

「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（いわゆる「カジノ解禁推進法案」）に反対する意見書

2014年（平成26年）5月9日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

カジノ（民間賭博場）の設置を推進することを定める「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」の廃案を求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

昨年12月、国際観光産業振興議員連盟（通称「IR議連」）に所属する有志の議員によって、「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「カジノ解禁推進法案」という。）が国会に提出され、今国会において審議されると報道されている。

カジノ解禁推進法案は、現在政府が進めている、いわゆる「アベノミクス」と呼ばれる経済政策（大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略、いわゆる「3本の矢」）の第4の矢と位置付けられている東京オリンピック誘致の成功に続く、第5の矢として位置付けられるとも言われている。

今、まさに、その経済効果のみが喧伝され、具体的な議論がなされず、深刻な社会に対する影響等についての検討がなされないまま、法案の審議がなされようとしている。

2 カジノ解禁推進法案の概要

カジノ解禁推進法案は、その目的を、「特定複合観光施設区域の整備の推進が、観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資するものであることに鑑み、特定複合観光施設地域の整備に関する基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的及び集約的に行うこと」と定めている（第1条）。

また、第2条において、「特定複合観光施設」を「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って、民間事業者が設置及び運営をするもの」、 「特定複合観光施設区域」を「特定複合観光施設を設置すること

ができる区域として、地方公共団体の申請に基づき国の認定を受けた区域」と定義している。

さらに、「国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現し、地域経済の振興に寄与するとともに、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施設の収益が社会に還元されることを基本」とし（第3条）、内閣に、特定複合観光施設区域整備推進本部（本部長 内閣総理大臣）を設置し、「総合的かつ集中的に、必要な法律案及び政令案の立案」を行う（第14条及び第15条）とするものである。

このように、カジノ解禁推進法案は、刑法第185条及び第186条で処罰の対象とされている「賭博」に該当するカジノについて、一定の条件の下に設置を認めるために必要な措置を講じるとするものである。ここで想定されているカジノは、「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」と一体となって設置される、いわゆる「IR方式」である。民間企業が直接、施工、開発、そして運営する完全な民営カジノという点で、従来の公営ギャンブルとも性格を異にしている。

3 カジノ解禁推進法案の問題点

(1) カジノによる経済効果への疑問

カジノ推進の立法目的に経済の活性化が掲げられているが、その経済効果は、十分な検証の上に評価されるべきである。韓国、米国等ではカジノ設置自治体の人口が減少したり、また、多額の損失を被ったという調査結果も存在する。地域経済自体がカジノ依存体質に陥れば、将来的なカジノからの脱却はおろか、副次的弊害を抑え込むためにカジノ規制が必要となった場合でも、自治体財政を脅かす行為として忌避されてしまいかねない。また、以下に述べる問題点が指摘されているが、経済効果についてはプラス面のみが喧伝され、経済的なマイナス要因の可能性について、客観的な検証はほとんどなされていない。

(2) 暴力団対策上の問題

2007年6月に策定された「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」や、2011年10月までに全都道府県で施行された暴力団排除条例に基づき、官民一体となった暴排活動が進められた結果、暴力団の資金源は逼迫しつつある。このような暴力団がカジノへの関与に強い意欲を持つことは、容易に想定される。この点、カジノ営業を行う事業主体からは暴力団を排除するための制度が整備されるとのことであるが、事業主体として参入し得なくても、事業主体に対する出資や従業員の送り込み、事業主体か

らの委託先・下請への参入等は十分可能である。カジノ利用者をターゲットとしたヤミ金融、カジノ利用を制限された者を対象とした闇カジノの運営、いわゆる「ジャンケット」(VIP顧客をカジノに送客し、カジノ事業者からコミッションを得る者)を典型とする、顧客とカジノとの間の「媒介者」としての関与等、周辺領域での資金獲得活動に参入することも可能である。しかも、これら資金獲得活動を行うに際しては、暴力団員が直接関与する必要がなく、その周辺者、共生者、元暴力団員等を通じて関与することが十分可能であり、これら業務を通じて獲得した資金が暴力団の有力な資金源となり得る。近時、暴力団による金員の要求は巧妙化し、支払いの態様は多様化しており(広告料、会費、飲料品の対価名目等、その支払形態は様々である。)、その支払事実を捕捉することは必ずしも容易ではない。

また、暴力団が関与することで、襲撃やけん銃発砲等の威力を行使する事態も懸念され、カジノの従業員や利用客に被害が及ぶ危険性もある。

さらに、カジノの健全な運営を確保するためには、カジノ入場者からの暴力団排除も不可避であるが、暴力団の潜在化傾向に鑑みれば、入口でどこまでチェックできるのか疑問も残る。

(3) マネー・ローンダリング対策上の問題

我が国も加盟している、マネー・ローンダリング対策・テロ資金供与対策の政府間会合であるFATF(Financial Action Task Force:金融活動作業部会)の勧告において、カジノ事業者はマネー・ローンダリングに利用されるおそれの高い非金融業者として指定されている。海外メディアでは、中国の官僚等が関与した多額の資金や北朝鮮が武器及び麻薬輸出によって得た資金が、マカオのカジノを通してローンダリングされている疑いが報道されている。

我が国にカジノを設けた場合、仮にカジノ事業者に対して、犯罪による収益の移転の防止に関する法律に基づく、取引時確認、記録の作成・保存、疑わしい取引の届出を求めたとしても、こうしたマネー・ローンダリングを完全に防ぐことができるとは考えられない。

なお、IR議連においては、キャッシュレスシステムにより、カジノ場内での資金の流れを捕捉し、マネー・ローンダリングを抑止することを検討していると伝えられるが、果たしてカジノ場内での資金の流れを全て捕捉することが技術的に可能であるのか疑問である。また、仮に資金の流れを捕捉できたとしても、資金源が犯罪資金であるか否かを直ちに判別することは困難である。

(4) ギャンブル依存症の拡大

ギャンブル依存症の問題はさらに深刻である。ギャンブル依存症は、慢性、進行性、難治性で、放置すれば自殺に至ることもあるという極めて重篤な疾患である。

我が国においては、2008年の厚生労働省による病的賭博（ギャンブル依存症）の調査によれば、成人男性の9.6%、成人女性の1.6%が病的賭博とされ、世界各国と比べてその発症率は極めて高く、ギャンブル依存症の患者は推定で560万人以上にも達する。いったん発症したギャンブル依存症への対策は非常に困難であり、むしろギャンブル依存症の患者を新たに発生させない取組こそが重要といえる。

一方、カジノは利益を上げるために多数の賭博客を得ようとするのは当然であり、カジノ設置によってギャンブル依存症の患者が増加することは避けられない。カジノの収益によってギャンブル依存症対策を推進するとの見解もあるが、ギャンブル依存症対策をカジノの収益で行うのは本末転倒であって、独自にその対策を強力に推進すべきものである。

(5) 多重債務問題再燃の危険性

賭博には必ず敗者が存在する。破産調査の結果によると、破産した者のうちギャンブルが原因と見られる者が5%程度にのぼる（当連合会「破産事件及び個人再生事件記録調査」）。

2006年の貸金業法改正等、官民一体となって取り組まれてきた一連の多重債務者対策によって、この間、多重債務者が激減し、結果として、破産者等の経済的に破綻する者、また、経済的理由によって自殺する者も減少してきた。カジノの合法化は、これら一連の対策に逆行して、多重債務者を再び増やす結果をもたらす可能性がある。

(6) 青少年の健全育成への悪影響

合法的賭博が拡大することによる青少年の健全育成への悪影響も座視できない。とりわけ、「IR方式」は、家族で出かける先に賭博場が存在する方式であるから、青少年らが賭博に対する抵抗感を喪失したまま成長することになりかねない。

(7) 民間企業の設置、運営によることの問題

現行刑法は、賭博及び富くじに関する規定（刑法第185条以下）を設けているが、他方で、特別法（当せん金付証標法、競馬法、自転車競技法、小型自転車競争法、モーターボート競争法、スポーツ振興投票の実施等に関する法律等）により、賭博罪・富くじ罪に該当する行為を合法化する規定が置

かされている。違法行為を惹起し、暴力団等の資金源となりうるような賭博・富くじが処罰の対象とされており、最近では、賭博罪の保護法益について、公認された賭博制度に対する公共の信頼とする考え方も有力になっている。カジノについても、違法性阻却を認めることができるかどうかについては、その予想される弊害に照らし、既に公認されている公営ギャンブルと比較して、目的の公益性、運営主体の性格、収益の扱い、射幸性の程度、運営主体の廉潔性・健全性、運営主体への公的監督、副次的弊害の防止等の観点から、具体的に検討されなければならない。しかしながら、カジノ解禁推進法案では民間企業が運営するカジノ施設における不正行為の防止や運営に伴う有害な影響の排除の措置等は何ら具体的ではないが、そもそも民間企業の設置、運営にかかるカジノにおいて、公共の信頼を担保することは困難といわざるをえない。

4 まとめ

以上のとおり、日本で初めて完全な民間賭博を認めるカジノ解禁推進法案が成立すれば、刑事罰をもって賭博を禁止してきた立法趣旨が損なわれ、ギャンブル依存症の増加や青少年の健全育成の阻害等の様々な弊害をもたらすことが大いに懸念される。

よって、当連合会は、カジノ解禁推進法案に強く反対の意見を表明し、意見の趣旨記載のとおりカジノ解禁推進法案の廃案を求めるものである。