

第5回 特定複合観光施設区域整備推進会議 議事次第

平成29年6月20日(火)
16:00~18:00
合同庁舎8号館1階講堂

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

《配布資料》

- 資料1 ギャンブル等依存の実態と予防(樋口氏説明資料)
- 資料2 ギャンブル等依存症患者への医療・相談支援のあり方について
(西村氏説明資料)
- 資料3 依存防止対策、青少年の健全育成について
- 資料4 カジノ施設におけるマネー・ローンダリング対策・入場規制
(渡邊委員説明資料)
- 資料5 マネー・ローンダリング対策等について



World Health
Organization

ギャンブル等依存の実態と予防

独立行政法人国立病院機構
久里浜医療センター
樋口 進



自己紹介

- 現在の役職
 - 独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター院長
 - 厚労省が指定した依存症全国拠点機関の施設長
 - 依存症に関するWHO研究・研修協力センター長
- 臨床経験
 - 30年以上にわたり依存医療に従事
 - 主に、アルコール、ギャンブル、インターネット依存の診療に従事
- 学会等
 - 国際アルコール医学生物学会前理事長(2018年大会長)
 - 国際嗜癮医学会アジア・太平洋代表(2014年大会長)
 - 国際行動嗜癮研究学会理事(2019年大会長)
 - 日本アルコール関連問題学会理事長(2017年大会長) など

ギャンブル等依存症の実態把握に係る平成28年度予備調査の概要

	平成28年度 予備調査 (平成29年度は、調査票や調査方法に改善を加え、全国調査を実施予定)		(参考)
			平成25年度 全国調査
研究実施主体	日本医療研究開発機構(AMED) (久里浜医療センターに委託して実施。研究代表者:松下幸生 副院長)		研究代表者:樋口進 (久里浜医療センター院長)
調査方法	面接調査 及び 医師による診断(同意者のみ)		自記式のアンケート調査
対象者の選択方法	11都市(※1)の住民基本台帳より無作為に抽出		全国の住民基本台帳より 無作為に抽出
調査対象者数	2,200名		7,052名
回答者数	993名(回答率 45.1%)		4,153名(回答率 58.9%)
ギャンブル等依存症 が疑われる者(SOGS (※2)5点以上、過去1年 以内)	推計値	0.6% (0.1~1.2%)(※3) (5名/993名)(※4)	調査していない
	(内訳)パチンコ・パチスロ に最もお金を使った者	0.6% (0.0~1.1%) (4名/993名)	
ギャンブル等依存症 が疑われる者(SOGS5 点以上、生涯)	推計値	2.7% (1.7~3.7%) (26名/993名)	4.8% (4.2~5.5%) (※3)
	(内訳)パチンコ・パチスロ に最もお金を使った者	1.9% (1.0~2.8%) (16名/993名)	調査していない

- (※1) 札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、東京23区、川崎市、横浜市、相模原市、名古屋市、大阪市、福岡市
- (※2) SOGS (The South Oaks Gambling Screen) は、世界的に最も多く用いられているギャンブル等依存の簡易スクリーニングテストである。12項目(20点満点)の質問中、その回答から算出した点数が5点以上の場合にギャンブル等依存症の疑いありとされる。
- (※3) 数値は年齢調整後の値。
() 内は95%信頼区間：同一の標本調査を100回行った場合、そのうち95回で推計値がこの範囲内となる区間
- (※4) () 内は実数

予備調査における課題と、平成29年度全国調査への反映

平成29年度全国調査では、平成28年度予備調査における課題を踏まえ、実施する予定。

平成28年度予備調査における課題

- ① 都市部のみを調査対象としており、全国的な推計になっていない。
- ② 「ギャンブル等依存症が疑われる者」が少なく、推計値の幅が大きい。
- ③ 「ギャンブル等依存症が疑われる者」の中に「ギャンブル等をあまりしない者」(※1)が含まれており、その者については、最もよく行っているギャンブル等の種別に関する情報が得られていない。
- ④ 1か月当たりの掛け金は、最もよくギャンブル等を行っていた時期のものであり、調査時点の状況を反映したのではない。(※2)

(※1)「ギャンブル等をあまりしない者」とは、予備調査において「最もよくギャンブル等をしていた頃に、その行為を行う頻度が1か月に1回未満、または1か月当たりにギャンブル等に使用するお金が1,000円未満の者」を指している。



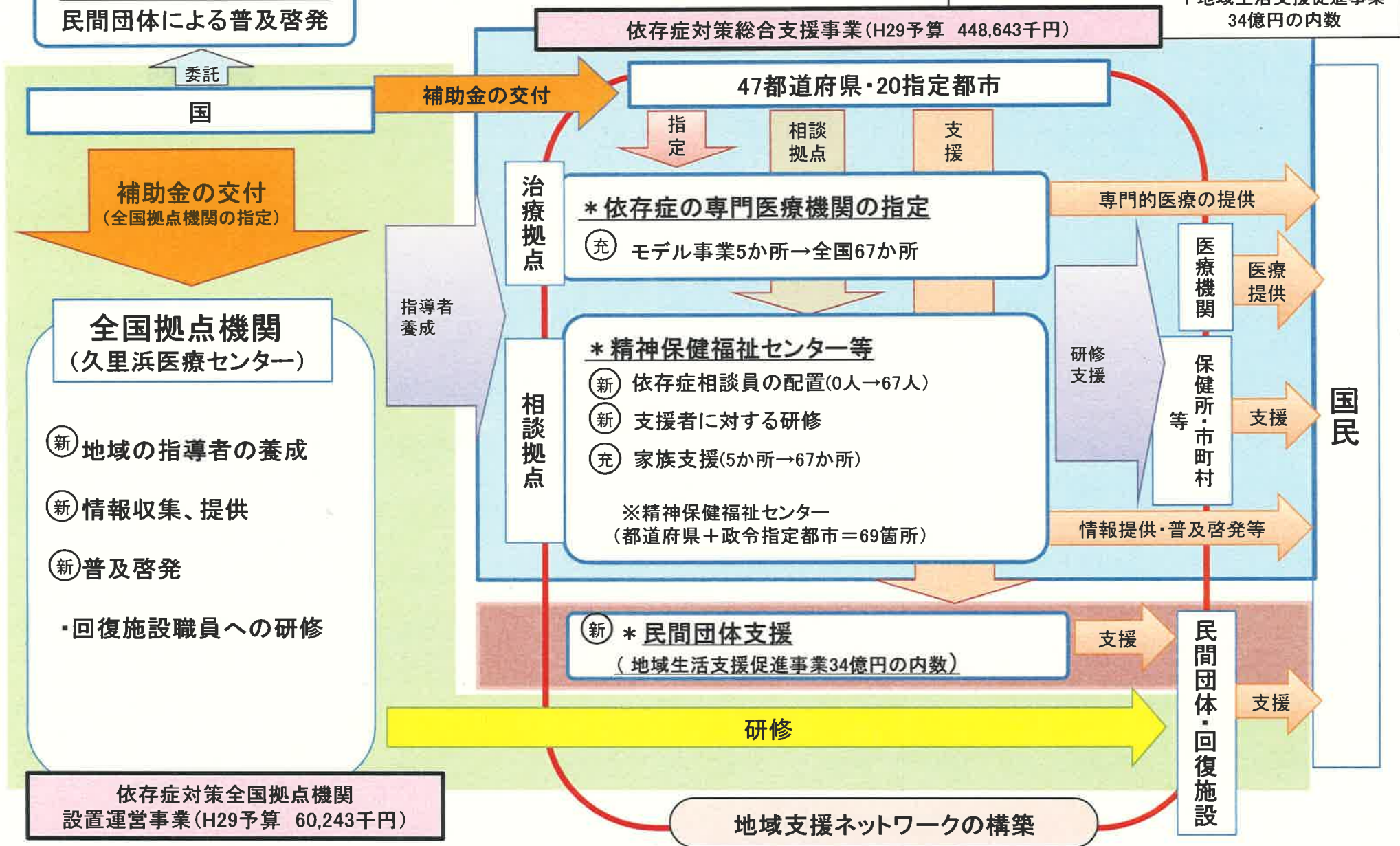
平成29年度全国調査における取組

- ① 全国の地域から無作為に抽出し、全国的な状況を把握する。
- ② 調査対象者数を約10,000人に増やし、より正確な推計値を得る。
- ③ 「ギャンブル等をあまりしない者」(※1)についても具体的な状況を把握する。
- ④ 掛け金などについては、調査時点から12か月以内の状況を把握する。
- ⑤ 調査票や調査方法に改善を加える。

(※2) SOGS5点以上(過去12ヶ月以内のギャンブル等の経験等をもとに評価)の者の調査時点の平均年齢が45歳であるのに対して、それらの者がギャンブル等を最もよく行っていた年齢の平均値は23歳である。

依存症対策の全体像

平成28年度予算 1.1億円 → 平成29年度予算 5.3億円
 + 地域生活支援促進事業 34億円の内数



厚生労働省は、平成26年度～28年度の「依存症治療拠点機関設置運営事業(モデル事業)」を経て、平成29年度から「依存症総合事業」を新設し、ギャンブル等依存を含む依存症の包括的な対策を開始した。
 出典: 厚生労働省精神・障害保健課



医療的側面から見たギャンブル等依存の予防対策

- 予防教育と啓発（一次予防）
 - ・ 学校での予防教育プログラムの充実
 - ・ 国民に対するギャンブル等依存等に関する情報提供
 - ・ 国民のギャンブル問題に関する意識の向上
 - ・ ギャンブル等依存は予防・治療可能な疾病

- 早期発見・早期介入（二次予防）
 - ・ メディアやインターネットを通じて、正しい情報の発出
 - ・ 相談窓口の設置（窓口については周知する）
 - ・ 電話やオンラインでのカウンセリング

- 治療・再発予防（三次予防）
 - ・ 治療施設の拡充と治療の有効性の向上
 - ・ 相談機関・一般医療から専門医療への連携向上
 - ・ 相談施設増加や相談員の資質向上
 - ・ 自助グループ・回復施設等の社会資源の拡充
 - ・ 金銭問題の適切な解決のため弁護士等と連携強化



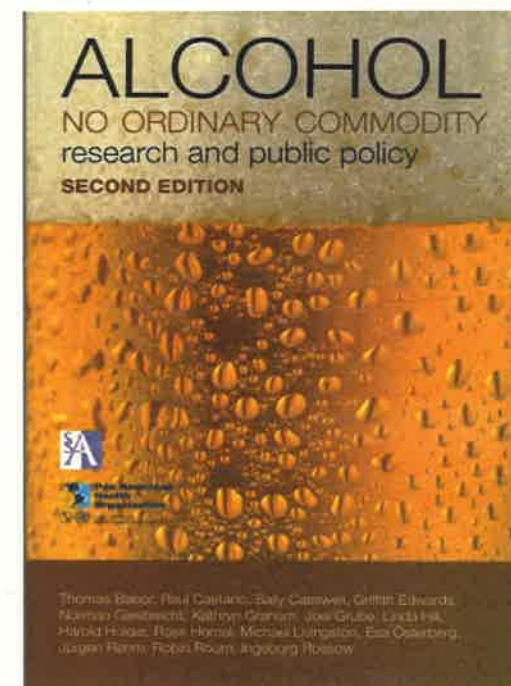
ギャンブル等依存のリスクを考慮に入れた対策

- ギャンブル等依存等のリスク
 - 早期のギャンブル暴露
 - 幼少期の劣悪環境
 - 併存する精神的問題（例えば、高い衝動性を伴う疾患）
 - ギャンブル施設へのアクセス
 - ギャンブルの報奨金

- 対策
 - 子どもの養育環境の向上
 - ギャンブル開始年齢を遅らせる
 - 発達障害を含む精神的問題への適切な対処
 - ギャンブル施設の数、曜日、時間などの制限
 - 報奨金に関する制限
 - * 各ギャンブル施設数・売上高とそのギャンブルに依存している当センター受診患者数は高い相関を見せている。

代表的なアルコール問題対策とその有効性

	有効性	研究データ 支持	国際的 有効性検証
酒類の入手規制			
- 酒販の日数・時間制限	++	++	+++
- 小売店の密度	++	+++	++
- 未成年者飲酒禁止法	+++	+++	++
課税と価格設定			
- 酒類の課税	+++	+++	+++
飲酒環境の調整			
- 従業員教育	0/+	+++	++
- 酒類提供者義務	++	++	+
マーケティングの制限			
- 広告・宣伝に対する法的規制	+ / ++	+++	++
- 酒類業界による自主規制	0	++	++
治療と早期介入			
- 大量飲酒者に対する簡易介入	+++	+++	+++
- アルコール依存症に対する治療	++	+++	++



Babor T et al.
*Alcohol: No Ordinary
 Commodity, Oxford University
 Press, 2010.*

* ギャンブル等依存の予防対策に関する文献が限られている。ギャンブル等依存に類似のアルコール関連問題の予防対策に関しては、多くの文献がある。これらの対策は、ギャンブル等依存対策のヒントになる。



カジノ利用者に対する制限等について(その1)

- 本人申告によるアクセス制限
 - これは北米やヨーロッパなど多くの国で行われている。
 - この手法の有効性を検討した研究はほとんどない。
あるカナダの研究では、アクセス制限した人の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、とのこと。
 - この措置がギャンブル等依存の治療に組み入れられている国もある。
 - アクセス制限に関する有力な手法と考える。
- 家族申告によるアクセス制限
 - 実施されていることは少ない。
 - ギャンブル等依存の家族は非常に困っており、このような措置を望む家族も多いと推測される。
 - 患者の臨床的特徴をみる限り、物質依存に比べてこのような措置による報復のための家庭内暴力は少ないと予測される。
 - 実施に当たっては、どのような手続きでこの指定を行い、また解除するか慎重に検討する必要がある。

Ladouceur R et al. Journal of Gambling Studies, 2000.

Dickson-Gillespie L et al. Journal of Primary Prevention, 2008.



カジノ利用者に対する制限等について(その2)

- 入場料の徴収
 - ・ 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リングに繋がる可能性が指摘されているが、そのような人に対しては別の対策を講ずる。
 - ・ このような対策は、とくに若者に有効であることが示唆されている。

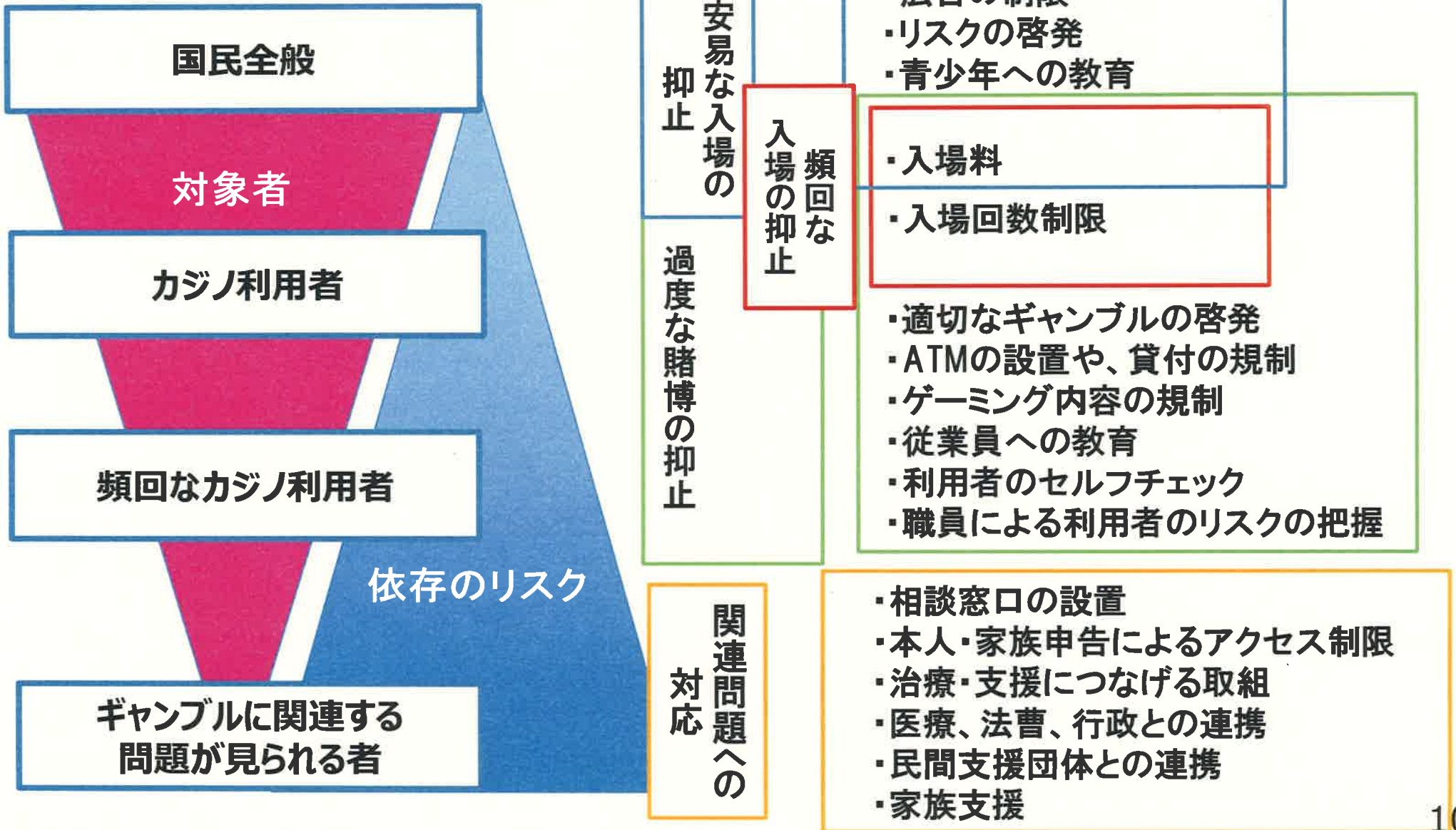
- 入場回数制限
 - ・ 重要なアクセス制限手法であるため、導入の検討が必要と思われる。

- カジノに関する広告制限
 - ・ カジノに関する広告制限についての議論も必要。



カジノ事業者における依存防止対策

- ・ カジノ事業者に責務として、依存症予防や、支援に資する対策を取り組ませる仕組みが必要。
- ・ 全体像を意識した対策が望まれる。



資料 2

2017年6月20日

ギャンブル等依存症患者への医療・ 相談支援のあり方について

NPO法人リカバリーサポート・ネットワーク 代表理事
医療法人卯の会新垣病院 精神科医
西村直之

1-①電話相談等の簡易介入の重要性

- 頻回なギャンブリングにより、何らかの問題を起こしている者であっても、医療などの介入なしで、自然にギャンブルの自制が可能な程度まで改善する者（自己改善・自己修正）が多くいることが知られている。
- 疾病モデル（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、ギャンブリング問題は説明できない。ギャンブルの問題は個別性が高く、先天的な特性や環境を含めた様々な要因を持った人たちが、様々な経過を示す。
- 世間で一般的にイメージされるような「いわゆる依存症」のように重症な状態になる者は、ギャンブルに関する問題を抱えた者の数%程度と考えられている。



治療などの介入なしで自己改善・自己修正に至る者と、医療が必要となるような重度の依存症への対策は分けて考えることが望ましい。

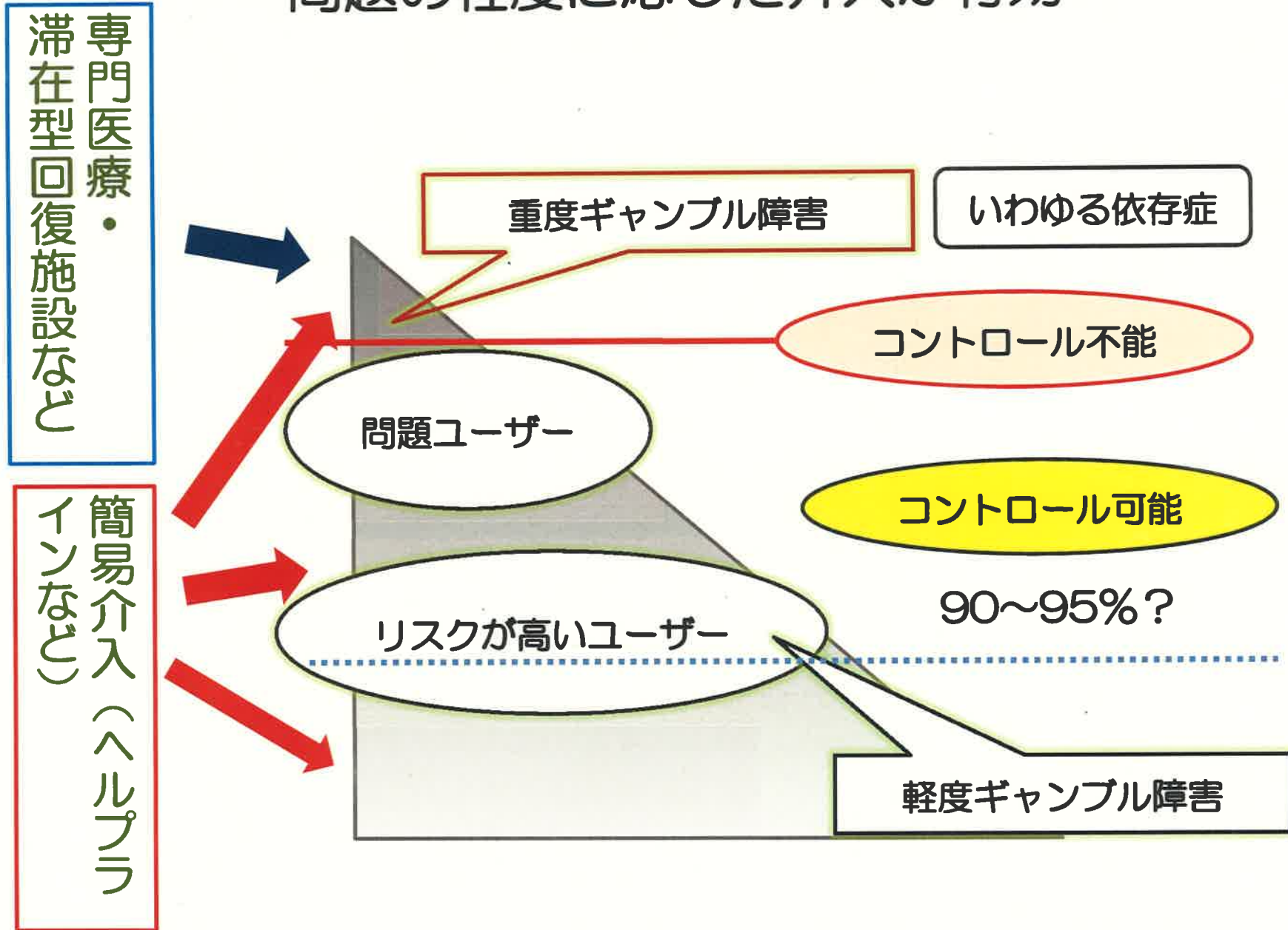
→ 自己改善・自己修正に至るものに対しては、医療で対応するよりも、ギャンブルの問題を整理するなどにより、改善のスピードを上げられるような後押しを目的とした簡易介入が必要。

そのような簡易的な介入は、背景となる特性や重症度など、様々な個別性に注目した対応ができ、かつコストが安く、効果が高いことが知られている。

RSNにおける電話相談による パチンコののめり込み問題への介入

- 10年間で約2万件の相談。
- 最近では、遊技業界の啓発支援の強化で一か月に全国から400件ほどの相談が寄せられている。今年は4~5000件？
- **相談者の80%は本人、家族は20%。**（医療現場において、依存症患者が自ら治療を求めてくることは極めてまれだと考えられている。故に早期介入は家族相談が中心となってきた。しかし、RSNでは自身のギャンブルにより引き起こされた問題に困っている本人に早期介入を行うことができる。）

問題の程度に応じた介入が有効

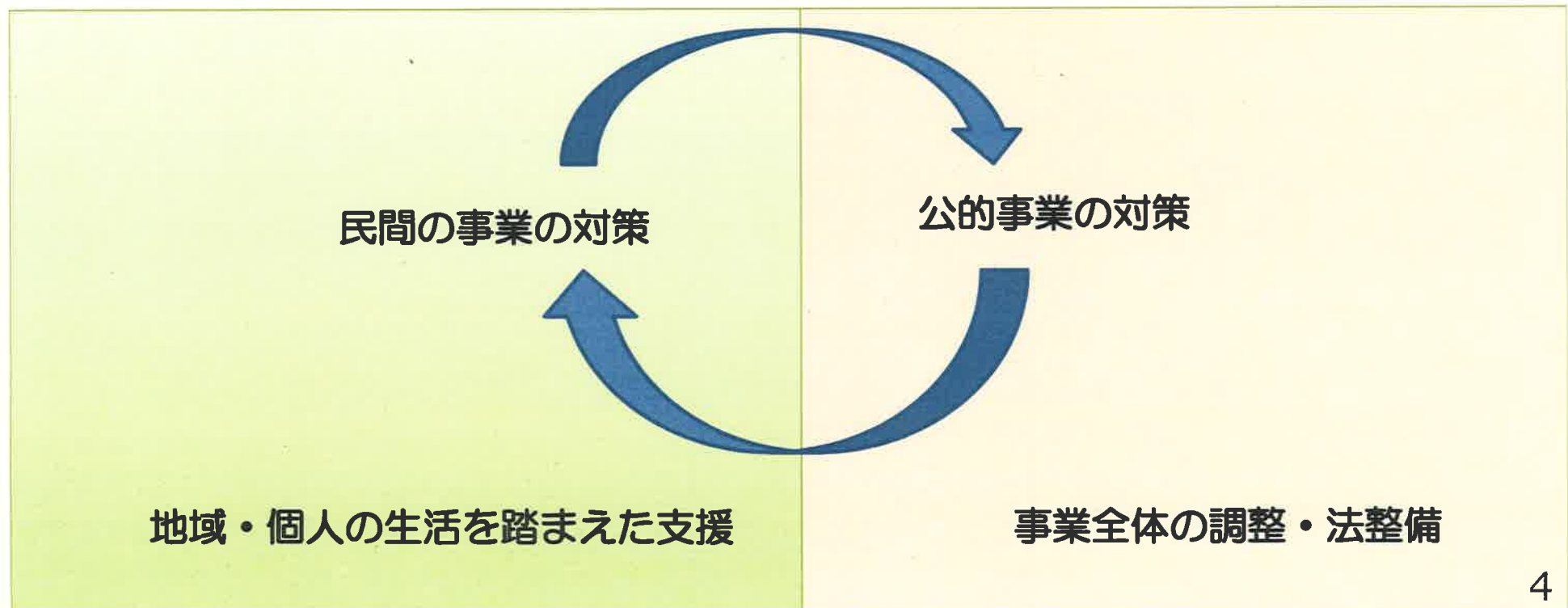


1-②民間事業者側の取組みの重要性

ギャンブリング等の種類によって中心となる利用者層、生じる問題が異なるため、それぞれの娯楽に添った取組みが必要である。

公的取組みは、様々な制限・制約が生じやすく、機動性や柔軟性が確保し難く、対費用効果の問題が生じているのではないかと指摘が諸外国ではある。

全体としての対策のパッケージを意識したうえで、対策のどの様な部分を民間事業者が担うのが現実的なのかを慎重に議論する必要がある。



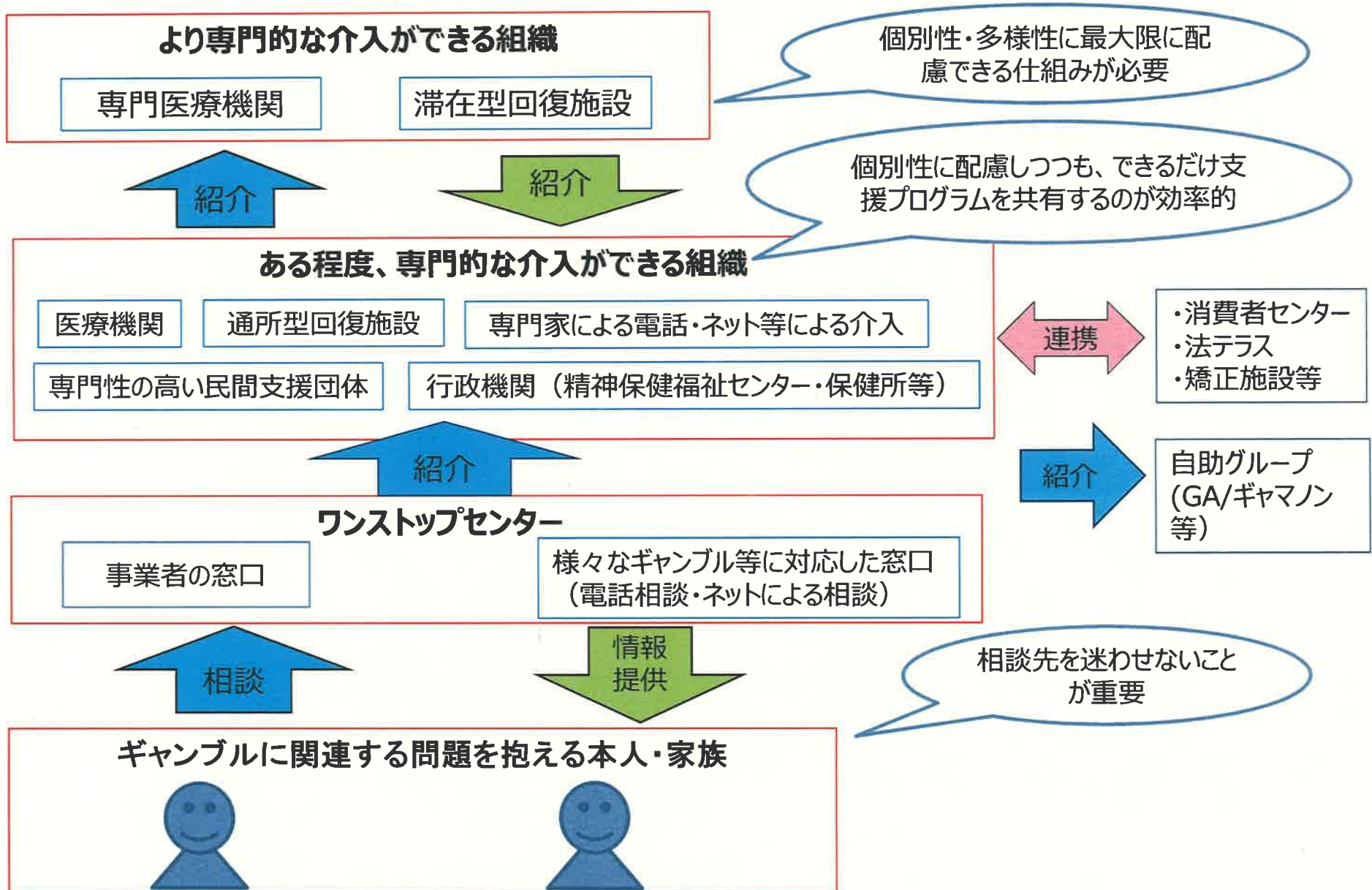
2-①カジノにおける依存防止対策の在り方

- 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、事業者負担で受けられる通所プログラムや電話相談の提供が望ましい。
- 民間事業のIRの影響に伴う対策であることを踏まえると、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組ませることが求められる。
- 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で区別されずに、広く社会内で支援できる仕組みが必要。
- IR開設後に時間が経過するとともに、求められる対策と費用が変化していくため、常時見直しが必要で、そのために正確な疫学データが求められる。

2-②事業者による相談窓口の設置

- 事業者が開設する相談窓口はあった方が良くであろう。一定規模以上のカジノにおいては、施設内に相談・ケアできるスタッフ・体制が準備されておくことが望ましい。
- カジノごと別個の電話相談窓口を作ることや、カジノに特化した相談窓口が求められるのかは議論が必要である。ユーザーの視点で考えると、様々なギャンブリングに関する問題に対して介入できる機能を持つ総合的窓口が求められるのではないか。

介入・支援のイメージ



2-③本人・家族申告によるアクセス制限

- 入場時に本人確認を行うカジノにおいては、本人の申告によるアクセス制限は一定の効果があると考えられる。自己排除を申請しながら、参加しようとする人は、ギャンブルからの離脱支援プログラムが必要と考えられる。申告制度は、本人が問題解決支援につながる契機となり得るであろう。
- 家族申告は、申告を受け付ける家族は範囲、確認方法など法的課題があるが、家族の申告は、問題の啓発、家族介入の契機となり得る。制度と連携した家族教育・支援プログラムの提供体制があれば、さらに意義あるものとなるかもしれない。家族が問題を相談、解決支援につながる契機にはなる。

2-④入場回数制限

- 月または年間の入場回数の制限を行うとともに、入場回数の状況に応じて治療プログラムを提供することは、現実的で効果が期待できる対策であろう。回数制限の情報管理、回数をどのように設定するのか、治療プログラムへの参加を強制にするのかなど、日本における適切なあり方は検討されなければならない。

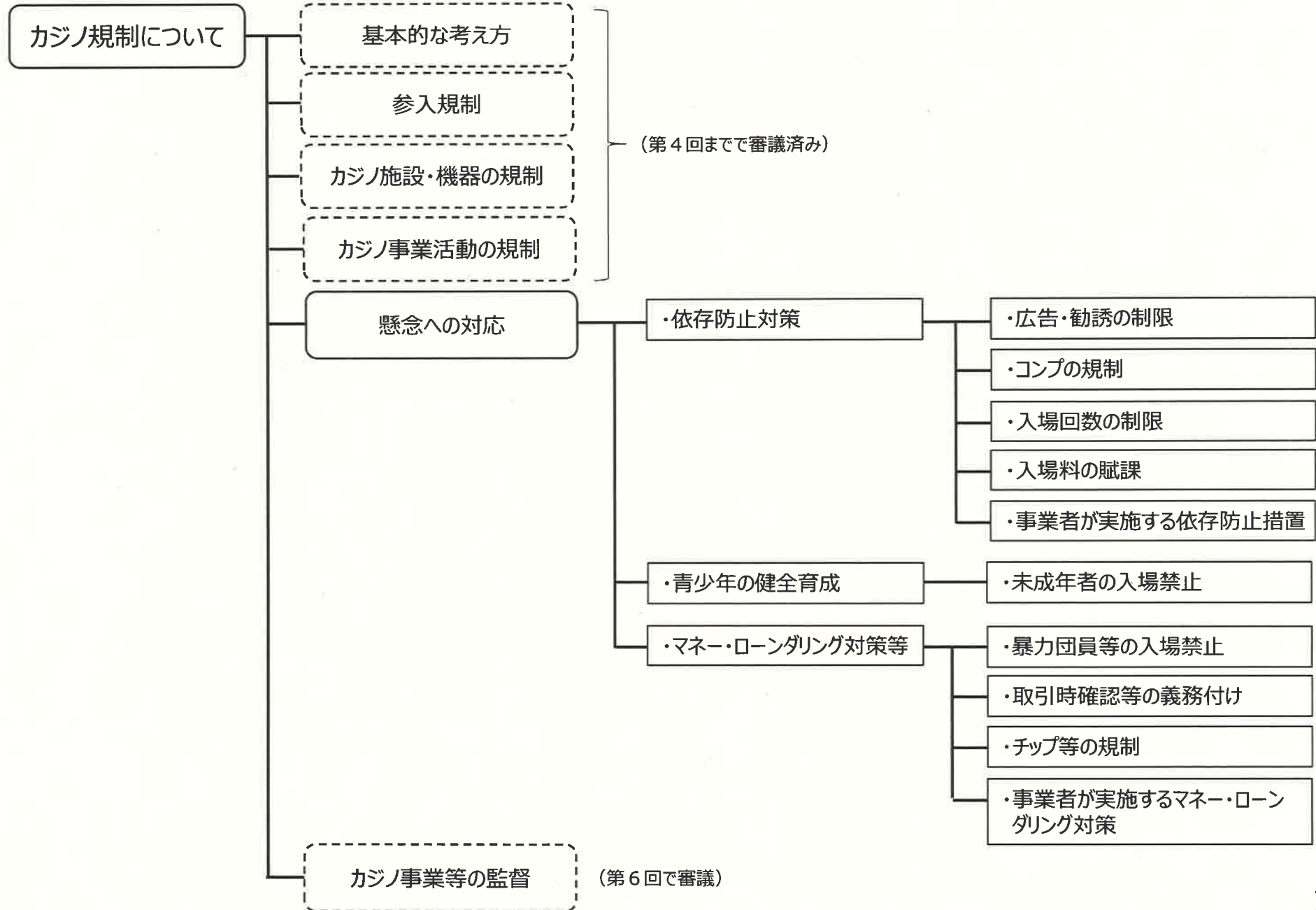
2-⑤入場料の徴収

- 入場料徴収はシンガポールでは国内参加者の依存問題の抑制として考えられたものであるが、効果の有効性を示す根拠は明らかではなく、冷静な参加を阻害する危険性も懸念する意見もある。
- ギャンブル依存問題の抑制対策としてよりも、ギャンブルとつながりがある様々な社会問題の対応に資するのであれば、入場料の徴収には社会的な有効性はある程度期待できる。その場合、入場料の徴収という形で対応すべきなのかどうか、根本的な検討は必要になるかもしれない。

依存防止対策、青少年の健全育成について

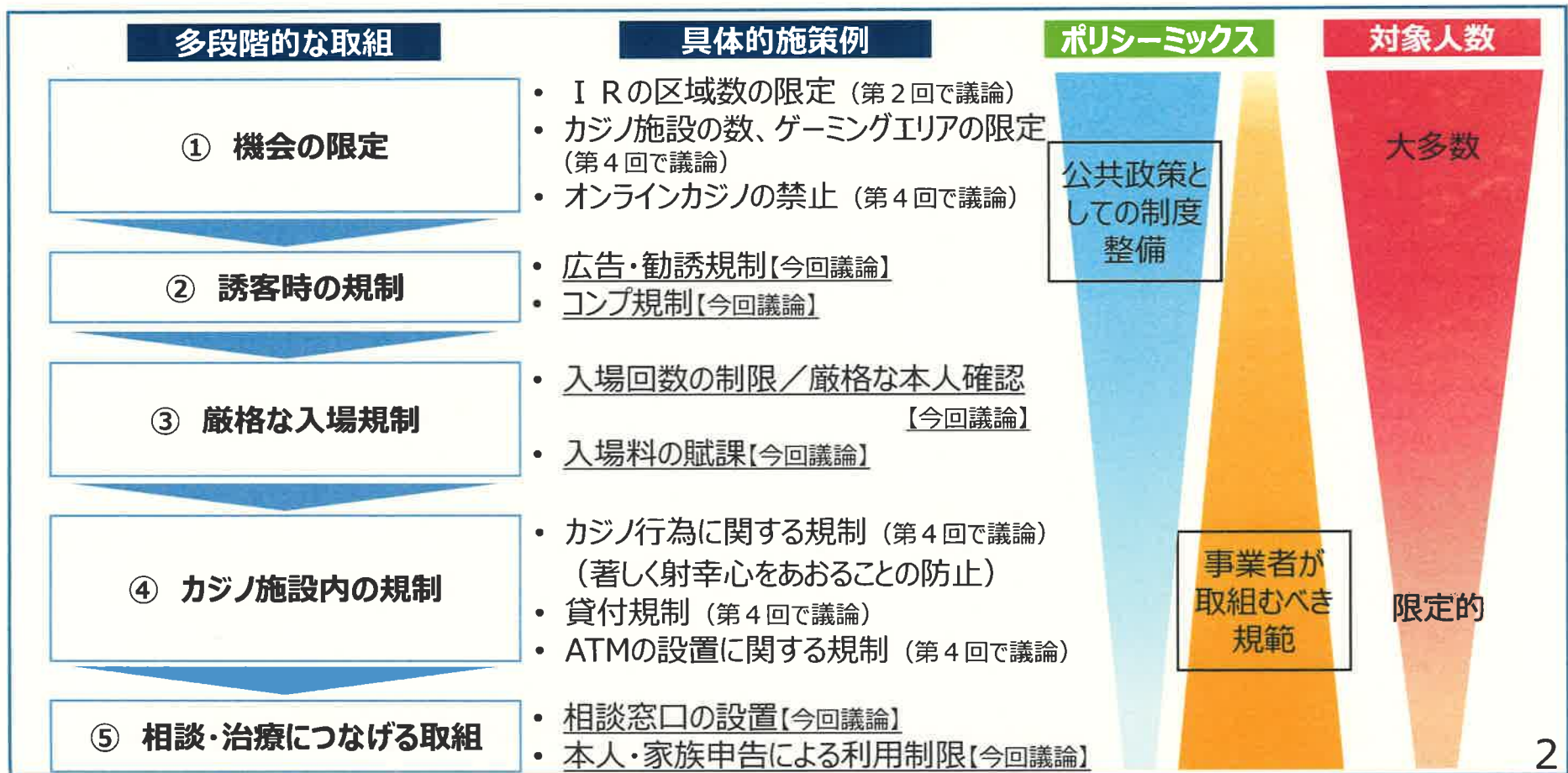
1. 依存防止対策
2. 青少年の健全育成

第5回会合の論点について



1. 依存防止対策の考え方

- **重層的／多段階的取組の必要性**：カジノ行為への依存を防止するため、①ゲーミングに触れる機会の限定、②誘客時の規制、③厳格な入場規制、④カジノ施設内での規制、⑤相談・治療につなげる取組まで、重層的／多段階的な取組を制度的に整備することが必要。
- **公共政策上の制度整備と事業者責任のベストミックス**：(A)：公共政策として制度を整備するもの、(B)：カジノ事業者が取組むべき責任として確立するもの、(C)：(A)と(B)の両方の取組が求められるものの適切な組合せを考慮する必要がある。上記の組合せを検討する際には、各施策の対象となり得る利用者の数なども考慮すべきではないか。



1. 依存防止対策 ～ これまでの議論

【これまでの議論】

推進法

- 「広告及び宣伝の規制に関する事項」について必要な措置を講ずる（第10条第1項第6号）
- 「カジノ施設の入場者がカジノ施設を利用したことに伴いギャンブル依存症等の悪影響を受けることを防止するために必要な措置」を講ずる（第10条第1項第8号）
- 「カジノ施設に入場することができる者の範囲の設定その他のカジノ施設への入場に関し必要な措置」を講ずる（第10条第2項）
- 「国及び地方公共団体は、別に法律で定めるところにより、カジノ施設の入場者から入場料を徴収することができるものとする」（第13条）

附帯決議

- 「依存症予防等の観点から、カジノには厳格な入場規制を導入すること。その際、自己排除、家族排除プログラムの導入、入場料の徴収等、諸外国におけるカジノ入場規制の在り方やその実効性等を十分考慮し、我が国にふさわしい、清廉なカジノ運営に資する法制上の措置を講ずること」（第8項）

1. 依存防止対策の具体論 ～ (1) 広告・勧誘の制限

①. 問題の所在

- カジノ事業に関する広告や勧誘については、依存防止や青少年の健全育成、善良の風俗・清浄な風俗環境の保持などカジノに係る懸念への防止の観点から、一定の規制を行う必要があるのではないか。

②. 諸外国の規制の例

シンガポール	米国ネバダ州
<ul style="list-style-type: none">・ 当局による広告の事前承認制・ シンガポール国民及び外国人永住者を対象とした広告の禁止・ 広告場所の制限（空港、クルーズ船の停泊所等）	<ul style="list-style-type: none">・ 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及び広報活動の実施を怠った場合は（虚偽又は重大な誤解を招くような広告を含む）、処分の対象となる

③. 我が国のこれまでの広告規制の在り方とカジノ事業に対する広告等の規制の在り方

【営利的表現の自由に対する規制の考え方】

- 広告のような営利的な表現活動であっても、国民一般が消費者として広告を通じて様々な情報を受け取ることの重要性に鑑み、一般に表現の自由の保護に値すると考えられているが、表現の自由の重点は、自己統治の価値にあるため、営利的自由の保障の程度は、非営利的（すなわち政治的）言論の自由よりも低いと解されており（※1）、公共の福祉のための必要かつ合理的な制限であれば許される（※2）と考えられている。

※1 「憲法第六版」芦部信喜著、高橋和之補訂（岩波書店、2015年）192頁

※2 大阪市屋外広告物条例違反事件（最大判昭和43年12月18日刑集第22巻13号1549頁）

【他の法令等における広告・勧誘の規制】

- 広告その他の表示について、広く適用される法律として不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）があるが、同法は一般消費者の利益保護を目的に、事業者に対して、品質が著しく優良であると誤認させるなど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いる。



○ 景品表示法のみならず、その他の法令等においても、以下の通り個別事業等に関する広告等の制限が課されている。

● 医薬品医療機器等法：

医薬品や医療機器は人の生命・身体に関わるものであるため、その被害が他分野に比べて著しく深刻であることから、事業者のみならず「何人」^{なんびと}に対しても、医薬品等に関する虚偽又は誇大な広告や、承認前の医薬品等に関する広告の禁止が定められている。

● 店舗型性風俗特殊営業（風俗営業適正化法）：

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（学校等の敷地の周囲200mの区域等）における広告物の表示等や、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いる。

● たばこ事業法：

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、広告を行う者に対する努力義務や財務大臣による指針の提示が定められている。

● 公営競技：

事業者に対する規制はなく、メディアによる自主規制が行われている。

【カジノ事業に対する広告・勧誘の在り方】

○ カジノ事業に関する広告・勧誘については、

・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前提として、副次的弊害を排除する必要があること、

・内容・場所・方法等によっては、依存を助長し、通常の社会的生活を困難とさせたり、成長過程にある青少年の心身に有害な影響を与えたりする等、人の心身・財産に対して重大な支障を及ぼすおそれがあること

から、他の事業法も参考にしつつ、景品表示法より一段と強い広告・勧誘規制をかけるべきではないか。

④. 今後の議論の方向性：カジノ事業に対する具体的な広告・勧誘規制の在り方

<広告・勧誘の内容・場所等に関する制限>

- カジノ事業に関する広告・勧誘は、カジノ事業者のみならず、旅行業者、I R 区域以外の近隣のホテル業者等が行うことも想定される。
- 依存防止や善良の風俗・清浄な風俗環境の保持などカジノ事業の健全な運営の確保及び顧客の保護の観点から、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。
- この点、景品表示法は、規制対象が事業者に限定され、また、違反に対して直ちに罰則を科さ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、医薬品医療機器等法等を参考に、「何人」に対しても、以下の表示・説明を禁止すべきではないか。
 - i) 虚偽・誇大な表示・説明（例：「絶対儲かります」といった表示）
 - ii) 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（例：主観的な体験談の紹介）
- また、善良の風俗・清浄な風俗環境の保持の観点から、風俗営業適正化法を参考に、「何人」に対しても、以下の表示・説明についても禁止すべきではないか。
 - iii) 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
（例：いかさまなどの不正行為や売春等の犯罪行為を連想・誘発させるような内容）
- 同様の観点から、同法を参考に、カジノ事業に関する広告の方法について、「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やビラ等の頒布を原則として禁止すべきではないか。

<未成年者に対する広告・勧誘の制限>

- 景品表示法は、広告対象者の属性に応じた規制はなされていないが、未成年者に対しては特に保護の要請が強いため、風俗営業適正化法等を参考に、カジノ事業に関する広告・勧誘について、「何人」に対しても、20歳未満の者に対しては、I R 区域の内外にかかわらず、ビラ等の頒布や勧誘を禁止すべきではないか。

④. 今後の議論の方向性：カジノ事業に対する具体的な広告・勧誘規制の在り方

＜再勧誘の禁止＞

- ・ 顧客の保護の観点から、貸金業法を参考に、カジノ事業に関する勧誘の方法について、「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＞

- ・ 上記規制を補完するものとして、たばこ事業法を参考に、テレビ、インターネット等を含む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との関係や20歳未満の者への影響に配慮するとともに、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してはどうか。
- ・ 万全な対策を確保するため、たばこ事業法（※）を参考に、カジノ管理委員会は、広告勧誘指針を作成・公表できることとしてはどうか。

（※）財務大臣が定める指針において、テレビ、ラジオ及びインターネット等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な場合を除き、行わないこととされている。

＜広告・勧誘を行う者に対する一定の表示・説明の義務付け＞

- ・ 依存防止や青少年の健全育成の観点から、製造たばこに係る広告等に関する自主基準や風俗営業適正化法を参考に、「何人」に対しても、カジノ事業に関して広告や勧誘をする場合は、カジノ施設の利用と依存症との関係に注意を促す内容や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ではないか。

1. 依存防止対策の具体論 ～ (2) コンプに関する規制

①. 諸外国におけるコンプ提供の実態等及び問題の所在

【諸外国におけるコンプ提供の実態】

- 諸外国のカジノ事業においては、顧客の勧誘・ゲーミングの促進手段として、顧客のカジノの利用に応じ、「コンプ」と呼ばれる多種多様な物品やサービス等を提供することが一般的な商慣習となっている。
- 具体的には、カジノの事業者は、顧客に会員カード等を発行し、ゲーミングの実施状況に応じて、カジノや他の娯楽施設で利用できるポイント等を付与したり、獲得したポイントが一定以上に達した場合には特定のステータスを付与し、それに応じた割引（ホテル・美術館等）や専用のサービス（優先予約・利用、送迎等）を提供するなどのコンプの提供を行っている。
- また、これらのコンプの中には、カジノの事業者自身が提供するものだけでなく、事業者と提携した他の事業者がその営業に関して顧客に付与し、カジノのゲーミングで利用できるもの（I Rと提携するショッピングモールでの買い物によるポイント獲得等）もある。

（諸外国で提供されている物品やサービスの例）

- ・交通手段の提供
- ・カジノ施設内における飲食物の提供、無料ゲーム
- ・宿泊料の割引・無料提供、部屋のアップグレード、予約保証
- ・I Rにおける劇場・美術館等のチケットの割引・無料提供 等

【景品表示法における規制の概要】

- 懸賞によらず、商品・サービスの利用者や来店者に対してもれなく提供される景品類の最高額は、
 - ・取引価額が1,000円未満の場合、200円
 - ・取引価額が1,000円以上の場合、取引価額の10分の2 とされている。

【問題の所在】

- 提供されるコンプの金額や内容次第では、カジノに対する依存の原因となったり、善良な風俗を害するおそれがあることなどから、その提供方法等について一定の規制を行う必要があるのではないか。

②. 諸外国の規制の例

シンガポール	米国ネバダ州
<ul style="list-style-type: none">ライセンスを受けた国際マーケティング事業者に対して、コンプの額等の記録保管の義務付け	<ul style="list-style-type: none">コンプ提供に係る記録保存や報告を義務付け

③. 今後の議論の方向性

- 外国人旅行者・VIP顧客の勧誘等の観点から、コンプの提供を一律に禁止することは適切ではないが、カジノ施設の過度な利用を誘発するような高額なコンプの提供や、善良の風俗を害するおそれがある提供方法は認めるべきではないことから、カジノ事業者に対して、このようなコンプの提供を禁止すべきではないか。
- コンプの適切な提供を確保するため、カジノ事業者に対し、コンプを提供した日時や顧客の氏名、コンプの金額・内容等について記録作成・保存義務を課してはどうか。
- なお、コンプは景品表示法に基づく景品類に該当し得ることから、同法の適用関係の整理が必要ではないか。

1. 依存防止対策の具体論 ～ (3) 入場回数の制限

①. 問題の所在

依存防止の観点からのカジノ施設への入場制限

- 推進法第10条第2項は、外国人旅行者以外の者について、一律にカジノ施設の入場を禁止することとはせず、カジノ施設の利用による悪影響を防止する観点から、カジノ施設への入場が可能な者の範囲を設定することを求めている。効果的な依存防止のためには、どのような制限を設けることが適切か。

カジノ施設の入場者の本人確認措置

- 厳格な入場管理を行うためには、カジノ施設の入場者について、厳格かつ実効的な本人確認措置が必要不可欠ではないか。

(附帯決議)

- ・「入場規制の制度設計に当たっては、…個人番号カード…の活用を検討する」(第9項)

②. 我が国における公営競技の例、諸外国の規制等の例

ア 我が国における公営競技等の例

既存の公営競技においては、競技実施回数を多段階で規制しており、最も細かな規制が課されている競艇においては、競走場ごとに「年間の開催回数」、「月間の開催回数」、「1回の開催日数」、「1日の競走回数」について規制している。

イ 諸外国の規制等の例

- 入場回数制限：事業者による自主的措置として、1か月の入場回数が15日を超えた者は、その月の月末までカジノ施設への入場が禁止される。(韓国)
本人・家族の申請に基づき入場回数(月8回を上限)を制限している。(シンガポール)
- 入場管理方法：カジノに入場ゲートを設け、N R I C(国民及び永住者一人一人に固有の番号を付与しているところ、当該番号、顔写真、氏名、生年月日、住所等が記載されたカード) を活用して本人確認を行い、入場管理を行っている。(シンガポール)

③. 今後の議論の方向性：カジノ施設への入場回数制限の導入

- 効果的な依存防止の観点から、外国人旅行客以外の者のカジノ施設への入場については、長期（一ヶ月程度）及び短期（一週間程度）で回数制限を設けることとしてはどうか。

【常態的にカジノ行為に触れさせないことの必要性】

- 依存防止の観点からは、特定複合観光施設区域の数やカジノ施設の数・規模を限定した上で、さらに顧客に対して常態的にカジノ施設に入場できる環境を創らない（常態的にカジノ行為に触れさせない）ことが必要かつ効果的である。

【事業者側への制限：営業日数等に制限を設けることは困難】

- そのためには、まず事業者側に制限を課すことが考えられるところ、例えば、競馬等の公営競技では、「年間の開催回数」のほか、「月間の開催回数」や「1回の開催当たりの日数」等を制限している。しかし、カジノ施設については、アフターコンベンションや外国人旅行客等への対応、海外のカジノ施設の実態との比較等を考えると、営業日数や営業時間について依存防止に十分と言える程度に一律に制限することは現実的には困難である。

【顧客側への制限：個々人の状況に合わせた対応の難しさ】

- 次に制度的に顧客側に制限を課すことが考えられるところ、依存の有無やその程度といった個々人の状況に応じて入場を制限することが考えられる。しかし、これを医学的・客観的に判別することは困難であり、また、依存症のおそれがある者の外延は極めて不明確であり、典型的に入場規制を個々人の顧客に導入することは難しい。



③. 今後の議論の方向性：カジノ施設への入場回数制限の導入（つづき）

【カジノ施設への入場回数制限の導入】

○ 一方、

- ① 本人確認を厳格に行うことにより、カジノ施設の入場回数は客観的に把握できる指標であること
- ② 一般論としては入場回数が頻繁になるに従って、依存が進むリスクも大きくなると考えられること
- ③ 諸外国でも入場回数制限の導入例があること

に鑑みると、入場回数制限であれば、効果的に依存防止を図ることができると考えられる。

○ このため、外国人旅行客と比べて日本人や国内居住の外国人は、カジノ施設へのアクセスが容易であることに鑑み、これらの者についてカジノ施設への入場回数を制限し、常態的にカジノ施設に入場できる環境を創らないこととすることが適切ではないか。

【長期及び短期における入場回数の制限】

- 常態的にカジノ施設に入場できる環境としないため、カジノ施設への入場回数については、例えば、
- ・ 他国の例を参考とし、一ヶ月程度の長期間における回数制限を設けた上で、さらに、
 - ・ 集中的な利用を制限するため、一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。

【入場回数の制限値について参考とすべき事項】

- なお、入場回数の制限値については、諸外国の例等を参考にして定めることとしてはどうか。また、入場回数については、シンガポールにおいて、1度の入場から24時間以内を「1回」と数えることとしていることを参考として、同様に数えてはどうか。

④. 今後の議論の方向性：カジノ管理委員会による入場回数の一元的把握

- 入場回数の制限の実効性を確保するため、カジノ管理委員会は、顧客のカジノ施設への入場状況を把握し、事業者の照会に応じることができることとしてはどうか。

【カジノ管理委員会による入場回数情報の一元的な把握】

- 複数の特定複合観光施設にそれぞれカジノ施設が設置されることを前提にすると、入場回数制限の実効性を確保するためには、顧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、新たな入場の可否を判断できる仕組みが必要となる。
- カジノ施設の設置・運営主体は民間事業者であるため、事業者間でこの種の個人情報を共有する制度設計とすることは適当ではないと考えられるところ、カジノ管理委員会が、顧客の入場回数を一元的に把握し、個々の事業者から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と考える。
- なお、この際、個人情報を取り扱う以上、情報管理の徹底は不可欠であり、行政及び事業者が個人情報保護の関係法令に従うとともに、システム等の設計に当たっても個人情報保護に十分な留意がなされるべきである。

【入場回数情報を本人へフィードバックすることの検討】

- また、依存防止の観点から、把握した顧客の入場回数について顧客本人へのフィードバックを行い、自身の入場頻度を認識させることも考えられるが、個人情報保護の観点を含め、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。

⑤. 今後の議論の方向性：マイナンバーカードを活用した本人確認措置

- 厳格な入場管理及び入場回数制限の実効性の確保の観点から、カジノ施設の入場者について、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。

【本人確認手段としてのマイナンバーカードの有効性】

- 附帯決議第9項は、入場規制の制度設計に当たって、個人番号カード（いわゆるマイナンバーカード）の活用を検討することを求めている。
- 本人確認のための手段としてマイナンバーカードは以下の点で優れている。
 - ① 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（券面の顔写真と所持人の顔を照合し、同一性を確認することで、なりすましを防止することが可能。）
 - ② 公的機関が発行する書面で、国民が容易に入手できること
 - ③ 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こと
- 他方で、マイナンバーカードに記載されているマイナンバーそのものは、行政機関のみが利用可能であり、民間事業者は利用することができない。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いる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、カジノ管理委員会と事業者とでこれを活用し、統一的に入場回数を把握することができる。
- 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。
- なお、外国人旅行客などマイナンバーカードが制度上取得できない者については、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。

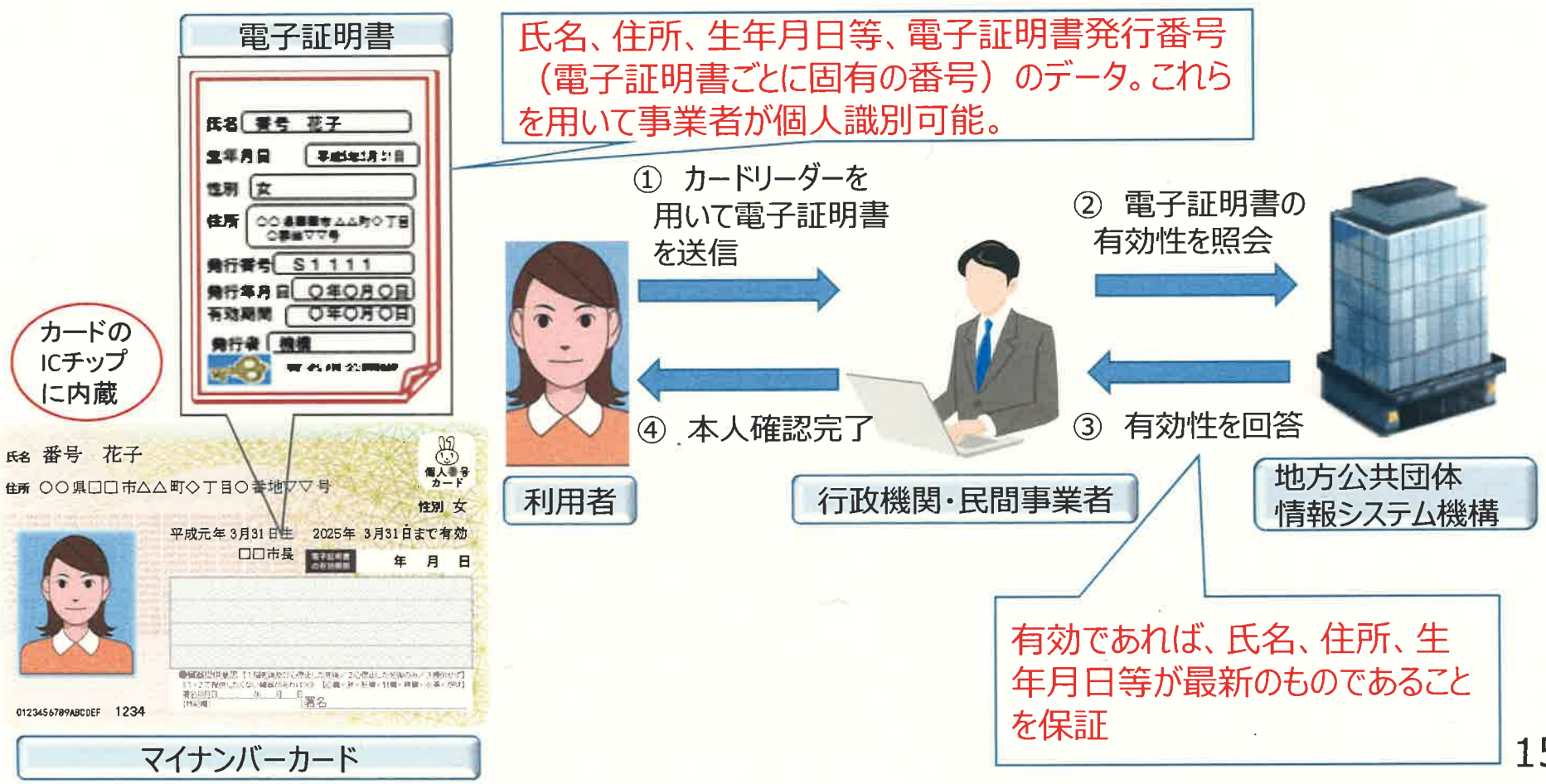
<参考> マイナンバーカードにより可能となる個人識別の方法

① マイナンバーの利用

→ いわゆるマイナンバー法により、マイナンバーの活用は行政事務に限定されているところ、民設民営のカジノ事業においては、入場管理は民間事業者の事務となるため、利用できない。

② 公的個人認証 (JPKI) (マイナンバーカードのICチップ内の電子証明書) の利用

→ マイナンバーカードのICチップに格納された電子証明書(氏名等の情報のほか、電子証明書ごとに固有の発行番号を含む。)を用いてマイナンバーと同強度の本人確認 (住民基本台帳に基づき厳格な本人確認を経て発行されるため、確実に一意に個人を特定でき、電子証明書の有効性確認により最新の本人情報であることの確認が可能。)を行うこと(公的個人認証)が可能であり、民間事業者の事務であっても利用できる。



1. 依存防止対策の具体論 ～ (4) 入場料の賦課

①. 問題の所在

- 推進法第13条により、カジノ施設の入場者から徴収することができると思われる入場料について、どのように考えるべきか。

【これまでの議論】

推進法の国会審議の過程

- ・ シンガポールでは、シンガポール国民に対して7,000円から8,000円ぐらいの入場料を徴収していると承知。さらに、自己申告あるいは家族申告による入場排除という措置もとられている。そのほか、教育、予防の措置をしっかりとることによって、この数年間でシンガポールのギャンブル依存症比率は逆に低下していると承知しているとの趣旨の提案者答弁。

②. 諸外国のカジノの入場料の例

	シンガポール	韓国（カンウォンランドカジノ）
入場料の徴収	<ul style="list-style-type: none">・ シンガポール国民又は外国人永住者から徴収・ 24時間：100SDoll（約8,000円）・ 1年間：2,000SDoll（約16万円）	<ul style="list-style-type: none">・ 韓国国民から徴収・ 9,000ウォン（約900円）
収入額	約116億円（2016年）	不明
用途	公的、社会的又は慈善目的に使用	一般財源として公益に用いられる

③. 今後の議論の方向性

依存症対策としての入場料の効果（科学的知見）

- 入場料については、入場料を課すカジノが世界的にも極めて稀であるため、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。依存症予防に資するという意見がある一方で、かえって徴収分を取り戻すためのゲーミング行動を煽ることとなるという意見や、依存症者は高額でも入場料を支払うため入場を抑止できないという意見もある。

入場料賦課のメリット

- しかし、以下のような入場料を賦課する制度的メリットに鑑み、入場料を賦課することとしてはどうか。
 - ① 入場料の支払を求めることにより、入場回数制限のための本人確認を確実に行える
 - ② カジノ施設への安易な入場を抑止できる
 - ③ 徴収した入場料を公益目的に還元できる
- その賦課対象は、入場回数制限と同様の考え方に基づき、外国人旅行者以外の者に対して1日（24時間）単位で入場料を課すこととしてはどうか。

1. 依存防止対策の具体論 ～ (5) 事業者が実施する依存防止措置

①. 問題の所在

- ここまで取り上げた制度の整備に加え、カジノ行為への依存を防止するため、カジノ事業者が取り組むべき規範を制度化して盛り込む必要があるのではないか。

②. 諸外国の規制の例

- シンガポール等の諸外国においては、カジノ行為への依存を防止するため、事業者に対して、以下のものを義務付けている。

① 依存症に関する情報提供等、利用者の適切な判断を助けるための措置

② 本人・家族の申告により利用を制限する措置

③ 内部管理体制の整備

- ・ 依存防止措置に関する内部管理規程の作成
- ・ 依存防止措置に関する従業員への教育訓練等
- ・ 依存防止措置を統括管理する者を選任するなどの実施体制の整備
- ・ 依存防止措置を監査する者を選任するなどの監査体制の整備
- ・ 依存防止措置を事業者自身が見直していくための自己評価の実施
- ・ 依存防止措置に関する記録の作成・保存

(※ 米国ネバダ州においては、事業者の自主的な取組として、同様の措置を講じている。)

③. 今後の議論の方向性

① 相談窓口の設置等

利用者の適切な判断を助けるため、依存症に関する相談窓口の設置、適切な情報提供（パンフレット等の配布）等の措置を事業者に義務付けてはどうか。

② 本人・家族申告による利用制限措置

止めたくても止められないという依存症の実態を踏まえ、本人・家族申告により利用を制限する措置（申告対象者への勧誘等の制限を含む）を講じることを事業者に義務付けてはどうか。

③ 内部管理体制の整備

・ 依存防止規程の作成

依存防止措置を事業者徹底させるため、上記①、②や下記に掲げる事項等を記載した内部管理規程（依存防止規程）の作成を事業者に義務付け、免許申請時等におけるカジノ管理委員会の審査事項としてはどうか。

・ 従業者への教育訓練等

従業者が依存防止措置の趣旨・内容について十分に理解・習熟している態勢を整えるため、従業者への教育訓練等の措置を事業者に義務付けてはどうか。

③. 今後の議論の方向性（つづき）

- **実施体制の整備**

依存防止措置の的確な実施、その継続的な運用及び改善を図るため、経営陣の中に依存防止措置を統括管理する者を選任するなどの措置を事業者に義務付けてはどうか。

- **監査体制の整備**

依存防止措置が適正に行われることを確保するため、依存防止措置の責任者から独立した立場で依存防止措置を監査する者を選任するなどの措置を事業者に義務付けてはどうか。

- **自己評価の実施**

依存防止措置に関して事業者自身がP D C Aサイクルを回し、取組を不断に見直していくことを確保するため、自己評価の実施等を事業者に義務付けてはどうか。

- **記録の作成・保存**

依存防止措置が的確に実施されていることの確認や措置の改善に資するため、依存防止措置に関する記録の作成・保存を事業者に義務付けてはどうか。

④ カジノ管理委員会への報告義務

カジノ事業者の取組が適切かつ十分なものをカジノ管理委員会が確実に把握し、監督できるよう、自己評価及び監査の結果について、その都度カジノ管理委員会に報告させることとしてはどうか。

2. 青少年の健全育成の具体論 ～ 未成年者の入場禁止

①. 問題の所在

- 青少年の健全育成の観点からは、20歳未満の者に対するビラ等の頒布や勧誘を禁止することに加え、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。

【これまでの議論】

推進法

- ・ 「青少年の保護のために必要な知識の普及その他の青少年の健全育成のために必要な措置」について政府は必要な措置を講ずる（第10条第1項第7号）
- ・ 「外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点から、カジノ施設に入場することができる者の範囲の設定その他のカジノ施設への入場に関し必要な措置を講ずる」（第10条第2項）

附帯決議

- ・ 「依存症予防等の観点から、カジノには厳格な入場規制を導入すること」（第8項）
- ・ 「各種規制等の検討に当たっては、諸外国におけるカジノ規制の現状等を十分踏まえるとともに、・・・青少年の健全育成・・・の観点から問題を生じさせないよう、世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築すること」（第11項）

推進法の国会審議の過程

- ・ 未成年者の入場を禁止すべきとの趣旨の提案者答弁。

②. 我が国における公営競技等の例及び諸外国の規制の例

ア 我が国における公営競技等の例

- 公営競技においては、法律によって未成年者（20歳未満の者）の投票券の購入が禁止され、これに違反して投票券を売るなどした者への罰則が設けられている。また、スポーツ振興くじは19歳未満の者について、同様の規定が設けられている。

イ 諸外国の規制の例

- 年少者のカジノ施設への入場を禁止（韓国：19歳未満、シンガポール：21歳未満）
- 21歳未満の年少者のギャンブルが実施されるスペース等における滞留の禁止（米国ネバダ州）

③. 今後の議論の方向性

- カジノ行為の青少年への悪影響を防止する観点から、公営競技の例を参考にして、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。

カジノ施設におけるマネー・ローンダリング対策 ・ 入場規制

弁護士法人三宅法律事務所
弁護士 渡邊 雅之

マネー・ローンダリングとは？

表の世界で堂々と使える金へ

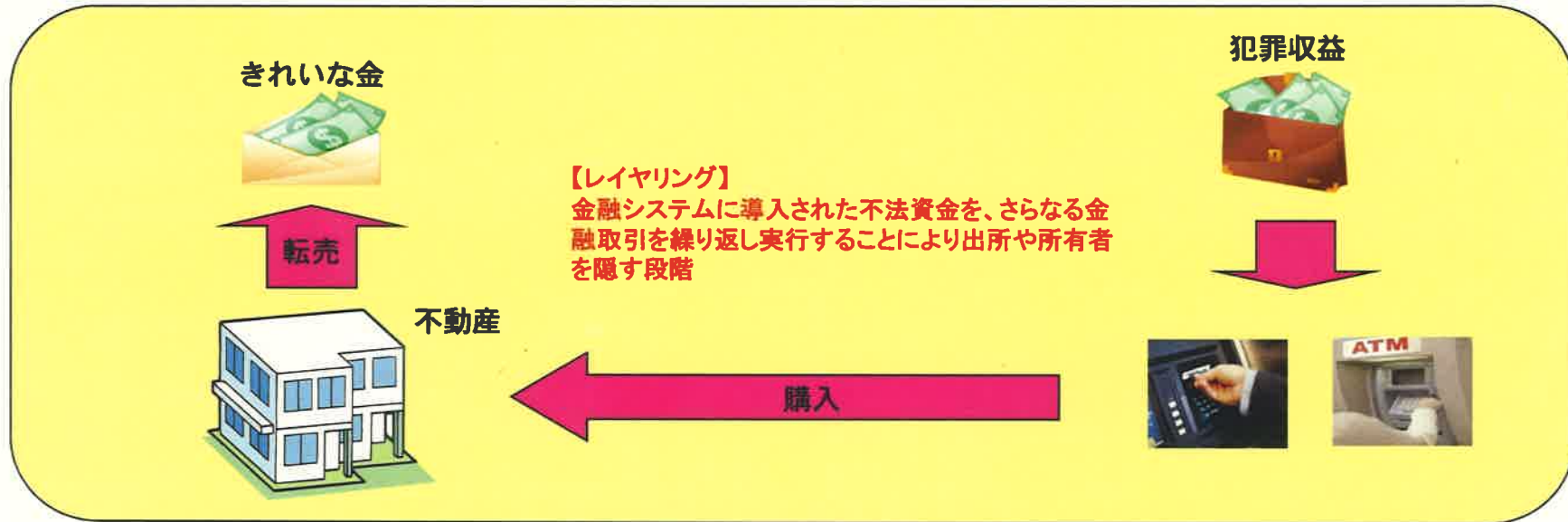
表に出せないお金を・・・



【インテグレーション】
合法的な手段によって入手したかのような形で最終的に資金を取得する段階



【プレイスメント】
犯罪によって得られた資金を金融システムに導入する段階



出典：警察庁作成資料を修正

FATF勧告によるカジノにおける顧客管理

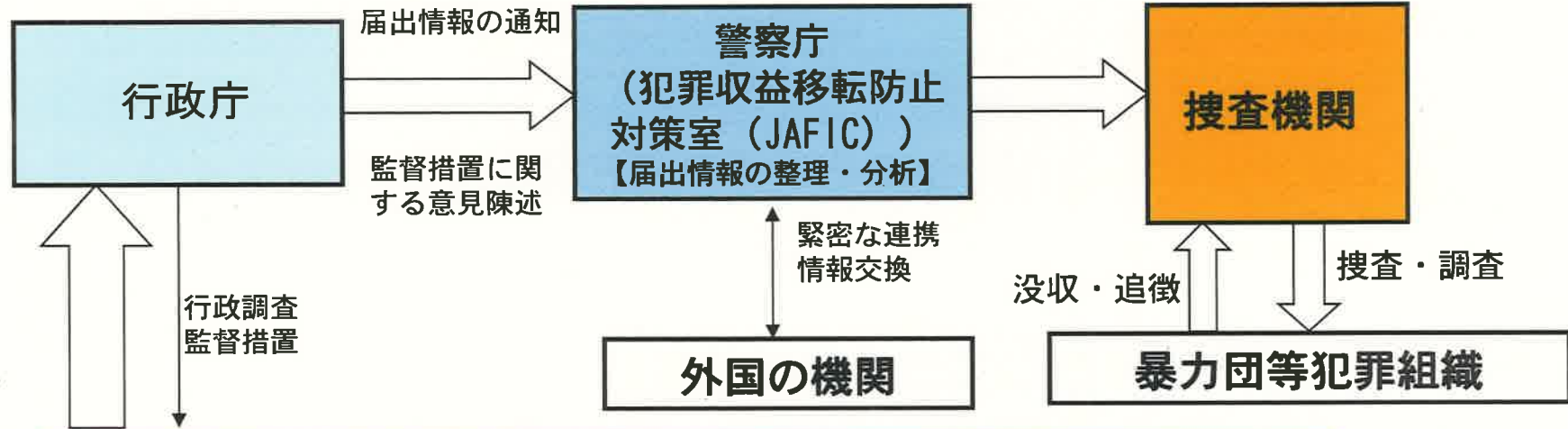
- FATF (Financial Action Task Force (金融活動作業部会)) とは、マネー・ロンダリング対策・テロ資金供与対策に関する政府間会合である。
- FATF勧告は、マネー・ロンダリング対策・テロ資金供与対策に関して各国が採るべき措置を定めている。勧告は事実上の国際スタンダードとなっている。
- FATF勧告において、カジノというゲーミング場はマネー・ロンダリング対策を講じなければならない対象施設になっている。カジノを合法化している国はFATF勧告に従った国内措置を講じている。
- FATF勧告においては、カジノについては、免許制、犯罪者及びその関係者による所有、経営、運営の防止、マネー・ロンダリング・テロ資金供与対策の義務の遵守等の規制措置及び監督措置の対象とすべきこととされている。そのために、一定の基準以上の賭けをする顧客の本人確認義務および記録保存義務を負うことになる。
- わが国では「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・宅建業者等に対して、取引時確認、確認記録・取引記録等の作成・保存義務、疑わしい取引の届出義務などを定めている。

マネー・ローンダリング対策に関する附帯決議

【参議院内閣委員会附帯決議】

12. カジノにおけるマネー・ローンダリングの防止を徹底する観点から、第7項の**事業主体の廉潔性を確保するための措置**、第8項及び第9項の**カジノへの厳格な入場規制を導入するための措置**、第11項の**世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築するための措置**に加え、マネー・ローンダリング対策に関する国際基準であるFATF勧告に適切に対応するため、諸外国の規制の現状等を踏まえつつ、**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等について、罰則を含む必要かつ厳格な措置を講ずること**。また、カジノにおけるマネー・ローンダリングの防止を徹底する観点から、**厳格な税の執行を確保すること**。

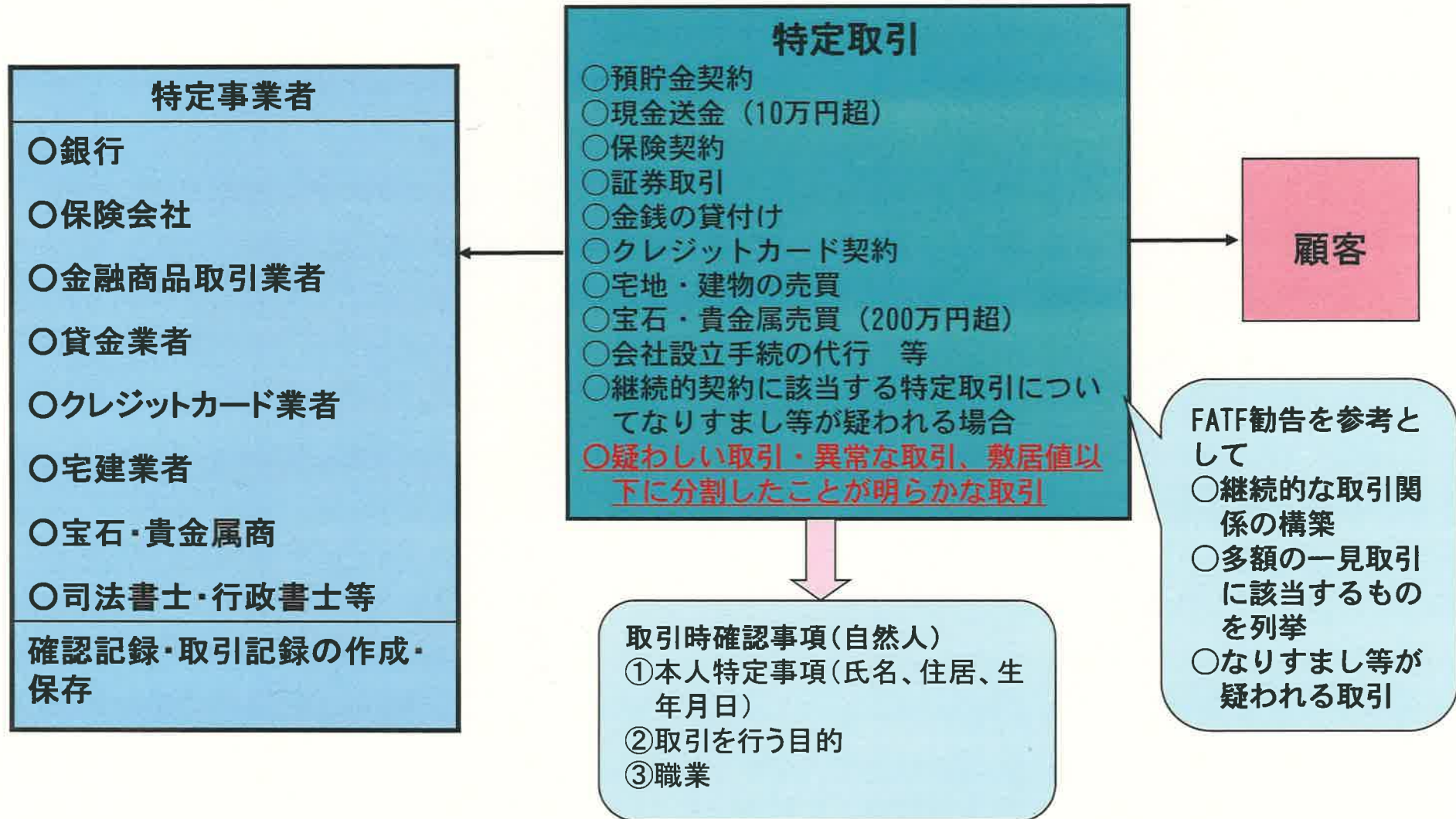
犯罪収益移転防止法の概要



特定事業者		
金融機関（銀行、証券、保険等）、ファイナンスリース業者、クレジットカード業者、宅建業者、宝石・貴金属業者、郵便物受取サービス業者、電話受付代行業者	司法書士 行政書士 公認会計士 税理士	弁護士
顧客等の取引時確認義務等		
確認記録・取引記録等の作成・保存義務		
疑わしい取引の届出義務		

出典：警察庁作成資料

犯罪収益移転防止法における取引時確認



出所：警察庁犯罪収益移転防止官（JAFIC）公表資料（一部修正）

わが国の対策も平成28年10月施行の改正で国際水準となった

- 顔写真のない本人確認書類についての二次的な確認の追加
- 法人の取引担当者の代理権の確認手段の厳格化
- 実質的支配者の本人特定事項の確認手段の厳格化
- 特定取引の追加（顧客管理を行う上で特別の注意を要する取引・敷居値以下に分割したことが明らかな取引）
- 「特定取引を除外する取引」を「簡素な顧客管理が許容される取引」に変更
- 高リスク取引として外国PEPsとの間の特定取引が追加
- 疑わしい取引の届出の判断基準の明確化
- 犯罪収益移転危険度調査書の作成・公表
- 継続的顧客管理措置の追加（社内規程、統括管理者の選任、リスク評価書、従業員を採用、監査）
- 外国営業所、外国子会社の体制整備
- コルレス契約締結時の確認

各国の高額取引報告と疑わしい取引の報告

報告の種類	米国／ネバダ州 金融犯罪取締ネット ワーク (FinCEN)	シンガポール CRAS／商務省 (シンガポール警察)	マカオ DICJ／金融情報局 (GIF)	日本 カジノ管理委員会 ／警察庁 (JAFIC)
高額取引報告 と最低限度額	<ul style="list-style-type: none"> ■ 通貨取引報告 (CTR) ■ US\$10,000以上 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 現金取引報告 ■ S\$10,000 (US\$7,269) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 高額取引の報告 (ROVE) (サマリー報告をDICJへ届出) ■ MOP500,000 (US\$62,255) 以上 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 犯収法においては取引時確認と確認記録の作成・保存義務 ■ 高額取引報告義務なし
疑わしい取引の報告と最低限度額	<ul style="list-style-type: none"> ■ カジノによる疑わしい活動の報告 (SAR) ■ US\$5,000以上 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 疑わしい取引の報告 (STR) ■ 最低限度額なし 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 疑わしい取引の報告 (STR) (サマリー報告をGIFへ届出) ■ 最低限度額なし 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 疑わしい取引の届出 ■ 最低限度額なし

- 日本の犯罪収益移転防止法では、取引時確認及び確認記録の作成保存義務、疑わしい取引の届出義務が課されているが、高額取引の報告義務はない。
- 疑わしい取引の届出に最低限度額がない点では米国よりも厳しい規制と評価できる。
- 米国ではカジノ管理当局 (Nevada Gaming Control Board) とマネー・ローンダリングの規制当局 (FinCEN) が異なる。日本においては、カジノ管理委員会が一次的なマネー・ローンダリングの管理当局となる。

取引時確認義務・高額取引の報告義務

□ IR事業者を犯罪収益移転防止法上の「特定事業者」として位置付け、下記の取引を行う場合には、取引時確認、確認記録・取引記録等の作成・保存、疑わしい取引の対象とすべき。

- ◇現金をチップと交換する場面（FATFの推奨は3000米ドル）
- ◇チップを現金と交換する場面（FATFの推奨は3000米ドル）
- ◇フロント・マネー（預託金勘定）を設定する場面
- ◇クレジット・ライン（与信枠）を設定する場面

* 犯罪収益移転防止法では、取引時確認済みの顧客については、確認済みの確認のみ行うことが許容されているが、1回毎、取引時確認をさせるべき。

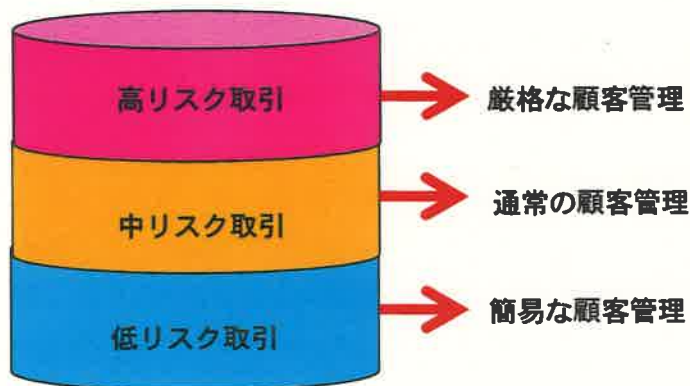
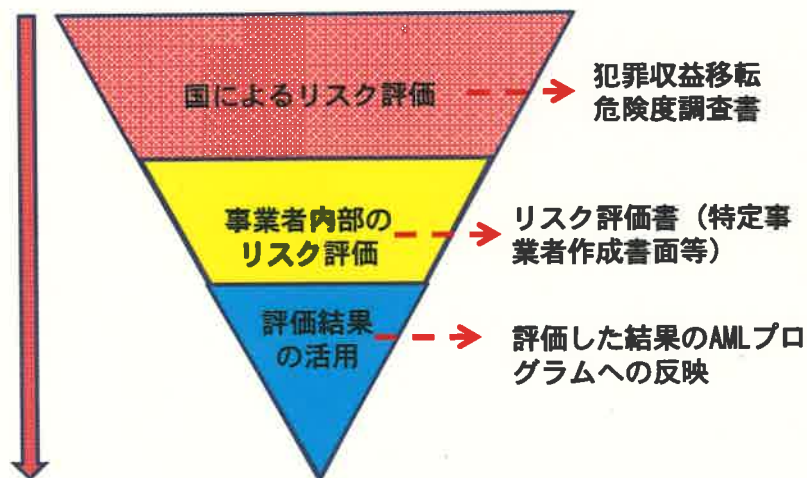
□ 取引時確認における本人確認書類は顔写真付のものに限定。

* 日本のカジノ施設では、入場時に日本人・永住者については個人番号カード、外国人観光客等についてはパスポートが提示が求められるので本人確認書類もこれらが想定される。

□ 犯罪収益移転防止法では課せられていないが、マネー・ローンダリングの抑止に一定程度役に立っていると考えられることから、高額取引に関する当局（カジノ管理委員会）への報告義務の導入も検討してはどうか？

* 米国（1万米ドル以上の報告義務）、シンガポール（1万シンガポールドル（7,269米ドル）以上の報告義務）、マカオ（50万マカオパタカ（62,255米ドル）以上の報告義務）にはあり。

リスクベース・アプローチ



* 法令の定めのほか、リスク評価の結果を反映

- 「**リスクベース・アプローチ**」とは、事業者がマネー・ロンダリングのリスクに応じて顧客管理措置を講ずること。事業者がその限られた資源をマネー・ロンダリングの危険性の高い取引に効果的に投入する観点から望ましい。
- FATFが2012年2月に改訂した「40の勧告」では、各国が自国におけるマネー・ロンダリングのリスクを特定・評価することを要請。国が実施するリスク評価は、事業者が取り扱う各種取引や商品・サービスがマネー・ロンダリング等に悪用されるリスクを国として特定・評価するもの。（**国によるリスク評価**）
- 事業者においても、リスクベース・アプローチの考えに基づき、限られた人的・経済的資源をより効率的に活用するため、国によるリスク評価の結果を踏まえ、自らリスク評価を行い、法令に定められた義務に加えて、取引形態や顧客、商品・サービス等のリスクに応じて、自主的な措置を講ずることは、マネー・ロンダリング等の防止にとって有益である。（**事業者によるリスク評価**）

犯収法で求められる特定事業者の内部管理体制の整備義務

- ①取引時確認事項の最新化
- ②使用人に対する教育訓練の実施
- ③規程の作成
- ④統括管理者の選任
- ⑤リスク評価書（自らの取引を調査・分析した結果）の作成・見直し・変更
- ⑥リスク評価書の内容を勘案し、取引時確認等の措置を行うに際して必要な情報を収集・整理・分析すること。
- ⑦リスク評価書の内容を勘案し、確認記録・取引記録等を継続的に精査すること。
- ⑧高リスク取引について、統括管理者の承認を受けさせること。
- ⑨高リスク取引について、リスク評価書により情報の収集・整理・分析を行ったときは、その結果を記載した書面を作成し、確認記録・取引記録等と共に保存。
- ⑩必要な能力を有する職員の採用。
- ⑪取引時確認等の措置の的確な実施のために必要な監査を実施すること。

* カジノにおいてもゲーミングにおける内部統制（MICS）と共に、犯罪収益移転防止法が求める内部管理体制の整備が求められる。

* 犯罪収益移転防止法上の内部管理体制の整備は努力義務であるがより強固な法的義務とする必要がある。

カジノにおける内部管理体制の整備（リスクベース）

リスク評価

国のリスク評価を参考に、顧客の属性、取引の性質、顧客の取引の態様などにより、自社のカジノにおけるリスク評価・リスク低減措置を検討。

AMLコンプライアンスプログラムの策定

リスク評価の結果、顧客管理措置、IR事業者の組織体制、従業員の教育、IT技術、疑わしい取引の届出、監査などに関するプログラム・内部規程を策定。

有能な従業員の採用 AMLオフィサーの選定

AMLに関する資格（ACAMS）等を有する有能な職員の採用。
AMLに関する統括管理する責任者の選定。

従業員の教育・訓練

従業員（役員を含む）に対する顧客管理措置の方法やリスク評価の結果に基づくカジノにおける疑わしい取引等に関する教育訓練。

取引モニタリング

リスク評価の結果の結果を活用して定期的に顧客・取引のモニタリングを行う。必要に応じて疑わしい取引の届出をする。

監査

自社のカジノにおける内部管理体制について定期的に内部監査部門または外部監査により検証を行う。検証結果に基づき適宜見直しを行う。
(PDCA)

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）

- 少額使用・未使用
この手法は、カジノにおいてチップ等の金銭的価値のあるものを使用してなされるものである。麻薬で得た収益などの犯罪収益をカジノのゲームチップに交換し、ほとんどまたは全くカジノでプレーをしないで、カジノの賞金として現金化または小切手化する手法等である。
- ストラクチャリング（敷居値以下の取引による取引時確認の忌避）
この手法は、多額の金額をカジノにおいて小口の取引に分けて行い、報告義務が課される敷居値以下の取引をする方法である。代理人を用いる場合等もある。エージェントを利用して、チップを現金に交換し、取引時確認を避けることもある。
- リファイニング
マネー・ローンダラーや犯罪組織が、カジノ取引を利用して、犯罪で得た低い額面金額の紙幣を、高い額面金額の紙幣に交換する手法。
- 両サイドでの賭け
複数の者が、テーブルゲーム（赤白など）で、両サイドに同じ金額を賭けるといった手法。
- 勝ちゲームの買取り
スロットマシンやジャックポットの近くで勝ったプレイヤーからチケットを現金で購入する。
- 従業員との共謀
ルーレット等でディーラーと共謀して、結果を操作する。

FATF "Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector - March 2009" を基に作成

リスク評価

リスク評価の結果、リスクの高い取引については、リスク低減措置を講じてマネー・ローンダリングのリスクを低減する必要がある。

リスクの高い取引	リスク低減措置
顧客の属性 - 反社会的勢力 - VIP顧客 - PEPs（高位の高官） - ハイリスク国の顧客	✓ 従業員に対する教育 ✓ 厳格な取引時確認（VIP顧客・PEPs・ハイリスク国の顧客の場合） ✓ 入場の拒否（反社会的勢力の場合） ✓ フロントマネー・クレジットライン設置時のPEPsであるか否かの確認 ✓ 継続的モニタリング
顧客の取引パターン - 少額使用・未使用 - ストラクチャリング - リファイニング - 両サイドでの賭け - 勝ちゲームの買い取り - 従業員との共謀	✓ 疑わしい取引の可能性のある取引のリスト化 ✓ 従業員に対する取引手口の教育 ✓ 取引時確認の実施（疑わしい取引・ストラクチャリングの防止） ✓ キャッシュレス・カードシステムの導入（勝ちゲームの買い取りの防止） ✓ 厳格な従業員の背面調査（従業員との共謀の防止） ✓ 疑わしい取引の届出の積極的な提出 ✓ 継続的モニタリング（少額使用・未使用の取引、ストラクチャリング）

従業員に対する教育

- 高額取引報告・疑わしい取引の報告およびカジノのAMLプログラムに対する継続的な教育はカジノにおける内部管理体制の中でも重要な要素の一つである。
- 教育研修用のテキストは定期的にアップデートする必要がある。法令・規制の改正やカジノのプラクティスに変更がある場合には、適宜、当該情報を従業員に提供しなければならない。
- リスク評価の結果、リスクが高いと考えられる取引や疑わしい可能性がある取引・手口について教育。
- 以下の従業員に対しては最低1年に1回は教育をする必要がある。
 - ・ カジノゲーム（テーブルゲーム、ポーカー、ビンゴ）担当従業員
 - ・ カジノマーケティング従業員
 - ・ ケージの従業員
 - ・ 監視担当従業員
 - ・ AMLコンプライアンス従業員
 - ・ 監査担当従業員
 - ・ 上級ゲーミング経営者、取締役、監査委員、コンプライアンス委員

カジノにおける取引のモニタリング

- コンプライアンスオフィサーは当該カジノにおけるリスク評価によって決められた敷居値を超える取引を事業者内部のデータにより定期的に調査する。
- コンプライアンスオフィサーは、以下のような事情がある場合には、さらに、外部データベース（PEPs該当性、犯罪の可能性や疑わしビジネス手法に関するレポート、カジノに関する犯罪歴）により、疑わしい取引の届出をする必要性について調査する。
 - 多額の入金をしたものの、合理的な理由なく（ほとんど又は全くゲームをせず）全く出金をしていない顧客
 - ほとんど入金をしていないものの、合理的な理由なく多額の出金をする顧客
 - クレジットカードにより多額の前払があるにもかかわらず、ほとんどプレーをしない顧客
 - 高額取引報告の敷居値よりわずかに低い金額の取引（または合算した取引）をする顧客
 - 当該顧客との関係が不明な第三者宛の小切手受取りまたは送金をする顧客
 - 高額取引報告を避けるのが明らかな目的で複数の取引を一定期間を超えて行っている顧客
 - 複数の顧客のために行われる1回の送金による支払い（資金支払元と複数の顧客との関係がカジノには不明な場合）

現金・チケット・キャッシュレスの比較

	紙幣	チケット	キャッシュレス
キャッシュインの把握	○	○	○
キャッシュアウトの把握	×	○	○
プレイヤーの特定	×	△ (プレイヤーカード使用時のみ)	○
マネロン対策	△	○	◎

- 現金取引は、現金の移動の流れの把握がほとんどできない。2015年4月より、MGM Resorts InternationalとWynn Resortsは、マネー・ローンダリング対策のため、ポーカーテーブルにおいて現金をチップに交換せずに利用することを禁止した。
- チケット（TITO）やキャッシュレスは、カジノ管理システムが導入されていることを前提としている。*キャッシュレスはプレイヤーカードを利用することを前提とする。
- キャッシュレスはプレイヤーカードを用いて、スロットマシンにおいて、プレイヤー毎の限度額管理も可能。

⇒カジノマネジメントシステムやプレイヤーカードを利用することを前提としたキャッシュレスシステムの導入をすべきではないか。

厳格な入場規制（マネー・ローンダリング対策・反社対策）

- 日本国籍を有する者と中長期在留者・特別永住者に限らず、また、一見顧客か継続顧客に限らずに、外国人観光客についても入場に顔写真付の本人確認書類により本人特定事項(氏名、住居、生年月日)の確認をすべき。
- シンガポールでは、シンガポール国民/永住権保持者については、(キオスクにおいて入場税を支払うと共に)「シンガポール国民/永住権保持者レーン」において、国民登録番号(NRIC)カード、運転免許証等をかざしてカジノ場内に進める。外国人については、「Foreigner」(外国人)レーンから入場する際にパスポート等の顔写真付の本人確認書類を提示することによりカジノ場内に入場できる。
- 依存症対策として、入場時に日本人・永住者であれば、マイナンバー制度における個人番号カード、外国人観光客などであればパスポートでの確認を求められる方向であるが、取引時確認における本人確認書類としても用いられることになり、マネー・ローンダリング対策・反社対策にも資する。
- パスポートは住居情報などが不十分である(スキャニングを取る頁に住所が表示されておらず、また手書き)ので、住居情報を誓約書を取る際(次頁)に、併せて申告させるべき。

【附帯決議】（第9項）

入場規制の制度設計に当たっては、個人情報の保護との調整を図りつつ、個人番号カード（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律第2条第7項に定める「個人番号カード」をいう。）の活用を検討すること。

入場規制としては誓約書等も徴求すべき

誓約書

平成●年●月●日
●● ●●

(1) 私は、現在、次の各号の者（以下「暴力団等」と総称します。）に該当しないことを表明し、かつ将来にわたっても該当しないことを確約いたします。

- ①暴力団
- ②暴力団員
- ③暴力団員でなくなった時から5年を経過しない者
- ④暴力団準構成員
- ⑤暴力団関係企業
- ⑥総会屋等、社会運動等標ぼうゴロまたは特殊知能暴力集団等
- ⑦その他前各号に準ずる者

(2) 私は、現在、次の各号に該当しないことを表明し、かつ将来にわたっても該当しないことを確約いたします。

- ①暴力団等が経営を支配していること
- ②暴力団等が経営に実質的に関与していること
- ③自己、自社もしくは第三者の不正の利益を図る目的または第三者に損害を加える目的をもってするなど、不当に暴力団等を利用していること
- ④暴力団等に対して資金等を提供し、または便宜を供与するなどの関与をしていること
- ⑤暴力団等との社会的に非難されるべき関係を有すること

(3) 私は、自らまたは第三者を利用して次の各号の行為を行わないことを確約いたします。

- ①暴力的な要求行為
- ②法的な責任を超えた不当な要求行為
- ③取引に関して、脅迫的な言動をし、または暴力を用いる行為
- ④風説を流布し、偽計を用いまたは威力を用いて貴社の信用を毀損し、または貴社の業務を妨害する行為
- ⑤その他前各号に準ずる行為

- カジノ施設利用約款の中には、反社会的勢力排除条項が規定されることが予定されている。
- しかしながら、暴力団員がゴルフ場でプレーした際に、利用約款に反社会的勢力排除条項を規定しているだけでは、詐欺罪が成立しないとした最高裁判決がある（最判平成26年3月28日）ことに鑑みると、反社会的勢力ではないことの誓約書を入場者から徴求することが求められる。
- 外国人観光客も暴力団からの資金を用いてカジノ施設内に入場する可能性がある（いわゆる共生者として反社会的勢力に該当する。）。したがって、外国人観光客に対しても反社会的勢力は入場できないことを認識させる必要があり、日本人と同様に誓約書を徴求する必要がある。多言語の誓約書を用意。
- 反社会的勢力でないことを誓約させることで、事後的に詐欺罪で告発することにより、反社会的勢力の入場を予防することが可能。
- カジノ施設の入口付近には、多言語で反社会的勢力入場禁止の掲示をすべき。

IR事業者に対する暴力団員を入場させない義務

- 「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」（平成19年6月19日犯罪対策閣僚会議幹事会申合せ）や各都道府県の暴力団排除条例により、IR事業者は、反社会的勢力に対してカジノ施設に入場をさせてプレーをさせること自体が認められないので、かかる義務を法定化すること自体は許容されると考えられる。
- もっとも、IR事業者が暴力団員情報を完全に保有することは事実上不可能であるので、事前に顧客が暴力団員に該当する情報を保有していなかった場合に、結果責任を問うのは酷である。
- そこで、IR事業者が自社のデータベースにおいて、事前に暴力団員の情報を登録しているにもかかわらず、故意または重過失でこれを見逃した場合にのみ、これに違反し、課徴金等の対象となることとすべき。

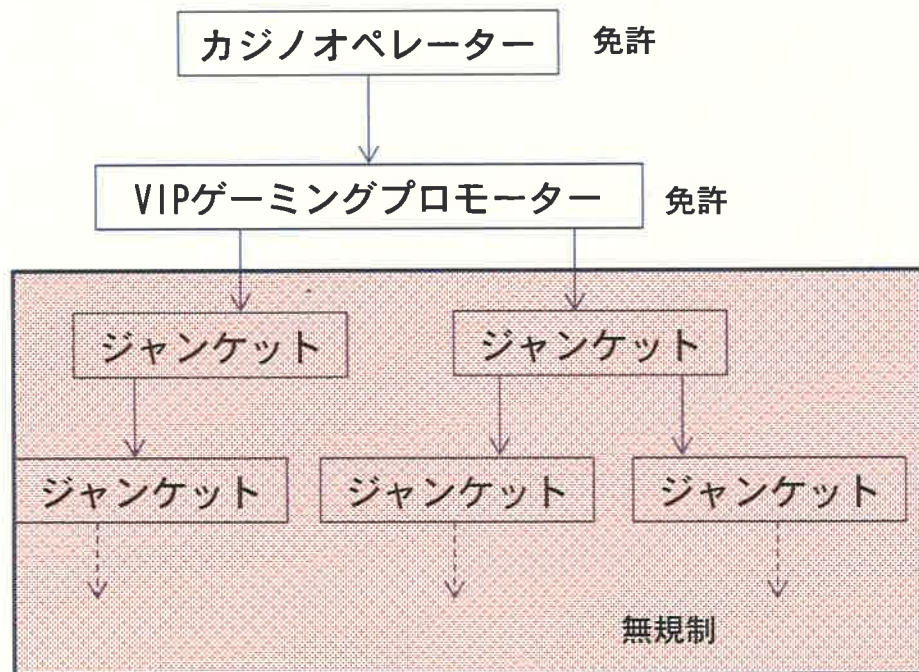
暴力団員に対して入場禁止義務を課することについて

- 「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」や各都道府県の暴力団排除条例により、IR事業者は、反社会的勢力に対してカジノ施設に入場をさせてプレーをさせること自体が認められない。
- その観点で、暴力団員自体に対しても入場禁止義務を課し、これに違反する場合は刑事罰の対象とするのが妥当。
- 暴力団員は、自らの意思により暴力団を脱退し、そうすることで暴力団員でなくなるのが可能であるので、このような義務を課しても法の下での平等（憲法14条）に違反することはないと考えられる（最高裁平成27年3月27日市営住宅契約解除判決）。
- 暴力団員（および暴力団員でなくなった時から5年を経過しない者）のみを対象とするのであれば構成要件の明確性（罪刑法定主義）にも反しないと考えられる。

反社会的勢力の情報について

- IR事業者は自助として、反社会的勢力のデータベースを構築する必要がある。
- VIP顧客がフロントマネーやクレジットラインを設定する際には必ず、事前に反社データベースとの照合が必要。
- 一般顧客についても、可能な限り、入場時に反社データベースとの照合が即時にできるようなシステムを導入されることが望ましい。仮にこれが実務上不可能である場合でも、事後的に全顧客について照合をすべき。（事後に判明した場合は詐欺罪で告発）
- 2～3 設立される IR事業者間で反社情報を共有することが望まれる（共助・個人情報保護法の観点からも許容される。）。
- 自社の反社データベースでは限界があるため、警察からの暴力団員情報が必要となるが、IR事業者間で暴対法上の「不当要求情報管理機関」に該当する団体を設立し、警察の支援を受け易くするのが望まれる。（公助）

マカオのジャンケット



ジャンケットの機能

- カジノへの送客（マーケティング）
- 顧客への与信
- サービシング（債権回収）

- 「ジャンケット」（junket）とは、マカオにおいて発展したものであり、中国語の「進家」（Jin-Ke、顧客を紹介すること）を語源とし、VIP顧客をカジノに送客し、カジノ事業者からコミッションを得る仕組みである。
- ジャンケット事業者は、外部事業者であり、カジノ事業者のリスクの一部を引き受け（マーケティングコストおよび与信リスク）、サービシング（債権回収行為）も担う。すなわち、VIP顧客のマーケティングエージェント、貸金業者、サービサーの役割を果たしている。
- マカオのVIPルームにおいては、カジノオペレーター、VIP顧客、VIPゲーミングプロモーター、ジャンケット事業者の4者間の契約関係からなる。ジャンケット事業者は実際には下請け業者があり、ねずみ講のように複数層をなしている。VIPゲーミングプロモーターはジャンケット事業者の元締めのような役割を果たす。VIPゲーミングプロモーターは、当局から許認可を受け規制の対象となっているが、VIPゲーミングプロモーターから委託を受けた（下請けの）ジャンケット事業者は、規制の対象となっていない。これにより、資金の流れが益々不明になり、マネロンリスクが高まる。
- FATF報告書において、ジャンケット事業者はマネー・ローンダリングの高リスク主体として指定される。

FATF報告書で指摘されるジャンケットの違法行為

- 中国本土では、人民元の送金規制がなされているので、中国本土からマカオへ、マカオから中国本土への資金の流れについては、ジャンケット事業者が地下銀行と結託してなされることがある。
- また、VIPルームにおいてジャンケットは顧客に対して、デッドチップ (dead chip) を貸与するので、事後的に貸与額を中国本土において支払うことによっても、事実上の送金ができる。中国本土では、カジノの債務を取り立てることが法律で禁止されているが、ジャンケット事業者は、VIP顧客が返済できない場合は、三合会 (三合會) などの香港の犯罪組織と結託し、当該VIP顧客を監禁し、家族が支払うまでは解放しないという事例がある。
- VIPルーム内でのマネー・ローンダリングは、全部または一部、ギャンブルをしていないのにもかかわらず、確認をせずにギャンブルの賞金であるとして換金されるといった方法によりなされる。換金して、地下銀行を通じて中国に持ち帰ることもあるし、海外の口座に送金することもある。

FATF "Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector - March 2009"-を基に作成

シンガポールのInternational Market Agent (IMA)

- シンガポールのジャンケット制度であるInternational Market Agent (「IMA」) 制度では、ジャンケット事業者に、カジノ事業者と同等のライセンス制度を採用することや、マカオのカジノのような二次受・三次受のジャンケットを利用することを禁止する。
- 現在、Resort World Sentosaが3者をIMAとして指定している。Marina Bay Sandsは採用していない。
- IMA制度は、海外顧客のみを対象としたジャンケットライセンスで、カジノ事業者と同等の免許制度として、事業者としての適格性や従業員の免許取得義務が課せられている。
- IMAは、コミッション等の免許を保有しない第三者と分割する事が禁止される。
- カジノ事業者に対しては、①IMAに対する各種情報の報告義務、②IMAから紹介されたプレイヤーに関する個人情報の「事前」報告義務 (arrival report)、③その他関連情報の取得・保持義務が課せられる。

ジャンケット制度の導入は極めて慎重に検討すべき

- ジャンケット制度については、マネー・ローンダリングの問題だけでなく、反社会的勢力の関与、高利貸しによる貸金業法違反といった問題もある。カジノ債務の取立てに関しては、中国本土の（違法な）サービサーに債権譲渡をすることにより、日本国内の弁護士法などの法律の直接の対象とならなくても、現地法の違反のほか日本のIRに関連してこのような問題が生ずることは到底許されるものではない（これはカジノ事業者であっても同じ）。また、ジャンケットが反社会的勢力の資金源となる可能性も否定できない。
- ジャンケット制度を設けない結果として、中国本土などのVIP顧客を誘客できないとしても、ジャンケット制度の負の面を抑止することの利益のほうが大きいと思われる。
- シンガポールが導入したInternational Market Agentのように、①二次請け以下のジャンケットの禁止（カジノ事業者との直接契約のみ）、②顧客への与信行為の禁止、③コミッションの分割の禁止、④顧客の個人情報の取得義務、⑤カジノ事業者への報告義務などを課すことにより、ジャンケット制度の負の面を抑止できるのではないかとも考えられる。
- 規制当局の観点でも、カジノ事業者の営業職員のほうが監督がしやすい。シンガポールも2010年に二つのカジノを開業後、2年経った2012年に同制度を導入したことに鑑みれば、IR導入時にただちに同制度を導入するのではなく、慎重に検討すべき。
- Las Vegas SandsはシンガポールのMarina Bay Sandsにおいて、International Market Agentを導入していないが、その理由について同社のCEOであるSheldon Adelson氏は、「シンガポールでは（許認可を受けたジャンケット事業者のことを）International Market Agentというが、それは言葉のとおりだ。彼らは営業職員にすぎない。彼らは信用供与ができないし、コミッションの分割もできない。すなわち、我々の100人超の営業職員と同じにすぎない」と発言した（"Las Vegas Sands CEO: Not Interested In Working With Singapore-Type Junket Operators" (Shares Investment) (<http://www.sharesinv.com/articles/2012/04/26/las-vegas-casino-gaming-macau/>))。

【参議院内閣委員会附帯決議】（第11項）

なお、諸外国におけるいわゆる「ジャンケット」の取扱についてはきわめて慎重に検討を行うこと。

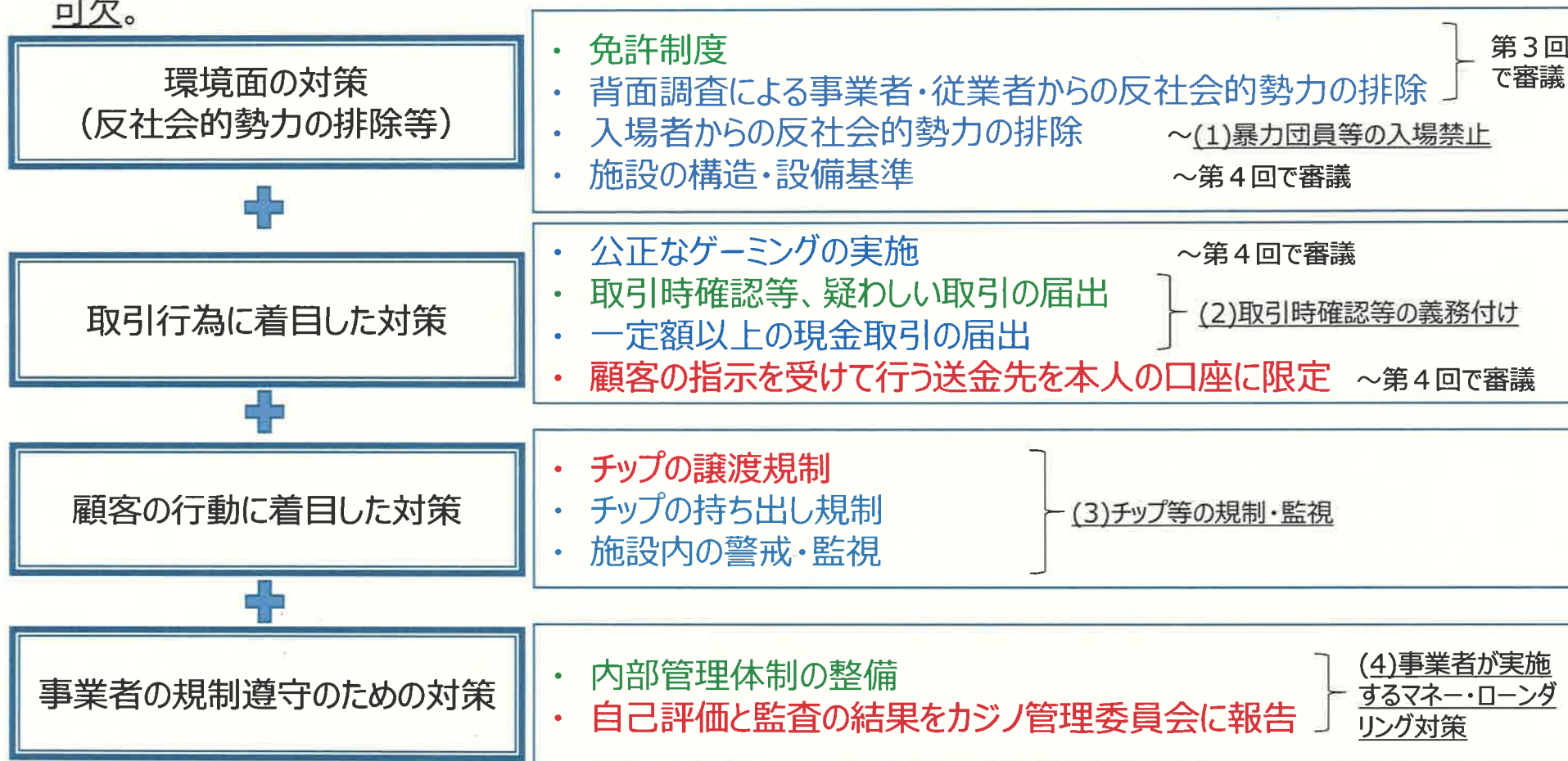
マネー・ローンダリング対策等について

マネー・ローンダリング対策等

- カジノ事業の有するマネー・ローンダリングのリスクに対応するため、FATF^{*}勧告があるほか、各国で様々な対策が実施されている。

※ Financial Action Task Force : 国際金融作業部会。マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策のための国際基準を策定する多国間の枠組みとして、1989年のアルシュ・サミット経済宣言によって設立。

- ループホールとなることを防止するためにも、我が国においても、徹底したマネー・ローンダリング対策が必要不可欠。



緑字 : F A T F 勧告で求められている対策
青字 : 諸外国で実施されている対策
赤字 : 我が国独自の対策

マネー・ローンダリング対策等 ～ これまでの議論

【これまでの議論】

推進法

- ・ 「カジノ施設において用いられるチップその他の金銭の代替物の適正な利用に関する事項」について政府は必要な措置を講ずる（第10条第1項第2号）
- ・ 「犯罪の発生の予防及び通報のためのカジノ施設の設置及び運営をする者による監視及び防犯に係る設備、組織その他の体制の整備に関する事項」について政府は必要な措置を講ずる（第10条第1項第4号）

附帯決議

- ・ 「犯罪防止・治安維持、青少年の健全育成、依存症防止等の観点から問題を生じさせないように、世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築すること」（第11項）
- ・ 「FATF 勧告に適切に対応するため、諸外国の規制の現状等を踏まえつつ、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等について、罰則を含む必要かつ厳格な措置を講ずること」（第12項（参議院））

推進法の国会審議の過程

- ・ FATF 勧告に沿って所定の措置を講ずることが必要で、カジノ事業者に対して犯罪収益移転防止法を適用することも含め、実効性のある措置の在り方について検討が加えられる
- ・ 一定金額以上の換金については、必ず当局に届け出なければならない等の規制がかけられる

との趣旨の提案者答弁

マナー・ローンダリング対策等の具体論 ～ (1) 暴力団員等の入場禁止

①. 問題の所在

- マナー・ローンダリングその他の不正な行為を防止し、社会的信用のあるカジノ事業の健全な運営を確保するためには、暴力団員等不適格者のカジノ施設への入場をどのようにして制限するか。

〈これまでの議論〉

推進法

- 「カジノ施設の入場者から暴力団員その他カジノ施設に対する関与が不適当な者を排除するために必要な規制に関する事項」について政府は必要な措置を講ずる（第10条第1項第3号）
- 「外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点から、カジノ施設に入場することができる者の範囲の設定その他のカジノ施設への入場」に関し政府は必要な措置を講ずる（第10条第2項）

推進法の国会審議の過程

- ・ 「暴力団員等の関与の排除・・・等のために入場規制を考えている」との提案者答弁。

②. 諸外国の規制の例等

米国ネバダ州

- カジノ産業の信用に悪影響を及ぼすような風評のある者として規制当局にリストアップされた者を、カジノ事業者がカジノ施設に入場させることは禁止されており、また、リストアップされた本人についても、カジノ施設への入場が禁止されている。

公営競技における例

- 競馬法施行令において、日本中央競馬会は、競馬の公正の確保・競馬場内の秩序維持のため、特定の者の入場を拒否し、又は退場を命ずることができることとされており、同令に基づいて日本中央競馬会競馬施行規約において、暴力団員等を入場拒否・退場命令の対象に規定している。

③. 今後の議論の方向性

- 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課すべきではないか。
- カジノ施設の秩序維持上排除の必要がある者（暴力団員以外）についても、カジノ事業者に排除義務を課し、また、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べきではないか。
- カジノ施設への入場時に暴力団員や反社会的勢力の者等でない旨を表明する措置等を導入すべきではないか。

【暴力団員の入場を排除する必要性】

- マネー・ローンダリングの防止その他の不正な行為を防止し、カジノ事業の健全な運営を確保するためには、不適格者を確実に排除する必要がある。とりわけ、暴力団員は、賭博を始めとする不法行為を資金源としたり、マネー・ローンダリング等の違法行為を組織的・常習的に行ったりするおそれがあるほか、従業員や他の顧客を畏怖させて安全にカジノ行為に興じる環境を損なうおそれがあることから、公益目的のために特別に設置を認めるがゆえに健全性の確保の要請が強いカジノ施設への入場から排除する必要性は高い。
- また、カジノ事業において行われるカジノ行為は、事業者と顧客が対等な立場で勝負をするものであるところ、カジノ事業者の従事者については暴力団員を排除していることから、事業の健全な運営を確保するためには、事業者の従事者と対等な立場でカジノ行為に参加する顧客からも暴力団員を排除する必要がある。



③. 今後の議論の方向性（つづき）

【入場禁止による暴力団員の不利益の程度の低さ】

- 暴力団員の入場を禁止することにより、暴力団員は、カジノ行為を行うことができなくなるが、カジノ行為を行うことは社会生活上必要不可欠なものではない。また、刑法により禁じられるカジノ事業が公益のために認められることに伴って反射的に可能になるにすぎず、現行法上できない賭博行為を、引き続きできないということにとどまるものであって、不利益の程度は小さい。加えて、暴力団員は、自己の意思で暴力団を脱退することも可能である。

【現行の暴力団員排除措置（約款）の限界】

- 従来、暴力団員の施設利用（ゴルフ場の利用等）からの排除は、約款によって行われてきたところであるが、このような措置を講じても、あくまで民・民の関係で規律することにとどまり、暴力団員であることを秘して入場しようとする者を事業者が直ちに判別できないこともあって、暴力団員が施設を利用しようとする例は後を絶たない。高額な金銭を得られたり、マネー・ローンダリングに利用し得るというカジノ事業の性質を踏まえると、暴力団員がカジノ施設への入場を試みる蓋然性がゴルフ場等他の施設に比べて高くなると考えられる以上、違反に対する公的な制裁がなく民・民の関係での規律にとどまる約款による排除のみでは、徹底した排除が期待できない。

【暴力団員の入場禁止措置】

- 以上のとおり、
 - ・ カジノ施設の健全な運営の確保という公益は、入場を排除されることにより侵害される暴力団員の利益に比べて保護の要請が高いと評価することができること
 - ・ 現行の排除方法（約款）では暴力団員の徹底した排除が期待できないことに鑑みれば、カジノ施設について、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ではないか。



③. 今後の議論の方向性（つづき）

【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の入場禁止措置】

- 暴力団員と密接な関係を有する反社会的勢力やカジノ行為に関し不正な行為を行うおそれのある者についても、排除の必要性はあるものの、その該当性は必ずしも明白ではなく、外延が不明確であるため、法令により入場を禁止する対象として規定することが困難である。そこで、カジノ事業者に対し、事業活動を通じてこのような者に当たると判断した者についてカジノ施設への入場・滞在を禁止する措置を講ずる義務を課すとともに、カジノ施設利用約款により、カジノ施設への入場を禁止することを義務付けることが適切ではないか。

【入場者による暴力団員等でないことの表明措置】

- 法令やカジノ施設利用約款による入場禁止の実効性を確保するため、カジノ施設への入場時に暴力団員や反社会的勢力の者等でない旨を表明する措置等を導入し、虚偽の表明をした者を事業者が退去させることができるようにすべきではないか。

マネー・ローンダリング対策等の具体論 ～ (2) 取引時確認等の義務付け

①. 問題の所在

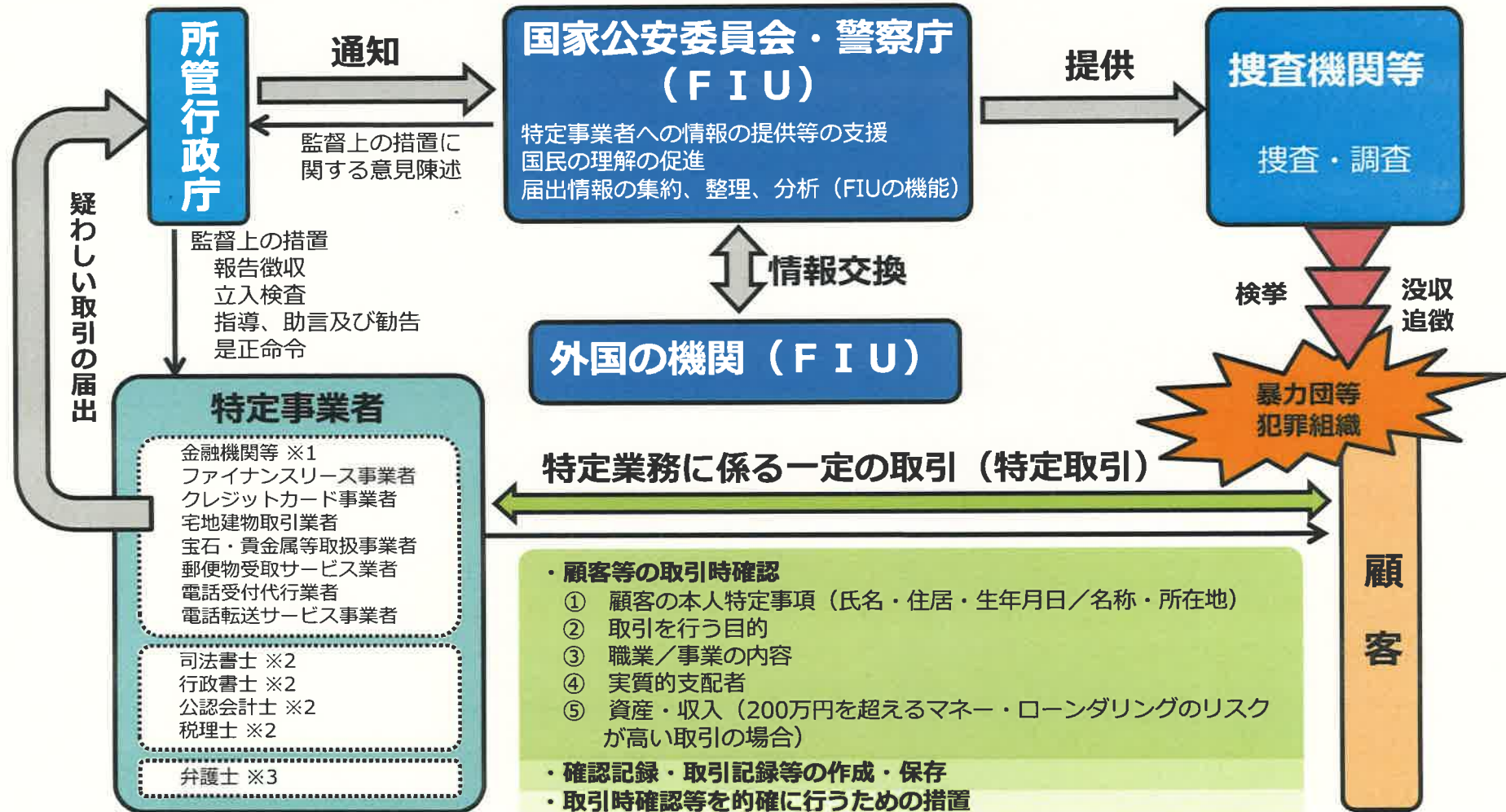
- 現在、我が国では、マネー・ローンダリング対策の標準的な枠組みとして、犯罪収益移転防止法が制定され、金融機関等の事業者に対しては、顧客との取引における本人確認義務等の規制が行われている。カジノ事業についても、犯収法に基づき、同様の規制を行うほか、同法を超える措置を検討する必要があるのではないか。

②. FATF 勧告の概要と諸外国の規制の例

項目	FATF勧告	米国・シンガポールの規制
本人確認その他の顧客管理措置 (Customer Due Diligence (CDD))	<ul style="list-style-type: none"> • 口座開設等の業務関係の確立、一定の閾値 (3,000ドル/ユーロ) を超える一見取引等、マネロンの疑いや本人確認データの真正等に疑いがある場合において本人確認を実施 • 実施事項として、信頼できる情報源、合理的措置、継続的なCDD、追加情報の入手を要求 	(法令によりCDDが要求される閾値) <ul style="list-style-type: none"> • 米国ネバダ州：2,500ドル超の与信等、10,000ドル超の現金取引 • シンガポール：5,000Sドル以上のデポジット、10,000Sドル以上の現金取引
記録の保存	取引記録・CDDは最低5年間保存	法令で規定
報告	マネロン等の疑わしい取引につき、資金情報機関に速やかに届け出るよう法律で義務付け	疑わしい取引報告要求 (米国では5,000ドル以上という閾値を設定)
その他	—	一定額以上の現金取引報告要求 (Cash Transaction Report (CTR))。米国では10,000ドル超、シンガポールでは10,000Sドル以上という閾値を設定)

③. 我が国におけるマネー・ローンダリング対策

- 我が国では、F A T F 勧告に規定されたマネー・ローンダリング対策（顧客の本人確認（取引時確認）、確認記録の作成・保存、疑わしい取引の届出等）については、犯罪収益移転防止法において対応し、F A T F 勧告により対策を講じることとされた事業者に対して、これらの措置を義務付けている。



※1 金融機関等のうち為替取引に関わる事業者は、上記のほか送金人情報の通知義務を負う。

※2 司法書士、行政書士、公認会計士及び税理士による取引時確認については、①のみの確認である。

※3 弁護士による取引時確認、確認記録・取引記録等の作成・保存、取引時確認等を行うための措置に相当する措置については、犯罪収益移転防止法に定める司法書士等の例に準じて、日本弁護士連合会の会則で定める。

④. 今後の議論の方向性

- F A T F 勧告等を踏まえ、カジノ事業に係るマネー・ローンダリング対策を適切に実施するため、以下の措置を義務付けるべきではないか。
 - i) 取引時確認等、取引記録の作成・保存
 - ii) 疑わしい取引の届出
 - iii) 一定額以上の現金取引の届出

【取引時確認等、取引記録の作成・保存】

- カジノ事業に係るマネー・ローンダリングを防止するため、犯罪収益移転防止法の枠組みの下で、現金とチップの交換のほか、賭け金の預かりや貸付け等の金融業務における取引など一定の取引について、F A T F 勧告を踏まえて一定の閾値以上の取引の本人確認等や取引記録の作成・保存を義務付けるべきではないか。

【疑わしい取引の届出】

- 同様に、犯罪収益移転防止法の枠組みの下、カジノ事業における現金とチップの交換等の一定の取引について、疑わしい取引のカジノ管理委員会への届出を義務付けるべきではないか。

【一定額以上の現金取引の届出 ～犯収法を超える措置】

- カジノ事業は、現金取引を原則とし、1年を通じて多額の現金とチップの交換等が頻繁に行われることなどから、マネー・ローンダリングのリスクが高いという特性に鑑み、諸外国の規制の例を参考にして、犯罪収益移転防止法の枠組みに上乗せして、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への届出（CTR:Cash Transaction Report）を義務付けるべきではないか。

マネー・ローンダリング対策等の具体論 ～ (3) チップ等の規制・監視

①. 問題の所在

- カジノ施設において、チップ、バウチャー等（以下「チップ等」という。）は現金同等物であり、等価の現金と交換されるものであるため、チップ等の譲渡により、実質的には現金の移転が行われることとなる。このため、犯罪収益の移転を適切に防止するためには、チップ等の譲渡についても一定の規制を行う必要があるのではないか。
- また、カジノ施設外でチップを譲渡するためにはカジノ施設外へチップを持ち出すことが前提となるところ、カジノ施設外でのチップの譲渡にはカジノ事業者の監視が及び難く、これによるマネー・ローンダリングを阻止し難いことに鑑みれば、そもそもチップの持ち出し行為自体を規制する必要があるのではないか。

②. 諸外国の規制の例

- F A T F 勧告においては、チップの譲渡規制、カジノ施設外への持ち出し規制は求められていない。
- 他方、シンガポールでは、カジノ施設からの10,000ドルを超えるチップの持ち出しを規制している。
- これは、マネー・ローンダリングの防止を目的とした規制であり、持ち出してはならないチップの閾値は、CTR（一定額以上の現金取引報告）の閾値と同額となっている。

③. 今後の議論の方向性

カジノ施設内での顧客間のチップ等の譲渡の規制

- カジノ施設内での顧客間のチップ等の譲渡については、犯罪収益の譲渡を容易にする行為であるほか、依存症予防のための与信規制等を潜脱する行為であることから、原則として禁止し、日本独自の規制を導入することとしてはどうか。

カジノ施設外へのチップ等の持ち出しの規制

- カジノ施設外へのチップ等の持ち出しについては、犯罪収益の移転を容易にする行為であるほか、チップ等の偽造を容易にする行為でもあることから、禁止してはどうか。

規制の執行のための措置

- 顧客に対する上記規制の実効性を確保するため、カジノ事業者に対し、
 - i) 約款において、チップ等の譲渡やカジノ施設外への持ち出しを禁じる旨を規定すること
 - ii) 入退場ゲートやカジノ施設内に、チップ等の譲渡やカジノ施設外への持ち出しを禁じる旨を表示させること
 - iii) 監視カメラや従業員による巡回警備等を通じて、チップ等の譲渡やカジノ施設外への持ち出しが行われな
いよう監視を行うこと
- 等の措置を講じることを義務付けることとしてはどうか。
- チップについて、入退場ゲートで反応する I C タグを内蔵するなどの機能上の規制を設けることを検討してはどうか。

マネー・ロンダリング対策等の具体論 ～ (4) 事業者が実施するマネー・ロンダリング対策

①. 問題の所在

- カジノ事業者は、マネー・ロンダリング対策上、いわば「最終ゲートキーパー」とも位置付けられるものであり、自主的な取組を含め、事業者自身による「水も漏らさぬ取組」が求められる。
- FATF勧告や諸外国においても、カジノ事業者に対して、マネー・ロンダリング対策上、万全の内部管理体制を構築することを求めている。

②. FATF勧告の概要と諸外国の規制の例

FATF勧告	米国	シンガポール
従業員訓練、プログラム監査、プログラム遵守方針を含んだ対策実施を要求	<ul style="list-style-type: none"> ○ 次の事項を含むマネー・ロンダリング対策プログラムの作成・実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ コンプライアンス・オフィサーの任命 ・ 日々の法令遵守を確保する役割を担う者の任命 ・ 報告を要する現金取引や疑わしい取引の発見等に関する従業員教育 ・ 規制の遵守に際し考慮すべき情報の使用手順 <p style="text-align: right;">等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 次の事項を含むマネー・ロンダリング対策フレームワークの作成・実施 <ul style="list-style-type: none"> ・ 法令に準拠した顧客管理措置の実施に関する措置 ・ 法令等に基づく記録の保存に関する措置 ・ コンプライアンス・オフィサーの任命 ・ 従業員の選別手続 ・ フレームワークの実施状況の監視 ・ フレームワークの内容に関する定期的な従業員教育 ・ フレームワークの継続的見直し <p style="text-align: right;">等</p>

③. 今後の議論の方向性

- カジノ事業の重要な業務については、適切な実施を確保するため内部管理体制の整備を事業者¹に義務付けることとしているところ、カジノ事業におけるマネー・ローンダリングのリスク、カジノ事業の特権的性格に伴う事業者の高度な規範・責任等に鑑み、マネー・ローンダリング対策に係る業務についても、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。

〈具体的内容〉

- ① 取引時確認をした事項に係る情報（取引相手の本人特定事項等）の随時更新のための措置
- ② 従業員の教育訓練の実施
- ③ マネー・ローンダリング対策の統括管理者の設置等の対策実施体制の整備
- ④ マネー・ローンダリング対策を監査する者の設置等の監査体制の整備
- ⑤ マネー・ローンダリング対策に係る自己評価・内部監査の実施
- ⑥ 上記の事項に関する具体的要領等を定める業務マニュアルとしての「内部管理規程」を作成させ、カジノ管理委員会が免許申請時等において審査

等

【犯罪収益移転防止法による義務からの上乗せ】

- 犯罪収益移転防止法では、内部管理体制の整備は努力義務にとどまっているが、カジノ事業者におけるマネー・ローンダリング対策の重要性に鑑み、カジノ事業者に内部管理体制の整備を例外なく義務付けてはどうか。

【FATF勧告で求められる措置や諸外国における規制の例からの上乗せ】

- カジノ事業者の取組が適切かつ十分なものをカジノ管理委員会が確実に把握し、監督できるよう、自己評価及び監査の結果（上記⑤）について、その都度カジノ管理委員会に報告させることとしてはどうか。