

Title	「スポーツ振興くじ法」の立法過程
Sub Title	A study on the legislative process of the Sports Promotion Lottery Law
Author	加藤, 大仁(Kato, Hirohito)
Publisher	慶應義塾大学体育研究所
Publication year	2009
Jtitle	体育研究所紀要 (Bulletin of the institute of physical education, Keio university). Vol.48, No.1 (2009. 1) ,p.21- 28
JaLC DOI	
Abstract	On April 25, 1997, the bill on the Sports Promotion Lottery, the "toto" Soccer Lottery was submitted to the 140th ordinary Diet session as a Diet member-initiated bill by a cross-party panel. The ruling party in the government, LDP, initially planned to enact the bill by the end of the session. The House of Representatives approved the bill on May 25 and sent it to the House of Councillors, which then carried the bill over to the next session. During the 141st extraordinary Diet session, the bill was debated in the House of Councillors only for one day on December 11, 1997, and was once again carried over to the next session. During the 142nd ordinary Diet session, the bill was amended on March 18, 1998, and on March 20, it was approved in the House of Councillors after a heated argument on the gambling nature of the Lottery by the education and science committee of the House. The House of Representatives then approved the bill on May 8, and the law was finally enacted. Although the bill was proposed by a cross-party panel, there is no doubt that the Ministry of Education officials and the LDP members lobbying for the ministry were instrumental in this legislative process. As part of the legislative process, the ruling party can submit a bill either as a government-sponsored or memberinitiated bill. The Lottery bill was submitted as a member-initiated bill by the cross-party panel in order to protect the government and LDP from direct public criticism with regard to the gambling nature of the Lottery. In fact, most bills have been submitted and enacted as government-sponsored bills.
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00135710-00480001-0021

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「スポーツ振興くじ法」の立法過程

加藤 大仁*

A Study on the Legislative Process of the Sports Promotion Lottery Law

Hirohito Kato¹⁾

On April 25, 1997, the bill on the Sports Promotion Lottery, the “toto” Soccer Lottery was submitted to the 140th ordinary Diet session as a Diet member-initiated bill by a cross-party panel.

The ruling party in the government, LDP, initially planned to enact the bill by the end of the session. The House of Representatives approved the bill on May 25 and sent it to the House of Councillors, which then carried the bill over to the next session.

During the 141st extraordinary Diet session, the bill was debated in the House of Councillors only for one day on December 11, 1997, and was once again carried over to the next session.

During the 142nd ordinary Diet session, the bill was amended on March 18, 1998, and on March 20, it was approved in the House of Councillors after a heated argument on the gambling nature of the Lottery by the education and science committee of the House. The House of Representatives then approved the bill on May 8, and the law was finally enacted.

Although the bill was proposed by a cross-party panel, there is no doubt that the Ministry of Education officials and the LDP members lobbying for the ministry were instrumental in this legislative process.

As part of the legislative process, the ruling party can submit a bill either as a government-sponsored or member-initiated bill. The Lottery bill was submitted as a member-initiated bill by the cross-party panel in order to protect the government and LDP from direct public criticism with regard to the gambling nature of the Lottery. In fact, most bills have been submitted and enacted as government-sponsored bills.

キーワード：スポーツ政策，スポーツ振興くじ，立法過程，議員立法

Key words：Sports Policy, Sports Promotion Lottery, Legislative Process, Diet Member-Initiated Bill

はじめに

先に行われた北京オリンピックでは、開催国としての威信を賭けて、国を挙げての選手強化を行った中国がオリンピック史上初めて金メダル獲得数でトップに立ったのみならず、2012年にロンドンでオリンピックを開くことが決まっているイギリス勢の躍進が注目を浴びた。この点を踏まえ、北京オリンピックの日本選手団団長を務めた日本オリンピック委員会（JOC）の福田富昭選手強化本部長は、帰国後に行われた会見で、4年後のオリンピックに向けて「スポーツ省」を設立する必要性を強調

すると共に、国策として国際競技力の向上に取り組むことの必要性を強く訴えた（朝日新聞2008年8月26日）。

例えば、次回のオリンピックをロンドンで開催するイギリスの場合、北京オリンピックまでの4年間に470億円もの選手強化費が投入されたといわれている¹⁾。これに対して JOC に与えられる強化費は年間27億円に過ぎない。もちろん、この額を多いと見るか少ないと見るかは人それぞれであろうし、スポーツが政治的な思惑に左右されないようするためには、なるべく国からの補助金に頼らないように努めるべきだという意見も傾聴に値する（松崎 2008）。しかし、スポーツの普及や、国際競技

*慶應義塾大学体育研究所准教授

¹⁾ Associate Professor, Institute of Physical Education, Keio University

力向上のためには、ある程度の資金が必要なことも事実である（毎日新聞2008年8月27日）。

国会でも、スポーツに対してより多くの資金を投入すべきか否か、またその方法はどうかという点を巡っては幾度となく議論が繰り返されてきた。しかし、高度経済成長期ならいざ知らず、国や地方公共団体が多額の財政赤字を抱えた状況では、スポーツに対する財政支出を増やしていくことについての積極的な論拠を見出すことは難しかったといえよう。

そこで導入されたのが「スポーツ振興くじ」である。1998年5月、第142回国会（通常国会）で成立した「スポーツ振興くじ」法は、翌年の第145回国会（通常国会）で当時の有馬文部大臣が『文教行政の基本施策』の中で触れたように、「スポーツ振興のための安定した財源を確保に資すること」を一義的な目的として法案成立が図られた（1998年2月9日衆議院文教委員会／同3月4日参議院文教・科学委員会）。

「スポーツ振興くじ」法の可決成立後の7月には文部省に「スポーツ振興投票準備室」、保健体育審議会に「スポーツ振興投票特別委員会」が設置され、11月9日付で「スポーツ振興投票の実施等に関する法律施行規則」（文部省令）等が定められた。

その後、委託金融機関の選定や、地域限定でのテスト販売を経て、2001年よりくじの販売が開始されたが、発売開始初年度こそ642億円の売り上げを計上したものの、年を追う毎に売上高は低下する一方で、制度設立当初に目論まれたようなスポーツ団体に対する補助はできない状態が続いている。

スポーツ振興くじの発売元であるスポーツ振興センターでも、当選確率の高くくじを販売したり、コンビニエンスストアでの販売を解禁するなどの方策を講じてはきたが、あまりに売上額が低いため、2006年の第162回国会では当時の小泉首相が運営主体の変更を含めた抜本的な業務見直しを示唆する答弁をしたほどである（2006年6月7日参議院決算委員会²⁾）。

その後、2006年9月から1等の賞金が6億円の「BIG」が、2007年2月及び2008年2月からはそれぞれ min BIG と BIG1000 が発売されたことにより、2008年度は9月の時点で600億円を突破するなど、2年連続で好調な売上高を記録している。しかし当初スポーツ振興センターが予測していた1,600～1,800億円の売り上げからは未だ程遠い状況にあることも事実である³⁾。

ところで、「スポーツ振興くじ」法案をめぐる政治過

程に関しては、優れた先行研究も発表されているが⁴⁾、本法案が議員立法として提出された理由等、立法過程に関する一般的な研究で通常触れられる点に関して言及したものは全く見当たらない。また殆どの先行研究は新聞報道を主な情報源としている。そこで本稿では本法案の立法過程を、議員立法に関する一般的な研究も参考にしながら、何故議員立法という形が取られたのかという点を中心に考察していくと同時に、主として国会議事録をフォローし、また必要に応じて新聞報道を参照するというスタンスの下、「スポーツ振興くじ」法案の立法過程及び、その中で議論された諸問題についても論じていくことにする。

尚、本稿が考察の対象とするのは、国会の場で初めて「スポーツ振興くじ」に関する質問がなされた1992年から、法案が成立した1998年までとする。それ以降の動きについては必要に応じて言及するに止め、本格的な議論を行うのは別の機会に譲りたい。

立法過程

立法過程の概要

「スポーツ振興くじ」法関連3法案⁵⁾は1997年4月25日、第140回国会に議員立法（衆法）として提出された。提出議員は共産党を除く7会派により構成⁶⁾され、議案提出当初の新聞報道では、同国会会期内での成立が予想されていた（読売新聞1997年4月29日）。先議院となった衆議院では、5月23日の文教委員会の質疑のみで採決・可決され、5月25日の本会議で可決された。しかし、本会議での採決の際に橋本龍太郎首相が欠席するなど、同法案に賛成の党議拘束をかけた自民党内にも依然慎重案が根強いことが明らかとなった（朝日新聞1997年6月19日、週刊文春1997年6月12日号 p.44⁷⁾）。参議院送付後は村上正邦自民党参院幹事長の反対など、自民党内の確執も絡んだ審議日程の調整の結果、臓器移植法案の審議が優先され、結局継続審議とされた⁸⁾。

第141回国会（臨時国会）では12月11日の参議院文教委員会で参考人意見聴取・質疑が行われただけで、再び継続審議となった。

翌年の第142回国会では、2月中4回に亘り参議院文教・科学委員会で参考人意見聴取や質疑が重ねられた。3月17日には自民党及び社民党・護憲連合が修正案を提出、質疑のうえ採決・可決され、3月20日の参議院本会

議で可決された。その後、衆議院文教委員会でも参考人意見聴取や質疑を重ねたうえで、5月8日に採決・可決され、最終的には5月12日の衆議院本会議で可決・成立した。但し、採決に当たって自民党は賛成、共産党は反対の党議拘束をかけたが、民主、社民、平和・改革は党議拘束を外し、投票は議員個々の判断に委ねられた。

因みに反対票を投じた主な議員は、民主党の菅直人代表、新党平和の神崎武法代表、社民党の土井たか子党首などが含まれている。また、自民党ではかねてより法案に反対の立場を表明していた田中真紀子元科学技術長官が採択を棄権した（毎日新聞1998年5月8日／5月13日）⁹⁾。

法案提出の形態：議員立法

国会では東京オリンピックの前にも、スポーツ財源確保の手段として「トトカルチョ」を実施することの是非が論じられているが、「サッカーくじ」に関する議論が初めて行われたのは1992年2月21日の衆議院予算委員会においてである¹⁰⁾。

同年1月中旬には自民党内でトトカルチョ導入に向けた動きがあるとの新聞報道があり、同30日には、体協・JOCが与野党各党にスポーツくじ導入の要望書が提出された（毎日新聞1992年1月15日／朝日新聞1992年1月25日他）。これらの新聞報道を受けて文部省内での検討状況を質した水田稔議員（社会党）の質問に対し、答弁に立った鳩山邦夫文部大臣は、体協・JOCの要望書はあくまで各政党に宛てたものであると前置きした上で、「もしそのような法案がということであれば当然議員立法というような形をとっていくのでありましょうか」と議員立法での法案作成を示唆した。（1992年2月21日衆議院予算委員会）。

また同年3月6日の衆議院文教委員会では、松前仰議員（社会党）が文部省はトトカルチョ導入に向けてどのような準備をしているのかという主旨の質問をおこなったが、答弁に立った逸見博昌体育局長は、「私ども文部省におきましても、これは文教部会、文教制度調査会の合同部会の方から、文部省においても検討しておくようにというふうな指示を頂いておりまして」と述べ、自民党からの指示を受けて制度導入に向けた調査・検討を行っていることを明らかにした。

ところで、1994年6月7日付けの朝日新聞の報道によれば、文教族の中心メンバーでもある自民党の森喜朗幹事長は、「Jリーグが始まる5年くらい前から、サッカー

くじについては密かに研究はしていた」と打ち明けたという。また、日本体育協会の青木平治会長（当時）も、1992年1月に体協・JOCが出したスポーツ振興くじ導入の要望書の提出は、「全て文部省の指示に従ってやった」と証言したとされている（朝日新聞1994年6月7日、桜井 2004 pp.166-171）¹¹⁾。

法案提出前の1994年5月に文部省体育局の審議官がくじ制度の導入に反対する日本PTA協議会と法案に関する懇談会を開いている。この点に関し、山原健二郎議員（共産党）はなぜ法案の起案者でもない文部省が、法案もまとまっていない段階で説明するのかとの疑問を呈している（1994年6月3日衆議院文教委員会）。

これらの情報から判断して、「スポーツ振興くじ」制度法案化の段階で自民党文教族と文部省が大きな役割を果たしたことは間違いない¹²⁾。では何故スポーツ議員連盟主体の議員立法という形で法案が提出されたのだろうか。

政府与党がある法案の成立を目指す場合、野党とは違って閣法もしくは議員立法によって法案を提出するという選択が可能となる¹³⁾。実際、国会に提出される法案の提出件数・成立件数共に圧倒的に閣法のほうが多く、議員立法の成立件数が増加するのは従来の政策から大幅な変更を行う必要性のある場合や、議員数で与野党伯仲の状態にあるなど、野党に対する国会対策が必要な場合に限られてくる（谷 2003 p.21）。

ところで、議員立法については立法過程に関する先行研究によっていくつかの類型化が試みられている。

まず、議員立法をその提案者によって分類すると、

- ①与党会派による議員立法
- ②野党会派による議員立法
- ③党派にとらわれない議員立法、

の3つに分類できる（大山 2003 pp.82-89）。

また小島によれば、議員立法はその内容によって次のような8つに区分することができるという（小島 1983 pp.125-129）。

- ①国会関係の法律
- ②政党の政策の表明または実現のための法律
- ③教育振興のための法律
- ④業界、団体のための法律
- ⑤地元の地域団体等のための法律
- ⑥議員の個人的な考えに基づく法律
- ⑦内閣から提出しにくい法律
- ⑧議員立法の改廃の法律

また、五十嵐らは議員立法を

- ①特定の地域の開発や助成に関する法律
- ②特定の団体や業界からの要望に応える「士法」や「業法」
- ③議員の倫理観ないし個人的な価値観にもとづく法律
- ④将来的に活用される分野だが、政府が臨機応変に対応できなかったり、既存の法律体系に鑑み、提出が難しい法律

の4つに分類している（五十嵐・小川 1995 pp.101-102）¹⁴⁾。

何れにせよ、どのような法案を議員立法という形式にするかは、ある程度暗黙の了解があると見て間違いない。

「スポーツ振興くじ」法案をこのような類型化にあてはめて考えると、提案者はスポーツ議員連盟に所属する与党を含む7会派の議員による共同提案の形をとっていることから、③党派にとらわれない議員立法ということになる¹⁵⁾。

では、内容面ではどのように分類されるであろうか。

スポーツ振興くじの法案審議過程では、スポーツ振興のための資金が不足しているという認識は共有されていた。しかし、スポーツ振興くじのギャンブル性、青少年に与える影響をめぐっては弁護士会やPTA協議会、婦人連盟などが反対意見を表明し、スポーツ界でもプロ野球コミッショナーが導入に疑問ありとの見解を表明するなど、マスコミを巻き込んだ論争は白熱した。特に青少年教育を主管する文部省が「ギャンブル」を仕掛けることに対する反発は強く、国会でも自民党議員が懸念を表明するなど、議論は錯綜した。

因みに、これまで自転車競走法やモーターボート競争法といったギャンブル法案は、全て議員立法として発議されてきた¹⁶⁾。「スポーツ振興くじ」法案審議の過程では、くじの当選確率が宝くじ並みでありギャンブル性は低いということ、制度の目的は形を変えたスポーツへの寄附行為であるから当選払戻率が低く抑えられているといった点が強調され、そもそも同法案はギャンブル法案とはいえないのではないかといった認識も示された。

しかし議院法制局勤務経験者が暗に仄めかしているように、法案提出者にも同法案がギャンブル法案だという認識はあったといえよう（上田 2005 p.190）。そうでなければ、閣法という形で法案が提出されても良かったはずである。

法案提出が1997年まで見送られたのは、政界再編という激流に左右された同時に、ギャンブル法案を提出する

リスク—特に選挙への影響—が考慮されたとする向きもある。制度的に考えても、法案は各政党によって議論され、機関承認を経た上で提出される（松澤 1987 pp.215-217, 大石 2001 p.84, 山本 1998 pp.69-70）。また、法案提出当時、スポーツ議員連盟に所属する議員や小杉隆文部大臣の発言の中には、スポーツ議員連盟内での連絡がそれ程緊密ではなかったとのニュアンスのものもある¹⁷⁾。

先に引用した小島による議員立法の類型化に従えば、「スポーツ振興くじ」法案が、⑦内閣からは提出しにくい法律に分類されることは明らかである。従って、法案提出にあたって政党名が前面に出ると批判に晒される可能性が高いことを見込んで、批判をかわすための一方策としてスポーツ議員連盟が主体となって法案を纏めたという点が強調されたと考えるのが最も自然な解釈だろう。

法案審議での論点

以下、国会審議の過程での論点についていくつか挙げると同時に、「スポーツ振興くじ」が現在抱えている問題点と関わりのあるものについても若干補足しておく。

1) スポーツ予算の現状

スポーツに配分される予算が乏しいという共通認識のもと、予算の増額を求めるのが本筋であるとする議論と、財政再建が緊急課題とされる中、予算の増額は不可能として、次善の策を探る議論があった。結局、後者の考え方が前提となって「スポーツ振興くじ」導入の必要性が唱えられたのである。尚、縦割り行政の中、スポーツに特化した予算の集計ができていないことも再認識された。この点は法案に対する附帯決議という形で、各省庁にまたがるスポーツ関連予算の有機的連携が求められることになった¹⁸⁾。

2) ギャンブル性に関する議論

これについては先に記したので繰り返さないが、技術的には当選払戻率や理論的な当選確率を低く抑えることでギャンブル性を低めていること、コンビニでの発売をしないことや購入年齢の制限を設けることで、青少年に与える影響を最小限に止めるとして「スポーツ振興くじ」の導入が正当化されていた¹⁹⁾。しかし、くじの売上げが不振を極めたため、その打開策として順次当選確率の高くくじの導入が図られてきた。また、2004年度からはコンビニでの発売、2007年には当選賞金が6億円

のビッグの発売が開始された。

3) 新たな財源としての期待

当初は年間1,600～2,200億円程度の売上げが予想された。しかし、議員のなかには「スポーツ振興くじ」の当選確率等を考えると、それほどの上上げは期待できないのではないかという懸念を表明する者もいた²⁰⁾。この懸念は現実のものとなり、売上額は2001年度642.7億円、2002年度360.6億円、2003年度199.8億円、2004年度156.9億円、2005年度149.1億円、2006年度134.7億円と当初の見込みより大幅に少なくなっている。結果としてスポーツ振興事業への助成金も2002年度58.8億円、2003年度24.3億円、2004年度5.5億円、2005年度2.4億円、2006年度0.8億円と、極めて低調な数字に終わっている。

これを受け、日本スポーツ振興センターでは、2003年度からより当選確率の高い「toto Goal」²¹⁾、2006年度からは「mini toto」の販売を開始した。また、2006年9月からはキャリーオーバーも含めると当せん金額が最高6億円となる「BIG」、2007年からは「mini BIG」の販売を始めるなど売上高を上げるために様々な方策を打ち出している²²⁾。

この結果、2007年度の売上は637.1億円にまで伸び、2008年度は9月の時点で既に600億円を突破したとの発表が出されている（日本経済新聞2008年9月29日）。

4) 文部省の天下り

「スポーツ振興くじ」の実施主体が文部省管轄下の特殊法人である日本体育・学校健康センターとなることについて、文部省が青少年の健全育成を図るべき官庁であること、特殊法人改革の流れに逆行するのではないかといった疑問が投げかけられた。これに対し、事業の公益性や規模を考えると、既にスポーツ振興基金の運営実績のある同センターが実施するのが妥当であるとの考えが示された。同センターの事業はその後独立行政法人日本スポーツ振興センターに引き継がれているが、従来りそな銀行に委託してきた「スポーツ振興くじ」事業は、2006年度よりセンター直営方式で事業展開されることになった。

先に触れたように、「スポーツ振興くじ」の売上げは当初見込みを大きく下回ったため、毎年70億円ずつ償還する予定であった初期投資の350億円も、3年目以降は返済できず、2006年9月になって全国の金融機関から協調融資を受ける形で未払い委託金を完済した。その一方

でスポーツ振興センターの人件費として多額の費用がかかっていることなど、文部省官僚の天下りに対する批判は根強いものがある²³⁾。

5) その他

「スポーツ振興くじ」導入に関する議論の過程で、スポーツ振興法第4条に基づく基本計画が策定されていないことや、地域スポーツの振興の必要性、指導者育成事業の重要性、ナショナルレベルのトレーニング拠点が望まれること等、様々な課題が指摘された。2001年11月には、遠藤純一郎スポーツ・青少年局局長が「スポーツ振興基本計画」が長年にわたって定められなかった理由として、厳しい財政事情のもとでは歳出を伴う中長期の計画の策定が不可能であったこと、「スポーツ振興くじ」の導入などによって財源の確保の見通しが立ったことが「スポーツ振興基本計画」策定の追い風になったとの認識を示している（2001年11月20日参議院文教・科学委員会）。

法案成立の要因

ところで、政界再編という激流がなければスポーツ振興くじ法案は成立しなかった可能性もある。もちろん政界再編の流れは、各議員の所属会派の変更により議論の振れを生むなどの弊害ももたらしたが、会派を超えた議論の機会を提供することにもなった。例えば55年体制下で最大野党であった社会党は、当初「スポーツ振興くじ」に反対の姿勢を示していた。しかし、細川連立政権期にスポーツ議員連盟に設置されたプロジェクトチームでの議論を経たことによって、共産党を除く他の政党と同じ様に、法案化・法案提出賛成の方向に向かったのである。また、この時期審議の活性化を図るため、積極的に議員立法を試みようとする国会内の雰囲気も追い風となったといえよう²⁴⁾。

何れにせよ、議論の過程でスポーツ振興に配分する予算が極めて少ないという認識が共有されていることが明らかになり、厳しい財政事情のもとでの予算獲得のための方策の一つとして、「スポーツ振興くじ」制度の導入が図られたのである。

更には行政改革という潮流のなかで、本来なら統廃合の対象になりかねない主管の特殊法人に新たな事業が加わることになった文部省の思惑や、それを後押しした文教族の役割も見逃せないだろう²⁵⁾。

展 望

従来、国レベルでのスポーツ政策は、主として文部省体育局（現文部科学省スポーツ・青少年局）の予算という形で体现されてきた（Nakamura 1996 pp.286-7）。従って、文部科学省内での政策設計や、与党の部会レベルでの議論が公開されない限り、スポーツ政策形成過程の詳細は明らかにならないといわざるを得ない²⁶⁾。また、財政政策や金融政策といった領域に比べ、スポーツ政策に関する新聞報道は、取扱量も圧倒的に少なく、スポーツ政策の形成過程を解明していく際の大きな制約となっている。

しかし、例えば、2000年9月、スポーツ振興法4条に基づいて策定、告示された「スポーツ振興基本計画」は、「スポーツ振興くじ」に関する国会での審議が契機となり、その附帯決議に盛り込まれることにより検討・作成への方向性が定まったのである²⁷⁾。実際、「振興計画」を見ると、「スポーツ振興くじ」法案の審議過程で議論された内容が数多く含まれている。

蓋し、国会での質疑討論では国会議員の関心がどこにあるのが明らかにされるだけでなく、さまざまな政策分野における知的水準が測られる場でもある（前田・飯島 2003 p.391）。従って国会でのスポーツ政策に関する議論をフォローしていくことは、国レベルでのスポーツ政策形成過程を解明するうえで必要なだけでなく、ことある毎に「官僚主導を打破する」と述べている国会議員が、立法機関の一員としての役割を果たしているのかどうかをチェックするうえでも意義のあることだといえよう。

※ 本稿は、平成19年度慶應義塾学事振興資金（個人研究C）の補助を受けた研究成果の一部である。

注

1) イギリスで選手強化のために多額の資金を投入できるようになった一因として、1997年以降国営くじの収益が強化費に回る仕組みになったこと挙げられる。

尚、イギリスのスポーツ政策については内海（2003）、谷藤（2008）を参照。

2) 民主党の加藤敏幸議員の質問に対し、小泉首相は「スポーツ振興くじ、いわゆる俗にサッカーくじと言っているのが、売上げも減って収入も減っている、それに従って助成金も減っているということでもありますので、これは私は見直しが必要だと思っています。果たして、役所がこうゆうものを考えて、売り上げ上げようって言ったって上がるかどうか、私ちょっと疑問に思っているんですよ。これが本当に役人の仕事かどうか、これも含めて見直さなきゃいかぬと思っています」と答えた。

一方、小坂文部科学大臣は「この夏、そして秋までに何が何でも売り上げを上昇させて、そして実質的なこのスポーツ振興くじの助成というものを獲得をしたい。正に今正念場にあると、そういう危機感を持っております」と答弁している（2006年6月7日参議院決算委員会）。

尚、本稿に出てくる議員や官僚、団体役員の肩書きは、原則として発言等を行った当時のものとする。

3) スポーツ議員連盟で見込んでいた売上高は1,800～2,000億円程度だったようである（毎日新聞1996年4月26日等を参照）。

4) スポーツ振興くじ法案をめぐる政治過程等については大東文化大学中村昭雄研究会（1998）、中村（1999）を参照。また、国会審議での代表的な議論や、制度全般に関する資料としては日本体育・学校健康センター編（2002）、制度の概要については塩田（1999）を参照。

5) 「スポーツ振興くじ」法関連3法案とは以下の3つの法律案のことを指す。

- ・スポーツ振興投票の実施等に関する法律案
- ・日本体育・学校健康センター法の一部を改正する法律案
- ・スポーツ振興法の一部を改正する法律案

6) 提案議員の構成会派は自民党4名、社民党1名、さきがけ1名、新進党3名、民主党2名、太陽党1名の計12名。提案理由説明者は自民党の島村宣伸議員。（日本体育・学校健康センター編 2002 p.27）。

7) 衆議院本会議での採決の際には、そもそも党としての意見をまとめなかったさきがけと、全員反対の共産党を除く全ての政党で、反対や欠席など党の方針への造反が見られた（伊藤 2000 pp.226-227）。

尚、この点については1998年1月22日の参議院文教・科学委員会で扇千景議員（自由党）も指摘している。

8) 因みに、参議院では自民党執行部、新進党、公明でつくる平成会が「反対」で足並みを揃えた（朝日新聞1997年6月17日）。参議院自民党執行部が反対に回った背景には、政界再編、参議院過半数割れに伴い党内での影響力を強めた参議院の「独自性」の主張や、健康保険法改正案の審議日程を巡る小泉純一郎厚生相と村上正邦参議院自民党幹事長の確執があったとされている（朝日新聞1993年3月18日、山本孝史 1998 p.116）。

9) 参議院での採決の結果については『月刊 女性&運動』1998年6月号 pp.46-51を参照。各議員の賛否が一覧表の形で掲載されている。

10) 同委員会では、東京オリンピックを前に「トトカルチョ」による資金捻出の話題が出たが、宮沢喜一総理大臣は「結局十分に国民の間で理解が得られないということでやみさたになつた経緯がございます」と述べている。

因みに1959年12月4日の衆議院決算委員会で、当時の松田竹千代文部大臣はオリンピックの準備に関して、トトカルチョや競輪のような「特殊の、世間からすでに非難の多い方面の金銭を資金としてやるということは、好ましいことではないという考えを持っております」と発言している。

11) この点については1998年2月5日の参議院文教・科学委員会で、日本共産党の阿部幸代議員が町村信孝文部大臣に真偽のほどを質している。

これに対して、町村文部大臣は議員立法という形で動いていること自体が文部省主導ではないことの証明になっている旨の答弁をしている。

因みに、谷によれば「スポーツ振興くじ」法案の法案作りは各党の政調・政審スタッフではなく、スポーツ議員連盟に所属する議員の政策秘書が中心となつて補佐を行ったようである(谷 2003 p.412)。

12) 1992年2月には自民党政務調査会に「スポーツ振興資金確保のための制度検討委員会」が設置され、同年6月に自民党文教部会・文教制度調査会合同で「体育・スポーツに関するプロジェクトチーム」を発足させた。

因みにスポーツ議員連盟に「スポーツ振興くじ」制度をはじめとした、スポーツ政策全般を検討するプロジェクトチームが設置されたのは1993年10月である。

尚、1998年1月22日の参議院文教・科学委員会で質問に立った自由党の扇千景議員は、1997年5月に行われた法案の早期成立に向けた総決起集会(スポーツ議員連盟、体協、JOC 共催)で、自民党議員が「自民党が党議拘束すれば他の党も追従してくるから法案成立は間違いないよと大見えを切った」と述べている。

13) 正確には法案の提出主体が議員の場合は「発議」、内閣や委員会の場合には「提案」と呼ばれる。

14) 尚、五十嵐・小川は④のタイプの議員立法の延長線上に、時代を先取りする創造的な5つ目のタイプの議員立法が出現しつつあることを指摘している(五十嵐・小川 1995 pp.108-110)。

15) 白崎は議員連盟を次の4つに類型化している。

- ①特定の業界と密接な関係にある議員連盟
 - ②特定の国や国際団体との友好を深めるための議員連盟
 - ③特定の政策テーマの法制化や予算措置を目指す議員連盟
 - ④趣味を同じくする議員の親睦をはかるための議員連盟
- 当然、スポーツ議員連盟は③に分類されるが、議員連盟を組織するメリットとしては、

⑤超党派の組織であり、各政党で足りない部分を補完することができる

⑥既存の政党組織の政策機構システムの隙間を埋めることができる

という点などがあげられる(白崎 2005 pp.35-40)。

16) モーターボート競走法は2008年1月に新テロ特措法が可決するまでは、衆議院の2/3再可決で成立した唯一の法案であった。モーターボート競走法の立法過程については前田(1999) pp.158-165を参照。

17) 1997年5月2日の参議院決算委員会で、スポーツ議員連盟のメンバーである社民党の田英夫議員は以下のような発言・質問を行っている。

「この国会にはスポーツ振興くじ、くじと言っているのかどうか分かりませんが、間もなく提出されるということで、いや応なしにスポーツ議論をこの国会ですることになると思いますが、結論を申し上げると、私は大変この制度に疑問を持っております。

実は私は、今度法案を提出するスポーツ議員連盟の創設以来のメンバーであります、私は全く知りませんでした。こういうものが計画されているということを知りませんでした。現在も何にも御連絡をいただいております。それが残念ながら実情であります。

文部省がおやりになるわけではなくて議員立法で出すわけですから、文部省はスポーツの責任官庁という立場からになるでしょうが、いわゆるスポーツ振興くじについて文部大臣はどのようにお考えですか。

これに対して小杉隆文部大臣は、

「この法案につきましては、平成4年に体協とJOCからスポーツ振興の財源確保ということでこういう制度を創設して欲しいと要望して以来、たしかスポーツ議員連盟、田議員も有力なメンバー、私もそのメンバーに入っておりますが、十分連絡が行かなかったというのは、私も実はそんなにたびたび連絡を受けたわけではございませんが、各党ではいろいろな数年に及んで討議が重ねられてきた結果、今回各党で国会に提出されたと聞いております」。

と答えている。

18) 1998年3月17日の参議院文教・科学委員会では7つの、同年5月8日の衆議院文教委員会では8つの付帯決議が付けられた。何れの付帯決議でも、1番目の項目は「スポーツ振興の予算措置について今後その充実を図るとともに、各省庁にまたがるスポーツ関連予算の有形的連携に努めること」となっている。

尚、附帯決議に法的拘束力はないが、付帯決議を尊重する政治的な責任は発生する。

19) 例えば1998年5月8日の衆議院文教委員会で答弁に立った工藤智規文部省体育局長は、競艇やオートレースなどの公営競技や、宝くじの当選確率と比較したうえで、「サッカーくじの当せん確率というのは宝くじに近いと言えるのではないかと思います」と述べている。

20) 例えば1998年1月22日の参議院文教・科学委員会で江本孟紀議員(民友連)は、売上が1,800~2,000億円になるとの民間機関の調査結果を挙げたうえで、次のような質問を行っている。

「私は今の現状だと、理解されていない分それほど上がらないじゃないかと、むしろ逆に言えば。だからこれはこういうものですよ、寄付行為でスポーツ財源を集めるんですというようなことをもっと何か宣伝して、そしてむしろ、これはギャンブル性があるんですよ、こんなギャンブル性のないものは嫌だといって買わない人には、もうちょっとこれは楽しみがあるんで買いなさいよとかいうような、何かそういうアイディアがないといけません。

そういうことで、売り上げの向上のためには何か方策というか妙案があるのかどうか、その辺をお聞きしたいと思います」。

これに対して柳沢伯夫衆議院議員(自民党)は、「スポーツ振興くじ」はあくまで賭博ではなく、くじであると述べたうえで、

「そこで問題は、そうだとするとあまり関心がなくて売れないんじゃないか、これが江本先生の御質疑ではありますが、

これはなかなか頭の痛い点でございます」。

と答えている。

- 21) 文部科学省令の改正によって組み合わせが100万通り以下のくじも発売が可能となったことを受けて、2006年からはより当選確率の高い「toto Goal3」に変更された。

- 22) 1998年2月17日の参議院文教・科学委員会では、公明の松あきら議員の質問に対して、発議者の1人として答弁に立った新党平和の福留泰蔵衆議院議員は、「私どもとしては宝くじに近い制度であると思っておりますし、知的ゲームと、そしてスポーツ振興に対する寄附的行為に若干夢をプラスしたゲームであるというふうに理解をしているところでございます」と答えている。

しかし、当せん確率で比較すると「toto Goal」や「mini toto」はもはや宝くじとはいえず、コンピュータがランダムに試合結果を選択する「BIG」などは知的ゲームとは言えないだろう。

尚、宝くじも導入当初はそのギャンブル性が問題視された、この点については大山（2005）を参照。

- 23) 例えば1998年5月6日の衆議院文教委員会では、新党平和の池坊保子議員は「スポーツ振興くじ」がギャンブルだとしてうえて、「何か文部省の天下り先ができるのではないか」という懸念を表明している。

天下りという視点から「スポーツ振興くじ」制度を批判したものとしては猪瀬（2002）pp.166-169、櫻井（2004）pp.157-174がある。また、天下りが抱える問題点については北沢（2005）を参照。

因みに猪瀬は1998年2月12日の参議院文教・科学委員会に参考人として出席して意見を述べている。

- 24) 議員立法の提出件数の推移については谷（2003）pp.18-26、上田（2005）pp.178-182、山本（1998）pp.15-34を参照。また、「スポーツ振興くじ」法案が審議された当時の政治状況については北村他編（2004）、草野（1999）を参照。

- 25) 「スポーツ振興くじ」法案の骨格を作るにあたっては、主にスポーツ議員連盟所属議員の政策秘書が補佐に当たったといわれていることについては既に注10)で触れた。しかし、だからといって所轄官庁である文部省が法案作成の過程に全く関わらなかったわけではない。

常識的に考えても「立法の推進には官僚の専門的知識と立案技術が必要となる。従って、官僚に好都合な法案は、官僚の協力が得やすいから成立の可能性が高まる」（前田 1999 p.159）といえよう。

尚、立法過程全般については浅野（2000）、岩井（1988）、前田（1999）を、議員立法については中村（1992）、谷（2003）を参照。

- 26) 文部科学省内での政策形成過程に関しては前川（2002）を参照。また、スポーツ関連の法令を概観したものとしては斉藤（2008）を参照。

- 27) 衆議院、参議院ともに、「スポーツ政策の適切な施策を講ずるため、スポーツ振興法第4条に規定するスポーツの振興に関する基本的計画について検討すること」との付帯決議を付している（1998年3月17日参議院文教・科学委員会、同5月8日衆議院文教委員会）。

何れにせよ、「スポーツ振興法」の制定以来、「スポーツ振興基本計画」40年近く策定されなかったことが、スポーツ政策における政府の位置づけを曖昧にしてきたことは否めない（SSF 笹川スポーツ財団 2006 p.167）。

参考文献

浅野一郎（2000）現代の議会政．信山社

大東文化大学中村昭雄研究会（1998）「さっかーくじ」の政治力学．

<http://www.daito.ac.jp/~nakamura/soccer.html>

五十嵐敬喜・小川明雄（1995）国会—官僚支配を超えて．岩波新書

猪瀬直樹（2002）続日本国の研究．文春文庫

伊藤光利（2000）連立政権の政策能力．水口憲人・北原鉄也他編 変化をどう説明するか—政治編：207-234

岩井奉信（1988）現代政治学叢書12 立法過程．東京大学出版会

北村公彦他編（2004）現代日本政党史録5 55年体制以降の政党政治．第一法規

北沢 栄（2005）静かな暴走 独立行政法人．日本評論社

小島和夫（1983）議員立法の概観．北大法学論集33（5）：121-140

草野 厚（1999）連立政権—日本の政治1993～．文春新書

前田英昭（1999）国会の立法活動—原理と実相を検証する—．信山社

前田哲男・飯島滋明編著（2003）国会審議から防衛論を読み解く．三省堂

前川喜平（2002）文部省の政策形成過程．城山英明・細野助博編著 続・中央省庁の政策形成過程．中央大学出版部：167-208

松崎 学（2008）五輪ボイコット—幻のモスクワ、28年目の証言—．新潮社

松澤浩一（1987）現代行政法大全11 議会法．ぎょうせい

中村睦夫編（1993）議員立法の研究

Y.Nakamura（1996）Sports Policy in Japan. L.Chalip, A.Jhonson & L.Stachura eds. National Sports Policies: An International Handbook. Greenwood: 286-316

中村祐司（1999）現代日本の政治とスポーツ．池田 勝，守能信次編 講座・スポーツの社会科学4 スポーツの政治学．杏林書院：43-62

日本体育・学校健康センター編（2002）スポーツ振興くじ制度の創設と展開—toto すべてのスポーツのために—．ぎょうせい

大石 眞（2001）議会法．有斐閣

大山真人（2005）宝くじ戦争—戦後の日本を救ったのは宝くじだった—．洋泉社

大山礼子（200）国会学入門 第2版．三省堂

斉藤健司（2008）スポーツの立法政策．諏訪伸夫・井上洋一他編 スポーツ政策の現代的課題：62-74

櫻井よしこ（2004）特殊法人改革のまやか—官僚たちの甘い汁—．新潮文庫

塩田智明（1999）サッカーくじ制度の創設．時の法令 1999年2月28日号：23-48

白崎勇人（2003）政策秘書が書く国会議員改革—国会議員を科学する常識・うんちく・論争学．長崎出版

SSF 笹川スポーツ財団（2006）スポーツ白書—スポーツの新たな価値の発見．

谷 勝宏（2003）議員立法の実証研究．信山社

谷藤千香（2008）イギリスのスポーツ政策．諏訪伸夫・井上洋一他編 スポーツ政策の現代的課題：162-172

内海和雄（2003）イギリスのスポーツ・フォー・オール—福祉国家のスポーツ政策．不昧堂出版

上田 章（2005）議員立法五十五年．信山社

山本孝史（1998）議員立法—日本政治活性化への道—．第一書林