

カジノを含む統合型リゾートの実現に向けた取組

— 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律 の成立と実施法案に係る検討 —

榎本 尚行

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. I R推進法の成立
3. I R推進法成立を受けた政府の検討
4. 「取りまとめ」の主な内容
5. 今後の検討に当たっての主な論点
6. おわりに

1. はじめに

カジノを含む統合型リゾート（Integrated Resort：以下「I R」という。）の整備をめぐっては、平成 22 年に設立された超党派の議員連盟を中心として検討が進められ、第 192 回国会（臨時会）、平成 28 年 12 月に、その推進を図るための特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（以下「I R推進法」という。）が成立、施行された¹。同法には、政府は法施行後一年以内を目途として I R整備に係る法制上の措置を講じなければならないとの規定が置かれており、政府はこれに基づき、I Rに係る制度を検討し、平成 29 年 7 月 31 日に「特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ～『観光先進国』の実現に向けて～」²（以下「取りまとめ」という。）を取りまとめた。平成 29 年の秋に開かれる臨時会に、これらの検討を踏まえた「I R実施法案」が提出されるとの報道もされていたが、法案提出の時期は 9 月の衆議院解散により流動的になった³。

¹ I R推進法は、平成 28 年 12 月 26 日に公布、施行された。ただし、同法中の特定複合観光施設区域整備推進本部（以下「I R推進本部」という。）設置に係る規定は平成 29 年 3 月 24 日に施行された。

² 特定複合観光施設区域整備推進会議ウェブサイト<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ir_promotion/ir_kaitai/pdf/h290731_kettei.pdf>（以下、最終アクセスはすべて平 29. 11. 13）

³ 『日本経済新聞』（平 29. 9. 28）など

本稿では、I R推進法成立までの経緯を振り返りつつ、「取りまとめ」の主な内容及びI R実施法案に係る今後の検討に当たっての主な論点を整理したい。

2. I R推進法の成立

(1) I R推進法案の提出

カジノは世界各国で合法とされている⁴が、我が国においてカジノ行為等は刑法第185条の賭博罪等の構成要件に該当し、違法であることから、カジノを設置・運営するには、競馬等の公営競技と同様、法律の制定により刑法第35条の法令による正当行為と位置付け、違法性を阻却する必要がある。

平成13年に石原東京都知事（当時）が提唱した「お台場カジノ構想」を端緒として⁵、カジノ特区の検討なども行われてきたが、平成14年の総合規制改革会議の「中間取りまとめ」では、刑罰を規定する刑法に関する規制緩和は特区制度の対象外とされた⁶。

民主党政権下の平成22年には、自民、民主、公明など超党派の「国際観光産業振興議員連盟」（以下「I R議連」という。）が設立された⁷。I R議連においてI Rに係る検討が進められ、I R推進法案の立案のほか、「特定複合観光施設区域整備法案～I R実施法案～に関する基本的な考え方」（以下「基本的な考え方」という。）が策定されている⁸。

政府の動きとしては、平成22年5月17日に「国土交通省成長戦略」が策定され、その中で「MICE⁹の誘致促進の観点からカジノを含めたI Rの我が国におけるポテンシャルについて検討する」とされたが、クリアすべき点として、「カジノに関しては、①組織的暴力団の介入、依存症患者の発生、青少年への悪影響、マナーロンダリング、地域環境の悪化等のカジノの負の側面を踏まえたカジノ自体への賛否、②国内の公営ギャンブルの仕組み（払戻率75%）がある中、近隣諸国のカジノと比較して競争上優位な制度を創設できるか、③他の娯楽産業とのバランス、④カジノの収益の使途、⑤特区としての取扱いの可否等について関係省庁や国民を交えた慎重な議論が必要」とされた。

平成24年12月に発足した自公政権下では、平成25年6月7日、維新から初めてI R推進に係る法案（第183回国会衆第29号）が提出された。その後超党派で協議の上、同年12月5日、自民、維新、生活から新たな法案（第185回国会衆第29号）が提出された¹⁰。

⁴ I R推進法案の発議者の答弁によれば、カジノは127か国で合法化されている（第192回国会衆議院内閣委員会議録第8号11頁（平28.11.30））。カジノの定義について、発議者は「カジノ施設で行われるゲームを用いて賭け事をすることである」旨答弁している（第192回国会参議院本会議録第16号5頁（平28.12.7））。

⁵ 『朝日新聞』（平29.2.15）

⁶ 総合規制改革会議「中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」（平成14年7月23日）〈<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/020723/5.html>〉

⁷ 前掲注5

⁸ 「基本的な考え方」には、I Rの実現、実施に関する基本的な考え方、I R実施法制定へ向けての基本的な考え方、社会的関心事項への対応についての方向性が示されている（以下、「基本的な考え方」の内容は、岩屋毅『「カジノ法」の真意』（KADOKAWA、平28）巻末付録による。）。

⁹ MICEとは、企業等の会議（Meeting）、企業等の行う報奨・研修旅行（インセンティブ旅行）（Incentive Travel）、国際機関・団体、学会等が行う国際会議（Convention）、展示会・見本市、イベント（Exhibition/Event）の頭文字のことであり、多くの集客交流が見込まれるビジネスイベントなどの総称であるとされる（観光庁ウェブサイト〈<http://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kokusai/mice.html>〉）。

¹⁰ 第192回国会参議院内閣委員会会議録第9号2頁（平28.12.8）。なお、維新提出法案（第183回国会衆第

同法案は平成 26 年 6 月 18 日（第 186 回国会（常会））の衆議院内閣委員会で審議入りしたが、同年 11 月の衆議院解散により審査未了となった。

政府の「『日本再興戦略』改訂 2014」（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）では、「統合型リゾート（IR）については、観光振興、地域振興、産業振興等に資することが期待される。他方、その前提となる犯罪防止・治安維持、青少年の健全育成、依存症防止等の観点から問題を生じさせないための制度上の措置の検討も必要なことから、IR 推進法案の状況や IR に関する国民的な議論を踏まえ、関係省庁において検討を進める」と記載された¹¹。

こうした流れを経て、平成 27 年 4 月 28 日に自民、維新、次世代から第 185 回国会提出法案の一部の規定を修正し、IR 推進に係る基本理念、基本方針等を示すとともに、政府に IR 実施法案の策定を求める IR 推進法案（第 189 回国会衆第 20 号）が提出された。

なお、具体的な「実施法案」ではなく、プログラム法である「推進法案」を提出した理由について、IR 推進法案の発議者は、「刑法の違法性を阻却する法案を政府が率先して提出するというのは適当ではないということもあったと思うが、我が国にカジノというゲーミングを認めるに当たっては、政府が省庁横断的に取り組んで、国民に信頼を得るに値する体制、監視、管理体制をつくる必要がある。したがって、プログラム法で方向性をしっかりと示した上で、政府において実施法を策定して国会に提出し、二回にわたって国会で慎重審議をすることによって国民の理解、信頼が得られるような体制を構築すべきと考えて、二段階論の提案とした」旨答弁している¹²。

（２）国会における審議

衆議院では、平成 28 年 11 月 30 日（第 192 回国会（臨時会））、内閣委員会において審議入りし、12 月 2 日に質疑、採決が行われた。委員会では、いわゆる内閣官房・内閣府業務見直し法¹³施行に伴う技術的な修正が行われるとともに 15 項目からなる附帯決議が付された。6 日の本会議で採決されたが、賛否をめぐり各政党において様々な動きがあった¹⁴。

参議院では、12 月 7 日の本会議で趣旨説明・質疑が行われ、翌 8 日に内閣委員会において法案審査に入った。12 日に参考人質疑を行った上で、13 日に質疑を終局した。質疑においては主に、我が国にカジノ施設を設置することの是非、カジノ規制と違法性の阻却との関係、カジノ施設の設置による経済効果と社会に対する影響、ギャンブル依存症の予防策及び依存症患者への対策、カジノ施設の設置者及び運営者を民間事業者に限定した理由、マネー・ローンダリング対策等について議論が行われた。

29 号）は、平成 26 年 2 月 19 日に撤回された。

¹¹ 内閣官房は同戦略を踏まえ、平成 26、27 年度に海外の IR 制度に係る委託調査を行った。報告書として、平成 26 年度内閣官房委託調査「特定複合観光施設区域に関する海外事例調査報告書」（平 27.3）〈<http://www.cas.go.jp/jp/siryoku/pdf/150519houkoku.pdf>〉、平成 27 年度内閣官房委託調査「特定複合観光施設区域に関する海外事例調査（依存症対策、区域設定等）報告書」（平 27.10）〈http://www.cas.go.jp/jp/siryoku/pdf/h27_houkoku.pdf〉が公表されている。

¹² 第 192 回国会参議院内閣委員会会議録第 9 号 21 頁（平 28.12.8）

¹³ 内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 66 号）

¹⁴ 『朝日新聞』（平 28.12.7）など

委員会において、質疑を終局した後採決が行われ、政府がカジノ施設の設置及び運営に関し講ずべきカジノ施設の入場者が悪影響を受けることを防止するために必要な措置として、ギャンブル依存症等の防止について明示することを盛り込んだ修正が行われるとともに 16 項目からなる附帯決議（以下、参議院内閣委員会における附帯決議を単に「附帯決議」という¹⁵。）が付された。14 日の本会議で修正議決され、衆議院において参議院回付案に同意したことで、12 月 15 日に I R 推進法が成立した。

（3）I R 推進法の概要

I R 推進法は、カジノ施設及び観光の振興に寄与すると認められる施設（会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設等）が一体となっている施設であって、民間事業者が設置及び運営する特定複合観光施設（以下「I R 施設」という。）の整備を推進するための基本的な枠組みを定めたものである（**図表 1** 参照）。その基本理念は、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とともに、適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ施設の収益が社会に還元されることを基本として行われるもの、とされている。

I R の整備に関して、政府は「必要となる法制上の措置については、この法律の施行後一年以内を目途として講じなければならない」との規定が置かれた（第 5 条）。

また、カジノ施設関係者に対する規制を含む I R 整備に係る基本方針（第 6～10 条）、内閣府に外局として置かれるものとされるカジノ管理委員会（第 11 条）、国及び地方公共団体が徴収することができるものとされる納付金・入場料（第 12、13 条）に係る規定が置かれており、これらについて政府が立案する I R 実施法案の中で具体化されていくこととなる。

基本方針のうち第 10 条には、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響等を排除するための必要な措置を講ずるとの規定が置かれ、マネー・ローンダリング、暴力団等の関与、治安の悪化、青少年への悪影響、ギャンブル依存症の増加等の防止のために法制上の措置を必要とするものについて、I R 実施法案に盛り込まれると想定される。

政府における I R 実施法案の立案等は、内閣総理大臣を本部長とし内閣に置かれる I R 推進本部（第 14～20 条）、有識者で構成され I R 推進本部に置かれる特定複合観光施設区域整備推進会議（以下「I R 推進会議」という。）（第 21 条）において行うこととされている。

¹⁵ 参議院内閣委員会における附帯決議の内容は、衆議院内閣委員会の附帯決議の内容に、マネー・ローンダリング対策の実施に係る項目（第 12 項）等が加えられたものである。

図表 1 I R 推進法の概要

特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（平成28年法律第115号）概要	
<p>第一 目的 特定複合観光施設区域の整備の推進が、観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資するものであることに鑑み、これを総合的かつ集中的に行う。</p>	<p>第六 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する基本方針 1. 国際競争力の高い魅力ある観光地の形成等 2. 観光産業等の国際競争力の強化及び地域経済の振興 3. 地方公共団体の構想の尊重 4. カジノ施設関係者に対する規制 5. カジノ施設の設置及び運営に関する規制 ・カジノ施設における不正行為の防止並びにカジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行う観点からの措置（ギャンブル依存症等の悪影響防止措置等） ・外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点からのカジノ施設に入場することができる者の範囲の設定等の措置</p>
<p>第二 定義 「特定複合観光施設」…カジノ施設※、会議場施設、宿泊施設等が一体となっている施設であって、民間事業者が設置及び運営をするもの ※ 許可を受けた民間事業者により特定複合観光施設区域において設置及び運営がされるものに限る。 「特定複合観光施設区域」…特定複合観光施設を設置することができる区域として、地方公共団体の申請に基づき国の認定を受けた区域</p>	<p>第七 カジノ管理委員会の基本的な性格及び任務 カジノ管理委員会は、内閣府に外局として置かれるものとし、カジノ施設の設置及び運営に関する秩序の維持及び安全の確保を図るため、カジノ施設関係者に対する規制を行うものとする。</p>
<p>第三 基本理念 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とともに、適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ施設の収益が社会に還元されることを基本とする。</p>	<p>第八 納付金等 1. 国及び地方公共団体は、カジノ施設の設置及び運営をする者から納付金を徴収することができるものとする。 2. 国及び地方公共団体は、カジノ施設の入場者から入場料を徴収することができるものとする。</p>
<p>第四 国の責務 基本理念にのっとり、特定複合観光施設区域の整備を推進する責務を有する。</p>	<p>第九 特定複合観光施設区域整備推進本部 1. 特定複合観光施設区域の整備の推進を総合的かつ集中的に行うため、内閣に、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置し、本部は、必要な法律案及び政令案の立案等を行う。 2. 本部は本部長、副本部長及び本部員をもって組織し、本部長は内閣総理大臣をもって充てる。 3. 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する重要事項を調査審議するため、有識者で組織する特定複合観光施設区域整備推進会議を本部に置く。 4. 本部に事務局を置き、事務局に事務局長のほか所要の職員を置く。</p>
<p>第五 法制上の措置等 政府は、第六から第八までに基づき、特定複合観光施設区域の整備の推進を行うものとし、このために必要な措置を講ずるものとする。必要な法制上の措置については、法律の施行後一年以内を目途として講じなければならない。</p>	
<p>第十 見直し この法律の規定及び第五に基づく措置については、この法律の施行後五年以内を目途として、必要な見直しが行われるべきものとする。</p>	

(出所)「取りまとめ」に係る説明・公聴会配布資料2

3. I R 推進法成立を受けた政府の検討

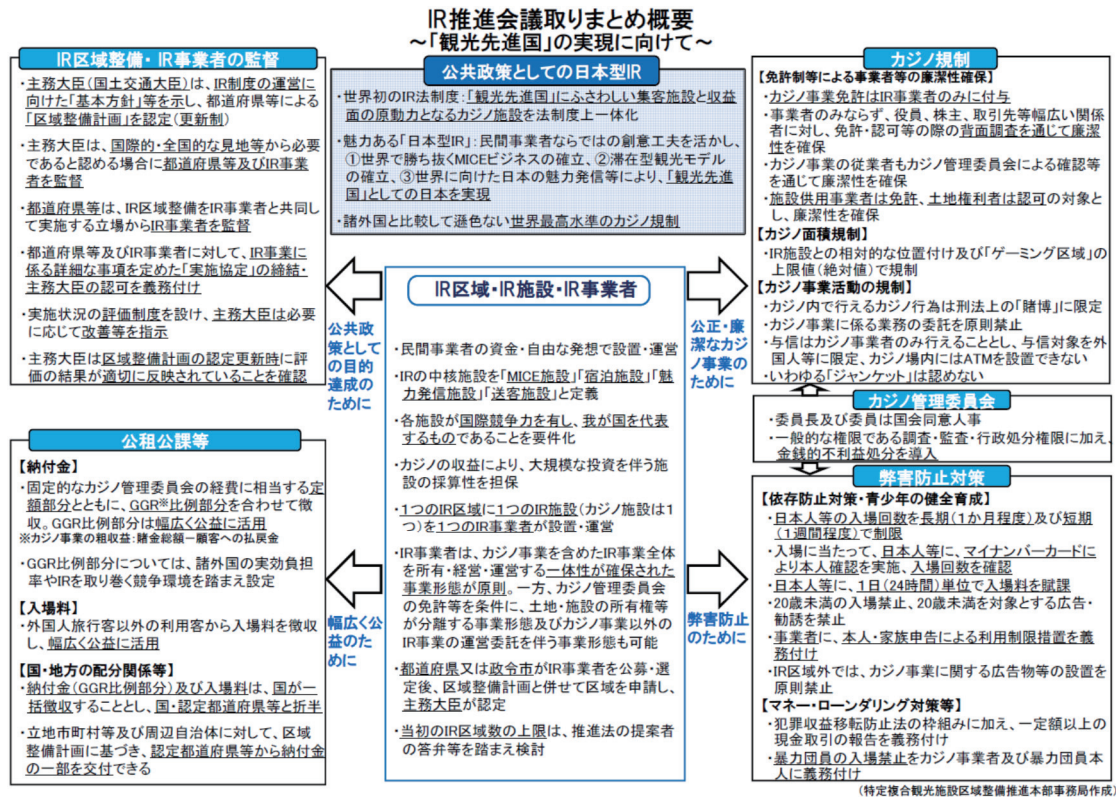
平成29年4月4日、政府のI R 推進本部は第1回会合を開催し、安倍内閣総理大臣が、「クリーンなカジノを含んだ、魅力ある『日本型I R』を創り上げたい」旨発言した¹⁶。同月6日からは、I R 推進会議での検討が開始された。

I R 推進会議は、4月6日から10回にわたり議論を行い、7月31日の会議において「取りまとめ」を策定した。「取りまとめ」では、日本型I R の在り方として、「単なるカジノ解禁ではなく、また、I R 事業を認めるだけのものでもなく、世界の人々を惹きつけるような我が国の魅力を高め、大人も子供も楽しめる新たな観光資源を創造するものでなければならない」とされ、I R 区域・I R 事業者、カジノ規制、弊害防止対策、公租公課、カジノ管理委員会等に係る制度設計の方向性が示されている（概要について図表2参照）。

「取りまとめ」は8月1日のI R 推進本部会合で安倍内閣総理大臣に手交された。同会合では、安倍総理及び石井国務大臣（I R 担当）が、8月中にパブリックコメントや全国9か所での説明・公聴会を開催し、国民的な議論を行い、その後、最終的な法律案の作成に取り組んで行く旨発言した。

¹⁶ クリーンなカジノを実現するため、同発言の中で「世界最高水準のカジノ規制導入」、「的確な執行体制の整備」が掲げられている。

図表2 「取りまとめ」の概要



(出所)「取りまとめ」に係る説明・公聴会配布資料3を筆者が加工して作成

4. 「取りまとめ」の主な内容

以下、「取りまとめ」の主な内容を記述するが、「取りまとめ」は、あくまで制度設計の方向性という位置付けであるため、実際のIR実施法案の内容は今後の政府における検討によることに留意されたい。

(1) IR制度の枠組み

ア IR施設

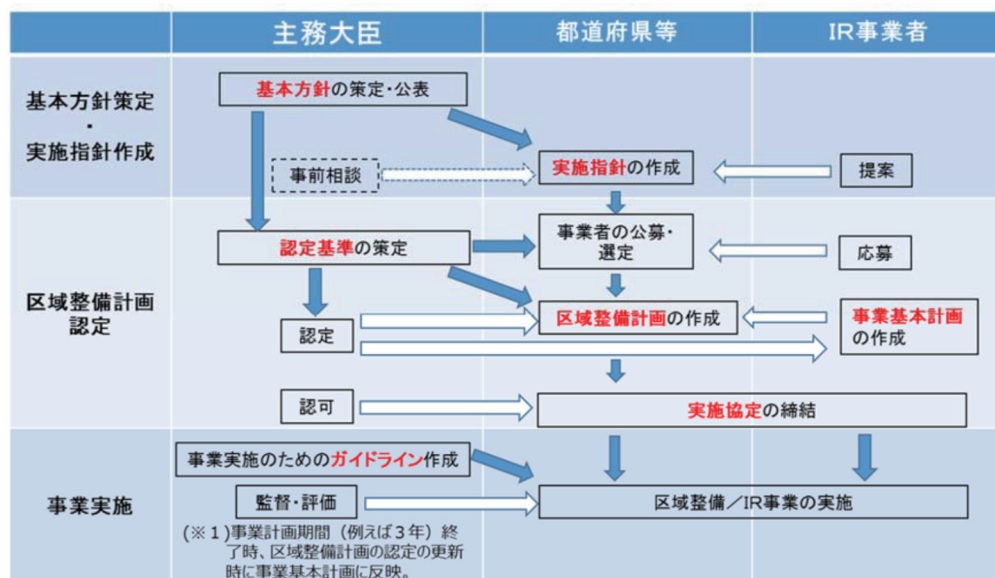
IR施設を構成すべき必置施設である中核施設は、カジノ施設以外に、MICE施設(国際会議場、展示場等)、魅力発信施設(劇場、博物館等のレクリエーション施設、レストラン、ショッピングモール等)、送客施設(日本国内の旅行を提案・アレンジする施設等)、宿泊施設(ホテル等)とされ、IR施設はこれら全てが一体となっている施設とされた。「一体性」の定義について、IR事業は一体性が確保された事業者により経営されることとする「事業主体の一体性」と、IR各施設を単一の区画に集約して設置することとする「施設の地理的一体性」が原則とされた。

イ IR区域認定の流れ

IR区域を認定する主務大臣は観光振興を所掌する国土交通大臣とし、国土交通大臣が所掌しない課題への対応については、同大臣が関係府省やIR推進本部に意見を求めるとされた。

I R 区域認定の流れは以下のとおりである。すなわち、主務大臣は I R 区域整備の意義や目標、区域認定に関する基本的な事項等を規定した「基本方針」を定める。都道府県及び政令指定都市（以下「都道府県等」という。）は、I R 区域やその規模、施設の種類や民間事業者の募集・選定手続等を定めた「実施指針」を作成し、公募により I R 事業者を選定する。都道府県等と I R 事業者は共同で事業基本計画¹⁷、区域整備計画¹⁸を作成し、国に申請を行う。国は当該区域整備計画に係る区域を認定する。国の区域認定を受けた都道府県等と I R 事業者においては、区域整備計画の策定に加え、事業実施に当たって事業に係る詳細な事項を定めた「実施協定」を締結し、同協定も国による認可の対象とする（図表 3 参照）。

図表 3 事業開始までの手続



(※ 2) 主務大臣は実施指針の作成、区域整備計画の作成等に係る事前相談体制を整備。

(出所)「取りまとめ」21 頁

区域整備計画の作成に当たっては、都道府県が作成する場合、立地市町村・特別区に協議等を行うとともに、公聴会等住民の意見を反映するための措置を設けるほか、都道府県の判断により周辺自治体等の関係機関等を構成員とする協議会の設置を可能とし、当該都道府県の議会の議決を得る（協議先の立地市町村・特別区においては議会の議決は任意）。政令指定都市が作成する場合もこれに準じた取扱いとする。

なお、I R 事業者は区域認定を受けた後、カジノ管理委員会に申請を行い、カジノ事業免許を取得する必要がある。

また、認定される区域数については上限を設けることとされたが、具体的な数については、今後の検討に委ねられた。

¹⁷ 事業者からの提案に基づいた I R 事業の基本的な計画

¹⁸ 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の都道府県等の施策を含めた区域に係る整備計画

ウ IR区域整備・IR事業者の監督

基本的には、主務大臣はIR制度の責任主体、都道府県等はIR事業者と共同で事業を実施する立場、とそれぞれの役割を整理している。

主務大臣は、基本方針等の策定、区域整備計画の認定・取消し等、実施協定の認可、IR事業者に対する報告徴収、立入検査、指示等を行う。区域整備計画の認定及び実施協定の認可は更新制とする。

都道府県等は、IR事業者に対し実施協定の着実な履行を求めるとともに、必要に応じ、IR事業者に対し、事業計画の協議・承認、報告徴収、実地調査、指示等を行う。

(2) カジノ規制

ア 参入時における事業者等の廉潔性確保

事業者等の廉潔性を確保するため、カジノ事業については免許制（免許は更新制）とする。カジノ事業免許を受けたIR事業者には、収益をIR施設に再投資する等により公益に還元する役割やカジノ事業の運営に関して高度な規範・責任が求められることから、カジノ事業免許の主体をIR事業者に限定する。また、IR事業に係る土地所有者については認可制、施設を所有し供用する施設供用事業者については免許制とするとともに、事業協定の締結によりIR事業者と施設供用事業者の一体性を確保する¹⁹。

IR事業者やその役員のみならず幅広く関係者の廉潔性を確保するため、関係者の経歴や財務状況等に関する背面調査²⁰を実施する。カジノ管理委員会の体制を整備し、必要に応じ、あらゆる関係者に対して、どこまでも徹底した背面調査を実施する。

イ カジノ施設に関する規制

カジノ施設については、規模の上限等の設定、構造・設備に関する基準、施設数に係る方向性が示されている。規模の上限等については、「カジノ施設がIR施設のおくまで一部に過ぎない位置づけである」という相対的な基準と、「カジノ施設の面積が上限値（絶対値）を超えない」という絶対値を組み合わせるとされたが、具体的な面積の値は示されていない。なお、上限となる面積はカジノフロア全体のうち「ゲーミング区域²¹」を対象とする。

構造・設備については、厳格な入場管理、不正行為の防止が不可欠であるため、入退場ゲート・監視カメラの設置、見通しの確保等に関する基準を設ける。施設数について

¹⁹ 規制の区分として用いられている免許、許可、認可等について、IR推進会議では、通常は許可、認可は免許に比べるとだんだん義務の度合い・公的介入の度合いが減じていくとしつつ、許可、認可等の区分については、現時点で確たるものとして決めているわけではない、細かい制度設計を詰め、内閣法制局とも協議する中で、最終的にどういう言葉遣いになるのか決まっていく旨、説明されている（第3回IR推進会議（平29.5.31）議事録29～30頁）（以下、IR推進会議における議事録・議事要旨及び配布資料は、IR推進会議ウェブサイト〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ir_promotion/ir_kaigi/index.html〉に掲載されているものによる。）。

²⁰ 諸外国では、規制当局が、免許申請者に対して職歴、学歴、訴訟歴等の非財務事項、資産情報等の財務事項の情報提出を求め、その情報の確認、分析を行うことで事業主体の廉潔性や事業運営の健全性等を調査している。

²¹ カジノ施設のうち、専らカジノ行為の実施や現場でその運営管理・監督等をするための区域であり、顧客の通路や飲食スペース等は含まれない。

は、IR区域全体として清浄な風俗環境を保持する等の観点から、カジノ施設は単一の施設に集約して設置する。

ウ カジノ事業活動に関する規制

容認されるカジノ行為の範囲は、事業者が管理し公正性を確保できる行為に限定され、顧客同士の賭け（ポーカー等）や他者が実施する競技を賭けの対象とすること（スポーツベッティング等）は不可とされた。また、カジノ施設内で実施されるものに限定され、カジノ施設外から参加できるオンラインゲームは不可とされた。さらに、公益目的のため地方公共団体による宝くじ等の「富くじの発売」が既に認められていることを考慮し、富くじは不可とされ、賭博罪に該当する行為のみに限定された。具体的なカジノ行為の種類及び方法は、カジノ管理委員会が社会通念上妥当と認めたものを定める。

金融業務に関する規制として、諸外国のカジノと同様、我が国のカジノ事業においても貸付け、送金・受入れ、金銭を預かる業務、両替業務を認める。金銭の貸付けは、カジノ行為への依存を助長する懸念が特に大きいことから、一定以上の現金を事業者に預託できる資力を有する者又は外国人非居住者に限定する。送金・受入れに関しては、マネー・ローンダリングへの懸念を排除するため、金融機関を介し、かつ事業者が管理する顧客の預り金とその顧客名義の口座との間の資金移動に限る。

なお、「取りまとめ」では、附帯決議第11項において慎重に検討することとされた、いわゆる「ジャンケット²²」という業は認められず、個別の規制により、諸外国においてジャンケットに認められている行為のうち、カジノ行為の実施、貸付け・回収については、カジノ事業者のみに限定され、マーケティングについては、広告勧誘業務の委託等に際してカジノ管理委員会の認可が必要とされた。

（3）弊害防止対策

ア 依存防止対策

カジノ行為への依存を防止するための対策として、カジノ施設の過度の利用を誘発するような高額のコンプ²³の提供等の禁止、入場回数制限、入場料の賦課、本人・家族申告による利用制限等が示された。

入場回数制限については、1か月程度の長期間における回数制限と、1週間程度の短期間における回数制限を組み合わせることとし、具体的な制限値は、諸外国の例を踏まえて検討する。入場時にマイナンバーカードを活用して本人確認を行い、入場回数を把握する。

²² 「取りまとめ」では、諸外国のジャンケットが行う行為は①特に富裕層を対象とした誘客等のマーケティング、②カジノ事業者からカジノフロア等を借り、顧客相手にカジノ行為を実施、③カジノ施設内における顧客への貸付け及びその回収と整理されている。なお、マカオのジャンケットについては、「顧客との間の取引を、ほとんどカジノでプレーをしないのにしたかのように見せかける手伝いや、違法な地下銀行的な送金を中国本土との間で行っている」旨の指摘がある（第192回国会参議院内閣委員会会議録第10号11頁（平28.12.12））。

²³ Complimentary の略で、顧客の勧誘・ゲーミングの促進手段として、顧客のカジノの利用に応じて提供される多種多様な物品やサービス。諸外国においては、施設内での飲食物の提供や宿泊料の割引などが行われており、カジノ事業における一般的な商習慣となっている。

入場料については、外国人旅行者以外の者に対して、1日単位で賦課する。用途は一般財源として公益目的に用いるとされたが、入場料の具体的な金額は示されていない。

本人・家族申告による利用制限措置については、カジノ事業者が取り組むべき依存防止措置として事業者が義務付けられ、事業者によるその取組についてのカジノ管理委員会への報告義務を課す。

なお、既存の公営競技、パチンコ等の遊技を原因とするギャンブル等依存症については、附帯決議第10項に基づき、政府の「ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議」において検討が進められ、平成29年8月29日に「ギャンブル等依存症対策の強化について」が取りまとめられた。また、ギャンブル等依存症に関する実態調査として、独立行政法人国立病院機構久里浜医療センターによる平成29年度全国調査の中間取りまとめが平成29年9月29日に公表され、過去1年以内にギャンブル等依存症が疑われる者は、0.8%と推計されている²⁴。

イ 暴力団員等の入場禁止、マネー・ローンダリング対策等

カジノ施設への入場者から暴力団員を排除するため、法令により、カジノ施設に暴力団員を入場させない義務をカジノ事業者が課すとともに、暴力団員本人に入場してはならない義務を課す。暴力団員と密接な関係を有する反社会的勢力やカジノ行為に関し不正な行為を行うおそれのある者については、カジノ事業者に対し、事業活動を通じてこのような者に当たると判断した者についてカジノ施設への入場・滞在を禁止する措置を講ずる義務を課すとともに、カジノ施設利用約款において、カジノ施設への入場を禁止することを義務付ける。

マネー・ローンダリング対策としては、カジノ事業者に対し、犯罪収益移転防止法²⁵と同等の措置として、取引時確認、取引記録の作成・保存等、疑わしい取引の届出を義務付けるとともに、同法を超える措置として、一定額以上の現金取引の届出を義務付ける。

(4) 公租公課等

I R推進法上、公租公課として納付金、入場料の徴収が規定されている。「取りまとめ」では、諸外国におけるカジノ事業者に対する公租公課の種類が、GGR²⁶等比例負担、ライセンス料等の定額負担、特定の行政経費に対する変動実費負担、租税負担の4種類に分類されるとした上で、諸外国の水準と比較しつつ、制度設計の方向性が示された。

納付金については、固定的なカジノ管理委員会の経費に相当する定額部分とともに、

²⁴ 久里浜医療センターウェブサイト「国内のギャンブル等依存に関する疫学調査（全国調査結果の中間とりまとめ）」〈http://www.kurihama-med.jp/news/20171004_tyousa.pdf〉。なお、I R推進法案の審議において、平成25年度の調査結果として、ギャンブル等依存症が疑われる者は、4.8%と推計される旨答弁された（第192回国会参議院内閣委員会会議録第9号30頁（平28.12.8））が、これは「生涯」における推計値であり、平成29年度全国調査の中間取りまとめにおける「生涯」の推計値は3.6%である。

²⁵ 犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成19年法律第22号）。同法は、マネー・ローンダリング対策等のための国際基準を策定する多国間の枠組みである「FATF」（Financial Action Task Force：金融活動作業部会）による「40の勧告」の改訂等に対応するために制定、改正されている。

²⁶ GGR（Gross Gaming Revenue）とは、カジノの粗収益をいう。具体的には「賭金総額－顧客への払戻金（コンプは含まない）」とし、カジノ事業者が毎月集計を行う。

GGR比例部分を合わせて一般財源として徴収する。納付金の水準は、諸外国との実効負担の比較やIRを取り巻く競争環境等を踏まえて定める。使途については、IR推進法、附帯決議、発議者の答弁において多くの項目が示され、想定される収入額を上回っていることを踏まえ、附帯決議の趣旨や、IR推進法の主目的である滞在型観光の実現といった観点を含め、一般財源として幅広く公益に用いる。

変動実費負担として、免許・認可等の申請時に行う背面調査等に要する手数料は実費徴収とし、調査着手前に十分な額を徴収する。

公租公課等の徴収は、地方消費税の例に倣い、カジノ管理委員会が一括して行う。国と地方の配分については、納付金(比例部分)及び入場料を国と認定都道府県等で折半する。認定都道府県等は立地市町村、周辺自治体等に納付金の一部を交付できることとされた。

(5) カジノ管理委員会

カジノ管理委員会は、IR推進法において内閣府の外局として置くこととされ、附帯決議第13項において独立した強い権限を持ついわゆる三条委員会として設置することとされている²⁷。「取りまとめ」では、カジノ管理委員会が担う基本的機能として、①カジノ規制の企画立案等、②免許等による参入規制、③カジノ事業活動の規制、④IR事業に関する規制の執行及びその廉潔性の確保、⑤カジノ施設・機器等の規制、⑥懸念への対応、⑦納付金等の徴収、⑧国民への説明等、⑨国際連携、が掲げられている。この機能を担うための規制権限として、調査、監査、行政処分(金銭的不利益処分を含む。)、カジノ施設立入時の現場における是正措置等を可能とする権限を設ける。

カジノ管理委員会の体制に係る政府の方針としては、「関係する法整備の状況等を踏まえた上で、簡素で効率的な行政組織の下でカジノ施設の設置及び運営に関する規制の的確な執行が確保されるよう、関係府省の協力を得つつ、人材の確保と併せて、必要な体制の整備を計画的に進める」とされている²⁸。

(6) 刑法の賭博に関する罪との整合性

刑法において賭博行為を処罰する趣旨について、賭博行為は「勤労その他正当な原因によらずに、単なる偶然の事情により金銭など財物を獲得しようとする他人と相争うものであり、国民の射幸心を助長し、勤労の美風を害するばかりでなく、副次的な犯罪を誘発し、さらには、国民経済の機能に重大な障害を与えるおそれすらあることから、社会の風俗を害する行為として処罰する」とされている²⁹。競馬等の公営競技においては、地方財政への貢献等を目的とした特別法により、刑法第35条のいわゆる法令による行為として違法性が阻却されている。

「取りまとめ」においては、刑法を所管する法務省の説明として、「いわゆる公営競技等

²⁷ いわゆる三条委員会の例としては、内閣府設置法に基づく組織として公正取引委員会などが、国家行政組織法に基づく組織として原子力規制委員会などが挙げられる。

²⁸ 「平成30年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」(平29.7.20内閣総理大臣決定)

²⁹ 第154回国会参議院経済産業委員会会議録第5号2頁(平14.3.28)

は、特別法において、事業の公正性、公益性等を制度上十分に担保するよう努めており、カジノ規制の在り方についても、同様の配慮が必要と思われる」とされ、さらに、公営競技同様、その立法に当たっては、「例えば、目的の公益性、運営主体等の性格、収益の扱い、射幸性の程度、運営主体の廉潔性、運営主体への公的監督、運営主体の財政的健全性、副次的弊害の防止等に着目し」つつ、「制度全体を総合的にみて判断されるべき」とされている。その上で、法務省が例示した考慮要素に沿って公営競技等の例を挙げながら整理を行い、今後、政府において、各考慮要素を踏まえて制度設計を行えば、全体として刑法の賭博に関する法制との整合性は図られる、とされた。

5. 今後の検討に当たっての主な論点

今後の論点としては、「取りまとめ」の中で具体的な数値や基準等が示されず、今後の検討が必要となる項目、I R推進会議において意見が分かれた項目、「取りまとめ」の公表後に行われた説明・公聴会において意見が出された項目などがある。以下、主な論点を整理する。

(1) I R制度の枠組み

ア I R区域数の上限

I R区域数について、附帯決議では、国際的競争力の観点及び依存症予防等の観点から、厳格に少数に限ることとし、区域認定数の上限を法定することとされている。具体的な区域数について発議者は、「全体的に考慮すると10も20も日本全国に造るということではない。最初の段階では2、3か所、限定的に認定する」旨答弁している³⁰。また、I R実施法については、I R推進法において施行後5年を目途とした見直し規定が置かれているため、最初の段階で認められるI Rが開業する前に、見直しの時期が到来することが考えられる。これらの事情を勘案して、上限数に係る規定を検討することが求められる。

イ I R施設の規模

I R推進法第2条によると、I R施設は集客施設及びカジノ施設から構成される。発議者は、「我が国のI Rには、我が国独自の歴史、伝統文化、あるいは地域の特色が反映され、訪れる外国人観光客に日本の魅力を効果的に伝えることができる施設を目指していかなければならない」旨答弁している³¹。

「取りまとめ」では、I Rに設置される中核施設に関して「各構成施設が国際競争力を有するとともに、全国的な見地からも我が国を代表する施設として経済効果を生み出すものとするのが望まれる」と記載されている。また、I R推進会議では、MICE施設に関して、10万平米を超える展示施設などの設置が期待されている³²。

³⁰ 第192回国会参議院内閣委員会会議録第11号2頁(平28.12.13)

³¹ 第192回国会参議院内閣委員会会議録第9号6頁(平28.12.8)

³² 第8回I R推進会議(平29.7.18)議事録・議事要旨7～8頁。なお、第2回I R推進会議(平29.5.10)配布資料1-2によると、現在、東京ビッグサイトの展示場面積が9.7万平米と国内最大であり、展示会件数の国内シェアの約55%を占めている。

「取りまとめ」やその策定過程における I R 推進会議の議論の方向性は、大規模な I R を想定しているように思われ、その場合大都市に I R を設置することが自然と考えられる。一方、I R 議連が策定した「基本的な考え方」では、I R は「大都市のみならず地方への設置も検討することが望ましい」とされており、I R の立地の在り方について、今後の議論が注目される。

ウ 区域認定手続及びカジノ事業免許申請の順序

「取りまとめ」では、都道府県等が行う I R 事業者選定と、主務大臣が行う I R 区域認定の先後関係について検討した結果、I R 事業者選定を先に行い、区域整備計画を作成の上、国に申請することが望ましいとされた。その理由として、I R 事業が総体として公益性を有するかについて、国が公正かつ客観的な審査を行う必要があること、申請を行う都道府県等において具体的な事業計画に基づく地元の合意を得る必要があることが挙げられている。また、「取りまとめ」では、I R 事業者は区域認定後にカジノ事業免許の申請を行うとされている。I R 推進会議では、廉潔性に問題がある事業者についても国がお墨付きを与えたように見える、地方公共団体は事業者の背面調査をする能力がないなどの意見が出された³³。区域認定後、カジノ管理委員会による背面調査に一定程度の時間を要するほか、I R 事業者がカジノ免許を取得できないリスクがあることから、申請自治体の事業の進捗に影響が出る可能性もあることを踏まえた制度設計が望まれる。

(2) カジノ規制

ア カジノ規制の実効性確保

カジノ事業者は、海外における事業ノウハウを持った大規模な企業となることが予想される。カジノ事業者に対し規制を行うに当たっては、その制度を構築するのみならず、規制を確実に執行することが求められる。この点、I R 推進会議では、規制と義務の履行を確保するため、執行罰³⁴、課徴金等の導入、カジノ免許を更新しないことを現実に想定した制度設計の検討などに言及されており³⁵、規制の実効性を確保するための仕組みづくりが期待される。

多岐にわたる規制を担うことになるカジノ管理委員会における人材の確保に関して、「取りまとめ」では、弁護士、公認会計士、カジノ関連機器等の技術専門家等の専門的知見を有する人材の活用、マンパワーの確保等が必要とされたが、質と量を実際に満たすことができるかが焦点となる。行政の肥大化を防ぐ観点から、民間に委託できる業務は民間に委託すべきとの意見も出された³⁶が、警察その他の行政機関等との連携を要すると考えられるため、背面調査等の民間への委託については慎重な検討が求められる。

³³ 第2回 I R 推進会議（平 29.5.10）議事録 37～39 頁

³⁴ 義務の不履行に対して、一定額の過料を科すことを通告して間接的に義務の履行を促し、なお義務を履行しないときに、これを強制的に徴収する義務履行確保の制度（塩野宏『行政法 I 第六版』（有斐閣、平 27）262 頁による。）

³⁵ 第3回 I R 推進会議（平 29.5.31）議事録 34 頁、第4回 I R 推進会議（平 29.6.13）議事録 31～32 頁

³⁶ 第6回 I R 推進会議（平 29.7.4）議事録 30 頁

イ カジノ面積の上限値

カジノ施設の規模を規制するに当たっては、面積の上限値（絶対値）を定める方法、施設内に占める割合を定める方法が考えられるが、前述のとおり、「取りまとめ」では、依存症予防等の観点から、相対的な基準とともに、面積の上限値を定めるべきとされた。

これに関し、附帯決議第3項では、I R施設全体に占めるカジノ施設の規模に上限等を設ける、一体としてのI R区域の整備が主眼であることを明確にする、とされている。発議者は、「シンガポールでは全施設面積の約3%にカジノフロア面積は抑えられているが、これを大いに参考にしていすべきだと考えている」旨答弁している³⁷。

施設内に占める割合を定める場合、I R全体の規模に比例してより大規模なカジノ施設を設置することが可能となるため、政府が実施した説明・公聴会等では、投資効果の観点から施設内に占める割合を定める方法によるべきとの意見も出されている³⁸。

(3) 弊害防止対策

ア 依存防止対策

依存防止対策としては入場料の賦課、入場回数制限等が検討されている。

入場料の水準について、発議者は、「シンガポールでは、内国人に対しては、1回日本円で7千円から8千円ぐらいの入場料を徴収し、さらに自己申告あるいは家族申告による入場排除措置もとられている。そのほか、教育、予防の措置をしっかりととることによって、この数年間でシンガポールのギャンブル依存症比率は逆に低下していると承知しており、我が国が目指していすべき方向もそうであるべき」旨答弁している³⁹。I R推進会議では、収益性に対する影響を最小限に抑える必要性が示される一方、日本人の利用者を少なくする観点から高く設定すべきとの意見や、入場料の設定は地方自治体に任せべき、との意見も出されている⁴⁰。適正な水準については開業後に見直すことも可能であると考えられ、まずは開業時に依存症者が増加しない程度の水準が求められる。

なお、I R議連の「基本的な考え方」では、入場料については、国及び地方公共団体は、各々政令ないし条例で定めることにより徴収できるとされている。

我が国で長期と短期の入場回数制限を設けることについて、一般国民に適用している国がほとんどなく、過剰な管理措置に思える旨の意見⁴¹、入場管理のためにマイナンバーカードを用いることについて、カード保有率⁴²の点からI Rに対する投資額が大きく目減りしてしまう旨の意見が出された⁴³。附帯決議第8項において、依存症予防等の観点から、カジノには厳格な入場規制を導入することとされており、これを踏まえた検討が求

³⁷ 第192回国会参議院内閣委員会会議録第9号3頁（平28.12.8）

³⁸ 「取りまとめ」に係る説明・公聴会配布資料5「提出意見の概要」関西ブロックなど

³⁹ 第192回国会参議院内閣委員会会議録第9号3頁（平28.12.8）

⁴⁰ 第6回I R推進会議（平29.7.4）議事録9～14頁

⁴¹ 第5回I R推進会議（平29.6.20）議事録23～24頁。なお、第5回I R推進会議配布資料3によると、シンガポールでは本人・家族の申請に基づき月8日が上限、韓国では事業者による自主的措置として月15日が上限とされている。

⁴² 全国におけるマイナンバーカードの人口に対する交付枚数率は、平成29年8月31日現在、9.6%である。

⁴³ 第5回I R推進会議（平29.6.20）議事録23～24頁など

められる。

イ 暴力団員等の入場禁止、マネー・ローンダリング対策等

暴力団員以外の反社会的勢力に係る情報提供について、警察庁は、「制度の運用の中で検討していくべき問題」である旨説明している⁴⁴。I Rは海外からの旅行客を呼び込むことが目的の一つとされる以上、海外の反社会的勢力も含めた対策が必要と考えられる。

マネー・ローンダリングについては、F A T F 勧告に従った法制度を定めることは、マネー・ローンダリング抑止のための最低水準と考えるべきで、顧客の賭け行動の記録の導入等も含め抑止策を検討・導入する必要があるとの指摘がある⁴⁵。

(4) 公租公課等の水準、使途

公租公課等の具体的な水準、使途について、「取りまとめ」では具体的な数値は示されておらず、今後検討されていくと考えられる。

水準、使途については、I R推進法の基本理念において、地域経済の振興への寄与、カジノ施設の収益の社会還元が掲げられ、附帯決議第15項において、納付金の使途として、社会福祉、文化芸術の振興等の公益のために充てることの検討や、納付金に係る制度設計に当たって、弊害防止対策の実施、周辺地方公共団体等に十分配慮した検討などが示されていることを踏まえる必要がある。

「取りまとめ」では、公租公課等の水準について、諸外国との比較などにより定めるとされたが、国ごとに規制や観光資源等の環境が異なる中で合理的な比較が可能なのか、国内の他の税率等と比較して適正といえる水準となるのか、今後の議論が期待される。

公租公課等の使途について、I R推進法等で示された広範な使途が想定される収入額を上回っていることから一般財源とされたが、示された使途の中での優先順位、国と地方の配分等について具体的な検討が求められる。

なお、I R議連の「基本的な考え方」では、地方公共団体は、国とは別個に条例で定めることにより、納付金を徴収できるとされている。

(5) I Rがもたらす経済効果

経済効果に関して、発議者は、「1年間の合計消費支出が、東京でそれなりの規模の想定されるものを行った場合には2.2兆円、大阪は1.6兆円、雇用創出に関しては、東京で10万3千人、それから大阪で7万7千人、国税、地方税について、東京では4,700億円、大阪では3,400億円とのシミュレーション結果がある」旨答弁している⁴⁶。

ただし、カジノ施設の面積制限は投資意欲にマイナス影響を与える、日本独自の魅力的なI Rをつくらなければ客が来ず、経済効果も想定以下になりかねない、などの指摘があり⁴⁷、答弁どおりの経済効果を得られるか不明である。実際の経済効果は制度設計によって

⁴⁴ 第5回I R推進会議（平29.6.20）議事録39頁

⁴⁵ 高橋良裕ほか「I R実施法制定に向けた論点整理－反社会的勢力対策の見地を中心として－」『金融法務事情』No.2070（平29.7.25）27頁

⁴⁶ 第192回国会参議院内閣委員会会議録第11号36頁（平28.12.13）

⁴⁷ 『毎日新聞』（平29.8.1）

変動すると考えられることから、所期の効果を得られるように工夫する必要がある。

6. おわりに

「取りまとめ」は、I R制度の具体化に向けたスタートと位置付けられており、詳細な制度設計は、今後政府によって行われる。制度設計の全体像が明らかにされた後、カジノに係る違法性阻却の要素を満たしているか十分なチェックが必要となる。

そもそもカジノを含むI R導入の目的は、カジノで得られる収益を起爆剤としてM I C E等の整備を進め、観光分野における国際競争力を高めることである。今後の検討に当たっては、カジノが一定の弊害をもたらすことを前提として、その極小化のための規制と経済効果とのバランスをどのようにとっていくかが重要となる。カジノのみに頼ることのないI Rを目指すためにも、民間の創意工夫を生かした日本独自のI Rの設置、運営が進められていくことが期待される。

また、I Rの制度設計は限られた区域にI Rの整備を「特権的に」認めるという性格を持つことから、区域認定に係る審査等を公正・公平に行うことを担保するため、手続の透明性を確保する情報公開、適切な認定基準の策定が求められる。

(えのもと なおゆき)