

競輪事業の廃止にかかる 損失の填補に関する一考察

小 川 一 茂

はじめに

地方自治体（および地方自治体より委託を受けた施行者）が主催する各種の公営競技の低迷が叫ばれて既に久しい。確かに、景気の低迷やレジャーの多様化による売り上げの減少、さらにはそれに起因する公営競技の赤字に悩まされている地方自治体が、その開催を中止するという事態は、もはや決して珍しいものではない。⁽¹⁾ 現在、存続か廃止かという決

(1) 公営競技の危機については、以下のような指摘もなされている。「公営ギャンブルのどれもが90年代以降、経営悪化に直面している。全国の公営ギャンブル全体の売り上げは91年にピークを迎えた後、98年度には3割減少しており、必要経費などを除いた自治体の収入が0となっているところが全体の3分の1ほど発生している。さらに10分の1ほどは赤字に転落しており、税金で補填を行っている」（木佐茂男編『〈まちづくり権〉への挑戦——日田市場外車券売場訴訟を追う——』（信山社出版、2002年）9頁）。なお、2000年から2004年までに公営競技から撤退（あるいは撤退の意思表示を）した地方自治体は地方競馬、競輪、競艇を合わせて全国で18に及んでいる（四国新聞2005年6月12日）。これら既に公営競技から撤退した地方自治体の他にも今なお、公営競技の廃止の議論は後を絶たない。例えば2006年末の時点においては、30億円を超える赤字を抱えている「ばんえい競馬」（北海道のみで開催）の存続が問題となっている。このばんえい競馬の存続に関しては、当初、同競技を開催していた旭川市、岩見沢市、北見市、帯広市は存続を断念する方針とされていた。しかし、同年12月に民間企業と帯広市との間で、企業の支援を受けて帯広市が2007年度以

断も含め、地方自治体が主催する各種の公営競技の多くは、大きな岐路に立たされていると言って良いだろう。

もっとも、ある地方自治体が、自らが開催している公営競技を廃止することそれ自体の当否については、それぞれの地方自治体が抱えている問題状況も多様なことから、一概に妥当とも不当とも言うことはできない。しかし、公営競技の廃止は、多くの関係者にとって経済的な不利益を生じる事態となることは想像に難くない。ここで、その被る不利益の程度も、その者の置かれている立場、状況により多様であろうが、公営競技の廃止により、仕事の間そのものが失われ、収入の途を絶たれる者もそこには当然存在しよう。

そのため、公営競技の廃止に際しては「一時金」等の名目で、その公営競技の廃止により経済的な損失を被る者に対して、金銭による補償が行われる場合がある。⁽²⁾しかし、それらの補償の内容や範囲については必ずしも確定しているわけではない。さらに、従来からこの点に関する一般的な議論は深まっておらず、補償の内容や範囲については、公営競技を廃止しようとしている地方自治体に委ねられているのが現状であろう。このような状況は、公営競技の廃止の傾向が当面止みそうにない現状に鑑みると、決して望ましいことではない。本稿はこの点に関する多少の検討、考察を行うことで、この問題の解決の一助となることを目的とするものである。

降もばんえい競馬を開催するという合意がなされた。これにより、ばんえい競馬はひとまず存続という結果となった(産経新聞2006年12月15日)。

- (2) 本文中で取り上げる西宮・甲子園競輪の廃止に伴う損失補償についてみると、両競輪の廃止で車券売り場の従業員ら約330人が失業した。ただし、そのうち約40人は西宮市の嘱託や外郭団体、民間企業などに再就職することができた。さらに、同競輪事業を運営していた兵庫県市町競輪事務組合は「兵庫県下競走労働組合」の284人全員に、就労対策金として、一人につき給与三カ月分に当たる約31万円を支払うこととしたとされている(神戸新聞2002年5月9日)。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

なお、本稿においては、競馬、競輪、競艇、オートレースといった各種の公営競技のうち、競輪事業について取り上げて検討を行うこととしたい。その理由としては、第一に、競輪事業は基本的には地方自治体（および地方自治体より委託を受けた施行者）が主催しているため、競馬のように中央（日本中央競馬会）と地方（地方自治体が開催する地方競馬）との格差や交流といった問題を捨象できること、第二に、競輪事業の廃止に関しては裁判所で損害賠償を巡って争われた事案が既に存在しており、こうした裁判例の存在が問題の解決にとって有益だと考えられるためである。

そして、本稿は次の順番で検討を行うこととしたい。第一に、自転車競技法を中心とした競輪に関する法令を参照し、競輪事業の廃止という地方自治体の行為を分析する。第二に、第一の分析を前提として、開催権の返上という行為により生じた損害を補填するために損失補償を行うとするならば、一体誰が損失を補填すべきであるのか、誰が損失を補填されるべきであるのかを検討する。その上で第三に、競輪事業の廃止に際して経済的な不利益を生じる関係者の中でも、従来の裁判例で問題となった競輪の選手について、それらの裁判例における注目すべき点について若干の言及を試みる。以上の順番で本稿は考察を行うこととしたい。⁽³⁾

(3) 競輪に限らず公営競技の廃止に際しては多様な政治的、社会的な問題がそれぞれの自治体において存在していることはいうまでもない。そして、そうした多様な問題に立ち入ること無しには、現実に損失の補填がなされる際に、その内容や範囲を確定することは不可能であることは言うまでもない。それでも、そうした個々の問題には立ち入ることなく一般的な理論の整理をごく簡単にはあるが行うことが本稿の目的であり、また同時に本稿の意義はそれに留まるものに過ぎないといえる。なお、競輪に関する様々な法的問題については清野惇『競輪の法的構造——公営競技の法的側面』（広島修道大学研究叢書、1985年）及び清野惇「競輪制度の法的諸問題——競輪廃止に伴う損害賠償請求訴訟に関連して——」（修道法学第27巻第2号、2005年）において既に分析がなされている。本稿はこれらの分析を基本的に前提としながらも、必要に応じて筆者の見解も含めている。

1 競輪開催の廃止の法構造

1-1 競輪の目的

まずは競輪事業の開催の根拠となっている自転車競技法から、競輪の目的を概観しておくことにしたい。

自転車競技法は昭和23年に制定された法律で、現在、この法律および同法施行令に基づいて競輪が開催されている。同法はその第1条で以下のように規定している。「都道府県及び人口、財政等を勘案して総務大臣が指定する市町村（以下「指定市町村」という。）は、自転車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため、この法律により、自転車競走を行うことができる」。この規定から競輪を開催する目的としては「自転車その他の機械の改良及び輸出の振興」、「機械工業の合理化」、「体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興」、「地方財政の健全化」の四点を指摘することができる。そして同様に、この規定により、基本的には都道府県及び指定市町村が施行者となって競輪を開催することが読み取れる。

では、競輪の施行者はどのような手段をもって前述の目的の達成を図るのだろうか。この点については同法第11条が規定を置いている。ここでは「競輪施行者は、その行なう競輪の収益をもつて、自転車その他の機械の改良及び機械工業の合理化並びに社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、体育の振興その他住民の福祉の増進を図るための施策を行なうのに必要な経費の財源に充てるよう努めるものとする」と規定されている。つまり、競輪の施行者はその収益を施行者たる地方自治体の財源に組み込んで、前述の目的の達成を図るのである。換言すると、競輪は、そこから収益が生じなければ、同法の目的を達成できないことになる。競輪事業から収益があること、これが競輪を開催する目的を達成する上での重要な点となろう。

1-2 競輪開催の「指定」

ここで、前述の自転車競技法第1条からは、市町村は総務大臣から「指定」を受けなければ、競輪を開催することができないことが読み取れる。換言すると、本来、私人に対しては刑法で禁止されているギャンブル行為である競輪を開催することを、総務大臣が「指定」を与えることで可能としているのが、競輪の開催について現在採られている形式といえる。⁽⁴⁾するとここで、この「指定」の法的性格について一応、検討する必要性が出て来よう。

この点を検討するにあたり、まず、競輪事業そのものの法的性格についてみることにしたい。すなわち、競輪事業を風俗営業法の定めるパチンコ等の遊技場営業のように、善良な風俗と正常な風俗環境の維持のための行政的監督を受ける私経済活動とみるのか、それとも前述の自転車競技法の目的にあるように、地方自治体における財源の確保の一環として特別に行うことの許された行政活動とみるかである。⁽⁵⁾この点について、福岡高等裁判所昭和31年12月20日判決⁽⁶⁾は以下のように判示している。「指定市町村に実施を許された自転車競走事業は、固より公企業と解するに何等妨げないものであり、「自転車競走業務がその実体に於て、営利的部面を帯有することは否定することの出来ないところであるけれども、この事実のみよりして、自転車競走業務が公益事業と認めらるべ

(4) 競輪事業に関する法律の性質については現在、二つの側面が指摘されている。第一の側面とは競輪の賭博的な性格に着目し、そこから生じる社会的弊害、反社会的象徴を厳しく抑止しようとする側面であり、第二の側面とは競輪事業の実施により収益を確保するという側面である。この二つの側面は互いに相矛盾するものであり、このような二面的な性格を有することが、競輪に関連する法律の特色であるとされている（清野惇『競輪の法的構造——公営競技の法的側面』（広島修道大学研究叢書、1985年）11頁）。

(5) 清野惇「競輪制度の法的諸問題——競輪廃止に伴う損害賠償請求訴訟に関連して——」（修道法学第27巻第2号、2005年）103頁。

(6) 判例時報110号12頁。

しとする上來說示を覆す理由とするに足りない」。もっとも、この判決にもかかわらず競輪事業そのものの法的性格については、「主務官庁である経済産業省も施行者を始めとする競輪関係団体も、この裁判例を意識的に無視し、競輪を地方公共団体の私経済作用と解しているようである⁽⁷⁾」との指摘がなされており、この指摘に従えば、競輪事業の法的性格に関して明確な結論は、いまだ出ていないといえよう。

さて、このようにいまだ競輪事業そのものの法的な性格が明らかとはいえない中ではあっても、ここでは「指定」の性質について改めて検討してみたい。前述のように、総務大臣によるこの指定は、刑法で一般的に禁止されているギャンブル行為たる競輪事業につき、自転車競技法に基づいてこの禁止を解除することになるため、これは講学上の許可と解することもできる。これに対し、そもそも競輪のようなギャンブル行為を行う権利を国民が本来有しているわけではなく、ギャンブル行為としての競輪事業を行う権利がこの指定により、特に財源の確保のために地

(7) 清野前掲(5)103頁。なお、この点につき清野教授は「競輪事業を私法的事業とみるかどうかにより、自転車競技法の解釈・運用に差異が生じる。なんとなれば私法的事業とみれば基本的には契約自由の原則が支配し、法令で禁止されていない限り事由に行為できることになるが、それを公法の支配する事業とみれば、法治主義の原則が適用され、法律に定めのないことは行えないことになるし、又いずれであるかにより、法律により主務大臣に委任された権限の裁量範囲についても広狭が生じることになるので、主務官庁としては、より自由に振る舞える前者の立場に傾くのもわからぬではないが、自転車競技法によって解禁される競輪事業を私法的事業と解することは適当でない」と述べている。公法上の行為か私法上の行為かという二分論を採用することの当否はさておき、確かに、競輪を私法上の行為とみるならば、そこには契約自由の原則が適用され得るであろうこと、及びそれを公法上の行為とみるならば、そこには法治主義・法律による行政の原理が適用され得ることに異論がない。もっとも、法律により主務大臣に与えられた裁量の範囲の広狭が生じる原因は、競輪事業が公法上の行為か私法上の行為かという点のみに起因するものではないと考えられる。そこでは当然、法律の趣旨目的や法律の規定の仕方なども、主務大臣に与えられた裁量の範囲の広狭を規定する重要な要素となろう。

方自治体に対してのみはじめて設定されると考えることも可能であろう。⁽⁸⁾

では、競輪の開催の指定についてこのような議論を行うことにどのような意義があるのだろうか。それは端的にいえば、指定を講学上の許可とみるか特許とみるかにより、自転車競技法の解釈・運用に差異が生じる可能性があるためである。ここでは、指定を許可とみるか特許とみるかによって、法律により主務大臣である総務大臣に与えられた裁量権の範囲について広狭の差が生じ得る。⁽⁹⁾つまり、競輪の開催は基本的には地方自治体の行政活動の一環ではあるのだが、競輪事業を地方自治体が行い得るために総務大臣が行う指定を許可と解すると、総務大臣の裁量の範囲は相対的に狭くなり、特許と解すると、総務大臣に相対的に広い裁量が認められると解される余地が出てくる。この総務大臣に与えられた裁量の範囲の広狭は、指定をする場合のみならず、指定を取り消す場合にも当然に問題となる。⁽¹⁰⁾もっとも、特許と許可との間での裁量の範囲

(8) この指定の法的性格について、これを許可とみるべきであり、特許ではないとする見解がある（清野前掲(4)26頁）。ここで、この指定を講学上の許可とするには、ギャンブル行為としての競輪事業を行うことが国民において本来可能ではあるものの、それが刑法により一般的に禁止されていると解することにはなるまいか。しかし、およそギャンブル行為としての競輪事業を行うことが国民にとって一般的に可能だと解することが困難であるとするならば、指定を許可ではなく特許と解し、競輪事業を行う権利が指定により市町村に特別に付与されると考えることもできよう。

(9) 特許と許可の関係については、芝池教授より以下のような説明がなされている。「特許と許可のもう一つの違いは、許可について裁量が認められる場合もそれが羈束裁量行為であるのに対し、特許が自由裁量行為とされる点である」。本稿における考察はこの考え方を前提としているが、ここではなお以下のように指摘されている。すなわち、「たしかに、特許については裁量の幅が広いが、しかし、この点の許可との違いは相対的なものにすぎず、また、たとえ自由裁量行為であっても、裁量の踰越・濫用の有無については司法審査が及ぶことに注意しなければならない」（芝池義一『行政法総論講義 第4版補訂版』（有斐閣、2006年）130頁）。

(10) なお、総務大臣による「指定」の要件については、自転車競技法はその第1条第2項で「総務大臣は、必要があると認めるときは、前項の規定

の広狭については、これを相対的なものに過ぎないとする指摘⁽¹¹⁾もあり、この指摘に鑑みれば、結局のところ、総務大臣の指定を特許とするか許可とするかという問題は重要な意味を有しないことになる。いずれにせよ、総務大臣による指定という行為は、少なくとも裁量行為であって羈束行為でないことを、ここでは確認しておくにとどめたい。

1-3 競輪事業の廃止

では、競輪事業を廃止する場合、その廃止という行為はどのような法的性格を有し、どのような法的問題がそこには存在しているだろうか。

自転車競技法は開催停止について同法第16条に規定を置いている。⁽¹²⁾し

により市町村を指定するに当たり、その指定に期限又は条件を付すことができる」こと、同条第4項で「総務大臣は、第1項の規定による指定をし、又は前項の規定による指定の取消しをしようとするときは、経済産業大臣に協議するとともに、地方財政審議会の意見を聞かなければならない」ことを定めている。もっとも、これらの規定はそれぞれ指定を行う際の条件及び指定を行う際の手続的要件についての規定であり、結局のところ、自転車競技法には指定にあたっての実体的要件は規定されていないといえる。そうであればこそ、総務大臣が指定を行うに際しての裁量の範囲が問題となる余地が出てくる。同様の問題はやはり競輪事業の廃止、すなわち指定の取消の際にも問題となるが、この点については本文中にて述べる。

(11) 前掲(9)参照。

(12) 自転車競技法第16条第1項「経済産業大臣は、競輪施行者がこの法律若しくはこの法律に基く命令若しくはこれらに基く処分に違反し、又はその施行に係る競輪につき公益に反し、若しくは公益に反する虞のある行為をしたときは、当該競輪施行者に対し、競輪の開催を停止し、又は制限すべき旨を命ずることができる」。同条第2項「経済産業大臣は、自転車競技会若しくは競輪場若しくは場外車券売場の設置者又はその役員が、この法律若しくはこの法律に基く命令若しくはこれらに基く処分に違反し、又はその関係する競輪につき公益に反し、若しくは公益に反する虞のある行為をしたときは、当該自転車競技会又は競輪場若しくは場外車券売場の設置者に対し、その業務を停止し、若しくは制限し、又は当該役員を解任すべき旨を命ずることができる」。同条第3項「経済産業大臣は、第1項の規定による処分をしようとする場合には、当該処分に係る競輪施行者に対

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

かし、この規定は施行者等に何らかの問題があった場合の制裁的なものであるため、施行者がいわば自発的に競輪事業を廃止することについては、自転車競技法は何らの規定も置いていない⁽¹³⁾。しかし、近年における競輪事業の廃止は、施行者が自発的に自転車競技を廃止する場合に該当する。しかも、廃止の理由としては、競輪事業の収支が赤字に転落し、一般会計への繰り越しすなわち財源への充当ができなくなったことばかりでなく、一般会計や他の特別会計からの支援がなければ競輪事業の継続が困難となり、それが収益事業として成り立たなくなったこと等も理由として挙げられている。果たしてこのような理由は、競輪事業の廃止を可能とすべき理由になり得るだろうか。

前述の自転車競技法の法目的からすれば、収益があることによりはじめて競輪の開催の目的が達せられることとなる。これを前提とすれば、収支が赤字で、しかも改善の見込みがないにもかかわらず競輪を開催することは、その目的の達成に資するところ少ないというべきであろう。換言すると、現在赤字であり、しかも今後も赤字が継続するであろう場合に取って競輪を開催することは、自転車競技法の目的に反するものとして、それだけで指定の取消の理由となると解することも可能である。とりわけ地方自治体の財政にとっては、「地方財政の健全化」という目的に照らし、競輪事業の収益が一般会計へ繰り入れ可能であることがその継続の要件とみることもできよう。この収益を確保できない施行者にまで競輪を開催させることは、自転車競技法の予定しているところでは

し、あらかじめ、その旨を通知して、自己に有利な証拠を提出し、弁明する機会を与えなければならない。ただし、緊急の必要により当該処分をしようとするときは、この限りでない」。

- (13) 清野前掲(5)105頁。もっとも、あえてこの点について関連する規定を探せば、前述の指定に際して施行者に対し条件を付けることができるとする同法第1条第2項や、指定市町村が1年以上競輪を開催しなかったとき、又は指定についての理由がなくなった場合は総務大臣はその指定を取り消すことができるとする同条第3項が挙げられる(清野前掲(5)106頁)。

おそらくあるまい。では、競輪事業が赤字の状態に置かれた場合には施行者には直ちに事業を中止する義務があるといえるだろうか。この点に関しては、前述のように赤字であってもなお競輪事業を継続することは自転車競技法の法目的の一つに反することから、収益事業として成り立たない場合の廃止は施行者の義務であると解する見解がある⁽¹⁴⁾。確かに、前述のように赤字の競輪事業を継続することは、自転車競技法の法目的の一つである「地方財政の健全化」に資するところ少ないだろう。しかし、その一方で競輪事業、競輪競技を継続していくことそれ自体が「自転車その他の機械の改良及び輸出の振興」や「体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興」という他の法目的に資する可能性をおよそ全て否定することは不可能であろう。この点に鑑みれば、競輪事業が赤字であることのみを理由として、直ちに施行者たる地方自治体に競輪事業を廃止する義務があるとまでいえるだろうか⁽¹⁵⁾。ただし、前述のように競輪事業から「収益」があることが競輪を開催する目的を達成する上での重要な点であることからすれば、競輪事業が赤字であることは競輪事業の廃止を判断するに際しての重要な考慮要素となることは疑いない。

さらに、前述のように市町村の場合は競輪事業は総務大臣からの指定

(14) 清野前掲(5)107-108頁。

(15) 競輪の施行者は基本的には地方自治体であり、それら地方自治体において競輪の廃止について最終的な意思決定をする者は、その地方自治体の首長になろう。ここで、首長は選挙において選出される以上、競輪事業の継続を公約として掲げて当選した首長が、その公約に反して競輪事業を廃止することは、赤字の競輪事業の廃止が地方自治体にとって法的な義務ではないと解するならば、そこでは首長の政治的責任が問われることとなろう。ただし、赤字の競輪事業の廃止が法的な義務だと解すると、競輪事業の継続を公約としても、赤字の競輪事業を継続させること自体がこの義務に違反することとなり、そこでは首長の法的な責任も問題となり得る。後者のような状況に置かれることで、競輪事業の継続につき地方自治体が過度に消極的となることを余儀なくさせるという結果を生じさせる危険性は、指摘されてよいのではなかろうか。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

があつてはじめて可能となるのであるから、そこでは収益事業として成り立たない場合の廃止は施行者の義務であるか否かという問題点に加え、施行者から廃止の意思表示がなされた場合に必ず総務大臣は競輪事業の廃止、すなわち指定の取消をしなければならないのか、さらには総務大臣が職権で収益事業として成り立たない競輪事業の指定の取消をなし得るか、という点も検討されるべき問題となり得る。ここで、前述のように総務大臣による指定およびその取消については、その実体的要件が法律上規定されていないことから、そこには総務大臣の裁量が認められよう。この裁量の範囲の理解の仕方次第では、施行者から廃止の意思表示がなされた場合でも、総務大臣による取消を義務とまで解することは困難と解し得る場合もあろう。しかし、競輪の施行者が基本的には地方自治体であることから、施行者である地方自治体自身が競輪事業の廃止の意思表示をしているにもかかわらず、総務大臣が指定を取り消さずに競輪事業を継続させることは、競輪事業が地方自治体の法定受託事務とされていない点も併せ考えると、総務大臣による地方自治体への不当な干渉とも評価され得る。こうした評価を避けんとすれば、地方自治体自身が競輪事業の廃止の意思表示をしている場合に総務大臣が指定を取り消さずに競輪事業を継続させることは、困難であらう⁽¹⁶⁾。このように考えると、施行者から廃止の意思表示がなされた場合に、総務大臣が指定を取り消すことは法的な義務とまではいえないが、施行者からの廃止の意思表示を受けて、それに沿った判断をすることが事実上、総務大臣には求められることにならう。

では、総務大臣は職権で収益事業として成り立たない競輪事業の指定

(16) また、地方自治体の自主財政権という観点からは、赤字の競輪事業の指定の取消を行わないことで、総務大臣が当該地方自治体の自主財政権を不当に侵害する結果となると解することもできる。ただし、経済産業大臣との協議や地方財政審議会の意見が地方自治体による廃止の意思表示と異なった場合は、一考の余地があらう。

の取消をなし得るのであろうか。このような場合の「取消」とは講学上の撤回に該当すると考えられる。すると、一般的に、地方自治体を指定し、それにより競輪事業を可能とさせるというような授益的行為の撤回については、これを全く自由に行うことが可能というわけではなく、一定の制限を受けることになると考えられている⁽¹⁷⁾。また、前述の地方自治体自身が競輪事業の廃止の意思表示をしているにもかかわらず、総務大臣が指定を取り消さずに競輪事業を継続させる場合と同様に、総務大臣が職権で指定の取消を行うことが地方自治体への不当な干渉と評価されることも考えられ得る。指定の取消に関して競輪事業の赤字という要件が法定されていないことからみても、ここでも総務大臣が指定を取り消すべき一義的な義務があるとまでいうことはできないであろう。

以上の検討より、赤字の競輪事業の廃止の法的性質等は、以下のよう
にいうことができよう。赤字であってもなお競輪事業を継続することは
自転車競技法の目的の一つに反することから、収益事業として成り立た
ない場合に競輪事業を継続すべき義務は施行者及び総務大臣にはない。
しかし他方で、競輪事業の施行者については、赤字であるからといって
直ちにこれを廃止すべき法的な義務が生じるともいえない。施行者は赤
字の状況や競輪事業が地域に与える影響、自転車競技法に規定する他の
目的などを考慮して競輪事業の廃止を決すべきであると考ええる。ここ
で、廃止の決定にあたっては、自転車競技法や地方財政法の法目的等を十分

(17) 授益的行為の撤回について芝池前掲(9)は法律の根拠との関連で、①授益的行為の撤回にも独自の法律の根拠を要せず、撤回が公益上必要である場合には、撤回が許容されると解する説、②撤回されるべき行政行為の授権法規とは別個の授権法規その他の根拠が授益的行為の撤回には必要と解する説、③撤回の目的により異なる原則を立てる説、があると指摘している。また、今村成和著・畠山武道補訂『行政法入門〔第8版〕』(有斐閣、2005年)はこの点につき、①公益上必要があるときは事由に撤回できる、②原則として撤回できないが、それにもかかわらず公益上撤回を必要とする場合には、損失補償を条件として許される、③いかなる場合にも、明文の規定が必要である、という複数の考え方があることを述べている。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

に考慮することが求められることとなるため、逆に赤字であってもなお自転車競技を継続する場合には、そうするだけ実質的な理由が求められることになろう。また、総務大臣については、ある地方自治体における競輪事業が赤字であるからといって、それを職権によって直ちに取り消すべき義務があるとまではいえず、さらに、施行者たる地方自治体から廃止の意思表示があった場合には、それに沿った判断をすることが、事実上求められることになると考えられる。

2 自転車競技の廃止と損失補償

2-1 損失補償概論

さて、このような競輪事業の廃止に際しては、当該競輪事業に関わる多くの者について経済上の不利益が生じることは言うまでもない。ところが、自転車競技法は競輪事業の廃止に係るこうした損失の補償に関する規定を置いていない。このような状況下で、競輪事業の廃止に際して不利益を受ける者に対してその損失の補償は行われるべきであろうか、また、行われるとしたらその範囲、内容はどのようになるだろうか。この点を次に検討したい。

まず、損失補償に関する一般的な考え方についてここで整理しておくこととしたい。現在、損失補償については「権力的または非権力的な国・公共団体の活動により、相手方である国民がこうむった『特別の犠牲』⁽¹⁸⁾に対する金銭的填補」であるという定義がなされている。この定義に照

(18) 芝池義一『行政救済法講義 第3版』(有斐閣, 2006年) 199頁。なお、本文中においてはこの芝池教授の定義を用いたが、他に損失補償についての伝統的な定義としては「適法な公権力の行使によって加えられた財産上の特別の犠牲に対し、全体的な公平負担の見地からこれを調節するための財産的保障をいう」という定義もなされている(田中次郎『新版行政法 上巻(全訂第2版)』(弘文堂, 1974年) 211頁)。もっとも、国や公共団体の活動により国民が被る不利益については、常に損失補償が認められるということではなく、そのため、損失補償の要件をどのように設定するか

らしてまず論じられるべきは、競輪事業の廃止が「権力的または非権力的な国・公共団体の活動」に該当するか否かという点になる。もっとも、この点については、前述のように市町村については総務大臣による指定制度に基づき競輪の開催が可能となり、また、競輪事業の廃止それ自体については、その施行者（都道府県及び指定市町村）がその意思決定をすることができ、その施行者の意思決定に対しては、それに沿った判断をすることが事実上、総務大臣には求められるといった点から、自転車競技の廃止が「権力的または非権力的な国・公共団体の活動」に該当することはおよそ疑いが無いといえる。

そして現在、損失補償に関して「特別の犠牲」という概念が用いられている。すなわち、国民の受けた不利益が「特別の犠牲」に該当すれば、その損害については損失補償が認められるというのである⁽¹⁹⁾。しかし、何が「特別の犠牲」に該当するかについては、さらなる判断基準が必要となる。この判断の基準としては、やはり現在、次のような基準が考えられている。それらは、①財産権の規制が一般的であるか個別であるか（形式的基準）、②規制が財産権を剥奪し、またその本来の効用の発揮を妨げる程度のものであるか否か、③規制が上記の程度のものでない場合、規制が財産権に内在する社会的拘束の現れであれば補償を要しないが、規制が当該財産権の本来の社会的効用とは無関係に偶然に課せられる制限であれば、補償の必要性が出てくる、④この他、規制が既得の利益を制限するものであれば補償の必要性は強いが、現在の財産権の利用を固定するにとどまるものであればそうはいえない、といったものである⁽²⁰⁾。このような損失補償の定義及び「特別の犠牲」の概念等に基づき、

ということが損失補償に関しては重要な問題となることが指摘されている（芝池前掲205頁）。

(19) 塩野宏『行政法Ⅱ [第四版]』（有斐閣，2005年）328頁。同様に補償の要否が特別の犠牲の有無によって決せられるのが一般的であるとみなす見解として、遠藤博也『国家補償法上巻』（青林書院新社，1981年）35頁等がある。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

現在に至るまで損失補償に関する数多くの裁判例が蓄積されており、またそれらの裁判例の分析が行われている⁽²¹⁾。

もっとも、こうした損失補償の考え方については、次のような批判がある。すなわち、従来の損失補償のあり方は、「もっぱら財産権保障の見地から考えられ」、損失補償は財産上の損失を填補するものとされ、そこでは、「財産的損失に対する金銭的保障さえあれば、それによって自らの力で従前の生活を確保・維持できるということが前提されていた」。「しかし、このような前提は、現代社会において必ずしも妥当するものではない」⁽²²⁾く、このような自らの力で従前の生活を確保・維持できないような場合、「財産上の損失の保障にとどまらず、生活ないし生存権の保障を図ることができるような補償が与えられることが望ましい」という指摘である⁽²³⁾。この批判はまことその通りであり、従来の損失補償の考え方に加え、現在では生活権補償の制度等が存在している⁽²³⁾。

(20) 芝池前掲(18)206-207頁。なお、この見解の他に、本文中における形式的基準と、侵害行為が財産権の本質的内容を侵害するほどの強度のものか否かという実質的基準の双方を判断要素とする説（田中前掲(18)214-215頁。）等がある。

(21) 例えば、芝池前掲(18)は従来の裁判例を以下のように整理している。まず、財産権の規制が災害防止目的のものである場合、それは当該財産権を有する者が受忍しなければならない責務として、損失補償は必要ではない。さらに、規制が権利の内在的制約に当たるものであることを理由として補償が否認される場合がある。また、塩野前掲(18)329-333頁においても損失補償に関する裁判例の整理がなされている。

(22) 芝池前掲(18)217頁。

(23) 芝池前掲(18)218頁以下によれば、この生活権補償とは、生活または生存権の補償のために認められる補償であり、具体的には狭義の生活権補償、生活債権措置（の斡旋）、少数残存者補償、離職者補償が挙げられている。ここで生活再建措置についてみると、例えば、職業転換対策、生活再建のための融資・助成がこれにあたり、この生活再建措置に関して規定を置いている法律もあるが（都市計画法第74条、公共用地の取得に関する特別措置法第47条など）、自転車競技法にはこの生活再建措置に関する明文の規定はない。もっとも、明文の規定がある場合であっても、その規定

2-2 競輪事業の廃止における損失補償の補償義務者

損失補償においては従来、法律に直接の根拠がなくとも、憲法第29条第3項に基づいて直接に損失補償の請求ができるというのが通説・判例とされてきた。⁽²⁴⁾ 自転車競技法には競輪事業の廃止にかかる損失補償に関する規定は存在しないが、競輪事業の廃止についてもこの理が妥当しない格別の理由はないと考えられる。そこで次に問題となるのは、競輪事業の廃止において「特別の犠牲」を被った者に対して損失を補償すべきもの、すなわち補償義務者は誰になるのか、という問題である。これは、前述のように競輪事業の廃止が、地方自治体の廃止の意思表示を受けて、総務大臣が指定を取り消すという構造となっていることから問題となる。つまり、指定市町村について競輪事業の廃止に際して損失補償を行う場合、実際に補償のための金銭を支出するのは競輪事業の廃止を意思表示した地方自治体か、それとも指定を取り消した国（総務大臣）になるのか、という問題である。

ここで、補償義務者が誰になるのかという問題については、次のように述べる見解がある。すなわち、「法律は、通例、損失補償に関する争いを損失補償の権利者と義務者の間で争うべきものとしている。本来、

は努力規定に過ぎず、国民の側からこの生活再建措置を求める請求権までも認める趣旨ではないと解されている。また、離職者補償は職を失うことになる被用者の生活の確保のために認められる生活権補償の一つであるが、それは公共事業のための土地の買収や収用によって土地を失うこととなる土地所有者が転廃業または移転をする結果、この土地所有者に雇用されていた者が職を失うことになることに対する補償であるとされている。ここで競輪事業に関していえば、競輪事業の廃止によりさらなる土地の買収や収用などはおよそ行われまいであろうことから、競輪事業の廃止によるこのような離職者補償は想定し得ないと考えられる。

(24) 遠藤前掲(19)36頁。なお、ここで遠藤教授は損失補償に関する個別の立法について、「立法上の損失補償の規定は論者によれば不備不統一であるといわれているから、このようなみで立法例は補償の要否に関する決定的な基準たりえない」とも述べている。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

行政処分については取消訴訟の排他性の原則が働き、これに対して不服を有する者は行政処分の取消訴訟を提起しなければならないはずであるが、損失補償に関しては、法律は、右の当事者間で争うべきものとして⁽²⁵⁾いるのである」。そこで、この見解に示されているように損失補償を「当事者間」で争うべきものとするならば、競輪事業の廃止における損失補償の「当事者」は一体、誰になるだろうか。

まず、損失補償の補償義務者は誰になるだろうか。競輪事業を継続するか否かの判断はその施行者（都道府県及び指定市町村）が行う。そして、総務大臣はそうした施行者の意思表示を受けて指定の取消を行う。この場合、競輪事業の廃止を実質的に決定するのは施行者であり、国は指定の取消という競輪事業の廃止を完結させるための行為を執り行うに過ぎないともいえよう。⁽²⁶⁾このことからすれば、損失補償の補償義務者たる当事者は施行者ということになると考えられる。

2-3 損失を補償されるべき者及び補償の内容

さて、前述のように競輪事業の廃止に際しての補償義務者が施行者であるとするならば、損失を補償されるべき者の範囲はどこまでか、そして補償の内容はどの程度のものになるかという点が、次に論じられるべきであろう。そこで本稿ではこの点につき、競輪事業の廃止により損害を受ける者を類型化し、そのそれぞれについて検討を行いたい。なお、

(25) 芝池前掲(18)224頁参照。

(26) もっとも、前掲(14)のように、経済産業大臣との協議や地方財政審議会の意見が地方自治体による廃止の意思表示と異なった場合は、国は指定の取消を行わない、すなわち、競輪事業の廃止を完結させるための行為を執り行わないことも考えられる。ただし、競輪事業が廃止されなければ廃止により「特別の犠牲」を被る者は存在しないので、ここでは損失補償の問題は生じないことになろう。ここで、競輪事業の継続により施行者がさらなる赤字となる、すなわち損失を被った場合に施行者や地方自治体が、指定の取消を行わなかった国を相手にその損失の補償を求めることは果たして可能か、という問題がそこでは別個生じてこよう。

その中でもさらに競輪の選手については、実際に提起された訴訟の判決をもとに、章を改めて検討を行うこととする。

ここではまず、損失補償の内容に関してなされている議論を振り返っておくこととしたい。この点については以下のような指摘がなされている⁽²⁷⁾。「日本国憲法は、私有財産は正当な補償の下に、公共のために用いることができることを定めている。その際、『正当な補償』の観念が完全補償を意味するのか、相当補償を意味するのかが議論の対象とされることがある」。すなわち、損失補償の内容についてはいわゆる完全補償説と相当補償説とがあり、この両説については、「通常の政策の実現に際して生ずる損失の公平負担という見地からすれば、収用等の行為の前後において、その人のもっている財産的価値に増減がないということをもって正当な補償と考えるべきもので、これは、完全な補償と合致する」というのである。競輪事業の廃止についてもこの補償の範囲に関する考え方を否定し得る理由はないであろう。

では、競輪事業の廃止により損失を被り、その損失を補填され得べき者には、どのような者がいるだろうか。まず第一の類型として、廃止される競輪事業に従事しており、それにより収入を得ていた者について検討する。この第一の類型で念頭に置かれるのは、例えば、競輪事業の事務を担当している者や、車券の販売窓口で販売業務等に従事している者⁽²⁸⁾である。このような第一の類型の者に対する補償の近時の例としては、

(27) この点の記述については、塩野前掲(19)334頁より引用。

(28) 競輪の開催にあたっては、多くの人が必要となることに疑問の余地はない。この点については「施行者は競輪の開催中は、一般行政機関として常置されている競輪関係事務担当部局の職員（開催執務員兼務）の下に、通常競輪従業員といわれる多数の期間雇用又は日々雇用の臨時職員を配置して、車券の発売、払戻金や返還金の交付、場内整理等の業務に従事させている」との指摘がなされている（清野前掲(4)33頁。）。なお、これらの競輪従業員の雇用の実情については「月に五日乃至七日間限りの短期雇用であるが、経験者を使用することは事務処理上便利でもあり、従業員も希望しているので同一人を毎回雇傭することが多く、従って数年間に亘り断

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

西宮・甲子園競輪事業の廃止に際して補償が行われており⁽²⁹⁾、また、門司競輪の廃止に際しては、車券の発売、支払いなどを行っていた者299人に対し、退会せんべつ金として1人平均約134万円を支払ったとされている⁽³⁰⁾。このような近時の実例に鑑みると、実務上、この第一の類型に属する者に対しては、その名目はさておき、これらの者を少なくとも補償の対象とし、実際に補償がなされていることが確認できる。もっとも、補償として支払われている金額が前述の「正当な補償」の議論に照らして十分といえるかどうかについては、なお、議論の余地があろう。

次に第二の類型として、廃止される競輪事業の競技場を所有していた者について検討したい。もっとも、競輪を行う競輪場を施行者たる都道府県あるいは指定市町村が所有している場合は、当該競輪事業の廃止に際してこの問題が生じることはない⁽³¹⁾。この類型が問題となるのは、競輪場を民間の会社等が所有している場合、とりわけ、民間企業が競輪事業の継続を前提に競輪場に対して設備投資を行い、競輪に必要な各種の設備を整えているような場合であろう。この類型の者に対する補償のあり様、換言すると地方自治体の政策を信頼して資本の投下、設備投資等を行ってきた者の権利がどの程度保護されるべきか、という点に関しては、

続雇用している実情にある」といわれている（清野前掲(4)35頁）。

(29) 前掲(2)参照。

(30) 読賣新聞2002年5月10日。なお、同紙によれば、門司競輪の廃止に際しては、飲食売店や予想紙出版業者、予想業者、両替業者など16業者と58人に対して、特別見舞金として計約3900万円が支払われたともされている。

(31) 競輪事業の廃止により競輪場が利用されなくなる場合は、その施設や跡地利用もまた重要な問題となる。近時の例としては、1972年に後楽園競輪が廃止された跡地は現在、東京ドームとして利用されている。また、門司競輪の廃止により利用されなくなった同競輪場については、施設自体は残存しており、場外車券売場・現役選手の練習施設として利用されている。さらに、甲子園競輪場の跡地はマンション等の住宅地として、西宮競輪場の跡地は阪急百貨店、スーパー、シネマコンプレックス、専門店モール街として再開発がなされている。

競輪事業の廃止という個別の場面としてではなく、一般論として従来より判例・学説による検討が行われている。この点に関する最高裁判所昭和56年1月27日第三小法廷判決⁽³²⁾は、地方自治体が政策を変更することにより生じた、従前の政策を信用していた民間企業が被った損害につき、企業側の信頼が法的保護に値する要件として、第一に、行政側による「特定の者に対して右施策に適合する特定内容の活動をすることを促す個別的、具体的な勧告ないし勧誘」があったこと、第二に、相手方の「活動が相当長期にわたる当該施設の継続を前提」とするものであり、また、そのための「資金力又は労力」の「投入」があったこと、第三に、政策変更に伴う行政側の協力拒否によって、工場の建設が不可能となるなど「社会通念上看過することのできない程度の積極的損害を被る」べきことを述べている⁽³⁴⁾。もっとも、この最高裁の判決は損害賠償請求訴訟における判決であり、地方自治体の政策変更に伴う損害の補填を地方自治体側の不法行為責任の問題とすることを疑問とする見解もある⁽³⁵⁾。その見解に依れば、政策変更に伴う信頼利益の保証の問題はむしろ損失補償の問題として捉えるべきであり、その場合の損失補償の範囲としては、特段の事由がない限り、投下資本の回収などの原状回復を限度とすべきで、準備費や得べかりし利益は含まないと考えられている⁽³⁶⁾。

(32) この点に関する代表的な業績として、乙部哲郎著『行政上の確約の法理』（日本評論社、1988年）がある。

(33) 民集35巻1号35頁他。なお、同判決に対する評釈等は数多い。例えば、乙部哲郎「工場誘致施策の変更」行政判例百選Ⅱ〔第四版〕（有斐閣、1999年）316頁、首藤重幸「工場誘致施策と信頼の保護」行政判例百選Ⅰ〔第5版〕（有斐閣、2006年）56頁及びこれらの論文において紹介されている文献がある。

(34) 乙部前掲(32)295頁。

(35) 原田尚彦「企業誘致政策の変更と信頼の保護——最三判昭和五六・一・二七を中心として——」ジュリスト737号19頁。

(36) 原田前掲(35)19頁。なお、ここで原田教授は損失補償の範囲につき「このように解するのが、おそらく実務的平衡感覚に合致するところでは

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

ここで、この類型の者については競輪場という施設の形態そのものに着目して見る必要がある。競輪場という施設は、建造物（ドーム式も含む）の中に傾斜をつけたバンクを作り、その周囲に観客席等が設けられている。このような競輪場はおよその他の用途のために用いることは想定されておらず、その本来の効用とは競輪のために利用されることに他ならない。さすれば、このような競輪場が競輪事業の廃止に伴い利用されなくなることは、まさに競輪場という財産（権）の本来の効用の発揮が妨げられることに他ならない。これら競輪場という施設の特徴に加え、競輪事業自体が長期にわたる開催を予定していること、さらに競輪場を競輪に利用できなくなることにより、競輪場の所有者たる民間企業は競輪事業の実施により享受し得たはずの利益を失うことになること等を併せ鑑みると、結局のところ、民間企業が競輪事業の継続を前提に競輪場に対して設備投資を行い、競輪に必要な各種の設備を整えているような場合において、競輪事業が廃止されることでそれら民間企業が被る不利益については、これを全て補償の枠外に置いてしまうことは妥当ではない。ただし、その範囲としては前述のように、投下資本の回収等の原状回復を限度としてよいだろう。そして、このような類型の者に対しても損失補償がなされなかった、あるいは不十分であったという場合には、損害賠償請求訴訟を提起するという方法で救済を図るという方法が考えられる⁽³⁷⁾。

なかろうか」とも述べている。

(37) なお、この類型に該当する者については、2002年に廃止された西宮競輪（兵庫県西宮市）に施設を賃貸していた阪急電鉄が2004年11月、兵庫県市町競輪事務組合（解散）を構成していた兵庫県19市1町の首長に計約27億6000万円の損害賠償を求める訴訟を大阪地裁に提起している。この事件で原告は、西宮競輪場における特別観覧席や大型映像設備などへの投資が、当該競輪事業の廃止により回収不能となったとして、減価償却費の残額や撤去費などの賠償を求めている。なお、この事件は2006年末の時点で判決は出ていないようであるが、本稿の問題意識からすると注目に値する裁判である。

3 競輪選手に対する損失補償

3-1 競輪選手の損失の補填に関する裁判例

最後に、実際に提起された訴訟の判決をもとに、競輪事業の廃止にかかる競輪の選手の損害の補填について検討したい。

そこでまず、実際に提起された訴訟について概観する。近時におけるこのような訴訟の嚆矢となったのが、後楽園競輪の廃止に際し、社団法人日本競輪選手会が東京都を被告として競輪選手に生じた損害の賠償及び損失の補償を求めた事件についての東京地方裁判所平成3年8月27日判決である。⁽³⁸⁾この事件における主たる原告の請求は、大別すると二点である。第一の請求は、被告の競輪事業の廃止によって、廃止当時の競輪選手と被告との間における被告が施行する競輪への継続的出場契約に基づく被告の債務が履行されなかったことにより自転車競技選手が被った損害の賠償、又は被告の競輪事業の廃止により、競輪選手が得べかりし賞金を逸失したことに対する損失の補償を求めるというものであった。なお、この請求で原告たる日本競輪選手会は、競輪選手の任意的訴訟担当としての当事者適格も主張していた。⁽³⁹⁾また、原告は第二の請求として、被告が他の競走関係事業（競艇・オートレース）諸団体に廃止措置の一環として金銭を支払ったことから、被告の決定は平等原則の要請により同種事業における施策の内容に自己拘束されることから、被告が原告に対しても他の団体と同様に金銭を支払うことも求めていた。この事件において裁判所は、第一の請求については、原告が競輪選手から受けた委任は被告の競輪事業廃止問題についての要求、交渉権限にとどまるものであり、原告が自己の名で訴訟を行う権限までこの委任には含まれないとして任意的訴訟担当を否定し、当事者適格が認められないとした。ま

(38) 判時1425号94頁，判タ777号221頁他。

(39) この点に関する評釈として、金子宏直「判例評釈 任意的訴訟担当における授権」一橋論叢110巻1号212頁がある。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

た、第二の請求については、当初は原告は補償金支払いの前提である都営競輪事業の削減及び廃止措置に対して反対の立場から協議を拒否し、被告が後樂園競輪の廃止後も補償金を支払って円満解決を図るべく協議を再三要請にたにかかわらずこれを拒絶したということから、自己拘束の法理に基づく被告の責任を論ずる余地はないとして請求を棄却した。

また、近時における同種の事案としては、西宮・甲子園競輪の廃止に際し、競輪選手である原告らが競輪事業を行ってきた被告に対し、やむを得ない事由がない限り競輪事業を継続して開催すべき契約上の義務を原告らに対して負っていたにもかかわらず、競輪事業を廃止したため原告らが損害を被ったとして、損害賠償を求めた事件の神戸地方裁判所平成16年12月16日判決がある。⁽⁴⁰⁾この判決において裁判所は、競輪選手全員と被告との間で個別の出場契約を締結するとの制度的かつ事実上の関係が存続してきたことは認められるものの、それを超えて、競輪出場につき法的義務を伴う継続的契約関係が成立しているとは認められないこと、被告が競輪事業の廃止に際し、新たな契約の相手方を見つけるまでの間の得べかりし利益を保障するなどの信義則上の義務を負うとも認められないことを理由として、原告の請求を棄却した。これらに加え、門司競輪場および小倉競輪場において競輪事業を行ってきた被告に対し、被告が正当な理由なく、また事業継続のための努力をすることなく門司競輪場での競輪事業を廃止したため、競輪選手である原告らが賞金等を受給できないため、その額の損害を被ったと主張して、継続的な競輪出場に関する契約上の債務不履行又は不法行為に基づく損害賠償請求訴訟も提起されている。この事件の第一審判決である福岡地方裁判所小倉支部平成17年1月20日判決は、⁽⁴¹⁾債務不履行に基づく責任については前述の神戸地裁の判決と同様に、原告ら競輪選手全員と被告との間に被告が開催する競輪に出場する制度的かつ事実上の関係が存在してきたことは認めら

(40) 判例集未掲載。

(41) 判タ1186号148頁，判例地方自治268号13頁。

れるものの、それを超えて競輪出場につき法的義務を負う継続的契約関係が成立していたとは認められないこと、被告の競輪事業は法律に則り地方財政に資することを目的として行われているものであり、地方財政への組み入れが期待できない場合に同事業を随時廃止することには法令上の制約もなく、被告には信義則上の義務違反も認められないことを理由に、原告の請求を認めなかった。

これらの裁判例はいずれも争点に若干の異なる点もあるものの、競輪事業の廃止に際しての競輪選手に対する損害の補填を認めないという結論となった。しかし、とりわけ後二者の判決の内容をみていくと、補償の適否及びその範囲等に関して注目すべき点が散見される。そこで次に、本稿においてはこれらの各判決について逐一詳細な検討を行うことは避け⁽⁴²⁾、それぞれの判決に見られる注目すべき点について、若干の言及を試みたい。

3-2 裁判例の考察（1）あっせん回数の減少と損失の補填

まず言及すべき点として、後二者の判決の中にみられる、選手の被る損失に関する部分がある。福岡地裁小倉支部の平成17年判決を見るに、同判決は「原告らは被告による門司競輪の廃止によって全選手が年に約0.5回の出場機会が失われたと主張するのであるが、仮に被告の廃業によって競輪事業の存続が困難になり、原告らが競輪選手としての収入の途を一挙に失うような場合は損失補償を検討する余地があるとしても、そもそも日自振（日本自転車振興会）から1人当たり平均27回のあっせんを受けることが、何らかの形で競輪選手らに保障されていたわけではない。……選手1人当たりの平均あっせん回数は……平成14年度には

(42) とりわけ平成16年、17年判決において重要な論点となっている競輪事業施行者と競輪選手との間の契約関係については、清野前掲(5)において、その法的性質等について詳細な検討が既に行われているので、本稿ではこの点についての検討は省略したい。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

25.99回であったことが認められるところ、門司競輪並びに西宮競輪及び甲子園競輪も平成14年3月31日に廃止されたことに伴って、1人当たり約1.5回のあっせん回数が減少したとみとめられるものの、平成14年度においても、日自振が定めている標準あっせん回数を上回るあっせん回数は確保されていたことが認められる」と判示している。この部分の指摘は、その数値に関しては、確かにこの判決時にはその通りであろう。しかし、今後、競輪事業の廃止が全国で続くというのであれば、この判示の部分は重要な意味を帯びてくる可能性がある。

判決のこの部分が重要となると考えられるのは、次の二つの点からである。それらは第一に、ある施行者が競輪事業を廃止することでちょうど平均あっせん回数が「公正安全な競走を行うについて適当とされる標準的なあっせん回数」である24回を下回ることになったとき、損失の補償が現実のものとなるのか、という点と、第二に、平均あっせん回数が24回を下回ることになり、それにより競輪選手に対する補償の必要性が生じた場合に、実際にその補償を行うべき補償義務者は誰になるのか、という点である。

まず第一の点について、本判決の判示からすれば、平均あっせん回数が24回を下回った場合には公正安全な競走が確保されないおそれが生じるため、その下回る分については、損失の補償が認められる可能性がある。確かに、一定のあっせん回数を確保し、競輪選手の出場を確保することは、競輪選手の収入を確保するとともに、収入が過度に少ないことから違法な賭博行為あるいは不正行為に選手をはしらせないための措置とみることもできる。⁽⁴³⁾それ故、あっせん制度を選手の利益のみならず、

(43) あっせん制度のみならず、競輪選手の収入（賞金）と不正行為の抑止に関して清野教授は概ね以下のような指摘をしている。すなわち、競輪選手が受け取る賞金には実費弁償の性格を有するもの、褒賞としての本来の賞金、生活保障給的なもの（出場手当や下位着順者の賞金）、損失補償的なもの（落車危険手当）が混在しており、賞金に生活保障給的な性格を認めることで選手の最低生活を確保することは、一方で選手の技術の向上を

競輪をいわば公営ギャンブルとして適法、公正なものとするための必要性から生じた制度であると評価すれば、この「公正安全な競走を行うについて適当とされる標準的なあっせん回数」を下回ることがあれば、競輪事業自体の適法性、公正性が揺らぐことにもなりかねない。この点を重視すれば、平均あっせん回数が24を下回った分については、損失の補償が認められる可能性も考えられる。

そして第二の点、すなわち誰がこの損失を補償すべきなのか、という点についてもまた、一考の余地がある。例えば、廃止により平均あっせん回数が24回を下回ることになったまさにその施行者が損失を補償すべき責任を負わなければならないとなると、競輪事業の廃止を考えている施行者は、競輪事業を廃止をしたくとも廃止により平均あっせん回数が24回を下回ることになった場合の補償での支出を考慮し、自らが補償すべき立場になることを避けんとするであろう。さすれば、一時的に選手への補償で多額の支出を余儀なくされるのを回避するため、競輪事業自体が赤字の状態でも地方自治体の財政への組み込みが見込めないとしても、自転車競技を続けるという選択をすることも考えられる。しかし、そのような選択をすることは、前述の自転車競技法の法目的・趣旨及び地方自治体の財政の健全化に関する地方財政法等の観点からして妥当な判断といえるか、疑問の余地の生ずるところである。それでは、平均あっせん回数が24回を下回ることになった場合の競輪選手への補償は、既に競輪事業を廃止してはいるが、結果として平均あっせん回数を24回を下回らせるに至らしめた競輪事業の元施行者がいわば共同で負うべきだろうか。そうであるとしてもなお問題は生じる。例えば、一体どの程度まで過去に遡ってこの負担を負うべき施行者を決定すべきか。競輪事業

促し、他方で生活の不安定から来る不正行為への誘惑を絶つことにつながることになる、ということである（清野前掲(4)101-103頁）。

(44) ちなみに、平成16年判決において選手に対する損害賠償として争われていた金額は約46億円、平成17年判決では約18億円にも上る。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

の廃止の決定から何年も経過した後選手への補償という負担を強いられることは、⁽⁴⁵⁾行政関係の早期安定の確保や公平性の観点からは、決して望ましいことではあるまい。かように、この部分の判示は今後、競輪選手の損失の補償について重大な問題を惹起するものといえよう。

3-3 裁判例の考察（2）ホームバンク制度との関係

続いて、これらの訴訟の原告について注意すべき点がある。前者、すなわち後楽園競輪の廃止に関する訴訟の原告は選手会であり、後二者の事例での原告は、選手会に所属している選手全員である。確かに、競輪選手はある特定の競輪場に専属的に所属して競輪競技を行うのではなく、日自振のあっせんにより、全国を移動して競技を行う。そのため、ある施行者が競輪事業を廃止することは、ある特定の選手個人ではなく、選手会に所属する選手全員にとっての不利益であると解することは誤りではない。しかし、本当に競輪事業の廃止による不利益は、選手会に所属する競輪選手全員に均等にもたらされるものなのであろうか。他の選手以上に「特別の犠牲」を被る特定の選手個人は存在しないのだろうか。

この点についてはいずれの判決も、他の選手以上に「特別の犠牲」を被る特定の選手が存在することについて積極的に述べるところがないが、神戸地裁の平成16年判決において若干、注意すべき判示がみられる。すなわち、「西宮市周辺地域に居住する競輪選手には、甲子園競輪場で練

(45) 昭和32年（1957年）に日本自転車振興会が発足してから現在に至るまでに廃止された競輪事業は、本文中にて紹介した後楽園（1973年）、甲子園、西宮、門司（2002年）の他に、札幌、神戸（1960年）、明石（1961年）、大阪、福岡（1962年）、会津（1963年）、住之江（1964年）、長崎（1967年）等がある（日本自転車振興会『競輪五十年史』（日本自転車振興会、1999年）332頁以下の年表を参照。）。これらの廃止の年代をみるに、本稿執筆時の2006年時点から既に40年以上も前に廃止された競輪事業があることが確認できる。これら過去に競輪事業を廃止したことのある自治体に対してまで、補償義務者の範囲を拡大することはおよそ妥当ではあるまい。

習し、さらに、西宮競輪・甲子園競輪において先頭誘導員として出走し、それに対する手当を受ける等の特別の機会が与えられていたことが認められ、そのように何らかの出場の機会を反復継続して受けていた選手の存在が本件で窺われないでもない」と同判決は述べている。もっとも同判決は「しかしながら、そのような選手が得る練習や出場の機会は、競輪事業が居住地域において開催されることに伴う反射的な利益にすぎない上、賞金等総額の損害賠償を請求する原告らの本訴請求とは無関係である」と判示して、この点が判決の結論に何らの影響も及ぼしていないことを強調する。しかし、果たして彼等の利益は本当に「反射的な利益」に過ぎないものなのであろうか。次に、判示のこの点につき検討を行うこととしたい。

この点についての検討を行う際には、いわゆるホームバンク（制度）について確認をしておく必要がある。ホームバンクとは、「選手が主に練習に使っているバンクのこと」で、「1つの県に1つしかバンクがなければそこがホームバンクであるが、複数のバンクを持つ県も少なくない⁽⁴⁶⁾」。もっとも、ある選手がある競輪場をホームバンクとすることは法律制度として整備されているわけではない。それでもなお、現在のホームバンク（制度）の下で、競輪事業の廃止により自らがホームバンクとしている競輪場が利用できなくなった選手については、その不利益は他の選手に比して大きいと考えることは可能だろうか。この点を検討しておかねばならない⁽⁴⁷⁾。

競輪選手はもっぱらホームバンクにおいてバンク練習のみを行うので

(46) 別府けいりんオフィシャルサイト・用語集 <http://beppu-keirin.net/glossary/index.html> 参照 (Last visited 2006/12/23.)。

(47) 通常、自転車競技の選手は街道練習の他に、ホームバンクで練習を行っている。しかし、こと練習への便宜というだけでなく、本文中にて述べた先頭誘導員としての仕事も存在し、また、ホームバンクにおける競技時においてはいわゆる「地の利」を得て、レースにおいて有利なポジションを取りやすいとも一般的に言われている。

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

はなく、街道練習なども行っているため、ホームバンクたる競輪場が競輪事業の廃止により利用できなくなったというだけで直ちに一切の練習が不可能となり、またそれにより選手として生活していけなくなるような重大な損害が発生するとは考え難い⁽⁴⁸⁾。しかし、前述のようにホームバンクにおいて競輪が開催される際には、先頭誘導員として出走し、それに対する手当を受けるといった利益が選手には存在している。このようなある種の慣習に基づく既得の権利は、補償の対象とされるべきではなからうか。この意味で、ホームバンクの廃止による損失は他の競輪場をホームバンクとしている選手に比しての「特別の犠牲」ということは可能であろう。あるいは、ホームバンクがなくなることによって、競輪選手からの転業を余儀なくされるという場合はどうだろうか。このような事態が発生する可能性は決して無いわけではない。こうした現実が生じる利益について、訴訟においてこれらを「反射的な利益」と断じることなくもつと損失の内容を精査して論じるべきであったのではなからうか。

結局のところ、近時の競輪の廃止に際しての選手の損失の補償に関する裁判例は、現時点での判決としては不十分な点が残るうえ、将来発生するであろう問題を先送りしているともいえる。その意味で、本稿にて概観した近時の判決の射程も、自ずと限定されてくるであろう。

お わ り に

最後に、本稿での以上の検討をまとめておくこととしたい。競輪事業の廃止に際しては、誰に、どのような損失補償が認められるかについて自転車競技法に明文の規定がない。しかし、そのことが直ちに、競輪事

(48) 廃止となった西宮競輪・甲子園競輪の競輪場であった西宮競輪場・甲子園競輪場をホームバンクとしていた兵庫県の選手の現状については、競輪オフィシャルサイト内の http://keirin.jp/pc/dfw/portal/guest/column/bk_number/2006/daichi/index.html (Last visited 2006/12/23.) が参考となる。

業の廃止に際して一切の損失の補填を必要しないことを意味しない。

ここで、本稿にて検討した競輪事業の廃止により損失を被る者の第一の類型、すなわち廃止される競輪事業に従事しており、それにより収入を得ていた者に対する損失の補償は、現在、実務上行われてきている。もっとも、補償それ自体が一時金としての意味合いが強いことから、補償される額は決して大きいものではない。この点については「正当な補償」の観点から補償すべき額についての更なる検討が必要となろう。また、第二の類型たる廃止される競輪事業の競技場を所有していた者については、財産（権）としてみた場合の競輪場という施設の特异性や、競輪事業の存廃にかかる地方自治体の対応等を考慮して、当該施設を競輪場としての用に供することが不可能となったことによる損失を補償する必要が認められよう。

これらの類型の者に対し、競輪の選手については他の施行者による競輪への参加の途が残されているため、ある施行者による競輪事業廃止により直ちに収入の途が閉ざされるということにはならない。また、競輪事業の廃止により収入の低下の可能性があるとはいえ、入着の賞金といったいわば不確定な収入の機会が減少したからといって直ちに財産権に対する重大な侵害があるとはいえないだろう。そのため、競輪選手については、ある施行者が競輪事業を廃止しても、その廃止により生じた損失を直ちに、全選手につき補償すべきことにはならないと考えられる。ただし、競輪事業の廃止に伴いホームバンクとして利用していた競輪場が利用できなくなることで、他の選手に比して「特別の損害」を受ける選手も中には存在する。そこで、それら「特別の損害」の補填は行われるべきであろう。

最後に、競輪事業を含む公営競技は現在まさに「冬の時代」を迎えており、今後も各種の公営競技を廃止する地方自治体は後を絶たないであろう。その際、生存権、財産権を補償した日本国憲法からは、公営競技の廃止に伴う利害関係者への損失の補償が全く不要であると考えること

競輪事業の廃止にかかる損失の填補に関する一考察

はおよそ困難である。こうした損失補償の問題こそ、今後の公営競技の廃止に関わる重要な問題であるといつてよい。公営競技は廃止の際の、あるいは廃止した後の措置も廃止に際しての重大な問題となるのである。さらに、こうした廃止に際する損失の補償について裁判で争われるのであれば、その裁判費用というのは無論、地方自治体の財政から支出されることとなり、廃止に際しての費用とみることできる。このように考えると、公営競技の廃止に際しては、単なる単年度ごとの赤字・黒字を議論するのみならず、複数年度にわたる当該公営競技の継続あるいは廃止にかかる費用も当然、考慮せねばならないといえよう。いずれにせよ、今後、公営競技の廃止を検討する地方自治体においては、廃止に際しての損失補償という問題は、重要かつ不可避の問題となることはいうまでもない。

繰り返すが、依然、公営競技を巡る環境には厳しいものがあると言わざるを得ない。本稿における考察の内容も、このまま公営競技の廃止が続くようであれば、それぞれの公営競技につきさらなる検討を要することになる。また、本稿において取り扱いきれなかった問題も数多く残⁽⁴⁹⁾っており、そうした問題の検討も、今後必要となろう。しかし、経済、社会状況の変化により公営競技の廃止が一段落するようであれば、本稿における種々の考察は、しばらくは無用の長物となりかねない。本稿における考察を継続させることを念頭に置きつつも、この点を本稿の限界として最後に付け加えておくこととしたい。

(49) 例えば、競輪事業の廃止の際の手続、廃止に際しての施行者の説明責任、また廃止のための実質的要件等に関する更なる検討も、今後に残された課題である。