

## 令和元年度 第5回・第6回

### 「知る、分かる、考える、統合型リゾート（IR）セミナー」講演2要旨

講演：『日本型IR』における世界最高水準の規制」

講師：丸田 健太郎 氏（有限責任あずさ監査法人 パートナー/公認会計士）

#### 1. 日本型IRとは

- 日本型IRとはどのようなものか。安倍首相の国会答弁を基におさらいをすると、これまでにないスケールとクオリティを有する総合的リゾート施設として世界中から観光客を集め、日本の伝統、文化などの魅力を紹介し、IRへの来訪者を全国各地に送り出す交流ハブとなり、そして、他国のIRにはない独自性と国際競争力を持つというもの。これらに加え、安倍首相が何度も強調しているのが、世界最高水準のカジノ規制を導入するということ。
- IRは民設民営の事業であり、これまでにないスケールとクオリティを持った施設を運営するというポジティブな面と、リスクに対する世界最高水準の規制といった面を、天秤のようにバランスをとることが重要。規制が重すぎるとポジティブな面が出づらくなり、逆にポジティブな面が強すぎると規制が甘くなる可能性がある。
- 日本型IRは、MICE誘致の推進、観光増進、滞在型観光の促進、日本の観光や先端技術のショーケース、交流ハブ、経済効果の実現等をめざしている。さらに、規制として再投資義務があり、リゾートの価値をさらに高めていかなければならない。日本型IRは、これまでにないスケールとクオリティで、単一の事業者が、全国で最大3か所、一団の土地で一体運営をする施設である。
- こうしたポジティブな面に世界最高水準の規制をかけてバランスをとることになるが、世界最高水準の規制とは、世界中で日本が突出して高い規制をするのではなく、類型化されたリスクごとに、世界の中で一番高い規制を集め、かつ日本の独自性を加えたものである。
- 世界最高水準の規制のうち、世界初のものを抽出すると、カジノ管理委員会と国土交通大臣による両輪での規制モデル、国民全員を対象とした入場回数制限、マネー・ローンダリング対策としてチップの持出しや譲渡の禁止、区分経理の公表による財務のモニタリング等がある。日本初の規制としては、反社会的勢力を法律で排除、マイナンバーカードによるカジノへの入退場管理などがある。これら以外にも、諸外国ではあまり運用されていない、日本人への高額の入場料の徴収や、家族等の申告によりカジノへの入場を禁止する排除プログラムの整備などの規制も導入される。
- このような厳しい規制を敷くことによって、特に世間で非常に心配されているギャンブル等依存症については、既存のカジノ以外のギャンブルや遊技も含め、全体として依存症率を下げていくことが期待できる。

#### 2. IR整備法における規制の枠組み

- 規制を実現するための枠組みとしては、先ほどお話した、国土交通大臣とカジノ管理委員会の両輪での規制に加え、設置自治体が果たす役割も非常に重要である。

- 国土交通大臣の規制モデルは、依存症の有病率や交通渋滞による経済損失を下げていくことも含め、カジノから得られるネットの効果を最大化するためのもの。カジノ管理委員会は、カジノ事業の清廉性、廉潔性、依存症対策の仕組み等をしっかり見ていく役割である。依存症対策は両者がオーバーラップする部分もあると思うが、まだ細かくわかっていない部分もある。
- カジノ管理委員会は、非常に独立した公権力を持った組織であり、カジノ免許の審査、交付、3年毎の更新審査、取消などの権限を持つほか、清廉性を確保するため、カジノ事業者の株主や役員等の背面調査を行う。また、ゲームの種類や方法も決める。さらに、IR事業者が締結する一定金額もしくは一定種類の委託契約は、全てカジノ管理委員会による認可が必要で、反社会的勢力の会社と契約したことが明らかとなれば、その契約を無効にする権限も持つ。
- 入場回数規制は施設ごとに適用されるのではなく、入退場の管理に必要なデータはカジノ管理委員会が持つ。そのほか、依存症対策や反社会的勢力対策、青少年対策、マネー・ローndリング対策等の規制についても司り、重大な違反があれば、罰金、業務停止、免許の取消といった非常に強い権限を持っている。
- 国土交通大臣は、区域整備計画を最大3か所認定し、そして、最初の認定から10年経過後には、5年毎に認定の更新を承認する、いわゆる区域認定権を持つ。これは非常に強い権限で、カジノ事業免許を更新できたとしても、区域認定の更新が承認されなければ、IRを営業できなくなる。また、区域整備計画のとおりIRが運営され、効果が出ているのかどうかを毎年評価する。
- 区域整備計画の更新や年度評価を通じて、国土交通大臣は、IRの効果をKPI（Key Performance Indicator: 重要業績評価指標）に基づいて評価し改善を図っていく役割を担う。
- 都道府県等は、国土交通大臣のある意味代わりとして、事業者を監督する権限を一部移譲されているという面と、事業者と一緒にIR区域の周辺の開発や整備を行うという二つの役割を持っている。
- 国土交通大臣の区域認定、更新の承認の前提として、都道府県等においては、区域整備計画の認定申請を行う際には協議会による協議や公聴会等を経た上で、議会の議決を得ることが必要とされている。従って、仮に事業者が区域整備計画で約束したとおりの運用をしていたとしても、政治動向によっては、議決が得られず事業継続できなくなることを、事業者側は非常にリスクとして感じている。ただ、IRの開業により、間接直接含め多くの雇用を生み、多額の経済効果や税収がある中で、大きな害がなければ、やめる方がリスクが高いという見方があり、簡単にはそうはならないと思うが、非常に強い規制である。
- 一方、公平なプロセスで選ばれた事業者と、ある意味運命共同体として、IRだけではなく周辺地域や交通インフラも含めた区域整備計画を作成して国に提出し、国から選ばれるという面もある。また、負のリスクに対する対策においても、後ほど説明するが、国の規制ではカバーしていない、その地域にあった運用を主導していく役割も都道府県にはある。
- 事業者の役割は、自らIRの事業を計画して運営し、事故を起こさないように、自治体と一緒に連携をしてやっていくと。依存症等の対策も自主的にやっていくという役割である。

### 3. ギャンブルに係る代表的な負の影響について

- IRによる、代表的な負の影響としては、不正や従業員犯罪、マネー・ローンダリング、反社会的勢力の介入、ギャンブル等依存症、青少年への悪影響、地域・環境の悪化の大きく6つに分類できる。これらのリスクごとの規制について説明する。
- 不正や従業員犯罪としては、ディーラーの不正が多い。例えば、顧客の賭け金を抜いてしまふとか顧客と共謀して特定の顧客にチップを多く渡すなどである。そのため、諸外国の例では天井に死角なく設置された監視カメラによりモニタリングを行ったり、テーブルごとの勝率を比較して不正が疑われる場合は撮影した映像を分析したり、また、内部統制手続きの厳格運用などの対策が講じられている。規制当局は、単に従業員犯罪を防ぐだけではなく、不正によりカジノの勝金が少なくなることで、納付金が本来よりも過少に申告されることを防止する観点からも厳しく監視している。そのため、規制当局が自ら監視カメラをいつでも見られるようにしたり、現金を扱う区域での現金の実査に規制当局が立ち会うなどの対策が取られている。
- どのようにカジノでマネー・ローンダリングが行われるのか。例えば、犯罪で得た現金をカジノに持ち込んでチップに交換してゲームをし、再び現金に換えれば、例え負けて目減りしたとしても、その現金はカジノで得たものとなる。また、ゲームをしなくても、チップを仲間に渡して現金に交換するといったこともあり得る。こういったことが起こりえるので、マネー・ローンダリングについては諸外国でも、最近特に規制が厳しくなっている。
- 日本ではどのように防止しようとしているのか。現金とチップを交換する際、30万円以上は本人確認を行い記録し、100万円以上はすべてカジノ管理委員会へ届出を行う。また、疑わしい取引、例えば、2人組の客がいて片方が片方に必ず賭けるなどがあった場合などには、金額に関わらずカジノ管理委員会へ届出なければならない。また、先ほども触れたが、チップの持出しや譲渡の禁止についても規制される。
- 反社会的勢力の介入を排除するための対策としては、入場制限・施設内の監視、情報共有、許認可、の三つのプロセス。入場制限・施設内の監視について、入場時に反社会的勢力のデータベースと照合を行うほか、監視カメラや警察官の常駐による監視を行う。情報共有について、カジノ管理委員会による背面調査の結果、何か問題があれば、カジノの従業員、役員、契約の相手方からも全て排除される。許認可について、IR事業者の委託先に対して背面調査を行うほか、従業員については、事業者が反社会的勢力でないことを確認した上で、個人情報を含めてカジノ管理委員会に届出が必要。また、機器メーカーや試験機関の審査も行う。
- 背面調査は非常に厳しいものであり、例えば米国ネバダ州では、カジノ事業へ5%以上出資する主要株主、カジノ事業者の役員やキーになる従業員について、本人だけでなく配偶者、場合によっては前配偶者も含め対象となる。資産や負債の状況を明らかにするため、過去5年間の銀行口座の情報やクレジットカード、所有不動産の明細などを提出する必要があるほか、過去の犯罪歴の有無も明らかにしなければいけない。こういった情報が出せない、もしくは情報に嘘があるとライセンスはおりない。従って、ネバダ州のカジノ事業や関連事業は非常に清廉性が保たれていて、仮に、事業者の役員について、規制当局のチェックにより清廉性がないとされれば、就任が無効になるような厳しさである。日本においても、基本的にはネバダ州と同等水準の審査が予定されている。

- 地域・環境悪化については、治安や風紀の乱れや、一般の開発案件も同様であるが環境破壊や交通渋滞の発生などのリスクがある。IRの周辺地域も含め反社会的勢力や違法風俗、闇金融などを完全に排除し、安全安心なIRを整備していかなければならない。なお、IR区域内に新規与信機能を有する消費者金融等の端末を設置することはできない。また、交通渋滞対策も重要で自治体独自のルールを設け事業者に守らせることが必要と思う。例えばボストンのIRでは、自治体からの要望で、自動車での来場を抑制するために駐車場を有料にするといった対策が講じられている。
- ギャンブル等依存症対策、青少年保護対策として、機会の限定に始まって、誘客時の規制や入場規制、施設内の規制とか、依存症になってしまった方の相談・治療につなげる取り組みまで、多段階的な取り組みが行われる。
- 具体的には、例えば、機会の限定として、カジノフロアの延床面積の制限やオンラインカジノの禁止などがある。誘客時の規制として、IRの施設としての広告はできるが、カジノの広告は非常に厳しく規制されるほか、コンプと呼ばれる優待について、どういう基準で提供したのかすべて文書化して残すなどがある。入場規制について、入場回数の制限やマイナンバーカードを使用した本人確認、入場料の賦課がある。カジノ施設内の規制としては、カジノ管理委員会がゲームの種類やルールを規制するほか、巨額の預託金を積んだ方以外の日本人への貸し付けの禁止などがある。また、キャッシング機能付きのATMはカジノ内及びカジノの周辺は禁止される。相談・治療につなげる取り組みとして、相談窓口の設置や本人・家族申告による利用制限などがある。
- これらは、ある意味最低限のもので国が法令で定めるものであるが、諸外国では、地域のコミュニティ、あるいは事業者が、法律に限らず対策に取り組んでいる。

#### 4. 安心、安全なIRとなるために

- 今申し上げたことのヒントになるのが、RG（Responsible Gaming：責任あるゲーミング）という概念。これは、依存症だけではなく、ゲーミングから生じる可能性があるリスクを予防して最小化するためのフレームワークとその実践であり、イメージとしてはCSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）に近い。法令以上の取り組み、もしくは法令では定められていない運用について、法令というのは一度決めると中々変えられないところもあるので、RGというフレームワークを使って、法令の改正を待たずに、時代に合わせてアップデートしていく。
- 国の規制はミニマムスタンダードであり、そのベースとなるのは、事業者や自治体の取り組みである。事業者や自治体がともに、その場所に適した取り組みを構築し、効果を見ながらPDCAとして回していく、これがRGの仕組みである。IR事業者にとっても、持続的に事業を継続するため、CSRと同等以上の感覚で、RGに取り組む意識が国際標準になっている。
- 取り組みにあたっては、やはり、大阪に合った地域性と柔軟性を持つこと、さらには、近隣府県からの集客を考慮すると、近隣自治体との役割分担もポイントになるだろう。
- 国の規制だけでカジノの負の影響を全て防止することはできない。RGのフレームワークにより、自治体と事業者による地域の状況に応じた取り組みと組み合わせた世界最高水準の規制を行い、安心安全なIRを実現することが日本型IRに求められている。