

2014年7月4日 全9頁

《実践》公共インフラ関連ビジネス

統合型リゾート（IR）構想と検討課題（1）

コンサルティング・ソリューション第一部

主任コンサルタント

原田英始

[要約]

- 6月18日にいわゆる「カジノ法案」が衆議院内閣委員会で審議入りした。政府はカジノを含む統合型リゾート（IR）を国家の経済成長の柱とし、成長戦略の起爆剤とする意向だ。本稿ではカジノ合法化までに議論されるべきわが国における賭博等に関する法制度、カジノの経済効果、メリット・デメリット、世界のカジノ事情、わが国のギャンブル事情、既存ギャンブルとカジノとの関係について取扱う。
- わが国の賭博に関する現行の法制度の下では、公設公営の賭博及び富くじ、具体的には競馬、競艇、競輪及びオート（3競オート）と宝くじ及び toto のみが合法とされている。現在提出されているカジノ法案は民設民営のフレームワークを採用するものとされているが、これは現行法上、違法となるため、刑法の解釈を変える必要が生じる。わが国の根幹法のひとつを解釈変更することとなるため、作業は難航することが予想される。
- 仮に、カジノの法制度に関する論点整理を経て、民設民営のカジノが合法化されたとして、目下グレーゾーンと位置付けられているパチンコ（パチスロ含む）の法解釈に与える影響についても検討が必要である。

カジノ法案と国家の成長戦略

6月18日に「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（IR推進法案、通称：カジノ法案）が衆議院内閣委員会で審議入りした。本法案は第186回通常国会の会期末ぎりぎりになって審議入りの運びとなったものであり、今通常国会での採決は時間的な都合もあり見送られたが、継続審議となり、秋の臨時国会での成立を目指すと伝えられている。

5月30日には安倍首相がシンガポールを訪問した際に、カジノを含む統合型リゾート（IR）「マリーナ・ベイ・サンズ」と「リゾート・ワールド・セントーサ」を視察し、統合型リゾート（IR）は将来の経済成長の柱になり得るとの見解を示した。また、6月24日に日本経済再生本部の産業競争力会議が公表した『「日本再興戦略」改訂 2014-未来への挑戦-¹』の中では、「二. 戦略市場創造プラン テーマ4：世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現 4-②観光資源等のポテンシャルを活かし、世界の多くの人々を地域に呼び込む社会 ③世界に通用する魅力ある観光地域づくり、外国人旅行者の受入環境整備及び国際会議等（MICE）の誘致・開催の促進と外国人ビジネス客の取り込み」において、統合型リゾート（IR）の検討が明記されたように、政府は国家の成長戦略を推進する上で、インバウンド観光の目玉として統合型リゾート（IR）の経済効果を重視していく模様だ。

カジノ誘致に関する最近の動向

ここに来てにわかに議論が活発となっている印象があるカジノ構想であるが、わが国でカジノ構想が持ち上がるのは今回が初めてではない。2002年には、石原東京都知事（当時）が「お台場カジノ構想」を提案し、2009年には、橋下大阪府知事（当時）が関西国際空港周辺でのカジノ構想を打ち出した。低迷する税収などを背景に、地方自治体はカジノを含む統合型リゾート（IR）を観光の目玉として地域振興の起爆剤にしたいと考えており、カジノ誘致の動きは全国各地で見られる。現在、カジノの誘致を具体的に検討している主な地方自治体は図表1のとおりである。東京都の台場や大阪府の夢洲のように既に具体的なカジノ建設候補地まで明らかにしている地方自治体も数多くあるが、いずれも構想段階であり実現には至っていない。

¹ 「日本再興戦略」改訂 2014-未来への挑戦-（抜粋）

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。

図表 1. カジノ誘致の動きがある主な地方自治体とその建設候補地



(出所) 各種報道から大和総研作成。

カジノ合法化に関する検討課題

カジノ開設により、確かに観光振興、地域振興、産業振興等において一定レベルの効果が期待されるが、これまでに何度もカジノ構想が浮上しては消滅してきたように開設に至る道は平たんではなく、合法化までに十分な議論を尽くす必要があると思われる。本稿以降数回に渡って以下の論点を取扱っていく。

- **ギャンブルに関するわが国の法制度とカジノ合法化（本稿）**

わが国における現行の法制度において、カジノは違法となる。合法化するまでに整理すべき論点は何か。また、他の公営競技、公営くじの法律面に与える影響、法的に現在はグレーゾーンとなっているパチンコに与える影響について論じる。

- **波及する経済効果、他業界に与える影響（以下次回以降）**

カジノの開設は、カジノから得られる収益の他に、外国人観光客の増加など、大きな波

及効果が見込まれる。あわせて、カジノの開設による影響が予想される業界について概観する。

- **カジノのメリット・デメリット**

カジノには地域活性化や産業振興等の経済効果が見込めるといったメリットの一方で、ギャンブル依存症の蔓延や周辺地域の治安悪化等をもたらす懸念が指摘される。想定されるデメリットへの対処法は検討がなされているか。

- **世界のカジノ事情**

わが国にはカジノ運営の経験、ノウハウが蓄積されていない。ラスベガスの他、マカオ、シンガポールなどカジノを開設するにあたって参考になる先行事例について概観する。

- **わが国のギャンブル事情**

公営競技及び公営くじのほかパチンコ・パチスロを含めると、わが国のギャンブル産業の市場規模は 25 兆円程度と推定され、世界最大のギャンブル市場であるとされる。その一方で、21 世紀に入り、多くの公営競技場が事業廃止に追い込まれているという実情がある。

- **カジノと既存ギャンブルとの関係**

わが国には合法とされている公営競技（3 競オート）、公営くじ（宝くじ、toto）の他、パチンコ・パチスロという既存のギャンブルがある。カジノと既存ギャンブルでは客層が異なるという見解もあるが、国内市場に話を限れば、カジノと既存ギャンブルとは市場が重なる可能性が高い。市場を奪い合うのか、共存可能なのか、カジノと既存ギャンブルの市場動向とポジショニングについて検討する

第 1 回目となる本稿では、わが国の賭博に関する法体系に焦点を当てて、カジノ合法化までに解決すべき論点を提示する。

わが国のギャンブルに関する法制度とカジノ合法化

まず、現行のわが国における賭博に関する法制度についてである。わが国においては、下記のように、賭博及び富くじは刑法第2編第23章「賭博及び富くじに関する罪」²によって禁止されている。

公営競技や公営くじは別途法律（特別法）が定められ、刑法上の正当行為とされており（刑法第35条）³、刑法の例外として違法とはされない。現在、わが国で合法とされている賭博及び富くじは競馬、競艇、競輪及びオートレース（公営競技）と宝くじ及びスポーツ振興くじ（toto）（公営くじ）の6種類である（図表2参照）。

図表2. わが国で合法とされているギャンブル一覧

分類	種類		主催者	規制法	監督官庁
公営競技	競馬	中央競馬	日本中央競馬会（JRA）	競馬法	農林水産省
		地方競馬	地方自治体		
	競艇	地方自治体	モーターボート競走法	国土交通省	
	競輪	地方自治体	自転車競技法	経済産業省	
公営くじ	オートレース	地方自治体	小型自動車競走法	経済産業省	
	宝くじ	地方自治体	当せん金付証票法	総務省	
	スポーツ振興くじ（toto）	日本スポーツ振興センター	スポーツ振興投票の実施等に関する法律	文部科学省	

（注）各種公表資料から大和総研作成。日本中央競馬会（JRA）は政府全額出資の特殊法人、日本スポーツ振興センターは政府全額出資の独立行政法人。

端的にいえば、わが国のギャンブルに関する法制度は民間がギャンブル事業を行ったら違法、ただし公がやるギャンブル事業は合法という構成となっている。すなわち、公設公営（公が設置して公が運営する）を原則的なフレームワークとしている。他方、これから国会審議されようとしているカジノは、民間が設置して民間が運営し、公は許認可を与え

² 刑法第2編第23章「賭博及び富くじに関する罪」（抜粋）

第185条（賭博）

賭博をした者は、五十万円以下の罰金又は科料に処する。ただし、一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるときは、この限りでない。

第186条（常習賭博及び賭博場開帳等凶利）

常習として賭博をした者は、三年以下の懲役に処する。

2 賭博場を開帳し、又は博徒を結合して利益を図った者は、三月以上五年以下の懲役に処する。

第187条（富くじ発売等）

富くじを発売した者は、二年以下の懲役又は百五十万円以下の罰金に処する。

2 富くじ発売の取次ぎをした者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

3 前二項に規定するもののほか、富くじを授受した者は、二十万円以下の罰金又は科料に処する。

³刑法第1編第7章「犯罪の不成立及び刑の減免」（抜粋）

第35条（正当行為） 法令又は正当な業務による行為は、罰しない。

る形になると想定されている。現在国会に提出されている法律案⁴は、その成立をもってカジノを合法化することを目的とするものではない。カジノを含む特定複合観光施設の整備を政府が推進することが決定されるに過ぎず、カジノ合法化に伴い必要となる法制上の措置については先送り⁵されている。よって、仮にこの法律案が成立したとしても、この民設民営という原則を貫く場合、現在の法制度との整合性にかかる論点をあらためて整理する必要が生じるものと考えられる。

刑法の解釈変更が必要となること

前述のとおり、カジノを設置・運営することは現行法上、違法となる。したがって、カジノを設置・運営するには競馬や競艇などの公営競技のように刑法の例外としての特別法が別途必要になるのだが、カジノは民設民営のフレームワークを想定している。わが国の賭博法制度上、民設民営の賭博はそもそも違法であり、最初から想定されていないため、公設公営を原則とする公営競技のような解釈はできないこととなる。そこで、刑法の解釈を民間事業者が賭博場を設置・運営することは合法であるというように変更する必要があるのだが、このような刑法の解釈変更はこれまで賭博及び富くじを公設公営のフレームワークで行ってきたわが国の賭博法制度と整合性をもたないことから、カジノをもし合法化するのであれば、議論を尽くした上で関連法制度を整理する必要がある。ギャンブル業界の衰退期にあって実際に手を挙げる民間事業者がいるかどうかは別の話だが、競馬や競輪を民間事業者が経営するのは違法にもかかわらず、カジノを民間事業者が経営するのは合法、というように特別扱いするわけにはいかないのが難しいところだ。刑法はわが国における根幹法の一つであり、解釈変更には相当の時間がかかることが予想される。これまで何度もカジノ構想が浮上しては消滅してきたが、刑法の解釈変更が極めて困難であることがその最大の理由と思われる。

なお、法律案の中には地域経済の活性化のために、民間の資本、経営能力及び技術的能力を活用する（法律案第7条）というくだりがあるが、公設民営というフレームワーク、すなわち公が設置して運営は民間に委託という形であれば、公営競技の運営ではよくある形態であり現実性は高いと思われる。民間資本の活用には大いに検討の余地がある。

⁴ 「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（抜粋。下線筆者）

第2条 この法律において「特定複合観光施設」とは、カジノ施設（別に法律で定めるところにより第11条のカジノ管理委員会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され、及び運営されるものに限る。以下同じ。）及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設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をいう。

第5条 政府は、次章の規定に基づき、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。この場合において、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。

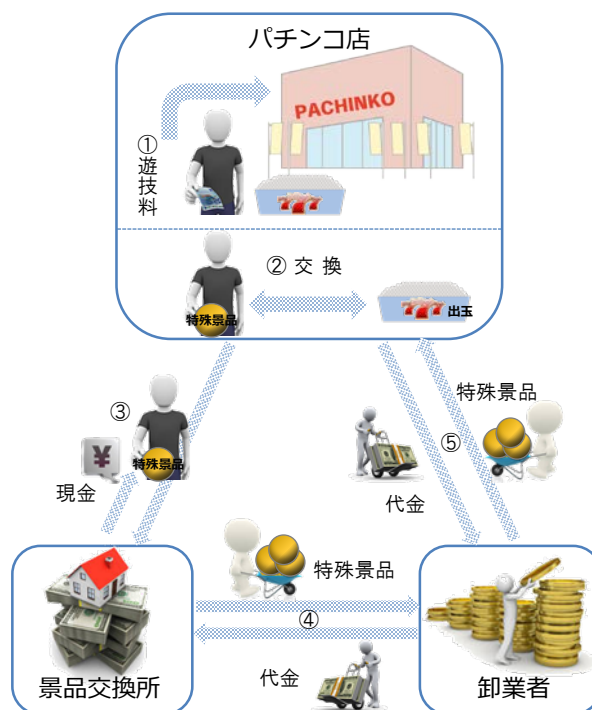
⁵ 具体的なカジノ運営に関する手続を定めた法律が後に続くと考えられる。

パチンコ（パチスロを含む）の法的な位置付けをいかに整理するか

パチンコは法制度上、刑法で禁止されている「賭博及び富くじ」には該当しないものとされている。公営競技や公営くじとは別に、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」、いわゆる風営法の規制を受ける。法律上賭博ではなく遊技とされるパチンコの市場規模は20兆円程度とわが国のギャンブル市場の大半を占める。

パチンコ店の営業形態はいわゆる「三店方式」が採用されている。三店方式の「三店」とは、パチンコ店、景品交換所、卸業者のことをいう。三店間の具体的な流れを示すと、まずは客がパチンコ店で現金と玉を交換する（図表3-①）。次いで客はパチンコで増やした玉をパチンコ店で「特殊景品」に交換する（図表3-②）。さらに客は「特殊景品」を景品交換所に持ち込み、景品交換所はそれを現金で買い取る（図表3-③）。次に卸業者は「特殊景品」を景品交換所から買い取る（図表3-④）。最後に卸業者はパチンコ店に景品交換所から買い取った「特殊景品」を卸売する（図表3-⑤）。以下繰り返すとなる。この「特殊景品」のやり取りを間に挟むことで、賭博には該当しないこととされている。

図表3. 「三店方式」による取引の流れ



(出所) 各種公表資料から大和総研作成。

例えば、カジノにはスロットというゲームがある。一方、日本のパチンコ店にはパチスロがある。細かな違いはあるにせよ、構造的にはスロットとパチスロは極めて酷似している。仮にカジノが合法化された場合、スロットは賭博でパチスロは遊技と解釈が分かれることになり整合性に問題が生じてくる。スロットとパチスロの法律上の位置付けの違いを理路整然と説明するのは極めて困難だ。現在国会に提出されているカジノ法案において、内閣府の外局として「カジノ管理委員会」が設置されることとなっており、カジノは公の極めて厳格な監視下に置かれることとなっている。同じ民設民営のフレームワークを持つパチンコの法制度的な位置付けについても整理が必要になるものと予想される。

カジノはわが国の現行法下では違法となるため、特別法の制定が必要となるが、その特別法の制定にあたっては、関係する法制度の整理が必要である。現在国会に提出されているカジノ法案が想定している民設民営というフレームワークが、他の公営競技及び公営くじについて定められている特別法に影響を与えること、また根幹法である刑法の解釈変更が必要になることに留意しなければならない。すなわち、カジノ合法化と一口に言っても、わが国の既存のギャンブル法制全体に影響を与えるものだ。カジノが合法化されるまでに乗り越えなければならない論点は数多いが、とりわけ制度設計は根幹に当たる部分であるため、今後どのような審議がなされていくか注目していきたい。

－以上－