

公営競技の誕生と発展

——競輪事業を中心に——

古 林 英 一

公営競技の誕生と発展

—— 競輪事業を中心に ——

古 林 英 一

1. はじめに——本稿の課題——

競馬、競輪、オートレース、およびモーターボート競走（＝競艇¹⁾、ボートレース）の4つを公営競技と総称する。2015年度現在、単独で、もしくは一部事務組合を構成し、公営競技を主催・施行²⁾している地方自治体は、16道府県、182の市町村と特別区である（表1）。公営競技を施行する自治体の人口を合計すると約8,830万人となる。これはわが国の全人口の実に約7割にあたる。公営競技が行われている競技場（競馬場、競輪場、オートレース場、ボートレース場）が近隣になく、これらの競技に興味のない人々にとっては全く無縁の存在のように感じられる公営競技が、こうしてみると、実は意外に多くの人々に関わっていると感じられるのではないだろうか。

多くの人々が意識しないまま、長年にわたり、公営競技は自治体の収益源として小さくない役割を果たしてきた。しかしながら、1990年代はじめのバブル崩壊以降、公営競技の収支が悪化し、2000年代にはいると、公営競技から撤退する施行者（＝自治体³⁾）が続出する。

相次ぐ公営事業からの撤退の口火を切ったのが中津競馬である。2001年2月大分県と中津市で構成していた中津競馬組合の管理者である鈴木一郎中津市長が突如所轄官庁である農水省に競馬の廃止を通知し、6月末をもって競馬事業から撤退することを表明した。実際には6月をまたず、着順判定に不可欠な映像業者との契約交渉が不調に終わったため、4月から始まるはずであった2001年度の開催が実施できず、2000年度末の2001年3月22日の開催をもって中津競馬は姿を消した³⁾。

1) 近年では「競艇」ではなく、「ボートレース」という名称が使用されているので、本稿ではボートレースという名称を使用する。ちなみに、競艇もボートレースも法律で用いられている名称ではない。法律では「モーターボート競走」である。

2) 競馬法では実施主体となって競技を実施することを「(競馬を)行なう」という表現が用いられているが、他の競技の根拠法ではいずれも「施行」という用語が用いられている。競馬の関係団体では他の競技でいう「施行」の意味で「主催」という言葉を慣例的に使用しているが、この「主催」という用語は、競馬法、競馬法施行令および競馬法施行規則のいずれにも使われていない。本稿では慣例に基づき、競馬では「主催」、他の競技では「施行」という用語を用いるが意味・内容に差はない。

3) 中津競馬の廃止と、補償をめぐる紛争については、地全協（2012）p.151-155に詳しい。

表1 公営競技の施行者 (2015年度)

競 技	施行者	構成自治体	競技場
地方競馬	帯広市		帯広競馬場 (ばんえい競馬)
	北海道		門別競馬場・札幌競馬場*1
	岩手県競馬組合	岩手県	盛岡競馬場・水沢競馬場
		盛岡市	
		奥州市	
	埼玉県		浦和競馬場
	さいたま市		
	千葉県		船橋競馬場
	船橋市		
	習志野市		
	特別区競馬組合	千代田区	大井競馬場
		中央区	
		港区	
		新宿区	
		文京区	
		台東区	
		墨田区	
		江東区	
		品川区	
		目黒区	
		大田区	
		世田谷区	
		渋谷区	
		中野区	
		杉並区	
		豊島区	
		北区	
		荒川区	
		板橋区	
		練馬区	
		足立区	
		葛飾区	
		江戸川区	
	神奈川県川崎競馬組合	神奈川県	川崎競馬場
		川崎市	
	石川県		金沢競馬場
	金沢市		
	岐阜県地方競馬組合	岐阜県	笠松競馬場
		笠松町	
		岐南町	
	愛知県競馬組合	愛知県	名古屋競馬場・中京競馬場*1
		名古屋市	
		豊明市	
	兵庫県競馬組合	兵庫県	園田競馬場・姫路公園競馬場
		尼崎市	
		姫路市	
	高知県競馬組合	高知県	高知競馬場
		高知市	
	佐賀県競馬組合	佐賀県	佐賀競馬場
		鳥栖市	

注) *1 札幌競馬場と中京競馬場は中央競馬と共用 (ただし、2015年度はいずれも開催されず)。

公営競技の誕生と発展（古林英一）

表1 つづき

競 技	施行者	構成自治体	競技場
競 輪	函館市		函館競輪場
	青森市		青森競輪場
	いわき市		いわき平競輪場
	弥彦村		弥彦競輪場
	前橋市		グリーンドーム前橋
	茨城県		取手競輪場
	取手市		
	宇都宮市		宇都宮競輪場
	埼玉県		大宮競輪場
	立川市		立川競輪場
	東京都十一市競輪事業組合	八王子市	京王閣競輪場
		武蔵野市	
		青梅市	
		昭島市	
		調布市	
		町田市	
		小金井市	
		小平市	
		日野市	
		東村山市	
		国分寺市	
	千葉市		千葉競輪場
	松戸市		松戸競輪場
	川崎市		川崎競輪場
	小田原市		小田原競輪場
	平塚市		平塚競輪場
	静岡市		静岡競輪場
	伊東市		伊東温泉競輪場
	名古屋競輪組合	愛知県	名古屋競輪場
		名古屋市	
	豊橋市		豊橋競輪場
	岐阜市		岐阜競輪場
	大垣市		大垣競輪場
	松阪市		松阪競輪場
	四日市市		四日市競輪場
	富山市		富山競輪場
	福井市		福井競輪場
	奈良県		奈良競輪場
	和歌山県		和歌山競輪場
	京都府		京都向日町競輪場
	岸和田市		岸和田競輪場
	玉野市		玉野競輪場
	広島市		広島競輪場
	防府市		防府競輪場
	高松市		高松競輪場
	松山市		松山競輪場
	高知市		高知競輪場
	小松島市		小松島競輪場
	北九州市		北九州メディアドーム
	久留米市		久留米競輪場
	武雄市		武雄競輪場
	佐世保市		佐世保競輪場
	別府市		別府競輪場
	熊本市		熊本競輪場

表1 つづき

競 技	施 行 者	構成自治体	競 技 場
オートレース	千葉県*2		船橋オートレース場
	船橋市*2		
	川口市		川口オートレース場
	伊勢崎市		伊勢崎オートレース場
	浜松市		浜松オートレース場
	山陽小野田市		山陽オートレース場
	飯塚市		飯塚オートレース場
ボートレース	みどり市		ボートレース桐生
	戸田競艇組合	戸田市	ボートレース戸田
		蕨市	
		川口市	
	埼玉県都市競艇組合	飯能市	
		加須市	
		東松山市	
		狭山市	
		羽生市	
		鴻巣市	
		上尾市	
		草加市	
		越谷市	
		入間市	
		朝霞市	
		さいたま市	
	東京都六市競艇事業組合	春日部市	ボートレース江戸川
		深谷市	
		本庄市	
		八王子市	
		武蔵野市	
		昭島市	
	東京都三市収益事業組合	調布市	
		町田市	
		小金井市	
	府中市	多摩市	
		稲城市	
		あきる野市	
	府中市		ボートレース平和島
	青梅市		ボートレース多摩川
	東京都四市競艇事業組合	小平市	
		日野市	
		東村山市	
		国分寺市	
	浜名湖競艇企業団	湖西市	ボートレース浜名湖
		浜松市	
	蒲郡市		ボートレース蒲郡
	常滑市		ボートレースとこなめ
	半田市		
	津市		ボートレース津
	武生三国モーターボート競走施行組合	坂井市	ボートレース三国
		越前市	
	滋賀県		ボートレースびわこ
	箕面市		ボートレース住之江
	大阪府都市競艇組合	堺市	
		岸和田市	
		豊中市	
		東大阪市	
		池田市	

注) *2 千葉県・船橋市は2016年3月をもってオートレース事業から撤退。船橋オートレース場は廃止。

公営競技の誕生と発展（古林英一）

表1 つづき

競 技	施行者	構成自治体	競技場
ボートレース	大阪府都市競艇組合	吹田市	ボートレース住之江
		泉大津市	
		高槻市	
		貝塚市	
		守口市	
		枚方市	
		茨木市	
		八尾市	
		泉佐野市	
		富田林市	
		寝屋川市	
	尼崎市		ボートレース尼崎
	伊丹市		
	鳴門市		ボートレース鳴門*3
	松茂町ほか二町競艇事業組合	松茂町	
		北島町	
		板野町	
	丸亀市		ボートレースまらがめ
	香川県中部広域競艇事業組合	宇多津町	
		琴平町	
		三豊市	
		まんのう町	
	倉敷市		ボートレース児島
	備前競艇事業組合	早島町	
		浅口市	
		里庄町	
	宮島競艇施行組合	大竹市	ボートレース宮島
		廿日市市	
	周南市		ボートレース徳山
	下関市		ボートレース下関
	美祿市萩市競艇組合*4	美祿市	
		萩市	
	北九州市		ボートレース若松
	中間市行橋市競艇組合	中間市	
		行橋市	
	芦屋町		ボートレース芦屋
	福岡市		ボートレース福岡
	福岡都市圏広域行政事業組合	筑紫野市	
		春日市	
		大野城市	
		宗像市	
		太宰府市	
		古賀市	
		福津市	
		糸島市	
		那珂川町	
		宇美町	
		篠栗町	
		志免町	
		須恵町	
		新宮町	
		久山町	
		粕屋町	
	唐津市		ボートレースからつ
	大村市		ボートレース大村

注) *3 ボートレース鳴門は護岸工事および施設改善のため 2015 年度は休催。

*4 美祿市萩市競艇組合は 2016 年 3 月で解散し、両市はボートレースから撤退。

出典：各競技の施行者団体の資料などから作成。

同じ2001年、兵庫県にあった西宮競輪場⁴⁾と甲子園競輪場の2つの競輪場で競輪を施行していた兵庫県市町競輪事務組合(19市1町で構成)が競輪事業からの撤退を表明し、2001年度末をもって兵庫県から競輪場が姿を消した⁵⁾。同時に2002年3月末で北九州市にあった門司競輪場も廃止されたが、こちらのほうは施行者である北九州市が、同じ北九州市内にある小倉競輪場(北九州メディアドーム)での開催に一本化したためなので、施行者の撤退ではない。

中津競馬や西宮・甲子園両競輪場の廃止以降、地方競馬11場⁶⁾、競輪場5場が次々と姿を消し、2016年3月には千葉県と船橋市が施行していた船橋オートレース場が廃止された。さらに、2017年3月には千葉競輪場の廃止も予定されている。

果たして公営競技に未来はあるのだろうか。本稿の基本的な問題意識をひとことでいえばこうなる。未来を展望する前提として、まずは公営競技の展開過程を整理することが本稿の課題である。ピーク時に比べると大きく減少したとはいえ、勝者投票券(馬券、車券、舟券)の総売得額⁷⁾は4兆5千億円(2013年度)にのぼる。これだけの規模があり、上記のように数多くの自治体がかかわっているが、公営競技の展開過程を分析の対象とした研究業績はほぼ皆無に近いといっているだろう。そもそもわが国の経済学は「遊び事」を研究対象とすることはあまりない。

また、公営競技全体を対象とする経済学的な業績としては、文化経済学の視点から公営競技をとりあげた佐々木晃彦(1999)くらいしかない。ただし、競馬についてはいくつかの研究業績がある。古林英一(2001)、岩崎徹(2002)、岩崎徹(2005)、古林英一・高倉克己(2010)などでは馬産との関係を中心に競馬がとりあげられている。また、古林英一(2004)では地方競馬の構造的な問題点をとりあげている。しかしながら、他の公営競技についての研究業績の蓄積は極めて薄い。

多くの自治体がかかわり、さらに今世紀になって以降、その存廃がしばしば社会問題としてとりあげられることが多いにもかかわらず、地方財政の視点から公営競技を論じた研究業績も見当たらない。

存廃をめぐり、いくつもの施行自治体が検討委員会を設置し、検討結果を公表してはいるものの、その殆どは、同工異曲で、「長引く不況やレジャーの多様化によって、勝者投票券の売得額が

4) プロ野球阪急ブレーブス(現オリックスバファローズ)の本拠地であった西宮球場のフィールドに、組み立て式の競走路を設置し競輪を開催していた。ちなみに、甲子園競輪と甲子園球場は全く別の施設である。

5) 競輪からの撤退にともなって、日本競輪選手会、競技の実施を受託していた近畿自転車競技会、甲子園競輪場の施設所有者である甲子園土地企業株式会社、西宮球場(=競輪場)の施設所有者である阪急電鉄が、兵庫県市町競輪事務組合に対して損害補償の訴訟をおこしたが、阪急電鉄以外はすべて請求が棄却された。訴訟の概要はJKA(2009)p.44を参照されたい。

6) 11場のうち、新潟競馬場は新潟県競馬組合(新潟県、新潟市、豊栄市、三条市で構成)が中央競馬の競馬場を借用して競馬をおこなっていた。新潟県競馬組合の撤退後も中央競馬は開催されているので、実際に姿を消した競馬場は10場である。

7) 売得額とは勝者投票券の発売額から、レースの不成立などの要因で返還(的中者に支払われる払戻ではない)した額を差し引いたものをいい、事実上発売額に近い額である。

低迷し、かつては重要な財源だったものの、現在ではその役割が低下し、これ以上の低迷が続くなら廃止も視野に入れるしかない」といった内容に終始している。“長引く不況”や“レジャーの多様化”は確かにあるのだろうが、環境変化に施行者としていかなる対応をおこなってきたのかといった主体的な検証はほぼなされていない。

施行者が公営競技から撤退することは簡単である。だが、その前に、今一度再生の途を探ってみる価値は十分にあるのではなかろうか。繰り返すが、競馬は1世紀以上、他の公営競技も70年近い歴史を有している。今日の問題は一朝一夕に発生したものではない。70年近い歴史のなかで生まれたものである。であるならば、改めて、公営競技の歩んできた歴史的経緯を検討する価値はあるように思われる。

本稿はそのための作業の第一歩として競輪を主たる対象にとりあげる。競輪は発足時から「公営」であり、その後続いて誕生したオートレースやボートレースの先行事例的な存在であったことが競輪をとりあげる最も大きな理由である。

また、本稿が分析の対象とするのは競輪の草創期から高度成長期を経た1970年代末までの期間である。この期間は戦後の混乱期に生まれた競輪が成長を続けた時期であり、現行の競輪の基本的な枠組が確立した時期である。もちろん、1970年代末から今日に至るまで、様々な変化があり施策がとられてきたが、それらはいずれも70年代半ばにほぼ確立した枠組の延長線上にあるといつてよいように思われる。

1970年代末以降、とりわけ90年代半ば以降、公営競技が深刻な低迷に陥った段階の分析については、稿を改めて論じることとしたい。

2. 公 営 競 技

わが国には数多くのプロスポーツが存在するが、競馬、競輪、競艇、およびオートレースの4つは公営競技と総称される。報酬と栄誉を目的に、プレイヤーたちが職業として競技をおこない厳しい競争のなかでおのれの技能を磨く点においては、野球、サッカー、ゴルフ、相撲など他のプロスポーツとなんら異なることはない。公営競技が他のプロスポーツと異なるのは、この4種の競技がファンが購入する勝者投票券の発売によって成り立っていることである⁸⁾。

わが国の法では、賭博と富くじは、刑法185条（賭博の禁止）、186条（常習賭博および賭博場開張等図利の禁止）、および187条（富くじの禁止）によって違法とされている。ただし、特別な事情がある場合は、法をもってその違法性が阻却される。公営競技および宝くじはそれぞれの根拠法によって違法性が阻却されている⁹⁾。

8) 類似的なものとしてサッカーくじがあるが、サッカーそのものはサッカーくじの発売によって成り立っているわけではない。

9) 競馬は競馬法、競輪は自転車競技法、オートレースは小型自動車競走法、ボートレースはモーターボート競走法、そして宝くじは当せん金付証票法がそれぞれの根拠法となっている。

公営競技が「公営」たる所以は、それぞれの競技が国および地方自治体が主催・施行していることによる。競馬を除く3つの競技はいずれも地方自治体が施行しており、競馬には地方自治体が主催する地方競馬と、特殊法人である日本中央競馬会（以下、JRA）が主催する中央競馬とがある。

わが国における近代競馬（朝廷行事や神事である競べ馬や流鏝馬ではないという意味で近代競馬という）は明治維新以前に淵源をもち、現行の競馬法が制定される1948年7月以前は、公認競馬を馬事団体である日本競馬会が主催し、地方競馬を畜産団体である畜産組合や馬匹組合およびその連合会が主催していた。それゆえ、地方自治体が主催・施行するという意味での公営競技ではなかった。競馬以外の3つの競技はいずれも当初から地方自治体が施行するものとして発足している。

渡辺精一（1993）によると、地方財政の用語で「収益事業」という場合、具体的には公営競技と宝くじをさすという¹⁰⁾。多くの地方自治体が公営競技を実施しているのは、ひとえに財政上の収益が目的に他ならない。ただし、公営競技の目的は自治体の収益だけではない。それぞれの根拠法にはそれぞれの競技を行う目的が記載されている。

競輪の根拠法である自転車競技法では競輪を行う目的として、「自転車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため」と記されている。同様に、小型自動車競走法（オートレース）では「小型自動車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため」、モーターボート競走法（ボートレース）では「モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の改良及び輸出の振興並びにこれらの製造に関する事業及び海難防止に関する事業その他の海事に関する事業の振興に寄与することにより海に囲まれた我が国の発展に資し、あわせて観光に関する事業及び体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資するとともに、地方財政の改善を図る」と競技をおこなう目的を掲げている。

ただ、不思議なことに、競馬法には長らく競馬の目的が明示されていなかった（益金の使途については明記されており、このことをもって競馬の目的と理解されることが多かった）が、競馬法制定以来70年近くが経過した2015年9月になってようやく「馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与するとともに、地方財政の改善を図る」という競馬の目的がようやく記載された（競馬法第1条）。

渡辺精一は「（公営競技の目的として）畜産振興、機械工業の振興、浮動購買力の吸収が掲げられる。しかし、これらの意義は多分にお座なりである」と述べている¹¹⁾。「浮動購買力の吸収」と

10) 渡辺精一（1993），p.160。

11) 渡辺，前掲書，p.161。

いうのは、これらの法律がいずれも第二次大戦直後の破局的なインフレ期に成立した法律であることに由来するが、法律そのものには記載されていない。

法に記載された機械工業の振興などの目的は、後述のように、法制定当時の事情をみると、必ずしも渡辺がいうほど「お座なり」であったわけではない。渡辺は公営競技誕生の歴史的経緯をまったく無視して論じている。とはいえ、発足当時とは状況が大きく変化したことは事実であり、少なくとも、施行者である自治体にとっては、財政収入が第一義的な目的となっていることは確かである。

渡辺は自治体が公営競技を施行することに対して4つの疑問をあげている。まず1つめは、自治体が施行することで、ギャンブルの社会的なマイナスの意義（「過度に射幸心を刺激し、公害・犯罪等の社会的弊害をもたらす」）が緩和されるという「自治体擁護論」に対する疑問、2つめは財源適格への疑問、3つめは自治体の収入が不均衡であることへの疑問、そして4つめは収支がマイナスになった場合への対応についての疑問である。このうち1～3はかつて激しく行われた公営競技の存廃論議でとりあげられた論点である。後述するように、直接的に対応を迫られる自治体の長として、蜷川虎三京都府知事と美濃部亮吉東京都知事が、同じ問題意識にたちながら、異なった対応をとったことは興味深い。

渡辺の視点は公営競技の「公営」部分のみにある。第二次大戦直後の混乱期の産物であった公営競技がすでに70年近い歴史を積み重ね、多くの国民が楽しむプロスポーツに成長したこと、そして、数多くの選手や馬に携わる人々がそこで暮らしているという事実をみる視点が欠落している。選手や馬は紙切れに過ぎない宝くじではない。

3. 競輪の誕生

1948年11月20日から23日まで、小倉市（現、北九州市）三萩野の自転車競技場において、初の競輪が開催された¹²⁾。施行者は小倉市で、4日間の車券の発売額は1,937万円、延べ入場人員は5万5千人であった。同年7月3日に競輪の根拠法である自転車競技法が参議院で可決・成立し、8月1日に自転車競技法と施行規則が公布施行されてからわずか4か月弱のことであった。

続いて12月11日からは大阪府が大阪市内の住之江公園運動場に建設した大阪競輪場で競輪を開催し、翌年1月には東日本で最初の競輪が大宮双輪場¹³⁾で開催された。

競輪開催初年度である1948年度に開催したのは以上の3か所であり、その車券発売総額は242,502,650円であった。ちなみに、この年の地方競馬の馬券発売額が1,447,049,510円、中央

12) 小倉市は競輪開催を見込んで、第3回国民体育大会の自転車競技の会場を小倉市に誘致し、競技場を建設していた。

13) この施設は第二次大戦の激化にともない開催中止となった第12回オリンピック（1940年）の自転車競技場として建設されたものであった。なお、日自振（1960）には「大宮争輪場」と記載されているが、「双輪場」が正しいようである。

競馬¹⁴⁾が4,364,402,030円であった。1948年度の地方競馬は61場で延べ595日開催されていたので、1日あたりの平均は240万円ほどに過ぎない。この数値をみると、競輪のスタートが収益的にはかなり順調なものであったことがわかる。

ここで、時を少しさかのぼり、競輪が発足するまでの経緯を簡単にみておくことにしよう。

競輪の発足については、海老沢清文と倉茂貞助という2人の民間人が設立した国際スポーツ株式会社、自転車産業界、政治家、商工省（当時）、およびGHQ（連合軍総司令部）が関わっている¹⁵⁾。

海老沢・倉茂は共に自転車業界の出自ではない。「住宅建設宝くじ」を構想していた海老沢と、スポーツと観光による「国際公都」を構想していた倉茂が出会い、「スポーツは平和とともに」をモットーに、平和国家を建設し、敗戦日本の再建に貢献しよう」という目的の下に設立したのが国際スポーツ株式会社であった（1947年6月設立）。具体的には湘南地区に国際的なスポーツ・レジャー施設の設立を目論んでいたようだ。しかしながら、これらの目論見はまったく日の目を見ることなく計画倒れにおわる。

ここで海老沢が「報償制度による自転車競走」を思いつき、当時の内山岩太郎神奈川県知事に趣意書を配った。その趣意書には、第二次大戦前、自転車はわが国の重要な輸出品であったこと、大戦によって、自転車の生産能力が著しく低下していること、自転車は重要な交通手段であり、スポーツとしても大きな価値をもっていることを述べ、自転車産業の振興に資するため、報償制度による自転車競走を実施するべきであるとし、そのために、馬券類似のものの発売を提案している。

すでに拙稿でもふれたことがある¹⁶⁾が、今からは想像もつかないことだが、自転車産業は第二次大戦前において、重要な輸出産業のひとつであった¹⁷⁾。馬産振興が戦後復興において重要な意義を有しており、馬産振興策として競馬が位置づけられていたのと同様の意義が競輪に込められていたといえよう。

ただ、競馬の場合は、畜産団体が地方競馬を主催しており、行政的にも当初から農林行政の所管となっていたのに対して、競輪は自転車業界から発想されたものではない。海老沢らの趣意書には産業振興がうたわれてはいるものの、趣意書のなかにも、「スポーツとしての自転車競技の発展を促進する」や「将来フランスにおけるごとく、日本の自転車競技を国際的に発展せしめる」とあるように¹⁸⁾、海老沢自身はスポーツとしての自転車競技も意識していたのではなかろうか。

14) 中央競馬以外の年度は4月～翌年3月、中央競馬の年度は1月～12月なので、厳密に言えば、全く同じ期間の比較ではない。また、1943年7月に新たな競馬法が成立したため、この年7月までは日本競馬会の主催、8月以降は国営であり、正しくは「中央競馬」ではないが煩雑さを避けるため便宜上「中央競馬」とする。

15) 競輪発足の経緯については日自振（1960）および日自振（1973）による。特に、後者は当時の関係者の証言を数多く掲載しており、前者で簡潔に触れられた内容がリアルに伝わるものとなっている。

16) 古林英一（2014）

17) 上田達三（1979）

1868年5月にパリで開催されたレースが記録に残る最古の自転車競走であるという¹⁹⁾。自転車は文明開化の象徴的な事物のひとつであった。すでに、1871年には、横浜市内で外国人の三輪車をまねて自転車をつくった日本人がいたという²⁰⁾。1895年には横浜の居留地内で開催された自転車競走に日本人が出場し、1898年には上野不忍池畔で日本人による競走会がおこなわれたとされる。

1902年には日比谷公園に1周1マイル（約1600m）の競走場がつくられる。この時期になると、アメリカやイギリスから競走用の自転車も輸入され、輸入商が選手を養成し自社の自転車の販売促進の宣伝に使うようになっていく。賞金が提供される大規模なレースも開催され、石川商店²¹⁾所属の小宮山長造や砂田松次郎といったセミプロ的な有名選手もあらわれる。小宮山らが活躍する時代になると、新聞社が主催し自転車会社が育成した選手による競走がおこなわれるようになり、大正期になると国際大会に出場する選手もあらわれる。

さらに1930年代になると、全国組織も整備され、1940年に予定されていた東京オリンピックに向け、国際組織（UCI）にも加盟する。

海老沢や倉茂が自転車競技にどの程度通じていたかは不明であるが、競馬と同様、すでに競輪の基盤となる競技としての自転車競技は第二次大戦前にそれなりに形成されており、大手の自転車業者がスポンサーとなっていたことは見すごせない。

海老沢らの構想のなかで、地方自治体がどう位置づけられていたのかをみておこう。海老沢らが趣意書を各方面に配付したのは1947年9月である。この段階において、競馬の主催者は日本競馬会（公認競馬）と畜産団体（地方競馬²²⁾）であるから、地方自治体は競馬に関わっていない。趣意書に記された海老沢らの構想では、レースを実施するのは海老沢と倉茂が設立した国際スポーツ株式会社で、「富くじ」の併売については、「地方官庁においてこれをなし」とあり、さらに、競技場について、旧軍用地などを利用して競技場を建設するか、「地方官庁の所有する公園または施設の各種運動競技場に臨時設備を行い実施する」と記されている。つまり構想当初から地方自治体の関与が想定されていた。

富くじ（宝くじ）や競馬が法に基づいて実施されていることからもうかがわれるように、「報償制度利用による自転車競技」も立法措置がなされない限り実現は不可能であることが判明し、海老沢らは伝手を頼り愛知県から選出されていた林大作衆議院議員に「報償制度利用による自転車競技」の実現を依頼する。林は当時政権与党であった社会党に属していた。

海老沢らの構想に共鳴した林は片山哲首相や水谷長三郎商工相らの同意をとりつける。1947

18) 日自振（1973）、p.18。

19) 自転車競走の歴史については日自振（1978）によるところが大きい。

20) 日自振（1978）、p.11。

21) 現在の丸石サイクルの源流となった企業。

22) 前年11月に地方競馬法が公布・施行されている。

年11月に衆議院内の議員食堂で衆議院議員と海老沢・倉茂らの会合がおこなわれた。このとき出席した衆議院議員は9名で、所属政党は社会党が4名、民主党2名、自由党2名、国民協同党1名であった。社会党4議員の1人に山口シヅエがいた。山口は当時自転車メーカー大手だった山口自転車社長山口重彦の娘である。

海老沢らは政界工作を続ける一方で自転車産業界との連携をはかり、自転車競技法期成連盟(以下、期成連盟)を発足させる。期成連盟の活動を財政面から支えたのが自転車産業界であった。1947年7月から法案が成立し期成連盟が解散する1948年11月までの期成連盟の総収入は165万円で、54.5%の90万円を自転車工業会が、40万円(24.2%)を自転車リヤカー商業協同組合連合会が、30万円(18.2%)を自転車タイヤ協会がそれぞれ拠出している²³⁾。さらに1948年にはいると地方支部の結成もすすむ。

当時若手事務官として法案の作成にあたった人物が「農林省に通い、競馬法の勉強をした」と証言²⁴⁾していることからうかがわれるように、競馬法を参考としたことは確かであろう。片山内閣退陣後に自転車競技法は議員立法で提案され、1948年6月25日衆議院本会議で可決、7月3日参議院本会議で可決された(公布は8月1日)。

前年、GHQの指示を受け、政府は閉鎖機関令(昭和22年3月10日勅令74号)を公布する。閉鎖機関に指定されそうになった日本馬事会(公認競馬を主催)、馬匹組合およびその連合会(地方競馬を主催)などは自主的に解散した。その結果、競馬を主催する団体が消失することになってしまう。海老沢らが自転車競技法の制定を急いでいた時期、新たな競馬法もつくられようとしていた。競輪の施行者を地方自治体とし、競技実施を各県につくられる予定の自転車振興会に委託するという方式は、この新競馬法の制定過程に影響された可能性が高い。GHQの閉鎖機関指定がなければ、自治体が競技の施行者となる形が生まれたかどうかはわからない。閉鎖機関令がなければ、日本競馬会と馬匹組合の主催による競馬が存続し、競輪もそれにならって、各県に設立された自転車振興会が施行する形になった可能性もある。こう考えると、自治体による公営競技の施行は第二次大戦後のGHQの占領政策が生んだ偶然の産物であるともいえる。

競輪実施をめざす人々は、新競馬法の制定について、競技の実施と施行の主体が分離すると考えたようだが²⁵⁾、実際には、新たな主催者である国と都道府県が専門職員を日本馬事会や馬匹組合から引き継ぎ、競技の実施も自らがおこなうかたちとなった。

競技の実施と施行を分離する方式は後のオートレースやボートレースでも踏襲される。競技の実施を専門団体に委託する方式は、専門職員を施行者である自治体が育成・雇用する必要がないため、多くの自治体が容易に競輪に参入することを可能としたと考えられる。

日自振(1973)に記された自転車競技法の審議過程をみると、議論の大部分は自転車産業界の振

23) 日自振(1960), p.19。

24) 日自振(1973), p.53。

25) 日自振(1973), p.70。

興と競輪（まだ競輪という言葉はないが）との関連に費やされており、自治体財政との関係については殆ど議論されていない。また、法案が国会に上程された段階において、施行者として想定されていたのは、道府県と、東京都、京都市、大阪市、横浜市、名古屋市の五大都市であり、数多くの自治体が参入することは想定されていなかったようだ（ただし、開催権をもっと多くの自治体に与えるべきであるという発言は衆参両院でなされ、提案者側も必ずしも開催権の拡大については否定的ではない）。

自治体が公営競技を施行することになった契機が多分に戦後占領期という時代背景による面があったことは上述のとおりだが、多くの自治体が極めて短い間に競輪に参入したことも戦後復興期という時代背景に基づいている。

報償制度付き自転車競技が考案され、実際に動き出そうとする時期、姫路市の石見元秀市長が中心となり戦災都市連盟が組織される（1947年1月設立）。戦災復興の財源確保をめざし、戦災都市連盟は競馬・競輪の開催権を求めた²⁶⁾。その結果、競輪を施行する資格を有する自治体の数は当初の想定を大きく超えるものとなった。

しかしながら、法案成立と同時にすぐ多くの自治体が競輪事業に参入したかという点、必ずしもそうでない。第二次大戦により中止された、いわゆる幻の東京オリンピックのために建設された本格的な自転車競技場であった大宮双輪場を有する埼玉県も当初は開催に消極的であったという²⁷⁾。法案の審議は進んでいるものの、競馬と異なり、実際におこなわれたこともなく、未だ海のものと山のものともつかぬ競輪の施行に真っ先に手をあげる自治体が少なかったのは当然であろう。

そのなかで手をあげたのが小倉市であった。1948年に第3回国体が福岡で開催されることになっていた。当時の浜田良祐市長は、競輪開催を目論み、不人気競技であった自転車競技を人気競技であった野球と抱き合わせて小倉市で引き受け、市内三萩野に自転車競技場を建設する。そして、本節冒頭に述べたように、初の競輪が11月20日から4日間の日程で開催されたのである。

4. 競輪の拡大と混乱

小倉、大阪、大宮での競輪の成功をみて各地の地方自治体は雪崩を打って競輪事業に参入する。表2は開設年度ごとの競輪場開設数を表したものである。最後に開設された競輪場である静岡競輪場が開設された1952年度までの5年間に全国で実に63場が開設された。とりわけ、1949・50年度は競輪場開設ラッシュで、2年間で54もの競輪場が開設された。

この時期に、函館市も競輪の開催を目指し、市内の柏野練兵場跡地に競輪場を建設し、1950年

26) 石見市長がいち早く競輪に着目したのは、地元姫路市に有名な自転車競技のノンプロ選手がいたことによるという（日自振（1973），p.114）。

27) 当初、当時の知事が競輪に消極的であったため、もっとも早く競輪を施行する可能性が大きかった大宮双輪場は競輪発祥の地になり損ねたという（日自振（1973），p.107）。

表2 年度別競輪場開設数

年度	開設場数	競輪場名						
1948 年度	3	大宮	大阪	小倉				
1949 年度	22	取手 松本 岸和田 防府	京王閣 名古屋 中央(大阪) 松山	後楽園 豊橋 神戸 久留米	千葉 岐阜 甲子園 長崎	川崎 和歌山 西宮	小田原 京都 玉野	
1950 年度	32	札幌 宇都宮 伊東 向日町 小松島 別府	函館 前橋 一宮 豊中 高知 熊本	青森 西武園 松阪 明石 福岡	いわき平 松戸 福井 松江 門司	会津 花月園 奈良 高松 武雄	弥彦 平塚 大津 観音寺 佐世保	
1951 年度	3	立川	富山	四日市				
1952 年度	3	静岡	大垣	広島				
計	63							

太字は現存場 (2016年3月末現在)。

出典：日自振 (1960) などから作成。

6月30日～7月2日の3日間初の競輪を開催した。また、同年、北海道を施行者とする札幌競輪²⁸⁾も始まった。

競馬場に比すれば狭小な敷地に簡易な走路をつくるだけの設備で開催でき、なおかつ競技の実施は各都道府県ごとに設立された自転車競走会に委託すればいいのであるから、財源不足に悩む地方自治体が競って競輪事業に飛びついたのは自然なことであった。

米軍の軍政下にあった沖縄県を除くすべての都道府県で地方競馬が開催されたが、数年で姿を消したところも少なくない²⁹⁾。多くの県で地方競馬が長続きしなかったのは、十分な競走馬資源が確保できなかったことも大きな要因となっている。さらに加えて、競輪の爆発的な拡大が競馬の顧客を奪ったことは確かである。第二次大戦前に建設された競馬場施設の老朽化、控除率が競輪よりも高かったことも理由にあげられている³⁰⁾。なかには四日市市や奈良県のように、競馬場を競輪場に転換して競輪を開始したところもある。

競輪の爆発的な拡大は関係者の想定を超えるものであったと思われる。競技の形態、審判業務、車券の発売体制など、いずれも十分な準備がなされたわけではない。施行者も、競技の実施を委託する各都道府県の競技会も、いずれも手探り状態での開催業務だった。

自転車競技法期成連盟は法案成立後に解散するが、この組織を母体として自転車振興会連合会(以下、連合会)が1948年11月1日に発足する。設立総会は自転車産業の中心地であった大阪府の「大阪府自転車会館」でおこなわれたが、この段階で地方振興会は大阪府、宮崎県、福岡県、

28) 陸軍第7師団第25連隊の練兵場があった場所に建設され、競輪場の跡地は月寒体育館などになっている。

29) 古林英一 (2014)。

30) 地全協 (1974), p.35。

兵庫県、京都府、および神奈川県は6つしか設立されていない。地方振興会が出揃う前に連合会を発足させざるを得なかったのは、小倉市が11月に、大阪府が12月に、それぞれ競輪の開催を決定したことにあわせたもの設立されたものだという³¹⁾。

こうした経緯からもうかがわれるように、万全の準備を整えた上での発足ではなく、開催が先行するかたちで競輪が急速に広がっていったため、車券発売業務、競走実施、さらに不良選手による不正レースといった様々な問題が噴出し、それが騒擾・紛争事件の続発を招くことになった。競輪に長らくつきまとうこととなったマイナスイメージは発足当初の不正レース³²⁾や騒擾・紛争事件によるところが大きい。

最初の騒擾事件は1949年4月16日に大阪で発生した。その1週間後には西宮で、さらに5月に再び大阪で2日連続で、それぞれ騒擾事件が発生する。当時弱体化していた警察力もあいまって騒擾事件が続発し社会問題化する。そもそも社会全体がこうした事件を引き起こしやすい不安定な状態にあったことも多分に影響していると思われる。

1950年2月には川崎競輪場で大規模な暴動が起これ、群衆が車券売場に乱入し売上金を奪うという大きな事件（川崎事件）が発生する。そして、9月9日には兵庫県武庫郡鳴尾村（現、西宮市）にあった鳴尾競輪場（後の甲子園競輪場）で、暴徒化した観客に向けた警官の威嚇射撃によって死者が発生するという重大な騒擾事件が発生した。これが公営競技史に名高い鳴尾事件³³⁾である。鳴尾事件の発生を受け、通産省、全国競輪施行者協議会および自転車振興会連合会の3者は9月15日に緊急合同会議をひらき、全国競輪施行者協議会と自転車振興会連合会の連名で「当分の間競輪開催を全国的に中止し、競輪の明朗健全化を図ることに決した」という声明を発表した。実は、この前日、吉田首相らは競輪の廃止を決断していたが、横尾通産大臣が16日に吉田首相らに翻意を促し、辛うじて競輪の存続が認められたという³⁴⁾。

騒擾事件の多発は社会的批判を招き、この時期に競輪事業からの撤退を考えた自治体首長もあった。例えば当時京都市長だった高山義三は鳴尾事件が発生する前の1950年6月の段階で、新聞記者との定例会見において、社会的に批判が強いことから競輪の実施については考えねばならないという発言をおこなった。京都市が競輪を施行していたのは京都市内北部にあった宝池競輪場であったが、この競輪場は京都観光施設株式会社が建設し、京都市に無償で貸与する代わりに収益の4割を会社に分配するという条件で開設されたものであった。市と会社の契約期間が10年であったため、このときは競輪は開催を継続するが、契約期間の満了にあわせ、1958年1月4日、高山市長は市営競輪の廃止を表明し市営競輪から撤退した。

31) 日自振（1960）、p.19。その後、宮崎県は競輪場の建設が実現せず、振興会も解散する。

32) 自転車競技について観客の側の理解がなかったことも一つの要因であるが、不正レースが横行したことも事実のようである。騒擾事件については日自振（1960）に詳しい（p.50-70）。

33) 鳴尾事件の詳細は日自振（1960）p.113-116に詳しい。

34) 日自振（1960）、p.116。また、「当分の間」というのは実際には2か月であった。

騒擾事件の直接の原因は開催業務の不手際と選手の資質にあった。後者への対応策として、1950年9月15日、まさに競輪開催自粛と同時に、訓練施設(日本サイクリスト・センター、NCC)を発足させ、3年がかりで登録選手すべての訓練研修をおこなった。NCCは1955年4月日本競輪学校と改称され今日に至っている。NCC発足後はここでの訓練を経たものでなければ選手登録は事実上不可能となる。

競輪に対する批判が高まるその一方で、競輪場を新設し競輪事業での収益を目論んでいた多くの自治体にとって、競輪の廃止は思いもよらぬことであったろう。前述のとおり、札幌競輪が1950年5月に、函館競輪が同年6月末に、それぞれ発足している。開場直後の開催自粛は受け入れ難かったのであろう。9月からの2か月自粛となると、寒冷地である北海道や青森は再開を待たずに冬季休止期間となってしまう。そこで、寒冷地の施行者は寒冷地の特例を認めるよう通産省などに働きかけ、これが認められ自粛期間中も競輪を開催する。その結果、函館競輪は開催初年度は27日間開催し、1.4億円の発売額をあげている。函館市では、開催初年度の1950年度の収益金は競輪場の建設費に充当されているが、翌1951年度には700万円を市の会計に繰り入れている。ちなみに、この年度の函館市の歳入総額は11億8,863万円(うち市税が4億2,842万円)であったから、歳入総額の0.6%程度に過ぎなかったが、財源不足にあえぐ自治体にとっては貴重な財源だったろう。

存続すら危ぶまれる混乱をひきおこしながら、財源を求め、競輪に参入する自治体はさらに増える。だが、そのすべてが目論見通りの大きな収益をあげたわけではない。なかには目論み通りの収益をあげることができず、早い段階で競輪事業からの撤退を余儀なくされた施行者もある。

最も早く競輪事業から撤退したのは松本市である。1949年9月に市営競輪場が竣工し、1950年度からは市に観光競輪課を設け競輪事業に参入したものの、開催初年度の1949年度34,933,400円、2年目の1950年度99,067,700円と所期の車券の売上高をあげることができず、1951年度(車券発売額24,051,409円)を最後にわずかあしかけ3年で競輪事業から撤退している³⁵⁾。松本競輪は、1949年の初開催から1951年5月までに、松本市営で13回、長野県営で2回の計15回開催され、その発売総額は1億5,800万円であった。

この当時、自転車競技法運営協議会が標準収支を示している³⁶⁾。この標準収支をまとめたのが表3である。車券発売額のうち、75%は的中の払戻に充当され、発売額の5%は国庫納付金、3%が自転車振興会への交付金である(ただし、発売額の少ない競輪場は国庫納付金が免除された)。したがって、施行者の手取額は車券発売額の17%と入場料の合計となる。払戻金・国庫納付金・振興会交付金は車券発売額に比例するが、選手への賞金や手当である賞典費は発売規模にかかわらず支出される固定的費用である。

35) 松本競輪場の開場から廃止に至る経緯は日自振(1960) p.216~219に詳しい。同書では、周辺人口の少なさと競輪場へのアクセスの悪さが大きかったとしている。

36) 日自振(1960), p.87-88。

表3 競輪事業の1開催あたりの標準収支（1955年頃）

	内容	金額（円）	備考
収 入	車券発売額	30,000,000	1日 500万円×6日
	入場料総額	432,000	
	計	30,432,000	
支 出	車券払戻	22,500,000	発売額の75%
	賃金	600,000	
	旅費	100,000	
	手当及給与金	300,000	
	需要費	1,500,000	選手傷害手当 役務費、消耗品費など
	賞典費	2,000,000	
	国庫納付金	1,500,000	発売額の5%
	振興会交付金	900,000	発売額の3%
	その他経費	200,000	
	計	29,600,000	
収入－支出		832,000	

出典：日自振（1960）から作成。

松本競輪の場合、施行者の手取額は発売額の22%³⁷⁾として15開催で3,476万円となるが、標準収支にしたがって、賞典費が1開催200万円とすると、15開催で3千万円となり、残額はわずか476万円に過ぎない。ここからその他の経費を支払うことはまず不可能で、これでは競輪事業の継続は不可能であったのも当然である。

1952年度には62場で競輪が施行されたが、車券の発売額の格差は極めて大きい。1953年度の車券発売額を場別に示したのが図1である。発売額の最下位は、松本競輪に続き、この年度の途中で廃止になった松江競輪場である。年度途中で廃止の松江を除く61場の最高は、東京都が施行する後樂園競輪場で、その車券発売額は50億円に達している。逆に、最も車券発売額が少ないのは、弥彦村が施行する弥彦競輪場の1.5億円で、後樂園のわずか1/33に過ぎない。

弥彦競輪は、1950年4月29日、新潟県の施行で最初の開催がおこなわれた³⁸⁾。3日間の売上高はわずか200万円で予想を大きく下回る発売額であった。3回開催したが、状況は好転せず、7月の開催をもって新潟県は施行権を返上する。もしこのまま廃止されていたら、松本競輪よりも早く全国最初の廃止競輪場となったが、法改正により、競輪の施行資格が「市」から「市町村」に拡大されたこともあり、翌1951年5月から弥彦村が施行者となって競輪が継続された。1952年は8回開催で1億2,200万円、53年も8回開催で1億5,200万円で、1開催あたりの発売額は1,500万円程度にすぎず赤字経営であったという。1954年度は10回の開催で発売額2億2,800万円（1開催あたり2,300万円）と増加し、ようやく黒字経営となったという。このことから、

37) 当時、国庫納付金は1開催あたり2,500万円未満であれば免除となっていたので、松本競輪の場合は免除されたと思われる。

38) 弥彦競輪の歴史については、弥彦競輪のウェブサイトにあるコラム「弥彦競輪50年の軌跡」によるところが大きい。

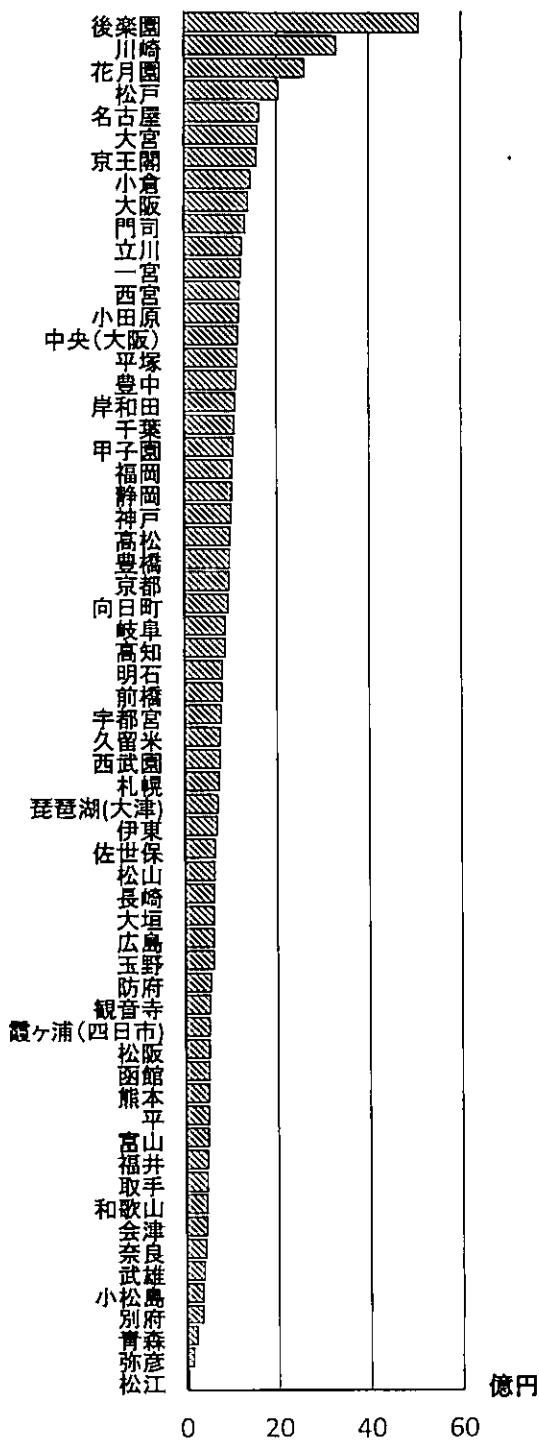


図1 場別充得額 (1953年度)

出典：日自振（1960）

当時の競輪事業の損益分岐点は1開催あたり2千万円程度だったと思われる。

ちなみに、1953年度の函館競輪は48位で後楽園の10分の1の5億円にとどまっており、全国的にみても下位グループに属している。とはいえ、函館競輪のこの年度の開催日数は60日（10回）であるから、1開催あたり5千万円の発売額となり、先に示した標準収支に照らすと、損益分岐点を十分に上回っている。その結果、2,800万円を一般会計に繰り出している。これは市の歳入総額の1.9%に相当する。

車券発売額の格差は極めて大きいものの、草創期にあつて、経営不振により早々に競輪事業から撤退を余儀なくされたのは、松本と松江のわずか2場に過ぎなかったことをみると、競輪事業は殆どの施行者にとって割の合わない事業ではなかった。さらに加えていえば、地方都市では従事員の雇用等による経済効果も無視できないだろう。

5. 公営競技の存廃問題と長沼答申

松本・松江の脱落はあつたものの、多くの競輪場では経営的には何とか軌道に乗るかにみえた競輪事業であつたが、競輪に対する社会的批判はその後も続き、このことで競輪から撤退する施行者が続く。1950年代後半から1960年代前半にかけ、競輪事業は大きな危機をむかえる。表4は1950～70年代に廃止もしくは休止となつた競輪場を示したものである。1972年度の後楽園まで11場が廃止もしくは休止となる。

1955年1月10日、前年12月に発足した第一次鳩山内閣で農林大臣に就任した河野一郎は前橋市での記者会見において「11日の閣議に競馬は土曜、日曜および祭日以外は開催しないということを提案³⁹⁾する。競輪も通商産業大臣と相談してこの線に沿うようにしたい」と述べ、実際に翌11日の閣議で了解された。石橋湛山通産大臣も所管する競輪・オートレースについて賛意を示した。

日自振（1971）ではこの河野発言の意図を「戦災都市復興の財源などの目的はもはや達成したから、競輪は廃止すべき時期であるということであろう」としている⁴⁰⁾。河野の提起は鳩山内閣の提唱した新生活運動⁴¹⁾の一環であつたというものの、うがった見方かもしれないが、鳩山内閣発足以前の1953年12月に大蔵省が国庫納付金制度を1953年度をもって廃止することを宣言したことをみると、もしかすると、中央官僚のあいだでは競輪の廃止が想定されていたのかもしれない。いずれにせよ、競輪は戦後復興を目的とする一時的な事業であるという理解が広範に存在していたことは確かである。

この閣議了解は法改正等をとまなう強制的なものではなく、農林省（競馬）、通産省（競輪・オー

39) 河野自身は自らも競走馬を所有する競馬愛好者であつたから、河野の発言は競馬そのものを否定するものではなかったと思われる。

40) 日自振（1971），p.19。

41) 前橋市での発言のなかで「新生活運動の一環である」と河野自身が述べている（日自振（1960），p.305）。

表4 廃止された競輪場 (1950-70年代)

最終開催年度	場名	施行者
1951年度	松本	松本市 長野県
1953年度	松江	島根県
1955年度	豊中	大阪府
1958年度	京都	京都市
1960年度	札幌 神戸 明石	北海道 神戸市 姫路市 明石市 兵庫県淡路外五市競輪事業組合 (洲本市, 三原町, 相生市, 小野市, 三木市, 川西市, 高砂市)
1961年度	中央	大阪市 布施市 吹田市
1962年度	福岡	福岡県
1963年度	会津	福島県
1964年度	大阪	堺市 八尾市 豊中市 寝屋川市 大阪府五市競輪事務組合 (池田市, 守口市, 枚方市, 茨木市, 高槻市)
1966年度	長崎	長崎市
1972年度	後樂園	東京都

注：1955年度以降の廃止競輪場の施行者は1959年8月現在のもの

出典：日自振(1960)他

トレース) および運輸省(ボーターボート競走)から施行者に対する要望であり、すべての施行者がしたがったわけではない⁴²⁾が、平日開催の制限は、特に競輪場が近接する大都市圏では開催日の競合が激しくなることとなり、車券発売額の減少は明らかであった。このことも競輪事業撤退の契機となった⁴³⁾。この段階で大阪府の赤間文三知事が競馬・競輪からの撤退を表明する⁴⁴⁾。続いて福岡県・福岡市が競輪事業から撤退する⁴⁵⁾。

大阪府は豊中競輪場と大阪競輪場の2か所を所有し競輪を開催していた。豊中競輪場は廃止されたが、大阪競輪場は府下の競輪を施行する自治体に賃貸する。また、競馬についていうと、大阪府は大阪市内にあった大阪競馬場と岸和田市にあった春木競馬場で競馬を主催していた。府は競馬事業から撤退したが、府下の衛星都市が大阪競馬場や春木競馬場を賃借することで競馬は存続した⁴⁶⁾。発売額の大きな時期に優先的に競輪を施行していた大阪府が所有する競輪場を賃借し

42) 地全協(1974)によると、中央競馬が今日に至るまで土日開催を原則としたのはこのときからである。

43) 実際には土日および祝祭日だけではなく、土・日を含む連続4日間で1開催、もしくは土日を含む連続3日間を2回で1開催とするかになった。競輪は勝ち上がり戦でおこなわれるので、2日間の開催は困難であつたろう。

44) 赤間知事による競輪・競馬からの撤退表明は、関係者の多くにとっては、唐突だったようだが、1952年3月府議会の答弁で、赤間は「個人としては競輪のようなものは嫌いだから廃止したいと思っているが府の財政上競輪収益が相当大きな役割を果たしているのではこの点も考えねばならぬ」と発言しており(日自振(1960), p.319)、また、知事の廃止発言以前に編成中だった新年度予算には競輪収入が計上されていなかったことから、府営競輪の廃止は実は既定方針だったともいう(大阪府自転車振興会(1958), p.206)。平日開催の自粛は廃止を表明するきっかけだったようだ。

45) 福岡競輪場は福岡市と福岡県が共有し、それぞれが競輪を施行していた。

て施行していた府下の衛星都市にとって、府の撤退はむしろ歓迎された面もある⁴⁷⁾。

国レベルでも競輪をはじめとする公営競技のあり方について議論が活発化していた。この1950年なかば頃から60年代前半という時期は、公営競技、とりわけ競輪が、第二次大戦後の混乱期に咲いた徒花で終わるか、それとも国民の娯楽として定着し、地方自治体の貴重な財源でありつづけるかの瀬戸際の時期であった⁴⁸⁾。

1955年5月、自転車競技法等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律⁴⁹⁾の参議院商工委員会の附帯決議には「競輪・競馬・オートレース・モーターボートレース等一切の射倖的行為は、現下の社会的情勢に鑑み、速やかに禁止もしくは制限されるべきであり」とあった⁵⁰⁾。

ただ、この段階で、競輪ないしは競輪を含む公営競技を廃止する方向に議論が収斂したわけではない。1957年3月の通常国会で自転車競技法の改正案が上程された（このときの改正で日本自転車振興会（以下、日自振）が発足した）が、このときの衆参両院の商工委員会の附帯決議はいずれも競輪を存続させる方向で、改善策を述べている⁵¹⁾。

1958年4月には佐々木秀世らによる自社両党の国会議員による公営競技審議会が発足している。公営競技審議会でも存廃をめぐる議論がおこなわれているさなかの1959年6月23日、千葉県松戸競輪場で大規模な騒擾事件（松戸事件）が発生する。大きな騒擾事件がしばしば発生していなかっただけに、関係者に与えた衝撃は極めて大きかった。通産省は、施行者である千葉県に対して3か月の開催停止、競技を実施した千葉県自転車振興会の役員更迭を命じた。さらに、池田勇人通産大臣から、日本自転車振興会⁵²⁾に事故⁵³⁾防止策を講じることを命じる大臣命令が出された。

松戸事件の余波が収束しつつあった11月、今度は近畿ダービー事件が朝日新聞で報道される。事件そのものは1957年7月に甲子園競輪場（旧鳴尾競輪場）で開催されたレースで選手が大量処分されたことである。実際の事件発生の1年以上後になって報道されたというのも多分に意図的なものを感じさせる。事件は、八百長レースというようなものではなかったというのが真相⁵⁴⁾のようだが、マスコミは大きな八百長がおこなわれたように報じた⁵⁵⁾。

46) 春木競馬場は、さらに後の黒田一府政のときに、美濃部東京都知事の公営競技廃止論に連動して廃止となった。

47) 武田池田市長は「大阪府が競輪、競馬の開催を禁止したことはいいことだ、よくやってくれたと思う。むしろ遅すぎたくらいで赤字財政で弱っている衛星都市がその分だけ潤うならばそんな結構なことではない」と発言したという（日自振（1960）、p.319）。

48) 日自振（1971）は「昭和三十三年、四年ごろの衆参両院の商工・予算委員会の会議録を読み返してみると、競輪の運命はまさに風前のともしびであったことがわかる」（p.64）と評している。

49) この臨時特例法は、国庫納付金の廃止により国から助成される自転車産業振興費がなくなったことへの対応であり、1年限りのはずが、3回延長された。

50) この時期には国会で公営競技についての議論は、日自振（1971）に詳しい。

51) 日自振（1971）p.53-54。

52) 1958年それまでの連合会を改組するかたちで発足した特殊法人。

53) ここでいう「事故」とは騒擾事件・紛争事件などをさす。

54) 近畿ダービー事件については日自振（1960）p.468-469に詳しい。

松戸事件と近畿ダービー事件の影響は大きかった。近畿ダービー事件報道の直後には甲子園競輪の施行者であった兵庫県の本勝⁵⁶⁾知事が県営競輪の廃止を表明し、明石と神戸の2場が廃止された。

函館市とほぼ同時に競輪事業を開始した北海道も1960年度を最後に競輪事業から撤退している。競輪事業からの撤退は1959年4月の知事選で初当選した町村金五の当初からの方針だった。

町村の知事就任後まもなく開催された第2回北海道議会定例会で、社会党の高田治郎議員は代表質問で、競輪の問題点をあげ、競輪を廃止すべきという立場から、道営競輪・道営競馬に対する知事の考え方を質した。

この質疑は松戸事件発生から1か月にも満たない7月18日におこなわれている。高田も町村も松戸事件とその後続いた一連の紛争事件が念頭にあったことは確かであろう。高田の質問に対して、町村は「全国で各種の不祥な事故が頻発いたしましておるようであります。また、そういった表面に表れない問題でありまして、社会風潮に非常な悪影響を及ぼしておるということが顕著であるということは、私も全く同感でございます。従いまして、私は、元来、地方の財政というものの財源を競輪のような投機的なものに求めるということがきわめて不適当であると私は考えておるのであります。従いまして、かような観点から、この競輪のごときものは、お話がございましたように、戦後のいわゆる混乱期に際しましてできた過渡期的な制度であると考えておるのでございますから、本来申しますならば、これは一日も早くやめるべきであると私は考えておるのであります」と答弁した⁵⁷⁾。この町村の答弁は、先に述べた高山京都市長や赤間大阪府知事など競輪廃止に踏み切った首長と同じである。

ただ、この段階では、町村の競輪廃止論は道庁内でコンセンサスを得ていたわけではなさそうだ。10月13日におこなわれた予算特別委員会で、自転車競技事業補正予算の審議において、商工部長は「先般の議会で知事が御説明申し上げましたのは、競輪は将来、これにかわる財源が見当たった場合にはできる限り廃業をしていきたいという答弁であります」と述べており、必ずしもすぐに競輪を廃止するという方針ではなかったようだ。

競輪事業の収益性は高く、すでに10年近い実績があった。1959年度の北海道自転車競技事業特別会計の決算額をみると、歳入は12億6,232万円(うち、12億5,727万円が車券発売額)で他の会計への繰出金は1億5千万円にのぼっている。1959年度の札幌競輪場の車券発売額は全国

55) 地全協(1974)でも「甲子園競輪八百長事件」と記しており、競輪界以外では八百長事件とみられていたことがうかがわれる。

56) 阪本は1954年12月に左派右派社会党統一候補として兵庫県知事に当選するが、知事選に立候補し辞任するまで、1951年4月25日から1954年11月13日まで兵庫県尼崎市長であった。阪本は尼崎市長時代に尼崎競艇場を誘致しボートレースを施行している。競艇場の建設は住宅地に残る大きな湿地帯を有効利用しようというものであったという。阪神電鉄の線路沿い広がっていた湿地帯は蚊の温床となっており、「尼蚊崎」といわれていたという(全国モーターボート施行者協議会(1970)p.464-465)。

57) 北海道議会議事録。

59 場中 22 位で順位的には中の上というところであるが、札幌より上位にある競輪場はいずれも首都圏、中京圏、阪神圏の大都市圏に立地する競輪場である。ちなみに、前述の高田議員は「道営の競輪や競馬を実施するに当たって」と発言しているにもかかわらず、高田議員本人も町村知事も道営競馬については全く論及していない。道営競馬は、馬券発売額と入場料金などからなる歳入が 5 億 5,385 万円と競輪の半分以下で、操出金は 2 千万円と競輪のわずか 1 割強に過ぎない。地方自治体の財源としてみれば、競馬は競輪よりもはるかに小さな存在でしかない。にもかかわらず、競馬は現在まで存続し競輪が 10 年で廃止されたのは、馬産が北海道の重要な産業であったことと、競輪に対する社会的批判がきわめて大きかったことが理由であろう。

道としては 1 億 5 千万円の財源を維持したいという意見もあったろうが、町村の競輪廃止の方針は変わることがなく、1960 年 2 月の定例道議会で、競輪事業を 1961 年度より廃止すると明示し、札幌競輪場は 10 年間の歴史に幕を下ろすことになった。

こうした一連の廃止の動きに対して、逆に真っ向から競輪廃止論を批判した首長もいる。京都府知事の蜷川虎三は「貧しさと失業がますます競輪場へ運ばせるとするならば、競輪場へ行った者が悪いのではなしに、その貧しさと失業が悪い。それをなおさないでにおいて、ただ賭博だから競輪をやめろというのは、これは耳をふさいで鈴を盗むたぐいであるというふうに私は考える。まして一〇年もやってきてにおいて、あれは賭博の寺銭だからいかんというようなことは、チャンチャラオカシイと私は思うのです」、「私がいかにも競輪に熱を入れているようにみえますのは、なにも競輪にとらわれているのでなしに、地方財政制度の矛盾と欠陥に目を覆って、そうして競輪を悪くいうことによって地方財政の欠陥に横を向こうとするその考え方が悪いといっているわけです」と述べ⁵⁸⁾、府議会などにおける競輪廃止論に真っ向から反対し、京都府が施行する向日町競輪を継続させ今日に至っている。

数の上では競輪事業を存続させた自治体の方が多数ではあるが、蜷川ほど明確に競輪廃止論を批判した首長は多くない。競輪事業を継続した自治体首長が蜷川ほど明確な理念・意思をもって競輪事業を継続させたかどうかは甚だ疑問である。

1959 年 12 月 3 日には自民党が政務調査会に「公営競技特別委員会」を設置する。翌 1960 年 2 月には、上述の公営競技審議会の意見書、自民党の「公営競技特別委員会」の答申⁵⁹⁾、社会党の競輪などに対する方針（「競輪等の廃止に対する党の態度」および「自転車競技法等の廃止に関する法律案要綱」⁶⁰⁾）が出され、3 月 3 日には通産省の競輪審議会の答申がおこなわれた。

公営競技審議会意見書は、「（地方自治体の財源となっている）公営競技を直ちに廃止することは妥当でないが、さりとて、公営競技の現状については、相当な改革を行う必要がある」というもの⁶¹⁾で、存廃については両論併記、自民党の「公営競技特別委員会」の答申は「公営競技全般

58) 細野・吉村 (1982), p.323.

59) この答申は 3 月になって自民党の方針として確定した。

60) このふたつの文書は日自振 (1960) に掲載されている (p.478-479)。

につき、その改廃並びに改廃後に起こりうべき改善方策及び経過措置等に関してなにもものにも捉われない審議を行わせしめ、政府はその答申に基づき必要な措置を講ずべきであるとの意見の一致をみた」と述べている⁶²⁾。競輪審議会答申は、存廃は決定できず、改革の上、3年後に存廃をあらためて検討するという内容であった⁶³⁾。

社会党の廃止の方針に対して、政府・与党は明確な結論を出さず、1961年2月政府は総理大臣の諮問機関として公営競技調査会を設置した。大蔵官僚出身でシャーロックホームズの研究者としても知られる長沼弘毅が委員長に選出されたことから、この調査会が提出した答申は長沼答申と通称されている。

1961年7月25日長沼答申が池田勇人首相に提出された。この答申では、「現行公営競技の存続を認め、少なくとも現状以上にこれを奨励しないことを基本態度とし」として、以下13項目の改善すべき点があげられている⁶⁴⁾。

長沼答申は、1977年に設置された公営競技問題懇談会の意見書(吉国意見書)が1979年に出されるまで公営競技全体を規制する大原則として機能した。

13の改善項目のうち、競輪を初めとする公営競技のその後の展開に大きな影響を与えたのは、4番目の投票方法の制限(重勝式の廃止、単勝式・複勝式を中心として連勝式を制限、連勝複式の採用)、5番目の場外売場の増加は認めない、6番目の収益の使途拡大、7番目の競技場数、開催数、レース数などを増加させず、土日休日の開催を原則とする、の4項目であろう。

長沼答申は、公営競技が第二次大戦後の復興過程に限定された存在ではなく、国民のレジャーとして根付いたものであり、必要悪的な意味合いが多分に込められているにせよ、地方財政にとって重要であるとし、その存在を認めた点で、競輪を含む公営競技界にとっては画期的なものであった。だが、その反面、その後の展開に強い制約が加えられ、制度的な面で公営競技の発展が阻害されたという面もある。

6. 成長の鈍化と後楽園の休止

長沼答申以降も、施行者が競輪事業から撤退し、競輪場の廃止は続いたものの、競輪の発売額は年を追って上昇する。1960年度には59場で835億円であった発売額は5年後の1965年度には2.5倍の2,125億円(52場)となる。

長沼答申を受け取った池田勇人首相は所得倍增政策を提唱したことで知られる。10年で国民所得を倍増させると宣言し、実際には10年を経ずして国民所得は倍増した。

車券の発売額の推移と国民所得の推移をみたのが図2である。1960年度までは国民所得の

61) 意見書の全文は日自振(1971)に掲載されている(p.101-102)。

62) この答申も日自振(1971)に掲載されている(p.106-107)。

63) 日自振(1960)に全文が掲載されている(p.473)。

64) 長沼答申の全文は日自振(1971)、地全協(1974)、日動振(1981)など多くの文献でみることができる。

伸びと車券の発売額の伸びはほぼ同じであるが、1960年代半ば以降になると、車券発売額の伸びは国民所得の伸びを上回っている。高度経済成長にともない可処分所得が増加し、レジャー支出が増大していったことがうかがわれる。

車券発売額全体をみれば順調な伸びを示しているものの、その伸び率は各競輪場で均等ではない。興味深い地域間格差がみられる。図3は、1970年度的車券発売額と、1970年度の発売額が1961年度の何倍になったかの相関をみたものである。明瞭な相関はないものの、総じて発売額の小さい競輪場に伸び率が高いところが多く、発売額の大きなところは相対的に伸び率が小さいようにみえる。

伸び率の上位10場と下位10場を表5に掲げる。上位10場のうち、奈良、西宮および甲子園の

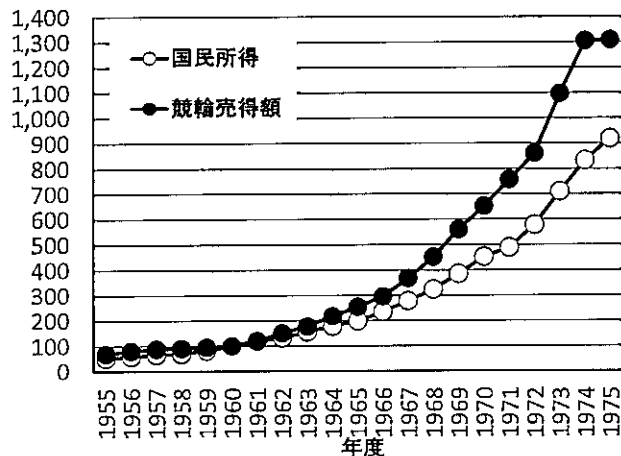


図2 国民所得と競輪売得額の推移
(1955-75年度：1960年度=100)

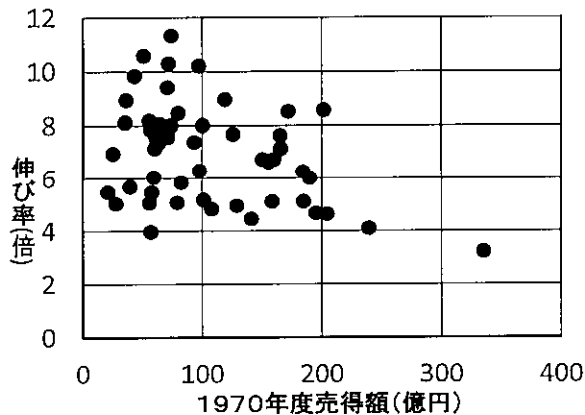


図3 売得額と伸び率

出典：日自振（1973）

表5 車券発売額伸び率の場間格差 (1961・70年度)

	伸び率 順位	競輪場	車券発売額		増加率	発売額順位 (1970年度)
			1961年度	1970年度		
上位 10場			円	円	倍	
	1	平	652,566,000	7,390,218,100	11.32	29
	2	青森	480,976,100	5,087,459,000	10.58	44
	3	広島	695,658,200	7,166,246,100	10.30	31
	4	奈良	948,375,200	9,681,686,600	10.21	24
	5	別府	439,123,600	4,318,185,100	9.83	45
	6	観音寺	750,359,400	7,063,505,000	9.41	33
	7	宇都宮	1,326,069,600	11,874,214,800	8.95	19
	8	武雄	402,720,800	3,602,173,100	8.94	47
	9	西宮	2,354,619,900	20,162,675,600	8.56	4
	10	甲子園	2,018,527,500	17,187,064,900	8.51	9
下位 10場	42	函館	1,101,344,600	5,581,103,600	5.07	42
	43	佐世保	552,231,000	2,781,349,500	5.04	49
	44	一宮	2,603,211,900	12,900,209,400	4.96	17
	45	伊東	2,234,520,300	10,795,973,800	4.83	20
	46	京王閣	4,169,275,800	19,500,351,200	4.68	5
	47	花月園	4,405,665,500	20,443,633,500	4.64	3
	48	名古屋	3,168,849,500	14,107,399,000	4.45	16
	49	川崎	5,837,347,100	23,936,534,000	4.10	2
	50	門司	1,433,969,300	5,690,910,000	3.97	40
	51	後樂園	10,398,058,500	33,508,257,300	3.22	1

出所：日自振 (1973)

3場が京阪神圏に含まれるが、それ以外はいずれも3大都市圏以外である。ここで注意せねばならないのは、京阪神圏は、前節で述べたように、発売額の大きな競輪場が相次いで廃止された地域である。1961年度には後樂園に次ぐ発売額を誇った大阪中央競輪場と、大阪中央競輪場に次ぐ発売額があった大阪競輪場が開催している（中央は61年度で廃止、大阪は64年度で廃止）。

西宮・甲子園の2場は大阪・神戸の中間に立地し、大阪市内に存在した2場に来ていたファンを吸収することで大きく伸びたという面が強い。また、奈良もそうした面があると考えられる。

逆に伸び率の低い10場をみると、競輪のメッカといわれ、東京23区内唯一の競輪場であった後樂園の伸び率が最も低く（とはいっても3倍以上に増えてはいるが）、後樂園に次ぐ発売額のあった川崎、3位の花月園、5位の京王閣、中京圏の中心にある名古屋が含まれている。

高度経済成長期には、大都市圏への人口集中が起こり、大都市圏と非大都市圏の経済格差が拡大した。それゆえ、大都市圏の方が車券発売額の高い伸び率を示しそうなものではあるが、実際にはそうっておらず、むしろ逆の傾向がみられる。

これにはいくつかの要因があると思われる。ひとつは競輪場のキャパシティが飽和状態になっていたことがある。当然のことながら、競輪に限らず、公営競技はいずれもトッププレイヤーが出場するレースの集客力・発売額が大きい。トッププレイヤーを集めて特別な日程で開催する競輪を特別競輪という。草創期から、レース体系のなかで最も高く位置づけられてきたのが、日本

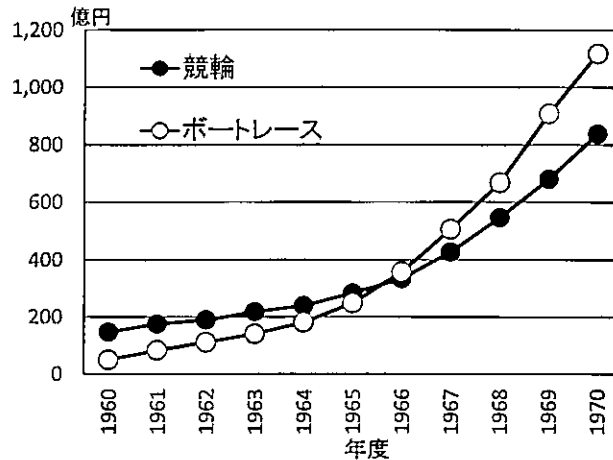


図4 近畿地区における競輪とボートレースの売得額推移
出典：日自振（1973）、全モ連（1984）

選手権競輪とオールスター競輪である。1961年度の日本選手権競輪（当時の名称は全国争覇競輪）は観客を収容しきれないおそれから、後楽園での開催が断念された。観客の収容力のある大阪競輪場は既に廃止されており、結果的に開催ができる場がなく中止となった。翌年は首都圏を離れ、愛知県の一宮競輪場で開催された。これは極端な例ではあるが、長沼答申により場外発売が制限され、在宅投票が存在しないこの時期、競輪場のキャパシティは成長の制約条件となっていた。

さらに、こちらの方の影響が大きいかもしいが、他の競技、具体的にはボートレースとの競合が影響している可能性も高い。1950年代後半から60年代前半にかけて競輪場の廃止が相次いだことは前節で述べたとおりだが、大阪と大阪中央の2場が廃止になった結果、近畿地区最大のマーケットであった大阪市内に競輪場がなくなってしまった。後発のボートレースは、大阪市内の住之江競艇場と大阪市に隣接する尼崎市の尼崎競艇場を維持し着実に発売額を伸ばし続ける。図4は近畿地区の競輪とボートレースの発売額の推移を比較したものである。1960年度の発売額を比較すると、ボートレースが近畿地区3場（琵琶湖、住之江、尼崎）の合計で49億円だったのに対して、競輪は10場で146億円でありボートレースのほぼ3倍である。ところが5年後の1965年度になると、競輪が284億円、ボートレースが249億円と両者の発売額はほぼ拮抗し、1967年度からはボートレースが競艇を凌駕しその差は拡大し続けた。

全国的にみると、ボートレースの発売額が競輪を上回り、公営競技の首座にたつのは1975年度からであるが、近畿地区ではその8年も以前からボートレースが競輪を上回っているのである。

1969年1月、美濃部元吉東京都知事が公営競技からの撤退と宝くじ発行の廃止を表明する。1950年代末期から60年代初頭にかけて連鎖的に発生した競輪からの撤退とは異なり、このときの東京都の動きはあまり波及はしなかった。約10年前には競輪廃止の声は保革を問わず起こり、

地方自治体の首長だけではなく、政府内部にも競輪廃止論の動きがあったことは上述のとおりである。だが、このときの美濃部の公営競技廃止論に追随する首長は少なかった。

美濃部の公営競技廃止論は、ギャンブルに対する単なる倫理的根拠に基づくものではない。その本質は、地方自治や地方財政のあり方そのものについて、政府に対する一種の挑戦状といえるものであった。美濃部は「わが国の地方財政制度は、かつてシャープ勧告によって与えられた原則的な自治の保証さえゆがめられ、この20年の間には、逆に地方自治の力を奪う道具と化してきております。(中略)今回、私があえてギャンブル事業の廃止を決意した最大の理由は、なによりも東京都の財政の骨格をみずから正し、そのあるべき姿を都民の前に描き直すことであります。(中略)私たちが論ずべきことは、ギャンブルが相対的にどの程度悪であるかどうか、どの程度に許容し得る必要悪であるかどうかではありません」と都議会で述べている⁶⁵⁾。

また、新聞報道が事実であるとするなら、美濃部は「ギャンブルは広い意味での“公害”である」と述べている(1969年1月24日付け毎日新聞⁶⁶⁾)。反・公害は美濃部の基本的な政治姿勢であると同時に、当時は美濃部に限らず中央・地方を問わず最重要な政策課題でもあったから、美濃部はあえて公営競技を「公害」とよび耳目をひこうとしたのかもしれない。だが、一般には美濃部の「挑戦状」の意図は十分には伝わらず、美濃部個人の倫理観からの発言としてとらえられたようにみえる。

いわゆる革新系知事の実験格でもある京都府知事の蛭川虎三⁶⁷⁾は、美濃部と同じ問題意識を共有しながらも、「美濃部さんが全廃しても、わたしは府営競輪をやめる考えはない。(中略)公営ギャンブルを営むことの是非は、今後社会的に研究すべきだし、だいいち現在の社会機構である資本主義そのものがギャンブル的要素を持っており、公営ギャンブルだけを罪悪だと決めつけるのは筋が通っていない。また公営ギャンブルでテラ銭をとるのがけしからんというが、これは地方財政自身が政府の締めつけで苦しい、現在の地方財政制度に問題があり、公営ギャンブルの是非はこれらのことを総合的に論じるべきだ」と記者会見で述べた⁶⁸⁾。

日自振(1971)に掲載されている美濃部の公営競技廃止論に関する各自治体の首長のコメントをみる限り、美濃部の自民党政府に対する「挑戦状」は明らかに不発に終わっている。競輪そのもの、もしくは公営競技全体に対する倫理的な評価は様々であるが、その多くは財源として重要なので当面やめることはできないというものでしかなく、地方自治や地方財政制度の根幹に切り込もうとする首長はあらわれなかったようだ。皮肉なことに、美濃部の問題意識を最も強く共有していたのは、競輪擁護の立場を貫いた蛭川だけだったようにさえみえる⁶⁹⁾。

65) 地全協(1974), p.180。

66) 記事の引用は日自振(1971)による(p.331)。

67) この二人はともに学者出身の知事であることも共通しているが、加えて学者としての専門分野も共通している。二人はいずれもわが国の社会統計学に大きな足跡を残している。

68) サンケイスポーツ, 1970年1月10日(引用は、日自振(1971), p.342)。

美濃部の公営競技全廃方針とそれに呼応した動きが公営競技全体に与えた影響は、大井オートレース場と後楽園競輪場の2つが「廃止」⁷⁰⁾され、大阪府岸和田市にあった春木競馬場が廃止⁷¹⁾になっただけであった。

東京都は、競馬（大井競馬場）、競輪（後楽園、京王閣）、オートレース（大井オートレース場）および競艇（江戸川競艇場）とすべての公営競技を施行していた。京王閣競輪場では、東京都以外にも東京都十一市競輪事業組合（武蔵野市などで構成）が競輪を施行していたのだが、都が撤退したかわりに三鷹市などが東京都市収益事業組合を構成し新たに施行者となって競輪が続行された。また、大井競馬場では東京都と23区で構成する特別区競馬組合がそれぞれ主催していたが、都の撤退後も特別区的主催で競馬は継続され今日に至っている。江戸川競艇も都以外の施行者が存在したので廃止にはなっていない⁷²⁾。

特に財政規模が相対的に小さな地方都市にとって、競輪事業の収益は欠くことの出来ない財源としてしっかりと根付いていた。函館市を例にとると、高度経済成長期、函館市の財政規模も飛躍的に大きくなる。1955年度の歳入額は約17億円程度であったが、1965年度には2.8倍の47億円となり、さらに70年には108億円と55年度の6.4倍となっている。

図5は競輪事業からの一般会計への繰入金額と歳入に占める競輪事業からの繰入金額の比率を示したものである。1960年度には7,900万円であった競輪事業から一般会計への繰入金は、65年度には2億4千万円、70年度には6億9,600万円と大きく増加し、歳入総額に占める比率も60年度には3.3%だったのが、60年代終わり頃からは6%前後となっている⁷³⁾。

加えて、1年に72日間という限られた日数とはいえ、競輪の施行は数百人単位の従事員の雇用を生み出す⁷⁴⁾。都道府県に比べ財政規模の小さい地方都市にとって、競輪事業廃止という選択肢はあり得なかった。

69) 美濃部に呼応した首長もないわけではなかった。奈良市が1972年度に競輪事業から撤退したが、奈良競輪場で競輪を施行していた奈良県などは競輪を継続したため、競輪場は存続し続けて今日に至っている。

70) 厳密に言えば、後楽園競輪場は「廃止」ではなく、「休止」となっている。施設所有者の後楽園は、競輪の再開を期待し、競輪場を解体した後も、東京ドーム内に組み立て式のバンクを保有し、投票所設置スペースも用意していた。また、大井オートレース場は施設所有者の東京都競馬が群馬県伊勢崎市に施設を移転し、新たに伊勢崎市が施行者となることで、1977年に伊勢崎オートレース場が開場した。伊勢崎への移転等の経緯については東京都競馬（2000）、日動振（1981）などを参照されたい。

71) 大阪府自体はすでに述べたように競馬・競輪から撤退していたが、春木競馬場は大阪府が所有し、府下の市が地方競馬を主催していた。

72) ポートレースは開始以降、台風による被害で損壊し、再建を断念した半田競艇場以外、今日に至るまで廃止されたところはない。このことは、地方競馬・競輪・オートレースとの対比でみると、特筆すべきことのように思われる。

73) 競輪の収益金は一般財源であるが、戦後復興という制度制定の契機を反映し、主として道路建設や学校建設などの施設整備の財源に充てられる傾向にある。函館市の場合、臨港道路の整備や亀田市との合併（1973年）にあたっての学校整備に競輪収益金が使用された。

74) 当時はまだ発券業務などもすべて手作業であり、機械化が進化した現在とは比べものにならない数の従事員が雇用されていた。

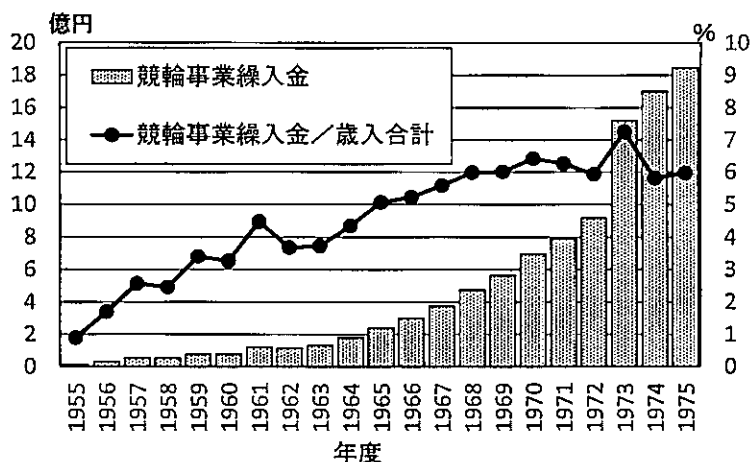


図5 函館市の競輪事業収入と歳入に占める比率

出典：函館市競輪事業部資料など

話を後楽園競輪の廃止に戻す。東京23区内唯一の競輪場だった後楽園は競輪のメッカとよばれ、その発売額は他を圧倒する規模を誇っていた。美濃部が知事に就任した1967年度の後楽園競輪の発売額は237億円で、これは全国51場の合計額3,057億円の実に7.8%をしめていた。これは2位の川崎競輪場の154億円の1.5倍に相当する。

後楽園競輪が廃止され、競輪の発売額への打撃も懸念されたが、実際には後楽園廃止による減少分は他の競輪場が吸収したため、競輪発売額の総額が減少することにはなかった。減少するどころか、伸び率は若干落ちたものの、発売額は増加し続けた。

1972年のニクソンショックに続き、1973年秋に第一次オイルショックが発生し、わが国は第二次大戦後初のマイナス成長を記録する。しかしながら、各公営競技の売得額は増加を続け「不況に強い公営競技」という神話が誕生する。だが、競技ごとにその推移には差違があった。図6は1970年度の売得額を100として、その後の推移を示したものである。競輪と地方競馬は1974年頃を境に増加が明らかに鈍化しているのに対して、中央競馬、ポートレース、オートレースは高い成長率を維持している。

第一次オイルショック後の1975年にはポートレースの発売額が競輪を上回り、競輪は1949年以来26年間にわたり保っていた公営競技の首座をポートレースに明け渡した。これ以降、その差は拡大の一途をたどることとなる。

7. 公営競技問題懇談会と吉国意見書

競輪がポートレースや中央競馬に遅れをとった大きな要因として、施設整備などの未整備があげられている⁷⁵⁾。インターネットや電話による投票（在宅投票という）や場外車券発売場が整備された現在の競輪とは異なり、車券を購入するためには競輪が開催されている競輪場（本場：「ほ

公営競技の誕生と発展（古林英一）

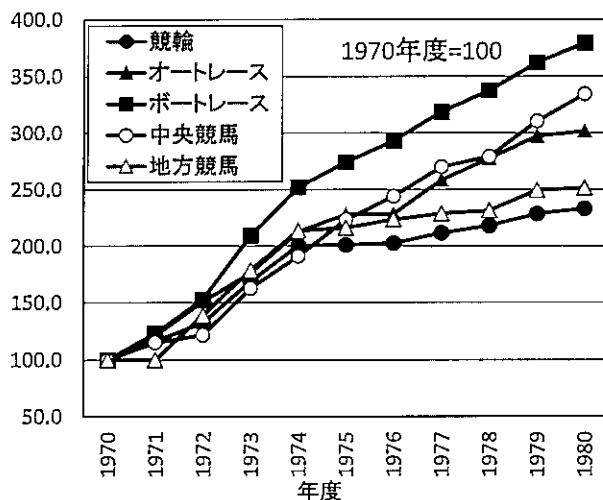


図6 各公営競技の売得額の変化（1970年代）

出典：平成 25 年度競輪統計資料

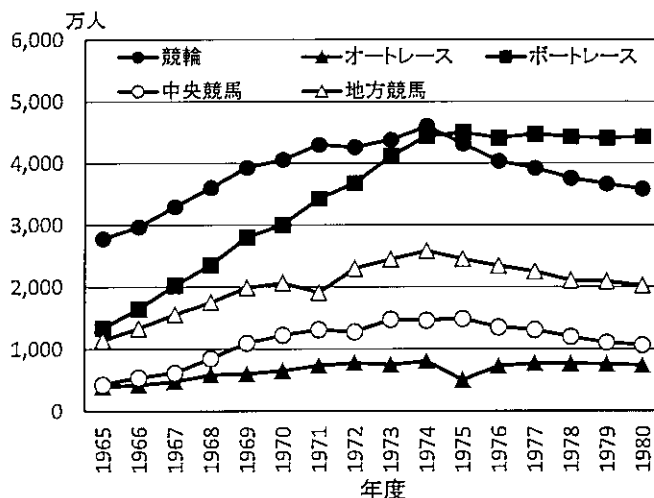


図7 公営競技の入場者数（本場）

出典：図6に同じ

んじょう」と読む）に足を運ぶしかない。これは長沼答申で「少なくとも現状以上にこれを奨励しないことを基本態度」とされ、場外発売所などの建設が抑制されていたことによる。したがって、本場への入場人員数はほぼそのまま車券購入者の数とみなすことができる。図7は1960年代～70年代の各競技の本場入場者数である。ボートレースを除き、第一次オイルショックの時期

表6 各競技の施設整備状況(1980年調べ)

	競輪	オートレース	ボートレース	中央競馬
メイン・スタンドの経過年数(年)	15.5	9.0	7.5	8.0
メイン・スタンド延面積(m ²)	3,070	10,340	19,290	—
投票窓口の機械化率(%)	19.9	52.8	68.7	100.0
オッズ表示比率(%)	26.8	50.0	87.5	100.0
特別観覧席の空調設備率(%)	35.0	100.0	79.1	100.0

注：いずれも各場の平均。地方競馬は記載がない。

出典：日自振(1990)

を境に各競技とも入場者数は減少傾向をみせるが、なかでも競輪の落ち込みは顕著である。

表6は日自振(1990)に掲げられた施設などの比較である。オイルショック時からみるとかなり後の数値ではあるが、競輪場の施設整備の遅れが目立つ。日自振(1991)は、競輪の施設整備の遅れの一因を「少なくとも現状以上にこれを奨励しないこと」と抑制基調をもって貫かれた思想を忠実に守ってきたことによって⁷⁶⁾と長沼答申に求めている。すでに述べたように、長沼答申に至る十数年の公営競技の存廃論議の直接的な原因が競輪にあり、他の公営競技は競輪のあおりをくらったという面は確かにあるものの、競輪の施設整備の遅れが専ら長沼答申のせいだけとはいえないだろう。

特に、窓口の機械化率やオッズ表示率の低さは、公営競技の根幹に係わる勝者投票券の発売の利便性が、競輪やオートレースがボートレース⁷⁷⁾や中央競馬に比べて著しく劣っていることを表している。また、特別観覧席(有料席)の空調設備が整っていないというのは、ファンサービスの視点が欠如していたことをうかがわせる。「少なくとも現状以上にこれを奨励しない」ことになっているので、設備の改善が行われなかったというのはかなり苦しい弁解であろう。ちなみに、この資料には地方競馬施設の記載がないが、地方競馬の施設整備は、概ね競輪と同様もしくは競輪よりも遅れていたと思われる。なお、施設整備が最も進んだ中央競馬の入場人員の減少は、場外発売所へのシフトが大きかったことによるとと思われる。

ボートレースと中央競馬が成長をとげ、競輪と地方競馬が停滞基調に転じたのは、競技施行体制にも問題があったのではないだろうか。中央競馬は全国10場で競馬を施行してきたが、施行の主体は単一であるから、各場での競馬を統一的・計画的に行っている。また、ボートレースは、カリスマ的存在であった笹川一が、当時の全国モーターボート競走会連合会(全モ連)の会長として強い指導力を発揮していた。これに対して、競輪は全国50場と場数が多い上に、1つの場で複数の施行者がそれぞれ競輪を施行するケースも多く、近隣の場が競合⁷⁸⁾することも少なくな

76) 日自振(1991), p.23。

77) ボートレースにおける券売機の機械化の経緯については高山文彦(2014) p.282-287に詳しい。これによると、ボートレース界の頂点に君臨していた笹川一は券売の発売を機械化すると従事員の仕事がなくなるとして当初反対していたという。

表7 公営競技の拡大

		1961 年 A	1975 年 B	B/A
売 得 額		円	円	%
	競輪	101,077,708,800	1,093,790,570,500	1,082.1
	オートレース	11,342,041,900	165,122,193,300	1,455.8
	ボートレース	39,936,575,100	1,174,533,764,600	2,941.0
	中央競馬	37,315,982,600	908,364,665,100	2,434.3
	地方競馬	43,591,755,800	685,673,829,500	1,572.9
	計	233,264,064,200	4,027,485,023,000	1,726.6
開 催 日 数		日	日	%
	競輪	3,862	3,687	95.5
	オートレース	506	580	114.6
	ボートレース	3,605	4,032	111.8
	中央競馬	215	288	134.0
	地方競馬	2,032	2,240	110.2
	計	10,220	10,827	105.9
本 場 入 場 者 数		人	人	%
	競輪	19,459,119	43,181,355	221.9
	オートレース	2,528,070	4,972,811	196.7
	ボートレース	8,784,000	45,007,394	512.4
	中央競馬	2,684,846	14,898,794	554.9
	地方競馬	6,561,386	24,467,713	372.9
	計	40,017,421	132,528,067	331.2

出所：図6に同じ

いたため、業界全体の統率がとりにくかったことが多分に影響していたように思われる。こうした競輪の体質は現在に至っても解消したとはいえないようだ。ちなみに、地方競馬も施行の体制から見ると、中央競馬やボートレースよりも競輪に近い。

ともあれ、長沼答申が公営競技の発展に対する制約として機能してきたことは確かである。繰り返しになるが、長沼答申の基本的な立場は、「大衆娯楽として果たしている役割も無視することはできない」として存在を認めた一方で、「少なくとも現状以上にこれを奨励しないこと」とするものである。先述のように、開催日数を増やさないことや競技場を増設しないこと、車券などの場外発売施設などを増設しないといったことが、「奨励しない」の具体的内容であった。

長沼答申がおこなわれた1961年と高度経済成長が終わった1975年を比較したのが表7である。インフレ期であるから単純に比較は出来ないものの、発売額は、公営競技全体では17倍、最も伸びの小さい競輪でも10倍を超えている。本場入場人員数でも公営競技全体では3.3倍、競輪は2.2倍となっている。つまり、「奨励しない」にも係わらず、実態的には大きな拡大を遂げたのである。

78) 例えば、神奈川県内には、小田原、平塚、花月園（横浜）、および川崎の4場があった。兵庫県では、同じ西宮市内に甲子園と西宮の2場があった。

ただ、国民所得の伸びと各公営競技の伸びを比較すると、興味深いことがわかる。1961年に7.6兆円であった国民所得は、1975年には約16倍の121.0兆円となっている。単純な見方ではあるが、国民所得が16倍に成長しているのであるから、売得額が16倍に増大してもさほど不思議ではない。ところが、競輪、オートレース、地方競馬の発売額は16倍を下回っている。競輪に至っては10倍でしかないという見方もできる。多くの関係者が伸び続ける名目的・表面的な売得額に安住している間に、密かに衰退の兆しは現れていたのかもしれない。

売得額の拡大で施行自治体の収益も大きくなっていった。高度経済成長初期の1961年頃とは状況は一変しており、長沼答申の見直しが行われなかったのが不思議なくらいであった。

長沼答申は社会党による公営競技廃止論がひとつの契機となったものだが、その長沼答申の見直しの口火を切ったのも社会党であった。1977年2月18日、第80国会の衆議院予算委員会において、社会党の小林進議員が公営競技に関する質問をおこなった。社会党はすでに党の政策審議会に公営競技対策特別委員会（委員長は予算委員会で質問をおこなった小林進）を設置し「公営競技の現状と問題点」というレポートをまとめていた。このレポートでは社会党の方針として「賭けごとは、社会との問題であると同時に個人の問題である。従って、公営競技の方向付けについては、①公営競技に賭ける個人の行為には干渉せず、無理のないレジャー限度にとどめる規制を行う、②公営競技は規制すべきものであって禁止すべきものではないとの考え方で対処すべきである」⁷⁹⁾とされており、社会党の公営競技に対する姿勢の転換は明確である。競輪関係団体は「とくに競輪にとっては測りしれない重要な意味を持つものといえよう」⁸⁰⁾と評価している。

社会党の問題提起に対応し、政府は有識者からなる公営競技問題懇談会を設置した。この懇談会は1977年に11月に第1回の会合を開き吉国一郎を座長に選出したことから、「吉国懇」と通称された。

自民党も政務調査会内閣部会に公営競技小委員会を設置し（1977年5月発足）、翌年12月にその検討結果を公表した。社会・自民両党の動き、政府による吉国懇の設置を受け、1978年5月には衆参両院の超党派による議員懇談会である「公営競技調査議員懇談会」（田中伊三次会長）も発足し、1979年6月7日に検討内容を発表した。

吉国懇は16回の会合を行い、1979年6月21日、三原朝雄総務庁長官に対して「公営競技の適正な運営について」と題した意見書を提出した。この意見書は吉国意見書と通称される。

吉国意見書は、公正な運営の確保、収益の適正・効率的な使用、弊害の除去と明るい環境の整備が公営競技の課題であるとし、Ⅰ交付金の適正・効率的な使用について、Ⅱ交付金の配分の公正確保について、Ⅲ施行権または収益の均てん化について、Ⅳ場外売り場、競技場、開催回数について、Ⅴ弊害の除去について、の5項目から成っている。

79) 日自振（1991），p.27。

80) 同上。

各公営競技の施行者が最も神経をとがらせたのはⅠ～Ⅲであろう。全輪協は、「公営懇の意見書に対する本会の要望意見」（以下、「要望意見」と「公営競技の適正な運営に関する陳情書」を作成し、通産・自治両大臣および総務長官宛に提出した⁸¹⁾。

「要望意見」では、交付金制度（施行者が日自振に対して支払いの義務をもつ）についての法改正や、施設の改善には、起債の緩和、公営企業金融公庫の利用、開催日数増など施行回数増などの措置を求めている。また、収益の均てん化（具体的には、非施行自治体に対する収益の配分）に関しては、厳しい社会的批判にさらされながら競輪事業を継続してきた自治体としては当然であろうが、追加的な負担は拒否する姿勢を明らかにしている。

公営競技の草創期から急拡大の時期に生じた混乱に対し、戦後の混乱期の産物として精算するのではなく、永続的な事業としてその存続を認める一方で、その拡大は強く抑制するというのが長沼答申であった。それに対して、制度的には抑制されつつも、高度経済成長によって事実としては急速に拡大した公営競技の実態との乖離・矛盾を、制約の緩和というかたちで解決の方向を示したのが吉国意見書であった。

吉国意見書以降、競輪事業をはじめとする公営競技は新たな段階にはいる。

8. 小 括

本稿は、競輪事業を中心に、公営競技の草創期から拡大期に至る過程を整理した。第二次大戦後の混乱期に競輪事業は生まれた。その誕生には、第二次大戦直後という特異な時代背景があった。その誕生には大戦直後であるがゆえの偶発的な要因が多分に作用したことは無視し得ない。

発足当時、そもそも競輪を生み出した人々自身が、永続的な事業として存続すると考えていたかどうかはわからない。おそらく、本稿でとりあげた、海老澤清文、倉茂貞助、浜田良祐といった人々も、自分たちが生み出した事業の成長・拡大を正確には予見してはいなかったのではないだろうか。

関係者の想定を超えて急拡大した競輪は大きな社会問題となったが、同時に財政難にあえぐ地方自治体にとって、競輪の生み出す収益は捨てがたいものとなっていた。その結果、競輪（および他の公営競技）は「必要悪」的なものとされ、長沼答申により、存続は認められたものの強い規制の枠がはめられた。このことが、高度成長期のもたらした人々の急激なライフスタイルの変化に対する公営競技の遅れをもたらした。

不採算を理由に競輪場の閉鎖が続発するのは、本稿がとりあげた時代のずっと後の1990年代末期である。後知恵ではあることを十分に承知した上で敢えていえば、本稿でも触れたように、その予兆ははるか以前の1970年代後半にはあったようにみえる。それでも、景気の動向に規定されつつも、競輪事業をはじめとする各公営競技は表面上成長を続ける。

81) これらの要約と解説は、全輪協（2001）、p.74-77を参照のこと。

本稿でとりあげた時代を一言で特徴づけるなら、施行者の経営的工夫は殆ど必要がなかった時代といっていかもしれない。施行者が何ら特段の施策を講じなくてもファンは競輪場につめかけた。多くのファンが競輪場につめかけることによって、多くのスター選手が生まれた。

低成長期になり、社会も成熟していくなかで、公営競技のあり方も変化せざるを得なかったはずである。日本社会が比較的短期間に大きく変化した高度成長期にあって、長沼答申によって、いわば手足を縛られた状態に置かれざるを得なかった競輪施行者や統括団体が社会の変質に十分対応しきれなかったことは事実だろう。吉国意見書によって、多少なりとも縛りが解けた段階以降、様々な施策がとられるようになる。吉国意見書以降の展開過程については稿を改めて論じることにはしたい。

最後に少々付言したい。スポーツの歴史を語る上で名選手の活躍は欠かせない。競輪もプロスポーツであるから、これまで数多くの名選手が輩出し、語り継がれる名勝負を繰り広げてきた。本稿でとりあげた時代は競輪の黄金期であり、横田隆雄、山本清治、高倉登、松本勝明、吉田実、石田雄彦、工藤元司郎、阿部道、さらには女子競輪の田中和子といった多くの名選手が名勝負を繰り広げファンを熱狂させた。だが、本稿では事業としての競輪の歴史をたどるため、敢えて選手の活躍には触れなかった。スポーツ史という視点からは本稿は極めて不十分な論攷であろう。

公営競技の不振の理由に「スター選手が現れない」という理由があげられることがある。だが、これは半ば正しく、半ば正しくないように思われる。仮に、上記の名選手が今バンク上を疾走しているとしても、競輪場に多くのファンがつめかけるとは思えない。多くのファンが注視することによってスター選手が生まれるのではなからうか。多くのファンが注目することで、マスコミもとりあげ、そのことによってさらにファンが増えるという相乗効果が生まれるのであろう。

参考文献

- JKA (2009)：競輪 60 年史，財団法人 JKA，2009 年 3 月。
岩崎徹 (2002)：競馬社会をみると，日本経済がみえてくる，源草社，2002 年 6 月。
岩崎徹 (2005)：馬産地 80 話 日高から見た日本競馬，北海道大学出版会，2005 年 11 月。
岩崎徹 (2012)：戦後における北海道馬産の歴史 (上)，札幌大学経済・経営学会『経営と経済』43 巻 1 号，2012 年 11 月。
岩崎徹 (2013)：戦後における北海道馬産の歴史 (下)，札幌大学経済・経営学会『経営と経済』43 巻 2 号，2013 年 3 月。
上田達三 (1979)：自転車産業の発達，国連大学人間と社会の開発プログラム研究報告，1979 年。
大阪府自転車振興会 (1958)：大阪競輪史，大阪府自転車振興会，1958 年 3 月。
佐々木晃彦 (1999)：公営競技の文化経済学，芙蓉書房出版，1999 年 3 月。
全国モーターボート施行者協議会 (1970)：競艇沿革史，全国モーターボート施行者協議会，1970 年 5 月。
全モ連 (1984)：モーターボート競走三十年史，全国モーターボート競走会連合会，1984 年 3 月。
全輪協 (2001)：社団法人全国競輪施行者協議会五十年史，社団法人全国競輪施行者協議会，2001 年 3 月。

- 高山文彦（2014）：宿命の子 笹川一族の神話，小学館，2014年12月。
- 地全協（1974）：地方競馬史第二巻，地方競馬全国協会，1974年3月。
- 地全協（2012）：地方競馬史第五巻，地方競馬全国協会，2012年3月。
- 東京都競馬（2000）：東京都競馬50年史，東京都競馬株式会社，2000年6月。
- 日自振（1960）：競輪 十年史，日本自転車振興会，1960年5月。
- 日自振（1973）：競輪誕生，日本自転車振興会，1973年11月。
- 日自振（1978）：競輪三十年史，日本自転車振興会，1978年11月。
- 日動振（1981）：オートレース三十年史，日本小型自動車振興会，1981年10月。
- 日動振（2001）：オートレース50年史，日本小型自動車振興会，2001年5月。
- 古林英一（2001）：産地競馬としての「ホッカイドウ競馬」，北海学園大学経済学会『北海学園大学経済論集』49巻1号，2001年6月。
- 古林英一（2004）：日本競馬の現状と制度改革～コスモバルクとハルウララの意味するもの～，IR＊ゲーミング学会『ギャンプリング＊ゲーミング研究』創刊号，2004年5月。
- 古林英一（2014）：ばんえい競馬の成立過程——馬産振興から公営競技へ——，北海学園大学学術研究会『学園論集』162号。
- 古林英一（2015）：ばんえい競馬の「近代化」——公営競技としての確立・定着——，北海学園大学学術研究会『学園論集』第163号。
- 古林英一・高倉克己（2010）：産地競馬としての「ホッカイドウ競馬」再論——競馬システムにおけるホッカイドウ競馬——，北海学園大学経済学会『北海学園大学経済論集』57巻4号，2010年3月。
- 細野・吉村（1982）：蜷川虎三の生涯，三省堂，1982年2月。
- 渡辺精一（1993）：入門地方財政論，有斐閣。