

■ 研究論文

日本のサッカーくじの課題と展望：
財政専売かCharitable Gamblingか

金 武 創（京都橘女子大学文化政策研究センター）

はじめに

2000年11月の静岡県でのテスト販売、2001年春の全国販売に向けて、文部省の特殊法人である日本体育・学校健康センターは、イタリアのサッカーくじと日本の自治宝くじをモデルとしながら、サッカーくじ（通称toto）の準備を着々と進めている。

スポーツ振興投票の実施等に関する法律の第一条には、「この法律は、スポーツの振興のために必要な資金を得るため、スポーツ振興投票の実地等に関する事項を定め、もってスポーツの振興に寄与することを目的とする」と記されているが、「文部省も収益が見込まれる特殊法人があれば、大蔵省にペコペコせずに自前の仕事ができる（鳩山元文部大臣）」（共同通信1993年3月30日配信）という発言からは、その財政専売事業としての性格が強く感じられる。第二次世界大戦前後に、官僚による財政管理の一技術として欧州諸国に普及したサッカーくじを何の工夫もなくそのまま21世紀の日本に移植しようというのは時代錯誤であろう。

しかし、財政専売モデルから脱する時間的余地はまだ残されている。サッカーくじの普及・宣伝するパンフレットに記されている「（サッカーくじは）夢を買いつつ寄付をする」という言葉に忠実に制度を設計するのであれば、日本のサッカーくじは財政専売とは全く異なる全国的な寄付システムとして機能するだろう¹⁾。それは、試合結果への賭けをインセンティブとしながら、情報ネットワークを活用することによって、人間的な共感とコミュニケーションを基盤とした資源獲得機能と資源配分機能を有する

社会システムとなりうる可能性を秘めている。

I 欧州におけるサッカーくじの発展

(1) 欧州におけるサッカーくじの普及²⁾

サッカーくじ (football pools) は、その実施主体別に Commercial Football Pools, State-Run Football Pools, Fund-Raising Football Pools に分類できるが、はじめにサッカーくじが欧州に普及した経緯を整理しよう。

19世紀後半から20世紀初めにかけて、国民的な娯楽としてのサッカーが定着するとともに、試合結果や得点状況を賭けの対象とするサッカーくじがイギリス全土に普及し、1923年にはサッカーくじ専門の民間企業が最初に設立され、現在に至っている。彼らは、1930年代に入ると、合法、非合法を問わず、競って欧州各国のサッカーくじ市場に進出し、独占的な地位を確立した³⁾。「フットボール・プール（サッカーくじ）はオートミールや議会民主主義のように英国が世界に紹介したものである」（Rubner [1968] 邦訳144頁）。欧州各国にとって、イギリス資本によるサッカーくじ市場の独占は様々な社会的損失をもたらし、それを規制する法律も効果はなかった。そこで、スウェーデン（1934年導入、以下同じ）やフィンランド（1938年）、スイス（1940年）では、①政府の市場介入による外国資本の排除、②サッカーくじから派生する負の外部性のコントロール、の2点を目的とした国営・公営のサッカーくじ公社が相次いで設立された。しかし、次第に、当初の目的は形骸化し、公収入の増加（一般会計の補完、あるいはスポーツ振興の財源調達）に運営の重点は

移っていった⁴⁾。

第二次世界大戦後から1950年代にかけて、①国民全体が享受しうる娯楽の提供、②租税に依存しないスポーツ振興独自の財源確保という二つの目的を達成するために、イタリア(1946年)、スペイン(1946年)、ハンガリー(1947年)、ノルウェー(1948年)、デンマーク(1949年)、オーストリア(1949年)、ルーマニア(1954年)、チェコスロバキア(1956年)、ブルガリア(1957年)、ギリシャ(1959年)、オランダ(1960年)という順に、欧州各国でサッカーくじの発行が始まった。いずれも使途を明確に定めた形での財政専売であり、イタリア以外では、

国有会社ないしはスポーツ公社といった政府に従属する公的機関が実施主体となっている。その後、フランス(1985年)、ロシア(1987年)、アルバニア(1990年)といずれも財政危機に直面し、国家財政が破綻しかけた時期にサッカーくじを導入している点は興味深い。その意味では、巨額の財政赤字を抱える日本が新たにサッカーくじを発行するというのは歴史的必然なのかもしれない。

ただし、イギリスでは民間企業主体であり、公営のサッカーくじは存在しない。またそれ以外に、1950年代から80年代にかけて、いくつかの非営利団体はサッカーくじ(fund-raising

表 欧州各国のサッカーくじ

国名	設立年	年間売上高 (1996):M\$	年間売上高 (1999):M\$	年間売上高／人 (1999):\$	収益の使途あるいは配分機関
フィンランド	1940	310	340.4	66	ministry of education
ノルウェー	1948	225.9	243	55	cultural activities, research project, sports
スウェーデン	1934	459	376.3	42	ministry of finance
デンマーク	1949	183.5	151.2	28	sports, culture, health, education, youth, national treasury
イスラエル	1951	—	133	23	education, health, welfare, arts and culture
アイスランド	1969	6.6	5.4	20	sports clubs
イタリア	1946	2217.6	1029.2	18	sports
ギリシア	1959	181.9	143.8	13	NC of Olympic Games, athletics, football, culture, finance
スペイン	1946	540.6	495.7	13	public treasury, sports, cancer research
オーストリア	1949	44.1	28.8	4	government program
ハンガリー	1947	17.6	38.9	4	state treasury
スイス	1938	37.1	24.9	3	culture, sports, social and scientific program
ポルトガル	1961	32.6	19.7	2	national treasury, social welfare, health program, child care, elderly care
フランス	1985	92	94.1	2	government program
アルバニア	1990	3.4	2.1	1	ministry of finance, sports federation
オランダ	1960	11.7	11.8	1	sports, culture, welfare
チェコ	1956	1.5	3.9	0	ministry of education
スロベニア	1995	—	0.8	0	sports
ブルガリア	1957	0.3	0.7	0	sports
ルーマニア	1954	4.3	2.7	0	state treasury
ドイツ		201.4	300.5	4	(参考：地方公営16機関分)
イギリス		690.7	373	6	(参考：大手民間2企業分)

(資料) Tessa and Bruce La Fleur[1997][2000]より作成。一印は未掲載。

(注) ただし、アイスランドとイタリアを除いて、収益金の使途は、サッカーくじ以外の公営ギャンブルを含む

football pool)を発行している。これは、地元のサッカーやクリケットなどのスポーツクラブが自らの運営資金を獲得するsport-supporting poolとスポーツ以外の慈善団体が寄付を募るcharity-supporting poolに区分される。しかし、非営利団体側の資金獲得方法の変化と民間賭博企業の隆盛、会員の高齢化とともに衰退していった(Douglas[1996]第5章)。

(2) 意外に売れないサッカーくじ

欧州各国のサッカーくじの市場規模(ドル換算)をみておこう。ドル換算した各国のサッカーくじの年間売上高(1999年)をみると、イタリアの10.3億ドル、スペインの5億ドル、スウェーデンの3.8億ドル、フィンランドの3.4億ドル、ノルウェーの2.4億ドル、デンマークの1.5億ドル、ギリシャの1.4億ドルとなっている。また、一人あたりの年間購入額でみても、イスラエルと北欧五カ国で高い金額を示しており、日常生活にサッカーくじが定着していることがうかがえる。ただし、欧州の物価水準格差を考慮すれば、一人あたり売上高が低い分、ギリシャやスペインでサッカーくじが普及していないとは言いきれない(表 欧州各国のサッカーくじ参照)。

ちなみに日本のサッカーくじは年間売上高を1800~2000億円(約18-20億ドル)、国民一人あたりの年間平均購入額を2千円(20ドル前後)と推計している⁶⁾。なお、日本のギャンブル型レジャー産業の経済規模は、33兆4900億円(1996年:うちパチンコ2兆3660億円、宝くじが7470億円)であり、世界一のギャンブル大国ではないかと推察される(余暇開発センター[1996]96-112頁)。

財政手段としての宝くじの可能性を論じたClotfelter and Cook[1996]は、複数の数字を選択するだけのlottoと比べて、「サッカーくじは、(試合の組み合わせが毎週変わるの)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

デラウェア州職員の手紙を紹介し、サッカーくじの比較優位を主張する(Clotfelter and Cook[1996] p56)。彼らの指摘に従えば、サッカーくじは、予想の選択肢が毎回変わるので目新しさが保たれ、ギャンブル市場全体でかなりのシェアを獲得できるはずである。

この見方が正しいかどうか、欧州主要国の公営ギャンブル組織の販売内訳(1996年)をみると、アルバニアとスウェーデンを除いた16カ国において、後に導入されたlottoの売上高がサッカーくじを凌駕していることがわかる⁷⁾。実際、サッカーくじが公営ギャンブル全体の販売額の1割以上を占めていた国は、アルバニア(88%)、スウェーデン(30%)、ギリシャ(26%)、ノルウェー(14%)、ハンガリー(10%)の5カ国にすぎない⁸⁾。

これについては、消費側と生産側の双方の視点から、サッカーくじの取引費用が相対的に高いことを説明できる。サッカーくじを本当に当てようとするならば、消費者には、予想の対象となっている試合に参加する全チームのコンディション、監督や選手に関する予備知識など、相当の事前学習と情報収集が求められる。裏を返して言えば、購入価格自体は他のギャンブルに比べて相当安価であったとしても、一攫千金を夢見てサッカーくじ市場に新たに参入するには、各消費者は学習にかかる時間と金銭的費用の負担を相当見込まねばならない。したがって、その種の取引費用を想定する必要のないlottoやinstant games(受け取ったくじ券の一部をコインなどで削り取り、その場で当選かどうか分かるくじ)などの販売シェアが高くなる。公営ギャンブル市場でサッカーくじが一定のシェアを占めるには、サッカーに関する詳細な情報を自発的に収集・蓄積する潜在的な消費者層の存在、すなわち、その国におけるサッカー・ファンの規模に依存する。

また、不確実性が高いサッカーくじは、その分、取引費用も高騰する。lottoに代表される他の宝くじの当選確率は全く不変であるのに対して、サッカーくじでは、アクシデント(試合開

始直前に主力選手が故障し出場できない、悪天候で本来の実力差を反映した試合とならない）や八百長（複数選手を買収して試合結果をコントロールする）が発生しうる。また、試合結果を予想する立場からみれば、監督の選手起用によって、不確実性が増すことも想定される。すなわち、前段で述べた事前学習によって、完全情報を入手したとしても、試合直前や試合中に起こる予想外の事態の発生は、くじ購入者を敗者に陥れるに違いない⁹⁾。

（３）サッカーくじ市場のグローバル化と財政専売路線の限界

最後に、サッカーくじにおける情報ネットワーク化とそれに伴うグローバル化の影響を指摘するが、そのためには、アメリカの州財政を支える宝くじの話題を紹介しなければならない。提案第13号に代表される納税者の反乱は、アメリカ各州財政に慢性的な歳入不足をもたらした。そこで、財政当局は、“quick, painless and invisible means of raising revenue”を模索し、財政専売事業である宝くじやスポーツくじを導入した。ギャンブルをしない限り、個人は支払いを強制されないのので、これらを「自発的な課税（voluntary taxation）」と指摘する研究者もいる（Abt et al. [1985] p150）。

特に広大な土地に地方都市が点在する中西部の各州においては、くじ販売のコンピュータ化と店舗のネットワーク化が不可欠であった¹⁰⁾。そこで活用されたのが、情報ネットワーク技術である。1980年代後半から90年代前半にかけて、ネットワーク化した宝くじ販売システムを開発した民間業者は、各州で同種のシステムを受注し、多大な収益をあげた。そして、彼らは、情報通信技術に武装された巨大ギャンブル企業群に成長した。

アメリカ国内市場を席卷した彼らは、近年、欧州進出を果たしている。たとえば、GTEC社は、世界中で36カ国、特に欧州では、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、チェコ、オランダ、スイス、アイスランド、エストニア、

オーストリア、イギリス合計10カ国において、サッカーくじを含めた公営ギャンブルのネットワークシステムを受注している。対面方式と郵送方式を併用してたくじ販売に、ネットワーク方式が加わったことで、その販売効率は飛躍的に高まった¹¹⁾。

くじ販売の情報ネットワーク化は、サッカーくじの需要側と供給側の双方にグローバル化をもたらしたといえるだろう。需要者側のグローバル化とは、WWW上に欧州各国の公営ギャンブル会社のホームページが開設された結果、国際決済可能なクレジットカードとメールアドレスがあればどの国民でもサッカーくじを購入できるようになったことを指す。それまで国内の消費者を対象にサッカーくじを販売していた欧州各国の公営ギャンブル会社は、少しでも政府歳入を増やすために、互いに国際サッカーくじ市場で競争している。彼らは、本来の消費者である自国のサッカーくじ愛好家を奪われないようにしつつ、外国人を潜在的な顧客と認識しはじめている¹²⁾。

この話の裏返し現象が供給者側のグローバル化である。自国では独占的な専売業者である各ギャンブル公社は、オンライン上に構築された仮想のサッカーくじ市場が急成長することで、互いに競争しなければならない。より魅力的なサービスを供給できなければ、どのギャンブル公社も自国民にも見捨てられてしまう。彼らのなかには、国内試合だけでなく、国際的に人気の高いイングランドやイタリアの試合だけ、あるいはそれらを自国の試合と組み合わせ、サッカーくじを編成しなおしている。いわば、賭けの対象となる試合結果情報を国外から調達することで、国際的な競争力を確保しようという試みである¹³⁾。

サッカーくじのグローバル化をもたらした要因の一つは、欧州におけるサッカー選手の域内での自由な移籍が認められたことである。いわゆるボスマン判決の結果、それまでは国別に高い参入障壁があった欧州のサッカー労働市場は、EUの精神に則って単一化された。能力が

高い欧州各国のサッカー選手は、自国を離れ、資金力のあるイングランドやイタリアのクラブチームに移籍した¹⁴⁾。北欧各国の一流選手は、国内リーグから離れて、イングランドやイタリアに渡ったが、彼らが出場する海外の試合を本国でくじの対象とすることは、ある意味ではとても自然なことであった。

もう一つのポイントは、欧州各国のサッカーの試合を比較的安い価格で視聴できるようになったことがあげられる。衛星テレビ放送の急速な普及によって、各国で制作されたテレビ番組がどの国でもみることができるようになった。イングランドやイタリアのサッカーリーグの生中継放送は、北欧諸国でも人気のある番組である。当然、それらの試合を賭けの対象としたサッカーくじ市場は、国境を越えて、欧州全域に拡大したのであった¹⁵⁾。

半世紀前、財政を支える専売制度として欧州のサッカーくじは整備されたが、1990年代の市場のグローバル化は、「中央政府による負の外部性のコントロール」という設立当初の目的を完全に喪失させたと言えるだろう。欧州の現状は、国内の独占市場を前提とした財政専売としてのサッカーくじの限界を示している¹⁶⁾。なぜ、今、私たちは、時代遅れの財政専売モデルに依拠したサッカーくじ制度を導入しようとしているのだろうか。

II 財政専売と Charitable Gambling

サッカーくじに関する経済学者の論考はほとんど見受けられない。そこで、参考になるのが、不特定多数が参加する都市型ギャンブルであり、サッカーくじの原型といえる宝くじを巡る経済学者の議論であろう¹⁷⁾。ここでは、財政専売に立脚した従来の見解とあわせて、非営利団体が寄付を獲得する手段としてのサッカーくじや宝くじから派生したCharitable Gamblingという概念を紹介したい。

(1) 財政専売論からの検討

国家財政における宝くじを明確に位置づけたのは、17世紀のイギリスが最初である¹⁸⁾。そして、第一次世界大戦前後、財政難で苦しむ欧州大陸諸国、特にドイツ、フランス、オランダ、スペイン、オーストリア、ハンガリー、チェコスロバキア、ポーランド、イタリアでは、財政専売としての宝くじ発行が顕著であった¹⁹⁾。

一方、日本では、明治時代から戦前に至るまで、宝くじはギャンブルの一種として刑法で禁止されていた。しかしながら、軍事費が膨張する中で、民間経済を疲弊させない形で国家歳入を増やす財政手段の模索は、当時の財政学者にとって切実な研究課題であったから、欧州各国に普及しつつあった宝くじの存在を無視するわけにかなかったのである。

神戸正雄は、宝くじについて、強制原則と合意原則の両方を適用する歳入であり、「租税の変體たらざる特殊の財政的独占歳入」とであると指摘した(神戸 [1929] 226頁)。これは政府の宝くじ市場への介入であって、その利点を「費した以上の余剰収入を生ずることとなり、財政上に一財源となるの長所はある」と述べている(神戸 [1929] 225-226頁)。しかし、刑法で禁止された宝くじを政府が発行することの矛盾については、これを全面禁止すると闇市場が横行するので専売制度を認めるという公営ギャンブル擁護論を否定した上で、「従来これが存在した国なれば別だが、未だ存在しない国ではとらぬ方がよい」(神戸 [1929] 228頁)、「国家が富くじ発行に財源を求むるに至っては国家の墮落である」(神戸 [1940] 132-133頁)と否定的な見解を示している。ただし「国家非常の場合、または平時にても社会事業費捻出のためのごときは特別の説明ができないことはない」とも記しており、その可能性を完全に否定しているわけではない(神戸 [1929] 228頁)。

一方、井藤半彌は『国家財政概論』(1935年)において、公業収入を取り扱う第7章で、宝くじに関する節を特別に設けて議論を進めている。最初に、当時の欧州で普及していた宝くじ

の種類とその経緯を整理し、特にドイツ各州における宝くじの発行状況を詳しく紹介した。そして、政府の財源調達手段として宝くじを活用することについては、「くじの金額を大にするとか、その他、適当な技術上の工夫をして、小産者の参加を、なるべく、少なからしめる方法をとるならば、一時の、殊に、非常時の財源として、考慮すべき政策であると思う」（井藤[1935] 175頁）と述べた。また、宝くじの導入で射幸心を助長するという批判に対しては、現実の経済生活で偶然の事実により利益を左右する行為（たとえば株式への投機）が認められている以上、一概に宝くじだけを批判するのはおかしいと考える。そして、「社会的価値の低い消費活動に消費者の資金がまわるよりも、その一部を宝くじの形で国家が徴収することは不当とはいえない」と記した上で、「我が国でも、一時の財源として、確かに研究に値するものであると思う」（井藤同上）と擁護している。

前章で紹介した欧州各国のサッカーくじや日本の公営ギャンブルは、彼らの考えを具現化したものである。さらにこれを発展させたのが、納税者の反乱を徴税費用の高騰と認識したアメリカ各州の財政当局であり、彼らはそれをimplicit taxationと評した。そして、1980年代後半から90年代にかけて相次いで州営宝くじを発行する一方で、高い税率を課す条件で多数の民間カジノ場の開設を許可している（Clotfelter and Cook [1987]）。いずれの場合も、納税者による公共部門の制御という視点ではなく、財政当局の論理が優先されていることはまちがいない。

このように考えてみると、「あらゆるスポーツのサポーターに」と呼びかけられている日本のサッカーくじが、財政専売の典型である欧州のサッカーくじや日本の自治宝くじを参考にしながら設計されている現状を是認してよいのか、大いに疑問が残る。そこで、従来の民間ギャンブル（Commercial Gambling）と公営ギャンブル（State-Run Gambling）に代わるCharitable Gamblingという新たな視点を次に

紹介するが、その前にベティの論考と18世紀アメリカにおける宝くじの現状にふれておきたい²⁰⁾。

2. Charitable Gambling論からの検討 寄付を促す全国的な制度

経済学者として初めて宝くじに言及したのは、『租税貢納論』を記したベティである。17世紀のイギリスでは、人々はすでに宝くじに日常的に興じていたが、民間業者の多くが不正を重ねており、大きな社会問題となっていた。そこで、彼は、政府が民間販売を禁止しながら、独占的に宝くじを販売することによって、八百長を回避するとともに、その収益金を歳入の一部に充てる財政制度を提案したのであった。その背景には、宝くじの公正な運営に、政府の信用が不可欠であるという意図が読みとれる。

そして、人々が自ら進んで宝くじを購入する様をみて、彼は「富くじでは購入した人たちが自分自身に課税する」「気の毒で、自負心の強い馬鹿者が負担をする課税である」と述べ、財政手段としての宝くじの性格を人々の非合理的な経済行動の視点から指摘した。しかし、調達した資金の使途に関しては、「この富くじという方法は、少額の徴税のためだけに用いるべきであって、むしろ、私的にして、公的な諸勘定のために用いるべきである」と述べており、財政専売特有の官僚による財政管理技術という視点はうかがえない。むしろ、現代財政理論を適用すれば、この文脈は、公共財と私有財の二つの側面を有する混合財の供給を示唆しているかと思われる。したがって、宝くじから派生したサッカーくじをベティのいう「私的にして、公的な諸勘定」の一つと理解した上で、これをスポーツNPO支援の全国的な寄付システムと解釈しても不自然ではないだろう。そうであるならば、文部省の特殊法人がサッカーくじの実施主体となる意義として、財源調達機能ばかりではなく、知的ゲームとしての公正さを担保し、スポーツNPO支援の全国的な寄付システムを

支える機能にも注目すべきである。

ところで、かつてイギリスの植民地で重税に苦しめられたアメリカやオーストラリアにおいては、宝くじは肯定的に評価されている。その歴史的な理由の一つは、「代表なき課税」で宗主国側から一方的に税金を課せられることの苦しみに比べれば、宝くじを買い手が自発的に（宝くじ料金に含まれた）公的な負担も担うことはそれほど痛みを感じないからである。この点に関し、アメリカ独立宣言を起草したジェファソンは、財政手段としての宝くじを積極的に評価し、“A lottery is a wonderful thing; it lays taxation only on the willing.”と述べている（Clotfelter and Cook [1991] p215）。

当時のアメリカでは、私立大学の建設、あるいは道路や橋梁といったインフラ整備の財源に関して、公権力が課した税金ではなく、宝くじの収益金で賄うことは少なくなかった²¹⁾。植民地として重税を課せられた経験から、租税の持つ強制性への懸念が伝統的に強いアメリカにおいては、「自分たちで自分たちの生活を創りあげ、自分たちで自分たちを統治するための制度と施設を創る以外に、生きる道はなかったのである」（池上 [1990] 27 頁）。財政専売の視点から位置づける限り、人々の金銭欲に乗じた財政当局は「暗黙のうちに市民から搾取する統治の一技術」として宝くじやサッカーくじを認識する。しかし、ペティの指摘や18世紀アメリカでの経験は、これと一線を画し、「あらゆるスポーツのサポーターに」参加を促す日本型サッカーくじの可能性を示唆している。そこで、くじ購入者の自発的な資金提供に着目したダグラスのCharitable Gambling論を最後に紹介したい。

イギリスでは、イベントやバザーを開催による資金調達と同様に、各NPOの収益事業として、販売を地元限定した宝くじやサッカーくじが認められた時期があり、ダグラスはこれらをCharitable Gamblingと名付けた²²⁾。その上で、各NPOが独自に販売するよりも、規模の経済による高い販売効率を求めて何らかの全国

組織が一手にその発行を担い、その収益を全国のNPOに分配する提案を行い、Charitable Gamblingの概念を拡張した。

このCharitable Gamblingは、非営利活動に関する全国的な資金調達手段である。したがって、多くの資金を調達することは重要であるが、同時に不特定多数の人々から募金を募ることに主眼をおいている。民間ギャンブル企業あるいは公営ギャンブルにおいては、①販売効率を高めて、調達する資金量を最大化することだけが問われる。しかし、Charitable Gamblingにおいては、①に加えて、②一人当たりの購入金額がそれほど高額にならず（ギャンブル中毒症になりにくい＝社会的費用の発生を抑制する）、③誰もが参加できること（できるだけ多くの人からの資金提供を受ける）が肝要である。

charityが主目的で、不特定多数からの資金提供を誘発する刺激としてgambleが付随するメカニズムを見いだしたダグラスのCharitable Gambling論は、日本のサッカーくじの制度設計を考える上で示唆に富んでいる。日本のサッカーくじが進むべき道は、欧州で普及している財政専売アプローチではない。文化としてのスポーツの発展とその次世代への継承を支援するシステムとして、Charitable Gamblingの概念を導入し、「あらゆるスポーツのサポーターに」参加と寄付を促すサッカーくじ制度をつくりあげることが肝要である。

III 日本型サッカーくじの基本方向 スミスの租税4原則の適用

実施までの期間が十分でないためか、日本のサッカーくじは「夢を買いつつ寄付をする」設立理念と制度の細部に乖離が生じ、スポーツ振興に用途を限定した財政専売制度に落ち着きそうである。その代替案として、ダグラスの示唆したCharitable Gamblingに準じた原則をここで検討したい。

その際、参考になるのが租税論からのアプローチである。支払いプロセスから見ると、任

意で支払われる寄付と公権力の強制性に基づいて課せられる租税とは根本的に異なる。しかし、社会的な便益を賄うための資金調達という意味では、全国的な寄付システムになりうるCharitable Gamblingと租税制度には共通する側面が見いだせる。今回は、特にスミスの租税4原則を参考にしていきたい（Smith [1776] 邦訳第5編）。

（1）スミスの租税4原則とサッカーくじ

Charitable Gamblingとしてのサッカーくじを検討する準備として、スミスの財政論、特に租税4原則を持ち出す理由を3点あげておく。

第一の理由は、スミスの租税論における納税者重視の姿勢である。一般的に、スミスの租税原則論は「全て納税者すなわち租税を徴収される側の立場に立った原則の呈示であり、租税を徴収する側からのものではない」（中谷 [1996] 151頁）という評価を受けている。財政管理側からの発想ではなく、サッカーくじの購入者を「自発的な資金提供者」と位置づけるCharitable Gamblingの立場との共通点がここに認められる。財政専売からのアプローチを脱し、2001年に正式に導入されるサッカーくじにCharitable Gamblingの概念を導入するには、資金提供者の立場に立った制度設計の哲学が必要であろう。

もう一つの点は、スミスによる安価な政府論のなかに、非営利組織による公共部門の管理と運営の方向性が示唆されていることである。交通や教育などの公共サービスを中央政府の直営としないで、独自の収入源を有する管理部門を設立し、中央政府から独立させるという議論には、非営利組織への中央政府からの分権化の意図が読みとれる（池上[1999] 23-24頁）。この指摘は、租税で賄う文部省本体のスポーツ振興策以外に、その特殊法人がサッカーくじ発行で国民からの寄付を募り、その運用に一定の役割を果たすことへの論拠となるだろう。

第三の理由は、スミスの議論は妥協的な制度改革論であって、原理的・抽象的側面と実務

的・具体的な要素が混入していることである。日本のサッカーくじは、すでに法律が施行し、2001年春からの全国販売を目前にしている。現時点で求められていることは、単なる懸念や批判の表明ではなく、原則論を示しつつ、具体的な制度設計の基本方針を確立することであろう。その意味では、スミスの租税論が保ち続けた冷静な視線は大変参考になる。

（2）サッカーくじ制度設計の4原則

スミスは、租税制度が市場経済に影響をあたえないことを意図して、『国富論』のなかで、「公平」「明確」「便宜」「徴税費最小」からなる租税4原則を記した。一方、寄付については、サッカーくじであろうと街頭募金であろうと、寄付者は自発的に資金を提供するのであるから、その支払いに負担感を感じないはずである。この違いは決定的であって、この4原則をCharitable Gamblingに適用する際には細心の注意が必要である。

しかし、両者には、資金調達における効率性の追求という共通点がうかがえる。資金を集める側から見れば、強制であろうが任意であろうが、資金を調達するにはできるだけ無駄なく、そして社会全体にとっての損失ができるだけ少なくなるようにしなければならない。それでは、寄付者の自発性と資金獲得の効率性とのバランスに配慮しながら、スミスの租税4原則をヒントにして、日本のサッカーくじの基本方向を示してみたい。

最初に、公平の原則であるが、サッカーくじは自発的な支払いなので、負担の公平性という租税論の中心的な話題にあふれることはない。むしろ、Charitable Gamblingという視点からいえば、寄付の意思があれば、サッカーくじを購入できる機会を国民が等しく有しているのかどうかという点が問題となる。長年、日本の自治宝くじは、中山間地域では購入することができなかったが、サッカーくじの場合、どうなるのであろうか。それは、スポーツ振興財源を確保するための（寄付の）全国的なネットワークの

構築であるから、くじ購入（寄付）機会の地域格差があってはならない。また、収益金の使途の一つが「地域のスポーツ環境整備」である以上、販売効率のよい都市部だけでなく、全国どこでもサッカーくじは販売されるべきである。全市町村に最低一つのくじ販売端末の設置が望ましい。

次に、明確の原則であるが、租税原則では、課税の根拠や納税時期、あるいはその方法や実際支払う金額などに関して、徴税側と納税者が十分なコミュニケーションを持った上で、両者が合意し、公正な契約として示すことを指す。これをサッカーくじに照らし合わせてみよう。販売ルールの明確化といった点はもちろんであるが、サッカーくじの購入者と実施主体との間でコミュニケーションが成立し、真の意味での公正な契約が結ばれるために不可欠な要素とは何だろうか。おそらく、それはドナー・チョイスがこの寄付システムに位置づけられているのか、具体的にいえば、購入金額の多少に関わらず、くじ購入者のスポーツ振興に関する公共選択を収益金の配分機能と確実に結びつけることではないだろうか²³⁾。そのためには、サッカーくじの販売端末を活用して、13試合の予想と同時に自分が重視するスポーツ振興の方向性（「地域のスポーツ環境整備」「代表選手の強化」など）を選択できるようにオンラインネットワークを構築すればよい。一人一人の公共的な意思決定情報が瞬時にホストコンピュータに集計され、次年度の収益金配分に反映されるのであれば、寄付契約としての公正さが保たれる。

続いて「納税者の便宜にあわせて徴税する」便宜の原則に沿って考えてみたい。スポーツ振興への寄付という側面に注目すれば、サッカーくじの購入のしやすさだけが論点ではないことに気づくだろう。むしろ、開放型の寄付システムを構築し、寄付に関連する正確な情報をくじ購入者にフィードバックすることが重要である。すなわち、スポーツ議員連盟が示したサッカーくじの2つの目的である「地域のスポーツ環境整備」「代表選手の強化」（文部省編[1998]

53頁）のどちらにいくら寄付をするのかという各個人の寄付情報をボトムアップで集計し、「現時点の寄付総額」「都道府県別の寄付金額」「使途別の寄付金額」などの情報を販売端末に経由でくじ購入者に提供できれば、寄付に関する全体情報は全てのくじ購入者に相互共有される。このような個と全体の連関性を制度内部に組み込むことができれば、一人一人が自立した資金提供者であることを自覚し、「対等な立場で自律的で多様な主体を相互に連結する」ことで、制度全体としての利便性が向上する²⁴⁾。

最後に、徴税費の最小原則を取り上げるが、サッカーくじを自発的な寄付とするならば、この論理を適用できない。この部分を広義に解釈すれば、互いに関連する3つの視点が想定される。一つは、ギャンブル中毒者の発生など、サッカーくじがもたらす社会的費用を最小にすることである。単位あたりの購入金額を大人の小遣い程度に抑制させるためには、できるだけ期待値を低く押さえる必要があるだろう。もう一つは、くじの発行にかかる経費をできるだけ抑制することである。売上高に対する当選者への配当金およびスポーツ振興に活用される収益金の比率を高めることが重要であって、実務の委託や宣伝広告に必要以上に経費をかけなくともよい。第三の視点は、他の公営ギャンブルとの市場競争、あるいは他の余暇市場との市場競争に勝ち残るだけのサービスをどこまで提供できるかであろう。一定の収益金を確保するためには、より多くの人を魅了する必要がある。

おわりに

論文を終えるにあたり、日本におけるサッカーくじ導入への設計イメージとして、Raymond [1998]の議論にふれておきたい。ソフトウェアの開発方法を検討した彼は、マイクロソフト社に代表される「綿密に計画され、作業分担して、管理された開発手法（伽藍方式）」とリナックスの開発に代表される「皆がよってたかってボランティアにつくっていくアプローチ（バザー

ル方式)」を対比させた。この論文において、財政専売とCharitable Gamblingという2つの視点からサッカーくじ制度の方向性を検討しようとしたのも、同じ発想である。

後者に注目した金子郁容は「金属疲労して機能しなくなってきた既存の組織や機構が対応できないでいる様々な問題を、情報の共有と共同資源化というイノベティブなやり方で解決する手法」をコミュニティ・ソリューションと呼んでいる（金子[1999] 第1章）。官僚主導が明白な財政専売である伽藍方式を採用するのではなく、国民一人一人が自分の価値観に基づいて資金を投ずるバザール方式を日本のサッカーくじに何とか組み込んでいけないだろうか。本論文において、それを具体化した提案が、サッカーくじの購入者が13試合の予想情報だけでなく、自ら重視するスポーツ振興の方向性（「地域のスポーツ環境整備」あるいは「代表選手の強化」など）を同時に選択し、発信する仕組みであった。

グローバル化への対応や情報ネットワーク技術の活用についてみるかぎり、欧州各国のサッカーくじは、財政専売の発想に縛られたままのように映る。欧州の経験を反面教師としながら、Charitable Gamblingの視点から、情報ネットワークを駆使し、情報の共有化と共同資源化を可能にする国民参加の自発的な寄付制度として、サッカーくじが機能することを切に願う。

【参考文献】

- Abt, V., Smith, J F. and Christiansen E M., *The Business of Risk: Commercial Gambling in Mainstream America*, University Press of Kansas, Lawrence Kansas, 1985.
- Ashton, J. A *History of English Lottery*, The Leadenhall Prefs, Ltd., London, 1893.
- Clotfelter, C T. and Cook, P J., “Implicit Taxation in Lottery Finance”, *Journal of Economic Perspective*, Vol.XL, Number 4, fall 1987.
- Clotfelter, C T. and Cook, P J. *Selling Hope: State Lotteries in America*, Harvard University

Press, Cambridge, 1991.

Douglas, A., *British Charitable Gambling 1956-1994: Toward a National Lottery*, The Athlone Press, 1995.

Eadington, W R., “Ethical and Policy Considerations in the Spread of Commercial Gambling”, in McMillen, J. (ed.) *Gambling Culture: Studies in History and Interpretation*, Routledge, 1996.

Hull, C H. (ed.) *The Economic Writings of Sir William Petty Vol.1*, Cambridge at the University Press, 1899.（大内兵衛，松川七郎訳『租税貢納論』岩波文庫，1952年）

池上惇『財政学・現代財政システムの総合的解明』岩波書店，1990年。

池上惇『財政思想史』有斐閣，1999年。

井藤半彌『国家財政概論』巖松堂書店，1935年。

金子郁容『コミュニティ・ソリューション』岩波書店，1999年。

神戸正雄『財政学大系』弘文堂書房，1929年。

神戸正雄『全訂財政学大綱』日本評論社，1940年。

Kinsky, R K., “The Role of Lotteries in Public Policy”, *National Tax Journal*, Vol.16, Number 1, March 1963.

La Fleur, T. and La Fleur, B. (ed.) *La fleur's 1997 European Lottery Abstract*, TLF Publications: Maryland, 1997.

La Fleur, T. and La Fleur, B. (ed.) *La fleur's Millennium European Lottery Abstract*, TLF Publications: Maryland, 2000.

Mason, T. *Sport in Britain*, Faber and Faber, 1988（松村高夫，山内文明訳『英国スポーツの文化』同文館，1991年）。

増川宏一『賭博Ⅰ』法政大学出版会，1980年。

文部省編『平成10年度我が国の文教施策 心と体の健康とスポーツ』大蔵省印刷局，1998年。

中谷武雄『スミス経済学の国家と財政』ナカニシヤ出版，1996年。

日本体育・学校健康センター編『日本体育・学校健康センター規定集』ぎょうせい，1998年

日本体育・学校健康センター「スポーツ振興くじ『toto（トト）』に関する調査報告」，2000年

日本体育・学校健康センター・大和銀行「スポーツ振興くじ toto for all sports of Japan 報道説明会資料」2000年.

Raymond, E S., *The Cathedral and the Bazaar*, in <http://www.tuxedo.org/esr/writing/cathedral-bazaar/>, 1998 (山形浩生訳<http://www.post1.com/home/hirori13/freeware/gathedral.html>, 2000年5月2日最新翻訳)

Richards, R D. "The Lottery in the History of English Government Finance", *Economic History*, vol. 3 no. 9, Royal Economic Society, 1934.

Rubner, A., *The Economics of Gambling*, Macmillan (ユニバーサル通信社訳『ギャンブルと財政・経済』全国競輪施行者協議会, 1969年).

汐見三郎『専売及官公業論』日本評論社, 1935年.

Smith, A, *An Inquiry into the Nature and cause of the wealth of Nations*, 1776 (大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富』岩波書店, 1966年).

竹村真一『呼吸するネットワーク』岩波書店, 1998年.

谷岡一郎『ギャンブルフィーバー』中公新書, 1996年.

樽見弘紀「寄付者としての企業市民の誕生と発展・物乞い, 献金, 募金キャンペーンから資金開発へ」日本NPO学会第1回大会報告ペーパー, 1999年.

(財)余暇開発センター『レジャー白書 '97 連休新時代』余暇開発センター, 1997年.

注

1) 日本体育・学校健康センターによるサッカーくじPRパンフレット1998年度版『スポーツの未来を応援します』および1999年度版『日本のスポーツ文化をみんなで大きく育てよう』の質問欄にいずれも掲載されている.

2) 本章における欧州のサッカーくじ事情については, Teresa and Bruce La Feur [1997]参照.

3) イギリスでサッカーくじが産業化する過程については, 他のスポーツくじも含めて, 邦訳書としては, Mason[1988] 邦訳94-107頁に詳しく述べら

れている.

4) 汐見[1935] 56頁は専売事業の目的として, 「財政収入」以外に「産業保護」「警察」「社会政策」「軍事」「国民保健」をあげている.

5) イタリアは, ファシスト政権によるスポーツの政治的利用を反省し, 政府から独立したオリンピック委員会がサッカーくじを担っている.

6) この年間予想売上高は, およびサッカーくじ構想を提案したスポーツ議員連盟が民間調査会社に委託して積算させたもの. 日本体育・学校健康センター[2000]による需要予測でも, 1600-2000億円となっている.

7) Lottoとは, 1から49の数字の中で5つの数字を選択するくじで, 世界中で最も普及している. ただし, フランスではインスタントくじが57%, Lottoが37%, サッカーくじはわずか1%にすぎない.

8) ただし, スウェーデンはアイスホッケーなども含めたスポーツくじである. また, アルバニアは政治行政体制が崩壊の危機にあるが, 1996年秋から翌年にかけて, ネズミ講が流行し, その組織が破綻すると全国で暴動が起こった.

9) もちろん, この種の予想外のトラブルが発生するというリスクそのものが, サッカーくじのおもしろさであることは言うまでもない.

10) 1960年代当時, アメリカ連邦政府の財政専売事業としての宝くじ発行を検討したKinsky[1963]は, 全国一斉にくじを発行, 換金する手だてがないことから, その可能性を否定している.

11) たとえば, アイスランドの田舎に居住している人がサッカーくじを購入する場合, 従来は郵送で5日間必要であったのが, 自宅のパソコンからほんの数分で手続きを完了できるようになった結果, アイスランドのサッカーくじの売上高は大幅に伸びたと伝えられている. La Flaur前掲書, p126参照.

12) ただし, 日本人が国内からアクセスして海外のサッカーくじに賭けるのは法律違反である.

13) たとえば, スウェーデンの場合, 自国のリーグ戦6試合とイタリアのリーグ戦7試合を組み合わせたItalienska Strytipsetとイングランドの上位2

- リーグ13試合を組み合わせたStrytipsetを発行している。また、デンマークのサッカーくじは、国内リーグの試合だけで構成されるTips12とイングランドのプレミアリーグ（最上位リーグ）7試合に加えて、イングランドの第2リーグやスコットランド、ドイツやポルトガルなどを混成させたTip13から構成される。ノルウェーでも、サッカーくじの発行曜日によって、自国リーグやイングランドの試合に賭ける仕組みとなっている。
- 14) 1995年12月、欧州司法裁判所は、ベルギーのボスマン選手が提訴した、欧州サッカー界における選手の移籍金と外国人選手枠に関する制度について、欧州連合法違反とする判決を下した。その結果、EU域内選手はEU各国で外国人選手枠に当てはまらないことになり、資金力のあるイングランド、イタリア、スペインの各クラブの選手獲得競争が激化した。
- 15) ホームページには、試合日時とそれを中継する放送局の一覧が明記されている。
- 16) 財政専売とグローバル化との関係については、池上[1990] 277-278頁参照。
- 17) ギャンブル分類上、サッカーくじは宝くじの範疇に入る。増川[1980] 第4章参照。サッカーくじ導入を巡る国会審議で、サッカーくじのギャンブル性が問われる一方で、宝くじは期待値が低いのでギャンブルではないという意見が多数を占めたが、これは誤りである。
- 18) リチャーズは、①長期国債の元本を市中から調達する、②国債の借り換えや元本・金利償還を賄う財源を調達する、③水道整備や教育・文化施設の整備といった特定プロジェクトの財源調達、④一般会計の歳入補填という4点から、宝くじが果たした役割を整理している。Richards[1934] 参照。
- また、宝くじの流行が当時のイギリス社会に与えた影響については、Ashton[1893] 参照。
- 19) 汐見（1935）24-26頁参照。「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」と説く汐見は、当時の専売事業を租税収入を補完する有力な財源と位置づけている。
- 20) 日本体育・学校健康センター・大和銀行[2000]の冒頭には、「あらゆるスポーツのサポーターに」「みんなが身近にスポーツを楽しめる社会を！！」「世界で活躍するスポーツ選手の育成を！！」と呼びかけている。
- 21) 谷岡[1996]の整理によれば、アメリカにおける宝くじ発行目的の主たる事例として、キングスカレッジ（後のコロンビア大学）創設（1746年）、ハーバード大学の学部増設（1765年）、カンバーランド山への道路整備（1768年）、独立戦争の戦費調達（1774年）、ニューヨーク市庁舎建設（1789年）があげられている。
- 22) Eadington[1996]のアメリカにおけるCharitable Gamblingの定義は、単に慈善団体がコミュニティ単位で発行する小規模なギャンブル（ビンゴやスクラッチカードなど）となっている。それでも、州全体では無視し得ない経済規模であり、1991年度のミネソタ州のCharitable Gamblingは12億ドルの売上高を誇っている。
- 23) アメリカのNPOであるユナイテッド・ウェイが閉鎖的な寄付金配分の決定システムから寄付者の意向を反映させるドナー・チョイスに移行しつつある点については、樽見[1999] 参照。
- 24) この部分の記述については、インターネット時代の社会デザインの方向性を論じた竹村[1998]の第2章からヒントを得た。