

〔研究ノート〕

## 横浜でのカジノ建設に反対する

### —事例に学ぶ破滅への道—

田村 充代

この研究ノートの異議は、IRを含むカジノ建設を許可する法律の成立、施行を受けて、建設候補地を決定するプロセスを明らかにすることにある。それとともに、主に大阪、横浜という候補地に焦点を当て、その影響のアセスメントを行い、結論としては反対の意見に与する論考となる。以前、拙稿で、英語による日本におけるカジノ建設についての考察を発表したが、各地で反対派がアクターとして重要になってくる事態を受け、日本語での発信が重要になってきたと判断したこともきっかけである。学問的考察において、決定プロセスを研究する上で、自らの政治的意見、立場を表明することが不適切と考えるむきもあり、それは丸山真男によって「禁欲」と呼ばれたところのものではあるが、政治の研究が無色透明であることはあり得ないという筆者の立場を明確にしておきたい。

カジノに関する議論は、日本において、約20年ほどの歴史がある。議論の前提として、考慮しなければならない事柄として、賭博、射幸心をあおる行為は、刑法186条と187条によって禁止されているにもかかわらず、公的ギャンブル、パチンコが事実上黙認されているという事実である。パチンコは2兆円産業であり、これを賭博でないとしてきた政府見解には限界があろう。この状況の転換期は、2016年のカジノを含む総合リゾート（IR）建設の合法化である。この新たな立法によって、日本に3か所までの合法的なカジノの建設が可能となった。この、決定プロセスを追うことから論考を始めたい。

1999年に当時の東京都知事であった石原慎太郎が、東京の湾岸地区にカジノを建設する案を公表した。しかし、東京との条例をいかに変えても、刑法による禁止を超えることはできないとされ、計画は頓挫したままであった。当時の日本は、長い経済停滞期にあり、地域経済の起爆剤としてのカジノ建設に期待が集まったのであった。

2001年には、自党内に「公的カジノを考える委員会」が発足、のちに「カジノと国際観光を考える会」に改称した。2002年には、「国際観光ビジネスとしてカジノを考える会」に統合された。また、当時の野党であった民主党内に「健全な国際観光ビジネスについての民主党研究会」が発足した。2010年には、超党派の議員連盟として、「カジノを含むIR（総合リゾート）建設議連」、いわゆるIR議連が発足した。議連の目的は、地方自治体と民間セクターの経済的発展のため、カジノを合法化することとされた。

2013年に、議員立法として、はじめのカジノを合法化する法案が提出されたが、衆議院解散によって廃案となった。その後、2014年に再提出され、2016年に合法化の立法と進んだ。反対派の議員らは、カジノの弊害についての議論をする時間が短すぎるとの反論が行われた。新聞各社、世論調査では、カジノ合法化についての反対意見が大きく報道された。反対意見は、主に、治安の悪化への憂慮や、マネーロンダリング、ギャンブル依存症患者の増加に関するものである。日本には、公的ギャンブルである、競馬、競輪、競艇、トトくじ、宝くじなどがあり、厚生労働省の試算によると、550万人のギャンブル依存症

患者が存在するとされている。パチンコもギャンブル依存症の大きな原因である。その合法的存立の法的根拠は、「三店方式」と呼ばれるシステムである。パチンコ店、景品交換店（メダル等に引き換える）、そして、景品交換所と呼ばれる現金化する店を分けることにより、合法と解釈されてきた歴史がある。公的には、パチンコを行う客は、金ではなく「景品」を目的とすると解釈されるのであった。

カジノ合法化を考えるうえで、パチンコで培われたテクノロジーを利用することは、大きな危険性を伴う。日本の特許 3029582 では、パチンコ遊戯中に、大当たり（例えば七七七など）の映像を一瞬見せるサブリミナル効果を利用することにより、射幸心をあおることが認められている。もう一つの問題となる特許は、オムロンが保有する 4951995B2 の顔認識システムである。これにより、カジノ、あるいはパチンコ店は、「ビギナーズブラック」や「小さなジャックポット」を演出することができ、客にギャンブルを続けさせるインセンティブを与えるものである。

政府によるギャンブル依存症対策としては、入場制限を挙げることができる。2016年の四月に提出された付則においては、日本人の入場制限案はなかったが、のちに、日本人にだけ、週に3回、28日に十回までの入場制限が自公で合意を得た。また、六千円の入場料を取ることも、議論の末、決定された。安倍晋三首相が「世界で最も高い入場料」を想定したのにも関わらず、当時のレートで、シンガポールの自国民の入場料よりは安価な額に落ち着いた。

六千円の入場料を巡っては、金額の多寡よりも、入場料を取ることで自体による弊害も指摘されている。ギャンブラーは、入場料をカジノで取り返そうとするからである。また、入場回数規制は、ギャンブラーに長時間カジノに留まらせる効果が想像できるからである。

地方における議論は、激烈なものとなってきている。カジノを含む IR 建設候補地のひとつである大阪は、ギャンブル依存症患者とその家族の猛反対に直面している。もうひとつの候補地ともくされている横浜も、港湾地区のリーダーらによって、反対が強く表明されている。IR 全体の利益を考える時、カジノの取り分、利ザヤが約 40%であることを考慮すると、カジノ抜き IR は経済的に非現実的である。そのため、強い反対のあった横浜は、2018 年頃までは、カジノ候補地から外れたと考えられていた。他の候補地としては、北海道、和歌山、長崎が挙げられていた。

事態が急変したのは、2019 年 9 月の横浜市林文子市長のカジノを含む IR 建設案の公表と、その予算化に関する発表であった。市長は前年の再選に際し、「カジノについては、白紙」としており、意見の表明を避けていただけに、反対派の議論が再燃するに至った。予算化は着実に進んでいるが、候補地の山下埠頭の用地獲得には困難が予想される。

ここで、ギャンブルの弊害である依存症についても、考察する。カジノは、依存症工場のようなものである。時計はなく、窓もなく、時間の感覚を失うようにできている。酒はほとんど無償で提供され、客の判断力を鈍らせる。大音量の音楽とジャックポットを起想させる音は、感覚を乱される。ラスベガス、ソウルの例を見ても「大人の社交場」とは言い難い喧騒がその実態である。

ギャンブル依存症は、アメリカ精神医学会の DSM-5（精神疾患診断マニュアル、バージョン 5.）によって規定されており、その診断が世界の標準となっている。ギャンブル依存症の定義は以下のようなものである。下記の 12 項目のうち、4 以上に当てはまる症状

を呈する者である。その項目とは、

- A 興奮を得るためにより多くの金を使う必要性を感じる。
  - B ギャンブルを止めようとしたり、減らそうとする試みにより、不安やイライラの感情をもつ。
  - C ギャンブルをコントロール、減少、止める試みを繰り返すが、失敗する。
  - D ギャンブルをしたいという感情に支配されている。
  - E ストレスを感じたときにギャンブルをする。
  - F ギャンブルで金を失った後、金を取り返すためにギャンブルに戻る。
  - G ギャンブルへの関与の度合いについて嘘をつく。
  - H 人間関係、職業、教育の機会をギャンブルによって失う。
  - I ギャンブルの資金を他人に頼る。
- また、これらの症状が躁病によらない。

また、他の定義は WHO の ICD-10 でも規定されている。ここでは、最も簡易な判断法であるギャンブラーズ・アノニマスの 20 の質問も紹介する。

- 1 ギャンブルで、職業や教育の時間を奪われたことがありますか？
- 2 ギャンブルで家庭を不幸にしたことがありますか？
- 3 あなたの評判にかかわることがありましたか？
- 4 ギャンブルの後、後悔したことがありますか？
- 5 ギャンブルで借金を返そうとしたことがありましたか？
- 6 ギャンブルで、向上心や効率が失われたと思ったことがありますか？
- 7 ギャンブルで失った金を取り返そうとしてギャンブルをしたことがありますか？
- 8 ギャンブルで勝った後で、また繰り返してより大きく儲けようとしたことがありましたか？
- 9 全く無一文になるまで、ギャンブルをしたことがありますか？
- 10 ギャンブルのために借金をしたことがありますか？
- 11 ギャンブルの資金のために何かを売ったことがありますか？
- 12 ギャンブル用の資金を、日常で使うことに抵抗を持ったことがありますか？
- 13 ギャンブルのために、家族に無関心になったり、おろそかにしたことがありますか？
- 14 予定したよりも長くギャンブルを続けたことがありますか？
- 15 心配、トラブル、退屈、孤独、悲しみを逃れるためにギャンブルをしたことがありますか？
- 16 ギャンブルの資金のために、違法なことを企てたり、したりしたことがありますか？
- 17 ギャンブルで不眠になったことがありますか？
- 18 ギャンブルへの渴望が不安やフラストレーションを引き起こしますか？
- 19 何かを祝うためにギャンブルをしたことがありますか？
- 20 ギャンブルによって、自滅や自殺を考えたことがありますか？

これらの質問に答えていくことによって、ギャンブラーは、自分が医療の助けが必要であるかどうか判断できる。しかし、日本では、ギャンブル依存症への理解が進んでいると

は言えず、医療の提供の機会も少ない。世界的にもこの傾向はあり、カナダの研究では、問題のあるギャンブラーのうち、6%しか助けを求める行動をせず、3%しか、実際の医療的ケアにたどりつかないことが明らかになっている。よって、依存症者の実数を把握することは非常に難しい。

ギャンブルの歴史は、人類の歴史とも言える。古代エジプトにおいて、問題のあるギャンブラーがいた記録があり、日本では持統天皇が8世紀にサイコロ賭博を禁じた例もある。大日本帝国憲法下の刑法でも賭博は禁じられていた。

日本におけるギャンブル依存症治療の歴史は浅い。初めのころみとしては、1958年にはじめての断酒会が組織されたことにさかのぼる。1981年になり、アルコール依存症の専門治療機関としての久里浜病院が設立された。クレイグ・ナッケンによれば、依存症には3つのステージがある。ひとつめは、心的変化、二つ目は、ライフスタイルの変化、そして三つ目は、生活の破綻である。依存症の治療には三本の柱があると言われる。自助グループへの参加、投薬、通院である。

シンガポールのカジノの例のように、日本でも、依存症のサポート体制を作る試みが行われる予定である。シンガポールでは、年中無休二四時間体制の電話のホットラインが設置されており、各カジノのホームページからのリンクが設けられている。一方で、日本には、ギャンブルに特化した医療体制の不備のために、自助グループの役割が大きくなる。しかし、アルコールリクス・アノニマス（アルコール依存症者の匿名の自助グループ）に比べて、ギャンブラーズ・アノニマスのミーティングの数は非常に少ない。

また、IRそのものの経済的失敗も危惧される。IRは、会議場、ホテル、他のアクティビティの施設が必要であるが、日本において、シンガポールのように、テーマパークやサファリ、高級レストラン、シグニチャーでもある最上階のインフィニティ・プールなどが用意できるだろうか。横浜は、次のシンガポールになれるのか、という問いについては、アジア全体の市場を考慮する必要がある。アジアに2つの成功するカジノ付きIRが必要とされているのか、両立するのか、真剣に考察する必要がある。横浜には、すでに、国際会議場、ホテル群があり、その重複も問題である。

失敗例を挙げよう。ネイティブアメリカンによるカジノ運営は、彼らの依存症と、貧困をもたらした。韓国の17のカジノのうち、自国民が利用できる唯一のカジノである江原ランドは、ソウルから車で4時間ほどの元鉱山地域に作られたが、地域住民の依存症対策のために入場制限をしなければならなくなっただけでなく、治安の悪化、闇金の横行、地域の荒廃につながった。韓国では、日本のパチンコに似た「メダルチギ」が隆盛であったが、2006年、韓国政府は、メダルチギの全面違法化を決定した。

経済効果の面では、注目すべき発言もある。ノーベル経済学賞受賞者のポール・サミュエルソンは、著書の中で「ギャンブルに反対する大きな理由がある、中略、ギャンブルは、材と金の移行にすぎず、時間とリソースを奪うだけの効果しかない。ギャンブルは、ナショナル・インカムからの剥奪しか生まない」と述べている。

他のリスクとして無視できないのは、たばこ訴訟と同様の高額訴訟のリスクである。1996年に、VGMsと言われるビデオ・ゲーム・マシンに数百万ドルのペナルティが課された事例もある。

以上述べてきたように、3つのリスクに日本は直面している。ひとつめは、依存症患者

の増加、ふたつめは、IR 自体の経済的破綻、三つ目は訴訟リスクである。日本の実質賃金は、下がり続けており、経済的格差が広がる傾向にある。バブル期の過剰投資から学ばねばならない点があるのではないだろうか。

最後に、我々は、ふたつの重要なクエスチョンに答えねばならない。我々は、より多くのギャンブル依存症患者に対応できるのか？また、IR の経済的破綻を引き受けることができるのか？日本経済の未来について、この二つの点でギャンブルをするほど、我々には余裕はないはずである。

(2019.9.19 受稿, 2019.11.20 受理)

〔抄 録〕

2016年に、カジノを含む総合リゾート（IR）の建設が可能となる法律が可決された。刑法の賭博罪を適用しないカジノを日本に2か所つくるという法律である。2019年現在、どこにそのIRを建設するのか、議論が行われている。この論考では、カジノの先進国であるアメリカ、韓国などとの比較を通じ、カジノのデメリットを論ずることをひとつの目的とする。

また、横浜が候補地として挙げられている現状を鑑み、横浜にカジノを含むIRの建設をすることの問題点を指摘していきたい。