

「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～」に対する意見書

2017年（平成29年）8月23日

日本弁護士連合会

特定複合観光施設区域整備推進会議が2017年（平成29年）7月31日に取りまとめた「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～」（以下「本取りまとめ」という。）に対する当連合会の意見は、以下のとおりである。

第1 意見の趣旨

本取りまとめの内容では、カジノ解禁に伴う弊害は除去されないから、今後、本取りまとめに基づいて、特定複合観光施設区域の整備（カジノの解禁）の推進を行うための法制上の措置を講じるべきでない。

当連合会は、「観光先進国」の実現という名の下にカジノを解禁することには反対であり、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律は、廃止すべきである。

第2 意見の理由

1 カジノを解禁すべき理由について

本取りまとめは、「観光先進国」の実現に向けて、カジノ施設を含むIRを導入するとしている。

しかし、観光先進国の実現のために、今なぜカジノを解禁しなければならないのか、疑問である。本取りまとめは、①世界で勝ち抜くMICEビジネスの確立、②滞在型観光モデルの確立、③世界に向けた日本の魅力発信の3点を変革することがIRの意義であるとするが、そのためには、必ずしも、カジノ施設の存在が不可欠であるということとはできない。

この点、本取りまとめは、カジノ施設には高い収益を得てIR事業全体の採算性を担保することが期待されているとするが、単に高い収益が期待されるというだけでは、カジノを解禁すべき理由として十分でない。

2 IRの経済効果について

本取りまとめは、我が国には、滞在型観光の実現、地域経済の振興、財政の改善を図ることが求められるとし、ひいては、我が国の経済社会に一大転換を

もたらし、国際的なプレゼンスを向上させることを目指すとしている。

しかし、カジノを解禁することにより、本当にそのような経済効果がもたらされるのかどうかについては、本取りまとめでも何らの検証がなされていない。

また、カジノ解禁の経済的効果を考える際には、上記のようなプラスの面だけでなく、カジノ解禁による依存症や犯罪の増加と、そのために必要となる対策へのコスト等、マイナスの経済的効果についても検討する必要があるところ、本取りまとめでは、かかる検討が全くなされていない。

この点、当連合会が開催した集会、シンポジウムでは、むしろ、カジノを設置した自治体周辺の人口が減少した韓国の例や、I R型カジノの倒産が相次いでいる米国アトランティックシティの例などから、かえって地域経済への回復し難いダメージを与える懸念が大きいといったことを明らかにしてきた。

本取りまとめのいう立法目的（上記の経済効果等）が、カジノを解禁することにより確実に実現されるなどと、安易に考えることはできない。

3 世界最高水準の規制について

本取りまとめは、カジノ事業の廉潔性の確保と弊害防止対策のために「世界最高水準の規制」をするとしている。

しかし、本取りまとめによれば、カジノ事業は、単に、それ自体として採算がとればよいというのではなくI R事業全体の採算性を担保するほどの高い収益を上げなければならないものとされている。さらには、地域経済の振興、財政の改善を実現することまで求められている。

こうして、一方では、カジノ事業に対し、それだけの高い収益を求め、経済効果を要求しながら、他方において、「カジノ事業の廉潔性の確保」のために、どれほどのコストをかけられるのか疑問である。また「弊害防止対策」としても、例えば依存症対策のための広告・勧誘の制限や入場回数制限など、その収益性の確保の要請とは矛盾せざるを得ない規制の強化を徹底することは、困難である。

反対に、もし仮に、収益性の確保の要請を度外視しても、真にカジノ事業の廉潔性の確保と弊害防止対策を徹底するというのであれば、結局、上記の立法目的が実現できなくなってしまうということにならざるを得ない。

4 反社会的勢力の排除について

本取りまとめは、カジノ事業については免許制の下で、また非カジノ事業部門を含めI R事業者が行う全ての事業部門における取引（委託契約を含む。）については認可制等の下で、反社会的勢力等を排除するとしている。

しかし、暴力団員の潜在化が進んでいる状況下において、本取りまとめがい

うように、免許・認可の際の審査対象者のみならず、「あらゆる関係者（子会社等，2次・3次・それ以上のつながりを有する者等を含む。）」に対して、「どこまででも」徹底的な背面調査を行うことができるのか，その現実的な実現可能性には疑問がある。

具体的に，どのような方法により，どの範囲で（委託契約先や子会社等のほか，再委託先，再々委託先，下請け，孫請けといった間接的な取引先を含む趣旨か），何を調査するのか。その調査の結果，どのように対処して，廉潔性を確保することができるのか（免許や許可，認可の取消事由や更新拒絶事由とするのか，契約の解除事由とするのか等）も不明である。

また，本取りまとめは，暴力団員等のカジノ施設への入場禁止について提言している。しかし，暴力団の潜在化傾向の下で，カジノ事業者が，入場者が暴力団員等に該当するか否かを判断するのは困難であるから，入場者からの反社会的勢力の排除は，事実上困難である。

さらに，犯罪組織がカジノ施設に顧客として入場した上でイカサマなどの不正行為によって資金を獲得することや，違法な金融，薬物，賭博，売春等のニーズを背景にカジノ周辺地域（盛り場等）に犯罪組織が流入することなど，予想される弊害について，本取りまとめの中では，直接の言及がなく，反社会的勢力への対策が十分に検討されているとは言い難い。

以上によれば，本取りまとめでは，カジノ解禁による暴力団等の反社会的勢力の勢力拡大の危惧は払拭されていないものといわざるを得ない。

5 マネー・ローンダリング対策について

本取りまとめは，マネー・ローンダリング対策として，FATF勧告を踏まえ，犯罪収益移転防止法に基づき，同様の規制を行うほか，これを超える措置（一定額以上の現金取引の届出）を検討するものとする。また，顧客間のチップ等の譲渡については，原則として禁止し，カジノ施設外へのチップ等の持ち出しについては，禁止すべきである等としている。

しかし，かかる規制では，マネー・ローンダリングを完全に阻止することはできない。この点，カジノ施設内での現金，チップを使用しないキャッシュレスシステムを導入することなどにより，カジノ内における金銭の移動を全て記録すれば，一定程度のマネー・ローンダリングの予防効果はあろうが，本取りまとめでは，上記の「キャッシュレスシステム」については，言及されていない。また仮に，かかるシステムを導入した場合でも，例えば，規制閾値以下の少額でマネー・ローンダリングを行うことを阻止するすべがないことなどからすれば，マネー・ローンダリングを完全に防ぐことができるわけでもない。

6 ギャンブル依存症対策について

本取りまとめは、依存防止対策として、①広告・勧誘の制限、②コンプに関する規制、③入場回数の制限、④入場料の賦課等、⑤事業者が実施する依存防止対策を挙げている。

しかし、我が国では、厚生労働省研究班の推計によれば、既にギャンブル依存症者が約536万人にも上るといふほどの状況にありながら、ギャンブル依存症者の実態把握はほとんど行われてこなかったという実情がある。その発生機序や原因等を調査研究した上で、その研究成果を依存防止対策や治療に役立てるといふこともせず、ただ上記①～⑤のような対策を提案するだけでは、依存防止対策として、極めて不十分であるといわざるを得ない。

例えば、本取りまとめは、広告・勧誘の制限に関し、一方では「IR区域以外の地域」ではカジノ事業に関する「広告物の設置」や「ビラ等の頒布」を原則として禁止すべきであるとしながら、他方では「テレビ・インターネット等」によるカジノ事業に関する広告・勧誘について、その「方法が適切なものとなるよう努力義務を課す」ととどめている。これでは「世界最高水準の規制」には遠く及ばない。

さらに、依存防止対策のためには、「入場回数の制限」のほか、例えば、入場時間の制限や賭け金額の制限も検討すべきであるが、本取りまとめには、これらについての言及もない。我が国では、カジノを解禁する前から、既に推計約536万人ものギャンブル依存症者が存在するのであるから、カジノに限らず、公営競技、公営くじ、パチンコ、その他の全てのギャンブルについて、包括的・横断的・抜本的なギャンブル依存防止対策を、直ちに実施すべきである。

7 多重債務問題の再燃するおそれについて

また、本取りまとめでは、カジノ事業者が行う金融業務として、顧客に金銭を貸し付ける業務等を認めるべきであるとし、これらの業務を一般に規制する法律（貸金業法、資金決済に関する法律、出資法等）「とは別に」これらと同等の規制を講じるべきである。としている。そして、過剰貸付を防止するために「貸金業法を参考として」顧客の返済能力調査及び顧客ごとに貸付上限額の設定をする義務を事業者に課すべきであるとする。

しかし、カジノ事業者が行う金融業務について、総量規制（顧客の年収の3分の1を超える貸付けを原則として禁止する。）をはじめとする貸金業法の規定の適用を排除することは妥当でない。当連合会は、2016年9月16日付けで「銀行等による過剰貸付の防止を求める意見書」を取りまとめ、公表するなどし、貸金業法の適用対象外とされた銀行カードローンによる過剰貸付の間

題を指摘してきた。

この上、更に、カジノ事業者の行う貸付業務について、貸金業法の適用対象外として認めることは、2006年の貸金業法改正等、官民一体となって取り組まれてきた一連の多重債務者対策に逆行して、多重債務者を再び増やす結果をもたらす可能性があるといわざるを得ない。

8 刑法の賭博に関する法制との整合性について

我が国では、現行刑法制定以前から、賭博行為は歴史的に厳に禁止され、刑罰の対象とされてきた。

そして、これまで特別法により、賭博行為の違法性を阻却するに当たって、刑法を所管する法務省の立場からは、「目的の公益性（収益の使途が公益性のあるものに限ることも含む）」や、「運営主体の性格（官またはそれに準じる団体に限る）」などが考慮要素とされており、このような観点から、民間賭博が公認されることはなかった。

にもかかわらず、今ここで、カジノを解禁することにより、我が国で初めて、民間賭博を公認することは、我が国の刑事司法政策に重大な変更をもたらすものであるから、法秩序全体の整合性の観点から十分な検討が必要である。

当連合会は、2016年12月15日の会長声明において「参議院内閣委員会では、基本法たる刑法が賭博を犯罪としている中で民間賭博を認めることの法秩序全体からの整合性の点からの問題点も改めて浮き彫りとなったが、同委員会で十分な審議が行われず、」と指摘していた。本取りまとめでも例えば、目的の公益性（収益の使途が公益性のあるものに限ることも含む）について、既存の公営ギャンブルとの比較で国や自治体に支払われる納付金の金額とカジノでの納付金の比較などこれまでの公益性の観点からの問題提起に対する真摯な検討の跡も認められず、まさに拙速な検討と言うべきであり、民間賭博を認める違法阻却の議論は不十分であり説得力を持たない。

9 まとめ

本取りまとめは、我が国におけるIRの制度は、単なるカジノ解禁法ではなくカジノ導入を主眼としたものであってはならないとしているが、本取りまとめの内容は、カジノ解禁ありきといわざるを得ない。

特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律により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となる法制上の措置を講じることには、無理があったというべきである。

本取りまとめの内容では、カジノ解禁に伴う弊害は除去されないから、今後、本取りまとめに基づいて、特定複合観光施設区域の整備（カジノの解禁）

の推進を行うための法制上の措置を講じるべきではない。

当連合会は、「観光先進国」の実現という名の下にカジノを解禁することには反対であり、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律は、廃止すべきである。

以 上