

答 申 第 1 号

令和2年10月2日

帯広市長 米沢 則寿 様

帯広市行政不服審査会

会長 千々和 博志

行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和2年4月13日付け帯ばんえい第58号で審査庁（帯広市長）から諮問のあった下記の件について、次のとおり答申する。

記

平成30年度帯広市ばんえい競馬における戒告及び賞典停止処分に対する審査請求

## 答 申

### 第1 当審査会の結論

審査請求人〇〇〇〇が平成31年3月25日に提起した、後記処分庁が平成30年〇月〇日付けで審査請求人に対してした平成30年度帯広市第〇回ばんえい競馬第〇日第〇競走における戒告及び賞典停止処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）は理由があると認め、本件処分は取り消すべきであり、審査庁の本件審査請求は棄却されるべきである旨の諮問に係る判断は相当ではない。

### 第2 事件の概要

本件は、平成30年〇月〇日に帯広競馬場で開催された平成30年度帯広市第〇回ばんえい競馬第〇日第〇競走（以下「本件レース」という。）において、審査請求人の調教に係る競走馬〇〇〇〇号（以下「本件競走馬」という。）が発走した際、出遅れてスタートしたことから、同日、平成30年度帯広市第〇回ばんえい競馬裁決委員〇〇〇〇外2名（以下「処分庁」という。）が、調教師である審査請求人の発走調教が十分ではなかったため競馬の公正を害したとして、審査請求人に対して本件処分を行ったところ、審査請求人がこれを不服として本件審査請求を行ったという事案である。

### 第3 前提となる事実等

審査関係人の主張及び関係資料等によれば、次のとおりの事実等が認められる。

- 1 本件競走馬は、本件レース（〇時〇分発走予定、出走馬は全〇頭）に出走するに際して、第〇ゲートに枠入りした。

本件競走馬は、枠入り後、発走前に、まだ閉まっている前扉を自ら開けて前進し、騎手を櫂に乗せたまま、進路左方向にフライングをして停まった（以下「本件フライング」という。）。

本件競走馬は、再び枠入りを行い、その後、発走したものの、他馬が15メートル以上進んだ状態で枠を出たため、他馬よりも出発が出遅れてしまった。

その後、本件競走馬はゴールまで完走したが、着順は〇着であった。

- 2 競馬の発走において、フライングやスタートの出遅れがなされれば競馬の公正を害することとなるから、同時一斉のスタートが要請される。
- 3 審査請求人は、当時、調教師として、本件競走馬の調教に携わっていた。

4 同日、処分庁は、審査請求人の発走調教が十分でなかったため競馬の公正を害したことを理由に、審査請求人に対し、戒告及び2日間の賞典停止処分（本件処分）を行った。

#### 5 関係する規則等の定め

- (1) 帯広市ばんえい競馬実施条例施行規則（以下「本件施行規則」という。）第84条第1項には「市長は、馬主、調教師、騎手又はきゅう務員が次の各号のいずれかに該当するときは、戒告し、又は期間を定めて調教若しくは騎乗を停止する。」とし、該当事由の一つとして第8号には「競馬の公正を害し」たときと規定されている。また、同条第2項には「前項の処分を受けた調教師、騎手又はきゅう務員には、期間を定めて賞金等の全部又は一部を交付しない措置（以下「賞典停止」という。）をとることができる。」とある。
- (2) 『処分基準の運用要領（ばんえい）』（以下「運用要領」という。）には、「(3) 発走調教不十分」の範疇において「①発走調教が十分でなく、……………出遅れがはなはだしかったとき」とあり、（注1）として「出遅れがはなはだしかったとき」とは「他馬からおおむね15メートル以上出遅れた場合」をいう、とある。また、（注3）として「発走調教が十分ではなく」の判断基準については、裁決ハンドブック48頁「11. 発走調教の出走停止判断基準について」を参照する、と記載されている。
- (3) 『裁決ハンドブック（地方競馬全国協会）』（以下「裁決ハンドブック」という。）には、その48頁「11. 発走調教の出走停止判断基準について」として、「調教が十分ではなく」の判断基準について「(4) 枠内で膠着して枠内競走中止となったとき、又は発走癖に起因して大きく遅れて発進したとき（おおむね5馬身以上の遅れを目安とする）。」とされている。

### 第4 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張

審査請求人は、おおむね次のとおり主張し、本件処分が不当であるとして、本件処分の取消しを求めている。

##### (1) 発走調教について

本件処分の理由は、発走調教が十分でなかったため競馬の公正を害したとされているが、発走調教が十分でなかったという事実はなく、また競馬の公正を害したという事実はない。

## (2) 本件競走馬が出遅れた理由

ア 本件レースで本件競走馬が出遅れた理由は、近年に新設された発走ゲートの瑕疵又は騎手の過失によるものであり、審査請求人による調教との関連性は無い。

本件競走馬は、騎手やその他の外的要因により出遅れたものであり、発走調教が十分でなかったことにより出遅れたものではない。

### イ 騎手の過失

騎手は、発走間近にもかかわらず櫓に手綱を巻き付けていた。発走ゲートが開いた時にもまだ櫓に手綱が巻き付いており、発走合図とともに手綱を解きほぐくことができなかった。その間に、本件競走馬が左に移動したため、正常に発走できなかったものである。騎手は、発走ゲートが開ききった後に、手綱を解いている。

騎手が櫓に手綱を巻き付けても過失なしと判断される根拠はどこにあるのか不明である。

本件の出遅れは、騎手が手綱を左右均等に持っていなかったこと及びスタート時に騎手が手綱をほどかなかったことによるものである。

騎手は発走ゲートが開ききった後に手綱を緩めていることから、騎手に過失がある。

### ウ 発走ゲートの瑕疵

騎手が手綱を櫓に巻き付けていたことにより左に移動した後に、本件競走馬は、新設された発走ゲートの柱に鼻がひっかかったため、大きく出遅れる結果となった。

発走ゲートに関しては、審査請求人は、平成31年1月18日、柱付近に馬の顔が挟まることのないようにネットを付けてほしいと、調教師会役員、騎手会役員と共に要望したが、返答がないものである。

電光掲示板を支える柱によって馬の顔が正面を向きづらかったことに変わりはない。

本件のように、15メートル以上出遅れる事案は発生していないが、馬が横を向いてしまい、騎手が懸命に修正し、スタート時にギリギリで正面を向かせている事案はたびたび発生している。

スタートが遅れる危険性があるならば、解決するべく修正する必要があると考える。

### (3) 本件競走馬の癖について

本件競走馬は、今までに大きく出遅れたことはなく、発走時にトラブルがあったこともない。発走の特別な練習をしたこともなく、癖馬とされる事実はない。

本件のような事案では、1回目であれば、注意及び再検査となっていたはずである。

これまでに、一度の出遅れにより、賞典停止処分を受けた例はない。通常、最初は戒告及び再検査となり、出遅れが続くならば賞典停止となる例が多い。

本件処分によれば、本件競走馬の癖に起因して出遅れたことから審査請求人の発走調教が不十分であった、とされているが、本件競走馬に発走癖はない。従って、癖馬と認定したことについて取消しを求める。

審査請求人の発走調教が十分でなかったことを認定できないのであれば、本件処分には理由がないことになるため、本件処分は取り消されなければならない。

発走調教が十分でなかったと認定するためには、本件出遅れが本件競走馬の癖に起因する必要がある。

このように、本件競走馬は、本件競走以前に出遅れたことはなく、癖はない。

癖とは、習慣、反復して現れるものとするのが一般的な定義であり、これを突発的に単発で現れるものについても癖と取り扱うとするならば、一般的な概念からは導かれない定義により処分を行うこととなり、本件処分は明確性の原則に反する。

また、本件処分の判断基準では、調教不十分の基準を複数挙げて、そのうちの一部について癖を加重要件としている。癖を突発的に単発で現れるものとするならば、加重要件とする意味が一切なくなるものである。

なお、処分庁は、平地競走の例を出しているが、その事案の概要等が不明であり、癖と認定することに至った経緯も明らかでなく、参考にならない。

## 2 処分庁の主張

処分庁は、おおむね次のとおり主張し、本件審査請求を棄却するとの裁決を求めている。

### (1) 本件処分の根拠

本件処分は、本件施行規則第84条第1項第8号の規定に基づき行ったものである。

競走馬は、一斉にスタートできるように、騎手の指示に従い、発走ゲート内で落ち着いて前扉が開くのを待つことができるように、また前扉が開いた後は出遅

れることのないように、十分に調教されていなければならないものである。

運用要領には、競馬の公正を害したときとして、出遅れがはなはだしかったときと規定されており、また、出遅れがはなはだしかったときの基準として、他馬からおおむね15メートル以上出遅れた場合と規定されている。

本件において、処分庁は、本件競走馬は、他馬から15メートル以上出遅れたため競馬の公正を害したと判断したものである。

#### (2) 騎手の過失について

騎手が手綱を櫓に巻き付けたのは、一度フライングしたことを受けての2度目のフライングを回避するための予防行為であることに加え、発走ゲートが開いた際には騎手は瞬時に手綱を解放しているため、騎手に過失はないものである。

騎手が櫓に手綱を巻き付けることについては、本件施行規則等においても禁止されておらず、必要性が認められる場合には問題にならない。

また、騎手はゲートが開くと同時に手綱を解いていることは、競走当日に審査請求人とともに録画映像を何度も見て確認しており、騎手に過失はない。

#### (3) 発走ゲートの瑕疵について

現在の発走ゲートは、昭和59年から使用しており、平成29年3月に、前面上部に電光掲示板を設置したものである。

その後、延べ3万頭以上の競走馬が出走したが、他の競走馬は出遅れずに発走できているため、発走ゲートに瑕疵はないものである。

なお、発走ゲートへのネットの装着については、確認及び検討を行っているところであるが、競馬の公正な実施に影響するものではない。

本件の他に大きく出遅れる事案が発生しておらず、発走ゲートに瑕疵はないものである。

なお、本件競走馬は、首を左に曲げているものの、馬の鼻等がひっかかった事実はないものである。

#### (4) 本件競走馬の癖について

1回目とそれ以後において処分の基準が異なるものではない。

処分は、事案の回数ではなく、事案の程度、競走結果への影響度等により判断されるものである。

ばんえい競馬に癖馬と認定する制度はない。従って、本件競走馬についても、癖馬と認定したことはないため、認定を取り消すこともできない。

本件競走馬は、他の外的要因がないにもかかわらず出遅れたため、本件競走馬

の癖に起因して出遅れたものとして、発走調教が十分でなかったと判断したものである。

地方競馬においては、突発的に単発で現れるものについても癖として扱う。

地方競馬の平地競走において、平成31年4月1日以降について、癖を現したのが初回の事案であっても処分したケースが7件発生している。

なお、本件競走馬は、フライングする前においても左を向く癖を現している。

また、地方競馬には競走馬を癖馬と認定する制度がないため、正式な処分として癖馬と認定していないことと、出遅れの原因が癖にあることとは別のことである。

本件は、運用要領等に基づき、発走癖に起因して大きく出遅れたときに該当するため、本件処分を行ったものである。

過去に同様の癖を現したことがあるか否かによって、基準が異なるものではない。

## 第5 審理員意見書の要旨

### 1 審査意見書の結論

本件審査請求を棄却するのが相当である。

### 2 審理員意見書の理由

#### (1) 争点

本件処分の根拠は、本件施行規則第84条第1項第8号に規定する「競馬の公正を害した」ときであり、その判断基準は、運用要領「(3) 発走調教不十分」である場合、即ち、「発走調教が十分でなく……出遅れがはなはだしかったとき」であるが、この「発走調教が十分でなく」の判断基準は、裁決ハンドブック「11. 発走調教の出走停止判断基準(4)に規定する「発走癖に起因して大きく遅れて発進したとき。」とされている。

本件における争点は次のとおりである。

- 「出遅れがはなはだしかったとき」及び「大きく遅れて発進したとき」について、運用要領「(3) 発走調教不十分」の(注1)に規定される基準である「他馬からおおむね15メートル以上出遅れた場合」に該当するか。
- 「発走癖に起因して」に該当するか。
  - ・ 騎手の扶助操作又はその他外的要因があったか。
  - ・ 騎手に過失はあったか。

- ・ 発走ゲートに瑕疵があったか。
- ・ 馬の発走癖といえるか。
- ・ 1回目の出遅れでも発走癖といえるか。

## (2) 検討

ア 「出遅れがはなはだしかったとき」及び「大きく遅れて発進したとき」について

「他馬からおおむね15メートル以上出遅れた場合」が基準とされるところ、本件競走馬は、他馬から15メートル以上遅れてスタートしており、「大きく遅れて発進したとき」及び「出遅れがはなはだしかったとき」に該当すると認められる。

イ 「発走癖に起因して」について

### (ア) 騎手の扶助操作又はその他外的要因

a 騎手に過失はあったか。

発走ゲートが開いた直後には櫓から手綱が解かれており、大きく出遅れたことに対する過失が騎手にあったとは認められない。

b 発走ゲートに瑕疵はあったか。

以前から、発走ゲートの構造上、修正が必要との要望がなされており、課題がある状況であることは窺えるが、平成29年3月の電光掲示板の設置以後、延べ3万頭以上が競走し、大きく出遅れる事案は発生していないという状況に鑑みると、他のレースと本件レースは同じ条件であり、本件レースだけに特有の発走ゲートの構造上の瑕疵があったとは認められない。

### (イ) 1回目の出遅れでも発走癖といえるかについて

外的要因として騎手の過失や発走ゲートの瑕疵が認められないため、出遅れの要因は馬の発走癖にあったものと考えられる。

この場合において、1回目の出遅れで馬の発走癖と認定するかの是非については、判断基準（裁決ハンドブック）は「発走癖に起因して」であって、馬の発走癖について複数回発生した場合等と限定しているわけではない。また、同一の基準を用いている他の地方競馬においても初回の事案で処分している状況を併せて考えると、本件において、1回目の出遅れを馬の発走癖によるものと認定したことについて、違法又は不当な点は認められない。

## (3) 結論

以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点があるとは認められず、本件審査

請求には理由がないため、冒頭意見のとおり、行政不服審査法第45条第2項の規定に基づき、棄却するのが相当である。

## 第6 調査審議の経過

令和2年4月13日 諮問書の受付（※審理員意見書及び事件記録の收受）  
令和2年6月16日 審査関係人へ主張書面又は資料の提出期限を通知  
令和2年7月14日 調査審議

## 第7 当審査会の判断

### 1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

本件審査請求に係る審理員の審理手続については、違法又は不当とする点は認められない。

### 2 認定事実

関係資料によれば、次の事実が認められる。

- (1) 本件競走馬は、本件フライングの後、再び自身の第〇ゲートに枠入りしたが、一斉スタートまでの間は、特に「枠入不良・枠内でそう狂・枠内膠着」（運用要領、裁決ハンドブック）の状態にはなかった。

他方、発走の直前まで、枠内で馬首を左に曲げ、馬体も左方に向いた様子は見られた（以下これを特に「本件体勢」という。）。

- (2) 本件競走馬は、本件レース以前には、本件のような出遅れを惹起したことはない。

### 3 考察

- (1) まず、本件処分の根拠規定は、前記第3の5（関係する規則等の定め）に示したとおりである。

そうすると、その適用要件としては、本件においては、本件競走馬の「発走癖に起因して大きく遅れて発進したとき（おおむね5馬身以上の遅れを目安とする）」（裁決ハンドブック）であること、及び、そのことと「発走調教不十分」であることとの因果関係を必要とすると考えられる。

この点、裁決ハンドブックでは「出遅れが甚だしかったとき」又は「大きく遅れて発進したとき」に関しては「（他馬から）おおむね5馬身以上の遅れを目安とする」とあり、他方で、運用要領では「他馬からおおむね15メートル以上出遅れた場合」とあって、両者は表現が若干異なるが、意味としてはほぼ同趣旨のもの

のと解される。

また、本件レースにおいて本件競走馬が出走の際に他馬より15メートル出遅れたことは、前記第3の1のとおりであり、審査請求人もこの点を特に争うものではない。

- (2) そこで、問題となるのが、本件競走馬が大きく出遅れた原因が本件競走馬の「発走癖に起因して」いるものであるかどうか、である。

ア この点、「発走癖」がいかなる内容又は状態のものなのかに関しては、運用要領はもとより裁決ハンドブックにも明確な定め（定義規定）はない。

そうすると、関係規定に照らし、競馬の公正の観点から「発走癖」の意味を探索しこれを解釈する以外に方法はない。

まず、「癖」とは、ごく一般的には、習慣化した傾向や特徴、行動をいうものと解される。

これだけでは漠然としているが、本件処分の要件となる「発走癖」としては、運用要領及び裁決ハンドブックの記載事項に鑑みると「枠入不良・枠内でそう狂・枠内膠着」「枠内で駐立不良」に準ずる程度のもの、即ち、枠内での挙動から客観的外形的にみて発走を困難とする程度の傾向が窺われるものと解するのが相当である。

イ この点、処分庁は、「本件における出遅れの原因となった発走癖は、発走ゲート内でクビを左に曲げる癖」であると主張する。

確かに、本件レースにおける本件競走馬についてみると、本件レースの録画映像等も参照すると、発走前には、前記のとおり本件体勢の状態は見られ、他馬の待機状態と異なることは窺うことはできる。

しかしながら、なるほど本件体勢は他馬の待機状態に比べて違和感は拭えないものではあるが、前示アの「発走癖」の解釈に照らしても発走を困難とする程度の傾向が認められるとまではいえない。

処分庁は、前記のとおり本件レースにおいて発走枠内で馬首を左に曲げたことを本件競走馬の癖であると主張するものの、15メートル以上の出遅れを発生させた「発走癖」という点に関しては更に具体的な検討や認定が十分になされているとはいえない。この点からも処分の理由が明確ではないといわざるを得ない。

また、処分庁は、本件と同様に癖が突発的に単発で現れたものであっても発走調教不十分で処分を科した事案が平地競争において7件発生していると主張

する。しかしながら、その具体的事例が明らかではなく、本件処分との関連性や比較対照ができないため、本件処分の違法性及び不当性を判断する上での主張又は資料としては甚だ不十分である。

このように、そもそも本件体勢（という挙動）が見られたにせよ、これが本件競走馬の「発走癖」と認定するには、関係する全資料に照らしても足りないというべきである。このことは、本件レースの当時、本件競走馬が本件体勢にあってもそのまま発走スタートの合図がなされてレースが続けられたことから、本件当時、本件レースに携わる関係者においても、発走前の本件競走馬に係る本件体勢がレース遂行の支障になるとまでの判断がなされていなかったと考えられることから優に推認することができる。

更にいえば、本件体勢が何に起因しているのかも判然としない。

この点、審査請求人は、前摘示のとおり、原因の一つとして騎手の過失を主張する。しかしながら、録画映像等を見る限り、騎手は発走ゲートが開いた際には騎手はほぼ同時に手綱を解放していると窺えるのであって、騎手の過失によるとはいえない。

また、審査請求人は、発走ゲートの瑕疵によることを主張する。しかしながら、本件レースでは他馬は発走合図と共に支障なく出走しており、他馬のゲートと本件競走馬のゲートとの物理的構造的な差異はないものと考えられるので、本件レースにおける発走ゲートの瑕疵をいう点は失当と考えられる。

他方で、処分庁も、本件において、審査請求人の調教の仕方にかなる支障があり、どのような調教を行うべきであったのか、その結果、本件競走馬の出遅れをもたらしたのかどうか等の具体的主張ないし認定を示すものは乏しく、その意味で、審査請求人の調教不十分であるとの処分庁の主張は採用することはできない。

そうすると、本件レースにおいて騎手の過失や発走ゲートの瑕疵は認められないものの、本件体勢が果たして審査請求人の調教不十分によるものなのか、それとも本件競走馬のこの時の気分なのか、たまたま出現したものなのか、その他の要因によるものなのかは断定するものはないといわざるを得ない。

#### 4 結論

以上の次第であるから、本件処分において、審査請求人の本件審査請求は理由があるので、行政不服審査法第46条第1項により、本件処分は取り消されるべきものである。

## 第8 付言

審査請求人から、本件処分の判断基準とした処分基準の運用要領等を開示すべきであるとの主張があるが、本件事案に鑑み、この点について次のとおり付言する。

処分基準は、被処分者に対する一定の帰責事由に基づく不利益取扱であることから、予め双方が知り得る状態に置くべきものである。なぜなら、この基準は、処分するための基準であると共に、処分となる事案が発生しないようその抑止を図る基準であり、かつ恣意的な判断を防止するという性格を併せ持つものである。即ち、処分の対象となり得るものが明確になっていれば、予めその事案が発生しないよう留意し、これにより一定の抑止効果が期待されると共に、処分基準に該当する事案が発生した際に行政庁の判断過程の透明性の向上に資することとなるものである。

よって、処分基準を公にすることにより、処分における判断過程の透明性が図られると共に、更なる競馬の公正が図られることが望まれる。

また、前示のとおり、「発走調教が十分でなく」の判断基準については「発走癖に起因して大きく遅れて発進したとき」（裁決ハンドブック）と定められてはいるものの、その記載からはいかなる状態が発走癖となりうるのかが明確ではない。この点、処分庁は「地方競馬においては、競争において突発的に単発で現れるものについても癖として扱っている。」と主張するが、地方競馬における「癖」の解釈が一般的な解釈と異なるものであるとするならば、いかなる状態が発走癖となりうるのかを明確にすることが必要であり、その要件を満たすことの具体的な事実の認定と併せることにより、処分の判断の透明性に資することとなるため、この点において処分の要件の明確化や基準の改善が望まれるものである。

帯広市行政不服審査会

会長 千々和 博志

委員 野原 香織

委員 本庄 雅人