

**第 3 章**  
**宝くじと**  
**スポーツ振興くじ**

## 第1節 宝くじ・スポーツ振興くじの沿革と現状

### 1. アメリカ

#### (1)くじの歴史

アメリカでは宝くじは建国以前から発売されていた。最も古い宝くじは、1612年ヴァージニア近代化のために発売されている。1746年にはコロンビア大学建設のために、19世紀には大学の建設資金の一部に、宝くじの収益は用いられていた。1772年の独立戦争の戦費調達手段としても宝くじが発行されている。それは一種の徴税手段としての性格が強かった。

1789年の合衆国憲法採択後も、公共事業、教会、学校のなどの建設資金といった社会資本の形成に際して、積極的に宝くじが発行された。

しかしその後、相次ぐ不正や、18世紀末からの「ギャンブル冬の時代」を経て、米国内での宝くじ発売は長らく行われていなかった。

ところが1964年財政難からニューハンプシャー州において、1967年にはニューヨーク州において、宝くじの発売が再開された。1971年にはニュージャージーで毎週定期的に普通くじが発売され、これは全米で宝くじが相次いで導入される契機となった。

その後、1974年にはマサチューセッツ州で全米初のインスタントくじが発売、1975年にはニュージャージー州でオンラインの「ナンバーズ」型くじが発売されている。そして1978年には、ニューヨーク州でロトくじが発売された。

スポーツくじについては、1989年にオレゴン州で Sports Action という名のくじが導入されたが、現在では新たな発売は法律で禁止されており、全米でもオレゴン州のみになっている。

## (2)現況

我が国では「ロト」が大人気だが、アメリカにおける初期の「ロト」はオフラインのため、ジャックポットが小さく、売上げは不振であった。

しかしその後、1981年にはニューヨーク州で500万ドルの巨大配当が出現し、さらにその後1991年にはカリフォルニア州で実に1億1,800万ドルの配当が出現するや、ロトの売上げは全米でナンバーワンとなったのである。それと対照的に普通くじは人気を失い、1980年代前半には市場から姿を消していった。

また1989年にはビデオロッターリー（VLT）がサウスダコタ州で始まり、その後各州に拡大していき、今では大きな売上げとなっている。VLTはスロットマシンを宝くじに取り入れたのが最初であるが、現在では競馬場へ導入されるなど、その売上げを伸ばしている。

1980年代後半には高配当の続出で「ロト」が人気を集めたが、1990年代にはバーコードシステムの採用で的中確認の利便さ等を高め、また商品内容や賞金配分率の見直しを行った「インスタントくじ」が人気を集め、現在では種類別売上げの第一位になっている。

また現在では、複数の州政府による連合くじのような形態も出現している。その結果、現在宝くじはカジノと共にアメリカのゲーミング産業において、非常に大きなシェアを占める分野となっている。

図表 13 ロッターリー粗利益の時系列的変化（単位 100 万ドル、出典：IGWB）

	1997 年度	1998 年度	1999 年度	2000 年度
ビデオロッターリー (Video Lotteries)	1102.7	1255.4	1397.0	1657.0
宝くじ (Traditional Lotteries)	15394.9	16330.5	14952.8	15558.7

## 2. ヨーロッパ

### (1)くじの歴史

#### ①宝くじ

「くじ」は太古の昔からあるが、現在のように財源として大規模に発売されるようになったのは、ヨーロッパにおいてである。それは古代ローマから中世ヨーロッパまでいくつかの国で散見される。

近世では、16世紀後半から17世紀初めにかけて、植民地であるアメリカのヴァージニア経営の財源として宝くじが発売されてきた。その後もさまざまな名目で宝くじが発行され、それが収益を生むことが判明すると、イギリス政府は一種の間接税として自らこの事業に進出するようになった。

その後、1699年に宝くじは禁止されるが、1710年に再開されて人気を博した。しかし、国営宝くじには不正が多く見られた。次第にその人気は私営宝くじに奪われていった。その私営くじにおいても不正が多く見られたこともあり、19世紀になるとイギリスでは宝くじへの反感が強まった。1808年には下院の中に悪質な宝くじを取締る調査委員会が設けられ、その結果、1818年には宝くじ規制法が下院を通過した。それでも公正が保たれなかったことから1823年には国営宝くじ禁止法が成立し、1826年を最後にイギリスでの国営宝くじは消滅したのである。

しかしその後、国家機能の拡大につれて政府の予算は拡大し、それを賄うための財源探しの一環として、宝くじは欧州各国で注目を集めることとなる。

第一次世界大戦を機に各国でも宝くじの専売が進んだ。これは第二次世界大戦においてはさらに拡大し、多くのヨーロッパ諸国において宝くじが創設あるいは再開されたのである。

## ②スポーツ振興くじ

長い歴史を有する宝くじと比した場合、スポーツ振興くじの歴史は新しい。競技としての整備が行われ、それが広く伝播して人気を博し、プロリーグが結成された 20 世紀において、ようやくスポーツ振興くじは可能となったのである。その後、ヨーロッパ各国ではサッカーにとどまらず、後にも触れる各国で人気のある競技を対象とした多彩なスポーツ振興くじが発売されるようになっている。

イギリスにおいてスポーツ振興くじ（サッカーくじ）が産声を上げたのは 1923 年のことである。イングランドには歴史的にブックメーカーの文化伝統があり、それと人気競技としてのサッカーが結合することでこれが生まれたのである。

フランスでは長い間、スポーツ振興くじは行われていなかったが、青少年のスポーツ振興基金調達のため、1985 年に「サッカーくじ」が認可された。

ドイツにおけるスポーツ振興くじは 1948 年に導入された。戦争で荒廃したスポーツ施設・スポーツ基盤を再建、整備する必要に駆られ始められた。

「トトカルチョ」という語の有名なイタリアは、サッカーくじの発祥国と誤解されることが多いが、1946 年にはじめて公認されたものである。

## (2)欧州における宝くじ・スポーツ振興くじの現状

欧州主要国における主要な宝くじの売上げ状況は、図表に示している。欧州各国は面積・人口等において大きな格差があるために、単純な比較は出来ない。

ユーロ換算で最大の売上げを収めるイタリア（人口約 5784 万）やスペイン（人口約 4085 万）と、デンマーク（約 537 万）やアイルランド（約 392 万）といった小国との単純比較は不可能である。一人あたりの年間の購入額でも、ここでもスペインは高い数値であるが、その他にノルウェーやフィンランドといった北欧諸国で高い数値が出ている。

これら北欧諸国の特色は、他の欧州諸国において見られる“ロトによるトトの凌駕”という現象が見られないことである。通常、ロトはその手軽さから、後発スタートであってもトトからシェアを奪う傾向が強い。しかしこの北欧二国においては、精力的な新種スポーツ振興くじの商品開発を繰り広げてこれを回避している。

また、売られているくじの種類についてもさまざまである。日本で一般的な「普通くじ」（いわゆる「宝くじ」）は、スペインではシェアの 70%を誇るが、他国ではほとんどシェアが無いが発行されていない。フランスでは人気を博しているインスタントくじが、ドイツでは人気が無い。

図表14 ヨーロッパ主要国における主要ロットリー概要

国名	売上げ(百万ユーロ)	販売拠点数
ドイツ	7,731	25,690
スペイン	10,118	35,069
フランス	6,525	42,417
イギリス	8,264	48,100
イタリア	10,956	37,200
ノルウェー	1,003	3,795
スウェーデン	1,522	6,900

注: 主要ロットリーを合算したもの。FDL年次報告書(仏)2000年末現在

図表 15 スポーツ振興くじの国別売上げの推移（単位：百万ユーロ）

国名	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
オーストリア	37	28	27	24	16
フランス	78	70	86	78	70
ドイツ	169	162	144	238	487
イタリア	2154	1864	1630	934	577
オランダ	10	13	13	10	11
スペイン	457	468	463	411	387
スイス	31	23	33	21	19
スウェーデン	388	352	337	315	308

サッカーくじは宝くじに対して優位性を持ち得ないでいる。サッカーくじの場合、全てのチームの情報を収集・分析するには膨大な情報料や時間が必要とされる。それが可能な者は少数であり、サッカーの知識に対して自信の無い者に対しては心理的な参入障壁となってしまう。というわけで、サッカー熱の高い国民性で知られるドイツやイギリスやフランス等でも、2000年度のスポーツ振興くじの「くじ」売上げに占めるシェアは5%に満たない。

主要国においてスポーツ振興くじのシェアが高いのは、フィンランド、スウェーデン、イタリアである。これらの国では、スポーツ振興くじの最高配当金額がロトのそれを凌いでいることも理由として挙げられる。しかし、これはあくまで例外であり、一般的にはロトがスポーツ振興くじを凌駕している。

### (3)主要各国における宝くじ・スポーツ振興くじの現状

#### ①イギリス

くじの中で最もシェアを誇るのは「ロト 6/49」という 49 のマトリックスから 6 つの数字を選び出すロトくじである。これは単価 1 ポンドであるが、全体の約 86%のシェア（2000 年度）を占めている。次いで 1995 年に始まったインスタントくじが全体の約 11%となっている。サッカーくじは欧州全体の傾向と同じく余り人気が無く、全体の 3%程度に過ぎない。

販売網としては 1994 年の開始までに 12000 店の売場を確保し、その業種はスーパーマーケット、食料品店、新聞販売店、ガソリンスタンド、郵便局、酒類販売店などである。2000 年現在ではサッカーくじを含めた販売代理店数は 48,000 に及んでいる。

イギリスの特徴としては、「くじ」の種類が少ないことがある。従来は、「ロト 6/49」と「サッカーくじ」のみであった。その後、1995 年に「インスタントくじ」が導入された結果、「ロト」のシェアは年々減少しつつあり、2003 年現在では約 75%となっている。それでも他国と比べると、選択肢がごくわずかしか用意されていない。売上げは下降傾向である。

イギリスではこの他にも大きな市場として民間業者によるブックメーカーが存在し、多様な賭けを提供している。

#### ②フランス

「普通くじ」と「ロト」という販売体制のもと、1980 年代には売上げの鈍化が見られた。そこで宝くじの多角化戦略がとられ、「トト」（スポーツ振興くじ）、ダブルチャンスくじ、フランス式ナンバーズ、スクラッチ式のインスタントくじなどが発売された。

くじのシェアでは、従来は 6/49 マトリックスの「ロト」が一番多く、1990 年代までは 70%前後を占めていた。しかし近年では、インスタントくじの売上げが好調で、2000 年度に 5 割を超えた。その結果、ロトくじのシェアは 4 割

を切った。

フランス全体のゲーミング市場における宝くじの位置付けは、2000年度の市場規模ではカジノが827億FF、ついで宝くじが428億FF、競馬が379億FFと続いている。

### ③ドイツ

ドイツではかつて宝くじを危険視してきたが、社会全体が豊かになるに連れ、宝くじは健全なゲーム、楽しみとして国民の中に定着してきている。1994年には宝くじの売上額がスペインを抜き、世界第二位の宝くじ大国となった。

くじの種類としては、第一に「6/49」のマトリックによる「ロト」がある。このロトが全体の約60%のシェアを持つ。「普通くじ」がこれに続いて、約20%となっている。

1987年からは「インスタントくじ」が発売されている。しかしドイツではこれはあまり人気無く、シェアの3%程度である。その他には、ブロックの州や都市が共同で発売する「クラスくじ」が存在し、これが約14%のシェアを占めている。その他「トト」や「競馬くじ」が発売されているが、これらのくじは余り人気が無い。

### ④イタリア

イタリアで有名な企業連合「ロトマティカ」は、1994年から経済財務省の委託を受けてオンライン化されたロトの運営を行っている。総売上げは、1993年には22億5700万ドルだったものが、1994年には56億5700万ドル、1995年には57億9800万ドルと急激に拡大している。この原動力となったのは、ロトくじのオンライン化である。

イタリアのロトは、欧州で主流となっているドイツ式の6/49マトリックスではなく、5/90のマトリックスにより行われる。オンライン化によってロトのシェアは拡大し、2000年度では約76%を占めるに至っている。「普通くじ」やインスタントくじのシェアは小さい。

イタリアでは、スポーツ振興くじが盛んである。これには、サッカーのセリエAやモータースポーツ等に見られるイタリア人のスポーツ好きの国民性が背景にある。サッカーくじだけでも、「トト・カルチョ」「トト・ゴール」「トト・セイ」などといった豊富なくじが用意されている。サッカーくじだけでなく、「フォーミュラ 101」（F1 グランプリ各レースにおける 1～8 位のカーナンバーを予想）といったくじもある。

## ⑤ノルウェー

ノルウェー人は、欧州でも有数の宝くじ好きである。2000 年度の統計でも、一人あたりの購入額において欧州で第 2 位（世界第 4 位）となっている。

くじは種類が多いが、シェア的に一番強いのは「ロト」と「バイキング・ロト」である。「ロト」は 7/34 マトリックスのロトで、2000 年現在ではそのシェアは約 42%である。「バイキング・ロト」は 6/48 のマトリックスによるロトで、年々着々とシェアを延ばし 2000 年度では 15.4%となっている。

このほか、「普通くじ」「ビンゴくじ」「インスタントくじ」もある。

スポーツを対象とした「くじ」としては、サッカーくじがある。これはノルウェー・リーグのみならず、イングランドやイタリア、スペイン、デンマーク、ドイツ等のヨーロッパ各国のサッカーの試合を対象とし、その 12 試合の勝ち・負け・引き分けをあてるものである。

### 3. オセアニア

#### (1)宝くじの沿革

##### ①オーストラリア

オーストラリアで行われた最初の宝くじは 1880 年代のシドニー。「タターソール」というホテルが、メルボルンカップ等に際して会員向けに行った宝くじ式賭け競馬である。これはその後、ホテルの非会員にも拡大して急速に人気を集めたが、逆に反ギャンブルの動きも高まり、各州が州法により相次いで宝くじを禁じた。

オーストラリアの州で最初に州営宝くじを発行したのはクインズランド州で、1916 年のことであった。第一次世界大戦の退役軍人救済の目的であるが、この州営宝くじはその後の宝くじのモデルとなった。

その後、1929 年の世界恐慌後の不況下での財政補填策として、各州で次々と宝くじが導入されていった。中でも、地域社会のプロジェクト資金を作るために NSW 州で最初に見られた公営宝くじのモデルは、医療・福祉・地域といったさまざまな目的の財源として、各州に広がっていったのである。

##### ②ニュージーランド

ニュージーランドにおけるギャンブル規制の基本は、「1977 年ギャンブル及び宝くじ法」であった。この規制下で宝くじ局による「ゴールデン・キーウィ」という普通くじが主力商品であったが、次第に売上げに鈍化が見られたため、1986 年にレクリエーション・芸術・コミュニティープロジェクト・スポーツの特別財源として、ロトの発売が実施されることになった。

## (2)スポーツ振興くじの沿革

### ①オーストラリア

オーストラリアでは、公的機関が発行するスポーツ振興くじは各州における宝くじ発行団体と同一団体によって発行されている。

最初のサッカーくじである「Soccer Pools」は、1970年代にタタソール社によって導入された。それを真似て各州にもサッカーくじは広がり、1989年にはNSW州でも発売されるようになった。

その後、同社は各州で独自に発売されていたサッカーくじを統合し、「サッカーくじ連合」を形成した。その連合ではタタソール社は各州と協力して、ほぼ全豪で発売している。

また1994年からは、スポーツ競技を対象とするブックメーカー式で募る方式の賭けが、「Sports TAB」によって行われている。ここでは、サッカーの他にもテニス、クリケット、ラグビー、オーストラリアンフットボール、アメリカンフットボール、モータースポーツ、ゴルフ、バスケットボール、さらにはトライアスロン、マラソンその他といった多様なスポーツの賭けが行われている。これは近年特に売上げを伸ばし、2001年度には1320万豪ドルの市場規模に成長している。

### ②ニュージーランド

ニュージーランドにサッカーくじが導入されたのは、つい1995年のことである。従来、賭けの対象とすることが可能なスポーツは、競馬、グレイハウンド・レース等に限定され、TABによって発売されていた。しかしロト導入と機を一にする1995年に規制が緩和され、対象スポーツイベントの範囲が拡大された。

1996年以降には、英プレミアリーグの試合を対象としたトト方式のサッカーくじ販売も開始された。現在発売されているスポーツくじは、サッカーのほかにもアメリカンフットボールなど23種類に上っている。

### (3)現況

#### ①オーストラリア

一般的に各国では「ロトによるトトの凌駕」が挙げられる。オーストラリアでもスポーツの盛んな国民性で知られるが、スポーツ振興くじ（トト）のシェアはごく低い。

例えば、NSW 州のスポーツ振興くじの売上げは 730 万豪ドル（2002 年）だが、これは同州が発行しているくじの中では最低の売上げである。

オーストラリアの公営で発売されているスポーツ振興くじは、通し番号がふられた 38 試合の中から得点が高い引き分け試合を 6 試合（6 つの番号）選ぶという方式で行われている。くじの種類としてはロト形式のゲームの一つとして販売されている。

オーストラリアでは宝くじとスポーツ振興くじは施行者が同一であるため、販売網についても共通となっている。オーストラリアでは州毎に主催者やシステムが異なるが、NSW 州の場合を見ると、その販売は州内の 1600 の小売店が行い、毎週約 200 万人の顧客が宝くじ・スポーツ振興くじを買っている。宝くじ・スポーツ振興くじを販売しているのは、新聞販売店舗、コンビニエンスストア、薬屋、スーパーマーケット、サービスステーションである。この他にもオンラインでの販売システムが 2000 年 7 月から始まっている。

ゲーミング産業全体の売上げのトレンドを俯瞰すると、1980 年代には宝くじ、特にロトの人気が高まった。しかし 90 年代以降には、カジノや機械式ギャンブルの人気急増に押されるようになった。特に伝統的な宝くじの売上げは大きく落ちている。これに対してロトが大幅に伸びているおかげで、州政府の宝くじ税収はかろうじて安定的に確保されているのである。ロトの売上げが伸びているのは、抽選の回数が多いことと賞金の金額が高いためであるといわれている。

## ②ニュージーランド

ニュージーランドではオーストラリアと異なり、スポーツ振興くじは宝くじとは別組織で販売されている。宝くじの種類別シェアとしては、ロト74%、インスタントくじ18%、キノ3%、ナンバーズ5%となっている。これを見てもロトが圧倒的に強いことが見て取れよう。

直近の宝くじだけの売上げを見てみると、2002年度の総売上げは約3.6億米ドルで、1人当たり年間売上高は約120米ドルである。

ロトが2002年秋から新しい仕組みに変わったため、百万長者が一気に増えている。これまで百万長者は15年間で15人しか生まれなかったが、この一年で44人生まれた。億万長者も6人誕生している。

宝くじを販売する小売店網はフランチャイズ組織になっており、このフランチャイズは、ニュージーランド国内で最大の単独小売のフランチャイズ網となっている。

ニュージーランドでもロトの売上げがここ数年減少し、機械式ギャンブルの売上げが宝くじのそれを上回っている。そのため、現在は法律によって禁止されている、インターネットを利用した販売を可能とすることを目指している。

## 4. 韓国

### (1)沿革

韓国宝くじの歴史は浅い。最近になって、韓国では江原道のカジノ、競馬、競輪、競艇と、韓国民を対象としたギャンブル産業が過熱している。儒教道徳の国だけに、このようなギャンブル解禁ムードで欲望がむき出しになると、一挙に過熱してしまうようだ。

この膨張するギャンブル産業に、2002年12月からは一等賞金が日本円で何十億円にもなる過激なロト宝くじが登場して、韓国民はますますフィーバーした。経済大国の日本でも、宝くじの一等賞金は3~4億円程度だから、この一等賞金がいかに過激なものかわかる。

韓国のギャンブル産業の市場規模は、2002年（暦年）で11兆5,539億ウォンにもなる。1999年が4兆4,402億ウォンだというから、わずか3年間で2.6倍にも市場が拡大していることになる。内訳は、競馬が約7.8兆ウォン、競輪・競艇が約2.3兆ウォン、江原道のカジノが約0.5兆ウォン、宝くじが約1.0兆ウォンという構成だ。ここには02年末からのロトの売上げは入っていないから、02年から03年にかけては市場がっそう拡大したことが予想される。

ギャンブル産業の売上げがこのように急膨張しているのは、政府や自治体が公益産業の財源を確保する目的で、相次いで公営ギャンブルに参入しているためである。ロト宝くじは建設交通部や科学技術部、文化観光部など9つの政府機関が共同で推進している。

このため、政府は公益資金の確保に汲々として、国民の射幸心を煽っているのではないかという批判が噴出した。これを受けてその後、上記のような過激な一等賞金は修正された。

一方、スポーツ振興くじ（体育振興投票券）は1997年、プロサッカークラブ及び韓国サッカー全般の活性化のために政府に提案した内容に基づき、国内スポーツの発展とワールドカップ開催成功のための基金調達を目的として、1999年に関連法が改定され、2001年に受託事業者が選定されて始まった。

体育振興投票券は、既存のくじと同じように「夢」を購入することと、社会のために小さくても貴重な「寄付」をするというコンセプトとともに、既存のくじの受身的な購入形態から脱して競技結果を分析・予想し、積極的な参加の楽しさが感じられる「知的ゲーム」の要素を含む「先進形スポーツ・レジャーゲーム」として導入された。

しかしながら、熱狂しやすいお国柄を反映してか、知的ゲームとしての性格よりも、射幸心を煽る展開となった。ワールドカップ開催月では、その前後 9 ヶ月間続いたスポーツくじの販売額の半分を売り上げたのである。社会問題化する様相を呈し始めていた。

そして、逮捕者まで出したサッカーくじ運営会社幹部の不祥事により、9 ヶ月で販売は停止されてしまうという結果になった。

## (2)現況

韓国の宝くじは最近特にブームになり、その後沈静化している。

ブームに拍車をかけたのが、2002年12月から発売されている韓国版「ロト6」である。1から45までの数字の中から6つの数字を任意に選ぶくじだ。

発行は9つの政府機関の共同推進によるが、全国5000の銀行支店と専門販売店（スーパー、コンビニ、書店など）で買える。抽選は毎週土曜日、テレビを通じて抽選される。テレビの視聴率は時には25%以上にもなったという。インターネットによるロト宝くじ購入代行サービスも続々現れている。

このロト宝くじは、第5回までは毎週の販売総額は40億ウォンから50億ウォン程度だったが、第7回、8回と一等が出ず賞金額が増大すると、国民は一挙にフィーバーし、売上総額は700億ウォンにもなり、03年4月～5月に一等407億ウォン、240億ウォンという高額賞金が続出した。

こうした状況の中で、韓国では「ホモ・ロトリウス」などという言葉も生まれている。いわば「ロトに中毒した人」という意味だ。

有識者やマスコミからの批判も出てきており、03年4月には政府は一等賞金の占める割合を減らし、二等以下の賞金の占める割合を増やす案が提案された。キャリーオーバーを2回までに制限することも決定した。一等が出ない場合は、2等の当せん者で平等分配することも決めた。

一方、韓国版トトは、販売初年度223億ウォンを売り上げた（2002年度）。その多くはワールドカップの開催月に発売されたものである。ワールドカップ開催時には、ワールドカップの試合が体育振興投票券の対象試合に設定された。

その後、体育振興投票券の売上額の減少、運営を委託されていた「スポーツ toto（株）」の社長の汚職による逮捕事件などから、同社は経営不振に陥り、02年10月にはトトの販売を停止した。

現在、製菓会社である「東洋」という会社が体育振興投票券の運営権を購入し、今後、プロサッカー、プロバスケットボールに加え、プロ野球もくじ対象競技としながら、体育振興投票券の販売を再開する予定であるとされている。

## 第2節 宝くじ・スポーツ振興くじに関する法規制

### 1. アメリカ

カジノや競馬の場合は、施行者が基本的に民間業者であるために施行許可に関する制度や取り決めも厳重を期して複雑となる。また競技やゲームの性質上、監督しなければならない分野も広くに及ぶ。

しかし宝くじの場合は、全ての州において公的主体が施行者となっているために、その部分についてはスリムになっている。

宝くじの運営形態は

(1)州政府内の部局による施行、

(2)公的主体としての「公社」や「委員会」を設立しての施行

の二パターンが採られている。しかし2000年現在で宝くじを導入している38州のうち、大部分は(1)のパターンで施行されている。

ニューヨーク州では、州政府の「主税財務省」内に独立した「宝くじ局」が設けられ、運営にあっている。局はゲームのルールや単価、抽選回数等については理事会の承認を受けて変更できるが、新種くじの発売や売得金の配分等に関しては、州議会の承認を必要とする。

ミネソタ州では、州政府の「ゲーム省」内に「宝くじ局」が設けられている。

ペンシルバニア州でも同様である。「州税務省長官」は、くじの種類、単価、賞金配分、抽選方法、支払方法等の運営・管理、規則の公告等を決定する権限を有する。また同局内には州知事任命による4名の委員からなる「州宝くじ委員会」が設けられ、宝くじの機能・運営に関するアドバイスを州税務省長官に対して行っている。

ジョージア州の場合は、「ジョージア州宝くじ公社」が設立されている。カリフォルニア州では、州政府機関として「宝くじ委員会」が存在し、知事の任命からなる5人の宝くじ委員会委員で構成される。

## 2. ヨーロッパ

かつて中世ヨーロッパでは、支配階級は被支配階級がギャンブルに耽溺することで没落することを恐れ、宝くじは特にその安易さ故に危険として禁止されてきた。

しかし、第一次、第二次世界大戦を通じて拡大していった国家機能を充足するためには多大の財源が必要となり、その一環として宝くじやスポーツ振興くじは支配階級によっても必要とされるようになった。

このような状況にあって、従来のようにギャンブル全てを禁止するのではなく、それを善導しつつ財政的にも貢献させようという方向性を見出すことができる。現在の欧州におけるギャンブルの法規制は、主にこの思想に則っている。

これはさらに拡大され、価値観の多様化した社会においては、ギャンブルのように法益の受益者を特定できない「被害者なき犯罪」や、単なる規則違反類の犯罪は犯罪としないほうが社会全体にとって有益であるという「非犯罪化の流れ」といった方向性も見られる。

### (1)イギリス

1826年以來途絶えていたイギリスの国営宝くじを再開させたのは、「1993年国営宝くじ法」である。その後これが「1998年国営宝くじ法」となる。

この他にも、芸術品売却目的の宝くじ、1934年の「賭博及び宝くじ法」で合法とされた私営宝くじや小型公共くじ、1956年の「小型くじ及びゲーム法」による慈善団体やスポーツ団体の一般を対象とする「くじ」等が発行されている。1975年の「宝くじ法」では地方自治体の宝くじも認められ、1976年の「富くじ及び娯楽法」では、小規模宝くじの法体系が統一化されることとなっている。

### (2)フランス

フランスにおいては、1836年及び1883年の法令によって、全ての宝くじと偶然の輸贏によるゲームを禁止した。但し、慈善や芸術振興目的の小規模な宝

くじだけは認められていた。

国営宝くじに関しては、上記の全ての宝くじと偶然の輸贏によるゲームを禁止する措置の例外として、1933年に政府による宝くじ運営が認められたことで成立した。この法律は二度にわたり改訂され、今日の国営宝くじを規制監督するための根拠となる法体系を構成している。

### (3)イタリア

1863年に制定された法律によって、国家利益のために運営されるロトくじの基本的枠組みが整備された。これが継続的な現行制度へと整備されたのは、1938年の基本法改正によってである。この改正によって国家専売局が設けられ、国家事業として継続的に「くじ」を発売できるようになり、ロトに加えて「普通くじ」の販売も始まったのである。1993年の法律では、「普通くじ」と「インスタントくじ」に関しての法整備がなされている。

スポーツ振興くじに関してはこれとは異なる法律に基づき、1948年の法律に基づく CONI への発行運営委託によるものとなっている。同法は1962年に制定された「トト規則」に準拠して、現在のトトは発売されている。

### (4)ノルウェー

ノルウェーにおいては、ギャンブルや偶然の輸贏に関するゲームは一般的に全て禁止されている。しかし国営宝くじに関しては、我が国同様に特別法を制定することで例外的に運営が許可されている。この法律は従来からのサッカーくじに関する法律とロトに関する法律を包括する形で制定された。

ノルウェーでは、宝くじの購入制限において、年齢制限や運営会社の社員であつても購入できることは特徴的である。

### 3. オセアニア

#### (1)オーストラリア

オーストラリアではイギリスの影響が強い。それはブックメーカーの活動が顕著に見られる点などにも表れている。また同国では、建国の経緯等から州権の強い連邦制をひいている。従ってその法規制においても州毎に大きく異なる。

ビクトリア州では、タタソール社が1956年以来宝くじの営業許可を受けているが、これも一定期間毎に販売許可を更新している。1997年のタタソール・コンサルテーション法の改正法では、タタソール社は宝くじ商品をインターネットで販売する許可をオーストラリアで最初に得た宝くじ企業となった。

NSW州の場合では、「1996年NSW宝くじ法人化法」によりNSW宝くじ委員会は法人化され、社会的に責任をもった方法で行われる限り、あらゆる合法的な形態のギャンブル及びギャンブル関連活動に参加することができるようになり、当面の間、州内のすべての宝くじを独占的に販売する許可を保有した。

このように、従来州営宝くじに対して専売に類する特権的地位を与えていたのを見直し、厳しい民間企業との競争を行わせることで収益性を高めると同時に、社会への弊害を同時に抑制していこうというのが近年の法的規制のトレンドとなっている。

宝くじに対する規制あるいは規制緩和は他のギャンブルと異なり、むしろ経済的な観点から行われている。したがって、経済的、社会的、道徳的バランス、つまり州政府の歳入源であることと地域社会の価値観とのバランスを取りつつ規制するという、イギリスの思想に準ずる形に向かっているのである。

#### (2)ニュージーランド

ニュージーランドで初めて立法された賭博や宝くじを扱う法律は、1881年の「ギャンブル及び宝くじ法」である。今日これは1977年の「ギャンブル及び宝くじ法」になっている。そこでは、基本的にギャンブルが許されているのは慈善目的又は地域社会への財政的貢献が行われる場合だけであり、商業的利

益をもくろむギャンブルは禁止されている。

1977 年法は合法的な宝くじと違法な宝くじを定義しているが、合法的な宝くじとは大きく分けて、「法が定める一定の目的と一定の賞金額、その他の法が定める条件を満たす団体又は個人が行う一定の宝くじ」と、「ニュージーランド宝くじ委員会」(NZLC)が行う宝くじである。

以上の 2 類型が許可されているが、それでも営利目的のものは禁じられている。つまり NZLC が行う宝くじ以外の合法的な宝くじは、賞金総額は高いものでも 500NZ ドル(約 3 万 5000 円)までであり、ニュージーランドでの大規模な宝くじは NZLC が行うものしかない。

最近ではニュージーランドのゲーミング産業の伸張とそれに付随する弊害との問題から対策の必要性が高まり、1990 年にはカジノ規制法が制定されている。さらに 2003 年には「ギャンブル法」が成立した。

## 4. 韓国

### (1)宝くじ

韓国ではいわゆる紙の宝くじは 10～13 種類ある。くじの数がいまいなのは、くじの発行元が一定ではなく、さまざまな政府関連部局や自治体がこれに関与し、かつまた種類ごとに法律も違うからだ。

国民体育振興公団、住宅銀行、科学技術文化財団、勤労福祉公団、中小企業振興公団、医療公団、済州部、地方財政共済会、山林組合中央会など、実にさまざまな団体が宝くじを発行している。

宝くじの売上げは 50%が払い戻され、残りの 50%が発行元に入る。このうち 80%が経費で 20%が収益である。この収益は、住宅、体育、科学技術振興、地方自治、観光、緑化、中小企業、福祉などに使われる。所管は建設交通部、科学技術部、文化観光部などバラバラで、統合する法律はない。宝くじが過熱している今、こうした法律の整備が急務であるといわれる。

こうした法律がないこともあって、韓国の宝くじは一等賞金が非常に高くなったりする。2002 年 12 月には、60 億ウォンという韓国の宝くじ史上最高の当選額が当たる「スーパー 코리아 連合宝くじ」が発売された。

「連合宝くじ」は一等が 30 億ウォン、二等が 10 億ウォン 2 枚(一等前後賞)、三等 5 億ウォン 2 枚(一等前々後々賞)。5 枚連続当選した場合は当選額が 60 億ウォンに及ぶ。実際、この宝くじで韓国史上最高の賞金 55 億ウォンの当選者が誕生したことは記憶に新しい。

### (2)スポーツ振興くじ

一方、スポーツ振興くじ(体育振興投票券)の関連法規としては、国民体育振興法、国民体育振興法施行令、国民体育振興法施行規則などがあり、未成年者(満 20 歳未満)の購入禁止や、体育振興投票券事業関連者の購入禁止、年間発行回数の制限(年間 90 回以内)、くじ発行対象種目をプロサッカーおよびプロバスケットボールとすること、などを定めている。

体育振興投票券の発行主体は、ソウルオリンピック記念国民体育振興公団である。しかし実際に運営を請け負ったのは、体育振興投票券事業の公式受託事業者である「スポーツ toto (株)」である。

体育振興投票券は現金及びクレジットカードで購入可能であり、一度購入したくじの取り消し及び内容の変更はできない。全国に 3000 強ある体育振興投票券発売機が設置されている販売店で購入可能である。販売店はコンビニエンスストア、ガソリンスタンド、一般の小売店、朝興銀行などを中心として構成されている。

くじの種類は、勝ち、負け、引き分けを予測する勝敗式、得点、失点を予測する点数式、その両者からなる混合式の 3 種類があり、くじの最小購入単位は一口 1000 ウォン（日本円で約 100 円）である。1 人あたりの総購入金額は、10 万ウォン以下に制限されている。

くじの対象となる競技は、1 つの競技あるいは一定の期間の間に行われる 2 つの競技以上の運動競技とされており、初年度はサッカーとバスケットボールを対象として実施された。年間発売回数は、90 回以下に制限されている。

体育振興投票券事業は売上げの 50% を、当選金として予想的中させた購入者に支給する。そして売上げの約 27% を大韓民国の体育振興のための基金として使用する。

投票の的中者がいない場合は、その当選金は次回に発売される体育振興投票券の当選金総額に合算する。

規約上、配当金の比率は売上げの 50%、基金等に配当される金額の比率は売上げの 25% 以上、体育振興投票券の運営に充てられる金額の比率は売上げの 25% 未満と規定されている。

未成年者（満 20 歳未満）の購入は禁止されており、販売員は年齢確認のために身分証明証等の提示を求めることができる。また、当選金の支払いは、対面で身分証明書の確認を行う。未成年者に販売をした販売店は罰則及び法的な制裁を受けることがある。

## 第3節 宝くじ・スポーツ振興くじの運営と仕組み

### 1. ヨーロッパ

ヨーロッパでは、宝くじ・スポーツ振興くじの運営・仕組みにおいて、各国毎にさまざまな形態が見られる。

特にスポーツ振興くじ規制のあり方については、池田勝氏は次の4つのタイプをあげている。

第一のタイプはフィンランドやスウェーデン等の北欧諸国やスペインが代表で、政府が全面的主導したものである。我が国もこの類型に含まれる。

第二のタイプとしては、デンマーク、アイスランドなどで見られるパターンで、政府とNGOのスポーツ関係機関が合同で運営するものがある。収益金の配分は両者の話し合いによる合意に基づいて決定されている。

第三のタイプはイタリアのように、スポーツ団体CONIが各種スポーツくじの運営を自主的に行い、政府の関与は国庫納付の徴収だけとなっている。

第四がイギリスやベルギー、ハンガリー等のパターンで、スポーツ振興くじの収益金は国庫に納付され、スポーツ基金の運用や財源となるのである。

#### (1)イギリス

イギリスでは1990年代に入って国営くじが約170年ぶりに再開、「国営宝くじ協会」が宝くじの適切な運営、くじ購入者の利益の保護を確かにするために監督を行っている。その実際の業務を受託する企業は入札で決定される。

イギリスにおけるロトの売上金配分比率は、賞金50%、助成金28%、税金12%、小売店手数料5%である。

税金については、毎月中央政府に対して納税されることとなっている。但し、各種の特別法に基づいて慈善目的や文化活動のために行われている宝くじに関しては、免税措置がとられている。助成金の交付先は、芸術、慈善、文化遺産、スポーツなどの各分野に配分されている。

一方、スポーツ振興くじに関しては、3つの民間会社運営によって運営され

ている。売上金の比率は賞金 28.9%、税金 40.0%、フットボール連盟への寄付 2.5%、集金人手数料 16.0%、収入 12.6%となっている。

## (2) フランス

1933 年の「財政法」に基づいて始まったフランスの国営宝くじは、当初は大蔵省宝くじ局が担当していた。現在は「フランスゲーム公社」という実質的に国による運営となっている。

売上金の配分比率は「くじ」の種類によって異なるものの、平均して宝くじ売上げの約 59%が賞金に回され、約 27%が中央政府の一般財源に繰り入れられている。そのうちの 10% (30%の 3分の1) が「スポーツ振興国家基金」に回されている。賞金の割合は 70%を越えないことが定められている。

種目ごとの賞金比率を見ると、ロト・フットが一番高く 70%が払い戻され、インスタントくじが 65%、ロトは 53.25%となっている。

## (3) ドイツ

連邦国家であるドイツでは、宝くじの発行についても分権的な仕組みがとられ、各州の権限が強くなっている。1945 年の敗戦後に各州に宝くじの発行権が認められ、各州や都市はブロック毎に協力して「普通くじ」を発売している。

一方、ロトやトトについては各州法に基づき、各州当局の認可による発行・運営機関に任されている。

しかし、販売面でのスケールメリットを生かすために、各州の発行・運営機関を横断して全国共同運営する「ドイツ・ロト・トトブロック」が 1959 年に結成され、各州発売のロトとトトについて全国的に統一している。

くじの売上げから賞金に充当される割合は、ロト・トトで一番高く 50%、「スーパー6」が 45.5%、「ゲーム 77」が 43.3%、インスタントくじが 40%である。同州での富くじ税は、売上げの 16.7%が課せられることとなっている。また文化・スポーツ・福祉団体への協力金の比率は、宝くじ会社の収益状況によって毎年配分率が異なる。

1991 年度における同社の「くじ」全体の売上金配分比率は、賞金 50.0%、販売手数料 7.0%、宝くじ税 16.7%、協力金 25.8%、経費・会社利益 2.4%であった。

#### (4)イタリア

イタリアにおいても、宝くじの発行主体は国であるが、「くじ」の種類によって発行・運営団体が異なる。

まず、普通くじとインスタントくじについては、2002 年以降「ロトマティカ」社とアメリカの「サイエンティフィック・ゲーム社」へ委託されている。

ロトくじの場合は、既に触れたようにロトくじ導入に際して企業連合としてロトマティカが形成されたように、民間企業が運営に当たっている。

スポーツ振興くじに関しては、民間組織である「イタリアオリンピック委員会 (CONI)」が当たっている。これは 1942 年にスポーツ振興を目的として設立された組織で、実質上は国の行政機関に類似したスポーツ省的組織である。

売得金のうちの賞金に按分される率に関しては、イタリアでは一定ではない。

普通くじにおいては販売状況を見てから賞金額が決まるため、賞金への配分率は一定でないが、販売経費としての 18%を除いた後の 50%が賞金として充当される旨が決められているため、概算として 40%程度となっている。このほかでは、国庫 26.7%、運営発行機関 13.3%、経費約 20%となっている。

ロトに関しても約 58%が賞金に充当される統計になっている。他種くじではフォーミュラ 101 が 38%、サッカーくじは 34.6%となっている。

収益金については、ロトの売上げの約 35~40%が収益金となって全額が国庫に納付されている。国庫に繰り入れられた納付金は一般財源となるが、ロトの収益金に関してのみは、環境及び文化資源省の営む環境・文化的遺産の復旧・保護作業に充当することとなっている。

サッカーくじの売上げの配分に関しては、賞金 34.6%、国庫 26.8%、CONI25.2%、スポーツ信用金庫 3.0%、その他 10.4%となっている。

## 2. オセアニア

### (1)オーストラリア

連邦制をとるオーストラリアでは、宝くじを規制する法律も州法となり、そのために宝くじを販売する組織も州によって異なる。民間会社が州政府から宝くじ販売の許可を得て独占的に営業している州もあれば、州政府が州営で直接宝くじを販売している州もある。

各州の運営形態は大きく分けて二つに分類できる。一つはビクトリア州のように主催業務自体を民間委託によって行っているパターンである。ビクトリア州では、州内の民間企業であるタタソール社に主催者としての業務までも委託し、運営も任せている。タスマニア州、ノーザンテリトリーも同様である。

ビクトリア州で委託を受けているタタソール社は、宝くじだけでなく機械式ゲームなど幅広くギャンブル事業を行っているオーストラリアで最大規模の民間企業である。

税率についても州毎に異なるが、ビクトリア州では粗収入の79.4%（ただし、スポーツくじについては58.51%、サッカーくじは57.52%）となっている。

タタソール社はビクトリア州のほかにタスマニア州などでも営業を行い、ビクトリア州が同社から税金を集めて他の州と準州に配分している。ビクトリア州では、州の税込全体に占めるギャンブル税の割合は14.1%で、税込全体に占める宝くじ税の割合は約3%となっている。

もう一方の施行形態としては、州政府自身が主催者・施行者を兼ねるパターンであるが、市場特性が民間業者との競争も激しいことから、1990年以降、施行者を独立させて法人化することで民間のノウハウや競争原理を導入するのが一般的となっている。

現在では情報通信技術の進展とそれを最大限に生かしてスケールメリットを発揮すべく、州際間での提携が商品毎に見られるようになっている。

## (2) ニュージーランド

ニュージーランドの宝くじは国が主催者で、ニュージーランド宝くじ委員会 (NZLC) によって発行される。

NZLC の使命は、安全なギャンブルを提供し、ニュージーランドの地域社会に金銭的な貢献を行うことである。NZLC の職員数は 95 人に過ぎないが、経済的には非常に規模の大きく、2002 年度の民間企業を含めた国内企業全体の中でも売上高では全ニュージーランドで 48 位、税引き後利益で 6 位であった。

しかしながら、売上げから賞金や経費を控除した後の収益の配分は、NZLC の任務ではない。このあたりは、我が国の競艇事業における「全国モーターボート競走会連合会」と「日本財団」の関係と同様である。

収益金は「ニュージーランド宝くじ補助金会議」へ移転され、ここから各種団体へ配分される。2002 年度における NZLC の売上げは先に記したように約 3.6 億米ドルであったが、この売上げの 55% が賞金、20% が芸術・スポーツ・地域プロジェクト、10% が税金(宝くじ税と付加価値税)、7% が小売販売手数料、8% が NZLC の運営的支出となっている。

# **第 4 章**

## **社会安全の考え方と 対 策**

## 第1節 アメリカ

アメリカのゲーミング産業は、組織悪の介入、依存症、その他ゲーミングに伴うさまざまな犯罪について活発に研究を行い、さまざまな対策をとっている。我が国との大きな違いである。

### (1) マフィア等組織悪の排除

ニュージャージー州のカジノ管理法は、その厳格性・完全性をもって世界の模範といわれている。同州ではカジノ管理法に基づいてさまざまな規制を実施しているが、この中核をなすものとしてライセンス制度がある。

ライセンス制度とは、カジノの事業者、ディーラー等の従業員及び関連企業等に個別に特権を付与する制度。審査は極めて厳格で、僅かでも適性を欠く者には付与されず、ライセンス取得後も取り消されることがある。アメリカではこうした厳格な制度を通して、マフィア等組織悪を排除しているのである。

### (2) 犯罪増加、治安及び環境の悪化の防止

ニュージャージー州アトランティックシティでは、カジノ内の監視カメラの設置場所や数、バックヤードに整備すべき諸室の種類等が法令で義務付けられており、また、カジノ外でも警官や警備員による24時間パトロールや警備体制が確立されている。この結果、カジノ導入後は犯罪発生率が低下している。

### (3) 青少年への悪影響防止

21歳以上の者でなければカジノで遊技ができず、入場も禁止されているため、カジノ内部ではディーラーや従業員が疑わしい者に対して身分証明書の提示を求める等、常に注意を払っている。これに違反した場合、カジノに対して非常に厳しいペナルティが課せられ、数10万ドルもの罰金を払うこともある。

#### (4)ギャンブル依存症対策

アメリカには、ギャンブル依存症者を支援するいくつかの NPO 組織があるが、こういった支援活動の資金は業界団体等の献金によって賄われている。カジノ収益の一定割合を依存症の治療や施設のために使うことを合法化の条文に明記したり、ライセンス取得の条件としたりする州がある。

また、アメリカではカジノ内部の要所や PR パンフレットに、依存症の相談連絡先等を明示することが義務付けられている州もあり、予防や症状の悪化防止に努めている。

アメリカでは、ゲーミングが必然的に生み出す依存症患者に対する対策については、日本の公営ギャンブルやパチンコ業界以上に対策が取られており、多額の資金が G A (Gamblers Anonymous) 等に用いられている。またラスベガス等では、民間による自前の大規模な監視・管理機構が「安全」確保のために維持され、そのためのコストもこの利益から出されている。

競馬等のパリ・ミュチュエルの場合も同様に、ライセンス料等は州政府等へ納入され、州政府の財政の一環となる。但し、こちらはカジノ程には監視・監督機構が大規模化しないので、そのコスト負担的な金額は小さくなっている。

「慈善目的のギャンブル」についても、その売上規模が巨大になりつつある一方で、その用途についての明確な統計がないことも問題である。

しかし「宝くじ」については、その用途に至るまでの詳細な統計が存在する。歴史的経緯からも、アメリカでは「宝くじ」がある種の「税」的な性質を帯びているのは明らかである。これには社会コストの自発的な負担という、一種「寄付」の概念にも通じるものがある。そのために「宝くじ」は収益の使用目的を明示・限定したものも多い。

## 第2節 ヨーロッパ

### 1. カジノ

#### (1)各国の対応

ヨーロッパにおいても、20世紀初頭以降のカジノ施設の設置数の増大やカジノ自体の一般化・大衆化は、カジノがもたらしうる潜在的な社会的課題に対する制度的対応をもたらした。

- ①市場や施行数あるいは施行者数が限定・分断され、なおかつ国が許諾権限等を保持している国においては、基本的には管理の対象が極めて限定的になるため、監視はより効果的に実施でき、悪や組織悪は入りにくい事情にある。
- ②マネーロンダリング（資金洗浄）対策では、各国の連携が無い限り管理がしにくくなる要素がある。このため、マネーロンダリングに関してのみは、国際間の連携の枠組みが存在する。アメリカに比して厳格である。
- ③フランス等では現在においても歴史的に存在したカジノ施設外での違法なゲーミング機械の諸問題がいまだに存在し、厳格に法規制の対象になっている分野と違法状態が是正されていない一部分野が並存している。
- ④一部ヨーロッパ事業者はホテル経営や飲食部門を含めると巨大なエンターテインメント企業になりつつあり、事業者の寡占化と事業主体の親会社グループの上場等が施行や運営の透明性の向上に資している要素がある。
- ⑤過半の国ではスロットマシン部分は一般開放しているが、テーブルゲームの入場に際しては厳格な本人確認をしている国が多い。これは顧客需要を減退する可能性もあるが、入り口で不審者を排除するという考え方なのであろう。

## (2)依存症対策等への対応

国によっても基本的な施策の考えは異なる。カジノの施行に際しては、明確に責任ある施行を関与する主体が担うことを基本的な施策にしている国が多い。この場合、社会に対して否定的な要素がある場合、これを縮減する義務、あるいはもし生じた場合にその社会的費用を縮減する義務が施行を担う主体にあるという考えをとる。

上記政策的背景に基づき、過半の国においては、依存症対策への財源は施行者による拠出（NPO や民間治療機関に対する寄付、分担金支出等）に依存している。また 1990 年代後半より、各国いずれもが NPO や民間団体により依存症治療のための施設や専門家の育成、WEB や電話相談等のカウンセリング体制を充実しつつある。

ヨーロッパでは、賭博行為のレジャーとしての認識は 80 年代以降の事象であり、依存症患者対策は大きな課題になってはいるが、国によりその対応は異なる。例えばフランス等では初歩的な統計数値もまとまっていない。

一方、依存症対応に対する対策や制度は、比較的最近制度創出に到った国では制度的にさまざまな措置が工夫されている。

## 2. 競馬

いかさま、脱税、マネーロンダリング（資金洗浄）、マフィアの関与など、さまざまな不正の関与する可能性が高いカジノと比べ、競馬はその成り立ちやゲームの仕組み、Sports of Kings というイメージなどから見ても、ギャンブルというよりレジャーや文化としての側面が強く、各国とも犯罪対策や社会安全への取り組みはそれほどシビアなものではない。

カジノが胴元と客がリスクを分担するというギャンブルで、あらゆる不正と悪の介在する可能性が高いのに比べ、競馬は概ね公的主体が胴元となり、パリ・ミュチュエル方式という胴元がはじめから控除率を設定して残額を勝者に分配するという方式をとっていることもあって、相対的にいえば健全なものになっているのである。

不正や犯罪はまた市場規模の大きさにも比例するといわれるが、ヨーロッパ各国の競馬は日本の競馬の約3兆5千億円という異常な売上高に比べ、競馬大国・フランスですら1兆円にも満たない。したがって、組織的で大規模な不正が起きにくいのである。

もちろんそれでも、例えばギャンブル依存症対策などはヨーロッパの方がはるかに先進国である。総額36兆円という超ギャンブル大国である我が国では、ギャンブル依存症対策やギャンブルをめぐる不正や犯罪への対策はまだ不十分である。

もっとも、90年代以降の情報技術の飛躍的発展は、再びヨーロッパのゲーミング全般に暗雲をもたらしつつある。オンライン技術の進展で、ギャンブルが一挙に国境を超えてグローバルになり、世界中どこでも即座にゲームに参加できるという即時性も強まったのである。

こうしたグローバル化と即時化を進めているのが、今日アメリカやヨーロッパで盛んになりつつあるインターネットギャンブルである。

インターネットギャンブルに関しては、各国まだまだ法規制等の整備が行き届かず、ネット上の不正・悪がはびこり、ギャンブル依存症を生み出すという可能性が指摘されている。こうした社会的コストが、今後各国のゲーミング施行主体に当然のしかかってくることになるわけである。

## 第3節 オセアニア

### 1. カジノ

#### (1)犯罪対策

カジノ産業はアメリカと同様に、オセアニアにおいても極めて厳格な規制の対象となる分野である。この目的はゲームが公正に提供されることを確保すること、個人・法人を問わず悪や犯罪に関連しうる主体を一切関与させないこと、政府が確実に施行上の税収便益を享受できうることにあり、これら目的を実現するために、ゲームに係るあらゆる活動は規制の対象となり、精緻な法体系が整備され、結果的にこれが効果的な犯罪対策になっている。

マネーロンダリング対策に関しては、オーストラリアでは1988年連邦金融取引報告法に基づき連邦政府のエージェンシーが、通常の金融取引とともに、カジノ、TAB、ブックメーカー等も高額取引、疑わしい取引等は全て報告対象となる体制がとられている。

ニュージーランドにおいても、同様の措置が制定され、連邦準備銀行が警察当局や内務省と連携を図りながら不正を防止する体制がとられている。

#### (2)依存症対策等への対応

1990年代末以降は、賭博行為がもたらす否定的側面を軽減化するさまざまな措置が図られるとともに、事業者による責任ある施行を推進する体制のみならず、依存症対策等に関しては民間の自発的組織とともに政府が財源措置を図り支援したり、政府自らが政策の実践を担う手法や考えが主流になりつつある。

#### ①オーストラリア

人口の約1%、約13万人が深刻な依存症の問題を抱えているといわれている。依存症対策は社会的問題となり、政府並びに民間団体あるいはカジノ事業

者等が、積極的に依存症患者への対応を図っている。カジノ外の賭博税収から、かかる依存症患者対策のための財源を措置している州もある。依存症患者対策に政府が積極的な関与と支援をしていることが近年の特徴となり、明確な施策を打ち出している。

## ②ニュージーランド

依存症問題は 10 年程前より社会的問題になっており、問題解決のための財源としてカジノ施行者が自主的に資金を拠出し、第三者に資金の用途や依存症対策を委ねる手法がとられていたが、2004 年以降は治療や教育等をどう統括的に管理する戦略を立てるかは、保健省がこれを担う体制に移行する。

これに伴う財源はギャンブル業界より徴収し、顧客の支出に対し、依存症課税を課し、内国税務庁がこれを徴収する。この税は各事業分野で分担して徴収され、必ずしもカジノのみならず、ギャンブル業界全体の収益要素のある分野で課税し、依存症に対する財源確保を図るという考え方になる。

## 2. 競馬、宝くじ

そもそも、自己で責任を負うという大人の社会を前提とする欧州では、我が国におけるような社会安全を懸念する声は少なくなっている。歴史的・文化的に欧州と多くの共通性を有するオセアニアでも、同様のことがいえよう。代わって中心になった考え方が、財源としてのギャンブル（特に、宝くじ・スポーツ振興くじ）への眼差しである。

これを強化する思想として、近世までのような宝くじ等での不正を除去するためにも国家による厳しい監督が要請され、それを徹底するためにも公営が望ましいとする考えがある。これには、射幸心の過剰な誘発行為によって大衆を過度に耽溺させないという社会安全に対する思想が含まれていることはいうまでもない。その上、それを通じて財政貢献をすることで財源不足を補うと共に、慈善やスポーツという非採算部門への財源も得られるというものである。

これにはさらに、ピグー税的性格をもって、社会安全に寄与するという効果

も期待し得る。即ち、依存症等の社会的弊害という形での外部不経済を構成しかねない性質のギャンブル事業において、本来負担すべき社会的コストを内部化せしめるという効果である。以上がマクロ的に宝くじ・スポーツ振興くじの公営化を根拠付ける理由である。

オーストラリアの最近における宝くじに対する規制は、他のギャンブルと異なってむしろ経済的な観点が強く、社会的、道徳的バランスをとって社会安全を確保すべく規制するという思想に貫かれているといえよう。

ニュージーランドでも、宝くじの収益で市民社会は便益を受けており、コミュニティにとって、安全な大きな収益源として認知されている。また宝くじそのものも、ギャンブルというよりも害のない楽しみとして一般国民に認知されているようである。

## 第4節 韓国

韓国におけるカジノ施行はこれまで、外国人旅行客誘致や外貨獲得に一定の貢献を果たしてきた事実は疑いない。韓国は日本にとっても最も近い外国でもあり、引き続き一定の日本人顧客を確保することになると想定されるが、今後は日本人観光客に過度に依存した体質から、中国・東南アジア等のアジア顧客志向が強まることになると想定される。

一方、韓国民開放型カジノ施設に関しては、当面単一施設で推移し、その社会的・経済的効果を見守ることになると想定される。韓国においてもギャンブル依存症等の社会的問題は存在するが、この問題に対する政策的措置は現状ではあまり考慮されていない。

韓国の人々は気性が激しく、ギャンブルに対してものめり込みやすい民族だといわれる。儒教的な考え方がまだ日常生活に残っている。社会に役立つため自らを律し、年長者や目上の人を敬う。こうしたお国柄では、ギャンブルは忌み嫌われるはずなのだ。

韓国ではギャンブル依存症、特に競輪については競輪中毒者という言葉もあるぐらい、現に問題になっている。韓国版「ロト6」の発売に際しても、日本円で100億円を超えるような一等賞金が出て、大変な社会問題になったものだ。「江原ランド」のカジノも多くの韓国民をギャンブル依存に巻き込んでいる。

今後は、政策的手段としてのカジノ施行の考え方をどう発展せしめるかは大きな課題となるが、当面の間、現状における前提が大きく崩れることは無いと想定される。この意味においては、「江原ランド」の成功と潜在的問題は、さまざまな課題を一挙に表にだす可能性を秘めている。

ま と め

参考表1 主要各国のカジノの比較

	アメリカ	イギリス	フランス	オーストラリア	韓国
沿革と現況	<p>1869年ネバダ州でギャンブル合法化。その後禁止相次いだ。1931年再びネバダ州でカジノ解禁。1976年にはニュージャージー州でカジノ許可。1980年代以降は不況を背景に各州でカジノ許可。</p> <p>1989年に船上カジノ、1992年には最初のインディアンカジノが認められる。慈善目的のギャンブルもある。</p>	<p>伝統的にギャンブルに寛容。観光立地型(フランスなど)、アミューズメント複合型(ラスベガスなど)とは異なり、カジノはおおよそ街の真ん中にある。メンバー制をとり、クラブ的雰囲気漂わせた単純遊興賭博施設が基本。</p> <p>全国施設数は大小122。</p>	<p>20世紀初頭に南仏などのリゾートブームとともにカジノが設置。基本はテーブルゲームであるが、昨今のゲーミング機械(スロット等)の普及は、施設の大衆化、事業性の向上、アメリカ化をもたらしている。</p> <p>施設数は170で、ヨーロッパ最多。</p>	<p>賭博は建国以来存在した。特にスロットマシン等のゲーム機械はカジノ以前に存在。カジノ設置は1970年代以降、各州で段階的に進む。</p> <p>カジノを観光インフラととらえ、ホテル、会議場、ショッピング等との複合施設として建設。</p> <p>全州にカジノあり。13施設。立地は州都ないし観光地域。</p>	<p>1960年代半ばより、外貨獲得・観光振興等の手段としてソウル、仁川、慶州等の高級ホテルに併設。70年代後半から80年代にかけては済州島に外国人専用カジノを8施設認可。</p> <p>2000年には「江原道」に韓国民が参加できるカジノが認可。</p>
法規制	<p>民間自主管理型(ネバダ州)、公共管理型(ニュージャージー州)、中間型(ミシガン州など)がある。厳格な法規制のもとでカジノの持つ負の部分根絶せしめる代わりに、積極的に経済的・社会的メリットを享受しようという「近代ゲーミング規制」の考え方が基本。</p> <p>ネバダ州では「ネバダ州ゲーミング管理委員会」が規制者。「ネバダ・ゲーミング管理局」が警察と協力して法の執行と管理・監視を行う。</p>	<p>根拠法は「1968年ゲーミング法」。文化・スポーツメディア省の所管。「ギャンブルはコントロールすべきではあるが、禁すべきではない」が基本思想。</p>	<p>1907年ゲーミング法。内務省の所管。1900～1930年代に基本的な法的枠組みが形成され、その後段階的に内容を発展。</p> <p>発意と市場は地域に任せるが、許諾権限は国にあるという原則。</p>	<p>法制度は州毎に異なる。許諾については、一定期間・一定地域における排他的独占性を付与するかわりに高額な税を納めさせる。事業者、規制当局、警察が協力して監視・監督する。</p>	<p>「観光振興法」(1967年)による。民間事業者に許可、法にほり規制。文化観光部の所管。地方警察庁長の許可も必要。</p> <p>「江原道」カジノは「廃坑地域開発支援に関する特別法」(1995年)による。</p>
運営・仕組み	<p>民設民営が基本。民間企業ないしコンソーシアムがライセンスを取得し、カジノ設置や運営を行う。</p> <p>ニュージャージー州では「官」の管理が強いが、運営は基本的に民設民営。</p>	<p>発意と設置は地域コミュニティにまかせる。あくまで民間の営業が基本。</p>	<p>大口掛け金顧客を対象とする高規格施設から、一般大衆向け施設まで多様な展開がなされている。</p>	<p>施行の基本は民設民営。</p> <p>国際公募で提案競技をさせ、民間事業者を選定し、ライセンスを与える方式も採用(オーストラリア方式)。</p>	<p>民間事業者による施行。高級リゾートホテルに併設される形をとる。小資本・専門オペレーターか、ホテルを含む形での所有・運営を担うという二類型の事業が存在。外国人投資も可能。</p>
売上げ・税率等	<p>2000年度におけるアメリカ全体のカジノの粗利益は263.5億ドル。インディアンカジノが104.4億ドル、慈善目的のギャンブルが15.8億ドル、インターネット・ギャンブルが22.1億ドルである。総計405.8億ドル(約4兆4,600億円)。</p> <p>課税はカジノの粗利益に対する課税が一般的。ネバダ州は世界一低く、平均6.75%。州によっては30%前後の高率もある(イリノイ州)。その他、法人税、資産税などがかかる州もある。</p>	<p>2002年のカジノ総顧客数は1180万人。国内総粗利益は6.19億ポンド(約1,146億円)。</p> <p>ゲーミング税としてテーブルゲーム粗利益に対して2.5%～40%(遞増税率)。ゲーム機械にもライセンス税がかかる。</p>	<p>1999年度の顧客数は6654万人。国内総粗利益は113.63億フラン(約2150億円)。最近スロットマシンが非常に増えている。</p> <p>事業者が粗利益の25%を優先控除し、残額が粗利益課税の対象になる。</p>	<p>2001年度の13施設の事業総収益は25.256豪ドル(約1,945億円)</p> <p>州税としてのゲーム税は高い。粗利益に対して9.89%の連邦税もある。</p>	<p>外国人カジノの入場者数は年間50～60万人、13施設の粗利益は約300億円。一方、江原道の内国民カジノは年間100万人以上、粗利益は466億円(2001年)。</p> <p>外国人カジノの場合、事業者は粗利益の10/100の範囲で、一定比率の金額を観光振興開発基金として納付する。内国民カジノの場合はこれに加えて、「廃坑地域開発基金」に対して一定比率の金額を納付する。</p>

参考表2 主要各国の競馬の比較

	アメリカ	イギリス	フランス	オーストラリア	韓国	日本
沿革と現況	<p>入植したイギリス人によって始められる。 1665年、ロングアイランド州に最初の常設競馬場ができ、レジャーとしてフェスティバルとして発展。</p> <p>現在、全米33州で開催。 競馬場数は179(2000年)。小回りのダートコースが多い。競馬観戦に重きを置いている。</p>	<p>競馬発祥の地。 西暦1540年、王侯貴族が持ち馬の速さを競い合うことで始まる。 1711年にアスコット競馬場完成。 1750年にジョッキークラブが結成。</p> <p>競馬場数は全国で59。</p>	<p>19世紀初めからイギリスからサラブレッドの輸入を始める。 1840年にフランスオックス。 1862年ロンシャン競馬場建設。</p> <p>全国競馬場数は246。</p>	<p>1810年シドニーで初の公式競馬。 イギリスと違い、大衆娯楽として発展。</p> <p>競馬場数は500以上。主要な競馬場は12。</p>	<p>1922年には公式競馬。 1962年以降、本格的展開。 ソウル競馬場と済州競馬場。釜山競馬場が建設中(2004年7月オープン予定)。場外発売所は全国28カ所。場外発売比率は約7割。</p>	<p>競馬の歴史は古いが、近代競馬は戦後から始まる。 中央競馬と地方競馬がある変則形態。 中央競馬は10の本場と28のウインズ等。地方競馬は24場。 競馬の売上げは年々低下しており、特に地方競馬は存亡の危機にあり、閉鎖される場が増えてきている。</p>
法規制・統括	<p>連邦政府の所管ではなく、州毎に競馬法がある。</p> <p>州政府の下に「競馬委員会」が設けられ、ライセンスを付与し、規制者としての役割を果たす。 競走の全国団体としてジョッキークラブがあり、馬の登録や採決を行う。</p>	<p>競馬開催だけを対象にした法律(競馬法)はない。 競馬統括機関は「イギリス競馬委員会」(BHB: British Horseracing Board)。 ジョッキークラブはもともと会員制紳士クラブ。2004年に新組織へ移行。</p>	<p>「1891年6月2日法」で施行・運営が許可されている。</p> <p>監督官庁は農水省及び財務省。 実質的な統括機関はフランスギャロ、シュヴァルフランセ。</p>	<p>法規制は州毎に制定。 監督は州競馬大臣。 競馬統括機関は各州の主幹クラブ。</p>	<p>規制法は1962年の「韓国馬事会法」。</p>	<p>1948年の「競馬法」及び1954年の「日本中央競馬会法」による。 監督官庁は農林水産省。</p>
運営・施行	<p>基本的には民間企業の営利事業。 1997年にJRAにならい、経営者の集合体としてNTRA(National Thoroughbred Racing Association)を結成。</p> <p>最近では競馬場内にスロットマシンやビデオマシンを導入。 競馬のサイマルキャスト発売と加えて競馬場がゲーミングの拠点になりつつある。</p>	<p>民間による運営が基本。非営利のクラブ、地方公共団体の運営もあり。 競馬業界は賭けに直接関係ないことから、イギリス競馬は財政的に弱く、賞金水準も先進国の中では一番低い。 競馬場の収入は、入場料、レストラン・バーからの営業コミッション、ブックメーカーの営業許可料、映像放映権等。</p>	<p>パリ地区の施行者は上記フランスギャロなど。 地方には各競馬協会がある。 パリ地区と地方地区を調整する上部組織がフランス競馬全国連合。</p>	<p>全国組織なし。 州毎にジョッキークラブが自治的に運営。 収益の配分や税収も各州で異なる。 全豪平均控除率は約20%。 ブックメーカーの控除率は5%。</p>	<p>実施主体は韓国政府(農林部)監督下の非営利公益法人「韓国馬事会」。 日本のJRAとほぼ類似。</p>	<p>中央競馬は、国(農水省)の特殊法人・日本中央競馬会(JRA)が一括して運営にあたっている。 地方競馬は全国の自治体の主催。</p>
馬券発売・控除率等	<p>馬券は極めて多様。単・複・連はもちろん、3連単、4連単、3重勝、6重勝などがある。 発売はパリ・ミュチュエル方式。</p> <p>粗利益は3,339百万ドル(約3,670億円:2000年度)。 控除率は15~30%。馬券発売総額は不明。</p>	<p>馬券は全国に8000前後あるブックメーカー、及び場内ブックメーカーで発売。 インターネット利用の投票も増えている。 控除率はパリ・ミュチュエル方式とブックメーカーで異なるが、おおむね20~23%。</p> <p>全国売上げはブックメーカーも入れて58.6億ポンド(約1兆1,700億円:2001年度)。粗利益は約2500億円。</p>	<p>馬券はパリ・ミュチュエル方式のみ。ブックメーカーは認められていない。 馬券発売は競馬協会の委託を受けた場内発売機構(PMH)と場外発売機構(PMU)に委ねられている。場外比率は96%(2000年)。平均控除率は30%強。</p> <p>総売上高は395.11億フラン(約6,700億円:2000年度)。 粗利益は約2,010億円。</p>	<p>馬券発売は民間ブックメーカーと主催者のトータリゼーター。 他場の場外発売も実施。 場外馬券発売はTABという民営化された特殊法人が担当。TABはドッグレースやスポーツベッティングのすべてを扱う。</p> <p>売上げはドッグレースも含んで128.51億豪ドル(約9,900億円:2001年度)。 控除率は平均15~20%。</p>	<p>場外発売比率は約7割。 パソコンやモバイル投票が広がっている。 馬券の種類も日本と類似。ただし、全て馬番で、払い戻しは金券を発行。金券で馬券購入も換金もできる。</p> <p>ソウル競馬の売上げは7兆6,500億ウォン。控除率は単・複で20%、連勝式で28%。</p>	<p>馬券は単・複、連勝式に加えて、近年はワイド、3連複、3連単を発売。 控除率は一律25%。</p> <p>中央競馬・地方競馬合わせて3兆4,600億円(2003年)は、ダントツの世界一。</p>

参考表3 主要各国の宝くじ・スポーツ振興くじの比較

	アメリカ	イギリス	フランス	オーストラリア	韓国	日本
沿革と現況	<p>最も古い宝くじは1612年ヴァージニア近代化のため。 その後、公共事業、教会、学校などの建設資金調達のため、また各州の財政補填のため積極的に宝くじ発行。</p> <p>宝くじの種類では「ロト」「インスタントくじ」「ビデオロタリー」が人気。</p> <p>スポーツ振興くじはオレゴン州でのみ発売。</p>	<p>宝くじは発売、禁止の歴史を繰り返してきたが、二度の大戦を経て国家の補助財源として定着。</p> <p>スポーツ振興くじは1923年に始まっている。</p>	<p>宝くじはイギリスと同じで古くからあったが、1836年及び1883年の法令によって、全ての宝くじをいったん禁止。 その後、国営宝くじは例外として1933年「財政法」で認可。</p> <p>サッカーくじは1985年にはじめて認可。</p>	<p>1880年のシドニーで最初の宝くじ発売。 州営宝くじの最初はクインズランド州で1916年。 1929年の世界恐慌後、次々と宝くじが導入。</p> <p>スポーツ振興くじは1970年のSoccer Poolsが最初。タタソール社による導入。 1994年以降、スポーツ競技を対象にブックメーカー方式で募る賭けがTABで実施。あらゆるスポーツを対象とすることから人気を博している。</p>	<p>歴史は浅い。 しかし、近年一等賞金が何十億円にもなるロトが発売され、国民が熱狂した(後に修正)。</p> <p>スポーツ振興くじは2001年から始まったが、不祥事で発売停止。</p>	<p>1945年「政府第1回宝籤」が最初。 46年には地方くじ第1号「福井県復興宝籤」。 1954年には政府くじは廃止。 1965年以降は万博、沖縄海洋博など国家的事業にも貢献するという目的が加わる。</p> <p>サッカーくじ・トトは2001年より発売。</p>
法規制と運営	<p>公的主体が施行者であるため、規制及び監督の体制はスリムになっている。</p> <p>運営形態は、(1)州政府の部局による施行、(2)公社や委員会を設立しての施行の二パターンだが、大部分は(1)のパターン。</p>	<p>「国営宝くじ法」(1993年、1998年)。</p> <p>「宝くじ法」(1975年)で地方自治体の宝くじも認められる。</p> <p>スーパー、スタンド、郵便局など全国48,000カ所で販売。</p>	<p>当初は大蔵省宝くじ局が担当。 現在は「フランスゲーム公社」。</p>	<p>法規制は州毎に異なる。 NSW州では「1996年NSW宝くじ法人化法」で「NSW宝くじ委員会」が独占的に販売。</p> <p>宝くじとスポーツ振興くじの施行者は同一。販売網も共通。 販売は州によって異なる。州政府が直接販売するケースもあるが、民間委託が多い。ビクトリア州ではタタソール社が1956年以来宝くじ販売の営業許可を受けている。</p>	<p>政府や自治体が、財源目的で相次いで宝くじを発売。 ロト宝くじは建設交通部、科学技術部、文化観光部など9つの政府機関が共同で推進。その他、紙の宝くじは10～13種類。発行元がさまざま。</p> <p>スポーツ振興くじの発行主体は「国民体育振興公団」。「スポーツ toto(株)」がこれを請け負う。 ロトは全国5000の銀行支店とスーパー、コンビニなどで買える。</p>	<p>宝くじの根拠法は「当せん金付商標法」(1948年)。 トトの根拠法は「スポーツ振興投票の実施に関する法律」(1998年)。 発売元は上記法に定められた都道府県と政令指定都市。みずほ銀行に販売委託。</p> <p>トトの実施主体は「独立行政法人日本スポーツ振興センター。販売・払戻の運営は、日本スポーツ振興くじ(株)、リソナ銀行に事務委託。</p>
発売額とその配分	<p>宝くじの粗利益は155.6億ドル(約1兆7,000億円:2000年度)と非常に大きい。 ビデオロタリーは16.57億ドル(約1,820億円)。</p>	<p>ロト6/49がロタリー売上げ全体の86%を占める。 ロタリーの発売額は82.64億ユーロ(約1兆1,000億円:2000年)。 ロトの売上げ配分は、払い戻し50%、助成金28%、税金12%、小売店手数料5%となっている。</p> <p>スポーツ振興くじの発売額は非常に少ない(くじの発売額全体の3%程度)。 スポーツ振興くじは払い戻し28%と非常に少なく、逆に税金は40%である。</p>	<p>ロト6/49が一番多かったが、最近ではインスタントくじが人気。 ロタリーの発売額は65.25億ユーロ(約8,700億円)。</p> <p>スポーツ振興くじは0.7億ユーロ(約93億円)。いずれも2000年。 発売額の59%(平均)は払い戻し。27%が政府の一般財源に繰り入れられる。</p>	<p>ロトの売上げは小さい。カジノや機械式ギャンブルに押されて低迷している。</p> <p>理由のひとつは税率が非常に高いこと。ビクトリア州では粗収入の79.4%である。 スポーツ振興くじでも57～58%の高率である。</p>	<p>ロトの売上げは2001年で約1.0兆ウォンだが、02年には倍増した模様。 50%が払い戻し、50%が発行元に入る。このうち80%が経費、20%が収益。収益はさまざまに使われる。</p> <p>トトも50%は払い戻し、27%を体育振興基金として使用。</p>	<p>宝くじは近年「ナンバーズ」「ロト6」など、くじの多様化により発売額が伸びている。2003年で1兆700億円。</p> <p>発売額のうち、46.2%が払い戻し、39.5%が収益金で自治体などに納付。11.4%が手数料や宣伝費、2.9%が日本宝くじ協会。</p> <p>一方、トトは年々発売額が減少している。2003年でわずか200億円。払い戻しは50%、運営経費が15%以下、残る約1/3が収益となる。</p>