

北海道地方競馬運営委員会答申

平成11年11月5日に北海道地方競馬運営委員会（委員長 岩崎徹・札幌大学経済学部教授）から知事の諮問（平成11年6月11日）について、答申が出されましたので、全文をお知らせします。

記

1 諮問内容 「北海道地方競馬のあり方について」

2 諮問理由

ホッカイドウ競馬は、景気の低迷やレジャーの多様化などにより、平成4年度から収支が悪化しており、この間、様々な改善に取り組んできたところですが、長引く不景気の中、さらに発売額が減少している。

このため、「北海道地方競馬運営委員会条例」（昭和28年1月7日条例第17号）に基づき、標記委員会に北海道地方競馬のあり方について諮問する。

3 運営委員

委員長	岩崎 徹	札幌大学経済学部教授
副委員長	日浅 尚子	北海道新聞編集委員
委員	青木 佐智子	北海道女性団体連絡協議会常任理事
	稲村 征紀	北海道経済連合会理事・事務局長
	岡田 繁幸	日高軽種馬農協副組合長
	佐々木 亮子	アールズセミナー代表取締役
	高倉 克己	競馬ブック記者
	田上 勝三	北海道商工会議所連合会理事・事務局長
	谷川 弘一郎	日高軽種馬振興対策推進協議会会長・浦河町長
	直井 あきら	日本公認会計士協会北海道会副会長
	中出 孝一	北海道農業協同組合中央会参事

4 開催状況

第1回 平成11年 6月11日

第2回 平成11年 8月13日

第3回 平成11年10月22日

第4回 平成11年10月29日

答 申（全文）

北海道地方競馬（以下「北海道競馬」）は、いままで数回にわたる改革案と、それに基づく実践が行われてきた。それにもかかわらず、北海道競馬の財政や運営は好転しなかった。もちろん、関係者の努力によって改善された課題も多々あるが、全体的には改革は軌道に乗らず、組織問題などの基本的問題は先送りされてきた経緯にある。その総括と反省なしに、今後は、一步も先に進むわけにはいかない。

本委員会は、こうした認識の下で、包括外部監査（平成11年3月）の問題提起「競馬事業の継続が道民の皆様から理解が得られるか充分検討すべき」を踏まえ、北海道競馬をめぐる内外の厳しい状況を分析し、存続の条件や廃止の影響を含めた慎重かつ多面的な審議を重ねた。

北海道競馬は、今後とも大幅な増収は見込めないことから、収支の改善にはかなりの困難が伴い、地方競馬の目的である「地方財政への寄与」という観点からの存在意義は薄れている。しかしながら北海道競馬は、日本の馬産や競馬に対する役割、北海道の経済や農業に果たす役割、健全な娯楽の提供、馬文化の創造・農村景観の維持といった社会的役割や意義があるとともに、国家財政に寄与している中央競馬は、北海道競馬や他の地方競馬の下支えによって成り立っており、地方財政問題だけで北海道競馬のあり方を論じることはできないものと考えます。

また、北海道競馬を廃止することになれば、道内経済や馬産地への影響が心配され、リスクも多大なものになると考えられる。さらに、他の地方競馬への影響も大きく、日本の競馬全体の衰退につながることも懸念される。

しかしながら、財政上の問題は依然として大きく、これ以上の赤字経営は許されることではない。一定の期間、道の財政負担はやむを得ないとしても、経営改善が見込めないのであれば、その社会的役割や意義を失うとともに、道民の理解は得られない。

本委員会は、以上のことを総合的に検討した結果、「北海道競馬の継続は必要であるが、従来の枠を越えた抜本的な改革なしに継続はありえない」との結論に達した。

抜本的改革とは、大別して「組織改革」、「魅力ある競馬（番組）の創造」、「売上の増進」、「経費の削減、合理的経営」という四つの柱を基本とする。これらの柱は、有機的な関連を持っており、どれ一つ欠けても改革は成功せず、北海道競馬を継続することは不可能である。従来の延長線上の発想や改革ではなく、「北海道競馬は生まれ変わった」とはっきり道民の目に映る改革のための計画と実践が、いま、求められている。

以下は、北海道競馬のあり方及び改革の基本方向について、本委員会の考え方をとりまとめたものである。

記

1 北海道競馬のおかれている状況

北海道競馬は、昭和23年の発足以来、平成3年までに290億円の収益をあげ、道財政に寄与してきた実績がある。しかしながら、平成4年度からは「赤字経営」となり、平成10年度までの「累積赤字」は85億円に達し、平成11年度の単年度収支も30億円の赤字が見込まれている。これは、長引く不況やしリジャーの多様化、道内人口の横ばいと高齢化、中央競馬との格差の拡大・地方競馬全般の不振といった「外部的要因」に負うところが大きい。しかし、「魅力ある競馬」運営や組織改革を怠ってきたという「内部的要因」も存在していることを忘れてはならない。

道民の中に北海道競馬についてのマイナスイメージは、なお存在するものの、今までは一定のコンセンサスの下に北海道競馬は続けられてきた。だが、道財政が逼迫する中で「このまま赤字経営を続けてよいのか」との声は道民の中に多数存在する。一方、ファンの中にも「北海道競馬は面白くない、魅力がない」「中央競馬があれば北海道競馬はいらない」という声も多い。中央競馬が、国際化と情報化の波に乗り華々しい展開を遂げている中で、北海道競馬は中央競馬に埋没しその吸引力はますますなくなっている。

もし、北海道競馬を存続させるにしても、道民やファンの声に十分に答える一大改革がなされないなら、存続の意味を失うことになる。しかしながら、北海道競馬が廃止になれば、道内の経済・農業・雇用への影響が出るなど、廃止に伴うリスクも多大なものになる。

また、北海道は全国有数の馬産地であり、北海道競馬が廃止になれば、他の地方競馬廃止への引き金となることが考えられ、馬産地は壊滅的な打撃を受け、やがては中央競馬を含めた日本の競馬全体が衰退の危機に瀕することも懸念される。

したがって、今日の財政危機・経済危機の下で、北海道競馬は存続するにせよ、廃止するにせよ、比類なき困難な課題が立ちはだかっているのである。

2 北海道競馬の社会的役割と存在意義

競馬は、「その行う競馬の収益をもって、畜産の振興、社会福祉の増進、医療の普及、スポーツの振興及び災害の復旧のための施策を行うのに必要な経費の財源に充てる」（競馬法23条の3）ために施行されており、北海道競馬も、かつては道財政に大きく寄与してきた。従来までは、法律上も、そして実態も収益を前提とした競馬事業であった。今回、諮問された「北海道地方競馬のあり方」は、この前提そのものが問われているのである。

ここ数年の北海道競馬の収支構造からみて、たとえ思い切った改革の下に北海道競馬が継続するにせよ、今後は大幅な増収は見込めないとみるのが自然と考える。そのため、道財政上の役割以外にも、北海道競馬の役割や社会的意義がなければ、北海道競馬は存在理由を失うことになる。北海道競馬の社会的役割や存在意義としては、次のことがあげられる。

(1) 日本の馬産や競馬に関する北海道の役割

北海道は日本最大の馬産地であり、日本で生産される軽種馬のうち95%を占める。生産された馬のうち、80%が競走馬となり、そのうち35%が中央競馬に、65%が地方競馬に登録されている状況にある。北海道競馬においては、入厩する3歳馬約700頭のうち、4歳になると半数以上が他の地方競馬、中央競馬に転厩している。

また、一方では、競馬場で現役を退いた牝馬は産地に還流し、繁殖牝馬として再び生産に参加している。このように、北海道は日本の競馬全体を支える競走馬の供給基地であり、受皿なのである。したがって、北海道競馬の廃止は日本の競走馬の循環を混乱させ、そのことによって全国の地方競馬のみならず、中央競馬にも強い影響を与えられらる。

どのような分野（スポーツ、芸術、科学）でも、一般に、その分野にかかわる者（スポーツならスポーツ人口）が多いほどレベルは高くなる。日本の競馬が今日、国際的にも一定のレベルに達した要因の一つは、生産面での裾野の広がりがあったからであり、その意味で、生産規模の縮小は日本競馬全体のレベルを低下させることになりかねない。

(2) 北海道の経済や農業に果たす役割

競馬や軽種馬生産は、他の産業・農業にもまして集積効果や雇用効果の高い産業である。北海道競馬の直接雇用者と厩舎関係者だけでも約1,200名となっており、競馬事業や競走馬生産に間接的にかかわる就業人口を含めると大きなものになるであろうし、北海道競馬が廃止されることになれば、多大な費用とエネルギーが必要となってくる。

また、現在の経済・雇用危機の下で、関係者の再雇用の道は、極めて険しいものとなるとともに、日高地方をはじめとする馬産地の生産者や商工・観光業者などが他作目、他産業へ転換することも容易ではない。

特に、日高地方の軽種馬生産額は、農業粗生産額の約70%に達している。仮に日高地方の生産者が他の作目に転換したとしても、農業の国際化と価格低迷に悩む北海道の他の農業地域との競合は避けられず、北海道農業全体がさらに混乱することは必至である。

(3) 健全な娯楽の提供

競馬（中央競馬、地方競馬）は、日本人社会に健全な娯楽としての役割を提供してきた。競馬のもつイメージも、今日では、かつてのものとはかなり違って、明るく健全なものになってきた。

サラブレッドは「生きた芸術品」であり、馬のもつ高貴性を見る者を感動させる。華やかな施設や馬場（ターフ）に似合う動物は、ほかに類を見ない。

(4) 馬文化の創造、農村景観としての役割

かつて、日本には最高時で約160万頭、北海道には約30万頭程度の馬があり、そのほとんどが使役馬（農耕馬、荷役馬）、軍馬として使われていた。戦後になり軍馬、そしてやがて使役馬がなくなり、今日では競走馬（平地、障害、ばんえい）、農用馬（肉用馬）、乗用馬、在来馬など、全国で約12万頭、北海道には約5万頭がいるだけである。日本では、馬は競走馬に特化しているが、乗馬によるホース・セラピーの役割も評価されるようになるなど「馬と人とのかわり」は社会生活の中で大切なものになってきている。

競走馬は、その馬文化全体に対する中心的役割を担っている。

さらに、日高地方をはじめ、馬産地の農村景観は、何の工夫を施さなくとも、「それだけで絵になる」といわれるほどの奥行きのある景観である。産地の自治体や関係者（機関）も、馬を生かした観光やファン・サービスに力を注いできており、これらの馬文化をさらに育て、農村景観を維持することは北海道に課せられた歴史的役割である。

以上のように、財政問題だけで北海道競馬の存廃は語れないのである。とはいえ財政上の問題は依然大きく、これ以上の赤字経営は許されることではない。

また、改革が軌道に乗るまでの一定の期間、道の財政負担はやむを得ないとしても、経営改善が図られないなら、以上に述べた社会的役割や意義をも失うことになる。

3 改革に当たっての基本的考え方

必要な改革は冒頭に述べた四つの柱、「組織改革」、「魅力ある競馬（番組）の創造」、「売上の増進」、「経費の削減、合理的経営」である。以下に四つの柱を概観するが、もとよりこれらの改革計画は、継続することについて道民の合意を経た後に検討する課題であり、本委員会が全てなし得ることではない。ここでは基本的な考え方のみを挙げておく。

(1) 組織再編

改革の最大の課題は組織再編である。従来のいくつかの改革案、昨年の北海道地方競馬運営委員会の「北海道地方競馬に関する緊急提言」（平成10年11月）、そして包括外部監査は、いずれも現在の直営方式から一部事務組合へ移行することを提言している。

「競馬は興行であり、その運営は、高度で専門的な技術、知識及び経験を有した専門家により行われるべきものである」（「緊急提言」）。しかるに、現在、運営を担当する職員は「専門職でなく、一般の人事ローテーションの下で配属されており、競馬事業を経営する専門経営者及び専門的知識を有する人材を中長期的に配属するには限界」（「包括外部監査に関する報告書」）がある。また、現在の北海道競馬は、運営組織が分割されている（競馬管理室、競馬事務所、軽種馬振興公社）ため非効率であり、責任が明確でなく、一体的、機動的対応がとりづらいなどの実態にある。

そこで、直営方式を一部事務組合に移行し、専門的知識や経験をもつ者が明確な責任の下に、効率的で、企業的センスのある経営への転換を図ること、同時に運営体制の一元化により機動的対応と人員の合理化を図ることが必要である。

もとより、一部事務組合を設立するにせよ、それだけで赤字体質がなくなるわけではない。一部事務組合についても単年度収支が黒字（均衡）になる見通しが無い限り認められないことを考えあわせると、この点での綿密な計画と準備が必要となる。

(2) 魅力ある競馬（番組）の創造（産地競馬としての位置付け）

「北海道競馬は頭数も少なく、同じようなレースばかりで面白くない。新鮮味がない」とのファンや専門家の声はよく聞かれる。レースに魅力がないからファン離れを起し、発売額は減少し、収益は低下する。収益の低下は、賞金・手当の削減をもたらす、馬主離れを起し、出走頭数は減少する。出走頭数が少なくなるからますますレースに魅力がなくなり、さらに収益低下となる。

今までの北海道競馬は、以上のような悪循環をたどってきており、このような悪循環は早急に断ち切る必要がある。また、北海道競馬は中央競馬の影響を受け、現状では土日競馬はかえって発売の低下を招くこととか、施設は借り物が多く費用負担が重い、などのデメリットを抱えている。

しかし、北海道は約170万人都市札幌を抱え、道民の競馬に対する理解は全国でも高い水準にあり、しかも競走馬の一大生産地を抱え、育成施設・技術があるという大きなメリットがある。

北海道競馬を魅力あるものにするためには、いかに悪循環を断ち切り、メリットを生かし、デメリットを克服するかにある。この企画と実行は、組織改革によるプロ集団により行われるべきである。

考えられる課題は、以下のとおりである。

- ア 多頭数レースの実現(産地の協力)
- イ 馬主の確保(馬主資格の緩和や共同馬主、クラブ馬主制の導入)
- ウ 賞金・手当の確立(ステークスや冠レース等)
- エ グレード制の導入等
- オ 日程・開催競馬場の再検討
- カ 馬・騎手の交流拡大
- キ 情報提供の充実
- ク スターホースの創出

しかし、こういった改革だけでは限界があり、この際、北海道競馬の全国的な位置付けを明確にし、思い切った競馬運営を試みる必要がある。それは、産地競馬としての位置付けである。

今までも、「北海道競馬は産地競馬である」とは言われ続けてきた。

しかし、「産地競馬とは何か」、「今まで産地競馬としての運営をしてきたか」と問われるならば、その回答は心もとない限りである。北海道は競走馬の一大生産地を抱え、育成施設・技術があるという大きなメリットを生かし、馬産地ならではの競馬運営をすることこそ、「新生北海道競馬」の生きる道であろう。

産地競馬としての位置付け、それは、例えば収益の確保を前提としながら、流通・市場の拡大のための3歳競走やセリング・レースを中心に番組を編成することである。北海道の産地には、現に素晴らしい育成・調教の施設やレベルの高い技術(者)が存在する。この資源を最大限に利用した3歳競走やセリング・レースは、競馬関係者やファンを引き付けるに違いない。

また、生産基盤強化のための牝馬競走などを中心とした番組の編成、さらには生産地参加による各種イベントとの組み合わせ、家族レジャーとしての要素を取り入れることも必要であろう。馬文化という点からみれば、

ばんえい競走などとタイアップした競馬の実施など、産地ならではの多様な企画により、産地競馬としての確たる地位を築くことができれば、今までにない多くのファンを引き付けるものとなるだろう。

なお、産地競馬となれば、産地（生産者、自治体、団体）の責任は重大であり、応分の負担や努力は不可欠であり、競馬の主催者と産地が一体となった競馬の運営をすべきである。

北海道競馬は、今まで中央競馬との競合の「あおり」を受け、そのことが売上の低迷の一要因であった。しかし、北海道競馬を産地競馬として明確に位置付けすることができるならば、中央競馬との差別化と棲み分けによる共存の道も開けると考えられる。

次に、「売上増進」と「経費の削減、合理的経営」についてであるが、これらも組織改革、魅力ある競馬（番組）の創造と一体となったプロ集団による運営・企画が力を発揮する場である。また、今までの改革案、包括外部監査の提言もある。これらを参考にしながら、要は如何に実践するかである。ここでは、本委員会で、課題として取り上げられた項目のみを羅列するにとどめる。

（３） 売上増進

売上増進の課題は以下のとおりである。

- ア 電話投票
- イ 勝馬投票券の種類増加
- ウ 場外発売所の拡充
- エ 全国重賞・広域場間場外の一元発売化
- オ テレビ・ラジオの放送を有効に行いCS放送（ディレクTV）を最大限に利用
- カ ファンサービスの拡大や効果的な宣伝
- キ 家族レジャーとしての広がりや各種イベントとの結合
- ク ナイター競馬等を充実し、広くファン層を拡大すること
- ケ 企業協賛、冠レースの拡充・創設など

（４） 経費の削減、合理的経営

経費の削減、合理的経営の課題は以下のとおりである。

- ア 組織の再編と合理化
- イ 勝馬投票券の発売、警備、施設の保全等にかかわる人員の合理化
- ウ 借用している競馬場・ウインズの賃借料削減

以上の改革により収支が好転することを期待したいが、当面は現在の売上額を前提にした運営計画から出発すべきであろう。

4 累積赤字の処理と当面の課題

以上の改革によって「新生北海道競馬」が誕生するにせよ、従来の「累積赤字」をどう処理するかという難題が残されている。

北海道競馬の「累積赤字」は平成10年度末までの85億円、これに平成11年度の赤字見込額30億円を合わせると115億円となる。過去に290億円の黒字を出し、道財政に寄与したことも勘案し、現在の財政上の「累積赤字」は道で処理する以外ない。「累積赤字」は新しい組織が引き継ぐことはできない。

また、新体制に移行するにせよ、移行までは現状の運営体制で運営するしかなく、その間生ずるであろう赤字を最小限に食い止めるとしても、その部分は道が引き受けざるを得ない。さらにまた、新組織の当面の運営経費も道財政の負担を仰がなければならない。これらの財政負担は、北海道競馬の社会的役割から照らして道民のコンセンサスを得るしかない。

「北海道競馬のあり方」を展望するには、その問題の根源が深く重層的であるため、十全に検討するには今回の運営委員会だけでは、時間的、組織的、財政的に限界があり、今後は、権威と責任ある体制の下で検討すべきである。

「改革の四本柱」は、総合的・有機的に結びついており、どれひとつ欠けても再建は困難と思われる。早急に四本柱に沿った改革のための組織と財政的裏づけが必要である。

また、この改革には中央競馬会や国などの多大なる協力・支援が不可欠であるが、改革の基本は「自助努力」である。北海道競馬の帰趨は産地に多大なる影響を与える。しかし、産地対策と北海道競馬の対策とは、別の問題であるとの認識はしておくべきである。

(丁)

北海道地方競馬運営委員会事務局：農政部競馬管理室（内線27-863）

