

令和6年6月4日  
長 崎 県

---

## 「九州・長崎特定複合観光施設区域整備計画」 について（報告）

---

### 1. はじめに

九州・長崎特定複合観光施設（以下、「九州・長崎 I R」という。）は、世界中から多くの観光客を招き入れることで、九州全体の交流人口の拡大や地域経済の活性化、新たな雇用の創出など、地域経済に大きく貢献する重要なプロジェクトであり、また、九州のみならず我が国全体の発展にも寄与するプロジェクトであるため、県は多大なコストや労力、時間をかけて九州・長崎 I Rの実現に全力で取り組んでまいりました。

令和4年4月27日付けで観光庁に区域認定の申請を行い、約1年8ヶ月もの間、国土交通大臣が設置した特定複合観光施設区域整備計画審査委員会（以下、「国の審査委員会」という。）において審査が行われたところ、令和5年12月27日、国土交通大臣から「九州・長崎特定複合観光施設区域整備計画（以下、「区域整備計画」という。）については、要求基準に適合しないため、認定を行わないこととする。」との審査結果が公表されました。

県民の皆様をはじめ、ご支援とご協力を賜りました全ての皆様に対し、今回の審査結果が、ご期待に沿えず、大変残念な結果となりましたことを深くお詫び申し上げます。

また、これまでの間、県民の皆様や国会議員、県議会議員の皆様、佐世保市及び公安委員会の方々など、関係皆様のお力添えに厚くお礼申し上げます。加えて、九州経済連合会をはじめ、九州地方知事会や九州各県議会議長会など、九州各県の皆様には、「オール九州」の取組としてご支援・ご協力を賜りましたことに対し、心から感謝申し上げます。

今般、県として改めて一連の経緯を振り返り、県民の皆様をはじめ、長年にわたりお力添えをいただいた関係皆様にご説明するために、九州・長崎 I R誘致に伴うこれまでの経緯や取組、審査結果に対する県の推察等を取りまとめました。

県としましては、今回の九州・長崎 I Rにおける審査の経験・ノウハウが、日本型 I Rの制度設計の強化に寄与するとともに、本県に限らず、地方公共団体が I Rの整備に取り組むにあたり、事業者の公募や区域整備計画の申請等を行う際の一助となることを切に願っております。

## **2. 区域整備計画の提出**

県及びKYUSHUリゾーツジャパン株式会社（以下、「KRJ社」という。）は、区域整備計画を令和4年4月27日付けで観光庁に提出いたしました。

県は、「特定複合観光施設区域整備法（以下、「IR整備法」という。）」、「特定複合観光施設区域整備法に基づく区域整備計画の認定等に関する省令」、「特定複合観光施設区域整備法に基づく区域整備計画の認定に必要な事項等を定める告示」、「特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針（以下、「基本方針」という。）」及び「特定複合観光施設区域整備計画に係る認定申請の手引き（以下、「手引き」という。）」等に則り、九州・長崎IRに関して県の法務アドバイザーを務める「ベーカー&マッケンジー法律事務所（以下、「法務アドバイザー」という。）」、財務面を含めた全体的な業務のアドバイザーを務める「KPMG（以下、「財務等アドバイザー」という。）」、海外の多くのIRプロジェクトで経験を持つ金融機関及び専門的アドバイザー等の助言も受けながら、国際的な商慣習にも照らして区域整備計画を作成いたしました。また、法令や手引き等に明確に示されていないものは、観光庁に事前に問い合わせを行いながら区域整備計画の作成を進めました。なお、区域整備計画の添付書類には、今回の不認定の一つの要因と考えられる手引き記載の「資金調達の確実性を裏付ける客観的な資料等（以下、「レター」という。）」が含まれております。

## **3. 区域整備計画の審査及び結果**

区域整備計画は、国の審査委員会において非公開で審査され、県は国の審査委員会及び事務局（観光庁）（以下、「国の審査委員会等」という。）からの文書による質問・確認及びヒアリング（令和4年11月7日、令和4年12月2日、令和5年10月26日、令和5年11月16日）等に対応いたしました。

こうした中、令和5年12月27日、国土交通省から「九州・長崎特定複合観光施設区域整備計画については、要求基準に適合しないため、認定を行わないこととする。」との審査結果が公表されました。

## **4. 観光庁への質問書の送付及び回答**

審査結果における理由については、「資金調達の確実性」及び「IR事業の適切かつ継続的な実施」の大きく2つの項目がありました。評価基準（優れたものであるかを公平かつ公正に審査するための基準）ではなく要求基準（認定を受けるために適合しなければならない基準）を満たさないとする審査結果について、国の審査委員会等と、国際的な商慣習に照らして要求基準を満たしていると考えられる県との間において認識に大きな隔りがあることから、法務アドバイザー及び財務等アドバイザーとも協議のうえで、令和6年1月12日、国

土交通大臣宛に質問書を送付いたしました。

令和6年2月9日、観光庁から文書にて、国の審査委員会における関係資料の一部をもって回答とする旨の回答及び資料の送付がありましたが、県からの質問項目に対して直接的に回答されたものではなく、「資金調達の実確性」及び「I R事業の適切かつ継続的な実施」を担保する基準等は明らかになりませんでした。

当該回答では県として説明責任を果たすことが困難であることから、令和6年2月16日、知事が観光庁長官と面談し、県から確認及び要請等を行ったところ、「これまで送った資料がすべてであり、これ以上の回答はない。また、I Rは本来禁止されているカジノ事業が例外的に特権として認められるものであり、厳格な規定を遵守する必要があることから、国の審査委員会においてヒアリングや様々なやりとりを行うなど丁寧に議論され、その結論として今回の審査結果となったことを改めてご理解いただきたい。」という発言がありました。

これを踏まえ、県及びKRJ社は、法務アドバイザー及び財務等アドバイザーとともに、観光庁から提供された文書を基に質問書に対する回答を推察し、振り返りを行うこととなりました。

## 5. 審査結果に関するまとめ

### ①審査において重視されたと考えられる点

今回の審査結果において特に重視されたと考えられるのは、「資金調達の実確性」及び「I R事業の適切かつ継続的な実施」の2点です。

具体的には、「資金調達の実確性」に関し、i. 資金調達の実確性を担保するために、法的拘束力をはじめとする、国の審査委員会等が想定するレターの基準を満たしていること、ii. 少なくとも審査期間中は出資・融資予定者の大きな変更がないこと、「I R事業の適切かつ継続的な実施」に関し、iii. カジノ事業のみならずI R事業の運営の実績・ノウハウを有する企業が十分な出資を行う予定であること、iv. 投資会社等が出資額の多くを占める場合、カジノ事業の収益を活用したI R事業への還元やカジノの有害な影響の排除に関する措置の実効性に懸念が生じないこと、が重視されたと考えております。

これらの点に関する県の見解は以下の通りです。

#### i. レターの基準について

前提として、レターの定義及び要件等について、あらかじめ基準は示されておらず、提出に際して観光庁に事前に問い合わせを行ったものの、明確な回答は得られませんでした。

「法的拘束力」に関しては、諸外国では、I Rの公募時点においては、法的拘束力のある書面に限られず、状況に応じた各種の書面を通じて資金調達の実確性を客観的に裏付けることが認められております。日本型I Rの認定プロセスの特殊性（審査期間・認定時期が未定

であること、定量的・一義的ではない審査委員の裁量的な評価を含むものであること、認定にあたり計画変更の条件が付される可能性があること等)を踏まえれば、出資・融資予定者がそのコミットメントを示す書類の提出にあたり段階的な対応を行うのは合理的であり、このような特殊性及び同種のプロジェクトの国際的な水準を考慮すれば、県としましては、今回提出したレターは、手引きに記載されている「資金調達の実確性を裏付ける客観的な資料」としてのレターの要件を満たすと考えていました。

一方、レターの定義及び要件等について依然として明確な基準は示されていないものの、国の審査委員会等としては、区域整備計画の申請の段階において、より高いレベルでの確約を取り付ける必要があると判断していると考えます。

## ii. 出資・融資予定者の大きな変更がないことについて

区域整備計画に掲げる出資・融資の構成割合など資金調達スキーム自体に変更はありません。審査の見通しが立たず、申請後の世界的な金融情勢の変化及び建築資材コストの上昇等が発生する中で、九州・長崎 I R の資金計画の一部に変更が生じることはやむを得ないものであり、資金調達の充実・強化に努めた結果、県としましては、本プロジェクトへの賛同者が増えることによるプラス方向の変更と認識しておりました。一方、国の審査委員会等の判断では、出資・融資予定者の変更そのものに対し懸念を提示したものと考えます。

## iii. I R 事業の運営の実績・ノウハウを有する企業が十分な出資を行う予定であることについて

これらの要件は、I R 整備法、基本方針、手引き及び事前における観光庁への問い合わせ等で要件として明示されているものではなく、今般の質問・回答のやりとりにおいても明らかになりませんでした。仮に一定の要件が存在するのであれば、事前に開示されるべきであったと考えます。また、I R 事業へのノウハウの提供の確保については様々な手法があり得るところであり、例えば、特定の役割を果たす事業者が「十分な出資」を行うこと自体を要求基準上必須の事項とするのであれば、当該役割と想定される出資基準を示す必要があったのではないかと考えます。

## iv. 投資会社等が出資額の多くを占める場合、カジノ事業の収益を活用した I R 事業への還元やカジノの有害な影響の排除に関する措置の実効性に懸念が生じないことについて

今回の審査結果では、I R 事業に主たる資金提供を行う投資家の性質のみをもって、利益還元が不適切に行われること及びカジノから生じる有害な事象の排除が不十分となることを導いているように見受けられます。そのような論旨の合理性には疑義があるものの、仮に I R 事業への主たる資金提供者の性質について制限や基準があるのであれば、それも事前に明示すべきであったと考えます。

## ②まとめ

事前に i ～ iv に関する要件が開示されていれば、事業者公募の設計段階から当該要件を満たすようなストラクチャーを設計するなど、対応が可能であったのではないかと考えます。

以上のとおり、観光庁において、定量的・一義的な審査基準を客観的かつ明確に示し、予見可能性を高めていただかなければ、地方公共団体としても I R の整備に向けた取組は困難であり、また、審査期間の定めがないことにより審査期間の見通しが立たないと、事業者、出資・融資予定者及び I R 事業の関係者（I R 候補地の所有者を含む）の法的・経済的な地位を長期間にわたり、不確実な状況に置くことから、事業への強いコミットメントを得ることが困難となります。

県は、国際的な商慣習に基づき区域整備計画を作成しており、国の審査委員会等においても、審査基準が明確に示されていない事項については、国際的な商慣習に則り判断がなされると認識しておりましたが、審査結果を見ると、I R 事業のうちカジノ事業は刑法上の特例的な取り扱いであるがゆえに、観光庁においては、厳格な法規制等を踏まえ、定量的・一義的な審査基準だけでなく、国の審査委員会等の裁量をもって総合的に判断されたと考えます。国際的な商慣習に基づく県の考えに対し、観光庁においては、カジノ事業が刑法上の特例的な取り扱いであることを重視し、国の審査委員会等の裁量的な判断に委ねられたことから、認識に隔たりが生じたものと考えております。

## 6. 審査請求等への対応

令和 5 年 1 2 月 2 7 日、国土交通大臣名にて、審査結果の通知に合わせて行政不服審査法に基づく審査請求及び行政事件訴訟法に基づく処分の取消しの訴えに関する教示がありました。県及び K R J 社は、審査結果の公表日の翌日（令和 5 年 1 2 月 2 8 日）から起算して 3 か月以内（令和 6 年 3 月 2 7 日まで）に審査請求を、6 か月以内（令和 6 年 6 月 2 7 日まで）に処分の取消しの訴え（以下、「審査請求等」という。）を行うことができると記載されております。

審査請求等への対応については、K R J 社や弁護士、並びに県議会をはじめ、関係皆様のご意見をお聞きしながら検討いたしました。

まず、審査請求等を行うことによる影響については、当該請求等を行う場合、一定の期間、K R J 社等を不確実な状況に置くことや、資金調達の確実性を示すレター等の効力などに懸念があります。また、K R J 社自身も、顧問弁護士等へ相談を行い検討した結果、審査請求等を行わないと判断し、その意向を県に伝達いたしました。

次に、弁護士からは、i. 審査請求等を申立て又は提起したとしても、不服申立ての利益又は訴えの利益を欠く不適法なものとして却下される可能性があること、ii. 国の審査委員会等の裁量的判断に逸脱・濫用等があることの主張・立証は容易でなく、審査請求等により

審査結果を覆すことは容易ではないと考えられること、iii. 審査請求等が認容され、現在の区域整備計画が認定されたとしても、KRJ社が九州・長崎IRから実質的に撤退する意思を明確に表明している中で、その遂行は現実的には困難と考えられるため、結果として、審査請求等を行う負担に見合った成果を見込み難いこと、との見解をいただきました。

こうしたことから、県としましては、様々な観点から総合的に判断した結果、「審査請求等を行わない」ことといたしました。

なお、基本方針において、区域認定の上限数は3と規定されており、現在は大阪IRが認定されておりますが、国における再募集の有無及び時期が未定であることから、県として区域整備計画の再申請の対応において何ら判断できるものではありません。しかしながら、再申請の対応には多大なコスト、労力及び時間が必要になります。また、審査における国の審査委員会等の裁量が大きく、審査期間を含む予見可能性が困難と思われることから、現行制度においては、一般に地方におけるIRの実施にチャレンジするのは相当程度ハードルが高いのではないかと考えております。

## 7. 終わりに

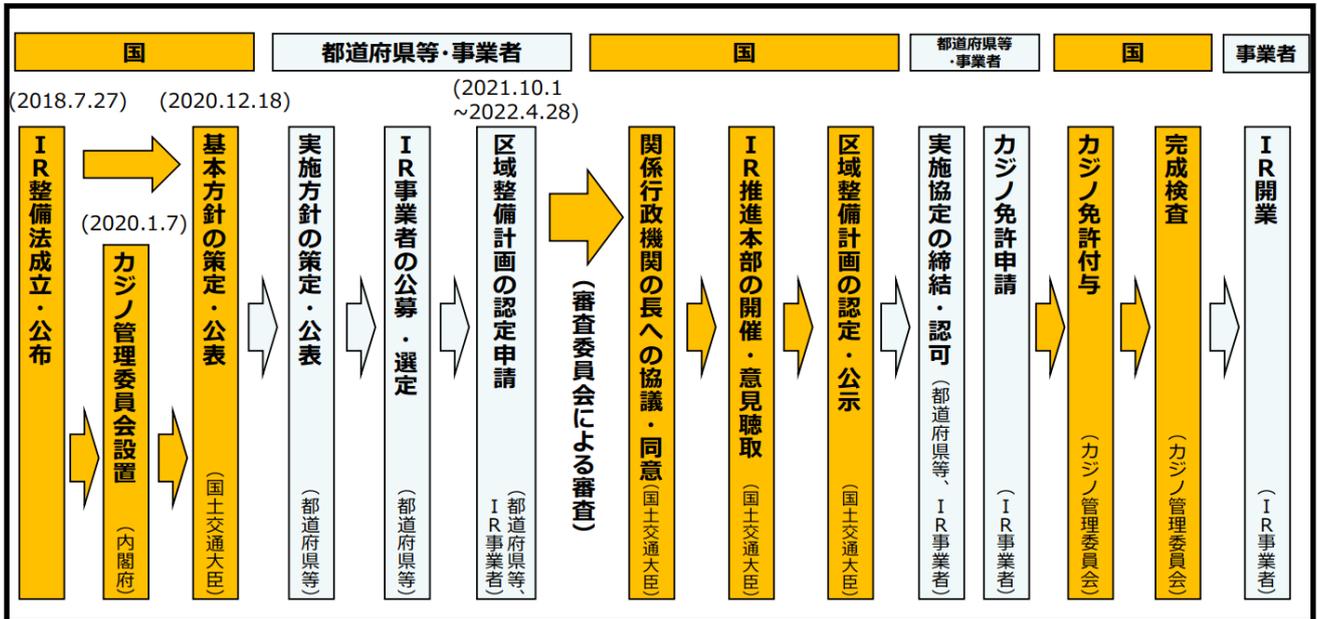
県としましては、九州・長崎IR誘致により、これまで積み上げてきた準備・取組等が無駄にならないよう、広域観光周遊や地元調達促進の仕組み、ギャンブル等依存症対策等における経験やノウハウ等を今後の県政推進に活かしてまいりたいと考えております。

また、佐世保市・県北地域の振興について、ハウステンボスを基軸とした観光振興をはじめ、世界遺産や西海国立公園等の観光資源のほか、豊富な農林水産物、歴史と文化、特色ある産業など、多くの魅力的な地域資源を活かし、佐世保市をはじめ関係市町及び関係団体と連携しながら、本地域の振興を図ることで、県全体の発展につなげていきたいと考えております。

県民の皆様はじめ関係皆様におかれましては、引き続き、ご理解とご協力を賜りますようよろしくお願い申し上げます。

## 8. 参考

### ① I R開業までのプロセス（観光庁公表資料から抜粋）



### ② 「九州・長崎 I R」取組の経緯

平成 19 年	8 月	民間を中心とした「西九州統合型リゾート研究会」が発足
平成 24 年	10 月	長崎県議会が、政府等に対し「カジノを含む統合型リゾートに関する法整備の早期実現及び統合型リゾートに関わる人材育成に関する意見書」を提出
平成 25 年	4 月	長崎県と佐世保市が共同で、「長崎県・佐世保市 I R 調査検討協議会」を設置し、I R にかかる調査研究及び専門的検討を実施
平成 26 年	3 月	長崎県知事が県議会にて、I R 誘致推進を表明 長崎県と佐世保市が共同で、「長崎県・佐世保市 I R 推進協議会」を設置
平成 27 年	3 月	「長崎 I R 構想骨子」を策定
	6 月	九州・山口各県の知事、経済団体のトップが参加する九州地域戦略会議において、I R の導入に向けた取組について現状等を報告
平成 29 年	5 月	九州地方知事会議において、「九州地域への I R 導入」を含む特別決議を行う（1 回目）
	10 月	長崎県企画振興部政策企画課内に「I R 推進室」を設置 九州地方知事会議において、「九州地域への I R 導入」を含む特別決議を行う（2 回目）
	12 月	長崎県議会が、政府等に対し「特定複合観光施設区域整備に関する意見書」を提出
平成 29 年 11 月～ 平成 30 年 3 月		「長崎 I R 基本構想」の検討にあたり、大学教授や民間の専門家等による有識者会議を計 4 回開催

平成 29 年 12 月～ 平成 30 年 2 月		民間事業者等を対象にアイデア募集（R F I = リクエスト・フォー・インフォメーション）を実施
平成 30 年	4 月	長崎県・佐世保市 I R 推進協議会有識者会議が「長崎 I R 基本構想有識者会議取りまとめ」を報告 長崎県企画振興部に政策監を配置するとともに「I R 推進室」を課外室へ改組
	5 月	九州地方知事会議において、「九州地域への I R 導入」の項目を含む特別決議を承認（3 回目） 九州地域戦略会議において、「長崎 I R 基本構想有識者会議取りまとめ」等について説明を行い、長崎県への I R 導入に対する理解と協力を依頼
平成 31 年	4 月	I R 推進室を「I R 推進課」へ改組 長崎県・佐世保市・ハウステンボス株式会社の三者による「長崎 I R の事業用地に係る基本合意書」を締結
	6 月	九州地域戦略会議において、九州・長崎 I R を九州第一弾として応援することを決議
令和元年 10 月～ 令和 2 年 2 月		民間事業者等を対象にした実施方針策定にあたっての意見募集（R F C = リクエスト・フォー・コンセプト）を実施
令和 2 年	4 月	「九州・長崎 I R 基本構想」策定・公表
令和 3 年	1 月	「九州・長崎 I R 設置運営事業予定者の公募（R F P = リクエスト・フォー・プロポーザル）を開始
	4 月	「九州・長崎 I R 区域整備推進有識者会議」の設置
		「九州 I R 推進協議会」を発足
	8 月	「CASINOS AUSTRIA INTERNATIONAL JAPAN 株式会社（以下、「CAIJ 社」という。）と基本協定を締結し、九州・長崎 I R 設置運営事業予定者として選定（R F P 終了）
	11 月	令和 2 年 2 月にハウステンボス株式会社と佐世保市が締結していた「九州・長崎 I R の事業用地に係る不動産売買予約契約書」について、佐世保市の地位を CAIJ 社が承継
	12 月	「九州・長崎 I R 特定複合観光施設区域整備計画素案」策定
令和 4 年	3 月	「九州・長崎 I R 特定複合観光施設区域整備計画案」策定 「九州・長崎 I R 特定複合観光施設区域整備計画案」に係る説明会、公聴会の実施
	4 月	長崎県臨時県議会における「九州・長崎 I R 特定複合観光施設区域整備計画」の議決を経て、国へ認定申請
令和 5 年	4 月	国土交通大臣が、会見において、九州・長崎 I R 特定複合観光施設区域整備計画の継続審査に言及
	12 月	国土交通大臣から「九州・長崎 I R 特定複合観光施設区域整備計画の認定を行わないこととする」旨の通知