

カジノ・エンターテイメント導入に 向けた基本方針

5月15日

～自由民主党観光特別政策委員会・カジノエンターテイメント検討小委員会
「基本方針」の読み方～

美原 融

日本プロジェクト産業協議会複合観光事業研究会
(株式会社三井物産戦略研究所PE室長)

政治のイニシアチブ

～現状は違法。行政官ではなく政治家が強力なイニシアチブ
を発揮し、行動することが制度創出の原点になる～

自民党議員連盟の動き

「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」 3年27回(議員130名)

- 与党議員連盟設立(14年12月)
- 与党・府省庁間協議(16年3月～)
- 与党議連基本構想発表(16年6月)
- 与野党連携模索(16年末～17年初)
- 政局混乱(17年)総選挙:停滞
- 議員連盟の再構築(19年12月)

- ✚ 観光小国日本に対する反省
- ✚ 日本には無い魅力的な観光資源、
- ✚ 雇用増、税収増、地域開発
を目的とするカジノエンターテイメント
実現に向けた議員の動き

時間の問題で超党派議連へと改組し、立法化への動きが始まる予定

自民党・政調・小委員会の動き

- 自民党「政務調査会・観光特別委員会」カジノエンターテイメント小委員会(1年半17回)
- 平成18年2月:観光特別委員会(委員長愛知和夫衆議院議員)にカジノエンターテイメント検討小委員会を設置(小委員長岩屋衆議院議員)
- 15回開催(2月15日、22日、3月1日、8日、15日、22日、30日、4月5日、13日、27日、5月11日、18日)省庁ヒアリング5月23日(内閣官房、総務省、財務省、経済産業省)5月25日(内閣府、金融庁、警察庁、法務省)
- 平成18年6月:「**カジノ・エンターテイメント導入に関する基本方針**」を策定・公表
- 平成18年12月:野田聖子衆議院議員が小委員会 委員長に
- 平成19年:小委員会再開されるも進展なし
- 平成19年12月:再度岩屋議員が小委員長に

現状

- 政権与党の政務調査会による立法化へ向けての調査検討：
 - － 政権与党としての正式なアプローチ
 - － 与党政策責任者会議における報告(2月)
- 関連府省庁も全ての議論に参加：
 - － やる、やらないという議論ではなく、どうやるかの議論
- 賛同する政治家層の拡大：
 - － 確実に増えている与党政治家の賛同
 - － 民主党～自民党連携(与野党対決法案にしない合意形成)
- 政策の枠組み・方針の決定：
 - － 実現へ向けての大きなステップ

民主党

- 民主党内部での受け皿:

- 娯楽産業健全育成研究会(51名)
- 1999年発足。本来の設立目的は風営適正化法の適用範囲からパチンコ業界を除外すること、換金行為の完全な合法化を柱とすることで、2007年「遊技場営業の規制及び業務の適正化等に関する法律案大綱」などを公表している。
- パチンコ合法化とミックスした場合、カジノ法は混乱しうる。同床異夢にならない議論と合意形成が必要。

- 幹部

- 会長:古賀一成
- 副会長:岩国哲人、前田武志、
- 事務局長:牧義夫

刑法が賭博行為を禁じる理由

- ① 社会的秩序が乱れる
(放置した場合、悪・組織悪が跋扈し、収益を犯罪行為に使いかねない)
- ② 公序良俗を害する、善良な風俗環境に反する
- ③ 青少年に害を与えうる
- ④ 依存症患者が増える

規制し、禁止することにより、社会を守る、国民を保護する

賭博行為の政策的位置づけ

社会的コスト

社会的秩序環境悪化
(変な人が集まる)

賭博依存症患者の増大



経済的恩恵

税収増

雇用増

地域経済活性化・再生

観光客来訪増

顧客消費効果増

関連産業波及効果

公営賭博の政策的位置づけ

我が国における事例

自転車競技法

自転車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため

モーターボート
競走法

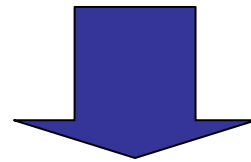
船舶、船舶用機関及び船舶用品の改良及び輸出の振興並びにこれらの製造に関する事業及び海難防止に関する事業その他の海事に関する事業の振興に寄与することにより海に囲まれた我が国の発展に資し、あわせて観光に関する事業及び体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資するとともに、地方財政の改善を図る

スポーツ振興投票
の実施に関する法律

スポーツの振興のために必要な資金を得るため

カジノ(ゲーミング)法(案)

法律の目的(どう定義するかで法律の骨格や枠組みが決まる)



国際競争力のある滞在型国内観光の振興により内外の観光客数を増大し、雇用増大、地域経済の振興を図り、国と地方の財政に資するために、国民及び来訪観光客に金銭を賭すエンターテイメントとしての新たな遊技を提供することを目的とする。

制度の枠組みの基本的選択肢

～なんでもありではない。我が国の制度や慣行に適合する
枠組みであることが全ての前提になる～

制度の枠組みの基本

- 選択肢①: 刑法規定そのものを変え、カジノ賭博を「合法化」する:
 - Decriminalization (非現実的)
 - 刑法自体を変えることは単純ではない
- 選択肢②: 刑法第35条: 正当行為(別途法律で定めることで、正当性を確保し、刑法上の違法性を阻却する)
 - 原則は違法。法が定めた特定の状況においてのみ、違法とはならない。よって、この場合、「カジノの合法化」という表現は必ずしも適切ではない。
 - あらたな立法行為が必要。
 - それなりの公益性、公共性が必要(違法性を阻却するにたる根拠)

(歴代法務大臣はいずれかの所管官庁が選択肢②により立法化することを目指す場合、協力する旨の発言を繰り返している)

選択肢の在り方①:どこで？

- **Where?**
- **自由な提案、一定の基準に達する提案の場合、どこでも、何か所でも自由に認めることはありえない。**
 - 何でもありではない。
 - 地域社会が反対する場合、設置すべきではない(住民の意思を反映させ、行政府や立法府の一方的意思のみでは実現しないメカニズムが必要)。
 - 複合観光施設としての地域政策としての位置づけが必要
- **国が一方的に政治的に決める時代ではない。**
 - 公共工事の箇所付けと一緒にさせない(腐敗、癒着がおこりやすい)
 - 公明性、公平性、透明性が必要

選択肢の在り方②誰が？

- Who?
- 国が直轄、カジノ公団？特殊法人？
 - ありえない。
 - 時代の流れに逆行する(国はイネーブラーであっても、自らが担い手になることはない)。公的主体がすべてを担うことは無理。
- 特例的な許諾により民間事業者に施行を認める
 - 民による賭博行為、巨額な超過利潤、射幸心を煽る行為等を特定民間主体が担うことに国民的認知が得られるか？
 - パチンコとの仕分けは極度に難しくなる。法律の枠組み再構築が必要になってしまう
- 民に運営を委ねる。但し、官(地方公共団体)をかませバランスを図る
 - 国から地方へ、官から民へ

選択肢の在り方③:如何に？

- How ?
- 地方公共団体に委ねる:
 - ①地域社会における政策的位置づけ、
 - ②施設の機能・あり方の定義、
 - ③地域社会の合意形成等を委ね、発案し、国に提案させ、国が、地域・地方公共団体を選定する。
 - 手順、判断基準等は透明性、公平性を確保し、あらゆる恣意的な判断を避ける。
- 実際の施設整備と運営は包括的に民に委ねる:
 - 地方公共団体が国から施行する権利を取得し、当該地方公共団体が、カジノ施設を自らの資金調達により、企画、建設、運営できる主体を選定する。
 - 公設民営ではない。民に資金調達させ、整備をさせる。カジノを施行する権利のみを官が保持、運営は民に委ね、リスクと便益を分担しあう仕組みを志向する。

基本的な制度の考え方

～基本的な枠組み：現状に至る議員の基本的な枠組みに関する考え方～

考え方①：地方自主権は制限

- **刑法第35条に基づく規定：**
 - － 閣議決定した地方分権化推進計画の例外事項（刑法上の違法性が例えば県毎により違うということありえず、全国共通）
 - － 公共秩序を保持するために、国が経営や運営に一定の介入をする余地
 - － 全てを地方公共団体に委ねる仕組みは機能しない。
- **国の関与はどうあるべきか（大きな課題）：**
 - － 国は地方公共団体に施行を委ねながらも、関連しうる主体による行為や行動、帰結を監視し、かつ規制する。
 - － 国による統一的な規制の方が効果的かつ社会的費用も安くなる。
 - － 勿論基本は抑制的にする。

考え方②：施行数を限定する

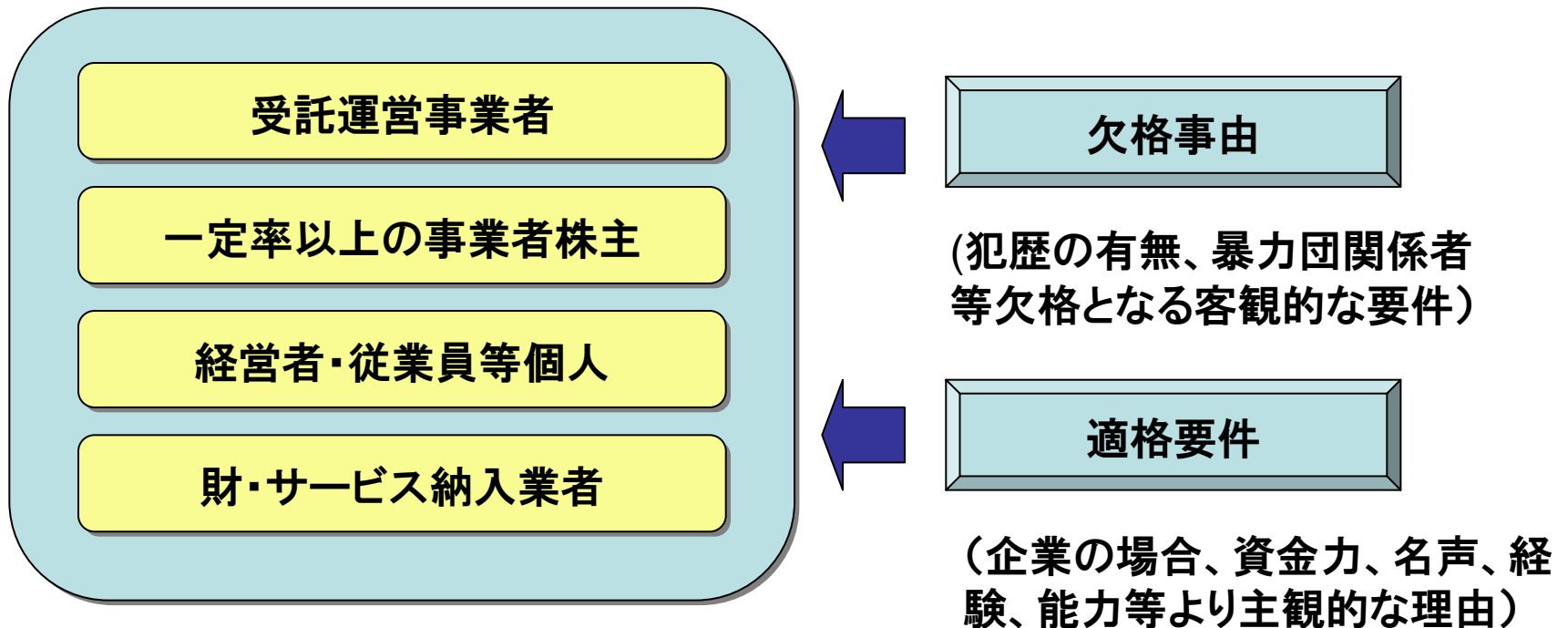
- **全国津々浦々に必要な施設ではない：**
 - 乱立は事業性を悪化させ、レベルの低い賭場により秩序が乱れるのみ
 - カジノに関する限り過度の競争は好ましくない(射幸心を煽る競争に繋がるため)
- **当面2～3ヶ所に限定して実施：**
 - カジノ立地の振興効果を発揮できる政策的効果の高い地域を優先する。
 - 地域選定判断基準等は閣議決定、透明な手続きで自治体の提案に基づき、地域を選定する
- **上記実績を検証しつつ、最大10ヶ所に段階的拡大：**
 - まず、限られた施行を実現し、政策効果を検証する。
 - その後、慎重かつ段階的に実施

考え方③：単純認可事業としない

- (申請主体、申請行為を制限しない)単純認可事業とはしない：
 - 施行数の限定、場所の限定。
 - かつカジノに関与できる主体は制限される(誰でも参入できることにはならない)。
 - 施行許諾は一種の国による特許に近い(不法行為等あった場合、取り消しの対象になりうる)。
- 施行に関与する個人法人は全て認証の対象：
 - 欠格要件(客観的)と適格性要件(主観的)を法定する。
 - 当該主体の申請に基づき、国の機関が個人の情報を含め詳細に背景を調査する。
 - 犯歴のある主体や過去・現在暴力団組織と関係があった、またはある主体は論外で排除。

欠格要件と適格性要件

～業に従事するに際し、厳格な審査の対象になり、申請・認可が必要～



リスクのある主体は一切業の中に入れさせない(包括的参入規制)

考え方④：国の規制機関

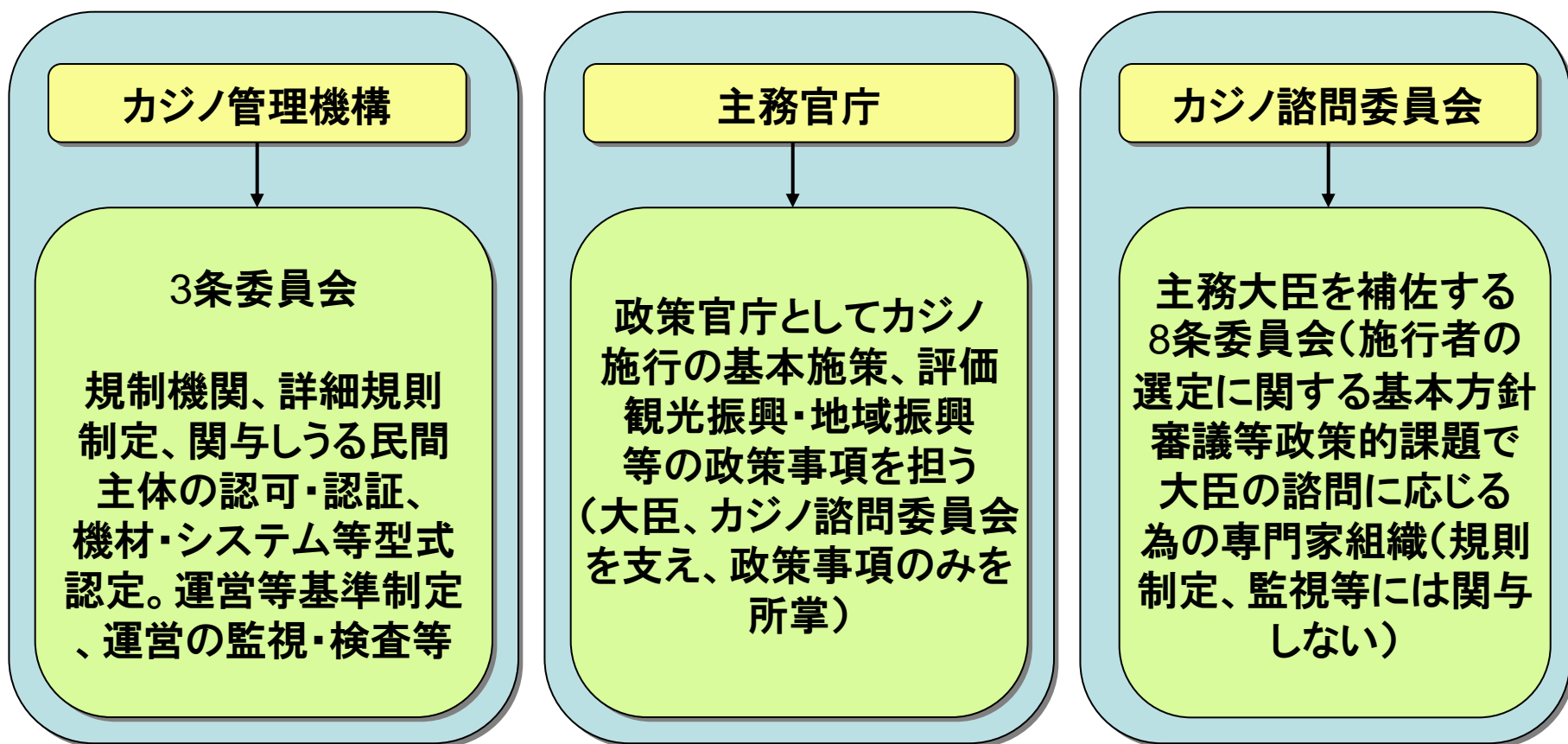
国の機関：あるべき姿：

権限を集中させず、合理的に分散させる(癒着、腐敗は認めない)
天下りは認めない

- **カジノ管理機構(3条委員会、国の機関)**
 - 規制機関(詳細規則等を制定し、施行の安全性、健全性を担保する包括的な検査・監視・管理権限、行政調査権)
 - 関与しうる民間主体(個人・法人)、機材等納入業者、機械納入業者等の認証
- **カジノ諮問委員会(8条委員会、国の機関)**
 - 所管大臣の諮問機関(政策、地域選定等)
 - 国家行政組織法第8条に基づく審議会等、有識者で構成。

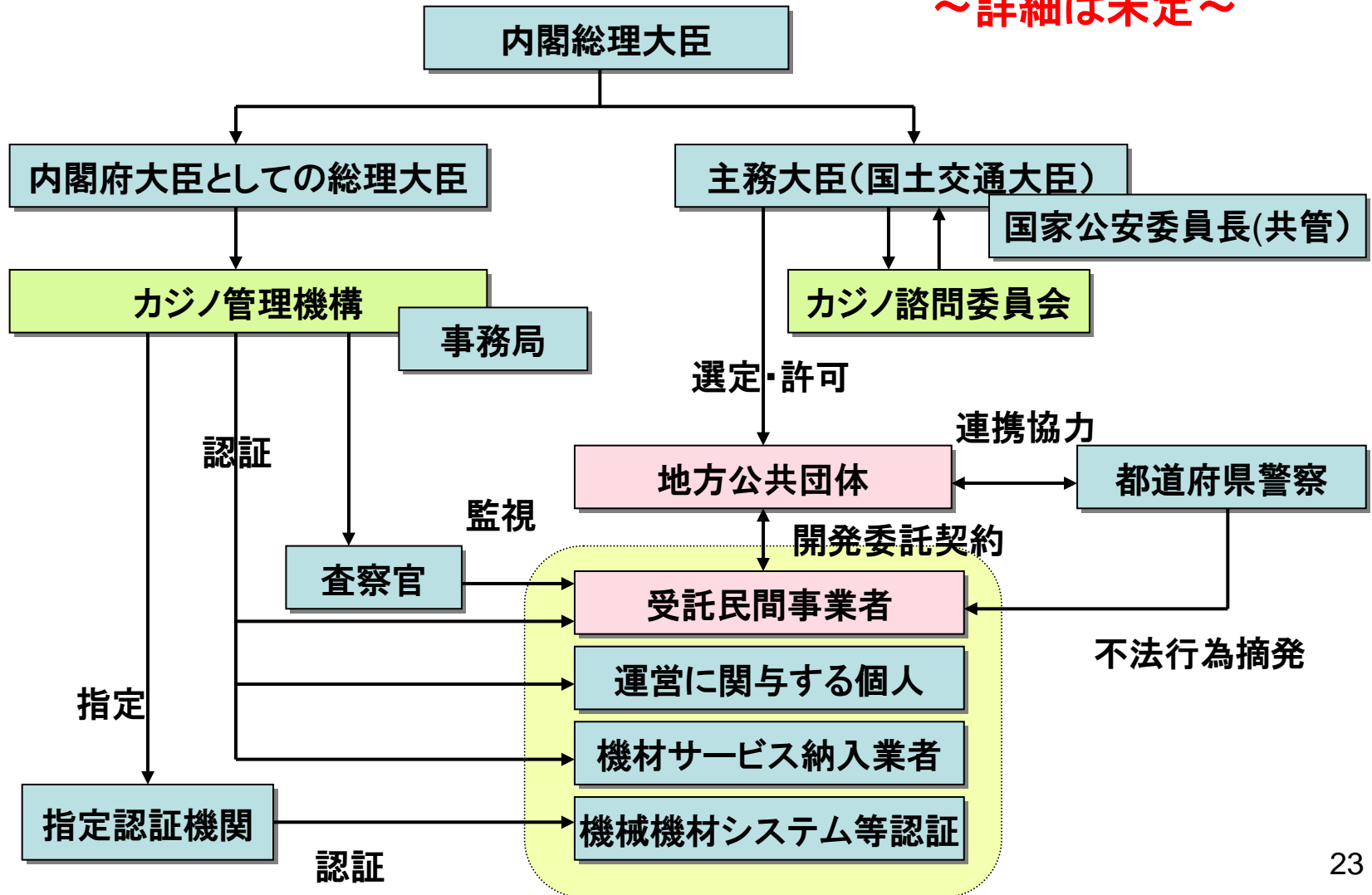
国の機関とその役割

～詳細は未定～



基本的な枠組み

～詳細は未定～



考え方⑤：厳格な規制と監視

～どの部分をどの程度まで如何に規制し、監視の対象とするかは未定～

民間個人・法人の運営関与
に関する参入資格制限

潜在的リスクのある主体をカジノ
運営の中に入れさせない

様々な行為規制

あらゆる不法行為を監視し
摘発する規制と仕組みが設置さ
れる

現場における24時間監視

運営手法手順等の認証要件

犯罪がペイしない仕組み
(必ずバレル)
(ばれたら、厳罰の対象)

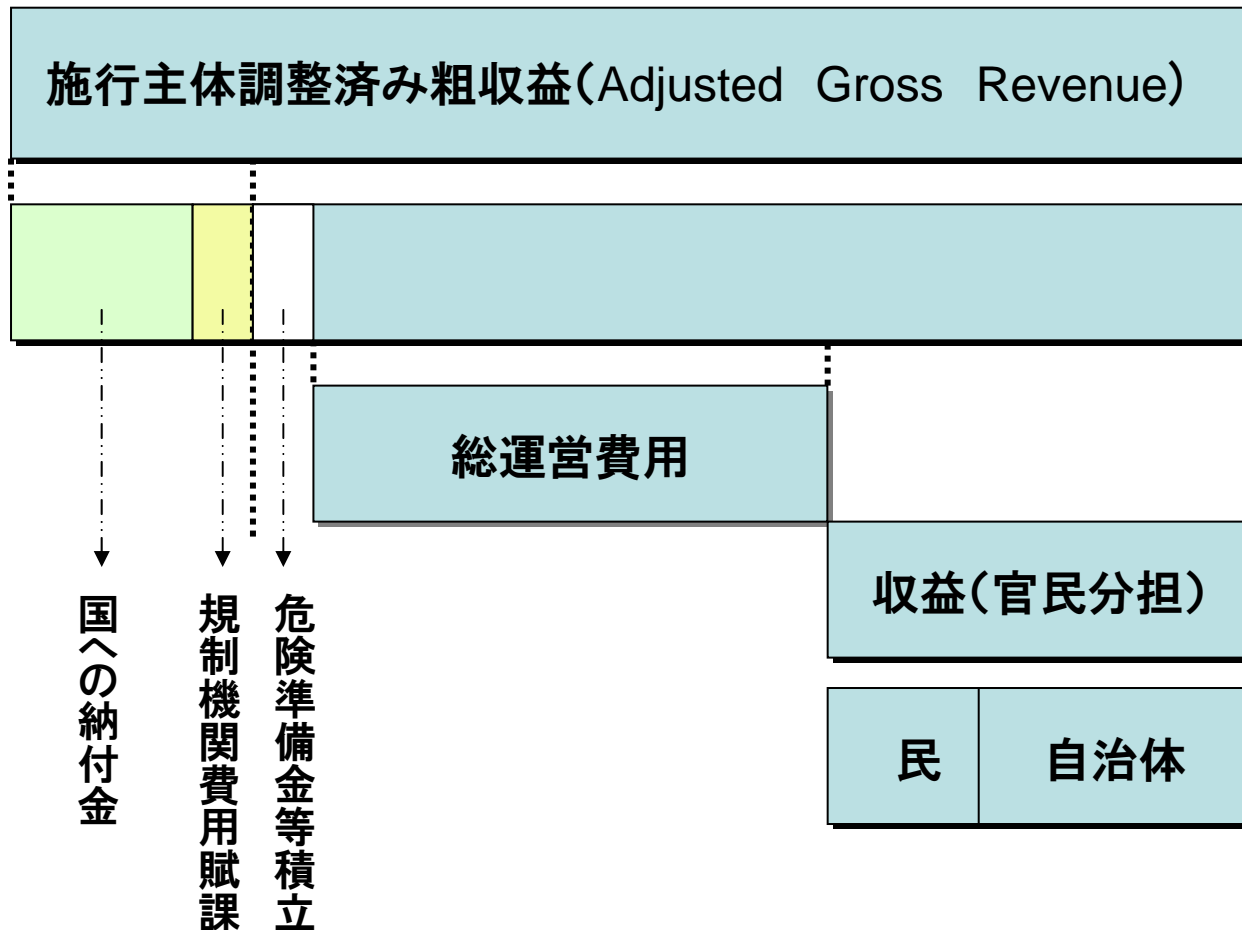
使用機材等の認証要件

主要契約等認証要件

不正、いかさま、偽造を防止
するあらゆる先端技術の祭用

考え方 ⑥ 収益分担

～税や収益分担などの基本的事項は全くの白紙でこれからの議論～

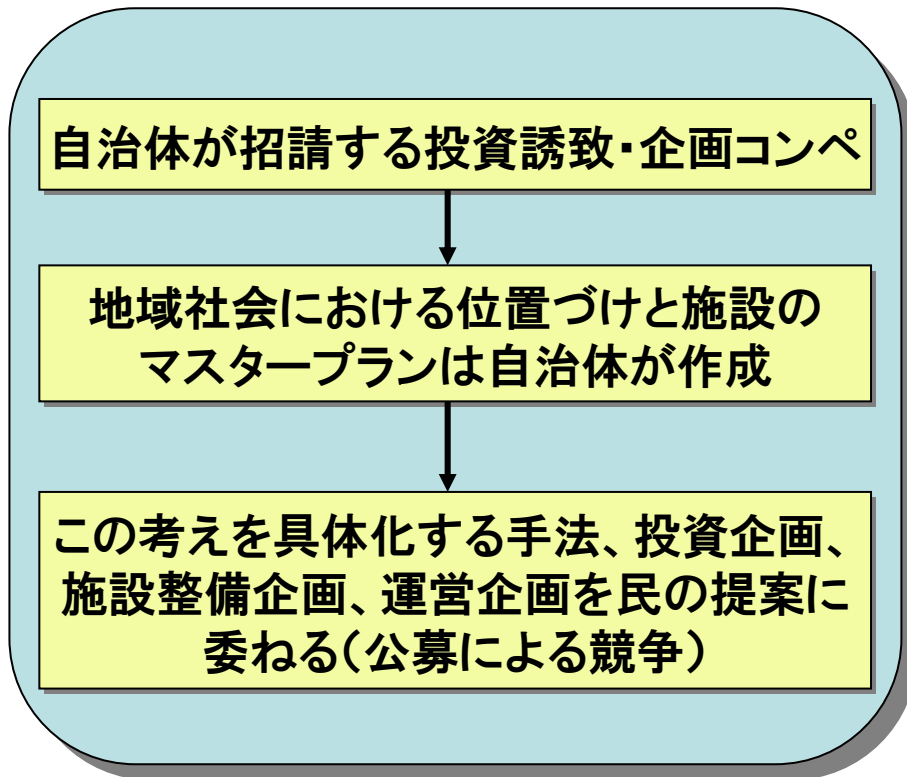


実務上の検討課題

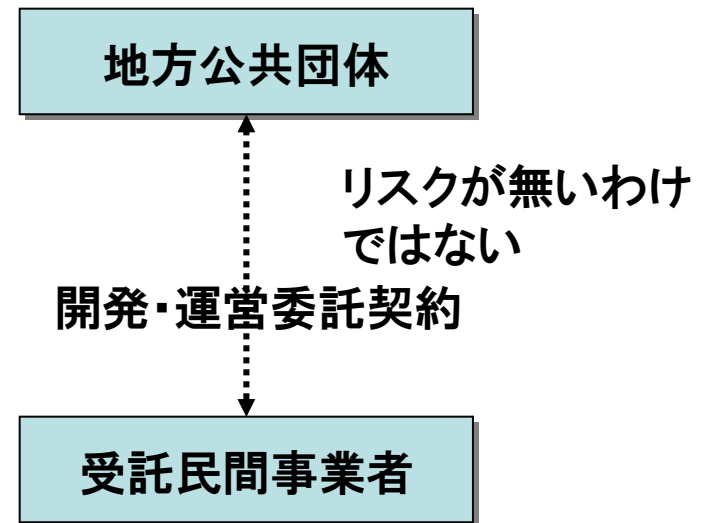
～法律案としての枠組みが実務上機能することが全ての前提になる～

実務上機能するか

～役割とリスクは官民で分担されることが基本になる。単純ではない～



(方針と枠組みを考え、民に実現を委ねる)

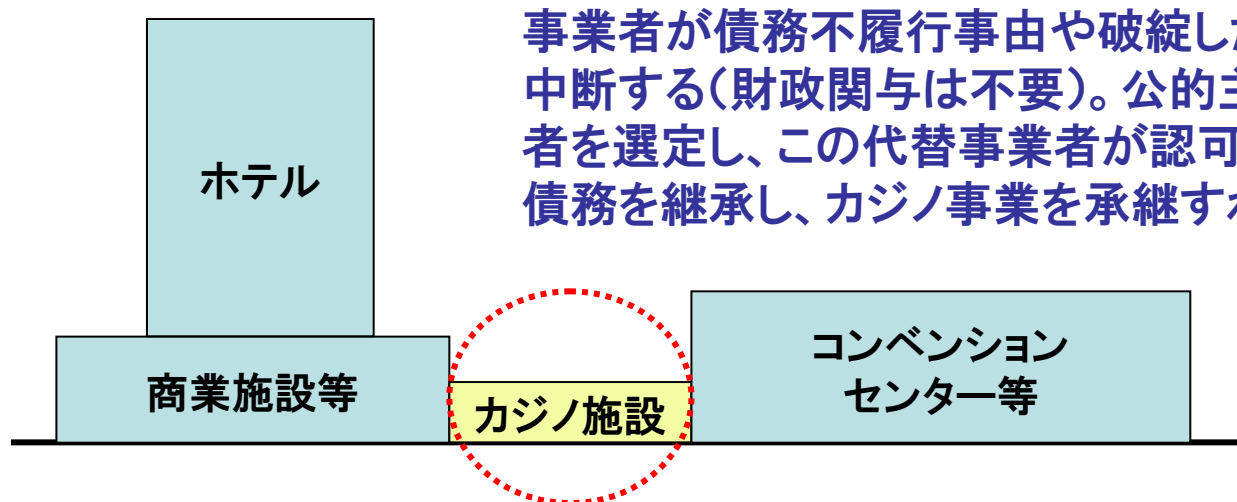


(提案し、実現し、運営を担う)

リスク分担の在り方

公的主体(地方公共団体)	民間事業者
法律上の施行者	受託運営事業者(開発、実現、運営)
事業の全体計画、年度計画等承認、底地所有権(普通財産)	実施計画、資金調達、施設整備、運営体制具備、運営の受託(施設所有権)、中期・年次経営計画、施設整備維持計画、備品調達計画等の作成
施行の許可取得と維持(国の機関との関係)	従業員の雇用、訓練, 法遵守の為の教育(法人・個人の認証取得とその維持)
周辺環境整備、議会对策・地域住民対策	地域社会との共生施策への参画と協力
都道府県警察との協力・連携	施設の警備・監視
依存症患者対応施策の財源確保	依存症患者対応施策の企画・枠組み構築、協力、実践
収益の公益目的の為の支出、対住民説明責任	マーケティング、対顧客サービス、プロモーション、イベント企画等顧客誘致施策の実践

施設の所有権？選択肢①



土地：普通財産である土地の貸与、あるいは民に対する売却

施設所有権：民、減価償却：民

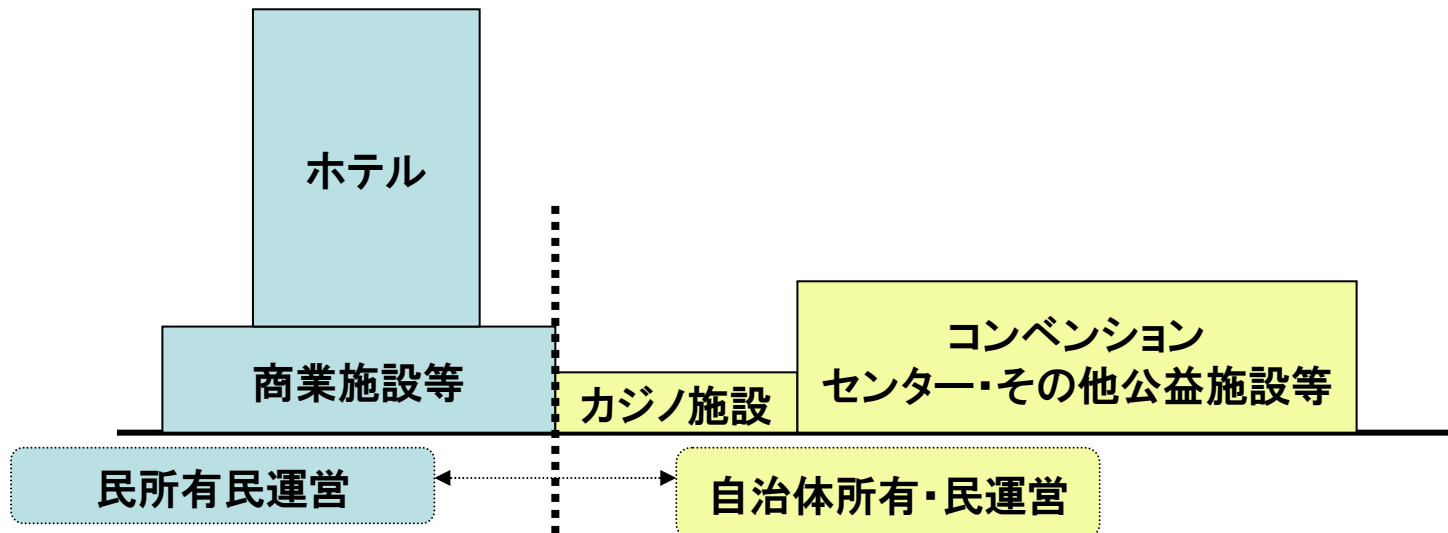
カジノ施設の機材・機械・システム等：民の所有、民による整備

カジノ施設の実際運営従業員：民の雇用

カジノ施設をカジノ施設として運営する権利：地方公共団体(担保、譲渡不可)

カジノがもたらす収益：官民で分担(費用や追加投資等の定義：協議し決定)

施設の所有権？選択肢②



土地：普通財産である土地の貸与、あるいは民に対する売却

施設所有権：二つにわけ、民所有部分と官所有部分に峻別する(但し統一して民が運営)

カジノ施設の機材・機械・システム等：民の所有、民による整備

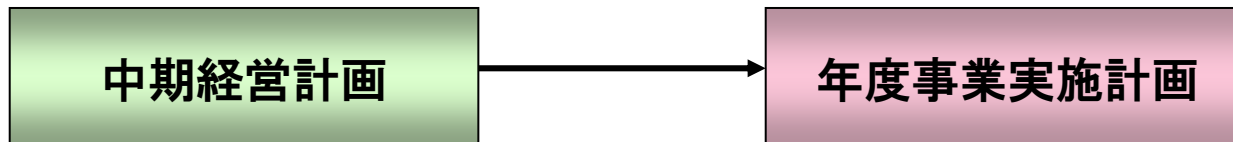
カジノ施設の実際運営従業員：民の雇用

カジノ施設をカジノ施設として運営する権利：地方公共団体(担保、譲渡不可)

カジノがもたらす収益：官民で分担(費用や追加投資等の定義：協議し決定)

リスク・費用・収益の分担

～単純な形にするか、公的主体もリスクを取り、収益を最大化させる等多様な選択肢が存在する～



コスト・プラスフィー＋インセンティブボーナス方式

オープン・ブック方式

リバースオークション方式によるリターン・費用・分配
決定

対公的主体定額フィー保証支払方式

残された課題

～ 法案の原案は自民党のインナーで検討中。まだ課題
はある ～

残された論点

1. 国と地方自治体：
 - － 基本的な関係の整合性
2. 収益配分のメカニズムと用途：
 - － 国と地方、地方と民間
3. 国の機関のあり方：
 - － 権限、所掌範囲、地方と民間との役割分担
4. 規制の内容・深さ・程度：
 - － 国民の権利を規制する法律。その内実をどう定義するか。