

訴 状

2021（令和3）年7月9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特定複合観光施設の設置運営事業を営む者に対し貸与する行為が、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 2 7 7 番地 1 ほか所在）の敷地約 4 7 . 0 ha のうち約 4 3 ha を所有している。

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貸与する契約が締結される具体的可能性

（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 2 8 年法律第 1 1 5 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 3 0 年法律第 8 0 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 国土交通大臣は 2 0 1 9 年 9 月基本方針（正式名称は「特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針」）の案を公表し、2 0 2 0 年 1 2 月 1 8 日付でこれを確定した。

イ 被告は基本方針案に対応して、２０２０年３月に「横浜 IR（統合型リゾート） の方向性（素案）」を、また同年８月には「横浜 IR（統合型リゾート） の方向性（案）」を公表し、確定した基本方針に対応して本年１月２１日には「横浜特定複合観光施設設置運営事業実施方針」（以下「実施方針」という）および「横浜特定複合観光施設設置運営事業募集要項」（以下「募集要項」という）を公表して IR 事業者の公募を開始した。

ウ 上記「実施方針」（１３～１５頁）および「募集要項」（同）の中で説明されている、本件土地すなわち「IR 予定区域」の位置、規模、土地の概要は、山下ふ頭全域のうち、「２号・３号岸壁」と「臨港幹線道路」の部分を除いた「約４３ha」が「IR 予定区域」として特定されており、横浜市は、当該予定区域内の土地について３５年間の定期借地権を設定すること、貸付料は横浜市財産評価審議会の答申価格によることが予定されている。

エ 募集要項に応募した IR 運営事業者は、

- ①シンガポールに拠点を置く「ゲンティン・シンガポール」とパチンコ機器メーカー「セガサミーホールディングス」および鹿島建設の３社でつくるグループと
 - ②マカオに拠点を置く「メルコリゾート＆エンターテインメント」および大成建設の２社でつくるグループ
- の２者である。

オ 今後のスケジュールについて横浜市は次のとおり想定している（「実施計画」、「募集要項」各３０頁）。

2021年夏頃	設置運営事業予定者の選定
同年秋頃	基本協定の締結
同年秋～冬頃	区域整備計画の作成及び公聴会等の実施
2022年3月	区域整備計画の認定申請にかかる市議会の議決
同年4月	区域整備計画の認定申請
同年5月	区域整備計画の認定（国）
2020年代後半	IR 開業

(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、本年夏頃に選定された IR 事業者との間で、秋頃には本件土地の貸与の予約を含む基本協定を締結する予定であることは明らかである。

5 市有地を IR 事業者に貸付ける行為の違法性

(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 の収益の約80%を占め、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 横浜市は本件土地の区域で実現しようと考えている IR（以下「横浜 IR」という）の規模について、

IR への訪問者数が、年間 2, 100 ～ 3, 900 万人
IR 区域内での消費額が、年間 4, 900 ～ 6, 900 億円、
という水準を想定している（令和 2 年 11 月発行「広報よこはま」特別
号）。

IR 全体への訪問者数が年間 2, 100 ～ 3, 900 万人であるとする
れば、その中のカジノ利用者の数は年間 600 ～ 900 万人と推定さ
れる。

ウ 年間 600 ～ 900 万人というカジノ利用者の規模は、韓国のカン
ウォンランドのカジノ入場者（年間約 300 万人）の 2 ～ 3 倍に相当す
る。

カンウォンランドのカジノ入場者の入場頻度別構成比率については
設置主体の(株)江原ランドが以下のデータ（2015 年度）を公表して
いる。

年間入場日数	該当者数	同比率
10 日未満	567,831 人	89.4%
10 日以上 50 日未満	55,878 人	8.8%
50 日以上 100 日未満 (問題性入場客)	9,555 人	1.5%
100 日以上 (強迫的入場客)	2,106 人	0.3%
計	635,370 人※	100%

※延入場者数は 3,133,391 人

エ カンウォンランドについては、「韓国の政府機関によると、1 日平均
8, 000 人余りの利用者の 6 割は『賭博中毒者』だ。」と報じられて
いる（2018 年 7 月 19 日朝日新聞）。

「8,000人余りの6割」は約5,000人にあたるが、上掲の表の「年間入場回数100日以上」の層に「10日以上50日未満」の層の約半分をこれに加えた数が「1日5,000人」に相当する。

オ カジノの売上に「賭博中毒者」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）が、次の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、人口比率においては

- 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%

となるところ、この4段階それぞれの該当者が、メルボルンカジノのテーブルゲームおよび（カジノ外に設置された分を含む）ゲームマシンの売上に寄与した割合はつぎのとおりであった。

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%	18.7%
②軽度	15.3%	22.0%
③中程度	19.1%	23.6%
④重度	58.7%	35.8%
計	100%	100%

この資料によれば、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、④重度および③中程度の依存症患者（前記の

とおり「ギャンブル人口」に対するその比率は5.1%にすぎない)の支出によって支えられている。

カ カジノ収益に対して、「問題ギャンブラー」が貢献する度合いについては、1996年から2004年にかけて、アメリカ、カナダ、オーストラリア各国における調査、研究の成果が発表され、アメリカの研究機関によって取りまとめられている(Institute for American Values, "Why Casinos Matter"(2013)P.37～40)。

それによれば、カジノの収益に対する「問題ギャンブラー」の貢献率は最も低くて33.1%、高いものは62%に達するとされている。

要するに、ギャンブル依存症患者はカジノ事業に伴う附随的な現象として発生するものではなく、カジノ事業を維持する上で不可欠の前提なのである。

キ 大型集客施設とカジノを一体的に整備するIRは、ギャンブルを本来の目的としないでIRを訪問した者をカジノに誘導する装置でもある。

ちなみに横浜市当局は、IRへの訪問者数のうち国内観光客割合を66～79%と想定しており、カジノ利用者中の比率もこれに準ずるとすれば、横浜市民をはじめとする日本国民がカジノ事業を支える依存症患者の大部分を占めることが、想定されているわけである。

(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整備法69条は、カジノの入場回数が「28日間で10回」すなわち「年間130回」に達した場合には入場が禁止される旨を規定している。

カンウォンランドにおいては、地元住民に対して入場回数を「月に1

回」まで、という制限を設けている。それにもかかわらず前述のとおり毎日約5000人にのぼる「賭博中毒者」の発生は避けられないのである。

- イ そもそも、依存症患者を罹患後に発見して治療すれば足りると考えることが全く非現実的である。薬物依存症やアルコール依存症と比べてギャンブル依存症に罹患しているという事実を本人や家族が認識すること自体が極めて困難であり、従って受診の機会に巡り合うことが極めてまれだからである。

神奈川県精神神経科診療所協会が会員に対して実施したアンケートの結果も、ギャンブル依存症は本人の自覚がないため診療の開始・継続が困難であり、医学・医療で対処し得るものではないことを示している。

(2019. 12. 25 神奈川新聞)

(4) カジノ事業者に対する公有地の提供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。前述((2)のオ、カ)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、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、世界保健機構(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。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に努力するとともに、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、精神障害者（＝精神疾患を有する者）の「発生の予防」をするための施策を講じるべきことが、精神保健福祉法 2 条により国及び地方公共団体義務づけられているのである。

（５）まとめ

ギャンブル依存症を防止するに足りる入場規制を全く伴わないカジノ事業の展開を地方公共団体が助長することは、ギャンブル依存症の増加を促進することに他ならず、従って精神保健福祉法 2 条に定める「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る。これは、地方公共団体が法令に違反してその事務を処理することを禁止する地方自治法 2 条 1 6 項の規定にも違反する。よって、横浜市長が山下ふ頭の横浜市有地をカジノを伴う I R 事業用地として貸与することは違法として禁止されるべき財務会計行為である。

6 監査請求の経由

ア 原告は、2021 年 5 月 25 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 2 4 2 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6月9日付で「監査は実施しない」旨の却下をし、この旨を6月11日原告に対し通知した。

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3年5月25日）において、「当該市有地をIR事業者に貸与す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とは認められない」というものである。

ウ しかし前述（4の（2））のとおり、被告が本件土地をIR事業者に貸与する契約を貸与する可能性は、もはや漠然とした抽象的可能性の段階ではなく、現実的可能性を備えているものであり、本件監査請求は客観的には適法なものであった。

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IR事業者に対し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

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 | 監査結果通知書写 | 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

同 中 村 晋 輔

〒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

〒248-0006

神奈川県鎌倉市小町1丁目8番21号パークハイツ小町A号室

同 弁護士 小 沢 弘 子

〒231-0005

横浜市中区本町6丁目50番地の10

被 告 横浜市長 林 文 子

