

2020年東京五輪の競技施設と費用分担をめぐる

関係組織間の摩擦と調整

——大会組織委員会、東京都、政府、競技団体、地方自治体——

Friction and Coordination among Stakeholders concerning Athletic Facilities and
Expenditures for the 2020 Tokyo Olympic Games:
Organising Committee, Tokyo Metropolis, Central Government,
Athletic Organization and Local Governments

中村 祐司¹

NAKAMURA Yuji

¹宇都宮大学地域デザイン科学部教授

2020年東京五輪の競技施設と費用分担をめぐる関係組織間の摩擦と調整 ——大会組織委員会、東京都、政府、競技団体、地方自治体——

Friction and Coordination among Stakeholders concerning Athletic Facilities and
Expenditures for the 2020 Tokyo Olympic Games:
Organising Committee, Tokyo Metropolis, Central Government,
Athletic Organization and Local Governments

中村 祐司¹

NAKAMURA Yuji

本研究では、2016年9月から翌2017年5月まで、すなわち、2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の政府（国）、東京都、大会組織委員会の役割と資金の分担が不明確であった時期から、費用分担をめぐる3者の大筋合意に至った時期までの9カ月間に焦点を当て、関係組織間の相互作用の特徴を浮き彫りにした。この期間を、①東京都調査チームの報告、②都知事と国際オリンピック委員会会長との会談、③政府・国際オリンピック委員会・東京都・大会組織委員会による4者協議の決着、④開催経費負担をめぐる大筋合意、といった動きを中心に4つの期間にさらに分けし、新聞報道を情報源として、各区分け期間における関係組織のねらいと組織間の摩擦と調整の経緯を整理・把握した。その結果、第1に東京都による政策パフォーマンスの極大化効果ねらい、第2に東京都の意思決定構造の特異性、第3に大会組織委員会のご都合主義、第4にIOCによる介入調整効果、第5に政府の調整スタンスとしての消極的牽制と東京都以外の会場自治体の意思の排除、といった特徴が明らかとなった。

キーワード：2020年東京五輪、組織間関係、摩擦と調整、費用分担、政策パフォーマンス

1. 2020年東京五輪の競技施設をめぐる摩擦の顕在化

2020年東京五輪の競技施設をめぐる、とくに2016年9月から2017年5月末までの9カ月間は、大会組織委員会と東京都との摩擦が顕在化した極めて特異な期間として位置づけられる。16年7月末日の東京都知事選挙で当選した小池百合子氏は、同年8月開催のリオデジャネイロ五輪が終了すると、東京五輪の競技施設とコストの見直しを表明した。招致決定以降の大幅なコスト増やその象徴ともいえる新国立競技場問題、さらにはエンブレムの採用問題も相俟って、都知事は東京五輪の準備状況を危ぶむ世論を追い風に、大幅な変更案を矢継ぎ早に打ち出した。しかし、競技場の変更案は大会組織委員会や競技団体の反発と国際オリンピック委員会（IOC）の懸念、調整・介在を

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

呼び込み、競技場変更先の地方自治体との協力構築においても難しい状況へ変容していった。

本研究では、こうした東京五輪の競技施設と費用分担をめぐる主要アクター（とくに大会組織委員会と東京都）間の摩擦と調整が顕在化した上記9カ月間に焦点を当てる。この期間における利害関係者（ステークホルダー）間の相互作用における摩擦と調整の動態を、新聞記載の断片的情報から時系列的に整理・把握し直すという資料的価値に加え、そこから浮かび上がった特徴を提示することは、2020年東京五輪の準備調整プロセスを対象とする一研究として意義があると考えられる。

東京都（都知事と都政改革本部）の仕掛け戦略と大会組織委員会の対抗戦略の相互作用を把握し、両者の行動が各々何を企図したのか、各々の目的がどこまで達成されたのか、そしてそこにはどのような特質が見出され、今後の展開につながっていくのかを探る。以下、新聞報道の内容を抽出・整理・記載し、考察する¹。

II. 東京都調査チーム報告の波紋（2016年9-10月）

2016年9月の時点で、2020年東京オリンピック・パラリンピック大会（以下、東京五輪）の政府、東京都、大会組織委員会（組織委）の役割と資金の分担が不明確で、大会にかかる予算総額も明らかにされていなかった²。もともとは、政府が新国立競技場、都が大会後も利用する恒久施設、組織委が仮設施設の費用を負担する計画だったが、スポンサー収入やチケット販売など組織委の収入は最大5000億円程度で、負担額を賄いきれない見通しとなり浮上したのが仮設施設整備費などを都に付け替える案であった³。

こうした中、都政改革本部の調査チームは、①予算管理が甘く、開催総費用が3兆円を超える可能性、②国、都、組織委の3者による準備態勢を改め、管理・責任を明確にすべき、③都が新設する7施設には見直しの余地があると指摘した。とくに予算額の大きい3施設は都外への会場変更や既存施設の改修や活用を検討すべき、④都内の仮設施設整備（最大約1500億円）は都が全学負担すべきといった4項目を柱とする報告を行った⁴。

調査報告の中でとくに注目されたのが、代替地の最有力候補には「東日本大震災からの復興五輪と位置付けてきたにもかかわらず、東北では宮城県のサッカー予選しか予定されていない」として、宮城県登米市の「長沼ボート場」を挙げた点であった⁵。しかし、宮城県登米市のボート場はすでに都と国際ボート連盟などが検討し、不採用とした経緯があり、東京から約350^{*}km離れ、新たに選手村をつくらなければならない点などがネックとなった⁶。

組織委は長沼ボート場について、①会場は空港から離れ、選手の負担が大きい、②障害のあるパラリンピック選手に対応できていない、③宿泊施設が不足している、など9つの問題点を指摘した。組織委は、長沼案にはインフラなどの整備費が含まれておらず、結果的に海の森のほうが低コストになる可能性があるとして反論し、カヌー競技のスラロームは東京都江戸川区が会場となるため、同じ

競技で開催地が分裂すると問題視した。さらに、海の森から長沼に変更するには、IOC と国際競技連盟（IF）の承認が必要であり、国内の競技団体や地元自治体との調整も済ませていなければならない点を指摘した⁷。

組織委が示した 9 つの問題点に対して、村井宮城県知事は、①1300 人以上の宿泊機能については仮設住宅の再利用などで対応、②会場内にバリアフリー対応道路などを整備、③輸送面について長沼では毎春 2 万人が来場するマラソン大会の開催実績あり、④会場整備について標高の高い部分は切り土して平地を確保、⑤電力・通信系のインフラについて会場近隣に NTT の光回線が引かれており整備可能、⑥観客らの宿泊施設について隣接する南三陸町や仙台市内のホテル利用可、⑦選手の移動負担について成田空港からの乗り継ぎ便や新幹線を使えば過度の負担とはいえない、⑧費用増大の可能性について東京都の試算（351 億円）より低く抑えられる見込み、⑨レガシー（遺産）が残らないについて恒久施設中心に整備し五輪後は高校総体などに活用し仮設費用は組織委が負担すべきだ、として反論した⁸。

このようにこの時期は東京都による攻勢が際だった時期として位置づけられる。

III. 分岐点としての都知事と IOC 会長の会談（2016 年 10 月）

16 年 10 月 19 日の都知事との会談で、バッハ IOC 会長は、「開催都市として選ばれた後に競争のルールを変えないこと」が信頼感につながると当初の開催計画の尊重を強調した。一方で計画見直しをめぐって関係が悪化した組織委を介さずに IOC と協議ができる枠組みは、都側が望んだ形でもあった⁹。IOC 会長はその場で、都、組織委、政府、IOC の 4 者で作業部会を設置して、一緒にコストに関して数字を見直していくことを提案し、都知事がこれを受け入れた¹⁰。

都調査チームは翌 10 月 20 日に、①現行の「海の森水上競技場」（東京湾中央防波堤）の整備費を圧縮する案、②同競技場を仮設にする案、③「宮城県長沼ボート場」（登米市）、の 3 案を代替案にすることを明らかにした。選手から要望の強い埼玉県戸田市の「彩湖」は、大雨の際に河川の氾濫を防止する「調節池」の役割があることに加え、既存施設がなく、関係機関との調整が進んでいないことを理由に除外した¹¹。

また、10 月 19 日の首相とバッハ会長の会談で、2020 年東京五輪の野球とソフトボールの予選が被災地で開催される方向となった。IOC 会長は他の球技についても被災地開催の意向を示すなどした¹²。

このように、都知事と IOC 会長との会談で示された後者の意思が、その後の関係者間の調整の歯車を回す原動力となったのである。

IV. 4者協議の帰結（2016年11-12月）

11月1日に都内の組織委員会事務局で始まった、大会コスト削減を目指すIOCと国、都、組織委の4者による作業部会は、IOCが直接的に調整に乗り出し、主導権を握った¹³。11月26日には、バレーボール会場の見直しで、都から国立代々木競技場を活用する案が浮上していることが、関係者の話で分かった。この案において、代々木はハンドボール会場に決まっていたが、幕張メッセへの移転が検討された¹⁴。

11月29日に開かれた4者のトップ級協議において会場問題は一部、決着せず先送りされた。都はボート、カヌー・スプリント会場と競泳会場は現行の新設案をのむ一方で、バレーボール会場については結論先送りを求めた¹⁵。

具体的には、長沼ボート場は、事前キャンプ地として活用を検討していくこととし、水泳会場は現行通り「オリンピックアクアティクスセンター」を新設するが、観客席数を2万席から1万5000席に縮小し、整備費を約170億円削減し、514億円とすることとなった¹⁶。

12月16日に3会場の見直しが決着した。計400億円以上のコスト削減にはつながった一方で、会場の移転は実現せず、当初案通り3会場新設となった。開催総費用は2兆円を上限とした。関係機関との連携においては、都がIOCと直接交渉可能となった一方で競技団体、組織委、自治体が都に不信感を持つ結果となった。情報公開の点では会議はほぼオープンになったが、長沼案撤回の理由などは説明不足のままであった¹⁷。

12月21日開催の4者協議において、表1¹⁸のような開催費用の内訳が示された。

表1 2020年東京五輪の開催費用の内訳（単位は億円）

負担する組織	組織委員会	東京都・地方自治体・国	計
ハード（会場関係）	900	5900	6800
恒久施設	負担なし	3500	3500
仮設など	800	2000	2800
エネルギー・インフラ	100	400	500
ソフト（大会関係）	4100	4100	8200
輸送	100	1300	1400
セキュリティー	200	1400	1600
テクノロジー	550	450	1000
オペレーション	500	500	1000
管理・広報	800	100	900

マーケティング	800	100	900
その他	1150	250	1400
予備費	負担なし	1000～3000	1000～3000
計	5000	11000～13000	16000～18000

注：「テクノロジー」は大会運営のための事務管理システムなど。「オペレーション」は選手、スタッフへの宿泊・飲食サービス提供など。予備費は暑さ対策や資材の高騰などに備えたもの（2016年12月22日付東京新聞「東京五輪 4者協議の詳細」）。

12月26日に、宮城県、千葉県、神奈川県、埼玉県など都外の開催10道県市の知事らが新たな負担に反対する要請書を都や組織委、政府に出した。会場を抱える自治体側は、「仮設の整備は組織委」などとしてきた当初の原則が見直されたことに強く反発し、負担を求めることを前提とした議論に異議を唱えた¹⁹。

このようにこの2カ月間は、作業部会においてIOCが主導し組織委がそれに歩調を合わせる反面で、東京都は防戦一方となり、開催都市としての面子の維持に腐心せざるを得なかった。加えて東京都に対し都外の会場地自治体から不信感が生じた時期となった。

V. 開催経費の負担をめぐる大枠合意へ（2017年1-5月）

2017年1月から組織委や開催自治体でつくる作業チームは費用の精査に入り、2月11日に、仮設費用のうち、大会後に撤去する競技施設、放送用照明、仮設観客席、警備用フェンスなど都外分は300億～400億円との見通しを都知事が示した²⁰。

2月22日開会の都議会の施政方針演説において、都知事は「開催都市の責任を重く受け止め、仮設整備は他の自治体の施設を含め、都も負担することを排除せず検討する」と述べた。この段階で組織委は郊外の会場で開催する仮設整備費、警備費、輸送費など総経費を約1600億円と試算していた²¹。

翌2月23日には、組織委が追加競技の野球・ソフトボール（29億8000万円。神奈川県横浜スタジアム）とサーフィン（27億6000万円。千葉県釣ヶ崎海岸）の仮設施設整備費を計57億4000万円と新たに試算していたことがわかった。これで東京都外開催となる6道県全13会場の仮設整備費の試算総額は約494億円に膨らんだ。都内仮設費は約1500億円と試算されており、都知事は、都内も含めた仮設施設の費用負担受け入れを表明していることから、分担が決まっていない2000億円の大半（選手村・報道用施設等800億円はこれには含まれず）を都が負担せざるを得ない見通しとなった²²。

5月9日、都知事は都内で開かれた東京、神奈川、千葉、埼玉の4都県の知事と5政令指定市長による会議で、6月に仮設の設計が始まることを踏まえ、分担方法について5月末までに答えを出すとした²³。5月11日、都知事が都外の仮設施設の都の全額負担を表明したことで、残る焦点は輸送費やセキュリティー費など5500億～7500億円の負担額の割り振りとなった。この日の会見で都知事は、①開催経費の圧縮、②組織委の増収、③政府への負担の要請、の3点をあげ、2000億～3000億円の見直し効果が出せるとの見方を示した²⁴。

同16日、組織委事務総長は、政府と民間が所有する競技会場の仮設整備費を原則として組織委が負担する方針を明らかにした。対象となるのは新国立競技場や陸上自衛隊朝霞訓練場など国所有の3会場と、日本武道館や霞ヶ関カンツリー倶楽部など民間所有の6会場で、計約300億円を見込んだ。また、テクノロジーや輸送などの運営経費の一部約300億円と、予算計画公表後に決まった野球・ソフトボール会場の福島あづま球場などの関連経費約100億円の負担も表明した²⁵。

さらに組織委は、仮設の負担分について、5月17日の協議の結果、自治体施設は都が、国と民間施設は組織委が負担することで合意した。これで都知事が全額負担を表明した都外の仮設整備費についても、対象は自治体施設のみとなった。組織委によると、全体で約500億円の都外の仮設費のうち、都が負担するのは約250億円となる見込みとなった。組織委は、会場整備費以外についても、会場の大型映像装置の設置や、大会関係者の移動などにかかる費用の負担も400億円増やすとした²⁶。

翌5月18日に、大会経費で都が分担の大枠を固め、約1兆3900億円と試算をしていたことが明らかになった。試算によれば、都と組織委は約6000億円ずつ分担することとなった。国は主会場となる新国立競技場の整備費など約1200億円とパラリンピック開催費約1200億円の4分の1にあたる約300億円を引き受けることとなった。都外の自治体に負担を求める約400億円の内訳は輸送費50億円、警備費250億円、宿泊や医療などの準備運営費50億円、営業補償などを含めた賃借費50億円、であった。

しかし、2016年末に組織委がIOCに提出した第1弾の大会予算では開催経費は総額1兆6000億～1兆8000億円としていた。大枠には、第1弾で含めていた予備費1000億～3000億円を加えていなかったのである。また国が実質的に負担する警備費の一部も含んでいなかった²⁷。

5月23日、関係自治体が400億円の運営費負担を受け入れ、また、国、都、組織委などは今後、五輪のために競技会場を確保しておく期間を短くしたり、設備を見直したりして費用の圧縮に取り組む方向性が明らかになった。「関係自治体連絡協議会」を5月31日に開き、正式決定する運びとなった²⁸。表2は、その際の大枠案²⁹である。5月24日には、自治体側の反発がある中、五輪相が2020年東京五輪・パラリンピックの費用分担について、東京都と政府、大会組織委員会で大筋合意したことを明らかにした³⁰。

このようにこの5カ月間は、費用分担のあり方に苦慮する都が、コスト軽減の可能性を絡めなが

ら、何とか落とすところを探ろうとし、政府や組織委がこれまでの都に対する向き合い方を対峙から微妙な支援（費用負担をめぐる軟化）へと転換させた時期として位置づけられる。しかし、都外の会場地自治体の都に対する不信感の払拭には至らないままであった。

表2 2020年東京五輪開催経費分担の大枠案（単位は億円。予備費除く）

	組織委員会	東京都	国	7道県	計
常設施設の整備費	0	2200	1200	0	3400
仮設施設の整備費	960	1700	300	0	2750
エネルギー技術費	925	500		0	1500
賃借料	125	400		50	600
警備費	225	550		250	1050
輸送費	325	400		50	800
その他運営費	2950	250		50	3300
調整費	500	0		0	0
計	6000	6000	1500	400	13900

VI. 競技施設および費用分担問題の特質

以上のように、2020年東京五輪の競技施設と費用分担をめぐる東京都と組織委の主張と影響力行使に向けた各々の働きかけ、IOC、政府、想定も含めた会場地自治体の反応、さらには相互作用や調整の結節点としての意思決定の中身について、2016年9月から2017年5月末までの9カ月間を対象に、4つの期間に区切って把握した。

ここから見えてくる特徴の第1は、東京都は都民に限らず一般の人々の注目・関心を引きつけることを常に意識した政策パフォーマンスの極大化効果を常に図ってきたことである。「都民ファースト」「ワイズ・インベストメント」（賢明な投資）という表現に典型的に見られるように、五輪関連準備の費用分担が当初の計画案と比べていかに増大しているかを俎上に載せ、組織委や関係者のこれまでのやり方を責任者不在、旧態依然、コスト削減意識のないものとして切り捨てる。組織委、競技団体、政府を新しい発想のできない既得権益組織としてイメージ化した上で、自らは既得権に切り込みそれを壊す改革の旗手として、世論の後押しを受けながら斬新なアイデアを次々に打ち出し実現を目指す。その姿をメディア等と通じて人々に印象づけるのである。費用負担の問題に人々の関心の目を向けた功績は大きい。しかし、地道な政策実務の積み重ねよりも、派手な政策パフォーマンスの効果を第一義的に考える一貫したスタンスがあり、このような基本姿勢は7月の都議選後

も維持されるのではないか。

第2に、東京都（都知事）の意思決定において、知事の意味は東京都オリンピック・パラリンピック準備局を通じてではなく、常に都政改革本部（調査チーム）を通じて表明された。その意味では都職員不在の意思表示であった。当選後日にちを空けずに政策パフォーマンスの効果を発揮するために不可欠なスピード感を重視したことや、都庁という巨大組織の担当部局による積み上げ型行政組織の意思決定の変更に必要な時間を捨象して、気脈を通じた子飼いの色合いが強い少人数スタッフからなる調査チームの方が、政策の迅速な機動性という面では優位にあらう。しかし、政局に連動する考え方を最優先するトップが「都政改革本部の提案を重視し、相手自治体と交渉も不十分なまま、これまでの方針を覆していく知事の手法に職員は振り回され、疲弊した」³¹とあるように、東京という巨大都市の意思決定のあり方に瑕疵を残したことは否定できない。費用分担問題解決後の東京都の意思決定において、この9カ月間のやり方を踏襲するならば、関係者や関係組織間の摩擦は再来するのではないか。

第3に、組織委の意思決定がトップに集約化され過ぎていることによる助言・勧告機能の欠如の弊害である。随所に組織委によるご都合主義的な対応が目立った。たとえば、組織委に対する都の拠出金や職員派遣を理由に都の組織委に対する監査権限が都から問題提起された後に、組織委は都の追加出資分を返す意向を示した³²が、返すことで都は組織委に口を出すなという理屈は通らないように思われる。一方で、政府、都、組織委、日本オリンピック委員会（JOC）、日本パラリンピック委員会（JPC）でつくる調整会議の機能不全について、都の調査チームは「社長と財務部長のいない会社と同じ」と批判した。しかし、批判後の展開においては、むしろ、各々のトップ（ここでは組織委と都）が自説を主張するばかりで、互いの提案に耳を傾けなかったことが機能不全の主要因なのであり、その意味では、この間の発言に複数の老害現象が垣間見えたともいえる組織委会長と、都知事の政策パフォーマンス志向には、両者に共通する強烈な個性と独断性が見られた。そのことが水面下での組織間調整を難しくしたと思われる。

「コンパクト五輪」から「広域開催」に転換した中で、今後はまさに「予算管理のガバナンス（組織統治）を強化し、調整会議の事務局機能を強め、効率的な調達実施に取り組み、仮設施設の（予算執行）がバラバラにならないよう体制を構築」³³できるかどうか、五輪準備の試金石になるのではないか。

第4に、IOCが関係者間の調整の破綻を食い止めたことが、組織委と都の調整の膠着状況を変えた。IOCは巨額の負債を懸念した都市が立候補しなくなる事態を危惧し、14年に「アジェンダ2020」³⁴を採択した。その内容に沿った都知事の会場変更案を否定することはできない一方、組織委と競技団体の意向を無視する選択肢は当初からなかった。IOCは、経費削減では都の意向を汲み、会場の確定では組織委・競技団体の意向を汲んだという点で、調整の決着に向けた道筋を提示したのであ

る。確かにこうした IOC の調整介入行動が、その後の 4 者協議や調整会議の歯車を回した。しかし、このことは五輪準備プロセスにおいて、五輪統括組織の助け船がなければ、当事者間での重要問題を何ら解決できないという政策的禍根を残したのではないだろうか。かつて 2016 年大会の招致において環境五輪を打ち出した都に対して、IOC が環境問題を取り扱う国際機関でないのにと戸惑う反応があった。IOC は会場変更をめぐる承認機関ではあるものの、開催都市と組織委との摩擦を解決する裁定・評決機関ではない。今後、組織委と都との摩擦が繰り返されれば、その際の IOC の役割は過小なものとならざるを得ないのではないか。

第 5 に、蚊帳の外に置かれた中央政府（五輪担当大臣）と地方政府（案も含めた都以外の会場自治体の北海道、宮城県、千葉県、埼玉県、神奈川県、静岡県の 6 道県と候補としての福島県）はどうであったのか。前者について、IOC のような踏み込んだ調整行動は皆無であった。最終局面において急に中央政府の存在感が増したように見えたのは、2017 年 7 月の都議選に絡んだ政局を睨み、政府主導での解決の印象を残したかった官邸の意向だとの指摘がある³⁵。経費圧縮の役割分担を決める 3 者（都、政府、組織委）の協議が始まったのが 2016 年 3 月で、その 4 カ月後の都知事当選から議論は止まった。それ以降の政府・官邸の意向は、何もしないことによる組織委と東京都の両者への牽制にあったのではないか。これは、組織委に対して政府・官邸のコントロールが効かないことから生じた消極的牽制であり、東京都による政局に絡んだ形での積極的牽制とは異なるのではないか。そうだとすれば、この 9 カ月間、政府は自らを蚊帳の外に「置いた」ことになる。それとは対照的に関係自治体は一貫して蚊帳の外に「置かれた」ことになる。関係自治体が調整会議のメンバーではなかったがゆえの不可避現象と取れなくはないものの、この間、東京都と 6 道県との関係は明らかな上位下達関係にあった。関係自治体の運営負担 400 億円³⁶の受け入れをめぐる反発は、実質的に内訳負担の額に限定され、総額との相対的規模の小ささゆえに、関係自治体による影響力行使の余地はほぼなかったといえる。

註

-
- ¹ 抽出した新聞報道はいずれも朝刊で、朝日、産経、下野、東京、日本経済、毎日、読売の各紙。
 - ² 2016 年 9 月 9 日付朝日新聞「仮設客席は 15 万」。招致段階での施設整備費の試算に問題があった点も指摘されている。たとえば、都の施設整備費は 11 施設計 1538 億円と試算されていたが、開催決定後の 2013 年 9 月に再試算した結果、東日本大震災からの復興に伴う資材費の高騰などで、約 3 倍の 4584 億円に膨らむことが判明した。都は 3 施設の新設を中止するなど計画を見直し、2014 年 11 月の時点で 2241 億円に圧縮した。その一方で都は、選手村を含めた中央区晴海 5 の防潮堤整備費、有明体操競技場基本設計費、選手村基盤整備費、中央防波堤内側埋め立て地

と外側埋め立て処分場をつなぐ中潮橋の撤去費など関連費をオリパラ準備局以外の局の予算に付け替えていた。その総額は232億円に上った。関連費以外にも有明アリーナ（江東区）の用地費183億円や新国立競技場の整備と関連費の都負担分448億円があり、総額は現時点での判明分で3104億円に上った。これ以外に、有明体操競技場の負担や岸記念体育会館（渋谷区）の敷地取得費も上乗せされる見通しであった（2016年9月26日付毎日新聞「五輪予算 232億円付け替え」）。また、2015年12月1日には政府と都が新国立競技場の総工費のうち、都が4分の1にあたる395億円を負担することで合意した（2016年9月30日付読売新聞「際限ない費用増懸念」）。なお、大まかな役割分担については、政府は警備、テロ対策、新国立競技場建設を、組織委は競技運営、ボランティア採用、チケット販売、輸送・飲食・宿泊の提供を、東京都は競技施設建設（都内恒久施設と都内仮設施設）、輸送をとといった大枠は存在した。

- 3 2016年9月26日付読売新聞「五輪計画 足止め」。
- 4 2016年9月30日付朝日新聞「『膨張3兆円』なぜ」。ここでいう7施設（数字は招致段階の金額で単位は億円。→は2014年の見直し後。#は調査チームの提言）とは、①オリンピックアクアティクスセンター（水泳）（321億円→683億円。#近接施設の改修）、②海の森水上競技場（ボート、カヌー。69億円→491億円。#宮城へ会場変更）、③有明アリーナ（バレーボール。176億円→404億円。#既存施設の活用）、④葛西臨海公園の隣接地（カヌー。24億円→73億円）、⑤大井ホッケー競技場（ホッケー。25億円→48億円）、⑥夢の島公園（アーチェリー。14億円→24億円）、⑦武蔵野の森総合スポーツ施設（バドミントンなど。250億円→351億円）。招致段階では、33会場のうち28会場を半径8^キ。県内に収める「世界一コンパクトな大会」を前面に打ち出し、東京都が負担する新設会場の整備費は1538億円の予定だった。しかし、開催決定後に都が再検討したところ、資材高騰などで約3倍の4584億円まで試算が膨らみ、翌14年、当時の榊添要一知事は大幅な計画見直しに踏み切った結果、バスケットボールとバドミントン、セーリングの会場建設を取りやめ、整備費を2000億円以上削ることになった。都外の既存施設を代わりに使うことになり、当初の売りだった「コンパクト」さは失われた経緯がある（同）。
- 5 2016年9月30日付毎日新聞「会場代替地は歓迎」。
- 6 2016年9月30日付日本経済新聞「五輪費用「3兆円」都チームが試算」。
- 7 2016年10月13日付読売新聞「宮城で安く 積極誘致」。
- 8 2016年10月16日付朝日新聞「宮城開催『150億～200億円』」。その他にも調査チームは、「海の森水上公園」について、海上敷設の高コスト構造を問題視し、締めきり堤・水門、防風林、消波装置の設置などの設備が必要となり予算の高騰を招いたと批判した。大会後年間35万人が利用するとの目標にも現実的な数字かどうか疑問視した。また、水泳会場の「五輪水泳センター」

は、都が整備する 8 会場のうち費用が 683 億円と最も高く、調査チームは大会時 2 万席、大会後 5000 席とする座席数について、IOC が求める基準は 1 万 2000 席であるから、IOC の要求レベルからすれば大き過ぎるのではと指摘した。さらに国内の水泳大会の観客数は 2700 人程度として大会後も 5000 席必要なのか疑問を呈した（2016 年 10 月 18 日付日本経済新聞「五輪会場着地点探る」）。

- ⁹ 2016 年 10 月 19 日付朝日新聞「同舟異夢？」。
- ¹⁰ 2016 年 10 月 19 日付朝日新聞「五輪巡り会談」。
- ¹¹ 2016 年 10 月 21 日付「五輪ボート場 3 案」。
- ¹² 2016 年 10 月 23 日付読売新聞「東京『復興五輪』へ道筋」。
- ¹³ 2016 年 11 月 2 日付読売新聞「独断避け 現実路線」。なお、この時点での会場未決定は、新国立競技場を主会場に予定するサッカーと、8 月の IOC 総会で採用が決まった追加種目 5 競技であった。大会組織委員会は野球・ソフトボールが横浜スタジアム（横浜市）、空手が日本武道館（東京都千代田区）、サーフィンは千葉県一宮町、スケートボードとスポーツクライミングは青梅（東京都江東区）を候補地として挙げていた。追加種目の主会場については 12 月 6～8 日の IOC 理事会で承認される見込みとなっていた（2016 年 11 月 2 日付産経新聞「主導権 都と IOC 綱引き」）。
- ¹⁴ 2016 年 11 月 27 日付毎日新聞「バレー会場 代々木案」。
- ¹⁵ 2016 年 11 月 30 日付東京新聞「1 対 3 小池流苦戦」。その背景には、着工している「海の森水上競技場」（東京湾岸）の工事を中止した場合、約 100 億円の損害が明らかになった点が挙げられる。このことで会合前に「長沼」の優位性はなくなっていた。調査チームは会合直前にバレーボール会場の変更に力を入れ始め、非公式に IOC 側にも働きかけた。組織委は調査チームのこうした動きに猛反発し、会合には「有明アリーナ」と「横浜」の両案を提示するしかなかった。一方、見直して「海の森」は現行の 491 億円から仮設で 298 億円に、水泳会場の「オリンピックアクアティクスセンター」は 615 億円から 470 億～512 億円にまで費用を削減できた。IOC のジョン・コーツ副会長は小池知事が提案した 3 会場の見直しの全てを否定することはせず、IOC にとって最大の顧客である開催都市のトップの顔を立てた（2016 年 11 月 30 日付毎日新聞「知事意向 反映されず」）。一方で横浜市には費用負担に対する警戒感があるとされた。横浜アリーナを活用する場合、仮設施設などの費用で少なくとも 7 億円が必要と都の調査チームが試算したからである。2020 年東京五輪では、横浜国際総合競技場でサッカーの試合があるほか、野球・ソフトボールの主会場として横浜スタジアムが候補地に挙がった。2019 年にラグビーワールドカップの開催も予定されており、市関係者は「バレーの費用負担を求められると、財政がパ

ンクしかねない」と漏らした(2016年11月30日付朝日新聞「宮城、奔走のち落胆の2カ月」)。他の新聞報道には大規模協議施設の修繕費を危惧する指摘もあった。耐用年数を50～65年として試算した場合、大規模修繕費の内訳は、水泳の「アクアティクスセンター」は562億円、ボート・カヌーの「海の森水上競技場」は102億円、バレーボールの「有明アリーナ」は294億円と、整備費の約8割にのぼるという指摘である(2016年12月4日付朝日新聞「将来の修繕費『958億円』」)。

- 16 2016年11月30日付読売新聞「ボート『海の森』仮設」。しかし組織委の反発も残った。組織委には、これまで経費削減などに取り組んできた自負があった。舩添前知事時代には新設予定だったバドミントンなど3会場の建設を中止し、既存施設への振り替えなどを進めて約2000億円の経費削減を達成したからである(2016年11月30日付産経新聞「見直し維持か応酬」)。
- 17 2016年12月17日付朝日新聞「五輪 小池流の功罪」。同日都知事が発表した「有明アリーナ」整備を含めた「有明レガシーエリア」構想によれば、①点(施設)から面(地域)②コストから将来への投資③官から民、の3点を重視し、五輪後の持続可能性を追求した。マンションや大型商業施設、ホテル開発なども含め、民間事業者の資金を積極活用して地域一帯の開発を進め、五輪後もスポーツなどの各種イベントで積極活用されることを目指していた。有明アリーナについては、太陽光・地中熱発電の導入を検討する。さらに、五輪後の運営権を民間企業に売却する「コンセッション方式」導入に向けて、年明けには希望する事業者のヒアリングを実施する。2017年に実施方針に関する条例を策定し、五輪前の30年度に事業者を決定するとしていた(2016年12月19日付産経新聞「有明で決着 小池色後退」)。
- 18 2016年12月22日付東京新聞「東京五輪 4者協議の詳細」より作成。仮設など表中の各項目(組織委予算と公的資金による予算の合算)の詳細は以下のようになる。「仮設など2800億円」(有明体操競技場、ビーチバレーなど仮設競技会場9施設。運営用のプレハブ、テント約30万㎡分。セキュリティーフェンス110km分(ほか)、「輸送1400億円」(輸送支援スタッフ雇用のべ3万人。輸送用バス借り上げ2200台。五輪ルート整備(標識や路面標示)ほか)、「セキュリティー1600億円」(民間ガードマン雇用1万4000人。カメラ機器1万台。サイバー攻撃に対する情報収集、分析ほか)、「テクノロジー1000億円」(大会関係者用無線通信機器1万5000台。観客向けWi-Fiアクセスポイント9000台。放送用ケーブル1万kmほか)、「オペレーション1000億円」(選手村(ベッド1万8000台、洗濯機400台)。選手、ボランティア向け飲食350万食。ドーピング検査、分析機器ほか)(2016年12月22日付朝日新聞「コンパクト五輪 変転3年」)。
- 19 2016年12月27日付朝日新聞「五輪費用負担 深まる溝」。その背景には以下のような経緯がある。招致委員会(解散)は2012年、IOCに出した立候補書類で「仮設施設の整備は組織委、恒

久施設は都などの自治体」と明記した。仮設などの費用は約 720 億円と見込んでいたが、2013 年の招致成功後の再試算で費用が大幅に膨らんだことから、都と組織委は臨海部での「コンパクト五輪」を事実上放棄した。都が新設予定だった会場の多くを他県の既存施設に移し、都の負担を軽くした。本来はこの時点で費用分担を明確にすべきだったが、他県にとっても五輪開催はにぎわい創出のチャンスと映った。結局、分担の議論はあいまいなままになった。都と組織委、国は 2016 年 3 月、費用分担の協議を開始した。だが、都知事選と小池知事が提起した 3 競技会場の見直しのあおりで宙に浮いていた。(2016 年 12 月 27 日付日本経済新聞「仮設費 2000 億円巡り溝」)。

- ²⁰ 2017 年 2 月 12 日付東京新聞「都負担へ包囲網」。その後、東京都外の 6 道県 11 施設の整備費について、組織委が約 438 億円と試算していたことがわかった。その内訳は以下の通りである。札幌ドーム（札幌市）26 億 9000 万円、ひとめぼれスタジアム宮城（宮城県）27 億 4000 万円、幕張メッセ（千葉市）73 億 3600 万円、さいたまスーパーアリーナ（さいたま市）29 億 4900 万円、埼玉スタジアム（さいたま市）29 億 200 万円、陸上自衛隊朝霞訓練場（埼玉県）88 億 7900 万円、霞ヶ関 CC（埼玉県）39 億 5000 万円、日産スタジアム（横浜市）25 億 4500 万円、江の島ヨットハーバー（神奈川県）28 億 8700 万円、伊豆ベロドローム・伊豆マウンテンバイクコース（静岡県）69 億円（2017 年 2 月 18 日付東京新聞「五輪仮設費 6 道県 438 億円」）。
- ²¹ 2017 年 2 月 23 日付朝日新聞「五輪仮設整備 都も負担」。試算（追加種目の野球・ソフトボールとサーフィンの会場は含まず）には仮設整備費のほか、関係者の移動に使うバスの借り上げ、バスターミナル整備などの輸送経費、警備員の人件費、X 線検査機やカメラ設置などのセキュリティー経費、通信インフラ構築や映像機器使用などのテクノロジー経費、などが盛り込まれた（2017 年 2 月 23 日付産経新聞「小池知事 都外仮設費負担へ」）。
- ²² 2017 年 2 月 24 日付読売新聞「都の大半負担 不可避」。
- ²³ 2017 年 5 月 10 日付朝日新聞「五輪費用 首相調整指示」。
- ²⁴ 2017 年 5 月 13 日付日本経済新聞「五輪費用『月内に合意』」。背景には組織委、国、都の 3 者と関係自治体で立ち上げた作業チームの協議が難航したことが挙げられた。自治体側は、会場を五輪仕様にするための仮設整備のレベルをめぐるでも「そこまで必要か」などと反発した。道路整備、会場の使用期間など課題は多岐にわたり、都知事は「想像したよりも大変複雑だった」と話した。こうした膠着状態を動かす一手が、都外会場の仮設整備費の全額負担だった（2017 年 5 月 12 日付産経新聞「3 知事、直談判で政府主導感」）。また、たとえば、地方の競技会場に車いす用のスロープを設ける場合、都は「大会後も活用するので仮設施設ではない」とのスタンスだが、都外自治体側は「大会がなければ設置不要だったから都が持つべきだ」と主張した（2017 年 5 月 12 日付読売新聞「小池氏『負担表明』後手に」）。

- ²⁵ 2017年5月17日付産経新聞「国と民間所有の施設 組織委が整備費負担」。
- ²⁶ 2017年5月18日付東京新聞「都負担 250億円に減」。なお、東京大会の会場のうち、国の施設は、開会式や閉会式を行いメイン会場となる新国立競技場、射撃の陸上自衛隊朝霞訓練場など3カ所、民間施設は柔道、空手の日本武道館や、ゴルフの霞ヶ関カンツリークラブなどの6カ所である(同)。この段階で指摘されたのが、総額約1兆6000億～約1兆8000億円の約3分の1にあたる約4700億～約6700億円の分担が決まっていないということであった。組織委は2016年12月、大会経費を会場関係(ハード)3項目、大会関係(ソフト)7項目の計10項目に分け、金額を提示した。このうち、分担が決まっているのは、国と都が負担する新国立競技場などの恒久施設整備費3500億円と、都と組織委が大半を負担する仮設整備費2800億円の2項目のみであった。他の8項目については組織委の分担は示されているが、国と都、関係自治体は未定であった(2017年5月18日付毎日新聞「最大6700億円 分担 宙に」)。
- ²⁷ 2017年5月19日付毎日新聞「五輪経費1.39兆円都試算」。
- ²⁸ 2017年5月24日付日本経済新聞「五輪の費用負担 大枠合意」。
- ²⁹ 2017年5月25日付読売新聞「五輪経費分担 大筋合意」より作成。
- ³⁰ 2017年5月25日付産経新聞「丸川大臣『大筋合意』」。
- ³¹ 川畑さおり「職員とともに改革を」(2016年12月30日付毎日新聞)。
- ³² 組織委は14年1月、都とJOCが1億5000万円ずつ出して設立され、都は同年6月に57億円を追加し、拠出割合は97.5%に上っていた。また、組織委の職員733人(2016年7月時点)の33%は都からの派遣であった(2016年9月26日付東京新聞「都、監督対象とせず」)。組織委会長は16年9月29日に開かれた調整会議で、都の出資分のうち57億円を返す意向を知事に伝えた(2016年9月30日付毎日新聞「五輪 間に合うのか」)。
- ³³ 武藤敏郎・大会組織委事務総長の発言(2016年11月30日付朝日新聞「経費『2兆円』」)。
- ³⁴ その柱は、①開催都市、開催国以外での一部競技の実施を認める、②既存施設を最大限に活用(開催都市の負担軽減)、③夏季五輪の競技数の上限を撤廃、・選手数を1万5000人以下に抑え、種目数は310以下、④開催都市は一つまたは複数の種目の追加を提案できる(開催都市の提案権)、というものであった(2016年11月30日付産経新聞「見直しか維持か応酬」)。しかし一方で『「アジェンダ」は矛盾を抱えている。広域開催になれば、警備費や輸送費は膨らむ。開催都市に認められた追加種目の提案権も会場を増やし、コスト増につながる」という指摘もあった(同)。
- ³⁵ 2017年5月12日付毎日新聞「都知事、首相と攻防」。
- ³⁶ 2017年5月24日付日本経済新聞「五輪の費用負担 大枠合意」。

(本研究は、平成29年度科学研究費補助金基盤研究(C)によって執筆された。)