

新国立競技場建設をめぐる意思決定機能の歪み

ー スポーツは政治の「道具」なのかー

中 村 祐 司

I. 七つのフェーズを設定

スポーツ分野に限らなくても公共施設の建設費が乱高下する事例は極めて珍しい。もちろん公共施設についてもその大小にかかわらず、その時々々の景気や為替、経済の状況に応じて、人件費、資材費、物流費などは変動するであろうし、当該領域における製品やサービスをめぐる需要と供給の関係によって、市場における売り手と買い手との均衡点が金銭価値として反映される類のものである。

しかし、実際に中央省庁やその独立法人（エージェンシー）など政府機関・準政府機関が当該公共施設の建設責任を有し、建設契約の当事者でありながら、建設費をめぐり右往左往させられる対応が立て続けに生じる事例は、政府活動の安定的遂行という面では、まさに異常な事態である。施設の設置行政は本来、粛々と淡々と進めるべき類の公共サービスだからである。

本研究では、公共スポーツ施設としてはこの国の歴史上、おそらく最大規模かつ最大の建設費用がかかることになるであろう新国立競技場の建設に注目し、デザインの選定から白紙撤回に至るまでの意思決定過程に焦点を当てる。新聞報道を追う作業を通じて、とくに機能欠陥が生じた複数の現象を取り上げ、それらが増幅・連鎖していくいわば負の動態を明らかにする。そして、こうした機能欠陥、さらには歪みの増幅と連鎖を、関係者（組織）の間での相互作用や、関係機関が保有する資源（権限、正当性、実質的決定権、組織力など）の影響力行使の結果として生じた現象とみなす。

ここでいうところの機能欠陥や歪みとは、形式的にであれ実質的にであれ、節目毎の意思決定における判断が、後の白紙撤回に至るように、逸脱し不正常であったとみなされる動きをいう。これは決して個々の関係者の判断が各々の時点で誤っ

ていたかどうかというよりも、個々の関係者がその時点では適切な対応であったと判断したとしても、個々の判断の合成・総体としての意思決定が正常ではなかったとする視点に立つものである。

建設費（総工費）の変動をめぐる論点を七つのフェーズ（phase：局面）に分ける。すなわち、①建設費の乱高下、②計画の白紙撤回、③白紙撤回後の政府対応、④「失われた2年半」への批判、⑤有識者会議（正式名称は国立競技場将来構想有識者会議）への批判、⑥第三者委員会による検証と批判、⑦白紙撤回以後の動向、である。各々のフェーズを定点として記載するのではなく、関係者間の意思決定の実際も含め、迷走に至った背景の把握を試みる。

情報源は2015年5月から同年10月までの主要全国紙5紙と地方紙1紙の新聞報道とし、時系列ではない七つのフェーズに沿った記事内容を要約・抽出する形でつなげた（以下のⅡからⅨまで）。最後にⅩでは、一連の問題を、政治によるスポーツの道具化という問題意識から考察する。

Ⅱ. 建設費の乱高下

1. 高額な新国立競技場

まず、新国立競技場建設をめぐる経緯の概要を乱高下した建設費との関係で整理する。

2012年11月に建築家ザハ・ハディド氏の流線形デザインを採用（総工費1300億円）した。13年9月に東京五輪開催が決定したが、翌月に総工費が3000億円に達することが判明した。14年5月に縮小デザインに修正した基本設計を公表（1625億円）した。15年1月に旧競技場の解体が約半年遅れて開始されたものの、資材や人件費が高騰した。消費税引き上げなどを受け、同年春に施工ゼネコン2社が3000億円の見積もりを提出した。同年5月に文科相が都知事と会談し、計画

の見直しを表明すると同時に「都も 500 億円の負担を」と要請した。同年 6 月に文科相が計画の見直し案を公表（2520 億円）した。そして同年 10 月に新競技場の着工に入り、東京五輪開催（20 年 7 月）の前年の 19 年 5 月に完成予定とした。19 年 6 月にラグビー W 杯のプレイベント、同年 9 月にラグビー W 杯開催を控えていたからである¹。

五輪招致では 1300 億円とされた新国立競技場の総工費が、開催決定後には 3000 億円以上にまで膨んだ。13 年 11 月には床面積を 25% 削減する縮小案が提示され、ザハ・ハディド氏の原案の良さは失われた²。

それ以前にも入札の不手際（2014 年 9 月における日本スポーツ振興センター（J S C）による工事内訳書の事前開封）により、解体工事の着工が遅れたり、14 年 6 月には、基本設計で示した競技場の高さに関するデータに誤りが見つかり、J S C は発表資料を訂正せざるを得なかった。また、新国立競技場は「巨大で景観を破壊する」として反対の声も根強かった³。

スポーツは原則、屋根を開けて行うが、風通しや太陽光を妨げる屋根の可動式部分は、芝の養生を考えたら、不要ではないかという考えもあった。全体を覆う屋根は、コンサートの際、近隣住民への騒音を抑える遮音装置として必要とされたが、スポーツ大会だけでは赤字になるから、これまで原則年間 2 日間だけだった興行を 12 日間に増やして増収を見込んだ。そうだとでもコンサートの収入は年間 6 億円であり、年間 35 億円かかる維持費は賄えないとされた⁴。

その後、目玉だった可動式屋根の設置を大会後まで先延ばしし、陸上トラックにせり出す形の可動式スタンド 1 万 5000 席を、仮設に変えることになった。競技場の改築費にはすでにスポーツくじの売り上げ 5% が充てられ、さらに 10% にする法改正が検討されていた。文科省は J S C が運用するスポーツ振興基金を取り崩し、政府出資の半分にあたる 125 億円をスポーツ振興にではなくハコモノに充てようとしていた⁵。

新国立競技場の中央を走る 2 本のキールアーチ（Keel arch= 弓形の竜骨。重さは 2 本で 2 万トン。1 本の長さ 370 メートル。断面積が住宅の 1 戸分にも相当する 80 平方メートル、高さ 70 メートル）については、神宮外

苑へ鉄骨を運び、溶接し、つり上げる手間が建築の常識を超えていると指摘された⁶。

そもそも諸外国におけるメインスタジアムの総工費（建設当時の為替レートで換算）は、1996 年アトランタ五輪（米国）220 億円、2000 年シドニー五輪（豪州）160 億円、2004 年アテネ五輪（ギリシャ）360 億円、2008 年北京五輪（中国）130 億円、2012 年ロンドン五輪（英国）650 億円で、当初の 1300 億円に据え置いたとしても突出して高額である⁷。

2. 建設の中身・手法・コストをめぐる批判

2500 億円で工事契約するとしたが、その 4 割方は財源のめどがないままの見切り発車であった。経済学者の M・フリードマンの説を引き合いに、「自分の金を自分のために使う人は節約と効率を心がける。自分の金を他人のために使う人は効率を気にせず、他人の金を自分のために使う人は節約しない。問題は他人の金を他人のために使う人で、節約も効率も考えぬいいかげんな使い方をする」との批判があった⁸。

キールアーチについては、建築関係者は「建築ではなく巨大な土木工事。2 本で 1000 億円かかる」と指摘した。五輪後に先送りされた開閉式屋根の設置費用は総工費に含まれず、「後付けすると、さらに数百億円はかかる」と専門家はみていた。新たに足場を組む必要があり、工事の難易度がより高まるためだという。政府関係者は「開閉式屋根が設置されなければ『負の遺産』になりかねない。何としても設置しなければならない」と語った⁹。

総工費が 1625 億円とされた時点で、文科省は国と都がそれぞれ 500 億円を負担し、スポーツ振興くじ（toto）の収益から残り 600 億円余を充てるとの算段だった。ところが総工費が膨らんだ。資金集めの新たな枠組みとして浮上したのが、命名権の売却や寄付など民間からの協力で約 200 億円を調達する案だった。一方、I O C は 2014 年 12 月にまとめた中長期計画「五輪アジェンダ 2020」で、既存施設や仮設会場の有効活用を掲げた。開催都市に過度な財政負担がかからないようにするためであった¹⁰。

文科省によれば、国として建設の財源で確保したのは約 517 億円で、国費約 392 億円に、本来は

競技力向上や普及を目的にJSCが運用する「スポーツ振興基金」のうち国の出資金の一部となる125億円を取り崩して加えた額である。これに東京都が500億円を負担すれば、合わせて1000億円超となる。残りはtotoで補う皮算用だった。totoについては13年に法律を改正して売り上げの5%を建設費に充てることになり、13、14年度で約110億円は財源に組み込まれ、確実なのは627億円である。さらに、超党派の国会議員でつくるスポーツ議員連盟は建設に充てる割合を10%に引き上げることを検討しており、実現すれば年間100億円規模の財源が見込める。

しかしこの総工費は大会後に設置を先送りした開閉式屋根の建設費を含んでいない。JSCは2年前の段階で100億～150億円と見込んでいるが、建築家グループからは大会後に新たに足場を組み直す必要があることから300億円と指摘する¹¹。

過去最高のロンドン五輪スタジアムの建設費は900億円で、財政赤字の日本が3倍の巨費をかけて張り合うという感覚自体、病的に違いない¹²という指摘もあった。また、完成後は赤字が見込まれるため五輪後の運営・管理を民間に委託することを検討することとなった¹³。

JSCは2015年7月7日、総工費2520億円の建設計画で工事を進めることを決めた。内訳はスタンド部分が1570億円、屋根部分が950億円であった。また、あくまでも2520億円を「目標工事費」としており、物価動向などで増える可能性がある。2520億円に含んでいない仮設の1万5000席は、この日の有識者会議の要望を受けて再び常設化を検討することになった。

開閉式屋根など20年後に予定する施設整備費は、試算で約188億円とした。建設後50年間に必要な大規模改修費を約1046億円と見積もった。有識者会議はJSCが12年3月に設置し、新国立競技場のあり方を検討してきた。大会組織委員会の会長や都知事、競技団体のトップなど、競技場の受益者らで構成された。有識者会議では、「国際公約を守るのは重要」「仮設ではサッカーW杯を招致できない」「屋根がないことで外国人アーティストと長期契約が結べない」といった意見が出た¹⁴。

東京都がJSCなどと4月に覚書を交わした

「神宮外苑地区のスポーツクラスター（集積地）」計画は、新国立競技場を中核とした国家戦略特区構想を見据えた周辺一帯の街づくりである。防災や緑化計画、産業育成などを複合的に進めることで、都民の利益にも直結するとした¹⁵。

Ⅲ. 計画の白紙撤回

2015年7月17日、首相は建設計画案を白紙撤回して見直すと表明し、工費を縮減した新計画案の早急な策定を関係閣僚に指示した。文科相はコンペをやり直し、半年以内に新たなデザインを決定すると説明した。完成は20年春で東京五輪には間に合うとしている¹⁶。文科省は建設主体のJSCに全ての契約をやめるよう指示した。

首相は表明に先立ち、東京五輪・パラリンピック組織委員会会長と会談した。途中から文科相、五輪担当相、官房長官も加わり、約1時間半にわたって協議した¹⁷。

その後、計画白紙に、文科省やJSCが全く関知していなかったことがわかった¹⁸。JSC理事長は「政府の指示に従い動いていた」と話し、監督する文科省は「明確な責任ということではJSCだった」と述べた。

JSCには理事長に意見を述べる有識者会議があり、同年7月7日に2520億円の計画を了承した。ところが、メンバーにはスポーツ団体トップやスポーツ関係議連の国会議員ら、いわば利害関係者ばかりが目についた¹⁹。

計画の抜本見直しには工期の延長が避けられず、2019年のラグビーワールドカップの開催には間に合わなくなった。この先の日程が厳しい中、「国際コンペを再び開く時間的余裕はない」（政府関係者）ものの、世界貿易機関の協定の関係で、外国企業も参加できる国際的な競争にする必要があるという。今回は設計、施工の実務面も一体で審査し、着工につなげる狙いだという²⁰。

これまで計画を話し合うJSCの有識者会議は事実上、利益代表者の陳情の場となり、チェック機能を果たせなかった。政府は五輪招致時の「国際公約」を盾に強行突破を狙ったが、国際オリンピック委員会は近年むしろ、華美過ぎる箱物を嫌う節約志向を打ち出していた²¹。

工期中の17年4月には、消費税率が8%から

10%になる。多くの公共工事をまとめた実績のある国土交通省など、「専門家集団」の協力が不可欠だとされた²²。

また、大会組織委は、I O Cに提出した大会開催基本計画で、すべての競技でテストイベントを行うことを明記している。時期や方法は大会組織委が決められるが、開幕が目前に迫った時期のテストイベントで、施設の不備が見つかった場合、本番までに修正できなくなる恐れがあると指摘された²³。

計画を見直す決断は、今までなぜできなかったのか。多くの関係者が分岐点として挙げるのが、最大3000億円との試算が判明した13年10月である。だが、「工期順守」が最大の足かせだった。また、コスト削減などを盛り込み、I O Cが14年12月に採択した「アジェンダ2020」は、計画を見直す絶好の機会だった。東京都や大会組織委が前倒しで改革案を取り込み、大幅な会場変更に着手したものの、新国立競技場の建設計画は最後まで「聖域」であり続けた²⁴。

計画見直しを訴えてきた建築家は「『白紙に戻す』が、可動式屋根付き複合施設をやめて、単なるスポーツ施設にするということであれば非常に結構な話」と語った²⁵。五輪史上初めて開閉式屋根を持つメイン会場となるはずだった新競技場について、15年7月17日の政府発表では「開閉式屋根の設置も含めてゼロベースで見直す」とされた。白紙撤回された2520億円の計画でも五輪後に先送りされていた。

totoや選手強化費の配分を担うJ S Cだが、大規模施設の建設に携わるのは初めてであった。新競技場を担当する部署の職員の4割が文科省からの出向者で、ぎりぎりのスケジュールの中で低コストの競技場を造れるのか、政府内でも疑念が渦巻くようになった。

計画のやり直しに向けた主な課題として、①総工費はどれだけ圧縮できるか、②財源はどうなるのか、③開閉式屋根は設置するのか、④五輪後の採算性はどうか、⑤J S C所管のまま大丈夫か、⑥混乱の原因の検証はどのようになされるのか、といった点が挙げられた²⁶。

政府は2015年7月21日、関係閣僚会議（議長・五輪担当相。首相も出席）を設置し、官邸主導で計画の立て直しを図った。会議のメンバーは、他に官房長官（副議長）、文科相、外相、財務相、国土交通相であった。デザインから設計、施工までを一括した「デザインビルド」方式とすることとなった²⁷。

事務局も官邸主導となった。官房副長官がトップの整備計画再検討推進室を内閣官房に新設し、文科相はサポート役に回ることになった²⁸。

同日、政府は五輪担当相をトップとする関係閣僚会議の初会合を開き、内閣官房に省庁横断の「整備計画再検討推進室」を設けることを決めた。会議の議長は五輪相とし、あいまいと指摘された整備計画の責任者を明確化した。官房長官と文科相も副議長として参加することとなった²⁹。

政府はJ S Cを所管する文科省を見限り、国土交通省に主導権が渡ることになった。同省には「官庁営繕部」という部署があり、他省庁が大型施設を建てる際に予算を預かり、設計段階から建物の引き渡しまで全て請け負う大型公共工事のプロの部署と位置づけられている。新国立競技場も、同様の流れになる見通しであると指摘された³⁰。

推進室内は建築と財務の二つのグループに分かれている。文科省だけでなく、それぞれ国交省と財務省の職員も派遣されている。さらに、都庁からの職員も加わっている。新国立競技場の当初計画で総工費が2520億円にまで膨れ上がった理由の一つは日本の最先端技術を示す「ショーケース」としてあらゆる機能を詰め込み、スポーツ界や音楽界などの要望に「満額回答」したことが挙げられる。12年3月に開始された将来構想有識者会議内には、スポーツ、文化、建築の三つの作業部会が設置され、要望は128項目を数え、それらが計画に組み込まれてしまったという批判がある³¹。

一方で、五輪を復興に生かす道筋を描くのも、五輪相の重要な役割とされる。被災地での五輪追加競技の開催やトレーニング地としての活用が検討されているが、新国立の対応に追われ、五輪担当相の被災地訪問さえ実現できていないのが実情である。

「五輪予算」の要求は後を絶たない。警察庁や

IV. 白紙撤回後の政府対応

消防庁は自民党の調査会に、テロ対策の一環として増員や最先端装備の開発を報告しているが、「ここぞとばかり、やりたいことを盛り込んだ印象」があり、選手育成、外国人観光客対策、バリアフリー化など、調整の仕切りであるはずの五輪・パラリンピック推進本部が直面する課題は多いと指摘された³²。

V. 「失われた2年半」への批判

2014年5月、当初のデザインから大幅に規模を縮小した基本設計を発表したが、それでも、長さ約370メートルに及ぶ2本の「キールアーチ」で屋根を支えるデザインには多くの難題がつきまとった。

屋根部分に使用する鉄は2万トンを超え、東京タワー5本分に匹敵した。巨大アーチを支えるため、アーチの両端を結ぶ鉄筋コンクリート製の基礎構造物「タイバー」を埋設し、その下に免震装置まで設ける予定だった。

仕様・設備には様々なスポーツ団体の要求、要望を反映し、レストランやスポーツクラブの併設も予定された。「コンサートも展示会もやりたいと、競技場の枠を超えたてんこ盛りの厚化粧だった」という。

ラグビーW杯のメイン会場の条件は「収容人数6万人以上」であり、招致に手を上げた段階では横浜市の日産スタジアム（7万2000席）を予定しており、代替の余地がないわけではなかった。

JSCや文科相は、「国際公約」とラグビーW杯を理由とする「見直しは不可能」との空気に縛られ、「慣れない巨額プロジェクトを抱え込んで時間を浪費した」という。責任者もはっきりしないまま、誰もその空気を破ろうとはしなかったと批判された³³。

従来の計画を推し進めた「国際公約」とは一体何だったのか。都と組織委は昨年6月に会場見直しに着手し、もう一つの国際公約だった「選手村から8キロ圏内に大半の会場がある」をあっさり捨てた。新国立競技場だけ「国際公約」を盾にしたのは、計画を強行する理由付けに過ぎなかったとされる³⁴。

VI. 有識者会議への批判

五輪担当相はその任に就任するまで、新国立競技場の将来構想を検討するためにJSCが2012年に設置した有識者のメンバーを務めていた。スポーツ界や音楽界など利益代表者の陳情の場と化したこの会議で計画はでき上がった。

現役のアスリートやほとんどの競技団体は賛否を明らかにしなかった。東京五輪でのメダル獲得に向け、強化費を国に頼っている現状で異論は唱えにくかったのである。だが、政治の圧力によってボイコットに追い込まれた1980年モスクワ五輪の反省と教訓から、自主、自立を掲げて再出発したスポーツ界の歴史を振り返れば、明らかに後退してしまったという指摘がある³⁵。

2012年3月6日の有識者会議の第1回会合においてJSCの理事長が示した論点資料には、将来のサッカーW杯招致をにらみ「スタジアム規模は8万人がスタートライン」で、コンサートを開けるよう開閉式屋根を備えた「全天候型スタジアム」が要件になっていた。各界の要望をとりまとめるため、有識者会議の下に「施設建築」「スポーツ」「文化」の三つの作業部会が設けられた。スポーツ団体トップ、芸能関係者、広告代理店役員など計約25人がメンバーとなり、陳情合戦の様相を呈し、要望は128項目に及んだ。

VIP席などホスピタリティー施設は約2万5000平方メートルで、「世界に誇れるスタジアム」を目指し要望を積み上げた結果、延べ床面積は旧競技場の6倍近い29平方メートルになり、これらがコンクルの募集要項に盛り込まれた。巨大競技場の原形は、建築家、ザハ・ハディド氏より先に、有識者会議で作られていたのである³⁶。

東京五輪・パラリンピック委員会の組織外にある調整会議は、会長と五輪担当相、文部科学相、東京都知事、日本オリンピック委員会（JOC）会長、日本パラリンピック委員会（JPC）会長がメンバーであった。「特に重要な事項を協議し、情報共有を図る場」としているが、実質はここでの合意が方向性を決定づけていた。

本来、新国立競技場は文科省が所管するJSCが実施主体である。しかし、JSCが15年7月7日の有識者会議で旧整備計画を説明する1週間以上前に、当時の文科相が総工費が2520億円に膨らむことを調整会議に報告していた。そこで会

長が招致では旧デザインが「大きな評価と期待を得たことを忘れてはならない」と述べ、お墨付きを与えた。これで抜本的見直しが遅れた。

大会推進本部は6月に首相を本部長、五輪担当相らを副本部長に全閣僚で発足した。7月に首相が新国立競技場の旧計画の白紙撤回を決めて以降、政府主導で新計画が練られた³⁷。

J S Cは実質的に決定権限がなく、有力者がそろって有識者会議にお伺いを立てて、計画を進めていた。しかし有識者会議は諮問機関なので、制度上は失敗の責任を問われることがない。旧計画は、こうした構造的欠陥を抱えていた³⁸。

前文科省スポーツ・青少年局長は、「スペックや工期についてはJ S C主導で決め、文科省は予算内に収まるなら追認する立場だった。工期に間に合わせることはスポーツ・青少年局として守るべき最重要事項と認識していた」と述べている³⁹。

VII. 第三者委員会による検証と批判

文科相は2015年7月24日、これまでの計画が迷走した経緯を検証するため、外部の有識者らによる第三者委員会を設置することを明らかにした。第三者委は、法律家や建築関係者、アスリートら5～10人でつくとされた⁴⁰。

文部科学省の第三者委員会は同年9月24日、「難度が高く複雑なプロジェクトに求められる適切な組織体制を整備できなかった」として、文科相やJ S C理事長の責任を明記した報告書を取りまとめ、公表した。

「有害無益」とやり玉に挙げたのは、J S Cが設置した国立競技場将来構想有識者会議だった。

新国立競技場建設の「現場責任者」にあたるのはJ S Cの設置本部長だが、実質的な権限はなく、文科省や有識者会議に頭を押さえられていたという。また、関係者が「重鎮」に配慮し、J S Cトップの諮問機関に過ぎない有識者会議が重要事項を決定する機関となっていた実態があったとした⁴¹。

計画見直しを検討すべきだった時期としては、13年8月に工事費が3000億円を超えそうだと報告された際、削減案が検討されたことを踏まえ、「五輪招致が決定した13年9月から年末にかけてがゼロベースで見直すタイミングの一つだった」

と分析した⁴²。

有識者会議は大会組織委員会会長をはじめ、スポーツ、文化団体関係者14人で構成された。J S C理事長の諮問機関の位置づけだったが、報告書は「あたかも承認機関だった」とそのあり方を批判した⁴³。

「J S Cは自分の上に高名な方、実力者を配置して自縄自縛になり、意思決定の硬直化を招いた」とし、迷走の原因の一つに、「施設建築」「施設利活用(スポーツ)」「施設利活用(文化)」など、J S Cに担当を細分化した10もの諮問機関が存在していたことを挙げた⁴⁴。そして、「会議自体が利益団体だ」と酷評した⁴⁵。

「白紙撤回の決定をされるに至った問題の原因は、大変な難工事に対して、それに対応できる適切な体制を作らずに従来の集団意思決定システムを維持し、この難工事を従来の組織の拡大だけで対応しようとし、さらに、十分な情報発信の体制を構築しなかったことにより国民への説明を十分に果たさなかったことにある」と結論した⁴⁶。

VIII. 白紙撤回以後の動向

政府は再検討中の整備計画で収容人数を8万人規模とする方針を固めたことがわかった。全天候型の開閉式屋根の設置は断念した⁴⁷。

施設機能をめぐる論点は、商業ベースにのらない陸上競技や学生スポーツも含め、みんなが気軽に使える公共サービス施設とするのか。それともサッカーW杯の再招致を前提に、維持管理費はイベントで黒字化を目指す商業施設とするのかである⁴⁸。

2020年春完成予定の新国立競技場について、東京都知事は同年8月5日、I O Cが20年1月頃までの完成を求めていることを明らかにした。このままでは五輪開会式(2020年7月24日)までにリハーサルの期間が足りないという⁴⁹。

政府は、8月中に策定する新国立競技場整備計画に関する基本方針に、スポーツでの利用に特化することを明記することが分かった。多目的施設を想定していた旧整備計画と異なり、新計画は簡素なスポーツ専用施設となる方向が固まった⁵⁰。

また、競技場建て替えに伴って、神宮球場の向かいに新設することになっている高層ビルの計画

が明らかになった。高さ70m、16階建てのビルには、現在解体中のコンサートホールを備えた宿泊施設の日本青年館と、JSC本部が入居する構想で、すでに建築確認申請が提出されている。15年秋に本格着工し、2年後の完成を目指している。

整備費は約164億円で、約220の客室を完備し、日本青年館がホテルとして運営する一方で、JSCが3フロアを本部として使う予定となっている。

JSCは15年4月の助成審査委員会で、「競技場の機能を補完する施設」として、totoの収益から最大30億円を助成する案を承認していた。JSC理事長は、この30億円に国費を加え、計47億円を新ビル建設に充てることを説明した⁵¹。

新国立競技場については、①原則サッカー、ラグビー、陸上競技のために使用する、②開閉式屋根は設けず、観客席上部のみに設置する、③オリンピック・パラリンピックの開催に適したものとする、④公設民営、⑤設計と施行を一括で発注する「デザインビルド」方式を採用する、⑥防災施設としての機能を持たせる、といったことが明らかになった。

また、同年9月上旬にも総工費の目安などを盛り込んだ整備計画を策定し、その後、11月末ごろまでにコンペの応募を締め切り、早ければ16年1月末にも優先交渉権事業者を決定し、同年末から17年初頭には着工したい考えが示された。五輪後、コンサートなど商業利用の可能性についての余地も残した⁵²。

コスト削減が求められる一方で、割り込むだけで無個性な巨大スタジアムになれば、既存のさいたま市、横浜市の競技場との差別化がはかれないという見解もある。白紙になった計画には魅力的な仕様もあった。例えば、気化熱を使って観客席の湿度を快適に保つ空調設備が挙げられている⁵³。

日本のスポーツ市場では6万～8万人の器を埋める興行の定期開催は容易ではない。政府は簡素化と民営化という困難な両立と向き合うことになるという指摘もある⁵⁴。

JSCは15年8月17日、専門家の視点で整備計画をチェックする「技術提案等審査委員会」の初会合を東京都内で開いた。審査委は①募集条件

の策定、②提案内容の評価、③価格の妥当性の検証、の3段階で関与する。旧整備計画の反省を踏まえ、工期や整備費が大きく膨らまないよう監視する⁵⁵。

五輪後は陸上トラック上に常設席を増設する案が浮上しており、五輪後、球技専用となる可能性が出てきた。サブトラックについて、五輪では新国立に隣接する神宮外苑の軟式野球場に仮設し、陸上の国際基準を満たすことになっている。

ただ、国立競技場は1923年に日本初の本格的な陸上競技場として整備されたことをルーツとし、陸上施設としての存続を求める声も多い⁵⁶。

IOCは15年8月25日、完成時期を日本政府が想定する2020年4月より3カ月早い、同年1月にするよう求めた。これには圧縮をめざす建設費の増加につながるとの指摘も出ている。本番前に様々な予行演習やテストを重ね、会場の機能や運営の問題点を洗い出す時間を確保したいからである。観客の輸送、スムーズな動線、テロ対策の手荷物検査など重要なテスト項目として想定する⁵⁷。

政府は同年8月27日、新国立競技場の建設費の上限を1550億円とする方針を決めた。客席の冷房を取りやめ、開催時の収容人数を旧計画の8万人から6万8000人に減らすことなどで、旧計画で2520億円だった建設費を約1000億円圧縮することになった⁵⁸。

8月28日に公表された新たな整備計画の資料には、冷房施設やフィットネス事業に、コンベンション機能、スポーツ博物館や図書館などの振興施設が削られた一方で、旧計画の総工費に131億円が上乗せされていたことが分かった。

この内訳は、連絡デッキや芝育成システムなど「別途必要不可欠な工事費」としての81億円と、7月下旬以降、国際オリンピック委員会（IOC）から求められた追加設備費50億円である⁵⁹。

商業ベースに乗らない陸上競技場としての維持をあきらめるということは、新国立が公共サービスを提供する場ではなく、イベント等で黒字化を目指す商業施設になることを意味する。今の日本の財政状況を考慮すれば、その選択も当然のことなのだろうという指摘がある⁶⁰。

JSCは9月1日、新競技場のデザイン、設計、

施行を担う事業者の公募を始めた。11月16日まで提案を受け付け、12月末に事業者を選定する。基本設計、実施設計を経て、16年末をめどに工事契約を結ぶ考えである。

提案は項目ごとに点数化し、140点満点で審査する。配分は、コスト・工期が70点、業務の実施方針が20点、施設計画が50点と、デザインより実現可能性を重視した基準となった⁶¹。

ただ、JSCが新たな公募で業者に示した条件は「70点以下」で、巨大で景観を乱すと批判を浴びたザハ・ハディド氏がデザインした旧計画と変わらない。新計画でも関係閣僚会議、内閣官房推進室、JSCの審査委員会など関係する機関は多く、あいまいさが残った⁶²。

X. スポーツは政治の「道具」と化したのか

以上のように新国立競技場建設をめぐる意思決定過程に注目し、随所で顕在化した機能欠陥の事例を七つのフェーズを設定した上で新聞報道を抽出した。

建設費の乱高下（フェーズ1）はまさにこれまでの日本における大規模公共施設の建設の歴史においても前代未聞のものであった。振れ幅の大きさはもとより、財源調達の見込みがないという点でも前代未聞であった。都の負担も含め、揺れ動く建設費に合わせて財源調達の制度・しくみを変えようとする発想も明らかになった。こうした変動状況の出現は意思決定機能の歪みによってもたらされたといえる。

その帰結としての計画の白紙撤回（フェーズ2）は、政権が民意を無視できない事実を浮き彫りにした。同時に白紙撤回されたことで、意思決定の歪みの中身を垣間見るようになった。なぜ、国際公約が声高に主張され続けたのか。意思決定のコアにいる人物が、他の大規模スポーツイベント（ラグビー）の前年開催と結びついていたのか。なぜ、JSCトップの諮問機関に過ぎない有識者会議がこれほどの影響力を発揮したのかが、かなりの程度白日の下に晒されたのである。

そして、白紙撤回後の政府対応（フェーズ3）に注目が集まった。責任の所在が曖昧であったこと、巨大施設の建設に従事する専門能力に欠けていたこと、東京五輪開催決定が関係者のコスト感

覚を麻痺させたこと、ここぞとばかりにスポーツ界をはじめ、自らの利益の浸透・拡大に傾注し過ぎてしまったことなどが挙げられる。

批判を浴びたことの反省から、新国立競技場問題においては、明らかに文科省およびJSCの相対的地位は低下し、政府の主導性を高めた体制となった。ただ、注意しなければいけないのは、文科省・JSCが批判の矢面に立たされたのは、有力な関係者の政治的影響力により両組織が抗することのできない機能的構造が築かれていたからではないだろうか。政治（有力関係者）が行政（文科省・JSC）を飲み込んでしまっていたのか、あるいは、行政による政治利用が行き過ぎてしまったのかはわからない。しかし、JSCのトップが政治と行政の交錯領域に浸透し過ぎてしまったことは確かであろう。

新体制は国が前面に出る形となった。新国立競技場問題は、国策による2020年東京五輪の準備が本格化する契機となっている。

これまでの機能不全に対する批判は容赦のないものとなった（フェーズ4,5,6）。批判の矛先は有識者会議に集中し、「失われた2年半」の経緯が厳しく問われた。第三者委員会はその両者を突いた。エンブレム問題も含め、いったんはゼロベースからの出直しと受け止められる。

そうなる则焦点は白紙撤回後の動向（フェーズ7）に移っていく。ところが建設費の上限1550億円については、評価が定まっていない。2550億円から1000億円も減額したという政治的パフォーマンス効果は強力であろう。しかし、過去の五輪のメインスタジアムの建設費としては突出して高額である。また、競技場の規模変更についてはこれまで言及されていないように思われる。そもそも1550億円で収まるのだろうか。

こうした問題を考える論点は果たしてどこにあるのだろうか。是非はともかくとして、新国立競技場を純粋にスポーツ機能に特化したものにするならば、1000億円以下にすることは可能であろう。しかし、スポーツ機能だけで大会終了後の管理運営を黒字にすることは困難である。そこで、コンサートや防災機能などスポーツ以外の集客機能も残存させようとするのが現段階での方向性ではないだろうか。

新国立競技場建設をめぐり、スポーツを政治の道具にしようとする方向性は相対的には縮減したものの、残存は図られたのではないだろうか。

現文科相（2015年11月現在）は、強く批判されたJSCの有識者会議のメンバーに入っており、政治の側面からスポーツ政策を主導したスポーツ議員連盟の要職（衆議院議員で事務局長）に就いていた。その文科相が最近のインタビューで、新国立競技場、神宮球場、秩父宮ラグビー場などを含む神宮外苑一体について、「五輪後を見据えて国家戦略特区に指定し、民間の商業施設を建設するなどにぎわいを創出する地域にする必要がある」と明言している。

これは東京都知事が描く神宮外苑の再開発構想「スポーツクラスター（集積地）構想」と一致する。文科相は神宮外苑における都市計画法上の規制を解除し、民間の資金を導入する構想として、「新国立に隣接してホテル、福祉施設、商業施設があってもいい。有効活用するには一体的な整備のなかで、新国立が中核的な存在として貢献する」と述べた⁶³。

この発言は大臣の発言だけに重い。新国立競技場は陸上などのスポーツ機能拠点をはずしてでも、神宮外苑再開発の商業的拠点としての存在に重きが置かれるからである。そうであれば縮小後といえども新国立競技場の「規模」⁶⁴が突出して大きいのも理解できる。神宮外苑の再開発の是非については別稿で取り扱いたい、ここで明らかなのは今後の方向性は従来と何ら変わっていないということだと思われる。新国立競技場の建設は神宮外苑の再開発というこれまでできなかった大規模プロジェクトを実現するための一手段に過ぎないのではないだろうか。そうだとすれば、新国立競技場の規模変更はそのための小手先の修正に過ぎない。しかも新国立競技場の建設目的や神宮外苑の今後のあり方などが全くといっていいほど議論されていない。むしろ都民のみならず他の住民も巻き込んで行うべきこの大切な論点が意図的に避けられているようですらある。スポーツが政治の「道具」と化している典型的な事例である。

- ¹ 2015年6月30日付読売新聞朝刊「新国立 見切り発車」(なお、以下の新聞報道はいずれも朝刊で2015年)。
- ² 5月19日付毎日新聞「招致段階の甘さ露呈」。
- ³ 5月19日付産経新聞「見通し甘く 対応後手」。
- ⁴ 5月21日付朝日新聞「『聖地』新国立の青写真を」。
- ⁵ 5月22日付朝日新聞「甘すぎた構想、猛省を」。
- ⁶ 6月8日付毎日新聞「国立競技場騒動」。
- ⁷ 6月11日付朝日新聞「新国立 見えぬ着地点」。
- ⁸ 6月26日付毎日新聞「余録」。
- ⁹ 6月30日付読売新聞「新国立 見切り発車」。
- ¹⁰ 6月30日付朝日新聞「新国立 甘い見積もり」。
- ¹¹ 6月30日付毎日新聞「500億円負担 都にリスク」。
- ¹² 7月6日付朝日新聞「国立迷走競技場」。
- ¹³ 7月8日付毎日新聞「無謀な国家プロジェクト」。
- ¹⁴ 7月8日付朝日新聞「新国立 工費2520億円了承」。
- ¹⁵ 7月9日付朝日新聞「新国立 折れた都知事」。
- ¹⁶ 7月18日付下野新聞「責任明確に 抜本見直しを」。
- ¹⁷ 7月18日付毎日新聞「新国立 首相『白紙』」。
- ¹⁸ 7月22日付読売新聞「前計画 59億円契約済み」。
- ¹⁹ 7月22日付毎日新聞「新国立競技場」。
- ²⁰ 7月18日付朝日新聞「民意『NO』政権一転」。
- ²¹ 7月18日付朝日「新国立 計画白紙」。
- ²² 7月18日付産経「工期『ギリギリ』綱渡り」。
- ²³ 2015年7月18日付読売新聞「残り5年 作業急ぐ」。
- ²⁴ 7月18日付毎日新聞「『首相決断』入念に演出」。
- ²⁵ 7月18日付毎日新聞「突然『白紙』歓迎、憤り」。
- ²⁶ 7月19日付読売新聞「工費圧縮『どうしたら…』」。
- ²⁷ 7月22日付毎日新聞「新国立 省庁横断で対応」。
- ²⁸ 7月22日付日本経済新聞「新国立、官邸主導で計画」。
- ²⁹ 7月22日付朝日新聞「契約59億円 大変戻らず」。
- ³⁰ 7月24日付産経新聞「文科省もJSCも素人」。
- ³¹ 7月24日付毎日新聞「綱渡りの新国立・財源」。
- ³² 7月24日付朝日新聞「五輪準備 5年でも不十分？」。
- ³³ 7月30日付日本経済新聞「幻の巨大アーチ 失われた2年半」。
- ³⁴ 8月7日付毎日新聞「政府迷走 遅れた決断」。
- ³⁵ 7月28日付毎日新聞「『新国立』の白紙撤回」。
- ³⁶ 8月7日付毎日新聞「政府迷走 遅れた決断」。
- ³⁷ 10月12日付毎日新聞「東京五輪組織委トラブル続き」。
- ³⁸ 9月25日付朝日新聞「新国立白紙撤回 教訓は」。
- ³⁹ 9月25日付産経新聞「『8、9割 問題点解消』」。
- ⁴⁰ 7月25日付朝日新聞「第三者委、9月に中間報告」。
- ⁴¹ 9月25日付毎日新聞「無責任ぶり確認された」。
- ⁴² 9月25日付読売新聞「新国立『文科相らに責任』」。
- ⁴³ 9月25日付朝日新聞「新国立迷走 体制に不備」。
- ⁴⁴ 9月25日付朝日新聞「新国立 責任あいまい」。
- ⁴⁵ 9月25日付産経新聞「新国立 意思決定ライン不明確」。
- ⁴⁶ 9月25日付産経新聞「新国立第三者委 報告書(要旨)」。
- ⁴⁷ 2015年7月28日付日本経済新聞「開閉式屋根を断念」。
- ⁴⁸ 7月30日付日本経済新聞「新国立『簡素』に出直し」。
- ⁴⁹ 8月6日付毎日新聞「IOC、完成前倒し要請」。
- ⁵⁰ 8月8日付読売新聞「新国立 スポーツ特化」。
- ⁵¹ 8月11日付朝日新聞「JSC新ビル見直し言及」。
- ⁵² 8月12日付産経新聞「新国立 五輪後に民営化」。
- ⁵³ 8月14日付朝日新聞「民意をしっかりと吸い上げて」。
- ⁵⁴ 8月15日付朝日新聞「新国立 見えぬ五輪後」。
- ⁵⁵ 8月18日付日本経済新聞「『新国立』3段階でチェック」。
- ⁵⁶ 8月24日付産経新聞「『陸上の聖地』消滅 現実味」。
- ⁵⁷ 8月26日付朝日新聞「新国立『20年1月完成を』」。

⁵⁸ 8月28日付朝日新聞「新国立 上限1,550億円」。

⁵⁹ 8月29日付読売新聞「新国立 削られた『目玉』」。

⁶⁰ 8月29日付日本経済新聞「新国立、競技で明暗」。

⁶¹ 9月2日付け朝日新聞「新国立 業者公募を開始」。

⁶² 9月25日付下野新聞「責任追及『生煮え』」。

⁶³ 10月28日付朝日新聞「新国立『特区で周辺にぎわいを』
馳文科相インタビュー」。

⁶⁴ 雑誌『AERA』(2015年9月14日号)の特集「迷走させた
5人の男」(61-64頁)は、新国立競技場の規模に注目し、
その背景にある意思決定のメカニズムを丹念に追っている。
その要旨以下のとおりである。

ザハ案の修正で新国立競技場の規模を22万平方メートルに削
り込んだが、それでもロンドンの競技場の2倍強である。8
万人収容は同じなのに、なぜ規模が2倍になるのか。ここ
に新国立競技場の謎が潜んでいる。

2012年3月、JSC理事長(K氏)の私的諮問機関として国
立競技場将来構想有識者会議」が設置されたが、選ばれ
た14人の有識者の中に、コペンハーゲンで涙をのんだ3人
がいた。当時の都知事(I氏)、元首相(M氏)、当時の文
科副大臣(S氏)。この3人と建築科のA氏、そしてK氏
が中心となって新競技場のコンセプトが煮詰まってゆく。

「政治的な仕切り」はM氏、「基本コンセプトを描いた」
のはS氏、実務の差配はK氏、という分担だった。旧通
商産業省の官僚だったS氏は、「1964年の五輪は工業化で
復興を成し遂げた日本のハードレガシー(遺産)を残す意義
があった。2020年は成熟国家にふさわしいソフトレガシーを
後世に継承することに意義がある」と主張していた。

新競技場をスポーツにとどまらずエンターテインメントや、
ITを使った映像技術の発信基地にする方向で議論を主導
した。基本コンセプトは「多目的利用のスタジアム」。三つの
ワーキンググループ(WG)が有識者会議に設けられた。

競技団体の要望を取りまとめるスポーツWGは、日本サッ
カー協会名誉会長のO氏が率いた。作曲家のT氏は文化
WGを担当。両者の希望を競技場に取り入れる作業はA氏
の施設建築WGが担当した。

競技場に欠かせないグラウンド・トラックなどは2.6万平
方メートル、観客席が8.5万平方メートル。控室など関連機能を合わせた
競技場としての機能は合計で約12万平方メートル。全面積の
半分強しかない。ロンドンやシドニーではこの大きさで8万
人以上の競技場が成り立っている。

新国立競技場が抱える残りの半分、ここに「多目的競技場」
の秘密がある。運営本部、会議室、設備室などの維持管
理機能2.5平方メートル、駐車場3.5平方メートル、VIPラウンジ・観
戦ボックス・レストランなどホスピタリティー機能2万平方メートル、
ショップ・資料室・図書館などスポーツ振興機能1.5平方メートル
などだ。

競技場をにぎわいのあるビジネス拠点にしよう、という考
えが下地にある。興行には、映像技術の同導入も不可欠だ。
通常はにぎわいのある多目的スタジアムで収益を稼ぎ、災害
が起これば巨大シェルターになる。

1550億円にしたことで床面積は13%減の19.5平方メートルに
なった。それでもロンドンやシドニーの2倍近いのは変わらない。
この規模は「多目的スタジアム」の構想を捨てていない
ように映る。

内閣官房の資料によると、スタジアム本体1350億円、人
工地盤や空中歩道など周辺整備が200億円、合計1550億
円になっている。しかし資料をよくみると、関連経費という項
目が別に計上されている。計283億円。これらを1550億円
に足すと、実際の費用は1883億円になる。内訳は、設計・

監理等40億円、解体工事費55億円、日本青年館・JSC
本部棟移転経費174億円、埋蔵文化財発掘調査費14億円
である。

永田町界隈で「五輪便乗焼け太り」といわれる案件だ。
1979年に改築された日本青年館について、その築36年のビ
ルを新競技場の周辺整備と称し、税金を使って建て直す。4
フロアをJSCが本部として使う。

再開発には一体の大地主ある明治神宮の協力が不可欠
だ。M氏は宗教法人を管轄する文科省に強い影響力をもつ。
15年4月、都と明治神宮、JSC、三井不動産、伊藤忠商
事など7者は「神宮外苑地区まちづくりに係る基本覚書」を
締結し、協力して再開発に取り組むことで合意した。

Distortion of Decision Making for the Construction of the New National Stadium Are Sports a Political Tool?

NAKAMURA Yuji

Abstract

The preparation for the 2020 Tokyo Olympic Games ranges widely over building or rebuilding of sport stadiums, newly established Olympic Village, access to stadiums, accommodations, athletics and sightseeing information provision, antiterrorism measures and security measures against hackers and effective use of ICT (Information and Communication Technology).

This paper presents the case of distortion of the decision making for the construction of the New National Stadium in Japan. The New National Stadium is the main stadium for the 2020 Tokyo Olympic Games.

The process of the New National Stadium was chaotic and in disarray because of repeated irresponsible activities and misjudgments by the Ministry of Education, the Japan Sport Council and the Tokyo Organizing Committee of the Olympic and Paralympic Games. Especially, a large amount of construction costs and repeated changes of the budget raised new questions about the propriety of the construction measures.

Finally, the Prime Minister decided a complete revocation and set up the upper limit of the construction costs (one hundred fifty five thousand billion yen). These construction costs are more expensive than that of the past Olympic main Stadiums of other host cities (Sydney, Athens, Beijing and London). This paper suggests that the fear of the huge scale of the stadium is linked to the large scale of the development project of the outskirts of the Stadium (redevelopment of Meiji Jingu Gaien) .

(2015 年 11 月 2 日受理)