

2020年東京五輪大会経費をめぐる政府の説明責任

The Government Accountability for the Expenses of the 2020 Tokyo Olympic
and Paralympic Games

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 年東京五輪大会経費をめぐる政府の説明責任

The Government Accountability for the Expenses of the 2020 Tokyo Olympic and Paralympic Games

中村 祐司¹

NAKAMURA Yuji

2020 年東京オリンピック・パラリンピック大会（東京五輪）の大会経費をめぐり、とくに 2018 年 10 月からの 3 カ月間は、会計検査院の報告とそれに対する政府の応答など、大会経費自体の把握をめぐる揺らぎが顕著に見られた。この間の特徴を、新聞報道や会計検査院報告などの内容から明らかにした。

2018 年 10 月に会計検査院は国の負担する東京五輪経費が 2013～17 年度で 8011 億円に上ったと報告した。この額は、国の負担分は 1500 億円だとしたこれまでの政府による説明を大幅に上回る額であった。会計検査院報告により、五輪経費をめぐる直接経費と間接経費の線引きの難しさが浮き彫りになった。IOC からの経費圧縮圧力と国民感情に応答せざるを得ない政府は、異例の早さで応答した。政府の対応では、あくまでも直接経費に焦点を当てた形で、かつ決算ベースではなく予算ベースでの支出を 1725 億円（2013 年 11 月から 2018 年 10 月まで）とした。同年 12 月に、政府は五輪経費の総額を従来どおり 1 兆 3500 億円（組織委負担 6000 億円、国負担 1500 億円、東京都負担 6000 億円）と公表した。ところが翌 2019 年 1 月になって、政府は大会経費（2013～19 年度）の予算総額が 2197 億円になると公表した。

こうした一連の国の対応で特徴的なのは、2013 年 9 月の開催決定以降、政府は東京五輪の大会経費について、狭い枠に限定した直接経費を前面に出して、関連経費の説明をなおざりにし続けてきた事実である。直接経費と間接経費の線引きが難しいからこそ、後者についての丁寧な説明が行われるべきであり、五輪経費（大会経費）をめぐる政府の説明責任は、東京都以上に欠如しているとの結論に至った。

I. 2020 年東京五輪大会経費の漠然性

2020 年東京オリンピック・パラリンピック大会（東京五輪）の準備が最終局面に入りつつある時期（本稿執筆の 2019 年 9 月現在）となり、新国立競技場や各競技施設の整備、テスト大会の実施、チケットの販売、ボランティアの確保と研修、暑さ対策や交通渋滞対策、テロ対策、キャンプ地自治体の対応、出場選手の選考をめぐる話題の盛り上げ等開催機運の醸成、関連イベントの実施など、東京五輪の開催に向けたハード・ソフト面での準備が大詰めを迎えつつある。

東京五輪への各セクターの向き合い方は様々である。公的セクター（各中央省庁や独立行政法人、

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

公益財団法人などの関連団体、地方自治体など)¹では、大会に関わる所管事業への参入の度合いや関心は多様である。私的セクター（企業）においても、スポンサー企業以外でも、東京五輪の経済波及効果を自らの利益追求に活かせるか否かの経営戦略上の判断に応じて、たとえば事業の入札に踏み切るか否かなど、関心や関与の仕方は異なる。そして市民セクター（諸個人、NPO、任意・地域・地縁団体、ボランティア団体など）の場合、ボランティアの申請・参加に典型的に表れるように、とくに東京五輪（あるいは大規模スポーツ大会）への関心の度合いと関わり方のスタンス（受容的か能動的かなど）に応じて、様々な受け止め方に違いが生じている。

しかしながら、大会開催まで1年を切った段階となると、大会への期待感や盛り上がりの雰囲気、批判をかき消すかのように急速に醸成されることも事実である。上記いずれのセクターにおいても、東京五輪に対する否定・批判派、懐疑派、無関心派、静観・傍観派などは後方に退けられ、事業参入派、実践派、積極派、期待派など、いわば盛り上げ派ともいうべき組織・団体・個人などが、各種メディアの後押しを受けて、さまざまな情報媒体に頻繁に露出するようになっている。

本稿ではこうした東京五輪開催前の特異な時期において、とくに大会の開催・運営に不可欠な原資である財源²（とりわけ国の経費）に注目して、それをめぐる国（政府、推進本部＝内閣官房東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会推進本部）のあり方に焦点を当てる。具体的には、まずⅡにおいて、五輪大会をめぐる財源や政府関与の特性、IOC（国際オリンピック委員会）の権限、政府の説明責任のあり方に関するいくつかの先行研究を把握・提示し、本稿の研究としての位置づけを行う。Ⅲにおいて、当初からの経費圧縮の綻びといえる国と東京都の増額変更の事例を提示する。Ⅳでは、国と都が負担し、東京五輪組織委員会（組織委）が発注する「共同実施事業」に注目し、この中身をめぐる「共同実施事業者管理委員会」の契約公表の状況を把握し、その問題点を探る。

Ⅴでは、東京五輪事業における国の負担額を検査対象とした2018年10月の会計検査院報告とそれに対する政府の対応について、会計検査院報告後、異例ともいえる早さで報告を「精査」し、検査院の指摘を実質的に反故にしたとも取れる政府対応の特徴を把握する。Ⅵでは、大会経費1兆3500億円に固執する政府の苦肉の対応策を提示する。

Ⅶでは、2019年1月になって、それまで大会直接経費の修正を頑なに拒んできた政府がその姿勢を若干変えて、国の負担を2197億円と提示した点に注目する。ところが実際にはこの額のうち新国立競技場整備費・パラリンピック費以外は、従来から政府が国の負担だとしてきた1500億円の枠外であることがわかり、国の実際の負担は2880億円であると判明した。

Ⅷでは、2018年10月の会計検査院報告の要点をまとめ、そこでの報告内容における検査院の意図を明らかにする。ここでは、会計検査院が、2017年11月の推進本部による「オリパラ基本方針」における二大基本方針と15分野に忠実に沿った形で、各分野における施策・事業に掛かった経費

を、周到に時間をかけて算出したことを明らかにする。

IXでは、とくに会計検査院と政府との大会経費をめぐる攻防もといえるやり取りから何が読み取れるのか、また、大会の直接経費と関連経費の捉え方をめぐる政府の姿勢について、これまでの検討から見出した八つの特質を挙げる。

II. 五輪をめぐる経費、政府関与、説明責任に関わる先行研究

グリックス (Jonathan Grix) らによれば、2012 年ロンドン五輪の開催が決定した 2005 年以降、イギリスにおける「あらゆるスポーツ政策が、五輪レベルの競技スポーツ (エリートスポーツ) への関心で充満」するようになった。そして、五輪開催の決定は、それ以前にも進行していたスポーツ政策における政治化をますます加速化させ、スポーツの社会的影響への従来の関心から、スポーツのためのスポーツそのものへの関心への変化をもたらした。

エリート競技スポーツはますます政治性を帯び、スポーツ政策を所管するイギリス文化省はその報告書「勝利のためのプレイ(playing to win)」において、エリートスポーツの卓越性をスポーツ政策のコアに位置づけ強調するようになった。そして、エリートスポーツをどのように統治し財源化し展開するかといった課題が新公共管理論(New Public Management)における関心の的になった。

こうしたガバナンス研究では、なぜ政府はエリートスポーツに対して投資を行うのかについては説明されなかった一方で、利害関係者 (stakeholders) との非対称かつ資源依存の関係を通じて、どのように政府は政策戦略を実施に向けるかが明らかにされた、と指摘する³。

次に、ヒルボーデ (Ivon van Hilvoorde) らによれば、五輪は政府にとって国民のアイデンティティー、国家威信、国民一体化、国家への帰属意識を高めるための絶好のツールであり、そのことが政府によるエリートスポーツへの莫大な投資につながるという。こうした国家威信の向上とメダル獲得のためのスポーツ予算の増額とは結びついており、たとえばメダルの獲得は政治や国際社会の文脈において重要な意味を持ち、「国家の成功(national success)」をめぐる一つの尺度(benchmark)となるという⁴。

そして、カッセンズ・ノア (Eva Kassens-Noor) は、IOC の有する制度的権限の強さと開催都市に及ぼす影響力の大きさに注目する。招致の段階から IOC は候補都市に対して明確にあるいは示唆的に条件を課す。IOC の要求は候補市にとっては「最高級の規則(golden rules)」であり、その中には莫大な投資も含まれるとする⁵。

さらにサンディー (Robert Sandy) らは、政府がスポーツに向き合うスタンスは動揺する傾向にあり、当該スポーツ経済活動が他の経済活動と同様であるのか、あるいはその経済活動が特別なケースであるかによって、政府の関与の度合いは大きく異なるという。政府は大規模スポーツ大会の開催については、後者すなわち、その外部性(externalities)を重視し、招致段階から競技場建設など

相当な資源を投入して開催都市やスポーツ競技団体などを支援する、と指摘する⁶。

以上のような先行研究から得られる問題意識として、第1に、2020年東京五輪においてもロンドン五輪のような特性を有した政策メカニズムが出現したとすれば、そのメカニズムが財源（大会直接経費や関連経費）の体系や構造にどのような影響を及ぼし、そこにはどのような特徴が見られるかという点が挙げられる。第2に、「国家の成功」に向けた政策の実施は、五輪開催に掛かる経費の削減や節約をいとも簡単に凌駕してしまい、目的達成ためには経費に糸目をつけない増額現象が常態化するのではという問いである。そして第3に、政府からすれば五輪は、その外部性、すなわち、スポーツ大会そのものの以外の効果が大きく見込まれる実に魅力的な果実ということになる。政府が前のめりにならざるを得ない五輪の開催とIOCが有する開催国政府、開催都市、組織委、スポーツ競技団に対する絶対的な権限の強さが合わさった場合、その影響は大会経費の中身やその見せ方にも決定的な影響を及ぼすのではないかという点である。

説明責任(accountability)について、コンシディン (Mark Considine) は、「決定、プログラム、介入によって影響を受ける正当な利害関係者に対して応答しなければならない法的義務」と定義され、広範な諸課題の中核に位置するものであり、個々人に影響を及ぼすところの公金の支出や公的権限の行使の際の保護義務や必要条件が説明されなければならないと指摘する。説明責任は、権力を行使すると同時にコンプライアンスに従う国家アクターの存在と結びついているという。そして、とくに現代では説明責任を単一ではなく多層的なレベルを伴う問題として捉える必要があり、その対象は、結果に対しての責任を共有する諸アクター間での体系的相互作用に焦点が当てられるようになっているとする。

続けて、とくに水平的説明責任 (horizontal accountability) の概念では、共同で権限を付与された諸アクターと諸機関(institutions)との間の関係性や、権限を付与された諸セクターと公的サービスを実施する民間事業者（私的セクター）との関係性が座標軸における議論の俎上に載るとする。行政と民間企業との間の「ファジー(fuzzy)」な境界や委任契約の重複が、水平的な座標軸における病的な(pathological)摩擦を生み出す可能性がある。しかし、一方でポジティブな方向に向かう可能や、関係組織の任務の重複がリスクを軽減させる可能性があると強調する⁷。

コンシディンの説明責任の観点は、まさに本稿で取り扱う組織委、国、都の関係性、さらには関連企業や自治体、五輪事業に何らかの関係性を持つ団体や人々、さらにはIOCや国外の競技団体などとの関係性をいかに説明できるか、が重要であることを示唆している。

Ⅲ. 大会経費をめぐるマイクロ変動

まず、大会経費全体からみれば部分要素（マイクロレベル）ではあるものの、施設整備における四つの経費増額の事例を挙げる。一つ目に、新国立競技場について会計検査院の指摘によって、総工

費が膨らんだ旧計画が白紙化され、無駄になった支払いが計約 68 億円に達したことと、都が新国立競技場建設の負担分の経費約 395 億円を、事業主体の日本スポーツ振興センター（J S C）に支払っていないと判明したことである⁸。

二つ目に、旧国立競技場の解体費用について、当初の 55 億円から、新たに見つかった地中障害物の撤去など 82 億円に増え、さらに水道工事の工法変更で約 20 億円がプラスになる見通しとなった点である。また、設計・監理費を含めて 1590 億円が上限として定められた新国立の整備費についても、共同企業体（J V）が賃金や物価の変動を反映した増額請求をするに至った⁹。J S Cは、増額分 47 億円のうち、約 10 億円は国や都との分担対象経費になり得ると説明している¹⁰。

三つ目に、日本武道館の改修費について、都が大会経費の「枠外」として約 25 億円を支出することがわかった。武道館では、練習施設の増設やバリアフリー化工事などが行われ、その改修費のうち都は約 25 億円を補助するというのがその内容である。また、都が支出する有明体操競技場の整備費は、招致段階では 89 億円とされたが、耐震性の確保などを理由に約 250 億円にまで拡大した¹¹。

以上のように、国は、旧計画の白紙化に伴う損失額や解体に伴う状況変化（地中障害物撤去や水道工工法変更）、施設増設や耐震工事などに直面したことがわかる。

四つ目に国の負担について、直接経費にも関連経費にも含まれていない事業費があるとの指摘もあった。国は国立代々木競技場、日産スタジアム（横浜国際総合競技場）、福島県営あづま球場の三施設の改修に 243 億円を負担する。243 億円の内訳は、国立競技場が 180 億円（五輪の会場基準を踏まえたバリアフリー化、耐震工事、老朽化した設備の更新）、あづま球場 10 億円、日産スタジアム 53 億円（両施設ともにバリアフリー化や照明機器の改修など）であるが、この額が大会経費にも関連経費にも含まれていないというものである¹²。

IV. 「共同実施事業」をめぐる契約の非公表

これまで、1 兆 3500 億円（組織委負担 6000 億円、都負担 6000 億円、国負担 1500 億円）が大会直接経費とされてきた。このうち 3 分の 1 を占めるのが共同実施事業であり、対象は輸送や警備、仮設会場整備などで、発注や契約は組織委¹³が都や国に代わって行う。発注する事業は、都、組織委、国の担当幹部による「共同実施事業管理委員会」が中身やコストをチェックするとされている。会議は非公開で、契約後に都や組織委は会議の資料や議事概要をホームページで公表している。スポンサー企業との随意契約については、事業名や金額など非公表となっている¹⁴。

2018 年度の発注額は 1800 億円であるが、このうちスポンサーとの随意契約総額 622 億円（選手村での顔認証による入退管理業務や仮設電源サービスなど計 38 件）については、個別の契約額が非公表扱いとなっているという。組織委はこの点について、契約先とは秘密保持契約を結んでおり、

「事業運営上の地位が損なわれる」との理由で全面非公表としていたが、都議会から批判を受け、2019年1月から契約件名と契約先を公表することとなった。組織委が個別の契約額を非公表とする理由について、「スポンサー企業には、五輪のために安い単価で請け負ってもらっている。契約額が明らかになれば、スポンサーが通常取引で不利益を被る可能性がある」と説明する¹⁵。

共同実施事業管理委員会¹⁶は、2017年5月31日開催の関係自治体等連絡協議会における合意にもとづいて都、国、組織委によって設置された（委員長は都副知事、副委員長は組織委副事務総長、委員は内閣官房やスポーツ庁から）。「共同実施事業管理委員会設置要綱（案）」には、「コスト管理・執行統制等の観点から、三者間において、組織委員会による各種取組等について確認の上、必要に応じて指摘を行う」などとある¹⁷。その役割は、①コスト管理と執行統制の強化、②各種取組のチェック、③協議と調整の場、④実施状況の確認、となっている¹⁸。

委員会では、とくに競技会場を対象にCVEを強調する。CVEとは、「整備条件を満たしつつ過剰な仕様を排除したり効率的な整備についての技術提案を行う通常のバリューエンジニアリング（VE）に加え、整備の前提となる条件（Condition）を含んだ聖域なし見直しの取組」だとされている¹⁹。

ただ、管理委員会の開催について、第3回（2017年12月22日）、第4回（2018年3月27日）、第5回（2018年3月30日）、第7回（2018年9月28日）、第8回（2018年12月14日）、第11回（2019年4月10日）、第13回（2019年7月23日）が「持ち回り」となっているのと、管理委員会の下で東京都作業部会について、HPへの資料掲載は2018年12月18日の第21回作業部会までで止まっている。また、第13～15回、第17～20回については「掲載準備中」となっている（2019年9月現在）。こうしたことから、国と比べて負担額が圧倒的に多い都が、巨額な経費を取り扱う共同実施事業をめぐる膨大な実務作業ゆえに、その報告資料の作成・掲載に苦慮している状況が窺える。

一方で都は、2019年度予算案の中で、会場整備などの直接経費に2720億円、都内の輸送インフラ整備など関連経費に2610億円を計上しており、前者の直接経費の相当額は共同実施事業費にも含まれていると推測される。

2019年度の都の東京五輪の直接・関連経費予算（案）では、大会の直接経費（2720億円）と関連経費（2610億円）がほぼ同額となっている。各々の内訳は、直接経費が恒久施設整備1211億円、仮施設整備965億円、関連経費が無電柱化推進や遮熱性舗装など道路の高機能化920億円、環状2号線などの輸送インフラ整備・セキュリティ対策590億円、都市のバリアフリー多言語対応など270億円となっている²⁰。

V. 会計検査院報告「国の支出 8000 億円」と政府による「精査」

2018 年 10 月 4 日に会計検査院は、東京五輪の国の支出は 8011 億円とする報告を行った。国の負担は 1500 億円であるとの認識が一般に定着していただけに、検査院の報告は関係者に衝撃をもって受け止められた。ところが、政府はこの検査院報告を受けて同月 30 日に応答し、その中で国の五輪支出は 1725 億円と主張した。以下、検査院報告の内容と五輪推進本部の応答のポイントはどこにあるのか、新聞報道をもとに把握する。

会計検査院によれば、8011 億円というのは、2013～17 年度までの 5 年間に国が支出した 286 事業の大会関連経費である。なお、検査院は 18 年度以降も多額の支出が見込まれる点も指摘した。施策別で多額なのは「暑さ対策・環境問題への配慮」の約 2322 億円、「アスリート、観客らの円滑な輸送および外国人受け入れのための対策」の約 1629 億円などであった。国の負担分 1500 億円以外にも、競技場周辺の道路輸送インフラの整備（国土交通省）やセキュリティ対策（警察庁）、熱中症に関する普及啓発（環境省）などの約 280 事業に対し、約 6500 億円が使われていたとした²¹。

国の経費負担についての説明はこれまで組織委が担ってきたが、今後は推進本部が行うべきであり、国、都、組織委の 3 者がそれぞれの責任範囲で国民と都民に説明すべきである、との指摘があった²²。

2017 年末に発表された大会経費 1 兆 3500 億円は大会直接経費を指し、たとえば、新国立競技場など新たな競技施設の建設のほか、ビーチバレーなど大会後に撤去する仮設の競技会場、運営用のプレハブテントなどを含めた会場整備費がハード面の費用となる。選手村と競技会場などの間を輸送するためのバスや自動車の借り上げ、民間ガードマンによる警備、開閉開式などはソフト面の大会運営費として試算された。IOC の意向に加え、整備費が膨張して、国民の批判を受けて計画を見直した「新国立競技場の二の舞いを避けるため」に、組織委はこれまで大会経費を絞り込んで公表してきた。

会計検査院は国が直接経費の対象外としていた具体例として、ハンドボールや車いすラグビーなどの競技会場となる国立代々木競技場の改修整備費 80 億円、新国立競技場建設の通信機器や映像装置などの整備費 27 億円を挙げた。国が担う反ドーピング対策費 10 億円の大部分や、総務省がサイバーセキュリティ対策として、組織委の職員らを対象に行った演習費用といった国が対象外とした経費も見逃さなかった。国のこれまでの説明には、東京都外に会場がある 8 道県の関連経費（補助金）が含まれていないと指摘されたのである²³。

こうした会計検査院の報告に対して、政府は 10 月 30 日に「対象事業を精査した調査結果」を発表し、A：大会の準備、運営等に直接的に関連する事業、B：大会に直接資する金額を算出するのが困難な事業、C：大会との関連性が比較的低い事業、に区分けした上で、A は約 1725 億円と結論づけた（表 1 参照）。一方で、予算編成段階だけでなく、決算段階でも支出額を集計し、毎年度、

公表する方針に改めるとした。こうした政府の対応に対して、招致活動時から巨額の予算が変動するあやふやさと、「公金をどう使ったか」についてのこれまでの説明不足が指摘された²⁴。

表1 大会推進本部が精査した「8011億円」の主な内訳（2013年11月から2018年10月まで）

A：大会の準備、運営等に直接的に関連する事業（53事業、1725億円）
・新国立競技場整備費 744億円
・東京パラリンピック開催費 300億円
・競技力向上事業 250億円
・メダル有望競技への包括的支援事業 121億円
B：大会に直接資する金額を算出するのが困難な事業（208事業、5461億円）
・首都高や国道整備費 1390億円
・電気自動車など購入補助費 569億円
・海外での日本語普及事業 198億円
C：大会との関連性が比較的低い事業（29事業、826億円）
・気象衛星の打ち上げ・運用費 371億円
・障害者就業支援等事業 284億円

資料：2018年10月31日付産経新聞「国の五輪支出は1725億円」。

注：2018年10月31日付朝日新聞「国の五輪経費支出『1725億円』」から作成。金額は予算ベース。

また、会計検査院がブラックボックスと指摘した国の支出の区分けこそ示されたが、18年度以降の支出や地方自治体を含めれば、大会全体で3兆円規模の費用がかかる点では変わらないとし、政府の対応はあくまでも会計検査院の指摘に答えたに過ぎないし、18年度以降の実像ははっきりしない、との批判もあった²⁵。

表2 会計検査院報告における支出額100億円以上の事業一覧と区分（2013～17年度）

事業名	支出額（億円）	区分
首都高速中央環状線品川線・晴海線、一般国道357号線・14号、臨港道路南北線の整備	1390	B
新国立競技場の整備	744	A
クリーンエネルギー自動車導入事業費補助金	569	B
燃料電池の利用拡大に向けたエネファーム等導入支援事業費補助金	448	B
気象情報に係る予測精度の向上及び充実	371	C
東京パラリンピック競技大会開催準備	300	A
障害者就業・生活支援センター事業	284	C
訪日プロモーション授業	255	B
競技力向上事業	250	A
燃料電池自動車の普及促進に向けた水素ステーション整備事業費補助金	222	B
海外日本語事業	198	B
地域の公共交通ネットワークの再構築（鉄軌道事業者）	195	B
水素利用技術研究開発事業	180	B
無電柱化の推進	150	B
文化芸術交流事業	124	B
ハイパフォーマンス・サポート事業	121	A
アジア文化交流強化事業	113	B
水素社会構築技術開発事業	106	B

資料：内閣官房大会推進本部事務局「会計検査院報告の指摘を踏まえた調査結果について」（2018年10月30日公表資料）から作成。

注：網掛けはA判定とされた事業。

この時、推進本部は参考資料として、「会計検査院の報告書における支出額 100 億円以上の事業一覧」を作成し、各々の判断結果を以下の表 2 のように提示した。そして表の注において、この 18 事業の支出額合計が 6021 億円となり、会計検査院指摘の支出総額 8011 億円の約 75%に達していると記載した。

表 3 は、表 2 最上項目の道路整備事業について、事業概要、東京大会との関連性、区分説明を記載したものである。

表 3 道路整備事業をめぐる政府の説明

事業名	事業概要	東京大会との関連性	区分説明
首都高速中央環状品川線・晴海線、一般国道 357 号・14 号、臨港道路南北線の整備	首都高中央環状品川線・晴海線、環状第 2 号線、一般国道 (357 号・14 号) の整備を推進することにより、渋滞緩和等を図る。臨港道路南北線の整備により、コンテナ車両等の混雑を緩和し、背後圏との円滑な交通ネットワークを確保	一般国道や環状第 2 号線等は、立候補ファイルにおいて「計画されている輸送インフラ」に位置付けされている。臨港道路南北線は、大会関係者の輸送ルートとしても利用予定	大会の招致以前から長期的に計画・実施されている事業。様々な利用者が利用する道路であり、大会の準備、運営等に特に資する金額の算出は困難

資料：上記表 2 と同じ。

VI. 大会直接経費 1 兆 3500 億円への固執

大会経費の調査報告公表 1 か月半後の 2018 年 12 月には、組織委、都、国の大会直接経費の予算総額が 1 兆 3500 億円（不測の事態に備える予備費 1000 億～3000 億円は除く）と総額で変更のないことがわかった。あくまでも大会にかかる直接経費との考え方から、3 者は検査院の指摘を反映しなかった。最新版の予算には、輸送や警備など、2017 年 12 月の時点では不明確だった大会運営費の見積もりを反映した²⁶。

その内訳については、表 4 のようになる。

計画の具体化に伴って輸送費やボランティア経費などが増えた分には、新たな需要に備える調整費を充てるなどして、2017 年末に公表した第 2 弾予算 (V 2) と同額を維持したという。組織委負担分の輸送費 (350 億円) が最も増えたのは、選手ら大会関係者を競技会場へ運ぶルートなどが決まったことで計画を見直し、100 億円増となったからであり、一度に多くの人が乗車できるように大型車に変更するなど輸送の効率化も図ったという。また、交通費相当で 1 日 1000 円の支給が決まったボランティアを含む管理・広報費が 50 億円増した。猛暑の中で食品を冷やし、安全に運ぶためのオペレーション費も 50 億円増額となった²⁷。

この第 3 弾予算 (V 3) には、酷暑対策や聖火リレーの追加経費は盛り込まれておらず、今後、経費が膨らむ可能性があるとして指摘された。第 2 弾予算 (V 2) の総額 1 兆 3500 億円を超えないことが大前提とされた背景には、世界的な招致熱の冷え込みを懸念する I O C が経費削減を最重要課題に位置づけ、組織委に費用抑制を強く要請したことがあった。

表4 2020年東京五輪の大会経費（見直し後の予算案）

	組織委	都	国	合計	増減
ハード（会場整備関係）	1800(400)	4900(200)	1400(200)	8100(800)	0
恒久施設	-	2250	1200	3450	0
仮設等	950	2100	200	4650	0
エネルギーインフラ	150	250			0
テクノロジー	700	300			0
ソフト（大会運営関係）	4200(200)	1100(100)	100(100)	5400(400)	0
輸送	350	250	100	5400	100
セキュリティ	200	750			0
オペレーション	1050	100			50
管理・広報	650	-			50
マーケティング	1250	-			0
その他	350	-			▼50
調整費	350	-			▼150
計	6000(600)	6000(300)	1500(300)	13500(1200)	0

資料：2018年12月22日付毎日新聞「五輪経費1兆3500億円」より。

注：単位は億円。▼はマイナス。かつこ内はパラリンピック経費。この他に予備費1000億円～3000億円がある。網掛けはハード・ソフトおよび合計の経費。

その結果、V2の予算総額と同額を維持できた理由の説明が不明瞭となった。たとえば、日本武道館の改修費約25億円が新たに計上されたが、恒久施設費の総額は変わらなかった理由を、都の担当者は「一括注文や市販品の活用で節減し、総額を抑えた」と説明した。これでは細目の金額の増減が非公表のままであり、詳細の把握ができないとの指摘もあった²⁸。また、V3は直接の運営とは別の「関連予算」のメドはまったく示さず、会計検査院の指摘に対する「ゼロ回答」との批判もあった²⁹。

Ⅶ. 国の負担が2880億円に増額

2019年1月29日に政府は、2013～19年度予算案に計上した2020年東京五輪関連の費用を総額2197億円と発表した。その内訳は、競技力強化費1010億円、新国立競技場整備費517億円、パラリンピック経費300億円、セキュリティ費214億円、その他（ドーピング対策費、暑さ対策費、輸送対策費など）156億円の計2197億円であった。

政府の説明によれば、これまで16～18年度分（1127億円）は公表していたが、新たに19年度予算案（322億円）と18年度補正予算案（63億円）を加え、大会開催が決まった13年度から15年度の未公表分計685億円も合算して集計したという。

2197億円のうち、新国立競技場整備費517億円とパラリンピック経費300億円を除く、1380億円は、国の大会経費（国負担分）1500億円の枠外の経費とされた。そうすると国の実質的負担額（直接経費と関連経費の合計額）は2880億円に上ることとなった。今後、19年度の補正予算や20年度当初予算の計上があるので、さらに負担が膨らむこととなった。

元々、国が負担すると決まっていたのが、新国立競技場の整備費とパラリンピックの開催準備費の1500億円である（新国立競技場1200億円、パラリンピック300億円）。これ以外に、競技力強化やテロ対策などの1380億円が「関連費」とされた。

政府は18年10月の会計検査院の報告を受け、16年度以降に毎年、「大会運営や機運醸成、大会成功に直接資する」各省庁の事業の予算額を集計していたのを、今回は東京大会の招致が決定した13年度までさかのぼって算出したことになる。

組織委が18年末に公表した東京大会の総予算額は1兆3500億円であり、これ以外に、東京都は五輪関連費として8100億円を見込んでいる。今回国の関連予算1380億円が判明したため、それぞれが公表する数字を合わせると、総経費は2兆2980億円という計算になる。

さらに政府説明によれば、今回も「予算段階で分けするのは難しい」として、18年10月末に区分けした（B）項目（首都高速などの道路整備など大会の関連と行政サービスとの線引きが難しい支出5461億円）と（C）項目（暑さ対策に含まれる気象衛星の打ち上げ費など大会との関連性が比較的低い支出826億円）の集積を見送っており、実像は見えてこなかった。

加えて会計検査院の試算が決算ベースなのに対して、今回は予算ベースで、対象年度も異なるため、比較も難しい結果となった。会計検査院は「引き続き検査し、区分けを含めて予算の執行が適切かどうか判断したい」とした³⁰。

この間、都の負担する間接経費8100億円についての指摘がなかったわけではない。都は19年度予算案に、直接経費として2720億円、間接経費として2610億円の計5330億円を計上した。たとえば、都は晴海地区（中央区）の選手村に道路を通すなどの基盤整備事業を間接経費としている。その他にも東京体育館改修、五輪旗などを商店街に配る事業、微細ミスト設置などの暑さ対策事業も間接経費とされている。一方で、五輪とは関係が薄そうに思われる無電柱化の推進や、ラグビー・ワールドカップの盛り上げが間接経費に計上されている。大会に向けてホテルや飲食店を分煙化するための補助事業や、五輪にちなみ五大陸の学生を招くシンポジウムは、直接経費にも間接経費にも含まれていない、との指摘があった³¹。

VIII. 会計検査院による大会経費の整理³²

2018年10月4日、会計検査院は「東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた取組状況等に関する会計検査の結果について」と題する報告書を公表した。以下、会計検査院が東京五輪経費をどのように捉え、把握・整理したのかをまとめる。

会計検査院は、2015年6月に設置された内閣官房大会推進本部（事務局）が同年11月に公表した「オリパラ基本方針」の枠組、すなわち、二つの二大基本方針である「大会の円滑な準備及び運営」と「大会を通じた新しい日本の創造」と15分野（前者が8分野、後者が7分野）に沿って、東

表5 会計検査院による大会経費をめぐる直接経費と間接経費の整理 (15 分野 70 施策)

●「大会の円滑な準備及び運営」に資する大会の関連施策 (直接経費) 5879 億 1300 万円

分野1 セキュリティの万全と安全安心の確保 (10 施策) 185 億 1100 万円
1.セキュリティ対策検討・推進体制の整備
2.未然防止のための水際対策及び情報収集・分析機能の強化
3.大会運営に係るセキュリティの確保
4.警戒監視、被害拡大防止対策等
5.NBC (核・生物・化学物質) テロ対策の強化
6.サイバーセキュリティ確保のための取組の推進
7.首都直下地震対策の強化
8.避難誘導対策の強化
9.感染症対策の推進
10.食中毒予防策の推進
分野2 アスリート、観客等の円滑な輸送及び外国人受入れのための対策 (13 施策) 1628 億 5200 万円
11.出入国審査の円滑化
12.CIQ (出入国審査・税関・検閲) 体制の強化等
13.首都圏空港の機能強化
14.空港アクセス等の改善
15.道路輸送インフラの整備
16.大会開催時の輸送
17.多言語対応の強化
18.無料公衆無線 LAN
19.宿泊施設の供給確保に向けた対策
20.医療機関における外国人患者受入れ環境整備
21.外国人来訪者等への救急・防災対応
22.国際都市にふさわしい景観創出等のための無電柱化の推進
23.外国人を含む全ての大会来訪者がストレスなく楽しめる環境整備
分野3 暑さ対策・環境問題への配慮 (3 施策) 2321 億 7300 万円
24.環境配慮の推進
25.分散型エネルギー資源の活用によるエネルギー・環境課題の解決
26.アスリート・観客の暑さ対策の推進
分野4 メダル獲得へ向けた競技力の強化 (4 施策) 615 億 4400 万円
27.競技力の向上
28.強化・研究拠点の在り方
29.自衛官アスリートの育成及び競技力向上
30.射撃競技における競技技術の向上
分野5 アンチ・ドーピング対策の体制整備 (1 施策) 10 億 700 万円
31.国内アンチ・ドーピング活動体制の整備
分野6 新国立競技場の整備 (1 施策) 744 億 100 万円
32. 新国立競技場の整備等
分野7 教育・国際貢献等によるオリンピック・パラリンピックムーブメントの普及、ボランティア等の機運醸成 65 億 9100 万円
33.Sport for Tomorrow プログラムの実施 (4 施設)
34.国内のオリンピック・パラリンピック・ムーブメントの普及
35.スポーツ・文化・ワールド・フォーラムの開催
36.Special プロジェクト 2020 の実施
分野8 その他 (9 施策) 308 億 3000 万円
37.記念貨幣の発行検討
38.大会協賛宝くじ・記念切手の発行検討等
39.記念自動車ナンバープレートの発行

京五輪の経費の検査対象とした。会計検査院作成の表では「各府省等が実施する大会の関連施策の概要」とあり、「関連」が記載されているが、前者を大会の直接経費、後者を間接経費と捉えるのが妥当だと思われる。そして、前者については 45 施策、後者については 70 施策を設定した (表5 参照)。

40.知的財産保護の在り方検討
41.式典等大会運営への協力検討
42.建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置
43.大会に向けた各種建設工事における安全確保
44.大会期間中に使用される無線局の円滑な運用の実現
45.東京パラリンピック競技大会開催準備

●「大会を通じた新しい日本の創造」に資する大会の関連施策（関連経費）2130 億 1800 万円

分野 9 被災地の復興・地域活性化（4 施策）8 億 6600 万円
46.被災地と連携した取組の検討
47.ホストタウンの推進
48.対日直接投資の拡大に向けた我が国ビジネス環境の発信
49.東京都と連携した大会開催を契機とした全国の中小企業のビジネス機会拡大
分野 10 日本の技術力の発信（7 施策）516 億 2700 万円
50.社会全体の ICT 化の推進
51.大会における最新の科学技術活用具体化
52.自動走行技術を活用した次世代都市交通システム
53.先端ロボット技術によるユニバーサル未来社会の実現
54.高精度衛星測位技術を活用した新サービス
55.義肢装具等の先端技術の発信
56.都市鉱山からつくる！みんなのメダルプロジェクトの推進
分野 11 外国人旅行者の訪日促進（2 施策）290 億 9900 万円
57.「2020 年オリンピック・パラリンピック」後も見据えた観光振興
58.水辺環境の改善
分野 12 日本文化の魅力の発信（4 施策）627 億 4200 万円
59.文化を通じた機運醸成
60.文化プログラムの推進
61.クール・ジャパンの効果的な PR の実施
62.和食・和の文化の発信強化
分野 13 スポーツ基本法が目指すスポーツ立国宣言の実現（2 施策）53 億 3900 万円
63.スポーツ基本計画の策定
64.スポーツを「する」「みる」「ささえる」スポーツ参画人口の拡大と、そのための人材育成・場の充実、スポーツを通じた活力があり絆の強い社会の実現、障害者スポーツの普及促進
分野 14 大会を弾みとした健康増進・受動喫煙防止（1 施策）
65.受動喫煙防止対策の推進
分野 15 ユニバーサルデザイン・心のバリアフリー（4 施策）633 億 4300 万円
66.大会に向けたアクセシビリティの実現
67.大会を契機としたユニバーサルデザイン・心のバリアフリーの推進
68.バリアフリー対策の強化
69.ICT 化を活用した行動支援の普及・活用
70.大会を弾みとした働き方改革等ワーク・ライフ・バランスの推進

資料：会計検査院「東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた取組状況等に関する会計検査の結果について：会計検査院法第 30 条の 3 の規定に基づく報告書」（2018 年 10 月）17 頁、73 頁、105 頁から作成。

注：分野 14 については会計検査院が支出額の算出を困難と判断した。なお表名括弧の直接経費と関連経費は筆者が記載。また、各分野と経費を網掛けにした。

検査院は、各府省等が大会関係予算を、「①大会の運営又は大会の開催機運の醸成や成功に直接資すること」と、「②大会招致を前提に、新たに又は追加的に講ずる施策であること（実質的な施策の変更・追加を伴うものであり、単なる看板の掛け替えは認めない。）」の二つのいずれの要件も満たしているのが各府省等の大会関係予算の整理であることを確認した上で、申請のあった事業を対象に「合规性、経済性、効率性、有効性等の観点」から検査を行った。

対象期間は 2013 年度から 17 年度までで、各府省等、J S C、J R A（日本中央競馬会）が実施した大会施設の整備状況等を検査するとともに、組織委、都、都外自治体が国庫補助金等を活用す

るなどして実施した大会施設の整備状況等を検査した。また、事業の実施状況について、14 府省等の本省、外局及び地方支分部局、9 独立行政法人、J R A、18 都道府県、同都道府県の 92 市区町村、大会組織委員会及び 14 府省等の国庫補助金等交付先又は委託先である 23 法人を対象に調査した。

こうした施設と事業の実施状況を対象に 9 独立行政法人と 18 都道府県を対象に「650 人日を要して会計実地検査」を行い、調書及び関係資料を徴したり、担当者等から説明を聴取したりし、また、公表されている資料等をもとに調査分析を行ったのである³³。

内閣官房推進本部に対する要請では、「国が担う必要がある業務について国民に周知し、理解を求める」ために、「大会との関連性に係る区分とその基準を整理した上で大会の準備、運営等に特に資すると認められる業務については、各府省等から情報を集約して、業務の内容や経費の規模等の全体像を把握して、対外的に示すことが必要」であるとした³⁴。

さらに続けて会計検査院は、「政府の取組状況報告には、各府省等が実施する大会の関連施策に係る予算額等は記載されておらず、事業名についてもごく一部のものを除き記載されていない」と苦言を呈した。その上で、2017 年 5 月の政府の取組状況報告記載の事業と 2013 年度から 17 年度までの支出額について、会計検査院自ら各府省等に調書の提出を求めたのである。そして検査の結果、286 事業の支出額の合計が 8011 億円となったと結論付けた³⁵。

その内訳は、大会直接経費（8 分野 45 施策の 148 事業）の合計が 5879 億 1300 万円、大会関連間接経費（7 分野 25 施策の 136 事業）の合計が 2130 億 1800 万円、「両方の施策にまたがる取組（内閣）」の 2 事業が 2 億 5900 万円となり、286 事業の合計は 8011 億 9100 万円になる。直接経費で支出額が大きいのが、国土交通省 2007 億 4600 万円、経済産業省 1804 億 9900 万円、文部科学省 1695 億 4800 万円である。関連経費では国土交通省 2604 億 5300 万円、経済産業省 1992 億 9300 万円、文部科学省 1811 億 3800 万円となっている³⁶。

会計検査院の指摘はそれだけでは終わらなかった。国の支出合計 8011 億 9100 万円について、「府省等の判断で政府の取組状況報告に記載されたものであることから、大会の円滑な準備及び運営又は大会終了後のレガシーの創出に関連する全ての事業を挙げているものではない」とした。そしてその理由を、「各府省等が実施する多岐にわたる分野の全ての事業の内容について、実施内容が大会にどの程度関連するかを各府省等において一律に把握することが難しく、また、大会の関連施策の具体的な定義を策定することが困難である」ので、「各府省等が実施する施策の内容が大会に関連するか否かの判断は各府省等によるものとなっている」点を注意喚起したのである³⁷。

会計検査院は、政府に対する上記の要請を繰り返した上で、「引き続き大会の開催に向けた取組等の状況及び各府省等が実施する大会の関連施策等の状況について検査を実施して、その結果については、取りまとめが出来次第報告する」と締め括った³⁸。

IX. 大会経費をめぐる政府説明の特質

東京都が主導する共同実施事業管理委員会については、CVEは実質的に上滑りしているとの理解や直接経費と関連経費の線引き、とくに後者の範疇の明確化に課題を抱えているとの見方もできよう。しかし、都の場合、あくまでも時期の側面からいえば、政府と比べていち早く2018年1月に関連経費8100億円を打ち出していることから、本稿ではその活動提示にとどめ、今後の説明のプロセスを注視していくとのみ指摘しておきたい。

会計検査院の報告について注目すべき点が五つある。一つ目は、東京五輪経費を対象とする時期を開催が決定した2013年度以降とし、その上で決算ベースを対象に当時において検査可能な17年度までとしたことである。報告には18年度から20年度までの支出額についても検査の対象としなければならないとする旨の記載も加えている。二つ目に、政府が公表してこなかった2013年度以降16年度までの大会経費にメスを入れた点である。直接・間接にかかわらず、それまでの大会経費の説明空白の部分を埋めようとしたのである。三つ目に、そもそも大会経費とは何かについて、施策・事業と支出額を紐付けする形で、体系的な整理の枠組みと項目を提示したことである。大会経費を把握するための雛形を提示したことになる。

四つ目に、政府に対して、今回対象とした事業以外にも対象とすべき事業が存在する可能性に触れ、政府による府省等への情報収集を要請した点である。大会経費とみなす基準に明確なものがなく、各府省によって、捉え方が異なるとした上で、本来、大会経費の対象をどう捉えるべきなのか政府に再考を迫ったのである。そして五つ目に、開催地自治体への国の補助金の提供についても国の経費であることを見逃さなかった点である。

それに対して政府の対応はどうであったのか。以下八つの特徴を挙げたい。

第1に、会計検査院報告への応答までの期間の短さが挙げられる。大会推進本部に対して参議院決算委員会・参議院議長から会計検査の要請があったのが2017年6月5日である。会計検査院はその後1年4か月かけて報告書を作成したことになる。対照的に大会推進本部が応答までに要した時間は僅か26日間である。「650人日を要して会計実地検査を行い」という会計検査院報告の記載にある検査の質と量を鑑みれば、推進本部の応答はあまりにも拙速過ぎるのではないだろうか。「各府省等から情報を集約」してほしいという会計検査院の要請に、政府は応えていない。

第2に、その性急さが、政府報告の内容に反映している。政府はあくまでも「大会の円滑な準備及び運営」に資する関連施策（直接経費）を対象とし、もう一つの「大会を通じた新しい日本の創造」に資する関連施策（間接経費）については「精査」を行わなかったのではないかと。たとえば後者における「ホストタウンの推進」や「都市鉱山からつくる！みんなのメダルプロジェクトの推進」などは直接経費に含まれるという判断があってもいいのではないだろうか。

第3に、政府による大会経費の類型は、意図的かつ苦肉の策ではないかと思われるほど、曖昧模

糊としたわかりにくい表現となっている。「A：大会の準備、運営等に特に資する事業」では、「直接に」はなく「特に」という表記により、直接経費の意味合いがぼかされてしまった。「B：大会に直接資する金額を算出することが困難な事業」となると、前半の「大会に直接資する」という表記がAにではなく敢えてBに盛り込まれた上、金額算出が「困難」として、全否定はしないものの直接経費には当たらないとやんわりと否定したような表現となっている。本来、Aに盛り込むべき「直接資する」をわざわざBに入れて否定してみせたことで、AとBの差異もわかりづらくなってしまった。そして、「C：大会との関連性が比較的低い事業」では、あえて経費の関連性自体を否定していない。BとCで関連経費の射程を広げると同時に、直接経費の幅を意図的に狭めたのではないのか。一方で政府は、直接経費にも関連経費にも当たらないとした事業はないと判断したことになる。

第4に、Cを除いて、政府によるAとBのカテゴリーに注目すれば、政府は直接経費を1725億円と算出し、直接経費とはいえない経費（関連経費）を5461億円と算出した。会計検査院の整理では、直接経費5879億円、間接経費2130億円とされており、直接経費が大幅に下がり、間接経費が大幅に上がったことになる。直接経費をできるだけ抑制して見せたい政府の強い意向が反映した結果となっている。

第5に、会計検査院報告では、政府に対して「業務の内容や経費の規模等の全体像を把握して、対外的に示すことが必要」だとされたにもかかわらず、政府はこの指摘に正面から応答していない。会計検査院は、従来政府が対象としてこなかった事業や会計検査院の検査でも対象とならなかった事業にも、大会経費に相当するものがあると示唆しているにもかかわらず、初めからその主眼を、会計検査院が指摘した直接経費5879億円の大幅な減額に置いたのである。

その現れが、「会計検査院報告の指摘を踏まえた調査結果について」（2018年10月30日）における「会計検査院の報告書における支出額100億円以上の事業一覧」である。支出額100億円以上の18事業を対象に先述のカテゴリーA、B、Cのいずれかに区分した結果、Aには「新国立競技場の整備」、「東京パラリンピック競技大会開催準備」、「競技力向上事業」「ハイパフォーマンス・サポート事業」の4事業のみがAとされ、Bが12事業、Cが2事業とされた。会計検査院の指摘には多くの間違いがあるといわんばかりの政府の対応である。

しかし、たとえばこの中で政府は、「首都高速中央環状品川線・晴海線、一般国道357号・14号、臨港道路南北線の整備」について、東京大会との関連性において、一般国道と環状2号を五輪の「輸送インフラ」とし、南北線を大会関係者の「輸送ルート」と位置づけている。そうであるならば、これらの道路整備額は実質的に五輪道路であり、Aと区分するのが適切ではないだろうか。

第6に、2018年10月と12月の政府による会計検査院報告に対する無理筋ともいえる対応のつけが、翌2019年1月末の予算ベースでの大会経費の公表につながったのではないのか。しかし、その内容は従来からの国負担1500億円という説明との関連性において、わかりづらい内容となって

おり、整理・把握が必要である。

2018年12月時点では、前年に引き続き、大会直接経費の総額は1兆3500億円（組織委6000億円、国1500億円、都8100億円）とし、国負担1500億円の内訳の大枠は新国立競技場1200億円、パラリンピック300億円というように維持された。予算ベースにもとづき、対象期間は2013年度から20年度という理解が妥当だと思われる。

ただ、国の負担内訳の項目が、「ハード（会場整備関係）」と「ソフト（大会運営関係）」の二つに分けられ、前者については恒久施設1200億円、仮設等・エネルギーインフラ・テクノロジーの合計で200億円と提示され、後者については輸送・セキュリティ・オペレーション・管理・広報・マーケティング・その他・調整費の合計で100億円と提示された。国の負担額1500億円における新国立競技場とパラリンピックの負担額の大枠での内訳は維持されたものの、各々に複数の項目が掲載された。いずれにしても微修正の範囲といえるであろう。

ところが、2019年1月末に政府が提示した2013年度から19年度を対象期間とする産出額2197億円において、対象は「大会運営や機運醸成、大会成功に直接資する」各省庁の事業の予算額とされており、記載項目からはいずれも「直接経費」とするのが妥当だと読み取れる。それにもかかわらず、2197億円は「関連予算」と位置づけられたのである。

新国立競技場整備費517億円とパラリンピック経費300億円の合計817億円は、国が堅持する負担額1500億円に入っているとされたので、本来は直接経費に入るとされる競技力強化費などを関連経費扱いしたことになる。政府は直接経費と関連経費を分けた説明をせずに、関連経費の中に直接経費を含めた記載をしたことになる。

今後の19年度補正予算や20年度予算による負担増額は除いた形ではあるものの、国の負担額の内訳について、直接経費が1500億円、関連経費が1380億円と整理されたこととなった。全体の負担額でいえば、この時点で組織委6000億円、国2880億円、都1兆4100億円の合計2兆2980億円が東京五輪の直接・関連経費の予算ベースでの総額とされたのである。

第7に、東京五輪の大会経費をめぐる直接経費と関連経費の線引きの難しさは確かにある。しかし、だからこそ政府にはとくに後者について、丁寧な説明が求められるはずである。対象経費が直接経費でないとはねつけるのではなく、たとえ直接経費とみなすことが「困難な事業」や関連性が「低い」事業であったとしても、独自に割引換算するなど関係費の中に存在する準直接経費を抽出する試みがされてもいいのではないだろうか。また、大会関連経費をめぐる各中央省庁間の捉え方の差異を埋めるといった役割を内閣官房大会推進本部は果たしていない。2013年度以降決算ベースでの支出が積み上がっており、政府は大会関連経費を体系的に予算・決算ベースの両面で整理し直すべきではないか。

第8に、そもそも会計検査院が大会経費の対象選定において依拠したのは、2015年11月に政府

が公表した「基本方針」における二大基本方針と 15 分野である。会計検査院からすれば、政府の基本方針の中身に忠実に沿った形での検査のスタイルを取るのは至極当然なことである。しかし、15 年 11 月以降、本来、各分野に紐付けられて示されるべき施策や各々に掛かる経費についての政府説明がなされなかったがゆえに、いわば業を煮やした形で、自ら関係省庁に調書の提出を要請し、その限界を認識しつつ報告書を作成したのである。いわば、政府がやるべきことに先んじたというよりも、政府が本来果たすべき役割に代替する形で、検査対象とする膨大な数にのぼる五輪の施策・事業事態を自ら設定せざるを得なかったのである。

「基本方針」において政府がこれだけ大風呂敷を広げて、東京五輪の諸価値と目標、そのための施策を高らかに内外に宣言した以上、直接経費の絞り込みに汲々とするのではなく、関連経費にも焦点を当てて、直接と関連の難しい仕分けに向き合いながら、丁寧に説明するのが政府としての当然の責任ではないか。政府は、大会の直接経費取り扱いの根拠を示さないまま、ひたすら抑制のスタンスを取り続けただけでなく、関連経費についての言及すらしないで曖昧な姿勢を取り続けたことになる。説明責任を放棄したかのような、まさに木で鼻を括るような、大会経費をめぐる政府によるこれまでの一連の対応は、他の政策分野においても散見される一連の粗雑な説明責任の行使と相俟って、官邸官僚や内閣官房への権能の集中と肥大化の弊害が如実に現れた典型事例である。

2015 年 11 月の政府の東京五輪の基本方針を見ると、「復興五輪・日本全体の祭典」「有益な遺産（レガシー）の創出」「国民総参加」といった具合に、政府は東京五輪の諸価値を広く捉え、大きく説き広げる形で、諸施策の展開を図るとしている。こうした政府の基本方針にもとづけば、当然のごとく多様な価値の実現のための事業経費についても、広範に及ぶことになる。

その意味で基本方針にもとづいて対象経費を捉えた会計検査院の報告の方が、諸価値の実現と比して経費を狭く限定する政府のアンバランスな説明よりも、正鵠を射ているのではないだろうか。もはや経費削減を肯定的に評価する見方は妥当でないといえる³⁹。

説明責任の実質的中枢に位置するのは政府である。東京五輪開催に向けてセクター間や諸アクターの関係性という文脈の中で、すなわち、関係組織・関係者のネットワークを通じた東京五輪事業の実施とそれに不可欠な経費について、今後、政府は説明責任を果さなければいけない。

註

-
- 1 本稿では公的セクターとしての国について、文脈に応じて国、政府、内閣官房東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会推進本部（推進本部）のいずれかで表記する。
 - 2 経費の呼称について、本稿では「大会経費」を原則として大会の直接経費と間接経費を合わせ

た額として記載するが、新聞報道等の文脈から直接経費を指すことが明白な場合には記載を直さずにそのまま大会経緯と記載した。また、同様に「間接経費」と「関連経費」については同義であるため各新聞報道等における記載をそのまま用いて、記載の統一はしなかった。

- 3 Jonathan Grix and Fiona Carmichael, “Why Do Governments Invest in Elite Sport? A Polemic,” *Sport Politics, Volume 3*, Jonathan Grix ed, (SAGE Publications Ltd, London, 2016), pp.189-192.
- 4 Ivon van Hilvoorde, Agnes Elling and Ruud Stokvis, “How to Influence National Pride? The Olympic Medal Index as a Unifying Narrative,” *Sport Politics, Volume 3*, Jonathan Grix ed, (SAGE Publications Ltd, London, 2016), pp.224-225.)
- 5 Eva Kassens-Noor, *Planning Olympic Legacies, Transport Dreams and Urban Realities*, (Routledge, Abingdon, 2012), p9.
- 6 Robert Sandy, Peter J. Sloane, Mark S. Rosentraub, *The Economics of Sport, An International Perspective*, (PALGRAVE MACMILLAN, 2004). p.302.
- 7 Mark Considine, “The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-up Services,” *Public Governance Volume 4*, Mark Bevir ed., (SAGE Publications Inc., London, 2007), pp.177-195.
- 8 2018年10月5日付下野新聞「新国立、都が負担金未払い」。
- 9 2018年8月4日付日本経済新聞「旧国立解体費、27億円増」。
- 10 2018年8月4日付東京新聞「新国立整備 47億円増」。
- 11 2018年12月4日付読売新聞「五輪費枠外で武道館改修」。
- 12 2019年4月28日付東京新聞「五輪経費から3会場除外」。
- 13 組織委は、東京大会の準備・運営のため、都と日本オリンピック委員会（JOC）が出資して設立した公益財団法人である。スポンサー料などの民間資金で運営し、元首相をトップに都や民間、国からの出向者で構成される。スポンサー企業は現在 71 社で、スポンサー企業は組織委に協賛金を支払う代わりに東京大会のロゴマークを使って広告を展開したり、関連イベントに参加できたりする条件となっている（2019年1月24日付東京新聞「五輪事業 契約非公表」）。
- 14 2019年1月26日付東京新聞「密室事業に4050億円『白紙委任』」。
- 15 2019年5月28日付東京新聞「五輪費内訳 620億円非公表」。
- 16 2020年東京五輪組織委員会 HP「共同実施事業管理委員会」（2019年10月現在）。
<https://tokyo2020.org/jp/organising-committee/structure/managementcommittee-collaborative-projects/>
- 17 同 HP「共同実施事業管理委員会」（第1回）2017年9月7日の資料2「共同実施事業管理委員会設置要綱（案）」（2019年10月現在）。
- 18 同 HP「共同実施事業管理委員会」（第1回）2017年9月7日の資料1「共同実施事業管理委員会 設立趣旨（案）」（2019年10月現在）。
- 19 同 HP「共同実施事業管理委員会」（第6回）2018年5月9日の資料7「効率化の追求について」（2019年10月現在）。

- 20 2019年1月26日付産経新聞「五輪手厚く 5330億円」。
- 21 2018年10月5日付産経新聞「五輪パラ 国8011億円支出」、2018年10月5日付朝日新聞「五輪経費「国支出8000億円」。
- 22 2018年10月8日付下野新聞「国は分かりやすく説明を」。
- 23 2018年10月15日付毎日新聞「五輪経費 線引き困難」(表含みカード3枚)。
- 24 2018年10月31日付産経新聞「国の五輪支出は1725億円」、2018年10月31日付朝日新聞「国の五輪経費支出『1725億円』」。(表含みカード2枚)。
- 25 2018年10月31日付毎日新聞「国『五輪直接支出1725億円』」。
- 26 2018年12月15日付朝日新聞「東京五輪・パラ 予算1兆3500億円のまま」。なお、政府が同月21日に閣議決定した2019年度予算案では、スポーツ関連予算は18年度当初から10億円増の350億円となり、このうち強化費にあたる競技力向上事業が初めて100億円を超えた。強化費は18年度比4億円増の100億4700万円で、このうち五輪競技に79億円、パラ競技に21億円が充てられた(2018年12月22日付日本経済新聞「スポーツ強化費 100億円」)。
- 27 2018年12月22日付毎日新聞「五輪経費1兆3500億円」。
- 28 2018年12月22日付朝日新聞「五輪経費『圧縮ほぼ限界』」。
- 29 2018年12月22日付朝日新聞「五輪 全経費とビジョン示して」。
- 30 2019年1月30日付下野新聞「五輪関連予算に2197億円」、2019年1月30日付毎日新聞「国の予算2197億円」、2019年1月30日付朝日新聞「五輪 国の負担2880億円」、2019年1月30日付東京新聞「五輪の国負担8700億円超」。
- 31 2019年1月26日付東京新聞「五輪『間接』経費 あいまい」。
- 32 本章は、会計検査院「東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた取組状況等に関する会計検査の結果について:会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書」(2018年10月)の内容にもとづいて作成した。
- 33 同20-23頁。ここで「人日」(にんにち)とは、作業量を表現する際に使われる単位の一つで、一人で従事した場合に650日かかるという意味である。仮に会計実地調査を毎日5人体制で行ったとすれば130日かかるし、50人体制で行ったとすれば13日かかることになる。
- 34 同30-34頁。
- 35 同68-69頁。
- 36 同70頁。
- 37 同71頁。
- 38 同157-158頁。
- 39 たとえば、以下のような指摘がそれである。2017年12月時点で1兆3500億円と試算された大会経費は、さらなる削減を見込める。IOC調整委員会のコーツ委員長は2018年7月12日、今後の五輪運営の新たな指針となる「ニューノーム(新基準)」にもとづいて、さらに1億ドル(約110億円)の削減が可能との認識を示した。選手村の開村を過去の大会よりも2日間遅らせるなど実用的なアイデアも挙げられている、というものである(エド・フーラ「テスト大会が試金石」2018年7月17日付毎日新聞)。