

カジノ法案の廃案を求める意見書

1 カジノ法案提出

自由民主党，日本維新の会，生活の党の3党は2013年12月5日，「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（以下「カジノ法案」という。）を衆議院に提出した。

「特定複合観光施設」とは，「カジノ施設及び会議場施設，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が一体となっている施設であつて，民間事業者が設置及び運営をするものをいう」とされている（カジノ法案第2条1項）。そこで，以下，「特定複合観光施設」を「カジノ施設等」ということにする。

カジノとは賭博場のことである。

カジノ法案は，国にカジノ施設等を設置することができる区域の整備を推進する責務を負わせ（第4条），カジノ法施行後1年以内を目途として必要となる法制上の措置を講じることを政府に義務付け（第5条），その整備を進めるための推進本部を内閣に設置することとしている（第14条）。

カジノ法案のとりまとめを行った超党派の「国際観光産業振興議員連盟」は，議連参加者のいる公明党，民主党，みんなの党にも共同提出を働きかけてきたが，慎重論が根強く，自由民主党，日本維新の会，生活の党の3党による提出となったという。

2 刑法の賭博及び富くじに関する罪の保護法益

刑法は，賭博及び富くじに関する罪として，単純賭博罪（185条），常習賭博罪（186条1項），賭博場開帳罪・博徒結合罪（186条2項），富くじ罪（187条）を規定している。規定内容は次のとおりである。

（賭博）

第八十五条 賭博をした者は，五十万円以下の罰金又は科料に処する。ただし，一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるときは，この限りでない。

（常習賭博及び賭博場開張等図利）

第八十六条 常習として賭博をした者は，三年以下の懲役に処する。

2 賭博場を開張し，又は博徒を結合して利益を図った者は，三年以上五年以下の懲役に処する。

（富くじ発売等）

第八十七条 富くじを発売した者は，二年以下の懲役又は百五十万円以下の罰金に処する。

2 富くじ発売の取次ぎをした者は，一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

3 前二項に規定するもののほか，富くじを授受した者は，二十万円以下の罰金又は科料に処する。

賭博及び富くじに関する罪の保護法益について，判例は次のように判示している（最高裁判所昭和25年11月22日大法廷判決）。

「賭博行為は，一面互に自己の財物を自己の好むところに投ずるだけであつて，他人の財産権をその意に反して侵害するものではなく，従つて，一見各人に任かされた自由行為に属し罪悪と称するに足りないようにも見えるが，しかし，他面勤労その他正当な原因に因るのでなく，単なる偶然の事情に因り財物の獲

得を僥倖せんと相争うがごときは、国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風（憲法二七条一項参照）を害するばかりでなく、甚だしきは暴行、脅迫、殺傷、強窃盗その他の副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与える恐れすらあるのである。これわが国においては一時の娯楽に供する物を賭した場合の外単なる賭博でもこれを犯罪としその他常習賭博、賭場開張等又は富籤に関する行為を罰する所以であつて、これ等の行為は畢竟公益に関する犯罪中の風俗を害する罪であり（旧刑法第二篇第六章参照）、新憲法にいわゆる公共の福祉に反するものといわなければならない。ことに賭場開張凶利罪は自ら財物を喪失する危険を負担することなく、専ら他人の行う賭博を開催して利を凶るものであるから、単純賭博を罰しない外国の立法例においてもこれを禁止するを普通とする。されば、賭博等に関する行為の本質を反倫理性、反社会性を有するものでないとする所論は、偏に私益に関する個人的な財産上の法益のみを觀察する見解であつて採ることができない。」

多数説も、「国民一般の健全な勤労観念や国民経済等の公益」が保護法益であると解し、「現実的には、暴力団等が人の射幸心に付け込んで、高額な賭博に引き込み、生活を破綻させるような行為が特に問題となる」（条解刑法 第2版 487頁）とする。

これに対し、賭博及び富くじに関する罪を財産罪ととらえる見解もあるが、「国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風（憲法二七条一項参照）を害する」ことや、「暴行、脅迫、殺傷、強窃盗その他の副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与える恐れ」があることは否定できない。また、賭博及び富くじは新たな富を産まない。それは賭けを通じた所得の移転に過ぎず、多くの場合、一般関与者の損失に終わることにならざるを得ない。賭博及び富くじに関する罪の構成要件に該当する行為は、個人的被害をもたらすのみならず、社会的被害をももたらすものといわなければならないのである。

カジノに係る行為は、単純賭博罪（185条）、常習賭博罪（186条1項）、賭博場開帳罪・博徒結合罪（186条2項）、富くじ罪（187条）の構成要件に該当しうる行為である。

したがって、カジノ施設の設置及び運営を解禁しようとするのであれば、それらの犯罪の構成要件に該当するにもかかわらず、違法性が阻却される特段の理由が明らかにされなければならない。

また、刑罰法規の基本法である刑法の適用について、日本国内の特定の地域においてのみその適用を排することとすることができないことはいうまでもないことである。

3 特別法による公認とその限界

賭博及び富くじに関する罪の構成要件に該当する場合であっても、特別法により、その違法性が阻却されるとされてきたものとして、競馬法、自転車競技法、小型自動車競争法、モーターボート競走法などがある。

これらの特別法は、違法性を阻却するためとして次のような措置を規定している。

- ① 施行者が地方自治体または政府全額出資の特殊法人であること（公設）
- ② 運営機関が非営利法人（自治体や国の外郭団体を含む）であること（公営）
- ③ 収益は社会貢献活動に使用すること（公益）

たとえば、競輪は、自転車競技法に基づき、地方公共団体が施行している公営

競技であり、その立法目的は、①自転車その他の機械工業の振興、②体育、社会福祉などの公益の増進、③地方財政の健全化である。競輪が、本来は賭博に関する罪に当たる行為であることから、その違法性を阻却するため、「自転車その他の機械工業の振興」及び「体育、社会福祉などの公益の増進」については、これらの目的に資する事業に対し、広く社会還元事業を行い、また、「地方財政の健全化」については、地方公共団体の一般会計に利益を繰り入れることにより行っている。

つまり、それらの特別法に基づき上記措置をとることによって、犯罪構成要件には該当するが、「法令による行為」（刑法35条）として違法性を阻却するものとされてきたものである。

しかし、重要なことは、それらの措置がとられたからといって、保護法益の侵害がなくなるわけではないことである。「国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風（憲法二七条一項参照）を害する」ことや、「暴行、脅迫、殺傷、強窃盗その他の副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与える恐れ」がなくなるわけではないのである。これをより具体的にみれば、そうした特別法による違法性阻却には、主な懸念として次のようなものがあげられている。

- ① ギャンブル依存症患者が増える。
- ② 青少年の健全育成に悪影響を及ぼす。
- ③ 射幸心（偶然に得られる成功や利益を当てにし、まぐれ当たりによる利益を願う気持ち）をあおり、そうした一攫千金の考え方が、勤労意欲や勉強意欲を低下させる。
- ④ 賭博場設置地域では、風紀や住環境・教育環境等が悪化する。
- ⑤ 賭博場周辺には享乐的な施設もできやすく、女性の人権が守られない。
- ⑥ 暴力団や外国人犯罪組織等が賭博に直接・間接に関与し、利権をめぐる抗争等も懸念される。

このような保護法益侵害の懸念からすれば、こうした特別法による公認について、「公認されるべき限度については、立法政策上、極力慎重な配慮が用いられなければならない。」（大塚仁 刑法各論 下巻 1041頁）と指摘されるのは当然である。

4 カジノ法案と従前の特別法との相違－違法性を阻却する理由の不存在

カジノ法案は、カジノ施設を「別に法律で定めるところにより第11条のカジノ管理委員会の許可を受けた民間事業者により特定複合観光施設区域において設置され、及び運営されるものに限る。」と規定している（カジノ法案第2条1項）。

つまり、カジノ施設は、民間事業者により設置され（民設）、民間事業者により運営される（民営）のである。

また、カジノ法案は、「国及び地方公共団体は、別に法律で定めるところにより、カジノ施設の設置及び運営をする者から納付金を徴収することができるものとする。」と規定している（カジノ法案第12条）。納付金がどのようなもので、どのような基準で金額が算定されるのか不明であるが、カジノ施設の設置及び運営をする者は民間事業者であるから、収益が民間事業者の私的利益となることが前提となる（私益）。

これらの点において、従前の特別法、すなわち、競馬法、自転車競技法、小型自動車競争法、モーターボート競走法が、前に述べたように、公設、公営、公益という法的措置をとって違法性の阻却をはかっていることと全く相違している。

従前の特別法の公設、公営、公益という法的措置によっても、保護法益の侵害

がなくなるわけではないことは既に述べたとおりである。そして、このような保護法益侵害の懸念からすれば、公認されるべき限度については、立法政策上、極力慎重な配慮が用いられなければならないことも既に述べたとおりである。

従前の特別法の公設、公営、公益という法的措置ですら、このような問題を抱えているのである。しかるに、従前の特別法の公設、公営、公益という法的措置すら、カジノ法案は全くとらない。このようなカジノ法案に、刑法の賭博及び宝くじに関する罪の違法性を阻却する特段の理由を見出すことは到底できない。

5 日本はすでに賭博大国、ギャンブル大国

競馬法、自転車競技法、小型自動車競争法、モーターボート競走法による、いわゆる公営ギャンブルの2010年の売り上げは次のとおりである（レジャー白書）。

中央競馬	2兆4280億円
地方競馬	3480億円
競輪	6790億円
オートレース	920億円
競艇	8970億円

また、当せん金附証票法により違法性が阻却されるとされる宝くじの2010年の売り上げは次のとおりである（レジャー白書）。

宝くじ	9200億円
-----	--------

さらに、パチンコは、風俗営業適正化法の適用を受け、賭博ではないといわれているが、「三店方式」と呼ばれる方法で「特殊景品」が換金されており、その実態は、いわゆるギャンブルと異ならない。そのパチンコの2010年の売り上げは次のとおりである（レジャー白書）。

パチンコ	19兆3800億円
------	-----------

以上を合計すると、24兆7440億円である（レジャー白書）。

カジノの売り上げが世界一であるマカオの2010年の売り上げは約237億ドルである。1ドルを102円で換算すると約2兆4174億円であり、パチンコだけでマカオのカジノの8倍以上の売り上げである。ちなみに、ラスベガスの同年の売り上げは約58億ドル（約5916億円）である。

また、同年のパチンコ等営業の営業所数は1万2479であり（警察庁生活安全局保安課「平成25年中における風俗関係事犯の取締状況等について」17頁）、パチンコ参加人口は1670万人とされている（レジャー白書）。

日本はすでに賭博大国、ギャンブル大国である。これ以上、日本にギャンブルは必要ない。

6 ギャンブル依存症問題

ギャンブル依存症問題については、岩城成幸「カジノ導入をめぐる最近の動きと論議」（国立国会図書館調査及び立法考査局 レファレンス 2006.11）に紹介されているので、以下、それを引用する。

「カジノ導入がもたらす各種の懸念事項の中で、最も大きいものの一つが、カジノに熱中する人が増え、その結果として、借金を重ね、経済的に破綻したり、家庭崩壊といった悲劇を招くことに対する懸念である。

ギャンブル依存症（「病的賭博」）は、経済的、社会的、精神的問題が生じているにもかかわらず、ギャンブルをやめることができない病気で、病理学的にも公認されている。悪いとわかっているにもかかわらず自分の意志では行動をコントロールすることができず、放っておくとどんどん進行する病気である。

ギャンブル依存症は、「否認の病」とも言われ、本人はなかなか治療の必要性を認めようとしない。アルコール依存症に似ており、摂取量（ギャンブルを行う回数）がどんどん増えていく。しかも、ギャンブルの場合の禁断症状（ギャンブル行動からの脱却を試みようとする、苛立ちなど、精神的に不安定な状態に陥る状況。）は、アルコール依存症の場合よりも早く現れ、そのうえ長く続くという。

ギャンブル依存症は、再発の確率も高い。最も有効な治療法は、自分がギャンブル依存症という病気であることを認め、専門のリハビリ施設等に入所し、同じ依存症の仲間とともに自分の意思で直すしかないという。医師は、あくまでも「助っ人」にすぎないとも言われる。家族による「支え」（借金の肩代わり等）は、かえってギャンブル依存症を悪化させる。本人が痛み、苦しみに直面し、「底つき」を実感しない限り、回復は望めない。家族ができることは、「支え」をやめ、愛情を持って突き放すことだという。

ギャンブルは「自己責任」とよく言われるが、ギャンブル依存症は、社会的に放置しておくわけにはいかない性質のものであるだけに、ギャンブル依存症からの回復に向けて社会的基盤をどう構築していくかは、今後の課題となろう。

（1）韓国のカジノと依存症問題

2000年に、廃坑地域の蘇生・開発を目的として、自国民向けのカジノ施設導入に踏み切った韓国では、既にカジノ依存症問題が発生している。今後、深刻な社会問題に発展する可能性も指摘されている。以下では、韓国カジノの現状と依存症問題等を簡単に紹介する。

韓国北東部、ソウルから車で4～5時間の距離にある江原道（カンウォンド）旌善（チョンソン）郡の過疎地（海拔1,150メートル）に、2003年末、カジノとホテル、テーマパークを備えた複合施設「江原ランドリゾート」が、本格的にオープンした（ゲーム場だけの単体カジノは、既に2000年10月に開業）。ここは、韓国内で唯一、自国民の利用を認めたカジノである。なお、このカジノの開業と同時に、「江原ランドリゾート」の周辺には質屋とモーターが林立し、今日に至っているという。

同郡周辺部は、かつては、韓国有数の炭鉱地帯として栄えたが、80年代以降は、エネルギー合理化政策の影響等により廃鉱が相次ぎ、過疎化が進んだ。1995年、金泳三政権の下で、財政負担を限定した形で、廃鉱地域の経済活性化を図る目的で「廃坑地域開発支援に関する特別法」が制定された。この法律により、韓国国民のカジノプレーを可能にする施設がつけられた。

「江原ランドリゾート」は、内国人利用可能な唯一の施設（韓国人は入場料を支払う。外国人は無料。）ということもあって、開業から6年目を迎えた今も、その熱狂には、すさまじいものがあるという。1日の平均入場者数は4,980人、粗収益は年間4,620億ウォン（約466億円相当）で、他地域の外国人専用のカジノをしのいでいる。

カジノの営業前から平日で600人、週末には1,300人も人が行列をつくる。夜通しカジノを続け（カジノは24時間営業ではなく、平日の営業は、午前10時から翌日の午前6時まで。）、カジノのソファで仮眠をとった後、開場を待つ姿が見受けられるという。

破産、自殺といった悲劇が続いているが、依存症に対する抜本的な対策は進んでいない。2001年9月に「韓国賭博中毒センター」、2004年7月に「賭博中毒センターソウル相談事務所」が開設された程度にすぎない。カジノから得られる利益の一部を利用したカジノ依存症者向けの矯正施設づくりも、

始まったばかりである。

2005年のカジノの入場者数は、4年前の2倍の188万人に達した。ある推計によれば、韓国のギャンブル依存症患者は、242万人に達しており、18歳以上の15人に1人が依存症患者だというショッキングな報告もある。このように弊害が目立ちはじめたことから、市民団体や国会議員も規制の強化を求めている。韓国政府も、ようやく業界を統括する「統合監督委員会」の設置に向けて動きだしたと報じられている。

(2) 米国のゲーミング影響評価委員会報告

クリントン政権下の1996年、米国における商業的賭博の社会的・経済的影響を包括的に研究・評価するために、「米国ゲーミング影響評価委員会」(NGISC : National Gaming Impact Study Commission) という特別委員会(委員は9名)が議会に設けられた。

この委員会の主要目的は、①ギャンブル依存症に係わる病理学的評価、②ギャンブルに関する法律、政策の検討、③ギャンブルと犯罪との関係の評価、④ギャンブルが個人、経済一般に与えている影響の評価、⑤ギャンブルの税収効果、⑥インターネット・ギャンブルの影響等を調査することにあつた。委員会は、2年間の調査の後、1999年6月に最終報告を提出し、解散した。

影響評価委員会は、毎年500億ドル以上の稼ぎのあるカジノが、これ以上拡大しないように、一定の歯止めをかける必要があることや、社会的影響等についても調査する必要があることを強調した。また、依存症に関しては、次のような勧告を行った。①連邦議会は、ギャンブル依存症が引き起こす諸問題について、国立健康研究所に調査モデルの準備を進めるように勧告すべきである。②すべてのギャンブルについて、参加は、21歳以上とすべきである。

NGISCの調査に協力したシカゴ大学の世論調査センター(National Opinion Research Center : NORC)の調査によれば、米国の成人の1.2%に当たる約250万人が「病的」(pathological)ギャンブラーである。また、約300万人が「問題のある」(problem)ギャンブラー、さらに、予備軍的な人々が、1500万人以上もいるといわれる。青少年層(12~18歳)においては、事態は更に深刻であり、「病的」ギャンブラーの数は、110万人にも達するのではないかと見られている。

NGISCのレポートは、ギャンブルが拡大するにつれて、ギャンブル依存症患者の数は増えているし、将来も増え続けるであろうと述べている。

(3) 我が国のギャンブル依存症患者

一時、主婦のパチンコ依存症が随分話題となったが、我が国のギャンブル依存症患者は、100万人とも、200万人(このうち70~80%は、パチンコ・パチスロ関係と見られている。)とも言われている。しかし、その実態はよくわかっていないし、依存症に対する系統的な対策も取られていない。

諸外国では、依存症対策の財源は、施行者からの拠出(民間治療機関に対する寄付や分担金支出)というケースが多いという。米国では、ギャンブル依存症の防止は、ギャンブルを提供する側(カジノ業界等)の責任である、との認識が確立しているため、カジノ業界でも、従業員に対する啓蒙教育や多額の損失を被った客に対するフォローなども行っている。

これに対し、我が国では、これまで、ギャンブルに伴い発生した様々な事件は、あくまでも、自己責任であるとみなされることが多かった。近年ようやく、改善の動きも現れ始めている。「負のイメージになる」とか、「自らの足を引っ張ることになるのでは」、と及び腰であったパチンコ業界等も、ギャンブル依存症対策に取り組み始めている。

平成14年には、財団法人日本遊技関連事業協会が『パチンコ遊技と依存に関する調査最終報告書』を発表した。この中で、業界団体やパチンコ店が、依存症に対する教育、啓蒙活動に積極的に取り組む必要があると訴えた。

平成15年には、全国のパチンコ店で作る全日本遊技事業協同組合連合会（「全日遊連」）が、「依存問題研究会」を設置し、実態調査等を行っている。また、東京都遊技業協同組合（都遊協）は、大学教授（心理学）の協力をえて、パチンコ、パチスロ依存症を予防するためのホームページを開設している。

我が国の場合、パチンコやパチスロホールは、「事実上のカジノである」とも言われる。パチンコは18歳未満禁止であるが、大量の18歳未満や高校生が入場してゲームをしているのが現実である。カジノ依存症問題と並んで、「青少年への悪影響」に対する対応も急がれる課題であろう。」

前述のとおり、日本はすでに賭博大国、ギャンブル大国である。それにもかかわらず、政府がギャンブル依存症に関する実態調査すら十分行っておらず、系統的な対策がとられていないことは重大な問題である。

厚生労働省の「第2回依存症者に対する医療及びその回復支援に関する検討会資料」の資料4の中に、「諸外国におけるギャンブル依存症（病的賭博）の有病率」という資料がある。これによると、2008年において、日本の成人男性の9.6%、同じく成人女性の1.6%がギャンブル依存症（病的賭博）であった。これはアメリカの1.4%（1988年）などと比較して極めて高い数値である。この年の日本の成人人口（国勢調査推計）から計算すれば、男性は483万人、女性は87万人、合わせて570万人がギャンブル依存症（病的賭博）ということになる。

カジノ解禁は、新たな賭博の機会を提供するとともに、賭博に対する社会的警戒心をさらに減退させることになりかねず、ギャンブル依存症を拡大・助長することは必至である。

カジノにおいて収益を増大させるためには、より多くの人をカジノに呼び込むこと、カジノでの滞在時間をできるだけ長くさせることが必要であり、カジノの経営戦略と依存症への誘引は直結している。

7 反社会的勢力の関与や資金洗浄としての利用のおそれ

カジノが金融取引とともに資金洗浄に便利な手段であることは否定し得ない。マカオなどでは相当の資金洗浄が行われているとの指摘もある。収益のために規制や課税を緩める誘引が構造的に存することも無視し得ない。

8 外国のカジノ巨大資本に巨額の利益

カジノの運営には、チップの偽造、すり替え、マーキング（自分だけが分かる傷や印をカードに付けることで伏せられたカードの中身を知る）、ディーラーとの内通等、あらゆる手口の不正に対抗できるノウハウが必要である。

カジノの運営は、外国のカジノ巨大資本（MGMリゾート、ラスベガス・サンズ・グループ、ウィン・リゾート、シーザーズ・エンタテインメント、SJM、

クラウン、ギャラクシーなど) とならざるを得ないだろう。カジノ法案で最も大きな利益をおさめるのは、寡占化している外国のカジノ巨大資本となる公算が高い。

9 カジノ法案の成立に反対し、廃案を求める。

以上のとおり、カジノ法案には、刑法の賭博及び富くじに関する罪の違法性を阻却する特段の理由を見出すことは到底できない。

また、諸個人と社会、地方自治体、国が受けるさまざまな被害や弊害は広汎に及び、その被害や損失は計り知れない。その実態を金銭評価することは困難極まりなく、カジノ解禁による経済予測などと安易に比較することはできないし、また、すべきでない。カジノは多くの負ける人たちから収奪して利益を得るものであり、ギャンブル依存症をはじめ、多くの人々の生活や人生を破壊する。そのような多くの人々の犠牲の上に成り立つ「観光及び地域経済の振興」や「財政の改善」など、本来あるべき観光、地域経済の振興、財政の改善ではなく、また、長期的に持続可能なものではない。

さらに、第三セクターやPFIなどによる大型開発やリゾート開発などと同様、カジノ施設等も大型の「箱物」として、関係地方自治体等に多額の赤字のツケを残す危険もある。各国のカジノ間の競争が激化することは必至であり、民間活力の名のもとに安易な失敗を重ねることは避けるべきである。

よって、自由法曹団は、カジノ法案の成立に断固反対し、廃案を求めるものである。

2014年4月25日

自由法曹団

東京都文京区関口一丁目8-6

メゾン文京関口II202号

電話番号 03-5227-8255

FAX 番号 03-5227-8257