特集Ⅱ●万博・ＩＲのリスクを考える Ⅲ

なぜカジノ（賭博）で地域振興をはかってはいけないのか

西澤信善
東亜大学特任教授

はじめに

コロナ禍が猛威を振るっている。政府や一部の地方自治体の「カジノをふくむ統合型リゾート（IR：Integrated Resort）」の誘致計画に遅れがでている。政府・与党は成長戦略として観光業の振興に力を入れているが、ＩＲはその目玉策として位置づけられている。二〇二〇年代の半ばには全国で三カ所程度のＩＲの設置をめざしていたが、コロナ・ウイルスによる新型肺炎の爆発的流行で誘致スケジュールに大きな狂いが生じている。その最大の理由の一つは、日本への進出を目論んでいた大手カジノ業者が軒並み業績悪化に見舞われているためである。自治体のなかでもっとも先行する大阪は、事業者の要望もあり事業計画の提出を二度も延長し二〇年一二月頃まで引き延ばしている。横浜に進出をめざしていたラスベガス・サンズは「目標達成は困難」という理由で、二〇年五月に進出断念を表明した。これまで政府・与党は国民の根強い反対があるにもかかわらず、強引にカジノをふくむＩＲの誘致を進めてきた。「カジノをふくむ統合型リゾート」というが、売上額の大きさからみれば実態はカジノである。すでに日本はギャンブル大国といわれているが、それだけに賭博の弊害も深刻になっている。弊害の多い賭博（カジノ）で経済活性化をはかることに国民の大半は危惧をもっている。われわれはここで一度立ち止まって本当にこのまま進めてよい

のか考え直すことを提案する。なぜなら、いったんカジノが開業されると問題があるからといってなくすことはきわめて困難になるからである。引き返すならば、今をおいてほかはない。本稿は、「なぜカジノ（賭博）で地域振興をはかってはいけないのか」ということを賭博を禁じる法の精神に立ち返って考察したものである。

一 「カジノをふくむ統合型リゾート」に内在する危険性

統合型リゾート（ＩＲ）は、観光立国をめざす安倍政権の観光振興策の目玉となる構想である。ＩＲはある特定の場所に娯楽遊興施設・ショッピングモール・レストラン・ホテル・国際会議場・展示場・劇場などの諸施設を集め、これらの諸施設の相乗効果をはかりながらＩＲ全体として観光業を振興し、ひいては地域の経済活性化をはかろうとするものである。この構想自体とくに反対すべき理由はない。娯楽・遊興施設のなかにカジノがふくまれている場合、とくに「カジノをふくむ統合型リゾート（ＩＲ）」と呼ばれる。われわれが問題にしているのは、ＩＲのなかにカジノがふくまれていることである。そもそも日本では賭博は法律で禁止されており、そういうもので地域経済の活性化をはかることは適切であろうか。たしかに、一六年にＩＲ整備推進法、一八年にＩＲ実施法が制定されていることもあり、政府が認める特定の区域にかぎりカジノは合法的に行うことができる。その意味では法の縛りはなくなったといえる。しかし、賭博を禁じる刑法の規定が廃止されたわけではなく、法の賭博を禁じる精神は厳然として生きているというべきであろう。

現在、誘致希望の各自治体が進めるＩＲは、すべて「カジノをふくむ統合型リゾート」である。こういうと統合型リゾートのなかには必ずカジノがふくまれているものとの誤解を生むかもしれないが、いうまでもないことであるがＩＲのなかに必ずカジノをふくんでいなければならないというものではない。カジノをふくまないノンゲーミング型のＩＲも存在する。カジノで有名なラスベガスもＩＲの売上げのなかに占めるノンゲーミングの割合が増大してきている。なぜ、ＩＲのなかにカジノがふくまれているのであろうか。それは、カジノは集客力があり、それによってＩＲ全体の収益性を担保するものと位置づけられているからである。しかし、これはカジノ業者のいい分そのものでもある。シンガポールのマリーナ・ベイ・サンズのＣＥＯタナシェビッチ氏は、まったく同様の発言をしている。カジノしか集客力がないのかといえば決してそのようなことは

ない。大阪府・市が想定する夢洲ＩＲの年間来場者数は一五〇〇万人である。たとえば、夢洲の近くにユニバーサル・スタジオ・ジャパン（ＵＳＪ）という遊興施設があるが、ここはそれとほぼ同数の集客力がある。

　カジノをふくむＩＲの推進論者からは、ＩＲのなかにたとえカジノがふくまれていたとしても面積でいえばＩＲ全体のわずか三％であるから大した影響はないという意見もある。面積に着目するのは、意図的かどうかは不明であるが、「カジノをふくむ統合型リゾート」の本質を見誤るものである。大阪府・市の統合型リゾートの基本構想では、カジノの売上げがＩＲ全体の売上げに占める割合は、なんと八割である。カジノの売上げが無視できるほど小さいものであれば、それほど目くじらを立てる必要はないかもしれない。しかし、八割というのはむしろＩＲに占めるカジノのプレゼンスの高さを示すものである。カジノの影響度をみるのに面積に占める割合でみるのか、売上げに占める割合でみるのか、どちらが適切かは論を俟たないであろう。前者について強いていえば、面積が小さい分建設費が相対的に少なく、かつ、それの乗数効果が小さいということを意味するに過ぎない。

二　「カジノをふくむ統合型リゾート」は本当に国際観光に資するか

　さてつぎに「カジノをふくむ統合型リゾート」の問題点として、それが本当に国際観光に資するのかということを検討しておこう。われわれはすでにその危険性として諸施設のなかに弊害の多いカジノがふくまれていることを指摘した。それに加えてＩＲにカジノがふくまれている場合は、経済的にも問題があると指摘しておきたい。

　政府の構想するＩＲには「送客機能」というものがある。これは、関西国際空港に到着した観光客をいったん夢洲に集め、そこでしばらく滞在しＩＲのさまざまなエンターテインメントを楽しんでもらったあと、大阪市内・京都・奈良など関西各地そして西日本に送り出すというものである。当然、カジノに興じることも想定されているであろう。実際、関空と夢洲の間には直行の航路が開かれ、夢洲には専用のターミナル埠頭が整備される。基本構想によれば、ＩＲの年間の延べ利用者数（年間来場者数とは異なる）二四八〇万人、そのうちゲーミング客として五九〇万人が見込まれている。さきにカジノの売上げ（ＧＧＲ）は三八〇〇億円、ＩＲ全体のそれに占める割合は八割ということを明らかにした。この三八〇〇億円のうち二二〇〇億円を外国人観光客から稼ぐことを想定している。つまり外国人観光客から得る収益は全体のＧＧＲのじつに六割を占めているのである。ＩＲの訪問客数は日本人のほうが多いのに、むしろ稼ぐのは外国人のほうが多いという構図になっている。ちなみに日本人からの稼ぎは一六〇〇億円である。そのようなことはないと思うが、外国人なら金を巻き上げてもよいという考えが潜んでいるとしたら、それはこの国際化の時代に逆行するものである。

　ここで「送客機能」というものをもう少し考えてみよう。すなわち、関空に着いた外国人観光客が夢洲に直行し、しばらくそこに滞在したとする。この時点では日本に着いたばかりであるからまだ旅行資金は潤沢にもっているはずである。ここでカジノに興じたとする。「賭博は胴元が勝つもの」という賭博の格言どおりとすると、カジノでは負ける。正しくいえば、賭博では負けることもあれば勝つこともある。この格言の意味は、トータルとしてみれば賭け客側が負けるということである。ではいったいどれくらい負けるのか。それが二二〇〇億円（年間）である。こんな巨額の金がカジノ業者に吸い上げられるのである。この金をもし大阪市内で家庭電化製品・化粧品・日用品・雑貨・医薬品などに使われたら、あるいは京都や奈良の観光地でみやげものの購入などに充てられたら、そちらのほうがはるかに地域の経済に貢献することは言を俟たないであろう。つまり、カジノで金を巻き上げられることによってほかの消費が減少させられてしまう現象が起こる。筆者はこれを「カジノによる需要剝奪効果」と呼ぶ。つまり、カジノをふくむＩＲは需要剝奪効果が働くため、インバウンドのもつ本来の経済効果を大きく減殺させてしまうのである。日本にきたとたんカジノに興じたばっかりに金を失い、そんな状態で送り出されてもう使う金は残っていないかもしれない。それでは本当の意味で、国際観光に資するとはいえない。

　さて、ここでもう一つ重要な事実に言及しておきたい。じつは、一〇年代は訪日外国人観光客が大きく伸びた時期であった。観光庁の調べによると訪日外国人旅行者は一一年の六二二万人からほぼ一貫して増大し続け、一九年には三一八八万人まで増加した。過去八年間に五倍に急増した。日本はすばらしい観光資源が豊富にあり、それがアジアをはじめとする世界の人びとに広く知れ渡ってきたことが訪日観光ブームを引き起こしたのである。ＩＲがなくとも日本は世界から観光客を引き寄せる十分な魅力のある国である。訪日外国人観光客は日本らしさを求めて日本にくるのである。カジノは欧米の遊びであり文化である。日本

らしさは何もない。カジノをふくむＩＲがなくとも、日本は十分に外国人観光客を惹きつけることができる魅力溢れた国なのである。カジノが開設されれば、たしかにそれを目当てにくる外国人観光客もいるであろう。しかし、彼らの使う金は、もっぱら賭博に費やされるであろう。それで儲けるのはカジノ業者である。日本の国際観光業発展に本当に資するのはカジノ客ではなく、日本らしさを求めてくるノンゲーミング目的の外国人観光客である。

三　なぜカジノ（賭博）で地域振興をはかってはいけないのか

(1) 賭博は法律で禁じられている

賭博は法律（刑法）で禁止されている。筆者にとって、これがカジノ問題の原点である。筆者はギャンブル依存症を知ったことでギャンブル問題に関心をもったが、この問題に取り組む強い動機となったのが法の禁止規定であった。なぜ法は賭博（ギャンブル）を禁じているのか。これに関しては、一九五〇年の最高裁判所大法廷判決があるが、それによれば「勤労その他正当な原因に因るのでなく、単なる偶然の事情に因り財物の獲得を僥倖せんと相争うがごときは、国民をして怠惰浪費の弊風を生ぜしめ、健康で文化的な勤労の美風（憲法第二七条一項参照）を害する」と指摘し、さらに「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恐れすらある」と論難している。要するに、賭博は憲法の求める勤労勤勉思想に悖り、しかも種々の犯罪を誘発する可能性があるというのが法の禁じる精神である。この時点ではまだギャンブル依存症問題はそれほど顕著になっていなかったかもしれないが、その問題についていえば現在は大量の依存症をだしており、まさに「国民経済の機能に重大な障害を与える」ほどの深刻な事態を引き起こすにいたっているのである。特別法でカジノは解禁されたが、刑法の禁止規定まで改正されたわけではない。法の禁止規定は手つかずのままであり、法の精神は厳然として生きている。筆者は、刑法の禁止規定は人びとが賭博の魔界に堕ちるのを防ぐセーフティネットの役割を果たしてきたたいへん意義のあるものと考えている。

(2) コロナ禍が示したギャンブル依存症の怖さ

ギャンブルはさまざまな弊害を引き起こしている。その代表的なものが、ギャンブル依存症である。厚生労働省の二〇一七年の発表によればギャンブル依存症に苦しむ人の数はおよそ三二〇万人である。まさに大量現象である。ア

ルコール依存症のそれは八〇万人程度と推定されているが、ギャンブル依存症の患者はそれのじつに四倍に達する。アルコールは国民に広く行き渡っておりアルコール依存症の者はギャンブル依存症より多いと思われるが、現実は違うのである。ギャンブルの怖さを示すものである。ギャンブルは、勝っても負けてもその世界に引きずり込まれる魔力がある。勝つとその魅力に取りつかれもっと儲けようとして深みにはまる。実際、ビギナーズラックでギャンブルの世界にはまり込んだ者も少なくない。後述の井川意高氏がそうである。他方、負けると取り返そうとしてはまり込んでしまう。一瞬にして失った金は、コツコツ働いて返そうという気にはならないのであろう。

筆者は自助グループの会やギャンブル依存症に苦しむ者の家族の会などの場で、依存症に苦しんでいる本人やその家族の人たちの話を直接聞いたことがある。いったん依存症になると容易にその世界から抜け出せない事例をいくつも見聞きしている。自助グループの会では本人が自分の体験を出席者の前で話すのであるが、そこで聞いた若干の例を紹介しておこう。すなわち、ギャンブルをやりたさのために会社の金に手をつけて刑務所に入っていた人の話、三〇歳のときにパチンコにはまり、現在、五〇歳近く、二〇年近くやめたいと思いつつもやめられない人の話、離婚に追い込まれ家庭崩壊した人の話等々、まさに賭博で人生を棒に振ったに等しい話が延々と続くのである。大阪弁護士会主催の会合（一九年）では、ギャンブルをやめたいと思ってもどうしてもやめられず親に殺してくれといった息子の話を聞いたこともある。依存症の怖さはやめようとしても自分の意志ではやめられないところにある。依存症は本人が苦しむだけでない。家族の会にでてみると、周りの者も大変な苦しみを味わっていることがよくわかる。

本稿を執筆しているとき、ちょうど、緊急事態宣言がだされ、三密（密閉・密集・密接）の業種やイベントに自粛要請がでていた。パチンコ店も自粛要請がだされていたが、なかには「このままでは倒産する」「従業員に給料が払えない」等々の理由で営業を強行する店が何軒かあった。そのとき、テレビに映し出されたのは、営業を続けているパチンコ店に朝から行列をつくって開店を待つ人びとの群れであった。熱心なパチンコファンといえばそれまでだが、三密のパチンコホールがコロナ感染の危険性が高いことは常識で十分わかることである。テレビインタビューでその人たちは、「することがないから」「たぶん、自分はかからないやろ」「金を稼ぎたいから」などと答えていた。コロナウイルスに感染すれば、自分の命も危ないし、周りの人も苦しむ。医療崩壊の崖淵にたたされている医療従事

者からは「怒りしか沸かない」というコメントがネットにでていた。まさに命知らずである。筆者はここにギャンブル依存症の怖さをみる。命にかかわる危険性があるとわかっていてもやりたい気持ちを抑えられないのである。営業している店があれば他県であろうとはるばる出かけていく。つまり、この人たちの多くは依存症の状態にあるとみてよいのではないか。ギャンブルを地域振興の手段に使うということは、こういう人たちを生みだす可能性があるのである。

(3)　ギャンブルの本当の怖さは「金を巻き上げられること」である

筆者はギャンブル依存症を知ったことによりギャンブル問題に関心をもったのであるが、この問題を調べるうちにわかったことが、ギャンブルの本当の怖さは「金を巻き上げられること」「貧窮化させられること」である。このことがギャンブルが引き起こすさまざまな弊害の根底にあることも知った。ギャンブルは金を賭ける。ギャンブルでは金は勝負に負けた者から勝った者へ一方的に流れる。この金の流れには対価をともなっていない。ここがギャンブルと商取引の根本的に違うところである。大王製紙の井川意高氏はカジノで一〇六億八〇〇〇万円負けたが、彼の手元には何も残っていない。この金がカジノ業者の売上げすなわち儲けである。「対価をともなわない」というのは、じつはたいへん恐ろしいことなのである。井川氏は個人のする賭博では考えられないほどの巨額の金を巻き上げられたうえに、手をつけてはいけない金に手をつけたために特別背任の罪で刑務所にまで放り込まれた。こんな巨額の金でなくてももっともっと少額の金で経済破綻に追い込まれ、人生を棒に振った者はそれこそ数えきれないくらいいるのではないだろうか。日本では古くより賭博を嫌い抑制する倫理道徳があり、さきにみたように現代の刑法は賭博を禁止している。筆者はそのことを十分理のあることと考える。

賭博で失った金は対価をともなっていないため、金を巻き上げられると貧窮化・貧困化させられる。これが人を苦しめるのである。貧困は人生のもっとも耐え難い苦痛の一つである。人から聞いた話であるが、大阪商人は貧乏を非常に嫌い、商人が一生懸命働いたのも貧乏から抜け出すためであったという。はじめは自分の手持ちの金の範囲内でやっていたとしても負けが込んでくると、お決まりのコースは借金である。井川氏は資産家であるから自分で巨額の金を引っ張ってくることができたが、普通の者はそうはいかない。借りる相手は最初は家族や友人であろうがそれも

行き詰まると、つぎにサラ金、そしてヤミ金にまでエスカレートしてしまう。そうなると地獄である。どこからも借りることができなくなると、今度は盗みを働いたり会社の金にまで手をつけてしまう。そして最悪の場合は自殺である。賭博の行きつくところは、病院か、刑務所か、棺桶かといわれる所以である。

前述のように大阪府・市が作成したＩＲの基本計画によれば、カジノの売上げは三八〇〇億円でＩＲ全体のそれの八割を占める。ここでいう売上げというのは、カジノ業者が最終的に賭け客から勝った（巻き上げた）金額のことであり、カジノ業者の粗利益（ＧＧＲ）といわれるものである。通常の意味での売上げというのとは違う概念であることに注意する必要がある。つまり、カジノ業者が三八〇〇億円儲けたことをメダルの表とすると、その裏は三八〇〇億円を巻き上げられた賭け客が死屍累々と横たわっているのである。賭博では一方の勝ちは、他方の負けなのである。賭博を地域振興の手段とすることは、この点からしても不適切であることは明らかであろう。さて、その三八〇〇億円のうちの一五％が地方自治体の収入になる。繰り返しいうが、この金は賭け客（そのなかには大阪府民や大阪市民がたくさんふくまれているであろう）から対価なく巻き上げた金である。こういうものをはたして経済効果とみなせるのであろうか、筆者は根本的な疑念をもつ。自治体の財源を賭博に求めることを潔しとしない立派な見識をもつ知事もいることを忘れてはならないであろう。

結論　カジノをふくむＩＲの誘致は白紙撤回を

コロナ・ウイルスによる新型肺炎のパンデミックで政府の誘致スケジュールは大きな狂いが生じている。これまでカジノをふくむＩＲ誘致計画は国民の強い反対があるにもかかわらず、一度も立ち止まることなく強引に進められてきた。筆者は、この際二つの理由でＩＲ誘致計画を見直す必要があると考える。一つの理由は、ＩＲ関連法の国会審議に関し汚職事件が発覚したこと、もう一つの理由は、コロナ禍による影響である。前者は、秋元司元国土交通省・内閣府副大臣（当時）らほか数人の国会議員が中国の事業者から賄賂を受け取っていたという不祥事が明るみにでたことである。秋元議員が逮捕起訴されたほか、そのなかには、逮捕はされなかったが、ＩＲを推進するのに中心的な役割を果たしてきたＩＲ議連の岩屋毅（自民党）議員もふくまれている。野党からは「まさにカジノ疑獄というなか、整備を進めるのは言語道断だ」（立憲民主党・大串博志幹事長代理）という強い反発の声が上がっている。世論

もこの汚職事件をきっかけに「この際カジノの誘致は見直すべきだ」という声が上がっている。筆者もまったく同感で、厳正中立であるべき国会審議が賄賂で捻じ曲げられていたが、これは民主主義の根幹にかかわる重大問題で、審議をやり直すか、あるいは誘致活動を中断するくらいに深刻に受けとめねばならない。国会審議とはそれほど重いものである。筆者はこの一件をもってしてもIR誘致を見直すに十分な理由になると考えている。

第二の理由は、コロナ禍がもたらした影響である。政府はコロナ禍の経済対策として巨額の財政支出を余儀なくされている。今後、歳出の使途は、不要不急の支出は排し、国民の安心安全にかかわるもの、あるいは、真に日本経済の発展に、強靭化に資するものなどに厳しく限定されることになろう。こういう状況下において本当にカジノをふくむIRの誘致は是とされるであろうか、再考してもらいたいものである。IRの謳い文句は、国際観光の振興である。しかし、インバウンドの観光客が急激に伸びた一〇年代の前半からコロナ禍の影響がでる前の一九年の期間をよく観察してみればわかることであるが、この期間IRがなくてもインバウンド観光は大きく伸びた。ましてやIRにカジノがふくまれている場合、需要剝奪効果が働き、周辺地域はむしろ経済的にはネガティブの影響をうける。少し考えればわかることであるが、カジノで巻き上げられるくらいならその金が周辺地域で使われたほうがはるかに地域経済の振興に役立つであろう。日本の国際観光に資するのはカジノ目当てにIRにくる客ではなく、日本らしさを求めて日本にくるノンゲーミングの客である。

パチンコもさまざまな問題が指摘されながらも存続しているのは、いったん社会に定着してしまうとなくすのは容易ではないことを示している。カジノはまだできたわけではない。引き返すのは、いまが最後のチャンスである。

（参考文献・資料）

●井川意高『熔ける――大王製紙前会長井川意高の懺悔録』双葉社、二〇一三年。
●大阪府・大阪市「大阪IR基本構想」二〇一九年。
●西澤信善『カジノ戦争』晃洋書房、二〇一八年。
●「統合型リゾート（IR）特集号」『日経マガジンスタイル』二〇二〇年三月二七日。
●若宮健『カジノ解禁が日本を亡ぼす』祥伝社、二〇一一年。

季刊 市政研究

バックナンバー　各号１冊850円

（☆印は売り切れ）
（★印は在庫僅少）

第171号	11・春	特集●首長と議会――二元代表制の危機
第172号	11・夏	特集●変貌する地方政治
第173号	11・秋	特集●脱原発社会へ、自治体の課題を考える
第174号	12・冬	特集Ⅰ●自治体間連携の時代はくるか 特集Ⅱ●大阪ダブル選挙と自治の課題
第175号	12・春	特集●東京都区制度再考
第176号	12・夏	特集●橋下「教育・職員改革」を問う
第177号	12・秋	特集●橋下市政１年目の検証
第178号	13・冬	特集Ⅰ●基礎自治体職員とは何か 特集Ⅱ●シンポジウム「特別区設置法の成立と『大阪都構想』のゆくえ」
第179号	13・春	特集●自治の焦点・2013
第180号	13・夏	特集●大阪――もうひとつの先端・考
第181号	13・秋	特集●指定都市の住民自治
第182号	14・冬	特集●大都市の地域自治のいま――京阪神４市を事例として
第183号	14・春	特集●縮小する都市――直面する問題群とその施策
第184号	14・夏	年表 橋下市政――ダブル選挙から出直し選挙まで
第185号	14・秋	特集●平和の構築と地方自治
第186号	15・冬	特集●都市大阪の磁場――変貌するまちの今を読み解く
第187号	15・春	緊急特集●大阪市廃止・分割に根拠なし
☆第188号	15・夏	特集●大阪市住民投票を検証する
第189号	15・秋	特集●橋下後の大阪市政を考える
第190号	16・冬	特集●市民の声を大阪市政に
第191号	16・春	特集●子どもの貧困とその施策を考える
第192号	16・夏	特集●憲法は誰のものか
第193号	16・秋	特集●消費増税再延期を問い直す
第194号	17・冬	特集●最低賃金を考える
第195号	17・春	特集●住民投票が映し出す地方自治の現在
第196号	17・夏	特集●ポピュリズムと地方政治
第197号	17・秋	特集●法定協議会再設置を批判する
第198号	18・冬	特集●都市の居場所と出番
第199号	18・春	特集●まちづくりとその担い手
第200号	18・夏	特集Ⅰ●大都市制度改革――多様な制度から考える 特集Ⅱ●法定協議会レポート
第201号	18・秋	特集●成長戦略再考
第202号	19・冬	特集●都市のリスク
第203号	19・春	特集●地域社会の新たな動き
★第204号	19・夏	特集●西成特区、釜ヶ崎、未来へのまちづくり
第205号	19・秋	特集●自治体の文化政策
第206号	20・冬	特集●総合計画はなぜ必要か
★第207号	20・春	特集●大阪市廃止・分割を批判する