「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

2016 年 12 月 7 日

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。「日本ならではの新しい賭博行為」も解禁が許されるのかについて。

３．なぜ、公営ギャンブル等の立法例に倣い、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法案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かについて。

５．刑法で「賭博行為は禁止」としているにも関わらず、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、行政府に丸投げする立法行為は、立法府の責任放棄というべき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ければなら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、運営主体の公的管理監督」等あるが、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

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案は、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．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、諸外国のカジノのスロットゲームを日本版ＩＲで行うと賭博になるが、本法の制定は、我が国の規制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、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、生み出されることになる新しい依存症患者を巡る倫理的な問題を、どのように考えているのかについて。

１１．「世界 127 カ国にカジノが存在するのだから」との答弁について、カジノ禁止の状況は、国として恥ずかしいことなのかについて。また、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考えるかについて。

１２．本法案第 10 条第 1 項第 8 号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、「カジノを解禁する代わりに、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、まずは、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、世界で最も効果的な「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．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、民間事業者が施行主体となるカジノにおいて、「世界で最高水準の規制を設ける」（衆院答弁趣旨）と考える根拠について。

１５．主要紙の全社説が反対等の状況を踏まえ、第 5 条「法律の施行から一年以内を目途に必要となる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国会で取り下げるなどして、実施法そのものを議員立法等作り、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内閣委員会の理事会での決定「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、必要と考えるかどうかについて。

以上

「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」
に対する代表質問

2016 年 12 月 7 日

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。会派を代表して質問いたします。

本法案は、会期延長後、与党サイドにおいても想定外で審議入りとなり、しかも、衆院でわずか６時間のうちに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）による経済振興などの検討の重要性を十分に認識しながらも、ギャンブル依存症対策の不備、刑法の賭博禁止の違法性阻却事由の不備など、本法案が抱える深刻かつ重大な問題を踏まえ、これに明確に反対することとしました。

本法案で否定し得ない実体は、明治１５年の旧刑法の制定以来、「違法」とされてきた賭博行為をＩＲ推進の名の下に解禁する、「カジノ解禁法案」であります。

刑法が賭博を禁止する理由について、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」としています。

しかし、本法案は、このように日本社会に重大な影響を与えう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、制度の基本的な考え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か。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。

さらに、本法案によって、カジノ施設で解禁が許容されたカードゲーム、ルーレット、スロットマシーン等々の「具体的な賭博の種別」は一体何なのでしょうか。同様に、何の説明規定もありません。

また、衆院では「クールジャパンの価値を発信するようなＩＲを整備する」とも答弁されていますが、これは、外国のカジノにはない「クールジャパンな賭博」、「日本ならではの新しい賭博」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か。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、どのような賭博行為を解禁するのか条文では一言も触れられておりません。他方、競馬法等の公営ギャンブル法、パチンコ等の風営法においては、解禁するギャンブルの種別等々を個別具体に定義し、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、刑法の賭博の禁止の例外を定めるものであるにも関わらず、他の立法例に倣い、「せめて、個々の解禁する賭博の種別を明らかにする」といったような立法措置すらも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について

こうした本法案における、最重要事項の「政府への丸投げ」は、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、競馬などの公営ギャンブルが許されているのでしょうか。それは、公営ギャンブルが個別法の規定により「刑法第35条の正当行為」とされているからであります。

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を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、最も根本的な事項であるにも関わらず、衆院で全く明らかにならなかった点を伺います。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、それぞれ具体的に分かりやすくお示し下さい。

しかし、今の私の質問は、ご質問申し上げるだけ虚しいものであります。なぜなら、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ります。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、本法案は、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、違法性が阻却される」と、いわば、根拠もなく勝手に決めてしまっている訳でございます。

国会自ら定めた社会の最重要の基本法たる刑法のルールを、その根拠となる法理すら示さずに「例外が認められる」と定めて、その立案を行政府に丸投げする、このような立法行為は、立法府の責任放棄、あるいは自殺行為ともいうべきものであり、決して許されるものではないと考えますが、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等について

また、本法案は、我が国初の「民間事業者による賭博行為」を突如として解禁しています。すなわち、既存の公営ギャンブルは、全て、地方公共団体等の公的機関が施行主体ですが、本法においては、第２条で「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あります。

「なぜ、本法案でカジノの施行主体を民間事業者のみに限定したのか」、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、運営主体の公的管理監督」など、かつて小泉改革において公営ギャンブルの完全民営化が断念されたように、「施行主体は公的機関であるのが前提」と考えられるところです。民間事業者がカジノの施行主体となることは、これらの違法性阻却の要件に違反するのではないでしょうか。

さらには、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、それ自体を没却するような立法がなされると、法秩序全体の整合性を害する」としておりますが、我が国初の民間事業者による賭博を解禁する本法案は、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。発議者のお考えをお願い致します。

また、この法秩序全体の観点について、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、「実体としてはパチスロとまるで同様のもの」である外国カジノのスロットゲームを日本版ＩＲで解禁すれば、それはまさに「賭博」になります。

また、パチンコについても、同様の問題が生じます。

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スロやパチンコとの関係で、我が国の既存の規制法秩序をも大きく混乱させるものにはならないのでしょうか。発議者の見解を伺います。

４．ギャンブル依存症の問題について

また、本法案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など、何であれ、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じてしまうのであります。そして、ギャンブル依存症は、ＷＨＯにおいて精神疾患と認定されております。

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、その事実は、私たち立法府に集う国会議員全員が真摯に受け止めるべき課題であります。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を巡る倫理的な問題を、本法案全体の趣旨の中で、どのように考えていらっしゃるのでしょうか。

また、衆院の議論では、「世界 127 カ国にカジノが存在するのだから」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、国

の在り方として、いわば「右向け右的」に見直すべきことなのでしょうか。
　また、「余りにも時間が余っているので」との発言と共にある与党議員が「般若心経」を唱え「夏目漱石」を語った衆院のわずか６時間に満たない審議を通じ、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ているとお考えでしょうか。

　依存症の問題について、更に伺います。
　2013 年の厚労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％前後の欧米など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、世界最大のギャンブル依存症大国であると言っても過言ではありません。

　こうした現状にも関わらず、本法案では、依存症対策は、第 10 条第 1 項第 8 号に「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、政府が講じる対策は、条文上は「カジノ利用者」のみ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症患者や、多重債務等の関連問題に対策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ＩＲ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ＩＲの可能性とカジノの必要性等について先輩同僚議員と真摯に検証しつつ、しかし、民主党政権時代のＩＲ議連にあっては、「カジノを解禁するのであれば、その前に、世界一のギャンブル依存症大国の深刻な問題を抜本的に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」との真摯な議論がありました。
　政権が変わり、国会で信念を持って追及する安倍総理が議連の最高顧問に就任するなどの状況もあって、私自身は残念ながら議連の会合への出席を控えるようになっていたのでありますが、他方、このような課題の多い法案が修正もなく、衆院で強行採決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、急遽、先輩同僚議員と共に、「ギャンブル依存症対策基本法案」の策定を行い、現在、民進党の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、衆院での発議者の方々の答弁にあるような、「カジノを解禁する代わりに本法案によって依存症対策をする」という発想自体が間違いだと考えます。「既に世界一のギャンブル依存症大国ともいうべき我が国において抜本的対策を実行し、その上で、カジノによる新たな依存症の問題が初めて議論し得る」、これが、かつて、民主党政権時代のＩＲ議連の中にあった見解なのですが、政権交代後に、大きく変容してしまったのでありましょうか。

本法案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、品位を欠く、誠に遺憾なご発言もございました。

しかし、今、我々、立法府に求められていることは、ギャンブル解禁法案の強行ではなく、患者団体へのヒアリングや、ギャンブル事業者に費用の負担を求めるなどの諸外国の対策、横断的なギャンブル規制の法制度などの研究に鋭意取り組み、世界で最も効果的な「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、先輩同僚議員のお力により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について

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

衆院の審議では、このそれぞれについて、「世界で最高水準の規制を設ける」といった趣旨の答弁がなされておりますが、「闇カジノ」や「ヤミ金」などが多数存在するなどの現状において、何故に、民間事業者が施行主体となるカジノを巡るこれらの弊害が、「世界最高水準の規制」によって阻止し解決しうると単純明快にお考えになるのか、その根拠をお示し下さい。

６．審議のあり方等について

最後に、本法案については、全ての主要紙が拙速かつ強行的な審議及び裁決に「反対」との社説を掲げております。また、各社の世論調査においても、国民の圧倒的多数が同様の反対を示しています。

他方、本法案では、第 5 条において「法律の施行から一年以内を目途に必要となる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取り下げるなどして、その代わりに、実施法そのものを議員立法や、必要に応じて一部は閣法も含めて策定し、今から一年以内を目途に国会審議を受ける」といった進め方で、何か問題はあるのでしょうか。

これだけの国民世論の大反対がある中で、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案を今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。

いずれにしても、かつて衆院・内閣委員会の理事会で決定された「参考人質疑、地方公聴会、国土交通委員会と法務委員会との連合審査」などを、「良識の府」と称されてきた本院で「必要である」とお考えなのかどうか、ご見解を伺います。

最後に、この度の法案について、私は、本法案を強行する首相官邸と一部与党の姿から、アベノミクスの「異次元の金融緩和」という本物のギャンブルの強行、すなわち、日銀が抱えることになった 400 兆円を超える国債が将来引き起こすハイパーインフレの危険に国民を巻き込んだ上で、そうした国民生活を破綻させるギャンブル政策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らないのであります。

私が、この演壇に最後に登壇させて頂いたのは、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ありました。日付が変わって19日の深夜、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。

一刻も早く、安倍政権を打倒し、先輩同僚議員の先生方の賛同を得て安保法制を廃止なければなりませんが、まずは、目前の本法案について、「良識の府」の名に恥じない対処をお願い申し上げ、私の代表質問を終わります。

ご静聴、有り難うございました。

以上