

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

1. 宝くじの歴史的経緯

「くじ」は太古の時代から多くの占いや神判に用いられたように、賭博の典型的な祖型と見ることができよう。ホーマーの『イリアッド』には、競馬等の際して「くじ」を用いる場面が描かれているし、他の場面でも「くじ」は多く登場している。またキリストが磔にされた後、その衣類を「くじ」で分配した話や、ギリシアのポリスでは官職が市民間の「くじ」によって決められていたのも有名な話である。Rubner の著作にも、古代ギリシアでは將軍職を除けば、行政長官や司祭といった官職までもが壺から白豆を引く「くじ」によって決められ、また家督相続も「くじ」によるものであったことが紹介されている。

「くじ」による決定は、神秘性を付与されることや公平という観点から、決定に従わせる正統性を有していた。それがやがて、「くじ」は大規模な賭博としても用いられるようになった。歴史上、最古の宝くじは漢の超良が紀元前 206 年に行った「白鳩票」であるといわれているが、宝くじが現在見られているように、財源として大規模に用いられたのはヨーロッパにおいてである。

ローマ時代には「くじ」による商品獲得が流行し、貴族や市民の熱狂した楽しみとなっていた。シーザーやネロも、都市建設のための資金をクジ引きで徴収しているように、これはローマ帝国の社会政策である「パンとサーカス」の一役を担うようになる。しかしながら、その後のローマ帝国の滅亡以降は、「くじ」も衰退してしまった。

中世になると現在の宝くじに類する型での、財源目的での「くじ」が盛んになる。中世ヨーロッパの「くじ」はイタリアが起源であったが、それはフランスにも伝播していった。谷岡一郎や増川宏一の研究によれば、1444 年にフランスのブルゴーニュ地方レクルセで募金の代わりとして宝くじが発売され、1466 年にもブルジェスにて貧民の救済目的で発行されたという。1520 年にはフランス I 世がパリと他の四都市に“富くじ役所”を建設し、国家財政のために「ブランク」と呼ばれる「くじ」を発売している。

初期の「くじ」では、賞品は現金よりも商品であることが多かったが、1530

年のフィレンツェではメディチ家によって、「ロット」と呼ばれる現金を商品とする宝くじが発売されている。これは国家の事業として行われ、後にはジェノバでも行われるようになった。ローマ教皇も教会の収入を増やすためにローマで宝くじを発売したという。フランスでは 1539 年以降、宝くじの利益が国家の収入とされたが、宝くじの社会的弊害に反対する議会は 1563 年以降、これを禁止する試みを続けた。

イギリスでも 1569、89、1612 年に植民地であるアメリカのバージニア経営の財源として宝くじが発売されている。17 世紀にも給水設備建設の目的で 1627、31、89 年に宝くじが発行され、その後もさまざまな名目で発行の請願が出されていた。そして、宝くじ発行が儲かることが判明すると、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り、実際の当選者が多数出現し始めると宝くじは注目を集めるようになった。

さらに、宝くじが大規模化して一枚の価格が下がると、宝くじは完全に信用されることとなった。かくして「さいころやカードと違って、勝つために何の知識も技術も必要でなく、全くの偶然に依存する（と信じられていた）宝くじは、完全に大衆化して、これまでギャンブルに冷淡だった人々をも巻き込んだ（増川：1982）」のである。

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。当選者の多くが発売を担っている貴族自身であったりしたため、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。汐見三郎が宝くじを含む専売収入について、「従来は部分的に行われていたのであるが、世界大戦以後の財政難に直面するや専売制度の確立は一般趨勢となった

のである」としているように、第一次世界大戦を機に各国でも宝くじの専売が進んだ。汐見は 1917 年時点での各国の専売種目を列挙しているが、オーストリア、チェコ・スロバキア、ハンガリー、ポーランド、イタリアが専売として「富籤」を行っており、オランダ、スペイン、デンマーク、ポルトガルでも宝くじ発行が行われたことがあった。

これは第二次世界大戦においてはさらに拡大し、ベルギー、フランス、スイス、イタリア、ギリシア、フィンランド、ルクセンブルグ、ドイツ、ルーマニア、ブルガリア、キプロス等の諸国で戦争を挟んで宝くじが創設あるいは再開されたのである。

2. 主要各国の宝くじの沿革

(本章の記述は、主に日本宝くじ協会「諸外国富くじ制度調査団」報告書を参考とした。)

(1)イギリス

先にも記したように、イギリスにおける最初の宝くじは、植民地バージニアを支援するためや重要な軍港であったシンク港の修復資金のために、1569年のスコットランド王朝下において発行されたものであった。その後、国家によるもの、私的なもの双方多くの宝くじが発行されたが、社会的弊害が目につき始めたために、1698年から宝くじの発行には国営であれ私営であれ、議会の承認を要する旨の法律が成立した。

18世紀には歳入不足を補うためにしばしば国営くじが発行され、1739年にはウエストミンスター橋建設、1753年には大英博物館の美術品購入のためといった特定目的の宝くじも発行されている。しかし18世紀末あたりから宝くじによる非合法行為や社会悪が強まり、国営宝くじへの批判も拡大した。1823年には「国営宝くじ禁止法」が制定され、その結果、1826年の国営宝くじを最後として国営宝くじは廃止されることとなった。

しかし、国営宝くじは廃止されたものの、芸術組合やスポーツ団体、慈善団体や地方公共団体による小規模くじの発売は継続されていた。1846年には芸術組合法（Unions Act1846）が制定され、芸術団体が組合員に芸術品を分配するための宝くじを政府の許可を得て発売することが可能となった。

1934年には「賭博及び宝くじ法」が制定され、従来は黙許の形となっていた私営宝くじや小型公共くじが合法となると同時に、法規制が課せられることとなった。

続いて1956年には「小型くじ及びゲーム法」が制定され、慈善団体やスポーツ団体が広く一般を対象として「くじ」を発売することが合法となった。1975年の「宝くじ法」によって地方自治体の宝くじも認められ、翌1976年の「宝くじ及び娯楽法」によって、従来は諸法に基づいていた小規模宝くじが統一化

されることとなった。

従来、イギリスでは国営宝くじの代用品として、政府による「くじ付貯蓄債権」が発売されていた。これは1956年11月に始めて発売されたもので、債権そのものは無利子であるが、毎週、さらにこれとは別に毎月行われる抽選によって当選者が賞金を受け取るというものである。1口1ポンドで一人当たり最低5口、最高10,000口まで購入でき、抽選は一口毎に行われていた。これは低金利での零細貯蓄吸収のために発行され、多くの大衆資金を国庫に導入することを目的としていた。だが、この試みは上手くは行かなかった。

そして1990年暮れには、民間によって宝くじ推進委員会が設立された。ここではイギリス国立オペラ理事長等の有力者がメンバーとなり、収益金を広く芸術・スポーツ振興・環境保全に用いるために、国営宝くじの再開を試みた。イギリスオリンピック協会やスポーツ評議会、芸術協会といった諸団体も積極的に宝くじ推進委員会を支援した。その結果、1993年には「国営宝くじ法」が成立し、翌1994年から170年ぶりに国営宝くじの発売が再開されたのである。

(2)フランス

フランスで現金を商品とする宝くじが国営で発行されたのは、1539年のフランソワI世の時代においてである。その後、この国営宝くじは先に記したように国家の財源となり、各王朝は宗教や慈善のための財源目的でこれを発行していた。

これらは単発的で継続的ではなかったが、1776年にはルイ16世による「王室宝くじ」が発行され、これが現在のような国家が財源目的で独占的に専売に類する方式で発売する宝くじの本格的スタートとなっている。その後、1779年の憲法制定議会によって私的宝くじへの制限が撤廃されるが、フランス革命によって国営宝くじ、私営宝くじは双方共に廃止されてしまう。

ところがナポレオンI世は1804年に「帝国宝くじ」を再開し、これは帝国の版図の拡大に連れハンブルグ、チューリン、ミラノ、フィレンツェ、ジェノバ、ローマへと伝播していった。

ところが1836年7月の王制によって再び廃止を余儀無くされ、宝くじは慈

善事業や芸術を資金的に後援するための私営の宝くじだけが公認されることとなった。その後、1933年5月に「財政法」に基づく国営宝くじが発行されて、これが現在のフランス宝くじの原型となっている。

財務省の一部局である国営宝くじ局が担うこのくじは、1960年代には競馬との競合で売上げが横ばいとなった。そこで1974年に12の民間団体からなる「国営宝くじ振興協会」が設けられて、当局の監督の下で西ドイツでは1955年に導入されていた「ロトくじ」の発売を開始した。この「ロトくじ」の好調を受け、1979年には両者を合併した「国営宝くじ及び国営ロト協会」が結成された。これは持株比率の変更に伴い「フランス・ロト」と改称され、1991年には現行の「フランスゲーム公社」へと再度変更されている。

(3) ドイツ

ドイツにおける最初の宝くじは、1470年のアウスブルグでの普通くじであるとされている。政府によるものとしては、1521年にアスナブルックでの州営くじがスタートである。その後、諸領邦国家において宝くじは発行されたが、フリードリッヒ大王による統一国家建設の過程で、1763年にこれらの州政府による宝くじは国営宝くじに統一されることとなった。しかしプロシアによる統一が進んだ19世紀後半以降は、宝くじの弊害が指摘されるようになり、さまざまな規制が加えられるようになった。

ドイツでは“宝くじは社会的に危険なギャンブルである”という偏見が強く、その結果、第二次世界大戦が終了するまで、ドイツでは宝くじは盛んではなかった。その後の幾度かの変遷を経て、敗戦後に連邦国家となった1945年からは、西ドイツの各州に宝くじ発行権が認められ、州や都市が共同で発売する「クラスくじ」が発売されるようになった。1950年代中期には、ロトくじに関するシステムも整備され、現在の体制が整ったのである。ドイツで考案された後期型「ロトくじ」は現在、世界各国で大きなシェアを占めている。

(4)イタリア

1500年代のイタリアでは、元老院議員の選出は古代ギリシアのように「くじ」で行われるのが慣例であった。やがて、市民達は元老院議員選挙の結果に金銭を賭け合うようになり、元老院議員のベネット・ジェンティーレは候補者に数字を割り振ることで、現在の「ロトくじ」に準ずる「ジェノヴァ・ロト」を考案して金集めを行った。このジェノヴァで始まったロトは次第にイタリア全土、そして欧州全土へと広がっていった。

1863年には、国家の利益のために運営されるロトの基本的な法律が制定された。しかし財政需要の一方で、ロトの社会的弊害を懸念する勢力も強く、ロトの発行運営は暫定的なものに留まっていた。その後、1938年基本法の改正によって暫定性が解除され、抽選地や賭け方が追加されてレジャーとしての定着が図られ、恒常的なものとなった。経済財務省の中に国家専売局が設置され、普通くじも販売されるようになったのである。

(5)ノルウェー

ノルウェーの場合、宝くじの歴史は浅い。この国の特色としては、最初に「サッカーくじ」が成立して、その後に「宝くじ」が整備されたという点が挙げられる。ノルウェーではギャンブルや偶然の輸贏の介在するゲームは基本的に禁止され、慈善を目的とする私的宝くじや競馬、国営宝くじは特別法を設けた例外として執り行われている。

発行主体としては国があたり、第二次世界大戦後の財政不足の際の1946年6月にはサッカーを対象とする「Tipping法」が国会で可決されたのである。そして1948年3月13日からこの最初のサッカーくじ「ティッピング」が発売された。それ以降の40年間は「ティッピング」が唯一の商品であったが、1986年のロト導入を皮切りに、一挙にバリエーションが増していった。

1993年にはスウェーデン、デンマーク、フィンランド、アイスランドと北欧五カ国によるブロック・ロトである「バイキングロト」の販売を開始した。これは2000年3月にエストニアのロトが加入して、現在では六ヶ国となって

いる。1994 年にはリリハンメル冬季オリンピックにあわせてオッズゲームである「オッドセン」を導入し、1995 年にはスクラッチ式のインスタントくじである「フラックス」も発売している。さらに 1996 年 9 月には、「健康と社会復帰のためのノルウェー基金」への資金バックアップ策としてビンゴゲームである「エキストラ」を開始、2000 年 5 月にはロトのアドオン・ゲームである「ジョーカー」を発売するなど、積極的な業務展開を行っている。

3. スポーツ振興くじの歴史的経緯

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。主にサッカーを対象競技とするために、通称「サッカーくじ」とも呼ばれることの多いスポーツ振興くじの成立には、競技としての「サッカー」の整備が不可欠であった。もちろん、競技としての「マス・フットボール」の成立以来、私的かつ小規模で賭けが行われていたことは間違いのないであろう。しかし、それが現在のように大規模で組織的に行われるようになったのは、最近のことである。

そのためには、Allen Guttman の定義するところの「近代スポーツ」としての整備が不可欠であった。即ち、「伝統競技」に留まっていたイングランドの広義の「フットボール」が、「近代スポーツ」としての「アソシエーション・フットボール≡サッカー」へと昇華されるまでは、現在のような大規模でのスポーツ振興くじ発行は不可能であったのである。そして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く。

4. 主要各国のスポーツ振興くじの沿革

(1)イギリス

1923年、賭博をこよなく愛する国民性のイギリスにおいて「スポーツ振興くじ（サッカーくじ）」は産声を上げた。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。主に競馬のブックメーカー達が非公式に会員を募って始めた「フットボール・プール」がその当初の形で、これは後に「フットボール・コンビネーション・ベッティング」と呼ばれる賭けになっていった。

初期の「くじ」は現在のようなオンライン化された大規模なものではなく、郵送による小規模なものであったが、イギリス政府は1934年に「賭博法」を制定してこれを公認し、民間企業にこれを認可したため、多数の民間ブックメーカーがこれに参加するようになったのである。

(2)フランス

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。しかし、近隣諸国がスポーツ振興くじによる財源でスポーツ振興を果たしている一方で、自国は財政危機に直面してそれを支援できないという現実があった。さらには既存の「ロト」「普通くじ」では新鮮味に欠け、売上げが停滞していたという事情もあった。そこで青少年のスポーツ振興基金調達のため、1985年に「トト」（サッカーくじ）が認可されたのである。

当初はサッカーやラグビー等の複数の試合を扱ったため、その名称も「ロト・スポルティフ≒スポーツくじ」とされていたが、あまりにも複雑なためにすぐに対象競技はサッカーに限定された。その後、1997年には内容変更と共に名称も「ロト・フット≒サッカーくじ」と改められている。また1989年からは得点数を予想するくじが導入され、現在は名称を「デュオ・フット」に改めて現在に至っている。

(3)ドイツ

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、スポーツクラブ、スポーツ団体、アスリート達の要請を受けて始められた。ドイツでは1950年代まで、サッカーくじの発行・運営に関しては州当局の法律や認可の権限とされ、その機関も公社形態や民間企業等、さまざまな形がとられていた。1959年にはこれらをまとめ、全国共同運営するための「ドイツ・ロト・トトブロック」が結成され、各州の商品を全国的に統一する現行制度が出来上がった。

(4)イタリア

「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、それが導入されたのは第二次世界大戦後であり、その要因はドイツと同じく戦乱による荒廃であった。1923年にイギリスで、1926年にはスウェーデンで行われていたサッカーくじは、1938年にスイスに導入されていた。これを調査してイタリアに帰国した3人の新聞記者は、1945年に荒廃したスポーツ施設、基盤再興のためにサッカーくじの導入を提唱した。

これはスポーツ団体の絶大な支援を受け、国家によるスポーツへの資金提供が困難であったことから、1946年には「ゲーム活動規制法」が制定されてサッカーくじは公認されたのである。これは「イタリアオリンピック委員会（CONI）」に開催権を与え、「経済財務省国家専売局」の監督のもとに発行させるものであった。当初はCONIの委託により、民間業者である「シサール・スポーツ・イタリア」がミラノに設けられ、第一回の「シサールくじ」はこの会社において発売された。1948年からはCONIが直接運営するようになり、「トトカルチョ」と改称して現在に至っている。

第2節 宝くじ・スポーツ振興くじの現状

1. 欧州における宝くじ・スポーツ振興くじの現状

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り総務省の管轄、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）」が主催者となり文部科学省の管轄、という風に別個のものと考えられている。しかしシステム的には基本的に両者は近似のものであり、欧州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、両者を区別せず取り扱うこととする。

欧州における主要な宝くじの売上げ状況は、図表 3-1 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返し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、他国では殆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といったように、国民性に根ざす違いも指摘できよう。

図表 3-2 では、欧州における主要スポーツ振興くじの売上げ状況をまとめた。ギャンブルには一般的に、競技への技能や知識が必要とされる「Game of Skill」と、偶然の輸贏を争う「Game of Chance」の二種類があるとされる。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、ギャンブルの性質的には両者は大きく異なる。この点について金武創氏は、「サッカーくじは、(試合の組合せが毎週変わるの) 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」というデラウェア州職員の言葉を引用して、サッカー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)。

実際のところ、図表 3-2 におけるスポーツ振興くじの売上げと図表 3-1 の宝くじ(トトの部分を除く)のそれを比較すれば、両者の差異は歴然である。後に主要各国におけるシェアについても検討するが、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。金武創氏は、これをサッカーくじの取引費用が(宝くじより)相対的に高いことによって説明している。

即ち、かつての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ことが思い出されよう。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ふ。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。

図表 3-1 : 欧州における主要ロトリー概要

国	ロトリー名称	売上げ (百万ユーロ)	売上げ (FF r 換算)	年一人頭平均賭金 (ユーロ)	販売個所数
ドイツ	16 Lander(1Loterie/Land)	7731	50709	94.2	25690
オーストリア	Osterreichische Lotterien	1173	7692	144.8	8619
ベルギー	Loterie Nationale	1030	6755	101	7573
デンマーク	Dansk Tipstjeneste	806	5286	152.1	3937
スペイン	LAE	7606	49891	256.2	10569
	ONCE	2432	15955		22000
	Loto Catalunya	80	526		2500
フィンランド	Oyvelkkkaus	1083	7120	208.2	4100
フランス	La Francais de Jeux	6525	42803	110.0	42417
英国	Camelot	7996	52448	138.2	35100
	Littlewoods Pools	268	1761		13000
イタリア	Lottonatica	7354	48238	189.5	15000
	Sisal	2591	16993		20000
	CONI	637	4181		2200
	Monopolio di Stato	374	2451		N/A
アイルランド	An Post National Lottery	495	3249	130.3	3500
ノルウェー	Norsk Tipping	1003	6577	222.8	3795
オランダ	Staatsloterji	596	3909	57.3	4000
	SNS(De Lotto)	224	1467		2238
ポルトガル	SCMI	871	5711	103.1	4415
スウェーデン	Svenska Spel	1522	9986	171.1	6900
スイス	Sport Loto	494	3242	116.7	3750
	Loterie Romande	152	999		2647
	Landeslotterie	152	994		6930
	SEVA	31	201		1216

出所 : FDJ 年次報告書 (フランス) 2000 年度 12 月 31 日現在 (仏語原本の一部のみ翻訳) 単位 : MM

図表 3-2 スポーツ振興くじの国別売上げの推移（ユーロ換算）

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

売上げはWLA（世界宝くじ協会）資料より。1\$110円で換算。単位は百万ユーロ。統計の違いや米\$とユーロのレートにより図表 3-1 と多少の差異は生じている。

しかしながら、サッカー熱の高い国民性で知られるドイツやサッカーの母国イギリス、前々回のワールドカップ優勝国フランス等でも、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%に満たないでいる。

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（30.9%）、スウェーデン（20.5%）、イタリア（15.1%）である。これらの国々は、一人あたりの購入額が高いことからギャンブル好きという国民性が想像される。しかし、特にサッカーの盛んなイタリアを除く北欧二カ国は、常に新しいスポーツくじを導入してきた。これは、くじに飽きを来させないと共に、ライトなファンの参入障壁となることを防いでいる。

さらには、マスコミがスポーツに注目する御国柄からも、くじの対象となるスポーツへの国民の興味が高まり、売上げの増加にもつながっている。さらにこれらの国では、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よう。しかし、これはあくまで例外であり、一般的には欧州では、スポーツ振興くじは例え先発であっても、後発のロトに凌駕されているケースが殆どである。

2. 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

1994年に実に170年ぶりに再開された国営宝くじは人気を博し、発売後の7ヶ月で実に18億ポンド（約2880億円）もの売上げを収めた。これには、ギャンブル好きのイギリス人の国民性の他にも、1923年から続けられていたサッカーくじの下地もあるであろう。

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。その結果、2000年度の以降の3年間では、総売上げが49億8300万£（前年比-2.2%）→48億3400万£（前年比-3.0%）→45億7500万£（前年比-5.4%）と下降線を描き、これを打破するためにも新しい「くじ」が模索されている。

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

1979年に設けられた「国営宝くじ及び国営ロト協会」における「普通くじ」と「ロト」体制では、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、新種のくじが導入されることとなった。先の「トト」（スポーツ振興くじ）の導入もこの一環である。

1984年には「タコタック」というダブルチャンスくじ（名称の由来は「ピタリ」を意味するフランス語の擬態語）が発売された。これはロトの導入で売上げの鈍化した「普通くじ」を再興するもので、インスタントくじと組み合わせられたダブルチャンスくじであり、単価は10FFある。

1985年には先の「トト」（スポーツ振興くじ）が、1987年にはフランス式ナンバーズである「タピベール」が導入された。タピベールとはグリーンのマットのあるゲームテーブルの意味で、一口2FFからの購入が可能である。そして1988年には「Banco」というスクラッチ式の「インスタントくじ」（単価5FF）が発売されている。1990年には「ロト」の抽選を週二回から四回に拡大し、さらに1991年にはテレビ番組とのタイアップによるインスタントくじである「百万長者（Millinaire）」（単価は10FF）が導入されている。「Banco」は主に若者に支持され、さらにその配当率を高めたために、「百万長者」と「Banco」は相乗効果を発揮して売上げを拡大していった。

その一方で、売上げの鈍化していた「普通くじ」を「タコタック」を除いて1990年に、1993年には「キノ（Keno）」の発売と同時に「タピベール」を廃止するなど、くじの種類の新陳代謝が図られている。1999年からは、スピード性をさらに高めて5分枚に抽選が行われる「ロト」である、「ラピド（Rapido）」も導入されている。その結果として売上げは上昇し、1992年には前年比140%の300億FFに昇っている。

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。ロトの単価は水曜抽選のものが1FF、土曜抽選のものは2FFで、二口から購入できるようになっている。

しかし近年では、インスタントくじの売上げが好調で、「百万長者」の発売された1992年度にはインスタントくじのシェアが30%に達し、2000年度で

はそれは 52.4%に至っている。その結果、ロトくじの 2000 年におけるシェア（ロト+ラピッド）は 38%となった。

くじの販売網としては公社の直営店舗と小売店があり、前者は主にイメージ戦略のために採算を度外視した運営がなされている。後者は全国に約 250 ある販売取次店を通じて公社の発売を請負う。主には煙草店や新聞雑誌販売店、バーなどで、2000 年度では全仏において約 42000 件が営業していた。

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 F と続いている。

(3) ドイツ

ドイツではかつて“宝くじは社会的に危険なギャンブルである”との考え方があったが、経済成長や民主化の進展で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ている。

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」があり、これは 1955 年当初は単位が 0.5 マルクであったが、1981 年には 1 マルク、1991 年からは 1.25 マルクになっている。

現在は土曜日抽選と水曜日抽選の 2 種類のロトが発売され、実質的には全国規模で発売されている。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。普通くじには、1972 年のミュンヘン五輪や 1974 の WC サッカー特別くじを継承した「幸運の螺旋くじ」や、ロト・トト・幸運の螺旋くじの付随ゲームとしての「ゲーム 77」、これとほぼ同じシステムの「スーパー6」などがある。

1987 年からは 1 マルクの「インスタントくじ」、2 マルクの「スーパーインスタントくじ」、単位 5 マルクの「超スーパーインスタントくじ」等がスクラッチカードで発売されている。しかしドイツでは「インスタントくじ」はあまり人気無く、シェアの 3%程度である。この他にも、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。

「トト」では、サッカーくじと競馬くじが行われている。サッカーくじとしては、勝負の勝ち負けを予想する「結果の賭け」と引分試合を予想する「選択の賭け」があり、単価は両者とも 1 マルクである。また同様に、1971 年に導入された、競馬の指定 2 レースを対象としてトトカルチョ方式で予想する「競馬くじ」が単価 2 マルクで発売されているが（6 州のみ）、これらのくじは余り人気無く、シェアは全体の 3%程度に留まっている。

これらの「くじ」の販売店には、主に文房具店・煙草店・雑誌販売店の中から、オーナーにある程度の要件を課した上での申請に基づいて委託されている。ドイツ全土では、約 26,000 件の販売店が存在している。

(4)イタリア

1938 年以降、経済財務省国家専売局による「普通くじ」の販売が行われていたイタリアであるが、ヨーロッパ全体における宝くじ事業オンライン化、自動化の流れを受けて、その構造も変化している。1991 年には「SOGEI」「ラポロ国立銀行」「オリベッティ」「イタリア煙草販売人連合」等による企業連合「ロトマティカ」に対して、ロト運営・オンライン化の免許が与えられた。そして 1994 年から「ロトマティカ」は、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うこととなった。その結果、経済財務省は独自で新たに「インスタントくじ」を発売するようになる。

ロトマティカは単なる宝くじの請負企業に留まらず、スポーツイベントのチケット発行、電話のプリペイドカード入金サービス、自動車税納付などの情報処理企業へと発展すると共に、南米におけるゲーム市場など海外にも積極的に事業展開をしている。

ロトマティカ以前との売上げを比較すると、1993 年には 22 億 5700 万 \$ だった総売上げが、1994 年には 56 億 5700 万 \$、1995 年には 57 億 9800 万 \$ と急激に拡大したことがわかる。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、1863 年以來の歴史的伝統をもつ「古典式ロト」というもので、5/90

のマトリックスにより行われ、その最低購買額は 1000 リラとなっている。この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」についてはシェアの 1%にも満たないが、TV の歌謡番組と提携した「イタリアくじ」や競艇と提携する「ヴェネツィアくじ」、自動車くじとの「モンツァくじ」、競馬との「アニヤーノくじ」「メラーノくじ」等の興味深いものが多い。これらは各種イベントと関連してそれを盛り上げる効果も持ち、全国的に発売されている。

1994 年に国家専売局によって開始されたインスタントくじは単価 1000 リラで発売され、当選確率の高さや即効性、マスコミの宣伝効果などから人気を集めたが、現在では「普通くじ」ともども、そのシェアを後退させつつある。そこで 2002 年からは「普通くじ」「インスタントくじ」ともに民間委託する方向で入札を行い、落札したロトマティカ主導の企業連合によって運営されることとなっている。

さらにイタリアの特徴としては、スポーツ振興くじが盛んなことが挙げられる。2000 年度には「くじ」の種類別売上げのシェアで 15.1%をスポーツ振興くじが占め、これは先に記したようにフィンランドやスウェーデンという小国を除けば異例の高い数値である。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、著名な「トト・カルチョ」（サッカー 13 試合の勝敗・引分を予想）の他にも、1994 年開始の「トト・ゴール」（プロサッカー 32 試合中の中から総得点の多い試合を 8 試合予想）や 1998 年開始の「トト・セイ」（プロサッカーの 32 試合中から指定された 6 試合の各チームの得点を予想）、2001 年導入の「トトビン・ゴール」（指定 6 試合の最初の 4 ゴールと最後の 3 ゴールのタイムを予想）といった豊富なスポーツ振興くじが用意されていて、人気を博している。

またサッカーくじのみならず、2000 年から導入された「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）や、1948 年に開始された「トチップ」を発展させて 1995 年に導入された「トチップ+」（競馬の結果をトトカルチョ式に予想する）などが用意されている。

販売網に関しては、従来は運営者が異なっていたために、現在では複数の系統から構成されているが、重複して複数のくじを販売している店も多い。普通くじは街角の専門売場以外でも、煙草店やバーなど全国約 30,000 店で発売されている。

ロトは国家専売局時代には、その出先機関が発売窓口となっていたがその数は少なかった。ロトマティカへの委託後はオンライン化が進み、全国で約 17,000 軒の販売店がある。シセール主催のくじの販売網は、バーや煙草店中心で全国約 18,000 軒、サッカーくじも専門店の他に煙草店、バーなど約 16,000 軒で販売されている。これらを合計して重複分を考慮すると、全国では約 37,000 軒の販売所があると考えられる。

(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）となっており、WLA の調べではロトの一人あたりの購入額では世界第一位となっている。また、発行運営を行っているノシュケ・ティッピング社の積極的な新商品開発戦略もあって、その売上げは上昇している。

「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、6 クローネから購入できる。初年度から 136 万クローネの配当が出るなどで人気を集め、発売 2 年目の 1988 年には最も歴史の古い「ティッピング」を抜いてシェア第一位となっている。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、ロトと同じく 6 クローネから購入でき、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。「ジョーカー」はロトのアドオン・ゲームとしての「普通くじ」で 20 クローネからの購入となっており、1.6%のシェアである。「エクストラ」は 75 個の数字から 19 個を選ぶビンゴくじで 20 クローネから購入でき、女性に人気がある。「フラックス」は 10,20,25,30 クローネの種類があるスクラッチ式のインスタントくじで、「マンスリー・フラックス」「ビンゴ・フラックス」

「モンテカルロ・フラックス」などの商品が発売されている。

スポーツを対象とした「くじ」としては、まず最古の「ティッピング」がある。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。これは2クローネから買え、男性に人気がある。

「オッドセン」は、サッカー、ハンドボール、アイスホッケー等のスポーツの試合結果を当てるくじであるが、他の「くじ」と画期的に異なるのはオッズがあるということである。オッドセンには、勝敗を予想する「ラングオッドセン」、得点数を予想する「レスルタートオッドセン」、勝利チームを予想する「ヴィンネルオッドセン」がある。このうち「レスルタートオッドセン」「ヴィンネルオッドセン」は、競馬等におけるようなパリミチュエル方式によるオッズの決定がなされる。だが「ラングオッドセン」に関しては固定オッズになるため、主催者はブックメーカーと同様の立場となることが特徴的である。オッドセンは男性、特に若者に人気がある。

販売網に関しては、全国に約3,800のオンライン端末完備の販売店がある。店舗数ではキオスクが一番多く61%、コンビニエンスストアが32.4%、ガソリンスタンドが3.4%、スポーツ店1.1%、その他2.2%だが、売上額ではコンビニエンスストアが51%、キオスクが43%で、ガソリンスタンド2.6%やスポーツ店1.2%となっている。

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」と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) の観点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、競馬事業に範をとった「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た。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。これは戦前からの「競馬事業」のスタイルを継承したからである。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、その弊害を減少させようとの思想は、欧米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ことは、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には、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的な意味合いを持たせるといった意見もある。

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。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などに象徴的なように、これからはゲーミング産業の運営において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（インディアンカジノ）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。

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形態が見られる。

2. 主要各国の宝くじ・スポーツ振興くじの運営と仕組み

(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年ぶりに再開されている。宝くじは「国営宝くじ協会」が、国営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、「キャメロット・グループ PLC」が落札している。このグループは食品、印刷、コンピューター、宝くじ、通信各種の企業からなり、1993年に設立されて資本金が500万ポンド、従業員は450人となっている。

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。

このうち助成金の交付先は、芸術協議会・スポーツ競技会・国営宝くじ慈善評議会・文化遺産記念基金・21世紀基金の5つに20%ずつ均等に分配されていた。1997年以降、これらは一部を1998年新設の「New Opportunity Fund (NOF)」に回され、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。売上金の比率はこの三社毎に異なるが、70%以上を占める業界最大手のLitttlewoods社の場合では、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。その後、1974年にロトくじ導入の過程で退役軍人会や相互扶助団体、タバコ組合等の12の民間団体による「PRELO」が

設立され、1979 年にはそれと国営宝くじの統合により「国営宝くじ・ロト協会 (SLNLN)」が設立された。

この組織は国が 51%、PRELO が 49%の出資比率であったが、1989 年には資本金を 2000 万 FF から 5 億 FF へと大幅に増資し、国が 72%出資する「フランス・ロト (France Loto)」へと移行した。さらに 1991 年には、増資による資金を販売網の充実に投資し、名称を「フランスゲーム公社」と改めて現在に至っている。即ち、フランスの国営くじの発行主体は実質的に国であり、その運営機関が「フランスゲーム公社」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 (FNDS)」に回されている。なお法律において、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%、「タコタック」が 60%、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。またドイツの場合は、くじの種類によってシステムが異なるのも特徴である。

まず、1945 年の敗戦後に各州に宝くじの発行権が認められたことにより、各州や都市はブロック毎に協力して、共同で「普通くじ」である「クラスくじ」を発売することとなった。1947 年にはミュンヘンに本部を置く「南ドイツクラスくじ公社」が、1948 年にはハンブルグに本部を置く「北西ドイツクラスくじ公社」が設立され、クラスくじの二大ブロックが成立した。

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た。その結果、トト、ロトについてはほぼ州毎に一つの発売団体が存在し、私企業的色彩の強いものから公社形態まで多くのバリエー

ションが見られる。現在ドイツには州毎の 16 の発売団体と 2 つのクラスくじ発売団体、合計 18 団体が存在している。

しかし、販売面でのスケールメリットを生かすためにも、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。ここで考案されたくじが各州にて商品化されこととなっており、各州が独自の商品開発を行うことは可能ではあるが、現在では行われていない。

最大の人口と売上高を誇る（1994 年全ドイツ売上げの 25.2%）ノルドライン・ヴェストファーレン州の運営組織を見ると、有限会社としての「西部ドイツ宝くじ会社」が発行・運営に当たっている。しかし同社の株主は、州政府関係の西ドイツ州立銀行であり、実質的には州の宝くじ当局としての性格が強い。同社は当初はロトの発売のために設立されたが、現在ではロト、トト、競馬くじ、インスタントくじ、普通くじと多くの種類のくじを発売している。

くじの売上げから賞金に充当される割合はくじの種類によって異なり、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%であり、「幸せの螺旋くじ」が一番低く 37%となっている。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り、少し古いが 1991 年度の配分率は、以下であった。

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り、経済財務省の管轄下に置かれている。しかし、イタリアでは「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、1938 年設立の経済財務省内の国家専売局が当たっていた。同局は経済財務省の専売部門で、1990 年ま

では煙草と宝くじを扱っていた。しかし1990年に国営企業「ETI」に煙草の製造販売を委託したために、専売賞品は宝くじだけになった。1994年にロトマティカが出来てそちらにロトを委託した後は、新たにインスタントくじの発売を開始した。だが、普通くじ・インスタントくじの低迷と対照的なロトくじの好調を前に、2001年には普通くじ・インスタントくじも民間業者に委託すべく入札が行われ、2002年度からは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。その結果、従来独自に発行業務を行っていた専売局は、宝くじ事業の管理監督業務に特化することとなった。

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。

また、競馬くじと「エナロト」（ロトの出目をトトカルチョ方式で予想するくじ）に関しては、1946年にサッカーくじが導入された際の最初の二年間を委託運営していた民間会社である「シサール・スポーツ・イタリア」が発行・運営している。シサール・スポーツ・イタリアは、競馬をトトカルチョ方式で当てる競馬くじである前記の「トチップ +」や「エナロト」を販売し、2000年からはF1グランプリレースを予想する「フォーミュラ 101」の発行権を経済財務省から得て、ロトマティカと競合しながら発売している。

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り、委員長は首相によって任命されている。

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。

ロトに関してもパリミチュエル方式ではなく、固定倍率方式のための的中者数に応じて賞金総額が変化する。従って賞金に対する配分率は一定ではないが、平均すると約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、スーパーエナロト、トチップ+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%、スーパーエナロトの売上げの約 50%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、水曜抽選のロトの収益金に関してのみは、年間 3000 億リラを上限に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。

(5)ノルウェー

ノルウェーにおいては、1946 年 10 月に国会における「ティッピング法」の可決を受けて、国王の決定によってその運営会社として国営会社「ノシュケ・ティッピング社」の設立認可がなされ、収益金はスポーツと学術研究プロジェクトに配分されることとなっている。その後、1993 年には全株式を政府が保有するようになって完全に政府の一部分となり、その後は既述のように多種のくじを開発・発行するようになった。

ノルウェーにおける 2000 年度の売得金配分は、賞金 51.9%、手数料 7.6%、運営経費 7.1%、内部留保(投資ファンド)1.4%、社会還元(スポーツ 10.5%、文化 10.5%、学術研究 10.5%、健康・社会復帰 2.4%)となっている。

1998 年までは 3.1%分が国庫に納付されていたが、現在ではそれは廃止されている。代わって「エキストラ」の収益金が、先の「健康と社会復帰のためのノルウェー基金」に繰り入れられ、2000 年度には 1 億 8300 万クローネが充当されている。

「ノシュケ・ティッピング社」を監督するシステムとしては、宝くじ購買者の利益を保護するために公的機関としての「国家監視委員会」が政府内に設けられ、ノシュケ・ティッピングが法律や規制に則っているかの監視業務を行っている。さらに 2001 年からは、同社のみならず全ノルウェーのゲーム市場を監督する組織として「ノルウェーゲーム委員会」が設置され、国家監視委員会からの報告を受けている。

第4節 宝くじ・スポーツ振興くじの法規制

1. 非犯罪化の流れ

増川宏一を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法的規制の類型

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」をもと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、第一のタイプは先に触れた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あり、政府が全面的に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のが特徴である。

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である。ここでは収益金の配分についても、両者の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、イタリアでは前記の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ものである。

このように、スポーツ振興くじは欧州だけでも多様なパターンで規制・運用されているのであるが、次節以降では各国の宝くじ・スポーツ振興くじの具体的な現行法についてまとめておこう。

3. 各国における規制現行法

(1)イギリスにおける現行法

1826 年以来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。その後収益金の使途が変更されたことから（NOF の設立等）、1998 年に同法は改正され、「1998 年国営宝くじ法」となっている。

この他にも、1846 年の「芸術組合法」に基づく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、翌 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)フランスにおける現行法

フランスにおいては、1836 年の法令及び 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ている。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。そこで競馬に関しては 1891 年の改訂法令において、馬匹改良を唯一の目的とすること、売上げの 2%を慈善事業に、1%を馬産登録事務に充てることを条件として例外とされ、その後も 1907 年の改訂法令によってカジノが許可されたのである。

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 年の財政法第 136 条において政府による宝くじ運営が認められたことで成立した。この財政法第 136 条は、1978 年の法令及び 1997 年の法令によって改訂され、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)イタリアにおける現行法

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とは先に触れた。しかし、「くじ」に対する反対意見も強かったことから、これは暫定的・臨時的なものとなっていた。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。この改正によって経済財務省内に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。さらに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年の大統領令によって修正され、それによって制定された1963年の「トト規則」に準拠して、現在のトトは発売されている。

(4)ノルウェーにおける現行法体系

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、1992年制定の「金銭くじに関する法律」がそれで、これによってノシュツケ・ティッピング社の国営宝くじ運営を規制している。この法律は従来からあった1946年の「サッカーくじに関する法律」と1985年の「ロトに関する法律」を包括する形で制定された。

ノルウェーで発行されるさまざまなくじに関する規則は、「金銭くじに関する法律」によって定められ、ビンゴゲームの「エキストラ」に関しては1996年「健康と社会復帰のためのノルウェー基金」の理事会承認を受けて制定された規則に従うこととされている。

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っても購入できることは特徴的である。

第5節 社会安全への取り組み

欧州においては、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が少なくなっている。

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。本章でも欧州各国の宝くじ・スポーツ振興くじの沿革で扱ってきたが、各国のこれら制度導入の裏には、必ずといって良いほどに財源的窮乏状況があるのである。

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うまでも無い。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。

加えて、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。これは一歩進めて、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考えもあるのである。

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。

例えば、イギリスでは常時宝くじを購入する層の何割かがアディクションの恐れがある（特にロトに関して、買わなかった回にその数字が出るのを恐れて強迫的に買わざるを得なくなってしまう）とされているが、主催者である国営宝くじ委員会は、その対策を「購入者の保護」という項目で自身のホームページ上において発表している。

そこでは、まず国営宝くじ運営会社である Camelot 社に対して、新種のゲームを考案する時に社会的責任を考慮に入れるべく明確に定めた「ゲーム公安条項」を採択させている。また国営宝くじ委員会が宝くじに対する細かく厳しい規制を行う許認可権を有しているため、新種のゲームを許認可する前にも依存症による過度の購入を抑制するための適切な審査が行われている。

依存症抑制の観点から、勝者の決定に時間を要さない短期間の賭けは売上げにおいては有利であるものの、依存症につながる深い潜在性を有すると考えられるが故に、そのような「くじ」の提供は行わないでいる。また過度のギャンブルを助長する雰囲気のある場所では販売を避け、競馬場、ビンゴ・ホール、ゲームセンター等での発売は行っていない。また射幸心をあおらないために、路上や販売員のいない自動販売機での販売等も自粛している。併せて Camelot 社では、訪問面接調査等による購入者の行動をモニターするための調査プログラムを研究・開発して、その動向にも目を配っている。

以上の結果、イギリスにおける 2002 年のある調査では、総売上げでは世界第 3 位ながらも、一人あたりの売上高では 25 位以下となっている。さらに 2000 年に「国立調査センター」が刊行したイギリス・ギャンブルの趨勢と問題に関する調査報告でも、国営宝くじはゲーミング産業において問題性が低いと報告されている。

また、高額当選者がそれによって人生を誤ってしまうことへの社会安全対策としては、ノルウェーでは高額当選者に対して、ノシュケ・ティッピング社の費用負担で外部委託されたアドバイザーによって資金運用などのアドバイスを行い、その弊害予防を行っている。フランスでもフランスゲーム公社内に当選者担当セクションが設置され、定期的訪問などを通じて継続的な接触によるアドバイスを行う共に、高額当選者のためのガイドブックを 900 万 FF 以上の当選者に配布している。

第6節 今後の展望

かつてアダム・スミスやウィリアム・ペティらによっては、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つながり、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。これは天文学的な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れば、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。

本文中でも触れたが、特にロトでは複数の国家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、収益性の向上につながっている。だが、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。

これは、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こととなってしまう。特に地理的に範囲が限られ、同時に政治・経済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となるであろう。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。

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・スポーツ振興くじの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」の消費者が、その収益の使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、売上げ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。

今後は歴史的な本旨に戻って、収益の使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。

主要参考文献一覧

Allen Guttmann

GAMES&EMPIRES, Columbia University Press, 1994. 谷川稔他訳『スポーツと帝国—近代スポーツと文化帝国主義—』（昭和堂：1997）

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）

La Fleur, T. and La Fleur, B.

La Fleur's 1997 European Lottery Abstract, TLF Publications : 1997.

Rubner, Alex

The Economics of Gambling, Macmillan : 1966

（邦題 『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）

大蔵省理財局

『欧州各国における国際発行市場の最近の動向』（大蔵省：1992）

（財）日本体育協会

『トトカルチョ』（東京オリンピック準備委員会：1958）

第7回欧州諸国富くじ制度視察調査団 編集

『欧州諸国富くじ制度視察調査会報告書 フランス、ドイツ、オーストリア』

（財団法人日本宝くじ協会：1994）

第8回欧州諸国富くじ制度視察調査団 編集

『欧州諸国富くじ制度視察調査会報告書 イギリス、スウェーデン、ドイツ』

（財団法人日本宝くじ協会：1996）

第9回欧州諸国富くじ制度視察調査団 編集

『欧州諸国富くじ制度視察調査会報告書 スペイン、ベルギー、フィンランド』

(財団法人日本宝くじ協会：1998)

第11回欧州諸国富くじ制度視察調査団 編集

『欧州諸国富くじ制度視察調査会報告書 ノルウェー、フランス、イタリア』

(財団法人日本宝くじ協会：2002)

谷岡一郎

『ギャンブルフィーバー』(中公新書：1996)

布施美穂

「イギリスにおける宝くじ助成金による博物館支援—その限界と問題点をめぐって—」『博物館館学雑誌』第23巻第1号(全日本博物館学会：1997)

増川宏一

『賭博Ⅰ』(法政大学出版局：1980)

増川宏一

『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)

小林章夫

『賭けとイギリス人』(筑摩書房：1995)

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)

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/>