

我が国のゲーミングに係るガバナンス上の課題

清 水 涼 子

I. はじめに

2018年7月、特定複合観光施設区域整備法が公布された。この法律は、2016年特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律に基づく法制上の措置として制定されたものであり、滞在型を中心とする観光振興による経済の活性化を図ることを目的として特定複合観光施設区域の基本的な枠組みを決めている。この法律によれば、特定複合観光施設区域（以下、「IR」）内で行われるカジノ行為業務と特定金融業務をカジノ事業という。

カジノ行為¹⁾とは、「カジノ事業者と顧客、又は顧客相互間で、同一の施設で、その場所に設置された機器又は用具を用いて、**偶然の事情により金銭の得喪を争う行為**」と定義されている。さらには、「海外において行われているこれに相当する行為の実施の状況を勘案する」こと、「カジノ事業の健全な運営に対する国民の信頼を確保し、その理解を得る観点から我が国においても行われることが社会通念上相当と認められるものとしてその種類及び方法をカジノ管理委員会規則で定めるものをいう」とされている。従って、海外で行われている一般的なゲーム（カードゲーム、スロット、ルーレット等）が想定されているものの、具体的なゲームの内容等はカジノ管理委員会が定める。一方、「特定金融業務」は、顧客の資金移動、資金の受入れ及び資金の貸付けを行う業務とされる。

本稿で用いる「ゲーミング」は、上記カジノ行為の定義と同じである。一方、II. 2. で述べる刑法上の文言として「賭博」があり、競馬等を一括りにして「ギャンブル」とも称されている。これらは、広く賭事の意味で用いており、カジノ行為と重なっている。

我が国においては、伝統的に賭博は原則禁止とされてきた。現時点では、例外として公営のギャンブル（競馬、競艇、競輪、オートレース、以下「公営競技」）が認められているほか、賭博類似の業種としてパチンコ・スロットマシン等の遊技場事業が広く行われている。

本稿では、我が国の既存のゲーミングを概観し、これらにどのようなガバナンス上の課題が

1) 特定複合観光施設区域整備法第2条第7項。

あるのか、IR整備法の制定に伴いどのような課題が出て来るのか等について考察を行う。

II. 国内のゲーミングの現状

1. 我が国の賭博の歴史

我が国において、古くから賭博は、楽しい娯楽として貴族から一般庶民のあらゆる階層で親しまれてきた。また、博打打ちは一種の「職人」、すなわちプロフェッショナルとしても扱われてきた。一方で、博徒による乱暴狼藉が治安問題に発展することもしばしばあり、時々の政権によって禁令も出されてきた。我が国の最初の禁令は、689年の推古天皇による双六の禁断令に遡るという。その後も律令により賭博は禁止されたが、江戸末期までは実効的な取締りも行われず、多種多様な賭博が隆盛を極めた。

明治維新後、一転、博徒を強盗や反政府の不当な輩と見なし弾圧する政策が採られるようになり、戦時体制に入ると忠君愛国の思想とは正反対のものと排斥されるようになった。

戦後は、特別法によって認められた公営競技や宝くじ以外は、明治時代同様刑法に賭博罪や富くじ販売禁止規定が設けられ、社会的許容度も低い状態が続いている。

戦後の判例を見ると、以下のような見解が示されており、それが現時点においても通説のようである。

- ・公の行う賭博は、立法政策上許容される。
- ・私人の行う賭博行為を容認するかどうかは立法政策上の問題である。

後者の前提として、賭博の以下のような性質が指摘されている。

- ・自己の財物を自己の裁量で投じるだけであり、他人の財産権を侵害するものではないから、その点は問題がないといえる。
- ・射幸心を賢明に利用すれば、産業の発達、文化の進展に寄与するというメリットがある。

一方で、

- ・射幸心は本能的な性質であるため、その発露を自由奔放に任せると社会秩序を乱し、公共の福祉を害するというデメリットもある。

これらの比較考量の結果、立法政策により許容の範囲を定め得ると解されている。

2. 現在の賭博の法的位置付け

刑法第23章は「賭博及び富くじに関する罪」として、以下の3つの条文を置いている。

（賭博）第185条

賭博をした者は、50万円以下の罰金又は科料に処する。ただし、一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるときは、この限りでない。

（常習賭博及び賭博場開張等図利）第186条

常習として賭博をした者は、3年以下の懲役に処する。

2 賭博場を開張し、又は博徒を結合して利益を図った者は、3月以上5年以下の懲役に処する。

（富くじ発売等）第187条

富くじを発売した者は、2年以下の懲役又は150万円以下の罰金に処する。

2 富くじ発売の取次ぎをした者は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。

3 前2項に規定するもののほか、富くじを授受した者は、20万円以下の罰金又は科料に処する。

一般に賭博とは、「確実には予見できない事実に関して勝敗を決する方法によって財産上の利益を争う行為」と捉えられる。刑法第185条後半部分で「一時の娯楽に供する物」を賭けた場合は除かれているが、一時の娯楽に供する物とは、「関係者が即時娯楽のために費消するようなもの」をいうと解釈されている。賭博罪の処罰根拠は、「国民の射幸心をあおるのは勤勞によって財産を得ようとするという健全な経済的風俗を害する」からである。

競馬や競艇などの公営競技や宝くじは、各論で後述するように経済政策的理由から特別法によって許容されている。これらの営業は刑法第35条²⁾の「正当行為」に該当するとされるが、宝くじに典型的に見られるように、収入の一部を社会福祉などの目的で寄付するなどして公共性を持たせ、当該事業が国民の福祉に寄与しているという建前が強調されている。

一方、純粋民間企業が実施する遊技場事業の代表格であるパチンコはどうか。刑法の特別法は存在せず、公共的側面を持つわけでもないため、あくまで「換金や行き過ぎた賞品交換をしない健全な営利民間事業」としてのみ存在が許されるのである。

パチンコ等の遊技場事業は、遊技の結果によって賞品を客に提供する事業である。この場合の「賞品」が刑法第185条後段の「一時の娯楽に供する物」から外れてしまうと遊技設備が本来の用途以外に使われたこととなり、違法な賭博営業となってしまう。そのため、賞品は客の多様な要望を満たすほどの多数の種類の日常生活品であって、それぞれが1万円を越えない金額でなければならない³⁾。この規制で示された水準が「一時の娯楽に供する物」として適切かどうかについて法律的な根拠はなく、国家公安委員会の認可に委ねられている。

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、「風営法」）では、賞品の代わりに現金や有価証券を提供することを禁止するとともに、玉や賞品を営業所外で買取るという脱

2) 刑法第35条「法令又は正当な業務による行為は、罰しない。」

3) 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行規則第36条第3項で、9,600円に消費税を加えた金額を超えないものとされている。

法行為に備え、客に提供した賞品を買取ることや、玉やメダルの営業所外への持ち出しまでも禁止している。

さらに、ほとんどの都道府県条例においては、第三者による賞品の買取り行為を勧誘したり援助したりすることを禁止する規定が入っている。つまり、パチンコホールが賞品を買取ことはもちろん、第三者に買取らせたり、第三者による買取りを援助することも違法行為に当たることになる。

3. マーケット規模の推移と最近の動向

国内のゲーミングのマーケット規模は、いずれも縮小傾向にあり、2019年は1990年代の約2/3の水準まで落込んでいる（図表1参照）。

特に、パチンコ・パチスロの市場は、1990年代の3兆円規模から、2兆円規模に激減している。直近2019年のパチンコ・パチスロの売上も前年比3.4%減となり、売上減少に歯止めが掛かっていない。

パチンコホール事業の厳しい経営が続いているのは、低玉貸し営業は殆どの店舗で導入が進み差別化に結びついていないうえ、新規顧客が獲得できていないからとされている。また、人手不足と設備投資負担も含めて高コスト体質が経営の足を引っ張っているとも言われる。そこへ来て、新型コロナウイルス感染症拡大により、多くのパチンコホールが休業を余儀なくされ、経営環境がさらに悪化した。

一方、遊技機メーカーも苦境が続いている。コロナの影響で改正遊技機規則⁴⁾の経過措置期間が延長となり、売上性能の高い旧規則機を有効期間ギリギリまで使う動きが顕著となるなか、経営は大打撃を受けている。

公営競技の市場も同様に縮小傾向にあるものの、2019年の売上は7.6%増加した。なかでも地方競馬とボートレースは15%以上の大きな伸びとなった。ネットを含む電話投票の売上に占める割合が過半数を超え、牽引力となっている。また、女性騎手・選手の活躍も競技の人気上昇を支えている。

くじに関しては、1990年代とほぼ同じ水準を維持している。このうち、2019年の宝くじの販売額は前年比1.4%減少した。宝くじ運営主体は、会員サービス「宝くじポイント」を設ける等して魅力を追加する工夫をしている。また、インターネット販売は2018年10月開始とともに利用人数が増えている。2019年のスポーツ振興くじの販売額は、前年比7.4%増加し、再び1,000億円の大台に乗った。

4) 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律施行規則及び遊技機の認定及び型式の検定等に関する規則の一部を改正する規則（2018年2月1日施行）。改正規則は射幸性の高い遊技機を禁止したが、コロナ感染症拡大のために、旧規則機の撤去期限の経過措置は1年延長となり、2021年1月末となった。

図表 1 余暇市場の推移

(単位：億円)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ゲーム	299,360	294,370	297,830	301,820	305,360	316,310	335,360	350,980	361,570	351,760	317,820	302,970	295,670
パチンコ・パチスロ	284,160	280,470	284,690	288,680	292,430	304,420	323,900	339,120	348,620	336,420	301,770	288,190	282,420
麻雀ゲーム料	1,660	1,490	1,370	1,390	1,340	1,280	1,130	960	900	940	1,030	960	950
ゲームセンター・ゲームコーナー	5,960	5,820	5,730	5,520	5,460	5,600	5,870	5,960	6,260	6,580	6,780	5,950	5,150
テレビゲーム・ゲームソフト	7,580	6,590	6,040	6,230	6,130	5,010	4,460	4,360	4,970	6,800	7,110	6,580	5,620
オンライン・ソーシャルゲーム								580	820	1,020	1,130	1,290	1,530
ギャンブル	90,610	85,860	82,820	77,720	75,890	72,100	67,880	64,640	63,630	62,350	61,830	61,810	58,110
中央競馬	40,010	38,010	36,570	34,350	32,590	31,330	30,100	29,310	28,950	28,230	27,590	27,560	25,980
地方競馬	7,070	6,610	6,380	5,610	5,290	4,950	4,500	3,970	3,690	3,690	3,800	3,780	3,660
競輪	15,620	14,740	13,720	12,680	11,990	10,720	10,040	9,370	8,880	8,620	8,450	8,100	7,460
オートレース	17,600	16,420	15,020	13,670	13,000	12,200	11,050	9,920	9,780	9,650	9,950	9,930	9,360
オートレース	2,600	2,170	2,010	1,910	1,720	1,570	1,290	1,170	1,140	1,090	1,090	1,070	1,010
宝くじ	7,710	7,910	9,120	9,500	10,700	10,920	10,700	10,740	11,050	10,940	10,440	10,420	9,880
スポーツ振興くじ					600	410	200	160	140	130	510	950	760

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ゲーム	272,920	269,800	273,830	267,890	263,090	251,380	247,030	235,400	228,490	221,370
パチンコ・パチスロ	259,830	254,890	256,720	250,050	245,040	232,290	227,000	214,000	207,000	200,000
麻雀ゲーム料	640	560	580	560	510	520	490	500	490	480
ゲームセンター・ゲームコーナー	4,760	4,660	4,600	4,430	4,240	4,050	4,210	4,420	4,550	4,440
テレビゲーム・ゲームソフト	5,320	5,020	4,870	4,430	3,990	3,480	3,230	4,030	3,920	3,940
オンライン・ソーシャルゲーム	2,370	4,670	7,060	8,420	9,310	11,040	12,100	12,450	12,530	12,510
ギャンブル	54,580	52,360	53,340	54,200	55,420	57,510	58,880	60,980	63,240	67,330
中央競馬	24,280	22,940	23,940	24,050	24,940	25,830	26,710	27,480	27,950	28,820
地方競馬	3,480	3,250	3,310	3,540	3,750	4,170	4,770	5,410	5,860	6,740
競輪	6,790	5,930	6,150	6,090	6,140	6,230	6,330	6,400	6,500	6,730
オートレース	8,970	8,630	9,170	9,430	9,790	10,340	10,880	12,060	13,240	15,340
オートレース	920	810	790	700	680	670	660	660	690	750
宝くじ	9,200	10,040	9,140	9,450	9,010	9,150	8,450	7,870	8,050	7,930
スポーツ振興くじ	940	760	840	940	1,110	1,120	1,080	1,100	950	1,020

(出典：2020年レジャー白書 図表2-2より抜粋)

Ⅲ.ゲーミングに関連する事業（各論）

1.パチンコ

（1）歴史

1920年に米国からパチンコの前身であるコリントゲームが日本に入ってきた⁵⁾。戦後になって人気を集め、1995年にはピークを迎え30兆9,020億円の市場規模となった。ここまで市場が拡大した理由については、以下の点が指摘されている。

ア 低料金で手軽に遊べる

イ 余暇時間の短い我が国の実情に適していた

ウ メーカー、ホール業界の企業努力

エ ゲーム性と射幸性の両面を備えている

このうち、余暇時間の実情と射幸性は、拡大の大きな要因であったとされている⁶⁾。また、小手先加減で出玉をコントロールできる技術介入性が存在したことも手先の器用な日本人には魅力であったとの指摘もある。

しかし、その後、新規参入と差別化のため遊技機に様々な改良が加えられ、連発式⁷⁾が導入されると、獲得玉数も多くなり、獲得した景品のうち消費仕切れない分の換金が始まった。このプロセスに目を付けた反社会的勢力の関与が社会問題化し、警察庁の規制が強くなる。それにも拘らず、この時点でも景品の換金可能性は否定されなかった。景品の換金可能性を容認したまま、反社会的勢力の関与を極力排除した仕組みが現在の三店方式⁸⁾といえる。

（2）根拠法

風営法第2条第1項第4号に、「まあじやん屋、ぱちんこ屋その他設備を設けて客に射幸心をそそるおそれのある遊技をさせる営業」、第5号に「スロットマシン、テレビゲーム機その他の遊技設備で本来の用途以外の用途として射幸心をそそるおそれのある遊技に用いることができ

5) 「パチンコ・パチスロ産業関連データ」（2020年12月）一般社団法人パチンコ・トラスティ・ボード、1頁。最近の研究では、1890年代に欧米で作られていたウォールマシーンを改造したものがルーツという説が有力になっているとのこと（『日本のギャンブル 〔公営・合法編〕』150頁、注1）。

6) パチンコ産業経営白書（1997年2月）遊技産業経営者同友会編著

7) それまでは玉を一つずつ入れてハンドルを弾く単発式であったところ、現在のように、玉皿から自動的に玉が送り込まれる方式に変わった。

8) 賞品には一般景品と特殊景品の2種類がある。前者は、それ自体が消費・使用の対象となりうるものであるのに対して、後者は換金するための目印の品とされる。顧客は特殊景品をホール近くの景品交換所（古物商の免許を持つ）に持ち込む。交換所は景品を受け取り、客に現金を渡し（換金）、買い取った特殊賞品を景品問屋に渡す。景品問屋はその特殊景品をホールに納品する。このように、特殊景品がホール、交換所、問屋の三店をぐるぐる回っていることを三店方式という。

るもの（国家公安委員会規則で定めるものに限る。）を備える店舗その他これに類する区画された施設（旅館業その他の営業の用に供し、又はこれに随伴する施設で政令で定めるものを除く。）において当該遊技設備により客に遊技をさせる営業（前号に該当する営業を除く。）」との規定がある。

（３）会計規定と財務報告例

① 統一会計基準

業界団体であるパチンコ・トラスティ・ボード（以下、「PTB」）が統一会計基準を公表している。パチンコホール事業は、民間企業が実施する事業であるため、統一会計基準は、基本的に企業会計に基づく。但し、何を売上高・売上原価とするかについては、グロス方式のほか、ネット方式も認めている。

グロス方式とは、貸し玉の対価を売上高とし、顧客に提供する景品代を売上原価とする会計処理であり、現金の流出入の実態と合っているため、この会計処理がこれまで一般的であった。

一方、ネット方式とは、売上高を、パチンコホールで顧客が娯楽を享受した対価として支払った額と捉える。従って、売上高は（貸し玉料－景品の換金価値）となる。この考え方は、IV 2（２）②で述べる米国におけるゲーミング会計に係る考え方と共通している。PTBは、「カジノにおけるチップが、遊技球と同一の性質を持つとはいえないが、両者の機能には類似性が認められる。」としている。

パチンコホール事業の代表的な２社の財務諸表を例に取ると、（株）マルハンの2020年３月期の損益計算書によると、売上高を100とすると、売上総利益はわずか２％となっている。すなわち、会計処理方法はグロス方式を採用していると推定される。

一方、（株）ダイナムの決算公告によれば、損益計算書上、売上高（営業収入）はネット方式で計上されるとともに、営業収入の内訳が付表で示されている⁹⁾。

PTBによると払戻率の高いゲームの貸し玉料は高価であるから、グロス方式では、売上高及び売上原価とも両膨らみになる。逆に、低玉貸しゲームでは両方が小さくなる。どちらが財務諸表利用者にとって有益であるかが問題となるが、時間消費型のゲームとしての傾向が強まってきている中、比較可能性確保のため、ネット方式が妥当と考えられる。併せてグロスの数値も注記で記載することが望ましいと考えられる。

② 税務上の取扱い

法人税法上は、店舗の経営実態や貸玉の対価である金額を収受した時点において収益は確定していると認められることから、グロス方式により売上を計上するとされている。消費税法上

9) 「パチンコ・パチスロ産業関連データ」（PTB）７頁（注）によれば、（株）ダイナムは、2013年３月期から国際財務報告基準に準じているとされている。

においても、貸玉料金（税込）の5/105が仮受消費税と処理される。

（４）ガバナンス上の課題

① 脱税

パチンコホール事業を巡るガバナンス上の問題の第一は、脱税である。国税庁の調査によると、2019年度では、不正発見割合の高い10業種でワースト4となっている。不正1件当たりの不正所得金額では、2018年度までは連続してワースト10に入っている¹⁰⁾。

どのような脱税が多いかについてのデータはないが、パチンコホール事業における現金流入額（売上金）が不透明であるとの指摘がある。これを解消するために、プリペイドカードシステムが導入されているが、普及率は全体事業所の77%に留まっている¹¹⁾。

② 遊技機に係る規制違反

パチンコホール事業者は、競争激化のため遊技機を差別化しようとし、過去には射幸性の高い新種の遊技機を競って導入した。このため経営側にとっても設備投資の負担が大きくなる一方、射幸性が高い分だけ顧客にとっても高額の支出となり、行き過ぎた射幸性の弊害が現われてくる。

その後、遊技機の射幸性は規制されてきたが、過去にはしばしばこれに対する違反が指摘されてきた。2015年から2016年にかけて、監督官庁である警察庁は、遊技機の無承認変更とする行政処分の多くが遊技くぎの調整によるものであり、意図的に遊技性能を改造し、過度に偶然性に偏った遊びとしているとして、第三者機関による調査を実施した。その結果、全国のパチンコホールにあるパチンコ機で型式試験に合格したパチンコ機と性能が異なる可能性のあるパチンコ機が多数発見されたとして、最終的に2016年末までに、実設置台数の1/4に当たる約73万台の遊技機の自主的な回収・撤去を求めた。また、前述のように2018年改正遊技機規則では、射幸性の高い遊技機を禁じた。

③ 社会的認知度

三店方式の法的な不透明性が災いした故か、パチンコホール事業者の株式公開は、日本国内では今日まで実現できていない。一方、海外では、2012年8月に(株)ダイナムジャパンホールディングスがパチンコホール事業者として初めて、2015年4月には(株)ニラク・ジー・シー・ホールディングス、2017年5月にはOkura Holdings Limitedがこれに次いで、香港証券取引所に株式上場を果たした。先行の3社を目指し、数社のパチンコホール事業者が上場申請を模索して

10) 「令和元事務年度法人税等の調査事績の概要」、国税庁、2020年11月、9頁

11) 「CR 導入店舗調べ」、一般社団法人プリペイドシステム協会、2021年3月

いるという¹²⁾。

このように、これまで実質的に国内で公開企業となる途が閉ざされてきたことは、ガバナンス上の課題解決を促す契機に欠けていたともいえる。我が国においても認知されるビジネスモデルを明確にし、投資家に受け入れられる企業を育てる環境整備が望まれる。

2. 競馬

（1）歴史

日本における近代競馬は、1862年に横浜の相生町で居留外国人によって行われた競馬が最初とされている。1908年から一時、馬券発売が禁止されたが、1923年に競馬法（いわゆる旧競馬法）が施行され、馬券発売が復活した。しかしながら、11倶楽部（許可を受けた社団法人）による競馬の施行には不統一や非能率等の種々の課題があり、1936年9月20日競馬法の一部を改正する法律が施行され、日本競馬会が設立されることとなった。

終戦後の競馬の施行方針に関する GHQ の意向は、民間への完全開放もしくは国または地方公共団体による施行ということであった。これを受けて、1948年に地方競馬をも合わせて規定した新競馬法（昭和23年法律第五十八号）が施行され、国営競馬時代が始まった。

しかしながら、国営競馬は国家予算に拘束されるため運営の弾力性を欠くこと等から民営移行論議が起こり、その当時検討されていた行政簡素化の動きと相まって、1954年、日本中央競馬会が設立され、国営競馬を引き継ぐこととなった¹³⁾。

（2）根拠法と目的

競馬法は、中央競馬及び地方競馬の根拠法となっている。競馬法第1条は、法律の趣旨を「馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与するとともに、地方財政の改善を図る」ことを目的とするとしている¹⁴⁾。

競馬のうち、日本中央競馬会が行う競馬を「中央競馬」、都道府県又は指定市町村が行う競馬を「地方競馬」という。

競馬法は、中央・地方共通の払戻ルールについて、勝馬投票法の種類毎に、売得金（勝馬投票券の発売金額から無効投票券所有者に返還される券面金額を控除した額）の70%以上80%以下の率を払戻金として交付すると定めている¹⁵⁾。

12) 出典「パチンコ・パチスロ産業関連データ」、PTB、2020年12月、2頁

13) 出典「中央競馬のあらまし」（デジタルブック）https://www.jra.go.jp/ebook/2021_aramashi/html5.html#page=1

14) 但し、JRAのウェブサイト「企業情報－JRAの概要」では、設立の目的について「競馬施行の社会的意義は国民的レジャーを提供することにもあるといえます。」と記載されている。（<https://www.jra.go.jp/company/about/outline/> 参照）

15) 農林水産大臣が定める率以下の範囲内で日本中央競馬会・地方公共団体が定める率を乗じて得た額に相当

国庫納付金に関しては、中央競馬の場合、競馬法第27条に定めがある。まず、売得金の10%が第一国庫納付金となる。国庫納付金及び払戻金を控除した残り約15%相当額から賞金、競馬場の維持費、人件費等の開催経費等を充当した結果、剰余金が生じた場合は、その50%が第二国庫納付金となる。国庫納付金はいずれも財務省に納付される¹⁶⁾。

（3）会計規定と財務報告例

日本中央競馬会の会計に関しては、日本中央競馬会法（以下、「競馬会法」という。）、同施行令、同施行規則、定款のほか、日本中央競馬会の会計に関する規約（以下、「規約」）が定められている。これらの規定がない場合は、一般に公正妥当と認められる企業会計の基準に従うものとされている¹⁷⁾。

日本における競馬の配当の決定方法としては、パリ・ミュチュエル方式が採用されている。パリ・ミュチュエル方式とは、投票券の総売上をプールし、興行主はそこから一定割合を差し引き、残りの金額を勝ち投票券に配分する方法のことである。主催者が発売する馬券のみが合法であり、ブックメーカー¹⁸⁾は許可されていない。

配当計算のためのトータリゼーターシステムの整備により、集計も迅速化し、計算ミスもないとされる。

中央競馬会の損益計算書の事業損益の部には、勝馬投票券収入と勝馬投票券諸支払金及び国庫納付金等がグロスで計上されている（図表2参照）。

図表2 中央競馬会令和2年度損益計算書（抜粋）

（単位：百万円）

事業収益		事業費用	
内訳	金額	内訳	金額
勝馬投票券収入	3,001,527	勝馬投票券諸支払金	2,271,013
事業収入	19,153	国庫納付金	299,119
		競馬事業費	133,148
		競争事業費	139,013
		業務管理費	107,832
		事業利益	70,555
小計	3,020,680	小計	3,020,680

する金額を、当該勝馬に対する各勝馬投票券に按分して払戻金として交付する。（<https://www.jra.go.jp/news/other/20140303.html>）

16) 収受された国庫納付金のうち、3/4は畜産業振興、1/4は民間の社会福祉事業振興に充てられる（日本中央競馬会法第36条）。

17) 規約第3条。

18) 勝馬投票方式には、パリ・ミュチュエル方式とブックメーカー方式がある。イギリスなどの競馬で見られるブックメーカー方式は、ブックメーカー（公認馬券取扱業者）と客との間で決められた賭け率に応じて、勝馬を当てた客が払戻金を受け取る方式。

「TCK（東京シティ競馬）」の愛称で親しまれている大井競馬場（品川区）の主催者は、特別区競馬組合である。この組合は、地方自治法上の一部事務組合であり、特別区の競馬に関する事務を共同処理するために設立された特別地方公共団体である。大井競馬場自体は、東京都競馬株式会社¹⁹⁾ が保有しており、特別区競馬組合は当該株式会社に施設等使用料を支払っている²⁰⁾。競馬事業で得た収益の一部は23区に分配され、区財政に寄与しているとされている。

特別区競馬組合同規約第3条の2によると、「組合の事務執行については、地方公営企業法第2条第3項の規定に基づき、同法の財務規定等を適用する。」とされているが、地方公営企業法に基づく財務書類は一般には公開されていない。東京都下区市町村の財政状況として、東京都によって図表3のような決算情報が公表されている。

図表3 令和元年度収益事業会計（競馬事業）（要約）

（単位：百万円）

歳 入		歳 出	
区 分	決算額	区 分	決算額
車馬券等売上金	147,261	開催費	139,560
繰越金	32,464	払戻金	108,568
その他	9,072	その他	30,992
		交付金	2,040
		地方公共団体金融機構納付金	343
		繰出金	3,621
		その他	5,702
歳入合計	188,797	歳出合計	151,266

（出典：「東京都区市町村の財政情報について」東京都総務局行政部）

それ以外に、参考情報として、事業全体の収益率、常勤職員数、開催回数等が開示されている。図表3の歳出の繰出金のうち3,450百万円は、23区に対する収益金の分配であり、1区当たり150百万円が分配されている。区別の用途状況（行政目的別）によれば、「その他」とした区が最も多く、どのように使われたのか明らかではない。ちなみに「農林水産業」に使用した区はない。事業遂行の効率性や有効性をチェックする仕組みは、特別地方公共団体のガバナンスの仕組みに委ねられている²¹⁾。

主催者である都道府県又は指定市町村は、地方競馬全国協会への2種類の交付金のほか、公

19) 2020年12月末時点では、東京都が筆頭株主で発行済株式総数の27.98%を保有している。

20) 令和元年度の歳出に計上されている施設等使用料は5,556百万円となっている。株式会社の関連当事者情報によると、2019年度（1～12月）の一部事務組合に対する売上は6,581百万円、勝馬投票売得金の一定料率分を基礎として交渉の上決定していると記載されている。

21) この組合には、特別区が1名ずつ出した23名の議員からなる議会があり、特別区の区長から執行機関としての管理者を選任する。管理者が組合理会の同意を得て監査委員を選任する。

営企業金融機構への納付金の支払義務が課されている（図表4参照）。

図表4 地方競馬主催者が納入する交付金等一覧

種類	交付（納付）先	計算方法	目的 ²²⁾
第1号交付金	地方競馬全国協会 (地全協)	1回毎の開催売得金×累進税率 (1～1.5%)	馬の改良増殖、その他畜産 振興
第2号交付金		1回毎の開催売得金×0.4%	地全協が行う畜産振興以外 の競馬開催関連業務費用
公営企業金融機構への 納付金	公営企業金融機構	(売得金－10億円)×1.2%	開催権を持たない自治体と の収益の均等化目的（地方 債の利息軽減）

地方競馬事業が地方公共団体の特別会計で実施されている場合²³⁾は、特別会計と一般会計との関係が複雑であり、事業の全体像がわかりにくいといった指摘もある²⁴⁾。

（4）税務上の取扱い

競馬の馬券の払戻金の所得区分については、馬券購入の期間、回数、頻度その他の態様、利益発生規模、期間その他の状況等の事情を総合考慮して一時所得か雑所得に区分される²⁵⁾。

具体的には、

（パターン1）

馬券を自動的に購入するソフトウェアを使用して定めた独自の条件設定と計算式に基づき、又は予想の確度の高低と予想が的中した際の配当率の大小の組合せにより定めた購入パターンに従って、偶然性の影響を減殺するために、年間を通じてほぼ全てのレースで馬券を購入するなど、年間を通じての収支で利益が得られるように工夫しながら多数の馬券を購入し続けることにより、年間を通じての収支で多額の利益を上げ、これらの事実により、回収率が馬券の当該購入行為の期間総体として100%を超えるように馬券を購入し続けてきたことが客観的に明らかな場合は、雑所得に該当する。この場合、外れ馬券の購入代金は、雑所得である当たり馬券の払戻金を得るための必要経費として認められる。

（パターン2）

上記に該当しないいわゆる一般の競馬愛好家の受領する当せん金は、従来どおり一時所得に該当し、外れ馬券の購入費用は必要経費として控除できない。

22) 第1号・第2号交付金は競馬法第23条、公営企業金融機構への納付金は地方財政法第32条の2に基づく。

23) 北海道地方競馬特別会計、帯広市ばんえい競馬特別会計等

24) 本来特別会計で負担すべき費用が一般会計から支出されている等の指摘がある（「包括外部監査の結果に関する報告（平成11年3月）」（北海道）包括外部監査人）。

25) 最高裁平成29年12月15日判決、東京高裁平成28年9月29日判決（最高裁平成29年12月20日上告棄却）を参考に国税庁が考え方を公表している。（<https://www.nta.go.jp/information/other/data/h30/keiba/index.htm>）

一時所得の場合、課税所得は以下のように計算される。

$$\{(\text{馬券の払戻金総額} - \text{的中馬券の購入金額}) - 50\text{万円}\} \times 1/2$$

上記の計算方法により、利益（年間での利益）が50万円以上になった場合に税金が課せられる。

（５）ガバナンス上の課題

1995年以降の一連の行政改革の中で、特殊法人の整理合理化方針が数度に亘って打ち出され、この中で日本中央競馬会及び地方競馬全国協会の組織のあり方も再検証されることになった。課題とされたのは、経費の節減等の事業遂行の効率化に加え、助成金交付事業の見直し、それらを含めて特殊法人としての組織の見直しであった。

結果的に、これらの法人は個別の法律に基づく特殊法人としての位置付けを存続させることとなったが、競争性のある契約手法の採用、経営目標と業績評価システムの導入、情報公開、第三者委員会の設置、外部監査の導入を図るなどの改革を行っている。助成金交付事業の有効性の見直し、業績評価システムを用いた透明性、有効性の確保については、まだ道半ばといえる。そのほか、レース自体の公正性の確保²⁶⁾、顧客サービスの向上等が課題として挙げられている。

3. 競艇・競輪・オートレース

競輪の歴史は、敗戦から間もない1948年「自転車競技法」が制定されたことに始まる。オートレースも、競艇も、新ジャンルとして成功した競輪に刺激を受けて、法律制定の動きが始まった。

税務上の配慮及びガバナンス上の課題については競馬と共通しているため省略し、図表5で根拠法及び目的等を示している。

26) コンプライアンス問題（違法薬物の使用、未成年者の参加、ノミ行為、誤解を招く競馬情報の提供等）が挙げられている。

図表5 競艇、競輪、オートレース比較

	競 艇	競 輪	オートレース
根 拠 法	モーターボート競走法	自転車競技法	小型自動車競争法
所 管	国土交通省	経済産業省	
実施主体	都道府県・総務大臣が指定する市町村	都道府県、総務大臣が指定する市町村	都道府県、組合（京都・大阪・横浜・神戸・名古屋・特別区）、市町村 （2020年現在、川口市・伊勢崎市・浜松市・山陽小野田市・飯塚市の5市）
目 的	<ul style="list-style-type: none"> 船舶、船舶用機関及び船舶用品の改良・輸出の振興・製造に関する事業 海難防止に関する事業、その他の海事に関する事業 観光事業 体育事業 地方財政の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 自転車その他の機械の改良・輸出の振興 機械工業の合理化 体育事業 地方財政の健全化 	<ul style="list-style-type: none"> 小型自動車その他の機械の改良・輸出の振興 機械工業の合理化 体育事業 地方財政の健全化
払 戻 金	売上額の75%	売上額の75%	売上額の70%
（上 限）	払戻金最高限度額200万円（モーターボート法 § 16②、モーターボート施行規則 § 25）	払戻金最高限度額は600万円（自転車競技法 § 12③、施行規則 § 22②）	同左（小型自動車競争法 § 16③、施行規則 § 20②）
収益分配	<ul style="list-style-type: none"> （公財）日本財団（船舶等振興機関）交付金 3% （一財）日本モーターボート競走会への交付金 1.3% 地方公共団体金融機構への納付金 0.3% 地方公共団体：開催経費を除いた残額 	<ul style="list-style-type: none"> （公財）小型自動車競走振興法人（JKA）1.9% 	<ul style="list-style-type: none"> （公財）小型自動車競走振興法人（JKA）2.2%

4. 宝くじ

（1）歴史

日本の富くじの起源は、江戸時代初期の寛永元年（1624年）頃といわれる。摂津国（現在の大阪府）の箕面山瀧安寺で、正月の元旦から7日までに参詣した善男善女が、自分の名前を書いた木札を唐びつの中に入れ、7日の日に寺僧がキリで3回突き、3人の“当せん者”を選び出し、福運の“お守り”を授けたのが起こりとされている。当時は、当せん者にお守りを授けるだけであったが、その後は次第に金銭と結びつき、富くじとして町に氾濫するようになった。そのため徳川幕府は、元禄5年（1692年）禁令を出したほどであった。但し、幕府は、その後も寺社にだけは、修復費用調達の一方法として、富くじの発売を許した。しかしながら、これも1842年の天保の改革によって禁止されてしまい、明治になってからも、富くじの販売は厳しく禁じられた。天保の禁令以来、103年もの間、日本では富くじは発売されなかった。

昭和20年10月、政府は、戦後の激しいインフレ防止のため浮動購買力吸収の必要性が大きくなったので、「宝くじ」という名前で政府第1回宝籤を発売することになった。さらに戦災によって荒廃した地方公共団体の復興資金調達をはかるため、各都道府県が独自で宝くじを発売できるようにしたことから、昭和21年12月に地方宝くじ第1号「福井県復興宝籤」（別名「ふくふく籤」）が登場した。政府宝くじは昭和29年に廃止され、その後は地方公共団体が独自または共同で発売する自治宝くじだけが残った²⁷⁾。

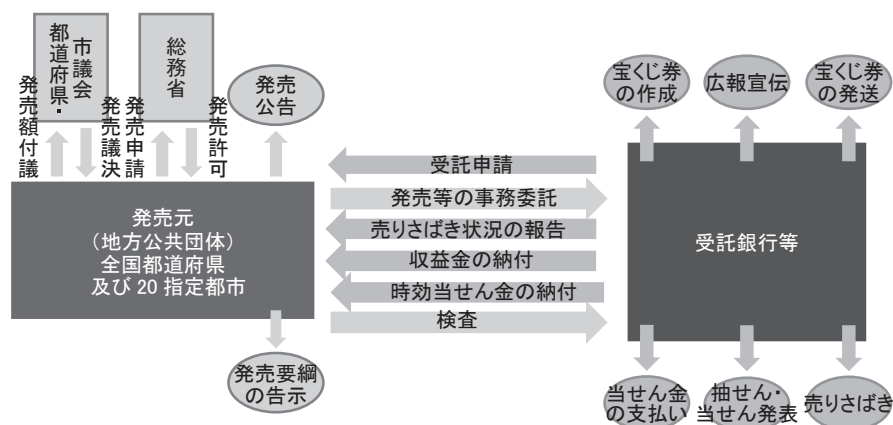
（２）根拠法と目的

宝くじ事業の根拠法は、地方財政法第32条と当せん金付証票法（以下、「証票法」）である。地方財政法第32条（当せん金付証票の発売）は、都道府県及び指定都市、さらに戦災による財政上の特別の必要を勘案して総務大臣が指定する市が、特定の事業実施を目的として証票法により当せん金付証票を発売することができるとしている。また、証票法第1条には、法律の目的として、「浮動購買力を吸収し、もって地方財政資金の調達に資すること」とある。

特定の事業とは、国際交流その他の地域の国際化の推進に係る事業等、法令で定められている²⁸⁾。各発売団体は、これらの目的の中から収益金の使途を定めておく。

宝くじ発売の仕組みは図表6のとおりである。

図表6 宝くじ発売の仕組み



（出典：総務省ウェブサイト https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/takarakuji.html）

27) 出典：「宝くじの歴史」宝くじ公式サイト（<https://www.takarakuji-official.jp/about/history/001.html>）

28) 地方財政法第32条に規定する事業を定める省令

宝くじの収益金の使途は図表7のとおりである。

図表7 収益金の使い道と社会貢献広報

販売実績額7,931億円（令和元年度）	
38.5%（3,054億円）	収益金として発売元である全国都道府県及び20指定都市へ納められ、公共事業等に使われます。
1.3%（105億円）	社会貢献広報費
13.7%（1,088億円）	印刷経費、売りさばき手数料など
46.5%（3,684億円）	当せん金として当せん者に支払われます。

（出典：宝くじ公式サイト <https://www.takarakuji-official.jp/about/proceeds/top.html>）

（3）会計規定と財務報告例

証票法には、当せん金品の限度の定めがある。まず、当せん金品の金額又は価格の総額は、発売総額の5割以下とされている。また、一当せん金付証票の当せん金品の最高の金額又は価格は、証票金額の50万倍を超えてはならない。

当せん金付証票の作成、発売及び当せん金品の支払等は、銀行等に委託することができる。東京都の場合、宝くじ事業会計（収益会計）に収益金の収入と使途（行政目的別）が記録されている（図表8、9参照）。

図表8 令和元年度東京都収益事業会計決算の状況（宝くじ事業の状況）

（単位：千円）

区分	1 発売回数 (回)	2 議決額	3 発売額 A	4 消化額 B	検 算 (1～4の計)	消化率 B/A×100 (%)	収益金		
							当該年度発売額 に係る収益金 C	前年度発売額 に係る収益分 D	計 C + D
	856	176,300,000	141,883,152	114,833,470	433,017,478	80.9	44,445,822	2,565,225	47,011,047

図表9 収益金の使途状況

（単位：百万円）

歳 入		歳 出	
区 分	決算額	区 分	決算額
その他	47,012	繰出金（普通会計へ）	47,012
		収益分配分	47,011
		民生費	31,126
		土木費	1,993
		商工費	435
		教育費	3,461
		その他	9,993
		その他	0
歳入合計	47,012	歳出合計	47,012

（出典：令和元年度東京都収益会計決算）

（４）税務上の取扱い

当せん金については、所得税は課せられない²⁹⁾。

（５）ガバナンス上の課題

図表6で示したとおり、実際の事務作業は委託された金融機関が行っており、発売元である地方公共団体は、収受した収益金のみを経理している。従って、委託料等の経費が効率的に支出されているのかどうかといった事業の全体像は見えづらい。また、社会貢献広報費は、一般財団法人日本宝くじ協会及び一般財団法人自治総合センターに支出されているが、これらの用途や有効性については、明確には示されていない。

５．スポーツ振興くじ

（１）歴史

スポーツ振興くじは、誰もが身近にスポーツに親しめる環境整備や、国際競技力向上のための環境整備など、新たなスポーツ振興政策を実施するため、その財源確保の手段として導入されたものである。1998年にスポーツ振興投票の実施等に関する法律（以下、「振興法」）が制定され、独立行政法人日本スポーツ振興センター（以下、「センター」）がスポーツ振興くじの実施主体になるとともに、その収益を財源として、スポーツ団体や地方公共団体等が行うスポーツ振興事業に対して助成する役割を担うこととなった。

（２）根拠法と目的

根拠法である振興法第1条（目的）には、スポーツの振興のための必要な資金を得るため、サッカー及びバスケットボールの試合を対象とすることが規定されている。

具体的には、実施主体のセンターの収益は、地方公共団体又はスポーツ団体が行うスポーツ振興を目的とする事業に対して交付される³⁰⁾。

（３）会計規定と財務報告例

図表10は、センターの令和元年度要約損益計算書（投票勘定）である。払戻金の上限は、売上金（スポーツ投票券の発売金額－返還金）の50%とされている。売上金から払戻金を除き、経費を差し引いた後、諸収入を合わせた収益の1/3を国庫納付する。

29) 当せん金付証票法第13条 なお、公営競技とくじ事業とでは、払戻率が前者は70%以上、後者は50%以下と大きく異なっているが、これは税務上の取扱いが異なるからであり、これらを総合すると払戻率に大きな差異はないとされる。

30) 振興法第21条

図表10 令和元年度センターの要約損益計算書（投票勘定）

（単位：百万円）

経常収益		経常費用	
内 訳	金 額	内 訳	金 額
スポーツ振興投票事業収入	94,325	業務経費	107,692
その他	98	払戻返還金	46,918
		国庫納付金	5,005
		地方公共団体等助成事業費	25,719
		その他の業務経費	30,050
		一般管理費等	184
		経常損失	△ 13,453
小計	94,423	小計	107,876

（４）税務上の取扱い

払戻金については、所得税は課されない³¹⁾。

（５）ガバナンス上の課題

日本スポーツ振興センターの第3期中期目標期間（平成25～29年度）における主務大臣の評価の中で、「スポーツ振興くじ」事業については以下のように記載されている³²⁾。

まず、「スポーツ振興のための安定的な財源の確保」という点では、年間1,000億円以上の売上を達成した点は評価されるものの、くじ市場全体が下落傾向となっているため、より一層、魅力的な商品開発や効果的な広告宣伝等の販売方法の工夫等により財源を安定的に確保することを求めている。

また、「助成業務の透明性の確保等」という点では、地域スポーツの振興における役割が極めて大きいことを踏まえ、助成の効果を客観的に評価し、翌年度以降の助成に反映させるなど、現場のニーズに応えた助成内容とすることを期待としている。

Ⅳ．考察

１．ゲーミングを容認するかどうかは政治的判断

歴史を振り返ると、ゲーミングの取扱いは高度な政治的判断を伴う問題であることが分かる。国民の価値観、倫理観にも影響を与えるものであり、また行動の制約を伴うものであるからである。ゲーミングには、メリット・デメリットがあり、どこまで許容するか、誰が実施主体に

31) 振興法第16条

32) 日本スポーツ振興センターウェブサイト（情報公開）<https://www.jpnsport.go.jp/corp/koukai/tabid/131/Default.aspx>

なるかについては、社会経済的な流れを踏まえて判断しなければならない。

マイナスの社会的効果としてのギャンブル依存症は最大の弊害といえ、これに対する国民の否定的感情は強い。一方、暴力団の資金源となる可能性や受動喫煙等の健康問題に関しては、ゲーミングに内在する固有の問題というより、運用の問題ともいえよう。これらの課題の峻別とそれぞれに対する適切な対応策が必要となる。

2. 建前としての公的主体独占

IR整備法制定前は、我が国の法律上、ギャンブルとして位置付けられていたのは、特別法によって認められた公営競技とくじ事業のみ、すなわち公的主体が実施する事業に限られていた。一方、最大の利用者数を持つパチンコホール事業は賭博事業ではなく遊技場事業に位置付けられている³³⁾。

公営競技とパチンコは、このように法的には異なる位置付けにあるが、実質的には類似点が多い。以下は、その異同を考察する。

（1）類似点

① 実質的な賭博である点

風営法第2条第1項第4号で、パチンコ、パチスロが規制対象とされているのは、これらが「遊技設備で本来の用途以外の用途として射幸心をそそる恐れのある遊技に用いることができるもの」であり、ゲーム機賭博事犯や少年非行の温床となる恐れがあることによる³⁴⁾。つまり、本来の用途である遊技場事業を超えて賭博となりうる可能性を示している。実際には、景品を換金することにより、実質的な賭博となっている。

② 儲けに係る税金の取扱い

賞金に係る所得税法上の取扱いは、競馬をはじめとする公営競技では、Ⅲ.2（4）で述べたように、原則一時所得（継続反復する場合は雑所得）、くじ当せん金は非課税とされている。パチンコ景品（の交換による賞金）についても公営競技と同様の扱いがなされると解されている。

③ 公共性のための射幸性の抑制

公営競技やくじについては、払戻金や当せん金について上限が定められており、著しく高倍

33) パチンコは、「勝負が偶然の結果ではなく、技術介入性がある」とされ、勝ち負けを偶然性のみに頼るギャンブルマシンとは異なると説明されることもある。ただ、「技術介入性」（手で回す動作等）は明確ではなく、またこれがあるとしても、賭博性を否定するものではないと解されている。

34) 解釈運用基準第3-1

率の払戻金は制限されている。パチンコホール事業の遊技機の射幸性に対する規制はⅢ. 1. (4) ②で記述したとおりである。

ギャンブル依存症対策が求められているのは、公営競技及びパチンコホール事業に共通している。2016年特定複合観光施設区域の推進に関する法律の附帯決議は、ギャンブル等依存対策の強化を政府に求めた。この問題に対し公営競技、パチンコホール事業ともに依存症カウンセリングセンターを設置したり、依存症対策のための普及啓発活動を実施するなど積極的に取り組んでいる。

（２）相違点

① 法律上の位置付け

賭博は原則として刑法で禁止されているものの、公営競技、宝くじ事業及びスポーツくじ事業は、特別法に基づく公的主体が実施する事業として容認されている。一方、パチンコホール事業は、遊技場事業として位置付けられ、遊技の結果として客に提供される賞品は、「一時の娯楽に供する物」に限定されている。

②ゲーミング活動とゲーミング関連活動

アメリカ財務会計基準審議会³⁵⁾は、2014年に「収益認識」に係る包括的な会計基準³⁶⁾を設定した。これに関連して、さまざまな業種に適用される際のガイダンスも更新され、さらにアメリカ公認会計士協会（以下、「AICPA」）から詳細な業種別ガイダンスが公表されている。AICPAのガイダンス³⁷⁾によれば、ゲーミングは、カジノで実施される事業であり、ゲーミング活動とゲーミング関連活動に区分される。ゲーミング活動とは、事業者と顧客がともに確率のゲームに参加し、その結果次第で双方に金銭その他の経済的価値の得失が生じる活動をいう（「勝敗ゲーム」(banked game) と称される）。典型的なものは、テーブルゲーム、スロットマシン、ケノ、ビンゴ、スポーツ、非パリ・ミュチュエル方式レース賭博である。

一方、顧客が勝敗により金銭或いはその他の経済的価値を得失するチャンスがあるものの、事業者はゲーム管理のための手数料（固定手数料かプレイ額の一定割合）を受取る形式のものは、ゲーミング関連活動とされる。典型的なものは、カードゲーム、トーナメントの一種、くじ、パリ・ミュチュエル方式レース賭博である。但し、両者は並行して行われていることも多い。事業者の収益計上は、いずれもネット方式による会計処理のみが認められている。売上高は、前者においては「客に娯楽を提供した対価」としての「ウィン (win)」、後者においては一定の方式で計算された手数料収入となる。

35) アメリカにおける会計基準設定主体 (Financial Accounting Standard Board, FASB)

36) 会計基準書 (ASC) 606「顧客との契約による収益」

37) "Audit and Accounting Guide – Gaming" AICPA (2018.9.1), para. 301-302

パチンコホール事業は、ゲーミング活動に他ならない。一方、公営競技及びくじについては、公的部門の取り分が決まっている点で、ゲーミング関連活動といえる。但し、中央競馬においては、売得金がグロスで計上され、実施経費、納付金等は費用として計上されている。一方、宝くじ事業は地方公共団体が実施する事業であるが、実質的には銀行等に委託しているため、地方公共団体は収受する収益金のみを現金主義に基づき認識している。そのため、くじ事業の全体像が分かりにくくなっている。

このように、我が国ではゲーミングに係る会計基準は統一されていない。

3. ゲーミングに係るガバナンス上の課題（総括）

（1）パチンコ

2.（2）で見てきたように、パチンコホール事業は、ゲーミングの性質を色濃く持つ事業である。それにも拘わらず、表向きはゲーミングとして扱われず、事実上の容認といった不透明な扱いが行われ、ビジネスモデル（商流）が曖昧なままにされてきたことが様々な問題を生む要因となっていると考えられる。すなわち、

- ① 実質的な賭博であるが、賭博とはされていない。
- ② 三店方式は法の逸脱行為である可能性が高いにも拘わらず、事実上容認されてきた。
- ③ ①②に起因するのか、パチンコホール事業を経営をしている会社は、売上規模が大きいところであっても、我が国で公開企業となっている会社はない。

パチンコホール事業に関連して、暴力団の資金源化、脱税問題がしばしば指摘されるが、これらのコンプライアンス問題は、正当なビジネスモデルとして認められず、正面から議論されない、事実上容認されているプロセスに関連する事項が多いのではないか。

まず、パチンコホール事業に関して、遊技場事業なのか、ゲーミングなのかを明確に峻別すべきである。そのうえで、認知されるビジネスモデルの要件（会計や内部統制の基準を含む）を明確に示すべきである。

（2）公営競技・宝くじ

公営競技や宝くじの根拠法の目的を見ると、「戦後からの復興」が強調されている。時代遅れの法律趣旨と実効性の乏しい振興策が羅列されているのが目立つ。また、監督官庁も様々であり、独自の管理体制が敷かれている。いずれも、敗戦によって疲弊した社会の復興を掲げて誕生したことを考えると、当初の役割は終了しているともいえ、時代にマッチした構造改革が必要である。

具体的な課題としては、参加者の低迷、レースの公平性の確保、助成事業の有効性、会計の明瞭性の確保が挙げられる。これらの課題に対して公的組織は、適時に有効な手立てを打ってきたかどうか、多いに疑問である。特に助成事業については、特定の組織が独占しており、既

得権益化しているように思われる。

会計上の問題もある。関係する会計主体が多岐に亘り、全体像がわかりにくいというえ、会計処理も不統一である。利害関係者に事業の成果を分かりやすく説明するとともに、適切なPDCAサイクルを構築し、政策目的に照らし、有効な事業となっているかどうかの不断の見直しが必要と考えられる。

V. 終わりに～IR導入に伴う今後の課題

IRの導入により、これまで公式には公的部門にのみ運営が許されてきたゲーミングが、「公設民営」という形で初めて民間企業にも開放されることになった。IR導入の目的は、主として成長戦略の一環として観光振興による経済効果を狙うものである。

一方で、既存のゲーミングは、波はあるものの右肩下がりの低迷状態が続いている。経済効果を狙うのであれば、新形態の導入のみならず、既存の事業の再編成や活性化も必要なのではないか。とりわけ、最大規模を誇るパチンコホール事業に関しては、曖昧な位置付けのまま衰退させることが得策なのかどうか疑問である。

これまで見てきたように、ゲーミングのうち、許容できるものと許容できないものとの峻別は極めて政治的な判断である。勤勉を損なうという理由でギャンブルを無条件に否定してきた立場を、この度、政策目的に鑑み緩和したわけであるが、法の趣旨を考えると、ゲーミングは、特別法によるものとIRのみに限るべきである。パチンコホール事業は戦後急拡大したが、その理由は実質的な換金性が認められてきたからであり、このままの状態を放置するのは適切ではないと考えられる。十分な経過措置を設けて、市中で行う事業は魅力ある賞品を提供する純粋な遊技場事業に回帰すべきである。一方、パチンコをゲーミングとしてIRに組み込む可能性については検討に値するのではないか。パチンコに、海外で行われているカードやスロット等のゲームに匹敵する魅力があるのであれば、認定された区域でのみその事業を組み込み、一定の条件下で換金性を認めてもよいのではないか。多種多様なゲームを用意することによりIRの魅力の向上につながることも期待できる。

ゲーミング、遊技場事業とも「娯楽部門」³⁸⁾に分類される。同分類の他の事業に目を転じると、例えばコンピューター・ゲーム等の事業は、コロナ禍の1年半の間に、飛躍的な拡大を遂げた。家庭にこもりがちになったことが原因であるが、単なる暇つぶしではなく、文化的な知見を提供してくれた側面もあったのではないか。これまで知らなかった新しい世界を知するという目新しさのほか、先人が蓄積した文化に触れることにより新たな発見や見直しもあったのではないだろうか。ゲームに夢中になるということはもちろん功罪あるが、感情を豊かにする、

38) 日本生産性本部のレジャー白書による分類

達成感を高める、コミュニケーションツールとして使える等の効用があるという。このようなプラスの面を活かし、遊技場事業にしろ、ゲーミングにしろ、より広い顧客層に受け入れられる魅力ある健全な事業を育てていくための環境作りが望まれる。

本研究の一部は、2021年度関西大学研修員研修費によって行った。

参考文献

- 「2020年レジャー白書」 公益財団法人日本生産性本部
「パチンコ・パチスロ産業関連データ」、一般社団法人パチンコ・トラスティ・ボード、2020年12月
「パチンコ産業経営白書」遊技産業経営者同友会編著、1997年2月
「日本のギャンブル〔公営・合法編〕」、大阪商業大学アミューズメント産業研究所
「令和元事務年度法人税等の調査事績の概要」、国税庁、2020年11月
2020年3月期決算短信、(株)マルハン
2020年3月期決算公告、(株)ダイナム
「中央競馬のあらまし」、JRA 日本中央競馬会 (https://jra.jp/ebook/2021_aramashi/html5.html#page=1)
「令和元年度東京都区市町村の財政情報について」、東京都総務局行政部
2020年12月期有価証券報告書、東京都競馬(株)
「CR 導入店舗調べ」、一般社団法人プリベイドシステム協会、2021年3月
「包括外部監査の結果に関する報告」、(北海道) 包括外部監査人、1999年3月
「宝くじの歴史」、宝くじ公式サイト
「宝くじ発売の仕組み」、総務省ウェブサイト (https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/takarakuji.html)
「令和2年度中央競馬会損益計算書」、JRA 日本中央競馬会、
「令和元年度日本スポーツ振興センター損益計算書」、独立行政法人日本スポーツ振興センター
「競輪・オートレースを巡る最近の状況について」、経済産業省製造産業局車両室、平成26年6月
「活動資金」、日本財団ウェブサイト (<https://www.nippon-foundation.or.jp/who/funding>)
「令和元年度東京都収益会計決算」、東京都
ASC606 “Revenue from Contracts with Customers”, FASB
“Audit and Accounting Guide - Gaming”, AICPA, 2018. 9