

「大阪 I R 基本構想」(案) に対する府民意見等の募集について

| | | |
|-----|-------------------------|-----|
| 連絡先 | 氏名又は団体名 | |
| | 住所又は所在地 | 〒 — |
| | 電話番号(担当者) (携帯電話の番号可) | — — |
| | 電子メールアドレス | |

※上記【連絡先】欄内に記入していただいた事項については公表しません。

| | | |
|--------|---|-------------------------------|
| | 該当する章：すべての章（該当箇所は別紙にそれぞれ記載） | |
| ご意見の内容 | <p style="text-align: center;">ご意見内容の公表について</p> <p style="text-align: center;">※いただいたご意見は原則公表します。 公表を希望しない場合は右の□を黒く塗りつぶしてください。</p> | <input type="checkbox"/> 公表不可 |
| | 別紙のとおり | |

【締切】令和元年8月9日(金曜日) (※送付の場合は、令和元年8月9日の消印有効)

【送付先】大阪府・大阪市 IR推進局 企画課 総務・企画グループ あて

○郵送の場合 〒559-8555 大阪府大阪市住之江区南港北1-14-16 咲洲庁舎31階

○ファクシミリの場合 ファクシミリ 06-6210-9238

【個人情報の取扱いについて】

提出された意見の内容を確認させていただく場合があることから、氏名・住所・電話番号等の連絡先の記載をお願いしています。

これらの個人情報については公表せず、他の目的に利用・提供しないととも適正に管理します。なお、ご提出いただいた連絡先、ご意見等については、大阪府・大阪市で共有いたします。

意見の内容

第1 計画全体について

- 1 大阪 IR 基本構想（案）（以下「本基本構想案」という）は、様々な弊害を生むカジノ施設とその他の施設とを一体として運営することを前提にした IR を内容とすることから反対であり、直ちに撤回すべきである。
- 2 本基本構想案は、カジノ（ギャンブル・民間賭博）が生む様々な有害な影響の排除を適切に行うために必要な措置がなされた計画とは到底いえない。
- 3 本基本構想案策定にあたって、様々な経済的試算がなされているが、その試算に到る具体的な根拠が十分には示されていない上、カジノを開設することへの負の影響についての試算は全くなされておらず、不当である。

第2 大阪の現状と取り組みの方向性（第1章）について

1 なぜカジノが必要なのかについて

本基本構想案第1章は、観光需要が拡大する中、インバウンドを確実に経済成長に取り込むために滞在型観光の推進や MICE 施設が有用であるとしている。そして、大阪・関西のポテンシャルとして、豊富な観光資源（自然・文化・気候）が集積していることや（本基本構想案 10 頁。以下、ページ数はいずれも本基本構想案である。）様々な企業が集積している経済的特性（11 頁）などを掲げている。

しかし、来阪する海外観光客は、日本の文化などの観光資源を目当てにするものであって、カジノ等の遊興施設を目的とするものではない。カジノができたから来阪観光客が増加するかについて、実証的な検証はなされておらず、極めて疑問である。仮に、カジノがあるからこそ来阪する海外観光客がいるとしても、カジノの営業時間について全く規制すらされておらず、24 時間営業も可能なこと、IR は、カジノのほか、宿泊施設、会議施設、展示場、飲食やショッピング施設を一体として備えており、その地域の中で一定の需要が完結しうる施設であることからすれば、果たして IR 施設以外の大阪や関西の施設をどれだけ利用するのかについても疑問であり、周囲の商圈への経済的効果も、その分限定的となる。

他方、民間によるカジノの解禁に対しては、日本弁護士連合会や大阪弁護士会をはじめとする各地の弁護士会のほか、多くの団体や個人から、暴力団の関与やマネーロンダリングの懸念、ギャンブル依存症の拡大、多重債務問題再燃の危険性、青少年の健全育成への悪影響等様々な問題が指摘されてきたところである。

本基本構想案は、カジノが一体となった IR である必要性についての上記の疑問について全く答えておらず、また、カジノ開設の許容性を明確に示しているものとはいえない。

2 IR の立地について

本基本構想案は、IR の立地について、夢洲のポテンシャルとして、地震や津波など災害に対する安全性の確保が可能としている（14 頁）。

しかし、その具体的根拠は何ら示されていない。むしろ、近時の西日本豪雨、台風や大阪北部地震といった災害のほか、南海トラフ地震の発生が予想されている状況を考えると、大阪湾の埋立地である夢洲という立地は災害に対して弱点といえることがあっても、安全性の確保をポテンシャルとすること自体容易に理解しがたいものであり、本基本構想案の想定は相当甘いのではないかと問わざるを得ない。

第3 大阪 IR のめざす姿（第2章）について

1 経済的効果の試算の根拠が不明

本基本構想案は、大阪 IR の想定事業モデルとして、総床面積 100 万平方メートル、年間来場者数 1500 万人/年、年間述利用者数 2480 万人/年（うちノンゲーミング施設 1890 万人/年、ゲーミング施設 590 万人/年）、年間売上 4800 億円/年（うちノンゲーミング売上 1000 億円、ゲーミング行為粗利益（GGR）3800 円（うち日本人 1600 億円、外国人 2200 億円）としている（18 頁）。

そもそも本基本構想案は、主に経済的な側面から IR を導入する意義があることを強調しているものであり、かつ、その実施にあたっては、開業に伴うインフラ整備のほか、埋立地の提供といった様々な形での多額な公的負担も想定されることからしても、上記試算の正確性は、その計画の是非を判断するについて極めて重要である。そして、経済的試算において、前提条件をどのように設定するか、どのような計算方法をとるかが重要となる。

しかし、本基本構想案には、その根拠となる資料すら示されていない。また、上記試算がいかなる前提条件のもと、いかなる計算で算出されたものが明らかにされておらず、試算の根拠も全く明らかにされていない。

基本計画案の是非を判断する大前提として、最低限、上記試算が、どのような資料にもとづいてなされたものか、具体的にどのような前提条件を設定し、どのような計算の結果に基づき得られたものかを、市民・府民に開示した上で、その是非を問うべきである。

したがって、直ちに、上記試算の具体的根拠を明らかにすべきである。

2 負の経済面の試算がなされていない

施策を決定するにあたっては、メリットだけではなくデメリットも正しく評価した上で判断しなければならない。

本基本構想案は、IR の経済的に積極的な側面での試算についてもその試算の具体的根拠などが記載されていないとの問題はあるが、一応、前記 1 のとおり具体的数字は示されている。

他方、これまでにはなかったカジノを開設する以上、経済的側面を考えるにあっても、ギャンブル依存症の増大に備えた予防やその治療などの対策のための費用のほか、それに限らずギャンブルの負けによる経済的被害、そこから派生する本人及びその家族（妻・子ども）などの関係者への経済上の悪影響やその悪影響に対応するための生活保護をはじめとする福祉的負担の増大、犯罪の増大の可能性とこれに対応するための治安維持のための費用など、社会的コストの増大に伴う負の経済的側面についても検討が必要である。

しかし、本基本構想案は、かかる社会的コストの増大による負の影響についての経済的試算がなされた形跡が全くない。

さらにいえば、仮に試算どおり、ゲーミング行為粗利益（GGR）が 3800 億円（うち日本人 1600 億円、外国人 2200 億円）であるとすれば、これに相当する分だけ、利用者の消費力（購買力）を奪うことになり、日本だけでみても、1600 億円の購買力が低下することになるが、その負の影響も指摘すらされていない。

少なくとも、事業の計画を立案するにあたっては、負の試算もした上で計画を立案すべきことは当然であり、かかる観点からしても、本基本構想案は、初めからカジノを伴った IR ありきで作成されたものと言わざるを得ず、極めて偏ったものであって不適切である。

もし、IR 計画を推進するのであれば、早急にカジノ解禁による経済的な負の影響についても試算を早急を実施し、これを公表すべきである。

第4 懸念事項と最小化への取組み(第3章)について

1 ギャンブル依存症及び多重債務問題対策

(1) ギャンブル依存症・多重債務の問題点

ギャンブル依存症になったことがあるとみられる国内の成人は、推計で3.6%、320万人に上ると推計されており、現時点においても極めて重要な課題である。

カジノが解禁されてギャンブルによる被害が増えれば、その経済的損失を埋めるために借入をする者も増加することは容易に予想され、**多重債務問題の再燃も懸念される。**

(2) そもそも国の対策自体が不十分

本基本構想案は、IR(カジノ)におけるギャンブル依存症対策に関して、国がIR整備法において実施する依存症対策として、1区域におけるカジノ施設を1に限定する、面積制限の対象部分及び上限値を政令等で制定している(カジノの数、面積制限)としている。

しかし、IR内のカジノの数が1つであっても、そのことは直ちに有効なギャンブル依存症対策となるわけではない。また、面積規制といっても、カジノに供されるエリアは、施設総床面積の3%であり、本基本構想案記載のとおり、IRの総床面積が100万平方メートルとなるのならば、カジノの面積は3万平方メートルとなり、カジノの規模は、極めて大きいものになる。そうすると、カジノの数や面積の規制は、有効なギャンブル依存症の対策たりえない。

また、特定複合観光施設区域整備法(IR実施法・カジノ実施法)が定める入場回数規制において、短期の規制として連続する7日間で3回、長期の規制として連続する28日間で10回に入場を制限したとしても、このような頻度でカジノに通っていれば、十分にギャンブル依存症であるといえる。しかも、この入場規制は、例えば、短期の規制でも、7日間に3日ではなく3回という規制であり、24時間以内にカジノへの入退場を繰り返したとしても、1回としか数えられないというものである。従って、24時間営業のカジノで、日を跨いでギャンブルをすれば、週6日カジノに通うことも可能であり、到底効果的なギャンブル依存症対策といえるような規制ではない。

さらに、合計6000円の入場料の徴収も、その入場料分取り返そうとギャンブルを利用し続けてしまい、むしろギャンブル依存症の被害を増大させるおそれすらある。

加えて、IR実施法は、一定の預託をしたものには、カジノ事業者が貸付さえできるとされており(特定資金貸付)、自己資金ではなく借金でギャンブルをすることが許容されてしまってさえいる状態であり、多重債務者を生み出し、ギャンブル依存症による被害を助長しかねない内容となっている。

真に、カジノの開設にあたって、ギャンブル依存症対策をするというならば、カジノの営業を24時間ではなく営業時間を限定する、1人あたりの賭け金額を客観的な収入等の指標から一定額に制約する、カジノ滞在時間の客観的な上限を規制するなどの対策が考えられるが、本基本構想案ではかかる対策すら検討されていない。

また、事業者による相談窓口の設置についても、そもそも、ギャンブル依存症に陥った者は、ギャンブルをしていることを第三者に言わず、秘匿してしまう傾向があるため、相談窓口の設置のみでは対応策としての効果は極めて限定的である。

以上のように、国のIR実施法によるギャンブル依存症及び多重債務対策としての規制は極めて不十分であり、その不十分な規制によって、依存症対策となりえるとしている本基本構想案はその前提において誤りである。

(3) 大阪府・大阪市(設置自治体)としての取組みとしても不十分

前記(2)のとおり、国の対策が全く不十分であるから、もし、地方自治体においてカジノを推進するのであれば、大阪府・大阪市が不十分な対策を完全に補うような施策を実施する必要がある。

実際、IR 実施法は、特定複合観光施設区域の整備に関係する地方自治体は、カジノ施設の設置運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策に関し、地方公共団体が実施すべき施策としてその地方公共団体の実情に応じた施策を策定し実施する責務を負うと定めている（IR 実施法 4 条）。

しかし、本基本構想案で示されている大阪府・大阪市の独自の取り組み（47 頁）が国の規制の不足を補ってギャンブル依存症対策ができていないと評価することはできない。

すなわち、1 人あたりの賭け金額について収入等を参照して一定額に制約し、カジノ滞在時間の上限を規制するなどの不可欠な対策が取られていないし、取ろうとすらしていない。

また、問題のあるギャンブル行動となる傾向を発見して、本人への助言や警告を行うことや行動追跡による注意喚起を求める教育訓練を受けたスタッフによる簡易なカウンセリングの実施などとあるが、カジノを利用してもらえらうほど利益を受ける立場の事業者にかかる行動を抽象的な形で求めても十分な対策足り得ないことは明らかである。また、ギャンブル依存症に陥った者が、自発的に相談に訪れることは多く期待できない。

また、真にギャンブル依存症の発生や増悪の弊害を除去するのであれば、カジノの営業時間の上限を 24 時間から短縮し、カジノ事業者に顧客への貸付をしないことを求めるなどといった対応も考えられるが、かかる対応も全くなされておらず、その有効性の検証すらなされていない。

自主申告による賭け金額、滞在時間の上限を決定するとの対策も、申告は全利用者に義務付けられているものではなく、また、金額・時間も自主申告に過ぎずないものであることからすると、実効性は全く担保できない。

(4) これまでの大阪におけるギャンブル依存症対策の貧弱さ・今後の取り組みの不十分さ

国において、ギャンブル依存症対策基本法が施行され、ギャンブル依存症対策推進基本計画が策定されたが、その対策は緒についたばかりで、これから被害の状況の把握や予防や治療に向けて関係機関の構築を図っていくとの段階であり、有効的なギャンブル依存症対策が確立されているわけでもない。

このような中、大阪では、依存症対策のトップランナーを目指す（42 頁）などとしているなどとしているが、ようやく実態把握に向けた調査の実施をするに至ったという状況で、どのような対策が有効かもこれから考えていくという段階であり、現時点で大阪においてギャンブル依存症の予防や治療についての十分な知見やノウハウが得られている状況とはとても言えない。

しかも、本基本構想案で依存症対策のトップランナーを目指すといいながら、例えば大阪府でのギャンブル依存症対策の予算は、平成 31 年度でも総額約 2700 万円に過ぎず、IR 立地予算の 1 割にも満たない状況である。これでは、現状においても、到底、ギャンブル依存症対策費用として十分であるとはいえないが、カジノの解禁にあわせて対策費用としてどれだけ増額が必要であることすら本基本構想案では示されておらず、ギャンブル依存症対策に真摯に取り組んでいるとはいえない。

2 治安・地域風俗環境対策（暴力団やマナーロンダリング対策等）

(1) 暴力団対策

本基本構想案は、IR 実施法におけるカジノ事業者やカジノの業務委託やカジノ入場者等の形で暴力団が関与することは禁止されているなどの国の対策を述べつつ、IR 実施事業者、警察及び地方自治体の連携や、事業者における警備員による対応などの大阪府・大阪市の対策を示している。

しかし、近時、暴力団は、ヤミ金組織における受け子を多重債務者が行わされている例を見るまでもなく、自らが直接的に参画するのではなく、暴力団構成員でない第三者をもって犯罪行為を行わせて利益のみを受けるなど、その手口は巧妙かつ複雑となっており、上記のような規制をもって暴力団を完全に排除することは到底できず、カジノの解禁は、新たに暴力団の資金源となることは否定し難い事実である。

(2) マネーロンダリング対策

マネーロンダリング対策でも、IR 実施法等の規制で、チップの譲渡の禁止や一定額（政令によれば 100 万円）を超える現金の支払いを行った際のカジノ管理委員会への届出義務などをあげている。

しかし、チップの譲渡は完全に防ぎきれないし（IC チップを用いてチップの動きそのものを管理するなどの方策も考えられるが、本基本構想案は検討すら行っていない。）、100 万円を下回る金額の支払いを複数回受ければ容易に規制を回避できるのであり、本基本構想案の挙げる対策では、カジノの解禁によるマネーロンダリングの弊害を除去することは不可能である。

第5 IR 立地による効果(第4章)について

1 地域経済の振興

本基本構想案は、地元企業を中心とした大きな波及効果が期待できるなどとして、地元企業から継続的かつ大規模な調達が見込まれると、IR 事業者によるマッチング機会の提供など様々な形で地域経済の活性化が期待されるなどとしている。

しかし、前記第3. 1のとおり、IR 施設は、カジノだけではなく、宿泊、飲食及びショッピング施設などが一体的に運用される施設であり、その内部で消費を吸収する構造となっており、むしろ、IR 施設周辺の中小的飲食店などの店舗では、既存の顧客が当該施設に奪われてしまう危険性もある。しかし、かかる懸念に対する検討も全くなされていない。

2 負の経済的効果についての資産の欠如

また、前記第3. 2のとおり、ここでも負の経済的側面が試算されていない。

第6 地域の合意形成に向けた理解促進(第5章)について

1 本基本構想案策定経過における問題点

IR 実施法は、特定複合観光区域の整備に係る地方自治体は、区域整備計画を作成しようとするときには公聴会の開催その他住民の意思を反映させるために必要な措置をとらなければならないとし（同法9条7項）、さらに、参議院は、同法の附帯決議において、区域整備計画を申請する都道府県等は、同計画の作成等において、公聴会等の開催や情報開示を通じ、住民の合意形成に努めることとした（同法参議院附帯決議第5項）。

以上の IR 実施法を待つまでもなく、地域に大きな影響を与えるカジノの誘致を行う地方自治体は、住民からの意見を幅広く聴取してこれを反映することが不可欠である。

幅広い住民の意見の反映といった場合、その意見の中には、カジノ実施に反対したり、懸

念を示したりする者らの意見も含むことは当然である。

しかし、本基本構想案のプロセス（64 頁）を見ると、地域の合意形成については、区域整備計画案策定以降に、地域の合意形成（公聴会等）と記載されているだけであり、あたかもその時点までは、住民への情報伝達さえしていれば足り、住民からの意見聴取までは不要であると考えているかのように見える。

本基本構想案を策定した IR 推進会議のメンバーをみても、経済団体の代表者などカジノ推進の意見の者はいても、カジノ導入反対の識者はいない上、その議論の経過をみても、住民からのヒアリングなども全く実施しておらず、カジノ導入について懸念する声を反映する仕組みが全く設けられていない。

本パブリックコメントがその機会というのかもしれないが、本パブリックコメントを実施しておらず、市民や府民の意見を聞いていない段階で、大阪府・大阪市は、平成 31 年（2019 年）4 月 24 日から、本基本構想案に基づき、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業コンセプト募集を実施しており、いかに住民の意見を軽視しているかが、上記経過からもわかる。

以上のように、住民からの意見聴取の機会を経ず、本基本計画案が策定されたということは、IR 実施法の住民の合意形成に努めるとした精神から離れたものであり、不当である。

2 住民の意見聴取の機会の欠如・住民投票実施の必要性

そもそも、世論調査でも、カジノ誘致反対の声は根強いものがある。

このような状況の中でカジノ誘致を進めるにあたっては、セミナーの開催やシンポジウムの開催（65 頁以下）といった自治体から住民への一方的な情報伝達というだけではなく、住民の意思の把握のための手続きが必要不可欠である。

もとより、事業者の公募をなどの過程など各段階において、セミナー等での住民への情報伝達だけではなく、幅広く市民・府民から意見を聴取しながら手続きを進めることが必要であるが、本基本構想案では不十分である。

また、住民意思の反映の端的な方法は、住民投票であり、真に住民に支持された施策としてカジノ誘致をするのであれば、本基本構想案には、区域整備計画案策定にあたって、大阪府民および設置自治体の大阪市民による住民投票を実施すべきことを盛り込むべきである。

法律で求められていなくても、地方自治体の自主的な判断として、カジノ誘致にあたり住民投票の実施をすることは可能である。実際、平成 28 年（2016 年）10 月、台湾でもカジノの導入の是非について住民投票が実施されたところであり、大阪でも同様にカジノの誘致の是非について住民投票を実施すべきである。

第7 スケジュールなど(第6章)について

IR 開業に向けた想定スケジュール（68 頁）の記載があり、令和 6 年（2024 年）開業を所与のものとしているように思われる。

しかし、そもそも国の基本方針の策定やカジノ管理委員会の発足が当初の想定（本基本構想案では本年 7 月に想定している。）よりも大幅に遅れている。

もとより、仮にカジノの誘致を検討するとしても、国の基本方針やカジノ管理委員会の発足やカジノ管理委員会規則の内容を踏まえて慎重に事業を進めるべきであり、当然ながら、開業に向けたスケジュールも拙速とならないように十分な期間をとるべきである。

さらに、本基本構想案は、区域整備計画案策定以降にしか住民との対話などを通じた幅広い意

見聴取の機会が十分設けられていないが、前記第6のとおり、住民から幅広い意見を聞く機会を多く設けることが必要不可欠であり、前記のとおり事業者の公募などの各段階において幅広く市民・府民から意見を聴取しながら手続を進めることが必要である。

また、カジノを導入する以上、住民投票の実施もすべきである。

とすれば、本基本構想案に示された令和6年（2024年）開業を前提としたスケジュールでは、検討期間が不十分であり、仮に今後IRの誘致を進めるとする場合でも、上記スケジュールは大幅に変更されるべきである。

以上