

第7 ギャンブル法規制

1 はじめに

法規制班は、今後のわが国におけるギャンブル依存症問題対策がどうあるべきかを検討するため、韓国・シンガポールへの海外視察、各文献等の調査を通じて、ギャンブルに関する諸外国の規制のあり方を調査するとともに、わが国におけるパチンコ・パチスロ、競馬、競輪、競艇、宝くじ、スポーツ振興くじ等のギャンブルに対する法規制の現状について調査した。

2 海外におけるギャンブルに関する法規制

(1) はじめに

海外におけるギャンブルに関する法規制に関しては、韓国、シンガポールについては海外視察に基づき、オーストラリア、ノルウェー、アメリカについては、主に文献等による調査を行った。

(2) 韓国

①概要

韓国では、日本と同様、ギャンブルは刑法で犯罪として禁止されており、収益の一部を社会に還元することを目的とし、個別の法律により例外的に許容されている。具体的には、①競馬、②競輪、③競艇、④闘牛、⑤宝くじ、⑥体育振興投票券（日本のスポーツ振興くじにあたる）、⑦カジノの7種類が認められている。その状況は、日本と似た状況にあるが、カジノ（韓国人が入場できるものもある）が存在することが特色である。

なお、こうした射幸産業の売上額が19.5兆ウォンであるのに対し、不法賭博の市場規模は75.1兆ウォンに上る（2012年）との調査報告もあり、不法賭博の規模は巨大である。

②ギャンブル依存対策等を目的とした規制の実態

韓国の射幸産業は、その活動により国や自治体に利益が還元され、観光振興や体育振興に役立っている反面、ギャンブル依存の増加やそれに伴う家庭崩壊、犯罪の増加などのいわゆる副作用がみられる。これに対して、国や射幸産業事業者が様々な取組を行っている。

ア 射幸産業統合監督委員会

2007年に、「射幸産業統合監督委員会法」が成立し、射幸産業を統合的に管理、監督、規制、取り締まり等することで、射幸産業に関する副作用を最小限にし、ギャンブル中毒予防及び治癒活動を強化することを目的として、国家機関である国務総理所属下に、射幸産業統合監督委員会が発足した（以下、「委員会」と略す）。

委員会の主たる業務は以下のとおりである。

(ア) 総量規制

射幸産業の営業場の数や売上額の規模等に関して総量を決めて規制しようとするものである。具体的には、7つの射幸産業ごとの売上の総量を毎年定めるものであり、射幸産業全体の総売上高は毎年のGDPの0.58%以内にする事となっている。

(イ) 韓国賭博問題管理センター（以下、「センター」と略す）の設立

ギャンブル中毒等に関連した事業や活動を行うために設立された。ここでは、ギャンブル依存症の予防や治療の相談、教育、広報及び関連プログラムの開発、専門医療機関との連携等を行っている。法人として運営されており、必要費を政府と委員会とが補助している。

(ウ) 中毒予防治療負担金の管理・運営

委員会は、法律に基づき、射幸産業や不法射幸産業に関する中毒及び賭博問題の予防・治療とセンターの運営のために、射幸産業事業者に年間純売上額の 1000 分の 5 以下の範囲で定める比率の負担金を賦課・徴収できる。

(エ) 消費者保護のための電子カード作成（検討中）

現在、ギャンブル依存予防のため、射幸産業場に入場する者の電子カード導入を検討している。カードが導入されれば、購買記録照会が可能となり、依存症にかからないための手助けとなることが期待されている。

③各射幸産業事業者ごとのギャンブル依存対策

江原ランド中毒管理センター、競輪競艇中毒予防センター、ユーキャンセンター（韓国馬事会内）等が、ギャンブル依存の予防や治療等にあっている。

なお、江原ランド（韓国人が唯一入場可能なカジノ）ではギャンブル依存対策として、利用者の入場回数をチェックし四半期（3 ヶ月）の入場回数が合計 30 回を超えると、中毒管理センターでカウンセリングを受けなければならず、さらに、1 カ月の入場が 15 日を超えると入場禁止措置がとられる。

その上で、国家機関である国務総理所属下にある射幸産業統合監督委員会において、総量規制を行い、韓国賭博問題管理センターにおいて、ギャンブル中毒等に関連した事業や活動を行っている。

(3) シンガポール

①概要

シンガポールにおいては民法 5 条で、賭博が包括的に禁止され、カジノ管理法 40 条で例外的に許容されている。その規制の基本的な体制は、①2008 年に創設されたカジノ規制庁（CRA : Casino Regulatory Authority）が、カジノ管理法（Casino Control Act）及び関連規則に基づきカジノ運営の管理・監視・規制を行うとともに、②国家賭博問題対策協議会（NCPG : National Council on Problem Gambling）等の機関が賭博に起因する害から社会を守るための規制・対応を所轄する、というものである。

②ギャンブル依存症対策等を目的とした規制の実態

ア カジノ規制庁による規制

カジノ規制庁による規制としては、カジノ運営内部の監視、マネーロンダリングへの対策、ゲーム機器の管理及び規制、従業員のライセンス制の実施、カジノ事業者の契約行為の監視などがある。なお、税制に関しても、顧客層に応じて異なった税率が設定されている。

イ 具体的規制態様

ギャンブル依存症対策等を目的とした規制の具体的な態様としては、i カジノ入場制限・入場回数制限、ii カジノ場の広さ、ゲーム機器設置数の制限、iii 広告規制（地域指定、事前承認等）、iv ギャンブル依存症への啓発活動（マスメディア、学校教育等）、V ヘルプライン（電話相談サービス）の設置などが挙げられる。

この中でも、「カジノ入場制限・入場回数制限」においては、i 自己排除（入場禁止）・入場制限、ii 家族排除（入場禁止）・入場制限、iii 第三者排除（入場禁止）・入場制限が設けられ、ギャンブル依存症への予防措置が講じられている。

自己制限は、文字通り、ギャンブル依存等のリスクを回避したい者が自らカジノへの入場を禁止又は制限するものである。国家賭博問題対策協議会（NCPG National Council on Problem Gambling）の窓口へ直接、郵送又はオンラインなどの方法により申請が可能である。

家族制限は、賭博の問題をもつ者の家族が、主に NCPG が設置するヘルプラインへの架電により、申請を行うものである。

第三者制限は、自己破産者、生活保護受給者等の一定の要件を充足する者が、該当事由がなくなるまで、自動的に入場が制限されるものである。

(4) オーストラリア

①概要

オーストラリアのカジノは、1970年代から1990年代にかけて、経済不況の打開策として、後では観光振興、雇用創設、インフラ整備、経済活性化等を目的に、カジノを含むIR（複合観光施設）として発展し、現在、9つの州全てに最低1か所、13施設がある。

各州ごとに州法によって規制され、州政府がマスタープランを作成し、国際公開公募の上、採用された民間事業者（1事業者に限定する州が多い）に排他的独占施行ライセンスを一定期間付与している（オーストラリアモデル）。

このほか、カジノ以外のゲーム機械がホテル・パブ等にあるが（2011年20万57台）、1999年連邦生産性委員会（Productivity Commission）提言をきっかけに、2000年よりカジノと共通の統一的な法規制がなされるようになった。

最近ではオンラインギャンブルの発展を受け、連邦政府もオンラインギャンブルに対するギャンブル依存症の対策を検討している。

②ギャンブル依存症対策等を目的とした規制の実態

ア 社会的危害縮小化施策（Social Harm Minimization Measure）

賭博行為を放置すると、依存症が増え、家族や地域に社会的危害を与えうるという前提に立ち、これをできる限り縮小化するために政府が積極的に対応し、制度の枠組、プログラムを実践し、そのための財源を確保する。（オーストラリアのほかカナダ、ニュージーランドが先行して制度構築、その後他のカジノ導入国に広がる。）

具体的には、犯罪防止、依存症対策、マネーロンダリング対策であり、カジノライセンス料、監視・規制のための費用、カジノ課税（*）をその財源とする。そして、制度の実効性確保のために組織（権限）の分離と組織間協働の枠組みが採られている。

（*）物品・サービス税（粗利の10%）、ゲーミング税（粗利の8～35%調整あり）、地

域便益税（賭博依存症賦課金）（粗利の1～2%）

イ 具体的な規制例（ビクトリア州）

（ア）根拠法

規制に関する根拠法としては、i 1991年カジノ管理法（Casino Control Act）、ii 1993年カジノ（管理規約）法（Casino Management Agreement Act）、iii 2003年ギャンブリング規制法（Gambling Regulation Act）（カジノを含むゲーミング全般の規制関連法規）がある。

（イ）関連組織及び権限

これらの規制に関わる主な政府・公的機関として、以下のものがある。

a 法務省（DJR Department of Justice and Regulation）

省内のアルコール・ギャンブル局がギャンブル産業規制、ビクトリア消費関連部署がギャンブルに関する青少年対策を実施。

b ビクトリア州ギャンブル・アルコール規制委員会（VCGLR Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation）

5名の委員で組織され、全てのゲーミング産業に関する法令、規則等の施行やカジノ事業者の管理・監督等を通じて責任あるギャンブリング対策を実施。入場排除の権限あり。

c ビクトリア州責任あるギャンブリング財団（VRGF Victorian Responsible Gambling Foundation）

2012年に設立された政府と独立の包括的依存症対策機関。役員9名。コミュニティー支援ファンドを通じた寄付に基づく。

d 他の民間機関

豪州・カジノ及びリゾート協会、豪州・ホテル協会、救世軍、ビクトリア州ギャンブラーズ・アノニマス（GA Gamblers Anonymous）が、自主規制や啓発、依存症治療、情報提供などを行っている。

（ウ）具体的な規制内容

a 「責任あるギャンブリングの行動規範（RGCC Responsible Gambling Code of Conduct）」

カジノ事業者はオペレーターライセンスを得る条件として「大臣指示（Miniserial Direction - Responsible Gambling Codes of Conduct）」に準拠したRGCCを策定しVCGLRの認可を受ける必要がある（大臣指示の内容が細かく定められている）。

b 具体的内容（大臣指示の内容に反映されている。）

与信禁止（ATM設置規制等）、広告規制、入場制限（本人申請、VCGLRもしくはカジノ事業者・警察署長による入場排除）、青少年対策（18歳未満禁止）、従業員教育、法令の遵守に関する監査（VCGLR検査官の強力かつ広範な権限）、プレコミットメントシステム（Pre-commitment System）などがある。

プレコミットメントシステム：顧客が任意に1日の賭け金の上限額を設定し、その範

圏内でのみプレイできるように機械に設置する仕組み。登録するとカードが配付され、そこにはゲーム履歴、制限時間や賭け金上限金額等の顧客のプレイの情報が記録される。州内の中のある施設において自らが設定した上限が適用（連邦で試験実施したがコストが障害となり導入見送りとなった。ビクトリア州では2015年12月自主的に導入）。

c 依存症について

「生産性委員会調査レポート」（2010年2月）によると、「カナダの問題あるギャンブリングのインデックス」を評価指標として使用した場合、問題あるギャンブルと認定される8点以上の割合は2003年は1.25%であったのに対して、2008年には0.96%と減少傾向にあるとのことである。

また、依存症対策コストについて、2014年、VRGFのみで、1700万オーストラリアドル（約14億4500万円）が費やされたとのことである。

(5) ノルウェー

①概要

ノルウェーにおいては、ギャンブルは一般的に禁止されているが、特別法を制定して、国営企業により分野ごとに独占提供されている。但し、カジノは合法化されていない。

国家監視委員会が政府内に設けられ、国営企業が、法律や規制に則っているかの監視業務を行っている。また、2001年からは、全ノルウェーのゲーム市場を監督する組織として「ノルウェーゲーミング委員会（Gaming Board）」が設置されている。

②ギャンブル依存症対策等を目的とした規制の実態

ア 規制に至る経緯、態様

ノルウェーにおいては、1990年代以降、レストランや街なかに置かれたパチスロマシンの市場拡大とともに問題ギャンブルの発生も増加した。

そこで問題ギャンブルの予防及びその負の影響の低減をめざして2005年、行動計画が作成された。その後、問題ギャンブルについてのキャンペーンや教育、研究を行うとともに、過度のギャンブルを防ぐため、2007、民間のスロットマシンは禁止され、国営企業の管理のもと、2009年にマルチックス（Multix）がコンビニに、2011年にベラゴ（Belago）がビンゴホールに設置された。すべての機器はバーチャル・プライベート・ネットワーク（VPN Virtual Private Network）を通じて中央サーバーへ繋がっており、ゲーミング委員会もVPNへのアクセスが可能となっている。

イ 過度のギャンブルを防ぐための安全装置

マルチックス及びベラゴによる規制は次のとおりである。

まず、18歳以上の登録したギャンブラーのみカードでプレイすることができる。また、Multixの1日上限は400クローネ（5,600円程度）、1か月上限は2,200クローネ（30,800円程度）、Belagoの場合は、1日上限は800クローネ（約12,000円程度）、1か月上限は4,000クローネ（56,000円程度）と最大限使える金額が制限されている。

また、1時間のプレイの後にタイムアウト（Multixは10分、Belagoは30秒）が設定されている。

勝ったり負けたりしたお金はカードと銀行口座の間で処理され、自ら金額と時間の

制限設定ができる。自分のギャンブル歴にアクセスでき、ギャンブル依存のリスクの自己査定とヘルプライン（電話相談）の電話番号やギャンブル依存の情報提供がされる。また自発的にギャンブルからの排除を設定することもできる。

ウ 依存症について

ノルウェーにおいては、2003年から2007年の間においてスロットマシンによる依存症問題に苦しむ人々は5万人から7万人であったと推計されている。

しかし、民間のスロットマシンの禁止によりスロットマシン関連の依存症は極端に減少した。そのため、ヘルプラインへの電話相談（全てのギャンブラーが援助や情報を求めて電話することができる。）の件数は減少傾向にある。2005年は2100件であったが、2008年、657件、2011年は746件となっている。

ギャンブル依存症有病率自体、2005年の1.7%であったのが2013年の0.6%に減少している。

(6) アメリカ

①概要

アメリカにおいて、連邦政府は、1988年「アメリカインディアン・ゲーミング規制法」を制定し、先住アメリカ人保護政策の一環として、先住アメリカ民族によるカジノ経営を公認した。そして、現在においては、37州を超える州がカジノ経営を公認している。

②ギャンブル依存症対策等を目的とした規制の実態

ア アメリカ連邦法としては、州際間におけるカジノ関連取引や公海上の賭博行為等に関する規定は存する。しかし、カジノの許諾と実施に関する法的枠組み等は、州毎に異なる。

イ 具体的規制例～ネバダ州

このうちネバダ州は、合衆国で初めてカジノ経営を公認した州であり、免許を交付されれば、州内のどこでもカジノを自由に経営することができる。

ネバダ州ゲーミング管理法は、i ゲーミング産業がネバダ州の経済及び州民の福祉にとって極めて重要なものであるという認識とともに、ii ゲーミング産業が安定的に順調に成長していく為には、ゲーミングが誠実に、かつ、競争的に行われること、ゲーミング営業免許所持者に対する債権者の権利が守られること、iii 犯罪や道徳的退廃に関わらないことについて公衆の信頼を得ていることが必要である。そのような公衆の信頼を確保していく為には、ゲーミング営業に関連する事項についての厳格な規制が必要であるという認識が示されている。

その上で、i カジノを経営しようとする者は、その州の規制機関による免許を受けなければならない、ii 免許を受けたカジノ経営者だけでなく、経営を助ける者や従業員についても免許又は登録が必要とされている。また、iii カジノの経営状況については、内部監査及び外部監査が義務付けられるほか、問題あるギャンブルを予防、防止するため、iv 未成年者の入場を禁止するとともに、v 場内を常時監視するなど、カジノ施設内における厳しい管理も要求されている。

ウ その他～ニュージャージー州、ブリティッシュコロンビア州

このほか、ニュージャージー州では、州政府財務省内に同省からは独立した組織としておかれるニュージャージー・カジノ管理委員会と、法務・公共安全省のゲーミング規制部により、規制行政の執行及び監督が行われる。

また、ブリティッシュコロンビア州においては、広告やマーケティングに関し、広告及びマーケティング基準（GPEB Gaming Policy and Enforcement Branch）が定められ、広告やマーケティングの材料は GPEB によって妥当かつ適切であるとされるものであり、「責任あるギャンブル」（RG Responsible Gambling）メッセージを含めなければならないこと、どのように問題ギャンブラーは援助を得ることができるかについての資料や情報は、容易に見ることができるようにしておかなければならないことが定められるとともに、i その人の資力を超えたプレイを奨励すること、ii 金銭的報酬の確実性や個人的・金銭的な困難の除去を示唆すること、iii ギャンブルを雇用の代替あるいは財政的投資と表示すること、iv プレイを過去のギャンブルや金銭的損失を取り戻す手段として奨励すること、v 長くプレイをするほど勝つチャンスが高まると示唆すること、vi スキルや練習、経験により、それぞれがあるいは一緒になって、肯定的な結末が保証できると提案すること、vii 意図的に商品の不適切な使用を描くこと、他のメディアの中にあるいは隣接して不適切な商品使用（ギャンブルのことばかり考えている）を描くことなどが禁止されている。

さらに、i 勝ちの率は、明示され、容易にアクセスできる手段によって大衆が知ることができなければならない、ii 勝つ率は事実に基づかなければならない、広告やマーケティングにおいては、勝ちを最も起こりやすい結末と表示してはならず、勝ちのチャンスについて誤解を与えるような表示をしてはいけない、iii 賞金額を正確に記さなければならないなどとされている。

エ 民間組織による規制

アメリカにおいて、多くのカジノ事業者は、AGA (America Gaming Association) に加入し、AGA が策定している「責任あるゲーミングについての行動規範」(Code of Conduct for Responsible Gaming) に基づき、責任あるギャンブル・プログラムを策定している。

この AGA の「責任あるゲーミングについての行動規範」においては、i 無料ヘルプライン電話番号等の支援提供元の情報、カジノにおける種々のギャンブルゲームに関する勝率を一般的に説明した情報等の公開、ii 観衆の大半が、年齢制限対象者と通常予想される場所でギャンブルへの参加を掲示すること、ギャンブルが、個人の社会的、経済的又は個人的成功を保証するような主張や描写をすることなどの禁止、iii 入場制限、iv アルコール規制、v 従業員教育、vi ギャンブル及び健康に関する科学的根拠に基づく研究及び情報を提供している責任あるゲーミング全国センターへの継続的支援などが策定されている。

(7) 世界宝くじ協会 (WLA World Lottery Association)

世界宝くじ協会は、くじを実施している団体の連合体であり、世界 82 カ国、146 団体が加盟している団体である。わが国においても、みずほ銀行、日本宝くじ協会、日本宝くじシステム、日本スポーツ振興センターが加盟している。

世界宝くじ協会においては、①研究、②従業員教育、③販売者教育、④ゲームのデザイン、⑤リモートによるギャンブルの安全性、⑥広告・マーケティング・コミュニケーション、⑦購入者教育、⑧治療資源の情報提供、⑨利害関係者が RG (Responsible Gambling) に関わっているか、⑩情報公開、評価の 10 の項目が定められ、申請により、RG に強い関心を持ち、それに沿って運営を表明する第 1 水準、どういう RG プログラムが必要か自己査定し決定する第 2 水準、RG プログラムを実施する予定表、予算などが計画されている第 3 水準、具体的に日々 RG を実践しており、改善を重ねている第 4 水準の 4 つの水準で、申請により、認証されることになっている。

また、「マーケティング・コミュニケーションガイドライン 2008」により、マーケティング・コミュニケーションに関し、

- ① 産業や法管轄地域の尊厳や清廉さ、使命や価値の原則に一致すべきである
 - i わいせつで低俗な言葉やイメージ、行為を含めるべきではない
 - ii 商品の乱用、反復的なコントロールを超えた購入、過度のプレイ、ギャンブルで頭がいっぱいといったことを描くべきではない
 - iii いかなる違法な行為も示すことをしてはいけない
 - iv すべての参加者が高額賞金を得るといった希望をプレイヤーに与えるようなことをしてはいけない
- ② いかなる民族、少数派、宗教のグループ、保護対象のクラスの人々のイメージを卑下するようなことはしてはいけない
- ③ こういった基準と一致する形で、聴衆やメディアにおける多様性を適切に認識すべきである。
- ④ 人々が過度にプレイしたりその資力を超えてプレイしたりするのを奨励すべきではない。
 - i 広告やマーケティングは、適切な時に RG メッセージを含めるべきである
 - ii 公衆サービスや購入したメディアサービスを通した RG は適切である
 - iii 宝くじの広告に、強迫的ギャンブルのプログラムの支援（刊行物、援助資源の紹介、従業員教育）が必要要素である。購入の時点で過度のプレイのリスクに関するメッセージを含めて良い
 - iv 家族の義務の充足、財政的成功の達成、あるいは個人的問題の解決のためにチャン

スのゲームが必要だと、直接あるいは間接的にも示してはならない

v 過去のギャンブルあるいは他の財政的損失を取り戻す手段としてプレイを勧めてはいけない

vi 商品の不適切な使用をドラマ化したり、讚えるようなことをメディアの中あるいは隣接して意図的にしてはならない

との一般的な原則が定められ、そのトーン（調子）に関して

① ロタリーは雇用を卑下したりその代替として宣伝してはいけないし、投資あるいは財政的安定をなすやり方として宣伝してはいけない

② ロタリーの広告は、緊急性を示唆するようにデザインしてはならない、間違った約束をしてはならない、さらには勝ちを起こりそうな結末と示してはいけない

③ 買わない人を卑下してはいけないし、買う人を不当に褒めてはいけない

④ ロタリーの楽しい娯楽的要素を強調すべきであり、勝ちの約束を示唆すべきではない

⑤ その人の勝つ機会を直接、あるいは間接的に誤って示すことで大衆に購入するよう奨励すべきではない

⑥ ロタリーゲームは純粹にチャンスのゲームであり、マーケティング・コミュニケーションは、スキルのゲームと示唆すべきではない

と定められている。

(8) まとめ

ここまで紹介してきた諸外国の規制等は、「責任あるギャンブル（RG Responsible Gambling）」政策と呼ばれるものであり、ギャンブルの規制緩和やカジノ導入により生じた、ギャンブルに起因する問題に対して、その社会的な害を低減させるため、実施されているものである。

そして、「責任あるギャンブル（RG Responsible Gambling）」政策として実施されているものの内容としては、事業者ないし従業員に対する免許・登録制を通じての規制（従業員教育を含む）、利用総額規制、カジノ等に対する入場規制、広告規制などのほか、ヘルプラインの設置・治療機関の設置、ギャンブル依存症に対する広報、青少年教育などである。

ギャンブル依存に関する相談や治療等を国家機関あるいは関連機関、射幸産業の事業者が積極的に行っていること、また、これらのための費用を事業者が売上の中から負担していることが注目される。

また、いずれの国においても広告規制がなされている。全面的に広告を禁止している国も多く、また広告自体は認められていても、青少年保護を目的とする時・場所・方法による規制とともに、その内容表現方法にまで規制を及ぼしている。

3 日本におけるギャンブルに対する法規制

(1) はじめに

わが国内におけるギャンブルに対する法規制としては、公営ギャンブルに対する法規制とパチンコ・パチスロに対する法規制とが存する。

パチンコ・パチスロは、法律上、「遊技」とされ、後に述べるとおり、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風俗営業法」という）による規制の対象とされているが、その実質はギャンブルというべきものであり、ギャンブル依存症という観点からも、ギャンブルと同様の対応が必要とされるべきものであることから、以下、公営ギャンブルと同様の視点から検討する。

(2) 公営ギャンブルに対する法規制について

①賭博及び富くじの禁止

わが国では、賭博及び富くじといったギャンブルは、刑法で処罰の対象となり、一般に禁止されている。賭博や富くじが処罰される理由は、「勤労その他正当な原因に因るのではなく、単なる偶然の事情に因り財物の獲得を僥倖せんと相争うがごときは、国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風を害するばかりでなく、甚だしきは暴行、脅迫、殺傷、強窃盗その他の副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与える恐れすらあるのである」（最大判昭和 25・11・22 刑集 4・11・2830）などとされている。

②競馬、競輪、競艇、オートレース、宝くじ、スポーツ振興くじの位置づけ

賭博及び富くじは処罰の対象となり禁止されているものの、わが国には、競馬、競輪、競艇及びオートレース、宝くじ、スポーツ振興くじという公営ギャンブルが存在する。これら公営ギャンブルの施行は、特定の事業の振興及び地方財政の改善を目的として、法律により認められ、正当行為（法令行為）として刑法における違法性が阻却されていると考えられている。

③公営ギャンブルの法律上の規制

ア 規制の根拠法

競馬、競輪、競艇及びオートレースは、それぞれ、競馬法、自転車競技法（以下「競輪法」という）、モーターボート競走法（以下「競艇法」という）、小型自動車競走法（以下「オート法」という）により規制されており、内容は、各法律で非常に似通ったものになっている。それらの監督官庁は、公営ギャンブルごとに異なり、競馬は農林水産省、競輪及びオートレースは経済産業省、競艇は国土交通省である。

また、宝くじは当せん金付証票法により、スポーツ振興くじはスポーツ振興投票の実施

等に関する法律により規制されており、宝くじの監督官庁は総務省であり、スポーツ振興くじの監督官庁は文部科学省である。

イ 立法による規制の内容

競馬、競輪、競艇及びオートレースに関しては、法律上、施行主体の規制、競走場の数等の規制、場外発売場の設置・移転の規制、競走の開催回数等の規制及び投票券の発売に関する規定、及び投票券の購入・譲受の禁止対象者の規定、投票法の規定、払戻金の規定に基づく規制が存する。

また、宝くじに関しては、宝くじの種類に応じて、当せん金額の上限（最高証票金額の500万倍）があるだけであり、販売許可基準についても主に事業計画と収益の分配方法であり、年齢制限すらない。スポーツ振興くじについては、払戻金の最高当選額、実施回数、年齢制限（19歳未満）について制限が存する。

ウ 法規制の問題点

このように、競馬、競輪、競艇及びオートレースについては、競走場の制限、競走回数等の制限、監督官庁による監督、投票法の規定等があり、また、宝くじ、スポーツ振興くじについても一定の制限がある。

しかしながら、以下のとおり、ギャンブル依存症への対策という観点から考えた場合、現行法の規制は不十分である。

（ア）広告規制について立法による規制がないこと

前記のとおり、広告の場所・手段・内容について、法律による規制は特に定められていない。現状では、テレビでのコマーシャルや新聞、インターネット等、様々な媒体で多く広告がなされており、そのため、ギャンブル依存症者を含む様々な人々が、日々、ギャンブルの広告を目にし、強弱の差はあれ、ギャンブルの存在を認知し得る状況が存在する。このような広告について、広告の場所・手段・内容について、法律による規制は特に定められておらず、各施行者及び広告媒体の自主的な判断に委ねられている。

（イ）投票券の購入及び譲受の禁止の主体

レースの関係者や未成年者等は、投票券の購入等が禁止されているものの、それ以外の者についてとくに禁止はされていない。そのため、ギャンブル依存症者が投票券を購入することは何ら制限されていない。また、未成年者等の購入について、これを制限する十分な手段がとられているものではない。

（ウ）購入金額及び購入回数の上限

レースの開催回数については、法律による制限がある。しかし、投票券の最大購入金額及び購入回数については一切制限がない。そのため、際限なく、自身の金をギャンブルにつぎ込むことが可能である。

(エ) 購入方法の拡大

従来は、レース場、場外投票券売場でなければ、投票券の購入はできなかった。また、レース場、場外投票券売り場は限られた場所のみに存在するだけであったので、投票券を購入するには手間がかかり、購入の機会は限られていた。ところが、近時、電話投票法またはインターネット投票法による投票券の購入が可能になり、レース場または場外投票券売り場に行かずとも、投票券が購入できるようになった。そのため、投票券を購入できる機会が飛躍的に増えており、ギャンブルにのめり込むことに対して、制限がない状況である。

(オ) 払戻金の額

各公営ギャンブルにおいては、もともとは、投票法は、単勝式、複勝式、連勝単式の三種類しかなく、払戻金もそれほど高くなかった。しかし、その後、公営ギャンブルの人気回復のために、連勝複式及び重勝式という、払戻金が多い投票法が規定された。払戻金が高額になる重勝式においては、百円の投票券に対して払戻金の最高額が6億円とされており（千円であれば60億円、1万円であれば600億円、ただし、競艇については重勝式は導入されていないが、導入した場合、百円に対し2億円となっている）、このような払戻金の高額化は、人々の射幸心をより煽るものとなり、ギャンブルにのめり込むきっかけを生むことは必然である。

(カ) 監督官庁の違い

公営ギャンブルは、ギャンブルであるにもかかわらず、それぞれ、監督官庁が異なる。また、パチンコ・パチスロとも異なる。そのため、ギャンブル産業全体に対して、統一的な規制がなされていないのが現状である。

(キ) まとめ

ギャンブル依存症の防止や治療という観点から見た場合、上記のとおり、公営ギャンブルにおいては、規制が全くなされていないと言ってよい現状にある。

頻繁に目に触れる広告のためにギャンブル依存症者も公営ギャンブルを意識せざるをえず、払戻金の高額化により、さらに射幸性が高まり、ギャンブルに足を向かせるきっかけとなっている。また、購入金額や回数に制限がないため、負けを取り戻そうとして、自分の生活をないがしろにして、お金をさらにつぎ込むなどの悪循環が生まれる。そして、ギャンブル依存症者であっても投票券の購入ができるため、ギャンブル依存症の状態に歯止めが利かなくなり、さらに被害が拡大しうる。さらに、電話やインターネットでも投票券の購入が可能のため、周りが注意しても、購入は容易であるという現状もある。そして、公営ギャンブルに関して、統一的な監督官庁は存在せず、ギャンブルの被害という観点が意識されていないため、ギャンブル依存症者に対する抜本的な対策が、全く打ち出されて

いない。

エ 広告自主規制について

上述のとおり、広告について、広告の場所・手段・内容について、法律による規制は特に定められておらず、各施行者及び広告媒体の自主的な判断に委ねられていることから、国内における公営ギャンブルに関する自主規制について述べる。

(ア) テレビ CM

テレビ CM については、全国局、地方局が加盟する一般社団法人日本民間放送連盟が自主規制として「放送基準」を規定している。同基準において、ギャンブルに係る規定としては、「とばくおよびこれに類するものの取り扱いを控え目にし、魅力的に表現しない」（10 章（68）項）、「広告は、健全な社会生活や良い習慣を害するものであってはならない」（13 章（91）項）、「広告は、児童の射幸心や購買欲を過度にそそらないようにする」（14 章（94）項）などがある。

特に、13 章（91）については、一般社団法人日本民間放送連盟が作成している「民放連放送基準の解説書 2014」において、「自己の広告を他よりも強く印象づけようとするあまり、公序良俗に反するもの、著しく品位に欠けるもの、暴力礼賛のもの、あるいは射幸心を極度に刺激するものなどがある。このような表現方法は、視聴者の好意と信頼を獲得するものではない。また、地域社会における固有の風俗・習慣や考え方も考慮に入れる必要がある。特に公営ギャンブルについては投票券購入行為につながる表現、宝くじについては過度の期待感を抱かせる表現は避けなければならない」とされている。

そのほか、CM の時間帯については、「放送基準」では規定がなく、各 TV 局の内規に委ねられている。

(イ) 新聞

新聞広告については、全国紙、地方紙、スポーツ新聞紙等が会員となっている一般社団法人日本新聞協会が自主規制として、「新聞広告掲載基準」を設けており、そのうち、ギャンブルに対する規定としては、「6. 投機、射幸心を著しくあおる表現のもの。」「7. 社会秩序を乱す次のような表現のもの。I. とばく、麻薬、売春などの行為を肯定、美化したもの。」などがあり、該当するものは、広告として掲載しないとしている。

(3) パチンコ・パチスロに対する規制の方法

① 風俗営業法による規制

パチンコ・パチスロに対する法律上の規制は、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風俗営業法」という）により行われている。

具体的には、営業に対する都道府県公安委員会の許可制（同法 3 条）、賞品の提供方法、賞品の価格の最高限度額（同法 19 条、国家公安委員会規則）がある。

また、著しく射幸心をそそるおそれがあるものとして定める基準に該当してはならないとし、遊技機の技術的規制として遊技機の型式に関する技術上の規格を定立してこれに基づく認定を行うとともに、製造業者・輸入業者の検定を実施している（同法 20 条、国家公安委員会規則）。

さらに、パチンコ店を営む者に対しては、①現金及び有価証券の賞品提供、②提供した賞品の買取り、及び③玉やメダルの所外持出し等が禁止されている（風俗営業法 23 条 1 項）。なお、風営法施行規則によれば、一般に日常生活の用に供すると考えられる物品のうちから、できる限り多くの種類のものを、賞品として取り揃えておかなければならないとされており、しかも、賞品の価値は 1 万円を超えないとされている。

このほか、広告に関する規制も存するがこの点は後述することとし、まずは、ギャンブル依存症との関係においては、同法 23 条が重要な意義を有することから、同条の規制とその現状を見ておく。

②パチンコ店における賞品交換についての規制について

前記のとおり、風俗営業法 23 条 1 項においては、現金及び有価証券の賞品提供（1 号）、提供した賞品の買取り（2 号）、及び玉やメダルの所外持出し等（3 号、4 号）が禁止されている。

しかし、上記禁止の対象はパチンコ店を営む者であり、「パチンコ店を営む者以外の者」が賞品を買取ることは禁じられていない。

この点について、内閣総理大臣は、2015 年 6 月 17 日、参議院において、パチンコ店を営む者以外の第三者が、パチンコ店が客に提供した賞品を買取ることは、直ちに風俗営業法 23 条 1 項 2 号違反となるものではない。もっとも、当該第三者が当該業者と実質的に同一であると認められる場合には、同号違反となることがあると考えられるとの答弁を行っている。

しかし、「パチンコ店を営む者以外の者」による賞品（換金用の特殊賞品）の買取りが公然と行われていることは、周知の事実である。しかも、「パチンコ店を営む者以外の者」からパチンコ店への特殊賞品の買取りという密接な連携なしには、「パチンコ店を営む者以外の者」による特殊賞品の買取りが行われる経済的動機は存在しないのであるから、後述するとおり、風俗営業法 23 条 1 項に違反する賞品に対する買取りが潜脱的に行われていると評価せざるを得ない。ここに、パチンコはゲームであってギャンブルではないという政府の建前としての説明と実態との歴然たる乖離が存在するのである。

そうすると、まさしく、第三者が特殊賞品を買取ることは、2 号の規制と 3 号・4 号の規制の間隙を突いた「脱法行為」ともいうべき行為である。

すなわち、パチンコにおける賞品は、風営法施行規則によれば、一般に日常生活の用に

供すると考えられる物品のうちから、できる限り多くの種類のものを、賞品として取り揃えておかなければならないとされ、賞品の価値は1万円を超えないとされている。しかも、実際に換金の対象となる賞品は特殊賞品と呼ばれるカードのようなものであり、品物それ自体の使用価値はないものが多い。そのため商品を客から買い取った「第三者」は、直接ないし間接にパチンコ店に当該賞品買い取らせないかぎり、古物商としてのビジネスは成り立ちえず、これを買取る価値がないことは明らかである。そのため、「第三者」（景品交換所）が賞品を買取った場合に、それが景品問屋を通じてパチンコ店に卸されるのは確実であり、パチンコ店、景品交換所、景品問屋一体となった連携により、客から賞品はパチンコ店に還流しているのである。

この点、福岡高裁昭和43年6月17日判決においては、景品交換所Aが客から賞品を買取り、BがAから賞品を買取り、各パチンコ業者たる被告人らがBから賞品を買取りることについて、商品の買取りの手段方法を協議し、共謀を遂げたという事案に関し、被告人らが提供した賞品を景品交換所Aに買い取らせたことにつき有罪とされた。

現状におけるパチンコ店の実態からすると、この判決により風俗営業法23条違反の罪が適用され得る状況が、事実上、行われている。

そこで、このような問題についていくつかの方策を考へるが、パチンコが実質的にみてギャンブルであり、幾多の問題をはらみながらもそれなりに社会に受け入れられてきた現実をも踏まえ、パチンコがギャンブルであることをそのまま肯定した上で、そもそも「パチンコはギャンブルではない」という建前を廃し、ギャンブルに伴う弊害（ギャンブル依存症の招来）を除去するために、海外で取られている幾つかの有効とされている規制（回数制限や金額の上限設定等、違反に対する措置）を施すことも検討されるべきである。

③広告に関する規制

憲法上、表現の自由及び営業の自由は保障されているものの、パチンコ・パチスロの広告及び宣伝について、法令上、一定の規制がなされている。

まず、「広告及び宣伝」について、風俗営業法16条で、「風俗営業者は、その営業につき、営業所周辺における清浄な風俗環境を害するおそれのある方法で広告又は宣伝をしてはならない」と定められており、広告及び宣伝の内容が著しく射幸心をそそるおそれのある行為が行われていること又は風俗営業法違反の疑いのある行為を行っていることをうかがわせる場合は規制の対象となる（「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律等の解釈運用基準（通達）」（警察庁丙保発第37号、警察庁丙少発第45号）、「パチンコ営業における広告、宣伝等に係る風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律違反の取締り等の徹底について（通達）」（警察庁丁保発第102号））。

また、パチンコ営業所の「写真、広告物等の設備」についても、技術上の基準に適合す

るよう維持する義務が規定され、「善良の風俗又は清浄な風俗環境を害するおそれのある写真、広告物、装飾その他の設備を設けないこと」とされており（風俗営業法 12 条、同 4 条 2 項 1 号、同法施行規則 8 条）、著しく射幸心をそそるおそれのある行為が行われていること又は風俗営業法違反の疑いのある行為を行っていることをうかがわせるものであるなど善良の風俗又は清浄な風俗環境を害するおそれがあると認められれば、この維持義務違反となる。

上記規制の対象に該当する表示例としては、①入賞を容易にした遊技機の設置をうかがわせる表示、②大当たり確率の設定変更が可能な遊技機について設定状況等をうかがわせる表示、③賞品買取行為への関与をうかがわせる表示、④遊技客が獲得した遊技球等の数を示し、これに付随して賞品買取所における買取価格等を直接的又は間接的に示す表示、⑤著しく多くの遊技球等の獲得が容易であることをうかがわせる表示、⑥風俗営業法第 19 条の遊技料金等の規制等に違反する行為が行われることを直接的又は間接的に示す表示、⑦遊技の結果について客の技量により差異が生じる余地をなくしていることをうかがわせる表示とされている（「パチンコ営業における広告、宣伝等に係る風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律違反の取締り等の徹底について（通達）」（警察庁丁保発第 102 号））。

広告、設備等について上記の規制違反が認められた場合は、営業者等に対して必要な行政指導を行うほか、悪質な形態の違反については、違反状態の解消等を図るため速やかに風俗営業法第 25 条に基づく指示処分が課され、特に悪質なものについては、風俗営業法第 26 条に基づく営業の停止処分を課される。

ちなみに、宮崎日日新聞の折り込み広告の枚数を確認したところ、別紙 1 のとおり、2016（平成 28）年 4 月は 1 日平均 1.53 枚（但し調査期間は 16 日から 30 日まで）、同年 6 月は 1 日平均 1.23 枚、同年 7 月は 1 日平均 1.06 枚のパチンコ・パチスロの折り込み広告が入っていた（なお、同年 5 月については、1 カ月を通じて 5 枚しか入っておらず、1 日平均 0.16 枚と極端に減っているが、その現象の原因は、「伊勢志摩サミットに伴う遊技機入替自粛」であった。全日遊連（阿部恭久理事長）の報告によれば、遊技機入替自粛の実施について、「パチンコ業界が警察業務の負担軽減へ協力するため、5 月 2 日（火）～5 月 27 日（金）までを全国一斉の実施期間として決議」したとのことである。¹⁰⁸⁾

このように、広告の内容に関しては風俗営業法上、一定の制限はあるものの、広告の場所・手段について、法律による規制は特に定められておらず、各施行者及び広告媒体の自主的な判断に委ねられている。

108 パチンコ・パチスロ業界ニュース「遊技日本」2016 年 3 月 16 日

4 まとめ

海外においては、ギャンブル依存の対策の必要性を認め、そのための国家機関を設置している。その上で、総量規制、入場回数制限、広告規制等がなされている。そして、ギャンブル依存に関する相談や治療等を国家機関あるいは関連機関、事業者が積極的に行い、これらのための費用を事業者が売上の中から負担するなどしている。

これに比して、わが国においてはこれらの制限は行われていないか、もしくは自主規制に委ねられているのみである。

投票券の購入額について、一回の購入額や一か月間の購入額の制限、購入回数の制限は全くない。

特に広告規制に関しては、現在、わが国の競馬、競輪、競艇及びオートレース、宝くじ、パチンコ及びパチスロの広告を考えると、調査対象となった国の中で唯一広告が認められているアメリカの基準に照らし合わせても、明らかに不適當なものといえる。

また、国家機関あるいは関連機関、事業者によるギャンブル依存に関する相談や治療等が十分に行われているとは言い難く、統一的な監督官庁を置き、ギャンブル依存症者の予防及び治療という観点から、効果的な対策を行うべきである。

宮崎日日新聞 パチンコ・パチスロ折り込み広告調査

4月		5月		6月		7月	
		1日(日)	0	1日(水)	5	1日(金)	0
		2日(月)	0	2日(木)	2	2日(土)	0
		3日(火)	0	3日(金)	0	3日(日)	0
		4日(水)	0	4日(土)	0	4日(月)	0
		5日(木)	0	5日(日)	0	5日(火)	4
		6日(金)	休	6日(月)	0	6日(水)	4
		7日(土)	0	7日(火)	3	7日(木)	2
		8日(日)	0	8日(水)	1	8日(金)	4
		9日(月)	0	9日(木)	1	9日(土)	0
		10日(火)	0	10日(金)	4	10日(日)	0
		11日(水)	0	11日(土)	0	11日(月)	0
		12日(木)	1	12日(日)	0	12日(火)	0
		13日(金)	0	13日(月)	休	13日(水)	0
		14日(土)	0	14日(火)	4	14日(木)	2
		15日(日)	0	15日(水)	4	15日(金)	0
16日(土)	0	16日(月)	0	16日(木)	0	16日(土)	1
17日(日)	0	17日(火)	0	17日(金)	0	17日(日)	1
18日(月)	0	18日(水)	0	18日(土)	0	18日(月)	休
19日(火)	6	19日(木)	0	19日(日)	0	19日(火)	0
20日(水)	1	20日(金)	0	20日(月)	0	20日(水)	4
21日(木)	3	21日(土)	0	21日(火)	3	21日(木)	4
22日(金)	1	22日(日)	0	22日(水)	5	22日(金)	3
23日(土)	0	23日(月)	0	23日(木)	0	23日(土)	0
24日(日)	1	24日(火)	0	24日(金)	4	24日(日)	0
25日(月)	0	25日(水)	0	25日(土)	0	25日(月)	0
26日(火)	2	26日(木)	0	26日(日)	0	26日(火)	0
27日(水)	0	27日(金)	0	27日(月)	0	27日(水)	1
28日(木)	2	28日(土)	1	28日(火)	1	28日(木)	2
29日(金)	5	29日(日)	0	29日(水)	0	29日(金)	0
30日(土)	2	30日(月)	0	30日(木)	0	30日(土)	0
		31日(火)	3			31日(日)	1
合計枚数	23		5		37		33
1日平均	1.53		0.16		1.23		1.06

※5月は伊勢志摩サミットに関する警察業務の負担軽減へ協力するとして、業界団体が遊技機入替を2日から27日まで自粛したため極端に少なくなっている