

米国地方財政とカジノ —ラスベガスとアトランティック・シティの事例—

江夏 あかね

■ 要 約 ■

1. カジノが地方財政に与える影響を見る上で、米国の代表的なカジノ所在地であるラスベガス市とアトランティック・シティをめぐる状況に着目した。両地方公共団体の財政状況は対照的である。他方、全米の地方政府に比して基幹税目である財産税の伸び悩みに直面する中、治安維持等を目的とした、警察など公衆安全関連の経費負担が比較的重いといった共通点がある。
2. 2つの地方公共団体が辿った軌跡を見ると、カジノ産業が単独では必ずしも地域経済や財政にポジティブな影響を及ぼすわけではないことが分かる。すなわち、カジノ以外も意識した産業政策を講じる必要があることが浮き彫りになった。
3. 財政の安定性を享受する上では、上位政府とカジノ所在地の団体が財源を適切に配分することも求められる。特に、市町村等の基礎的地方公共団体の場合、景気等により大幅に変動する歳入構造を有すると、住民に最も身近な行政サービスを提供するといった役割が果たせなくなる可能性もあり、ある程度の政府間財政移転を通じて、景気変動の影響を軽減し、行財政基盤を安定化させることが求められると考えられる。
4. カジノ関連税収等の使途の適切な配分も重要なポイントになる。ラスベガス市とアトランティック・シティの場合、歳出に占める公衆安全の割合が高いため、例えばミシガン州のように税収の一部を公衆安全関連事業に充当することも、選択肢としてあり得る。カジノ関連税収等については、真にカジノ所在地及び州の経済・社会・財政に寄与しかつ住民が納得できる事業等に充当し、定期的な点検を経て、充当状況やその効果も含めてわかりやすく示すことが大切であると言える。

I カジノが地方財政に与える影響

世界各地域では、カジノが設置されており、観光客の誘致、地域振興・再生等を目的として統合型リゾート¹（IR）を展開しているケースも散見される。日本においても 2016 年 12 月に「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（IR 推進法）が成立し、IR が近い将来に誕生する見込みとなっている。

諸外国のカジノをめぐっては、所在地の地方財政に対してポジティブな効果が及ぶケースもあれば、財政悪化を招くケースも散見されている。本稿では、米国におけるカジノの仕組みを概観した上で、代表的なカジノ所在地であるネバダ州ラスベガス市とニュージャージー州アトランティック・シティに焦点を当て、カジノ規制・税制、発展の歴史及び財政状況を概観し、カジノが地方財政に与える影響を論考する。

図表 1 ラスベガスとアトランティック・シティの概要

項目	ラスベガス	アトランティック・シティ
年間訪問客数（万人）	約 4,293.6（2016 年）	約 2,446.2（2015 年）
カジノ粗収益（州、億ドル）	約 114.4（2017 年度）	約 22.8（2016 年）
カジノ関連税収等（州、億ドル）	約 8.8（2017 年度）	約 3.1（2016 年）
人口（市、人、2016 年 7 月 1 日推計）	632,912	38,735
予算規模（市、億ドル）	約 5.5（2018 年度、一般基金）	約 2.1（2017 年度、経常基金）
債務残高（市、億ドル）	約 7.1（2017 年度末）	約 2.5（2016 年度末）
格付け（市、ムーディーズ/S&P、2017 年 9 月末現在）	Aa2/AA	Caa3/CCC

（出所）ラスベガス・コンベンション・ビジター公社、カジノ再投資開発公社、ネバダ州ゲーミングコントロールボード、ニュージャージー州ゲーミング法執行局、米国国勢調査局、ラスベガス市、アトランティック・シティ、ブルームバーグより、野村資本市場研究所作成

II 米国のカジノ・ビジネスと州政府による関与

1. 米国のカジノ規制の概要

連邦制国家である米国におけるカジノ・ビジネスは、原則として州が管轄権を有し、連邦政府は組織犯罪等との関連で州境を越える問題や先住米国人部族経営のカジノ・ゲーミング²に関わる問題のみに関与する仕組みとなっている³。米国では、ハワイ州とユタ州を除く全ての州及びコロンビア特別区（ワシントン DC）で、何らかの形態でゲーミングを公認しており、そのうち 24 州で商業的カジノ⁴が設置されている⁵（図表 2 参照）。

¹ 統合型リゾート（IR）は、一般的に、カジノ施設と観光振興に寄与する諸施設（ホテル、国際会議場・展示場、レストラン、ショッピングモール、エンターテインメント施設等）が一体となっている施設群のことを指す。

² ゲーミングとは、金銭や品物等を賭けて、その勝負の結果によって賭けたものをやり取りする行為を指す。

³ 土屋恵司「アメリカ合衆国におけるカジノ規制法制」『外国の立法』第 216 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2003 年 5 月、115-116 頁。

⁴ 商業用カジノは、米国ゲーミング協会（AGA）の定義に基づくと、陸上設置型、リバーボート、レーストラック・カジノを指す。

⁵ Donald P Haider Markel, *Political Encyclopedia of U.S. States and Regions Set*, CQ Press 2008, p.777; American Association, *2016 State of the States*, November 15 2016.

図表 2 米国の商業的カジノ事業の現況（2015 年末現在）

州	カジノ公認年	実際設置年	カジノ数	収益 (2015 年、億ドル)
コロラド	1990	1991	35	7.9
デラウェア	1994	1995	3	4.1
フロリダ	2006	2006	8	5.3
イリノイ	1990	1991	10	14.4
インディアナ	1993	1995	13	22.2
アイオワ	1989	1991	19	14.2
カンザス	2007	2009	3	3.7
ルイジアナ	1991	1993	20	26.5
メイン	2004	2005	2	1.3
メリーランド	2008	2010	5	11.0
マサチューセッツ	2011	2015	1	0.9
ミシガン	1996	1999	3	13.8
ミシシッピ	1990	1992	28	21.0
ミズーリ	1993	1994	13	17.0
ネバダ	1931	1931	271	111.1
ニュージャージー	1976	1978	8	25.6
ニューメキシコ	1997	1999	5	2.6
ニューヨーク	2001	2004	9	19.5
オハイオ	2009	2012	11	16.4
オクラホマ	2004	2005	2	1.1
ペンシルベニア	2004	2007	12	31.7
ロードアイランド	1992	1992	2	6.2
サウスダコタ	1989	1989	27	1.1
ウェストバージニア	1994	1994	5	6.9
24 州	—	—	515	385.4

(出所) American Gaming Association, *2016 State of the States*, November 15 2016、より野村資本市場研究所訳
https://www.americangaming.org/sites/default/files/2016%20State%20of%20the%20States_FINAL.pdf

米国では、各州でカジノ経営に対する基本的な考え方が異なるため、規制の内容も一様ではないが、概ね次の 3 つの州の規制を典型とする傾向が見られる⁶。ネバダ州は、州の規制機関からライセンスを交付されれば、州内の何処でも自由にカジノを営むことができる。ニュージャージー州では、カジノ経営の地域をアトランティック・シティに限定するとともに、ライセンスの件数も制限している。ミシシッピ州は、ネバダ州とニュージャージー州を組み合わせたような仕組みとなっており、地域をミシシッピ川及び州内の水域を航行する周遊観光船並びにミシシッピ川を境界とするカウンティ内やメキシコ湾岸の水上にある船舶での賭博に限定しているが、ライセンスの件数には制限がない。

2. 米国のカジノ関連税制の概要

米国におけるカジノ関連税制には、基本的には事業者及び利用者に対するものがあるが、州毎に異なる仕組みとなっている⁷。大部分については、州政府が徴収するが、税目、対

⁶ National Gambling Impact Study Commission, *Final Report*, June 18 1999、土屋恵司「アメリカ合衆国におけるカジノ規制法制」『外国の立法』第 216 号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2003 年 5 月、116-117 頁。

⁷ IR ゲーミング学会「米国ゲーミング・カジノ規制モデル④ 税と税率」2012 年 10 月 30 日。

象範囲、負担率等は、政治的・政策的判断による面が大きい。

事業者に対する主な課税には、カジノ粗収益（Gross Gaming Revenue、GGR）課税と、特定資産課税がある。粗収益課税は、総賭け金額から顧客への支払額を控除し、必要な調整を行った金額である粗収益に対し、固定率若しくは逡増率で課税する。ゲームの種類毎に異なった税率を設定する場合もある。一方、特定資産課税は、収益を生み出す資産であるスロットマシンやテーブル等の保有に対し、特定資産課税を課すものである。事業者に対しては、このほか、所得税、売上税、財産税⁸等の租税負担がある。

利用者に対する主な課税には、入場税、遊興税、特別ホテル滞在税、地区滞在税等がある。入場税は、ゲーム場に入場することに対して課税するものであり、税金は入場顧客数に比例する。遊興税、特別ホテル滞在税及び地区滞在税は、来訪する顧客の支出行為、例えばエンターテイメントや劇場における支出、ホテル宿泊代などに着目し、特定支出に課税するものである。なお、個人による大勝ちは、原則として当該個人による内国歳入庁（IRS）に対する申告納税の対象となり、カジノハウスでは課税されない。

一方、カジノ関連税金について、関連し得る公的主体間（州、地方政府等）における配分や用途についても、政治的・政策的判断になり、地域毎に異なる状況となっている。用途については、一般基金（日本の一般会計の概念に該当）や財政調整基金の財源としているケース、州政府から傘下の地方政府に財政移転されるケースに加え、教育、福祉、公衆安全、観光振興、インフラ投資、ギャンブル依存症対策など、地域住民にとって比較的理解しやすい項目に充当している例も見られる（図表3参照）。

図表3 米国各州のカジノ関連税金、税率及び用途

	税金 (2015年、億ドル)	州のカジノ関連税率等	税金の主な用途
コロラド	1.1	カジノ関連収益に対して累進課税 (最高 20%)	一般基金、観光振興、クリエイティブ及び バイオサイエンス産業への振興、旧跡の 復元・維持
デラウェア	1.6	テーブルゲーム・ライセンスに対する課税 (29.4%) 等により、運営者に残る収益は全体の 41.53%	一般基金
フロリダ	1.9	35%	州内の教育
イリノイ	4.9	カジノ粗収益に対して累進課税 (15~50%)、 入場税 (2~3 ドル)	教育援助、地方政府
インディアナ	6.1	リバーボート及び陸上設置型 カジノは、カジノ粗収益に対して累進税率 (15~40%)、入場料 (3 ドル)、レイシーノは、 カジノ粗収益に対して 25~35%の累進スロット税	経済開発、地方政府
アイオワ	3.3	カジノ粗収益に対して累進課税 (リバーボートは最高 22%、レーストラックで スロット及びテーブルゲーム関連でゲーミング 収益が 1 億ドルを超える場合最高 24%)	インフラ、学校及び大学、環境、観光 プロジェクト、文化的イニシアチブ、 一般基金
カンザス	0.9	州税 22%、地方政府税 3%、ギャンブル問題対策 2%	州の債務償還、インフラ改良、財産税 減免、ギャンブル依存症対策

⁸ 米国の財産税は、動産や不動産などの資産の価値を課税客体とする従価税であり、州憲法若しくは州法の規定を受け、通常市町村またはカウンティなどによって特定の時点における所有者に対して課される税である。日本の固定資産税が不動産、事業用償却資産を制度の中心としているのに対して、米国の財産税は対象資産の範囲がより広い。

図表3 米国各州のカジノ関連税収、税率及び使途（続き）

	税収 (2015年、億ドル)	州のカジノ関連税率等	税収の主な使途
ルイジアナ	6.3	リバーボート・カジノ (21.5%)、陸上設置型 カジノ (年間 6,000 万ドル若しくはカジノ粗収益に 対して 21.5%の多いほう)、レイシーノ (騎手への 支払いに係るカジノ粗収益の 18%、州税 [18.5%]、 教区税 [4%])	一般基金、ニューオリンズ市、公的退職 制度、州の資本改良、財政調整基金
メイン	0.5	実効税率 (40.22%)、レーストラック・カジノ (スロット純収益に対して 39%、テーブル純収益に 対して 16%)、陸上設置型カジノ (スロット純収益に 対して 46%、テーブル純収益に対して 16%)	教育、ヘルスケア、農業振興、ギャンブル 管理委員会の運営費、バンゴール市
メリーランド	4.5	カジノ関連資産の状況に応じ、ビデオ抽選機税率 50~61%、テーブル・カジノ税 20%	教育トラスト基金、地方インパクト 助成金、小規模、少数民族及び女性所有の 事業支援
マサチューセッツ	0.4	スロット・パーラーは、カジノ粗収益に対して 40%、陸上設置型は、カジノ粗収益に対して 25%	地域支援、ヘルスケア支払改革対応、教育 及びコミュニティ・カレッジ、交通 インフラ、製造業イニシアチブ、債務償還 及び観光振興
ミシガン	3.1	カジノ粗収益に対して税率 19% (うちデトロイト市 に 10.9%、ミシガン州に 8.1%)。州及び地方政府 サービス料も毎年課税	公衆安全、資本改良、青少年プログラム、 減税、近隣地開発及び改良、インフラ修繕 及び改良
ミシシッピ	2.5	カジノ収益に対して 8%の課税、カジノの所在 カウンティに応じて地方政府により 4%の追加課税	住宅、教育、交通、ヘルスケア・サービス、 青少年カウンセリングプログラム、地域 公共安全プログラム
ミズーリ	4.4	カジノ粗収益に対して 21%の課税、入場税 (2 ドル [1 回当たり])、州及び開催コミュニティにより 分配)	教育、地域公共安全プログラム、強制的 ギャンブル依存症対策、退役軍人 プログラム、早期児童プログラム
ネバダ	8.9	カジノ粗収益に対して累進課税 (最高 6.75%)。 州、地方政府、カウンティによって 1%の追加課税 が実施される場合もある	教育、カウンティ、一般基金、ギャンブル 依存症対策
ニュージャージー	2.4	カジノ粗収益に対して 8%の課税に加え、地域への 再投資義務 (カジノ粗収益に対して 1.25%) 若しくはカジノ粗収益に対して 2.5%の投資代替税	高齢住民・障害者支援、経済再開発 プログラム
ニューメキシコ	0.7	カジノ粗収益に対して 26%、競馬の追加賞金に 対して 20%、ギャンブル依存症対策として 0.25%の 課税	一般基金、ギャンブル依存症対策
ニューヨーク	8.9	カジノ資産の状況に応じて、31~41%の課税	教育
オハイオ	5.5	陸上設置型カジノは 33%の課税	地方政府、教育、カジノ管理委員会及び レーシング委員会の運営、法律施行訓練、 ギャンブル依存症対策
オクラホマ	0.2	カジノ粗収益に対して州による累進課税 (10~ 30%)、州レーシング委員会及びカジノ関連収益の 種類 (騎手、ブリーダー、寄付金等) に応じて 9% の課税	教育
ペンシルベニア	13.8	スロットマシン (税率 55%、うち 34%は州の ゲーミング基金、12%は競馬産業、5%は経済開発、 4%は地方政府及びカウンティ)、テーブルゲーム (税率 16%、うち 14%は一般基金、2%はカウンティ 及び地方政府)	財産税の減免、経済開発、観光振興、競馬 産業振興、カジノ所在地方政府
ロードアイランド	3.3	テーブル・ゲーミングに対する課税 17%、ビデオ・ ロトリーに対する課税は所在地によって異なる	一般基金
サウスダコタ	0.2	カジノ粗収益に対して 9%の課税、ビデオ・ ロトリー税 (1 台当たり年間 2,000 ドル)	委員会基金 (50%)、観光局 (40%)、 ローレンス・カウンティ (10%)
ウェストバージニア	3.2	調整済みカジノ粗収益に対して 35%の課税	教育、高齢住民支援、観光振興
合計	88.5		

(出所) American Gaming Association, 2016 State of the States, November 15 2016; National Conference of State Legislatures, 2015 Casino Tax and Expenditures, September 28 2015、より、野村資本市場研究所作成

(https://www.americangaming.org/sites/default/files/2016%20State%20of%20the%20States_FINAL.pdf;

<http://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/casino-tax-and-expenditures-2013.aspx>)

III ネバダ州ラスベガスの動向

1. ラスベガスの概況

ラスベガス市は、米国西部に位置するネバダ州南部クラーク・カウンティにある観光都市である。ラスベガスの GDP は約 1,111 億ドル（2016 年、ラスベガス都市圏）で、観光産業の経済生産高は約 596 億ドル（2016 年、ネバダ州南部）に上ると推定されている⁹。ラスベガス市の人口は、カジノ産業等による雇用に加え、全米でも有数の退職後の移住先となっていることもあり、1980 年代から約 1.2 倍に増加し、約 63 万人（2016 年 7 月 1 日時点推計）に達している¹⁰。ラスベガス都市圏の非農業従事者（2017 年 8 月、約 98 万人）のうち、カジノ等観光産業従事者が約 3 割（約 29 万人）を占めているほか、その他の主な雇用先としては、公的セクター（地方公共団体、空軍基地、学校区等）やヘルスケア関連企業等がある¹¹。一人当たり所得は、4 万 9,676 ドル（2016 年）と全米平均（2015 年、4 万 8,112 ドル）を僅かながら上回っているが、失業率は 6.4%（2016 年）と全米平均（2017 年 8 月、4.5%）より高い水準となっている。

2. ネバダ州におけるカジノ関連規制及び税制

1) カジノ関連規制

ネバダ州では、カジノ産業を州の経済及び住民の一般福祉に関して極めて重要な産業として位置付け、産業育成を図るとともに、地域社会との共生や住民の信認を確保すべく、カジノ産業に対する法規制を整備し、規制当局による管理・監視体制が構築されている¹²。

ネバダ州法では、カジノ事業に関わる民間事業者のライセンス取得・保持、カジノ関連税、カジノ関連不正への対応等が制定されている。カジノ規制当局の一部であるゲーミング委員会によって制定されるカジノ関連規則では、カジノ事業の実施における具体的な手続きや運用方法が規定されている。

ネバダ州におけるカジノ関連規制は主として 3 つの組織により構成されている。

⁹ ラスベガス都市圏（ラスベガス、ヘンダーソン及びパラダイス）の GDP は、米国商務省経済分析局の統計に基づく。観光産業の経済生産高（直接・間接・誘発的）は、ラスベガス・コンベンション・ビジター公社による推計（Bureau of Economic Analysis, U.S. Department Commerce, *Gross Domestic Product by Metropolitan Area, 2016*, September 20 2017; Las Vegas Convention and Visitors Authority, *The Economic Impact of Southern Nevada's Tourism Industry and Convention Sector*, March 2017, p.5）

¹⁰ ラスベガスの中心部では、2010 年から 2012 年にかけて 65 歳以上の人口が約 10%増加した。背景としては、温暖な気候、ネバダ州に所得税の仕組みがないこと、居住用財産特例といった非課税等特別措置があることなどにより、高齢者が移住しやすい環境となっていることが挙げられる。（Moody's, *Las Vegas-Atlantic City Peer Comparison: Why Las Vegas Holds the Stronger Hand*, August 4 2014, pp.4-5）

¹¹ US Bureau of Labor Statistics, *Las Vegas Area Economic Summary*, September 27 2017; Las Vegas Global Economic Alliance, *Major Employers*.

¹² IRゲーミング学会「ネバダ州・制度の仕組み ① 公共政策としての考え方」2012 年 11 月 23 日、トーマツ「ネバダ州のゲーミング（カジノ）に係る法規制、規制当局の概要」2014 年 11 月。

ゲーミング委員会は、ネバダ州法の執行、ゲーミング規制の制定及びライセンス付与に係る最終承認等を担っている。ゲーミングコントロールボードは、ネバダ州法及びゲーミング規則の執行、ライセンス付与に関する調査等を担っている。そして、ゲーミング政策諮問委員会は、ネバダ州知事、ゲーミング委員会、ゲーミングコントロールボードの諮問機関としての役割を担っている。

ネバダ州では、前述のとおり、ライセンスを取得すれば、基本的には州内のどこでも自由にカジノを営むことができる。主なライセンス取得の対象は、カジノ事業者、ゲーミング機器の製造事業者・販売事業者となっている。ライセンスの種類及び付与件数（2017年7月24日時点）は、（1）無制限ライセンス（16台以上のスロットマシンを保有する施設など通常のカジノ事業者に適用されるライセンス、458件）、（2）制限付ライセンス（一定の場所で15台以下のスロットマシンを運営し、テーブルゲームを設置しない場合に適用されるライセンス、1,970件）、（3）製造者・販売者ライセンス（ネバダ州のカジノに機械、機材を提供する全ての内外の製造事業者、販売事業者に適用されるライセンス、359件）、（4）スロット・ルートオペレーター・ライセンス（小規模スロットの設置場所を借り、施設所有者に一定の費用を支払う形で異なる場所の多数のカジノ・スロットを一体として運営する事業者）に適用されるライセンス、55件）、（5）その他（79件）、となっている¹³。

2) カジノ関連税制

ネバダ州のカジノ関連の主な税目としては、（1）カジノ粗収益課税、（2）特定資産（機械・テーブル）課税、（3）ライブ・エンターテイメント課税、がある。主軸となる粗収益課税は、総粗収益の水準に応じた累進課税となっており、税率は全米で最も低い水準となっている。例えば、無制限ライセンスの場合、1カ月の総粗収益の最初の5万ドルまで3.5%、これに加えて次の総粗収益8.4万ドルまで4.5%、さらにこれに加えて総粗収益が13.4万ドルを超える場合、6.75%と逡増する税率設定となっている。特定資産課税は、機械やテーブルを設置する事業者が納税対象となっている税目である。機械若しくはテーブルの台数に応じて課税方法が異なる。ライブ・エンターテイメント税は、一定の条件の下でライブ・エンターテイメントを提供する場合、入場料・飲食料等の合計につき10%が課税されるもので、負担は消費者に転嫁されるため、事業者経由消費者が負担することになる。

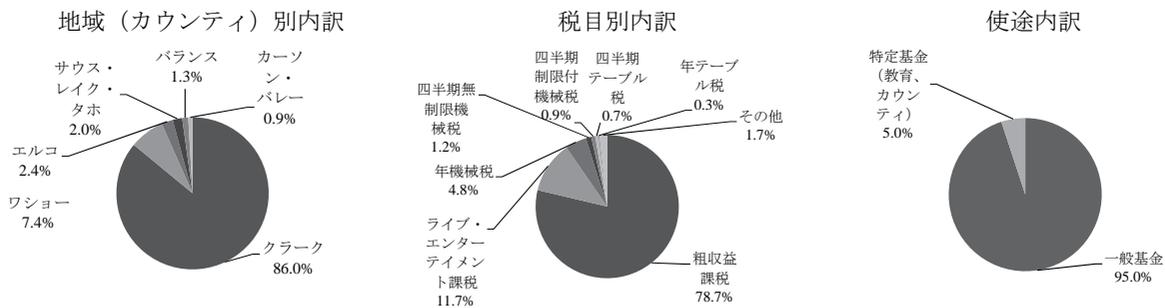
通常の事業者の場合、基本的には粗収益課税の税率が6.75%となるが、その他の税やカウンティ、市町村による課税を併せると、実効税率は粗収益全体の1%程度上昇することとなる¹⁴。また、確実な徴収を目的として、事業者が30日以内に一定の税を支払わない場合、ライセンス返還義務が生じ、ゲーム運営が即刻停止処分になる仕組みがある。

¹³ Nevada Gaming Control Board, *Nevada Gaming Control Board Information Sheet*, IRゲーミング学会「ネバダ州・制度の仕組み⑨ゲーミング・ライセンスの種類」2012年12月1日。

¹⁴ IRゲーミング学会「ネバダ州・制度の仕組み⑩ゲーミング関連税制」2012年12月3日。

ネバダ州における 2017 年度（2016 年 7 月 1 日～2017 年 6 月 30 日）のカジノ総粗収益は、約 114.4 億ドルに上り、このうち 9 割近くに当たる約 98.9 億ドルがラスベガスの所在地であるクラーク・カウンティから創出されている¹⁵。一方、2017 年度のカジノ関連税収（約 8.8 億ドル）のうち、地域別にはクラーク・カウンティが全体の 9 割近くを占めているほか、税目別には粗収益課税が全体の 8 割弱を占めている。一方、税収の用途については、一般基金が全体の約 95%、残りが特定基金（教育、カウンティ）となっている（図表 4 参照）。

図表 4 ネバダ州のカジノ関連税収及び用途



(出所) Nevada Gaming Control Board, *Nevada Gaming Control Board Information Sheet*、より野村資本市場研究所作成 (<http://gaming.nv.gov/modules/showdocument.aspx?documentid=12298>)

3. ラスベガスの発展の歴史

ラスベガスは、1820 年代に発見され、1840 年代末にカリフォルニア州でゴールドラッシュが起こると、米国東部からカリフォルニアに向かう中継地点として定住する者が現れた。1864 年 10 月にはネバダ州が米国第 36 番目の州として誕生し、1869 年には州議会によって一定の要件の下で賭博が合法化されたが、1910 年に全米での賭博反対運動の中で同州でも賭博が禁じられるようになった。この間、ラスベガスでは、1905 年にユニオン・パシフィック鉄道が開通し、1911 年にはラスベガス市が設立された。

ネバダ州では 1929 年の世界大恐慌後、税収確保を目的として州議会が 1931 年 3 月に再び賭博を合法化した。同年、フーバーダムが着工し、ルーズベルト大統領（当時）のニューディール政策下の 1936 年に竣工した。ダム建設を通じた労働者の流入や安価な電力供給の確保を背景に、ラスベガスは大きく発展した。

1941 年 4 月には、リゾート型カジノホテルの原型となるエル・ランチョ・ベガス・ホテル・カジノが開業し、第二次世界大戦後の 1946 年 12 月、ラスベガスにフラミンゴホテルが開業し、カジノ・ビジネスやハリウッドの著名スターによるエンターテイメント等で成功を収めたのを契機に、マフィアが同地域に相次いでホテルを建設した。ラスベガスは、1950 年代後半には全米で代表的なエンターテイメントの街として位置付けられるようになった。また、1959 年には、ラスベガス・コンベンション・センター（LVCC）が開業し、

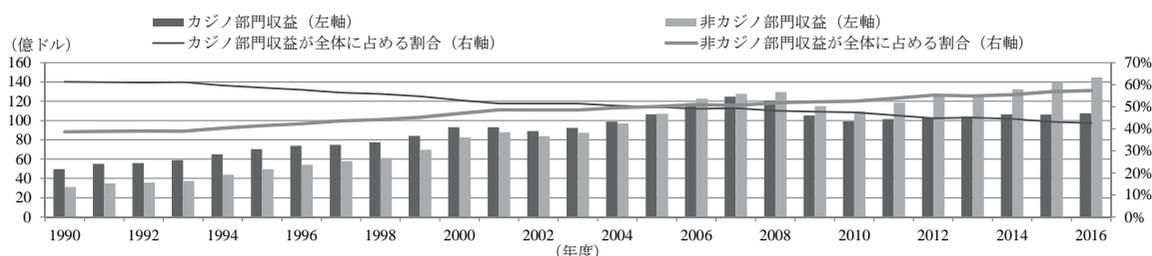
¹⁵ Nevada Gaming Control Board, *Nevada Gaming Control Board Information Sheet*.

コンベンション客やビジネス客の誘致も併せて行われる体制が整っていった。

一方、1950年代半ば頃からは、同州における組織犯罪と賭博の関連性が国民的関心事になったことを契機にカジノ関連規制が整備されていった¹⁶。1960年代後半は、ラスベガスの成長は一旦停滞したものの、マフィアから企業に徐々に所有権が移り、1980年代には、企業によるカジノ産業の支配が加速化した。1980年代後半頃から約20年間途絶えていたホテルの大型建設がストリップ地区（ラスベガス大通り）で進められ、この頃から各ホテルの広大な敷地を活用したコンベンションが多数開催されるようになったほか、ファミリー客もターゲットとした施設が建設されていった。ラスベガスでは、超高級ホテル、高級ショッピングモール、高層コンドミニウム、エンターテイメント（コンサートやミュージカルなど）が充実化し、大人向け高級総合アミューズメントシティとして発展していくこととなったのである。

このような背景の下、ネバダ州のカジノ事業者の収益におけるカジノ部門と非カジノ部門（カジノ外の宿泊、飲食等）の比率は、1990年度には約6:4だったのが、2005年度に非カジノ部門がカジノ部門を上回るようになり、2016年度には約4:6となっている（図表5参照）。1990年度から2016年度にかけての伸び率を見ると、カジノ部門は約1.2倍である一方、非カジノ部門は約3.6倍となっており、ネバダ州におけるカジノ事業者がカジノ以外の収益源も着実に育て、IRとして成長を続けていることがわかる。

図表5 ネバダ州におけるカジノ事業者の収益推移



(注) カジノ部門の収益が100万ドル以上の事業者を対象に集計。

(出所) Nevada Gaming Control Board, *Nevada Gaming Abstract* 各年、より野村資本市場研究所作成

(<http://gaming.nv.gov/index.aspx?page=144>)

¹⁶ 具体的には、(1)ゲーミングコントロールボードの設置(1955年)、(2)ゲーミング委員会の設置(1959年)、(3)ゲーミング政策諮問委員会の設置(1961年)、(4)カジノ産業就労許可書・取得義務規定の制定(1965年)、(5)外部監査人による監査義務規定の制定(1967年)、(6)一般株主ライセンス取得免除規定の制定(1969年)、等が行われた。

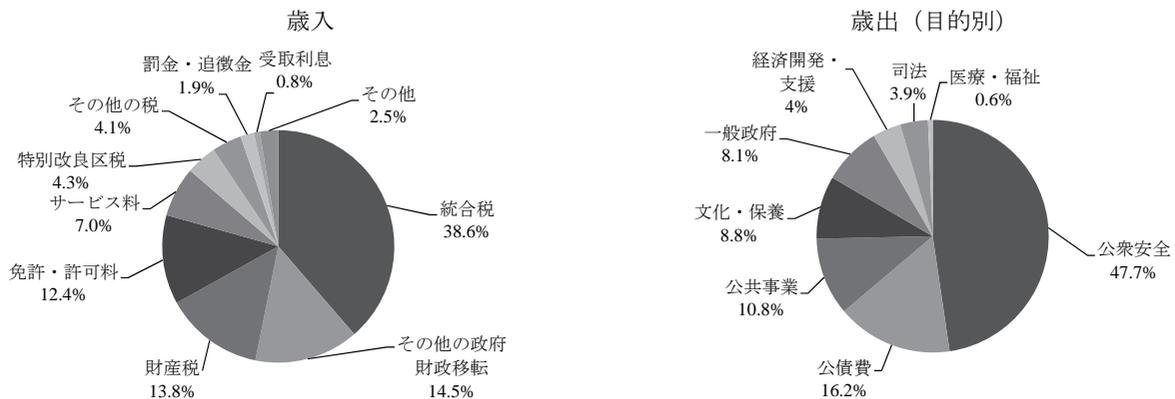
4. ラスベガス市の財政状況

ラスベガス市の歳入構造を見ると、財産税への依存度が比較的 low、統合税¹⁷等のネバダ州等からの財政移転への依存度が全体の約 53.2%（2016 年度決算）と、全米の地方政府平均（2015 年度、約 32.1%）に比して高い傾向にあることがわかる（図表 6 及び図表 7 参照）。米国の地方財政において、地方政府（市町村、カウンティ等）の基幹税目は財産税であるが、ラスベガスの財産税が歳入に占める割合は約 13.8%（2016 年度決算）と、全米の地方政府平均（2015 年度、約 26.6%）に比して低い。

財産税は、不動産評価額に影響を受けやすい性質を有している。ラスベガス地区の住宅価格は、全米の景気悪化傾向が見られ始めた 2007 年頃から一旦下落し、その後 2011 年頃から徐々に回復してきたため、ラスベガス市の財産税収もその影響を受けている。さらに、伸び率（2003～2015 年度）も僅か約 2.3%と、全米平均（同、約 65.2%）と比べると極めて低い水準となっている。

ただし、前述のとおり、ラスベガス市では、歳入における財産税への依存度はそれほど高くなく、統合税の充実等を背景に歳入が十分確保されている。さらに、ラスベガスの中心となっているストリップ地区がラスベガス市外のクラーク・カウンティにあることを主因に、納税者についても十分な分散が図られている¹⁸。その意味で、ラスベガス市は、景気感応度が比較的高いカジノ産業が与える影響が一定程度軽減される歳入構造を有していると解釈される。

図表 6 ラスベガス市の歳入歳出構造（2016 年度決算、政府基金ベース）

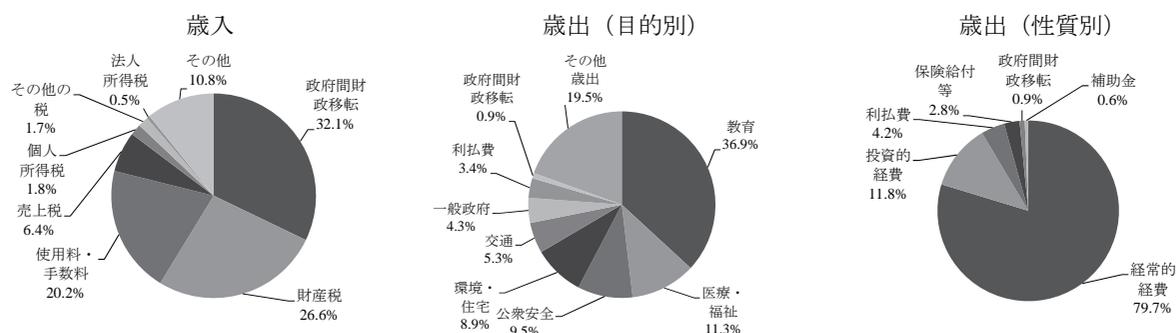


(出所) City of Las Vegas, *Comprehensive Annual Financial Report*, December 22 2016, pp.219-221、より野村資本市場研究所作成 (<https://www.lasvegasnevada.gov/cs/groups/public/documents/document/chjk/mda5/~edisp/prd009059.pdf>)

¹⁷ 統合税 (Consolidation Tax) は、ネバダ州で徴収した政府サービス税、財産移転税、酒税、たばこ税等を州内の地方政府に移転する仕組み。

¹⁸ 2016 年度のラスベガス市の 10 大納税者による課税資産額は、全体の約 6%となっている。(City of Las Vegas, *Comprehensive Annual Financial Report*, December 22 2016, p.224)

図表 7 米国の地方政府の歳入・歳出構造（2015 年度）



(出所) United States Census Bureau, 2015 State & Local Government、より野村資本市場研究所作成
(<https://www.census.gov/govs/local/>)

歳出構造においては、公衆安全が全体に占める割合が約 47.7%（2016 年度決算）と、全米の地方政府平均（2015 年度、約 9.5%）に比して高い傾向にある。ただし、伸び率（2003～2015 年度）については約 65.7%と、全米平均（同、約 95.5%）に比して低い。公衆安全は、警察、消防等で構成されており、その多くは人件費に充当されている。一般的に、人件費は、義務的経費に分類され、性質上容易に削減することが困難であることから、人件費が歳出に占める割合が多い場合、財政が硬直的になる傾向にある。ラスベガス市の場合、歳出で公衆安全が増加する中、一般政府及び公共事業を絞り込み、歳入歳出均衡を目指す傾向が見られている。

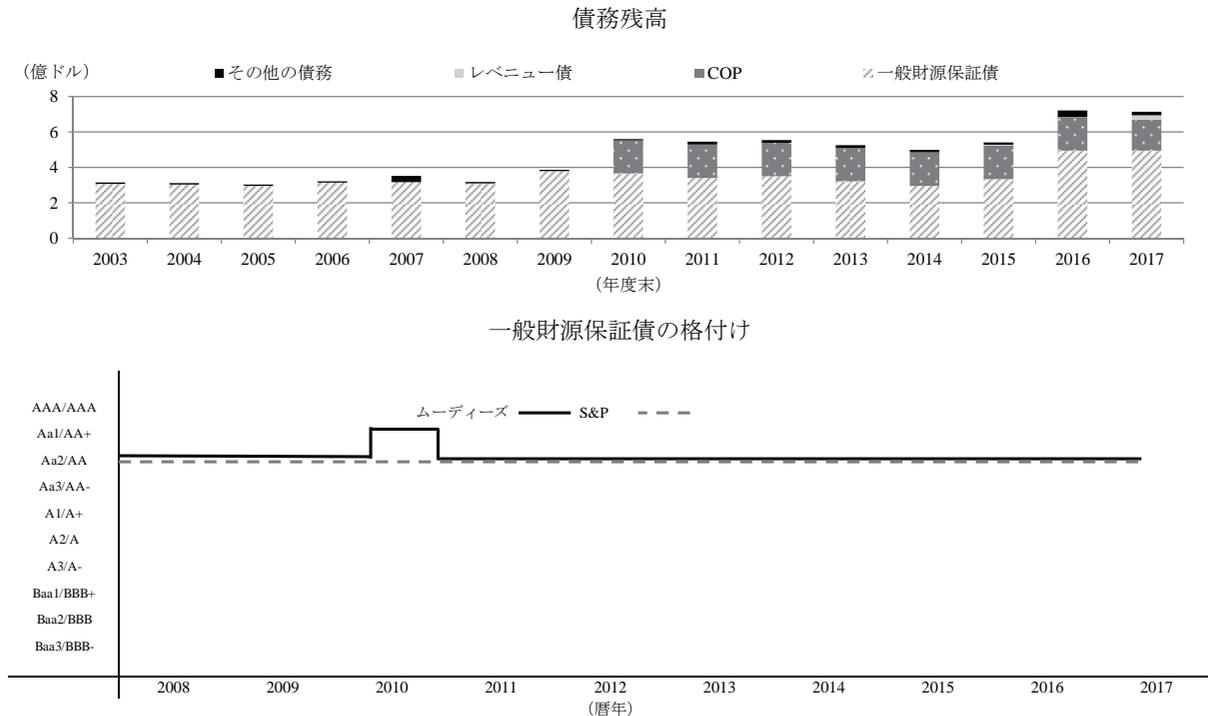
一方、ラスベガス市の債務残高（2017 年度末）は約 7.1 億ドルと、財政規模（2018 年度予算〔一般基金ベース〕、約 5.5 億ドル）の約 1.3 倍に上り、全米の地方政府の平均（2015 年度、約 1.0 倍）に比してやや高い水準に達している。内訳では、一般財源保証債が全体の約 7 割に当たる約 5.0 億ドルを占め、残りはリース購入契約参加証書¹⁹（COP）やレベニュー債等となっている（図表 8 上参照）。

一般財源保証債は、起債する地方公共団体の課税権を含む全信用力を担保として発行され、発行体が元利償還の全責任を負う仕組みである。ラスベガス市の場合、償還原資（2017 年度末時点）は、統合税が約 51%、使用料・手数料が約 35%、残りが財産税等の従価税²⁰となっている。ラスベガス市が課す従価税率には上限が定められているが、一般財源保証債のうち、9 割弱に当たる約 4.2 億ドル分については、仮に従価税が必要な元利償還金に満たない場合、ラスベガス市は必要額に足る追加財源を確保することが義務付けられている。残りの約 0.7 億ドル分については、前者とは異なり、仮に従価税が必要な元利償還金に満たない場合でもラスベガス市による追加財源の確保義務は発生しない。

¹⁹ リース購入契約参加証書（COP）は、米国の地方公共団体等が発行する証書で、調達資金を充当した施設のリース料等が償還原資となっている。

²⁰ 従価税は、財やサービスの取引価格を基準にして税率を決める租税。

図表 8 ラスベガス市の債務残高及び一般財源保証債の格付推移



(注) 格付けは、2017年9月末現在。

(出所) City of Las Vegas, *Comprehensive Annual Financial Report* 各年、City of Las Vegas, *Debt Management Policy* 各年、より野村資本市場研究所作成 (https://www.lasvegasnevada.gov/portal/faces/wcnav_externalId/dpt-finance?_afLoop=2949906524852709&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#%40%3F_afrWindowId%3Dnull%26_afrLoop%3D2949906524852709%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D18u0g8jk2f_4)

総じて、ラスベガス市の財政構造の特徴としては、(1) 地方政府の基幹税である財産税が伸び悩んでいるものの、財産税への依存度が高くない上、納税者の分散が十分に効いていることもあり、歳入は比較的安定して推移、(2) 歳出に公衆安全が占める割合が比較的高水準、(3) 一般財源保証債が中心の債務構成となっているが、近年は COP の発行等により増加傾向、といった点が挙げられる。

ちなみに、ラスベガス市の一般財源保証債の格付けについては、カジノ、観光産業などを中心とした強固な経済基盤や人口成長傾向、十分な償還原資を確保する財政構造等の要因に下支えされ、2010年12月以降、ムーディーズ=Aa2、スタンダード・アンド・プアーズ(S&P)=AAを維持している(図表8下参照)。ムーディーズは、仮にラスベガス市の格付けを引き上げる場合の要因として、(1) カジノ・観光産業以外への産業の分散化、(2) 基金積み立ての増加、(3) 社会経済政策による経済環境の改善、を挙げている。一方、引き下げる場合の要因としては、(1) バランスの欠如した財政運営及び一過性の財源に依存した財政均衡の達成、(2) 課税評価額の下落、(3) 基金残高について同格付けの団体の水準に比して大幅に低下、を挙げている²¹。

²¹ Moody's, *Moody's Assigns Aa2 to Las Vegas, NV's GOLT Bonds, 2016D*, November 17 2016.

IV ニュージャージー州アトランティック・シティの動向

1. アトランティック・シティの概況

アトランティック・シティは、米国東部大西洋沿岸にあるニュージャージー州アトランティック・カウンティにある観光都市である。アトランティック・シティの GDP は約 128 億ドル（2016 年、アトランティック・シティ都市圏）で、カジノ・観光産業が中心となっているとみられる²²。アトランティック・シティの人口は 2016 年 7 月 1 日時点で、3 万 8,735 人と推計されているが、1980 年代からほとんど増加していない。

アトランティック・シティ都市圏の非農業従事者（2017 年 8 月、約 13.5 万人）のうち、観光産業従事者が約 3 割（約 4.3 万人）を占めているが、その他の主な雇用先としては、地方公共団体、小売、教育、ヘルスケア関連企業等がある。アトランティック・シティ都市圏の一人当たり所得は、4 万 3,695 ドル（2015 年）と全米平均（同、4 万 8,112 ドル）を下回り、失業率は 6.6%（2017 年 8 月）と全米平均（同、4.5%）を上回っている。

2. ニュージャージー州におけるカジノ関連規制及び税制

1) カジノ関連規制

ニュージャージー州では、観光、リゾート、コンベンション産業が低迷しているアトランティック・シティを再生すべく、カジノを政策ツールとして位置付けている。同州では、アトランティック・シティ内に設けた特定区域内において、許可したリゾート施設内のみでの賭博行為を可能としており、ホテル等を併設する主体のみにカジノライセンスを付与する仕組みを採用している²³。

カジノ規制・監視体制は、ニュージャージー州カジノ管理委員会（CCC）及びゲーミング法執行局（DGE）で構成されている。カジノ管理委員会は、カジノ運営ライセンスの付与・保留・剥奪等の権限を有する。ライセンスは、カジノ運営業者及び一定の要件に該当する社員が対象となっている²⁴。一方、ゲーミング法執行局は、日常的なカジノ規制・監視業務を担っている。なお、2011 年 2 月に成立したカジノ管理法改正法により、ライセンス申請者の背面調査は民間の第三者の調査機関等に委託することも可能になった²⁵。

²² アトランティック・シティ都市圏（アトランティック・シティ及びハモントン）の GDP は、米国商務省経済分析局の統計に基づく。アトランティック・シティへの観光客の消費による GDP への寄与（2008 年）は、合計で約 40 億ドル（カジノ関連で約 29 億ドル、カジノ以外の観光で約 11 億ドル）と推計されている。（Bureau of Economic Analysis, U.S. Department Commerce, *Gross Domestic Product by Metropolitan Area, 2016, September 20 2017*; Rutgers Project Team, *The Contribution of the Casino Hotel Industry to New Jersey's Economy, May 10 2010, p.iii*）

²³ IR ゲーミング学会「ニュー・ジャージー州・制度の仕組み ③ 特色」2012 年 12 月 7 日。

²⁴ State of New Jersey Casino Control Commission, *Licensing Information and Reports*.

²⁵ IR ゲーミング学会「ニュー・ジャージー州・制度の仕組み ④ 規制機関と法の執行機関（2011 年以前）」2012 年 12 月 8 日、IR ゲーミング学会「ニュー・ジャージー州・制度の仕組み ⑤ 規制機関と法の執行機関（2011 年以降）」2012 年 12 月 9 日。

2) カジノ関連税制

ニュージャージー州のカジノ関連の税目では、カジノ粗収益課税や投資代替税が中心となっている（図表 9 参照）。税金については、カジノ管理委員会が徴収し、ニュージャージー州財務局に設置されたカジノ歳入基金（CRF）に預託される。歳入の用途については、知事の諮問機関であるカジノ歳入基金諮問委員会にて検討されることとなる。事業者は、税金に加えて、ライセンス料等も支払う²⁶。ライセンス料、賦課金、罰金等は、ニュージャージー州財務局に設置されたカジノ管理基金に預託され、議会の議決なしに、カジノ管理委員会及びゲーミング法執行局の経費に充当することが可能となっている。

税金の軸となる粗収益課税の税率は、8%とされている。税収の用途は、高齢者及び障害者支援プログラムのみと法律で定められている。2016 年度予算においては、カジノ歳入基金の用途のうち、約 4 分の 3 が発達障害者向け住宅となっている（図表 10 参照）。

図表 9 アトランティック・シティにおけるカジノ関連税目

税目	内容	税収 (2016年、万ドル)
カジノ粗収益課税	カジノ総粗収益の 8% を課税。カジノ歳入基金に預託	17,572
インターネット粗収益課税	インターネットカジノの総粗収益の 15% を課税。カジノ歳入基金に預託	2,953
投資代替税	カジノ総粗収益の 1.25% 及びインターネットカジノ総粗収益の 2.5% をカジノ再投資開発機構（CRDA）が課税	3,499
カジノ駐車税	カジノ施設で使用されている駐車場につき一日当たり 3 ドルの課税。このうち、50 セント分はカジノ歳入基金、2.5 ドル分は CRDA に割当	2,041
カジノ宿泊税	顧客が利用したホテル一部屋につき 1 日当たり 3 ドルの課税。このうち、2 ドル分はカジノ歳入基金、1 ドル分は CRDA に割当	1,151
マルチカジノ・プログレッシブ・スロット税	マルチカジノ・プログレッシブ・スロットに関する収益に対し、8% の課税	225
失効バウチャー課税	スロットマシン用のバウチャーの失効分の 25% を課税。カジノ歳入基金に預託	36
奢侈税	アトランティック・シティにおける特定の小売（酒類、エンターテインメントのカバーチャージ等）に対して課税。税率は酒類が 3%、その他は 9%（ニュージャージー州の売上税と併せた上限税率は 13%）。CRDA が発行している奢侈債の償還及びアトランティック・シティのコンベンションセンター及びボードウォークホールの運営資金に充当	2,920
観光促進税	顧客が利用したカジノホテル一部屋につき 1 日当たり 2 ドルの課税。顧客が利用したカジノ以外のホテル一部屋につき 1 日あたり 1 ドルの課税。CRDA の運営資金に充当	825
合計		31,222

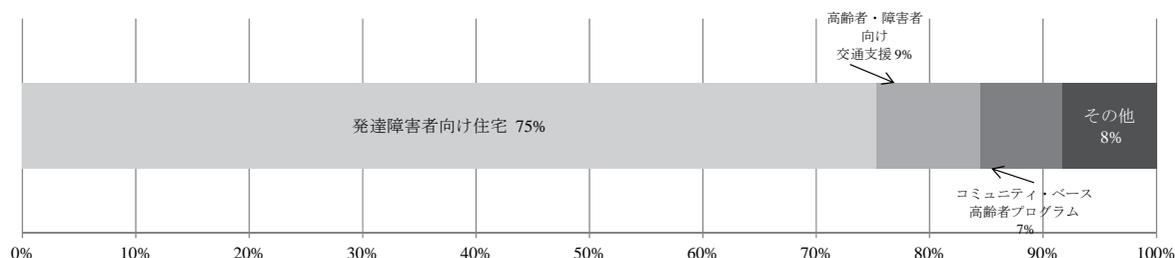
(注) ニュージャージー州における州レベルにおけるアトランティック・シティのカジノ等ビジネスに対する課税を対象。州レベルの他の税目（所得税等）や州レベル以外の税目（財産税、連邦税等）は除外。

(出所) New Jersey Division of Gaming Enforcement, *Atlantic City Gaming Industry Summary of Casino and Atlantic City Taxes and Fees*, April 7 2017, p.2 より、野村資本市場研究所作成

(<http://www.nj.gov/oag/ge/docs/Financials/QuarterlyFinRpt2016/AC%20Specific%20Taxes%20and%20Fees%201978-2016.pdf>)

²⁶ ライセンス料には、(1) カジノ事業ライセンス料（最低 20 万ドルと実費、更新料は 1 年ライセンスの場合最低 10 万ドル、4 年ライセンスの場合最低 20 万ドル、(2) 年スロット・マシン・ライセンス料（500 ドル、機械 1 台・1 年）等がある。（IR ゲーミング学会「ニュー・ジャージー州・制度の仕組み ⑧ 課税と税制」2012 年 12 月 12 日）

図表 10 カジノ歳入基金の資金使途 (2016 年度予算)



(出所) New Jersey Casino Revenue Fund Advisory Commission, 2015 Annual Report, June 2015, p.17, より
野村資本市場研究所作成 (<http://www.nj.gov/casinorevenue/reports/crfacannrpt2015.pdf>)

投資代替税は、ニュージャージー州の法律により、アトランティック・シティ再生のための再投資義務の下、カジノ事業者が (1) 総粗収益の 1.25%相当額を 50 年間に渡ってカジノ再投資開発機構 (CRDA) を通じて、アトランティック・シティの地域社会・経済開発に再投資、若しくは (2) 再投資しない場合、粗収益の 2.5%相当分を投資代替税として納税するといった仕組みである。

投資代替税の仕組みは、米国の他の州や諸外国では見られないユニークなものとなっている。カジノ再投資開発機構は、1984 年にニュージャージー州の政府関係機関としてアトランティック・シティ及び州内への投資を所管すべく設立された。カジノ事業者は、出資という形で同機構に資金を拠出する。同機構は、その資金等を使途別に基金 (回廊プロジェクト基金、ボードウォーク再生基金、カジノホテル拡張基金、北ジャージー・南ジャージー基金等) として積み立てる²⁷。そして、民間ベースでは資金調達が困難な事業 (地域住民の経済的・社会的ニーズを満たす事業、都市再生包括計画に基づく事業、観光振興を目的としたレクリエーション並びにエンターテイメント施設、住宅、公共輸送施設、コンベンション施設、製造、産業、商業、レクリエーション、小売、サービス施設等) に投資し、投資先の業績等に応じてカジノ事業者に配当を行う仕組みとなっている。

3. アトランティック・シティの発展の歴史

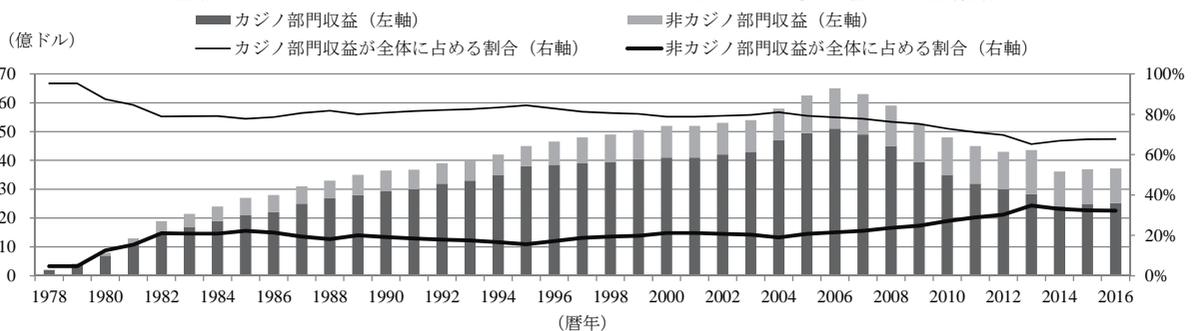
アトランティック・シティは、1854 年 5 月に設立された。1853 年に初めての商業用ホテルが開業、1854 年には近隣のカムデン市との間で鉄道が開業、1870 年にはアトランティック・シティの主要観光スポットである海岸沿いの遊歩道であるボードウォークが設置され、多数の観光客が訪れるようになった。20 世紀初頭には複数のホテルが建設され、1921 年にはミス・アメリカ決勝大会の開催地となったこともあり、全米で知られる街になっていった。

²⁷ Casino Reinvestment Development Authority, *Regulations/Guidelines*.

とはいえ、1950年代に入り、モータリゼーションの進展に加え、フロリダやカリブ海地域といった旅行先の人気が高まっていった頃、アトランティック・シティへの観光需要が落ち込み始め、1960年代後半には、空室率に悩むホテルが閉鎖されるなど、地域経済の悪化や犯罪増加等の問題を抱えるようになった。このような状況を打開すべく、ニュージャージー州では1976年にカジノ・ビジネスを合法化する住民投票が可決され、1978年5月には米国東海岸初の合法化されたカジノが開業し、カジノ施設や高層マンションなどの建設が進んだほか、ボクシングのタイトルマッチの開催等を通じて、多くの観光客が訪れるようになり、街は活気を取り戻していった。

しかし、1990年代初頭にはラスベガスの再開発が進められたほか、東海岸諸州において、1990年代にコネチカット州、ロードアイランド州、デラウェア州及びウェストバージニア州、2000年代に入ってニューヨーク州、メイン州、ペンシルベニア州、メリーランド州及びマサチューセッツ州でのカジノの制度化が相次ぎ、アトランティック・シティの競争環境が激化していった。一方、アトランティック・シティでは、1980年代～1990年代にかけて施設の価値を向上させる更新投資やカジノ以外の顧客の満足度を高める付加価値投資が十分に行われていなかった²⁸。1997年5月には、再生計画の一環として、アトランティック・シティにコンベンションセンターが開業したものの、カジノ事業者の収益におけるカジノ部門への依存度は2000年代半ばに約8割を占めていた(図表11参照)。そのような中、2000年代後半の世界的な金融危機に伴う景気悪化の中でカジノ部門の経営環境は悪化、カジノ事業者の収益は2006年をピークに大きく落ち込み、カジノの閉鎖や開業の目途が立たない施設が散見されるようになった。

図表11 アトランティック・シティにおけるカジノ事業者の収益推移



(出所) State of New Jersey Department of Law & Public Safety Division of Gaming Enforcement, *Quarterly Press Releases & Statistical Summaries* 各年; Eugene Martin Christiansen et al., “A Model Casino Law for Japan,” *Journal of Gambling and Commercial Gaming Research*, Vol.1, Asia Pacific Association for Gambling Studies, 2016, p.90、より野村資本市場研究所作成 (<http://nj.gov/oag/ge/quarterlypressreleases.html>)

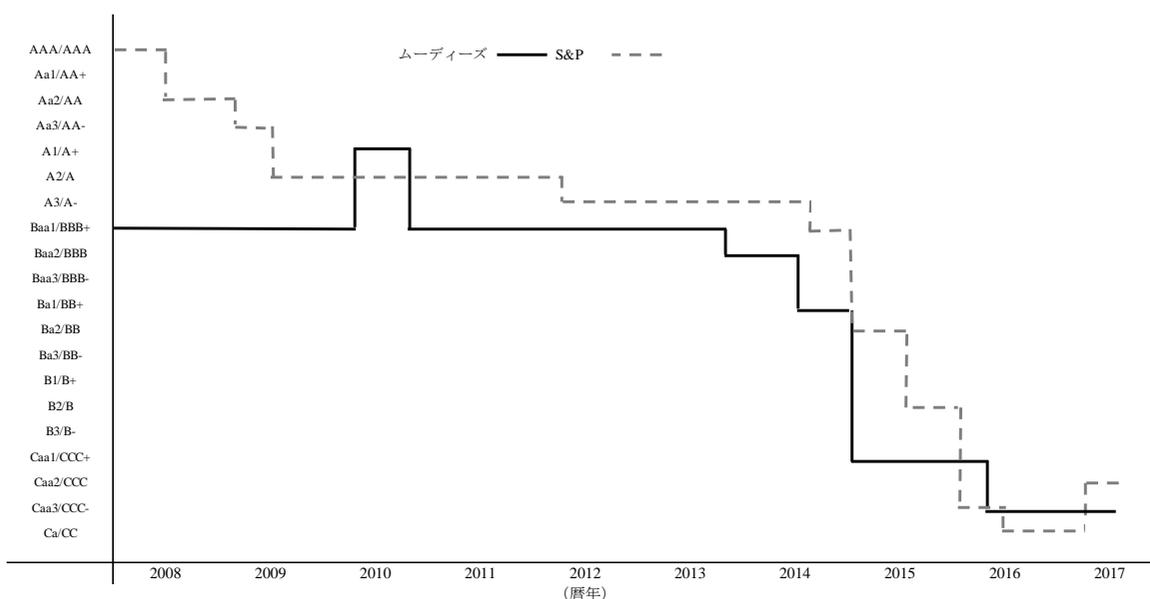
²⁸ 美原融「ギャンブルと法 明暗を分ける二つのカジノ類型—アトランティックシティはどうか」『IRゲーミング学会ニューズレター』第34号、IRゲーミング学会、2017年6月30日、2-3頁。

ニュージャージー州では 2011 年 2 月、資金難により開業が危ぶまれていたカジノ事業者に対して約 2.61 億ドルの税優遇措置を導入を決定し、2013 年 2 月には、オンライン・ゲームを合法化するなど、アトランティック・シティのカジノ業界の立て直しに向けた対策を講じた²⁹。しかしながら、2014 年には合計 12 のカジノ施設のうち、4 つが閉鎖、2016 年には 1 つが閉鎖するなど、厳しい状況が続いた。足元では、ボードウォーク地区のカジノ施設は必ずしも活性化しているわけではないが、非カジノ部分も充実したマリナ地区の施設は非カジノ部門のアメニティの充実等により下支えされ、比較的経営状況が安定する状況となっている³⁰。

4. アトランティック・シティの財政状況

アトランティック・シティの財政構造の最も大きな特徴としては、後述のとおり、歳入における財産税への依存度が高いことにある。同市では、地域経済の悪化が際立つようになった 2000 年代後半から税収減を主因に財政の脆弱化が進み、ニュージャージー州が 2010 年 10 月より地方政府財政委員会を通じて、監視を行うようになった³¹。しかし、アトランティック・シティの財政悪化は進み、格付けも大幅に引き下げられていった（図表 12 参照）。

図表 12 アトランティック・シティの一般財源保証債の格付推移



(注) 格付けは、2017年9月末現在。
 (出所) ブルームバーグ、より野村資本市場研究所作成

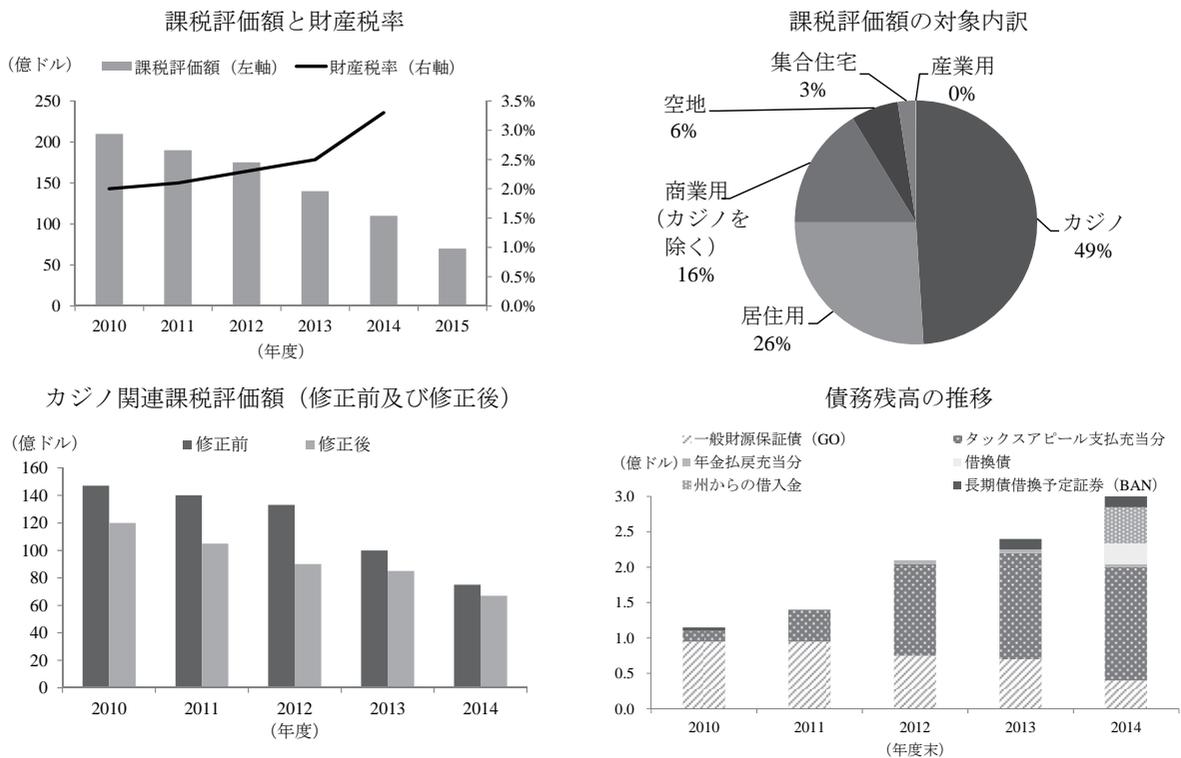
²⁹ “New Jersey’s Tax Incentives Soar as Job Growth Lags Behind,” *Governing*, June 2013; “Online Gambling in New Jersey FAQ,” *NJ.com*, September 24 2013.

³⁰ 美原融「ギャンブルと法 明暗分ける二つのカジノ類型—アトランティックシティはどうか—」『IRゲーミング学会ニューズレター』第34号、IRゲーミング学会、2017年6月30日、1-6頁。

³¹ PEW Charitable Trusts, *Atlantic City’s Watchdogs*, August 2015, p.2.

ニュージャージー州は 2015 年 1 月、ケビン・ラビン氏をアトランティック・シティの緊急管理官として任命した。ラビン氏が 2015 年 3 月に取りまとめたレポートでは、歳入の約 8 割（当時）を占める財産税収入が大幅に落ち込む中で歳出削減が進んでおらず、約 1.01 億ドルの財政赤字が発生していることや資金繰りが悪化していることが明かされた³²。特に、財産税については、（1）課税評価額が 2010 年から 2015 年にかけて約 64% 落ち込んだこと、（2）納税対象者に占めるカジノ事業者の割合が集中していること（課税評価額ベースで 2010～2013 年度は約 7 割、その後は約 5 割）、（3）税率の水準（2014 年度、3.18%）は、ニュージャージー州アトランティック・カウンティ内の 23 の地方政府の中で 3 番目に高く、平均（2.47%）を大きく上回っていること、などが指摘された（図表 13 上参照）。さらに、2010 年頃から財産税の課税評価額に係る異議申し立て（タックスアピール）が相次ぎ、起債を通じて税金還付分の財源を賄ったため、債務残高は過去 5 年で約 2 倍に膨らんでいることも言及された（図表 13 下参照）。

図表 13 アトランティック・シティの財政状況



(注) 課税評価額は、2010～2014 年度は決算ベース。2015 年度は見込み。

(出所) City of Atlantic City, 60 Day Report of the Emergency Manager, March 23 2015, pp.21-22、より野村資本市場研究所作成 (<http://www.nj.gov/dca/divisions/dlgs/resources/pdf/20150323.pdf>)

³² City of Atlantic City, 60 Day Report of the Emergency Manager, March 23 2015.

ラビン氏は、アトランティック・シティの財政問題を解決すべく、職員削減、行政サービス縮小、税率引き上げ、州からの財政支援の拡充、債務や年金・退職給付の支払い猶予等を提言した。これを受けて、ニュージャージー州では財政監視チームを強化すべく、ミシガン州デトロイト市の緊急財政管理官を務めたケビン・オア氏を 2015 年 5 月までの任期でメンバーとして任命した。

その後、ニュージャージー州は 2016 年 5 月 27 日、アトランティック・シティを対象として「地方政府安定化・健全化法」(Municipal Stabilization and Recovery Act)を制定した³³。同法では、アトランティック・シティに対して 2016 年 11 月 3 日までに包括的かつ持続可能性を確保した財政再生計画(2017 年度予算案における財政均衡を含む)を策定することを求めている。仮に、財政再生計画の内容等により、ニュージャージー州のコミュニティ行政局長がアトランティック・シティへの介入が必要と判断した場合、州知事が必要な措置を講じることとされた。

加えて、同法では、ニュージャージー州より約 7,300 万ドルのブリッジローンが提供されることや、当該ローンの償還原資として、アトランティック・シティのマーケティングを担う州政府関連の非営利組織であるアトランティック・シティ・アライアンス(ACA)の解散を通じた財源捻出(6,000 万ドル)及び約 1,500 万~1,850 万ドルの投資代替税等が充当される旨が示された³⁴。

その後、アトランティック・シティは 2016 年 10 月 25 日、5 年間の再生計画をニュージャージー州コミュニティ行政局長に提出した³⁵。しかし、コミュニティ行政局長は同年 11 月 1 日、アトランティック・シティによる再生計画は、(1) 2017 年度予算案の内容が州の地方政府予算法を遵守していない、(2) 再生期間中も財政赤字が発生し、累積赤字が膨らむ見込み、等により、全般的に財政の安定性を達成するような内容ではないとの判断を下した³⁶。

ニュージャージー州のクリス・クリスティ知事は 2016 年 11 月 9 日、同州がアトランティック・シティを管理下に置くことを承認した。この結果、ニュージャージー州は職員組合の契約破棄、職員雇用及び解雇、資産売却、債務再編等、アトランティック・シティの財政再生を図るために必要な措置を講ずることが可能となった³⁷。また、同州が管理下に置くのは、最長 5 年間若しくはアトランティック・シティが財政健全性を担保できるまでとされた。

ニュージャージー州は 2017 年 2 月 15 日、ボルガータホテルによるアトランティック・シティに対する財産税の課税評価額に係る異議申し立てについて、当初約 1.65 億ドルか

³³ State of New Jersey Governor Chris Christie, *Governor Christie Signs Pro-Taxpayer Atlantic City Reform Legislation*, May 27 2016.

³⁴ City of Atlantic City, *Atlantic City Recovery Plan Public Meeting*, July 26 2016, p.5.

³⁵ City of Atlantic City, *Five-Year Recovery Plan*, October 25 2016.

³⁶ New Jersey Department of Community Affairs, *Review of City of Atlantic City's Recovery Plan Pursuant to the Municipal Stabilization and Recovery Act*, November 1 2016.

³⁷ "New Jersey to Take Over Atlantic City Government, Hike Taxes", *Reuters*, November 9 2016; Moody's, *Atlantic City, NJ: State Takeover of Atlantic City Likely to Prevent Default, a Credit Positive*, November 28 2016.

ら約 7,200 万ドルに減額することで合意に達したことを発表した³⁸。S&P は 2017 年 3 月 7 日、ニュージャージー州によるアトランティック・シティに対する関与の強化や異議申し立てに関する合意を受けて、同市が短期的な将来にデフォルトに陥る可能性が低下した判断し、一般財源保証債の格付けを「CC」から「CCC」に引き上げ、アウトルックを「検討中」とした³⁹（図表 12 参照）。

その後、アトランティック・シティは州の管理下で初となる 2017 年度予算を 2017 年 4 月 11 日に公表した⁴⁰（図表 14 参照）。予算規模（経常基金ベース）は、前年度比約 3,536 万ドル減（同約 14.6%減）の約 2.06 億ドルとなった。

図表 14 アトランティック・シティ 2017 年度予算の概要
（経常基金ベース、万ドル）

項目	2016 年度		2017 年度		前年度比	
	計上額 (A)	構成割合	計上額 (B)	構成割合	増減額 (B-A、C)	増減率 (C)
歳入						
カジノ関連代替的納付金 (PILOT)	0	0.0%	6,293	30.5%	6,293	皆増
財産税	12,364	51.2%	5,585	27.1%	-6,778	-54.8%
統合地方政府財産税救済法 (CMPTRA) 及びエネルギー税収入 (ETR) 交付金	2,626	10.9%	4,126	20.0%	1,500	57.1%
アトランティック・シティ・アライアンス (ACA) 関連財源及び投資代替税	4,300	17.8%	2,900	14.1%	-1,400	-32.6%
免許料、手数料等	1,439	6.0%	1,381	6.7%	-58	-4.0%
補助金	356	1.5%	28	0.1%	-329	-92.2%
暫定交付金 (TA)	2,620	10.8%	0	0.0%	-2,620	-100.0%
その他	466	1.9%	349	1.7%	-117	-25.2%
合計	24,171	100.0%	20,635	100.0%	-3,536	-14.6%
歳出						
公衆安全	6,005	24.8%	5,209	25.2%	-796	-13.3%
保険	4,472	18.5%	4,277	20.7%	-196	-4.4%
公債費	3,678	15.2%	3,082	14.9%	-596	-16.2%
義務的経費	2,389	9.9%	2,176	10.5%	-213	-8.9%
準備金、遅延手数料、地方政府間歳出	2,455	10.2%	2,088	10.1%	-367	-15.0%
公共事業	1,183	4.9%	1,144	5.5%	-39	-3.3%
一般行政経費	1,235	5.1%	914	4.4%	-322	-26.0%
その他	2,753	11.4%	1,746	8.5%	-1,008	-36.6%
合計	24,171	100.0%	20,635	100.0%	-3,536	-14.6%

（出所） City of Atlantic City, 2017 Budget Introduction, April 11 2017. pp.11-12 より、野村資本市場研究所作成
(<http://www.cityofatlanticcity.org/docs/20170412120246-3.pdf>)

³⁸ State of New Jersey Department of Community Affairs, *Christie Administration and Borgata Reach Settlement Agreement on Property Tax Appeals with Atlantic City*, February 15 2017.

³⁹ S&P, *Atlantic City, NJ GO Debt Rating Raised To 'CCC' On Improved Operating Environment; Outlook Developing*, March 7 2017.

⁴⁰ City of Atlantic City, *2017 Municipal Data Sheet*, April 11 2017; City of Atlantic City, *2017 Budget Introduction*, April 11 2017.

歳入では、財産税について地域経済を喚起すべく、税率引き下げ（前年度比 11 セント減〔同約 5.7%減〕の 1.83 ドル）が行われることとなったため、同約 6,778 万ドル減（同約 54.8%減）の約 5,585 万ドルとなった。ただし、カジノ関連税収をめぐって、カジノ事業者がカジノ粗収益の一定割合を納める代替的納付金（PILOT）の仕組みに置き換わった（約 6,293 万ドル）ことを踏まえると、財産税率引き下げに伴う影響は実質的には同約 485 万ドル減（同約 3.9%減）となったと解釈される。一方、州政府からの財政移転についても、財政危機に陥った地方政府に提供される暫定交付金が皆減となったほか、アトランティック・シティ・アライアンス関連財源や投資代替税の一部再配分額も減少したものの、一部の交付金等が拡充されたことから、州政府からの財政移転は、同約 2,520 万ドル減（同約 26.4%減）の約 7,026 万ドルとなった。

一方、歳出では、公衆安全関連歳出（同約 796 万ドル減〔同約 13.3%減〕の約 5,209 万ドル）、公債費（同約 596 万ドル減〔同約 16.2%減〕の約 3,082 万ドル）及び一般行政経費（同約 322 万ドル減〔同約 26.0%減〕の約 914 万ドル）等の削減が行われたため、収支均衡を達成することが可能となった。

地域経済の状況を見ると、2017 年に入ってゲーミング収入が増加傾向を示しているほか、2016 年 10 月 10 日に営業停止したトランプ・タージマハル・カジノ・リゾートが飲食店等を経営するハードロック・インターナショナル社（ハードロック社）に売却され、約 3.75 億ドルの施設更新計画や建設に際して約 1,000 人、無期雇用には約 3,000 人を見込んでいること等が 2017 年 4 月 5 日に明らかになっており、明るい兆しも見えている⁴¹。

しかしながら、アトランティック・シティの 2017 年度予算において、歳入に政府間財政移転が占める割合は全体の約 34.1%と、全米の地方政府とほぼ同水準（2015 年度、約 32.1%）であるものの、依然として実質的な財産税への依存度（カジノ関連代替的納付金を含むベース）が約 57.6%と、全米の地方政府平均（2015 年度、約 26.6%）に比して突出している状況となっている。

歳出に公衆安全が占める割合についても約 25.2%と、全米の地方政府平均（2015 年度、約 9.5%）に比して高い傾向となっている。加えて、アトランティック・シティの長期債務残高（2016 年度末）は約 2.5 億ドルと、財政規模（2017 年度予算、約 2.1 億ドル）の約 1.2 倍に上り、全米の地方政府の平均（2015 年度、約 1.0 倍）に比して高い水準に達しており、公債費が歳出全体に占める割合も約 14.9%を占めている。

すなわち、アトランティック・シティは、ニュージャージー州による管理下で財政構造が改善し始めているものの、引き続きカジノ産業を中心とした地域経済の影響を受けやすい上、性質上容易に削減するのが困難な歳出項目が多く、財産税収が順調に回復しない限り、硬直的な財政状況から脱却し、財政健全性を確保することは困難な可能性が高いと考えられる。

⁴¹ Hard Rock International, *Detail Revealed; Hard Rock Hotel & Casino Atlantic City*, April 5 2017.

V ラスベガスとアトランティック・シティが示唆すること

本稿で取り上げた米国の代表的なカジノ所在地であるラスベガス市とアトランティック・シティは、格付けが AA 格と CCC 格と大幅に乖離しており、財政状況は対照的である。他方、財政面での共通点としては、両地方公共団体ともに全米の地方政府に比して基幹税目である財産税の伸び悩みに直面する中、治安維持等を目的とした、警察など公衆安全関連の経費負担が比較的重いことが挙げられる。

財産税の伸び悩みは、両市とも景気感応度が高い傾向にあるカジノ産業が地域経済の中心となっていることが主因と考えられる。ただし、相違点として、ラスベガス市の場合、1990年代頃からのカジノ以外の顧客も含めた誘致を意識した施設、街づくり等の下支えされ、カジノ事業者の収益構造においてもカジノ部門への依存度が低下している。さらに、全米有数の退職後の移住先となっていることから人口も増加傾向にある上、ヘルスケア産業等の雇用も創出されるなど、産業の分散化が徐々に進む傾向が見られる。加えて、ラスベガス市の歳入構造においては、財産税が占める割合が比較的 low、州政府からの財政移転である統合税が充実しており、財源を比較的安定して確保することが可能な状況となっている。

一方、アトランティック・シティの場合、観光等の産業が低迷している状況を打開すべく、1976年にカジノ産業が合法化され、当初はカジノ産業が地域経済の再生に寄与していたものの、カジノ以外の顧客も含めた誘致を意識した施設の更新があまり行われないうまま、カジノ事業者の収益構造でも非カジノ部門の収益が伸び悩む状況が続いていた。そのような中、1990年代から東海岸諸都市にカジノが創設され、カジノ産業における競争環境の激化が進み、地域経済全体が悪化していった。また、ラスベガスとは異なり、人口は1980年代からほとんど増加しておらず、産業の分散化もあまり進んでいない状況下、2000年代後半からはカジノ施設の閉鎖等が続いた。そのような中、アトランティック・シティは元々歳入における財産税への依存度が高かったが、課税評価額の大幅な下落や異議申し立ての増加等に見舞われ、財政状況が急激に悪化、ニュージャージー州の管理下で財政再建を目指している。

2つの地方公共団体が辿った軌跡を見ると、カジノ産業が単独では必ずしも地域経済や財政にポジティブな影響を及ぼすわけではないことが分かる。すなわち、カジノ以外にも意識した産業政策を講じる必要があることが浮き彫りになった。一方、財政の安定性を享受する上では、上位政府とカジノ所在地の団体が財源を適切に配分することも求められる。特に、市町村等の基礎的地方公共団体の場合、景気等により大幅に変動する歳入構造を有すると、住民に最も身近な行政サービスを提供するといった役割が果たせなくなる可能性もあり、ある程度の政府間財政移転を通じて、景気変動の影響を軽減し、行財政基盤を安定化させることが求められると考えられる。

さらに、カジノ関連税収等の使途の適切な配分も重要なポイントになるだろう。ネバダ州の場合は大部分を一般基金、ニュージャージー州の場合は基本的に高齢者及び障害者支援や

投資代替税の仕組みを通じた経済再開発に充当している。他州では、州政府から傘下の地方政府に財政移転されるケースに加え、教育、公衆安全、観光振興、ギャンブル依存症対策等に充当している事例も見られるが、ラスベガス市とアトランティック・シティの場合、歳出に占める公衆安全の割合が高いため、例えばミシガン州のように税収の一部を公衆安全関連事業に充当することも、選択肢としてあり得る。いずれにせよ、カジノ関連税収等については、真にカジノ所在地及び州の経済・社会・財政に寄与しかつ住民が納得できる事業等に充当し、定期的な点検を経て、充当状況やその効果も含めてわかりやすく示すことが大切であると言える。