

カジノ（IR）とギャンブル依存症問題

吉田 哲也（よしだ・てつなり）
弁護士

カジノ開設までの道のり

(1) カジノ管理委員会の設置

本年1月7日、カジノ管理委員会が正式に発足した。カジノ管理委員会は、特定複合観光施設区域整備法に基づき設置された行政機関であり、「適切な国の監視及び管理の下で運営される健全なカジノ事業」を実現するため、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ことを任務とし、カジノ事業者等に係る厳格な審査、カジノ事業者等に対する監督、カジノ関連機器等の技術面の監督、依存防止対策、外国規制当局との連携・国際対応が、その所掌事務とされている。

カジノ管理委員会は、内閣府の外局として設置された行政機関であるが、内閣府の外局として設置された他の行政機関としては、公正取引委員会、金融庁、消費者庁などがある。これらはまさに国家の枢要部において重要な役割を担っているのであるが、カジノ管理委員会はこれらと同格の国家機関であり、すなわち、日本国はカジノ事業をして国家の枢要部にこれらに続く機関を設置しなければならぬほどの基幹施策として位置づ

けたということの意味している。

(2) 自治体等による認定申請

カジノ開設までの今後の道のりについては、カジノ誘致を目指す各自治体においてカジノ事業者を公募、選定し、事業者とともに事業計画を策定したうえで、国に対して特定複合観光施設区域の認定を申請するということになる。

認定申請にあたっては、誘致自治体の同意が必要ということになっており、自治体議会における承認は必須として、横浜などでは、さらに住民同意が必要であるとして認定申請の条件として住民投票を求める住民運動も展開されている。

2021年初めには、認定申請が始まるとされているため、今年がカジノが具体的に開設されるかどうかの瀬戸際の攻防が誘致地域の地元で展開される一年となることだろう。

カジノ規制にみるギャンブル依存対策

(1) カジノ合法化批判の論拠としてのギャンブル依存症

2013年にカジノ合法化を推進するための法律として「特定

複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（以下、「カジノ解禁推進法」という。）案が初めて国会に提出されて以降、2016年に成立するまでの間、また、成立してからも、各種世論調査をみるに、カジノ合法化あるいは開設に對しては反対あるいは慎重という意見が、賛成・積極という意見を圧倒してきた。そして、その際に、カジノに対する懸念として最も大きく取り上げられてきたのが、ギャンブル依存症の問題である。

折しも、厚生労働省の研究班の調査の結果として、過去に我が国でギャンブル依存症が疑われる状態になった人は、約536万人（成人人口の約4・8%、2013年）、約320万人（成人人口の約3・6%、2017年）といった推計値が明らかにされ、諸外国のそれに比して著しく高いその数値が取り沙汰された。

我が国におけるギャンブル依存症問題は、実質的にはパチンコ依存症問題であり、その対策の重要性については論を待たないところであるが、日本型カジノがIR型※であり、その実態が「家族で出かける先に賭博場がある施設」である以上、これまで既存ギャンブルに縁

のなかった層が、カジノをきっかけにしてギャンブルにのめり込んでいくことが一定程度想定され、また、カジノ事業者がIR型カジノを指向するのも、まさにそうした効果を狙っているからにはかならず、カジノ合法化によつて、我が国のギャンブル依存症問題がさらに深刻化するという一般市民の懸念は正當なものであったといえる。

(2) カジノ関連法の成立と「世界最高水準の厳格なカジノ規制」

2016年12月のカジノ解禁推進法の国会審議の終盤、反対派議員の抵抗と一般市民の変わらぬ反対世論を受けて、同法の成立と引き換えに、衆参両院で附帯決議が採択され、また、「ギャンブル等依存症対策基本法」（以下、「ギャンブル依存対策法」という。）も成立した。

ギャンブル依存対策法は、ギャンブル等依存症対策を総合的かつ計画的に推進するための基本的施策を講じることを定めており、史上初めて、それらの施策を講じることを国に義務づける点で極めて画期的なものであり、さらに、これまで「遊技」であるとしてギャンブル関係施策の埒外に置かれてきたパチンコも対策の対象としたこと

※IR=Integrated Resortとは、一般には統合型リゾートと訳され、「会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設」とともに「カジノ施設」が一体となった施設であり、これを法律上「特定複合観光施設」と呼んでいる。

は今後のギャンブル依存対策の展開にとつて極めて重要な足掛かりを提供するものといえる。しかしながら、ギャンブル依存対策法がカジノ合法化のバーターであったということは、国会議員や国のギャンブル依存対策に対する本気度がさほどでもないということを意味する。このことは、ギャンブル依存対策法成立後、設置された専門家会議の人選、そして、そこにおいて策定された当面の施策が全くの期待外れに終わったことをみれば明らかである。

一方、カジノ解禁推進法の附帯決議においては、「ギャンブル等依存症予防の観点から」、衆参両院において、「特定複合観光施設全体に占めるカジノ施設の規模に上限等を設け」（衆議院3項）、カジノの「数については・・・厳格に少数に限ることとし、区域認定数の上限を法定すること。」（4項）、「カジノには厳格な入場規制を導入すること。」（8項）、「ギャンブル等依存症患者への対策を抜本的に強化すること。我が国におけるギャンブル等依存症の実態把握のための体制を整備・・・ギャンブル等依存症患者の相談体制や臨床医療体制を強化すること。加えて、ギャンブル等依存症に関する教育上の取組を整備すること・・・関係省庁が十分連携して包括的な取組を構築し、強化すること。」（10項）、「世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築すること。」

（11項）が、それぞれ採択された。（11項）その後発足した特定複合観光施設区域整備推進本部の初会合において、同本部の部長たる総理大臣は、上記の附帯決議を踏まえて「世界最高水準のカジノ規制を導入する」と表明した。

しかし、その後の経過を見れば、附帯決議にせよ、本部長発言にせよ、「世界最高水準のカジノ規制」の何たるかを知らないか、あるいは、そのような規制を導入する意図がはなからなかったかのいずれかであったことは明らかであった。

③ 後退していく「世界最高水準の厳格なカジノ規制」

本部長発言から二日後に開催された特定複合観光施設区域整備推進会議（以下、「IR推進会議」という。）の冒頭、同会議の座長が（世界最高水準のカジノ規制が必要だとしても）「事業が成り立たなくなったら意味がない」旨の発言をした。カジノ規制の議論をとりまとめるべき実務部隊の長がこのような発言をするなかで始まった議論の趨勢は、初めから見えていたといわざるをえない。

IR推進会議による取りまとめ、その後国会で成立した特定複合観光施設区域整備法（以下、「カジノ解禁実施法」という。）、そして、カジノ解禁実施法施行令等において、日本型カジノにおいて準備されるカジノ規制が明らかにされた。以下、その内容と問題点を詳述する。

① カジノ面積の上限規制

IR推進会議の取りまとめにおいては、カジノ施設の面積について、IR全体の3%（相対値規制）、かつ、1万5000平米（絶対値規制）を超えないこととされた。

無定見に巨大なカジノが建設されることを物理的に排除するための規制である。これに対しては、カジノ事業者等から反発の声が上がった。日本カジノ参入を目指す米MGMRリゾーツ・インターナショナル日本法人のエド・パワーズ代表執行役員は「IRはカジノがあつてこそ」と強調して、カジノ面積規制に対する不満を表明し、また、誘致を表明している松井一郎大阪府知事（当時）も事業者の「投資意欲を損なう」として、規制の緩和を求めた。

その結果、カジノ解禁実施法の成文化の段階では、1万5000平米以下とする絶対値規制が抜け落ち、相対値規制のみとなった。

② 入場料徴収

カジノ入場にあつては、一日あたり6000円という入場料が賦課されることとなった。その設定にあつては、シンガポールの例（100シンガポールドル約8000円）が参考にされるはずであったが、高額に過ぎる場合かえつて「元をとる」という心理が働きカジノから離れられなくなるのではないかといった懸念などが表明され、結局は間をとったかたちで6000円に収まった。

なお、一日というのは24時間を意味するので、最初に入場してから24

時間以内であれば、何度でも入場できてしまつことになる。

③ 入退場時の本人確認

カジノに入場する際には、「個人番号カード」（いわゆる、マイナンバーカード）をチェックすることが定められた（カジノ解禁実施法70条）。

後述の利用回数制限や自己排除制度を適切に運用しようとするれば、カジノ入場者の情報管理と入場時の本人確認が必須であるところ、これをほとんど普及していないマイナンバーの運用によって実現しようとする方針に対しては、大阪府知事などから反発の声が上がった。

そのため、上記「個人番号カード」については、「特定の入場者を識別することができるものとしてカジノ管理委員会規則で定めるもの」でもよいこととされ、マイナンバーカード以外の活用之余地を残した。

④ 利用回数制限

カジノに入場する回数についても上限が設けられた。1週間に3回、1か月に10日までである。週3日、月10日もギャンブル場に通い詰めるギャンブラーを想像すれば、この制限が本当にギャンブル等依存症対策として有効なのかというもつともな疑問が生じるが、この制限は実のところ、1日を初入場時から24時間でカウントすることにより、深夜0時を挟んで、両日にまたがって入場することが可能とするものであり、実質的には、週6日間、月20日間カジノに入場することが可能となるものであり、およそカジノへの入場規

制の名に値しないものである。

⑤自己排除

自己または家族によってあらかじめ申告のあった者についてはカジノ入場を制限する制度が導入された。自らカジノ入場者として不適格とする自覚を有していながらもさらに入場しようという欲求を抑えられなくなる可能性があることを前提とする制度であり、こうした制度の存在こそが、ギャンブルにハマることの恐ろしさを表すものである。

家族からの申告については、実際に入場制限を行なうか否かの決定に関し、いかなる審査がなされるのかいまだ不透明といわざるをえない。

⑥特定資金貸付制度

カジノ事業者は、一定の金額を預託する顧客に対し、賭け金の貸付けをすることができるといふ制度が導入された。

我が国の金融市場においては、貸金業者の貸出しは貸金業法上資金需要者の年収に応じて上限が設定されており(総量規制)、そのことが近年の多重債務者減少という多大な成果をもたらしたが、カジノ事業者の上記貸付けには総量規制が及ばないとされている。このことは、カジノ事業者が、顧客に対し、その顧客の有する全資産額に達するまで賭け金の貸付けをすることができるといふことを意味しており、結果として、ギャンブル依存症を発症する間も与えられないほどの短期間の間に、顧客の資産を根こそぎ剥ぎ取ることが可能となる。カジノというギ

ャンブルが、米国において「略奪的ギャンブリング」と評されるゆえんである。

以上のとおり、「世界最高水準の厳格なカジノ規制」の要請は、カジノ事業の利益追求の前に、完全に骨抜きとされた。カジノ合法化論議の際に、合法化賛成の立場から、経済的にも成功し、また、デメリットも抑え込んでいるとして、盛んに喧伝され、日本型カジノのモデルとされたシンガポールカジノ(なお、筆者は、シンガポールにおけるカジノの同国経済に対する貢献度、また、依存症対策の成功度については、疑義を有している。)は、もともと外国人を主たる顧客として、なるべく自国民を入場させない方針を採用しており、自国民をその主要顧客として想定している日本型カジノがシンガポールをモデルとすること自体お門違いであったし、さらにいえば、シンガポールが収入等の属性による入場制限を課している点からすれば、日本カジノは「世界最高水準の厳格なカジノ規制」どころか、モデルであったシンガポールにさえ及ばない、規制の緩いカジノとなる見込みである。

結局、カジノ事業者や誘致自治体らの利益との相克の過程で、おおかたの予想どおり、ギャンブラーとその家族といった消費者の利益の無視あるいは圧倒的軽視という現実が、一般市民の前にさらけ出されたといえる。

あるべきギャンブル依存対策とは何か

(1) ギャンブル依存対策の基本的立脚点

ギャンブル依存対策としてのカジノ規制を検討するに際しては、既存ギャンブルも含めてその実態を踏まえたうえで、その基本となる考え方に遡る必要がある。

私のような法律家も含めて(というよりは、法律家だからこそ)、これまで依拠してきた自己責任論(ギャンブルを理由に困難に直面したとしても、それは個人の責任において処理すべきであり、社会全体でケアする責任を否定する考え方)が誤りであり、世界最高水準のギャンブル規制を講じているといわれる北欧諸国においても一定程度のギャンブル依存症を生み出している現実、ギャンブル依存症の発生がギャンブル産業の存在に内在するリスクであるということとを意味しており、そうであれば、ギャンブルによって個人の身の上を生じている困難を除去する責任は、それを内在するギャンブル産業、そして、そうした産業の展開を許している社会全体が負うべきものであることを自覚しなければならぬ。

ない。同一のサービスの提供を受けた者のうち100人に一人が病気を発症し、または、社会的・経済的に困難を生じてしまうとすれば、そのサービスは欠陥サービスと呼ぶべきものであり、本来であれば、そのようなサービスの存続そのものが許されてよいのが問われてしかるべきではないか。日本のギャンブル市場においては、この割合が100人のうち3ないし5人と跳ね上がっており、ギャンブルサービスがいかに野放図に行なわれているかということの証左でもある。消費者の権利の観点からすれば、ギャンブル規制は、消費者たるギャンブラーの安全を守るために十分なものでなければならぬ。

(2) 具体的ギャンブル規制の基本施策

以上のような基本的立脚点に立つて、具体的に講じられるべきギャンブル規制の基本施策としては、次のような点が留意されるべきである。

①ギャンブルとの物理的・精神的近接性の排除(場所・広告・入場規制)

我が国の「ギャンブル大国」たる実態は、パチンコが「駅前賭博」と呼ばれるほどに、いつでもどこでも誰でも遊べるものになっていることに由来している。しかも、パチンコ店は、きらびやかなネオンに彩られ、TVや新聞等における広告も、自粛されているとはいえない目には見えない。すなわち、ギャンブルとの物

理的・精神的近接性の排除が上記の実態を変更する鍵となる。

ギャンブル場は多数の市民が訪問しやすい場所であってはならず、その観点からすれば、インターネットや電話などの非対面取引は厳格に制限されなければならない。また、ギャンブル事業者の広告も厳しく制限されるべきである。

顧客の入場制限も、同じ文脈において、語られるべきである。入場料の徴収のほか、入場回数制限、そして、消費者安全の見地から収入による制限や賭け金の総量規制なども検討されてしかるべきである。なお、ギャンブル事業者による貸付けは許されるべきでなく、少なくとも信用供与の総量規制の対象から外されるべきではない。

②ギャンブル依存対策を推進する

独立・強力な司令塔の存在
ギャンブル依存対策法が成立し、国をあげてその対策を講じることが宣明され、ギャンブル等依存症対策推進会議が設置されたものの、ここでの議論の結果示されたギャンブル依存予防の対策は、期待を大きく裏切るものであった。

その特徴は、パチンコ、そして、各公営ギャンブルの種類ごとに、各別にギャンブル依存対策を講じようとしている点に顕著に顕れている。すなわち、パチンコを含む既存ギャンブルについて、従前から指摘されてきた縦割り行政の悪弊から一歩も出ていないということである。加えて、ギャンブル依存対策法や新たに提議

されたギャンブル依存対策では、カジノについて一切触れられていない。これでは、カジノ依存対策には関知しないと宣言しているようなものである。

カジノも含めて、各別に提案されているギャンブル依存対策は、それ以外のギャンブルにおいても同様に必要ではなくである。たとえば、カジノにおいて検討されている入場規制の要請は、他のギャンブルにおいても異なるものではない。これらの対策は横断的・包括的に行なわれなければならない。例えば、のめり込み防止の観点からすれば、特定のギャンブル場への入場に不適切な顧客は、他のギャンブルでも同様に不適格なはずで、そのような顧客の入場の排除のためには、横断的な対策が必要である。

そして、こうした横断的・包括的対策を国レベルで講じていくためには、それを推し進める強力かつ独立した国家機関が必要である。その機関はギャンブル事業を推進する機関とは、完全に一線を画す必要がある。カジノ事業を推進する政治的役割を担うカジノ管理委員会のような部署にそうした任務を期待するのはないものなためである。筆者は、消費者の権利を擁護すべき消費者庁あるいは類似の機関がそれを担うべきであると考える。

さらに、こうした機関が政策立案化する過程において、ギャンブラーやその家族ら依存症当事者の声が反映されることは必須である。

ギャンブル依存対策を推進する独立かつ強力な国家機関がなければ、ギャンブル事業の推進力との緊張関係のなかで、有効な対策を立案、促進することは不可能である。

③ギャンブル依存対策のギャンブル事業者からの経済的独立性の確保

ギャンブル依存対策に必要な経費は、ギャンブル事業者の売上げに連動させてはならず、ギャンブル事業者に対する適切な課税のうえ、あらためて公費から、ギャンブル事業者の売上額の多寡とは無関係に支出するべきである。

先述のように、ギャンブル依存問題は、ギャンブル産業の存在を許している社会が責任を負うべきものである。であれば、その対策費はギャンブル事業の売上げの多寡に左右されるべきではない。ギャンブル事業者の利益が上がれば、ギャンブル事業者から支払われるギャンブル依存対策費も増えるというのでは、ギャンブル依存対策費の増大のために、ギャンブルへ過度にのめり込む者を増やさねばならないという深刻な背理に陥ることになる。

カジノ依存無策がもたらすもの

以上のとおり、カジノにおいて現在想定されているギャンブル依存対策は、求められるギャンブル依存対策からほど遠いものとなつていく。カジノを開設すれば多大な利

益をあげられる人々（そして、あわよくばそれらのおこぼれにあずかるうとしていた勢力）は、その利益追求のためには、ギャンブラーとその家族らに生じる不利益について「仕方のないもの」として捉えている。

事後的な当事者支援が必要であることは言うを待たないとしても、国や自治体で講じられようとしているギャンブル依存対策においては、ギャンブル依存に陥らないようにする事前的対策が軽視されている。ギャンブル依存対策そのものが、仮に依存に陥ったとしても事後的に支援を「してあげる」からカジノを開設しても問題ないというふうには、カジノ合法化の言い訳としての側面が極めて強くなっている。これは、「社会的責任」の皮を被った自己責任論そのものではないだろうか。

高度の略奪性を有する、カジノという新しいギャンブル場の開設により、新たなギャンブル依存者が生まれるのは必然である。カジノ依存を抑制するために必要な厳格な規制が適切に講じられたあかつきには、日本でカジノ事業を展開しようとする事業者は皆無となるはずだ。