

宝くじは何故継続拡大するのか —— 宝くじは利権の山?! ——

市民オンブズマン（大阪） 井上善雄

市民オンブズマン活動をしている皆さんの中にも宝くじを買ったり「夢」としている人があるかも知れません。しかし、宝くじが一体どんな状況にあり、どういう役割を果たし、その功罪は、となると適確に答えられる人は少ないのです。

今日、ジャンボ宝くじ3億円等と大型化し、またロト6、ミニロト、ナンバーズなど、毎日全国のいたるところで、路上・公共空間まで不正利用されて宝くじが売られています。テレビでも西田敏行氏らの広告を視ない日はないくらいです。

そして、受託手数料からも宝くじの広告媒体となるスクールバス、福祉バス、防犯パトロール車等が買われ、宝くじの広告付きの遊具、モニュメント、観光案内、街路灯等がつくられ、週刊誌から新聞、テレビ・ラジオ広告がなされ、その「夢」と「効」を宣伝する宝くじドリーム館まで建設されているのです。

競馬、競輪、オートレース等より弊害も少なく、大衆のささやかな夢と肯定的に思われている方もあるかも知れませんが、冷静に考えてみる必要があります。

1. 本来、富くじは犯罪です。

刑法187条は、富くじ発売を賭博以上の重い犯罪とし、2年以下の懲役又は150万円以下の罰金に処すると定めています。これは、勤労によって収入を得ることが正しいとし、賭け事で収入を得るという国民の射倖心の拡大は社会公共の利益に反するというものです。

宝くじは、刑法上の富くじに他ならず、原則は先進法治国が禁ずる犯罪行為なのですが、特に例外的に事情がある場合、特別法で一定の者に許しているのです。しかし、国民の射倖心を高めるギャンブルであることは否定しようがなく、本来は正しいと言えません。

2. 日本の宝くじは「当せん金付証票法」による特別なものです。

昭和23年7月12日公布のこの法律は、「浮動購買力を吸収し、もって地方財政資金の調達に次することを目的とする」とされています（1条）。浮動購買力とは難しい用語ですが、要するに庶民のタンス預金、政府が税や公債発行でも集められないお金を浮動購買力と難しく表現してそのお金を吸収する目的です。

これは、4条に「戦災による財政上の特別の必要を勘案して総務大臣が指定する市」に「公共事業その他公益の増進を目的とする事業で地方財政の運営上緊急に推進する必要がある」「費用の財源に充てるため必要がある」場合に、総務大臣が許可して発売できるとの「明文」が語っているように、戦後の特別異常経済下での非正常な政府収入確保のためのものでした。

それが、今は都道府県と指定都市の権限拡大させた公共事務（福祉等の事務）と地方財政法 32条に定める「戦災による財政上の特別の必要」によるものとして続けているのです。

3. 宝くじは戦後の特別の財政事情下のもの

宝くじは、太平洋戦争に突入した日本が、軍事費捻出の一方法とした富くじの「勝札」が始まりです。戦中の財政危機に対応して制定した「臨時資金調整法」が、敗戦後の吉田内閣によって昭和21年10月29日に改正され、「当せん金付の証票」を行いました。芦田内閣下の昭和23年4月7日、臨時資金証券法を廃止するところとなりました。しかし、それ以後も発行を可能とするために制定した法律が「当せん金付証票法」でした。

同23年7月2日の政府のこの法律の提案理由では「今日インフレーションの高進を抑制するため、貯蓄の増強、租税の完納、その他あらゆる手段を講じて購買力の吸収をはかる必要がありますが、現下の国民の射倖的な心理をつかんだ購買力吸収手段も十分に認められるべきものと考えられますとともに、この手法は政府の財源獲得の一助ともなり得るのであります。他面、都道府県におきましては一般財源または公債によりがたい事業の財源獲得手段として、本制度の再現を期待しております点等に鑑みまして、当分の間従来に引き続いて宝くじ制度を存置する」としています。要するに、戦後の特別の経済事情を前提としているのです。

4. 宝くじはなるべく早い機会に廃止せられるべきもの

吉田内閣の昭和29年2月12日付の閣議決定があります。これによると、「当せん金付証票法に基づくいわゆる宝くじの発売については、戦後における経済の実情に即応し、浮動購買力の吸収と政府及び地方公共団体の財政資金調達のための特別の措置として暫定的にこれを実施することにしたものであって、その性質上、経済の正常化に伴い、なるべく早い機会に廃止せられるべきである。

よって、宝くじの発売については、従来から採って来た縮減の方針をこの際さらに徹底し、昭和29年度以降においては、まず政府による宝くじの発売を取りやめるものとする。

なお、地方宝くじの発売は、地方財政の現状その他の事情に鑑み、当分の間これを維持するが、今回の政府宝くじ廃止の趣旨に則り、将来適当な機会においてなるべく早く全廃することを目途として運営すべきものとする。」

としているのです。これは現在も生きています。

5. 宝くじの存続拡大

(1) 昭和29年の政府宝くじ廃止で終息に向かう筈の宝くじは、実は地方財政の収入源として継続され、むしろ拡大していきます。そこには地方財政の事情と「利権」が絡みます。

貨幣価値の変化もあり、昭和60年には最高限度額の引き上げもあり、当時の自治省データによると昭和54年度の発売額2765億円（内3ジャンボ1605億円）が、平成7年

度には8284億円にも達しました。

- (2) 昭和41年以来、事実上宝くじを独占販売受託していた第一勧業銀行の金融不正が発覚し、批判と宝くじの制度見直しの声も高まりました。

ここで自民党の政調・地方行政部会は「改善策」をまとめます。しかし、継続拡大が狙いです。これは、他行受託参入とイベントくじ、ナンバーズ・ロト等導入拡大と、売り場の空白市町村での売り場開設の促進を含むものでした。その拡大名目に「少子高齢化社会変化への財政需要」が使われました。

そして、平成10年10月21日、制度改正がなされ、①委託金融機関の拡大、②公告期間明記、③発売事務の再委託の明記と郵政大臣への再委託（郵便局）、④年3回の立入検査と自治大臣への報告、⑤ロトくじの導入、⑥当せん金の最高額引き上げがなされました。

当せん金は、原則として証票の10万倍（100円券なら1000万円）で、自治大臣が世間の動向を勘案して20万倍までできるとされ、例えば全国自治宝くじのジャンボでは300円証票金額で、1等6000万円と前後賞が付されていたのですが、これを大臣は100万倍を超えないものにできるとされたのです。また、加算型当せん金付証票では、キャリアオーバーするということで200万倍を超えない範囲とされました。

この引き上げは議員提案で、興石参議院議員は平成10年10月委員会において拡大理由を、①現行法は昭和60以来14年間据え置かれた、②世論調査で1億円以上を望むものが、平成7年度では30.1%と伸びた、③知事会、市長会等より、地方団体の宝くじ環境は厳しく、発売額を確保するために最高金額の引き上げの要望があるとし、国民の宝くじのニーズに応え、健全な娯楽として定着する宝くじの魅力を高める観点からしたものと述べています。まさに国民の射倖心を招き、刑法上も許されないとしている宝くじという富くじを、「健全な娯楽」とまで言う国会議員が出現したのです。

6. 宝くじの潜脱的継続と拡大

かくて、今日なお宝くじは法の目的を巧みに言い逃れ、潜脱的に継続し拡大されています。

森喜朗内閣の平成13年3月9日（総務省財地56）です。これは、法の目的制度や吉田内閣での閣議決定を、下位の総務省の一機関が勝手に拡大継続する「宝くじ運営方針」で、権限逸脱も甚だしいものです。

この中で総務省は、①発売目的、②発売主体、③発売区域、④売りさばきの方法、⑤発売の調整許可、⑥発売の委託及び公告、⑦証票金額、⑧発売の基準、⑨発売収益の基準、⑩当せん金員、⑪発売諸経費の基準、⑫住民の理解を深めるための措置等、⑬運用利益金の使途、⑭検査、⑮宝くじの抽選期日及び当せん金品の支払い又は交付の期日について定めませんが、いずれも暫定法の性格や閣議の「なるべく早く全廃する」どころか、継続むしろ拡大を推進しているものです。

これらの収益金（約40%）が、都道府県、12政令指定都市の道路、教育、福祉の整備

事業に充当されたことになっています。しかし、地方の公共事業がこれらに依拠するのは誤りでした。

このような宝くじ運営体制は、天下り官僚を含む利権（販売収益、営業利益）の山があるからです。

7. 宝くじの利権

(1) 宝くじの利益は、都道府県、政令指定都市と自治省（総務省）大臣の認定都市に、販売権と収益権が与えられています。地方自治体に財政権限が与えられず、政府からの税配分が不十分な下で安易に収益を得ようとする首長や議会と、その収益で事業継続をする者にとっては収入源となります。これを宝くじ推進拡大グループは巧みに利用しています。

しかし、いくら当面自らの公益事業が必要不可欠と考える行政も、本来自らの事業が賭博、富くじ行為によって支えられるということが望ましくないことは判っている筈です。競馬、競輪等と同じく、宝くじも大衆市民の儂い夢を釣った金ということは明白です。その収益金は社会の公正な負担原理から生まれたものでないのです。

知事や首長の中にも、これら収益依存を是とせず、自らの自治体では公営ギャンブル収益からの脱却を明言する人は何十年も前から生まれています。そもそも、吉田内閣以来、政府自体が閣議決定で廃止方針を明示しているのですから当然です。

宝くじを継続拡大させている利権は、安易な収益を求める地方自治体の関係者、受託販売を受ける銀行、その末端にいたる関係業者と、政治献金を受けて陳情され支持を受けている政党と政治家と、その体制継続の利益を得る役人でしかありません。

(2) 宝くじ関係団体にはどんなところがあるのでしょうか。

①みずほ銀行や一部銀行

第一勧業銀行を引き継ぎ、宝くじという富くじの最大の販売元はみずほ銀行です。そして今ではその販売拡大のため、一部地方銀行やゆうちょ銀行までが「加担」しています。

宝くじの「胴元」になるのですが、収益金は第一に売上げの40%以上が地方自治体へ行くシステムです。約15%がその手数料ということになり、そのなかで宝くじの印刷、広告、販売窓口・換金経費が賄われるのですが、印刷～販売～当選者への換金までの手数料のそれぞれの中に多大な報酬利益が含まれます。

1兆円の売上げの15%というと1500億円であり、まともな銀行手数料の比ではない「儲け仕事」となります。そして、その参加に販売企業が「巢喰う」こととなります。平成20年度で受託銀行の収入は1480億円でした。

②宝くじ販売関係企業

実は、ここは十分情報公開されていません。総務省の公開ページでも「民間」のことなのか、販売業務の利益構造、販売システムの公正な選定については触れていません。それは後述するように、関係する省庁のある銀行とは別に自治省・総務省の天下り、利権

領域であると言えます。

③宝くじ推進「公益法人」

これに対し、宝くじを推進する団体として設立され活動する法人は、公益法人化されて税法上の利益も得るため、一部情報公開されています。

主要団体は8団体はあるといわれていますが、次のようなものがあります。

a. 財団法人日本宝くじ協会（昭和39年設立）

宝くじ関係の最大の推進団体で、平成21年で普及宣伝受託料174億3753万389円の受託をし、自治省（総務省）の元事務次官の理事長など天下りを抱えています。この協会が宝くじに群がる「利権ムラ」を束ねる役割を持っています。

b. 財団法人自治総合センター（昭和52年）

昭和53年から宝くじの宣伝普及をはじめ、「宝くじ資金審議委員会」を仕切って、宝くじの金の使い方もリードしています。その受託収入は、平成21年で930万8515円。ここも総務省の天下りのお決まりコースです。

c. 財団法人全国市町村振興協会

実は、収益金の10%を、発売権のない市町村も得られるようにしています。平成21年では収益金143億円のうち81億円（57%）を貸付金、60億円（42%）を地方自治情報センター（15.6億円）、地域活性化センター（7億円）、地域総合整備財団（5.5億円）など27団体に配分しています。

d. その他

前記の3団体の外、（財）全国市町村研修財団、（財）自治体国際化協会、（財）自治体衛星通信機構、（財）地域創造などがあります。

これらの各団体は、所管官庁である自治省（総務省）の指導の下に運営され、官僚、地方自治体も含め、役人の天下り関係団体になっているのです。もちろん、この役員の高額報酬も運営経費となります。

歴代（自治省・総務省）事務次官の宝くじ関係団体への天下り例をみると次のとおりです。

| 事務次官 | 在任期間 | 天下り先 |
|-------|--------|--|
| 柴田 護 | S41-44 | 自治総合センター会長兼理事長、日本宝くじ協会理事長 |
| 松浦 功 | S51-52 | 地方自治情報センター理事長 |
| 首藤 堯 | S52-53 | 日本宝くじ協会理事長、地方自治情報センター理事長、地域総合整備財団理事長、日本宝くじシステム社長 |
| 林 忠雄 | S53-54 | 自治総合センター理事長、地域活性化センター理事長 |
| 近藤 隆之 | S56-57 | 地方自治情報センター理事長、全国市町村振興協会理事長 |
| 土屋 佳照 | S57-59 | 自治総合センター理事長 |

| | | |
|-------|--------|---|
| 石原 信雄 | S59-61 | 地方自治情報センター理事長 |
| 花岡 圭三 | S61-62 | 地方自治情報センター理事長、日本宝くじ協会理事長、 日本宝くじシステム社長 |
| 大林 勝臣 | S62-H1 | 自治総合センター理事長、同会長・顧問 |
| 津田 正 | H1-2 | 自治体国際化協会理事長、自治体衛星通信機構理事長、 地域総合整備財団理事長、地域活性化センター理事長、 日本宝くじシステム社長 |
| 持永 堯民 | H2-3 | 自治体衛星通信機構理事長 |
| 小林 実 | H3-5 | 自治総合センター理事長、自治体衛星通信機構、 地域活性化センター理事長 |
| 森 繁一 | H5-6 | 自治体国際化協会理事長、地域創造理事長 |
| 湯浅 利夫 | H6-7 | 自治総合センター理事長、地域総合整備財団理事長 |
| 吉田 弘正 | H7-8 | 地域活性化センター理事長、地域総合整備財団理事長 |
| 遠藤 安彦 | H8-10 | 地域創造理事長、自治体衛星通信機構理事長 |
| 松本 英昭 | H10-11 | 自治体総合センター理事長 |
| 二橋 正弘 | H11-13 | 自治体国際化協会理事長、自治総合センター理事長 |

これらをみると、宝くじの宣伝拡大をする「日本宝くじ協会」とその宣伝と配分に関わる「自治総合センター」、さらに宝くじから収益を得る団体を増やして、天下り対象が日常化拡大していることがわかります。

この「天下り」と弊害は、平成22年の「事業仕分け」で問題にされましたが、総務省からその情報公開は十分されていません。今も「利権の巣」が続いています。

8. 宝くじ利権「ムラ」

地方自治体に配られた金、宝くじ協会、自治総合センター等を通じての収入団体状況を示すものが、総務省のホームページから入手できます。

結局、発売権のない全国の市町村、そして多くの団体が宝くじ収入を「アテ」にする仕組みを作っており、宝くじの利権「ムラ」がつくられているのです。

また、宝くじの販売拡大のため、売りさばき業者数は1434業者、宝くじ売り場は16999箇所（有人11906、無人ATM5093）に及び（平成21年）、それらは平成20年度では売りさばき手数料769億5900万円、支払手数料32億4100万円を得ています。

ちなみに宝くじ券の印刷、運送費は95億3700万円、メディア、テレビ広告など販売促進広告費133億3200万円です。

平成20年度実績で、売上金の45.67%が当せん金で、売上げ収益金（自治体へ）が40.13%、残る14.2%が手数料ということです。

9. 宝くじの「ペテン詐欺」「大衆収奪」の罪

(1) まず宝くじは、総務省データによると、くじ1000円分購入したとして、全体として45.7% (457円) しか購入者へ当選配分されません。40.1% (401円) は地方自治体収益金となり、残りは販売受託の銀行と売りさばき業者らの手数料に7.7% (77円)、印刷や宣伝費に6.5% (65円) 等となります。

すなわち、競馬・競輪に比べても、宝くじは「胴元」のテラ銭がケタチガイに多いのです。

3億円が当たったらどうしようかと西田敏行にテレビで言わせていますが、300円券1000万枚に一つの確率です。30億円分を買って3億円を当てようというなら別ですが、販売にあたりこの詳しい事情を大衆には説明しません。むしろ、多くのユニット販売という仮定のトリックを使い、多数当たると錯覚させています。

購入者を消費者というなら詐欺まがい商法です。

(2) 宝くじは高収入の人でなく、経済的に弱い大衆からさらにお金を搾り取る収奪です。宝くじは社会的弱者への「税金」と評する人もいます (谷周一郎大阪商大教授)。

宝くじ協会は都合の良いアンケートを発表していますが、教授は、客観的に正しい調査をすると、貧しく、教育歴が低く、持ち家がなく、昇進の遅い人ほど宝くじを買い、夢でも高いステイタスを求める心理からであること等が詳しく分析されています。

大衆の射倖心を煽り、大衆収奪をするのが、地方政府とそれを推進する企業利益を受ける者、国の総務省らの役人であれば、その罪の深さが判ります。

10. 宝くじの縮小と廃止

最近の報道によると今さらに、総務省は宝くじの拡大を推進しようとしています。しかし、その審議をしている者は宝くじにより利益を得る関係者で、その審議や報告が公正な見解を示すはずがありません。

宝くじについての総務省の動きは、日本のギャンブル社会化を高め、低所得者層 (その中には老人、生活保護を必要とする人もいます) から収奪することは止めるべきです。