

2020～2021年度なにわ大阪研究センター研究プロジェクト

「IRの大阪誘致に伴う社会問題に対する規制方法の考察」

研究代表者 座 主 祥 伸

研究分担者 多治川 卓 朗 三 島 徹 也

研究協力者 井 上 澄 江

要 旨：本稿では、なにわ大阪研究センター研究プロジェクト「IRの大阪誘致に伴う社会問題に対する規制方法の考察」に関する研究概要を説明する。プロジェクトでは「大阪IR」「消費者金融」「依存症」をキーワードに研究を進めた。各メンバーの個別の研究成果の詳細については、個別論文を参照してほしい。

キーワード：大阪IR、消費者金融、ヤミ金、依存症

1 はじめに

本稿では、なにわ大阪研究センター研究プロジェクト「IRの大阪誘致に伴う社会問題に対する規制方法の考察」の研究成果について報告を行う。本研究プロジェクトは、座主祥伸（経済学部）、多治川卓朗（法務研究科）、三島徹也（会計研究科）を中心に進められた。ただし、井上澄江（関西大学保健管理センター医師）も協力研究者として、業務に支障のない範囲で、依存症等に関する医学的知見の提供を行った。

本稿での構成は以下の通りである。第2節ではこのプロジェクトの背景を述べる。第3節では研究成果の概要を、第4節では関西大学で行った一般教養科目の提供について報告する。第5節でまとめを行う。

2 研究の背景

特定複合観光施設整備法の成立を受けて（2018年7月）、全国複数の自治体において、統合型リゾート（IR）の誘致が進められた。最終的には、IRの事業計画である「区域整備計画」の申請を行ったのは、大阪府・大阪市と長崎県の2か所となった。大阪府・大阪市は、IRを推進し、大阪湾の人工島である夢洲にカジノ、ホテルおよび国際会議場などを整備し、2029年秋冬頃に開業を計画して

いる¹⁾。IRの設置により、多くの外国人観光客の来訪やそれに伴う雇用の促進による経済効果、インフラ整備による地域活性化などが期待されている。他方で、IRにはカジノ施設も含まれることから、新たな社会問題を生じる可能性が懸念されている。すなわち、そこから派生する、地域の治安の悪化、マネーロンダリングの手段としての悪用、ギャンブル依存症患者の増加などである。特に、ギャンブル依存症の問題については、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（平成28年法律第105号）の参議院内閣委員会における附帯決議で、ギャンブル等依存症対策の強化が求められ、「ギャンブル等依存症対策基本法」（平成30年法律第74号）が成立している。なお、IR事業の法的な展開については、本誌記載の三島（2023）が詳細に考察している。本研究プロジェクトでは、ギャンブル依存症と消費者金融の関係に注目し、研究を進めた。その理由として、大阪は深刻な消費者金融の被害が多発した地域であり（八尾ヤミ金事件など参照）、ギャンブル依存症等の合理的な判断に欠ける人に対する法規制を考えることは、ここ大阪にて喫緊の課題であることが挙げられる。

貸金業法の改正によって、2010年6月には個人の借入総額を年収の3分の1以下に制限する「総量規制」が導入された。これに先立ち、2010年3月に大阪府が実施した調査では、借入総額が年収の3分の1を超えている者が年収300万円以下の所得層の過半数に及び、うち7人に1人が「違法なヤミ金融の利用は仕方ない」と回答していた²⁾。この状況を受けて、当時の橋下徹大阪府知事は、零細業者や多重債務者がヤミ金に走るのを防ぐため、「総量規制」を緩和し、一定条件内で上限金利を改正前の年29.2%に戻すとした貸金特区構想を内閣府に提出した。結論として、同案は同年10月に不採用となる。その後、多くの借金難民がヤミ金に流れ、日本全国で多数の被害者（借主）がヤミ金業者に対して損害賠償を求める訴訟が提起された（最判平成20年6月10日民集62巻6号1488頁を参照）。これは、国際条約に基づいて、ヤミ金業者のスイスの銀行口座から被害者が救済を受けるための手続の前提としての性質を有するものであったが、その被害総額が29億円に及んだことは社会の注目を集めた。このような消費者金融に関する地域的特殊性に加えて、ギャンブル依存症は、医学的には「ギャンブル障害」という精神疾患として扱われており、既述のとおり、政府はギャンブル依存症を公的医療保険の適用対象とする方針である³⁾。大阪において、IR誘致後のギャンブル依存症への対策の必要性は高まっていると言えよう。

3 研究成果の概要

3.1 研究成果の展望

個別の研究成果については、3.2節以降に説明するが、ここでは全体的な研究成果の概要について述べる。多重債務やヤミ金等、消費者金融の問題は、ヤミ金に関する重要な判例もあり、ここ大阪において重要な社会問題である。IR事業にはカジノが含まれることからギャンブル依存症の患者が増加することの懸念と、関連して消費者金融の問題が深刻化することも危惧されている。研究班では、消費者金融とギャンブル依存症の問題を取り上げ、主に法学的・経済学的視点から考察を試みた。研究班における研究の分担を次のように行った。座主は、消費者金融の制度の問題点と、利用者が依存症患者のように冷静に意思決定ができない場合の制度の効果の分析について担当した。多治川は、消費者金融やヤミ金に関する大阪特有の問題点の指摘と、利用者が通常の意味決定ができ

1) 大阪府、大阪市、大阪 IR 株式会社（2022）

2) 日本経済新聞（2010）

3) ギャンブル障害に関する医学的、社会科学的考察については、井上（2023）を参照。

ない場合の法的な分析を担当している。三島は、カジノ解禁を含めたIR関連法の考察について担当した。井上は、医学的にはギャンブル障害として知られる症状について、医学的観点からの考察を担当した。

座主(2023)は、上限金利規制と非合法的な消費者金融(ヤミ金)の関係について経済学的分析を行っている。得られた重要なメッセージとして、ヤミ金業者に対して最も効果的な政策は、上限金利規制を緩める(上限金利を上げる)ことを指摘できる。ギャンブル依存症や買い物依存症の人が消費者金融の利用者となった場合、上限金利規制の規制強化やヤミ金業者に対する罰則強化は、そのような依存症の消費者に最も負担を与える結果となることを示した。多治川は、実質的には消費者金融取引である「給与ファクタリング」について、実質的なヤミ金であることも指摘し、その法的問題点について多治川(2022)で検討した。ギャンブル依存症の人は、多くの私生活の意思決定や仕事上の問題には適切に対応できるが、ことギャンブルに接すると冷静に考慮・対応できないことが指摘されている。多治川(2023)では、伝統的な法学で考察されていなかったギャンブル依存症の人間像を法学の文脈で検討を試み、ギャンブル依存症の人に対して現在の法的な枠組みの中では適切に保護することの難しさを考察している。一般に、日本では依存症患者への対策が諸外国と比べて遅れている。アルコール依存症や薬物依存症対策として、「アルコール健康障害対策基本法」と「再犯の防止等の推進に関する法律」がそれぞれ平成25年、平成28年に制定されている。ギャンブル依存症対策については、IRに関連する法制度を検討するなかで、その重要性が認識され、平成30年に「ギャンブル等依存症対策基本法」が制定された。三島(2023)は、このようなIR関連法案の展開について考察している。カジノ解禁よりギャンブル依存症の患者が増加することが懸念されるが、一方で、カジノ解禁を検討する中でギャンブル依存症等の対策が進められたことは社会的に大きな進展であるといえよう。ギャンブル依存症の人の行動・意思決定を考察することによって、従来の法学や経済学で想定していた人間像とは大きく異なることが分かる。依存症の人の行動や意思決定を法学や経済学の社会学者が理解することは、依存症対策や関係する社会政策を考える上で非常に重要である。井上(2023)では、脳内報酬系の機能異常によって生じるギャンブル障害についての医学的知見を整理するとともに、心理学的・経済学的にどのような理論が当てはまるかについても考察している。以下では、研究プロジェクトの個別メンバーの成果を概説する。

3.2 多治川(2022)による給与ファクタリングの法的問題

多治川(2022)は、大阪の地域性を踏まえて、消費者金融の現状とその問題点を報告するものである。いわゆる「八尾市ヤミ金心中事件」が起きたのが2003年6月である。この事件は被害の悲惨さ・重篤さから全国の耳目を集めたが、その後、いわゆる「ヤミ金最高裁判決」が下されたのが2008年6月である(最三判平成20年6月10日民集62巻6号1488頁)。同判決は、著しく高利による貸付けが反倫理的行為に該当することを理由に、不法行為に基づく損害賠償(民709条)という法形式により、ヤミ金融業者に対して、ヤミ金融業者から取立てを受けた借主への高利の利息だけでなく元本も含めた支払請求を認容した。つまり、ヤミ金融業者から融資を受けた借主は、高利の利息の返済義務がないだけでなく(民90条または利息制限法等)、借り受けた元本の返済義務もないことになる(不法原因給付、民708条)。

この時期より以降、警察による金融業者に対する一層の取締強化とも協働して、ヤミ金による消費者被害は縮小傾向をたどる。他方で、このことを契機として、ヤミ金は事業形態を偽装する方向に向かう。すなわち、ヤミ金融業者が融資を行うに際して、金銭消費貸借という法形式を用いると

(民587条参照)、貸金業法違反や出資法違反により刑事摘発を受ける可能性を生じ、更に、ヤミ金最高裁判決が確立したルールにより、著しく高利の融資による借主は利息と元本の両方につき返済義務を負わないことになる。それゆえ、金銭消費貸借とは別の法形式を用いることで、ヤミ金融業者が融資を実現しようと試みることになる。これが、一連の「事業形態の偽装」問題である。

偽装質屋の問題が顕在化するの、2013年あたりである。その後、給与ファクタリングの問題が顕在化するの、2017年あたりからである。現在は、後払い現金化が問題となりつつある。大阪は、これら深刻な消費者被害が懸念される地域の一つであり、在阪の実務家から消費者被害とその救済について多くの情報が発信される状況にある。「事業形態の偽装」問題については、引き続き、事態の推移を注意深く見守る必要がある。

3.3 座主 (2023) による上限金利規制とヤミ金の考察

座主 (2023) では、出資法等の金利の上限金利規制が消費者金融取引に与える影響について、ミクロ経済学を用いた図解による分析を行う。上限金利規制の存在によって、合法市場において超過需要が生まれ、それらの消費者の一部が非合法市場でヤミ金業者と取引を行うことを説明する。すなわち、上限金利規制の存在によって、ヤミ金業者が生まれるメカニズムを考察している。

制度の比較静学分析として、上限金利の水準が低下した場合、ヤミ金業者への罰則が厳しくなった場合のそれぞれについて分析を行う。上限金利の水準が低下した場合、他の条件を一定とすると、合法市場における総余剰は減少する一方、非合法市場における総余剰は増加する。これは、上限金利規制の強化によって、非合法市場が拡大することを意味している。ヤミ金業者への罰則強化は、非合法市場における総余剰を減少させ、ヤミ金融における金利が上昇することを示す。

ギャンブル依存症の消費者を価格非弾力的な消費者として特徴づけると、上限金利規制の強化やヤミ金への罰則強化によって、ギャンブル依存症の消費者の消費者余剰は（他の消費者と比べて）大きく減少する。依存症の消費者は、それら規制強化の影響を最も受ける当事者であると言える。ヤミ金業者は、罰則の費用をギャンブル依存症の消費者に転嫁することで、罰則強化の影響を受けることがないようにできる。加えて、ヤミ金業者が依存症の消費者とその他の消費者の間で価格差別を行うことができる場合、cross-subsidizationの現象が生じる可能性を考察した。ヤミ金業者が罰則の費用を偏って依存症の消費者に負担させることで利益（生産者余剰）を増加することができる。依存症の消費者への利率を他の消費者のものより上げる価格差別である。依存症ではない消費者もこの価格差別によって（価格差別がないときと比べて）消費者余剰を上げている。これは、あたかも依存症の消費者からその他の消費者への補助を行っているようにみえる。そのため、この現象はcross-subsidizationと呼ばれる。

3.4 多治川 (2023) による浪費者の法的保護の可能性についての考察

多治川 (2023) では、IR誘致に伴う社会問題として懸念されるギャンブル依存症患者の増加を念頭に、合理性に欠ける人が消費者金融やヤミ金業者から融資を受ける際の法的規制の一場面として、「浪費者」を採り上げる。改正前民法には「浪費者」という制限能力者（準禁治産者）の類型が規定されており（改正前民法11条）、2000年に新たに導入された成年後見制度ではこれが廃止された。この浪費者とは、精神上の障害とは関係なく、実例では「酒色、賭博」などを多くの原因として、財産を浪費する者と理解されていた。他方、新たな成年後見制度では、精神上の障害により判断能力が不十分であるため法律行為における意思決定が困難な方々について、本人の権利を守るために選

任された援助者（成年後見人等）により、本人を法律的に支援する制度である、と理解されている。つまり、現行法の通説的理解では、精神上の障害により判断能力が不十分である者のみが保護されて、精神上の障害がなく判断能力が充分にありながら、ギャンブルで財産を浪費する者は保護されないことになる。このことは、カジノ賭博により、ギャンブル依存症患者が法的に危険な立場に立つことを意味する。すなわち、多くのギャンブル依存症患者は、制限能力者制度により保護されない。かつ、IRのカジノによる賭博行為は合法的であるから、公序良俗違反の問題を生じることはなく（民90条）、そのための借財も動機の不法により無効かつ不法原因給付となることもない（民708条）。つまり、カジノ賭博による借金は法的に有効に存在する（貸金業法における総量規制に留意、貸金業法13条の2）。そして、ギャンブル依存症患者がカジノ賭博に負けて莫大な借金を負うことになっても、破産免責を受けられない（賭博は免責不許可事由にあたる、破252条4号）。このように、ギャンブル依存症患者がIRのカジノによる賭博行為により莫大な借金を負うことは、法的には重篤なリスクと言える。多治川（2023）では、以上を踏まえて、浪費者の法的保護の可能性を検討したい。

3.5 三島（2023）によるIR関連法に関する考察

わが国におけるカジノ解禁を含めたIR事業の展開は、2016年に制定された「特定複合観光区域の整備の推進に関する法律」により始まる。これに基づいて、2018年に具体的なIRに関する規制を定めた「特定複合観光施設区域整備法（以下、整備法）」およびカジノ解禁による懸念から「ギャンブル等依存症対策基本法」が制定された。

IR施設の設置は、全国で上限3と定められているが（整備法9条11項7号）、IRの事業計画である「区域整備計画」の申請（申請期限は2022年4月28日）は、大阪府・市と長崎県の2か所にとどまる。このうち、大阪府・市は、大阪湾の人工島である夢洲にカジノ、ホテルおよび国際会議場などを整備する方針であり、2029年秋から冬にIR事業を開業することを予定している。その収支計画によると、年間売上げ約5,200億円を想定し、うちカジノ事業であるゲーミングの割合が約8割を占める（約4,200億円）。

IR関連法については、その立法の際にその賛否および内容に関して大きく議論されたが、その結果としてカジノを含むIR事業の実施については立法された。これからは、IR事業の運営について焦点が当てられることとなり、特に立法の際に議論となったカジノの運営に関しては、慎重に検討されねばならない。

3.6 井上（2023）による依存症の医学的、社会科学的考察

2016年にいわゆるIR推進法が成立した。日本でのカジノ営業開始によるギャンブル障害患者の増加が危惧されていて、そのための対策が進められている。各個人及び社会に対して、有効な対策を実施するためには、ギャンブル障害に関する医学的知見は欠かせない。以下に、医学的知見を踏まえた対策の例を示す。

ギャンブル障害は他の嗜癖と同様、脳内報酬系の機能異常によって生じる。ギャンブル障害患者にギャンブルを連想する写真を見せると、それが「引き金」となって報酬系が活性化し強い渴望を引き起こすことが報告されている。したがって治療効果をあげるためには患者を「引き金」から遠ざけることが重要である。また、いったん報酬系が暴走してしまえば歯止めがかかりにくくなるので、ギャンブル障害の予防のためには、ギャンブルに使用してもよい金額について、可処分所得に

応じた上限を決めるような制度の創設が望ましいと考える。

さらに、ギャンブル障害患者は、病気でありながら治療を求めない傾向が強く、専門医への受診は借金の返済に行き詰まったことが契機になることが多いといわれている。したがって、貸金業法の総量規制は有効であるといえる。

井上（2023）では上記に例示したような観点から、ギャンブル障害に関係する医学的知見を整理し、それらを参考にして対策を検討する。

4 一般教養科目の提供

研究プロジェクトのメンバーにて、関西大学の「チャレンジ科目」に申請を行い、2022年度秋学期に「ここなにわ大阪で消費者金融を学際的に考える」の科目提供を行った。なお、2023年度秋学期も同科目提供を予定している。なにわ大阪研究センターで行った研究成果の社会還元として、また関西大学の学生に対する消費者教育の一環としてこの科目提供は企画されている。

IRの現状や今後の計画について知るとともに、想定されるギャンブル依存症の問題についての理解も深めている。消費者金融に関する、基本的な法学的・経済学的な知識と考え方について講義を行った。現代的なヤミ金の形態として、スマートフォンを用いた「個人間融資」やクレジットカードの現金化、給与ファクタリングに関する情報提供を行った。金利の基本的な計算方式（単利と複利）を学習するとともに、将来の価値を現在の価値で表す割引現在価値の考え方、その計算方法についても学生は学んでいる。消費者金融に関する法制度（民法、貸金業法、出資法、破産法）の基本的理解に加えて、上限金利規制とヤミ金の関係についての経済学的分析も行っている。シラバスにおける授業計画は以下の通りである⁴⁾。

- 第1回 イン트로ダクション：講義主旨、講義計画、成績評価方法（担当：座主）
- 第2回 消費者金融に関する法制度・事件例・歴史（多治川）
- 第3回 大阪 IRとギャンブル（三島）
- 第4回 消費者金融・ヤミ金の様々な形態の実例：クレジットカードの現金化、給与ファクタリング（多治川）
- 第5回 金利の計算を学ぶ：単利、複利、割引現在価値（座主）
- 第6回 取引の考え方、契約の基礎（多治川）
- 第7回 需要と供給（座主）
- 第8回 余剰分析の基礎（座主）
- 第9回 上限金利規制とヤミ金の分析1（座主）
- 第10回 上限金利規制とヤミ金の分析2（座主）
- 第11回 依存症について知る（井上）
- 第12回 経済学が想定する人：合理性、限定合理性（座主）
- 第13回 法学が想定する人（多治川）
- 第14回 外部講師による講演（2022年度は、公益社団法人「ギャンブル依存症問題を考える会」の代表・田中紀子氏による講演を12月19日に行った。）
- 第15回 復習とまとめ（座主）

4) 実際の講義スケジュールは、講師の都合により前後している場合がある。

5 おわりに

本稿は、2020～2021年度なにわ大阪研究センター研究プロジェクトにおいて、研究課題「IRの大阪誘致に伴う社会問題に対する規制方法の考察」として研究費を受け、その成果を公表するものである。本プロジェクトを通じて、メンバー間で消費者金融制度について、多面的な理解を深めることができた。加えて、借金に関連して、ギャンブル依存症などの依存症についての知見を得ることができ、伝統的な法学・経済学の考察において通常想定していない（いなかった）意思決定を考えるきっかけとなったと言える。今後も、これらの考察を進めるとともに、講義等で研究で得た知見を還元していきたい。このような機会を得たことに対し、なにわ大阪研究センターに感謝したい。

1. 井上澄江（2023）「ギャンブル障害」なにわ大阪研究第5号，pp.135-150
2. 大阪府、大阪市、大阪IR株式会社（2022）「【概要版】大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画」大阪府ホームページ（<https://www.pref.osaka.lg.jp>）2022.12.20 最終確認
3. 座主祥伸（2023）「上限金利規制と非合法市場」なにわ大阪研究第5号，pp.81-100
4. 多治川卓朗（2022）「給与ファクタリングの法的問題——給与ファクタリングから後払い現金化へ——」なにわ大阪研究第4号，pp.13-30.
5. 多治川卓朗（2023）「浪費者と制限行為能力者制度による保護の可能性——ギャンブル依存症患者による借金を念頭に——」なにわ大阪研究第5号，pp.101-125
6. 日本経済新聞（2010）「大阪の消費者金融利用者、「総量規制」半数が対象、大阪府調べ。」日本経済新聞 2010年4月10日朝刊 社会面16ページ
7. 三島徹也（2023）「大阪IR事業とIR関連法制」なにわ大阪研究第5号，pp.127-134

（ざす よしのぶ 関西大学経済学部准教授）

（たじかわ たくろう 関西大学大学院法務研究科教授）

（みしま てつや 関西大学大学院会計研究科教授）

（いのうえ すみえ 関西大学保健管理センター医師）

