

終章 「日本型収益事業」の確立

- 第一節 終戦直後の財政状況
- 第二節 戦後の市営事業
- 第三節 戦後の競馬事業
- 第四節 公営ギャンブルの誕生
- 第五節 日本型収益事業の形成過程（まとめ）

以上のような過程を経て、競馬事業はその性格を変容させるに至った。日本に近代競馬が持ち込まれて以来、社交、軍事目的のツールたるべく、事業として振興されてきた競馬は、戦時体制を通じて三度その目的を転換させられた。それが現在、我々が目にしている「財源」としての競馬である。そして競馬が「財源」とされる事で、特払や制限超過、私設馬券取締、払戻事項といった制度の整備に際しても、司法省を筆頭に政府各省の協力を得られたのである。

しかし戦局の悪化の中では、その「財源」としての競馬も中止を余儀なくされ、敗戦に至る。「日本型収益事業」の制度面での源流である市営事業の収益主義的経営についても、戦時体制への移行による中央政府への財源集中化の過程でその転換を強いられた。戦局の悪化による空襲の激化で社会資本が破壊されるに及んでは、市営事業自体が到底不可能になっていった。

かくして“「租税外に財源を求めるシステム」としての市営事業の収益主義的経営”と“軍事目的としての馬匹改良のツールとしての競馬”は共に終焉を迎えた。敗戦によって、それは決定的となった。前者はそれを可能たらしめていた「労働者階級の脆弱性」という前提の崩壊と、地方自治体に「独占資本の安定装置¹」的な性格が現れる事で、戦後にはその経営主義の転換を余儀なくされた。その結果、戦後の地方自治体は従来のように市営事業によって税源外に財源を求める事は不可能となった。競馬のほうも、敗戦による非軍事化とモータリゼーションの普及の結果、軍事的な需要のみならず産業的な需要も消滅してしまった。その結果、馬匹改良の必要性自体が失われる事となった。

だが、都市の置かれた財政の窮乏は戦前と変わらないどころか、より一層悪化していた。中央財源も枯渇していたが、地方財政の窮乏は危機的状況であった。それは、戦前の市営事業の収益主義的経営を生ぜしめたものに相当するものであった。かくして、この状況に対する緊急避難的施策としてこの2つの流れが合流し、現行制度としての「日本型収益事業」が確立する所となるのである。

本項の課題であった作業、即ち“「日本型収益事業」の形成過程を戦時体制における競馬事業の変容過程に求める”ことは、既に前章までで終了している。そこで本章は、本論分のエピローグとして、戦後に「市営事業の収益主義的経営」と「競馬事業」が合流し、第一章で扱った現行制度に繋がる様子を簡単に触れるものである。そして最後に今一度、「日本型収益事業」の特質とそれが形成された主に戦時体制での変化を整理して、長きに亘った本論分を終了する予定である。

第一節 終戦直後の財政状況

第二次世界大戦の敗戦による日本財政の窮乏は甚だしいものであった。国内中の主要都市は焼け野原となり、生産手段は破壊し尽くされた。社会資本は殆ど無に帰し、一から再建する必要に駆られた²。軍隊から復員する720万人とも760万とも言われる兵員、軍需産業から失職する400万人の労働者、150万人の海外からの引揚者、彼らの失業問題は深刻であった。また、国内に強制連行された中国・朝鮮人の帰還で労働力不足に陥った石炭産業の産出量減少によって、エネルギー不足も懸念された。更に昭和20年(1945)は、天候不順と積年の肥料不足で例年の30~40%減の大凶作に見舞われ、多くの引揚者達がひしめく国内では、餓死者の大量発生への恐れもあるほどであった³。

経済的には大規模なインフレーションが発生した⁴。空襲等で生産力が急激に落ち込んだ事で供給力が激減する一方、ようやく訪れた平和と統制の解除によって国民の需要は激増した。戦時中に戦費として支払われた所得は貯蓄や公債となり、その購買力は戦後に持ち越されていた。加えて軍需工場に対する戦時補償や軍人復員手当といった臨時軍事費が日銀引受の赤字国債によって支払われた。食糧難と物不足によって、これらの通貨がいっせいに市場

に流入した。供給の減少しているところに貨幣量が激増した事で、凄まじいインフレーションがおこったのである。この状況では中央政府の財政も苦しかったが、地方財政はそれ以上であった。

帝国主義政策を強力に遂行すべく、税源等多くの権限を中央に集中させる体制の下、地方自治体は十分な財源を与えられてこなかった。その一方で、過重な国政委任事務が課され、その経費の膨張が地方財政を困窮させた次第に就いては第二章で触れた次第である。支那事変発生以来、戦時体制への移項過程において地方財政の緊縮が命じられ、地方自治体独自の事務は縮小された。その代わりに戦争関連行政の実施や軍関係施設等の建設整備が、中央政府の命令で行われた。これに対する中央政府の負担は僅か 37%に過ぎず、残りの 63%は地方の負担において為されることとなった⁵。戦局の進展に連れ、中央政府の地方への行政事務の転嫁は更に拡大していった。その結果、終戦を迎えた時点で、地方政府には戦時体制で先送りされたままであった多くの行政需要が残されていた。

それにもかかわらず、敗戦によって財政状況は更に悪化した。昭和 16 年(1946)の税制改革では、従来の地方税を一度国庫に集中させ、しかる後に全国に再配分する地方分与税制度が確立していた。しかし、中央政府の財源が不足している状態では、地方に対して十分な額が分配される訳が無かった。更に占領軍による戦後民主化政策によって、地方経費は膨張していく。アメリカは、戦前の日本軍国主義の要因を中央集権と民主主義勢力の脆弱性に認めていた。そこで全体主義勢力の台頭を防ぐ目的から、中央の権力を弱めると同時に民主主義を育む土壌として地方自治を育成しようとした。その目的で各種の事務が地方へと委譲される。こうして委譲させられた戦後の新法令に基づく経費は、都道府県予算の平均 20%を占めるに至った⁶。この膨張の要因としては、先に触れた過度のインフレが第一に挙げられるが、他には行政機構の複雑化、6・3 制の実施費、農地改革・食料増産の費用、社会及び労働施設費、自治体警察費らがあった。行政機構の複雑化は、地方事務の増加によって公務員数が増え、これにインフレが加わって人件費が膨張したことによる。地方公務員数の増加は、自治体警察や 6-3 制による教員の増加もあるが、戦後になって設置が義務づけられた部署が増加したのも一因であった。この設置に応じない場合は、補助金等で不利な扱いを受ける事があり、設置に応じざるを得なかった。独自の判断で人員を減らして経費削減を試みても、結果として補助金等を通じての国の関与で、経費の増加になってしまう例も多かった。更にはこの時期、行政の民主化の結果、教育委員会、選挙管理委員会、公安委員会等の様々な行政委員会や協議会も設置されることとなった。これらの結果、昭和 24 年(1949)度における給与費総額は、地方歳出総額の 30%を占め、地方財政の重圧となった⁷。

これと密接に関連するのが、6・3 制の実施である。これは、教育基本法、学校教育法、教育委員会法の教育三法に基づく教育制度改革によって導入された。この改革は、教育の地方分権化を進める事となるが、教職員数の増加による人件費の増大と、新制中学の建築費の確保という問題を引き起こした⁸。前者は都道府県の財政を膨張させ、後者は市町村財政に影響を及ぼした。次に農地関係の出費であるが、農地改革の実行、及び食糧不足解消の為の食料増産とその供出が、国を挙げての目標となった。地主制の解体と小作農の解放による自作農の育成は、軍国主義的反動を防ぐと共に、日本の共産化を防ぐためにも不可欠であった。そこで進駐軍の命令で農地改革が行われ、都道府県において産業経済費からその費用が支弁された。また、食糧自給政策や引揚・復員者の為の開拓事業等、第一次産業絡みの支出が府県産業経済費の 80~90%を占めることとなった⁹。戦地や疎開先からの復員・引揚者を始め、戦災被害者対策として社会及び労働施設費も増大した。これは主に戦後の生活保護や社会福祉の充実、失業対策、庶民住宅等の建設費であり、特に戦災都市にあってはこの項目の比重が高かった。最後に自治体警察費は、市町村において重い負担となった。昭和 24 年の市全体の統計でも、その比重は 17%に達し、役所費を凌いで第一位になっている¹⁰。また、戦争関連の支出が無くなった分だけ負担が軽減された土木費においても、先送りされていた修復工事や戦災復興事業を行わねばならず、それだけでもかなりの予算を要した¹¹。唯、戦前に地方財政を圧迫していた公債費のみが、インフレのおかげで解消され、「戦後は資金事情が逼迫して発行が抑制された¹²」こともあって、その割合は縮小している。

この様な財政状態を反映し、増税が連続して行われていた。住民税 1 人当たりの平均附加標準額は戦前の水準の 20 倍に跳ね上がり、入場税や飲食税等の間接税の一部が 15%以上の高率に及んだ。また、瓦斯や電気、酒の消費にまで超過税率の手が伸び、自治体の 7 割以上が住民税、事業税、地租、家屋税の超過課税を行っていた。更に 130 種類を越える零細な法定外独立税も徴収された。国庫補助金は地方歳入総額の 32%を占めていたが、中央政府も財政が破綻している為に、算定式が現実の費用からかけ離れ、多額の超過負担を引き起こしていた。

かくある状況において、地方政府は新たな収入源を必要としていた。だが、戦前期には緊急避難的に租税外に収入を求める手段であった市営事業は、もはや収益手段とはなり得なかった。

第二節 戦後の市営事業

昭和初期には、市営事業の経営思想では収益主義が主流となっていたことは第二章で触れた。しかし第二次世界大戦終了後は、市営事業の経営思想も大きく変わっていった。吉岡謙二によればこの変化には、戦前は「天皇制の安定装

置]としての機能を果たしてきた地方自治体が、戦後には「独占資本の安定装置」へとその役割を変化させた影響が大きいとされている¹³。戦前の農村部に見られた、地主等の名望家と結びついた地方自治は、名望家の利益と天皇制に群がるがる勢力との利益が一致した結果、「天皇制の安定装置」と化していた。しかし戦後、地主制の解体と地方自治の民主化が進む中で、独占資本は地方自治を民主化への防波堤とすることで反中央、反独占資本の動きを地方レベルで止めようと試みたという見方もできる。こうして戦後において、地方自治は「独占資本の安定装置」という性格も一部では付与される事となった。

市営事業、戦後の公営企業については、昭和21年(1946)12月の地方制度調査会答申における「公企業の拡充に就いて」の中で、交通事業、配電事業その他住民一般の利益に関係する事業は地方自治体をして積極的に之が経営の任にあたらしめること、公企業に関する起債については優先的に取扱をなすこと、公企業について収益主義の加味を認めること、とされていた。また大都市制度の財政においても、「公企業の経営権を拡張すると共にある程度収益主義的経営を認めること¹⁴」とされ、この時点ではまだ、収益主義的経営は認められていた。

それでは何故、戦後において公企業の経営政策が「収益主義」から現行の「独立採算主義」に変わったのであろうか。「独立採算主義」とは、戦前の実費主義が変化した形態である。施設の建設費から公債の償還、利子、減価償却、その他、その事業に必要な全ての費用を考慮に入れ、それが収支釣り合う程度の料金体系で経営するものである。その運営には厳しい独立会計が採られ、当初は余剰金を一般会計に繰り入れない代わりに、一般会計合計からの補填も厳しく制限される経営政策であった。

この「独立採算主義」が採用されたのは、地方自治体の「独占資本の安定装置」としての役割からであると大坂健はする。先に述べた激しい戦後インフレによって、市営事業の多くは赤字経営を余儀なくさせられていた。料金を値上げしても、インフレによって直ちに人件費、物件費などの経費が膨張し、その速度に値上げのペースは追いつかなかった。空襲等の戦災による設備の荒廃や破壊は甚だしく、その再建にも膨大な費用を要した。また戦時経済体制における維持・補修工事の欠如による地方公営企業施設の破壊、荒廃もその経営を圧迫した。その結果、一般会計からの公営企業への繰入れは、地方財政の大きな負担となっていた。安定装置たる地方自治体の危機は、そのまま独占資本の危機に繋がりがねない。その為、地方自治体の財政を健全化させる目的から、お荷物の地方公営企業への一般会計からの繰入れを制限しようとして誕生したのが、戦後の「独立採算主義」である。労働不安定の重要な要因となっていた生産阻害要因たる戦後インフレを克服する為には、「健全財政」を中央・地方財政双方で貫く必要が論ぜられ、市営事業もその対象となったのである¹⁵。

もう一つの理由は、戦前の収益主義的経営を支えていた条件である「労働者階級の脆弱性」の崩壊である。戦後民主化の流れで、勤労者の団結と組織化が進み、労働運動も激化してきた。労働者に対して逆進的に負担を増すことになる地方公営企業の収益主義的経営は、このような状況では到底不可能である。地方公営企業の収益主義的経営は、勤労諸階層に逆進的負担を課すものとして労働者階級の批判・抵抗を招き、防波堤としての「独占支配体制の安定装置」を破壊し、国家独占資本主義を危機的状況に追い込んでしまう¹⁶。戦前において収益主義的経営は、絶対主義勢力を危機に貶めるものではなかったが故に黙認されたのである。しかし、戦後は社会・経済均条件の変化によって体制的危機をも招来しかねないものとなってしまっていた。その結果、この後の昭和25年(1950)には、米国の公益事業制度に準拠して「公益事業令」が定められ、事業運営の調整と用益供給の円滑化をはかり、消費者利益の確保と事業の健全な発達によって公共の福祉を増進することが目的とされたのである。これが後のガス事業法、電気事業法へと引き継がれ、戦前には無かった「使用者の利益の保護」の法制化となる。

以上のような理由から、戦後において収益主義的経営は採用されなかった。しかるに、自治体警察の設立費用や6・3制への移行費用、様々な戦後復興のための費用、引揚者・疎開者への社会政策の費用等々、自治体の財政需要は膨大であった。ところが中央政府も深刻なる財政難にあった。その結果、財政調整制度の財源も思うに任せず、地方財政は深刻な歳入不足にあえいでいた。膨大な財政需要を抱えて財源は必要であったが、かといって以前のような収益主義的経営によって租税外に財源を求める事もできなかった。この様な状況で、財源としての目が、新たな収益事業として現在の「狭義」の収益事業へと向けられていくこととなったのである。

第三節 戦後の競馬事業

近代競馬受容以来のレゾンドートルであった馬匹改良の必要性が敗戦によって消滅することで、競馬を開催するに当たっての「目的」は失われた。ツールとしてのみ存在が許される我国の競馬にとって、それは致命的であった。しかし、10万人とも言われる競馬関係者の雇用や馬産農家を守る必要もあり、その存続は求められていた。更に、競馬の中断は過去の歴史から見ても、人材や馬資源の散逸に繋がり、後に再開しようとしてもそのコストは膨大なものになってしまう。そこで、なるべく速やかに競馬を再開する事が求められていた。幸いなことに、アメリカ人は競馬や馬

を愛する国民性であり、進駐軍も慰安の為に日本で競馬を開催させるなど、競馬に対しては好意的であった。

戦時中に軍に接收されて軍事拠点となっていた各地の競馬場は、戦後は米軍によって接收された¹⁷。札幌や京都では進駐軍の命令で競馬が開催され、馬券も発売されていた¹⁸。各地でも、鍛練馬競走が無くなった為に闇競馬が頻発していた¹⁹。昭和21年(1946)7月には、神奈川県藤沢の元航空隊跡地を利用して神奈川県の馬匹組合連合会によって競馬が開催され、馬券は一枚10円、最高払戻金は2000円であったという²⁰。これは県の興業取締規則に基づいて開催されたもので²¹、非常に人気を集めたが、不祥事も頻発していた。戦前から、地方競馬は各地の産馬組合やその連合会が主催者となっていたが、特に戦後の混乱期には実際に馬を所有していた各地の愛馬会、乗馬クラブ、陸上小運送組合等の様々な団体までもがこれらの闇競馬を開催していた。しかし、余りにも無秩序な濫立振りには、対策の必要性が認識されていた。しかもこれらの闇競馬は馬券税を支払わないものも多く、暴利を貪っていた。しかし、これを禁止するのも事実上不可能であった。そこで闇競馬を監督・善導すべく、議員立法によって「地方競馬法」が昭和21年(1946)11月に成立することとなった。軍馬資源保護法の失効で根拠法を失っていた鍛練馬競走は、こうして新しい根拠法を得て復活した²²。従来の競馬場は郊外に立地したが、復活した地方競馬の競馬場は都市部に進出をはじめ、現在のように競馬場が中心部に立地する状況が形成された²³。地方競馬法では、日本馬事会が改変された中央馬事会が中心となり、これと県単位の馬匹組合及びその連合会が地方競馬を開催する事とされていた。

日本競馬会のほうも昭和20年(1946)10月には、農林省理事会にて「競馬施行方針」が討議され、これに基づき事務局が「競馬施行要綱案」をまとめた。そこでは、競馬施行の目的に関する件として「馬事思想を普及し、馬事振興に資すると共に国民の明朗娯楽に供し、国民保健に寄与し、健全なる社交機関たらしめ、合わせて通貨吸収の一助たらしむ」という新たな競馬像が展開され、平和時代に合わせてモデルチェンジが行なわれた。また、勝馬投票に関する件としては、「払い戻し制限および枚数制限を撤廃し、券面金額は適当に定む」とされ、旧来の制限的性格が大きく変容している。この案は控除率についても、「従前に戻り十五パーセントを妥当と考えられるものをお研究を要す」としていた。この競馬法改正案は昭和20年(1945)10月に両院を通過し、翌21年春季より東京と京都で開催を再開する予定であった。この改正によって一人一票制や投票方式の制限が廃された。払戻上限も100倍にまで緩和され、現在の形態に近づいていく。これは連勝式の導入を可能として増収を図り、併せて過度の浮動購買力を吸収せんとしたものである。これを受けてかろうじて開催は再開されたが、折からのインフレで経営は厳しく、初回開催は赤字を計上するほどであった。昭和15年(1940)を基準にすると、通貨量が20倍、物価が14倍になっているのに入場者は半減し、売得金は3倍にしかなくなっていたのである。これには、馬券税による高い控除率が嫌われ、多くのファンがノミ屋や馬券税を取らない闇競馬に流れていたと考えるのが妥当であろう²⁴。

ところが昭和22年(1947)9月、GHQのアンチ・トラスト課から農水省と日本競馬会の両者に対して、日本競馬会を閉鎖機関に指定する方向性が突然に示された。馬政局が解体された事で、戦後の馬政はあれほど強力だった官僚統制から完全に解き放たれていた。敗戦で軍馬資源保護法が廃止されたことによって、鍛練馬競走も消滅していた。また、国家総動員法の馬事団体令に基づいていた鍛練馬競走の中央団体だった「日本馬事会」も解散して、「中央馬事会」へと生まれ変わっていた。競馬法の改正で、競馬の目的も軍事色を無くした筈であった。当時の「競馬執行体制は、自ら競馬目的を軍事から平和に切り替えるという変態だけで生き延びる事に成功した²⁵」と思い込んでいた。しかしGHQは昭和22年(1947)6月以降、農地改革が一段落すると競馬の施行体制について関心を示してきたのである。当初のGHQで勢力を握っていたのは、フーパー体制下での沈滞と腐敗と威信低下に対抗したニューディール派であった。彼らは特権を排除し、恵まれない黒人をはじめ、ブアホワイトにも目を向ける理想主義者で情熱家であった。彼らは本国でも実現できなかった理想を日本で実現する。GHQの競馬担当官であったESS(経済科学局)のヘンリー・ウォールもそんなシビリアンであった。

占領当初、馬政局廃止を受けて競馬を掌る事となった農水省畜産局を担当したセクションは、GHQの天然資源局(NRS)であった。農業関係を掌るこのセクションでは農地改革が第一で、競馬に対しては無理解、冷淡であり、「敗戦日本が競走馬のような贅沢品を作り、食糧をアメリカの援助に仰ぐなどは以ての外。食糧増産をすべし²⁶」という姿勢であった。しかし当初の占領目標である武装解除や復員が終了すると、財閥解体の実施機関が設置されたように占領業務は進捗して、経済科学局(ESS)が競馬に関与するようになった。これは競馬の経済的效果に着目してのものであり、戦後においてはこのように競馬の目的は直接的効用から間接的効用へと完全に転換していたのである。

ESSにおけるアンチトラスト・カルテル課が日本競馬会を問題視したのは、全国の競馬会を実質上、強制によって併合した独占機関であった為である。しかも戦時中には、競馬抑滞論への対策等もあって陸軍に積極的に協力していた点も問題とされた。GHQとしては、日本の軍国主義化を支えた、財閥を筆頭とする特権団体の解体を図っており、日本競馬会もそれに該当するとされたのである。各地に民営の競馬場が分立するアメリカの競馬事情から考えて、半官営で独占的に競馬を行う方式自体が彼らには不自然であった²⁷。彼らは、競馬にはオーナーとリーダーがいて、

それぞれにメンバーとなり、競馬の責任を共に負うのが競馬本来の姿で、競馬は国家権力の一方的な強行ではないと考えていた。競馬を手段として、大陸諸国に類する形で受容した我国と、競馬自体に自己目的を認めるアングロサクソン型の競馬観との違いが、まさに現れたのである。独占的存在の日本競馬会や日本馬事を温存する事は、日本において将来、デモクラシーを育てていく上で害になるとも思われた²⁸。また、日本競馬会に対するように、監督という形で強い影響力をもつ省庁が、表に立たずに影響力を行使する形態をアメリカは好まなかった。日本競馬会は政府が直接指揮命令、統制する為の組織と見なされたのである²⁹。巨大な特権を有する、目に見えない第二政府のような存在をGHQは認めなかった。その様な存在は民主主義に有害である。民衆の力、国会の統制の及ばない権力の行使を認めないというのがGHQの方針で、日本競馬会の否定はこの延長線上にあった。アメリカでも、競馬は賭けを伴って至極普通に行なわれており、またこの後にもギャンブルである競輪が認められているように、GHQは競馬自体に反対していたのではない。問題は経済的、組織的な競馬施行体制の問題に限定されていたのである。同様に競輪においても、第一章の沿革で触れたように、強力な中央集権組織であった自転車振興会に関する原案は修正されているのである。

かくして、民営で参入規制を緩和して、申請者には誰にでも開催させるか、公団類似の法人を組織して許可するか、或いは競馬を国営³⁰で行って権力関係を明らかにするかの選択を強いられる事となった。しかし、明治末の競馬場濫立の歴史を持つ我国では、誰にでも開催させる方式は不可能であると思われた。また公団類似の組織はGHQの最も嫌う所であった。また、国営で行なうのであれば、その根拠を示す事がGHQからは求められた。

その結果として日本側からは第三案が選択され、国営競馬に移管すべくGHQとの交渉が行なわれた。しかし、ウォールの言葉によれば、「総司令部全体としては、競馬の国営化は評判が悪い。厳重な監督の下に自由な民営とするほうが評判が良い³¹」という状況であり、交渉は難航を極めた。農林省がGHQに対して提出した「競馬を国営とする理由³²」では、まず競馬の統制施行が絶対に必要であることが述べられている。即ち、昭和11年以前の競馬倶楽部分立時代には、内情が紛乱して競馬の施行も適正を失い、一般の信用を失墜し競馬法の目的を達し難い事情に立ち至った過去があった。地方競馬については都道府県の馬連が統一施行しているが、その理由は競馬の乱雑化を防ぎ、一面公益目的に合わさしめる為である。従って、その法律によって与えられた権限は、民有の企業者には与える事が出来ないとしている。第二には、政府の収入を確保するために必要であるという事が挙げられている。当時は既に日本競馬会、中央馬事会、馬匹組合連合、都道府県が競馬から利益を得ていたが、特に地方競馬では収益の使途が必ずしも適当とはいえなかった。そこで政府が直接競馬を施行して、これらの金の支出を遺憾なからしめる必要があったのである。また、政府が競馬を直接開催するならば信用確実であるから、馬券の売上げは自然に増大するに違いないとも考えられた。更に、競馬から新しい収入の途を種々考える場合、政府直営のほうが便宜であるということも考えられ、以上のような理由から収入確保を考える場合には政府直営が望ましいとされたのである。ここにはこの他にも、畜産の改良、なかんずく馬の改良原種の取得を確実にすること、健全なスポーツとしての競馬の普及促進を期すること、競馬の秩序を維持する為に必要であること、風紀上の点から弊害の防止を期すること、民間企業となれば出願者が殺到して競馬場が監設される結果と予想されるがその場合多量の資材と広大な耕地がつぶされるであろう、といった理由も挙げられている。

地方競馬の方については、主催者となっている産馬組合に問題があるとされた。産馬組合は、競走用馬匹生産者の強制設立、強制加入の組合であり、しかもその組織の決定に従わなければ特権の剥奪や様々な制裁を加えられる組織であった。更には、全国を統制して非会員を除外する統制規定を有し、特権剥奪を武器に横暴を極めている点なども考慮された。馬匹組合、連合会は特殊農協であり、行政権力が組織運営に直接介入できるものであった。そのような組織は、まさに戦前の日本を支えた組織である為、解体し民主化する必要をGHQは感じていた。かくして、昭和23年(1948)、産馬組合は総合型の農業協同組合に組み入れられる事となり、農業協同組合法の施行を以って解散させられる事となったのである。従来は地方競馬の開催権を握っていた生産者団体が、開催権を奪われただけに止まらずに団体そのものの存続が否認され、その後継団体の結成も出来なかったのには理由があった³³。農地改革を至上命題とする農林省では、農業協同組合法がそのために最大動員された。農業協同組合法には、農業者団体は農地改革の遂行およびその成果の確保に全面的に協力しなければならぬとの命題が隠されていた。零細自作農の保全を目的とする農業協同組合は、政府の意思を農業者に下達することに急であり、農業者の創意工夫には冷淡であった。総合農協が偏重された結果、組合の事業は米麦作農業の為に行なわれ、他の種類の農業は重視されず、彼らは競馬の開催権を新しく得ようとしなかったのである。従来の馬匹組合やその連合会も、既存の立場に固執し、新たな構造を作り出すことには積極的ではなかった。更に、生産者と共に本来であれば競馬を担うはずの馬主層についても、終戦直後は本土の戦災で殆どの企業が壊滅し、経済の主流は旧植民地出身者やアメリカ人に握られ、日本人馬主がリーダーシップを発揮して開催権を握る事も不可能であった。

そこで、地方競馬法に基づいて開催されていた地方競馬の主催者が不在になる事態が生じた。その際に財源を求めていた都道府県が名乗りを上げ、これによって今の地方競馬の形態へと移項したのである³⁴。その前提として、既に

触れてきた「勝馬投票」以来の地方長官による競馬に対する大きな影響力といった歴史的背景は不可欠であった。また同様の背景として、GHQ による日本の占領政策が上げられる。GHQ は日本の戦時体制を破壊する狙いからしても、国や中央官庁に対しては厳格で批判的であったが、それを抑制する狙いからも地方自治体に対しては好意的で、自ら標榜する民主主義に基づくものとして理解を示していた。当時の地方競馬は、馬匹組合連合会が中心となって益金を独占していたが、馬匹組合、馬匹組合連合会の性質は戦時体制に基づくものであった。その一方で日本を民主化する為にも有用な地方自治体は戦災復興の財源が乏しく、貴重な復興資材を確保出来ない状態であった。従って地方競馬を公営とすることで地方競馬の公正運営を行い、信用向上をはかるとともに競馬益金を確保・増収し、緊急公共事業の推進をはかるべきであるとの意見が勢いを増していた。そしてこれは GHQ に、「日本を民主化するための方策の一つである」とされ、支持を得ていたのである³⁵。

ここにおいて、「日本型収益事業」の特質における最後の点であった「政府及びそれに準ずるもの」がその独占の立場を付与される施行者となり、基本的に事業経営を自ら行う」という特質が成立する。民間競馬倶楽部によって営まれていたかつての公認競馬は国営競馬となり、民間生産者の組合によって営まれていた地方競馬は、地方自治体が直接施行する地方競馬となった。即ち、官設官営による現在の「日本型収益事業」の施行体制がここに成立したのである。中央・地方政府は施行者としての各種団体にとって代わったものである。従って、その運営を管理する監督者としての立場だけでなく、その施行者としての立場をも併せ持つ事となった。本来であれば、中央馬事会が社団法人として、競輪において自転車競技会が果たしているような競馬の専門的事務を担う役割を担うはずであった。しかし中央馬事会は非民主的な馬匹組合、連合会をメンバーとする上位機関であったが故に解体され、その任を果たす事が出来なかったのである。それ故、公営ギャンブル（特に競馬事業）は、具体的な専門事務に至るまでの執行が政府の事務とされているのである³⁶。これは政府の役割を基本的に監督業務に限定し、官設の場合であっても官設民営でカジノ等の行政を行なっている諸外国との大きな違いとなっている。

しかし、戦後になって競馬が存続できた最大の原因は、畜産農家や競馬関係従事者の保護ではない。勿論、馬匹改良の為でもなければ、一部で言われたような「敗戦で打ちのめされた国民にレジャーを供給する為」でもない。それは、戦時体制下で進行した競馬の財源化の結果、そこに有用性を見出されたからに他ならない。戦後、日本の農林省が如何に理由付けをしようとも、競馬再開の目的が財源目当てであったことは明らかである。これは GHQ の競馬認識においてもそうであった。競馬は財源として有用であるが故に、「直接的効用」が価値を失った後も存続が許されたのである。中央、地方ともに財源が枯渇し、厳しい財政窮乏の中で競馬は改めて生れ変わる事となったのである。これを可能たらしめたものが、戦時体制によって完成を見た新しい競馬の姿であることは、既に何度も繰り返してきた次第である。

第四節 公営ギャンブルの誕生

この様な状態では、ギャンブル財源であろうと何だろうと、選り好みの出来る状態ではなかった。終戦直後から、政府は長年禁止していた富くじを臨時資金調整法に基づいて発行していた。(第一回発行は敗戦直前の 1915 年 7 月である。「勝札」という名称であったが、間に敗戦を挟んだ為に、俗には皮肉をこめて「負札」と呼ばれた)競馬に財源を求めて再開させたのも、この様な事情だからである。昭和 23 年(1948)には、社会党議員中心とした議員立法で競輪が競馬に範をとって開始される。そして、競輪の弊害が現前として現れ始めた後になっても、昭和 25 年(1950)にオートレース、昭和 26 年(1951)の競艇と立て続けに公営ギャンブル法案が国会を通過したのも、このような状況からの「緊急避難」によるものであった。それは、市営事業の収益主義的経営が採用され、内務省に黙許されていた状況と、極めて類似していると言えよう。

更にこれには、馬券禁止で確立した日本人を内面から律する「賭博嫌悪感」「賭博忌避感」の成果を見出し得る。即ち、生活に不可欠な市電や瓦斯、水道、電気に間接税的な負担を強いたのでは、一般大衆の反感を集める事は避けられない。しかし、ギャンブルに関しては、まず負担者の絶対数が少ない為、負担に対する反対が大きな勢力になる事は考え難い。次に、ギャンブルをやらない層には「賭博嫌悪感」があるので、ギャンブルの顧客に負担を課す事に反対するのは少なかった。彼らは自分では負担を被らないばかりか、彼らに代わって負担を強いられるのが、「忌むべき博徒達」であるためにそれに同情する必要も無いのである。ギャンブルをしない層がギャンブルに反対し出すのは、賭博の弊害が競輪によって社会化した後である。更に、この「賭博嫌悪感」が一般化する事で、ギャンブルファンの中にも、その価値観を共有する者が多数派となる。その結果、「悪」である賭事をするのであるから、多少の負担も止むを得ないという感情を負担者に内面化させる事にも成功した³⁷。それどころか、「負担を負う事によって初めて、本質的に付随する悪を許可してもらえ」という思想まで発生するに至っている。更に、馬券税法体制で 33.5%の高率を控除される事が既成事実化していた結果、それよりも低い控除率の負担は、むしろ一般ファンにとっては歓迎する存在にす

ら映りかねなかった。競馬の場合のみ、馬券税法のある種の「転移効果」の影響で、控除率が 33.5%に据え置かれる一方で、他種競技はそれより安い 25%であったのである。(その後、控除率の差から顧客を奪われた競馬の側も控除率を他種競技並に引き下げたが)

かくして、ギャンブルへの負担転嫁は、ギャンブルをしない者にもする者にも、双方に反対を受けない理想的な物となったのである。各地では、闇競馬がはやり、それ以外でも様々な賭事が興隆していた。ようやく訪れた平和と、激しいインフレの中、国民の心はすさんでいた。その中、戦時体制で築かれた新しい競馬のモデルを手本に自転車競走を思い付いた沿革に付いては、第一章でふれた次第である。それは、国民の賭博熱を善導する為にも、インフレーションを抑制する為にも、政府の収入を増やす為にも好ましいと思われた事業であった。かくして、昭和 23 年に最初の公営ギャンブルとして競輪が成立する。当初、競輪の場合は成功の程が未確定であった為に申請する自治体はそれほど見られなかった。しかし、小倉市の成功を見た後は、各地の自治体から申請が殺到する事となった。これ以降、上記の条件の下、各種公営競技へも申請が殺到するようになったのである。

こうして誕生した公営ギャンブルは、一般的な地方財政の財源不足の後押しもあって全国各地へと広がっていった。それは緊急避難的な時限立法の失効後も、代替財源が見つからずに恒久化する。かくして事業が長期にわたって継続された事によって、本来は緊急避難的性格であったはずの「日本型収益事業」は常態化されたのである。

第五節 「日本型収益事業」の形成過程(まとめ)

本節は後書きに代えて、今一度、「日本型収益事業」の諸特性が形成された過程を振り返るものである。序章で定義したように、「日本型収益事業」とは筆者による造語であり、その意味は、“法律に根拠を持つ『租税』としてではなく、ギャンブルをソフトウェアとして用いる事業経営を行う事で、間接的に税源外に財源を求めるシステム”のことである。“専売に類する事業経営によって、緊急避難的に租税外に財源を求める”という「日本型収益事業」の制度面が形成されたのが、大正末期から昭和初期における地方財政の窮乏と社会問題の深刻化を契機とする事は、本論分の第二章で明らかにした次第である。そのシステムは、戦後にソフトウェアをギャンブルに寄せ代え、財政専売に類する形での「日本型収益事業」として生れ変わった。それは、次のような性格をもって定義される。

人間の本能ともいえる「ギャンブル」を刑法によって全面的に禁止し、個人間の一般賭博に及んで権力によって厳しく取り締まる。社会においても、その規範意識が内部から国民を拘束する。

その一方で、特別法を制定する法的メカニズムによって合法賭博を創出する。

政府納付金と引き換えに、合法賭博を独占供給する地位を任意の者に保証する。

末端購買者である一般国民が、独占価格による利益の直接の負担者となる。

独占供給によって、商品の価格を極めて高価格に設定して発売する事を可能とする。

「政府及びそれに準ずるもの」が独占的立場を付与される施行者となり、基本的に事業経営を自ら行う。

の後段部分が芽生えたのが、明治期における自由民権運動弾圧策としての博徒弾圧に端を発することは、第四章で触れた次第である。その後、この意図的に醸造された「賭博忌避感」「賭博嫌悪感」は、富国強兵政策を内面から強化する目的で温存された。しかし、これは欧化政策への反発と共に上流階級をも拘束するようになり、法官弄花事件に表れるように日本人全体を内面から呪縛する規範意識となったのである。そして、個人間の賭博一般に渡るまでを厳しく禁止する明治 41 年の現行刑法施行に伴ない、の前段部分にあたる法体系も整備される。明治末期の馬券狂乱期や戊辰証書とそれに連なる諸政策を通じて、国民意識には「賭博忌避感」が完全に定着し、競馬も「賭博」の一種とされて「いかがわしさ」を付与される存在となったのである。

しかし国家を取り巻く状況は、競馬の効用を求めざるを得なくさせた。その結果、第五章でその形成過程を扱ったように、違法性を阻却する根拠法としての「競馬法」が形成された。の特性はこうして形成されたのである。このシステムによって合法賭博の創出が可能となり、現在もこの法理に則って合法ギャンブルは行なわれているのである。(しかし、その後「ばちんこ」という綻びを許した事でこの独占は大きく崩れる)

当初は、競馬の効用の中でも、直接的効用に力点が置かれて競馬が再開された。しかし、その好調な売上げによって、別な視線が競馬に対して向けられるようになる。昭和 4 年の競馬法改正は、馬政財源としての効用を競馬に対して求めるものであり、昭和 6 年の競馬法改正は社会政策の財源としての効用に目をつけてのものであった。第六章で取り扱ったように、この契機として社会福祉政策との強い関係があったことは特記すべきである。この過程

を通じて、政府は競馬を必要機関視するようになった。国庫納付金と引き換えに政府から特権的立場を付与され、保護されるという の特質は、この時期に形成されたものである。

戦時体制の進展に伴い、国家による競馬への要求がますます大きくなっていった様は第七章で取り扱った。馬政に関係する直接的効用への要求が拡大するのと同様に、国家がますます多くの財源を必要とするようになると財源としての間接的効用への要求も拡大する。かくして政府納付率が段階的に引き上げられていくが、その負担分は次第に末端購買者である一般ファンに転嫁されるようになった。かくして の性格が形成されるようになり、この性格は開戦後の「馬券税法」において完成する。馬券税法は末端購買者をその負担者とし、その控除率は明治初期の競馬と比して実に三倍以上の水準になったのである。こうして の特徴が形成され、これはある種の「転移効果」として現在に至っているのである。

終戦によって従来の競馬を支えていたレゾンドートルは失われたが、競馬は戦時中の財源化を背景に、新たな道を歩み始める。それは従来の市営事業に代わる収益事業としてであった。戦時体制の解体を目指す GHQ によって、日本の競馬事業は国営及び地方自治体へと移管され、ここにおいて最後の側面である が形成されたのである。

本論分は今まで長きに渡って、現在は自明と考えられている「日本型収益事業」の源流の形成過程を明らかにしてきた。そこからわかるのは、「日本型収益事業」の主要部分はいくまでも戦時体制において形成された緊急避難的性格のものであり、それが恒久化しているに過ぎないということである。その背景に横たわる「賭博忌避観」といった国民意識ですら、明治以降に意図的に形成されたものであることがわかった。

現在求められているのは、「日本型収益事業」という呪縛からの脱却であると思われる。「toto」の政策過程でも明らかにされたように、このシステムは今でも根強く現存しているのである。本論分の冒頭で触れたように、今後、特に地方自治体においては独自財源獲得の手段として、収益事業の重要性は更に高まっていくと思われる。その際、ギャンブルが重要なソフトの1つであり、大きな可能性を持っていることは事は、世界の事情を見れば明らかである³⁸。またギャンブル財源は、21世紀の新たな税としての可能性も持っている。それは自発性に応じた自発的課税（Voluntary Taxation）としての Charitable Gambling の可能性である³⁹。財政専売にインセンティブを与え、寄付制度に近づけるこの制度は、個人の能力や自発性に応じた負担を選択することが可能で、運用の仕方如何では大きな可能性を持っているであろう。

しかし同時に、財政専売に準ずる現行公営ギャンブルは今、大きな危機に陥っている。刑法による全面禁止によって、供給を独占する事で専売価格を得てきた我国の公営ギャンブルであるが、「ぱちんこ」というグレイゾーンの抜道を認めた故にその立場は崩れ去った。独占に慢心して企業努力を怠りがちであった公営ギャンブルと、厳しい競争の中でアミューズメント性や価格を競い合ってきた「ぱちんこ」とでは、商品の競争力において大きな差をつけられてしまっている。この状況において、収益事業としての観点だけからこれらの事業を見るならば、「中央競馬」と「宝くじ」以外の現行制度はレゾンドートルを喪失していると言えよう。現在の地方競馬事業のように、税金から多額の損失補填をしている状態での事業継続に正当性を見つけるのは困難である。

そこで、新たなレゾンドートルの模索が必要であると思われる。行政事務は、それ自体では必ずしも収支が取れる必要は無い。第二章で扱った「公経済」に準ずる分野のように、公共性の強い事務は赤字分を税金で補填されても問題とはならない。現在、収益事業として行なわれている諸事業も、十二分な公共性を有するならば、赤字であっても事業の存続は可能となるのである。確かに、公営ギャンブルは市中資金の流動性を高めると共に、高い消費効果を誘発する。更に、赤字を問題にする場合には、雇用も含めた関連産業分野への波及効果分を考慮に入れないことには正しい判断は出来ない。だがそれでも、現在ではそれをもってしても正当性を保持し得るとは言えないであろう。日本の歴史を見るに、我国の大衆も賭博を愛好してきたことは明らかである。しかし現在においては、賭博が無条件で広範囲な国民各層の支持を得られるとは思われない。その意味で、先進国に見られる賭博の「非犯罪化」が市民権を得るのは、我国では困難である。山野浩一は、民主主義や資本主義といった思想の根本に、未知のものに対する判断を自ら行なってその結果を自らで引き受ける、という賭けの原則を挙げている⁴⁰。だが、我国ではそういった「賭け」に関する国民的合意は形成されそうにもない。

そこで敢えて指摘したいのが、本論分で触れた競馬財源と社会福祉との関係である。我国においては、ギャンブルが発展する契機として、最初から社会福祉との関係を指摘できるのである。アメリカにおいては、教会や PTA、社会福祉法人等の NPO が活動資金を得る為の収益事業として、ギャンブルの施行者となる事が頻繁に見られる。そこでは、州毎に定められた一定の制限（販売地域や配当上限等）の下で、ギャンブルの主催者となる事が認められている。著名な「PTA Monte Carlo nights」や、各地に散見できる「Las Vegas nights」のような、小規模の賭事を伴う慈善目的のパーティーの胴元に、これら NPO 団体が施行者としてなるのである。これを全米で見ると、2000 年度における「Charitable Gambling」の粗利益は「Bingo」が 994.2 ミリオン \$、その他の「Charitable Games」が 1483.8 ミリオン \$ にも上っているのである⁴¹。しかし、残念ながら現在の我国の法体系や社会通念では、この制

度の直接的な導入は不可能であろう

それでも本論分で扱ってきたように、「日本型収益事業」は市営事業においても競馬事業においても、コングロマリットとして社会福祉を念頭においていた事は明らかである。その意味で、これら事業の既存のレゾンドートルが失われている現在、新たなレゾンドートルを再構築する為にも、この側面を今一度考え直すことは有意義であると思われる。「宝くじ」「富くじ」まで含めるならば、「賭け」と「福祉」は密接不可分の関係にあった歴史が現に存在しているのである。今後、社会福祉の重要性が増して行く時代にあつて、両者のコラボレーションが求められていると言えよう。

その再構築の際には、その正当性を強化する為にも、諮問的住民投票等を含めた幅広い住民参加を行い、広範囲の同意を獲得する事が必要であると思われる。広大な敷地に多数の生き物が生活する競馬場は、適切な形態で開発・管理すれば都市環境にも貢献し得るであろう。更には競技場本場以外でも、地域振興やコミュニティーの核として各種場外発売施設を利用する事も十二分に可能である。硬直化した概念を捨て、これらの事業を再検討することで、「日本型収益事業」モデルを脱却する事がまさに求められているのである。

諸外国のギャンブルに関して参考とした参考資料

(以下の資料を、ギャンブル事業の一般的性質に関する国際比較研究の為に参考文献として用いた)

Australian Productivity Commission, *AUSTRALIA'S GAMBLING INDUSTRIES*, 1999.

Australian Racing Board Limited, *AUSTRALIAN RACING FACT BOOK 2002-2003*, 2003.

International Gaming & Wagering Business (IGWB) 1997 ~ 2001 august 号 .

Neville Penton, *A racing heart : the story of the Australian turf*, 1987 . 草野純 訳 『オーストラリア競馬史』 (日本中央競馬会、1993)。

Roger Longrig, *The history of horse racing*, George Rain Ltd, 1972、原田俊治・訳 『競馬の世界史』 (みんと、1976)。

The Blood-Horse

THOROUGHBRED TIMES

財団法人社会安全研究財団 『アメリカにおけるゲーミング』 (財団法人社会安全研究財団、2003)。

財団法人社会安全研究財団 『韓国におけるゲーミング』 (財団法人社会安全研究財団、2003)。

財団法人社会安全研究財団 『オセアニアにおけるゲーミング』 (財団法人社会安全研究財団、2004)。

財団法人社会安全研究財団 『ヨーロッパにおけるゲーミング』 (財団法人社会安全研究財団、2004)。

町田智史「オージー通信 vol4 「ギャンブル大国オーストラリア」 『貿易ニュース 2001年9月号』 ((社) 鹿児島県貿易協会、2001)。

Australian and New Zealand Greyhound Association (ANZGA) HP、<http://www.anzga.org.au/>

Golden Casket HP、<http://www.goldencasket.com/>

Lotterywest HP、<http://www.lottery.wa.gov.au/corporate/>

New Zealand TAB HP、<http://www.ebetonline.co.nz/>

New Zealand's Department of Internal Affairs HP、<http://www.dia.govt.nz/diawebsite.NSF>

NSW Lotteries HP、<http://www.NSWlotteries.com.au/home/index.html>

NZ TAB Betting HP、<http://www.ebetonline.co.nz/>

South Australian Lotteries Commission HP、<http://www.salotteries.sa.gov.au/indexflash.asp>

SportsTAB HP、<http://www.sportsTAB.com.au/>

Tattersalls Company HP、<http://www.tatts.com/>

財団法人競馬国際交流協会 HP、<http://www.jair.jrao.ne.jp/japan/>

1 吉岡健次『現代地方財政論』(東洋経済新報社、1963) P3~4。

2 昭和19年のGNPを100%とした場合、昭和20年のそれは54%にまで落ち込んでいた。竹内宏『昭和経済史』(筑摩書房、1988) P93。

3 国民一人一日あたりの食料供給熱量は、昭和13年には2135calであったものが昭和21年には1449calとなっている。

- 竹内、前掲書 P93。
- 4 同書 P105 ~。
 - 5 藤田武夫『現代日本地方財政史(上)』(日本評論社、1976)P20。
 - 6 同書 P94。
 - 7 同書 P94。
 - 8 昭和 23 年には校舎整備費として 31 億円が計上されたが、うち 14 億円が国庫補助で、残りの 17 億円は宝くじによって賄われた。高寄昇三『地方自治の財政学』(勁草書房、1975) P129。
 - 9 藤田、前掲書 P98。
 - 10 同書 P93 ~。
 - 11 例えば岡野文之助は日清・日露戦争後の状況を分析して、戦前(1937 年)から「戦後地方費の膨張するはまた戦後財政の特徴として理解される。蓋し、戦時中に抑圧されたる事業施設の復活を要するものあり、或いは平和回復後における諸種の事務堆積、戦後経営に伴ふ各般政務の膨張のために、戦前より一層多大の経費を要するに至る為である」と指摘していた。岡野文之助「戦争と地方財政」『都市問題』第 25 巻 4 号(東京市政調査会、1937)。
 - 12 持田信樹『都市財政の成立』(東京大学出版会、1993)P245。
 - 13 吉岡、前掲書 P3 ~ 4。
 - 14 内事局編『改正地方制度資料第三部』(内事局、1948)P13 ~ 15。
 - 15 大坂健「地方公営企業における独立採算制の成立」『都市問題(上)(中)(下)』第 75 巻 6 ~ 8 号(東京市政調査会、1984)。
 - 16 大坂健『地方公営企業の独立採算制』(昭和堂、1992) P25 ~。
 - 17 進駐軍による競馬場の接収は京都、東京、小倉、宮崎、函館、札幌、中山競馬場で行なわれ、返還されたのは昭和 21 年 5 ~ 6 月以降である。しかし横浜競馬場は、港湾を見渡す立地上から一部が返還されずに現在に至っている。
 - 18 京都競馬場では進駐軍の撤退に際して米軍の命令で慰安競馬が開催された。札幌競馬場でも慰問を名目に、昭和 21 年 7 月 4 日のアメリカ独立記念日に競馬が開催されている。同様に函館競馬場でも競馬が開催された。これらは、本格的に馬券を発売しての開催であったが、これも多数の八百長や払戻の事故や騒乱といった不祥事の絶えないものであった。札幌の開催は後に北海道レースクラブに引き継がれ、公認競馬の再開まで続行された。当時の進駐軍競馬の状況については、日本中央競馬会ピーアールセンター編集『近代競馬の軌跡 昭和史の歩みと共に』(日本中央競馬会、1988) P318 ~ や三木晴男『競馬社会の戦後史』(近代文芸社、1994) P22 ~ 等に詳しい。
 - 19 最初の闇競馬は昭和 21 年 2 月に静岡で行なわれたという。日本中央競馬会ピーアールセンター編集、前掲書 P437。
 - 20 三木、前掲書 P20 ~。同書によれば、その他にも小田原や戸塚、阿漕ヶ浦、長岡、草津、西大寺、春木などでも闇競馬は行なわれている。また地方競馬全国協会編纂『地方競馬史 第二巻』(地方競馬全国協会、1974) に収録されている座談会の記事からは、他にも関東だけでも春日部、取手、柏などでも行なわれていたようである。
 - 21 「座談会 戦後地方競馬の歩み」地方競馬全国協会編纂、前掲書収集。
 - 22 後には、地方競馬法に基づく主催者である馬匹組合やその連合会の非民主的性格が問題となる。このように当初から GHQ が馬匹組合解体の意図をもちながら、一方でその強化に繋がる地方競馬法の成立を是認したのは歴史の謎であるが、その理由として福山芳次は、総司令部内に混乱があった、議員立法を促進した、いずれ最終的に決着をつけるのだから大目に見た、という三点を推測している。福山芳次「敗戦と馬と競馬」『競馬法の変遷 30 年史』(日本中央競馬会、1992) 収集。
 - 23 戦前には、競馬は刑法の除外例という考え方で、あまりひとのいないところでやれという、暗黙の政府の指導があったという。前掲座談会、『地方競馬史 第二巻』より。
 - 24 これに際し、諸外国と比しても適当な控除率に戻せば、ノミ屋利用の抑制になるであろうと考えた日本競馬会副理事長が大蔵省主税局長や大蔵事務次官に馬券税撤廃を陳情している。また各競馬場長も、競馬観戦に訪れた閣僚に同様の陳情を行なっている。それらを受けて昭和 23 年(1948)5 月 29 日からは、試験的に控除率を 22%に下げた特別開催が行なわれたが、売上げは 30%しか伸びず、政府収入は減少した。その結果、馬券税の撤廃は却下されてしまった。三木、前掲書 P39 ~。
 - 25 日本中央競馬会ピーアールセンター編集、前掲書 P434。
 - 26 同書 P439。
 - 27 GHQ は「競走は民営、馬券はモノポリー」を原則としていた。この当時の競馬を巡る GHQ と日本側の政治過程は福山芳次、前掲論文に詳しい。
 - 28 但し福山芳次は、「独占禁止法が、私の知る限りにおいて、司令部の当局者の口から出たことはない。独占するのが悪いといわれた記憶が少なくとも私には無い。ヘンリー・ウォールが口くせのように言ったのは、日本競馬会、馬匹組合、馬匹組合連合会は、民主的団体ではない。これらの団体の存在は、戦後の日本にとって好ましくない。これらの団体は、アメリカ占領軍にとっては、他の多くの団体のように日本の全体主義化の基礎となった団体であり、これらの団体の解体なくして、戦後処理はありえない」としている。閉鎖機関となったのは戦時中に存在した団体であって、独占したが故に閉鎖されたのではない。閉鎖機関の指定は事務的なものではなく、高度に政治的なものであった、と福山はしている。福山、前掲論文。
 - 29 しかしこの枠組みは後に、競馬版逆コースとも言える改革によって日本中央競馬会(JRA)に移行され、現在では GHQ の最も嫌ったスタイルでの政府の統制が及ぶ事となっている。

-
- 30 これについては、福山が国有林経営の仕組みを競馬に当てはめることで方向性を考え出したという。福山、前掲論文。
- 31 日本中央競馬会ピーアールセンター編集、前掲書 P371。
- 32 同書 P48～。
- 33 福山、前掲論文。
- 34 当時の地方自治体の財源枯渇は現在の比ではなく、都道府県の競馬経営に対する熱意は激しかった。公営競馬に異議を挟む空気は全く無く、馬匹組合や馬匹組合連合会を早く始末して、競馬を開催したいとの熱意に燃えていた。特権的地位を奪われる事になる馬匹組合とその連合会は激しく抵抗したが、GHQ と都道府県の利害が一致した事によって従わざるを得なかった。福山、前掲論文。
- 35 福山、前掲論文。
- 36 競馬法施行令の政府原案には、地方競馬の監督に関する項目は存在しなかった。しかし GS の要求によって第二条「競馬の開催、勝馬投票券の発売および払戻金の交付は、都道府県または指定市が、自らこれを行なわなければならない（以下略）」と第三条（競馬の開催、勝馬投票券の発売、払戻金の交付の地域を限定する項目）が加えられる事となった。日本中央競馬会ピーアールセンター、前掲書 P373～。
- 37 例えば作家の山口瞳は「『飲む、打つ、買う』は男の三道楽だとされている。これは男の本能だ。本能であるかぎり、打つも禁止するわけにはいかない。しかし、本来が dirty なものであるのだから、その利益によって地方自治体が潤い、福祉の一助になるのであれば存在理由がない」としているが、その様な競馬観・賭博観の事である。山口瞳『草競馬流浪記』（新潮社、1987）P496。
- 38 例えば、アメリカのミシシッピ州チュニカ郡は全米有数の最貧郡であったが、カジノの導入によって僅か 10 年で郡民一人あたりの平均所得が倍増している。佐和良作「カジノ導入の経済効果」谷岡一郎・菊池光造 編著『カジノ導入を巡る諸問題 < 1 > アメリカにおけるカジノ合法化の社会的影響（事例研究）を中心として』（大阪商業大学アミューズメント産業研究所、2003）収集。
- 39 金武創は、財政専売としての従来型ギャンブルの限界と、Charitable Gambling の新たなる可能性を欧州の宝くじやサッカーくじを題材に紹介している。金武創「日本のサッカーくじの課題と展望：財政専売か Charitable Gambling か」『財政学研究 第 27 号』（財政学研究会、2000）。
- 40 山野浩一『サラブレッドの誕生』（朝日選書、1990）。
- 41 社会安全研究財団『アメリカにおけるゲーミング』（財）社会安全研究財団、2003）。