

止されている。また、ロツテリーの単なる購買者は罰則の対象とならないことはドイツ刑法と同様である。

第2 競馬の解禁

1836年の法律によって、公然的なゲーミングは一般的に禁止されたと理解されたが、現実にはいろいろな形でゲーミングは行なわれていた。1836年の法律を厳格に適用しようとする動きがある一方、社会的にゲーミングを楽しみたいとする要求を抑えることは不可能であった。こうしてあいまいな状態がしばらく続いたが、1890年代以降、ゲーミングを公認する立法が相次いで成立した。

まず「競馬場の認可と運営を規制目的とする法律(1891年6月2日)」が成立した。競馬場での賭けは、1836年の法律にも関わらず、賭け屋によって盛んに行なわれており、1868年にはロツテリー形式の賭けが導入された。こうした非合法的な賭けは競馬場の経営に何らの利益ももたらさない。しかし、政府が賭けを取り締まろうとすると競馬場への入場者が減ってしまう。結局、1891年の法律で、「競走馬の改良だけを目的とする競馬組合」に対して、ロツテリー型の賭け (pari mutuel) を認めたのである。従って、pari mutuel を行う競馬組合は、少なくともたてまえとしては営利団体ではないことになった。1891年の法律では、馬券の販売は競馬場内だけでみとめられていたが、1930年の改正により、競馬場外でも販売が認められるようになった。これを取り仕切る組織を PMU (pari mutuel urban) という¹⁶⁾。

第3 カジノの解禁

次に、「サークル内のゲーム及び海水浴、温泉並びに保養の地域でのカジノを規制する法律(1907年6月15日)」が成立した¹⁷⁾。1836年の法律が成立した後も、フランスのカジノは完全には消滅しなかった。1806年の「鉱泉が存在する地域」に関するデクレを根拠にして、小規模ながらリゾート地ではカジノ営業が続いており、当局も承認していた。ところが、税をめぐるカジノと自治体の紛争が訴訟沙汰になったとき、国務院は、1836年の法律により、1806年のデクレは効力を失ったとの判決を下した(1902年)。このままでは、すべての

15) C.Bégin “Pour une politique des jeux” (L’Harmattan, 2001) 13p や International Casino Law 273p による。ただ、現時点での法律の条文を読む限り、普通、我々がロツテリーと呼ぶ形式のゲーミングについての法律と理解していいように思われる。成立当初の事情及び旧刑法典との関係は不明な点が多く今後も調査が必要である。

16) PMUは現在、法律上「経済利益団体 (Goupement d’intérêt économique)」と呼ばれる法人となっており、場外での馬券の販売を全国的に取り仕切っている。

17) 「サークル内のゲーム(jeu dans les cercles)」という言葉が法律の名称に入っているが、現在の条文にはこれに関する規定はない。成立当時には何らかの規定があったと推測されるが今後の調査を期したい。

カジノがフランスから消えてしまうことになるが、それではリゾート地が立ち行かなくなるのも明らかであった。放置するわけにはいかないとの認識で政治は一致した。その結果1907年の法律が登場したのである。

最初に、1907年の法律を掲げる。

1 条文 (原文は資料8)

サークル及び海水浴、温泉並びに避暑・避寒地域のカジノにおけるゲームの規制に関する法律(1907年6月15日)

第1条

賭博に関する1983年7月12日の法律(83-628)第1条の規定に関わらず、付与された名称がなんであれ、海水浴、温泉並びに避暑・避寒地域のカジノに、以下の条項に規定された条件に従って特定され区別され分離された場である種のゲームを開設する暫定的な許可を与えることができる。この許可は、当該地域の活動期間に応じてゲームを行える期間を決定する。しかしながら、以前は当該地域であったのにその認定を失い、他のカテゴリーに分類された地域については、内務大臣の決定により、以前に与えられた許可を引き続き保持させることができる。

第2条

前条に該当する地域では、市町村会の一致した意見に基づかなければ前条の許可の適用を受けられない。調査の後、市町村会が決定し内務大臣が承認した約款書(cahier des charges)を考慮して内務大臣が許可をする。この許可は、有効期間を定める。また、許可されるゲームの種類、そのルール、公的機関の監視と監督の方法、開閉場の時間、第4条に規定された課徴金の率と態様を定める。約款書または内務大臣の許可条項が守られなかった場合、許可を取り消すことができる。この場合には市町村会も内務大臣に許可の取り消しを求めることができる。内務大臣は1ヶ月以内に決定しなければならない。内務大臣が取り消しを拒否した場合には市町村参事会は国務院に不服を申し立てることができる。いかなる場合にも、とりわけ、この法律が廃止されまたは変更されたとしても許可の取り消しは補償事由とならない。いかなる由来であれこの法律より以前の許可は無効である。

第3条

ゲームの許可を受けたカジノは、法人であると否とに関わらず、代表者と責任を負う運営委員会を有する。代表者及び委員会のメンバーはフランス国籍、ヨーロッパ経済共同体メンバー国の国籍またはヨーロッパ経済圏に関する条約加盟国の国籍を有し、市民権及び参政権を享有する成人でなければならない。この条件は、いかなる資格であれゲーム室内で雇用される者にも適用される。代表者、委員会のメンバーはいかなる場合にもゲームに参加してはならない。代表者、委員会のメンバー、及びゲーム室で働く者は内務大臣の承

認を受けなければならない。

第4条

約款書が自治体の利益のために規定する条件に加えて、粗利益の15%を、援助、共済、衛生または公共の利益のために課徴する。内務省に設置される特別委員会がその利用方法を調整する。

第5条

次の者は1983年7月12日の法律(83-628)第1条及び第3条第1項に規定された罰則が適用される。

あらかじめ内務大臣の同意を得ないで代表者または委員会のメンバーの職に就いた者
許可条件に違反してゲームを遂行した者

課徴金の基礎となる粗利益を隠した者または隠そうとした者

2 概要

この法律の理念は次の点にある¹⁸⁾。

- (1) ゲームの許可は一般的禁止状態を解除するものであり、許可は権利を付与するものではない。許可を与える者(内務大臣)は裁量権を有する。
- (2) カジノは単なるゲームの遂行者ではない。ゲームは許可に依存するが、カジノ自体はゲームが行なわれなくとも成立し得るし、カジノはその活動をゲームの遂行だけに限定することはできない。1959年12月23日のアレテ(arrêté 大臣が発する執行的命令)第1条には、「カジノは、以下の3つの独立した活動からなる施設である；ショー、レストラン及びゲーム」と規定されている。カジノの経営とゲームの管理は分離され、後者については運営委員会が責任を負う(第3条参照)。
- (3) 内務大臣の許可権限を掣肘する唯一の制限は、自治体と許可を受けようとするカジノ側の約款書の存在である。約款書は内務大臣が許可するが、自治体の意思を無視して内務大臣はゲームを許可することはできない。
- (4) カジノの所在する自治体に粗利益の15%を課徴金として徴収する権限を与えた¹⁹⁾。

3 カジノの変容

1907年当初、フランスのカジノは保養客が多く集まる地域に限定して許可されることになった。俗な言い方をすれば金持ち階級から金を巻き上げる役割を担ったのである。保養

¹⁸⁾ Bégin 前掲書 20pによる。

¹⁹⁾ 1907年の法律は15%の自治体の徴収権を規定するだけだが、一般地方自治体法典(Code general des collectivités territoriales)は、国にも粗利益に対する累進課徴権を与えている。これによると、国、地方合わせて粗利益に対して最大80%の課徴金を課することができる。

客は地域のインフラ設備を利用するのに税を負担しないとの「理論」がその根拠となった。しかし、カジノは富裕層のための施設との理念は、その後2つの立法により大きな変容を経た。1つは、ゲーム機、とりわけスロットマシンがカジノに認められたことである。もう1つはカジノを許可できる地域が拡大されたことである。

ゲーム機²⁰⁾の登場

1983年の法律の目的は、スロットマシンに代表されるゲーム機の排除にあった。最初寛大な態度をとっていた政府もゲーム機のあまりの蔓延に手を焼き排除を決断した。カジノもゲーム機の導入は認められていなかった。しかし、フランスのカジノ産業が下り坂をたどり始めたことから、起死回生の策として登場したのが、1987年のゲーム機のカジノでの解禁であった。ゲーム機はカジノで行なわれる他のゲームとは異質なものと捉えられていた。プレーヤーは受身一方で気楽に楽しめ、何よりも賭け金が安く済むからである。結局、カジノでのゲーム機解禁は、カジノの大衆化によって、経営悪化を切り抜けようとするものであった。それを何より証明している事実がある。フランスのカジノにおいてゲームが行なわれる空間を *salle des jeux* と呼ぶが、ここに入場するには、身元チェックを受けるとともに（外国人はパスポート）、入場料（10ユーロ）を支払わなければならない。しかし、スロットマシンだけが設置してある部屋に限っては無料で入れるのである。富裕層だけを相手にしてはカジノも成り立たないということであろう。

カジノを許可できる地域の拡大

「分権化推進法（Loi de amélioration de la décentralisation 1988年1月5日）」の第57条は、海水浴、温泉及び保養地域の地位を、全国的な劇場、オーケストラ、オペラ団に補助をしている50万人以上の観光都市に拡大した。この結果、カジノを人口集中地域すなわち一般庶民の多く住む場所からできるだけ遠ざけておくというたてまえは崩れた。

フランスのカジノについてはデクレやアレテが細かい規定を用意している。1959年12月22日のデクレを訳文とともに資料9に掲げておく。

第4 ロットリーの解禁

馬券が競馬場外でも購入できるようになった頃、外国のロットリーが盛んになり、当局は対応を迫られることになった。1933年、財政関係の法律に急遽組み入れられた簡単な条項が、全国くじの登場の根拠法規となった。「この法律の施行から一ヶ月以内に、政府はデ

²⁰⁾ 金銭をかけるゲーム機は一般には *machines à sous* と呼ばれるが、法規では *appareil* と書かれている。

クレにより、ロトเตอรี่を実行する組織とロトเตอรี่の方法を決定する----」としか書かれておらず、すべてはデクレつまりは行政の判断に任されたのであった。しかし、それゆえに、後々紛争の種ともなった²¹⁾。

全国くじは、実質的には政府自身によって運営されていたが、1978年のデクレは、フランスのロトเตอรี่制度にとって大きな転機となった。このデクレは、次のような内容であった。

- (1) 1933年の法律の解釈によれば、ロトเตอรี่は国(財務省)によって運営されなければならないとされていたが、これを破る形で、ロトเตอรี่業務を私法上の会社に委託した。
- (2) 国と会社は協定を結び委託期間を30年間とした(更新条項はない)。
- (3) このロトเตอรี่会社は株式会社の形態をとり、国も株主となった。

当然、ロトเตอรี่を私法上の会社1社に独占させる法規がデクレという法律より下のレベルで規定されたことは違法ではないのかが問題となったが、国務院は合憲とした。この会社は「La Française des Jeux」と呼ばれている。

第5 ドイツとの比較

フランスに於いても、公然と *jeux de hazard* を行うことは刑事罰で禁止されている。ロトเตอรี่についても、購買者の範囲と目的によっては処罰の対象とならないものもあるが、原則は禁止である。競馬、カジノ、大規模なロトเตอรี่は特別の法律により許可されている。ゲーム機も厳しく規制されているが、例外的に、縁日等の庶民の祭典においてだけ、一定の限定付きでこれを利用して供することができる。一方、技量が勝敗を決するゲーム機も原則として禁止されており、ゲーム機と同様の規制に服する。機械を使ったゲームに対する規制はドイツより厳しいといえよう。

祭典(カーニバル)におけるゲーム機の禁止の解除は、少なくともたてまえでは一定の要件を満たせば誰にでも適用される性質を有する解除であるが、競馬、カジノ、大規模なロトเตอรี่については特定の者に特別に解除されており、誰もが一定の要件を満たせばこれらのゲーミングを開催できる許可を受けられるわけではない。こうしたゲーミングは国家が独占権を握っており、特別に民間人(法人)に権限を与えているとの考え方が底流にあると見られる。この点では、カジノの営業を公的機関(州)による特権の付与とみているドイツと同様であろう。ただ、ドイツでは、限定つきながら、ゲーム機についてはその商業的利用に対してフランスより広い範囲で平等原則を適用している。

²¹⁾ 新しい形態のロトเตอรี่に人気が出ると、競馬組合やカジノ業者は、客を取られて悪影響を受けることを怖れた。そこで、かれらは、1933年の法律は何種類ものロトเตอรี่を販売する権限を与えたものなのかを争ったのである。しかし、今日、ロトเตอรี่会社(La Française des Jeux)は様々のくじを提供しており、多角化戦略を進めている。

こうした違いはあるものの、商業的ゲーミングについて平等原則の適用があるものと特権性のあるものとに分けて規制するという思想は共通しているのではないだろうか。

第3節 イギリス

第1 規制の歴史的経緯

イギリス人は何でも賭けの対象にしてしまうとのイメージは根強い。イギリスのゲーミング産業に大きな地位を占めるブックメーカーの存在がイギリス人は賭け好きとの固定観念を生んだことは否めない。もっとも、ブックメーカーの存在を本当の意味で法律が認めたのはそれほど古いことではない。カジノでさえ、その存在を法的に認められたのは1968年に法律(Gaming Act 1968)が出来た時なのである。社会的事実としてイギリスは賭けが盛んな国であったことは間違いない。しかし、政府の対応は、一定のギャンブルを禁止する法律を制定することだけで、営業として管理する意思は示さなかった。この背景には、ビクトリア朝以来のモラリズムを基盤とした、賭博を許可することは悪徳を国が公認することになるという議論が強かったことがある。しかし、1960年に入ってギャンブルを管理することを目指した法律が次々と制定されたのである。以下、若干の歴史的素描を行いたい。

1 ブックメーカーの登場

イギリスには刑法典が存在しないこともあり、ドイツやフランスのように一般的に公然性のある賭博を禁ずる法規は19世紀半ばまで存在しなかった。しかし、ある種のゲームや過度のギャンブルを禁止する個々の法律は存在した。ただ、ロトリーについては、「法律によって明確に許可されていないロトリーは非合法である」と定めた1698年の法律が効力をもっていた²²⁾。

18世紀後半からブックメーカーが出現するに至り、政府の細切れの対応が始まる²³⁾。1845年の法律はすべてのギャンブルについて客の負けを自然債務として、強制的な取立てを不可能とした。当然ブックメーカーは現金による賭けを求めることとなり、その結果客が訪れることができるよう営業所が増加した。1853年にはこうした betting house を禁止する法律が成立したが、ブックメーカーは路上で商売をすることで対抗した。更に1906年には街頭や公共の場所での賭けを禁止する法律が成立した。しかし、ブックメーカーによ

22) 英内務省のペーパー「ギャンブルに関する立法 (2000年5月)」<http://www.homeoffice.gov.uk/ccpd/gambleg.htm>は、イギリスの刑罰法は個人同士の私的なギャンブルには干渉しなかったとしている。公然性のないギャンブルはイギリスでも可罰的とは考えられていなかったことになる。

23) ブックメーカーに関する法律制定をめぐるイギリス社会の動きは「禁止から管理へ (From Prohibition to Regulation)」David Dixon, Oxford 1991に詳しく分析されている。