

第2章

カジノ

第1節 カジノの歴史

カジノ（Casino）の語源は、イタリア語で別荘や家を表す「Casa」である。16世紀頃のイタリア上流階級がパーティーを開いた「Casa」には、必ずといっていいほど、ルーレット・テーブルやカードのギャンブル・テーブルなどがあったという。17世紀以降、カジノはヨーロッパ各地で上流階級のパスタタイム（余暇活動）として定着した。欧州から来た植民者の多くはアメリカにもカードをもたらし、植民地時代においてもカードによるギャンブルは盛んに行われていた。

19世紀初頭のアメリカでは、西部地域はフロンティアであった。道路・鉄道網もまだ整備されておらず、政治経済の中心である東海岸地区との人や物の交流・交易は盛んではなかった。むしろミシシッピー水系を利用した五大湖周辺地域とニューオリンズに至る南北交易が主流であった。

こうした状況において、人や物の行き来する旅は空間的にも時間的にも長くなり、その旅程においてさまざまなギャンブルが必然的に行われるようになった。やがて、ポーカー、ルーレット、ダイスといったカジノ・ゲーム施設を備えた船が出現していった。これが「リバーボート・カジノ（River Boat Casino）」と呼ばれるカジノのスタートであり、アメリカのカジノの発祥である。

1807年には最初のリバーボート・カジノが誕生した。最盛期（1850年頃）にはミシシッピー川だけでも、2000艘ものリバーボート・カジノが営業していたという。

一方、アメリカの陸地でカジノが初めて合法化されたのは1827年ルイジアナ州ニューオリンズにおいてであったが、当時は合法のものほかに、なかば黙認状態のカジノも多数存在していた。

その後、1849年のゴールドラッシュによって「第二の波」の時代が訪れた。こうしたカジノは酒を中心とした社交クラブであり、行われていたギャンブルゲームも多くは「ポーカー（Poker）」であり、後には「ファロ（Faro）」、そしてわずかに「ルーレット（Roulette）」といったフランス系のゲームが加わっていった。しかし、現在の主流である「スロットマシン（Slot Machines）」はまだ登場していない。最初のスロットマシンの登場は1887年である。

しかしその後、1854年にはミシシッピ川を渡る橋が整備され、さらに1856年に鉄道が整備されると、リバーボート・カジノは徐々に廃れていった。20世紀初頭にはリバーボートはほぼゼロとなり、カジノの主流は陸上のものへと移っていった。

その後、80年間以上の「沈滞期」「ギャンブル冬の時代」によってカジノは大打撃を受けたが、1931年にはラスベガスを抱えるネバダ州でカジノ合法化法案が成立した。その際、ルーレットやファロ等の従来のゲームは法律で禁止されていたことから、スロットマシン、クラップス (Craps)、キノ (KENO)、ブラックジャック (Blackjack) といった新しいゲームがその主力となっていった。

当時ネバダ州では、TVA (Tennessee Valley Authority) の一環としてのフーヴァーダム計画 (Boulder Canyon Project Act) が実施に移され、多大な公共事業によってラスベガス市に労働力(人)と水と電力がもたらされていた。それを目当てにギャンブル合法化案が成立したのである。鉱業偏重の産業形態を改善しなかったネバダ州であるが、領域の大半が乾燥帯地域で農業も不振であったことから、枯渇していた州の財源確保にはカジノに依存する以外にはなかった。もちろんこれを可能としたのには、ラスベガスやネバダ州の独自の要因もあった (これらの過程や要因については谷岡一郎『ラスベガス物語』に詳しい)。

その後も1980年代までは、カジノはラスベガスとアトランティックシティといった極限られた地域に限定されていた。しかし、後に詳しく触れる「近代ゲーミング規制」概念に基づく法律やその執行体制の確立により、現在では多くの州に広がることが可能となった。先にゲーミングの歴史で触れたように、この規制システムを前提条件とし、ゲーミング産業の健全レジャー化、さらには州政府の慢性的財政難、リバーボート・カジノの解禁、他州・他国の外圧、インディアン・カジノの整備等が加わった結果、現在カジノはゲーミング産業のみならず、全ての業種の中でも注目すべき分野となっているのである。

第2節 カジノに関する法律と制度

1. 近代ゲーミング規制

現在のアメリカのゲーミングは、「近代ゲーミング規制」の時代に入っている。「近代ゲーミング規制」とは、カジノの詳しい三井物産戦略研究所の美原融氏の造語であるが、1960年代の「第三の波」以前の段階までのゲーミングに関する姿勢と、現在のそれとには大きな隔たりがあるということである（本節の出所は、基本的に美原融氏の業績「JAPIC2000、美原融 2003」による）。

それまでは、旧態依然たるカジノのあり方、即ちカジノ施設や賭博行為に関しては、悪や組織悪が存在し関与するのが一般的であった。「ゲーミング行為が認められるのは、例外的な限られた分野、限られた領域においてであり、あくまで限定的である」という考え方が一般的であった。それが転換されて行く要因については、前節で簡単に触れたが、本節においては、近代ゲーミング規制が整備されていく各契機となった事例や法律を時系列的に個別に整理してみよう。

また、近代ゲーミング規制はカジノだけに当てはまる概念ではない。現在のアメリカにおけるゲーミングで、カジノ以外にも大きな市場規模を占めている競馬や宝くじに関する法律や運営の仕組に際しても、その基本概念となっているものである。そのため、本項の考え方は、カジノ以外のゲーミング諸分野であるインディアン・カジノ、パリ・ミチュエル（競馬等）、宝くじにも共通するものである。

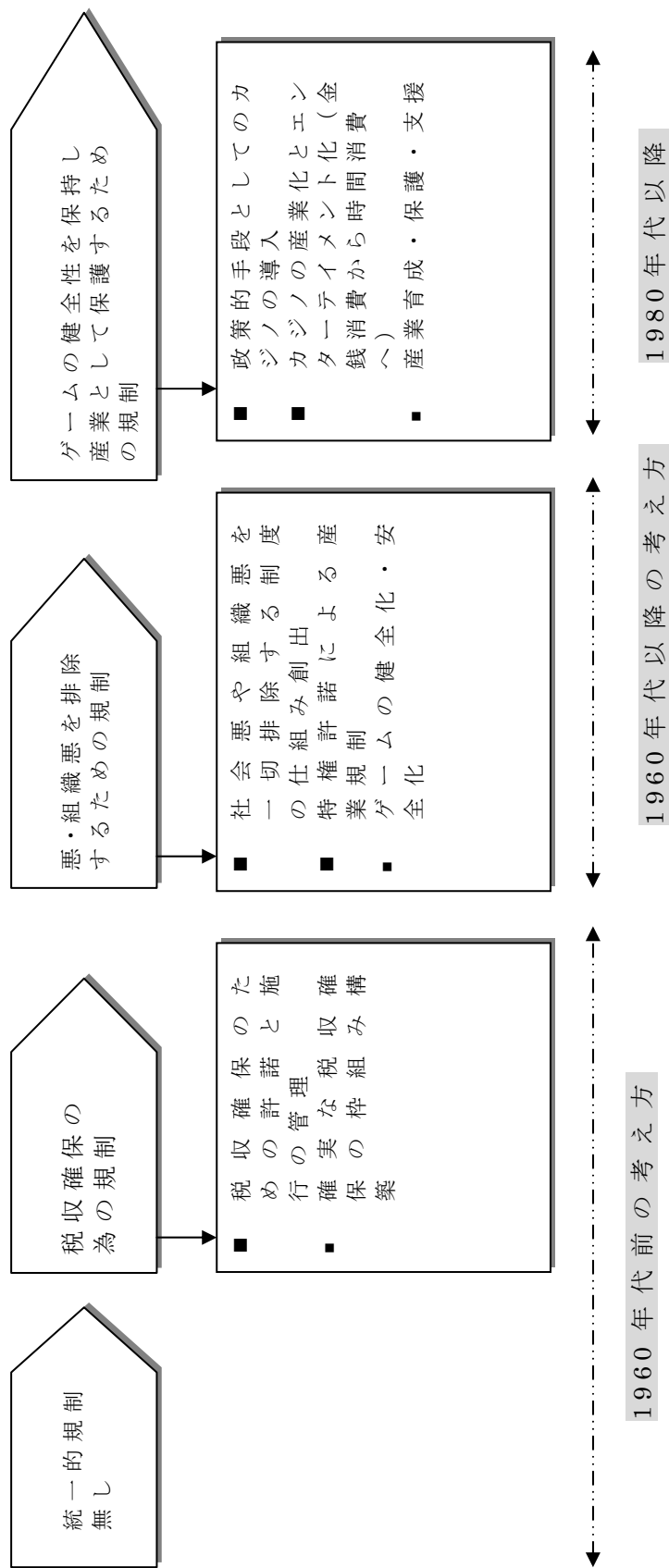
アメリカにおけるカジノを巡る規制に関する思想は、時代とともに変遷している。美原氏の整理によれば、それは

- (1) 統一的規制無しの時代
- (2) 税収確保のための規制
- (3) 悪・組織悪を排除するための規制
- (4) ゲームの健全性を保持し産業として促進するための規制

の各段階へと変容している（図表2-1）。

(1)の「統一的規制無しの時代」は、前近代的な西部のサルーンに代表される

図表 2-1 米国におけるカジノを巡る規制の考えに係る規制の変遷



(出典 : 美原 2003)

ようなギャンブル無法時代の思想である。西部には旅人をカモにするプロのギャンブラー（イカサマ師）が横行したが、不正や悪によって食べ物にされるのもすべて自己責任に帰されていた時代である。この時代にはプレイヤーにも施行者にも統一的な規制は存在せず、全てが自己の才覚に委ねられていた。

その後、アメリカのギャンブルは「冬の時代」を迎えるが、大恐慌を契機として財源目的からネバダ州ではギャンブルが合法化されることとなった。これが(2)「税収確保のための規制」の時代である。

1931年に合法化された「総括的ギャンブル合法化法案（General Gambling Law）」体制の下では、日本の公営ギャンブルに通じるような「確実な税収確保の枠組みを構築」することを前提とし、税収確保のために許諾と施行の管理を行うようになる。アメリカでは歴史的に、規制に関する制度の整備以前から厳然とした実体経済としてカジノは存在し、多額の金銭が流通していたのである。

しかし、この思想はカジノに付随する悪・組織悪の部分こそ所与のもののみならずものであり、そこからは現実としてさまざまな政治的・社会的弊害が引き起こされていた。このような思想に基づく制度では、カジノは特異な条件を持つネバダ州内においてのみしか発展しえないものであり、他州への導入は困難であった。

もっとも 1960年代以降、カジノ規制に関する哲学は大きく変容し、後の1980年代以降に全米各州への展開を可能とさせるためのモデルが形成されていく（(3)「悪・組織悪を排除するための規制」の時代）。これこそが「近代ゲーミング規制」であり、その第一歩が次に触れるネバダ・ゲーミング規制法（ネバダ・カジノ管理法）であった。

先に触れたように、近代ゲーミング規制は旧態的なカジノの持つ負の部分（悪、組織悪、利権、腐敗、汚職）をカジノの施行・運営から根絶し、積極的にカジノの持つ経済的・社会的メリットを増進することを目的とする。全米で唯一、ネバダ州で財源目的から1931年に合法化されたカジノは、しかしながらマフィアの関与する所となっていた。谷岡一郎の『ラスベガス物語』（谷岡1996）に詳しくまとめられているように、「フラミンゴホテル」とベンジャミン・バグジー・シーゲル（Benjamin Bugsy Siegel）に代表的されるように、マフィアの大物による巨大ホテルが建設され、カジノ収益が地下組織の資金源の一つと

化していた。

この流れを断つべく制定されたのが 1959 年のネバダ・ゲーミング規制法である。本法はカジノのマフィア組織や組織悪からの隔離、完全な健全化、カジノ産業全体の悪追放といった制度的健全化を目的とするものであった。

「近代ゲーミング規制」の思想では、ゲーミングの対象となる各種ゲーム（ルーレット、ブラックジャック、スロットマシン、ポーカーetc）自体や、それに付随する金銭のやり取り自体を悪とするのではない。しかし、そこには悪や組織悪が寄生する危険性が高いと考え、そこに組織悪や汚職等が介入することを防止することでギャンブル自体を健全に運営し、そこからさまざまな社会的・経済的効果を生み出すことを狙いとするのである。

ゲーミング産業においては、歴史上常に悪・組織悪、不正、汚職等が介在してきた。そしてこの負の側面故に、ゲーミングやギャンブルは忌避され弾圧されてきたのである。そうした負の側面を持つゲーミングが正当性を保持させるためには、危険を未然に防ぎ「安全」を確保するためのリスクマネジメントが必要となる。

具体的にいえば、①社会的な秩序維持を保ちながら、②紛擾を未然に防ぎ、③運営に策謀やその意志の介入を防止し、④極めて公正安全かく円滑に運営するためのマネジメントが必要とされているのである。そのため、そのリスクマネジメントを確保し、リスクを未然に防いで「安全」を確保する仕組みとして、法律やゲーミングの監視・管理システムが構築されているのである（鈴木 1996）。

この近代ゲーミング規制の基本的な前提は、第一に「健全なるゲーミングはそれを支える厳格なる規律・規制・制度が存在して始めて成立しうる。こうした考えに対する市民の信頼が制度を支えており、規制者も民間施行者・運営者もこの共通の認識に立っている」ということである。この結果、ゲーミング産業は自由の国アメリカの中で、「例外的に高度かつ緻密な規制が実行されている規制産業」となっているが、それに対しては施行者側や市民の側もともに充分に納得しているのである。

第二には、「民間・公共を問わず、あるいは施行者・規制者を問わず、あらゆる主体・組織にとっての利権や既得権益の構成、権限の集中、官民の癒着、利権集団の構成、官より民への天下り等を一切認めない」という基本概念を持ち、

これは法の執行官にも求められている。こうしたインテグリティ（Integrity：清潔・高潔）はゲーミング規制の根本理念となっている。

第三に、第一・第二の条件を実現する手段として、手法としての厳格なライセンス規制が全てのゲーミングの基底に存在する。ライセンスを獲得するに当たっては、近親者に至るまでの厳しい審査が行われる。

さらに第四に、この「ライセンス」に基づく規制を担保するため、規制・執行側である「規制当局（Regulator）」と「執行当局（Enforcement）」とに明確な峻別と役割分担を法に基づき、行わせている。「規制当局」とは規則等の制定、ライセンス付与の最終権限を担い、準司法権を有し、法に基づく規制の判断を担う組織で、政治・行政から独立した有権者からなる行政委員会が基本的にその任に当る。「執行当局」は、法や規制当局の定めた規則の執行を司り、違反を取締まるもので、行政当局の一部分がこれに当ることとなる。しかしこの組織は、法・規則に関わる判断は行えないこととなっている。

これらは近代企業における「所有と経営の分離」の概念に則るもので、カジノ施設の「所有（Ownership）」と「経営（Management）」とに厳格な規律を設けることで、悪や組織悪を完璧にゲーミング産業から排除できるという視点に基づいている。

近代ゲーミング規制はこの思想に基づき、それを実現するための仕組みとしてさまざまなバリエーションを構成することとなる。現在、アメリカやカナダでは各種のゲーミング規制モデルが存在するが、「制度的な規制と管理・監視には共通の考えと理念が存在し、実態面での行政管理組織や法の施行のあり方等に関しては州毎に差異があるということに過ぎず」、そのモデルの基本は、ネバダ・ゲーミング規制法と後のニュージャージー・ゲーミング規制法において形成されたのである。この「ゲーミング規制のあり方は、米国におけるゲーミング産業を健全なるエンターテインメント産業に変えたといっても過言ではないと判断される」のである（図表2-2）。

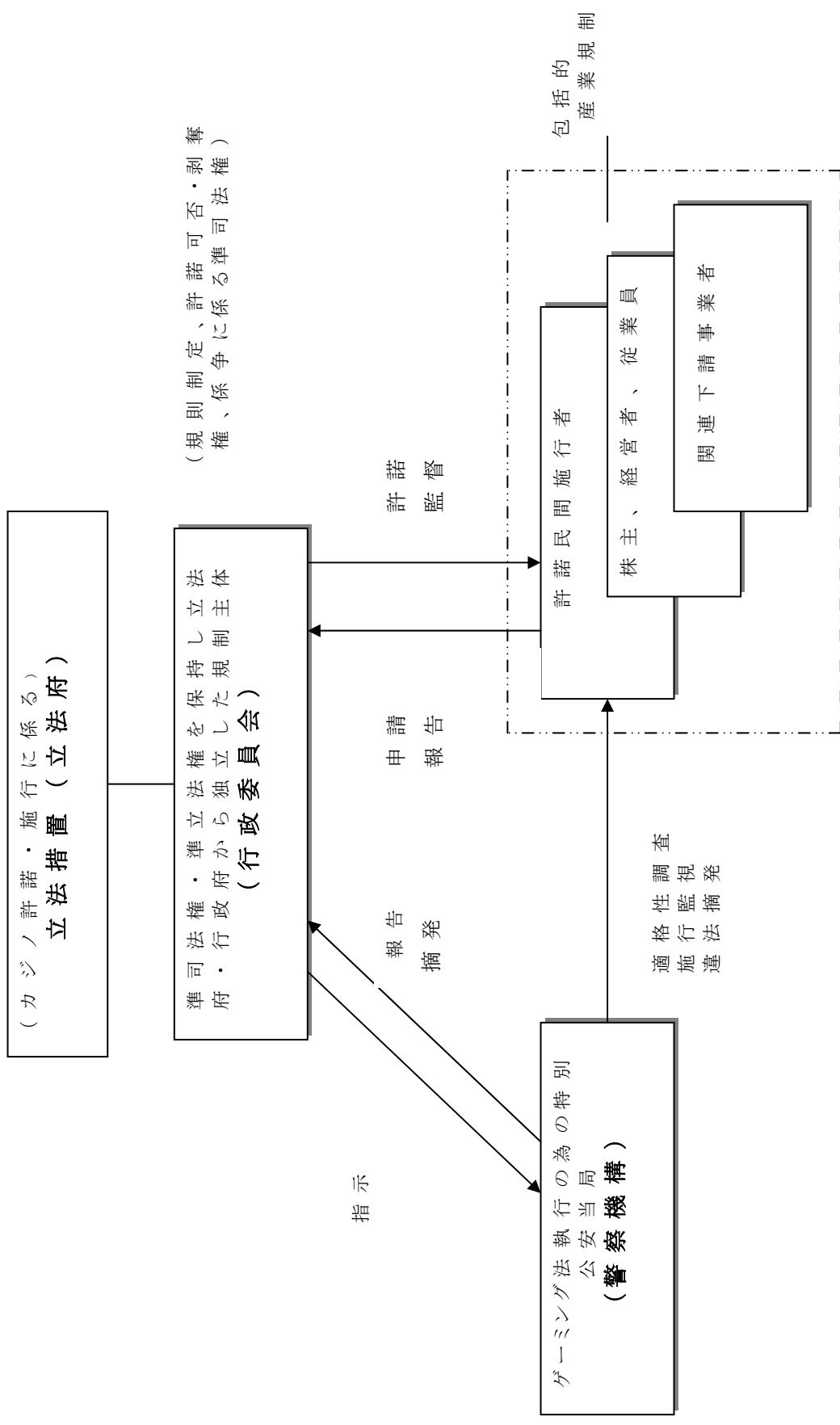


図 2 - 2 米国におけるカジノの基本的な制度的枠組み