

〈研究ノート〉

# IR カジノにおける広告規制と勧誘規制

上 杉 めぐみ

## 目 次

1. はじめに
2. IR 整備法における広告及び勧誘規制
  - (1) IR 整備法における広告及び勧誘規制の枠組み
  - (2) 広告及び勧誘規制の導入目的
3. 風適法における広告及び勧誘規制
  - (1) 風適法での麻雀・パチンコの位置付け
  - (2) 麻雀・パチンコ等の風俗営業に対する広告及び宣伝の規制
  - (3) 麻雀・パチンコ等の風俗営業者に対する勧誘規制
  - (4) 性風俗関連特殊営業における広告の禁止
4. むすびにかえて
  - (1) IR 整備法における広告及び勧誘規制の枠組みに対する検討
  - (2) IR 整備法における広告と勧誘の概念
  - (3) 残された課題

## 1. はじめに

2018年7月に制定されたIRの整備・運営ルールを定めた「特定複合観光施設区域整備法」（平成30年法律第80号）（以下「IR整備法」とする。）には、消費者保護の観点から広告及び勧誘規制が導入されており、禁止すべき広告・勧誘の様態や広告において表示すべき内容が規定されている（IR整備法106条）。同条では、広告及び勧誘を同一に扱う部分もあるが、罰則の有無につい

て異なる点がある。現状では、兩行為の対象範囲が明示されておらず、今後カジノ管理委員会<sup>(1)</sup>が広告勧誘指針を示す予定であり（IR整備法106条9項）、いかなる行為が「広告」「勧誘」に該当するのかは明らかになっていない。

ところで、これまで様々な分野において、勧誘は特定の者への働きかけ、広告は不特定の者への働きかけと区別されてきた。例えば、特定商取引に関する法律（以下、「特定商取引法」と表記する。）の前身である訪問販売に関する法律では、勧誘は消費者に直接働きかけを行うものであり、また、広告と区別することが容易であることから両者を明確に区別できることが説明されていた<sup>(2)</sup>。しかし、近年こうした基準が当てはまらない例が出てきている。例えば、消費者契約法上の「勧誘」概念について判示した最高裁平成29年1月24日判決<sup>(3)</sup>は、「新聞広告により不特定多数の消費者に向けて働きかけを行うときは、当該働きかけが個別の消費者の意思形成に直接影響を与えることもあり得るから、事業者等が不特定多数の消費者に向けて働きかけを行う場合を上記各規定にいう『勧誘』に当たらないとしてその適用対象から一律に除外することは、上記の法の趣旨目的に照らし相当とはいえない。」と判示している。また、「ターゲティング広告」は、広告であるもののユーザーの属性情報や過去にユーザーが検索・閲覧など画面上で操作した情報を収集、分析して、その者の興味や選択傾向を判断したものをを用いて特定の消費者を誘引しているものといえる。さらに、従前の特定商取引法では、通信販売における広告は契約意思を形成させることを目的とした直接的な働きかけは技術的に困難であると説明されてきたことから、意思表示に関する民事規定が導入されていなかった

---

(1) 2016年12月に制定されたIRの設立を推進する「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（平成28年法律第115号）（以下「IR推進法」と表記する。）11条では、「カジノ管理委員会は、カジノ施設の設置及び運営に関する秩序の維持及び安全の確保を図るため、カジノ施設関係者に対する規制を行う組織として内閣府の外局として設置された行政委員会」と規定している。

(2) 竹内昭夫『特殊販売規制法』（商事法務研究会、1977年）113頁。

(3) 民集71巻1号1頁。

が<sup>(4)</sup>、2021年に、通信販売において定期購入でないとして誤認させる広告表示によって申込みをした場合、当該申込みの取消しを認める制度が導入された（15条の4）。つまり、広告にも勧誘同様に消費者に対して直接の働きかけが見られるものが存在するようになり、また法律もそうした対応をとるようになった。

IR 整備法では、行政処分や罰則規定が存在していることから、行政処分や罰則の適用が恣意に判断されることのないよう客観的基準が定められている必要があるが<sup>(5)</sup>、現状を踏まえると、「特定・不特定」という基準でもって広告及び勧誘を区別すべきとはいえないだろう。本稿では、IR 整備法における枠組み、広告及び勧誘規制に対する罰則の趣旨を整理したうえで、広告と勧誘概念の整理を行う。

## 2. IR 整備法における広告及び勧誘規制

### (1) IR 整備法における広告及び勧誘規制の枠組み

IR 整備法106条1項では、虚偽広告、誇大広告または勧誘時に虚偽の説明を行うこと（1号）、客観的事実であることを証明することができない広告を出したり、勧誘時に客観的事実であることを証明することができない説明をすること（2号）、善良の風俗または清浄な風俗環境を害するおそれのある広告や勧誘を禁止している（3号）<sup>(6)</sup>。2項では禁止される広告の方法について規定し

---

(4) 後藤巻則＝齋藤雅弘＝池本誠司編『条解消費者三法』（弘文堂、2015年）35頁。

(5) 竹内・前掲注(2)111頁。

(6) IR 整備法106条1項「何人も、カジノ事業又はカジノ施設に関して広告又は勧誘をするときは、次に掲げる表示又は説明をしてはならない。

一 虚偽の又は誇大な表示又は説明

二 客観的事実であることを証明することができない表示又は説明

三 善良の風俗又は清浄な風俗環境を害するおそれのある表示又は説明」

ており<sup>(7)</sup>、3項、4項では、禁止される勧誘行為について規定している<sup>(8)</sup>。反対に、5項では、広告において表示すべき内容、勧誘時において説明すべき内容を規定している<sup>(9)</sup>。

1項規定の禁止行為に抵触して、カジノ事業者が虚偽広告や誇大広告などの広告を打ち出したり、虚偽説明を伴う勧誘を行った場合には、カジノ管理委員会は、①中止命令、是正命令を発出し（IR整備法107条1項）、また、②広告勧誘指針に従わないカジノ事業者に対して勧告処分を出すことになる（IR整備法107条2項）。③カジノ事業者がこの勧告に従わない場合、当該事業者の

---

(7) IR整備法106条2項「何人も、カジノ事業又はカジノ施設に関して、次に掲げる方法で広告をしてはならない。

一 特定複合観光施設区域以外の地域（主として公共交通機関を利用する外国人旅客の乗降、待合いその他の用に供する施設として政令で定めるものを除く。次号において同じ。）において、広告物（常時又は一定の期間継続して公衆に表示されるものであって、看板、立看板、貼り紙及び貼り札並びに広告塔、広告板、建物その他の工作物に掲出され、又は表示されたもの並びにこれらに類するものをいう。）を表示すること。

二 特定複合観光施設区域以外の地域においてビラ等（ビラ、パンフレット又はこれらに類する広告の用に供される文書図画をいう。以下この号において同じ。）を頒布し、又は特定複合観光施設区域において20歳未満の者に対してビラ等を頒布すること。]

(8) IR整備法106条3項「何人も、20歳未満の者に対してカジノ事業又はカジノ施設に関して勧誘をしてはならない。」

IR整備法106条4項「何人も、カジノ事業又はカジノ施設に関して勧誘をするに際し、その相手方がカジノ施設を利用しない旨の意思（当該勧誘を引き続き受けることを希望しない旨の意思を含む。）を表示したときは、当該勧誘を継続する行為をしてはならない。」

(9) IR整備法106条5項「何人も、カジノ事業又はカジノ施設に関して広告又は勧誘をするときは、カジノ管理委員会規則で定めるところにより、次に掲げる事項を表示し、又は説明しなければならない。

一 20歳未満の者がカジノ施設に入場してはならない旨

二 カジノ施設の利用とカジノ行為に対する依存との関係について注意を促すために必要なものとしてカジノ管理委員会規則で定める内容」

氏名を公表することになる（IR 整備法107条3項）。そして、④予防措置として、違反広告・違反勧誘のおそれがある場合、事業活動の報告を求めたり、事務所への立ち入り検査等を行うことになる（IR 整備法107条4項）。

行政措置の面では、違反行為に対して広告・勧誘の区別による違いは生じないが、罰則の面では、次のような違いが生じる。虚偽表示や誇大表示を含む広告を示したり、虚偽表示の伴う勧誘を行った場合（IR 整備法106条1項1号）、許可されている区域以外で広告物を表示した場合（IR 整備法106条2項1号）、20歳未満の者に対してビラを配布した場合（IR 整備法106条2項2号）には、1年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金、または併科という罰則が設けられているが（IR 整備法239条1項27号）<sup>(10)</sup>、20歳未満の者に対する勧誘（IR 整備法106条3項）は、罰則の定めがない。すなわち、20歳未満の者に対して広告行為としてビラを配布する場合には、罰則の対象となるのに対して、20歳未満の者に対して勧誘を行う場合には、罰則の対象とならないのである。

## （2）広告及び勧誘規制の導入目的

広告及び勧誘への規制について、IR 推進委員会の早い段階でいかなる規制をすべきかの議論が展開されている。委員会での議論によれば、①ギャンブル依存防止対策、②青少年の健全育成というカジノにかかる懸念への防止の観点から、対応策の一つとしてIR 整備法に広告及び勧誘規制が導入されることとなった<sup>(11)</sup>。

---

(10) IR 整備法239条「次の各号のいずれかに該当するときは、その違反行為をした者は、1年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

1項 27号 第106条第1項（第1号に係る部分に限る。）の規定に違反して、虚偽の表示若しくは説明をしたとき、又は同条第2項の規定に違反して、同項各号に掲げる方法で広告をしたとき。」

(11) 特定複合観光施設区域整備推進会議 第2回（平成29年5月10日開催）配布資料2「特定複合観光施設区域整備推進会議における主な検討事項（案）」、特定複合観光施設区域整備推進会議 第5回（平成29年6月20日開催）配布資料3「依存防止対策、青少年の健全育成について」3頁、第196回国会衆議院本会議（平成30年5

そして、IR 推進委員会では「本来刑法で禁止されているカジノ事業を特権的に認める前提として、副次的弊害を排除する必要があること、内容・場所・方法等によっては、依存を助長し、通常の社会的生活を困難とさせたり、成長過程にある青少年の心身に有害な影響を与えたりする等、人の心身・財産に対して重大な支障を及ぼすおそれがあることから、他の事業法も参考しつつ、景品表示法より一段と強い広告・勧誘規制をかけるべきではないか。」<sup>(12)</sup>として、「不適切な内容の広告・勧誘は、確実に排除されるべきであるということが原則」<sup>(13)</sup>と主張された。そのため、IR 整備法106条1項1号、2号の文言は、これらの主張を踏まえたものと解される。

ところで、IR 推進法は、特定複合観光施設区域整備推進委員会（以下「IR 推進委員会」という。）の議論において風適法（現在の正式名称は「風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律」という。）を参考に行っていることが示されており<sup>(14)</sup>、また、IR 整備法106条1項3号の文言からも、風適法の規制のあり方に大きく依拠していることがうかがえる。そこで、次に、風適法につ

---

月22日)では、鈴木馨祐衆議院議員(自由民主党)より、カジノ解禁に対する懸念への対策を問われ、安倍晋三総理大臣(当時)は「カジノの施設について、さまざまな弊害を心配する声もあることから、依存症防止対策、犯罪、治安維持対策、青少年の健全育成対策として、厳格な入場規制や広告、勧誘規制など、重層的かつ多段階的な措置を講じているところです。」と発言している。

(12) IR 推進会議・前掲注(11)「第5回配布資料3」5頁。

(13) IR 推進会議・前掲注(11)「第5回議事録」11頁。

(14) IR 推進会議・前掲注(11)「第5回議事録」12頁では、「風適法が善良の風俗、清浄な風俗環境の保持という観点から規制をかけていることも鑑みまして、同様に『何人』に対しても善良の風俗や清浄な風俗環境を害するおそれのある表示・説明を規制することが考えられます。また、この風適法におきましては、広告の方法につきましても規制しておりますので、同様に『何人』に対してもIR区域以外の地域では看板、ポスター等の広告物の設置及びビラ等の頒布を原則として禁止すべきではないかという提示でございます。また、未成年者に対する広告・勧誘の制限が必要だという観点からは、風適法も参考にいたしまして『何人』に対しても20歳未満の者に対しては、IR区域の中か外にかかわらず、ビラ等の頒布や勧誘を禁止すべきだということも考えられます。」(下線は著者によるもの。)と記されている。

いて概観していく。

### 3. 風適法における広告及び勧誘規制

#### (1) 風適法での麻雀・パチンコの位置付け

風適法は1948（昭和23）年に制定された法律であり、社会情勢等の変化に伴い、これまでに大小37回の改正が行われている<sup>(15)</sup>。同法は、複数の営業を規制の対象としているが、IR整備法に関して「風適法を参考にする」としていることから、麻雀やパチンコ等の遊技機で遊戯をさせる業態への規制が思いつく（麻雀は、制定時より規制対象として含まれており（当時の風俗営業等取締法2条1項3号）、パチンコは1954（昭和29）年に規制対象となっている<sup>(16)</sup>）。なぜなら、麻雀、パチンコ等の遊戯について、逸脱した遊興行為により勤労の美風、住居・地域の平穏、判断能力の未熟な年少者の健全な育成を害するおそれがあることから、社会の規範意識が低下するに至ることを防ぐために風適法では規制を加えるものとしており<sup>(17)</sup>、IRでのギャンブルにもこのことが当てはまるからである。

もっとも、麻雀・パチンコ等の遊戯は、まったくの偶然に依拠するものではなく、ある程度の技術を用いるもので、賭博・ギャンブルには至らない偶然性の娯楽サービスと位置付けられている<sup>(18)</sup>。それに対して、IRでのカジノは刑法

---

(15) 風俗問題研究会『風管適正化法ハンドブック [第4版]』（立花書房、2016年）3頁。

(16) 芝原邦爾「現代社会と刑法」ジュリ852号15頁（1986年）。

(17) 蔭山信『註解風適法I』（東京法令出版、2008年）17頁。

(18) 蔭山・前掲注(17)47頁。ただし、現在パチンコはギャンブルの一種であるとする見解が大勢を占めている。例えば、谷岡一郎「ギャンブルと法—ギャンブルは原罪か—」谷岡一郎＝仲村祥一編『ギャンブルの社会学』（世界思想社、1997年）73頁では、パチンコがギャンブルに当たらないという解釈について、「警察庁も力ワザ『ギャンブルに非ず』としている」として、その苦しさを指摘している。また、小谷文夫「ギャンブルと刑法」石原一彦＝佐々木史郎＝西原春夫＝松尾浩也編『現代刑罰法大系 第4巻』（日本評論社、1982年）231頁では、わが国におけるギャンブル

185条の賭博に該当するものの、IRの目的として、特定複合観光施設を作ることと観光や地域経済を活性化させることが示されていることから（IR推進法1条）<sup>(19)</sup>、刑法35条の「法令又は正当な業務による行為」に該当するものとして違法性が阻却されると説明されている<sup>(20)</sup>。

このように風適法では麻雀やパチンコをギャンブルとして捉えず、飲食店などと同列に一応社会的に有益かつ有意義であるものと位置付けをしていることから、違反行為があった場合には、罰則によって直ちに違反行為を取り締まるのではなく、まず、行政措置によって最小限の規制により対応することとされている<sup>(21)</sup>。これは、きちんと許可を受けて適法に活動している風俗営業者につ

---

ルの歴史として、パチンコが大正期に考案されたものと紹介されている。さらに、真山勇一参議院議員が「賭博及びギャンブル等の定義及び認識に関する質問主意書」において、「三 風営法上の特定の『遊技』で景品として提供された財物を、その後、当該『遊技』の営業所から至近距離にある景品交換所において現金に換える方式（いわゆる『三店方式』）が事実、確立している場合は、当該『遊技』は結果的に現金を賭けて行う賭博と何ら変わりないという指摘がある。政府はこの『三店方式』が確立したばちんこを刑法上の賭博にあたると認識するか。賭博にあたらないと認識するのであれば、その理由は何か。」との質問に対して、政府は、パチンコが「ギャンブル依存症対策の対象となる」と明言しつつ、「『この「三店方式」が確立したばちんこ』の意味するところが必ずしも明らかではないが、ばちんこ屋については、客の射幸心をそそるおそれがあることから、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律…に基づき必要な規制が行われているところであり、当該規制の範囲内で行われる営業については、刑法第185条に規定する罪に該当しないと考えている。」と回答している（2018年2月20日）。

(19) 大阪市が2022年2月9日に公表した試算によれば、IR建設による経済波及効果（生産誘発額）は約1.4兆円になるとしている（大阪市「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画（案）経済波及効果の算定方法及び算定根拠について（解説資料）」（令和4年2月9日公表）（<https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/42448/00000000/keizaihakyukouka.pdf>）（最終閲覧日2022年6月25日））。

(20) 特定複合観光施設区域整備推進会議 第8回（平成29年7月18日開催）配布資料2-3「IR・カジノ制度の在り方と刑法の賭博に関する法制との整合性の検討について」。

(21) 蔭山・前掲注(17)19頁、澤登俊雄「風俗営業の社会的統制に関する諸問題」ジュリ



いては、許可制により営業適正化の担保が図られていることに加え、相当程度の遵法意識を有しているという前提の下、自主的に営業の健全化を図ることが期待できると見込まれているからである<sup>(22)</sup>。そのため、風俗環境を害するおそれのある広告を打ち出すなど日常的な営業活動に伴って生じる違反行為に対して、まずは違反状態の解消等を図るための必要な指示が行われ（風適法25条）、詐欺罪など著しく善良の風俗または清浄な風俗環境を害する行為として特に悪質な行為があったと認められる場合に限り、営業停止という処分を下すことになる（風適法26条）<sup>(23)</sup>。そして、営業停止処分に違反したときに、2年以下の懲役もしくは200万円以下の罰金、または、これら併科となる（風適法49条4号）。

## (2) 麻雀・パチンコ等の風俗営業に対する広告及び宣伝の規制

風俗営業の展開する広告について、「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。」（風適法16条）と規定している。同条は、主に正常な風俗環境の保持を図るために設けられたものであるが<sup>(24)</sup>、もともと条例で営業所の設備の基準として広告物にかかる規制が設けられていたところ、1984（昭和59）年改正により、広告宣伝に係る規制を法律事項に格上げしたという経緯がある<sup>(25)</sup>。

---

823号7頁（1984年）。

(22) 解釈運用基準第31-1、藤山・前掲注(17)36頁、吉田一哉『逐条解説風営適正化法』（東京法令出版、2019年）134頁。

(23) 解釈運用基準第32-2(4)によると、悪質なものの例として、パチンコ屋の事業者が客から預かった遊戯メダルを過少に計測して詐欺罪を犯した場合などを「法令に違反した場合」と挙げている。

(24) 吉田・前掲注(22)106頁。

(25) 吉田・前掲注(22)106頁。また、1984年改正について、古山剛「風俗営業等取締法一部改正の概要」ジュリ823号14頁（1984年）では、従前の法律は、「…風俗営業…の規制について、重要な事項のほとんどを都道府県の条例に委任している。このため、許可の基準等が都道府県によってまちまちであり、不公平なものとなってい

同条が想定している「清浄な風俗環境を害するおそれのある」広告について、警察庁の通達である「ぱちんこ営業における広告、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」（平成24年7月13日丁保発第102号。以下、「ぱちんこ通達」と表記する。）では、①入賞を容易にした遊技機が設置されていること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風適法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、の7例が挙げられている。いずれも、著しく射倖心をそそるおそれがあるということを理由に挙げて説明している<sup>(26)</sup>。

広告の形式について、ぱちんこ通達は、具体例として、看板、のぼり、ビラ、新聞折り込みチラシ等の利用を挙げている<sup>(27)</sup>。また、警察庁の示す「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」（令和4年3月1日警察庁丙保発第37号、丙少発第7号。以下「解釈運用基準」と表記する。）では、視覚に訴える広告のみならず、聴覚に訴えるものも対象となることが示されている<sup>(28)</sup>。

風適法16条に反する広告や宣伝が認められた場合には、違反状態の解消等

---

るほか、隣接する都道府県によって異なることにより、営業者ばかりでなく、利用者にも混乱をもたらすものとなっている。」と、改正の背景を説明している。

(26) ぱちんこ通達「2『広告及び宣伝の規制』並びに『営業所の構造及び設備の維持義務』（以下『広告、設備等規制』という。）違反に該当する表示例」

(27) ぱちんこ通達・前掲注26。

(28) 解釈運用基準第17-5(1)イ、ぱちんこ通達「1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該当性(1)広告及び宣伝の規制」。

を図るため速やかに公安委員会が指示処分を行うことになる（風適法25条）<sup>(29)</sup>。そして、指示にもかかわらず広告を改善しなかった場合には、営業停止や許可取消しの対象になる（風適法26条）<sup>(30)</sup>。

### (3) 麻雀・パチンコ等の風俗営業者に対する勧誘規制

風適法において、「勧誘」という用語は使用されていないが、同法22条1項で禁止行為として列挙されている「客引き」（1号）とは、相手方を特定して営業所の客となるように勧誘することと示されている<sup>(31)</sup>。学説上、同法の客引きは売春防止法で禁止されている勧誘とほぼ同義とされており<sup>(32)</sup>、特定の人に対して営業の相手方になるよう積極的に働きかけることをいう<sup>(33)</sup>。例えば、通行人に対して、営業所の名称を告げず、単に「お時間ありませんか」などと声を掛けながら相手の反応を待っている段階では、「客引き」には当たらない。ただし、相手の反応を待つ段階でも、相手方の前に立ちふさがったり、相手方につきまとうことは、風適法22条1項2号規定の「客引き及び客引きのために道路または公共の場所で、人の身辺に立ちほだかり、又はつきまとうこと」

---

(29) 吉田・前掲注②134頁。

(30) ばちんこ通達「4 速やかな行政処分の実施等」

(31) 解釈運用基準第17-9(1)。

(32) 吉田・前掲注②124頁。

(33) 伊藤榮樹＝小野慶二＝莊子邦雄編『注釈特別刑法 [第8巻]』[小野慶二]（立花書房，1990年）704頁。裁判例（大阪高判昭和37年6月23日 LEX/DB24004210，最決昭和37年12月18日刑集16巻12号1713頁）でも、「行為者の側から積極的に働きかけを要する」ということが認められている。なお、売春等処罰法案が国会において審議未了となり、法律として制定される前に東京都売春等取締条例（施行昭和24年5月31日，改正昭和25年3月28日）が制定，改正されている。同条例4条では「…男子生誘つて賣売婦と性交することを勤める客引をなした者は…」と規定しており，同条の規定における「客引」とは，「輪タク運輸者等が男子を勧誘して娼家へ案内する行為と娼家の雇人所謂ポン曳き等が通行人を呼び止め，又は盛場等に出没して客引きをなす行為をいう」と説明されている。この点につき，黒羽軍藏「賣春等取締條例について」ひろば3号37頁（1951年）を参照。

に該当する<sup>(34)</sup>。

客引き等を行った場合には、6ヶ月以下の懲役もしくは100万円以下の罰金、または併科という罰則が規定されている（風適法52条1項1号）。風適法16条の広告規制と異なり、風適法22条違反が直罰となっているのは、集客のための行為の中でも客引きは、それ自身が善良の風俗と清浄な風俗環境を害する行為であるからと説明されている<sup>(35)</sup>。なお、風適法22条の禁止行為は、風俗営業者に限定されていないことから、無許可で風俗営業を営む者も対象となる<sup>(36)</sup>。

#### (4) 性風俗関連特殊営業における広告の禁止

風適法では、許可制のほかに届出制により、その営業活動を認める業態がある。その1つが性風俗関連特殊営業である。性風俗関連特殊営業は、飲食店やパチンコ店等の風俗営業と異なり、その属性が本質的にいかがわしく、不健全なものであることから、許可制になじまないものの、売春に至らない性的なサービスを提供することが必然的に公益を害すると言い切れず、営業の自由等の観点から、一律に全面禁止とすることは難しいとして、行政庁がそうした業態の実態を把握し、監視するために届出制を採用している<sup>(37)</sup>。したがって、麻雀やパチンコ等の風俗営業とは異なり、適正化を志向した遵守事項は存在せず<sup>(38)</sup>、また、行政処分前置主義は採用されておらず、直ちに営業停止処分、廃止処分、罰則が適用されるという仕組みがとられている<sup>(39)</sup>。

麻雀やパチンコ等の風俗営業と大きく異なるのは、広告制限区域等において広告を頒布する場合または広告制限区域外で18歳未満の者に対してピラを頒布することを禁止事項として定めている点である（風適法28条5項）<sup>(40)</sup>。IR整

---

(34) 解釈運用基準第17-9(1)。

(35) 吉田・前掲注22124頁。

(36) 解釈運用基準第17-9(6)。

(37) 蔭山・前掲注(17)30-32頁。

(38) 蔭山・前掲注(17)38頁。

(39) 蔭山・前掲注(17)42頁。

(40) 蔭山・前掲注(17)39-40頁。

備法106条2項1号、2号は、その文言から風適法28条を参考にして作成したものと解されるので、以下、広告制限区域等について整理する。

広告制限区域等とは、性的なサービスについての広告物を表示することも、ビラを頒布することも絶対的・全面的に禁止される区域・地域<sup>(41)</sup>のことである（風適法28条1項）。性風俗関連特殊営業では、一団地の官公庁施設、学校、図書館、児童福祉施設など性的なサービスから保護されるべき区域等を設定し、そこでの営業を認めないとしている。こうした制限区域等の導入について同区域等において、仮に営業所等が存在しないにもかかわらず性的なサービスについての広告物が氾濫することを容認するならば、営業所等があることと同様またはそれ以上に当該区域等の清浄性が著しく失われ、営業禁止区域等のシステムを導入した意義が没却されることになることから説明されている<sup>(42)</sup>。

さて、禁止される広告について、次のことが記されている。風適法28条に規定する広告物及びビラ等の内容は卑猥なもの等に限られないことから、店舗型性風俗特殊営業につき広告または宣伝をするためのものであると認められる場合には、単に営業所の名称のみが記載されている広告物またはビラであっても規制対象となる。さらに、営業所の名称が記載されていない広告であっても、それが特定の店舗の営業のための広告と認められる場合には、規制対象に含まれることになる<sup>(43)</sup>。「営業所周辺における」という限定がついている風適法16条と異なり、風適法28条8項では営業所周辺であるか否かを問わないことから、風適法16条に抵触する行為はもちろん、それ以上に広い範囲を規制対象に含むことになる。解釈運用基準では、営業所周辺にいない不特定または多数の者をいわば囚われの視聴者にするような行為を広告に含むことが示されており、具体例として、無差別に携帯電話に広告または宣伝の電子メールを送信することや、インターネットのホームページにおいてバナー広告として卑わい

---

(41) 吉田・前掲注(2)149頁によれば、「区域」とは一定の施設の敷地の周囲200メートルのことであり、「地域」とは、都道府県が条例により定める地域のことをいう。

(42) 藤山・前掲注(17)39-40頁。

(43) 吉田・前掲注(2)154頁。

な内容のものを掲出することが示されている<sup>(44)</sup>。

風適法28条5項に違反した場合、罰則として100万円以下の罰金が科せられる(風適法53条2号)。

なお、性風俗関連特殊営業では、麻雀やパチンコ等の風俗営業と同様に客引きが禁止されており(風適法28条12項)、これは、風適法22条と同様の趣旨であることが説明されている<sup>(45)</sup>。

#### 4. むすびにかえて

##### (1) IR整備法における広告及び勧誘規制の枠組みに対する検討

風適法では、飲食や麻雀・パチンコ等を展開する風俗営業に関して許可を受けた事業者は、遵法意識が高く、自主的に営業の健全化を図ることが期待できるということから、日常の営業活動に伴い生じる広告規制違反については、まずは行政処分を行うことで日常的な営業活動を停止させることなく違反状態を是正することを目的としていると説明されている。これを踏まえれば、許可制(IR推進法(平成28年法律第115号)2条)をとっているIR事業では、原則として、規制を最小限にとどめようと、まずは行政措置を講じることになり(IR整備法107条)、カジノ事業者自身の自主的な適正化を目指すことが期待されていると考えられる。しかし、IR整備法106条によれば、違反広告行為に対して、一度の違反行為でも処罰されることになり、先の理由では説明がつかないことになる。

この点につき、次のように説明することができる。すなわち、IR整備法で導入しようとする賭博・ギャンブルは、麻雀やパチンコ等とは異なり、本来刑法で禁止されているものである。それを事業として特権的に認めてもらうという前提にあるため、虚偽広告や誇大広告については確実に排除されるべきであるということが原則となっている(IR整備法106条1項1号)。このため、虚

---

(44) 解釈運用基準第19-2(5)。

(45) 吉田・前掲注②157頁。

偽広告や誇大広告に対して直罰ということになっている。また、IR 整備法では、特定複合観光施設区域として、ある特定の地域でのみ営業が認められており（IR 整備法 2 条 2 項）<sup>(46)</sup>、特定複合観光区域外での広告・ビラ配布等は一切認められていないことについて、性風俗関連特殊営業で説明されていることが当てはまるだろう。つまり、そうした区域外において賭博に関する広告物が氾濫することを容認するならば、カジノ施設を含む特定複合観光施設が存在しないにもかかわらずカジノ施設があることと同様またはそれ以上に当該区域等の清浄性が著しく失われ、特定複合観光施設区域等のシステムを導入した意義が没却されることになる。

では、IR 整備法において20歳未満の者に対してビラ配布等をするのに対して直罰となっているのに対して、禁止されている20歳未満の者への勧誘に対して直罰がとられていないのはなぜか。風適法で路上での客引きが禁止行為とされているのは、「当該営業所の享樂又は射幸心をそそる雰囲気、営業所外の一般公衆の目に触れる場所にまで延長され、善良の風俗と清浄な風俗環境を害する行為となるから」であり、こうした勧誘行為は、「問題の営業において行われることが多いから」<sup>(47)</sup>と説明されている。つまり、概して、問題のある事業者（多くは無許可業者）が勧誘という風俗に対する危険を惹起する行為をしているという実態に基づき、遵法意識も営業の健全化のための自主的な改善も期待できないことから、直罰という形で対処するのが合理的であるとして説明されていた<sup>(48)</sup>。

これに対して、IR 整備法においては、カジノ事業者の開業手続きを非常に厳格に行っており<sup>(49)</sup>、風適法で想定されるような問題のある事業者が活動でき

---

(46) 2022年4月に整備計画を申請した自治体は長崎県と大阪府であり、長崎県は「長崎県佐世保市」、大阪府は「大阪府大阪市此花区夢洲中1丁目」を特定複合観光施設区域の予定として示している。

(47) 藤山・前掲注(17)513頁。

(48) 藤山・前掲注(17)36頁。

(49) 例えば、大阪の場合、平成28年12月にIR推進法が可決・成立したことを踏まえ、大阪・夢洲へのIRの誘致に関する事項を大阪府市一体で行うため、2017年4月に

る余地はないことになる。そして、ギャンブル依存防止としてカジノ事業者には入場規制という形で、20歳未満の者が入場、滞在できないよう措置をとることをカジノ事業者に求めている（IR整備法69条1号）。入場規制は、日本人及び国内居住の外国人に関しては、マイナンバーカード等電子証明書をを用いた公的個人認証等を用いて、入場者の本人特定事項や当該入場者が入場禁止対象者に該当するかどうか等を確認するもので（IR整備法70条1項）、年齢確認をしないで入場させた場合には、2年以下の懲役もしくは300万円以下の罰金、または、これらの併科という罰則がある（IR整備法238条3号）。そうすると、カジノ事業者は、自ら営業所の顧客となるように誘い入れたとしても、その後、入場規制をきちんと行わなければ処罰されることになるのであり、IR整備法では、入場規制を勧誘規制の実効性確保の一機能として導入していると解することができるだろう。それに加えて、IR整備法106条3項では、「何人も」20歳未満の者を勧誘してはならないとしている。この点につき、例えば、大学生の友人間でIRカジノに行こうと誘う場合にも、同条「勧誘」に該当する余地がある。もちろん、友人間であったとしても勧誘することは問題であり、それに加え、虚偽の表示を伴った場合には、処罰の対象になる程の違法性が認められるが、カジノ事業者が法に反して勧誘することと比較すれば、直ちに処罰する程に悪質性があるとは言い切れず、こうした適用例を想定すれば、勧誘

---

大阪府・大阪市共同の内部組織としてIR推進局を設置した。そして、IR整備法、関係政令、基本方針（案）等の内容や、IR推進会議での議論を踏まえ、2019年12月に「大阪IR基本構想」を策定するとともに、民間事業者の公募・選定手続きを開始した（大阪市「大阪へのIR誘致」（2022年8月1日公表）〈<https://www.city.osaka.lg.jp/irsuishin/page/0000409560.html>〉（最終検索日2022年8月12日））。

設置運営事業予定者の選定は、大阪府市が募集要項に示す参加資格要件を満たした申請者について、客観的かつ公平な審査を行うために、専門的見地からの意見を反映させようと2019年4月1日に設置された選定委員会において具体的な事業計画等の審査を実施したうえで、得点を決定し、適格を有する事業者かを判断している（大阪府「設置運営事業予定者の公募について」（2021年11月19日更新）〈<https://www.pref.osaka.lg.jp/irs-suishin/osakair-jigyuu/bosyuyoukou.html#kekka>〉（最終検索日2022年8月12日））。



行為そのものについて直罰となっていないことには一応の説明がつくのではないだろうか。なお、誇大広告や虚偽広告を打ち出す行為についても法文上は「何人」という主語になっているが、広告ではほとんどの場合、カジノ事業者が関連しているだろう。こうした事情を考慮しても、20歳未満の者を勧誘する行為について直罰という形で対処するのは合理性があるとは言い切れないところであるだろう。

## (2) IR 整備法における広告と勧誘の概念

両者の概念につき、風適法や他の法律<sup>50)</sup>を参照してIR整備法での広告と勧誘の概念を整理したところ、一応は、勧誘とは「路上での客引き」が該当することになり、広告は、勧誘を除外した消費者にアプローチする行為が該当すると整理するのが妥当であるだろう。

諸外国の例として、イギリスでの2005年ギャンブル法(2005 c.19)を少し紹介する。2005年ギャンブル法は、ライセンスを取得した者のギャンブル事業を認めるとする法律である。同法がライセンス制を採用する目的として、①ギャンブルが犯罪や無秩序の原因となること、犯罪や無秩序に関連すること、または犯罪を支援するために使用されることを防止すること、②ギャンブルが公正でオープンな方法で行われるようにすること、③子供やその他の弱者をギャンブルによる危害や搾取から守ること、を規定している(1条)。こうした目的規定からすると、日本のIR推進法における賭博・ギャンブルとイギリスでのギャンブル規制には類似性があるといえるだろう。

さて、2005年ギャンブル法では、「広告の意義」という規定を設けており、広告について「人々がギャンブルのための施設を利用することを奨励するため

---

50) IR整備法106条4項の「再勧誘の禁止」について、第5回IR推進委員会議事録12頁では「貸金業法を参考に」と示している。森泉章編『新・貸金業規制法〔第2版〕』(勁草書房、2006年)150頁によれば、貸金業法での勧誘(16条4項)は、特定人に向けたものと解されている。また、上柳敏郎=大森泰人編『逐条解説 貸金業法』(商事法務、2008年)130頁以下では、広告の例として「テレビコマmercial」を挙げ、勧誘の例として「電話や訪問等」を挙げている。

に行われるすべてのものを含む」(327条1項a号, b号)として非常に広い範囲を示している。そして、掲示板に貼られたポスターのようなものを非遠隔的広告(non-remote means)(332条)、電子メールなどを遠隔的広告(remote means)(333条)と区別している。このことから、あらゆる行為が含まれるように思われる。もっとも、2005年ギャンブル法では、大枠のみを提示するにとどまり、より詳細な広告規制については、広告全般に及ぶ業界団体である広告基準局(ASA: Advertising Standards Authorities)、広告慣行委員会(CAP: Committees of Advertising Practice)とギャンブル業界団体に委ね、両団体が連携して作成している。そこで、CAPによる規則を見ると、「電話や告知、街頭マーケティング担当者からの直接アプローチなど、生の口頭コミュニケーション。路上販売員からの直接のアプローチ」は広告の適用除外として示されている<sup>(51)</sup>。

イギリスでのこうしたアプローチからも、IR整備法における勧誘は「路上での客引き」、広告は、それ以外の推奨行為と分けることは合理的であるといえるだろう。

### (3) 残された課題

競馬、競輪、競艇、モーターバイクの4事業は公営競技と呼ばれており、それぞれの特別法により刑法上の違法性を阻却するものとして合法的な賭博・ギャンブルとして認められている。ところで、これらの賭博・ギャンブルの広告について、テレビや新聞で目にするところがある。それぞれの特別法(競馬、自転車競技法、モーターボート競走法、小型自動車競走法)では、いずれも広告規制はなく、「ギャンブル等依存症対策基本計画」では、上記4事業における広告について、射幸心をあおる内容にならないよう、また、広く一般に注意喚起を行うということが示されている<sup>(52)</sup>。IR整備法においては、特定複合観光

---

<sup>(51)</sup> CAP, Scope the code <[https://www.asa.org.uk/type/non\\_broadcast/code\\_folder/scope-of-the-code.html](https://www.asa.org.uk/type/non_broadcast/code_folder/scope-of-the-code.html)> accessed 16 Jul. 2022.

<sup>(52)</sup> 「ギャンブル等依存症対策基本計画」(令和4年3月25日閣議決定)は、競馬(6

区域等がある関係でテレビ広告や新聞広告を行うことは認められず、インターネット広告も制限されることになるが<sup>53)</sup>、同じ賭博・ギャンブルであるにもかかわらず、対応が異なるのは何故か。ちなみに、イギリスの2005年ギャンブル法では合法的なギャンブル行為として、ポーカーなど自分がなんらかのゲームに参加して行為者となって行う賭け事 (gaming)、競馬レースやサッカーなどへの賭け事 (betting)、宝くじ (lottery) という3種類をあげており (2条, 7条)、この分類からすると、IR 整備法で想定する賭け事は gaming であり、公営競技の賭け事は betting に分けることができる。こうした分類が日本でのギャンブル規制においても影響しているのか、今後検討していく必要があるだろう。

最後に、特に、ギャンブル依存を助長して、通常の社会生活を困難とさせたり、青少年の心身に有害な影響を与える広告については、不特定多数の者の心身・財産に対して重大な支障を及ぼすおそれがある。そのためにも、今後公表される広告勧誘指針での規定が重要になってくるだろう。

付記：本研究は、科研費 (18K01397) の助成を受けた研究成果の一部である。

---

頁)、競輪・オートレース (17頁)、モーターボート (28頁) のいずれにおいても、「…広告については、…射幸心をあおる内容にならないよう実施してきた。」と示している。

53) 特定複合観光施設区域整備推進会議「第5回議事録」12頁によると、たばこ事業法において「テレビ、ラジオ及びインターネット等におけるたばこ広告は、成人のみを対象とすることが技術的に可能な場合を除き、行わないこととされている。」ということを踏まえて、カジノ管理委員会が広告勧誘指針を規定する見通しであることが記されている。