

「特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ～「観光先進国」の実現に向けて～」に対する意見書（パブリックコメント）

千葉青年司法書士協議会
会長 稲元 真一

意見書の趣旨

「特定複合観光施設区域整備推進」にかかるカジノ賭博解禁に反対します。

意見書の理由

1. 初めに

我々は司法書士として、長年多重債務問題に関わってきた。その経験上、パチンコなどのギャンブルに絡んだ多重債務問題は、根本的に解決をすることが困難なことが多い。ギャンブル依存症の場合は、通常の債務整理と異なり、現在の債務を何とかすれば立ち直れるという単純なものではない。

根本的な解決のためには、再びギャンブルに依存しない状況にしなければならない。ところがギャンブル依存症は、否認の病気と言われるように、自身の症状を認めず、依存症治療のスタート地点に立てない人も多い。運良く自覚し、治療・回復を望んだとしても、多くの人の手を借りながら、長期的な計画を立てる必要があり、一度、依存症となると、回復が大変困難なのである。

また改善すべきは本人の状態だけではない。その人がギャンブルにハマったことにより、その家庭の貯金を使い尽くし、サラ金業者に極限まで借り入れをするなど、考え得る資源を根こそぎつぎ込むため、家庭を立ち直れないほど崩壊させてしまう。また、親類・友人などからも多額の借金をしたために、親類・友人から社会復帰をする際の手助けを得られないこともある。職場のお金を持ち出す、仕事を放り出すなど、職場に多大な迷惑をかけ、地域社会内で働き口を失うことにもなる。このように、本人に巻き込まれた周囲との状況の改善を要することになる。

そもそも、既に数百万人のギャンブル依存症の人たちがいる中で、何ら根本的な対策を取らないまま、更にギャンブルの機会を増やすという I R 事業を認めるという政策は、検討が不足している。まずやるべきは、パチンコを含む現在のギャンブル規制強化及び本気での依存症対策であるということ、指摘しておきたい。

2. カジノを合法化する根拠がないこと

(1) カジノを観光資源とする必要はないこと

カジノを合法化する根拠として、「観光先進国になるために必要である」とされている。その成功例として、シンガポールが挙げられている。

シンガポールは、観光資源がないため、生き残るための方策として I R が導入されている。特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ（特定複合観光施設区域整備推進会議・平成 29 年 7 月 31 日）によれば、日本は、自然・歴史文化・気候・食という観光振興に必要な 4 つの条件を兼ね備えた世界でも数少ない国の 1 つであり、観光資源の大きな潜在能力を有している。日本は、カジノに頼らずとも、観光先進国となる有効な観光資源が未だに眠っているため、シンガポールとは状況が全く異なっている。

カジノ導入をしたシンガポールは、2009 年の外国人旅行者数は、968 万人であったが、2016 年には 1,640 万人と、約 1.7 倍に増加している。ところが、カジノがない日本への外国人旅行者数は、2012 年には 836 万人であったが、2016 年には 2,404 万人と約 3 倍に急増しており、同じく、同期間の訪日外国人旅行消費額も 3 倍以上に急進している。（※1）

日本の独自性に観光地としての魅力があるのであり、しかもまだ発展しつつある段階である。シンガポールように取り残される危険性を考える必要は全くないのであるから、日本はカジノを観光資源として考える環境にはない。

（※1）日本は観光庁「訪日外国人消費動向調査」、シンガポールは、「Annual_Report_On_Tourism_Statistics」に基づく。

(2) 経済的効果はなく、社会的負担が増大する

カジノを合法化する他の根拠として、地域経済の振興、財政の改善や、我が国の経済社会の更なる発展などの、I R の持つ経済的効果も挙げられている。しかし、違法とされているカジノを合法化するのであるから、他の企業活動では実現できないほどの経済効果が認められる必要がある。ところが、上述した

地域経済の振興や財政の改善などは、通常の企業活動でも得られる効果に過ぎず、現在違法であるカジノを合法化する理由とはならない。

また、カジノは、有害な影響を生み出す主体である。例えば、社会的人々の射幸心につけ込んで収益を得ることから、依存症患者を生み出し続ける効果を持ち、また家庭や親族を巻き込んだ悲劇を生み出すことになる。他にも暴力団の関与の排除、犯罪発生の予防、風俗環境の保持、広告規制、青少年保護などが考えられる。いずれも特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律第10条にあげられており、それだけ社会的リスクを抱えていることが明らかである。カジノによる社会的損失が生じる恐れとそれに対処するための膨大なコストがかかる。これらの社会的害悪から生じる社会的損失や、依存症患者を治療するために要するコストなどを考えれば、経済的效果は限定的なものと考えられ、ともすればコストの方が大きくなりかねない。

依存症対策や運営主体の廉潔性確保など、IR事業が行われることに対する社会的コストがどれだけかかるのか判然としない中で、明らかに公益性を害する要素を持つカジノを始めるのであれば、当然すべてのコストをIR事業者が負担するように制度設計すべきである。カジノによる社会的損失は、現時点でもある程度計算可能なのであるから、当然それを織り込んだ負担を負わせる必要がある。仮にIR事業者の利益以上の負担が生じたとしても、それは単なる収益の計算を読み間違えたという経営判断の失敗なのであるから、その責任は当然IR事業者やその役員個人等が負担すべきリスクに他ならない。利益を確保したまま、社会的コストは税金から負担するということは、考えられない。

ところが、IR事業者にはこれらのコスト全てを負担する方策がとられていない。このように社会的負担を押しつけ、一部の企業のみ利益を得るような構造を持つIR構想は、断じて認められない。

(3) 日本の伝統的な価値観に反すること

日本の賭博禁止は、689年の「すごろく禁止令」から始まり、明治以降も賭博は禁止され続けてきた。

賭博を違法とし、怠惰浪費の弊害を除去しようとする日本は、地道な努力を美德として発展してきた。日本の伝統・文化・芸術は、地道な努力を重ねてきた歴史に負うところが大きい。

このような日本の歴史・伝統を鑑みれば、ひたすら射幸心を煽り、他人の不幸にしたお金で収益を得るカジノを合法化することは許されない。

3、違法性が阻却されない

刑法35条には、法令行為は罰しないと規定しているため、形式的には立法により違法性が阻却される。ところが、実質的に違法性が阻却されていない賭博を認める法令が出来てしまうと、賭博が禁止してきた趣旨を没却することとなる。これは、本来は違法である法令に基づかない賭博が認められるとの主張を招き、賭博を禁止することで保たれていた法益侵害の危険性が生じてしまう惧れがある。そこで、これまで法務省は、公営競技等に係る特別法の立法に当たっては、①目的の公益性、②運営主体等の性格、③収益の扱い、④射幸性の程度、⑤運営主体の廉潔性、⑥運営主体への公的管理監督、⑦運営主体の財政的健全性、⑧副次的弊害の防止等に着目し、公益主体に限定して合法化されてきた。

ところがIRにおいては、①の公益性として、観光及び地域経済の振興に寄与、財政の改善に資すること、カジノ施設の収益が社会に還元されるため、公益性が認められるとしている。しかし、これらは一般の営利企業でも満たす要件であり、IRであるということにより民間事業者を認める理由にはならない。結局のところ、違法性を阻却するような公益性は存在しない。

また、目的の公益性は、収益の用途を公益性のあるものに限ることも含むとされてきた。しかし、IRの事業主体は民間事業者である。営利を追求する事業者である以上、その目的は私的利益の追求に他ならず、収益の用途を公益性のあるものに限ることを期待するのは難しいのではないか。

②の運営企業の主体性は、官又はそれに準じる団体に限ると考えられてきたのであるから、民間事業者は原則として認められない。例外的に認められるとしても、それなりの理由が必要となるが、何ら合理的な理由が示されていないのであるから例外として認める余地はない。

⑧副次的弊害の防止のための方策として、入場回数制限、入場料の賦課、2

0歳未満の入場禁止、本人・家族申告による利用制限措置、カジノ事業に関する広告物等の設置禁止などがあげられている。これらは副次的弊害を除去するために効果のある水準にする必要がある。しかし、IRの公益性は、IRの持つ経済的効果に着目して認められるとされているところ、副次的弊害の防止対策として入場料の賦課、入場回数制限、申告による利用制限措置等を行うことは、経済的効果が減少する結果、公益を減じる効果を持つことになる。従って、ある程度の経済的効果を保持するためには、入場規制は、経済的効果を減じない程度にとどめざるを得ない。結局対策としては不十分な水準にとどまらざるを得ない。

また、ギャンブル依存症は、隠されなかなか表面化せず家族が気付いたときは手遅れになっていることが多く、また否認の病気であるため本人が申告することを決断する時点では、もう極限状態にあることもある。つまり、本人が家族などに申告をする時には、すでにギャンブル依存症は相当深刻化している状況であると考えられるのであり、ギャンブル依存症を生み出さないという意味での根本的な対策とはなり得ない。

その他の項目についても、実効性ある基準を設け、是正するための強力な監督をしていくことが求められる。しかし、営利を求める民間事業者の活動である以上、利益追求を実現するために、ある程度の裁量が設けられる。したがって、実効性の確保よりも、利益追求の可能性が優先されるおそれが高いのである。民間事業者が主体となるカジノは、違法性の阻却が認められる余地はないのである。

4. 世界最高水準の規制という欺瞞

世界最高水準の規制というが、そもそもカジノを違法としている国は3分の1もあることを無視していた考えである。現在同様、カジノを禁止したままでいることが、世界最高水準の規制に他ならない。

5. 結語

以上のとおり、カジノ事業を含むIR事業を合法化する必要性もなければ、違法性の阻却の余地もない。従って、IR事業を推進することは認められない

のである。

既に多くのギャンブル依存症の人たちがいる中で、何ら根本的な対策を取らないまま、更にギャンブルの機会を増やすという政策を認めることはできない。