

平成 29 年 12 月 15 日  
特定複合観光施設区域整備推進本部事務局

「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～」に関する意見募集（パブリックコメント）の結果及び  
説明・公聴会における表明意見に対する回答について（概要）

1. 概要

推進会議取りまとめの内容に関して、パブリックコメント及び説明・公聴会において、合計 1,234 名の方から、7,049 件の意見をいただきました。

意見の内容としては、IR 推進法<sup>1</sup>に基づく同取りまとめに記載された個別の論点について、制度設計に関する様々な意見をいただきました。また、IR 推進法を前提としない立場からカジノ導入に否定的な意見もいただきました。お寄せ頂いた主要なご意見及びその回答の概要については、以下のとおりです。

なお、今回のパブリックコメント及び説明・公聴会は、同取りまとめに記載された各論点に対するものであり、カジノを含む IR の導入自体に関して各意見提出者等から直接に賛否を把握可能な方法では行っておりません。

※下記を含め、個別の意見については、別紙 2 において、意見の内容を踏まえ、提出意見の種類を 354 件と分類し、回答しています。

2. 主な論点ごとの意見及びそれに対する事務局の回答の概要

(1) 公共政策としての IR について

公共政策としての IR に関しては、カジノの存在を前提とせず既存の観光資源を活かした観光振興を図るべき、IR 導入による経済効果は期待できない等の意見や、IR を導入することで地域振興や雇用効果等の経済効果が期待でき、国際プレゼンスの向上に資する等の意見をいただきました。

(当事務局の考え方)

平成 28 年末に成立した IR 推進法第 2 条第 1 項において、IR 施設が「カジノ施設（略）及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の

<sup>1</sup> 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（平成 28 年法律第 115 号）

観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設」と定義され、同法第5条において、「政府は、(略) 必要となる法制上の措置については、この法律の施行後一年以内を目途として講じなければならない」とされていることから、政府として、I R制度に係る検討を進めております。

また、日本におけるI Rの導入は、同取りまとめP. 4に記載されているように、I R推進法で定める『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。ひいては、我が国の経済社会に一大転換をもたらす、国際的なプレゼンスを向上させることを目指す。すなわち、こうした日本の経済社会の一大転換や日本の国際的なプレゼンスの向上こそが、我が国のI Rに期待される究極的な効果であり、かつ、I Rが我が国の社会にもたらすべき新しい『公益』と考えられる」とされております。日本型I Rが、これらの趣旨を実現するものとなるよう、今後の制度化を通じて検討してまいります。

## **(2) I R制度・カジノ規制の基本的な仕組みについて**

I R制度・カジノ規制の基本的な仕組みについては、「高い収益性」の確保と「世界最高水準の規制」の導入の観点からこれらは両立しえず、高い収益性を確保しようとするれば、世界最高水準の規制を徹底できない等の意見や、I Rがもたらす「公益」を最大化するため、I R事業者の投資意欲を促進し、I R施設の集客力を高める制度設計とすべき等の意見をいただきました。

### **(事務局の考え方)**

「高い収益性」と「世界最高水準の規制」との関係については、I R事業者は「世界最高水準の規制」の下で事業を行い収益を得るということであり、事業者の収益性の確保を理由に規制を緩めるものではありません。現に、米国ネバダ州やシンガポールのI R事業者は、厳格なカジノ規制の下で、収益を確保しております。

なお、「世界最高水準の規制」の遵守を徹底させるため、カジノに関する規制を厳格に執行するいわゆる三条委員会としてカジノ管理委員会を設置し、同委員会が厳格な監督を行うこととされております。

## **(3) - 1 I R制度について (I Rの構成施設の種類及びその要件)**

I Rの構成施設の種類及びその要件については、過度な制限は設けず、地域や民間事業者の提案を考慮するため柔軟な制度設計とすべき等の意見や、I Rには会議場と展示場が一体となった大規模・オールインワンのM I C E施設を整備すべき等の意見をいただきました。

### (事務局の考え方)

I R 推進法に係る附帯決議第 3 項で、I R 施設については、「国際的・全国的な視点から、真に観光及び地域経済の振興の効果を十分に発揮できる規模のもの」とすることとされていることから、推進会議取りまとめ P. 11 に記載されているように、I R の構成施設の要件については、「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とすべき」とされており。各構成施設の具体的な種類及びその要件については、今後の制度化を通じて検討してまいります。

なお、同取りまとめ P. 6 に記載されているように、I R には「国際的・魅力的なコンテンツを提供するなど、国内外から観光客を誘客し、滞在させる機能」が期待されていることから、ハード面のみではなく、ソフト面も重要であると考えております。

### (3) - 2 I R 制度について (区域認定の手続き・認定基準)

I R 区域の認定の手続き等については、区域整備計画の申請主体として基礎自治体や一部事務組合も認めるべき、区域整備計画の申請に当たっては立地市町村等への協議等を義務付けるべき等の意見をいただきました。また、区域認定に当たっての考慮要素として、地方創生や地域振興の観点を重視し、地方都市や中小都市を認定すべき等の意見をいただきました。

### (事務局の考え方)

区域整備計画の申請主体については、推進会議取りまとめ P. 15 に記載されているように、I R 区域の整備に当たり、インフラや周辺環境の整備等の広域的な施策及び依存防止対策等について総合的な役割を果たすことが求められることから、申請主体は広域的・総合的な役割を担う都道府県及び政令指定都市を申請主体とすべきとされており。基礎自治体については、都道府県や政令指定都市と比較して、広域的・総合的な役割を単独で担うことが困難であることから、申請主体として適切ではないと考えております。なお、一部事務組合を区域整備計画の申請主体として認めるか否かについては、上記の申請主体に求められる役割や、区域整備計画を着実に実行するため、I R 事業者を適切に監督するという観点等も踏まえ、慎重に検討する必要があると考えております。

また、同取りまとめ P. 18～P. 19 に記載されているように、区域整備計画の作成に当たっては、「立地市町村等への協議等」を求めることとしております。さらに、周辺自治体等に関しては、都道府県等の判断により、周辺自治体等を構成員として協議会を設立することができることとされており。立地市町村への協議等

の具体的な内容については、地方自治の関係との整理等も踏まえ、今後の制度化を通じて検討してまいります。

区域認定に当たっての考慮要素については、附帯決議第3項で、IR施設については、「国際的・全国的な視点から、真に観光及び地域経済の振興の効果を十分に発揮できる規模のもの」とすること等とされていることから、同取りまとめP.19～P.20に記載されているように、国は、区域認定に当たって、「国際的・全国的な見地から、様々な懸念事項への対応も含む多様な要素を考慮すべき」とされております。具体的な基準は今後の制度化を通じて検討することになりますが、IRの立地場所について何ら限定をしているものではないため、基準を満たし、優れている区域整備計画であれば、認定を受けることは可能であると考えております。

#### **(4) - 1 カジノ規制について (カジノ事業免許等)**

カジノ事業免許については、カジノ事業者は国内や地元の有力企業から選定すべき等カジノ事業の運営主体に日本の企業（IRが立地される区域周辺の地元企業等）の関与を求める意見や、公正な方法で運営できるのであれば、他国のカジノで行われているゲーム（ポーカー、スポーツベッティング等）は日本のIRで行うことを認めるべきとの意見もいただきました。

#### **(事務局の考え方)**

推進会議取りまとめP.28に記載されているように、カジノ事業免許を受けることができる主体は、「一体性が確保されたIR事業者」に限定すべきとされており、当該IR事業者がカジノ事業者となることが求められております。また、同取りまとめP.16に記載されているように、IR事業者の選定に当たっては、国の定める基本方針に沿って都道府県等が作成する実施指針にIR事業者の公募・選定手続等が定められることとされております。そのため、必要に応じて、これらにおいてIR事業者の公募要件等が定められることとなります。いずれにしても、基本方針及び実施指針の内容等については、今後の制度化を通じて検討してまいります。

なお、同取りまとめの中ではIR事業者に係る外資を含む資本構成については、特段の定めはありませんが、仮に、外資に係る規制を設けようとした場合、投資や貿易に関する国際協定との関係にも留意する必要があります。

また、同取りまとめP.44～P.45に記載されているように、カジノ行為の範囲（種類及び方法）については、

- ・事業者がその公正な実施を確保することができる行為
  - ・カジノ施設内でのみ実施される行為
  - ・偶然の勝負に関し参加者が賭けを行う「賭博」に該当する行為
- に限定し、具体的な種類及び方法については、「カジノ事業の健全な運営に対する

国民の信頼や理解を確保する観点から、カジノ管理委員会が社会通念上妥当と認められたもの」に限定されるべきとされております。これは、不正行為の防止や依存症予防等カジノ事業の健全な運営の観点から必要な規制と考えております。

単純な顧客同士の賭けやスポーツベッティングについては、カジノ事業者が自ら実施し、公平性を確保することが困難であることから、認めることは適切でないと考えております。しかしながら、単純な顧客同士の賭けではなく、ゲームの公正性確保の手法が諸外国では確立されている場合等はゲームの実施が認められる可能性はあると考えております。

いずれにしても、カジノ事業において実施が認められる行為の具体的な範囲については、これらを踏まえ、今後の制度化を通じて検討してまいります。

#### **(4) - 2 カジノ規制について (カジノ施設規模の上限等)**

カジノ施設の上限等については、カジノ施設面積の上限を設けることでIR事業の規模や投資に影響を与えるため、絶対値で規制すべきではなく、割合のみで規制すべきとの意見や、大規模MICE等へのインフラ投資が賄えるよう上限値(絶対値)をできる限り大きくすべき等の意見をいただきました。

##### **(事務局の考え方)**

推進会議取りまとめP.41～P.42に記載されているように、カジノ施設の規模の上限等については、「特定複合観光施設全体に占めるカジノ施設の規模に上限を設ける」こととしている附帯決議第3項や、依存症予防等の観点から区域を少数に限るとしている附帯決議第4項の趣旨を勘案し、カジノ施設のIR施設に対する相対的な位置付けのみならず、上限値(絶対値)でもカジノ施設の面積の規制を設けるべきとされております。この際、当該絶対値での上限値については、カジノ施設全体が対象になるのではなく、顧客の通路や飲食スペース等を含まない「ゲーミング区域」を規制しているシンガポールの例も参考に、同様に「ゲーミング区域」を対象とすべきとされております。いずれにしても、カジノ施設の規模の上限等については、今後の制度化を通じて検討してまいります。

なお、ゲーミング区域面積の上限値及び規制方法は今後検討することとなりますが、シンガポールのIRにおいて整備された国際会議場は、日本最大のものを上回る規模となっております。

#### **(5) - 1 依存防止対策・青少年の健全育成について (依存防止対策全般)**

カジノに係る依存防止対策については、推進会議取りまとめに記載されている内容に加え、1回当たりの滞在時間制限や賭け金上限制限を設けるべき、生活保護受

給者等特定の者の入場を制限すべき等更なる規制を設けるべきとの意見をいただきました。また、入場料の水準に関する意見や、入場回数制限について、一律に制限すべきではなく個別の状況に応じて設定すべきとの意見や、入場回数制限を設けることで逆にのめり込みを助長する可能性があるため入場回数制限を導入すべきではない等の意見をいただきました。さらに、カジノ事業者が行う金融業務について、総量規制をはじめとする貸金業法の規定の適用を排除するべきではない等の意見をいただきました。

なお、カジノに係る依存防止対策に関するものではありませんが、I Rの導入を契機に、これまで対策が講じられてこなかった既存の公営競技等による依存症について、実態把握も含めた包括的・横断的・抜本的な対策を早急に講じるべき等の意見もいただきました。

### (事務局の考え方)

カジノに係る依存防止対策については、推進会議取りまとめP. 55 に記載されているように、i)ゲーミングに触れる機会の限定(例:カジノ施設の数の制限)、ii)誘客時の規制(例:広告・勧誘規制)、iii)厳格な入場規制(例:入場回数制限)、iv)カジノ施設内での規制(例:ATMの設置に関する規制)、v)相談・治療につなげる取組(例:相談窓口の設置)等、重層的・多段階的な対策が講じられることとされております。

具体的には、入場料について、「賦課することにより、入場回数制限のための本人確認を確実にできること、カジノ施設への安易な入場を抑止できること、徴収した入場料を公益目的に還元できること、といった制度的なメリットがあることから、入場料を賦課すべき」とされており、その水準については、安易な入場抑止を図りつつ、賦課対象である日本人利用客等に過剰な負担とならないよう、金額を定めるべきとされております。いずれにしても、入場料の水準及び支払方法等については、上記の趣旨やアンケート等を踏まえ、今後の制度化を通じて検討してまいります。

また、入場回数制限については、同取りまとめP. 59～P. 60 に記載されているように、「カジノ施設への入場に当たって本人確認を厳格に行うことにより、入場回数は客観的に把握できる指標であること」、「諸外国でも入場回数制限の導入例があること」等から、カジノ施設へのアクセスが比較的容易である日本人等に対しては、入場回数制限を設けることとされております。その制限値は、「長期間(一か月程度)における回数制限のみならず、集中的な利用を制限する観点から短期間(一週間程度)における回数制限を組み合わせる」こととし、諸外国の例等を参考にして定めることが適切であるとされております。具体的な入場回数制限については、上記趣旨等を踏まえ、今後の制度化を通じて検討してまいります。

加えて、同取りまとめP. 63～P. 64 に記載されているように、「カジノ行為への

依存を防止するために、国による依存防止のための措置に加え、事業者が取り組むべき依存防止措置を義務付けることが重要」であることから、日本においても、諸外国の例を参考に、カジノ事業者が取り組むべき措置として、止めたくても止められないという依存症の実態を踏まえ、本人・家族申告による利用制限措置等を義務付けるべきとされております。

また、同取りまとめP.46～P.47に記載されているように、諸外国のカジノで一般的に行われている金融業務（顧客に金銭を貸付ける業務等）について、我が国においても認めるべきとされており、これらの業務を行うにあたり、過剰な取立行為の規制等について、これらの業務を一般に規制している「貸金業法」等とは別に、これらと同等の規制を講じるべきとされております。金銭の貸付対象については、「一定以上の現金を事業者に預託できる資力を有する者又は外国人非居住者に限定すべき」であり、また、「過剰貸付けを防止するため、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」とされております。具体的な金融業務の内容等については、今後の制度化を通じて検討してまいります。

なお、既存の公営競技等の依存症対策については、IR推進法の成立を契機として、昨年末にギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議が立ち上げられております。同会議で本年8月に決定された「ギャンブル等依存症対策の強化について」（平成29年8月29日ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議決定）において、事業者による取組から医療・回復支援、学校教育、消費者行政まで、あらゆる面において関係行政機関が十分に連携して、必要な取組を徹底的かつ包括的に講じていくこととされております。

#### **（５）－２ 依存防止対策・青少年の健全育成について（マイナンバーカードを活用した本人確認措置）**

マイナンバーカードを活用した本人確認措置については、マイナンバーカードの現在の普及率を考えると現実的でないことから代替手段を認めるべき等の意見や、マイナンバーカードの活用を前提として、本人確認及び利用回数の確認の用途に限定すべき等の意見をいただきました。

#### **（事務局の考え方）**

マイナンバーカードを活用した本人確認措置の実施については、附帯決議第9項において、「個人番号カード（略）の活用を検討すること」とされており、また、推進会議取りまとめP.61に記載されているように、マイナンバーカードは、本人特定事項である氏名、住所、生年月日、顔写真が記載されていること、公的機関が発行する書面で、国民が容易に入手できること、特定の個人について一貫して最新

の情報を確認することができることから、他の証明書等よりも本人確認手段として優れており、入場時の本人確認の手段としてマイナンバーカードを活用すべきとされております。一方で、推進会議においても、マイナンバーカードの普及率等に言及の上、マイナンバーカード以外の方法を検討すべきとの意見もあったところです。いずれにしても、マイナンバーカードを活用した本人確認措置の実施方法等については、今後の制度化を通じて検討してまいります。

なお、マイナンバーカードに格納された公的個人認証（JPKI）はカジノ施設への入場管理のみに活用することを想定しております。

### **（５）－３ 依存防止対策・青少年の健全育成について（青少年の健全育成）**

青少年の健全育成については、対策が十分でないためカジノを含むIRを導入することにより悪影響が懸念されるとの意見や、ギャンブル依存症に関する教育やカジノに係る予防教育等も行うべき等の意見をいただきました。

#### **（事務局の考え方）**

青少年の健全育成については、推進会議取りまとめP.64に記載されているように、「20歳未満の者については、カジノ施設への入場を禁止」とするとともに、『『何人』に対しても、20歳未満の者に対しては、IR区域の内外に関わらず、カジノ事業に関するピラ等の頒布や勧誘を禁止』することとされております。

また、IR推進法の成立を契機として、幅広くギャンブル等依存症全般について、政府一体となって包括的な対策を推進するため、昨年末に立ち上げられたギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議で本年8月に決定された「ギャンブル等依存症対策の強化について」（平成29年8月29日ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議決定）において、

- ・本年度末に公示予定の高等学校学習指導要領において、「保健体育」の指導内容の一つとして、新たに精神疾患を取り上げるとともに、同要領公示後に公表される高等学校学習指導要領解説保健体育編において、精神疾患の一つとしてギャンブル等依存症を記載すること、
  - ・こうした学習指導要領等も踏まえつつ、中・高・大学生向けの啓発資料等の内容の検討を進め、子供の発達段階に応じた効果的な普及啓発を推進していくこと、
  - ・今後、子供が成長し大人になった際、ギャンブル等に依存せずに自律的かつ健康的に生きていくために、学校教育における対応はもとより、依存症予防教室を始めとする学校外の実践を引き続き推進するなど、様々な場面を通じて、効果的な指導や普及啓発を行っていくこと、
- とされております。



## **(6) マネー・ローンダリング対策・暴力団員の入場禁止等について**

マネー・ローンダリング対策・暴力団員の入場禁止等については、I R内のみならず、I R周辺地域においても治安・風俗環境の悪化等様々な問題や犯罪等の弊害が懸念されるため、徹底的に排除するため対策や規制を講じるべきとの意見や、反社会的勢力の排除等に関して、実効性に期待ができない等との意見をいただきました。

### **(事務局の考え方)**

マネー・ローンダリング対策・暴力団員の入場禁止等としては、推進会議取りまとめP. 32に記載されているように、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について、カジノ管理委員会による認可制等の下で、反社会的勢力等を排除すべきとされているほか、同取りまとめP. 65に記載されているように、暴力団員等のカジノ施設への入場を禁止（事業者及び本人の双方に義務付け）し、暴力団員等がカジノ行為を行うことも排除することとされております。また、同取りまとめP. 17に記載されているように、都道府県等は、懸念事項への対応等を含む区域整備計画をI R事業者と共同で作成し、国の審査・認定を受けることとされており、都道府県等及びI R事業者の双方において、治安対策等を含む懸念事項への対応は適切に実施されるものと考えております。

さらに、カジノ事業に係るマネー・ローンダリング対策を実施するための措置として、同取りまとめP. 66に記載されているように、取引時確認、取引記録の作成・保存等や疑わしい取引の届出に加えて、一定額以上の現金取引の届出等を義務付けることとされております。

これらの対策の具体化に当たっては、実効性が確保されるよう、今後の制度化を通じて検討してまいります。

## **(7) 刑法の賭博に関する法制との整合性について**

刑法の賭博に関する法制との整合性については、法務省から示されている「8つの考慮要素」に関する検討が不十分であり、カジノを解禁することを認めるべきでないとの意見や、カジノ収益でM I C Eの赤字を補てんするとの理由のみではカジノ解禁を認めるべきではない等の意見をいただきました。

### **(事務局の考え方)**

「推進会議取りまとめ」P. 88に記載されているように、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。」としているところ、賭博罪の構成要件に該当するカジノであっても、法律に基づいて行われる場合、違法性が阻却されること

となります。この点、刑法を所管する法務省からは、

- ①「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」、
- ②「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、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」、
- ③「(上記②の) 8つの諸要素は、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の例であり、刑法との整合性は、これらの要素の1つの有無や程度により判断されるべきものではなく、制度全体を総合的にみて判断されるべきものである」、

旨が説明されております。

これを踏まえて、推進会議においては、P. 89～P. 93の各項目に記載の点を踏まえて制度設計を行えば、「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る」とされたところです。

以上