

**第 3 章**  
**宝くじと**  
**スポーツ振興くじ**

## 第1節 宝くじとスポーツ振興くじの沿革

### 1. 宝くじ

#### (1) オーストラリア

オーストラリアには、一万年前の農耕文化が始まる以前から大陸に定住していた先住民族である、アボリジニーによる国家の歴史がある。しかしそれを考慮から外し、現在の通念に於ける国家制度の起源を基準とするならば、その歴史は浅いといわざるを得ない。1770年のキャプテン・クックによるエンデバ一号の接岸から始まるその歴史は二百数十年に過ぎない。しかもオーストラリアが植民地の地位を脱し、一応の自治権を持つ自治領となったのは20世紀になってからである。さらに国際連盟に加盟して国際的に独立国としての地位を得たのは、第一次世界大戦後である。従って、オーストラリアの政府による宝くじの歴史についてもそれ以降のものとなってしまう。

欧州で中世から近世にかけて本格化した宝くじは、同時に社会的弊害をもたらす恐れも懸念されていた。従って、オーストラリアにおいてもその導入には慎重な姿勢がとられていた。英連邦に属するオーストラリアでは、ギャンブルに関する一定の行為を刑事罰付で禁じるイギリスの法令が一部有効であった。

イギリス本国が最近まで国営宝くじを発行していなかったということも影響しているであろう。勿論、欧州のように私的且つ小規模な宝くじは発行されていたが、政府による大規模な制度だった宝くじが発行されるには各州政府の決定が必要であった。1850年の植民地政府法などに基づき、各植民地が独自の憲法と自治政府をもつという歴史的背景の下に成立したオーストラリアの政治システムは、各州の自治権が極めて強い連邦制をひいている。従って宝くじ・スポーツ振興くじに関する法律・制度も各州に於いて異なるのである。

オーストラリアで行われた最初の宝くじは、1880年代のシドニーで「タターソール (Tattersall)」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。その後、ホテルの営業許可者ジョージ・アダムズは、これをホテルの非会員にも拡大して宝くじ式賭け競馬を売り出し

た。タターソールの宝くじ式賭け競馬は急速に人気を集め、アダムズに大きな財産をもたらした。しかしそれに連れて反ギャンブルの動きも高まり、ビクトリア州、ニューサウスウェールズ（NSW）州、クインズランド州、南オーストラリア州の各州が州法により相次いで宝くじを禁じた。そこでアダムズは宝くじが禁じられていないタスマニア州のホバートに拠点を移し、郵送による宝くじを発行した。1930年代までには、ホバートからの郵送による宝くじはビクトリア州、NSW州、クインズランド州、南オーストラリア州で売上げを伸ばした。

これは民間企業によるものであったが、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。オーストラリアは当時、防衛力においてイギリスに強く依存していた。その結果、対英協力策として第一次世界大戦にも積極的に参加せざるを得なかった。ニューギランド軍とで構成されたアンザック軍（ANZAC）は、ガリポリ半島でトルコ軍と大激戦を繰り広げ、投入された33万人の兵力のうち6万人が死亡するという大損害を被っていた。そこで、第一次世界大戦の退役軍人救済の目的で「クインズランド愛国者基金」が立ち上げられることとなり、その「エンターテイメント委員会」において考案されたのが州営宝くじであった。この成功によって、オーストラリアにおける財政専売手段としての州営宝くじのモデルが形成された。

次に宝くじが導入されたのはNSW州で、1931年のことである。NSW州では19世紀以来、州内での宝くじの営業は禁じられていた。ところがタスマニア州のホバートに拠点を置いている、タターソール社の郵便による宝くじの州内での売上げが拡大していた。これに対してNSW州政府は、州内から資本が流出するとして長年にわたって対策の必要性を認識していた。

1930年代初頭はウォール街に端を発した大恐慌が世界中に広がり、オーストラリアも例外ではなかった。NSW州でも失業率は30%近くになり、炊き出しを求める失業者の列が日常の光景となる状況であった。その状態で危機的状況となった州営病院の財政問題を解決する唯一無二の策として発行されたのが、NSW州政府による州営宝くじであった。これは野党や宗教関係から激しい非難を集めたが、州総督は敢えてこれを発行した。

この頃には資本主義の進展に伴い、世界各国で社会政策・社会福祉の需要が増大していた。行政需要は拡大し、特に NSW 州でも見られたような病院や医療の必要性は増大し、州財政は厳しくなっていたのである。

その後、1933 年には西オーストラリア州が宝くじを導入するが、これも 1930 年代の不況による州政府財源の枯渇と、緊急避難策としての州営宝くじによる財源補填のためであった。第二次世界大戦を挟んでも同じような要因から、1953 年にはビクトリア州が州営宝くじを導入している。その後、1967 年には州民による「州民投票 (Referendum)」に基づいて、南オーストラリア州の宝くじが発売されて現在に至っている。地域社会のプロジェクト資金を作るためという 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

ニュージーランドの場合もオーストラリアと同様、白人の入植以前の 14 世紀あたりからマオリ族が定住し、独自の文化を築いていた。しかし現在我々が想定する概念としての国家が形成されるのは、1840 年の「ワイタング条約」締結以降である。しかしニュージーランドがイギリスから自治権を得るのは 1907 年であり、さらに完全な独立国となったのは 1947 年のウエストミンスター憲章採択以降となる。従ってニュージーランドの歴史は浅く、宝くじの歴史も浅い。

ニュージーランドで初めて立法されたギャンブル、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 (Gaming and Lotteries Act 1881)」であった。英連邦の一員であるニュージーランドでは、ギャンブル関係のイギリスの法令も 1997 年まで有効であったように、ギャンブルに係る一定の行為を刑事罰付で禁じていたのである。

その後、ニュージーランドでのギャンブル規制の基本は、「1977 年ギャンブル及び宝くじ法 (Gaming and Lotteries Act 1977)」で定められたものであった。この体制では当初、ニュージーランド宝くじ局による「ゴールデン・キーウィー」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てい

た。そこで 1985 年 6 月には政府任命による「スポーツ振興調査委員会」による報告書「岐路に立つスポーツ (Sport on the Move)」において、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が着目された。ニュージーランド政府は内務省に命じて詳細を検討させ、1986 年 4 月には法案が議会を通過し、同年には新たなニュージーランド宝くじ委員会 (New Zealand Lotteries Commission : NZLC) が任命され現在に至っている。

## 2. スポーツ振興くじ

### (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。従ってスポーツ振興くじの沿革というよりは、新たな商品の歴史という方が適切であろう。

最初のサッカーくじである「Soccer Pools」（オーストラリアでは、欧州で一般的なフットボール（Football）という表現を使うとオーストラリアン・フットボール（Australian Football）を指すこともある）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州でも発売されている。

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自身が発行権を有しているビクトリア州、タスマニア州、首都準州、ノーザンテリトリー以外でも、NSW州、クインズランド州、南オーストラリア州といった各州とも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賭けを募る方式の賭けが、「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へ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\$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、つい最近で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（1951年から）、グレイハウンド・レース（1981年から）等に限定され、TAB（Totalizator

Agency Board) New Zealand (以下、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 12 月に規制が緩和され、対象スポーツイベントの範囲が拡大された。

そこで TAB に代わり the New Zealand Racing Board (NZRB) が設置され、1996 年以降に、英プレミアリーグの試合を対象とした toto 方式のサッカーくじ販売も開始された。これは「Soccer Pools」という名称だが、同名の英・豪などの方式とは異なるものである。現在同社で発売し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。

## 第2節 宝くじとスポーツ振興くじの現状

### 1. オセアニアにおける宝くじ・スポーツ振興くじ

我が国では現在、宝くじは都道府県と政令指定都市が主催者となって総務省の管轄、スポーツ振興くじは「独立行政法人 日本スポーツ振興センター（（旧）日本学校・体育健康センター）」が主催者となっている文部科学省の管轄、という風に別個のものと考えられている。しかしシステム面で基本的に両者は近似のものであり、オセアニアにおいても両種のくじを同一の主催者が発売している例も多い。従って本節以降においては、殊更に両者を区別せずに取り扱うこととする。

だがギャンブルには、競技への技能や知識を競う「Game of Skill」と、偶然の輸贏を争う「Game of Chance」の二種類がある。スポーツ振興くじが勝利チームの予想という形で前者の要素を多分に含むのに対して、宝くじは後者の性格が主であるため、性質的には両者は大きく異なる。この点に関して金武創氏は、「サッカーくじは、（試合の組合せが毎週変わるので）毎週異なる賭けの対象が用意され、毎回違う記入用紙に記入できる（くじ購入者が飽きないという意味で）理想的な公営ギャンブルである」というアメリカのデラウェア州職員言葉を引用して、スポーツ振興くじの宝くじに対する比較優位を主張する Clotfelter and Cook に対して批判を行っている（金武：2000）。

オセアニアにおいても、実際のスポーツ振興くじの売上げとの宝くじのそれを比較すれば、両者の差異は歴然である。Clotfelter and Cook の主張は妥当せず、サッカーくじは宝くじに対して優位性を持ち得ていない。金武創氏はこれをスポーツ振興くじの取引費用が（宝くじより）相対的に高いことによって説明している。

かつてイングランドで宝くじが人気を博した理由の一つとして、知識や技能を有しない者でも公正に勝負できるという宝くじの平等性があった。スポーツ振興くじの場合、全てのチームの情報を収集・分析するには膨大な情報量や時間その他のコストが必要とされる。それが可能な者は少数であり、これは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。



従ってサッカーくじがシェアを高めるには、そのようなコアなサッカーファン市場が確保されている必要があるのである。

だが、オセアニアでもこの条件が十分に担保されているとはいえない。前回のシドニー五輪の結果を持ち出すまでも無く、オーストラリアもニュージーランドもスポーツ大国である。両国民ともにスポーツだけでなくギャンブルをも好む国民性であるが、その裏面として一つのスポーツに人気が集まらないという現象が生じている。

即ち、欧州や南米で「フットボール (Football)」という場合、それは必然的に日本人が用いる「サッカー (アソシエーション・フットボール)」と同義となる。しかしアメリカ合衆国では、「フットボール」といえば「アメリカン・フットボール」であり、サッカーも FIFA アメリカ・ワールドカップ以降に人気が出ていたとはいえ到底それには及ばない。同様にオセアニアでも、「フットボール」とは「オージー・ルール」で知られる「オーストラリアン・フットボール」や「アメリカン・フットボール」も指すことも多く、「サッカー」が人気を独占しているわけではない。

また同様の球技の中では、「ラグビー」もかなりの人気を得ている。我が国で一般的な 15 人制による「ラグビー・ユニオン (Rugby Union)」のみならず、「リーグ」の通称で馴染みの 13 人制による「National Rugby League (NRL)」も人気を博している。ニュージーランドでも同様に、「オールブラックス」の愛称で著名なナショナルチームが大人気のようにサッカー以外の人気も高い。このようにオセアニアでは、「サッカー」は特殊な地位を確保できずにいるのである。

このような社会的、文化的背景や民間のスポーツくじとの競合、さらには後にふれる控除率の問題といった要因によって、オセアニアでもスポーツ振興くじの売上げシェアは低くなっているのである。

## 2. オーストラリア

オーストラリア国民は極めてギャンブル好きで知られ、国民一人あたりの公営・私営双方を含めたギャンブルへの支出は、世界でもトップクラスである。宝くじ・スポーツ振興くじについてもこれは妥当し、連邦全体の統計を見てもオーストラリアの 2000 年度の人口は約 1700 万人であるが、人口や経済水準において欧州で似通ったオランダ（人口 1500 万人）と比べても一人あたりの年間購買額では三倍近い数字となっている（1996 年度統計ではオーストラリア国民一人あたり年間 142 米 \$ 購入に対して、オランダ国民一人あたりは 51 米 \$）。

各国でのくじの種類別シェアは、国民性や「くじ」の種類による控除率や配当上限等の違いといったさまざまな要因によって規定される。

1996 年度のオーストラリアではロト 72%、インスタントくじ 18%、普通くじ 5%、キノ 4%、トト 1%、オランダではロト 13%、インスタントくじ 13%、普通くじ 68%、キノ 5%、トト 1%となっていた。この数字からも明らかであるが、一般的に世界各国において見られる現象として「ロトによるトトの凌駕」が挙げられる。オーストラリア、オランダは共にスポーツの盛んな国民性で知られるが、その両国においてですら、スポーツ振興くじ（トト）のシェアは 1% 程度にしか過ぎないのである。

スポーツ振興くじの州毎の売上げを見ると、ニューサウスウェールズ州の 2002 年の Soccer Pools の売上げは 730 万豪ドル、西オーストラリア州の 2003 年の売上げは 138 万豪ドル、南オーストラリア州の 2003 年の売上げは 74.2 万豪ドルとなっている。これらの売上げは、上記の各州が発行しているくじの中ではどの州でも最低の売上げであり、Soccer Pools はあまり人気が無いことがよくわかる

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、我が国の toto とは異なって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）を選ぶという方式（イギリスの Football Pools に近いゲーム方式）で行われている。この方式だと、サッカーの詳しい知識などがなくても適当に 6 つの数字を選ぶことで賭けが成立するため、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。賭けの対象はシーズンによって、オーストラリアとイギリスの試合が用いられている。

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 月から始まり、1417 の店がオンライン・サービスを保有している。ビクトリア州、タスマニア州、首都準州、ノーザンテリトリー等のタタソール社が販売を委託されている地域では、タタソール社所有の 916 店舗の販売網が活用され、3000 人の従業員がそこでは働いている。

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。

今後は、魅力的な商品開発、オンラインの宝くじ販売方式、テレビ広告の活用、より攻撃的な市場戦略をとることにより、より広いギャンブル市場の一部を取り込むことが可能なのではないかと業界では見ている。

### 3. ニュージーランド

ニュージーランドも、オーストラリアほどではないが、ギャンブル好きの国民性を有している。2000年度の人口はオーストラリアの三分の一程度の約350万人に過ぎないが、一人あたりの宝くじ・スポーツ振興くじ購入額は遜色ない数字となっている（1996年度のオーストラリア国民一人あたり142米\$に対してニュージーランド国民のそれは124米\$）。

後にも触れるが、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。宝くじを発売する「ニュージーランド宝くじ委員会(NZLC)」の扱う「くじ」だけに限ったの種別別シェアとしては、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。

さらに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3億6000万米ドルで、16歳以上の大人1人当たり年間売上高は約120米ドル(税込み)である。その中から賞金に供されたのは約1億8000万米ドルで、約2000万人の当選者に還元されている。

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(100万NZドル以上の当せん金を得た者)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、NZLCが許可したフランチャイズ組織からなり、フランチャイズの保有者は600名、フランチャイズで働いている人数は約3600人である。国の側から見れば、フランチャイズ制をとっているためにNZLCは授業員を直接雇用しなくてよい。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。NZLCと小売店とのコンピュータ・ネットワーク・システムは、国内で最も大きなネットワークの一つで、週に平均170万件の取引があり、年間363日1日あたり14時間稼働している。

NZLCでは中心商品であるロトの売上げがここ数年減少している。90年代以降ではカジノ以外でも、機械式ギャンブルの売上げが宝くじの売上げを上回っ

ている。NZLC は現在、経費の節減によって純余剰金の減少をなんとか抑えているが、売上げの減少に歯止めをかけ、ニュージーランドの地域社会への貢献の水準を維持することが課題である。

そのため、新しい技術の活用が必要とされ、現在は法律によって禁止されているリモート・ギャンブル、つまり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。これまでは法令により電子的な商品提供ができなかったが、2003 年ギャンブル法の成立によって可能となる道が開かれたことから、顧客からのニーズへの対応と販売コストの引下げが同時に可能となるであろう。

その他にも NZLC は、「より簡単なゲームを、より多くのゲームを、より頻繁に」というキャッチフレーズの下に、より多くの顧客に NZLC の商品について理解を深めてもらい、より多く宝くじを買ってもらうよう努力するとしている。その際には、宝くじの収益がニュージーランド流の生活を強化し、完全な統合を導くことを国民に理解してもらうことが大切であるとしている。

## 第3節 運営と仕組み

### 1. ギャンブル事業の運営と仕組み

ギャンブル事業、ゲーミング事業の運営を考える場合、一般的にはその「主催者」と「施行者・運営者」を峻別する必要がある。現在、我が国でもしきりに議論される PFI (Private Finance Initiative) の発想が必要とされるのであり、いわば企業の「所有」と「経営」の区別と同じ思想である。

我が国では、競馬事業に範を取った「公営ギャンブル」のモデルが唯一無二の合法賭博の供給主体とされ、それが当たり前と考えられている。即ち「官設官営」の形で、「官」自らがギャンブル事業を執り行うスタイルが基本となっている。ゲーミング産業は社会的な弊害が予想される事業であるだけに、その所有には「官」が直接当たり、その弊害を可能な限り減少させようとの思想は、オセアニアにおいても広く見られる。ゲーミングの専売を通じて慈善事業や社会事業のための財源を支弁する事例は、中世の教会の例を持ち出すまでも無い。このような思想の中からは、ゲーミングの社会的な外部不経済を内在化させるためのピグー税 (Pigouvian Tax) 的な意味合いを持たせる意見も生じている。

しかし、ポスト・ナショナルミニマム的な多様なニーズに応えるためには、「官」の思想だけでは立ち行かなくなっているのも事実である。我が国でも第三セクター型でのテーマパークやリゾート施設の失敗に象徴的なように、これからはゲーミング産業の運営に民間の知恵を導入する必要性は高いといえよう。

アメリカのカジノの例をとってみれば、例えば先住民カジノ (Indian Casino) などでは、施設の所有権や主催権は先住民が握り、実際の運営に関しては民間の施行業者に委託される形態が取られている。これによって、競争社会で得られた民間の情報やノウハウを生かした効率的な運営や市場育成が行えるようになり、収益性も高まるのである。このトレンドは後に触れるようにオーストラリアでも大いに見られることとなっている。

我が国の場合、戦後発祥の「競輪」などでは、競技の専門的な実務を請け負う「自転車競技会」などの特殊法人が設けられて実務に当たっている。しかし、それは競技等の実務面だけで、市場育成をも考慮に入れたトータルな運営を行

ってはいない。日本の宝くじは、戦時体制における臨時資金調整法に基づいて開始され、財源機能の他にも過剰流動性の吸収という機能も多分に期待されていた。その意味で設立当初から「官」のツールであった。スポーツ振興くじは最近になって新設されたもので、その発展には大きな可能性があった。しかしその政策過程の結果、宝くじとほぼ同様の国庫納付を伴う「公営ギャンブル」として成立せざるを得なかった。

一方、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バリエーションが見られる。オセアニアはその歴史的経緯から欧州、特にイギリスの影響を強く受けている。即ち、イギリスにおいて歴史的、社会的、文化的に根付いていた民間業者としてのブックメーカーの影響を見ることができる。然るにその一方で、既に触れたような財源獲得策としての、政府による財政専売としての性格も強いといえよう。また複雑なことに、オーストラリアとニュージーランドでもそのシステムは大きく異なる。さらにオーストラリアの各州においても異なる。加えて宝くじとスポーツ振興くじによっても違いが見られる。従って本節の以降の部分では、各国毎、州毎、「くじ」毎にその仕組みを述べて行きたい。

## 2. 宝くじとスポーツ振興くじの運営と仕組み

### (1) オーストラリア

連邦制をとるオーストラリアでは、州毎に自治的な政府が設けられ、独自性を発揮している。従って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ように、州によって販売形態が大きく異なるのである。

そこで次にその州毎の主催者と施行者、税率をまとめてみた

図表 3-1 オーストラリア州毎の主催者、施行者一覧

州名	施行者	主催者
ビクトリア州	タタソール社	タタソール社（民間信託）
ニューサウスウェールズ州	NSW Lottery	州政府（法人化）
クイーンズランド州	Golden Gasket Lottery	州政府（法人化）
西オーストラリア州	W.Australian Lottery Committee	州政府（法人化）
南オーストラリア州	S.Australian Lottery Committee	州政府（法人化）
タスマニア州	タタソール社	タタソール社（民間信託）
首都準州	タタソール社 NSW Lottery	タタソール社（民間信託） NSW 州の州政府（法人化）
ノーザンテリトリー	タタソール社 オーストラリア宝くじ社	タタソール社（民間信託） 1995 年民営化の民間会社



図表 3-2 各州の「宝くじ税」税率一欄

州名	税率
ビクトリア州	純収益の 35.55%
ニューサウスウェールズ州	くじ代金の 15%+くじ代金の 14.7%相当の fee
クインズランド州	総収入の 45~62%
西オーストラリア州	最低 25%~
南オーストラリア州	33%
タスマニア州	ビクトリア州と分割
首都準州	NSW 州、ビクトリア州と分割
ノーザンテリトリー	ビクトリア州と分割

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すらを委託し、その運営も任せている。同様にタタソール社に販売免許を与えて主催業務と施行業務を行わせているのがタスマニア州、首都準州（NSW 宝くじと共同）、ノーザンテリトリー（オーストラリア宝くじ社と共同）の各州である。

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。オーストラリア国内ではビクトリア州、タスマニア州、首都準州、北準州で営業を行い、国外では南アフリカ、フィジー、クリスマス諸島、クック諸島及び北マリアナ諸島でも営業を行っている。1990 年代以降、タタソール社は自ら免許を所有しない州の州営宝くじとも契約を交わし、州を越えだ宝くじブロックを形成して商品を全国的に頒布するようになっている。

税率についても州毎に異なるが、ビクトリア州では「Player Loss（売上げから当せん金などを控除した残り。純収益のこと）」の 79.4%（ただし、Tipstar AFL Footy tipping 競走といった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。ビクトリア州政府の2002年度予算で見れば、ギャンブル税収13億1800万NZドル(約1054億円)の内、宝くじからの税収が約2億9220万NZドル(約233.8億円)、機械式ギャンブル税収が8億2640万NZドル(約661億円)である。州の税収全体に占めるギャンブル税の割合は14.1%で、税収全体に占める宝くじ税収の割合は約3%となっている。

もう一方の施行形態としては、従来の財政専売のシステムとして州政府自身が主催者となり、同時にその施行者ともなるパターンで、NSW州、クインズランド州、西オーストラリア州、南オーストラリア州がそうである。NSW州を代表とする、これら従来型の財政専売手法で宝くじ・スポーツ振興くじを執り行ってきたケースでは、これらの州政府が独占的に宝くじを販売して、収益を社会福祉や公的サービスに活用することを目的としていた。

NSW州では、州機関としての「NSW宝くじ委員会(NSWLC)」が社会的に責任をもった方法で行うという前提で、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た。NSWLCは、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、さらにこれまで提供する許可を受けてないギャンブル商品であっても関わることができるとされている。これにより、インターネットで新たに提供される機会の活用にも有利な条件を得ていた。

しかしギャンブルが盛んで、民間業者との競争も激しいオーストラリアのゲーミング市場では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。収益性の観点から、この発行組織の法人化は瞬く間に伝播した。その結果、1995年にはノーザンテリトリーで、1997年にはNSW州やクインズランド州で法人化による別組織が整備され、その後は西オーストラリア州、南オーストラリア州でも相次いで法人化がなされた。NSW州でも、新しい宝くじを許可する権限がNSWLCから競馬及びギャンブル庁に移され、NSWLCの現在の商品に係る独占販売権も2009年迄である。

オーストラリアの場合、1916年のクインズランド州での慈善目的宝くじ発行が成功したことで、各州は財政専売としてこのモデルの導入を進めた。そのために本場イギリスでそうであったように、各州は財政専売を効果的に進める

ために私的な宝くじを取り締まるようになり、また他州の宝くじが自州内で発売されることで、州内の富が外部に流出するのを防ごうとしていた。しかし現在ではこれとは逆の流れが起きている。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きている。

## (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は「ニュージーランド宝くじ」を奨励・組織し、運営するための組織である。NZLCは「クラウン・エンティティー(Crown Entity)」と呼ばれる、公的組織の中から省庁と政府企業を除いた国の機関に相当する。委員会は内務大臣が任命する5人の委員で構成され、任期は3年を越えない。

NZLCの年報に掲げられている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。その使命を達成するための目標として、「より多くの収益を生み、それにより地域社会への還元を最大化すること」、「NZLCの顧客、株主である政府、小売販売網、その他のビジネス・パートナーそして職員という全ての利害関係者に素晴らしい成果を生み出すこと」が挙げられている。NZLCの職員数はフルタイム相当の職員数で95人に過ぎないが、経済的には非常に規模の大きいクラウン・エンティティーであり、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NZで48位(3.7億米ドル、約380億円)、税引き後利益で6位(6700万米ドル、約79億円)であった。

NZLCは1977年法112条に基づき、所得税と土地税が非課税扱いであるが、他の税金は課されている。まず第一に付加価値税(付加価値型消費税(Goods and Service Tax) = GST)込みの売上高に対して、5.5%の宝くじ税が課せられ、NZLCの収益部分に対してもGSTが課せられている。これに加えて、会社がその役員・従業員に対して支給する給与以外の経済的利益に対して課す、フリンジ・ベネフィット税も納入することとなっている。

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(New Zealand Lottery Grants Board:以下「LGB」)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\$であったが、その中から 1.8 億米\$が賞金に供され、LGB へ移転した収益は約 7200 万米\$、税金は約 3600 万米ドル、小売販売手数料が約 2500 万米ドルであった。比率で見れば、売上げの 55%が賞金、20%が LGB(つまり芸術・スポーツ・地域プロジェクト)、10%が税金(宝くじ税 Lottery 税と付加価値税 GST)、7%が小売販売手数料、8%が NZLC の運営的支出となっている。

NZLC から移転された収益金を分配する機関が先の LGB であるが、LGB のメンバーは内務大臣、首相、代議院(一院制施行以前の下院)野党院内総務及び総督が任命した 3 名により構成されている。LGB の任務は収益金の配分割合を決めることにある。LGB には次の 3 つの「資金配布エージェンシー」が設置されている。この 3 者で収益金の 41.5%(「スポーツ・リクレーション・ニュージーランド」が 20%、「創造的ニュージーランド」が 15%、「NZ 映画委員会」が 6.5%)を受け取り、残りを配分委員会(委員は 3 名から 5 名の間)が受け取る。

配分委員会は内務大臣によって任命されるが、「高齢者の福祉」「社会的快適さの提供と社会福祉の促進」「地域社会の施設の提供」「若者による有益な活動の促進」「医学及び科学の研究の促進」「一般的な慈善目的」等を目的とする。2002 年度の LGB による宝くじ収益金 7200 万米ドル(約 75 億 1600 万円)の配分実績は、次のとおりである。

「スポーツ・リクレーション・ニュージーランド」と「ハイ・パフォーマンス・スポーツ」	2030 万米ドル
「創造的ニュージーランド」「芸術基金」	1430 万米ドル
「NZ 映画委員会」「フィルム・アーカイブ」	620 万米ドル
LGB による配布	3150 万米ドル
合計	7200 万米ドル

この中で創造的ニュージーランドは、546 の芸術的プロジェクト、さらに各種団体、個人等に分配金を配り、NZ 映画委員会は新しい映画製作者を支援していることで有名である。

LGB の決定による配布先としては、文化・環境・文化遺産を豊かにする分野、障害者、高齢者、若者、マオリ族、太平洋コミュニティーといった特に援助を必要とする多彩な分野がノミネートされている。2003 年におけるその内訳は以下の次第である。

Lottery Senior	220 万米\$	Lottery 若者	350 万米\$
Lottery General	440 万米\$	環境及び文化的遺産	400 万米\$
Lottery 医療研究	140 万米\$	内務大臣裁量基金	6 万米\$
Lottery 福祉	760 万米\$	マラエ文化遺産・施設	300 万米\$
Lottery 障害者	220 万米\$	太平洋プロバイダー開発	30 万米\$
Lottery 地域施設	320 万米\$	<b>合計</b>	<b>3150 万米\$</b>

## 第4節 法規制

### 1. 非犯罪化の流れ

増川宏一始めとする多くの研究者が指摘するところであるが、賭博とは大いに階級性を有するものである。例えば池上俊一は、中世ヨーロッパではギャンブルが貴族には教育とされてステータスシンボルとなる一方で、商人にとっては情欲とされて弾圧されたように、ギャンブルが極めて階級性の強いものであることを挙げている。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なギャンブルとして禁止されてきたのである。

しかし、先にも触れたように第一次、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は、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。その先駆けは、ギャンブルを「悪しき行為 (Sin)」でないと謳った1960年のイギリスの「Betting and Gaming Act」に見ることが出来る。そこでは、法規制でギャンブルを止めさせることは実質上不可能であるとの前提の基に、「ギャンブルは、コントロールすべきであるが、禁すべきではない」という方向性を示したのである。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 (victimless crime) や単なる規則違反類の犯罪 (vice や violation) 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 (de-criminalization) の方向性も見られる。マリファナや売春を非犯罪化したオランダでは、同様の流れからスポーツ振興くじも導入されたのである。

## 2. スポーツ振興くじに関する欧州における法規制

池田勝氏は近年の欧州におけるサッカーくじ事情についての報告の中で、1999年にヨーロッパ評議会がまとめた「ヨーロッパ諸国のスポーツ法令調査」を基にスポーツ振興くじ規制のあり方を4つに分類している。

それによれば、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、収益金の使途等に関しても政府の影響力が強いものである。

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。ここでは収益金の配分についても、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、スポーツ団体が単独で直接にスポーツ振興くじを管理運営するもので、イタリアではCONIが各種スポーツくじの運営を自主的に行い、政府の関与は法令に基づく国庫納付の徴収だけとなっている。我が国で東京オリンピック時に挫折した「トトカルチョ」構想はこのタイプであった。

そして第四がイギリスやベルギー、ハンガリー、スロベニア等のパターンで、スポーツ振興くじの収益金は国庫に納付される。それがさまざまな特別立法によって「ひもつき」となり、スポーツ基金の運用や財源となるのである。

このように、欧州だけでも多様なパターンでスポーツ振興くじは規制・運用されているのであるが、次節以降ではオセアニア各国の具体的な現行法について触れることとする。

### 3. オセアニア各国における規制現行法

#### (1)オーストラリア

既述のように、オセアニアの主要国であるオーストラリアとニュージーランドは宗主国がイギリスであったこともあり、イギリスの影響が強い。それは宝くじやスポーツ振興くじにおいて、民間業者としての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。またオーストラリアでは、建国の経緯等から州権の強い連邦制をひいている。宝くじを規制する法律は州法であるため、従ってその法規制においても州毎に大きく異なる。

そこで、ここでは幾つかの州毎にその様子を取り上げる。まず宝くじに関係するビクトリア州の主な州法は、次の通りとなっている。

1958年	タターソール・コンサルテーション法 (Tattersall Consultations Act 1958)
1966年	宝くじ及び賭博法 (Lotteries Gaming and betting Act 1966)
1991年	カジノ規制法 (Casino Control Act 1991)
1993年	クラブ・キノ法 (Club Keno Act 1993)
1994年	ギャンブル及び賭博法 (Gaming and Betting Act 1994)
2000年	公的宝くじ法 (Public Lotteries Act 2000)

1966年の宝くじ及び賭博法は、違法なギャンブルを列挙している。ビクトリア州では、タターソール社が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年のタターソール・コンサルテーション法の改正法では、タター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。

しかし1990年代末からは、先の運営主体の法人化の流れともあいまって、法規制の形にも大きな変化が生じている。現行制度における宝くじ税の税率等は、2000年公的宝くじ法が定めているが、同法は他の業者の参入障壁となる公的宝くじを違法として、特定の企業に宝くじの営業許可を下す条件を厳しく定めるようになった。



次に NSW 州の場合も、1990 年代末期にその法規制のあり方が変化した。1997 年 1 月に制定された新しい法律「1996 年 NSW 宝くじ法人化法 (NSW Lotteries Corporatisation Act1996) により、NSW 宝くじ委員会は法人化 (州が 100%株式を保有)され、さらに新しく 1996 年公的宝くじ法 (Public Lotteries Act1996) が導入された。これによって NSW 宝くじ委員会 (NSWLC) は、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。

さらに NSWLC は、これまで提供する許可を受けてないギャンブル商品であっても関わるができるようになり、インターネットで新たに提供される機会を活用する有利な条件を得ることができるようになった。しかしその一方で、新しい宝くじを許可する権限は NSWLC から競馬及びギャンブル庁に移され、NSWLC は現在の商品に係る 2009 年までの独占販売権はもつものの、それ以降の州内の宝くじに関する独占権はもたなくなった。

このように、従来の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「Betting and Gaming Act」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ギャンブル、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 (Gaming and Lotteries Act1881)」であったことは先に触れた次第である。そして今日のニュージーランドでのギャンブルに対する規制の基本は、1977 年の「ギャンブル及び宝くじ法 (Gaming

and Lotteries Act1977)」で定められている。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同法第 4 章に定める宝くじと第 7 章に定めるニュージーランド宝くじ委員会(NewZealand Lotteries Commission:「NZLC」)が行う宝くじである。第 4 章に定める宝くじとは、一つは法が定める一定の目的と一定の賞金額(賞金総額 50NZ\$まで)、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である。もう一つは、これよりも賞金額は高い(賞金総額 500NZ ドルまで)が、内務省が特別に許可し、団体又は許可を受けたプロモーターが団体のために行う宝くじとなっている。

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。

1977 年法の他に関連する法律としては、1971 年のギャンブル税法(Gaming Duties Act1971)があり、これはカジノ税などと共に宝くじ税を規定している。また、NZLC にはクラウン・エンティティーとしての性格上、1989 年財政法(Public Finance Act1989)も適用されている。

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(Casino Control Act)が制定されている。さらに 2003 年 9 月には「ギャンブル法」(Gambling Act2003)が成立した。これはカジノの制限を中心とする法律であるが、宝くじ関係の改正も行われている。

## 第5節 社会安全への取り組み

西欧圏においては、自己による選択の結果については自己で責任を負うという思想が一般的である。経済体制における資本主義はこの思想に基づき、政治体制における民主主義も、未知のものに対する選挙等による選択とその責任を自らが被るという前提に則っている。従って、社会システム自体が一種の「賭け」の要素によって構成されているために、我が国におけるような形での「賭け」に対する忌避観や危険視思想は、一部のピューリタンや社会主義者以外では少ない。

ドイツやフランス、イギリスなどでは、確かに宝くじや競馬が禁止された歴史がある。しかし、それも我が国のような「ギャンブル＝悪」という思想ではなく、付随する社会的な弊害を除去するためであった。経済成長や政治体制の民主化によって社会が豊かさを享受するようになると、ギャンブルは社会に潤いを与え、一種の潤滑油やスパイスとしての機能を有することが明らかとなり、それに対する社会的合意もなされるようになっていく。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のが、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。本章でもオーストラリアの幾つかの州の宝くじ・スポーツ振興くじの沿革で扱ってきたが、これらの制度導入の裏には必ずといって良いほどに財源的窮乏状況があったのである。

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までも無い。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。それによって、社会不安や治安の悪化の予防という意味での広義の社会安全に貢献し得るとするのである。

これにはさらに、先に触れたピグー税（Pigouvian Tax）的性格を以って、社会安全に寄与するという効果も期待し得る。即ち、アディクション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（特に安易な宝くじ）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。これは、ピグー税の課税による価格上昇で総需要量調整にも影響を及ぼすという、一種のビルトインスタビライザー機能を有するとも考えられるのである。以上はマクロ的に宝くじ・スポーツ振興くじの公営化を根拠付ける理由であるが、実際にオセアニア各国でも社会安全のために幾つかの個別的な対策がとられている。

オーストラリアでは、宝くじは他のギャンブルよりも中毒性が弱いと考えられ、規制を強めようという動きは少ないようである。ギャンブル関連の規制が州権に属するため、連邦政府レベルでの法律としては「2001年相互対話型ギャンブル法（Interactive Gambling Act2001）」が2001年7月に施行されている。これはオーストラリアにおいて、相互対話型ギャンブルを規制するための法律であるが、この法律の対象から宝くじは外されている。その理由は「他の形態のギャンブルと異なり、宝くじは習慣性・中毒性をもたない」との認識を連邦政府がもっているからであるとNSWLCの2002年の年報は説明している。宝くじよりも危険とされる「継続的な」形態の相互対話型ギャンブル（「オンライン・インスタント式スクラッチ」や「Keno ゲーム」等）は、この法律で禁じられていることからその姿勢が窺い知れよう。

また、オーストラリアでは州政府が宝くじ販売の許認可権限を有するため、宝くじの収益に対して比較的高率の税金を課すことが可能である。州政府はこれによって、宝くじ税収を重要な歳入として政府の非採算部門に用いたり、宝くじ・スポーツ振興くじの外部不経済補填に用いるとともに、ピグー税の課税による価格上昇で総需要量をコントロールすることも可能となっているのである。

このようにオーストラリアの最近におけ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ってむしろ経済的な観点が強く、経済的、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

ユニティーにとって、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。NZLC 調査を引用したニュージーランド統計局の年報によれば、成人の 60%は少なくとも月に 1 回ロトを購入するという。また広告業者の調査によれば、NZLC は消防、警察、軍隊に次いで良く知られている公的セクターの「ブランド」である。さらに NZLC は国の機関なので、政府への厳しい報告義務があり、監視を受ける。内務省が監督官庁となっているため、社会安全の確保のためにもさまざまな対策が施されているといえよう。

しかし先にも触れたように、ゲーミング産業の繁栄とそれに付随する社会的コストの問題は 2003 年のギャンブル法を成立させた。これは主にカジノやゲーミング・マシン対策の意味合いが強いが、その中にはさまざまな社会的弊害への社会安全的配慮が見られる。この「ギャンブル法」(The Gambling Act 2003)の目的は、ギャンブルの成長をコントロールし、依存症 (Problem Gambling) を含むギャンブルに起因する害悪を阻止・最小化することにある。

同法では幾つかのギャンブルを合法化すると同時にそれ以外を厳しく禁止し、責任あるギャンブルのみを促進する。これによってギャンブルの統一と公正を担保し、ギャンブルに関連する不正や犯罪の機会を制限しようとするのである。ここではギャンブルによる利益が確実にコミュニティを益するための方策が図られている。その中にはギャンブル条項に関する決定に対する地域の参加を促進する項目も含まれている。

また同法でニュージーランド宝くじ委員会 (NZLC) は、宝くじ補助金会議 (LGB) によってコミュニティに分配される基金を得るためにロト、インスタントキーウィー等のギャンブル活動を指揮する公的な機関である、と改めて定義されている。宝くじ委員会は依存症と低年齢ギャンブルのリスクを極小化し、その主催するギャンブルの規制を改正する際にも、依存症や低年齢ギャンブルへのリスクを考慮に入れなければならない旨が定められている。他にも、全ての新しいゲームは内務大臣の認可を受けねばならないし、大臣は委員会に命じて新規あるいは既存のゲームのルールを変更させることもできるといった対策がこうじられている。

この体制では各規制当局の役割分担も明確にされている。内務省は関連立法

を掌り、カジノ以外のギャンブル活動に対するライセンスの付与権を有している。その際には施行者の順法を確かなものとし、知識や情報の供給や教育に努めるべく指導が行われている。新しく設立されたギャンブル委員会（Gambling Commission）は、カジノ施行権やカジノ主催権のライセンス更新に関する申請方法を定め、カジノ施行者とカジノ主催者の契約やその変更を認可し、内務省によって定められた規制やライセンス判定への提訴を取り扱うこととなっている。

そして保健省（Ministry Of Health）がこれらカジノや競馬、宝くじ・スポーツ振興くじといったギャンブル一般によって惹起されかねない依存症に対する体系だった対策を開発し、実施に移すこととされている。保健省は依存症に関して、処遇サービスや公衆衛生サービス、調査や評価に及ぶ一貫した体系だった対応戦略を構築し、実行に移して予防と処遇に当たる責任を有する。その費用はギャンブル管理部門やギャンブル供給サイドの代表者を包摂する依存症委員会が負担する。ギャンブラーの支出の中から国税庁によって集められる依存症税（Problem Gambling Levy）によってその対策費用は賄われる。その負担者は主にカジノ、パブやクラブのゲーミング・マシーン、ニュージーランド宝くじ委員会、ニュージーランド競馬委員会となっている。その額はその及ぼす害悪や売上げ額に応じて決定される。

この他にも「ギャンブル法」は、ギャンブルに起因する害悪を最小化するために次のような方策を導入している。まずゲーミング・マシーン数の制限が行われ、申請が依存症のリスクを最小化する対策を十分に講じていない場合には内務大臣はライセンスを交付できないこととされている。またカジノやゲーミング・マシーン場の施行者は、依存症の恐れが有るプレイヤーに対しては情報と援助をせねばならないとされている。カジノ外でのゲーミング・マシーンで遊ぶことのできる法定年齢も 18 歳へと引き上げられている。インスタントキーウィ（インスタントくじ）の購買制限も、16 歳以上から 18 歳以上へと引き上げられた。銀行券の使えるゲーミング・マシーンについても、六ヶ月以内に最高で 20 \$ の限度に是正することとされている。

さらに依存症や青少年への弊害阻止のために、ニュージーランド競馬委員会、ニュージーランド宝くじ委員会、商品販促用の宝くじを除くインターネット等

の遠隔相互対面型ギャンブルは禁止され、同時に富の海外への流出を防ぐ観点からも、海外ギャンブルの広告が禁止されている。

この他にも害悪の最小化の目的から総督を通じて、ギャンブルの危険度を表すクラスを定めてその設置許諾を決定したり、ゲーミング・マシンの賞金や商品を制限したり、責任ある広告基準を定めたり、ゲーミング・マシンの設置に適さない建物の類型を定めたり、被雇用者のために依存症認識訓練を命じるといった規制が政令によって設けることができることとされているのである。

## 第6節 今後の展望

かつてアダム・スミスやウィリアム・ペティらによれば、ギャンブル、特に宝くじに対する課税は、「気の毒な・自負心の強い馬鹿者が負担する租税である」とされていた。政府としても、彼らを利用して財源に貢献させる一方で、彼らの没落を防ぐために、彼等からの収奪を適当な範囲に留めようとした。その結果、私営宝くじ等を厳しく取り締まり、宝くじの専売、公営化が進められたのである。

従って公営宝くじには、富の収奪という視点と二律背反的に、消費者の保護という社会安全のための効能も期待されていた。Rubner による国営宝くじ導入の提唱にも、その視点が多分に含まれている。それは既に述べたように、同時に「ピグー税」的な性格によって社会安全にも寄与すると考えられ、それが国家によるギャンブルの専売と富の収奪を正当化する論拠ともなっていた。

しかし 1990 年代から顕著に見られた情報技術の進展は、この構造を破壊しつつある。当初の宝くじは手作業によるものであり、その処理能力等によって地理的・物理的な限界を有していた。初期のフットボール・プールも郵送によるものであり、一定の歯止めがかかっていた。規模の物理的限界は配当の限界にも繋がり、過度の射幸心の抑制にもなっていた。だがオンライン技術の進展で、特にロト等においては大規模な集計が即座に可能となった。これは天文学的に膨大なジャックポットを生み出し、一種のギャンブルフィーバーともいえる状況を作り出している。

またオンライン化は同時に、ギャンブルのグローバル化をも進めている。情報伝達技術の進歩以前には、アイスランドのトト・ファンがフットボール・プールに参加するためには郵送に要する 5 日間というタイム・ラグが生じ、それが一種の市場抑制にもなっていた。しかし現在では、オンライン化がなされていけば世界中どこでも即座にゲームに参加することが可能となっている。

オセアニアでも、特にロトでは複数の州間でのブロック化が進展している。これは一方でスケールメリットを生じさせ、収益性の向上に繋がっている。だがこれは同時に巨大な当せん金を生み、それがマスコミによってセンセーショナルに報じられることで、過度の射幸心を刺激することにもなっている。この



現象は射幸心抑制という宝くじ公営化の論拠を危うくするものでもある。

こうしたブロック化、グローバル化をさらに進めるものとして、現在アメリカで盛んであり、ヨーロッパでも勢力を増しつつあるインターネットギャンブルの存在がある。我が国でも海外宝くじの購入代行業者が増えているが、世界各国においてインターネットと郵送を通じて宝くじの購入が可能となり、全世界が市場となりつつある。

インターネットギャンブルの場合、ゲームの公正性自体が大いに問題となるが、それが担保されたとしても大きな問題が残る。それは即ち、インターネットギャンブルの経済における外部不経済の問題である。これを放置したままでは、依存症患者等のコストは各国政府にのしかかり、これら業者がフリーライダーとなる。特に地理的に距離感が乏しく、同時にさまざまな面で統合の進められている欧州では、この点は見過ごせない問題である。

このような状況では、従来型の国境・バウンダリーの管理を前提として、「中央政府による負の外部性のコントロール」を論拠としていたギャンブル公営化、専売化の論拠自体が危うくなっている。

オセアニアでも、この遠隔相互対面型ギャンブルへの期待と恐れが混在している。金武創氏の業績を参考にすれば、この解決策として 21 世紀においては二つの方向性が考えられ得る。

一つは、財政専売を超えたチャリタブル・ギャンブル(Charitable Gambling)の可能性である。アメリカでは教会等の NPO が一定の制限の下にギャンブルの主催者となっているが、2000 年度の全米での統計を見るとその規模はカジノ・ゲームで 11 億 9810 万 \$、ビンゴ・ゲームでは 92 億 3850 万 \$ もの額に上っている。宝くじが中世においては、教会等において慈善・宗教目的で発行され、その発行が禁止された後でも慈善目的のものは許可されてきたように、この側面を今一度見直す必要があるであろう。

これらギャンブルによる課税は、金武創氏の表現では皮肉をこめて「自発的課税 (Voluntary Taxation)」とされている。これは各人の自発性に基づき、痛税感も薄い「Painless Tax」であるため、正しい情報公開と用途の管理がなされるならば、有効な術となるであろう。

もう一つの可能性が、これらの宝くじ・スポーツ振興くじ収益の用途に対す

る公共選択の術の担保である。宝くじ・スポーツ振興くじは一面において、歴史的にも寄付（donation）的性格の強いものであった。そこで我が国においても、財政専売の限界を克服するためには、「くじ」の消費者に対してその収益の用途決定に参加する術を担保することが必要であろう。このことは「くじ」購買者の寄付としてのインセンティブを強め、売上向上に寄与し得ると考えるところである。ドイツにおいても 1993 年に「環境宝くじ」が発売されているし、イギリスでは博物館等へ支援を謳う宝くじが昔からポピュラーである。

歴史的な本旨に戻って、収益の用途を明確に特定化したこのような「くじ」の利点を見直す必要もあるであろうが、オーストラリアやニュージーランドといったオセアニア諸国はこの点が大いに明確化され、広く衆知されている。この点などは我が国としても大いに参考にすべき点であるといえるのである。

## 主要参考文献一覧

- E.L. Hargreaves、*The National debt*、E.Arnold & Co.1930。(一ノ瀬篤,斎藤忠雄,西野宗雄 訳  
『イギリス国債史』(新評論,1987))
- Rubner, Alex *The Economics of Gambling*、Macmillan1966  
『ギャンブルと財政・経済』(全国競輪施行者協議会,1969)
- 池田勝 「諸外国の『スポーツくじ事情』」『スポーツと健康』第32巻第3号  
(第一法規出版:2003)
- 池上俊一 『賭博・暴力・社交:遊びから見るヨーロッパ』(講談社:1994)
- 谷岡一郎 『ギャンブルフィーバー・依存症と合法化論争』(中公新書:1996)
- 増川宏一 『賭博Ⅰ』(法政大学出版局:1980)  
『賭博Ⅱ』(法政大学出版局:1982)
- 金武創 「財政システムとしてのサッカーくじ事業が抱える課題—情報化社会における地方分権モデルの視点から—」『都市問題』第89巻12号(東京市政調査会,1998)  
「日本のサッカーくじの課題と展望:財政専売か Charitable Gambling か」『財政学研究』第27号(財政学研究会:2000)
- 汐見三郎 『専売及官公業論』(日本評論社:1935)
- 谷岡一郎・菊池光造・萩野寛雄・編集『スポーツ振興くじ(toto)の研究』(大阪商業大学アミューズメント産業研究所:2002)
- 谷岡一郎・仲村祥一編『ギャンブルの社会学』(世界思想社:1997)
- 独立行政法人日本スポーツ振興センター HP : <http://www.ntgk.go.jp/>  
Golden Casket HP : <http://www.goldencasket.com/>  
Lotterywest HP : <http://www.lottery.wa.gov.au/corporate/>  
NSW Lotteries HP : <http://www.NSWlotteries.com.au/home/index.html>  
NZ TAB Betting HP : <http://www.ebetonline.co.nz/>  
South Austlarian Lotteries Commission HP : <http://www.salotteries.sa.gov.au/>  
**SPORTS TAB HP** : <http://www.sportstab.com.au/>  
Tattersalls Company HP : <http://www.tatts.com/>