

# 博士論文審査要旨

萩野寛雄氏論文題目

「日本型収益事業の形成過程」

～日本競馬事業史を通じて～

早稲田大学

大学院政治学研究科

「日本型収益事業」の形成過程～日本競馬事業史を通じて～

## 1. 論文の構成

本論文は日本における狭義の収益事業（公営競技、公営ギャンブル）の形成過程に関する研究であり、ワープロ使用の A4 版で 175 頁におよぶ。その構成を列挙すれば以下の通りである。

### 序章

#### 第一章 現行収益事業制度

#### 第二章 「収益事業（広義）」の成立過程

#### 第三章 「競馬」の歴史

#### 第四章 本邦における近代競馬の受容

#### 第五章 競馬法の制定

#### 第六章 競馬事業の変遷～救護法との関連を中心に～

#### 第七章 競馬事業に見る戦時体制

#### 終章 「日本型収益事業」の確立

## 2. 論文の概要

### 序章

序章ではまず、収益事業研究が今日必要とされる背景について触れられている。「分権の時代」に不可欠な財源問題に際して、地方政府の自主財源拡充は中央政府・地方政府双方から必要とされている。その試みの一つとして公営カジノ構想があるが、我国には類似制度として既に所謂「公営ギャンブル」が存在する。だが、かつて「打ち出の小槌」として地方政府に財源を供給していた「公営ギャンブル」は、現在では赤字経営となって既に廃止されたり、廃止検討されている事業が多数存在する。その原因は何であろうか？これは第三セクター方式によるリゾート施設やテーマパークの失敗と同一構造にあると著者は主張する。従って、21 世紀における地方財源拡充のためにも、直近の公営ギャンブル存廃を論ずるためにも、この制度の本源的な問題を明らかにすることが必要とされているのである。

続く部分では、この課題に関する先行研究がまとめられている。直接的な先行研究が極めて少ない分野であるため、学際的に諸研究が提示され、「広義の収益事業」「狭義の収益事業」「ギャンブル」「競馬」の分野毎に詳しく紹介されている。次の節では論文の分析枠組が示され、著者の造語である「日本型収益事業」を定義する 6 つの特質が挙げられている。そこでは、「日本型収益事業」とは簡単に言うならば、「ギャンブル」を事業として「官」

が営み、その独占販売を通じて「租税外に財源を求める」システムであるとされている。またここでは同時に、現行制度における「日本型収益事業」歳入の性質に関する検討も加えられている。その結果、このシステムの源泉は大正時代に契機を發する「市営事業の収益主義的経営」であることが突き止められている。そして最後の節では、論文全体の構成が提示されている。

## 第一章 現行収益事業制度

第一章には、収益事業の現行制度の様相がまとめられている。「日本型収益事業」そのものというよりも、その形成過程を対象とする本論文の性格の中で本章は、直接的には論旨から外れる部分である。しかしテーマ自体が余り一般的ではないため、読者の理解を確実にするために敢えて本章は書かれている。

冒頭では、現在営まれている収益事業の業種が列挙され、その実施状況や売上トレンドなどが紹介される。加えて幾つかの観点からこれらのグループ分けが為され、「公営競技」「公営ギャンブル」「合法ギャンブル」等の用語も整理されている。第二節は現行法制度下でのギャンブルを取扱い、「公営ギャンブル」という名の「合法ギャンブル」を可能とするための法的メカニズムを明らかにしている。続いて、ここまでに紹介してきた日本型収益事業の現行制度が具体的に形成されていった第2次世界大戦以降の歴史について触れている。更に第四節では各競技（中央競馬、地方競馬、競輪、競艇、オートレース）毎にその「沿革」「事業の目的」「主催者」「業務」「競技場所在」「根拠法」「監督官庁」「控除率・収益の使途」がまとめられている。

## 第二章 「収益事業（広義）」の成立過程

第二章からは、本論文のテーマである「日本型収益事業」の形成過程についての記述が始まる。これ以降の各章では、序章で定義された「日本型収益事業」を定義する6つの特質が形成されていく過程が時系列的に整理される。本章はその中でも、「租税外に財源を求める」という「日本型収益事業」の制度としての側面を取り扱っている。

第一節では「日本型収益事業」を取り扱うに当たって、「収益事業」自体の定義が改めて行なわれている。ここで著者は、現行制度における「収益事業」の定義が、広義と狭義で二元的になっている点に着目する。そして現行制度での「収益事業」の中の「事業経営」という点に着目し、「市営事業（現在の公営企業）」との歴史的関連性を指摘する。そして収益事業の「租税外に財源を求めるシステム」という性格から、広義の「収益事業」のルーツが「市営事業」であることを明らかにしている。続いては、収益事業の前身たる「市営事業」が我国で成立・発展してきた歴史が紹介されている。我国では資本の本源的蓄積の不足から、独占資本自体が政府の力によって形成されたことは広く知られているが、市営事業の黎明も同様であったことが挙げられている。次節はそれを受けて、江戸から明治へ、近世から近代へという大きな社会変化の中で、城下町に代表される各封建諸都市が「公

共事業団体化」せざるを得なかった歴史が、主に持田伸樹氏の研究を参照にしつつ記されている。続く第四節では第三節の変化を踏まえつつ、社会構造の大きな変革の中で各都市が市営事業を収益主義的に経営するようになった背景が述べられる。当時、富国強兵政策に邁進する必要性から、財源は中央政府に集中していた。その状況下で各都市は、自主財源を獲得して社会的インフラを整備し、都市間競争に勝ち残ることで没落から脱する必要性に駆られていた。かくして大正デモクラシー等を背景とし、大正～昭和初期には市営事業の収益主義的経営が広く行なわれた。しかし、これは一種の一般庶民への負担転嫁であり、これを巡っては幾つかの論争が行なわれる。最後の節はこれらの中から、「社会政策学会第四回大会における論争」「大審院判決をめぐる論争」「『都市問題』誌上における論争」を取り上げる。これらの論争を通じて、市営事業の収益主義的経営が単なる細民への負担転嫁ではなく、広く社会政策・社会福祉を念頭に置いたものであったことが炙り出されている。そしてこの性格は、市営事業の収益主義的経営の末裔たる「日本型収益事業」にも引き継がれるべきであると著者は記している。

このように第二章は、日本型収益事業の中でも「事業」としての側面、即ち「租税外に財源を求める装置」としての性格のルーツを明らかにするものである。

### 第三章 「競馬」の歴史

第三章は第二章とは一転し、「日本型収益事業」において用いられる事業のうち、特に「競馬」について取り扱っている。何故ならば、我国最古の公営ギャンブルが競馬であり、全ての他種競技も競馬に雛型をとって形成されたという経緯を有するからである。

まず最初の節で、「競馬」の定義が行なわれる。競馬は本論文でも紹介されている神話や歴史絵巻に現れるものや、現在行なわれている大規模で商業的なものまで多様である。しかし「日本型収益事業」のツールとなっている競馬競走と、烏帽子装束による典雅な競馬とは同じものといえるであろうか？そこで本節はGuttmanによる「伝統競技」と「近代スポーツ」の定義(Allen Guttman, *GAMES&EMPIRES*, Columbia University Press1994.谷川稔他訳『スポーツと帝国 - 近代スポーツと文化帝国主義 - 』, 昭和堂, 1997年, 3ページ～)を用いつつ、競馬を「古式競馬」と「近代競馬」に分類する。そしてこの両者間のイノベーションの源泉として「近代」という性格を挙げ、それを達成するのに大きな役割を果たしたものの一つが「賭け」であったと主張する。続く部分では、近代化される以前の競馬、即ち「古式競馬」の歴史が取り上げられている。人類と馬種の出会いから始まって、神話に描かれる競馬の発祥やギリシア、東西ローマにおける競馬が描かれ、古式競馬の終焉までを扱っている。次の節では舞台が変わり、我国における大和・奈良・平安時代の古式競馬が紹介され、我国でも古より競馬が行なわれていたこと、また欧州等と比較して軍事的側面が薄かったことなどが記されている。最後に第四節では、イギリスに端を発した近代が如何に競馬にも影響を及ぼし、「近代競馬」を生み出すに至ったかについて論及している。この近代競馬は大英帝国の版図の拡大とともに七つの海を渡り、我国にももたらされたの

である。

#### 第四章 本邦における近代競馬の受容

第四章からは第三章の論を受けて、そうして誕生した近代競馬が我国に受容されていく過程を扱っている。第一節は、ペリー来航によって設けられた我国の居留地における日本近代競馬発祥について、主に立川健治氏の研究を参照しつつ記されている。その後の部分では、居留地に外国人の純粋なレジャー・レクリエーションとして持ち込まれた競馬が、日本人によって「ツール」として利用されていく歴史が紹介されている。明治政府は様々な手段を講じて我国に近代競馬を普及させようと試みたが、それは近代の象徴として競馬を利用する意図からで、その目的は条約改正であった。かくして我国では最初に、「社交のツール」として競馬が導入されたことを著者は強調する。続いて著者は、「社交のツール」としての競馬に必然的に付随する「賭け(馬券)」について取り扱っている。社交に「賭け」が不可欠なのは歴史を見れば明らかであるが、我国では明治初期の新聞等を見ても競馬や賭けに対して好意的な記事が目立っていた。しかしそれはある時期を契機に変化し、その結果、現在も我々に強い影響を及ぼしている賭博嫌悪感が形成されるに至っている。本節では、この賭博嫌悪感が自由民権運動弾圧や富国強兵政策、日露戦争後の民意弛緩対策といった目的によって、意図的に政府によって形成されたと言う説を立川健治氏や増川宏一氏の研究を引いて提唱している。続く第四節は、条約改正の達成でレゾンドートルを失ったことで衰退し始めた競馬が、再び政府によって奨励されるに至った背景を扱っている。国防の要諦が本土防衛から海外進出に変化するに至って、我国では馬匹改良の必要性が高まった。これは北清事変、日清戦争、日露戦争を通じて逼迫していったのである。そして最終節では、国家的要請としての馬匹改良ツールとして「馬券」が導入されるに至った経緯がまとめられている。馬券は軍事目的の「ツール」として、国家権力によって黙許されることとなった。初めて公許された「賭け」である馬券は一大フィーバーを巻き起こすが、日本社会の未成熟故にそれは同時に社会的弊害をも生み出すこととなったのである。

#### 第五章 競馬法の制定

第五章は、民意弛緩対策の「ツール」という新たな目的のために、スケープゴートとして非合法化された競馬が再び合法化されるに至るプロセスを扱っている。

まず始めに、馬券によって引き起こされた社会的弊害や馬券禁止を招来した状況、馬券禁止後に政府補助金によって細細と継続されていた「補助金競馬」の概要について第一節、第二節は触れている。第三節では趣を変えて、今まで扱ってきた競馬倶楽部による競馬(「公認競馬」とは別の、各地の祝祭に端を発する「地方競馬」の成立が扱われている。そして続く部分では、日露戦争以降の財政状況悪化と馬匹技術力が列強の国力を左右する世界情勢の中で馬券再開が不可避となり、「(旧)競馬法」が制定される政策過程がKingdonの「政策の窓」モデル(J・W・Kingdon, *AGENDAS, ALTERNATIVES, AND, PUBLIC POLICIES*2/e, Longman ,

1995年、90ページ～)を用いつつトレースされている。次には、現行制度の原型となっている「(旧)競馬法」において整備された競馬の仕組みが整理され、最後にもう一つの競馬である「地方競馬」の展開過程がまとめられている。

## 第六章 競馬事業の変遷～救護法との関連を中心に～

第六章はこうして成立した競馬制度が、現行制度に向けて変容していく過程を取り扱っている。本章では、本邦最初の義務的公的扶助立法である「救護法」との関連でこの変容が為されたことが明らかにされている。

まず章の最初の部分では、救護法制定以前の公的扶助の流れが整理されている。続いては、救護法が求められるに至った社会・歴史背景が挙げられている。それを踏まえた次節では、そうして成立した救護法の内容や問題点がまとめられる。救護法は成立後も、財源を理由として実施が棚上げされるが、逼迫する景気の下ではその早急な実施が求められていく。第四節はこうして昭和初期の一大社会運動ともなった救護法実施促進運動について触れ、引き続いて実施棚上げの要因ともなった時の浜口内閣の経済政策が整理される。しかし深刻化の進む経済状況の一方で、合法化された競馬事業は爆発的な発展を遂げる。第六節ではこの模様が扱われ、引き続いての部分でも競馬事業変容の第一歩として昭和四年の競馬法改正が指摘される。次節では更に、救護法実施財源として競馬財源が浮上していく過程が扱われ、救護法実施財源という契機を期に行なわれた昭和6年の競馬法改正が競馬事業変容の大きな転換期であることが第九節では指摘されている。そして最後の部分では、国会審議の様子がまとめられている。

## 第七章 競馬事業に見る戦時体制

第七章は本論文の核心部分であり、著者の定義する「日本型収益事業」のモデルが形成されていく過程がつまびらかにされている。章の頭では政治学、経済学、行政学でもしばしば論点とされる戦前・戦後の連続・非連続に関する先行研究が整理されている。続いては、現在の定説である競馬事業に見られる非連続面が挙げられている。しかし著者は、競馬事業についても戦前と戦後では連続性が強いことを指摘する。そのために第三節では、前半部で戦時体制への移行以前の競馬や日本社会を取り巻いていた時代環境が整理され、後半部では戦時体制に組み込まれる過程に於いていよいよ競馬事業の性質の変容が本格化していく姿を挙げている。更に直接的な戦時体制への変容として、「日本競馬会」が結成された昭和11年の競馬法改正や「種馬統制法」「軍馬資源保護法」「競馬法臨時特例案」の所謂馬政関連三法、更に「馬券税法」を取り上げ、それと現在の競馬制度との連続性を指摘している。次節では戦時体制への変容を経てから終戦に至る競馬事業について簡単に触れ、最後に第六節では「公認競馬」と対を成す「地方競馬」の戦時体制についてもまとめている。

## 終章 「日本型収益事業」の確立

終章では、第四～七章に渡って明らかにされてきた競馬事業の変容過程を経て、現在の日本型収益事業が形成された状況がエピソード的に扱われている。

まず最初に終戦直後の我国の財政状況が明らかにされ、続いてその様な状況では市営事業を収益主義的に経営して「租税外に財源を求める」という戦前のシステムが機能しなくなったことが述べられている。第三節では、同様に非軍事化によってレゾナートルを失った競馬事業の混乱振りが扱われ、続く部分では日本の非軍事化、民主化を進めたい占領軍の意向の下、公営ギャンブルが成立していった過程が明らかにされている。最後の第五節の前半部では、論文全体の簡単なまとめが行なわれている。そして後半部では、本論文が時系列的に扱ってきた過程を経て成立した現行制度である「『財源』としての『日本型収益事業』」を克服して、新たなギャンブル事業像を再構築するための幾つかのポイントが挙げられる。そこでは、「救護法」にその端緒を見るという「日本型収益事業」の性格から、広い意味での「福祉」との関連付けが必要であろうと締めくくられている。

### 3. 特徴と評価

評者の一人はかつて川崎市議会史（第3巻）を著したことがあったが、1971年4月に当市でもいわゆる革新市政が実現するや大きな政治問題になったのが、市営の競馬・競輪事業存続の是非についてであった。というのは当時においては他のほとんどの革新自治体同様川崎市においても革新政党・会派はこうした収益事業の廃止を要求していたことから、新市長にもそれが求められることになったからである。これに対して新市長は、従業員の離職後の就職や代替財源の問題を考えれば直ちに廃止とはいかず、10年後を目途に廃止に漕ぎつけるとの苦し紛れの方針を打ち出したのであった。このような、競馬、競輪をめぐるジレンマは、革新自治体に限られていたわけではなかった。

ところで、当時から30余年が過ぎたいまになっても、競馬、競輪の開催自治体のほとんどは依然深刻な問題を抱えている。ただし、その内容はかつてのそれとは一変したものになった。というのは、地方競馬と競輪はともにその後深刻な経営危機に陥り、地方財政に大きな負担をもたらすとともに、地方の活力を減退させる要因の一つにすらなっているからである。

こうして、これら二つの収益事業は自治体の財政や地方経済にとって看過できない問題になっており、したがって地方自治関連の学界においてもきわめて重要な研究テーマと考えてよいはずである。また実際にもこの分野では先達による研究がみられるが、その蓄積は十分とはいえないものであるだけに、本研究は学界への新たな貢献として受け止められることだろう。

そこで、本研究の特徴に目を向ければ、第一に指摘することができるのは以下の点である。すなわち上述のように、競馬、競輪事業の経営難は、それを導入した自治体にとって

は最も大きな問題の一つになっているのだが、著者はこの問題を検討するにあたって自治体の財政問題に主たる関心を払っているわけではない。また、こうした一種のギャンブル事業を自治体が続けていくことの是非を論じようとしているのでもない。著者が本論文で採用したアプローチの特徴は、収益事業の一つである地方競馬を中心にしてその制度、成立過程、競馬の歴史、近代競馬の受容、競馬法の制定などを含めた総合的な研究を試みていること、したがってこの種の収益事業と自治体財政との関係についてはその一部を占めるにとどめていること、にある。これによって地方自治体や地方自治に大きな関わりを持つ地方競馬事業の総合的な理解が可能となり、今後の関連分野における研究活動にも大きな寄与をすることになるのである。

第2の特徴は、本書は、上に述べたように、地方競馬事業をめぐる総合的な研究であるが、なかでもその歴史を重視し、歴史をとおして「日本型収益事業」の基底部分の形成過程を明らかにしようとしていることである。「日本型収益事業」とは、のちにも言及するが、著者の造語であって、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を経営することにより、税源外に財源を求めるシステム」のことである。こうした「日本型収益事業」の成立過程を解明するには、著者によると、競馬事業を「競馬事業」としての側面と「収益事業」としての側面とに分けて見ていく必要がある。競馬以外の公営ギャンブルはすべて最初から収益事業として始まったが、競馬事業は収益事業となる以前から存在していた。本論文では「競馬事業」と「収益事業」という2つの流れに分けてそれぞれの歴史を見ることで、日本型収益事業が第2次大戦期に競馬事業が変容することで形成されていったことが、明らかにされている。

さらに、競馬の歴史をたどっていくと、現在では競馬が「租税外に財源を求めるためのツール」、換言すれば競馬＝財源とみなされがちであるが、しかし日本においては元々そのような性格を持っていたわけではないことが、分かるのである。競馬＝財源という結びつきだけでは、収益性の劣る地方競馬の場合には存続の正当性をもつことができない。著者によれば、驚くことに、古式競馬をも含めると、日本は世界でも有数の古い競馬の伝統を持つ国なのである。

第3の特徴は、著者が「日本型収益事業」とは何かを提起し、その定義を行ったうえで、その本質的な問題点を指摘しているが、これが本論文の最も注目すべき成果となっていることである。その「日本型収益事業」の意味については、すでに言及したが、その最も大きな特徴は以下の点にある。すなわち、政府は、ギャンブルや個人間の賭博を厳しく取り締まり、社会的にもそれを呪縛するような規範意識を人々に植え付けながら、他方では特別法によって合法賭博を作り出していること、政府およびそれに準ずる者が合法賭博の独占的立場を付与される施行者となり、事業経営を自ら行っていること、および末端購買者である一般国民がギャンブル主催者に入る利益分の直接的な負担者となっていること、がそれである。

こうした特質を持つ「日本型収益事業」の形成は、第2次大戦下の戦時体制の一環とし



て競馬事業が変容していく過程に求めることができる。当時すでに競馬事業は「租税外に財源を求めるシステム」としての収益主義的経営に陥っていたが、それは主として戦局悪化による財政の破綻によっているのはいうまでもなかった。さらに、敗戦直後の都市財政の窮乏は戦前に劣らず悪化していたために、いきおい競馬事業は収益主義的経営にはしることになったのだった。

第四の特徴は、以上のように明治期以降の競馬事業の変容過程をまとめたあと、著者は現在の地方競馬事業が直面する問題を鋭く提起していることである。すなわち、平成以降の深刻な経済状況のもとで地方競馬事業は二つの大きな変化をよぎなくされてきたという。一つは、「日本型収益事業」は、公営ギャンブルという名の品質保証と独占供給によって莫大な利益を得ていたが、パチンコの出現と価値多様化の時代に入るや大幅に売り上げを落としてきたことである。この状況のもとでは、従来型の「財源」という存在理由は消滅し、事業を存続するには公営ギャンブル像の再構築が必要とされてきた。

もう一つの変化は、自治体の自主財源を地方分権時代にふさわしく拡充すべきとする社会的要請によるものである。とはいえ、ギャンブル事業には社会的弊害が伴い、民間に野放図に許可できるものではない。したがって、地方競馬事業をある程度専売体制として維持するのは不可欠である。その点を考慮にいれると、自治体がそれを効率的に経営することができれば、それによって得られる収入を自治体の独立財源とすることも有望であり、このことは公益にかなうものともなろう。しかし、この場合必ず問題になるのが、ギャンブルをめぐる哲学である。地方競馬事業の経営を成功させるには、マス・メディア等による広告が不可欠であるが、現在社会に広く行き渡っている公営ギャンブルのネガティブな国民感情のもとでは、それらから積極的な協力を得るのは不可能であろう。

こうして、在来型の「財源としての公営ギャンブル」＝「日本型収益事業」は、もはや財源を確保するという目的だけでは、自らを存続しうるだけの正当性を持たないのである。こうした難題に取り組むうえでも、従来型の公営ギャンブルの歴史とその本質などに検討を加えた本論文の今日的意義はきわめて高いものと思われる。

けれども、その一方では問題点もいくつかある。まず、競馬事業史をめぐる記述についてだが、第2次大戦以前に比べてそれ以降のそれはやや手薄になっていることである。戦前における競馬事業は民間の主催者によって運営されていたが、戦後は「官」によってそれが独占されることになった。これを理由にして競馬事業の戦前戦後の不連続性を指摘する向きもあるが、それには異論もある。このような不連続性と連続性を正しく理解するためにも、本論文においては、終戦直後の経済や政治状況のもとで競馬事業がどのようにして復活の道をたどったかを、もう少し詳しく検証すべきであったと思われる。また、戦前の競馬事業についても、社会的側面に立った検証は十分とはいえない。競馬事業の歴史は、社会風俗と深く関わっており、また、競馬に勤しんできた大衆との関係を看過することはできないからである。

次に、上に述べたことと関係するのだが、住民自治と団体自治に注目すると、本論文で

は団体自治の財源確保の論述が中心になっているが、もう少し住民自治の側面に着目すべきではなかろうか。自治体の収益事業がどのような行政サービス（公共施設、福祉、教育など）の財源として役だっているのか、その内容には、公営ギャンブルを行っていない自治体と比較するとどのような違いがあるのか、公営ギャンブル事業向けの住民の目は冷たく、批判も絶えないが、そうした状況のなかでそれが成立する住民自治の基盤はなにか、などがそれである。

さらに、「日本型収益事業」についての理解は本論文によって深まるものの、諸外国の収益事業にはそれと比べてどのような違いがあるのだろうか。海外文献を活用して国際比較を若干なりとも加えておれば、「日本型」の特異性をより鮮明にとらえることができたのではないか、と思われる。

以上のように、著者には今後取り組むべきいくつかの研究課題が残されている。従って著者には今後一層の研鑽が期待されるが、本論文そのものについては、本学の政治学博士の学位を授与するに値するものと認めるものである。

2004年9月

審査員	(主査) 早稲田大学教授 (京都大学博士、法学)	寄本勝美
	早稲田大学教授 (早稲田大学博士、政治学)	片岡寛光
	早稲田大学教授 中央大学教授 (慶應義塾大学博士、法学)	藤井浩司 佐々木信夫