

第六章 競馬事業の変遷 ～ 救護法との関連を中心に～

- 第一節 救護法成立までの公的扶助の流れ
- 第二節 救護法成立の時代背景
- 第三節 救護法の内容と問題点
- 第四節 救護法実施促進運動
- 第五節 民政党の緊縮財政政策
- 第六節 競馬倶楽部の成長
- 第七節 昭和4年の競馬法改正
- 第八節 競馬財源の登場と当時に至る競馬の流れ
- 第九節 昭和6年の競馬法改正
- 第十節 議会での論戦

前章までにおいては、本邦における近代競馬の受容からその確立までの歴史を整理した。日本の競馬は、英国のように内発的に発展してきたのでは無い。日本では、競馬がそれ自体で、単独で発展していく土壌を欠いている。競馬に不可欠な「賭け」の分野も常に政治権力によって管理され、その庇護或いは保護、監督の下以外で繁栄はありえなかった。競馬は、政治権力にとってツールとして有効であるが故に、“許され”、“守られ”、“育てられ”て来たのである。その点では、今に至るまで競馬がツールであることに変わりはない。しかし、今まで辿った日本競馬事業の歴史（「社交」「軍事」のツールとしての競馬）と、今、我々が目にしている「財源」としての競馬とは、明らかに性質の異なるものである。「日本型収益事業」の制度面での成立（「租税外に財源を求めるシステム」としての市営事業の成立）については、既に第二章で詳細に検討した。そこで本章と次章では、戦後において競馬事業が「日本型収益事業」という制度上で作動するソフトウェアとして、市営事業に代置され得るための前提となった変遷過程を整理する。競馬以外の公営ギャンブル事業は、戦後になってから、競馬事業のフレームを擬似して形成された。「宝くじ」や「toto」も、ギャンブルをソフトとした「租税外に財源を求めるシステム」という日本型収益事業の性格では競馬事業を継承している。その意味で、競馬事業の変容過程は、即ち日本型収益事業の形成過程であると言えるのである。

経済史から見た場合、「1937年以降のみが戦時経済として捉えられるのであり、1932年から36年までの満州事変期は経済に対する軍事の影響はなお小さく、基本的には平時経済と考えられる²」というのが通説である。競馬事業の場合も、本格的な統制時代の契機は、昭和12年（1937）の日本競馬会の成立と見ることができる。しかし競馬事業の場合、より直接に軍事目的に関係する事業であるため、その影響はもう少し早い時期から見て取れる。この本格的な戦時体制以前の時期における変容、即ち昭和初期の競馬法の改正は、後の競馬事業の戦時体制への切っ掛けを拓くものであり、ひいては現在の「日本型収益事業」一般の基底部分に繋がるものであった。

そこで本章では、本格的な競馬事業の戦時体制、統制体制の前提としての昭和4年・昭和6年の競馬法改正を取り扱う。この時期には、競馬がそれまでの役割（直接的効用）に加えて、新たに「財源目的」（間接的効用）を付与され始める時期でもあった。

そしてこの新たな目的は、競馬事業の性格を一変させることとなる。その過程は「救護法」という社会福祉政策との関連において達成された。前章で触れたように、競馬法制定時の競馬は取り締まられる対象であり、厳しい制限を課せられていた。その緩和は救護法とのカップリング抜きには、到底不可能であった。そしてこの背景には、市営事業の収益主義的経営に際しても想定されていたコングロマリットの思想を見て取れる。即ち、競馬事業には

昭和初期のこの時点で既に、社会福祉的、社会政策的性質が含まれていたのである。更に言うならば、その源泉となった収益主義的経営の目的からすれば、日本型収益事業は社会福祉を目的として成立したものと見えるのである。その意味でも、日本型収益事業導入の原初的目的を再確認することは、各種収益事業の財源以外としてのレゾネーターを模索する上でも役立つであろう。

昭和初期、日本経済は長い不況に陥っていた。関東大震災の傷も癒えず、震災手形を抱えつつ金融恐慌を迎え、国内では労働争議、小作争議が頻発していた。その状況で貧困の社会問題化を解決すべく救護法が制定されるが、その財源が見つからなかった為にその実施は棚上げされていた。しかしその一方で、再開された競馬は大いに賑わっていた。貧富の差の激しい当時において、貧困に苦しむ人々があふれる一方で、現在の金額に換算すると大凡1枚6万円以上にも及ぶ馬券は飛ぶように売られていた。その状況において、競馬に財源としての目がむけられていくのである。

第一節 救護法成立までの公的扶助の流れ

国家制度としての公的扶助の流れは、古くは律令制にまで遡る。大宝元年(701)の大宝律令における「戸令」に基づき、唐の制度の影響下に始まったのが発端であるとされている³。その後の封建社会では、貧民救済の如き事業は専ら為政者の仁政と考えられていた。貧困は専ら個人的責任に転嫁され、その救済も家族制度や地域共同体の責任であり、幕末から明治維新の混乱期に至ってもこの考えは変わらなかった。江戸時代末期には、商品経済の進展によって自給自足体制が破壊される。これは貧富の差を広げ、海外資本主義国の来朝もこの流れに拍車をかけた。併せて幕末期の連年の天災、幕藩財政の困窮による収奪の強化は、百姓一揆や打ち壊し、逃散を引き起こし、間引きや墮胎といった現象を生み出した。貧困の流動化は、治安悪化のみならず封建制自体の危機を招来するものである。その為に幕府も幾度かの人返し令を發布し、慈恵的救済政策を行なったものの、この流れを変えることはできなかった。従って明治維新成立時には、新政府は貧窮化した農民の流動化や都市における貧困の集団化に対応する必要があった。大都市に滞る大量の貧困者の存在から明らかなように、当時の貧困は封建的貧困の特性である個別性を超え、貧の集団化を引き起こしていたのである⁴。加えて幕藩体制の崩壊は、封建制の終焉による政治的貧民を新に生み出し、明治政府はこの問題にも対峙せねばならなかった。然るに明治政府の貧困政策は旧態然たるものであった。五箇条の御誓文や五榜の掲示には窮民救済の方針が見られるし、民部官の新設といった、新しい国家体制を築く上で救済政策の必要性を踏まえたものもあった。しかしその実は旧各藩の慣例に従うところが多く、全国的統一性にも欠けていた。そこで全国統一的な基準が求められ、明治7年(1874)に恤救規則が定められたのである。

従来の県治条令制度に基づく救済政策は、各府県毎に稟議されたものに対して許可を与え、それを各府県の領域に限定して施行するものであった。それがこの恤救規則の制定によって改められ、広く国内全般へ一律に適用する道が開かれたのである。しかし、この恤救規則も封建制の名残を残す前時代的な制度であり、近代的救済法と言えるものではなかった。明治政府の当初の主な支出項目としては、封建的諸制度・諸勢力との妥協的清算のための費用、近代国家機構の整備費用、常備軍の建設・充実・維持の費用、近代産業の移植育成の費用、などが大きくのしかかり、西南戦争の戦費は更にこれを重くした⁵。これら諸費用を賄うための不換紙幣の乱発は、インフレを惹起した。経済は悪化し、その沈静化を目的とする松方デフレ政策は窮民層をますます苦しめた。これは地方の農家をも直撃し、馬産も影響を受けて明治初期の競馬における馬匹不足を引き起こしている。地租改正や禄制改革等による苛酷な税負担、商業資本による圧迫下での貧困は、封建時代の貧困要因であった個人的要因や摩擦的失業を通り越していた。この時期の貧困問題はもはや封建時代のそれではなく、資本主義の進展に不可欠な資本の本源的蓄積過程におけるものであった⁶。だが恤救規則に代表される当時の救済制度は、封建的慈恵性から脱していなかった。大久保利通ら当時の維新中枢では、貧困を個人的責任に帰する従来の貧困観が主で、救済制度の如きは国民の勤勉性を害

なうと考えられていた。幕府の残した多くの負債を清算し、同時に富国強兵を達成する必要のあった新政府にとっては、財政の引締めが当面の急務であって、自業自得の惰民を救済することは濫救の弊害を生むのみでなく、護るべき勤勉層に悪影響とされていたのである。また、当時見本としていた先進国イギリスのエリザベス救貧法が、劣等処遇と救援抑制の二つの原則を掲げていたのも影響を及ぼした⁷。

恤救規則(明治 7 年 12 月太政官達第 162 号)

濟貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設ヘキ筈ニ候得共目下難差置無告ノ 窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ五十日以内ノ分左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省 へ可伺出此旨相達候事

- 一 極貧ノ者獨身ニテ癆疾ニ罹リ産業ヲ營ム能ハサル者ニハ一ケ年米壹石八斗ノ積ヲ以テ給與スヘシ
但獨身ニ非スト雖トモ餘ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身癆疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給與スヘシ
- 一 同獨身ニテ七十年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ營ム能ハサル者ニハ一ケ年米壹石八斗ノ積ヲ持テ給與スヘシ
但獨身ニ非スト雖トモ餘ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給與スヘシ
- 一 同獨身ニテ癆疾ニ罹リ産業ヲ營ム能ハサル者ニハ一日米男ハ三合女ハ二合ノ割ヲ以テ給與スヘシ
但獨身ニ非スト雖トモ餘ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給與スヘシ
- 一 同獨身ニテ十三年以下ノ者ニハ一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給與スヘシ
但獨身ニ非スト雖トモ餘ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給與スヘシ
- 一 救助米ハ該地前月ノ下米相場ヲ以テ石代下ケ渡スヘキ事

恤救規則は平時における恒久的一般救済法規であったが、その前文に明らかな様に、封建的要素を多分に含んだものであった。封建制における血縁共同体と地縁共同体を土台として、家族制度による親族扶養と明治初年まで存続していた五人組による隣保扶助との「人民相互の情誼」による救済を第一にすべきとされていた。救済を受けることができる者は、貧窮の苦しさを告げ逃れる所の無い、孟子に言われる所の「無告ノ窮民」に限定され、しかもその給付水準も問題にならないほど低かった⁸。家族扶助・隣保扶助という近代化初期の日本を支えた封建的血縁・地縁結合に対する執着と前時代的な貧困観は、後に救貧行政と時代の要請とにタイムラグを生ぜしめる事となる。松方デフレとそれに起因する米・生糸の暴落は、農村の困窮を更に悪化させた。その結果、貧困農民の都市流入は進み、また自由民権運動を激化させる事となった。この状況に対応するために政府は、旧来の仁政としての制度ではなく、市町村を基盤とした義務的救助の趣旨を明確化した「窮民救助法」案を明治 23 年(1890)の第 1 回議会に提出した。しかしこの法案も、富国強兵政策に基づく制限主義「日本型」劣等処遇⁹に反し、弊害をもたらすとされて否決されてしまった。当時の議会では、窮民援助は「隣保相互の情誼」に任せて支障ないとされたのである¹⁰。前時代的貧困観に基づく以上、救民問題は封建的遺産の制度に任せればよく、これを進めることはむしろ惰民を増長させ、勤勉性を奪い、また淳風美俗の麗しい日本の伝統精神を破壊する弊害をもたらすと考えられた。以後、恤救規則に代わる新たな一般救護制度が政府からは提出されることはなく、恤救規則の適用変更や特別救護制度で対応されることとなった。

日清戦争を経て、軽工業分野での産業革命が達成されて独占資本が形成されるようになると、都市においても賃金労働者層や下層民層が現われる事となり、資本主義による弊害も目立ち始めた。これに対して、議会の内部から議員提案の形で「恤救法案」「救貧税法案」等が提出されたが、多数を占めるには至らず、いずれも廃案となってしまった¹¹。その後の資本主義の更なる発展と幾度の恐慌は、新なる困窮農民の離村と都市流入を生み、都市部を中

心に貧民救済事業の必要性を更に高める。では、当初より問題を抱えた恤救規則が、何故斯くも長く存続したのであろうか。山崎巖はその要因として、前記の前時代的貧困観に加えて次の理由を挙げている。即ち、救貧制度を棚上げした上での防貧優先策、濫給弊害の強調という恤救規則の性格が、当時の政府の思惑と一致していたからである¹²。吉田久一はこれに加えて、個人主義的権利性の否定という要素も当時の政府に利する点であったからだとしている¹³。これらは富国強兵政策や儒教思想にも合致し、家族制度、隣保扶助という当時の国家の中心概念とも一致したのである。貧困の社会性を認めない貧困観の基では、恤救規則は政府の支出を抑える上で好都合だった。また、貧民 = 惰民とする観点に立つならば、富国強兵政策を遂行する上では貧民救済を弊害あるものとせざるを得なかった。社会の後進性を温存しつつ、それを利用して中央政府の支出を抑制し¹⁴、財源、国家諸権能を帝国主義政策に特化することは、当時の国家目標であった¹⁵。天皇を中心とする父権的家族国家観に基づく恩寵的慈恵制度である恤救規則は、安価に国民統合を果たすための重要なツールの一つであった。かかる事情の下、恤救規則は長きに渡って存続したが、資本主義の進展と社会状況の変化による貧困問題の深刻化はこれを許さず、時代の要請に適応した救貧制度が求められる事となる。

第二節 救護法成立の時代背景

日清・日露戦争を経て形成された日本独占資本による資本主義体制は、必然的に労働者の貧困化を伴い、また独占資本形成の主原動力である寄生地主制は農村の窮乏を進めた。この状況は明治末以来の慢性不況下で決定的になり、その後の戦後恐慌、金融恐慌、昭和恐慌といった経済状況の基では深刻な社会不安をもたらす。関東大震災の影響も大きい。大正 10 年（1921）の日本労働総同盟、大正 11 年（1922）の全国水平社、日本農民組合、大正 14 年（1925）の日本労働組合評議会の結成、等にあらわれる階級闘争、活発化する労働争議、小作争議に対して政府は治安維持法で取り締まるが、弾圧の一方で救いを差し伸べる必要性も認識していた。米騒動に代表される社会状態を政府も放置できなくなっていたのである。生活困難も含めた、蔓延していた広い社会・生活不安、芥川龍之介の言う所の「唯ぼんやりとした不安」を払拭しないことには、危険思想の流入をも阻止することはできないとの認識が強められていく事となる。

公的救済制度に対する動きは、この少し前にあたる大正 6 年（1917）の第四回全国救済事業大会における決議「恤救規則及之ニ関スル法規ノ改正ヲ建議スル件」を第一歩として、同年初めての公的救助義務主義に基づく特別救護制度である軍事救護法が成立する¹⁶。この時期になって、同時且つ大量に生活貧困者が発生するに及んで、個人的努力のみで貧困を克服することの困難さが広く認識され、貧困の社会性が理解されるようになった。時代の状況は、恤救規則の改正で対処できるものではなかった。そこで政府は、労働力を有する者に対しては失業対策事業、職業紹介事業等の防貧対策を施し、公益質屋、公設市場を設置するなどの経済保護事業を行ったが、それでも不十分であった。恤救規則や一時的、制限的、個別的な私的社会事業では多数の救済が不可能のみならず、社会不安をむしろ増大させることに政府も気づき、この問題への打開策を模索し始める。

世界の情勢が封建的救貧法体制を脱して社会保険体制へ向かいつつある流れの中、日本においては未だ失業保険制度を欠いており、失業対策は不十分であった。それでもまだ、労働能力を有する失業窮民への対策は形を整えていく。しかし労働能力を欠く貧民層への対応は全く不十分で、それに対しては前時代的恤救規則を適用する他なかった。そこで新たな救貧制度が求められた結果、大正 15 年（1926）には社会事業調査会が内務省社会局内に設けられた。その中の「社会事業体系ニ関スル特別委員会」において浜口雄幸内相の諮問に対して討議がなされ、答申「一般救護に関する体系」がまとめられることとなった¹⁷。

その報告で政府側代表である内務省社会局は、次のような画期的見解を述べていた¹⁸。第一に「社会事業の趨勢は救貧より段々防貧の方面へ進み、恩恵より権利に、私的社会事業より公的社会事業にと移って行くと言ふのは言ふまでもない」、「何処の国でもが社会上の進歩発達に順応して経験したところである」と時代の流れを認めたのであ

る。そして第二には、「貧困であって疾病廃疾老年幼弱であるが為に自活する能力のない者」と「失業者、労働忌避者」の区別の必要が主張され、後者を「貧民」とは別の制度で対処するものとした。ただし、失業者の中でも社会保険の目から零れる者もいるので、救貧制度の必要性は残るとしている。このような点から当時の救貧制度を見た場合、根本主義を人民相互扶助・隣保扶助の情誼に置き、市町村の任意救助主義をとる制度が、「現代の資本主義的経済組織の下に於ける貧民増加の趨勢にある今日に適応したる制度である」と云ふことができるのであろうか」と疑問を呈した。その上で、“任意主義を捨てて義務的救助を認めなければならない時代に来ているのではないか”という画期的な姿勢を示したのである。ここでは恤救規則の問題点として、“救助資格に就いて極めて制限的で目的を達し得ない事”、“救助の義務者及び経費の負担の分界が不明であること”、“救助額が非常に少ない事”、“救助方法が明でないこと”、“監督機関・救貧機関・その他の法律関係が明確でないこと”等が挙げられた。これらの点を踏まえ、社会局は答申案に基づいて救護法案を作成する事となる。

この問題が政府に取り上げられ、議会へ提出されて成案となった要因としては、先に記した当時の社会不安の増大を背景の一つとするが、その他にもいくつかの要因を挙げることができる。一つはラウンダリーやブースによるロンドン、ヨーク調査に影響を受けた一部の新官僚や社会政策学者の存在である。社会連帯思想に基づき、天皇制の家族国家観の中に有機的に社会政策や救貧制度を拮めた彼等によって、資本主義先進国における社会福祉の概念が合理的に導入されたのである。金井延らの学者や後藤新平に始まり、長岡隆一郎、田子一民、山崎巖らに至る内務官僚の努力抜きでは、到底この実現は不可能であった。二つめは、後に救護法実施促進運動の主体となる方面委員を中心とする、民間社会事業家の存在である。民間社会事業が統制を欠いて乱立する状況において、救護の最前線に立つ方面委員等の篤志家にとっては、政府による統一的、体系的救貧政策が強く要望されていた。中央社会事務協会を中心とする救護法制定促進運動による政府への活発な陳情誓願運動は広く世論を喚起し、大きな影響を及ぼした。三つめは昭和3年(1928)の総選挙で政友会と民政党の勢力が伯仲し、実業同志会がキャスティングボトを握ったという政治的要因である。政権運営のためには、武藤山治率いる実業同志会との連立を余儀なくされた政友会は、政策協定項目に地租及び営業収益税の地方委譲と救護法案の国会提出を明記せざるをえなかったのである。更に加えて政治的要因としては、普通選挙制度の導入も見逃すことはできないであろう¹⁹。

かくして昭和4年(1929)3月6日、望月圭介内相より田中義一首相宛で閣議請議案「救護法制定に関する件²⁰」が提出される事となった。そこにおいては、国民生活の深刻化と窮民の著しい増加に対して「一面防貧的施設の普及を図るべき」とされたのに更に加えて、「他面一般的救貧制度の整備を期するは国民生活の不安を免除し思想の動乱を防止する上に於いて最も喫緊の用務なり」とされたのである。その結果、3月17日には救護法案が議会に提出され、委員会で「昭和5年よりこれを実施すべし」との付帯決議が付けられた後に、3月19日に衆議院、23日に貴族院を通過して成立の運びとなった。

第三節 救護法の内容と問題点

救護法は既述の経済状況下での、貧民層の増加による社会不安の増加という問題に際して、失業政策等では救済されない“労働力を持たない貧民層”への救済策として、恤救規則に代わるものとして成立した。具体的には、老衰者、幼弱者、妊産婦、不具廃疾者に1日30銭の生活費を支給するものである。では、どのような点が改善されたのであろうか。恤救規則の問題点については、先に引用した社会事業調査会での社会局書記官富田愛次郎による「現行救貧制度の不備と制度確立の必要²¹」において体系的に述べられている。そこでは、受給資格が極めて制限的である点、救助義務者及び経費の負担区分が不明である点、救助額が非常に少ない点、救助方法が明らかでない点、監督機関、救貧機関その他法律関係が明らかでない点、等の欠点があげられている。富田は、社会事業が“恩恵から権利”に、“私的事業から公的事業”へと移行している時代の趨勢を述べながら、家族制度崩壊の情勢の中では、任意主義、特に隣保主義を捨て去らなければならないと主張する。この点を改善するために、社会事業調査

会答申では以下の三点、第一に救貧の対象者の資格範囲を拡大し、市町村の義務によって救助を実施すること、第二に社会保険制度を確立・拡充すること、第三に失業者対策を講ずること、すなわち救済制度、社会保険制度、失業対策の確立を促していたのである²²。

かくして成立した救護法²³の特徴は、第一には申請主義ではあるものの公的救護義務を確立したことにあり、第二には救護の種類を拡大したことにある。特に生業扶助の創設によって、救護法は単なる救貧立法としてのみではなく、対象者の経済的自立をも視野に収めた法として位置付けられるのである。第三は第一の公的救護義務規定と表裏一体の関係ではあるが、費用負担区分が明確にされたことがあり、第四には社会事業の体系化が図られていることが挙げられる。今までは、任意的、非合理的で統制を欠いた民間社会事業が乱立していたものをまとめあげ、明治以降の諸規則をも包摂したものとなった。このように、恤救規則で問題とされた対象・主体・方法がここでは明確化されることとなったのである。

救護法

第一章 被救護者

左ニ掲グル者貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ救護ス

一 六十五歳以上ノ老衰者

二 十三歳以下ノ幼者

三 妊産婦

四 不具廢疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障碍ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者

2 前項第三号ノ妊産婦ヲ救護スベキ期間並ニ同項第四号ニ掲グル事由ノ範囲及程度ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

前条ノ規定ニ依リ救護ヲ受クベキ者ノ扶養義務者扶養ヲ為スコトヲ得ルトキハ之ヲ救護セズ但シ急迫ノ事情アル場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラズ

(以下略)

しかし、当然ながら近代救貧制度と比較した場合、救護法にも内容上数多くの問題が存在する。まずはその法の思想的根拠である。法の提案理由にも明記され、国会での望月内務大臣の提案理由説明でも明らかになったように、救護法の目的は家族制度・隣保扶助を尊重しながら、国民生活の不安と思想の動揺を防止する事にあつた。「思想ノ動揺ヲ防止セン」とは、普通選挙制度実施後の無産政党や日本共産党の活動の活発化を念頭においている。天皇制支配組織の末端である家族制度の維持と社会運動を押さえることが表裏一体となっており、その意味で懐柔的治安政策という性格にウエイトがあつたのである。次は第二条「救護ヲ受クベキ者ノ扶養義務者が扶養ヲ為スコトヲ得ルトキハ之ヲ救護セズ」に具体的に表されている。その趣旨は家族制度の維持と濫給防止にあるが、これは財政引締めと表裏の関係であつた。表向きは家族制度の維持を謳いながらも、実は財政引締めと制限主義のためであつた。生活困窮者が多数存在するにも関わらず、あくまでも生活不能者のみを対象とした点にも制限主義が強く現われている。更に、救護法は家族制度の崩壊によって収容されなくなった貧民層に対応するために設けられたはずである。然るに、この制度は以前以上に人民相互の情誼に強く依存することとなる。その為、公的義務主義と家族制度維持とを双方同時に扱うが故の矛盾もあつた²⁴。救護法に公的義務主義が取られたことは、確かに貧困の社会性を認めたことであつた。しかしそれも、思想的に大正デモクラシー期の新しい思想を背景としたものではなく、依然、恤救規則に残存した古い思想を継承したものである。劣等処遇の性格は明確であり、生活扶助の水準にしても「生活維持の為要する最小限度の衣食住の費用」とされていた。義務救助主義といつても、申請に基づくものであつて法の反射的利益にすぎず、決して保護請求権といった固有の権利を認めたものではなかつた²⁵。また被救護者の参政権除斥原因とする所謂欠格条項を有し、これが大幅に適用された。濫給防止のために、虚偽の申請等には嚴

しい罰則事項が設けられ、また性行著しく不良や怠惰な場合の道德条項や市町村長への服従の義務に違反する場合には簡単に救護の取り消しや拒否を行うことも出来た。更には、本制度は労働力を有する失業者等は対象から除外する事を前提として成立しているために、失業者等の救済には全く対応していない。然るに、政府の職業紹介が不振であり、その上に失業保険制度を欠くように社会事業立法を余り持たない当時の日本では、救護法は画期的な制度であった。それ故、救護法には過重に期待が寄せられることとなる。

第四節 救護法実施促進運動

かくして時代の急務となり、様々な問題を抱えながらも成立・公布された救護法であったが、その実施への道は険しかった。国会に法案が提出され可決されたものの予算案が伴わず、当初から実施の時期も明記されていなかった。そこで、委員会審議において、「昭和5年度より之れを実施すべし」との付帯決議がつけられることとなったのである²⁶。放漫な産業保護政策や公債増発といった積極財政を伝統とする政友会内閣であったが、山東出兵による軍事支出増大や不況の影響での歳入減によって、国会での付帯決議にもかかわらずに救護法の実施は遅れた。その後、満州某重大事件への対応の失敗で政権は民政党へと移動する。後に詳述するが、民政党の伝統的経済政策である経済建直しを掲げて緊縮財政を標榜していた浜口内閣は、懸案の金解禁に向けて大幅な歳出削減を行った。更にアメリカに発した大恐慌は日本にも波及し、深刻な歳入不足を生んだこともあって、救護法の実施は財政上の都合から棚上げされることとなった。

これに対して各所から、救護法の早期実施を求める救護法実施促進運動が展開していく。実施促進運動に関する主に方面委員からの活動については、柴田敬次郎の『救護法実施促進運動史』に詳しい。その最初の運動は昭和4年(1929)11月の第二回全国方面委員会議出席者一同によって、救護法を「昭和5年度当初より実施せられんことを要望す²⁷」との建議が提出された事である。引き続いて、六大都市の府県方面委員によって救護法実施促進運動継続委員会が組織される。翌年1月の衆議院の解散では、全国の社会事業者、方面委員によって救護法実施期成同盟会が結成され、救護法実施に賛成する議員の支援を行った。その結果、38人の当選者を生むこととなる。その後も、各地の方面委員会や府県に向けての組織化や運動資金調達活動、政府に対する実施案請願や予算計上懇願発電の依頼などの取り組みが続いた²⁸。この間も不況の影響は吹き荒れ、失業、貧困問題は深刻化した。農村では更に状況が悪く、不況による蚕、野菜、米の価格暴落に加えて、帰農した失業人口は農家の経済を圧迫した。農村人口が過剰になった事は、更に小作料の低落をもたらした²⁹。昭和5年(1930)2月1日には、方面委員を中心とする先の救護法実施期成同盟会が結成され、国会でも武藤山治が早期施行と予算の計上を求める決議案を提出する。しかし、金輸出解禁と経済建直しのための緊縮財政をとる民政党内閣を動かすことはできず、運動は頓挫を強いられた。それでも、金解禁による昭和恐慌の上に更に世界恐慌の影響が加わると、中小企業の没落、労働者の失業、農産物価格下落等の一層の進捗によって、社会の不安は益々放置できないものになっていった。同年10月、期成同盟会は救護法実施促進大会を開き、昭和6年度よりの実施を求める宣言を行って政府に建議した。しかし井上蔵相に代表される政府の緊縮財政政策は、それでも変わらなかった。当時の新聞論調でも、盛んに救護法実施を促す論説が登場していた³⁰。この救護法実施促進運動は、昭和初期の社会運動としては成功を収めた特異なものである。膨大に創り出されていく生活困窮者を相手に最前線で活動している方面委員は、状況を一刻も放置できない危機状況と認識し、ほぼ全国からの協力を得て救護法実施の促進を求めていった。彼らの意識は、近代的ヒューマンイズムというよりは志士仁人的なものであり、彼らが庶民の貧窮を我が物として活動した篤志家であった故に、これらの運動は共感を得る事ができて成功したものであろうと言われている³¹。そのような激しい運動の中でも、政府は依然として予算を計上しなかった。かくして翌昭和6年(1931)1月、方面委員関係者は、「いよいよ来る二十七日を期して当局の誠意ある回答を求め、而して尚曙光を確認し得ずば・・・請願書その筋を通じて閣下に奉呈する」との声明を発表した。救護法問題が斯くも社会問題、政治問題化した上に、上奏云々が問題にされるに及んでは、

ついに内閣もこれを放置できなくなった。こうして必死の実施財源探しが行われ、後述する競馬財源に着目して関連機関と折衝を繰り返した。しかし、それも直ぐにはまとまらず、具体的な回答ができないでいるうちの2月13日、代表者会議出席者達は上奏の手続きをすませ、方策尽きたと解散したのであった。普通選挙制度への対応や国民統合推進の観点に加えて、上奏という手段を取られた以上、政府としては救護法の実施を是が非でも行なう必要性に駆られた。かくしてついに、安達内相が2月24日の国会にて「御答致シマス、救護法八実施致スノデアリマシテ、近キ中ニ追加予算トシテ提案致シマスカラ、其時分ニドウゾ十分御審議ヲ願ヒタウゴザイマス。而シテ其財源ノコトモ其時ニ御審議ヲ煩シマス³²」と答弁するに至る。

こうして実施に向けて動き始めた救護法であるが、政府の財政は厳しかった。折からの不況の連続や、世界を巻き込んだ大恐慌の煽りを受け、更に金解禁のための厳しい歳出抑制政策の前で、大蔵省の姿勢は「新規事業は予算を伴うものは一切認めない」との厳しいものであった。

第五節 民政党的緊縮財政政策

労働者や困窮層が斯くも厳しい状況に陥る中、浜口雄幸首相と井上準之助蔵相は頑として緊縮財政政策を変更しなかった。社会福祉の面から救護法を捉える場合、救護法の実施を棚上げする政府の政策を冷酷非常な資本家偏重と見る向きがあるが³³、これだけでは大局的な見方とは言えないであろう。救護法や社会事業も、国家事業の一部であり、救護法の問題を考える場合も当時の政府のおかれていた立場の大局的な検討が必要である。

浜口内閣の誕生は我国の戦前における政党政治の最盛期であり、その弊害が目立った時期でもある。第一次世界大戦でバブルに肥大化した日本経済は、戦後には激しい不況に苦しみ、関東大震災はこれを更に悪化させた。大戦特需期の放漫な経営形態や消費形態は、戦後になっても適正な規模には戻らず、震災復興のための震災手形処理は基盤の脆弱な日本経済の脚をひっぱっていた。鈴木商店と台湾銀行の問題に端を発する金融恐慌の後も、不況の波はとまらなかった。輸出の滞りによる貿易の逆調は、正貨の流出を招いた。しかし、積極外交と積極財政を伝統³⁴とする政友会内閣での不良産業保護政策や二度の山東出兵は、政府財政や日本経済を更に圧迫し、既述のような救護法制定の必要性を増加させた。満州某重大事件を巡って浜口雄幸率いる民政党内閣に大命が下ったのはそんな折りであった。緊縮財政と協調外交を伝統とする民政党的内閣が課せられた政策目標は、日本経済をこの状態から根本的に脱出させる事であった。そのためには、第一次世界大戦時に例外的に行なわれた金輸出禁止を解き、金本位制への復帰とそのプロセスでの産業整理（金解禁に関連しての合理化運動や産業統制については次章で扱う）や消費縮小を通じて国内物価を下げ、産業の対外競争力をつけることが不可欠であった。従って、製品の海外輸出振興のためにも、また金解禁に向けて国際経済の協力を取り付けるためにも、国際協調が必要とされたのである。

昭和4年（1929）7月、浜口内閣は政権に座るや否や金解禁に向けて、国内物価を下げた為替相場を金の旧平価に近付ける目的で緊縮財政に取り組んだ。既に議会を通過していた昭和四年度予算案を実行予算に組み替えて縮小し、政友会との間で予算審議権論争を引き起こす³⁵。更に、実現には至らなかったが、歳出削減と民間への消費縮小の波及効果、海外へのアピ - ル³⁶も兼ねて官吏給与減俸策を打ち出した。歳出削減は物価コントロールも目的とする為に、翌五年度の予算案においても新規の起債は一切認めず、不況による歳入減に応じて各省に支出削減を求める厳しいものであった。救護法予算も例外ではなく、その実施は棚上げされていく。安達謙蔵内相は民政党的にあっての党人派の第一人者で、浜口内閣を支える中心人物であるため、この方針に協力せざるを得なかった。安達は、内閣の方針を伝えるために全国に遊説に赴き、内務省内の要求も抑える必要があった。金解禁にむけてクレジットを海外から得るためにも、徹底した予算縮小の姿勢を見せる必要があったのである³⁷。翌昭和5年（1930）の海軍補助艦艇保有率を定めるロンドン軍縮会議も、そのような国際協調の一環として、また歳出削減の点からも調印を強行した。第一次世界大戦後の国際体制であるワシントン条約から脱退することは、日露戦争時の四分利英貨公債の借替や金解禁を控えて国際クレジットを必要とする前記の状況では得策でなく、また建艦競争の激化は財政上不

可能であった³⁸。また条約締結には、軍縮削減分を減税に充てることで、脆弱な日本経済の資本基盤強化をしようとの狙いもあった³⁹。だが国防への影響を憂える海軍軍令部との協議の結果、条約対象外となる海軍補助艦艇の補充予算に削減分の4分の3にあたる3億2千5百万円を充てられた為に、これは思うような効果は得られなかった。

このように、浜口内閣の政策は日本経済の根本的再生と強化という流れの中にあり、決して資本家偏重の為⁴⁰になされたものではない。勿論、政党が内閣形成の有力な基盤化し、また大隈内閣以来の選挙費用の増大によって政党が資金難に陥るにつれ、三井と政友会、三菱と民政党に代表される財閥と政党の関係は密接になっていった⁴¹。制限選挙が長かったこともあり、選挙権を持たない層への配慮が或る程度薄まるのも避けられない。しかしながら、それは主題ではなかった。輸出可能な有力天然資源が無く、また資本基盤も脆弱な経済体制において、国際競争力を付け日本経済を安定化させるためには、絶対資本の保護育成を国家自らが行なう必要があったのである⁴²。井上準之助蔵相自身は徹底したテクノクラートではあったが、労働問題にも関心を持ち、イギリス赴任時代には労働党党首とそれについて話し込んだりするほどでもあった。浜口内閣は金解禁による影響を組閣時より考慮しており、就任にあたっての十大政策の一つとして、解禁による経済の悪化からくる失業問題等に対応するための社会事業の充実を掲げていた⁴³。しかし折り悪く大恐慌と金解禁が重なり、また日本経済の体力不足から、失業者より更に立場の弱い“労働力を持たない層”への対応策である救護法への財源を確保するに至らなかったのである⁴⁴。それでも実施促進運動が見られた世間の状況即ち、農村の窮乏、放置できない貧困層の増加、社会不安の増大、労働争議・小作争議の増加、加えて普通選挙制度による無産階級の有権者化、かくある状況の下では救護法実施問題は与野党双方から追求されて政治問題化する。政府としても、内務省社会局を中心に方策を求めざるを得なかった。この状況では大蔵省もついに折れ、実施財源として適当な恒久財源に目処がつけばということとなったのである⁴⁵。そこで社会局としては、何としても財源を確保し、その枠内に予算を収まるようにすべく最大限の努力を行う事となった。

第六節 競馬倶楽部の成長

ここで競馬問題に目を転じ、しばらく時間を巻き戻して競馬法施行後の競馬の様子に触れてみたい。大正12年(1912)3月に競馬法は成立した。これを受けて、各倶楽部が秋季開催からの馬券再開に向けて準備を進めていた同年の9月、突然に関東大震災に襲われる。横浜の日本レース倶楽部は震災の被害を受け、大正12年秋季の開催は行なえなくなってしまった。同様に、倶楽部の内紛が続いていた中山と、競馬場が移転中だった京都での開催が行なわれなかった為、再開された競馬のスタートは幾分寂しいものとなった。しかし、各倶楽部の出揃った翌13年(1913)からは、競馬の売上げは急上昇して行く。競馬法制定時は、余りにも厳し過ぎる制限条項から売上が心配された競馬であるが、その心配は杞憂に終わった。(表1参照)京都競馬倶楽部も淀に新競馬場を建設し、東京競馬倶楽部が府中の競馬場へと移動したのもこの時期であった。日本社会の産業化、都市化の進展とも重なった結果、都市部の競馬場は大幅に売上げを伸ばし、上位五倶楽部(東京、中山、日本、京都、阪神)とその他の倶楽部との経営的な格差が目につくようにもなった。

競馬の順調な再開を受けて、競馬再開の最大目的であった馬産の振興に関しても早速影響が見られた。市場における馬匹の購買価格は高騰し、その結果、馬産は大いに刺激される事となった。また競馬への出走頭数も年々増加していった。表2は競馬法施行後の抽選馬の購買数とその平均価格の推移であるが、大正12年から昭和3年の僅か間に、平均価格で約2倍、頭数では2.4倍に至っている。この様に、競馬が馬産に及ぼす効果はかくも絶大で、かつ即効性を有するものであった。

だが、この活況は競馬に用いる競走馬に限るものであった。その為に産馬界は歪な発展を遂げ、国内総馬数自体は減少していく。このような状況を改善する為の方策が求められると共に、そのツールとして競馬は更に利用されていくのであるが、それについては次節以降で扱う事とする。

表1 馬券解禁後の競馬倶楽部別売上推移

	大正13	大正14	大正15	昭和2	昭和3*
札幌	75	98	110	91	87
函館	26	60	83	82	81
新潟	34	55	82	94	136
福島	55	98	129	149	149
中山					388
東京	333	458	492	540	858
日本	129	351	415	480	532
京都		284	186	436	674
阪神	213	287	360	393	434
小倉	195	246	230	272	311
宮崎	23	34	36	57	69
計	431	1660	2091	2178	3719
*臨時競馬含む。単位は(万円)					
出走実頭数	657	827	961	951	1064

表2 内国産抽選新馬の平均価格と頭数

	価格(万円)	頭数
大正12	740	126
大正13	759	195
大正14	1031	192
大正15	1256	122
昭和2	1354	300
昭和3	1435	291

一方、先に触れたようにこの時期は、社会一般的には不況の嵐が吹き荒れた時代である。救護法を必要とする窮民が街に溢れ、それを救うべく方面委員が必至に奮闘する一方で、現代の価格にして一枚6万円以上もの高価な馬券が飛ぶように売れて行った。政府部門の支出は厳しく抑制され、陸軍の軍事費も抑えられているのを尻目に、競馬は順調に業績を伸ばしていった。こうした競馬に対して、財源としての目が向けられていくのも、ある種、必然であったと言えよう。

競馬法制定の際に国庫納付が1%に抑えられたのは、先に記したように、1つには制限の多い我国の競馬がどれほどの売上を収められるかの計算が立たなかったからであり、もう1つは馬券発売を再開して間もない競馬倶楽部の財政状態を心配しての事だった。しかし、再開後の競馬の好況を見る限り、その配慮は無用である事が認識された

のである。

こうして競馬に対しては、従来の「直接的効用」を求めだけでなく、更に一歩進み新たな「間接的効用」（即ち財政的貢献）もが求められるようになるのである。競馬再開の翌年である大正13年（1924）には早速、競馬法制定に向けて競馬倶楽部と共闘していた大日本産馬会から助成金を求められ、それに対して合計8万円を支出している。そして昭和4年（1929）には、「日本型収益事業」に繋がる競馬の変容の第一歩が始まる事となるのである。

第七節 昭和4年の競馬法改正

昭和4年（1929）の競馬法改正は、競馬の再開により活況を呈したサラブレッド部門の馬産とは対照的に、国内の総馬数、特に農村部の馬数減少が問題となったことに起因する。北海道を中心に競走用馬市場が活性化された結果として、生産される馬匹数自体は増加したのだが、モータリゼーションの進展等で一般の馬匹需要が減少していることもあって、国内の総馬数自体は減少⁴⁶していたのである。戦争遂行に当たって必要とされる馬匹総量を陸軍が単独で常時繋養する事は勿論不可能である。陸軍としては、平時には民間に馬匹を繋養させておいて戦時にこれを徴用し、然るべき調教の後に軍馬として使用する政策であった。従って、これは非常に憂慮する事態であった。競馬再開の目的は、あくまでも馬匹改良の進展と軍馬確保の為であり、競馬の活況はそのための手段であって目的ではなかったのである。

かくして昭和2年（1927）6月、山本悌二郎農林水産大臣から馬政委員会に対して、「本邦における馬の維持増加を図るため最も有効適切と認むる法策⁴⁷」が諮問されたのであった。その答申内容は以下の様にまとめられる。

- | | |
|--------------------------------|------------------------|
| 1 馬の総需要増進に関する施設の拡充 | 7 馬政局の設置 |
| 2 農用労役馬の畜力化 ⁴⁸ | 8 種牡馬半数以上の国有化 |
| 3 馬に関する国勢調査 | 9 馬疫に関する調査研究機関の設置 |
| 4 馬利用の利益の宣伝 | 10 外国産馬の輸入制限 |
| 5 役馬 ⁴⁹ 共同利用共済組合の設置 | 11 貸付予備馬の頭数増加と二歳駒の軍馬購入 |
| 6 役馬の奨励 | 12 馬事予算の増加 |

またこれに併せて希望事項として、1 競馬法を改正して速歩競走を中心とする競馬倶楽部の設置を認むること、2 現行公認競馬倶楽部競馬番組中にアラブ、アングロアラブ系の番組を加うこと、の2点が付け加えられた。

次にこれを達成する為に農林省では、東部北海道への種馬所新設、一般種付所の増設、馬匹の保険共済制度の設定、馬疫検査所の設置、馬事の振興奨励、競馬監督官の新設、といった政策を行うこととした。その費用を支弁する方策として、政府納付率の引上（従来の均一1%から、1日平均売上による累進比例率で最大3%へ）及び開催日数制限の4日から6日への増加の二点を目的とする競馬法の改正が企図されたのである。また陸軍省から要望が強かった、より実践的に軍馬に直結する速歩競走やアラブ競走専用の競馬場を増設する事も盛り込まれた⁵⁰。政府はこれら3つの改正点について帝国競馬協会とも協議を行って競馬法改正の骨子をまとめ、田中義一内閣によって議事に法案として提出した。この中で、開催日数増加と競馬場増設の2つについては、「馬匹改良」の「直接的効用」を目的としたものであるが、「政府納付率の引上」は、直接に馬匹改良に直接に貢献する目的ではない点が重要である。

しかし時代はまだ、後の日本競馬会結成時ほどには逼迫していなかった。陸軍省としても、競馬法制定時の流れから風教上の弊害が有り得る問題（競馬場の増設）に関しては関与をためらい、傍観姿勢をとった⁵¹。各競馬倶楽

部の間でも、自分らの特権を脅かす事にもなる新規参入（新規競馬場の増設）へのアレルギーは強かった⁵²。これが、風教上の懸念から競馬場の増設に根強い反感をもつ貴族院の反対姿勢と利益の一致を見た。新規競馬場の認可は、かつての黙許時代の競馬場監立を彷彿させるものであったのである。更には新聞各紙の反対もあり、結局、同法案は衆議院を通過したものの、貴族院で競馬場増設に関する項目が削除されることになってしまった。その歳入減の代償としては、国庫納付率の上限引上げ枠が、当初の最大3%から最大4%に修正されたのである。

表4 昭和4年春季当時の1日平均売上からの政府納付率

各季1日平均 売得金額	75万円以上	50～75万円	25～50万円	25万円未満
納付率	4%	3.5%	3%	2%
該当競馬場	東京、日本	中山、京都、阪神、小倉	福島	札幌、函館、新潟、宮崎

この改正は競馬事業において一つの大きな転機となるものであった。この時点まで、日本の競馬事業は「直接的効用」即ち、競走の場の提供による馬匹需要の創出と選択的淘汰の為の能力検定、及び馬事思想の涵養を目的として振興されてきた。馬券黙許時代にも、明治39年（1906）の閣令第10号で競馬倶楽部は収益を馬匹改良に用いるべく定められはしていたが、競馬開催の主題は直接的効用であった。馬券黙許の目的は、競馬会に馬券の利益から賞金等の運営費を出さしめる事で、競馬事業への政府補助を廃止できること、賞金を高額にして民間の競走馬購買意欲を刺激し、以って産馬界に活気を与えること及び民衆の興味を引き馬事思想を涵養することであった。競馬法の制定に当って1%の国庫納付が定められた折も、それは競馬の監督に要する費用の支弁が主であって、競馬のテラ銭の上がりを目的にしたのではなかった⁵³。

だが今回の改正は、政府が如何に否定しようとも⁵⁴、明らかに財源を目的としたものであった。様々な規制の多い形での再出発を余儀なくされた競馬事業が、果たして順調に行くかの見通しが立たなかった為に、当初の政府納付率は低めに抑えられていた⁵⁵。しかし、再開された競馬は大盛況であったため、ここに財源として目をつけられたのである。開催日数の延長が選択制では無く、6日間の開催をほぼ強制的に行わせて政府納付金の増加を図る旨の指導がなされたことから、それは明らかである⁵⁶。だがそれでも従来の方針は、「余剰が生じた際は馬匹改良に用いる」と言う風に、あくまでも補完的なものだった。それが大きく転換して今回は、競馬法制定時にあれ程問題とされた競馬場数や開催日数の制限を緩和してまでも、競馬を財源として積極的に利用するという思想が生じたのである。今回の改正は、軍馬の全体的な質の向上、供給を目的とする軍事的性格の強い改正であり、その意味では戦時体制に向けての改革ではある。しかしそれ以上に重要なのは、競馬事業が財源として利用される道を開いたことである。本来ならば国庫負担をもって負担すべき事業である馬政の財源を、競馬財源に転嫁するというシステムの第一歩をここに見ることができるのである。

続く昭和6年の改正は、これとはまた大きく異なる性質のものであった。そしてこの一大転換は、またしても他目的に対するツールとして行なわれる。それこそ、本章で今まで触れてきた、社会問題ともなっていた救護法の実施財源に関連してであった。この救護法との合流は、日本における競馬の財源利用という意味、及びギャンブルと社会福祉の結合という二重の意味で画期的であった。Kingdonの「政策の窓」モデル⁵⁷を用いるならば、昭和初期という時代は、逼迫する貧困の社会問題化という「問題」を解決する為の「政策代替案」が懸命に模索されていた時期であったのである。それがこの時期に、競馬に対する諸規制の緩和を求める競馬倶楽部側の思惑と、財源を求める政府の思惑とが一致したことで両者が合流し、競馬法の改正を見る事となったのである。競馬法制定時の状況を考えるに、競馬法の改正は救護法とのカップリングなくして、貴族院や司法省の高い壁を越えることは確実に困難であった⁵⁸。そこで次節では、いよいよ「緊急避難」的方策として競馬事業と救護法がカップリングしていく様を

取り扱うこととする。

第八節 競馬財源の登場と当時に至る競馬の流れ

社会局は第五節末で述べた財政状況の下、救護法実施の為にまずその費用の極小化に努めた。個別給付水準の切り下げに至るまでの徹底的な見直しが行なわれ、末端の費用単価に至るまでの厳しい検討が加えられた⁵⁹。最終的に本制度の場合、支出できる予算枠に救護法予算を収めるという一見本末転倒の措置が取られたが、これも救護法を是が非でも実施しなければならないとの厳しい要請によるものであった。かくして、救護法の実施に本来必要であるとされていた400万円の予算を個別救護水準や要救護者数の徹底的な見直しの結果、300万円にまで圧縮した。そして内務省管轄の警察費連帯支弁金見直しで120万円、大蔵省管轄の行財政整理で80万円までは確保ができた。しかし懸命の努力にもかかわらず、どうしてもあと100万円が足りなかった。不況下では歳入の自然増加は望むべくもなく、国際競争力等の関係からも新たな増税策は不可能であった。また恒久財源を要するため、公債や軍縮削減分をそれに充てる事には性質上の問題があった。かくして懸命の財源探しが行なわれ、最終的に競馬財源が浮上する。かねてから競馬法の改正を求めていた競馬倶楽部側と政府の利害が重なったことにより、競馬法改正による100万円の財源計上ということとなったのである。これについては昭和6年1月16日付の東京朝日新聞にスクープされているが、元農水省畜産局課長で東京競馬倶楽部の芝山雄三と内務省次田大三郎地方局長とで相談した後に安達内相に献策し、これに財源確保に必死であった政府が飛び付いたという形となったのである⁶⁰。これには、馬券黙許～馬券全面禁止～競馬法の制定という一連の流れに基づく政府側各種アクタ - と各競馬倶楽部の事情があった。

前章で触れたように、競馬法制定に当たっては前回の馬券禁止への反省を踏まえ、また貴族院からの強い要望もあった結果、1人当たりの馬券購入を1競走あたり1枚に限定した。競馬場の数（施行者の数）も厳しく11に制限し、配当倍率の上限も10倍に制限することで射幸心を抑える等の厳しい規制を加える事で、始めて馬券の再開が可能となったのである。競馬監督機関を農商務省と定め、監督のための費用として1%の国庫納付制度が設けられたのもこの時であった。この時点で、日本の競馬制度は他に見られ無いような厳しい規制を持つことを義務付けられた。その為に民間組織としての各競馬倶楽部は、極めて厳しい制限の中で開催を行わざるを得ず、その緩和（競馬場数の増加以外の）がそれ以来の懸案事項となっていた。

再開された競馬が再び活況を呈したのは、既に触れた次第である。馬券の売上は予想を上回り、賞金や出走馬も増加して馬匹の需要も増した。馬産は拡大し、今度は多くの生産馬に対して競走、能力検定の場を提供する必要が生じた。馬種の改良面では、体高面での馬格の改良は第一次馬産計画の第一期18年で一応の成功を得ていた。そこで次は、競走を通じての能力面の向上が図られる段階に入っていた。その流れの中で陸軍からは、スピードに偏したサラブレッド種中心の競走馬生産の風潮を改めて、より軍事目的に適う馬種の生産が求められる事となる。

（表4）競馬法施行直後の一般歳出と軍事費、馬券売上比較（万円）

	大正14年	昭和2年	昭和4年	昭和6年
歳出	1,524,000	1,756,000	1,736,300	1,467,000
軍備費	442,808	491,641	494,920	454,617
軍事費の割合	29.1%	27.8%	28.5%	37.0%
馬券売上	1983	2603	4141	5478

第九節 昭和6年の競馬法改正

昭和6年の競馬法改正は、後の公営ギャンブル成立に向けての大きな転換点であった。昭和4年の改正は、確かに競馬の財源化への第一歩であった。しかし、その改正は馬政の一環としてのものであり、馬産や馬事振興の財源目的であった。だが昭和6年の改正は、その意味で全く異質のものである。それは、馬政に無関係な部門の緊急要請に基づく改正であり、競馬が純粋なる財源機関化する第一歩であった。既述のような救護法の政治問題化による懸命の恒久財源探しの結果、競馬財源が粗上に上がって内務省側で案を作ることとなったのである⁶¹。ここで達成された改正点を箇条書きすると、以下の様になる。

- 単勝式に加えて複勝式馬券⁶²を導入する事で1人1票制を緩和
- 競馬開催1回あたりの開催日数を6日から8日に拡大
- 政府納付率を最大6%に拡大
- 政府納付金の使途に社会事業経費を追加
- 競馬倶楽部、入場者に対して競馬に関する地方税附加を禁止
- 特払い（的中者無しの事例）と制限超過（配当金が10倍を越えた場合）の払い戻し制度の設定
- 的中投票券の時効の設定
- ノミ行為に対する刑罰規定の設定

ところが、改正は簡単ではなかった。内務省としては、救護法実施に必要な財源300万円の3分の1にあたる100万円分を競馬財源に求めた。そこで、まず競馬倶楽部の負担となる国庫納付率の6%への引上を図った。同時に、複勝式の導入による1人1票制の緩和と開催日数の増加によって、売上自体の増加をも図り、これによって国庫納付の更なる増加を試みたのである。

だが競馬を困むアクタ - の間では、馬券発売禁止の悪夢への懸念が強く残っていたこともあって、この改正に対し全面的に賛成していた訳ではない。それは1月16日にこのスク - プがなされてからも、状況が二転三転した事からも明らかである⁶³。

この改正には、まず競馬を監督している主管省庁である農水省が反対していた⁶⁴。今まで陸軍省と共に苦心して育ててきた競馬を、内務省に都合よく利用されて自前の財源を侵害されることには反対意見が強かった。同時に、陸軍省も反対であった。競馬法制定にあたり中心的役割を果たした陸軍省は、軍縮による行政改革で競馬の直接監督権を農水省に譲った後も、競馬に対して強い発言力を有していた。陸軍省としては、競馬による馬匹の改良が国防に資するを以って競馬振興に尽力したのであり、今回の法改正によって、社会事業費に競馬益金が割かれて馬匹改良予算が削減される事及び馬券禁止を引き起こした射幸心問題へ飛び火する事で競馬自体の存続が再び脅かされる事を懸念したのである。陸軍省は先の昭和4年の法改正の際にも、競馬益金を馬匹改良費に充てることにすら反対していた。まして一般政費に充当するのは問題外と考えていたので、その主張は一貫したものであった。陸軍省にとっては競馬の直接的効用が大切であり、それが脅かされることを一番懸念していた。特に馬券禁止以来の反対勢力である貴族院と司法省の対応を憂っていた⁶⁵。これに対して内務省側では、諸外国が競馬財源で社会事業をやっている例を説き、両省と必死の交渉にあたった⁶⁶。

ここで大きな意味を持ったのが、馬券買得税問題であった。昭和4年の競馬法改正の最中、競馬界には一つの問題が発生していた。それは大正15年（1926）、北海道で建議された勝馬投票券購買者に対する地方税の附加問題に端を発するものである。北海道の件は内務省が承諾しなかった為に流れていたが、昭和3年（1928）12月には福岡県が県会で課税を議決し、翌年には横浜市も課税を検討し始めていた。その結果、内務省は昭和4年（1929）5月、内務省令第14号、15号を持って府県税、市町村税として馬券買得税、同附加税を指定する。これは、勝馬

投票券購買者から自治体が徴収するもので、券面の 2.5% (額面 20 円の馬券に対して 50 銭) に相当した。福岡県では同年、小倉競馬倶楽部を同税の徴収義務者に指定したが、同倶楽部が設備その他の関係で税の徴収者となる事を辞退すると、直接に徴税官を競馬場へと派遣し、顧客一人一人から直接に税を徴収した。それは馬券買得税予納所という小屋を作り、そこに県と市の役人が出張して「予納券」を 50 銭で売り、馬券売場でこれを持たない観客を取り締まるものだった。これには顧客の不満が高まると同時に、一人一票制の施行によって混乱していた場内の混雑を一層増加させるもので不評が高まった。そこで止むを得ず、倶楽部は馬政局とも相談の上で県と市に 2 万 7000 円を寄付し、徴税免除を得たのだった。同様の事は各地で起り、その為に各倶楽部が国庫納付分の 1/4 に相当する売得金の 1% ずつを県と市にそれぞれ寄付 (但し、市に関しては市歳入の 2 割を超える分に関しては、超過分は県に寄付) することで、全国的に徴税を免除される事になったのである。その結果、この形式での強制寄付分を含めるならば、昭和 5 年度においても政府への納付は合計 6% (国 4%、県 1%、市 1%) となっていたのである。昭和 5 年の全競馬倶楽部の売得金合計が 4200 万円であったので、額面通り徴収すれば 84 万円が獲得できる計算となっていた救護法の実施主体が内務省社会局であり、当時救護法実施財源に困っていた社会局に競馬財源をサジェストしたのが、内務省で地方財政を扱っていた地方局長の次田大三郎であることは、偶然ではないであろう⁶⁷。かくして、競馬法改正の際に、競馬関連への地方税の附加を禁止する旨の規定を付ける事で農林水産省が賛成に回ったのである。馬券買得税を考慮に入れれば、今回の改正は農林水産省にとっても財源が増えることになるからである。更に農水省側としては、生産者団体である大日本産馬会からの要望もあること、農村の窮乏を放置はできないこと、緊縮財政で棚上げされていた牧野法を実施できること等の要素からも改正に同意することとなった。

これを受けて、陸軍省も折れることとなった。陸軍省としても、前回の昭和 4 年の法改正における競馬場増設問題が棄却された事で棚上げとなっていた、アラブ系競走や障害競走、速歩競走の施行のために、開催日数の増加が必要であった。しかも、良兵の供給源たる農村の窮乏は、広く国民統合、国防に影響する事でもあった⁶⁸。また今回の改正では司法省が協力的である事、馬政委員会答申によって収益の 3 分の 2 までは馬事関連に使用するよう明記されるようになった事、貴族院が衆議院以上に救護法に熱心である事、などを勘案して賛成に回ったのである。

今回の改正に際しては、競馬倶楽部、陸軍省、農水省のいずれのアクターも損害は被らなかった。陸軍省に関しては、念願であった障害競走、速歩競走、アラブ系競走が達成できた。その上に財源も競馬益金の 3 分の 2 を確保したことで、開催日数増加と一人一票制の緩和による売上の増加を換算すれば総額としては増額になるのは明らかであった。農林省も先に記したように、マイナスになる点はなかった。負担が増えるかに見える倶楽部も、競馬関連への地方税の附加が禁じられた結果、国庫納付率の引上部分は馬券買得税免除の代納であった特別寄付の額を充てる事ができ、更に購入制限の緩和と開催日数の増加で売上自体が増加するので実質的にはプラスとなった。末端の馬券購買者側にとっても、今までは 10 倍の配当制限超過金や的中者無しの場合、特払いの掛金は競馬倶楽部に属していたものが、払い戻される様に改正されたという利点があったのである。

今回の改正は、未だ市民権を得るには至っていない競馬法の改正を、救護法を契機に図るものであった。これは陸軍省や農水省にとっても、先の条件が担保される以上は歓迎すべきことであった。昭和 4 年の法改正時には想像もつかなかった一人一票制の緩和や開催日数の更なる増加までもが、救護法とのカップリングによって達成できたのである。このカップリングこそ、競馬の性格が一大転換することとなる最大の要諦であった。今回の改正は、開催日数の増加と一人一票制の緩和という、従来なら司法省と貴族院が賛成する術もない内容であったが、両者ともに今回は目立った反対はなかった。司法省はむしろ後押しをした程である。松村農林次官が第 7 回馬政委員会で引用した話では、司法省の泉二局長も「かように政府納付金の用途を掲げることによって競馬法それ自身の本体が変わってくる、非常に結構なことである」と言ったという。明治 41 年の競馬全面禁止以来、常に反対勢力であった司法省も、今回の改正によって競馬の性質が変わったと見なした。司法省の競馬に対する視線が、取り締り対象から 180 度方針転換し、「馬事振興の経費と社会事業の経費とを生み出す所の必要機関」として保護すべき対象になったのだった。以前は競馬の施行に邪魔するものがあったとしても、邪魔物退治は二の次で競馬を行う人間を叱り付

けねばならぬという思想の法律であったものが、競馬の邪魔物を防止し、よく取り締まるという競馬を保護する思想に変わった瞬間である。この変化は競馬の性質において、限りなく大きな変容であった。今回の法改正でも、投票類似行為に対する刑罰規定を設けるに当たって、畜産局から素人的な草案を司法省に回したところ、「これではいかぬ、競馬保護のためには出来るだけ有効にしなければならぬというので、司法省自身が目下綿密に研究してくれております⁶⁹」といった風に、呑屋等の取締りに関してまで司法省が積極的に協力するようになったのであった。競馬事業が政府納付金によって必要機関になる事と引き換えに、競馬法制定以来の反対勢力であった司法省の保護監督を受けるシステムが構築されたのである。今回の改正の中で、馬券の時効規定や制限超過時や特払い時の払戻し規定等が整備されたのも、このように競馬を必要機関として正式に整備するためである。

このように昭和6年の競馬法改正は、「ギャンブル収入の国庫納付」と「国家による保護監督」というシステムの形成過程において重要なマイルストーンであった。その契機に救護法実施の逼迫性という緊急避難的性格があったという事は、特筆すべきである。このような財政的貢献は、競馬の言わば「間接的効用」とも言うべきものであり、従来は付随的なものとししか考えられていなかったものである。今回、この効用に政治権力が有用性を認めたことによって、競馬は弾圧される立場から転じて、庇護される立場へととなっていく。競馬法が“競馬取締の為の規定”から“競馬保護規定”に激変したのである。これは後の競輪や競艇といった「日本型収益事業」成立のためには必要不可欠な前提である。後の収益事業の場合は、更にこの使途が広がって一般財源化したのだが、政府納付金の上納による必要機関化と政治権力によるギャンブルの許可、独占的地位の保証、保護監督という仕組みの根本は、この時に形成されたものである。即ち、序章において扱った「日本型収益事業」の特徴の ための性格（「政府支出金と引き換えに、合法賭博を独占供給する地位を任意の者に保証する」）がここに成立したのであった。

これまでに述べた昭和4・6年の競馬法改正は、競馬の「間接的効用」に主眼を置いての改革であった。直接的効用に関連するのは、開催日数の増加だけである。それすらも、半分以上は売上増加を図るという間接的効用を織り込んだものであった。これは厳密な意味では戦時体制とは言えないかも知れない。だが、現在との連続性を考える場合は、むしろこの「間接的効用」が重要である。なぜならば、「直接的効用」は第二次世界大戦の終了で基本的には消滅したからである。（その残骸として様々な現象面は残存するが、それについては後に触れる）また、「間接的効用」のための改革であったとしても、昭和4年度の改正に関しては軍事目的への貢献のためであったし、昭和6年度のものも国民統合の推進といった国防、戦時体制への意味合いも強かった⁷⁰。更に満州事変の勃発を受けて即座に国庫納付率の改訂が行われたこと等を考えて、両者を戦時体制への橋渡しとしてここに組み込んだ次第である。

第十節 議会での論戦

かくして救護法実施予算確保の為、競馬法中改正案が第59回議会で提出される事となった。ここでは議会での議論を拾ってみたい。

競馬法改正案の提出以前にも、2月19日の貴族院では大谷尊由が救護法についての質問に際して、「（救護法の財源が）今其競馬法ノヤウナモノカラ出サレルト云フコトハ、我々道德ノ上カラ考エマスト聊カ奇妙ニ感ジルノデアリマス」「浄ラカナ行為ヲ以テ（救護法の）財源ヲ御作り下サレマシタナラバ、如何バカリ国民ハ安心スルカ知レナイデアリマス」と早くも財源の性格を問題としている。これに対し安達内相は欧州の例を引き、「（競馬益金は）決シテ財源ニ於テ不適當ナ財源トハ私ハ考ヘテハ居リマセヌ」と答えている。衆議院への改正案提出を受けて3月10日の衆議院第一議会で質問に立った川島正次郎は、まず「競馬ヲ許可スル目的ト云フモノガ、馬ノ増殖デハナクシテ、政府ノ財政上ノ収益主義ニ偏シタト云フコトハ、馬政史上ノ一大罪惡ト言ハナケレバナラヌト私ハ考エルデアリマス」と今回の改正における社会事業への使途拡大を追求した。川島はまた、「現内閣ハ博打ノ『テ

ラ』銭デ社会事業ヲヤツテ居ルト言ッテ居ルガ、ソレドコロデハナイ其『テラ』銭ノ上前ヲ跳ネテ社会事業ヲヤルノデハナイカ」「是カラ出ル所ノ金ヲ以テ、社会事業ニ充当スルト云フコトハ、国民精神ノ作興上弊害アリト御考ニナラナイカ」とその財源の適格性を問題にした。これに対して町田農相は「欧米各国ノ例ニ依リマス、欧米各国ノ最近ノ傾向ハ一面馬事振興ト同時ニ、社会奉仕ト申シマセウカ、社会事業ニ之幾分ヲ使フト云フコトハ、殆ド各国ニ於テ例外ナキ普通ノコトト相成ツテ居ルノデアリマス」と諸外国の例を引くと共に、「前内閣ガ百分ノ一カラ百分ノ四マデ納付金ヲ増ス案ヲ出サレタ、前内閣ノ当局者モ将来相成ルベクハ此一部ヲ社会事業ニ使ヒタイト云フ、希望ヲ持ツテ居ルト云フ意志ヲ表明サレタコト、私ハ承知致シテ居リマス」と競馬事業の社会事業への財源化が田中内閣に始まっていることを指摘した⁷¹。併せて田中内閣で既に競馬財源 160 万円の内の 20 万円は一般財源に繰り入れられていることも明らかにしている。藤井達也は、陸軍省が当初この改正案に難色を示していたことから、「所謂競馬ノ最初ノ目的デアリマスル馬事振興費ノ方ニ充当セズシテ、却テ本法ヲ改正致シ、無闇ニ射幸心ト云フモノヲ奨励シ、誘導シナガラ収益金ヲ他ノ目的ニ使用スルト云フコトハ、言語道断沙汰ノ限りデアルト思ノデアリマス」「陸軍省ハ競馬法ノ目的以外ニ、此ヲ使用スルト云フコトハイケナイト云フ、盛ニ御主張ガアツタト云フコトヲ聞イテ居リマスガ又サウ云フコトガアツタカドウカト云フコトヲ、明瞭ニ承リタイノデアリマス」と攻撃し、これに対して宇垣陸相は「国防ハ申スマデモナク馬事ダケデアリマセヌ。即チ社会ノ施設ヲ改善シテ、ソレニ依ッテ国民思想ヲ穩健ニ導イテ行クト云フコトモ、是ハ国防ヲ堅実ナラシムル一大要素デアルト存ズルノデアリマス」と答弁した。堀部久太郎は、或る婦人連盟から救護法財源に競馬財源を用いないよう陳情が来てる旨を述べ、救護法財源としては公債の発行を主張した。これに対して安達内相は、救護法は恒久財源を要するが故に公債によるのは不適切であると答弁している。

貴族院でも 3 月 21 日、高橋琢也が「其財源ヲ求ニハ自ズカラ途ガアラウト思フ。此ニ弊害ノ多イ・・・実際、是迄ノ競馬デゴザイマシタナラバ、弊害ガ之ニ伴フノハ極メテ大キナコトデアルサウデゴザイマス」として代替財源として国有財産の売却を提案するが、政府委員からは同様に、それは一時収入であるので救護法には使用できないとの答弁がなされている。

議会ではこのような反論がなされたが、その前提条件として当時の政党政治の行き過ぎは念頭におかねばならないであろう。憲本提携への報復として金融恐慌を更に悪化させた倒閣運動や、議会中心主義は天皇大権の蹂躪とする鈴木喜三郎内相の選挙干渉発言、浜口首相を死に追い詰めた登院の強要、後に政党政治を終わらせる要因ともなる統帥権干犯問題や天皇機関説を利用した強引な政権転覆工作等、これらは全て政党政治の行き過ぎとも言える事例である。救護法実施においても、政友会の森恪総務の、「民生党内閣を壊して我党内閣になれば直ちに実施してやる⁷²」発言に良く表れているように、政策論というよりも民政党内閣の責任追求、倒閣のための発言が多く、そのために財源の適格性を問題とするきらいがあるのも事実であった。これは政友会内閣においてなされた昭和 4 年の競馬法改正と今回の改正との関連や、救護法を作成したのも他ならぬ政友会内閣である点からも見て取れるであろう。

かくして、わが国初の一般的公的扶助制度としての救護法はスタートしたのだが、その契機となったのが博打のテラ銭の上前であったことは否定できない。これは戦前の収益事業である「市営事業の収益主義的経営」や狭義の「収益事業」が成立したときの状況と類似性が認められる。即ち、時代の切迫する要請に対して、弊害を承知しつつも「緊急避難的」にとられた「租税外に財源を求めるシステム」ということである。社会的に、完全には認知を得ることのできないギャンブルが制度化されるには、このような御題目、隠れ蓑が必要だったことは否定できない。だが、そういうプロセスを通じて「必要機関化」することによって、ギャンブル自体も性格を変えてきた。

常に「何かのツールであること」によってレゾンデートルを得ていた日本の競馬事業は、社会福祉のツールとなる事で一大革新を遂げた。現在に引き継がれている「財源」としてのギャンブルが成立したのは、この救護法とカップリングした瞬間であった。合法的馬券発売を伴う競馬という意味での日本の競馬事業は、大正 12 年の競馬法制

定と共に誕生したが、この昭和4、6年の競馬法改正も、「日本型収益事業」が形成される大きな第一歩であった。

- 1 「賭け」の権力による統制、管理の歴史は、増川宏一『賭博 ~ 』（法政大学出版局、1980~3）に詳しい。
- 2 原朗『日本の戦時経済 - 計画と市場 - 』（東京大学出版会、1995）P5~。
- 3 厚生省編『厚生省五十年史 記述編』（厚生省、1988）P239。
- 4 日本社会事業大学救貧制度研究改編『日本の救貧制度』（頸草書房、1960）P3。
- 5 同書 P6。
- 6 同書 P6~7。
- 7 厚生省編、前掲書 P242。
- 8 内務省社会局社会部『本邦社会事業概況』（内務省、1928）P44。
- 9 吉田久一『現代社会事業史研究』（勁草書房、1979）P89。
- 10 厚生省編、前掲書 P245。
- 11 明治30年には、大竹貫一等によって「恤救法案」及び「救貧税法案」が提出され、また明治35年には安藤亀太郎等による「貧民救助労働者及び借地人保護ニ関スル建議案」が提出された。両法案の条文は、社会保障研究所前掲書 P8~11 を参照。
- 12 山崎巖「救貧法要義」佐藤進編・解説『社会福祉古典叢書 五 田子一民・山崎巖集』（鳳書院、1982）P257~258。
- 13 吉田、前掲書 P89。
- 14 経済システムについて近代化を主導しようとした政治システムは、社会システムについてはその後進性と特殊性を利用して秩序維持という機能を果たそうとした。つまり伝統的社会システムの持っている自立的秩序維持機能、言い換えれば地域共同体的統制によって秩序維持を図ろうとしていたのである。神野直彦「『日本型』税・財政システム」岡崎哲二・奥野正寛 編『現代日本経済システムの源流』（日本経済新聞社、1993）収録。
- 15 神野直彦「現代日本税制の形成過程（一）（二）」『経済学雑誌』第88巻2・3号、5・6号（大阪市立大学経済学会、1987）。
- 16 山下憲昭「救護法の制定と実施」『大谷女子大学紀要』第26巻2号（大谷女子大学志学会、1992）。
- 17 厚生省、前掲書 P257。
- 18 内務省社会局社会部、前掲書 P42~。
- 19 吉田、前掲書 P216。
- 20 柴田敬次郎『救護法実施促進運動史』（日本図書センター、1997）P17~18。
- 21 内務省社会局社会部、前掲書 P51~。
- 22 厚生省、前掲書 P257。
- 23 救護法の条文については、社会保障研究所編、前掲書 P29 参照。
- 24 中村幸太郎「救護法と家族制度」『社会事業研究』第20巻5号（社会事業大学社会福祉学会、1981）。
- 25 この事は社会局社会部の「救護法仮想的質疑応答」より明らかである。寺脇隆夫「救護法の成立と施行をめぐる経緯(上)(下)」『長野大学紀要』第19巻4号、第20巻1号（長野大学、1998）。
- 26 田中内閣の救護法実施に向けての熱意の無さに就いては、寺脇、前掲論文に社会局側の国会審議に向けての準備体制等に触れ述べられている。
- 27 社会保障研究所、前掲書 P35。
- 28 同書 P36~43。
- 29 当時の農村の窮乏については吉田、前掲書 P223~を参照。
- 30 当時の新聞報道の主なものとしては、東京朝日新聞昭和5年3月23日「不景気対策以上の急務」、中央新聞昭和5年11月23日「政府の社会政策的施策殆ど全滅」、東京朝日新聞昭和5年11月13日「救護法費の無い明年度予算」、大阪朝日新聞昭和5年8月17日「救護法の実現」等がある。
- 31 吉田、前掲書 P229。
- 32 内閣官報局『帝國議會衆議院議事速記録 第18号』昭和6年2月25日 P436。
- 33 例えば、柴田、前掲書の P125、「あの冷酷な政府当局者の中には恐らく救護法実施の如きは既に忘れ去った者もあったかもしれないのである」とのような姿勢が一般的である。
- 34 栗屋憲太郎『昭和の歴史（六）~昭和の政党~』（小学館ライブラリ、1988）P15~。
- 35 予算審議権論争については、大蔵省財政金融研究所財政史室『大蔵省史 - 明治、大正、昭和 - (二)』（大蔵財務協会、1998）P22~を参照。
- 36 津島寿一『芳塘隨想 第九集』（芳塘刊行会、1962）P202~や栗屋憲太郎『昭和の歴史 6 - 昭和の政党 - 』（小学

- 館、1988) P262 ~には、管理給与減法策にはクレジット設定に向けての日本政府の努力姿勢をアピールする要素があった旨について触れられている。
- 37 津島の回想録のみならず、井上蔵相の演説にも同様の性質が述べられている。「経済更新会創立総会演説」井上準之助論業編纂会編『井上準之助論業 第三巻』(井上準之助論業編纂会、1935)P262 ~。
- 38 升味準之輔『日本政治史 三 政党の凋落、総力戦体制』(東京大学出版会、1988)P78 を参照。
- 39 ロンドン軍縮条約に伴う減税計画については、大蔵省前掲書 P40 ~を参照。
- 40 例えば、東京日日新聞昭和5年11月30日「政府の社会政策殆ど全滅、悉く資本家偏重政治」に報道されるような姿勢。
- 41 升味準之輔『日本政党史論 第五巻』(東京大学出版会、1979) P377 ~。
- 42 同様の観点から、政府主導でカルテルやトラスト、企業合同が進められ、昭和6年には重要産業統制法が公布されている。
- 43 大蔵省、前掲書 P22。
- 44 社会政策では、小作問題を第一に取り組み、結果として救護法が外された。寺脇、前掲論文。
- 45 同論文。
- 46 我国の総馬数は、大正12年は159万頭、13年が156万頭、14年が155万頭、15年は148万頭と競馬再開にも関わらず減少し、第一次馬政計画の目標であった150万頭の維持枠を割ってしまっていた。
- 47 日本競馬史編纂委員会『日本競馬史 第4巻』(日本中央競馬会、1969) P653 ~。
- 48 畜力：牛、馬など家畜の労働力。
- 49 「えきば」：労役に用いる馬。
- 50 これに関しては後に国会答弁において、真に有用な障害コースを設置するには、既存コースの改修よりは新設のほうがコストが低い事が説明されている。また既存競馬倶楽部に任せていたのでは、興業面を重視してサラブレッド偏重の番組編成を行なうであろう事は明らかであった。その為、特殊競走専用の競馬場を増設しない事には、十分な数の特殊競走が編成できない事を当局は把握していた。
- 51 この改正案の内示を受けていた陸軍省内の意見としては、概ね次のようであった。「軌道に乗りかけている競馬を時期尚早な規制の緩和によって穏健な発達から逸脱せしめる恐れがある」「改正案は望ましいものの、予算的には多少の問題であり、国防上緊急性を有するものではない為、むしろ経費を得る為に法改正を行う通念を社会に与える事は、風教上の問題を深める」「競馬の国庫納付によって、政府が負担すべき費用を賄うことは、一般歳費としては問題外として、馬匹改良費といえども競馬法制定の趣旨に合わない」「マスコミも既に反対をし始め、この緩和は困難」「貴族院の通過も困難」。日本競馬史編纂委員会、前掲『日本競馬史 第4巻』P653 ~。
- 52 昭和3年11月に行われた帝国競馬協会臨時総会での農林省と倶楽部との協議の席で戸田畜産局長は、倶楽部側から一人一票制や制限超過金の制度の改正を求められたが、この度の改正は最小限にする方針で、風教上の問題を惹起しかねない問題は触れない旨、回答している。また倶楽部側からは、競馬場増設には絶対反対の立場が表明された。
- 53 大正12年第46回議会における3月6日の衆議院競馬法委員会で、森下亀太郎議員による「(競馬法には)あたかも政府はばくち場の胴元の「テラ」取りでもするような規定があるのであります。すなわち馬券売上高の百分の一以内に相当する金額を政府へ納入を求める、これはどういう趣旨でありますか」との質問に対して渡辺馬政長官は「これはちょっと考えますとただいまご質問のようなことに取れるのであります。この競馬をいたしますについては、また競馬に関して監督その他の施設を要することも将来できるのであります。その財源をまずここで得まして、なお余りましたならば目下の馬匹奨励に出しております国庫の金というものははなはだ少ないのでございますから、それをその方へ利用いたしましてこの奨励をなお盛んにいたしたいという考えでございます」と答弁しており、競馬の主目的がこの国庫納付ではないことを明らかにしている。
- 54 これに関して政府は国会でも頻りに「税源目的の引き上げではない」旨の答弁を繰り返していた。
- 55 競馬法の原形が欧州、特にフランスのそれに範をとったことから、競馬収益金を畜産振興に用いるという思想(前章第一節参照)は、導入前から念頭にあったことは想像できる。馬政局の定めた競馬法の様々な草案の中にも、倶楽部収益金の使途として馬匹改良財源を明記している案も多かった。また競馬法案提出の際の議会説明でも、国庫納付金は第一に競馬監督の費用に用い、余剰が生じた折は馬匹改良の費用に用いる旨が説明されていた。但し、既述のような制限の多い競馬が馬券を如何ほど売り上げるのかの予測が立たなかった為、また再開直後の倶楽部財政を懸念して1%に据え置いたのであった。
- 56 福島競馬倶楽部が昭和6年度の春季競馬を5日間で予算編成したのに対して、主務省は関係者を東京に呼び出して訓戒し、6日間開催として予算案を再編させた例からもこの狙いが見て取れる。日本競馬史編纂委員会前掲書、P693 ~。
- 57 J・W・Kingdon, *AGENDAS, ALTERNATIVES, AND PUBLIC POLICIES* 2/e, Longman, 1995, P90 ~ .

- 58 昭和4年の競馬法改正でも、先に触れたように一人一枚制の緩和と言った改正案が競馬倶楽部側からは出されていない。しかし競馬法制定時の流れから、貴族院や司法省の同意が得られる訳もないとの考えによって、馬政局や陸軍省共にそれに関しては及び腰であった。日本競馬史編纂委員会前掲『日本競馬史 第4巻』P663～や田辺一夫「近代競馬への軌跡」中央競馬振興会編集『競馬法の変遷30年史』（中央競馬ピーアールセンター、1992）収集。
- 59 この辺りの社会局の動きについては寺脇、前掲論文を参照。
- 60 内務官僚だった山崎巖も、次田大三郎にサジェストを受けて自分が中心になって案を練り、その案を当時社会局長官の吉田茂が安達内務大臣に相談した旨の回顧をしている。厚生省社会局編『社会局参拾年』（厚生省社会局、1950）P37。
- 61 厚生省社会局、前掲書 P37 を参照。
- 62 3着までに入線した馬を的中とする馬券。以前、京浜競馬倶楽部で導入が図られたが当局の許可が出ずに流れたことがあった。従来は単勝式のみで一人一票制であったので、1人は1競走に20円までしか購入できなかったが、複勝式の導入で1人が1競走に単勝式1枚、複勝式1枚で計40円まで購入できるよう、規制が緩和されることになる。
- 63 時事新報1月29日「救護法の財源依然見込立たず、競馬法の改正には農林省が同意せず」、東京朝日新聞2月12日「救護法は実施難、競馬法改正気乗り薄」等を参照。
- 64 救護法実施記念懇談会の席でも安達内相が、「所が之れには町田君（筆者注、町田忠治農林大臣）が反対し始めた。『そんなウマイことをしたって駄目だよ、他省の財源で自分の方の仕事をやるなんて虫が良すぎる』と云ふ具合でね」と語っている。柴田、前掲書 P407。また農水省の反対の姿勢については、昭和6年2月12日東京朝日新聞「救護法は実施難、競馬法改正気乗り薄」にも報ぜられている。
- 65 陸軍省側の意見としては、万朝報昭和6年2月4日「救護法の財源に、陸軍の横槍」や日本競馬史編纂委員会、前掲書 P710～を参照。
- 66 安達内相の後日談にも、「陸軍省が割合に理解が少なく同意を得るに困難をした」とある。柴田、前掲書 P407。
- 67 昭和6年2月22日の第7回馬政委員会での松村真一郎農林次官の説明中に、「内務省からのご相談は地方の方では別に財源を考えているから、現在地方に寄付金をいたしているものを政府の納付金の方に移して農林省の方の取扱としてその財源を救護法の方に回したいという話があったものであります」とあり、内務省同士の身内である地方局と社会局との協力で農水省に働き掛けた様子がわかる。日本競馬史編纂委員会、前掲書 P716。
- 68 競馬財源を転用される事に対して、快く思っていないはずの陸軍大臣から政府提案への反対を引き出そうとした質問者に対して宇垣一成陸相は、「国防八申スマデモナク馬匹ダケデハアリマセヌ。即チ社会ノ施設ヲ改善シテ、ソレニ依ッテ国民思想ヲ穩健ニ導イテ行クト云フコトモ、是ハ国防ヲ顕実ナラシムル一大要素デアルト存ズルノデアリマス」と答弁している。昭和6年3月10日帝国議会衆議院競馬法中法律案第一議會。
- 69 日本競馬史編纂委員会、前掲『日本競馬史 第4巻』P721。
- 70 先の宇垣一成陸相の答弁や、救護法の主要な性格の一つが国民統合の推進のための懐柔的治安政策であることなどから、戦時体制に向けての要素が無いとも言えないと思われる。
- 71 昭和4年2月8日の競馬法中改正法律案委員会にて砂田重政農林参与官が、「御承知ノ通り競馬ノ倶楽部ト云フノハ、利益ヲ目的トシナイモノデナイカラ、将来収入ガ馬事ノ振興ニ充テ、余ツタモノハ一般ノ社会事業ニ之ヲ投ズルコトニナルベキ本質ニナツテ居リマス」と答弁していた。「競馬法中改正法立案委員会議録（第二回）」『第36回帝国議会 衆議院委員会議録』（衆議院事務局）。
- 72 柴田、前掲書 P407。