

講演3「IRのメリット・デメリット」

大阪商業大学アミューズメント産業研究所所長：美原 融氏

メリットとデメリットですが、メリットは諸先生の先ほどの説明でわかると思いますが、実は、デメリットはあまり正確な言葉ではありません。正確には潜在的なリスクと考えた方が良いでしょう。放置した場合、そういうことがありうる。何もしなかった場合、社会的費用が発生するという意味でのデメリットなのです。この意味では、IR・カジノを作ったら必ずデメリットが生まれてしまうということではありません。この課題に関し、長崎県の専門委員会の委員をやっているのですが、先日、市民集会があり、私たちの説明があまりにも整いすぎているとして、「潜在的ではなく、確実にリスクがあるに違いない！」とおっしゃった方がいました。何も手当てをしなければありうるかもしれない。これが潜在的リスクであり、それが顕在化し、社会的費用が発生した場合には、デメリットと呼べるかもしれません。

メリットは先ほど諸先生がおっしゃったように、明確に経済的効果があること、成長戦略の起爆剤として、IR・カジノを設けることにより消費、雇用、税収等様々な経済的便益をもたらすことができることです。一方、デメリットとは、潜在的なリスクというわけですが、もし何らかの措置がなされない場合は、問題が生じてしまうということでしょう。だから適切な措置をとることが前提となるわけです。これを市民が理解し、この問題が生じないように慎重に進めていきましょう、というのが現在の制度構築のアプローチです。もし、IRを推進すること自体がデメリットをもたらすなら、世界中の先進国で大問題になっていますね。でもそういったことは起こっていません。先ほど様々な写真がご紹介されたシンガポールですが、犯罪率はIRが出来てから減っています。全体的に減っている傾向ですから、増えていないということですね。依存症患者は増えたでしょうか？ 全然増えていない。IRができる前と後で同じ判断基準で社会調査を実施し、正確に検証したデータが

あるわけです。そういう先進国の様々な事例をチェックしながら我が国の制度を考えていく必要があると思います。

それではもう一度メリットとデメリットを比較してみましょう。メリットはあきらかでしょうね。この制度の特色としては、全国津々浦々に IR を作ることは想定していないことです。政策の目的は、設置数を制限して地域振興・観光振興を図り、地域を豊かにするために IR を実現し、これを成長の起爆剤にしようというわけです。このために民間投資を誘致し、人を惹きつけ、消費を促すような制度的仕組みを作ろうということになります。IR 推進法といわれる、今、政治家の先生が考えているのはこれを可能にする面白い制度的メカニズムで、国が地方公共団体と区域を指定し、地方公共団体が公募により民間事業者を選定・誘致して、その民間事業者によって、大規模なカジノを含む IR の施設整備を実現させるというものです。この手法は実は 90 年以降、現在にかけてオーストラリア・ニュージーランド・アメリカの一部・シンガポール等で実践されました。数を限定して、明確に問題が起こらないような制度を作って初めてメリットを最大限に享受できるという考え方で

我が国の制度も当然ながら目的は観光振興・地域振興・地域活性化・雇用増・税収増です。ポイントは地域です。国ではない、地方・地域の観光資源を如何に豊かにし活性させるのか？ この手法として、民間主導によって高規格のリゾート施設開発をすることによって実現していくということです。すなわち税金を投入することなく税金を生み出し、地域社会を豊かにするような枠組みを制度的に構築しよう、それを地域公共団体とか地域社会・地域の皆さんが理解し、納得できる仕組み・制度を作ろうとしようとしているのが IR 推進法ということになります。変な施設を作るのではない。賭場を作るのではないのです。先ほどいろいろな写真が出てきましたが、高規格のエンタテインメント施設を、限定して都市に作る。都市の活性化を促し、魅力ある都市のシンボルとして、様々な国から人が集ま

るような仕掛けを作ることになります。大阪へ様々な国や地域から多くの人があるわけで、お客様が増えれば当然お金は地域に落ちるのです。コンベンションやビジネスで来る人たちは、いわゆる支出単価の高い人たちです。彼らを効果的に取り込む仕組みを作れば、連泊して大阪に泊まることになり、大きな経済効果が大阪やカジノに生まれます。それだけではなく、京都・奈良等の周辺地域全体にもお金が回るような仕組みをも作れるわけです。地域を活性化させる成長戦略の起爆剤として、IR を政策的に位置付けているのです。

2020年東京オリンピックが開催されます。この時、日本が再度世界に向かって日本のメリットをアピールできるチャンスです。オリンピックは3週間ですね、でも、IRは3週間ではなく永続的に魅力ある施設として存在します。行ってみたい国、見てみたい施設として様々なインバウンドのお客を惹きつけるような魅力ある施設が全ての前提になるのです。経済的な効果はどの程度なのでしょうか。先ほどのお話だと、数千億の税収効果はありうる可能性だと思います。勿論これは売り上げに関わる税制や、会計上の取り扱い、あるいは規模・施設数によっても大きく異なってきますが、政治家の先生方は期待税収として数千億レベルのことを考えています。宝くじは、地方公共団体へ4000億～5000億の税収をもたらします。これを、全国津々浦々の自治体が按分しています。これは地方税収の観点から言うと、土地関連の地方税収に匹敵する規模だと思います。いかにこれが大きいかわかりますね。その半分ですら巨額の税収ですが、カジノを含むIRはこれをもたらすことができると考えられているわけです。

では、潜在的なリスクにはどんなものがあるのでしょうか？ 何の手当もせずに放置した場合、何かが起こりうるという懸念はあります。例えば、犯罪が増える、カジノが犯罪の誘因になる、あるいは組織悪や、闇の組織の資金源になるのではないかなどですが、こうなるとハリウッドの映画のような世界です。もっとも、賭博施設ができることにより、大阪のイメージが悪くなる。地域環境が悪化する。変な人が来て、何か問題起こってしまう

のではないかと懸念する方もおられるわけですが、これは、賭博というのは悪、好ましくないというイメージから出てくる漠とした感覚から、不安や懸念が生まれているのです。例えば、パチンコホールには、朝 10 時から並んでいる人がいる。この人たちはなんで、働かずにこんなところで並んでいるのか？私の地元船橋には競馬場もありますが、土日になると、競馬ファンが大勢押しかけ、交通も乱れ雰囲気も環境も悪くなる。これと同様なことは困ると地域住民は思っている。これが IR・カジノに対する地域住民の漠とした不安なのです。IR は高規格な限定的施設になりますから、本来的に顧客層も環境も大きく異なるわけです。内外の顧客が来たがる魅力的な施設が IR ですから、そういった不安は根本的に間違ったインプレッション（印象）だということが分かりますね。

実は、IR・カジノの法制度というのは犯罪・組織悪・地域環境の悪化を効果的に防ぎ、これが絶対に起こらないような仕組みと制度を作ることが全ての前提になります。法を作る前提は国民の懸念を払拭できる仕組みであることにあり、問題は起こりえないと市民が理解した時初めてこの制度や IR ができると国会議員の先生たちは考えています。昨年 11 月に国会議員の先生たちは IR 法案を策定するにあたり、実施法に対する基本的な考え方を取りまとめました。その中で明確に国民の懸念事項に対処することを立法の前提とすることを宣言しています。この様に、カジノに関わりうる犯罪とか悪とかは、完璧にコントロールできる問題なのです。そのための精緻な規制があるわけですが、米国をはじめ先進国では健全化、安全化が担保され、大きな問題にはなっていません。一方、そうではない類の問題もあります。青少年への悪影響や賭博依存症患者の問題です。なぜこれは違うジャンルの問題なのか、それは必ずしも制度や規制によってはコントロールできない人の心の内面的な問題を含むからです。子供達は社会的弱者ですから、保護する政策は必要です。また、賭博依存症は、一種の精神疾患でもあり、社会において法が強制できる側面は限定されてしまうという事情もあります。

良い環境を保持しながら、いかにこれら否定的側面を軽減していくのかというのは非常に大きな課題です。賭博という行為は本来、成人が自己責任でなす遊興です。子供達には関係ないものでも、影響は起こるかもしれない。賭博は、自己責任でなす遊興ですから依存症は所詮個人の問題ではないのか？個人の精神的な問題であって、責任感がない弱い主体が依存症になってしまうのだから自業自得ではないかという考え方も成立してしまうのです。ですが、青少年や依存症患者というのは社会的弱者でもあるのです。こういう弱者に対しセーフティネットを設けて保護する仕組みが先進国には用意されているのです。日本にはそれがない。遊戯や公営賭博は制度として認められているのですが、依存症患者もこの中にはいるのでしょうか。でもその事実を調査もしなければ、確実に存在すると思われる問題となった人たちをセーフティネットとして守り、救う仕組みがわが国には存在しないのです。こういう社会が適切かどうかというのは、実はカジノと切り離して我が国の社会としてどうあるべきか、ということは本来考慮しなければならない問題でもあります。

先ほど申しましたように潜在的なリスクが生じない仕組みを作ることが立法の前提になるわけです。しっかりした制度や仕組みを作れば潜在的なリスクは確実に排除できるというのが先進国のあり方です。そうでない国も残念ですが存在します。規制や制度がうまく機能していない国ですね。具体的な国名を挙げるのは差し控えたいのですが、例えば韓国。良くない。それはまずカジノありきで作った仕組みで、制度を後追いで制定しているからです。そうではなくて、ゼロからしっかりとした制度を組み上げて、精緻な仕組みを作りあげることによって上手くいっている国もあります。例えばシンガポール。シンガポールでは、あらゆる事象を制度の中で想定しながら対応策を策定しました。これが本来、先進国が考えるべき制度の在り方なのです。先進国における制度の仕組みは、社会悪・組織悪等あらゆる犯罪のリスクなどに対処するため、厳格な規制・監視・法の執行によりカジノを安全・安心なものとしていくことを前提としています。そのために参入も参画も厳格な規制の対

象になります。厳格な法の執行と監視を実行することにより確実に悪や不正が露見する体制をとること、これが全ての前提となるわけです。 本当にこんなことができるのでしょうか。類似的な法律は日本にはありませんが、賭博行為を民間主体に認めている全ての先進国では、かかる厳格な規制が全ての前提になっているのです。こういった厳格なシステムのもとに、社会秩序が守られているというのが世界の実態になります。

では、未成年に対する影響はどうするのでしょうか。当然、未成年者は制度上の欠格者となり、カジノに入ってはいけません。そのために、入場者全員に写真付きで年齢のわかる ID を提示することが義務付けられることになります。これで、物理的に未成年者の入場を規制することができます。こんなことを徹底して行っている集客施設は日本にはありません。遊技場や集客施設・キャバレーやバーなどでも、高校生がスーツを着れば入れてしまうわけで、規律としては甘い社会が日本なのでしょう。日本の社会では、悪いものは、子供達に見せない、教えないというということが通例のようです。賭博のリスクや社会的な現実と自己責任のあり方を正確に教え、大人になったときに、やるか・やらないかを自分の責任で判断させ、リスクを判断できるように子供たちを教育するほうが、よほど効果があるとして、かかる教育を一部先進国では実施しています。禁止することと適切にリスクを教えることというのはパッケージなのかもしれません。

では、依存症はどうでしょう。賭博依存症は、病気のように伝染すると思われていますが、そうではありません。どんな社会にも、どうしても自分をコントロールできなくなる症状をきたす人が数%存在します。そういう人たちが賭博にはまってしまうことが、本当の意味での依存症になります。賭博依存症は、薬物依存症ではなく、プロセス依存症といわれています。プロセス依存症とは、行為に関与することによって、段階的に自分をコントロールできなくなる、そういう精神疾患でもあるのです。世界保健機構はこれを、分類上精神疾患としていますが、実はほんのわずかではありますが、我が国にもこういう人たち

が存在していることも事実です。我が国には 300 万人の多重債務者が存在し、これらの多くが、パチンコ依存症であるから、これ以上賭博等を認めたら、大変なことになるという意見もあります。明確な審査判断基準もなく、社会調査もしていないので、正確な実態は我が国では把握できません。都道府県単位で貸金業界がこの内訳を調査したケースがあります。その時に、パチンコ依存症よりも最も多い理由として収入減・生活苦がありました。あるいは、第 3 者への保証行為であり、パチンコ依存症と呼ばれるものは全体の 15%程度という内容でした。貸金業会の報告書にも、多重債務者の最も多い理由が意外にもギャンブルではなかったというレポートもありました。勿論これは少なくない数字ですが、この問題も含めて、問題の事象を正確に把握し、具体の対処方法をとっていくことが本来あるべき賭博依存症患者の対応の仕方なのですが、我が国では残念ながらかかる措置はとられていないのが実態です。

この問題は、政策課題として明確に国としての責任を位置付けるべきです。地方自治体も参加しますが、まずは国が責任を持ち、問題の解決の努力をすべきでしょう。専門家を結集し国の機関を設けて、現実を把握し、実態に応じて中長期的な戦略と具体のプログラムにより対処していくことが正しいのでしょうか。このためには、予算措置を講じて、症状のレベルごとに様々なプログラムを包括的に実践することで対処する手法が世界では行われています。普通の人にはリスクを周知徹底させる公衆教育プログラムで対応します。職員を教育し、顧客が変なことにならないようにする。これで十分なわけですが。ちょっと危ないかなという人には、防止・抑止の政策的なプログラムを考えることができる。それは、単純に申しますと、供給量を制限することです。賭け金行動を抑制したり、様々な規制をしたりすることにより供給量を抑制することができます。最終的な救済治療が必要なレベルでは、無料のケアや治療プログラムを用意することになる。このようにレベルに分けて様々なプログラムを設け、これに対して予算を設け、具体的なプログラムを設定することによりアクセスをコントロールすることができるのです。賭博依存症の症状を呈した人は、

家族や職場等周囲の人が発見次第こんな所に行かせてはいけないような仕組みを設けることも効果的です。リスクを把握した段階でやめさせる仕組みを設けるべきです。これが賭博依存症への効果的な対策になります。これら対策が今の公営賭博やパチンコ業界でなされているでしょうか。残念ながらされていない。治療やカウンセリングでは NPO や一部自治体が NPO 等を支援し、この部分では苦勞していますが、でもそれは、バラバラの政策であって包括的な政策ではない。国が責任を持ってこの政策をやるのがこの賭博システムを認める 1 つの前提になるだろう、ということが国会議員の先生方が合意された方向性であります。これをどうやって実現するのかというのは、大きな議論になると思います。

シンガポールではカジノができる前にこのシステムを作り上げた。実は現に競馬も、その他の賭博行為も存在し、依存症患者も存在しましたが、でもこのシステムを作り上げることにより依存症患者が量的に増えることにはつながらなかったということです。これが先進諸国の本当のあり方なのだと思います。このように IR の制度構築とは、バランスの取れたアプローチを考える必要があります。ただ単に IR を作りたいなんてことは、我が国の為政者たちは考えていません。経済的な好機は地域社会として上手く取り込むとともに、賭博行為がもたらす潜在的なリスク、あるいは顕在的な社会的費用・危害を縮小する為に並行的に施策をとり、メリットを最大限に享受するというのが賭博政策の本来の考えであり、IR 推進法の基本的な考え方でもあるのです。この考え方は、民間事業者あるいは市民社会にとっては微妙ですよね。単なる遊びなのにそこまで考えなければならないのか、もしくはコントロールしすぎることによって遊び自体が面白くなくなってしまうのではないかと、事業性が損なわれてしまうのではないかと懸念もあります。このバランスを上手くとりながら、エンタテイメントしてのカジノを経済社会の 1 つのエンジンとして地域社会に取り込む、それが IR の考え方でもあるのです。そういう意味では最初にデメリットと申しましたけれども、デメリットではない。潜在的なリスクなんです。そして潜在的なリスクはおそらくコントロールできる。コントロールできる仕組みをどうやって作っていくのか

が IR の制度構築なのです。これをどう評価するかの判断は国民・地域住民である皆さん 1 人 1 人の判断でもあり、これだったら大阪の為になる、大阪にデメリットはない、大阪にリスクはないと認識できたときに初めて大阪に IR ができるということになるのではないのでしょうか。