

平成 29 年度 第 10 回

「知る、分かる、考える、統合型リゾート（IR）セミナー」講演要旨

講演：「IR 実施法案の論点とは？」

講師：美原 融 氏（大阪商業大学総合経営学部教授、同アミューズメント産業
研究所所長）

1. IRを知る

(1) IR制度

- IRとは「Integrated Resort」の略称で、観光振興に寄与する施設とカジノ施設が一体となった施設群で、収益性の高いカジノを併設することにより、MICE施設（国際展示場や会議場）やホテルなど大規模投資を伴う施設の採算性を担保する。数万人単位での集客が可能な国際会議場や劇場等のイベント関連施設が人を呼び込み、消費の相乗効果をもたらす。集客・収益を通じた観光地域振興や、民間のリスク・投資によって税金を使わない地方再生、国内外の観光客を増やし、雇用増・税収増を図ることが目的である。これを実現するのが、IR制度である。
- まず、現行法で認められない賭博行為であるカジノを認める制度が必要。納付金の公益目的の使用や税収増、地域振興等の公益性により正当行為とし、刑法上の違法性を阻却させる。
- また、民間による一体的整備運営が基本である。IRの数を限定し、どこにでもある施設とせず、カジノ部分を厳格な規制と監視の対象とすることが基本的な考え方。
- さらに、国民の懸念を払拭し、安全、健全、安心な仕組みを構築する必要がある。公序良俗の維持や、依存症等の社会事象への漠とした懸念の存在を払拭しなければならない。

(2) 法案の経緯

- 2016年12月に「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（IR推進法）」が成立・公布。この法律は、方針、枠組みのみを定めたプログラム法で、政府に、IR推進法成立1年を目途に、「特的複合観光施設区域整備法（IR実施法）」の策定を義務付けている。
- 政府の特定複合観光施設区域整備推進本部及び推進会議で1年かけて議論され、今国会にIR実施法を上程される予定。

2. IRを分かる

(1) 政党間の綱引きと駆け引き及び上程・審議・可決に向けたスケジュール

- IR実施法案に反対している政党は立憲民主党と日本共産党。積極的賛成が自民党と日本維新の会、抑制的賛成が公明党で、賛成派間でも綱引きと駆け引きが発生。
- 3月末に自公両党の合意が成立し法案が最終確定すれば、内閣法制局の審査、与党との調整、IR推進会議付議を経て、連休前後に閣議決定し法案が上程される。会期末(6/20)までに、法案の審議時間を十分確保できるかは微妙で、会期の延長は不可避かもしれない。

(2) I R 実施法案全体の構図（3本柱）と条文の構成

- I R 実施法案は、①区域という概念を設け、区域数を限定し認定する制度、②カジノ事業の手続き、規制・監督に係るカジノ免許・規制制度、③新たに設置する強力な権限を持った三条委員会であるカジノ管理委員会により事業者を規制・コントロールするカジノの監視と管理の枠組みの3本柱から構成されている。
- 条文は、全文 250 条を越える大法律になる見込みで、大きく 5 つに分類される。
 - ① I R 区域認定制度（区域認定や区域数、国と自治体の関係等に関する内容）
 - ② カジノ制度（カジノ事業及びカジノ事業者、カジノ施設共用事業、認可施設土地権利者、カジノ関連機器等製造業等、カジノ施設への入場等の制限に関する内容）
 - ③ 財政制度（カジノへの入場料、納付金に関する内容）
 - ④ 監督組織（カジノ事業者等の監督、カジノ管理委員会に関する内容）
 - ⑤ その他（雑則や罰則に関する内容）

(3) 主要な論点～ I R 区域数、カジノ施設規模、中核施設要件

- 自治体の申請に対して国が区域を認定した場合に限り I R を整備できる。区域数は、自公両党が協議中で、3カ所での合意を想定。
- カジノのゲーミングフロア面積規制は、シンガポールを参考に、絶対面積 15,000 m²、または、I R 延床面積か I R 区域面積の 3% 以下のいずれか小さい数値を規定すると議論されているが、カジノ管理委員会が定める規則で規定するため、実施法案には記載されない。
- 中核施設の MICE 施設要件により、地方が認定される可能性に繋がる。地方は MI (Meeting; 企業等の会議、Incentive Travel; 企業等の行う報奨・研修旅行) や、CE (Convention; 国際会議、Exhibition/Event; 展示会・見本市、イベント) を主体とした施設を、大都市は総合的な MICE 施設を設置するとすれば、地方の選択肢を増やせ、誘致しやすくなる。

(4) 区域認定制度と区域認定手順、開業までのプロセス

- 事業者と共に作成した区域整備計画を自治体が申請し、国土交通大臣が認定することにより区域が定まる。区域認定期間は有期(10年)で更新可能。自治体は国土交通大臣に対し、毎年度実施状況を報告(自己評価)し、事業計画終了時(3年)及び認定更新時(10年)に国は評価の結果を確認。国土交通大臣が、是正勧告や区域整備計画の修正を、自治体に対して要求する可能性もある。
- 区域認定の手続きは、「法律成立から国土交通大臣による基本方針策定」「自治体による実施方針策定から事業者選定、区域整備計画の申請」「区域整備計画の認定、実施協定の締結、免許申請・工事着工」の3プロセス。基本方針が決まらなければ、自治体は実施方針の策定や事業者の公募を進めることができない。基本方針策定前にカジノ管理委員会が設置されるが、機構・定員要求・予算確保が必要なため(次の通常国会に提案しなければならず)、今夏に実施法案が成立しても、直ちにカジノ管理委員会を設置することはできない。また、委員長、委員は国会同意人事で、選任まで1年ほど期間を要する。
- 問題は、カジノ管理委員会が設置されなければ、自治体の実施方針を策定するための前提

となる主要な委員会規則等が制定されないこと。方針策定や事業者選定等の手順を短縮する手法は存在するが、国会会期や予算議決を短縮することはできない。また、区域整備計画の認定申請の受付期間も問題。自治体間の公平性を担保するため、例えば2年間の受付期間を設ける場合、早く申請しても認定まで時間を要する。さらに、自治体が事業者を選定しても、区域認定を受けられない可能性があるほか、事業者のカジノ免許申請は区域認定後となるため、施設を建設しながらカジノ免許の申請行為を行うことになる。

- 自治体と事業者にとって時間と手順を管理できないリスクが存在する。また、自治体の努力のみでは、開業までの時間短縮ができない手順・期間が想定される。早期開業のためには政府・自治体・事業者等、官民双方の相当の努力が必要であり、単純ではない。

(5) 区域認定制度とカジノ管理制度

- 国土交通大臣は、自治体と事業者の両方に対する監督権を有する。また、自治体は、事業者に対して実施協定（契約）に基づく管理監督権を保持する。
- 事業者が、カジノ免許取消となる違法行為を行った場合等の区域認定の取扱いや、事業者を合理的に変更する等の制度的枠組みが不可欠である。

(6) カジノ規制

①カジノ管理委員会

- ・独立性の強い三条委員会で、内閣府の外局として設置。同委員会は、免許の申請や付与等カジノに係るあらゆる規制を定め、納付金・入場料の代理徴収も行う。カジノ事業者、カジノ関連機器等製造事業者、カジノ施設供用事業者を管理・監督する。
- ・委員長と委員の任命は内閣総理大臣。委員の地位は法律上担保され、厳格な倫理規定が適用される。委員会は、主務官庁及び関連省庁と対等で、外務省を通さず海外規制当局との相互協力、情報交換、連携が行える。

②運営規制

- ・カジノ管理委員会が、諸規則、カジノ行為実施基準を制定すると法案に規定される。
- ・事業者は、業務方法書案、カジノ施設利用約款案、犯罪収益移転防止規程定案、依存症防止規程案等を作成し、同委員会の承認を得て免許を付与される。事業者の自主的な規制と組み合わせて運営を規制することが基本的な考え方。

③公租公課等

- ・事業者は、固定納付金、売上連動納付金、背面調査費をカジノ管理委員会へ納付する。売上連動納付金が最も高額で売上の30%と想定され、国庫と認定都道府県等で折半することを法定で、都道府県と設置市町村との分担は条例で定めることになる。
- ・固定納付金は、規制機関費用相当分（年間100億円）を均等割りで請求。売上げに関係なく同額を請求することは公平ではなく事業者の投資意欲を損ねる懸念がある。

④入場料

- ・カジノ利用者に課し事業者が代理徴収して国等に納付。政府案（2千円）より高くなる。
- ・依存症患者の縮減や安易な入場抑制を目的に定められるが、入場料を取り返す心理が働

き、悪影響が起こりかねず、依存症患者の縮減には繋がらないと考える。

⑤入場回数規制

- ・自公両党は、連続7日間で3回、連続する28日間で10回という規制で合意。
- ・政府は、マイナンバーカードの公的個人認証を利用し、入退場時の本人確認、入場回数カウント・規制、不適格者排除を同時に実施する方針。入場回数カウントシステムをカジノ管理委員会が管理し、不適格顧客特定・排除システムを認定事業者が管理する。
- ・カードの普及率は現在11%。初回にカードを提示すれば2回目以降は携行しなくてよい方針だが、入場回数規制は全く意味が無く、カードの携行を義務付けることは、著しく顧客の利便性をなくし、集客減・収入減につながりうると考える。

3. 制度構築のバランス感

○しっかりとした制度と規制があれば、安心、安全、健全なカジノの施行は可能。日本人はかかる分野の新しい制度を制定する場合には、過剰に反応する傾向があり、冷静・合理的に制度の在り方を評価すべき。

I Rはあくまでも民設民営事業だが、厳格な規制の対象になり通常の産業とは大きく様相が異なる。実施法だけで法整備が完了するのではなく制度構築は今後も継続。

○制度には、2つの政策目的が存在。1つは、高い納付金の設定や、過度な賭博消費を抑制する入場料賦課・入場回数規制など公益性を担保すること。もう1つは、民設民営の営利事業であるカジノ事業を認可し適切に管理し、経済的誘引をもたせることによる大規模投資、地域社会への大きな経済効果を得ること。収益の還元や経済効果を求めながら、国民の安全を守る規制と事業者の収入が減少する施策を同時並行で導入することをめざしており、バランスの取れた施策、市場の関心に答える制度設計が必要。

4. 国の制度と大阪の個別事情

○地域社会や自治体にとって、実現のために超えるべきハードルは高い。まず、大阪が考えるべきことは、国の制度的枠組みと自治体固有ニーズとのギャップの有無。中核施設要件や施設規模など国の制度的要件と自治体のマスタープランとの整合性をどう確保するか、差異を埋められるか、何をどうすべきか戦略・選択肢の構築を求められる。最大の心配は、自治体が考える手順とのギャップであり、行政手順は国も自治体も大きく変えることはできない。制度に基づく国の行政手順にはかなりの時間が必要とされ、短縮できるかは国の課題で、自治体にとって管理しにくく、時間的制約が生じる。

○次に、府民・市民の理解と合意形成。住民に対し、I R制度や今後府市が策定するマスタープラン、「夢洲まちづくり構想」との繋がり等の仕組みを、正確に丁寧に伝えない限り理解してもらいにくい。最後に、目に見える経済効果と否定的側面の縮小化を示すこと。府市は納付金・入場料の用途を説明すべきであり、政策的意思を固めることにより、住民のコンセンサス（合意）を得られる。得られるであろう巨額の税収を住民へどう還元するかが非常に重要。また、住民にとって否定的な側面についてはコントロールできることを説明し、税金を使わずに、地域振興の実現を図ることが可能であることを伝えるべきだ。