利用している事例がシンガポールです。

同国では、ビジネス客とファミリー客の異なる層を対象とした2つの施設を導入することで、幅広い層の誘客に成功しましたが、アジアにおけるカジノビジネスの競争激化を鑑みると、今後の動向を注視する必要があります。

また、ラスベガスも、カジノや統合リゾートを導入したことでエンターテ



イメント型の観光地として知られるようになりました。両地域に共通していることは、自然等の観光資源に乏しいことから、地域の状況に適した観光戦略として統合リゾートを導入したことにあります。

こうした先行事例を踏まえ考察を重ねたことは、沖縄観光が競合他地域との差別化を図り、選ばれる観光地づくりを推進する上で、有効であると考えています。

沖縄県としては、こうした成果を十分に活かし、カジノを含む統合リゾートによらず、豊かな自然、独自の歴史・文化などの沖縄のソフトパワーを発揮した「沖縄らしい観光リゾート地の形成」に取り組むとともに、「世界水準の観光リゾート地の形成」に向けた施策を推進していきます。

【別表】 これまでの調査・研究の概要

【基本的な考え方】

沖縄最大の魅力である「海」を活かし、国際リゾート地として、非日常を感じさせる空間の形成を図る。

【コンセプト】

- ① 沖縄の海を活かした「遊び」や「癒やし」を季節や天候を問わず提供する国際的海洋性リゾート
- ② コンベンション機能の充実や多様なエンターテイメントを導入し、ビジネスからファミリーまで多様な顧客層に充実した時間を提供する複合型リゾート
- ③ 沖縄の自然環境や社会・文化に調和したリゾート空間

【沖縄統合リゾートモデル(平成22年度)】

ターゲット(ビジネス層またはファミリー層)と、立地(近隣既存施設の多寡)の違いにより計4モデル。そのうち、経済波及効果が最も高いモデルは、アミューズメント・リゾートの郊外リゾート型。

■経済効果試算結果のまとめ(平成22年度調査報告)

事業規模	MICE誘致型		アミューズメント・リゾート	
	①郊外リゾート型	②周辺施設連携型	①郊外リゾート型	②周辺施設連携型
オープン時期(仮定)	平成32年(2020年)			
沖縄統合リゾート来訪者数(県内容含む)	4,900,000人			
敷地面積	330,000㎡	260,000㎡	430,000㎡	210,000㎡
概算事業費	1,067億円	971億円	1,615億円	1,061億円
滞在機能客室数	2,600室	1,000室	2,000室	1,000室
沖縄統合リゾート直接雇用者数	7,000人	4,200人	9,100人	6,100人
統合リゾート全体収益	224億円	107億円	204億円	138億円
地方公共団体納付金(※)	48億円	32億円	20億円	20億円
税金	31億円	15億円	28億円	19億円
県税	23億円	11億円	20億円	14億円
市町村税	8億円	4億円	8億円	5億円
生産誘発効果(波及源泉+1次+2次)	3,888億円	3,016億円	5,197億円	3,519億円
雇用誘発効果	4,0880人	30,932人	53,619人	36,483人

※地方公共団体納付金は、県と市町村分

### 【主な懸念事項対策】

#### ○ギャンブル依存症

- ・カジノ収益を用いた依存症回復支援施設、治療施設への支援
- ・ギャンブル依存症相談員育成への支援
- ・本人や家族の申し立てによる排除プログラムの実施
- ・域内へのATM設置や金銭貸し付けの禁止

#### ○青少年への影響

- ・青少年のカジノ場への入場等の禁止
- ・厳格な本人確認
- ・カジノ場に関する広告の規制
- ・高校生、大学生への予防教育

#### ○暴力団等組織悪の介入

- ・カジノ場内外における警備、監視の徹底
- ・カジノ運営における、暴力団や犯罪歴がある等、適切でない法人や個人の排除
- ・カジノ運営に際しての国の認証取得等

#### ○地域環境への影響

- ・警察、教育、保健衛生、金融等の組織から構成される地域環境管理委員会の設置

### 【カジノ収益の配分・用途】

「沖縄統合リゾートを核とした地域社会への責任と貢献」を基本的な考え方として、

- ・懸念事項への対応
- ・地域社会への還元
- ・環境との共生

に留意する。