

2. ネバダ・ゲーミング規制法の概要

建国時のフェデラリストとアンチフェデラリストに代表されるような国家成立の経緯もあって、州政府の自治権が強いアメリカでは、国防、外交や州際間の事例以外は連邦政府の権限が強く制限されている。

その結果、ゲーミングに関する態度も州毎に大きく異なる。アメリカの連邦法には、州際間におけるカジノ関連取引や公海上における賭博行為等を規制・禁止したり、税法等の関連で賭博行為に係わる一連の法規制は存在する。しかし一般的にカジノ施行を許諾するか否か、あるいはその施行を認めるか否かは連邦政府の管轄権限ではなく、州政府の管轄権・権限になり、連邦政府にはこれを取り決める法的権限はない。よって、アメリカにおけるカジノ許諾とその施行の法的枠組みや規制の組織形態は、州毎に異なるのである。

先に触れたように、ネバダ州では1931年にカジノが財源目的で合法化されていた。その結果、制度構築以前から実体経済としてカジノが存在し、その弊害も現れていた。そこでカジノの持つ正の効果を持続させつつ、社会的コストを含むさまざまな弊害を除去するために構築されたのが1959年のネバダ・ゲーミング規制法及び1967年の企業ゲーミング管理法に基づくネバダ州の規制モデルである。

ネバダ州では1931年にカジノを合法化したように、州の施策としてゲーミング産業を育成するという思想があり、それを通じて「民間施行者による健全なる競争市場の育成」、「観光者・旅行者の誘致」を推進するという考えがそのゲーミング規制の基底にある。そのため「民間施行者による責任ある施行を求め、官民の協力・協調による監視管理によりゲーミング産業の健全性を保持する」という考えをとっている。

この方式は「レッセフェール・モデル：自由放任型」とも呼びうるもので、規律や規範を民間施行者に内在化させ、規律ある施行を民間に求める考え方である。その反面、規制当局に対する報告義務遅延・違反等は単純違法行為以上に悪質な違反とみなされ、厳しい制裁を受ける。だがこうしたモデルには一定の条件が必要であり、他地域への適用は困難であるため、この規制モデルはアメリカでもネバダ州以外には見出せない。

ネバダ・モデルでは、規制者として独立した「行政委員会」である「ネバダ州ゲーミング管理委員会（Nevada Gaming Committee）」が構成され、ライセンスの付与やそれに関する調査、最終判断、許認可、規則等の最終判断の権限を有する。しかしゲーミング管理委員会は、パートタイム任用による5名の構成員からなるスリムな機構であり、実際の法の執行と管理監視はフルタイム任用の3名の委員からなる州の「独立行政法人」である「ネバダ・ゲーミング管理局（Nevada Gaming Board）」に対して全面的に執行が要請される。

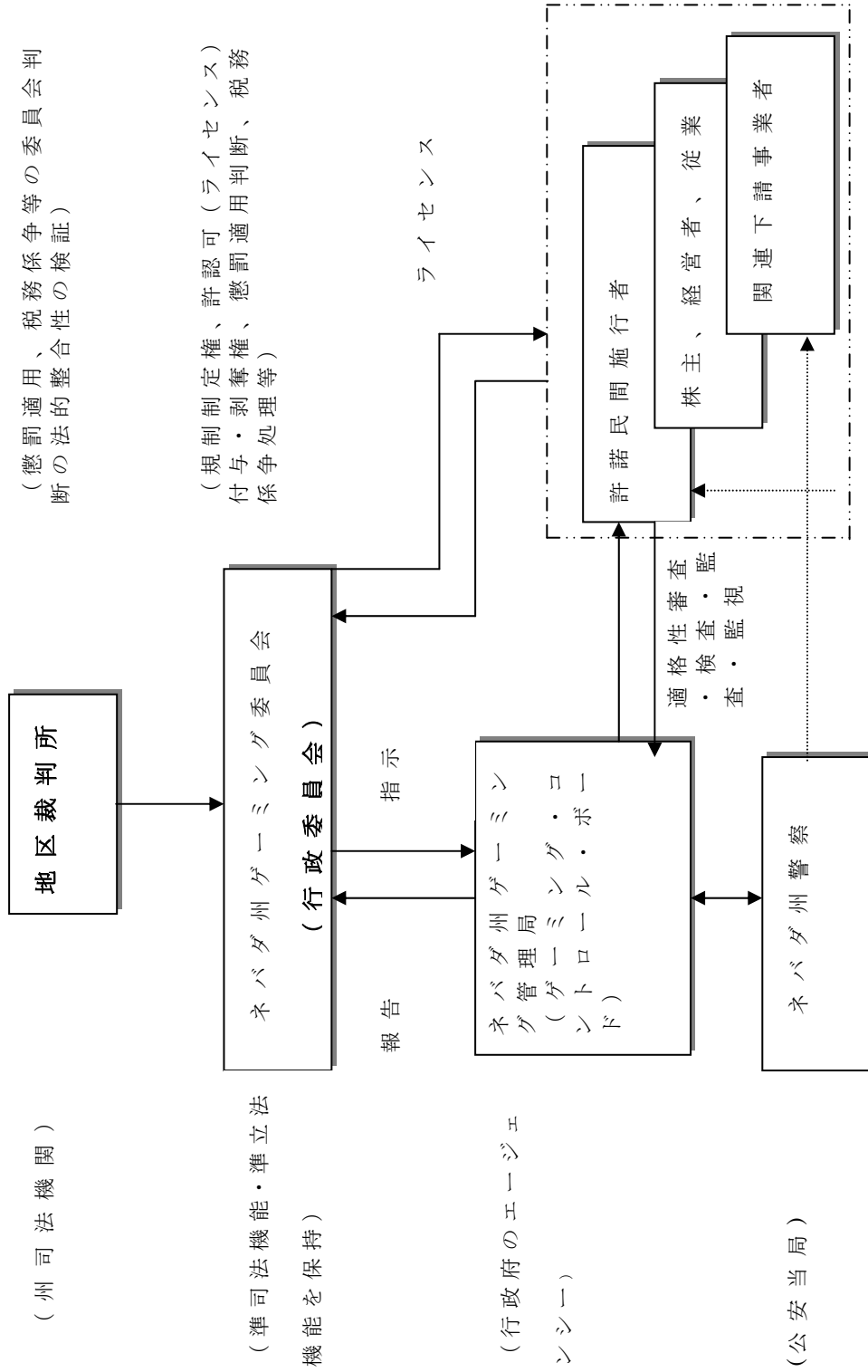
ネバダ州で「執行当局」となるこの管理局は、配下にスタッフ432名を抱え、法の執行を担う行政管理部隊の役割を果たす。この組織は警察部隊と連携を図りながら実際の管理と監視を実行することとなる。但し、警察当局の体制も可能な限りスリム化され、民間施行者の組織する私設の警備・監視部隊と連携・協力体制を構築することで効率化を図っている点が特徴である。

管理局は委員会の下部組織であり、委員会の命令に服するが、一定の評価・判断力が付与され委員会との関係は一部拮抗関係にある。委員会自体は明確に規制者・準立法者・準司法者としての判断者としての立場にあり、実際の施行の監視・管理自体には関与しない。

ラスベガスでは、例えば未成年の入場等の違反に関する民間施行者に対する処罰が極めて厳しく（高額の罰金やそれ以上の損害となる営業停止処分等）、そのためにリスクマネジメントの一環で民間組織が自衛手段として高度な警備・監視部隊を保有している。

ネバダ・モデルの特色は、あくまでも「民」即ち産業界が監視や規制においても「主役」あるいは「大きな役割」を果たすものであり、「官」や「公」はそのサポートとして位置づけられている。そのため、規制・監督に当たっても「民」の占める役割が大きく、それは「官」のコスト削減にも繋がっている。しかしこれは先にも触れたようにネバダ州の特異性に依存するものであり、他地域においては不正や汚職の介入する危険性も指摘することができよう（図表2-3）。

図 2 - 3 ネバダ州のカジノ規制・管理組織



3. ニュージャージー・ゲーミング規制法の概要

ニュージャージーのモデルは、前記のネバダのモデルとともに近代ゲーミング規制の双璧をなすもので、他のモデルはこの両者の折衷形態ともいうことができるものである。

ネバダ・モデルが、制度の構築以前からカジノが存在する条件の基で、カジノの存続と活動を前提としつつその有効な利用を目的として構築されたのに対し、ニュージャージー・モデルは州の財政難を背景として、財源目的からカジノの無い所に新たにカジノを構築するための制度である。この点から本制度は、他地域への汎用を考える場合に有意義な制度であるといえよう。

ニュージャージー州アトランティックシティは、かつては海岸線に板張りの遊歩道を設けた「ボードウォーク (Boardwalk)」によって繁栄した観光地であり、ミスアメリカコンテストで全米に名を轟かせていた。しかし飛行機や自家用車の普及の結果、観光地としては斜陽化を迎え、海岸線はスラム化していた。そこで観光地再興の最後の手段として、「官」によって導入されたのがカジノであった。

しかしニュージャージー・ゲーミング規制の根本思想は、「カジノ＝悪」との前提に基づき、用心に用心を重ねた形態を採っている。先例としてネバダ州でのゲーミング産業における組織悪、不正・汚職を見ていた以上、それを防止するために一見行き過ぎとまでいえるほどの、限界効用が非効率となる制度が敢えて制定されたのである。

ニュージャージーでは、規制部門と執行部門が各々異なったから角度から 24 時間の監視・監督体制を敷いている。そのため、両者の監視領域が重複し、一見非効率とも考えられうるが、ニュージャージー・モデルでは不正の徹底的な排除のために敢えてこの非効率を甘受している。飲料の納入業者に至るまでの厳しいチェックは、カジノによる弊害の無かった地において、ラスベガスに見られていたカジノの弊害を発生させないための法策として制定されたものであったのである。

ニュージャージーでは、「規制当局」として独立した行政委員会である「ニュージャージー州ゲーミング管理委員会 (New Jersey Gaming Control

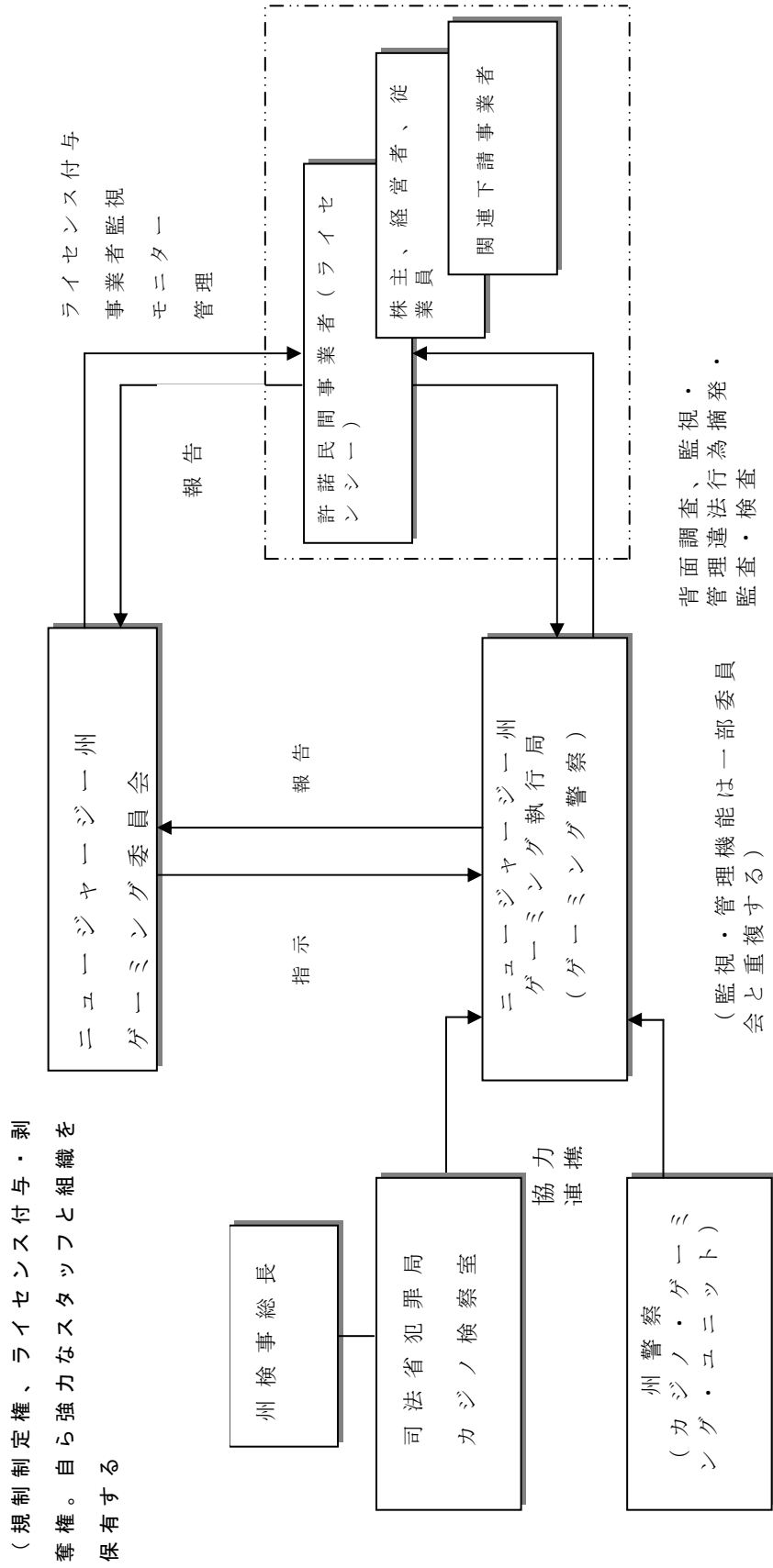
Committee)」が構成される。ネバダ・モデルではこの「規制当局」である「ゲーミング管理委員会」が5名に過ぎず、実際的な監視業務を自ら行わないのに対し、ニュージャージーでは「ゲーミング管理委員会」は配下に350名の監視・管理スタッフを有し、自ら直接に監督業務を行う。

その一方で「執行当局」としては「ゲーミング執行局」が組織され、こちらも州警察からの出向者85名を含む391名のスタッフを抱え、ゲーミング警察ともいえる機能を保持して直接に監視・管理業務を行う。即ち「規制者」と「執行者」の監視領域が重複し、二重の検査体制がひかれているのである。さらには州警察の中に、「ディヴィジョン・オブ・ゲーミング・エンフォースメント」というカジノ専門の警備監視・防犯・摘発の部署も設けられている。

ネバダ・モデルが「民」主体で、それを用いて組織のスリム化、効率化を達成しているのに対し、ニュージャージー・モデルは「官」が主体となり、全ての局面で、直接に自ら強力な布陣を構成して法の厳格な監視・管理を行う。これには既述のように、カジノが現存していた地域と対極的に、カジノが「官」によって新規に導入・育成された地域という背景が影響している。その結果、監視と管理に係わる費用は高くつき、また民間業者による裁量権もさまざまな面で制限される。

このニュージャージー・モデルはラスベガスでのカジノの組織悪が歴然としていた時代の規制モデルの原形であるため、現在ではカジノ産業の成熟によりその規制も段階的に簡素化されつつある。しかしその規制の思想は現在でも有効と見られている。この規制モデルはネバダ・モデルと比して「エンクレーブ・モデル（隔離型）」とも呼べるものである（図表2-4）。

図 2 - 4 ニュージャージー州の規制・管理・監視組織



4. その他の州のゲーミング規制法の概要

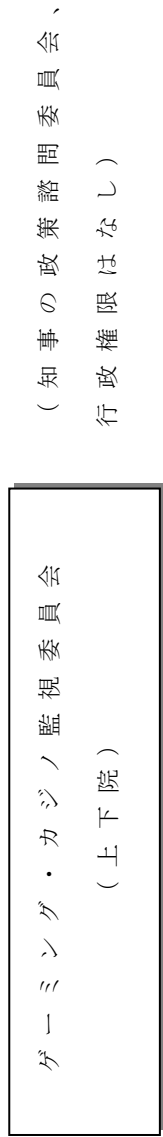
(1) ミシガン州ゲーミング管理及び歳入法

ネバダ、ニュージャージー以降にカジノを合法化したアメリカ各州においては、既述のように具体的な施行様式に違いは見られるものの、基本理念においてはネバダ、ニュージャージーの両モデルに準じている。これらは「近代ゲーミング規制」の理念に基づき、「施設の所有者（施行者）」と「運営者」の明確な峻別と、それに対するライセンスの付与を通じた厳格なコントロール、インテグリティ（Integrity：清潔・高潔）の思想等に貫かれている。しかし 1976 年のニュージャージー州の合法化以降、カジノ業界の成熟化や収益性強化のための管理機構効率化の視点などから、両者の折衷的なモデルも生じている。

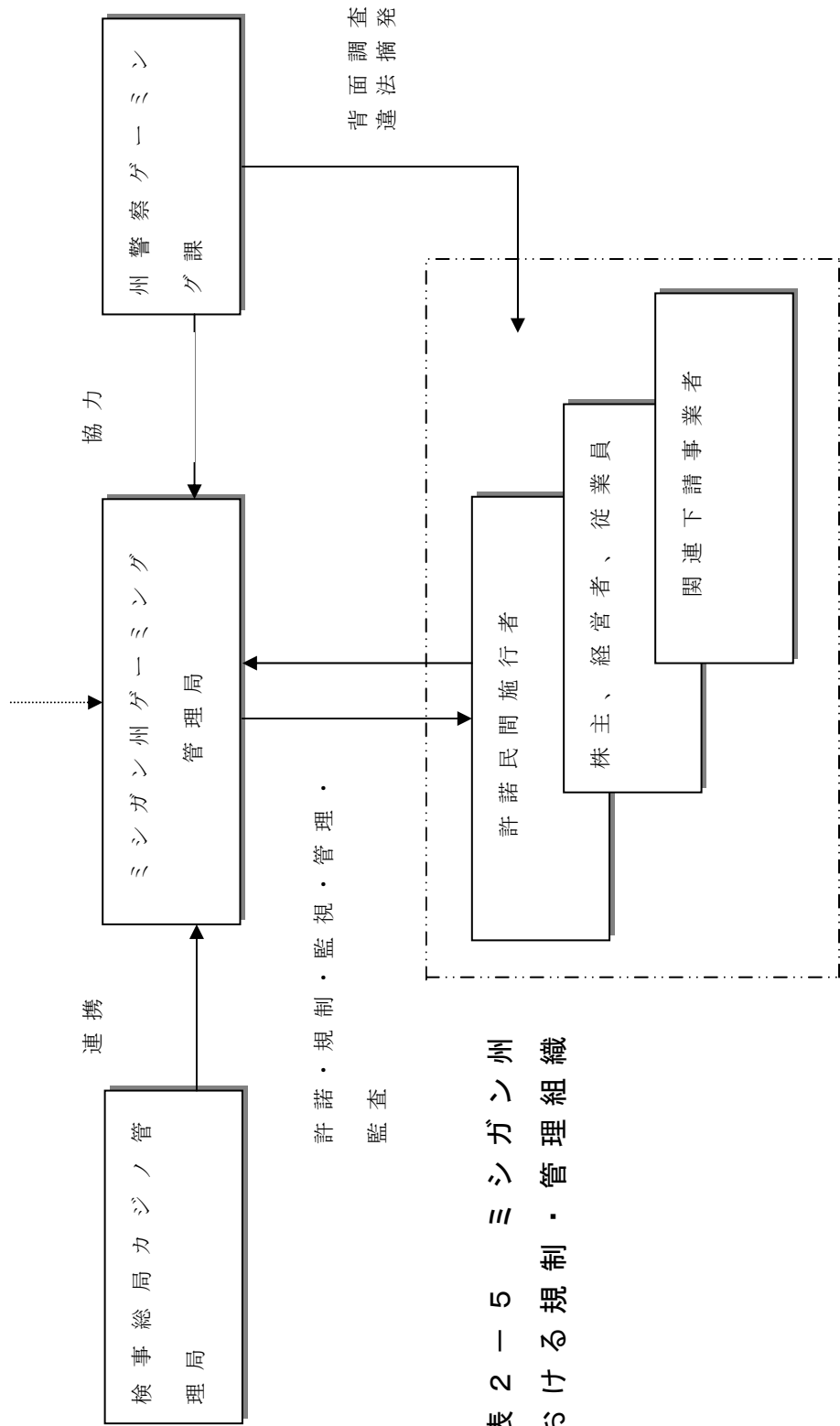
1997 年にカジノを合法化したミシガン州のモデルは、規制の実態としてはニュージャージー・モデルを踏襲している。しかし、カジノ産業の成熟化によりニュージャージー・ゲーミング規制法制定時よりはカジノの危険性が逡減したこともあり、その監視機構は簡素化されている。

ミシガン・モデルでは、規制者たる「ゲーミング管理局（Gaming Control Board）」が知事の任命による 5 人の独立した行政委員会として構成されている。そしてその配下には「Executive Director」が置かれ、さらにその配下に法の執行を図るために 92 名の行政執行部隊がスタッフとして配置されている。即ち「規制者」と「執行当局」が「ゲーミング管理局」の内部で一元化されているのである。これは管理・監視を可能な限りスリム化、効率化するものである。

しかしその一方で、「行政委員会」と「Executive Director」との関係、役割分担、権限範囲は内部化されているとはいえども、法律によって明確に規定、峻別されている。組織的には一体化しているものの、同一組織内に独立した行政委員会とこれを支える管理・執行のための行政部局が存在しているのである。ゲーミング管理局に対しては、既存の行政システムである州警察ゲーミング課と検事総局・カジノ管理局が協力し、一体として監視・管理を担うことで、現実的、合理的な規制システムが可能となり費用をかけずに監視と管理の実効性をあげている（図表 2-5）。



(州の機関、独立したエージェント、管理局自体は行政委員会方式による委員で構成され、その下にスタッフ組織が存在)



図表 2-5 ミシガン州における規制・管理組織

(2)カナダ・オンタリオ州ゲーミング管理法など

以上のアメリカ各州のモデルは、施行者が民間企業である民設民営の形態を前提としている。アメリカでは、公共の役割は規制・監視といった業務管理と法の執行であり、ゲーミングの経営的施行や運営・経営の一体的な行為は民間事業主体に委ねることを当然とする考え方がある。

公共の役割はあくまでも制度の創出と施行の管理及び法の執行にあり、ゲーミングの施行自体については公共自らが担うことなく、市場にて民間施行者を参入せしめ、その実施を委ねるという哲学を前提とする。これは、ゲーミング自体を「悪」と見做し、公共による施行によって初めてその正当性が担保されうるとする我が国の思想とは大きく異なるものである。

しかし、アメリカにおいても後述するインディアン・カジノの多くやカナダのオンタリオ州では、公的主体が自らゲーミングの法的施行行為を担い、施設も自ら保有する。それでいて実際のカジノの経営・運営は契約的な管理運営委託行為により、民間事業者に委託されているという形態もあるのである。

オンタリオ州におけるゲーミングの施行者は、オンタリオ州政府の機関ともいえる独立行政法人であり、州法に基づきその権限が規定される。施行者としては、法定施行者であり施設所有者でもある州政府の独立行政法人として「オンタリオ・ロトリー・ゲーミング公社」が存在し、カジノに関する実際の開発・運営・維持・管理委託契約を民間の運営・経営委託企業者とかわす。従って公社は名目上の法的な施行者、施設所有者であって、事業の運営管理・監視に専念し、実務的な施設の経営・運営には一切関与しないものである。

しかし公的な行政法人が施行者であることは正当性の十分条件とはならず、別途にそれに対する規制者としての行政委員会も存在する。施行者とは別の独立した「州行政委員会」である「オンタリオ・アルコールゲーミング管理委員会」が設けられ、「規制当局」として全ての規制側面を監視する。そして法や管理・規制の執行に関してはオンタリオ州警察が当たっている。

だが、法的な施行者が実質的には州政府であるため、カジノ施行の数や場所は法律等によって明示的に定められる。民間業者が施行者の場合はそのような点に関する規制も必要となるが、公設の場合はそれも必要ない。また、施行者

となる民間業者へのライセンス発行の背後調査も不必要なため、監視コストは大幅に削減できる。オンタリオ・モデルでの規制は、専ら受託運営業者の管理のために構成されているといえよう。

オンタリオ・モデルでは公共施行を前提とするため、この枠組み内で民間事業者の活力を用いて、カジノや周辺環境の整備・維持・管理・運営を図ることを目的としているのである（図表2-6）。

図 2-6 カナダ・オンタリオ州の規制・管理組織

