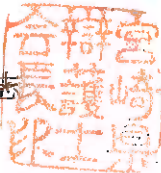


実効性あるギャンブル依存症対策の具体化とカジノの導入の見合わせを求める意見書

2018年（平成30年）3月27日

宮崎県弁護士会

会長 小林孝志



意見の趣旨

- 1 国に対し、全てのギャンブルを網羅する、実効性のあるギャンブル依存症対策を早急に具体化することを求める。
- 2 国に対し、実効性あるギャンブル依存症対策が未だ実施されていない現状において、新たなギャンブルであるカジノの導入を見合わせることを求める。

意見の理由

第1 はじめに

平成28年12月15日「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（いわゆるカジノ解禁推進法）が成立し、その附帯決議においても指摘された「ギャンブル等依存症対策」として、政府は「ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議」を立ち上げ、既存の公営競技及びぱちんこについて、平成29年3月31日「ギャンブル等依存症対策の強化に関する論点整理」を取りまとめ（以下「論点整理」という。）、同年8月29日には「各課題への具体的な対策やその実施方法に関する検討を踏まえ」取りまとめたものとして「ギャンブル等依存症対策の強化について」を決定し（以下「8月29日決定」という。）公表した。

カジノについては、今通常国会に、政府から実施法案が提出される見込みとの報道がなされており、カジノに関する依存症対策としての入場料徴収や入場回数制限等の「規制案」の概要が明らかにされた。

また、国会には、現在与野党から、ギャンブル等依存症対策基本法案がそれぞれ提出され、審議入りを待つ状態である。

九州弁護士会連合会は、平成28年9月23日に開催された同連合会第69回定期大会において満場一致で採択された「ギャンブル依存症のない社会をめざす宣言」において、ギャンブル依存症の救済・予防が急務であるとして、国に対し抜本的対策を求め

た。

同大会を準備した当会は、国が進めるギャンブル依存症対策に強い関心を有しており、対策が実効性あるものとなるよう求める立場から、上述の論点整理に対して平成29年7月25日付け意見書（以下「7月25日意見書」という。）で意見を述べたところである。しかし、その後発表された8月29日決定は、当会の指摘に対してほとんどまともに答えておらず、ギャンブル依存症に対する実効性のある取り組みが示されたとは到底言い難い。またカジノ規制をめぐる近時の議論は、当会の懸念を払拭するどころか、いっそう深めるものとなっている。

以下、現在進められているギャンブル依存症対策の問題点とあるべき方向性に関し、特に重要な点について意見を述べる。なお、本意見書においては、既存の公営競技、公営くじ、ぱちんこが全てギャンブルであるとの認識を前提に、引用の場合を除き、カジノ等を含むこれら全てのギャンブルによる依存症を「ギャンブル依存症」と表記する。

第2 8月29日決定の問題点について

1 宝くじ、スポーツ振興くじ（toto・BIG）等が完全に外されている

8月29日決定においても、宝くじやスポーツ振興くじ等の公営くじは完全に対策の対象外とされている。

当会が、7月25日意見書で指摘したとおり、日本においては、富くじは刑罰をもって禁じられたギャンブルである（刑法187条）。宝くじやサッカーくじがギャンブルであることは、歴史的にも法律的にも明らかであり、国際的にも常識であって、これらをギャンブル依存症対策の対象から外す理由は何もない。

7月25日意見書でも紹介したとおり、ギャンブル依存症を研究する医師の調査においても、実際に公営くじにのめり込むギャンブル依存症者が現れ、増加していることが報告されている。また、当会が調査訪問した韓国では、近年公営競技よりもスポーツくじに起因した依存症が増加しているとのことである。

そうした状況下で、近時、日本においては、プロ野球を賭けの対象とする「野球くじ」の導入の議論が本格的に始まったとの報道もある。

ギャンブルである宝くじやスポーツ振興くじを、ギャンブル依存症対策の対象から外すことは許されず、他の公営ギャンブル同様、ギャンブル依存症の実態調査や対策の対象として取り上げるべきである。

2 広告規制の発想がなくギャンブル依存症の注意喚起にすり替えられている

ギャンブル依存症をなくすためには、何よりもギャンブル依存症者を生み出さないための予防策こそが重要であり、広告規制はその重要な要素となる。しかし、8月29日決定は、広告規制をギャンブル実施事業者任せにしており、その効果を期待することが困難である上、規制として求めている内容も極めて不十分なものである。

例えば、現状の広告はメディアの自主規制基準に従って「射幸心をあおる内容にならないよう実施されている」が、「ギャンブル等依存症の注意喚起にも資する形では実施されていない」かったとして、公営競技ごとにギャンブル依存症についての「注意喚起標語」を決定し、順次広告媒体などに表示していくと説明している。もっとも、その「注意喚起標語」の内容は、競馬が「馬券は20歳になってから ほどよく楽しむ大人の遊び」、競輪が「車券の購入は20歳になってから。競輪は適度に楽しみましょう。」、オートレースが「車券の購入は20歳になってから。オートレースは適度に楽しみましょう。」、モーターボート競走が「無理のない資金で、余裕を持ってお楽しみください」であるという。まず、これらの標語はギャンブルへ誘引するものでこそあれ、ギャンブル依存症についての注意喚起と言えるものではない。そもそも、ギャンブルの広告そのものを規制すべきとの発想がなく、「ギャンブル等依存症の注意喚起にも資する形で」広告を実施するという方針にすり替えられていることが問題である。しかも、前述のとおり公営くじは完全に対策の対象外とされ、検討すらなされていない。

これでは広告そのものの全面禁止がスタンダードである国際水準に照らして極めて甘く、不十分であると言わざるを得ない。7月25日意見書でも紹介したとおり、当会が調査訪問した韓国ではギャンブルに関するテレビCMが一切禁止されており、平成28年からは、カジノ事業者が提供するギャンブル依存症啓発CMも禁止になっている。これは、ギャンブル依存症啓発など公共的な内容であっても、スポンサー名が記されることにより結局カジノの広告になってしまうからである。

専門家からは、ギャンブル依存症発症の環境要因の1つとして、ギャンブルへの近接性（物理的近接性・心理的近接性）が指摘されている。たとえば、現状では許容されている有名人を起用したギャンブルのCMは、ギャンブルを身近なものとしてとらえる契機となり、ギャンブルに対する負の感情を否定する意味を持ち、心理的近接性を生じさせるので、ギャンブル依存症対策のためには規制すべきである。

また、広告の在り方は、後述のとおり未成年者に対するアクセス制限にも直結してい

る。

このように、ギャンブルの広告がギャンブルへの近接性を生じさせることからすれば、各公営競技において、主催者が「ギャンブル等依存症について注意喚起する」という程度の対策では、全くもって不十分と言わざるを得ない。むしろ、現状は積極的なギャンブルの広告となっており、有害というほかない。

ギャンブル広告に関する規制を、ギャンブルにより利益を上げる事業者や、そこから広告収入を得るメディアの自主規制に委ねるだけでは、実効性ある規制は全く期待できない。事業者やメディアの自主規制に委ねるのではなく、国が責任をもって、全てのギャンブルを網羅する、国際水準に見合う、思い切った厳しい広告規制を導入しなければならない。

3 未成年者に関するアクセス制限の認識が極めて甘く不十分である

8月29日決定は、未成年者に関するアクセス制限として、注意喚起や警備の徹底による未成年者のギャンブル施設への入場や投票券購入防止を挙げるのみであり、極めて不十分というほかない。

当会が7月25日意見書で指摘したとおり、まず公営競技について、未成年者による投票券購入が禁止されている旨の告知や未成年者のみによる入場の防止は当然の措置であるが、警備員等による声かけや年齢確認等による入場防止ではほとんど実効性がないと考えられる。またインターネット投票における会員登録時の年齢確認程度では、未成年者による年齢を偽った登録を防ぐことができない。

また前述のとおり、ギャンブルに関する広告が溢れ、ギャンブルの勧誘に晒され続ける社会環境にいる場合、未成年者にもギャンブルに対する心理的近接性が生じ、ギャンブルにのめり込む契機となって、ギャンブル依存症に罹患しやすくなると考える。未成年者に関するアクセス制限を実効性あるものにするためには、競技場やぱちんこ店への未成年者の入場規制、未成年者への投票券購入規制はもちろんのこと、ギャンブルに関する広告がお茶の間にも街中にも溢れ未成年者のアクセスを容易にしている現状を抜本的に改める必要があるが、8月29日決定にその認識は皆無である。

現状、ぱちんこのCMやマシン盤面にアイドルや人気アニメが多用されていることは、未成年者を含む若年層がターゲットになっていることを意味している。若いうちにギャンブルに慣れ親しむことの影響で、依存症に陥りやすくしているといえるのであり、極めて問題である。宝くじ、特に「スクラッチ」くじでは、ちびまる子ちゃんやウルト

ラマン、ワンピース等人気アニメのキャラクターを起用したスクラッチが多数販売され、明らかに若年層を意識したものとなっている。こうした広告や販売手法はやめるべきであるが、そもそも公営くじが検討対象から外されているため、8月29日決定においては全く検討がなされていない。

ギャンブル依存症対策を実効性あるものにするためには、未成年者をギャンブルに親しませ近づけさせるような広告および販売手法等全般を禁止すべきである。

4 入場規制（入場料徴収や入場回数制限等）を公営ギャンブルにも導入すべきである

カジノについては入場規制（入場料の徴収や入場回数・頻度の制限等）を政府が導入を検討していると報道されているが、既存のギャンブルにおいてはこの入場規制が全く検討対象とされていない。

少なくとも、政府が「世界最高水準」とうたって導入するとしているカジノ規制におけるギャンブル依存症対策は、既存のギャンブルである公営競技や公営くじ、ぱちんこにも導入すべきである。

5 インターネット投票そのものを禁止すべきである

インターネット投票については、本人申告による購入限度額の設定や本人・家族申告によるアクセス制限の導入、ギャンブル依存症の注意喚起や相談窓口案内が取り上げられるのみであり、8月29日決定においても、インターネット投票の可否そのものについては問題意識がなく言及もない。

当会が7月25日意見書で指摘したとおり、インターネット投票は、基本的に場所や時間を選ばずギャンブルの広告に晒され、容易に投票券が購入できることになるのであるから、間違いなくギャンブルへのアクセスを容易にするものである。すなわち、インターネット投票をできることがギャンブルへの物理的・心理的近接性を著しく高め、ギャンブル依存症発症の環境要因となっていることが強く窺われる。

また、インターネットでのギャンブル参加を可能にすると、未成年者が親や知人の名義を使って会員登録することを完全に防ぐことはできず、未成年者のアクセス制限の点からも問題である。

この点、例えば当会が調査訪問した韓国では場外での馬券投票はできず、インターネットを通じての馬券購入は禁止されている。

日本においても、インターネット投票自体を禁止する方向で検討すべきである。

6 ぱちんこ以外の公営競技についても射幸性を抑制すべきである

ぱちんこについては、一定の射幸性の抑制策が進められているようであるが、公営競技については、8月29日決定においても、射幸性の抑制についてそもそも全く言及がない。

当会が7月25日意見書で指摘したとおり、射幸性の増大は、ギャンブル依存症を増加させる要因とされており、ギャンブルそのものの射幸性の抑制は、ギャンブル依存症への対策にとって重要な検討課題である。実際、各ギャンブルにおいて、高倍率・高額配当・高額当選金をうたう商品が次々に販売されている。最高当選金が億を超える公営競技・公営くじも多く、ギャンブル利用者の射幸心を煽っていることは明らかである。

ぱちんこのみならず、公営競技・公営くじについても射幸性の抑制が必要である。

7 売上の総量規制を導入すべきである

当会が7月25日意見書で指摘したとおり、地方財政の健全化や税収の増加、事業の財源をギャンブルに求めようとする政策や、ギャンブル利用者の拡大促進策は、依存症対策と相容れない。ギャンブル利用者を拡大促進しギャンブル産業を大きくしようとするほど、ギャンブル依存症対策は緩められ、ギャンブル依存症が拡大する。

ギャンブル依存症対策を実効性あるものにするためには、当会が調査訪問した韓国で導入されているような、ギャンブル産業全体及びギャンブル産業ごとの売上の総量規制（対GDP比）の導入が検討されるべきであるが、8月29日決定においても、全く言及がない。

8 利用しやすく実効性ある専門的な相談体制を国が責任をもって整備すべきである

8月29日決定は、モーターボート競走関係団体が平成29年6月に一般財団法人ギャンブル依存症予防回復支援センターを設立し、24時間無料電話相談コールセンターを準備していることを取組事例として紹介している。また、ぱちんこについては、業界団体が設置運営するリカバリーサポート・ネットワークの取組が紹介されている。

しかしながら、現状、上記ボートレースのウェブサイトでさえ、上記コールセンターの情報を発見することは極めて困難である（トップページの下の方「ボートレースを、より一層お楽しみいただくために」の部分をクリックし、次のページの下の方「※勝舟投票券の購入にのめり込んでしまう等の不安のある方へ」の小さな一行をクリックし、さらに次のページの一番下によく相談窓口の電話番号が小さく表示され、その下の「※勝舟投票券の購入にのめり込んでしまう等の不安のある方へ」の一行を再度クリックし、さらに次のページによく保健所や精神保健福祉センター一覧の情報があり、

一番下にサポートコールの電話番号が表示されている。)。他の公営競技のウェブサイトには、その情報すら見当たらない。

そもそも利用者及び収益の拡大を目指す事業者団体が資金を提供して相談・支援を運営することは、ギャンブル依存症者や家族の利益と相反するものであり、認めるべきでない。こうした事業者団体の取組を、国のギャンブル依存症対策の一環として紹介することには、大いに疑問がある。

この点、例えば当会が調査訪問したシンガポールでは、国が設置したギャンブル規制機関（NCPG）が24時間365日電話とインターネットにより専門委員による相談対応を行い、相談から専門の医療機関や債務整理の専門家につなぐ体制も整備されている。

これに対し、8月29日決定は、行政の相談対応体制については、全国都道府県・政令市における相談拠点の整備や依存症相談員の配置を進めるなどとしているが、基本的には都道府県・政令市任せである。そして、現在のところ24時間365日の無料相談体制の整備などは見当たらない。

ギャンブル依存症対策のためには、全国で偏りなく相談・治療体制が整備されるよう国が責任をもって予算・人員措置を講じ、相談者が抱える問題の解決に結びつく専門的で使いやすく実効性ある相談対応体制を、整備すべきである。全国の消費生活センター等の相談体制の強化も同様である。

9 資金調達制限が不十分である

8月29日決定において、公営競技について資金調達制限としてATMの撤去ないしキャッシング機能の廃止を進めることが報告されている。これに関し、ATMの撤去ではなくATMのキャッシング機能を廃止する場合に、廃止の対象がクレジット会社のクレジットカードによるキャッシングのみであり、銀行カードローンのキャッシング機能については廃止されていない旨の報道がなされている。

銀行カードローンの過剰貸付けが社会的な問題になっており、深刻な被害を広げているなかで、銀行カードローンによるキャッシング機能が放置されているとすれば、対策として極めて不十分である。

ギャンブル依存症対策として借入によるギャンブル資金の調達を制限するのであれば、クレジット会社のクレジットカードによるキャッシング機能だけでなく、銀行カードローンも含めた一切のキャッシング機能を廃止すべきであり、それができないならば、

すべてのATMを撤去すべきである。

10 学校教育、消費者教育におけるギャンブル依存症の予防を強化すべきである

ギャンブル依存症対策としては、そもそもギャンブル依存症を発生させないようにするための予防策が極めて重要である。この点、学校教育及び消費者教育は、ギャンブル依存症の予防にとって極めて重要な取組である。ギャンブル依存症は誰でも罹患する可能性があり、自分の意思ではコントロールができなくなる病気であることや、多重債務や離婚、犯罪、自殺など悲惨な結果を招来するおそれがあることなどギャンブル依存症のおそろしさのほか、ギャンブルの仕組みがトータルとしてはギャンブル利用者が負けるようにできていることなど、ギャンブル自体のおそろしさや、ギャンブルに未成年者がそもそも近づいてはならないことなどを内容とする教育や啓発が必要である。

この点、8月29日決定では、今後高等学校については、学習指導要領解説保健体育編で精神疾患の一つとしてギャンブル依存症を記載することが報告されているが、中学校は対象となっていない。しかし、中学校卒業後、高校に進学せずに就職を選択する未成年者がいることを考えると、義務教育である中学校卒業時までには、子どもの発達段階に応じたギャンブル依存症の指導が行われるべきであり、高等学校だけでなく、少なくとも中学校の学習指導要領にも、ギャンブル依存症について記載がなされるべきである。

また8月29日決定は、消費者教育について、「適切な情報収集と選択による、将来を見通した意思決定に基づき、自らの生活の管理と健全な家計運営をすることができる」の育成を図っているところ、今後は、引き続き、「消費者の生活管理・家計運営に必要な力の涵養を図る観点から」、「ギャンブル等依存症に起因するものを含め、多重債務を防止するための取組事例」などの情報発信をしようとしている。消費者教育においてギャンブル依存症に関する情報発信を行うこと自体は前進であるが、当会が7月25日意見書で指摘したとおり、ギャンブル依存症は、特に危険性の警告もなく身近に提供され推奨され続けているギャンブルというサービス商品を利用することによって、依存症という深刻な健康被害を生じさせるものであり、消費者被害であるにとらえなければならぬ。8月29日決定には、その視点が欠けており、不十分である。間違っても、ギャンブル依存症者について、「家計管理がルーズな人」、「将来を見通した意思決定ができない人」などと誤ったレッテルを貼り、自己責任の問題に矮小化することのないよう留意する必要がある。

この点、平成26年11月に施行された過労死等防止対策推進法第9条は、教育活動

や広報活動等を通じて、過労死等を防止することの重要性について国民の自覚を促し、これに対する国民の関心と理解を深めるよう必要な施策を講ずるものとしている。そして、この間、遺族や弁護士が学校を訪れて過労死の実態について講演を重ねるなどし、教育・啓発に大きな力を発揮している。これを参考に、ギャンブル依存症対策においても、ギャンブル依存症当事者や家族のリアルな話を学校教育や消費者教育の現場で聞かせる取組が有意義であり、ぜひ取り入れられるべきである。

1.1 ギャンブル全体を包括するギャンブル依存症対策の司令塔の構想がない

当会が7月25日意見書で指摘したとおり、8月29日決定もまた、総じて関連省庁ごとにギャンブル依存症対策に関係のありそうな既存の施策を挙げ、それぞれ小手先の改善取組みを述べるにとどまっている。基本的に各ギャンブル事業者・関連省庁の縦割り対策となっており、国家として統一的に抜本的対策を行い、新たなギャンブル依存症を決して発生させず、ギャンブル依存症者をなくすという決意や責任を感じるができない。

真に実効性のあるギャンブル依存症対策を実施するためには、公営競技、公営くじ、ぱちんこ、その他全てのギャンブルについて包括的にギャンブル依存症対策を強力に推進する司令塔を、国が責任を持って設置すべきである。その司令塔は、ギャンブル事業の推進を担当する機関から独立し、国民・住民の健康のため、ギャンブル業界やギャンブルを推進する機関等の圧力に対抗できる独立した強力な機関である必要がある。

政府は、カジノ規制について「世界最高水準」の厳しい規制を課すと繰り返し表明している。そうであるならば、日本国内において既に多数のギャンブル依存症者を生み出している既存のギャンブルにこそ、早急に、「世界最高水準」の規制及び「世界最高水準」のギャンブル依存症対策を導入し、整備すべきである。具体的には、各ギャンブル産業に共通の対策として、上述のとおり、広告を原則禁止とし、未成年者のアクセス禁止を徹底し、本人・家族の申告によるアクセス制限措置をとり、入場回数・頻度・賭け金の上限等を設定し、射幸性を抑制し、売上総量規制を行い、ギャンブルのための資金調達手段を断つなどの対策を、統一的に強力に推進するべきである。

当然、こうしたギャンブル依存症対策は、ギャンブルの推進やギャンブル利用者の拡大促進とは相容れない。したがって、「地方財政の健全化」や「税収の増加」、公益事業の推進などの名目で、ギャンブルを推進し利用者拡大を促進する政策自体が見直されるべきである。

第3 カジノ導入をめぐる政府「規制案」の問題点について

1 実施法におけるギャンブル依存症対策としての政府「規制案」の概要

平成30年2月21日、政府は、カジノ実施法案の「規制案」を明らかにした。報道によれば、全ての日本人と国内在住の外国人から入場料を徴収することとし、その金額は2000円とし、カジノへの入場回数制限については連続する7日間に3回まで、かつ、連続する28日間に10回までにすることとされている。

これら政府「規制案」には、少なくとも以下のような問題点が指摘できる。

2 問題点(1)——抵抗の少ない安い入場料

もともと入場料は、日本人の安易なカジノ入場を抑制するギャンブル依存症対策の一環として導入が議論され、シンガポール並みの8000円程度が検討されていたところ、国民の意識調査において3000円を超える入場料に抵抗感が強かったことから金額が引き下げられたとされている。

もともと、カジノ導入の必要性については、「国際観光産業振興」「海外の富裕層の誘客」などと説明されてきた。しかし、各種試算では、日本のカジノ客の8割が日本人で占められるとみられている。そして、建前とは裏腹に、日本人が抵抗少なく入場できる金額が設定されようとしているのである。加えて、カジノ市場への参入を狙う米国等のギャンブル事業者は、すでに入場料無料を要求しており、カジノの売上維持・拡大を目的として利用者を拡大するため、入場料が今後さらに下げられることが予想される。

3 問題点(2)——「入り浸り」を許す入場回数

入場回数について、連続する28日間に10回も行けば、1年間に最大130回もカジノに入場できることになる。これではもはや「入り浸り」という状況であって、全く規制になっていないと言わざるを得ない。

ちなみに、当会が調査訪問した韓国の江原ランド依存症管理センター(KLACC)では、カジノへの年間入場日数49日までを「社交型」、50～99日を「問題性」、100日以上を「強迫的」と分類している。政府の規制案で許容されることになる年間130回のカジノ入場は、最も深刻な「強迫的」とみなされるレベルの回数である。

また、韓国で唯一韓国国民が入場できるカジノ施設である江原ランドでは、物理的にカジノに近接する地域住民をギャンブル依存症に罹患させないための規制として、地域住民は月に1回しか入場できないとの制限があるが、そうした地域住民への配慮・対策

は、今回の政府の「規制案」にはまだ見当たらない。

4 「世界最高水準」とは程遠い規制案であり拙速なカジノ解禁は許されないこと

今回の政府の「規制案」は、いわゆるカジノ解禁推進法の附帯決議が求める「世界最高水準の厳格なカジノ営業規制」とは程遠いものであることが、さっそく露わになった。ギャンブル依存症のない社会を目指す当会としては、到底看過できない。

国民世論としても、本年3月3日と4日に共同通信社が実施した全国電話世論調査において、日本でのカジノ解禁の是非を問う設問について、65・1%が反対し、賛成の26・6%を大きく上回った。カジノ解禁に対する国民・市民の警戒感は未だ極めて強く、この点からも、拙速なカジノ解禁は許されないと言わなければならない。

第4 おわりに

当会は、ギャンブル依存症に対して無策に近い現状は、国民の人権、権利が侵害され続けている憂慮すべき事態であるとの認識に立ち、ギャンブル依存症対策はカジノ導入を待つまでもなく直ちに実施しなければならないものであり、間違ってもカジノ導入のために形だけ整えるようなことのないよう求めてきた。しかるに、現在政府が進めているギャンブル依存症対策は、これまで述べてきたとおり、既存施策の小手先の改善にとどまり、その実効性について大いに疑問を抱かざるを得ない内容である。

国は、ギャンブル依存症による被害を生み出している当事者としての責任を自覚すべきである。そして、公営競技・公営くじなどの全ての公営ギャンブルとばちんこその他の全てのギャンブルを網羅した広告規制やアクセス制限、インターネット投票の禁止、学校教育・消費者教育、実効性ある相談・治療体制の構築など、これまでの無策の延長線ではない、世界最高水準の実効性のあるギャンブル依存症対策を、責任をもって早急に具体化すべきである。

そして、どのような名目や公益目的を掲げようとも、新たにギャンブル依存症に苦しむ人を生み出すことは許されない。実効性あるギャンブル依存症対策が実施されていない現状において、新たなギャンブルであるカジノを導入すれば、ギャンブル依存症に苦しむ人をいっそう増加させる恐れが極めて高いと言わざるを得ない。当会は、実効性あるギャンブル依存症対策が実施されていない現状において、カジノの導入は見合わせるべきであると考えます。

以上