

横浜市代表監査委員 藤野 次雄 殿

2017（平成29）年9月6日

請求人 かながわ市民オンブズマン

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 石 崎 明 人

## 申立理由説明書

私たちは本日付住民監査請求書について、下記のとおり補足説明をします。

## 記

### 目次

第1	横浜市が山下ふ頭地区の市有地をカジノ事業者に提供する行為の確実性.....	3
1	IR基本法の成立とIR実施法案の骨子.....	3
(1)	IR基本法の成立.....	3
(2)	IR実施法案の骨子.....	3
(3)	IRにおけるカジノの役割.....	4
2	横浜市の行政計画におけるIR誘致方針.....	5
(1)	IR基本法案の登場.....	5
(2)	横浜市の行政計画におけるIR基本法の「先取り」.....	5
(3)	IR導入に関する横浜市長の積極姿勢.....	9
3	山下ふ頭市有地に関する具体的な準備状況.....	9
4	本章のまとめ.....	10
第2	カジノは精神疾患の発生源である.....	11
1	ギャンブル依存症は精神疾患である.....	11
2	カジノはギャンブル依存症を発生させる.....	11
3	ギャンブル依存症の被害は重大で、しかも普遍的である.....	13
4	ギャンブル依存症の社会的コストは莫大である.....	15
第3	IR事業誘致のために公有地を提供することは違法である.....	17
1	地方自治体には精神障害者の発生を予防する義務がある.....	17
2	公有地を提供してIR事業を誘致することは 地方自治体の精神障害者発生予防義務に反する.....	18
第4	結論.....	20
第5	事実証明書目録.....	21

## 第1 横浜市が山下ふ頭地区の市有地をカジノ事業者を提供する行為の確実性

### 1 IR基本法の成立とIR実施法案の骨子

#### (1) IR基本法の成立

ア 2016年12月15日に「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基本法」という）が成立し、同年26日に公布・施行された。（甲1）

イ IR基本法5条は、政府に対し同法施行後1年以内を目途として、IRの整備推進のために「必要となる法制上の措置」すなわちIR実施法を制定することを義務づけている。

IR基本法21条に基づいて設置された「特定複合観光施設区域整備推進会議」（以下「IR推進会議」）は、IR実施法の内容をなす制度設計について提言を発表しており、この内容に即したIR実施法案が、本年秋の臨時国会に提出される予定である。IR基本法の成立状況に照らし、IR実施法が臨時国会中に成立することは当然予想される。

#### (2) IR実施法案の骨子

ア IR整備推進会議は本年7月31日、IRの制度設計案の「取りまとめ」を発表した（甲5—1の全文、甲5—2の「概要」、及び甲5—3の「骨子」が作成されている）。

この「取りまとめ」によれば、IRを構成する「集客施設」と「カジノ施設」の2つの要素のうち、

「集客施設」は、「国内外から観光客を誘客し、滞在させる機能」を担い、

「カジノ施設」は「高い収益を得て、IR事業全体の採算性を担保する機能」を担うものと位置づけられており、集客施設及びカジノ施設を「法制度上一体化する」ことに「日本型IRの独自性と先進性」があると説明されている（甲5—1、6頁）。

イ 具体的な制度設計の要点は、以下のとおりである。

①事業主体と設置区画の両面において「集客施設とカジノ施設の一体性」が求められる（同、12頁）。

②「IR区域認定処分」の権限を持つ主務大臣は国土交通大臣とし、認定申請の主体は都道府県または政令指定都市とする（同、15頁）。

- ③都道府県等は公募により I R 事業者を選定し、当該 I R 事業者と共同で「事業基本計画」および「区域整備計画」を作成した上で、国に対し区域認定申請を行なう（16頁）。
- ④カジノ事業については免許制とし、事業者、役員および関係者の「廉潔性」についてカジノ管理委員会が審査をする（28～29頁）。
- ⑤「依存防止対策」として広告規制（55～58頁）、入場回数制限（59頁）および入場料の賦課（61頁）を行なう。なお、「本人・家族申告による利用制限措置」等をカジノ業者に義務づける（63頁）。

### （3） I R におけるカジノの役割

ア 単体として設置されてきた伝統的カジノと違って、 I R に組み込まれたカジノは、その収益力によって大型集客施設の設置・維持費を負担するとともに、その大型集客施設から、大量のカジノ入場者を確保するというメリットを享受する存在である。

イ I R の収益エンジンとしてのカジノの役割を示すデータとして、シンガポールのマリーナ・ベイ・サンズ（MBS）の例をみると、カジノの床面積は I R 全体のわずか3%弱であるのに対して、その売り上げ（約2,330億円）はMBS全体の約8割を占めるとされる（甲24-1）。

一方、大型集客施設がカジノ入場者の増加に寄与することはラスベガスの例が示している。すなわち、初めてラスベガスを訪れる人の目的は64%が「休暇と遊び」であり、「ギャンブル」は4%にとどまるのに対し、リピーターを含む訪問者全体では「休暇と遊び」は41%に減り、「ギャンブル」が15%に増える。そしてギャンブルを訪問の「目的」としなかった人を含めて、ラスベガス滞在中にカジノで遊んだ客の率は71%であるという（甲18、137頁）。

ウ カジノが単体で設置され、かつ積極的な宣伝が規制されている欧州主要12カ国の144施設について見ると、1施設あたりの平均収益は年額1,000万ドル（約10億円）程度に過ぎない（甲18、135頁）。

I R は、このような伝統的カジノに比べ、100倍以上の売上げを追求する大規模な施設である。ちなみに I R 推進会議は、シンガポールのリゾート・ワールド・セントーサおよびメルボルンのクラウン・メルボルンという2つの I R の平均値を、制度設計モ

デルのデータとして用い、I R全体の年間収入を約2, 100億円と想定している（甲5-1、74頁参照）。

つまりギャンブル客を魚にたとえるとすれば、伝統的カジノが磯釣りにあたるのに対して、I Rに組み込まれたカジノはトロール船で魚を一網打尽にする漁法にあたる。

## 2 横浜市の行政計画におけるI R誘致方針

### (1) I R基本法案の登場

ア I R基本法案が議員提案として国会に提出されたのは、2013年12月に遡る。

同法案は2014年6月に1日だけ審議入りしたものの、同年11月の衆議院解散により一たん廃案となった。

イ その後同法案は第189回通常国会に2015年4月28日付で再度提出されたが、実質審議はされなかった。同通常国会の会期は95日間延長されたにもかかわらず、いわゆる安全保障関連法案の審議状況に影響されて、I R基本法案は継続審議として先送りされた。

翌2016年の第190回通常国会でも実質審議を経ることなく継続審議の取扱いを受けたため、法案の先行きは極めて不透明であったが、同年秋の第192回臨時国会の終盤で会期が14日間延長された機会に突然審議入りし、衆院内閣委員会における強行採択を経て、あわただしく成立に至った。

ウ つまり、I R基本法案が国会で実質的に審議されたのは2016年11月30日以降のわずか数日間に過ぎなかったが、法案自体は、成立の3年前に遡って公表されており、その内容は成立した法律の内容と基本的には同じである。

### (2) 横浜市の行政計画におけるI R基本法の「先取り」

I R基本法案が2013年12月に国会提出されて間もない段階から、横浜市は法案の成立をいわば「先取り」して、「未来のまちづくり戦略」としての各種行政計画の中でI Rの誘致という目標を追求して来た。

#### ア 横浜市中期計画 2014-2017

まず、2014年12月に策定された「**横浜市中期計画2014-2017**」（甲8）の中では、「魅力と活力あふれる都市の再生」戦略の一部をなす「臨海部の再生・機能強化」策としてつぎのとおり記載されている（20頁）。

「横浜市の強みをいかした国際的なMICE拠点都市を目指し、MICE機能を拡充することにより、経済波及効果の高い中大型の国際会議や医学会議等の誘致を強化します。さらに、大規模スポーツイベントの誘致・開催やスポーツ施設の再整備に取り組むとともに、統合型リゾート（IR）や官民パートナーシップの活用等を検討します。これらの取組を通じた都市ブランド力の向上や賑わい創出により、横浜経済を活性化します。」

なお、「統合型リゾート（IR）」の意味については、IR基本法案第2条の定義を用いて「カジノ施設及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設」と、注記している。

#### イ 横浜市都心臨海部再生マスタープラン

市政全体にかかわる上記「中期計画」と併行して2014年3月から「**横浜市都心臨海部再生マスタープラン**」の審議が進められ、2015年2月23日これが策定された。

ちなみに「都心臨海部」とは

- ①横浜駅周辺地区、②みなとみらい21地区、③関内・関外地区、④山下ふ頭周辺地区、⑤東神奈川臨海部周辺地区、の5つの地区の総称である。

同「マスタープラン」（甲9）の中で山下ふ頭周辺地区においては、2025年を目標年次として「大規模集客施設の整備」を行なうプロジェクトを配置することが予定されている。

そして、「新たな施設整備にあたっては…官民パートナーシップの活用やIR（統合型リゾート）の導入などについて検討する。」とされており、ここでも「IR（統合型リゾート）とは、カジノ施設及び会議場施設、宿泊施設、大規模集客施設その他の観光振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設を指します。」という注記が施されている（33～34頁）。

#### ウ 横浜市山下ふ頭再開発計画

都心臨海部中の山下ふ頭周辺地区については、その再開発計画に関する検討委員会がマスタープラン審議と平行して2014年6月に発足し、2015年7月に答申を提出した。同委員会の答申に基づいて「**横浜市山下ふ頭再開発計画**」が2015年9月に策定された。

「山下ふ頭再開発計画」(甲10)は、「再開発の目指すべき方向性」を、次のとおり明らかにしている(23~24頁)。

「山下ふ頭の持つ大規模な開発空間や静穏な水域などの立地特性を生かし、観光・MICE機能を中心として、これまでの横浜にはなかった新たな賑わいの拠点となる『ハーバーリゾートの形成』を目指します。」

そして、この再開発実現のために推進すべき取組の内容をつぎのとおり記載している(55頁)。

「山下ふ頭の立地条件を生かした集客力の高い施設を導入し、賑わいのある場を、維持運営していくためには、適宜、市場ニーズを敏感かつ的確に対応する必要があるため、公共だけではなく、民間のノウハウ、資源・資金等を十分に活用した開発を進める必要がある。

事業実施に向けては、民間開発の実現できる範囲を見極めながら、公民連携事業を基本として、関連計画※との整合を踏まえて進める。」

そして「※関連計画における記載」として、「中期計画」と「マスタープラン」中の次の各記述が引用されている(55頁)。

- ① アの「横浜市中期4か年計画2014-2017」(甲8)中の、「進化する国際的な観光・MICE都市として、統合型リゾート(IR)や官民パートナーシップの活用等を検討する。」という部分(20頁)。
- ② イの「横浜市都心臨海部再生マスタープラン」(甲9)中の「新たな施設整備にあたっては、施設周辺のまちづくりとの連携や環境整備に取り組み、横浜でしか得られない感動体験を演出するとともに、官民パートナーシップの活用やIR(統合型リゾート)の導入などについて検討する。」という部分(33頁)。

「山下ふ頭再開発計画」(甲10)が策定された2015年9月頃においてはIR基本法が成立する見込みはきわめて不透明であったため、同開発計画は本文中でIRに言及することを避け、「関連計画との整合を踏まえる」という間接的な言及にとどめているものの、横浜市はカジノを本質的要素とするIRを誘致することによって山下ふ頭を再開発する計画を2015年9月の段階で既に策定していると言うことができる。(甲27-2)

## エ 経済効果等に関する委託調査の実施

横浜市は民間研究機関に委託して「戦略的都市づくり検討調査」を2か年度にわたり実施した。

**第1次報告書**（委託先：株式会社日本経済研究所）は2015年3月

**第2次報告書**（委託先：有限責任監査法人トーマツ）は2016年3月に、それぞれ公表された。

第1次報告書（甲11）は「横浜市にIRを導入した場合の経済効果」について毎年発生する「IR売上・観光消費による経済効果」として4,144億円（うち直接効果2,561億円）、市民税増収効果61億円と試算し（40頁）、また「都心臨海部に立地することが最適」であって、公有地を事業用地とすることが望ましいと結論づけた（41頁）。

第2次報告書（甲12）は、シンガポール、ネバダ州（アメリカ）、ビクトリア州（オーストラリア）、マカオ、韓国、という5つの代表的な国・地域について、IRを導入した背景や目的、設置プロセス、IRの効果および「懸念事項に対する対策」等について調査したものである。

同報告書はシンガポールにおけるギャンブル依存症の有病率が2011年の2.6%から2014年の0.7%に低下している点などを指摘し「シンガポールのギャンブル依存症対策は、他国・地域と比較して充実した内容となっていると考えられる」と指摘している（112～113頁）。

## オ 横浜商工会議所の要請

横浜市の第2次報告書（甲12）につづき、2016年11月には横浜商工会議所の「経済政策委員会IR研究会報告書」（甲13）が公表された。同報告書はオーストラリアのメルボルン（ビクトリア州）のIRをモデルとして試算し、横浜でIRが開業した場合に毎年発生する経済効果を5,595～6,710億円（うち直接効果3,653～4,382億円）、市民税増収効果を75～90億円と推計し（28頁）、新たな成長戦略として観光・MICEの振興が重要な横浜にはIRの誘致が「有効なツール」とであると主張している（6頁）。

### (3) I R導入に関する横浜市長の積極姿勢

ア I R基本法案の国会提出から、その成立までの期間、言いかえれば横浜市の前記行政計画が順次策定されるまでの期間において、横浜市長はI Rの誘致に関して積極的な姿勢を示して来た。

すなわちI R基本法案が国会に上提された直後の2014年1月9日の年頭記者会見では、「新しく作っていく計画の中では、I Rを入れる場合はカジノを含めないと、とても成立しないと考えています。」と述べ

翌2015年1月15日付 日本経済新聞のインタビューでも

「(I R誘致は) I R推進法の成立が前提だが、観光やMICE、都市臨海部の機能を強化するために有効な手法の一つと考えている。」と述べている。(甲25-4)

イ その後I R基本法案成立の見通しが不透明だった2015年度中の発言は、ややトーンダウンしたものの、同法の成立が見込めるようになった2016年12月8日の横浜市会本会議における答弁では

「厳しい財政を考えると、カジノを含めたI R導入は、横浜の持続的な経済成長のためには必要だ」と述べている(甲24-6)

ウ なお、I Rに対して積極的な市長の考え方を文書にとどめたものとして、市民組織「カジノ誘致反対横浜連絡会」の陳情に対する、2014年12月9日付の回答書(甲14)が存在する。それには、つぎのとおり明記されている。

「I R推進法の成立が前提となりますが、I Rは都心臨海部を再生し機能強化をしていくことや、観光・MICE都市を拡充させていくための有効な手法のひとつであると考えます。」

### 3 山下ふ頭市有地に関する具体的な準備状況

ア 「再開発計画」の対象とされている山下ふ頭の広さ(約47.1ha)は、東京ドーム約10箇分に相当するが、その7割弱にあたる約31.8haは横浜市が所有している(他に約14.1haの国有地および約1.2haの民有地がある)。

市有地のうち、

- ①36,785.02㎡については普通財産として民間会社に対し借地権が設定され、
- ②他の20,222.36㎡については行政財産の使用許可(地方自治法238条の4、第7項)の方法で民間会社による倉庫の設置等が認められて来た。他に

③荷さばき地13か所(計33,859㎡)および

④横浜市の所有する上屋(延床面積53,606㎡)11棟(ただし内2棟は民間会社との合築)

についても民間会社の使用が許可されて来た。(甲17-1~3)

イ 山下ふ頭再開発計画の実現のためには、これらの民間への貸付地ならびに使用許可にかかる土地および建物の明渡しが不可欠であるが、横浜市は2014年6月以降借地権者等との間でそれらの明渡しの交渉を進めて来た。(甲27-3)

そして既に2017年4月までに、

①の貸付地のうち15,650.18㎡(42.5%)、

②の使用許可地のうち13,565.04㎡(67.1%)について

建物の移転および土地の明渡しに関する合意を成立させた。

また、

③荷さばき地のうち5,751㎡(17.0%)、

④市有の上屋のうち24,584.19㎡(45.9%)についても

明渡しの合意が成立済である。(甲29、30)

ウ 横浜市(港湾局)は山下ふ頭に高層ビルを建設する際に必要となる地盤データ(ボーリング柱状図)を8月3日までに公表した。山下ふ頭のうち、先行して開発する予定の第1期エリア(約13ha)については開発事業者募集要項が近く発表される見込みである(甲27-4)。

山下ふ頭でIR事業を展開する意欲を有している企業は京浜急行グループはじめ多数存在し、海外カジノ業者のうち「少なくとも20社が日本市場への参加をもくろんでいる」と報じられている。(甲24-2、甲25-1、-6)

また、全国的に複数の自治体がIR誘致に名乗りを上げている中で、菅官房長官は、IRは「首都圏で一つ」であり「横浜は有力な候補地」であるとしている(甲27-1)。

#### 4 本章のまとめ

ア 横浜市は、山下ふ頭を再開発してIRを誘致する計画を、IR基本法案が国会に提出された当時から有していた。その実現のためにはカジノを解禁する法律の成立が前提条件であったが、IR基本法の成立によってこの条件は成就し、IR区域の認定手続きや、IR

事業者の免許要件等の制度設計も事実上完了し、I R実施法は本年秋の臨時国会で成立する見込みである。

- イ 横浜市が山下ふ頭を民間会社から回収し更地とする作業は、前述のとおりおおむね順調に進んでいる。従って横浜市長がI R実施法の成立を見越して、I R事業者を選定し、当該事業者との間で山下ふ頭の市有地を事業用地として提供（払下げまたは貸付け）する契約を締結する行為が、確実に予測される。

## 第2 カジノは精神疾患の発生源である

### 1 ギャンブル依存症は精神疾患である

- ア ギャンブル依存症（病的賭博）を精神疾患として最初に位置づけたのは1980年にアメリカの精神医学会が発表した『精神疾患の診断と統計マニュアル第3版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders、略してDSM-III）であった。

このDSM-IIIの発表が世界保健機関（WHO）の1992年「第10回国際疾病分類」（International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems、略してICD-10）に採用された。（甲20、4頁）

- イ 「ギャンブル依存症というのは、本人の意思によるものなのか、それとも病気なのか」という質問に対し、厚生労働省の堀江裕障害保健福祉部長は国会（2016年12月2日衆議院内閣委）において、つぎのとおり答弁している。

「ギャンブル依存症は、WHOの診断基準におきまして、病的賭博というものとして分類がされておりますし、また、世界的に使用されます米国精神医学会の作成した診断基準に置きましても、ギャンブル障害という分類がございまして、精神疾患として認識してございます。」（甲3-2、17頁）

### 2 カジノはギャンブル依存症を発生させる

- ア 神奈川県ホームページ（甲7）は、「ギャンブル依存症」について次のとおりの説明をほどこしている。

「ギャンブル依存症は、パチンコ・パチスロをはじめとした様々なギャンブルへの衝動が抑制できなくなり、社会的、経済的、心理的問題や対人関係の問題が生じているにもかかわらず、ギャンブルをやめることができなくなる病気です。」

イ また「パチンコ・ギャンブル依存症回復相互支援ネットワーク」のホームページ（甲22）では、「ギャンブル依存症」について次のとおり説明している。

「ギャンブル依存とは、自己の抑制が効かないほど習慣的にギャンブルを行ってしまう依存状態のことをいいます。

『パチンコやギャンブルをしないと精神的に落ちつかない』『やめたくてもやめられない』『常にパチンコやギャンブルのことで頭がいっぱい』と言った状態になります。」

同ネットワークのHPでは、ギャンブル依存症の特徴が「否定と無自覚の病気」であることを、つぎのように説明している。

「依存症は『否定』の病気と言われます。他の病気とは違い、本人がギャンブルを続けたいがために周囲に病気であるということを否定し隠すということです。

また本人自体も依存症という自覚がなく、一度の決意でやめれるという思いがあるということもあります。

そのため依存回復への適切な対処をとることなく、時間の経過と共に依存が深刻化していくケースが多くあります。」

ウ ギャンブル依存症が「否定と無自覚の病気」と呼ばれるとおり、本人又は周囲の者が病気と認識するまでの間には、相当長い期間の経過と状態の悪化を経由するのが通例である。

ギャンブル依存症問題の第一人者である帯木蓬生医師が、みずからのクリニックで初診したギャンブル症者約100人に対して行なった調査によれば、

- ①ギャンブルの開始年齢は 平均20.2歳
- ②借金の開始年齢は 平均27.8歳
- ③精神科に相談に来た年齢は平均39.0歳
- ④受診するまでにつぎ込んだ金額は平均1,300万円
- ⑤受診時点での借金の額は 平均 600万円

という結果が示されている（甲20、27頁）。

本人の自覚や、周囲の認識などに依拠する入場規制などがギャンブル依存症対策としての実効性を持ちえないことは明らかである。

エ 各ギャンブル等の売上高と、そのギャンブル等に依存している受診患者数との間に高い相関関係があることは樋口進医師（久里浜医療センター院長）がIR整備推進会議のヒアリングで報告している（甲6-1 4頁、甲6-2 6頁）。

### 3 ギャンブル依存症の被害は重大で、しかも普遍的である

ア 厚生労働省は2008年に、ギャンブル依存症等の調査をし、2009年5月にその結果を公表した。

同調査によればギャンブル依存症の有病率は5.6%（男性9.6%、女性1.6%）という高率であった。

厚生労働省は2013年にも同様の調査を行ない、2014年8月にその結果を公表した。

同調査によれば、ギャンブル依存症の有病率は4.8%（男性8.7%、女性1.8%）であり、08年調査とほぼ同水準にある。ちなみに、成人人口の4.8%は約536万人に相当する（甲20 23頁、甲18 175～176頁）。

イ ちなみに諸外国のギャンブル依存症の有病率については、横浜市の委託した第1次検討調査報告書（甲11）が大阪商業大学の調査結果を引用して以下のとおり紹介している（19～20頁）。

韓国（2011年）	6.1%
香港（2011年）	3.3%
マカオ（2005年）	4.3%
シンガポール（2014年）	0.7%
ドイツ（2008年）	1.2%
米国（2003年）	2.3%
スウェーデン（2001年）	2.0%
スイス（2000年）	3.0%
英国（2007年）	0.6%
カナダ（2005年）	1.7%
フランス（2010年）	1.3%
フィンランド（2012年）	3.7%
オーストラリア（2006年）	2.6%
ベルギー（2006年）	2.0%

カジノが存在しないわが国においてギャンブル依存症の有病率が高いのは、ひとえにパチンコ・スロットという「遊技」の存在による。そのことは樋口進医師がIR推進会議の

ヒアリングにおいて「我々の外来に来る方々が100人いれば92人ぐらいはパチンコとかスロットに依存している」と報告しているとおりでである（甲6、19頁）。

ウ 「世界のギャンブル機の6割、459万台が日本にある」（甲24-4）という状況下では、わが国の有病率が諸外国より高くなるのは当然である。

しかもこれはパチンコの人口が940万人程度にとどまると推定される（甲23、65頁）現状における数値に過ぎない。

国際カジノ研究所の推計によれば、「日本で関東、関西、北日本にカジノが1ヵ所ずつできた場合…年間入場者数約4,400万人のうち日本人が9割を占める」。

とされている（甲24-10）。4,400万人の9割、すなわち約4,000万人がパチンコ人口の全部と重複すると仮定しても、「カジノ人口」は現在の「パチンコ人口」の4倍になるとの推計である。しかも、カジノの射幸性はパチンコよりはるかに高いことを考慮に入れば、ギャンブル依存症発生のリスクが現在よりも更に増大することが当然に予想される。

エ ちなみに厚生労働省は、カジノ解禁によってギャンブル依存症が増加することを懸念して、日本人の利用を認めないよう求める方針を一たんは提起した（東京2014.8.19）が、「外国人だけに限定すると憲法上の疑念が生じる恐れがある」とするカジノ議連岩尾毅幹事長らの意見に押し切られ、結局「日本人規制」は見送られることとなったという経緯がある（甲24-3、甲25-2・3）。

オ また、ギャンブル依存症の有病率はカジノからの距離とも関連性がある。アメリカ連邦議会が1996～98年に実施した調査によれば、

「カジノから半径16キロ（10マイル）以内の住民は全米平均に比べ依存症の発生率が2倍になった」といわれる（甲26-1）

ちなみに横浜市内のほとんどすべての場所は、山下ふ頭から16kmの範囲内にある。

カ ギャンブル依存症の特徴は、前述のとおりギャンブルを「やめたくてもやめられない」ところにあり、また「いかにしてギャンブルの資金を入手するか」ということが日常生活における主要な関心事となるところにある。

従ってそれは、家族関係の崩壊や、失業、生活の破綻などの結果をもたらすばかりでなく、更に窃盗、強盗や詐欺などの犯罪にも帰結することがある。

ちなみに、

「刑務所内における米国の調査では、一般受刑者の25%にギャンブル依存症がみられる」

という（甲19：104頁。なお同書は参考文献として Templer, Kaiser, Siscoe: Correlates of pathological gambling propensity in prison inmates, 1993を挙げている）。

全米人口中のギャンブル依存症の比率を前述（イ）のとおり2.3%と仮定すれば、その中から受刑者の25%が生まれるのに対し、残り97.7%の中から受刑者の75%が生まれる——ということ、同調査は意味している。

そうだとすればギャンブル依存症を母集団とする犯罪者の「実刑率」は、一般の場合の約1.4倍と言うことになる。

キ ギャンブル依存症の患者が、ギャンブル資金の調達のために用いる最も「穏やか」な方法は借金である。そして、八方に借りまくった挙句、親族、友人、知人すべてに相手にされなくなっても、なおヤミ金融から借りるという「活路」が残されている。

「5日で1割の非常識な利率でも借りてくれる」顧客がいる、という状況の下で「賭博で負けた客に法外な利息で金を貸す融資」が暴力団の新たな資金源となることは容易に予想される（甲24-5）。このような「ヤミ金融」の業務は、IRの施設外でも容易に展開されるものであるから、IR事業者そのものに対する厳しい規制によってIR自体の廉潔性をどれだけ確保しても、ヤミ金融を排除することは到底不可能である。ヤミ金融等によって支えられるギャンブル依存症の蔓延により、数百万に及ぶ世帯の生活破綻がもたらされるおそれがあると言っても過言ではない。

#### 4 ギャンブル依存症の社会的コストは莫大である

ア 横浜市の調査委託に基づき有限責任監査法人トーマツが作成した報告書（甲12）は、その163頁以下で、ギャンブルの「負の影響・社会的コストに関する調査・研究」をリスト・アップしている。

その中には、横浜市がモデルとしているメルボルンのIRを管轄するオーストラリアおよび同国ビクトリア州の各政府の委託に基づく調査の結果も紹介されている。

イ オーストラリア国内におけるギャンブルによってもたらされる経済的便益と社会的コストを、オーストラリア政府の独立機関である Australian Government Productivity Commission が1999年に推計した調査報告書（Productivity Inquiry Report 2010）によれば、

オーストラリア国内におけるギャンブルによってもたらされる社会的コストは、国全体では年間98億オーストラリアドル（8,593億円）と見積もられている（甲12、171頁）。

ウ またメルボルンを州都とするビクトリア州政府が、Victorian Competition and Efficiency Commission に委託した調査の結果（Counting the Cost: Inquiry into the Costs of Problem Gambling 2012）によれば、ギャンブルにより発生する社会的コストは、ビクトリア州の地域全体で年間27億オーストラリアドル（2,376億円）と見積もられている（甲12、164頁）。

エ オーストラリア全体およびビクトリア州の人口（2015年）は、それぞれ2,413万人および580万人である。

上述の「社会的コスト」の人口あたり負担額を計算すると、国民1人あたり毎年35,600円（オーストラリア政府調査ベース）ないし、41,000円（ビクトリア政府調査ベース）になる。

オ このデータをそのままわが国にあてはめると仮定すれば、日本全体（人口1億2,700万人）では年間4兆5,000億円ないし5兆2,000億円の、横浜市規模（372万人）では年間1,324億円ないし1,525億円の社会的コストがギャンブルによって発生することになる。

カ ギャンブルの社会的コストの増大を回避するため、韓国では、GDP中に占めるギャンブル支出の割合（「ギャンブル性向」という）に関する総量規制を制度化している。

射幸産業統合監督委員会法第5条の規定がそれであって、同委員会が7つの射幸産業（競馬・競輪・競艇・闘牛・宝くじ・スポーツ振興くじ及びカジノ）ごとの売上の総量（払戻し分控除後の金額）を毎年定め、射幸産業全体の総売上高をGDPの0.58%以内にする事となっている（甲28、41頁）。

ちなみに、わが国のギャンブル売上の対GDP比は約1.0%で、アメリカの0.7%よりも高い。

韓国の「総量規制」ラインを基準にすれば、わが国において現状以上にギャンブル産業を増やす余地はない筈である。

キ 市の委託調査に対する報告書（甲11）や横浜商工会議所の報告書（甲13）は、もっぱらIR導入に伴う「経済効果」のみを強調し、それが年間4,144億円に及ぶ（甲1

1、40頁)とか5、595～6、710億円に及ぶ(甲13、28頁)などと揚言するが、上述のような負の効果の定量的把握を試みていない。

そして、「経済的効果」が主として一部の事業者にのみ発生するのに対し「社会的コスト」は、まさに国や地方自治体を含む「社会」一般が負担を強いられるのである。

### 第3 IR事業誘致のために公有地を提供することは違法である

#### 1 地方自治体には精神障害者の発生を予防する義務がある

ア 現行の精神保健福祉法(1995年法律94号)の前身は精神保健法(1987年法律98号)であり、そのまた前身は精神衛生法(1950年法律123号)である。

精神衛生法制は1950年以来一貫して「精神障害者の発生の予防」を立法目的にしている(各第1条)。

この目的達成のため、国及び地方公共団体には「精神障害者の発生を予防する施策を講じること」が義務づけられて来た(各第2条)。

イ ただし、「精神障害者」の定義については歴史的変遷がある。

1993年に精神保健法が改正される迄は「精神障害者」の定義は、「精神病者(中毒性精神病者を含む)、精神薄弱者及び精神病質者」に限るというものであって、その範囲には(精神病者の域に達しない)「覚せい剤の慢性中毒者」等は含まれず、これらの者に対して精神衛生法上の医療・保護規定が「準用」されるにとどまっていた。

1993年の精神保健法改正によってはじめて、「精神疾患を有する者」一般が精神障害者に含まれることになり、1999年改正で依存症もこれに吸収された結果44条(旧51条)の準用規定は無用のものとなったのである。

ウ 現行の精神保健福祉法第5条における「精神障害者」の定義は、次のとおりである。

「この法律で『精神障害者』とは、統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害、精神病質その他の精神疾患を有する者をいう。」(5条)

「精神障害者」の概念のこのような拡張は、WHOによる前述の1992年の国際疾病分類の改定(ICD-10)による影響であることは明らかである。(別紙1に、「精神障害者の定義規定の歴史」を整理した)

## 2 公有地を提供してIR事業を誘致することは地方自治体の精神障害者発生予防義務に反する

ア 現行の各種ギャンブルのうち、パチンコ、宝くじ、競馬、競輪の各根拠法は以下のとおり、1948年に、またオートレースと競艇の根拠法はこれらより2～3年後に制定された。

パチンコ＝風俗営業法（1948年法律122号）

宝くじ＝当せん金付証票法（1948年法律144号）

競馬＝競馬法（同年法律158号）

競輪＝自転車競技法（同年法律209号）

オートレース＝小型自動車競走法（1950年法律208号）

競艇＝モーターボート競走法（1951年法律242号）

イ これら各ギャンブル根拠法と前後して1950年に制定された精神衛生法における「精神障害者」の定義には、前述のとおりギャンブル依存症はもとよりアルコール依存症も含まれていなかった。

「ギャンブル依存症回復相互支援ネットワーク」のHP（甲22）に

「ギャンブル依存を病気であるという動きが始まったのは1970年後半で、他のアルコールなどの依存症と比べた場合でも本当にごく最近のことになります。

長らく、一般的なギャンブル依存に対する認識は『意思薄弱』や『精神未熟』などと本人の責任というものでした。」

とあるように、パチンコや公営ギャンブルの各根拠法は、それらのギャンブルが精神障害者の発生源となるという認識を全く欠いたまま成立し、精神衛生法制のその後の改正に対応することもなく今日に至っている。

ウ 前述のとおり1999年に改正された精神保健福祉法は、

「精神作用物質の依存症、その他の精神疾患を有する者」を広く「精神障害者」と定義した。

これにより国及び地方公共団体が発生を予防すべき「精神障害者」の範囲には、ギャンブル依存症（病的賭博）という精神疾患が含まれることとなったのである。

（なお、国及び地方公共団体の「義務」規定の沿革は、別紙2の一覧表に整理した。）

エ 精神保健福祉法第2条の定める「国及び地方公共団体の義務」は

同条前段の「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」義務と、同条後段の「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」る義務から成っている。すなわちギャンブル依存症患者の社会復帰を促す（前段）ことにとどまらず、依存症の発生を予防する（後段）ことが要請されているのである。

オ I R実施法の制度設計案（甲5-1）が用意している依存症対策は、

- ①広告・勧誘等の規制
- ②入場回数の制限
- ③入場料の賦課
- ④自己又は家族の申告に基づく利用制限

から成るが、いずれもギャンブル依存症の発生の有効な予防策とはなりえないものばかりである。

たとえば、②のカジノ自体の入場回数制限によっては、同じ客がパチンコ店に向かうことは防止できないし、「否定と無自覚の病気」であることを特徴とする依存症患者やその家族による④の自己申告が期待できるケースは極めて限られている。

I R実施法案が用意している「対策」は社会の「懸念」をあざむいてI R設置を強行するための見せかけに過ぎない。

カ なお、I R基本法発議者は、ギャンブル依存症対策の処方箋はシンガポールにあるとして、同国における近年の依存症(有)病率の低下を援用している（甲4-1、4・5頁）。

しかし、シンガポール国民（18才以上）が参加する各種ギャンブルの中で、カジノの比率は極めて低く、下表のとおりテーブルゲームとスロットマシンを合わせてもわずか2%程度である（甲12、92頁）。

シンガポール国民におけるギャンブル参加率(2014)

ギャンブルの種類	参加率
①カジノ	2%
②くじ	80%
③競馬	1%
④その他	10%

シンガポール国民の数は永住者を含めて約390万人であるから、その2%は8万人程度である。

つまり、シンガポールのカジノ入場者のほとんどは外国人で、依存症対策の対象外に置かれている。これに対し、前述のとおり4,400万人のカジノ入場者の9割を日本人と想定するわが国のIRに、シンガポールの処方箋が役に立つとは到底考えられない。

**キ** 結局、ギャンブル依存症の発症を「予防」する方法としては、カジノを設置しないという選択肢しかないのである。

IR法制によって、カジノ事業を「本来違法である賭博行為を例外的特権として認める」法的効果が生じるとしても、そのことは国や地方公共団体に対し精神障害者の発生を予防する義務を免除するものでは全くない。従って、（民間事業者が自力でカジノを開設することを阻止する義務があると言えるか否かはともかく、）公有財産を積極的に提供して精神障害者発生施設であるカジノを誘致する行為を回避することが、地方公共団体の精神障害者発生予防義務の範囲に含まれることは当然である。そして、精神障害者の発生を予防する意義は、単に医学的見地にとどまらず、莫大な社会的コストの発生を予防する見地からも重要である。

#### 第4 結論

地方自治体がカジノ業者に対し公有地を提供（貸付けまたは払い下げ）して、カジノ事業の積極的に条件整備をすることは、精神保健福祉法第2条の定める「精神障害者発生予防義務」に真正面から違反するものであり、従って地方自治法第2条16項が禁止する法令違反の行為であって、かつ地方財政法第8条の趣旨に反する財政管理行為にもあたる。

このような違法・不当な財務会計行為を防止するために、横浜市監査委員は地方自治法242条4項所定の権限の行使として、横浜市長に対し本件請求の要旨記載の勧告を行うべきである。

## 第5 事実証明書目録

### 1. 行政文書等

- 甲 1 特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律
- 甲 2 同法案 審議経過一覧
- 甲 3 - 1 衆議院内閣委員会会議録(2016.11.30)
- 甲 3 - 2 同上(2016.12.2)
- 甲 4 - 1 参議院内閣委員会会議録(2016.12.8)
- 甲 4 - 2 同上(2016.12.12)
- 甲 4 - 3 同上(2016.12.13)
- 甲 5 - 1 特定複合観光施設区域整備推進会議「取りまとめ」(抜粋)
- 甲 5 - 2 同 概要
- 甲 5 - 3 同 骨子
- 甲 6 - 1 同整備推進会議第5回議事録(抜粋)
- 甲 6 - 2 樋口進医師ヒアリングレジュメ「ギャンブル依存の実態と予防」
- 甲 7 神奈川県ホームページ
- 甲 8 横浜市中期4ヵ年計画2014-2017(抜粋)
- 甲 9 横浜市都心臨海部再生マスタープラン(抜粋)
- 甲 10 横浜市山下ふ頭開発基本計画(抜粋)
- 甲 11 (株)日本経済研究所  
「IR等新たな戦略的都市づくり検討調査報告書」(2015.3)(抜粋)
- 甲 12 監査法人トーマツ  
「IR等新たな戦略的都市づくり検討調査(その2)」(2016.3)(抜粋)
- 甲 13 横浜商工会議所  
「経済政策委員会 IR研究会議報告書」(2016.11)(抜粋)
- 甲 14 「カジノ誘致反対横浜連絡会」に対する市長の回答書 2014.12.9
- 甲 15 Port of Yokohama(横浜港案内)2017~2018
- 甲 16 横浜市港湾局ホームページ「山下ふ頭」
- 甲 17 - 1 普通財産貸付一覧表(開示文書)
- 甲 17 - 2 山下ふ頭内の倉庫に係る行政財産使用許可一覧表(2016.12.8 情報提供文書)
- 甲 17 - 3 山下ふ頭内建物一覧(同上)

## 2. 第三者作成資料

- 甲 1 8 鳥畑 与一 『カジノ幻想』 2015 ベスト新書 (抜粋)
- 甲 1 9 帚木 蓬生 『ギャンブル依存とたたかう』 2004 新潮選書 (抜粋)
- 甲 2 0 帚木 蓬生 『ギャンブル依存国家・日本』 2014 光文社新書 (抜粋)
- 甲 2 1 日弁連意見書 2014.5.9
- 甲 2 2 「パチンコギャンブル依存症回復相互支援ネットワーク」ホームページ
- 甲 2 3 日本生産性本部『2017レジャー白書』 (抜粋)
- 甲 2 4 - 1 朝日新聞記事 (2014.3.15)
- 2 同 (2014.9.3)
- 3 同 (2014.10.8)
- 4 同 (2014.10.18)
- 5 同 (2016.12.3)
- 6 同 (2016.12.10)
- 7 同 (2017.2.15)
- 8 同 (2017.2.16)
- 9 同 (2017.2.17)
- 1 0 同 (2017.2.18)
- 甲 2 5 - 1 日本経済新聞記事 (2014.8.16)
- 2 同 (2014.10.11)
- 3 同 (2014.10.17)
- 4 同 (2015.1.15)
- 5 同 (2017.6.7)
- 6 同 (2017.6.8)
- 7 同 (2017.6.9)
- 甲 2 6 - 1 東京新聞記事 (2014.5.16)
- 2 同 (2014.8.19)
- 3 同 (2014.9.14)
- 4 同 (2016.10.26)
- 5 同 (2016.12.3)

- 甲 26 - 6 同 (2016.12.16)
- 甲 27 - 1 神奈川新聞記事 (2015.1.3)
  - 2 同 (2015.10.5)
  - 3 同 (2016.10.24)
  - 4 同 (2017.8.4)
- 甲 28 自治体国際化協会「クレア レポート」No. 407 (2014.10) (抜粋)

### 3. 請求人作成文書

- 甲 29 山下埠頭移転補償等契約成立状況
- 甲 30 山下埠頭現住者立退き補償契約成立状況

以上