

ロンドンオリンピックと下院決算委員会による行政監視

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 財政金融調査室主任 山口 和之

目 次

はじめに

- I 英国会計検査院のVFM検査と下院決算委員会
- II ロンドンオリンピック予算の推移
- III ロンドンオリンピックに対する決算委員会の審査
 - 1 リスクの評価と管理
 - 2 オリンピック予算
 - 3 準備の進捗（2008年7月）
 - 4 準備の進捗（2010年3月）
 - 5 準備の進捗（2012年3月）
 - 6 準備の進捗（2012年7月）
 - 7 大会後の評価

おわりに

要 旨

- ① 2012年のロンドンオリンピックでは、下院決算委員会（PAC）が開催前から、大会関連の会計検査院の報告書を受けて、公聴会を開催し、その審査結果と勧告を示す決算委員会報告書（PAC報告書）を刊行し、議会の行政監視と国民への説明責任の役割を果たしていた。
- ② 2003年5月の開催都市立候補表明時に23億7500万ポンドであったオリンピック予算（公的資金）は、2007年3月に約4倍の93億2500万ポンドに改訂されたが、大会後の支出見込み（2012年9月）では89億2100万ポンドと予算を下回った。
- ③ 2007年7月の大会準備におけるリスクの評価と管理に関する最初のPAC報告書では、準備全体のリスク管理計画、施設整備計画の遅延リスクへの取組、大会後のレガシー（大会後に残る有形・無形の遺産）計画の策定などを勧告した。2008年4月のオリンピック予算に関するPAC報告書では、当初予算（2003年）から大幅に増額された改訂予算（2007年）に対し、当初から想定できた緊急費などの計上の必要性を指摘するとともに、オリンピック予算に含まれない公的支出にも言及した。また、文化・メディア・スポーツ省（DCMS）に対し、費用の変更などについて、年次および半期報告により説明責任を果たすよう勧告した。
- ④ 以降、PACは、大会準備の進捗に関し4件のPAC報告書を刊行した。施設整備を担当するオリンピック実行委員会（ODA）の建設計画は予定どおり進捗したと評価した。一方で、大会運営を担当するロンドンオリンピック・パラリンピック大会組織委員会（LOCOG）では会場警備に関し、契約警備会社の不手際などにより、大会直前に深刻な問題が発生した。また、PAC報告書（2012年3月）の公的支出総額や緊急費の残額に関する報道に対し、DCMSは、通常のプロセスに反し、議会への公式回答前に新聞紙上で非難を行った。これに対し、PACは、大会直前のPAC報告書（2012年7月）で不快感を示し、改めて懸念を表明した。
- ⑤ PACは、大会後のPAC報告書（2013年3月）でロンドンオリンピックを成功と評価した。一方で、支出が予算を下回るようになったが、オリンピック予算外の支出を含めた公的支出全体に基づき大会の費用と便益を評価すべきとした。また、政府は大会後のレガシーの提供責任を持っており、2020年までその進捗報告を公表するよう勧告した。さらに、大会直前の会場警備問題のような失敗から教訓を得て、政府全体で共有すべきとした。

はじめに

2012年のロンドンオリンピック・パラリンピック（以下「ロンドンオリンピック」）では、開催決定（2005年7月）の翌年から英国会計検査院（National Audit Office: NAO）が、政府とは異なる立場で準備作業や予算管理に関し複数回の監査を実施して、議会下院に報告書を提出していた。これを受けて、下院決算委員会（Committee of Public Accounts: PAC）は公聴会を開催し、その審査結果と勧告を示す決算委員会報告書（PAC報告書）を大会の5年前（2007年7月）から刊行・公表していた。「議会の支出の番犬」（Parliament's spending watchdog）と呼ばれ、最も有力で影響力のある特別委員会⁽¹⁾とされるPACの活動は、オリンピック関連の公的支出に対する議会の行政監視と納税者への説明責任の役割を果たしていた。

本稿では、VFM検査（後述）に係るNAOとPACの活動を概観した後、ロンドンオリンピック予算の推移およびオリンピックに対するPACの審査の概要を紹介する。

I 英国会計検査院のVFM検査と下院決算委員会

英国では、政府から独立した機関である会計検査院（NAO）が、年度決算の監査とは別に、各省庁および公的資金を受けた団体が実施する様々な事業に対し、経済性、効率性、有効性の観点から、金銭（公的支出）に見合う価値（Value for money: VFM）を実現できているかを検査（VFM検査）し、改善を勧告するVFM報告書を年間約60件作成し、議会へ報告している⁽²⁾。VFM検査の役割は、政府の政策目標を問うことではなく、公的資金がその政策目標を達成するために支出される仕方に関し、証拠に基づいた（evidence based）分析⁽³⁾を議会に提供することにある。VFM報告書では、明確な結論を出すとともに、より良いVFMの達成やサービスの改善の方法について勧告を行っている⁽⁴⁾。

英国議会では決算審議は下院でのみ行われる。下院の特別委員会（select committees）の一つである決算委員会（PAC）は格式が高く、影響力のある上席の委員会とされている⁽⁵⁾。15名⁽⁶⁾から構成される決算委員会の委員長には最大野党の議員が就任する。

* 本稿におけるインターネット情報は2016年1月12日現在、肩書は当時のものである。また、本稿には、オープン議会ライセンスバージョン3.0（“Open Parliament Licence.” parliament.uk Website <<http://www.parliament.uk/site-information/copyright/open-parliament-licence/>>）で利用許諾された議会情報を含んでいる（Contains Parliamentary information licensed under the Open Parliament Licence v3.0.）。

(1) Paul Kelso, “London 2012 Olympics: Government furious over Margaret Hodge’s criticism of Games budget,” *Telegraph*, 2012.3.14. <<http://www.telegraph.co.uk/sport/olympics/9141833/London-2012-Olympics-Government-furious-over-Margaret-Hodges-criticism-of-Games-budget.html>>

(2) 松浦茂「米英独仏の決算制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』863号, 2015.3.31, pp.3-5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9206705_po_0863.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

(3) NAOは、報告書に記述される事実（結論と勧告を除く）の正確性について、検査対象機関の同意を得ている（NAO, *An Introduction to the National Audit Office*, [2015.12], pp.17-18. <<https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2015/12/Introduction-National-Audit-Office.pdf>>）。

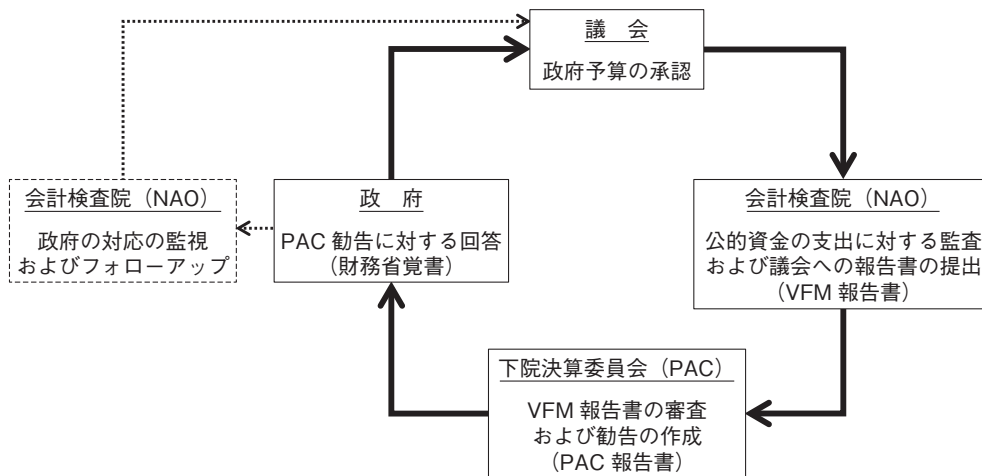
(4) “What is a value for money study?” National Audit Office Website <<http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme/what-is-a-value-for-money-study/>>

(5) 河島太郎「イギリス議会における行政監視」『外国の立法』No.255, 2013.3, pp.42-67. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111647_po_02550005.pdf?contentNo=1>

PACでは、NAOのVFM報告書を受け、1か月程度の後には、重要と考えた事案について、関係省庁等に対する公聴会を実施して審査を行い、問題点を取りまとめ、改善勧告を行うPAC報告書を全会一致で作成し、省庁へ勧告を行う⁽⁷⁾。PACの審査では、政策の是非ではなく、政策の実施の経済性、効率性、有効性が問われる。PAC報告書は、VFM報告書と比較すると、批判的な表現が強いこともあるとされている⁽⁸⁾。

PAC報告書の勧告に対し、政府は報告書の提示から8週間以内に、各省庁の同意（実施措置等を含む）・不同意を財務省が取りまとめて、財務省覚書（Treasury Minutes）として議会に回答する（図1）。勧告の約9割は政府に受容されている。

図1 金銭に見合う価値（VFM）に関する説明責任のプロセス



（出典） “The accountability process.” National Audit Office Website <<https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme/the-accountability-process/>> その他資料に基づいて筆者作成。

NAOは、ロンドンオリンピックに関連する8件のVFM報告書を刊行した。2005年7月の開催決定の1年後（2006年7月）には、6年後のオリンピックに関するVFM検査に着手していた⁽⁹⁾。最初のオリンピック関連のVFM報告書は2007年2月に刊行された。オリンピック予算決定（2007年3月）前の早い段階から検査作業を始めて、VFM報告書を刊行した理由について、NAOは、効果的な教訓を修正可能な時期に事業に適用できる時、公監査（public audit）の価値は最大となること

(6) 2015年7月現在 (“How the Committee of Public Accounts works today: Membership.” parliament.uk Website <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/history-of-committee/>>)。なお、1名は、財務省の金融担当副大臣（Financial Secretary to the Treasury）で、通常公聴会には出席せず、PACと財務省の関係を示すための「形だけの存在」とされている（野澤大介・日比規雄「英国、フランス及びドイツにおける決算審査等の実情—海外派遣報告—」『立法と調査』335号、2012.12、pp.45-64。<http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20121203045.pdf>）。

(7) 片山信子「アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』434号、2004.1.15、p.6。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998437_po_0434.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

(8) 野澤・日比 前掲注(6)

(9) 2006年7月の時点で既に作業が進められていた (“UK National Audit Office publications, Work in Progress: Staging the olympic and paralympic Games in London 2012.” (英国政府ウェブアーカイブに保存された2006年7月15日付のNAOのウェブサイト) <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060715135118/http://www.nao.org.uk/publications/workinprogress/olympic.htm>>)。PACの提案は配慮されるものの、何をVFM検査の対象とし、いつ、どのように検査を行うかの裁量権は、会計検査院長が持っている (“The Comptroller and Auditor General’s powers.” National Audit Office Website <<https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme/the-comptroller-and-auditor-generals-powers/>>)。

を挙げている⁽¹⁰⁾。以後、大会前年の2011年までに6件（うち1件はスポーツ振興に関する報告書）、大会終了後に1件のVFM報告書を作成し、決算委員会に報告した。

PACは、オリンピック関連のPAC報告書を8件刊行した。NAOの8件のVFM報告書のうち7件について公聴会を開催し、PAC報告書を刊行した。また、2012年4月には、新たなVFM報告書を伴わない公聴会を開催し、大会開催直前の同年7月にPAC報告書を刊行した。（表1）

表1 ロンドンオリンピック関連の決算委員会の行政監視を巡る主な動き

	主な動き	会計検査院 (NAO)	決算委員会 (PAC)	政府
2003年 5月	ロンドンオリンピック招致立候補を表明			
2005年 7月	ロンドンオリンピック開催決定 (ロンドン地下鉄同時爆破事件)			
2006年 7月頃		VFM 検査作業		
2007年 2月		VFM 報告書① [リスクの評価と管理]		
3月	オリンピック予算発表		公聴会①	
7月		VFM 報告書② [予算]	PAC 報告書①	
10月				財務省覚書①
11月	プログラム基本計画*1		公聴会②	
2008年 3月		VFM 報告書③ [スポーツ振興]		
4月			公聴会③ PAC 報告書②	
6月		VFM 報告書④ [準備の進捗]	公聴会④	財務省覚書②
7月			PAC 報告書③ PAC 報告書④	
9月	(リーマンショック)			
10月				財務省覚書③④*2
2010年 2月		VFM 報告書⑤ [準備の進捗]		
3月			公聴会⑤ PAC 報告書⑤	
5月	(政権交代)			
7月				財務省覚書⑤
10月	歳出見直し			
2011年 2月		VFM 報告書⑥ [準備の進捗]*3		
12月		VFM 報告書⑦ [準備の進捗]	公聴会⑦	
2012年 3月			PAC 報告書⑦	
4月			公聴会*4	財務省覚書⑦
7月	オリンピック 7/27-8/12		PAC 報告書*4	
8月	パラリンピック 8/29-9/9			
11月				財務省覚書*4*5
12月		VFM 報告書⑧ [大会後の評価]	公聴会⑧	
2013年 4月			PAC 報告書⑧	
6月				財務省覚書⑧

() 内の主な動きはオリンピック予算に影響を与えた事項。

公聴会、PAC報告書、財務省覚書の数字は、同一数字のVFM報告書に対応している。

*1: Programme Baseline Report. オリンピック実行委員会(ODA)の各建設プロジェクト等を詳細化した計画。

*2: 同一の財務省覚書に2件のPAC報告書への回答を収録。

*3: 公聴会が開催されず、PAC報告書も刊行されなかった。

*4: 新たなVFM報告書の刊行なしに、VFM報告書⑦の再審査として公聴会が開催され、PAC報告書が刊行された。

*5: この財務省覚書には、PAC報告書の概要のみで、政府の回答は記載されていない (*Treasury Minutes on the Eighty Second Report from the Committee of Public Accounts: Session 2010-12 and on the First to the Fourth and the Sixth to the Tenth Reports from the Committee of Public Accounts: Session 2012-13*, Cm 8467, 2012.11, p.42. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/235999/8467.pdf>)。

(出典) 各種資料に基づいて筆者作成。

(10) NAO, *Annual report 2007*, 2007, p.6. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080107210937/http://www.nao.org.uk/publications/annual07/nao_annual_report_2007.pdf> なお、PACにおける決算審査の議論は、会計検査の政治化を防ぐため、既に執行された事業の実施状況等に限定されるとされている(野澤・日比 前掲注(6))。

II ロンドンオリンピック予算の推移

2003年5月、英国政府は議会下院において、2012年のオリンピック開催都市としてロンドンが立候補することを表明した。この時点での公的部門の資金提供（Public Sector Funding Package: PSFP）⁽¹¹⁾によるオリンピック予算（以下「当初予算」）は23億7500万ポンド⁽¹²⁾（約4540億円⁽¹³⁾）であった。その財源は、大ロンドン市（Greater London Authority）がカウンシル税⁽¹⁴⁾の増税⁽¹⁵⁾により6億2500万ポンド、ロンドン開発公社（London Development Agency）⁽¹⁶⁾が2億5000万ポンド、国営宝くじ（National Lottery）が15億ポンド（新たなオリンピック宝くじから7億5000万ポンド、既存のスポーツ宝くじから3億4000万ポンド、一般宝くじから4億1000万ポンド）を拠出することになった⁽¹⁷⁾。

2004年11月、国際オリンピック委員会（International Olympic Committee: IOC）に提出された立候補ファイル（Candidate File）ではオリンピック関連経費は、ロンドンオリンピック・パラリンピック大会組織委員会（The London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games: LOCOG）の大会運営費15億3875万ポンドと設備投資費（LOCOG以外の経費）98億7125万ポンドの合計114億1000万ポンド（約2兆2944億円）であった⁽¹⁸⁾。このうち、設備投資費内の16億2800万ポンド（約3274億円）が公的支出の対象経費とみなされていた⁽¹⁹⁾。また、財務大臣はIOCに対し、英国政府がオリンピックの成功を確保するために必要なあらゆる資金支援（大会運営費などの公的支出対象外の経費を含む）を提供することを保証していた⁽²⁰⁾。

2005年7月の開催都市選考時点の公的支出対象経費は、当初予算に競技会場跡地改修費、交通機関運用経費、エリート競技者および地域スポーツ支援経費などを加えた29億9200万ポンドに、オリンピック以外のインフラ⁽²¹⁾整備費の国庫負担10億4400万ポンドを加えた40億3600万ポンド

(11) PSFPの一部は、大会後のオリンピックパーク用地の売却益等により拠出機関へ償還される。

(12) The Secretary of State for Culture, Media and Sport (Tessa Jowell), "Olympic Games 2012," *Hansard (House of Commons debates)*, Vol.405, Column 478, 2003.5.15. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo030515/debtext/30515-09.htm#30515-09_spm1>

(13) 1ポンドは191.15円（2003年12月末）（IMF, *International Financial Statistics yearbook 2015*, vol.68, 2015, p.3. <<http://data.imf.org/?sk=7CB6619C-CF87-48DC-9443-2973E161ABEB&ss=1443555326437>>）。以下、1ポンドは201.09円（2004年12月末）、203.12円（2005年12月末）、228.38円（2007年12月末）、127.52円（2010年12月末）、136.57円（2012年12月末）。

(14) 居住用資産の評価額を基に課税される地方税。日本の固定資産税と異なり、納税義務者は占有者（居住者）。

(15) 1人当たり年間20ポンド（約3,800円）（Jowell, *op.cit.*(12)）。

(16) イングランド地域内に設置された9つの地域開発公社（Regional Development Agencies: RDA）の一つ。他のRDAは国の非省庁公的機関（後述）であったが、ロンドン開発公社は大ロンドン市の執行機関。政府からの補助金や借入金を財源として、ロンドン地域の経済開発の役割を担う。2012年3月に廃止。

(17) NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games – Risk assessment and management*, HC 252 Session 2006-2007, 2007.2, p.15. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/02/0607252.pdf>>

(18) LOCOG, *London 2012 Candidate File, vol.1: Theme 6: Finance*, 2004, pp.103-105. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060214121909/http://www.london2012.com/NR/rdonlyres/2428F9A3-87A2-4BA4-91F6-F9E2CF60E1A7/0/Theme_6_finance.pdf>

(19) NAO, *The budget for the London 2012 Olympic and Paralympic Games*, HC 612 Session 2006-2007, 2007.7, p.33. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/07/0607612.pdf>>

(20) LOCOG, *London 2012 Candidate File, vol.1: Theme 2: Political and economic climate and structure*, 2004, p.35. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060214121909/http://www.london2012.com/NR/rdonlyres/9A7DC691-9B68-4BC1-8049-8B426BE77F81/0/Theme_2_political_economic.pdf>

(21) オリンピックパーク内の地下送電線のような付随的なインフラ（NAO, *op.cit.*(17), p.18.）。

ドから、民間の資金提供見込み分 7 億 3800 万ポンドを差し引いた 32 億 9800 万ポンドと見積もられていた。その財源は、当初予算 (23 億 7500 万ポンド) に前述の国庫負担 10 億 4400 万ポンドを加えた 34 億 1900 万ポンド (約 6945 億円) であった。⁽²²⁾

2007 年 3 月、英国議会で公表されたオリンピック予算 (以下「改訂予算」) は 93 億 2500 万ポンド (約 2 兆 1296 億円) であった。予算が大幅に増加した主な理由は次のようなものであった⁽²³⁾。オリンピック実行委員会 (Olympic Delivery Authority: ODA)⁽²⁴⁾ のプログラム管理費用の増加 (5 億 5400 万ポンド)、ODA に対する付加価値税⁽²⁵⁾ などの税負担の新設 (8 億 3600 万ポンド)、緊急費 (contingency)⁽²⁶⁾ の新設 (27 億 4700 万ポンド)、警察および広域警備費の新設⁽²⁷⁾ (6 億ポンド)、民間資金の減少に伴う補填 (5 億 7300 万ポンド)。一方、財源は、国庫が 59 億 7500 万ポンド、国営宝くじが 21 億 7500 万ポンド (オリンピック宝くじ 7 億 5000 万ポンド、既存のスポーツ宝くじ 3 億 4000 万ポンド、一般宝くじ 10 億 8500 万ポンド)⁽²⁸⁾、大ロンドン市が 9 億 2500 万ポンド⁽²⁹⁾、ロンドン開発公社が 2 億 5000 万ポンドを拠出することになった。

2010 年 5 月の政権交代によって発足した保守党・自由民主党連立政権による、同年 10 月の歳出見直し (Spending Review) の結果、オリンピック予算 (以下「修正予算」) は 2010 年 10 月に 92 億 9800 万ポンド (約 1 兆 1857 億円) に減額修正された。

2012 年 9 月のオリンピック終了時点では、支出が 89 億 2100 万ポンド (約 1 兆 2183 億円) となり、3 億 7700 万ポンド (約 515 億円) が不要の見込みとなり、オリンピックの公的支出は修正予算の約 96% に収まった。しかし、招致表明時の当初予算からは大幅に超過したとの指摘もある⁽³⁰⁾。当初予算と比較した場合には支出額は約 3.8 倍となっている。(表 2)

なお、歴史的に見ると、総じてオリンピック予算は、費用が制御不能な状態で連鎖的に増加して、オリンピック組織委員会へ公的資金の投入が必要な状態に陥る⁽³¹⁾とも指摘され、1960 年以降 2012

(22) NAO, *op.cit.*(19), pp.6, 18, 33.

(23) *ibid.*, p.17.

(24) 主に競技会場や関連施設の建設を担う文化・メディア・スポーツ省所管の非省庁公的機関 (Non Departmental Public Bodies: NDPB)。NDPB は、政府の外郭機関 (arm's-length bodies) の一つ。省庁の一部ではなく、独立した法人格を持ち、政府から交付金を受け、大臣から独立して運営される。職員は公務員ではない。(『英国の内閣執務提要』(調査資料 2012-4) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2013, p.62. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1>)

(25) 開催都市選考時点では、ODA の税制上の取扱いは決まっていなかった。財務省は 2007 年 3 月に ODA に付加価値税の通常の納税義務があることを確認した。(NAO, *op.cit.*(19), p.17.)

(26) ODA プログラム緊急費 (ODA Programme Contingency. ODA のプログラム全体に影響を与える可能性のある潜在的なリスクに対する緊急費)、資金提供グループ緊急費 (Funders Group Contingency. ODA の想定外の潜在的なリスクに対する緊急費) および一般プログラム緊急費 (General Programme Contingency. ODA 以外のプログラムの潜在的なリスクに対する緊急費) の合計。なお、個々のプロジェクトに係る緊急費 (Project Contingency) は当該プロジェクト予算に別途計上されている。また、警察および広域警備費にも警備緊急費 (Security Contingency) が計上されている。

(27) 2005 年 7 月 7 日のロンドンの地下鉄同時爆破事件を含む、英国内および国際的な安全保障環境を反映。なお、建設工事期間中の工事現場の警備は ODA、大会中の競技会場内・周辺の警備は LOCOG が責任を負っている。

(28) 当初予算からの負担増加分 6 億 7500 万ポンド (一般宝くじ分) は、大会後のオリンピックパーク用地と資産の売却によって国営宝くじへ返済することが想定されている (NAO, *op.cit.*(19), p.25.)。

(29) ロンドン市長は、負担増加分は、大ロンドン市の組織内で負担し、ロンドン市民への更なる増税は行わないと述べている (“Mayor says no tax rise for Games,” *BBC News*, 2007.3.15. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/6452865.stm>)。

(30) Alex Hern, “London Olympics exceed initial budget by £6.52bn,” *New Statesman*, 2012.10.23. <<http://www.newstatesman.com/economics-blog/2012/10/london-olympics-exceed-initial-budget-652bn>>

表2 ロンドンオリンピック予算の推移

(単位：百万ポンド)

	2003.5 当初予算	2004.11 立候補 ファイル	2005.7 開催都市 選考時	2007.3 改訂予算	2007.11 基本計画	2010.10 修正予算	2012.9 終了時	2013.3
支出								
施設整備費 (ODA)*1	-	-	3,650	5,590	6,090	6,754	6,641	6,711*5
緊急費*2	-	-	-	2,747	2,009	1,154	73	-
警察・警備費*3	-	-	-	600	838	757	969	852
その他	-	-	386	388	388	633	1,238	1,207
支出合計	-	1,628	4,036	9,325	9,325	9,298	8,921	8,770
不要額	-	-	-	-	-	-	377	528
財源								
中央政府	-	-	1,044	5,975	5,975	6,248	6,248	6,248
国営宝くじ	1,500	1,500	1,500	2,175	2,175	2,175	2,175	2,175
大ロンドン市	625	625	625	925	925	625	625	625
ロンドン開発公社	250	250	250	250	250	250	250	250
公的資金合計	2,375	2,375	3,419	9,325	9,325	9,298	9,298	9,298
民間資金	-	-	738	(165)*4	-	-	-	-
財源合計	2,375	2,375	4,157	9,325	9,325	9,298	9,298	9,298

*1：緊急費を除く。

*2：ODA プログラム緊急費、資金提供グループ緊急費および一般プログラム緊急費の合計。緊急費は、予備費として、施設整備費等に不足が生じた場合に充当される。なお、施設整備費としてODA が支出できる資金の上限額は、施設整備費 (*1)、ODA プログラム緊急費および資金提供グループ緊急費の合計額である。(NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress Report June 2008*, HC 490 Session 2007-2008, 2008.6, p.17. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/06/0708490.pdf>>)

*3：会場警備費、警察および広域警備費、警備緊急費の合計。

*4：未実現の資金。財源合計には含まれない。

*5：ODA の廃止時 (2014年12月) の最終支出額は67億3900万ポンドであった (ODA, *For the period from 1 April to 2 December 2014: Report and Accounts presented to Parliament pursuant to articles 4(3) and 5(5) of the Olympic Delivery Authority (Dissolution) Order 2014/3184*, HC 1098, 2015.3, pp.8-9. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/412429/ODA_AR_2014_-_Web_PDF.pdf>).

(出典) VFM 報告書、PAC 報告書、ODA 年報 (Annual Report and Accounts) その他資料に基づいて筆者作成。

年までに開催された全てのオリンピックの開催費用⁽³²⁾は招致時の想定費用を超過している⁽³³⁾とされている。また、ロンドンオリンピック予算が当初予算より大幅に増加した理由には、①政府部内の意思決定者のリスクに対する関心の低さから生ずる費用推計の乖離、②立候補資料の作成過程における過度に楽観主義に偏った費用推計 (現実的な可能性よりむしろ IOC 委員の票の確保を重視)、③外部環境 (経済情勢や安全保障環境) の変化に起因する制御不能な費用の増加、があるとの指摘もある⁽³⁴⁾。

(31) Emma Norris et al., *Making the Games: What government can learn from London 2012*, London: Institute for Government, 2013.1, p.44. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20the%20Games%20final_0.pdf>

(32) オリンピック組織委員会の開催経費とそれ以外の競技会場建設費などの直接経費の合計。公的支出以外も含むため、本稿のオリンピック予算とは異なる。

(33) Bent Flyvbjerg and Allison Stewart, *Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960-2012* (Saïd Business School Working Papers), Oxford: University of Oxford, 2012.6, p.11. <[http://eureka.sbs.ox.ac.uk/4943/1/SSRN-id2382612_\(2\).pdf](http://eureka.sbs.ox.ac.uk/4943/1/SSRN-id2382612_(2).pdf)>

(34) Will Jennings, "Why costs overrun: risk, optimism and uncertainty in budgeting for the London 2012 Olympic Games," *Construction Management and Economics*, 30(6), 2012.6, pp.455-462.

Ⅲ ロンドンオリンピックに対する決算委員会の審査

決算委員会（PAC）は、大会前の2007年7月から2012年7月まで7件、大会終了後に1件のPAC報告書を刊行した。このうち、スポーツ振興に関する報告書⁽³⁵⁾を除く、7件の報告書の概要は以下のとおりである。

1 リスクの評価と管理

PACは、2007年2月のオリンピックに関する最初のVFM報告書⁽³⁶⁾を受けて、翌月に文化・メディア・スポーツ省（Department for Culture, Media and Sport: DCMS）およびODAに対する公聴会と審査を行い、7月にオリンピックの開催準備において予想されるリスクの評価と管理に関するPAC報告書⁽³⁷⁾を刊行した。その主な結論と勧告は次のとおりである。

- ・ オリンピックの開催準備には多数の組織が関係しているが、準備全体の責任を負う単一の組織が存在しない。関係組織の数の多さは、例えば適時の意思決定に重大なリスクをもたらす。関係省庁間の横断的調整に責任を持つDCMSは、いつ、誰によって、何が決定される必要があるかについて、合意された計画を策定すべきである。
- ・ 開催日程の変更が不可能な中で、準備プログラムのいかなる遅れも、遅延を取り戻すために、支出の増加および品質の低下をもたらす可能性があり、準備を担当する組織の契約交渉上の立場を弱める。施設整備を担当するODAは、コスト超過と品質低下のリスクの増大に対し、具体的な取組を奨励する取決めを施工業者と確立する必要があるだろう。
- ・ オリンピックの費用は、招致時に極めて過小に見積もられており、民間部門からの資金提供は極めて過大に見積もられていた。

なお、DCMSは、招致時に不確実あるいは不可知の費用があったことは当然のことであり、政府の意図的な不作為により費用増加が生じたとする、PACの結論に同意していない。⁽³⁸⁾

- ・ 政府には、大会資金の最終的な保証者として資金不足が生じた場合、財政負担が発生する。大会運営を担当するLOCOGは約20億ポンドの予算（表3）を自己資金⁽³⁹⁾で調達することを予定しているが、資金不足による公的資金からの支出を防ぐため、DCMSは、LOCOGの支出が管理され、収入が予想どおりとなることを確実にする必要があり、そのための計画を策定すべきである。
- ・ 大会終了後もオリンピックパーク内に残存予定の5つの新設の競技施設⁽⁴⁰⁾の利用に関し、施

⁽³⁵⁾ PAC, *Preparing for sporting success at the London 2012 Olympic and Paralympic Games and beyond*, Forty-second Report of Session 2007-08, HC 477, 2008.7. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubacc/477/477.pdf>>

⁽³⁶⁾ NAO, *op.cit.*(17)

⁽³⁷⁾ PAC, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games – Risk assessment and management*, Thirty-ninth Report of Session 2006-07, HC 377, 2007.7. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubacc/377/377.pdf>>

⁽³⁸⁾ *Treasury Minutes on the Twenty Seventh to the Thirty Fourth, the Thirty Sixth to the Fortieth, and the Forty Third to the Forty Fifth Reports from the Committee of Public Accounts 2006-2007*, Cm 7216, 2007.10, pp.88-89. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243176/7216.pdf>

⁽³⁹⁾ なお、パラリンピック大会運営費の50%は当初から公的支出であった。最終的には公的支出の対象経費は拡大した。（表3）

表3 ロンドンオリンピック・パラリンピック大会組織委員会（LOCOG）予算の推移

(単位：百万ポンド)

	2004.11 立候補ファイル	2007.3 改訂予算時	2009.12	2010.11 修正予算時	2012.9 終了時	2013.3 最終決算*1
予算 (Lifetime Budget)	1,539	約 2,000	1,949	2,164	2,410	2,410*2
うち公的支出分						
パラリンピック助成金	54	66	66	95	111	114
LOCOG への資金提供	-	-	-	63	224	238
オリンピックパーク運営委託費	-	-	-	67	78	70
運営準備費 (LOCOG 助成分)	-	-	-	-	132	132
会場警備費への資金提供	-	-	-	282	444	405
合計	54	66	66	507	989	959

*1：LOCOG は、最終決算の後、任意清算 (solvent Members Voluntary Liquidation) された。

*2：24 億 1000 万ポンドの収入に対し、支出は 23 億 8000 万ポンドであった。3000 万ポンドの剰余金は 2000 万ポンドが DCMS に返還され、残りは英国オリンピック委員会 (530 万ポンド)、英国パラリンピック協会 (260 万ポンド) などに支払われた。(James Riach, "British Olympic Association gets £5.3 m windfall from London 2012 surplus," *Guardian*, 2013.5.30. <<http://www.theguardian.com/sport/2013/may/30/british-olympic-association-london-2012-surplus>>)(出典) LOCOG, *Report and accounts for the 6 month period ended 31 March 2013*, 2013.9, pp.14, 44. <http://www.olympic.org/Documents/Games_London_2012/London_Reports/LOCOG_FINAL_ANNUAL_REPORT_Mar2013.PDF>; VFM 報告書その他資料に基づいて筆者作成。

設ごとの所有権、改修責任および維持管理費を明らかにしたレガシー (Legacy)⁽⁴¹⁾ 計画を直ちに完成させるべきである。

- ・ 大会準備の進捗の監視とリスク管理のための強力な仕組みが不可欠であるが、まだ、できていない。ロンドンオリンピックのビジョン⁽⁴²⁾の実現に向けて、主要組織に割り当てられた4つの戦略目標⁽⁴³⁾にひもづいた下位目標⁽⁴⁴⁾を具体化した計画全体について、DCMS は、適時の進捗とリスクを報告する枠組みを策定すべきである。この報告が最終的にオリンピック理事会 (Olympic Board)⁽⁴⁵⁾へ通知され、潜在的な問題点に対する早期の警告を与えることになる。
- ・ 国営宝くじからオリンピックへの資金提供は、従来国営宝くじから資金提供を受けているオリンピック以外の「意義ある目的 (good causes)」資金⁽⁴⁶⁾が約 17 億ポンド⁽⁴⁷⁾減少する可能性を意

(40) メインスタジアム、アクアティクス・センター (屋内水泳競技場)、ベロパーク (自転車競技場)、ホッケー・センター、屋内スポーツセンター (LOCOG, *London 2012 Candidate File, vol.1: Theme 1: Olympic Games concept and legacy*, 2004, p.23. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060214121909/http://www.london2012.com/NR/rdonlyres/DD822228-A638-43BC-BD7C-CFF606EAE86E/0/Theme_1_olympicgamesconcept_legacy.pdf>。)

(41) オリンピック大会後、開催都市および開催国に長期的に残される有形・無形の遺産。IOC は、5つのカテゴリー (スポーツ、社会、環境、都市、経済) に分類している (IOC, *Olympic Legacy*, 2013.3, p.9. <http://www.olympic.org/Documents/Olympism_in_action/Legacy/2013_Booklet_Legacy.pdf>。)

(42) 感動的で、安全かつ包摂的 (inclusive) なオリンピックとパラリンピック大会を開催し、ロンドンと英国に持続可能なレガシーを残すこと (PAC, *op.cit.*(37), p.18.)。

(43) ①競技者、オリンピック関連団体および一般の観客のために感動的なオリンピック大会とパラリンピック大会を開催する。②オリンピックパークおよび全競技会場を、期限どおりに、承認された予算と仕様内で、公的支出を最小化し、かつ持続可能なレガシーを準備して、提供する。③英国に対する大会の経済的、社会的、健康および環境的な便益を、とりわけロンドン東部の再開発と持続可能な発展を通じて、最大化する。④エリートととりわけオリンピックとパラリンピック競技の一競技者と草の根スポーツ参加者の両方について、大会の前、期間中、終了後の英国のスポーツの持続的な改善を達成する。(NAO, *op.cit.*(17), pp.35-37.)

(44) *ibid.*

(45) 文化・メディア・スポーツ大臣、ロンドン市長、英国オリンピック委員会会長、LOCOG 会長および ODA 会長 (投票権なし) から構成。監督機関として大会準備の進捗の監視とリスク管理を担う。合意形成を目的としており、いずれの構成員も大会準備全体の責任を負っていない。

味する。DCMS は、宝くじ分配機関 (Lottery distributors)⁽⁴⁸⁾ に対し、いつ、どれくらいその収入が減少するかの率直な事前評価を提供すべきであり、「意義ある目的」資金減少の影響をどのように最小化するかを計画を作成する必要がある。

2 オリンピック予算

PAC は、2007 年 7 月のオリンピック予算に関する VFM 報告書⁽⁴⁹⁾を受けて、11 月に DCMS および ODA に対する公聴会と審査を行い、2008 年 4 月にオリンピック予算に関する PAC 報告書⁽⁵⁰⁾を刊行した。その主な結論と勧告は次のとおりである。

- ・ 現実から遊離した状況を費用推計の前提としたため、公的支出のために必要な予測可能要件が、開催都市選考時の見積りから除外されていた。事業の規模や複雑さが認識されていなかったため、優良慣行 (good practice)⁽⁵¹⁾ に反して、DCMS は、緊急費 27 億 4700 万ポンド (緊急費を除く費用全体の約 42%) を計上していなかった⁽⁵²⁾。また、ODA 関連の付加価値税の取扱いと警察・警備費用 (14 億ポンド) も不確定とされて、見積りからは除かれていた。さらに、確かな分析による根拠がないにもかかわらず、民間からの資金調達 7 億 3800 万ポンドが計上されていた。説明可能な不確定費用である緊急費を含めて、全ての支出と財源が当初から計上されるべきであった。

なお、DCMS は、経費見積りが開催都市選考時点で入手可能な最良の専門家の助言に基づいて作成されたとして、PAC の結論に同意していない。⁽⁵³⁾

- ・ 93 億 2500 万ポンドのオリンピック予算は、大会準備とレガシーのための活動費用の全てを含んでいない。交通インフラの整備コスト、オリンピックパークの用地取得費、大会準備とレガシーの計画に携わる関連省庁の人件費などが予算外となっている。オリンピックの費用便益分析では、付随的な費用を含む全費用を反映すべきである。

なお、DCMS は、オリンピック予算には、大会準備費用 (原則として、競技会場およびその他の施設整備費) の中核的な要素全体を含んでいるとして、PAC の勧告に同意していない。DCMS は、常々、オリンピックと無関係の大規模な交通インフラ計画や広義の再開発のような大会と特別な関係にな

(46) 芸術、スポーツ、文化遺産、慈善・ボランティア活動、健康・教育・環境プロジェクトなどの公益的な事業へ配分される宝くじの収益金。

(47) 2007 年 3 月の改訂予算 (21 億 7500 万ポンド) に基づく推計額。

(48) 国営宝くじの収益金を専門知識に基づいて各分野の公益事業に分配・助成を行う政府の外郭機関。現在は、アーツカウンシル・イングランド (Arts Council England)、英国映画協会 (British Film Institute) など 12 機関。 (“About the distributors.” National Lottery Good Causes (国営宝くじ意義ある目的) Website <<http://www.lotterygoodcauses.org.uk/funding>>)

(49) NAO, *op.cit.*(19)

(50) PAC, *The budget for the London 2012 Olympic and Paralympic Games*, Fourteenth Report of Session 2007-08, HC 85, 2008.4. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubacc/85/85.pdf>>

(51) 財務省のガイダンス (HM Treasury, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, 2003.4.) では、大規模なプロジェクトには便益を過大に、また、費用と期間を過小に評価する傾向 (optimism bias : 楽観主義傾向) があるため、プロジェクト予算に、追加費用発生リスクの現実的な事前評価を反映した緊急費を計上するよう勧告している (NAO, *op.cit.*(19), pp.23-24.)。

(52) なお、テッサ・ジョウエル (Tessa Jowell) 文化・メディア・スポーツ大臣は、下院本会議で当初予算 (2003 年) に 50% の緊急費を計上していると述べている (Jowell, *op.cit.*(12))。

(53) *Treasury Minutes on the Eighth Report and the Fourteenth to the Fifteenth Reports from the Committee of Public Accounts 2007-2008*, Cm 7365, 2008.6, p.6. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238744/7365.pdf>

い他の費用がオリンピック予算に含まれないことを明らかにしてきた、また、オリンピックパーク用地はロンドン開発公社が取得して、大会後の用地売却により取得費用を賄うため、予算には含まれない、さらに、大会準備に係る政府職員の経費は各省庁の運営予算に含まれている、と説明している。⁽⁵⁴⁾(表4)

表4 ロンドンオリンピック関連の支出とその財源（改訂予算時）

支出の分類	財源（最終的に政府が保証）
1 オリンピック費用*	
(1)オリンピック実行委員会（ODA）経費 ・新しい競技会場・施設の建設および大会後の改修経費 ・既存施設改修経費 ・ODA が分担する交通プロジェクト経費 ・敷地内警備 ・プログラム管理経費	1 公的資金 (1)国営宝くじ (2)大ロンドン市 (3)ロンドン開発公社 (4)国庫 2 複数の民間資金
(2)ODA 以外の経費 ・スポーツ宝くじ分配機関による地域およびエリートスポーツ支援経費 ・パラリンピック運営費用に対する公的資金負担 ・ロンドンの景観改善費用(オリンピックパーク周辺の街路改良を含む)	
2 インフラ整備および再開経費*（オリンピックパークおよびその他の競技会場に関連） ODA が支出するオリンピックパーク内のインフラ整備費用（会場建設のための用地整備、大会後利用のためのパーク造成を含む）	
3 大会開催費用 ロンドンオリンピック・パラリンピック大会組織委員会（LOCOG）が支出するオリンピック・パラリンピックの運営および開催費用	LOCOG の自己調達資金 ・国際オリンピック委員会（IOC）からの収入（放送権料その他） ・チケット販売収入 ・スポンサーおよびオフィシャルサプライヤーからの収入
4 広義の経費 ・資本投資（例えば、ロンドンにおける交通機関整備） ・ロンドン開発公社によるオリンピックパーク用地の買収費用 ・大会開催を支援するサービスに係る経費**（例えば、警備費用、イベント中のロンドンの警察費用、地方での保健サービス費用） ・文化・メディア・スポーツ省（DCMS）その他の政府機関および公的団体のオリンピック関連業務に専従する職員に係る経費	1 公的および民間部門からの資金提供による資本投下 2 他の予算の支出項目（通常の公的支出および責任の取決めの対象）

*および**の一部がオリンピック予算に該当。

(出典) NAO, *The budget for the London 2012 Olympic and Paralympic Games*, HC 612 Session 2006-2007, 2007.7, p.12. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/07/0607612.pdf>> に基づいて筆者作成。

- ・ DCMS は、議会に対し、説明責任（図2）の明確な根拠を提供するため、年次報告と半年ごとの更新報告を提出して、費用予測のいかなる変更をも説明し、発生した費用の内訳を提供すべきである。

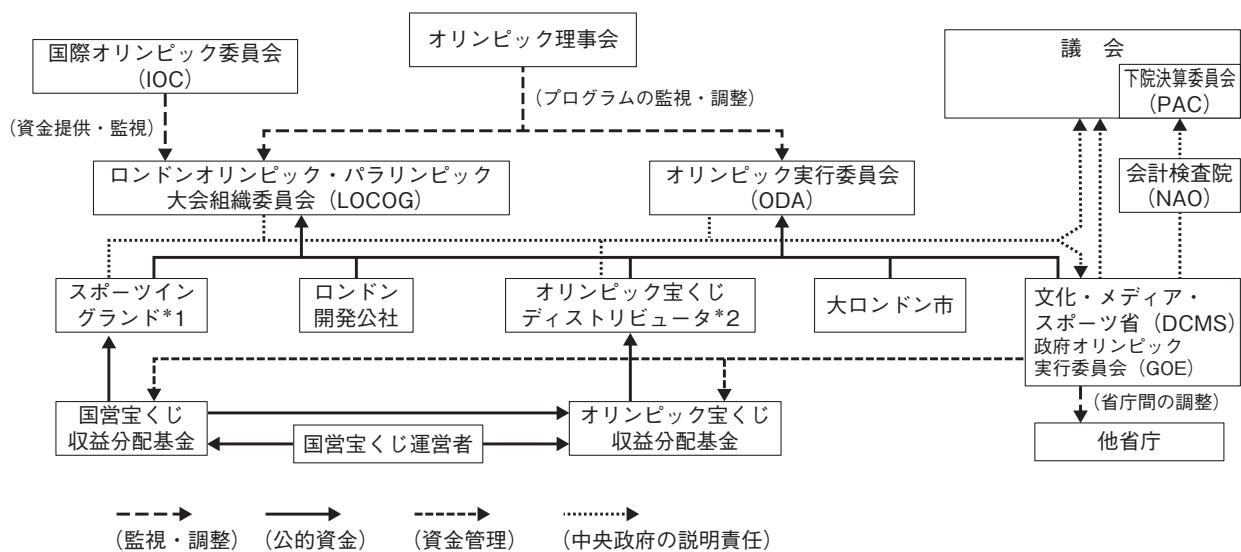
DCMS はこの勧告に同意し、年次報告および更新報告（2009年からは四半期報告）を刊行した。⁽⁵⁵⁾

- ・ 大会開始まで4年以上あるが、既に緊急費5億ポンド（緊急費全体の18%）が使われている。DCMS は、緊急費が更に使われる前に、費用の抑制の選択肢が完全に検討されたことを確認すべきである。
- ・ DCMS は、予算が59億ポンド増加したにもかかわらず、支出増によって何が提供され、また、以前の予算では招致時のどの義務が履行できないのかを明らかにしていない。DCMS は、説明責任の明確な根拠を提供すべきである。

⁽⁵⁴⁾ *ibid.*, pp.6-7.

⁽⁵⁵⁾ *ibid.*, p.7.

図2 ロンドンオリンピック関連の公的資金の流れと説明責任



*1: DCMS との契約に基づいて、イングランドにおける草の根スポーツ振興の役割などを担う DCMS 所管の非省庁公的機関。宝くじ分配機関 (Lottery distributors) として、イングランドにおいて国営宝くじからの助成金を分配する役割も担う。
 *2: 国営宝くじによって調達された資金をロンドンオリンピックとそのレガシーのためのインフラ整備に資金提供するために議会によって設立された非省庁公的機関。2013年3月に廃止。
 (出典) NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games – Risk assessment and management*, HC 252 Session 2006-2007, 2007.2, p.10. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/02/0607252.pdf>> に基づいて筆者作成。

- ・ 国営宝くじは 21 億 7500 万ポンド (財源全体の 23%) を資金提供しているが、これに対し、どのような金銭的な利益償還の配分があるのか不明確である。オリンピックパークの地価の上昇を見込んで、将来の用地・資産売却の想定収益および法的拘束力のないロンドン市長との協定に基づいて、6 億 7500 万ポンドの償還が想定されているが、経済情勢の影響を受けるため、償還額は本質的に不確実である。DCMS と ODA は、利益を生み出す可能性のある全ての機会を特定し、国庫と国営宝くじを含む全ての資金提供者間で利益配分をどのように行うかの原則を確立すべきである。
- ・ 請負業者との契約は、理想的には業者間の有効な競争を経て締結されるべきであるが、ODA は、複数の競技会場整備において業者間の競争を生み出すことが困難となっている。競争が行われない場合、ODA が費用と性能の保証措置を契約に組み込むことがいっそう重要になる。ODA は、契約業者とのいかなる問題も適切に把握し、かつ解決するため、早期の警告の取決めと緊急時対応計画を策定・保持して、必要であれば業者を交替させるべきである。
- ・ DCMS は、大会から幅広いレガシーの利益を得ることを目指している⁽⁵⁶⁾が、その成果を測定する基準がない。今後、目標を数量化し、それらがどのように達成され、どのように、また、誰によって成功が評価され、誰が説明責任を負うのかの計画を必ず作成すべきである。

(56) 2007年6月、英国政府は大会から得られる5つのレガシーの公約 (①英国を世界有数のスポーツ国家にする。②ロンドン東部の中心部を一変させる。③青少年の地域のボランティア活動、文化、スポーツ活動への参加を鼓舞する。④オリンピックパークを持続可能な生活のモデル (青写真) とする。⑤英国が、居住、観光、ビジネスにとって、創造的、包摂的、親和的な場所であることを証明する。) を公表した (DCMS, *Our Promise for 2012: How the UK will benefit from the Olympic and Paralympic Games*, 2007.6. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/77720/DCMSLeafletAdobev5andlaterTPL.pdf>)。

3 準備の進捗（2008年7月）

PACは、2008年6月の大会準備の進捗に関するVFM報告書⁽⁵⁷⁾を受けて、同月にDCMSおよびODAに対する公聴会と審査を行い、翌月に準備状況に関するPAC報告書⁽⁵⁸⁾を刊行した。その主な結論と勧告は次のとおりである。

- ・ オリンピックパーク用地の準備は順調に進捗し、建設が開始されている。メインスタジアムとアクアティクス・センターを含むいくつかの競技会場の完成時期が後ろ倒しになっているが、建設計画は概ね予定どおりである。
- ・ 北京オリンピックの例を考慮すると、レガシーと警備要件の確定に伴い競技会場等の設計とデザインの変更の圧力を受けることが予想される。DCMSとODAは、レガシーの要件をできる限り圧縮して、追加費用や遅延を発生させずに変更を組み込むという困難な作業を行うことになるだろう。
- ・ 開催決定から3年が経過し、また、PACの以前の勧告にもかかわらず、DCMSのプログラム計画とリスク管理に関する関係諸組織との取決めがまだ完全には出来上がっていない。起こりうるリスクの可能性とその潜在的な影響の明確な事前評価が必要であり、影響を軽減するための措置を特定し、責任を割り当てるべきである。また、重大なリスクの報告を定期的かつわかりやすい形で、意思決定を行うオリンピック理事会に提供すべきである。政府オリンピック実行委員会（Government Olympic Executive: GOE）⁽⁵⁹⁾はこれらを含む取決めを2008年末までに完了すべきである。
- ・ 大会後のオリンピックパークの用地売却などから国営宝くじへ6億7500万ポンドを返済するためには、約18億ポンドの売却収入が必要とされているが、不動産価格と住宅建築市場の低迷の観点から、用地売却による将来の潜在的な収入を再評価すべきである。
- ・ ODAに割り当てられた予算（緊急費を除く）は60億9000万ポンド（2007年3月）から61億4100万ポンド（2008年3月）に増加した。最大の増加要因は会場建設費であった。この中には2008年3月時点の建設費（見込み）が基本計画（2007年11月）より2900万ポンド増加したメインスタジアムや3300万ポンド増加したアクアティクス・センターが含まれている（表5）。建設費の上昇の原因の一つに、調達プロセスにおける競争の低下があった。調達が終了した37件の主要な建設工事のうち、9件は応札者が3社以下であり、このうちメインスタジアムとアクアティクス・センターの応札者は1社のみであった。⁽⁶⁰⁾
- ・ DCMSは、93億2500万ポンドの予算内での大会開催を確約しているが、2008年3月時点で約20億ポンド（2007年11月時点）の緊急費の半分は既にODAに割り当てられており、残りの10億ポンドで多数の残存リスク⁽⁶¹⁾を賄わなければならない。予算内で大会準備を行うため、

⁽⁵⁷⁾ NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress Report June 2008*, HC 490 Session 2007-2008, 2008.6. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/06/0708490.pdf>>

⁽⁵⁸⁾ PAC, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games*, Fiftieth Report of Session 2007-08, HC 890, 2008.7. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpublic/890/890.pdf>>

⁽⁵⁹⁾ DCMS内に設置されたオリンピック関連事項を所掌する局相当（directorate）の組織。政府のオリンピックの総合調整窓口として、各省庁のオリンピック関連活動の調整、プログラム管理ならびにODA、LOCOGおよびオリンピック宝くじディストリビュータの監督の役割を担う。（NAO, *op.cit.*(17), pp.5, 31; NAO, *op.cit.*(57), p.12.）

⁽⁶⁰⁾ NAO, *op.cit.*(57), pp.36-38.

⁽⁶¹⁾ 例えば、選手村に関する民間部門との取引の不確実性、警備とレガシープログラムの未完成、物価上昇圧力、契約業者間の支払不能リスクの増大、LOCOGの収支に不足が生じた場合の政府保証の必要など。

表5 ロンドンオリンピック会場建設費の推移

(単位：百万ポンド)

	2004.11 立候補 ファイル	2005.7 開催都市 選考時	2007.3 改訂予算	2007.11 基本計画	2008.3	2010.10 修正予算	2012.9 終了時	2013.3
メインスタジアム	281	—	—	496	525	496	429	—
アクアティクス・センター	73	—	—	214	247	268	251	—
会場建設費全体* (2004-2008) (2007-2013)	1,060 —	1,060 —	1,243 —	1,171 1,038	1,277 —	— 1,182	— 1,053	— 1,104

*比較可能な2007年11月の金額が資料により異なるため、期間別に書き分けた。

(出典) 立候補ファイル、DCMS 四半期報告 (Quarterly Report)、ODA 年報その他資料に基づいて筆者作成。

DCMS は、残された緊急費に対する潜在的需要に関する定量的な評価を最新状態で維持すべきである。

4 準備の進捗 (2010年3月)

PAC は、2010年2月の大会準備の進捗に関するVFM報告書⁽⁶²⁾を受けて、翌月にDCMS、GOE、ODA および LOCOG に対する公聴会と審査を行い、同月に準備状況に関するPAC報告書⁽⁶³⁾を刊行した。その主な結論と勧告は次のとおりである。

- ・ ODA は、準備計画に従って、良好に進捗を継続している。主要な建設計画は、2011年初頭のテストイベントまでに完了されるべく、計画どおり進んでいる。
- ・ DCMS は、93億2500万ポンドの予算内での大会開催の義務を負っている。予算の大部分を割り当てられたODAは、コストを良好に管理して、計画全体を通じた節約によって生じた余剰資金により、当初計画では大部分の資金を民間開発業者が負担することになっていた選手村とメディアセンターのプロジェクトに対する追加費用の公的資金による吸収を可能にした。
- ・ 27億4700万ポンド (改訂予算) の緊急費のうち、2009年12月時点では12億7000万ポンドが残っており、ODAが利用可能であるものの、残額の大部分は既知のリスクの対応に当てられているため、自由に使える残額は1億9400万ポンドだけである。既知のリスクの全てが具体化するわけではないかもしれないが、緊急費を使用する可能性⁽⁶⁴⁾のある新たな資金圧力が続いている。大会費用が予算内に収まるかは、大会後の選手村の住宅販売などからODAが受領する見込みの約6億ポンドの収入に依存している。したがって、十分な資金的な余裕はなく、オリンピックが近づくにつれて、新たな問題に対応する柔軟性は限られ、情勢はひっ迫している。
- ・ オリンピックの当初予算が改訂予算で大幅に増加した理由の一つは緊急費を計上したことにあるが、LOCOGはいまだ予算 (総額19億4900万ポンド) に緊急費を計上していない。自己資金調達を予定しているLOCOGが資金不足に陥った場合、政府は最終的な保証者として財政的な影響を受ける。LOCOGはDCMSと協力して、2010年10月までに資金調達により緊急費を設

(62) NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress report February 2010*, HC 298 Session 2009-2010, 2010.2. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/02/0910298.pdf>>

(63) PAC, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games*, Twenty-eighth Report of Session 2009-10, HC 443, 2010.3. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubacc/443/443.pdf>>

(64) 例えば、オリンピックパークの工事完了とオリンピックパーク・レガシー会社 (Olympic Park Legacy Company) への引渡しの間の公園の安全確保と維持のための費用2億7600万ポンドは当初予算に計上されておらず、2010年2月時点で1億1600万ポンドの緊急費が割り当てられているが、さらに1億6000万ポンドの緊急費が必要になる可能性がある。

けなければならない。

- ・ LOCOGにとって、チケット販売収入は重要な資金調達手段の一つである。LOCOGは、2010年1月時点で13億6100万ポンド（予算全体の70%）の資金を確保しているが、残り約6億ポンドのうち4億ポンドをチケット販売収入から見込んでいる。手頃なチケット価格の必要性と販売収入確保との間をどのように均衡させるかが不明確であり、LOCOGはチケットの入手のしやすさと販売価格をどのように決定するかの原則を公表すべきである。
- ・ 大会の準備は、多数の組織の事業の調整に大きく依存している。しかし、いくつかの組織の責任には未解決で、曖昧な部分が残されており、大会準備期間中の業務上の意思決定の最終権限を誰が持っているのかが不明確なままである。DCMSは、誰が何の責任を持ち、誰が支払うかを直にはっきりさせ、進捗を点検する計画を決定すべきである。また、誰が大会全体の執行権限を持っているのか明らかにすべきである。
- ・ 以前の勧告にもかかわらず、メインスタジアムとメディアセンターを含むオリンピックパーク内の公的資金により建設される主要な施設の大会後の利用計画がいまだに明らかになっていない。計画が決定し、政府が用地と資産の将来の売却から得られると想定しているものがより明確になるまで、国営宝くじを含む資金提供者への資金償還の時期と金額は不確実であろう。仮に大会後、施設が利用されないままであるリスクがあるのであれば、その維持費用を最小化する明確な計画があるべきである。
- ・ ODAは、建設計画で地域住民に対する雇用と職業訓練の提供に関連する目標を持っている。しかしながら、いくつかの事例ではこれらの目標が最初からきちんと設定されず、オリンピックという政府の旗艦的なプログラムにおいて十分に組み込まれていない。政府は、オリンピックプログラムから得られる教訓（当初の雇用と職業訓練の目標設定の重要性を含む）を明らかにして、他の公共建設プロジェクトに適用する必要がある。

なお、DCMSは、ODAとその契約相手方が雇用と職業訓練の目標を設定することはこの種のプロジェクトにとって重要事項であり、ODAの目標は2008年2月には設定されていたとして、PACの結論に同意していない。⁽⁶⁵⁾

5 準備の進捗（2012年3月）

PACは、2011年12月の大会準備の進捗に関するVFM報告書⁽⁶⁶⁾を受けて、同月にDCMS、LOCOG、ロンドン交通局（Transport for London）および内務省（Home Office）に対する公聴会と審査を行い、2012年3月に準備状況に関するPAC報告書⁽⁶⁷⁾を刊行した。その主な結論と勧告は次のとおりである。なお、2011年2月にも、NAOは大会準備の進捗に関するVFM報告書⁽⁶⁸⁾を刊行していたが、これに関する公聴会およびPAC報告書の刊行は行われなかった。

⁽⁶⁵⁾ *Treasury Minutes on the Tenth to the Eleventh and the Fourteenth to the Thirty Second Reports from the Committee of Public Accounts Session 2009-10*, Cm 7885, 2010.7, p.84. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238409/7885.pdf>

⁽⁶⁶⁾ NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress report December 2011*, HC 1596 Session 2010-2012, 2011.12. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/12/10121596.pdf>>

⁽⁶⁷⁾ PAC, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games*, Seventy-fourth Report of Session 2010-12, HC 1716, 2012.3. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1716/1716.pdf>>

⁽⁶⁸⁾ NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress report February 2011*, HC 756 Session 2010-2011, 2011.2. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/02/1011756.pdf>>

- ・ ODA の計画は予算内で予定どおり実施されている。ODA の競技会場とインフラの建設計画の管理は模範的である。
- ・ 大会とレガシーに対する国庫負担の全体額が透明性を持つことは重要である。競技会場の警備費用が大幅に増加したため、費用全体が予算内にとどまる可能性は極めて微妙になっている。さらに、以前の報告書でも述べているように、93 億ポンドのオリンピック予算が、大会とレガシーに要する公的支出全体を包含しておらず、支出額は既に約 110 億ポンド⁽⁶⁹⁾に達している。それにもかかわらず、DCMS は、推計で約 1 億ポンドの自由に使える緊急費が残っているとずっと説明している。DCMS は、大会終了後 6 か月以内に、大会とレガシー関連の公的支出と収入を網羅する単一の監査可能な会計報告書を作成すべきである。
- ・ LOCOG の責任分野で運営上および財政上のリスクが持ち上がっている。オリンピックの成功は大会運営を担う LOCOG に大きく依存し、政府はその収支のいかなる不足も補填する義務を負っている。LOCOG は競技会場内・周辺警備（以下「会場警備」）の運営責任を持っており、内務省は会場警備の要件の設定と LOCOG が会場警備を実施するための資金の調達に関し責任を持っている。LOCOG による会場警備の規模と費用の当初見積りは、内務省が「信頼できない推計」(finger in the air estimate) と述べたものを基に作成されている。2011 年 12 月時点で、会場警備要員数は当初見積りの 2 倍以上に膨らみ、費用は 2010 年の修正予算の約 2 倍になっている。加えて、LOCOG の予算には緊急費がほとんど残っていない。このため、特別警備要員として 7,500 人（2012 年 3 月時点）の陸軍軍人の動員が予定されている（表 6）。今後、LOCOG と G4S 社（警備会社）は大会までに必要とされる全ての要員を募集、訓練し、警備員として機能させるという重大な課題に直面している。また、LOCOG は 2010 年 12 月に締結した G4S 社との会場警備契約の再交渉を行わなければならない。
- ・ LOCOG と G4S 社との契約は「信頼できない推計」を基に締結されており、内務省は、会場警備の準備とその公的支出が費用に見合う価値を持っているかについて、誰が議会に対する説明責任を持っているのか明確にすべきである。
- ・ 2008 年に当時の労働党政権は 2013 年 3 月までに成人のスポーツ参加人口を 100 万人に増加させることを目標（政権交代後の保守党・自由民主党連立政権は目標として採用していない）と定めていたが、5 年計画の 3 年が経過して、4 億 5000 万ポンドが支出されたにもかかわらず、10 万 9000 人の増加にとどまっている。この支出には、金銭に見合う価値が不足している。スポーツ参加者の増加は、オリンピック招致の根本的理由の重要な一部であった。その一方で、デーヴィッド・キャメロン（David Cameron）首相の指示で、オリンピック・パラリンピックの開会・閉会式のために公的資金 4100 万ポンドが LOCOG へ支出され、式典費用が倍増することになった⁽⁷⁰⁾。公聴会において、DCMS の会計官は、式典費用の増加と目標変更によりスポーツ参加人口が当初目標に満たないことは、閣僚の政策決定に係るもの（VFM 評価の対象外）であるとして、金銭に見合う価値の不足という PAC の指摘には同意できないと答弁している⁽⁷¹⁾。これ

(69) オリンピック予算に計上されていない公的支出には、例えば、オリンピックパーク用地購入費（7 億 6600 万ポンド）、レガシープログラム費用（8 億 2600 万ポンド）、運營業務に係る省庁の支出（8600 万ポンド）および省庁内のオリンピックチームスタッフの人件費（例えば GOE の人件費は 5700 万ポンド）がある（NAO, *op.cit.*(66), p.32.）。

(70) それまで、式典費用は LOCOG が負担し、公的資金からの支出は予定されていなかった（“London 2012 Olympic ceremonies budget doubled,” *BBC News*, 2011.12.5. <<http://www.bbc.com/news/uk-16030785>>）。

(71) PAC, *op.cit.*(67), p.Ev.4.

表6 ロンドンオリンピック予算の警備関係費および会場警備要員数の推移

	2007.11 基本計画	2010.10 修正予算	2010.12 G4S社と契約締結時	2011.12	2012.3	2012.9 終了時
予算（百万ポンド）						
会場警備費	0*	282	282	553	553	514
警察・広域警備費	600	475	475	475	475	455
警備緊急費	238	—	—	—	—	—
警備関係費合計	838	757	757	1,028	1,028	969
会場警備要員（人）						
G4S社	—	—	2,000	10,400	12,900	4,389
陸軍	—	—	—	5,000	7,500	12,159
民間ボランティア・その他	—	—	8,000	8,300	3,300	7,340
合計	10,000	10,000	10,000	23,700	23,700	23,888

*会場警備費とは別に、施設整備費（オリンピック実行委員会（ODA）予算）に工事敷地内の警備費が計上されていた。なお、開催都市選考時のロンドンオリンピック・パラリンピック大会組織委員会（LOCOG）の会場警備費の予算額は2900万ポンドであった。（NAO, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games: Progress report February 2011*, HC 756 Session 2010-2011, 2011.2, p.27. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/02/1011756.pdf>>）
（出典）VFM報告書、PAC報告書、Home Affairs Committee, *Olympics security*, Seventh Report of Session 2012-13, Vol.I, HC 531-I, 2012.9, p.11. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmha/531/531.pdf>>に基づいて筆者作成。

に対し、PACは、たとえ政策が変更された場合でも、会計官には、政権交代前（目標変更前）に行われた公的支出によって生ずる金銭に見合う価値に関し、議会への説明責任が依然としてあることに留意することが重要であると指摘した。

- ・ レガシーを提供する責任は、政府の多数の異なる部門に分散されている。PACは、様々なレガシープログラムの効果的な統合および多額の支出から納税者に提供される便益について、大会後、誰が議会および納税者への説明責任を持つのか、明確にすることを要求した。

PAC報告書の公表後、公的支出総額などに関する指摘は印刷および放送メディアで広く取り上げられた⁽⁷²⁾。PAC報告書の結論が新聞等で重要視されるのは、PACが最も有力で影響力のある特別委員会であるためとされる。マーガレット・ホッジ（Margaret Hodge）決算委員長は多くのテレビや新聞のインタビューにおいて、大会費用が総額110億ポンドに達していることを強調⁽⁷³⁾し、また、緊急費の残額が1億ポンドであると述べたと報道されている。この報道はDCMSの大臣達を憤激させ、DCMSのジョナサン・スティーブンス（Jonathan Stephens）事務次官は、通常とは異なり、財務省覚書により議会へ公式回答する前に新聞紙上で、自由に使える緊急費の残高は5億ポンドあり、

(72) Paul Kelso, “Budget for London 2012 Olympics could hit £11 billion, warns watchdog,” *Telegraph*, 2012.3.9. <<http://www.telegraph.co.uk/sport/olympics/9132145/Budget-for-London-2012-Olympics-could-hit-11-billion-warns-watchdog.html>>; Rajeev Syal and Owen Gibson, “Olympics 2012: Olympic Games risk going over budget as cost hits £11bn, say MPs: Organising committee criticised as security bill more than doubles, but government rejects parliamentary verdict,” *Guardian*, 2012.3.9. <<http://www.theguardian.com/sport/2012/mar/09/olympic-games-budget-cost>>; Rob King, “‘White elephant’ London 2012 Olympics runs £2bn over budget as security costs double due to ‘poor planning’ since 7/7,” *Mail Online*, 2012.3.9. <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2112489/London-2012-Olympics-runs-2bn-budget-security-costs-double.html>>

(73) PACが審査したNAOのVFM報告書では、予算外の公的支出について本文で記載しているものの、主な所見と勧告では取り上げていなかった（NAO, *op.cit.*(66), pp.6-11, 32.）。なお、PACで審査されなかった2011年2月のVFM報告書では、NAOは大会後の便益を予算外の費用を含めた全費用で評価すべきであると勧告していた（NAO, *op.cit.*(68), pp.6, 10.）。

また、公的支出総額が110億ポンドに達するというPACの結論は、意図的な誤解に基づく数字であり、新聞見出しの乗っ取りであるとして、PACを強く非難した⁽⁷⁴⁾。

なお、オリンピックの開催費用に関しては、2012年1月に英国のニュース専門放送局であるスカイ・ニュース (Sky News) が、情報公開制度に基づいて独自に調査した結果、公的負担は120億ポンド以上、民間部門の関連費用も含めると総額240億ポンドに達すると報道していた⁽⁷⁵⁾。

6 準備の進捗 (2012年7月)

PACは、新たなVFM報告書の刊行なしに、前回(2011年12月)のVFM報告書に対する再審査として、2012年4月にDCMSとGOEに対する公聴会を開催し、大会直前の7月に準備状況に関するPAC報告書⁽⁷⁶⁾を刊行した。その中でPACが重ねて示した懸念と結論は次のとおりである。

- ・ 再審査の背景には、前述した3月のPAC報告書に対するDCMSの反論が、通常の説明責任のプロセス(図1)に反し、議会へ公式回答する前にメディアで報道されたことがあった。このような状況は、公的資金の使用に関し議会を代表して政府に説明を求めることを職務とするPACに不必要なフラストレーションをもたらし、PACが最も関心を持っているいくつかの分野に関し、明確かつ一貫性のある情報および裏付けを得ることを困難にした。
- ・ PACは、大会とレガシーの費用と便益に関し、二つの懸念を持っている。一つは、財務状況の明確化、とりわけリスクの定量化の困難についてである。DCMSは、有益な説明を提供してきたが、そこからPACが必要とする情報を抽出することは困難であった。PACに対するDCMSの説明根拠は一貫しておらず、事態は解消されなかった。ここでの教訓は、明確で曖昧さのない言葉を使用することが重要であり、このような失敗は、透明性と説明責任を妨げている。
- ・ もう一つの懸念は、オリンピック予算外の費用についてである。PACは、レガシー関連のいくつかのプログラムが、政府および公的機関の通常業務の一部として実施されることを認めている。しかし、予算外の費用である7億6600万ポンドのオリンピックパーク用地購入費について、用地売却により返済されるというDCMSの想定は、現下の経済情勢では不確かである。このような費用は、予算内の費用とは異なり、一か所にまとめられて記載されていない。PACは、DCMSが大会後、単一の会計監査報告書を作成する予定がないことに失望している。PACは、非常に大規模な国家的な関心事となるイベントを巡る透明性の重要性において、そのような分析が作成されるべきであるとの見解を依然として持っている。また、レガシーの便益の評価でも、実務上の可能な範囲内で、関連費用全体を提示すべきである。DCMSは、個々のレガシープログラムの便益評価の一部としてその費用が識別されることを想定している。PACは、DCMSに対して確実に、このことが実施され、オリンピックとレガシーの費用と便益に関する国民の理解を支援するために、費用と便益の照合がなされることを期待する。
- ・ 前回のPAC報告書の中で、会場警備費用がほぼ倍増したことを指摘した。費用増加に対する

(74) Kelso, *op.cit.*(1)

(75) Lia Hervey and Orla Chennaoui, "Sky Investigation: Olympics Bill Tops £12bn," *Sky News*, 2012.1.26. <<http://news.sky.com/story/920409/sky-investigation-olympics-bill-tops-12bn>>

(76) PAC, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games*, Ninth Report of Session 2012-13, HC 526 (incorporating HC 1947 of Session 2010-12), 2012.7. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/526/526.pdf>>

DCMSの説明は、詳細な会場警備計画と競技スケジュールが作成される前には、最終的な費用を算出できなかったというものであった。しかし、この説明は納得できない。1年の間に警備員数が倍増し、LOCOGが初期の推計に基づいて締結した契約を1年もたないうちに条件の再交渉をしなければならなかったという事実から、大会準備のこの方面の管理を信頼することができない。警備の取決めに対する監督についての説明責任が不明確であり、サービス提供者の努力が不十分である。

- ・ 2012年3月の段階で、会場警備には、7,500人の陸軍軍人と3,300人の民間ボランティア、12,900人のG4S社の警備員が当たることになっていた。LOCOGと内務省はPACに対し、G4S社が必要な民間部門の警備員の全てを提供できることを確信していると述べていた。しかし、PACは、前回のPAC報告書で、提供には重大な課題が残っていると指摘していた。開会式の2週間前の7月12日に政府は、G4S社が契約した数の警備員を提供できないと発表した。その結果、政府は、必要警備員数との差を埋めるため更に3,500人の陸軍軍人の追加配置を許可した。この結果、大会を支援する陸軍軍人の総数は1万7000人（警備以外を含む）に達した。PACは、このことは実効性のある緊急時対応計画が発動されたものと認めている。PACは、従前の保証にもかかわらず、G4S社が契約数の警備員を提供することなしに相当額の公的資金を受け取ることになるだろうということに関心を持っている。納税者の金銭に見合う価値の観点から、PACは、G4S社が、政府が負担した追加費用を支払うだけでなく、提供の失敗に対する違約金を負担することを要求する。大会後、PACはこの問題を優先的に取り上げる。
- ・ PACは、スポーツ参加者を2013年までに100万人にするという前政権の目標に対して、4億5000万ポンドを費やしたにもかかわらず10万9000人しか新規のスポーツ人口が増加していないのは、金銭に見合う価値が不十分であると、前回のPAC報告書で結論した。これに対して、政府はいずれの開催都市もオリンピック大会を背景としてスポーツ参加者を増加させることはできなかったと回答した⁽⁷⁷⁾。これに対し、PACは、今後スポーツ参加者の増加に関連するいかなる公的支出に対しても、成果に基づく支払の厳格化に留意する。
- ・ PACは、公約された大会後のレガシーの提供および調整について、誰が議会への説明責任を持つことになるのかが不明確であることに、より広い関心を持っている。DCMSは、それぞれのレガシーに責任を持っている各省庁の会計官に通常の方法による議会への説明責任があり、また、オリンピックプログラム全体のレガシーについては、これまで報告を行ってきたオリンピックの主務省であるDCMSの会計官がPACへ説明を続けていくことになるだろうと、述べている。

最後にPACは次のような結論で報告書を締めくくった。

- ・ PACは、考慮すべき問題についてオープンで建設的な議論を求めてきたが、現状ではそれができていないと感じている。しかしながら、大会準備の最終段階で、準備に携わる各機関の注意力を脇にそらすことを望んでいない。この報告書では、PACは自らの見解を明らかにした。
- ・ PACは、以前からODAのオリンピックパークと会場の整備を模範的な事業と認めてきた。会場警備の計画と準備に重大な困難があるが、大会がどのように準備されてきたかの全体像およびレガシーの費用と便益に対する現在の説明責任の仕組みの有効性は、大会後により明らかに

⁽⁷⁷⁾ *Treasury Minutes on the Sixty Eighth, the Seventieth, the Seventy Second and the Seventy Fourth Reports from the Committee of Public Accounts: Session 2010-12, Cm 8347, 2012.4, p.25.* <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228769/8347.pdf>

なるであろう。それまで、PACは、大会の開催に携わってきたDCMSおよび他の多くの機関に対し、成功を祈っている。

7 大会後の評価

2012年12月、NAOは大会後の評価に関するVFM報告書を刊行した。その中で、NAOは、ロンドンオリンピックのVFM評価に関し、合理的ないかなる基準においても大会は成功しており、大局的には金銭に見合う価値を提供していると結論付けた⁽⁷⁸⁾。PACはこれを受けて、同月にG4S社、内務省、陸軍地上部隊司令官（Commander Land Forces）、DCMSおよびLOCOGに対する公聴会と審査を行い、2013年4月に大会後の評価に関するPAC報告書⁽⁷⁹⁾を刊行した。

その中で、PACはロンドンオリンピックを次のように評価した。

- ・ 大会は、ロンドンと国全体の偉大な勝利であった。英国の選手は優秀で、数千人のボランティアは素晴らしい貢献をし、開会・閉会式は広く賞賛された。大会の成功は、複雑な計画を効率的に実施するために、政府の省庁が共に、他の団体と連携して活動することが可能であることを示した。

そのうえで、PACは、政府がオリンピックの開催から得た教訓によって他の大規模プロジェクトの実施に可能な限り最良の効果を与えることを期待するとして、大会の教訓を確実にすることを意図して、次のような結論と勧告を行った。

- ・ 92億9800万ポンドの予算に対し、3億7700万ポンドが不要となった。しかし、これにはオリンピック予算として計上されていない他の公的部門の支出が含まれておらず、大会開催とレガシーに関連した費用全体を含んだ総合的な数字ではない。DCMSはいつもオリンピック予算の範囲内の費用について報告するが、その中には大会とレガシーに関連する他の公的機関の費用が含まれていない。DCMSは、このPAC報告書に対する財務省覚書の中で、どのようにより広範な費用を公表し、大会から得られた便益のいかなる評価の中で関連する公的部門の費用を考慮していくかの計画を提示すべきである。

DCMSは、この勧告に同意し、大会後に刊行予定のオリンピックの影響とレガシーに関する評価の最終報告⁽⁸⁰⁾の中で、予算および資金源（公的および民間の両方）の記述を含む個別のレガシーの影響評価を行うことになると回答した。⁽⁸¹⁾

- ・ 会場警備は、お粗末な計画と民間部門によるお粗末な準備による、残念なエピソードであった。会場警備の要求規模は大幅に過小評価され、公聴会の時点で5億ポンドを超える推計費用は未使用の予算から補填することになるだろう。G4S社は結局、必要な警備員数を提供することができず、その失敗に対し対価を支払っている。幸いなことに、軍と警察が準備を整えていて、

(78) NAO, *The London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: post-Games review*, HC 794 Session 2012-2013, 2012.12, p.8. <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/12/1213794fr.pdf>>

(79) PAC, *The London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: post-Games review*, Fortieth Report of Session 2012-13, HC 812, 2013.4. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpublic/812/812.pdf>>

(80) DCMS, *Report 5: Post Games evaluation: Meta-evaluation of the impacts and legacy of the London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: Economy Evidence Base*, 2013.7. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224145/Report_5_Economy_Evidence_Base_FINAL.pdf> なお、本報告書中には公的支出の全体額の記述は見当たらない。

(81) *Treasury Minutes on the Thirty Sixth to the Forty Second and on the Forty Fourth Reports from the Committee of Public Accounts Session 2012-13*, Cm 8652, 2013.6, p.19. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208076/30332_Cm_8652_v0.3.pdf>

代役を務めることができた。PACは、このような事態に直ちに対処できる彼らの非常に素晴らしい能力といかなる大きな問題も起こさずに成功裡に警備活動を行うという、非常に大きな貢献に感銘を受けた。内務省は、このような失敗を繰り返さないように教訓を得て、共有すべきである。

- ・ 十分なレガシーが提供され、政府全体がこの責任を共有することは、政府に対する国民の信頼にとって、重要である。多くの中央・地方政府の機関がレガシープログラムの中のそれぞれのプロジェクトの責任を持っている。現在、内閣府がレガシー全体の提供の保証と調整に責任を負っている。内閣府は、2013年9月までおよび以後2020年までに毎年、レガシーの公約の実施の進捗を公表すべきである。
- ・ 内閣府は、ボランティアプログラムの成功を活用する好機を逃すおそれがある。大会のボランティアは素晴らしい仕事をし、LOCOGは大変効率的なボランティアプログラムを組織したことに対し賞賛を受けている。しかし、PACは、それが永続的なボランティア・レガシーを構築するために行われたとは確信していない。内閣府は、スポーツとそれ以外の分野も含むボランティア活動の永続的なレガシーをどのように構築するか、その効果の測定方法も含めて、戦略を公表すべきである。
- ・ 競技開始の当初、競技会場では関係者向けの空席が多数あった。関係者席の必要性は認めるものの、それが全体の12-15%というのは過剰であった。多数の空席は、完売でチケットを購入できなかった国民に失望を与え、また、チケット収入が失われた。この経験から、政府は、できれば他国の政府やイベントの開催者ととともに、多数の関係者席を要求する国際競技団体や報道機関に対し異議を申し立てるべきである。
- ・ PACは、オリンピックパークの開発から資金回収を確保する国営宝くじや国庫の権利が、既存の取決めにより十分に保護されていることを確信できない。現時点では、ロンドンレガシー開発公社(London Legacy Development Corporation)⁽⁸²⁾から国営宝くじへの最初の支払は2020年代半ばまでないだろうと予測されている。政府は、ロンドンレガシー開発公社の決定の透明性と、決定が国営宝くじの権利を優先し、来るべき年まで国営宝くじへの返済が厳密に追跡できることを確保する仕組みを策定すべきである。
- ・ 他の公的部門の大規模プロジェクトが、オリンピックの開催から得られたプロジェクト管理や資金管理などの経験や技能の恩恵を受ける本当によい機会である。政府は、他の大規模プロジェクトの執行を支援するため、大会から得られた教訓の照合と普及を正式に位置付けて、オリンピックへの参加から得られた経験や技能を利用して、優先的に職務上の人員配置を行うべきである。

おわりに

2005年7月のロンドンオリンピック開催決定時に好景気であった英国は、2008年のリーマンショックを契機として顕在化した世界金融危機で景気回復がままならない中でオリンピックを開催することになった⁽⁸³⁾。リーマンショック(2008年9月)当時、テッサ・ジョウエルオリンピック担当大臣は、「今(2008年11月)の状況を知っていたならば、政府がオリンピックを招致することは、

⁽⁸²⁾ 大会後のオリンピックパークの改修および運営に責任を持つ組織。

ほぼ確実になかったであろう」と述べたとされている⁽⁸⁴⁾。ロンドンオリンピックは、財政難の中で、招致時のオリンピック予算（約24億ポンド）が約4倍の93億ポンドに大幅に増額改訂されたことに対し批判を受けたが、最終的に支出が93億ポンドの予算を下回り、工期内に施設等が提供できたことで、英国内外で一定の評価を受けるようになっていったとされる⁽⁸⁵⁾。また、NAOも、大会後のVFM報告書の中で、政府の開催準備や大会運営が金銭に見合う価値を提供したと評価していた。

議会では、PAC以外の複数の下院特別委員会においても、オリンピック関連の公聴会が開催された⁽⁸⁶⁾。NAOは、監査から得られた教訓を修正可能な事業段階で適用できることが監査の価値を最大にするとしていたが、議会やNAOの関与について、政府内では必ずしも肯定的な評価がなされていたわけではなかった⁽⁸⁷⁾。

最終的に支出が予算を下回ったことに関しては、財政難の下で、政府自らの支出削減圧力が当然働いたであろう。加えて、PACも、その影響は明らかではないが、PAC報告書において、政府の予算内での大会開催責任、費用抑制の検討、緊急費のひっ迫への懸念等に言及し、準備の最終段階ではその報道を巡り政府と軋轢を生じるなど、政府とは異なる立場で公的支出の増加に圧力を加えていた。

巨額の公的支出を伴ったオリンピックに対する納税者への説明責任という観点からは、PACとNAOの監査活動が、政府の議会への説明責任を通して得られた情報に基づいて、大会準備の潜在リスク、各時点の課題、資金管理状況などを審査し、その監査結果をVFM報告書やPAC報告書として刊行し、さらに、それらに関する報道を通じて、一般国民に明らかにしたことは、一定程度、その役割を果たしていたと言えよう。

ロンドンオリンピックでは、大会開催の成功とともに大会後のレガシーの実現も公約となっていたが、大会終了時点ではレガシーはまだ十分に実現されていなかった。オリンピックに伴って実施されたロンドン東部の再開発の効果は、大会後10年以上経ないと十分に評価できないかもしれない⁽⁸⁸⁾との指摘もある。大会後のPAC報告書は、NAOのVFM報告書とは異なり、大会の成功を評価するものの、オリンピックの金銭に見合う価値への言及を行っていない。また、大会後に設置さ

83) 谷山智彦「オリンピックの経済波及効果の検証—ロンドンオリンピックはどのようなインパクトをもたらしたのか」『知的資産創造』22(5), 2014.5, pp.18-29. <<http://www.nri.com/~media/PDF/jp/opinion/teiki/chitekishisan/cs201405/cs20140504.pdf>>

84) Alistair Osborne, “Tessa Jowell: London 2012 Olympics was a mistake in light of recession,” *Telegraph*, 2008.11.12. <<http://www.telegraph.co.uk/sport/olympics/london-2012/3447123/Tessa-Jowell-London-2012-Olympics-was-a-mistake-in-light-of-recession.html>>

85) 小林恭子「ロンドン五輪から3年、その「宴のあと」」『調査情報 第3期』526号, 2015.9-10, pp.44-48.

86) 2003年から2012年の間、下院の外交、内務、運輸、文化・メディア・スポーツの省別特別委員会で合計32回開催された (Norris et al., *op.cit.*(31), p.63.)。

87) DCMSのある職員は、オリンピックプロジェクトに関するNAOの役割に疑念を表し、「NAOがこの種の巨大なプロジェクトを検査する専門性や経験を持っていたとは思わない」と述べている。また、NAOの監査の結果として、どのくらいの変更があったかもはっきりしない。内閣府のある職員は、「監査の水準は法的に適切なものであったが、自分が知る限り、監査の結果として何も変わらなかった。」と感じていた。さらに、G4S社の不祥事による危機が発生したとき、危機の真っ最中に参与してきた複数の議会の特別委員会の決定が実際の問題解決の妨げになる懸念があった。内閣府の別の職員は、「G4S社の不祥事が発覚した時、内閣府は、G4S社のニック・バックルス (Nick Buckles) 最高執行責任者 (CEO) と取締役会に問題の解決に注力してもらう必要があった。しかし、CEOとG4S社の経営陣は内務委員会への答弁に専念しており、そのことが、G4S社のオリンピック管理チームに極めて重大な影響を及ぼした。」と発言している。(ibid.)

88) 小林 前掲注(85)

れた上院のオリンピック・パラリンピック・レガシー特別委員会（Select Committee on Olympic and Paralympic Legacy）の報告書⁽⁸⁹⁾が、レガシーの提供に関する期限と目標の混乱と明確な管理責任の欠如を指摘して、政府の対応に不満を表明し、レガシーの多くの行き詰まりに対する全ての権限を一人の大臣に与えることを勧告したことから判断すると、大会準備中および大会後のPAC報告書において、個別のレガシープログラムの提供を担う各政府機関の責任ならびに内閣府の全体調整および進捗の年次公表の責任などについて勧告したことは適切なものであった。レガシー公約の実現という意味では、ロンドンオリンピックというプロジェクトはまだ完全には終了しておらず、プロジェクト全体の費用に見合う価値の実現という評価も確定していないとも言えよう。

2020年の東京オリンピック開会まで4年半となり、大会開始の5年以上前からNAOとPACが監査を始めていた英国とは様々な点で異なるものの、財政難の下でのオリンピック開催という点では類似する部分もある。ロンドンオリンピックの準備過程でPAC報告書が示した様々な指摘には、大会の準備を進めている我が国においても参考にできる点があるのではないだろうか。また、巨額の公的支出を伴うオリンピックが、大会終了後の決算の前までブラックボックス状態とならないよう、我が国においても、政府が大会の準備段階から費用・支出を含む準備の進捗状況の情報を定期的に公表し、プロジェクトの透明性を高めて、納税者に対する説明責任を果たすことが重要であろう。

（やまぐち かずゆき）

⁽⁸⁹⁾ Select Committee on Olympic and Paralympic Legacy, *Keeping the flame alive: the Olympic and Paralympic Legacy*, Report of Session 2013-14, HL Paper 78, 2013.11, p.5. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldolympic/78/78.pdf>> なお、2013年5月に設置されたオリンピック・パラリンピック・レガシー特別委員会は、本報告書の公表と議会での討論（2014年3月）の後、廃止された（“The Committee on Olympic and Paralympic Legacy.” parliament.uk Website <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/olympic-paralympic-legacy/>>）。