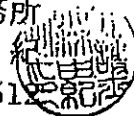


令和元年10月28日

北海道保健福祉部福祉局障がい者保健福祉課
精神保健グループ御中
FAX: 011-232-4068

〒060-0042 札幌市中央区大通西10丁目
南大通ビル8階
札幌リラ法律事務所
弁護士 小林 由
電話: 011-205-0511 FAX: 011-205-0511



FAX送信状

いつもお世話になっております。

「ギャンプル等依存症対策に関する意見等」に対し、北海道弁護士会連合会の意見を提出致しますので、ご査収のほど、宜しくお願い申し上げます。

同書面は北海道弁護士会連合会理事長及び会員らの意見が多く含まれております。部分的にも削除・省略・編集等をされませんよう宜しくお願い申し上げます。

また、対策会議の進行について、あるいは前回の当会意見に対する事務局の「対応」(第5回会議配付資料4)について、当会会員から疑問の声が続々と上がってきております。「意見」のほか、「意見など」に含まれるものとして「質問」も多く寄せられましたので、当職が取り纏めて末尾に記載しました。

それぞれに御対応頂きますよう宜しくお願い申し上げます。

送信枚数: (この送信状を入れて) 10枚

ギャンブル等依存症対策に関する意見等

構成機関 北海道弁護士会連合会

記入者名 消費者保護委員会副委員長

弁護士小林由紀



1. ギャンブル等依存症対策推進計画【素案たたき台】について、御意見等がありましたら記載願います。

4 ギャンブル等依存症対策の現状 について (P 2)

●「直近の調査（平成29年度）の過去1年以内の評価では、「ギャンブル等依存症が疑われる者」の割合を成人の0.8%と推計しているとのことですが（P 2）、そうであれば北海道内の人口比率等から、「依存症が疑われる」道民・市民・町民・村民等の規模もそれぞれ推計できるはずであり、これにより道内各地における医療機関・相談機関数や配置間隔の適否、各機関で必要とされる活動の規模を検討し、現状との比較検証も可能なはずですが、このような視点が一切ありません。

「国の調査であるから」「北海道では調査したことがないから」というのであれば、まずは北海道内で調査すべきです。せっかく国の調査結果があるのであれば、「当該都道府県の実情に即した」素案において、北海道各地の現状に国の調査結果を当てはめて検証するのは当然かつ基本的な作業ではないでしょうか。

(2) 北海道の現状 【遊技場（パチンコ・パチスロ等）】について (P 6)

●店舗数のグラフはありますが、機器の台数・売上高（ここから利用者の使用金額、損失額等を推計）については何も触れられておらず、ギャンブル等依存症対策としては検証資料が不足しています。

●札幌市と道内他市との人口比からすれば、他市において店舗数が多すぎる傾向が顕著です。にもかかわらず専門医療機関が道央圏にしかない（P 8）ことは問題であり、専門医療機関の設置が「実情に即した」対策として急務です。

●行政機関における相談件数の状況では、「北海道はギャンブル等に関する相談割合が全国よりも高い傾向にあります」（P 7）とあり、確かに「精神保健福祉センター」の相談件数が、全国と北海道では全く異なるグラフ構成になっています。なぜこのような傾向が見られるのか、北海道の精神保健福祉センターと他の都道府県では活動内容に何か差異があるのか等、調査・確認した様子がありません。しかし、「当該都道府県の実情に即した」対策を考えるのであれば、このような点から1つずつ検討していくことが必要です。

ギャンブル等依存症に対応できる回復施設 (P 9) について

●回復施設は札幌市内にのみ4箇所存在し、他市にはないとのことですが、対策としては設置が急務と考えます。

(3) 北海道の取組状況 (P10) について

●精神保健福祉センター、保健所のいずれにおいても「当事者や御家族の支援」と記載されていますが、何をどう支援しているのか、これでは具体的に分かりません。

そして、現行の各機関による具体的な取組みのみならず、その取組の成果がどの程度であるかという点も重要です。単に教育・啓発のためのパンフレットを作成して配布すればそれで良いというのではなく、その内容が適切なものであるのか検証が必要ですし、どのように配布され、現場でどのように活用されているのかも問われます。

(4) 北海道ギャンブル等依存症実態調査 (P11～) について

●そもそも、この調査結果が出て、その内容を検証してから具体的な対策を検討するのが順序です。結果が出る前に「骨子」や「素案」を行政サイドが作成し、対策会議において文章を読み上げるだけで、内容について議論する時間を与えないという会議の進め方が一番大きな問題であると考えます。

●当事者や家族への調査結果は回答数が多くないことから、どこまで実態を反映しているかという問題もありますが、確実に読み取れる問題としては、①パチンコ・パチスロによる依存症が圧倒的に多いこと ②うつ病や、時には自殺、他の依存症が併存する問題が深刻であること、③ギャンブルによる多重債務・貧困（北海道の正常な経済活動がギャンブルに触まれるという関係にあります）、④本人はもちろん家庭（特に子供）に与える影響が甚大であること、⑤相談や治療に繋がるまで相当長期間を要すること等です。その対策としては、パチンコ・パチスロにのみこむことを防止する方策に重点を置き、店舗数のみならず稼働台数の減少を目指し、ギャンブル等関係事業者に対する営業規制を強めること、依存性をもたらす強い刺激のある新たな機器（カジノのスロットマシンなど）を設置させないこと、専門外の医療機関を他の精神疾患で受診する者について早期発見・治療に繋げるための施策、既に依存症となって経済的に困窮する多重債務者や貧困問題への対策、家族から抵抗感なく相談できる窓口や支援体制の整備、問題家庭で養育される児童・生徒らの早期発見、保護等の施策が具体的に検討できるはず

です。
しかし【素案たたき台】においては、「国」「基本法」「連携」「支援」といったキーワードをひたすら繰り返すばかりで、せっかく実施した調査結果から窺われる「実情」がどう反映されているのか不明というほかありません。

3 基本方針 について (P15)

●「ギャンブル等依存症に関する正しい知識の普及」においては、「学校教育における指導の充実などの取組を促進します」とありますが、具体的な「指導」の内容が全く見えません。北海道弁護士会連合会と致しましては、9月6日付意見において、以下のとおり意見を述べました。

「「ギャンブル」について、どのように考えるのかという前提を必ず盛り込む必要があります。ギャンブルというものは、日本の法制では原則『違法』であり、国民一般の健全な勤労観念を害し、国民経済の機能に重大な障害を与える恐れすらあると明言されています（最高裁昭和25年11月22日判決参照）。IR推進法によっても、あくまでも経済政策によって限定的に合法化されたものにすぎず、賭博（ギャンブル）が違法であり国民に害悪をもたらすものであるという考え方自体が変更されたわけではありません。」今回の【素案たたき台】においても、なぜ、賭博（ギャンブル）が原則違法とされているのか（勤労の美風を損ねる、社会経済へのマイナス等）を具体的に説明すべきです。しかし、上記意見に対する事務局の対応（第5回会議配付資料4）は「精神疾患の一つとしてギャンブル等依存症も含めた依存症が追記された旨を記載しています」というものであり、話が全くかみ合っておりません。指摘・提案された意見を採用できないのであれば、別表でまとめる際にも採用できない理由を具体的に明示する必要があると考えます。指摘・提案された意見に対応せず、殊更に論点をすり替える姿勢には疑問を禁じ得ません。実際のところ、子どもたちから「どうして野球賭博はだめでサッカーくじ（toto）はいいのか」と問われたら、上記のような説明を避けて、どのように説明しようと考えておられるのでしょうか。単に法律で合法化されていれば良くて、そうでないものはダメだと説明するだけで子どもたちは納得するとお考えでしょうか。

ギャンブル行為が「やっていることは同じでも、違法になりかねない。紙一重のもの」であること（賭博罪の構成要件該当性のある行為であること）を子どもたちに認識させ、ギャンブルとは何か、なぜ原則違法とされているのかを、学校教育を通じて理解してもらうという方針を推進計画に記載すべきです。

●また、北海道弁護士会連合会としては、9月6日付意見において、以下の点も指摘しました。「そもそも仕組み上、必ず胴元が儲かるようになっており（だからこそ巨額の収益を狙って外資が参入しようとしているのです）、それに対応する巨額の損失を相当多数の参加者が被ることで成り立っているという現実を的確に教え、認識させる必要があります。」

これに対する事務局の「対応」（第5回会議配付資料4）は「推進計画策定の参考とさせていただきます」というものでしたが、今回の【素案たたき台】では全く触れられていませんし、第5回会議の席上で田辺座長が指摘したとおり、啓発に利用している資

料等が事務局から一切提供されず、具体的にどのように教育啓発しているのか、これからしようとしているのか検証のしようもありません。【素案たたき台】をまとめるのであれば、次回対策会議までに、全構成機関に対して資料を提供するよう予め手配をお願いします。

●そして、9月6日付意見において「教育内容の策定に際しては、行政サイドが机上で進めるのではなく、ギャンブル等依存症の実態をよく知る専門機関・自助組織・家族会等のご協力を頂き、その具体的な意見を多く取り入れるべき」とした点について事務局の対応（第5回会議配付資料4）は「推進計画策定の参考とさせていただきます」というものでしたが、実際には、ギャンブル等依存症の実態をよく知る専門機関・自助組織・家族会等の具体的な意見が取り入れられる機会が与えられておりません。

再度、「教育内容の策定に際しては、行政サイドが机上で進めるのではなく、ギャンブル等依存症の実態をよく知る専門機関・自助組織・家族会等のご協力を頂き、その具体的な意見を多く取り入れるべき」という意見を述べます。

●そもそも「各関係機関からの意見について（1）第4回推進会議におけるギャンブル等依存症対策推進計画骨子案に対する主な意見」（第5回会議配付資料4）では、一般的に、今後カジノができる場合を想定し、このような対策では不十分であるとの懸念が強かったことが記載からも窺われますが、これに対する事務局の「対応」では「既存のギャンブル等に関する依存問題への対策」に限定していること、「仮にIRが設置されることとなった場合には、国の基本計画の見直し状況等も勘案しながら、必要に応じて道の推進計画も見直すことになると思います」とあります。

この「対応」の記載自体が第4回会議の席上発言とは大きく異なる旨、第5回会議の席上において北海道立消費生活センターから指摘されておりましたが、さらに言えば、本【素案たたき台】が「IRによって生ずるギャンブル等依存症問題には対策を検討しない」というのであれば、「この依存症対策推進計画はIRが開業した場合を想定しているものではありません」という旨を3 基本方針 においてきちんと明記すべきです。

一般の道民からすれば、近い将来に日本でカジノが開業すること、北海道庁が苫小牧市議会に働きかけて決議案を促し、苫小牧市への誘致を進めようとしていることは既に報道等で周知の事実であるところ、IRにおいて道民が最も強く懸念しているギャンブル等依存症の対策について、当対策会議が「今後、IRによって生ずるギャンブル等依存症問題には関知していない」ということは重大な問題となり得ます。この事実を隠したまま依存症対策案を取りまとめてしまえば、道民に対して大きな誤解を生じさせてしまうことは明らかです。

4 重点目標1 (P16) について

●「学校教育における指導の充実」について、現在どのような啓発教育資料が作成され、使用されているのか資料の提出が一切なく具体的内容が不明です。上記のとおり「精神疾患の一つ」というにすぎない指導内容であれば不十分であって、【素案たたき台】は、対策としての有効性に疑問があります。

また、「職場における普及啓発を促進します」とありますが、実際のところ、第5回会議で席上配布された「北海道主催：ギャンブル等依存症普及啓発セミナー」のチラシで開催日程を見ても、道内6市で開催されるセミナーがいずれも平日の昼間に設定されており、実態調査結果報告書にあらわれる「当事者の年代」「40代～50代で6割強を占めている」(P21)という依存症当事者の実態を踏まえたものとは到底考えられません。

●「予防」に重点を置くのであれば、新たなギャンブル等依存症を生み出さないことが第一の予防策です。北海道弁護士会連合会としても、「そもそも新たなギャンブル等依存症を生み出さないこと、現在のギャンブル等依存症を少しでも解決していく、という共通の認識を持つことが必要」「一方で新たなギャンブル等依存症を生み出しつつ、他方でその対策を講じるという発想は、ギャンブル等依存症の現実を無視した不合理極まり無いもの」と指摘しておりました。しかし、事務局の対応(第5回会議配付資料4)では「推進計画策定の参考とさせていただきます」とするだけで、参考にした様子は全く見えません。

重点目標2 (P17) について

●相談拠点は道立、旭川市、函館市及び小樽市とされていますが、仮に苫小牧市でカジノを開業するのであれば、苫小牧市内の拠点は不可欠となります。

このような点からも、道民がいたずらに誤解しないよう、【素案たたき台】は「IRによって生ずるギャンブル等依存症以外の、既存のギャンブル等依存症についての対策にすぎない」「今後、IRによって生ずるギャンブル等依存症の問題については、未だ対策を検討していない」という実態を明記する必要があると考えます。

重点目標3 (P18) について

●関係機関に「弁護士会」も入れるべきです。

既に実態調査結果に明らかなとおり、ギャンブル等依存症問題は、単に医療的な治療・回復や社会的な支援のみならず、多重債務に対する経済的更生支援が必要となるばかりか、家庭問題(ドメスティックバイオレンス、児童虐待等)も生じさせることから、弁護士の援助が必要な事案も数多く存在します。あらゆる法的問題に対して解決策を提示

できる弁護士・弁護士会との連携が、ギャンブル等依存症対策において効果的かつ不可欠です。また、弁護士は、被疑者被告人の弁護人として刑事事件に精通している一方で公務員に課せられる告発義務（刑事訴訟法249条第2項）がなく、かえって法律による守秘義務（刑法134条、弁護士法23条等）が課せられていることから、触法行為を行ったり、違法ギャンブルを行ったりするなど、公的な相談機関を躊躇するギャンブル等依存症患者の法律相談や治療への橋渡しなどの対応機関としても果たし得る役割があります。

但し、これらはいくまでギャンブル等依存症に陥ってしまったことに伴って生じたものであり、多重債務に対する支援や、触法行為等への対応はいくまでも事後的、補充的なものに過ぎません。事後的な支援を行ったりとしても、それによってギャンブル等依存症それ自体を克服できるというものではありませんし、「何とかしてもらえから大丈夫」という性質のものではないからです。依存症対策としては、その前段階で陥らないよう防止することがより重要であることを付言します。

第三章 施策体系 1 発症予防 (P19) について

●「教育」については上記のとおりです。ギャンブル等依存症は精神疾患の一つ、という側面にとどまらず、本来「賭博」は違法であるが、一部の賭博は政策上合法化されているにすぎない、という本質から教育すべきです。

ここでの問題は、「ギャンブル等依存症」対策を極めて狭く限定し、そもそもギャンブルとは何かということについて意図的に落としている点です。前述のとおり、ギャンブルが何故、原則禁止されているのか、そして、何故、依存症に陥るのかという観点からきちんと明記しなければ有効な対策にはなりません。

●ギャンブル等依存症の「周囲に与える影響」には、家庭の崩壊や人間関係の崩壊、社会福祉の負担増ひいては社会経済的に多大な損失をもたらすという負の側面をきちんと教育すべきです。また、「治療により回復する」という点の教育はもちろん重要ですが、一度依存症に陥るとそう簡単に「完治」するものでは到底なく、何かのきっかけで容易に再度の依存症となる場合もありますので、「依存症になっても治療すれば治るから怖くない」、「依存症になっても病院に行けば大丈夫」という安易な方向での教育は非常に危険であると考えます。

また、「節度をもって臨むよう掲載したリーフレット」(P20)との記載もありますが、誰もが「節度をもって」楽しみたいものの依存症に陥るからこそ恐ろしいのです。「ギャンブルは節度をもって楽しみましょう」「依存症に気を付けましょう」といったスローガンで、何か対策をしたつもりになってしまうのは非常に危険です。高額の広告宣伝費や資料制作費に見合う「内容」こそが重要です。

(3) 不適切な誘引の防止(予防)について(P21)

●関係事業者等の自主的な取組に依存しているようですが、具体性がありません。そもそも利用者が「節度をもって」楽しんでいるなら事業者が莫大な利益を上げることはできません。依存症を生み出すことで利益を上げている事業者に、利益を削る方向で自主規制を求める発想に、対策への意欲の低さが表れています。

4 共通 (1) 連携協力体制の構築 について(P26)

●「連携」「支援」「体制」といったキーワードが何度も何度も繰り返されるだけで、具体性がありません。まずは予算が無ければ「体制」は構築できませんが、その点の言及がありません。北海道弁護士会連合会は、9月6日付意見において以下のとおり意見を述べました。同じ意見を再度述べます。

「すなわち北海道として提案する依存症対策の施策においては、単なる机上の理想論やスローガンを並べるのではなく、現実に遂行する予算と北海道における担当者の人材を伴ったものであるべきです。」「予算に裏付けされ、現実に遂行可能な対策案を策定すべきです。」第4回、第5回の2度にわたり時間を割いて発表された各関係機関の取組報告と、それと前後して提示された【素案たたき台】との関連性は不明というほかなく、これでは何のために会議を重ねてきたのかわかりません。対策を検討する出発点として、各関係機関がこれまでにどのような考え方の下に、どの程度の対策を講じてこの問題に取り組んできたのか、果たしてそれが有効であったのかという現状把握や分析、検証が何もされていません。このような議論の出発点が欠落したまま【素案たたき台】を提示されても、そこにはただ抽象的な言葉が羅列され、総花的な施策が列挙されているだけであって、田辺座長がご指摘のとおり、このままでは取りまとめも難しいと言わざるを得ません。「連携」「支援」「体制」といったキーワードを【素案たたき台】の中でいくら繰り返しても、ただの決意表明やスローガンにすぎません。少なくとも、未だ対策は不十分であって多くの課題が残されていること、及び、今後とも引き続き、あるべきギャンブル等対策について検討を行っていく必要がある、ということを明記した上で取りまとめる必要があります。

4 計画の見直し について(P29)

●上記のとおり、【素案たたき台】がIRに関する議論を全て排除し、「IRによって生ずるギャンブル等依存症」への対策を一切考えていないものであるならば、IRの開業が現実化した段階が、すなわち「必要があると認めるとき」に該当しますので、ただちに計画を見直す必要があります。その点を道民に対して明らかにできるように明記して

ください。

2. その他

ギャンブル等依存症対策に関するご意見などがありましたら記載願います。

●基本法では、都道府県は「ギャンブル等依存症対策推進基本計画を基本とする」とともに、当該都道府県の実情に即したギャンブル等依存症対策の推進に関する計画に努めなければならない」とされており、その旨を記載しておりますが、【素案たたき台】では「当該都道府県の実情に即した」という視点が非常に不足しております。これまでの5回の対策会議の進行を見るに、実態調査の結果が出る前に対策案の「骨子」が事務局から用意され、調査結果に基づく「北海道の実情」を検討する前に【素案たたき台】が一方的に提示されるなど、「北海道の実情に即した」対策を議論するという姿勢が全く窺われません。単に国の計画案をなぞるだけでは基本法の趣旨に反するものといえます。

●また、提案した意見について、取り入れることができないのであれば、事務局の対応としても「参考にします」ではなく、その意見が取り入れられない理由をきちんと説明すべきです。

●さらには、何も議論は深まっていないのにパブリックコメント実施時期が既に決まっております。【素案たたき台】は事務局が会議の席上で読み上げただけで、これに対する意見があるなら後ほど書面で提出せよ、しかも【素案たたき台】が会議で発表（事務局の読み上げ）されたのが10月23日（水）の夜8時30分、意見の締め切りが翌週の28日（月）というのですから、むしろ意見を出すなという事務局の意図は明らかです。しかし、北海道ギャンブル等依存症対策推進会議を、北海道庁が策定した計画案に賛同するだけの組織として一方的に利用されるわけにはいきません。このような会議の進め方には強く抗議致します。

●何より、北海道全体でIR誘致の是非に関心が集まるところ、中でも道民が不安を持つ中心問題はギャンブル等依存症の問題です。にもかかわらず、当対策会議においては既存のギャンブル等依存症についての対策であると限定し、カジノ開業によって将来生ずるであろう依存症問題について一切検討しないというのですから、それを道民に対して明らかにしておくべきです。あたかもIR（カジノ）誘致に向けて、事前にカジノに対する道民の不安を払拭するよう対策を講じているかのように、道民を欺罔することは到底許される行為ではありません。

●以下は、「ギャンブル等依存症対策に関するご意見『など』」のうち『質問』です。論点をすり替えず、誠実なご回答を頂きますようお願いいたします。

質問1.

1 計画策定の趣旨 について (P1)

本計画においては、ギャンブル等の定義を、「ギャンブル等（法律の定めるところにより行われる公営競技、ぱちんこ屋に係る遊技その他の射幸行為をいう）」に限定しています。この点について、インターネットギャンブル（IG）に対する制限も盛り込んで欲しいとする北海道精神科診療所協会の意見に対して、事務局作成と思われる「対応」欄では「本推進計画は、ギャンブル等の種別にかかわらず、共通する依存症対策を取りまとめております。」としています。

「3 基本方針」を見るに、「ギャンブル等」は、あくまで「計画策定の趣旨」において定義された合法ギャンブルに限られ、IGは含まれないようですので、再度、「IGに対する制限は盛り込むのか」についての回答を明確にしてください。「対応」欄の文章は、YesとNoのどちらであるのか不明なものが多いため、どちらであるのかご説明を求めます。

質問2.

すべてのギャンブル行為は、賭博罪の構成要件に該当する行為であることは言うまでもなく、違法性を阻却するための法律の有無によって政策的に合法か違法かが異なるに過ぎないものであり、ギャンブル行為の違法性によって依存症対策の必要度が変わることはあり得ません。しかし、合法ではないギャンブルについては、推進計画に盛り込むべき対策の対象としないのでしょうか。

質問3.

合法ではないギャンブルを推進計画に盛り込むべき対策の対象としない場合、その理由は何でしょうか。また、その旨を推進計画に記載できない理由は何でしょうか。

質問4.

重点目標3（P18）において、上記のとおり、ギャンブル等依存症患者の法律相談や治療への橋渡しなどの対応機関として弁護士会が適切な役割を果たし得るところ、関係機関に入れられていない理由は何でしょうか。

送付先) FAX: 011-232-4068

障がい者保険福祉課精神保健グループ 御中

締切期日: 10月28日(月)