

警察政策学会資料 第117号
令和3（2021）年7月

I R、カジノに関するミニフォーラムの記録

警察政策学会
ゲーミング政策研究部会

まえがき

2020年12月18日、政府は特定複合観光施設区域整備法に基づきカジノ施設を含むIR整備の「基本方針」を策定・公表した。これに呼応して、長崎県、和歌山県、大阪府・市、横浜市はそれぞれ「IR整備実施方針」を定め公表して、IR事業者の公募を開始している。

警察政策学会のゲーミング政策研究部会は、コロナ禍の本年1月、文部科学省科学研究費の助成を受けて、インターネットを利用したオンライン方式により日米両国を結び、IR、カジノをめぐる治安対策についてのミニ・フォーラムを開催した。ミニ・フォーラムでは、米国にいるJ・C・スターン氏に基調講演「日本におけるカジノ実現に向けた治安上の諸対策」をお願いし、その後フォーラム参加者との意見交換を行った。

本資料は、その結果を資料に取りまとめたものである。読者諸氏の参考となれば、幸いである。

2021年 盛夏 ゲーミング政策研究部会・有志

目次

まえがき

第1章 基調講演	1
1 ミニフォーラム開催の趣旨	1
2 開会	3
3 スターン氏の自己紹介	4
4 FBI からウィンリゾーツへ	5
5 カジノにおける問題行動と対応	7
6 法令順守、警備、調査（CSI）の重要性	10
7 画像技術などの活用	13
8 法令順守は最重要の命題	14
9 犯罪組織との対決方策	17
10 IR、カジノ開業の効果	21
第2章 意見交換	23
1 日本にカジノは定着できるか	23
2 官民連携の在り方は	25
3 官民間の情報共有の効果と限界は	27
4 閉会	28
参 考 IR 開業に向けての動き	29
関係資料	31
1 講演のパワーポイント資料	32
2 IR 整備法に基づく基本方針の概要（政府決定）	35
3 和歌山県特定複合観光施設設置運営事業 実施方針（案）の概要	36

第1章 基調講演

1 ミニフォーラム開催の趣旨

(反社会勢力介入阻止の要請)

諸外国の先例を見れば、IR、カジノについては国際犯罪組織、反社会勢力が介入して不法な利益を得ようとしたり、マネーロンダリングその他各種の違法行為の場となる事例は決して少なくない。そのような事態の発生を抑止するためには、関係当事者がIR、カジノ営業をめぐる反社会勢力と対決し、各種違法行為をカジノ内外で起こさせない体制を築くことが肝要である。

このため政府は、後述するように、IR整備法、基本方針など厳しい内容の法令を整備して、諸外国と比較して遜色のない世界最高水準のカジノ規制の体制を敷いた。

しかし、カジノにやって来て不法に利益を得ようとする個々の職業的犯罪者や国際犯罪組織は後を絶たない。

こうした危険に対して、豊富な情報や対決の手法や技術、必要な捜査権限等を有する警察等の捜査機関において、監視、取締りの体制を整備し、官民間の協力のもとに、IR、カジノを運営する関係事業者による犯罪の抑止と排除、そして法令順守の体制を確立して安全で適正なカジノ運営を支援することが、IR開業を控える日本においても急務となっている。

このような認識に立ち、開催したミニフォーラムを通して、今後日本国内でも開業されるIR、カジノの適正な運営を促し、経済社会のさらなる発展、安定確保に向けてのささやかながら一助とすることを目指したものである。

なお、私たちミニフォーラムの主権者は、あくまでもIR、カジノ問題における学問的成果を求める立場に立つものであって、スターン氏並びに同氏が所属した(する)ウィン・リゾーツやGICJとの間には、一切利害関係がないことを、念のため申し添える。

●講師ジェームズ・スターン氏について

スターン氏は、米国FBI(Federal Bureau of Investigationの略。米国司法省・連邦捜査局)の捜査官として組織犯罪対策の分野で実績を上げ、その後民間に転じて米カジノ運営企業Wynn Resorts顧問を務めた。現在は、東京に本拠を置くIR、カジノ関連企業GICJ(Global IR Consulting Japan)のシニア・パートナーを務めるアメリカ人である。

反社会勢力対策、カジノ企業等の法令順守等につき、高度の知識、経験を有する方である。

●ミニフォーラムの構成

今回のミニフォーラムは、コロナウイルスによる新型肺炎が世界的に猖獗を極めていく現状に鑑み、webex方式による完全オンライン方式により実施された。

このため講師のスターン氏には、アメリカ国内の事務所からオンライン方式で参加いただき、日本側のフォーラム運営者や一般の参加者は日本国内からオンライン方式で参加する、という方法を取った。

また、使用言語は英語であったが、日英両言語間の優れた同時通訳サービス者を付けることができたため、出席者間の意思疎通には支障は生じなかった。

ミニフォーラムの構成としては、アメリカ側からはスターン氏をはじめ7名が、日本側からはフォーラム運営者や部会員と一般の参加者が、それぞれ参加した。

2 開会

【司会】

定刻となりましたので、早速ミニフォーラムを始めさせていただきます。

スターン様始め、本日参加された皆様を、心より歓迎申し上げます。

本日の基調講演の演題は、スターンさんのご希望により、

「日本におけるカジノ実現に向けた治安上の諸対策」

‘Compliance, Security, and Investigation for the coming Casinos in Japan’

となっております。

両国国民間の絆が強固なことはもとよりですが、広大な太平洋を越えてこうした会議を成立させる情報通信技術の発達には、ただ感心するばかりです。

それでは、私ども警察政策学会内のゲーミング政策研究部会の会長より、スターン様に歓迎のご挨拶を申し述べます。

【会長】

スターンさん、日本でも、内閣府にカジノ営業の直接の監督に当たるカジノ管理委員会が発足して、1年が経ちました。

本日講師としてお招きしたスターンさんは、カジノの先行国であるアメリカ合衆国で、カジノを規制する政府の側、そしてカジノ事業者の側の両方で活躍されて、得難い経験をお持ちの方です。

本日は大変貴重な話をお聴きできるものと、ゲーミング政策研究部会員を始め、それぞれ皆期待しております。

それでは、スターンさん、よろしく願いいたします。

3 スターンの自己紹介

●自己紹介

【ジェームズ・スターン】

ご紹介いただきまして、大変ありがとうございます。

私は、実は日本の東京・浅草に生まれました。その後米国に帰国して成長し、米国陸軍を選んで入隊しました。NATO（北大西洋条約機構）諸国が私の担当分野でしたので、駐在地は主としてドイツで、基本的にアメリカ国外で仕事をしておりました。

そして陸軍を除隊して帰国後大学に進学し、大学を卒業後は志を立て、就職先には敢えて合衆国政府の犯罪捜査機関である FBI を選びました。

FBI では、結局 25 年間勤務しました。担当分野としては主にアジア犯罪局での組織犯罪対策や薬物犯罪の捜査などで、駐在地としてはロスアンジェルス、ハワイのホノルル、そして東京などにおりました。

FBI を退職した後の人生の中でも、再び日本の皆様とこのようにしてご一緒し、重要なテーマについて話し合い仕事ができることについて、本当に嬉しく思っております。

4 FBI からウィンリゾーツへ

●ウィンリゾーツへの転籍

FBI では 25 年間勤務しましたが、その後退職してラスベガスに本社があるカジノ運営企業・ウィン・リゾーツ・リミテッド (Wynn Resorts Limited) ※に入社しました。これは、当時のウィン・リゾーツ最高経営責任者から、熱心に請われての転職でした。

転籍したウィン・リゾーツでは、12 年間働きました。そこでは、セキュリティ (警備、安全保障) とコンプライアンス (法令順守) を担当しておりました。

※ウィン・リゾーツ・リミテッド (Wynn Resorts Limited)

2002 年に設立され、ラスベガス、マカオ等でカジノを運営する、統合型リゾート (IR) の運営企業。ネバダ州に本社を置く。Wikipedia より。

※ウィンリゾーツでのスターン氏の活動

スターン氏は、ウィンリゾーツに入社後セキュリティ部門の統括責任者を務め、2007 年には海外の拠点を含むウィンリゾーツ全てのセキュリティ業務を監督するグローバル・セキュリティ統括責任者に任命された。

そして 2019 年 4 月まで同職を担当、その間、スターン氏は特別業務、ジェネラル・セキュリティ、K-9 セキュリティ、監視セキュリティ、企業調査、サイバー調査、および雇用、不正行為調査を含む、規制順守・ホテルのセキュリティ体制に関する業務の全面を監督した。

●カジノにおけるセキュリティ業務の重要性

ウィンリゾーツでは、米国内のラスベガスだけでなく、マカオなど他の場所、国でもカジノのセキュリティに関して仕事をして来ました。

そこでまず知ったことは、カジノ※とは、とにかくお金が沢山あり、そしてとにかく巨額のお金が動くところだということです。

お金が沢山あるということは、犯罪を犯す人たちにとっては非常に魅力的なことです。

それだからこそ、彼らはカジノにやって来て、その中でいろいろ違法なことをして、そのお金をなんとか奪い取ろうとするのです。

ですから、カジノでは、カジノ運営のための安全保障 (セキュリティ) に向けて、私の FBI での活動の経験が非常に役に立ちました。私は、セキュリティ確保のため専任のチームを編成して、反社会勢力などによるそういう良くない状態をできるだけ抑制、緩和するため、取り組んでいたわけです。

これは、米国でだけではなく、マカオでもそうだったんですけども、こういう反社会勢力との対決、排除という要素が、ウィン・リゾーツでの私の業務の中で、かなりの比重を占めておりました。

※カジノ

カジノ（伊：casino。英語での発音はカシノ）は、賭博を行う施設の一つ。ルーレットやブラックジャックなどのゲームで金銭を賭ける場所。Wikipediaより

また、旧共産圏諸国を含め、世界各国にはカジノが存在しており、カジノが合法化されている国・地域は、世界の主要な201か国・地域中127か国に及ぶ。（2013年の日本国政府の調査資料「諸外国におけるIRについて【参考資料】」による。）

●カジノ従業員への反社会勢力の接近

中国でもマカオでも米国でも、どこのカジノの事業であっても、それぞれ様々な事情、状況があつて、一様ではありません。

しかし国際犯罪組織※のメンバーは、どこのカジノであっても、従業員を騙したり、また従業員を彼らの共犯者に取り込んだりするため、従業員にさりげなく親しげに近づき、会話するなどして、なんとか彼らに取り入り、できれば彼らの仲間に取り込んで、お金を騙し取ろうとするのです。

したがってカジノ運営におけるどのような局面や業務の担当であっても、組織犯罪のメンバーや、取り込まれる恐れのある従業員には常に監視の目を向けて、取り込まれることのないよう、指導していく必要がある、ということになります。

※国際犯罪組織の実態

スターン氏は、本資料の34ページに掲載したパワーポイント資料（本資料34ページ）において、主な国際犯罪組織としてバルカンの犯罪組織、ロシアの犯罪組織、南米及びメキシコのカルテルの他、日本のヤクザ・暴力団、アジアの三合会などを挙げた。

そして、その実態については、以下のように記述している。

特質 地理的制約を受けず、違法な手段によって組織全体として又は個別に活動する個人の集団。

形態 組織形態は多岐にわたる。

hierarchy。ヒエラルキー（階層）型、クラン（clan。同族、血族）型、ネットワーク（network。必ずしもトップを持たない、網の目状の連帯組織など）型、セル（cell。細胞、秘密結社の支部）型など

活動範囲 地球の東半球と西半球にまたがる活動をする。

また特定の国・地域内である犯罪組織のプレゼンスが低いからと云って、それらがもたらす脅威も小さいとは言えない。

目的 経済的利益

手段 麻薬密売、非合法の移民斡旋、人身売買、マネーロンダリング、銃器密売、違法ギャンブル、恐喝

サイバー犯罪、サイバーテクノロジーの利用

5 カジノにおける問題行動と対応

●カジノで行われる様々な犯罪行為

次のスライドには、アメリカとマカオのカジノで一番よく起こる、いくつかの犯罪行動の類型を示しました。

- 1 アドバンテージ・プレイヤー
- 2 複数のカジノ従業員によって行われる詐欺行為
- 3 カジノ従業員とゲストの共同詐欺
- 4 ATM、マネー・チャージャー、及びスロットマシン等の電子操作による詐欺行為
- 5 カジノエリアにおける強盗・暴行

という、概ね5つの犯罪行動の類型があります。

(ここで講師は、後掲のパワーポイント資料3ページ右側(本資料34ページ)、「カジノで行われる様々な犯罪行為」の欄を示した。)

5番目のカジノエリアにおける強盗や暴行などは、毎日ということではありませんが、しばしば起こることです。

あまり知られていないことですが、カジノというところは、原則として365日間年中無休で、それも24時間体制により休みなく開業しています。したがって、深夜、早朝などには、客同士やカジノ従業員と客との間で、喧嘩、紛議などはしばしば起こるものです。

これらの行為は必ずしも全てが犯罪ということではありませんが、こうした喧嘩、トラブルへの適切な対応も、上品かつ安全な社交場としてのカジノの品格、雰囲気維持するためには、もちろん大切なことですので、法律に照らしてきちんと対応しなければなりません。

●アドバンテージ・プレイヤー

それでは、次に進んで、犯罪の類型とそれぞれの対処方法について、述べていきます。

まず1番上のアドバンテージ・プレイヤー(カジノを舞台として活動する詐欺師、といった意味合いの用語)から、始めたいと思います。

アドバンテージ・プレイヤーというのは、カジノを騙してお金をだまし取ろうとする人たちのことです。

カウンティングカードというゲームに使用するカードを、ディーラー※を騙して数えさせて、違法に勝とうとしたり、あるいはお客(実は犯罪者)がディーラーやその他の従業員と何らかの共謀、共犯関係を作って彼らに手引きをさせ、カジノからお金を騙し取ろうとしたりします。

このように、これらの犯罪者は、自分のスキルを使って違法に勝とうとし、カジノからお金を騙し取ろうとします。この人たちは、必ずしも全てが反社会勢力の関係者ということではありません。個人で独立して、その才覚によりこうした犯罪行為をする者が多いのですが、とにかくこ

ういう人たちは、毎日のようにカジノにやって来て、何かを仕掛けてくるのです。

※ディーラー

dealer。ディーラーとは、カジノのテーブルゲームで、ゲームを進行させ、チップの回収、配当などを行うスタッフである。トランプゲームの親、カードの配り手といった意味もある。
Wikipedia より

●カジノ従業員による犯罪

複数のカジノの従業員とお客さんが共謀して、詐欺行為が行われることがあります。

それには色々なやり方があるのですが、多くの場合は悪だくみをする従業員が、お客さんと事前に色々謀議をして、共謀してカジノを騙そうとするものです。

(講師はここで、パワーポイントで関係する画像を表示したが、講師の個人的ノウハウ、企業秘密に関するものであるため、本資料には引用されていない。)

たとえば、ブラックジャック※というゲームがあります。

※ブラックジャック

Blackjack。トランプを使用するゲームの一種。カジノで行われるカードゲームでは、ポーカーやバカラと並ぶ人気のあるゲームである。バカラやおいちょカブと似たスタイルのゲームである。 Wikipedia より

ブラックジャックのディーラーが、遊んでいるお客(実はディーラーの共犯者)に、実際にはその共犯者が負けた場合であっても違法にお金を払って上げて、後でそのお金を2人で山分けするとか、ディーラーが次に出てくるカードが何であるかを共犯者であるお客さんにこっそり教える違法なやり方で勝たせるとか、色々なやり方があります。

ゲーミングの場面において、こういう違法行為はよく起こることです。

何千人という従業員がいるわけですが、もちろんいろいろな人がおり、その中には悪い人も紛れて入って来るわけです。したがって、必ずどこかでいつかは、こういう犯罪が起こる可能性があるのです。

このように、カジノでは色々な企み、犯罪の実行が可能で、それをどのように防止するかについては後程お話しします。

●ATM等電子機器の操作による犯罪

4番目の、ATM、マネー・チャージャー、及びスロットマシン等の電子機器を不正に操作して行う犯罪について、お話しします。

ATMなどの電子機器は、カジノ施設の中に現在ではもちろんたくさん導入されております。それを利用した犯罪としては、一例として電子機器に対してあるデバイスをATMのカードリーダーの中に入れることによって、ATMからデータを盗むというタイプがあります。

私が扱ったある事件ですが、FBI の支援、協力を受けて、首尾よく ATM 利用犯罪の発生を防止することが出来たことがあります。このように、何らかの形で、ゲームであっても、機械であっても、人であっても、それを操作してお金を取ろうとする人たちがいるわけです。

6 法令順守、警備、調査 (CSI) の重要性

●法令順守と安全保障措置の確立

GICJ を設立した最初の時から、カジノ、日本でいえば IR (Integrated Resort。特定複合観光施設区域) ということになりますが、そこにおける一番重要な課題は、

- ・コンプライアンス乃至法令順守 (compliance)、
- ・セキュリティ乃至警備 (security)、そして
- ・調査 (investigation)

の 3 項目の実現、ということになります。

すなわち、これら 3 つの項目の英語の頭文字を取り、略称として「CSI」と呼んでおります。その「CSI」を、徹底して実現することが欠かせない、ということです。

ですから、この 3 点に最大の努力、効果を発揮させることが重要です。CSI という目標を実現するため、私どもは有効なマニュアルを作成してあります。このマニュアルに沿って、どうやって CSI を使い IR、カジノを守っていけばよいか、ということについて、これから説明します。

(後掲のパワーポイント資料の 4 ページ (本資料の 35 ページ) 目、「CSI 各論」の欄を参照されたい。)

●技術的防壁の構築

セキュリティ (警備又は安全保障) というものは、その対象である反社会的行為、組織犯罪に対し、必要に応じて常に変化して行くものです。

ですから、この種の犯罪に対抗するセキュリティを支える技術も日進月歩で変わりますし、これに対して犯罪そのものも変わって行くわけです。

こうした犯罪状況の変化に対応する一番最善のやり方は、犯罪に対する物理的、電子的、技術的な防壁を設けることです。そしてそれぞれの防壁が一体となって、犯罪に対して総合的かつ効果的に機能することが、一番効果があるということになります。

●24 時間の対応

IR、特にカジノは 24 時間 365 日体制を通じて休みなく営業をしています。ということは、カジノでは 24 時間を通じて休みなく、常に何らかの事象や問題が起こっているわけです。

これは、シンガポール、マカオ、ラスベガスなどどこでも全てそうなのですが、ここが夜間や休日は休みとなる通常の事業とは違うところです。

国や場所によっては 24 時間開業ではない所もあるかもしれませんが、米国やマカオのようにカジノが 24 時間 365 日体制で活動、営業する場所では、私たちセキュリティー任務に就く者も、

24 時間体制でお客さん・従業員・貴重品を守らなければならないということです。

●広大なカジノの面積

そして、一般のお客さんがいる場所と、プライベートの場所、その両方を守ることが、非常に重要なのです。

これもあまり知られていないことですが、私どもの活動の場であるカジノは、マカオでも、シンガポールでも、アメリカでも、それぞれ非常に規模が大きいものなのです。※

このように広い面積を有するカジノ場内のあらゆる場所にセキュリティの警備員を多数配置することは、物理的にもまたコスト的にもできないことです。

このため、状況・必要に応じて効率的、重点的に警備員を配置します。

※カジノの規模

一例としてシンガポールのマリナベイサンズの場合、IR 内における 1 つのカジノ本体の面積は、1.5 万㎡（約 4,500 坪。通路等の共有部分は除く。）に達するものであり、その中にはゲーム用テーブル 600 台、スロットマシン 2,500 台を擁するとされる。

（2017 年 4 月 6 日に開催された第 1 回特定複合観光施設区域整備推進会議に提出された参考資料 1、「諸外国における IR について【参考資料】」による。）

●カメラによる監視活動

これだけ規模の大きいカジノにおいて、事業者としては出来るだけ確実かつ効率的に、人と貴重品を守るわけですが、その一つの方法として、情報通信技術であるビデオ（画像技術）を活用した監視活動が有効に機能します。

すなわち中心に司令部、指揮所を置いて、そこからカジノ全体に配置したカメラによる監視活動を制御するわけです。

どこのドアが開いたのか、誰がどこから開けたのか、それは外から開けたのか、中から開けたのか、そしていつ閉まったのか、この様な点に対して、最新技術を使って警備を強化します。

●法執行機関経験者の活動

次は、セキュリティ部門の人的なインフラ構築に関係するところなのですが、アメリカでは全てのカジノ、大型・大手のカジノで、かつて法執行機関に在籍した経験を有する担当者が、例外なくセキュリティ部門の責任者となって業務を担当しています。

（ここで講師は、パワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。）

ですから、米国内のカジノの場合、軍の情報機関出身者、シークレットサービス（ホワイトハ

ウスに配置される大統領警護隊) 出身者、あるいは私のような FBI 出身者などが、セキュリティの責任者となっています。

こうした法執行機関経験者は、セキュリティや犯罪捜査に関する高度の専門知識と豊富な実務経験を持っています。そして、チームの全員が調和を取って、総合的かつ円滑に機能することを保証する立場にあります。

トップの位置から、すべてを監督することになります。

FBI 出身者ではなくても、セキュリティサービスや、国務省の警備部門などそういう経験のある人は、この指揮の構造をよく理解しているわけです。

すなわち、特にこういう人が配置されていて、その人のそれぞれの部門を担当するわけです。たとえば、テロ対策の経験者や、警察犬を扱う人などが配置されて、それぞれの部門を担当します。

法執行の経験があると、何か事件が起こった場合にも、どのように対応すべきかを、とても良く理解しているわけです。

ですから日本でも、警察経歴のある方が IR のセキュリティを担当するのは良いことだと思います。

7 画像技術などの活用

●画像技術の利用

(ここで講師は、パワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

このセキュリティ部門のインフラとしては、必要な要素として、ビデオによる監視の導入が有効です。それは実際に現場にいる警備員とビデオによる監視の両方の機能を活用して行うもので、ビデオのアナリティクス（解析）、顔認識、その他の高度な AI（人工知能）の技術を使い、人（警備員）による人的活動と相まって、セキュリティを強化することが出来ます。

必要に応じて、デジタルの電子システムを利用して、物理的に誰かがカジノの敷地に入ってきたことがすぐにわかるように監視します。

●従業員に対する背面調査の重要性

それだけでなく、セキュリティ部門で働いている人たちの背面調査を行うことが非常に大事です。そこで働いている人は、全員が、確実に信頼できる人たちばかりでなければならないのです。

●安全担当者と警備担当者を区別する必要性

また、カジノの環境の中で申しますと、安全担当のディレクターと警備（セキュリティ）担当のディレクターは、全く別の仕事なのです。

安全を担当する人は、たとえば、緊急事態のためのマニュアルや避難方法やそのための練習、自然災害が起こった際にどのように対応するか、などを担当します。

しかしもちろん、安全担当の人と警備、セキュリティ担当の人とは、カジノの運営を守るという基本においては、緊密に連携して仕事をします。

8 法令順守は最重要の命題

●法令順守の重要性

次に、法令順守乃至コンプライアンスについて申し述べます。

コンプライアンスについて、強調したいことがあります。それは、コンプライアンスはCSI (Compliance, Security, and Investigation) というカジノにおける最重要課題の3つの要素の中で、一番重要な要素だということです。すなわち、法令順守乃至コンプライアンスは完璧でなければいけないのです。

そうしないと、カジノ営業自体が結果的にトラブルに巻き込まれる恐れがあります。

(ここで講師は、後掲のパワーポイント資料2ページ(本資料の35ページ)右段の「CSI各論」の画像を表示した。)

コンプライアンスの3つの側面の全てが5つ星でなければいけないのです。

必要なのは、ゲーミングの経験のあるグローバル・コンプライアンス・オフィサーです。そこから、全てが始まるのです。

●法令順守専任の部署を確立すること

次に、カジノ営業、経営には独立したコンプライアンス(法令順守)部門を確立することが、組織として是非とも必要なことです。

コンプライアンス部門は、CEO (chief executive officer。社長または企業代表者の意味) に直接レポーティングをして、四半期ごとにコンプライアンス委員会の会議を開催することが必要です。

ですから、これから説明しますが、こういうコンプライアンス部門は、カジノ営業の中でどういう取り引きがあって、誰が昇進して、どういった送金があったかなど、そういった取り引きや行動、人事異動などを全て、監視し調査をしています。

●資金の流れを監視すること

(ここで講師は、パワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

いくつかここでパワーポイントに表示されていますが、ここで重要なことは、カジノ場内での金銭的な流れを監視、掌握しておくことが非常に大事だということです。そして、そこではお金の流れのバランスを取ることが非常に大事なのです。というのは、事業面でみると、カジノ運営企業としては、ギャンブルをしているお客様には、沢山ギャンブルをして沢山お金を使っていただけ、売り上げを確保したいわけです。

しかし、これをコンプライアンスの面から見ると、お客様が使っているお金は本当に合法のものでなければいけないわけです。したがって、マカオでも、ラスベガスでも、常にこういうお金の取り引きをモニタリングしています。

もちろん、合法な手段で手に入れたお金を持って来て、正当に使っているお客様が大半なのですが、残念ながらお客様の中には、マネーロンダリング※その他、不法な形で入手したお金を使っている人も混じっているのです。

カジノ事業の円滑な運営と違法な資金の流入防止という、両方の相反する2つの側面のバランスを常に考えながら、カジノ事業に悪影響を与えないように、マネーロンダリングを排除する方策を実施すること、モニタリングをすることが大事です。

※マネーロンダリング

money laundering 資金洗浄と訳される。

規制薬物取引、盗品などの贓物（ぞうぶつ）取引、身代金、詐欺、違法賭博、脱税、粉飾決算、裏金、偽札などの犯罪行為によって得た現金（汚い資金）から、出所を消し（汚れを洗い流し）、正当な手段で得た資金と見せかける（綺麗に見せかける）ことである。

捜査機関、税務機関による口座凍結、差押、摘発、徴税等を逃れる目的で行われる。

Wikipedia より。

●法令順守を担当する委員会の設置

上記したコンプライアンス委員会※については、繰り返しになりますが、四半期ごとに会議を開催して、その四半期に起こった全ての状況をレビュー、回顧します。

※ウィンリゾーツでコンプライアンス委員会に所属

スターン氏は Wynn Resorts Limited 本社のコンプライアンス委員会に12年間所属し、マカオにある同社のゲーミング・プロモーターのデューデリジェンスを含む、多数のコンプライアンス問題の監督を担当した。

（後掲のパワーポイント資料、2ページ目右段の解説（本資料の33ページ）による。）

たとえば、誰が解雇されたとか、誰が新しく雇われたとか、そういった事実について、会議の中で必ず誰かがその場でノートを精密に執っています。そして、前回のミーティングの議事録を十分復習した上で、次のミーティングを開催するのです。

●コンプライアンス委員会での審議、報告項目

（ここで講師は、パワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。）

ですから、内容としてはある従業員が、ある職 A から次の職 B に昇進して、次の仕事の中では、たとえばお金を扱う立場になるとか、大事な情報を扱うようになるとか、そういう場合になると、

その職員に対してまた新たな視点からの背面調査をしなければいけないのです。

このリストに書いてあるのは、すべてコンプライアンス委員会の会議で取り上げるべき項目です。

たとえば、ビジネスに関する取引、ゲーミングの取引の内容はどうか、ベンダー※の関係が変わったかどうか、誰がこのベンダーを推奨したのか、入札の手続きがあったのかどうか、このベンダーは何か政治的な寄付をしているのか、一時的な寄付をしているのか、そういう団体に寄付をしているのか、そういった諸点について、全てを調査するよう指示をします。

※ベンダー

vendor。カジノ場内で、チップと呼ばれる、お金の代わりとなるプラスチック製コインを発行する窓口。「CASINO WORLD」より。

コンプライアンス委員会には、たとえば CEO や法務部門の最高責任者、金融部門の最高責任者、独立した立場の第三者的立場の参加者も出席しているわけで、委員会では1日掛けてこういう内容について議論します。

委員会でごく問題提起があったら、その次のミーティングでは、どういう風にその問題を解決したか、それを取り上げて議論します。

9 犯罪組織との対決方策

●マネーロンダリングへの対応

私は、ラスベガスのカジノで12年間の長きに亘り、国際犯罪組織がマネーロンダリングを行うところを見つけて対応してきたわけです。

その中には、メキシコの麻薬のカルテルの関係者だとか、コロンビアの麻薬の関係者とか、あるいは台湾、香港の三合会のメンバーがマネーロンダリングをした事例があります。

(国際犯罪組織の実態については、後掲のパワーポイント資料の3ページ(本資料の34ページ)、「IRの脅威となる様々な国際的犯罪組織とCSIプログラムの原則C」左側の説明を参照されたい。)

マネーロンダリングというのは、実行行為者はお金の資金源、出所を隠そうとするわけで、それは組織的且つ体系的な手順、段階を通じて実行されるものです。

●マネーロンダリングにおける3Csへの対応

マネーロンダリング(資金洗浄)とは、違法性のある資金の流れを隠蔽しようとする、犯罪的な行動です。それは、パワーポイント資料に示しましたとおり、3つの要素、3つのCから成っています。

私どもは、これをスリーシーズ(3Cs。Three Cs)と呼んでおります。英語ですと3つのC、つまり

3Cs = 変換(Convert) + 隠蔽(Conceal) + 混合(Comingle)、
という意味です。

(ここで講師はパワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

ここはパワーポイント資料をご覧いただきたいのですが、

- 1 変換(Convert)とは、不法な手段で獲得された現金を、他の形態の、違法性のない資金形態に変換すること、また
- 2 隠蔽(Conceal)とは、不法な手段で獲得された現金の資金源を、非合法的な取引を通じて隠蔽すること、
- 3 混合(Comingle)とは、不法な手段で獲得された現金を、他の現金と混合して全体として合法的に獲得した資金であるように見せかけること、
です。

マネーロンダリング実行行為者によるこうしたスリーシーズ(3Cs)の方策に対抗して、適切に良い方針・対策を導入、実行して行けば、犯人たちはマネーロンダリングができなくなります。

●調査活動の重要性

次は IR、カジノにおける調査活動の重要性です。

参加者の皆様は豊富な経験をお持ちですので、十分ご理解いただけるかと思いますが、IR 内におけるこの調査というのは、複雑なものもあれば簡単なものもありますし、内部的にも色々な課題があります。

ですから、ここで重要なことは、徹底的にやること、適時にやること、そしてその情報を区画化することです。

●データベースの構築

(ここで講師はパワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

調査を行う範囲ですが、このリストを見ますと、第三者のベンダーと契約する前に、まず調査する時の内容ですが、ここに示すようなアイテム、項目について調べなければなりません。

GICJ が保有するデータベース、そこには世界中のカジノで収集した犯罪者等の情報が入っているのですが、世界中のカジノのどこかで悪い人がなにかの手段でカジノを騙そうとする事実がある場合、このデータベースにブラックリストとして入ってくるのです。

たとえばシンガポールのカジノで何かトラブルや犯罪を犯した人が、日本に行き何食わぬ顔をして IR に入ろうとすると、データベースで照会すれば、その人の名前と記録された内容が即時に出てくるわけですから、調べれば。

現在データベースは作成途中でまだ未完成の段階にありますが、その中にはたとえば国際犯罪組織、三合会とか、コロンビアのカルテルのメンバーとか、暴力団とか、そういったメンバーの名前も入っていますし、個人としてカジノで不審なこと、違法なことをやった人も全て、このデータベースに名前・個人情報が入るのです。

(カジノに介在する国際犯罪組織については、後掲のパワーポイント資料の 3 ページ (本資料の 34 ページ) 目、「IR の脅威となる様々な国際的犯罪組織と CSI プログラムの原則」の左側下段、「IR の脅威となる様々な国際的犯罪組織」の欄を参照されたい。)

●反社会勢力排除のための諸方策

次のスライドでは、どのようにして暴力団の影響を IR から排除するかという 25 の方策を示しています。

(ここで講師はパワーポイントで、25 の方策について関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

私は FBI に居た時に、長年日本国警察の方々とも協力し、こういった組織犯罪対策の仕事を

やってきて、その後長年カジノでもこういう仕事をやってきたわけです。その時の貴重な経験に基づいて、このような 25 の方策を考え出しました。

どのようにして暴力団の影響を IR、カジノを建設する段階、開発の段階、開業した後の段階からどのようにして排除できるか、どういう方策を導入すれば暴力団に浸透されないで済むか、25 の方策に従うことによって、それを防止することが出来ます。

●ゲーミングに対する監視と安全保障のための監視

(ここで講師は、パワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

この 3 枚のスライドに亘って、全部で 25 項目に及ぶ方策が示されています。その 4 番目のところをご覧いただきたいと思います。

ここでは、ゲーミングの監視とセキュリティの監視を完全に分離することとなっています。カジノの場合は監視室が 2 つに分かれていて、先ずゲーミングを監視する部屋が 1 つあります。そこには、実際のそれぞれの色々なゲーミングの場면을常時監視し、不正行為を発見しようと努めている担当者があります。

別の部屋には、セキュリティ（警備）関係だけを見ている人がいます。たとえば一例として、非常口の出入りの状況を見えています。

この 2 つの部門の役割は全く別のもので、場所としても 1 つの部屋ではなく、部屋も指揮系統も、完全に物理的に分離することが非常に大事なのです。

つまり、ブラックジャックのゲーム自体を見る人と、非常口を見ている人とでは、仕事がお互いに違うし、担当している人も違うのです。

●すべての関係者に対する背面調査の重要性

この 25 の方策のうち一番重要な要素は、1 番にある項目、つまり「背面調査」です。すなわち、全てのベンダー、全ての契約業者、契約従業員、下請業者、皆の背面調査を行うことです。

(ここで講師は、パワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

この背面調査を行うことによって、暴力団の関係者が IR に浸透していないことが保証できます。

そして、単に調査するだけではなく、本当に暴力団ではないということを、従業員自身が宣言し、申告するよう求めることが大切です。それに関係して、トップの人が警察の経験のある人、特に暴力団関係、犯罪組織を捜査し取り締まった経験のある人がいると、こういった背面調査を行う時に、適切に監督ができるので、非常に役に立つと思います。

●訓練・研修の重要性

従業員については、訓練・研修を非常に重視する必要があります。新しく採用された従業員は、暴力団のことは、組織犯罪のことはなにも分からず、ただ自分がやる目の前の仕事を覚えようとしているわけです。したがって彼らに対しては、職務遂行に必要な知識や技能を習得できるよう、十分な訓練・研修を行う必要があるわけです。

またこの従業員たちが、外部の犯罪勢力の一員らしき人物から何か不審な行為や働きかけを受けるようなことがあれば、必ずそのことを報告してもらうことが大事です。

どういう組織犯罪からどのような脅威がありうるのか、それを確実に教え、そしてその脅威を認識しながら仕事をしてもらうことが、非常に大事です。そして問題の兆候があったときそれをレポートする、報告する責任があるという事を、しっかり伝えることが非常に大事です。

またセキュリティ担当者は、カジノでなにか不審なことが起こったら、その事実を地元の警察に報告する必要があります。そのためには、不審な行為や事実を決して無視、軽視しないで、従業員に報告させ、必要な対応を執ることが、非常に大事です。

●高度技術への対応の必要性

そしてもう一点ですが、最近の組織犯罪関係者は、ハイテク関係の、たとえば高度技術である暗号通貨の取り扱いなどにまで関与して、相当ハイテクなレベルまでその活動領域を広げて活動を展開しているのです。

その意味で、1985年のころとは全然世界が変わって来ていますので、セキュリティ担当者としてもどういうやり方があるのか、高度の最新技術について、常に学ぶ姿勢が非常に重要となってきます。

10 IR、カジノ開業の効果

●地方自治体における法令整備の重要性

(ここで講師は、パワーポイントで関係する画像を表示したが、先述した理由により、本資料には引用していない。)

最後の5つは、私の希望のようなものもあるのですが、非常に大切な点もあります。

都道府県や市役所など、カジノが立地する地域の地方自治体の関連部署が、IRに暴力団が浸透しないように、必要な法令を制定し、成立させることが非常に重要です。

ですから、それを念頭に置きながら、検討して行く姿勢が、政府、自治体の側にあることがとても大事です。

反社会勢力と対決する組織、法制度を構築して、緊密に非営利団体や自治体と協力しながら組織犯罪の影響、関与を排除することが一番良いのです。本当にチームで機能することが大事になります。

(講師は、IR、カジノに関して、暴力団、反社会勢力の活動を抑止できる暴力団排除条例的な内容の法令制定を求めているものと理解される。(編集者注))

IR事業者と地方自治体、そしてIRの立地場所を管轄する地元警察、皆が一緒になって法令を整備し強力かつ効果的に対応していけば、IRが組織犯罪などから受けるこういう負の影響を受ける事をなくすことができます。これは、IRのためだけでなく、コミュニティ、地域社会、住民、お客さまにとっても大事なことです。

●IRは経済、社会の発展に貢献する

IR、カジノの誘致、開業は、怖いことばかりではありません。IRは日本の社会や国民にとって良いことになると確信しております。

一つには、カジノでは大勢の従業員を雇用しますので、その地域に仕事を、沢山の雇用を生み出すことになり、来日観光客の増大にも、もちろん大いに役に立ちます。

コロナの時代になっておりますが、これから先IRは大きく日本の経済、社会の発展に貢献することになります。できるだけ安全で成功するIRを作っていくのは、本当に日本にとって素晴らしいことになると思います。

●コロナ時代におけるIRの在り方

質問があるかもしれませんが、一言付け加えますと、今は世界中の人々がコロナウイルス covid-19 との戦いに取り組んでいる時期です。

そうしたコロナの時代の中で、カジノ営業は、中国でもアメリカでもシンガポールでも、今ま

でとは全く変わっ形のものになって来ています。

かつてカジノは、社会的距離とは全く反対の、密の雰囲気の中で行われていました。

つまり IR 内のナイトクラブ、レストラン、ゲーミングなどどこでも、狭い場所に人が大勢集まって来ることが常態だった訳です。しかしコロナの到来で、社会的距離の確保が重視されるようになってからというもの、カジノの姿も、完全に変わりました。

今ではお客様は、相互に必要な距離を置いてゲームを行うようになっているのですが、この社会的距離の確保については、最新の技術やテクノロジーが、大いに役に立っていると思います。

接触せずにできるゲームが開発、普及されるとか、現金を使わずクレジットカードやオンライン方式で決済するとか、自動化が進むとか、色々な技術面で出来ることがあったと思います。

● IR、カジノは社会に必要

コロナウイルスの出現後、本当に世界は今までと変わると思いますが、反面カジノやゲーミングがなくなるわけでは決してありません。

コロナの時代になっても、人間は相変わらずゲーム、勝負事が好きですし、上品でくつろげるレストランが好きだし、ショーやマジックなどのエンターテインメントも大好きです。

もちろん勝負事ですから、依存症などを誘発しないよう、法律などに基づいて適切にコントロールされていることが必要です。そうした手立てを尽くした上で、カジノやゲーミングは必ず何らかの形で存在し続けるものです。

今、2021 年になったばかりですが、日本でカジノ、IR が開業するようになる 2027 年ころには、更に世の中が変化して、どのようになっているのか、全く見当が付きません。

しかし、いまから 6 年の間、カジノ営業で先行しているマカオやシンガポール、ラスベガスから色々学ぶ事はできると思います。

日本の関係者の皆さんは、今から必要な勉強をして、どういうことをそこでやっているかを見ながら安全なカジノ・IR を作っていく時間がありますので、準備段階にある日本のカジノとしては、今少し時間を置いた方が、かえって有利だと思います。

それでは、私の講演、スピーチはここまでといたしまして、ここからは、参加されている方々からの質問をお受けしたいと思います。

第2章 意見交換

1 日本にカジノは定着できるか（質疑応答）

【司会】

それではここから、質疑応答という事で進めさせていただきます。

【質問者 A】

一つ、質問がございます。

I R、カジノは観光立国のため、大変有益で重要な制度だと思います。

他方、ご存じのように、わが日本国には

- 1 金銭を賭けず遊技自体や金銭以外の商品獲得を楽しむゲームになりますが、パチンコやスロットマシンが、
- 2 また公営競技といった名称になりますが、地方自治体等が運営し、お客に金銭を賭けさせる競馬・競輪・ボートレース、オートレース、更には宝くじ、スポーツ振興くじなどが、それぞれゲーミング産業としてすでに存在し、根付いている状況です。

そうした日本的な土壌、文化の中で、欧米の長い歴史と文化の中から生まれた欧米的な香りのする新参のカジノが、果たしてどのように定着して行けるのか。文化の違いもあり、カジノの普及については困難な部分、障壁もあるかと思えます。

私は個人としては、日本の国もグローバル化の時代を迎え、観光立国のさらなる実現のためにも、カジノは日本国内にぜひ定着して行ってほしいと思っておりますが、反面難しい問題もあるかと思えます。

これはセキュリティの問題とは少し外れるかもしれませんが、スターンさんは、この点をどのように見ていらっしゃいますか、お聞かせください。

【ジェームズ・スターン】

私の考えでは、なにか新しいものが出来ると、それを喜ぶ人と嫌がる人がどうしてもいると思います。

それこそ、新しいものは今まであったものと比較が出来ないことがあるかもしれません。でも、日本にはすでにパチンコや競馬など、そういうお金を賭けるようなものもありますが、これらは日本社会特有のもので、カジノとは全然雰囲気が違うし、やり方も違うし、スタイルが違うと思います。

お客様の層も違うし、他のギャンブルとはスタイルが違うわけです。日本のカジノにも、色々な人が来ると思います。そして、色々な理由があって、既存の遊技、パチンコや公営競技ばかりではなく、結局人々はIRにやって来ると思います。

ですから、私の答えとしては、カジノ・IRは日本で大きく成功すると思います。それは、1

つは日本独特の素晴らしいデザインを使って、マカオやシンガポールより、美しい魅力的な場所を作れると思います。

【GICJ の CEO】

私からも、自分の考えをお話しさせていただきます。

今のご質問にありましたとおり、カジノが日本に定着するかどうかということに関しましては、私としては定着すると思います。

その背景には、GICJとして私どもはセキュリティの領域での専門家としてアドバイザーをさせていただいておりますが、その他私たちは、金融機関、投資銀行の出身の者として、日本のいわゆる IR 事業会社さんの IR 関連事業における助言、各種の支援業務（アドバイザリング）をさせていただいております。

そうしてクライアントと一緒に国内外各地の IR 施設（候補地）に視察に行ったり、現地のオペレーターと事業上の交渉、ディスカッションをして行く中で、鍵となるのは、やはり日本ならではの IR を作り上げるということが、日本に IR が定着するかどうかの鍵だと思っています。

ラスベガスのストリップ・ショーを持って来さえすれば大成功だとか、そんな単純な話ではありません。日本には日本ならではのその文化や国民性、歴史を十分に踏まえた IR というものが、絶対に必要になってくると思います。

そのためには、外資企業の方々のノウハウも大事ですが、日本の方々が IR をどう捉えて、自分たちの国にどういった形で、導入をしていくのがベストなのかということ、これからカジノが日本国内で開業するまでの数年間の中で、真剣な議論を重ねて行き、日本ならではの形というものを作り上げて行くことが大切かと思っています。

そこさえ見つけてしまえば、定着するだけでなく、他の地域の IR にもモデルとして良い影響を与える、新しい制度・市場が出来上がるのではないかというのが、私の個人的な考えです。

2 官民連携の在り方は（質疑応答）

【司会】

ありがとうございました。

さて今、オンラインで参加されている方から、ご質問をいただきました。

「カジノ企業としては、監視部門や、技術部門、セキュリティ部門などが、警察当局とコミュニケーションをしっかりとしなければならないのですが、それを担保する環境は、現在明らかになっている法律・規則で可能でしょうか。可能でなければ、期待できる成文法はどのようなものでしょうか。」という質問です。

この質問に対して、スターンさんはどのようにお考えでしょうか。

【ジェームズ・スターン】

GICJでは、ワーキンググループを構成しました。2つありますが、1つが官庁セクターとのワーキンググループで、もう1つが民間セクター内のワーキンググループです。

その中で、色々な発想や情報を交換します。自分のカウンターパートを知ることが出来て、何か連絡するときにはその連絡役と協議することによって、必要な情報を共有することが出来ます。

もちろん官と民との距離感を確保して、かつ提供できる情報には限度があることを措置した上で話になりますが、その手法について研究中です。

【GICJのCEO】

明文化という言葉が質問にあったと思いますが、まさにご指摘の通りだと、我々も認識しております。

そこでの1つの大きな課題としては、やはり、横浜でも東京でもどこであっても、警察当局とカジノ事業者が連携を取ることが、非常に重要になってくると思います。

実際に海外の事例を見ましても、官民間の協力関係というものが、事業の成功のためにも非常に重要になってくるということを、私共も痛感しております。

で-すから、どこかdegachiriと橋渡しをしなければいけないという、問題意識はあります。もちろん、官庁と民間の両セクターの間には、交換できる情報の範囲については厳しい制約があることを含めて、越えてはならない障壁というか溝がありますから、その障壁の存在を尊重した上で話です。

その1つの提案が、スターンから紹介させていただいたワーキンググループの構築という、もう少しソフトな情報共有、コミュニケーションというのが一つの提案です。

明文化という形での、公的な指針がなければなかなか対話に応じるのものも難しいというものもあると思うので、そこについてのソリューションは、いまのところ我々も見えていないです。

ただ、官民間の情報共有についての需要、ニーズがあるということは関係各社さんが非常に認識していただいていると理解しております。したがってそのために出来ることといえば、引き続

きロビーイングをして行くしかない。これが今できるベストであると思います。

そのためには、官民間の在り方に関する基本方針が出て、どういうスケジュールで進めていくのかを、巷ではオリンピック、コロナ、諸々の話が絡んでIR、カジノの開業は更にもう1年くらい先に延びるのではないかとされておりますが、全体的なスケジュールを把握・特定をしたところで橋渡しのためのロビーイング活動を続けていく、といったところを取りうる行動、アクションになるのではないかと考えております。

【司会】

ありがとうございます。

それでは、あと1つくらいお願い致します。

3 官民間の情報共有の効果と限界は（質疑応答）

【質問者 B】

講演の中でスターンさんは、カジノ事業者側からのコンプライアンスの面を強調されましたが、我々はこれまで取り締まっていた側におりましたので、非常に新鮮な話が多かったです。

ありがとうございました。

当然ながら、事業者側のコンプライアンス体制というものは、カジノ管理委員会の事業者認定の一要素になるのではないかと思います。

実はカジノ整備法 229 条に「調査の委託」という条文があります。具体的なことは、法律で調査を委託することができるということしか書いていないので、いまその中身について色々検討されていると思うのですが、例えば事業者側の責任者との情報の共有といったようなことが可能なものなのでしょうか。

つまり、事業者のほうにしても従業員からの自主的な申告や調査を受ける事への合意といったことを取り付けた上で色々やることになるのだと思うのですが、そのあたりの適法性については、どのようにお考えでしょうか。

【ジェームズ・スターン】

一般的な回答にはなってしまいますが、調査の委託というそのフレームワークをもとに、当局の方から IR 事業者に対して何らかの依頼をしたとして、それについて協力的に業者側が対応するかというと、答えは“Yes”だと思います。

その背景、実例としては、ネバダに行くと GCB があります、マカオに行くと DICJ というものがあります。私がこれまで見てきた中で申し上げますと、どの当局もどのオペレーターも、それぞれの当局との関係というのは非常に協力的、緊密にしなければいけないという考え方が相互にあります。

たとえばネバダでは、監督、取締当局がオペレーターにこういった調査をしてほしいという話も当然来ます。

それを踏まえてオペレーターの方で調査をして、回答するというのもそうですし、その過程で、オペレーターが報告すべきことや不適切な行為を見つけた場合は、そこで当然当局の方にレポートをするという、完全な透明性 (full transparency)、オペレーターと当局との間の完全な透明性が、事業の円滑な継続にとっての鍵であるということを私は感じております。

【司会】

それでは、そろそろ時間となりましたので、これで質疑応答の時間を終わりにしたいと思います。

4 閉会

【司会】

スターンさん、更にアメリカ側の参加者たちからは、大変有益なお話を頂戴したかと思えます。少し、カジノ全般の分野に話は戻りますが、カジノ開業が2026年以降だと定められました。そして昨年9月に総理大臣に就任した日本国の菅義偉総理大臣は、就任後初の国会演説で、観光立国のためにIR（特定複合観光施設）、カジノの開業が必要不可欠な政策であることを明言、宣言しています。

こういう状況の中で、セキュリティやコンプライアンスについて豊富な視点をお持ちのスターンさんに講演をいただいたことは、大変光栄であり、かつ意義深いことではないかと感じました。本当にありがとうございました。

本日のミニフォーラムの結果は、日本語での刊行となってしまいますが、警察政策学会の刊行物として関係者のご覧に表すことが予定されておりますことを、報告させていただきます。

【ジェームズ・スターン】

ありがとうございます。

最後に一言だけ申し上げたいことですが、皆さまとこの様にフォーラムに参加できたこと、非常に光栄ですし、こちらから参加できたことは喜ばしいことだと思います。

いつでも、質問がありましたら、ミーティングを開催したければ是非対応したいと思います。

何かフォローアップの質問や情報が必要でしたら、いつでも対応致します。

【司会】

コロナが流行する中、日米の国境を越えてかつ完全オンライン方式で開催するミニフォーラムとなった訳ですが、今後日本でも開業が予定されるIR、カジノが、安全で健全な場所になるためにも、スターンさん始めご関係の皆様には貴重なご発言をいただきました。その意味で、大変意義のあるミニフォーラムになったと思います。

オンラインで参加された日米両国の皆様、長時間にわたり、大変ありがとうございました。

お疲れ様でした。これにて閉会とさせていただきます。

参 考 IR 開業に向けての動き

● IR 制度の整備

(スターン氏のが行った講演、本フォーラム開催の背景について読者により深く理解いただくため、IR、カジノ制度の概要、整備の経緯について説明する。)

2016年以降、カジノを含むIR(統合型リゾート施設)開業によるさらなる観光立国の推進を目指して、我が国にあって一連のIR、カジノ立法が成立した。

すなわち、

- 1 2016年にはIR整備の基本的な方向を定める「特定複合観光施設区域の整備の促進に関する法律」(略称:IR基本法)が、また
- 2 2018年にはIR整備の細部に亘って必要な内容、規制について定める「特定複合観光施設区域整備法」(略称:IR整備法)が、そして
- 3 同じ2018年にはこれらIR、カジノ法制の整備とバランスを取る形で、ギャンブル等依存症対策を法制化した、議員立法である「ギャンブル等依存症対策基本法」が、それぞれ成立、公布され、2020年代の半ば乃至後半には、日本国内においてもカジノ開業が目指されることとなった。

また、これらの法整備に伴い、特定複合観光施設区域(IR)全体の建設、運営を担当する観光庁の担当部局が国土交通省に、またカジノ営業に対する直接的な監督、検査業務を行うカジノ管理委員会の体制が内閣府に、それぞれ設立、整備された。

●カジノに対する厳しい規制

IR整備法に規定されているカジノに対する規制等を列挙すれば、概略以下のとおりである。

- 1 カジノの床面積はIR全体の面積の3%以下とする。
- 2 日本人等の入場回数は、1週間で3回、28日間で10回までに制限する。
- 3 日本人等に対しては国、都道府県等が1人1回計6,000円の入場料を付加する。
- 4 国、都道府県等は、カジノ事業者に対して粗利益の30%の納付金を付加する。
- 5 IR区域数の上限は全国に3か所までとし、7年後にこれを見直す。
その他、カジノ管理委員会のホームページの記述によれば、以下のような入場規制等が用意されている。
- 6 本人・入場回数の確認手段として、マイナンバーカードの提示及びその公的個人認証を義務付ける。
- 7 20歳未満の者、暴力団員等、入場料等未払者、入場回数制限超過者については、カジノ施設への入場等を禁止。カジノ事業者に対しても、これらの者を入場させてはならない

ことを義務付ける。

- 8 このほか、カジノ行為の種類及び方法・カジノ関連機器等、特定金融業務（貸付け等）、業務委託・契約、広告・勧誘、カジノ施設等の秩序維持措置、従業者等について所要の規制を行う。

こうした規制は、ギャンブル等依存症対策や反社会勢力の介入阻止のため必要と判断され導入されたものであるが、その水準は、諸外国の立法例に鑑みても、内容的に大変厳しいものとなっている。

● IR 区域整備計画の策定へ

2020年12月18日、政府は特定複合観光施設区域整備法に基づきカジノ施設を含むIR整備の「基本方針」を策定・公表した。

基本方針の決定により、政府・国土交通省は2021年10月から2022年4月までの間、希望する都道府県等・IR事業者からのIR区域整備計画の申請を受け付けることが定められ、IR、カジノ構想は具体的に実現に向けて動き出すこととなる。

IR、カジノについては大阪府・、横浜市、和歌山県などの自治体が誘致に向けてすでに積極的に検討、準備を進めており、最終的に全国で最大3か所のIR、カジノが開業することとなる。

参考として、IR候補地の一つである和歌山県が策定した実施方針の概要「和歌山県特定複合観光施設設置運営事業 実施方針（案）の概要」を、本資料に添付する。（本資料の〇〇ページ）

ただIR、カジノの開業時期は、2020年に発生した新型コロナウイルスによる新型肺炎による来日観光客（インバウンド）が一時的にせよ減少したことなどにより、当初の目標であった2020年代半ばの開業予定は、ややずれ込む状況となっている。

関係資料

ここでは、このミニフォーラムで引用された、以下3点の資料を、読者の参考のため掲載する。

- 関係資料の1 講演のパワーポイント資料
(日本におけるカジノ実現に向けた治安上の諸対策 (要約版))
- 関係資料の2 IR 整備法に基づく基本方針の概要 (政府決定)
- 関係資料の3 和歌山県特定複合観光施設設置運営事業 実施方針 (案) の概要
(和歌山県作成)



Integrating Ideas into Solutions

日本におけるカジノ実現に 向けた治安上の諸対策（要約版）

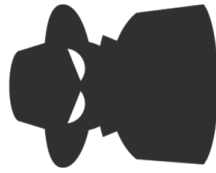
Compliance, Security, and Investigation

講師：ジェームズ・スターン

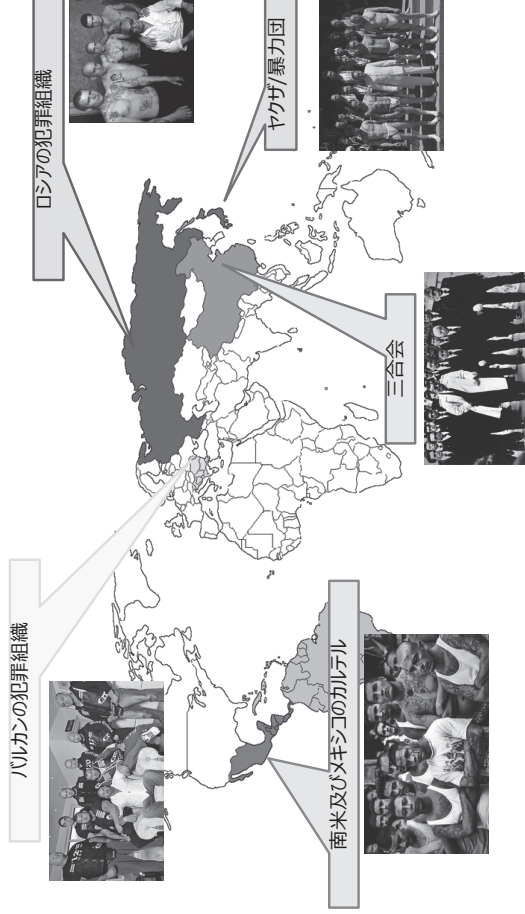
(Global IR Consulting Japan株式会社シニア・パートナー)

IRの脅威となる様々な国際的犯罪組織とCSIプログラムの原則

IRの脅威となる様々な国際的犯罪組織



特質	<ul style="list-style-type: none"> 地理的制約を受けず違法な手段によって組織全体として又は個別に活動する個人の集団
形態	<ul style="list-style-type: none"> 組織形態は多岐にわたる（ヒエラルキー型、クラン、ネットワーク、セル）
活動範囲	<ul style="list-style-type: none"> 地球の東半球と西半球の両方に股がる活動。また、特定の国・地域内である犯罪組織のプレゼンスが低いからといって、それらがもたらす脅威も小さいとは言えない
目的	<ul style="list-style-type: none"> 経済的利益
手段	<ul style="list-style-type: none"> 麻薬密売、非法法の移民斡旋、人身売買、マネーロンダリング、銃器密売、違法ギャンブル、恐喝、偽造品販売、野生生物や文化財の密輸等 サイバー犯罪/サイバーテクノロジーの利用



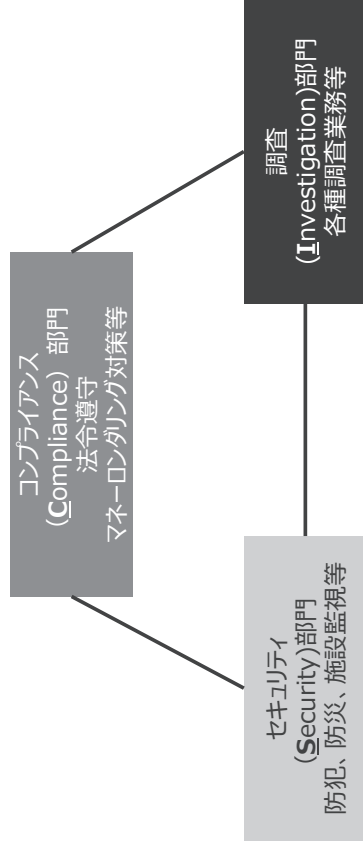
アジアの組織犯罪の特質

- 2つのカテゴリー：伝統的組織と非伝統的組織
- 民族のおよび人種的ルーツの境界を越えて協力する傾向
- 一部のギャンブルや犯罪組織は競争力を高めるために階層的にグループを構成し始めており、それらの犯罪活動はグローバル化
- ホワイトカラー犯罪にも従事、違法な活動を合法的なビジネスと融合

カジノで行われる様々な犯罪行為

- アドバンテージ・プレイヤー
- 複数のカジノ従業員によって行われた詐欺行為
- カジノ従業員とゲストの共同詐欺
- ATM、マネー・チャージャー、及びスロットマシンの電子操作による詐欺行為
- カジノエリアにおける強盗・暴行

CSI(COMPLIANCE/SECURITY/INVESTIGATION)プログラムとは何か



CSI各論

統合型リゾート施設におけるセキュリティに関する主要な論点

- IRセキュリティは相互に補完する多数の物理的、電子的および技術的な要素で構成された複雑なシステム
- 主なポイント：
 - 顧客、従業員、顧客財産、レピュテーションを完璧に守るため24時間365日体制で対応
 - IR施設内と外部の境界線のセキュリティ強化（人的資源及びテクノロジーの併用）
 - 顧客の安全が第一
 - ✓ 戦略的に施設内にセキュリティスタッフを配置
 - ✓ 入退室管理ができる電子ロック等のシステムを導入し、顧客に提供されるアクセスキーには1顧客1キーを提供。滞在期間中はアクセスキーの情報を使って顧客の動きを特定できるようにする
 - 外部と繋がる出入口用の「鍵」および施設内で使う「電子キー」を適切な従業員に預け、その鍵の所在を常に把握・管理
- セキュリティ部門のインフラ構築における重要ポイント各論

統合型リゾート施設におけるコンプライアンスとは

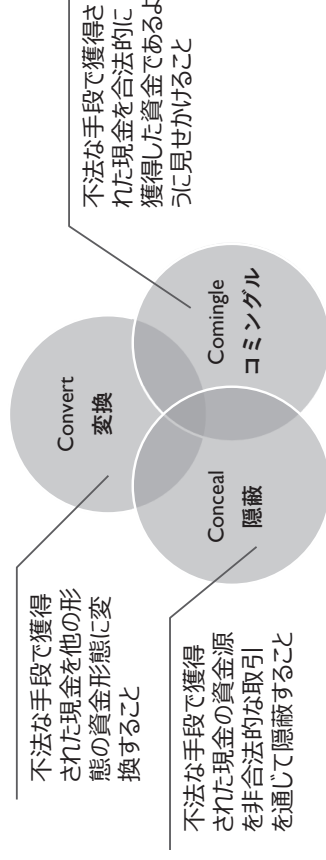
- コンプライアンスは適切な内部ガバナンスの重要な基盤
- 統合型IRにおけるコンプライアンス担当部署の要件
- 日本におけるIRコンプライアンス施策には、国内金融機関で既に導入されているマネーロンダリング対策・規程を規範にする
- 導入されるべき原則各論
- コンプライアンス委員会の設立

統合型リゾート施設におけるセキュリティ調査について

- 徹底性、適時性および区画化（Thoroughness, Timeliness and Compartmentalization = T T C）
- 「人」と「テクノロジー」の双方を活用した情報収集

マネーロンダリング対策

- マネーロンダリングは組織的目つ体系的なプロセス・ステップを通じて実行される
- 最も一般的に実行されるマネーロンダリングの方法をまとめた「3つのC」= 変換（Convert）、隠蔽（Conceal）、コミングル（Comingle）



- IR事業者における「バースト・プラクティス」
 - マネーロンダリング、テロ資金調達及び汚職／不正取引の防止の為に徹底したコンプライアンス・プログラムの確立
 - 米国のAML法は財務省（金融犯罪執行ネットワーク/英略：“FinCen”）と国税庁/英略：“IRS”）によって所管されており、米国内司法省および連邦捜査局が関与する事も
 - 米連邦法では施設における疑わしい取引は即座に政府に報告
 - 1万米ドルを超える取引の場合、カジノ施設は金銭取引報告書（英略：CTR）の提出が求められる事に加え、同取引を行う顧客の身元と資金源の確認がカジノ施設側に求められる
 - 多額の取引、特にリスクの高い地域/オフショア事業者または銀行/両替商等からの電信送金、同じアカウント内での振替や相応額のまとまった現金の入金等の場合には、IR事業者によるデューデリジェンスが求められる
- AMLコンプライアンス・プログラムの策定

基本方針の概要

第1 IR整備の意義・目標

◆ 意義

- 国際的なMICEビジネスを展開するとともに、長期滞在に対応した訪日外国人旅行を促進し、来訪客に国内各地を訪れて頂くことにより、「国際競争力の高い魅力ある滞在型観光」を実現。
- IR整備に当たっては、①IR区域・施設に係る安全や健康・衛生の確保、②カジノ事業収益の公益還元、③都道府県等によるギャンブル等依存症対策の充実、④IR事業者等との接触ルールの策定、IR事業者のコンプライアンスの確保が極めて重要な前提条件。

◆ 目標

- 我が国におけるMICE開催件数の増加。
- 2030年に訪日外国人旅行者数を6,000万人、消費額を15兆円とする政府目標達成への貢献。
- 訪日外国人旅行者の国内各地の観光地への訪問の増加。

第2 IR整備の推進

- IR整備の推進に当たっては、IR事業の公益性や、地域における十分な合意形成を確保。

第3 IR事業・IR事業者

- IRの各施設が、IR整備法や政令で定める基準に適合していること。

第4 区域整備計画の認定

- 収賄等の不正行為を防止し、公正性・透明性の確保を徹底して、IR整備を推進する。
- IR推進本部、国土交通省、カジノ管理委員会は、それぞれの役割等を踏まえ、IR事業者等との接触ルールを策定する。都道府県等においても同様に接触ルールを定め、公募・選定に係る公正性・透明性を確保。
- 都道府県等は、実施方針を作成し、公正性・透明性を確保して、民間事業者を公募・選定。
- 都道府県等は、政令で定める期間内に国土交通大臣に対して区域整備計画の認定を申請。
- 国土交通大臣は、認定の審査を公平・公正に行うため、有識者による審査委員会を設置。
- 認定審査の基準……【右欄参照】

第5 その他

- インバウンド促進やギャンブル等依存症対策など、関係施策と連携して施策を推進。

第6 カジノ施設の有言影響排除

- 関係者が密接に連携して、犯罪発生予防、青少年の健全育成、依存防止のための施策及び措置を確実に実施するとともに、IR事業者及び都道府県等において、依存防止のために万全の対策を講じ、ギャンブル等依存症対策基本法に基づく取組を一層強力に推進。

○ 認定審査の基準

- ◆ **要求基準** (認定を受ける前提として、必ず適合しなければならぬ基準)
政令で定められた施設の規模要件等、基本的な要件を満たしていること。

- ◆ **評価基準** (3という上限の範囲内で、優れた計画を認定するための基準)

- (1) **IR区域全体**
 - ・コンセプトが明確で優れていること
 - ・建築物のデザインが地域の新たな象徴となりうるものであること
 - ・これまでにないスケールを持つこと
 - ・ユニバーサルデザイン等の観点から世界の最先端であること
- (2) **MICE施設**
 - ・MICEビジネスの国際競争力の向上に十分なスケールを持つこと
 - ・重要な国際会議等に対応できる、優れたクオリティを持つこと
- (3) **魅力増進施設**
 - ・日本の魅力をこれまでにないクオリティで発信すること
- (4) **送客施設**
 - ・各地の観光魅力を伝えるショーケース機能を持つこと
 - ・旅行サービスの手配を一元的に行うコンシェルジュ機能を持つこと
- (5) **宿泊施設**
 - ・客室の広さ・構成・設備が国際競争力を有し、サービスの質が高いこと
- (6) **その他施設**
 - ・国際競争力と高いクオリティを持ち、幅広い人々が楽しめること
- (7) **カジノ施設**
 - ・IR全体のコンセプトと調和し、他の施設とバランスがとれていること
- (8) **IR区域が整備される地域、関連する施策等**
 - ・国内外の主要都市との交通の利便性に優れていること
 - ・交通アクセス改善やインフラ整備等の施策が効果的であること

1	国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現	(1) 観光への効果 ・MICE件数や観光客の増加が大きく見込まれること (2) 地域経済への効果 ・来訪者の旅行消費額の増加や地域の雇用創出が見込まれること (3) 2030年の政府の観光戦略の目標達成への貢献 ・2030年に訪日外国人旅行者数を6,000万人、消費額を15兆円とする政府目標達成への貢献が見込まれること
2	経済的社会的効果	
3	IR事業運営の能力・体制	IR事業者の能力、財務面の安定性、防災・減災の取組、IR区域・施設に係る安全の確保、感染症対策、地域との良好な関係構築があること
4	カジノ事業収益の活用	カジノ事業収益を十分活用して、IR事業内容の向上や都道府県等の施策への協力を行うこと
5	カジノ施設の有言影響排除等	カジノ施設の有言影響排除やギャンブル等依存症対策が確実に効果的に講じられるものであること

和歌山県特定複合観光施設設置運営事業 実施方針（案）の概要

1 IR 区域の整備の意義及び目標

意義 和歌山県がさらに発展していくためには、国内外から多くの観光客を惹き付け、大きな経済効果や雇用効果が見込める「IR」という新たな成長産業が必要

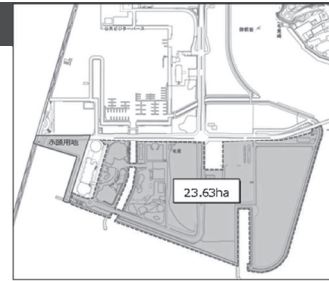
構想 多種多様な観光資源を背景としたリゾート型 IR とし、Sports & Wellness をコンセプトに掲げ、オーシャンフロントの立地と自然や温泉、食文化など和歌山県が有する豊富な資源を生かし、多様なマリナクティビティとも連携することで、海洋リゾートの魅力を存分に発揮し、都市部では体験できない自然志向の楽しみと癒やしを提供

目標 政府の観光戦略において目標とする2030年に訪日外国人旅行者数6,000万人、訪日外国人旅行消費額15兆円、地方部での外国人延べ宿泊者数1億3,000万人泊などの達成に貢献

- ▶ 地方部と世界をつなぐ新たな観光ゲートウェイの形成
- ▶ 関西圏のみならず、伊勢湾、紀伊半島、四国圏などに存在する魅力的な観光資源をつなぎ、巡礼や食文化といったストーリー性を持つ新たな観光街道を形成
- ▶ リゾート型 IR ならではの MICE ビジネスの展開

2 IR 区域を整備しようとする区域の位置及び規模

- ▶ 所在地：和歌山マリーナシティ
- ▶ 面積：23.63ha
- ▶ 価格：約 86.7 億円



3 和歌山 IR の概要

▶ IR 施設

- 民間ならではの自由な発想で、日本の伝統・文化・芸術等を提供
- 日本遺産「和歌の浦」と調和する意匠
- 象徴的で先進性のある建築物

・MICE 施設(国際会議場、展示等施設)

※右図いずれかの組み合わせ

- ・魅力増進施設
- ・送客施設
- ・宿泊施設（概ね 10 万㎡以上）
- ・カジノ施設（IR 施設の床面積合計の 3%を超えない規模）

▶ IR の方向性

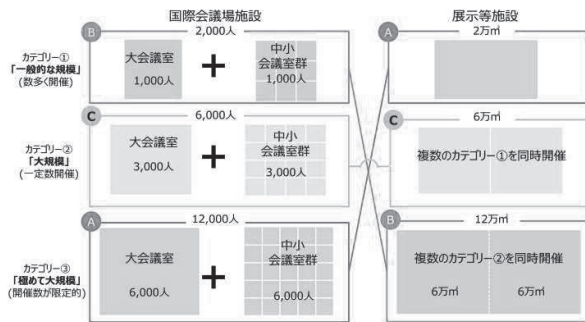
- ・スマートな IR、環境への配慮、多様な来訪者への配慮、防災対策等
- ・地域への貢献と配慮、人材の育成と確保
- ・交通アクセスのネットワーク形成、観光公害対策

▶ 国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現

- ・カジノ事業の収益を IR 施設の整備その他和歌山 IR の事業内容の向上等に活用
- ・インバウンドの促進や和歌山 IR/MICE 推進協議会（仮称）による MICE 誘致の推進

▶ 有害な影響の排除

- ・多様かつ重層的なギャンブル依存症対策（IR カードの導入、依存症対策専門員の配置など）
- ・犯罪の発生の予防、善良な風俗環境の保持（警察官の増員、警察施設の設置など）



4 事業期間・費用負担

- ▶ 事業期間：40 年間
- ▶ 和歌山 IR における費用負担
 - IR 事業者は、原則として和歌山 IR の実施に要する全ての費用を負担
 - 審査料（1 事業者あたり 1,000 万円）

5 事業者の選定方法等 ※詳細は募集要項で示す

- ▶ 有識者等からなる「事業者選定委員会」を設置
- ▶ 事業者選定委員及び優先権者選定基準は募集要項とともに公表
- ▶ 選定手順（参加資格審査 ⇒ 提案審査 ⇒ 優先権者選定）

6 IR 事業者の責任の履行確保とリスク分担の在り方 ※詳細は実施協定で示す

- ▶ IR 事業者の責任の履行確保
 - ・計画や目標等の達成状況について県がモニタリングを実施
 - ・毎事業年度の事業計画及び事業実施状況の報告書を県へ提出
- ▶ リスク分担の在り方
 - ・和歌山 I R におけるリスクは、実施協定等に特段の定めのない限り IR 事業者が負う

7 スケジュール

- ▶ 2024 年度の IR 開業を目指す

時期	項目
2020 年春頃	実施方針の策定・公表
2020 年春頃	募集要項等の公表
2020 年春頃～夏頃	競争的対話の実施
2020 年夏頃	提案審査書類の提出期限
2020 年秋頃	優先権者の選定
2020 年秋頃	基本協定の締結
2021 年 7 月 30 日まで	区域整備計画の認定申請
2021 年秋頃～冬頃	国による区域認定
区域認定後速やかに	実施協定の締結
2022 年春頃	土地の引き渡し
2025 年春頃	I R 開業

警察政策学会資料 第117号

I R、カジノに関するミニフォーラムの記録

令和3(2021)年7月

編集 ゲーミング政策研究部会

発行 警察政策学会

〒102-0093

東京都千代田区平河町1-5-5 後藤ビル2階

電話 (03) 3230-2918・(03-3230-7520)

FAX (03) 3230-7007