



# Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

統合型リゾートが日本経済の活性化に  
寄与するための枠組みの構築

Establish the Necessary Framework  
to Make Integrated Resorts a Vibrant  
Contributor to the Japanese Economy

統合型リゾートタスクフォース  
Integrated Resorts Task Force

2018年4月まで有効  
Valid Through April 2018

英語正文

**在日米国商工会議所 / The American Chamber of Commerce in Japan**

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階  
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041

Tel +81 3 3433 7358  
Fax +81 3 3433 8454  
external@accj.or.jp

<http://www.accj.or.jp/viewpoints.html>

# ACCJ Viewpoint

In December 2016, the Diet passed the “promotion” bill as a first step to allow integrated resorts (IRs) in Japan. The Japanese government is now tasked with the responsibility of passing a detailed implementation bill within a year or so. On April 1, 2017, an IR Office within the Cabinet Secretariat was formed to work on the implementation bill, while the Liberal Democratic Party, Komeito and the Democratic Party have formed their own intra-party groups to study IRs and gambling addiction.

Industry experts estimate that Japan has the potential to become one of the largest global gaming markets, which would contribute significantly to governmental objectives of increasing inbound tourism, creating employment opportunities and in particular, regional revitalization.

We strongly urge the Japanese government to begin consultations with the private sector, including the American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ), on the contents of the implementation bill as soon as possible. Discussing the proposed implementation bill with the private sector at an early stage before introduction to the Diet will lead to a faster, better legislative framework for the creation of IRs in Japan and avoid the mismatches that can arise when legislation regarding a new industry does not accommodate international best practices. Engaging with experienced industry participants should also minimize or eliminate the need for major legislative amendments after the implementation bill is passed.

This proposition is supported by a recent study conducted by Oxford Economics on the impact of establishing one IR in each of the Greater Tokyo and Osaka areas.<sup>1</sup> Key findings of the study are summarized as follows:

- **GDP Impact of Development:** Development costs of JPY 1.0 trillion (Greater Tokyo IR) and JPY 850 billion (Osaka IR) are anticipated to support GDP impacts of JPY 1.4 trillion (0.27% of national GDP) and JPY 950 billion (0.19% of national GDP), respectively.
- **Employment:** Ongoing operations would support 103,000 jobs (Greater Tokyo IR) and 77,500 jobs (Osaka IR) on an annual basis.
- **Tax Revenues:** Ongoing operations would generate annual tax revenues of JPY 470 billion (Greater Tokyo IR) and JPY 340 billion (Osaka IR).

1 “Beyond 2020: Tourism Growth and the Economic Impact of Integrated Resorts in Japan”, July 2015.

2016年12月に、国会で「推進法」案が可決され、日本での統合型リゾート(IR)を許可する第一歩となった。日本政府は、1年程度のうちに詳細な実施法案を可決できるよう責任を課されている。2017年4月1日に、実施法案について作業するグループが内閣官房に設置され、自由民主党、公明党および民進党には、IRおよびギャンブル依存症についての党内勉強会が設置された。

業界専門家は、日本は世界最大級のカジノ市場になる潜在性を秘めているとの見方を示しており、観光インバウンド増加や雇用創出、とりわけ地方創生といった政府の目標に大きく貢献することが期待される。

日本政府が、実施法案の内容に関する協議を、在日米国商工会議所(ACCJ)を含む民間セクターとの間で、可能な限り早く開始するよう要望する。実施法案について、国会に上程される前の早い段階で民間セクターと議論することは、日本におけるIRの実現にあたり、より迅速で望ましい立法の枠組みをもたらすことができる。また、新しい産業に関する法整備が国際的なベストプラクティスに則っていないという事態を回避することができる。産業界で知見を有する者と協働することは、実施法案可決後の法改正の必要性を最小化する、あるいは無くすることにもつながる。

Oxford Economicsが、東京圏と大阪圏にそれぞれ1カ所ずつIRを建設した場合の効果について実施した最近の調査<sup>1</sup>は、上記の見解を裏付けるものである。同調査の結果、明らかになった主な点は、以下のとおりである。

- **開発によるGDPの[押し上げ]効果:** 開発コストは1兆円(東京圏のIR)および8,500億円(大阪圏のIR)と推測され、GDPの[押し上げ]効果は、東京圏のIRが1.4兆円(国内GDPの0.27%)、大阪圏のIRが9,500億円(同0.19%)に達する見通し。
- **雇用:** 継続的な運営により、年間で103,000人(東京圏のIR)および77,500人(大阪圏のIR)の雇用創出が見込まれる。
- **税収:** 継続的な運営により、年間で4,700億円(東京圏のIR)および3,400億円(大阪圏のIR)の税収が見込まれる。
- **地方経済の創生:** [購買調達による]業者への支出額は、年間で1,800億円(東京圏のIR)および1,500億円(大阪圏のIR)に上り、地域社会に数万人規模の雇用が創出される。

1 「統合型リゾート(IR)の実現がもたらす日本の観光業の発展および経済的インパクト(原題:“Beyond 2020: Tourism Growth and the Economic Impact of Integrated Resorts in Japan”)」、2015年7月。

# ACCJ Viewpoint

- **Local Economic Revitalization:** Annual spend to vendors of JPY 180 billion (Greater Tokyo IR) and JPY 150 billion (Osaka IR), providing tens of thousands of additional jobs in local communities.

The ACCJ applauds the initiative to revitalize and grow Japan's national and regional economies by permitting the development and operation of IRs, and urges Japan's lawmakers to pass the bill as soon as possible following sufficient consultation with the private sector and industry associations so that interested local governments and businesses can begin in earnest to implement their efforts to encourage and develop world-class IRs in Japan. The ACCJ wants to emphasize that IRs in Japan will compete with those located throughout Asia, and that it is important to create a legal and regulatory framework that will be favorable compared to other leading jurisdictions such as Singapore and Macau.

## RECOMMENDATIONS

The ACCJ believes that clear laws, regulations and procedures that govern casinos, reflecting and building on those implemented in other countries that have legalized gaming, will be essential to fully realizing the potential economic and other benefits that IRs may bring to Japan. In particular, as discussed further below, the ACCJ makes the following recommendations:

- IR legislation and regulations should not specify arbitrary restrictions on casino size, which would harm the overall success of the IRs.
- The initial phase of licensing grants should include licenses for IRs in greater Tokyo and greater Osaka, as well as several "regional" IRs.
- In greater Tokyo and greater Osaka, multiple IRs should be licensed to develop a "cluster" of resorts within a particular region.
- Given that large-scale IRs are not economically feasible in smaller cities, there should be separate rules for locations other than greater Tokyo and greater Osaka. In particular, a limit such as 3% on the ratio of the casino to the gross floor area of the IR may discourage interest in developing IRs in small- and medium-sized cities.
- The qualification process should focus on the applicant's ability to meet national

ACCJは、IRの開発・運営を許可することにより日本全国、また地方の経済の再興を図るという取組みを歓迎するとともに、関心を示している地方自治体や企業が、世界水準のIRを振興し開発する取組みを開始できるよう、民間セクターおよび産業団体との必要な協議を経た後、早急な法案の成立を要望する。なお日本のIRはアジア各地のIRと競合すべく、シンガポールやマカオなどのほかの有数の国・地域と比較してより利便性の高い法規制の枠組みを構築することも大変重要であることを付言する。

## 提言

ACCJは、IRによる潜在的経済効果等を日本が十分に享受するためには、カジノが合法化されている国々の法規制および手続きを踏まえたうえで、明瞭な法規制および手続きの枠組みをつくることが不可欠だと考えている。ACCJは主に以下の点について提言する。

- IR全体の成功を妨げることを回避すべく、カジノの規模に関して恣意的な制約を法規制に盛り込まないこと。
- 初期段階では、東京圏、大阪圏ならびにその他地方数か所のIRの認可を含めること。
- 東京圏および大阪圏では、特定地域内でリゾート「群」を開発する認可を複数のIRに与えること。
- 大規模のIRは、比較的小規模の都市においては経済的に実現不可能であるとの観点から、東京圏および大阪圏以外の場所には、別途のルールを設定すること。特に、総床面積の3%といったカジノ面積の上限は、中小規模の都市におけるIR開発への関心を後退させることが考えられる。
- 認定プロセスでは、申請者が国の目的(観光客の誘致、税収の創出を含む)を満たせるかどうかに関心を絞ると同時に、以下に示す重要な基準も設け、検討すること。
- 望ましいIRのデベロッパーを特定するために地方自治体が入札を実施・監督すること。競争的な選定手続きは、IR地域の割当てを決定する際に政府が充実した提案を検討できるようにするため、プロセス全体の中でも早期に開始すること。
- 日本のIRが世界の観光客を惹きつけ、ほかの国・地域のカジノとの競争で優位に立つために、カジノ総収入(GGR)に対する税率は10%を超えないものとする。

# ACCJ Viewpoint

- objectives (including attracting tourists and generating tax revenue), but should consider other relevant criteria as described below.
- Local governments should manage a tender process to identify a preferred IR developer. The competitive selection process should commence early so that the national government can consider well-developed proposals when deciding which IR zone applications will be approved.
  - In order for Japanese IRs to draw international tourists and successfully compete with casinos in other jurisdictions, the gross gaming revenue (GGR) tax rate should not exceed 10 percent.
  - The GGR tax should be treated as an enterprise tax, similar to the enterprise tax imposed on insurance companies and electrical power companies.
  - Casino gambling should not be subject to consumption tax (treated as an exempt transaction), in the same manner as the four Public Sports where gambling is currently permitted.
  - Entrance fees should not be introduced, with all types of gambling in Japan treated equally.
  - Regulatory oversight of the casino industry in Japan should be placed in a Casino Regulatory Board, with the Prime Minister appointing Board members who possess relevant professional backgrounds and experiences.
  - Day-to-day operations and administration should be handled by a Casino Regulatory Committee (CRC). The CRC should have five divisions, which—among other things—should be responsible for general administration, licensing investigations, enforcement of laws and regulations, audits, and testing and approving gaming equipment.
  - All companies involved in gaming in Japan and their management, and all major suppliers to the industry, should be properly and thoroughly investigated before any company or personal gaming licenses are granted.
- GGRに対する税は、保険会社や電力会社に課税される事業税と類似の仕組みをもつ、法人事業税として取り扱うべきである。
  - カジノ・ギャンブルは、消費税の対象から外し(適用除外取引として取り扱う)、ギャンブルが認められている公営競技と同じ方法を適用すること。
  - 日本のあらゆるギャンブルと同様の取扱いとするため、入場料は課さないこと。
  - 日本のカジノ業界の規制監督はカジノ管理委員会にて行うこと。なお、関連する専門的背景や経験を有する委員を内閣総理大臣が選任するものとする。
  - 日常業務や事務の監督は、カジノ管理委員会事務局(CRC)が行うこととする。CRCには、五つの部門—総務、認可審査、法規制の執行、監査、カジノゲーム機器の検査承認—を設けること。
  - カジノに関する認可を特定の個人または企業に付与する前に、日本国内でカジノとその運営に関わっているすべての企業および業界への大手サプライヤーについて、適切かつ徹底した審査を行うこと。
  - カジノゲームの参加者は20歳以上とすること。カジノの24時間年中無休の営業を認めること。
  - IRにおける顧客への金融サービスの提供を認めること。これは、日本でカジノビジネスが成功するうえで不可欠であり、政府および地域社会への経済的利益をもたらす主要なけん引役となる。

## 問題点

### 1. IRの規模および用地の検討

IRとは、カジノを中心とした、集会・会合施設、ホテル、レストラン、ショッピング、エンターテインメント等の要素を兼ね備えた大規模な複合施設である。

IRの総延床面積に占めるカジノの割合は概して小さいが、カジノの経済的成功は、ホスト地域が得られる全体的な投資・雇用ならびに経済的メリットの最大化において重要な要素である。ACCJは、IRに関する法規制がカジノの規模について恣意的な制約を加えないよう提言する。なぜなら恣意的な制約が、IRの全体的な成功、特に、カジノフロアの面積比率を比較的高い比率とすることが不可欠だと考えられる地方のIRの成功を損なうことにつながる恐れがあるからである。比較的小規模な都市のIRは、東京圏や大阪圏と同



# ACCJ Viewpoint

- The minimum age for gaming should be 20 years old. Casinos should be allowed to operate 24 hours a day, 365 days a year.
- An IR should be permitted to provide financial services to its customers, which is critical to the success of the gaming business in Japan and, therefore, will be a key driver in the economic benefits to the government and local community.

## ISSUES

### 1. IR Scope and Site Considerations

An IR is a large-scale, mixed-use development with a casino as the economic anchor to support convention and meeting facilities, hotels, restaurants, shopping, entertainment and other elements.

Although the casino area is typically a small percentage of an IR's total gross floor area, the casino's financial success is critical to maximizing total investment, employment and overall economic benefits for the host region. The ACCJ recommends that IR legislation and regulations not provide arbitrary restrictions on casino size, which would harm the overall success of the IRs – particularly the success of regional IRs, which would likely need to have a larger percentage of floor space available for gaming use. Smaller cities will not be able to support the same scale of IR as greater Tokyo and Osaka, so there should not be arbitrary restrictions that would prevent the successful development of IRs in regional areas.

A convenient location with excellent access and transportation infrastructure is critical to long-term success of IRs in Japan. Specifically, designated IR sites should offer direct access to public mass transit and be located in close proximity to the main local rail terminal and within 30-60 minutes from the nearest international airport.

### 2. National Government's Selection of IR Locations

#### • Number and Timing of Licenses

In principle, the ACCJ supports a cautious approach to phasing in IR development to ensure the safety, stability and soundness of new public policies permitting casino entertainment. The regulations to be implemented should allow willing prefectures or municipalities to make IR development proposals to the National

等の規模のIRを維持することは困難であるため、地域における優れたIR開発を妨げるような恣意的な規制であってはならない。

立地においては、優れたアクセスと交通インフラを有する利便性の高い用地が、日本のIRの長期的成功には不可欠である。具体的には、IR指定地域は公共交通機関に直接アクセスできること、主要な地方鉄道ターミナルに近接すること、最寄りの国際空港から30分から60分の距離にあること、などの条件が重要である。

### 2. 政府によるIR用地の選定

#### • 認可数および認可時期

IR開発の導入段階においては、原則として、カジノエンターテインメントを認める新しい公共政策の安全性、安定性ならびに健全性を確保するために慎重なアプローチをとることを推奨する。意欲的な都道府県や市町村が政府に対し、IR開発に係る立地、観光の振興、地方経済の活性化、地元住民の支持、社会的影響への対処等についての提案を可能とするような法案を施行し、政府は、あらかじめ決められた基準をすべて満たす提案については認めることが必要である。

認可が段階的に与えられる場合には、ACCJは、初期段階では、東京圏と大阪圏に加え、その他地方地域数カ所のIRを認めることを提言する。

また、人口密度の高い地域(東京圏や大阪圏等)では、特定地域におけるリゾート群の開発に向け複数のIRの認可を与えることを提案する。リゾート群の開発を認可することによって、(1)競争原理により、高品質な複合施設の創造が可能となる、(2)共通の交通機関やインフラを活用することで、より多様性に富んだ施設が実現する、(3)観光客が近隣の様々な施設を活用することで観光の振興に資する。

#### • IR開発の認可許諾基準

一般的に、政府が通常採用する基準は、以下のうち限られたものに焦点を定めがちになる傾向がある。(1)国家目的(外国人観光客の誘致・収容、税収創出等)を満たすホスト地域・申請者の能力、(2)既存インフラのアクセス性と質、(3)ホスト地域の経済を活性化させる必要性、(4)文化的要素や地域社会の構築要素を含むプロジェクトのコンセプトや計画、(5)申請者の実績。

ACCJは、項目(1)が最重要であるとは認識しているが、上記すべての基準を総合的に勘案するアプローチを推奨する。各項目ごとに基準を明示し、地方自治体に十分な情報(計画案の全容、つまり用地情報・交通アクセスおよびイン

# ACCJ Viewpoint

Government that address the proposed location, ability to promote tourism, ability to revitalize the local economy, evidence of support from the local population, how social impacts will be dealt with, and other items of interest. The National Government can then approve proposals that meet all the pre-established criteria.

If approvals are granted in phases, the ACCJ recommends that those initially granted include approvals for the greater Tokyo and greater Osaka regions, as well as several "regional" IRs.

Furthermore, we recommend that in high density population areas (such as the greater Tokyo and greater Osaka regions), multiple IRs be licensed to develop a "cluster" of resorts within a particular zone. Allowing IR clusters will (1) promote competition, which should result in the creation of higher quality mixed-use facilities, (2) leverage shared transportation and other infrastructure, creating a greater mass of diverse facilities, and (3) increase tourism, as visitors will seek to take advantage of the diverse range of offerings located in close proximity.

- Criteria for Awarding IR Development Licenses

At a high level, the criteria typically used by governments focuses on one or more of the following: (1) the host municipality/applicant's ability to meet national objectives (e.g., attract and accommodate foreign tourists, generate tax revenue); (2) accessibility and quality of existing infrastructure; (3) the need to stimulate the economy of the host region; (4) project concepts and schemes, including cultural and community-building elements; and (5) the track record of applicants.

The ACCJ recommends an approach that focuses on item (1), but which considers all of these criteria. The criteria should be clearly stated, and the local government should be required to provide sufficient information (including as to the overall project plan, information about the site, access and infrastructure, job creation and resources to fill the jobs, locally implemented fees/charges, etc.) so that the National Government may evaluate the quality of vision, determine the likelihood of the IR's success, and judge the potential social and economic benefits.

フラ・雇用の創出と人材の確保・地域で導入されている費用／料金等)の提供を義務付けるものとする。これにより、政府は構想を評価し、IRの成功の可能性を見極め、潜在的な社会的・経済的メリットをより客観的に精査することができる。と考える。

### 3. 地方自治体によるデベロッパー選考のための入札プロセス

ACCJでは、より適したIRのデベロッパーおよびカジノ運営者を選定するため、地方自治体が入札を実施することを提言する。入札プロセスの重要な部分は、政府がそれぞれの地方自治体からの提案をほぼ完全なかたちで評価できるように、IR区分の認可を行う前に行われるべきだと考える。また、このような入札プロセスを成功裏に行ううえで、以下の点を検討することがこれまでの経験上、重要と考える。

- 政府は、デベロッパーや運営者の選考について明確な基準を示し、デベロッパーや運営者の認可が適切に割り当てられるよう確保すること。(たとえば、異なる地方自治体からの認可が特定のデベロッパーまたは運営者に集中することを避けること)
- IRのカジノ部分のオーナーや運営者を事前に承認することにより、入札プロセスを通じて選定された事業体—日本企業および国際企業による共同事業体となると想定される—が必要な認可を得られると地方自治体が確信できるようにすること。
- 落札した各共同事業体には、グローバル・ベストプラクティスに従って、カジノ運営を行う優れた実績を有する参加者や、大規模な複合利用IRを含む複数の施設の運営・統合を成功裏に行った経験を有する参加者を含めること。
- 地方自治体による用地の事前選定により、すべての入札者が同じ用地について独創的な発想を持つことが求められ、自治体はどの入札者が最良の商品を提供するかに焦点を絞ることができる上、ほかの土地の地権者からの政治的影響力を軽減できる。また、用途区分、埋立地、鉄道輸送などの必要なインフラといった主要な問題すべての解決策が提案公募要項(RFP)に明記されていること。なお、土地の価格入札を含むプロセスは望ましくないものと見受けられる。これはIRの開発投資の削減、創出される雇用、観光、税収の低下につながるためである。多くの大手開発事業者が考えているように、IR指定用地については、当該事業に対して期待される経済的・財務的インパクトを後退させる要素について考量しながら、適正市場価格以下

### 3. Local Government's Tender Process for Selecting Developers

The ACCJ recommends that the local governments manage a tender process to identify a preferred IR developer and casino operator. A significant portion of this process should occur prior to the time the National Government grants IR zone approvals so that the National Government can evaluate competing proposals from the local governments that are nearly fully developed. The following considerations have historically been important for the success of such a tender process:

- The National Government should provide clear criteria for selecting developers and operators, and should ensure that developer/operator licenses are appropriately allocated (such that, for example, a single developer or operator does not receive all of the licenses awarded by the different local governments).
- A process should be implemented to pre-qualify potential owners/operators of the casino portion of the IRs so that the local governments will have confidence that the entities selected through the tender process, which are likely to be consortia of Japanese and international companies, will obtain the necessary licenses.
- Each winning consortium should include a participant with a strong record in operating casinos in a manner that is consistent with global best practices and a participant with experience in running and successfully integrating the multiple facilities that will be included in large, mixed-use IRs.
- Pre-selection of sites by the local government would require that all the bidders think creatively about the same site (allowing the government to focus on which bidder offers the best product), and mitigate against political influence of different landowners. Solutions for all key issues, such as zoning, landfill, rail transportation and any other necessary infrastructure, should be specified in the Request For Proposal (RFP). Furthermore, a process that includes a financial "bid" for land is viewed as being undesirable, as it will reduce the investment in the IR development, thereby reducing the jobs,

で売却または長期借地権が提供されることが望ましい。シンガポールでは、通常、競争入札によって土地を売却するが、IR用地については例外を認めている。メディアの報道によれば、シンガポール政府観光局は次のような声明を出したとされる:「もしも競争入札を通じて土地の価格を最大化しようとしたなら、提案者側はIRに対する投資規模を減退させるだろう」。

- 初期の概念提示要求(RFC)の段階においては、(1)候補者をふるいに掛け、(2)入札予定者から選定用地に関する課題や関心事項について意見や提案を取得する、という2点に焦点を置くこと。
- 開発計画の質に関係なく、単純に最高額入札者が落札するというような入札は避けること。RFPには、認可費用や最少投資水準などのデベロッパーが負担する費用を全額明示し、提案や事業計画の質とデベロッパー／運営者の経験に基づいて落札者を選定すること。
- RFPは、政府の目的を明確にし、その目的に沿った入札基準を定めるものとする。
- 評価基準は高い透明性を保ち、可能な限り、入札の評価基準となる主要な基準に対する比率を明確に定めるものとする。
- 入札実施プロセスに関して入札者から予め意見を求めること。シンガポールでは、潜在的な入札者が事前にRFP案を見て、コメントを付すことができた。このプロセスを通して、重大な問題点を確認・修正し、最終的に入札手続きを成功に導いたことがある。

### 4. 税務上の考慮点

#### • 課税基準

カジノゲームにおける課税の国際標準は、GGRとして知られているカジノゲームの収入に対する税であり、GGRはカジノのゲームの顧客から得た純益と定義される。これは、顧客に提供されるプロモーション用のゲーミング・クレジットなどの特定事項を考慮して調整される。

#### • 税率

日本のIRが海外からの観光客を誘致し、ほかの国・地域のカジノに対して優位性を維持するべく、ACCJは、GGRに対する平均税率は10%を超えないよう提言する。この税率に設定することで、IRのデベロッパーが世界水準の施設を建設し、より多くの雇用や観光を創出し、開発費用・法人税・従業員の給与が日本より低い国・地域のカジノに対する競争力を高めるための、大規模な投資の実現が可能になる。ほかの国・地域の税率の例は以下のとおりである。



tourism and tax revenues to be created. Many major developers believe that the local governments should consider offering the designated IR sites for sale or long-term ground lease, at or below fair market price (as was done in Singapore), weighing that factor against the prospective economic and fiscal impact of the project. While Singapore typically sells land through a competitive bidding process, the government there made an exception for IRs. According to media reports, the Singapore Tourism Board made the following statement "If we try to maximise the land price through a competitive tender, then the proposers would scale back their investment in the IR (integrated resort)".

- An initial "Request for Concept" phase should be used to (1) filter out weaker candidates and (2) obtain suggestions/ideas from potential bidders regarding specific areas of interest and/or challenges that may exist on selected sites.
- Auctions should be avoided, where the highest price wins (irrespective of the quality of the development plan). The RFP should clearly list all costs to developers, including licensing fees and minimum investment levels, and allow the quality of the proposed project and business plan, and the experience of the developer/operator, to determine the successful bidder.
- The RFP should clearly define the government's objective, and create bidding criteria that align with those objectives.
- Evaluation criteria should be transparent, and to the extent possible the principal criteria against which the bid will be evaluated should be assigned percentage values.
- Bidder input on the process should be sought. In Singapore, potential bidders were permitted to review the proposed RFP in advance and provide comments. Some significant issues were identified and changed through this process, which ultimately contributed to a highly successful bidding procedure.

- ラスベガス:ラスベガス・ストリップの施設の税率は6.75%で、これにより数十億ドルのIR投資が可能になった。
- シンガポール:カジノゲームの税率は日本の税率案と比べて、VIP顧客には5%<sup>2</sup>と低く、一般顧客は15%<sup>3</sup>と高い。
- マカオ:カジノゲームの税率は40%程度である。しかし、次のとおり、考慮すべき相殺要因が複数ある。(a) マカオには法人税がない(b) ほかの国、地域のカジノに比べてVIP顧客の比率が非常に高く、カジノゲームの純利益はほかの国・地域の同規模のカジノと比べて高い。(c) マカオのIR建築費は米国、日本、シンガポールと比較してはるかに低い。結果的に、マカオでは高い税率にもかかわらず、マカオの施設はシンガポールやラスベガスより高い投資利益率を実現している。

上記の各国の事情と日本を比較すると、日本の収益構成はマカオとは異なり、法人税はシンガポール・マカオより高く、開発・運営費もマカオとシンガポールより高いということがわかる。それゆえ、カジノゲームの税率を10%とすることで、国際的なレベルの施設に対する大規模な投資を可能にし、雇用と観光の創出を最大化し、アジア市場有数のIRに対抗できるようになる。

## • 課税措置

GGRに対する税は、保険会社や電力会社に課税される法人事業税と類似する、法人事業税として扱うものとする。その結果、GGRは税務上の損金として処理され、法人事業税上は収入割としてGGRへの課税が行われることとなる。

## • 消費税

カジノ・ギャンブルは、日本の4つの公営競技(競馬、競輪、オートレース、競艇)と同様に扱い、消費税の対象外とすること(適用除外取引として取り扱うこと)を提言する。ほかの消費財やサービスとは異なり、カジノゲームの収益に課せられる消費税は、最終消費者に「転嫁」されないということに注意すべきである。運営者は、ゲームの終了時に負け越した顧客に追加で税金を払うよう求めることはできず、代わりに、消費税はその負け(すなわち運営者のGGR)に帰属し、その中から支払われることを提案する。

- 2 多くのIR市場でVIPの税率が低い理由として、(1)ホスト国に対する経済的効果が一般顧客に比べて非常に大きく、(2)運営者がVIP顧客を引き付けるには多額の費用がかかることが挙げられる。
- 3 シンガポールの収益に対する法人税率は17%と、日本の法人税率を大きく下回ることに留意されたい。



## 4. Tax Considerations

### • Basis of Taxation

The international standard for taxation of casino gaming is a tax on gaming income, known as gross gaming revenue (GGR). In essence, GGR is defined as the casino's net gaming win from customers, often adjusted to take into account certain items such as promotional gaming credits provided to customers.

### • Rate

In order for Japanese IRs to draw international tourists and successfully compete with casinos in other jurisdictions, the ACCJ recommends that the average GGR tax rate not exceed 10 percent. By setting the rate at this level, IR developers will have the ability to make the large-scale investments necessary to build world class facilities, create more jobs and tourism, and compete with casinos in other countries where development costs, corporate taxes and employee wages are lower than in Japan. Examples of the rates in other jurisdictions are:

- o Las Vegas: The tax rate for properties on the Las Vegas Strip is 6.75 percent, which has allowed for multi-billion dollar integrated resort investments.
- o Singapore: The gaming tax rate is both lower (five percent on VIP customers)<sup>2</sup> and higher (15 percent on regular customers)<sup>3</sup> than the proposed tax rate for Japan.
- o Macau: The gaming tax rate is close to 40 percent – however, there are several offsetting factors that must be taken into consideration: (a) Macau has no corporate tax; (b) a much higher percentage of customers in Macau are VIP players than in other jurisdictions, resulting in much higher absolute gaming revenues than are generated by the same sized properties in other jurisdictions; and (c) IR construction costs are much lower in Macau than in the United States,

2 In many IR markets VIP play attracts a lower tax rate because (1) the economic impacts to the host country significantly exceed those from regular customers, and (2) it is more costly for the operator to attract VIP players.  
3 Note that the Singapore corporate tax rate on profits (17 percent) is substantially lower than Japan's corporate tax rate.

### • 入場料

ACCJは、入場料を導入しないよう強く提言する。日本国民は入場料のかからないパチンコ・パチスロ、公営競技といった多数の選択肢を有しており、入場料はIRへの地元や近隣地域からの訪問を妨げる恐れがある。また訪問者の減少は、ホテル、レストラン、ショッピング、エンターテインメント、集会・会合施設を兼ね備えた、近隣地域に住む日本人の訪問客をも対象にした大規模複合IRを建設するデベロッパーの意欲を損ない、外国人観光客を対象に限定した小規模IRの開発に照準を定めざるを得ない。その結果、地域への税収・経済的メリットは本来の予測よりも大きく低下することになる。少なくとも、カジノ、パチンコ、公営競技などギャンブルの形態を問わずに国内のギャンブルの入場料を統一することが不可欠であると、ACCJは考える。

### • 勝ち金への税金

外国居住者を対象とするほかのアジアのIR市場と競合するうえで、外国居住者が勝利した場合、訪日ごとに課税されるいかなる個人所得税の対象にならないことが重要である。日本居住者の場合、カジノゲームでの勝ち金は、現在の税法に従い、所得税の対象になる。ただし、外国人客については、特にテーブルゲームの参加者の場合、通常その勝ち金には課税されないようにすることが必要である。<sup>4</sup>

## 5. カジノ管理委員会およびカジノ管理委員会事務局

### • 組織

ACCJは、日本のカジノ業界の規制監督はカジノ管理委員会が行うことを提言する。委員会は、内閣総理大臣が選任する、当該業界における専門的背景や経験を有する少数の委員（たとえば5名程度）で構成されるものとする。各委員は高潔な人格の持ち主で、カジノゲームの全認可取得者から完全に分離独立し、また利益相反を伴わない人物とすることが条件である。

カジノ管理委員会事務局(CRC)は委員会の事務局として、日常業務を監督し、事務処理を行い、委員会の政策を実行するものとする。CRCに事務局長一人を配置し、管理組織は(1)総務、(2)審査、(3)執行、(4)監査、(5)電子機器・装置の検査、の五つの部門で構成され、各分野にて経験を有する役員が各部門を率いるものとする。CRCは、独自の年間予算を持ち、毎年監査を受けるものとする。

4 たとえば米国では、外国人顧客には(租税条約がない場合)特定のギャンブルの勝ち金に源泉徴収税が課せられる。ただし、これは1,200米ドル以上のスロットのジャックポットとオッズが300対1以上のテーブルゲームのジャックポットに限られる。(これにより大半のテーブルゲームは除外される)

# ACCJ Viewpoint

Japan or Singapore. Consequently, notwithstanding the higher tax rate in Macau, properties are able to achieve higher returns on investment than in Singapore or Las Vegas.

In summary, Japan's revenue mix will not be similar to Macau, its corporate tax is higher than both Singapore and Macau and the cost to develop and operate will be higher than both Macau and Singapore. Therefore, a 10 percent gaming tax rate will allow for very significant investment in world-class properties that will contribute to maximizing job creation and tourism and can compete with the best IRs in the Asian market.

- Treatment

The GGR tax should be treated as an enterprise tax, similar to the enterprise tax imposed on insurance companies and electrical power companies. Accordingly, the GGR should be treated as a tax-deductible expense and, for enterprise tax purposes, should be considered in lieu of the enterprise tax income factor.

- Consumption Tax

Casino gambling should be treated in the same manner as the four Public Sports (horse racing, bicycle racing, motorbike racing and boat racing) in Japan, and not be subject to consumption tax (treated as an exempt transaction). It is important to note that, unlike other consumer goods and services, consumption tax applied to gaming revenue would not be a tax that is "passed through" to the end consumer. The operator cannot request that the customer pay an additional tax on the player's losses at the end of play – instead consumption tax would be inputted and paid directly out of the losses (i.e. the operator's GGR).

- Entrance fees

The ACCJ strongly recommends that entrance fees not be introduced. Entrance fees discourage local and regional visitation to IRs, and Japanese citizens have many alternatives where entrance fees are not charged, such as pachinko/pachislot and the Public Sports. Given the smaller visitation that would result, developers would have much less incentive to build large, mixed-use IRs, with hotels, restaurants, shopping, entertainment, conference and meeting facilities that cater to regional Japanese visitation, and would focus on developing

- CRCの任務

CRCはカジノの規制監督体制の維持管理の任務を負うものとする。CRCの任務責任は、次の3点である。(1) 準拠法に従ってカジノが運営され、適切な運営が行われ、犯罪の影響を受けないことを確保すること、(2) 厳しい法規制構造を構築・維持し、日本で競争力のある、信頼できる、安定したカジノゲーム産業を推進すること(3) 地方自治体のIR開発提案の事前に定められている基準に基づき評価を支援すること。

- 各部門ごとの任務

CRCの五つの部門の特定の責任には、以下を含めるものとする。

- 総務：一般管理・調整
- 審査：カジノ関連の違反の摘発、カジノ関連の申立ての受理・審査、カジノ関連認可について申請者の適切性の審査、カジノゲームの規制の施行に必要な審査の実施
- 執行：(i) カジノを所有・運営する事業体とカジノ業務に多大な影響力を及ぼす個人の認可、(ii) カジノが用いる内部統制制度および事務手続き・会計処理の承認およびその遵守の監視、(iii) カジノおよびカジノ業務に多大な影響力を及ぼす個人の監督および調査のための方針の実施(iv) カジノ内での金銭の取扱いが監視下および管理下にあることの確保(v) 運営者とカジノ利用者との間の紛争の解決
- 監査：カジノの業績の監査
- 電子機器・装置の検査：カジノゲームの機器とチップの検査、試験、承認

## 6. 社会的規制

- 組織犯罪の抑止

米国、オーストラリア、カナダ、シンガポールのような多くの国では、認可・規制・監督の国際基準を適用することによる規制の枠組みが、業界の健全性を維持するうえで有用であることが実証されている。個人または企業にカジノの認可を付与する前に、日本でカジノとその運営に関わる企業、業界への大手サプライヤーすべてについて、適切かつ徹底した審査を行うことが必要であり、またかかる審査内容については、標準的な手続として適しているか否か、定期的に見直しが必要である。

# ACCJ Viewpoint

small IRs in a limited number of areas that can cater to foreign tourists. Tax and economic benefits to the region would be reduced accordingly. In any event, the ACCJ recommends that entrance fees be consistent across all forms of gaming in Japan, including casinos, pachinko, Public Sports, etc.

- Taxes on Winnings

In order to be competitive with other Asian IR markets that cater to non-resident guests, it is important that winnings by non-residents are not subject to any type of personal income tax that is levied on a “per trip” basis. For Japan residents, gaming winnings should attract personal income tax in accordance with the existing tax code. However, with respect to overseas guests, particularly those who participate in table games, it is typical that no tax is levied on their winnings.<sup>4</sup>

## 5. Casino Regulatory Board and Committee

- Structure

We recommend that regulatory oversight of the casino industry in Japan be placed in a Casino Regulatory Board (Board). The Board should have a small number of members (e.g., five) who would be appointed by the Prime Minister and possess relevant professional backgrounds and experiences. The members of the Board must possess the highest level of integrity, and must be completely independent of all gaming licensees and otherwise free from conflicts of interests.

A Casino Regulatory Committee (CRC) should act as the “secretariat” of the Board, implementing the Board’s policies by overseeing day-to-day operations and handling administrative matters. We recommend that the CRC have a single executive director, and the CRC administration office consist of five divisions lead by executives with prior experience in each discipline: (1) general affairs (somu); (2) investigations; (3) enforcement; (4) audit; and (5) electronic gaming device/systems laboratory. The CRC should have its own annual budget and be subject to annual audits.

<sup>4</sup> For example, in the United States, there is withholding tax levied against certain types of gambling winnings (absent a tax treaty) against foreign customers. However, this only applies to slot jackpots equal to or greater than USD1,200 and table game jackpots where winning odds are equal to or greater than 300 to 1 (thereby excluding most table games).

- ギャンブル依存症対策

圧倒的多数が自己責任で娯楽としてカジノを楽しんでいるものの、ギャンブル依存者は合法か否かを問わず、常にギャンブルを求めているのが現実である。ギャンブル依存症問題への対応策等、グローバル・ベストプラクティスに基づく、責任あるギャンブル依存症対策を盛り込んだ規制を導入し、個人が自身のカジノゲームの利用を制限または禁止するようにできる規制についても検討が必要である。ただし、これはある意味複雑な領域であり、一部の国・地域ではギャンブル依存症に対する善意に基づく法的試みは、ギャンブル依存を撲滅するという政策目標を達成することが出来ず、また、観光、税創出、雇用創出や他地域との競争において全体的な目標の達成を妨げていることもある。たとえば：

- 複数の国・地域では、ギャンブル依存症を削減する政策として入場料を設けた。しかし実際には入場料がギャンブル依存症防止に効果がないことが示され、それどころか、無責任なギャンブル習慣を助長するという意図せぬ結果を招くことになった。さらに、入場料を取り返すためにより高額なゲームに身を投じる者もいた。
- 別の複数の国・地域では、無責任なギャンブルに興じる少数者を守るために、すべてのカジノ利用者にカジノゲームの恣意的な金銭的上限を設けた。これらの規則の有効性は立証されず、一部の国・地域で、その後撤廃された。また、経済的メリットを得るうえで一役買う、富裕層の訪問者を呼び込むことにおいてシンガポールやマカオと競合する日本のIRで、全訪問者のギャンブルを制限することは、逆効果となりかねない。

- 年齢制限

責任を持って道理にかなった判断を行うことのできる年齢に達した者のみ、カジノゲームの参加を認めることとする。この判断は、一般的には飲酒可能年齢と合致することが多く、ほかの国・地域では、通常、18歳から21歳に設定されており、日本では20歳以上とすることを提言する。

- 営業時間

カジノについて、24時間年中無休の営業を認めることを提言する。これにより、観光客やホテル宿泊客の動員が見込め、結果として、デベロッパによる大規模な資本投資の裏付けとなり、ほかの国・地域のIRに対して競争力を有することができる。ラスベガス(および米国の大半の管轄区域)、マカオ、シンガポール、シドニー、メルボルン、マニラ、マレーシアならびにフィリピンにあるIRは24時間営業となっている。

# ACCJ Viewpoint

- Legislative Mandate

The CRC should be tasked with maintaining and administering systems for the regulatory oversight of casinos. The CRC's authority should include, among other things: (1) ensuring that casinos are operated in compliance with all applicable laws, are run by suitable management, and remain free from criminal influence; (2) establishing and maintaining strong regulatory and legal structures to promote a competitive, respected and politically stable gaming industry in Japan; and (3) assisting in the evaluation against pre-established criteria of IR development proposals from local governments.

- Specific Responsibilities

The specific responsibilities of the CRC's five divisions should include, among other things, the following:

- o General Affairs: general administration and coordination;
- o Investigations: detecting casino-related offenses, receiving and investigating casino-related complaints, investigating the suitability of applicants for casino-related licenses, and conducting investigations as necessary to enforce gaming legislation;
- o Enforcement: (i) licensing entities that own or operate casinos and individuals who have significant influence over casino operations, (ii) approving, and monitoring compliance with, internal control systems and administrative and accounting procedures to be used by the casinos, (iii) implementing policies for the supervision and inspection of casinos and individuals with significant influence over casino operations, (iv) ensuring that the handling of money within the casinos is supervised and controlled, and (v) adjudicating disputes between operators and patrons of the casinos;
- o Audit: auditing casino records; and
- o Electronic Gaming Device/Systems Laboratory: inspecting, testing and approving gaming equipment and chips.

## 7. クレジットおよび通貨取引

大半の国ではカジノの顧客はカジノでのクレジット供与サービスを求めており、外国人顧客はホスト国へ、またホスト国から多額の送金を行うことを求めることが多いのが実情である。このようなサービスを利用できることが、大規模なIRでは業績と採算性において重要な要素となっている。

当然のことながら、このようなサービスは明瞭かつ厳格な法規制の枠組みの下で提供されるべきと考える。かかる枠組みを構築する際の重大な課題は、以下のとおりである。

- 現行法を改正して、クレジットサービスの提供およびギャンブルの借金の回収を認めるべきかどうか。(シンガポールではこの問題に対処するために民事法が改正された。)
- 現行法を改正してカジノの利用のために日本国外への、また日本国内への多額の送金を認めるべきかどうか。
- 現行の資金洗浄防止に関する法規制はカジノでの活動に適切に対処できるかどうか。
- カジノでのクレジットおよび通貨取引の規制は金融庁(または法務省)、設立予定のCRCまたは複数の機関が行うのかどうか。いずれにせよ、どの規制機関がどの行為に対して権限を有するのかを明確に定め、同一の行為に対して異なる機関の管轄権が競合することを避けるものとする。米国では、資金洗浄対策は財務省に属する連邦政府機関、金融犯罪取締ネットワーク(日本の警察庁犯罪収益移転防止対策室に相当)の管轄になる。通常、クレジットの発行はCRCに類似した組織が規制する。



# ACCJ Viewpoint

## 6. Social Regulations

- Organized Crime Prevention

In jurisdictions as diverse as the United States, Australia, Canada and Singapore, regulatory frameworks have proven effective in maintaining the integrity of operations by implementing global standards of licensing, regulation and oversight. All companies involved in gaming in Japan and their management, as well as major suppliers to the industry, should be properly and thoroughly investigated before any company or personal gaming licenses are granted. Ongoing reviews should be a part of standard procedure.

- Problem Gambling

The overwhelming majority of patrons gamble responsibly for fun and entertainment, while “problem gamblers” will seek out gambling regardless of whether it is legal or not. The regulations should include a responsible gambling program of global best practices that addresses gambling addiction countermeasures and may include options that permit individuals to limit or prohibit their own access to gaming. However, this is a complex area and in certain jurisdictions some good faith legislative attempts to address problem gambling have failed to achieve the policy goal of eliminating problem gambling and/or have hindered the overall goals of tourism, tax generation, job creation and competitiveness with other jurisdictions. For example:

- o Entrance fees were first introduced in a few jurisdictions as a policy to reduce problem gambling. These fees have been shown to have no impact in deterring problem gambling and, in fact, can have the unintended effect of promoting irresponsible play habits. In some cases, players will wager larger amounts to “win back” the fee.
- o Similarly, some jurisdictions have imposed arbitrary monetary limits on the gaming play of all patrons in an attempt to protect the small number affected by irresponsible gaming. These rules have not proven effective and, in certain jurisdictions, were subsequently repealed. In addition, Japan’s IRs would be competing with Singapore and Macau to attract affluent visitors that have the financial means to gamble and help generate the economic benefits Japan

# ACCJ Viewpoint

is seeking, and limiting the play of all visitors would be counter-productive to this goal.

- Age Restrictions

The minimum age for gaming should be set at an age when the customer is able to make a reasoned judgment about how to responsibly gamble. This determination is often in line with minimum age to consume alcohol. In other jurisdictions, the minimum age typically falls between 18 and 21 years old, and we recommend 20 years old for Japan.

- Hours of Activities

We recommend that casinos be allowed to operate 24 hours a day, 365 days a year. This is conducive to entertaining tourists and overnight hotel guests, allows the resort to be competitive with other IRs, and helps developers substantiate their large capital investments. IRs located in Las Vegas (and most other U.S. jurisdictions), Macau, Singapore, Sydney, Melbourne, Manila, Malaysia and the Philippines are open 24 hours a day.

## **7. Credit and Currency Transactions**

In most countries, casino customers seek credit accommodation services at casinos, and foreign customers often seek to transfer large sums of money into and out of the host country. Their ability to access such services is a key driver of business performance and profitability at the major IRs.

Of course, such services should be offered under a clear and strict legal and regulatory framework. When establishing such framework, key issues that must be addressed include:

- Whether existing laws must be changed to allow for both the provision of credit services and the collection of gambling debts. (In Singapore, the Civil Code was amended to address this issue.)
- Whether existing laws must be changed to allow for the transfer of large sums of money used for gaming activities into and out of Japan.
- Whether existing anti-money laundering laws and regulations adequately address the activities of casinos.

# ACCJ Viewpoint

- Whether the casino's credit and currency transactions would be regulated by the Financial Services Agency of Japan (or Ministry of Justice), the to-be-established CRC, other appropriate agencies, or a combination of agencies. In any event, which regulatory agency has authority over which activities should be clearly established, and competing jurisdiction of different agencies over the same activities should be avoided. In the United States, anti-money laundering activities fall under the purview of the Financial Crimes Enforcement Network, a federal agency, which is a bureau of the Department of Treasury (Japan's equivalent organization is the Japan Financial Intelligence Center). Typically, a body similar to the CRC would regulate the issuance of credit.