

長崎県・北海道のIR誘致活動

川 田 泰 之

はじめに

2016年12月15日、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（平成28年法律第115号）が成立、26日公布、一部を除いて同日施行された。同法は「IR（Integrated Resort）推進法」「統合型リゾート推進法」などと称されている。筆者は、積極的にIR誘致活動を行っている地方自治体として、2015年末に長崎県庁および佐世保市を、2016年夏に北海道庁、留寿都村および苫小牧市を、2017年夏に釧路市阿寒町を訪問する機会を得たから、その調査結果を簡単に紹介した上で、IR推進法をめぐる諸問題について、若干の問題提起を試みる。

1. IR推進法成立までの経緯

木曾崇の研究に依拠して、わが国のカジノ前史を整理しておこう⁽¹⁾。1999年、石原慎太郎都知事（当時）は、第1期の選挙公約として「お台場カジノ構想」を掲げた。そして、その法制論議は国政にまで広がった。2006年、自民党は「我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」を掲げて、カジノ非犯罪化の準備に着手するが、2007年の参院選敗退によって生じたねじれ国会において構想は頓挫、さらに2009年には政権を失った。民主党政権にもカジノ推進派の議員は存在しており、度々議論が交わされたが、党内不和が多く、カジノのみならず多くの政策課題が暗礁に乗り上げた。活発な議論が再開するのは自民党が政権を取り戻してからである。2014年6月、第2次安倍政権は経済成長戦略「日本再興戦略 改定2014」において、カジノ非犯罪化と

(68)

統合型リゾート導入の検討を明記、さらに2014年11月の衆院選、および2016年7月の参院選の選挙公約に同様の項目を明示して、足場を固めていった。そして2016年12月、臨時国会の終盤のおよそ2週間で、IR推進法案は一気に可決されたのである。

2017年10月の衆院選の選挙公約にも、カジノを中核とした統合型リゾートを開設する旨が明記されている。2020年に東京五輪が開催されることもあって、わが国は2020年の訪日外国人観光客数4000万人を、さらに2030年には6000万人を目標として掲げており、実現のためには様々な観光インフラの整備が急務となっているから⁽²⁾、また、米国トランプ政権がTPP離脱を表明したことを受けて、TPPに代わる目玉が必要となったから⁽³⁾、安倍政権はIRの整備を急いだと指摘されている。

2. IR推進法の概要

IR推進法は、特定複合観光施設区域の整備の推進が、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ものであることに鑑み、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的かつ集中的に行うことを目的としている（1条）。ここにいう「特定複合観光施設」とは、カジノ施設及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設であって、民間事業者が設置及び運営をするものをいう（2条1項）。要するにIRとは、「カジノを中心として宿泊施設、料飲施設、MICE施設、ショッピングセンター、劇場、その他各種アミューズメント施設などが複合的に開発される観光商業施設」⁽⁴⁾である。IRをめぐる議論においてはカジノの存在ばかりが強調されがちであるが、IRにはカジノのみではなく、ホテル、会議場、展示場、テーマパークなどが含まれる。観光立国を目指すわが国においては、学問的・文化的活動を実施する会議場や展示場も必要不

可欠であるが、それらのみによって採算をとることは困難であるから⁽⁵⁾、カジノの収益に対する期待が高まっている。このことが、カジノは「IRのエンジン」と評される所以である⁽⁶⁾。なお、IRの経済波及効果は2兆円程度であると試算されている⁽⁷⁾。

IR推進法に対しては、それに反対する立場から、同法は「カジノ法」であるという批判が加えられている⁽⁸⁾。しかし、IR推進法はあくまでもプログラム法であって、同法によって直ちにカジノが非犯罪化されるわけではない⁽⁹⁾。「必要となる法制上の措置については、この法律の施行後1年以内を目途として講じなければならない」という5条の規定を受けて、早ければ2018年度予算成立前（例年3月末）に「IR実施法案」が提出される見込みである（なお、ギャンブル等依存症対策基本法案は2017年12月2日、すでに衆議院に提出されている）。すなわち、IRをめぐる法整備は「2段階ロケット」となっているのである⁽¹⁰⁾。また、IRはあくまでもIRであるから、カジノが非犯罪化された場合であっても、カジノのみを単独かつ無制限に設置できるわけではない⁽¹¹⁾。さらに、「特定複合観光施設区域」は自治体自らの手挙げ方式によって認定され、その区域数も厳格に少数に限り、区域認定数の上限を決定する旨、衆議院において附帯決議がなされている⁽¹²⁾。

以上を整理すると、日本のIRは民間事業者によって設置・運営され、その開発区域は地方自治体の申請に基づいて国が認定する、となるであろう。すなわち、どれほど魅力的な区域があり、開発投資を切望する民間企業が名乗りをあげても、その区域を所管する地方自治体の協力がなければIRの開発が行われることはなく⁽¹³⁾、当然、カジノのみが無制限に開設されることなどないのである。

3. 長崎県の誘致活動

(1) 県としての取り組み

長崎県・佐世保市IR推進協議会「長崎IR構想骨子（案）概要」に依拠して、

(70)

以下、長崎県の取り組みを概観する⁽¹⁴⁾。

長崎県は「地方創生型IR」の必要性を訴え、①アジアとの近接性、②国際的にメッセージ性が高い観光資源、③ハウステンボスとの相乗効果、④行政・議会・民間の連携、⑤九州広域の多様な観光資源との連携の5点において、同県はその最適地であると主張する。その基本コンセプトは、「日本の産業革命発祥の地『長崎』からの『観光産業革命』の実現」であり、①国際観光拠点整備によるゴールデンルートから地方への人の流れの創出、②九州の多様な観光資源を最大限に活かす長崎・九州おもてなしネットワークの構築、③新たな観光産業の創出や他産業との連携による国際観光ビジネスフロンティアの開拓の3点を実現するという。IRを展開する具体的な地域としては、①IR施設を有する国際観光拠点、すなわち「佐世保市ハウステンボス地域」、②IRと一体的になって魅力を補完する国際観光リゾートエリア、すなわち「大村湾を中心とした長崎県域」、③多様な観光ニーズを受け止める広域周遊エリア、すなわち「九州地域」の3つのエリアをベースとして、重層的な広域観光圏の形成を構想している。

(2) 佐世保市（ハウステンボス）

佐世保市は長崎県北部に位置し、西海国立公園「九十九島」に代表される豊かな自然に恵まれた街である。かつて旧海軍の軍港として栄えた歴史を持ち、現在は米海軍基地を有する国際色豊かな港街でもある。また、日本最大級のテーマパーク「ハウステンボス」を擁する観光都市としても知られている⁽¹⁵⁾。ハウステンボスは日本有数の地方観光拠点施設であり、観光分野のみにとどまらない積極的な事業展開を行っている。

2015年12月23日から25日にかけて、筆者は長崎県庁および佐世保市を訪問した。以下、その際に見聞したことを簡単に紹介するが、単なる散文となることを避けるために、次の2点に着目したい。第1は、IRを成功させる要因の1つである「顧客を誘引するための優れたアクセス」の有無である。例えば、成功例といわれているシンガポールの2つのIRは、中心市街地に程近いマリー

ナベイと、国内最大のリゾート島であるセントーサ島にあり、どちらもアクセスに難儀することはない。他方、失敗例といわれている韓国のカンウォンランドは、首都ソウルから150km離れており、高速バスや鉄道を使って3時間半という、お世辞にも便利とはいえない場所に位置している⁽¹⁶⁾。第2は、同様にIRを成功させる要因の1つである「顧客を引き出すための優れた施設設計」の有無である。例えば、マリーナベイのファサード(正面のデザイン)は、施設の対岸にある中心市街地へと行かなければ全容を把握できず、また、その中心市街地から最も美しく見えるようにデザインされており、夜間にはライトアップショーを実施するなどの工夫がなされている。他方、カンウォンランドにおいては、市街地へと行くためには数少ないタクシーを延々と待つ必要があり、ひとたび市街地へと繰り出せば、帰ってくることに一苦労するのである⁽¹⁷⁾。

以上2つの見地から佐世保市の取り組みを検討すると、「顧客を誘引するための優れたアクセス」は、課題はあるものの良好であると評価できる。なぜならば、長崎には東アジアとの近接性というメリットがあり(長崎から3時間以内で到達できる東アジア都市人口は6000万人を超えている)、海上空港である長崎空港からハウステンボスまではバスおよび船舶を、また九州各地から鉄道(JRハウステンボス駅)を利用でき、東アジアからの観光客を誘致する土壤がすでに形成されているからである。船舶を利用する場合には、美しい大村湾の光景を楽しむのみでなく、海上からハウステンボスの明媚な施設を眺望できる。ただし現状、いずれの交通機関も十分な便数を提供できていないから、既存のインフラを利用しつつ、交通アクセスをさらに改善する必要がある。大村湾を中心とするエリアの高速道路も活用したい。将来的には、九州新幹線西九州ルートの開通によって、九州全土を守備範囲とする事業の展開も期待されている。

「顧客を引き出すための優れた施設設計」について、ハウステンボスの環境エネルギー、ロボット技術、植物工場、ヘルスツーリズムなどの先駆的な事業展開は特筆に値し(例えば「変なホテル」は、フロント業務などをロボットが担う世界初のロボットホテルである)、それらを土台として創出される新産業

(72)

は実験的な意味においても重要な意義を有するが、それがハウステンボス内のみを展開されるのであれば、顧客を引き出すことは困難である。ハウステンボスと佐世保市街地との距離は必ずしも至近とはいえず（バスで約30分）、佐世保市街地には、活気あるアーケード商店街は存在するものの、観光客が殺到するような名所は豊富でない。また、周遊を促す観光情報を発信することによって、島などの自然環境を活かしたアイランド・ツーリズムに顧客が集まることも期待されているが、やはり交通アクセスを改善しなければ、成功を見込むことはできない。

上記以外では、異文化を受け入れる港町気質、被爆地としての歴史、日本の産業革命遺産（世界遺産候補）などが魅力的である。また、同様に交通アクセスの改善が必須条件となるが、県内外には良質な温泉地が豊富である。さらに、行政・議会・民間の緊密な連携は「中央うけ」する好材料であり、特に自治体と地域財界との連携は高く評価されている⁽¹⁸⁾。カジノ反対派の論者から、そ



長崎空港。海上空港。バスやタクシーの他に、連絡船によるアクセスも可能。



佐世保商工会議所。「期待!! IR推進法案」の垂幕が認められる。



佐世保とんねる横丁。観光地であるが、ややインパクトに欠ける印象を受けた。

(74)



海上から見たハウステンボス。便数は少ないが、船旅を楽しむことができる。



出島（長崎市）。他にも中華街などが存在。異文化を取り込む港町気質を感じた。

れは例外であるという留保付きながら、ハウステンボスのような再利用型のIRは実現不可能ではない旨の評価を受けていることも⁽¹⁹⁾、長崎県のポテンシャルの高さを示している。

4. 北海道の誘致活動

(1) 道としての取り組み

北海道経済部観光局「北海道型IR検討調査報告書(概要版後半)」に依拠して、以下、北海道の取り組みを概観する⁽²⁰⁾。

北海道は、①北海道観光のショーケース機能、②四季を通じた交流集客機能、③周遊観光拠点機能、④地域への財源配分機能の4点を北海道型IRの機能としてプロモートする。そして、①によって、北海道観光のブランド化や誘客の広域的波及などが期待され、②によって、新たな顧客開拓などが期待され、③によって、閑散期の集客や地域雇用の創出・安定化などが期待され、④によって、北海道観光全体の整備促進、国際競争力の強化などが期待されるという。IRを展開する具体的な地域として、①苫小牧市は「拠点空港隣接型」、すなわち国際拠点空港に隣接し広大な用地を活かしたIRを、②留寿都村は「高原リゾート型」、すなわち雄大な自然と多様なアクティビティを活かしたIRを、③阿寒湖温泉地区は「エコリゾート型」、すなわち北海道固有の先住民族の文化や優れた自然を活かしたIRを構想しているが、近時、道としては一本化する方向を打ち出した。

北海道は元来、観光が主産業であり、大型の用地に事欠かないから、IRを好機と捉えているのであろう⁽²¹⁾。実際、次の表のとおり、相当前向きな試算が示されている⁽²²⁾。

	建設効果	運営効果
苫小牧	1725億円	834億円/年
留寿都	1220億円	590億円/年
阿寒湖	866億円	398億円/年

(76)

(2) 留寿都村

留寿都村は北海道の南西部に位置する、農業と観光とを基幹産業とする村である。夏は涼しく、冬は道内でも降雪量が多い地域である。馬鈴薯などの村で生産される農作物は高い評価を受けている。豚肉の生産も行われており、ブランド化されている。遊園地、ゴルフ場、スキー場、ホテルを持つルスツリゾートは道内屈指の規模を誇り、夏も冬も魅力的な通年型リゾートとして営業している。特にスキー場の雪質は上質である⁽²³⁾。

2016年9月1日、筆者は留寿都村を訪問した。以下、その際に見聞したことを、佐世保市と同様に紹介する。

「顧客を誘引するための優れたアクセス」について、北海道にはロシアとの近接性というメリットがあり、さらに、気温が高い（雪が降らない）国からの観光客を誘引する魅力に富んでいるが、留寿都村は鉄道網から離れた場所に位置しており、札幌市中心部からも新千歳空港からも自動車ですら約90分を要するから、至便であるとは評価できない。ただし、留寿都村から30分程度で到着できるニセコは、一定数のオーストラリア人観光客の誘致に成功した実績を持つ。また顧客は、ひとたび留寿都村を訪問すれば、リゾートのために数日間は滞在するであろうから、空港などからの至近性は必須の条件でないかもしれない。しかしいずれにしても、現状のままですら十分ということはないから、高速バスの増発など、交通アクセスを充実させるための方策を講じる必要がある。

「顧客を引き出すための優れた施設設計」について、ルスツリゾートには立派なホテルや遊園地がすでに存在し、ゴルフやスキーを楽しむことができる。しかし、ルスツリゾートの外は村の中心部であっても人気は少なく、強い魅力を持つ飲食店などは見当たらなかった。海産物の有無という点においても苦小牧や釧路よりも劣っている。近隣に上質な温泉施設も存在するが、強いインパクトがある雌阿寒温泉と匹敵するかは疑問である。特に問題なことは、ルスツリゾートの外に出るための交通手段の利便性がきわめて低いことである。例えば、ルスツリゾート発行のパンフレット「2016 Summer Activity」には「おすすめタクシーコース」が紹介されているが、それによると、真狩温泉まで小



ウェスティン・ルスツリゾート。現代的で立派なホテル。



留寿都リゾート。スキー場などの施設が充実。

(78)



留寿都村役場付近。村の中心部であるにもかかわらず人気は少ない。



道の駅ルスツ。顧客を引き出す魅力はやや乏しい印象を受けた。



留壽都村による英中語パンフレット、および留壽都リゾートによるSummer Activityのパンフレット。

型車で往復7500円、洞爺湖まで同じく24800円、登別まで同じく39700円、札幌まで同じく41800円を要するから、経済的に余裕がある者でなければ利用できない交通手段となっているのである。

(3) 苫小牧市

苫小牧市は明治期から製紙業で広く知られ、秀峰樽前山の麓、太平洋に臨み、人口17万人を超える北海道5番目の都市として成長した。国際拠点港湾の苫小牧港と、北海道の玄関口である新千歳空港とを擁し、産業の拠点都市として発展を続けている。また、苫小牧市には北西部に世界でも珍しい溶岩円頂丘がある樽前山やカルデラ湖の支笏湖があり、東部にはラムサール条約登録湿地に指定されたウトナイ湖を有する勇払原野がある⁽²⁴⁾。

2016年9月1日から2日にかけて、筆者は苫小牧市を訪問した。以下、その際に見聞したことを、佐世保市と同様に紹介する。

(80)



苦小牧駅周辺。場所によってはやや寂しい印象を受けた。



IR候補地の1つ、植苗地区にある植苗駅。無人駅。電車の本数は多くない。周囲には僅かに民家があるのみで、広大な用地には事欠かない。



IR候補地の1つである苫東地区。周囲に工場がありトラックが多い。植苗地区と同様に広大な用地には事欠かない。



IR候補地の1つである美沢地区。近くにはNorthern Horse Parkがある。やはり広大な用地には事欠かない。

「顧客を誘引するための優れたアクセス」は良好である。前述の通り、北海道は外国人観光客を誘引する魅力に富んでいる。その北海道の玄関口である新千歳空港から苫小牧までは程近いから、降雪がない国などからの観光客を誘致できる可能性は高い。また、各地から苫小牧港へと向かうフェリーが運航しているから、船旅を楽しみながら同地を訪問することもできる。ただし現状、JR千歳線の便数は少なく、IR候補地付近の駅舎の整備も不十分である。(空)港からIR施設までの鉄道・バス網をさらに充実させる必要がある。

「顧客を引き出すための優れた施設設計」については、IR候補地付近には広大な用地が残されているから、今後どのような施設をデザインするかによるが、IR内の諸施設を充実させるのみでは、顧客を引き出すことは困難である。苫小牧駅周辺において、海産物を活かした飲食店などは存在するものの、観光客が殺到するような目玉を認めることはできなかった。樽前山、支笏湖、ウトナイ湖などは魅力的であるが、現状、IR候補地から各所までの交通網が充実しているとは評価できない。やはり観光地間の交通アクセスの改善が課題となっている。



苫小牧文化活動応援誌「MATI-X」、および馬産地から季節の便り「うまレター」。

上記以外では、北海道の馬文化（なお、Northern Horse Parkには、結婚式場も併設されている）、苫小牧独自の文化活動の発信（MATI-X）などの好材料を認めることができる。

（４）釧路市阿寒町

釧路市は、北海道の東部、太平洋岸に位置し、雄大な自然に恵まれた東北道の中核・拠点都市である。農業、林業、水産業が活発で、日本の食料基地となっている。これらの地域産業を支えているものが釧路港やたんちょう釧路空港である。北海道横断自動車道が完成すれば、飛躍的に物流機能が高まると期待されている。また、特別天然記念物であるタンチョウや阿寒湖のマリモなどの、貴重な地域資源も豊富である⁽²⁵⁾。

特に阿寒町は阿寒国立公園を擁し、その周囲には雌阿寒岳、雄阿寒岳、阿寒富士などの秀峰がそびえ、さらにその南西には五色沼と呼ばれるオンネトーがある。1921年にはマリモが国の天然記念物に指定された。アイヌ文化は独自の世界観に満ちている。阿寒湖温泉は北海道有数の温泉地である。夏は登山、冬はスキーなど、四季を通じて様々なレジャーを体験できる⁽²⁶⁾。

2017年8月28日から30日にかけて、筆者は阿寒町および釧路市街地を訪問した。以下、その際に見聞したことを、佐世保市と同様に紹介する。

「顧客を誘引するための優れたアクセス」について、札幌駅から釧路駅まではJRで約4時間、バスで5時間強を費やさねばならず、道の中心部からのアクセスは決して良好でない。釧路空港を利用する方法が現実的であるが、同空港を新千歳空港と比較すると、便の本数などにおいてやや見劣りする点があることは否めない。また、釧路空港から釧路駅まではバスで約45分、同空港から阿寒湖まではバスで90分弱を要する。JR釧路本線は釧路から摩周湖方面へと延びており、阿寒湖至近に鉄道網は存在しない。阿寒湖は滞在型のIRを構想しているから、空港などからの至近性は必須の要件でないかもしれないが、高速バスの本数を増加させ、時間短縮をはかるなどの方策を講じる必要がある。

「顧客を引き出すための優れた施設設計」について、釧路市は街づくりに力

(84)



釧路市役所。外国人観光客誘致に力を入れている。



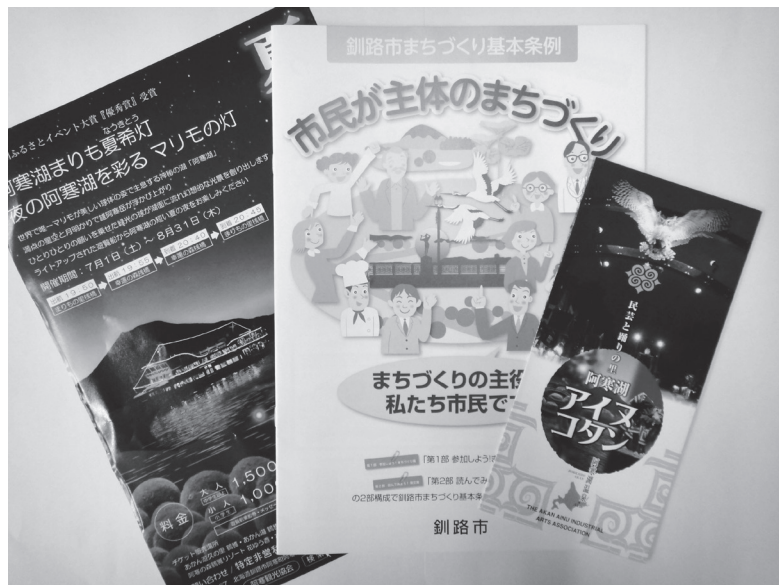
釧路駅周辺。苫小牧駅周辺と同様に、場所によってはやや寂しい印象を受けた。



候補地である阿寒湖畔スキー場。周囲は森林で、広大な用地には事欠かない。



阿寒ビューホテル跡地。IR誘致に成功すれば巨大な駐車場が建設される見込みである。



「まりも夏希灯」「釧路市まちづくり基本条例」「アイヌコタン」のパンフレット。

を入れており、市街地に海産物を活かした飲食店などは存在するものの、観光の目玉となるスポットは豊富でなく、また阿寒湖からは距離があるから、顧客を引き出すことは困難である。もともと、阿寒湖滞在の前後に市街地に宿泊する顧客を一定数は見込むことができるから、この点は悲観的に捉えなくてよいかもしれない。阿寒湖周辺では、極めて上等な泉質を誇る雌阿寒温泉が光る（少々距離があるが、川湯温泉なども名湯である）。釧路湿原のタンチョウ、SL、カヌーや釣りなどのレジャーも魅力的である。しかし、阿寒湖温泉街では周遊バスが運行しているものの、都市間バスは1日に数本しか運行していない。タクシーによる移動では、現地交通費が膨れ上がる。やはりIR施設から各地までの交通アクセスを改善できるかがポイントとなる。

上記以外では、阿寒国立公園の豊かな自然はいうまでもないが、特筆すべきはアイヌ文化であろう。阿寒湖温泉街にある「阿寒湖アイヌコタン」は、戸数36、約130名、アイヌの集落としては北海道最大級であり、民芸と踊りの里と

して独自の文化を発信している。

なお、長崎県においても北海道においても、IR周辺の交通アクセスの整備が課題となっているが、そのために必要となる多額の費用を、民間・自治体のいずれが出資するか、あるいは官民連携（PFI方式など）となるか、IR推進法の条文を見る限りでは明らかでない点も、問題である⁽²⁷⁾。

5. カジノ導入をめぐる議論

(1) カジノ導入をめぐる諸問題

IR、特にカジノ導入をめぐることは、その経済効果などを強調する肯定的意見と、依存症対策、青少年対策および暴力団対策などの諸問題を強調する否定的意見とが対立している。否定的立場からはさらに、紛れもない「カジノ法」をIR推進法と称することは欺瞞である⁽²⁸⁾、IR推進法は「強行突破」されたものである⁽²⁹⁾、「抜き打ち」のような国会審議によってカジノが解禁されてしまった⁽³⁰⁾、などの批判が加えられている。しかし、これらの批判は必ずしも当たっていない。なぜならば、前述したように民間が単独でカジノのみを設置することはなく、また、カジノはまだ解禁されたわけではなく、また、そこにいう「解禁」の意味も明らかでないからである。特に「解禁」が何を意味するかによって、犯罪学上、重要な相違が生じる。藤本哲也によれば、犯罪化（刑罰化）されている行為について、刑法やその他の刑罰法規の介入を認めないことが「非刑罰化」であり、さらに刑事政策的考慮に基づく介入を認めないことが「事実上の非犯罪化」であり、さらに社会的制裁の介入を認めないことが「理念上の非犯罪化」である⁽³¹⁾。「解禁」というと、何もかもが許容されるというニュアンスを含むから、それは「理念上の非犯罪化」を意味すると解しうるが、他方、カジノの違法性をIR推進法（および実施法）によって阻却する、すなわち犯罪は成立しないが、当該行為を道徳的に感心できるとまでは評価しないならば、それは「事実上の非犯罪化」を意味することとなる。

(88)

いずれにしても、カジノの賛否をめぐる議論はどこまでも平行線を辿るであろう⁽³²⁾。この議論における決定的な問題は、刑法解釈論、特に賭博罪の保護法益論を意識した議論が交わされていないことである。なぜならば、刑法は賭博を禁止しているところ、なぜ禁止しているのか、そこで保護されているものは何かを明らかにしなければ、カジノの是非を議論することはできないからである⁽³³⁾。

(2) 保護法益論との関係

刑法185条は賭博を禁止している。この規定は、制定当時の社会倫理観を反映させたものである⁽³⁴⁾。判例・通説は、賭博罪の保護法益を健全な経済的秩序（勤労の美風）と解しているが⁽³⁵⁾、現代において、もはやその主張は説得的でない。なぜならば、健全な経済的秩序なるものは刑法が保護する法益として適切でなく⁽³⁶⁾、また、賭博は下卑な行為であるという発想は時代錯誤的だからである⁽³⁷⁾。ある行為が道徳的に感心できないからといって、刑罰をもって対処すべきとは限らない。個人によって意見が分かれる倫理観ではなくて、国民が健全、安全に遊興を楽しむことができる環境の整備、および国民の保護を重視すべきではないであろうか⁽³⁸⁾。

そこで注目されるものが、ドイツにおいて有力説となっている、国民の健康を重視する見解である（健康説）。Mintasによれば、国民の健康を維持することは国家の義務であるから、健康保護は、営業および職務遂行の自由に対する制限を許容する正当化事由である⁽³⁹⁾。しかし現在、私見は健康説を支持しない。なぜならば、公営ギャンブルも私的賭博も健康を危殆化すると思われるが、国家（自治体）が健康を保護するために私的賭博を禁止しながら、同時に健康を危殆化する公営ギャンブルを主催することは背理となるからである。もっとも今後、特別法などによって、既存の依存症も含めて手厚い依存症対策が講じられるならば、健康説は勢力を強めるであろう。実際に政府は、IR導入を機として対応策を講じる考えを示し⁽⁴⁰⁾、前述のとおり、ギャンブル等依存症対策基本法案が提出された。わが国において健康説は少数説にとどまっているが、

近年、ギャンブル依存症は病気であるという認知が広く普及しつつあり、これを個人の道徳観や責任感の問題とする者はもはや少数派に属する⁽⁴¹⁾。

しかし現行法を前提として、健康説に立脚するならば、健康保護という目的を見出すことができなければIR推進法によってカジノを正当化することを承認できないが、IR推進法に掲げられている主たる目的は地方創生、地域振興などであって、依存症対策についても言及されてはいるが、具体的な方策は未知数であるから、健康説とIR推進法との間には十分な整合性がない。法秩序に矛盾がないと考えるならば、健康説かIR推進法の目的かのどちらか（あるいは両方）が誤っている。

このような状況においては、原田保による、賭博罪の保護法益は国家（自治体）の賭博開帳権であるという指摘⁽⁴²⁾は、現行賭博法制を前提とする限り、矛盾がない解釈として説得力を有する。わが国における公営ギャンブルの歴史を概観すると、国家（自治体）が賭博開帳権を独占しているのは財源獲得のためであるから⁽⁴³⁾、端的に国家（自治体）財政のために私的賭博を処罰していると理解することが自然である。そのように解するならば、IR推進法が掲げる収益の社会還元などという目的と矛盾は生じない。国際会議場・展示場などは、民間資本による整備によって採算ラインに乗ることはない指摘されているが⁽⁴⁴⁾、カジノはそれらを採算ラインに乗せるためのエンジンであるという理解とも矛盾しない。そして、その目的を実現できないならば、特別法によってカジノの違法性を阻却することに正当性を認めることはできない。事業者から十分な税を徴収して、財政改善や社会問題の解決に充てるほかないのである⁽⁴⁵⁾。

ただし現状のままでは、IR推進法が国家（自治体）の財源獲得に資するとは限らない。山脇康嗣は次の数点を指摘する⁽⁴⁶⁾。①IR推進法の目的などを見ても、どの程度の経済規模を見込むことができるかが明らかでない。②同法12条は納付金・入場料を徴収すると規定しているが、具体的な金額・用途は規定されていない。③IRの運営ノウハウを有する外国資本の参入が予想されるが、彼らは租税回避手段に長けているから、現行法人税法による課税のみによって

(90)

は実効性が担保されない（そうであるからこそ、納付金は重要である）。④所得税について、短期間しか日本に滞在しない外国人観光客には確定申告を期待できない。⑤現行入管法において、ディーラーなどは単純労働であるから就労ビザを取得できないが、熟練したディーラーが必要ならば入管法を緩和するしかない。そうすることによって外国人就労が増加するならば、日本人の雇用は減少する。⑥外国人観光客を期待するとはいつても、現行の入管法・査証制度において、中国人に対する観光査証は容易に発給されない。

さらに問題視すべきことは、IR推進法によってカジノの違法性が阻却されるとしても、その際には目的の公益性が強調されているところ、税金を上げるビジネスを展開していれば、そこには公益性が認められうるから、IR内に設置すればパチンコも正当化されかねない。また、IRの一部という形態をとらずにカジノのみを単体で開設しても、経済効果があれば正当化されかねない⁽⁴⁷⁾。この意味において、近々に成立が見込まれるIR実施法によって、諸問題への対策がどの程度講じられるかに注目が集まる。賭博をめぐって本音と建前とを使い分けるのではなくて、国民の健康ならば健康を前面に押し出す形で法益論を展開して、それに基づいて賭博法制を整えるべきである。

おわりに

長崎県も北海道も魅力的なIR構想を示しているが、交通アクセスの整備など、課題は山積しているから、今後の事業展開に関心が寄せられるであろう。

今後もIR、特にカジノに対する賛否は激しく議論されるであろう。その際には、単にIRの功罪を並び立てるのみでなくて、賭博罪の保護法益との関係を意識した議論が必要となる。「国民の健康」を法益と解するならば、経済効果などは（理論上は）度外視して、依存症対策に主眼を置くべきである。依存症対策が不十分な現状のままであれば、現行賭博法制を前提とする限り、「国家（自治体）の財政」を法益と解するほかないが、税収を上げる事業展開であれば何でもが正当化されるおそれがある。この意味において、近々に成立が見

込まれるIR実施法やギャンブル等依存症対策基本法によって、諸問題への対策がどの程度講じられるかに注目が集まる。

なお、賭博罪の保護法益をめぐる議論は、常習賭博罪における刑の加重根拠などの関連諸争点の解釈にも影響を与えうるから、他日を期して検討したい。

本稿は、科学研究費補助金（課題番号16H00283）、および早稲田大学特定課題研究助成費（課題番号2015B-475、2017B-349、2017K-370）による研究成果の一部である。

-
- (1) 木曾崇『「夜遊び」の経済学』（2017年）193-195頁。
 - (2) 岩屋毅「日本の成長戦略にとってIRは必要不可欠」『週刊金融財政事情』67巻48号（2016年）12頁。
 - (3) 出井康博「トランプ“カジノ”大統領に追従 安倍政権『国富消尽』の成長戦略」『ZAITEN』61巻2号（2017年）20頁。
 - (4) 木曾・前掲(1) 192頁。なお、「MICEとは、企業などの会議（Meeting）、企業などの行う報奨・研修旅行（インセンティブ旅行）（Incentive Travel）、国際機関・団体、学会などが行う国際会議（Convention）、展示会・見本市、イベント（Exhibition/Event）の頭文字のことである（観光庁HP〈<http://www.mlit.go.jp/kankochou/shisaku/kokusai/mice.html>）2017年10月31日閲覧）。
 - (5) 林史哉「早わかりQ & A——統合型リゾート（IR）とカジノ解禁の狙い」『週刊金融財政事情』67巻48号（2016年）10頁。
 - (6) 岩屋・前掲12頁。
 - (7) 林・前掲11頁。
 - (8) 吉田精次「カジノ法案に反対する理由」『消費者法ニュース』104号（2015年）103頁。
 - (9) 山脇康嗣「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（IR推進法）の徹底解説」『ビジネス法務』17巻4号（2017年）141頁。
 - (10) 林・前掲10頁。
 - (11) 林・前掲10頁。
 - (12) 山脇・前掲143頁。
 - (13) 木曾崇「早くも熱を帯びるIR誘致合戦」『週刊金融財政事情』67巻48号（2016年）17頁。

(92)

- (14) 長崎県・佐世保市IR推進協議会「長崎IR構想骨子(案)概要」(<http://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2015/04/1430101079.pdf>) 2017年10月31日閲覧。
- (15) 佐世保市都市整備部都市政策課「させぼ暮らし」(<http://sasebo-kurashi.jp/about/>) 2017年10月31日閲覧。
- (16) 木曾・前掲(1) 202頁。
- (17) 木曾・前掲(1) 203-204頁。
- (18) 木曾・前掲(13) 18頁。
- (19) 梶野尊「納税者に付け回される『カジノ解禁』の巨額請求書」『ZAITEN』61巻2号(2017年)15頁。
- (20) 北海道経済部観光局「北海道型IR検討調査報告書(概要版後半)」(http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kkd/IR_report_abstract2.pdf) 2017年10月31日閲覧。
- (21) 木曾・前掲(13) 19頁。
- (22) 米川誠「IR構想の実現がもたらす経済波及効果」『週刊金融財政事情』67巻48号(2016年)24頁(北海道庁2015年3月の試算による)。
- (23) 留寿都村HP(<http://www.vill.rusutsu.lg.jp/hotnews/detail/00000696.html>) 2017年10月31日閲覧。
- (24) 苫小牧港開発株式会社HP(<http://www.tomakai.com/estate/industry/3002/index.html>) 2017年10月31日閲覧。
- (25) 釧路市HP(<http://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/gaiyou/aramashi/syokai/1001.html>) 2017年10月31日閲覧。
- (26) 阿寒湖観光ナビ(<http://www.lake-akan.com/charm/>) 2017年10月31日閲覧。
- (27) 山脇・前掲142頁。
- (28) 吉田・前掲103頁。
- (29) 若宮健「自殺・家庭崩壊・犯罪 パチンコ依存症の実態」『消費者法ニュース』111号(2017年)6頁。
- (30) 帚木蓬生「カジノ解禁の愚とパチンコ・パチスロの害」『消費者法ニュース』111号(2017年)11頁。
- (31) 藤本哲也『犯罪学入門』(補訂版、1997年)188頁。
- (32) 岩城成幸「カジノ導入をめぐる最近の動きと論議」『レファレンス』56巻11号(2006年)24頁。IR導入が決定的となった現状、想定される様々な負の影響の対策を議論するほうが生産的である。
- (33) 賭博罪の保護法益について詳細は、拙稿「賭博罪の保護法益」本誌61号(2017年)101頁以下。

- (34) 岩城・前掲11頁。
- (35) 最大判昭25・11・22刑集4巻11号2380頁。
- (36) Roland Hefendehl, Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht, 2002, S. 52.
- (37) Moritz Feldmann, Die Strafbarkeit privater Sportwettenanbieter gemäß § 284 StGB, 2010, S.38.
- (38) 美原融「カジノ合法化を考える①」日本経済新聞2014年11月6日朝刊。
- (39) Laila Mintas, Glücksspiel im Internet, 2009, S.106ff.
- (40) 林・前掲11頁。
- (41) 木曾崇「我が国のギャンブル依存症対策の進捗とカジノ合法化」『消費者法ニュース』104号（2015年）105頁。
- (42) 原田保『刑法における超個人的法益の保護』（1991年）251頁。
- (43) 萩野寛雄「競馬」『日本のギャンブル [公営・合法編]』（2002年）11-17頁。
- (44) 林・前掲10頁。梶野・前掲14頁も参照。
- (45) 山脇・前掲143頁。
- (46) 山脇・前掲141-145頁。
- (47) 鳥畑与一「『カジノ推進法』成立後の課題について」『消費者法ニュース』111号（2017年）25頁。

