

日本の公営競技と地方自治体

石川 義憲
(財) JKA理事

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麹町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年2月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成21年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』(No.15～18の4冊)の作成は、以下の4人の委員を中心にとりまとめられました(役職名は平成22年1月現在)。

(主査)

大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部教授

(副査)

石川 義憲 財団法人JKA理事

島崎 謙治 政策研究大学院大学教授

田中 啓 静岡文化芸術大学文化政策学部准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.16として、日本の公営競技と地方自治体について、石川委員によって執筆されたものです。

日本においては、第二次世界大戦後、多くの地方自治体が公営競技を実施し、大衆に健全な娯楽を提供するとともに、公営競技の収益は、地方財政に大きな貢献を果たしました。本冊子では、海外の読者を念頭に置いて日本の地方自治体が公営競技を実施するに至った経緯、公営競技の実施に不可欠な公正安全などの仕組みについて紹介するほか、公営競技が近年に抱えている課題のいくつかについて概説したものです。

ご執筆いただいた石川委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成22年2月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本の公営競技と地方自治体

(財) JKA 理事
石川義憲

1 はじめに

1.1 公営競技の趣旨

日本においては、競馬、競輪、競艇、オートレースといった公営競技を地方自治体が施行者となって実施し、その収益金が地方財政に貢献してきた。賭け事は勤労意欲を失わせたり、金銭のトラブルを発生させたりするなど弊害を伴いやすいものであることから刑法で禁止されている。しかし、特定の目的を達成するために健全な娯楽の範囲内で弊害をできるだけ除去することを前提に公認されているものの一つが公営競技である。

公営競技は、地方自治体にとっては、戦後復興のための貴重な財源を生み出す事業となった。地方自治制度の確立で、地方自治体に自主性を与えたこともその成功の要因である。

本稿では、地方自治体が行っているスポーツギャンブルを公営競技として取り上げることとする。

1.2 競技の種類

(1) 地方競馬

1周1,000メートル以上（ばんえい競走のみを行う場合は200メートル以上）の競馬場を利用して実施される。平成21年（2009年）4月時点で全国18の競馬場（注¹）で地方競馬が実施されている。馬、騎手は、所属する競馬場で競走することとなるが、他の地区や中央競馬との交流競走も実施されている。

平地競走

競走馬が1周1,000メートル以上の走路で速さを競うものである。馬はサラブレッド系とアラブ系で、騎手を乗せて走り、馬の鼻の先端の到達順で順位が決まる。

ばんえい競走

競走馬がソリを曳きながら力と速さを競うものである。距離は200メートルの直線コースで、障害物が二カ所にある。主として農耕馬として利用されてきたばんえい馬が騎手を乗せて鉄製のソリを曳く。ソリの後端の到達順で順位が決まる。北海道のみで開催（注²）されている競技である。

(2) 競輪

1周333～500メートルの自転車トラック競技場（競輪場）を利用して実施される。競輪の規格に対応した自転車を使用する。通常9人の選手がスタートラインに横一線に並び、一斉にスタートを切り、周回し2,000～3,000メートルを走行する。先頭には誘導員（ペーサー）がいて、誘導員を追い抜くことはできない。残り1.5周となったとき、誘導員はトラックを離脱し、選手はラストスパートし、最高時速は70キロメートルにもなる。ゴール到着順で順位が決まる。

2009年4月時点で47の競輪場がある。登録選手はあっせんに応じて全国の競輪場で競走する。

(3) オートレース

1周500メートルのレース場を利用して実施される。オートレース独自仕様のオートバイ（注³）を利用する。技量差のある選手にはハンディをつけるため、スタートラインは異なる。8車でレース場を6回または8回周回する。ゴール到着順で順位が決まる。

2009年4月時点で6のレース場がある。登録選手はあっせんに応じて全国のレース場で競走する。

(4) 競艇

1周600メートルの競艇場を利用して実施される。競艇の規格に対応したモーターボートを使用する。6艇でレースコースを左回り3周する。直線では時速80キロメートル程度の速度が出る。ゴール到着順で順位が決まる。

2009年4月時点で24の競艇場がある。登録選手はあっせんに応じて全国の競艇場で競走する。

2 誕生の経緯

2.1 競馬の復活と地方競馬の誕生

昭和21年（1946年）10月には戦前からの唯一の公営競技であった競馬が再開された。まず、東京と京都の競馬場が再開し、その後、各地の競馬場が再開した。同年11月には、地方競馬法（現在は地方競馬も競馬法で統一的に規定）が公布され、地方自治体も競馬を実施することができるようになり、多くの地方自治体が競馬を実施するようになった。

2.2 競輪、オートレース、競艇の誕生

昭和23年（1948年）8月には自転車競技法が公布され、同年11月に小倉市（当時：現在は北九州市）により小倉競輪場で競輪が初めて実施され、その成功を見て、他の地方自治体が次々と施行者の名乗りを挙げ、急速に拡大していった。

昭和25年（1950年）5月には小型自動車競走法が公布され、同年10月に船橋オートレース場でオートレースが初めて開催された。

昭和26年（1951年）6月にはモーターボート競走法が公布され、27年4月に大村競艇場で競艇が初めて開催された。

2.3 個別地方自治体の事例（北九州市）

公営競技の誕生と発展に大きな役割を果たした地方自治体が北九州市である。北九州市は、昭和38年（1963年）に門司市、小倉市、若松市、八幡市、戸畑市の5市が対等合併してできた都市である。

合併前の小倉市は、第二次世界大戦の空爆を受けて荒廃した市街地復興のために全国に先駆けて競輪事業を実施、更に港湾都市の門司市も昭和24年（1949年）に競輪事業を実施し、収益を上げていった。また、筑豊の石炭の輸送基地として栄えたが、海運不況や第二次世界大戦

中の空爆の被害などの累積で財政が逼迫していた若松市は、水面を利用して昭和 27 年（1952 年）には競艇を開始した。

北九州市は、従来、鉄鋼、化学などを中心とする基礎素材型産業が集積し、港湾機能があり、工場労働者、港湾労働者が数多く働いており、その多くは交替制勤務であった。第二次世界大戦後は、北九州市は経済の高度成長の波に乗って発展し、その労働者たちに憩いの場を提供したことも、公営競技の伸長の大きな源泉であった。

2.4 仕組みの定着

(1) 全国組織

公営競技の実施が地方自治体によることとなったのはまだ日本が連合軍に占領されていた当時の占領軍司令部（GHQ）の指導によるところが大きい。競輪やオートレース、競艇の法案に対する、GHQ の指導は、公営競技は中央政府が主催すべきではなく地方自治体に主催権を与える、全国組織は認めないというものであった。このような中で、公営競技は全国各地に展開し、庶民の娯楽として発展していった。

ところが、公営競技の競走場では、ファンの騒擾事件が数多く発生し、競技の運営面で強化が求められることになった。また、公営競技には、公営競技の実施目的の一つである産業振興等の社会還元を行う組織が求められた。すなわち、GHQ の「全国組織は認めない」という強い指示で地域ごとの組織となりかろうじて連合体を形成していた組織の一元化であった。こうして、公営競技でも、それぞれの事業で、競技運営・実施に関する全国組織、交付金によって事業振興・社会還元を行う全国組織が設立されていった。また、これらの組織に先立って施行者の全国組織（注⁴）も設立されている。

(2) 公営競技の弊害をできるだけ除去する方策の推進（長沼答申）

しかしながら、公営競技の競走場においてファンの騒動・事件が再び相次ぎ、公営競技の廃止論も沸き起こったことから、これらへの対応を目的として昭和 36 年（1961 年）、内閣総理大臣の諮問機関として設置された公営競技調査会が「公営競技のあり方」について答申を行った。この答申は、調査会の会長の名前を取って「長沼答申」と呼ばれる。

答申の趣旨は、“公営競技は、社会的に好ましくない現象も引き起こしているが、反面、関連産業の助成、社会福祉事業、スポーツの振興、地方団体の財政維持等に役立ち、また大衆娯楽として果たしている役割も無視できない。”として、“現行公営競技の存続を認め”つつ、公営競技の実施方法に改善を求めた。かくして、公営競技の存続は認めるが、現状以上に奨励しないという抑制方針が示されたのである。

(3) 公営競技の適正な運営に向けて（吉国懇）

その後、公営競技は順調に発展してきたが、日本経済は高度成長期から昭和 48 年（1973 年）のオイルショックを契機とした経済混乱を経て安定成長期に入り、再び公営競技の見直しが行われることとなった。かくして、昭和 52 年（1977 年）に政府は公営競技問題懇談会を設置した。この懇談会は、会長の名前を取って吉国懇と呼ばれる。懇談会は、昭和 54 年（1979 年）に意見書を提出した。

この意見書は、“公営競技はファンの数が大幅に増大し、売上規模、収益金額も飛躍的に巨

額となり、その経済的、社会的影響力ははるかに大きくなっている。しかしながら、公営競技は、賭け事としての面を有するため、特に法律で認められたものであることに鑑み、一層、公正な運営を確保し、かつ、収益の適正・効率的な使用を図るとともに、弊害の除去と大衆娯楽の場としての明るい環境の整備に努力することが肝要である。”として、これまで原則として増やさないこととしていた場外売場、競走場、開催回数などについての弾力化を許容した。

かくして、それまでの抑制基調から多少弾力的に検討してもよいとの吉国懇の意見書に力を得て、公営競技は近代化に向けて取組みを進めてきた。

3 公営競技の意義と仕組み

3.1 公営競技の意義

公営競技とは、刑法の賭博罪、富くじの罪（注⁵）の適用を受けずに一定の手続きを経て地方自治体を実施しているスポーツギャンブルである。世界各国で実施されている競馬以外に、日本と韓国で実施されている競輪と競艇、日本のみで実施されているオートレースがある。

なお、日本においては、スポーツギャンブルとしては、このほか、国の特殊法人が実施している中央競馬（競馬）がある。（注⁶）

3.2 公営競技の根拠法と条例

公営競技はその根拠法において刑法の賭博罪及び富くじの罪の適用が解除されている。同時に、刑法の趣旨を勘案し、それぞれの根拠法において事業の実施に厳格な制限を加えている。それは、収益の公共使用、弊害の除去、公正安全な運営の確保である。

公営競技開催による収益は主としてその地域の公共目的達成のために使用されなければならない。収益金確保の方法としては、払戻率の設定などが定められている。弊害の除去のためには、公営競技の実施場所、開催回数の制限などがある。公正安全な運営の確保のためには、選手、審判員の登録制、業務執行の基準、方法等のルール化、政府による指導監督、予想される不正行為に対する厳しい罰則規定がある。

実施する地方自治体に対しては、競走を行う施設の設置、競走の実施（開催回数、投票券の金額）（注⁷）の基準、施行者の場内取締の責務及び権限、施設の構造基準等が根拠法及びそれに基づく省令で詳細に規定されている。

地方自治体は各公営競技の根拠法を基準として、それぞれ競走実施条例を制定している。競走実施条例とは、地方自治体が公営競技を実施する際に必要な開催日時、入場料の額、発売する投票券、公営競技施設の秩序維持に関する措置などを定めたものである。

なお、円滑な運営のためにそれぞれの公営競技において、ガイドラインが示されている。

3.3 公営競技の仕組み

(1) 実施主体 地方自治体

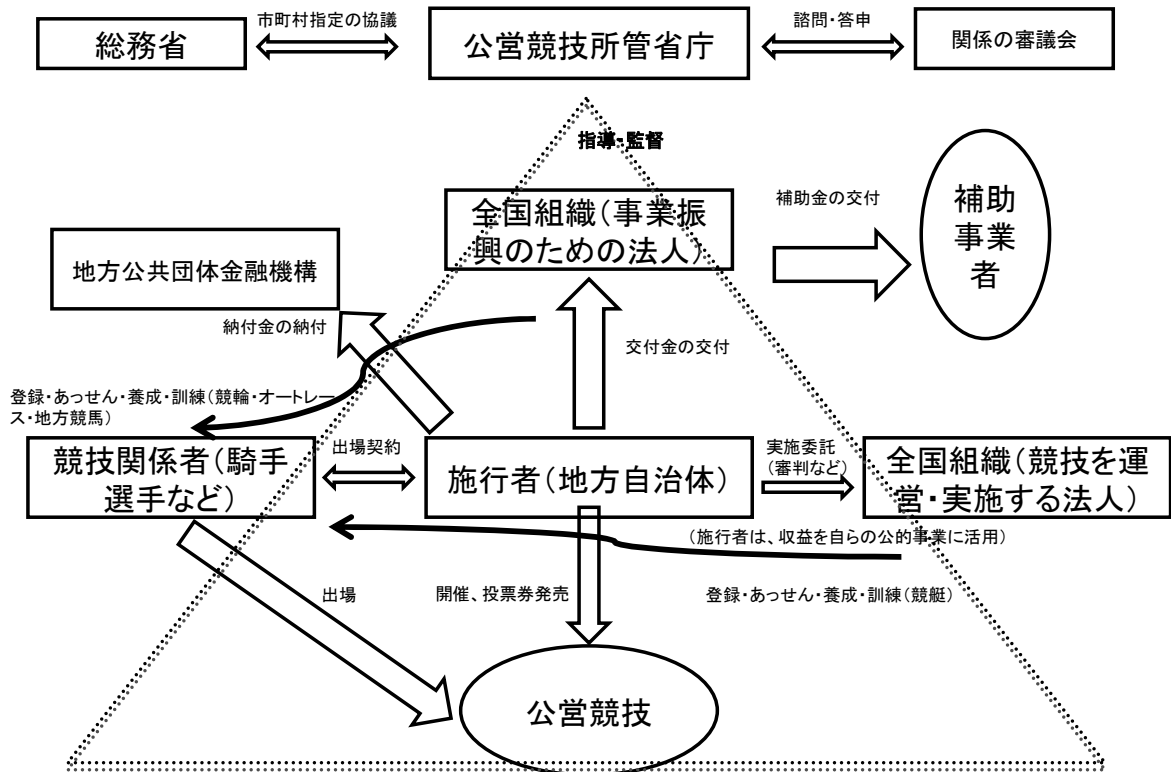
公営競技を開催することができる地方自治体は、都道府県と総務大臣が指定する市町村である。市町村指定に当たっては、総務大臣は、公営競技の各根拠法に基づき、人口、財政等を勘案して行う。公営競技を開催しようとするときは、所管の大臣に届け出が必要である。

公営競技の施行者（地方競馬の場合は、地方競馬主催者。以下、「施行者」という。）は、投票券の売上げの100分の75を払い戻し、残りの100分の25が粗収入となる。（注⁸）開催経費等はここの中から支出され、剰余金が施行者の収入となる。⁹

施行者数は、競輪が最も多く、競走場も、競輪が最も多い。競艇がこれに次ぎ、地方競馬、オートレースの順となっている。

公営競技の運営の基本的仕組みを図にしたものが、図1である。

図1 公営競技の運営の体系図



(2) 公正安全の確保や社会還元を行うための全国組織

GHQ の指導により全国組織による事業実施が認められなかった公営競技であるが、その後、全国組織が設立され、公営競技の意義の一つである社会還元を法律に基づいて実施している。

また、公営競技の実施主体は地方自治体とはいえ、公営競技として公正安全を確保し円滑な実施を図るためには、選手・審判・車両をはじめとする関係者の登録・検査、審判員の確保といった措置が欠かせない。こういった業務を実施する機関も次第に全国組織化してきている。

地方競馬では、地方競馬全国協会、競輪とオートレースでは(財)JKA、(財)日本自転車競技会、(財)小型自動車競走会（東日本と西日本の2つの組織がある）、競艇では、(財)日本モーターボート競走会、(財)日本船舶振興会（通称 日本財団）が全国組織としての業務をそれぞれ行っている。

表1 公営競技全国組織一覧

地方競馬	地方競馬全国協会	昭和37年（1962年）の法改正により特殊法人として設立され、それまで都道府県または都道府県の組合が行っていた馬主及び馬の登録、調教師・騎手の免許を統一して行うとともに、調教師・騎手の養成・訓練、審判員等の養成・派遣等を実施する法人である。平成19年（2007年）の法改正で、地方競馬主催者が主体となって運営する地方共同法人に組織変更された。また、委託を受けて地方競馬の実施に関する事務を行えるようになった。
競輪	(財) JKA	平成19年（2007年）に大臣指定を受けた(財) JKAが、それまでの特殊法人・日本自転車振興会の業務を承継し、選手・審判員・自転車の登録、検車員の認定、選手の出場あっせん、選手の養成・訓練等を行っている。また、機械工業振興及び公益事業振興の補助事業を行っている。
	(財) 日本自転車競技会	施行者の行政事務の一部の委任を受けて、競輪の競技に関する事業（審判、検車、選手管理、番組編成等）及び車券の発売等の競輪の実施に関する事業を行っている。全国7地域にそれぞれあった自転車競技会が、平成19年（2007年）に合併し、財団法人に組織変更し、大臣指定を受けている。
オートレース	(財) JKA	オートレースの選手・審判員・自転車の登録、検車員の認定、選手の出場あっせん、選手の養成・訓練等の事業、社会還元としての補助事業については、日本小型自動車振興会が実施していたが、平成20年度（2008年度）からは(財) JKAが大臣指定を受け業務を承継実施している。
	(財) 東日本小型自動車競走会、 (財) 西日本小型自動車競走会	施行者の行政事務の一部の委任を受けて、オートレースの競技に関する事業（審判、検車、選手管理、番組編成等）及び車券の発売等のオートレースの実施に関する事業を行っている。
競艇	(財) 日本船舶振興会(日本財団)	昭和37年（1962年）の法改正により財団法人日本船舶振興会が設立・認可され、モーターボート競走法に基づく振興事業を行うこととなった。平成20年（2008年）の法改正で指定法人となった。海事振興及び公益事業振興の補助事業等を行っている。
	(財) 日本モーターボート競走会	平成20年（2008年）に大臣指定を受けた(財) 日本モーターボート競走会が、それまで全国に18あった競走会及び競走会連合会の業務を承継し、選手・審判員・モーターボート・モーター・検査員の登録、選手の出場あっせん、選手・審判員・検査員の養成・訓練等を行っている。

(3) 競技の開催業務

ア 競輪、オートレース、競艇の場合

i) 施行者の固有業務

公営競技を開催するのは施行者であり、その開催日時、使用する施設、競走の回数、順序、場外売り場の決定、投票券の券面金額の決定、賞金の金額、種類の決定などは施行者が行う。

ii) 施行者が委託しなければならない業務

一方、一定の業務については、公営競技の公正安全を確保するため、競技を実施する組織に委託することとなっている。

競輪の場合は、競輪に出場する選手及び競輪に使用する自転車の競走前の検査、競輪の審判その他の競輪の競技に関する事務を(財) 日本自転車競技会に、オートレースの場合は、小型自動車競走に出場する選手及び小型自動車競走に使用する小型自動車の競走前の検査、小型自動車競走の審判その他の小型自動車競走の競技に関する事務を(財) 東日本小型自動車競走会または(財) 西日本小型自動車競走会に、競艇の場合は、競走に出場する選手並びに競走に使用するボート及びモーターの競走前の検査、競走の審判その他の競走の競技に関する事務を(財) 日本モーターボート競走会にということである。なお、これらの業務のうち規則で定める一定の業務は一括して委託しなければならないこととされている。

イ 地方競馬の場合

地方競馬の場合は、都道府県又は指定市町村は、政令で定めるところにより、競馬の実施に関する事務を他の都道府県若しくは市町村、日本中央競馬会、地方競馬全国協会又は私人に委託することができることとされている。

3.4 公営競技における諸規制

(1) 開催場所

公営競技を実施する競走場（本稿では、競馬場、競輪場、レース場、競艇場を総称する場合は「競走場」と呼ぶこととする。以下、同じ。）の設置には、所管の大臣の許可が必要である。これは賭け事を行う場所であるという性格からその立地には教育等周辺環境への配慮が必要であり、また観客施設を有することから安全と秩序を保つ必要があるためである。

(2) 販売の制限

公営競技は、その投票券の販売に制限を設けている。場所は、公営競技を実施している施設のほか、場外の投票券発売所である。場外発売所の設置には、監督官庁の許可が必要である。

(3) 開催の制限

公営競技は、その開催に制限を設けている。開催の回数、日程、日取りについて、各法の施行規則で制限している。なお、入場料については、現在、その徴収義務は、法律上はなくなったが、ほとんどの施行者は実施条例で入場料の額を定めて徴収を行っている。

地方競馬の場合は、都道府県の区域毎に農林水産省令で定められた年間の回数の範囲内とされており、最高 43 回以内（北海道）から 13 回以内（埼玉県、千葉県）とされている。1 回の開催日数は 6 日の範囲内で、1 日の競走回数は 12 競走以内である。

競輪の場合は、経済産業省令で定められた年間の回数の範囲内とされており、1 競輪場当たり 24 回以内、1 施行者当たり 24 回以内とされている。1 回の開催日数は 8 日の範囲内で、1 競輪場当たりの年間開催日数は 144 日以内、1 日の競走回数は 12 競走以内である。

オートレースの場合は、経済産業省令で定められた年間の回数の範囲内とされており、1 レース場当たり 14 回以内、1 施行者当たり 14 回以内とされている。1 回の開催日数は 9 日の範囲内で、1 レース場当たりの年間開催日数は 126 日以内、1 日の競走回数は 12 競走以内である。

競艇の場合は、国土交通省令で定められた年間の回数の範囲内とされており、1 競艇場当たり 48 回以内で競艇場ごとに大臣告示で定める回数以内、1 施行者当たり 12 回以内で施行者ごとに大臣告示で定める回数以内、1 施行者当たりの月間開催回数 1 回とされている。1 回の開催日数は 21 日の範囲内で、1 競艇場当たりの年間開催日数は 252 日以内で競艇場ごとに大臣告示で定める回数以内、1 日の競走回数は 18 競走以内である。

3.5 公正の確保、養成・訓練、情報システムなど

(1) 公正競争確保

公営競技が存続するためには、違法な賭博、呑み行為の徹底した取締り、八百長の排除による公正な競争の確保が前提条件である。

公営競技には、施行者のほか、選手をはじめ、様々な人が関与する。地方競馬でいえば、馬主、調教師、騎手、厩務員、審判員であり、競輪、オートレース、競艇でいえば、選手、審判員である。このため、これらの関係者については、登録制や免許制、認定制をとり厳しい制約を課している。騎手や選手は、競走予定日前に外部との接触を遮断する措置が執られている。

また、競走場内においては常備警備員が配備され、呑み行為等に対する取締りを厳重に行っている。このほか、競走の公正確保のための調査といった制度も各公営競技において、それぞ

れ設けられている。

(2) 選手の養成・訓練

選手の養成・訓練も競技に必要な選手を確保するとともに公正な競争を確保するために重要である。地方競馬、競輪、オートレース、競艇それぞれの選手等の養成・訓練の仕組みがある。なお、選手養成は、公営競技の根拠法でそれぞれの競技の全国組織（地方競馬全国協会、(財)JKA、(財)日本モーターボート競走会）の業務として位置付けられている。

地方競馬の場合は、栃木県那須塩原市の「地方競馬教養センター」で騎手、調教師、厩舎関係者の養成が行われている。

競輪の場合は、静岡県伊豆市の「日本競輪学校」で養成が行われている。

オートレースの場合は、茨城県下妻市の「オートレース選手養成所」（(財)オートスポーツセンター内）で養成が行われている。

競艇の場合は、福岡県柳川市大和町の「やまと競艇学校」で養成が行われている。

(3) 情報システム

公営競技の発展を支えてきたのは情報システムである。最初は管理業務に用いられていたコンピュータは、じきに全国の競走場と電算センターを結ぶオンラインシステムが整備され、場外の発売や電話投票が可能となった。これは、やがてインターネット投票へと発展していった。

(注¹⁰) マークシート方式による投票券購入も可能となり、また、情報システムの整備は、投票券の多様化を支えることともなった。公営競技の情報システムは、公営競技の種類毎に施行者と全国組織が共同で一つの組織を設置し、その組織が情報システムを運営、必要な経費については施行者と全国組織がそれぞれ応分の負担を行うという形をとる。

さらに、場外発売の拡大、電話投票、インターネット投票の拡大は公営競技の運営そのものにも影響を及ぼすこととなった。競走場における他の競走場の競走の投票券の発売機会の増加、専用の場外発売場の数の増加とあいまって、全国的な人気レースの売上のシェアが拡大し、各施行者はその売上に依存する傾向を強めることになった。

3.6 地方財政への貢献と社会還元

(1) 収益金の地方財政への貢献

ア 施行者の収益

制度発足以来、学校、道路等の公共施設の整備、社会福祉など公営競技を実施する地方自治体の財源として大きく貢献してきた。

そのうち、競輪の場合は、競輪が始まった昭和23年（1948年）から平成18年度（2006年度）までの累計で3兆3,230億円に達し、全車券売上額の6.8%に相当する。また、競艇の場合は、競艇が始まった昭和26年（1951年）から平成19年度（2007年度）までの累計で3兆7,781億円に達し、全舟券売上額の6.8%に相当する。

しかし、いずれの公営競技でも近年の売上減少で施行者の収益は大きく減少し、収益が発生しないケースも多くなっている。

イ 公営競技収益の均霑化

公営競技の収益は施行する地方自治体に莫大な財政貢献をもたらしてきた。財政が厳しい地

方自治体も多く、1960年代後半には、その財源偏在が問題となった。そこで、公営競技の実施に伴う財源偏在の是正のための措置が昭和45年度（1970年度）からとられている。

施行者は、売上の一定割合を公営企業の専門的資金供給機関である公営企業金融公庫へ納付することとし、この原資をもって公営企業に係る地方債の利子の軽減に充てることとしたのである。公営企業金融公庫はその後、平成21年（2009年）に地方公共団体金融機構に改組されている。

(2) 様々な社会還元・社会貢献

公営競技の収益は、地方財政の健全化以外にも、様々な社会還元・社会貢献に充てられてきた。

公営競技のそれぞれの根拠法において、施行目的として、地方競馬においては、“馬の改良増殖その他畜産の振興”、競輪及びオートレースにおいては、“機械工業の振興、公益事業の振興”、競艇においては、“海事に関する事業の振興、公益事業の振興”を掲げ、社会還元・社会貢献を実施してきている。各施行者は、各公営競技の特定の全国組織に一定率の交付金を納付することとされており、これをもとにそれぞれの目的に応じた補助事業が実施されてきている。

3.7 スポーツの振興における公営競技の役割

公営競技はスポーツの振興にも大きく貢献してきている。そもそもスポーツ種目としての馬術競技や自転車競技、ヨット等の海事スポーツの普及促進には特に公営競技の収益が充てられてきた。そのほかのスポーツの振興、障害者スポーツの振興にも公営競技の収益金が充てられている。

また、スポーツ種目そのものとしても公営競技は大きな役割を果たしてきた。自転車のトラック競技は、そもそもヨーロッパで盛んになり、その自転車競技をスポーツギャンブルとして楽しむ競走はデンマークでも実施されていた（注¹¹）。ヨーロッパではその後、ロードレースに関心が移っていき、デンマークにおけるスポーツギャンブルとしての自転車競技も廃れていった。しかし、その後、日本で急速に人気を得た競輪（ケイリン）の影響で再びトラック競技が世界で注目されるようになり、スポーツ種目としてのケイリンそれ自体も、2000年のシドニーオリンピックからオリンピックの正式種目となっている。このUCI（国際自転車連盟）規格のケイリンは日本の競輪のルールとは少し異なっており、日本においては、この国際規格に対応した競技場がなかったが、静岡県伊豆市のサイクルスポーツセンターに国際規格対応の屋内自転車競技場（ヴェロドローム）が建設中である。

4 公営競技の抱える課題と改革に向けた取組み

4.1 施行者の参入と撤退

戦後復興の切り札として登場した公営競技には多くの地方自治体が参入した。特に競走場建設コストが安く騒音などの問題が少ない競輪には多くの地方自治体が参入し、昭和28年（1953年）には、63の競輪場があった。しかし、周辺人口が少ない地域や交通の便が悪い競輪場では撤退したところもあった。また、災害に遭遇して撤退を余儀なくされた公営競技施設もある。

公営競技の発足時には、ファンの騒動・事件も相次ぎ、公営競技は、存続か廃止かのピンチ

に立たされたこともある。前述の昭和 36 年（1961 年）の公営競技調査会の答申（長沼答申）はそのような背景のもとで、関係者、さらには政府による検討を経て出されたものである。このような中で、公営競技は制度の改善を図り、成長を遂げてきた。

一方で、政治的理由による公営競技からの撤退の動きもあった。昭和 44 年（1969 年）、当時の東京都知事は都営の公営競技の全廃を打ち出した。公営ギャンブルは一種の公害であり財政のモラル確立のためにも廃止すべきだというものだった。競輪では、後楽園競輪、オートレースでは大井レース場が廃止された。

しかしながら、公営競技はそのような動きを尻目に順調な発展を遂げる。公営競技の中で多くの地方自治体が実施する競輪の売上が大きく成長し、次いで競艇の売上がそれを追い越した。

公営競技は、1990 年代に入ると、一転して売上減少となる。地方競馬、競輪、オートレース、競艇の売上は平成 3 年度（1991 年度）に最高を記録した後は、ほぼ一貫して減少を続けている。なお、国の特殊法人が実施する中央競馬の売上も平成 9 年（1997 年）をピークとして減少に転じている。

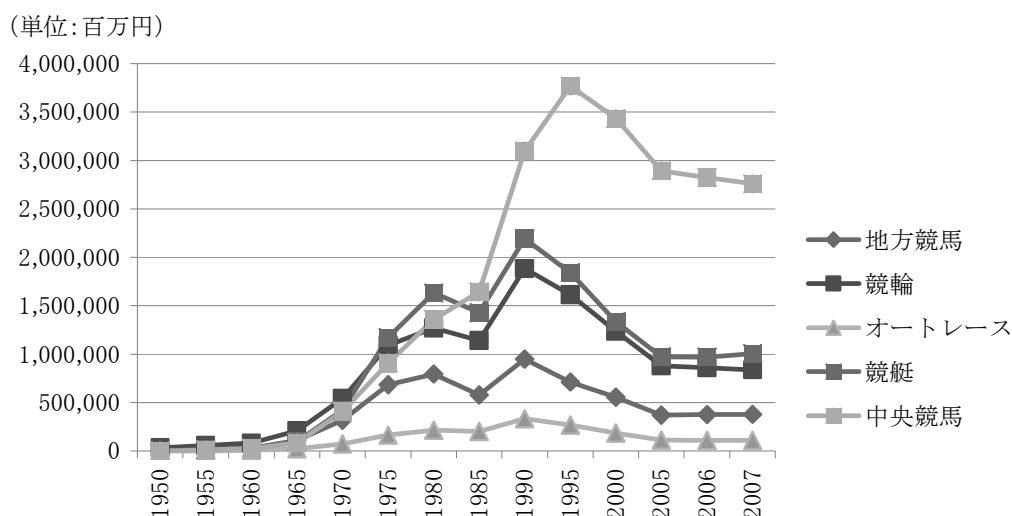
公営競技の売上の推移が表 2 であり、図 2 はこれをグラフ化したものである。

表 2 公営競技の売上推移

単位：千円

区分	地方競馬	競輪	オートレース	競艇	中央競馬
1948	1,447,050	242,503			4,364,402
1949	5,674,387	13,542,463			5,074,381
1950	7,091,416	33,074,534	257,486		3,507,730
1951	19,076,382	53,886,946	426,078		7,560,564
1952	19,291,270	57,107,733	1,090,598	2,421,130	8,642,724
1953	19,043,108	60,526,210	1,681,051	10,938,181	10,863,891
1954	18,013,259	58,771,991	1,590,050	13,843,883	11,229,310
1955	17,310,226	57,269,542	2,027,960	17,100,152	11,097,415
1960	31,764,068	83,541,261	8,404,633	29,516,773	29,004,019
1965	109,285,838	212,482,440	24,768,234	98,333,216	86,650,971
1970	317,200,272	544,238,753	72,408,992	427,011,462	406,988,822
1975	685,673,830	1,093,790,571	165,122,193	1,174,533,765	908,226,481
1980	797,342,743	1,269,924,571	218,476,471	1,630,961,345	1,360,786,588
1985	577,602,381	1,143,123,585	202,375,374	1,429,208,663	1,645,859,566
1990	949,344,192	1,884,654,317	335,209,507	2,193,468,291	3,098,457,260
1995	714,128,872	1,614,413,197	270,112,175	1,843,236,164	3,766,602,181
2000	556,061,904	1,237,175,020	185,665,758	1,334,785,318	3,434,757,501
2005	369,069,580	877,495,779	113,191,992	974,338,095	2,894,585,480
2006	376,039,613	861,059,482	109,858,728	970,386,817	2,823,309,442
2007	380,401,973	840,076,666	109,195,182	1,007,513,898	2,759,138,079

図2 公営競技の売上推移(グラフ)



このような中で施行者の収支も悪化し、赤字施行者が現れ、競技を廃止する競走場が出てきている。

4.2 施行者の開催経費の削減と施設改善

一方で、魅力ある公営競技に向けての関係者の取組みも行われてきた。

施行者は開催経費の削減に向けて努力してきたが、近年は、施行者が競走場の建物管理、警備、機械化などを一括して民間企業に委託する包括民間委託で合理化を図る動きも相次いでいる。

また、施設の老朽化によるファン離れも指摘されていた。レジャーが多様化する中で、第二次世界大戦後の早い時期から登場していた公営競技は、その施設の更新が遅れていた。これに対して、競艇ではいち早く施設の改善に取り組んできた。競輪でも、競艇に遅れたが施設の改善に取り組み、1990年代には2つの全天候型の競輪場を整備している。

そのほか、各競走場は、ナイターの開催、特別観覧席の設置など売上増に向けた工夫を重ねてきている。

厳しい状況に追い込まれる競走場には、競走場が立地する地域の産業経済が疲弊していたり、過去に実施した設備投資が結果として過大であったり、住宅地近接のためナイター開催が難しいなど、その競走場固有の事情もある。しかし、開催経費に含まれる経費には、賞典費(騎手・選手等への賞金)、全国組織への交付金・納付金、競技実施組織への委託費、情報システムの分担金、広報費用などが含まれており、売上が減少する中でこういった経費が施行者の収益を圧迫しているとの事情もある。こういった経費の見直しは全国的な取組が必要な課題でもある。

4.3 ギャンブルの楽しみ方の変化への対応と体制の整備

地方自治体が運営する公営競技の売上減少には、ファン層の高齢化・新規顧客開拓が不十分との指摘もある。一方、中央競馬の売上は当初は地方自治体の実施する公営競技の後塵を拝していたにもかかわらず、1980年代以降、大きく売上を伸ばし、公営競技の売上総額を凌いで

推移している。

これは、一つには、テレビによる観戦の普及、電話・インターネット投票の普及の結果、競走場でギャンブルを楽しむより、魅力ある大きなレースをテレビで観戦し、電話・インターネット投票でギャンブルを楽しむというパターンが定着したことを示している。また、日本の産業構造の高度化で、平日に競走場へ出掛けてギャンブルを楽しむブルーカラー層が減少し、土日にしかギャンブルを楽しめないホワイトカラー層の割合が増大していることも理由に挙げられる。

また、公営競技の各施設を運営するのは、地方自治体の職員であり、長期的観点からの取組みの不足を指摘する声もある。同時に、競馬の開催を一元的に展開する中央競馬会の運営手法の方がファンのニーズにきめ細かに弾力的に対応できる点で優れているとの指摘もある。

こうした中、地方自治体が運営する公営競技も、情報システムの共同運営のほか、広報事業の共同実施などに向けた取組みを進めてきた。

競艇では平成 10 年（2002 年）に競艇広報センターを発足させ、各地の競艇場や全国組織で独自に行ってきた広報活動を統一コンセプトの下で実施することとした。これは、平成 19 年（2007 年）には、競艇の情報部門に統合され（財）競艇振興センター（通称 競艇振興会）が発足している。

競輪やオートレースにおいても、大規模なレースについては、施行者と全国組織が調整し役割分担を図りながら広報を行ってきており、さらには、施行者と全国組織が統一コンセプトの下での広報活動を推進している。

地方競馬においては、以前には、全国的な展開はほとんど行われてこなかったが、平成 7 年（1995 年）頃から、交流競走（注¹²）の拡大と広域発売の実施などにより、基本的にはブロック内における連携・強調を進めてきた。さらに、地方競馬においては、平成 19 年（2007 年）の法改正で地方競馬全国協会を地方共同法人（注¹³）に改組し、施行者との関係を強めている。同時に、地方競馬全国協会では、法律で新たな業務として、競馬の開催に関する調整及び助言、地方競馬に関する調査及び研究を行うほか、地方競馬主催者から委託を受けて競馬の実施に関する事務を行うことが新たな業務として追加されている。

また、競輪とオートレースのそれぞれの公正安全の確保や社会還元を行うための全国組織は、平成 20 年（2008 年）から民営化した（財）JKA が双方の業務を統合して行うこととなった。このほか、競輪と競艇のそれぞれの競技を運営する組織は、地域単位で法人が設立されていたが、これらも、それぞれ平成 19 年（2007 年）、平成 20 年（2008 年）に全国で一つの団体に統合され、（財）日本自転車競技会、（財）日本モーターボート競走会となった。

【注】

- 1 18の競馬場のうち、一つ（札幌競馬場）は中央競馬と共用である。このほか、中央競馬と共用の競馬場がもう一つ（中京競馬場）あるが、平成14年（2002年）以降、地方競馬は開催されていない。
- 2 平成21年（2009年）4月時点で、ばんえい競馬が開催されているのは、帯広競馬場のみである。
- 3 オートレースでは、かつて通常のオートバイを利用していてもあった。また、4輪自動車を利用したレースもかつて存在した。
- 4 施行者の全国組織としては、地方競馬で全国公営競馬主催者協議会（昭和26年（1951年）発足）、競輪で社団法人全国競輪施行者協議会（昭和25年（1950年）任意団体として発足。昭和51年（1976年）社団法人化）、競艇で全国モーターボート競走施行者協議会（昭和27年（1952年）発足。昭和29年（1954年）事務局設置、平成21年（2009年）一般社団法人化）がある。
- 5 日本の刑法における賭博及び富くじに関する罪の規定は、次のとおりである。

（賭博）

第185条 賭博をした者は、50万円以下の罰金又は科料に処する。ただし、一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるときは、この限りでない。

（常習賭博及び賭博場開張等凶利）

第186条 常習として賭博をした者は、3年以下の懲役に処する。

- 2 賭博場を開張し、又は博徒を結合して利益を図った者は、3年以上5年以下の懲役に処する。

（富くじ発売等）

第187条 富くじを発売した者は、2年以下の懲役又は150万円以下の罰金に処する。

- 2 富くじ発売の取次ぎをした者は、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。
- 3 前2項に規定するもののほか、富くじを授受した者は、20万円以下の罰金又は科料に処する。

- 6 日本では、競馬、競輪、オートレース、競艇のほか、公営くじの方式によるものとして、スポーツ振興くじ（サッカー）がある。
- 7 かつては、入場料の金額にも法令に基づく制限があった。
- 8 投票券の払戻は、売得金額の75%以上で主務大臣が定める率以下の範囲内で施行者が定める率に相当する金額を的中票数で按分して払い戻すこととなっている。なお、競馬の場合は、特殊な算式を用いるため、的中率により控除率変動し、的中率が高い場合は控除率が低く、的中率が低い場合は控除率が高くなるが、平均すると約25%となる。
- 9 日本の公営競技で採用している賭の方式は、パリミュチュエル方式（Parimutuel betting）である。これは、客が購入した金額をすべてプールし、競走後に運営経費等を差し引いた後に当選者に配分する方式である。賭の方式としては、このほかにブックメーカー方式がある。これは配当率をあらかじめ決めて発表しておく方式である。
- 10 電話投票とは、本来は、電話機を利用する音声応答方式（ARS）の投票のことであるが、パソコンや携帯電話を利用したインターネットによる投票も広義の電話投票に含まれる。
- 11 デンマークにおいては、1888年にデンマーク自転車クラブ（D・B・C）が政府の許可を得てトータリゼータ・システムによる自転車競走を開始した。これがスポーツギャンブルとし

ての自転車競技の始まりとされている。4カ所の競技場があり、収益は自転車競技の発展と社会保障の経費に充てられていた。競技の種類は、スプリント競走、スクラッチ競走、ポイント競走、周回競走などがあり、今日、オリンピックでストラック競技として実施されている競技が広汎に含まれている。このうち、周回競走は日本の競輪と同じ種類の競走とってよい。日本の競輪は、デンマークの競技とは全く別に、競馬を参考に、周回競走を改良し、公営競技としての評価に耐えられ得る競技に発展させたものである。

このほか、イタリアでもトト・スポーツと呼ばれる自転車競技のスポーツギャンブルを実施していた。これはロードレースであるジロ・ディ・イタリア（イタリア一周競技）を対象としたものであった。

（参考 「欧州ケイリン事情」日本自転車振興会）

- 12 地方競馬における交流競走とは、競走馬、騎手の所属に関係なく他地区や中央競馬の競走馬、騎手が対戦するレースのことである。
- 13 地方共同法人とは、地方自治体の共通の利益となる事業等、その性格上、地方自治体が主体的に担うべき事業であって、国の政策実施機関に実施させるまでの必要性が認められないものの実施主体の選択肢の一つとして、当該法人を地方自治体が主体となって運営するものである。地方競馬全国協会の場合、その業務運営に関する基本的事項の議決機関は、地方競馬主催者の長等から構成される運営委員会である。

地方共同法人は、平成13年（2001年）12月18日行政改革推進事務局の特殊法人等整理合理化計画で示された仕組みである。出資主体は、地方自治体のみであり、国の関与の縮小ないし廃止が図られ、経営の自立化が図られている。地方競馬全国協会のほか、日本下水道事業団、地方公務員災害補償基金、地方公共団体金融機構がある。

【参考文献】

- 石川義憲 モーターボート競走実施条例〔北九州市〕 『条例百選』ジュリスト 800号
有斐閣、1983年10月10日
- （財）JKA 『競輪60年史』 2009年3月
- 全国モーターボート競走施行者協議会 『全施協50年記念誌』 2004年9月
- 日本小型自動車振興会 『日本小型自動車振興会史』 2008年3月
- 日本自転車振興会 競輪PR叢書(3)「欧州ケイリン事情」1 1959年12月
- 地方競馬全国協会 『平成20年度地方競馬に関する資料』 2009年6月
- 三好円 集英社新書『バクチと自治体』 集英社、2009年5月20日

索引

* 下記の単語、句（表現）の記載箇所に関する表示の意味は、次の通りです。
○○○…… 11（7、8、表5、19×3）との表示は、○○○の用語が11頁の7行目、
8行目、表5にそれぞれ1箇所、19行目に3箇所あることを示しています。
なお、行数の数え方は、上段から空行、図表タイトル、図表、注記を含んでいません。

あ

オートレース……………
1(3)、2(3、4、21、25、26)、3(10)、4(12)、
5(5、図1、13)、6(表1×4、2、10)、7(20、
33)、8(4、10×2)、9(11)、10(6、10、表2)、
11(図2)、12(17、27)、13(7、28)

か

騎手……………
1(19、23、26)、5(図1)、6(表1×2)、7(33、
35)、8(7)、11(16)、14(11、12)

競走実施条例…………… 4(27×2)、14(22)

競艇……………
1(1)、2(9、10×2、13×2、21、27、28)、3(2、
10)、4(12)、5(4、図1、14)、6(表1、2、13)、
7(3、23×2、24、26×2、33)、8(4、12×2、
31、32)、9(12)、10(9、11、表2)、11(図2、
10×2)、12(13×3、15×3、29)、13(11、28)

競艇場……………
2(10、13×2、27)、7(3、23、24、26×2)、12(13)

競馬……………
1(6、16、17、18×2、19×2)、2(16×2、17、
18×3、19×3、20)、4(11、14×2)、5(1×2、
4、図1、13×2)、6(表1×4、17、18×2、19
×2)、7(3、14、32)、8(4、5、7×2)、9(10)、
10(10、12、表2×2)、11(図2×2、22)、12(9
×2、20、22、23、24×2)、13(2×4、3×3、5
×2、9×2、27、31)、14(5、11×2、16×2、
20、29×2)

競馬場……………
1(17、18、19)、2(18×2)、7(3)、13(2×2、3
×2、5)

競馬法…………… 2(19)

競輪……………
1(6、29、30×2)、2(1×2、21、23×2、34×
2)、3(10)、4(12)、5(4×2、図1、13)、6(表
1×3、2、9×4、10)、7(3、17×2、19、33)、
8(4、9×2、30×2)、9(11、24、27、33、34×
2)、10(6×2、9、10、表2)、11(図2、10、11)、
12(17、27、29)、13(10×2、28)、14(4、5、
25、28)

競輪場……………
1(30)、2(1×2、23)、7(3、17、19)、9(34×
2)、10(11)

公営競技……………
表紙(2)、はしがき(17、18、19、20、21、22)、
1(1、5、6、10、11、13)、2(17、30)、3(6、9、
11、14、15×2、18、21、22×2、24×2、26、
28×2、29、31、32、33、34、37)、4(1、7、8、
9、10、15、16、19、21、27、28、29、30、31、
33、34、35)、5(1、6、図1×3、8、9、10×2)、
6(表1、4、7)、7(1、3、8×2、11、30、32、
37)、8(5、14、18×2、21、28、34、36、37)、
9(1、8、10、13、15、16、17、18、20、30、
32、35、36×2)、10(1、3、4、5、8×2、10、
14、表2)、11(図2、4、9、21、22、23)、12(8、
11)、13(35)、14(6)

公正安全の確保…………… 5(7)

小型自動車競走法…………… 2(25)

さ

自転車競技法.....	2(22)
場外発売.....	7(9)、8(21、23)
施行者.....	1(6)、2(24)、3(19)、4(25)、5(1×2、3、4、 図1×2)、6(表1×2、3、4、5、6)、7(13、18、 21、24×2、25、32)、8(18、20、24、27、34)、 9(3、13、31)、11(1×2、3、5×2、18)、12(17、 18、23)、13(9、10、11、31)、14(26)
戦後復興のための貴重な財源.....	1(10)
選手.....	1(31、34)、2(1、5、7、13)、4(21)、5(図1、 11)、6(表1×11、9、11、13)、7(32、33、35)、 8(2、3×2、4、5、10)、11(17)

た

地方共同法人.....	6(表1、23)、14(13、18)
地方競馬.....	1(16、18)、2(16、18、19)、4(35×2)、5(1× 2、4、図1、13×2)、6(表1×4、17、18、19)、 7(14、32)、8(4、5、7×2)、9(10)、10(10、 表2)、11(図2)、12(20、22、23、24、25×2)、 13(2、9)、14(11、16×2、20、29×2)
地方競馬主催者.....	5(1)、6(表1)、12(25)、14(16)
中央競馬.....	1(19)、4(14)、6(19)、10(12、表2)、11(図2、 22)、12(9)、13(2×2)、14(11)
特別観覧席.....	11(12)

は

ばんえい競走.....	1(17、24)
-------------	----------

ま

モーターボート競走法.....	2(27)、6(表1)
-----------------	-------------

や

誘導員.....	1(32、33×2)
----------	------------

ら

レース場.....	2(4、6、7×2、25)、7(3、20、22)、10(7)
-----------	--------------------------------