

# 特定複合観光施設区域整備法

## (平成30年7月27日法律第80号)

権 奇 法

### はじめに

従来から、一部の首長及び国会議員らによって、観光振興、地域振興、経済活性化のために、日本においてもカジノ施設を含む総合リゾート施設（Integrated Resort：IR）の設置を可能にすべきとの主張がなされていた。しかし、カジノに関しては、刑法185条（賭博）などへの抵触問題があり、競馬、競輪、競艇などの公営ギャンブルの導入と同じく特別法の制定が必要とされている。そして、このような特別法の制定に向けて、一部の自治体において検討が行われ、また超党派議員で構成される「国際観光産業振興議員連盟」による議論が行われていた。そして、2016年12月14日、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（以下、「IR推進法」）」が成立することで、まずは、いわゆるカジノ解禁が行われたが、その制度の詳細については、政府において、法施行後1年以内を目途として、特定複合観光施設区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとされた。

このIR推進法の成立を受けて、政府内において検討が進められ、2018年4月27日、「特定複合観光施設区域整備法案」が閣議決定され国会に提出された。同法案は、2018年7月20日に成立し、2018年7月27日法律第80号として公布された。特定複合観光施設区域整備法（以下、「IR整備法」）の多くの部分が「IR推進法」及び当該法案の審議過程における附帯決議に由来する面があることから、以下においては、まず、「IR推進法」の内容と附帯決議について概観し、次に、「IR整備法案」の国会提出までの経緯とその内容を要約し、法案審議過程において争点となっていた問題を中心に検討を加えることとする。ただし、本法は、251ヶ条と附則で構成される膨大な内容の法律であり、そのすべ

てを取り上げることはできず、制度の根幹に関わる部分をピックアップする形で取り上げることにする。

## I IR推進法の成立とその内容

### 1. IR推進法成立までの経緯

1999年、当時の石原慎太郎東京都知事がお台場でのカジノ開設に意欲を示したことが報道等で話題となり<sup>(1)</sup>、2002年には、自民党の国会議員による「カジノと国際観光産業を考える議員連盟」（野田聖子会長）が議論を開始した。そして、自治体レベルにおいては、2003年、5つの都府県による「地方自治体カジノ研究会」が発足<sup>(2)</sup>し、2004年3月、「研究報告書」を公表し解散した。引き続き、2004年8月には、カジノ推進に賛同する都道府県が連携しカジノ実現のための検討を行うことを目的とする「地方自治体カジノ研究会」が新たに発足した。2010年には、「国際観光産業振興議員連盟」が結成され、IR導入に伴う諸問題について検討が重ねられた。その結果として、2013年、まずは、日本維新の会単独による「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（維新案）」が183回国会に衆法29号として提出され、また、同年12月5日には、自民党・日本維新の会・生活の党・無所属議員による「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（旧法案）」が185回国会に衆法29号として提出された（維新案は撤回）。この法案は、2014年、衆議院内閣委員会において審議が開始されたが、同年11月の衆議院解散により廃案となった。

その後、旧法案に対する審議内容を踏まえて一部修正を加えた「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」が、189回国会において、衆法20号として再提出された。翌2016年11月に、衆議院内閣委員会において審議に入り、修正案<sup>(3)</sup>及び原案が賛成多数で可決、本会議においても修正議決され、参議院に送付された。参議院内閣委員会におい

---

(1) 毎日新聞1999年5月27日朝刊。

(2) 発足当初は、東京都、静岡県、大阪府、和歌山県、宮崎県で構成されたが、後に神奈川県も加わり、また14道府県がオブザーバーとして参加。

(3) 内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の効果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）6条の規定により、総務省設置法が改正されたことに伴う技術的修正である。

でも、修正案<sup>(4)</sup>及び原案が賛成多数で可決、本会議においても賛成多数で可決された。その後、衆議院に回付された法案は、同年12月15日の衆議院本会議において、賛成多数で同意されたことで成立し、12月26日、法律第115号として公布・施行された。

## 2. IR推進法の内容

### (1) 目的

本法は、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、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的かつ集中的に行うことを目的とする（1条）。

### (2) 定義

用語の定義として、「特定複合観光施設（以下、「IR」）」とは、カジノ施設及び会議場施設、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つて、民間事業者が設置及び運営をするものをいう（2条）。この規定からカジノを含むIR施設は民営であることが確認できる。また、「特定複合観光施設区域」とは、IR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としている（同条）。

### (3) 基本理念

IR区域の整備の推進は、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した（3条）。

---

(4) 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とともに、この法律の規定及び5条の規定に基づく措置については、この法律の施行後5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旨の規定が加えられたとする。上月良祐議員による修正案提出者修正要旨（第192回国会参・内閣委員会第11号、2016年12月13日）。

#### (4) 法制上の措置等

政府は、この法律の施行後1年以内を目途として、IR区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとした(5条)。

#### (5) IR区域の整備の推進に関する基本方針

IR区域の整備の推進に関する基本方針として、①国際競争力の高い魅力ある観光地の形成等(6条)、②観光産業等の国際競争力の強化及び地域経済の振興(7条)、③地方公共団体の構想の尊重(8条)、④カジノ施設関係者に対する規制(9条)、⑤カジノ施設の設置及び運営に関する規制(10条)を掲げている。そして、⑤のカジノ施設の設置及び運営に関する規制については、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・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と、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を講ずることとした。

#### (6) カジノ委員会

内閣府に外局としてカジノ委員会を設置し、当委員会は、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した(11条)。

#### (7) 納付金と入場料

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し、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した(12条・13条)。

#### (8) IR区域整備推進本部

IR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、IR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。本部は、国務大臣で構成され、内閣総理大臣を本部長に充てる。そして、IR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IR区域整備推進会議を本部に置くこととした(14条～23条)。

### 3. 附帯決議

I R推進法は、カジノを含むI R事業を可能にするための枠組みを定める法律であり、その詳細については、この法律の施行後1年以内を目途として政府が策定し提出する「I R整備法」の中で定めるといふ、いわゆる「2段階論」を採用している。このことから、国会における審議過程においては、I R整備法案の策定を念頭に、衆議院内閣委員会において15項、参議院内閣委員会において16項の附帯決議が付されている。このような附帯決議は、「I R整備法」の法案策定に当たっての方向性を示したものであり<sup>(5)</sup>、後ほど確認するように、実際に、「I R整備法」の多くの内容がこれらの附帯決議の内容を踏まえたものとなっている。そこで、附帯決議の内容を確認しておきたい<sup>(6)</sup>。

附帯決議は、以下の点に留意し、その運用等に当たることを注文している。まず、第1に、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響を排除する観点、我が国の伝統・文化・芸術を活かした日本らしい国際競争力の高い魅力ある観光資源を整備する観点、並びにそれらを通じた観光及び地域経済の振興に寄与する観点に特に留意すること。第2に、I R推進法5条の「法制上の措置」を講じるに当たり、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、運営主体の公的管理監督、運営主体の財政的健全性、副次的弊害の防止等の観点から、刑法の賭博に関する法制との整合性が図られるよう十分な検討を行うこと。第3に、I R施設は、観光及び地域経済の振興の効果を十分に発揮できる規模のものとする。さらに、参議院内閣委員会の附帯決議では、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とともに、あくまで一体としてのI R区域の整備が主眼であることを明確にすることとした。第4に、I R区域の認定数の上限を法定すること。第5に、地方公共団体がI R区域の認定申請を行うに当たっては、地方議会の同意を要件とすること。第6に、I R整備の推進における地方公共団体の役割を明確化するよう検討すること。第7に、カジノ事業者等の選定に当たっては、厳格な要件設定と徹底した調査を行うことができるよう法制上の措置を講ずることと、事業主体としての一体性及び事業活動の廉潔性が確保されるよう、法制上の措置を講ずること。第8に、

---

(5) I R推進法の附帯決議に関しては、「今後、政府が実施法を策定する際に、この附帯決議は極めて重い」と発言されている。参議院本会議における上月良祐議員の発言（第192回国会参・本会議第18号、平成28年12月14日）。

(6) 衆議院内閣委員会附帯決議は、第192回国会衆・内閣委員会第9号（平成28年12月2日）、参議院内閣委員会附帯決議は、第192回国会参・内閣委員会第11号（平成28年12月13日）による。

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。第9に、入場規制の制度設計に当たっては、「個人番号カード」の活用を検討すること。第10に、ギャンブル等依存症患者への対策を抜本的に強化すること。第11に、カジノ規制に関しては、諸外国におけるカジノ規制の現状等を十分踏まえるとともに、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ように、世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築すること。第12に、マネー・ローンダリングの防止の徹底と厳格な税の執行を確保すること（参議院内閣委員会の附帯決議のみ）。第13に、カジノ管理委員会は、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し、カジノ導入時から厳格な規制を執行できるよう、十分な機構・定員を措置するとともに、都道府県警察その他の関係機関の連携体制を確保すること。第14に、カジノの運営主体が民間事業者になることに鑑み、カジノ事業者に適用される税制・会計規則等につき、諸外国の制度を十分に勘案の上、検討を行うこと。第15に、納付金の使途は、IR推進の目的とともに、社会福祉、文化芸術の振興等の公益のためにも充てることを検討すること。また、その制度設計に当たっては、依存症対策の実施をはじめ、カジノ施設の設置及び運営に関する規制に必要な措置の実施や周辺地方公共団体等に十分配慮した検討を行うこと。最後の、第16に、十分に国民的な議論を尽くすこと、である。

## II IR整備法案提出までの経緯

IR推進法5条において、政府はIR区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとし、この場合において、必要な法制上の措置については、この法律の施行後1年以内を目途として講じなければならないとされていることを受けて、政府は、さっそく法案策定に向けての活動を開始した。

まず、2017年3月24日、IR推進法14条に基づき、IR区域整備推進本部<sup>(7)</sup>が内閣に設置され、IRの制度設計の検討を開始した。IR推進本部の下に、8名の有識者委員で構成されるIR区域整備推進会議（「IR推進会議」）が設置され、4月6日から7月31日まで計10回の会議が開催された。同会議は日本型IRの在り方、カジノ規制の在り方、弊害防止対策、カジノ管理委員会の在り方、刑法との整合性などについて検討を行い、同

---

(7) 推進法の規定により、本部長は内閣総理大臣であるが、副本部長は石井啓一IR担当大臣と菅義偉内閣官房長官が任命されている。

年7月31日に議論を取りまとめた『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～』を公表した。

政府は、同年8月に、同取りまとめについてパブリックコメントを実施すると同時に、全国9か所での説明・公聴会を行い、具体的な法案の作成が進められた。その間、立憲民主・共産・自由・社民党による「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律を廃止する法律案」<sup>(8)</sup>が提出されていた。

その後、2018年3月、自民党及び公明党は与党IR実施法に関するワーキングチームを設置し、政府原案の修正協議に入った。翌月には、入場料、入場回数、IR区域の認定数等の法案に盛り込む項目について意見集約が図られ、同年4月27日、「特定複合観光施設区域整備法案」は閣議決定され、同日、国会に提出された。

### Ⅲ IR整備法の内容

本法は、IR推進法5条の規定に基づく法制上の措置として、カジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かしたIRを推進することにより、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ことを目的としている（1条）。そのための措置として、IR区域に関する国土交通大臣による基本方針の作成、都道府県等による区域整備計画の作成、国土交通大臣による当該区域整備計画の認定等の制度を定めるほか、カジノ事業に関する規制措置、カジノ施設への入場等の制限及び入場料並びにカジノ事業者が納付すべき国庫納付金等に関する事項、カジノ事業等の監督・規制機関としてのカジノ管理委員会に関する事項を定めている。

#### 1. 概念の整理

本法は、新法であり、また新たにカジノを導入する内容であることから、「IR推進法」の内容も含め、多くの新しい概念が登場している。まずは、本法で用いられる主要な概念について整理しておく。

① 「IR」とは、カジノ施設と、国際会議場、展示施設・見本市施設、公演等による観

---

(8) 第195回国会衆法7号。

光の魅力増進施設、送客機能施設、宿泊施設、その他観光客の来訪・滞在の促進に寄与する施設で構成される一群の施設であって、民間事業者により一体として設置・運営されるものをいう（2条1項）。

- ② 「IR区域」とは、IRを設置する一団の土地の区域として、当該IRを設置し、及び運営する民間事業者（施設供用事業が行われる場合には、当該施設供用事業を行う民間事業者を含む。）により当該区域が一体的に管理されるものであって、認定区域整備計画に記載された区域のことをいう（同条2項）。
- ③ 「設置運営事業」は、IRを設置及び運営する事業と、これに附帯する事業をいい（同条3項）、「施設供用事業」とは、IRを構成する一群の施設の整備を一体的に行う業務並びに設置運営事業者との契約に基づき当該IRをその用途に応じて管理し及び当該設置運営事業者に専ら使用させる業務並びにこれらに附帯する業務のことをいう（同条5項）。
- ④ 「カジノ行為」とは、カジノ事業者と顧客との間又は顧客相互間で、同一の施設において、その場所に設置された機器又は用具を用いて、偶然の事情により金銭の得喪を争う行為であって（同条7項）、その種類及び方法はカジノ管理委員会規則で定められる。
- ⑤ 「カジノ事業」とは、カジノ施設におけるカジノ行為を顧客との間で行い、又は顧客相互間で行わせることに係る業務と、顧客の依頼を受けて当該顧客の金銭について行う業務（「特定金融業務」）として、ア）銀行その他のカジノ管理委員会規則で定める金融機関を介し、カジノ事業者の管理する当該顧客の口座と当該顧客の指定する預貯金口座との間で当該顧客の金銭の移動に係る為替取引を行う業務（「特定資金移動業務」）、イ）当該顧客の金銭を受け入れる業務（「特定資金受入業務」）、ウ）当該顧客に金銭を貸し付ける業務（「特定資金貸付業務」）、エ）金銭の両替を行う業務と、オ）これらの業務に附帯する業務の5つの業務のことをいう（同条8項）。
- ⑥ 「カジノ事業者」とは、区域整備計画の認定を受けた設置運営事業者（「認定設置運営事業者」）であって、カジノ事業の免許を受けてカジノ事業を行うものをいう（同条9項）。
- ⑦ 「カジノ施設」とは、カジノ事業者がカジノ行為業務を行うための、主としてカジノ行為が行われる区画及び、本人確認をするための区画、並びに監視、警備その他の業務を行うための区画をいう（同条10項）。
- ⑧ 「カジノ施設供用事業」とは、カジノ事業者との契約に基づきカジノ施設をその用途に応じて管理し及び当該カジノ事業者に専ら使用させる業務並びにこれに附帯する業務



を行う事業をいい（同条14項）、「カジノ施設供用事業者」とは、区域整備計画の認定を受けた施設供用事業者（「認定施設供用事業者」）であって、カジノ管理委員会の免許を受けてカジノ施設供用事業を行うものをいう（同条15項）。

## 2. I R開業までのプロセス

I R事業は、国土交通大臣による基本方針の作成、この基本方針に即した、都道府県又は政令市（以下、「都道府県等」）の実施方針の策定と公募によるI R事業者の選定、都道府県等と選定されたI R事業者の区域整備計画の共同作成及び認定申請、国土交通大臣による区域整備計画の認定、そして都道府県等とI R事業者の実施協約の締結の順で実施される。さらに、カジノに関しては、I R事業者によるカジノ免許の申請とカジノ管理委員会の免許付与を受けなければならない。（後掲【図表1】参照）

### （1）基本方針

まず、国土交通大臣がI R区域整備のための基本方針を定めなければならない。基本方針には、I R区域整備の意義及び目標、I R推進の施策に関する基本的な事項、設置運営事業等及び設置運営事業者等に関する基本的な事項、区域整備計画の認定に関する基本的な事項、I R推進によって国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策に関する基本的な事項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のための施策に関する基本的な事項を定めることとしている。基本方針の策定に当たっては、I R推進本部の決定を経なければならない。

### （2）実施方針及びI R事業者の選定

I R区域を整備しようとする都道府県等は、上記基本方針に即して、I R区域整備の実施に関する方針（「実施方針」）を定めなければならない。実施方針には、I R区域の位置及び規模、I R施設の種類、機能及び規模並びに設置運営事業等に関する事項、I R事業者の募集及び選定に関する事項、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ために必要な施策及び措置に関する事項等を定めることとしている。

そして、都道府県等が実施方針を定めるときは、協議会<sup>(9)</sup>が組織されている場合には当該協議会における協議を、協議会が組織されていない場合には立地市町村等及び都道府県公安委員会と協議をしなければならない。また、公安委員会が実施する施策及び措置に係る事項は公安委員会の同意が、そして、立地市町村等が実施する施策及び措置に係る事項は立地市町村等の同意を要件としている。ただし、立地市町村等が実施する施策及び措置に係る事項に関しては、当該市町村が条例を制定することによって、議会の同意を要件とすること（地方自治法96条2項）ができる（6条）。この実施方針の策定に当たっては、民間事業者が都道府県等に対し、実施方針を定めることを提案することも可能である（7条）。

都道府県等は、実施方針に即して、IR事業者を公募により選定する。その際、協議会が組織されている場合には当該協議会における協議を、協議会が組織されていない場合には立地市町村等及び公安委員会と協議しなければならない（8条）。

### （3） 区域整備計画の作成及び認定

都道府県等は、設置運営事業等を行おうとする民間事業者と共同して、基本方針及び実施方針に即して、区域整備計画を作成し、国土交通大臣の認定を申請する。区域整備計画には、区域整備計画の意義及び目標に関する事項、IR区域の位置及び規模に関する事項、設置運営事業者等の名称等、事業基本計画、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ために必要な施策及び措置に関する事項、入場料及び納付金の使途に関する事項が記載されることになる。区域整備計画を作成する際には、実施方針策定と同じ形の協議及び同意が必要である。区域整備計画は都道府県等が民間事業者と共同で作成することになっている理由に関しては、「計画のうち、IR事業に関する事業基本計画の部分は、民間の創意工夫を生かすという観点から、民間事業者であるIR事業者が作成する案に基づいて作成するということを想定し、あわせて、IR区域の整備の推進に関する施策、有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策、あるいは、日本で国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策など、都道府県等が取り組むべき施策も含まれていることから、民間事業者

---

（9） 実施方針の策定・変更、民間事業者の選定、区域整備計画の作成・変更等を協議するために、都道府県等の長、立地市町村等の長、都道府県公安委員会、住民、学識経験者そして関係行政機関等で組織される協議会である（12条）。

と都道府県等の共同作成としている」<sup>(10)</sup>、としている。

そして、区域整備計画作成の際の公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない、区域整備計画の申請に当たっては、その議会の議決を経なければならない。その際、都道府県の場合は、IR整備区域を含む市町村及び特別区の同意を得なければならない。この場合の同意についても、条例を制定することによって、議会の同意を要件とすることができる。

区域整備計画の認定申請があった場合、国土交通大臣は、基本方針に適合することと、事業基本計画が、ア) カジノ事業の収益が設置運営事業の実施に活用されることにより、設置運営事業が一の設置運営事業者により一体的かつ継続的に行われると認められること、イ) 専ら設置運営事業（施設供用事業者にあつては、施設供用事業）を行うものであること、ウ) 設置運営事業者等が、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ために必要な措置を講ずると認められること、エ) 設置運営事業者等が円滑かつ確実に行われると見込まれることのほか、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現を図ることにより、観光及び地域経済の振興に寄与すると認められるものであることと、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ために必要な施策及び措置が実施されると認められるものであることを基準に認定するかどうかを判断する。そして、政府側からは、認定審査の透明性の確保の観点から、あらかじめ、審査項目、審査基準等、具体的な審査方法を定め、公表し、さらに、例えば第三者による審査委員会を設置すること等により、公平かつ公正に審査を実施することが必要との考え方が示されている<sup>(11)</sup>。国土交通大臣が、認定を行うときは、関係行政機関の長に協議し同意を得るとともに、IR区域整備推進本部の意見を聴かなければならない。

そして、区域整備計画の認定の数は3を超えてはならないとされ（9条）、開業が認められるIR区域の数は最大で3か所となる。最大で3か所とした理由については、区域整備計画の整備による効果や影響を検証するに当たっては、複数のIR区域の整備を行った上で、それぞれの効果や影響を比較考量することが必要であり、この場合、地域や事業者固有の事情によらず、制度的な観点から効果や影響を比較考量できる数とする必要があることなどを総合的に勘案して、上限数を3としたとされている<sup>(12)</sup>。

---

(10) 第196回国会衆・内閣委員会第24号（平成30年6月1日）。

(11) 第196回国会衆・内閣委員会第22号（平成30年5月30日）。

(12) 第196回国会衆・内閣委員会第22号（平成30年5月30日）。

この区域整備計画認定の有効期限は10年とし、認定の更新を受けることができるが、その場合の有効期限は5年となっている。最初の認定の有効期限が10年というのは、20年または30年とする海外に比べ短く、また更新ごとに議会の同意が必要であることなどから、事業者にとっては、初期投資の回収ができないリスクが高いとの指摘<sup>(13)</sup>がある。

#### (4) 実施協定

区域整備計画の認定を受けた都道府県等及びI R事業者は、速やかに、設置運営事業等の具体的な実施体制及び実施方法に関する事項、設置運営事業等の継続が困難となった場合の措置に関する事項、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策及び措置に関する事項、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ために必要な施策及び措置に関する事項、実施協定の有効期間等をその内容に含む協定（「実施協定」）を締結し、国土交通大臣の認可を受けなければならない<sup>(14)</sup>。国土交通大臣は、認可をしようとするときは、関係行政機関の長に協議し、これらの同意を得なければならない（30条）。このような仕組みは、P F I法（平成11年法律第117号）が、公共施設等運営権の設定による事業の実施に当たって運営権実施契約を締結し、同契約では定期的な成果のモニタリング、インフラ整備への協力、事業継続が困難になった時の対応等について規定していることを参照したものと見られる<sup>(15)</sup>。

#### (5) カジノ事業免許

I R事業者がカジノ事業を行うためにはカジノ管理委員会の免許を受けなければならない。免許を受けた場合は、当該免許に係るカジノ施設において、当該免許に係る種類及び方法のカジノ行為に係るカジノ事業を行うことができる。そして、この場合

---

(13) 衆議院内閣委員会における濱村進委員の発言（第196回国会衆・内閣委員会第22号、平成30年5月30日）及び参議院内閣委員会における清水貴之委員の発言（第196回国会参・内閣委員会第28号、平成30年7月17日）。

(14) このような認可に類似する仕組みとしては、関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律（平成23年法律第54号）において、運営権実施契約について国土交通大臣の認可を受けることとしたものがある（同法30条5項）。

(15) 特定複合観光施設区域整備推進会議『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～（2017年7月31日）』（以下、「取りまとめ」という）20頁。

のカジノ行為については、刑法185条（賭博）及び186条（常習賭博及び賭博場開張等凶利）の適用除外規定が置かれている（39条）。

I R事業者へのカジノ事業の免許付与は、I R事業者からの申請に基づき行われるが（40条）、この際の審査基準としては、まず積極基準として、申請者が、カジノ事業を的確に遂行することができる能力を有し、十分な社会的信用を有する者であることのほか、財産的基礎、カジノ施設の数、カジノ行為区画のうち専らカジノ行為の用に供されるものとしてカジノ管理委員会規則で定める部分の床面積、カジノ施設の構造及び設備、カジノ関連機器等、定款、業務方法書、カジノ施設利用約款、依存防止規程、犯罪収益移転防止規程等に関する基準に適合するかどうかを審査しなければならない。また、消極基準として、免許を与えてはならない者を定めている（41条）。カジノ事業免許交付に際しては、規制当局が背面調査を実施することが一般的で、①免許申請者等に対して広範な情報提出を求め、②その情報の確認を行い、③分析結果を踏まえて追加情報を収集する等のプロセスを通じ、事業主体の廉潔性や事業運営の健全性等が確保されているか等を調査することとされている<sup>(16)</sup>。

免許の有効期間は3年となっており、更新制が採られている（43条）。カジノ管理委員会は、カジノ事業者について、偽りその他不正の手段により免許を受けたこと等の事実が判明したときは、免許を取り消すことができ（49条）、カジノ事業者について、区域整備計画の認定が取り消されたときは、免許の効力を失う（50条）。

また、免許・許可・認可制度として、主要株主等の認可（58条）、カジノ施設供用事業者の免許（124条）、施設土地権利者の認可（136条）、カジノ関連機器メーカー等のカジノ事業関係者の許可（143条）が定められた。このような免許・許可・認可の制度は、反社会的勢力の排除等その廉潔性を確保の観点<sup>(17)</sup>ないし「カジノ施設において行われるゲームの公正性の確保」<sup>(18)</sup>を目標とするものである。

このほか、カジノ行為の種類及び方法・カジノ関連機器等、特定金融業務（貸付け等）、業務委託・契約、広告・勧誘、カジノ施設等の秩序維持措置、従業者等について所要の規制を定める規定が置かれた。

---

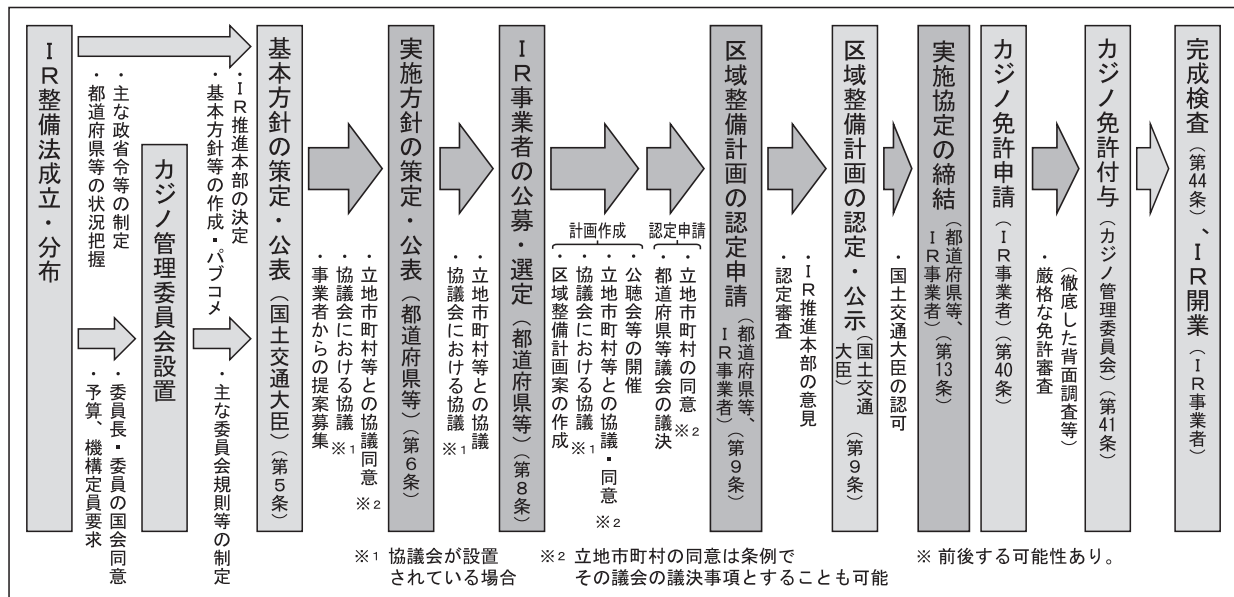
(16) 「カジノ規制制度の基本的な考え方」（平成29年5月31日、第3回I R推進会議配付資料）6頁。

(17) 「取りまとめ」29頁及び35項。

(18) I R推進法10条1項1号。

以上のような過程を経てカジノ施設を含む I R 事業が開始されることになる。図で表すと以下ようになる。

【図表 1】 I R 開業までのプロセス



出典：岡田智明「特定複合観光施設区域整備法案に関する国会における議論——カジノ施設を含む特定複合観光施設の整備——」立法と調査No.46（2018年11月）7頁。

### 3. カジノ規制

#### (1) 入場等制限

20歳未満の者、暴力団関係者、入場料を納付しない者は、カジノ施設へ入場することができない。日本人等（日本人と国内に住所を有する外国人のことをいう。以下同じ）の入場回数を連続する7日間で3回、連続する28日間で10回に制限される（69条）。その理由に関しては、「連続する7日間で3回としたのは、日本人の国内宿泊旅行及び国内で開催国際会議への日本人旅客の参加者の平均宿泊日数が2泊3日程度であること、そして、長期の連続する28日間で10回は、日本人の年間の祝日日数、平均年次有給休暇の取得日数などを踏まえ、連続する28日間の平均的な休日日数が約10日程度になっていることの観察からである」<sup>(19)</sup>とされている。

(19) 参議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第196回国会参・内閣委員会第25号、平成30年6月6日）。

回数の数え方については、後述の入場料及び納付金の賦課と同じく、24時間単位であり、入場から24時間以内で複数回出入りしても1回としてカウントされる。これに関しては、利用形態によっては、事実上、1日当たり12時間、7日間のうちの6日間の利用ができ、依存症防止の観点からは問題があるのではないかという指摘<sup>(20)</sup>がなされている。そして、本人確認、入場回数の確認手段として、マイナンバーカード及びその他の方法による公的個人認証が義務付けられている（70条）。そのほか、IR区域整備推進本部関係者、基本方針及び区域整備計画に関する事務に従事する政府職員、カジノ管理委員会の関係者、認定区域整備計画に関する事務に従事する認定都道府県等の職員、カジノ事業及びカジノ施設供用事業者の従業者などのカジノ行為が制約される（174条）。

顧客は、チップを他人に譲り渡し、又はチップを他人から譲り受けてはならず、チップをカジノ行為区画の外に持ち出してはならない（175条）。これは、マネー・ローンダリングの防止対策の1つであるとされている<sup>(21)</sup>。

## （2） 特定金融業務に関する規制

カジノ事業者は、「特定金融業務」として、特定資金移動業務、特定資金受入業務、特定資金貸付業務、両替業務を行うことができる。これらの業務は、カジノ利用者の利便性向上のためのものであるが、マネー・ローンダリングの手段となりえ、またギャンブル依存の助長や多重債務につながる可能性がある。このことから、まず、カジノ事業者には、特定金融業務に関する帳簿書類の作成・保存（77条）、報告書の作成・提出が義務付けられている（78条）。そして金銭の送金又は受入れは必ず金融機関を介することとし、カジノ事業者が管理する顧客の口座と同一名義の口座間の資金移動に限定している（79条）。また、資金を貸し付けることができる対象を、①国内に住居を有しない外国人、②カジノ管理委員会規則で定める金額以上の金銭を当該カジノ事業者の管理する口座に預け入れている者に限定している（85条1項）。なお、特定資金貸付業務に関しては、カジノ管理委員会規則で定めるところにより、返済能力に関する事項を調査し、その結果に基づいて貸付けの金額に係る限度額を顧客ごと

---

(20) 参議院内閣委員会における小川敏夫の発言（第196回国会参・内閣委員会第26号、平成30年7月12日）。

(21) 衆議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第196回国会衆・内閣委員会第22号、平成30年5月30日）。

に定めなければならない、貸付限度額を超えて貸付けをすることを内容とする特定資金貸付契約を締結してはならないとされている（86条）。カジノ事業者が特定資金移動履行业務を行うに当たって、供託等の資産保全に関する所要の規制を定めることとしている（80条～83条）。

### （3） 広告及び勧誘、景品類の規制

カジノの広告について、①虚偽の又は誇大な表示又は説明、②客観的事実であることを証明することができない表示又は説明、③善良の風俗又は清浄な風俗環境を害する恐れのある表示又は説明をしてはならないとされ（106条1項）、またIR区域以外の地域における広告物による広告が禁止されている（同条2項）。勧誘についても、未成年者及びカジノ施設を利用しない旨の意思を表示した者に対する勧誘を禁止している（同条3項及び4項）。カジノ管理委員会は、必要があると認めるときは、カジノ事業又はカジノ施設に関する広告又は勧誘をする者に対し、広告勧誘指針を示すことができ（同条9項）、広告又は勧誘が、規定に違反していると認めるときは、当該広告又は勧誘をした者に対し、期限を付して、当該広告若しくは勧誘を中止し、又はその内容を是正すべきことを命ずることができる（107条）。

そして、カジノ事業者等が、カジノ行為関連景品類を提供するに当たっては、その内容、経済的価値又は提供方法が善良な風俗を害するおそれのあるものとしてカジノ管理委員会規則で定める基準に該当することのないようにしなければならない（108条1項）。なお、カジノ事業者がカジノ行為関連景品類を提供するときは、当該カジノ行為関連景品類については、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）の規定は適用しないとしている（同条6項）。

## 4. 入場料及び納付金

国及び認定都道府県等は、日本人等のカジノ入場者に対し、入場料として、1回の入場につきそれぞれ3千円を賦課する。この入場料の徴収は、カジノ事業者が行うこととなっており（176条～178条）、入場者は、入場時に本人確認とともに入場料6千円を支払うことになる。入場料の賦課は、安易な入場抑制を図りつつ、日本人利用客等に過剰な負担に



ならないような金額とされている<sup>(22)</sup>。

カジノ事業者は、国庫納付金及び認定都道府県等納付金として、それぞれGGR<sup>(23)</sup>の15%、計30%を納付しなければならない。また、カジノ管理委員会が行うカジノ施設に関する秩序の維持及び安全の確保を図るための必要かつ合理的な施策に要する費用のうち当該カジノ事業者に負担させることが相当なものの額としてカジノ管理委員会が定める額（カジノ管理委員会経費）を国に納付しなければならない（192条）。

入場料及び納付金は一般財源に含まれ、観光の振興に関する施策、地域経済の振興に関する施策その他の法の目的等を達成するための施策並びに社会福祉の増進及び文化芸術の振興に関する施策に必要な経費に充てるとされ（231条、232条）、IRの推進ないしギャンブル依存症対策などにその用途が限定されるわけではない<sup>(24)</sup>。具体的な用途については、区域整備計画の中で、入場料及び納付金の用途に係る事項を記載することになっており、区域整備計画を認定する段階で、国土交通大臣が記載事項も含めて審査をすることになるとされている<sup>(25)</sup>。

## 5. カジノ管理委員会

IR推進法11条の規定を受け、カジノ施設関係者に対する規制機関として、内閣府の外局としてカジノ管理委員会が設置された（213条）。同委員会は、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する、委員長及び4名の委員で組織される（217条）。カジノ管理委員会の在り方に関しては、「カジノ管理委員会は、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し、カジノ管理委員会がカジノ営業規制等を厳格に執行できる体制の構築が不可欠」<sup>(26)</sup>、また、「IR推進・振興に係る他の行政機関とは一線を画し、カジノに関する規制を厳格に執行する独立した行政委員会として位置付けるべき」<sup>(27)</sup>という決議ないし意見が示されており、これを踏まえた内容となっている。

カジノ管理委員会は、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

---

(22) 「取りまとめ」61項。

(23) GGR（Gross Gaming Revenue）とは、カジノ行為粗収益として、「賭金総額－顧客への払戻金」のことをいい、カジノ事業者が毎月集計を行う。

(24) 「取りまとめ」61項。

(25) 参議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第196回国会参・内閣委員会第28号、平成30年7月17日）。

(26) IR推進法附帯決議。

(27) 「取りまとめ」77項。

図ることを任務とし（214条）、カジノ事業等の監督、カジノ施設の適正な利用に関する事項及びこれらの事務を行うために必要な調査及び研究に関する事項、国際協力に関する事項、その他法律に基づきカジノ管理委員会に属させられた事務を行う（215条）。

カジノ管理委員会によるカジノ事業者等に対する監督については、以下のように整理することができる。

【図表 2】 カジノ管理委員会によるカジノ事業者等の監督

監督内容	対 象 者	条 件
監 督	カジノ事業者、カジノ施設供用事業者	毎年（196条）
立入検査等	カジノ事業者等、カジノ施設供用事業者等、カジノ事業者等の認可主要株主等、認可施設土地権利者等、カジノ関連機器等製造業者等、指定試験機関等	この法律の施行に必要な限度（197条～202条）
	カジノ事業者等	73条13項又は74条7項の規定の施行に必要な限度（203条）
監督処分 （業務改善 命令等）	カジノ事業者	カジノ事業者が行う業務又は当該カジノ事業者の財産の状況に照らして、そのカジノ事業の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（204条1項）等
	カジノ事業者等の認可主要株主等	カジノ事業、カジノ施設供用事業又は指定試験機関が行う試験事務の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（205条1項）等
	カジノ施設供用事業者	カジノ施設供用事業者が行う業務又は当該カジノ施設供用事業者の財産の状況に照らして、そのカジノ施設供用事業の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（206条1項）等
	認可施設土地権利者	カジノ事業の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（207条1項）等
	カジノ関連機器等製造業者等	カジノ関連機器等製造業者等の業務又は財産の状況に照らして、そのカジノ関連機器等製造業者等の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき（208条1項）等
	カジノ関連機器等外国製造業者	この法律又はこの法律に基づく命令に違反したとき（209条1号）等
	指定試験機関	試験事務の適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるとき（210条1項）等

出典：衆議院調査局内閣調査室「特定複合観光施設区域整備法案（内閣提出64号）に関する資料」148頁。

そして、カジノ免許をはじめとする免許・許可・認可・承認権限とともに、カジノ委員会の大きな所掌事務の1つが、各種規則制定権である。本法は、カジノ事業の実施に関する多くの部分をカジノ委員会の制定する規則に委ねる形をとっており、カジノ委員会が制定する規則が重要になってくることが予測される。

## IV 主な論点及び国会における審議

本法の国会における審議内容については、上記IR整備法の内容のところで言及したところもあるが、以下では主な争点を取り上げ、国会の審議内容とともに検討を加えることとする。

### 1. IR事業の経済効果

IR事業推進の目的について、IR推進法とIR整備法は同じく、「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こと」であるとしている。カジノを含むIR事業の実施によって、IR施設の整備による地域経済の振興と海外からの観光客の増加によって、財政の改善に資することが前提となっている。そして、このような経済効果は、当然ながら、カジノの許容によって発生ないし増加が予想される社会的費用、つまりギャンブル依存症の増加とその対策にかかる費用及び犯罪予防や秩序の維持のためにかかる費用などの負の経済効果をも考慮に入れたものでなければならない。これまでに民間のシンクタンク等においてはIR整備に関する経済効果の試算が行われているが<sup>(28)</sup>、政府は、シンガポールなど海外における事例を提示するだけで、経済効果、雇用効果、財政上の効果などを定量的に試算することは困難であるとし、日本における経済効果に関する試算を行っていない。国会審議においても、政府が試算を行っていないことの問題点が多く指摘され、ギャンブル依存症等のカジノがもたらす負の側面への対策に要する費用等を考

---

(28) IRの経済効果の試算としては、日本経済団体連合会「新たな成長を実現する大規模MICE施設開発に向けて～国際競争力と情報発信力の強化、観光立国の実現のために～」(2013年6月)、みずほ総合研究所「リサーチTODAY カジノ開設の経済効果は3.7兆円と大きい」(2014年10月)などがある。

慮してもなお、負の影響を上回る経済効果が見込めるのかと疑問が示された<sup>(29)</sup>。

また、I Rの整備は、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を推進することで、外国人観光客を呼び込むことを掲げているが、自治体が行った試算では、利用客の7～8割が日本人と見込まれている<sup>(30)</sup>など、その効果が問われた。これに対して、安倍内閣総理大臣は、「魅力ある日本型I Rを整備していくことによって、I R整備区域以外も含めて、できる限り多くの外国人が日本に来訪したいと思えるような施設を整備することが重要である」<sup>(31)</sup>として一般論を述べるにとどまり、政府参考人からは、「現段階ではまだ、I Rがどこに設置されるのか、そして事業者がどういう施設で、どういうビジネスモデルで誘客活動をやるのかが不明で、答えることは難しい」<sup>(32)</sup>との答弁があった。

## 2. 実施自治体における合意形成過程

I R区域整備計画の認定申請権者は都道府県又は政令市であるが、都道府県が申請する場合、実際にI R施設が立地するのは当該県内の市町村であり、当該市町村が最も影響を受けることになる。そこで、都道府県がI R区域整備計画の認定申請をしようとするときは、当該都道府県議会の議決を経ることに加え、立地市町村の同意を得ることとしている。そして、この立地市町村の同意に関しては、地方自治法96条2項の規定に基づいて、当該立地市町村の議会の条例によって立地市町村議会の議決事項とするということも可能である（9条9項）。

カジノを含むI R施設が地元で立地することは、いい影響も悪い影響も含め、様々な面で住民生活に大きな影響をもたらすものである。カジノを、いわゆる「迷惑施設」とまでは言わないにしても、住民生活環境、青少年の健全育成環境、治安環境などに多かれ少なかれ悪影響を及ぼすことは間違いない。このような状況において、政令市を含む立地市町村の行政部局（首長）の同意のみでカジノを含むI R区域の整備を可能にしたのは問題が

---

(29) 第196回国会衆・内閣委員会第22号（平成30年5月30日）、第196回国会衆・内閣委員会第24号（平成30年6月1日）など。

(30) 大阪府「統合型リゾート（I R）立地による影響調査・調査報告書概要版」（平成29年3月30日、第1回I R推進会議配布資料）。

(31) 第196回国会参・内閣委員会第28号（平成30年7月17日）。

(32) 第196回国会衆・内閣委員会第24号（平成30年6月1日）。

ある。場合によっては、当該自治体に大きな禍根を残すようなものになる可能性がある<sup>(33)</sup>。I R 区域整備計画の認定の有効期限は初回が10年で、その後は5年ごとの更新を受けなければならない、更新の際にも立地市町村の同意が必要である。更新のときの立地市町村の政治状況によっては、政争となり同意が得られない可能性もある。このようなことは、事業者にとっても大きなリスクを強いるものであり、最初の認定申請の同意の際に、住民のコンセンサスが形成されているかどうかをしっかりと確認しておく必要がある。もちろん、条例を制定することにより、議会の議決事項とすることも可能であるが、それよりも確実な合意形成手続を経るのが望ましいことは言うまでもない。その方法としては、例えば、住民投票の実施を通じて、直接住民の意思を確認するのも1つの方法であると考えられる。そして、I R 区域の整備によって、影響を受けるのは立地市町村だけではない、周辺の自治体も影響を受けることに鑑みると、周辺自治体との間においても何らかの合意形成手続を経る必要があると思われる。

### 3. 刑法の賭博に関する規定との整合性

刑法185条（賭博）及び186条（常習賭博及び賭博場開張等図利）の保護法益に関して、賭博行為は、「勤労その他正当な原因に因るのでなく、単なる偶然の事情に因り財物の獲得を僥倖せんと相争うがごときは、国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風（憲法27条1項参照）を害するばかりでなく、……副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与える恐れすらある」<sup>(34)</sup>ことから、社会の風俗を害する行為として処罰することとされている。一方、刑法35条は、「法令又は正当な業務による行為は、罰しない」と規定しており、法律の規定するところに従って行われる行為は、法令行為として違法性が阻却される。同条は、刑法以外の他の法領域で適法とされる行為が、刑法上も違法とされないことを確保する規定であり、法の内部的矛盾・衝突を解消するための規定であるとされている。代表的な法令行為としての公営競技等は、政策的理由（財政上または経済上の理由等）により、本来違法であるはずの行為につき違

---

(33) 全く同じく考えることはできないかも知れないが、立地自治体の応募を前提としている、高レベル放射性廃棄物（核ゴミ）の最終処分場の設置をめぐる、唯一応募した高知県東洋町では、議会や住民の反対を無視した町長の応募に批判が強まり、町長の辞任、町長選を経て、結局、応募を取り下げた事例が参考になる。

(34) 最大判昭和25年11月22日刑集4巻11号2380頁。

法性を阻却している<sup>(35)</sup>。

これらの規定からすれば、形式的には、法律に従って行われる賭博罪の構成要件に該当する行為は、法令行為となり違法性が阻却されるが、基本法たる刑法が賭博を犯罪と規定している趣旨を没却するような立法がなされると、法秩序全体の整合性を害することになる。このような観点から、既存のいわゆる公営競技等に関する特別法の立法に当たって、法務省から8つの考慮要素（①目的の公益性、②運営主体等の性格、③収益の扱い、④射幸性の程度、⑤運営主体の廉潔性、⑥運営主体の公的管理監督、⑦運営主体の財政的健全性、⑧副次的弊害の防止等の観点）が示されており<sup>(36)</sup>、カジノ制度の設計にあたっては、刑法の賭博に関する法制との整合性が図られるよう、これらの基準を十分に検討することが求められていた<sup>(37)</sup>。8つの基準への適合性の判断に関して、法務省側は、1つでも欠けていれば、全く特別法としての許容範囲を超えるというわけではなく、考慮要素を含めて、総合的に制度全体を観察、考察し、刑法との整合性が保たれているかを判断している<sup>(38)</sup>。

本法では、結果的に、上記8つの考慮要素を踏まえて、カジノ規制全体を総合的に考察・評価すれば、刑法との整合性は図られているとの考え方に立ち、39条後段において、当該免許に係るカジノ行為区画で行う当該カジノ行為については刑法185条及び186条の規定は適用しないとして、違法性を阻却している。公営ギャンブルに関する特別法においては存在せず、39条後段の規定がなくても法令行為として違法性が阻却されるのに、わざわざ後段の規定を置いた理由に関しては、「仮に第39条後段の規定がなかったとしても、I R整備法案に基づくカジノ行為は、基本的には、刑法第35条の法令による行為により違法性は阻却され、刑法の賭博罪等で罰せられることにはならない。しかしながら、刑法第35条の適用については、個々具体的な行為が法令による行為と認められるか否かに関しては解釈の余地があり、刑法上の違法性が阻却される範囲について疑義が生じることも考えられることから、法案の中で直接、I R整備法案第39条後段の要件を満たしたカジノ行為は刑法の賭博罪等が適用されないことを明記することとして、I R整備法案により行われる

---

(35) 井田良『講義刑法学・総論』（有斐閣、2008年）。

(36) 法務省は、これらの基準は、刑法が賭博を犯罪と規定した趣旨と整合しているものであるかどうかを判断する上での考慮要素であるとされている。参議院内閣委員会における法務省政府参考人の答弁（第192回国会参・内閣委員会第11号、平成28年12月13日）。

(37) I R推進法附帯決議。

(38) 衆議院内閣委員会における政府参考人の答弁（第193回国会衆・内閣委員会第2号、平成29年3月8日）。

カジノ事業は刑法の賭博罪等に抵触しない合法的な事業であることを明確にしたものである」<sup>(39)</sup>とされている。

8つの考慮要素に関する検討内容は次のようになっている。①目的の公益性については、カジノ収益の内部還元によるIR区域の整備を通じた観光振興等、カジノ収益の社会還元を通じた公益の実現が図られること、②運営主体等の性格については、カジノ事業免許に基づく事業者その他関係者の厳格な管理・監督、認定都道府県等と共同したIR区域整備の推進によるものであること、③収益の扱いについては、カジノ収益の内部還元によるIR区域の整備を通じた観光振興等、カジノ収益の社会還元を通じた公益の実現、カジノ収益の不当な部外流出の防止等の措置を講じていること、④射幸性の程度については、IR区域数・カジノ施設数等の制限、カジノ行為の種類及び方法の制限、カジノ施設へのアクセス等の制限、公正なカジノ行為の実施の確保のための措置を講じていること、⑤運営主体の廉潔性については、カジノ事業の免許制、内部管理体制の整備、カジノ関連機器等製造業等の許可制による廉潔性の確保、⑥運営主体の公的管理監督については、カジノ管理委員会による規制・監督、主務大臣・認定都道府県等による規制・監督が行われること、⑦運営主体の財政的健全性については、カジノ事業免許の際の財政的健全性の審査、財務に係る内部管理体制の整備など、⑧副次的弊害の防止については、入場回数の制限、入場料の徴収、広告・勧誘方法やコンプの提供方法を規制などの、重層的・多段階的な依存防止対策と厳格なマナー・ローンダリング対策などから<sup>(40)</sup>、それぞれの考慮要素をクリアできるとしている。

競馬等の公営競技及びスポーツ振興くじ（toto）などの従来の公営ギャンブルとカジノは本質的に異なるところが多く、必ずしも上記考慮要素がクリアできたとは言えない。まず、目的の公益性の面では、競馬は「馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与するとともに、地方財政の改善を図ること」<sup>(41)</sup>であり、スポーツ振興くじは「スポーツの振興に寄与すること」<sup>(42)</sup>とされ、実現すべき公益性がある程度明確である。これに対して、カジノの場合は、カジノ収益の還元による「IR区域の整備を通じた観光振興」と「一般公益の実現」を掲げており、必ずしも実現すべき公益性が明確ではない。

---

(39) 衆議院内閣委員会における石井国土交通大臣の答弁（第196回国会衆・内閣委員会第24号、平成30年6月1日）。

(40) 第8回特定複合観光施設区域整備推進会議（平成29年7月18日）配布資料参照。

(41) 競馬法（昭和23年法律第158号）1条。

(42) スポーツ振興投票の実施等に関する法律（平成10年法律第63号）1条。

次に、運営主体の性格も大きく異なる。従来の公営ギャンブルは公設・（準）公営であったのに対して、カジノは民設・民営である。最初にカジノの導入が議論された時期においては、公設・公営ないし公設・民営の方式が想定されていたが、民主党政権時代に民設・民営で推進しようとする動きがあった。しかし、法務省から「官又はそれに準じる団体に限る」との意見が示されたことから、民設・民営を断念したという経緯があるとする。今回の法案の審議においては、「官又はそれに準じる団体に限る」は適正な運営主体の例示を示したものであるとの答弁があったが<sup>(43)</sup>、なぜ民間事業者が違法性を阻却できる運営主体となるのかに関する明確な答えは出されていない。

さらに、高い射幸性とそれによるギャンブル依存症の助長の程度が大きく異なる。公営競技等は実施回数が制限されており、実施日でないと参加することができない<sup>(44)</sup>が、カジノの場合は入場回数の範囲内であればいつでも利用することができる。さらに、カジノの種類及び方法はカジノ管理委員会規則で定められることになるが、例えば、代表的なゲームである、ブラックジャック、バカラ、ポーカーなどは、全くの偶然の勝負ではなく、自らの計算で勝負するゲームである。「もっとうまくやれば勝てる」と思われ、従来の公営ギャンブルに比べ、依存症に陥る可能性が高いものである。このような点は、国会審議においても多く指摘されていたところである<sup>(45)</sup>。

#### 4. カジノ管理委員会及びカジノ規制

今回のカジノの導入にあたっては、「世界最高水準の規制」が謳われている。「世界最高水準の規制」とは何かについて、政府参考人は、事業者のクリーンさを保つものとして、カジノ事業者やその関係者に非常に厳しい参入規制を課していること、依存防止対策として、重層的、多段階的な対策を組み合わせしていくこと、日本人などに対して、他国では例のない、一律の長期、短期にわたる入場回数制限を課し、マイナンバーカードや公的個人認証を義務づけていること、カジノ施設内及び周辺におけるATM設置の規制を挙げている。また、広告・勧誘に対する規制、マネー・ローンダリング対策、暴力団員等の入場・

---

(43) 参議院内閣委員会における大門実紀史委員の質問と政府参考人の答弁（第196回国会参・内閣委員会第29号、平成30年7月19日）。

(44) 例えば、中央競馬の場合、年間開催件数36回、1競馬場当たりの年間開催件数5回、1回の開催日数12日、1日の競走回数12回を超えてはならない（競馬法3条及び施行規則2条）。

(45) 例えば、衆議院本会議における福田昭夫議員の反対討論（第196回国会本会議第39号、平成30年6月19日）。



滞在の禁止を挙げている<sup>(46)</sup>。

また、カジノ施設の規模に関して、カジノ免許の基準において、「当該カジノ施設のカジノ行為区画のうち専らカジノ行為の用に供されるものとしてカジノ管理委員会規則で定める部分の床面積の合計が、カジノ事業の健全な運営を図る見地から適当であると認められるものとして政令で定める面積を超えないこと（41条7項）」という規制を定めている。カジノ管理委員会規則が定める床面積については、「延べ床面積は、建築基準法で定義づけられる概念を使って計算することになる<sup>(47)</sup>とされ、政令で定めるゲーミング区域の上限面積については、「IR施設全体の延べ床面積の3%とすることを想定<sup>(48)</sup>しているという。この点に関しては、IR施設全体の延べ床面積を大きくすることで、ゲーミング区域の拡大が可能になってしまうとの指摘がされている<sup>(49)</sup>。

そして、このようなカジノ規制の中核的な役割を担うのが、いわゆる三条委員会として設置されたカジノ管理委員会である。カジノ管理委員会による規制の実効性を確保するためには、そのための体制の構築が必要であり、十分な機構・定員の措置と適切な人材の配置が不可欠である。しかし、IR整備法の中には、具体的な事務体制については規定されておらず、法案審議においても、「今後の予算編成過程の中で、政府の中で具体化をしていく」ことになる、また、「幅広い業務の特性に応じた人材を各行政分野から確保するとともに、専門的知見を有する民間人材の任用についても、必要に応じて検討<sup>(50)</sup>していくとの答弁があった<sup>(51)</sup>。専門的知見を有する民間人材の任用に関して、カジノ事業者やそ

---

(46) 衆議院内閣委員会における政府参考人答弁（第196回国会衆・内閣委員会第22号、平成30年5月30日）。

(47) 衆議院内閣委員会における政府参考人答弁（第196回国会衆・内閣委員会第24号、平成30年6月1日）。

(48) 参議院内閣委員会における石井国務大臣答弁（第196回国会参・内閣委員会第28号、平成30年7月17日）。

(49) 例えば、「ゲーミング区域の面積の上限を、1万5千平米又はIR施設の延べ床面積又は区域の面積のいずれか大きい面積の3%のいずれか小さい数値としたのに、いつの間にか、上限値1万5千平米と、区域の面積が削除」されたことの間を指摘している。衆議院本会議における福田昭夫議員の反対討論（第196回国会本会議第39号、平成30年6月19日）。

(50) 衆議院内閣委員会における政府参考人答弁（第196回国会衆・内閣委員会第26号、平成30年6月8日）。

(51) 内閣府の平成31年度概算要求においては、カジノ管理委員会設立等に要する経費として、約60億円が計上され、平成31年度の機構・定員要求では、カジノ管理委員会の新設に伴う体制整備として、95人の新規要求が行われている。岡田智明「特定複合観光施設区域整備法案に関する国会における議論——カジノ施設を含む特定複合観光施設の整備——」立法と調査No.46（2018年11月）18頁。また、新聞報道によると、2019年の7月に、カジノ管理委員会を立ち上げる予定とされている。日本経済新聞2018年9月13日朝刊。

の関連事業者からの人材の任用を禁止するべきではないかとの指摘に対して、石井国務大臣は、「ある意味で、カジノを管理するためには、カジノの実態を知っている人を任用するというのも」あり得るとした上で、「カジノ事業者との間の癒着など、カジノ規制事務の公正性、中立性にいささかの疑念を持たれないようにすることが大前提」であると答弁している<sup>(52)</sup>。また、カジノ管理委員会の事務局が組織として独立性を担保するために、原子力に係る推進機関と規制機関の分離のように、カジノ管理委員会事務局と I R 推進の行政機関との人事交流を規制し、I R 推進の行政機関とカジノ管理委員会事務局の間でのノーリターンルールが必要ではないかという指摘に対して、石井国務大臣は、「I R 整備法案においては、I R の推進を通じた公益の実現を担う I R 主務大臣、カジノ施設の設置、運営に関する秩序維持等を担うカジノ管理委員会という、行政目的を異にする 2 つの組織が新たに設けられる。そして、これら 2 つの行政目的は、互いに相反するものではない。カジノ管理委員会が担うカジノ規制の内容は多岐にわたり、また専門的な知見を必要とすることから、厳格なカジノ規制を実現するため、幅広い業務の特性に応じた人材を行政各分野から確保していく必要がある。カジノ管理委員会の事務局については、他省庁との間で行われる人事交流について制限を設けることは考えていない」と答弁している<sup>(53)</sup>。

## 終わりに ― 地方公共団体への影響及び課題

カジノを含む I R 事業が実施できるのは最大で 3 か所であるが、すでに北海道、横浜市、愛知県、大阪府、和歌山県、長崎県などがカジノ誘致に名乗りを上げていとされる<sup>(54)</sup>。I R 事業の実施を目指す都道府県等は、これから国土交通大臣が定める基本方針に即して、認定申請に向けた区域整備計画の作成に取りかかることになる<sup>(55)</sup>。区域整備計画は、民間事業者が都道府県等に対し、実施方針を定めることを提案することも可能とされ、カジノ事業に関する専門性やノウハウの面からすると、事実上は、民間事業者との共同作成になることが予想され、また、その民間事業者がそのまま選定事業者となる可能性が高い。

---

(52) 第196回国会衆・内閣委員会第26号（平成30年6月8日）。

(53) 第196回国会衆・内閣委員会第26号（平成30年6月8日）。

(54) 日本経済新聞2017年8月22日朝刊。

(55) 基本方針の公表を待ってからは誘致レースに遅れる可能性がある。すでに大阪府（大阪市）は、I R 推進法の制定を受け、夢州への I R の誘致に向けて、大阪府・大阪市の共同で「I R 推進局」を設置し（2017年4月）、検討を進めている。大阪市ホームページ参照。

また、区域整備計画の作成及び認定の段階においても、民間事業者が重要な役割を果たすことになる。その中で、都道府県等が取り組むべき施策等について、如何にして、都道府県が、イニシアティブを発揮できるかが課題となってくる。このことは、より具体的な実施内容が決められる実施協定の締結においても、より一層重要になってくる。

そして、I R 事業推進に関する住民及び議会、そして周辺自治体の同意ないしコンセンサスを形成していく過程が重要である。前述したように、性急すぎる I R 事業の実施は、将来に大きな禍根を残すことになりかねない。住民投票の実施など、確実に住民の意思を確認する手続を踏む必要がある。

I R 区域整備によって最も影響を受けるのは、立地自治体とその住民である。経済効果による間接的な恩恵を受けることが期待されるものの、入場料と納付金は国及び都道府県の収入となり、立地市町村にとっては、直接的な財政的メリットがない反面、カジノ施設による有害な影響を直接的に受けることになる。立地市町村は、認定申請の同意の前に、弊害排除のための費用等に関して、都道府県との間で事前に取り決めを行っておくか、区域整備計画又は実施協定の中に定めておくことが望ましいと思われる。

本法の法案作成及び国会審議の在り方について、幾つかの問題点を指摘することができる。まずは、法案審議の基礎となる資料、例えば I R 推進の経済効果に関する試算、I R の弊害防止・排除にかかる社会的費用に関する試算などが示されていないことの問題点が多く指摘されていることである。次に、政省令への委任事項が多すぎることである。本法の委任事項は、政令への委任が58項目、国土交通省令への委任が44項目、カジノ管理委員会規則への委任が229項目の、合計331項目以上に上っており、中には、カジノの面積、カジノで借金できる条件、入場禁止対象者の取扱い、国際会議場の規模など法案の肝腎要のところも含まれているとの指摘がある<sup>(56)</sup>。このようなことは、国会での審議を形骸化させる恐れを懸念させるものである。31項目にわたる参議院内閣委員会における附帯決議が付されたことも、このような理由に起因する面があると思われる。（附帯決議に関しては、後掲【資料】参照）

I R 区域整備計画の認定とカジノの免許は、本来は行うことができない賭博行為を許容する、いわゆる講学上の特許に当たるものである。公有水面埋立ての免許、河川の占用許可、鉱業権の設定などが講学上の特許とされているが、これらの特許とカジノ免許はその

---

(56) 参議院内閣委員会における矢田わか子委員の発言（第196回国会参・内閣委員会第28号）など。

性質において、大きく異なるものである。つまり、IR区域整備計画の認定とカジノの免許に関する一連の手続をもって、国及び実施地方公共団体は、カジノによる弊害というこれまでには存在しなかった新たな危険を設定することになるという点である。カジノの解禁によって発生する様々な問題についての国及び地方公共団体の責任は重いものと言わざるを得ない。弊害排除のための対策に万全を期すとともに、国及び都道府県等、そしてカジノ管理委員会によるカジノ規制の徹底が求められる。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授)

## 【資料】 参議院内閣委員会における附帯決議

本法の施行に当たっては、次の諸点について適切に対応すべきである。

- 一 政府は、特定複合観光施設区域整備に係る基本方針の策定、区域整備計画の認定等の各段階において、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現を通じた観光及び地域経済の振興並びに財政の改善の観点から十分な検討を行うこと。
- 二 政府は、特定複合観光施設区域に設置される中核施設の基準に関する政令を定めるに当たっては、各施設が設置運営事業等の公益性を確実に担保するものとなるよう留意すること。また、送客施設については、単なる観光案内所ではなく、全国各地の観光及び地域経済の振興に寄与するものとなるよう、適切な基準を設けること。
- 三 政府は、特定複合観光施設、とりわけカジノ施設の顧客の多くを日本人が占める可能性があることに鑑み、区域整備計画の認定、認定区域整備計画の実施の状況の評価に当たっては副次的弊害の防止に配慮するとともに、外国から多くの観光客を呼び込むとの観点を重視すること。
- 四 政府は、本法施行後、最初にされる区域整備計画の認定の日から起算して七年後の認定区域整備計画数の上限の見直しについて、特定複合観光施設区域の整備による経済効果及び周辺地域も含めた治安等への負の影響を検証した上で、慎重に検討すること。
- 五 区域整備計画を申請する都道府県等は、同計画の作成等において、公聴会等の開催や情報開示を通じ、住民の合意形成に努めること。また、政府は、同計画の審査の際、特定複合観光施設区域の整備に対し、同計画を申請する都道府県等及び立地市町村等における住民の意見を反映させるために必要な措置が講じられていることを確認すること。
- 六 区域整備計画を申請する都道府県等は、実施方針の策定及び変更、民間事業者の選定、区域整備計画の作成等に関する事項を協議する都道府県等の協議会については、カジノ事業者に関係する者以外の意見を適切に反映すること。
- 七 国、都道府県等は、海外のカジノ事業者が民間事業者に選定されることを目指した働きかけに対し、収賄等の不正行為を防止し、選定の公正性・透明性を確保すること。
- 八 政府は、区域整備計画の申請の期間に関する政令を定めるに当たっては、各地方公共団体による申請を公平に受けられる期間とするとともに、同計画を認定したときは、国会に報告すること。
- 九 政府は、事業計画に関する国土交通省令を定めるに当たっては、設置運営事業等の公益性を確実に担保するとの観点から、設置運営事業者等がカジノ事業の収益をカジノ施設以外の施設の設備投資等に確実に充てるよう必要な措置を講ずること。
- 十 政府は、設置運営事業等の廃止に関する国土交通省令を定めるに当たっては、当該廃止の是非の適切な判断に資するよう必要な措置を講ずること。
- 十一 政府は、カジノ事業に参入しようとする民間事業者等に対する背面調査の実施に当たっては、関係行政機関との十分な連携を図りつつ、厳格な調査を実施するとともに、カジノ事業者への免許付与後も継続的にモニタリングを実施することにより、反社会的勢力の排除を徹底し、カジノ事業に係る廉潔性の確保に万全を期すこと。

- 十二 政府は、カジノ施設利用約款の記載事項及びカジノ事業者が同約款の内容を顧客に提供する方法に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ施設内の秩序保持、不正行為の防止、依存防止対策等の観点を踏まえ、顧客によるカジノ施設の適切な利用の確保に資するものとなるよう留意すること。
- 十三 政府は、カジノ施設への入場回数制限並びに入場料及び認定都道府県等入場料とカジノ行為に対する依存との関連性について、カジノ事業者等の協力を得て検証し、必要に応じて、適切な対策を講ずること。
- 十四 政府は、カジノ行為の種類及び方法に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ事業の健全な運営を確保するとの観点から、十分な検討を行うこと。
- 十五 政府は、カジノ行為の公正性を確保し、又は著しく顧客の射幸心をそそることを防止するために必要なカジノ行為に関する基準に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、ギャンブル等依存症に関する国内外の調査・研究の成果を反映させるよう努めること。
- 十六 政府は、依存防止規程に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、同規程に基づく依存防止措置が実効性のあるものとなるよう留意すること。また、カジノ事業者への免許付与後においては、依存防止規程の遵守についてカジノ事業者に徹底させるとともに、依存防止措置の実効性の検証を行い、必要な措置を講ずること。
- 十七 政府は、カジノ行為に係る依存症対策について、ギャンブル等依存症対策基本法に基づき、国内外の動向に留意しつつ、既存のギャンブル等に係る依存症対策に加え、予防から治療・社会復帰に至るまでの必要な対策を講ずること。
- 十八 政府は、特定金融業務に係る帳簿書類の作成・保存に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、当該業務の事後的な検証に資するものとなるよう留意すること。
- 十九 政府は、カジノ事業者による特定資金貸付業務がカジノ行為に対する依存を助長することのないよう、慎重な検討を行った上で預託金の額を定めること。また、多重債務等の問題が生じないよう、カジノ事業者に対し顧客の返済能力に関する調査を徹底させるとともに、貸付限度額の把握に努めること。
- 二十 政府は、特定資金貸付業務における取立て行為において顧客に電話等をしてはならない時間帯に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、過剰な取立て行為を防止する観点を踏まえ、十分な検討を行うこと。
- 二十一 政府は、マネー・ローンダリング防止のために講じられるチップの他人への譲渡、カジノ行為区画外への持ち出しの禁止等の措置の実効性確保のため、犯罪収益移転防止規程に係る審査等を通じて、カジノ事業者による顧客管理措置を徹底させること。また、カジノ事業者が届け出た疑わしい取引に関する情報等について、集約、整理及び分析を徹底して行うこと。
- 二十二 政府は、一定額以上の現金取引の届出対象となる取引及び金額に関する政令や、チップの交付等に対する顧客の支払手段及び特定資金移動業務における金融機関に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、マネー・ローンダリング対策に万全を期すとの観点から、十分な検討を行い、必要な措置を講ずること。
- 二十三 政府は、カジノ事業及びカジノ施設に関する広告及び勧誘の規制がカジノ行為に対する依存防止及び青少年の健全育成の観点から重要なものであることに鑑み、特定複合観光施設区域外で広告物の表示が禁止されない施設に関する政令を定めるに当たっては、当該施設

を可能な限り限定すること。

二十四 政府は、カジノ行為関連景品類の内容、経済的価値及び提供方法に係る基準に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ行為関連景品類の提供がカジノ施設の過度な利用を誘発することのないよう留意すること。

二十五 政府は、カジノ施設及びその周辺における秩序の維持のための措置に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ施設を利用させることが不適切であると認められる者によるカジノ施設の利用の禁止・制限、カジノ施設及びその周辺における監視及び警備の実施に万全を期すこと。

二十六 政府は、カジノ事業の健全な運営に重大な影響を及ぼすカジノ関連機器等の種別、用途及び機能に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ業務に関する不正行為の防止に万全を期すとともに、不断の見直しを行い、必要な措置を講ずること。

二十七 政府は、カジノ管理委員会の事務体制の整備に当たっては、同委員会の公正性、中立性に疑念を持たれることがないように十分に留意しつつ、カジノ事業の監督を確実に行うことができるよう、必要な人材を確保すること。また、同委員会の職員が必要な能力を備えることができるよう必要な措置を講ずること。

二十八 カジノ管理委員会は、同委員会における審議について、透明性を確保するよう努めること。特に、本法において同委員会に委任された規則の策定については、その検討の経過を明らかにすること。

二十九 政府及び関係地方公共団体は、治安対策その他の弊害防止対策及びカジノ行為を含むギャンブル等依存症対策について、立地地方公共団体のみならず、周辺地方公共団体においても万全の対策を講ずること。このため、納付金や入場料による財源の活用を含め、財政的な措置の在り方について検討し、必要な措置を講ずること。

三十 政府は、本法に基づく政省令等を定めるに当たっては、国会における議論を踏まえて検討を行うとともに、国会及び国民に対し十分な説明を尽くすこと。

三十一 政府は、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律附則第二項に基づき本法の見直しを行うに当たっては、本法に基づく政令、省令及びカジノ管理委員会規則に定める事項について十分な検討を行った上で必要な措置を講ずるとともに、その結果を国会に報告すること。

(第196回国会参・内閣委員会第29号)