

提案理由

- 1 2014年8月、厚生労働省研究班は、日本におけるギャンブル依存症者が成人人口の4.8パーセント（男性の8.7パーセント、女性の1.8パーセント）に当たる536万人にのぼるとの推計結果を公表した。

他方、海外の同様の調査においては、米国（2002年）1.58パーセント、香港（2001年）1.8パーセント、韓国（2006年）0.8パーセントなどと報告されており、国際的に比較しても際立って高い割合である。また、同研究班の報告において、日本国内のアルコール依存症者が58万人、同依存症疑いが113万人と推計されていることと比較しても、非常に大きな数字である。

- 2 日本では、ギャンブルである賭博及び富くじは、健全な経済活動及び勤労への影響と、副次的犯罪の防止を趣旨として、刑法で禁じられ処罰の対象とされているが、例外的に、特別法によって、公営ギャンブルとして競馬、競輪、競艇、オートレース、宝くじ、スポーツ振興くじが許され、それぞれ監督官庁の監督のもと運営されている。また、ぱちんこ遊技機（以下「パチンコ」という。）や回胴式遊技機（以下「パチスロ」という。）は遊技として、風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律によって規制され、警察の監督のもと運営されている。

これらの公営ギャンブル、パチンコ・パチスロは、少なくとも実質的にはいずれも賭博ないし富くじであり、全て、依存症を生じさせるギャンブルにあたる。

2014年の市場規模に関する統計では、中央競馬が2.4兆円、公営ギャンブルが全体で5.5兆円、パチンコ・パチスロに至っては約24.5兆円にもものぼる。日本の国家予算が95兆8823億円、全国のデパート全体の売上が6兆1742億円であることと比較しても、日本におけるギャンブル市場の規模は極めて大きく、ギャンブル依存症を生み出しやすい状況にあるといえる。

人口当たりのパチンコ・パチスロ台数では、宮崎県が全国1位であり（5761台/10万人、2014年）、2位が鹿児島県、3位が大分県と、上位3県を九州が独占している。日本におけるギャンブル依存症者が依存するギャンブルの種類について、いくつかの研究論文において、パチンコ・パチスロのみという者が8割、パチンコ・パチスロを含めて他のギャンブルにも手を出している者が9割を超えていることが指摘されており、会員向けアンケートでもパチンコ・パチスロが圧倒的に多いことが分かる。

- 3 ギャンブル依存症は、ギャンブルを繰り返すことにより誰でも罹患しうる精神疾患である。国際疾病分類であるICD-10においては、病的賭博（F63.0）として、「F6成人のパーソナリティおよび行動の障害」の中の「F63習慣お

よび衝動の障害」に位置付けられている。また、国際的な精神疾患の診断基準であるDSM-5では、ギャンブル障害として、アルコール使用障害（いわゆるアルコール依存症）も含まれる「物質障害関連障害および嗜癖性障害群」の中に位置付けられている。

「病的賭博」ないし「ギャンブル障害」との診断がなされるためには、持続的かつ反復性の問題的賭博行動があり、かつ、ギャンブルへののめり込み（例えば、「賭博へののめり込みを隠すために嘘をつく」「失った金を深追いする」等）が一定程度認められる必要があるが、ギャンブルに関する弊害については、一時的に気晴らし目的でギャンブルを行う第1段階から、いくつかのギャンブルに関連する症状や問題を抱える第2段階、精神疾患としての病的賭博ないしギャンブル障害等の診断基準を満たす第3段階まで連続していると考えられており、病的賭博ないしギャンブル障害と診断された人のみを問題とすれば足りるものではない。

ギャンブル依存症の本質的な特徴は持続的に繰り返されることであり、その症状は、貧困になる、家族関係が損なわれる、個人的生活が破壊されるなどの不利な社会的結果を招くにもかかわらず、持続し、しばしば増強する。また、うつ病等他の精神疾患やアルコール等他の依存症の併発が多いことも知られている。

ギャンブルを渴望し、ギャンブルをしたいという衝動を制御することができない状態が依存の状態である。時間や金銭をコントロールしながら娯楽として楽しむ範囲を超え、依存の状態が生じ進行すると、周りの人に嘘をつき、借金を重ねるようになり、その結果、破産や離婚に至ったり、ギャンブルの衝動を抑えきれずに窃盗や横領、強盗等の罪を犯したり、自殺に追い込まれたりする事例が実際にいくつも報告されている。警察庁の犯罪統計によると、日本の業務上横領事件は、近年の認知件数ベースで1000件程度であるところ、そのうちの35～40パーセント程度が「遊興費充当」を動機とするとされている。また、ギャンブル依存症者の62パーセントが自殺念慮を経験したとの研究報告もある。

ギャンブル依存症者の家族や周囲の者は、依存症者から繰り返し嘘をつかれ、支出や借金の肩代わりをさせられるなどして、精神的・経済的に大きなダメージを受けることが多く、配偶者や子どもの多くが依存症者から虐待を受けているとの報告もある。

ギャンブル依存症を放置すれば、犯罪の発生とこれによるダメージ、ギャンブル依存症者の疾病治療や犯罪対応にかかる社会的コスト、依存症の進行や自殺等による労働力の減退・喪失等、国家や社会にとっての損失は甚大なものとなる。

- 4 ギャンブル依存症者については、回復のための適切な治療につなげる必要があるところ、医療機関やGA等自助グループなど治療の場が各地に存在し、これらの治

療を経て、ギャンブル依存症者が社会復帰を果たした例が数多く報告されている。

しかし、未だギャンブル依存症に対応できる治療機関や自助グループの数がそれほど多くない上、治療率がよいとも言えない。ギャンブル依存症者やその家族が利用できる相談窓口は極めて少ない上、利用しにくく、広報も不十分である。病理の解明や治療方法の確立も道半ばである。

- 5 ギャンブル依存症という疾病に対する社会的理解やギャンブル依存症の危険性の認識は、違法薬物やたばこ、アルコールといった他の依存症と比較して、まだまだ国民に浸透しているとは言い難い。

国は、ギャンブル依存症の実態把握を真摯に行ってこなかった上、上記研究班の推計も、数字が独り歩きしないようにと、かえってアナウンスを控える姿勢すら示している。ギャンブルは依存症を誘発するので気を付けなければならないとの予防教育、広報は、学校や地域でもほとんどなされておらず、国民はギャンブル依存症についての正確な情報を知らされていない。

医療機関従事者や法律家においても、まだまだ十分な理解があるとは言い難い。

ギャンブル依存症者が回復するには、周囲の者や専門家、国によるサポートが必要であるが、その体制は極めて不十分であり、ギャンブル依存症者やその家族は孤立し放置されている。

それどころか、ギャンブル依存症は、意志の弱い人、金銭管理がルーズな人が陥るという偏見が蔓延し、自己責任として国も社会も切り捨てる状況にある。こうした偏見故に、ギャンブル依存症者やその家族は、被害を隠そうとし、ますます救済を求める声を上げにくい状況に陥っている。

- 6 他方で、国は、宝くじやスポーツ振興くじはギャンブルではないとの公式見解を維持し続けており、その他の公営ギャンブルやパチンコ・パチスロについてもギャンブルであることを曖昧にし続けている。

そして、ギャンブルからの収益・税収の向上、各種事業の財源確保、地方財政の健全化などを建前に、国や地方自治体を挙げての趣向を凝らしたギャンブル利用者拡大が推進されている。著名芸能人を惜しげもなく投入したテレビコマーシャルなど国民をギャンブルに勧誘する各種広告が街中やお茶の間に溢れ、健全な競技、健全な娯楽であるといったイメージが振りまかれている。そして、インターネットの普及に伴い、国民はギャンブルにアクセスしやすくなっている。各種震災復興支援宝くじが販売されたり、払戻金の高額化、高率化による射幸性の高い商品が売り出されたり、海外のスポーツもくじの対象にされるなど、それぞれで売上増加が目指されている。場外券売場が各地に設置されている他、電話やインターネットを利用して容易に投票券が購

入できるようになってきている。

もつとも、競技場によっては、赤字が続きかえって地方財政を圧迫しているところも少なくない（2016年3月の船橋オートレース場の廃止等）。

こうした販売促進大キャンペーンの中、ギャンブル依存症対策としての、諸外国に見られる法律レベルの広告規制や、投票券の購入金額・購入回数の上限規制、入場回数制限、総量規制などは全くなされていない。

日本においては、国を挙げての統一的なギャンブル依存症対策もこれに取り組もうとする姿勢も存在しない。

- 7 そうした中、カジノを日本でも解禁・導入しようとする動きがある。2011年には、超党派の国会議員連盟が、カジノを中心とした複合観光施設（IR）の国内整備に向けた議員立法（IR推進法）を公表し、その後繰り返し国会に提出されている。政府も、カジノを中心とするIRを成長政略の一環に位置づけ、IR推進法の成立に意欲を見せている。

こうした動きにともない、宮崎県をはじめ九州のいくつかの県内では、カジノ誘致に向けたさまざまな取り組みが進められている。但し、ギャンブル依存症の増加や治安の悪化を心配する世論はまだ根強い。

- 8 この点、カジノを導入している諸外国では、ギャンブル依存症対策を国家の重大な課題と位置づけ、国の責任で、国を挙げて、相当の費用と労力を投入して、厳格な規制を行うとともに、依存症者やその家族の救済、依存症予防のための教育や広報を含む総合的なギャンブル依存症対策を行っていることが多い。

例えば、今般実行委員会で海外視察を行ったシンガポールでは、2005年カジノを含むIR開業と同時に国家的なギャンブル依存症対策を立ち上げ、さまざまな対策を国の責任で管理運営している。カジノ規制庁が、カジノ管理法及び関連規則に基づきカジノ運営の管理・監視・規制を行うとともに、国家賭博問題対策協議会等の機関が賭博に起因する害から社会を守るための規制・対応を所轄している。具体的には、カジノ入場制限・入場回数制限、カジノ内での信用貸しやATMの設置禁止、広告規制（原則禁止、場所指定・許可制）、ギャンブル依存症への啓発活動（マスメディア、学校教育等）、ヘルプライン（電話・インターネットによる相談サービス、年間21,000件）の設置や依存症者や家族のミーティングの開催などの対策が挙げられる。同じく海外視察を行った韓国では、国内17のカジノのうち韓国国民が入場できるカジノをソウル市内から車で3時間以上かかる江原ランド1カ所に限定し、利用者の入場回数をチェックして、一定期間の入場回数が一定数を超えると中毒管理センターでカウンセリングを受けなければならなかったり、入場禁止措置がとられたりしている。

その後のカジノへの入場禁止とセットになった帰宅支援制度や病院治療費支援なども充実している。カジノに限らず、あらゆるギャンブルの広告は原則禁止である。またパチンコに似たメダルチギも、2006年に全面禁止されている。

しかし、いずれの国でも、ギャンブル依存症はなくなり、一定数の深刻なギャンブル依存症者を常に生み出し続けている。

- 9 ギャンブル依存症は精神疾患であり、ギャンブルを繰り返すことにより誰でも罹患しうることを全国民が理解する必要がある。

ギャンブル依存症発症の危険性のあるギャンブルというサービス商品が、その危険性についての何の警告もなく、身近に提供・勧誘され続け、このことにより国民がギャンブル依存症に罹患することは、まさに消費者被害にほかならず、その結果家庭や仕事、資産、人間関係、時には命まで失う深刻な人権侵害が引き起こされており、早急な対策を講じるべきである。

- 10 基本的人権の擁護を使命とする私たち弁護士は、そうした国民の人権・権利が侵害され続けているとの現状認識を持つ必要がある、その回復と予防に向けて努力する必要がある。

私たち弁護士は、ギャンブル依存症者に直接接する機会が多い立場にある。多くの弁護士が、日常業務（債務整理事件、離婚事件、刑事事件等）において、ギャンブル依存症が疑われる者の相談や依頼を受け、代理人や弁護人として事件処理を行っている。しかしながら、多くの弁護士のギャンブル依存症についての理解は乏しく、こうした依存症者や家族を弁護士が医療機関や自助グループにつなぐことはまだまだ少ない。弁護士は、ギャンブル依存症に十分配慮した事件処理、すなわち、ギャンブル依存症者本人や家族に対して、適切な助言を行うとともに、医療機関や自助グループに関する情報を提供して、相談者・依頼者がギャンブル依存症から回復するための支援を行う必要がある。

- 11 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し、責任をもって、早急に、ギャンブル依存症対策に取り組むべきである。

(1) 実態把握・調査研究

ギャンブル依存症者の実態把握はほとんど行われていない。国は、早急に被害の実態把握を行い、その発生機序や原因等を調査研究し、結果を国民に公表する必要がある。またこうした研究成果を、依存症予防や治療に役立てるべきである。

(2) 相談窓口・治療

すでにギャンブル依存症を発症し苦しむギャンブル依存症者やその家族を放置せず、面談や電話、インターネットなどを活用した利用しやすい相談窓口を設け、

依存症者の早期発見とケア、治療に結び付ける実効性ある体制を整備するなど、ギャンブル依存症者やその家族を救済する総合的かつ実効的な対策をとる必要がある。

(3) 予防教育や広報・偏見の除去

全国民とりわけ青少年に対し、ギャンブル依存症の危険性を正しく伝える予防教育や広報を行い、ギャンブル依存症者の苦境を自己責任だと切り捨てるような偏見を除去するよう努めるべきである。

(4) ギャンブルであることを前提にした法整備、広告規制とアクセス制限

パチンコ・パチスロ、競馬、競輪、競艇、オートレース、宝くじ、スポーツ振興くじの全てが、依存症を発症しうるギャンブルに該当することを正しく理解した上で適切な法整備を行い、ギャンブルに関する街中の看板やテレビコマーシャル等の広告を制限し、国民が各ギャンブルに対し容易にアクセスできなくする方策をとるべきである。

(5) ギャンブルを推進するような政策の見直し・利用者拡大促進の中止

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拡大促進は、依存症対策と相容れない。公営ギャンブルで地方財政の健全化や税収の増加、事業の財源を賄おうとする政策自体を見直し、ギャンブル利用者の拡大促進は直ちにやめる必要がある。

(6) ギャンブル依存症対策基本法の制定

2013年にはアルコール健康障害対策基本法が制定されているところ、ギャンブル依存症についても、依存症者を救済し、ギャンブル依存症を予防するための施策を総合的かつ計画的に推進し、ギャンブル依存症のない社会を実現するため、その基本理念を定め、施策の基本となる事項を定めるギャンブル依存症対策基本法を制定することが求められている。

(7) カジノ導入の見合わせ

現在、以上の各ギャンブル依存症対策はほとんど皆無の状況にある。少なくともこうした現状においては、ギャンブル依存症をいつそう増加・深刻化させるおそれのあるカジノを導入することは許されない。

以上