

訴 状

2020（令和2）年4月23日

横浜地方裁判所 御中

原告訴訟代理人

弁護士 大 川 隆 司

同 小 沢 弘 子

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

公有地貸付契約等差止請求住民訴訟事件

訴訟物の価額 金 1, 6 0 0, 0 0 0 円

貼用印紙額 金 1 3, 0 0 0 円

第1 請求の趣旨

- 1 被告は、横浜港山下ふ頭地区所在の横浜市所有地を、特定複合観光施設区域整備法に基づきカジノ施設を含む特定複合観光施設の設置運営事業を行おうとする者に対して、貸与または払下げる契約を締結してはならない。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

第2 請求の原因

1 事案の概要

本件は、横浜市がその所有地をカジノ事業を営む者に対し貸与または払い下げる行為が、多数のギャンブル依存症患者の発生を促進する点において、精神保健福祉法第2条により地方自治体に課せられた精神障害者の発生を予防する義務に反する違法な財務会計行為に該当するので、その差止めを求める住民訴訟（地方自治法第242条の2第1項第1号）である。

2 当事者

- (1) 原告は、肩書地に住所を置き横浜市民を含む神奈川県内の住民を構成員とし、地方公共団体等の不正、不当な行為等を監視・是正することを目的として必要な活動を行うことを事業内容とする、権利能力なき社団である。

(2) 被告は、普通地方公共団体である横浜市の執行機関であり、同市事務決裁規程により横浜市を当事者とする特に重要な契約の締結につき、決裁権を有する者である。

3 貸与又は払下契約の対象として予定されている横浜市所有地

横浜市は山下ふ頭(同市中区山下町277番地1ほか所在)の敷地約47.0haのうち約42.6haを所有している(ほかに国有地約3.2ha、民有地約1.2haがある)。

以下において山下ふ頭敷地に含まれる横浜市の所有地を指して「本件土地」という。

4 本件土地をカジノ施設の敷地に提供する契約の予定

(1) 特定複合観光施設区域整備法の成立

ア 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律(平成28年法律第115号、以下「IR推進法」という)第5条に基づき、特定複合観光施設区域整備法(平成30年法律第80号、以下「IR整備法」という)が制定された。

イ IR整備法は第2条においてカジノ施設と国際会議場施設、展示施設、

宿泊施設等を「一体として」設置・運営する施設を「特定複合観光施設」

(以下「IR」という)と定義した上で、IRを設置・運営するために要する
る手続等を規定している。

ウ IR整備法によれば、IRを設置するための手続として国土交通大臣が
策定する「基本方針」に即して都道府県または政令市(以下「都道府県
等」)が策定する「実施方針」に基づき、公募により選定されたIR事業
者が都道府県等と共同で作成する「区域整備計画」について国土交通大
臣の「認定」を受けるべきこと、等が定められている。

(2) IRの実現に向けた横浜市の取組

ア 被告は2019(令和元)年8月22日、IRの実現に向けた取組を行な
うことを記者会見で発表した。

イ 横浜市会は同年9月21日にIR誘致のために必要な前記の一連の手
続(実施方針策定、事業者選定、IR区域整備計画策定および認定申請)
につきアドバイザー業務を委託する費用を含む補正予算を議決した。

ウ 被告はこのアドバイザー業務受託業者をプロポーザル方式で公募
し、選定されたEY新日本有限責任監査法人との間で12月12日に同
業務委託契約を締結した。業務の内容は前述のとおり、実施方針の策定
からIR区域認定申請までを含み履行期間は2019から2021年度

にわたる３カ年度、報酬は２億１６９１万円とするものであった。

エ なお被告は９月２６日の市会（決算特別委員会）において、「今後検討次第で誘致方針を撤回する可能性があるか」との質問に対し、「方針撤回は考えていない」と答弁している。

オ 被告は、「横浜市がIRの誘致に至った理由」を自ら説明するための「市民説明会」を２０１９年１２月から２０２０年２月までの間１２区において開催すると共に、市民説明会における配布資料「横浜IRの基本的な考え方」（**甲１**）や、市内全世帯に向けて配布した「広報よこはま」２０１９年１２月特別号（**甲２**）の中でIR誘致の必要性を述べ実現までのスケジュールを提示している。

カ 上記配布資料（**甲１**）においては、「都心臨海部の『山下ふ頭』に、これまでにないスケールとクオリティを有する統合型リゾートの実現に向けてチャレンジします」と述べられており、また「広報よこはま」（**甲２**）においては「山下ふ頭を計画地としています」と述べられている。

また、いずれの資料においても、IRへの訪問者数は年間２，０００万～４，０００万人（うち国内観光客割合６６～７９％）、IR区域内での消費額は年間４，５００億～７，４００億円と想定されている。

キ そして、「広報よこはま」（**甲２**）の中で、

①令和元年度に、横浜での IR の条件を定めた「実施方針」を策定

②令和 2 年度に、実施方針に基づき「事業者公募・選定」を実施

③令和 3 年度に、選定事業者と市で「区域整備計画（案）」を策定、

横浜市の議決を経て国へ認定申請

④ 2 0 2 0 年代後半に、横浜で IR が開業

——とする「今後の想定スケジュール」を示している。

その後上記①の実施方針の策定期間については本年 3 月 6 日に公表された「横浜 IR の方向性（素案）」の中で「令和元年度」から「令和 2 年度前半」に変更されたが、上記②以後の想定スケジュールについては変更はない。

ちなみに、国土交通省は、上記③の認定申請受付期間を 2 0 2 1 年 1 月から 7 月までと設定している。

ク 国土交通省は区域整備計画の認定基準を基本方針（案）として既に示している。それによれば「認定を受けるために適合していなければならない基準（要求基準）」として

「IR 区域の土地の使用の権原を IR 事業者が既に有し、又はその権原を IR 事業者が取得する見込みが明らかにされていなければならない。」

との内容が設定されている。（要求基準ア（エ））

この要求基準は横浜市と選定事業者との間に、山下ふ頭内の市有地につき選定事業者の権原を設定する契約（土地の払下若しくは払下に関する契約、ないしその予約）が区域整備計画認定申請時（すなわち遅くも2021年7月末）までに原則として成立することを予定している。

ケ 被告は「実施方針」策定作業の前提として、横浜のIR事業者となる意思のある事業者を対象に、2019年10月以降「事業全体のコンセプト提案の募集（RFC=Request for Concept）を実施したが、その際応募者に対して「土地契約に関する事項」（甲3-1、2）を提示した。

これによればIR事業者のために山下ふ頭に設定される使用権原としては「貸付」および「売却」の双方が想定されるところ、「貸付」の場合は期間40年程度の事業用定期借地権を設定し、月額貸付金は860円／㎡とすること、また売却の場合はその価格を34万円／㎡とする旨の「参考価格」が示されている。

（3）まとめ

以上要するに、横浜市が山下ふ頭においてカジノ施設を不可欠の要素とするIRを整備する目的で、2021年7月までにIR整備法に基くIR区域整備計画を申請するための前提として、今年度中には契約の相手方となる事業者を選定し、当該事業者に対して山下ふ頭内市有地の使用権原を設

定する契約を締結することが確実に予測される。

5 市有地を IR 事業者に貸付けまたは、売却する行為の違法性

(1) IR の中核施設としてのカジノ施設

ア IR 整備法に定める IR は、カジノ施設と国際会議場など「観光客の来訪・滞在の促進に寄与する施設から構成される「一群の施設」を「一体として」設置・運営するものであって、カジノ施設の存在は IR に不可欠である（第2条）。

カジノの床面積は IR 施設全体の床面積の3%以下と定められている（同施行令6条）が、その収益力は IR の収益の大半を占め、かつカジノ以外の施設の収益を補填する役割を果たしている。

イ 前述（4（2）カ）のとおり被告は、IR 全体への訪問者数と消費額の見込みを示すだけで、その中のカジノに対する訪問者数と消費額の見込みを示していないが、この点を明示している「大阪 IR 基本構想」（甲4）に準じて試算すれば、横浜 IR の訪問者全体のうち、カジノ利用者は年間600～900万人と推定され、IR の売上全体のうちカジノの売上（すなわち負けた客が注ぎ込む金）はその約80%にあたる年間3,800～5,000億円と推定される。

(2) ギャンブル依存症患者の貢献によって支えられるカジノの収益

ア 「大阪 IR 基本構想」におけるカジノでの消費額をカジノ利用者の数で割れば、利用者1人1日あたりの平均消費額は63,000円となるが、カジノはこの程度の消費水準の利用者によって支えられるものではなく、重度のギャンブル依存症患者の「貢献」に依存することによってようやく成立する。

イ カジノの売上に「常連」がどの程度貢献するのか、という点については、オーストラリア・ビクトリア州の Victorian Responsible Gambling Foundation による調査レポート（2017年11月）（甲5）が、適切なデータを提供している。

すなわち、過去1年間に、なんらかのギャンブル消費を支出した同州の成人（以下「ギャンブル人口」という）を、ギャンブル依存度の有無強弱によって分類すると、

①問題なし	82.2%
②軽度の依存症	12.7%
③中程度の依存症	4.0%
④重度の依存症	1.1%

という比率になるところ、この4段階それぞれの該当者が、カジノのテーブル

ゲームおよびゲームマシン（カジノ外に設置された分を含む）の売上に寄与し

た割合はつぎのとおりである。

ギャンブル依存度	テーブルゲーム	ゲームマシン
①問題なし	6. 9 %	1 8. 7 %
②軽度	1 5. 3 %	2 2. 0 %
③中程度	1 9. 1 %	2 3. 6 %
④重度	5 8. 7 %	3 5. 8 %
計	1 0 0 %	1 0 0 %

ウ すなわち、この資料は、テーブルゲームの売上の77. 8%、ゲームマシンの売上の59. 4%が、重度ないし中程度の依存症者（「ギャンブル人口」に対するその比率をあわせて5. 1%にすぎない）の支出によって支えられている、という事実を示している。

エ ちなみに、この調査レポートはテーブルゲームやゲームマシン以外の分野のギャンブル（「賭けレース」および「宝くじ」）についても、ギャンブル依存度の有無強弱別に見た売上に対する寄与率をつぎのとおり明らかにしている。

ギャンブル依存度	賭けレース	宝くじ
①問題なし	33.2%	64.7%
②軽度	55.8%	17.6%
③中程度	7.5%	13.2%
④重度	3.5%	5.1%
計	100%	100%

すなわち、重度・中程度の依存症者のカジノ売上に対する「寄与率」は、賭けレースや宝くじのような既存ギャンブルの売上に対する寄与率（11～18％）に比べ4～5倍の高水準を示している。

要するに、ギャンブル依存症患者の存在は、カジノ事業にとって偶発的なものではなく、その不可欠の要素であると言えることができる。

（３）IR 整備法等が予定している対策はギャンブル依存症を防止しうるものでは到底ありえない

ア IR 推進法（平成28年法律第115号）の成立に際しては、衆参両院の各内閣委員会が、「犯罪防止・治安維持、青少年の健全育成、依存症防止等の観点から問題を生じさせないように、世界最高水準の厳格なカジノ営業規制を構築すること」を求める付帯決議を行なっている。

イ 被告は、前述の「基本的な考え方」（甲1）および「広報よこはま」（甲

2) の中で

①ギャンブル等依存症対策基本法（平成30年法律第74号）に基

き、依存症対策が行なわれること

②IR整備法において入場回数の制限（連続する7日間で3回、連続

する28日間で10回。同法第69条）などの規制が設けられて

いること

等に照らし、「世界最高水準の厳格な規制」は確保されていると説明している。

しかし、ギャンブル等依存症対策基本法に基づく施策はそもそもギャンブル依存症の「防止」を目的とするものではないのみならず、依存症からの「回復」効果もさえ極めて限定的なものである。以下の事実に照らしそのことは、明らかである。

ウ すなわち総務省が5年ごとに実施している社会生活基本調査（最新版は平成28年）によれば、いわゆるパチンコ人口すなわち過去1年間に
おいて1日以上パチンコをした人の数は886万人、このうち、200
日以上（週に4日以上）パチンコをした人の数は33万人と推計されて
いる（甲6）。週4日以上パチンコをする「ヘビーユーザー」は、パチン
コ人口の3.7%、当該調査の対象である10歳以上人口の0.3%に

あたる。

厚生労働省が平成 29 年度に実施した調査によっても、成人の 0.8 % (約 70 万人) についてギャンブル依存症が疑われるという数値が示されているので、33 万人の「パチンコヘビーユーザー」はギャンブル依存症者の一部と推定することができる。

エ 他方、平成 28 年度にギャンブル依存症について、全国の精神保健福祉センターや保健所が相談に乗った件数は合計 3829 件、病院・医院の精神科を 1 回以上受診した人の数は 2929 人にすぎない (**甲 7**)。

この 2 つの数字に相互の重複はないものと仮定して両者を合計した「6758 人」という数字は、パチンコのヘビーユーザー 33 万人に対してわずか 2 % にすぎないのである。

そもそもギャンブルに手を染めてから、精神科医の助けを求めるまでの間には、平均して 20 年近い歳月が経過するというのが専門医の経験である (帚木蓬生『ギャンブル依存国家・日本』27 頁)

予防ではなく既存の依存症者に対する救済を目的とするシステムでさえ、その機能はこのように極めて限定的なものであり、実効性があるものとは到底言えない。

オ また IR 整備法 69 条が「7 日間で 3 回」という入場回数制限を設け

た趣旨は、「国内宿泊旅行が平均すると２泊３日程度である」からであり、「２８日間で１０回」という回数制限の趣旨は、「年間の祝日日数や平均年次有給休暇取得日数をふまえると、連続する２８日間の平均的な休日日数は１０日程度になっている」からであって、「依存予防あるいは抑止に関するエビデンスベースの科学的な論拠」に基づくものではない、とされている（**甲８**＝平成３０年７月１２日参議院内閣委における政府委員の説明）。

カ ちなみに韓国が自国民の利用を認めている唯一のカジノ（江原ランド）においては、一般国民に対する入場規制は１ヵ月１５回までであるが、地元の住民（太白市・三陟市および旌善郡・寧越郡の２市２郡、合計人口約１９万人）に対しては１ヵ月１回限りという制限が課せられている（**甲９**＝自治体国際化協会「クレア・レポート」４０７号４３頁）。

江原ランドはソウルから約３時間も離れた辺鄙なところにあり、かつ地元住民に対する上記の特別な規制があるために、「年間１０日以内」の利用者が約９０％であるのに対し、「年間１００日以上」の利用者は０．３％にとどまるという頻度別の利用者構成比を示している。

カジノ利用者数において江原ランド（年間約３００万人）の２～３倍が想定される横浜カジノについて、アクセスの容易な地元横浜市民を含

め「28日間で10回」(年間で150回)までの利用を容認するという前提に立てば、カジノ依存症の発生率は江原ランドの水準(0.3%)に止まる筈はない。

キ すなわち、IR整備法69条が設けている入場回数等の規制はギャンブル依存症の防止に寄与するものでは到底ありえない。

(5) カジノ事業者に対して公有地を提供することは地方自治体の法的義務に反する

ア 「ギャンブル依存症」とは、ギャンブルへの渴望や焦燥を抑えられず、ギャンブルとそのための資金を求めることが生活の中心を占め、その他のことに無関心となる精神疾患であると言えることができる。前述のとおりカジノはギャンブル依存症を必ず発生させるのみならず、ギャンブル依存症患者の存在があってはじめて成立する事業である。

イ ギャンブル依存症が本人の意思の問題ではなく、精神疾患の一類型であることは、アメリカ精神医学会が1980年に明らかにし、世界保健機関(WHO)の第10回国際疾病分類(1992)によって確立された世界共通の認識である。我が国においても、今日では従前の4大疾病(がん、脳卒中、心筋梗塞、糖尿病)とあわせて「精神疾患」が、国民の「5大疾病」の1つとして位置づけられている。

ウ ちなみに精神保健および精神障害者福祉に関する法律（略称、精神保健福祉法）第2条は次のとおり規定している。

「国及び地方公共団体は、（中略）医療施設及び教育施設を充実する等精神障害者の医療及び保護並びに保健及び福祉に関する施策を総合的に実施することによつて精神障害者が社会復帰をし、自立と社会経済活動への参加をすることができるよう努力するとともに、精神保健に関する調査研究の推進及び知識の普及を図る等精神障害者の発生の予防その他国民の精神保健の向上のための施策を講じなければならない。」

すなわち、国及び地方自治体が精神障害者（＝精神疾患を有する者）に治療の機会を保障するにとどまらず、その「発生の予防」をするための施策を講じることが、精神保健福祉法第2条は義務づけているのである。

6 適法な監査請求の経由

（1）本件監査請求およびこれに対する横浜市監査委員の対応

ア 原告は、2020年3月9日付で本件請求と同趣旨の勧告を求めて横浜市監査委員に対し、地方自治法242条に基づく住民監査請求を行なった。

これに対し横浜市監査委員は3月18日付で「監査は実施しない」旨の却下をし、この旨を3月24日原告に対し通知した（甲11）。

イ 横浜市監査委員が本件監査請求を却下した理由は、本件監査請求時点（令和2年3月9日）において、横浜市によるIR事業の実現が可能となるための一連の手続、とくに、区域整備計画の認定申請についての市の議決及び当該計画に対する国の認定処分が行なわれていないという事実を照らして、「市有地がIR事業の敷地として提供されることが相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えていることは認められない」というものである。

同様の主張が本件訴訟においても被告から本案前の抗弁として提起されると予想されるが、かかる主張は到底是認されるべきものではない。その理由を以下においてあらかじめ述べておく。

（2）本件住民監査請求の適法性

ア 被告は、近年御庁に係属した同種の住民訴訟（平成27年（行ウ）第8号事件）においても、同様の本案前の抗弁を提起し、御庁にこれを却けられたことがある。

事案は、被告に対し横浜市役所新庁舎整備事業を目的とする契約の締結、公金の支出等の財務会計行為の差止めを求めるものであった。

被告の本案前の抗弁の主な内容は、監査請求の時点においては「市会による予算の議決が行なわれていない」ので「本件各財務会計行為がなされることが相当の確実さをもって予測された」と言えない、というものであった。

イ この抗弁に対し御庁は、新市庁舎に関する設計要件の整理（平成２６年度）から供用開始（平成３２年６月を目標）までのスケジュールが「新市庁舎整備計画」によって公表されていたこと等の事実摘示に基き、「本件監査請求がされた平成２６年１２月２４日時点では、新市庁舎の建設に必要とされる費用について市会の予算の議決を経ていなかったこと等の事情を考慮しても、本件監査請求を受けた監査委員においては、本件基本計画に基づいて新市庁舎整備事業を行う目的の財務会計行為（本件各財務会計行為）がなされることが相当の確実さをもって予測されたものと認めるのが相当である。」と正当な判示を下している。

ウ 前述のとおり、IR事業者がIR区域の土地の使用権原を取得済であること（少なくともその取得見込みが明らかであること）は、IR区域整備計画について、国の認定を受けるための必要不可欠の要件であり（基本方針案第４、６（２））、市会が区域整備計画について議決をするにあたっての実質的要件でもある。すなわち区域整備計画に関する、市会の議

決や、国の認定処分がなされる時点においては、本件財務会計行為は既決の段階に達しているわけである。

この段階に至らなければ監査請求が認められないとするような屁理屈は、差止請求という争訟類型を没却するものにほかならない。

7 結論

ギャンブル依存症防止のために有効な入場規制を伴わないカジノ事業を地方自治体が助長することは、ギャンブル依存症の抑止どころか、その増加を促進することに他ならず、精神保健福祉法第2条に定める地方自治体の「精神障害者の発生を予防する義務」に正面から違反する行為であり、地方自治体の「住民の福祉の増進」に努める義務や法令を遵守すべき義務を定めた規定（地方自治法第2条第14項、第16項）にも違反する。

よって、被告が山下ふ頭の横浜市有地をIR事業者に対し払下げ、又は貸与するという違法な契約の締結の差止めを求めて本訴に及んだ次第である。

第3 立証方法

甲1～甲10（標目等は別添証拠説明書記載のとおり）によるほか、口頭弁論期日において必要に応じ提出する。

第4 添付書類

1 甲号証写 各1通

1 資格証明書 1式

1 訴訟委任状 1通

以上

当事者目録

〒231-0015

横浜市中区尾上町1丁目4番1号関内S Tビル10階 大川隆司法律事務所内

原 告 かながわ市民オンブズマン

代表者代表幹事 大 川 隆 司

同 佐 藤 満 喜 子

同 保 坂 令 子

同 綾 部 祥 一 郎

〒231-0015

(送達場所) 横浜市中区尾上町1丁目4番1号関内S Tビル10階

原告訴訟代理人 弁護士 大 川 隆 司

電 話 045-664-7818

F A X 045-664-7822

〒231-0007

横浜市中区弁天通2丁目28番1号ライオンズマンション関内1002

同 弁護士 小 沢 弘 子

〒231-0017

横浜市中区港町1丁目1番地

被 告 横浜市長 林 文 子