

地方競馬の活性化と競馬の振興に向けて

— 競馬法の一部を改正する法律案 —

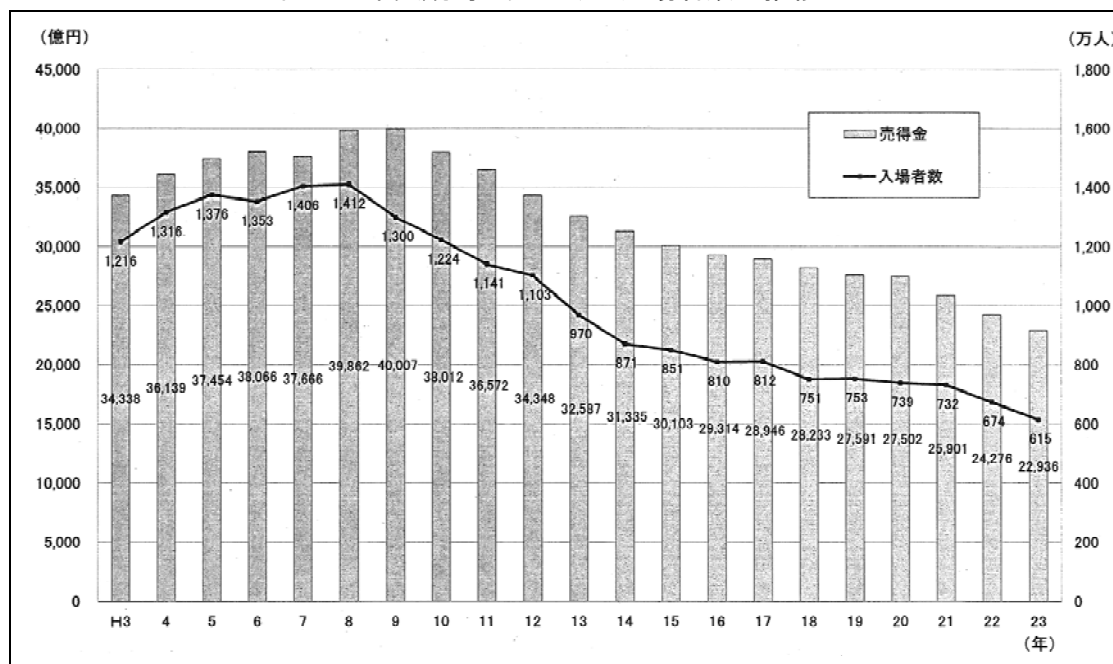
農林水産委員会調査室 もとしま ゆうぞう
本島 裕三

1. はじめに

近年、競馬の売上げが著しく落ち込んでいる。

我が国で売上げの9割弱を占める日本中央競馬会（JRA）主催の中央競馬では、平成23年の売上げは2兆2,936億円にとどまり、ピークであった4兆7億円（平成9年）から、約4割の減少となった（図1）。平成23年は、東日本大震災による開催の中止といった特別な事情¹はあったものの、平成10年から14年連続で、前年の売上実績を下回る結果となっており、売上げの落ち込みが続いている。JRAは、平成22年に事業損益が赤字に転落している。このため、JRAの平成24事業年度予算においては、剰余が出た場合にその半分を国に納める「第2国庫納付金²」の予算計上を見送るなど、厳しい経営環境となっている。

図1 中央競馬の売上げと入場者数の推移



(出所) 農林水産省生産局畜産部競馬監督課資料

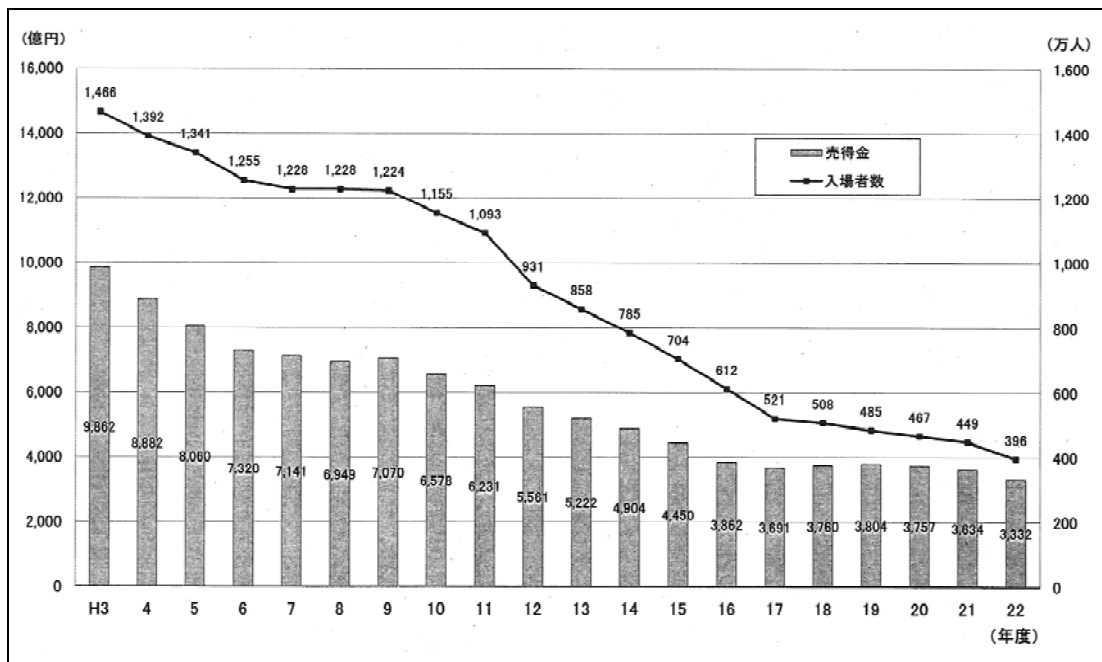
¹ 東日本大震災の競馬への影響として、①中央競馬では、福島競馬場が震災の被害を受け、開催が他の競馬場へ振替となった（福島競馬場は、平成24年4月から再開予定）。②地方競馬では、岩手県の水沢競馬場が被害を受け、開催が中止されたが、平成23年12月再開した。また、千葉県の船橋競馬場も損傷を受けた。

² JRAは売上げの10%を国庫に納付すること（第1国庫納付金）、また、毎年度、政令の定めにより剰余金の2分の1に相当する金額を国庫に納付すること（第2国庫納付金）とされている（日本中央競馬会法第27条）。

地方競馬の経営環境は、更に厳しい。平成 22 年度の売上げは 3,332 億円であり、ピークの 9,862 億円（平成 3 年度）から 7 割近く減少している（図 2）。経費削減等の取組は進んでいるものの、地方競馬 16 主催者中、半数の 8 主催者で単年度収支が赤字となった。

地方競馬においては、平成 13 年度以降、7 主催者が競馬事業から撤退し、16 主催者により地方競馬が実施されてきたが、平成 23 年末に熊本県の荒尾競馬組合が経営難を理由に競馬事業から撤退し、15 主催者になった。地方競馬では、主催者ごとに収支状況に格差があり、堅調な主催者も存在する一方、収支の改善が遅れている主催者も存在している。

図 2 地方競馬の売上げと入場者数の推移



(出所) 農林水産省生産局畜産部競馬監督課資料

競馬法は、平成 16 年並びに平成 19 年の二度にわたり、主として地方競馬に対する支援措置を講ずるために改正されてきた。その支援措置は平成 24 年末又は平成 24 年度末で有効期限が切れることから、これを 5 年間延長するとともに、勝馬投票券の払戻率について、主催者が一定の幅の中で決定することができるようにする「競馬法の一部を改正する法律案（閣法第 42 号）」が、平成 24 年 2 月 24 日に第 180 回国会に提出された。

本稿では、本改正案の概要を紹介するとともに、主な論点を述べる。

2. 法律案の概要

(1) 地方競馬への支援措置の延長

平成 16 年及び平成 19 年の競馬法改正を経て、地方競馬全国協会（地方競馬主催者が運営する地方共同法人）が、地方競馬の活性化（地方競馬活性化事業）や競走馬の生産振興等（競走馬生産振興事業）のために行う業務について、JRA が、その特別振興資金から必要な資金の一部を交付できる措置が導入された。本改正案では、この措置の有

効期限が平成 24 事業年度末又は平成 24 年度末³となっていることから、この期限を 5 年間延長することとしている。

ア 地方競馬活性化事業

地方競馬活性化事業は、地方競馬間や J R A との間の連携を強化し、ファンの利便性や競馬の魅力向上を推進するための事業として、平成 16 年改正で導入され、19 年改正で拡充された。平成 17～24 年度に実施された主な事業⁴として、全主催者共通の馬券販売・払戻システムの構築、他場との重複開催回避のためのナイト照明の整備、全国・地域間での交流競走・シリーズ化の促進、ネット投票システムの拡充等があり（平成 17～23 年度の総事業費：18,364 百万円（うち補助金：11,706 百万円））、一部の競走における売上げの増加、勝馬投票券の販売コストの低減につながった（表 1）。

表 1 地方競馬活性化計画・事業の効果（平成 20～24 年度）

項 目	取組内容・効果
ブロック内での開催日程・番組編成の調整	<ul style="list-style-type: none"> ・東海北陸ブロック（名古屋、笠松、金沢）での重複開催の解消 →年末年始の重複開催なし →開催競合日の減少 [19 年度：22 日→23 年度：13 日] ・中国四国ブロック（福山、高知）での重複開催の解消 →高知ナイト開催により、開催重複時間帯が減少
ナイト実施による発売時間及び購買機会の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・門別、高知でナイト照明設備を整備 →ナイト実施場の増加 [19 年度：2 場→23 年度：4 場] で、同日開催場との重複時間帯が減少し、売上げが増加 門別 [19 年度：130 百万円/日→22 年度：141 百万円/日] (108%) 高知 [20 年度：40 百万円/日→22 年度：64 百万円/日] (160%) ・浦和、名古屋、佐賀、荒尾で他場ナイト競馬が発売できるよう場内照明設備を整備。 →本場における他主催レース販売日の増加 [19 年度：6,329 日→22 年度：7,758 日] (123%)
競馬番組の体系化・統一化の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ジャパンダートダービー（JDD）を頂点とし 6 地区でトライアルレースを実施 →18 年度から JDD トライアルとなった東海ダービーの売上げが増加 [17 年度：39 百万円→23 年度：67 百万円] (170.2%) ・全日本 2 歳優駿を頂点とし 7 地区でトライアルレースを実施 →20 年度からトライアルとなった未来優駿の売上げが増加 [17 年度：246 百万円/場→22 年度：500 百万円/場] (203.3%)
馬資源の共有化や交流競走の活発化による主催者間の相互発売の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・交流競走・頭数の拡大 [19 年度：121 レース・350 頭 →22 年度：186 レース (154%)・599 頭 (171%)] ・主催者間の相互発売の拡大 [19 年度：504 レース・239 億円 →22 年度：808 レース (160%)・288 億円 (120%)]
シリーズ競走等魅力ある競走の提供	<ul style="list-style-type: none"> ・ダービーウィーク、未来優駿、グランダムジャパン、レディースジョッキーシリーズ、スーパージョッキーズトライアル、スーパースプリントの 6 シリーズの日程調整を行いつつ計画的に実施 [19 年度 3 シリーズ 16 レース→22 年度 6 シリーズ 47 レース]
地方競馬共同トータルゼータ（馬券発売・払戻）システムの構築等	<ul style="list-style-type: none"> ・全 16 主催者のシステムを統合、1 か所に集約整備→コスト削減年間 14 億円 ・レース映像・情報提供のネットワークを統合整備→コスト削減年間 1.1 億円 ・J R A と地方競馬の相互販売システム構築→24 年 10 月開始予定

（出所） 農林水産省生産局畜産部競馬監督課資料より作成

³ J R A の事業年度は 1 月～12 月であり、地方競馬各主催者及び地方競馬全国協会の事業年度は 4 月～翌年 3 月と異なるため。

⁴ 平成 17～19 年度は競馬連携事業、平成 20～24 年度は平成 19 年の法改正を踏まえた地方競馬活性化事業。

イ 競走馬生産振興事業

競走馬生産振興事業は、競走馬の生産関係団体等が、生産馬の質の向上や競走馬生産の構造改革を促進するための事業として、平成16年改正で導入された(表2)。平成17～22年度に実施された主な事業には、優良種牡馬・繁殖牝馬の導入、軽種馬経営技術指導者等の養成と技術普及、海外販路拡大のための輸出関連施設(檢疫施設等)の整備、軽種馬農家に対する借換え資金の融通等が実施された(平成17～22年度の事業費:9,927百万円)。

表2 競走馬生産振興事業の実施状況(平成17～21年度)

事業の内容	実施状況
I 組織化対策	
1 軽種馬経営構造改革支援事業 担い手経営の組織化等に必要な施設設備等へ助成	・経営の組織化を行う事業実施主体で、昼夜放牧や共同利用の施設を整備 [17年度:3件、18年度:5件、19年度:9件、20年度:10件、21年度:12件]
II 経営基盤強化対策	
1 優良繁殖牝馬導入促進事業 優良繁殖牝馬導入時の購入費・海外輸送費の助成	・17年度:50頭(国内14、海外36)、18年度:49頭(国内17、海外32)、19年度:51頭(国内20、海外31)、20年度:50頭(国内19、海外31)、21年度:43頭(国内21、海外22)の購入費等へ助成
2 軽種馬経営強化改善資金特別融通事業 既往借入金借換えのための長期低利資金融通等	・融資枠120億円(5か年実績111.4億円) 17～21年度利子補給額 119件 2.02億円 17～21年度信用保証奨励事業費額 17.82億円
3 軽種馬経営高度化指導研修事業 経営指導者の育成、軽種馬経営に対する指導強化	・18年度に軽種馬生産技術総合研修センターの設置(北海道) ・海外招聘講師(栄養管理・護蹄)による現地指導等
4 軽種馬海外流通促進事業 国産馬の海外販路拡大のための輸出環境の整備等	・輸出檢疫に必要な係留・放牧等の施設の整備(17年度鹿児島、18年度北海道)。17年度は韓国競馬関係者のせり市場招聘等により65頭を輸出 ・海外競馬主催者へ調査馬を輸出し、競走成績等を調査(18年度シンガポール10頭、21年度韓国9頭)
III 供給縮小対策	
1 軽種馬生産需給安定緊急対策事業 軽種馬生産を廃業する者へ定額の奨励金交付	・17年度11戸26頭、18年度13戸24頭、19年度12戸27頭に対して奨励金を交付。20年度、21年度は廃業農家の確認調査を実施

(出所) 農林水産省生産局畜産部競馬監督課資料

ウ 地方競馬主催者からの交付金還付措置

地方競馬主催者は、地方競馬全国協会に一定の交付金を交付することになっている。しかし、平成16年の競馬法の改正において、競馬事業の収支が不均衡な主催者については、地方競馬活性化事業の補助を受ける代わりに、競馬場の改修等の収支改善措置に要した費用に充てるため、主催者が地方競馬全国協会へ交付した金額の一部を還付できる措置も講じられている。本措置も平成24年度末で有効期限を迎えることから、本法の改正案において、有効期限を5年間延長することとしている⁵。

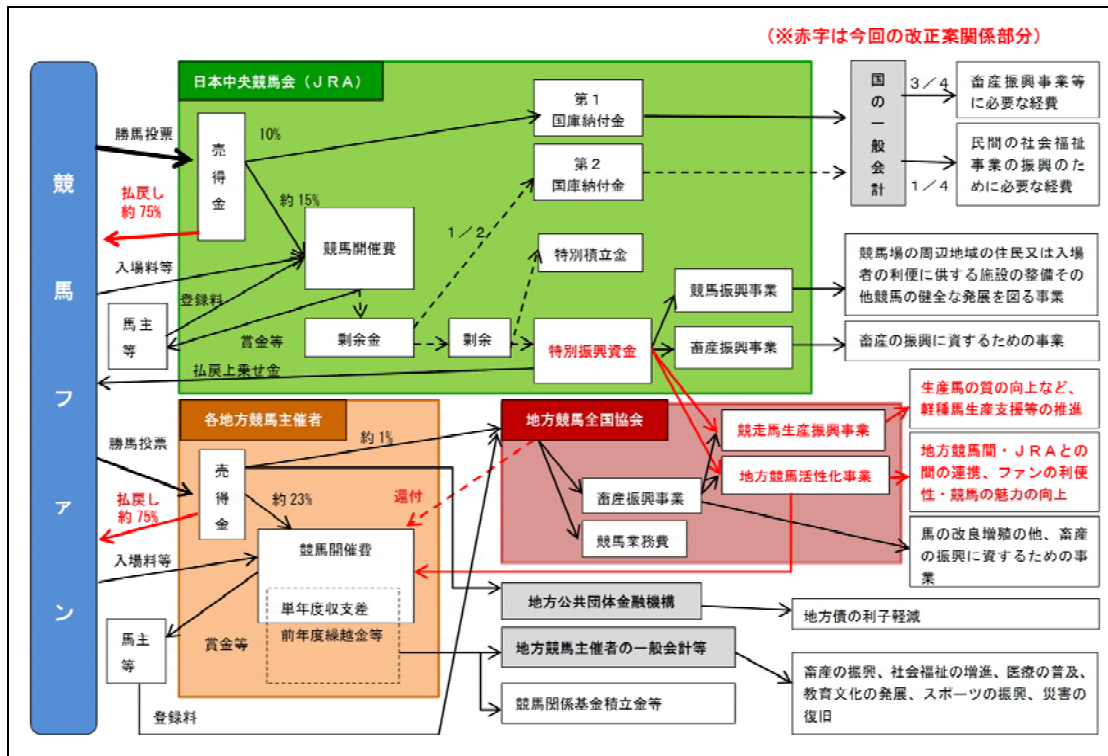
(2) 競馬の振興のための措置(払戻金の算出方法の見直し)

本法の改正案で新たに措置されるものに、競馬の振興を図るため、払戻金の算出方法の

⁵ 本制度が創設された平成17年度以降、還付措置を利用した主催者はいないが、主催者の経営判断の幅を持たせるといった観点から、引き続き延長することとしている。

見直しがある。現行制度は一定の算式（競馬法付録第一号算式）で払戻率が決まることになっている（平均値約 75%）。しかし、払戻率の算式がファンに分かりにくいことや、主催者が払戻率に関与できないことを改善するため、本改正案では、勝馬投票券の種類⁶ごとに、売得金の 70%から農林水産大臣が定める率の範囲内で競馬主催者が定めることができるとしている。

図3 競馬の売上げの流れ



(出所) 農林水産省資料を基に作成

3. 主な論点

(1) 競馬の活性化及び現行体制の見直し

本改正案のうち、地方競馬への支援措置については、従来の支援措置を単純延長する内容となっている。現在の支援措置の開始（平成 17 年）から、地方競馬の売上額の下落は穏やかとなり、支援措置には一定の効果があつたとみられる。ただ、平成 22 年度に半数の主催者が赤字となるなど、地方競馬の経営が好転することを見通せる状況には至っていない。JRAと地方競馬における勝馬投票券の相互販売（平成 24 年 10 月開始予定）に期待を寄せる向きもあるが、ファンが関心を持ち得る競走を提供しなければ、JRAを通じて販売を行えるようになって、経営環境の好転にはつながらないのではないか。むしろ、JRAの勝馬投票券を地方競馬で販売できることで、売上げがJRAの競走に集中する可能性もある。地方競馬の魅力とは何かをしっかりと議論し、その魅力

⁶ 勝馬投票券は、単勝式、複勝式、連勝単式、連勝複式、重勝式の5種類の発売が認められている。1着から3着まで着順どおりに当てる「3連勝単式（3連単）」、1着から3着までに入る3頭を当てる「3連勝複式（3連複）」、3着までに入る3頭のうち2頭を当てる「拡大2連勝複式（ワイド）」もこの中に含まれる。

をどう高めることができるか、早急に結論を出す必要がある。

また、地方競馬に支援を行っている J R Aにおいても、売上額が減少し続けている。平成 22 年は競馬事業が赤字となり、支援財源である特別振興資金については、積み上げた資金⁷を取り崩している状況であり（図 3）、資金の枯渇も懸念される。

地方競馬は主催者ごとにそれぞれに特色があり、これが正に、地方競馬の魅力ともなっているが、J R A・地方競馬の二元体制の見直しや、地域振興、畜産振興につなげることを可能とする競馬の在り方について、早急に議論する必要がある。

（2）競馬の魅力向上

近年、高配当が期待できるものの、的中が難しい 3 連単などの勝馬投票法が導入され、売上げに占める割合が増加している⁸。これらの勝馬投票法については、ファンに高配当を期待させる宝くじ的な性格があるため、1 人当たりの購入額を下げている可能性がある。また、的中したファンも、払戻金を次のレースの勝馬投票券の購入費用に充てないことで、購入資金が回転せずに 1 日当たりの売上げも下がる可能性もある。

ファン 1 人当たりの購入額を上げ、1 日当たりの売上げを伸ばすためには、単勝、複勝、ワイドといった比較的当たりやすい投票券の払戻率を引き上げることも考えられる⁹。

本改正案では、払戻率の規制を緩和し、勝馬投票券の種類ごとに一定の範囲内で競馬主催者の判断で定めることができるとされているが、払戻率の変更を売上増につなげることは容易ではない。払戻率を上げても、売上増につながらなければ、競馬主催者の収支が圧迫される。他方、払戻率を下げてしまえば、ファンの競馬離れを招くおそれがある。一度ファン離れが起きれば、回復させることは困難であろう。

近年、競馬の売上げが減少している理由について、バブル景気以降の不景気やレジャーの多様化ということがしばしば挙げられる。消費者心理が冷え込み、競馬に向かう金額が抑えられていることは事実であろう。しかし、J R Aは、「競馬ブーム」により、バブル崩壊後の平成 9 年まで売上げを伸ばした。近年の J R Aの売上げ低迷は、不景気やレジャーの多様化というよりも、むしろ、ブームの源であった「熱気」を維持できなかったことが大きいのではないかと思われる。

これまで、競馬の魅力向上策として、競馬場の整備・改修、競走番組の改革、ファンの利便性向上、強い馬づくりといった施策が実施されてきたが、これからは、「競馬の魅力とは何か」を突き詰め、公営ギャンブルである競馬としての魅力をしっかり分析し、最大限にいかして、「熱気」を取り戻していくことが必要ではないだろうか。

⁷ J R Aの財務諸表によると、平成 22 年 12 月 31 日現在の特別振興資金勘定の資金合計は、669 億 8,700 万円となっており、平成 23 事業年度予算で 104 億円、平成 24 事業年度予算で 132 億 3 千万円を取り崩している。

⁸ J R Aにおける平成 23 年の勝馬投票法ごとのシェアは単勝式 4.5%、複勝式 7.2%、枠連 3.5%、馬連 14.3%、馬単 9.1%、ワイド 5.1%、3 連単 36.2%、3 連複 18.1%、5 重勝 2.0%となっている。

⁹ J R Aは単勝式・複勝式について、平成 17 年から払戻率 5%を上乗せし 80%としている。