

平成 28 年 12 月 7 日
「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」
に対する質問要旨

民進党・新緑風会 小西洋之

1. 法第 2 条に規定する「カジノ」の定義、具体的な意味について。
2. カジノ施設の中で解禁される「賭博の種別」の具体的な内容について（カードゲーム、ルーレット、スロットマシン等々）。また、その中で、他国のカジノにはない「日本ならではの新しい賭博行為」も解禁する、あるいは解禁が許されるのかについて。
3. なぜ、議員立法であるにも関わらず、公営ギャンブル等の過去の議員立法の先例に倣い、刑法の賭博の禁止の例外について、せめて個々の種別を明らかにするような法案の策定を行わなかったのかについて。
4. 本法で解禁されるカジノの賭博行為が、「刑法 35 条の正当行為」とされうるための「目的の公益性、運営主体等の性格、収益の扱い、射幸性の程度、運営主体の廉潔性、運営主体の公的管理監督、運営主体の財政的健全性、副次的弊害の防止」の八つの要件にどのように適合しているのかについて。
（本法案の各条文のどこの規定のどの文言が、八つの違法性阻却要件に該当するのか、すなわち、IR のカジノであれば、なぜ、刑法の賭博禁止との関係で合法となり得るのか）
5. 刑法という法律を立法府で定め「賭博行為は禁止」としているにも関わらず、本法は、その要件や内容を全く明らかにせず、「ある賭博の種別については、違法性が阻却されうる」としているが、こうした国会自ら定めた刑法のルールを、その根拠となる法理すら示さずに「例外がある」と定め、その立案を行政に丸投げする立法行為は、立法府の自殺行為というべきものであり、決して許されるものではないのかについて
6. なぜ、本法でカジノ施設の設置・運営を民間事業者のみに限定されたのか、言い換えれば、なぜ、公的機関を排除しなかったのかについて
7. 刑法の違法性阻却の要件には、「目的の公益性、運営主体等の性格、運営主体の公的管理監督」などとあるが、民間事業者がカジノの施行主体となることは、この違法性阻却の要件に違反しないのかについて（特に、企業収益の分配を目

的とするはずの民間事業者が担う「目的の公益性」とはどのようなものか、も含め)

8. 政府にあっては、賭博を解禁する立法について、「基本法である刑法が賭博を犯罪と規定している趣旨を、それ自体を没却するような立法がされると法秩序全体の整合性を害する」としているが、本邦初の民間事業者による賭博を解禁する本法は、我が国の刑法秩序全体を害するものにならないのかについて。

9. 「8.」の法秩序全体の観点において、いわゆるパチスロは、法律上は「遊技」に該当し賭博ではないとされているが、諸外国のカジノのロットゲームを日本版 I Rで行うようになれば、それは賭博になり、パチンコを日本版 I Rで実施しても、「片や遊技であり、片や賭博である」という、同じ問題が生じると考える。

本法の制定は、パチンコやパチスロとの関係で、我が国のギャンブルに関する法秩序を混乱させるものにはならないのかについて。

10. 我が国には、公営ギャンブルやパチンコ等により、大勢のギャンブル依存症患者がおり、立法府全体の課題であるが、本法案によって、必ず生み出されることになる新しい依存症患者の倫理的な問題を、本法案全体の枠組みも踏まえ、どのように考えているのかについて。

11. 「世界 140 カ国にカジノが存在する。OECD の中で日本だけがカジノがない。」といった衆院の答弁について、こうしたカジノ禁止の状況は、日本国として、恥ずかしいことなのかについて。また、衆院のわずか 6 時間の審議により、こうした倫理的な問題について、十分な国民的議論がなされたものとするのかについて。

12. 本法案第 10 条第 1 項第 8 項によって政府が講じる依存症の対策措置は、条文上は「カジノ利用者」に限定されているが、なぜ、公営ギャンブルやパチンコ等の依存病に措置を講じることとしなかったのかの理由について。

13. 衆議院での答弁にあるような、「カジノを解禁するために、本法で依存症対策をする」という発想自体が間違いであり、カジノ解禁法案を提出しそれを（政党の個別事情で）推進するのなら、依存症団体のヒアリングや諸外国の立法例などを研究し、世界で最も強力な「ギャンブル依存症対策基本法案」を立案することが、本来の立法府の責任ではないかについて。

14. カジノの解禁には、マネーロンダリングや暴力団対策、青少年への悪影響、地域の風俗環境、治安の悪化などの弊害があるが、初の民間事業者が賭博行為の施行主体となる本法案のカジノにおいて、「世界でも最も充実した仕組みによ

って対処しうる」(衆院答弁趣旨) と考える根拠について。

15. 主要紙の全社説は拙速な審議や採決に反対している等の状況を踏まえ、そもそも、第5条において「法律の施行から一年以内を目途に必要な法制上の措置を講じる」とされているが、本プログラム法を今臨時国会において取り下げるなどして、実施法そのものを議員立法で(必要に応じ一部閣法も含めて)作り、一年以内に国会審議を受けるという進め方で、何か問題はあるのかについて・
16. これだけの国民世論の反対がある中で、また、これまでの議員立法の審議の慣行に著しく反したかたちで、発議者として、どうしても本プログラム法を今臨時国会で成立させなければならないと考える具体的理由について。
17. かつて、本法案と殆ど全く同じ法案について衆院の内閣委員会の理事会で決定されていた「参考人質疑、地方公聴会、国土交通委員会、法務委員会との連合審査」という進め方を、良識の府と称されてきた本院で、発議者として必要とお考えなのかどうか。

平成 28 年 12 月 7 日
「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」
に対する質問

民進党・新緑風会 小西洋之

民進党・新緑風会の小西洋之です。私は、会派を代表して議題となった法律案、略称「IR推進法案」について質問をいたします。

本法案は、今国会の会期が延長後、一部与党も含めて、全く想定外のかたちで強行的に衆議院で審議入りし、しかも、わずか6時間の委員会審議で強行採決されたものであります。

こうした前例のない強権的な動きの中、我が民進党は、統合型リゾート（IR）の整備による観光や経済振興の検討の重要性を十分に認識しながらも、本法が抱えるギャンブル依存症の問題、刑法の賭博禁止の違法性阻却事由の不備などの問題を理由に、本法案に明確に反対することとしました。

本法は、刑法によって禁止された賭博行為等を、特定複合観光施設区域の整備の推進、すなわち、IR推進の名の下に解禁するものであり、その重大なる実体は、明治15年の旧刑法の制定以来、違法とされてきた賭博を解禁する、カジノ解禁法案であります。

刑法において賭博が禁止されている理由について、最高裁は、「賭博は、国民に怠惰浪費の弊風を生じさせ、健康で文化的な社会の基礎を成す勤労の美風を害するばかりでなく、甚だしきは暴行、脅迫、殺傷、強窃盗その他の副次的犯罪を誘発し又は国民経済の機能に重大な障害を与えるおそれがある」からとしています。

このうち、刑法犯罪については、昨年の犯罪統計においては、賭博の目的のものが707件、パチンコ目的が995件、合計1,702件の犯罪がありました。多重債務の問題等の関連問題も深刻であり、2014年の日弁連の調査では破産原因の5%前後がギャンブルを原因とするものとされております。

しかし、このように、本法案は日本社会の在り方の根幹を変えかねない重大な問題を抱えるものであるにも関わらず、その内容と手続きについて、極めて遺憾、かつ、断じて看過できない問題が存在します。以下、発議者に伺います。

1. カジノの定義、解禁する賭博の種別について

まず、率直に申し上げて、本法案の規定からは、基本的なことがさっぱり分か

りません。

法第二条に規定する「カジノ」とは一体何なのでしょう。実は、この法案には「カジノ」の定義、説明規定が全くありません。

また、本案によって、カジノの中で解禁される「賭博の種別」は何なのでしょう。同様に、何の説明規定もありません。

欧米等のカジノを見ると、ポーカーなどのカードゲーム、ルーレット、スロットマシン等々、さまざまな賭博の種別があることが伺えますが、衆議院での審議を見ると「クールジャパンの価値を発現するようなＩＲ施設」とも仰っています。世界のカジノにはない「日本ならではの新しい賭博行為」も、日本版ＩＲで解禁する、あるいは解禁が許されるというお考えなのでしょう。

具体的にお答え下さい。

このように本法案は、どのような規制の下での施設で、どのような賭博行為を解禁しようとしているのか条文では一言も触れられておりません。他方、全て議員立法であった競馬法等の公営ギャンブル法、あるいは、パチンコ等の関係法令においては、規制すべき施設・ギャンブルの種別等々を個別具体的に定義し、個々のギャンブルの特性に応じた詳細な規制が設けられております。

なぜ、本法案は、同じ議員立法であるにも関わらず、過去の議員立法の先例に倣い、刑法の賭博の禁止の例外を定める、せめて個々の種別を明らかにする、といったような策定を行わなかったのでしょうか。明確にお答え下さい。

２．刑法上の違法性阻却事由との関係

こうした本法案における最重要の内容の政府への丸投げ的性格は、憲法の定める三権分立における立法府の在り方そのものにも関わる深刻な問題を生じております。

なぜ、賭博を禁止する刑法の下で、競馬等の公営ギャンブルが許されているのか。それは、公営ギャンブルが個別法の規定により「刑法 35 条の正当行為」とされているからです。

そして、賭博がこの正当行為になる要件として、政府は、「目的の公益性、運営主体等の性格、収益の扱い、射幸性の程度、運営主体の廉潔性、運営主体の公的管理監督、運営主体の財政的健全性、副次的弊害の防止」の八つの要件のいずれも欠くことなく総合的に判断すると述べております。

ここで発議者に伺います。最も根本的な点であるにも関わらず、衆院で全くはっきりしなかった点であります。本法案の各条文のどこの規定のどの文言が、政府が示す賭博の八つの違法性阻却要件に該当するのか、すなわち、ＩＲのカジノであれば、なぜ、刑法の賭博禁止との関係で合法となり得るのか、具体的にお示し下さい。

しかし、今の私の質問は、自らの質問ながら、非常におかしな問い掛けであります。

すなわち、解禁される賭博の種別が何も明らかになっていないのに、それぞれの賭博行為が、何故にカジノにおいて刑法の違法性阻却事由に該当しうるのか、判断できる訳がないのであります。

すなわち、こうした丸投げともいうべき立法を行った瞬間、立法府の存在意義そのものが失われることになると思います。なぜなら、刑法という法律を立法府で定め「賭博行為は禁止」としているにも関わらず、本法は、その要件や内容を全く明らかにせず、「ある賭博の種別については、違法性が阻却されうる」と、いわば、根拠もなく勝手に決めている訳でございます。

国会自ら定めた刑法のルールを、その根拠となる法理すら示さずに「例外がある」と定めて、その立案を行政に丸投げする、このような立法行為は、立法府の自殺行為というべきものであり、決して許されるものではないと思いますが、発議者の見解を伺います。

3. 特に、民間事業者が施行主体であることについて

また、本法案は、公営ギャンブルを含め、我が国の法制度で、本邦初の民間事業者による賭博を突如解禁しています。すなわち、既存の全ての公営ギャンブルにおいては、地方公共団体等の公的機関が施行主体となっているのですが、本法においては、実は、第2条の規定で「カジノ施設の設置・運営が民間事業者のみ」に委ねられているのです。

なぜ、本法でカジノ施設の設置・運営を民間事業者のみに限定されたのか、言い換えれば、なぜ、公的機関を排除しなければならなかったのか、その理由をお示し下さい。

また、先ほどの刑法の違法性阻却の要件には、「目的の公益性、運営主体等の性格、運営主体の公的管理監督」など、かつての小泉改革の際に公営ギャンブルの施行主体の完全民営化が断念されたように、施行主体を公的機関であることを前提としていたと考えられるものがあります。民間事業者がカジノの施行主体となることは、この違法性阻却の要件に違反しないのでしょうか。特に、企業収益の分配を目的とするはずの民間事業者が担う「目的の公益性」とはどのようなものか、お示し下さい。

特にこの点、政府にあっては、賭博を解禁する立法について、「基本法である刑法が賭博を犯罪と規定している趣旨を、それ自体を没却するような立法がされると法秩序全体の整合性を害する」とされておりますが、本邦初の民間事業者による賭博を解禁する本法は、我が国の刑法秩序全体を害するものにならないのでしょうか。発議者のお考えを御願い致します。

また、この法秩序全体の観点において、例えば、日本中のパチンコホールで行われているいわゆるパチスロは、法律上は「遊技」に該当し賭博ではないとされておりますが、「実体として同じもの」とであると考えられる諸外国のカジノのスロ

ットゲームを日本版 I Rで行うようになれば、それは賭博になる訳であります。

また、パチンコを日本版 I Rで実施しても、片や遊技であり、片や賭博であるという、同じ問題が生じるでしょう。

本法の制定は、事実上の賭博というべきギャンブル性を有するパチンコやパチスロとの関係で、我が国の公営ギャンブルや遊技に関する法秩序を混乱させるものにはならないのでしょうか。発議者の見解をお願い致します。

4. 依存症の問題

また、本法で最も重大な問題の一つがギャンブル依存症の発生であります。

およそ、この世に競馬やパチンコであれ、いわゆる賭け事、ギャンブルを許したならば、それによって、何人かのギャンブル依存症の患者が生まれてしまうのであります。そして、ギャンブル依存症は、WHOにおいて精神病という疾病であると認定されております。

ここで発議者に伺います。現に我が国には、公営ギャンブルやパチンコ等により、大勢のギャンブル依存症患者がおり、これは私たち立法府に集う国会議員全体の課題であります。その上で、本法案によって、必ず生み出されることになる新しい依存症患者の倫理的な問題を、本法案全体の枠組みも踏まえて、どのように考えていらっしゃるのでしょうか。

衆院の議論では、「世界 140 カ国にカジノが存在する。OECD 諸国の中で日本だけがカジノがない。」といった答弁がなされておりました。しかし、こうした我が国のカジノ禁止の状況は、日本国として、恥ずかしいことなのでしょうか。また、衆院のわずか 6 時間の審議により、こうした倫理的な問題について、十分な国民的議論がなされたものとお考えでしょうか。ご見解を御願い致します。

依存症の問題について、更に伺います。

2013 年の厚生労働省の調査に関連して、我が国のギャンブル依存症患者はその予備軍等も含めて 536 万人、人口の 4.8% に該当すると推計されています。これは、人口 1% 前後の欧米等他国の数字に比較しても桁違いに大きいものであります。公営ギャンブルに加え、パチンコという遊技を抱える我が国は、実は、世界最大の依存症大国であると言っても過言でないものと存じます。

こうした我が国の現状があるにも関わらず、本法案には、依存症対策は、第 10 条第 1 項第 8 項に「カジノ施設の入場者が、・・・悪影響を受けることを防止するため」と規定され、政府が講じる依存症の対策措置は、条文上は「カジノ利用者」に限定されています。なぜ、公営ギャンブルやパチンコ等の依存病や多重債務等のその関連問題に措置を講じることとしなかったのか、理由をお願い致します。

実は、私は、民主党政権時代からのいわゆる I R 議連の加盟議員でございます。

我が国の観光や経済振興のための I R の可能性とそこにおけるカジノの必要性等について検証しつつ、しかし、民主党政権時代の I R 議連にあっては、カジノ

を解禁するのであれば、世界一のギャンブル依存症大国の深刻な問題を解決しなければならない、そのためには、公営ギャンブルやパチンコなどあらゆるギャンブルを対象とした「ギャンブル依存症対策基本法」の制定が必要であるとの議論がありました。

政権が変わり、安倍総理が議連の最高顧問に就任するなどの根本的な状況の変化があり、私は議連の会合に出席することもなくなっていたのですが、他方、このような課題の多い法案が修正もなく審議も不十分なままに強行されるとは全く想定しておりませんでした。

こうした状況を踏まえ、実は、先週からの衆院における動きを受け、急遽、「ギャンブル依存症対策基本法案」の策定を行い、現在、党内議論の手続きをお願いしているところでございます。

私は、衆議院で発議者の方々が答弁にあるような、「カジノを解禁するために、本法で依存症対策をする」という発想自体が間違いだと考えます。「既に国際的に世界一の依存症大国ともいべき我が国において抜本的な依存症対策を行って、その上で、カジノによる新たな依存症の問題が議論し得る。」、これが、かつて、民主党政権時代のＩＲ議連の中にあった議論であったのですが、それが、政権交代後大きく変節してしまったのであります。

本法の衆院での採決を巡っては、ある公党の党首の方から、我が党に対し、非常に品位を欠く批判のご発言がありました。

それをこの本会議の演壇で具体的に言及することは控えますが、多少の思いを込めて申し上げますと、今、立法府に求められていることは、依存症団体の方のヒアリングや諸外国の依存症対策法・横断的ギャンブル規制・監督法制、その中にはギャンブル事業者に依存症対策費用を負担させるものもありますが、などを研究し、世界で最も強力な「ギャンブル依存症対策基本法案」を立案し審議することではないでしょうか。平成 25 年にアルコール依存症の対策のための基本法が議員立法で制定されているところでもあります。

発議者のご見解を伺いたく存じます。

5. マネーロンダリング等々の問題

その他、カジノの解禁には、マネーロンダリングや暴力団対策、青少年への悪影響、地域の風俗環境、治安の悪化などの、深刻な対策が必要となります。

衆院の審議では、そのそれぞれについて、世界でも最も充実した仕組みを講じるといった趣旨の答弁がなされておりますが、対策は常に「いたちごっこ」になり、何が最も充実した仕組みなのかは観念的なものでしかないとも考えられます。

既にいわゆる「闇カジノ」や「ヤミ金」などが多く存在する等の現実がある我が国において、初の民間事業者が賭博の施行主体となる本法のカジノにおいて、これらの弊害事項が、最も充実した仕組みによって解決されうると単純に考える根拠について、お示し下さい。

6. 進め方について

最後に、本法案については、安倍政権の擁護はもとより、違憲の安保法制について合憲であると主張する新聞社においてすら、主要紙の全てが拙速な審議や強行的な審議について反対の社説を訴えております。また、新聞各社の世論調査においても、国民の圧倒的多数が拙速な審議及び採決に反対しております。

こうした点を踏まえ、発議者に伺います。本法では、第5条において「法律の施行から一年以内を目途に必要な法制上の措置を講じる」とされています。

であるならば、このプログラム法を今臨時国会において取り下げるなどして、実施法そのものを議員立法で、必要に応じ一部閣法も含めて作り、一年以内に国会審議を受ける。こうした進め方で、何か問題はあるのでしょうか。

これだけの国民世論の反対がある中で、また、これまでの議員立法の審議の慣行に著しく反したかたちで、発議者として、どうしても本プログラム法を今臨時国会で成立させなければならないと考える具体的理由についてお示し下さい。

また、かつて、本法案と殆ど全く同じ法案について衆院の内閣委員会の理事会で決定されておりました「参考人質疑、地方公聴会、国土交通委員会、法務委員会との連合審査」を、良識の府と称されてきた本院で、発議者として必要とお考えなのかどうかについて、ご見解を御願い致します。

最後に、この度の法案については、それが成長戦略の柱の一つであるとの見解が示されております。これについて民進党幹部は、アベノミクスならぬ「カジノミクス」であると本質を突いた批判をしております。

私には、本法案を強行する首相官邸と一部与党の姿が、異次元の金融緩和により日銀が抱えることになった400兆円超の国債が将来引き起こすハイパーインフレという本物のギャンブルに国民は放り込まれている、そうしたギャンブルの失敗をごまかすためのカジノ解禁法案、まさに、「カジノミクス」法案であると思えてなりません。

この本会議の演壇に最後に上がったのは、一年前の9月18日の夜、安保法制の特別委員会の委員長解任決議の賛成討論でした。日付けが変わって19日の深夜2時過ぎ、違憲立法の強行採決によって、良識の府と称されてきた我が参議院の歴史に消すことのできない汚点を残しました。

近い将来、安倍政権を打倒し、その時の先輩同僚議員の先生方の賛成を得て安保法制を廃しなければなりません。まずは目前の本法案について、良識の府の名に恥じない審議を呼び掛けさせて頂き、私の質問を終わります。

以上