

令和2年度第2回長崎県議会議員研修会（概要）

実施日時： 令和3年3月17日（水）13時～14時10分

実施場所： 長崎県庁議会棟2階会議室

演 題： 「長崎IR事業のための非違行為リスク研修 ～高度な廉潔性を保つために～」

講 師： 株式会社 エス・ピー・ネットワーク 代表取締役社長 熊谷 信孝 氏

1 IR推進法からIR整備法全体施行となる背景

IR整備法から抜粋

第一条 ～（略）～（IR）推進法第5条の規定に基づく法制上の措置として、適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かした特定複合観光施設区域の整備を推進することにより、我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するため、特定複合観光施設区域に関し、国土交通大臣による基本方針の作成、都道府県等による区域整備計画の作成、国土交通大臣による当該区域整備計画の認定等の制度を定めるほか、カジノ事業の免許その他のカジノ事業者の業務に関する規制措置、カジノ施設への入場等の制限及び入場料等に関する事項、カジノ事業者が納付すべき国庫納付金等に関する事項、カジノ事業等を監督するカジノ管理委員会の設置、その任務及び所掌事務等に関する事項その他必要な事項を定め、もって観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資することを目的とする。

（地方公共団体の責務）

第四条 特定複合観光施設区域の整備に係る地方公共団体は、基本理念にのっとり、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する施策並びにカジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策に関し、国との適切な役割分担の下、地方公共団体が実施すべき施策として、その地方公共団体の区域の実情に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。
同法により、設置運営事業者には、全般的かつ強固なコンプライアンスの確保等に取り組むことが求められる。地方公共団体も同様である。

◎ 基本となる「コンプライアンス・リスク」とは

法令等の既存のルールへの遵守にとどまらず、①社会規範に悖る行為、②商慣習や市場慣行に反する行為、③利用者の視点の欠如した行為等を防止するための取り組みや、様々な環境変化や事業が、社会・経済全体に与える影響を感度良く捉え、潜在的な問題を前広に察知することによって、将来の問題を未然に防止するための取り組みを実施するためには、法令等の既存のルールを遵守していれば足りるという発想から抜け出すことが何よりも重要であり、経営陣が中心となり、かかる観点を踏まえた検討及び良質な企業文化の醸成に向けた真摯な努力を、今後さらに進める必要がある。

（金融庁「コンプライアンス・リスク管理に関する傾向と課題」（2019年6月）参照）

（ポイント）

今求められているコンプライアンスとは、単なる法令遵守ではなく、「法令や倫理・道徳等」に限らず、広く社会に求められること等、「社会的要請への適切な対応」である。それは企業活動に限らず、議員活動あるいはIR事業全般についても言える。

法令等の既存ルールへの遵守にとどまらず、たとえ明確に禁止するルールが無い行動等であっても、社会規範に悖る行為、不適切だとの見方が社会的に高まる行為等を防止するための取り組みが必要である。

法令等の既存ルールを遵守していれば足りる（ルールベース）という発想から、ルールを定めた本来の目的・原則（プリンシプルベース）での対応が重要である。

2 関係規定の考察

(1) 国の規定

「特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針」から
公正性及び透明性の確保

収賄等の不正行為を防止すると共に公平性及び透明性の確保を徹底して、I R施設の整備を推進するため、I R事業者等の接触ルールが重要として、以下の事項を基本としている。

- ① 面談は、原則として庁舎内において、複数の職員等により対応すること
- ② 職員にあっては、事前に面談の日時及び相手方について、また、事後に面談の内容について、上司への報告をおこなうこと
- ③ 面談において、特定のI R事業者が不当に有利又は不利になるようなことにつながる行為をしないこと
- ④ 面談の記録を作成し、一定の期間保存すること
- ⑤ 電話、メール、FAXによるやり取りは、日程調整等の事務連絡その他の必要な範囲にとどめること
- ⑥ それぞれの行政機関におけるI Rに関する事務に係る担当職員から最高責任者までを接触ルールの対象とすること
- ⑦ I R事業者を行う者及びカジノ関連機器等製造業等を行う者及びこれらを行おうとする者等を接触ルールの対象とすること

《ポイント》

上記、基本的接触ルールを具体的な規定内容として、それぞれの行政機関が適切に判断するとされているが、社会の要請とも言える報道機関（毎日新聞記事参照）からの「本ルールには対象となる事業者、対象職員の範囲についてより具体的・広範囲とすべきでないか」等の指摘がある点も含めて、如何に社会の要請に対応して行くか重要である。

(2) 県の規定

（表題）「I R関連事業者への対応に関する指針」から

上記政府の方針で、都道府県等が定める接触ルールを策定することにより、公募及び選定等に係る公正性及び透明性が求められ、長崎県として同指針を制定した。

長崎県においては、業務に係る公正性及び透明性の確保を図る目的で、知事及び副知事（以下「知事等」という。）並びに担当職員が遵守すべき事項等を定めた。

○ 知事等のI R関連事業者との面談

- ① 面談の相手方、目的、日時、場所及び所要時間をあらかじめ確認のうえ、I R推進課長及び秘書課長並びに面談を行なおうとする知事等に報告し、承認を得る。
- ② I R関連事業者の代理人との面談は、当該事業者の社員が同席する場合を除き、行わない。
- ③ 庁舎内において担当職員同席のうえ、対応する。
- ④ 知事等からI R関連事業者への情報提供は、特定の事業者により有利又は不利にならないように留意する。
- ⑤ 面談に同席した担当職員は、面談終了後、速やかに記録を作成し、I R推進課長に報告する。
- ⑥ 面談の記録は、令和14年3月31日まで保管するものとする。
- ⑦ I R推進課長は(5)の記録を確認し、必要があると認めるときは、知事等、部長、政策監、秘書課長に報告する。

○ 担当職員のI R関連事業者との面談

- ① 面談の相手方、目的、日時、場所及び所要時間をあらかじめ確認のうえ、I R推進課長に報告し、承認を得る。

- ② I R関連事業者の代理人との面談は、当該事業者の社員が同席する場合を除き、行わない。
 - ③ 庁舎内において2名以上の担当職員で対応する。
 - ④ 担当職員からI R関連事業者への情報提供は、特定の事業者により又は不利にならないように留意する。
 - ⑤ 面談を行った担当職員は、面談終了後、速やかに記録を作成し、I R推進課長に報告する。
 - ⑥ 面談の記録は、令和14年3月31日まで保管するものとする。
 - ⑦ I R推進課長は(5)の記録を確認し、必要があると認めるときは、部長、政策監、秘書課長に報告する。
- 担当職員以外の長崎県職員とI R関連事業者との面談
 - ① 担当職員以外の長崎県職員に対し、I R関連事業者からの面談の申込があったときは、担当職員以外の長崎県職員は直ちに担当職員に連絡するものとする。
 - ② I R関連事業者との面談については、原則として担当職員が対応することとし、担当職員以外の長崎県職員は、担当職員が同席する場合を除き、面談を行わないものとする。
 - 依頼等を受けた時の対応（公職にある者等：県議会議員、長崎県職員以外の者）
長崎県「職員以外の者に対する職員の対応要綱」に基づき対応する。
 - 禁止行為
I R関連事業者への対応に当たり禁止されている行為については、国家公務員倫理規程第3条の規定について「利害関係者」を「I R関連事業者」と読み替えて準用する。
これは、長崎県議会議員の政治倫理に関する条例とも関係する。
 - その他
 - ・ 知事等及び担当職員は、県民の疑惑や不信を招くような行為を一切してはならない
 - ・ この指針は、区域整備計画の認定申請に向けた準備の進捗等に応じて、見直しを行う。

（参考）

九州・長崎特定複合観光施設設置運営事業募集要項では、応募者側からも応募者（応募者になろうとする者を含む。）は、本募集要項公表以後、設置運営事業予定者の選定まで本公募手続き外で、県・市の職員及び議員、県・市アドバイザー並びに審査委員会の委員、委員が属する団体及び委員と一定の関係にある者に対して、直接・間接を問わず、本公募に関して自己に有利になるよう働きかけを行ってはならない。
とされている。

《ポイント》

上記が長崎県としての面談（接触）に関する指針であり、政府の基本方針における「公正性及び透明性の確保」のための接触ルールは、①接触、②記録・報告、③けん制（チェック）から構成されている。

これらは担当職員だけで対応出来るものではなく、特に、けん制（チェック）的な役割として、県議会（議員）がある。令和2年12月18日に、県議会から県知事宛に

- ・ I R事業者等との接触に当たっての厳格なルールの策定と遵守の徹底
- ・ I R事業者の公募・選定の手続きについては、公平性・公正性・透明性を十分確保すること
- ・ I R事業者に対し、反社会的勢力の排除やコンプライアンス確保の徹底を義務づけるとともに、高い廉潔性を有するI R事業者を選定すること

との意見書も提出されており、まさに、公正性及び透明性の確保におけるけん制的役割である。それゆえに県議会（議員）においても、I R関連事業者等の接触等については、県の指針並びに政治倫理に関する条例に準じた対応が求められる。

また、I R関連事業者等に対する各種指針（公募等）について、業者に求めている禁止事項等は、逆に行政側も遵守しなければならないことであることを認識することが重要である。

3 「特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針」の考察

同方針「区域整備計画の認定」から4つの重要な留意事項

(1) 収賄等の不正防止

I R整備法に付された附帯決議に「海外のカジノ事業者が民間事業者に選定されることを目指した働きかけに対し、収賄等の不正行為を防止し、選定の公正性・透明性を確保すること」という項目が盛り込まれ、同方針の意義において、I Rの整備に対する国民（県民）の信頼と理解を確保する観点から、収賄等の不正行為を防止し、公正性及び透明性の確保を徹底するため、国や都道府県等において、I R事業者等との接触のあり方に関する厳格なルール（接触ルール）が策定されるとともに、I R事業者において、コンプライアンスが確保されることが極めて重要な前提条件であると規定された。

その為に、接触ルール・選定手続・認定審査基準等を明確にして、各手続き等において、公正性及び透明性に疑念を抱かれることが無いよう留意が必要である。

(2) 有害な社会的影響の排除（犯罪発生の予防、ギャンブル等依存症対策等）

犯罪の発生の予防、善良の風俗及び清浄な風俗環境の保持

I R事業者は、I R整備法において義務付けられている、暴力団員等のカジノ施設への入場の禁止、犯罪による収益の移転防止に関する法律（平成19年法律第22号）に基づく措置に上乗せしたマネー・ローンダリング防止のための措置などの対策を、確実に実施していくことが必要である。

また、暴力団員等のカジノ施設への入場の禁止を徹底するためには、都道府県公安委員会・都道府県警察と適切に連携しつつ、最新の技術を活用することにより、暴力団員等のカジノ施設への入場の禁止及びカジノ施設内において入場禁止対象者を発見するための措置、カジノ施設及びその周辺地域における監視及び警備を確実に実施する必要がある。

都道府県等は、I R区域及びその周辺地域において、秩序の維持や防犯体制の強化のための施策を講ずる必要がある。性風俗関連特殊営業は、I R区域内において認められないことは言うまでもないが、I R区域の周辺地域においても、当該周辺地域の状況に鑑み、規制を適切に講ずることが求められる。

（ポイント）

I R事業に対する反社会的勢力排除は絶対要件であり、事業者側においては、グループ会社をはじめ全取引先等（代表者等の親族等も含む広範囲な対応もあり）を対象に、反社チェック等について実施する等の対応が取られている。暴力団排除条例等の影響から、暴力団に属さない半グレ集団や、一般人を使った資金源獲得を行うなど、手口が巧妙に変化しているため、一般事件・事故、ネット情報、海外反社情報等の収集と対策が必要である。

(3) 青少年の健全育成

青少年の健全育成を図るため、I R事業者は、I R整備法において義務付けられている、20歳未満の者のカジノ施設への入場禁止や、20歳未満の者に対する勧誘の禁止などの措置を確実に実施する必要がある。また、都道府県等においても、学校での啓発活動、青少年の保護育成などの施策を講ずることが求められる。

《ポイント》

ネット（闇サイト）で、青少年が犯罪に巻き込まれる事案も多発していることも視野に入れた対策が必要である。

(4) カジノ施設に入場した者がカジノ施設を利用したことに伴い受ける悪影響の防止

I R事業者は、日本人や外国人居住者を対象とした一律の入場回数制限や入場料の賦課、依存防止規程に基づく入場者及び家族の申出等による利用制限措置や相談窓口の設置といった利用者の個別の事情に応じた対応、日本人等に対する貸付業務の規制や広告及び勧誘の規制など、I R整備法において設けられている重層的かつ多段階的な措置を確実に実施する必要がある。

さらに、I R事業者は、これらの取組に加え、自主的に、依存防止等に関する事業者間の連携協力等も通じて、国内外の最新の知見やベストプラクティスを平素から収集し、創意工夫をして、依存防止対策を不断に強化することを通じて、依存防止に万全を尽くす必要がある。

都道府県等においては、I R事業者によるこうした依存防止対策と連携して、地域における相談窓口や治療体制の整備などの施策を講ずるとともに、依存症である者等やその家族等が早期に必要な治療や支援を受けられるよう地域における包括的な連携協力体制を構築するなど、カジノ行為に対する依存防止のために万全の対策を講ずることが求められる。

その一方で、ギャンブル等依存症対策基本法に基づき、ギャンブル等依存症対策が進められているところであり、全ての都道府県において、同法の規定に基づく都道府県ギャンブル等依存症対策推進計画を策定するとともに、これに基づく取組（政令市にあっては、ギャンブル等依存症対策のための計画的な取組）を一層強力に進めていく必要がある。

《ポイント》

一律の入場回数の制限等も含めギャンブル依存症対策等についても今後の政府方針等を確認しながら、地域に適した対策が必要である。

4 「九州・長崎特定複合観光施設区域整備実施方針」からI R導入前後にかかる行政リスク要因例を考察

(1) 契約・許認可関係（贈収賄等不正懸念）

- ・ 特定複合観光施設設置運営事業者の公募
- ・ I R施設及び区域周辺のインフラ・環境整備全般（要注意）
- ・ ギャンブル依存症対策の相談体制構築
- ・ 県が指定する調査会社選定
- ・ 県のモニタリング調査
- ・ 公有財産の貸付け・売却関係（要注意）

(2) 収賄等への働きかけ（態様）

- ・ 賄賂で直接働きかけるもの
- ・ 血縁関係、関連会社に働きかけるもの
- ・ 第三者を介するもの
- ・ 政治献金名目のもの
- ・ 業務委託等名目のもの
- ・ 脅迫・強要を用いるもの

《ポイント》

収賄等のターゲットとして、I R担当職員への直接的な働きかけも懸念されるが、逆に、公務員側からの働きかけも、過去の事例ではあった。しかし、贈賄側から一番接触しやすいのは、県民の声を日頃から聞いている議員であり、ターゲットになり易い。議員は弱みを握られたり、何気ない気軽な対応が、後から大きな問題とならないように、

特にこの I R 事業者等（紹介者を含む）との接触等については、県の指針並びに政治倫理に関する条例に準じた対応が必要である。

迷ったり、困ったりした時は、一人で解決しようとせずに、対応遅れとならないよう、組織に乗せて対応するようにするべきである。

5 あっせん利得処罰法とあっせん収賄罪からの考察

《ポイント》

あっせん利得処罰法は、「公職」にあるもの等が対象となり、あっせん（口利き等）に対する取締強化のために出来た法律である。「公職」には都道府県会議員も含まれる。あっせん収賄罪は、全ての公務員が対象となるが、都道府県会議員も特別職の地方公務員として含まれる。寮罪は、請託の受理や権限に基づく影響力を有しているなど、その状況により司法判断されることになる。

今回の国家的プロジェクトに対する注目度からすれば、マスコミや司法関係者による情報収集も、既に始まっていると考えるべきで、司法取引等の捜査手法もある。

また、行政側においても、ネット上でのリスク情報等や公益通報・内部通報（長崎県法令違反等通報制度）での情報収集も必要である。前記長崎県法令違反等通報制度は、匿名通報を受け付けとされているが、この I R 事業関係に関しては検討する必要があるものと思料される。

今後も引き続き、公平性、透明性に関して疑念を持たれるような行為等には十分に注意すると共に、現在の各指針や政治倫理条例等についても、社会の要請等に答えるべく、随時、見直し等を行って行くことが重要である。

6 参考事例（I R 汚職）

中国企業「500ドットコム」の元顧問2人が、カジノを含む統合型リゾート（I R）事業をめぐる、当時 I R 担当の内閣府副大臣であった衆院議員・秋元司被告に、計約 760 万円相当を提供したとして贈賄などの罪に問われた裁判で、東京地裁は、執行猶予付きの有罪判決を言い渡した。

判決によると、2人は「500」社が、沖縄県や北海道で I R 事業に参入するため、秋元議員に便宜を図ってもらうことを画策。2017年9月に、秋元議員の管理する銀行口座に200万円を振り込んだほか、同月の衆院解散当日に、衆院議員会館の事務所で現金300万円を手渡した。同年12月には、中国・広東省やマカオへの旅費とカジノの遊興費など約182万円を負担し、19年2月は、北海道留寿都村への旅費など約76万円を供与したとされる。また、その秋元議員への接待旅行は「ぜいを尽くした露骨な接待」

「至れり尽くせりの特別待遇」と指摘。秋元議員の「印象に残りやすい時期」を狙って、2人が多額の金銭を渡したと認定。贈賄工作で秋元議員と関係を深め、I R 関連法について「立ち入った内容の情報提供」を受けたとした。

秋元議員は、収賄罪で起訴され、組織犯罪処罰法（証人買収）でも起訴され、公判係属中である（未確定）。【引用 朝日新聞】

7 論結（研修会の趣旨）

国家的大プロジェクトである I R の推進及び実践に当たり、同事業に求められる「世界最高水準の廉潔性・適格性」、「十分な社会的信用性」確保のため、社会の目・社会の要請を常に意識すべきである。

以 上