

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（３）
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	245 号
刊行日	2025-6-4
頁	29-50
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524503.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（3）

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
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
（本号に掲載）
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

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～

競輪事業の健全化を目的の一つとして1957年改正が行われた後も、後述のとおり、相変わらずの騒動・騒擾や八百長疑惑が発生した。このような中、京都市など競輪廃止を表明する地方公共団体も現れた。政府は、競輪に限らず公営

競技全体を調査審議する「公営競技調査会」の設置を決め、同調査会の答申等を経て、1962年に自転車競技法の改正を行った。この間、法改正に同調査会の答申を織り込みたい、改正案の作成には時間が掛かるとして、1957年改正の附則にある3年間の限時的効力の延長を行うための法改正が2回行われた。

以下、1957年改正以降1962年改正に至る経緯及び国会での議論を紹介する。

5-1. 騒擾・不祥事と廃止表明

1957年改正以降も八百長疑惑、騒動・騒擾が発生した。1957年9月2日には「八百長競輪に手入れ」との新聞報道があった¹。翌1958年1月、京都市長は京都競輪場の廃止を表明した（同年10月廃止）。1959年も騒動・騒擾が多発したほか、2年前のレースに八百長があったという「近畿ダービー報道事件」²が発生した。大規模騒擾は、1959年6月23日の「松戸事件」³である。本命・対抗とされた選手が5着、3着となり、大穴となった。レース結果放送で両選手の敢闘精神欠如が告げられると、観客がレースのやり直し、車券の買戻しを要求して騒ぎ始め、施設や機材の破壊を続けた。これに対し主催者は、夜まで残っていた観客に車代（現金）を渡すという悪手で収拾を図ろうとした。

こうした問題が多発する中、11月には兵庫県知事が競輪廃止を表明し、神戸市も同調した⁴（1961年1月に神戸競輪場廃止、同年4月に明石競輪場廃止）。

松戸事件の後、国会では参考人招致など競輪問題に関する調査が精力的に行われた。閉会中の1959年9月10日、衆議院商工委員会は、石橋與市松戸市長ほか4名を参考人として招致し、質疑を行った。

石橋松戸市長は「人口8万人の松戸市の1959年度一般会計当初予算3億9,900万円余、市税収入1億8,100万円、競輪の一般会計繰入れ4,500万円と、競輪収入⁵は一般会計の11%、市税収入の25%に相当」との旨、市の財政状況を述べ、

¹ 警察庁は全国23都道府県の競輪場で不正レースが行われている事実を探知、9月1日から管区警察局ごとに捜査を開始した。競輪選手の逮捕、任意出頭による取調べのほか、各地で自宅捜索を行い、書類多数を押収した（『日本経済新聞』（昭32.9.2））。

² 1959年11月2日付朝日新聞に、2年前の1957年7月に甲子園で開催された近畿ダービー最終日に出場した選手103名のうち、85名が談合の上、競走したという疑惑が報じられた事件。

結果として、この問題を調べていた兵庫県警は、刑法には触れないとの結論に達し、捜査を打ち切る方針とした（『毎日新聞』夕刊（昭35.2.2））。

³ JKA『競輪六十年史』108頁を参照。

⁴ 前掲注3 109頁

⁵ 石橋松戸市長の発言によると、当時の松戸競輪場は年60日開催であり、そのうち松戸市の施行日数は10日、松戸事件当日の施行者は千葉県であった（第32回国会衆議院商工委員会議録第6号（閉会中審査）3頁（昭34.9.10））。

「決して競輪に依存し、競輪だけによって市政に当る考え方はないのでございますが、ほかの税源、税収入がございませんために、必然的に数字的にはそのような形に相なっております」と、競輪に頼らざるを得ない状況を説明している⁶。

なお、騒擾一般について、警察庁の「大部分の観客は必ずしも悪くはないと思うのでありますけれども、その中に一部、騒ぎ屋といえますか、そういう常連がありまして、こういう騒ぎ屋というものが大体固定しているような感じがします。」⁷との発言がある。また、参考人として招致された日自振（日本自転車振興会）会長は松戸事件について「選手の八百長はなかったように思われる。審判に多少欠点があったのではと思うが、騒ぎ屋が相当騒いで事件が大きくなったのではないか」との旨述べている⁸。

（１）政府、与党の姿勢

競輪廃止の世論に対する考えを問われた池田勇人通産大臣は、「いろいろ物議が起こっておることは私も承知いたしております。従いまして、競輪のみならず、公営競技のあり方につきまして、私は、再検討しようというので党に申し込みまして、一昨日党の方でも公営競技特別委員会を設けまして、根本的に検討することに相なっております。また所管の競輪につきまして、今月十八日に競輪審議会⁹を設けまして、いろいろ検討してみたい」¹⁰と答弁している。さらに、特に競輪に対する風当たりが強い点について問われ、同大臣が「特に競輪が物議のもとをなしているということも承知しております。しかし、全体の問題としてやはりこの際検討しておくべきだろうとこういう考えで、ただいまお答え申し上げたような措置をとることにいたしておる」と答弁したところ、質疑者は「総体的にひっくるめて中和するということは許されないのじゃないか」と、競馬等と合わせての検討は焦点をぼかすことになるかと批判している¹¹。

また、「射幸心を満たす道具としてこれを利用するということは好ましくないということはお述べになることはできませんか。」との質問に対し、池田通産大臣は「人間性の問題でございまして、これはもう清いにこしたことはございません。しかし、世の中というものはそうばかりにもいかないものでありまし

⁶ 第32回国会衆議院商工委員会議録第6号（閉会中審査）3、6頁（昭34.9.10）

⁷ 第32回国会衆議院商工委員会議録第6号（閉会中審査）6頁（昭34.9.10）

⁸ 第32回国会衆議院商工委員会議録第6号（閉会中審査）14頁（昭34.9.10）

⁹ 1957年改正において、これまでの「競輪運営審議会」が「競輪審議会」に改められた。

¹⁰ 第33回国会参議院商工委員会議録第6号1頁（昭34.12.4）

¹¹ 第33回国会参議院商工委員会議録第6号1頁（昭34.12.4）

て、そういう点が今後私が決心をしていく上においての一つの問題」と答弁している¹²。

池田通産大臣の答弁にあるとおり、自民党は1959年12月2日、「公営競技特別委員会」を設置した。また、通産大臣の諮問機関である競輪審議会も同月18日から議論を開始した（これらの答申等については5-1.(3)で後述する）。

（２）施行者（地方公共団体）の意見

1959年12月9日の衆議院商工委員会において、参考人質疑が行われた。参考人は、高山義三京都市長、金刺不二太郎川崎市長、石見元秀姫路市長、戸川貞雄平塚市長、阪本勝兵庫県知事のほか、日本機械工業連合会専務理事及び四日市市中部婦人会会長の7名である。施行者関係5名のうち、廃止の立場は、高山京都市長、石見姫路市長及び阪本兵庫県知事の3名、存続の立場は、金刺川崎市長及び戸川平塚市長の2名である。

ア 廃止の立場

高山京都市長は、「やめて大へんよかった」、「競輪をやめた一番大きな理由になっているのは、自治体の市長がばくちを開催して、市民をばくち場におびき寄せて、そうしてばくちをやらせてテラ銭を取るということは、一体自治体の市長がやることか、それが私は重大な問題だと考える。」と述べ、競輪廃止による収入減は「滞納税金の徴収など他の面で努力すればカバーできる」旨述べている¹³。機械産業振興に競輪の収益を充てることについては、「人を苦しめて、泣かshめて自分の産業に金をつぎ込むというのはおかしい」¹⁴と批判している。

石見姫路市長は、「競輪の廃止は賛成である、もうぼつぼつその心準備と踏み切る時期を考うべきときが来たというのが私の考え方」¹⁵と述べている。同市長は、かつて全国戦災都市連盟の結成を呼びかけ、公営競技にも復興財源を求めたが、当時は「地方自治体がこの戦後の困窮したときに、この射幸心を利用する手段を通して、一般から金をちょうだいしてそれを復興財源にすることは、この際としてはせめてもの許さるべき必要悪」¹⁶と考えていたと述べている。そして、同連盟が発展的に解散して誕生した都市整備促進連盟の

¹² 第33回国会参議院商工委員会会議録第6号8頁（昭34.12.4）

¹³ 第33回国会衆議院商工委員会会議録第10号1～3頁（昭34.12.9）

¹⁴ 第33回国会衆議院商工委員会会議録第10号11～12頁（昭34.12.9）

¹⁵ 第33回国会衆議院商工委員会会議録第10号4～5頁（昭34.12.9）

¹⁶ 第33回国会衆議院商工委員会会議録第10号5頁（昭34.12.9）

意向を問われ、これに対しては「理論的にはやめることに対して異議はない、いずれはやめるべきだ、突然では困る、せめて四、五年間の準備期間、善処期間を置いてもらいたい、かつこいねがわくばかり財源がほしい。これが大体の都市の市長の総体の意見」¹⁷と回答している。

阪本兵庫県知事は、「政府は断固すみやかに競輪を全廃すべし（中略）競輪場というものの空気は、形容すべからざる陰惨な陰悪なものであります。しょうちゅうに酔い倒れたかのように、あの泥沼に足を踏み込むと、なかなか抜け出すことができません。（中略）競輪場の窓口で払うところのあのくしゃくしゃの、体臭のしみたあの札束でもって、なぜ知事が兵庫県政をなさねばならぬだろうかというような反省が、しみじみと私の胸にわき上がってきたのであります。（中略）私は一県の首長として、もはやこの社会悪を黙視することはできないという判断に到達せざるを得なかった」¹⁸と述べている。財政への影響については、「競輪の収入は1.4億円余、県の財政規模の0.6%程度であり、物件費の節約等でカバーできると思うが、少なくとも最初の1年はかなりつらいことは覚悟している」旨述べている¹⁹。

イ 存続の立場

金刺川崎市市長は、「首長が競輪をやらなければならないのは財源の問題である。財源確保のために忍びがたきを忍んでやっている」旨述べ、川崎市の場合、税収が33億円のところ、競輪収入は5.5億円と税収の約16%に相当する財政状況を説明し、競輪のプラス面・マイナス面を比較して「財政的に寄与しておる、この財源が非常に役立っておるというようなことを考えると、私の市の場合はプラスの方がやや上回っておるという判断を下しておる」と述べている²⁰。同市長は、かつても参考人として存続を主張したが、客の車券購入を「射幸心によって喜んで税を納めるというようなこと」と表現した前回ほど積極的な存続意見ではないと感じられる（3－1．（5）参照²¹）。

戸川平塚市長は、「二つの点から廃止反対を唱えております。一つは、平塚の市長の立場からの反対でございます。これはしかしきわめて低姿勢でございます。残りの一つは、一人の文化人として、私は過去作家生活を送ってきた人間でございますから、作家の立場から私は廃止絶対反対、これは高姿勢

¹⁷ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号13頁（昭34.12.9）

¹⁸ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号7～8頁（昭34.12.9）

¹⁹ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号12頁（昭34.12.9）

²⁰ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号4頁（昭34.12.9）

²¹ 参議院事務局企画調整室『経済のプリズム』第242号（2025年2月）31～32頁

でございます。」²²と、国を「本家」、地方を「分家」に例え、以下の競輪廃止反対論を述べている。

「競輪と自治体との関係について私は競輪悪妻論というものをただいま唱えているわけでございます。(中略)本家が未曾有の敗戦という歴史を喫して、そうして十分に火事で焼け出された分家を助けてやるわけにはいかない。仕方がない。分家が独自の力で世帯の立て直しをやってもらいたい。ここに幸か不幸か、大へん手癖の悪い、素性も悪い女がおるけれども、これは多くの働きのある女だから、お前の世帯の立て直しにもらったらどうかというお勧めをいただきまして、(中略)政府、国会が仲人として差し向けて下さった悪妻でございます。(中略)戦災をこうむってきた都市でほとんど戦災の被害から立ち直った都市は、これは多かれ少なかれ、悪妻だけのかせぎにたよってきた。この悪妻がそろそろだんだん悪性を出してきて、松戸でこんな騒ぎを起こした。どこどこでよろめいた。こんな悪評高き女房を抱えているのと、そうしてまたここらで追い出すのと、プラスマイナスを考えたならば、どちらが経済的理由で、あるいは道義的理由で得であるかということを考えて、その上で廃止、存続の二つに分れた。私はこう解釈します(中略)私のところは、八割も焦土と化しておりまして、大へんかいしょうのない亭主でありますから、今日までほんとうにふがいなく、今なお立ち直っておらないのであります。従いまして今しばらくの間は、この悪妻とそっと連れ添わしてほしい。」²³

平塚市の財政面に関しては、「ここ10年間の歳入決算額における競輪収入の比率は14%」である旨述べ²⁴、質疑者からの「安易なギャンブル収入にたよるの結果、そういうものによらずして健全な財政を立てていこうという努力が、失礼ながら欠けておったのではなかろうか。」との指摘に対しては、「世論の総反撃を食っている競輪を存続しようというのには、私は安易どころか、非常に苦勞しなければならぬのであります。」と反論している²⁵。そして、「あれだけの低額所得者が、せめて百円札に自分のはかない夢を託して、あすこで楽しむ、それくらいの娯楽は与えてやってもいいんじゃないかというのが、私の作家的立場の考え方でございます。(中略)競輪というような非常に不健

²² 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号5頁(昭34.12.9)

²³ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号5～6頁(昭34.12.9)

²⁴ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号11頁(昭34.12.9)

²⁵ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号17頁(昭34.12.9)

全な、低級な、安価な、そんな娯楽がなくても自分たちは十分生活をエンジョイできる立場の人たちが、そういう高い立場からあれを批判するという、そのことに対して、私は作家的なセンスで反発を感じているということを重ねて申し上げるわけであります。」²⁶と、廃止反対の持論を述べている。

（３）自民党公営競技特別委員会の方針等

1960年2月、自民党の公営競技特別委員会は、内閣に審議会を設けて公営競技の改廃を1年以内に答申させるとの方針を打ち出した。これを受け、政府は総理の諮問機関として公営競技調査会を設置し、全ての公営競技に関する現行制度を根本的に再検討することとした。

同年3月、競輪審議会は「競輪の存廃に関する答申」を取りまとめた。同答申は、「競輪の存廃に関する基本的見解については単一の結論を得ることができなかった」とした上で、比較的多数の委員の意見を要約すれば、と前置きして、「既に大衆娯楽となっている事実は認められるので、一挙に廃止することには問題があるが、弊害も否定できないので、所要の立法措置等を講じて実施すべき」旨の内容を取りまとめている。また、収益は「社会福祉、スポーツ振興、機械産業の振興等のための使途に充当」と記している²⁷。

5-2. 公営競技調査会

まずは、1960年の国会の会期を確認する。前年12月29日に召集された第34回国会（常会）は50日間の延長があり、1960年7月15日が会期終了日となった。そして、3日後の7月18日に第35回国会（臨時会）召集（会期は同月22日まで）、その次に第36回国会（臨時会）が10月17日に召集されたが、同月24日に衆議院解散となった。総選挙（11月20日）後の12月5日に第37回国会（特別会）召集（会期は同月22日まで）、同月26日に第38回国会（常会）が召集された。

第34回国会は、いわゆる安保国会である。「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」及び「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」は5月20日、衆議院において承認され、同日参議院に送付、6月19日に自然承認となった。岸信介総理は、批准書を交換した同月23日、退陣を表明した²⁸。第35回国会の7月19日、岸内閣は総辞職、同日、池田勇

²⁶ 第33回国会衆議院商工委員会議録第10号23頁（昭34.12.9）

²⁷ 日本自転車振興会『競輪五十年史』138～139頁を参照。

²⁸ 『日本経済新聞』夕刊（昭35.6.23）

人内閣が誕生した。

（１）1960年一部改正（第35回国会、昭35. 8. 5法第142号）

ア 第34回国会

第34回国会の1960年6月23日、「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案」（閣法第151号）が提出された。1957年改正の附則第17条には、資金の交付・支出の方法に関する制度（以下「交付金制度」という。）について、施行から3年を経過する日（1960年10月1日）以後は別に法律で定めると規定されているが、公営競技全体について根本的検討を加えるべき段階であり、総理府に総理の諮問機関である公営競技調査会を設置し、その結論を織り込みたいとして、1960年9月30日までの交付金制度を1年間（1961年9月30日まで）延長するという内容である。

衆議院においては、7月12日の商工委員会において僅かな質疑の後に自民党単独で採決するも、継続審査となった。また、衆議院内閣委員会に付託された公営競技調査会設置を盛り込んだ「総理府設置法の一部を改正する法律案」（閣法第154号）も継続審査となった。

イ 第35回国会

継続審査となった自転車競技法一部改正案（第34回国会閣法第151号）の審査においては、公営競技調査会設置との関係で、質疑者から「これだけを通すということなら、一方が残るわけでしょう。岸はやめたが安保は残ったと同じように……。」²⁹と、自転車競技法の改正のみを行って総理府設置法の改正案が未成立となると従来の競輪が残るという懸念が述べられている。

結果として、自転車競技法一部改正案は1960年7月22日に可決・成立したが、総理府設置法改正案はこの国会においても継続審査となった。総理府設置法改正案は次の第36回国会に引き継がれたが、10月24日の衆議院解散に伴い審査未了となった。その後、第37回国会に提出され、12月22日に成立した。公営競技調査会の設置は翌1961年2月24日となり、同年3月から全ての公営競技について、現行制度と今後の基本的方策について調査審議を開始した。

（２）第38回国会

第38回国会の1961年5月16日、「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案」（閣法第195号）が提出された。公営競技調査会の設置が当初

²⁹ 第35回国会衆議院商工委員会議録第1号3頁（昭35. 7. 20）

予定より遅れたため、同調査会における審議状況に鑑み、1961年9月30日までの交付金制度を1年間（1962年9月30日まで）延長するという内容である。衆議院商工委員会においては質疑・討論もなく可決されたものの、同院において審査未了となった。これは、同国会において、政治的暴力行為防止法案等の取扱いをめぐって自民、社会両党間の対立が深刻化したことによる。衆議院では会期中議了できなかった多数の法案を継続審査にすることもできず、会期は終了した³⁰。交付金制度を1962年9月30日まで延長する改正案は、公営競技調査会答申後の第39回国会に提出されることとなる。

（３）公営競技調査会の答申

1961年7月25日、公営競技調査会は「公営競技に関する現行制度と今後の基本的方策についての答申の件」、通称「長沼答申」³¹を池田総理に提出した。

同答申は、公営競技の現状について、①社会的に好ましくない現象を惹起することが少なくない公営競技は多くの批判を受けている、②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っている、③大衆娯楽として果たしている役割も無視できない、④公開の場で行われていることにより多くの弊害を防止する上において、なにがしかの効果を挙げていることは否みがたい、と分析している。

そして、今後の措置に関しては、①代替財源、関係者の失業対策等を供与せず全廃することは影響が大である、②非公開賭博への道を開く懸念も大であるとして、③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的態度とする、④公営競技の弊害をできる限り除去する方策を考慮した、との内容である。13項目から成る改善要望のうち、収益の使途について言及した第6項目は以下のとおりである。

6 公営競技による収益の使途については、公営競技発足当時との状況の変化に鑑み、次の点を考慮する。

（イ） 売上金の一部を、関連産業等の振興に充当することとするが、その他に福祉事業、医療事業、スポーツ、文教関係にもなるべく多く充当することとし、この趣旨を法律に明記すること。

（ロ） 一部の地方団体において、その財政が公営競技に強く依存しているの

³⁰ 衆議院、参議院編『議会制度百年史 国会史 中巻』（1990年）17～18頁

³¹ 公営競技調査会の答申は、長沼弘毅（元大蔵事務次官、元公正取引委員会委員長）会長にちなんで「長沼答申」と言われる。

は好ましくないことであるので、国及び地方団体は協力して出来るだけ早く、かかる事態をなくすよう努力すること。

（４）1961年一部改正（第39回国会、昭36. 10. 30法第163号）

長沼答申後の第39回国会の1961年9月25日、政府は、「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案」（閣法第1号）を提出した。同年7月25日の長沼答申に基づく競輪全般についての根本的改正案を提案すべきところ、その作成にはなお日時を要し、今期国会には提案が困難との理由から、暫定措置として、1961年9月30日までの交付金制度を1年間（1962年9月30日まで）延長しようとするものである。同法案の審査は、衆議院の商工委員会で1961年10月3日から始まったが、同院において、10月1日以降の空白期間を埋めるため、公布の日から施行し10月1日から適用する旨の修正が行われた。

委員会の答弁において、政府は、競輪の役割として機械産業振興や地方財政への寄与に加え、長沼答申にある大衆娯楽としての面を強調するとともに、公営競技廃止による非公開賭博助長の懸念を述べている。「戦後15年余が経過し、戦災復興の必要はなくなっているのではないかと。弊害のある競輪を続けるのは好ましくない」旨の質問に対し、大川光三通産政務次官は「競輪というものの、その他の公営競技が、大衆娯楽という面も考慮に入れなければならぬと考えます。したがって、なるべく弊害の起こらないように、改良に改良を加えて、大衆娯楽という面からも存続ということを考えなければならぬ。（中略）地方財政と大衆娯楽という二つの面から、これを検討すべきもの」、また、通産省重工業局長は「答申案は、（中略）オープンの場合でもって健全な大衆娯楽として運営をしていくほうが、やはりこれをやめた場合に、見えない場でギャンブル的な行為が行なわれる点をもやはり考慮したと、私どもは想像」と答弁している³²。

長沼答申の6（イ）については、「こういう賭博行為といえますか、射幸的な競技で、国が当然やるべきものを、どうしてこういうものに、一そうよけいさいていくというような、そういうセンスを実際問いたい」との質問に対し、内閣官房は「想像いたしますのに、大衆娯楽でございまして、大衆から集めた金でございまして、なるべく大衆の利益になるように還元することが望ましいというような考え方から、そういうものが追加されたと考えます。それから法律に明記するとありますのは、従来特別競輪というようなことをやりまして、施行者から寄付といったような形で福祉事業、医療事業等に入っておりました

³² 第39回国会参議院商工委員会会議録第4号2頁（昭36. 10. 19）

のが、(ロ)に書いてありますように、地方団体がだんだん依存なくなると、そのような道も閉ざされるおそれもありますので、法律で、そのような寄付というような行為を通らずに、そのような方面にも充当できるようにしたい、こういうことが法律に明記するという言葉の趣旨」と答弁している³³。

このほか、公営競技調査会の審議経過、10月1日以降の交付金の取扱い等について議論があり、法案は10月25日、可決・成立した。

5-3. 1962年改正（第40回国会、昭32.4.20法第84号）

いよいよ、長沼答申を受けた自転車競技法の改正である。第40回国会の1962年3月8日、政府は「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案」（閣法第125号）を提出した。同答申の線に沿って、競輪及びオートレースの存続を前提とし、少なくとも現状以上にこれを奨励しないことを基本的態度として、できるだけその弊害を除去し健全化を図るとともに、競輪等の実施が機械産業及び体育事業を始めとする公益の増進を目的とする事業の振興に寄与することとなるよう制度の改善を図るという内容である。

この改正案に合わせ、社会党は、田中武夫衆議院議員外11名による「自転車競技法等を廃止する法律案」（衆第17号）及び「競輪等の廃止に伴う特別措置に関する法律案」（衆第18号）を提出した。自転車競技法等は限時的性格を持った臨時措置であり、①延命策は立法当初の精神に反する、②地方財政が不健全事業に頼らなければならないことは好ましくない、③賭博事業は幾多の深刻な社会悪をもたらしている、を法案提出の代表的な理由として挙げている。

（1）主な議論

ア 廃止論等

今回の質疑も競輪に対する厳しい発言が目立つ。「競輪の弊害というものは、これは天下周知の事実（中略）競輪の社会悪は大きく分けて三つになると存じます。第一は、公営賭博であるという反道徳性、第二はファン及びその家族の家庭悲劇と競輪場周辺の迷惑、第三は八百長レースの存在」³⁴、「私は川崎に住んでおりますけれども、あの辺で使い込みをしたとか、将来有為の技術屋がだめになっていくというその原因は、全部競輪です。」³⁵などである。

また、競輪廃止の場合に非公開賭博が蔓延すると政府は考えているのかと

³³ 第39回国会参議院商工委員会会議録第4号6頁（昭36.10.19）

³⁴ 第40回国会衆議院商工委員会会議録第20号2頁（昭37.3.20）

³⁵ 第40回国会衆議院商工委員会会議録第20号10頁（昭37.3.20）

の質問に対し、通産省は「2千万人もの入場者数があるということは、批判はあるが相当の大衆性を帯びているという面がある。廃止した場合、これらの人たちが射幸性というものから手を引くのかという点については慎重に考える必要がある」旨、大衆娯楽としての競輪の有用性及び廃止による非公開賭博助長の懸念を述べている³⁶。

イ 競輪事業の目的

第1条第1項は、公益の推進が加わり、以下のとおりである。これについては、様々な角度から意見が述べられている。

都道府県及び人口、財政等を勘案して自治大臣³⁷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推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。

目的の拡大に否定的な意見としては、「競輪収益を地方財政、機械工業の振興のほか、新しく体育事業等にも使用できることを規定しておりますが、これらは申すまでもなく、本来それぞれの関係当局で予算化すべきものでございまして、いかに容易とはいえ、ばくちのテラ銭でまかなうべき筋のものではありません。」³⁸との、そもそも国の予算で措置すべきとの批判がある。

他方、関連産業や地方財政の資金は国が責任を持って予算を措置すべきという考えを持ちつつも、「むしろこういうギャンブルから上がる金はほとんどが社会福祉とか体育とか、社会悪によって得た金はその社会悪を是正していくために当然使われなければならないと思う」との意見もあり、森清通産政務次官は「そもそもこれができましたときに、戦災復興ということでございまして、当時関連産業が非常に疲弊しておった。これを何としても、自転車工業というものをりっぱなものにするために相当の資金が要ということから始まったものでありまして、だんだん時期が経過して参りますとともに、仰せのような形に移行すべきもの」と答弁している³⁹。

³⁶ 第40回国会参議院商工委員会会議録第18号5頁（昭37.4.5）

³⁷ 1957年改正時は「自治庁長官」であったが、自治省の設置により1960年「自治大臣」に改正された。

³⁸ 第40回国会衆議院商工委員会会議録第20号3頁（昭37.3.20）

³⁹ 第40回国会衆議院商工委員会会議録第20号4頁（昭37.3.20）

これらとは逆に、「はなはだ世論緩和に急で、自転車産業そのものの振興ということが閉却されているんじゃないか」⁴⁰と、収益の使途は自転車産業振興が中心であるべきとの意見も出されている。

「世論緩和に急」とあるとおり、目的の拡大は、「言い訳」、「贖罪」、「罪滅ぼし」であるという批判が多く出されている。「体育関係に益金を回してやる、何を反対しそうなのを押えていく、悪いことをしておるんだから、反対されるのはきまっておる、その反対の勢力を弱めるために益金をあの団体に、今度はオリンピックのために、あるいは何々に、これはやはり存続するためのコースを進めるための巧妙さである、こうしか私は理解できない」⁴¹などである。また、佐藤榮作通産大臣の「せめて売上金でも、自転車振興その他工業の面に使われれば、あるいは社会事業等に使われれば、こういうような条件がついておそらく許されたものじゃないか、こういうふうに私は発展の過程を想像する」⁴²との答弁もある。

そして、社会福祉増進等への使途拡大を大きく宣伝することは、「それによって競輪を正当化し、また競輪を温存させ恒久化させたいという政府の意図があるからだとは私は感ずる」との批判に対し、森通産政務次官は「決して体育医療その他に使うことを私どもは宣伝というふうには考えておりません。

（中略）従来ともにこれは寄付金のような形で出しておりましたものを、この際交付金というふうにはっきり使途を明示した」と答弁している⁴³。

ウ 地方財政

現在競輪を実施しているのは東京都や神奈川県など富裕な都や県であり、財政的にみて競輪の任務は終わったのではないかとの質問に対し、安井謙自治大臣は「何分長い間の慣習として、この地方自治体が相当な財源を仰いで今日までできておりますし、いろんな従来の慣習もあります。また現実にまだ相当部分その財政に負っておるという問題もございますので、これを今にわかに取りやめるといふことはいささか困難だ。」⁴⁴と答弁している。

（２）その他

以上のほか、池田内閣が掲げる青少年育成と競輪存続との矛盾、自転車競技

⁴⁰ 第40回国会参議院商工委員会会議録第19号14頁（昭37.4.10）

⁴¹ 第40回国会衆議院商工委員会会議録第20号11頁（昭37.3.20）

⁴² 第40回国会参議院商工委員会会議録第19号13頁（昭37.4.10）

⁴³ 第40回国会参議院商工委員会会議録第18号4～5頁（昭37.4.5）

⁴⁴ 第40回国会参議院商工委員会会議録第19号8頁（昭37.4.10）

会⁴⁵の在り方、競輪選手の出場契約や待遇の問題、1964年東京オリンピックとの関係等について議論があり、法案は4月13日に可決・成立した。第1条第1項の規定は、これが現在まで続くこととなる（「自治大臣」は中央省庁再編に伴い「総務大臣」に、そのほか表記の整理に伴う改正は行われた）。

この改正で競輪事業の目的に体育事業その他の公益の推進が追加されたことにより、これらの分野に充てる財源は目的競輪からの拠出ではなく、2号交付金（公益増進）から支出されることとなった⁴⁶。

なお、社会党提出の廃止関係2法案は、いずれも衆議院で否決された。この後、現在まで廃止法案は提出されていない。

6. 1960年代～1990年代

長沼答申の後、1970年代前半にかけて売上額は対前年度比2桁の伸びを続け、1974年度には1兆円を突破した。しかし、1975年度から伸びが鈍化、1980年代前半には前年度割れもあり、競輪業界では活性化に向けた検討が行われた。その後、1980年代後半からバブル景気に伴い売上額が増加したが、それは構造的変革に対する問題意識を鈍らせ、関係者の自己改革に向けた努力を大きく遅らせることとなった。バブル崩壊後の売上額減少の要因は複合的である。景気回復の遅れという外的要因による影響が見られる一方、娯楽・レジャーが多様化する中であって、競輪業界が競輪そのものの魅力を維持し高めて行くことに成功しなかったという内的要因による影響も大きい⁴⁷。売上額は1991年度をピークに下り坂となる（図表2-1）。この期間、自転車競技法の改正はなかったが、幾つかの動きを紹介する。

（1）都営公営競技廃止表明（1969年）、政府の姿勢

1969年1月、東京都の美濃部亮吉知事は、都営公営競技の全廃を表明した。公営ギャンブルについて同知事は「いわば一種の「公害」であり、財政のモラルを確立するためにも廃止すべきだ」と判断した⁴⁸。

⁴⁵ 競輪の実施に関する事務は、これまで社団法人である都道府県自転車振興会が施行者からの委任を受けて行っていたが、この改正により、自転車競技法に基づく特別認可法人である自転車競技会が全国8地域に設立され、同競技会が施行者からの委託を受けて行うこととなった。

⁴⁶ 2号交付金とは別に、大規模災害等に対し、元々予定していた開催を「復興支援競輪」として実施し、収益の一部を支援金として寄付することは現在も行われている。

⁴⁷ 産業構造審議会車両競技分科会競輪小委員会「競輪事業の再興に向けて－新生競輪の確立－」（平成13年12月）10～11頁

⁴⁸ 『毎日新聞』（昭44.1.24）。この都知事の方針により、全国最大の売上実績があった後樂園競輪場は、1972年10月が最後の開催となった。

都知事の廃止表明を引き合いに、国会では政府に公営競技廃止の意思をただす質問が幾つか行われたが、政府側の答弁は、廃止に慎重な内容である。

佐藤栄作総理は、地方財政面の理由のほか、「ギャンブルが一切行なわれないような世の中になれば、こんなけっこうなことはありません。」と述べつつも、「公営はやめたが、何かの形で残る、こういうようなことでは、運営の公正さを確保するためからいっても、むしろマイナスのようにも私は思います。(中略)抽象的にギャンブルを云々するよりも、具体的に、はたしてギャンブル廃止がどういう結果になるか、それもよく考えて、そうして対策を立てることが必要」と答弁している⁴⁹。

大平正芳通産大臣は「ヒューマニティーという面を持った人間性と、ヒューマンネイチャーといえますか、そういう面と、二面あると思うのでございます。

(中略) ヒューマンネイチャーとしての人間性という残滓は相当根強く残っておるわけございまして、公営ギャンブルを廃止することによってそういった面が手ぎわよく排除されて、社会の静穏に寄与するということであればよろしいのでございますけれども、(中略) 許されないギャンブルがまた非常に潜行してしょうけつを極めるということになることもまた政治の問題として非常にやっかいだと考える」⁵⁰と答弁している。

(2) 公営競技収益の均てん化 (1970年)

第63回国会の1970年3月9日、「地方財政法及び公営企業金融公庫法の一部を改正する法律案」(閣法第63号)が提出された。公営競技納付金制度の創設である。秋田大助自治大臣は、公営競技の売上額増加を背景に収益の均てん化を図るべきとの要請も近年強くなっているとして、「公営競技を施行する地方公共団体から、その収益の一部を公営企業金融公庫⁵¹に納付させ、その納付金を同公庫の地方公共団体に対する貸し付け金の金利引き下げに活用することによって収益均てん化の実をあげることにいたした」⁵²と提案理由で説明している。同法案は4月24日に可決・成立した(昭45. 4. 30法第34号)。収益の均てん化は1950年代から指摘されていた課題であったが、同制度の創設により一定の措置がなされた。

⁴⁹ 第61回国会参議院本会議録第4号67頁(昭44. 1. 31)

⁵⁰ 第61回国会参議院商工委員会会議録第12号4～5頁(昭44. 5. 8)

⁵¹ 2008年の政策金融改革により同公庫は廃止、地方公共団体金融機構が資産・負債を継承した。

⁵² 第63回国会衆議院地方行政委員会会議録第12号2頁(昭45. 3. 31)

（３）公営競技問題懇談会（1977～1979年）

1977年11月1日、政府は、長沼答申以後の経済情勢や公営競技の実態の変化を含めて見直しをする目的で「公営競技問題懇談会」を設置した。吉国一郎（元内閣法制局長官）座長にちなんで「吉国懇」と言われる。吉国懇は、収益の配分、施行権及び収益の均てん化、ノミ行為等の弊害除去、業務の管理運営体制の問題に主眼を置いて検討を重ねた。

1979年6月21日、吉国懇は意見書「公営競技の適正な運営について」を三原朝雄総理府総務長官に提出した。意見書は、公営競技は長沼答申時に比べファンの数が大幅に増加し、売上規模や収益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が、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整備に努力することが肝要である、としている。そして、交付金の適正・効率的な使用、配分の公正確保、施行権又は収益の均てん化⁵³、場外売場、競技場、開催回数等、弊害の除去等について意見を取りまとめた。

このうち、交付金率に関する意見は、以下のとおりである。

I 交付金の適正・効率的な使用について

3 交付金の比率を定めた各競技実施法の別表については、その制定以来改訂されたことがないので、各競技の売上金額の増加状況等を考慮して改訂を図ること。なお、その際、施行者収益の改善に資する方向で交付金の比率を調整することについても検討すること。（以下略）

また、場外売場、競技場、開催回数等において、長沼答申にある公営競技の抑制基調を緩和する意見が記された。以下のとおりである。

IV 場外売場、競技場、開催回数等について

場外売場、競技場、開催回数等については、公営競技調査会の答申に基づき、原則として増加しないことになっている。しかしながら、現状では、各競技間

⁵³ 収益の均てん化について、1970年の「地方財政法及び公営企業金融公庫法の一部を改正する法律」により公営競技納付金制度が創設されたが、吉国懇意見書では、均てん化を進める方向でできるだけ配慮する必要があるとして、幾つかの措置について言及している。そのうち、全国的な均てん化の方法については、公営企業金融公庫への納付金を拡大することが現実的であるとの意見もあったが、同公庫の性質上、問題があるとの意見もあったと記している。

の均衡を欠いたり地域的分布に偏りのある点もみられ、また、公営競技が大衆娯楽としての色彩を濃くしていることを考えると、今後は、抑制基調は維持しつつも、多少弾力的に検討してよいものと考えられる。(以下略)

競輪業界はこれまで、長沼答申の「現状以上に奨励しない」という抑制基調の下で運営を進めてきた。日自振は、吉国懇から意見書が出された頃の競輪は他の公営競技に売上額、観客動員、施設整備など多くの面で水を空けられており、「複雑な組織⁵⁴、厳しい世論に配慮しつつ「長沼答申」を長年愚直なまでに正直に守ってきたことなどのツケが結果として表れたといっても過言ではない。」と述べている⁵⁵。

吉国懇意見書から3か月後の9月20日、日自振は近代化方策を発表し、競輪場施設の改善・整備、開催日数の増加等に取り組んだが、同意見書にある交付金率の改訂には手を付けずじまいであった。

(4) 競輪プログラム改革構想 (K P K) ⁵⁶ (1979年)

吉国懇意見書と前後する時期、日自振は別の観点から見直しに着手していた。1978年度に行われた「競輪ファン実態調査」(余暇開発センター)の結果、ファンの不満には競輪場施設の老朽化等のほか、払戻金の低配当があり、日自振はこれが客離れ⁵⁷の一因となっていると捉えた。そこで、1979年1月、日自振は競輪のプログラムを見直すプロジェクトチームを発足させ、同年11月に「競輪プログラム改革構想 (K P K)」を取りまとめた。その内容は、選手の級班構成を変更して競走における選手の実力を拮抗させること⁵⁸等である。新制度は1983年から実施された。

⁵⁴ 日自振のほか、競輪を施行する200超の地方公共団体(一部事務組合の設置もあるため、施行者数(施行単位数)としてはこれより少なくなる)、施行者の組織である全輪協(全国競輪施行者協議会)、選手の代表機関である日本競輪選手会、競輪の実施事務を担う全国8地域の各自転車競技会などがある。また、競輪場についても、施設の所有者・管理者がそれぞれ異なる。

⁵⁵ 前掲注27 165頁

⁵⁶ 前掲注3 113～114頁を参照。

⁵⁷ 入場者数は1974年度の4,602万人余が最高。1977年度からは4千万人を割り込んだ。図表2-1参照。

⁵⁸ 選手の級班構成を2層制から3層制へと変更することにより層内格差が縮小(実力が拮抗)し、層別トーナメントにおいて迫力のあるレースが展開されるとともに、好配当が出やすくなるとの考えである。

（５）１９９０年代

バブル崩壊と歩調を合わせるように、１９９１年度をピークに売上額は減少に転じた。１９９５年度からは施行者の撤退も始まり、１９９１年度に８４であった施行者数（施行単位数⁵⁹）は１９９９年度には７７⁶⁰となった。特に、借上施行者⁶¹は、ＧⅢ以上の上位格競輪がほとんど開催できないこと、開催日程も恵まれないこと、事業運営の合理化・効率化にイニシアティブを発揮できないこと、場間場外車券発売の引受けが困難であること等から、総じて、その収支状況は極めて厳しいものとなっており、撤退が相次いだ⁶²。

１９９８年、競輪業界は、レースがつまらなくなったというファンの意見に応えるため、「新番組基本構想」の検討を開始した。

【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 国会史一中巻』（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）

⁵⁹ 複数の地方公共団体から成る一部事務組合を１施行者として計算した場合の数。

⁶⁰ 一部事務組合の設置による減も含む。

⁶¹ 他の施行者が所有する競輪場を賃借し競輪を開催する施行者、又は民間企業が所有する競輪場を賃借し競輪を開催する施行者のうち、当該競輪場を優先的に使用する権利を有さない施行者（前掲注 47 の報告書 6 頁）。

⁶² 前掲注 47 の報告書 6 頁を参照。

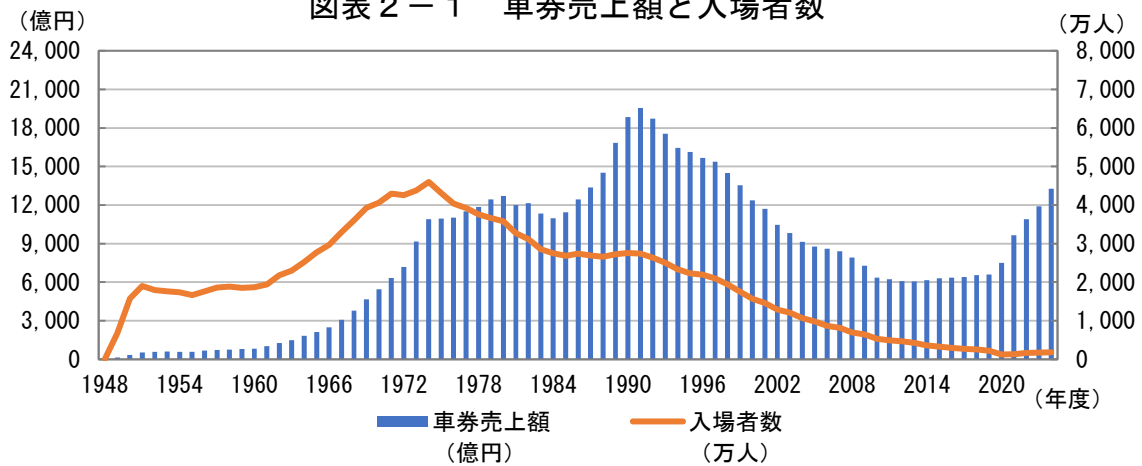
図表 1 自転車競技法 制定・主な改正の経過

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) 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)
1962	
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	

本号で紹介

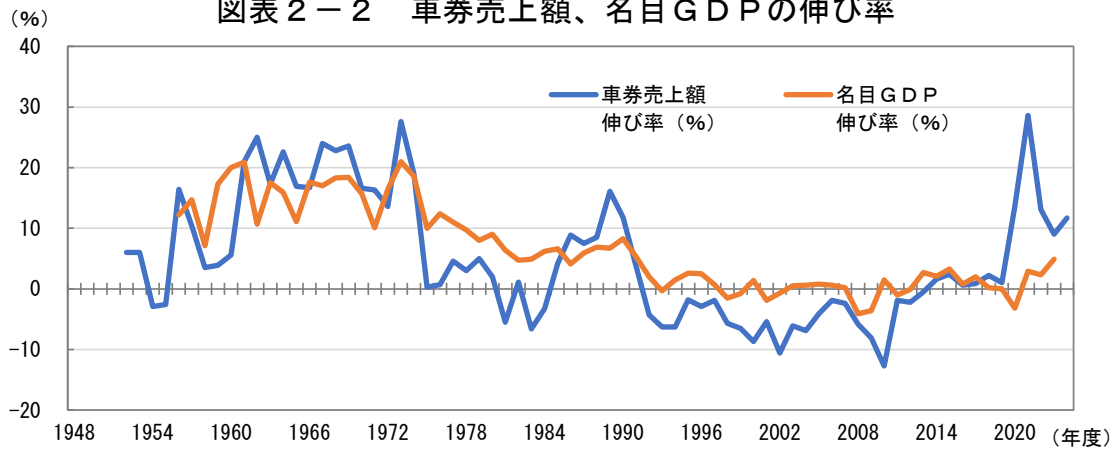
(注) 附帯決議は上記のほか、1954 年特例法 (衆議院)、1960 年一部改正 (同)、2007 年改正 (参議院、衆議院)、2012 年改正 (同) でも行われた。
(出所) 筆者作成

図表 2-1 車券売上額と入場者数



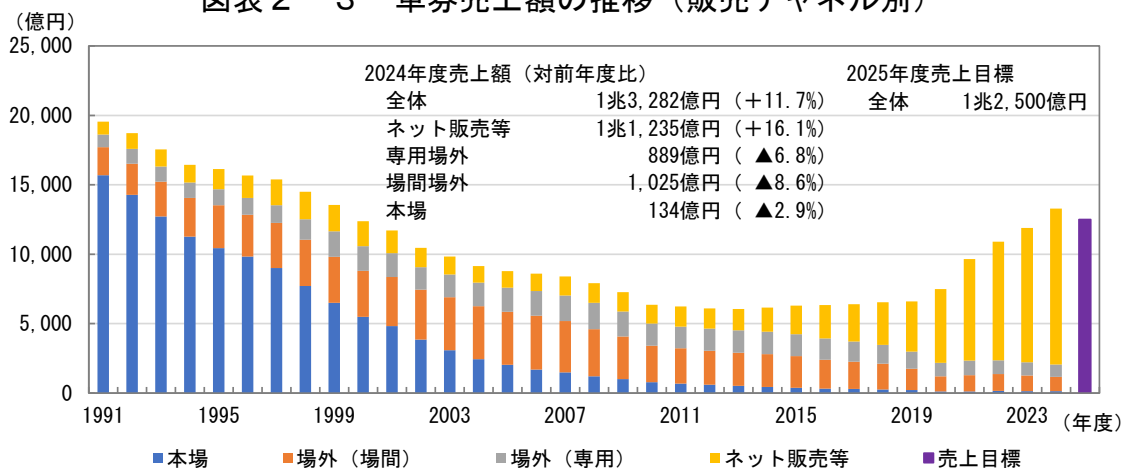
(出所) J K A 資料より作成

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）

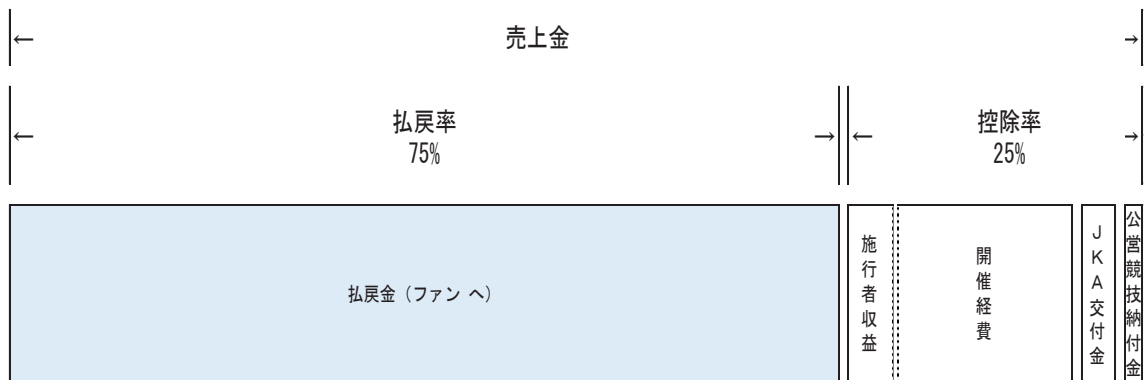


(注1) 2024年度売上額について、四捨五入の関係上、売上額全体と販売チャネル別売上額の合計は一致しない。

(注2) 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20回資料1)等より作成

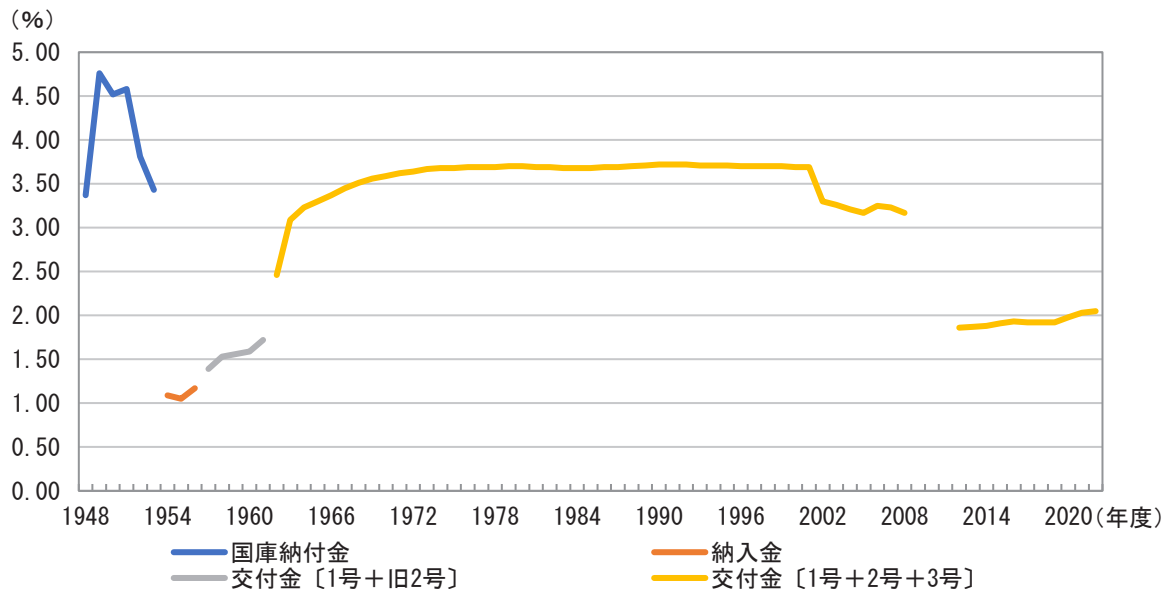
図表 3－1 売上金の配分



（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）JKA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 1）2009 年度～2011 年度の値は不明。

（注 2）交付金のうち、1 号は機械振興、2 号は公益増進、3 号（旧 2 号）は業務運営費。

（出所）1948 年度～2008 年度は JKA「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 ～ 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)
2015 ～ 2024	(63)	(20)	(43)

(注) 「開設」欄の競輪場のうち赤色は、その後休廃止となった競輪場。
(出所) J K A資料等より作成