

## 第五章 競馬法の制定

- 第一節 馬券禁止
- 第二節 補助金競馬
- 第三節 地方競馬の成立
- 第四節 競馬法の制定過程
- 第五節 競馬法の内容
- 第六節 地方競馬の発展

軍事目的のツールとして利用されることで再び活況を呈した競馬であるが、その活況も長くは続かなかった。ツールであった競馬は、更に別の有用な目的のツールとして利用される事となったのである。権力者が賭博をスケープゴートとするのは歴史の常である。前章で扱ったように、自由民権運動弾圧の過程でも、権力者は「賭博」を「博徒」と同一視させることでスケープゴートに祭り上げた。また欧化政策への反感の中では、今度は「上流階級」「政府」への反感の一部が「競馬」「賭博」に向けられることともなった。

江戸時代以来、表面上は厳しく取締られていた賭博が、馬券の黙許によって半ば公然と行えるようになった結果、庶民の塞き止められていた賭博への本能は爆発した。明治政府は当初、競馬場を欧州のように上流階級が集う場所にと想定していた。ところが実際には中流層以下の観客も殺到したのである。その結果、様々な弊害が現れて社会問題化したのは、前章で触れた次第である。

政府は、資本主義経済の発展と帝国主義的政策を推進する為にも、日露戦争の勝利に浮かれ、傲慢尊大、華美浪費になりがちであった世の風潮を沈静化する必要があった。意図的にその象徴とされたものこそ、競馬であった。桂内閣における様々な民意弛緩対策は、明治41年の戊辰詔書において完成する。その戊辰詔書の思想に連なる政策の一つとして、馬券は禁止されることとなった。またもや、競馬（賭博）はスケープゴートとなったのである。現在、日本人を内面から規制している「賭博嫌悪感」は、この頃に完成したものである。ギャンブルをスケープゴートとする手法は、昭和の革新自治体による公営ギャンブル廃止運動においても、再び繰り返されることとなる。

しかし明治末期に馬券を禁止したにもかかわらず、政府の財政状態の悪化や帝国主義化の進展は、再び競馬をツールとして利用せざるを得なくさせた。その目的を効率的に行うには、馬券に依存する以外にはなかった。その結果、特別法たる「競馬法」を制定する事で刑法の違法性を阻却し、合法的に馬券を発売するシステムが確立する。このシステムは戦後も継承され、更に戦後に各種公営競技が競馬を雛形にして誕生した為、「日本型収益事業」全般に及んでいる。

序章で示した「日本型収益事業」の要素の第一点目は、この馬券禁止から競馬法の制定過程において形成されたものなのである。

### 第一節 馬券禁止

明治41年（1908）に桂内閣が誕生すると、貴族院からは強く馬券の禁止を求められるようになった。当時、陸軍では「馬券がなければ競馬は到底成立つものではない、即ち馬券を禁止すれば競馬はなくなる。競馬がなくなれば馬政事業に大打撃を興えることになるから馬券禁止は不可能である<sup>1)</sup>」という主張がなされていた。しかし司法省側は、「新刑法実施の暁には馬券は性質上明白に富籤に該当するものであるからどうしてもこれを禁止せねばならない<sup>2)</sup>」という強硬な姿勢であった。貴族院でも、「馬券によって風教を害する如きは忍ぶべからざることであるから、競馬は馬産業に有効なりとするならば他に適當の財源を政府より支出するがよいという意見<sup>3)</sup>」が支配的であった。折から新聞紙上では馬券による弊害がスキャンダラスに報道され、馬券禁止を求める意見が強かった。当時、藩閥内閣に対する批判に加えて、自由主義

的な西園寺内閣を倒した事で世間の評判が悪かった桂太郎内閣は、世論の動向にも気を配らねばならなかった。馬券への批判が内閣攻撃や陸軍省内の長州閥批判に利用されるのは避けたかった。更に桂内閣には組閣の代償として、貴族院から競馬反対派閣僚として岡部長職法相や平田東助内相を送り込まれていた<sup>4</sup>。桂の権力基盤である貴族院に反対意見が多い馬券をそのまま放置することは、不可能であった。その結果、新刑法が施行される明治41年(1908)10月に合わせて馬券禁止令が交付され、馬券は誕生後わずか三年で消えていくこととなった。立川は、この背景には戊辰詔書に象徴される体制が見え隠れすると指摘する<sup>5</sup>。日露戦争後の民意弛緩引締めを試みる絶対主義勢力によって、競馬はスケープゴートとされたのである。国民が戦勝気分であらゆる不遜となり、賭博や投機に現を抜かした結果、戦後の国家財政は3倍近くに拡大する。政府は緊縮財政を敷き、予定されていた大博覧会を延期し、更に馬券販売禁止等の改革を実行した。こうした改革の集大成として、明治天皇による国民への直接の訴えという形で10月13日、「戊辰詔書」が発せられたのであった。

**「戦後日なお浅く庶政益更張を要す。宜く上下心を一にして忠実業に服し、勤儉産を治め、惟れ信惟れ義、醇厚俗を成し、華を去り実に就き、荒怠相誠め自彊息ざるべし」(戊辰詔書)**

競馬はまさに、奢り高ぶり、退廃した風潮のスケープゴートにされた感がある。鳴尾速歩会では、主催者が賭博開帳罪によって馬券禁止の直前に検挙されていた。しかし馬券の禁止後には、「馬券発売禁止となりし以上は追求の必要なし<sup>6</sup>」と不起訴とされている。賭博開帳罪ならば、証拠固めをして起訴すべきであるのに、敢えてそうしない点からは、見せしめとしての性格が大いに窺い知れる。また馬券禁止の発表を意図的に遅らせて、当時悪評の高かった松戸競馬(主催者は江東の親分格)を新聞に批判させた<sup>7</sup>のにも、競馬に全てのスティグマを負わせて葬ろうとの政治的意図があると立川は指摘している。戦勝気分によって社会が浮かれ、その結果として競馬が流行したのに対して、論理のアローを逆に転換し、競馬の風潮が社会一般に伝播した結果として投機、奢侈の傾向を生じせしめたとの批判が行なわれたのである。

これによって、鹿鳴館時代以降、順次形成されて行った賭博感＝「賭博嫌悪感」が完成すると共に、「競馬＝賭博」という、今も我々を拘泥するイメージが形成されることとなる。序章で定義した「日本型収益事業」の特性の第一点、「①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呪縛する」はこうして完成した。競馬の始まった明治初期以来の競馬に関する報道姿勢が、この明治41年から急激に転換していることは、当時の記事を見れば明らかである。戦後においても、高度経済成長期の公営ギャンブル廃止に同様のシンボル効果を狙った政策が見られる。ギャンブルがこの様な「贖罪の山羊」の役割を担わされ続けて来た歴史については、増川宏一によって既に取り扱われている次第である<sup>8</sup>。その結果としてこの馬券禁止以降、我が国に於ける競馬にはある種の「いかがわしさ<sup>9</sup>」が付与されることとなったのである。そして、この「競馬観」「賭博観」は、「日本型収益事業」に不可欠である。何故ならば、「競馬」や「賭博」は「悪」であるという意識が一般化、内部化する事で、「悪」である「競馬」を行う為には大義名分、お題目、「目的」と言うものを無意識に必要とする構造が形成されるからである。「競馬」の場合は、日本人による近代競馬が始まった時点から既に「ツール」として始まった訳であるが、現在に至るまでその構造は変わらない。

またこの賭博感も、別の点でも「日本型収益事業」に不可欠である。半ば本能とも言え、抑圧するのが極めて困難な「賭博」に関する欲望を、法的にも規範意識的にも厳しく戒める体系を確立する一方で、政府は政府公認の合法賭博を創設した。これは塞き止められた欲望の唯一の合法的解消先となる。更に政府公認という品質保証によって、内部化された規範意識からの罪悪感のある程度中和することが可能となるのである。かくして、半ば本能に属する性質を利用して、その解消先を独占するという「日本型収益事業」のもう一つの枠組みがこの時期に完成されたのであった。

以上のような経緯を経て馬券発売は禁止された。しかし、競馬が馬匹改良に及ぼした好影響も無視できない。第一には、競馬開催によって馬匹価格は上昇し、生産を刺激することとなった。東北、北海道の二才駒の平均競値は、日露戦争時に比して3～5割も上昇した。また外

国の良馬の輸入も 10 倍以上に増加した。特に牝馬を奨励したために牝馬の輸入が増え、繁殖用として産馬改良に大いに貢献する所となった。馬匹改良が、官の手のみで達成できうるものでないことは、今までの馬匹改良の遅れから明らかであった。官有馬の 100 倍近く飼育されている民有馬を如何に改良に参加させていくかが馬政の要諦であった。民間資本に外国産馬の輸入を促進させるのも、競馬黙許の目的の一つであった。

第二には、明治 40 年（1907）に 1 マイル 1 分 53 秒 5 分の 1 であったレコードタイムが、競馬による改良の効果で大正 4 年（1915）には 1 分 48 秒にまで更新されたように、競馬が馬匹改良に最適な手段であることを証明する事例も多く見られた。これは、生産を刺激すると同時に、能力ある固体を選抜して繁殖に残す事で、更に能力の高い固体を生産するための能力検定の場として競馬に勝るものはないからである。第三に、競馬は調教方法、馴致方法を研究する絶好の機会ともなる。特に日本では旧来、一般的に馬事文化の伝統が薄かったため、軍馬馴致の為にも訓練技術を開発、普及させる必要があった。第四には、特に都市住民のようにあまり馬と接する機会の少ない者に、競馬を通じて馬事思想を啓蒙した効果もあるであろう。加えて競馬には、勇壮活発なる郊外遊戯として国民を楽しませる効果と同時に、「一般に国民の気性品性を高むるの益あり。各国に於ける競馬倶楽部が必ず当代一流の名士を其の会員中に網羅するは実に之が為なり<sup>10</sup>」とされたように、一種「近代性の象徴」でありステータスシンボルたりえる競馬によって、国民文化を育成する側面も持ち合わせていたのであった。

## 第二節 補助金競馬

明治 41 年（1908）10 月の馬券禁止を受け、政府は馬匹改良策としての競馬存続のために、閣令で「競馬規定」を定めざるをえなかった。馬券は禁止されても、馬匹改良は不可避であり、その手段として競馬に代わるものは無かった。そこで競馬規程に適う競馬会に対しては政府が補助金を交付し、そこから賞金を供出する事で競馬自体の存続を図ったものである。ここに、政府の補助金を受ける所謂「公認競馬」が生まれる。これは、まさに軍事目的からの馬匹改良を主目的とするものであった。競馬規則の第 9 条では、「年明け 3 歳以下の馬匹及び改良増殖上裨益なき馬匹は競走に使用することを得ず」とされ、馬匹改良上役立たない去勢馬等の出走が禁じられた。また馬券禁止の原因となった風俗の乱れを正すべく、第 20 条では場内の風紀を正しくするよう定められていた。

明治 41 年度の競馬は、突然の馬券禁止ということで各倶楽部とも混乱に陥ったが、馬政局が予備費を割いた臨時予算で 14 万 2 千円の補助金を交付した為に開催は行い得た<sup>11</sup>。しかし、地方の一部の競馬場を除いて<sup>12</sup>、都市部の大競馬場などは大打撃を受けた。馬券を伴わない競馬は一般大衆の興味を引かず、入場人員は激減し、競馬関係者や馬主とその関係者以外は殆ど見かけられない状態となった。池上競馬では、馬券を売った春の開催では 16900 人の観客を集めていたのが、馬券禁止後の秋の開催は 20 分の 1 の 837 人にまで激減し、その観客も殆どが関係者であった。馬券黙許時代には、池上競馬単独でも半期開催で 7~80 万円の売上があったので、各競馬会の財政は極端に悪化した。

それに対して競馬会は、「馬匹の速度力量技能その他に関する知識の優劣を争うための確保手段として多少の金銭等を賭ける如きは刑法にいわゆる賭銭賭博の行為にあらざるものと信ぜられる」という、明治 38 年馬券黙許の折の「四大臣議定書」の「付箋」を盾に、「馬券は賭博に非ず」と司法に提訴して対抗した。競馬倶楽部としては、付箋を材料に真っ向から争う方針であった。政府の要望によって、国策として開始した競馬を一方的に突然に打ち切られたのであるから、当然であるともいえよう。しかし明治 44 年（1911）の東京控訴院の判決では、「競馬の勝負に賭けるは、刑法に規定する賭博である」との判断がなされてしまった。かくしては、この路線はほぼ不可能となったのである。

当時、衆議院には競馬関係の有力議員が多かった。板橋競馬倶楽部会長の尾崎行雄、川崎競馬倶楽部の加納久宣子爵、目黒競馬倶楽部の園田実徳、同倶楽部副会長の関直彦らが議席を有していた。更には、当時の議員の多くは地方名望家層であり、この層は各地の有力者でもあることから競馬倶楽部に加盟していたり、その施設会社等の株券を保有している者も多く、競馬倶楽部に協力的であった。その為、明治 42 年（1909）に政府補助金 38 万円が決定された際

も、馬券を伴う競馬の再開を促す意味から、逆にこれを削除したのであった。

そこで明治 42 (1909) 年 3 月には、馬券復活を目的とする競馬法案が議員立法で提出される。これは特別法を設けて違法性を阻却する現在のシステムと同じ性格のものである。特別法たる競馬法を制定する動きは、明治 41 年 (1908) 当時、曾祢馬政長官、平沼騏一郎司法省明刑局長、古賀内務省警保局長、安楽警視総監、藤波言忠子爵、浅川陸軍騎兵課長らが、万が一の馬券禁止時の対応について協議している際に、平沼の口から提案されたようである。但し、当時は競馬法の議会通過についての懸念から馬政長官が強く反対したため、この構想は消えていたのだ<sup>13</sup>。しかし今回は馬券禁止を受けて、合法的に馬券を発売する唯一の術として、議員立法によって提出されたものだった。この法案の内容は、従来の特令第 10 号「競馬開催を目的とする法人の設立及び監督に関する件」を土台に、その後馬政局によって出された通達や項目を反映させたもので、馬券に相当する「馬票」の種類、金額、購買枚数等や、様々な認可は馬政長官が定めるとされていた。そこには、控除率は 10% で、そのうち 5% が倶楽部収益となり、5% が馬匹改良費として馬政局に納付されるという規定も盛り込まれていた。しかしこの法案は、衆議院は大多数を持ってこれを可決したが、風教上の影響を懸念する貴族院が委員会でこれを握り潰した。その結果、馬券を伴う競馬の開催は不可能となり、明治 42 年度の競馬は開催日数 46 日、競走数 397、賞金総額 66,339 円という惨澹たる数字となった。

(次頁表 1 参照)

翌 43 年からは、当分の間、馬券再開に目処が立たないために倶楽部側も補助金競馬に応じることになる。政府としても競馬の廃止は不可能であるため、予算に 46 万円の補助金を計上した。結局、15 の競馬会でたった総額 46 万円の補助金を原資に競馬を開催せざるを得ない状態に追い込まれたのである。馬政局は補助金の交付先を決定するに際して、対象となる倶楽部数を 11 に整理統合した。(表 2 参照) また各競馬会に対して、営利会社から借用していた諸施設を買い取らせる事とし、そのための財源として 20 ヶ年償還の無利子債券発行を許可することとした。これによって従来問題となっていた営利目的の設備会社は全て解散し、施設の所有者は全て競馬倶楽部自身となったのである。政府は、債券償還の為の設備補助金 166,522 円、政府が直接馬主に与える優勝馬への政府賞金 32,000 円、産馬上有効で適切な競馬を遂行させる為の賞金や施設費等に開催補助費(地方競馬分)264,360 円を毎年 20 年間に渡り援助することとなった。馬券発売を禁じた事で、利益のみを求める競馬会は撤退し、競馬の公益を思う団体のみが残る事となった。

(表 1) 競馬開催成績 (大友源九朗、前掲『馬事年史(3)より』)

年次(明治)	39	40	41	42	43	44
開催日数(日)	8	54	100	45	70	70
競走回数	71	570	1048	397	546	564
出走馬数 (内国産)	67	684	1784	646	1007	1149
出走馬数 (外国産)	58	442	895	114	195	178
出走馬数 (合計)	125	1126	2679	760	1202	1327
賞金計(円)	42,242	342,853	571,333	66,338	213,275	231,693

(注) 39 年は秋季のみ

(表 2) 競馬倶楽部の再編

旧競馬会	新競馬倶楽部	競馬場
函館競馬会	函館競馬倶楽部	箱建競馬場
日本レース倶楽部	日本レース倶楽部	横浜(根岸)競馬場
東京競馬会・京浜競馬倶楽部・日本競馬会・東京ジョッキー倶楽部	東京競馬倶楽部	目黒競馬場
関西競馬倶楽部 鳴尾速歩競馬会	阪神競馬倶楽部	鳴尾競馬場
京都競馬会	京都競馬倶楽部	京都競馬場
北海道競馬会	札幌競馬倶楽部	札幌競馬場
総武競馬会	松戸競馬倶楽部	松戸競馬場
東洋競馬会	小倉競馬倶楽部	小倉競馬場
宮崎競馬会	宮崎競馬倶楽部	宮崎競馬場
越佐競馬会	新潟競馬倶楽部	関屋競馬場
藤枝競馬倶楽部	福島競馬倶楽部	福島競馬場

補助金競馬時代の13年間は、一つの競馬場につき毎年ほぼ春秋の2回に開催が行なわれた。開催日数は1回につき3～4日で、全倶楽部の合計で70日となり、競走数は年間の通算で520～564競走が行なわれた。賞金はほぼ全額、政府からの補助金で賄われたが、その総額は1年平均で僅かに211,057円であった。(表1)を参照すれば一目瞭然だが、補助金競馬体制の陣容がほぼ固まった明治43、44年度の水準と黙許時代に競馬会が出揃った明治41年度の水準で比べると、賞金がほぼ三分の一に下落している。その影響で競走回数、出走頭数共にほぼ半減した状態になってしまったのである。(明治39年は半期だけの発売であり、42年は補助金を得ずに行ったもので参考とならない)

この時期の競馬は、完全に軍事目的の為に、税金から予算を投入して半ば国家事業として行なわれていたものである。明治43年(1910)には、馬政局が内閣直属から陸軍省管轄に移される。その結果、競馬にも開催費等の予算や許認可一切を握る陸軍省の影響が強く及び、武市の言う「鉄床で鍛え上げられた馬事文化」の性格が一層強化されるようになった。その性格を良く示しているのは、出走馬匹に関する規定である。補助金競馬時代には、各競馬場で供する新馬について、様々な制約が加えられるようになった。新馬としては「月毛葦芦毛河原毛ニアラザルモノ」との規定が出来た結果、白い馬<sup>14</sup>を導入できなくなってしまった。その理由は、軍馬に不適格な白い馬が種牡馬として供せられてしまうと、国内馬匹に白い馬が増えてしまい、結果として軍馬不適格馬が増加するからであった。また、驢馬(去勢馬)の場合は新馬導入のみならず、出走自体が禁ぜられた。これは、公認競馬は品種改良の原種たる種牡馬の養成・選別を目的とするため、馬匹改良に貢献する所のない去勢馬は無益とされたからである。その結果、明治の日本競馬発祥以来の伝統をもつ支那馬競走は絶滅することとなる。財政の裕福な日本レース倶楽部は、補助金を返納してでも横浜の伝統である支那馬競走を行いたい旨のお伺いを立てたが、それも拒絶されている。このように、補助金競馬は極めて国策としての性格が強かったが、この頌木は現在の日本競馬にも様々な現象面として見受けられるものとなっている。この伝統は現在のクラシック競走や天皇賞競走における去勢馬の出走制限という形で残存し、「鉄床で鍛え上げられた馬事文化」の連続性をよく表している<sup>15</sup>。

明治44年(1911)秋から、馬政局は全国各倶楽部の優勝内国産馬を集めて、連合競走を行う事とした。これは、そのシーズンの新馬の中から新馬戦で1、2着した優秀な内国産馬を集め、競馬倶楽部の枠を越えて競走させるものであった。当時は基本的に馬主が所属する競馬倶楽部でしか出走が許されていなかった為、(有力馬主は複数の競馬倶楽部に加盟していたが)この様に各地の有力馬が一堂に会する機会はなかった。最初の連合競走は、明治44年(1911)の8月に函館競馬と札幌競馬の間で行なわれた。その秋には、東京競馬場の2マイルコースに全国から選りすぐりの優駿を集めて、本格的に連合競走が行われた。後にこの競走は、「連合

2マイル」という人気競走となるが、施行時期や競走の性格から、これが後のクラシック競走の原形になっていると言われている。この競馬には、馬政局から1着馬に対して3000円が公布された。通常の抽選馬の価格が350～400円、特別優良馬でも2000円の時代にこの賞金であったため、この競走は非常に人気を集めた。これは少なからず産馬上の刺激となり、また各倶楽部もこの為に振るって優秀なる馬を選択するようになった。この連合競走の施行要領にも、「月毛葦芦毛河原毛ニアラザルモノ」との規定が存在する。更には「連合競走は2個以上の競馬クラブより馬匹を出場せしむるにあらざれば、成立せざるものとす」とする規定も含まれていたが、これも種牡馬の能力検定をより有効に成し遂げる為の規定であった。また、この競走が2マイルという厳しい長距離で行なわれたのは、軍馬として必要とされるスタミナ能力を検定する為であった。このように、連合競走も軍事ツールとしての競馬の性格を非常によく表しているものであった<sup>16</sup>。この競走は、当初は年一回であったが、大正7年(1918)からは春秋2回の施行となり、競馬法の施行後は京都や阪神でも行なわれることとなった。

馬券黙許時代に各倶楽部間の相互連絡機関として設けられた「競馬連合会」は、馬券禁止時代には協力し合って馬券復活運動に努めた。前回の轍を踏まない為にも、今回は馬券発売を合法化する為の特別法たる「競馬法」を制定して、違法性を阻却するという現行システムと同じものを確立すべく、各方面に働きかけを続けた。(大正10年(1921)にはこれが社団法人「競馬協会」となり、競馬法制定後の大正12年には「帝国競馬協会」へと移り変わる事となる)しかし、「競馬法」案は毎年のように議会上に提出されたが、その都度、貴族院によって否決されることとなった。陸軍を筆頭に、競馬の必要性を認める関係者は多かったが、馬券黙許時代の弊害が甚だしく、その印象が残存するが故に、早急な馬券発売再開の見込みは薄かった。

この時期の競馬を支えたのは、馬券に代わるものとして宮崎競馬場で行なわれた「勝馬投票券<sup>17</sup>」(現在の勝馬投票券とは異なる)であった。明治41年(1908)の馬券全面禁止直後から、馬券の代替品として「余興券」「福引券」的ものの模索は行なわれていた。しかし、明治41年の秋季開催に際して、競馬連合会が馬政局や内務省に対して馬券代替品の是非を打診したが、当局からの許可は下りなかった。明治42年(1909)5月頃にも、阪神競馬倶楽部から「福引券」を発行しての競馬開催案が提出されたが、これも馬政局に拒否されている。しかし、同年8月、内務省令第20号で「懸賞または富籤類似その他射倖の方法を用いんことを提供し、または投票を募集するの行為にして公安または風俗を害する虞ありと認むるものは、庁府県長官(東京都においては警視總監)においてこれを禁止しまたは制限することを得」と定められた。これによって、ようやく「福引籤付」的な入場券の発売が可能となった。だがそれも、各地方長官の裁量に非常に左右されるものであった。

(表3) 公認競馬倶楽部勝馬投票実施調べ

(出典：前掲『日本競馬史 第4巻』、原典は石橋正人「勝馬投票実施調べ」)

年次/倶楽部	日本(横浜)	東京	中山(総武)	阪神	京都	札幌	藤枝(福島)	宮崎	小倉	新潟
大正2								○		
3		△						○		
4	○	○	○	▽	△	○	○	○		
5	○	○	○			○	○	○		
6	○	○	○			○	○	○		
7	○	○	○		○	○	○	○		
8	○	○	○		○	○	○	○		
9	○	○	○		○	○	○	○		
10	○	○	○	○	○	○	○	○		○
11	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

○、春季秋季共、△は春季のみ、▽は秋季のみ。

宮崎県では馬券禁止後の明治45年(1912)春季開催から、観客誘致策として福引券を配布していた。大正元年(1912)秋季に競馬場を訪れた当時の宮崎県知事有吉忠一は、福引に熱心な観客の姿を見て、「福引を行って景品を配るよりむしろ一着馬を選ばせて的中者を賞する方

が馬事思想の普及に役立つだろう」と考えた。そこで宮崎地方裁判所と協議し、「対価物以下の価格を標準とする場合には、射倖行為として刑法に抵触しない」という判断を得た。これを受けて翌2年(1913)から、単なる「福引券」ではなく、予想の要素を含ませた「景品券」を導入したのがこの制度である。入場券50銭を購入して入場した者1人に1枚、各競走毎の投票用紙を配って勝馬を投票させ、的中者に景品(この時は反物など)を供するという、現在イスラム国家の競馬で用いられているのに類する制度であった。大正2年(1913)の春季開催は雨に祟られ、初回でもあった為にまずまず程度の入りであったが、同年秋季以降は県外からも観衆が多数訪れて盛況であった。これは、馬券の代用品として瞬く間に各地の競馬倶楽部に広まった。(表3参照)大正3年(1914)の目黒の東京競馬倶楽部では、この「景品券」を「勝馬投票」と名称を変えて導入したところ、従来300人弱だった入場者が12,000人に激増したという。目黒では対象競走を指定し、的中者50人に限り(50人を超過した場合は抽選)1人5円のデパート商品券(三越、白木屋等)を贈与した。投票券は1枚50銭相当なので、倍率はおおよそ10倍になる。後に1等席券には2枚の投票券がつくようになるが、当初は1日1人1枚限定であった。

しかし勝馬投票は地方長官の裁量による為、これを導入したくとも不可能な倶楽部もあった。東京競馬倶楽部の場合、馬券復活運動の一環として、華族に競馬を知ってもらおうべく、会長以下の役員を華族に依頼していた。その為にスムーズに認可が下りたのだった。しかし、馬券黙許時代にもかかわらずに鳴尾速歩会を檢舉した神戸地方裁判所は、馬券潰しの最先端であった為、阪神競馬は勝馬投票券を発売できなかった。(大正4年には発売したものの、執拗なマークにあった)。阪神競馬倶楽部がこれを発売できたのは、先の宮崎県知事有吉忠一が兵庫県知事に赴任して以降である。このように、勝馬投票券は黙許である為に裁量の要素が強く、知事や現地警察の意向に左右されがちであった。後に地方競馬が確立した際、地方競馬は馬券を発売できない為に勝馬投票券を代用品として発売したが、それも同様に地方長官や警察の意向に左右されがちであった。戦後、地方長官によって地方競馬が運営されるようになるが、それはこのような裁量権の歴史と強ち無関係であった訳ではない。

勝馬投票の実施によって入場者は多少増加し、経営の改善にも僅かだが寄与した。例えば阪神では、勝馬投票を実施しなかった大正3、5、7年の倶楽部収入はそれぞれ3,214円、3,302円、6,577円であるのに対し、半期のみ発売した大正4年で7,046円、春秋行った10、11年には45,359円、70,559円と大幅な収入増になっていた。阪神競馬場では多くの場合、勝馬投票券は80%で換金されていたが<sup>18</sup>、これは後に、パチンコにおいて導入される特殊景品を用いた三点方式<sup>19</sup>に通じるものとなった。この制度は更にエスカレートし、的中者数に応じて景品の金額も変化するようになり、また賞品として現金も供されるようにもなった。入場券の発売が一人一枚という原則も破られがちではあったが、それでも適宜、警察による檢舉があった為、エスカレートすることは少なかった。賞品の交換上限は基本的に入場料の10倍以内であり、後に再開された馬券の配当上限も勝馬投票券に範を取り同様の水準となった。当時の競馬法案における司法省との折衝過程を見ても、司法省にとってはこの10倍というのがギリギリの許容範囲であったようである。公認競馬・地方競馬双方において勝馬投票が平静に行われた事は、馬券再開時の懸念を減少させることとなった。また、各倶楽部は勝馬投票を実施することで、馬券発売類似業務の経験を積むことができ、その経験は馬券再開後の一人一票制の実務上に際しても有効であった。

それでも、勝馬投票券は根本的解決とは程遠く、以前の水準の観客を取り戻すことはできなかった。警察の目がある以上、開けひろげに複数枚の投票券を用いる訳にも行かなかった。更に、一人あたりの投票用紙が非常に少ないので、全ての競走を楽しめる訳でもなかった。全ての倶楽部で現金化できた訳でもない。何も無いよりはマシであるが、馬券の効用を満たしてくれるものではなかったのである。

馬券の禁止は、諸外国でも例を見る。1876年、フランスでも「馬券は偶然の輸贏を争うものである」として内務省令で禁止されていた。馬券は馬匹鑑定の知識を有する者同士が検量室で行う場合のみ許可されたのである。しかしブックメーカーが残っていたために賭け自体は消滅しなかったため、1887年にはパリの競馬場でブックメーカーも禁止することとなった。その結果、競馬界は大恐慌に陥り、競馬の存続自体が不可能となった。そこで馬匹改良協会は、

馬券収入の一部を慈善事業に寄付することで馬券を富籤と見做し、その発行許可を政府に求めた。当時のフランスでは、富籤は慈善事業か美術奨励を目的とするもの以外は認められていなかったからである。その協議の結果、売上の2%を慈善事業に寄付する代わりに許可が下りた。ところが今度は、馬券許可によって競馬場数が増え、弊害が以前より酷くなった。その結果、内務大臣は一切の競馬賭事を禁止し、競馬界は再び恐慌に陥った。そこで再び、激しい請願運動が起きる。最終的には農務大臣から、競馬を政府の監督下に置き、馬匹改良以外の目的ではこれを行わない旨の提案が出され、これが議会を通過して「競馬ノ認可及其举行ニ開スル千八百九十一年六月二日ノ法律」ができたのである<sup>20</sup>。この法律によって、競馬場を開設するには農務大臣の許可が必要になり、またその目的が唯一馬匹改良であること、売上の2%が慈善事業に、1%が産馬事務登録に充てられること等が記されたのであった。

プロシアにおいても同じ様なことが起きている。1870年代初期に始まった馬券発売は順調に伸びていったが、司法省や宗教関係からの圧力で1881年、これが禁止された。しかしこれはブックメーカーを儲けさせたのみで、賭け自体は少しも減少しなかった。そこで馬券を黙許する代わりに、高額印紙税が馬券に課せられることとなった。ところが、これは再びブックメーカーを利する事となった。そこで1905年には法律で「公開セル競馬賭事ニ関スル件」を定め、ブックメーカーを全面的に禁止した。一方で、官庁の許可を受けた馬匹改良を唯一の目的として運営する主催者に関しては、馬券発売を許可することとなったのである。

このように、フランスやプロシアといった日本と同じ様に競馬を手段として導入した国では、概ね似たような取り締りと運営方針が繰り広げられたのであった。それは、目的とされる公益と賭けの弊害とのバランスを求めて、常に変更された。それでも結局、馬券を伴う競馬に勝るものは無いと言うのが世界的な通説であった。

以上を踏まえて、馬券の効用と弊害を整理しておきたい。第一に、馬券は競馬観覧の興味を深刻にさせ、参加意識を高めるのに不可欠である。馬券抜きでは、検討も自然とお座なりになりがちで、馬事思想の普及は望みにくい。次に、競馬の施行を厳正にさせる効果を持つ。馬匹改良が重要課題である以上、正確な能力検定は必要不可欠である。然るに馬券を発売しない場合は、馬主同士、競馬関係者同士の談合等によって勝利を分け合う恐れも生じる。勿論、その為に倶楽部役員が不正を監視しているのだが、馬券を発売した場合は、多数の観衆が馬主と同じ立場に立って競走を熱心に鑑賞し、厳格な監督を行うことによって不正が行いにくくなる。それにより、騎手等も緊張感を持って常に全力を発揮するように努め、真正なる能力検定が可能となるのである。そして3つめが、競馬の経済を好転させる効果である。馬券発売に依らない場合は、十分な賞金を得る為には多大の補助金を要する事になる。ところが馬券を発売すれば、その補助金を要しないばかりか、広く公益に用いる事の可能な資金が生じるのである。実際、馬券は地方の馬産を大いに活況化させていた。馬券黙許の前後で、当時の優良馬産地であった青森・岩手・宮城の2才駒の売却価格を比較してみると、そこでは明治38年には35～42円であったものが、黙許後の41年には60～78円へと大幅に高騰している。北海道でも38年に平均売却価格が53円80銭だったものが、41年には72円45銭となっており、各地で馬産を振興する要因となっていた。これによって、民間資本による洋種馬の輸入も行なわれるようになった。明治41年(1908)には三菱財閥の岩崎久弥の手によって、日本の民間牧場で始めて小岩井農場にサラブレッド種牡馬インターグリオーと繁殖牝馬20頭が輸入されるが<sup>21</sup>、これも馬券を供する競馬による資金回収の目論見があつてのものであろう。更には馬券によって多数の観客が来場すると、自然と勝利した際の名誉が高まる。それは馬主の購買意欲に繋がって馬産を発展させ、馬匹改良に貢献するものとなるのである<sup>22</sup>。また、馬券発売によって倶楽部の資金が潤沢になれば、自ずと賞金も上昇する。賞金が増えれば不正も減り、馬匹改良に不可欠である公正な能力検定も可能になるのである。

一方、明治末に現れた弊害の要因を明らかにする事は、競馬法制定の際の改善点を明確にする為にも必要である。その要因としては第一に、競馬を営利目的に利用したものがあつた事が挙げられる。馬匹改良という公益目的の事業に営利事業の要素を含んだが故に、人の弱みに付け込む形で馬券の発売を行うこととなったのである。従って競馬法制定の際は、この様な組織を厳格に分離し、営利要素を極小化する事が求められていた。20年債権によって競馬会に施設を買収させたのは、この点の改善策であつた。第二には、近代化して間もない日本人自体の民度の低さという要因に加えて、日露戦争後、人心が一般に軽佻浮華に傾いた時期であつた



という要因も挙げられよう。馬券購入金額に制限がなかったことが、この時代背景及び準公認賭博の誕生という安堵感と合わさって国民の射幸心を甚だしく増長し、様々な弊害を生んだと考える事が出来る。更には、競馬会を無闇に公認した為に、東京だけで3つの競馬会が存在するという濫立状態になったことが考えられる。従って再開に際しては、この競馬場数の制限が不可欠であり、補助金対象としての倶楽部を整理統合した事は、この点の改善をも目的としていたのである。

(表 4) 年度別競走回数・出走回数

年度	競走回数	出走頭数	年度	競走回数	出走頭数
明治 40	570	1126	3	534	1023
41	1048	2678	4	533	981
			5	520	981
42	397	760	6	529	970
43	546	529	7	525	982
44	564	1327	8	520	912
大正 1	563	1266	9	523	878
2	556	1183	10	559	976

馬券禁止は様々な影響を及ぼした。営利目的で参集してきた多くの競馬会が競馬から撤退していくという利点もあったが、それ以上にデメリットは大きかった。その中で最大のものが、産馬業界に与えた影響である。馬券発売禁止による賞金の暴落により、馬匹需要は激減した。各倶楽部の経営状態は思わしくなく、収入の激減→賞金の減額→出走頭数の減少→競走への興味の減少→観客の減少→(収入の減少)という悪循環を繰り返した。表 4 からも見て取れるが、出走頭数、競走回数ともに馬券黙許時代と比較した場合に激減している。とりわけ、賞金の減少によって馬匹の購入資金の回収が困難になった結果として、高品質の外国産馬の輸入・出走が激減している。明治 41 年 (1908) 年には 659 頭見られた外国産馬が大正 9 年 (1920) 年以降は一頭もいなくなり、馬匹の改良という点からも大きな支障を来た事となっていた。特に明治の末期以降は、動力化の進展もあって一般的な馬匹需要自体が減少している時期でもあり、その結果として国内総馬数も減少していった。しかし、第一次世界大戦等の結果から見て、近代総力戦に必要とされる馬匹数は寧ろ増大していた。それを確保するには、常時、民間に品質の高い馬匹を繋養させる必要があるのだが、馬券の廃止でそれが困難になったのである。先に馬券黙許で高騰した馬匹価格も、青森、岩手、宮城で 60~78 円だったものが馬券禁止の翌明治 42 年 (1909) には 49~70 円に、北海道では 72 円 45 銭が 42 円 63 銭へと下落し、産地経済を沈滞化させることとなった。外国産馬の輸入減少によって、150 万頭の在来馬匹を改良する為の優良種牡馬を確保する事も困難になっていた。数の減少は必然的に質の後退にも結びつくものであり、その解決策が切実に求められる事となる。更には競馬場入場者数の減少からは、当初期待された国民の馬事思想涵養という競馬の効用の有効性が揺らぐ事となる。

このような状況を改善する必要性は、競馬会、陸軍のみならず、政府内でも強く認識されていて、その最善策として競馬法の制定が試み続けられていたのである。そこで次々節では、いよいよ「日本型収益事業」の原形とも言える、(旧) 競馬法成立の政策過程と時代背景を辿ってみたい。

### 第三節 地方競馬の成立

本節では、競馬法の政策過程を取り扱う前に、公認競馬以外の競馬である「地方競馬」の成立について、手短に触れておく。直接的な地方競馬の誕生が、明治 41 年 (1908) の馬券禁止に際して設けられた「競馬規程」第一条の但書き「但し祭典等に際しもっぱら娯楽のためにするものはこの限りにあらず」にある事は、以前に触れた次第である。古来より、神社において祭礼時に競馬が行なわれる例は多く、賀茂競馬を筆頭に各地の神社では競馬が奉納され、地

域住民の娯楽ともなっていた。明治43年(1910)には「競馬規程」に第23条の規定が追加され、これにより各地の産牛馬組合(大正4年からは畜産組合)は、地方長官の許可があれば「競馬規程」に関係なく競馬を開催する道が開けた。第二十三条の「地方長官」とは各県の知事の事であり、ここに戦後の地方競馬が地方自治体によって営まれている遠因を見出せよう。公認競馬の勝馬投票と同様に、戦前の競馬に対して地方長官の持っていた力は絶大であったのである。

#### 「競馬規定」

##### 第一条

「競馬ハ民法第三十四条ニ依リ設立シタル競馬会ニ非ザレバ之ヲ行フコトヲ得ズ、但シ祭典等ニ際シ専ラ娯楽ノ為ニスルモノハ此ノ限りニアラス。」

(筆者下線)

##### 第二十三条

「畜産組合法ニ依ル組合又ハ馬匹ノ改良増殖ヲ目的トスル団体ハ前各条ニ依ラズ地方長官(東京ニ在リテハ警視總監)ノ許可ヲ得テ競馬ヲ行フコトヲ得。」

これ以降、戦前における地方競馬の主催者には馬匹の生産者団体があたる事となるが、これは公認競馬同様に民間によるものであった。その結果、各地に多くの競馬主催者が出現した。ここにおける地方競馬も旧民法三十四条に基づく非営利団体で、馬券の発売は行えない補助金競馬であった。馬券を発売できないこれらの競馬は経営が厳しく、その多くは消滅していった。産馬上重要な地区などには、政府が補助金や賞を贈るなどして援助した為<sup>23</sup>に、その様な地区では存続し得たが、それ以外の所では廃場になったものも多い。これを救ったのが、大正2年(1913)に公認競馬の宮崎競馬倶楽部で発明された「勝馬投票」である。これが地方競馬の静岡競馬で大正12年(1923)に導入され、大人気を集めた事で競馬場の経営は改善された。以後、勝馬投票は全国108場で行われることとなった。しかし、これは地方長官による取締りの裁量性が強く、また馬券には及ばないものだった<sup>24</sup>。従って同じく大正12年(1923)、公認競馬に対して競馬法が施行され、馬券発売が許可されると地方競馬は公認競馬に対して大きく遅れをとることとなる。

また当時、地方競馬各競馬場間の情報交換は不十分であり、組織横断的な機関が求められていた。そこで大正15年(1926)、「勝馬投票券」を発売する主催者間で、馬や騎手の登録事務にあたる「帝国馬匹協会」が自治的統制機関として設立された。この組織は、分立しがちな地方競馬の統一的発展に寄与することとなった。

## 第四節 競馬法の制定過程

第二節で触れた一連の流れの中で、馬券は禁止された。更に控訴審判決で、馬券が新刑法の賭博に該当するという判決が出された以上、馬券発売の再開には、刑法の違法性を阻却するシステムとして、特別法たる「競馬法」を制定する以外に方法は無くなった。しかし、馬券禁止で完成を見た社会一般に内在化した賭博観は、富国強兵政策を内面から支える意味でも極めて有効であった。ドイツ刑法をモデルとして、権威的で犯罪対策に有効な法規として作られた新刑法は、同様にドイツをモデルとして絶対主義的天皇制を確立する中でも主要な役割を果たしていた。では、その体制の中から、如何にして賭博を公許する競馬法が成立し得たのであろうか。本節では、その成立過程をKingdonの「政策の窓」モデル<sup>25</sup>から分析してみる。

- ①問題 (Problems)
- ②政策代替案 (The Policy Primeval Soup)
- ③政治 (Political Stream)

Kingdonのモデルでは、上記の3つのプロセスが相互関連しながらも独立して展開作用するとされている。①の問題のプロセスとは、様々な問題(行政需要、政策課題、社会問題等)の

内の1つが政策決定者集団の注意を引きつけ、政策アジェンダに浮上する過程の事である。多くの問題の中から、何故その一つが注意を浴びたのか、それを解明する。問題がアジェンダに浮上する要因としては予算の影響も強く、通常の場合は予算は制約として働く事が多い。

②の政策代替案のプロセスとは、国会議員や官僚、民間研究者、圧力団体、市民団体等によって、常時無数に提言される政策の「原子スープ (Primeval Soup)」の集合から、ある一つの政策が問題への解決策として浮上してくる過程である。この過程においては以下の3つの要素が条件となる。

- A 実現可能性 (Technical Feasibility)
- B 政策コミュニティーメンバーの価値意識との整合性 (Value Acceptability)
- C 予期される制約 (Anticipation of Future Constraints)

Aは、その案が細部に至るまで技術的に検討され、実現可能かどうか確認されているかに関する要素であり、Bは政策を決定する集団における価値序列やイデオロギーにマッチしにくい政策は政策として採用されにくいことを表している。Cは、必要とされる制約条件として大衆や議員、官僚といったグループの承認獲得や予算の枠が存在する等の条件を意味する。無数に常時存在する政策の「原子スープ」の中から、これらの条件に合致する政策のみが浮上するというのがこの過程である。

そして③の政治とは、様々な形の政治プロセスにおける流れである。選挙結果や連立の組替え、首相の交代等から、国民的ムードといったもの、利益集団や政治エリートの活動、更には政策決定に関わる重要人物の交代に類するものを含むのがこの流れとなる。

以上の、各々独立しながらも相互関連して進む3つのプロセスが、ある時（基本的には③の要因によって）合流 (Coupling) することによって「政策の窓」が開放され、それによって政策が実行に移される（法案化される）とするのが、このモデルである。政策代替案は常時無数に存在し、その中から時局にたまたま適合し、それを必要とする問題に出会い、且つ政治の流れが向いたものだけに「政策の窓」が開放され、政策代替案は政策へとなるのである。

こうして考えると、まず①の問題の流れとしては、馬匹改良の必要性という帝国主義時代の国力に関する問題、需要があったと言えよう。そして、馬券禁止によって馬匹改良が進まなくなり、その対応策を時々の内閣は求められていた。②の流れとしては、後に触れる政策代替案である競馬法案の内容の変遷や他の産馬奨励策との比較が見られる。これにはまず、馬券の弊害を除去する意味での「実現可能性」が求められた。また「整合性」を得る為には、内閣が馬券の必要性を認識し、そのプライオリティーを上げることが不可欠であった。「予算」は通常は制約として作用するが、競馬法の場合は予算面こそが主要な推進要因であった。そして③の政治であるが、競馬法の場合、その15年の過程では幾度かの政権交代を経ている。そして大正中期以降は、どの内閣にとっても競馬法の必要性は痛感されていたため、政局面での変化は推進要因になったとは思えない。但し競馬法の場合、官僚組織の編成替という広義の意味での政治が契機になっていると思われるのである。それでは以上の点から、競馬法成立に至る過程を時系列的に概観する。

既述のように、競馬は馬匹改良手段として必要であるとの観点から、馬券禁止後も政府の補助金によって開催は細々と続けられた。政府補助金を受けて開催する競馬会を意味する「公認競馬」の流れはここに始まる。しかし馬券を発売しない競馬は人気も無く、また政府からの少額の補助金では満足な賞金を供することはできない。その結果、馬主の馬匹購買は減少し、馬産は衰退していった。「馬券は刑法によるところの賭博である」との判例が明治44年(1911)に東京控訴院で出された以上、馬券復活のためには刑法に対する違法性を阻却する特別法としての競馬法の制定が不可欠であった。一度、賭博と認定されて禁止された以上、諸外国の馬券の例や国防上の必要性を引く事で政府に対して馬券発売再開を請願するような当時の馬券再開運動は、明らかに限界があった。そこで競馬関係者や陸軍からは、「競馬法」の制定という根本的な解決を求める動きが発生する。

今回の競馬法策定にあたって中心的役割を果たしたのは、陸軍であった。先に触れたように、馬券禁止前に馬政局が内閣から陸軍省に移管され、馬政は陸軍省が担当していた。帝国主

義遂行にあたっての陸軍力増強には馬匹改良が不可欠であったが、補助金による馬産振興は遅々として進まなかった。その為に馬匹改良の最良の手段である競馬の有効活用を主張したのである。馬券を発売すれば、補助金を交付せずとも競馬の経費を支弁できるし、入場者も増えるので国民に対する馬事思想の涵養も可能となる。補助金競馬では一般国民は殆ど来場しないので、国民意識を改良する効果も薄くならざるをえないのである。しかし、当初から陸軍は馬券に賛成していたのではない。馬政局はかつて内閣直属の組織であり、馬券禁止時の馬政長官であった寺内正毅を始めとして、政府方針として一度定めた事には従うとの姿勢が主流であった。

競馬法の第一回目の提出は、先のように馬券禁止翌年の明治 42 (1909) 年であった。馬券禁止を断行した桂内閣が競馬法を提出する訳はなく、競馬法は議員立法の形になった。だが既述の通り、これは衆議院を圧倒的多数で通過しながらも、風教上の害を懸念する貴族院によって否決されてしまっている。鹿鳴館時代には上流階級の修養とされた賭博であるが、この時点では既に上流階級に嫌悪される存在として確立していた。この時点では陸軍の協力も得られていない。

その後、当分競馬法は不可能であろうとの諦観の中、政府補助金による補助金競馬時代が続いた。明治 43 年以降は政府による補助が開始され、補助金競馬の概ねが確定していく。しかし補助金では不十分な賞金しか供出できず、競馬は以前の活気を失い、馬産にも影響を及ぼすようになったのは先に触れた次第である。その中で明治 44 (1911) 年に成立した産馬組合の全国組織である大日本産馬会も、馬券復活運動に参加するようになった。

日露戦争後の戦後不況の中で、緊縮財政を強いられていた山本権兵衛内閣は、公認競馬に対して約束していた額の補助金を交付することができなくなり、大正 2 年 (1913) 秋には補助金の減額が行われた。しかし、インフレの展開で金銭価値が下落している上での補助金カットは、クラブの死活問題であった。この復活要求の過程で、浅川馬政長官から「馬券を復活すると仮定して、1 人 1 枚に制限し、官営制度としても差し支えないか<sup>26</sup>」との前向きの質問がなされることとなった。これは、陸軍省が同年 9 月に「馬券公許に関する研究」をまとめ、「多額の奨励費を国庫より支出する事を要せずして、競馬を発展し馬産改良の目的を達するため、すみやかに馬券公許の法律を制定する必要を求む<sup>27</sup>」との方針を出していたからである。政府も不況の最中で財政的に厳しく、緊縮財政を強いられる中で競馬補助金が重荷となっていたのである。だが、当時はまだ政府内での意見統一ができ上がる程には合意が形成されていなかった。政権は桂内閣から山本内閣に代わっていたが、当時はまだ馬券弊害の印象が強く、また司法省、貴族院という反対勢力を抱えていた。更には長州閥の連なる陸軍省の競馬推進派との関係もあって、薩摩閥の山本内閣も競馬法の提出には前向きでなかった。そこで今回も結局、議員立法での競馬法案の提出という型になった次第である。

大正 3 年 (1914) に提出された法案の内容は、馬券を競馬倶楽部の会員に限定するものであった。これは、馬券の弊害は分不相応な者がおこした風俗の乱れや破産によるもので、当初の構想に従って競馬場を上流階級のものとしたならば、弊害は起らないであろうとの思想であった。しかしこの法案は、政局によって不成立に終わる。法案提出直後の 3 月にシーメンス事件が発覚し、4 月には貴族院で海軍予算案が否決された結果、内閣は総辞職に至り、国会が閉会してしまっただけだった。

その後第一次世界大戦が勃発し、我が軍も青島出兵を行ったが、ここでも陸軍は馬匹性能の劣悪さに苦しむ事となった<sup>28</sup>。これは陸軍省に競馬法の必要性を一層強く認識させた。次に成立した大隈内閣には、東京競馬倶楽部会長であった尾崎行雄<sup>29</sup>が法務大臣として、松戸競馬倶楽部会長の河野広中が農商相として入閣していた。更に日本競馬の父と呼ばれる安田伊左衛門や、前回の大正 3 年競馬法案の代表者である広沢弁二も与党所属議員であった為、競馬法案を進めやすい環境にあった。また安田伊左衛門の政友である田川大吉郎が司法省参政官であったため、司法省を説得する好機でもあった。大正 5 年 (1916) の大日本産馬会の国会請願こそ、またしても貴族院に握り潰されたものの、その 2 月 22 日の貴族院請願委員会での応答の中で、司法省の見解に大きな変化が見られた。そこで司法省の田川大吉郎参政官は、「先年行なわれた程度の馬券発行には反対なり。適当なる方法によりてこれを制限し、害を防止するにおいては、競馬法の制定さしつかえなからん。しかれどもかくのごとくすれば、馬匹改良の目的に

副わざるにあらざるやを危ぶむ。しかして司法当局においては、はたしていかなる程度を制限すべきやにつき成案を有せず<sup>30</sup>」と答え、始めて馬券公許の可能性を窺わせたのである。この背後には、相対的に安定した犯罪状況を背景に、犯罪対策が強権的姿勢から恩情的姿勢へ次第に転換していく流れがあった。それは、天皇制国家が警察国家的絶対主義から家族国家観に基づく後見的福祉国家的絶対主義へと大きく転換しているダイナミズムの反映でもあったのである。

かくして司法省も条件次第では賛成の目処が立った。折りからの厳しい財政状況及び馬匹改良の必要性に関する認識も高まっていた。最大のネックは、風教上の懸念を表明する貴族院であった。貴族院は、基本的には政府提出法案は否決しない為、貴族院を通過させるには議員立法ではなく政府提出法案とする事が必要であった。競馬倶楽部連合会、大日本産馬会、陸軍省等では、如何にして政府に法案を提出させるかの方策が練られていた。そんな折、安田伊左衛門が元代議士で日本弁護士会会長の磯部四郎（後に京都競馬倶楽部会長）宅を訪問した際、当時の首相の原敬についての話となり、「原は私の親しい友人で、彼のやり方は私が一番良く知っている。彼は何か世間を喚起するか、もしくは委員会でも設けてその決議を示してやるのが一番よい<sup>31</sup>」とのアドバイスを受けたという。更に、原と同郷でもあり、貴族院議員兼東京府知事である阿部浩を訪問した際には、阿部も同意見であった。そこで、この方策が当時の陸相である田中義一の所に持ち込まれることとなった。かくして翌大正8年（1919）、大日本産馬会による「官民合同の馬政調査会設置の件につき建議」を受けて「馬政委員会」が誕生する。その委員長には、日本騎兵の祖「秋山好古」が迎えられた。委員会では、翌9年までに計13回の審議が行われた。6月4日に行なわれた第四回馬政調査会では、馬政局より5種類の競馬法案が提出される<sup>32</sup>。それらは、一人一枚に限定して弊害を減少させる案や、寄付行為とみなして賭博行為でないとする案、勸業債券類似案、会員制案、従来型の勝馬投票案等であった。だが、知恵を絞ったこれらの案も、司法省からは全て賭博とみなされてしまった。法案成立の為には、小手先の理論よりも具体的な弊害予防策（諸規制）が司法省より求められたのである。

ところが、これから競馬法関連の審議と言う段になって、福島競馬で事件が起きる。本来なら一人一枚に限定される入場券を複数購入したファンが拘束され、福島競馬倶楽部の常務理事が賭場開帳罪で起訴されたのである。その結果、答申も大きく後退を余儀なくされた。答申は前半部分で、「馬匹能力の向上及び優良馬匹の生産を奨励するのは国防上の急務に属するをもって、その奨励の一法として競馬法を制定し極めて厳密なる監督の下に馬券の発売を許すことは、欧米諸国の実績とわが国馬産界の現状と照らし事情やむを得ざり」と馬券の必要性を認めていた。しかし後半部分では、「今や世界の平和僅かになり大戦の余響民心には道を及ぼさんとするの秋に当たり、この種の制度を設くるは最も慎重の考慮を要するにより、その方法並びに時期に関しては更に廟議を尽くされんことを望む<sup>33</sup>」と、その実現は棚送りされてしまったのである。結局、競馬法案に代わって、小手先の対応策である補助金の増額、軍馬購買予算の増額、祭典競馬の復活及び保護が答申で挙げられたに留まってしまった。当時の馬政委員会での発言から見れば、これは法案の実質凍結に近いものであった。それでも、この答申において競馬法が可と認められた事で、実現に向けての第一歩はとりあえず切り開かれたのである。この頃、第一次世界大戦に引き続いて行なわれたシベリア出兵において、陸軍はまたもや馬匹の性能に苦しむこととなる<sup>34</sup>。かくあっては、陸軍省を含む政府全体としても、競馬法成立に積極的にならざるを得ない状態となって行く。

（表5）近世戦役出征人馬比較表（単位万人、万頭）<sup>35</sup>

戦争名	年次	国名	人員（万人）	馬数（万頭）	馬数／100人
普仏戦争	1870～71	プロイセン	118.3	20.0	17
		フランス	198.0	35.0	18
日清戦争	1894～95	日本	24.0	5.8	24
		清	35.0	7.3	21
日露戦争	1904～05	日本	100.9	17.2	17
		ロシア	129.0	29.9	23
第一次世界大戦	1914～18	連合国	1059.0	365.5	35
		同盟国	715.0	225.2	31

その後は、①の「問題の流れ」が一層強まった。第一次世界大戦の概要が判明するに及び、近代総力戦における兵器としての馬匹の必要性が増大し、総需要量が飛躍的に伸びることがわかったのである<sup>36</sup>。(表5参照)先の青島、シベリア出兵での苦い体験に加えて、馬匹改良が今まで以上に大きな行政(軍事)需要と化したのである。また戦後不況による政府の財政悪化によって、競馬補助金は一層の重荷になっていった。補助金額は、馬政委員会答申で競馬法凍結の代わりに補助金増額が答申された大正10年度のみ単年度で増額されたが、それも次年度以降は再び削減される。明治41年(1908)の馬券禁止以降、消費者物価が3倍近くまで伸びているのに対して、補助金額は30%以上も減少していた。(次頁の表6参照)しかし政府には、それすら支弁する術が無かった。こうして、競馬法を可とした馬政委員会答申を背景に、財政事情も後押ししたことで、競馬法は政府から成立を期されるようになった。

(表6) 政府下付の競馬賞金金額の推移

年次	明治43年	明治44年	大正9年	大正10年	大正11年
総額	171,823	177,343	123,604	193,454	153,905
米価(150kg当たり)(円)	13.27	17.35	44.63	30.79	35.14
米価から換算した明治44年を100%とする比率	127%	100%	27%	61%	43%

また、その変化を可能とした原因としては、「政策代替案」の改良によって実現可能性が高まっていたことも挙げられる。馬券が非難された要因は先に触れたが、それぞれに改善策が見られた。馬券の枚数に制限が無かった事については、法律に基づいて金額や枚数制限が設けられた。競馬開催の裏面に買収その他の忌むべき行為があったことに対しても、騎手等の関係者が馬券を購入できない規則を定め、罰則も整備した。競馬会の濫立や競馬会と競馬会社との不明瞭な関連も、補助金交付の段階で15の競馬会を11の競馬倶楽部に再編成し、更に競馬法案ではその数も厳しく制限することで対策を施している。更に明治期には、背後に営利会社があった故に必要な以上に馬券購買を先導する主催者もいたが、これも倶楽部認可の時点で営利目的の法人は排除されていた。加えて、馬券禁止以来10数年を経て、富国強兵策が実って列強の仲間入りを達成した結果として、国民教育水準、経済水準も向上していた。社会的にも民度が成長しつつあった為に、かつては批判勢力であった新聞の対応も変化していた<sup>37</sup>。日露戦争・第一次世界大戦の緊張や大戦後の好況も、犯罪を減少させる効果を生んだ。以上のような諸条件が改善された結果、馬券を解禁しても以前ほどの弊害はなかりとうの見方も強まっていた。残されていた課題は、1人あたりの購入枚数制限と、払い戻し上限の制定等の射幸心抑制策であった。そのため、競馬法でこの辺りについての規定が設けられて、確たる対策が講じられるならば、許可の目処も立ちそうであった。馬券の代替案であった「勝馬投票」が大過なく行なわれていることから、賭金を少額に限定して配当上限を制限するならば、弊害もそれ程ではないことが証明されていたのである。

さらに異なる要素としては、陸軍省馬政局が廃止され、農林水産省畜産局にその事務を移管する期限が迫りつつあった事があげられる。陸軍省主導での提案ならばともかく、農商務省主導での貴族院通過は困難な見通しであった。陸軍省としても、逼迫する馬産振興の課題に応えるべく、早急に競馬法を成立させる必要に駆られた。大正9年(1920)、馬政局長官が浅川敏靖から石光真に代わると、再び事態が展開した。田中義一が「競馬法制定には最適任者」として選任した石光は、大正10年(1921)7月、司法省次官の鈴木喜三郎と協議に入り、配当制限を設ける必要があるとの見解を引き出す。だがこの時に司法省に持ち込まれた馬政局の競馬法草案では、「勝馬投票券に関する規定は主務大臣これを定む」とのみされ、購入制限は具体的に明文化されていなかった。これでは省令によって簡単に制限を緩和・撤廃できる為に、司法省は納得しなかった。この後、石光は更に大木遠吉法相を説得し、陸相からの提案で他の大臣も多く賛成しているのであれば、法相のみが反対という態度はとらないとの言質を得る。明けて大正11年(1922)には、司法省から一部条文を修正の上、競馬法案に同意するとの内示を得るに至った<sup>38</sup>。その後、最終的には12月に馬政局修正案を基礎として、正式回答が翌大

正 12 年（1923）2 月に為された。修正された事項としては、馬券の発売金額「20 円以内」とあったものを「5 円以上 20 円未満」として不用意に馬券を購買できなくした。「勝馬投票券の発売は、競馬一競走につき一人一枚を限るものとす」とされ、購入金額の制限が為された。また「払戻し金は勝馬投票券の券面金額の 10 倍を超ゆるを得ず」と配当上限を定めて射幸心の抑制を図った。更に「一般入場者よりは一定の入場料を徴収すべき事を法文に明らかにすることを可とす」とされ、公然賭博の様を為さない配慮がなされた。加えて競馬関係者の勝馬投票券購入を禁じ、同時に「未成年者は勝馬投票券を購入することを得ず」とあったものを「学生、生徒または未成年」と改めた。当時は、大学院生は極めて少数であり、生涯教育という思想も無かったが、この規定は現在も生きている為、現在では不都合を生じている。しかし、このように司法省と協議の上で様々な制限を設け、法律の条文に明言する事によって、ようやく競馬法成立の目処が立ったのである。

だが山梨半造陸軍相は、競馬法案を提出することで、重要課題を抱える陸軍が貴族院の反発を受ける事を恐れ、競馬法案提出に躊躇する。「陸軍軍備縮小案」に従って四個師団と軍馬 130,000 頭を整理し、同時に陸軍省馬政局も農商務省に移管する方向であった為、陸相個人としては、自らの威信に関わり兼ねない面倒な競馬法案を棚上げし、これを農商務省の手で提案させようとの意図が働いたのである。しかし政治工作の結果、陸軍にとっての馬政の重大性を認識していた寺内正毅元首相や本郷房太郎大将から様々な圧力がかけられる事となった。また新聞による報道で非難されたこともあり、ついに陸相も折れて競馬法案提出の方針が決まる<sup>39</sup>。これ以降は、最大の難関である貴族院対策へ向けての啓蒙資料の作成や諸工作が繰り返された<sup>40</sup>。それと同時に、内閣法制局で法案をチェックすると共に農商務省、内務省とに内示して了解を求めた。

そして大正 12 年（1923）3 月 3 日、加藤友三朗内閣において、ついに政府提出法案として競馬法案が提出された。今回は、委員会審議で一人も反対者を出さずに貴族院にプレッシャーをかけるという戦略に基づき、東京競馬倶楽部専務理事でもある広岡宇一郎が委員長として審議を一日で終わらせ、翌日に第二回目の会合にて満場一致でこれを可決した。本会議でも圧倒的多数で可決された後、3 月 9 日に法案は貴族院に送付された。貴族院では、10 日に従来からの反対派である土方寧や湯浅倉平による反対の大演説が行なわれた。湯浅の論拠としては、風教一般公序良俗を破壊する、馬匹改良は他にも術が存在する、現在制限を加えても後には必ず緩和される恐れがある、競馬は馬匹改良には直結しない、配当制限による利益が生じるので倶楽部による不正の恐れがある、学生生徒の識別が不可能等々があり、一時間半に渡って反対の論拠を展開した。その後、法案は委員会審議にかけられ、14, 17, 20, 21, 23 日と質疑が行われた。23 日には貴族院としての修正案が出され、第二条「年三回以上競馬ヲ開催セントストキハ主務大臣ノ許可ヲ受クベシ」を「競馬ノ開催ハ年二回ヲ超ユルヲ得ズ、タダシ主務大臣ノ認可ヲ受ケタル時ハ年三回開催スルコトヲ得」に改めて開催回数の制限を厳格化し、また附則に第二項「本法ニヨル競馬ヲ行フ法人ノ数ハ当分ノ内 11 以内トス」と、競馬場の濫立への歯止め策が提案された。23 日には採決が行われ、11 対 5 で原案を可決、同時に修正案も可決される。24 日には本会議に上程され、再び土方寧や湯浅倉平らとの間に論争が繰り返された後、記名投票を求める動議によって記名投票が行なわれた結果、175 対 50 の圧倒的多数で法案は可決される事となった。続いて修正案も可決されて衆議院に再送付され、即座に同意する旨が決議される。かくして大正 12 年（1923）3 月 24 日、競馬法は馬券禁止以来 15 年を経て成立し、同年 7 月 1 日をもって公布されることとなった。現行競馬法は、多少改正があるものの、基本的にはこの枠組みを継承しているのである。

## 第五節 競馬法の内容

かくして、我国において馬券は初めて合法となった。特別法で違法性を阻却する法的メカニズムによって、国家公認の賭博が誕生したのである。刑法で賭博一般を厳しく取締る一方で、合法賭博の供給を独占するという「日本型収益事業」の基本的枠組みは、ここに完成した。現在のギャンブル事業は全て、この枠組みにおいて施行されている。序章の「分析の枠組」において指摘した「日本型収益事業」を特徴付ける 6 つの要素の 2 つ目（「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」は、こうして形成されるに至ったのである。競馬法の制定勢力としては陸軍の尽力が大きかった事は今まで触れてきたが、この後に陸軍馬政局が鹿止されて農商務省に畜産局が設置された事で、競馬監督の事務は農商務省に移管された。農林水産省が監督官庁という現行制度の原型は、ここで形成されることとなったのである

だが、この時点で成立した制度は、現在の「日本型収益事業」とは異なる点も非常に多い。従って、今後もこれ以降の競馬事業の展開を時系列的に追いつつ、他の要素が形成されていく過程を明らかにしていく次第である。

大正12年(1923)に成立した競馬法に基づく競馬制度は、馬券禁止を招来した弊害への反省を踏まえ、また貴族院、司法省への配慮や両省との協議もあった結果、その内容は規制・制約の極めて大きなものとなった<sup>41</sup>。このような制約を設ける事で、初めて再開し得たという表現が正しいであろう。しかしながら、この厳しい制限、規制は、後に競馬事業を戦時体制に改革していく上で、政府に大きな力を与えることとなる。

競馬法の内容について見てみると、第一条では「馬ノ改良増殖及馬事思想ノ普及ヲ図ルコトヲ目的トスル民法第三十四条ノ法人ニシテ主務大臣ノ認可ヲ受ケタルモノハ本法ニ依ル競馬ヲ行フ事ヲ得」とされており、「民法第三十四条に定める法人＝非営利団体」のみに競馬施行を許した。ここでは、競馬を営利目的に利用することを厳格に禁じている。この方針は明治以来不変であって、その意味で、この時点においても競馬は財源の為のツールでは無かった。この点は「日本型収益事業」としての、現行競馬事業とは大きく異なる点である。

第四条前半では、「第一条ノ法人ハ入場者ニ対シ券面金額五円以上二十円以下ノ勝馬投票券ヲ券面金額ヲ以テ発売スルコトヲ得」と規定している。これによって、第一条にあたる法人(以前の競馬会(再編され11の倶楽部になっている))の馬券発売は「法令による行為」とされ、違法性が阻却されることとなった。「日本型収益事業」の法的メカニズム成立は、こうして確立された。これらの倶楽部は以降、「公認競馬」と呼ばれ、地方競馬や闇競馬と区別されるようになる。また馬券による弊害を減らすための対策として、第四条の後半部では、「勝馬投票券ノ発売ハ競馬一競走ニ付一人一枚ヲ限ル、勝馬投票券ハ之ヲ譲渡スルコトヲ得ズ」とされた。一レースにつき一人一枚と馬券を制限し(「一人一票制」)、これの譲渡も禁じたのである。このように、この法律は極めて制限の強いものであった。しかし、この項目と第六条が無ければ、到底司法省の同意は得られず、競馬法成立は不可能であった。

第六条では、「但シ其ノ金額(払戻シ金)ハ勝馬投票券ノ券面金額ノ十倍ヲ越ユルコトヲ得ズ」と定め、最高倍率を十倍に制限する事で射幸心の高揚、広く風教の悪化に対する歯止めとしていた。馬券の金額も通常一枚20円という、大卒平均初任給が45円の当時では極めて高額に制限され、庶民が気楽に手を出せないようにという配慮がなされた。当初の馬政局案では、馬券は20円以内から発売でき、最高配当も30倍という設定であったが、司法省の修正意見によって射幸心抑制の見地から最高倍率を10倍に下げ、また庶民がうかつに手を出せぬよう、馬券の最低金額も5円としたものだった。更に司法省の意向によっては、第三条「競馬ヲ開催スルトキハ入場料ヲ徴収スベシ(後略)」との規定が追加されていた。これは、高額の入場料を徴収しない場合、庶民がうかつに参加する事となり、これは公然公道において賭博を許すのと同様の結果を生じさせ、風教に害ありと認むからであった。ある程度高額の入場料の徴収を義務付ける事で、競馬場内と場外とを明確に区別しようとの意図がここには含まれていた。その後、競馬の性格が変容した現在においても、この条文の影響が残存するが故に、各競技場においては入場料が徴収される事となっている。

また、前回の弊害の一つであった場内の風紀の悪化に対しては、これを防ぐため監督官庁と競馬倶楽部側から厳しい取締が行なわれた。目黒競馬場が入場者に対して発した「場内取締事項」は、この問題も含めて戦前の競馬の在り方を見事に示している為、次にこれを示そう。

#### 場内取締事項<sup>42</sup>

- 一 競馬は娯乐的なものではなく、馬匹改良増殖及馬事思想の普及を図ることを目的とせる大切な国家事業であります。畏くも帝室より御賞典を下賜せられ国庫の補助も受けて農商務大臣監督の下に施行せらるるものでありますから、競馬を御覧になる方は、御互に礼儀正しく静粛に願ひます。
- 二 勝馬投票券は馬匹鑑識力を養ふ為でありますから場内に於いて喧騒又は酒気を帯び、其他一般観覧各位の御迷惑になる行為は、真正の鑑識に妨げとなる故御慎みを願ひます。(以下略)



これに象徴的な取締まりが厳しく行われた結果、場内において男子は洋装又は袴着用が大  
半を占めた。またアルコール販売を禁止したため、場内風紀もあまり乱れず、平穩に馬券の発  
売を再開することができた。無論、当時の競馬ファンが全て競馬にこのようなスタンスで臨ん  
でいたかは定かでないが、施行者側の姿勢が現在と 180 度異なることは定かである。

繰り返しになるが、これらの一瞥すると厳し過ぎる制限が設けられたのは、馬券禁止の反省  
を踏まえて再発を防止すると共に、馬券黙許以来、常に反対勢力であった司法省及び貴族院へ  
の配慮であった。競馬法案自体も大正 3 年以降は、毎年衆議院は通過していたのであるが貴族  
院で阻まれていたものであり、貴族院を通過させる為には自己規制的内容を含まざるを得な  
かったのである。その結果、後に競馬会としてはこれらの制限の緩和を求めていくようになり、  
それが政府によって利用される事ともなるのである。

しかし、制限の効果もあって、馬券再開初年度の売上を見ると一人当たりの購入金額は黙  
許時代と比して大幅に下がり、一人が多額の馬券を購入する事による弊害は軽減される事とな  
ったのである。(表 7 参照) (貨幣価値は半分に下落しているの、実質は 1 / 4 になっている)

(表 7) 明治 41 年 (春季)、大正 12 年 (秋季) 馬券発売状況の比較

競馬場	日数	入場人員	馬券発売金額 (円)	一人当り購買額 (円)	備考
池上 (明治 41)	4	16,899	2,021,660	119.6	無制限発売
目黒 (大正 12)	4	16,065	930,380	57.9	一人一枚厳守
鳴尾 (明治 41)	4	18,600	1,359,860	73.1	無制限発売
阪神 (大正 12)	4	16,088	781,360	48.6	一人一枚厳守

加えて注目すべきは第八条で、「勝馬投票券ヲ発売シタルトキハ命令ノ定ムル所ニヨリ、其  
金額ノ百分ノ一以内ニ相当スル金額ヲ政府ニ納付スベシ」と、収益金の国庫納付が初めて制度  
化されることとなった。今までの競馬は、競馬開催による能力検定機会の確保や馬匹市場の形  
成、馬事思想の涵養といった競馬の「直接的効用」を目的として競馬は振興されてきた<sup>43</sup>。こ  
の度の競馬法に基づく競馬開催の目的も、やはり「馬匹改良」が第一義であって、財源に期待  
してのものではなかった。このことは第九条の「主務大臣ハ第一条ノ法人ニ對シ馬ノ改良増殖  
及馬事思想ノ普及ノ為メ必要ナルニ施設ヲ命スルコトヲ得」という規定や、競馬法施行規定第  
七条「馬ノ裨益ナキ馬ハ之ヲ競走ニ用イルコトヲ得ス」等からも見て取る事が出来る。

国庫納付の規定が入ったのは、本邦の競馬法が基本的にフランスの競馬法規に範をとった  
からであった。イギリスの競馬では、基本的に主催者は馬券を発売しない。しかし競馬をツ  
ールとして振興する大陸型であるフランスでは、馬券の収益もツールとして用いられていた。当  
時フランスの控除率は 10% で、その内 2% が大蔵省に慈善事業費として、1% が飼育費として  
農業省に、残り 7% が主催者収入とされ、国庫納付金の使途についても決められていた。そし  
て主催者収入で経費に余剰がでた場合は、これを馬産振興に用いるよう定められていた。これ  
が日本では、控除率が総売上の 15% 以内とされ、農林省にはその内の 1% が入り、残りが主  
催者収入とされていたのである。日本では、この国庫納付は国家による競馬会の監督費 (前  
回の反省を踏まえ、国家が厳しい監督を加える事で司法省や貴族院の了承を得られたため)  
としての側面が強かった。というのも、馬券売上が十分に計算できるのならば、馬産振興資  
金財源をそれに求めることも可能であろう。しかし日本では、諸外国と比して余りにも制  
限の大きい本邦の競馬が、果たしてどれだけの売上を収めるか判断がつかなかった。そ  
こで倶楽部財源に影響しない配慮からも、これが 1% に抑えられていたのである。1% しか  
徴収できない状態では、監督費を差し引いて余剰が生じる確証もなかった。従って、こ  
の国庫納付からは「別な目的」の財源という主旨は何もない。であるから政府答  
弁においても、フランスと異なり使途の定められていないこの国庫納付金は、博打場  
の「テラ」銭では無く、監督に必要な費用であり、余ったならば馬匹奨励に充てる  
ものだと曖昧にされていたのである。ここで使途を馬匹奨励に明文化しなかつたのは、  
明文化すると馬匹奨励費が競馬からの納付金の枠内に制限される恐れがあつたから  
であった。この 1% 分は、基本的には政府の行う監督に対する手数料の意味であり、  
二義的な意味合いとして投票券発売の特許を付与することに対する許可料としての性格を持

っていたに過ぎない。

しかし議会における法案の説明において、国庫納付が「競馬監督のみならずあまねく産馬奨励上の経費に充当」とされた様に、今後売上が伸びてクラブ財政が好転した際には、馬産奨励費に相当する額に国庫納付を増額する可能性が示唆されていた。かくして国庫納付は、競馬に対して新しい側面、即ち「日本型収益事業」の萌芽を初めて持ち込んだのである。後に、この項目に関して競馬事業は変容し、戦後に存続するようになったのである。

更に特記すべき競馬法の性質としては、その主旨が全体として、「競馬＝馬券＝悪」であり、その「悪」を制限することで善導していくという精神に基づいていることが挙げられる。この競馬法最大の特色は、「競馬取締法」的な性格である。「競馬＝馬券＝悪」の思想の下、競馬法で定められたのは、殆ど馬券に関する事項であった。これは、ジョッキークラブの規則に馬券に関する規定を持たないイギリスのそれと大きく異なる。これは、競馬自体を自己目的とするイギリスと、競馬をツールとして受容した大陸型（我国もこれである）諸国との、競馬に対する思想の違いである。我国では、競馬は悪であるけれども、ツールとして有効であるが故に許されるという認識の下、如何にその危険性を抑えて、監督・制限するかという思想に貫かれている。これは既に何度も繰り返しているように、明治末期の惨状を想定に入れた上での、弊害抑制的意味合いに基づくものである。だが、競馬に関するこの思想も、この後大きく転換していく。競馬を行う競馬会を取締まる方向だった司法省ですら、逆に競馬を保護する方向に転換するのである。その革命的な競馬観転換の過程は、昭和に入ってから進展していく。それはここに導入された国庫納付を通じてである。

こうして達成された馬券再開によって、競馬場はかつての活気を回復し、産馬界も息を吹き返した。そして昭和を迎えると、今度は競馬の好調さ故に変化が訪れるのである。

## 第六節 地方競馬の発展

大正12年（1923）の競馬法は11の「公認競馬」に属する競馬倶楽部を対象とするもので、「地方競馬」はその適用から除外されていた。これらの地方競馬は、数が多すぎた事もあって国の統制が強くは及ばず、1人1枚に制限されている勝馬投票への不正や不祥事等も多発していた。国の統制が薄く、主催者の数等に制限も無かったため、関東大震災の復興財源として県下に八つも競馬場を設けた神奈川県のような加熱状態が生まれたり、入場券の1人1枚制限を公然と破ったりといった様々な不祥事等も発生した。

そこで政府は昭和2年（1927）に農林省令でもって「地方競馬規則」を定め、「競馬規則」を廃した。これによって、以前の公認競馬と同様の「勝馬投票券」が正式に認められ、「地方競馬」として準公認扱いの競馬となったのである。それと同時に様々な統制や制限も加えられた。地方長官の許可を必要とすること、都道府県に一定数に取ること等の監督を受け、また公認競馬に準ずる一定の基準と手続きを行なう事が義務付けられた。ここに、競馬法による「公認競馬」と地方競馬規則による準公認競馬である「地方競馬」との二元的施行者制度の雛形が確立された。

馬券を発売できない点で不利な立場にある「地方競馬」は、「公認競馬」とは別の意味合いを持たせる必要があった。そこで繋駕競走を充実させて、国民にそれを広める役割を持たせたり、より軍馬に適したアングロアラブ種の競走を実施する旨が農林省や陸軍省から要望されることとなった。また地方競馬は、競馬場の存在する土地で繁殖にあがり、当地の馬匹改良に貢献するという要素があった。その為に馬匹の購入にあたって、その土地の用途に適した品種を選ぶべきであるため、地方競馬ではあまりサラブレッド競馬は行なわない方が好ましいとの考えも存在していた<sup>44</sup>。この規則は翌年に改正され、もっと軍馬に実践的に役立つ速歩競馬を増やしたり、また地方競馬の特色を出すために3カ月以上その地方に滞在していない馬の出走を禁じるといった対策も行われた。

「勝馬投票券」に対する控除率は30%以内と定められ、景品の上限も公認競馬に準じて入場券の10倍迄に制限されていた。しかし、地方競馬はあくまで「準公認」であり、「公認競馬」のように特別法を設けて合法的な存在になっていた訳ではない。その意味で両者は対等ではな

く、現在のシステムとも異なるものである。だが、両者の壁も日本競馬会以前は厳たるものではなく、名義上は禁止されていたが、人馬ともに交流も行われていた。

地方競馬が盛んになり、羽田競馬のように公認競馬よりも売上の大きなものが出現すると、地方競馬の規定が省令であって法律でないことによって、馬券が発売できない事への不満が起った。地方競馬関係者は、公認競馬同様に合法的に馬券を発売できるようになるべく、地方競馬法を求める運動を始めた。この動きは、次章以降で触れる戦時体制において劇的に進展していく。

- 1 帝国競馬協会編『日本馬政史 第4巻』（原書房、1982）（原本は昭和3年刊）P583。
- 2 同書、P583。
- 3 同書、P583。
- 4 安田伊左衛門「競馬百話」長森貞夫 編『東京競馬会及東京競馬倶楽部史』（東京競馬倶楽部、1937）。
- 5 立川健治「日本の競馬観（一）～（三）」『富山大学教養学部紀要』第24巻1～2号、第25巻1号（富山大学教養学部、1991～2）。
- 6 東京日日新聞明治41年10月8日。
- 7 『東京朝日新聞』明治41年10月4～6日。
- 8 既に挙げた増川の業績を参照。
- 9 立川、前掲論文。
- 10 安田伊左衛門『馬匹改良論』（非売品、1917）P31～、P76～。
- 11 ニッポン・レース・クラブのみは、財政に余裕があった事および外国人の娯楽的性格から、補助金を得ずに開催を行った。これは他の競馬会が開設から1年足らずで発売禁止を受けたのに対し、治外法権時代から馬券を発売していた為に財政状態が裕福であったからである。しかし、関係者を除けば、観客は極僅かであった。
- 12 宮崎や函館等では、馬券禁止によって入場料を下げた為に、却って入場者数が増加した。従来は入場料が高いために場内へ立ち入らなかつた層が入場した為である。場内から、しきりに結果を電話する者がいた旨が記録に残っている為、私的な賭けを行っていたのは明らかである。
- 13 日本競馬史編纂委員会 編纂『日本競馬史 第2巻』（日本中央競馬会、1967）P206。
- 14 白い馬は、目立つ為に標的になり易く、軍馬には不向きであった。また脆い白蹄の馬が多く、脚下に不安が見られやすい為でもあった。
- 15 但し、競馬のレジャー化の進展により、2004年度の天皇賞競走からは去勢馬の出走制限は撤廃される予定である。しかし、種牡馬選別競走としての性格を持つクラシック競走においては、依然として出走制限は続けられる。
- 16 現在でも天皇賞競走が、時代遅れとも言える2マイルの長距離で争われているのは、この連合2マイル競走の名残であると言える。（秋の東京競馬場での天皇賞は昭和57年度より1 1/4マイルに短縮されている）
- 17 「勝馬投票券」の名称自体は、明治42年5月11日の札幌競馬第四回定時総会での決議に最初に登場している。
- 18 日本中央競馬会総務部調査課 編纂『日本競馬史 第4巻』（日本中央競馬会、1969）P104。
- 19 顧客が出玉を「ぱちんこ店」から火打ち石、地金等の「特殊景品」で受け取り、それを「買場」と呼ばれる景品交換所に持ち込み、特殊景品買取業者相手に換金する。業者はこれを特殊景品卸売業者にマージンを乗せて転売する。そして問屋は再び「ぱちんこ店」に特殊景品を納入する。このように特殊景品が「還流」するが、ここで「ぱちんこ店」「特殊景品買取業者」「特殊景品卸売業者」が別々の事業体であることによって、「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」第23条の禁止行為「客に提供した賞品を買い取ることに該当しないとされる。この様なシステムでパチンコの換金は行われている。宮塚利雄「パチンコ」谷岡一郎、宮塚利雄編集『日本のギャンブル【合法編】～歴史・経済・法律・行く末～』（大阪商業大学アミューズメント産業研究所、2002）収集。
- 20 安田前掲書、P93～。
- 21 これは、臨時馬政調査会委員会の中心メンバーであった藤波言忠子爵が、三菱の岩崎久弥男爵に要請したという。この時輸入された繁殖牝馬の中からは、ビューチフルドリーマー、フロリースカップ、アストニシメント、プロポンチス、ヘレンサーフ、フラストレート等々現在にま

- で続く優秀な血統が多かった。後に小岩井牧場は名種牡馬シアンモアを輸入し、新冠、下総の御料牧場と並んで、戦前の競馬をリードして行く事となる。フェデリコ天塩「日本競馬の歩み 59」『週刊競馬ブック』1987年4月11・12日号。
- 22 この様な馬券の効用は、大正9年6月21日の臨時全国公認競馬倶楽部連合会にて石橋正人馬政課長によっても語られている。日本競馬史編纂委員会、前掲『日本競馬史 第4巻』P48～。
  - 23 奨励金が出された地区は青森、岩手、福島、鹿児島、静岡、高知の畜産組合総合会と日高、十勝、秋田、仙台、上川の畜産組合である。
  - 24 勝馬投票は馬名を搔き込む等の手間もあり、また商品券は裏では80%程度で換金されていたとはいえ、現金ではなかった。また投票券は1枚1円程度であり、1人1枚の建前であった為、少額しか賭けられなかった。
  - 25 J・W・Kingdon、AGENDAS, ALTERNATIVES, AND, PUBLIC POLICIES2/ e (Longman, 1995)、P90～. 用語等の訳に当っては、宮川公男『政策科学入門』（東洋経済新報社、1995）を参考とした。
  - 26 日本競馬史編纂委員会、前掲『日本競馬史 第4巻』P24。
  - 27 同書、P114。
  - 28 武市前掲書、P107～108。
  - 29 尾崎は、帝国飛行協会・大阪朝日新聞社主催の晩餐会に参加した際に、「飛行機、潜水艦に300万円は必要である。そこで全国の競馬倶楽部に馬券を許したならば、300万円位は喜んで政府に出してくれるだろう」と発言しているが、財源として競馬を利用とする考えは当時はまだ一般的では無く、極めて進歩的な考えであった。フェデリコ天塩「日本競馬の歩み 64」『週刊競馬ブック』1987年5月16・17日号。
  - 30 『帝国議会貴族院委員会速記録 第37回議会（1）請願委員会第四分科会議事録第六号』（臨川書店、1981）P180～。
  - 31 日本競馬史編纂委員会前掲『日本競馬史 第4巻』P58～。
  - 32 その中の多くの案が、主催者収益金の使途として公益事業、慈善事業を挙げている。この諸案は馬政局が作成したものであるが、当時既に欧米に習って競馬収益金の使途に公益事業を含む事が想定されていたことがわかる。
  - 33 日本競馬史編纂委員会、前掲『日本競馬史 第4巻』P79～80。
  - 34 武市前掲書、P108～110。
  - 35 武市前掲書P111及び伊澤信一『馬の知識：愛馬必携』（牧書房、1943）P103～104より。
  - 36 第一次世界大戦は近代兵器のあたかも展示会となったが、そこでも馬匹の需要は寧ろ増大した。飛行機の飛べない夜間や見通しの悪い森林地帯では騎兵による偵察が必要であるし、機械化部隊が進撃不可能な山路や不整地での追撃には騎兵が欠かせない。また物量戦になるに及び多くの輜重駄馬を必要とし、また火器の大型化で砲兵部隊でも馬匹の需要は高まった。完全な機械化軍は良好な道路網の存在や確実迅速な燃料補給が無ければ機能せず、その意味で全てを機械に代えることは不可能であった。武市前掲書P110～112。取り分け日本軍が活動を予想される地域においては、馬匹の需要は欧州以上であると思われた。
  - 37 競馬法制定前の大正12年2月27日『東京日日新聞』には、「余りに馬券の害を誇張するのは、むしろ日本国民をみくびるものである」との記事が載っている。
  - 38 大正6年辺りに既に、馬券1人1枚限定、しかも会員制に限るとの方針で馬政局は司法省と協議を行っていたが、その時点では実を結ばなかった。
  - 39 この当たりの経緯は日本競馬史編纂委員会、前掲『日本競馬史 第4巻』P138～に詳しい。山梨陸相が競馬法案提出を決意したのは、馬政局資料の日付から判断して大正11年（1922）9月であると思われる。
  - 40 中山競馬倶楽部も、この一環として清浦奎吾の息子である清浦敬吉を会長に選出している。
  - 41 競馬法制定時の様様な議論や経緯、その結果の様々な規制、制限については、前掲『日本競馬史 第4巻』P1～や堀田至廣『競馬及競馬法史』（帝国競馬協会、1936）に詳しい。
  - 42 芝田前掲書、P264～。
  - 43 勿論、早くから競馬収益金の財源利用を考えた者は存在する。先の尾崎行雄の晩餐会での談話の他にも、大正9年7月には先の馬政委員会答申を受けて、夏の特別議会で「競馬法制定に関する建議案」が提出される。衆議院本会議におけるその審議の場で、新潟競馬倶楽部会頭でも

---

あった丸山嵯峨一郎代議士は、「年来希望している国家社会政策、それに必要なる経費のごときものも国税によらずして、漸次にこの種の財源（筆者注、国庫納付金のこと）よりして支弁することができるように相なるのであります」、というようなような競馬財源と社会政策との結合を指摘している。フェデリコ天塩「日本競馬の歩み 78」『週刊競馬ブック』1987年10月17・18日号。後に昭和六年度の競馬法改正で、これは実現される。

44 神翁顕彰会『続日本馬政史 第1巻』（神翁顕彰会，1963）P868～。