

令和3年度

京都府包括外部監査報告書

【概要版】

監査テーマ

「収益事業特別会計（向日町競輪場の課題解決と
今後の可能性等）について」

令和4年3月

京都府包括外部監査人

公認会計士 人見 敏之

京都府包括外部監査の結果及び意見の概要

1. テーマ選定理由

向日町競輪場は、自転車競技法に基づき、自転車等の機械の改良及び輸出の振興、体育事業等の振興、地方財政の健全化を図るため、昭和 25 年に開設され、その収益を京都府の一般会計に繰り出すことで、京都府政に大きく寄与してきた。

しかし、全国的な状況と同様に、向日町競輪場においては平成 2 年度をピークに売上や入場者数が減少し、収支が悪化したため、平成 13 年度に実施された包括外部監査では更なる経営改善の取組を推進するよう指摘を受けた。

さらに、平成 23 年には向日町競輪事業検討委員会から、当時の収支が赤字であり、経営改善を実施しても黒字化する見込みが低く、その上、老朽化した施設等を更新する場合には収支が悪化するおそれ大きいことから、事業の廃止もやむを得ないものとの提言がなされた。

その後は、平成 24 年の自転車競技法の改正による競輪振興法人への交付金率の引下げ、平成 29 年度からの包括民間委託の導入等による経営改善の取組により単年度収支が黒字化したことから、現在の包括民間委託期間である令和 6 年度までは継続を決定したものの、令和 7 年度以降の存廃については、未定の状況である。

また、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、社会・経済情勢が大きく変化した。競輪場においても、感染予防対策として無観客での開催を余儀なくされるなど、入場者数が減少する中ではあるが、全国的な傾向として、近年の競輪事業の売上は増加している。

このように、競輪事業を取り巻く状況は大きく変化してきており、向日町競輪場の現状を会計的な視点から分析し、現時点での正確な状況を把握することで、将来の見通しを立てるとともに、乙訓地域における地域振興・スポーツ振興の拠点としての多面的な機能や新たな活用策について検証することは、京都府政を考える上でも有意義と考え、本テーマを選定した。

2. 外部監査の方法（監査の要点）

収益事業について、法令遵守、合規性、経済性、有効性及び効率性の観点から、特に以下の点に留意して監査を実施した。

- ・ 売上、収支等を踏まえた管理運営ができているか。
- ・ 売上増加、収支改善等に向けた利用促進策を進めるなど経営努力が行われているか。
- ・ 乙訓地域の地域振興・スポーツ振興の拠点としての機能を果たしているか。
- ・ 財務事務の合規性、正確性、経済性、効率性及び有効性の観点から合理的かつ適正に対応できているか。

実際の運営状況を確認するため、向日町競輪場を複数回訪れ、本場開催、ミッドナイト競輪開催及び施設の状況を視察した。また、選手会や過去の向日町競輪事業検討委員会の関係者にヒアリングを行った。

向日町競輪場の車券は、場外発売や民間ポータルサイト経由で全国の競輪ファンから購入されていることから、全国的な競輪の盛り上がりの気運や活気を確認するとともに、向日町競輪場の運営状況や施設の状況を相対的に把握するため、以下のとおり他の競輪場を可能な限り独自に視察した。

（奈良、岸和田、和歌山、福井、松阪、四日市、大垣、岐阜、豊橋、松戸、大宮、千葉、平塚、川崎、前橋、小田原、立川、広島、小倉、玉野）

3. 監査対象

向日町競輪場における競輪事業

<参考：向日町競輪場の収支の状況>

（単位：百万円、千人）

	平成22年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
車券売上収入	11,567	12,352	12,444	23,633
本場入場者数	120	43	27	/
受託場外入場者数	418	251	251	
単年度純収支	▲62	214	313	956

※ 令和2年度は緊急事態宣言で3開催休止での実績、令和3年度は2月補正後予算

<参考：全国競輪の状況>

（単位：億円）

	平成22年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
車券売上収入	6,349	6,605	7,499	8,900以上 (見込み)

4. 指摘事項及び意見

4.1. 指摘事項及び意見の件数

指摘事項及び意見は以下のとおりとした。

監査対象	指摘事項	意見
(1) 収支状況	1	3
(2) 施設・設備の状況	3	3
(3) 運営管理の状況	1	6
(4) 総括・提言ほか	2	1
合計	7	13

4.2. 指摘事項及び意見の内容（本編報告書より引用）

(1) 収支状況

【指摘事項 1】	公営競技納付金の削減及び一般会計繰出金の合理化を目的とした基金の設置	報告書 3.4(1)
<p>向日町競輪場を除く 42 場の全ての競輪場では競輪事業に係る基金を設置し、積立てを行うことで公営競技納付金の納付を合理的に圧縮し、将来の経営安定や施設整備に向けた資金留保を行っている。全国で向日町競輪場だけが競輪事業に係る基金を設置していないため、公営競技納付金を調整することができない状況である。</p> <p>競輪事業の継続が曖昧なままでは基金条例の制定が難しいことは理解できるが、競輪事業が好転した時点で事業安定化のための基金が設置されていれば、3年間の納付金 74 百万円を削減できた事実は否めない。仮に令和 3 年度の車券売上が見込額の 216 億円、公営競技収益額が 641 百万円として算定すると、令和 4 年度に 138 百万円の納付金を支払わなくてはならない。収支が劇的に改善した現状においては多額の公営競技納付金を納めることとなり、中期的な京都府の運営としては経済的でないとの謗りを免れない。</p> <p>京都府は早期に競輪事業の存廃を決断し、継続する場合には、将来の経営安定、将来に向かって使用する見込みのない老朽化設備の先行取壊しを含む施設整備に向けた資金留保等を目的とした基金を設置し、公営競技納付金を合理的に削減した上で、一般会計への繰出しを果たすべきと考える。</p>		

【意見 1】	入場料の見直し	3.2.2
本場開催時の入場料 50 円の徴収については、費用対効果の観点から、全国的にも		

廃止している場が多く、全国で稼働している競輪場 41 場のうち半数以上の 22 場が無料としている状況においても、徴収する意義が少ないことから、その廃止について検討すべきと考える。

大口投票者が利用する特別観覧席 1,150 円は、他場のサービス内容と比較して、金額の端数の撤廃も含めて、金額設定を再検討されたい。

【意見 2】	将来的な場外発売減少への対応	3.2.3
<p>現状の来場者は高齢者が大半を占めていることから、早晩、大幅な減少が予想される。場間場外や専用場外での車券発売の減少傾向を踏まえると、場外発売に係る受託料は契約で定めた料率で決まる部分が多いとはいえ、将来的には、場外発売による受託収入額が受託場外開催経費を下回り、受託場外収支が赤字となってしまう可能性があり得る。</p> <p>自場開催レースの車券を場外発売してもらおうという相互協力関係を鑑みれば、単純に場外発売を縮小することは向日町競輪場にとってプラスとはならないが、受託場外収支が赤字にならないよう早期に検討し、対策していく必要がある。</p> <p>今後、競輪施行者は、来場ファンの減少を食い止め、収入を増加させる方策と、場外発売に要する経費（発売経費や警備経費）の縮減を検討していく必要がある。来場ファンが競輪場の窓口で車券を購入したくなるような更なるインセンティブの企画なども求められ、競輪場のあり方検討を行われる際には、これらを含めて議論されたい。</p>		

損益分岐点分析によれば、向日町競輪場は固定費の削減と、固定費を変動費化する収支改革によって、赤字となりにくい体質となっており、平成 22 年度では売上収入が 15%増加しても赤字であったが、令和 2 年度では売上収入が 31%減少しても黒字を維持できる計算である。

【意見 3】	将来的な変動費率の低減	3.5(4)
<p>黒字化を確実にした向日町競輪は、今後は固定費水準を維持したまま、変動費率を低減させる方策を検討していく必要がある。しかし、向日町競輪として低減の可能性がある項目は、場外車券発売委託費用と包括開催業務委託費及び公営競技納付金のみである。</p> <p>場外車券発売委託費用の低減については、CTCと協力してCTC経由のインタ</p>		

一ネット投票率を高めることが有効であろう。例えば、競輪場内に Wi-Fi を設置して、窓口もしくは場内 Wi-Fi と CTC を経由して投票した購入者に対し、抽選で外れ車券の投票額を返金するなど、来場へのインセンティブに繋がるようなインパクトある方策が望まれる。

CTC サイト側での専用アプリ開発などの強化が有効と考えられるため、全輪協等と連携し、民間ポータルによる広告宣伝や投票インセンティブに見劣りしない健全な競争によって、将来的な変動費率の低減を目指されたい。

(2) 施設・設備の状況

【指摘事項 2】	計画的な修繕の管理	4.2.5
<p>競輪場は装置産業としての性質があり、不特定多数の来場者を迎え入れる施設であるため、競輪場として法定点検以外でも定期的な点検などにより老朽化リスクを把握し、計画的な修繕を実施する必要がある。</p> <p>そのため、修繕に要する費用の予算化が難しいとしても、修繕が必要な項目をリストアップしておき、優先順位の高いものから、毎年度の予算において計画的に修繕を実施していくべきである。</p>		
【指摘事項 3】	第 4 駐車場群の整理と向日消防署跡地の有効活用	4.3
<p>向日町競輪場の第 4 駐車場群のうち(B)(D)は、来場者数が多かった時代には使用されたかもしれないが、現在では来場者数の減少に伴い使用する見込みがなくなっている。また、第 4 駐車場(C)については、平安賞開催時には利用されているものの、一年のうち、4 日間のみのために土地を保有しておくことは極めて非効率である。現状の利用実態を踏まえ、競輪場として必要となる駐車場の台数を再度精査し、その上で、必要数を確保すべきである。</p> <p>一方で、向日町競輪場に隣接する駐車場は身体障害者向けの第 1 駐車場のみであり、車で来場する人にとって非常に不便であるため、利便性の向上として、令和 3 年度内に返還される予定の向日消防署の跡地を向日町競輪場の専用駐車場として活用することを検討すべきである。</p>		
【指摘事項 4】	駐車場グラウンドの積極的な貸出し	4.4
<p>第 4 駐車場(A)は、向日町競輪場が建設交通部住宅課から借用しているものであるが、常時駐車場として利用されている東側の 3 分の 1 程度以外は、ほとんど利用さ</p>		

れていない状況である。平安賞が開催される4日間は満車となるため、向日町競輪場にとって当該駐車場は必須と考えるが、平安賞の開催時期以外は、グラウンドとしてもっと地域住民に有効利用される方法を追求すべきである。

現状の貸出方法は機能していないと言わざるを得ず、グラウンドの予約方法として、京都府・市町村共同の公共施設予約システムに掲載するなどして、多くの府民が利用できるような取組をすべきである。

【意見4】	バンクの改修について	4.2.1(4)
<p>向日町競輪場のバンクは、昭和61年以降、35年間も大規模改修が実施されておらず、ミッドナイト競輪の自場開催に向けて令和2年度に7年ぶりに塗替え補修が実施されたが、バンクの基盤を原因とするひび割れ箇所が散見される。</p> <p>現在のバンクは、遠くない将来、競輪運営の大前提となる競走の安全性に懸念をもたらす状況であることから、今後の競輪場のあり方検討において、存続を決めた際には、早急に大規模改修に着手されたい。</p>		

【意見5】	走路内施設について	4.2.1(4)
<p>競輪に対する批判的意見が多かった時代には、走路内に陸上トラックやテニスコートを設けて、地域との交流を促進することも意味があったと思われるが、他の方法により自転車振興や地域との繋がりを構築している現在においては、走路の中央部に他用途施設を設置する意義は薄いと思われる。</p> <p>また、走路内施設のメンテナンスも十分ではないように思われることから、将来の改修時には、当該施設を撤去することが望ましい。</p>		

【意見6】	第4投票所棟、第5投票所棟の取壊しについて	4.2.2(2)
<p>現在閉鎖されている第4投票所棟(及び第2観覧席棟)、第5投票所棟(及び第1観覧席棟)は、昭和36年・40年に建設されたものであり、耐震化もされていない状況である。来場者が減少した現在では、暫定的な倉庫としての使用を除き、将来にわたって使用する見込みがない。</p> <p>今後、年数が経過するに連れて倒壊のリスクが高くなることから、奈良競輪場での取組を参考に、遠くない時期に取壊しを先行することが望ましい。</p> <p>なお、向日町競輪場の存続が未確定な時期にこれらを取り壊すことで不必要に廃</p>		

止の議論が高まる可能性もあるため、取壊しの検討は京都府の方針が確定した後に実施されたい。

(3) 運営管理の状況

【指摘事項 5】	適切な備品管理	5.2(3)
<p>向日町競輪場においては、今後使用することのない不要品が廃棄されずに保管されており、また、備品の新規購入や廃棄に伴う資産の現状が適時に備品登録表へ反映されていないため、備品登録表が向日町競輪場で使用している物品を表していない。現物確認では、向日町競輪場と包括民間委託の事業者のどちらが所有しているのか不明な備品が多数見受けられた。</p> <p>当該状況では、包括民間委託の事業者が交代する時に向日町競輪場の備品が誤って撤去される可能性があり、包括民間委託の応募時に新規事業者が用意すべき備品の数量等を判断できず二の足を踏む可能性もある。</p> <p>包括民間委託の事業者を公募し、及び選定する立場の運営として不適切な状況であるため、備品の所有者を明確に区分するためにも、適時に不要品を廃棄し、備品登録表を更新するなどして、適切な備品管理を行うべきである。</p>		

【意見 7】	現金準備額の見直しについて	5.1(2)
<p>本場開催・受託場外発売の際には、配当に備えるために開催資金として毎日高額な現金が競輪場へ運び込まれているが、発売実績に対し過大であると考えられる。</p> <p>万車券が偏って続出するなどした場合には開催資金を上回る可能性はあるが、過去の払戻実績や本場売上額・受託場外発売額が減少した現状を踏まえると、その可能性は限りなく低いと考えられる。</p> <p>現金の移動については、盗難や紛失等のリスクも伴うため、過去からの本場売上・受託場外発売額の推移を踏まえ、券売機ごとの平均的な入出金状況に応じた資金投入も行うことで、円滑な運営に支障のない範囲で準備資金を圧縮することを検討されたい。</p>		

【意見 8】	包括民間委託の結果評価	5.3.1(4)
<p>向日町競輪場開催業務を受託している包括民間委託の事業者は、契約に基づき本場開催業務に係る計画書、実施報告書及び年次報告書を提出している。</p> <p>しかし、平成 29 年度から 3 年間の契約において事業者が実施した業務に関し、当</p>		

初の企画提案内容に対する結果については、現在の契約書等において明文化されたルールは定められていないことから、事業者自身での評価は報告されておらず、京都府としても評価していないとのことである。

次回公募時の課題及び改善点を把握し、評価基準の選定に活かすという観点から、回目の包括民間委託の公募開始までに、企画提案内容の進捗結果について評価するプロセスの導入を検討されたい。

【意見 9】	公募型プロポーザルにおける参加者の確保	5.3.1(5)
<p>公募型プロポーザル方式による契約の公募において参加が1者のみの場合は、運用委員会小委員会の全ての委員の承認を得ることで手続を継続することは可能であるものの、参加者が1者のみの場合は、競争原理が働かず、契約の基本である経済性が担保されなくなる可能性がある。特に、包括民間委託契約の場合は、既に契約している業者が事業の実態を最も把握しており、一方で自治体においては民間に業務を包括的に委託することで運営のノウハウがなくなり、直営に戻せないという実情がある。</p> <p>応募参加者を増やすための方策として、向日町競輪場は、向日町競輪場HPに入札・プロポーザル情報HPへのリンクを貼ることに加え、前回の公募時に説明会へ参加していた事業者やその後に問合せのあった事業者など、参加可能性のある事業者に対して公募を実施していることをPRしていたとのことである。</p> <p>しかし、結果的には1者のみの参加となってしまっており、また、全国で包括民間委託業務を受託できる企業は限られていることから、応募や問合せのあった事業者だけでなく、受託できる可能性のある全ての事業者に公募情報を個別に伝えて参加を促すなど、応募参加者を増やすための更なる取組が求められる。</p>		

【意見 10】	予定価格調書への不適切な記入と形骸化	5.3.2(3)
<p>オッズパーク及び Winticket との契約により、場外車券発売に関する業務を委託しているが、予定価格調書の記入方法が不適切であった。</p> <p>予定価格調書の金額は、通常、税込金額で記入するため、予定価格調書では税抜の見積積算金額に 1.1 を乗じて税込金額を記入する必要があるところ、税抜金額である見積積算金額を更に 1.1 で割った金額が記入されていた。そのため、契約金額が予定価格調書よりも高くなってしまいう結果となっていた。</p> <p>契約金額が予定価格を上回る状態で契約が締結されており、単独随意契約という</p>		

こともあり、予定価格調書が形骸化している可能性がある。単独随意契約であっても適切な価格で契約することが必要であるため、予定価格は税込金額とすべきことを徹底し、契約金額が予定価格を上回っていないことを確認した上で、契約を締結する必要がある。

【意見 11】	単独随意契約とすることの検討について	5.3.2(3)
<p>向日町競輪場ナイター照明設備賃貸借契約は、安全確保を図りながら工程管理を行い、その後の賃借期間の運用を行えるのは包括民間委託業者である J P F のみであることや、令和 3 年度に実施が決まっていたミッドナイト競輪の開催日程を踏まえて、J P F と単独随意契約を締結している。</p> <p>当該契約締結の起案においては、単独随意契約とする理由として、当該事業を行えるのは J P F のみとされているものの、実態を確認すると、限定的唯一性ではなく、電気工事も受注でき、現場の監理・監督が可能な職員が常駐している J P F が受注することにより、他の事業者が実施するよりも安価で速やかに完成できる見込みであるという有利さからの唯一性であるとのことであった。</p> <p>単独随意契約は例外的な手続であることを踏まえ、契約締結の起案においては、契約の性質又は目的が競争入札に適さないとする理由を具体的かつ正確に記載することが求められる。</p>		

【意見 12】	場外開催時の店舗加算使用料	5.3.2(4)
<p>売店の使用料収入は、店舗通常使用料と店舗加算使用料から構成される。このうち、店舗加算使用料は向日町競輪場設置並びに管理条例別表(料金表)の備考欄に「各種競技催物等を開催する日数に応じ、通常使用料に加算して納付するものとする」と規定されており、現状は本場開催日のみが徴収対象となっており、場外開催日は売店の営業はしているものの、店舗加算使用料を徴収していない。</p> <p>従前から、場外発売は主催場の催物（例えば岸和田競輪場が本場で、向日町競輪場で場外発売する場合は、岸和田市の事業）であり、向日町競輪場の催物ではないと整理されてきたことなどから、加算使用料を徴収してこなかったが、実態として売店の営業が行われていることから、場外発売開催日における店舗加算使用料の徴収の適否についても、今後、向日町競輪場のあり方検討の中で、協議されたい。</p>		

(4) 総括・提言ほか

【指摘事項 6】	来場者アンケートの実施とインターネット投票者の取込み	8.5
<p>競輪最高会議「中期基本方針」の中で競輪売上1兆円、施行者収益 230 億円の達成を目指す施策として、「競輪場を核とした地域密着型の新しいマーケティングを行う」ことと、「デジタル戦略の策定」が提言されている。</p> <p>これまで、向日町競輪場として来場者アンケート調査の実績はないとのことであるが、地域密着型の新しいマーケティングを行うためには、核となる競輪施行者自らが主体的及び積極的に、競輪場に集まる来場者、潜在的な来場者となりうる近隣住民、自転車競技者等の声を収集する必要がある。この実施時期については、向日町競輪場の今後のあり方検討の流れに含めることが効果的である。</p> <p>民間ポータルからのインターネット投票者が一過性のブームで終わらないよう、全国組織(JKA)、選手会、運営委託先、民間ポータル運営先を巻き込んでの競輪活性化の動きに向日町競輪場としても積極的に参加していく姿勢が求められる。</p>		

【指摘事項 7】	向日町競輪事業存廃の再検証の必要性	9.1
<p>平成 23 年の向日町競輪事業検討委員会において、向日町競輪場の廃止もやむなしと判断した基準は、向日町競輪場が地方財政への貢献という競輪事業の目的を果たせるかどうかであった。当時の状況では将来の悲観的な収支予測しか描けず、将来にわたって京都府財政への繰出しを見込める状況にはなかったため、廃止やむなしとの結論に至ったものである。</p> <p>その後、向日町競輪場は様々な経費削減を実施し、包括民間委託の実施によって大きく収支を改善させることに成功した。さらに、向日町競輪場は、競輪界全体における民間の力を活用したインターネット投票やミッドナイト競輪での成功例を自場に積極的に導入して、減少傾向であった車券売上を近年急激に増加させて、令和 3 年度当初予算ベースでは 7 億円もの一般会計への繰出しを可能としている。</p> <p>このような状況を踏まえ、京都府は検討委員会報告における地方財政への貢献という判断基準を再確認し、新たな第三者委員会による向日町競輪事業の存続に関する再検討を早急に行うべきである。</p>		

競輪場存廃に関する具体的な判断は京都府の政策の範疇であり、監査人は存廃の判断を下す立場にはないことは承知の上であるが、包括外部監査制度が導入された趣旨を鑑み、外部の第三者として敢えて指摘事項に加えて意見を述べることとする。

- ・ 向日町競輪場のリニューアル費用の想定は、解体費+バンク全面改修+メイン施設の建替えの合計30~36億円と、追加実施工事10億円の合計約45億円と見込む。
- ・ 将来収支シミュレーションの結果、最も収益性を低く見積もったケースでも、単年度純収支が毎年度7.5億円見込め、毎年度1億円の一般会計繰出金を実施しても、リニューアル費用は7年間で完済可能と判断される。

(仮に指摘事項1の基金を設置した場合、一般会計繰出金は毎年度2億円が可能)

【意見13】	競輪場存廃の方向性について	9.1
<p>向日町競輪事業検討委員会の報告書において、競輪場の存廃を判断する最も重要な基準は、京都府財政への繰出しが可能か否かであった。</p> <p>現在、向日町競輪場は安定した収支黒字を計上しながら一般会計への繰出しを継続的に果たしており、今後はこれまで以上の収支黒字も見込まれている。また、施設の老朽化の課題についても、将来収支シミュレーションの結果を踏まえると、施設の建替えに必要と見込まれる資金を中期的に償還することが可能と試算されたことから、現在の状況から客観的に判断すれば、競輪場を廃止すべきと考える要素は消失しており、向日町競輪場は存続させるべきと考える。</p>		

以上