

第7回 特定複合観光施設区域整備推進会議 議事録・議事要旨

一 会議の日時及び場所

日時：平成29年7月11日（火）16：00～18：00

場所：官邸3階南会議室

二 出席した委員の氏名

熊谷亮丸委員、櫻井敬子委員、篠原文也委員、武内紀子委員、
丸田健太郎委員、美原融委員、山内弘隆議長、渡邊雅之委員

三 議事

1. 開会
2. IR事業の監督・IR区域整備等について
3. その他の諸論点について
 - ・IR事業の事業形態の類型について
 - ・いわゆる「ジャンケット」について
4. これまでの議論の整理について
5. 閉会

○山内議長 定刻になりましたので、ただいまから、第7回「特定複合観光施設区域整備推進会議」を開催いたします。本日は、大変お忙しいところをお集まりいただきましてありがとうございます。

本日は、まず、IR事業の監督・IR区域整備等について、事務局からの説明を聴取した後に、意見交換を行います。その次に、議題の2番目ですけれども、その他の諸論点について、これも事務局から御説明を聴取した後に意見交換を行いたいと思います。その後、残った時間でこれまでの議論の整理について意見交換を行いたいと思います。

なお、これまでの議論の整理に係る意見交換につきましては、委員間で自由闊達な御議論を行っていただくために、資料及び議事録は非公開とさせていただきたいと思ます。それでは、プレスの方の御退室をお願いいたします。

【プレス退室】

○山内議長 それでは、議事に入ります。

まずは、IR事業の監督・IR区域整備等について、事務局から、20分程度で御説明をお願いしたいと思います。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 それでは、お手元の資料1に従いまして、御説明をさせていただきます。1点目は「1. IR事業の監督の在り方」について、2点目は「2. IR区域整備に係る地域の合意形成」についてでございます。

まず、1ページをご覧ください。IR事業に関する監督の在り方について、推進法におきましては、

- ・特定複合観光施設区域とは、「地方公共団体の申請に基づき国の認定を受けた区域をいう。」
- ・「地域の創意工夫及び民間の活力を生かした国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現し、地域経済の振興に寄与する。」
- ・国は、「区域の整備を推進する責務を有する。政府は、地方公共団体による区域の整備に係る構想のうち優れたものを推進に反映するために必要な措置を講ずる。」

とされております。また、附帯決議につきましては、

- ・「国際的・全国的視点から、真に観光及び地域経済の振興の効果を十分に発揮できる規模のもの」とする

とされております。

推進法の国会審議の過程におきましては、地方公共団体は、IRを設置しようとする場合には、インフラの整備状況や周辺環境の現況等を総合的に勘案しながら、最も効果の高い整備計画を作成するという趣旨の答弁がございました。

第2回推進会議においては、

- ・ 区域認定の主体は主務大臣とし、具体的には観光振興を所掌する国土交通大臣とすること
- ・ 区域認定の申請主体は都道府県を基本とし、政令指定都市も含めること
- ・ 地方公共団体が区域、事業者、事業計画に加えて、懸念事項への対応、周辺インフラの整備や周辺環境対策等を含めた、区域に係る整備計画を国に申請すること

といった点を整理しております。

以上を踏まえまして、IR事業の監督における主務大臣と都道府県等の役割分担について、今後の議論の方向性といたしまして、まず、主務大臣の役割といたしまして、IR制度の責任主体として、都道府県等が作成する区域に係る整備計画を認定するとともに、国際競争力の高い観光の実現に向けまして、区域の整備を推進する責務がある。従って、主務大臣としては、2点でございますが、①都道府県等及びIR事業者が区域整備計画を適切に実施しているかを監督するとともに、②国際的・全国的な見地等から必要があると認めるときに都道府県等及びIR事業者を監督することとしてはどうかと考えております。

次に、都道府県等の役割でございますが、IR事業者を選定し、区域整備計画を作成するとともに、IR事業者と共同で事業を実施する立場から、区域整備計画に定めるIR事業を着実に実行するため、IR事業者を監督することとしてはどうかと考えているところでございます。

それを図にしたものが、3ページでございます。大きな概念図であります。

その具体的な監督の方法でございますが、4ページ以下をご覧ください。その具体的な監督の方法でございますが、4ページ以下をご覧ください。着実な履行を担保する仕組みが必要であること、また、地域の視点にとどまらず、国際的・全国的な視点も不可欠だということを頭に置きまして、2つ例を挙げております。参考となるものとして、諸外国のIRの例ですが、米国マサチューセッツ州では、事業者が立地自治体との間で地域貢献や弊害防止等に係る費用負担に関する協定を締結するとともに、事業者は監督官庁（州ゲーミング委員会）との間でモニタリング等に関する協定を締結しております。もう1つは我が国のPFI法の例ですが、公共施設等管理者が、事業の実施に当たりまして、運営権実施契約を締結し、これに基づいて事業を進めているという例がございます。加えまして、このPFI法の特例法でございますが、関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律による枠組みでは、国際空港としての拠点性を高めるために、運営権実施契約を国が認可している例がございます。

以上の2つの例については、次のページ以降に図示しております。5ページが、米国マサチューセッツ州の例でございます。

6ページでございますが、どういう内容を協定に盛り込んでいるのかということ。左側が事業者と自治体との協定の例でございますが、保証金、投資の額、地域経済への

貢献等の項目が盛り込まれております。一方で資料右側に記載している事業者と州のゲーミング委員会との協定の中では、保証金、財務諸表等のモニタリング、マネロン対策、地域経済への貢献、弊害対策等の項目が盛り込まれております。

7ページは、PFIの図でございます。一番下に、事業者監督という観点で、公共施設等管理者は必要に応じて事業者に指示していく、このようなものとなっております。

8ページでございますが、以上2つの例を踏まえまして、議論の方向性といたしまして、都道府県等によるIR事業の監督の具体的な方法については、区域整備計画に加えまして、事業実施に当たっては、都道府県等とIR事業者の間で実施協定を締結することとしてはどうか。また、その内容は、ここに書いてあるような主体・施設・事業内容の詳細、実施プロセス、モニタリング等々、費用負担等を含めることを想定しております。広域観光等々も記載することを想定してはどうか。この実施協定につきましては、具体的な内容はもちろん地域の実情や民間の経営ノウハウを踏まえるわけですが、全体として区域整備計画の認定との整合性を確保する必要があると考えております。この計画は主務大臣が認定するものであるため、当該計画との整合性を確保する観点から、実施協定の締結に当たって主務大臣が認可を行うこととしてはどうか。都道府県等は、事業者に対して、実施協定の着実な履行を求めるとともに、必要がある場合には、事業者に対して、計画の協議・承認、報告徴収、実地調査、指示等を行うことができることとしてはどうかということでございます。

続きまして、9ページ、主務大臣による監督の具体的な方法であります。主務大臣は、基本方針を示し、区域整備計画を認定するとともに、2つの場合に、事業者に対して報告徴収、立入検査、指示等を行うこととしてはどうかと考えております。1つ目は、区域整備計画、実施協定、これは主務大臣が関与しているわけでありまして、これが適切に実施されていない場合、例えば、IR事業者が適切にIR事業を実施していない場合とか、都道府県等によるIR事業者の監督が適切に行われていない場合等でございます。2つ目は、国際的・全国的見地から必要があると認める場合、例えば、国際観光の関係の分野等では、国際情勢の変化に伴う対応が必要な場合とか、複数のIR区域での調整が必要となる場合でございます。これらも含めまして、監督権限として、後ほど御説明いたしますけれども、区域整備計画に含まれますが、事業者が作る事業計画の具体的な事業の内容の確認を行い、必要に応じて、事業者認定の取消しを行う等々、こういったものを加えてはどうか。また、主務大臣が認定する区域整備計画は、期間を有期のものといたしまして、期間の満了時における更新手続も定めることとしてはどうかというものでございます。なお、区域整備計画の期間については、ある程度の長期間を設定しなければならないと考えております。

以上お話ししましたものを図にいたしましたのが、10ページでございます。主務大臣は、整備計画の認定、実施協定の認可、都道府県等とIR事業者は区域整備計画を共同実施する、計画自体は実施協定に盛り込まれる内容を含んだものになりますが、都道府県

等が区域整備計画の認定を受けるということでもあります。都道府県等は、当然実施協定を結びますし、共同実施する立場から、下の段にございますように、共同実施者としてIR事業者を監督するというスキームではいかがでしょうか。

11ページですが、区域整備計画と実施協定の記載事項のイメージでありますけれども、左側、区域整備計画の内容でございます。実施主体、事業形態等々の内容を想定しております。右側が、都道府県等と事業者が結ぶ実施協定の具体的な内容の例でありますけれども、特に事業内容につきましては、具体的に実施プロセス等を細かく書くようなものとするを想定しております。また、その他にも、弊害対策等も含むことを想定しております。

以上の枠組みをプロセスに落としてみたものが、12ページ以下でございます。主務大臣、都道府県等、IR事業者が並べてありますが、基本方針、実施指針、区域整備計画の策定、それに対して主務大臣は認定基準、事業実施のガイドラインを作成することを想定しております。先ほど、具体的に事業者が作成する区域整備計画に含まれるいわゆる事業計画のお話をいたしましたけれども、これは、例えば、3年位の期間で作って、新しい情勢に対応していくものとし、それらを見ていくということが考えられるのではないかと思います。一方で、区域整備計画自体は長期を想定しております。

13ページであります。さらに、事業開始、事業実施のプロセスにおける三者の関係を書いております。一番左側をご覧くださいと思います。例えば、3年ぐらいのイメージの事業計画を策定し、左側に報告等が行く。もちろん会計報告もございまして、業績報告もしていただきまして、業績報告の左側に評価というものを書いております。都道府県等は地域の視点での評価を行い、国は国際的・全国的視点での評価を行い、公表していくことを想定しております。それらを事業計画期間の終了時や区域認定の更新時に反映していくことになるのではなかろうかと考えております。

14ページは、先ほど申し上げました報告徴収、立入検査、指示等の権限をそれぞれが持って、参画していくということでございます。

評価のお話を申し上げましたけれども、15ページに評価制度について少し書いております。15ページの今後の議論の方向性のところに○が3つございますけれども、3つ目の○に、例えば、3年の事業計画期間の終了時や、区域整備計画の認定更新時に適切に反映されていることを確認してはどうかということを提案させていただいております。

16ページであります。シンガポールにおきましては、IR事業法制自体がございませんので、カジノを対象とした規制しかございませんが、評価の例はシンガポールに類似例がございまして、評価制度が設けられております。カジノをコントロールするのはカジノ規制機構でございますので、今、我々が考えているものとやや相違はありますけれども、IRの公益性確保のために、評価委員会がつくられ、評価を行い、意見表明等が反映されていくということは参考になるのではないかと考えております。以上が、監督の関係であります。

資料1の2点目の論点は、17ページ以降であります。地域の合意形成に関するものであります。これまでの議論として、附帯決議のところの2番目のポツですけれども、「地方公共団体が特定複合観光施設区域の認定申請を行うに当たっては、公営企業の法制に倣い、地方議会の同意を要件とすること。また、地方公共団体による公聴会の開催等、地域の合意形成に向けた具体的なアクションや依存症や治安維持等の地域対策を、国の認定に当たっては十分に踏まえること」というものがございます。第2回推進会議における方向性といたしましては、下の方ですけれども、都道府県を認定申請主体の基本としてはどうか。また、政令指定都市についても、基本的に都道府県と同等の機能を有することから、同様に認定申請主体としてはどうかという議論でございました。問題の所在でございますけれども、以上を踏まえて、立地市町村・特別区、地方議会、地域住民等の地域の関係者の合意形成に向けた仕組みが必要ではないかという問題意識でございます。

18ページですが、この論点に関する今後の議論の方向性といたしまして、今、申し上げましたように、基本となる都道府県が計画を作成する場合と政令指定都市が計画を作成する場合の2つのケースに分けて書いております。都道府県が計画を作成する場合、広域的な観光施策の推進、弊害防止対策についての内容を盛り込むという観点から、3つ書いてございます。1つ目は、立地市町村等との関係ですが、広域的な観点から周辺環境への配慮が求められる産業施設の立地規制では、都道府県による立地市町村等との協議等が規定されております。これらを参考にして、政令指定都市を含む立地市町村・特別区に協議を行うこととしてはどうかと考えております。

20ページの参考5をご覧ください。これが申し上げました主要産業施設の立地規制における自治体等の関与の例を整理したものでございます。左の欄に立地市町村とございますけれども、いずれも知事が意見を求める等の関係があるということでございます。

18ページに戻っていただきまして、2点目でございます。IRの推進には広く関係者の協力が不可欠なことから、公聴会等住民の意見を反映するための措置を講じる他、周辺自治体等の関係機関等を構成員とする協議会も都道府県の判断で設置を可能としてはどうかと考えております。

3点目であります。公営競技（オートレース・競艇）の競技場を整備する場合、議会の議決を求めておりますことから、IRの整備に当たっても、区域整備計画作成主体である都道府県議会の議決を得ることとしてはどうかと考えております。その際、協議先の立地市町村・特別区におきましては、議会の議決は法令上は任意とするということではないかということでもあります。

下が、政令指定都市に立地し、かつ、区域整備計画を作成する場合のケースでありますけれども、基本的に上記①～③と同様に取り扱うことといたしますが、自らがIR立地自治体であるために、都道府県との関係において協議等を行う必要があるのではないかと。具体的には、都道府県における犯罪防止・治安維持に係る予算措置事務、交通管理の適

正化事務等の分野におきましては、政令指定都市が権限を持っておりませんので、県の公安委員会、県警の予算措置とか、交通関係事務のことを言っているわけではありますが、そういう関係がございますので、都道府県等に協議等を行うということでどうか。議会の議決に関しましては、③の関連でございますけれども、政令指定都市の議会の議決を得ることとしてはどうかということでございます。以上、御説明でございます。

○山内議長 ありがとうございます。

それでは、今の事務局からの説明について質疑・意見交換を行いたいと思います。御質問・御意見のある方は挙手をお願いしたいと思います。どうぞ。

○熊谷委員 どうもありがとうございました。基本的にはこの資料の3ページ目にある仕組みでいいと思うのですが、一般論として言うと、例えば、都道府県と国の並行権限とか、そういったことも理論上は考えられるわけですが、これ以外の仕組みとしてどういう仕組みを事務局の方で検討されたか。そして、結果的になぜ今回御提示いただいた仕組みがベストとお考えになったかという辺りを、もうちょっと詳しく教えていただきたいと思います。

○山内議長 お願いいたします。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 確かに、委員のおっしゃるように、いくつかのパターンがあると思います。他の仕組みについての検討ということで申し上げますれば、基本的に都道府県等がIR事業者の監督を行い、国は、一義的には都道府県等に監督権限を行使していただきながら、それが緊急を要する場合とか、非常に必要性が高い場合に限って直接事業者を監督するという、ある意味、主務大臣から言えば間接監督的な監督権限の行使の在り方、これは例えば建築基準法等に例があるわけですが、そういうパターンもあり得るものとして検討いたしました。

今回の日本におけるIRというのは、世界で初めてのIR制度全体の仕組みを作ることを目指しております。それと、IR事業全体の責任主体として、中心のプレーヤーである民間の設置運営事業者、このIR事業者をIR制度全体に責任を持つ主務大臣が適切にどう監督したらいいかという観点で色々検討いたしまして、もちろん都道府県等も、地域の視点、より事業者に近い立場にありますので、そういう役割を担うこともありますけれども、我が国全体の観光の振興、地域経済の振興という大きな立場で、国家プロジェクト的な要素もあるわけですので、そういう制度全体の責任主体としては、都道府県等のみならず、国もIR事業者を直接監督できるようなスタイルの方がよろしいのではないかと判断した次第です。

一方で、都道府県等は、まずは事業者を選定して、優れたIR構想を創っていただいて、

共同事業の実施者として実施協定を締結してきめ細かく見ていくというのが適当ではないかということで、こういう御提案をさせていただいております。

○山内議長 よろしいですか。どうぞ、美原委員。

○美原委員 IR事業者とカジノ運営事業者は、実質的に一体性の原則から同一事業者となりますが、単一事業者に2つの異なったオーソリティーが実質的に2つの別のライセンスを付与し、両方取得しなければ事業が成立しないという面白い考え方になると思います。実は外国にも似たような考え方があります。オペレーションとベニユーの2つのライセンスを前提とする制度です。ベニユーというのは施設の在り方、施設そのものです。ね。日本の場合、単なる施設ではなく、IRという複合的な概念として、一種のベニユー・ライセンスを考えるとというふうに位置付けることができるかもしれません。ですけれども、私には若干リダンダンシーがある考え方に思われ、その辺はもう少し詳細に検討した方がいいと思うし、違和感があるところです。

例えば、区域認定の申請者は、自治体であって民間事業者ではありませんね。そのため、国と民間事業者との直接的な関係はないわけです。民間事業者は、自治体が提出する整備計画と民間主体の契約書の認可を通じて間接的に国と関わってきます。間接的な関係を、事業者を監督するよりどころにしているわけです。また、3ページにあるように、この考え方を補強するために、自治体と民間事業者の関係を共同実施者として整理し、これをもって自治体と民間事業者をパッケージとして監督する理由付けになっているわけですが、果たしてこれはいかがなものか。

私は自治体と民間事業者が同一目的の事業を志向することをパートナーシップという理念で捉えることは正しいと思いますが、それはコンセプトであって、契約的な考え方でも、法律的な考え方でもありません。すなわち、契約的にはあくまでも自治体と民間事業者のインタレストは対立的となるわけです。例えば、自治体が特定の民間事業者と事業を実施する前提として整備計画を提出したところ、民間事業者の廉潔性に問題があり、ライセンスが交付されなかった場合、当然のことながら一体となっている自治体に対する認定そのものを取り消さざるを得なくなってくる。この場合どうするのか。官民双方が極めて不安定なリスクを抱えることになり、これはおそらく自治体と民間事業者が連帯的な関係並びに責任を迫及されることを意味しています。こういう問題をきちんと整理し、区域の取消権とか様々な問題点をもう少し突っ込んで整理して説明していただかない限り、なかなか理解できないし、極めてバランスの欠けた制度になりかねないという懸念があります。自治体と民間事業者との関係を単なる事業の共同実施者ということにくることが適切なのかという大きな懸念があるわけです。

自治体と民間事業者の関係は、一種の開発誘致協定ですから、権利義務関係としては、自治体ではなくおそらく民間事業者の義務を相当程度規定する一方的な内容になると

思います。例えば、土地の賃貸借、分譲、地域への貢献、納付金、あるいは行政経費の負担、インフラ負担、地域社会との関わり方等で、自治体の義務は少なく、自治体の業務とは民間事業者の義務履行をどう実施させるかにあるわけで、仲よくパートナーシップを組むという関係では絶対にあり得ないわけです。この場合、共同実施という言葉は少なくとも契約的じゃありませんね。

これは自治体にとり、国と民間事業者に挟まれ、自らの立ち位置が曖昧になることを意味します。本来、公的主体として、国と自治体が目指すところは同じで、公益の実現です。この意味では、本来、国と自治体を一緒に括り、民間事業者と対峙し、民間事業者をコントロールするということでしたら極めて分かりやすいわけです。けれども、民間事業者と自治体が共同実施主体として、一緒になって国と対峙すると、自治体の立ち位置が非常に曖昧になり、どちらにつくことが適切なのか分からなくなってきます。そこに制度としてのリダンダンシーが出てくる。あるいは、ダブルワークやマイクロマネジメントが出てくるリスクがあります。例えば、本来自治体が契約行為の枠組みで実施すべき監督業務を再度国が制度を設けて重複的に、民間事業者のみならず自治体を含めて監督するということになっていないでしょうか。果たして国は、ここまですべきなのか、自治体のみによる監督でも公益は満たされるのではないかという論点でもあります。

それとともに、一番重要なのは国の監督権限のサブスタンス、すなわち、区域認定の取消要件になると思います。区域の認定を行政行為として取り決める以上、その取消要件を定義せざるを得ませんが、その具体的な要件とは何かということです。この文章にもありますが、自治体に起因する要因と民間事業者に起因する要因の2つが理論的にあるわけですね。この2つの各々によっても、また、その理由によっても取消しに至る考え方もプロセスも手続も効果も全く違ってくるわけです。国は権限を保持するが、その要件を概念的に曖昧な形に留める場合、マーケットにおいて、果たしてこの考え方はいかなものかという様々な懸念が出てくるのではないかと危惧します。

この意味では、現在の説明のみでは、今一つ整合性のある制度になっているか大きな懸念があります。それと、国は自治体に対し、適切な助言や支援をするなど一定の監督をしたいというのも当然のことですし、これも理解できるわけです。ただし、制度としてのリダンダンシーをなくす工夫は必要であって、もし自治体が適切に事業者を管理監督できるならば、当然自治体にこのような監督業務は委ねた方がいいとともに、国によるマイクロマネジメントはやめた方がいい。それは国のためにはならないと思います。

それと、この区域認定制度とカジノの免許制度との関係があまり詳しく載っていませんね。別途国の省庁とは独立したカジノ管理委員会によるライセンスが存在し、この2つが同時に関わり得る事象は論理的にあり得るわけです。例として、14ページの図を見て下さい。事業者破たん時における手順を表わした図ですが、実務的にはこんな単純なものとはなりません。これは、この他にカジノ管理委員会が付与するライセンスがあ

るとともに、金融機関という資産を担保化する重要な利害関係者がいるわけです。かつ、事業者の財政破たん兆候がある場合、規制機関はライセンスを直ちに停止させることになり、同時的にこれは融資契約上の期限の利益の喪失事由になりますから、主務大臣が関与する予定は限られるわけです。逆に、おそらく主務大臣の区域認定取消権発動を停止させ、一定期間の余裕を大臣から得て、自治体と金融機関が治癒するという形になると思います。主体は国ではなく、自治体と民間事業者ということになりますね。金融機関及びカジノ管理委員会との相対的な関係の中で主務大臣の権限を明確に規定しない限り、実務的にはこれでは機能しないという事例です。この図のみでは分からないし、これだけでは、金融機関が案件に対して融資をすることはあり得ないでしょう。何らかの形で、資産を押さえる金融機関と自治体、国との間で、一種の停止条件契約、すなわち、一定の権利を停止せしめて、その間に金融機関と地方自治体が修復をするというメカニズムが本来あるべき姿のはずなのです。それを全体観として説明しない限り、なかなか分かりにくい。部分だけの説明だと誤解を招きますね。

国が何らかの意味で監督に関与することは理解しますが、やはりその監督なり、権限なりの内実についてはより慎重な検討が必要であるとともに、マーケットにおいてぜひともステークホルダーの意見を聞いていただいて、利害関係者が納得し得る最適な制度にするようにしていただきたいと思います。以上です。

○山内議長 ありがとうございます。国の監督権限と取消要件に関する意見ということでしょうか。

○美原委員 取消要件については、御説明いただきたいと思います。

○山内議長 それを明確にして欲しいという御意見ですか。

○美原委員 はい。

○山内議長 分かりました。御意見として伺うか、どうしますか。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 委員より、様々な視点を頂戴いたしました。例えば、最後におっしゃいましたような金融機関との関係等を含めて、検討を進めていきたいと思います。全体として整理したいと思います。

若干コメントさせていただきますと、リダンダンシーの御指摘でございますが、フローチャートの図に落とし込んで検討している中で、整理の問題として、リダンダンシーがなるべく起こらないように、そういう視点で組んだつもりでございますが、引き続きそういう目で見たいと思います。

共同実施について違和感がある趣旨の御指摘がございましたが、対立関係もございませぬけれども、共同でその地域にIRをつくり上げていくという意味で、パートナーシップもあり得ると思いますし、また、先ほどのリダンダンシーも含めて、具体的な関係をどのようにやっていくかというのは今後検討していくべきものだと思っております。

もう一つ、カジノ管理委員会のライセンスとの関係の御指摘もございました。IR事業の責任主体、事業制度の仕組みというのは、御説明したような主務大臣をヘッドとする仕組みでございませぬけれども、もちろん、カジノの免許、カジノの規制というもう一つの体系がございまして、こちらはカジノ管理委員会が担当することになっております。中立である独立行政委員会がそういう立場から免許行政を行っていくということでございませぬので、ある意味、一線を画さなければいけない立場ではないかと思っておりますが、実際問題として、お互いの処分の際に、例えば、政府としての情報の共有により円滑な行政を進めていくという点はあると思っておりますので、今後いただいた視点で詰めていきたいと思っております。

大きな枠組みの図として、今回、大枠としてお示したわけがございまして、実際のところは色々なステークホルダーがある中で、IRの主務大臣である国土交通大臣、共同実施をする立場からの監督する都道府県等、地域の問題も抱えておりますので、産業界等、何よりも事業者でございませぬけれども、そういったところのステークホルダーがどのように動いていくかという実際の問題の取扱いはあろうかと思っております。今、ここで具体的な取消し要件がどうこうとお示しはできませんが、そういう中で円滑に回るような立場で考えていきたいと思っております。

○美原委員 最終的には、それは法定されると考えてよろしいでしょうか。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 法定とおっしゃるのは取消要件ですか。

○美原委員 取消要件です。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 それは、今の私どもの考えでは、法定されることになると思います。

○美原委員 分かりました。

○山内議長 よろしいですか。どうぞ。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 今の点なのですけれども、日本で

どういふIRを作りたいのかということについては、実施法が施行された後、11ページ、12ページの図にありましたように、主務大臣から基本方針が出てくる。この中で、IRの、特にノンゲーミングの部門でどういふ公益を実現していきたいのかという主務大臣としての考えが明確にされるのだと思っております。まだ詰まり切ってはおりませんけれども、美原委員から御指摘のIR事業者としての取消しとか、事業の改善とか、そういうことを考えるのは全てこの主務大臣が作る基本方針で求められる、いわば国策として求められる公益との関係で、事業者の業績、パフォーマンスがどうかということとの比較で出てくるのだと思っております。

従いまして、その辺りをどのように形づくっていくのかというのは、基本方針あるいは区域整備計画に係る認定基準といった具体論と絡めながら考えていかなければならぬのではないかと考えております。もちろん取消しに至る手続等については法律の中で置いていくことは必要かと思っておりますけれども、美原委員がおっしゃっている要件というのは、もっと具体的な中身のサブスタンスの要件のことだと思いますので、その部分につきましては、法施行後、具体的にどういふ内容を国策として求めていくのかということとの関係で決まっていくと理解しております。

○山内議長 美原委員、よろしいですか。

○美原委員 はい。そういう考え方もあると思います。今後、議論しないといけない。こういうことですね。

○山内議長 いずれにしても問題提起されたということで、その点について事務局で考えていただきます。どうぞ、櫻井委員。

○櫻井委員 今の点とも関連しますが、基本的に3ページのところに主務大臣と都道府県等の役割分担についてのイメージがあって、推進法あるいは附帯決議等で示された所与の条件がある中で、白いキャンバスに絵を描くというようにはいきません。もともと事業者を認定するのは地方公共団体とされており、それを前提に事業計画を含めた形で主務大臣が区域の認定をするということで、事業者はサンドイッチ状態みたいになっておまして、言葉の純粋な意味での規制緩和的な議論とはちょっと趣が違っていると思います。このため、社会的な要請等も受けながら、今回、カジノを含むIR事業について踏み出すということであり、規制の強い中で、しかし可能性を探りながら仕組みを作るということで、事務局は大分苦勞をされたなという感じがしております。3ページの図も、そういう意味では、難しい問題設定の中で、何とか少しシンプルにまとめてきたかなという印象ではあり、苦肉の策の共同実施というコンセプトであろうかと、積極的に賛成するというわけではないのですけれども、そういう苦勞の跡がうかがえるものと思つて

おります。

1つ、コメントとしては、「監督」という言葉の使い方が少し普通の使い方と違うのではないかという気がしています。都道府県と市町村と国がいたとき、それらの役割をどのように考えるのかについて、ある事務についてどういう性質決定をするのかということが問題になるのですが、地方の事務の中でも法定受託事務と自治事務の違いがありますけれども、これは国の利害関係がどのぐらいあるのかという、ファジーな、ある種、量的に違うグラデーションのある概念としてもともとはセットされています。これはおっしゃられたように、国については国際競争力をキープすることが一番の要だと思っております。基本的には国でないとできない役割なのだろうと考えられます。しかしながら、そうはいつでも、国際的な話だからといって完全に国で完結するかというと、それはもちろんそうではなくて、地方抜きに国は語れないので、そういう意味では、国の事務と一応は整理するけれども、地方のことは意識しているということも一方では言えます。主務大臣のこの関与は、「監督」という言葉で使っておられるのだけれども、おそらくある種の共同実施者なのですね。つまり、IR事業については、むしろ国も一緒に参加をして、国際競争力を維持するための観点から独自の立場で積極的に関与していくということがうまくできて初めて、この事業はかろうじて一定の水準に到達するのではないかと私は思っています。そのように理解すると、「監督」という言葉は一応許容しますが、ちょっと違っているかなという感じはあります。行政実務でどういう用語法を使うかということと、理論的にどう見えるかという話はまた別の話なので、コメントとして申し上げたいと思います。

4 ページに、IR事業についての事務局の御提案のモデルがPFI法であったり、あるいは関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律であったり、あるいは特区法を一生懸命デフォルメしながら使おうとなさっているのだなということは分かります。しかしながら、それはそれで一つの取っかかりではありますが、ただ、PFI法は公共施設等の整備に関するものですね。IR事業で建てるものは決してそういうものに尽きるものではないので、そうすると、そこはおそらく前提が違ってくることになります。空港関係の法律も、特殊会社が主体ということになりますから、そうすると、IRは純粋な民間事業者を想定していることになりますので、一応似たようなスキームを類似のところを見出して使う、応用していくというアプローチはもちろんあり得べき方法ではありますが、しかしながら、IR事業についてそのまま使えるものではないので、私としては、使えるところと使えないところをごまかさずに、しっかり整理をしてやる必要があるのではないかと考えています。

例えばなのですが、様々な観点があると思いますが、後ろの15ページですが、PDCAの話があって、評価をするということですね。チェックしてアクションということになって、16ページには評価委員会の記載もあり、こういうものをつくってやったらいいのではないかということかと推察しますが、結局のところ、PFI法的な世界とか、空港関係

の法律の世界も基本は予定調和的な空間でありまして、これはあえて申し上げますが、PDCAについては私は実際に本当に回っているのを見たことがないというか、回しますと言っているのはよく聞くのだけれども、本当にこれが効く形でチェックがちゃんと生きる形で出されて、それが実際に次のプランに活かされているのかというと、そこところが若干曖昧になってきたのではないかと思います。しかしながら、今回のIR事業はそういう作り方は許されないのではないかと、カジノのところも含めるとそのように考えておりますので、この点は形を作ればよいということではなくて、まさに結果が問われる話なので、魂を入れる形で構想していただきたいと思います。

それから、1点、用語の問題で、「周辺自治体」という言い方をされていますが、通常は「関係地方公共団体」だと思います。エリアよりは関係のほうが広いように思いますので、そのようにつくったほうがよろしいのではないかと思います。以上です。

○山内議長 ありがとうございます。事務局何かコメントは。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 貴重な御指摘をいただきましたので、それを踏まえて深めたいと思います。

○山内議長 「周辺自治体」は前回も出てきてそういう使い方をしているので、統一するのだったら全て統一しないとまずいですね。

○櫻井委員 法文に落とすときは「関係地方公共団体」になるのだろうと思っています。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 承知いたしました。「周辺自治体」という言葉は、附帯決議の中で特に周辺自治体への配慮をきちんとできるようにすることというところが使われていたので、確かに資料の中ではつつい我々も「周辺自治体」という言葉を使いがちになっておりますけれども、おっしゃる通り、これは「関係地方公共団体」でございます。

○山内議長 渡邊委員。

○渡邊委員 まず、意見を述べさせていただく前に確認ですけれども、9ページの最初の「主務大臣は、基本方針等」というところに書かれているところで、①区域整備計画、実施協定が適切に実施されない場合、②国際的・全国的見地等から必要があると認める場合には、IR事業者に対し報告徴収、立入検査、指示等を行うとはありますけれども、ここはIR事業者の前に「都道府県等及びIR事業者に対し」となるのかなと、10ページの図で⑧と監督権限が都道府県等とIR事業者両方に延びていることからすると思うので

すけれども、まずは確認をさせていただきたいと思うのですが。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 今の御質問ですけれども、例えば、区域整備計画が適切に実施されていない場合、IR事業者がIR事業を適切にやっていない、例えば、カジノ収益のMICE等の公共への還元が必ずしも十分でないとか、色々なケースがあると思いますけれども、監督という立場で言いますと、基本的には直接事業者にやるというのが一番効果的であるし適切であろうということで、このようにいたしております。

都道府県等は、そういう意味では、都道府県等の立場から共同実施者としても監督することはあると思いますが、整理としてはそのように我々はしております。事業者に限定して今は考えているということです。

○渡邊委員 報告徴収、立入検査、指示は、基本的にはIR事業者に対してのみ主務大臣がするといった理解でよろしいのでしょうか。誤解しているのかもしれないのですけれども。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 はい。

○渡邊委員 分かりました。10ページの図では、主務大臣の監督として都道府県等に対しても⑧で監督と出ていますけれども、主務大臣に対してはそういった形ではなくて監督がなされると、報告徴収とか、そういったものではないという理解でよろしいのでしょうか。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 そこはもう少し詰めるべきところが残っているとは思っておりますけれども、ここにプレゼンテーションいたしましたのは基本的な考え方の整理でございます。整備計画あるいはそれをどう実現するかということを書き起こした実施協定が、明らかに事業者によってきちんと守られていないような場合には、主務大臣が直接事業者にそういう非違を正すための介入をする権限は持っている必要はあるだろうと思っております。

同時に、それは実施協定によって都道府県等も民間事業者に対して履行を迫っていかなければいけない事項でしょうから、そこは主務大臣の考え方を都道府県等にも、例えば、助言とか、そういう形で伝えていって、パートナーシップを結んでいる都道府県等としても、きちんと民間事業者を、「監督」という言葉が適切かどうか分かりませんが、そうしてもらような仕組みを考えているということでございます。

○渡邊委員 ありがとうございます。それでは、私の意見を申し述べさせていただきます

けれども、先ほど美原委員がおっしゃっていたことと若干重複しますけれども、今回、IR事業者に対する監督は、3つの立場からなされるのかなと。まず、主務大臣である国土交通大臣、カジノについてはカジノ管理委員会、共同実施者たる都道府県等という3つの立場から監督権限を行使されることがあると思うのですけれども、それぞれ、主務大臣である国土交通大臣はIR事業の全体の公益性を確保する、カジノ管理委員会はカジノ事業の廉潔性を確保することが主目的、都道府県は共同実施者としての立場からということなので、仮に権限が重複しても、それ自体は理解できるのかなと思います。

例えば、都道府県や国、主務大臣の方は、区域整備計画というか、実施協定の中にある依存症対策とかマネロン対策について色々監督をやったり、カジノ管理委員会はそれに対してカジノ事業の清廉性の観点から見るということで、同じ事象に対して、色々調査なり監督権限、報告徴収等の権限を行使することもあると思うのですけれども、先ほど事務局からも話があったように、国土交通大臣やカジノ管理委員会、都道府県等の間にも、情報連携とか協力ができるような体制をぜひ作っていただきたい。要は、同じ事象に対して、一方だけアクションを起こして、一方はアクションを起こさない。そういった事象がないように是非していただきたいと思っております。また、今回の資料の中にも出てきますけれども、IR推進本部という機関も別途ある。要は、カジノ管理委員会、主務大臣である国土交通大臣以外にもIR推進本部がありまして、これは恒常的な機関と理解しておりますけれども、この中では主務大臣からの聴取により都道府県等による区域整備計画に対し意見をすることが書かれていますが、それ以外の役割が明確でないというところがあると思いますので、色々な機関が今回で出揃ったのかなと。カジノ管理委員会、主務大臣、IR推進本部、それ以外に都道府県等とありますが、それぞれの関係とか、権限、そこら辺をぜひ今後明らかにしていってほしいと思います。

最後に、今回、区域整備計画が、認定、更新制であると伺いました。それから、事業計画は3年と伺いましたが、区域整備計画の認定の更新制については、一旦選ばれた地域、事業者の投資や利益は十分に確保できるように、一定程度長い期間、例えば、10年程度にしていいただきたいと思っております。以上です。

○山内議長 ありがとうございます。事務局、どうですか。

○森重特定複合観光施設区域整備推進本部事務局長 今いただきました御指摘の中で、IR推進本部との関係の御指摘がございました。今回は、主務大臣、都道府県等、事業者の関係を整理してみたものでございますけれども、当然のことながら、カジノ管理委員会、IR推進本部がでございます。御承知のように、IR推進本部は全体の整備の推進の総合調整を行う立場にございますので、これは今後の検討、議論でございますが、主務大臣が、例えば、基本方針を策定するとか、あるいは整備計画を認定するという際には、何らか

の関係といたしますか、そういうことが当然設けられていくと想定はしております。今後の議論だと思えます。

○山内議長 よろしいですか。どうぞ、丸田委員。

○丸田委員 私は、個人的な意見を述べさせていただきます。

まず、3ページ目の表ですが、こちらについては目的と必要性を理解しました。諸外国においても、IRに関してはカジノ管理委員会だけの規制で、IRの公益性とか施設全体としての価値の向上といったところの役割分担が明確でないというところもあるかと思えますので、それをしっかり主務大臣が見ていただけるというロジックは理解しております。

一方で、事業者が民設民営のIRの枠組みの中で創意工夫をして良いものを創っていくというところと、カジノ管理委員会も含めて、複数の様々な機関による規制があるという前提の中で、事業者の視点としては、複数のルートから違うことを言われる可能性があるということ、及び規制当局に後から言われること、この2点が非常に気になるし、事業者の負担が過度になる可能性があると考えております。これらの要因により、結果として事業者の創意工夫を削ぐリスクが非常に高いと思われるので、先ほど美原委員、渡邊委員などからも御指摘がありましたけれども、どういった事象に関してどの規制機関が責任を持つのかといった交通整理を事前に行うことが必要と思えます。

この点に加えて、実施協定に、規制のかなりの部分を落とし込んでいく必要があるのではないかと考えております。海外でも資料の6ページにありますように、協定などによる文書化がしっかりされていて、それに基づいて利害関係者も含めて可視化してやっているものがございますので、なるべく実施協定に、詳細な項目を記載するようにすべきではないかと思えます。そのため、実施協定の内容は都道府県等に任せるだけでなく、事前にかなり詳細にこういったことを決めなければいけないということを、国がガイドラインを出すなどしっかり指導して、事業者としてはなるべく実施協定を見て、これに従って事業を進めていけば、後から何か言われるとか、追加の負担が生じない仕組みを作っておいて、リスクを低減しないと、適切な事業計画が立てられず、十分な投資が行われなくなる可能性があると考えます。あとは、実施協定の充実化に加えて、複数のルートに対応することによる負担を軽減すべきだと考えております。現実的には、例えば、カジノ管理委員会に色々契約書を出したりする中で、廉潔性の視点でのチェックはカジノ管理委員会が行うのですが、公益性の視点から同一の契約書や資料を国土交通大臣が見なければいけないというケースも想定されますので、そういう意味では、規制当局による監督に応じて事業者が提出する資料やレポートラインをなるべくシンプルな形にする、もしくは統合する形で、重複を避けた運営をしていくことが重要だと思っております。

IRは、日本で今までできたことがないものですので、確かに何が起こるか分からないというところはございますので、監督のやり方についても、徐々に時の経過とともにやり方を見直すような仕組みも含めて、より柔軟な対応が求められると考えます。事業者側からすると、この規制のフレームワークだけを見て、過度な負担やリスクを負う可能性を感じて、本当に投資して大丈夫なのかという印象を持たれてしまうと、民設民営という性格から大規模の投資が非常に難しくなる可能性もあると思いますので、そのような印象を与えないように、ぜひうまく制度設計をしていただければと考えております。

○山内議長 ありがとうございます。篠原委員、いかがですか。

○篠原委員 全体を拝読して、ゴルフでいえば、ティーショットとしてはこの方向ではないかと思います。ただ、アプローチ、パットがうまくまとまらないとスコアはまとまりませんから、そういうところをこれから少しずつ今日の意見等も踏まえて詰めていただきたいと思います。その中で1つだけ。都道府県と政令指定都市の関係です。それぞれが主体になってやるという2つのケースをつくっているわけですが、この関係をうまくスムーズにいくように、もう少し配慮が必要なのではないかと。

例えば、政令指定都市は一生懸命やろうとしているが、都道府県は非常に慎重だというケースもあるかと思えます。その政令指定都市は都道府県の中に一応あるわけですから、そのときにどのようにするのか。あるいは、議会は両方それぞれ同じ方向を向いてくれるのか、向いてくれないのかというのは、現実により得るかもしれない。

この2つのそれぞれの申請の切り分けがちゃんとうまくいくのかどうか。それが両方意見が対立したり、齟齬をきしたときにどうするのか。そういうところもちょっとアプローチ、パットの中で考えていく必要があるのではないかと。以上でございます。

○山内議長 どうもありがとうございました。よろしいですか。

全体的にかなり色々な御意見をいただいたのですが、私の印象としては、3ページの今おっしゃったティーショットは、方向は間違っていないと皆さん思っていて、ただ、これだけだと色々なことが分からないということで、先ほどおっしゃったように、どこが何を見るのかとか、どこからどう言われるのかというのは、アプローチ、パットのところをどうするのかということに関わってくると思います。先ほども御答弁がありましたように、それをこれから進めていくというのはまず第一ですけれども、ただ、自分はPFIをやってきたので、PFIの時もそうなのですが、最初から全部決め切れないのです。何を決めるかということ、何か起こったときにどういう対応の策をするか、どういう対応の仕方をするかをまずは決めるのか、もちろんそれでリボルビングをしていって制度を変えていくということも必要なだけけれども、それだけではなくて、どのように対応するかという、そのルールが決まってくると少し明らかになると思います。そ

んなところも頭に置いて、具体的な制度設計をしていただければと思います。どうぞ。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 全くおっしゃるとおりだと思います。特に丸田委員から御指摘のありました実施協定に相当落とし込まないといけないのではないかという御指摘は全くごもっともだと思っております、実はシンガポールでも、政府と開発事業者、民間事業者との間で開発協定があらかじめ結ばれているわけです。これは残念ながら公表されていないのですけれども、その中に、どういう事業をどういう形でやっていくか、どういう監督に服していくのかということも含めて、相当なことが書かれているのだろうと我々は推測しております。これに相当するものを地方公共団体と事業者の間でしっかりと作っていただくことが、この制度を本当にうまく回していくための肝になるだろうと思っております。また、そのことは、最後、篠原委員から御指摘もありました、地方の中での合意形成をどのようにするのかということにも関わってくるのだと思うのです。そういうところがきちんと詰まっていないと、地方の中での関係地方公共団体も含めた合意形成がうまく進まない可能性もあるということですので、全ての面において実施協定の中身をどのように作っていくのかということは非常に大きな要素になっていくと考えております。

○山内議長 おっしゃるとおり、PFI等の契約でも、自治体、発注者と事業者の契約が一番重要になるということで、今回、それが今の契約になるわけですが、その辺を考えた上で制度設計をお願いしたいと思います。

他によろしければ、議題の2に進ませさせていただきます。その前に、総務省と観光庁はここで退室していただかなければならないのですが、もし何か今までの議論について御意見あるいはコメントがあれば、一言お願いしたいと思います。

○田村観光庁長官 ただいま、事務局からIR事業の監督について、主務大臣が都道府県等及びIR事業者に対して監督権限を持つということについて御説明がございました。それについて、委員の先生方からも色々御意見を頂戴しましたし、これから詰めていくところも色々あろうかと思っておりますけれども、政府全体として一定の方針が決まれば、国土交通省、観光庁として、しっかりと対応してまいりたいと思っております。

なお、しっかりと権限を行使していくためには、予算等、組織・体制整備がなされる必要がございますので、これは政府全体として御支援のほどよろしくお願い申し上げます。

○山内議長 総務省からは。

○篠原総務省自治行政局審議官 ただいま、国と地方公共団体、民間事業者との関係につ

きまして、委員の先生方から様々な御指摘をいただきましたので、また関係省庁と協議しながら進めてまいりたいと考えております。

○山内議長 ありがとうございます。どうぞ。

○篠原委員 観光庁長官にお聞きします。狙いは、地方創生というか、地方における観光、これが一つの肝になっているのです。観光庁として、どの程度のいい影響が出るか、何かリサーチみたいなものはやっていますか。あるいはJNTO等を通じて、海外でそういうリサーチをやっていますか。

○田村観光庁長官 正直なところ、数値的な調査はこれからであります。事例の研究はしております。

○篠原委員 数値の調査もいずれやるのですね。やった方がいい。

○田村観光庁長官 ある程度やらざるを得ないと思います。

○山内議長 よろしいですか。ありがとうございます。

御二方にはここで御退室ということになるのでございますけれども、どうもありがとうございますございました。

【総務省・観光庁 退室】

○山内議長 次に、議題の2に進ませていただきますけれども、議題の2が「IR事業の事業形態の類型について」という資料になってございますが、これはその他の諸論点の1つでございます。もう1つはジャンケットについてということで、これも事務局から御説明をよろしく願いいたします。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 それでは、資料2と3につきまして、御説明をさせていただきます。それでは、資料2に基づきまして、まず、事業形態の類型について御説明をさせていただきたいと思っております。

1ページをおめくりいただきまして、問題でございますけれども、第3回推進会議におきまして、IR事業者が施設の所有権と土地の所有権を切り出すという事業形態を御議論いただきましたけれども、土地と施設が切り出される場合について引き続き検討をいたしました。その際には、市場ニーズも踏まえてという御指摘もございました。結論でございますけれども、既に御議論いただいた問題でございますが、1ページの下の方で、施設供用事業者をつくりまして、IR施設を一体として所有して、それをIRの事業運営機

関に継続的に供用する事業者を想定することとしてはどうかということを考えております。IR施設につきましては、IR事業者とともに公益的な役割を担う施設そのものでございますので、その施設の所有者は、例えば、反社会的勢力の排除あるいは廉潔性の確保といった観点から、事業継続期間を通じて継続的な規制を行う必要性が高いことから、1ページの下のポンチ絵にありますように、施設供用事業者の場合は、カジノ事業免許とは別に、施設供用事業者に当てはまる免許をカジノ管理委員会から取得してもらう形で管理をしていくこととしてはどうかという提案でございます。

また、3ページに飛ばさせていただきますけれども、土地につきましては、土地所有者とか、あるいは地上権等のその土地にまつわる様々な権利者につきましては、先ほどの施設の所有者ないしは施設の供用事業者に比べますと、土地所有者等としてIR事業そのものに関与するものではございませんし、また、IR施設への再投資とかIR事業そのものへの金銭的出損等を負う立場にないことに鑑みまして、当然権利者としての廉潔性の確保は必要なわけですが、先ほどの施設供用事業者に比べますと、継続的な管理が必ずしも必要なものだとは考えられないことから、3ページのこの図にありますように、免許制ではなくてカジノ管理委員会の認可を受ける制度としてはどうかという提案でございます。これは土地の所有権を持っている者だけではなくて地上権その他の土地にまつわる収益権を目的とする権利を有している全ての者について、同様にカジノ管理委員会の認可に係らしめてはどうかという提案でございます。

また、図では表しておりませんが、施設供用事業者と土地所有者等の権利者があって、さらに、IR事業者にはカジノ事業免許を、施設供用事業者には施設供用事業者としての免許を、土地の権利者については認可をという形で、それぞれが要するという場合もあり得ますけれども、その場合でもカジノ管理委員会は必要に応じてあらゆる関係者にどこまでも背面調査を行うことができる形にすることが必要かと考えてございます。

続きまして、4ページ以下に進めさせていただきますけれども、これも同様に第3回推進会議におきまして、持株会社形態で全体としてのIR事業を運営するようなケースについて、特に市場ニーズがどのようにあるのかということも含めて検討してはどうかという御提示がございました。その前提になっていきますスキームは、4ページにあるポンチ絵のようなものなのだろうと想定しております。

5ページに進みますけれども、このケースを考える場合でも、事業グループ全体において、IR事業者としての一体性が確保されているというIR事業者の一体性の原則が成立する必要がございます。そのための色々な条件を検討したのが5ページでございまして、グループ全体の経営の基本方針がきちんとあることとか、あるいはグループ全体の収支計画の策定がきちんとなされていること、【D】にありますように、グループ全体の業務、財務に関する内部統制体制がきちんと確立していて、かつ、それが実施されているといった条件が成立する必要があるかと考えております。

以上を前提にしまして6ページに進みますが、5ページに書いてあるような条件が成立するような法人制度を仮に法制上作るとしましたら、6ページの青字①～⑤の条件が法制度上仕組まれる必要があるのではないかと、さもないとIRグループ全体としての一体性の確保が難しくなるのではないかとということでございます。例えば、①でございますけれども、持株会社は各子会社の株式を100%保有していることを義務づける必要があるのではないかと。②として、事業子会社とも言うべきカジノ事業者から、B、C、D社になりますけれども、この収益を全て持株会社Aに一元的に帰属させる義務もあるのではないかと。また、③として、A社はカジノ事業の経営権を保有していると考えられますので、A社には、カジノ事業免許とは別の、いわばカジノ事業経営免許とも言うべき免許制を課していく必要も出てくると思います。④として、グループ会社全体としてIR事業のみを行っているということを確認しなければいけませんので、A社はIR事業に専念する義務をかけていく必要もあると思います。また、⑤として、B、C、D社につきましては、これらの一体性が確保されている事業形態の場合には、ホテル事業部門等が行っている契約取引等についても、カジノ管理委員会が確認や認可をすることになっておりますので、背面調査、立入検査等をカジノ管理委員会ができるようにするためには、場合によっては、B、C、D社の設立の認可等も考えていく必要があると考えております。

7ページが結論でございますけれども、6ページのような立付けを法制度上仕組んでいけば、IR事業グループ、持株会社とも言うべきものを理論的には設立していくことは可能だと考えておりますけれども、一方で、こういう複雑かつ柔軟性のない制度を法人制度として法制度上つくるのが妥当なのかどうか、果たしてまたこういう複雑なスキームを使うニーズが存在するのかどうかということについて、今日、委員の方から御意見を賜りたいと思っております。また、別途(3)～(6)に挙げてあるような問題もあり得ると考えてございます。

引き続きまして、資料3で、ジャンケットについてでございます。これまでの推進会議で御議論があったとは思っておりますけれども、附帯決議でジャンケットについては極めて慎重に検討することが示されております。

いわゆる「ジャンケット」というものが何なのかということは、非常に外縁が明確でない概念でございますけれども、諸外国では1ページの①～③に掲げられているような事業を行う業者のことをいわゆる「ジャンケット」と呼んでいるのだと思っております。1番目に、誘客等のマーケティング、コンプの提供、2番目に、カジノ事業者からカジノフロアを借りて顧客にカジノ行為をさせること、3番目に、カジノ施設内で顧客に貸し付けを行いかつ回収を行うといったことでございます。諸外国におきましては、こういういわゆる「ジャンケット」の行為を業として認める場合に限り、こういう業の類型を法制上つくり、免許等の規制の下で管理しているということで、下には、マカオ、シンガポール、アメリカネバダ州の例を掲示させていただいた次第でございます。

2 ページに進みますが、附帯決議では、先ほど申し上げましたように、極めて慎重に検討を行うこととされております。我が国での対応、今後の方向性でございますけれども、いわゆる「ジャンケット」を業として認めると、IR事業者にのみカジノ事業を特別に容認するというカジノ事業免許制度の趣旨を没却させることになると考えておりますので、我が国では諸外国のように「ジャンケット」という業の類型を法制上設けることはしないこととしたいと考えてございます。

なお、「ジャンケット」が行っている行為につきましては、これまで推進会議で整理した色々な規制の議論によりまして、例えば、カジノフロアを第三者に貸し付けることは、これまでの議論でできないことになっておりますし、また、金融業務についても、カジノ事業者以外が顧客に貸し付けをカジノ施設内で行うことは禁止するといった御議論をさせていただいておりますので、これまでの規制に関する御議論の中で、我が国ではほとんどできなくなっている現状にあると考えてございます。以上でございます。

○山内議長 ありがとうございます。それでは、事業形態とジャンケットについてです。どうぞ、渡邊委員。

○渡邊委員 まず、資料2のIR事業の事業形態の類型について、2点述べさせていただきます。

まず、今回、上下分離スキームが改めて出ておりますけれども、私の知る限り、上下分離スキームは背面調査とか免許審査を逃れるためのスキームとして議論されることが非常に多くあります。その観点で、施設分離については免許、事業協定、株主認可審査を、土地分離については認可を要求する今回の案に、私は非常に賛成しております。IR事業はあくまでも一体性が重視されるべきでありますし、上下分離スキームを背面調査逃れのために使われるのは絶対に防ぐべきだと考えております。

なお、施設分離については免許制になっておりますけれども、免許制だからといって、賃料については、GGR連動、要はカジノ収益連動を許すべきではない。カジノの収益がストローのように外部に出ることは防ぐべきなので、こういう収益連動報酬も認めるべきではないのではないかと思います。

次に、今回、持株会社スキームについて検討されておりますが、私も考えましたけれども、この持株会社スキームは、仮にあり得るとすると、例えば、外資系オペレーターにカジノ事業子会社を100%任せて、その他の事業を日本企業に任せるといった意図しか意味がないと思われま。

IR事業はあくまで一体でなければならぬことを考えますと、私は持株会社スキームは認めるべきではないと考えます。また、この資料の中でも指摘がありますとおり、そもそも100%の株式保有義務等を認めることができるのか。会社法には株式譲渡自由の原則がありますから、こういったスキームは認められない。また、指摘がありますとお

り、違法性阻却の観点でもこういった独立のカジノ事業子会社をつくるのは問題があると思います。

資料3について、「ジャンケット」は、マネロン、依存症、犯罪の温床になるものでございますし、また、カジノ管理委員会の監督が間接的になってしまうという観点でも認めるべきではないと思います。

シンガポールのインターナショナル・マーケット・エージェント、資料では「国際マーケット事業者」と書いてありますけれども、これについては、シンガポールにある2つのIR事業者、マリーナ・ベイ・サンズでは利用しておりませんし、リゾート・ワールド・セントーサでも全体のカジノ収益のごくわずかであると聞いております。従って、認める意義も少ないと考えております。そもそもそういった自己のマーケット力で誘客できないような事業者は選ぶべきではないと考えます。そもそもイメージの悪いジャンケットをあえて認める意味は全くないと思います。以上でございます。

○山内議長 ありがとうございます。どうぞ、美原委員。

○美原委員 事業形態の類型についての御説明ですけれども、基本的に免許、認可等々で規制するというのは当然のことだと思います。ただし、施設供用事業者には免許、土地所有者には認可と微妙に差をつけており、後者に関して継続的な関わりは必ずしもないという理由付けをしています。免許と認可はほとんど同じという理解でいましたが、意識的に差異を設けているわけです。機能を上下に分離することは免許と認可がしっかり機能していれば、詳細スキームを民間主体がどう展開しようが問題ないのですが、免許と認可の在り方にレイヤーを設けたり、細かくケースを定義したりすると、法律上のルールホールを認めることにつながりやすいのが現実でしょう。実務的な考え方を細分化して定義し、あたかも1つの方法が権利義務的に弱いという印象を与えかねないというのは、果たしてどうでしょうか。この部分だけかなり詳細なスキームを展開し、免許と認可等を分けるという考え方をとらず、あるべき免許・認可の考え方の基本のみを定義し、民間事業者が考える具体のスキームにどうこれが適用されるかは規制機関の判断とするだけで事足りるはずで、この方が分かりやすい制度になるのではないかと思います。世界最高の規制を目指すならば、要件を細かく分けず、基本のみを定義し、かつ、厳しい方に合わせるというのが好ましいのではないのでしょうか。

いわゆる「ジャンケット」に関してですが、私は「ジャンケット」という言葉を使わない方がいいと思います。そもそもいわゆる「ジャンケット」という言葉自体、現状我が国ではあまりにも誤解に満ちた用語になっています。アメリカにおける「ジャンケット」の本来の意味は、企業の一部の機能の正当なアウトソーシング行為でもあるわけです。いわゆる誘客誘致業務ですから、もしこれがフィーベースにてなされる場合には、単純に企業としてのマーケティング活動の一部を第三者にアウトソースするにすぎな

いのであって、この行為自体は、単純にカジノ運営企業の外延機能として、それを認可ベースで認めればいいだけの話ではないでしょうか。「ジャンケット」を認める認めないというのは、特定の国、特定の市場に顕在する必ずしも適切でない行為を示唆していると思われませんが、国民的には分かり難い議論でしょう。この意味では、2ページ目の記載の考え方は正しいと思います。「ジャンケット」を規制する、禁止するではなく、企業の正当なるマーケティング活動は認めるというスタンスに立ちながら、その行為を別の観点から機能的に規制すればいいだけの話です。あまり「ジャンケット」という言葉は使わない方が私は分かりやすいと思います。「ジャンケット」という言葉も、マカオで特殊に出てきた中国固有の問題を内包している使われ方をしていますから、あまり日本には参考にならないとともに、この言葉を使わないことによって、何が禁止され、どのようになるのかということを明確にマーケットに示した方が分かりやすい気がします。この場合、与信行為の第三者への委託の禁止、カジノ本体のリスク・アカウントがある業務を第三者に委託することを禁止すれば、事足ります。特に国民からしてみれば、「ジャンケット」という言葉は何かと、そこから説明しなければいけませんので、非常に分かりにくいと思います。以上です。

○山内議長 持株会社については。

○美原委員 ここでの持株会社の議論は、一般論としてホールディング会社ではなく、損益を一体化させることが全ての前提条件となっている特殊なケースの在り方ですね。既存の制度的枠組みの中でこれを実行することは、税効率とか費用を考えた場合、全く経済合理性がありません。市場でこのようなニーズはまず存在せず、このために既存の制度を変えることなどは全くあり得ない議論だと思います。費用や税効率を考えてみた場合、まず、経済合理性に反する考え方で、一体性の議論からほど遠い考え方になり、考慮する余地は全くないと思います。

○山内議長 ありがとうございます。他に御意見はございますか。どうぞ、丸田委員。

○丸田委員 それでは、私の意見を述べさせていただきます。まず、事業形態でございますが、IRは大規模な投資が必要な事業でございますので、施設の上下分離というのは、ファイナンスの観点からも、ニーズがあるかと思います。諸外国でもREITとかそういったところで、開業後に切りかえて、施設部分を切り離して資金調達をするという例が見られますけれども、しっかりとした規制を行う前提で、それを最初から認めるというのは、資金調達面からもメリットがあるのかなと個人的には考えております。

あと、持株会社に係る市場のニーズというところがございましたので、私なりにあくまで第三者的な観点から市場のニーズについてコメントをさせていただきます。持株会

社をとることによるメリット、理由としては、何点かあると思うのですが、まず1点目として、例えば、議論としましては、今、IRの中でもカジノ事業は、ノウハウが、一部特定の企業に集中している中で、持株会社を認めることによって、既存のカジノ事業者以外の企業の新規参入を促して、IR産業を盛り上げて民間の創意工夫を引き出し、より活性化させる効果があるのかどうかというところは一つはあると思います。ただ、この観点については、IR持株会社の下にカジノ事業会社が別にあったとしても、IR事業者がカジノ事業者と一体となってみても、そこはあまり差がないところで、持株会社によって既存のカジノ事業者以外の参入を喚起するような効果はあまりないのかなと思います。逆に、その効果は、上下分離とかノンゲーミングの業務委託が認められているところの方がより有効である可能性が高いと考えております。

一方で、実務的に持株会社を利用するメリットの一つとして、IRに関わる事業運営の自由度という点では、マーケットには一定のニーズがあると考えておまして、例えば、カジノとかホテルとかMICEといったそれぞれの異なる事業部門のビジネスの形態とか、ビジネスモデル、あとは人材の給与水準も違う可能性がある中で、事業の意思決定のスピード向上とか独立採算をなるべく目指し、持株会社から各事業会社にプレッシャーをかけて経営効率化をしていくとか、経営責任の明確化という意味では、専門性を生かした多様な意思決定を早めた経営という可能性が増えるという意味では、一定のニーズはあるのではないかと考えます。

特に今回、先ほど渡邊委員からも御指摘がありましたけれども、現時点で外資系のオペレーターに、カジノのノウハウが貯まっているという意味では、例えば、IR持株会社についてはカジノオペレーター以外の企業もしくは企業グループがマジョリティーを持っておいて、一方で、持株会社傘下のカジノ事業会社については、カジノオペレーターが、例えば、経営陣、取締役会を支配するとか、そういった取締役会の構成員を分けることによって、IR持株会社からすると自分たちがカジノのノウハウがないにもかかわらず、カジノ事業の経営責任を明確化して、ある程度ガバナンス上のメリットを生むとか、あとは、もちろんIR持株会社も経営責任は負うのですけれども、より経営責任を明確化して、カジノ事業者側の経営責任と運営責任を明確化することで、より有効な牽制機能が働く可能性というのはあるのかなという意味でも、一定のニーズはあると思います。

ただ、一方でこれはリスクも孕んでおまして、こういった形態で運営をすると、当然子会社のカジノ事業会社側としては、カジノ事業をやる立場として、ある程度持株会社から遠心力と申しますか、自分たちは自分でやりたいことをやるということで、主体性を持ってIR持株会社の意図とは違うオペレーションをし出すとか、場合によってはカジノ事業会社の利益が明確になりますので、それが逆にロイヤリティーとかノウハウ料という形で先に吸われてしまうというリスクもありますので、これを認める場合にはこういった点をしっかり見ていかないといけないと思います。

あと、一般的には持株会社には事業の入れかえを進めやすいというメリットがあるのですが、ただ、これはIRに関しては当てはまりませんので、この意味での効果は限定的かと思います。

最後に、仮にゲーミングが消費税の非課税取引になった場合なのですが、グループ間の取引とか経営指導とかによって一定の控除対象外消費税の流出が生じます。持株会社経営を行う金融機関はこの形態でビジネスをやらざるを得ないと前提があるのですが、これは実際に金融機関の持株会社で生じております。もちろんある程度スキームを工夫することで流出を抑えることもストラクチャー的にはできる可能性もありますが、その非効率是一定程度、必ず発生するのですけれども、それだからといって、消費税の問題で持株会社形態を利用しないとまでは言い切れないのかなと。

なので、全体としては持株会社に関しては一定のニーズはあるのですが、一般の持株会社よりは、事業の入れ替えや消費税といった意味では少しメリットは落ちるかなというところが、一般の意見でございます。後は、これを認めるかどうかという観点に関しては、今回の規制の目的とか規制の有効性といったところも踏まえて、総合的な判断が必要になると考えます。

あと、これに関して1点質問がありますが、これは第3回推進会議でも御質問させていただいたかと思うのですが、6ページで、IR持株会社のカジノ事業会社に対する出資比率は必ず100%が求められるということだと思うのですが、それ以外のノンゲーミングについて、持株会社であるかどうかを問わずですけれども、運営委託は認められるという中で、場合によってはジョイントベンチャー的な事業運営のニーズは一応あるとは思いますが、ノンゲーミングのジョイントベンチャーが持株会社かどうかにかかわらず認められるのかどうなのかというところが、1つ質問としてはございます。

○山内議長 ありがとうございます。どうぞ。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 ノンゲーミング部門のB、C、D社に相当するところは、他の企業とのジョイントベンチャーとか、そういうものはあり得るだろうと思っていますけれども、その場合でも、出資の構成とか、5、6ページで表されているような条件を満たしていかなければならないのだろうとは思いますが。

○丸田委員 分かりました。ありがとうございます。

最後に「ジャンケット」なのですが、これも「ジャンケット」を認めないという点は特に違和感はありませんし、美原先生からもありましたように、「ジャンケット」という言葉が一人歩きしている部分もあると思うのですが、事業者の視点からすると、既に個々の規制でしっかりカバーされている前提のもとで、例えば、海外のVIPを呼んでくるとか、販売やマーケティングの業務委託や、債権回収のサービサー的な業務委託な

どの、カジノ業務に係るゲーミングそのものではない委託が必要に応じて認められるのであれば、特に個人的には違和感はないというのが私の意見でございます。

○山内議長 ありがとうございます。他に御意見は。どうぞ。

○武内委員 持株会社については、カジノから利益の再配分を行うということで当然配当の吸い上げによるものと思います。この配当をまた還元していくときに、一事業の中で横に動かしていくのと違って、非常に難しいというか、非常にやりにくいところがあると思いますので、現実的にそういったことを考えると難しいシステムではないかと思えます。

「ジャンケット」については、国際的なマーケティングのアウトソーシングを使うニーズというのは、オペレーターによってはないというところもあるかもしれないのですが、可能性は残しておいた方がいいと思います。確かに「ジャンケット」という言葉がイメージとしては問題はあるのですが、業務の内容としては、認めていいのではないかと思います。

○山内議長 ありがとうございます。その他に、これについては。どうぞ。

○熊谷委員 実際、カジノ、IRを検討されている方々と議論をすることがよくありますが、持株会社については概念的に話題に上ることはあっても、実際の具体的なニーズとしてこれを考えているということはほとんど私は聞いたことがないので、その意味では、今回事務局が整理されたこの取扱いで全く問題ないのではないかと思います。

それから、「ジャンケット」についても、これも狭義の「ジャンケット」みたいなものは絶対に認めるべきではないし、また、美原委員がおっしゃっていたように、この言葉自体が国民に混乱を与えるところがありますから、これ自体をなるべく使わない方向で議論をしていった方がいいのではないかという気がいたします。

○山内議長 どうぞ。

○櫻井委員 一言だけ、ワーディングといいますか、言葉の使い方についてですが、「免許」とか「認可」とか、決めの言葉で使っておられるようですが、届出制だって実質上の許可と言われたりするわけですし、専門的にはあまり意味がないので、要件設定をどうするかに尽きるということであり、免許だから厳しい審査だということには当然にはなりませんので、その点だけ御留意いただければと思います。

○山内議長 そういうイメージを出すために免許と認可とか、順番としてこっちが厳しく

てこっちが緩いという、順番だけの量的なものではなくて、それを言いたいのではないかと思います。

○櫻井委員 厳密にいうと、ナンセンスですね。

○山内議長 篠原委員。

○篠原委員 特にございませんけれども、ジャンケットは皆さんが縷々述べられたような方向ではないでしょうか。確かに、印象、イメージは悪いですね。その言葉はやはり使わない方がいいかもしれません。もし何か一部に限定して認めるとしてもですね。

○山内議長 ありがとうございます。

この論点についてはかなり皆さんの御意見が一致していると思います。特にジャンケットについてはほとんど皆さん同じようなことをおっしゃったので、このままでよろしいかと思います。持株会社についてもほとんどメリットがないということでもありますので、それをあえて制度化といいますか、認める必要もないのかなという感じがいたしますが、今、櫻井委員がおっしゃったように、認可、免許、この辺のことの要件設定のところ、きちんとその順番を確定していく必要があるかと思います。よろしゅうございますか。

○山内議長 もしよろしければ、時間も近づいておりますので、本日の議論はここまでとさせていただきますと思います。

本日の会議の内容につきましては、会議終了後、私から記者に対してブリーフィングを行いたいと思います。次回の日程等、事務局から連絡事項等がございましたら、よろしくお願いたします。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 次回の日程につきましては、議長とも相談の上、委員の皆様と調整をさせていただきます。

○山内議長 どうもありがとうございました。それでは、以上で第7回の「特定複合観光施設区域整備推進会議」を終了とさせていただきます。御協力いただきまして、ありがとうございました。

【「これまでの議論の整理」に係る議事要旨】

取りまとめに係る構成や編集方針等について、委員間で自由な意見交換を行った。

以上