

第5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20日（火）16：00～18：00

場所：合同庁舎8号館1階講堂

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、武内紀子委員、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. 有識者からのヒアリングについて
3. 懸念への対応について
 - ・依存防止対策について
 - ・青少年の健全育成について
 - ・マネー・ローンダリング対策等について
4. 閉会

○山内議長 ただいまから第5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。

本日はお忙しいところ、お集まりいただきましてありがとうございます。

本日の議題でございますけれども、本日はカジノに係る懸念への対応ということでございまして、依存防止対策、青少年の健全育成、マネー・ローンダリング対策等について議論したいと思っております。

本日はまず事務局からの説明の前に、依存防止対策について理解を深めるために、ギャンブル等依存症の専門家ですらっしゃいます樋口進様、独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター院長ですらっしゃいます。それから、西村直之様、NPO法人リカバリーサポート・ネットワーク代表理事兼医療法人卯の会新垣病院精神科医ですらっしゃいます。このお二方からヒアリングを行いまして、依存防止対策及び青少年の健全育成について、事務局からの資料説明を聴取した後に質疑を行いたいと思います。

その後、マネー・ローンダリング対策の実態について理解を深めるために、この関係の専門家ですらっしゃいます渡邊委員から、マネー・ローンダリング対策の実態について御説明いただきまして、それから事務局の資料説明を聴取した上で、まとめて意見交換を行いたいと思います。

恐縮でございますが、プレスの方はここで御退室をお願いしたいと思います。

【プレス退室】

○山内議長 それでは、議事に入りたいと思います。

まずは依存防止対策についてであります。依存症治療及び研究の全国拠点機関の長ですらっしゃいます、独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター院長の樋口様及び依存症治療に当たる精神科医でもあり、また、電話相談等も行う民間支援団体の代表理事でもいらっしゃいます、NPO法人リカバリーサポート・ネットワーク代表理事兼医療法人卯の会新垣病院精神科医ですらっしゃいます西村様、このお二方からそれぞれ10分程度の御説明をいただきたいと思っております。

まずは樋口様からお願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

○独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター樋口院長 まず、このような場にお招きいただきまして、ありがとうございます。大変光栄に存じます。

既に配付されている資料を見て、一枚一枚説明してまいりたいと思います。

自己紹介ですけれども、今、紹介いただきましたとおり、久里浜医療センターの院長で、厚労省が指定する依存症の全国拠点機関の施設長でございます。臨床経験は、30年以上、アルコール、ギャンブル、インターネットのような依存の診療に携わってまいりました。また、アルコールや薬物の依存症、ギャンブルとかインターネットは行動

嗜癖と言いますけれども、そのような学会等で関連するメジャーな国際学会の理事長とか理事等を歴任して、大会長も今からさせていただくところであります。

1枚おめくりいただきまして、ギャンブル等の依存症の実態把握に関する平成28年度予備調査の概要ですけれども、これは既に一度、皆様のお目に触れているのではないかと私は推察しています。平成28年度、昨年度と今年度にかけて、ギャンブル等依存症の実態把握に関する調査を行ってございます。昨年度はちょうど真ん中のあたりに書いてございますけれども、11都市の住民基本台帳から無作為に抽出した2,200人に調査を行いまして、993名から回答を得ました。その結果、SOGSというギャンブル等依存の最も世界で使われているスクリーンテストを用いた過去1年間の割合ですが、推計値0.6%、それから、過去どこかの時点でこのSOGSの5点以上を満たすという方が2.7%ということとございました。私どもが平成25年度に行った調査では、過去1年度のデータは出してございませんで、過去どこかでという、言ってみれば生涯にわたる推計値ですけれども、4.8%ということでした。これは調査の方法が大分違いますので、直接比較というのはなかなか難しいところがあります。

次のページにいきまして、この予備調査を踏まえて現在、より正確な数値を得るために全国から無作為に選んだ方々、約1万人に対して実態調査を行っているところで、調査が進んでいるところです。夏ぐらいまでには概要が出てくるのではないかと考えてございます。

次のページにいきまして、このポンチ絵ですけれども、これは厚生労働省の精神・障害保健課からお借りしたものでございます。今年度から依存症対策総合支援事業というものがスタートしまして、このポンチ絵にあるような対策がスタートするというところでございます。ちょうど真ん中あたりに「47都道府県・20指定都市」としておりますが、ここの中に専門医療機関、これはギャンブルもアルコールも薬物も含めて専門医療機関が指定されて、それと同時に精神保健福祉センター等の相談の拠点にも依存症の相談員が配置され、支援者に対する研修等が行われるということとございます。

左のところに全国拠点機関（久里浜医療センター）とございますけれども、これは我々の施設で、役割は専門医療機関の中から地域の拠点機関というものが指定されるでしょうけれども、その方々に対して研修を行って、そのような方々が今度は地域で専門医療機関の方々あるいは一般医療の方々に研修をしていくという状況になっています。それから、我々はできるだけ多くの情報を収集して発信していくこととか、依存に関する普及啓発を行っていく。このようなことを使命として、この事業を進めてまいりたいと考えてございます。

次のページにまいりまして、我々、医療面とか公衆衛生とか、そのような立場から依存だけではなくて疾病に対する予防の段階として一次予防とか二次予防、三次予防ということを行います。一次予防というのは発生予防ですけれども、主な対策としては教育です。学校における教育あるいは国民に対する啓発。国民のギャンブルの問題に関する

意識を向上させること。それから、依存というのはスティグマというのがついて回りますので、このスティグマを何とか減らしていかないといけないということもございます。そのためにはギャンブル等依存というのは予防・治療が可能な疾病であるから、ぜひ受診して、あるいは適切な介入を受けてくださいということです。

二次予防ですと、メディアやインターネット等を通じて正しい情報を発出していくこととか、相談がいつでも受けられるような状況にあるとか、あるいは隣にいらっしゃる西村先生のような電話によるカウンセリングとか、そのようなことが対策として挙げられると思います。

三次予防というのは治療とか再発予防ですけれども、これに関してはまだ治療の施設が十分あるわけではありませんので、治療施設の拡充とか治療の有効性を向上させること、それから、これは非常に大事なのですけれども、相談機関とか医療機関から専門医療機関に紹介がスムーズにいった連携がうまくいくということです。これはとても大事だと思います。相談施設の増加や相談員の資質向上等も大事ですし、自助グループの育成、それから、ギャンブル等依存には、金銭問題が必ずついて回りますので、そういうことの解決に対して弁護士等との連携の強化も大事だと思います。

次のページにまいります。ギャンブル等依存に関しては、今までリスク、危険要因というものが色々な研究でなされています。例えば右下にHodginsという方が2011年に『Lancet』という非常に有名な雑誌に、このリスクについて論文をまとめていまして、それを見ますと早期のギャンブル暴露、幼少期における劣悪な環境、併存する精神的な問題、特に高い衝動性を伴うような疾患とか、ギャンブル施設へのアクセスの良さ、ギャンブルの報奨金が高いこと、このようなリスクを考えると、リスクに対応する対策として、子供の養育環境を向上させるとか、あるいはギャンブルの開始年齢を遅らせるとか、発達障害を含む精神的な問題への適切な対処あるいはギャンブル施設の数、開催の曜日、時間等の制限、報奨金に関する制限等が考えられるのではないかと思います。

これは我々の施設のデータですけれども、各ギャンブル等施設数・売上高とそのギャンブル等に依存している当センターの受診患者数は高い相関を示していますので、このことをある程度裏づけているのかなということになります。

次のページにまいります。ギャンブル等依存の予防対策に関する文献というのは限られていますけれども、ギャンブル等依存によく似ているアルコール依存は昔から研究がたくさんありまして、その予防対策に関して多くの論文が出ています。この論文の中身からギャンブル等の依存の対策のヒントがある程度得られるのではないかと思いますので、ここに示してございます。

右にある本が、コネチカット大学のThomas Baborという有名な学者と、そのグループがまとめた本でございまして、これを見ますと例えば酒類の入手規制ということですが、これは言ってみればギャンブルに例えるとアクセスの規制となりますが、それは非常に有効性が高い。それから、課税と価格設定、つまり酒税の課税ですけれど

も、これはお酒の価格のことですが、価格が高ければ有効である。これはギャンブル施設の入場料の徴収に関係しているかもしれませんが。それから、飲酒環境の調整では、従業員教育が少し有効性のエビデンスがある。マーケティングの場合、広告・宣伝に関する法的規制はある程度の有効性を示している。我々の分野ですと、この場合、ギャンブルの予備軍あるいは軽度のギャンブルの方々に対するカウンセリングの介入というのは非常に有効である。治療も非常に有効であるということでした。

このようなことを踏まえまして、これは私どもの考えを述べさせていただいたにすぎませんが、カジノ利用者に関する制限等について、まず、本人申告によるアクセス制限は北米やヨーロッパ等多くの国で行われています。しかし、この手法の有効性を検討した研究はほとんどないと認識しております。あるカナダの研究では、アクセス制限をした人の95%はギャンブル等依存で、30%はその期間ギャンブルをしていなかったが、50%は別のギャンブルをしていたという研究もございます。イギリス等では、この措置がギャンブル等依存の治療とうまくマッチングしているというところもございます。アクセス制限に関する有力な手法ではないかと考えます。

家族申告に関するアクセス制限ですけれども、実施されているところは非常に少ないということです。ギャンブル等依存の家族は非常に困っています。このような措置を望む家族も非常に多いと推測されます。これは私が外来で患者さんを拝見したときの経験でございますが、多くの家族は非常に大変な思いをされています。患者の臨床的な特徴を見る限り、このような措置による報復のための家庭内暴力というのは物質依存と比べて少ないのではないかと。例えば家族がノーと言ったので、本人が後で報復するようなことというのは大いに可能性はあるのですけれども、物質依存、例えばアルコール依存なんかの場合にはこういう問題は非常に大きな問題ですが、私が外来で診ている限りでは、このようなことは物質依存に比べて比較的少ないのではないかと考えます。

しかし、実施に当たってはどのような手続でこの指定を行い、また、解除するか、慎重に検討する必要があります。

その次のページ、入場料の徴収ですけれども、アルコールにおいても価格は非常に重要な予防対策である。この措置は依存まで至らない人や、依存レベルの低い人に特に有効かもしれない。入場料がさらなるギャンブルにつながる可能性が指摘されていますが、そのような人に対しては別の対策を講じる必要があるのではないかと考えます。このような対策について、特にお金があまりない若者に有効であることが示唆されていると思います。

入場回数の制限ですけれども、これも重要なアクセス制限手法であるため、導入の検討が必要と思われます。先ほど少し申し上げましたカジノに関する広告制限ですけれども、これについても議論が必要なのではないかと思います。

最後のページですけれども、私が考えるカジノ事業者における依存症の防止対策ですが、全体像を意識した対策が望まれます。安易な入場の抑止、過度な賭博の抑止、関連

問題への対応等、ここに書いてあるようなものが考えられるのではないかと思います。以上です。ありがとうございました。

○山内議長 どうもありがとうございました。続きまして、西村様に御説明をお願いします。

○NPO法人リカバリーサポート・ネットワーク西村代表理事 続きまして、私からも話をさせていただきます。

このような機会をいただきまして、ありがとうございます。

私はもともと、国立療養所で薬物依存の治療に当たっていたのですが、病院にこない人たちをどうするかということが自分のライフワークになって、そういう形で医療にこないのめり込みの人たちをどう拾い上げるかということを中心にこの十数年、民間でやってきております。

資料に沿って少し話をさせていただきます。

私たちは電話相談という簡易介入手段をとっています。医学的側面を強調したフルパッケージというか、きっちりとした医療モデルと比べて、こういう簡易介入というのは一見かなり頼りない感はあるのですが、頻回なギャンブルで何らかの問題を起こしている人でも、医療等の介入なしで自然に自制が可能な程度まで改善するという、いわゆる自己改善とか自己修正という形になる人たちがかなりの数いるということが、少なくともギャンブルに関してはある程度報告がある。

それに疾病モデル、すなわち、後天的にギャンブルに触れる過程で病気となったという概念だけでは、ギャンブル問題は説明できない。先ほど樋口先生が提示されたリスク説明の中にも発達障害とか、その基盤の問題への介入が必要だという、そういうあたりも大事なところで、生活の問題、もともと持っている色々複合的な問題というのがかなり関係しているだろう。そういう意味では様々な経過を示すので、様々なアプローチがあってもいいのではないかと、どれかがいいということではなくて、そのように考えました。

それから、ギャンブル等依存症といっても、世間で一般的にイメージされるような重度な状態になる人は、ギャンブルの問題を抱えている人の全体から言えば数%で、それでも日本のように参加者が多ければかなりの数になるのですが、それは全ての代表例ではない。むしろ九十数%の軽度の状態にある人や初期の状態にある人にどの様な手当てが必要なのかと考えました。

そういうことで、治療等の介入なしで自己改善、自己修正に至る者と、医療等こういうフォーマルな支援が必要となるような重度の依存症への対策というのは、それぞれ少しレベルを分けて組み合わせていく、また、段階を変えていくというのが良いのではないかと。

自己改善、自己修正に至る者に対しては医療で対応するよりも、問題の整理等改善のスピードを上げられるような後押しを目的とした簡易介入がかなり有効で、それでだめであれば次のステップに行ってもらおうというのがいいのではないか。このような簡易介入は、背景となる特性とか重症度等、個別性に注目した対応が色々な形で展開しやすく、コストが安くて効果が高いという、ある程度エビデンスも現在出ております。その1つの社会実験としてこの十数年、電話相談をやってまいりました。

実際、この10年間で2万件を超える相談を受けております。私たちのNPOは遊技業界の啓発に寄っているところもあって、パチンコホールにポスターを張ってもらっているので、この動きの影響もあって、せっせと張っていただいたおかげで現在、1カ月に400件を超える相談を受けております。これはパチンコ、パチスロの問題のみです。ということで、今年は4,000~5,000件の相談が来るのではないかと。

この特徴は、相談者の80%が本人であるということです。家族が約20%、医療現場の場合はかなり重症化して家族がようやく相談に来て、それからでない動き出さない。これはやはり依存症全般の特徴ではあるのですが、それゆえにどうしても家族支援というところに力が行くのですが、見方を変えると、このような簡易介入では本人の早期介入が可能であるという可能性は示せると思っています。

その模式図を3ページに書いているのですが、専門医療機関・滞在医療機関型の回復施設等のフォーマルな支援はきちんと準備されておくべきであると思うのですが、それまでに至る段階ではこういう簡易介入が色々な形で準備されて、まずそこをなるべく利用しなくていい段階にして、より専門的なところはより集約してできるようになっていくというバランスが大事ではないかと思っています。

4ページ目、民間事業者側の取組みとしては、ギャンブルの種類によってパチンコ、競馬とか競輪とか色々なものがあります。今回カジノが出てくる。実はそれが利用者層によって生じる問題がかなり異なっている。親和性も異なると思いますので、それぞれの娯楽に沿った取組みが必要なのだと思います。ただ、重症化していくとほぼ一本化していくので、その部分は集約してもいいかと思いますが、早期の部分はより多様であるべきだと思っています。

公的な取組みというのはより専門的になっていきますので、様々な制限とか制約が生じやすく、機動性とか柔軟性がなかなか確保しにくいことがありますので、民間の事業が機動性とか柔軟性をより担保して、そして公的な取組みを支えていくというような形がいいのではないかと考えております。

カジノに関する在り方についてですが、私は今までカジノではない日常娯楽のサポートをしていますので、これが日常娯楽と一致するという点で意見を言っているわけではなく、あくまでも今回できるカジノという1つの特殊な施設の中でとるべき対策という意味でまとめさせていただいています。

適切な従業員教育や施設内でのカウンセリングを受けられるような体制、それから、

事業者負担で受けられる通所プログラムとか電話相談の提供というのは、まず現場である程度対処できるものは対処するという形が非常に大事ではないかと思えます。その上で適切な形でより高度な専門治療につながっていく。相談に来た人に対して、何もしないで「あちらに行きなさい」と言うのは果たしていいのかというと、それではなかなかうまくつながらないのではないかと思っています。

民間事業であるカジノの影響に伴う対策であることを踏まえたと、国民の理解を得るためには、カジノ事業者の責任として対策に取り組んでいくというのが重要なことではないかと思えます。地域格差もありますし、カジノがある場所、ない場所があるのに、これが一律皆さん税金で全て賄われるというのは、やや納得を得にくいのではないかと思えます。

一方で、とはいえ、せつかくこのような形で対策をとっていくので、ギャンブル等依存症者にとっての問題となるギャンブルが、カジノか既存ギャンブルかという形で特別に区別されずに、広く社会の中で支援されるような仕組みにしていけないと、カジノはカジノ、そうでないものはそうでないものとばらばらになってしまうともったいないと思うし、そうあるべきではないと思っています。

各国を見ると、IRが開設すると最初、国民が熱狂的に浮かれたような状態になってきて、たくさん問題が起きるのですが、時間とともにあまり問題というのはそれほど、熱狂がなくなっていくとか、なじんでいくということが大体どこの国でもある程度起こっているような印象を受けております。ということは、時間経過とともに求められる対策と費用が変化していくと考えます。そのため常時見直しが必要で、正確な疫学データがとり続けられる必要があると思っています。

事業者による相談窓口の設置については、事業者が開設する相談窓口はあった方が良くと思います。現在、議論されているのは、カジノが大きなIRの中にあるということですので、こういう相談窓口はしっかり作られていくべきだと思います。特に、一定規模以上のカジノにおいては、施設内に相談・ケアができるスタッフ・体制が準備されておくことが望ましいのではないかと思っています。

カジノごと個別の電話相談窓口を作ることとか、カジノに特化した相談窓口が求められるのかとなると、カジノの数はそんなにたくさんできるわけではないので、クオリティのコントロールもできずにばらばらになるのは、これはどうなのかと思えます。ある程度集約できるところはきちんと集約した方がいいのではないかと思っています。

今の全体の模式図なのですが、民間の部分との連携という意味では、この図の中で強調したいのは、ステップアップしていくということ。入り口にワンストップがあって、使わなくてもいい予算は使わずに、費用は使わずに、きちんとした専門的治療は専門機関が集約してできるようになる。また、そこに至る前のものは、何段階もサポート体制があるようにというふうな模式図で書いております。

次に、本人・家族申告によるアクセス制限については、これは先ほどエビデンスレベ

ルのことを樋口先生がおっしゃられましたが、私は特にそれに異論はありませんので、ざっくりとした話なのですが、本人確認を行うというのがカジノの前提とすれば、本人の申告によるアクセス制限は一定の効果があると思います。そもそも自己排除を申請しながら参加するという人は何らかの支援が必要なレベルなので、ただ配慮するだけではなくて、そこを介入のチャンスとして何らかのプログラムにつなげていくというやり方もあっていいのかなど。いずれにしても申告制度は、本人が問題解決支援につながるきっかけにはなるのではないかと考えております。

家族申告については、家族というのは誰か。それから、確認をどうするか。色々な法的な問題もあって、まずそこが議論されなければいけないと思います。個人情報等の問題も出てきます。ただ、制度と連携した家族教育・支援プログラムの提供があれば、これはこれで家族介入の重要な機会になるのではないかと考えております。

ただ、これに関してはエビデンスレベルでどうかと言われると、私もはっきりしたことは言えません。

入場回数制限については、これは現実的で効果が期待できる方法だと考えております。ただ、この回数制限の情報管理とか回数をどのように設定するかとか、その後、治療プログラム等をどのようにリンクさせるか、それを強制にするのかしないのかとか、そのような点について、日本における適切な在り方が検証されるべきだと思っております。

最後に、入場料の徴収ですが、これについてはあまり国外のエビデンスがない。やっているところが少ないということもありますし、金額もまちまちということもあって、何ともこれは支援者の立場としては言いづらいところはあるのですが、例えばシンガポールでは依存問題の抑制として考えられたものではあるのですが、徴収した費用が様々な社会問題の対応に、色々な民間活動の活動資金として再配布されているということがあります。ギャンブル問題だけではなくてです。そういう形で、短期的な依存問題の抑止ということではなくて、未成年とか色々なリスクの高い人たちの長期的なリスクを落としていくための社会全体の費用として入場料が使われるという意味では、長期的に私たちが今のところ測定できないような社会的な有効な効果があるのかと思います。ただ、入場料だけの効果をエビデンスとして拾い出すのは非常に難しいと思いますので、ここはどういう形、一体幾らぐらい、また、取ったものがどういう形で使われていくか、それがどういう期待になっていくかというのは、十分に議論する余地が残っている問題ではないかと思っています。

駆け足で、時間が少ない中でわかりにくい説明で申しわけありませんでした。どうもありがとうございました。

○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、事務局資料説明の後にまとめて行うことにしたいと思います。

続きまして、事務局から15分程度を目安として資料説明をいただきたいと思います。それでは、どうぞ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 資料3に基づきまして、今、先生方から御説明のありました依存防止対策及び青少年の健全育成について、御説明させていただきたいと思います。

1 ページ目は、今日御議論いただく項目を整理したもので、飛ばさせていただきます。

2 ページでございますが、今、先生方から御説明のありましたように、依存防止対策につきましては、多段階の取組みで様々なアプローチをとる必要があるということを全体的な図でまとめてみたものでございます。依存防止につきましては、まずゲーミングに触れる機会の限定、誘客時の規制、厳格な入場規制、カジノ施設内での規制、相談・治療につなげる取組みまでの様々な段階があるかと考えてございます。この資料の真ん中にありますように、具体的な施策例としましては、これまでの推進会議におきまして、既に機会の限定に関しましては区域数の限定、カジノ施設の数、ゲーミングエリアの限定等々に御議論をいただいたところでございます。

また、④のカジノ施設内の規制につきましては、カジノ行為、ゲーミングそのものの規制、著しく射幸心をあおらないようにどのようなルールを設定するか、それから、カジノ事業者が行います金融業務についての規制等、これまでも御議論をいただいたところでございます。

本日は、この誘客時の規制としての広告・勧誘規制、そして、いわゆるコンプの規制、入場時の規制としまして入場回数の制限及び厳格な本人確認、入場料の賦課について、そして、一番現場に近いところになるのかもしれませんが、事業者の規範として相談窓口の設置ですとか、本人・家族申告による利用制限の義務付けといった項目を御議論いただきたいと考えてございます。

3 ページでございますが、これまでの推進法、そして附帯決議でこの依存防止について様々な規定、決議があるということでございますけれども、時間の都合上、詳しい説明は控えさせていただきたいと思います。

4 ページ、最初の議題である広告・勧誘の制限でございます。諸外国の規制の例でございますけれども、シンガポールにおきましてはカジノ管理当局による広告の事前承認制が敷かれておりまして、原則といたしますか、シンガポール国民及び外国人永住者を対象としたカジノの広告は禁止となっております。広告の場所等につきましては空港、クルーズ船の停泊場所等、国際旅客が目にする場所に限って認められているということでございます。

また、ネバダ州につきましては、内容的には良識、品位、品格、誠実さを備えた、人に不快感を与えない広告、広報活動を行うということで、これを怠った場合は処分の対象になるというルールになってございます。

今後どのように考えるかということでございますけれども、やや法学的ないし判例上の法律的な議論でございますが、一般的に、表現の自由の保護に値すると考えられているわけでございますけれども、営利的自由の保障の程度は非営利的な言論の自由、例えば政治的な言論の自由等よりも低いと理解されているところでありまして、判例におきましても、公共の福祉のための必要かつ合理的な制限であれば許容されることになってございます。

一方、日本の国内法令の整理でございますけれども、まず広告その他の表示につきまして広く適用される法律としては、不当景品類及び不当表示防止法、いわゆる景表法がございますが、これは一般消費者の利益保護を目的としまして、事業者に対して不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがあると認められる表示を行うことを禁止してございます。

また、5ページに進みますけれども、その他の法令等におきましても種々の規制が行われておりまして、医薬品医療機器等法におきましては、医薬品や医療機器は人の生命・身体にかかわるものでありますので、その被害が他分野に比べて著しく深刻になるリスクがあることから、事業者のみならず、「何人」に対しても医薬品等に関する虚偽または誇大な広告ですとか、承認前の医薬品等に関する広告の禁止が定められております。

また、風俗営業適正化法におきましては、善良の風俗を保持する観点から事業者に対して広告制限区域等が設けられて、ここでは広告物の表示等や清浄な風俗環境を害する方法での広告・宣伝の禁止が定められております。

たばこ事業法におきましては、未成年者の喫煙防止やたばこの健康に及ぼす悪影響に鑑みて、広告を行う者に対して努力義務を課しておりますし、また、財務大臣による指針が定められております。

一方、公営競技では現時点におきましては、公営競技の施行者、事業者に対する規制はないということになってございます。

引き続きまして、今後のカジノ事業に対する広告・勧誘の考え方でございますけれども、本来、刑法で禁止されているカジノ事業を特権的に認めるということでございますので、事業者に対して副次的弊害を排除する必要があること。また、問題としては人の心身・財産に対して重大な支障を及ぼすおそれがございますので、今、御説明いたしました一般法としての景表法よりも、一段と強い広告・勧誘規制をかける余地があるのではないかと考えてございます。

6ページに進みまして具体論でございますけれども、まず、広告・勧誘の内容・場所に関する規制といたしましては、カジノ事業者のみならず、旅行業者、IR区域以外の近隣のホテル業者等が様々な形で広告・勧誘を行うことが想定されますが、不適切な内容の広告・勧誘は、確実に排除されるべきであるということが原則だと考えております。

先ほど申し上げましたように、景表法は規制対象が事業者に限定されておりますので、

また、違反に対して直ちに罰則を科せられるものではないことから、より実効性の高い規制とするために「何人」規制を導入すべきではないかという提示でございます。内容的には虚偽・誇大な表示や説明、2番目に、客観的な事実であることを証明することができない表示・説明は「何人」も規制されるという考えでございます。また、風適法が善良の風俗、清浄な風俗環境の保持という観点から規制をかけていることも鑑みまして、同様に「何人」に対しても善良の風俗や清浄な風俗環境を害するおそれのある表示・説明を規制することが考えられます。また、この風適法におきましては、広告の方法につきましても規制しておりますので、同様に「何人」に対してもIR区域以外の地域では看板、ポスター等の広告物の設置及びビラ等の頒布を原則として禁止すべきではないかという提示でございます。

また、未成年者に対する広告・勧誘の制限が必要だという観点からは、風適法も参考にいたしまして「何人」に対しても20歳未満の者に対しては、IR区域の中か外にかかわらず、ビラ等の頒布や勧誘を禁止すべきだということも考えられます。

7ページに進みまして、再勧誘の禁止ということで、貸金業法を参考に、これも「何人」に対しても相手方がカジノ施設を利用しない旨の意思を表示したときの再勧誘を禁止すべきではないか。

カジノ管理委員会による広告勧誘指針の作成・公表も考えられます。テレビやインターネット等、全ての媒体において「何人」に対してもカジノ施設と依存症の関係や20歳未満の者への影響を配慮するとともに、その広告・勧誘の方法が適切なものとなるよう努力義務を課すことが考えられますし、また、たばこ事業法を参考にカジノ管理委員会が広告勧誘指針を作成・公表できるということも検討できると考えております。※にありますように、たばこ事業法におきましては財務大臣が定める指針におきまして、テレビ、ラジオ、インターネットにおけるたばこ広告は、成人のみを対象とすることが技術的に可能である場合を除き、行わないこととされております。同様のことが考えられないかという趣旨でございます。

最後に、広告・勧誘を行う場合の表示・説明の義務付けでございます。再度、「何人」に対しても広告・勧誘をする場合には、カジノ施設の利用と依存症との関係に注意を促す内容ですとか、20歳未満の者の入場禁止について表示や説明を義務付けるべきだと考えてございます。

8ページ、コンプに関する規制でございます。諸外国におきましては顧客の勧誘、ゲーミングの促進手段として、様々な形で、コンプという形で物品ですとかサービス等の提供が行われることが一般的な商慣習となっております。日本でも同様のことがどこまで許されるのか、という疑問、問題でございます。

ちなみに、この8ページの下の方でございますが、景表法におきましては取引価格が1,000円以上の場合、取引価格の10分の2とするという形で、景品類の最高額に関する規制があるところでございます。

9 ページでございますが、諸外国におきましてコンプの取扱いでございますけれども、シンガポール、ネバダ州、いずれにおきましても提供されたコンプの額等の記録保存の義務付けが行われております。今後の議論の方向性でございますが、諸外国の商慣習に鑑みますと、カジノ事業者にコンプの提供を一律に禁止することは適切ではないと考えておりますけれども、あまりに高額なコンプの提供ですとか、善良の風俗環境を害するおそれがある提供方法は規制をしていくべきであると考えておりまして、このようなコンプの提供は禁止するという方向を考えられないかと思っております。また、諸外国と同様にカジノ事業者に対して、コンプの提供に対する様々な情報を記録、作成し保存するという義務を課していくことが考えられると思えます。

また、今、述べました景表法に基づく最高額の限度のところにつきましては、この景表法とカジノのコンプ規制の適用関係の整理が、今後必要になってくると考えているところでございます。

10 ページ、入場回数の制限でございます。推進法第10条第2項等でカジノの利用客の入場規制について範囲を設定する等が求められております。また、附帯決議におきましては、そういう入場規制の制度設計に当たっては、マイナンバーカードの活用を検討するという決議がなされているところでございます。

我が国における公営競技、諸外国の例でございますけれども、ここにありますように我が国の公営競技では年間の開催回数ですとか、1回の開催日数、1日の競走回数等が制限されているところでございます。また、諸外国では韓国の自国民が入場できるカジノにおきましては、1カ月の入場回数が15回という形で制限が加えられているとともに、シンガポールでは本人、家族の申請がある場合には、月8回を上限として入場回数の制限をしているところでございます。また、その場合にはNRICと呼ばれる国民IDカードを提示して、厳格に本人確認をして入場管理を行っているところでございます。

11 ページ、今後の議論の方向性でございますけれども、二重四角の中に囲まれておりますように、我が国のカジノにおきましては外国人旅行者以外の顧客、利用客につきまして、長期で1カ月程度の、短期で1週間程度のタームで回数制限を設けることとしてはどうかという提示でございます。考え方の整理でございますけれども、基本的には常態的にカジノ施設に入場できる環境をつくらないということが、カジノ依存防止のために最も必要かつ効果的な政策だと考えておりますけれども、事業者側に対する制限として営業日数や営業時間等について規制をかけていくことは、海外のカジノ施設の実態ですとか、あるいは旅行者等も含めたニーズへの対応ということを考えると、一律に制限していくことは現実的には困難だと考えております。

また、2番目に個々人の利用客の状況に合わせた対応を考えることもあり得るわけですが、医学的・客観的に個々人の依存に関するリスクを判定し、それへの対応がある程度典型的に導入していくことは、これも現実的には大変困難なことだと考えております。

12ページに進みますけれども、したがって、この入場回数制限ということを考えてみますと、入場回数を制限することにつきましては、まず第1に本人確認を厳格に行うことによって入場回数は客観的に把握できる指標であること、また、一般論としては入場回数が頻繁になるにしたがって、依存が進むリスクも大きくなると考えられること、また、諸外国でも入場回数制限の導入例があることからしますと、入場回数制限であれば効果的な依存防止策になり得るのではないかと考えているところでございます。

このため、外国人旅行者と比べて、日本人や国内居住の外国人のアクセスが容易であることに鑑みまして、日本人や国内居住の外国人に限りましてカジノ施設への入場回数制限を導入することとしてはいかがかという提示でございます。

その際、次の項目になりますけれども、他国の例を参考といたしまして、1カ月程度の長期間における回数制限を設けた上で、それに加えて集中的な利用を制限するために、1週間程度の短期間における回数制限を組み合わせることとしてはどうかと考えてございます。また、回数のカウントの仕方でございますが、シンガポールでは1度の入場から24時間以内を1回として考えて入場料を賦課していることにもなりました、同様に1度の入場から24時間以内を1回として数えることにしてはいかがかという提示でございます。

13ページに進みます。入場回数をどのようにして把握するのかということですが、結論といたしましては二重四角の中にありますように、カジノ管理委員会が顧客のカジノ施設への入場回数を把握し、事業者の照会に応じることができるような仕組みをつくることはできないかという提示でございます。

複数のカジノ施設が設置されることを前提にいたしますと、利用客の過去の一定期間の複数のカジノ施設への入場回数に関する情報を一元的に把握し、かつ、その都度、新たな入場の可否を判断できる仕組みをつくることが必要になりますけれども、カジノ運営主体の民間事業者にこのような個人情報共有する制度設計をすることはなかなか難しいのではないかと考えているところでございまして、カジノ管理委員会が入場回数を一元的に把握し、個々の事業者からの入場の可否の照会に対応する制度設計とならざるを得ないのではないかと考え方の整理でございます。無論、この際には個人情報を取り扱う以上、情報管理の徹底は不可欠でございまして、行政及び事業者が個人情報保護の関係法令に従う。また、システムの設計に当たっても、そういう観点を十分に留意することが必要なことは、言うまでもございません。

また、この入場回数を把握した結果を利用者本人にフィードバックすることについても、その要否、方法について引き続き検討することとしてはどうかという提示でございます。

引き続きまして、この回数を数える場合の、確認する場合の本人確認措置についてでございますけれども、二重四角の中にありますように、カジノ施設の入場者に対して原則としてマイナンバーカードを用いた公的個人認証により、本人確認をすることが適切

ではないかという考え方の整理でございます。附帯決議の第9項で、このマイナンバーカードの活用の検討が求められているところでございます。

2番目の○でございますけれども、マイナンバーカードは以下の点で優れた本人確認の手段だと言えらると思っております。本人特定事項である氏名や住所、生年月日、顔写真が記載されていること。それによってなりすましの防止をすることが可能であるということ。2番目に、公的機関が発行する書面であり、国民が容易に入手できるということ。3番目に、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ということでございます。

一方、3番目の○でございますけれども、マイナンバーそのものは行政機関のみが利用可能となっております。民間事業者は利用することができないということが法令で定まっております。しかし、この点、マイナンバーカードのICチップに格納されております電子証明書を用いた公的個人認証（JPKI）は、民間事業者も使用することができることになっております。カジノ管理委員会と事業者でこれを活用して統一的に入場回数を把握することができます。

以上から、マイナンバーカードの公的個人認証を活用して本人確認を行い、入場回数の把握照会制度を設けることが適切ではないかという考え方の整理でございます。

一方、外国人旅行者等マイナンバーカードが取得できない利用客につきましては、パスポート等の写真付きの公的書面で本人確認を行うこととしてはどうかということでございます。

15ページは、公的個人認証についての説明ですので、説明は省略させていただきます。

16ページで入場料の問題について説明させていただきます。御承知のようにシンガポールにおきましては、100シンガポールドルという24時間単位の利用料、そして、1年間2,000シンガポールドルという年間の利用料がシンガポール国民ないしは外国人永住者から徴収されております。韓国のカンウォンランドカジノにおきましては9,000ウォン、約900円の入場料を徴収されております。それぞれ公的、社会的または慈善目的ないしは一般財源として公益に活用されてございます。

17ページ、今後の議論の方向性でございますけれども、先ほど先生方からも意見表明がございましたように、入場料につきましては、この入場料を課すカジノが世界的にもまれであることから、その効果についての科学的知見は必ずしも確立されていないと理解しております。一方、入場料を賦課することには、一定の制度的なメリットがあることには着目すべきではないかと考えてございます。入場料の支払いを求めることにより、入場回数制限のために必要となる本人確認を確実にできること。また、安易な入場を入場料で抑止できるのではないかという観点。そして、入場料を公益目的に還元できるという観点。こういう制度的メリットに鑑みまして、日本のカジノにおきましても入場料を賦課することとしてはどうかという整理でございます。また、その賦課の単位は入場回数制限と同様に、1日24時間単位で入場料を課すことが考えられると思っております。

す。

18ページ、最後になりますけれども、事業者が実施する依存防止策についてでございます。これまでのような公的な制度としての制度の整備に加えまして、カジノ事業者が取り組むべき規範を制度化して盛り込んでいく、義務付けをしていくという必要があると考えております。18ページの中ではシンガポールでの制度的な、あるいはネバダ州での事業者の自主的な取組みを説明しております。

19ページ、今後の議論の方向性といたしまして、日本のカジノにおきましてもカジノ事業者に対して同様に様々なことに依存防止の観点から取り組んでもらう、規範を義務付けてはどうかという提案でございます。まず相談窓口の設置、そして適切な情報提供等の措置の義務付け。2番目に、本人・家族申告による利用制限の制度を、カジノ施設の利用約款を通じて明確にしていくことを事業者に義務付けてはどうかという観点。そして事業者の内部管理体制の整備として、そもそも依存防止事業にどのように取り組むのかという内部管理規程の作成を義務付け、これを免許審査時等にちゃんとチェックをするということ。そして、委員からも御指摘がありましたように、従業者への教育訓練等の義務付け。

20ページにいきまして、経営陣の中に依存防止措置を統括管理する責任者を選任するといったことの義務付け、また、それがきちんと実施できているかということ第三者的な立場から監査する責任者の選任等の義務付け、そして自己評価を行い、それをカジノ管理委員会に報告をさせるということまで、カジノ事業者に義務付けてはどうかという考え方の整理でございます。

21ページに、2番目の柱であります青少年の健全育成の観点からの説明でございます。これまでに触れましたように、20歳未満の者には特に広告規制を考えるということもございまして、これに加えまして未成年者のカジノ施設の入場自体を制限すべきではないかという観点でございます。その旨の提案者の答弁も国会審議の中で既になされているところでございます。

諸外国におきましても、おおむね成人年齢等に着目して、カジノ施設への入場が禁止されているところでございまして、今後の議論の方向性でございますけれども、我が国のカジノにおきましても公営競技の例も参考にいたしまして、20歳未満の者についてはカジノ施設への入場を禁止すべきではないかという考え方の整理でございます。以上、多少長くなってしまいましたけれども、御説明でございます。

○山内議長 どうもありがとうございました。

それでは、これまでいただいた御説明について質疑、意見交換とさせていただきます。

御質問、御意見のある方は挙手をお願いしたいと思います。まず渡邊委員。

○渡邊委員 樋口先生に1点、御質問があるのですが、2013年と2017年の依存症の

調査がございますけれども、2013年はアルコール依存症の調査に付帯した簡易調査という理解でございますが、そういった意味で今後発表される2017年の調査の方が、より正確性が高いという理解でよろしいのでしょうか。

○独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター樋口院長 2013年の調査と2017、2018年の調査の一番の違いは何かというと、2013年の調査はSOGSを自記式で自分で書いていただいた。一方、2017年、2018年は対面式で答えていただいているということです。

2017年の調査は、ここにも書いてございますとおり大都市をターゲットにしてサンプルを集めているということなので、このあたりのバイアスがある可能性があるのですが、今後出てくる大きな調査の方がより正確だろうということです。

そこで問題なのは、自記式で書いたものと対面式で書いたものが、どちらの方がより信頼性が高いかということですが、これについて色々な論文もあるのですが、大方は対面式で答えた方がより正確なのではないかということをサポートする論文が多いと思いますので、どちらかと言われると対面式を選ぶ方がよろしいだろうと思います。

○渡邊委員 ありがとうございます。

あと、意見として今回の依存症対策等について申し上げたい点が4点ございます。

まず、今回の御提案の中のコンプについては、依存症対策の観点でお話しいただいておりますが、景表法の他、税法上の取扱い、交際費の扱いということについてもぜひ検討をお願いしたいという点が1点でございます。

それから、今日皆さんに衝撃がある御提案の1つでございますけれども、マイナンバーカードを用いた本人確認については、私自身はマイナンバーカードを持っているのですが、現在、マイナンバーカードの普及率が8%程度であるということで、顧客の利便性の観点で事業者の収益にも影響がありうるようなところなのかなと思いますけれども、本人確認での活用とか、入場回数の把握の照会制度のメリットがあるという、そういった点があることからすると私自身は賛成できます。

ただ、実際にIR施設の中に来てカジノ施設に入ろうとしたところ、マイナンバーカードがないから入れないということで、顧客の苦情が起きる可能性があるのではないかと思いますので、例えばIR施設に宿泊する人については、事前に「もしカジノ施設に来る場合には、ちゃんとマイナンバーカードがないと入れませんよ」とか、そういった事前の周知が必要になってくるのかなと思います。あと、これは私自身が考えたことなのですが、実際に可能かどうかわかりませんが、例えばカジノ施設の横に全国の市町村の出張所のようなものを設けて、日本に住所がある人であれば必ず持っている通知カードを持ってくれば、短時間でマイナンバーカードを発行できるような体制の整備もありうるのかなと。そういうことで顧客の利便性も考えていただいてもいいのかなと思いました。

入場料の賦課については、直接の依存症の対策ではなくて、今回いただいた御提案の中では入場回数制限のための本人確認とか、安易な入場の抑止とか、入場料の公益還元というメリットがあるというお話がありましたけれども、これが憲法上の法の下での平等とか、入場制限という経済的自由の制限という観点ではどうかと考えてみましたけれども、そういった観点では、必要かつ合理的な理由があれば、経済的自由の制限なので許されるのかなと考えております。

また、入場料の公益還元は日本国内でなされているので、観光客に対して賦課しないことも合理性があるのかなと思います。ただ、憲法上の制約もありますので、相当性のある制約でなければいけないので、高額な入場料を課すことは問題があるのかなと思っております。

最後に、未成年者の対策でございますけれども、今回、未成年者について入場を禁止することを提案されておりますが、シンガポールでIR事業者に対する課徴金が課されている事例の多くは、未成年者をカジノ施設に入場させたという場合が圧倒的に多いということでございます。そこで、日本においても事業者に対して、未成年者を入場させない義務を課すべきではないかと思いました。また、間接的な未成年者対策ではございますが、IR施設を設置する際には学校等の公共施設の近くにはIR施設は置かないとか、これは区域選定とか地方公共団体が考えることですけれども、そういったことも必要かと思っております。以上でございます。

○山内議長 ありがとうございます。それでは、熊谷委員、どうぞ御発言ください。

○熊谷委員 樋口先生のところで何点か質問をさせていただきたいのですが、7ページ目で「代表的なアルコール問題対策とその有効性」ということではございますが、そもそものところで様々な依存症があると思うのですが、その中でギャンブル依存症というのは、他の依存症と比べて何か特殊性を持っているのか。もしくは、色々な依存症の本質は同じなのか。例えば入場料もギャンブルで言えば高過ぎたら高過ぎでまた問題があると言われております。他方、お酒は高ければ高いほどいいと思うのですけれども、そのあたりのギャンブル依存症の特性を踏まえた規制の在り方を教えていただきたいというのが1点目。

2つ目は、日本の依存症、特にギャンブル依存症の特殊性があるのかどうかということで、私が以前、聞いた話では、日本人は脳のある物質が多かったり少なかったりして、将来に不安を感じる度合いが強いだとか、そういうことが科学的に最近、言われているという話もあります。そういう意味で、日本でのギャンブル依存症対策の特殊性が何かあれば教えていただきたい。

3つ目は、ここにあるようなサーベイですけれども、おそらくPDCAサイクルを回す意味で言えば、将来的には日本でIRが始まった後に、これに近いようなことを調べていっ

た方がいいと思うのですが、そういうことが本当に可能なのかどうか。もしくは時間的にどれぐらいかかるのか。

以上の点について教えてください。その後で事務局に少し申し上げたいことがあるので、もし続けて言った方がよければ続けます。

○山内議長 区切りましょうか。では樋口様、お願いいたします。

○独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター樋口院長 非常に難しい御質問で、的確にお答えできないかもしれないですけども、そもそも依存とはどう定義するんだという問題がございまして、もともと依存というのは薬物とかアルコールの依存から発展してきて、そこが言ってみればプロトタイプで、そことギャンブルと同じ性質があるかどうかということが議論の一番の中心なのです。

特に話で出てくるのは、脳の中のメカニズムとして、アルコール、薬物の依存と同じようなメカニズムが、ギャンブルとか昨今ゲームもですけども、それに見られるかどうかという研究が実はたくさんありまして、大まかに言うと同じような状況が見られるということです。

もう一つ、依存の話をするときに大事なのは、依存の人の特殊な症状みたいなものがございまして、例えばコントロールができないとか、あるいは前に比べるとたくさんやらないと気が済まないとか、そのようなものもアルコール、薬物とギャンブルと同じようにあるということがあって、今は、ギャンブルは依存の中に入りつつあるということです。ですから、そういうことを考えるとあまりアルコールとかギャンブルということ以外、我々の医療の面から見るとそう大きな差はないかもしれない。もちろん依存している対象が全く違いますから、そのあたりの差はあると思います。

我が国の場合、特殊な状況があるかということですけども、先ほどの熊谷委員の指摘について私は実は存じ上げなくて大変恥ずかしいのですが、むしろ、その大きさよりも、海外で何に依存している方々が多くて、日本は何に依存している方々が多いのかという、そちらの違いの方がはるかに大きいのではないかと。先ほど西村先生がおっしゃっていましたが、我々の外来に来る方々が100人いれば92人ぐらいはパチンコとかスロットに依存しているわけですから、海外と比べれば全く違うわけで、そのパチンコとかスロットに依存している方々の特性というものが、その他のものの方々と特性として違う。これは印象ですけども、そんなこともあるので、そういう違いの方が大きいのではないかと考えます。

最後は何でございましたっけ。

○熊谷委員 PDCAサイクルを回せるかどうか。例えばここと同じような検証をIRが始まった後にできるかどうかです。

○独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター樋口院長 それはモニターをしていけばいいと思うわけで、同じような調査を継続的にやっていって、どう変わっていくかということを確認していけばいいのだと思います。海外にも同じような調査は私が知る限り、幾つかあって、カジノが始まる前と始まった後でどうなのかということについては既に調査がたくさんではないけれども、私の知る限りでは2本報告されていると思います。

○山内議長 時間の関係があるので手短にお願いします。

○熊谷委員 まずマイナンバーカードです。おそらくこれは事業者からはかなりの反発が予想されると思うのですが、私自身は基本的には賛成であって、これをきっかけとして、国としてマイナンバーカードを普及させていくような施策をあわせてとることが必要であると考えます。例えば今、総務省ではスマホでICカードを読み取るようなことを始めていますし、構想段階ですが、例えばICチップをスマホに入れるという構想もあるわけですから、そのあたりの国全体として他の省庁もあわせた利便性の向上策を講じることによって、国民や事業者の理解を得ていくことが必要ではないかと思えます。

もう一つ、コンプ規制は先ほど渡邊委員からも御指摘がありました。税制面の取扱いが非常に重要だと思いますので、そこの整合性をしっかりと議論していただきたい。

もう一つは、世界最高水準の規制ということなので、今回の規制の方向性は全く異論がないわけですが、あわせて例えば公営企業等の規制が若干甘いのではないかという指摘もありますので、例えば横比較というか、あわせて公平性の面から他のものについても、この機会に検討していくことが必要なのではないか。

以上、3点申し上げます。

○山内議長 ありがとうございます。では、櫻井委員、どうぞ。

○櫻井委員 両先生、大変有意義なお話をありがとうございました。

私が重要な問題であると思っておりますのはアクセス制限のところ。本人申告に加えて家族申告も入れてはどうかということが事務局の御提案にあるところなのですが、家族申告の場合、家族は非常に深刻な悩みを抱えていて、本人はやりたいと言っているときに、家族の申告によってできなくなるということになると、構造的に家庭の中で非常に大きなトラブルを抱えることになりまして、樋口先生のペーパーですと8ページですけれども、臨床的特徴を見る限り、必ずしも家庭内暴力にはならないのではないかというお話なのですが、このあたりもう少し具体的に教えていただきたいのと、暴力には発展しないかもしれませんが、色々な形の紛争があり得るので、このあたりについてはもう少し慎重に考える必要があるのではないかという感じを持っております。

この点、西村先生のペーパーですと8ページになりますが、家族も含めた支援プログラムということで、確かにこれは1つの解決策なのかもしれませんが。事務局の御提案で、本人・家族申告によって利用制限する措置を事業者に義務付けてはどうかということなのですが、義務付けたあとこれを実施していくことは非常に難しそうで、三者関係の中で事業者がどのように調整をするのか、家族の中に入っていないといけないので、ここはどういう内容になるのか、少し内容を詰めないと、あるいはガイドラインをつくるのか、そういうものがないと事業者も困るのではないかと危惧します。内部管理体制のところの依存防止規程の中身にあるいは関係するかもしれませんが、そのようなことを思っております。

両先生には、今の点についてどのようにお考えになっているか、もう少しお伺いできればと思います。

○独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター樋口院長 実際にどのようなシステムでそれを達成していくかというのは、えらく大変な話だと思います。それは私のところではなくて、また専門の先生方をお願いしたいと思うのですが、ただ、私が外来で患者さんを診ている患者さんの群というのは、おそらくかなり重症だと思われる方々を診ているのだと思いますけれども、このような状況の方々を診てみると、アルコールとか薬物の方に比べると全然状況が違って、家族に連れてこられて、本人はしょぼんとしているみたいな感じのことがほとんどでして、このような状況であつたらある程度家族が主導権を握って、アクセス制限というのは実現可能なのではないかと臨床の経験から思えるということです。

他方で、家族は何回も本人に裏切られて、やり場のない状況でいらっしゃるので、情情的には家族に対する何か手当てみたいなことがあるのが望ましいのではないかと、そういうことでございます。

○山内議長 西村様、お願いします。

○NPO法人リカバリーサポート・ネットワーク代表西村理事 家族の定義の話とか、本人の遊びに来ているという状態をどう開示するかとか、色々な法的な側面はあると思うのですが、私は申告イコール禁止ではなくて、家族が申告したときに、例えばその状態でなぜ申告してきたかということ聞き取れる制度、つまり、発生している問題を分析し、どの様な対応が考え得るかを家族に提示し、その上で禁止措置をするかどうか選択ができるというワンクッションのシステムがあれば、これは少し違う意味合いを持つてくるのかもしれないと思っています。それ自体が簡易介入としても成立する。

禁止となったときに揉めるかということ、私は実は樋口先生と同じように、日本のギャングラーの特性かもしれないのですが、お金が無くて家族に怒られると、ほとんどのギ

ャンブラーは一旦止まるのです。そして、ばれなくなってくるとまたやるという、その潜伏期間が1年、2年ある方が結構多いので、そういう意味で逆に言うと1、2年しかなくても抑止効果というのは発揮できて、あまりそのことで修羅場になったケースは私がかかわったことはありません。ですので、そういう意味では、むしろその間、家族に何かのプログラムを提供するきっかけとか、その担保として禁止できますよということと言わないと、なかなか家族の方に「相談してください」と言っても来ないという意味では、ありうる対応なのかなと思っています。

○山内議長 篠原委員、どうぞ。

○篠原委員 私は、基本的に日本人の入場規制は厳しくやるべきだという考えの持ち主ですから、今日色々出てきた入場回数の制限、20歳未満の入場だめ、いずれも賛成です。それから、マイナンバーカードがいいかどうかというのは私も今、結論を出しにくいのですけれども、そういう履歴が残っていくというのは大変な抑止力になっていくと思います。ですので、日本人については縦横斜め、あらゆる角度から入場規制をかけていくべきだと思っています。今日は吉田刑事局長がいらっしゃるからちよっとお聞きしたいのですが、パチンコはたしか18歳未満がだめとなっていますね。18歳未満になっているのは何か理由があるのでしょうか。

○吉田警察庁刑事局長 その辺についてはおそらく事務局の方でもパチンコの営業との整合性について色々な検討をされた上で、20歳ということをお提案されたのかなと推察いたしておりますけれども、いかがでしょう。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 パチンコにつきましては、これまで議論がありましたように賭博とは位置づけられておらず、遊技であるということに鑑みて18歳未満となっているのだと理解しております。

ちなみに、totoについては19歳未満は購入禁止となっておりますけれども、これは、高校生には触れさせないという議論がtotoの議員立法をした当時の起草者、提案者たちの考えということだと理解しております。

○篠原委員 それから、入場料の問題ですけれども、先ほど渡邊委員でしたか、シンガポールより低くてもいいのではないかとおっしゃっていましたが、私は逆の意見で、もっと高くすべきだと思います。樋口先生にお聞きしたいのですが、9ページ目に入場料の徴収というのは若者に有効であることが示唆されているとありますが、これは何か根拠があるのでしょうか。

○独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター樋口院長　これは、アルコールの価格に関しては若者が非常にセンシティブティが高いという話でして、おそらく類推すると若者はそんなにお金があるわけではないので、金額を高くしなければいけないだろうという、それは言えるのではないかということです。

○篠原委員　わかりました。

入場料の問題は、誘致する自治体にも色々な考えがあると思うのです。一律に「日本におけるカジノ施設の入場料は全部これですよ」と1つの金額を決めてしまうのか。あるいは、それぞれの地域に裁量権を持たせるのか。私は裁量を持たせてもいいのではないかと考えています。これを決めるに当たって少し柔軟に対応していくのがいいのかなと。自治体の中には、高く設定して、できるだけ日本人を少なくしたいところもあるみたいですから、そこを踏まえて考えていく必要があるのかなと。

今日の資料に出ているようなものを本当に全部やったら、世界最高水準の規制にかなり近づくとと思うので、日本でやる規制が最終的に決まりましたら、世界最高水準の規制のリストを作り、他の国と比べて日本はここまでやっているんですよという比較表をぜひ作ってほしい。それを、国民の皆さんに提示することは、アレルギーをやわらげる1つの重要なツールになると思うので、ぜひやっていただきたいと思います。

○山内議長　美原委員、どうぞ。

○美原委員　両先生にせっかく来ていただいたので質問したいと思いますが自分の意見を続けて申し上げますので、両先生には、後でお答えいただければと思います。

先生方に1点だけお聞きしたいのは、治療の現場ではいわゆる共依存、先ほど西村先生がちらっとおっしゃいましたが、ギャンブル依存だけではない、複数の障害が入っている事象というのは、どのくらいのパーセンテージなのでしょう。ギャンブルだけの問題というのはどのくらいあるのかというのを後ほど一言ずつ、両先生からお聞きしたいと思います。

事務局に対して若干意見を申させていただきたいと思いますが、大枠については賛成のところと反対のところがあります。反対のところ、あるいは熟議が今後必要ではないかという点を若干申し上げて、更なる御検討をお願いしたいと思います。

1つは、いわゆる入場回数制限です。これを一般国民に適用している国はほとんどありません。この事実は、ギャンブルを通常の娯楽と考えると楽しむ人たちをも対象として、国民全員に対していわゆる消費抑制施策を課すことを意味しますから、果たしていかなものかということです。もちろん両先生がおっしゃったように依存症の症状を示した人の行動を規制するのは当たり前で、対象を限定してかかる施策をとることは適切な考えであると思います。ただ、普通の人、ギャンブルを普通に楽しむ人たちまでも規制の

対象として、国がマイナンバーカードというツールを使って個人の行動履歴を把握し、それを依存症の予防管理に使おうという考え方でもあるわけです。これは過剰な管理措置にも思え、果たしてかかる考え方は適切か否かということです。

かかる手法や考え方が国民や一般消費者に対してかなり強い参加抑止行動をもたらすことは間違いのないと思います。結果的に参加者が減少し、売り上げも税収も減少するわけですから大きなマイナスの効果をもたらしかねないわけです。こういった考え方が本当に適切かどうかというのは、ぜひ熟慮していただきたい。国民の消費行動を抑制すれば依存症は少なくなる、問題は防げるという単純な考えでは、問題は解決しないし、一般的な消費行動を抑止することだけでは、負の連鎖を招き、IRの政策効果が期待できなくなると私は信じています。様々な複雑な問題がある。ですけれども、両先生がおっしゃっているように、医師の判断により、一定の深刻な状態に達している対象者は適切な入場規制、入場禁止か入場回数制限をした方がいいと思います。ギャンブルをレジャーとして楽しむ一般の人と、依存症の懸念のある人を分けて考えることが必要ではないでしょうか。

もう一つ問題があると判断するのは、個人の行動履歴を捕捉するツールとしてマイナンバーカードを利用するという考えについてです。確かにこの可能性は国会審議でも議論の対象になりました。でも、このカードの携行を必須の条件にするということは、マーケットに対して日本国民はほとんど入れない状態を前提にするということを公言することに他なりません。残念ながら、現状は、国民の10%以内しかこれを持っていないわけです。国の方針として義務化しないことになっていますから、4、5年後、このカードの保有率が飛躍的に向上し、80%~90%になっていることは、極めて考えにくい不明確な前提になります。この結果、実質的に日本人が参加できない施設になるというメッセージを市場に伝えることになるのではないのでしょうか。これでは投資家の前提も狂い、巨額の投資をする投資家もいなくなるリスクもありそうです。そういうデメリットも十分に考えた上で、果たしてかかる手法が適切か否かを熟慮されることが必要ではないかと思います。

また、もし個人の行動履歴を捕捉して、何らかの形で依存症対策につなげたいという政策的意思があるならば、他の様々な方法もありえるし、民間事業者がこれを行うことも可能でしょう。税金を使って国家がやるのではなく、なぜ民間事業者にやらせないのでしょうか。方法は幾らでもあるはずです。もっと熟議を尽くして、何が効果的なのか、税金を使うべきなのか、国が個人の行動履歴を捕捉して、パターンリスチックにこれを管理することが適切なのか否かということ、ぜひとも慎重に検討する必要があるのではないかと思います。

入場料に関しては、これが依存症問題の抑止に繋がるという科学的根拠は全くないと共に、やはり市場を大きく抑制する効果があることを理解する必要があります。これには様々な議論があるところですが、事業の市場性を損ねる可能性がある以上、私

は、その可否の判断は、国ではなく、実際にリスクを担う地方自治体に任せればよいと思います。デメリットも大きくある。必ず大きな消費抑制効果があるでしょうし、このIRを国民にとり楽しいエンターテイメント施設にしようとする趣旨が大きく削がれることとなります。商業性のデメリットにも配慮し、バランスをとりながら考えていくことができるのは、おそらく自治体ではないかと思います。自治体に賦課の可否判断を委ねるべきでしょう。確かに高い入場料を課すという自治体もいるかもしれませんが、それでは明らかに、顧客は来ず、投資家も来ないという結果になるかもしれません。そのリスクを踏まえた上でやられるのだったら、堂々とおやりになればいいのではないかと思います。めりはりをきかせて、誰が何をやるべきなのかというのをもう少し慎重に考えた方がいいかもしれません。消費を抑制すれば依存症はなくなるということは、母数が減れば減るというロジックですが、実際の問題の在り方はそんな単純な問題ではないと思います。以上、若干の意見を申し上げました。

あと、先生方に若干、共依存について御説明いただければありがたいと思います。

○独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター樋口院長 先ほど、私のパワーポイントの中で合併症を持っている方がいらっしゃるということをお願いしたのですが、これは調査によって大分パーセンテージが違いまして、海外のデータだと70%とかいう論文もあつたりするのでありますが、我々の病院でやっている限りはそんなに高くございません。

2つあって、1つはギャンブル等の依存が起きる前からあって、むしろリスク要因として働いているケースと、その結果として起きてきたケースの2通りありまして、例えば鬱なんかの場合には頭の痛い問題がいっぱいありますけれども、合併症の問題はギャンブルの問題が発生した後から起きてきたことが多くて、ですからそのあたりは分けて考えないといけないのではないかと思います。

我々の病院のデータだと、ギャンブル等への依存が起きる前から合併症の問題があつた方は、おそらく高くても20%程度だと思います。

○NPO法人リカバリーサポート・ネットワーク代表西村理事 多分、ご質問の共依存というのは、共依存ではなくて重複障害のことだと思うのですが、医学的な診断として、重複障害ときっちり診断できるものというのは、日本ではそれほど高くないように思います。

ただし、精神医学の範疇に入らない軽度の問題も含めた様々な背景問題を考えたときに、パーセントというよりは私の印象としてはギャンブルだけでギャンブル依存が起きている人はいないと思っています。一方でギャンブルに出会わなければギャンブル依存にはならなかったという事実もあるわけです。ここは鶏が先か卵が先かみたいところで明確に分けられるものではなくて、両軸からアプローチして行って、医療として治療

適用になるものとして複数の診断をつけられるとなると、実はそれほど高率に、例えば海外みたいにもものすごくアルコールの合併率が高いとか、薬物依存の合併率が高いかという、そうでもないので、そこの部分の治療対象としての重複障害と、生活障害の基盤になる複数の障害がまたどの程度あるかというのは、少し見方によって分かれてくるので、数%とあまり固定しては言えない問題ではないかと思っています。

○山内議長 では丸田委員、どうぞ。

○丸田委員 何点か意見を述べさせていただきます。

最初に櫻井委員からも御指摘がありましたけれども、私も気になっているのは、家族申告とか本人申告で、特にこの手続の具体的な設計というのは非常に難しいのかなと。特に、樋口先生のレジュメにもありますが、手続の指定とか解除というところがポイントで、諸外国で我々も調べた例ですと、例えば第三者のカウンセラーを入れた上で、その意見をもって家族の申告を認めるとか、そういった例もございましたので、そこについては本人申告の解除もどうやって認めるかというのも含めて、非常に細かい設計、より詳細な検討が必要ではないかと思っております。

2つ目は資料3ですけれども、先ほど皆様からも意見が出ましたが、特にコンプに關しましては私も会計士でございますので、特にVIPの誘致の観点からも、コンプに関する損金算入の可否というのは事業者が投資を行うに当たって非常に重要なポイントになりますので、その点はできれば御配慮をいただきたい。コンプを行いやすくする点と海外を含めたVIPの誘致には直接的かつ強い関係性があると理解をしております。

それから、マイナンバーカードです。私はこの点について2点ほど非常に気になる点があります。毎回マイナンバーカードを持ってこないと入れないという前提については、毎回持っていないといけないという点、言い換えれば気軽に立ち寄ることができない点と、本当に普及率の低いマイナンバーカードだけが入場規制の際の本人確認に認められるべきものであるかという2点が非常に気になっています。全体的にはここを過度に規制していくと、先ほど美原委員からも御指摘がありましたけれども、IRに対する投資額自体がそのまま大きく目減りしてしまう可能性があると思います。ですので、現在の案では、IRの政策目的である十分な経済効果が得られない非常に大きなリスクがあると考えております。入場規制をしっかりとするという目的であれば、民間事業者でできる工夫としましては、例えば登録制のような形でマイナンバーカード以外も免許証とか、個人をしっかりと特定できるものを最初に来た際に会員登録していただいて、あとはテクノロジーを使って、例えば指紋認証等で、2回目以降は本人と確実に確認できることを民間事業者の創意工夫の下で認めるといったところも含めて、認められるべきと考えます。制度の目的は個人を特定して入場回数を管理、制限することだと思いますので、そこが担保できるのであれば、ある程度自由度を認めないと民間事業者が巨額の投資を行うの

は非常に厳しいのではないかと思います。

あと、先ほどの入場回数制限の話だとか、入場料につきましても、こちらの個々の制度の妥当性だけでなく、やはり今のマイナンバーカードも含めて全体としての仕組みを消費行動抑制という観点から見ていただき、全体としての入場規制がもたらす経済効果への影響と期待される投資とのバランスを忘れないような形での制度設計を、ぜひお願いしたいと考えております。

以上でございます。

○山内議長 ありがとうございます。武内委員、何かございますか。

○武内委員 広告のところなのですけれども、特に大きな反対があるわけではありません。場所の制限ということで、これはIRのPRは多分色々やってもオーケーで、カジノだけ少し制限をかけるという意味だと思います。たばこの場合には色々な害があるということが書いてあったり、シンガポールでは、依存症に関する問題が非常にあるという政府広報がかなり出ていたりということもあります。カジノというかIRを広くPRしてもらう必要がありますので、事業者には、そういう依存症対策等の問題に関する警告とともに、カジノに関することも含めてPRしてもらうということで、もう少し緩めることも考えられるのではと思います。

○山内議長 ありがとうございます。

他にこの点について。大体よろしゅうございますか。ありがとうございます。

皆さんの御意見を伺っていると、幾つか温度差があるようでありまして、特にマイナンバーカード、それから、入場回数制限、入場料というところですね。これについてここで必ずしも十分に決め切れるところではないのかなと思いますけれども、やはり、実態がとても大事だと思いますので、事務局で実態をさらに精査していただいて、事業性の問題と抑制の関係、その辺のことについても少しまたエビデンスを出していただいて、我々のところで、これは議論の場というのはなかなかないのですけれども、納得のいくような形で御説明いただければと思っております。ありがとうございます。

ここで西村様と樋口様は御退席ということですので。どうも御協力賜りましてありがとうございます。改めて感謝申し上げたいと思います。

【樋口氏・西村氏退室】

○山内議長 それでは、先に進ませていただきます。2番目のセクションはマネー・ローンダリング対策等でございます。これは専門家でいらっしゃる渡邊委員から10分程度で御説明いただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

○渡邊委員 委員の渡邊でございます。資料4で御説明をいたします。

私自身、常日ごろ金融機関のマネー・ローンダリング対策、そして民暴委員として反社対策を多々やっておりますので、そういった点も踏まえたお話をさせていただければと思います。

まず1ページは、マネー・ローンダリングとはどういうものかということイメージ図で警察庁が出している図を使って御説明しております。ここに書いてあるような違法賭博とか振り込み詐欺、売春のような犯罪収益を下の黄色いボックス、これは金融システムでございますが、ここでは銀行取引とか不動産取引がありますけれども、カジノになりますと、ここにカジノが入るわけですが、そこを通じて身元をわからなくして、表の世界で堂々使えるお金にする。これがマネー・ローンダリングでございます。

2ページ、ここではFATF勧告ということを書いておりますが、FATFというのはマネー・ローンダリング対策、テロ資金供与対策に関する政府間会合で、ここが出しているFATF勧告はマネロン対策、それから、テロ資金供与対策に関して各国が定める法制上の措置の国際スタンダードとなっております。そして、FATF勧告においてはカジノというゲーミング場については、マネー・ローンダリング対策を講じなければいけない対象施設としておりまして、カジノを合法としている国では国内法的な措置を講じているところでございます。

一番下に行きますけれども、我が国では、犯罪による収益の移転防止に関する法律で、金融機関やクレジットカード会社等に取引時確認、確認記録・取引記録の作成・保存義務、疑わしい取引の届出義務等を定めております。

3ページ、IR推進法が成立した際の参議院の内閣委員会での附帯決議でございます。世界最高水準の厳格な営業規制という中で、マネー・ローンダリング対策を重視されております。カジノの顧客の取引時確認、確認記録の作成・保存、疑わしい取引の届出、罰則等も含めた厳格な措置ということがうたわれております。

4ページ、犯罪収益移転防止法の概要でございますけれども、簡単に申し上げますと、下のボックスの特定事業者金融機関、その他の事業者が入っておりますが、これに対して取引時確認義務、確認記録、取引記録の作成・保存義務と疑わしい取引の届出義務がありまして、この疑わしい取引の届出を行政庁、将来的にはここにカジノ管理委員会が入りますが、ここに疑わしい取引を届け出て、それが警察庁のJAFICといわれる組織に集約されまして、それが捜査機関、警察に還元されて、捜査をした上で暴力団等の犯罪組織から犯罪収益を剥奪していく。こういったように最終的には結びつくわけでございます。

5ページ、犯罪収益移転防止法における取引時確認。どういった場合にするかということでございますが、真ん中の方に取引時確認が必要な取引を列挙しておりますが、吹き出しにありますように継続的な取引関係の構築とか、多額の一見取引、なりすまし等

が疑われる取引が列挙されております。平成28年の改正で疑わしい取引とか異常な取引、閾値以下に分割したことが明らかな取引も、取引時確認の対象になりました。

6 ページ、先ほど申し上げたとおり平成28年10月に犯罪収益移転防止法の大改正がなされました。これまで我が国の犯収法は、国際的にはマネロン対策として弱いと言われておりましたけれども、今回の改正で法制上は国際水準に追いついてきたかなと思います。

7 ページは、ここではネバダ、シンガポール、マカオと比べた各国の高額取引報告と疑わしい取引の報告についての比較をしております。米国、シンガポール、マカオでは一定の高額取引について当局に報告するという義務を課されておりますが、日本ではこの高額取引の報告という制度が犯収法の中では定められておりません。それに対して疑わしい取引の届出については、各国同様定められております。疑わしい取引の届出については、米国は5,000ドル以上と定められているので、この点では我が国の方が厳しいと評価できると思います。

8 ページ、ではどういった場合にカジノにおいて取引時確認をすべきかということでございます。IR事業者が犯収法上で特定事業者と位置づけられることになると思いますが、取引時確認、確認記録・取引記録の作成・保存、疑わしい取引の対象としては、下にあるように現金をチップに交換する場面やチップを現金に交換する場面、フロント・マネーを設定する場面や与信、クレジット・ラインを設定するような場面となると思います。

なお、犯収法では取引時確認済みの顧客については、確認済みであることの確認のみを行うというように許容されておりますが、そうすると結構いいかげんになる可能性がありますので、私としては1回ごとにちゃんと取引時確認をすべきなのではないかと思っています。なお、取引時確認の際には本人確認書類が顔写真つきのものに限定すべきと考えておりますが、さきの依存症対策のところでありましたとおり、日本では入場時に日本人・永住者等については個人番号カード、マイナンバーカードが義務付けられ、外国人観光客についてはパスポートが求められることになるので、本人確認書類もこれらが用いられることになると思います。

そして、犯収法では高額取引の報告が義務付けられておりませんが、このマネロン抑止には一定程度役に立っていると考えられますので、IR実施法の中で高額取引に関する報告を義務付けてはどうかと思います。

9 ページ以降は、リスクベース・アプローチと内部管理体制についてお話をしております。リスクベース・アプローチというのは、事業者がマネロンのリスクに応じて顧客管理措置を講ずることで、事業者の限られた資源をマネー・ローンダリングの危険性の高い取引に効果的に投入するものでございます。FATFの勧告が2010年に改訂されたのですが、その中では、まず国が事業者のリスク評価をしてくださというふうにされております。それを元に、各事業者が自らの取引を見て、その国のリスク評価も参考にしな

がら事業者のリスク評価をしてください。そして、そのリスク評価を反映して高リスク、中リスク、低リスクと分けて厳格な取引確認、厳格な顧客管理、通常の顧客管理、簡易な顧客管理としていくことが求められています。

10ページ、犯罪収益移転防止法で求められる特定事業者の内部管理体制の整備義務でございます。ここにあるように昨年の法令、平成28年10月の改正でかなり我が国も内部管理体制が充実してきました。この中で特徴的なのは、使用人に対する教育訓練の他、統括管理者の選任とか、リスク評価書を作って、それに基づいてちゃんとリスク評価をして、取引を見て、継続的な顧客管理をすることが求められているということです。カジノにおいても、ゲーミングにおける内部統制（MICS）とともに、犯収法に求める内部管理体制の整備が求められます。なお、犯収法上の内部管理体制は努力義務でございますが、カジノにつきましては法的義務にする必要があると存じます。

11ページは、今お話したところをカジノに当てはめた内部管理体制の整備義務ということで、リスクベースで書いております。まずカジノ事業者、IR事業者としてはリスク評価をちゃんとした上で、内部規定、AMLコンプライアンスプログラムを策定した上で、有能な従業員を採用した上、そして従業員に対して教育訓練をちゃんとする。リスク評価の結果に基づいて取引モニタリングをして、最終的に監査をして全体の内部管理体制にほころびがあれば、それを見直していく。いわゆるPDCAサイクルをすることが求められております。

12ページでは、カジノ施設におけるマネー・ローンダリングの手口、疑わしい取引を簡単にまとめております。FATFの報告書の中でも代表的なものを取り上げております。特によく行われていて問題だと言われているのが上の2つ。「少額使用・未使用」は、実際にカジノでチップにお金を交換したのだけれども、ほとんどプレーをしないで現金化をしたりするという手法。それから、「ストラクチャリング」という手法があります。これは、閾値以下の取引により取引時確認を忌避するというパターンでございます。その他、低額の紙幣を高額の紙幣に交換したり、両サイドで賭けたり、勝ちゲームを買い取ったり、従業員と共謀するといった手段も紹介されております。

13ページ、今の疑わしい取引の手口に対してどういうリスク評価を事業者としてするのかということのを少し当てはめてみたものでございます。要は、こういった疑わしい取引があることに対して、従業員に対する教育とか厳格な取引時確認を行う。従業員に対する教育というのが一番重要だと思いますが、各種の対策を講ずる。こういったリスク低減措置を通じて、マネー・ローンダリングのリスクを低減することが可能になると存じます。

14ページ、従業員に対する教育でございますが、こちらがやはりマネロン抑止のためには一番重要なのではないかと思います。

15ページは飛ばしまして16ページ、現金・チケット・キャッシュレスの比較ということですが、やはり現金になるほどお金の流れがつかみにくいので、できる限りキャッシ

ユレスでやっていくのが重要ではないかということを挙げております。

17ページ以降は入場規制について書いておりますけれども、先ほども依存症の入場規制がございましたが、マネロンの観点でも入場規制を課すことが重要だということを書いております。

18ページ、入場規制として誓約書も徴求すべきということですが、前回、カジノ利用約款の中に反社排除条項を入れるということが提言されましたけれども、我が国では、それだけでは暴力団員の詐欺罪が成立しないという最高裁の判例もございます。ですので、ちゃんと誓約書をとらないといけないと考えております。これは、外国人についても同様でございます。暴力団が外国人にお金を渡すことも考えられますので、誓約書をとることが必要になってくると思います。

19ページ、事業者に対して暴力団員を入場させない義務を課すということが今回、提言されておりますが、ここについては不可能を強いることがないよう、ちゃんと事前に暴力団員として登録している者を見逃したという場合にのみ義務を課すことにすべきだと思います。

もう一つ、今回提言されているものとして、暴力団員に対して入場禁止義務を課すということがございますけれども、暴力団をやめれば暴力団員でなくなるということなので、法の下での平等に反しないという最高裁判例もございますので、これ自体は法制上も成り立つものかなと存じます。

21ページ、反社の情報でございますけれども、これはIR事業としてやっていかなければいけないということがございますが、ちゃんと反社データベースを構築した上でVIP顧客のみならず、一般顧客についてもちゃんと照会をしていかなければいけないのではないかと。そして、この一番下を書いてございますけれども、自社の反社データベースには限界がございますので、暴対法上の不当要求情報管理機関に該当する機関を事業者間で設立した上で、警察の支援を受けやすくすることもいいのではないかと考えております。

22ページ以降は、今日は御説明しませんが、ジャンケット制度についてはマネー・ローンダリングのリスクが非常に高いので、これは極めて慎重に検討すべきではないかということをごここでは紹介させていただいております。以上でございます。

○山内議長 ありがとうございます。それでは、資料5について事務局から御説明をお願いします。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 時間の制約もございますので、簡潔に御説明させていただきます。

1 ページ目がマネー・ローンダリング対策の全体像でございますが、左側にありますように環境面の対策、取引行為に着目した対策、顧客の行動に着目した対策、そして事

業者の遵守義務を定めるための対策、こういう多面的な組み合わせが必要ではないかと考えているところがございます。これまで御議論いただいた免許制度等も、これらのことに資する対策だと考えております。

今日は、この右側の横長で四角で（１）暴力団員等の入場禁止、（２）取引時確認等の義務付け、（３）チップ等の規制・監視、（４）事業者が実施するマネー・ローンダリング対策、以上の４点について御説明をさせていただきたいと思っております。

３ページに飛ばさせていただきますけれども、暴力団員等の入場禁止についてでございます。今、渡邊委員からも御説明がありましたとおり、暴力団員等不適格者のカジノ施設への入場を制限することは必須だと考えておりますが、どのようにしてやるかという問題でございます。諸外国におきましても、カジノの信用に悪影響を及ぼすとして規制当局にリストアップされた者等は、カジノ施設に入場させることを事業者に対して禁止する義務をかけている。また、本人に対しても入場が禁止されているという例がございます。

４ページ、今後の議論の方向性でございますけれども、結論といたしましては二重四角の中に書き込みましたように、法令により暴力団員をカジノ施設に入場させない義務をカジノ事業者に課すとともに、暴力団員本人に入場してはならない義務を法令によって課すことを検討すべきという考え方の整理でございます。また、今、渡邊委員からもございましたように、３つ目の○でございますけれども、カジノの入場時に暴力団員や反社会的勢力の者でない旨を表明する措置等を導入することも、検討すべきではないかということでございます。

２番目の○に戻りますけれども、暴力団員以外のカジノ施設の秩序維持上、排除の必要がある者については、カジノ事業者に排除義務を課するとともに、カジノ施設利用約款に規定することで、カジノ施設への入場を禁止することを義務付けるという手法を検討すべきだということでございます。

４ページ目の後半は、この暴力団員の入場を排除する必要性についてでございますけれども、今、渡邊委員からの御説明もございましたので、このパラグラフごとの説明は省略させていただきたいと思っております。

結論でございますけれども、５ページの下に書いてありますように、カジノ施設については法令により暴力団員を入場させない義務をカジノ事業者に課すとともに、暴力団員本人に入場してはならない義務を課すべきだとしております。

そして６ページでございますけれども、暴力団員以外でカジノ施設の秩序を乱すおそれのある者につきましても、施設利用約款を通じて入場を禁止する措置をとるということでございます。

７ページ、取引時の確認等についてでございますけれども、今、渡邊委員から犯収法の体系等について御説明がございましたので、７ページ目、８ページ目は時間の関係上、説明を省略させていただきたいと思っております。

9 ページ目、今後の議論の方向性ということで、まず1 つ目には犯収法上の枠組みのもとで義務付けることが可能な取引時の確認等、取引記録の作成・保存につきましてはFATF勧告の趣旨も踏まえまして、一定の閾値以上の本人確認、取引記録の作成・保存を義務付ける方向で考えるべきだと考えておりますし、疑わしい取引についても同様でございます。

3 番目は現行の犯収法を超える措置としまして、今、渡邊委員の御説明の中でもございましたが、諸外国、例えばシンガポール、ネバダ等ではやっているが、犯収法上の枠組みにはない措置として一定額以上の全ての現金取引について、カジノ管理委員会にCash Transaction Reportという形での届出を義務付けることも考えるべきだという整理でございます。

10 ページ目、チップ等の規制・監視についてでございます。チップ、バウチャー等は現金同等物でございますので、マネロン対策の観点からも、チップ等の譲渡についても一定の規制を行うことが必要ではないかと考えているところでございます。諸外国におきましては、FATF勧告ではチップの譲渡規制、カジノ施設外への持ち出しについてガイドラインがあるわけではございませんけれども、一方、シンガポールにおきましては、チップの持ち出しにつきましては1 万シンガポールドル超のチップをカジノ施設から持ち出すことについて、規制をかけているところでございます。

11 ページ目、今後の議論の方向性でございますけれども、まずカジノ施設内での顧客間のチップ等の譲渡の規制につきましては、これを認めますと犯罪収益の譲渡を容易にするということ。それから、依存症予防のためにカジノ事業者に与信規制等をかけていることを潜脱する行為であることから、日本のカジノにおきましてはこれを原則として禁止して、日本独自の規制を導入してはいかかかという整理でございます。

また、2 番目にカジノ施設外へのチップの持出しにつきましては、これを例外なく禁止してはどうかという整理でございます。先ほど紹介いたしましたように、シンガポールでは1 万シンガポールドル以上のチップの持ち出しだけを規制してございましたけれども、日本ではここを例外なく禁止してはどうかということでございます。

その関連もでございますけれども、11 ページの下の執行のための措置でございますが、まず約款においてこれらの規制をきちんと規定することと、2 番目に入退場ゲートやカジノ施設内でこういう規制の旨をきちんと表示させるということ。3 番目に監視カメラや従業員による巡回警備等を通じて、きちんとした監視をカジノ事業者に行わせること。これらを義務付けるということを検討すべきだと思っておりますし、また、持ち出しを禁止することからしますと、チップについて入退場ゲートで反応するICタグを内蔵する等の機能上の規制を設けることを検討してはいかかかという整理でございます。

12 ページ、今、渡邊委員からも御説明がありました事業者に課せられるマネー・ローンダリング対策でございますが、諸外国においても同様の取組みがなされております。

13 ページに進ませさせていただきます。今後の議論の方向性でございますけれども、日本

におきましても事業者に対してマネー・ローンダリング対策に係る業務について、万全の内部管理体制の整備を義務付けるべきではないかということで、今も触れていただきましたように、教育訓練の実施、対策実施体制の整備等々の義務付けをいたしますとともに、内部管理規程を作成させ、それ自身を免許審査時の審査の対象としていくことを考えなければいけないのではないかという整理でございます。

2番目でございますけれども、今、渡邊委員からも御説明がありましたように、現行の犯収法では、このような内部管理体制の整備は努力義務となっておりますけれども、カジノ事業者につきましても内部管理体制の整備を例外なく義務付けすることを考える必要があると思っております。また、諸外国やFATF勧告でのガイドラインからの上乗せということになりますけれども、この内部管理規程に基づくマネロン対策の自己評価、内部監査の結果を、諸外国におきましてもカジノ管理当局にまで報告しなければならないということにはなってございません。日本の場合は、こういう自己評価、監査の結果をその都度、カジノ管理委員会に報告させるシステムとすることを考えてはどうかということでございます。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。それでは、御意見のある方。どうぞ櫻井委員。

○櫻井委員 2点、申し上げたいと思います。1つは資料11ページのチップのお話になります。規制の執行のための措置ということで、最後の○のところではチップにICタグを内蔵して、機能上できないようにしてはどうかという整理になっているのですが、規制を設けるときには、社会科学的というか、法律論的に人間をどうやって規制するのかという議論をするよりは、これは大抵、困難な問題になることが普通でして、技術的に解決できるのだったら、その方がずっといいのです。ということで、私は、ICタグをやると決めて、規制を設ければそれで話は終わるので、順番としては、そのように優先順位を変えた方がよろしいのではないかと考えております。

もう一点は資料の6ページで、これは実効性の確保として前回も発言したところと関係しているのですが、暴力団員等について入場規制をかけるのはいいと思うのです。入場禁止にする。それで一応一筆とるのも別に問題はない。どういう効果があるかどうかは別にしまして、また、詐欺罪にする必要は論理的には必ずしもないと思うのですが、しかし、一応選択肢としてはあってもいいのかなと思います。ですが、そのように禁止をしたからといって退去させることができるかという、ここは違うのではないかと考えており、事務局はどのように整理されているのかわからないのですが、そのあたりを疑問に思っています。

資料の3ページを見ると、競馬法の条文が紹介してあって、競馬法の施行令では、これは暴力団員等について入場拒否ができて、退場命令ができるというふうに書いてあり

ます。調べ切れているかどうかわからないのですけれども、競馬法で一般的な秩序維持の規定があって、施行令で中央競馬会という特殊法人が処分というふうにまさに明示的に書いてあり、入場拒否や退去命令ができるという書き方がされており、それを受けて日本中央競馬会の競馬施行規約というところでそれらがブレイクダウンされているのですが、どうもこれは命令ができるというだけにとどまっているように読めます。つまり、実効性担保の仕組みがない命令であるように理解されます。善解すると、命令だと言えば相手が言うことを聞くだろうという牧歌的な発想なのかもしれませんが、これではあまり参考にならないのではないかと。最近では行政対象暴力も日常化していますし、一般の民間事業においてもクレーム対策等の問題もあって、そういう最近の情勢を踏まえると、暴力団員等が実際に入ってしまった場合に、出ていけと言ったらわかりましたと素直に出ていくとは限らないと考えるのが普通だと思います。ここについては義務付ければそれで終わりではないので、その後の展開をどうするのかということを実際に考えておかないと、結局、不退去罪にして警察を呼んでくるとかそういう話にしかならないように思います。このあたりの問題は、行政法でも一時期かなり議論がされていたのですが、庁舎管理権でどこまでできるのかとか、簡易な有形力の行使ができるようにできないのかとか、そういう議論がありましたけれども、なかなかそこは乗り越えられないので、立法的に考えるなり、あるいは何かしら技術的な工夫をして民間事業者にツールを与えてあげないと、言っているだけになってしまう。このあたりは今の状況に応じた対応をよく考えないといけないところではないかと思っています。

○山内議長 事務局からコメント、回答について、もし時間があつたら後でまとめてということにさせていただきます。美原委員、どうぞ。

○美原委員 簡潔に、今のご質問とほとんど同じ点で意見があります。

まずチップに関してですが、チップにICタグを入れて完璧な情報管理をするというのは今や常識です。できる限りそうしていただいた方が結構だと思います。

それと、これはマネー・ローンダリングとほとんど関係ありません。ICチップを入れることによりチップの偽装はほとんどできなくなります。100%不可能と思った方がいいでしょう。

チップの持ち出しについてですけれども、私は若干異論があります。というのは少額でマネー・ローンダリングする人はいないわけです。必ず一定金額以上の金額をもってマネー・ローンダリングをする。カジノというのは、現金ポジションとチップポジションを毎日正確にチェックします。もし、チップが大きく足りないということになれば、そこから大口取引は誰かで相手を特定することができます。大口取引は本人確認が義務付けられているからです。この意味では、シンガポールと同様に一定の高額以上のチップ持出しを禁止するというのは正しいでしょうけれども、果たして少額のチップ持出し

まで規制するのは適切でしょうか。例えば2日間ホテルに滞在するとして、少し勝った分を明日に使うためにホテルの部屋に持ち帰ってはいけないのか、ということが起こります。顧客にとっての利便性の問題が起こるわけですね。あるいは私は、必ずチップを1個ぐらいお土産に持って帰ります。コレクションするわけですが、これはだめなのかと。いや、ゲートで電子的にチェックし、つぶしたチップを渡せばいいだろうという形になると思いますが、果たしてそこまでやる必要があるのでしょうかということでもあります。

それと、暴力団員を法律上の欠格者とすることは賛成です。民間事業者に相応の義務を課すことも正しいと思います。問題は、櫻井委員がおっしゃっているように効果的な法の執行の在り方です。入場時点での対象者の特定や効果的な物理的排除はどう実践できるのか、罰則はどうあるべきなのか、確実に抑止できる体制を組めるか等です。法令で入場と参加を禁止するだけでは不十分で、国として、あるいは警察公安当局として、本当に暴力団員を入れさせないという意味を聞きたい。それと民間事業者も相応の義務を負うわけですから、公安当局からの情報提供等相応の協力体制をとっていただかなければ民としても対応できません。かかることをやっていただける御意思はあるのかというのを確認していただけたらと思います。

○丸田委員 私は2点ございまして、1点は先ほどから出ているチップの話ですが、チップにRFIDとかそういったものを入れるというのは、ある程度コストが伴うものではあるのですが、これをIRの設置こそ投資しやすいものですので、導入していただくと。これはマネロンだけではなくて、トレーサビリティという意味で、カジノの、特にテーブルゲームにおけるお金の流れをよりしっかりつかんで、より高いレベルの内部統制を構築できる可能性も非常に高まりますので、そこまで完全にやれと強制するまでではないかもしれませんが、有用と思います。こちらについては日本での特にテクノロジーを使った新しい、より高いレベルの内部統制という意味でも可能性が非常に広がるのではないかと考えております。

それと、マネー・ローンダリングの規制で最後の13ページ目でございますが、これは渡邊先生のところでもしきりに書いていただいているのですが、マネロンの規制で重要なのはリスク評価をしっかりして、リスクの度合いに応じて適切なレベルの対応を行う。言い換えれば、リスクが高いところに、またそのリスクも多分、時によって手口やリスクの度合いががかわってくると思いますので、そういう意味で、ここは手続レベルのところよりは、まず全体としての柔軟性を持ったサステナブルなマネロン体制のフレームワークを事業者にしっかり課すという形で、事業者にしっかり柔軟に、かつ、全てのリスクについて同じレベルで漏れなくやるというよりは、リスクが高いところに集中的にチェックをかけていくような仕組みでやっていくべきではないかと考えます。

以上でございます。

○篠原委員 チップの持ち出し禁止について私は美原委員と全く同じ意見で、全面禁止にすると先ほど言ったような話が出てくると思うのです。それから、先ほど櫻井委員から、JRAの規制の話で本当に実効性があるのかという話が出ました。7ページ目に暴力団員以外でカジノ施設の秩序を乱すおそれがある者の入場を禁止するとありますが、暴力団員以外で秩序を乱すおそれのある者を、事業者は本当に見抜けるのでしょうか。実効性がどうなのか大変疑問に思います。以上です。

○渡邊委員 今日発表した身でございますけれども、1つ意見がございます、今回のマネー・ローンダリング規制に関しては、私自身は100点満点中120点ぐらい頑張ってくれたのかなと思っております。

先ほどから櫻井委員をはじめ、実効性はどうかというお話で、特に5ページ、6ページのところで入場禁止義務を課したり、表明確約を課すことの実効性というお話がありますけれども、カジノ施設利用約款とか、いわゆる表明確約というのは、それをもとに排除するという機能の他、あらかじめコンプライアンス的に宣言するという機能、それから、予防的に暴力団員を立ち入らせないという機能があると言われております。そういった意味で、こういったことを宣言することによって、暴力団員が「入ったらこういう刑事罰がかかる」「そういうことを誓約したら、これでゴルフ場と同じように詐欺罪の対象になる」といったふうに考えて、抑止になるということで、対策の1つとなっております。

もちろん、今回の禁止に加えて、櫻井委員のお話にあったように退去命令のようなものを定めるというのが1つあるのかなと思っておりますけれども、なかなか難しいのは、誰が暴力団員なのか、それから、誰が共生者というのはなかなか、特に一見の顧客ですとわかりにくいところがございますので、そういった意味でも、事業者における自助、反社のデータベースの整備というのが非常に重要になってくるのかなと私自身は思っております。

○武内委員 重なりますので、特にございませぬ。

○熊谷委員 今日の議論全体としてそうだと思うのですが、もちろん世界最高水準の規制だから、規制はきつければきついほどいいわけですが、他方で事業者の利便性だとか、そのあたりとのバランスをどこら辺でとっていくかということ、これから細部について詰めていく必要があるのではないかと思います。

○山内議長 事務局から何かございますか。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 簡潔に。先ほど6ページ、櫻井委員、それから、暴力団員以外の者に対する入場禁止措置のところでございますけれども、ここで念頭に置いておりましたのは、もちろん今、共生者という言葉もありましたが、特にカジノ場内でかつて乱暴をしたりだとか、秩序維持の上から施設の管理者である事業者の目から見て、入場を排除するのにふさわしいと考えられるような顧客が過去の例にあった場合には、そういう顧客を排除できるよう、カジノ利用施設約款によって事業者の判断として入場を断ることがあるということを明確にすることを念頭に置いているわけでございます。

無論、渡邊委員からもありましたように事業者の自助として暴力団員あるいは共生者、その関連の者だと民間でも色々なデータベースもございますので、そういうものも活用して、事業者の判断としてカジノ施設利用約款を通じて民民ベースで排除ができるような仕組みは整えた方がいいのではないかという趣旨でございます。

また、もう一段進んで、実際にどこまで退去の実効性を確保できるのかということでございますけれども、カジノ事業者自身が見回りだとかをすることもございますし、また、前回の議論もありましたように、カジノ管理委員会自身がオンサイトでカジノの秩序維持状況をきちんと見て回ることもあると思います。また、既に御指摘もありましたように、なかなかカジノ事業者だけの努力で排除できない場合には、地元警察への通報等を通じて、暴力団排除の観点から警察力の手を借りることも考えられると思っておりますので、そういうことを念頭に置いておりましたが、今、複数の委員から、暴力団排除の実効性の担保をどうするのかという御指摘がございましたので、そこは引き続き事務局の方で検討を深めさせていただきたいと思っております。

○篠原委員 一言だけ。私が指摘したいのは、暴力団員以外の人を見抜けるかということです。暴れている人は過去にわかっているから、それは排除できるのですが、不正をやろうとして静かに入ってきた暴力団員以外の人を事業者は本当に見抜けるのかということを知っているのです。

○中川特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長 そこは、今日は刑事局長もいらっしゃっておりますので、私の後に刑事局長から少しくラリファイしていただくことも可能かと思っておりますけれども、基本的に民間事業者であるカジノ事業者は、入場者としてふさわしい者かどうか、疑義がある場合には、地元の警察に確認を求めることも可能だと聞いております。もちろん警察の方から確認をして、返答が来るまでにはきちんとしたチェックをして、多分もう少し時間のかかるプロセスになるのかもしれませんが、いずれにしましても、約款等に基づいて現場から排除をしようという場合には、必要があれば警察の応援を頼むことも可能になるかと思っております。

○山内議長 警察庁からお願いします。

○吉田警察庁刑事局長 今、御指摘の点、例えば不正を行う可能性がある者をどうするかということでございますけれども、もちろん、その中にも暴力団ということもございませうし、その他の者もあると思います。暴力団につきましては今、事務局次長からもお話がありましたように、私どもには、暴力団の情報提供をするという枠組みがございませう。それを入場規制という形でどういうふう担保していくかというのは、オンサイトの話になりますので、また検討が必要かと思いますが、その他の方々ということに関しましては、お答えするのは難しいところでございますが、おそらくこれは制度ができてからのお話になろうかと思っておりますけれども、運用の中でそういった事例を蓄積した上で、例えば事業者の方々が独自にデータベースなりを構築されて、排除されるということもあり得るのかと思っておりますけれども、いずれにしてもそこは事例の蓄積ということで、警察においては、一義的には暴力団の情報を念頭に置きつつ、また、その他については制度の運用の中で検討していくべき問題かと思っております。

○山内議長 よろしゅうございますか。ありがとうございます。時間も過ぎておりますので終わりにしたいと思いますけれども、今日の事務局の提案につきましては幾つかの点で御指摘がありましたので、事務局の方で御対応いただくことで処理したいと思います。ありがとうございます。

それでは、本日の議論はこれで終了とさせていただきます。会議の内容につきまして、終了後、私から記者の方にブリーフィングを行いたいと思っております。次回の日程等、事務局から連絡事項等ございましたら、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 次回の会議日程につきましては、議長とも相談の上、委員の皆様と調整をさせていただきます。よろしくお願い申し上げます。

○山内議長 ありがとうございます。

それでは、これもちまして第5回「特定複合観光施設区域整備推進会議」を終了とさせていただきます。本日はどうもありがとうございました。

以上