

オセアニアにおける ゲーミング

平成 16 年 3 月

財団法人 社会安全研究財団

はじめに

本報告書は、オーストラリア及びニュージーランドのゲーミング全般について、その沿革、法規制の構造、運営体制、事業の現状、ゲーミングがもたらす社会病理などを調査し、同地域の社会安全に対する考え方を考察したものである。

ゲーミングとはここでは、公的主体及び民間の運営のいかんにかかわらず、カジノ、競馬、宝くじ、スポーツ振興くじ等のギャンブル事業全体を意味している。

我が国では今日、財政難と国際観光振興の観点から、東京都をはじめ全国各地の自治体でカジノ解禁を求める動きが活発化しており、カジノ法制化に向けての議論も平成16年度中には始まることが予想されている。また、法律的にはギャンブルではないとはいえ、売上げが極端に肥大化し、事実上ギャンブルとも認識されているパチンコ・パチスロのあり方が問われている。特に前記のカジノ法制化の議論が起こると、パチンコ・パチスロのギャンブル性のあり方、その換金のあり方が議論の俎上に乗せられることは必定である。

以上のような問題状況の中で、さまざまな国のゲーミング事情を調査し、その法規制や社会安全の考え方をまとめておくことは極めて有意義なことである。

本調査研究は以上の問題意識のもと、本財団の「ゲーミング研究会」によって遂行された。研究会のメンバーは以下のとおりである。メンバーの方々のご協力に、あらためて感謝申し上げたい。

ゲーミング研究会 主査：山田紘祥（文教大学国際学部教授）

美原 融（（株）三井物産戦略研究所）

萩野寛雄（東北福祉大学助教授）

平成16年3月

（財）社会安全研究財団

目 次

はじめに

第1章 カジノ	1
第1節 オセアニアのカジノの沿革と特徴	1
1. 歴史と経緯	
2. 市場としての特徴	
3. ギャンブル市場におけるカジノ	
第2節 売上げと集客の現状	12
1. オーストラリア	
2. ニュージーランド	
第3節 運営と仕組み（組織運営、収益の配分、税制）	16
1. 運営のあり方	
2. 税制と収益配分	
第4節 法規制（法規制の考え方、関連法規）	24
1. 許諾制度と法規制	
2. 規制と監視の仕組み	
第5節 社会安全の考え方（犯罪や依存症に関する対策）	30
1. 犯罪対策	
2. 社会的責任と依存症対策等の対応	
第6節 今後の展望	33
第2章 公営ギャンブル（主に競馬を中心に）	35
第1節 オセアニアの公営ギャンブル	35
1. 公営ギャンブルの定義	
2. オセアニアの競馬の沿革特徴	

第2節 公営ギャンブルの現状	41
1. オーストラリア	
2. ニュージーランド	
第3節 運営と仕組み	50
1. 運営のあり方	
2. 収益の配分と税制	
第4節 法規制のあり方	56
1. オーストラリア	
2. ニュージーランド	
第5節 社会安全に対する考え方と対策	59
1. オーストラリア	
2. ニュージーランド	
第6節 今後の展望	61

主要参考文献ホームページ

第3章 宝くじとスポーツ振興くじ	65
第1節 宝くじとスポーツ振興くじの沿革	65
1. 宝くじ	
2. スポーツ振興くじ	
第2節 宝くじとスポーツ振興くじの現状	71
1. オセアニアにおける宝くじスポーツ振興くじ	
2. オーストラリア	
3. ニュージーランド	
第3節 運営と仕組み	77
1. ギャンブル事業の運営と仕組み	
2. 宝くじとスポーツ振興くじの運営と仕組み	
第4節 法規制	85
1. 非犯罪化の流れ	

2. スポーツ振興くじに関する欧州における法規制	
3. オセアニア各国における規制現行法	
第5節 社会安全への取り組み	90
第6節 今後の展望	95

主要参考文献・ホームページ

第 1 章

カ ジ ノ

第1節 オセアニアのカジノの沿革と特徴

1. 歴史と経緯

(1)オーストラリア

オーストラリアの人口は約 1900 万人となり、英国の伝統を強く受ける文化・社会を維持しながらも、米国的な政治・文化の影響も受けているが、現在においては大洋州の一国として、固有の文化と伝統を育んでいる。

賭博行為の歴史は建国の歴史とともに古いが、制度的にかかる行為が認められたのは 20 世紀初頭、主に慈善行為に伴う財源獲得を目的としたロツテリーからになる。

カジノの設置は比較的新しく、専ら経済不況に伴う財源の確保という観点から 1970 年代以降、80 年代、90 年代にかけて段階的にオーストラリア各州において新たな制度構築が図られ、設置されたということがその経緯になる。制度的には商業賭博の可否並びにその許諾は連邦法で定める内容ではなく、全て州法による州政府の管轄権限になる。このために、州毎に新たに制度を設けかかる商業賭博行為を認めてきた。もっとも、カジノのゲームを構成するビンゴやキノあるいはスロット・マシン等はカジノが実現する以前より私設会員制クラブや慈善活動資金拠出のために広く流布していたという事実もあり、カジノの一部要素は歴史的にオーストラリアには存在していた¹。

カジノとは一部の市民に限られていたかかるゲーム活動を、あくまでも商業的賭博として、誰もが自由に参加できうる大衆施設として組織的に提供する施設になり、これを制度的に認める考えになる。現在においてはオーストラリアの全ての州においてカジノ施行がなされ、国全体として 13 施設が存在するが、その立地の過半はいずれも人口集積地である州都ないしは特定の観光地域に限定され、なおかつ一定の地域と期間を対象とし、施行者たる民間事業者に排他

¹ 但し、いずれもが非営利法人であり、収益の配当は禁止され、特定の社会活動や施設の拡充等以外への収益の支出は制度的に禁止されているため、商業行為としての賭博ではない。

的独占施行を付与する考え方を基本としている²。即ち、市場を管理し、自由な発意による施行を認めない施策をとっていることになり、州単位毎に巨大なカジノ施設を1ヶ所のみ認めるという州も多い。豪州におけるその他の許諾賭博と比較した場合、圧倒的に施設数、総掛け金、税収は少ないのが現実といえよう（なお、オーストラリアにおける人口構造や産業は西側に偏している。これに伴い例えばカジノの施設展開も豪州大陸の西側大州都や人口中心地区あるいは特定観光地区等に集中し、売上げ・施設規模もこれら施設が他を圧倒する）。

70年代にできた先駆的なカジノは、専ら経済不況に伴う税収確保や経済活性化を目的とし、必ずしも経済的には恵まれていたとはいえないタスマニア州とノーザン・テリトリー州から生まれている。極めて限定的な状況において当初は思考錯誤的に始められたのが実体になり、規模的には中小のカジノ施設になる。これら先行的な施設は安定的な成長を遂げ、結果的に大きな成功を収めた。

オーストラリアにおけるカジノの本格的展開は、その後80年代中葉の世界不況に端を発することになる。不況に伴う国内経済の低迷は、商業賭博がもたらしうる社会的なデメリット以上に、その積極的価値を認める方向に世の中をドライブし、賭博行為に対する否定的な政策を改め、観光振興、雇用創出、経済の活性化、地域再開発とともに税収増を図る目的で商業賭博を限定的に認める政策転換が図られた。都市再開発や観光のランドマークとして、カジノを内包する巨大なカジノ・コンプレックスの実現を目的とし、組織的な制度構築とカジノの実現がなされたことになる。

このように、オーストラリアにおけるカジノの本格的展開は1985年以降の現象になる。その大きな特色は、カジノを観光振興のひとつの要素としてとらえ、観光のランドマーク的施設として把握し、ホテルや大会議場、ショッピング、飲食等を含めた複合的施設として把握していること、施設の計画、実現に

² 排他的独占権を事業者に付与することにより競争制限施策がとられたのは、限られた市場規模においては過度な競争は確実にカジノの事業性を悪化せしめ、これが社会的な悪影響をもたらしうるリスクを増大すること、また確実に税収を確保するという狙いがあったといわれている。これがため、オセアニア地域では複数の施設が同一地域に存在し競合するというケースは無い。一方、地域間での観光客争奪競争は存在する。

際し、これら高級ホテルや劇場、会議場を含めたカジノ・コンプレックスの建設が全ての前提となるとともに、州によっては、例えば周辺公園の整備を含んだり、道路・橋、周辺アクセスのインフラ整備あるいはオフ・サイト工事と呼ばれ、当該施設とは直接関係ないインフラ社会資本の整備をも含む等という考え方も存在した³。

当該州政府や関連する地方政府にとっては、カジノ施行とは、都市再開発の一環でもあり、民間事業者による巨額な投融資を確約せしめ、観光の目玉となる施設を整備し、都市に観光客を集め、消費効果を上げ、税収を確保しつつ、経済活性化を狙う手法でもあったことになる。

次頁の図表 1-1 は現時点におけるオーストラリアの全カジノ施設である⁴。

(2) ニュージーランド

ニュージーランドは人口わずか 382 万人の小国である。政治的・経済的にはオーストラリアに大きな影響を受けている要素があり、さまざまな企業がオーストラリア・ニュージーランドを一つの市場と判断しているが、カジノ制度の考え方とその実践は類似的な要素もあるが必ずしも同じではない⁵。

1990 年代まではかかる商業賭博行為は違法でもあり、1990 年に至り、オーストラリアと同様に不況の影響を受け、豪州の成功事例にならい、制度を創出して、カジノ施行をあくまでも限定的に認めることになったことがその経緯となる⁶。国内需要・市場構造自体が本来的に小さいためにあくまでも限定的な施

³ 例えばパースにおけるパースウッドカジノは隣接するパースウッド公園との一体的整備になり、その整備・維持管理のために年収の一定割合をカジノ施行者が拠出することが前提となっている。メルボルンのクラウンカジノは川を挟んだサウスバンク地区開発の一環であり、周辺の道路やアクセス環境等のオフサイト工事はカジノ施行者の義務としてその整備が図られたという経緯がある。

⁴ なお、本稿ではカジノとは、一般公衆に開放された商業的賭博施設としてこれを把握し、例えば私設会員制クラブや慈善目的のためのゲーム施設等はカジノとは把握しない。表 1 は各州政府規制当局公表数値に基づく。

⁵ オーストラリアは連邦制で州毎に制度は異なるが、ニュージーランドは単一市場、単一規制・制度の国になる。

⁶ オーストラリアと同様にニュージーランドにおいても、慈善目的の資金集めとしてのコミュニティー・ゲーミングと呼ばれるゲームやホテル・パブ等にカジノの実現以前より多数のスロット・マシンやビデオ・マシンが存在し、現在においてもこれらはカジノ以上に大きな存在として平行的に存在する。

図表 1-1 : オーストラリアにおけるカジノ施設概要

州	場所	施設名	ゲーム機械	テーブル
ニューサウスウェルズ州	シドニー	Star City (2007年まで州内での独占)	1500台	200台
ビクトリア州	メルボルン	Crown Casino (1999年まで独占、2005年まで半径150KM以内迄独占)	2500台	320台
クイーンズランド州	ゴールドコースト	Conrad Jupiter (独占権は1995年に失効)	3238台	261台
	ブリスベン	Conrad Treasury (2005年まで半径60Km以内独占)	1328台	106台
	タウンズビル	Jupiters Townsville (2001年まで半径400Km以内ケアンズ地域での独占)	1308台	89台
	ケアンズ	Reef Casino (2006年まで半径120Km独占)	498台	22台
西オーストラリア州	パース	Bursewood Casino (2000年に独占権失効、以後半径100Km以内は同等、同規模でなければ不許可)	533台	44台
南オーストラリア州	アデレード	Sky City Adelaide (独占権無し。但し州政府はライセンスを新たに付与する意向無し)	1318台	123台
連邦首都地域	キャンベラ	Casino Cambella (2012年まで独占)	非許可	123台
タスマニア州		(同一事業者が下記2施設を独占運営)	1153台	50台
	レストポイント	Wrest Point (2009年まで独占)	668台	22-25台
	ラウンセストン	Launceston (2009年まで独占)	490台	24台
ノーザンテリトリー州			610台	45台
	ダーウイン	MGM Grand (2005年まで独占)	371台	25台
	アリススプリングス	Lasseters (2003年まで独占)	264台	20台

設として一定の市場管理施策をもとに制度が構築され許諾されている。

オーストラリアとの差異は、①地域独占・限定的な施策をとりながらも立地選定は基本的に事業者の選択に委ねたこと、②排他的独占権の期間と範囲は豪州に比して限定的であること⁷にある。また、当初は南島、北島に各々1ヶ所のみの許諾とし、一定期間その確実な施行を見届けてからさらなる許諾を考慮するという慎重な姿勢をとったが、現在では6施設が存在するに到っている⁸（下記図表 1-2）⁹。

図表 1-2：ニュージーランドにおけるカジノ施設

施設名	立地場所	開業年	スロット数	テーブル数
Christ Church Casino	クライストチャーチ（南島）	1994年11月	500台	35台
Sky City Casino Auckland	オークランド（北島）	1996年1月	1417台	98台
Dunedin Casino	ダニーデン（南島）	1999年10月	180台	12台
Wharf Casino	クイーンズランド（南島）	1999年9月	74台	6台
Sky Alpine Queenstown Casino	クイーンズランド（南島）	2000年12月	70台	11台
Riverside Casino Hamilton	ハミルトン（北島）	2002年9月	319台	23台

これらオセアニアにおけるカジノ施設の展開は歴史的に見ると三つの段階に分けることができる。第一段階は70年代不況の影響が特に深刻であったタスマニア州、ノーザン・テリトリー州による小規模カジノになる。80年代不況時にはその他の州がこれに続き、85年以降主要都市や観光地における巨大カジノ・コンプレックスが志向され、90年代不況においては本来裕福な産業州であったビクトリア、ニュー・サウス・ウエルズ州もカジノ施行を許諾するに到り、

⁷ 許諾期間は長いが、排他的独占権は僅か施行後2年でしかない。その後も一定の地理的な競争限定条件はあるが、基本的にはその他の主体による施行申請を否定する内容とはいえない。

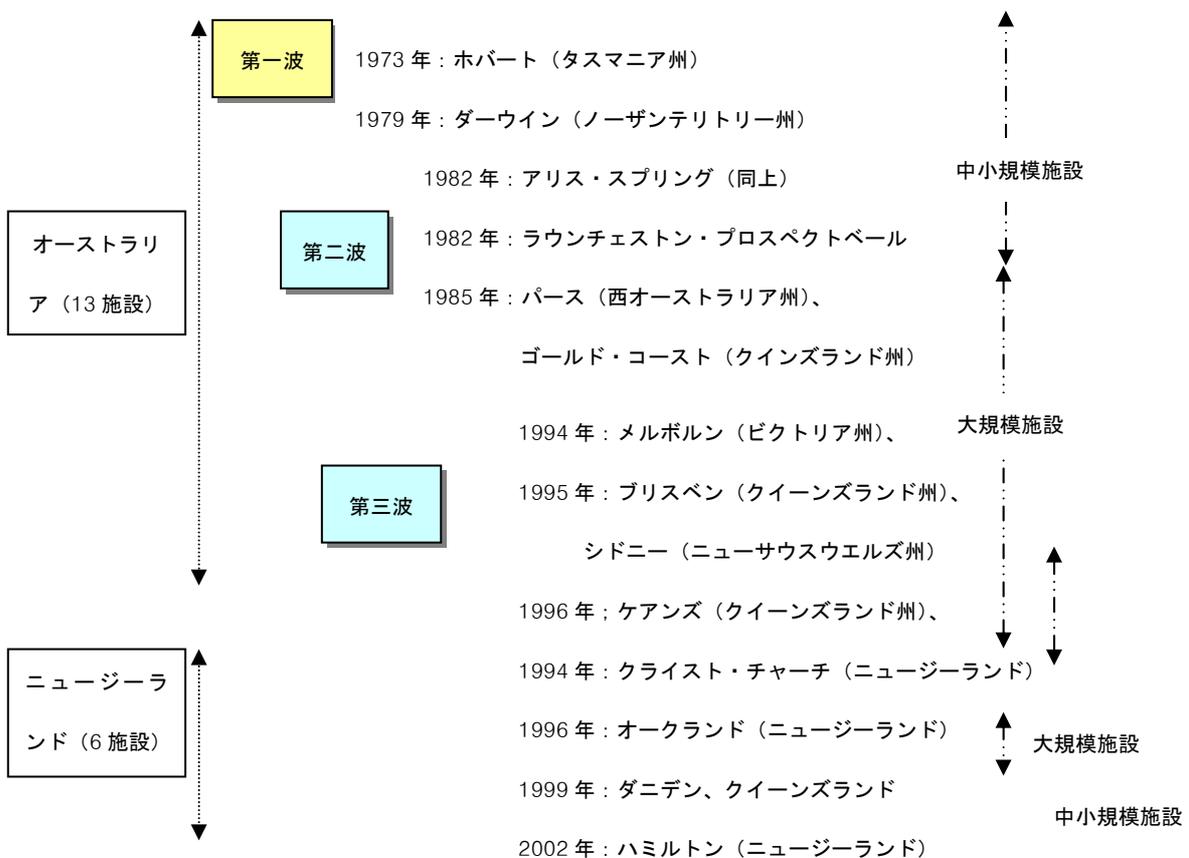
⁸ なお、南島、北島における排他的独占権は上記のとおり2年として設定され、1996年以降はさらなる事業申請が可能になる予定であったが、過度にカジノ施設ができることの社会的不安や反感が高まり、1997年に新たな事業申請をモラトリアムとして認めない法を制定した。2000年に再度これは3年間延長された。但し、モラトリアム法制定前の申請は法的に有効とされ、これらが99年、2000年に実現した4施設となる。

⁹ 出所：ニュージーランド政府 内務省 Web 公表数字(2003年6月時点。この時点でスカイ・シティはテーブルを110台に、機械を1647台にする許可取得済み。またリバーサイド・カジノのゲーム機械を339台とすることも許可されている)。

全州においてカジノ施行がなされることになった。ニュージーランドも 90 年代以降の許諾となる¹⁰。

下記はこれを表示したものである。

図表 1-3 オセアニア・カジノの段階的実現

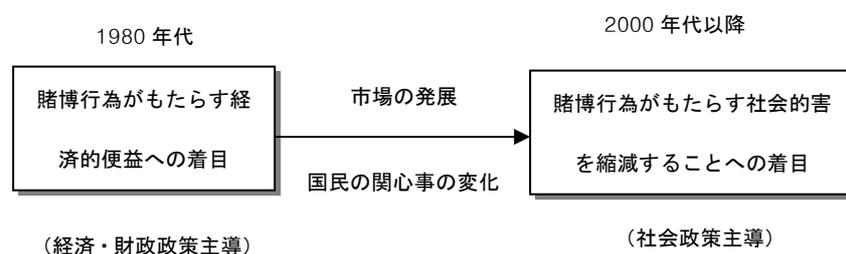


オセアニアでは最初のカジノ施行より既に 30 年が経過するが、この間カジノは州財政や観光促進・雇用に大きな貢献を果たしたともいえるが、一方カジノを含む多種多様な商業的賭博の 80 年代以降における展開は、1990 年代以降の時点では賭博行為がもたらす社会に否定的な側面や社会的費用の問題を浮かびあがらせることになった。2000 年以降のオーストラリア各州並びにニュー

¹⁰ オーストラリアと類似的なのは大都市であるオークランドのみで、巨大カジノ・コンプレックスになるが、その他の施設は基本的にはスタンドアローンの中小施設を主体とする。

ジーランドは、既存の商業賭博の経済的価値を認めながらも、消費者を保護すること、あるいは賭博行為がもたらす社会的な危害や社会的費用¹¹を縮減することを狙いとして、政策を転換し、制度を変えつつある¹²。もちろんこれはカジノのみがもたらした事象ではないが、賭博行為全体に係わる政策の転換は今後市場のあり方を変える要素になり、既存のカジノの運営にも大きな影響を与えると想定されている。

図表 1-4：オセアニアにおける政策の転換の構図



¹¹ この場合の危害や費用とは、商業賭博行為がもたらす依存症患者の増大やこれに伴う社会的費用の増大を意味し、「責任ある賭博施行 (Responsible Gambling)」あるいは「危害縮減施策 (Harm Minimization Measure) 等がその標語になる。もちろんこれは単に射幸心を煽る賭博行為を規制することではなく、純粋に賭博行為をレジャーとして楽しむ人達にとってのメリットを損なうこと無しに、社会的に否定的な要素がある以上、必要な政策措置を図るという考えになる。これは観光振興や地域発展等の経済的メリット志向から、消費者や市民の保護等の社会的側面を配慮する方向に政策が転換したことを意味している。

¹² この考えに基づき、オセアニアでは2000年代以降、制度や規制のあり方が大きく変わりつつある。ニュージーランドでは2003年ギャンブル法が成立し、カジノを含む賭博法体系を大きく変え、規制や監視のあり方を統合化するとともに、規制は強化されている。この結果として同国における新たなカジノ施設許諾はこれを認めない法的措置がなされ、将来的にも現状の6施設体制が継続されることになる。