

我が国におけるカジノ導入をめぐる状況

地域経営戦略室 主席研究員 妹尾 雅夫
研究員 大崎 紀子

カジノ導入をめぐる動向

我が国において、カジノ法制化及びそれを前提とした動きが顕在化して数年経過している。その背景には、カジノを新たな我が国における観光資源として位置づけ、集客の核施設として機能させるという狙いがあることは明らかであるが、その他、地方においては集客人口の増加による地域の再生・地域活性化、また、事業の運営に伴う税収増、雇用効果に対する期待も少なからず存在することは間違いないところである。

そのような地方における期待と並行して、国政レベルでも平成16年6月に自由民主党「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」（いわゆるカジノ議連）による「ゲーミング（カジノ）法 基本構想」が発表され、カジノ事業に関する基本的な制度概要が提示され、その後の議論の道筋が示されたと言えよう。しかし、その後、国政における重要審議事項の山積、国政選挙等の政治日程のため、カジノ議連の活動は一時中断していた。

このような議員連盟の活動は、本年2月に設置された自由民主党の政務調査会観光特別委員会の「カジノ・エンターテインメント検討小委員会」へと引き継がれ、毎週1回のヒアリング、事例研究等の精力的な検討結果を踏まえて、4月に「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―中間とりまとめ」として公表されている。この中間とりまとめを基に、更に議論を深め、今年、夏ごろには「基本方針」を取りまとめる予定としている。

この「中間とりまとめ」の基本的な思想は以前の「ゲーミング（カジノ）法 基本構想」を踏襲したものであり、そのタイトルの「中間」が示すように今後の検討を要する点が少なからず存在する内容となっている。換言すれば、カジノの法制化に関しては、検討、調整すべき点が多く存在することを浮き彫りにしており、今後、法制化に向けて国会の内外での幅広い議論を期待するところである。

以下においては、本中間報告において明らかとされている、今後、検討すべき課題に関して考察を行うこととする。

カジノ導入に際しての論点の検討

カジノ導入に際して検討すべき主要な論点を海外の事例を参考としつつ整理しておくこととする。

1. 制度設計

諸外国に比して、我が国におけるカジノの導入が遅れた背景としては、我が国固有の社会構造、規範意識が大きく作用しており、導入に伴う各種の社会的弊害が意識されてきたからに他ならない。従って、法制化に際して最も重要な事項の一つは制度全体のスキームをどのように構築するかという点にあり、とりわけ国・地方の役割分担及びカジノの設置数・地域をどのように考えるかが制度の運営上、重要な意義を有することになる。この点に関して、「中間とりまとめ」においては、以下のように記述している。

～国と地方の役割分担に関して～

“国はあくまで法的枠組みの提供者、規制者としての役割を担うべきで……一方で、統一的な規制や監視の枠組み、ルールの設定、実施の許諾などは、国が専権を持って担うべきである”と言いつつ、他方、“カジノを含む複合施設（カジノ・コンプレックス）を当該地域に認めるか否かについては地方公共団体が積極的に関与する形で行うことが必要である”。更に、“カジノの施行に関しては、地方公共団体と民間事業者との「協働」によって、実際の施行の枠組みを決定し構築することが重要である”。

以上の文脈に見られる「積極的な関与」、「協働」等の文言の抽象性により、具体的な制度の仕組みが必ずしも明確に浮かび上がってこないが、趣旨としては、国ないしその関係機関が規制、許諾の主体となり、地方公共団体が施行主体となり、実際の運営に関しては民間との連携（別組織の組成、民間委託等）のスキームを想定して

いると推察される。カジノの合法化に関しては、特別法を制定し、刑法による賭博罪の違法性を阻却していくという考えが基本となると考えられ、従って、この問題は当該特別法によるスキームの設計次第となる。この点に関しては、施行主体を誰にするかという問題と併せて議論すべきであり、今後の検討に際しては配慮すべきは以下の点であろう。

規制とライセンスの許諾に関しては、諸外国の例を見ても基本的には、同一主体ないしそれに準じた機関が行っており、この点に関しては「中間とりまとめ」の方向と軌を一にするが、その役割を国ないし地方公共団体のいずれが担うかという点に関して検討を要しよう。考え方としては、「中間とりまとめ」において示された方向に加えて、規制・許認可権限を地方公共団体に付与するとする考え方もあり得る。いずれの方向を採用するかに関しては、立法政策の側面があるが、国による場合、運用段階における公平性の確保が期待できる半面、地域の実情に即した規制が実施できるかという点に懸念が存在する。他方、地方公共団体の場合には、「中間とりまとめ」においてはその可能性は否定されているが、地方公共団体による施行の場合に関する取り扱いをどのように扱うかという問題が存在する。他方、地域の実情に即した規制を実施できるというメリットが存在する。一律性・画一性のもたらすメリット・デメリット及び地域バランスを考慮したスキームの構築が望まれる。

～カジノの設置数・設置地域に関して

この点に関しては、「中間とりまとめ」においては、次のような方向性が示されている。

“カジノは・・・、対象地域・施設数を限定する考え方を採用し、その効果、影響度を慎重に評価しつつ、当面の間、限定された数、限定された地域において施行することを試みるべきである。施行後、・・・段階的に施行数を拡大することを検討すべきである”。

諸外国の事例を踏まえつつ、この点に関する考え方としては、以下のような方向性が存在する。

①数、場所等に関しては、何らの規制を加えず、純粋な市場原理に委ねる場合

アメリカにおけるラスベガス等はその代表的な事例であり、完全な競争原理の下で、新規参入、M&A等が頻繁に行われ、より訴求力の高いエンターテインメント施設が次々に登場し、一大集客地域へと発展している。

②数、場所等に関して一定の規制が存する場合

この場合も国により、様々な形態が存在する。

・法令により、数を限定するケース

カジノ施設は、1箇所とする（オーストラリアクィ

ーンズランド州等）。

・設置数には言及しないが、地域等を指定することにより実質的に限定するケース

例えば、ドイツバイエルン州、フランス等においては、カジノの設置場所を保養地に限定し、かつ、バイエルン州の場合には人口100万人以上という二重のしほりをかけており、実質的に立地場所が限定されることとなっている。

③法令上、数等の規制は存在しないが、政策的に一定の数を限定しているケース

この点に関しては、地方におけるカジノをわが町への期待には目を向けつつも、リゾート法の轍を踏まないためにも、公募段階で競争原理を働かせつつ、合理的な設置数となるような配慮を要しよう。

2. 事業方式

事業方式に関しては、諸外国の事例を鳥瞰するとカジノの位置づけによりそれぞれ様々な形態を採用している。大きな分類としては公設公営、公設民営、民設民営の3つのパターンに分類されるが、一般的には、民設民営の方式が広く普及している。公設公営に関しては、カジノをインバウンドによる観光収入の増加を大きな目的として国策として展開している国、あるいは国民のレクリエーション、保養目的の施設として位置づけている国において採用されている。公設民営方式を採用している国も少ないが、その背景としては、公設民営方式と理念的には同様な公益的な事業としての位置づけを有しつつ、経営ノウハウに関しては民間活力を積極的に活用していく方向を目指している。事業方式に関しては「中間とりまとめ」においては明言していないが、純粋な公営方式は想定していないと見られ、公設民営方式あるいは民設民営方式を当面、視野に入れていると考えられる。

我が国において、どのような事業方式を採用すべきかに関しては、現段階で結論を出すことはできないが、カジノの国家的位置づけ（公益性ないし公共性と収益性とのバランスの置き方等）、国民的コンセンサスの方向性、健全で安心なエンターテインメントとしての効果的な規制の在り方等を総合的に勘案して、慎重に検討を進めていくべきであろう。

3. 事業者の適格性に関して

事業者の適格性に関しては、本事業が少なからず奢侈的な性格を有することから、特別法ないしそれに基づく規則等により慎重に対応する必要がある。諸外国においてもカジノ法及びその運用により厳格な審査を行っていることが窺える。そのポイントは、以下の3点が重要である。

- ・ 適格性の判断基準
- ・ 審査体制

・ 既存の各種法律との整合性

公設民営を採用しているカナダオンタリオ州と民設民営により事業を展開しているオーストラリアの審査プロセス及び判断基準は次のようになっている。

※カナダオンタリオ州の審査プロセス

オンタリオ州における登録業務を行う主体は、1998年に「Alcohol and Gaming Regulation」及び「Public Protection Act」に基づいて州政府内に設立された「Alcohol and Gaming Commission of Ontario」（AGCO）であり、役員会及び最高責任者の下に8つの部門が置かれ、この中の各部門が協働して登録業務を行っている。

①登録の申請

- ・登録希望者は、AGCOの許可・登録部門に申請書提出する。その際の必要書類としては、納税証明書、財務諸表、各企業役員の個人情報開示書（家族構成、借入れ状況等を含む）
- ・申請書の審査に関しては、誠実さや人格面が特に重く見られる。

②バックグラウンド調査

- ・調査・執行局が申請者のバックグラウンドの調査を行う。
- ・調査に伴う費用は申請者の負担であり、企業規模にもよるが大企業の場合で費用は数10万カナダドル、3～4ヶ月の期間を要する場合もある。調査対象者が国外の場合には、海外出張も行われる。
- ・個人情報に関しては、申請書に個人情報の収集を権限を与える旨を示した申請者の書名欄があり、調査を容易に進めることが可能となっている。

③登録の適否

- ・登録の適否に関しては、申請書の正しさ＝人間性の判断として捉えている。また、財務面は特に厳しくチェックされる。

④登録

- ・以上の審査を経て、事業者としての適格性が承認されると、4年間の有効期間を持った登録が行われる。
- ・登録の有効期間中はコンピュータで問題点をチェックしており、4年ごとにバックグラウンド調査が実施され、問題がなければ更新される。

このようにオンタリオ州では、相当の時間とコストをかけて審査を実施しているが、この間、申請が拒否さ

れた場合には、法律部門から申請が不適當である旨の通知が行われ、申請者はこの決定に対して、聴聞会の開催を要求することができるとともに、さらに次のステップとして、裁判所へ上告することも可能という仕組みをとっている。

※オーストラリアニューサウスウェールズ州の審査プロセス

オーストラリアにおいては、クイーンズランド州を始めとして各州がそれぞれ詳細な特別法を制定しており、当該法律に従って独自の規制・運営を行っている。

ここでは、ニューサウスウェールズ州の申請プロセスを概観することとする。

①大臣の指令に基づく公募

- ・カジノを開設する場合には、場所、規模、ゲームの種類等を定めて、規制当局に公募を実施する旨を通知する。
- ・規制当局は公募の手続きを行い、設立の意思を表明したものに、有償で必要な情報を提供する。

②申請者の評価

- ・申請に対する評価としては、2つの側面から行われる。一つは、カジノ自体に関する評価であり、第二は申請者に関わる側面である。
- ＜カジノ自体に関する評価＞
 - ・カジノ施設自体の適切性
 - ・カジノ施設を設置することによる地域の観光、雇用、経済的発展及ぼす影響 等
- ＜申請者の適格性に関する側面＞
 - ・申請者の性格、誠実性、公平性
 - ・法人の株式の所有形態、財務構造の適格性
 - ・カジノ施設を運営するに足る財政的基盤
 - ・カジノを適切に運営するに足るスキルを持った人材の確保
 - ・カジノ運営に必要な経営的スキル

③ライセンスの付与

- ・以上の審査を経て、規制当局が適當である判断した場合には、ライセンスを付与する。
- ・ライセンスの有効期間は、申請者の申請書に記載されている期間がベースとなるが、ライセンス付与の後、3年ごとに適格性の審査を行う。

以上のような非常に厳格な審査を時間をかけて実施するが、審査に要した費用は申請者の負担となる。また、申請に基づく審査の結果に関しては、カジノ特別法で規制当局の決定は最終的（final）であり、いかなる法的対抗手段を存在しないと規定している。

更に、一度付与されたライセンスも適格性の要件を欠いた場合はもちろん、その他、法に規定する事由に該当した場合には、ライセンスの取消し要件に該当し、取り消し処分の対象となる。

以上、カナダとオーストラリアの申請手続きに関して、

そのプロセスを概観したが、今後、わが国においてカジノの導入を図る際に参考とすべき点を挙げておく。

- ☆ カジノ施設が、リスク、多額の金銭の授受を伴うビジネスであるという点に鑑み、非常に慎重な審査プロセスを規定していることに加え、審査の内容がカジノの事業内容、申請者個人、法人の企業構造等多岐に亘っていること、
- ☆ 審査に関しては、規制当局自体、高度な専門性を備えていることに加え、必要に応じて、監査法人、公認会計士、建築の専門家、コンサルタント、警察・税務署等の外部機関との連携を図り、審査の専門性、厳格性を高めていること
- ☆ 審査には多額のコストを伴うが、受益者負担という観点から申請者の負担としていること
- ☆ 申請の可否に関して、申請者がそれを争う法的手段を付与するか否かに関しては、国により異なるが、立法政策として特別法の定めによることが可能と考えられる。
- ☆ 申請者の適格性に関しては、申請時のみならず、ライセンス賦与後もその有効期間、日常的にチェックされ、申請後の欠格事由の有無、定期的な適格性の要件の慎重な見直し等を行い、事業者の適格性のチェックの管理が恒常的に機能していることが特徴的である。

以下に、シドニーの事例を挙げ、具体的な審査プロセスをレビューしておくこととする。

- * 1993年7月 シドニーカジノ募集要項配布
規制当局と専門家によって作成された2分冊1,000頁に及ぶ膨大な資料。14の事業者が関心を表明
- * 1993年8月 4社が必要資料を提出
必要資料とは、自社の詳細に企業情報、入札金額、設計図、カジノ運営に必要なノウハウを証明する資料 等
- * 1993年11月 最終的に3社が最終的な資料を提出
- * 1993年11月から規制当局の審査開始
具体的な審査内容は以下の通りである。
 - ・ 商業委員会、開発諮問委員会の審査への参加
 - ・ カジノの規制の観点から、サーベイランス委員会への諮問
 - ・ 警察への照会
 - ・ 企業経営に関しては、デトロイト・トーマツ監査法人への審査の依頼
 - ・ 会計検査院への諮問
 - ・ 独立腐敗防止委員会(the Independent Commission Against Corruption)へのアドバイスを求める
- * 規制当局によるレポートの作成
 - ・ 企業レポート(申請企業、個人、関係者のバックグラウンド資料)
 - ・ 警察委員会レポート(申請者、個人、関係者の犯罪歴等に関するレポート)
 - ・ カジノサーベイランスレポート
 - ・ 財務レポート
 - ・ デザインレポート
- * 1994年12月 Sydney Harbour Casino Ltd 社にライセンスを発行

3. 結びに代えて

以上、わが国にカジノの導入を検討するに際して特に重要と思われる点に関して、主として諸外国の事例を参考としつつ、検討を行ってきた。しかし、ある意味でこれはカジノの導入を前提とした議論であり、導入した後、如何に不正を排除し、公平性を担保するかという観点からの検討であり、より重要な論点はそもそもわが国にカジノを導入するか否かの議論である。この点に関しては、カジノの導入に積極的な意見を集約すると次のようになる。

- ・ 財政的に厳しい状況の中で、新たな財源の確保に資する
- ・ 地域の観光の目玉として地域活性化の効果が期待できる、更に、この議論の延長線上に国際観光客の来訪が期待できる
- ・ カジノを禁止することにより、かえってアンダーグラウンド的にカジノが横行することから、むしろきちんとした規制を行いつつ合法化したほうが、治安等を確保できる 等々である。

これらの議論に共通していることは、カジノのもたらすプラスの効果に対する期待であり、最も重要な“誰のためのカジノか”という視点が希薄であり、決定的に欠落している。日本人も海外旅行の経験が豊富になり、多くの人が海外での楽しみ方を十分に身に付け、海外でのカジノ施設を訪れる人も増えているが、多くの人はスロットマシン等のマシンゲームへの参加であり、海外のカジノ関係者へのヒアリングの結果でもテーブルゲームに参加している日本人はごくわずかである。確かに、海外での不慣れな言語の中で、テーブルゲームに参加するにはそれなりの経験と勇気を要しよう。しかし、それだからこそわが国においてカジノを“国民的エンターテインメント”にまで高めていくためには、具体的にわが国においてどのようなカジノを実現するかということをより明確にし、国民的議論を踏まえた形でのカジノを実現していくことが最も重要なステップである。

ラスベガスが、今日あるのはそれなりの時間と莫大な投資を要していること、また、アメリカのニュージャージー州、韓国の済州島におけるカジノ施設は入場者の足が途絶えて、一部、ゴースタウン化したり、経営的に非常に厳しい状況にあること等を他山の石として、今後、慎重な国民的議論を期待するところである。

(注) 本稿は、弊社が実施した東京都「平成17年度東京都都市型観光資源に関する調査研究」をベースとして加筆したものである。