

# 公共政策としての I R について

# 公共政策としての I R とは

○「特定複合観光施設」を一体として構成すべき中核施設を以下の機能を有するものと整理。これらの機能を有する施設は、それぞれ我が国を代表する施設として **I R 区域内** に **カジノ収益を活用し整備** され、**国際競争力の高い滞在型観光の実現** を目指す。これによって、**2030年** に、訪日外国人旅行者数について **6,000万人**、旅行消費額について **15兆円** を目指す等の **公共政策の実現** を強力に後押しする。



① **MICE誘致戦略の中核となる機能**  
(例：アジア最大級のMICE施設)



② **多様なエンターテイメントやアクティビティの提供**  
(日本の魅力の「ショーケース」)  
(例：一流のエンターテイメントの提供、ナイトライフの充実、VR技術を活用した地方文化の発信)



**日本型IRが有すべき中核的な機能**

③ **日本の旅の「ゲートウェイ」機能**  
(例：コンシェルジュ機能をワンストップで提供)



④ **様々なニーズを生み出す宿泊機能**  
(例：日本最大級・最高水準の宿泊施設、農泊推進)



(トッパンVRテクノロジーカンプHP)



上記の中核施設の具体的内容及びその他の施設の種類・コンテンツについては、**民間事業者の資金・自由な発想**を活かし、より魅力的、かつ、高い経済効果を有する施設の整備・運営を実現

# 民間の自由な発想を活かした多様なコンテンツ①

○諸外国の I R では、民間ならではの自由な発想によりカジノ収益を活用して、昼夜を問わず、ビジネスからファミリーまで、上質なものと手軽なものまで、幅広いコンテンツが提供されている。

昼

夜

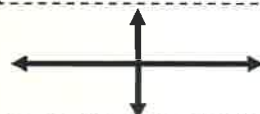


バー



ビジネス

手軽



上質

ファミリー



さらに日本型 I R では



(トッパンVRデジタルアーカイブHP)

- I R で様々な日本の魅力を体験し、思い立ったら、すぐに、気軽に、日本各地へ。
- これらを通じ、日本各地における **新たな観光ビジネスのモデルの確立**を目指す

写真提供：岐阜県白川村役場

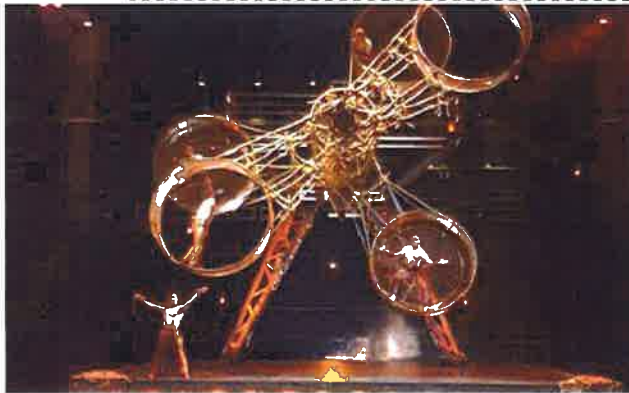


川越市「川越まつり」

## 民間の自由な発想を活かした多様なコンテンツ②

- ラスベガスでは、20年以上前からシルクドソレイユの公演が7つのワールドクラスの劇場（※）において、それぞれの施設で異なった公演が通年で行われている等、世界最大級のショービジネスが展開されている。
- ※MGM Grand, The Mirage, Mandalay Bay, Treasure Island, Bellagio, New York New York, Luxorの7施設
- また、アリーナを活用して様々な一流のアーティストのコンサートやボクシングのタイトルマッチが開催されるなどナイトエンターテインメントを含めて様々なコンテンツを提供。

日本のIRにおいても、日本ならではのコンテンツを、ワールドクラスのショービジネスを展開していく必要があるのではないか。



MGM Grandで公演されている「KA」



Mandalay Bayで公演されている「Michael Jackson ONE」



Bellagioで公演されている「O」



マンダレイ・ベイのイベントセンターを活用したライブ



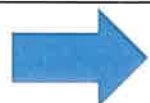
ニューヨーク・ニューヨーク/MGM Grandに近接して整備されているT-mobile Arena



「T-mobile Arena」で行われているボクシング

# 民間の自由な発想を活かした多様なコンテンツ③

○諸外国においては、様々な個性的・象徴的な施設が整備され、非日常的な空間を創出。



日本のIRにおいても、このような型破りで、印象的な空間の創出を促進すべきではないか。



マリーナベイサンズでは、  
地上200mに、3棟のホテルをつなぐようにし  
てスカイパーク（プール）が整備され、他では  
体験できない空間を創造



ベラジオの前の噴水では、  
有名なハリウッド映画のワンシーンに使われたり、  
プロジェクションマッピングに合わせて歌舞伎が  
行われたりするなど魅力的な空間を演出



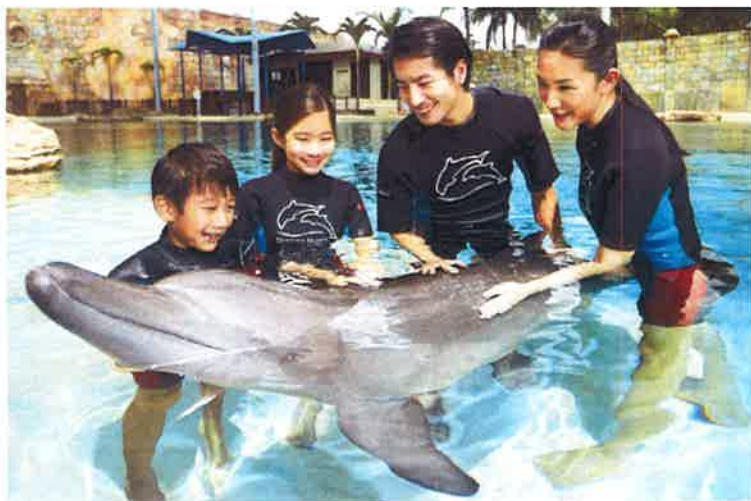
(シーザーズ・パレス及びその周辺)

## 民間の自由な発想を活かした多様なコンテンツ④

- シンガポールでは、テーマパークや巨大な水槽を有し、また、イルカと遊べる水族館、巨大なウォータースライダーを有するプール等、ビジネスだけでなく、家族も一緒に楽しめる空間を創出。
- また、諸外国のIRにおいては、夜間でも楽しめるように、ナイトクラブ等では、有名なDJによるイベントの開催等ナイトライフも充実。



日本のIRにおいても、IRで、大人だけでなく、家族も一緒に、また、昼夜問わずに、楽しめる空間の創出を目指すべきではないか。



マンダレイ・ベイにおけるビーチコンサート



ザ・ヴェネチアン/パラッツォ内のナイトクラブ

# IRの開業前後で見られるシンガポールにおける変化（公共政策として効果の発現）

- シンガポールでは、国際観光地としての魅力を取り戻すため、2005年にリー・シェンロン首相は、国策としてカジノを含むIRを誘致することを決断し、IRの中にMICE施設等の施設に加え、アイコンックな宿泊施設、エンターテイメント施設等魅力的な施設の整備を行った等により、様々な指標に変化が見られる。
- IR開業（2010年）前後の5年間で、具体的には以下のような増加が見られるなど公共政策として効果が発現。
  - ・国際会議開催件数は23%増加していることに加え、訪星外国人旅行消費額も86%増加
  - ・宿泊施設については、客室供給総数は30%増加する中で、稼働率は13%増加し、客室単価（富裕層向け）も36%（46%）増加

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	対2009年比
訪星外国人旅行者数	968万人	1,164万人	1,317万人	1,450万人	1,557万人	1,510万人	156%
訪星外国人旅行消費額※2	1.00兆円	1.49兆円	1.75兆円	1.82兆円	1.85兆円	1.86兆円	186%
訪星外国人旅行消費額※2 (エンタメ関連)	158億円	3,160億円	4,245億円	4,127億円	4,308億円	4,586億円	2,897%
国際会議開催件数※1	689件	725件	919件	952件	994件	850件	123%
BTMICE目的訪問人数※3	261万人	338万人	356万人	406万人	405万人	377万人	144%
ホテル客室(総数)	1,134万室	1,162万室	1,267万室	1,275万室	1,339万室	1,470万室	130%
ホテル稼働率	75.8%	85.2%	86.0%	86.5%	86.3%	85.5%	113%
ホテル客室単価※2 (Luxury)	14,950円 (24,909円)	17,181円 (27,992円)	19,491円 (31,469円)	20,635円 (34,016円)	20,351円 (34,371円)	20,351円 (36,413円)	136% (146%)

※「Annual Report Tourism Statistics」、を基に事務局において作成 ※1：（出典）日本政府観光局（JNTO）国際会議統計2015（UIA国際会議統計より）  
 ※2：「1S\$ = 78.75円」で計算 ※3：「Annual Report Tourism Statistics」の訪星外国人旅行者数及び目的別訪問率を基に算出

## (参考) リー・シェンロン首相演説①

- 2005年4月にリー・シェンロン首相が行った演説において、マリーナ・ベイ地区及びセントーサ地区にカジノを含む I R を誘致することを表明。

### I R 導入の目的

- 「(観光に係る) マーケットシェアは低下してきている (アジア太平洋地域におけるシェアが、1998年の8%から2002年には6%へと低下している)。また、旅行者のシンガポールでの滞在時間が減ってきている (1991年には平均4日滞在していたが、今では3日になっている)。一方、香港には約4日、ロンドンには約5日、ニューヨークにはほぼ1週間滞在している。」「私たちは旅行者の目的地としても魅力を失ってきている。私たちは大勢の人々を魅了する観光資源に関するプロジェクトへの投資を行ってこなかった。そのため、旅行者の目を引く資源が少なすぎるのだ。」
- 「世界中の都市が再開発を行っている。」「私たちが検討すべき問題は、シンガポールがこの新しい世界の一員となるか、無視され、取り残されるかということだ。」「私たちは、世界中の才能ある人々を魅了する、生き生きとして活気に満ち、そこで仕事をし生活したいと思わせる、世界的な都市であろうと模索している。」

### I R のコンセプト : Not a Casino, but an IR

- 「私たちはカジノの導入について検討しているのではなく、I R、統合型リゾートの導入について検討しているのだ。」
- 「I Rは、レジャーやエンターテインメント、ビジネスの場と呼ぶべきものだ。」
- 「I Rには、ホテル、レストラン、ショッピング、コンベンション施設、劇場、美術館、テーマパークといった、ありとあらゆる施設が立地している。I Rは毎年大勢の人々を魅了しており、その大多数はギャンブルをするためにI Rに来ているのではない。リゾートを楽しむ旅行者であり、展示会や会議に参加する経営者やビジネスマンたちなのだ。」
- 「小規模ではあるが重要な施設として、ゲーミングを提供する場が設けられており、プロジェクト全体の経済的継続性を支えているのだ。」



## (参考) リー・シェンロン首相演説②

### I R 導入の効果：R F C（事業構想公募）を踏まえて

- 「事業構想公募は成功であった。応募者の多くが世界中で高規格な I R を建設し、守るべき実績と国際的な評価を築き上げた、リーディングカンパニーであった。」「マリーナ・ベイ地区及びセントーサ地区で50億シンガポールドル規模の投資を行うプロジェクトを含む、大規模なプロジェクトが提案された。何社かの応募者によれば、アジアにおけるフラッグシッププロジェクトになるとしていた。」
- 「マリーナ・ベイ地区は大規模なビジネス・コンベンション機能を有するのに適している。ターゲットとする対象は、例えば、ミーティングやインセンティブツアー、会議や展示会といった M I C E 目的で訪問する旅行者だ。M I C E 目的で訪問する旅行者は、その他の旅行者と比べ一人当たりの消費額が高いため、ハイバリューなマーケットなのだ。」「事業者は、ホテル、ショッピングモール、コンベンション施設に加え、美術館や劇場を設置し、地区全体で20から40億シンガポールドルの投資をする用意がある。」
- 「セントーサ地区は、家族連れや休暇を楽しみに来た旅行者を魅了する、家族向けのリゾートに適している。事業者は、セントーサ地区においても、地区全体で20億から30億シンガポールドルの投資をする用意がある。」
- 「事業構想公募の結果分かったことは、I R がシンガポールにおいて実現可能ということだけでなく、未開拓の大規模な市場機会であるということだ。」
- 「I R によって、シンガポールは観光やビジネス、コンベンションの中心地となり、毎年大勢の旅行者を魅了するものとなる。I R を訪れる全ての旅行者が I R 内に宿泊するわけではないため、I R はその外部の経済にも効果を与える。通商産業省の試算では、I R によって、I R 内外で約35,000人の雇用が創出される。」

# IRを活用したMICE誘致の効果等

2017年7月18日



代表取締役社長 **武内 紀子**

# MICEの意義

## ■MICEとは

### Meeting

企業等のミーティング等。  
例：海外投資家向け金融セミナー、  
グループ企業の役員会議 等

### Incentive (Travel)

企業が従業員や代理店等の表彰や研修などの目的で  
実施。企業報奨・研修旅行とも呼ばれる。

### Convention

国際団体、学会、協会が主催する総会、学術会議等。  
例：世界水フォーラム、各種学会等

### Exhibition / Event

文化・スポーツイベント、展示会・見本市。  
例：東京国際映画祭、世界陸上、  
国際宝飾展、東京モーターショー等

## ■MICEの意義

- ビジネス・イノベーションの機会の創造
- 地域への経済効果
- 国・都市の競争力向上

出所：観光庁ホームページ

# 日本のMICEの現状

MICE市場における日本の国際競争力は相対的に低下している。

## ■MICE誘致競争に活かせる日本の強み

先端の学術、産業技術、  
経済力

コンテンツの豊富さ  
(歴史・文化、観光資源、和食など)

治安の良さ

各界のキーパーソンの存在

MICEの運営能力

## ■MICE競争力の低下が考えられる要因

海外競合国は先端の学術・産業技術・人材育成を国家資産と位置付けて、それに資するMICE開催環境整備を「国策」として推進

海外競合国は大規模MICE受入のために、MICE施設の整備を強化

海外競合国と比べ、アクセスに課題

海外競合国と比べ、M・I分野等、マーケティング力が弱い

MICEの受入環境整備を地方公共団体が負担しているため、財政面や人材面で限界

大規模MICEの受入可能な会場が不足

「ものづくり」などと比較し、観光・MICEなどサービス・ソフト産業への一層の注力が必要

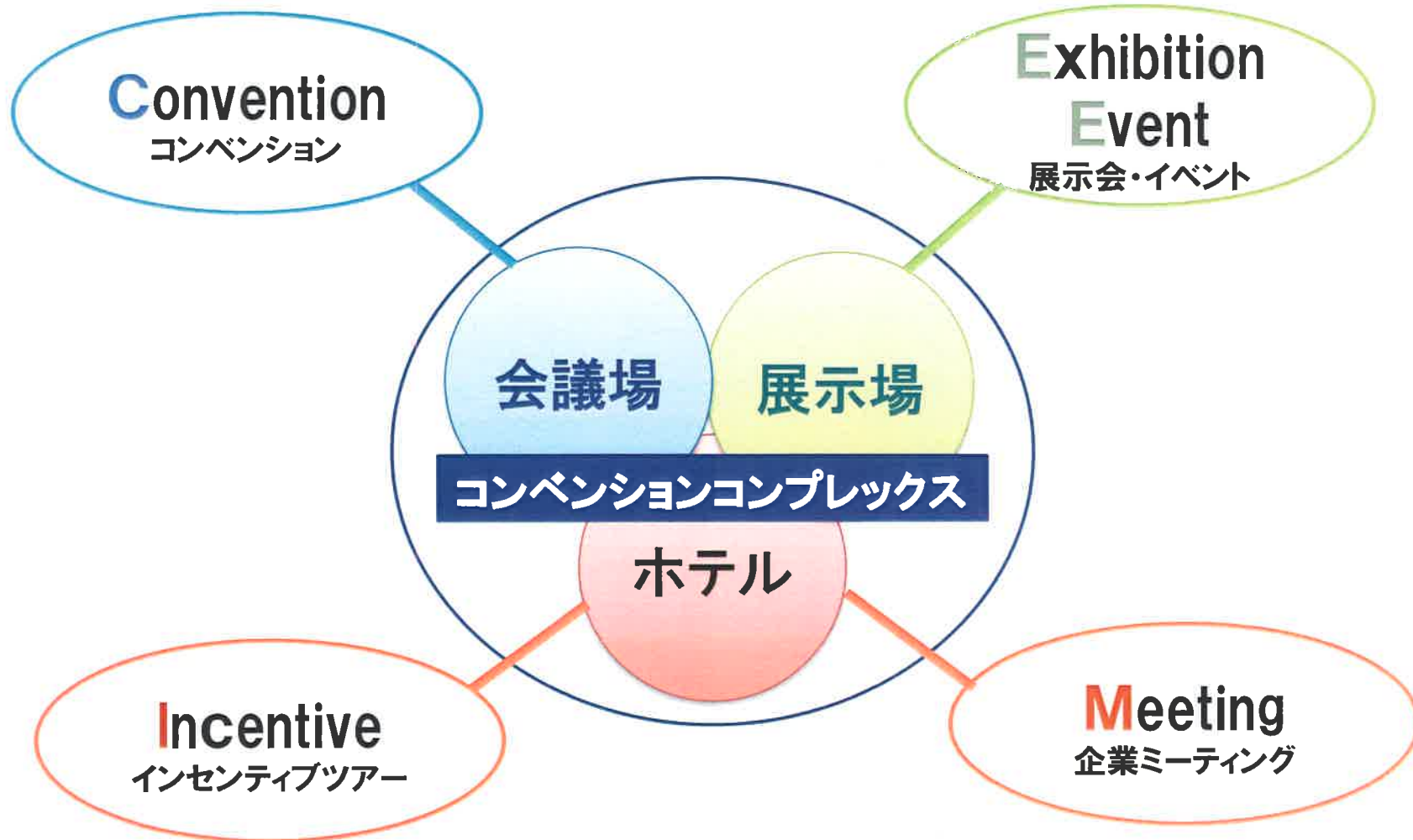
MICEの夜間のエンターテインメントが不足

MICEの主催者、参加者にとって、英語が通じにくいことによる不便、コストアップ

# MICEがIRに期待すること

## 【MICE開催エリアに必要な施設】

会議場・展示場・ホテルの3点セット  
— 一体型コンベンションコンプレックス —



## 【MICE開催エリアに必要な施設】 MICEの種類と主として使用される施設の種類の種類

MICEの種類 施設の種類の種類	Meeting	Incentive	Convention		Exhibition/Event	
	企業ミーティング	研修、報奨旅行	総会・大会 式典等	学会等	展示	イベント コンサート等
	・パーティや宿泊を伴う、海外からの大規模な企業研修やインセンティブツアーなど ※収容人数や会場グレード、ケータリング能力等を重視、会場周辺に観光資源が求められる。		・全体会議と多数の分科会を伴う、大規模な学術会議や国際会議 ・業界団体や多国籍企業等による、大人数が一堂に会する大規模な総会、大会、式典 ※複数施設に分散すると各種の負担大 ※「Pharma Code」により開催の敬遠あり		・業界展示会見本市、企業販促商談展示会などBtoBの大規模展示会 ・併催されるカンファレンスのための会場のニーズも高い	
会議場 (多目的ホール含む)	○	○	◎		△	△
展示場	×	△	○	△	◎	○
宴会場 (ホテル)	◎		○		△	×
劇場ホール	×	×	○	△	×	◎
アリーナ	×	△	○	×	○	◎

◎>○>△>× ... MICE種別に対する大まかな適合度

MICEでは、主として使われる施設の他に、1案件で多様な施設が必要なケースが多く、特に大規模MICEでは、それぞれの収容力不足が敗因になることも多い。

## 【参考】海外のIRにおけるMICE施設の規模

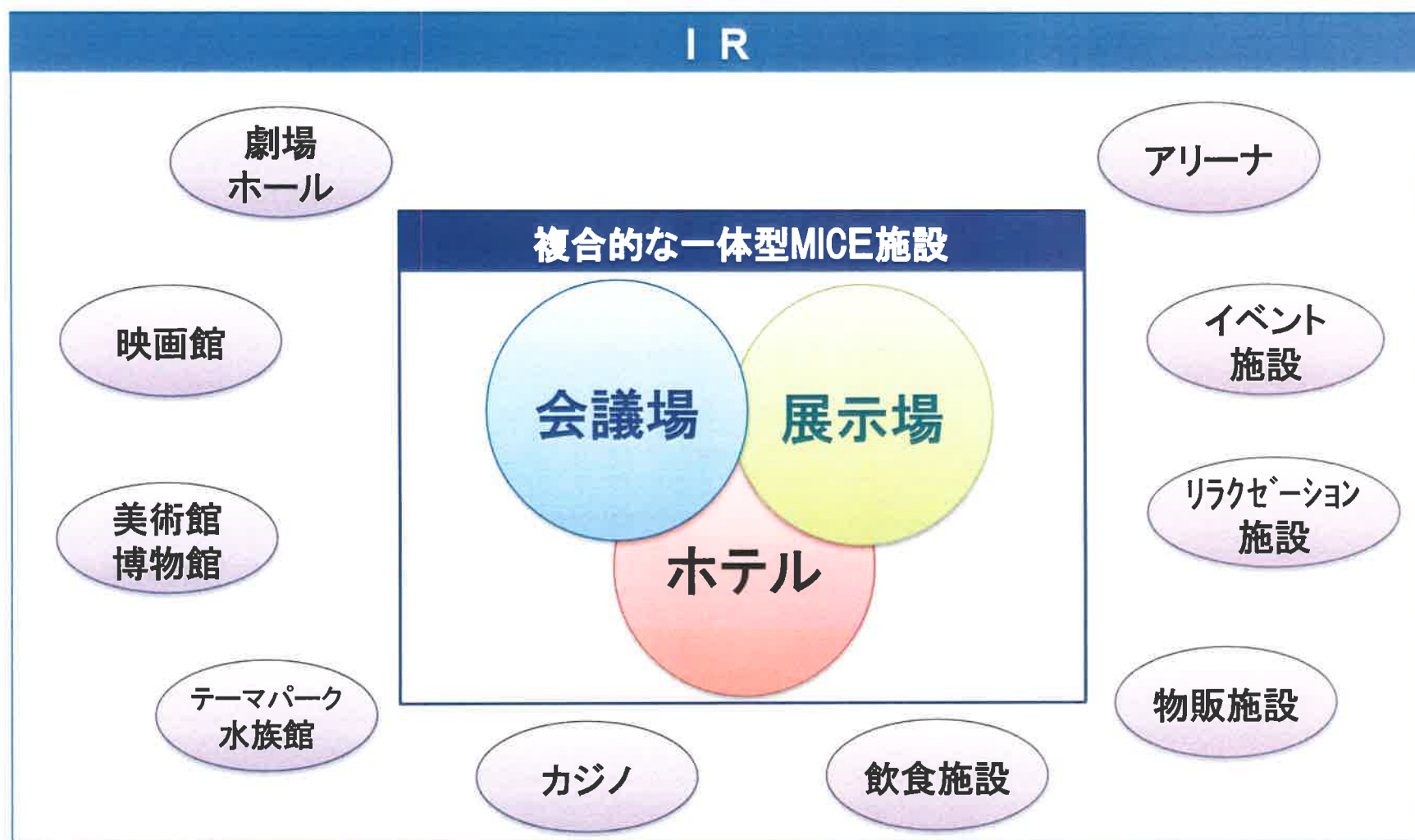
IR	MICE施設の規模
ザ・ヴェネチアン& ザ・パラッツォ (ラスベガス)	会議場・展示場 合計：約21万㎡ ・最大の会議場：約7,897㎡、最大8,500人収容 ・最大の展示場：約3.5万㎡
マンダレイベイ (ラスベガス)	会議場・展示場 合計：約19万㎡ ・最大の会議場：最大12,000人収容 ・ボールルーム：4つ(最大:9,290㎡)
ザ・ヴェネチアン・マカオ (マカオ)	会議場・展示場 合計：約11万㎡ ・最大の会議場：6,577㎡、最大7,248人収容 ・最大の展示場：約1.5万㎡
マリーナ・ベイ・サンズ (シンガポール)	会議場・展示場 合計：約12万㎡ 最大45,000人収容 ・最大の会議場：7,672㎡、最大8,000人収容 ・最大の展示場：約1.7万㎡
リゾート・ワールド・ セントーサ (シンガポール)	会議場・展示場 ・最大の会議場：最大6,500人収容 ・最大の展示場：最大3,000人収容

出所:「第1回 特定複合観光施設区域整備推進会議」参考資料

少なくとも他都市のIRのMICE施設と同等程度の規模を目指し、収容力の面での競争力を確保することが望まれる。

## 【エンターテインメント性の機能強化】

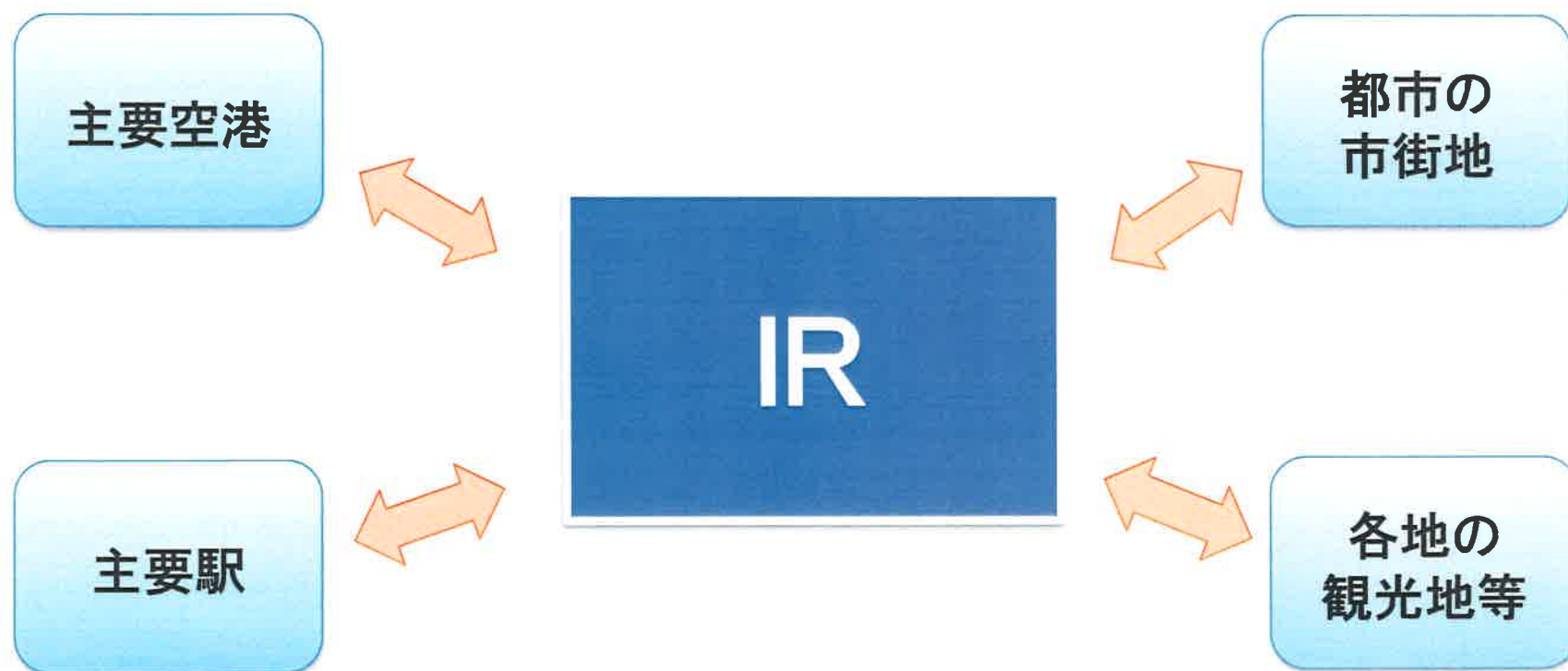
大規模MICE施設と各種機能の集約により、各種催事の誘致インセンティブが働き、催事数、参加者数の増加が見込まれる。  
現在日本が弱いとされる夜間の飲食やエンターテインメント機能にも期待は大きい。





## 【IRに伴う都市インフラの整備】

IR開発とともに、交通インフラや地域の施設等の整備が進めば、誘致・開催時のアクセス面でのメリットとともに、各地への送客の利便性向上も期待できる。



## 【MICEの誘致・開催に資する資金調達】



カジノを含むIR全体が経済エンジンとなることで一層のMICE活性化の好循環が期待できる。

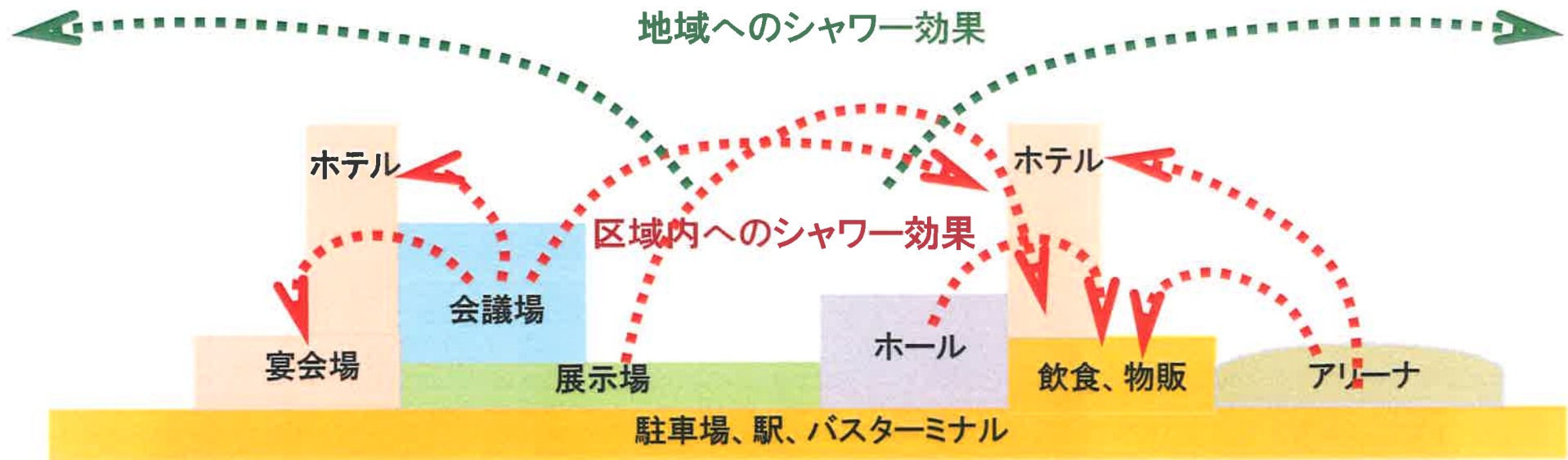
IRにより、大規模MICE誘致・開催時の従来の多くの課題が解決  
ブレークスルーの絶好の機会に

- 大規模で多様なMICEの誘致・開催の競争力が向上
- エリア内で楽しめるエンターテイメント、ナイトライフの魅力が付加
- アクセス等、都市インフラ整備が進展し利便性が増す
- カジノを含むIR全体がMICE施設整備や誘致開催の経済エンジンとなり、競争力の向上に寄与
- カジノオペレーターの世界的マーケティング力、営業力活用

# 周辺エリアへのMICEによる波及効果

MICE主催者・参加者の消費により、  
大きなシャワー効果が期待できる。

➡ IR区域内はもとより、地域へも



# MICE開催の効果

MICEは経済効果だけでなく、公益的な社会効果も期待できる。

## 経済効果

### MICE施設の建設投資効果

建設による効果

維持管理や修繕等による効果

### MICE開催の経済効果

参加者

消費支出

出展者 主催者

会場準備・運営、  
制作などによる支出

- ・消費の増加
- ・多岐にわたる関連産業の広がり

## 社会効果

### ビジネス機会・イノベーションの創出

各分野でのトップとの  
人的ネットワークの形成

最新の知識・情報の集積  
とネットワークの構築

新産業創出の可能性

### 都市の競争力 ブランド価値の向上

都市の知名度・認知度の  
向上、イメージアップ

人・もの・情報と呼び  
寄せる都市力の差別化

### 参加者と地域の 交流がもたらす効果

教育・文化への効果

環境への効果

市民や企業の  
意識への効果

雇用誘発

税収効果

生産誘発

付加価値誘発

産業誘発

企業等の誘致促進

来街者の増加

観光需要の平準化

## 【参考】MICE開催の効果—消費額—

国際会議開催による1人あたりの消費は一般観光よりも大きい。

	国際会議	一般観光
主体(主催)	学協会等(主に法人)	個人
都市滞在期間	会議開催中は1都市滞在	1都市1~2泊
旅程	会議開催地から プレ・ポストツアーの実施	主要観光地を周遊
支出傾向	宿泊費・交通費・飲食費・おみやげ等 + 主催者による会議場・宴会場・通訳 等々の利用有 支出額:307,000円(US \$ 2,540)/人 資料:ICCA統計2004-2013(10年間平均)	宿泊費・交通費・飲食費・おみやげ等 支出額:151,174円/人 資料:訪日外国人消費動向調査(2014年)
景気の影響	数年前に開催が決定されるため、 開催自体は景気等に左右されにくい	景気の影響を受けやすい

出所:観光庁資料

- 国際会議参加者は“クオリティ・ビジター” 観光より滞在期間が長い、参加者+主催者のダブル消費
- 通年の需要が見込める 国際会議は通年の需要、観光の閑散期も補完
- 経済不況の影響を受けにくい 主催者の多くは公的機関や団体、催事は定期開催
- 口コミ効果 発信力や影響力のある参加者による都市魅力のPR効果
- 再訪問につながる 気に入った開催地に旅行者として再訪問への期待

# IRにおけるMICE誘致の効果を発揮させる取組

MICE開催や施設整備・運営参画を促進する施策や制度づくりが必要。

## ■誘致活動体制などソフト面の取組

- 関係者一体となった誘致体制の構築  
・オールジャパン、オールエリアの体制構築



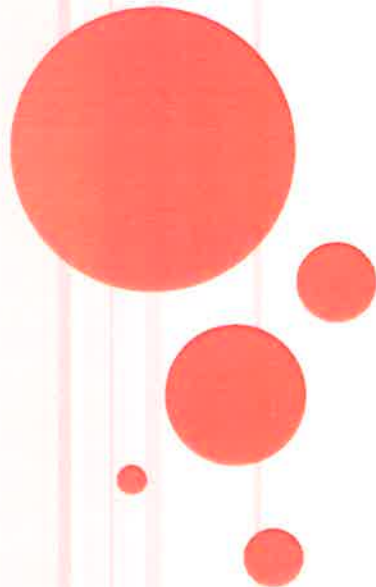
- カジノオペレーターの世界ネットワークを活用した、マーケティング力、営業力の強化
- カジノ収益を、誘致活動の強化に再投資できるしくみの確立
- MICE開催やプレ・ポストMICEに誘導するインセンティブを検討

## ■施設整備などハード面の取組

- MICE開催中、前後の参加者ニーズに対応するために、観光やナイトライフ、ユニークベニューに関する施設等の一層の充実
- 交通インフラなど、地域への回遊を促進する都市機能の整備
- カジノ収益を、MICE施設の維持や機能強化等に再投資できるしくみの確立

# 第8回特定複合観光施設区域整備推進会議

## 法務省説明資料



平成29年7月18日  
法務省刑事局



# 1 刑法における違法性阻却の考え方



## 違法性阻却事由

(例外的に違法性が阻却される場合)

- 法令行為(刑法35条)(※)・・・公営競技(競馬法等)
- 正当業務行為(刑法35条)
- 正当防衛(刑法36条)
- 緊急避難(刑法37条)

カジノに係る行為は、賭博等の罪の構成要件に該当するが、法律に従って行われるのであれば、法令行為(刑法35条)として違法性が阻却される。

※ 刑法35条 「法令又は正当な業務による行為は、罰しない。」

## 2 特別法の立案に当たって考慮されるべき事項

法秩序全体の整合性を保つため、刑法が賭博を犯罪と規定した趣旨を没却しないような制度上の配慮が必要

### ○ 整合性を判断する際の主な考慮要素

- 目的の公益性
- 運営主体等の性格
- 収益の扱い
- 射幸性の程度
- 運営主体の廉潔性
- 運営主体への公的監督
- 運営主体の財政的健全性
- 副次的弊害の防止 等

## カジノ施設合法化とその条件をめぐって

中央大学大学院法務研究科教授 井田 良

### 1 禁止とその解除

- ・ 刑法は、一般的には禁止の対象に含めた行為であっても、一定の条件の下に、その禁止を解除することがある。たとえば、医師による外科手術。
- ・ 「一般的な禁止に当たること」と「例外的な禁止の解除」との関係は、講学上、**構成要件該当性と違法性阻却事由**という用語により説明される。刑法がその各則の規定により一定の行為を一般的に禁止するのは、それが刑法が保護する法的財、すなわち**法益**を侵害（または危殆化）するから。より**優越する利益の実現**を理由にその禁止を解除され、行為の違法性が阻却（否定）される。→被侵害利益と保全利益の衡量の結果、後者に軍配が上げられ、禁止の解除が肯定される。
- ・ 行為の違法性とその阻却は、法領域ごとに（ある程度まで）相対的に決められる。

### 2 賭博罪の一般的禁止とその解除

- ・ 一般的禁止の根拠であるべき**保護法益の実体**は何か。
- ・ 賭博罪は、風俗に対する罪の一つとされ、その中でも賭博罪は、経済生活ないし労働の分野における健全な秩序の基礎となっている**勤労の美風**を保護法益とするといわれてきた（たとえば、最大判昭和 25・11・22 刑集 4 卷 11 号 2380 頁）。しかし、それは、賭博行為を一般的に・絶対的に禁止する根拠としての説得力を失ってきている。
- ・ 他方、この社会において賭博行為を無制限な形で許容したとすれば、そこから種々の弊害が生じるであろうことも疑いがない。社会的有用性・有益性をもつ一方で、様々な弊害を引き起こしうる行為をひとまず一般的な禁止の下に置き、公的な監督により、生じうる弊害の除去ないし極小化が担保されるところで禁止を解除するものとするのは合理的である。→たとえば、酒税法による酒類の製造の禁止と解除。
- ・ ドイツ刑法（284 条以下）は、賭博行為そのものが有する法益侵害性を根拠に処罰するというのではなく、**行政的規制を離れたところに生じうる諸々の弊害**に注目しつつも、直接には国の監督を逃れて公然と賭博を行うところに処罰の理由を求めている。

### 3 小括

- ・ 賭博罪の構成要件に該当する行為もこれを許容する法律が存在することにより、「法令による行為」（刑法 35 条前段）として違法性を阻却され、合法となりうる。
- ・ 賭博罪については、法益侵害のマイナスを凌駕する優越的利益がなければ違法性は阻却できないと考える必要はない。行政法令を通じての規制により、それがもつ弊害が否定ないし極小化されるところに賭博行為の合法化は可能である。

### 4 合法化のための条件

- ・ 「8 つの考慮要素」は適切なもの。ただ、**なぜこれらが考慮要素となるのか**、そして結局のところ、**これらを考慮要素としつつも、いかなる条件が充足されたときにカジノ施設は合法化されるのか**をより明確化する必要がある。
- ・ 賭博行為がもたらす主たる弊害とは、①不正な行為ないし不正な遊技が行われるおそれ、②事業者がひとり私腹を肥やすという不正義が生じること、③ギャンブルが依存作用・中毒作用を持ちうることの 3 つに集約できる。
- ・ 個別的な検討。

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

- I R・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と

## (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、上乗せしたマネー・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、カジノ収益に関係する者は全て、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

#### 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、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I R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I R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I R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I R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I R区域の整備を通じた観光振興等】

○I R事業者が設置・運営する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。カジノ収益は、「I R事業主体の一体性の原則」により、これらの公益性の高いI R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、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】

○I R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ナー・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）
- 事業者には相談窓口の設置等、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）

#### 【上乗せしたマナー・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ナー・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）