

ギャンブル依存対策推進に関する意見書

2018年（平成30年）4月13日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

ギャンブル依存対策の推進に当たっては、特に、次の事項について、留意すべきである。

- 1 あらゆるギャンブル依存対策は、ギャンブル依存問題がギャンブル利用者の自己責任の問題ではないことを基本的立脚点として講じられるべきこと。
- 2 あらゆるギャンブル依存対策は、消費者安全の視点から、ギャンブル利用者の安全を守るものとして十分な内容でなければならないこと。
- 3 ギャンブルとの物理的・精神的近接性の排除を、ギャンブル依存対策の重要な柱の一つとすべきこと。
- 4 厳格な入場制限が行われるべきこと。
- 5 ギャンブル依存対策は、全てのギャンブルを包括して行われるべきこと。
- 6 ギャンブル依存対策を促進する独立・強力な司令塔の役割を果たすべき機関を設置すべきこと。
- 7 ギャンブル依存対策に必要な経費は、ギャンブル事業者から支出されるべきではなく、国又は自治体から直接支出されるべきこと。
- 8 ギャンブル依存対策の立案、政策化過程に、ギャンブル依存者及びその家族の関与の機会が保障されるべきこと。

第2 意見の理由

1 はじめに

2016年12月、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（以下「カジノ解禁推進法」という。）が国会において成立した。同法は、いわゆるカジノについて、一定の条件の下に解禁するための諸条件の整備を国に義務付けるものであることから、従前より賭博罪として処罰の対象とされてきた行為が、一部であっても非犯罪化されることへの国民の懸念の声は大きく、カジノ解禁推進法の成立の前後を通じて、各種世論調査においては、カジノ解禁に反対あるいは消極的な意見が、賛成論を圧倒するという結果が示された¹。また、

¹ 2015年4月公表の時事通信調査では、賛成27.9%に対して反対62.4%，カジノ解禁推進法成立直後の2016年12月の共同通信調査では、賛成24.6%に対して反対69.6%

それに呼応する形で、新聞各紙もカジノ解禁に対する懸念を大きく報じた。

そしてカジノ解禁に反対する理由の多くは、ギャンブル依存の拡大に対する懸念であり、深く沈潜してきたこの問題が注目されることとなった。当連合会も、「『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5月9日）において、カジノ解禁によるギャンブル依存の拡大を、カジノ解禁に反対する理由の一つとして取り上げていたところである。

こうした反対の声にもかかわらず、カジノ解禁推進法は成立するに至ったが、衆参両院にて、ギャンブル依存対策について万全を期す旨の附帯決議がなされたことを受けて、政府は、「ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議」を設置し、ギャンブル依存への対応策を取りまとめた。また、今国会には、与野党から「ギャンブル等依存症対策基本法案」及び「ギャンブル依存症対策基本法案」がそれぞれ提出されている。

現在提案されているギャンブル依存対策は、我が国において放置され続けてきたギャンブル依存に陥った者とその家族らの問題を、国が施策として対策を講ずべきとするものであって、重要な政策である。ギャンブル依存対策が、単にカジノ解禁の露払いとしての役割を果たすだけのものであってはならない。

るべきギャンブル依存対策を十分に検討し、これを実現していくことは、後述する我が国のギャンブル問題の実情からしても、正に重要かつ喫緊の課題である。

以下、ギャンブル依存対策推進のために必要な施策について、当連合会としての意見を述べる。

2 ギャンブル依存問題の実情

（1）我が国におけるギャンブル依存問題

我が国には、厚生労働省の調査によれば、320万人²とも536万人³とも言われるギャンブル依存を疑われる人が存在する。これらの数値は成人人口の約3%から5%近くに及ぶ人数であり、諸外国の同様の統計数値がおおむね1%台にとどまっていることからすると、異常な数値である。

こうした異常とも言える数値の背景にあるのは、世界的に見てもまれなほどの我が国のギャンブル政策である。

であった。

² 「国内のギャンブル等依存に関する疫学調査（全国調査結果の中間とりまとめ）」（国立病院機構久里浜医療センター院長樋口進・副院長松下幸生、平成29年（2017年）9月29日）

³ 平成25年度厚生労働科学研究費補助金「WHO世界戦略を踏まえたアルコールの有害使用対策に関する総合的研究」（研究代表者 樋口進）

我が国では、刑法に賭博罪（第185条、第186条）、富くじ罪（第187条）を設けて、賭博や富くじを犯罪とする一方で、競馬法、自転車競技法、モーター艇競走法、当せん金付証票法等によってこれら（以下「公営ギャンブル」という。）の違法性を阻却している。また、パチンコ・パチスロ（以下単に「パチンコ」という。）については、パチンコ店において取得した景品の現金化が半ば公然と行われる実態がありながら、行政解釈上は賭博ではないとされているために容認されている（以下、特に断りない場合、公営ギャンブルとパチンコを合わせて「既存ギャンブル」といい、ギャンブルを運営する事業を「ギャンブル事業」という。）。

既存ギャンブル参加人口は、公営競技については延べ1,290万人、宝くじ、サッカーくじについては3,280万人、パチンコについては940万人と、極めて多数に上っており、また、売上高は、公営ギャンブルで5兆8,880億円、パチンコに至っては約21兆6,000億円（貸玉料）という超巨大産業となっている⁴。

とりわけ、パチンコは、時的（いつでも）・場所的（どこでも）・人的（誰でも）な障壁がほとんど存在せず、テレビ、新聞等における広告量の多さと相まって、市民との間の物理的・精神的近接性が高い。また、世界中のゲーミングマシン（ギャンブル機械）の約60%が我が国のパチンコ店に存在している⁵ことからしても、上記のギャンブル近接性は、我が国特有の事情によるものであると言える。

一方で、これら既存ギャンブルにおいては、ギャンブル利用者の入場チェックが行われず、賭け金額や回数の上限の定めはなく、また、いかに低収入であっても、いくらでも賭けに参加することができることになっている。

諸外国を見ると、例えば北欧圏では、賭けに参加するためにはIDチェックが必要であり、賭けに参加する前に自ら設定した上限額に達した場合には、以後の賭けに参加できなくなるといった制度（プリコミットメント）を導入している例が存在する。また、我が国のカジノ推進の議論の中でも参考とされてきたシンガポールのカジノでは、IDチェックを通じて、収入、回数等による入場制限を厳格に運用している。これらの賭け金額の上限規制、入場規制等は、ギャンブルの性質上、過度にのめり込んでいくギャンブル利用者が必然的に生み出されるとの共通認識の上に立って、講じられているもので

⁴ いずれも2016年の統計。「レジャー白書2017」より。

⁵ 「The World Count of Gaming Machines 2016」、全世界のギャンブル機械787万643台中457万5,545台が日本国内に存在する。

あるが、我が国では、既存ギャンブルにおけるのめり込み防止のための施策は全くといっていいほど存在していない。

上記のとおり、我が国には、世界的にもまれなほどに巨大なギャンブル事業が存在し、一方で、これに対する必要な規制が全く行われていないことから、世界的にもまれなほどにギャンブル依存を疑われる人を生み出してしまっており、「ギャンブル大国」と呼ばれるだけの実態が存在していると言わざるを得ない。

(2) ギャンブル依存問題の特徴

ギャンブル依存は、「臨床的に意味のある機能障害または苦痛を引き起こすに至る持続的かつ反復性の問題賭博行動」（ギャンブル障害, Gambling Disorder）を特徴とする疾病であるとされ⁶、世界保健機構（WHO）においても精神疾患の中の依存症の一つに分類されている。その特徴としては、いったん発症すると完治することが難しく⁷、また、何らかの治療的あるいは福祉的アプローチを全くしないでいると次第に病状が進行するとも言われている。

さらに、ギャンブル依存の特徴の一つである「否認の病気」であるという性質が、この問題を更に見えにくくしている。すなわち、ギャンブル依存の患者は、自らそれと自覚することが非常に困難であり、それゆえに、客観的には病態が現れても、容易に治療等に結びつくことができない。

ギャンブルは負け（損失）が約束されているゲームであり、ギャンブル利用者が理性的な判断を行えている間は問題は発生しないか、あるいは、極めて小さい。しかし、ギャンブルに過度にのめり込み、ギャンブル依存に陥ると、ギャンブル利用者は、ギャンブルをするための経済的、時間的条件を獲得するために、ありとあらゆる手段を講じるようになり、ギャンブルをするための借金を抱え、家族等周囲に対して嘘についてギャンブル資金を融通させ、場合によっては、罪を犯してしまうこともある。これらは全てギャンブルへの過度ののめり込みを通じて、ギャンブル利用者の認知に歪みが生じたために起こる問題であり、まさに、ギャンブル依存の病態の一つである（以下、ギャンブルに過度にのめり込む者を「ギャンブル依存者」という。）。

こうしたギャンブル依存者の家族もまた大きな苦しみを抱えることになる。ギャンブルに過度にのめり込むために家族全体の生計が破たんし、また、家

⁶ アメリカ精神医学会「精神障害の診断と統計の手引き（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder）」第5版。

⁷ ギャンブルをしないでいる時間を少しでも長く続けることによって「回復」することはできる。

族自身がギャンブル依存者のギャンブル資金を融通することも多い。家庭の平和を守るため、また、ギャンブル依存者本人を助けたいという真情から、本人の借金の尻拭いをし、そのことがかえって本人のギャンブル環境を整えることになり⁸、同じことが何度も繰り返される中で、家族自身が精神的に追い詰められ、家族関係が破たんしてしまう例もよく見られる。

さらに、ギャンブル依存に効く特効薬はなく、また、治療法も確立しているとは言えず、ギャンブル依存者を支援する医療・福祉等の現場においては、当事者も支援者も極めて困難な歩みを強いられているというのが現状である。

(3) ギャンブル依存問題に対する現状

ギャンブル依存者に対する対応について、我が国では、これまで、ギャンブル依存者やその家族の身に起きている問題は、「自己責任」で処理すべきものとされ、社会問題としてのアプローチは、ごくわずかを除いて行われていない。

先述のとおり「否認の病気」であるという特性から、ギャンブル依存者が病識を有する契機はほとんどない。しかも、その契機となる際に、ギャンブル依存者やその家族から相談を受ける者(弁護士、司法書士等の法律専門家、生活保護等行政の福祉部門の担当者、その他相談業務に携わる者)も、医師等医療専門家においてさえも、ギャンブル依存の病態やその対処についてほとんど理解を有していない状態である。これにより、相談時においてもギャンブル依存者本人の自覚の問題として捉えられ、その反省を促すにとどまり、疾病に対する適切なアプローチを行う機会を逸するというのが常態となっている。

また、既存ギャンブル事業者において、ギャンブルへの過度なめり込み問題に対する対処として、声かけ運動や、「リカバリーサポート・ネットワーク」⁹などのパチンコ事業関連団体によるギャンブル依存者支援が行われてきたが、あくまで自主的取組であり小規模なものにとどまり、また、本来ギャンブル利用者を集客して利益を上げるべき既存ギャンブル事業者が行う対策としては限界があると言わなければならない。

るべきギャンブル依存対策を講じるには、これらの現状を超えて、ギャンブル依存対策を社会的責務として位置付け、それを強力に推進する施策が

⁸ ギャンブル依存者がギャンブルをすることを可能にする行為であり、「イネイブリング」と呼ばれる。

⁹ パチンコ・パチスロの遊技に関する依存及び依存関連問題解決の支援を行うことを目的に設立された非営利の相談機関。

必要である。

- 3 あるべきギャンブル依存対策を検討するに当たって留意すべきこと
- (1) あらゆるギャンブル依存対策は、ギャンブル依存問題がギャンブル利用者の自己責任の問題ではないことを基本的立脚点として講じられるべきこと
- 先述のように、ギャンブル利用者が一定の割合においてギャンブル依存に陥ることが必然であり、また、我が国の「ギャンブル大国」たる実情からすれば、ギャンブル依存問題は、自己責任の領域に矮小化し得るものではなく、社会問題であるというべきである。
- ギャンブル依存問題を自己責任として理解する限りにおいては、社会問題としてのギャンブル依存問題は何ら解決されず、現状が深刻化するだけである。
- ギャンブル依存問題の対策を検討する際には、「ギャンブル依存問題は自己責任の問題にしてはならない」という点を繰り返し確認し、いかなる対策もこの点を立脚点とする必要がある。
- (2) あらゆるギャンブル依存対策は、消費者安全の視点から、ギャンブル利用者の安全を守るものとして十分な内容でなければならないこと
- ギャンブル利用者は、事業者たるギャンブル事業者に対価を支払ってギャンブルサービスの提供を受ける消費者であるから、消費者たるギャンブル利用者は、ギャンブル事業者の提供するサービスを、安全に受けることができる権利を有すると言うべきである。
- ギャンブル利用者が、ギャンブル事業者が提供するサービスによってギャンブル依存に陥ることがあるというのは、消費者たるギャンブル利用者の権利、利益が侵害されている状態であると言わなければならない。
- ギャンブル依存対策としては、ギャンブル依存者やその家族に対する医療の充実及び相談体制の整備等の事後的支援対策及びギャンブル依存に陥ることそのものを抑止するための教育・啓発、入場規制、広告規制等の事前の対策が必要であるが、その内容は、ギャンブル利用者の安全、すなわち、消費者安全の見地に立って検討されなければならない。
- (3) ギャンブルとの物理的・精神的近接性の排除を、ギャンブル依存対策の重要な柱の一つとすべきこと

我が国の「ギャンブル大国」たる実態がギャンブルとの物理的・精神的近接性によってもたらされ、一方で、ギャンブル場により近い場所に居住する者のギャンブル依存罹患率がそうでない者よりも高いとの調査結果があることからすれば、ギャンブルとの物理的・精神的近接性の排除が対策の重要な

柱の一つとして位置付けられるべきである。

ギャンブル場の開設場所は多数の市民が訪問しやすい場所であってはならず、インターネットや電話といった非対面取引は厳格に制限されなければならない。また、ギャンブルとの精神的近接性を助長することから、ギャンブル事業者の広告も厳に禁止されるべきである。

(4) 厳格な入場制限が行われるべきこと

現在、カジノ合法化の議論の過程で、ギャンブルへの過度のめり込み防止措置の一つとして検討されている入場規制、すなわち、IDチェックや回数制限等は、カジノに限らず、既存ギャンブルにおいても必要な施策である。

また、収入による入場制限や、賭け金の上限額設定などの規制も必要である。

さらに、ギャンブル依存に陥った者について、初めてギャンブルをしたのは未成年のときであった者が多かったとの調査結果が存在する。判断能力が未成熟な若年齢の間に、ギャンブルへの過度のめり込みに至る素地が準備されやすいことは容易に想像できるところであり、また、青少年の健全育成の見地からも、20歳未満の者がギャンブル場に入場することができないよう、特に未成年のギャンブル場への入場については、厳格に制限する必要がある。

(5) ギャンブル依存対策は、全てのギャンブルを包括して行われるべきこと

現在検討されているギャンブル依存対策は、既存ギャンブルの中でも、公営ギャンブルとパチンコを区別し、また、公営ギャンブルの中でも各種ギャンブルごとに区別したものが提案されている。加えて、カジノ規制において検討されているギャンブル依存対策も、カジノにのみ適用されるべきものとして提案されている。しかし、各ギャンブルにおいて検討されているギャンブル依存対策の必要性は、他のいずれのギャンブルにおいても異ならないものであり、ギャンブル依存者はギャンブルという行動に依存しているものであるから、例えば公営ギャンブルに過度にめり込んでそのギャンブルを制限されたギャンブル利用者がパチンコについては全く制限されないということでは、ギャンブル依存対策としては意味がない。

したがって、講じられるギャンブル依存対策は、我が国のギャンブル全体を横断する包括的なものである必要がある。

(6) ギャンブル依存対策を促進する独立・強力な司令塔の役割を担うべき機関を設置すべきこと

ギャンブル依存対策は、それが充実すると、ギャンブル事業による利益が減少する関係にあり、ギャンブル事業の推進とは必然的に緊張関係にある。

ギャンブル依存対策とギャンブル事業推進を同一の機関が担うことになれば、徹底したギャンブル依存対策はおよそ不可能である。

したがって、有効なギャンブル依存対策を立案、促進するためには、その司令塔は、ギャンブル事業促進を任務としない、独立・強力な機関が担わなければならない。

既存ギャンブルはそれを管轄する省庁が各別になっているが、各省庁にギャンブル依存対策を期待するのは誤りであり、これら既存ギャンブルに対して包括的に対策を講じる機関を新設することが必要不可欠である。

(7) ギャンブル依存対策に必要な経費は、ギャンブル事業者から支出されるべきではなく、国又は自治体から直接支出されるべきこと

ギャンブル依存対策に必要な経費を、ギャンブル事業者が直接支払う場合には、ギャンブル依存対策の取組 자체が事業者の経済的支配下に置かれることになり、利益追求のために必然的にギャンブルへの過度のめり込みを生み出すことに利欲的にならざるを得ないギャンブル事業者との間で、深刻な対立関係がもたらされることになる。また、ギャンブル事業者の利益が上がれば、ギャンブル事業者から支払われるギャンブル依存対策費も増えるというのでは、ギャンブル依存対策費の増大のために、ギャンブルへ過度にめり込む者を増やさねばならないという深刻な背理に陥ることになる。

したがって、ギャンブル依存対策に必要な経費は、課税を含むギャンブル事業者への適切な規制は必要としても、直接的には、全て国又は自治体がその歳入の中から負担すべきものである。

(8) ギャンブル依存対策の立案、政策化過程に、ギャンブル依存者及びその家族らの関与の機会が保障されるべきこと

ギャンブル依存対策を真に有効なものとするためには、ギャンブル依存者及びその家族ら当事者の体験、意見を吸い上げ、それを政策立案に生かすことが不可欠である。

ギャンブル依存対策の立案、政策化を進める過程において、これら当事者が関与する機会が保障される必要がある。

以上