

# IR\*ゲーミング学会 ニューズレター No.46

## *Japan Academy of Integrated Resort & Gaming Studies Newsletter No.46*

### [記事]

統合型リゾートと国際都市構想

橋爪 紳也 1

ギャンブルと法

IGRA 法：露呈する制度的疲弊と制度改定への試み

美原 融 6

ラスベガスとスポーツ

谷岡 一郎 12

### [掲示板]

14

## 統合型リゾートと国際都市構想

### 1 夢洲まちづくり構想

大阪の戦後のまちづくりや都市開発の歴史を総括する著書『都市大阪の戦後史』（山川出版社）を上梓した。戦災によって焦土となった大阪が、市民の努力によって復興し、高度経済成長を果たして 1970 年大阪万博を成功させる時期までの時代の都市計画や広域計画を総括するものだ。

本のなかで 1970 年大阪万博後の都市構想の考え方も紹介した。そこにあって統合型リゾートの開業が予定されている夢洲を含むベイエリア開発の計画にあって、その端緒となった「テクノポート大阪」構想についても簡潔に論じている。未来を語るうえで、どのような経緯を得て、現行の事業計画に至ったのかという背景を理解することは重要である。

以下では I R 予定地となった大阪の夢洲の開発の経緯について確認のうえ、将来に向けた検討の視点などもおきたい。

### 2 国際情報文化都市と「テクノポート大阪」構想

夢洲は当初、北港南地区の名前で港湾計画に位置付けられた。

昭和 52 年(1977)、大阪市は当該地となる大阪湾の海水面の埋立免許を取得する。当時、大阪では大阪湾の浚渫土や公共工事で生じる建設残土、一般ゴミなどの処分場の不足が課題となっていたことを受け、廃棄物の最終処分場として使用することと定めた。

あわせて大阪市は、埋め立てによって造成される人工島 3 地区(南港地区、北港北地区、北港南地区)にあって、港湾機能や流通施設の用地を除く土地に関して、埋め立て事業完了後の将来的な都市づくりに関する計画立案を行う。事業名称を「テクノポート大阪」と定め、1985 年に基本構想をとりまとめている。

戦前から埋め立てに着手していた南港地区 1,000 ha のうち 160ha、および継続して埋立てが行われる北港北地区 225ha、北港南地区 390ha、合計 775ha を対象に「国際情報文化都市」を建設する方向性が示された。

コンセプトの核心となる考え方は「国際化」である。人工島 3 地区に「先端技術開発機能」「国際交易機能」「情報・通信機能」などの中核機能を設けて、世界各地から多くの人が集まり、情報・文化・技術などの交流や創造活動を行うことができる「24 時間都市」を実現する。加えて、文化とスポーツやリクリエーションの機能に特化した「職・住・遊」が近接した居住空間を設けることが想定された。

事業は、南港地区からスタートした。南港地区の中央部では先行して、市営の住宅団地

や相愛大学などの教育機関からなる「南港ポートタウン」の建設を進めていた。昭和 52 年（1977）に「街びらき」を実施、アクセスとなる新交通機関ニュートラムの開通を経て昭和 61 年（1986）には全体が完成している。

「南港ポートタウン」の隣接地に、大阪の新都心となると同時に「テクノポート大阪」の玄関となる業務地区を建設することが想定された。国際見本市会場を移設した「インテックス大阪」や衛星通信の基地局である「大阪テレポート」、さらに国際交易機能を担う基幹施設として、ATC（アジア太平洋トレードセンター）、WTC（ワールドトレードセンター）が建設された。その周辺に企業の本社ビルを集積、高級ホテル、海洋博物館（なにわの海の時空館）、国際フェリーターミナル、航空貨物基地などを設けることが企図された。「テクノポート大阪」の中核となることが期待されたこのエリアは、公募により「コスモスクエア」と称することとなった。

南港について埋め立てが進行した北港のうち、北港北地区は、広大なリクリエーション空間と技術開発・研修・教育ゾーンと位置づけられた。いっぽう将来的に埋め立てが予定された北港南地区は、業務・商業施設を中心に、クルーザーも停泊可能なマリーナ付きの住居も含む 2 万戸の各種住宅を建設することとされた。

その後、公募によって、各地区の愛称を定めることとなった。結果、南港地区は「咲洲」、北港北地区は「夢洲」、北港南地区は「舞洲」が選定された。



図1 大阪港の土地利用  
 (『port of Osaka 2015/2016』大阪市港湾局)



図2 大阪湾ベイエリアの航空写真(2017年1月)

「テクノポート大阪」の基本構想では、「東西軸」と「大阪湾岸軸」の概念が示された。「東西軸」は、テクノポート大阪から都心を経て東へ、弁天町の再開発地区、中之島、大阪城、OBPなどの拠点を経て、花博が計画された鶴見緑地から関西学術研究都市に至る。対して関西国際空港から南港・北港地区、阪神間から神戸まで、市街地の地先にあたる埋立地を繋ぐ新たな都市軸として「大阪湾岸軸」が設定された。従来大阪の都市構造が、

大阪空港から新大阪、梅田から天王寺に至る南北軸で発展をみたことに対して、新たな都市軸が設定されたかたちだ。

### 3 「テクノポート大阪計画」の見直しと IR

「テクノポート大阪」の事業は、いわゆるバブル経済の崩壊で頓挫する。1990年代に入ると、2008年の夏季オリンピックを誘致するアイデアが示される。舞洲をメイン会場とし、夢洲に選手村を整備する計画が立案され、2008年大会に立候補を果たしたが投票で敗れ、実現には至らない。

2002年に夢舞大橋が開通、夢洲コンテナ埠頭の利用が始まる。あわせて「テクノポート大阪計画」の見直しが進められ、都市再生緊急整備地域の指定とともに地区計画を変更することで、定期借地による住宅系の土地利用が可能になった。

「テクノポート大阪計画」が正式に白紙撤回されたのは2008年のことだ。翌2009年には夢咲トンネルが開通、夢洲の東側にコンテナターミナルからなる物流施設が整備される。あわせて未利用地と既存施設の利用促進、国際フェリーによる活性化などの方向性が示された。

2010年台になると埋め立てが進捗するなか、カジノを中心とした統合型リゾート（IR）の夢洲への誘致を想定し、関連法案の成立をめざす動きが本格化する。また、2025年の国際博覧会（万博）の開催候補地になったことで、舞洲の土地造成やインフラ整備が加速する。



図3 コスモスクエア地区の  
将来イメージ図

私がアドバイザーとして参加、大阪市は「夢洲まちづくり構想」（2017年8月策定）をとりまとめる。「SMART RESORT CITY 夢と創造に出会える未来都市」をコンセプトに、

国際観光を軸とする都市開発を描いた。さらに構想を具体化する「夢洲まちづくり基本方針」(2019年12月)にあって、夢洲の埋立地における未利用地を3区分、3段階で事業を展開するスケジュールを示した。

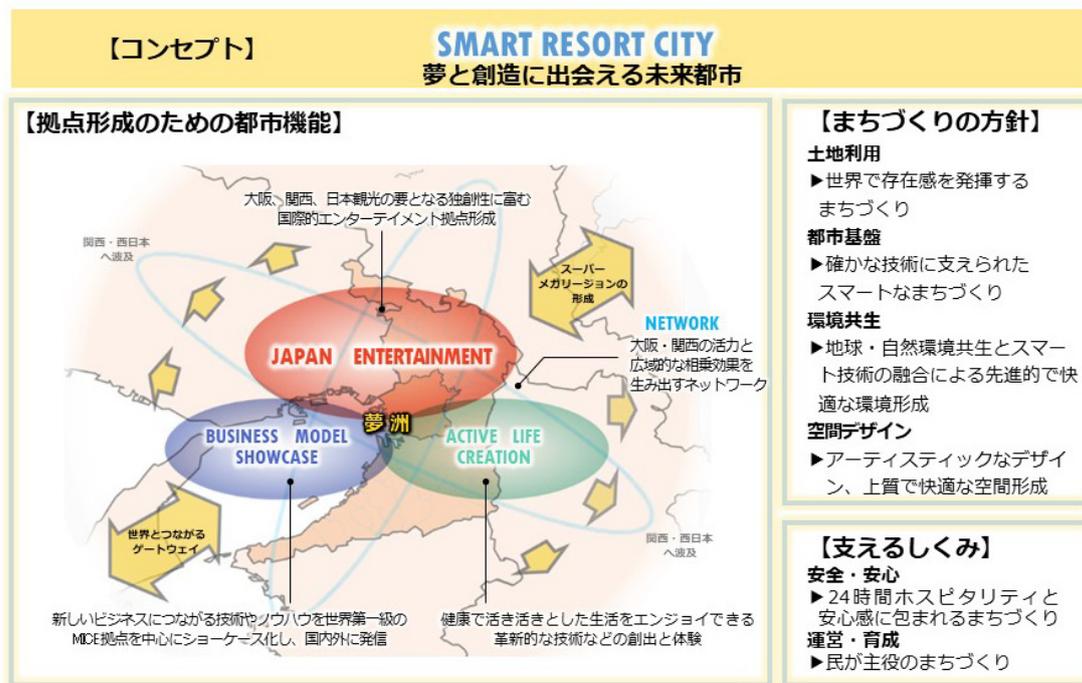


図4 「夢洲まちづくり構想」(2017年8月)のコンセプト

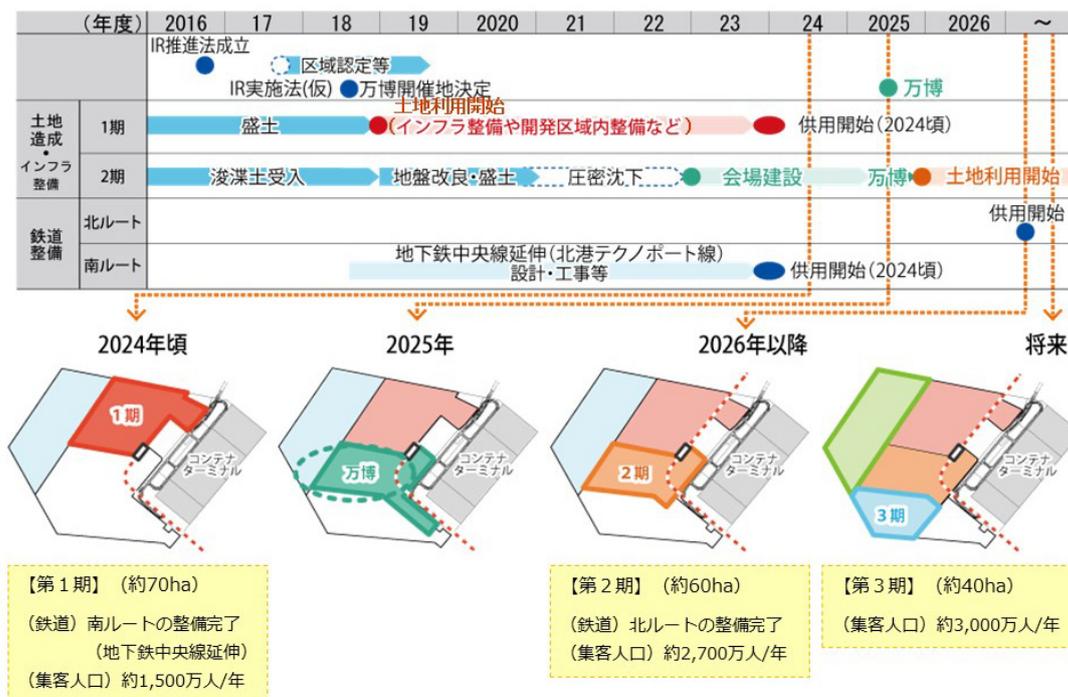


図5 「夢洲まちづくり基本方針」(2019年12月)におけるスケジュール

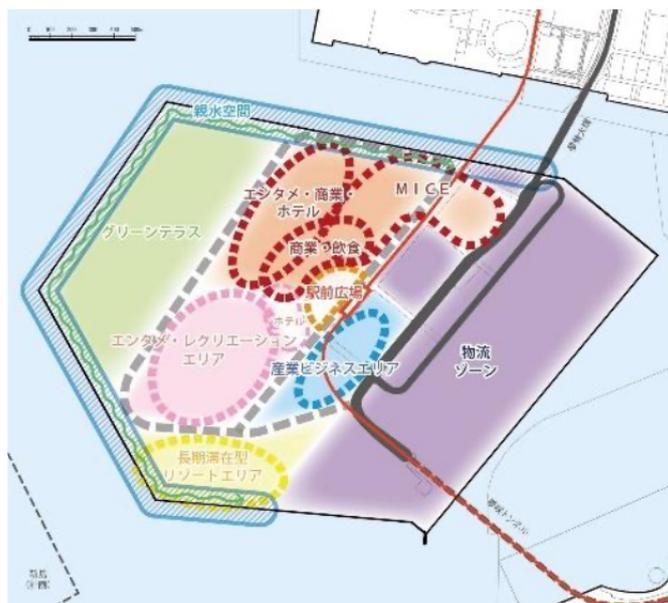


図6 「夢洲まちづくり基本方針」  
(2019年12月)における土地利用  
イメージ

しかし大阪における統合型リゾートは、当初、2025年に開業予定であったが諸般の事情により当初より遅延している。新型コロナウイルスの流行や国の手続きの遅れなどを背景に、2020年代後半に遅らせることが正式に発表された。2021年2月12日のことだ。同年9月28日、大阪市はMGMリゾート・インターナショナルとオリックスの連合体を事業者を選定した。いっぽうで同年12月には大阪市が液状化対策などに約790億を負担することが明らかになり、公共の負担の増加が顕在化した。以後、開業時期が2030年に遅れることが想定されている。

統合型リゾートの開業が遅延することになった結果、IR予定地である夢洲の開発に関しても、手順の変更が余儀なくされた。当初は先行して統合型リゾートを整備、隣接地で国際博覧会を開催したうえで跡地を2期として整備、会場内に留保された水面を3期として埋め立て完了後に都市的利用に供するという流れであった。しかしIRの具体化が遅れた結果、国際博覧会の開催が先行、その後、数年を経て統合型リゾートが開業するという順序となる。万博の跡地利用を定められないのであれば、暫定利用で活用するなどの工夫が想定される。

もっとも2025年の大阪・関西万博の開催によって、ふたたび「国際」をキーワードとする新たな都市の建設が浮上したことは注目されて良い。万博跡地は、隣接地で計画がすすむ統合型リゾートとあいまって、「国際集客」を主とする施設の集積が期待されるからだ。また万博を契機として、最新技術を都市に実装化させることや、京阪奈学研都市との連携による東西軸の強化がうたわれている。いずれも80年代の都市構想を彷彿とさせる発想である。

私は万博のレガシーとして、大阪の国際化をいまいちど進展させることで、「世界都市」を目指した80年代の構想をさらに進化させ、真に実現させたいと考えている。

### IGRA 法：露呈する制度的疲弊と制度改定への試み

米国原住民インディアンは白人による西部開拓後、人里離れた辺鄙な居留地に押し込められ、窮乏を極めてきたのが 20 世紀中庸迄の現実である。全米で 574 の部族が連邦政府により認知されているが、これら部族は政治的には独自の自治権をもつ **Sovereign Nation** として扱われ、居留地にある州の刑法には服するが、州の民法、税法等は適用対象外となるという極めて特異な制度的環境にあった。1980 年代に、同じ州内で教会や慈善団体に対しビンゴ賭博が認められていることを根拠とし、自らの居留地内で大々的、継続的に高額ビンゴ賭博を主催することもできるはずと実践し始め、これが人気を呼び、大きな成功をおさめた。一方これでは、州法違反、税収の遺漏になるとして、カリフォルニア、フロリダ、ニューヨーク、ウイスクンシン州等が様々な部族を提訴、最終的に連邦最高裁が部族の主張を認めた<sup>1</sup> ことにより、連邦法としての統一的な規制の下で、部族による居留地における賭博行為を認めざるを得なくなり、この結果成立した連邦法が IGRA 法（1988 年連邦部族ゲーミング規制法）<sup>2</sup>になる。

この内、本格的なカジノ施設（Class III のゲーム）実現の手順としては連邦政府に認知された部族が居留地の州政府と条件を交渉し、まず協定（Compact）を締結する。これを連邦内務省傘下に設置された国の規制機関となる連邦部族ゲーミング委員会（NIGC）が審査、連邦内務大臣が認可し、部族カジノの施行を監督するが、州政府もこの協定に基づき部族と共に一部監督に参加する型式をとる。制度的には部族にとってのハードルを低くし、州政府との交渉がうまくいなくても、連邦政府が介在し、認可することが可能になっており、部族の意思さえあれば、カジノ施設を実現できる。この結果、現在に至る迄全米で 246 の部族が 504 の部族カジノ施設を運営し、年間租収益（GGR）は 430 億<sup>ドル</sup>に達する（2022 年）。州政府は協定の規定に基づき、粗収益の 10～20%の利益配分を受けることが通例だが、課税権を行使できないため治安、インフラ整備、法施行支援等で州政府がサービスを提供することの対価として受け取る型式をとることが多い。

<sup>1</sup> 米国最高裁判決 FEBRUARY 25, 1987 NO.85-1708 CALIFORNIA V CABAZON BAND OF INDIANS <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/480/202/>

<sup>2</sup> INDIAN GAMING REGULATORY ACT, USCODE-2014-title25-chap29.pdf (govinfo.gov)

部族カジノというエンターテインメント施設は何らの経済的基盤をもたない原住民部族にとってみれば、重要な利権となり、大きな経済的恩恵をもたらすことになった。資金もノウハウもない部族にとり、この利権を梃にして、外部から資金を集め、米国企業を運営上の下請けとすれば、才覚次第では事業として成立する。中には米国でも有数のカジノ事業へと発展させた部族も存在するが<sup>3</sup>、これは例外で、過半は中小規模施設、サービス内容も事業規模も貧弱で何とか採算があうという施設でしかない。これは僻地という地理的制約があるからで、もし施設の立地が人口集約地である都市で他に類似施設が無ければ確実に事業として大きな成功を収めることができる。一方 IGRA 法では部族は認知された部族の居留地しかカジノを設置できず、原則居留地内施行ということなのだが、例外もある。部族の中には大都市に土地を購入し、この土地を信託に供し、部族の用に供するという建前でこれを居留区の一部と主張、実質的には本来の居留地ではない場所でカジノ施設を開く事例も現実には生じている。これを **Off-Reservation Gaming** (居留地外ゲーミング) というのだが、IGRA 法は目的の公益性、部族にとってのメリット、周辺地域の同意、州政府の同意等の条件を付しつつ、この考えを例外として認めている。但し、連邦内務省は、部族の固有の居留地外の場所で賭博行為を認めるか否かは連邦政府の所管ではなく、あくまでも州法による管轄の問題とし、連邦内務省は実際の事案が個別の州法に違反しているか否かを検証する権限も能力も無いとするのが公の公表された見解だ<sup>4</sup>。即ち居留地外ゲーミングは IGRA 法に明示的に違反するわけではなく、合法的に信託された部族の土地で、州政府が協定で認めさえすれば、連邦政府がこれを問題視することは無いということになる。

このように、部族カジノを居留地内に留めるという制約は、実質的には崩れているのだが、実務的な合意形成のハードルは高かった。もっともこのハードルは 2019 年以降、様々な州政府がオンライン・モバイル手法を含めた州内部におけるスポーツブックイング (ベッティング) の施行を認める制度的措置をとったことにより、制度解釈の混乱に拍車をかけることになってしまう。部族が IGRA 法に定義された **Class III** のゲーミング種<sup>5</sup>をオンライン・モバイルという手法で新たに導入しようとする場合、既存の協定の枠組みで実現できるのか、あるいは、州政府と協定を再交渉し、修正する必要があるのか、あるいは州法でオンライン・モバイルは明示的に禁止されている場合、州法改正が先行されるべきではないのか、州法と連邦 IGRA 法との整合性はあるのか等極めて不明な点が多かったからである。国としてのガイドラインもなければ、部族にとっても共同・連帯して主張できる枠組みもない。ややこ

<sup>3</sup> フロリダ州セミノール部族、コネチカット州モヒガン部族、同ナシヤンタケットペコー部族等でこれら企業は、最早世界的な企業でもある。尚、少数部族でも買収により一躍大企業になることもある。アラバマ州のポーチバンドクリーク部族は 13 億<sup>ドル</sup>でサンズ社のペンシルベニア州ベツレヘムカジノを買収し、著名な存在となった。

<sup>4</sup> 2006 年 2 月 1 日連邦上院における内務省弁明書にその判断基準が詳述されている。  
<https://www.doi.gov/oc/conservation-gaming-0>

<sup>5</sup> IGRA 法 502.4 条は(A)ハウスバンキングゲーム、(B)スロットマシンと共に、(C) 項に「あらゆるスポーツベッティング並びにパリティミュチュエルベッティング、競馬、犬競技、ジャイアライを含むがこれに限らない」と定義している。  
<https://www.ecfr.gov/current/title-25/chapter-III/subchapterA/part-502>

しいのは部族も一枚岩ではないことだ。部族カジノ施設数が少なく、独占的な市場を州内で形成している場合には、部族は強気で権利を主張し、ビジネスを拡大したがる。一方、中小規模カジノ施設が数多く存在している州の部族が消極的なのは、既存の協定で守られている既得権益の改正交渉に応ずることは、有利な現在のポジションを損ねるか、競争に晒されるリスクを招きかねないと考えているからである<sup>6</sup>。この結果、各州政府や部族はてんでんばらばらの対応をとり、司法当局との係争事案も生じてしまい、混乱の極みに至ったのが 2021 年迄の現実になる。

この問題の議論の先鞭をつけたのはニュージャージー州だろう。ニュージャージー州では部族カジノは存在しないが、ニュージャージー州法はアトランチック市以外の場所での賭博行為を禁じている<sup>7</sup>ため、オンラインによる賭博行為を認めるためには何らかの整合性を図る必要があった。このため新たに設けた制度的枠組みの中で<sup>8</sup>「インターネットゲーミングは・・・アトランチック市にあるカジノ施設に設置されたサーバー並びにコンピュータ機器においてのみ行われる」<sup>9</sup>と規定した。即ち、賭け事はサーバーが設置された場所において行われる（"bet is placed at the server"）と定義したことになる。この結果、サーバーがアトランチック市に設置されている限り、オンライン・スマホを用いた賭け事は市内で行われたものとみなすことになる。この前提をとる限り、アトランチック市の事業者は州内全域の顧客をオンライン・モバイル手段で取り込むことができる。これを補強する論理としては、契約法の基本原則がある。スポーツブックキングは胴元がオッズをオファーし、顧客がこれを買う意思を胴元に伝え、胴元がこれをアクセプトして初めて契約として成立する。米国契約法の判例では、契約行為は買い手の意思を売り手が確認した時点で成立する。この論理から言えばスポーツブックキングはあくまでもサーバーが顧客の意思を確認した時点・場所で行われていると考えるわけである<sup>10</sup>（これをハブ&スプーク理論と識者は呼称している）。

一方、この分野における部族カジノの状況は若干複雑で、州法や協定の規定の解釈次第で、様々な考え方が生まれてしまった。州政府の意向や交渉を無視し、一方的に対面方式によるスポーツブックキングを施行した部族がいる州がある（ニューメキシコ州）。州政府との協定における定義は曖昧で部族による新たな Class III 賭博の導入も否定していないし、州政府

---

<sup>6</sup> 例えば、アリゾナ州では部族に対面・オンライン・モバイルによるスポーツブックキングを制度的に認めたが、上限数は 10 にすぎない。一方部族カジノ施設は 20 以上あり、これでは部族外の米国企業と共に、部族間での競争も生じることになる。

<sup>7</sup> NJ STAT. ART IV, VII. CL.2D

<sup>8</sup> [HTTPS://WWW.NJ.GOV/OAG/GE/DOCS/SPORTSBETTING/SPORTSWAGERINGLAWPL2018C33.PDF](https://www.nj.gov/oag/ge/docs/sportsbetting/sportswageringlawpl2018c33.pdf)

<sup>9</sup> NJ STAT. 5-12-95 17 (J)-(K)

<sup>10</sup> ニューヨーク州における立法過程でも州憲法を改正する必要があるか否かに関し、同様な議論が生じ、同州 ADDABBO 上院議員は 2020 年 3 月に著名な NY 州弁護士事務所 5 社から LEGAL OPINION を取り付け、これを全て公表し詳細な議論を展開した。米国契約法の判例や米国統一商事法典（UCC）から OFFER-ACCEPTANCE の契約構成要素をベースとした論拠になり、極めて説得力がある。

<https://www.legalsportsreport.com/30367/ny-sports-betting-legal-opinions/>

との協定を再交渉・改正する必要性等なく、かつこれは州法、IGRA 法にも抵触しないという理由である。一方、Class III の新たなゲーム種としてスポーツブックイングを州法や協定の中で位置づけるため、既存の州法を改正し、部族と協定の修正を再交渉、合意し、内務省の認可を得て部族によるスポーツブックイング施行を可能にした州も多い。もっともこの場合、居留地内にあるカジノ施設での対面方式のみに限定したり、オンライン・モバイルは認めるとそのアクセス適用範囲はあくまでも部族居留地にとどめ、Geo-fencing を厳格に適用し、居留地外からは賭け行為はできないとしたりすることを前提とした州もある（これでは何のためのモバイルなのか意味が無い）。逆に、州法において、一般事業者に対し公募により対面、オンライン・モバイルによるスポーツブックイングを認める制度的枠組みを設けた以上、州内にある部族も同等の権利を保持しているはずとして、部族と協定修正の交渉・合意を経て、連邦政府の認可を取得し、部族に対し、対面のみならず、オンライン・モバイルによる州内におけるスポーツブックイングの提供を認めた州もある。この場合、部族の特定の居留地内の施設が賭博行為提供の「場」となることを自明の前提としていた前提が崩れ、ニュージャージー州やニューヨーク州の前例通り、州内全域をサーバー空間として市場とすることができる。サーバーは部族居留地に設置されており、このサーバーからスポーツブックイングを提供しているにすぎず、居留地内においてサービスを提供している事実には何ら変わらないという理屈だ。尚、連邦内務省は、オンライン・モバイル手段を用い部族が居留地からサイバー空間を通じスポーツブックイングを顧客に（顧客は Geolocation 機能に基づき州内に限定）提供することを認める協定に対し、これは州政府の権限・管轄事項であり、IGRA 法上の問題でもなく、ましてや連邦政府が関与できる問題ではないという立場を一貫して保持している。

一方、ややこしいことにこの連邦内務省や州政府がとった判断を覆すルーリングを連邦裁判所が判示し、係争問題になってしまった事例もでてきた。問題になったのは 2021 年フロリダ州と同州セミノール部族との協定で、この協定は部族に対し、スポーツブックイング施行の州内独占権を与え、対面もオンライン・モバイルも認めるという内容であった<sup>11</sup>。2021 年 5 月 19 日に議会が可決し、知事が署名、8 月 9 日内務省に許可申請されたが、同省は判断を留保し、申請 45 日後の 10 月 15 日に時間切れでみなし承認となり、部族は直ちに州内でのオンライン・モバイルのスポーツブックイングを提供し始めた。混乱が生じたのは、州内パリミュチュエル賭博事業者（West Flagler 社他 1 社）が、8 月 16 日にこの協定は連邦 IGRA 法並びにフロリダ州法違反としてその承認の取り消しを求め、連邦地区裁判所に連邦内務大臣を提訴したことにある。2021 年 11 月 22 日に連邦地区裁判所が Memorandum Opinion にて判決したが、驚いたことに IGRA 法における賭博行為の定義は地理的な意味における部族居留地においてのみ賭博提供が可能であると判断し、サイバー空間を通じ、全州民への

---

<sup>11</sup> 協定は「州内に物理的に存在する顧客がモバイル等の電子機器を用いベッティングに参加する行為はサーバーが居留地にある限りにおいて、居留地でなされたものとみなす」と定義している。ハブ&スプーク理論である。

賭博アクセスを認めることは明確に IGRA 法に違反し、当該協定は IGRA 法違反・無効と判決した<sup>12</sup>。この結果、部族のスポーツブックは開業後 3 週間で閉鎖の憂き目にあってしまう。内務大臣は直ちにワシントン DC 連邦第一地区控訴裁判所に控訴し、2023 年 6 月 30 日に同控訴裁判所は略式判決として、West Flagler 社の主張を退け、内務省に対し協定の効力を復帰させる命令を出し、逆転判決となってしまった<sup>13</sup><sup>14</sup>。West Flagler 社は 8 月 14 日に同控訴裁判所に再審要請 (en blanc rehearing, 通常の 3 人ではなく全裁判官出席のもとでの再審査請求。特別な必要性がある場合にのみ認められる) を提出したが、9 月 11 日に連邦控訴審はこれを却下。すると West Flagler 社は (最高裁への上訴前に関係者が動くことを禁止する) Motion to Stay (停止命令) を同控訴審に要請したが、今度は内務省が同 Motion to Stay を拒否する動議申請を出す有様だ。こうなると最後の道は連邦最高裁しかなくなるが、West Flagler 社は 10 月 6 日に、期限前に連邦最高裁に対する正式な再審命令申請 (Writ of Certiorari) をすることを前提に、控訴審の判決を暫時的に停止することを要請したが、10 月 25 日連邦最高裁判所はこれを正式に拒否。部族は 12 月第 2 回から対面によるスポーツブック再開を宣言したが、West Flagler 社は、フロリダ州最高裁に対し協定の締結は州憲法違反、知事の権限逸脱として知事並びに議会を訴えるという二正面作戦にでており、これでは当分收拾がつきそうもない。

上記の通り、部族にとりオンラインやモバイル手段を用いたスポーツブックにより州域全体の住民を顧客とすることは認められるのか否かは未だ微妙な側面もある<sup>15</sup>。こういう事態になると、一体何が認められて、何が認められないのか全く分かりにくい状況になってくるが、地理的・物理的に制約があることを前提に設けられた制度は、これら障害から一切開放されたアクセスが容易な技術がベースとなるサイバー世界ではもはやついていけない

---

<sup>12</sup> 「IGRA 法は複数の箇所では部族の土地でのゲーミングを規制することを規定しており、その他の土地ではない。「サバーが居留地にあるから居留地にて行われたとみなす等はフィクションに過ぎない」としている。判決文：  
<https://casetext.com/case/w-flagler-assocs-v-haaland>

<sup>13</sup> 判決の理由は「1) IGRA 法の全てに充当される一般的表现は居留地外ゲーミングの概念をも含むうる、2) IGRA 法は協定の中で州政府と部族が居留地以外の活動につき取り決めることを否定していない、3) 顧客が居留地外から賭け事に参加することを認めるか否かは連邦裁判所ではなく、州裁判所が判断すべき事項、4) 内務省の法的手続きに瑕疵はない、5) 協定がフロリダ州憲法・法令規定に抵触するか否かは連邦政府、連邦裁判所ではなく、州の裁判所が判断すべき事項になる」というものだ。判決文：  
[https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/566297A8EB3CDEE0852589DE0051AE92/\\$file/21-5265-2005848.pdf](https://www.cadc.uscourts.gov/internet/opinions.nsf/566297A8EB3CDEE0852589DE0051AE92/$file/21-5265-2005848.pdf)。尚フロリダ州では 2018 年州民投票 AMENDMENT 3 により「カジノスタイルの賭博の許諾・導入に関しては以後州民投票により過半数の賛成が必要」という憲法改正が実現しており、知事と部族が隠密裏に 2020 年協定再交渉を実施したため、これが州憲法規定に違反するという主張もある。もっともこの AMENDMENT 3 中のカジノスタイルの賭博という表現に明確な定義は存在しない。

<sup>14</sup> この分野の権威 Nelson Rose 教授は最近のブログ (7 月 6 日) で、この判決を下に部族は各州でモバイルスポーツベッティングができることになるのかという質問につき「明らかにおかしい判決。何も起こらず、混乱が増すだけ。連邦最高裁は政治判断により本件を取り上げないのでは。これは法律論ではなく政治論」と手厳しい。  
(<https://www.gamblingandthelaw.com/hiding-an-elephant-in-a-mousehole/>)

<sup>15</sup> 尚、ミンガン州ではオンラインカジノを民間事業者と同様に部族にも認めている (アクセスできるのは州内のみ)。またオクラホマ州は州内の Cheyenne and Arapaho 部族と 2012 年に改訂した協定により顧客対象を海外としたオンラインカジノを認める改訂版を締結し、内務省に承認申請をしたが、内務省はオンラインを認めるか否か、あるいは協定の対象にこれを含むか否かを意図的に判断せず、協定に記載のあった州政府による収益分担条項に関し、州政府にはその権限はないとし、当該協定は連邦 IGRA 法違反とし、この承認を拒否している。

ことを示唆している。技術の進展は新たな制度の枠組みを必要としているのだ。

この混乱に終止符を打とうとする動きは2022年以降連邦内務省のイニシアチブで胎動しつつある。内務省米国先住民部族局（BIA）は同年3月にIGRA法は制定後既に35年、現実の部族カジノの発展と齟齬をきたしている側面もあるとして、IGRA法記載の手順をより効率的に、簡素化し、申請費用を縮減することを目的として2つの制度・規制改革提案をパブコメに付し、意見聴取に乗り出したのだ<sup>16</sup>。一つは部族の居留地外土地取得をよりたやすくする手順や許可基準を変えるもので、連邦政府が土地信託を認める判断基準として部族にとっての便益と福祉を優先的に評価するという内容になる。改訂案はゲーミングに直接触れてはいないが、居留地より遥か離れた大都市でも、部族にとっての便益増という名目でカジノ施設建設の土地を取得できうることを暗示する。もう一つの規則改訂は部族と州政府との協定の内容や申請、認可等手順を改正するものだが、この中でオンラインによる賭け事（Remote wagering）をアクセプトするサーバーが部族居留地にある限り、この行為を居留地内でなされた行為とみなし、州政府との協定の中で州全域を対象とするゲーミングの施行を交渉により取り決め、協定の中の規定とすることを認めている（293.29）。先行する現実を踏まえて、制度の中に取り込もうという意味だろう。もしこれが実現すれば、居留地における地域限定は実質的に意味をなさなくなる。もっともこれでは前例のない部族カジノやスポーツブックの無制限の拡大を招くとともに、州政府の権利や規制を連邦政府が上塗りすることになりかねないとして、各州政府や何と20の州の司法長官が留保意見を連邦内務省に提出している。これはかなりのインパクトがある。勿論既存の商業カジノ事業者やスポーツブック事業者は、熾烈な競合状態を招きかねないとして猛反対の有様だ。これでは単純な解決は期待できそうもない。

これら改正の意見聴取や公聴会等は本年3月には終了したのだが、その後確たる動きはない。制度と現実が乖離してしまった場合、現状に合わせて制度を改定していくという考えはおかしな話の展開ではない。但し、部族のSovereigntyを尊重する既存の制度の建付けは、結局部族に甘い制度としての利権を構成し、これが混乱の遠因ともなっている。一部の改正ではなく、本来IGRA法全般の在り方をも再考の対象にすべきなのかもしれない<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup> 25CFR151(Land Acquisition), 25CFR293 (Class III Tribal State Gaming Process)

<https://www.bia.gov/service/tribal-consultations/nprm-25-cfr-151-land-acquisitions-and-25-cfr-293-class-iii-tribal>

<sup>17</sup> 問題の裏には部族のSovereigntyと州政府の管轄権をどう位置付けるのかという根本的課題がある。米国連邦最高裁（SCOTUS）は米国憲法の有権解釈をするが、9名の判事の内、保守派が6名で、多数派の意見は部族の土地は州政府の土地の一部でしかすぎず、そもそも国家とは別のSovereign Power等存在せず、州政府は部族の土地を含めた管轄権を保持しているというものだ。部族ではなく、州政府の権限という考えは最近の最高裁判例においても色濃く反映されている。この連邦最高裁の保守的（共和党的？）なポジションは当面継続する模様で、部族のSovereigntyに抵触しかねない不利な判決がでるのではないかという憶測がある。このため、司法権力に対する部族の懸念・不満は極めて強い。

## ラスベガスとスポーツ

### 大谷のサイヤング賞

左の写真は、大谷選手が AL のサイヤング賞を獲れるか、というスポーツ・ベットのチケットです。「+700」とあるのは、100 を 1 単位として勝てば入って来るオッズで、つまり 8 倍になるわけです。このチケットの場合、賭けたのは 5 ドルですから、当たればプラス (WIN) が 35 ドル、計 (collect) 40 ドルになって払い戻しがあります。結果ははずれ。

ラスベガス (ネヴァダ州) でのスポーツ・ベッティングは、誰もが知っているものと思います。このスポーツへの賭け、数年前までのアメリカでは、ネヴァダ州の独断場でしたが、法律環境の変化によりまして、いろいろな州でプレイが可能になっているのをご存知ですか。



C43AB389C607

STRAIGHT BET  
1 BET(S) @ \$5.00

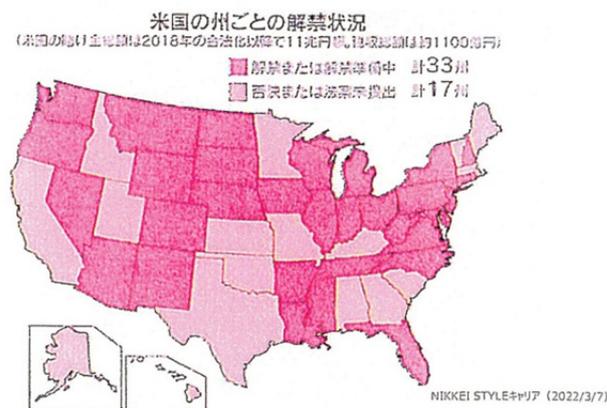
---

Sep 01 2023 MLB AWARDS  
2023 AL CY YOUNG WINNER  
[60406] SHOHEI OHTANI +700

---

TICKET COST: \$5.00  
TO WIN: \$35.00  
TO COLLECT: \$40.00

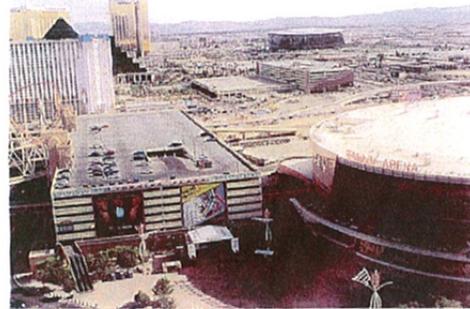
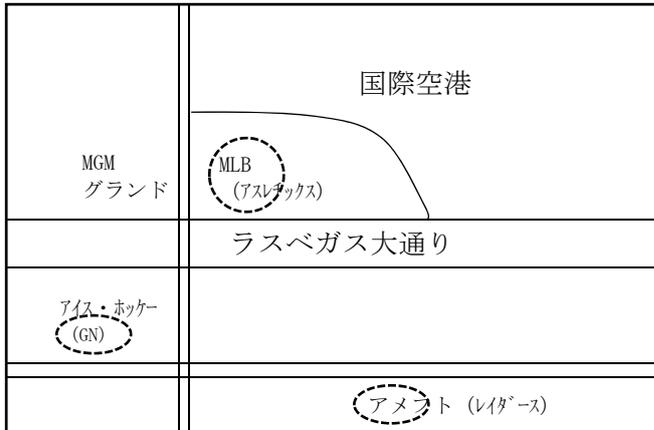
KPARK04 May 24 2023 19:13:36  
KPARK04  
C43AB389C607



右の地図で、濃くなっている州はアメリカにおいてすでに解禁、あるいは準備中の州が 33 州に及んでいることを示しています。日経 style キャリア ('23/3/07) からお借りしました。一部解禁の州などが交ざっていて、どこも同じというわけではありませんが、今では野球やフットボールは言うに及ばず、かなりマイナーなスポーツでも賭けの対象です。

### 賭ける街から観る街へ

ラスベガスはもともとスポーツに力を入れた街でした。ボクシング・テニス・ゴルフなどはもとより、ロデオやカレッジのスポーツも賭けの対象としてのみではなく、行うスポーツとして有名です。



右が T・mobil アリーナ、奥にレイダースのスタジアム

そのラスベガス、すでに NHL (アイス・ホッケー) の「ゴールデンナイツ」というチームは、この暑い街のアリーナ (T-Mobile) を本拠地とし、氷上スポーツにも拘らず 優勝もしています。2020 年からは、NFL (アメフト) のレイダースがオークランドより移ってきてプレイしていますが、こちらはちと弱い。

これらに加え、トロピカーナ・ホテル&カジノを解体し、その敷地に、MLB (野球) のアスレチックスが移って来る予定でして、こうしてラスベガスはスポーツに賭ける街から、スポーツを観る街へと変貌しつつあるのです。

### もっとも高価なスポーツ？

もうご存知かもしれませんが、2023 年 11 月には F1 グランプリが、ラスベガスの中心地を使って行われました。



一般の道を封鎖して、一周 6.12 k m のコースを作りました。直線では時速 340 キロ以上になります。このモータースポーツ、準備にお金が掛かるのですが、逆に収入も天井知らず。確実にボクシングを超えるでしょう。それに関しては、また別の機会にしましょう。

## 執筆者紹介

- 橋爪 紳也                      大阪公立大学研究推進機構 特別教授  
大阪公立大学観光産業戦略研究所長
- 美原 融                         株式会社美原融事務所 代表取締役
- 谷岡 一郎                      大阪商業大学 学長 ・ 公共学部 教授  
大阪商業大学アミューズメント産業研究所 所長

『IR \* ゲーミング学会ニューズレター』No.46

2023 年 12 月 31 日

編集・発行      IR \* ゲーミング学会事務局

〒577-8505

大阪府東大阪市御厨栄町 4 丁目 1 番 10 号

大阪商業大学アミューズメント産業研究所内

TEL 06-6618-4068

FAX 06-6618-4069