

ギャンブル等依存症に陥る人をなくすため オンラインギャンブルに対する効果的な対策を求める決議

我が国では、ギャンブル（賭博）は原則として禁止されているが（刑法１８５条、１８６条）、競馬法等の特別法により、競馬、競輪・オートレース、モーターボート競走の公営競技が営まれている。また、公営競技のほかに、ぱちんこ屋に係る遊技その他の射幸行為も広く行われている。節度を持ってギャンブル等（法律が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）を楽しんでいる人がいる一方で、日常生活や社会生活に支障が生じる状態に至るまでのめり込んでしまい、依存症（以下、「ギャンブル等依存症」という。）に陥る人も少なくない。ギャンブル等依存症に陥ると、本人のみならずその家族にも影響が及び、多重債務、貧困、虐待、自殺、犯罪等の重大な社会問題を生じさせる場合がある。ギャンブル等依存症に陥り不幸な状況を強いられる人をなくすため、ギャンブル等依存症対策を推し進める必要がある。

政府は、ギャンブル等依存症対策基本法（平成３０年法律第７４号）を制定し、ギャンブル等依存症対策推進基本計画を策定して、ギャンブル等依存症対策を推進してきた。しかし、近年は、公営競技の投票においてインターネットを利用した投票（以下、「インターネット投票」という。）が大きな割合を占めるようになっていくほか、国内からインターネットに接続する方法により違法に行われるギャンブル等（以下、「オンラインカジノ」という。）が社会問題となるなど、インターネットを利用したギャンブル（以下、「オンラインギャンブル」という。）の利用の拡大傾向が顕著である。昼夜を問わず利用が可能なオンラインギャンブルはギャンブル等依存症に陥りやすい環境を形成するため、このような社会状況の変化に対応したオンラインギャンブルへの対策が必須であるにもかかわらず、現在は、その対策が十分に執られているとは言い難い。

そのため、当連合会は、政府及び国会に対し、以下のとおり、オンラインギャンブルの利用の拡大に対応し、デジタル技術を駆使した効果的なギャンブル等依存症対策を講じるよう求める。

- １ インターネット広告における公営競技の広告掲載時間や広告掲載媒体の規制を強化すること及び広告にあたり依存症リスクの掲示を義務づけること。
- ２ 全ての公営競技において、利用停止措置及び購入限度額を設定する措置をオン

ラインで完結する手続により可能とすること並びにインターネット投票の回数制限を義務づけること。

- 3 クレジット（与信）によるオンラインギャンブルを禁止すること。
- 4 公営競技に対して包括的対策を講じる政府機関を新設し、横断的なギャンブル等依存症対策を実施・強化すること。
- 5 オンラインカジノの規制を徹底するため、オンラインカジノ情報の発信者に対する規制に罰則を設けて実効性を担保すること。

2025年（令和7年）11月14日

四国弁護士会連合会

提 案 理 由

1 オンラインギャンブルの利用拡大

(1) 公営競技について

ギャンブル等依存症対策推進基本計画（令和7年3月21日閣議決定）における関係事業者からの報告によれば、競馬、競輪及びオートレースにおいては近年の売上の8、9割、モーターボート競走では約8割が、インターネット投票によるものとなっているという状況にある。

これにはネット環境の普及に伴い賭け方や利用形態が変化したことと同時に、新型コロナウイルス感染拡大によって生活様式に変化がもたらされたことが影響していると考えられる。

公営競技自体の利用人口は横ばい又は減少傾向であるのに対し、公営競技全体として売上は増加していることから、このようなインターネット投票の利用の増加などにより、1人あたりの賭け金や投票回数の増加が懸念される。

(2) オンラインカジノについて

オンラインカジノは、海外で合法的に運営されているものであっても、国内から接続して利用することは違法であり、賭博罪（刑法185条、186条）での処罰対象になり得る。昨今、スポーツ選手やタレントなどの著名人がオンラインカジノを利用していたことが報道され、社会問題となっている。

日本国内在住の15ないし79歳を対象に実施したアンケート結果から、日本国内の15ないし79歳の総人口におけるオンラインカジノの推定利用者は約196.7万人（総人口に対し推定利用者の占める割合：2.02%）と、過去に利用したことがある者を含めた経験者は約336.9万人（総人口に対し経験者の占める割合：3.45%）と、推計されている。年間賭額の総額は約1兆2,423億円と見込まれ、年代別に見ると、推定利用者全体に対し占める割合は20代が最も高く（5.80%）、賭額総額では20代の推定利用者が約4,577億円と、30代の推定利用者の賭額総額約4,606億円に次いで2位である。このことから、オンラインカジノは我が国において相当な範囲に浸透しており、特に20代と30代の若年層が市場規模の大部分を占めていることがわかった（令和6年度警察庁委託調査研究「オンラインカジノの実態把握のための調査研究の業務委託 報告書」）。

2 オンラインギャンブルの依存症への影響

(1) 公営競技について

公営競技のインターネット投票は、全国どのレースにもスマートフォン一つで投票可能であり、これに公営競技の開催時間帯が広がったことも相まって、現在、昼夜を問わず公営競技の投票の機会が増えている。そのため、公営競技のインターネット投票の普及により、ギャンブル等依存症に陥り易い環境が形成されていると考えられる。

実際、令和5年度に、独立行政法人国立病院機構久里浜医療センターが、精神保健医療領域における依存症に係る相談、治療及び回復の実態やギャンブル等依存症が疑われる者の状況について、ギャンブル等依存症対策基本法第23条に基づく調査を行った際には、公営競技等における投票券の購入方法としてはインターネットを利用した購入が過半数であり、また、新型コロナウイルス感染拡大前と比較して「インターネットを使ったギャンブルの利用が増えた」との回答が、ギャンブル等依存症が疑われる者はそうでない者に比べて多いことが示された。このことは、コロナ禍という特殊な状況の下ではあるが、インターネット投票の普及がギャンブル等依存症へ寄与していることを窺わせる。

これらのことから、オンラインギャンブルの機会が増加する日本において、その利用者が日常生活又は社会生活に支障を生じさせるほどの過度な投票行為を行わないよう、オンラインギャンブルに関して効果的なギャンブル等依存症に対する対策が必要になると考えられる。

(2) オンラインカジノについて

前記1(2)で挙げたアンケート回答者全体のうち、オンラインカジノの違法性の認識については、56.5%が「認識していた」と回答する一方、43.5%が「認識していなかった」と回答しており、実に4割を超える人々が、オンラインカジノが違法であるという認識を持っていないことが明らかになっている。

そして、オンラインカジノでは、利用者拡大に向けて、提携したウェブサイトやブログを通じてカジノサイトを宣伝し、ユーザーが登録や利用をすることで報酬を支払う仕組みである「アフィリエイトマーケティング」が多く利用されていることが報告されている。さらに、オンラインカジノの利用者拡大のため、「ソーシャルメディア広告」や、ウェブ上の「ディスプレイ広告」、SNSや動画投稿サイトで影響力を持つ人物がゲームの魅力を紹介することで信頼

性や訴求力を高める「インフルエンサーマーケティング」、「メールによるマーケティング」などといった手法が用いられていることが知られている（令和6年度警察庁委託調査研究「オンラインカジノの実態把握のための調査研究の業務委託 報告書」）。

オンラインカジノは、利用者がその違法性を十分に認識できていない状況に乗じて、これらの広告・宣伝を通じて急速に浸透をしたものと考えられるから、違法性の周知を徹底することと、広告・宣伝を規制することが、有効な対策になると思われる。

3 日本におけるギャンブル等依存症対策

(1) 公営競技について

中央競馬や地方競馬、競輪・オートレース、モーターボート競走が含まれる公営競技におけるギャンブル等依存症対策については、2022年（令和4年）3月、次いで2025年（令和7年）3月に閣議決定されたギャンブル等依存症対策推進基本計画にこれまでの実施状況や今後の取組内容が示されている（内閣官房ギャンブル等依存症対策推進本部事務局）。

しかしながら、その取組内容はインターネット投票が中心となった現状の公営競技の投票形態に十分対応したものとはいえない。インターネット投票が中心となった現在では、その依存症対策もインターネット投票の特性に応じたもの、またデジタル技術を利用したものを積極的に採用するべきである。

公営競技に対し現在行われている規制としては、広告・宣伝規制、アクセス制限制度の活用、20歳未満の者の購入禁止の徹底、ギャンブル等依存症の相談・治療につなげる取組等が挙げられる。この中でも、特に広告・宣伝規制とアクセス制限制度の活用については、インターネット投票の特性に応じたもの、またデジタル技術を利用したものへの改善が可能であると考えられる。

公営競技に関し、現在行われている広告・宣伝規制としては、過度に射幸心をあおる内容にならないよう留意することや、「のめり込み」を防止し節度ある購入を促す等の配慮を行うことが示されている（全国公営競技施行者連絡協議会「公営競技広告・宣伝指針」）が、これらは自主規制に止まり、法律による規制はなされていない。

公営競技に関し、現在行われているアクセス制限制度としては、利用停止措置や購入限度額を設定する措置が運用されている。これらの措置は、オンライ

ンでの手続が可能な公営競技もあるが一部に留まり、全ての公営競技においてオンライン手続が可能とはなっていない。今後、全ての公営競技において、オンラインのみで手続を完了しうる完全なオンライン手続を可能とすることにより、アクセス制限制度の活用を促進する必要がある。また、投票の回数制限については、何らの対応もされておらず、対策が必要である。

(2) オンラインカジノについて

オンラインカジノについては、2025年（令和7年）6月、国会で、「ギャンブル等依存症対策基本法の一部を改正する法律」（以下、「改正法」という。）が成立した（令和7年法律第76号）。

改正法では、9条の2として「違法オンラインギャンブル等ウェブサイトを開示する行為等の禁止」が新設されるとともに、14条（教育の振興等）の規定のうち「広報活動等」に違法オンラインギャンブルが禁止されている旨の周知徹底が追加されている。しかし、同法が設定した禁止行為自体に対する罰則規定が設けられておらず、その実効性が十分に担保されていない。

4 オンラインギャンブルに対応した規制

(1) 公営競技について

ア 広告規制について

公営競技の広告規制については、全国公営競技施行者連絡協議会「公営競技広告・宣伝指針」で示されている「過度に射幸心をあおる内容にならないように留意する」、「節度ある購入を促す等の配慮を行う」などの自主規制に委ねるだけではその実効性が保証されず、ギャンブル等依存症を予防するという見地からは甚だ不十分であるから、更なる踏み込んだ規制が必要不可欠である。そのためには、タバコ広告規制に倣い、広告掲載時間や広告掲載媒体の規制、広告に当たり依存症リスクの揭示の義務づけ等を検討すべきである。インターネット投票が中心となった現状に応じて、ログオン画面において依存症リスクについて警告文の表示を義務づける等の方法が考えられよう。

イ アクセス制限について

まず、利用停止措置や購入限度額を設定する措置については、インターネット投票が中心となった現状に対応して実効性を高めていく必要がある。そのため、全ての公営競技において、オンラインのみで手続を完了しうる完全

なオンライン手続を早期に実現するべきである。ギャンブルは繰り返し投票することで依存が高まることが知られているが、利用停止措置や購入限度額を設定する措置により連続的な投票や衝動的なギャンブル行動を抑えうるため、ギャンブル等依存症対策として有効である。

また、オンラインギャンブルはアクセスが容易で、時間感覚が失われやすいため、回数制限による規制の必要性が高い。回数制限については、特定複合観光施設（ＩＲ）の導入において、既に採用された実績がある。特定複合観光施設区域整備法においては、７日間で３回、２８日間で１０回の回数制限を課し（同法６９条）、入場時にマイナンバーカードなどを提示し、入場回数を管理するシステムが導入される予定であるとされる。

そうであるならば、インターネット上で行われる投票においては、対面での購入に比べて、より厳密に同一性確認がなされるのであるから、その登録時にマイナンバーカードなどの提示・入力を求めて本人確認・特定を行うことはむしろ容易であり、かつ、同一性確認も遺漏なく行われるものと推測されることから、投票の回数制限を徹底できる環境であることを踏まえ、適切な対策を講じるべきである。

ウ クレジット（与信）によるオンラインギャンブルの禁止

クレジットカード等の利用で、与信によりギャンブルを行えば、実際に手元にある金員よりも多くの金額を賭けることができ、借金が増加しやすいため、ギャンブル等依存症を助長する要因となり得る。与信により得られる金員は「現実の金員」と感じにくく、より多くの金員を使い、借金に対する責任感・危機感が薄れる傾向にある。

現状、多くの公営競技において、クレジットカードを利用したり、与信により電子マネーを購入して利用したりすることによるインターネット投票が可能となっており、与信による金員を利用したオンラインギャンブルが全面的に禁止とはなっていない。そのため、スマートフォンひとつあれば繰り返し借金を重ねてギャンブルを行うことが可能となる。ギャンブル等依存症を予防する観点からは、これが大変に危険な状況であることは火を見るより明らかであり、クレジットカード及び電子マネーを利用した与信によるギャンブルは全面的に禁止されるべきである。

イギリスにおいては２０２０年（令和２年）に、商業ギャンブルを規制するために法に基づき設立されたギャンブラリング委員会により、イギリス国内

の消費者がギャンブルにクレジットカードを使用できないよう、ギャンブル事業者に対してクレジットカードによる支払いの受入れを禁止することが発表された。また、電子ウォレットからの支払いを受け入れる場合、その資金がクレジットカードからチャージされたものでないことを確認する必要がある（令和6年度内閣官房委託調査「国外におけるギャンブル等依存症対策の実態調査 調査報告書」）。

オーストラリアでは、オンラインギャンブルにおけるクレジットカードやデジタル通貨の使用が禁止されている（インタラクティブ・ギャンブル改正法（2024年（令和6年）6月11日施行））。

同様の規制が、我が国においても出来ない理由はない。

エ 包括的・横断的規制の必要性

公営競技におけるギャンブル等依存症対策は、それが充実すると、ギャンブル事業による利益が減少する関係にある。ギャンブル等依存症対策とギャンブル事業推進を同一の政府機関が担うことになれば、実効性のあるギャンブル等依存症対策はおよそ期待できない。そのため、ギャンブル等依存症対策は、事業推進を任務としない、独立した政府機関が担うべきである。

公営競技は、公営競技ごとに管轄する省庁が異なっている。前述したアクセス制限は、全公営競技を通じて横断的になされなければ、規制の意味が薄れてしまうため、各省庁が個別にギャンブル等依存症対策を行ったのでは、対策として不十分なものととどまってしまうことが予想される。したがって、公営競技に対する実効性のある規制を行うには、包括的対策を講じる政府機関を新設し、横断的なギャンブル等依存症対策を実施することが必要不可欠である。

また、オンラインギャンブルに関するギャンブル等依存症対策としては、人工知能（AI）や最新のデジタル技術の活用が有用であるが、それを更に推し進めるためには各省庁による個別の取組みでは非効率であり、一体的に推進する必要がある。

以上の理由から、公営競技に関しては、包括的・横断的な対策を執りうる政府機関を設置して、ギャンブル等依存症対策を実施・強化すべきである。

(2) オンラインカジノ

改正法では、9条の2として「違法オンラインギャンブル等ウェブサイトを提示する行為等の禁止」が新設されるとともに、14条（教育の振興等）の規

定のうち「広報活動等」に「違法オンラインギャンブル等」が禁止されている旨の周知徹底が追加されている。

これら禁止規定の新設による違法性の宣明と、広報活動の充実により、国民が安易にオンラインカジノに手を出さなくなる効果が一定程度期待されるものであり、立法化自体は大きな前進として評価できる。

しかし、発信者（「インターネットを利用して不特定多数の者に対し情報の発信を行う者」（改正法9条の2第1項柱書））に対して一定の行為を禁止しているが、罰則をもって強制する内容にはなっていない。

提案理由1でも述べたとおり、いまや、公営競技の売上のうちインターネット投票によるものが8から9割を占めると報告されており、インターネット投票による公営競技とオンラインカジノとの境界は利用者にとって分かりにくくなっている。このような社会の状況に鑑みても、ギャンブル等依存症対策として利用者に対する啓発だけでは不十分であり、発信者に対する制裁が必要とされる。

「違法オンラインギャンブル等」を紹介、誘引する行為そのものは、賭博罪の従犯として処罰する余地もあり得よう。しかし、より直截に、改正法で禁止行為に加えられた行為そのものに対する罰則を設けることが、実効的な禁止効果の達成のためには必要不可欠である。刑法の賭博罪の関連規定の適切な適用がなされるべきことはもちろんであるが、処罰の間隙を作らないためには、改正法が設定した禁止行為自体に対する罰則規定を設け、実効性を担保するべきである。

5 結語

よって、当連合会は、政府及び国会に対して、

- (1) インターネット広告における公営競技の広告掲載時間や広告掲載媒体の規制を強化すること及び広告にあたり依存症リスクの揭示を義務づけること
- (2) 全ての公営競技において、利用停止措置及び購入限度額を設定する措置をオンラインで完結する手続により可能とすること並びにインターネット投票の回数制限を義務づけること
- (3) クレジット（与信）によるオンラインギャンブルを禁止すること
- (4) 公営競技に対して包括的対策を講じる政府機関を新設し、横断的なギャンブル等依存症対策を実施・強化すること

- (5) オンラインカジノの規制を徹底するため、オンラインカジノ情報の発信者に対する規制に罰則を設けて実効性を担保することを内容とする、オンラインギャンブルの増加に対応し、デジタル技術を駆使した効果的なギャンブル等依存症対策を講じるよう求める。

以 上