

災害復興の財源に関する研究 ー公営競技および富くじの収益金に着目してー

伊東 孝祐¹・大沢 昌玄²・伊東 孝³・山浦 直人⁴

¹正会員 都市・土木史研究所(〒141-0022 東京都品川区東五反田 5-22-5-112)
E-mail: geddylee@west.cts.ne.jp

²正会員 日本大学教授 理工学部土木工学科(〒101-8308 東京都千代田区神田駿河台 1-8)
E-mail: moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp

³正会員 産業考古学会会長 (〒113-0034 東京都文京区湯島 1-12-5 子安ビル 6F(株)プラス・ワン 気付)
E-mail: ponte3890@gmail.com

⁴正会員 株式会社千代田コンサルタント(〒388-8011 長野県長野市篠ノ井布施五明 341-7)
E-mail: yama3417@mx2.avis.ne.jp

公営競技とは公の機関が賭事として開催するスポーツの総称であり、富くじとは抽選によって購入者が賞金を得る賭事である。これら賭博行為は戦後、地方自治体が施行することが法制化され、その収益金は戦災により逼迫する地方自治体の貴重な財源となっていた。また戦災だけでなく災害発生後の復旧・復興資金調達のため被災都市主催による公営競技が開催されていた。本論は、この賭博行為の収益金に着目して、具体的な収益額とその用途を、4種類の公営競技をすべて開催し、かつ富くじを発売していた東京都を事例として実態を明らかにすることを目的としたものである。結果、東京都における用途は教育・住宅関連が主であったことが明らかとなった。

Key Words: 災害復興, 財源, 公営競技, 富くじ, 収益金

1. はじめに

公営競技とは公の機関が賭事として開催するプロフェッショナル・スポーツの総称であり、富くじとは抽選によって購入者が賞金を得る賭事である。日本において賭博行為は刑法で禁止されているが、公営競技および富くじについては法律によって地方自治体のみ開催・発行が認められている。現在、日本で開催されている公営競技は競馬、競輪、オートレース、競艇の4種類あり、日本各地に競技場が存在する。富くじについても全国規模で発売されるものと、ある一定の地域で発売されるものがある。

これらの収益金は、戦後、逼迫する地方自治体の貴重な財源となっていたが、戦災をはじめとし、災害時には復旧・復興のための財源とされることもあった¹⁾。また内閣府発行の『復旧・復興ハンドブック』において公営競技や富くじの収益金は復興財源の一つとして示されている¹⁾。

このように公営競技や富くじは災害復興と密接な関わりがあると思われるが、これまでの災害復興に関する研究は基本的に計画論的視点で論じているものが主であり、

公営競技や富くじの収益金も含めて復興財源について論じた研究は見られなかった。災害復興以外ではイギリスにおける公園整備への英国国営宝くじ基金の関わりを分析した坂井の研究²⁾がある。

本論は、災害復興に関する研究において従来あまり注目されていなかった復興財源のうち、公営競技および富くじの収益金に着目し、特定の地方自治体を事例として、収益状況および用途を明らかにすることを目的とする。

実態把握の対象事例としては4種類の公営競技すべてを開催し、かつ富くじを発売している東京都を選定した。資料は東京都発行の行政資料『東京都政概要』を基礎とし、その他会議録、報告書、都刊行物、広報資料、関連団体の出版物を参考にした。

レジャーの多様化により公営競技自体は収入減により施行団体の撤退、廃止の傾向にあり、また地方自治体が賭博収入に依存することの是非論もあると思われるが、少なくとも災害復興の財源とされたことは事実であり、災害復興に果たした役割、災害復旧・復興への用途も含めた今後のあり方を考える上で、歴史研究としてその実態を明らかにすることは意義あることと考える。

2. 公営競技および富くじに関する法制度

1) 公営競技³⁾

戦前より地方において法律に基づき賭事として行われていたプロフェッショナル・スポーツは競馬のみで、施行者は、戦前は畜産組合連合会または畜産組合、戦後直後は馬匹組合連合会に限られていた。連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)は政府に対して馬匹組合連合会は“競馬事業を独占している独占機関である”と通告した。政府はこれを受けて反社会的勢力の競馬へのさらなる蔓延を防ぐため地方競馬の公営化を決定、競馬法(昭和23年7月13日法律第158号)が制定された。以降、自転車競技法(昭和23年8月1日法律第209号)、小型自動車競走法(昭和25年5月27日法律第208号)、モーターボート競走法(昭和26年6月18日法律第242号)が制定された。競馬法を除く各法律は産業振興と逼迫する地方財政支援が目的で制定されたが、競馬法だけは目的が明示されていないことと、“著しく災害を受けた市で内閣総理大臣が指定するものが開催することができる(第一条)”と明確に災害との関係が示されている点が大きく異なる。

競馬法制定以前、施行者は都道府県に限られていたが、戦災都市が戦災復興資金を調達するため公営競技(競馬・競輪)が行えるようにと陳情活動を行っていた全国戦災都市連盟(会長：石見元秀・姫路市長)⁴⁾や、全国戦災都市連盟の呼びかけにより結成された全国戦災都市出身国会議員連盟(初代会長：北村徳太郎)の活動⁵⁾もあり、法案審議の過程もしくは法施行後に市町村が施行者となるよう修正・改正が行われた。但し、競馬以外については災害との関係が明示されていなかったこともあり、当初は非戦災都市も施行者として指定されている。

日本経済の正常化にともなって賭事である公営競技の存続問題が議論されるようになり、政府は公営競技調査会の答申を受け、1962(昭和37)年に4競技すべての法改正を行った。注目すべき点は、施行体制の見直し、収益使途の明確化が行われたことである。市町村の開催許可は戦災等により財政的に厳しいという状況から行われていたが、昭和30年代中頃にはそのような状況は解消されたという認識から地方の開催者から市町村を基本的にはずすこととなった。しかし期限付きで市町村を指定できるため、災害等により緊急に資金が必要となった時に指定を受けて公営競技を開催できる余地は残されていた。また使途については、改正以前は明記されていなかったが、改正後は具体的に産業振興、社会福祉、医療の普及、教育文化の発展、体育の振興、災害復旧(競馬法のみ)その他住民の福祉の増進と明確化された。この時の法改正でも競馬のみが災害との関係が示されているが、その理由については不明である。

2) 富くじ(当せん金付証券)⁷⁾

富くじは、日本では江戸時代に幕府の許可を得た寺社のみが勧進のために発売していたが、明治になると政府により一律禁止された。発売が再開されるのは戦費調達のために臨時資金調整法が改正(昭和20年2月13日法律第8号)された後で、同法第十条ノ十二により政府が富くじを発売することができるようになり、同年7月16日に獎金付「勝札」が1枚10円で2,000万枚発売された。同年10月29日発売分から名称を「宝籤」に変更し、政府による第1回宝くじが1枚10円で2,000万枚発行された。

1946(昭和21)年10月29日に行われた臨時資金調整法の改正(法律第49号)により都道府県も富くじの発売ができるようになった。同法第十条ノ十二第一項には“都道府県ハ戦災復興其ノ他ノ公共事業ノ資金ヲ調達スル為”⁸⁾とあり、改正の背景として戦災復興のための資金調達を容易ならしめることが目的にあったことがわかる。

ポツダム宣言受諾により戦争遂行に関する法律は廃止となることが決まり、臨時資金調整法も廃止、富くじ発売に関する根拠法がなくなった。当時進行していたインフレを抑制するためには、市場に出回っている資金を回収する必要があるが、富くじは資金回収手段となりうるとともに、政府の財源獲得の一助、都道府県におい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の期待があったため、根拠法となる地方財政法(昭和23年7月7日法律第109号)ならびに当せん金附証券法(昭和23年7月12日法律第144号)が制定された。地方財政法第三十二条によると“都道府県は、当分の間、公共事業の財源に充てるため必要があるとき”⁹⁾とあり“戦災復興”という文言がなくなった。これは戦後の混乱が一応落ち着いてきたからではないかと考えられる。

朝鮮戦争後、日本経済の正常化にともなって賭事である富くじの存続問題が議論されるようになり、1954(昭和29)年3月に政府宝くじは廃止されたが、地方に関しては発行できる地方自治体が都道府県のみから五大都市(1949(昭和24)年5月)¹⁰⁾、戦災により財政上の特別の必要のあると指定された都市(同年12月)¹¹⁾と拡大された。戦災都市への拡大は全国戦災都市連盟の度重なる陳情活動⁴⁾が功を奏したと思われる。ちなみに五大都市以外で最初に指定を受けた都市は全国戦災都市連盟会長である石見元秀が市長を務める姫路市である。

富くじの使途は永く公共事業だけであったが、1985(昭和60)年5月、地方交付税等の一部を改正する法律(法律第44号)により使途が公共事業だけでなく、その他公益の増進を目的とする事業で地方行政の運営上緊急に推進する必要があるものとして自治省令で定める事業へと拡大された¹²⁾。

3. 公営競技・富くじの収益状況およびその用途

1) 東京都における公営競技の開催¹³⁾

公営競技に関する法律の制定で、戦災により逼迫していた財政の立て直しに向けた財源確保の道が開かれたことから、東京都は順次関連条例を制定して公営競技の開催を始めた。まず、1948(昭和23)年11月から八王子競馬場(翌年5月から大井競馬場に変更)で都営競馬を、1949(昭和24)年10月から京王閣競輪場(同年11月から後楽園競輪場が加わる)で都営競輪を、1954(昭和29)年6月から大森競艇場(翌年8月から江戸川競艇場に変更)で都営競艇を、同年11月から大井レース場で都営オートレースの開催を開始した。

1965(昭和40)年1月に発生した伊豆大島元町大火の時は大島町の依頼により復興資金調達のため大井競馬場で大島町主催による「大島災害復興競馬」が2回開催され、約3億7,400万円の売り上げを記録した¹⁴⁾。

公営競技廃止の世論や1967(昭和42)年に初当選した美濃部都知事の政治公約ということもあり、東京都主催の公営競技は昭和47年度をもって廃止された。

2015(平成27)年末時点で東京都内においては、競馬(大井)、競輪(京王閣、立川)、競艇(平和島、江戸川、多摩川)の3種類6場で公営競技が開催されているが、これらは全て東京都から引き継いだ区市が単独もしくは組合形式で施行者となって開催しているものである。

2) 東京都における富くじの発売⁷⁾

一方、富くじについては1946(昭和21)年の臨時資金調整法の改正により都道府県にも富くじの発売権が与えられたことから、東京都では復興資金調達のため1947(昭和22)年3月に「第一回東京都復興宝くじ」を1枚10円で総額5,000万円発売、完全消化の好成績を収めた。

その後、臨時資金調整法の廃止により発売は一時中断されたが、1948(昭和23)年に新たな法律が制定されたことから同年10月に新法に基づく最初の富くじとなる「第五回東京復興宝くじ」が1枚20円で、総額1億円発売された。なお、この富くじは特等に約130㎡の土地と約40㎡の住宅がついたため、「土地付住宅くじ」と呼ばれた。最終的に復興宝くじは第17回まで発売された。

東京都による富くじの発売は新法施行以降途切れるこ

表-1 都営競走事業の事業収入繰出金(収益金)とその用途¹⁵⁾

年度	競馬(円)	競輪(円)	オート(円)	競艇(円)	用途(億円)
昭和23	1,526,246				六三制整備, 住宅建設など
昭和24	△2,781,584	86,900,000			
昭和25	40,000,000	284,000,000			
昭和26	112,711,500	360,300,000			
昭和27	57,919,434	546,000,000			
昭和28	55,498,802	666,668,828			
昭和29	69,586,870	739,593,028	△33,652,694	△37,394,627	
昭和30	64,340,042	778,116,609	△3,448,490	4,506,265	
昭和31	139,963,165	1,206,313,826	39,459,317	70,832,141	
昭和32	117,197,895	1,288,985,433	34,605,367	142,059,836	
昭和33	126,100,893	1,361,945,847	62,584,351	161,829,576	六三制整備(18)
昭和34	152,162,001	1,477,960,059	143,329,941	228,097,849	六三制整備(21)
昭和35	194,399,945	1,603,720,966	298,217,619	300,382,352	福祉住宅建設(24)
昭和36	297,616,611	1,845,605,735	422,260,395	397,231,923	住宅建設(改良・民生・母子)(31)
昭和37	382,897,036	2,586,812,394	499,290,923	450,298,415	住宅建設(改良・民生・母子)(41)
昭和38	288,675,385	3,043,167,170	557,668,126	491,872,689	住宅建設(42), 市町村振興交付金(2), 市町村都市施設整備資金貸付(1)
昭和39	486,732,000	3,747,977,000	835,771,000	509,789,000	住宅建設(54), 市町村振興交付金(2), 市町村都市施設整備資金貸付(3)
昭和40	683,138,000	4,048,952,000	1,056,957,000	549,853,000	住宅建設(63), 市町村振興交付金(3), 市町村都市施設整備資金貸付(3)
昭和41	661,862,000	4,149,989,000	1,174,724,000	493,424,000	住宅建設(63), 市町村振興交付金(3), 市町村振興基金繰出(3), 市町村ごみ処理施設補助(1)
昭和42	1,136,062,000	4,932,935,000	1,540,381,000	865,403,000	住宅建設(80), 市町村一般振興交付金(5), 市町村振興基金繰出(3), 市町村清掃処理施設補助(2), 代々木公園整備(2)
昭和43	1,087,201,468	6,119,270,264	1,915,164,093	1,090,610,413	住宅建設(80), 市町村振興交付金(8), 市町村振興基金繰出(8), 市町村土木補助(5), 公園整備費(2), 市町村清掃処理施設補助(2), 競走事業決算による未確定分(4)
昭和44	2,049,940,954	6,957,398,487	2,266,325,233	1,395,112,122	住宅建設(70), 市町村振興交付金(8), 市町村振興基金繰出(3), 市町村土木補助(5), 公園整備費(2), 市町村清掃処理施設補助(2)
昭和45	931,837,000	4,743,489,000	1,669,025,000	735,082,000	公営競技廃止対策
昭和46	860,514,000	4,990,780,000	1,900,705,000	1,488,589,000	公営競技廃止対策
昭和47	1,777,018,727	1,720,867,294	1,889,871,028	1,685,227,115	公営競技廃止対策

注)△は債務を示す(新たに競技場を整備したことによることが大きい)。

となく続いており、2015(平成 27)年末時点で第 2302 回東京都宝くじ、第 688 回全国自治宝くじが発売されている。なお、東日本大震災の時は東京都単独で「東日本大震災復興東京宝くじ」を 2011(平成 23)年に 5 回にわたり発売した。

3)収益状況と使途

昭和 23 年度から公営競技が事業廃止となる昭和 47 年度までの各公営競技の事業収入繰出金および使途を表-1 に、富くじの収益額および主な使途を表-2 に示す。基本的に教育・住宅関連への使途が主であったことがわかる。これは学制改革・ベビーブームによる児童数増加への対応、戦後の経済復興および発展で生じた人口集中による住宅不足への対応が急務であったこと、賭博行為による収入の使途として都民の理解が得られやすいとの配慮からではないかと考えられる。また、昭和 36 年度から昭和 39 年度の収益金の一部は、オリンピック東京大会出場選手強化助成費ならびに施設建設資金に充当されている。近年の状況として、平成 27 年度の宝くじ発売計画によると予算益額は 648 億 1,293 万円で、その使途は福祉保健関係 419 億 3,400 万円(施設整備、交付金・補助金)、建設関係 130 億 3,757 万円(公園・中小河川整備・道路維持)、市町村交付金 69 億 2,482 万円等で、これらで使途の 9 割以上を占めていた¹⁸⁾。

表-2 東京都における富くじの収益額と使途¹⁶⁾¹⁷⁾

年度	収益額(円)	使途
昭和 21	16,979,000	本所病院復旧
昭和 22	69,536,000	小学校復旧および水害復旧
昭和 23	51,773,000	小・中学校建設
昭和 24	75,639,000	小・中学校校具充実・引揚者住宅拡張
昭和 25	46,269,000	保健所整備
昭和 26	60,153,000	六三制整備
昭和 27	82,419,000	六三制整備
昭和 28	4297,300,00	各種公共施設の復旧
昭和 29	547,000,000	六三制整備、その他公共施設の復旧
昭和 30	438,000,000	六三制整備、その他公共施設の復興
昭和 31	487,300,000	六三制整備、その他公共事業
昭和 32		
昭和 33	490,000,000	
昭和 34	500,000,000	六三制整備、民生福祉住宅等
昭和 35	558,623,693	屋内体育館建設
昭和 36	603,546,755	都内公立学校の屋内体育館建設
昭和 37	620,757,385	都内公立学校の屋内体育館建設
昭和 38	687,266,122	都内公立学校の屋内体育館建設
昭和 39	776,250,904	都内公立学校の危険校舎改築事業
昭和 40	910,571,913	区立小・中学校校舎改築費
昭和 41	1,134,990,000	区立小・中学校校舎改築費
昭和 42	1,221,036,443	区立小・中学校校舎改築費
昭和 43	1,333,571,423	
昭和 44	1,488,431,410	
昭和 45	1,509,324,442	区立小学校舎改築
昭和 46	1,728,734,444	
昭和 47	1,772,082,081	

注)収益額は発売益額と時効益額との合計値。空白部分は不明を示す。

4. まとめ

東京都において、公営競技および富くじの収益金の使途は教育・住宅関係が主となっており、この傾向は戦後直後から公営競技が廃止となった昭和 47 年度まで大きく変わることはなかった。公営競技については 1962(昭和 37)年、富くじについては 1985(昭和 60)年の法改正により使途が公共施設整備以外にも拡大されたが、東京都では公営競技の収益金については一貫して大半が住宅整備の資金として充当されていた。このことは当時、住宅整備が緊急の課題であったことがうかがえる。富くじについては近年は福祉保健関係への使途が大半を占めていた。この点は近年の少子高齢化問題が影響していると思われる。

補註

[1]復興資金調達のための競技場開設事例として、福山競馬場、上山競馬場が、公営競技の収益金が復興資金として使用された災害事例として昭和南海地震、飯田大火、アイオン台風、新潟大火、伊豆大島元町大火等が、富くじの発売事例として、新潟大火の時の新潟県振興宝くじ、阪神・淡路大震災復興協賛宝くじ、新潟県中越地震復興宝くじ、東日本大震災復興宝くじ等がある。

参考文献

- 1) 内閣府：復旧・復興ハンドブック，p.56，2010.12.
- 2) 坂井文：英国の国営宝くじ基金にみる公園の整備及び再整備に関する財源確保の手法，ランドスケープ研究，Vol.71，No.5，pp.723-726，2008.
- 3) 東京都：東京都政五十年史 事業史Ⅲ，pp.410-411，1994.12.
- 4) 全国戦災都市連盟：戦災復興と全国戦災都市連盟の歩み，pp.総論 14-16，記録 18-44，1962.10.
- 5) 建設省編：戦災復興誌 第壹巻 計画事業編，(財)都市計画協会，pp.802-816，1959.3.
- 6) 文献 5)，pp.798-802.
- 7) 文献 3)，pp.411-412.
- 8) JACAR Ref.A04017793700，御署名原本・昭和二十一年・法律第四九号・企業整備資金措置法を廃止する等の法律(国立公文書館)。
- 9) 地方財政法・御署名原本・昭和二十三年・法律第一〇九号(国立公文書館所蔵)。
- 10) 地方財政法の一部を改正する等の法律・御署名原本・昭和二十四年・法律第一六八号(国立公文書館所蔵)。
- 11) 地方財政法の一部を改正する法律・御署名原本・昭和二十四年・法律第二六一号(国立公文書館所蔵)。
- 12) 地方交付税等の一部を改正する法律(昭和 60 年 5 月 31 日法律第 44 号)(衆議院ホームページの立法情報より)。
- 13) 東京都財務局：東京都競争事業廃止対策報告書ーギャンブル廃止のあゆみー，pp.26-31，1974.4.
- 14) 大島復興十年記念祭実行委員会：大火からの十年のあゆみ，pp.77-78，1975.2.
- 15) 文献 13)，pp.31-32，524.
- 16) 東京都：東京都政概要 昭和 21 年版～昭和 47 年版(各年・昭和 30 年版はなし，29 年度以前は収益額の記載なし)。
- 17) 東京都：都政十年史，p.578，1954.3.
- 18) 東京都：平成 27 年度宝くじ発売計画(東京都分)，2015(東京都財務局ホームページより)。

(2016. 4. 11 受付)