

## 「ギャンブル等依存症対策推進基本計画（案）」に対する意見

内閣官房ギャンブル等依存症対策推進本部が2019年3月7日に公表した「ギャンブル等依存症対策推進基本計画（案）」（以下「本基本計画案」という。）に対する当会の意見は以下のとおりである。

### 第1 意見の趣旨

本基本計画案は、特に新たなギャンブル依存症を生み出さないための予防の観点から見て極めて不十分である。

少なくとも以下の各点について計画を見直し、実効性ある対策を追加するよう求める。

- (1) 全てのギャンブルを包括する実効性ある対策を国が責任をもって実施すること
- (2) 公営くじもギャンブルとして基本計画の対象ギャンブルに加えること
- (3) 具体化しつつあるカジノについて実効性ある依存症対策を求めること
- (4) 全てのギャンブルにおいて厳格な広告規制を実施すること
- (5) 全てのギャンブルにおいて未成年者のアクセス制限を徹底すること
- (6) 全てのギャンブルにおいて実効性ある入場規制を実施すること
- (7) 全てのギャンブルにおいてインターネット投票の制限を検討すること
- (8) 全てのギャンブルにおいて射幸性の抑制を求めること
- (9) 全ての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の導入を検討すること
- (10) 全てのギャンブルにおいて実効性ある資金調達制限を実施すること
- (11) 全てのギャンブルにおいてギャンブル事業者が直接資金提供する相談・支援体制を認めず、国や地方自治体が責任をもって実施すること

### 第2 意見の理由

#### 1 はじめに

2016年9月に宮崎市で開催された九州弁護士会連合会定期大会において「ギャンブル依存症のない社会をめざす宣言」が満場一致で採択され、当会はその後も一貫して、国に対し実効性あるギャンブル依存症対策を求め、政府が立ち上げた「ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議」が2017年8月29日に決定・公表した「ギャンブル等依存症対策の強化について」（以下「2017年決定」という。）に対しては、2018年3月27日付け「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」（以下「2018年意見書」という。）においてその問題点を具体的に述べ、国に対策を求めてきたところである。

本基本計画案は、2017年決定をベースに策定されたものと認められるところ、当会が2018年意見書で指摘した多くの問題点についてはほとんど改善が見られ

ず、特に新たなギャンブル依存症を生み出さないための予防の観点から見て極めて不十分である。以下、要点を述べる。

## 2 包括的で実効性ある対策を国が責任をもって実施すべきである

本基本計画案第二章「I 関係事業者の取組」は、II以下の「その性質上、ギャンブル等の態様を問わず、取り組むべき施策」（2頁）とは異なるものとして、監督官庁ごとばらばらに関係事業者の取り組みが記載され（7頁以下）、「縦割り対策」（2018年意見書・9頁）のままである上、ギャンブル事業者や業界団体任せの基本的姿勢も変わらない。

しかしながら、少なくとも、広告規制、未成年者のアクセス制限、入場規制、インターネット投票制限、射幸性の抑制、総量規制、資金調達制限については、後述のとおり公営くじやカジノも含めた全てのギャンブルに共通して取り組まれるべき施策というべきであり、全てのギャンブルを包括する共通した対策を、国が責任をもって実施すべきである。

## 3 公営くじもギャンブルとして対象ギャンブルに加えるべきである

本基本計画案においても、宝くじ、スポーツ振興くじ等公営くじが完全に対策の対象外とされ、当会の指摘（2018年意見書・2頁）が全く反映されていない。

本基本計画案第一章「I ギャンブル等依存症対策の現状」3に記載された疫学調査を受託実施した独立行政法人国立病院機構久里浜医療センターのウェブサイトにおいても、「・・・公営ギャンブルや、宝くじ、スポーツくじ、ぱちんこ、スロットの遊技などがギャンブルにあてはまるでしょう」と紹介されているとおりであり、国が管理するこれら公営くじも、基本計画の対象ギャンブルに加え、実態調査や対策の対象とすべきである。

## 4 具体化しつつあるカジノについて実効性ある依存症対策を求めるべきである

2018年7月20日、特定複合観光施設区域整備法（以下「整備法」という。）が成立し、現在国は施行令の策定やカジノ管理委員会設置準備などカジノの実施に向けた準備を進めている。しかるに、本基本計画案には、カジノにおける依存症対策に関する記述が全く見当たらない。

この点、例えば、2017年決定においては「資金調達制限」としてATMの撤去等により、ギャンブル場内でのキャッシングサービスの利用による資金調達を防止する方策が提示されており、本基本計画案でもこれを取り上げられている。しかし、整備法によれば、カジノ事業者が、カジノ利用者に対し直接ギャンブル資金の貸付を行うことが予定されており（特定資金貸付業務）、本基本計画が指向する制限とは矛盾したシステムが生まれつつある。カジノにおけるギャンブル依存症対策だけはカジノ管理委員会に委ねるとして沈黙するのであれば、ギャンブル等依存症対策推進本部

は、とても「ギャンブル等依存症対策の司令塔」（本基本計画案4頁「推進体制」）とは言えない。具体化しつつあるカジノの制度設計についても、ギャンブル依存症を予防する立場から随時検討を加え、対策を求めていくべきである。

5 全てのギャンブルを包括する厳格な広告規制を実施すべきである

本基本計画第二章「I 関係事業者の取組」には、それぞれの関係事業者の取組として、「広告・宣伝の抑制」（7頁以下、18頁以下、29頁以下、41頁以下）が対策の柱の一つとして記載されているが、いずれも、ギャンブル事業者の業界団体が自主的に全国的な指針を策定すること及びギャンブル依存症の注意喚起を行うことを挙げるのみで、当会が「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」（2018年意見書・4頁）と指摘したとおりである。

広告規制は、ギャンブル依存症発症の環境要因の一つと指摘されている近接性（物理的近接性・心理的近接性）に直結し、後述の未成年者のアクセス制限にも重なる重要な課題であるところ、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。したがって、国が責任をもって、全てのギャンブルを包括する思い切った厳格な広告規制を実施すべきである。

6 全てのギャンブルを包括する未成年者のアクセス制限を徹底すべきである

本基本計画第二章「I 関係事業者の取組」には、それぞれの関係事業者の取組として、「アクセス制限」の一環として「20歳未満の者の購入禁止」（10頁以下、21頁以下、33頁以下、44頁以下）が記載され、基本的に、競技場や場外券売場での注意喚起や警備の徹底、インターネットの会員登録時の年齢確認や注意喚起等が挙げられているが、当会が「極めて不十分というほかない」（2018年意見書・4頁）と指摘したとおりである。

まず、パチンコに関しては、その年齢確認の不十分さは2017年決定から何ら改善されていない。次に、競輪・オートレースにおいては、20歳未満の者の購入禁止の強化として個人認証システムを含む入場管理方法の在り方を検討するとしながら、わざわざ「費用面でも競輪・オートレース事業の経営に大きな影響等を与えないようにしつつ」と繰り返し明記され（21頁）、実効性よりも事業者の経営を心配する姿勢が現れている。モーターボート競走においては、課題として「近年、競走場を地域活性化拠点として位置付け、地域に開放し、地域社会のコミュニティづくりにも活用する取組を行っており、保護者同伴で20歳未満の者が来場する機会がある」との点が挙げられており（33頁）、ギャンブルを「地域活性化」名目で推進し利用者拡大を目指す政策の矛盾が現れている。さらに未成年者のなりすましによるインターネット投票の危険性についても、何ら配慮されていない。未成年者の入場・購入制限はも

とより、未成年者をギャンブルに慣れ親しませる効果を除去すべく、広告の在り方やインターネット投票の在り方、公営ギャンブルの在り方全般を抜本的に見直して、未成年者のアクセス制限を徹底すべきである。

7 全てのギャンブルを包括する実効性ある入場規制を実施すべきである

カジノについては、整備法において、極めて不十分ながら入場回数・頻度の制限が定められたが、既存のギャンブルについての本基本計画案における対策は不十分である。

本基本計画案では、本人・家族申告によるアクセス制限対策あるいは未成年者の入場制限対策として個人認証や顔認証システムの研究・検討が挙げられているが、申告の有無にかかわらず、全てのギャンブルにおいてギャンブル場への入場回数・頻度の制限を実施すべきであり、かつ、全てのギャンブルを網羅する包括的な対策を策定すべきである。

8 全てのギャンブルを包括するインターネット投票の制限を検討すべきである

本基本計画案第二章「I 関係事業者の取組」には、それぞれの関係事業者の取組として、「アクセス制限」の一環として「インターネット投票におけるアクセス制限」（11頁以下、22頁以下、34頁以下）が記載され、本人・家族申告によるアクセス制限や本人申告による購入限度額の設定等が挙げられているが、「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。」（2018年意見書・5頁）という点は、2017年決定から改善がみられない。

ギャンブル依存症発症の環境要因の一つと指摘されている近接性（物理的近接性・心理的近接性）を著しく高めているインターネット投票自体の制限が検討されるべきである。

9 全てのギャンブルにおいて射幸性の抑制を求めるべきである

本基本計画案においても、ぱちんこ以外のギャンブルについて、「射幸性の抑制についてそもそも全く言及がない。」（2018年意見書・6頁）という点で、2017年決定から改善がみられない。

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、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を求めるべきである。

10 全ての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の導入を検討すべきである

本基本計画案においても、ギャンブル産業の売上の総量規制への言及はない。

「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増加する。」（2018

年意見書・6頁)。ギャンブルは、地方財政の健全化や税収の増加、公益事業の財源、地域活性化拠点として利用促進すべきものでないことを明確にし、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。

#### 1.1 全てのギャンブルにおいて実効性ある資金調達制限を実施すべきである

2017年決定において公営競技について共通して記載されていた「資金調達制限」の項目が、本基本計画案では「ATMの撤去」の文言に入れ替わり、いわば矮小化されている。

手持ちのギャンブル資金がなくなったギャンブル利用者に対し、ギャンブル資金の貸付がされると、利用者は借金を取り戻すために勝つまでギャンブルを続けようとし、過度ののめり込みを誘発する危険がある。ATMの撤去は、こうしたギャンブル資金の調達制限の一環であり、ATMの撤去を含む資金調達制限は極めて重要である。そして、全てのギャンブルについて、実効性ある資金調達制限が実施されるべきであるが、カジノにおける特定資金貸付業務はこの資金調達制限と深刻な矛盾を来すことになる。カジノにおける特定資金貸付業務の詳細は施行令やカジノ管理委員会規則で具体化していくところ、のめり込みを予防する資金調達制限の趣旨に鑑み、実効性ある対策を求めていくべきである。

#### 1.2 全てのギャンブルにおいてギャンブル事業者が直接資金提供する相談・支援体制を認めず、国や地方自治体が責任をもって実施すべきである

本基本計画案第二章「I 関係事業者の取組」において、それぞれの関係事業者の「相談・治療につなげる取組」の一環として、業界団体が設置しあるいは支援する団体(公営競技カウンセリングセンター、ギャンブル依存症予防回復支援センター、リカバリーサポート・ネットワーク等)が実施する相談体制の強化が挙げられ推奨されているが(14頁以下、22頁以下、34頁以下)、「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。」(2018年意見書・7頁)。相談・支援の取組は、国や自治体が責任をもって実施すべきである。

以上

2019年(平成31年)3月25日

宮崎県弁護士会

会長 山崎真一郎

