

National Lottery etc. Act 1993は全国的なロトเตอรี่を認めた法律である。

## 第2 法規制の概要

### 1 ブックメーカー<sup>24)</sup>

ブックメーカーを管理する法律は、Betting、Gaming and Lotteries Act 1963 (その名称にもかかわらず、この法律にはGamingとLotterieに関する規定はもはや存在しない。)である。ブックメーカーの許可(permit)は裁判所(magistrates court)のBetting Licensing Committeeが発行する。申請者が許可を受けるに相応しいかをめぐって審査が行われる。この許可を受けた者は営業所の設置について、同じ委員会から設置についての許可を受けなければならない。ここで審査されるのは、設置場所が営業所として適切か及び地域に営業に対する需要があるかである。後者はdemand testと呼ばれるもので、この要件を満たさなければ設置許可を拒否できるとされている。demand testはブックメーカーだけでなく、カジノやビンゴクラブにも適用される。ドイツのカジノのように施設数を限っているのでもなく、フランスのカジノのように公的団体との契約書を取り交わすでもないイギリスでは、このdemand testが許可数の制限を可能にしている。

ただ、イギリスがギャンブル営業を要件が同一であれば誰にでも許可されるべき権利と考えているわけではない。「イギリスのギャンブル立法は、(1)誰もギャンブルのための営業施設を提供する権利を有していない(2)それは適切な管理機関による厳格な調査の後に与えられる特権であるという原則の下に成り立っている」のである<sup>25)</sup>。demand testが適用できることそれ自身が、ギャンブル営業許可は国から与えられた特権であることを示しているといえようか。

### 2 競馬<sup>26)</sup>

イギリスで競馬場を開設するには、Horserace Betting Levy Board (HBLB)の許可を得なければならない。HBLBはBetting Levy Act 1961によって設立された組織である。競馬に関する賭け金の一部を徴収し競走馬という文化の維持に支出する役割を担う。HBLBは1960年ブックメーカーがoff-courseでの営業を認められたことから、そこでの賭け金に対する徴収を行うべく誕生した。ブックメーカーも競馬場の自立と自らの利益(オ

24) ブックメーカーとはベッティングを業として行うものであるが、法律にベッティングの定義はない。通常、「ある不確実な出来事を正しく予測した者に金銭またはそれ以外の財物を支払う2者間の契約」とされている。ただし、イギリスのゲーミング産業規制の包括的な見直しを提案したgambling review bodyのレポート(2001年公表)では、競馬のロトเตอรี่型の馬券(totalisator)をベッティングに分類している。また、ベッティングはゲームとも区別されている。

25) 英内務省 前掲ペーパー

26) イギリスには、賭けができるレースとして競馬とグレイハウンドがある。ここでは競馬についてのみ記す。

フコースでの賭け) を考えて HBLB の設立に同調したのである。

イギリスの競馬に賭けるには、これまで述べてきたブックメーカーを利用する方法に加えて、ロツテリー型の馬券を購入する方法がある。これを運営する組織を Horserace Totalisator Board という。その前身である Racecourse Betting Control Board は Racecourse Betting Act 1928によって設立された。一般にはトート (Tote) と呼ばれている。ロツテリー型の馬券を販売できる唯一の組織であり、1972年からはブックメーカー型の馬券 (賭け率があらかじめ決まっている) の販売も認められている。

### 3 Pool competition

1963年の Betting、Gaming and Lotteries Act で認められた賭けの一種である。サッカーなどの試合結果を予測するロツテリー型の賭けであるが、法律ではベッティングに分類されている。主催者は地方公共団体に登録する義務があり、当局は主催者の活動を監督するため会計責任者を任命する。主催者は賭け金、配分率など細かい情報を会計責任者に報告しなければならない。当初、チケットは雑貨屋などで売れないことされていたが、守られず、結局1994年の法律で商店での販売も許されるようになった。

### 4 カジノ

カジノは Gaming Act 1968によって管理されている。カジノ営業の許可 (licence) は licensing authority (Gaming Act はこの語を使っているが、付則 (schedule) 2 第1条でこの authority はブックメーカーの許可を行う機関と同一であると定められている。) が行う。この許可は毎年更新を必要とする。許可申請者は authority に申請する前に、英国ゲーミング委員会 (Gaming Board for Great Britain) の同意証明書 (certificate of consent) を得なければならない。委員会は、対象者が Gaming Act 1968を遵守するに足る人格と能力と勤勉さを有していると認定した後に同意証明書を発行する<sup>27)</sup>。カジノを営業できる地域は規則 (order) で限定されており、2001年現在53の地域がリストアップされている。1971年に現在のリストは出来上がったが、概ね当時125000人以上の人口を持つ都市であった。

カジノの許可に際しても、ブックメーカーの項で述べた demand test が適用される。ゲーミング委員会は licensing authority にゲーミングの需要についてアドバイスする権限を有するが、以前は1つの地域に少なくとも1つのカジノがあれば許可に反対する意見を提出することがほとんどだったという。1999年、ゲーミング委員会は方針を転換したので、反対意見は相当程度減少すると予測されている。

---

27) ゲーミング委員会の同意証明書に関しては不服申し立て、裁判所への提訴は認められない。ただ、注目すべきはカジノ営業許可 (更新、取り消しを含む) に関する決定については、Crown Courtへの提訴が認められていることである。

カジノはクラブとして運営されることが要求されている。これに関連してカジノに入会申請して24時間経過しないと実際にゲームに参加できないというルールがある。

イギリスのカジノはギャンブルに対する需要を不必要に喚起しないという考え方に基いて管理されている。広告は1999年以前、完全に禁止されていた（現在、印刷物の広告は限定的に認められている）。ショーなどのエンターテイメントも禁止である（フランスと正反対！）。アルコールはゲームフロアに持ち込めない（内務省は法規でそう決まっているのではなく慣習だとしているようであり、あいまいな面がある）。ジャックポットマシン（高額な賞金がでるゲーム機）は10台までとされている。これらの制限は以前と比べれば緩和されていると言えるが、大陸の各国と比べると依然として厳しい。

## 5 ビンゴクラブ

イギリスでは、カジノとは別に、ビンゴクラブがカジノとほぼ同様な管理の下で許可（licence）されている。demand test の適用もある。ただ、カジノのように開設地域を限定する規制はない。ビンゴクラブは利用料を徴収できるが、賭け金はすべてプレーヤーに配分されなければならない。賭け金の制限はない。ビンゴクラブが連合して全国ビンゴ大会を開催することもできる（最大賞金額は50万ポンドと結構な大金である）。ビンゴクラブはソフトなゲーミングとしてその存在価値を主張している。カジノと違い、プレーはできないが、18歳未満でもビンゴの会場には入ることができる。特に女性に人気があるといわれている。ただ、ビンゴクラブの数は減少傾向にあり、1990年には1011のビンゴクラブが存在したが、2000年のゲーミング委員会報告によると743に減少している。

## 6 ロットリー

現在、イギリスのロットリーは Lotteries and Amusement Act1976によって管理されている。法律が認めたもの以外はすべて禁止するのが原則であるが、同法が認めたロットリーとしては、何らかの御祭りなどの機会に行われる小規模なもの（金銭の配分は禁止）、団体内部のロットリー（private lottery）、慈善団体及びスポーツ振興団体の行う当該団体の目的のために行われるロットリー（society lottery）そして地方公共団体の行うロットリーなどがあげられる。前2者は何らの公的手続きを必要としないが、society lottery は地方公共団体に登録する必要がある、20000ポンド以上の売上有る場合はゲーミング委員会にも登録する義務がある。地方公共団体のロットリーはすべてゲーミング委員会に登録しなければならない。

ところで、1976年の法律には全国規模のロットリーを認める規定がなかった。そこで、1993年に National Lottery etc Act が成立した。この法律は National Lottery Commis-

sion とナショナルヘリテッジ担当の大臣に全国くじの管理権限を与えた。Commission は入札制度により特定の民間会社1社に全国くじの運営を委託している。

## 7 ゲーム機

1968年の法律はゲーム機に関して特別の規定を置いた。それによれば、ゲーム機は3つに分類される。ジャックポットマシンと AWP (amusement-with-prizes) マシン及び1996年から規定された all-cash AWP マシンである。ジャックポットマシンはカジノ、ビンゴクラブ及び1968年の法律に基づいて登録をしたクラブ (registered club と呼ばれる。日本でもイギリスのメンバー制クラブの存在はよく知られているが、1968年の法律は、登録したクラブにゲーミングを行える場所としての特別の地位を与えた。ジャックポットマシンだけでなく、必要額を超えた利用料を課さない、勝敗の確率はプレーヤー、主催者すべてに平等でなければならないという条件で様々なゲームを行うことが認められている。例えば、ビンゴも行える。登録クラブには炭鉱労働者のクラブも多い<sup>28)</sup>) に限って設置できる。

ジャックポットマシンの最高賭け金単位は50ペンスであり、ビンゴクラブでの最高賞金は500ポンド、カジノでは1000ポンド、登録クラブでは250ポンドである。AWP マシンはアーケード、カフェなどの公衆に開放された場所については地方公共団体から、パブ等については licensing authority から許可を得てそれぞれの場所に設置できる。AWP マシンの賭け金単位は30ペンス以下であり、最高賞金は5ポンドか8ポンド相当のトークンである。

all-cash AWP マシンは最大15ポンドの賞金をだすゲーム機であり、アルコール販売許可を受けた施設、大人用のアーケード、ビンゴクラブそしてブックメーカーの営業所に設置が認められる。

なお、ゲーム機はゲーミング委員会の管理を受ける (次ページ第3 (3)参照)。機械による技術性のゲームは、上記のような規制を受けない。この点は、技術性のゲーム機にも規制を課しているドイツやフランスと異なっている。また、カジノにおいてもゲーム機の賞金に制限を課しているのが特徴的である。

---

28) Gaming Actによれば、登録クラブでなくとも一定の要件を満たせば、必要費以上の利用料を徴収しない (内務大臣の命令により上限額が設定されている)、勝敗の確率が平等という条件でゲームを開催できる。従って、登録クラブとの大きな違いは、ジャックポットマシンを設置できない点にある。なお、登録クラブのジャックポットマシンの設置台数は3台までである。

29) ここでのゲーミングは本稿で定義した広い意味でのゲーミングでないことに注意されたい。英国ゲーミング委員会は、競馬とは何らの関係もなく、一部のロトリーの委員会に対する登録義務は統計上の数字を把握するために過ぎない。

### 第3 英国ゲーミング<sup>29)</sup>委員会 (The Gaming Board for Great Britain)

ここでゲーミング委員会について説明しておく必要がある。ゲーミング委員会は1968年の Gaming Act によって創設された、主に許可を受けたカジノやビンゴクラブを監督する組織である。しかし、その機能はそれだけにとどまらない。次のような権限を有する。

- (1) カジノ及びビンゴクラブの許可を得ようとする者の信頼性 (trustworthiness) を調査して同意証明書を発行する (これがないと authority からカジノ等の許可を受けることができない)
- (2) カジノの管理者、従業員、ビンゴクラブの管理者に認定書を発行する<sup>30)</sup>
- (3) ゲーム機を供給、販売する者に保証書を発行する
- (4) Gaming Act の規制に関して内務大臣に勧告する
- (5) ゲームに対する需要、設置場所の適性及び許可に付随する条件について authority に勧告する
- (6) 必要な場合、許可の付与、更新、取り消しに際し判事の前で証言する
- (7) ゲーミング委員会の監察官 (Inspectorate) を通じて警察の取締りを援助する
- (8) 国会に提出するため、委員会の活動に関する年次報告書を内務大臣に提出する

### 第4 ゲーミング管理体制の見直しについて

以上の通り、イギリスのゲーミングに関する規制は相当複雑である。複雑になった背景には、内務省のペーパーも指摘する通り、ギャンブルには「ソフト」なものから「ハード」なものまで様々あり、それぞれに応じた規制が必要だという考え方が影響している。もちろん、様々なギャンブルの態様は社会的事実として誕生するので、法規制も、完全禁止を目指すのであれば格別、ある程度事実と妥協しながら進んでいくことも原因の一つであろう。いずれにせよ、錯綜した管理体制を見直すためイギリス政府は gambling review body を設置した<sup>31)</sup>。そのレポートが2001年に発行されているが、その中で、規制体制の簡素化とともに、いくつかの提案を行っている。レポートの第1章に提案の内容が簡潔に記されているが、幾つか拾ってみると、

- (1) カジノの設置に関して指定地域制度を廃止する
- (2) カジノでの飲酒、ショーを認める
- (3) ビンゴクラブの賞金の制限を廃止する
- (4) ブックメーカーの営業所にジャックポットマシンの設置を認める
- (5) カジノに賞金無制限のゲーム機の設置を認める

このように、基本的に、ゲーミングを楽しみたい人にはこれを提供することを幅広く認

---

<sup>30)</sup> 同様の制度は、フランスにもある (資料9のデクレ8条参照)。

<sup>31)</sup> <http://www.culture.gov.uk/role/gamblingreview.html>参照

めようとする内容となっている。もちろん、ゲーミングの問題点（犯罪組織の介入、ギャンブルによって生活が破綻する人々、子供の保護など）についてはより制限を課した上の緩和であるが。

レポートの内容で特に注目すべきは、demand test の廃止を提言していることである。demand test はきわめて理念的な制限であり、結局、カジノ等の数を制限して先行者に独占権を与え、競争原理を排除してしまっているとの批判を廃止の根拠としている。

しかし、これは、民間人のカジノ営業は国が与えた特権であるとの考え方を崩す可能性を持つ。カジノ営業許可にも基本的に平等原則が適用されることになるからである。レポートも、demand test がなくなれば、カジノの数が相当増加するとみており<sup>32)</sup>、これをある程度制限するため、カジノの施設規模の下限を設定することを提案している。もちろん、通常の商業活動では考えられないような厳しい国の監督下に置かれるという面では、依然として国から与えられた特権としての性格を有すると考えてもよいが、ドイツやフランスとの比較で見ると、gambling review body の提言は画期的とあってよい。demand test の廃止提案はカジノだけでなく、ビンゴクラブやブックメーカーの営業所のそれにも及んでおり、影響はカジノにとどまらない。今後の動きが注目される。

## 第5 ドイツ及びフランスとの比較

イギリスにおいても、商業的ゲーミングは国民の権利ではなく、国が与える特権であるという考え方を維持している。しかし、実際の法規制においては、ドイツやフランスよりも特権性が薄まっているように見受けられる。カジノを例にとると、ドイツではそもそも州の中でその数が決まっているし、フランスでは市町村会がカジノ営業者と約款書を交わさなければ内務大臣の許可は受けられない。しかし、イギリスではそのような種類の規制はなく、その代わりに demand test がカジノ、ビンゴクラブ及びブックメーカーの数を抑制する役割を果たしている。しかも、営業不許可処分に対し裁判所への訴えが認められている。こうしたことから、ドイツやフランスに比べて、イギリスでは営業許可に際しての行政の裁量範囲が少なくとも理念的には狭いように思われる。なお、イギリスでは商業的ゲーミングに更なる競争原理を導入しようという提案がなされているところであり、もしこれが実現するならば、ドイツやフランスとの行政側の裁量範囲にさらに差がつくことになる。イギリスでの議論の行方に関心が持たれる所以である。

---

32) カジノの数については、筆者の手元で利用できる数字ではあるが、ドイツは1993年の時点で41、フランスは137、イギリスは2000年の時点で116である。