

# 特定複合観光施設区域整備法案（「IR 実施法案」）の審議経過と問題点

参議院議員・内閣委員会理事（野党筆頭）

矢田わか子

## 1、IR 推進法・IR 実施法を巡る主な経過

- 2016年12月15日 「特定複合観光施設区域整備推進法案」可決成立
- 2017年3月24日 「特定複合観光施設区域整備推進本部」（本部長＝安倍総理）が発足
- 2017年4月6日 「特定複合観光施設区域整備推進会議」スタート
- 2017年7月31日 同会議が「取りまとめ」
- 2018年4月27日 「IR 実施法案」国会提出
- 5月22日 衆議院審議入り 代表質問
- 5月30日 内閣委員会法案質疑
- 5月31日 内閣委員会参考人意見聴取
- 6月1日・6日・8日 内閣委員会法案審議（8日総理入り）
- 6月15日 衆議院内閣委員会可決
- 6月19日 衆議院本会議可決
- 7月6日 参議院審議入り 代表質問
- 7月10日・12日 内閣委員会法案質疑
- 7月13日 内閣委員会参考人意見聴取
- 7月17日 内閣委員会法案質疑（総理入り）
- 7月18日 石井国土交通大臣問責決議案提出（否決）
- 7月18日 柘植内閣委員長解任決議案提出（否決）
- 7月18日 参議院内閣委員会法案質疑・採決・附帯決議
- 7月19日 参議院本会議可決・成立

### ※ギャンブル依存症対策基本法

- 2018年5月25日 ギャンブル等依存症対策基本法案が衆議院可決
- 2018年7月6日 ギャンブル等依存症対策基本法案が参議院で可決・成立

## 2、IR実施法案の概要

### 1. 目的

- 適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かした特定複合観光施設区域の整備を推進することにより、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するため、必要な事項を定め、もって観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資することを目的とする

### 2. 特定複合観光施設（IR）区域制度

- 「特定複合観光施設」は、カジノ施設と①国際会議場施設、②展示施設等、③我が国の伝統、文化、芸術等を生かした公演等による観光の魅力増進施設、④送客機能施設、⑤宿泊施設から構成される一群の施設（⑥その他観光客の来訪・滞在の促進に寄与する施設を含む）であって、民間事業者により一体として設置・運営されるものとする
- 国土交通大臣による基本方針の作成、都道府県又は政令市（都道府県等）による民間事業者との区域整備計画の共同作成・認定申請、国土交通大臣による区域整備計画の認定やIR事業者の監督等所要の制度を規定
- 認定申請に当たり、都道府県はその議会の議決及び立地市町村の同意、政令市はその議会の議決を要件化
- 認定申請に関する立地市町村の同意に当たっては、条例により立地市町村の議会の議決事項とすることも可能
- 認定区域整備計画の数の上限は3とする
- IR事業者に対し、カジノ収益の活用に当たって、国土交通大臣による毎年度の評価結果に基づき、IR事業の事業内容の向上、認定都道府県等が実施する施策への協力に充てるよう努めることを義務付け

### 3. カジノ規制

- IR事業者は、カジノ管理委員会の免許（有効期間3年・更新可）を受けたときは、カジノ事業を行うことができる。この場合、免許に係るカジノ行為区画で行う、免許に係る種類及び方法のカジノ行為については、刑法第185条（賭博）及び第186条（常習賭博及び賭博場開張等図利）は適用しない
- その他のカジノ事業関係者（主要株主等、カジノ施設供用事業者、施設土地権利者、カジノ関連機器メーカー等）についても、免許・許可・認可制とする
- カジノ施設を1に限定するほか、カジノ行為区画のうち面積制限の対象部分及び上限値を政令等で規定
- カジノ事業者は、業務方法書、カジノ施設利用約款、依存防止規程（本人・家族申告による利用制限を含む）及び犯罪収益移転防止規程の作成を義務付け、免許申請時にカジノ管理委員会が審査（変更は認可が必要）
- 日本人等の入場回数を連続する7日間で3回、連続する28日間で10回に制限。本人・入場回数を確認手段として、マイナンバーカード及びその公的個人認証を義務付け
- 20歳未満の者、暴力団員等、入場料等未払者、入場回数制限超過者については、カジノ施設への入場等を禁止。カジノ事業者に対しても、これらの者を入場させてはならないことを義務付け
- このほか、カジノ行為の種類及び方法・カジノ関連機器等、特定金融業務（貸付け等）、業務委託・契約、広告・勧誘、カジノ施設等の秩序維持措置、従業者等について所要の規制を行う

### 4. 入場料・納付金等

- 日本人等の入場者に対し、入場料・認定都道府県等入場料として、それぞれ3千円/回（24時間単位）を賦課
- カジノ事業者に対し、国庫納付金（①カジノ行為粗収益（GGR）の15%及び②カジノ管理委員会経費負担額）、認定都道府県等納付金（GGRの15%）の納付を義務付け
- 政府及び認定都道府県等は、納付金の額に相当する金額を、観光の振興に関する施策、地域経済の振興に関する施策その他の法の目的等を達成するための施策並びに社会福祉の増進及び文化芸術の振興に関する施策に必要な経費に充てるものとする

### 5. カジノ管理委員会

- 内閣府の外局としてカジノ管理委員会を設置。委員長及び4名の委員は両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命
- カジノ事業者等に対する監査、報告の徴収及び立入検査、公務所等への照会、調査の委託、監督処分等について規定

### 6. 施行期日等

- 公布の日から起算して3年を超えない範囲内において、順次、政令で定める日から施行
- 最初の区域整備計画の認定日から起算して5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要がある場合に所要の措置。ただし、認定区域整備計画の数については、「7年を経過した場合」とする

### 3、「IR実施法案」の主な問題点

#### (1) 国民の理解・支持が得られていないこと。

明治以降、刑法で禁止されてきた民間賭博を認めることについて、国民の不安は強く、世論調査においても、今回の法案の採決には多く国民が反対であった。政府としても十分な広報活動を行っておらず、またギャンブル依存症対策を含む国民の不安を取り除く対応も怠ってきた中、よりによって西日本豪雨災害の最中に、主務大臣の石井国土交通大臣を委員会に出席させて審議したことは大きな問題であった。

#### (2) 違法性阻却の要件が十分ではないこと。

法務省は当初、賭博罪の違法性を阻却する（つまり合法化する）要素を8項目、つまり①目的の公益性、②運営主体等の性格、③収益の扱い、④射幸性の程度、⑤運営主体の廉潔性、⑥運営主体の公的管理監督、⑦運営主体の財政的健全性、⑧副次的弊害の防止一を提示した。しかし、法案においては、例えば「公益性」の確保（納付金の使途、地域経済への貢献度など）についても明確な方向性は示されず、また、「副次的弊害の防止」としてのギャンブル依存症対策についても、多くがカジノ事業者の自主的取り組みに委ねられており、多くの課題を残している。

#### (3) 世界最高水準のカジノ規制が実は穴だらけであること。

政府は、①当初のIR設置箇所は全国3カ所、②入場制限として、日本人と中長期在留外国人は週3回・月10回に制限し、マイナンバーカードで入場認証一などの措置を提示しているが、1回24時間を2日に分ければ週6回の入場も可能となる。また、場内でカジノ事業者が、一定金額の預託を条件に賭け金を貸し付けることもでき、ギャンブル依存症や自己破産などのリスクを予防するには程遠い内容となっている。

#### (4) 経済効果が不透明であること。

IRは、国際会議場や国際展示場などMICEと呼ばれるビジネス施設に加え、レジャー施設、スポーツ施設などが一体的に運用される統合施設であるが、これをカジノの収益によって運営するというビジネスモデルになっている。その経済効果は、初期の建設投資によるプラス効果は期待されるが、開業後については、実際に海外から多くの富裕層が来日してカジノを利用するかどうかの見通しもなく、また、インフラ整備のための公共投資、治安対策、依存症対策、地域産業からの雇用の移転などのマイナス効果も推測され、一概にシンガポールのような大きな経済効果を上げるとは言えない。たとえ、カジノで大きな収益が出たとしても、事業者には海外のカジノ資本が想定されているため、粗利の30%を納付金として納めた残りの収益は海外に流出することになる。これらを総合的に判断すると、経済効果についても大きな期待はできない。

## 4、参議院内閣委員会の附帯決議の意義

与党側が動議提出による審議打ち切り・強行採決の姿勢をますます強める中で、会期末が迫った7月19日には、国民民主党は、野党の質疑時間の確保をはかるとともに、附帯決議を採択することを決断した。その内容は、今後、取り決められる331項目の政省令・カジノ管理委員会規則に対する考え方や、納付金の使い道の明確化、ギャンブル依存症対策の強化などに関する意見をまとめ、与党側と折衝を行った結果、次のとおり31項目にわたる附帯決議を採択した。

### 特定複合観光施設区域整備法案に対する附帯決議

平成三十年七月十九日

参議院内閣委員会

本法の施行に当たっては、次の諸点について適切に対応するべきである。

一 政府は、特定複合観光施設区域整備に係る基本方針の策定、区域整備計画の認定等の各段階において、カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現を通じた観光及び地域経済の振興並びに財政の改善の観点から十分な検討を行うこと。

二 政府は、特定複合観光施設区域に設置される中核施設の基準に関する政令を定めるに当たっては、各施設が設置運営事業等の公益性を確実に担保するものとなるよう留意すること。また、送客施設については、単なる観光案内所ではなく、全国各地の観光及び地域経済の振興に寄与するものとなるよう、適切な基準を設けること。

三 政府は、特定複合観光施設、とりわけカジノ施設の顧客の多くを日本人が占める可能性があることに鑑み、区域整備計画の認定、認定区域整備計画の実施の状況の評価に当たっては副次的弊害の防止に配慮するとともに、外国から多くの観光客を呼び込むとの観点を重視すること。

四 政府は、本法施行後、最初にされる区域整備計画の認定の日から起算して七年後の認定区域整備計画数の上限の見直しについて、特定複合観光施設区域の整備による経済効果及び周辺地域も含めた治安等への負の影響を検証した上で、慎重に検討すること。

五 区域整備計画を申請する都道府県等は、同計画の作成等において、公聴会等の開催や情報開示を通じ、住民の合意形成に努めること。また、政府は、同計画の審査の際、特定複合観光施設区域の整備に対し、同計画を申請する都道府県等及び立地市町村等における住民の意見を反映させるために必要な措置が講じられていることを確認すること。

六 区域整備計画を申請する都道府県等は、実施方針の策定及び変更、民間事業者の選定、区域整備計画の作成等に関する事項を協議する都道府県等の協議会については、カジノ事業者に関係する者以外の意見を適切に反映すること。

七 国、都道府県等は、海外のカジノ事業者が民間事業者に選定されることを目指した働きかけに対し、収賄等の不正行為を防止し、選定の公正性・透明性を確保すること。

八 政府は、区域整備計画の申請の期間に関する政令を定めるに当たっては、各地方公共団体による申請を公平に受けられる期間とするとともに、同計画を認定したときは、国会に報告すること。

九 政府は、事業計画に関する国土交通省令を定めるに当たっては、設置運営事業等の公益性を確実に担保するとの観点から、設置運営事業者等がカジノ事業の収益をカジノ施設以外の施設の設備投資等に確実に充てるよう必要な措置を講ずること。

十 政府は、設置運営事業等の廃止に関する国土交通省令を定めるに当たっては、当該廃止の是非の適切な判断に資するよう必要な措置を講ずること。

十一 政府は、カジノ事業に参入しようとする民間事業者等に対する背面調査の実施に当たっては、関係行政機関との十分な連携を図りつつ、厳格な調査を実施するとともに、カジノ事業者への免許付与後も継続的にモニタリングを実施することにより、反社会的勢力の排除を徹底し、カジノ事業に係る廉潔性の確保に万全を期すこと。

十二 政府は、カジノ施設利用約款の記載事項及びカジノ事業者が同約款の内容を顧客に提供する方法に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ施設内の秩序保持、不正行為の防止、依存防止対策等の観点を踏まえ、顧客によるカジノ施設の適切な利用の確保に資するものとなるよう留意すること。

十三 政府は、カジノ施設への入場回数制限並びに入場料及び認定都道府県等入場料とカジノ行為に対する依存との関連性について、カジノ事業者等の協力を得て検証し、必要に応じて、適切な対策を講ずること。

十四 政府は、カジノ行為の種類及び方法に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ事業の健全な運営を確保するとの観点から、十分な検討を行うこと。

十五 政府は、カジノ行為の公正性を確保し、又は著しく顧客の射幸心をそそることを防止するために必要なカジノ行為に関する基準に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、ギャンブル等依存症に関する国内外の調査・研究の成果を反映させるよう努めること。

十六 政府は、依存防止規程に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、同規程に基づく依存防止措置が実効性のあるものとなるよう留意すること。また、カジノ事業者への免許付与後においては、依存防止規程の遵守についてカジノ事業者に徹底させるとともに、依存防止措置の実効性の検証を行い、必要な措置を講ずること。

十七 政府は、カジノ行為に係る依存症対策について、ギャンブル等依存症対策基本法に基づき、国内外の動向に留意しつつ、既存のギャンブル等に係る依存症対策に加え、予防から治療・社会復帰に至るまでの必要な対策を講ずること。

十八 政府は、特定金融業務に係る帳簿書類の作成・保存に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、当該業務の事後的な検証に資するものとなるよう留意すること。

十九 政府は、カジノ事業者による特定資金貸付業務がカジノ行為に対する依存を助長することのないよう、慎重な検討を行った上で預託金の額を定めること。また、多重債務等の問題が生じないよう、カジノ事業者に対し顧客の返済能力に関する調査を徹底させるとともに、貸付限度額の把握に努めること。

二十 政府は、特定資金貸付業務における取立て行為において顧客に電話等をしてはならない時間帯に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、過剰な取立て行為を防止する観点を踏まえ、十分な検討を行うこと。

二十一 政府は、マネー・ローンダリング防止のために講じられるチップの他人への譲渡、カジノ行為区画外への持ち出しの禁止等の措置の実効性確保のため、犯罪収益移転防止規程に係る審査等を通じて、カジノ事業者による顧客管理措置を徹底させること。また、カジノ事業者が届

け出た疑わしい取引に関する情報等について、集約、整理及び分析を徹底して行うこと。

二十二 政府は、一定額以上の現金取引の届出対象となる取引及び金額に関する政令や、チップの交付等に対する顧客の支払手段及び特定資金移動業務における金融機関に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、マネー・ローンダリング対策に万全を期すとの観点から、十分な検討を行い、必要な措置を講ずること。

二十三 政府は、カジノ事業及びカジノ施設に関する広告及び勧誘の規制がカジノ行為に対する依存防止及び青少年の健全育成の観点から重要なものであることに鑑み、特定複合観光施設区域外で広告物の表示が禁止されない施設に関する政令を定めるに当たっては、当該施設を可能な限り限定すること。

二十四 政府は、カジノ行為関連景品類の内容、経済的価値及び提供方法に係る基準に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ行為関連景品類の提供がカジノ施設の過度な利用を誘発することのないよう留意すること。

二十五 政府は、カジノ施設及びその周辺における秩序の維持のための措置に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ施設を利用させることが不適切であると認められる者によるカジノ施設の利用の禁止・制限、カジノ施設及びその周辺における監視及び警備の実施に万全を期すこと。

二十六 政府は、カジノ事業の健全な運営に重大な影響を及ぼすカジノ関連機器等の種別、用途及び機能に関するカジノ管理委員会規則を定めるに当たっては、カジノ業務に関する不正行為の防止に万全を期すとともに、不断の見直しを行い、必要な措置を講ずること。

二十七 政府は、カジノ管理委員会の事務体制の整備に当たっては、同委員会の公正性、中立性に疑念を持たれることがないように十分に留意しつつ、カジノ事業の監督を確実に行うことができるよう、必要な人材を確保すること。また、同委員会の職員が必要な能力を備えることができるよう必要な措置を講ずること。

二十八 カジノ管理委員会は、同委員会における審議について、透明性を確保するよう努めること。特に、本法において同委員会に委任された規則の策定については、その検討の経過を明らかにすること。

二十九 政府及び関係地方公共団体は、治安対策その他の弊害防止対策及びカジノ行為を含むギャンブル等依存症対策について、立地地方公共団体のみならず、周辺地方公共団体においても万全の対策を講ずること。このため、納付金や入場料による財源の活用を含め、財政的な措置の在り方について検討し、必要な措置を講ずること。

三十 政府は、本法に基づく政省令等を定めるに当たっては、国会における議論を踏まえて検討を行うとともに、国会及び国民に対し十分な説明を尽くすこと。

三十一 政府は、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律附則第二項に基づき本法の見直しを行うに当たっては、本法に基づく政令、省令及びカジノ管理委員会規則に定める事項について十分な検討を行った上で必要な措置を講ずるとともに、その結果を国会に報告すること。

右決議する

※下線部分は、地方公共団体の取り組みに関わる項目である。

2018年07月23日

## 「付帯決議を付けた責任をこれからも果していく」野党筆頭理事としてIR整備法案と対決した矢田わか子議員に聞く

◆ 矢田わか子 ◆ ニュース ◆ IR法案

ツイート

いいね! 779

G+ 共有

G+

0



——矢田議員は参院内閣委員会の野党筆頭理事として「IR(カジノ)整備法案」の審議について与党との交渉に当たられてきましたが、まずはそのご苦勞を聞かせてください。

矢田 法案は、7月10日に委員会で審議入りしましたが、早くも19日には与党が質疑終局・採決を押し切ろうとしてきました。しかし、10日と言えば豪雨災害が起きはじめた時で、そこから第一の苦渋が始まりました。IR法案で委員会を

開くと与党が言ってきた時には、当然、私たち野党は大反対をしました。土砂災害が発生してまだ間もない時期で、「石井啓一大臣にはIR担当大臣の仕事よりも国土交通大臣として仕事に専念してもらいたい。そのために、IR法案の審議は止めるべきだ」と。その後も、「今日はとにかく止めましょう。仮にIR法案が時間切れで継続審議になったとしても、臨時国会を開いてまた審議を続けなければならないのだから。それで誰も困らないではないか」と、それこそ泣きながら訴えました。

しかしながら、実際には与党は一度も委員会を開くのを見合わせることなく、10日、12日、13日、17日、19日と5回の委員会をすべて委員長の職権で開会しました。

その中で私たちは、石井大臣が委員会室に座るなら、災害のことも質問させてほしいと申し出て、これを与党にのませました。最終的には参院の委員会質疑時間は20時間19分ということで、衆院の19時間10分を上回りました。とはいえ、豪雨災害問題も多く取り上げられたことから、IR整備法案に関する質疑が深まったことにはなりません。そして、19日の委員会では石井国务大臣の間責決議、内閣委員長の解任決議を出した後で、異例でもありましたが野党の要求で75分の質疑が追加されました。その後、会期末が迫る中で、強行採決の可能性を含むカジノ法案の帰趨が注目されるようになりました。私は、今こそ、法案の問題点を国民にアピールする最後の機会だと思いました。

——法案の内容については、どこが問題だと思いますか。

矢田 法案の最大の問題は、刑法で長きにわたって禁止されてきた賭博という犯罪類型に該当するカジノについて、違法性を阻却する、つまり「合法化する」ということですが、それが可能となる要素が十分に伴っているとは言えないことです。例えば、違法性阻却の大きな要素の一つは「公益性の確保」ですが、法案では、カジノ事業者がカジノの粗利益の30%を国庫や都道府県に納付することを定めているものの、その財源が本当に公益・公共のために活用されるかどうかは明確ではありません。





政省令・規則への委任事項リスト

第二の問題は、カジノ事業の運営や規制に関する多くの事柄が、法律ができたあとで内閣総理大臣が国会の同意を得て任命する委員で構成される「カジノ管理委員会」で決めていく仕組みになっていることです。本来は、立法府でしっかりと審議して規制を設けるべきなのですが、この規則を含め、政令・省令に具体的内容を委任している項目は何と331項目にも上っているのです。法律ができてから、あとで行政の意思で決めるものが圧倒的に多い。こんな不備な法律を世の中に出すのはだめだと思いました。

第三に、ギャンブル依存症の問題です。従来のパチンコや公営ギャンブルによる依存症に加え、新たな依存症患者が多数でてくる懸念があります。政府は、日本人客の入場を週3回、月10回に制限するなどの入場制限で依存症を予防すると言っていますが、1回の入場は24時間以内であることから、2日にわたる入場もできます。つまり、1週間で6日の入場が可能となるのです。また、胴元であるカジノ事業者が、お客に賭け金を貸すことも認めており、依存症を増やさない予防対策が十分に講じられているとは、とても言えません。

他にも、多くの疑問点・懸念点がありますが、このような理由で、国民民主党としてはIR法案には強く反対しました。

――法案に反対する一方で付帯決議を付けたということについてはいろいろな反

響があったと思います。

矢田 法案の審議で疑問に思った点や政省令・規則策定における留意点などを盛り込み、31項目の付帯決議を与党にもものませたことは、今後につながる成果だったと思います。

その一例ですが、付帯決議第5項では、区域整備計画を申請する都道府県等に対して、計画の作成段階で公聴会を開いたり、情報開示を通じて、住民の合意を得ることを求めました。また第6項では、この都道府県等が実施方針の策定・変更、事業者選定などを行う協議会には、カジノ事業者以外の意見を適切に反映することを求めました。さらに第29項では、政府や関係地方公共団体が治安対策やギャンブル依存症対策について、立地自治体だけでなく、周辺自治体でも万全の対策を講じることを求め、そのために納付金や入場料による財源の活用などを求めました。これは、ギャンブル依存症はギャンブル施設に近い住民の罹患率が高いという調査結果があるからです。

これらの決議項目があることによって、今後、関係自治体や周辺自治体の議員の皆さんが、これを拠り所として地方議会などで議論をすることができようになります。ともかく、これからはIR設立をめざす地方自治体関係者や住民の皆さんが取り組んでいただく課題は沢山あると思います。

今回の付帯決議につきましては、「ギャンブル依存症問題を考える会」という患者と家族の支援を行っている団体代表の田中紀子さんから「付帯決議は苦心のあとが感じられ、すごく良い文章でした。付帯決議は何の役にもたたないと言う人がいますが、法案の一部として採択されたことはすごいことです。本当にありがとうございます。」と評価するメッセージをいただきました。その後、依存症患者の家族の皆さまからも同様のメッセージが多数寄せられました。

実は、19日の内閣委員会で怒号の中で付帯決議案を読み上げましたが、採択後には、野党だけでなく与党の議員の皆様からも、「お疲れさま」「頑張ってくれてありがとう」と、こそっと声をかけていただきました。それぞれの党内の事情で大っぴらには言えないのかもしれませんが、こうしたことで私も救われた気がします。

これからIR整備法に基づいてカジノ併設のIR事業に関する具体的な制度設計の検討が始まりますが、私も付帯決議の内容が考慮・実現されるよう、責任を果たしていきたいと思っています。そして、自治体議員の皆さんとも連携していく必要があると思っています。

私はもともと家電メーカーに勤めていましたので、製品を世の中に出すときには必ず製造物責任が伴うことを意識してきました。立法府もそこは同じであり、立法責任が伴うことだと思います。これからも頑張っまいります。

ツイート

いいね! 779

G+ 共有

G+

0

## 関連議員

---

矢田わか子

やたわかこ

参議院 比例代表 1期

