

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	「自転車競技法」制定・改正の過程と国会での議論（1）
著者 / 所属	山田 千秀 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	242号
刊行日	2025-2-18
頁	15-41
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524202.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

「自転車競技法」制定・改正の過程と国会での議論（1）

経済産業委員会調査室 山田 千秀

はじめに

1. 競輪の現況
 2. 自転車競技法成立（1948年）前後
 3. 騒擾の多発と法改正
 - 3-1. 騒擾と政府の姿勢
 - 3-2. 法改正に向けた動き
 - 3-3. 1952年改正
- （本号に掲載）
4. 国庫納付金制度の停止と新たな制度設計
 - 4-1. 臨時特例法
 - 4-2. 新たな制度設計
 - 4-3. 1957年改正
 5. またしても存続の危機 ～相次ぐ騒擾・不祥事と公営競技調査会～
 - 5-1. 騒擾・不祥事と廃止表明
 - 5-2. 公営競技調査会
 - 5-3. 1962年改正
 6. 1960年代～1990年代
 7. 21世紀の状況
 - 7-1. 2002年改正
 - 7-2. 2007年改正
 - 7-3. 2012年改正

おわりに

はじめに

戦後間もないGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）占領下の1948年、自転車競技法が成立した。このとき、自転車競技、すなわち競輪を実施する目的は、自転車産業の振興及び地方財政の増収であった。1954年、振興の対象が機械産

業全体に拡大された。1962年、目的に体育事業その他の公益の増進が追加され、現在に至っている。

売上額は、競輪誕生からおおむね上昇の一途をたどったが、1991年度をピークに、その後は2013年度まで下降を続けた。21世紀に入ってから法の改正は、売上額減少を背景に、施行者の事業収支改善に向けた取組に資する交付金制度の改革が主な内容である。

本稿の狙いは、以下の二点を整理しておきたいところにある。一つは、賭博行為である競輪が許されている政策的理由（事業目的）である。競輪に限らず公営競技は、それぞれ目的を掲げて法律を制定し、違法性を阻却している。競輪の場合、現在の目的が当初より拡大していることは上述のとおりである。多くの騒擾事件等を引き起こしながらも、どのような目的の下に競輪は存続してきたのか、その変遷を整理する。もう一つは、資料整理という側面である。自転車競技法はこれまで、過去40年間法改正がなかった時期がある。現在も直近の法改正から10年以上が経過している。間が大きく空くと、それ以前の経緯等の調査には困難を伴うことが多い。今後、いつ、いかなる内容の法改正等があるかは分からないが、その際に、かつての経緯を把握する手がかりになればとの見地から整理する。そして、これらについて関係団体や有識者の著作等は存在するが、国会での議論が多く紹介されているわけではない。よって、衆議院及び参議院の関係各委員会における議論を中心に取りまとめる。

2013年度に底を打った売上額は、コロナ禍の「巣籠もり特需」で大きく伸び、その後も勢いはやや落ちたものの、順調に推移している。このように、新たな局面を迎えている今こそが、上記二点を整理すべき良い機会であると考え、本稿を取りまとめる次第である。

以上の狙いの下、本稿では、まず競輪の現況を概観した後、法制定・改正時（図表1）の国会における議論を紹介する。改正内容は広範多岐にわたるが、競輪事業の目的（法第1条第1項）及びその財源となる交付金の制度を中心に紹介する。また、参考人として招致された市長等地方公共団体の意見、幾つかの法改正の背景となった騒擾事件にも触れる。

1. 競輪の現況

（1）自転車競技法第1条第1項

現在の競輪事業の目的は、①機械振興、②公益増進、③地方財政健全化であ

る。自転車競技法（昭23.8.1法第209号）第1条第1項には、以下のとおり規定されている（目的の変遷については後述する）。

都道府県及び人口、財政等を勘案して総務大臣が指定する市町村（以下「指定市町村」という。）は、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、この法律により、自転車競走を行うことができる。

（2）売上額の現状

競輪が誕生した1948年度からの売上額及び入場者数を示したのが図表2-1である。売上額は1980年代前半に前年度割れの時期があったものの、1991年度まではおおむね上昇傾向であった¹。しかし、1991年度の1.9兆円をピークに下降局面に入り、2013年度は最盛期の3分の1の0.6兆円となった。現在は、ここからの回復局面にある。コロナ禍の「巣籠もり特需」もあり、直近の2023年度は1.2兆円近くまで回復した。

販売チャネル²別売上額（2023年度）を見ると（図表2-3）、ネット販売等（インターネット・電話投票）は、対前年度比13.2%増の9,678億円と、売上額全体の8割を超えた。これに対し、専用場外や場間場外は、それぞれ同4.3%減の954億円、同7.4%減の1,122億円と、合わせても2割を下回った。そして、本場は同6.8%減の138億円と、売上額全体の1%程度にまで縮小している。

（3）売上金の配分

次に、売上金の流れを説明する（図表3-1）。

売上金の額に払戻率を掛けた額が、払戻金としてファンへ戻る。払戻率は、自転車競技法第12条第1項で「100分の70以上経済産業大臣が定める率以下の範囲内で競輪施行者が定める率」と規定されており、各施行者はそれぞれの自転車競走実施規則で100分の75と定めている。競輪以外の公営競技の払戻率は、

¹ 経済産業省の審議会では「健全なレジャー化が進むにつれ、昭和50年代以降は、景気の動向に連動するようになった。」と分析している（産業構造審議会車両競技分科会競輪小委員会（第5回）（平13.8.1）配付資料1-9頁）。図表2-2参照。

² 「専用場外」は、自場で開催する競輪の車券を専用場外車券売場で発売する形態。「場間場外」は、自場で開催する競輪の車券を他の競輪場で発売する形態。「本場」は、自場で開催する競輪の車券を自場で発売する形態。

100分の70～80の間となっている。ちなみに、宝くじは、当せん金付証券法（昭23.7.12法第144号）第5条第1項に「その発売総額の5割に相当する額をこえてはならない」と規定されている。この払戻率の反対概念（100%－払戻率）が控除率³であり、公営競技は20～30%、宝くじは50%超ということである⁴。公営競技の控除率は宝くじよりも低いが、カジノの諸競技よりは高い。例えばルーレットの場合、（ヨーロピアンスタイルよりも客に不利とされる）アメリカンスタイルの控除率は5.263%である⁵。この点に関し、有識者からは我が国の公営競技の控除率の高さを指摘する声もある⁶。

競輪の施行者（地方公共団体）は、25%の中から以下の諸費用を支払う。

(ア) 交付金 競輪振興法人⁷としての指定を受けた公益財団法人JKA（以下「JKA」という。）への交付金である。自転車競技法第16条第1項第1号から第3号に規定されており、それぞれ1号交付金（機械振興）、2号交付金（公益増進）、3号交付金（JKA運営費）となる。同条並びに別表第1及び第2には、売上額に応じた交付すべき率が定められており、交付金率の実績（2022年度）は、1号から3号までを合わせて2.05%である⁸（図表3－2）。

(イ) 納付金 地方公共団体金融機構への公営競技納付金である。これは、地方公共団体が行う公営競技（地方競馬、競輪、オートレース、競艇）の収益の均てん化を図ることを目的とするものである。同機構は、公営競技施行団体より収益の一部⁹を受け入れ、地方公共団体健全化基金に積み立て、その運用益等を貸付利率の引下げの財源として活用している。

³ 会議録の引用中「てら銭」と表現されているものが、売上金の額に控除率を掛けた金額である。

⁴ 公表されている等級ごとの当せん金額、本数等から計算すると、2024年の年末ジャンボ宝くじ（第1031回全国自治宝くじ）の払戻率は49.998%となり、控除率（100%－払戻率）は50%を超える。

⁵ アメリカンスタイルは1から36までの数字のほか、0と00があり、控除率は（2÷38＝）5.263%となる。

⁶ 谷岡一郎『ギャンブルフィーヴァー』（中央公論社1996年）142頁等。

⁷ 自転車競技法第23条第1項には「経済産業大臣は、営利を目的としない法人であつて、次条に規定する業務（以下「競輪関係業務」という。）に関し次に掲げる基準に適合すると認められるものを、その申請により、全国を通じて一個に限り、競輪振興法人として指定することができる。（以下略）」と規定されている。

⁸ 函館市競輪事業部「函館競輪事業概要 令和5年度」27頁。同概要には、函館競輪の概要だけでなく、全国の競輪を対象とした計数も記載されている。

⁹ ①売上額を基礎として算出した値と②収益額を基礎として算出した値を比較し、①、②のいずれかの少ない金額に10分の8を乗じた額が納付額となる。2022年度の納付実績は、全公営競技で200億円、売上額（4兆6,829億円）の0.4%となっている。うち、競輪は10億円、売上額（1兆908億円）の0.1%となっている。

(ウ) 開催経費 審判、検車等を行う競技実施法人¹⁰への事務委託費、人件費、賞典費（競輪選手の賞金）、広報宣伝費等である。開催経費の多くの項目は、法令で売上額に対する率が定まっているものではなく、固定費的要素が強い。売上額に占める割合（2022年度実績）は、19.51%となっている¹¹。

以上を支払った残余が施行者収益¹²となり、都市整備、社会福祉、学校建設等、各地方公共団体の様々な財政需要に充てられている。なお、収支決算において赤字が確定した場合、施行者は、既に納付した1号交付金及び2号交付金の合計額を限度として、赤字相当額の交付金の還付を受けることができる（自転車競技法第17条）。

2. 自転車競技法成立（1948年）前後

(1) 法案提出まで

自転車競技法案提出までに至る経緯は、以下のとおりである¹³。

1947年7月、「報償制度併用による自転車競走」という企画案が願書とともに、国際スポーツ株式会社から神奈川県知事に提出された。同社は、神奈川県湘南海岸にレジャーランド「国際公都」を建設しようという計画を持っており、その資金調達の手段として、当時神奈川県が発売していた宝くじと自転車競技を併せた案を策定し、企画案及び願書を提出した。願書には、自転車競技の開催により「銀輪工業の発達」、「同貿易の振興」、「スポーツとしての自転車の普及」に資するとともに、「貴当局の財政収入の一助」等が記されていた。

神奈川県は、検討の結果、車券を伴う自転車競走は現行法規では対応できず、新しい法律ができない限り不可能との結論に達した。この結果に対し、同社の倉茂貞助、海老澤清文の両氏は、車券付きの自転車競走実現のための法律づくりに的を絞り、国際公都構想を保留した。両氏は知人を介して社会党の林大作

¹⁰ （公財）JKA及び（一財）日本サイクルスポーツ振興会。自転車競技法第38条第1項には「経済産業大臣は、営利を目的としない法人であつて、第40条に規定する業務（以下「競技実施業務」という。）に関し次に掲げる基準に適合すると認められるものを、その申請により、競技実施法人として指定することができる。（以下略）」と規定されている。

¹¹ 前掲注8

¹² このほか、施行者収入として、①入場料・雑収入、②端数切捨て収入（払戻金は100円につき10円単位であり、計算の結果生じた10円未満の端数は切捨てとなる）がある。函館市競輪事業部「函館競輪事業概要」から2022年度の実績をみると、①は売上額の0.14%であり、減少傾向にある。これは、入場者数の減少のほか、入場料を無料とする競輪場が増加したことが要因として考えられる。②は売上額の0.25%である。

¹³ 日本自転車振興会『競輪五十年史』9～16頁を参照。

衆議院議員と出会い、「報償制度併用による自転車競走」及び「自転車競技法」の計画及び趣旨を説明、協力を要請した。林議員は趣旨に賛同し、後に法案発議者となる。林議員が片山哲内閣総理大臣（「内閣総理大臣」は以下「総理」という。）に説明した際、同総理は「最近、国民生活が暗くなるような法律ばかり上程されているときに、そんな明るい法律が議員提出で成立することは、まことにほほ笑ましいことじゃないか」と賛意を示したという¹⁴。

1947年11月、国際スポーツ株式会社と衆議院議員有志（社会党、民主党、自由党、国民協同党の計9名）との打合せが開かれ、「自転車競技法期成連盟準備委員会」が結成された。その後、同準備委員会は「自転車競技法期成連盟」へ衣替えし、1948年2月、同連盟の第1回全国委員大会が開かれ、自転車競技法の原案が各党の政務調査会に回付されたことが報告された。原案に対し、各党からは、法律の目的に地方財政の財源とすることを加える、5大都市に主催権を与える等、多岐にわたる修正意見が出された。

（2）自転車競技法成立（第2回国会、昭23.8.1法第209号）

第2回国会の1948年4月13日、GHQから衆議院に法案認可の通知があり、同日、林大作衆議院議員外47名から「自転車競技法案」（衆第3号）が提出された。

ア 競輪事業の目的

提出された法案の第1条第1項は以下のとおりである。

都道府県及び別表の市¹⁵（以下特定の市という）は、自転車の改良、増産、輸出の増加、国内需要の充足に寄与するとともに、地方財政の増収を図るため、この法律により、自転車競走を行うことができる。

提案理由説明では、法案提出の背景として、自転車競走の隆盛による競馬法（1923年制定）への対抗のほか、戦争によって壊滅状態となった自転車産業の現状に対する憂いととも、日本における自転車（産業）の重要性を述べている。そして、特に重要な本法の効果として、①自転車工業発展の無形的な素地づくり、②収益活用による自転車の生産及び輸出の振興、③自転車工業の発達による国内産業の復興、④地方財政の増収、を挙げている。また、

¹⁴ 前掲注13 11頁

¹⁵ 京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の5市。

以上のほか、自転車スポーツの発達等に加え、「何となく陰鬱な日本の現状にとつてまことに明るいものであり、一掬の清涼剤であることを、強調いたしたい」¹⁶と述べている。

売上金の配分について、施行者は売上金の額の100分の25を自己の収入とすることができ、ここから、①自転車振興会¹⁷交付金（同会に自転車競走を委任した場合、売上金額の100分の3以内）及び②所要の経費を差し引いた残額の2分の1、つまり利益の2分の1を自転車の改良、増産、輸出の増加、国内需要の充足に必要な経費に支出しなければならないと規定されている（原案では国庫納付と明記されていない）。

ここで、提案理由説明で背景として言及された我が国における当時の自転車競走及び自転車産業（生産、輸出）の状況について簡単に紹介する。

イ 戦前の自転車競走の状況¹⁸

我が国で自転車競走が行われたのは1897年前後らしい。当時、自転車は富豪たちの道楽であり、競走は上野不忍池畔などで実施された。1902年頃から、米英の競走用自転車が輸入され始め、輸入車を扱う貿易商社がノンプロ選手を養成して宣伝用に走らせ始め、金持ちの子弟を中心とするアマチュア同好クラブは影を潜めるようになってきた。こうして、遊びのアマチュア時代から輸入自転車商会お抱え選手・ノンプロ時代へと移行した。

競走は東京だけでなく全国各地で開かれたが、東京の不忍池、大阪の住吉公園及び桜宮の3か所は3大グラウンドと言われ、檜舞台であった。その後、1905、1906年頃から道路競走（ロードレース）が始まり全国に広がった。自転車メーカーや輸入商社などによって養成された選手は、メーカーの宣伝のためにも走った。競走で優勝した選手の自転車はよく売れたという。1910年には競走規定も明文化した。この頃から、輸入自転車に対抗して国産車が挑戦していく時代となり、日本中の町や村で自転車競走が盛んに行われた。国内大会の白熱化とともに、国際競技も行われるようになり、極東選手権や世

¹⁶ 第2回国会衆議院商業委員会議録第7号2頁（昭23.6.14）

¹⁷ 自転車競技法案の第11条第1項に「自転車振興会は、自転車競走の実施並びに自転車に関する事項の振興を目的とする法人であつて、都道府県ごとに設置する。」、同条第2項に「各都道府県の自転車振興会は、命令の定めるところにより、競走場、出場選手及び使用自転車の種類、規格の登録並びに検定、その他自転車競走の実施及び効果を統制するため、連合会を設置することができる。」と規定されていた。自転車振興会連合会は1948年11月に設立された。

¹⁸ 前掲注13 325～329頁を参照。

界選手権へ選手を派遣した。このように活況を呈した自転車競走であったが、次第に戦争の影響が強まり、1944年にはほとんどの大会が中止となった。

ウ 戦前から終戦後の自転車産業の状況

当時の自転車産業¹⁹は、明治期の輸入自転車から始まり、明治末年にかけて国内の産業体制も次第に確立していった。そして、第一次世界大戦による輸入車の途絶が契機となって国内生産が活発化した。1923年の生産台数は6万9千台、1936年に100万台を超え、1940年には124万5千台にまで伸び、これが戦前のピークである。その後、太平洋戦争が始まると各種統制が始まり、自転車工業に回される資材も僅かになり生産は急減、1945年には1万8千台にまで落ち込んだ。戦後は交通手段として、また軽量貨物運搬用として生産は再び伸び、自転車競技法案が提出された1948年は33万7千台、100万台を回復するのは1952年、戦前のピークを超えるのは1956年である。輸出について、戦前のピークは1936年の14万2千台であったが、1945年は0.4千台と、まさしく「壊滅状態」となっている。戦前のピークを超えるのは1950年である²⁰。

他の輸出品目との比較という点では、後の1952年の委員会質疑において、自転車の輸出状況について通商産業省（「通商産業」は以下「通産」という。）の「一昨年約五百万ドルの輸出でございます。昨年度は一千万ドル少し、一千九十万ドルでございますが、大体はアジア地区が多いわけでございます。

（中略）船舶等を除いた年間の輸出額約二億ドルでございますして、機械関係の輸出品といたしましては繊維機械、ミシン等と並びまして、極めて重要な輸出品であり、又実績も最近において向上して来ている」²¹との説明がある。

エ 国会における議論

衆議院においては、競輪を開催できる都市について、戦災状況等を勘案して範囲を拡大してほしいとの要望に対し、発議者は「なるべく、そうした希望を入れてもらいたいと考へております。」²²と答弁している。そして、対象都市の拡大と地方財政の増収に関する修正案が提出された。修正の理由は、「自転車競技を開催する市が五大都市に限定されておりますので、これは各戦災都市等の財政の状況等も考慮して、この開催市の範囲を拡大することが

¹⁹ （一財）自転車産業振興協会の資料を参照。生産は「自転車統計要覧第51版に掲載された生産・輸出入統計から見る我が国自転車産業の姿」（2019年9月）6～7頁。輸出は「国内自転車生産・輸出入の長期的推移」（2019年10月～2020年12月補正）47～50頁。

²⁰ ただし、1952年から1958年の間は10万台を下回っている。

²¹ 第13回国会参議院通商産業・地方行政連合委員会会議録第1号6頁（昭27.6.12）

²² 第2回国会衆議院商業委員会会議録第8号2頁（昭23.6.16）

至当であるというように考えるのであります。それと、いま一つは、地方財政をゆたかにすることが一つの目的でございますので、國庫に納付する金額を、二分の一となつておりますものを三分の一にいたして、國庫の納付金額を減少して地方財政を豊富にいたしたいと考えております。」²³である。この修正により、第1条第1項は以下のとおりとなった。

都道府県及び人口、財政等を勘案して主務大臣が指定する市（以下指定市という。）は、自転車の改良、増産、輸出の増加、国内需要の充足に寄与するとともに、地方財政の増収を図るため、この法律により、自転車競走を行うことができる。

この修正により、自転車産業振興に向けられる割合は利益の3分の1となり、国庫納付も明記された。

参議院においては、自転車産業への寄与と地方財政増収の二本立てであるが、どちらにウエイトがあるかとの質問に対し、水谷長三郎商工大臣は「勿論その自転車の品質改善改良ということが重要な目的であります、財源の点から行けば、やはり地方の方に重きを置いて考えたい」²⁴と答弁している。これは、自転車産業振興向けが3分の1であるのに対し、3分の2が地方財政という点が念頭にありと考えられる²⁵。

このほか、衆参の各商業委員会においては、八百長競走への対処、自転車振興会の構成・内容及び同会に対する監察制度の必要性、競走用自転車規格の在り方、競輪事業によって商工省に必要となる人員・経費等について議論があったが、会議録がない部分のやり取りは不明である²⁶。参議院本会議の委員長報告によると、討論では、反対意見として「投機心を煽り弊害の方が多い」旨、賛成意見として「自転車の増産や品質改良に役立つ、地方財政の救済となる」旨が述べられたとある²⁷。

²³ 第2回国会衆議院商業委員会議録第11号1頁（昭23.6.25）

²⁴ 第2回国会参議院商業委員会会議録第2号1頁（昭23.6.29）

²⁵ 後の1950年、同様の質問の際、首藤新八通産政務次官は「国庫納付金は売上額の5分、施行者収入は少ないところで5分か6分かもしれないが1割あるいは1割2、3分であり、ウエイトは地方財政への寄与が大きい」旨答弁している（参議院地方行政委員会（第8回国会継続）会議録第3号7頁（昭25.9.21））。

²⁶ 委員長報告を行った参議院本会議録に「速記録がありませんので、これを皆様以後で御覧を願うことのできないことを甚だ残念に思っておりますのであります。」とある（第2回国会参議院本会議録第58号44頁（昭23.7.3））。

²⁷ 第2回国会参議院本会議録第58号44頁（昭23.7.3）

以上の議論を経て、法案は1948年7月3日に可決・成立した。

オ 国庫納付金の使途

法第10条第4項では、国庫納付金について、「納付された金額に相当する金額を、自転車の改良、増産、輸出の増加、国内需要の充足に必要な経費に支出しなければならない。」と規定しており、全額自転車産業振興に支出と読めるが、実際、当該産業振興に充てられた額は国庫納付の3分の1程度であった。これについては、後年の議論で明らかになるが、GHQの意向によるところが大きいことを示す答弁がある。1952年改正²⁸の際の発議者による「現行法によりますと、これは全額が自転車産業に使い得るといような解釈に相成つておる問題であります、当時占領下でありまして、あちらさんからは一産業にその全額を使うといようなことはなかなか罷り成らんといようなお話がありましたので」²⁹との答弁などである（3-3. 参照）。

（3）初の競輪開催

自転車競技法の成立から5か月と経たない1948年11月20日、小倉で初の競輪が開催された。小倉市（現北九州市）は、開催4日間で入場者数2万人、売上額1,540万円を想定していたが、結果は、入場者数約5万5千人、売上額1,973万円と、予想を上回る結果となった。小倉に続く同年12月の府営大阪競輪（住之江）も6日間で売上額3,682万円と、好調なスタートであった³⁰。こうなると、各地が続々と名乗りを挙げることとなる。翌1949年は、1月開設の大宮に始まり、12月の京都、和歌山、松山まで19場が開設、1948年開設の小倉及び大阪住之江を含め、計21場にまで急増した（図表4）³¹。

（4）1949年改正（第5回国会、昭24.6.24法第217号）

最初の法改正は1949年である。前年の法制定から1年も経たない第5回国会の4月28日、原健三郎衆議院議員外6名から「自転車競技法の一部を改正する法律案」（衆第4号）が提出された。

改正の内容は、自転車競技を実施できる地方公共団体は都道府県及び主務大

²⁸ 1952年、第13回国会の「自転車競技法の一部を改正する法律」（昭27.6.30法第220号）で「3分の1に相当する金額以内」と明記された。

²⁹ 第13回国会参議院通商産業・地方行政連合委員会会議録第1号14頁（昭27.6.12）

³⁰ JKA『競輪六十年史』100頁を参照。

³¹ 最終的には、1953年3月開設の静岡競輪場まで、合計63場が開設された。ただし、その時点では既に松本競輪場は経営不振を理由に廃止となっており（1951年11月廃止）、63場全てが同時期に存在していたわけではない。図表4参照。

臣が指定する市に限られているが、これに町村も加えるというものである。第1条第1項は以下のとおりである。

都道府県及び人口、財政等を勘案して主務大臣が指定する市町村（以下指市町村という。）は、自転車の改良、増産、輸出の増加、国内需要の充足に寄与するとともに、地方財政の増収を図るため、この法律により、自転車競走を行うことができる。

改正の根本的な理由として自転車需要の充足・輸出の増加、第2の理由として「財政が逼迫しております町村がありますので、その増収をはかりたい」³²と述べている。原議員は、字数にすると2千字を超える提案理由説明の中で具体例として、「阪神間にある兵庫県武庫郡、これは7町村（鳴尾村、良元村、本庄村、本山村、魚崎町、住吉村、御影町）³³あり、人口は12万人を突破しているが、近辺にある人口3万人程度の市が開催できる可能性があるにもかかわらず、武庫郡の大町村で、戦災を被って財政的に困っているのに開催できない状態を解消する。その際、競輪場の設置は事実上できないので³⁴、既設の西宮競輪場³⁵を借り入れ、7町村が連合して開催する」旨述べている³⁶。

町村まで上げると「陸続」と申請してくるのではないかとの懸念に対しては、「やれば必ずもうかるというのは非常な間違いで、なかなかもうからない。もうからないのが普通であります。普通の所でやると、やったら損をいたします。」³⁷と答弁している。ある程度の人口規模がないと売上げが見込めず、それほど多くは申請してこないとの見立てである。討論では、反対意見として、時期尚早、競輪場の建設による耕地削減、賭博の奨励、賛成意見として、国民に明るい希望を与えたい、自転車輸出への寄与、賭博に係る多少の弊害を補って公益的に余りある、等が述べられた。

参議院商工委員会における議論は会議録がないため不明だが、本会議の委員

³² 第5回国会衆議院商工委員会議録第9号3頁（昭24.4.30）

³³ 現在は神戸市、西宮市、宝塚市の一部となっている。

³⁴ 発議者は「競輪場の設置は事実上できない」旨述べているが、法案成立から約2週間後の1949年6月10日、鳴尾競輪場（兵庫県武庫郡鳴尾村）が登録されている（JKA「平成21年度競輪統計資料」346～347頁）。

³⁵ 1949年3月開設。野球場である西宮球場のグラウンドに競輪開催時に走路を組み立て、終了すると走路を解体して野球場に戻すという異色の競輪場であった。2002年廃止。

³⁶ 第5回国会衆議院商工委員会議録第9号3～4頁（昭24.4.30）

³⁷ 第5回国会衆議院商工委員会議録第12号2頁（昭24.5.11）

長報告は、「賭博を奨励するように思えるので慎重に考慮したが、新たに競輪場を建設するのではなく借上施行であること、指定可能町村も20数町村と少数であろうとのことであり、若干の質疑の後に討論を省略して採決した」旨の内容である³⁸。法案は、1949年5月26日に可決・成立した。

3. 騒擾の多発と法改正

陰鬱な戦後日本における「清涼剤」としての役割も期待された競輪であったが、数々の騒擾事件も引き起こすことになる。1949年改正の時期と前後して、騒動・騒擾が相次いで発生した。これらは、レース結果や審判の判定に納得しない観客が主催者側へ詰め寄り退去しないとといったものから、走路等への侵入、器物損壊、投石、果ては放火、金品強奪まで、様々な類型がある。

騒擾は他の公営競技でも発生したが、特に競輪における騒擾が注目された³⁹。その発生要因として、後述のとおり、審判員など競輪開催者の経験不足からくるミス、競輪選手としてのプロ意識に欠ける拙いレース運び、ファンの競輪に対する理解不足などが挙げられている。そして、現行法は競輪場内の秩序維持や関係者に対する監督等の規定を欠いているとして、その欠陥を是正する法改正が必要とされた。

1950年頃、政府に法改正の動きが見られる。同年9月に参議院通商産業委員会が通産省から競輪について説明を聴取した際、同省は「現在の自転車競技法は、競輪が極めて円滑に運営されるということを前提にいたしまして、競輪には聊か（いささか）の悪も附随しないものであるということになっておりますので、今日の実情から見ますと、規定上その不備が少なからずある（中略）これはいずれ議員提出の形で次の国会に上程されることになろうと思っておりますが、機械局の試案につきまして一応御説明申し上げます。」⁴⁰と、法改正の考えについて説明している（この2日後、後述する「鳴尾事件」が発生した）。

3-1. 騒擾と政府の姿勢

(1) 相次ぐ騒擾事件

最初の騒動⁴¹は、競輪誕生から半年も経たない1949年4月16日、大阪住之江競

³⁸ 第5回国会参議院本会議録第35号38頁（昭24.5.26）

³⁹ 須藤新八通産政務次官は「競輪は競馬等に比較して開催回数が多いため騒擾も多く、開催回数を考慮すると事故は必ずしも多くない」旨説明している（参議院地方行政委員会（第8回国会継続）会議録第3号2頁（昭25.9.21））。

⁴⁰ 参議院通商産業委員会（第8回国会継続）会議録第1号10頁（昭25.9.7）

⁴¹ 前掲注30 103頁を参照。

輪場で発生した。本命選手がスタートから大きく遅れて走り出し、一度も先頭に出ないまま最後尾でゴールイン、観客は「八百長だ」と叫び、4～5百人が競技場内や運営本部に殺到してレースのやり直しを要求した。警察官が駆けつけたが騒ぎは収まらず、主催者は車券を額面どおりで買い戻した。この大阪住之江騒動の後も、騒ぎは各地で発生した。

翌1950年にも多くの騒動が発生した。特に重大な事件は、9月9日の「鳴尾事件」⁴²である。本命選手のクランクピンが外れ、同選手は手を挙げて故障の合図をしたがレースは続行、着外となった。同選手はレースのやり直しを希望したが認められず、審判団は、クランクピン脱落は選手のミスとして1か月間の出場停止処分を決め、場内放送を行った。このころからスタンドのざわめきが広がり始め、一部の観客が走路へ侵入、騒ぎは一気に拡大した。そして、窓ガラスへの投石、スタンドや払戻所への放火、現金が保管されている車券売場への侵入等々、現場は大混乱となった。警察官が威嚇射撃をしたところ、1発が観客の1人に当たり、即死となった。鳴尾事件の特徴についてJKAは、暴徒と化した集団が問答無用とばかりに焼き打ちや金品強奪に走ったことであると指摘している。

（2）事件が発生する要因

騒動は、本命選手が着外に沈み、高配当（大穴）となったレースで多く発生した。大穴ということは、的中票数が少ないということである。つまり、車券が外れた観客が圧倒的に多い状態である。

JKAは、最大の要因は競輪競走が理解されていないことにあると指摘している⁴³。すなわち、競走という場合、陸上競技のようにスタートと同時に全力疾走するものというのが当時一般の受け止め方であった。しかし、競輪の場合、先頭は風圧の関係で絶対的に不利となる。勝負どころは最後の半周のスパートであり、それ以前は互いに牽制し合う前哨戦であり、スローな展開が続く。観客はこれを見て「やる気がない」、「八百長」と受け止める。

通産省は、「大体大観いたして見まして、事故の原因は選手の敢闘精神が発揮されなかつたためにファンの不満を招いたということ、延いてはこれが八百長の疑いを受けたということであります。ただ審判員の不注意のために鐘⁴⁴を打

⁴² 前掲注 30 105～106 頁を参照。鳴尾競輪場は後の甲子園競輪場。2002 年廃止。

⁴³ 前掲注 30 103～104 頁を参照。

⁴⁴ ゴールまで残り 1 周を周知させるために、ゴール 1 周半前から 1 周前にかけて審判員が打ち鳴らす鐘。

ち忘れた、そのために試合が狂ったというようなことがあります、大勢は選手の敢闘精神の問題であります。(中略) 大体事故を起すものはそれによつて後で何らかの金を貰えるというふうなどを目当にしているのが多いのでありまして、如何に騒いでも金は絶対に拂戻しはして貰えないんだ、或いはその他の何らかの名義を以てする手当はして貰えないんだということを明確にすることが、事故防止のために非常に妥当な方法である」⁴⁵と説明している。

国家地方警察本部は、「施設の面等の欠陥もありましようが、一つは競技自体が非常に人為的に左右される面が多いという点(中略) 第二は、これに関連いたしましていわゆる大穴が多いということ、(中略) こういつた大穴が出るというのが一面においてはこの競技の面白さでもあると思いますが、非常に事故を起し易い、紛議を起し易いものを含んでいる(中略) 第三は、従来からの主催者側の紛議に対する態度の問題(中略) もう一つ申し上げることは、競輪場においてその警備に当るものが必ずしも好ましくない人間⁴⁶」⁴⁷と説明している。

日本自転車振興会は、社会状況として、「まだ敗戦後4年目、生活物資の不足は解消されず、インフレの高進で物価は暴騰を続けた。失業者があふれて治安の悪さに拍車をかけた。社会全体を焦燥と不安が覆い、国民はフラストレーションに悩まされていた。そのフラストレーションが、いつどこで爆発するか。競輪はその格好の標的となった。」と述べている⁴⁸。

競輪選手として村山事件⁴⁹に遭遇した黄金井光良氏⁵⁰は、騒動の背景として、競輪に対する知識の不足、戦後間もない混乱と窮乏の中でのギャンブルであったこと、騒ぐ人に「弁当代」なるものを渡して引き取ってもらったことを挙げている。競輪に対する知識について、始まったばかりの競輪はルールや作戦、レースの駆け引きがファンの方に十分理解されておらず、慣れないお客さんには選手の作戦ミスと八百長の見分けがつかなかったと振り返っている。そして、

⁴⁵ 参議院通商産業委員会(第8回国会継続)会議録第1号9頁(昭25.9.7)

⁴⁶ 説明員は「場内あたりの飲食店とか附近の飲食店等からごみ銭を取る。或いは甚しきに至つては大穴で当たった者に対して金品をせびる。或いは選手に因縁をつけるというやうないわゆる警備員という名の下に好ましくないことが行われておるといふことも窺われるのであります。」と説明している(参議院地方行政委員会(第8回国会継続)会議録第3号2頁(昭25.9.21))。

⁴⁷ 参議院地方行政委員会(第8回国会継続)会議録第3号2頁(昭25.9.21)

⁴⁸ 前掲注13 51頁

⁴⁹ 1950年6月27日に村山競輪場(現在の西武園競輪場)で発生した騒擾事件。本命選手が着外となり、前日末着であった選手が1着となった。これに対し、観客が「八百長だ」と騒ぎ出し、車券払戻しを要求した。主催者がこの要求を拒絶したため、怒った群衆約3千名は投石、放火、施設の破壊等を行った(『朝日新聞』(昭25.6.28))。

⁵⁰ 埼玉県所属の元競輪選手。1934年生まれ、1950年選手登録、2000年66歳で引退。

競馬は騎手が頑張っても馬が走らなければ仕方がない、オートも競艇も本人にやる気があってもエンジンが不調ならしょうがないという逃げ道があるが、競輪の場合は選手の力加減でどうにもなると思われてしまうと述べている⁵¹。

（３）競輪に対する内閣の姿勢

鳴尾事件の後、横尾龍通産大臣は「自転車競技法は、議員提出の法律だから国民の大多数が競輪をやってほしいと通した法律。政府提案の法律とその意味でも違う。たとえ閣議でも法律事項を簡単に廃止するなどという取り決めはできない。競輪法の施行を監督する立場にある国務大臣としては断じて全廃論に賛成の立場はとれない。国会で競輪全廃すべしという法律が可決されるまでは、通産大臣として廃止論にはあくまで反対」との旨述べた⁵²。

鍵となるのは、吉田茂総理の考えである。1950年9月15日の閣議において、増田甲子七建設大臣が「14日、箱根に吉田総理を訪問した際、競輪問題について話をしたが、総理は廃止に賛成であると言われた」旨を報告した。これに対し、横尾通産大臣が「廃止か存続かの結論を急いで出すことは良くない。もう少し研究の余地がある」旨述べ、結論には至らなかった⁵³。翌9月16日、横尾通産大臣は箱根に吉田総理を訪ね、電力問題などとともに特に競輪問題について話し合った。横尾通産大臣は、この会談によって今後の競輪運営は吉田総理の完全な了解を得たとして、通産省の規定方針どおり競輪を存続させると言明した⁵⁴。

この間の9月15日、通産省は全国競輪施行者協議会（以下「全輪協」という。）及び自転車振興会連合会（「以下「自振連」という。）の首脳を集め対策を協議した。その結果、全輪協及び自振連は連名で、当分の間競輪の開催を全国的に中止する旨の声明書を公表した。しかし、伊東競輪場（現在の伊東温泉競輪場）など5場は開催し、9月22日にようやく全場が閉鎖した。再開は2か月後の11月15日となった⁵⁵。

（４）「廃止」対「存続」 ～対政府質疑～

騒擾事件が多発すると、競輪廃止論も多くなる。1950年秋の閉会中、委員会

⁵¹ 黄金井光良『なぜ老兵は闘い続けるのか』（かんき出版 1997年）61～62頁

⁵² 『朝日新聞』（昭25.9.14）

⁵³ 『朝日新聞』（昭25.9.16）

⁵⁴ 『朝日新聞』（昭25.9.17）

⁵⁵ 前掲注30 106頁を参照。

で多く取り上げられた。

「競輪は本質的には如何にその名目を変えようとも、人間の射倖心を煽り、そのことのために競輪場においてではなくて、場内外を問わず確かに直接、間接の犯罪というものが絶えないということはこれは事実であろうと思う。」⁵⁶、「博打打ち、言わば国定忠治のてら銭や、清水の次郎長の頭銭で我々養つて貰いたくない。そういう不浄な金はちつとも欲しくない。」⁵⁷など競輪を否定する意見が述べられている。

これに対し、通産省の基本路線は、先の横尾通産大臣のコメントのとおりである。同大臣は「この競輪と申しますものは、御存じの通り二十三年かと思ひます、確か社会党内閣⁵⁸のときかと思ひますが、そのときに議員提出で決まつた法案でございます。(中略)現在の段階におきまして、議会の決議がない間は、これを最もよい方向に導くように努力したいと考えております。」⁵⁹と答弁している。通産省としては、国会で廃止の議決がない以上、自発的に廃止法案を提出する考えはなく、露呈した欠陥を是正する改善を図りながら存続という方針である。そして、法改正についての考えを問われたところ、同大臣は「お話の通り法の欠陥が多々あるかと思ひます。従ひまして最も早い機会において、国会においてこの法の改正を要望したいと思つております。」⁶⁰と答弁している。

このほか、競輪の効果として、首藤新八通産政務次官が「これが急激に発達いたしました関係上、従来各都会の辻々に見かけましたいわゆる伝助賭博⁶¹ですか、ああいうような賭博行為が殆んど絶滅いたしましたして、そういう部類は相当競輪そのものが効果を挙げている⁶²と実は考えているのであります。」と説明したところ、質疑者は「町の中の賭博が消えて、何だか競輪場に博徒が集中したようなお話でしたが、そういうことになつて来ると町の方はなくなつたということはいいかも知れませんが、(中略)競輪の競技をいいこととしてそういう無頼の徒が集まつて、善意な観客が非常に迷惑する、従つて計画的な暴動⁶³が起

⁵⁶ 参議院地方行政委員会（第8回国会継続）会議録第3号8頁（昭25.9.21）

⁵⁷ 参議院通商産業・地方行政委員会（第8回国会継続）会議録第1号4頁（昭25.9.26）

⁵⁸ 法案の提出から可決・成立までは、民主、社会、国民協同連立の芦田均内閣期である。

⁵⁹ 参議院通商産業・地方行政委員会（第8回国会継続）会議録第1号3頁（昭25.9.26）

⁶⁰ 第8回国会衆議院通商産業委員会会議録第14号16頁（昭25.9.29）

⁶¹ 路上で行われていた賭博行為。円板の上を回る針が止まる所を予想して賭けるものなどがある。

⁶² 同様の意見は、同年10月25日に参考人として招致された金刺不二太郎川崎市長も述べている（参議院通商産業・地方行政連合委員会（第8回国会継続）会議録第2号3頁（昭25.10.25））。

⁶³ 鳴尾事件について、たまたま現場にいて問題のレースを観ていた林大作前衆議院議員及び倉茂貞助氏は、事件は計画的に行われたのではないかと指摘している（前掲注13 74頁）。

きて非常に治安上面白くないという結果が出たのですが、そういうふうな面もありますので」と切り返している⁶⁴。

競輪の効果という点では、1950年の9月から10月に行われた質疑の際、インフレによって生じた浮動購買力の吸収という効果を政府は何度も答弁している。この効果は、1948年の法案審議の際には登場しなかったが、どこから出てきたのか。考えられるのが、商工省通商機械局長が1949年3月4日付で省内の連絡部長を通じてGHQに提出した競輪場建設許可を願い出た文書⁶⁵である。GHQは1948年12月、通貨・物価・賃金などの安定や輸出・工業生産の増大を図るため、いわゆる「経済安定九原則」指令を発した。これに対し商工省は、競輪は九原則に積極的に寄与するが、競輪場建設には相当量の資材を必要とするため九原則が支障となる、よって考慮願いたいとの陳情が文書の内容である。同文書で、競輪は僅か24日で1.3億円の売上額があり、自転車競技法が「地方財政の増収に寄与し、インフレ下、浮動購買力の吸収に非常な効果を有することも判明した」と論じている。そして、「競輪は国庫及び地方における歳入増加、自転車産業を通じた日本経済の復興、地方収入の支出による戦災復興、国産自転車の輸出増加等、九原則の第1、第7及び第8項⁶⁶の目的達成のため寄与するところまことに大」と訴えている。この辺りが「浮動購買力の吸収」という言葉の出所である可能性がある。売上額の実績は、1948年度が2.4億円、1949年度は135億円余である。参考までに、1949年度の一般会計歳入歳出予算は当初7,049億円余、補正後7,413億円余である。どの程度の浮動購買力吸収があったのか、ゼロとは言わないが相当限定的だったのではないだろうか。競輪存続を補強する論拠として政府が探し出した「効果」かもしれない。

(5) 施行者（地方公共団体）等の意見

1950年10月25日の参議院通商産業・地方行政連合委員会においては、参考人質疑が行われた。参考人は、東京都財務局長（都知事の代理）、金刺不二太郎川崎市長、松山市総務部長（松山市長の代理）のほか、埼玉県公安委員長、川崎市公安委員長及び自振連理事長の6名である。

施行者関係の3名とも、競輪の収入は貴重な財源であるという意見である。

⁶⁴ 参議院地方行政委員会（第8回国会継続）会議録第3号6頁（昭25.9.21）

⁶⁵ 前掲注13 33～36頁を参照。

⁶⁶ 第1「財政面での経費の厳重な引締めをはかり、予算の均衡について早期に最大限の措置をとること。」、第7「輸出増大のため物資の割当、配給制度を改善すること。」、第8「重要国産原料と製品を増産すること。」（通商産業省編『商工政策史 第19巻 機械工業（下）』（1985年）27頁）。

東京都は「終戦後地方分権というような傾向が非常に強くなりまして、御承知のように警察にいたしましても或いは学校その他にいたしましても非常に地方の経費負担というものが多くなりまして、その間必ずしもこれに財源が伴わなかった。(中略) 財源的に見まして競輪というものに依存します度合というものは非常に強い」、金刺川崎市長は「競馬も同じように賭博行為であります。それが競馬については何とも言っていないということは我々非常に不可思議に思っております。(中略) 悪い所は直さなければいかんと思いますが、ただそのことによつて廃止するという事は余りに極端から極端」、松山市は「一般会計予算と競輪関係予算とが同じ額のやはり六億、そしてその純利益は六千万円、つまり歳出の一割は競輪の収入を以てやっているのであります。競輪の収入が我が市にとりましては誠に有難い重大な財源(中略) 戦災都市、殊に田舎の小都市の財源を救うために是非とも皆様のお力によりまして競輪を存続して頂くようにひたすらお願いする次第」とそれぞれ述べている⁶⁷。さらに、金刺川崎市長は「射倖心でありますから二割五分の税を佛つても例えば百円の金は千円になつて帰ることを予期してやっているのであると思ひます。ですからこれに対して何らの不平はない、喜んで税を納めているのであります。(中略) 地方の財政の上に市民がいわゆる射倖心によつて喜んで税を納めるといふようなことは他にないと私は思ひます。」⁶⁸と述べている。

これに対し、警察側は、騒擾が起りしがちな競輪は存続に賛成しがたい、警備上の観点から言えば好ましくないとの意見である。埼玉県公安委員長は村山事件を例に、「動員されました警察官千三百名に及んでおります。埼玉県のN・R・P、国家地方警察⁶⁹の定員は八百三十名でございます、自治体警察が約千三百人、合計いたしまして約二千なんぼであります、その中から千三百人を割かなければならないような騒擾事件の起るといふことは、これは治安上非常に由々しい問題」⁷⁰と述べている。

3-2. 法改正に向けた動き

⁶⁷ 参議院通商産業・地方行政連合委員会(第8回国会継続)会議録第2号2～4頁(昭25.10.25)

⁶⁸ 参議院通商産業・地方行政連合委員会(第8回国会継続)会議録第2号3頁(昭25.10.25)

⁶⁹ 1947年の警察法制定(昭22.12.17法第196号)により、1948年から市町村自治体警察と国家地方警察(NRP)の2本立ての制度となった。全ての市及び人口5千人以上の市街的町村は自ら警察を維持する一方、その他の地域(主として村落部)は国の機関である国家地方警察の管轄となった。その後、1954年に警察法が全面的に改正(昭29.6.8法第162号)され、警察運営の単位が現在の都道府県警察に一元化された。

⁷⁰ 参議院通商産業・地方行政連合委員会(第8回国会継続)会議録第2号5頁(昭25.10.25)

(1) 参議院通商産業委員会の実情調査

このように競輪の存廃に関する意見が入り乱れる中、参議院通商産業委員会は、1951年3月4日から8日までの5日間、大阪府及び兵庫県へ委員を派遣し、「競輪運営の実態並びに自転車工業の生産実況に関する調査」を行い、競輪場は大阪中央及び甲子園（旧鳴尾）の2か所⁷¹を視察した。調査の目的は、①競輪法の企図する健全娯楽に相当するや否や、②自転車工業を育成助長しておくか否か、③地方財政への寄与の状況如何、である。委員会における派遣報告の中で、報告者の委員は、①については「至る所満足な御答弁は得られません。」、②については「大阪、兵庫県共に寄與しておる。」、③については「殆んど所期の目的は完全に達したかと思われます。」と述べ、結論として「競輪の改良すべき点は十分あるので、競輪は改良しなくちやならんが、今廃止ということもこれ又相当困難な事柄だというように見受けて帰りました。」と報告している⁷²。

この後、参議院通商産業委員会と通産省が法改正に向けて議論を重ねていくこととなる。

なお、この第10回国会においては、共産党の河田賢治衆議院議員外25名から「自転車競技法を廃止する法律案」（衆第5号）が提出された⁷³。提案理由として、①いつ中止されるかも分からない競輪に地方財政を依存させることは危険、②競輪は不正、腐敗の温床、③競輪騒擾に伴う検束騒ぎなどによって引き起される社会不安、④道義の退廃、を挙げている。同法案は、1951年6月2日、衆議院本会議で否決された。

(2) 小委員会における議論1 ～地方の意見等～

1951年10月に召集された第12回国会及び同年12月に召集された第13回国会において、参議院通商産業委員会は「競輪に関する小委員会」を設置し、参考人質疑や対政府質疑を行うなど議論を重ねた。

11月24日の小委員会では、川崎市経済部長及び自振連理事長を参考人として招致した。常任委員会専門員の「今回通産省のほうで考えられております自転車競技法改正案に対する御意見に落ちるかと思いますが、(中略)先ほど小委員長のほうから広い意味におきまして自転車競技法に対する御意見をお聞きしたいところ申上げましたので、必ずしも通称称せられています通産省の第三次

⁷¹ いずれも現在は廃止となっている競輪場。

⁷² 第10回国会参議院通商産業委員会会議録第21号4頁（昭26.3.31）

⁷³ 第9回国会にも提出された（衆第5号）が、審議未了となった。

案なるものにものみ限定して、御意見をお述べになるという必要はございません」⁷⁴との発言からすると、通産省が第3次案を作成し、これに対する意見を聴くという形で参考人を招致したものと考えられる。

国庫納付金について、川崎市経済部長は、「原案によりますと売上げの百分の四ということに今度の案はなつておるようであります、(中略)中以下の競輪場を持つ施行者におきまして非常に強い反対がございましたのでございます。

(中略)三千万円以上を上廻つた部面につきまして百分の四を課せられたい」⁷⁵と、その軽減を訴えている。

自振連理事長は、国庫納付金が一番大きな問題であるとして、「現在では全額頂ける法文になつておるようには我々は考えておりますが、現実におきましては三分の一見当しかやはりもらつておらないように心得ております。(中略)この競輪によつて国庫に納付されたものが三分の二以上なんだか訳のわからんところで国家で使われてしまつたというのでは、非常に国家のためにはなんかになつているのであります、情ないのであります、むしろこの際全額を自転車産業振興会のために出して頂きたい。」⁷⁶との意見を述べている。

1952年3月28日の小委員会では競輪選手の代表⁷⁷、4月3日の小委員会では自振連関係者を参考人と招致して意見を聴取した。この2回の小委員会は、競輪選手の待遇改善、選手会の在り方など選手問題に関する質疑応答が中心であつた。

4月9日の小委員会では、施行者関係、自振連関係の6名を参考人として招致し、意見を聴取した。全輪協事務局長は「これから上りまするところの収益につきましては、自転車産業の振興に支出すべき額を国庫納付金にさして頂きまして、あとは苦しい地方財政に寄与するために使えるようにして頂きたい」、「地方財政の苦しい折から、大体におきまして国庫納付金をできるなら百分の三、併しながら六、七千万円以下のものにつきましては、低額の一つして頂きたい」と、施行目的の限定⁷⁸と国庫納付金の軽減について要望を述べている⁷⁹。

また、地方財政に関連して、委員から「競輪場がある所の地方団体のみがそ

⁷⁴ 第12回国会参議院通商産業委員会競輪に関する小委員会会議録第1号1頁(昭26.11.24)

⁷⁵ 第12回国会参議院通商産業委員会競輪に関する小委員会会議録第1号2頁(昭26.11.24)

⁷⁶ 第12回国会参議院通商産業委員会競輪に関する小委員会会議録第1号4頁(昭26.11.24)

⁷⁷ 日本プロフェッショナル・サイクリスト連合の理事長及び常務理事2名並びに女子競輪選手1名の計4名。

⁷⁸ 当時の通産省試案は不明であるが、収益の使途の拡大が示されていた可能性がある。

⁷⁹ 第13回国会参議院通商産業委員会競輪に関する小委員会会議録第3号1頁(昭27.4.9)

の趣旨の恩典に浴するというのでは非常に不公平だと思うのです。(中略) 競輪場のあるなしにかかわらず、この趣旨を均霑させなければならないのではないのかという議論も当然に生まれて来るのでありまして⁸⁰と、均てん化に関する意見が出されている。

(3) 小委員会における議論 2 ～島私案と境野私案～

1952年5月12日の小委員会では、まず委員長が「境野委員及び島委員よりおのおの通産省試案を骨子として、これに幾分の修正を加えた案が提出されました。」⁸¹と述べ、島清委員及び境野清雄委員からそれぞれの改正私案について説明があった。

島委員は、「通産省の改正試案とはいささかも関係がないもので、小委員会における調査から競輪選手の地位向上や待遇改善策が重要であるとして、この点を盛り込んだ私案であり、①法の目的(第1条第1項)に「自転車競技の普及発達」を加える、②施行者並びにその競技実施者たる振興会は日本競輪選手会と出場に関する条件を締結する項を加える、③日本競輪選手会を公益法人として認める、以上3点に重点を置いた内容となっている」旨説明した⁸²。

境野委員は、競輪場や場外車券売場の設置制限、開催回数等の制限、車券購入禁止範囲の拡大、国庫納付金に関する規定の整備、通産大臣の諮問機関としての競輪運営審議会の設置、罰則の整備強化等を挙げ、重点として「従来競輪自体がとかく世間からいろいろな噂をされておりましたもこれを取締る権限がなかった、こういうような点に関しまして私どもは取締を強化する、こういう面に重点を置きましたものが私のこの自転車競技法改正の要項」と述べ、島私案の①を境野私案に盛り込まなかった理由として、「自転車競技の普及発達というものはこれは国庫納付金の使途というものと関連があるのじゃないか、(中略)これはむしろ入れないということよりも一応各方面の意向を聞いて見ないとこの問題の解決ができ得ないのじゃないか(中略)私一存で入れ得るといような段階に来ておらなかった」と述べ、続けて「私の私案の中に島さんの私案を入れなかったというものは、むしろ入れなかったということよりも、当委員会におきまして、二本建で出まして、この二本建のいずれが是かということよりも、島私案のどこまでを委員会が取入れるべきものかということは、むしろ

⁸⁰ 第13回国会参議院通産産業委員会競輪に関する小委員会会議録第3号3頁(昭27.4.9)

⁸¹ 第13回国会参議院通産産業委員会競輪に関する小委員会会議録第4号1頁(昭27.5.12)

⁸² 第13回国会参議院通産産業委員会競輪に関する小委員会会議録第4号1～2頁(昭27.5.12)

る委員会自体にお任せするほうが是ではないか。」と説明した⁸³。

通産省は、「通産省案が逐次直つて参り、最終の形になりましたものを更に境野先生のほうで御検討頂きまして、境野先生の私案としてお出しになつておると、こう考えるわけでありませう。(中略)通産省案の逐次修正して参りました過程におきまして、我々としても委員会の空気なり御意向を取入れて逐次修正をして来ておる」⁸⁴と説明した。

3-3. 1952年改正（第13回国会、昭27.6.30法第220号）

第13回国会の1952年6月9日、境野清雄参議院議員外57名による「自転車競技法等の一部を改正する法律案」(参第12号)が提出された。現行法は騒擾事件や社会風致上の憂慮すべき結果に対してほとんど監督規定を欠いており、これらの点に関する不備を補正するため所要の改正を行うとの内容であり、境野私案に沿った改正案である。

競輪事業の目的を規定した第1条第1項は変更がない。国庫納付金については、売上額の100分の4（売上額の少ないものは減免あり）と、従前の利益の3分の1から改正された。また、従来は明記されていなかった、納付金の3分の1以内の額を自転車産業振興費に充てることが法律に明記された。

国庫納付金の規定については、算定の簡素化とともに、ある程度の負担軽減という趣旨で改正を加えたとしている。通産省は「従来は競輪収入の純益の三分の一を国庫に納付するという事になつておりまして、これによりまして、実績は平均いたしまして車券売上額の四・六%というようになっておるのでございます。ただ、こういう方式をとりますと、その都度純益を査定いたさなければなりません。過去数年の経験によりましておおむね売上額のこの程度の場合には純益はこのくらいであると、おのずからそこに大体の基準等もできて参りましたので、この際他の競走法規の例にならしまして、売上額に対して百分の四を国庫納付金としてお納め願うことにいたしております。従つて従来の実績に比較いたしますと、或る程度施行者としては負担の軽減になる」⁸⁵と説明している。

また、3分の1の件に関して、通産省は「現行法によりますと、国庫納付金は全部自転車産業振興費に出すという規定に実はなつてはいるわけですが、この点につきましては、制定当初からこういう特定の目的に紐付きで出すこと

⁸³ 第13回国会参議院通商産業委員会競輪に関する小委員会会議録第4号2～3頁(昭27.5.12)

⁸⁴ 第13回国会参議院通商産業委員会競輪に関する小委員会会議録第4号5頁(昭27.5.12)

⁸⁵ 第13回国会参議院通商産業・地方行政連合委員会会議録第1号3頁(昭27.6.12)

につきまして関係方面の異論もあり、又通産省といたしましても、他の産業に対する助成措置等との関係等もございましたので、実際の形といたしましてはこの改正案に掲げてありますように、大体三分の一を目安として支出をして頂いているわけでもございまして、この点も実質におきましては従来と差異はないのでございます。なお、字句につきましては、三分の一以内となつておりますが、この点につきましては大蔵省当局との公文書の交換によりまして大体三分の一程度を出すということに了解がついてございます。」⁸⁶と説明している。これについては、3分の1は納得できないとの意見や、3分の2は中小企業のために使うべきとの意見も出されている。

そもそも競輪に批判的な立場からは、「一体自転車産業というものは、競輪によつて賭博思想を發達させ、そして金を得ることによつてでなければ振興しないものかどうか。競輪によつてのみ振興ができるということであるならば、私は当局があまりにも無能であるといわざるを得ない。」⁸⁷といった発言がある。

このほか、吉田内閣の競輪に対する基本姿勢、ノミ行為の現状及び対策、八百長問題、競輪選手の待遇改善、自転車産業の現状、関係団体への天下りの懸念等について議論があり、法案は6月26日に可決・成立した。

【参考文献】

競輪総覧刊行会『競輪総覧』（1970年）

日本自転車振興会『競輪五十年史』（1999年）

財団法人JKA『競輪六十年史』（2009年）

通商産業省編『商工政策史 第19巻 機械工業（下）』（1985年）

衆議院、参議院編『議会制度百年史 国会史—中巻』（1990年）

谷岡一郎『ギャンブルフィーヴァー』（中央公論社 1996年）

黄金井光良『なぜ老兵は闘い続けるのか』（かんき出版 1997年）

(内線 75260)

⁸⁶ 第13回国会参議院通商産業・地方行政連合委員会会議録第1号3頁（昭27.6.12）

⁸⁷ 第13回国会衆議院通商産業委員会会議録第57号3頁（昭27.6.20）

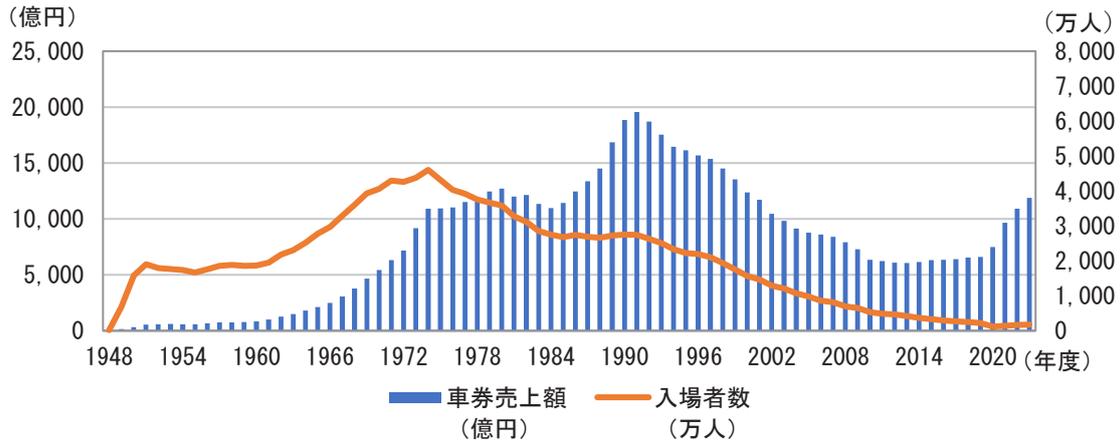
図表 1 自転車競技法 制定・主な改正の経過

暦年	法改正等
1945	終戦
1946	
1947	
1948	自転車競技法 (昭23. 8. 1法第209号)
1949	自転車競技法の一部を改正する法律 (昭24. 6. 24法第217号)
1950	鳴尾事件
1951	参議院通商産業委員会実情調査
1952	自転車競技法等の一部を改正する法律 (昭27. 6. 30法第220号)
1953	
1954	国庫納付金制度の停止 自転車競技法等の臨時特例に関する法律 (昭29. 6. 9法第169号) ・ 附帯決議 (参議院通商産業委員会)
1955	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 (昭30. 3. 30法第5号) 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 (昭30. 5. 31法第16号) ・ 附帯決議 (参議院商工委員会)
1956	競輪運営審議会「競輪の改廃に関する中間答申」
1957	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 (昭32. 3. 30法第23号) 自転車競技法の一部を改正する法律 (昭32. 6. 10法第168号) ・ 附帯決議 (衆議院商工委員会、参議院商工委員会)
1958	
1959	松戸事件
1960	自転車競技法の一部を改正する法律の一部を改正する法律 (昭35. 8. 5法第142号)
1961	公営競技調査会答申 (長沼答申)
1962	自転車競技法の一部を改正する法律の一部を改正する法律 (昭36. 10. 30法第163号) 自転車競技法及び小型自動車競走法の一部を改正する法律 (昭37. 4. 20法第84号)
1963	
5	
1978	
1979	公営競技問題懇談会 (吉国懇) 意見書
1980	
5	
2001	
2002	自転車競技法及び小型自動車競走法の一部を改正する法律 (平14. 3. 31法第9号)
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	自転車競技法及び小型自動車競走法の一部を改正する法律 (平19. 6. 13法第82号)
2008	
2009	
2010	
2011	
2012	自転車競技法及び小型自動車競走法の一部を改正する法律 (平24. 3. 31法第11号)
2013	
5	
2024	

(注) 附帯決議は上記のほか、1954年特例法(衆議院)、1960年一部改正(同)、2007年改正(参議院、衆議院)、2012年改正(同)でも行われた。

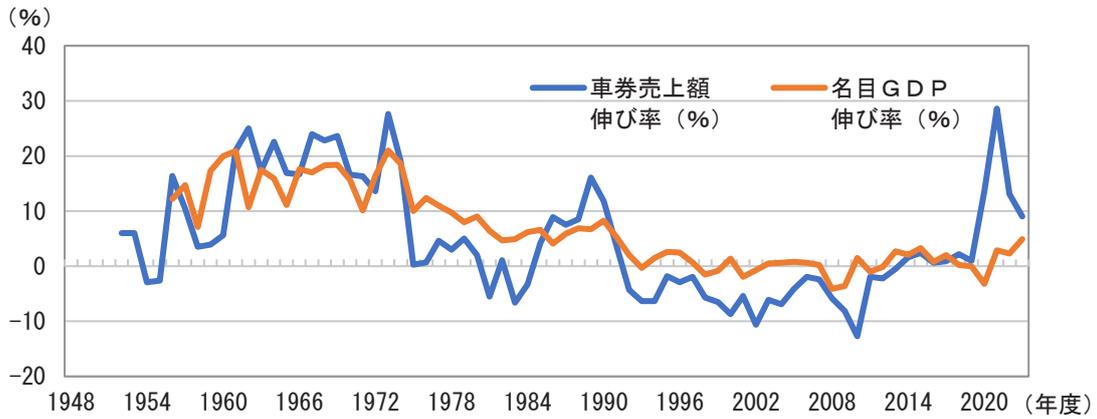
(出所) 筆者作成

図表 2-1 車券売上額と入場者数



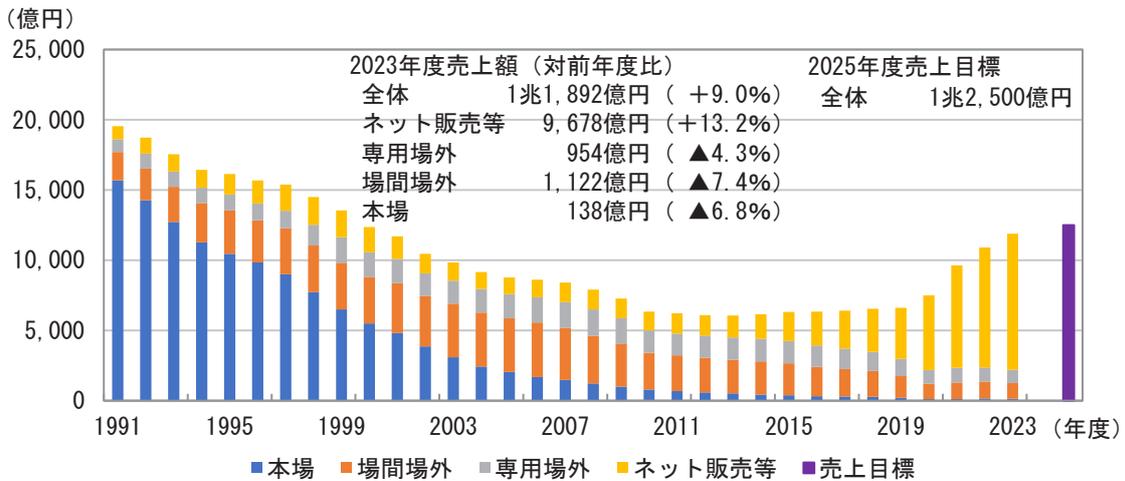
(出所) J K A 資料より作成

図表 2-2 車券売上額、名目 GDP の伸び率



(出所) J K A 資料、内閣府資料より作成

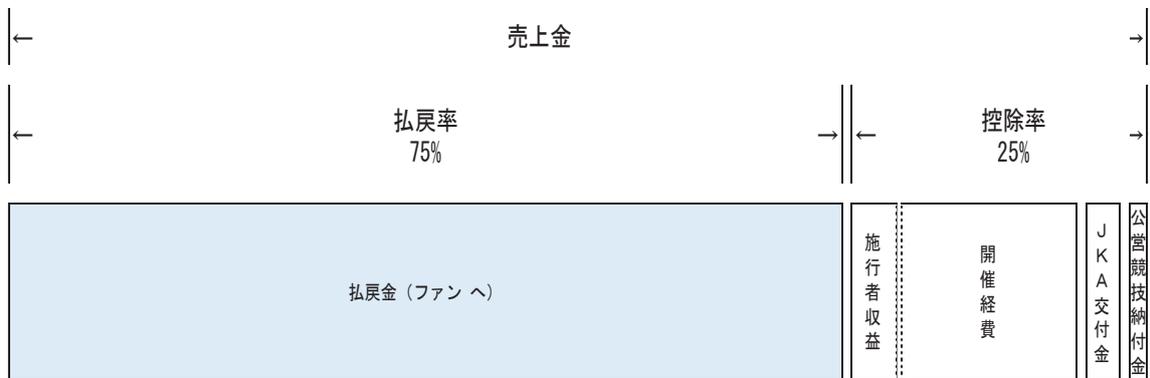
図表 2-3 車券売上額の推移 (販売チャネル別)



(注) 2025年度売上目標は、競輪最高会議「中期基本方針」(2023年5月25日上方修正)の値。

(出所) 経済産業省資料(産業構造審議会 製造産業分科会 車両競技小委員会 第19回資料1)等より作成

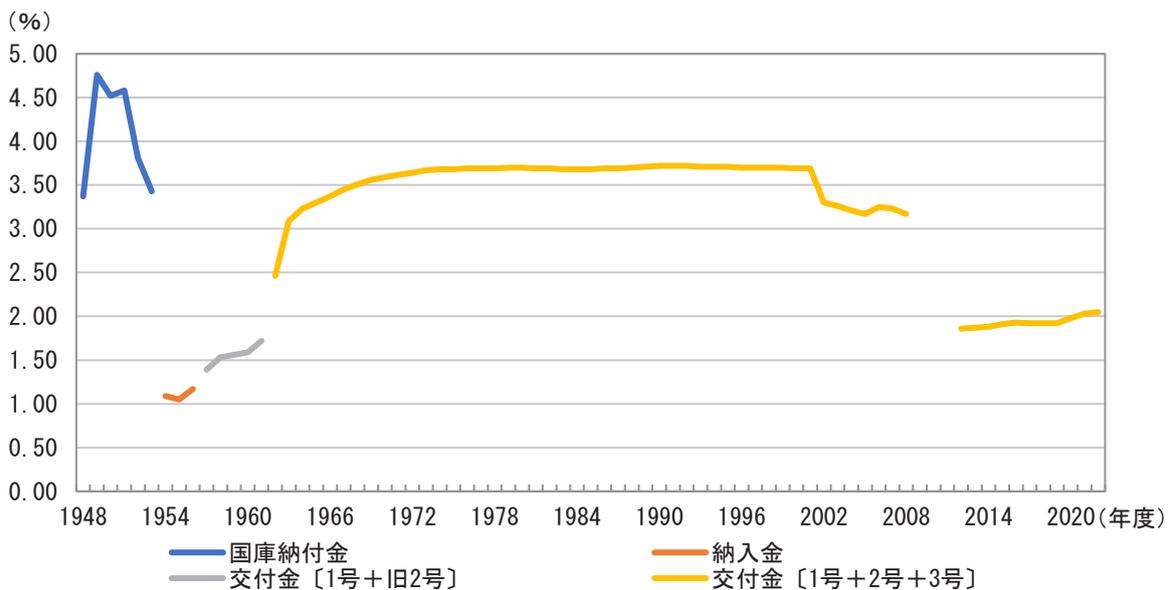
図表 3 - 1 売上金の配分



(注) 施行者収益には上記のほか、入場料・雑収入、端数切捨て収入がある。

(出所) J K A 資料等より作成

図表 3 - 2 国庫納付金率、納入金率、交付金率の推移 (実績、%)



(注) 2009 年度～2011 年度の値は不明。

(出所) 1948 年度～2008 年度は J K A 「平成 21 年度競輪統計資料」より、2012 年度～2022 年度は 函館市競輪事業部 「函館競輪事業概要」 (平成 25 年度～令和 5 年度の各年度) より作成

図表4 競輪場一覧

暦年	開設 (累計数) ①	休廃止 (累計数) ②	①-②
1948	小倉、大阪住之江 (2)		(2)
1949	大宮、西宮、川崎、鳴尾(後の甲子園)、久留米、豊橋、小田原、松本、千葉、防府、京王閣、岐阜、長崎、神戸、名古屋、後楽園、京都、和歌山、松山 (21)		(21)
1950	岸和田、取手、玉野、大阪中央、宇都宮、会津、明石、武雄、松戸、大津(後の大津びわこ)、福岡、前橋、弥彦、高知、札幌、別府、花月園、奈良、門司、村山(現在の西武園)、松阪、福井、松江、高松、青森、函館、豊中、小松島、熊本、伊東(現在の伊東温泉)、向日町(現在の京都向日町)、観音寺、平塚、佐世保、一宮 (56)		(56)
1951	平(現在のいわき平)、富山、立川 (59)	松本 (1)	(58)
1952	霞ヶ浦(現在の四日市)、大垣、広島 (62)		(62)
1953	静岡 (63)	松江 (2)	(61)
1954			
1955		豊中 (3)	(60)
1956			
1957			
1958		京都 (4)	(59)
1959			
1960			
1961		神戸、札幌、明石 (7)	(56)
1962		福岡、大阪中央 (9)	(54)
1963		会津 (10)	(53)
1964		大阪住之江 (11)	(52)
1965			
1966			
1967		長崎 (12)	(51)
1968			
1969			
1970			
1971			
1972		後楽園 (13)	(50)
1973			
5 2001			
2002		甲子園、西宮、門司 (16)	(47)
2003			
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			
2010		花月園 (17)	(46)
2011		大津びわこ (18)	(45)
2012		観音寺 (19)	(44)
2013			
2014		一宮 (20)	(43)
5 2024	(63)	(20)	(43)

(出所) JKA資料等より作成