

## (財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2012 年 8 月)

### 【「2005 年賭博法」について下院の委員会が調査 ～ 「規制が事業者の正当な利益を阻害」との声も

#### 新たに 3 種類のカジノのカテゴリーを導入 ～ 「2005 年賭博法」の内容

下院の文化・メディア・スポーツ特別委員会 (Culture, Media and Sport Commons Select Committee)<sup>1</sup>は 2012 年 7 月、「2005 年賭博法 — 価値ある賭けであったか? (The Gambling Act 2005: A bet worth taking?)」と題する調査報告書を発表した。これは、2005 年に制定された「2005 年賭博法 (Gambling Act 2005)」の施行状況について同委が調べた調査の結果をまとめたものである。具体的には、同法で変更された賭博施設<sup>2</sup>の免許制度の運用状況、同法によって設置された「賭博規制委員会 (Gambling Commission)」の運営状況等について調べた。

「2005 年賭博法」は、特定の施設を賭博施設として使用することを許可する「施設許可 (premises license)」<sup>3</sup>を発行する権限を、下級裁判所 (magistrates' courts) から地方自治体 (一層制の地域ではその地域の唯一の自治体、二層制地域では基礎自治体) へ移した。さらに、英国全土を所轄する賭博行為の規制機関として、賭博規制委員会を設置した。同委員会の役割は、英国で行われる殆どの賭博行為に関して、賭博事業者の業務の監視、賭博産業の規制に関する事業者向けガイダンスの策定、規制に違反した事業者の営業免許剥奪などを行うことである(「2005 年賭博法」については、2006 年 6 月及び 2007 年 2 月のマンスリートピックも参照)。

「2005 年賭博法」は、第 1 章で、同法の目的を次のように掲げていた。

- ・賭博が、犯罪や社会不安の原因になること、犯罪や社会不安と関連付けられること、または犯罪を助長するのに使われることを防ぐこと。
- ・賭博が、公平でオープンな方法で行われるようにすること。
- ・子供及びその他の弱者を、賭博によって損害を受けたり、(利益のために) 利用されることから守ること。

「2005 年賭博法」は、ビンゴ場及びカジノの利用を、会員登録して 24 時間以上を経過した者の

<sup>1</sup> 下院には、政府の各省の政策、支出等を調査し、提案を行う特別委員会が省ごとに設置されている。各委員会は、最低 11 人の下院議員で構成され、調査の結果をまとめた報告書は、下院に提出されるほか、国会のウェブサイトでも発表される。政府は、報告書に盛り込まれた提案への返答を、通常、報告書の提出から 60 日以内に発表する。

<sup>2</sup> カジノ、ビンゴ場、パチンコ店(3 ページ参照)などを意味する。

<sup>3</sup> 賭博事業者は、「施設許可」に加え、「営業許可 (operating licence)」を取得する必要がある。「営業許可」の発行は、自治体ではなく、賭博規制委員会の役割である。

みに制限していた従来の規制を撤廃した。これによって、18 歳以上で、料金を支払えば、いつでもこれらの施設を利用することが可能になった。

また、「2005 年賭博法」の施行以前に、英国には約 140 のカジノが設置されていたが、同法は、これらに加え、「地域カジノ(regional casinos)」、「大型カジノ(large casinos)」、「小型カジノ(small casinos)」という3種類のカジノのカテゴリーを導入した。これら3つのカテゴリーは、その名称からも分かるように、カジノの規模による分類であり、設置できる賭博ゲーム機<sup>4</sup>の種類を含む提供可能な賭博行為の種類、及び施設の最低面積が、カテゴリー毎に規定された。

設置を許可するカジノの数は、3つのカテゴリーのうち最大規模である「地域カジノ」が全国で1カ所、「大型カジノ」と「小型カジノ」はそれぞれ 8 ヶ所までとの上限が設けられた。このうち、地域カジノの建設場所は、2007 年 1 月、政府が設置した委員会の審査で、イングランド北西部マンチェスター市に決定した。しかし、2007 年 6 月に当時の労働党政権で首相が交代し、新たにブラウン政権が誕生すると、翌年の 2008 年 2 月、地域カジノの設置計画は撤廃された。この背景には、地域カジノの設置案に対し、「犯罪の温床になる」などとして反対する声が各方面から上がっていたことがある。

同法はまた、新たな賭博ゲーム機の規制の仕組みを導入した。まず、賭博ゲーム機の定義を新たに規定し、国務大臣に対し、賭博ゲーム機のカテゴリーを定める権限を付与した。また賭博施設の種類によって、設置できる賭博ゲーム機の種類、台数を規定した。さらに、賭博施設としての運営許可を有していない家族向け娯楽施設(family entertainment centres)に対し、賭け金及び賞金の上限が低い賭博ゲーム機の設置を許可するための手続きを定めた。

#### 賭博事業者が賭博規制委に払う料金の仕組み変更など提案 ～ 特別委員会の報告書

下院の文化・メディア・スポーツ特別委員会による報告書「2005 年賭博法 — 価値ある賭けであったか?」は、その序文で、次のように述べていた。

「過去何百年もの間、賭博は、英国文化の一部であり続けている。しかし、賭博行為は本質的に不道徳で有害であり、禁止されずとも厳しく規制されるべきであると考える人々と、人は自由に賭博行為を行えるべきであり、犯罪防止及び社会的弱者の保護を目的とする最低限の規制のみが必要であると考える人々との間には、大きな意見の相違がある。1960 年以前の賭博に対する英国政府の姿勢は、殆ど、禁止論者のそれであった。(しかし、)1960 年に制定された「1960 年賭け行為、ゲーム行為法(Betting and Gaming Act 1960)」<sup>5</sup>によって、賭博の自由化が果たされ、賭博をしたい

<sup>4</sup>「賭博ゲーム機」とは、英語の「gaming machine」の訳で、主にスロットマシンを意味する。

<sup>5</sup> 英語で言う「gambling(賭博)」は、「betting(賭け行為)」と「gaming(ゲーム行為)」に分かれる。「betting」は、競馬

と思う者に対し、それを行うことが許可された。1960年法は、ベッティング・ショップ(betting shop)<sup>6</sup>を合法化し、また、(個人の住居など)私的な場所でのゲーム行為を許可するという法律の意図とは裏腹に、商業目的のゲーム行為が爆発的に普及するという事態を招いた。商業目的のゲーム行為は、レストランやビンゴ場、会員制クラブなどの場所で行われた。違法なゲーム行為はまた、個人の住居でも行われた。1968年までには、表向きは個人の建物であるが、カジノとして機能している場所が、(英国内に)少なくとも1200は存在していた。賭博事業が免許を交付された施設のみに限られたのは、ようやく1968年に新法が制定されてからであった。主に1960年法(及び続いて制定された『1963年賭け行為、ゲーム行為、宝くじ法(Betting, Gaming and Lotteries Act 1963)』)の不備のため、商業目的の賭博は、瞬間に、多くの犯罪組織の資金源となった。しかし、『1968年賭博法(Gaming Act 1968)』は、賭博産業と犯罪との関連性を断ち切ることにほぼ成功した。同法はまた、『英国賭博規制会議(Gaming Board for Great Britain)』を設置した。同組織の役割は、英国の賭博産業の規制で、2005年法によって、『賭博規制委員会』に取って代わられた。」

続けて、2005年法については、次のように述べている。

「2005年法制定のきっかけとなった出来事の一つは、1993年に制定された『1993年国営宝くじ等法(National Lottery etc. Act 1993)』であった。同法は、国営宝くじを導入すると共に、宝くじ事業運営に関する規制を近代化し、緩和した。同法制定後、(国営宝くじが非常に高い人気を集めたため、)宝くじ以外の賭博の事業者から、(宝くじと)『公平に競争できる環境(level playing field)』を整備するよう求める声が上がった。賭博事業者からこのような要望が出たことは、断片的な規制緩和と、『既存の法律は時代遅れであり、新しいテクノロジーに対応できない』との理解につながった。」

「(後に『2005年賭博法』となった)『賭博法案(Gambling Bill)』に含まれた幾つかの条項は、物議を醸す内容であり、国会の審議過程で、多くの変更が加えられた。地域カジノ(「デスティネーション・カジノ(Destination Casinos)」、リゾート・カジノ(Resort Casinos)、「スーパー・カジノ(Super Casinos)」などとも呼ばれた)の設置を許可する条項は、同法案の内容のうち、最も議論を呼んだ条項であった。」

同委は、今回の調査で、賭博事業者、賭博事業者の関係団体やチャリティ団体の代表者などから、文書の提出または公聴会での陳述という形で意見を収集した。この中で採取された「2005年賭博法」の不備、欠陥を指摘する意見について、報告書は、下記のように伝えている。

・「一部の賭博事業者の『商業上の正当な利益(legitimate commercial interests)』が、(2005年法が定めた)規制によって阻害されており、現行法は、国内の事業者及び英国市場に参入する

---

やサッカー、選挙など、他人が行う行為の結果に対して賭ける賭博である。一方の「gaming」は、トランプのポーカーなど、自ら行う「ゲーム」の結果に対して賭ける賭博である。

<sup>6</sup> 「ベッティングショップ(betting shop)」は、政府公認の「賭け屋」である。サッカーや競馬の試合の勝敗等を賭けの対象として、一般の人々から賭け金を集め、賭け率に基づいて配当金を払う。

海外の事業者と競争する英国の賭博事業者のために、公平に競争できる環境と規制の仕組みを整備することに失敗している」との意見が、複数の賭博事業者から聞かれた。

・(一般に)ハイストリート(地域で最も規模の大きい商店街)にあるベッティングショップに、賭け金及び賞金の上限が比較的高い「B2」の κατηγοリーに分類される賭博ゲーム機(略称「FOBT」)<sup>7</sup>を設置することが許可されていることは、「問題賭博(problem gambling)」<sup>8</sup>に悩む人々の支援団体にとって、大きな懸念事項となっている。これらの団体は、カテゴリー「B2」の賭博ゲーム機は、他の形態の賭博よりも、問題賭博の原因になる危険性が高いとの見解を示した。

・2005 年法は非常に複雑であり、理解が困難であるとの意見が聞かれた。賭博規制委員会と自治体、及び賭博産業の一部の分野の事業者との間で、上手くコミュニケーションが取れていないとの報告があった。また、2005 年法は、将来の変化に対応した(future-proofed)賭博ゲーム機の規制の仕組みを整備できていないとの意見が複数の人から聞かれた。

・2005 年法は、英国を拠点とする賭博事業者に、インターネット上で賭博事業を行うことを許可したことに加え、海外を拠点とする賭博事業者に、英国在住者に向けて広告を行うことを許可したが、賭博規制委員会の規制対象となっているのは、英国を拠点とする賭博事業者のみである。2005 年法が、インターネットを使った賭博事業について、「サービスの消費地点(point-of-consumption)」ではなく、「サービスの供給地点(point-of-supply)」で規制する仕組みを導入し、英国の規制の対象外である海外の賭博事業者が英国の市場で賭博事業を行うことを可能にしたことに対しては、多くの人から批判の声が聞かれた。このことに加え、大幅な増税<sup>9</sup>が実施された影響で、インターネット上でサービスを提供する賭博事業者の多くが、英国からタックス・ヘイブンの国または地域に移転した。2005 年法は、これまでのところ、タックス・ヘイブンの国・地域を拠点とするインターネットを利用した賭博産業を含む遠隔賭博(remote gambling)産業<sup>10</sup>について、将来の変化に対応した規制の仕組みを整備できていないというのが、多くの人の一致した意見であった。

・2005 年法は、カジノの規制制度に矛盾を生み出した。(同法が全国で1ヵ所の設置を許可していた)地域カジノは誕生せず、(8 ヶ所での設置が許可された)大型カジノについては、これまでのところ、1ヵ所が建設されたのみである。(しかし、)本調査の開始以降、さらに2軒の大型カジノに運営許可が与えられた。

---

<sup>7</sup> FOBTとは、「Fixed Odds Betting Terminal(賭け率固定式賭博ゲーム機)」の略で、賭博業界の用語。固定された賭け率で複数のゲームの結果に賭けることができるため、このように呼ばれる。

<sup>8</sup> 英国の王立精神科医学会(Royal College of Psychiatrists)は、「問題賭博」を、「個人としての活動、家族としての活動、または娯楽活動を妨害したり、損なうなどする賭博行動」と定義している。より深刻な「病的賭博(Pathological gambling)」、「衝動的賭博(Compulsive Gambling)」を含む。

<sup>9</sup> 2005 年法の施行以降に実施された幾つかの賭博関連税の引き上げを指す。

<sup>10</sup> 「遠隔賭博」とは、インターネットのほか、電話等の遠隔通信機器を使った賭博の方法を指す。

下記は、報告書で示された、同委から政府への提案事項である。

・遠隔賭博の新たな許可制度が整備され次第、賭博規制委員会の支出に関する見直し作業を行うべきである。見直し作業は、政府から独立した立場にある者によって、●賭博規制委員会の経費削減、●賭博事業者に対する規制の緩和、●賭博事業者が同委員会に払う料金負担の軽減<sup>11</sup>を視野に入れて行われるべきである。

・カジノは、賭博施設の中でも特に規制が厳しく、入場に関するルールも厳格である。(厳しく規制されているからこそ、)カジノは、賭け金の上限が 100 ポンドと高く設定されているカテゴリ「B2」の賭博ゲーム機を、最高 20 台まで設置することを許可されるべきである。(現在、カジノは、主にハイストリートにある Betting ショップと同様、カテゴリ「B2」の賭博ゲーム機を最高 4 台までしか設置できない)。

・Betting ショップに設置できるカテゴリ「B2」の賭博ゲーム機の台数が 4 台までに制限されていることが理由で、Betting ショップが特定のエリアに集中している地域がある。こうした地域では、自治体が、それによって Betting ショップの特定のエリアへの集中という問題を解決できると判断する場合、Betting ショップに設置できるカテゴリ「B2」の賭博ゲーム機の台数を引き上げる権限を有するべきである<sup>12</sup>。

・地域でカジノへの需要があるか否かの判断は、自治体が行うべきである。

・賭博規制委員会は、賭博事業者が同委員会に払う「年間営業免許料金」の仕組みを改定し、小規模な独立系 Betting ショップが 1 店舗あたりに払う年間営業免許料金が、大規模チェーンの Betting ショップが 1 店舗あたりに払う年間営業免許料金より遥かに高いという現状を是正するべきである。小規模な独立系 Betting ショップに課される年間営業免許料金は、現在より引き下げられるべきであり、また賭博規制委員会は同時に、(規模に関わりなく)全ての賭博事業者の年間営業免許料金を引き下げる方法を探るべきである。

---

<sup>11</sup> 賭博事業者が同委員会に払う料金とは、事業者が毎年払う「年間営業免許料金 (Operating licence annual fee)」などを指す。賭博事業者が同委員会に払うその他の料金には、「営業免許取得申請料金 (Operating licence application fee)」、「個人管理免許料金 (personal management licence fee)」などある。「個人管理免許料金」とは、賭博施設の管理職の者に対し、その仕事を遂行することを認可する「個人管理免許」の取得料金である。

<sup>12</sup> カテゴリ「B2」の賭博ゲーム機は人気が高いため、現在の最高 4 台までという制限のもとでは、一つの Betting ショップのみでは需要に応えることができない地域が少なくない。こうした地域では、カテゴリ「B2」の賭博ゲーム機への需要を満たし、利益を上げるべく、Betting ショップが特定のハイストリートに集中して出店する傾向がある。報告書の提案は、こうした地域で、一つの Betting ショップに設置可能なカテゴリ「B2」の賭博ゲーム機の台数を引き上げれば、少ない店舗数でカテゴリ「B2」の賭博ゲーム機への需要を満たすことができるため、Betting ショップの店舗数が自然に減少するとの仮定に基づいたものである。

・賭博規制委員会は、賭博事業者が同委員会に払う料金の使途について、明快で分かりやすい概要を、同委の年次報告書(Annual Report)で発表すべきである。このことによって、賭博事業者が賭博規制委員会に払う料金が効率的かつ効果的に使用されておらず、「金額に見合う価値(value for money)」が達成されていない分野が明らかになると共に、同委と賭博産業との関係が改善することが期待できる。さらに、賭博事業者が払う料金の使途を年次報告書で発表することによって、スポーツマンシップの推進などの分野に活動を広げようとする賭博規制委員会の試みに歯止めが掛けられることが期待される。スポーツマンシップの推進は、スポーツの統括団体(governing body)の責任であり、今後もそうであり続けるべきである。

・政府は、(2012年3月に発表した2012年度予算で、)インターネット上でサービスを提供する賭博事業者を、(サービスの供給地点ではなく、)サービスの消費地点で規制するとの決定を発表した。これに続き、政府は、グレー・マーケット(grey market)<sup>13</sup>の形成を阻止できる程度の(高過ぎない)賭博関連税の税率を設定し、賭博事業者が英国を拠点として事業を行うことを促す方法を探るべきである。

・文化・メディア・スポーツ省(Department for Culture, Media and Sport、DCMS)は、賭博施設の内部以外の場所で、問題賭博に悩む人の家族・親戚に対し、支援を求めるよう奨励するキャンペーン活動を行うべきである。

・賭博産業に関する政策決定及び規制の土台となる信頼に足る情報・データ(の質と量)を改善すべきである。政府は、政府から独立の立場で行われた調査で収集された質の高い情報・データが常に参照可能であるようにしておくべきである。これらの情報・データは、長いスパンで収集され、時間の経過による変化の比較に利用できるようにするべきであり、問題賭博に取り組み、また規制が変更されれば、その影響を評価するのに使われるべきである。さらに、政府は、特に問題賭博と子供との関係に焦点を当てた調査を実施するべきである。この調査では、賭博で勝つ確率は低いこと、賭博行為はどのようなリスクを伴うか等の点を子供に教えるための最も効果的な方法を探ることに重点を置くべきである。

---

<sup>13</sup> グレー・マーケットとは、非合法市場(ブラックマーケット)と合法市場(ホワイトマーケット)の中間にあり、違法ではないが、非正規な流通経路を通じて形成された市場を意味する。