

I R・カジノ制度の在り方と 刑法の賭博に関する法制との整合性の検討について

(1) 問題の所在

- **IR・カジノ制度においては、刑法の賭博に関する法制との整合性が図られる制度設計となるよう、十分な検討を行う必要がある。**

賭博罪（刑法第185条）

- 賭博とは、「偶然の勝負に関し財産上の利益を賭けてその得喪を争うこと」である。

※ 「大コンメンタル刑法【第二版】〔第9巻〕」大塚仁ほか編（青林書院、1999年）

- 賭博行為は、勤労その他正当な原因によらずに、単なる偶然の事情によりまして金銭など財物を獲得しようとして他人と相争うものであり、国民の射幸心を助長し、勤労の美風を害するばかりでなく、副次的な犯罪を誘発し、さらには、国民経済の機能に重大な障害を与えるおそれすらあることから、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。

※ 平成14年3月28日 参・経済産業委員会 法務省政府参考人答弁

法令行為（刑法第35条）

- 刑法第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、法律の規定に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・衝突を解消する機能をもつといえる。
- 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法性を解除している。

※ 「講義刑法学・総論」井田良（有斐閣、2008年）

<これまでの議論>

附帯決議

- 「政府は、・・・必要となる法制上の措置を講じるに当たり、特定複合観光施設区域の整備の推進に係る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」（第2項）

※ 番号は、事務局で付したもの

(1) 問題の所在 (つづき)

国会審議の過程

○ 8つの考慮要素は、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の趣旨の法務省政府参考人答弁。

※ 平成28年12月13日 参・内閣委員会

○ 8つの考慮要素については、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判断するものであるとの趣旨の法務省政府参考人答弁。

※ 平成29年3月8日 衆・内閣委員会

<参考>

【カジノ規制の在り方】（平成28年12月7日付法務省作成資料（同8日参内閣委・大門実紀史議員配布資料）より）

理論的には、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、刑法第35条（法令行為）によ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り、法令に基づかない賭博行為についても違法性が阻却されるとの主張も招きかねない。かかる観点から、既存のいわゆる公営競技等は、特別法において、事業の公正性、公益性等を制度上十分に担保するよう努めており、カジノ規制の在り方についても、同様の配慮が必要と思われる。

刑法が賭博を犯罪と規定した趣旨は、上記のとおりであり、公営競技等に係る特別法の立法に当たっては、これまで刑法を所管する法務省の立場からは、例えば、①目的の公益性（収益の用途を公益性のあるものに限ることも含む。）、②運営主体等の性格（官又はそれに準じる団体に限るなど）、③収益の扱い（業務委託を受けた民間団体が不当に利潤を得ないようにするなど）、④射幸性の程度、⑤運営主体の廉潔性（前科者の排除等）、⑥運営主体への公的監督、⑦運営主体の財政的健全性、⑧副次的弊害（青少年への不当な影響等）の防止等に着目し、意見を申し述べてきたところであり、カジノ規制の在り方についても、同様である。

※ 番号は、事務局で付したもの

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性

- 「目的の公益性」を始めとする諸要素は、I R・カジノ制度について、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の例示である。したがって、I R・カジノ制度について刑法の賭博に関する法制との整合性を検討するに当たっては、基本的には、制度全体を総合的に考察・評価することが必要かつ適切である。
- その上で、附帯決議第2項には、これらの考慮要素が「検討の観点」として示されていることから、それぞれの観点に沿って、これまでの推進会議における議論を整理すると、以下のような事項は、刑法の賭博に関する法制との整合性を図る上で、関連するものと考えられる。これらの事項を踏まえて制度設計すれば、I R・カジノ制度については、全体として、刑法の賭博に関する法制との整合性は図られていると考えられるのではないか。

【各考慮要素の観点に関連する主な事項】

- ① 目的の公益性：カジノ収益の内部還元によるI R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
- ② 運営主体等の性格：カジノ事業免許の原則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I R区域整備の推進による公益の追求
- ③ 収益の扱い：カジノ収益の内部還元によるI R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
- ④ 射幸性の程度：I R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
- ⑤ 運営主体の廉潔性：カジノ事業の免許制による廉潔性の確保、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：専門の規制・監督機関である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
- ⑦ 運営主体の財政的健全性：カジノ事業免許申請時の財政的健全性の審査、財務に係る内部管理体制の整備等
- ⑧ 副次的弊害の防止：重層的／多段階的な依存防止対策、青少年の健全育成対策、上乗せしたマナー・ローンダリング対策等

(詳細は、次頁以下の①から⑧のとおり。)

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

①「目的の公益性」の観点からの整理

公営競技等の例

○例えば、公営競技等（競馬等の公営競技及びスポーツ振興くじ（toto）等）では、事業の実施を通じた関連産業の振興や納付金による公益還元・財政の改善など、それぞれの競技に応じた公益目的が掲げられている。

【競馬】：

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（競馬法第1条）

【スポーツ振興くじ（toto）】：

スポーツの振興のために必要な資金を得るため、スポーツ振興投票の実施等に関する事項を定め、もってスポーツの振興に寄与すること
（スポーツ振興投票の実施等に関する法律第1条）

I R・カジノ制度の在り方における検討

推進法において、I R区域の整備の推進については、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（第1条）、また、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すること（第3条）が求められている。

I R・カジノ事業については、カジノ収益の内部還元によりI R区域の整備を推進するという公益性のほか、カジノ収益に賦課される納付金等を社会に還元するという公益性を有すると捉えることができる。

【カジノ収益の内部還元によるI R区域の整備を通じた観光振興等】

- i) 国際競争力のあるM I C E施設、ii) 我が国の魅力を強力に発信する機能を有する施設、iii) 各地へ観光客を送り出す機能を有する施設、iv) 宿泊施設をI R施設の中核施設とし、これら全てをI R事業者がカジノ収益の内部還元により一体的に設置・運営することにより、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現すること。（第2回で議論）
- I R施設の各構成施設は、それぞれが国際競争力を有するとともに、全国的な見地からも我が国を代表する施設として経済効果を生み出す公益性の高いものであること。（第2回で議論）
- カジノ収益の確実な内部還元によるI R事業の適切な実施を確保するため、I R事業の実施状況等について主務大臣による評価制度が設けられること。（第7回で議論）

【カジノ収益の社会還元を通じた公益の実現】

- 国及び認定都道府県等は、カジノ粗収益（G G R）に対して納付金を賦課するほか、カジノ施設入場者に対して入場料を賦課し、それぞれ幅広く公益に活用すること。（第6回で議論）

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

② 「運営主体等の性格」の観点からの整理

公営競技等の例

○例えば、公営競技等では、地方公共団体や特殊法人、独立行政法人を実施主体とするほか、競馬以外の公営競技では民間法人に競走の実施に関する事務を委託できることとなっている。

【競馬（中央競馬）】： 特殊法人・日本中央競馬会

【競馬（地方競馬）】： 都道府県及び総務大臣が指定する市町村

【競輪】： 都道府県及び総務大臣が指定する市町村
⇒ 競技実施法人（公益財団法人 J K A）へ競技の実施に関する事務を委託

【スポーツ振興くじ（toto）】： 独立行政法人・日本スポーツ振興センター

I R・カジノ制度の在り方における検討

I R・カジノ事業においては、I R事業者（役員や従業員等を含む。）のみならず、関連資産の所有者（株主、施設・土地所有者）や融資関係者、取引先など、カジノ収益に係る者は全て、厳格な公的管理・監督の下に置くものである。

また、カジノ事業を含めた I R 事業は全体として高い公益を追求するものであり、I R 事業者は、認定都道府県等と共同して、この公益を追求する主体であると捉えることができる。

【カジノ事業免許の原則に基づく事業者その他関係者の厳格な管理・監督】

○カジノ事業については、6つの原則（①カジノ事業免許に基づく廉潔性の確保と厳格な規制、②カジノ事業免許の主体を I R 事業者に限定、③ I R 事業者やその役員のみならず幅広く関係者の廉潔性等を背面調査により調査、④株主等について認可制等で規制、⑤ I R 事業者が行う取引についても認可制等で規制、⑥カジノ管理委員会の体制を整備し、徹底した背面調査を実施）の下で、厳格な規制・監督を行うこと。
(第3回で議論)

【認定都道府県等と共同した I R 区域整備の推進による公益の追求】

○ I R 事業は、I R 施設の各構成施設が国際競争力を有するとともに、全国的な見地からも我が国を代表する施設として経済効果を生み出すものを設置・運営する点で、高い公益性を有する事業であること。（第2回で議論）

○ I R 事業を行う民間事業者は、最も優れた事業を行うことができる者として、都道府県等の公募により公平に選定された者であること。
(第7回で議論)

○ I R 事業を行う民間事業者は、主務大臣の認定を受けた区域整備計画及び実施協定に基づき、主務大臣及び認定都道府県等の監督の下、当該認定都道府県等と共同して I R 区域の整備を推進するという法的義務を負う事業主体であること。（第7回で議論）

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

③「収益の扱い」の観点からの整理

公営競技等の例

○例えば、公営競技等では、その収益について、それぞれの目的に応じた公益還元の方策を規定。

【競馬（中央競馬）】：

<収益の公益還元方策> 畜産振興事業等及び民間社会福祉事業の振興（日本中央競馬会法第36条第1項）

<収益の国庫納付> 勝馬投票券売得金の10/100及び剰余金の1/2（同法第27条）

【競馬（地方競馬）】：

<収益の公益還元方策> 畜産振興、社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、スポーツの振興及び災害復旧のための施策を行うのに必要な財源に充てるよう努める（競馬法第23条の9）

【スポーツ振興くじ（toto）】：

<収益の公益還元方策> 地方公共団体又はスポーツ団体が行うスポーツ振興事業への資金支給（スポーツ振興投票の実施等に関する法律第21条）

<収益の国庫納付> スポーツ振興投票券の収益の1/4（同法第22条、独立行政法人日本スポーツ振興センター法第22条、附則第8条の4）

※収益の3/4は地方公共団体又はスポーツ団体が行う振興事業への資金支給

IR・カジノ制度の在り方における検討

カジノ事業においては、事業により収益を得ることができる者は、高い公益性を有するIR事業を行う民間事業者に限定するとともに、その収益は、確実な内部還元によるIR事業の実施や幅広い社会への還元等に充てるほか、不当な部外流出の防止を確保することが検討されている。

【カジノ事業免許の主体をIR事業者に限定】

○カジノ事業免許を受けることができる主体は、公益性を有するIR事業を実施する者に限定する。（第3回で議論）

【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】

○IR事業者が設置・運営するIR施設の各構成施設は、それぞれが国際競争力を有するとともに、全国的な見地からも我が国を代表する施設として経済効果を生み出す公益性の高いもの。カジノ収益は、「IR事業主体の一体性の原則」により、これらの公益性の高いIR施設の設置・運営に確実に内部還元されること。（第2回で議論）

○カジノ収益の確実な内部還元を確保するため、事業ごとの区分経理の実施のほか、財務報告書及び財務報告に係る内部統制報告書の作成・報告・公表等の会計制度が設けられること。（第4回で議論）

○カジノ収益の確実な内部還元によるIR事業の適切な実施を確保するため、IR事業の実施状況等について主務大臣による評価制度が設けられること。（第7回で議論）

【カジノ収益の社会還元を通じた公益の実現】

○国及び認定都道府県等は、一般的な課税とは別に、カジノ粗収益に（GGR）に対して納付金を賦課し、また、カジノ施設入場者に入場料を賦課し、それぞれ幅広く公益に活用すること。（第6回で議論）

【カジノ収益の不当な部外流出の防止】

○IR事業に係る契約については、カジノ管理委員会による認可等の対象とし、取引相手の廉潔性の確保とともに、契約内容の適切性を確保すること。（第3回で議論）

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

④「射幸性の程度」の観点からの整理

公営競技等の例

○例えば、公営競技等では、以下を規定。

- ・主に払戻金の最高額及び払戻率を制限。例えば、競馬においては、払戻金は売得金の概ね70～80%（競馬法第8条）。
- ・公営競技等の年間開催件数や1日の競走回数等、競技実施回数を制限。例えば、競馬（中央競馬）においては、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）に上限（競馬法第3条等）。
- ・競馬については、競馬場の数を制限（競馬法第2条、第19条）。
- ・このほか、公正性を確保するため、八百長等の不正行為を禁止。

I R・カジノ制度の在り方における検討

カジノ事業においては、i) カジノ行為が実施されるI R区域・カジノ施設の数等、ii) 容認されるカジノ行為の種類及び方法、iii) カジノ施設へのアクセス等を制限するとともに、iv) 公正なカジノ行為の実施を厳格に確保することが検討されている。

【I R区域数・カジノ施設数等の制限】

○I R区域数やカジノ施設数、カジノ施設の面積を制限すること。（第2回・第4回で議論）

【カジノ行為の種類及び方法の制限】

○カジノ事業において容認されるカジノ行為の種類及び方法（賭けのルールのほか、倍率や払戻率等を含む。）について、法令により制限すること。（第4回で議論）

【カジノ施設へのアクセス等の制限】

- カジノ施設へのアクセスが容易な日本人及び国内居住外国人に対して、カジノ施設への入場回数制限を行うこと。（第5回で議論）
- 広告・勧誘方法やコンプの提供方法を規制するほか、資金貸付の対象者の限定など金融業務等を制限すること。（第4回・第5回で議論）

【公正なカジノ行為の実施の確保】

- カジノ行為の実施について、顧客へのルールの明示など、カジノ管理委員会が定める基準に従うことを義務付けること。（第4回で議論）
- カジノ関連機器等の技術的な基準を定め、その適合を義務付けること。（第4回で議論）
- カジノ行為について、いかさま等の不正行為を禁止すること。（第4回で議論）

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

⑤「運営主体の廉潔性」の観点からの整理

公営競技等の例

- 例えば、公営競技等では、以下を規定。
 - ・運営主体の役員の欠格要件（前科等）を規定。
 - ・業務運営について、定款、業務規程、事業計画、収支予算書等の認可制を規定。
 - ・委託できる業務の範囲を制限し、委託先の欠格要件を規定。

I R・カジノ制度の在り方における検討

I R・カジノ事業においては、免許制等の下で、事業者その他幅広い関係者の廉潔性を厳正に確保することが検討されている。

【カジノ事業の免許制による廉潔性の確保】

- カジノ事業を免許制とし、事業者やその役員のみならず、I R事業活動に支配的影響力を有する外部の者など、幅広い関係者について背面調査を実施し、その廉潔性を確保すること。施設供用事業についても同様。
(第3回・第7回で議論)

- 主要株主や土地所有者等、取引先については認可制等により、カジノ事業者の従業者については確認制等により、それぞれその廉潔性を確保すること。(第3回・第7回で議論)
- カジノ事業に係る業務の委託については原則として禁止するほか、委託する場合は、認可制により、委託先の廉潔性や委託業務の適切な実施を確保すること（非カジノ事業に係る業務を委託する場合も同様。）。(第3回で議論)

【内部管理体制の整備】

- 独立した監査人の設置や業務監査の実施等を義務付け、業務の適切な実施を確保すること。(第4回で議論)
- カジノ事業の主要業務について、内部管理規程の作成や従業者の教育訓練、内部管理業務の統括管理及び監査を行う者の選任等を含む内部管理体制の整備を義務付けること。(第4回で議論)

【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】

- カジノ関連機器等製造業等を許可制とし、事業者やその役員のみならず、I R事業活動に支配的影響力を有する外部の者など、幅広い関係者について背面調査を実施し、その廉潔性を確保すること。(第3回で議論)

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

⑥「運営主体の公的管理監督」の観点からの整理

公営競技等の例

- 例えば、公営競技等では、各主務大臣が監督を行い、監督上必要な命令や競争の開催の停止命令等をすることができるほか、報告徴収、立入検査等の権限を規定。

I R・カジノ制度の在り方における検討

I R・カジノ事業においては、i) 専門の規制・監督機関であるカジノ管理委員会によるカジノ事業等の規制・監督と、ii) 主務大臣・認定都道府県等によるI R事業全体の規制・監督を、それぞれ厳格に行うことが検討されている。

【専門の規制・監督機関であるカジノ管理委員会による規制・監督】

- カジノに関する規制を厳格に執行するため、いわゆる三条委員会としてカジノ管理委員会を設置すること。
(第6回で議論)
- カジノ管理委員会に対し、報告徴収、立入検査等の必要な調査権限を付与するとともに、義務履行確保のため、改善命令、免許等の取消し、業務の停止命令等の処分権限を付与すること。
(第6回で議論)

【主務大臣・認定都道府県等による規制・監督】

- 主務大臣は、I R事業の公益性を確保する観点から、I R事業者を規制・監督すること。
(第7回で議論)
- 主務大臣に対し、報告徴収、立入検査等の必要な調査権限を付与するとともに、義務履行確保のため、改善指示、事業者認定の取消し、区域認定の取消し等の処分権限を付与すること。(第7回で議論)
- 認定都道府県等は、I R事業者との間で実施協定を締結し、共同してI R区域の整備を推進する観点から、I R事業者を監督すること。また、I R事業者に対して、実施協定の着実な履行を求めるとともに、必要に応じて指示等を実施すること。

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

⑦「運営主体の財政的健全性」の観点からの整理

公営競技等の例

- 例えば、公営競技等では、以下を規定。
 - ・毎年度の予算、財務諸表等の提出、主務大臣による認可等を規定。
 - ・財務諸表等は一般閲覧を義務付け。

I R・カジノ制度の在り方における検討

I R・カジノ事業においては、免許制等の下で、事業者の財政的健全性を厳正に審査するほか、財務に係る内部管理体制の整備を義務付けること等が検討されている。

【カジノ事業免許申請時の財政的健全性の審査】

- カジノ事業免許の申請時等において、事業者の財政的健全性を審査事項とすること。（第3回で議論）

【財務に係る内部管理体制の整備等】

- 事業ごとの区分経理の実施を義務付けるほか、財務報告書及び財務報告に係る内部統制報告書の作成とカジノ管理委員会への提出、公表等の会計制度を設けること。（また、財務諸表及び内部統制報告書に、部外の監査法人等による監査を義務付けること。）（第4回で議論）
- 独立した監査人の設置や業務監査の実施等を義務付けるほか、カジノ事業の主要業務について、内部管理規程の作成や従業員の教育訓練、内部管理業務の統括管理及び監査を行う者の選任等を含む内部管理体制の整備を義務付けること。（第4回で議論）

(2) 推進会議における議論の整理と今後の議論の方向性（つづき）

⑧「副次的弊害の防止」の観点からの整理

公営競技等の例

○例えば、公営競技等では、以下を規定。

- ・公営競技等の年間開催件数や1日の競走回数等、競技実施回数を制限。【再掲】
- ・公営競技については未成年、スポーツ振興くじ（toto）については19歳未満の者の投票券購入を禁止。
- ・場内及び場外設備内の秩序維持、犯罪・不正の取締り等の義務付け。
- ・いわゆるノミ行為を禁止。

I R・カジノ制度の在り方における検討

カジノ事業においては、i) 重層的／多段階的な依存防止対策や、ii) 青少年の健全育成対策のほか、iii) 暴力団対策を含む上乗せしたマネー・ローンダリング対策等を適切に講じることが検討されている。

【重層的／多段階的な依存防止対策】

< I R 区域数やカジノ施設数、カジノ行為の種類等を制限するほか、次の取組を実施。>

○長期及び短期における入場回数を制限するとともに、マイナンバーカードを用いた公的個人認証による本人確認を行うこと。（第5回で議論）

○入場料を賦課すること。（第5回で議論）

○事業者に対し相談窓口の設置等、本人・家族申告による利用制限措置、内部管理体制の整備、自己評価及び監査結果のカジノ管理委員会への報告等の依存防止対策を義務付けること。（第5回で議論）

○広告・勧誘方法やコンプの提供方法を規制すること。（第5回で議論）

【青少年の健全育成対策】

○20歳未満の者のカジノ施設への入場を禁止すること。（第5回で議論）

○20歳未満の者に対する、カジノ事業に関する広告や勧誘を禁止すること。（第5回で議論）

【上乗せしたマネー・ローンダリング対策等】

○暴力団員等のカジノ施設への入場を禁止すること。（第5回で議論）

○カジノ事業者を犯罪収益移転防止法上の特定事業者として位置付け、取引時確認等を義務付けるとともに、同法に上乗せして、一定額以上の全ての現金取引の届出、内部管理体制の整備等のマネー・ローンダリング対策を義務付けること。（第5回で議論）

○チップ等の持ち出し、譲渡を規制すること。（第5回で議論）