

平成 29 年度 第 7 回

「知る、分かる、考える、統合型リゾート（I R）セミナー」講演要旨

講演：「なぜ、I R（統合型リゾート）が大阪に必要なのか？」

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. I R 実施法案の現状

（1）法制度構築の状況と政府の推進体制

- I R の推進と実現は、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（I R 推進法）」に基づく国の政策である。推進法は、カジノを認める法律ではなく、カジノを含む I R を推進することを目的として、そのコンセプトを検討する理念や方法などの考え方を規定したプログラム法と呼ばれるもの。この法律の効力は、政府に I R を実現できる法律上の枠組みを 1 年以内に策定させること。慎重な検討、国民的な議論と幅広い理解と合意形成が必須の要素となるため、推進法と実施法という二段階で法律が作られる。
- また、議員立法で「ギャンブル等依存症対策基本法案」が検討されており、与野党は I R 実施法案審議前に審議、可決すべきとの見解で一致。同法案の内容は、国会で議論されるが、政府は昨年来、総合的、包括的、抜本的にギャンブル等依存症対策に取り組んでいる。
- 政府は、I R 推進法に基づき、「特定複合観光施設区域整備推進本部」を設置。併せて、重要事項に対して調査・審議の上、本部長である内閣総理大臣に意見を述べることを目的とした「特定複合観光施設区域整備推進会議（I R 推進会議）」を設置。I R 推進会議では、今年の 8 月 1 日に「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～」をまとめた。これは、法案を構成する要素の考え方や方向性を取りまとめたものであり、これを基に政府の内閣官房が I R 実施法案を作成中。

（2）法案の提出・審議・可決のタイミング

- I R 推進会議のとりまとめについては、パブコメ・全国公聴会を実施。その後、衆議院の解散・総選挙のため、内閣法制局との法制審議など全てがストップ。選挙後の特別国会は時間的余裕がないため、ギャンブル等依存症対策基本法案は継続審議になると思われる。
- 与野党対立法案となるため、いずれもが慎重な手順を要求。法案の提出には、ギャンブル等依存症対策基本法案の成立、又は、審議中であることが必要。現状では、遅くとも 2018 年の連休前の依存症対策基本法案の成立を期待。I R 実施法案の上程は早くも 2018 年 3 月末、成立は 6 月会期内。しかし、相当な時間をかけた慎重な議論が必要であり、どういふ形でいつ審議、可決されるかは来年の通常国会になってみないとわからない。

（3）基本的な枠組み

- I R 実施法案の基本的な枠組みは既に決まっている。

- ・ I Rは、当面、全国で数カ所。その後の展開を含め、最大設置数を法定する。
 - ・ 区域という概念を設ける。区域とは特定複合観光施設（I R）が設置される単一の区域で、1つの区域に1つのI R、1つのカジノが原則。
 - ・ 区域の申請主体は都道府県（政令市も可）、認定する主務大臣は国土交通大臣。
 - ・ 手続きとしては、まず、主務大臣が基本方針を決め、その方針に基づき、自治体の実施方針を定め、自治体が公募により事業者を選定し、選定した事業者と共に区域整備計画を作成し、国による区域認定コンペに参加、大臣から認定を受ける。認定を受けた後に都道府県（又は政令市）と事業者は実施協定を締結し、協定は国土交通大臣が認証する。
 - ・ 国による区域認定がされなければ事業者との契約も意味がなくなる。
 - ・ このプロセスでは、自治体がコントロールしにくく、区域認定までの間、自治体と事業者は不安定な状態のまま一定のリスクを抱えて事業を進めざるを得ない。
- I R実施法は、2つの大きな制度で構成される。1つは、I R区域を認定する制度で前述のとおり。もう1つは、カジノを規制・管理する免許制度で、強力な規制権限を持つ独立性の高いカジノ管理委員会がカジノを規制・監督する。カジノに関しては、事業者に、別途、免許取得を義務付け、厳格な規制、廉潔性検証の対象とする。また、都道府県（又は政令市）は、実施協定に基づき選定事業者を監督する。事業者は、国土交通大臣、カジノ管理委員会、自治体により管理・監督される非常に厳格、複層的なスキームである。

2. 懸念事項への対策

(1) 犯罪を誘発するのか

- I Rにカジノが含まれるため、国民の懸念は強い。正確な情報をもとにした議論が必要。「博打＝やくざや裏世界＝悪・不正・犯罪の温床＝その存在が犯罪を誘発する＝悪」という論理は時代遅れ。現代の先進国では厳格な規制と制度により、悪を排除した、犯罪とは無縁の空間を作る。そのためには、①内部者にも顧客にもリスクのある主体を入れさせない、②不正・違法行為をさせない、③悪事を確実に摘発し、厳罰に処するという3要素がうまく機能する必要がある。これらを効果的に行うことは単純ではない。例えば、法律で禁止され、違反すれば経営者は罰則を科されるが、客の本人確認等を行っていないため、パチンコ店には18歳未満が入場している。法の執行が甘いためだが、カジノはそれを絶対させない。
- リスクのある主体を入れさせないため、免許等による厳格な参入規制により、カジノ事業者の構成員及び関連事業者は全て廉潔性を確認する対象として、背面調査により反社勢力等との関係が現状も過去も一切ないということを確認した上でなければ免許を出さない。サービスや関連機器を提供する事業者も同様。また、暴力団構成員等不適格者を入場させない仕組みをつくる。好ましくない主体を入場時点で確実に特定し、排除する効率的な仕組みの構築は、法律と法律外の様々な民間事業者の努力によって形成される。アメリカやシンガポールでは、枠組みを法によって担保し、自治体と民間事業者が協力して、さらに完璧にすることで安全な空間をつくっている。日本でも、今までのような甘い仕組みではなく、性悪説に立った厳格な法治行為によって、国民の安全、安心を担保することになる。

○顧客が健全である限り、カジノ事業者が変な行為をしなければ犯罪は起きないという概念から、事業者のあらゆる行為が規制の対象になり、厳格な監視と法の執行の仕組みをつくることになる。海外では、数千個の監視カメラにより、カジノ施設内のあらゆる行為がチェックされ、不審者はすぐに摘発できる。規制は、IR実施法だけでは不十分であり、強力な規制機関であるカジノ管理委員会が、詳細な規制をつくっていくことになる。

(2) 地域環境の悪化や青少年への悪影響はあるのか

○IRは、5つ星のラグジュアリーホテルやMICE施設等いわゆる高規格でラグジュアリー感のある安心・安全な施設であり、その存在が地域環境を悪化させるとは考えにくい。カジノ施設はIR施設全体のわずか数%で、厳格な入場規制を実施することが前提。カジノ施設とそれ以外の集客施設を一体的に設置、運営させることが制度のポイントとなる。

○未成年者は制度上の欠格者になるため、入場時に顔写真つき公的IDによる本人確認が義務付けられ、青少年が入場することは100%あり得ない。入場させると、カジノ事業者は厳罰。また、広告等の規制や教育プログラムの実践などの対策がある。欧米諸国では、飲酒、喫煙、認められた賭博行為は、成人になれば自己責任でやるかやらないかを定めるもので、これらの行為によるリスクを子どもの頃にしっかり教える。日本でもリスク判断ができ自己責任で行動できる大人を育てる教育を実施すべきである。教えない、見せない、知らせないでは、判断のできない大人になってしまう。なお、カジノがあることが、青少年に悪影響を及ぼした事例は世界のどこにもない。

(4) 依存症対策

○9月末同日の主要新聞に、ギャンブル依存症患者が、一方には320万人、他方には70万人という記事が載った。異なる数値だが、情報源は同じで基本的には両方とも正しい。これは、印象操作で一般の方は誤解するという事例。2017年度の国の調査で「ギャンブル等依存症が疑われる者」の割合は、過去1年以内のギャンブル等の経験等について評価したものでは0.8%、「生涯を通じてギャンブル等の経験等について評価した者」では3.6%と推計されたというのが正確な内容。1年以内について評価した0.8%＝約70万人のうち、医師により依存症であると判断された人は約30万人。勿論、数に関係なく、依存症への対策は重要だが、対策を考える時に、実態が正確にわからなければ検討しようがない。

○依存症は、医学的には疾病ではなくて障害であり「ギャンブル障害」と呼称することが適切。殆どの人にとって、ギャンブルは健全な娯楽。物事に集中することは悪いことではなく、問題となる線引きがわかりにくい。症状もわかりにくく、理由も単純でなく、自然に回復することもあるし、複数の障害を併発している事例も多いことから、医学的に十分解明されていない。また、今ある問題であって将来の問題ではない。パチンコや公営賭博が要因で、現在、約30万人のギャンブル障害の人がいる。誰もがかかる単純な病気として不安をあおるよりも、今ある社会的事象として認知し、現実的かつ着実な問題対処の方法を考えるとともに、一定のセーフティーネットを国が設けるべきである。

○依存症対策の対象は、レベル0＝賭博無関心層からレベル3＝非常に問題がある層に分け

られ、民主導で対応できる分野と公的主体が主体的に関与すべき分野がある。公民の関与度、また、公的主体である国や自治体、その関係機関等各々の役割により、うまくバランスをとりながら、リスクの周知徹底や調査研究、入場抑止規制等を行う様々な仕組みを組み合わせることで効果的になると考える。

- 政府には、既にギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議という組織ができており、今年の3月と8月に大きな方針を定めている。また、ギャンブル等依存症対策基本法案では、国、自治体、関係事業者の責任を定義し、基本的政策として教育の振興や医療提供体制の整備、調査研究の推進等を進め、複層的なセーフティーネットを整備していくことになっている。国は大きな方針を定め、自治体も計画をつくり、様々な医療機関や民間主体も計画の実践者となる。カジノに関しては、依存症と判断された主体を一切、入場させない、やらせない、資金を貸さないという前提を完璧に実行することが1つの原則。

3. 地域社会は何を考えるべきか

- IRが地域にとって必要か否か、必要な場合は何をどう実現するかは、基本的には地域社会の選択になる。人口減少社会において、観光振興をもたらす政策的な意味合いと、その効果をぜひ考えていただきたい。IRは、様々な観光振興をもたらす1つの枠組みをつくるもの。しかし、IRで地域社会の問題を全て解決できるわけではなく、あくまでも地域社会を豊かにし得る可能性を秘めた選択肢の1つである。IR誘致を実行するか否かは地域住民の意向が重要になるため、地域社会の不安や懸念を取り除き、いかにして住民の合意形成を得て、住民が理解できるIRを実現していくかは、自治体に委ねられている。
- 遊びは先進諸国、成熟した社会においては、自己責任の世界である。この観点に立った場合、守るべきは倫理観ではない。重要なことは、市民を、悪、不正、社会悪等から保護し、公正な秩序、健全性・安全性を担保し、依存症等に関してはセーフティーネットを整備する。一方で、一定の倫理観・価値観(勤労、勤勉、貯蓄の奨励、金銭を賭けること=悪)を強制する考え方がある。この考え方から出てくる政策は、させない、やらせない、認めない、全て禁止ということなる。しかし、今の世代の子どもに教えるべきは、責任や社会のあり方を自分で理解し判断できる大人になりなさいということである。カジノは大人になってから経験してもよいが、そのリスクは自分で判断しなさい、そう育ててもらえれば、健全な遊戯ができる大人に成長するはずだ。厳格かつ適切な規制があれば、先進国の例ではカジノは健全で安全な大人の社交場である。
- 最後に、IRの実現に向けては、考えなければならぬことが多く、国の制度との整合性や地域社会のビジョン・構想を踏まえ、自治体は必死になってIRの構想を練っている。地域社会や中小企業にとってのメリットをわかりやすく目に見える形で示さない限り、地域住民の理解は進まない。住民が正確にIRの実態を知り判断できるようになれば、しっかりとコントロールと規制により、必ずしも悪い方向には行かないということが分かり、初めて理解と支持を得られる。勿論、国、自治体に対する信頼と信用がなければできないが、国が制度をつくり自治体がそれを実現する枠組みをつくり、住民と一緒に考えて、地域をより豊かにする。そのための1つのツールが、IRである。