

## 第4回 特定複合観光施設区域整備推進会議 議事録

### 一 会議の日時及び場所

日時：平成29年6月13日（火）16：00～18：00

場所：官邸3階南会議室

### 二 出席した委員の氏名

熊谷亮丸委員、櫻井敬子委員、篠原文也委員、丸田健太郎委員、美原融委員、山内弘隆議長、渡邊雅之委員

### 三 議事

#### 1. 開 会

#### 2. カジノ施設・機器の規制について

- ・カジノ施設の数・規模、カジノ施設の構造・設備に関する規制について
- ・カジノ関連機器等の基準、型式検定、指定試験機関に関する規制について

#### 3. カジノ事業活動の規制について

- ・カジノ行為（ゲーミング）に関する規制について
- ・金融業務の規制について
- ・カジノ施設内関連業務の制限について
- ・内部管理体制の整備義務について
- ・約款の認可について
- ・業務委託の制限について
- ・従業者の確認・届出について

#### 4. 閉 会

○山内議長 それでは、定刻になりましたので、ただいまから、第4回「特定複合観光施設区域整備推進会議」を開催いたします。

本日は、大変お忙しい中御参集いただきまして、どうもありがとうございます。

本日はカジノ規制のうち「カジノ施設・機器の規制について」「カジノ事業活動の規制について」を議論したいと思います。

本日から、カジノ規制の細部にわたり議論を行うこととなりますので、事務局からの説明の前に、本日のテーマに関連するカジノ規制の各分野の専門である2名の委員より、本日のテーマに関する論点について御説明いただきたいと思います。

委員からの説明は、まず、美原委員から、諸外国におけるカジノ規制の考え方、カジノ施設の規模に関する規制、カジノ施設内で行うことが認められるゲーミングの種類等の諸外国のカジノの実態について、次に、丸田委員から、日本における内部統制報告制度（J-SOX）の考え方及びカジノにおける内部管理体制について、それぞれ御説明いただきたいと思います。その後、事務局から資料説明を聴取した上、最後にまとめて意見交換を行いたいと思います。

それでは、プレスの方々はここで退室をお願いしたいと思います。よろしく願い致します。

#### 【プレス退室】

○山内議長 それでは、議事に入ります。まずは、諸外国におけるカジノ規制の実態や内部管理体制について、専門家でいらっしゃいます美原委員、丸田委員にそれぞれ10分程度の御説明をいただきたいと思います。それでは、まず美原委員から御説明をお願い致します。

○美原委員 美原です。お手元の資料1をご覧ください。1ページ目です。カジノとは、いわゆる賭博行為をエンターテインメントとして提供する施設であり、この行為自体は、顧客に対するサービス行為として認知されているところです。但し、国際的には条約等でこのサービス提供の自由度が認められているわけではなく、各国固有の規制と制度が設けられています。賭博行為を認めるか否か、どう認めるかは一国の公序良俗をどう保持するかの問題でもあり、国民を保護することは国家の専権という考え方があるからです。WTO-GATSあるいはEU条約においても、賭博行為はサービスという認識はありますが、あくまでも例外的に各国が法的管轄権と許諾権を持っています。この結果、規制も課税も各国で制度はバラバラになります。

一方、遊びの用具とかルールは共通ですので、どこの国に行っても同じゲームを楽しむこととなります。この意味では、遊び方やこれを律する規制の在り方については、一定の類似的な規範が存在することも事実です。規制の考え方は各国微妙に違いますが、現代社会においては、段階的にこれが収斂しつつあるということが言えるので

はないかと思えます。

次の2ページをご覧ください。カジノの規制の考え方ですが、供給の量と質を規制の対象とし、これら両方をコントロールすることがポイントになります。あくまでも制限的に認めることによって、確実に一定の政策目的の達成を図る考え方をとることがより一般的ということです。

この供給の量と質の規制に関しては色々な考え方があります。例えば施設の設置地点、設置数に制限を設けることが世界の常識でもあるわけです。これにも色々な考え方があり、例えば、あらかじめ特定の設置地点、設置数を決めてやる手法もありますし、一定の地域をゾーニングという区域設定をして、この特定の区域内に限定した数だけ認める。あるいは、事業者に着目して事業者数の上限を設けたり、市場に提供される施設数と事業者数を限定する。個別施設のゲーミングフロアのテーブル及び機械の台数を制限することによって全体の供給量をコントロールする等の考え方があります。

一方、ゲーミングハブという考え方も存在し、複数カジノ施設を1カ所の地点に集中して設置することが競争のメリットをもたらすという考え方です。但し、こと賭博に関しては、カジノ施設間の競争が経済学における消費者余剰をもたらすとは必ずしも限らないという学術的な研究もあります。競争により顧客の好ましくない賭け行動を助長する、あるいは射幸性を高めてしまうという負の効果がありうるということですが、複数施設の集約を認めるか否かがオーストラリアでは侃侃諤諤の議論になりまして、この結果、同国では原則1州1施設ということになっています。

例外もありますが限定されます。例えば、米国ネバダ州は事業者の廉潔性を検証するライセンスの取得義務を事業者に課しますが、事業者数・施設数・設置地点には制限を設けておりません。フランスも同様です。法律上の施設要件規定を設けて、一定の要件を満たす基礎的自治体に手を挙げさせ、事業者を選定させ、地点と事業者のパッケージを内務省が認めて、ライセンスを付与する形になっています。要件を満たせば如何なる自治体でも提案できるということになり、結果的にカジノ施設の数が多くなっている。これがいいかどうかというのは各々の国の政策的な問題ですね。

次の3ページをご覧ください。量の規制については、個別の施設ごとに様々な規制があります。施設総数のみならず、個別施設の規模や設置するテーブルや機械、また施設のレイアウトも規制するということが世界の常識でしょう。これをゲーミングフロア規制と言っています。ゲーミングフロアを規制する手法として、

- ・ゲーミングフロアの敷地面積を絶対値として面積の上限を規制する、
- ・ゲーミングフロアの施設面積を全体施設の中の一定比率として規制する、
- ・これらを組み合わせる、

等という3つの考え方は現実に存在します。ただし、母数としての施設全体の内容をある程度把握していないと、比率だけというのはどうしてもおかしな考え方を引き起こす可能性があります。母数をかさ上げするために、不必要な施設をつくってしまうという

懸念があるということです。絶対値だけでこれを規制するという考えも、メリット・デメリット双方があり、単純じゃありません。

先ほど申しましたように、テーブルの設置数、機械の設置数を個別に規制することによって、全体の面積をコントロールすることもできます。これは、1つのテーブルは大体数平方メートル、1つの機械に大体何平方メートルという快適な施設に必要な面積の相場感があり、全体面積を一定の枠に収めることができるからです。

ゲーミングフロアのレイアウトも規制の対象になります。どうレイアウトを考えるかは原則カジノ事業者の裁量ですが、基本的には申請の上、認可の対象にするわけで、その変更も同様の認可対象になります。これは日本でも同様のはずで、カジノ施設は集客施設ですから、監視とか警備の在り方、入退出管理、火災・震災等の事故が起こった場合、どういう退避計画をどう実践するのか、監視システムをどう設置するのか等が規制の対象になるわけです。

次の4ページをご覧ください。質の規制は、実は3つの要素から構成されています。1つは、リスクのある主体を入れさせないことで、これは内部者も顧客もです。このために厳格な参入規制と入場規制を設けます。

もう一つは、変なことをさせないことです。不正行為とか違法行為を明確かつ厳格に定義して、行為自体を厳格に規制し、これをコンプライアンスの仕組みで補強するという考え方になります。

3つ目の考え方は、悪事は必ず露見し、これを厳罰に処する仕組みを作るということになります。法の執行を厳格にすることにつきますが、監視システムが機能していれば、不正やいかさまなどの悪事は確実に露見するわけです。

悪いことを行う者は、悪事は露見しないと思っているからこそ悪いことをするわけであって、必ずばれると思った場合、ペイしなくなるわけで、抑止効果が生まれることになります。

この3つの要素がどう機能するかをいかに国民に分かりやすく説明し、カジノという施設は、安全な仕組みで運営されているということを理解してもらうことが重要だと思います。

同様に、次の5ページは、行為規制の考え方を図示したものです。カジノ施設はゲーミングフロアと附帯施設エリアに分かれます。このうち、監視対象区域が両方に、正確にはゲーミングフロアと一部の附帯施設エリアですが、またがっているとお考え下さい。この制限区域におけるあらゆる行為、行為をなす主体、施設・機材等の在り方、第三者の関与の在り方は、網羅的に規制の対象となり、かつ、監視の対象にするということになされているわけです。

例を見てみましょう。次の6ページをご覧ください。大体どこの国も監視制度はこういう形で構築されます。事業者による自主管理を基本としつつ、全体を管理する仕組みを考えるという形です。通常の中規模の施設ですと、数千個の固定式・可動式カメラが天

井等に設置され、中央監視室から全ての行為を監視します。先ほど申しましたゲーミングフロアを常時24時間規制の対象にして監視するという形になりますが、実態は法律的には要件を定義するのみで、民間事業者に具体の提案をさせて、それを認可するという形になります。それに伴い、様々な関連する義務を法により規定することが通例です。

例えば、映像記録の保持義務とか、規制機関による映像記録の提出要求あるいは押収権。暫時的に一定のシステムを排除できる権利、規制システムに規制機関が随時入ることができる権利などです。このように、証拠を押さえながら間接的に事業者をどのようにコントロールするかというのが行為規制、監視制度の肝でもあるわけです。

次の7ページですが、カジノ施設内で行われる行為の中には、カジノ特有の疑似金融行為が行われることが通例で、これにかかわる規制です。我々は大体1～2万円持って遊びに行くわけですが、お金持ちは一銭も持っていきません。特定顧客の利便性を高めるために、カジノ事業者が一種の資金の融通を行うわけです。銀行勘定みたいな顧客勘定を設けさせて、フロントマネー、即ち、予め預託金を預けさせ、この枠内で現場でチップを供与するとか、一定の枠内で顧客にチップを供与するという与信行為を実施し、後刻精算することが現実的に行われています。

次の8ページをご覧ください。これはこのような特殊な取引の事例ですね。小切手は我が国では余り使われていませんが、一種の与信手段でもあるわけです。VIPと呼ばれる富裕層に対しては、与信枠とでもいうべきクレジットライン、フロントマネーの許諾あるいはマッチング・クレジットと申しまして、預託金の額に応じてチップを融通することですが、かかる慣行が現実には行われているわけです。極めて金融行為に近いあるいは疑似金融行為が行われているということでしょう。勿論カジノ事業者は金融業者ではありません。

次の9ページは、かかるカジノ事業者の与信取引がどう内部的に決済されているかを図示したのですが、内部的には銀行と同じだということがお分かりいただけると思います。個人情報収集し、与信価値を評価して、与信付与判断をする。それに基づいて契約行為において一定の与信枠を定めるという形式をとりますから、一種のクレジットライン契約をして、この枠内で個別の証書にサインして、チップを引き出すこととなります。低額与信行為の場合には、銀行残高のチェックとか、債務残高とか、過去の貸し借り等々全て第三者機関によってチェックさせた上で、与信の判断をしているというのが実態です。この意味においては、お金持ちになればなるほど、現金をあまり持ち歩かないので、顧客に対する完璧なコントロールシステムが機能しているのが実態です。いい加減な形で金持ちにお金を貸すことは絶対あり得ないということでしょう。

次の10ページをご覧ください。ちょっとIRとかカジノの組織を見てみたいと思います。全体の組織のイメージを10ページ目に示しています。注目すべき点は、カジノ事業は労働集約型産業であるという点です。カジノ運営部門というのが12ページにあります、ディーラーだけでは成立しません。実際のフロアでは管理職が複数の目で全体の運営を

監視すると共に、ゲームの進行は上から監視カメラでも見ているわけです。1つのテーブルに1人のディーラーだけではないテーブルもあり、全員シフトで交替しますから、例えば500テーブルありますと、最低2,000人以上はこの部門で雇用することになるわけです。それと、MICE、ホテル等のサービス部門ですが、これでも施設規模次第では、数千人の雇用になりますから、5,000~6,000人あるいは7,000~8,000人という雇用規模が十分考えられるのがカジノを含むIR事業であると言えるのではないかと思います。

13ページは、どうやってカジノは儲けるのだろうかという御質問があるかと思ひまして、記載したものです。実は、カジノというのは顧客を楽しませて、できる限り長く滞在させることが結果的に収益を最大にするという仕組みになっています。顧客にとって確率的期待値が高いゲームや遊び方を提供するわけで、だからこそ顧客も、遊び方次第では、そこそこ負けずに、あるいは勝ち続けて、長い時間遊べるわけです。顧客もある程度勝てるからこそ長い時間を遊べるわけです。もちろん確率ですから、常にどちらかが勝つというわけではありません。時間がたてばカジノ側が有利になるポイントは、ハウスアドバンテージと呼ばれる確率的なコミッションを設定しており、大数の法則によって、時間の経過に伴い、これが固定値になるわけです。でも、胴元は一人で、顧客は多数の関係にあり、顧客の負け分は全て胴元がとりますので、大勝ちされる顧客がどんどん出て来てもカジノ側としては全く問題ないわけです。そこそこ勝てるゲームだからこそ、人気があり、顧客が集まるわけです。いかに顧客に勝たせて楽しませ、長時間滞在してもらうかが、結果的にカジノ側の収益に繋がります。顧客とカジノというのは敵対的な関係ではないわけで、何回もきてもらい、継続的、安定的な取引関係にあることが好ましいわけですから、例えば顧客をのめり込ませることは企業として好ましくないことと認識されているのが健全な企業としての実態ではないかと思います。

最後に14ページをご覧ください。どういうゲーム種が認められるかということです。基本的にはゲーム種とともにルール、配当や顧客にとっての確率的期待値といったことが規制と許諾の対象になります。法令や規則によってこれを決める場合も無いわけではありませんが、通常はカジノ事業者の申請に基づき、カジノ管理委員会の専権的な許諾事項となっています。そのポイントは、顧客にとって公正・公平なゲームであるか否かということでしょう。ただ、今後、検討されなければいけない様々なおもしろいゲームもございます。例えば「リンクド・ジャックポット」というのは、スロットマシンをコンピューターで連結し、一定の賭け金をプール化して、より高額の勝ち金を取得できるシステムです。「トーナメント」というのは、イベントとして実施される顧客同士の勝ち抜き戦みたいなもので、テキサス・ホールデムポーカーのイベントという形で今、世界中で流行っております。

考慮すべき考え方としては、やはり技術の進展とか、新たなゲーム種の展開など急速に環境が変化するのがこの世界ですから、何をどう認めるかという規制の在り方も柔軟であるべきであって、規制機関が公正さ、公平さを審査した上で取り決めることが重要

ではないかと思えます。御質問が出るかもしれませんが、日本の伝統的な賭博種はどうするのかということに関しコメントします。例えば花札賭博とか、丁半賭博とか、色々ございますけれども、社会的に、あるいは国民的にこれが許容できるか否かという問題があります。残念ながら、過去の経緯よりクリーンなイメージからほど遠いという現実もありますので、国民の社会的許容度という観点から評価し、どうあるべきかは、規制機関の判断に委ねることが適切ではないかと思えます。

また、現在考慮中のIR実施法の枠組みでは無理で、別途制度的枠組みが必要なカジノ種もあります。例えばクルーズカジノ。船舶という極めて限られた物理的空間、船社、船長、民間施行者という限られた関係の中で規制機関との関係を築かなければいけませんから、今考えている法律の枠組みとは全く違った枠組みが必要になるわけです。インターネットカジノも規制の在り方が根本的に異なります。スポーツベッティングは既存のスポーツ団体、プロ団体との関係、サッカーくじとの関係、これもステークホルダーが複雑に絡み合うために、現在の枠組みの中では難しいでしょう。IRと言っても何でもできるわけではありません。ですから、大きな考え方を取り決め、この枠組の中で、規制機関が適切にその許諾を判断するというのが正しいアプローチではないかと思えます。簡単でございますが、海外の仕組み等々を御説明申し上げました。以上です。

○山内議長 どうもありがとうございました。それでは、次に、丸田委員の御説明をお願い致します。

○丸田委員 丸田でございます。お手元の資料2に沿って御説明致します。ちょっと資料が多いので、適宜省きながら御説明します。

まず、3ページ目を開けていただけますでしょうか。そもそも内部統制という言葉が若干取っつきにくいところがあるのですが、内部統制の本質は何かといいますと、一人で業務をやっていると、間違いというのは自分でコントロールできますけれども、組織でやりますと必ずミスや間違いが起こります。特に、カジノはお金がそのまま商品として動いていますので、ミスだけでなく、必ず不正を行おうという者が出てきます。これを組織的に防いで、業務の品質を向上するというのが内部統制でございます。

次の4ページでは、内部統制の目的というのは何かということです。内部統制の仕組みとしましては、企業のために作られているということがございまして、4つの目的の内、右の3つは非常に分かりやすいですね。先ほど説明しましたように、資産が盗まれないように、資産保全を行うということ。法令遵守、カジノであれば関連法令に従って、例えば入場管理等の規制に従ってちゃんと業務を行っているかどうか。財務報告の信頼性も大事ですね。決算書だけではなくて今回、カジノの場合にはGGRという課税の基礎となる、売上数値が正しく算定されないと税金が正しく納付されませんので、これを正しく報告するためです。

あともう一つ、これは企業がやっているということで、業務の有効性と効率性も目的に入っています。管理のコストというのはもちろん無限にかければミスが限りなくゼロになります。ただ、組織として永続的にやっていくためには、一定の有効性と効率性の下、コストベネフィットのバランスを保ちながらやっていくというのもポイントになっております。

次の5ページでございます。内部統制と言われると一般的に皆さんが思われるイメージでございますが、要素が6個ある中で、皆さんがイメージしやすいのは3つ目の統制活動というもののですね。何かと言いますと、チェックする手続がある。例えば現金は2人でカウントして、必ずその結果を記録に残して承認しなければいけない。これが統制活動で、これが内部統制だと思われる方も結構多いのですが、実は内部統制は非常に広い概念でございます。

ここに書いてある1つ目、統制環境。これは大事ですね。組織がそもそも従業員に対して不適切なことをやらせない、不正を防ぐようなカルチャーにあるか。それを経営者がどうやって意識として浸透させていくか。これも非常に重要でございます。

2番目のリスクの評価。今、世の中でリスク、言い換えれば色々な手口の不正が起こってくる中で、こういったリスクをちゃんと捉えて、しっかり対応していくというのも重要です。

情報と伝達。組織内外でしっかり情報が管理されて、企業内外から必要な情報を得た上で、ちゃんと内部で情報共有するというのも大事です。

モニタリング。実際に自ら組織としてやっているだけでは緩むことがございますので、内部監査のような仕組みは重要です。特にルールはあってもルールどおり運用されないリスクに関しては、モニタリングによってしっかり範を垂らしていくことが必要となります。

最近特に重要なのが、ITへの対応です。いくら紙の帳簿を正しくつけていても、最後にITで不正が起こってデータが全て書き換えられてしまえば全く意味がございません。その意味で、実は内部統制というのは、左の図にあります4つの目的に従った6つの要素に従った、枠組みとしては非常にしっかりとしたフレームワークでございます。

次の6～7ページ目は飛ばさせていただきますして8ページ、日本ではいわゆるJ-SOXと言われている内部統制をチェックする仕組みがございまして、昨今、上場企業でも少なくない不祥事がある中で、それを未然に防止して健全な資本市場を形成するための仕組みがあります。上場企業は特に財務報告、決算が正しいかどうかというところにフォーカスして、ディスクロージャーの信頼性を確保するために財務報告の信頼性の内部統制について、こちらを経営者がしっかり監査して、外部の会計士がこれをさらにチェックするという仕組みがございまして。

次の9ページでございまして、日本の内部統制監査、通称J-SOXと言われているものでございますけれども、毎年上場企業の経営者は、まず自らの内部監査部門が自社の内



部統制が健全かどうかというのをチェックして、その結果を報告書としてまとめます。この報告書は、自社の内部統制は適切、有効に機能しているという報告書がほとんどでございますが、こちらに対して、下の流れは外部の会計士、監査人がこちらを実際にテストして、経営者の報告についてしっかりその通りになっているかというところを確認して、それについて経営者の報告が正しくなければ適正意見を付すという仕組みでございます。ここでのJ-SOXにおける内部統制は、財務報告の目的にフォーカスしておりますが、先ほどの6つの要素全てを含む非常に広範囲な概念でございます。

次の10ページは飛ばさせていただいて、11ページ目でございます。では、内部統制で問題があるとどうということが起きるかということでございますが、例えばカードゲームのメインバンクに保管された現金、チップを8時間ごとにカウントしてチェックしなければいけないという仕組みについて、内部統制に不備があるとどうということかという、例えば左側の列にありますような、整備状況に関するもの、そもそもルールがないとか、ルールが適切でないといったもの、これは整備状況の不備となります。右側の列は、ルールはちゃんとあるのですけれども、ルール通りに運用されていない。サンプルで数十件を見て、承認者のチェック漏れがあれば不備ということになりますので、こういったものが右側の運用状況の不備と判断されます。整備状況もしくは運用状況、もしくは両方の不備を併せて、それが企業経営にとって重要であれば、開示すべき重要な不備ということで、内部統制が有効に機能していないということを世の中に知らしめるという制度が、この内部統制の報告及び監査制度でございます。

では、カジノの場合、諸外国でどういう規制があるのかということで、13ページ目を開けていただけますでしょうか。ここでは、MICSという概念がございます。アメリカにおいて主に運用されている概念でございます。ゲーミングの事業者が最低限遵守すべき内部統制をMICS、Minimum Internal Control Standardと呼んでおります。こちらについて、ネバダ州では会計士によるチェックもされているというのが13ページです。

では、具体的にどういうものがMICSの対象かというのが14ページ目でございます。まず、「MICSの主な領域」と書いているところで、カジノのテーブルゲームをイメージしますと、ディーラーをちゃんと採用して、教育して、実際にお客様が来て、お客様は現金をチップに換えて、カードゲームをして、チップをやりとりして、最後にそれをキャッシャーのところを持って行って現金に交換して、現金がキャッシャーからケージというところに運ばれて、ケージでカウントした上で銀行に運ばれる。これらのプロセスの全ての記録を通じて、結果としてカジノの勝ち金というのがGGRとして集計され、これが売上として課税対象になるという仕組みがございます。

MICSの領域は、まさに現場のゲーミングの業務プロセス、フローについて、直接的な、いわゆる統制手続を主にした基準です。図の上部はITに関するチェックの仕組みです。ITを主にしたいわゆる全般統制とか業務処理統制とか、下部はIT以外による業務のチェックの仕組みが書いてあります。先ほどお話しした、例えば組織風土とかその他の要因

というのは、実はここには含まれていないのです。何を言っているかということ、MICSというのは最低限遵守すべきもので、カジノ事業者はMICSを含む全体的な内部統制を当然持っておりますが、そのうちMICSの対象として、具体的なゲーミングの実務、主にGGRが適切に算定されているかといったところにフォーカスをした仕組みをアメリカの場合は導入しております。

ただ、カジノに関連する業務のチェックの仕組みはMICSに書いてあるものだけではなくて、例えば先ほど美原委員からも御説明がありましたが、監視カメラが張りめぐらされていて、アイオンザスカイと言われるようになっていきますし、他には、Win-rateで勝ち金の率をテーブルごととか、フロアごとに分析したり、色々MICSに含まれてはいないものの、通常カジノでチェックされているポイントや内部統制がございます。これは後ほど御説明します。

では、具体的にMICSでどういうことが書かれているかというのは、次の15ページにありますように、例えばカードゲームであれば、まず使うカードが不正なアクセスができないところに置いてあるといったもの、使用しないカードは無効処理をすとか、チップ、現金、カード等の移動は全て文書で記録を残して監督者の承認行為が必要とか、そういったものがございます。あとは、ドロップボックスをテーブルから取り出す鍵とドロップボックスの中身を取り出す鍵は別々のものにする。これは典型的な内部統制の例ですけれども、職務分掌と言われているものです。内部統制の中で強い仕組みの一つで、1つの業務をわざわざ2つに分けることで、チェック機能を利かせるのが職務分掌というものでございます。

次の16ページがIT技術に関する内部統制の具体例でございます。ITは非常に広範囲でございます。そもそもITのアクセスということで、例えば一番上、ゲーミングシステムのITとかサーバーについては、必ずそこに立ち入る者についてはチェックしなければいけないとか、2つ目のセキュリティーについては、基本的にパスワードによるセキュリティーの仕組みをしっかり持たなければいけないとか、色々ITに関しても改ざんなどをされないためのMICSというものが詳細に記述されております。

次が17ページ目でございます。MICSに関連して提出が求められる文書としましては、ここにあるような、そもそも業務の記録であるとか、組織図、業務記述書といったものがございます。下から2つ目は内部統制システムの正当性についてゲーミング部門の各部門長が評価した署名入りの宣誓書、それに対して第三者、会計士による内部統制の整備にかかわる意見書といったものが求められております。

次の18ページ、内部統制に関する監査人の手続は色々詳細がございますが、割愛させていただきます。

19ページ目でございます。こちらはMICSといわゆるマネロン防止規制との関係でございますが、これはMICSが業務のシステムとかチェックシステムを記載しておりますので、その意味ではマネロン防止対策の統制もこのMICSの中に一部含まれております。例えば、

疑わしい取引や高額取引が生じた場合に、規制当局へ報告するために記録を作って、それを情報として持っておくといったことも含まれています。そういう意味では、マネロン対策とMICSというのは非常に強く相互に関連しながら、より強固な仕組みとして機能しているというものでございます。

最後、日本にMICSを導入した場合、どのようなところが論点になるかということで、21ページ目が1点目の論点でございます。こちらは、先ほどお話ししましたように、J-SOXというのはMICSと目的が少し違っており、どちらかというところ、よりハイレベルな企業全体の内部統制をイメージしています。一方で、MICSは非常に業務レベル、さらに言うと現金の取り扱いとか、GGRの算定に非常に特化していますので、かなり細かいものになっております。ですので、その意味では、仮に日本でJ-SOXをイメージしたより広範囲な内部統制の報告制度を導入した場合には、少しMICSとはレベル感が違ってくる。ただ、その分、広範囲にしっかりゲーミング事業全体をチェックすることが可能になるというのが1点目でございます。

次の22ページ目でございますが、先ほど監視カメラのお話をさせていただきましたが、実はMICSというのは、カジノ事業者がGGRを正しく出すとか、不正を防止するための内部統制の中の最低限の一部分でしかないのです。イメージで表すと、下の図の米国ネバダ州MICSより広範囲に外側を囲むSOP、標準作業手続というものがございまして。これは非常に標準なマニュアルが実はもう決まっております、こちらについては、例えば先ほどの監視カメラとかもそうですし、ゲーミングテーブルでチップを両替するときには必ずチップを広げたりするかと思います。これはカメラに両替するチップが重ならないように見せているものです。チップが何枚か重なってれば、両替の際にディーラーがチップを抜いてしまいますので、そういったものを防ぐとか、制服にはポケットがないとか、そういった細かいものがSOPとしてそもそもあります。

あと、今回、想定される日本でのMICSということになります。例えば、日本ではより入場規制とかのより広い範囲の統制が求められるかもしれません。場合によってはテクノロジーも非常に進化しておりますので、ITの仕組みで、今まで手作業でチェックしていたものをより効率的かつ効果的にできる可能性があります。また、最新のマネロン防止対策に対応したより強固な手続きが要求されるかもしれません。そういう意味では、日本版のMICSというのはそもそもネバダ州のMICSのようなものだけでいいのかどうか。もう少し範囲を広げてカバーするかどうかというところがポイントになってくるかと思っております。駆け足になりましたが、以上でございます。

○山内議長 どうもありがとうございました。ただいまの御説明に関する質疑は、事務局の資料説明の後にまとめて行いたいと思います。続けて事務局から、20分程度を目安に、資料説明をよろしく願いいたします。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 よろしくお願ひ致します。今の美原委員、丸田委員のフレームワークの御説明に基づきまして、少し具体論を資料3に基づいて御説明させていただきたいと思ひます。

まず、1ページ、今日御議論いただきます論点、非常に多岐にわたっております。カジノ施設の数・規模など、美原委員のフレームワークに沿ったイシューになっていると思ひます。

引き続きまして、カジノ事業活動の規制につきまして、美原委員から御提言がありました事業内容に対する様々な規制内容といたしまして、日本のカジノにおけるゲーミングに関する規制、金融業務の規制、カジノ施設内でのカジノ事業以外の関連業務の制限についての論点でございます。

引き続きまして、事業方法そのものに関する規制といたしまして、今、丸田委員からも解説がありました内部管理体制の整備義務について、顧客との間での約款の認可について、さらに、カジノ事業部門での業務委託の範囲・制限について、最終的には従業員の確認・届出、従業員の品質管理についての多様な論点にわたっております。

早速中身に入っていきますけれども、2ページ、カジノ施設の数・規模、施設の構造・設備に関する問題点の所在でございます。そもそも御記憶だと思いますけれども、附帯決議では区域の数につきまして、依存症予防等の観点から、厳格に少数に限るということが求められてまして、また、推進会議第2回では、単一の区域には1つのIR施設という対応関係が議論されました。これらを踏まえまして、1つのIR施設に設けられるカジノ施設の数に制限する必要があるのかないのかという論点でございます。

次に、カジノ施設の規模についてでございます。附帯決議では、カジノ施設の規模に上限等を求めることが求められておりますけれども、どのような方法でカジノ施設の規模に上限等を設けることが適切なのか。そして、カジノ施設の構造・設備面でございますけれども、厳格な入場管理、不正なカジノ行為の防止、秩序の維持等々の観点から、カジノ施設の構造・設備について、どのような規制が必要になるのかという議論でございます。

3ページ目、これまでの議論ということで、今も触れましたけれども、推進法、附帯決議で関連の事項がございます。また、カジノの施設ないしは規模についての諸外国の規制の例といたしましては、ここではシンガポールの例を挙げてございますけれども、カジノ施設の数につきましては、シンガポールでは1区域内のカジノ施設を1つに限定しております。また、カジノ施設の面積の規制につきましては、シンガポールではゲーミング区域について面積規模を15,000㎡以下とするという規制がございます。なお、ゲーミング区域という言葉でございますけれども、※のところにありますように、ゲームの実施やゲームの運営管理・監督をするための場所ということになっておりまして、さらに1行下の主要通路、飲食スペース等の附帯区域とは区分された区域となっております。この2つの区域を合わせてカジノ施設の総床面積が構成されるという概念が構成

されております。また、シンガポールでは、カジノの構造・設備につきまして、今、言いました区域の明確な区分ですとか、監視カメラなどによる監視、見通しの確保などの規制が講じられているところでございます。

4 ページ、まず、カジノ施設の数についての議論でございますが、結論といたしましては、1つの特定複合観光施設に設置するカジノ施設の数を1つに制限すべきではないかという御提案を申し上げます。2つ目の○の2行目になりますけれども、賭博場であるカジノ施設に関連する犯罪やトラブルを防止するとともに、IR区域内の清浄な風俗環境を保持して、お客様の安全・安心を確保することは極めて重要な観点ということに着目いたしまして、カジノ施設は単一の施設に集約して設置して、1つの区域には1つのIR施設があって、そのIR施設の中には単一の施設に集約されたカジノ施設が1つあるということ为原则にすることとしてはいかがかという提言でございます。諸外国の例でございますけれども、おおむね1つの建屋内にカジノ施設が設置されておりまして、また、シンガポール等でもVIP用の施設も含めまして、1区域に設置されるカジノ施設は1つに限られているということでございます。

5 ページ目、2 点目、カジノ施設の規模の上限等の設定についてでございます。二重線で囲みました枠内に提言を申し上げますけれども、以下の2つの観点を組み合わせることで上限等を設定することが適切ではないかということでございます。

1つ目は、カジノ施設がIR施設のあくまで一部に過ぎない位置付けであるという比率的な、あるいは相対的な大きさの考え方の関係の考え方。2番目に、カジノ施設の面積が絶対値としての上限値を超えないことということで、先ほど美原委員からも提言がありました両方の考え方があるということですが、日本の場合、2つの、相対的な考え方、絶対値としての規制、この2つを組み合わせることではいかがかという提言でございます。面積の絶対値の対象といたしましては、専らカジノ行為の実施や現場で運営管理・監督をするための区域、ゲーミングエリアを対象として絶対値をカウントするという提言でございます。

その理由でございますけれども、附帯決議にカジノ施設の規模に上限等を設けるということは明確に求められているところでございますけれども、これまでIR施設全体の機能などについて御議論いただきましたが、カジノ施設は特定複合観光施設の一部であるに過ぎないことを前提として、規模に上限等を設けるという附帯決議の考え方があると推量しているところでございます。従いまして、カジノ施設の規模につきましても、おのずとIR施設のあくまで一部に過ぎない位置付けだという考え方が当然あるのではないかとございます。一方、区域の数を厳格に少数に限るという附帯決議がございまして、実質的には賭博場でありますカジノ施設の数を制限する考えが反映されたものと考えておりまして、もしIR施設の規模の拡大に比例いたしまして、カジノ施設の規模が無制限に拡大することは避けなければいけないのではないかと考えております。従いまして、我が国におきましても、カジノ施設の面積について絶対値としての上限値

を盛り込むこととしてはどうかという提言でございます。

6 ページにいきますけれども、絶対値の面積上限の対象といたしましては、シンガポールと同様の考え方をとりまして、専らカジノ行為の実施や現場で運営管理・監督などをするための区域、ゲーミングエリアを対象とし、具体的な数値につきましては、国際競争力あるIR施設の円滑な運営の確保なども勘案して、シンガポールの法令による上限値等を参考にして定めていくということが適切ではないかという御提言でございます。

また、カジノ施設の構造・設備についてでございますけれども、委員からの説明でも御紹介がございましたように、監視カメラの設置ですとか、入退場ゲートの設置、見通しの確保等、カジノ施設の構造・設備に関する技術的な基準を設定し、この基準の遵守をカジノ事業者に義務付けることが適切ではないかと考えてございます。

7 ページは飛ばさせていただきます、8 ページ、カジノ関連機器等の基準、型式検定等々の規制についてでございます。前回の推進会議のときにカジノ機器を製造する事業者などの規制の在り方について御議論いただきましたが、カジノ関連機器であるスロットマシン、ルーレット台、チップ等々の製品そのもの、機器そのものについての品質や性能を確保するための規制が必要ではないかという論点でございます。また、そのためには型式検定などの効率性を求める仕組みも必要ではないかということでございます。

推進法の第10条第1項第1号におきましては、ゲームの公正性の確保のために必要な基準に関する事項については必要な措置を講ずることが法律上求められているところでございます。

9 ページにシンガポールとネバダ州についての該当する制度の状況をまとめさせていただきます。シンガポールにおきましても、ネバダ州におきましても、関連機器そのものについて、いずれもカジノ規制庁から承認を受けた機器ないしは承認を受けた製造者、供給者から入手したゲーミング機器等を使わなければならない。また、それに関する技術基準が当局によって定められている、ないしは実地試験を監督当局が命じているという形になってございます。

また、技術基準に従っているかどうかということを確認する試験を行う機関につきましては、シンガポールの場合ですと、サービス提供機関が申請を行い、当局が承認をし、サービス提供者の試験機関のリストを公表するという仕組みになってございます。ネバダ州におきましても、ゲーミング規制委員会に対して、試験機関が登録しなければならないという規制になっております。

10 ページに参りますけれども、今後の議論の方向性といたしましては、カジノ関連機器等について、技術的な基準を設定し、基準適合を義務付けていく。基準に適合したものでないとカジノ事業者はカジノフロアで使うことができないという規制を構築していくことが必要ではないか。

型式検定、指定試験機関等につきましては、このスロットマシンなどの電磁的カジノ

関連機器等につきましては、事前にカジノ管理委員会が品目ごとに型式の検定を行うこととし、合格した型式であることを確認するという形で、基準の適合性を確認していくこととしてはどうか。一方、サイコロ、カード等の非電磁的機器につきましては、製品が非常に大量に製造されることを勘案いたしまして、まずは製造者自身が性能を確認するという仕組みにいたしますけれども、カジノ管理委員会は製造業者の自己確認方法を事前に審査するという形の規制にはいかがか。その場合でも、必要があれば、カジノ管理委員会は自ら実際に性能を確認することも当然できることは言うまでもないことだと思っております。

最後に、型式検定の指定試験機関制度についてでございます。こういう試験を客観的、専門的、定型的に行います試験事務そのものについては、カジノ管理委員会以外の者に行わせることができることとしてはどうかということで、指定試験機関制度を導入することを考えてはいかがかという御提言でございます。また、試験の結果、基準に適合しているかどうかを最終的に判断する事務は当然カジノ管理委員会が自ら行うことが必要だと考えております。

11ページに参ります。ここから先はカジノの事業内容に関する規制についての論点を幾つかカバーしてまいります。

まず、第1に、ゲーミングそのものに関する規制についてでございます。先ほど美原委員から、ゲーミングについての諸外国の考え方の整理を説明いただいたところでございますが、まず、問題としましては、カジノ行為と呼んでおりますけれども、ゲーミングの範囲そのもの、ゲーミングの実施に関する基準と2つの問題があるのではないかと考えております。

推進法におきましては、先ほども触れましたように、第10条第1項第1号におきまして、ゲームの公正性の確保のために必要な基準に関する事項について、政府は必要な措置を講じなければならないということになっておりますし、また、附帯決議におきまして、射幸性の程度ですとか副次的弊害の防止等の観点から、こういう法制をきちんと考えなければならないという要請も出ているところでございます。

12ページに、諸外国におけるゲーミング規制の例があります。先ほどの美原委員の説明と少し重複するかもしれませんが、米国ネバダ州やシンガポールでは、当局が認めたゲームのみが実施可能だとされております。ルーレットからスロットマシン等具体的なゲームを紹介しておりますけれども、同様の観点から、下の○でございますが、ゲームのルールや支払いオッズ等の情報の表示を義務付けておりますし、また、酩酊状態の客とのゲームの禁止等、ゲームの実施に関する基準も規制が設けられておまして、カジノ事業者に遵守義務が課せられているところでございます。

13ページ、これらを踏まえまして、日本のカジノにおいてゲーミングの範囲について、まずどのように考えるべきかという整理でございます。容認するカジノ行為のゲーミングの範囲につきましては、

- ・第1に、事業者が公正な実施を確保することができる行為
- ・第2に、カジノ施設内でのみ実施される行為
- ・第3に、偶然の勝負に関し参加者が賭けを行う、いわゆる賭博に該当する行為に限定する

ことではいかがかという提言でございます。また、具体的な方法、種類につきましては、最終的にはカジノ管理委員会が社会通念上妥当と認めたものを定めるということで、国民の信頼や理解を確保していくことが必要ではないかという整理にしております。

上記の3点の整理をすることにより、第1点目といたしましては、カジノ事業者がカジノ行為、ゲームそのものの実施を自分で管理し、公正性を確保することができないような、例えば、括弧の中でございますけれども、スポーツベッティングなど、他の者が実施する競技に対する賭け、あるいは単純に顧客同士が賭けをするといったことは、日本のカジノフロアの中では禁ずるべきではないかという提言でございます。また、第2に、カジノフロアへの厳格な入場管理を行うという趣旨に鑑みますと、カジノ施設外からカジノ内のゲーミングに参加できることとなりますオンラインゲームは不可とするべきではないか。つまり、カジノ施設内で実施されるゲーミングに限定するべきではないかということでございます。また、3点目につきましては、宝くじ等の富くじの販売は既に公営目的等で認められていることを勘案いたしまして、今後整備される日本のカジノにおきましては、いわゆる刑法の賭博に該当する行為と限定して、富くじの販売に相当するようなくじ類などは認めないという原則は持っているのではないかと考えているところでございます。

14ページに続きますけれども、いずれにしましても、最終的には、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るものを日本のカジノにおいて実施するという規制をしいてはどうかという提言でございます。

引き続きまして、ゲーミングの実施そのものに関する基準などでございます。カジノ行為の実施基準を定めるほか、何人に対してもカジノ行為に関する不正行為を禁止するという方向を出すことが重要だと考えております。ルール等の情報を顧客に明示・提供することの義務付けですとか、あるいは、先ほども触れましたように酩酊客の参加制限ですとか、そういう基準を設けるとともに、公正なカジノ行為をカジノフロアできちんと確保するためには何人、つまり、カジノの事業者サイド、顧客サイドに対しても、カジノ行為の結果に影響を及ぼす不正な行為を禁止するという規範が必要だと考えております。

15ページ、事業内容に関する規制の2番目といたしまして、金融業務の規制でございます。先ほど美原委員の説明の中でも、カジノの疑似金融行為について御紹介があったところでございますけれども、諸外国のカジノにつきましては、15ページで整理されておりますように、貸付け、送金・受入れ、金銭を預かる業務ないしは両替等の業務が行



われているところでございます。これらにつきましては、それぞれ目的もございませけれども、依存症との関連、マネー・ローンダリングとの関係で、懸念事項があることも事実でございます。

その中で、16ページでございますけれども、諸外国の規制の例でございますが、例えばシンガポールでは、カジノ事業者が行う貸付けの対象をシンガポール国民または外国人永住者のうち10万シンガポールドル以上をカジノ事業者に預け入れている者及び外国人非永住者に限って、顧客ごとの貸付上限額の設定をしながら、限定的に貸付業務を認めているという規制になっております。また、クレジットカードを利用してチップを購入できる者につきましても、同様の対象に限っておりますし、また、シンガポールにおきましては、カジノ施設内ではATMを設置することが禁止されているという規制がございます。

以上を踏まえまして、17ページ、今後の議論の方向性でございますけれども、顧客の利便性向上のため、あるいは外国客の利便性のため、今、見ていただいたような諸外国のカジノで一般的に行われている規制を踏まえつつ、貸付け、送金・受入れ、金銭を預かる業務、両替業務を日本のカジノでも認めてはどうかという提言でございます。また、これらの業務につきましては、過剰な取立て行為の規制ですとか、資金移動の際の履行保証金の供託義務等、これらの業務を一般的に規制している貸金業法ですとか資金決済に関する法律などが既にございませが、これらの法律とは別に、これらと同等の規制を今後検討いたしますIR実施法案の中で講じてどうかという提言でございます。

また、今、触れました、金融業務に関連する懸念に対応するための規制といたしまして、金銭の貸付けにつきましては、シンガポールの例も踏まえまして、貸付対象を一定以上の現金を事業者に預託できる資力を有する者、または外国人非居住者に限定することとしてはどうかという提言でございます。送金・受入れに関しましては、まずは金融機関を介することとし、かつ、事業者が管理する顧客の預かり金と、顧客名義の預貯金口座との間の資金移動に限って、送金・受入れ業務を限定的に認めるという規制を考えてはいかかという提言でございます。

引き続きまして、18ページ目、第三者が提供する金融業務ということで、クレジットカードですとか、一般の金融機関のATMの設置に関する議論でございます。クレジットカードの利用に関しましては、依存を防止するため、対象を限定した顧客への金銭の貸付け以外の与信は原則としては認めるべきではないと考えませけれども、一方、外国人非居住者に対するクレジットカードを利用したチップの購入につきましては、諸外国でも同様の例があること及び外国人旅行客の利便性向上の観点から、ここについては認めることとしてはどうかという提言でございます。また、ATMの設置につきましても、カジノ施設内におけるATMの設置を禁止するとともに、カジノ施設の周辺におきましては、貸付機能がついていないATMに限って設置を認めることとしてはどうかという提言でございます。むろん、広く大きいIR施設内では、ホテルですとかMICEとかの施設のところ

につきましては、クレジット機能がついている、いわば通常のATMを設置することも可能であろうと考えてございます。

19ページ目でございます。3番目といたしまして、カジノ施設内関連業務の制限でございます。カジノ施設には、厳格な入場管理を行うことを考えてございますけれども、カジノ施設内では原則としてカジノ行為以外の営業によって顧客をカジノ施設に誘引することは認めるべきではないということが原則だと思いますけれども、一方で、適度な社交的雰囲気の中でカジノ行為を行うことまで抑制する必要はないのではないかと。従いまして、一定の範囲でカジノ行為以外の営業を認めてもいいのではないかとこの考え方でございます。

諸外国の例でございますけれども、シンガポール等では、入退場ゲートを設けて本人確認、厳しい入場規制が行われておりますけれども、シンガポールでもカジノ施設内に飲食スペース等を設け、飲食物の提供ですとか、ショー・生演奏を行うことは認められております。

今後の議論の方向性でございますけれども、事業者がカジノ施設内でカジノ行為の実施以外に行うことができる営業は、カジノ事業者のみが行えることといたしまして、その内容につきましては、善良な風俗の保持等の観点から、風俗営業適正化法上の「接待」を伴わない飲食や演奏等の提供等としてはどうかという提言でございます。

20ページでございます。ここからさきはカジノ事業者の事業方法に関する規制になります。先ほど丸田委員からも御説明がありました内部管理体制の整備義務についてでございます。先ほどの御説明でも尽くされていたと思いますけれども、高い規範意識に基づくカジノ事業活動の実施を徹底するためには、規範を制定するだけでなく、事業者の内部管理体制をきちんと整備させるという規制を設けることが必要であろうということでございます。

21ページに、繰り返しになるかもしれませんが、シンガポール、ネバダ州の財務、それよりさらに広い内部統制の構築のルールについての概要でございます。

ネバダ州の方を見ていただきますと、先ほど御紹介がありました、最低限遵守すべき内部統制基準、Minimum Internal Control Standardをカジノ管理局が策定しております。カジノ事業者はこれに準拠した業務方法書といいますか、内部の取扱規程をきちんと作らないといけないということになっております。それと同様のものはシンガポールにもございまして、Internal Controls Code for Casino Operatorsという当局が制定したコード、規範がございまして、カジノ事業者はこれに準拠した内部規程を整備しなければならないという義務がかけられてございます。

22ページ、今後の議論の方向性でございますけれども、3段階にわたって検討しております。まず、IR事業全体の業務の適正を確保するための内部管理体制の整備でございますけれども、IR事業者にこういう内部管理体制の整備を義務付け、それをカジノ事業免許の審査対象等としてはどうかという提言でございます。また、IR事業全体の業務を

監査する者を必置といたしまして、業務監査の実施等を義務付けることとしてはどうかという提言でございます。

2番目に、IR事業全体を通じた財務の健全性、公益性確保のための内部管理体制の強化でございますけれども、これもIR事業全体としての財務健全性、公益性の確保、IR事業内の収益還元が確認できるよう、IR事業の事業部門ごとの区分経理の実施を義務付けるとともに、財務報告書及び財務報告に係る内部統制報告書の作成を義務付け、認定都道府県等とか、カジノ管理委員会への提出等を義務付けることとしてはどうかという提言でございます。

特に厳しい内部統制が求められるカジノ事業部門そのものにつきましては、カジノ事業の重要な個別事業ごとに、各業務における内部管理規程を作成し、それに基づき、従業者の教育訓練をする。そして、内部管理業務を統括管理及び監査を行う者の選任を義務付けて、そういうことを含む内部管理体制の整備を義務付けてはどうかという御提言でございます。

23ページ、24ページは我が国の他の法令に基づいても同様の規制があることを御紹介申し上げております。

25ページ、業務方法に関する規制の2番目の論点といたしまして、約款の認可でございます。カジノ事業者は、カジノ行為を行うほか、多様な業務を行っております。この中には全て顧客が関わってくるということがございまして、これらの多様な業務についての厳正な管理をどのようにするかということで、まずは、第1に、厳格な規制をつくるということも必要ですし、2番目に、事業者の適切な自主的な取組も重要でございますけれども、その上で、3番目に事業者と顧客との間のルールをきちんと作って、それを通じて顧客も巻き込む形で一定の規制を行うことが必要ではないか。そのために約款を使えないかという論点でございます。

今後の議論の方向性でございますけれども、カジノ行為の実施のほか、カジノ施設の入退場管理、金融サービスの提供等、顧客に提供する様々なサービスに関するカジノ施設利用約款を作成し、これを2番目に顧客に明示した上で、サービスを提供するということを義務付けるという仕組みにしてはどうか。また、重要な役割を果たしますカジノ施設利用約款は、カジノ事業免許審査における審査対象等とすべきではないかという提言でございます。

26ページ、事業方法に関する規制の3番目に、カジノ事業の中での業務委託の制限でございます。前回までの御議論の中で、IR事業のうち、カジノ事業については業務委託を認めるべきではないという原則を御議論いただきましたけれども、カジノ事業の中では、カジノ行為だけではなく、今、見ていただきました金融業務など、様々な業務が行われております。これらの中には、業務の効率性や専門性の観点から、委託を認めてもいい業務があるのではないかという問題意識でございます。

諸外国の例といたしまして、シンガポールの例を出しておりますけれども、規制対象

契約、Controlled Contractという概念がございまして、例えばゲーミング機器の維持、修理、廃棄、安全装置の維持・修理、監視装置の維持・修理、債権取立てサービス等がその対象となっておりますが、これらにつきましては、事業者が委託契約を締結しようという少なくとも28日前までに管理当局に契約の詳細を通知の上、当局が異議を唱えないという形で、この委託を認めているところでございます。

27ページ、今後の議論の方向性でございますけれども、冒頭、述べましたように、このカジノ事業は基本的には委託は禁止すべきだと考えておりますけれども、一部の業務につきましては、委託を可能とするという道をつくっておこう。そして、業務委託契約につきましては、カジノ管理委員会による認可制としまして、厳格な規制を行うという考え方を提示しております。

具体的には、委託ができる業務の範囲でございますけれども、チップと現金の交換など、カジノ行為の実施に関する行為ですとか、賭け金の受入れ、賭け金の貸付業務等のカジノの中核的な業務については委託を禁止しておくことは当然でございますけれども、一方、カジノ関連機器の保守管理、顧客の指示を受けて顧客の資金を顧客の預貯金口座に送金する行為、あるいは清掃、警備等につきましては、業務委託を可能としてはどうかという提言でございます。

下の委託の方法でございますけれども、委託契約をカジノ管理委員会の認可にかからしめることによって、カジノ管理委員会が委託先チェックし、廉潔性を確保し、事業者には再委託以下の管理を含め、適切な実施を確保するための措置を義務付けるべきではないかという提言になります。

28ページ、事業方法に関する規制についての最後の論点でございます。従業者の確認・届出についてでございます。これまでの議論といたしまして、推進法第9条では、カジノ施設の設置、運営に係る事業に従事しようとする者、あるいはカジノ施設において入場者に対する役務の提供を行おうとする者は、別に法律で定めるところにより、カジノ管理委員会の行う規制に従わなければならないという規定がございます。また、附帯決議第7項では、カジノ施設関係者については、真に適格な者のみが選定されるよう厳格な要件を設けることが要請されており、これと同趣旨の国会答弁もございます。

29ページでは、諸外国の例ということで、引き続きシンガポール、ネバダ州の例を整理しておりますけれども、いずれの管轄におきましても、従業者を管理職あるいはいくつかのカテゴリーに分類いたしまして、マネジャー等の管理職、ディーラー等のゲームに直接・間接的に関与する者、キャッシャー等会計・管理・監査等に関与する者、バーテンダー、調理スタッフ等その他カジノ施設に立ち入る者と分けて整理しております。その中で、マネジャー、ディーラー、キャッシャー等、あるいはゲームに従事する者はライセンスの対象になっていて、かつ、ライセンスを受けた場合、指定された施設で指定された業種にのみ従事することができるという形で規制が行われているところでございます。

30ページで、我が国での今後の議論の方向性を提示しておりますけれども、カジノ事業のうち、特定の重要業務に従事する者につきましては、主として廉潔性に関する事前の適格性審査が必要だと考えております。また、それ以外のカジノ施設の従業者についても、相応の適格性を求めるような、段階をつけた管理の仕組みをつくってはどうかという提言でございます。その方法でございますけれども、第一義的には、従業者の廉潔性について事業者が責任を負って確認することとし、事業者の確認申請を受けて、カジノ管理委員会が従業者の業務内容に応じて必要な審査を行うという形にしてはどうかという提言でございます。

具体的には、管理職、ディーラー、キャッシャー等の特定の重要業務の従事者につきましては、カジノ事業に重大な影響を及ぼす業務を行うことに鑑みまして、非常に厳格な人的要件を設けるとともに、廉潔性を確実に確保する必要があると考えておりますので、他法令を参考にいたしまして、事業者が従業者の廉潔性を調査し、それをカジノ管理委員会が確認するという形にして、カジノ管理委員会の確認を得た後でなければ、従業者は業務に従事することができないという、実質的に免許制、認可制等と同様の仕組みを設けることとしてはどうかという提言でございます。

バーテンダー、調理スタッフ等々のその他の業務の従事者の届出につきましては、厳格な人的要件を設け、廉潔性を確保するということは一緒でございますけれども、まずは事業者が廉潔性を調査し、その旨をカジノ管理委員会に届け出るという形での管理をしてはどうかという提言でございます。多少長くなりましたけれども、以上で資料の説明を終わらせていただきます。

○山内議長 どうもありがとうございました。それでは、これまでの御説明について、質疑、意見交換を行いたいと思います。御意見、御質問がある方は挙手をお願い致します。渡邊委員、どうぞ。

○渡邊委員 6点ほど簡単な意見を述べさせていただきたいと思います。まず、5～6ページでカジノ施設の面積でございますけれども、カジノ施設の上限を絶対値で定める点については賛成です。仮にパーセンテージで定めると、IR施設の全体の床面積によって大きく変動してしまう。場合によっては、立体駐車場などを増設して大きくしてしまうということもあり得るので、反対でございます。

ただ、カジノ施設の面積は、前の臨時国会でも問題になりましたとおり、賭博罪の違法性阻却とも関連しますので、シンガポールと同様に15,000㎡とするのはどうかと思っております。その場合は、シンガポールのレギュレーションを参考にして、バックヤード等は含まないという形にしていただければと思います。

2点目といたしましては、ゲーミング機器に関するオペレーターから支払う報酬については、サプライヤーの報酬の体系として、レベニュー・パーティシペーションという

形がございまして、これはスロットマシンのリースに関連してGGR、ゲーミング収益に連動した報酬を支払うという形がございまして。サプライヤーに言わせれば、新たなスロットマシンの開発のために有効という意見もありますけれども、これはゲーミング収益がIR事業者の外に出ているように見えるので、公益性、賭博罪の違法性阻却の観点で難しいのかなと思っております。前回も問題になりましたとおり、土地施設所有者への収益連動賃料が許されるかとか、親会社であるカジノ事業者へ収益連動のマネジメントフィーが許されるかという問題もございまして、これも将来的な検討課題の一つなのかなと思っております。

3点目は、ゲーミングの種類でございまして、13ページで基準を示していただいておりますが、こちらの基準で見て考えましたのは、パチンコやパチスロのような日本で風営法の「遊技」として認められているものをカジノ施設内に導入するのは、囲碁、将棋が認められないように、適切ではないと思っております。また、基準として偶然性があるということですが、技術が介入する、ようはスキルゲームについてはどういうものが認められるのかということは検討していただきたいと思っております。顧客同士が賭け合うポーカーのようなものについては、マネー・ローンダリングの観点では、両者が共謀して行うということも実際に事例として上がっておりますので、慎重に御検討いただければと思っております。

次、18ページのATMの設置については、シンガポールよりも厳しく、カジノ施設の周辺にも置かないという点については賛成でございまして。現在、依存症対策基本法案等でもこの点が検討されておりますが、實際上、シンガポール等のようにカジノ施設のすぐ外にATMが設置されていたりすることでは余り意味がないと思っておりますので、このような案は賛成でございまして。

25ページの約款の認可に関しては、入場者の排除の対象として、暴力団等とするということになっておりますけれども、その他、自己排除・家族排除等の排除対象者とか、未成年者も当然排除対象者とすべきと考えております。ただ、約款に記載するだけで十分かという問題もございまして。実際、我が国のゴルフ場の入退場の最高裁判決、暴力団員が入ったということで、詐欺罪で告発された最高裁判例がございましてけれども、約款で暴排条項を置くだけでは不十分で、誓約書も取らなければいけないということもございまして、そういったこともあわせて、ぜひ御検討いただきたいと思っております。この点、外国人についても、暴力団の共生者となり得るので、例えば多言語での排除対象者の入場禁止の掲示を入口付近に設置したり、入場ゲートでも排除者でないとのアクション、例えばボタンを押しして入場させるようなことを検討しては思っております。

最後、30ページの従業員の確認、届出でございましてけれども、ネバダ州の登録とか、シンガポールのライセンスよりも劣後したのではなく、背面調査やライセンスとしてはこれらの国のものと同様であることを対外的にしっかり説明すべきではないかと思っております。前回は役員のライセンスがないこと、すなわち、事業者の免許申請の一

環として役員の背面調査が行われるということで、指摘もさせていただきましたが、全体的に背面調査がネバダ州などと同等の世界最高水準であることをしっかり説明していただきたいと思っております。以上でございます。

○山内議長 ありがとうございます。事務局から何かコメントはございますか。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 それでは、簡単に。今、渡邊委員から、約款の認可に絡めて、暴力団員等々の入場排除の御指摘がございました。入場排除の検討につきましては、次回の推進会議で御検討いただきたいと考えているところでございまして、またそれに向けてきちんと検討を進めさせていただきたいと思えます。

○山内議長 約款の問題と物理的な排除の問題と両方あるのですね。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 両方あると思えます。今、ボタンをプッシュして宣誓をさせるべきではないかということもございまして、次回論点できちんと整理して御提示申し上げたいと考えます。

○山内議長 分かりました。篠原委員。

○篠原委員 美原委員にお聞きしたいのですけれども、悪事は必ず見破られるというのがありましたね。4ページ目、厳罰に処する仕組み、これは見破られて厳罰に処された諸外国の例はあるのですか。

○美原委員 不正、いかさま、偽造、ディーラーと顧客がつるんでいかさまをするなどが悪事ですね。いわゆるゲームの進行は全て録画され、複数の目でその進行が常に監視の対象になります。かつフロア全域を監視システムで死角がないように、ゲーム外の全ての行為も含めて記録されるわけです。ですから、ポーカーの絵札で何を出したのか、どういうゲームの進行かを、後からトレースできます。例えばディーラーがもらったお札を広げてテーブルにぱっと出すことがあります。それを上からこの番号をチェックして偽札かどうかチェックするという形になります。

○篠原委員 それは分かるのですけれども、チェックされて悪事が見破られた例というのはあったのですか。

○美原委員 おかしな行為は必ず誰かに見られて、常に複数のチェックが入ることが実際行われています。ラスベガスでは例えば日本よりも犯罪検挙率はものすごくいい

ですよ。全く犯罪はできません。例えば、あらゆる行為はホテルに入ったときから全てカメラでチェックされていると思ってください。

○篠原委員 実際に検挙されているということでしょうか。

○美原委員 もちろんそうです。不正が見つかった場合、直ちに警備官が拘束し、規制機関・警察がかけつけます。おかしい行為は、不正する前から察知され、監視の対象にもなりますから、確実に検挙されることになるわけです。

○篠原委員 分かりました。それから、13ページ目ですけれども、顧客を勝たせて楽しませ、できるだけ長く滞在させることがカジノの収益を最大化するということですが、私の知る限り、カジノでは負けている人の方が圧倒的に多い。この原則と実態はどうも違うように感じるのです。これはどういうことなのでしょう。

○美原委員 負ける話は他人にするけど、勝った話はあまりしませんね。確率的には、例えばスロットマシンの顧客の期待値は95%から98%ぐらいです。そこそこ楽しめて、負け続けるわけではありません。バカラでも賭け方次第では期待値は98%以上というのもありますから、極めて顧客にとって勝つ確率が高いわけです。なぜみんなはまるのでしょうか。適度に勝つ確率が高いからですね。もし、顧客が負け続けるならば、おそらく顧客はよりつかないでしょう。適度に勝ち負けを楽しむことがカジノの遊び方であって、この遊び方を間違える、あるいは自己責任でコントロールできない人は、はまってしまうリスクもある。でも、はまってしまうということはカジノ事業者にとっては、必ずしも好ましい顧客との関係ではないというのが今のカジノの経営方針だと思います。

○篠原委員 もう一つ納得感が私にはないのですが、それはとりあえず結構です。事務局にお聞きしたい。先ほど御説明いただいたのですが、総理はこの推進会議の発足に当たって、「世界最高水準」という言葉を使っています。入場規制はこれから議論する話だと思いますけれども、今までのところで、シンガポールやネバダ州のカジノ規制の例があらゆるところで出てきます。その2つを超える、これが「世界最高水準」だというのが今までの御説明の中に、もしあったら教えていただきたい。私のスタンスを決める上で参考にしたいもので。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 IR推進法の議論等を巡っては、特に依存症対策、マネロンに対する懸念、こういうことが非常に注目を浴びていましたし、また、メディア等々でも社会的にも非常に大きな関心と呼んでいると思います。これまでのところでという限定でございましたが、今、我々事務局の中で、本日の会議の論点



以外にも色々なことを検討してございますけれども、次回御審議いただきます依存症対策の観点からの入場規制、マネロン対策等につきましては、諸外国でもやっていない、ないしはやっているものを組み合わせていって、日本独自のものを作っていきたいと考えております。

○篠原委員 今までのところではそれほど突出して一番日本が厳しいというものはないのですね。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 これまでの例でいきますと、例えばゲーミングの機器等については、電子的に管理できるようなチップも今、開発はされております。これもまた次回にマネー・ローンダリング関係になるのですけれども、チップの管理あるいは顧客によるチップの持ち出しなどをどうするのかというのは非常にマネロン対策上大きなものなのですけれども、こういう機器の中にITの技術をどこまで使えるのか、そういう技術基準を作っていくというのも、諸外国ではなかなかない規制になるのではないかと考えております。

○篠原委員 では、次回にそういうものが色々出てくるということですね。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 その通りでございます。

○山内議長 熊谷委員、どうぞ。

○熊谷委員 ありがとうございます。大きく4点申し上げたいのですけれども、1点目は、今の篠原委員の御質問とも重なるのですが、美原委員の御説明の1ページ目で、国とか地域ごとに規制は異なり得るということなのですけれども、例えば諸外国が規制を作るときに、どういう要素を考慮して決めているのか。もしくは、日本で言えば考慮すべき特殊性とか、もしくは配慮すべき点、それは国民性だったり、歴史文化であったりすると思うのですけれども、諸外国が何を基準にしている、日本は何を考慮すべきかという点をお伺いしたいというのが、まず1点目。

2つ目は、事務局からの御説明、5ページ目、規模の上限という話で、ここは私は比率と絶対値の両方でやるということには賛成であって、それはまず、カジノ事業を行うことは特権であるということがありますし、加えて、ゲーミングエリアの大きさで競うのではなくて、一体としてのIRの魅力で競うことが基本だと思いますので、そこは両方組み合わせるということには賛成です。ただ、その上で、若干お伺いしたいのは、おそらく地域の認定に当たって、これをどう設定するかで大分有利、不利が出てくるわけであって、広い面積を利用してIRを作りたいという地域があれば、もしかすると比率の

みでやったほうが有利なのかもしれない。地方は、なかなか広い土地も難しいということですから、むしろ比率、そして比率についても例えば地方は特例で高くするとか、そういう要望もあるかもしれませんので、その辺りを含めて、おそらくかなり慎重なヒアリングをして、現実の問題を踏まえて決めていく必要があるのではないかと。また、比率については、何か具体的なイメージみたいなものがあるのかどうか。もしくはそれをどういう形でどんな風に出していくのかとか、もしくは美原委員の御説明の中で、テーブル数とかスロットなどの数の話もありましたけれども、その辺りとどんな形で組み合わせしていくのか、もし何かコメントがあれば伺いたいというのが2点目です。

3点目は、15ページ、金融業務ということですが、おそらくここにストレートではないけれども、若干関係する可能性があることとして、ジャンケットというものをどう扱うかという問題があると思うのですけれども、私は基本的に認めるべきではないという考え方ではありますが、例えばジャンケットに対してどういう考え方をしていくか。もしくは、それに対してそもそも規制をかけるのかかけないのかという、そのあたりについて何かあれば伺いたいというのが3点目。

4つ目は、20ページの内部管理体制、ここと若干関係する話として、実際色々な関係者の方と話をしていると、外国資本が結局はカジノの収益の相当部分をとってしまうのではないかと懸念を持っている人がいるわけですが、これに対して、例えばカジノの収益を公益性のある事業とか、もしくはノンゲーミングセグメントに再投資をしていくということが、国民の理解を得る意味でも必要だと思います。こういったことを推進するために、これは内部の資金移動の何らかのチェックでやるのか、もしくは全く違う形で政策評価的な形でやっていくのかとか、色々な考え方があると思うのですけれども、そのあたりの最終的に公共性、公益性のあるところにお金が行くような仕組みということで、何か建てつけみたいなの、仕掛けみたいなのを考えていらっしゃるかどうかという、以上4点、お願い致します。

○山内議長 どうぞ。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 まず、比率の具体的なイメージでございすけれども、率直に申し上げて、今、日本に立地するIRがどれぐらいの大きさのものになるのかということがまだ分からない以上、具体的な数値で比率を出していくのは、算定すること自体、非常に難しいものがあるのではないかと考えております。

一方、今日、御提示した資料の中では、カジノ部門がIRの施設のあくまで一部に過ぎない位置付けであるという考えを出しておりますけれども、この考え方は、これまで御議論いただきましたIRに必置の機能、MICEとか、魅力発信、送客、ホテル、こういうものがそれぞれ日本を代表するようなものとなり、それに相応しい経済効果をもたらすものであるということまで求めております。従いまして、そういうものがノンカジノの部

分できちんとできているのかどうかということ、具体的な提言などを見る際にきちんと見ていくという形での執行になっていくのかと考えているところでございます。

2番目に、テーブル、スロット数との組み合わせの考えということでございました。諸外国の例を見ましても、スロット数、テーブル数などの上限を決めているという例は非常に稀有でございます。私どもが承知している限りでは、シンガポールがスロットの台を2,500と上限を引いていることが唯一ではないかと理解しておりますけれども、こういう状況に鑑みまして、機器の数の上限を導入することはむしろ避けて、一定の面積規制の中で、あとは事業者、提案をする地元の地方公共団体等の創意工夫の中で対応をしてもらうような柔軟性を残しておくほうがいいのではないかと考えているところでございます。

ジャンケットについてでございます。これはIR推進法の国会議論の中でも極めて慎重に対応すべきだという方向が示されておりますし、また、そうすべきだと事務局も考えております。今回の資料の中では触れておりませんが、これまで御議論いただいた、例えばカジノ事業の委託を認めないということは、通常、ジャンケットと言われている業者がやっている業務の穴を塞ぐ上ではかなり有効ではないかと考えております。また、本日御議論いただきます金融の部門で、カジノ事業者が貸付けを行える相手は顧客自身に限る。そして、顧客の指示を受けて、顧客のお金を顧客の管理口座に送金することだけを許すということにしておりますので、こういう規制も、ジャンケットと言われている業者がやっている業務、行為を相当塞ぐ効果があるのではないかと考えております。

最後に、ノンゲーミング部門への再投資等、公益実現のための建てつけが工夫できないかというお尋ねでございましたけれども、この点につきましては、たしか2回前の推進会議でも、櫻井委員からも御指摘を受けたところだと理解しております。今、少し事務局の中でも検討を深めさせていただいております。御指摘がありましたように、内部での資金移動に関する何らかの規制、内部管理なのか、外部的なものなのか、本当にそういうことが可能なのか。あるいは、政策評価的な事後的な評価を考えさせるのか。貴重な御示唆をいただいたと思いますので、この点につきましては、引き続き検討を深めさせていただいて、まとめて御報告させていただきたいと思っております。

○山内議長 美原委員、どうぞ。

○美原委員 一国の政策に特殊性があるのか、日本は何を考えるべきかというご質問でした。賭博行為の規制の考え方は第二次世界大戦後に米国から発展してきたものです。当初、1931年から1960年代までのアメリカの政策は、税収確保だけでした。1960年代以降、大きな政策の変更があり、悪・組織悪の排除、具体的には従前からこの業界に巣くっていたマフィアの排除に政策の軸足が移りました。カジノ賭博自体を是認しつつ、顧客を

守る、すなわち、公序良俗を保持しながら社会の否定的要素を排除するかという考えから政策のバランスをとってきたのが実態ではないかと思えます。国によって、どのような政策に焦点をあてるのかは微妙に異なるのですが、現代社会の多くの国では複数目的を政策目的に掲げて、その実現を目指しています。税収増、雇用増、それに地域振興とか、あるいは我が国のIRのように観光振興、観光客増、地域振興、これを通じてどのように地域社会の富、国の富を増やすかということになります。このように国によって政策の焦点とその強弱は微妙に異なりますが、類似的になりつつあることは事実です。現代社会においては、おおむね複数の目的を政策目的にしながら、バランスのとれた考え方をとっているというのが実態ではないかと思えます。賭博規制の本質は、悪や不正、いかさまをどう排除し、賭博行為自体をどう健全化するかに尽きるのであって、我が国の政策も、基本的には類似的になるのでしょうし、我が国固有の政策というのは、この分野に関しては、あまりありえないのかもしれませんが。もちろんインバウンド誘致のために日本らしいコンテンツや環境を考慮することは重要でしょうが、これらは現場に委ねるべき事項であって、政策の課題であるとも思えません。

一、二点コメントをよろしいですか。今、お話を聞いていて思ったのは、先ほど熊谷委員がおっしゃられた2つの考え方を組み合わせながら設置の量をコントロールするというのは正しいのですけれども、ループホールがあるかもしれないと思いました。例えばカジノ事業者からしてみると、絶対値としての面積上限を設定された場合、収入を上げるために、ぎちぎちにスロットマシンとテーブルを置いて、品格のない施設ができる可能性もあります。相対的な比率だけだと、必要でない施設を作れば比率もごまかせますね。ですから、おそらくレイアウトを許諾の対象とし、施設としてのバランス感とか品格、快適さといった定性的な考え方も取り入れつつ、余り品のない変なことをしては許諾の対象にはならないということの間接的に指摘した方が、ループホールは生まれてこないのではないかと思えます。

もう一つ。ジャンケットについてですが、マカオにおける典型的なジャンケットは認めるべきではありません。でも、あれは特異中の特異、例外中の例外でして、ジャンケット自体が問題であることはありません。アメリカで発達したジャンケットのコンセプトは一種のエージェントで、カジノ事業者の代理として、顧客を誘致する行為を担うわけですね。自分たちの職員を利用し、顧客を開拓し、連れてくるよりも、外部の業者に委託し顧客誘致を委ねるわけですね。それに対して固定あるいは変動的なフィーを払う。これ自身は単なる企業の一機能のアウトソーシングですから、禁止すべき対象ではないでしょう。これが本来のジャンケットです。一方、リスクアンドアカウントを第三者に委託するような行為は、先ほどの事務局の説明通り、絶対認めるべきではありません。この原則が保持されれば、おそらくマカオのジャンケットみたいな行為は存在しえないと思います。同様に、パーティシペーションも私は渡邊委員がおっしゃられたように問題だと思えます。なぜならばカジノ事業者以外にカジノ事業者をつくるような行為になっ

てしまうからです。リスクとアカウントはあくまでも同一主体が担い、これをコントロールしたほうがより適切ということでしょう。

○山内議長 櫻井委員、どうぞ。

○櫻井委員 今日は盛りだくさんなので、どこからいこうかという感じなのですが、まず、先ほど篠原委員がおっしゃったところとも関係するのですが、ラスベガスの場合は日常的に違法行為が見つかっているということですね。

○美原委員 そうです。不正、いかさま等はまず間違いなく監視の網にひっかかっていますね。

○櫻井委員 それで検挙されているということでしょうか。

○山内議長 そうしたら、必ず罰せられるという、だったらやらないということと矛盾するのではないのでしょうか。

○美原委員 顧客自身が確実に監視されていることが分かっているのですね。ですから、変なことをすれば、確実に見つかると、逮捕されることに繋がります。よって強い抑止力が働き、変なことをする人が来なくなるわけです。法の執行は日本とは比較にならない程厳格ということでしょう。

○櫻井委員 ペイしているのではないですかね。違法行為。

○美原委員 ペイしていません。

○櫻井委員 そうではないのですか。

○美原委員 ここで言うのは、いかさま・不正等々、従業員、職員等々に起こり得る可能性があるリスクです。これが排除できれば、カジノにおける不正行為はほぼ完璧に遮断することが可能です。

○櫻井委員 違法行為は起きているけれども、検挙することができるという意味で対応できるということでしょうか。

○美原委員 そうです。法の執行はかなり厳格なことがこの分野の特徴です。エンフォー



に違法行為が生じ得るということですので、そうすると、こういう規定があつて、これをそのまま横滑りに規定するだけでは全く足りないということだと思います。ですから、これらを超える異質の統制的なものを考えざるを得ないというのが、実態に合った対応ということだろうと考えられます。

もう一つは、法執行が大事であるということをお初めにちょっとさせていただいたのですが、例えば22ページのところで、色々「義務付ける」「義務付ける」と来ているのですが、問題は義務履行確保の在り方でして、そこに単純に罰則を置くだけでは全く足りないのだろうと考えられます。刑罰については、行政法の世界では機能不全であることは常識でありまして、行政罰則をどのように動かせるのかという問題があります。

さらに、制裁手段、別の手段も含めてどのように考えるのかというのが、現代的な大きな課題で、これは戦後法制とも関わっているところですが、その部分が議論として今後ちゃんと出てくるのかどうか若干心配です。1ページ目の全体像の図がございしますが、本日のテーマとしましては、機器の規制とか、事業活動の規制という形でリストは確かに出ていますが、リストアップすることはそれほど難しい作業ではありません。どこで何をやっているかについては外国法の例を見ればそれなりに出てくるわけですが、問題はそれをどうやって実行するのかという点でありまして、例えば内部管理体制について整備義務を本当にやっているかどうかをどうやって確保するかということですね。そうすると、この図表ですと、カジノ事業者等の監督というところが、ここに入るのかもしれませんが、多分監督という言葉ではくみ尽くされない問題であつて、監督以前に法の執行をするのがカジノ管理委員会なのでしょうから、そうすると、カジノ管理委員会がどういう形で執行をしていくのかという点をよくよく考えないといけないところです。おそらく我が国の法制度で言うと、行政実務上、そこを乗り越えたいというニーズがあるにも拘らず、法制上の議論もあつて、なかなか乗り越えられないでいるということだと思います。

この点、個別に御相談を受けることもあるのですが、やはり最終的に無理でしたという展開がとても多いのですが、例えば色々な議論としましては、執行罰という議論があつて、これは罰ではないのですが、義務履行確保の手段として、金銭を取っていくという民事法で活用されている仕組みがありますが、そういうことだったり、あるいは課徴金の仕組みというのがあつて、行政制裁金と言ってもよろしいと思いますが、これには独禁法や金商法、さらに最近では景表法でも新たに課徴金が導入されました。これら3つの類型は、それぞれバリエーションがあるのですが、おそらくカジノ規制の場合は、カジノの実態に合うような形で、アクターがペイしないような課徴金を考えて、そういう合目的な制度設計にしないといけないのだろうと思います。

もう一つ、義務履行確保で考えなければいけないのは、権限の連結という手法があつて、建築行政でもよくあります違法建築をどうやって抑えるかというところで、水道法と連結させて、水道供給を停止するという議論がされた例があります。車検証の交付と

自動車税の納付を連結したり、あるいは放置違反金も車検とくっつけて成功しているのですが、我が国のベースで言うと、義務履行確保はそういう色々なバリエーションがあって、そういうこともセットで考えていかないと、機動的にカジノ管理委員会が動いていかないといけませんので、捜査当局に任せきってしまうというわけには必ずしもいかないと思います。そのこのところをどこで扱うのかというのが気になっておりまして、最後のほうに監督などでちょっと書いてあるだけだと困るので、以前、行政調査と監督権限のリストが乗っていた資料がありましたが、今日の資料にないのですが、こうした問題領域も御検討いただきませんか、結局やっていることになっておりますという従来型の対応では、違法行為が実際には起きてしまうということになるのではないかというところを一番心配しているところですので、よろしく御検討いただきたいと思います。

○山内議長 事務局、どうぞ。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 非常に大きな、かつ重要な御指摘をいただいたと思っております。2点申し上げたいと思います。内部管理体制につきましては、22ページの、簡潔な資料でございましたけれども、日本のカジノ管理委員会も、ネバダのMICSに相当するようなカジノ事業の事業形態ごとにどういう業務手続をとるのかという、内部管理規程をきちんとカジノ事業者に作らせて、かつ、おそらくひな形はこういうスタンダードなものでなければいけないというものは、カジノ管理委員会がカジノ管理委員会規則という形で、世の中に示していくということが必要になるのではないかと考えております。カジノ事業者は、それを受けて、丸田委員の説明にありましたように、アメリカの事業者でありましたら、標準作業手続を内部で作っているのと同様のことを、各事業者は内部管理規程ということで作っていく。その執行状況を、内容もカジノ管理委員会が見るし、執行状況は監査人等が内部統制報告書の評価、意見を付つけて、カジノ管理当局とかにもきちんと提出して、問題があれば是正報告等もきちんと出させていくという形で内部統制システムを回していくということになるのかと思っております。

2番目に、実際の規制と義務履行の確保ということで、執行罰、課徴金の在り方、権限の連結といった具体的な検討課題まで御指示いただきまして、ありがとうございます。実際、各国のカジノ管理当局がどのような形でエンフォースしているかということを見ると、実際にはファイナンシャルペナルティーという言葉で表わされていますが、おそらく日本語に訳すと課徴金という言葉が一番当てはまるのかもしれませんが、これが最も多用されているようにも思います。実際にはライセンスの取り消し、停止等もございますけれども、そこに至るまでの段階でいかにペイしないかということもきちんと分らせるかということでは、ファイナンシャルペナルティーという仕組みも諸外国の当局ではありますので、こういうことも検討しないといけないと思っております。



実際、検討もしてございますので、推進会議でカジノ管理委員会の権限等を議論する際には、きちんとまとめて御議論いただけるように準備を進めさせていただきたいと思っております。

○櫻井委員 よろしいですか。先ほど、業務監査の実施ですね。ということは、監査については内部監査で基本的には完結するということですか。外部には置かない。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 もちろん外部もです。

○櫻井委員 カジノ管理委員会自身は独自に監査はされるのですか。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 監査報告書をカジノ管理委員会も当然受けますので、その中身をカジノ管理委員会もきちんと見ていく。また、カジノ管理委員会にはそれをきちんと見られるようなスタッフィングが必要になるということになると思います。

○櫻井委員 そこが大きな問題でもあるのですが、もう一つ、即時強制ですけれども、行政調査という形で書いておられました。直接行政が入っていくこと自体が非常に大きな影響があって、それは予防的に働くということを含め、活用されたらよろしいのではないかと思います。

それから、外国のエンフォースメントと比べると、おそらく日本の方がすごくエレガントに法制度ができていますし、乱暴なことを行政はやられませんので、権限行使が非常に慎重なのです。もっとも、慎重になりすぎて、そこが壁になっているようなところでもあるかと思うのですが、そうすると、正式の公権力の行使をしようとする、非常にハードルが高くなってしまいます。憲法論もありますし、あるいは手続規定もあるので、そうすると、そこをどうやって乗り越えようかということ、一つの法技術としては仮の手続、仮の処分みたいなものを使っていたりします。こちらは、最近の立法例等もあるところで、重い手続をとらないで実効性のある、しかも即時性のある対応がとれるというのが一つの活路となる可能性があります。もちろん、もっと正面突破していただいても結構ですが、そのような工夫もあるところなので、それもあわせて御検討いただければいいのではないかと思います。

最後に、カジノ管理委員会、3条委員会ですけれども、合議制の機関なので、どうしてもフットワークが遅いところがあって、そういう意味では内部的な組織の体制についても機動性のあるセクションをきっちりつくって、意思決定方法とか、そのところも工夫させないと、通常の3条委員会と少し違うタイプの任務遂行が期待されているので、そこは特殊性があるのではないかと考えております。以上です。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 貴重な御提言ありがとうございます。

○山内議長 委員会自体の権限の問題ということで議論するということですね。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 次回以降の推進会議でカジノ管理委員会の権限及びスタッフィング、建てつけなどを御議論いただきたいと思っておりますので、そのときにきちんとまとめて御報告させていただきたいと思います。

○山内議長 丸田委員、どうぞ。

○丸田委員 最初の私の説明が足りなかった部分があるかもしれないのですが、1つは、SOPの部分で、カジノのオペレーションというのは、ゲームの種類やルールが定型化されていますので、ある意味、一般の民間企業のように様々な業務があるわけではなく、ゲームの種類とルールが特定されているので標準手続というのが非常に組みやすいと言えます。なので、MICSでは足りない部分があるかもしれませんが、SOPといったもので、非常に詳細な手続を、場合によってはSOPに含まれるものをMICSレベルまで格上げするなどによって、さらにそこをしっかりとモニタリングするということは、カジノ以外の民間企業の業務に比べて有効ではあると思います。

もう一つは、とは言っても、現実、不正を犯そうとする人は絶対に出てきます。お金が回っていますので、それでおそらく摘発されるということも実際には、もちろん組織の中で捕まる場合もあれば、警察の方に捕まるということもあるかもしれません。

ですが、やはり諸外国を見ていると、先ほど内部監査、外部監査というのがありましたが、一つは、例えば内部監査は絶対にやるのですけれども、まずそこに外部監査を入れる。プラス、さらにカジノ管理委員会も直接監視、監督を行う仕組みになっています。諸外国のカジノ管理委員会でお話を聞いたときにあったのは、カジノ管理委員会の方が常駐して、不正の起こりやすいエリアやリスクが高い点を中心に常時モニタリングをすることは実際に行われています。カジノ管理委員会は事業者の監視カメラにも全てアクセスがありますし、業務システムにも全部アクセスがあるのです。そういったアクセスを全部与えられて、リアルタイムに、いわゆるカジノの経営者と同じ内部管理のシステムに入り込むという状況をつくっているところがございますので、お話を伺っていると、具体的にはリスクが高いエリア、もしくはオープン当初はかなりカジノ管理委員会の方が実際に現場に張り付いて、リアルタイムでチェックしたり、その場で指導したりということもあったものの、徐々に事業者も慣れてきて、リスクに関する感度が高まって、内部監査とか外部監査もある程度落ちついて、より実効性が高まってきた場合に

は、徐々にカジノ管理委員会の人数を減らしていった、より経営者とか監査の仕組みに依拠していくという考え方もあるようでございますので、そこはリスクによって色々なパターンが考えられると思います。ただ、諸外国でもカジノの内部統制というのはお金を扱っている以上、非常にリスクが高いとされておりますので、そこについては日本で考えられている今の内部統制の仕組みよりもかなりレベルとしては高いものが実際に要求されて、運用されているといったところは、ぜひ御理解いただきたいと思っております。

あと、2点ほどコメントがあります。まず、面積の部分については色々議論があるところかと思いますが、民間の事業者の視点からすると、ある程度大きな投資をするのであれば、その投資に応じたカジノ面積若しくはある程度自由度が欲しいという点があります。別に面積が広いイコール自由度ではないと先ほど美原委員からもお話がありましたけれども、投資に応じたインセンティブは欲しいという考えはあると思います。その中で、今のシンガポールの面積のレベルと比べて、実際はテーブルとかスロットの比率の違いによるレイアウトの違いはあるのですが、公表面積としてマカオなどはゲーミングフロアが広いとか、ラスベガスはもうちょっと狭いとか、色々なパターンがあります。ここについては、そもそもカジノ面積が何を定義しているかによってアップル・ツー・アップルで比較できない面もあるのですが、ある程度投資と規制のバランスを見た上で、先ほど美原委員の御意見もありましたが、事業者のほうでしっかり魅力ある施設を作り出すという前提の中で、過度な規制ではなく合理的な規制となるということが前提かと考えております。

最後に1点、細かいのですけれども、30ページ、特にカジノにかかわる特定重要業務の従業者の確認ということで、ディーラーとか、そういった方々でございまして、事業者が一義的に廉潔性をチェックして、カジノ管理委員会の確認を受けることになっておりますが、事業者だけでは、その方が反社関連かどうかといったところも含めて、情報の入手にある程度限界がある部分もあるのではないかと考えておまして、その意味では、カジノ管理委員会の確認というのが、場合によっては事業者が取れない情報も別途入手した上で、リスクに応じてしっかりとチェックがされるのかどうかというところを御質問させていただきたいと思っております。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 用語としては、「確認」としておりますけれども、他の免許ですとか認可、許可等と同様、きちんとした人格要件を出して、それに適合しているかどうかをカジノ管理委員会がしっかり背面調査も行えるという前提での「確認」でございます。

○美原委員 その点は法律上の効果も当然免許と同じと考えてよいですね。例えば取消しがあった場合の効果とか、二度と入れないとか、常にチェックするとか、それは同じで

すね。渡邊委員の言っている劣後しないということと同じことですが。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長　そこは今日の資料の30ページに書きましたように、一度カジノ管理委員会が確認した後、当該従業員に問題があったり、あるいは廉潔性に問題が生じたりした場合には、その確認を取り消すという前提で、御提言を申し上げております。

○山内議長　よろしいですか。その他に御意見、よろしいですか。ありがとうございます。この辺で議論を閉めたいと思います。今日、伺ってみて、内容そのものについては大きく大体皆さんの御同意だったかなと思っておりますけれども、詳細な点についての意見の違いと、もう一つは完全にここでは決め切れないところがある。今の面積の問題などはまさにそうですけれども、その辺を峻別していただくのが非常に重要なと思います。

もう一つは、先ほど篠原委員がおっしゃったように、世界最高水準のカジノ規制ということで、それをどのように我々は出していくのかということだと思います。新規性もそうですけれども、色々な組み合わせの中で日本独自のものというのがあると思います。その辺のアピールの仕方があるのですね。それを含めてお願いしたいと思います。その他、よろしゅうございますか。

それでは、本日の議論の内容につきましては、会議終了後、私から記者に対してブリーフィングを行いたいと思います。次回の日程など、事務局から連絡事項がございましたら、よろしくお願い致します。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長　それでは、次回の日程につきましては、議長とも御相談の上、委員の皆様と調整をさせていただきたいと思っております。よろしくお願い申し上げます。

○山内議長　どうもありがとうございました。それでは、以上で第4回特定複合観光施設区域整備推進会議を終了といたします。本日はどうもありがとうございました。

以上