

2020（令和2）年3月9日

〒231-0015

横浜市中区尾上町1-4-1 関内S Tビル10階

大川隆司法律事務所 内

かながわ市民オンブズマン 印

代表幹事 綾部 祥一郎

同 大川 隆司

同 佐藤 満喜子

同 保坂 令子

住 民 監 査 請 求 書

第1 請求の要旨

1 請求する措置の内容

横浜市長に対して、「山下ふ頭地区所在の横浜市有地を、I R事業者に対して払下げ又は貸与してはならない。」旨を勧告すること。

2 請求の理由

（1）横浜市長が市有地をI R事業の敷地として提供することは確実に予測される

ア 総面積約47haの広さを持つ山下ふ頭の敷地のうち約90.6%が横浜市
の所有地である（ほかに国有地6.8%、民有地2.6%がある）。

横浜市はこの土地を、特定複合観光施設区域整備法（以下「I R整備法」とい
う）に基づく特定複合観光施設（I R）区域として整備することを計画しており、
この目的を実現するために市有地をI R事業者に対して払下げまたは貸付ける見
込みである。

I R整備法に基づく区域整備計画の認定に向けた市当局のとりくみ状況は以下のとおりである。

イ 林市長は、2017年7月30日に実施された市長選において、「I Rの誘致については判断に至っていない」、「ニュートラルである」との立場を表明して当選をし、当選後の弁においても「市民の声を参考にして、中立的な立場で研究していく」と述べていた。

しかし、2019年8月22日に至って「持続可能な横浜経済を構築するためには、国内外から多くの観光客を集めるI Rの誘致が有効な方策と考える」との新方針を突然表明するに至った。

ウ その後市当局は、「横浜I Rの基本的な考え方」（甲1＝同年10月）において、山下ふ頭を横浜I Rの立地場所とし、I R整備法に基づき2020年代後半には横浜I Rを開業するという予定を明示した。

同年12月付「広報よこはま」（甲2）には「令和元年度に実施方針を策定」、「令和2年度に事業者公選・選定」、「令和3年度に区域整備計画の策定と認定申請」と記載されている。なお、本年3月4日に公表された「横浜IR（統合型リゾート）の方向性（素案）」の中では「実施方針の策定」は令和2年度前半、「事業者の選定と区域整備計画の策定」は令和2年度中、「横浜市会の議決と認定申請」は令和3年度前半、というスケジュールが示されている（99頁）。

エ また、横浜市が2019年12月に開始したI R事業に係るコンセプト募集（R F C）の手続において応募業者に配布した資料（甲3）には、I R事業者に山下ふ頭を使用させる条件として、敷地について①40年間の借上げまたは②買取りのいずれの選択もあり、①の場合は月額賃料860円/m²、②の場合は売買価格34万円/m²という「参考価格」が記載されている。

以上のとおり、横浜市長が山下ふ頭にある市有地をIR事業者に対して、IR事業の敷地として払下げまたは貸与の方法で提供することは確実であると言うことができる。

(2) IR事業の根幹はカジノ事業であり、カジノ事業の存立はギャンブル依存症と不可分の関係にある

ア 「横浜IRの基本的な考え方」(甲1)および「横浜IRの方向性(素案)」(甲11)において市当局は、横浜IRの規模について

「IRへの訪問者数2,000万～4,000万人/年」、

「IR区域内での消費額4,500億～7,400億円/年」と想定している。

この想定における最大値と最小値の間には大きなひらきがあり、しかも訪問者数・消費額とも、その中に占めるカジノの割合は明示されていない。

イ ちなみに「大阪IR基本構想」(甲4=2019年12月)は、ゲーミング施設(カジノ)とノンゲーミング施設(IR内のカジノ以外の施設)の各「延利用者」および「売上」を、つぎのとおり想定している。

延利用者 2,480万人/年

うち ノンゲーミング施設 1,890万人/年

ゲーミング施設 590万人/年

売上 800億円/年

うち ノンゲーミング施設 1,000億円/年

ゲーミング施設 3,800億円/年

ウ 「大阪IR基本構想」のデータを借用して試算すると、横浜IRの訪問者全体(2,000～4,000万人/年)のうちカジノ利用者は600～900万人/年と推定され、IRの売上全体(4,500～7,400億円/年)のうちカジノの売上は、その約80%にあたる3,800～5,700億円/年と推定される。

エ 600～900万人/年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(約300万人/年)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(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

オ 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。」との報道がある(甲5=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」の層の平均入場日数を(規制の上限にあたる年間180日と100日の中間の)140日と仮定し、「50日以上100日未満」の層の平均入場日数を中間の75日と仮定して計算すると、延入場者数は約101万人、1日平均約2,800人とどまり、5,000人には及ばない。「10日以上50日未満」の層の約半分をこれに加えることによってはじめて「1日5,000人」の水準に達するのである。

カ 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(甲6=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、

問題なし	82.2%
軽度の依存症	12.7%
中程度の依存症	4.0%
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、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る。

ギャンブル依存度	テーブルゲーム	ゲームマシン
問題なし	6.9%	18.7%
軽度	15.3%	22.0%
中程度	19.1%	23.6%
重度	58.7%	35.8%
計	100%	100%

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患者（「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、という事実を示している。

キ なお、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、その売上に対するギャンブル依存度の有無強弱別に見た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
問題なし	33.2%	64.7%
軽度	55.8%	17.6%
中程度	7.5%	13.2%
重度	3.5%	5.1%
計	100%	100%

これによれば、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重度・中程度の依存症患者の「寄与率」はカジノに比べれば著しく低いと言える。

つまり、テーブルゲームとゲームマシンで構成されるカジノ事業がギャンブル依存症患者の支出に依存する割合は既存ギャンブルとはケタ違いに大きい。

ク カジノと各種大型集客施設を一体的に整備する IR は、本来ギャンブルを目的としていなかった IR 訪問者をカジノに誘導する装置である（ラスベガスの場合、「ギャンブル目的」で行く人の比率は初回訪問者の 1%、リピーターの 9%にすぎないが、全来訪者の 74%が 1 日 2 時間以上、そのうち（全来訪者の） 15%が 1 日 5 時間以上カジノで遊ぶという実情がある。Las Vegas Visitor Profile2018）。

そして、リピートするうちにギャンブル依存症患者となった数%の顧客がカジノの収入の大半を支えるというのがカジノの収入構造である。

ケ 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である。大阪府・大阪市 IR 推進局が高校生に配布したチラシ（甲 7）に書かれているような、「生活に問題が生じないよう金額と時間の限度を決めて楽しむ」客ばかりでは、（彼らが落とす金は売上の 1～2 割にすぎないから）そもそもカジノの経営は成り立たないのである。

ちなみに、「横浜 IR の基本的な考え方」（甲 1）の中で市当局は、IR への訪問者数のうち国内観光客割合を 66～79%と想定している。カジノ利用者中の国内観光客割合は更に高く、そのうち利用頻度が高い者（言い換えれば依存度が重い者）の中における国内客の割合は、上記の数値よりも更に大きいと推定される。

つまり、カジノ事業を支える依存症患者の大部分は横浜市民をはじめとする日本国民にほかならない。

（3）ギャンブル依存症の予防策は用意されていない

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。横浜市は「横浜 IR の方向性（素案）」（甲 11）の中で、入場規制については独自の方針を持たず、整備法の 69 条の限度一杯まで入場を許容することを予定している（69・75 頁参照）。

前述のオーストラリアにおける調査結果等が示すように、重度の依存症患者

(1.1%)の大半(1.1% - 0.3% = 0.8%)が入場回数100日未満の層に属すると推定されるにもかかわらず、「年間130日」に達するまでのカジノ入場を許容することは、依存症の防止に資するどころか、重症者のギャンブルを手放しで歓迎することに他ならないのである。

ちなみに、日本世論調査会が昨年12月に実施した全国的世論調査によればIR整備法69条による入場規制にはギャンブル依存症対策としての効果は「ないと思う」との回答が67%(男性63%、女性71%)にのぼっている(甲8 = 2020.1.6 神奈川新聞)。

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。

ちなみに、大阪府のデータ(甲9 = 2020.2.9 毎日新聞)によれば、大阪府内のギャンブル依存症患者が49,000人と推定されるのに対し、2018年度に府内の依存症専門医療機関で受診した患者はそのわずか0.8%にあたる370人とどまっている。

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。(甲10 = 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違法である

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。」（強調は申立人による）

すなわち、国及び地方公共団体が精神障害者（＝精神疾患を有する者）の「発生の予防」するための施策を講じるべきことが、精神保健福祉法2条により義務づけられているのである。

（5）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、精神保健福祉法2条に定める地方公共団体の「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、従って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16項の規定に反する。

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IR事業用地として提供すること（払下げ、又は貸与すること）は違法又は不当として禁止されるべき財務会計行為であり、監査委員には、その差止めを勧告すべき職責がある。

第2 事実証明書目録

- 甲1 「横浜 IR の基本的な考え方」 (2019. 10 横浜市)
- 甲2 「広報よこはま」 (2019. 12 横浜市)
- 甲3-1,2 RFC 参加者に対する配布資料中「土地契約に関する事項」
(2019. 12 横浜市)
- 甲4 「大阪 IR 基本構想」抜粋 (2019. 12 大阪府・大阪市)
- 甲5 朝日新聞記事 (2018. 7. 19)
- 甲6 調査レポート抜粋
(2017. 11 Victorian Responsible Gambling Foundation)
- 甲7 「将来、ギャンブルにのめり込まないために」
(2018. 12 大阪府・大阪市)
- 甲8-1,2 神奈川新聞記事 (2020. 1. 6)
- 甲9 毎日新聞記事デジタル版 (2020. 2. 9)
- 甲10 神奈川新聞記事 (2019. 12. 25)
- 甲11 「横浜 IR (統合型リゾート) の方向性 (素案)」抜粋 (2020. 3 横浜市)

以上