

# 2020年東京オリンピックの国家事業への変質

The Change into the Government Project of the 2020 Tokyo Olympic  
and Paralympic Games

中村 祐司<sup>1</sup>

NAKAMURA Yuji

<sup>1</sup>宇都宮大学地域デザイン科学部教授

## 2020年東京オリンピックの国家事業への変質

### The Change into the Government Project of the 2020 Tokyo Olympic and Paralympic Games

中村 祐司<sup>1</sup>

NAKAMURA Yuji

2020年5月から同年9月までの4カ月間は、2020年東京オリンピック・パラリンピック大会（東京五輪）の準備が本格化するまでの過渡期と位置づけられる。ネットワークガバナンスをめぐる近年の研究におけるキーワードは、①政策変更、②PPP、③協働ガバナンス、④協働メカニズム、⑤参加型ガバナンス、⑥スペシャリスト・ジェネラリスト、の六つである。また、この間の東京大会準備の経緯には、①開催都市である東京都の存在が霞んだこと、②IOC（会長や調整委員長）による促し・チェック・監視というべき複数の声明や発言が相当な影響力を及ぼしたこと、③その背景にはIOCと契約し五輪資金の大口の「出資者」である放映権者やスポンサー企業の存在があること、④現段階では開催の可否はもちろん、開催する際の運営の中身は打ち出せないという考え方が前提にあったこと、⑤東京五輪の1年延期での開催が国家の約束事となったこと、といった特徴がある。さらに、①政策変更において政府のコロナ対策調整会議は下部組織の内部・外部から揺さぶりを受ける可能性があること、②IOCなど東京五輪関係組織はコロナ禍という歴史的な難題に直面していること、③コロナ対策が分野や管理の境界を超えた複雑なマネジメント課題の解決に至る可能性があること、④調整会議には官僚的価値と民主的価値との間の緊張緩和が求められること、⑤中止回避を大前提とした「ウィズコロナ」の東京大会の実現という東京五輪のメタ政策そのものに問題がある可能性があること、を指摘した。

**キーワード：**東京五輪延期、新型コロナウイルス対策、国家事業、ネットワークガバナンス

#### I. 大会延期準備の過渡期

2020年東京オリンピック・パラリンピック大会（東京五輪）の延期決定（2020年3月）以降、とくに同年5月から9月は、新型コロナウイルスへの対応が最優先される中、政府が五輪というメガ・スポーツイベントのコロナ対策に本格的に乗り出すまでの実務レベルにおける過渡期、空白期、揺籃期と位置づけられる。本稿ではまず、以下の六つのキーワードをめぐる先行研究、すなわち、政策変更要因、官民連携（PPP）、協働ガバナンスにおける意思決定、ネットワークガバナンスにおける協働メカニズム、組織の意思決定における参加型ガバナンス、政府の上層・中枢組織におけるスペシャリストとジェネラリストをめぐる近年の行政研究に注目し、各々の文献における知見を紹介する。

---

<sup>1</sup> 宇都宮大学地域デザイン科学部教授 yujin@cc.utsunomiya-u.ac.jp

次に上記4カ月間の新聞報道をもとに、国際オリンピック委員会（I O C）による一方的な追加経費抛出の表明、I O C バッハ会長や調整委員長などによる発言の戦略的意図、東京五輪大会組織委員会（組織委）や東京都（都）の対応における苦慮、政府によるコロナ対策や組織対応の変化、スポーツ競技団体の困惑などの動態に注目し、東京五輪の関係主要アクターの動きを時系列として把握・提示する。そして、こうした検討作業から、東京大会開催に向けてのコロナ感染防止対策などの課題や、輪郭を現したネットワーク組織体を対象とした考察を行う。

新聞報道によれば、本稿執筆時において世界の新型コロナウイルスの感染者数は3000万人を超え、死者は95万人弱（2020年9月18日現在）となっており、少なくとも世界規模において収束の見通しは立っていない（大会延期が決まった2020年3月24日の世界の感染者数は約40万人）。こうした中、I O C・組織委、政府、都は、2021年7月23日の大会開催を前提に、簡素化の中身やコロナ対策の本格的な検討を開始した。なぜ東京五輪の主要アクターは開催に向けて実務レベルでの本格対応に突き進むようになったのか。2020年5月から9月の期間は、まさに東京五輪事業をめぐる過渡期・空白期・揺籃期に当たり、この間のプロセスとその特徴を記載することの資料的価値はあり、このプロセスの帰結として設置されたネットワーク組織体の特性を考察する意義もあると思われる。

## II. 政策変更、PPP、協働ガバナンス

アニツァら（Annica Sandström, Andrea Morf and Daniel Fjellborg）は、いずれも政府プログラムの「政策中枢特性」（the policy core attributes of a governmental program）変更の十分なりソースとはなり得ないものの、政策変更の主要な促進要因は、下部組織外部からの強い「揺さぶり」（perturbations）、下部組織内部からの強い揺さぶり、政策志向型の学習行為、合意形成の四つあるいはそれらの組み合わせである、とした。また、当該政策に責任を有する連合が権限を保ち続ける限りにおいて、政策変更は停滞する、とした<sup>1</sup>。

アンソニーら（Anthony M. Bertelli, Valentina Mele and Andrew B. Whitford）は、官民パートナーシップ（PPP=public-private partnerships）研究では、契約における計画の公共的価値実現の有無に焦点が当てられるが、この契約事業は、成功か失敗かを判断する明確かつ一般的な基準なしで進められる、とした。PPP事業では、顧客の不公平感や当該プロジェクトのパラメーター（指針）の変更といった法律や規制の改正、正当な補償なしでの収用・徴収、政府義務の不履行、合意形成への交付者（grantors）の関与がある場合に政治的リスクが生じる。PPPのコアは、費用対効果と利益効率（efficiency gains）であり、PPP選択の理由は公共セクターによる直接投資よりも、金銭に見合った価値のサービス（VFM=value for money）を高く提供できるからである。VFMが提供できなければプロジェクトは失敗となる。たとえば、インフラが設置されても、契約

で定められたアウトプットよりも有用性が下回り、パートナー企業がその義務を果たすことができないために、調達価格の土台が崩れてしまった場合などが相当する。そして、PPPの中止は国家の競争力と発展にネガティブな影響を及ぼす、と指摘した<sup>2</sup>。

タイラーら（Tyler A Scott, Craig W Thomas, José Manuel Magallanes）は、協働によって分野や管理の境界が超えられ、割拠主義を軽減させ、複雑なマネジメント課題が有効に解決される作用に注目した。大規模な政策ネットワーク内での協働の政策決定の動態において、協働プロセスにおける参加者数が増えると合意に達する可能性は低くなる。一方で、協働ガバナンスの有効性は、利害関係者によるスケールメリットの達成、情報や資源へのアクセス、買い入れを増やすための十分に関与に掛かっている。そして、政策ネットワークの構造は、協働ガバナンス活動の成果と結果を決定付けるのに重要な役割を果たしている。また、ネットワークの密度もネットワーク機能に影響を及ぼし、ガバナンスは不確実性のもとでの選択に関わらざるを得ないので、ネットワークはアクターが情報共有や学習を通じて不確実性を減らすための一つの様式である、とみなした。タイラーらによれば、協働ガバナンス諸機関は、利害関係者をつなぎ、契約行為を可能なものとすることによって、そうした努力を「飛躍的にスタートさせる」（jump start）一つの様式なのである<sup>3</sup>。

### Ⅲ. 協働メカニズム、参加型ガバナンス、スペシャリスト・ジェネラリスト

マリーら（Marie-Christine Therrien, Julie-Maude Normandin）らは、表1のように、ネットワークガバナンスにおける諸アクター間の協働のメカニズムについて、三つの要因を設定し、協働を可能とするものと妨げるものに分けた。

表1 ネットワークガバナンスにおける協働メカニズム

ネットワーク及び協働 ガバナンスの諸要因	協働を可能とするメカニズム (マクロ状況)	協働を妨げるメカニズム (ミクロ状況)
境界を超えた協働への 要望	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協働へのインセンティブ</li> <li>・ 過去の摩擦もしくは協働の経験</li> <li>・ 権限もしくは資源の不均衡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個々の組織の論理やアイデンティティー</li> <li>・ 変更や適応を妨げる制度的壁</li> <li>・ 組織の規準基盤</li> </ul>
協働能力の創出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ プロセスなど手続・制度の整備</li> <li>・ 協働促進のリーダーシップ</li> <li>・ 知識と資源の共有</li> <li>・ 事実・データ共有の合意</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ルーティーン存続と資源防護</li> <li>・ 組織ルール順守に対する報奨や制裁</li> <li>・ 組織モラルの防護</li> </ul>

		・経済的もしくは権威的な処置に対する恐れ
動機（と価値）の共有	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ネットワークにおける使命</li> <li>・理解の共有</li> <li>・共通課題の明確化</li> <li>・共通価値の明確化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組み込まれた日常ルーティーン</li> <li>・制度的な前提</li> <li>・組織的な慣例</li> </ul>

資料：Marie-Christine Therrien, Julie-Maude Normandin, “From Policy Challenge to Implementation Strategy: Enabling Strategies for Network Governance of Urban Resilience”, *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy*, (2020), Vol.11, No.3.326.を日本語訳。

フエンシュら（Fengxiu Zhang, Justin M. Stritch and Eric W. Welch）は、政府・行政による管理能力と民主的な意思決定（市民参加）との関係に注目し、政府の組織的対応能力（ORC=Organizational Response Capacity）を、目標達成に向けて組織がその構成、専門知識、行政資源を引き出すことで、予期せぬ事態に迅速に対応し支援を行い、問題解決に粘り強く取り組む能力、だとした。危機において組織はリスク管理、情報整理、調整・協調展開をめぐる徹底的に検証される。それは官僚機構が専門性、知識、活動のノウハウを有しているからである。高度な管理能力を持った諸組織は危機を初期の段階で阻止し、危機が現れる諸要素を抑制することができる、とみなした。そして、こうした組織能力の発揮は、組織の意思決定をめぐる参加型ガバナンス（participatory governance）とは相反する関係にある、とした。一方で、政府組織の影響は、意思決定における市民参加と強く関係している、とした。結論として、官僚的価値と民主的価値との間の緊張において、管理能力や技術的効率に重きを置く政府組織による影響は、参加の動態に影響を及ぼす、としたのである<sup>4</sup>。

ヴェルナーら（Werner Jann and Kai Wegrich）は、多くの政策課題が省庁や組織の境界を越えて、ある種の横断的な調整を必要とするメタ政策（meta-policies）に注目し、政府上層部において増大する複雑性と、様々な省庁・担当部門・執行機関における調整ニーズとの間で生じる緊張を指摘した。ヴェルナーらによれば、政府の調整プロセスを経て改正を行うためには、政府中枢へのより多くの権限と能力が必要とされる。政府上層部の能力はより広範に散らばった形での権限（連立政権、法律で固く守られた現状体制、政府上層部から自立する各省庁）のシステムでは発揮しにくいのである。

そして、ジェネラリストは、あらゆる政策領域に関係するような総合的な効率性や政府全体に及ぶ改革といったような非固有な政策を担いメタ政策を作動させる存在である、とした。一方、政策作成は基本的にはスペシャリスト、すなわち、利害共有をベースとする政策ネットワークの政府・非

政府のアクターの権限であり、基本的には領域特有の利害（domain-specific interests）の維持を志向する、とした。メタ政策は専門家、政策担当部門、外部からの干渉に対する抵抗によって失敗する運命にあるが、ジェネラリストの権限を強化しスペシャリストを制約する制度的デザイン、すなわち十分な権限を持ったジェネラリスト部門（政策部門、規制部門、行政改革部門など）が形成されれば、ジェネラリストはメタ政策の組織的資源を、ネットワークを通じて専門知識の基盤と正当性を確立しつつ、また、メタ政策を官僚組織の政策決定ルーティーンに統合しつつ、フォーマルあるいはインフォーマルな形で適用・実施できる、と指摘した<sup>5</sup>。

表2は、政治、社会、利益団体、専門知識といった区分とスペシャリスト・ジェネラリストの具体内容である。

表2 スペシャリストとジェネラリストの区分

区分	スペシャリスト	ジェネラリスト
行政アクター：官僚、規制当局、執行機関	専門化されたライン組織：省庁、執行機関、諸担当部門、諸セクション	調整組織：政府中枢、財務省、予算部門、イノベーション部門
政治アクター：立案者、代表者、政治的事業家	族議員、専門委員会	セクター横断的な政治家、予算委員会
社会アクター：生産者、消費者、顧客、対象者、コンサルタント	代表：特定セクター、特定利害、地域	代表：一般的な利害、分野横断的な関心
利益団体アクター：意見表明者、動員者、代表者	集約、完全な組織化、高度な動員、低い執行コスト、集約的行動が容易	拡散、最小限の組織化、困難な動員、高い執行コスト、集約的行動の問題
専門知識	高度、詳細、固有政策領域	広範、全般、政策交錯領域

資料：Werner Jann and Kai Wegrich, “Generalists and specialists in executive politics: Why ambitious meta-policies so often fail”, *Public Administration*, (2019), Volume97, Issue4, 850. を日本語訳。

#### IV. 感染防止策と簡素化が軸に

2020年3月末に9032億円だった東京都の財政調整基金の残高は、コロナ対策で4967億円に半減した。さらに追加対策は3500億円規模となる見通しで、残額は1500億円まで減ることとなった。一方で、景気悪化に伴う税収の減収規模は1兆～2兆円に上る可能生があるとされた。東京五輪・パ



ラリンピックの延期に伴う追加費用（3000 億～6000 億円）の分担（開催費用は組織委が資金不足に陥れば都が穴埋め。それができなければ国が補填という取り決め）についても懸念された<sup>6</sup>。

I O C バッハ会長は 2020 年 5 月 14 日、東京五輪で最大 8 億ドル（約 860 億円）を新たに拠出する計画を決めたと明らかにした。延期に伴う追加費用のうち、大会運営費に 6 億 5000 万ドル（約 700 億円）を負担し、国際競技連盟（IF）や各国・地域の国内オリンピック委員会（NOC）の支援に 1 億 5000 万ドル（約 160 億円）を充てることとした。日本側に大きな負担を強いる方針がより鮮明になった<sup>7</sup>。

組織委と都による大会延期に伴う費用の削減案について、五輪とパラリンピックで計 4 回の開閉会式（予算上限 130 億円）を、開会式は五輪開幕時、閉会式はパラ閉幕時に行う形で合同開催とする案が浮上した。聖火リレー（予算規模約 50 億円）についても、各地での到着式など関連イベントを縮小する、聖火を分けて複数ルートを同時に走る案などが検討された<sup>8</sup>。

I O C バッハ会長は 5 月 20 日、2021 年の開催が無理になった場合は中止とする見通しを示した<sup>9</sup>。ジョン・コーツ調整委員長は、2020 年 10 月が開催可否を判断する重要な時期になるとの見通しを明らかにした<sup>10</sup>。日本政府関係者は I O C 内で、大会開催への悲観論が強まることを警戒し、「ウィズコロナ」での開催可能な案を選択肢として示すべきだと判断した<sup>11</sup>。

政府が感染防止策と簡素化を軸とした運営方針の見直し案を検討していることがわかった。本来こうした仕事は運営主体の大会組織委員会の役割で、政府の「前のめり」の関与が指摘された五輪とパラリンピックの開閉会式を合同で実施する案は、I O C などとの調整がつかずに見送られた。観客削減の場合、チケット購入者（900 万枚超が販売予定で、既に 448 万枚が事前抽選などで販売済み。海外向けには 200 万枚を用意）と個別に折衝し、払い戻す膨大な作業が生じるとされた<sup>12</sup>。

## V. コロナ対策・簡素化案の輪郭

この時点（2020 年 6 月 4 日現在）における都と組織委によるコロナ感染防止や大会簡素化の案は、①観客（座席の間隔を空け、観客同士に距離。入場時に体温確認、手指の消毒）、②選手（式典での入場行進の省略や参加人数の絞り込み）、③運営（式典の時間短縮。来賓の絞り込み）、④競技場以外（選手村からの外出制限。選手、大会関係者を入国後、2 週間隔離。選手、大会関係者全員に PCR 検査。聖火リレーの期間短縮）であった<sup>13</sup>。対象は I O C の検討分とあわせると 250 項目ほどになった<sup>14</sup>。小池百合子都知事は「サービスレベルの水準の最適化や合理化によるコストの削減を進める」「簡素化しながら大きな期待につなげる役割を見い出していく」と述べた<sup>15</sup>。

政府の国家安全保障局（NSS）は 5 月下旬に、感染が完全に収束していない状況でも安全に開く仕組みづくりを関係省庁に指示した。また、6 月 4 日、菅義偉官房長官（当時）は記者会見で「完全な形」に関し「世界のアスリートが万全のコンディションでプレーし、観客が安心して安全な大会

として実施する」「ＩＯＣはワクチン開発を開催条件にしていない」とした。組織委の遠藤利明会長代行は予選や代表制の期限を理由に開催の判断は「2021年3月あたりになる」とした。ＩＯＣのベケール委員は、選択肢は来夏開催か中止しかないと語り、開催可否の最終判断は「来春になる」との認識を示した<sup>16</sup>。

ＩＯＣが6月10日に理事会を開いた際に組織委は、①安全・安心な環境の提供、②費用の最小化、③大会の簡素化、の三つを基本原則とすると報告し了承された。9月から年末にかけて新型コロナウイルスの追加対策の検討を進め、2021年1～3月には本番に向けた課題の洗い出しに取り組むとのロードマップも示した。開催可否の最終判断の時期は、遅いほどワクチン開発などの時間が稼げるほか、世界の感染が落ち着き、開催可能性が高まるとの見方があった<sup>17</sup>。

## VI. 中止回避に向けた政府・都・組織・ＩＯＣの動き

開催可否の決定権を握るＩＯＣ会長に対して、政府には「開催可能な現実的案を示し、中止の選択肢を早急になくす必要」があった<sup>18</sup>。ＩＯＣのデュビ統括部長は、競技数や選手数といった大会の根幹に関わる部分に変更しないことも強調した<sup>19</sup>。

政府の論点案は、①開閉会式（参加者の絞り込みや入場行進の省略）、②選手村（外部からの隔離や入村期間の短縮化）、③輸送体制（選手村・競技場から移動時の「3密」防止）、④競技（選手同士の握手や抱擁の禁止、用具の取り扱い）、⑤メディア（取材方法の制限）、⑥観客（ウイルス検査、無観客・人数の絞り込み）、⑦暑さ対策（マスク着用による熱中症の予防）、であった<sup>20</sup>。

ＩＯＣは6月11日、東京五輪開催の「目標に100パーセント集中しており、それ以外のことは単なる憶測だ」と中止論を打ち消す公式見解を発表した<sup>21</sup>。政府としては、あらかじめ開催可否判断の時期を決めてしまうと、それまでに収束しないとの医学的な見解が示された場合などに、一気に中止論に傾く事態が予想される心配があった。一方、ＩＯＣとしては2020年3月の延期決定時のように判断時期が遅れ、国際競技連盟（ＩＦ）や各国の国内オリンピック委員会（ＮＯＣ）から突き上げられる事態を避けたかった<sup>22</sup>。2020年7月投票の東京都知事選に向けた各候補の主張内容は、東京五輪のあり方をめぐっては実質的な争点とはならなかった<sup>23</sup>。

組織委が国内スポンサー企業78社（契約は20年末まで）に対し、20年7月にも契約延長の協議を始める意向を示していたことがわかった。大会の延期決定前に見積もられた組織委の予算では、国内スポンサー収入は3480億円で、全収入（6300億円）の55%を占めていた<sup>24</sup>。また、ＩＯＣが選手村滞在期間の短縮や公共交通機関の利用などの経費節減案を作成し、ＩＦに提示していることがわかった。ＩＦの役員や各国・地域の五輪委員会役員クラスですら組織委提供の公共交通機関利用カード、自費によるタクシー使用などを求めることも想定した。観客席の間引きや配置方法の再考、競技会場内の演出、表彰式、会場の内外装の見直し経費節減が列挙された<sup>25</sup>。



## Ⅶ. 追加費用、五輪会場・競技日程、入国緩和へ

開閉会式の簡素化や無観客開催などは、テレビ局やスポンサーの意向、収入減などの事情が絡み、実現性は不透明とされた。中止を開催都市から提案すれば、費用負担をめぐりさらに不利な立場に立たされるとの見方があった。都の五輪・パラ準備局の職員は約 460 人、さらに組織委に約 850 人の職員を派遣しており、延期は都の組織体制（都政全体の人繰り）にも影響を及ぼし始めた<sup>26</sup>。中止の場合、すでにつぎ込んだ経費の多くは無駄になる。一方、簡素化して開催するにしても、「数年かけた準備を残し 1 年でやり直すのは至難の業」（組織委幹部）とみられた<sup>27</sup>。I O C が放映権をテレビ局に売却済みで、時間短縮などできないということであった。組織委会長は、「3 時間ある開会式を短くすれば、経費は一番安くなる」とした上で「（I O C は）駄目だと言っている。すでに時間の枠を売っていて、違約金が発生する。組織委員会が払えるか」と述べた<sup>28</sup>。

東京五輪会場をめぐり、2020 年開催の前提で選んでいた会場が、全て 1 年後も使用できる見通しとなった<sup>29</sup>。五輪の競技日程は、来年 7 月 23 日開幕に合わせる形で今年に予定していた日程をそのままスライドさせることとなった。組織委は希望者全員にチケット（五輪で 448 万枚、パラリンピックで約 97 万枚が販売済み）を払い戻す方針を固めた<sup>30</sup>。政府が外国から訪れる選手や大会関係者らを対象にした入国制限緩和の検討に着手することがわかった。政府は大会の目的に限った入国緩和の仕組みを整えておく必要がある判断した<sup>31</sup>。政府高官は「年末までには、『日本はホスト国としての能力がある』というメッセージを国際社会に発信しなければならない」と述べた<sup>32</sup>。

政府は 2020 年 7 月 13 日、国家安全保障局、外務省、厚生労働省、東京五輪推進本部事務局など関係省庁が海外からの選手の受け入れなどについて議論を始めた。政府は杉田和博官房副長官がトップの会議体も発足させ、感染防止策を講じた五輪のあり方について具体的な検討に着手することとなった<sup>33</sup>。I O C のバッハ会長は、「さまざまなシナリオを検討している」と表明した上で「無観客での開催は明らかに望んでいない」と断言した<sup>34</sup>。

## Ⅷ. 日程・会場・予選方式の確定や I O C 会長による布石

I O C は、東京五輪の 1 年延期に伴って修正された予選方式が全競技で最終決定したと発表した。五輪延期が決まった時点で約 1 万 1000 人の出場枠のうち 57% が確定していた。各競技の予選期間は 2021 年 6 月 29 日までで、出場選手登録の期限は同 7 月 5 日となった<sup>35</sup>。I O C は 2020 年 7 月 15 日の理事会で、各国・地域の国内オリンピック委員会（NOC）に対し、年内に総額 1 億 5000 万ドル（約 160 億円）を追加支援することを決めた。最高位のスポンサー制度「TOP プログラム」による収入を分配するとした。東京五輪を目指す選手 1600 人以上を支える援助金の支給期間は 22 年 8 月まで延長し、計 1500 万ドルを充てるとした<sup>36</sup>。

東京五輪の競技日程が 20 年 7 月 17 日、当初の計画と同じ 9 都道府県の 42 会場で行われることが

確定した。1 千件超の契約変更の交渉を進めるには「いつ、どこで競技をするのか」という前提条件が不可欠とされた。発売済みの 448 万枚のチケットもそのまま使える利点も挙げられた<sup>37</sup>。

同日バツハ会長は、2021 年の改選に出馬する意欲を表明し、I O C 委員から支持の声が相次いだ。再選（1 期目は 8 年、2 期目は 4 年）が有力な見通しとなった<sup>38</sup>。バツハ会長は、観客削減を「一つのシナリオ」として今後検討していくとした。「熱狂的なファンに埋め尽くされた会場をめざしたい」とも強調した<sup>39</sup>。約 100 人の I O C 委員からは新型コロナによる開催の難しさを懸念する声もなければ、具体的な感染症対策をただす声もなかった。バツハ会長は中止や再延期を訴える他の候補者に圧倒的な差を付けて再選されたことを挙げ、「小池氏の圧勝こそが日本人々の思いを明確に表している」と強調した<sup>40</sup>。「開会式は開催国の文化やおもてなしを披露する機会。選手、世界の人々にとって一生に一度のイベントだ。五輪精神の反映とポストコロナへの対応の正しいバランスを見つけると信じている」と縮小に前向きな発言は避けた<sup>41</sup>。

## IX. 感染症・熱中症対策、無観客回避の背景

酷暑への懸念から組織委は今回限りの「特例措置」として競技会場への飲料水の持ち込みを認めた。暑さ対策として待ち時間を最長 20 分とする観客入場時の手荷物検査も、検温や消毒作業が重なれば制限時間を守るのが厳しい。会場敷地内には冷却装置を備えた休憩所も設置されるが、多くの観客が集まれば、3 密（密閉、密集、密接）を避けるのが難しくなり、暑さ対策とコロナ対策は相反する要素が多い。選手村でのバイキング形式の食堂やトレーニングジムの利用が制限され、選手らの移動手段の大型バスも「密」を防ぐため乗車人数を制限すれば、必要なバスの台数が増えてコストが膨らむ<sup>42</sup>。一方、映像画面から熱が伝わらなければ、人々を引き込むことは難しく、視聴率の低下を懸念する放送局の意向が、無観客回避や観客削減を難しくしていると指摘された<sup>43</sup>。

この時点で東京五輪運営の課題として挙げられたのが、①入国（海外選手の入国緩和と PCR 検査の徹底）、②酷暑（マスク着用など感染症対策との両立）、③会場（選手、観客の消毒徹底や応援方法の制限。観客席の削減や使用期間短縮などの検討）、④ボランティア（人材確保と感染リスク下げる作業方法検討）、⑤財政（追加経費の全体像把握とその分担）、⑥選手村（大会中の食事提供方法の見直しや接触制限。大会後のマンションの入居遅れとその補償）、⑦選手輸送（乗車人数制限とそれに伴う追加車両確保。交通量抑制に向けた祝日再移動の法整備）、⑧警備（国際情勢踏まえた計画刷新と警備員再確保）、⑨チケット（払い戻しに向けたシステム構築）、であった<sup>44</sup>。

組織委はスポンサー契約を結ぶ企業に対し協賛金の追加拠出の要請を始めた。各スポンサーの具体的な負担額の提示は先送りしているとみられた。簡素化によって観客数が削減されると、企業にとっては PR の機会が失われかねず、さらに、感染が収束せず五輪が再び延期されたり、開催そのものが取りやめられたりすれば、拠出した費用が無駄になるとの懸念が指摘された<sup>45</sup>。開幕直前に

東京・国立劇場（千代田区）で開催予定だった I O C の大規模な式典の取りやめが決まった<sup>46</sup>。

## X. コロナ対策、収入減、コスト削減と I O C のスタンス

2020 年夏に使用予定で賃借料 530 億円を見込んでいた 9 都道県の 43 競技会場は、21 年夏も使われるため、この時の予約を受けていた会場側への補償金などが必要となった。「青海アーバンスポーツパーク」（江東区）では屋外観客席の撤去が行われた。来夏まで設置しておくとは劣化する恐れがあるため、こうした仮設設備を改めて作る際には、新たな費用が掛かることとなった<sup>47</sup>。

五輪延期は各国内競技団体（NF）の資金繰りにも影を落とすようになった。大会が開かれず、選手が競技団体に支払う登録料やスポンサー協賛金の減少に加え、J O C の独自財源から各 NF に配分される強化交付金も総額 20 億円から 8 億円へと大幅に減った<sup>48</sup>。既に開催を見込んで多くの企業やホテル、店が設備投資をしてきており、経済損失が計り知れない「中止」という言葉は、大会関係者からは「おいそれと口にできない」状況となっていた<sup>49</sup>。熱中症やテロに備え、会場や選手村に医師や看護師ら 1 万人以上が配置される予定だった。コロナ対応で医療機関は切迫しており、21 年に計画通りの態勢を組めるかは不透明となった。夏にマスクを着用すると、熱中症のリスクが高まるため、医師らの確保に加え、感染と暑さ対策の両立も難しい課題となった<sup>50</sup>。

たとえいくつかのハードルをクリアし、感染対策を講じても、選手に感染者が出れば、その選手はもちろん、濃厚接触者とされたチームメートはその後の試合には出られなくなり、レスリングなど接触の多い競技では、対戦相手にも影響は及ぶことが予想された。大会に備えた大規模な検査態勢の整備、感染者が出た場合の消毒などの対応、出場可否のルール整備、携帯電話のアプリの活用も含めた濃厚接触者特定の仕組み作りなど、検討すべき課題は山積していた<sup>51</sup>。

ジョン・コーツ調整委員長（7 月 17 日に I O C 副会長に）はビッグサイトについて、「オリンピック放送機構（O B S）は、国際映像の配信のために 7000 万ドル（約 75 億円）分に上るケーブルを敷設しており、コスト抑制の面からも重要だった」と述べた。無観客での開催可能性について、「選手の活躍をたたえ、熱狂を伝える大観衆は、五輪が生み出す感動の源でもある。I O C としての理想は、あくまで満員のスタジアムだ。ただ、それが叶わないなら、観客数を制限した形での開催も検討し得る。最も大切なのは、選手たちの活躍の場を保証することだ」と発言した。開会式の簡素化に対しては、「伝統的な五輪の要素を変えることは容認できない。選手たちの入場行進、五輪旗の入場や掲揚、聖火台への点火、選手宣誓などだ。入場行進は、役員数の更なる抑制等はあるが、旗の下で行進したい選手が、皆行進できるようにすべきだ。コスト削減は、演出部分の簡素化などで行いたい。選手の五輪体験には手をつけない。競技や種目の削減もしない」と答えた<sup>52</sup>。

## XI. 選手強化、スポンサー、ホストタウン、追加負担の不透明性

ナショナルトレーニングセンター（NTC）は、2020年4月8日から1カ月半ほど使用停止されたが、緊急事態宣言の解除後、同年5月28日から再稼働した。ところが、東京を中心とした感染再拡大を受け、7月20日から、重量挙げやレスリング、バドミントンが相次いで7～8月に予定していた代表合宿中止を発表した。強化活動についても不透明な状況が続いていた<sup>53</sup>。

追加経費は細かい算定作業が必要になり、たとえば競技場の警備費をとってみても、コロナ対策として観客が2人以上の間隔をとって入場するのであれば、「最寄り駅から会場までの列が想定より長くなってしまう」（関係者）ため、配置する警備員の増強も計算に入れなければならないとされた<sup>54</sup>。東京大会のスポンサーとして契約する66社は契約が2020年末までのため、開催延期で契約延長が必要になった。そうなれば追加負担も伴うが、1社当たりの協賛金の相場は最高額の「ゴールドパートナー」で150億円程度とされ、追加分は数十億円規模と予想された。大会が無観客となればチケットキャンペーンなどができなくなるといったリスクも想定された<sup>55</sup>。

政府は、海外選手の事前合宿の場となるホストタウン向けに、新型コロナウイルス感染防止対策の指針をまとめる方針を固めた。2020年秋にも関係自治体に通知するとした。感染防止策としては、練習会場の観客数の制限や、選手と接する機会が多い送迎車の運転手や宿泊施設の従業員ら関係者へのPCR検査の実施、宿舎での食事の提供方法なども紹介する方針を示した<sup>56</sup>。

聖火リレーについては、組織委が全国47都道府県をめぐる当初の121日間の日程を基本的に維持する方針を政府が固めたことがわかった。2022年3月25日に福島県のサッカー施設「Jヴィレッジ」（楡葉町、広野町）をスタートする計画で再度、準備に入る見通しとなった。聖火リレーの場合、日数を減らしても経費圧縮の効果は薄いというのがその理由であった<sup>57</sup>。

## XII. IOC関係者による不均衡な発言

世界保健機関（WHO）のマーガレット・ハリス報道官は、IOCは無観客開催を含めた開催方法を検討する必要があるとの認識を示した。ハリス氏は、米プロバスケットボールNBAやサッカーのイングランド・プレミアリーグなどの無観客による試合再開に触れ、IOCは無観客開催を含めた「全ての選択肢を検討すべきだ」と主張した<sup>58</sup>。世界陸連会長でIOC委員のセバスチャン・コー氏が東京五輪を開催できるかどうかについて「確実性はない」と語った。スポーツ界がコロナ禍で混乱が続く場合は「別のタイプの大会創設について、既存の枠組みにとらわれず考えなくてはならないのかもしれない」と語り、五輪の代替イベント検討の可能性についても言及した<sup>59</sup>。

2020年9月7日、コーツIOC調整委員長は、東京五輪はウイルスが「あろうがなかろうが」開催されるとして再延期や中止はないとの見方を示した<sup>60</sup>。自民党の鈴木俊一総務会長（前五輪相）が、「感染症で十数カ国が参加できなくても、数の上から言えば五輪として成立する」と述べた<sup>61</sup>。



バッハIOC会長は9月9日、「約300日後、世界がどうなっているかわからない」と述べ、大会の開催可否などの決定期限を定めるのは時期尚早との見方を示した<sup>62</sup>。

バッハ会長の発言要旨は、①安全な環境での開催実現へ、今後の数週間でコロナ対策の異なるシナリオについて重要かつ集中的な協議を行う。②コロナに関係なく開催することのIOC幹部の発言は全く問題ない。③ワクチンの開発は開催への一助となるが、特効薬ではない。④観客やチケットの扱い、最終的な開催シナリオ決定は時期尚早である。⑤テニスの全米オープンなど各競技の大会開催形式を参考に、というものであった<sup>63</sup>。同日、WHOに従って、安全な環境でのみ開催する考えを強調した。組織委幹部は「もはや大会は（コロナと共存する）『ウィズコロナ』が大前提のようなもの。コーツ氏の発言は誤解を生む内容だったが、状況を踏まえて対策を考えてほしいという意味」と推測した。IOCの文書でも改めてWHOに従って開催可否を判断する姿勢を示した一方で、「WHOを国際世論からの防波堤とする姿勢は変わらない」との受け止め方があった<sup>64</sup>。

### XIII. 政府コロナ対策調整会議の設置と首相交代

新型コロナウイルス対策調整会議（調整会議）の初会合を政府が開くこととなった。20年12月までに数回開催し、中間取りまとめをする方針で、会議のトップには官房副長官が就任し、外務省、厚生労働省、出入国在留管理庁を含む関係省庁や組織委、東京都の幹部に加え、川崎市健康安全研究所の所長ら有識者がオブザーバー参加する見通しとなった。組織委は競技と選手を「大会の根幹」と位置付け、基本的に当初計画の規模を維持する構えで、観客数の抑制や無観客開催のシナリオも検討の俎上に載せるとみられた。対策に必要な費用の分担も今後の課題だとされた<sup>65</sup>。

主な検討課題として、①入国管理（自国出国、来日時にPCR検査で陰性証明。選手らの入国制限緩和）、②行動制限（選手らに外出自粛を要請。選手村、練習施設、競技会場に行動範囲を限定）、③観客（人数の抑制）、④感染防止会場や用具の消毒（感染者を収容する医療機関、隔離施設を用意）が挙げられた<sup>66</sup>。また、組織委と政府、都は選手や観客らが新型コロナウイルスに感染した場合に備え、対応病床を東京だけでなく、神奈川や千葉、埼玉にも大会期間中、病床を特別に用意する考えを示した<sup>67</sup>。

森喜朗組織委会長は、安倍晋三首相の辞任表明後の8月28日、IOC会長らと緊急電話会談を行い、引き続き連携して準備を進めることを確認した。一方で、「招致から関わってきた安倍氏の退場は、IOCとの交渉に影響を及ぼす可能性はある」「新しい政権では、五輪の優先順位が今より下がるのは間違いない」との関係者による指摘があった<sup>68</sup>。IOCと組織委は2020年9月24、25日の調整委員会で、簡素化の大枠を取りまとめ、10月のIOC理事会に諮る方針となった<sup>69</sup>。

政府は9月4日、新型コロナウイルス対策を検討する調整会議の初会合を首相官邸で開催した。計5回の会合を経て年内をめどに中間報告を示すとした。実現可能な対策を国内外に提示できるか



どうか焦点とされた。選手、大会関係者、観客について、出入国措置や感染対策、医療体制を検討課題とし、選手らの入国管理や輸送、選手村や競技会場の感染対策、大会関係者や観客の感染対策の順で議論していく流れが確認された。計 159 カ国・地域を原則入国拒否の対象にしているが、政府や組織委は、海外から訪れる選手らについて、出入国時の検査による陰性証明や誓約書、行動計画の提出、滞在中の行動制限などを条件に入国制限を緩和する枠組みを構築する方向を示した<sup>70</sup>。コロナ検査証明書の提出等を条件に、「短期出張者」の入国後 2 週間待機を免除する仕組みの検討を始めた。入国後に定期検査する、専用バスを用意して滞在先を競技場、練習場などに限るといった案が浮上した<sup>71</sup>。NBA（米プロバスケットボール協会）などでは、選手らは滞在ホテルと競技会場の往復以外、外部と接触を断つ「バブル」と呼ばれる対策が注目された<sup>72</sup>。

206 カ国・地域から約 1 万 1000 人の選手が出場予定の東京五輪をめぐり、政府主導の取り組みが「開催への生命線」とみられようになった。本来、IOC、開催都市、JOCが実動部隊の組織委を設置して準備を進めるが、近年は規模も経費も巨大に膨れ上がり国家的事業の様相を帯び、コロナ禍で国が担う感染症対策が最重要課題となり、大会実現の成否は政府が握る形となった<sup>73</sup>。

#### XIV. 帰結としての調整会議の設置

以上のように本稿では、政策変更、PPP、協働ガバナンス、協働メカニズム、参加型ガバナンス、スペシャリスト・ジェネラリストといった近年の政策ネットワーク研究のキーワードに注目し、分析の枠組みを提示した。その上で、2020 年 5 月から 9 月を延期決定後の東京五輪開催準備の本格化に至る過渡期と位置づけ、この間のIOC、組織委、政府、都の対応行動や政策対応、関係者の発言、そこで明確になった課題などを、新聞報道から把握・抽出し、時系列的に提示した。

以下、この間の東京五輪をめぐる関係アクターの一連の行動から見てきた特徴について述べ、その帰結である政府コロナ調整会議を、上記主要アクターにおける集約ネットワーク組織体とみなし、この組織体の有する特性について、文献研究からの知見と絡ませながら考察する。

第 1 にこの間、開催都市である東京都の存在がまったくといっていいほど霞んでしまい、都の具体的な役割や対策の表明が後方に押しやられてしまった。もともと大会の延期決定では、都は意図的ではないかと思われるほど、あるいは責任回避ではないかと思われるほど、IOCとの交渉の前面に出てこなかった。コロナ対応は開催都市（都知事）の枠を超え、近代五輪至上例のない延期の決定は、国家（首相、政権）が乗り出さなければ引き出せなかったという側面はある。1 年延期という政治的果実を政権がある種の手柄として得ようとしたことも事実であろう。

ただ、都知事選をはさんで、この間の都知事の腰の引けた対応は明らかであった。その一番の要因は、コロナ禍対策への支出による財源（基金）の大幅な目減りであろう。税収の大幅減の見込みや追加負担への恐れも加わり、都はまさに「ない袖は振れぬ」状況に陥ってしまった。

第2に、開催可否の決定権を持つIOC（会長や調整委員長）による促し・チェック・監視の声明・発言が、フォーマルあるいはインフォーマルな形で組織委・政府・都の開催準備の枠組みそのもののあり方へ影響力を及ぼした。世論を常に意識し、また美辞麗句や五輪理想論を織り交ぜながらのIOC会長による発言は、随所にその影響力を発揮した。IOCによる一方的な追加負担費用の抛出表明などがそれに相当する。調整委員長による「コロナ禍があろうかなかろうが」発言をめぐっては、その火消しを図ったように見せながら、中止回避のメッセージを明確に打ち出した。同時に中止や大幅な簡素化（無観客や開会式の簡略化など）回避の姿勢も、そうなった場合の放映権者やスポンサーへの違約金をめぐっての負担回避（見方によっては組織委・政府・都への負担転嫁）をちらつかせることも忘れなかった。こうしてIOCは陰に陽に組織委・政府・都をコントロールし続けたのである。ただ、開催都市の世論は開催を支持しているというIOC会長の都知事選の結果の受け止め方は、実際との端的なずれを示している。

第3に、一方でこうしたIOCの対応行動を決定付けているのが、IOCと契約し五輪資金の大口の「出資者」である放映権者やスポンサー企業であることが改めて確認された。組織委が開会式の簡素化（選手の入場行進をなくすことによる時間短縮）や無観客など各論レベルの検討に入ると、映像映えが損なわれ視聴率を稼げないといった理由から、即否定されたのである。聖火リレーやホストタウンの実施についても同様な理由なのであろう。市場経済における費用対効果を最重要視する放映権者やスポンサー企業にとっては至極当然の反応であろうが、その意味で五輪利害アクターにがんじがらめにされているIOCの裁量の幅は極めて狭い。しかし、たとえば入場行進を行う選手やパフォーマンスを繰り広げる人たちのマスク着用や密を防ぐ工夫はどうするのか。そのことが映像映えを下げてしまうといった懸念にどう対応するのであろうか。

コロナ禍対応における大会の融通性は大幅に狭められ、大幅な簡素化及び費用削減の見通しは付かなくなった。一つ一つの事業経費を精査して切り詰め作業を行ったとしても、節減総額は、コロナ禍対策費で相殺されるどころか吹き飛ばされるであろう。コロナ禍対策費を東京五輪経費とせず、別の政府予算として取り扱うといった「数字遊び」としての対処となるのではないか。

第4に、この間、コロナの収束、さらには治療薬やワクチン開発とその普及の今後見通しが立たないがゆえに、開催する際の運営の中身は打ち出せないという考え方を前提とした議論が進んできた。こうした基本姿勢の最大の欠点は、対外的な説明がほとんど何もしないまま、目標設定を打ち出すことによる反応や応答としての人々の理解と共感、さらには支持や期待、議論や関心が生じる展開がなくなってしまった点にある。東京五輪開催の可否や簡素化の中身などが、あたかも他人事であるとの風潮になってしまったのである。しかし、こうした引き延ばし対応がコロナ禍対策において時限の限界を迎え、あくまでも東京五輪開催を前提としたコロナ感染防止や感染した場合の対処などが問われるようになった。その帰結が政府コロナ調整会議の設置であったといえる。

第5に、東京五輪の招致活動開始時から強調された「オールジャパン」の招致体制、開催が決定したIOC総会での首相による福島第一原発事故をめぐる「アンダーコントロール」発言、新国立競技場建設の白紙撤回をめぐる政治主導パフォーマンス、リオデジャネイロ五輪閉会式において人気ゲームキャラクターに扮して登場した首相の政治利用、1年延期決定の同意取り付けで見せた政権主導のPRなど、東京五輪は節目において前首相が要所を押さえてきた。加えてコロナ禍が出現したことで東京五輪開催は国家の約束事に変質したのである。五輪開催の可否やその運営の中身は、コロナ禍の行方と対策次第となり、国家事業そのものとなってしまった。これまでの準備における開催を見込んだ関連投資の大きさや中止となった場合の経済的打撃の大きさを理由に、中止回避が大前提として固定された形で、国家の責任と威信をかけた一大国家事業となったのである。

## XV. 東京五輪ネットワーク組織体の特性

政府の新型コロナウイルス対策調整会議（調整会議）は、事務方の政府トップである官房副長官が就任し、外務省、厚生労働省、出入国在留管理庁を含む関係省庁、組織委、都の幹部で構成され、感染対策の専門家らがオブザーバーとして参加する会議体である。ここでは組織委あるいは都を通じてIOCやWHOの見解が提供され、組織委・都を通じてIOCとの会議に伝達される。

東京五輪を含め前政権の路線を引き継ぐ考えで総裁選に臨み、2020年9月16日に首相に就任した前官房長官の菅義偉は、前政権の官房副長官を留任させ、内閣の構成も刷新せず、東京五輪開催のスタンスは堅持する姿勢を示している（2020年9月現在）。政官関係においては前政権と同様に官政治主導を継続する強い姿勢を見せている。その意味で政府コロナ調整会議は東京五輪中止回避という「政」の絶対的な命を受けて、コロナ対策を国家事業として打ち出すことで、「官」が開催を実現させる責務を担った会議なのである。同時にこの会議には組織委と都が入り、両者と政府（官房副長官が代表する形）が議論し、IOC（調整委員会など）とも密接につながっている特性がある。さらに表面化はしないものの、映像放送権者やスポンサー企業といった五輪事業の出資者のインフォーマルな意向がIOCの意思決定の方向や内容を左右する。調整会議は、こうした五輪市場アクターをも含んだ五輪ネットワーク組織体なのである。

最後にこの組織体について、上述の文献研究における六つのキーワード、すなわち政策変更、PPP、協働ガバナンス、協働メカニズム、参加型ガバナンス、スペシャリスト・ジェネラリストの視点から分析する。

まず政策変更について、今後調整会議は下部組織外部（たとえば海外の五輪選手の意見や世論など）や下部組織内部（放送権者やスポンサー企業など）から「強い揺さぶり」を受けることが予想される。一方で五輪組織体は中止回避とできるだけ多くの観客動員で一致しており、この面での政策変更は見られないケースも考えられる。

次にPPPについて、五輪ネットワーク組織体は官と民の共同体であるが、まさにこの共同体がコロナ禍という歴史的な難題に直面している。中止の場合には、それ自体が政府の失敗であり、同時に市場の失敗となる。開催した場合でも両者の失敗のリスクを大会が終了（あるいはその後の評価が定着）するまで持ち続けなければならない。法律や規制の変更、補償の解決、政府義務の不履行など政治的リスクも避けられない。また、東京五輪が金銭に見合った価値（VEM）を達成できるかどうかもわからない。さらには中止となった場合には、国家そのものの競合力と発展力の低下につながってしまうのである。

協働ガバナンスについて、東京五輪開催に向けたコロナ対策は、それが国内外で共感を持って受け入れられれば、分野や管理の境界を超えた形での割拠主義の軽減や複雑なマネジメント課題の解決の典型例となろう。一方で調整会議は参加者数を抑制しつつ、五輪ネットワーク組織体における利害関係者（関係アクター）の間での合意形成をいかに図るかという任務を抱えている。調整会議はまさに不確実性（コロナの収束）のもとでの選択（五輪の運営）に関わらざるを得ないし、それは五輪ネットワーク組織体の構造とその結果としてのIOCの意識決定に掛かっている。調整会議の報告は五輪開催の努力を飛躍的にスタート（jump start）させる契機となるのであろうか。

さらに協働メカニズムについて、調整会議には、諸アクター間や専門領域間の境界を超えた取り組みであり、開催（「ウィズコロナ」）という動機と価値を共有しながら、合意形成プロセスを経た上での対策の提示が求められている。各々を可能とさせる要因は、決定権者のIOCと都との権限の不均衡、知識と資源の共有、共通価値（東京五輪の理念など）であろうし、同時にそこには個別利害、制度的制約、組織防衛、組織慣例といった壁も存在する。最終的には五輪ネットワーク組織体の外側に位置する選手や世論などの外的アクターの賛同（参加型ガバナンス。動員型でない盛り上がり）が開催への必要十分条件となろう。そこではまさに官僚的価値と民主的価値との間の緊張緩和が問われるのである。

最後にスペシャリスト・ジェネラリストについて、この理論枠組みは調整会議とネットワーク組織体の特性を考える上で何を意味するのであろうか。東京五輪を開催可能とするコロナ対策はメタ政策へと変容した。また、コロナ禍以前のIOC・組織、政府及び都の担当部門を五輪という大規模スポーツイベントの開催という具体的な単一目的を達成するための事業体と捉えれば、それはスペシャリスト組織である。ところが、コロナ禍が状況を大きく変えた。今や東京五輪開催の命運は調整会議が打ち出す対策次第となった。その人的構成においてトップは首相の意を受けた官房副長官という省庁事務トップのジェネラリストである。これに関連省庁や組織委・都のスペシャリストが入る（有識者もスペシャリスト）。

調整会議が今や国家事業に変質した東京五輪を開催すべく目指しているのは、ジェネラリストがメタ政策における組織的資源を活用し、ネットワークを通じた専門知識の基盤と正当性を確立しつ



つ、さらには、このメタ政策を官僚組織の政策決定ルーティーンと統合し、フォーマルとインフォーマルの両面から、国内外の多数派に受け入れられるような「英知」の政策なのである。調整会議と五輪ネットワーク組織体には、行政、政治、社会、利益の各アクターが有するスペシャリスト資質とジェネラリスト資質の混成ならぬ合成の作用効果を発揮できるかどうか問われているのである。

そうはいっても、中止回避を大前提としたウィズコロナの東京大会の実現という東京五輪メタ政策には、根幹的かつ致命的な欠陥はその出発点にあるのかもしれない。一連の経緯から浮き彫りになった五輪ネットワーク組織体がどうしても譲れない価値は、東京五輪を絶対中止にできない（あるいは自らは中止を決して表明できない、表明してはならない）という構造的かつ呪縛的な価値観である。仮にこの価値観が、一人歩きた初めに結論ありきの大誤謬であるとすれば、その結末は、国家・国際レベルの大規模事業をめぐる政府（国家）、国際組織（IOC）、市場の失敗に止まらない、「非英知」のメタ政策として歴史的な禍根あるいは愚行に位置づけられるであろう。

## 註

- 
- <sup>1</sup> Annica Sandström, Andrea Morf and Daniel Fjellborg, “Disputed Policy Change: The Role of Events, Policy Learning, and Negotiated Agreements”, *Policy Studies Journal*, (2020), Volume48, Issue3, 5.
  - <sup>2</sup> Anthony M. Bertelli, Valentina Mele and Andrew B. Whitford, “When new public management fails: Infrastructure public-private partnerships and political constraints in developing and transitional economies,” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, Volume33, Issue3 (2020), 477-485.
  - <sup>3</sup> Tyler A Scott, Craig W Thomas, José Manuel Magallanes,” Convening for Consensus: Simulating Stakeholder Agreement in Collaborative Governance Processes Under Different Network Conditions,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, (2019), Volume 29, Issue 1, 32-34.
  - <sup>4</sup> Fengxiu Zhang, Justin M. Stritch and Eric W. Welch, “Tension in democratic administration: Does managerial confidence in administrative capacity reduce citizen participation in organizational decision - making?,” *Public Administration*, (2020), Volume98, Issue3, 676-688.
  - <sup>5</sup> Werner Jann and Kai Wegrich, “Generalists and specialists in executive politics: Why ambitious meta - policies so often fail,” *Public Administration*, (2019), Volume97, Issue4, 845-855.
  - <sup>6</sup> 2020年5月15日付東京新聞「感染対策 都の財政圧迫」。
  - <sup>7</sup> 2020年5月16日付下野新聞「IOC抛出 最大860億円」。



- <sup>8</sup> 2020 年 5 月 16 日付日本経済新聞「五輪 スリム化模索」。
- <sup>9</sup> 2020 年 5 月 22 日付朝日新聞「バッハ氏『来年無理なら中止』」。
- <sup>10</sup> 2020 年 5 月 23 日付下野新聞「東京五輪の開催可否 10 月にも判断」。
- <sup>11</sup> 2020 年 6 月 4 日付読売新聞「開催への悲観論 警戒」。
- <sup>12</sup> 2020 年 6 月 5 日付東京新聞「中止回避へ『完全な形』修正」。
- <sup>13</sup> 2020 年 6 月 5 日付日本経済新聞「五輪 中止回避へ簡素化案」。
- <sup>14</sup> 2020 年 6 月 5 日付朝日新聞「東京五輪 簡素化を検討」。
- <sup>15</sup> 2020 年 6 月 6 日付毎日新聞「選手、観客ら事前検査」。
- <sup>16</sup> 2020 年 6 月 10 日付日本経済新聞「五輪『完全な形』修正探る」。
- <sup>17</sup> 2020 年 6 月 11 日付日本経済新聞「五輪開催 簡素化でも壁」。
- <sup>18</sup> 2020 年 6 月 11 日付読売新聞「五輪簡素化へ足並み」。
- <sup>19</sup> 2020 年 6 月 12 日付下野新聞「200 項目、見直し検討」。
- <sup>20</sup> 2020 年 6 月 12 日付毎日新聞「東京五輪 やむなき簡素化」。
- <sup>21</sup> 2020 年 6 月 13 日付朝日新聞「東京五輪中止論 IOC 打ち消す」。
- <sup>22</sup> 2020 年 6 月 18 日付下野新聞「組織委 期限明示せず」。
- <sup>23</sup> 当時、現職の都知事は「簡素化、費用を縮減し、都民・国民の理解が得られるように開催する」とし、他の 4 候補は、「感染症対策の専門家が開催が困難と判断した場合、IOC に中止を働きかける」「2024 年に延期をして行うことを目指す。公衆衛生が優れない国では感染拡大は止まらない。1 年後の感染状態は非常に悲観的だ」「4 年後、あるいは 2 年後に開催。この判断は東京ではなく、IOC にやらせる。費用も IOC が負担しなければならなくなる」「中止すべきだ。特效薬もワクチンもない。東京で安全に開催できるという保証がない。安全にできないと IOC 側に伝える」と訴えたものの、都民の関心はほとんど得られなかったといえる（2020 年 6 月 18 日付朝日新聞「五輪は コロナは 違い鮮明」）。
- <sup>24</sup> 2020 年 6 月 24 日付朝日新聞「組織委、契約延長協議へ」。
- <sup>25</sup> 2020 年 6 月 24 日付読売新聞「選手村滞在 短縮案」。
- <sup>26</sup> 2020 年 6 月 24 日付東京新聞「五輪追加費 負担はどこか」。なお、東京五輪で想定される関係者数（いずれも概数）は、選手 1 万 1000 人、大会スタッフ 15 万 8000 人（うちボランティア 8 万人）、メディア 2 万 8000 人である（2020 年 7 月 24 日付下野新聞「これならできる？ 東京五輪」）。
- <sup>27</sup> 2020 年 6 月 28 日付読売新聞「五輪 進むも退くも多難」。
- <sup>28</sup> 2020 年 7 月 7 日付東京新聞「『五輪開閉式 簡素化難しい』」。
- <sup>29</sup> 2020 年 7 月 9 日付読売新聞「五輪会場 来年使用可に」。

- <sup>30</sup> 2020 年 7 月 10 日付日本経済新聞「五輪の全会場、来夏確保」。組織委は 2020 年 8 月 3 日、パラリンピックについても五輪同様、日付を 1 日前倒しし、2021 年 8 月 24 日開会式、翌日から閉会式のある 9 月 5 日までの 12 日間、22 競技 539 種目を行うとした。販売済みの計 165 万枚の観戦チケットは有効で、希望者には秋以降、払い戻すと発表した（2020 年 8 月 4 日付朝日新聞「パラも日程・会場変えず」）。
- <sup>31</sup> 2020 年 7 月 8 日付下野新聞「東京五輪目的の入国緩和を検討」。
- <sup>32</sup> 2020 年 7 月 12 日付朝日新聞「ウイルス対策・五輪実現 板挟み」。
- <sup>33</sup> 2020 年 7 月 14 日付朝日新聞「選手の出入国緩和を検討」。
- <sup>34</sup> 2020 年 7 月 17 日付下野新聞「『無観客望まず』と断言」。
- <sup>35</sup> 2020 年 7 月 17 日付東京新聞「予選方式の修正 全競技出そろふ」。
- <sup>36</sup> 2020 年 7 月 17 日付東京新聞「各国の NOC へ 160 億円追加支援」。
- <sup>37</sup> 2020 年 7 月 18 日付朝日新聞「待望の五輪日程 でも」。基本的に延期前の日程を曜日を合わせてそのまま引き継ぎ、9 都道府県 42 会場、五輪史上最多の 33 競技 339 種目も変更はなかった。大会は開会式 2 日前の 2021 年 7 月 21 日、福島でソフトボール日本戦からスタート。同 23 日に開会式、8 月 8 日に閉会式をともに国立競技場で行うこととなった（2020 年 7 月 18 日付朝日新聞「来夏の東京五輪 日程・会場変えず」）。
- <sup>38</sup> 2020 年 7 月 18 日付下野新聞「バッハ会長が再選出馬表明」。
- <sup>39</sup> 2020 年 7 月 19 日付朝日新聞「五輪 観客削減も検討」。
- <sup>40</sup> 2020 年 7 月 19 日付毎日新聞「I O C 異論、影潜め」。
- <sup>41</sup> 2020 年 7 月 19 日付産経新聞「東京五輪『観客削減も』」。
- <sup>42</sup> 2020 年 7 月 20 日付毎日新聞「暑いのにマスク 課題」。
- <sup>43</sup> 2020 年 7 月 20 日付毎日新聞「テレビに配慮 無観客望まず」。I O C の収入の柱は 7 割を占める放送権料である。I O C が設立し、五輪映像を制作して各国の放送局に配信する五輪放送サービス（OBS）の総放送時間は 2016 年リオデジャネイロ五輪の 7100 時間から東京五輪では過去最大の 9500 時間に増える。I O C は米放送大手 NBC ユニバーサルと 14 年ソチ冬季五輪から 32 年夏季五輪まで総額約 120 億 3000 万ドル（約 1 兆 2872 億円）の大型契約を結んでおり、これは放送権収入の約半分を占めた（同）。
- <sup>44</sup> 2020 年 7 月 20 日付毎日新聞「延期五輪の感染対策やコスト削減に向けた主な運営課題」。
- <sup>45</sup> 2020 年 7 月 22 日付下野新聞「五輪協賛金追加を要請」。スポンサーは I O C と契約する最高位の「TOP パートナー」（トヨタ自動車、パナソニックなど 14 社）のほか、組織委と契約する東京五輪に限った「ゴールドパートナー」（アサヒビール、NEC、野村ホールディングスなど 15 社）、「オフィシャルパートナー」（大和ハウス工業、三菱電機など 32 社）、オフィシャルサポー

ター（清水建設、ヤフーなど 19 社）の区分があり、それぞれ契約内容や協賛金の額が異なっていた。

- <sup>46</sup> 2020 年 7 月 23 日付下野新聞「I O C 直前式典中止」。
- <sup>47</sup> 2020 年 7 月 23 日付読売新聞「要人警護、聖火リレー 難題」。
- <sup>48</sup> 2020 年 7 月 23 日付読売新聞「競技団体 強化費用に暗雲」。
- <sup>49</sup> 2020 年 7 月 23 日付読売新聞「中止なら 巨額の損失」。
- <sup>50</sup> 2020 年 7 月 24 日付読売新聞「コロナ対策 暗中模索」。
- <sup>51</sup> 2020 年 7 月 23 日付産経新聞「コロナ対策 高いハードル」。
- <sup>52</sup> 2020 年 7 月 24 日付読売新聞「東京五輪 困難克服の象徴に」。
- <sup>53</sup> 2020 年 7 月 24 日付毎日新聞「N T C 合宿中止相次ぐ」。ナショナルトレーニングセンター（N T C）は各競技の専用練習場があり、宿泊や食事、医科学サポートを一体的に受けられる施設として 2008 年 1 月に開所した。先立つ 01 年 10 月に整備された隣接する国立スポーツ科学センター（J I S S）とともに各競技の代表チームの強化拠点となり、メダル獲得に貢献してきたとされた拠点施設であった（同）。
- <sup>54</sup> 2020 年 7 月 24 日付産経新聞「五輪追加経費 秋以降に議論」。
- <sup>55</sup> 2020 年 7 月 24 日付産経新聞「スポンサー企業 困惑」。その他にも、たとえば最高位スポンサーのアシックスは、用意した公式グッズの衣料品は、色落ちしないよう 1 年間も温度管理できる倉庫で保管しなければならなかった。また、トヨタ自動車は大会運営用に約 3700 台の車両を用意したが、五輪仕様の車を他のイベントに転用するわけにはいかず、眠らせたままであった。さらに、五輪は国家事業においては「一抜けた」とは言い出しづらい雰囲気があるとされた（2020 年 7 月 24 日付日本経済新聞「『一抜けた』とは言えない」）。
- <sup>56</sup> 2020 年 7 月 26 日付読売新聞「五輪合宿地に感染防止策」。
- <sup>57</sup> 2020 年 8 月 20 日付日本経済新聞「聖火リレー 日程維持へ」。東京五輪の聖火リレーは、福島県をスタートして日本列島をおおむね時計回りに巡り、47 都道府県、859 市区町村を通過する計画である。ルートには世界遺産や各所旧跡、東日本大震災や熊本地震、西日本豪雨で甚大な被害を受けたエリアも組み込まれた。ランナーは約 1 万人で、各地にゆかりのある多くの著名人も選出される（2020 年 8 月 21 日付東京新聞「聖火リレー 121 日間を維持」）。
- <sup>58</sup> 2020 年 7 月 31 日付産経新聞「東京五輪『無観客も検討を』」。
- <sup>59</sup> 2020 年 8 月 23 日付下野新聞「来年の東京五輪 『確実性ない』」。
- <sup>60</sup> 2020 年 9 月 8 日付下野新聞「I O C コーツ氏 五輪『中止ない』」。
- <sup>61</sup> 2020 年 9 月 8 日付朝日新聞「『十数カ国不参加でも五輪』」。
- <sup>62</sup> 2020 年 9 月 11 日付朝日新聞「五輪開催決定期限 I O C 会長示さず」。

- <sup>63</sup> 2020 年 9 月 11 日付下野新聞「東京五輪を巡るバッハ I O C 会長の発言要旨」。
- <sup>64</sup> 2020 年 9 月 11 日付毎日新聞「新首相に覚悟求めた？」。
- <sup>65</sup> 2020 年 8 月 26 日付下野新聞「来週にも五輪コロナ会議」。
- <sup>66</sup> 2020 年 8 月 26 日付下野新聞「新型コロナ対策会議の主な検討課題と想定される対応」。
- <sup>67</sup> 2020 年 8 月 27 日付日本経済新聞「病床 広域で確保へ」。
- <sup>68</sup> 2020 年 8 月 29 日付朝日新聞「森会長とバッハ会長 緊急会談」。
- <sup>69</sup> 2020 年 9 月 1 日付読売新聞「I O C もてなし 簡素化」。I O C 総会は、五輪憲章で最高機関と位置付けられ、通常は年 1 回開催される。全委員（2020 年 9 月現在は 104 人）が出席し、開催都市を決めたり、会長や委員を選出したりする。五輪が行われる年は大会に合わせて開催地で開くのが通例で、2016 年リオデジャネイロにおいて、東京大会での野球・ソフトボール、空手など 5 競技の実施が決まった経緯がある（同）。
- <sup>70</sup> 2020 年 9 月 5 日付下野新聞「入国選手管理など協議」。
- <sup>71</sup> 2020 年 9 月 5 日付朝日新聞「五輪・パラ コロナの難題」。
- <sup>72</sup> 2020 年 9 月 5 日付日本経済新聞「五輪・パラ選手ら免除案」。
- <sup>73</sup> 2020 年 9 月 5 日付毎日新聞「コロナ『制御』五輪の命運」。