

Arguing equal regulation : The case of casino legislation discussion

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2018-03-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 尾田, 基 メールアドレス: 所属:
URL	https://tohoku-gakuin.repo.nii.ac.jp/records/24046

同等な規制の主張：カジノ合法化の議論を事例に

尾 田 基

1. 問題意識

本論の目的は、カジノを含む統合型リゾートの合法化に至るまでの論点の変容を確認することで、ある産業への規制設計が他産業の規制へ波及する可能性とその論じられ方について検討することである。

立法や政策が事業に与える影響を経営学的視点から検討するに際しては、一般的な経営戦略論で検討される「業界の範囲」と、法律の影響範囲や行政上の「所管の範囲」が異なることがあることを念頭に置く必要がある。業界や製品カテゴリの範囲は、最終消費者から同じ種類の製品であると認知されていることによって定義されたり、同種の原材料や同種の流通チャネルを使用するなど取引先の同一性によって定義されることが多い（Porter, 1980 ; Porter, 1985）。対して、法制度においてはひとつの法律がこのような業界の範囲を超えて、複数の業界を対象として立法されることがある。業界を越えた法律の影響を考慮することは、通常の市場環境を中心とした競争戦略の考え方と、法制度などの制度環境戦略の考え方の差異を特徴付ける問題であり、法制度環境戦略が経営戦略論の中でも独特の一領域として検討すべき課題であることを示す好例であるといえよう。

例えば、著作権法は出版、音楽、映像、放送などの多様な業界に影響を及ぼす法律である。また、その著作権法によって規定されている著作権および各種著作隣接権は、業界や職種ごとに細かく影響の強さが異なっている。法制度の中では相互に比較が行われながら、ある業界に適用されているルールが類似の別の業界にも適用されるなど、政策のアイデア（例えば、規制緩和）が普及することがある。具体例を挙げるならば、2004年の著作権法の改正では、書籍の貸与権が明文化されたことにより、コミックのレンタルビジネスにTSUTAYA等のCD・DVDレンタル店が参入することとなった。貸与権がCDやDVDにおいて認められてきたことが参照点となり、書籍においても貸与権を明確化するように漫画家らが行政に働きかけることで、このような権利関係とビジネスが成立したのである。

本論で検討するのは、カジノ産業の合法化過程における他産業との比較参照の議論である。2016年末に特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（通称IR推進法）が成立したことにより、日本国でもカジノの設置が認められる見通しとなった。2017年現在は規制の詳細設計を定めるIR実施法（通称）の法案作成が進められている最中である。この合法化プロセスに至る議論では、カジノの合法化の是非だけでなく、賭博に関連する各種公営ギャンブル（公営競技）やパチンコ・パチスロといった娯楽産業の規制のあり方についても議論が波及した。また、これら既存の各種産業との公平性や類似性を主張することこそがカジノ合法化を推進するためのレト

リックでもあった¹⁾。逆に、反対派は既存事業との差異を対抗のレトリックとして強調した。既存業界にとってはカジノが合法化された場合には波及して自業界の規制状況が変わりうる議論でもあった。このような状況は、規制設計の影響が業界を越える場合の議論を理解するための適切な対象であると考えられる。

本論は本節を含めて全6節から構成されている。第2節では、本問題を考える手がかりを政策科学とレトリック論の既存研究に求め、それぞれの知見を整理する。第3節ではカジノ合法化の事例を検討するための基礎知識としてカジノが違法とされる刑法上の賭博罪について概説し、公営ギャンブルやパチンコなどの既存業界がどのような経緯で実現しているのかについて述べる。第4節では、カジノ合法化の過程を時系列に沿って紹介し、どのような比較や議論がなされたのかを検討する。第5節では、特に比較の焦点となった論点について、それぞれどのような可能性があり得たのかを検討する。第6節では、本論の結論と限界について述べる。

2. 既存研究

経営戦略の問題としてこのような法制度による業界間の越境の問題を考えるためには、既存の他分野の知見を活用することが有益であろう。本論では、主に公共政策学におけるフレームワークと、レトリック論による説得術の整理に依拠して分析を進めていく。

公共政策学では、ある政策がなぜある政策が実現したり、立法に至ったのかという問いを検討するために政策形成過程や立法過程の分析ツールが発展している。単純なモデルとしては、合理的な意思決定を行う各利益団体の意向が反映され、その交渉や妥協を通じて政策が実現すると考えられている。

ところが、長期的な政策形成プロセスではアクターの入れ替わりが起こったり、アクターの問題関心自体が変容してしまうことがある。このように、より分散的で悪構造の問題として政策形成過程をとらえたフレームワークとしては多元的流路モデル (multiple stream framework) がある。多元的流路モデルでは、検討対象となる状況を①問題の流れと②政策の流れ、③政治の流れの3つに分類整理する。特にキングドンの政策の窓モデルでは、これらの3つの流れを別々に独立して動くものと仮定した上で、これらの流れを合流する際に政策が実現され、合流するように働きかける政策企業家 (policy entrepreneur) の存在が重要であると仮定している。

他方で、サバティアらは長期にわたる学習の末に大きな政策変容が生じる様を理解するために、唱道連携モデル (advocacy coalition framework) を提唱している。唱道連携モデルでは政策の実現に向けて働きかける政策サブシステムを分析の基本単位として、政策サブシステム同士が互いに影響を与え学習を促進させながら、政策アイデアが浸透していくプロセスとして政策形成

1) ただし、カジノ合法化を決めるIR推進法と、合法化が確定した後にカジノの規制の詳細をさだめるIR実施法が別の法律として分かれ、2段階のプロセスとなったことで、カジノ推進派が合法化を目指した際のレトリックと、合法化が決まった後に展開したレトリックには変容が生じている。本稿では主にカジノ解禁の運動のはじまりからカジノ推進法の成立に至る2016年末までの論点を整理し、どのように他の賭博関連業界が言及されてきたのかを確認する。規制の詳細の帰結については稿を改めて論ずることとした。

過程を検討している（Weible and Sabatier, 2017）。

本論もこれらの先行研究を援用し、問題状況を問題の流れと政策の流れ、政治の流れの3つに分類することで整理を行う。ただし、本論の関心は政策科学の標準的な問題設定にあるような「2016年にIR推進法が成立したのは何故か」や「発案から立法に至るまでに15年以上の長期間を必要としたのは何故か」という問いにあるわけではない。本論の関心は、企業が経営戦略を考案する際に、とりわけ政策を中心とする制度環境戦略を立案する際に、他業界との比較を用いた議論が政策形成過程においてどのように機能するのかを検討することにある。IR推進法が成立するまでのプロセスで行われた議論の中で業界間比較がどのように行われ、それがIRの推進・反対において有効に機能したかどうかを検討することにある。そのため、政策形成プロセスの全体を網羅的に検討するのではなく、特に業界間比較の議論がどのように登場したかに着目して分析を進めていく。

業界間比較の議論としての有効性を理解するためには、レトリック論の研究群が参考となる。とりわけ、本論で論じようとしている説得の技法は、レトリック論ではカウム・ペレルマンが形式的正義の原則と称している手法である。ペレルマンの形式的正義の原則とは「同じ本質的範疇に属するものに同じ待遇を与えることが正義である」とであるとされている（ペレルマン（三輪訳）1980, p.10）²⁾。制度設計の局面では事業者が類似の特徴を持つ業態には等しい規制を求めることがある。このような主張は特に日本ではイコール・フットイング（equal footing）と呼ばれることもある。イコール・フットイングという用語は、介護や保育などを担う社会福祉法人と株式会社の間での競争環境（規制や補助金）の公平化を検討する文脈で使われることが多い。この論法がどの程度説得力を持つかどうかは、議論の対象であるAとBがどの程度「同じ本質的範疇」に属するかによって決まってくる。後述するようにカジノ推進派の初期のレトリックは、パチンコが認められてカジノが認められないのは不公平ではないかというものであり、同じ射幸性産業であるパチンコ業界との本質的同質性を主張するものであった。

カジノに反対する立場の論法は大きく2つに分けることができる。1つは、カジノに限らず賭博全般に関する反対論を展開する方法である。第2の戦術は、カジノ特有の反対理由を主張することである。推進派が「同じ本質的範疇に属するものに同じ待遇」を求めるのに対して、対抗する側のレトリックはカジノとそれ以外のギャンブルの差異を強調し、本質的に同じ範疇ではないことを主張することによって、異なる規制を正当化するのである。これらの論法が効果的であったかどうかは第5節で検討することにしたい。

2) レトリック論を議論の方法として教育用に整理した香西（1996；2016）は、ペレルマンの正義の原則を、より簡単に「類似性のレトリック」として整理している。学説史上の整理については香西（2016），pp.118-119の注2を参照されたい。

3. 賭博罪の構成と、現行の関連産業の法的根拠

3.1. 刑法における賭博罪

日本国においては、刑法第185条と第186条にて賭博をすること、及び賭博場を開帳することが刑事罰の対象となることが定められている。最高裁の判例によれば、賭博罪を定めることによって社会がどのように良くなるのか（保護法益）については、以下のように述べられている。「賭博は、国民に怠惰浪費の弊風を生じさせ、勤労の美風を害するばかりでなく、甚だしきは暴行その他の副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与えるおそれすらあることが、それを処罰する理由である³⁾。」賭博が禁止されるのは、公序良俗に反する風俗罪としての側面（被害者なき犯罪）と、負の外部性を連鎖的に引き起こす可能性があるという側面（被害者のいる犯罪）との両方が理由となっていることがわかる。

3.2. 公営ギャンブルはどのような理由で実現されているのか

従って、日本国では、賭博に類する事業を営むには個別の特別法によって違法性を阻却するだけの理由があることを示すことが求められている。各種公営ギャンブル（競馬・競艇・競輪・オートレース）の所管は次の通りである。競馬は農林水産省の所管により、競馬法及び関連省令で競馬場の設置場所や勝馬投票券（いわゆる馬券）、その払戻金等について定められている。競輪とオートレースは経済産業省の所管により、それぞれ自転車競技法と小型自動車競走法、及び関連省令によって諸条件が定められている。競艇は国土交通省の所管であり、モーターボート競走法と関連省令により諸条件が定められている。これらの公営ギャンブルが認められているのは収益により国や地方自治体の財政に貢献できることが主な理由であり、その他各競技によって意義が特別法に記載されている。例えば、競馬法の場合は第一条に「馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与すること」が趣旨説明として明記されている。

赤字の競技場は本来の趣旨からすると違法と解される可能性があるものの、精算のためには一時的に大きな費用を必要とすること、地域の雇用をさらに失う意思決定を地方自治体が行いづらいことなどから、事業が継続されることもある。2015年度の市場規模は中央競馬2兆5834億円、地方競馬4310億円、競艇1兆423億円、競輪6308億円、オートレース678億円となっている⁴⁾。市場規模は1990年代にピークを迎えてから、長期的に減少傾向にあったが、2011年頃より横ばいとなっている。

3.3. パチンコ業界の三店方式がなぜ成立しているのか

公営ギャンブルの他、賭博に類する産業としてはパチンコ・パチスロ業界が想起されよう。パチンコ業界は警察庁の所管の元風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（風営法、風適法などと略される）の第二条四号に「設備を設けて客に射幸心をそそるおそれのある遊技をさ

3) 最高裁判昭25・11・22刑集4・11・2380。

4) 経済産業省製造産業局車両室（2016）、p.18。

せる営業」として規定されている。風適法上のパチンコ業界は射幸心をそそることが問題とされ、管理監督される対象となっている。

風適法は、出玉を現金や有価証券と交換することを禁じている。ところが、パチンコ業界では三店方式と呼ばれる方法で換金を事実上実現している。三店方式とは、客がパチンコの出玉をパチンコホールにおいて特殊景品と呼ばれる景品に交換し、パチンコホールに隣接する景品交換所（古物商）で客がその特殊景品を売却することによって間接的に出玉を現金化する方式である。景品問屋が景品を景品交換所から買い取り、再度パチンコホールに卸すことから、パチンコホール・景品交換所・景品問屋の三者による三店方式と呼ばれる。消費者のほとんどが出玉の換金をすると言われている。

このような三店方式は、戦後にパチンコがブームとなった際に暴力団等が景品の換金を手がけるようになり、利権の抗争を起こしたことが発端となっている。暴力団等の影響を排除し業界を健全化するために、パチンコ業界では障害者団体等を第三者機関として一手に換金業務を担わせることにより三店方式が定着していった⁵⁾。障害者の雇用促進と暴力団の排除を正当性の根拠として、脱法的行為ではあるものの、現状よりも望ましい状態を希求した結果として現在のよう三店方式は考案され、警察も黙認する状態となっている。結果的に消費者の換金ニーズも正当化されることとなった。

カジノ合法化の政策形成過程・政治過程においては、これら既存の公営ギャンブルやパチンコとの比較が行われながら議論が進められていった。カジノ推進派も、カジノ反対派もこれらの既存業界を引き合いにだしながらそれぞれの論を展開していったのである。以下では時系列に従ってどのような議論が展開されたのかを確認していくことにしよう。

4. カジノ合法化に至るまでの経緯

カジノの合法化をめぐる運動は1998年頃から2016年末までの長期間にわたっている。本論ではこの運動を4つの時期に分けてその概要を検討する。表1は時系列に従って問題の流れと政策の流れ、政治の流れの変化を年表形式でまとめたものになる。第1の時期は1999年から2003年までであり、地方自治体から財政健全化の手段としてカジノが検討され、実現に至る上での課題が明確化された時期である。第2の時期は2004年から2006年であり、カジノの合法化と同時にパチンコ業界の法的問題を解決するかどうかを検討されている。第3の時期は2007年から2012年で、この間日本国は2度の政権交代を経験している。カジノ問題については超党派議連が成立するという成果はあったものの、法案は提出されることがないまま民主党政権から自公政権に再度政権交代となった。第4の時期は2013年以降であり、数度の法案提出により実質的な議論が深まり、2016年にはIR推進法が成立・施行された。

5) 鍛冶 (2007), pp.29-30。

表1 カジノ合法化に至るまでの3つの流れ

	問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
1999	地方自治体の財政健全化		
2000			
2001		現行法での実現模索	自民党公営カジノを考える会
2002			
2003		各省庁にヒアリング	地方自治体カジノ研究会
2004		「ゲーミング(カジノ)法・基本構想(案)」	
2005			衆議院選挙(郵政解散)
2006		「わが国におけるカジノ・エンターテインメント導入に向けての基本方針(案)」	
2007			参院選の結果, ねじれ国会に
2008			
2009			民主党政権
2010		超党派議連「国際観光産業振興議員連盟」 会長私案の公表	
2011			
2012			自民党・公明党連立政権
2013	観光立国の実現 東京オリンピック決定	12月IR推進法提出	
2014	ギャンブル依存症などへの懸念	衆議院解散のため廃案	11月衆議院選挙
2015		自民・維新・次世代の3党によりIR推進法案再提出	
2016	12月の臨時国会でIR推進法の成立・施行		

(出所) 木曾・渡邊 (2013), pp.31-32, カジノIRジャパン「【政治年表】カジノ・IR推進法案1999年～2014年の流れ」
http://casino-ir-japan.com/?page_id=1648, を参考に筆者作成。

4.1. パチンコとの比較から始まったカジノ合法化運動

石原慎太郎都知事によるお台場カジノ構想は、当時の東京都の財政が悪化している状況を打開するための方策の1つとして考案された⁶⁾。当選当初、カジノは財政再建のための数あるアイデアのうちの1つにすぎなかったものの、2002年には都庁に関係者を招いてのカジノイベントを開催するなど具体化に向けての動きが見られた。

また、シーガイアの不振に苦しむ宮崎県など、他の自治体でも石原都知事の構想に賛同する自治体が現れた。2002年8月と2003年1月に行われた構造改革特区の提案募集の際には、カジノに関する提案は対象外とされていたにもかかわらず、静岡県熱海市や三重県鳥羽市などがカジノに関連する提案を行い、却下された⁷⁾。

また、石原都知事は条例の範囲内で可能なカジノとして、現金を伴わずに地域の商品などを景品とすることで、擬似的なカジノの設置・体験実験を検討していた⁸⁾。報道によれば「ラスベガスのようにレストランも内部にあるような大規模パチンコ店のイメージ」を想定していたとされ、カジノの構想当初からパチンコ店が比較対象として想定されていたことがわかる⁹⁾。

しかし、現金を使わない場合でも刑法上の賭博罪に該当するとの判断に至り、この設置実験は2003年6月には断念された¹⁰⁾。構造改革特区や条例等を用いた現行法制度下でのカジノは難しく、実現のためには法整備が必要であるとの考えがこれらの取り組みにより広く共有されるようになる。

東京都に静岡県、大阪府、和歌山県、宮崎県を加えた5都府県は2003年2月に「地方自治体カジノ研究会」を発足。第4回研究会からは神奈川県も正規メンバーに加わり、他に14の道府県もオブザーバーとして参加するなど、地方自治体が広く参加する研究会となった¹¹⁾。2004年3月にまとめられた報告書では、「カジノ合法化を契機として、パチンコや他の公営競技等とも連携した一体的対策を講じていくことが必要である」として、他の賭博関連業とのイコール・フットィングを念頭に置いた文言が確認される¹²⁾。カジノの実験ができなかった東京都にとっては、「何故パチンコが許されてカジノが許されないのか」という疑問が基本的な問題関心となっており、カジノ合法化の運動は、パチンコ業界の合法性を問うことで自らの正当性を高めようとする議論を展開することになる。

立法府におけるカジノ実現に向けた取り組みも、地方自治体の動きと時を同じくしてはじまっている。2001年12月に自民党議員36名により「公営カジノを考える会」が発足、その後2002年6月に「カジノと国際観光産業を考える会」と名称を変更して会員数は48名となった¹³⁾。再度の名

6) 『日経ビジネス』(2000年2月21日), p. 4。

7) 岩城(2006), p.11。

8) 『日本経済新聞』(2003年2月8日)。

9) 『日本経済新聞』(2003年4月15日)。

10) 『日本経済新聞』(2003年6月14日)。

11) 『JAPIC』(2003年12月), p. 9。

12) 『遊技通信』(2004年8月), pp.46-47。

13) 『遊技通信』(2002年12月), p.38。

称変更により「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」が発足、自民党議員91名が参加する大型議連となり、自民党はカジノ推進のための法整備を検討していく。

2003年3月には内閣官房を通して各省庁に現行の法制度や立法化についての論点整理のための質問状が送付された¹⁴⁾。各省庁には、「カジノを公営、公設民営、完全民営で開設する場合には、それぞれの場合における論点・問題点、必要となる法律上の措置は何か」「特別法の法目的として何がふさわしいか」などの質問が送付された。警察庁に対しては、「風営法上の許可を受ければ営業をでき、かつ景品交換所を通じて現金への換金が事実上行われているパチンコは刑法第185条の賭博に該当しないのか。該当しないのであれば、その理由は何か。」という質問が寄せられている。2003年6月に得られた警察庁の回答では、「現在行われている換金行為のうち、営業者と関係のない第三者が客から景品を買い取ることは、直ちに違法となるものではない」という回答が得られている¹⁵⁾。

カジノ議連の基本的な戦略は特別立法に向けての諸条件を明らかにすることによって、議員立法の法案作成を推進するというものであったが、その中でもやはりパチンコ業界との比較検討が一つの論点としてあげられていることがわかる。

4.2. カジノ・パチンコ同時決着の構想とその後退

2004年6月15日に自民党の「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」は「ゲーミング（カジノ）法・基本構想（案）」を公表した。この頃、カジノの合法化と共にパチンコ業界についてもパチンコ業法を立法化し、法的なグレーゾーンの問題を解消しようとする動きも見られた。自民党のカジノ議連が民主党のパチンコ業界議連である娯楽産業健全育成研究会との間での協力関係を模索し、カジノの合法化を認める代わりにパチンコ業界のグレーゾーンも解消する取引を持ちかけたのである。2005年には民主党娯楽研が業界団体との検討の末「遊技場営業の規制及び業務の適正化等に関する法律大綱」という案を提示している。ただし、この案に対してはパチンコ業界内でも業法化を目指す立場と、現状維持を支持する立場に分かれ、業界内のコンセンサスが得られたわけではないことから、その後の活動は停滞傾向にあった¹⁶⁾。

2006年にはカジノ合法化の議論の場が議員連盟から自民党政務調査会観光特別委員会カジノ・エンターテインメント検討小委員会に移り、2006年8月に「わが国におけるカジノ・エンターテインメント導入に向けての基本方針（案）」が提案されている。2004年頃に検討されていたカジノ・パチンコを同時に決着する構想は後退し、カジノ単独での合法化が企図されることとなった¹⁷⁾。

14) 『遊技通信』（2003年8月）、pp.43-44。

15) 『P-WORLD パチンコ業界ニュース』（2003年6月27日）、小見山幸治（2015）。

16) 『遊技通信』（2006年6月）、p.22。

17) 『遊技通信』（2007年3月）、p.23。

4.3. 2度の政権交代と選挙による廃案，カジノから統合型リゾートへ

議員立法の難点は、政府提案の法案よりも政局の動きに左右されやすい点にある。議連のメンバーも選挙によって議員の立場を失ったり、あるいは入党・離党による入れ替えがあるし、日本国はその後2009年から2012年にかけて二度の政権交代を経験することとなった。カジノ法案は各種ヒアリングを終え、大枠としては2006年の時点で概ね内容の検討を終えていたものの、実際の法案成立に至るまでは更に10年を要することとなる。

2007年の参議院選挙で与党が過半数割れとなり、2009年8月には政権交代により民主党政権が成立した。自民党の敗退によりカジノの立法は遅れたものの、立法化に向けた動きは否定的な要素ではなかった。2008年に民主党内にもカジノ合法化に関するプロジェクトチームが発足していたこともあり、2010年には民主党・自民党・公明党らの議員による国際観光産業振興議員連盟（通称IR議連、会長は民主党の古賀一成議員）が発足した。IR議連は社民党と共産党を除く各党議員から構成される超党派議連となった。同年8月には会長私案として「国際競争力のある滞在型観光と地域経済の復興を実現するための特定複合観光施設区域整備法（案）」を発表した。

翌2011年にはIR議連によって特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（IR推進法案）が公表されたが、国会に提出されることはなかった。同法案では、カジノから統合型リゾートへと名称が変更され、カジノ単独の設置ではなくホテルなどを備えた複合的観光施設の設置が義務付けられるようになったこと、IRの設置推進を定めるIR推進法と、事業者の選定方法や規制の詳細を定めるIR実施法の2段階に分けて立法措置をとることが提起された¹⁸⁾。

2012年12月、再度の政権交代により自民党・公明党政権が成立すると、IR議連は2013年4月に再度総会を開催し、同年の臨時国会での法案提出を目指すことで一致した。

2013年6月に安倍政権が「観光立国実現に向けたアクションプログラム」を閣議決定され、2013年9月には2020年東京オリンピック開催が決定したことで、2020年までにカジノを開設しようとする機運が高まった。2014年5月には安倍首相もシンガポールの統合型リゾートを視察し、カジノ推進に前向きに取り組む旨コメントしている。

法案が実際に提出され、2013年12月に議員立法としてIR推進法案を衆議院に提出、2014年の通常国会では6月に審議入りしたものの時間切れとなり継続審議、臨時国会では11月に衆議院が解散したため、審議入りすることができないまま廃案となった。

本格的に立法化される機運が高まったことで、反対派の活動も活発化した。2014年には各地方の弁護士会から反対の声明が発表された¹⁹⁾。2014年5月9日に日本弁護士連合会から発表された意見書ではIR推進法案の問題点が7つ指摘されており、①カジノによる経済効果への疑問、②暴力団対策上の問題、③マネー・ロンダリング対策上の問題、④ギャンブル依存症の拡大、⑤多

18) IR推進法は、政府にIR実施法を制定することを定めた法律となっている。そのため、IR実施法は政府提案となる。

19) カジノを推進している地域の弁護士会が主で、少なくとも秋田弁護士会、大阪弁護士会、仙台弁護士会、兵庫県弁護士会、埼玉弁護士会、愛媛弁護士会、札幌弁護士会から声明や意見書が発表されている（『消費者法ニュース』2014年10月、pp.18-21。）

重債務問題再燃の危険性、⑥青少年の健全育成への悪影響、⑦民間企業が設置、運営することの問題、以上の7点を理由にIR推進法案への反対を表明している²⁰⁾。

2013年から何度となく提出されていたIR推進法案であったが、連立与党である公明党が慎重な姿勢を示していたことで法案の優先順位は高くない状況にあった。また、国会の場が各種スキャンダル対応などの都合により流動的であったため、IR推進法案は継続審議を繰り返していた。2015年4月に自民・維新・次世代の3党によりIR推進法案を衆議院に再提出、以降数度の継続審議を経て、審議入りしたのは2016年の臨時国会であった。同臨時国会では審議の時間的余裕ができたことを理由に公明党がIR推進法の審議入りに同意したことで情勢に変化が生じた²¹⁾。11月30日に衆議院内閣委員会で審議入りし、12月6日に衆議院本会議で可決、その後参議院でギャンブル依存症対策などを講じる旨付帯決議が加筆修正されたものの、2週間程度のスピード審議で可決成立に至った。2016年12月15日、衆議院本会議にて可決され修正の加わったIR推進法が再度成立し、2016年12月24日IR推進法は施行された。

2013年頃は2020年東京オリンピックに間に合わせるための立法化が進められていたが、実際の施行が2016年となったことから、オリンピックには間に合わなくなった。2017年現在はオリンピック後の観光立国の中心的役割を担う政策として理解されている。

5. カジノから他業界に越境する可能性がある主な論点

以下では主に2014年以降の議論の中で論じられた個々の論点について、それぞれの立場でどのように検討されてきたのかを概観していくことにしよう。

5.1. 公設民営から民設民営へ

カジノの構想が出始めた当初は公設民営型のカジノを要望する声もあり、2004年に自民党の「国際観光産業としてのカジノを考える議員連盟」が公表した『ゲーミング（カジノ）法・基本構想（案）』では地方自治体等がカジノの施行者となることが想定されていた²²⁾。

自民党が2006年に提示した「わが国におけるカジノ・エンターテインメント導入に向けての基本方針（案）」ではすでに民設民営を想定した法案となっており、2016年に実現したIR推進法でもカジノ施設の設置を含めて民間事業者が行うことが想定されている。これまで競馬場などの運営を民間事業者に委託することはあっても、土地の確保や建物の建設等を民間の投資で賄うことはなされてこなかった。IR推進法では、設置区域の指定を政府が行うものの、カジノ施設関係者は、「カジノ施設の設置及び運営をしようとする者」という表現がなされており、設置も含めて民間の投資を引きだそうとする設計になっている。カジノ推進派にとってカジノは、観光振興と共に、財政健全化に役立てることが元々の目的であったことから、その設置に際してはなるべ

20) 『消費者法ニュース』（2014年10月），pp.15-17。

21) 『日本経済新聞』（2016年11月2日），p. 4。

22) 『P-WORLD パチンコ業界ニュース』（2004年6月21日）

く財政支出を抑えて、税収を増やそうとする企図があると考えられる。このような設計は、過去の公営ギャンブルですら認められてこなかった点であり、反対派にとってはこの差異は大きな差異として論じられる点となっている。公設でないカジノの場合、どの程度違法性を阻却するための手段が講じられるか具体的でないという批判があがっている。

パチンコ業界にとっては、両極端な可能性が考えられる。民設民営の賭博事業が広く認められるのであれば、今後のグレーゾーンの解消が期待される。逆に、カジノのみが認められてパチンコ業界に対する規制が強まる可能性もあるし、現行の規制のままに終わり別の業界として維持される可能性もある。立法化の過程でどのような比較のためになされる議論と、実際の規制設計が一致するか全くかけはなれたものとなるかについては、今後の動向を見守る必要がある。

5.2. 負の外部性に対応するための厳格な身分確認

カジノを解禁することにあたって生じる諸問題への解決策として、顔写真付きの身分証明書を用了身分確認と入場回数等の制限を行うことが検討されている。カジノでは厳格な個人情報の確認が導入される予定である。例えば、青少年への悪影響を防ぐために未成年の入場を規制するとか、ギャンブル依存症の患者の入場を規制する、マネー・ロンダリングなど反社会的組織の資金源となることを防ぐために該当する関係者の入場を規制するなどの目的がある。個々の設計の詳細や有効性について本論では立ち入らないが、公平性の観点から言えば、公営ギャンブルやパチンコ業界でも入場時の個人情報確認を厳格化すべきであるという議論があってもよいと考えられる。仮に同等の厳格な規制が導入された場合には、売上の低下や消費者層の縮小などの影響が考えられる。

5.3. ギャンブル依存症の拡大と「日常の賭博」論

反対派としての重要な論点は、ギャンブル依存症とそれに伴う多重債務者の発生の問題である。反対派の団体にはギャンブル依存症の患者や元患者、臨床に携わる医師、多重債務問題を取扱う弁護士など多様なアクターが含まれている。ギャンブル依存症の問題もまた賭博関連産業全体に関する論点であるといえよう。ところが、推進派のギャンブル依存症への反論は興味深い点が含まれている。ギャンブル依存症の問題を、未だ実現されていないカジノの負の外部性として議論されるのはおかしいのではないかという議論を推進派は展開している。カジノ推進論者の観点からは、既存のギャンブル依存症患者は主に公営ギャンブルやパチンコによって生み出されてきたのであって、それら既存業界の責任を問わずにカジノ業界に責任があるかのような議論するのは議論をする相手を間違えていると主張しているのである。カジノ自体がもたらす負の外部性自体に何も変化はないものの、議論の対象をカジノに限定することによって、賭博関連産業全体に関するトピックを防ごうとする戦術であると言えるだろう。

また、推進派がパチンコ業界との差異をあえて強調し、ギャンブル依存症の問題はパチンコほど酷くはないという対抗のレトリックも持ち出している。ギャンブル依存症は日常的に繰り返し

射幸性の高い遊技に触れることで発症するものであるので、年に数回遊びに行く非日常的な娯楽であるカジノよりも、日常的に、近場で遊ぶことのできるパチンコの方が悪質であると非難することで、反駁をしているのである。

6. 結論と残された課題

本論の議論がどの程度妥当であったかを確認するためには、カジノの詳細設計が確定し、その結果が他業界に波及するに至るまでまだ数年を待たねばならない。しかし2017年10月現在の段階で確認できることに限定しても、ペレルマンの「正義の原則」、すなわちカジノと他のギャンブルの同質的範疇を主張する議論は、様々な方便として使われていることが確認できた。初期の推進派はパチンコ業界との同質性を主張することで有利に議論を展開したものの、推進の妨げになった段階ではパチンコ業界との同時決着を放棄した。また、あくまでこれらの議論は方便であるため、推進派が差異のレトリックを展開することもあることが確認できた。ギャンブル依存症の議論では、カジノの方が他のギャンブルよりも負の外部性が小さいことを主張した。IR推進法が成立した今、カジノ推進派には厳格な規制を形成することで、他のギャンブルよりも健全な遊技であるように差異を強調するインセンティブすらある。それぞれの立場の求める利益が達成されるならば、政策形成プロセスで主張された同質な規制が達成されなくてもよいことが今後の規制設計の議論の中で明らかになっていくであろう。

なお、波及が及ぶパチンコ業界の立場としてとるべき対応がどのようなものであるのかについては、本論では十分に論じられていない。そもそもパチンコ機器メーカーとパチンコホールの立場の違いや、カジノ業界への参入状況など各社の戦略的ポジショニングが異なるため、より詳細な業界構造分析が必要となる。この点については稿を改めて論じることとしたい。

参考文献

- Perelman, Ch. (1977) *L'empire Rhéorique*, Librairie Philosophique (三輪正訳, 1980『説得の論理学』理想社)。
- Porter, M. (1980), *Competitive Strategy*, New York: Free Press (土岐坤・服部照・中辻万治訳 (1995)『競争の戦略』ダイヤモンド社)。
- Porter, M. (1985) *Competitive advantage*, New York: Free Press (土岐坤・中辻萬治・小野寺武夫訳『競争優位の戦略』ダイヤモンド社)。
- Wieble, C. M. and P. A. Sabatier (2017) *Theories of the Policy Process*, fourth edition, Westview Press.
- 岩城成幸 (2006) 「カジノ導入をめぐる最近の動きと論議」『レファレンス』2006年11月号, pp. 8-33。
- カジノIRジャパン「【政治年表】カジノ・I R 推進法案 1999年～2014年の流れ」http://casino-ir-japan.com/?page_id=1648
- 鍛冶博之 (2007) 「パチンコホール業界の現代的課題と対策 (1)」『社会科学』78号, pp.23-47。
- 木曾崇・渡邊雅之 (2013) 「カジノ導入に当たっての論点整理 (上)」『NBL』1014号, pp.31-60。
- 経済産業省製造産業局車両室 (2016) 「競輪・オートレースを巡る最近の状況について」, <http://www.meti>

go.jp/committee/sankoushin/seizou/sharyoukyougi/pdf/003_01_00.pdf

香西秀信（2016）『議論入門』ちくま学芸文庫（1990、『議論の技を学ぶ論法集』明治図書出版の改題）。

小見山幸治（2015）「パチンコ営業に対する規制の在り方の一部不明確な点に関する質問主意書」第189回国会（常会）質問第一五二号。

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/syuh/s189152.htm>

『JAPIC』（2003年12月）「地方自治体カジノ研究会の取り組み」, 97号, p.9。

『消費者法ニュース』（2014年10月）「特集2 カジノ」第101号, pp.10-23。

『日経ビジネス』（2000年2月21日）「アツと言わせる石原流, 財源確保へ究極の一手」, pp.4-6。

『日本経済新聞』（2003年2月8日）「「体験版カジノ、お台場に開設」、石原都知事が提案。」地方経済面, 東京, p.15。

『日本経済新聞』（2003年4月15日）「石原都知事に聞く——新銀行、来月に初期構想、新大学学長、人選大詰め」朝刊, p.39。

『日本経済新聞』（2003年6月14日）「お台場カジノ実験断念、石原知事「研究したが…」——法の壁、換金できず。」朝刊, p.35。

『日本経済新聞』（2016年11月2日）「カジノ法案審議入りへ、自民、今国会で、公明も容認。」朝刊, p.4。

『P-WORLD パチンコ業界ニュース』（2003年6月27日）「カジノ議連の質問状に警察庁などが回答」
<http://www.p-world.co.jp/news2/article.cgi?No=609>

『P-WORLD パチンコ業界ニュース』（2004年6月21日）「カジノ議連、カジノ法の基本構想案を発表」
<http://www.p-world.co.jp/news2/article.cgi?No=1035>

『遊技通信』（2002年12月）「カジノ構想の実現 秒読み段階に突入か」 pp.38-42。

『遊技通信』（2003年8月）「加速するカジノ構想とピントを絞れない業界の対応」 pp.42-44。

『遊技通信』（2004年8月）「カジノ法構想案明らかに法制定に向けて増す加速度」 pp.44-47。

『遊技通信』（2006年6月）「超党派によるカジノ合法化とパチンコ業法制度化の行方」 p.22-23。

『遊技通信』（2007年3月）「カジノ法提出は与党内の調整段階 業法とのパートナー決着はほぼ消滅へ」 pp.22-23。

ウェブサイトは2017年10月1日現在で確認されたURLである。