

## 第6章 スイスにおけるカジノ規制制度に関する実態調査

### 1. スイスにおけるカジノ規制の歴史と現状

#### (1) カジノ規制の小史と現状

スイスは、人口約700万人の小国であるが、アルプスをはじめ素晴らしい自然に恵まれ、多くの観光客を集めている国でもある。

しかし、この国は宗教的に賭博反対の風潮が強く、1920年に国民投票でカジノが禁止され、公営の限定的なカジノだけが認められてきた。現在、カジノ(Casino =Kursaalverband)は19カ所あり、すべて連邦政府のコントロールの下、スイス・クア協会がカジノ経営の実質的な管理機関であるが、個々のカジノ経営は、市営・町営等の公営が殆どであるといわれている。

ゲームの種類は、かなり限られたもので、殆どがブル(ルーレット)で、一部に若干のスロットがある程度である。賭け金もスイス・フランで5フランから、最高額で35フランまでと定額にとどめられている。

しかし、国境を越えるとすぐ近くに、ディボンヌ・エビアン(フランス)、コンスタンツ(ドイツ)、カンピオーネ(イタリア)等制約の無いカジノがあるので、プレイヤーがそちらに流れてしまい、最近ではカジノ政策の見直しが要求され、1993年の国民投票によって、1996年以降にカジノを解禁することになった。そして現在、設備の更新や、新カジノの建設段階にきている。

スイスのカジノの管理機関としては、スイス・クア協会がある。現在のスイス・カジノの設備としては、スロット・マシン50台、ブル(ルーレット)4台というのが、標準的な規模であるといわれている。

#### (2) 新しいカジノ規制法とインターネット・ギャンブルの禁止条項

スイスでは、1998年12月18日、グルックシュピールとシュピールバンク、つまり賭博とカジノに関する連邦法(Bundesgesetz ueber Gluecksspiele und Spielbanken = S BG)が成立し、2000年4月1日から施行されている。

この法律の目的は、まず、カジノの経営の健全化と透明化を保障すること。次にこういったカジノにおいて、あるいはカジノによって犯罪や資金洗浄(マネーロンダリング)が行われないようにする、つまり犯罪や資金洗浄を防止すること。最後にカジノ経営による社会有害的な効力を防止すること。こういった3つの目的のために、この法律が成立した。

まず第1条に、目的・趣旨として、金銭もしくは他の金銭的価値を有するものに関するギャンブル並びにカジノ経営の許可、カジノ経営、そしてカジノ収益に対する税金の3つ

を規定している。

法第3条では、様々な概念とその限界の問題、第4条ではどういう種類のギャンブルが提供されるかということが規定され、第5条では電信を使ったギャンブルということでインターネットによるギャンブルが禁止されている。

第21条以降では賭博禁止に関して規定しており、その第21条は18歳未満の者、第22条で入場を拒否されている者、3番目にコミッションの会員、あるいはコミッションの事務員、カジノの職員、カジノを経営している経営組織の会員、カジノ協会の会員、この6種類の人に関してカジノで賭博することを禁止している。第22条では、賭博場に入れない人についても規定している。例えば、多額の債務を負っている者、財政的な負担に対してきちんと処理できない者、カジノ経営に対して何らかの妨害をする者などである。

第4章ではカジノ委員会について規定しており、第46条では、次のように規定されている。

連邦議会は、委員会とその会長を選任しなければならない、この委員会は5人ないし7人の会員によって成り立っており、連邦議会は、各州（カントン）の提案によって、最低少なくとも1人は各州（カントン）の推挙によらなければならない。そして、この会員は、様々な行政機関、あるいはカジノ・ロッセリー、あるいはカジノの機械を作る工場、あるいはカジノに出入りする業者、その他カジノに関連する会社の会員あるいは職員であってはならない。

第48条では、委員会の任務について、次の3つを規定している。まず、この委員会の仕事は、カジノの経営とカジノの運営、あるいはカジノの営業、これを監視するということ。第二に1997年10月10日から施行されている資金洗浄法の義務規定に違反していないかどうかを監視すること。第三にカジノの安全と社会に対する弊害がないかどうかを監視すること。この3つの規定が定められている。

第6章には罰則規定があり、第55条に犯罪行為、第56条に違反行為が規定されている。第55条第1項では、以下のような行為を行った者について、1年以下の自由刑もしくは100万フランまでの懲戒金が科せられる。

まず、第1項第1号は、必要な許可や承認なくして、カジノを経営した者。第2号は、虚偽の方法によって、あるいはその他の類似の方法で、カジノ経営の許可ないし承認を得た者。第3号は、本法に規定しているマネー・ロンダリングに対する遵守義務に違反した者。第4号は、カジノ税を脱税した者。このような者については、1年以下の自由刑もしくは100万フランの制裁金が科せらる。

続く第2項では、こういった行為が重い場合には5年以下もしくは1年以下の自由刑、そして200万フラン以下の懲戒金が科せられ、過失で行った場合には、50万フランの懲戒金が科せられることが規定されている。

## 2. カジノ委員会での聴き取り調査(2001年9月2日、ベルン市)

### (1) カジノ委員会の役割

この委員会は、ベルン市にあり、ベルン大学のクンツ教授(刑法・犯罪学)が同席してくれた。

コミッションの役割は4つあって、1番目は各州の政府に対して、どういう企業を許可するかどうか、その許可に際しての推薦を行う。しかし、その許可は各州各自治体が独自に行う。今までは国営だったが、これからは各州(カントン)によって、異なった許可基準によって許可されることになるわけである。こういった点がアメリカのネバダ州であるとか、フランスであるとか、その他の国と違った点である。その許可は極めて政治的なものになりやすい性質をもっている。

2番目の役割としては、このコミッションが、各カジノがどのように経営をしているのか、あるいは犯罪組織と結びついていないか、あるいはカジノ自身がマネー・ロンダリングに利用されていないかどうかといった点を監視するという役目を持っている。

3番目に、このカジノが経営に際して得た利益に対する税金を払っているかどうか、脱税がないかどうかということ、これも法律に規定してあるように、規定に従って監視をするという役割を持っている。

4番目の役割としては、コミッション自身が、カジノに違法行為があった場合に第一審に相当する役割を負わされている、つまり違法行為を摘発するという役目がある。どうした場合がその違法行為かという、例えば、ギャンブルをカジノ以外のところで、レストランとかカフェなどで経営したり、あるいはギャンブルをさせたりしている場合でそういった点を監視する、摘発するという役目である。

### (2) カジノの経営母体について

スイスのカジノの経営母体が国営なのか、あるいは公立なのか、あるいは民間なのか。

例えば、ドイツのザールランド州では州立、バーデン・ウュルテンブルグ州では一部州立であり一部民間のカジノであるというように、ドイツでは16州各州において、それぞれの形態が取られている。

しかし、スイスではそうではなくて、一部のカントンではカントン立のカジノもあるけれども、殆どが民間のカジノである。

スイスは、例えば、ネバダであるとか、フランスであるとか、あるいはオーストリアといったようなところとよく似ていて、基本的に民間経営が母体になっている。しかし、例えば、オランダ等は国営一本でやっている国もある。

### (3) カジノの民間経営とコントロールの困難性

例えば、普通の銀行でも公的な銀行もあるし、純粹に民間の銀行もある。しかし、きち

んとした設置基準に基づいて行われていけば、民間がいいとか公立の銀行がいいとか言えないのではないか。これは、日本でも同じなのではないだろうか。こういう問題で重要なのは、いかに経営が健全で、内容が透明であるか、情報が公開されているかということではないか。透明性が確保されていけば、そういったコントロールが難しいということはないのではないかというふうに思われる。

#### (4) スイスのカジノは幾つあるか。

前記『世界のカジノ白書』によればスイス連邦のカジノは、すべて連邦政府のコントロールの下で行われているというふうに書いてあるけれども、これは正確にはカジノではない。何故ならば新しい法律ができるまでは、カジノが全面的に禁止されていたからである。現在、保養地のカジノといわれているものであっても、そこにはいわゆるゲームの種類はルーレットと一部にスロット・マシンがあるだけであり、これだけではカジノとはいわない。ラスベガスやフランス、その他の地域のいわゆるカジノには、ブラックジャックであるとか、そういったものが含まれている。そういうものがないと、これはカジノとはいわない。スロット・マシンだけではカジノではない。

追加質問：ドイツ語でシュピールバンクとはカジノのことを言いますが、そのシュピールバンクとカジノと語源的には違うのか、同じなのか。

カジノとシュピールバンクとは同じ意味である。

カジノという意味でいえば、現在まで建物としては19カ所あるけれども、そこではスロット・マシンがあるだけで、これではカジノとはいわない。カジノというためには、今度の新しいカジノ法によって、きちっとした経営母体がある。そして、例えば、ラスベガスのように、保安部門、監視部門がきちっとしている、監視カメラがある、ビデオがある、税金をきちっと払っているといったような、カジノ法で許可されたような運営設置基準に基づいて行われている、そういう経営母体をカジノというので、新しい法律が施行されて、改めて許可されたカジノというものが、これからはスイスで経営を始めるだろうけれども、現在までのところは上記のような意味でのカジノというものは1カ所もないというのが正確な答えである。

この秋には、約20から23のカジノを経営したいという申請があったので、おそらくそれが全部許可されるであろう。

#### (5) スイスのカジノの規模

ヨーロッパのどこのカジノも、ラスベガスのような大規模形態のカジノではなく、ラスベガスと比べれば小規模のカジノである。アメリカといっても、ラスベガスはネバダ州全体がカジノで成り立っているような州であるので、ラスベガス自体も典型的なアメリカのカジノとはいえないのではないか。特に、ラスベガスのカジノというのは、他のエンターテインメントの部分の方がギャンブルをやるスペースよりも大きいし、実際に約80%が

エンターテインメントで成り立っていて、それ以外がカジノのスペースという規模がラスベガスの形態だけれども、スイス、オーストリア、オランダ、フランス、ドイツといったようなところのカジノは、エンターテインメントとは結びつかない、いわゆるゲーミングだけをやる、そういうスペースのことをカジノと呼んでいるのが現状である。

#### (6) カジノ・コミッションの規模と活動の内容

コミッションは、7名の委員によって成り立っていて、例えば、大学教授等の有識者で成り立っている。これは、けっしてパーマネントな委員会ではなくて、1ヶ月に1回程開かれており、その他、現在、22名の常勤の職員がいる。

追加質問：そのメンバーの人たちは、例えば、ネバダのカジノを管理しているいわゆる委員会は、FBIであるとか、警察であるといった人たちがそのまま横滑りしてコミッションの幹部になっているというケースが多いのだけれども、スイスの場合はどうであろうか。

ネバダでは、かつてマフィアがカジノを経営していたという歴史があったので、カジノを監視する場合には、そういったコミッションが警察あるいはFBI出身の人で占められているけれども、スイスは元々カジノというものが禁止されていたわけで、スロット・マシーンなども全部国営でやっていた。今度、新しくカジノがカジノ法によって許可されて、この秋には20から23くらいの経営が始まるわけだけれども、その経営母体になるのが、通常の経営者ということで、犯罪組織とかマフィアとかは関係がないので、コミッションで監視することは、税金がきちんと納められているかどうか、あるいはこういったカジノがマネーロンダリングに利用されるのではないかとといったようなことを監視するわけなので、例えば、税金あるいは税法に強い人、元税務署の職員であるとか、あるいはインターネットを使ってマネーロンダリングをやるということであれば、インターネットに強い人であるとかといったような、そういった現代のテクニックにたけた職員によって構成されている。警察関係者は、そういう意味で比較的少ないといってもよいかと思う。

22名の常勤職員は、例えば、違法行為が行われたということであれば、刑事手続を開始するための証拠集めとか、捜査を行うといったようなことで、そこで警察に通報するまで様々な証拠集めをする役割をしている。

#### (7) 新カジノ規制法とインターネット・ギャンブル禁止規定

元来、スイスは、先程から言っているように、すべてのギャンブルについて禁止されていたわけで、当然インターネット・ギャンブルも禁止だったわけだけれども、今度のカジノ法によって、改めて第5条でインターネット・ギャンブルは禁止するということになった。

これは、アメリカでもそうだし、EU諸国全部がインターネット・ギャンブルを禁止し