

新国立競技場整備計画経緯検証委員会 検証報告書

平成27年9月24日

新国立競技場整備計画経緯検証委員会

目 次

第1章 はじめに.....	2
1. 本検証委員会について	
2. 検証を求められた事項（委嘱事項）	
3. 検証の目的	
4. 検証方法の概要	
5. 検証の制約	
6. 本報告書の全体構成	
第2章 本プロジェクトの関係者について	6
1. J S C	
2. 文部科学省	
3. デザイン監修者	
4. 発注者支援者	
5. 設計 J V	
6. 技術協力者・施工予定者	
第3章 本プロジェクトの事実経過（検証事項1）	12
1. J S Cによる有識者会議設置前まで（新国立競技場整備計画の始動）	
2. 有識者会議による検討からザハ・ハディド案の採用まで	
3. ザハ・ハディド案選定後、オリンピック・パラリンピック招致決定まで	
4. 工事費が縮減され、1,692億円となるまでの経緯	
5. 工事費が1,692億円を大幅に超え、2,520億円になった経緯	
第4章 本プロジェクトの問題点の検証（検証事項2）	34
1. 総論	
2. 各論	
（1）コストに関する問題点	
（2）プランニングに関する問題点	
（3）設計・工事に係る調達方法に関する問題点	
（4）情報の発信に関する問題点	
（5）プロジェクト推進体制に関する問題点	
終わりに	60
参考資料	
1. ヒアリングの実績一覧	
2. 新国立競技場の工事費・解体工事費の変遷について	
3. 建築業界を巡る現状認識に関する資料（第2回検証委員会資料）	
4. 国立霞ヶ丘競技場の周辺地図（第3回検証委員会資料）	
5. 関係会議等の設置要綱・委員名簿	
6. 専門用語集	
7. 新国立競技場整備計画経緯検証委員会の設置について（平成27年8月4日文部科学大臣決定）	
8. 新国立競技場整備計画経緯検証委員会検証委員名簿	
9. 新国立競技場整備計画経緯検証委員会開催実績	

第1章 はじめに

1. 本検証委員会について

(1) 設置の経緯

新国立競技場は、平成 23 年 12 月、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の招致について閣議了解がなされて以降、我が国を代表するスタジアムとして、今後 50 年から 100 年に渡り多くの人々に親しまれる日本のレガシーとなることを目指し、平成 31 年（2019 年）のラグビーワールドカップ及び平成 32 年（2020 年）のオリンピック・パラリンピックの主会場とすることを前提として、その整備計画が推進されてきた。

整備計画の推進に当たっては、文部科学省が所管する独立行政法人日本スポーツ振興センター（以下、JSC）を実施主体として、平成 24 年度予算に改築に向けた調査費が計上され、その後、新スタジアムのデザイン選定や建築に向けた設計作業が進められて来たが、その過程において当初 1,300 億円程度を想定していた工事費が 2,520 億円に引き上げられたことで、世間からの多くの批判を浴び、平成 27 年 7 月 17 日、約 3 年半の経過を経て白紙に戻ることとなった。

こうした事態を受け、文部科学大臣は、新国立競技場の整備計画（以下、本プロジェクト）に係るこれまでの経緯について、客観的に検証させるため、同年 8 月 4 日、文部科学省に第三者からなる組織として新国立競技場整備計画検証委員会（以下、本委員会）を設置した。

(2) 構成及び第三者性・中立性について

本委員会の委員は、以下のとおり建築関係者、法曹関係者、アスリート等の有識者から構成されている。

柏木 昇	東京大学名誉教授／元・中央大学法科大学院教授（委員長）
國井 隆	公認会計士
黒田 裕	弁護士
為末 大	一般社団法人アスリート・ソサエティ代表理事
古阪 秀三	京都大学工学研究科建築学専攻教授
横尾 敬介	経済同友会専務理事／みずほ証券常任顧問（委員長代理）

また、本委員会による検証（以下、本検証）は、次に掲げる検証協力者による協力を得て行われた。

岸 郁子	弁護士
------	-----

いずれの委員及び検証協力者も、本プロジェクトに関与したことはなく、独立・中立した第三者であり、また、本検証を行うに際して、本プロジェクトの関係者とも利

害関係はない。このことにより、委員及び検証協力者全員が、本プロジェクト及び本プロジェクトの関係者からの第三者性、中立性及び独立性が担保されていることを確認した。

2. 検証を求められた事項（委嘱事項）

文部科学大臣は、平成 27 年 8 月 4 日、本委員会を文部科学省に設置し、第三者による「新国立競技場の整備計画に係るこれまでの経緯等」の検証を求めた。また、その検証期間については、検証結果を新たな整備計画の実施及び実施体制に反映させること、さらには国民的な関心が極めて高いことから、9 月中旬を目途に取りまとめることを求めた。

検証事項の具体例として、第 1 回委員会の場において文部科学大臣より、以下が示されている。

- ・当初の競技場工事費が 1,300 億円と設定された経緯
- ・ザハ・ハディド案が選定された経緯
- ・平成 25 年 12 月に提示された工事費縮減額が 1,625 億円となった経緯
- ・工事費が 1,625 億円を大幅に超え、2,520 億円となった経緯
- ・整備計画の見直しを検討すべきだったタイミング
- ・文部科学省、JSC の役割分担とその責任体制

本委員会としての検証事項はこれに制限されるものではないとの了解で委嘱されたものだが、今回の検証対象となるプロジェクトが長期に渡り、かつ関係者も多岐に渡る中、可及的速やかに検証を終えることが求められていることを勘案し、本委員会が設置された目的を達成するために必要十分な内容をカバーしているかどうかという観点から、検証対象時期は、平成 23 年 12 月 13 日のオリンピック・パラリンピック招致閣議了解時から、平成 27 年 7 月 7 日の第 6 回国立競技場将来構想有識者会議において、目標工事額 2,520 億円とする設計概要について了承された時点までとする。

3. 検証の目的

本委員会による検証の目的は、2. の委嘱事項に基づき、本プロジェクトに係るこれまでの経緯について検証し、これを明らかにすることであるが、併せてその結果に基づいて、整備計画の推進過程における問題点を指摘し、今後の同様な国家的プロジェクトの推進に対して教訓を示していくことも、本委員会の検証目的であると考え

る。以上より、本委員会は、その設置の目的を踏まえ、以下の 2 つの事項を基本的な検証事項とした。

- ・整備計画の経緯について明らかにしその事実を認定する（検証事項 1）
- ・検証事項 1 の結果、明らかになった事実に基づき、その経緯に係る問題点の検

証・評価を行う（検証事項２）

また、本委員会は、あくまでも文部科学省及びＪＳＣいずれからも独立した中立公正な立場から、上記目的のために検証を実施するために設置されたものであり、本プロジェクトに関する文部科学省及びＪＳＣの役職員の法的な責任の有無を確定し、これを追及することを目的とするものではない。

４．検証方法の概要

本委員会は、平成 27 年 8 月 7 日の第 1 回委員会以降、上記 3 の目的を果たすため、関係資料の検証分析、関係者のヒアリング等の調査を実施し、その上で、入手した情報について随時必要に応じて委員及び検証協力者の合議により総合的な分析を行い、同年 9 月 4 日（以下、本報告基準日）までに入手した情報に基づき、本検証報告書を取りまとめた。

なお、本委員会の調査は、法的な強制力を持たない任意調査であり、関係者の全面的な協力が不可欠であるが、検証を短期間で円滑に進めるため、平成 27 年 8 月 6 日、文部科学大臣より、文部科学省の全職員に対して、①本検証に関係する可能性のある資料等を保全すること、②本委員会の求めに応じて、資料等の提供を含め、本委員会における検証に全面的に協力することの 2 点について協力指示が出されたとともに、ＪＳＣ理事長に対して同法人内部でも同様に本検証に協力するよう依頼文が発出された。

具体的な検証方法の概要は、以下のとおりである。

（１）関係資料の検証分析

本委員会は、文部科学省及びＪＳＣ等に対して、関係資料（関係諸内部規定、関係諸会議体の議事録及び同会議体における資料、関係契約書類等）の開示を要請し、開示を受けたこれら関係資料の検証分析を行った。

（２）関係者のヒアリング

本委員会は、文部科学省及びＪＳＣの役職員をはじめ、本プロジェクトの関係者に対して、ヒアリングを実施した。ヒアリング対象者は、「新国立競技場整備計画経緯検証委員会運営要領」に基づき、委員長が委員の意見を踏まえて決定し、非公開で行った。本報告基準日までのヒアリング対象者は、合計延べ 34 の個人と組織におよび、ヒアリング時間は延べ約 40 時間である。

（３）現地の視察

本委員会は、事実認定・検証評価を行うに当たって必要となる情報を得るため、検証プロセスの一環として、平成 27 年 9 月 4 日、新国立競技場の整備予定地区を視

察した。

5. 検証の制約

本委員会は、強制的な調査の権限を有するものではなく、本検証は文部科学省及びJSCの役職員その他の関係者の任意の協力を前提としている。これらの関係者からは、本検証に対する積極的な協力が得られたが、本委員会に開示されていない事実については検証していないことは当然である。また、本検証は、本委員会を構成する各委員及び検証協力者によって、前記のとおり、約1ヶ月の間に延べ34の個人と組織からのヒアリングを行い、膨大な関係資料を確認することによって行われたが、本委員会が検証すべき膨大な資料やヒアリングすべき関係者の人数に比して、与えられた時間は極めて短く、それを補うための人員・リソースも不十分なものであった。本委員会は与えられた条件の下で最大限の時間と労力を費やし、熟慮と議論を重ね、ベストを尽くした上で結論を出した。しかし、満足のいく網羅的な検証を実施することが出来たわけではない。本検証及びその結果はこのような制約を受けることを免れない。

6. 本報告書の全体構成

本報告書では、本プロジェクトに関わった者が多岐に渡ることから、まず第2章においてその関係性を整理する。その上で、続く第3章において、本プロジェクトの経緯について明らかにし、その事実を確認した結果（検証事項1）を時系列に記述し、その結果に基づき、その経緯に係る問題点の検証を行った内容（検証事項2）を第4章に記述する。

なお、第4章は、総論と、以下の5つの検証事項それぞれの検証・評価を記載する各論という構成をとっている。

- （1）コストに関する問題点
- （2）プランニングに関する問題点
- （3）設計・工事に係る調達方法に関する問題点
- （4）情報の発信に関する問題点
- （5）プロジェクト推進体制に関する問題点

第2章 本プロジェクトの関係者について

本プロジェクトの主な関係者・関係機関は以下のとおりである。

1. J S C

J S Cは、文部科学省が所管している独立行政法人¹で、国立霞ヶ丘競技場（以下、国立競技場）の運営等を行っている。本プロジェクトの推進主体であった。

J S Cの組織内における責任と権限は以下のとおりとなっていた。

（1）理事長

理事長は、J S Cの長であり、J S Cを代表し、最終的な責任を有する者である。また、J S Cの文書決裁に関する規則（以下、決裁規則）の中では、理事長はJ S Cの業務運営に関する基本方針その他J S Cの業務運営上特に重要な事項を決裁すると規定されている。

（2）新国立競技場整備計画担当理事（以下、担当理事）

担当理事は、理事長により任命される役員の中から、国立競技場改築の担当として1名置かれており、理事長を補佐して、担当業務を掌理するため、事務系職員が配置されている。また、同理事は、新国立競技場設置本部の業務に加えて、スポーツ振興事業部の業務も担当しており、決裁規則の中で、担当理事は、自己の掌理する業務に関して、J S Cの基本方針に基づく業務運営の基本計画その他業務運営上の重要な事項を決裁すると規定されている。

（3）役員会

J S Cの組織運営規則第8条に基づき、理事長及び理事は、役員会を組織して、センターの組織及び業務運営に関し、重要事項について審議することとなっている。なお、法令上、意思決定機関は役員会ではなく、理事長である。

役員会においては、組織体制の見直しや運営規則等の改正に関する審議は行われているものの、本プロジェクトに係る内容については、基本的に情報共有に留まっており、デザインやスペックに関する審議が行われた形跡はなかった。

¹ 独立行政法人制度は、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率化の向上、自律的な運営、透明性の向上を図ることを目的とした制度である。独立行政法人制度においては、主務大臣による過剰な関与は廃止され、代わりに目的管理・評価等を通じた関与が想定されている。主務大臣と独立行政法人とは、法律上、以下のような関係とされている。

- ・主務大臣は、独立行政法人の理事長を任命する。
- ・主務大臣は、3年以上5年以下の期間で独立行政法人が達成すべき中期目標を財務大臣との協議を経て定める。
- ・独立行政法人は、中期目標に基づき、中期計画案を策定する。主務大臣は財務大臣と協議を経て中期計画案を認可する。
- ・独立行政法人は中期目標・中期計画の達成に必要な予算を主務省に要求し、主務省は財務省との調整を経て独立行政法人に予算を支出する。
- ・主務大臣は、中期目標を踏まえ、独立行政法人の業績を評価する。
- ・主務大臣の独立行政法人に対する関与は、法令に定められているものを除き、一般的な監督権を有さない。

(4) 新国立競技場設置本部（以下、設置本部）

設置本部は、平成 24 年 3 月 9 日の役員会での「新ナショナルスタジアム設置準備室」の新設に係る審議を経て、平成 24 年 4 月に、平成 31 年（2019 年）のラグビーワールドカップのメイン会場及び平成 32 年（2020 年）の東京オリンピック・パラリンピック招致が実現した場合のメイン会場としての新スタジアム整備を円滑に実現すべく「新国立競技場設置準備本部」として設置され、その後、本プロジェクトが実施段階に移行することから、平成 25 年 1 月より、「新国立競技場設置本部」に改組された。

設置当初は、設置本部の長の技術系職員である本部長を含む 8 名体制でスタートし、その後順次体制が強化され、平成 27 年 4 月の段階では、28 名体制で本プロジェクトを担当していた。

(5) 国立競技場将来構想有識者会議（以下、有識者会議）

有識者会議は、組織運営規則第 8 条に基づき、理事長の諮問機関として、国立競技場の将来構想について審議するために J S C が平成 24 年 1 月に設置したものである。委員は 14 名であり、スポーツ、文化、教育及び建築等に関し知見を有する者を理事長が委嘱していた。

また、有識者会議においては、新国立競技場の与条件等が審議事項となっており、同会議における検討のための具体案を作成することを目的として、第 1 回同会議において以下のワーキンググループの設置について審議され、下部組織として設置されていた。また、その座長は有識者会議の委員長が指名し、座長は、ワーキンググループでの審議結果を有識者会議に報告することとされていた。

① 国立競技場将来構想ワーキンググループ施設建築グループ部会（以下、施設建築 WG）

施設建築 WG は、下記の施設利活用（スポーツ）WG と施設利活用（文化）WG の要望を受け、新国立競技場の与条件等の具体案を審議するために設置されたワーキンググループである。

② 国立競技場将来構想ワーキンググループ施設利活用（スポーツ）グループ部会（以下、施設利活用（スポーツ）WG）

施設利活用（スポーツ）WG は、スポーツ分野での利活用について、新国立競技場の与条件等として求める要望の具体案を審議するために設置されたワーキンググループである。

③ 国立競技場将来構想ワーキンググループ施設利活用（文化）グループ部会（以下、施設利活用（文化）WG）

施設利活用（文化）WG は、文化分野での利活用について、新国立競技場の与条件等として求める要望の具体案を審議するために設置されたワーキンググループである。

(6) 新国立競技場基本構想国際デザイン競技審査委員会（以下、デザイン競技審査委員会）

デザイン競技審査委員会は、新国立競技場のデザイン競技の募集要項の検討や応募作品の審査等を行うためにＪＳＣが平成 24 年 8 月に設置した委員会である。施設建築WGの委員 5 名、施設利活用（スポーツ）WGの座長、施設利活用（文化）WGの座長、海外の建築家 2 名及びＪＳＣ理事長の 10 名で構成されており、理事長が委員委嘱を行っていた。

また、デザイン競技審査委員会は、その事務局に専門アドバイザーを置き、基本構想案の実現性の確認を行うこととしており、審査の実施に先立ち、作品の実現性、募集要項に規定している与条件・法令等の充足状況について技術的な確認を行うために、専門アドバイザー（1 名）を総括とした技術調査員（9 名）及び技術調査支援チーム（17 名）が置かれていた。

(7) 新国立競技場新営工事の調達実施方針策定及び技術提案等審査委員会（以下、調達実施方針策定等審査委員会）

調達実施方針策定等審査委員会は、新国立競技場新営工事の調達について、技術提案交渉方式の実施等の方針の検討や技術提案書の評価基準の審議等を行うために、ＪＳＣが平成 26 年 7 月に設置した委員会である。委員は、学識経験者等から理事長が委嘱した者及びＪＳＣ役職員（担当理事）により構成されていた。学識経験者のうち 1 名はデザイン競技審査委員会の事務局に置かれていた専門アドバイザーであり、国土交通省の担当課長や文部科学省大臣官房文教施設企画部の技術参事官も委員に含まれていた。

また、調達実施方針策定等審査委員会の下には、同委員会が定めた実施方針等に基づき技術提案書の具体的な評価・審査を行うための組織として、学識経験者委員により構成される技術審査委員会が設置されていた。

2. 文部科学省

文部科学省は、ＪＳＣの主務省である。文部科学省は、本プロジェクトに関して、主として予算・コストの側面に関する協議等（財務省との調整を含む。）及びＪＳＣに対する技術者の派遣等の人材面の支援（国土交通省との調整を含む。）を行った。文部科学省の組織内における責任と権限は、以下のとおりとなっていた。

(1) 文部科学大臣

文部科学大臣は、文部科学省の長である。

(2) 事務次官

事務次官は、政治任用である文部科学大臣・副大臣・大臣政務官に次ぐ役職であり、

文部科学省の一般職の最上位の職である。国家行政組織法第 18 条では、事務次官は、その省の長である大臣を助け、省務を整理し、各部局及び機関の事務を監督することとされている。

(3) スポーツ・青少年局

スポーツ・青少年局は、スポーツ行政を担当する部署であり、JSC を所管する部署でもある。本プロジェクトに係る予算の調整等の業務は、スポーツ・青少年局が担当していた。また、同局は国際的な規模において行われるスポーツ事業として、オリンピック・パラリンピックに関することも所掌している。

① 局長

局長は、スポーツ・青少年局長である。

② スポーツ・青少年企画課

スポーツ・青少年企画課は、JSC を所管する課である。本プロジェクトにおいては、課長の統括の下、JSC との窓口となる担当が置かれ、財務省との予算調整も含め、業務が進められていた。

(4) 文教施設企画部

文教施設企画部は、施設に関する技術的な専門性を有する部署である。本プロジェクトにおいては、JSC に対して、専門性を有する職員を出向させるとともに、発注方式等の技術的な検討事項について関係機関との調整等を行っていた。

(5) 新国立競技場整備事業に関する連絡協議会（以下、連絡協議会）

文部科学省と JSC との間で、定期的な情報交換を行うため、文部科学省大臣官房文教施設企画部長、同省スポーツ・青少年局長、JSC 理事長を構成員とする新国立競技場施設整備事業に関する連絡協議会が平成 25 年 8 月に設置されており、その事務局は文部科学省スポーツ・青少年企画課が担うこととされていたが、連絡協議会は一度も開催されることはなかった。

また、連絡協議会の下、技術的・専門的事項に関する協議・検討を行うため、技術支援に関する連絡会（以下、技術支援連絡会）が設置されていた。技術支援連絡会の構成員は、文部科学省大臣官房文教施設企画部（技術参事官、参事官（技術担当）、参事官付監理官、施設企画課契約情報室長、工事契約専門官）、スポーツ・青少年局（同局担当大臣官房審議官、スポーツ・青少年企画課長、専門官）、JSC（設置本部担当理事、管理部担当理事、設置本部長、企画調整役、総務部長、施設部長、施設企画課長、施設整備推進課長、技術アドバイザー、管理部長、調達管財課長）となっており、その事務局は文部科学省大臣官房文教施設企画部参事官付が担い、平成 25 年 10 月から平成 27 年 3 月までの間に計 8 回開催されていた。

3. デザイン監修者

デザイン監修者は、平成 24 年に開催された新国立競技場基本構想国際デザイン競技の最優秀賞に選ばれたザハ・ハディド氏の事務所（Zaha Hadid Architects（以下、ザハ・ハディド事務所））であり、平成 25 年 8 月より、デザイン監修の業務を行っていた。

4. 発注者支援者

発注者支援者は、ジョイントベンチャーである「山下設計／山下ピーエム・コンサルティング／建設技術研究所共同体」であり、平成 25 年 8 月より、設計 JV 等より提出された設計内容等の確認や関係機関との協議への支援等の業務を行っていた。JSC との契約における一般的約定事項については、工事管理業務委託契約基準によるものとされており、特記仕様書の中で、その対象業務は、別途発注される新国立競技場の設計業務や、新国立競技場新営工事の技術協力業務、工事施工に対して、発注者の技術的支援を行うものとされている。

5. 設計 JV

設計 JV は、ジョイントベンチャーである「日建設計・梓設計・日本設計・アラップ設計共同体」であり、平成 25 年 5 月より、フレームワーク設計、基本設計、実施設計の業務を行っていた。JSC との契約における対象業務については、新国立競技場整備及び環境整備に関わる設計条件の整理や基本設計方針の策定等（フレームワーク設計段階）、新国立競技場整備及び環境整備に関わる基本設計図書の作成や概算工事費の検討等（基本設計段階）、実施設計方針の策定や実施設計図書の作成、概算工事費の検討等（実施設計段階）と規定されている。

また、特記仕様書の中で、デザイン監修者や発注者支援者との関係に関しては以下のように規定されている。

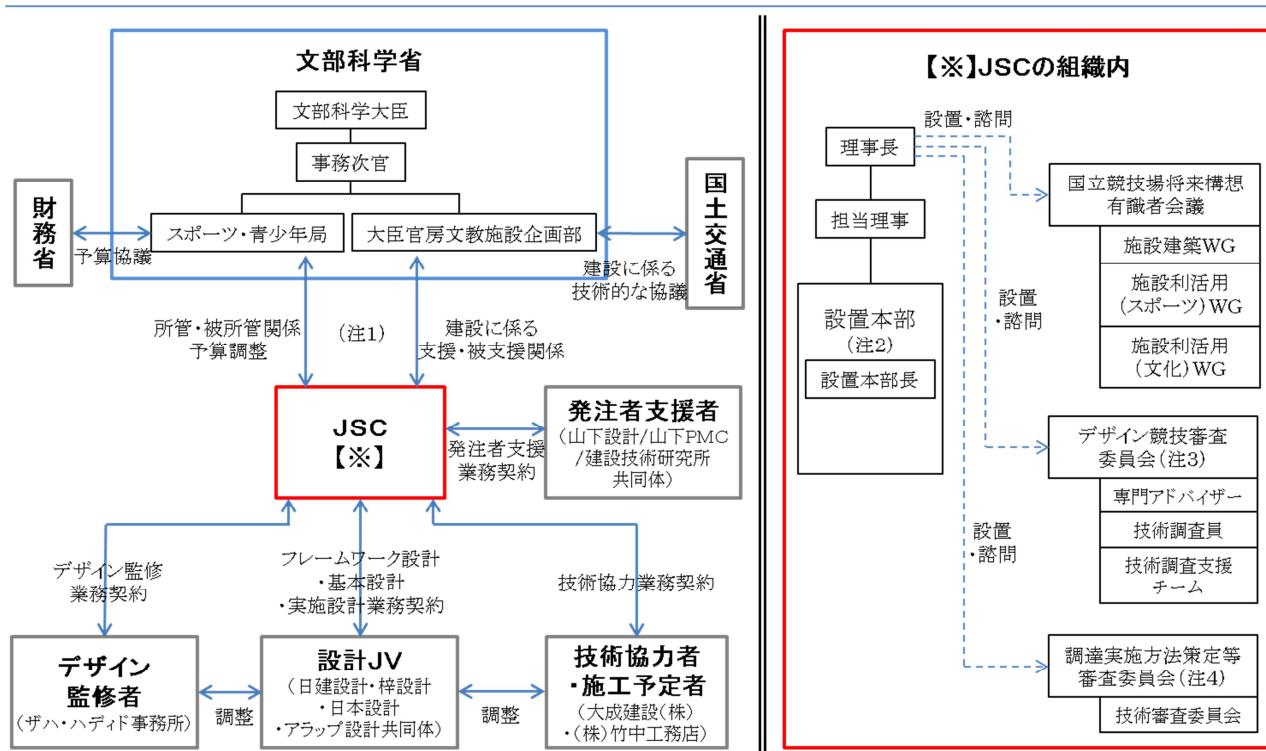
- ・ 別途発注する発注者支援者が発注者の指示に基づき実施する業務に協力すること
- ・ 別途発注するデザイン監修者と相互に対等な立場に立ち、それぞれの責任と役割の下に協力して業務を進めるものとし、デザイン監修者の説明・質疑に対する回答等を踏まえて業務を行い、両者で見解の相違がある場合、最終的な判断は発注者が行う

6. 技術協力者・施工予定者

技術協力者・施工予定者は、大成建設株式会社と株式会社竹中工務店であり、平成 26 年 12 月より、技術協力業務の業務を行っていた。JSC との契約における一般的約定事項については、設計業務委託契約基準によるものとされており、特記仕様書の

中で、その対象業務は、基本設計全般に対する技術検証・技術提案、施工計画、調達計画等の検討、概算工事費の算出、工事費縮減提案等と規定されている。また、プロジェクト関係者の業務を明確にし、円滑に業務を遂行することを目的として策定された運営取り決め事項の中では、発注者、発注者支援者、デザイン監修者を含めた設計者、技術協力者・施工予定者により構成される総合定例会議等についても規定がされている。

新国立競技場整備計画に係る主な関係者・関係機関



注1: スポーツ・青少年局、文教施設企画部及びJSCの三者で定期的な情報交換を実施するため、「新国立競技場整備事業に関する連絡協議会」を設置するとともに、その下に技術的・専門的事項に関する協議・検討を行うため、「技術支援連絡会」を設置していた。

注2: 正式名称は「新国立競技場設置本部」

注3: 正式名称は「新国立競技場基本構想国際デザイン競技審査委員会」

注4: 正式名称は「新国立競技場新営工事の調達実施方針策定及び技術提案等審査委員会」

第3章 本プロジェクトの事実経過（検証事項1）

本報告書の事実認定の検証については、「第1章 4. 検証方法の概要」に記載のとおり、関係資料の検証分析及び関係者のヒアリング等により実施している。具体的な作業としては、第1回検証委員会においてスポーツ・青少年局から提出された「国立霞ヶ丘競技場の改築計画について（白紙撤回までの経緯）」（以下、経緯説明資料）をベースに資料検証及びヒアリングを実施し、その過程で明らかになった事項や各委員が追加する必要があると判断した項目について追加で資料請求等を実施し、検証している。なお、経緯説明資料に記載がある項目であっても、改めて検証する必要がないものや時間的及び人的制約から検証していない項目もある。

1. JSCによる有識者会議設置前まで（新国立競技場整備計画の始動）

新国立競技場整備計画、すなわち国立競技場の整備は、平成23年12月13日の閣議了解文書「平成32年（2020年）第32回オリンピック競技大会・第16回パラリンピック競技大会の東京招致について」を踏まえ、具体的に進められていくようになる。この文書では、オリンピック招致費用に関し、以下のような記述がある。

「政府としては、東京都の大会招請に当たり、スポーツ基本法（平成23年法律78号）第27条に基づき、大会の円滑な我が国への招致又は開催のために必要な措置を講ずるものとする。なお、現在、国・地方ともに財政改革が緊要な課題であることに鑑み、簡素を旨とし、別紙に掲げる方針により対処するものとする。」

「（別紙）

1. 大会の開催に係る施設については、既存の施設の活用を図ること。また、施設の新設・改善その他の公共事業については、その必要性等について十分検討を行い、多様な財源の確保に努めつつ、その規模を通常の公共事業費の中での優先的配分により対処し得るものとし、国庫補助負担率等国の財政措置は、通常のものとする。
2. 新設する施設の将来にわたる管理・運営については地元の責任と負担を主体として行われるものとする。
3. （略）
4. 国の所要経費は、その必要性等について十分検討を行い、真に必要なものに限って、将来にわたり既定経費の合理化により賄うものとする。関係地方団体においてもその所要財源の確保に努めるように要請すること。」

続けて平成23年12月24日、平成24年度予算案が閣議決定され、2019年ラグビーワールドカップ及び2020年オリンピック・パラリンピック競技大会東京招致を視野に入れた国立競技場の改築に向けた調査費が約1億円計上された。

平成24年3月30日、文部科学省は、スポーツ基本計画を策定し、本プロジェクトに関し、「日本スポーツ振興センターは、国内外のスポーツ関係団体との連携による

国内外の情報収集・分析及び提供、国立霞ヶ丘競技場等の施設の整備・充実を行い、オリンピック・ワールドカップ等の大規模な国際競技大会の招致・開催に対し支援する。」と記載した。この計画によって、新国立競技場整備計画、すなわち国立競技場の整備は、J S Cが行うこととなった²。

一方、東京都は、平成 24 年 2 月 12 日に招致申請ファイルを I O C に提出した。申請ファイルには「国立霞ヶ丘競技場は、1964 年大会のオリンピックスタジアムであり、2019 年迄に最新鋭の競技場に生まれ変わる予定である。2020 年大会では、8 万人収容のオリンピックスタジアムとして、開・閉会式、陸上競技、サッカー、ラグビーの会場となる。」との記述がある。なお、本申請ファイルにおいては、建設工事費については 1,000 億円と記載されていた。

2. 有識者会議による検討からザハ・ハディド案の採用まで

(1) 有識者会議の設置

平成 24 年 1 月 31 日、J S C は国立競技場将来構想有識者会議を設置した。有識者会議は、「ラグビーワールドカップ 2019 大会開催及び 2020 年東京五輪招致活動を目的とし、国立競技場の将来構想について審議するために設置」³されたものであり、その位置付けは、J S C 組織運営規則第 8 条（外部有識者による委員会の設置等）に基づいて設置された、理事長の諮問機関であった。実態としては、様々な利害調整を図る目的もあって、多様なステークホルダーを集めた会議となった⁴。

(2) 第 1 回有識者会議

平成 24 年 3 月 6 日、第 1 回有識者会議が開催され、「国立競技場の将来構想について」、「ワーキンググループの設置について」等が審議された。その際「論点について」という資料が配付されたが、そこには、「新しい国立競技場に求められる要件について」として、以下のような記載がある。

新しい国立競技場に求められる要件について

- (1) スタジアム規模は 8 万人がスタートライン
- (2) 球技・陸上を開催できるスタジアム（申請ファイル）
 - ① サブトラック
 - ② 明治公園（西・南側）・日本青年館も合わせた敷地
- (3) 世界標準のホスピタリティ機能を備えたスタジアム
- (4) スポーツ・文化発信の場～全天候型スタジアム
 - ① 多様な利活用形態により稼げるスタジアム

² ヒアリング対象者からは、「国立競技場は既に日本スポーツ振興センターの所有物であり、新築ではなくて改築であることから、J S C でやるように文部科学省から指示があった。」旨の発言が聴取された。

³ 独立行政法人日本スポーツ振興センター国立競技場将来構想有識者会議設置要綱より抜粋。

⁴ ヒアリング対象者からは、「ナショナルプロジェクトであるからには、新国立競技場を利活用する裁量権を持っている方には、有識者会議に入っていてご意見を頂戴した。」（プロジェクトの意思決定に関しては）「有識者会議の御意見を頂戴し、最終決定するのは J S C だが、独立行政法人の性格上、文部科学省の了解を得ずに決定ということは基本的には無かった。」旨の発言が聴取された。

(5) タイトなスケジュール

- ①工期等
- ②都市計画手続き
- ③招致立候補ファイル内容確定

【課題1】周辺環境（都市計画見直しの検討等）について

(1) 神宮外苑地区のあり方

- ①アクセス・観客動線を確保するため“面”としての考え方

【課題2】財源・税制について

(1) スポーツ振興くじの役割

会議では、WGの設置案として、施設建築と施設利活用の2つのWGの設置が提案されたが、施設利活用を「スポーツ」と「文化」の2つに分けるという委員からの意見があり、3つのWG⁵が設置されることとなった。

(3) 新国立競技場基本構想デザイン競技における工事費が約1,300億円程度と設定された経緯

4月から7月初旬にかけて、施設建築、施設利活用（スポーツ）、施設利活用（文化）の各WGにおいて、新国立競技場基本構想デザイン競技（以下、デザイン競技）を開催する方向性が決定され、そのための与条件、新国立競技場への要望等が議論された⁶。

他方で工事費に関しては、上記WGでは検討されていない。平成24年4月23日、プロポーザル方式により、JSCが都市計画設計研究所（以下、都市研）との間で業務委託契約を締結し（平成24年12月6日に変更契約を締結）、工事費の推計も含めた国立霞ヶ丘競技場整備に係る基本計画策定等の業務を依頼した。

履行期限は、平成24年12月21日（変更契約で平成25年3月31日に変更）、業務委託料は、49,665千円（変更契約で72,765千円に変更）であった。

業務内容については、「この契約書及び別冊の設計仕様書に基づく業務」とされており、別冊としては「公共工事設計業務委託共通仕様書」と「設計・コンサルティング業務委託特記仕様書」が添付されていた。

都市研とJSCは、第2回有識者会議（平成24年7月13日）までの間に、施設機能や都市計画、デザイン競技のほか、JSCの新事務所棟、概算事業費等について、計9回の打ち合わせを行った。その過程で、都市研はJSCに対し、概算事業費（工事費）につき1,500億円という数字を一旦出したところ、JSCから工事費の総額を

⁵ 施設建築（安藤忠雄座長）、施設利活用（スポーツ）（小倉純二座長）及び施設利活用（文化）（都倉俊一座長）の3つ。

⁶ 施設建築WGは、4月10日、5月14日、6月14日、7月13日の計4回、施設利活用（スポーツ）WGは、4月26日、7月5日の計2回、施設利活用（文化）WGは、5月7日、6月29日の計2回、それぞれ実施された。

1,300 億円に収まるような計画としたい旨の要請があり、それに合わせた形で再度、工事費として 127,201,000 千円を算出した⁷。その際には、工事単価については、スタンドと屋根にわけ、スタンド部分に関しては、日産スタジアムの整備費用を参考に 1㎡あたり単価（345 千円/㎡）を算出し、開閉式軽量屋根工事部分に関しては、大分スタジアム、神戸ウイングスタジアム、有明コロシアムを参考に鋼材の量を屋根の面積で割って単価を出した。また、この際、両者につき、デフレによる時点修正を 88%として算出している。

平成 24 年 7 月 13 日、施設建築WGの後、第 2 回有識者会議が開催され、2020 年東京招致メインスタジアムの基本デザイン（「オリンピックスタジアムの完成予想図」）を IOC に提出する立候補ファイルに記載し、招致活動のアピールポイントとするため、デザイン競技の実施が決定された。

同会議では、WGでの議論の内容として、施設利活用（スポーツ）WGからの要望（22 項目）と、施設利活用（文化）WGからの要望（19 項目）について報告された後、新しい国立競技場に求められる要件と、周辺環境（都市計画見直しの検討等）に関する論点が審議され、デザイン競技の募集要項（案）が承認された。

工事費に関しては、同会議に配布された募集要項（案）の中では「総工事費は、□□億円程度見込んでいる」と空欄とされたままであり、当該部分については「最終調整中」の旨、JSC 河野理事長から発言があった。この点について、ヒアリング対象者からは「最終調整中」の理由として、「（JSC の認識としては）財務省と文部科学省で協議中で、財務省の了解が得られなかったためである。」旨聴取した。

第 2 回有識者会議の 1 週間後の 7 月 20 日、JSC はデザイン競技の募集要項を公示した。

その際、工事費については、次のように記載された。

「・総工事費は、約 1,300 億円程度見込んでいる。ただし、以下の項目については、上記工事費には含まれない。

- ①スタジアムの施設建築敷地以外の工事費
- ②既存建築物の除去費
- ③什器、備品類
- ④コンピュータなどの機器類
- ⑤利用休止に伴う諸費用
- ⑥デザイン監修費・設計監理料」

⁷ ヒアリング対象者からは「最初数字を出したときは、1,500 億円ぐらいであったが、その当時まで（前招致の際の新設スタジアム）1,000 億円というのが独り歩きしていたので、JSC から口頭で 1,300 億円ぐらいにという話があったので、仮設スタンドを 4 分の 3 にしたり、VIP ルームという超高級な部屋の内装はテナント工事扱いにしたりするなど精査をし、提示した。」旨の発言が聴取された。

事業スケジュールは、次のように記載された。

基本設計	平成 25 年 4 月～平成 26 年 3 月
実施設計	平成 26 年 4 月～平成 27 年 3 月
解体	平成 26 年 7 月～平成 27 年 10 月
建設工事期間	平成 27 年 10 月～平成 31 年 3 月

(4) ザハ・ハディド案の選定経緯

JSCは、デザイン競技を「公平かつ円滑に実施するため」⁸に、新国立競技場基本構想国際デザイン競技審査委員会を設置した。また、JSCは、同審査委員会とは別に、10名の技術調査員を選び、その下に17名の技術調査支援チームを構成し、技術調査を行わせた。

本デザイン競技の審査においては、応募作品について、作品の実現性及び募集要項に規定した与条件や法令等への充足状況等技術的な評価を行う技術調査等を経て、応募46作品（国内12作品、海外34作品）のうち、11作品が第二次審査対象作品として選定された。なお、技術審査では、ザハ・ハディド氏の作品は、「テーマ別の計画提案」に示した項目のうち、「事業費及び工期に関する考え方（事業費は、建物本体と外構部分を分けて提示すること。）」において、「事業費（建物本体・外構部分）に関すること」については○評価（実現可能）、「施工性や工期に関すること」については△評価（設計段階で重大な調整が必要）で、所見に「実施設計完了前に建設工事着手の提案になっており、発注までのフローを検討する必要がある」と付記されていた。なお、「明らかに実現不可能」を意味する×評価はなされていなかった⁹。

続いて11月7日の第3回デザイン競技審査委員会で行われた第二次審査では、海外の建築家2名を審査員に加えた議論を行った¹⁰。審査の観点としては、①未来を示すデザイン、②スポーツ・イベントの際の実現性、③技術的チャレンジ、④実現性、⑤その他、評価すべきポイント、が示され、複数回にわたる投票を行ったものの、最終投票において候補となった3案¹¹への票数が同票だったため、最終的には3名の委員が安藤委員長の判断を求めたことを受け、「日本の技術力のチャレンジという精神から17番¹²がいいと思います」¹³という委員長の発言に全委員が賛成し、ザハ・ハディド氏の作品が最優秀賞に選定された。なお、最優秀賞となった作品は東京2020オリンピック・パラリンピック招致立候補ファイル内の「オリンピックスタジアム」のデザインに使用されることとなっていた。

JSCは、平成24年11月15日に第3回有識者会議を開催した。デザイン競技について、デザイン競技審査委員会委員長である安藤委員から審査の結果の報告と講評

⁸ 独立行政法人日本スポーツ振興センター新国立競技場基本構想国際デザイン競技審査委員会設置要綱より抜粋。

⁹ 「○、△、×」の定義は、平成24年9月7日技術調査事前説明会の資料3「技術調査の進め方等について」より抜粋。

¹⁰ 委員会は欠席、事務局が現地に赴き、事前審査・投票を行ってもらった。

¹¹ Zaha Hadid Architects、Cox Architecture、SANAA（Sejima and Nishizawa and Associates）＋Nikken Sekkeiの3案。

¹² ザハ・ハディド氏の作品番号が17番だった。

¹³ 平成24年11月7日第3回デザイン競技審査委員会議事録より抜粋。

がされ、同委員会の審査結果である最優秀賞（Zaha Hadid Architects 案）、優秀案（Cox Architecture 案）、入選案（SANAA（Sejima and Nishizawa and Associates）＋ Nikken Sekkei 案）の説明を行った後、審査委員会の結果のとおりザハ・ハディド案が最優秀案に決定した。

「新国立競技場基本構想国際デザイン競技審査委員会 審査講評」は、ザハ・ハディド案につき、「可動屋根も実現可能なアイディアで、文化利用時には祝祭性に富んだ空間演出が可能だ。（略）この強靱な論理に裏付けられた圧倒的な造形性が最大のアピールポイントだった。」「また、橋梁ともいえるべき象徴的なアーチ状主架構の実現は、現代日本の建設技術の粋を尽くすべき挑戦となるものである。」「アプローチを含めた周辺環境との関係については、現況に即したかたちでの修正が今後必要であるが¹⁴、強いインパクトをもって世界に日本の先進性を発信し、優れた建築・環境技術をアピールできるデザインであることを高く評価し、最優秀案とした。」「結果として、実現性を含めた総合力にまさる Zaha Hadid Architects 案が選ばれた（略）」としている。

ザハ・ハディド案と 1,300 億円という金額との関係については、デザイン競技に関わった者の中でも意見が分かれていたことが、複数のヒアリング対象者から聴取された。例えば、1,300 億円で収まらないのではないかと疑問を有していたとの認識を示した者、1,300 億円はあくまでも概算であり変動はありうるとの認識を有していたと示した者らがいた反面、1,300 億円という金額は試算した上で示された金額である以上、この金額で収められるべきと考えていた者もいた。

3. ザハ・ハディド案選定後、オリンピック・パラリンピック招致決定まで (1) オリンピック招致立候補ファイルの提出

平成 24 年 12 月 16 日の第 46 回衆議院議員総選挙により、政権が交代した。

平成 24 年 12 月 28 日、文部科学省と東京都は、国立競技場「改築はオリンピックのためであること、資金負担について協議に応じること」について認識共有の上、「オリンピックスタジアムとして 8 万人規模に改築、整備主体及び資金調達は J S C」と、招致立候補ファイルに記載することを政府了解されたとしている¹⁵。

上記を受け、東京都は、平成 25 年 1 月 7 日に、I O C に、同ファイルを提出した。そこでは、「建設工事費」のうち、恒久工事分は 1,300 億円と記載され¹⁶、ザハ・ハディド案のオリンピックスタジアム外観イメージ図が記載された。

¹⁴ ザハ・ハディド案自体、敷地からはみ出すものであった。

¹⁵ スポーツ・青少年局が原典資料を基に作成した新国立競技場整備計画経緯検証委員会第 2 回委員会参考資料 2（スポーツ・青少年局作成資料）より抜粋（P. 4）。

¹⁶ 恒久工事は J S C が 100% 負担し、ファイルに別途記載のある仮設／会場使用料の 38 億円に関しては大会組織委員会が 100% 負担となっていた。

（２）改築に係る予算の計上と組織体制の整備

平成 25 年 1 月 29 日、平成 25 年度予算案が閣議決定され、基本設計費に使用可能な 13 億円が計上された¹⁷。

平成 25 年 1 月 31 日、ＪＳＣ内の「新国立競技場設置準備本部」が「新国立競技場設置本部」に改組された。それに伴い、「独立行政法人日本スポーツ振興センターにおける理事の業務分担を定める規程」も改正された。同規程はその後何回か細かな改正がされており（平成 25 年 3 月 29 日、平成 25 年 10 月 1 日、平成 26 年 7 月 1 日など）、新国立競技場整備の業務負担増加に伴い、理事の業務分担を変更するなど組織体制を変更していったことが窺われる。

平成 25 年 3 月 29 日、ＪＳＣより文部科学大臣に申請のあった中期計画変更について、同大臣は財務大臣と協議の上でその申請を認可した。これにより以下の文言が追記された。

「国立霞ヶ丘競技場（陸上競技場）の改築については、2019 年ラグビーワールドカップ日本開催及び 2020 年オリンピック・パラリンピック東京招致、デザイン案についてのコスト縮減等の精査の結果、多様な財源の確保のあり方及び資金負担についての国、東京都及び関係者間の合意並びに東京都の都市計画の規制緩和措置等を踏まえ、そのための基本設計費を執行するものとする。」

ＪＳＣは、平成 25 年 2 月～3 月の間で、第 5 回施設建築WGを持ち回り開催し、この会議によって基本設計を、フレームワーク設計と基本設計の 2 段階に分けて実施することが決定された¹⁸。

（３）ザハ・ハディド事務所、設計ＪＶ等との契約

ＪＳＣは、平成 25 年 2 月 26 日付で、ザハ・ハディド事務所と確認書（賞金、デザイン監修・設計及び工事との関連、著作権及び応募作品の取り扱い）を締結した。

ＪＳＣは、平成 25 年 3 月 1 日にフレームワーク設計業務に関する公示を行い、平成 25 年 5 月 31 日、設計ＪＶ（日建設計・梓設計・日本設計・アラップ設計共同体）との間で設計業務委託契約書を締結した¹⁹。

当初の業務委託料は、299,250 千円、履行期限は平成 25 年 9 月 30 日とされていた

¹⁷ 「平成 25 年度文教・科学技術予算のポイント」によると、「国立霞ヶ丘競技場の改築については、文部科学省が財務省その他の関係省庁と連携しつつ、（独）日本スポーツ振興センターと協力して、デザイン案についてコスト縮減等の精査を行うこととしている。また、「①2019 ラグビーワールドカップ日本開催及び 2020 年オリンピック・パラリンピック東京招致、②デザイン案についてのコスト縮減等の精査の結果、③多様な財源の確保の在り方及び資金負担についての国、東京都及び関係者間の合意等を踏まえ、準備金を改築のための基本設計費として執行すること」としている。

¹⁸ 会議では、本来基本設計という名称で実施するものを、2 段階に分けて業務を行うだけであり、全体スケジュールが遅れるものではないとの説明がされたが、ヒアリング対象者からは、設計を 2 段階に分けた事情としては、工事費を含む与条件が定まっていなかったことなどが聴取された。

¹⁹ 設計ＪＶのプロポーザル資料では、複数の工事費縮減案、工期の短縮案の提案もされていた。

が、平成 25 年 9 月 30 日に変更契約が締結され、業務委託料は 391,755 千円、履行期限は平成 25 年 12 月 31 日に変更されている²⁰。

また、7 月 29 日には、フレームワーク設計に係るデザイン監修業務契約をザハ・ハディド事務所との間に締結した。契約期間は、平成 25 年 8 月 1 日から同年 9 月 30 日までで、業務報酬額は 1 億円であった。なお、デザイン監修契約をザハ・ハディド事務所と結ぶことは、デザイン競技の募集要項に予め記載されていた。その後、9 月 30 日、同契約は変更されており、契約期間は 12 月 31 日まで、業務報酬額は 2 億円とされた。

他方で J S C は、平成 25 年 6 月 4 日に、プロポーザル方式による発注者支援業務に関する公示を行い、平成 25 年 8 月 30 日に山下設計／山下ピー・エム・コンサルタンツ／建設技術研究所共同体と発注者支援業務委託契約を 75,600 千円で締結した。同契約は平成 25 年 8 月 30 日からであり、発注者支援業務の内容は特記仕様書によると、「対象業務」としては、「別途発注される以下の業務に対して、発注者の技術的支援を行うもの」とされ、「以下の業務」としては、「①新国立競技場、新事務所及び周辺環境整備等の設計、②既存施設（国立霞ヶ丘競技場、日本スポーツ振興センター本部、日本青年館）のとりこわし工事等」が挙げられている。

なお、その後、平成 26 年度、27 年度も、山下設計らとの間で発注者支援業務委託契約が締結され、業務内容は追加されていった。

（４）コスト（工事費）に関する議論

フレームワーク設計が開始された約 1 ヶ月後の 7 月上旬には、設計 J V から、J S C の藤原理事（当時）に対して、「1,300 億円には収まらず 2,000 億円を超えてしまう可能性がある」²¹ 旨の報告があった。さらに、同月 30 日には、ザハ・ハディド氏のデザインを忠実にかつ有識者会議の WG から出された要望を全て取り入れた場合、3,535 億円²² となるとの試算額が設計 J V から J S C に伝えられた²³。

これを受けて J S C の藤原理事、山崎設置本部長らは、文部科学省の今里スポーツ・青少年企画課長（当時）に本試算額について報告したところ、文部科学省側からは大幅なコスト削減の指示を受けた²⁴。

²⁰ ヒアリング対象者からは、フレームワーク設計が遅れた理由として、見積もりやデザインの見直し、ザハ・ハディド事務所の調整のほか、財務省等から工事費が固まらない限り基本設計には入らないようにとの指示があったことなどが聴取されている。

²¹ スポーツ・青少年局が原典資料を基に作成した新国立競技場整備計画経緯検証委員会第 2 回委員会参考資料 2（スポーツ・青少年局作成資料）より抜粋（P. 5）。

²² 都営住宅敷地、東京体育館敷地等が含まれている。

²³ 「新国立競技場フレームワーク設計における工事費コスト縮減報告書（サマリー）平成 25 年 7 月 日建設計・梓設計・日本設計・Arup Japan JV」という資料の存在を確認した。

²⁴ ヒアリングの際には、このとき、

- ・ 文部科学省から J S C に対し、ザハ案をやめることも検討するよう指示を出した旨の発言
- ・ J S C の方から文部科学省の方に、ザハ案をやめて違うデザインにするかどうか提案をした旨の発言

などがあったが、他方で、

- ・ ザハ案をやめることはこの時点では検討されなかった旨の発言

もあり、関係者の認識、意識は共通していなかった。

また、8月20日には、JSCの山崎設置本部長が文部科学省の山中事務次官（当時）、今里課長らに、ザハ・ハディド案を取りやめた場合を含め、規模の縮小（延床面積を29万㎡から22万㎡）や段階的に機能を削除した案も含めた7つのコンパクト案（建屋本体の工事費に周辺整備費を加えた工事費で1,358億円～3,535億円）及びデザイン競技をやり直す場合のスケジュールを提示・説明した。これに対し、山中事務次官から「ザハ案をやめて設計をやり直すスケジュールは、ラグビーワールドカップに間に合わないことは理解したので、ザハ案でコストの縮減に努めること。招致の結果に関係なく、1つの案に絞り込んで、関係議員、財務省との調整に入る。平行して東京都へも情報を提供し費用負担の協議に入る。絞り込む案は、1,300億円を目標とすること。」という指示が出された。但し、関係者のヒアリングの結果、「招致の結果が出る前に1つの案に絞り込む」ことが指示されたわけではなく、むしろ、「いずれ絞り込むことが必要になるが、2020年オリンピック・パラリンピック招致が決まるまではいずれの案を採用するか決定は困難」との見解が示された。

また、JSCが示した「新国立競技場の段階的成本比較」の資料では、以下の複数案が示されたことが確認できた。

・ 基準案	(22万㎡、V E (Value Engineering) 案はすべて採用)	総工事費 1,358 億円
・ 検討案 1	(基準案+可動席)	総工事費 1,464 億円～1,570 億円
・ 検討案 2	(検討案 1 + キールアーチ長さを戻す)	総工事費 1,552 億円～1,746 億円
・ 検討案 3	(検討案 2 + 可動屋根を戻す)	総工事費 1,689 億円～2,020 億円
・ 検討案 3.5	(検討案 3 + 立体通路を戻す)	総工事費 1,861 億円～2,365 億円
・ 検討案 4	(検討案 3.5 + クラッディング範囲を戻す、駐車場 200 台戻す、各施設の面積 (29 万㎡) を戻す)	総工事費 2,244 億円～2,748 億円
・ 検討案 5	(検討案 4 + 可動ピッチを戻す、屋根の遮音性を考慮する。設備、音響仕様を戻す)	総工事費 3,031 億円～3,535 億円

JSCと設計JVは、平成25年8月、ザハ・ハディド事務所との間で3回打ち合わせを行い、コスト削減を含めたフレームワークの見直しを検討した。その後、設計JVは、設計や工法について機能等を下げることなく代替案を探り、28のVE案を検討することにより全体予算を約1,350億円から3,540億円までの間で調整すること

ができると報告を行った。

一方、文部科学省とＪＳＣとの間では、「新国立競技場施設整備事業の円滑な推進を図るため」に新国立競技場施設整備事業に関する連絡協議会、さらに本協議会の下に「本事業の推進に関する技術的・専門的事項に関する協議・検討を行うため」に技術的支援に関する連絡会が平成 25 年 8 月 26 日に設置され、「定期的な情報交換を行う」こととされた²⁵。連絡協議会に関しては開催実績がないが、技術支援連絡会については、10 月 30 日に第 1 回が行われ、平成 27 年 3 月 25 日の第 8 回まで、継続的に開催されている。

(5) オリンピック・パラリンピック招致活動

工事費に係る議論が行われている一方で、オリンピック・パラリンピック招致活動については、まずは 7 月 3 日、ローザンヌで行われた ＩＯＣテクニカルブリーフィングにおいて、麻生副総理がザハ・ハディド案のＣＧを使用したプレゼンテーションを実施した。さらに、9 月 8 日には、ブエノスアイレスで行われた ＩＯＣ総会において安倍総理が同様にザハ・ハディド案のＣＧを使用してプレゼンテーションを実施した。そして、この総会において、東京都が 2020 年大会の開催都市に決定した。

4. 工事費が縮減され、1,692 億円となるまでの経緯

(1) コスト縮減の動き

開催都市決定の同時期には工事費に係る議論が継続されており、9 月 13 日には藤原理事及び山崎設置本部長が山中事務次官へ 1,868 億円の案を相談したものの、更なる工事費縮減の指示を受けた。

その後、同月下旬には、山崎設置本部長が今里課長に 1,852 億円という金額を報告した。この案は 3,535 億円のものから延床面積を 29 万㎡から 22 万㎡に縮小、可動ピッチの中止等がされたものであった。他方で、増加要因として、建築費高騰対策、駆体工場生産化などがあげられた。

また、ヒアリング対象者からは、9 月 20 日に藤原理事から山中事務次官に対して、ザハ・ハディド案の象徴的なデザインを維持した場合には、1,300 億円では収まらない旨報告したことを聴取した。

10 月 19 日には、毎日新聞が新国立競技場の工事費が最大で 3,000 億円になると報道し、その後の 23 日には、下村文部科学大臣が国会で、このことについての事実を確認されたため、「最優秀作品となったザハ・ハディッド氏（原文まま）のデザイン、それをそのまま忠実に実現する形での経費試算は約三千億円に達するものでございまして、これは余りにも膨大な予算が掛かり過ぎるということで、率直に申し上げま

²⁵ 「新国立競技場施設整備事業に関する連絡協議会について」より抜粋。

して、もう縮小する方向で検討する必要があると考えております。デザインそのものは生かす、それから競技場の規模はＩＯＣ基準に合わせますが、周辺については縮小する方向で考えたいと思います。」と答弁した²⁶。なお、ヒアリング対象者からは、この報道を受けた国会での審議が行われるまでは、下村文部科学大臣に対して、工事費が最大で 3,000 億円になるという情報は、報告されていないことを聴取した。

（２）第４回有識者会議

11 月 26 日には、ＪＳＣは、第４回有識者会議を初めて公開で開催し、基本設計条件案を報告した。工事費については、1,852 億円とされているが、この時点では政府との調整が終了していなかったため、当該額については政府と引き続き調整する旨の説明がなされた。その際の主な基本設計要件は以下のとおりであった。また、工事費については、「昨今の建設物価高騰への対応」、「公共施設の入札の不調」、「不落」への対応をしなければならない旨、山崎設置本部長から説明があった²⁷。なお、公開については、河野理事長から、「今回の議事につきましては（略）、選定されたデザインをもとに、基本設計を進めるための条件設定についてご議論いただくものでございますので、その議論のプロセスについては広く知っていただいた方がよろしいかと思っておりますので、公開とさせていただければと思います。」との理由で提案があり、有識者会議がそれを認めたという形で決定された。

＜主な基本設計条件＞²⁸

- ◇ 改築工事費概算額 1,852 億円
- 新競技場建設工事 1,413 億円
- 周辺整備工事（立体公園、ブリッジ等） 372 億円
- 現競技場等解体工事 67 億円
- ◇ オリンピック・パラリンピックをはじめとする大規模国際競技大会が開催可能なスペック（観客収容 8 万席、陸上競技トラック 9 レーン等）
- ◇ 確実な大会運営や多目的利用による稼働率向上に資する開閉式屋根の設置
- ◇ サッカー・ラグビー等の球技開催時には、臨場感を創出する可動席の設置
- ◇ デザインのコンパクト化
- 敷地面積：約 11 万㎡、高さ：約 75m
- 延床面積：約 29 万㎡ → 約 22 万㎡

＜基本設計条件（案）＞（一部抜粋）²⁹

- ・ 新国立競技場に求める姿・・「大規模な国際競技大会の開催が実現できるスタジアム」（世界に誇れ、世界が憧れる・高性能なスタジアムを目指す等）、「観客の誰もが安心して楽しめるスタジアム」（ホスピタリティ機能、開閉式屋根、ラグビー・サッカー・陸上競技いずれの競技の開催においても一体感が生まれる観

²⁶ 平成 25 年 10 月 23 日（水） 第 185 回国会 参議院予算委員会。

²⁷ 第 4 回有識者会議議事録より抜粋。

²⁸ スポーツ・青少年局が原典資料を基に作成した新国立競技場整備計画経緯検証委員会第 2 回委員会参考資料 2（スポーツ・青少年局作成資料）より抜粋（P. 6）。

²⁹ 第 4 回有識者会議 資料 1 新国立競技場基本設計条件（案）より一部抜粋。

覧席等)、「年間を通してにぎわいのあるスタジアム」(商業・文化等の機能)、「人と環境にやさしいスタジアム」(最先端の環境技術、災害発生時の貢献、バリアフリー等)

- ・ 収容人数・固定席(可動席を含む) 8万人
- ・ 施設規模・合計約 22 万㎡を目安。デザイン競技時からの見直しのポイントとして、「各競技間の必要諸室の共有化」「大規模開催時の必要諸室の仮設対応化」「秩父宮スポーツ博物館の縮小」「レストラン等商業施設の縮小」「ホスピタリティ専用エリアの縮小」「駐車場台数の削減(900 台→662 台)。基本設計で今後も諸室規模の精査や専用室の共用化、各競技団体との調整により継続検討するとの指摘もある。
- ・ 構造・デザイン競技時のデザイン案を生かしつつコンパクト化が図られている具体的な構造計画は、今後、基本設計において検討するとされている。
- ・ フィールド・ラグビー、サッカー、陸上の国際大会に対応可能
- ・ 観客席・「臨場感あふれるピッチに近い観客席になるよう計画する」とされ、観客席の一部を可動式にするものとされている。
- ・ 開閉式屋根・「その活用やコストパフォーマンスを含めて、今後検討する」としつつ、「スポーツイベントだけでなく、コンサートなどの文化的なイベント利用を想定した場合に、天候に係わらない安定的な開催や増収を図る観点からは、屋根の一部が可動する開閉式屋根の設置は必要」との指摘もある。
- ・ スポーツ振興機能(秩父宮スポーツ博物館・商業施設)
- ・ 設備機器の検討・空調設備、スタジアム照明設備等の検討、環境への配慮、スタジアム映像・音響設備
- ・ 周辺整備・歩行者デッキの接続、公園の確保、空地の確保
- ・ 周辺環境との調和、影響の検討
- ・ 工期・建物解体(15 ヶ月):平成 26 年 7 月～平成 27 年 9 月、建設工事(42 ヶ月):平成 27 年 10 月～平成 31 年 3 月
- ・ 記念作品、芸術作品などの活用・保存

(3) 自由民主党行政改革推進本部無駄撲滅プロジェクトチーム

文部科学省では、上記 J S C 案について、工事費を財務省と精査・協議し、12 月下旬に 1,699 億円(本体工事費 1,395 億円、周辺整備費 237 億円、解体工事費 67 億円(平成 25 年 7 月時点の単価、消費税率 5 %))として、政府内関係者への説明を行った。なお、ヒアリング対象者は、「就任した時(平成 25 年 10 月 1 日に担当理事が就任したときのこと)には 1,852 億円という数字があった。コスト圧縮に努めよというマニフェストをもらっており、財源の問題が片付かないと基本設計に入れられないということがあった。」旨話した。

一方、自由民主党行政改革推進本部無駄撲滅プロジェクトチーム(以下、無駄撲滅 P T)との調整も始まり、11 月 28 日には J S C 及び文部科学省がヒアリングを受けた。そして、12 月 19 日、12 月 27 日のヒアリング等を踏まえ、新競技場の工事費が

1,625 億円（平成 25 年 7 月時点の単価、消費税率 5 %）に縮減された。また、J S C は、年間収支見通しについて、開閉式遮音装置を設置した場合は年間 + 4 億円、設置しない場合は年間 Δ 6 億円と見積もっていた。詳細の内訳は以下のとおりである³⁰。

※ 改築工事費概算額	1,692 億円
新競技場建設工事	1,388 億円
周辺整備工事（立体公園、ブリッジ等）	237 億円
計	1,625 億円
現競技場等解体工事	67 億円

※ 年間収支見通し	第三者評価（（株）集客創造研究所）	
	（可動屋根あり）	（可動屋根なし）
収入	約 50 億円	約 38 億円
支出	約 46 億円	約 44 億円
収支差	約 4 億円	約 Δ 6 億円

この工事費縮減過程において、ザハ・ハディド事務所には、縮減案に関する相談はほとんどされず³¹、基本設計に着手するにあたって、平成 26 年 1 月 8 日の段階で、J S C からザハ・ハディド事務所及び設計 J V に対し、「新国立競技場の改築整備に係る絶対条件」という書面が交付された。

内容は

「1 観客席は 8 万席を確保すること。

①オリンピック時 8 万席、レガシー 8 万席 + α 、F I F A 仮設を含み 8 万席

②レガシー 8 万席（譲歩案）

2 面積は 22.5 万 m^2 （日本国内法規）を超えないこと。

3 可動席を有し、臨場感あふれるスタジアムとすること。

4 開閉式屋根を有し、天候に左右されない安定的なイベント開催と増収を可能とすること。

5 事業費として現時点における見積額は、周辺整備工事を含み 1,632 億円³²（一部後送り）として設計すること（解体工事は別途）」

5. 工事費が 1,692 億円を大幅に超え、2,520 億円になった経緯

（1）基本設計案の確定（第 5 回有識者会議）まで

① 基本設計業務契約

平成 26 年 1 月 10 日、J S C は基本設計を進めるために、新国立競技場整備及び環

³⁰ スポーツ・青少年局が原典資料を基に作成した新国立競技場整備計画経緯検証委員会第 2 回委員会参考資料 2（スポーツ・青少年局作成資料）より抜粋（P. 6）。

³¹ 設計 J V も 1,625 億円という数字を最初は知らなかったと指摘している。

³² 後日 1,625 億円に修正された。

境整備に関わる基本設計等を行う新国立競技場基本設計その他業務契約を設計ＪＶとの間で締結した。契約期間は、平成 26 年 1 月 10 日から同年 3 月 31 日までで、契約金額は 607,425 千円であった。その後、平成 26 年 3 月 17 日付で、変更契約が締結され、契約期間は平成 26 年 5 月 30 日までとされた。この際、業務委託料に変更はないが、消費税（内金）が 5 %から 8 %に引き上げられている。

また、ザハ・ハディド事務所との間でも、1 月 10 日、基本設計に係るデザイン監修業務契約を締結した。契約期間は平成 26 年 3 月 31 日まで（ただし、3 月 31 日付で再度、契約期間は 5 月末までとする契約を締結している）、業務報酬額は 1 億円であった（同年 3 月 31 日、再度 70,000 千円の契約を締結している）。

② 工事費に関する協議等

設計ＪＶは、基本設計に着手した後、ＪＳＣに、1 月 10 日に基本設計初期概算では、工事費が 2,172 億円に上る（平成 25 年 7 月時点の単価）との報告を行い、さらに 5 月 19 日には、平成 25 年 7 月時点の単価ではなく実勢単価を反映した場合の工事費は、基本設計初期概算の 2,172 億円に仮定した物価上昇率を掛けて算出すると、2,457 億円³³～2,569 億円³⁴に上るとの報告も行ったとしている。なお、これらの数字は設置本部内で共有されたものの、理事及び理事長並びに文部科学省には報告していない³⁵旨をＪＳＣより確認した³⁶。

その後、8 月 11 日には、ＪＳＣの鬼澤理事（当時）、山崎設置本部長らが久保スポーツ・青少年局長（当時）に、工事費について、建設物価及び労務費の上昇並びに消費税率の引き上げによる影響額の見通しを説明した。この際には、前年 12 月時点では 1,625 億円とされていた事業費が、消費税 8 %等を前提とした場合には 1,988 億円となることが示された。ヒアリング対象者から、この時点において久保局長までは報告がなされたことを確認した。

③ ＪＳＣ、文部科学省の動き

ア ＪＳＣ中期計画の変更

1 月 31 日には、ＪＳＣが申請していた中期計画変更を文部科学大臣が財務大臣と協議の上で認可した。これにより、「国立霞ヶ丘競技場（陸上競技場）の改築については、」

「・改築その他関連する経費について、引き続き精査を行い、基本設計作業を通じて、真にやむを得ない場合を除き現在の見積金額総額を超えないこと」、

「・周辺整備に加え、競技場本体についても東京都によるオリンピック・パラリンピック招致に伴いコスト増加が見込まれることを勘案した上で、その資金負

³³ 平成 25 年 7 月より物価上昇 10%と仮定し、消費税 8 %としたケース。

³⁴ 平成 25 年 7 月より物価上昇 15%と仮定し、消費税 8 %としたケース。

³⁵ ただし、ＪＳＣより「予算に収めることは簡単ではないが、コスト削減策を検討していることは報告している」旨聴取できた。

³⁶ ＪＳＣ、設計ＪＶ、ザハ・ハディド事務所の間では、平成 26 年 1 月 20 日から 3 月 24 日まで、11 回ものワークショップ会議が行われている。ワークショップは、意匠分科会、事業分科会（コスト削減検討）に分かれ、基本設計の内容や、具体的なコスト削減方策などが検討されている。

担についての国、東京都及び関係者間の合意」、

「・可動屋根の設置について、これに伴う費用の増加について精査した上で当該費用増加を可動屋根設置による収益増加により賄うことについての第三者による専門的客観的評価を踏まえた文部科学省が行う検証（可動屋根設置に係るコスト、防音性能等、音楽イベント等の開催頻度及び収益性等を含む。）による設置の可否の判断」「を踏まえ、そのための実施設計費を執行するものとする。」

を追記するとともに、「国立霞ヶ丘競技場の改築その他関連経費に係る現在の見積金額総額は、197,108 百万円（内訳：本体 145,476 百万円、周辺 23,711 百万円、その他経費 27,921 百万円）」³⁷と具体的な金額も明記された。なお、複数のヒアリング対象者によると、「真にやむを得ない場合」とは、物価の上昇及び消費税増税の影響と認識されていた。

さらに、平成 26 年 2 月 13 日、中期計画が再度変更され、改築に関しては、「事業の実施にあたっては、適切な実施体制の下で計画的に業務を行うとともに、定期的に文部科学省に報告し、文部科学省から改善を求められた場合には、これに適切に対応する。」等の追記がなされた。

加えて、年末の 12 月 8 日には、再度の変更があり、「改築その他関連する経費について、実施設計作業を通じて、真にやむを得ない場合を除き現在の見積金額総額を超えないよう、引き続き精査を行うこと」「特に、各種の付属施設については、事業の効果や運営収支への影響を考慮した上で、規模を圧縮して事業内容を精査し、可能な限り経費を縮減すること」等を追記した。また、この際の変更においては、「真にやむを得ない場合」に当たらない経費については、原則として追加は認められず、厳に必要性を精査した上で、最小限の経費のみを国費以外の財源で賄うこと」「改築後の競技場について、適切な運営収支となるよう民間のノウハウを取り入れた運営方法を検討すること等により、運営コスト縮減のための最大限の合理化に取り組むとともに、ネーミングライツ導入や大規模スポーツイベントの回数増加等の様々な収入確保策の検討を行うこと。なお、実際の収支が計画よりも悪化した場合、その差額については自主財源により賄うこと」が記載された。

イ 技術支援連絡会

1 月 23 日には、第 2 回技術支援連絡会が開催され、実施設計の着手に向けた条件整理等として、財務省から「①物価上昇など真にやむを得ない場合を除き今後の経費増を避けること、②都に適切な費用負担を求めること、③可動屋根の設置は第三者の評価を踏まえ、文部科学省が検証することとする条件が付されていること」³⁸との指摘を受けていることが確認された。加えて、本体工事の調達について、施工のノウハウを有する者が早い段階から参画できる「技術提案競争・交渉方式」を

³⁷ なお、本体 145,476 百万円と周辺 23,711 百万円を合計すると、前年末に合意された「1,625 億円」と一致する。

³⁸ 平成 26 年 1 月 23 日 第 2 回技術支援連絡会 議事要旨より抜粋。

活用することについてＪＳＣから検討状況が報告されていた³⁹。なお、本方式については、この会議以前の１月１５日、発注者支援者等との打ち合わせにおいて議論されている。

また、第３回同連絡会は３月７日に、第４回は４月１５日にそれぞれ開催され、基本設計の期間延長が確認されるとともに、本体工事の調達は「技術提案競争・交渉方式」によることを計画していることがＪＳＣから報告された⁴⁰。

工事費についても、「建設工事の入札で、不調が相次いでいる」こと、「東日本大震災の復興需要などで資材や人件費が上昇しているためで、予定されていた工期がずれ込むといった影響も予想されている」こと、「鋼材やセメントなどの資材価格や人件費は依然として上昇傾向」にあること、「景気回復による民間投資の増加や東京五輪関係の工事需要なども見込まれ、今後もコスト高の影響がつづく可能性があること」、「今後全体事業費を増額せざるを得ない状況」であることも報告された。

平成２６年４月１５日に行われた第４回技術支援連絡会の際も、基本設計の期間延長が確認されるとともに、本体工事の調達は「技術提案競争・交渉方式」によることを計画していることがＪＳＣから報告された。可動部分が「屋根」か「装置」かで防火性能に関する法的規制が異なり、実際の運用を踏まえ「遮音のための装置」として判断することとされた旨の報告がされている。

ウ 新国立競技場改築設計に係る技術委員会

ＪＳＣは、平成２６年２月、新国立競技場の設計に関し、施設利活用ＷＧ（スポーツ）及び施設利活用ＷＧ（文化）からの要望事項と使用者の意見が反映された設計を行うための「新国立競技場改築設計に係る技術委員会」を設置した。

第１回技術委員会は、平成２６年２月２８日に開催され、３月２８日に第３回が開催されて、可動席、開閉屋根、空調設備、ステージ設営、大型映像装置等について議論がされている（基本設計後は、平成２７年３月２３日に第４回、同７月２日に第５回が開催されている）。

④ 第５回有識者会議

平成２６年５月２８日にＪＳＣは、第５回有識者会議を公開で開催し、基本設計案が承認された。基本設計案は、ラグビー、サッカー、陸上いずれの競技も開催でき、大規模な国際競技大会の開催が実現できるスタジアムであり、芝生育成システム、伸縮型可動スタンド（可動スタンドを引き出すことで８万人の観客席を確保）、スタンド空調、世界水準のホスピタリティ施設、開閉式遮音装置、博物館・図書館等の商業文

³⁹ 「基本設計段階からのゼネコン参画要望に対応するため、ＪＳＣから依頼した連合会からの業者等の推薦については、応えられない旨の回答」があり、「昨今の公共工事契約における不調実績の増、建設関連業種の人員不足に備え、確実な工事完了に向けた早期発注等の検討が必要」として、「本体工事の調達については、施工のノウハウを有する者が早い段階から参画できる「技術提案競争・交渉方式」の活用を検討中」であることが確認されている。（技術支援連絡会、議事要旨等より）

⁴⁰ 平成２６年３月７日及び４月１５日 第３回、第４回技術支援連絡会 議事要旨より。

化施設を備えたものとなっている。工期については、「平成 27 年（2015 年）10 月～平成 31 年（2019 年）3 月（予定）」とされている。

この際の工事費は 1,625 億円（平成 25 年 7 月時点の単価、消費税率 5 %）とされ、J S C から実勢単価の見通し等について特段の説明はされていない。一方、基本設計においてはさらなる面積縮減や合理化、単価見直し等の精査が行われており、その結果、設計 J V によると、工事費は 1,759 億円にまで下がると見込まれていた。さらに、E C I 方式採用による減額効果を 8 % と見込み、1,625 億円となるものと試算していた。

（２）技術協力者・施工予定者との技術協力契約締結まで

① 実施設計契約

J S C は、平成 26 年 8 月 20 日、設計 J V との間で、実施設計業務契約を締結した。契約金額は 2,574,936 千円、契約の履行期間は、平成 26 年 8 月 20 日から平成 27 年 9 月 30 日までとされている。（なお、平成 27 年 3 月 11 日、業務委託料は 2,581,156,800 円に変更され、さらに平成 27 年 5 月 21 日、2,647,306,800 円と変更された。）

また、J S C はザハ・ハディド事務所との間でも、実施設計に係るデザイン監修業務契約を締結している。契約期間は平成 27 年 3 月 31 日まで、業務報酬額は 930,000 千円とされた。

② 新国立競技場計画に関する説明会の実施

J S C は、平成 26 年 7 月 7 日に、新国立競技場計画に関して、建築家団体の代表者に対する説明会（新国立競技場計画に関する説明会（概要））を実施している。この会には計画関係者のほか、建築設計関連 5 団体関係者（日本建築士会連合会、東京建築士会、日本建築士事務所協会連合会、東京都建築士事務所協会、日本建築家協会）が参加し、J S C 等計画関係者から景観問題、8 万人の規模、仮設の可能性、コスト、維持管理費等に関して説明がされた。

また、平成 26 年 9 月 8 日に追加説明会を開催しており、現国立競技場を改修する場合の課題（困難な理由）について、書類を配布し説明している。

この際、コストに関する追加質問では、建築関係者側から「総工事の予算に関しては、J S C は基本設計時点の内容で、その当時の見積もり 1,625 億で収めるべく努力はしている。値上がり等々に関しては、別問題であるということですよね。当時の基本設計時点の内容を、当時の値段で 1,625 億でできるのかどうかという心配はある。もっとお金が掛かるのではないかと、あるいは技術的にいろいろ問題があってクリアできないのではないかと、少し心配しています。全部分かってやっているわけではないですから、専門家としてどうなのかというのが、正直なところです。」との発言があり、J S C 側は「われわれも基本的にはこのプロジェクトの最大の課題は、コストと工期をどうやって守っていくか、圧縮できるかです。それを考えながら進めていくつ

もりです。その中の一つとして、物価の高騰や人件費の高騰なども当然考慮に入れながら、どこまでしっかりと実現していくのかです。それは皆さん同じ課題意識を共有しながら、逆に言えばだからできないという側と、何とかやろうという側という差であって、課題意識は共通だと思っています。」と発言している⁴¹。

③ 調達実施方針策定及び技術提案等審査委員会と技術提案の審査及び価格等の交渉による方式の採用

新国立競技場新営工事の調達実施方針等については、7月7日にJSC理事長決定によって設置された新国立競技場新営工事の調達実施方針策定及び技術提案等審査委員会（以下、調達実施方針策定等審査委員会）の第1回委員会において、「新国立競技場の建設工事は、技術的難易度が高く、各種の仕様が確定できない工事であり、民間企業の高度な技術力やノウハウを効果的に実施設計に反映、仕様を確定し、着実に施工を行うことが必要」であり、「このようなことから、公共工事品質確保の促進に関する法律第18条⁴²による技術提案の審査及び価格等の交渉による方式（工事の仕様の確定が困難であること等により必要があると認めるときは、公募の上、技術提案の審査の結果を踏まえて選定した者と、工法、価格等の交渉を行う事により仕様を確定し、契約できる方式）により調達を行う」ことが記載された新国立競技場新営工事の調達の実施方針骨子が了承され、以降、本骨子をベースに公募に向けた準備が進められていく。

なお、第1回調達実施方針策定等審査委員会において、屋根工区とスタンド工区の2工区に分割するという方策についてのメリット・デメリットが比較された参考資料が配付された。同資料によれば2工区分割により多くのメリットがあることが示唆されていた⁴³。

7月24日に開催された第2回調達実施方針策定等審査委員会では、公示における配付資料一式が議論され「本日の意見を受けて資料を修正」し、「最終的な修正内容の調整は、委員長に一任」とすることが決定された⁴⁴。

これらを受け、8月18日、JSCは技術協力者・施工予定者を公募するに至った⁴⁵。なお、このことは9月19日の第5回新国立競技場整備事業に関する技術支援連絡会において報告された。

JSCは技術審査委員会を開催してヒアリング及び技術審査を実施したのち、平成26年10月24日、第3回調達実施方針策定等委員会を開催し、審査結果を承認している。

⁴¹ 平成26年9月8日 新国立競技場計画に関する追加説明・意見交換会（概要）より抜粋

⁴² 平成26年6月4日公布・施行。

⁴³ 工区分割については、ヒアリングの際、多くの関係者が水平方向の工区分割は合理性がないとしてこれに反対した旨述べている。しかしながら、2工区分割について議論がされた形跡がないままこれが決定されており、その経緯は不明である。

⁴⁴ 平成26年7月24日 第2回調達実施方針策定等審査委員会 議事概要より抜粋。

⁴⁵ ヒアリング対象者によると、公示の直前に文章の修正が入り、公示が2週間遅れたとの旨聴取できた。

同月 31 日に J S C が提案者（スタンド工区：3 者、屋根工区：2 者）の中から、スタンド工区は大成建設、屋根工区は竹中工務店を選定する旨を公表した。それぞれ技術協力業務委託契約という形で、施工予定者が技術協力者として実施設計業務に参画するものであった。

その後、平成 26 年 11 月 10 日、J S C、技術協力者・施工予定者（予定）、発注者支援者、設計 J V との間で、パートナーリング協定書が交わされ、相互に協力することが確認された。

また、技術協力者・施工予定者との契約については、スタンド工区については、12 月 5 日、大成建設との間で、契約期間を平成 27 年 3 月 31 日まで、契約金額を 133,920 千円とする契約が、屋根工区については、12 月 8 日、竹中工務店との間で、契約期間を平成 27 年 3 月 31 日まで、契約金額を 135,000 千円とする契約がそれぞれ締結された。

④ 解体工事その他

平成 26 年 7 月、本来であれば解体工事着工の予定であったが、次のような経過で着工は大幅に遅れた。

まず、入札の 1 回目は不落となった。

2 回目は特別重点調査を実施する結果となり、2 位の者と契約することとなった。7 月 25 日に特別重点調査対象者から入札談合情報が入り、J S C において調査したが談合の事実は認められず、8 月 28 日、入札を無効とされた者から、政府調達苦情検討委員会に苦情申し立てがされた。9 月 5 日～10 日には同委員会から契約執行停止 要請があると同時に苦情申し立てが受理されている。

結局再入札（3 回目）となり、入札公告 10 月 21 日、改札 12 月 2 日、工事着工 12 月中旬となった。

平成 26 年 12 月 15 日、J S C は、国立霞ヶ丘陸上競技場等とりこわし工事契約を締結している。

（３）技術協力者・施工予定者との契約から白紙撤回まで

新国立競技場建設工事に係る工事費については、平成 26 年 11 月の段階で設計 J V は物価上昇と消費税増税や工事条件の確定を踏まえ、2,112 億円に上るとの試算を出していた。

一方で、明けて平成 27 年 1 月 13 日には、屋根工区の技術協力者・施工予定者（竹中工務店）から 1,248 億円、1 月 20 日には、スタンド工区の技術協力者・施工予定者（大成建設）から 1,840 億円の概算見積が J S C に提出され、また、両工区合わせた工期が 66 ヶ月となり、竣工が当初計画の 2019 年 3 月末を超えることも併せて報告

した。これを受けてＪＳＣは、両工区間で調整を指示した。

平成 27 年 2 月 13 日、ＪＳＣは、これら技術協力者・施工予定者及び設計ＪＶからの報告を基に、鬼澤理事、山崎設置本部長らが、久保スポーツ・青少年局長に対し、「現時点でのゼネコンの試算では、（設計ＪＶの試算より）６割程度高めとなっており、今後それらを精査することとしているが、この乖離を収めることは困難と想定され、価格交渉後においても乖離が大きい場合、大胆な削減策を考える必要があると考える」と報告したことが確認できた。具体的には、平成 25 年 7 月時点の 1,625 億円について、平成 27 年 1 月時点の単価＋消費税 8 %で置き換えると、約 2,036 億円程度となり、最終的には、技術協力者・施工予定者の工事費削減案（50 億円。その結果、約 1,986 億円に縮減）を加えても、最終的に 2,042 億円程度となると予測されること、建設コスト高騰の要因としては、①一般的上昇分として、平成 25 年 7 月の単価から約 15.2%増、②スタジアムの特性による特殊要因による上昇分として、110 億円程度と試算していること、工事ヤードを借りる等の建設コスト以外のコストとして、約 89 億円を見込んでいることなどが報告されている。

その後、翌 3 月 12 日には鬼澤理事、山崎設置本部長らが再度久保スポーツ・青少年局長を訪問し、新国立競技場の設計・施工に係る現状と課題について、工期は現状では約 53 ヶ月であるところ、短縮のため一部後施工などの出来形変更が必要であることや、工事費削減策の検討状況を報告した。

3 月 20 日には、技術協力者・施工予定者から、ラグビーワールドカップに間に合わせるには開閉式遮音装置や可動席等を後施工とすること、計画地外の工事ヤードの確保、近隣同意による夜間・深夜作業等が必要という提案がＪＳＣに対してなされている。

3 月 25 日にＪＳＣの鬼澤理事、山崎設置本部長らは、山中事務次官に対し、工期については、技術協力者・施工予定者から約 66 ヶ月と提示された工期見積もりを現状約 55 ヶ月に短縮できたこと、今後さらに短縮するために、①工事ヤードの確保、②設計の見直し（デザイン、機能、開閉式遮音装置等）、③屋根工区とスタンド工区との工程調整、④工事時間の延長（深夜作業）等を行う必要があることを報告した。

また、工事費についても、政府方針で示された新国立競技場の建設費 1,625 億円（平成 25 年 7 月時点の単価、消費税 5 %）に対し、建設物価の上昇や消費税増で説明できる範囲と考えているのが 2,000 億円～2,100 億円、そして実施設計では 2,000 億円を目標としていたところ、技術協力者・施工予定者から提出された見積額は合計 3,100 億円と大幅な乖離（約 1,000 億円増）があり、この乖離を埋めるのは事実上極めて困難であることを報告した。

ＪＳＣは、今後の対応として、文部科学省とも説明ぶりを相談しつつ、①設計内容

の見直し（例：デザイン、開閉式遮音装置等）、②増額分はt o t o財源⁴⁶で賄う、③工事を分割して発注という案を山中事務次官と相談した。

年度が変わって平成 27 年 4 月 1 日には、J S C は技術協力者・施工予定者との間に実施設計及び施工段階に係る技術協力業務契約を締結した。契約金額はスタンド工区の大成建設が 222,480,000 円、屋根工区の竹中工務店が 299,991,600 円で、契約期間は平成 28 年 3 月 31 日までの間である。

同様に、J S C はザハ・ハディド事務所との間に実施設計に係るデザイン監修業務契約を同期間で、業務報酬額は約 170,000 千円で締結した。

4 月 10 日には、河野理事長から下村文部科学大臣に対し、工期については、技術協力者・施工予定者は 58.6 ヶ月と試算しており、ラグビーワールドカップが開催される平成 31 年（2019 年）春の竣工には、開閉式遮音装置の後施工等が必要であること、工事費については、J S C 及び設計 J V の試算額（2,112 億円）と技術協力者・施工予定者の概算見積額（3,127 億円）には大きな乖離があり、工事費の高騰要因として、経済情勢の変化・建設資材、人件費の高騰、資材の大量調達によるコスト高止まり、消費税増税、技術協力者・施工予定者の事情として施工リスクの上乗せ（工事費・工期）及び工区間調整の難航があることを報告した。これに対して、下村文部科学大臣は、「工期を間に合わせるための整備内容の更なる協議及び工事費の縮減について検討を指示」した⁴⁷。

その後、平成 27 年 4 月、文部科学省、J S C、設計 J V、技術協力者・施工予定者にて、完成期限を平成 31 年（2019 年）5 月（工期 44 ヶ月）に延長し、工期内で施工可能な出来形を検討することを確認した。

平成 27 年 5 月 14 日に、J S C は技術協力者・施工予定者から平成 31 年（2019 年）5 月末までに可能な出来形の最終提示があったことを受け、文部科学省に報告している。

その内容は次のようなものであった。

- ①可動席の簡素化（仮設）
- ②ペDESTリアン（歩行者用）デッキの縮小
- ③陸上トラック舗装のラグビーW杯後の施工
- ④開閉式遮音装置のオリンピック・パラリンピック後の施工
- ⑤芝育成補助システムのオリンピック・パラリンピック後の施工
- ⑥東西面カーテンウォールのオリンピック・パラリンピック後の施工

⁴⁶ スポーツ振興くじのこと。

⁴⁷ 平成 27 年 8 月 4 日（火） 第 189 回国会 参議院文教科学委員会 下村文部科学大臣答弁より抜粋。

平成 27 年 6 月 15 日～22 日において、J S C は、技術協力者・施工予定者が提出した平成 31 年（2019 年）5 月末までに可能な出来形に基づく見積書について、J S C と設計者において査定の上、価格協議を行い、目標工事額を約 2,520 億円とすることで協議をおおむね終え、文部科学省に確認の上、技術協力者・施工予定者と基本的に合意した。

また、6 月 29 日には、下村文部科学大臣は、東京オリンピック・パラリンピック調整会議において、国立競技場の整備方針について報告した。

7 月 7 日には、J S C が、第 6 回有識者会議を開催し、

- ①国立競技場の整備は、ラグビーワールドカップ 2019・2020 年オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた整備、大会後の整備に分けて段階的に行うこと
- ②竣工は 2019 年 5 月末（工期 44 ヶ月）としたこと
- ③目標工事費は 2,520 億円としたこと
- ④2020 年東京大会後の開閉式遮音装置の設置を前提とした運営収支は均衡する見通しであること、また、民間への委託を検討していること

について説明した⁴⁸。また、会議終了後、河野理事長から下村文部科学大臣に会議の概要について報告した。

7 月 17 日、安倍総理が、整備計画を白紙に戻しゼロベースで見直す旨を発表した。

⁴⁸ スポーツ・青少年局が原典資料を基に作成した新国立競技場整備計画経緯検証委員会第 2 回委員会参考資料 2（スポーツ・青少年局作成資料）より抜粋（P. 10）。

第4章 本プロジェクトの問題点の検証（検証事項2）

1. 総論

（1）検証にあたっての前提

① 本プロジェクトの難度の高さ・複雑さ

ユーザーからの高い要求仕様に応えるとともに、現在の日本での最高水準の技術が求められる斬新なデザインを、狭隘な敷地にタイトな工期で実現することを目指した本プロジェクトに内在する元来の難しさに加え、設計が進むとともに、予算の制約、設計の遅れにより工期の余裕がなくなったこと、技術協力者・施工予定者の早期設計参加（技術提案競争・交渉方式、いわゆるECI方式：Early Contractor Involvement）による競争原理の後退、東日本大震災の復興工事の影響等による建築資材と建設労務費の高騰、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会目当てのホテル・マンションの建設工事の増加による建設関連専門業者の競争意欲の減退、建設工事の屋根工区とスタンド工区の2分割発注による調整プロセスの追加等の理由により、ますますプロジェクト自体の難度が高くなり、複雑さを包含するものへと化していた。

② 異なる工事費の取扱い

本プロジェクトの工事費が約1,300億円から3,000億円超となり、それが1,625億円となって、最終的に2,520億円へと乱高下したと一般的には理解されているが、その理解は正確ではない。これらの金額はそれぞれの算出基礎と算出主体と精度が異なるものである。詳しくは本章2.（1）に譲るが、設計図のない段階（基本計画）から設計図が詳細になっていくそれぞれの段階（フレームワーク設計、基本設計、実施設計）、そして最終請負契約の段階の金額とではその性質・精度が異なるものであり、算出主体も都市研、設計JV、技術協力者・施工予定者で異なっている。このように性格が異なる数字を横並びで比較することについては慎重でなければならない。

（2）見直しに至った主な要因

詳細は本章2.の各論に譲ることとするが、本プロジェクトが見直しされるに至った主要因は、コスト増を招いた集団的意思決定システムの弊害、国家的プロジェクトであるにも関わらず既存の組織・既存のスタッフで対応してしまったプロジェクト推進体制の問題、さらには国家的プロジェクトに対する国民理解の醸成が出来なかった情報発信の問題に大別される。

① 集団的意思決定システムの弊害

本章2.（5）で指摘しているとおり、JSCの設置本部長には、重要事項についての実質的決定権限がなく、文部科学省や有識者会議が頭に並ぶトップ・ヘビーの体制で実質的な意思決定が行われていたことが問題視される。特に、有識者会議のメンバーはそれぞれの分野の実力者であったが、建設工事の専門家と言える者は一人の建築家以外は含まれていなかった。また同会議の位置づけは、JSC理事長の諮問機関

であったが、事実上、重要事項について報告した上で了解を得ており、意思決定の承認機関となっていたことから、ＪＳＣの意思決定が遅れ、多くの対策が後手に回った感がある。

また、工事費の決定のプロセスこそ、集団的意思決定システムの典型であった。本章２．（１）で指摘しているとおり、本プロジェクトの予算の上限額は、文部科学省・ＪＳＣの関係者間の曖昧な了解で推移し、平成２５年８月に設計ＪＶが設計を始めてまもなくザハ・ハディド案で関係団体の要望をすべて取り入れた場合、工事費が３,０００億円を超えることがＪＳＣから文部科学省に報告された際も、「いくらまで縮減せよ」という明確な上限の指示がなされた訳ではなかった。さらに設計ＪＶが作成した試算の１,６２５億円と、実際の施工を行う技術協力者・施工予定者の見積もり金額とが大きく乖離するようになった場合どう対処するかというシミュレーションも行われていなかった。

本プロジェクトの意思決定がトップ・ヘビーで、機動性がなかったことは、逆に一旦有識者会議で決定されてしまうと、ＪＳＣが後日それを変更することは著しく困難となるという意思決定の硬直性を招いたと言えるであろう。

② プロジェクトの推進体制に係る問題

本章２．（５）で指摘しているとおり、ＪＳＣ及び文部科学省にも、これだけ大規模で複雑な建設工事を経験した者はいなかった。文部科学省の建設工事の多くは学校の建設であるが、本プロジェクトは、学校の建物に比し、格段に複雑で施工も困難なものだった。そのため、ＪＳＣと文部科学省の技術系職員だけでは判断が難しいことが多く、それが意思決定手続をさらに複雑なものにし、作業を遅らせた可能性がある。それにも関わらず、建築専門家の充実や国土交通省との十分な連携等を図ることなくＪＳＣ及びＪＳＣを所管する文部科学省は、既存の縦割り組織を拡充することで、本プロジェクトに対処しようとした。

ただし、理想的なプロジェクト・マネジメント体制の構築が現実に文部科学省のような官庁組織で可能であったか、という問題はある。もし、不可能ならば、全体を設計施工一体型の請負契約とするなど、プロジェクト自体をより単純化する方法で問題を解決する方法も可能であったのではないかと悔やまれる。

③ 情報発信のあり方に係る問題

本章２．（４）に詳細は譲るが、新国立競技場の整備は我が国として成功させることが求められる文字通り国家的プロジェクトであり、それを国全体が一丸となって進めるためには、その費用を税金という形で負担する国民の理解を得ることが必要であった。しかし、積極的な情報発信を行っていた形跡は見られず、また新国立競技場の用途及び魅力についての発信についても積極的な姿勢が見受けられない。

また、本プロジェクトは、非常に複雑で、建設工事の素人には分かりづらい領域であるにも関わらず、国民への丁寧な説明がされることがなく、工事費に関して報道での数字が一人歩きし、国民の抱いた乱高下の印象を増大し、不信感を抱かせてしまった感は否めない。

本プロジェクト全体を通じて、スポークスマンとして説明をする人間を配置するとともに、プロジェクトの進捗に応じて適時的確に会議や資料を公開し、国民とコミュニケーションを図っていくなど、情報発信による透明性の向上、国民理解の醸成を図っていくべきであった。

(3) 見直しをすべきだったタイミング

平成 25 年 8 月、ザハ・ハディド氏のデザインをベースに関係団体の要望をすべて満たした場合、工事費が 3,000 億円を超えそうだという報告が設計 J V から J S C になされたが、当時はまだオリンピック・パラリンピック招致活動の真っ最中であり、ザハ・ハディド氏のデザインを用いて I O C 総会等でプレゼンテーションが行われていたことを勘案すると、招致が決定するまでは、ザハ・ハディド案に基づく整備計画を白紙に戻すことは難しかったであろう。

一方で、オリンピック・パラリンピック招致決定前から、大幅なコスト増となった工事費を削減するための案について関係者間で検討がなされており、9 月に招致が決定した後、この削減案に基づき一度ゼロベースでザハ・ハディド案の採用について見直しをするチャンスがあったのではないかと考えられる。またこうした工事費削減の検討過程において、ザハ・ハディド事務所が自分のデザインだと認める範囲で合意がなされれば、ザハ・ハディド案を白紙撤回することなく、本プロジェクトを進めることも可能だったのではないかと考えられる。

次の見直しを行うタイミングとして考え得るのは、技術協力者・施工予定者が総額 3,088 億円の工事費の見積りを提出した平成 27 年 1 月末頃であるが、この時点では、実施設計まで完了しており、プロジェクトを見直すことは当初から大前提としてきたラグビーワールドカップに間に合わないことと同義であり、J S C は勿論、文部科学省としてもできなかったであろうと考えられる。

したがって、「25 年 8 月の試算で 1,300 億円を超える可能性が示唆される中で、招致によるプロジェクトを本当に動かす必要が生じた段階」である平成 25 年 9 月から同年年末にかけてが、ゼロベースで見直しを行う一つのタイミングであったと考えられる。

(4) 責任の所在について

まず、本検証の結果判明したこととして本委員会として強調しておかなければならないことは、J S C の担当者をはじめ、本プロジェクトに関わった多くの関係者がそれぞれの立場において真摯にその仕事に取り組んできたということである。確かに、

本プロジェクトの推進過程は、必ずしもスムーズではなく、多くの問題があったことは否定できず、多くの国民がそれに疑念の目を向けたとしても致し方ない状況にあったといえる。しかし、我が国最大規模のスタジアムを、独創的なザハ・ハディド氏のデザインで、都心の狭い敷地に、2019 年ラグビーワールドカップに間に合うように建設することができたかという点のみを捉えると、2015 年7月の時点で、コストは当初の想定よりも大きくなっていったが、関係者の努力によって実現の目途が見えてきた状況であったといえることができる。そのような状況で本プロジェクトが白紙撤回された。本委員会としては、それら関係者の真摯な努力にもかかわらず、個別の関係者に責任を求めることは適切ではないと考える。

他方で、本プロジェクトが紆余曲折し、コストが当初の想定よりも大きくなったことにより、国民の支持を得られなくなり、白紙撤回の決定をされるに至った問題の原因は、上記のように大変な難工事に対して、それに対応できる適切な体制を作らずに従来からの集団意思決定システムを維持し、この難工事を従来の組織の拡大だけで対応しようとし、さらに、十分な情報発信の体制を構築しなかったことにより国民への説明を十分に果たさなかったことにある。

このような中で、敢えて責任の所在を求めるとすると、その責任の一面は、結果として、本プロジェクトの難度に求められる適切な組織体制を整備することができなかったＪＳＣ、ひいてはその組織の長たる理事長にあると言わざるを得ない。

また、このような責任の所在は、本プロジェクトに関して、オリンピック・パラリンピック競技大会に関することを所掌し、ＪＳＣの主務官庁でもあり、かつ、本プロジェクトについては、随時ＪＳＣから報告・相談を受け、指示・支援・関係官庁等との調整を行っていた文部科学省についても同様に解するべきであろう。すなわち、その組織の長たる文部科学大臣及び事務方の最上位たる事務次官は、上記のような問題が生じないように、関係部局の責任を明確にし、本プロジェクトに対応することができる組織体制を整備すべきであった。

2. 各論

(1) コストに関する問題点

新国立競技場整備計画について指摘されている大きな問題点として、当初の工事費と考えられていた金額と最終的に技術協力者・施工予定者と合意できる工事請負金額との間に乖離が生じたこと、それまでの間に、工事費と思われるものが「乱高下」したように一般に捉えられていることがある。乱高下に関しては、報道された数字の出所がＪＳＣ、設計ＪＶ、技術協力者・施工予定者と様々であったことの他に、それぞれの算出根拠が異なるため精度に差があり、性質の異なる数字を比較したことによるものであった。一般的に、建設コストは企画・基本計画段階でプロジェクト予算（ターゲットコスト）、優先順位等が確定され、それをもとに基本計画、基本設計、実施設計の各段階で工事費が算出され、当初のプロジェクト予算に収束させるべく設計・

仕様の詳細な変更が繰り返される。今回のケースでは、デザイン競技が企画に相当するが、その際には工事費約 1,300 億円程度という金額が示されている。ただし、この金額はデザイン競技の募集要項に記載された金額で、日産スタジアム等を参考に、8 万人を収容する競技場を建設する想定により試算されたものであり、プロジェクト予算という性質の金額ではない。更には、その後の設計 J V の試算や技術協力者・施工予定者の試算がフレームワーク設計、基本設計、実施設計をベースにして、工事数量を拾い出し、想定単価を当てはめた工事費とも大きくその性質を異にするものである。したがって、この 1,300 億円の数字と、事後の数字を比較する場合には、性質の異なる数字であることを十分に認識しなければならない。その後に設計 J V が試算した金額は、オリジナルのザハ・ハディド氏のデザインをベースに各関係団体の要望をすべて満たした場合の 3,535 億円から、空調まで外した最低水準の設備の場合の 1,358 億円までの案が検討され、結局 1,625 億円の工事費で収まるように縮減した諸設備を前提とすることで、平成 25 年 12 月に J S C、文部科学省、財務省、自由民主党無駄撲滅 P T 等の関係者の了解が得られている。この 1,625 億円の工事費は平成 25 年 7 月時点の単価と消費税 5 % を前提としており、その前提は平成 26 年も変化させておらず、乱高下という状況ではない。他方、J S C、設計 J V 及び技術協力者・施工予定者との間で合意された 2,520 億円は当初合意された 1,625 億円とは大きく乖離しており、この工事費の増大については十分に検証する必要がある。以下で、本計画におけるコストマネジメントの課題を指摘する。

① 国際デザイン競技公募における 1,300 億円の位置づけ

新国立競技場整備計画の当初の見積もりについては、国際デザイン競技公募を実施するにあたり、東京都が 2016 年にオリンピック・パラリンピック招致を目指した際に晴海地区に新設予定だった都立のオリンピック・パラリンピックスタジアムの見積もりが約 1,000 億円であったことから、この額を参考に、日産スタジアムを基にスタンド部の単価を設定し、大分スタジアムを基に屋根単価を設定し、面積を掛けて算出したものであった。前述のように、実際の設計図を基に数量を拾い出し、それに妥当な単価を当てはめて算出したものではないので、後に設計 J V 及び技術協力者・施工予定者の出した工事費とは全く性質の異なる数字である。なお、施設を企画する段階においてこのように類似施設の建設費を参考にすることは一般的な方法である。

デザイン競技の公募で示される工事費は設計がなされる前の数字であり、与えられた条件の中では最善の数字と思われるが、設計前であるがゆえに精度の低い目安的なものであった。このような数字の性質が十分に説明されなかったことから、デザインによって 1,300 億円に変動があり得ると考えていた有識者、1,300 億円は予算の上限であると考えていた文部科学省関係者、オリンピック・パラリンピック招致が決まったら 1,300 億円を多少超えても容認されるのではないかと考えていた J S C 関係者等とらえ方がまちまちであった。特にデザイン競技に精通した建築関係者等を除けば、多くの国民、関係者は、1,300 億円を前提にデザインを公募したのであれば、採択されたデザインは当然その金額内に収まるであろう、すなわち 1,300 億円はいわば上限

の金額と認識したことにより、その後のデザイン・スペックの変更にもともなう金額の増減や、物価上昇等によるコストの変更についての議論をすることが困難となった。

② 審査におけるコストの評価

オリンピック・パラリンピック招致を控えた状況下で、ザハ・ハディド案は斬新で意欲的な日本の技術の最先端を示すことができるデザインである等の理由で採用されるなど、見る者に与えるインパクトを重視したものであった。デザイン競技の選定プロセスには問題は見受けられないが、全ての応募作品について、高い耐震性が求められる日本において、かつ限られた工期と霞ヶ丘地区という狭隘な立地条件の下で、価格設定がされていたかは明らかではない。デザイン競技審査委員会では、ザハ・ハディド氏の工事費見積もりが900億円程度とされているのに対して、1,300億円ではおさまらないだろうという意見があったようだが、技術調査においては、事業費にかかる所見は1項目に△が付されているだけであり、残り4項目はすべて○が付されていた。デザイン競技であり、各応募者から必ずしも詳細な工事費が示されないことを踏まえた上でも、デザイン競技審査委員会がデザインを選定する際に、デザイン段階でのコストの意義と今後の工事費の変動の可能性について、何らかの形で警鐘を鳴らす必要はあったものと思われる。

③ 基本設計、実施設計時の工事費の推移と予算上限に係る考え方

デザイン競技の際に示された1,300億円の位置づけは上述のとおりであるが、ザハ・ハディド氏のデザインを基に、フレームワーク設計がなされ、現実の計画として、改めて競技場のスペックや建設コストが検討されることとなった。

ザハ・ハディド案のフレームワーク設計が開始された後、オリンピック・パラリンピック招致決定直前の平成25年8月には、JSCより文部科学省に対し、可動式ピッチ等ザハ・ハディド案より更に多くのスペックを盛り込んだ案からキールアーチを付さない縮小案まで、1,358億円～3,535億円の幅のある競技場案が提示されている。これは本プロジェクトを見直す一つの機会とも言えるが、同時期にオリンピック・パラリンピック招致に向けたプレゼンテーションが行われていたこともあり、報告を受けた文部科学省からは工事費についてザハ・ハディド案を維持しつつ、1,300億円を念頭に費用を縮減することとの意見が述べられたのみで、具体の判断は保留された。

なお、設計JVの最初の試算額である3,535億円は、ザハ・ハディド案プラス各関係者に対する満額回答をした場合の仮定の数字であり、最も設備を縮減した場合の1,358億円の案を含む7つの検討案の一つであった。しかし、これが外部に漏れたため、この数字があたかも新国立競技場の工事費のように報道されてしまい、一般には、3,535億円から1,625億円に工事費が変化したように映ったと思われる。

オリンピック・パラリンピック招致決定後も、先に出された削減案に基づき一度

ゼロペースでザハ・ハディド案の採用について再検討されることはなく、夏のオリンピック・パラリンピックに必要な空調設備や可動席を加えて、平成 25 年 9 月に解体費を含めた 1,852 億円の見積もりが J S C より文部科学省に提出され、財務省との調整、無駄撲滅 P T の精査を経て平成 25 年 12 月に解体工事を除いた工事費 1,625 億円に縮減され、この額が物価上昇、消費税等の「真にやむをえない場合」に当たる経費を除き、基本的な政府の合意額となる。これ以降、J S C は 1,625 億円を前提に基本設計、実施設計を進めたが、この間、J S C 及び文部科学省は、物価上昇、消費税増税による増額等の「真にやむを得ない場合」を別にして、本金額の変動の範囲内で建設が可能と認識していた。

平成 26 年 8 月には J S C より文部科学省に消費税を 8 % として実勢価格を反映した 1,988 億円との試算額が出されている。消費税 5 %、平成 25 年 7 月時点の見積もりである 1,625 億円を 2 割以上回るこの試算額について J S C 及び文部科学省は、物価上昇及び消費税増税によるコスト増は、「真にやむを得ない場合」に該当するため、関係者によれば必要な予算は手当てされうると認識していた。このため、J S C 及び文部科学省は強い危機感を抱くことなく、また、有識者会議等公開の場で議論されることもなかった。

東日本大震災の影響や東京における建築ラッシュもあり、資材価格等が当初の想定を遥かに超える水準で推移していたことを考えると、工事費が膨張することは相当程度の予測の範囲内であり、関係当局は工事費を「平成 25 年 7 月時点コスト」プラス「真にやむを得ない場合」という形で示し、意図的とも見られかねない形で小さく見せるのではなく、適時に何らかの形で現状における建設市況を含めた金額を国民及び関係者に説明する機会を設け、理解を求める必要はあったものと思われる。

また、財務省、無駄撲滅 P T で調整した 1,625 億円に対して、物価上昇等を加えた額がどの程度超えた場合には、工事費・スペックを再検討する、といった議論や検討を文部科学省・J S C の関係者間で行った形跡はない。このことは、建設コストの上昇局面においての上限額が無いに等しい状況になり、その後の工事費の増加要因の一つになったと思われる。

実施設計の段階に入り平成 27 年 1 月から 2 月にかけて、技術協力者・施工予定者 2 社からは合計 3,088 億円（その後 3,127 億円に変更）、設計 J V からは 2,112 億円と乖離のある工事費が J S C に提出された。当該工事費はそれぞれが別々の数量等に基づいて算出されたものであり、設計 J V が早期に自らがもっていた数量・図面を技術協力者・施工予定者に情報開示していなかったこと及び技術協力者・施工予定者の見積もりについては、通常の建築コストの上昇に加えて、霞ヶ丘地区という立地で、かつ、限られた工期の中での特殊工事がゆえの調達リスクを踏まえた金額であることが影響していた。いずれにしろ両者との調整の結果、工期が優先される形で、工事費は平成 27 年 7 月時点において開閉式遮音装置等を後施工としてもなお、2,520 億円

まで引き上げられることとなり、工事費にかかる国民の十分な理解が得られない形で本プロジェクトは白紙とされた。

本プロジェクトの成功には、国民への説明を丁寧に行うとともに、工事費の上限額と物価上昇等による変動の上限をあらかじめ関係者間で合意し、仮にこれらを超過する場合には、工期やスペック等の与条件をそれにあわせて修正する形でスタジアムを建設することが必要不可欠であったと思われる。また、オリンピック・パラリンピックが招致されたことで、工事費については何とかなるのではないかという期待感が関係者間にあったことも上限意識の曖昧さに影響を及ぼしたとも考えられる。

④ 工事費の財源

国立競技場改築に係る財源については、平成 25 年 1 月の予算案の閣議決定において「多様な財源」を活用することとされた。具体的には、国費、東京都及びスポーツ振興くじによる財源⁴⁹が想定されていた。通常のプロジェクトであれば、財務省と協議の上決定される国費分がプロジェクト全体の上限額となる。しかし、本プロジェクトにおいては、あらかじめ定めた上限額を超えても、スポーツ振興くじに係る売上の繰り入れ期間を延長すること等でまかなうことが可能であったことが、工事費の上限額を明確にするインセンティブの低下を招いたと考えられる。また、現に、平成 27 年の 3 月末には、国会のスポーツ議員連盟においてスポーツ振興くじの売上からの繰り入れ割合を引き上げ、財源の確保を図ることが検討されていた。このように、国費以外に財源が複数あったことは、J S C、文部科学省にとって、足りなければ他の財源を期待するといった当事者意識の希薄化にもつながったと考えられる。

(2) プランニングに関する問題点

建築計画においては、工期、仕様（デザイン・スペック）及び工事費の 3 つの要素の何を重視するのかを明確にしておくことが重要である。これらの 3 つの要素はトレードオフの関係にあるため、このうちの一つの要素を最適化しようとする、残りの 2 つの要素に対しては、制約条件として働くこととなる。一般論としては、例えば、最高のスペックの建築物を計画した場合には、工事費が高くなり、かつ、工期が長くなるであろうし、逆に、工事費を低く抑えようとした場合には、仕様と工期については工事費の許容する範囲で満足しなければならなくなる。そして、仕様、工事費及び工期の 3 つは、計画が企画、基本計画（フレームワーク設計）、基本設計、実施設計と段階を進むにつれて変わるのが通常であり、その際には、いずれの要素を重視するのかを明確にした上で設計を修正していかなければならない。

しかし、本プロジェクトにおいては、これらの要素についてのプライオリティが首尾一貫しておらず、いずれを優先すべきかが明確ではなかった。本プロジェクトの迷走は、このプライオリティが明確でなかったことが一つの原因であると考えられる。

⁴⁹ 平成 25 年の独立行政法人日本スポーツ振興センター法の改正により、毎年度の売上の 5 % を競技場整備に充当することが認められた。

① 工期

本プロジェクトにおいては、新国立競技場を平成 31 年（2019 年）のラグビーワールドカップの会場として使用するという目的があった。したがって、工期に関しては、3つの要素のうち最も優先順位が高かったと考えられ、このことは、JSCの複数の関係者からのヒアリングでも確認されている。

しかし、後述のとおり、申請後の工事期間は平成 27 年 10 月からの 42 ヶ月とされており、当初からタイトなスケジュールであることは広く認識されていたにもかかわらず、他の要素をより簡易にした上でスケジュールを前倒しに進めたといった事実は本委員会の調査では確認されなかった。むしろ、文部科学省、財務省及び無駄撲滅 P T まで含めて、工事費についてある程度の目途が立たない限りは、JSCが基本設計に入ることが認められず、その結果として、本来は平成 25 年 4 月から行う予定であった基本設計が、平成 26 年 1 月になってからようやく開始することができた。その結果、基本設計の完了が平成 26 年 5 月となった。

また、JSCは、本件の建設工事を請け負う技術協力者・施工予定者の選定について、その施工技術を早期に設計内容に反映させるために、施工予定者に設計段階から関与させる ECI 方式による政府調達（プロポーザル方式）を実施することとした。技術協力者・施工予定者の公募は、平成 26 年 8 月 18 日に行われた。同年 10 月末日に技術協力者・施工予定者として大成建設及び竹中工務店が選定されたが、契約条件を確定させて契約にいたるまでに更に 1 ヶ月が費やされており、工程全体を通じて様々な関係者との調整が入ったため、両社が具体的に設計協力を開始することができたのは、同年 12 月頃であった。しかし、その時点では、既に実施設計が相当程度進んでおり、両社のノウハウを実施設計に反映させるとしても限界があり、工期短縮やコスト削減のための両社の新たな提案についても、その調整が困難な状況になっていた。上記の ECI 方式による政府調達（プロポーザル方式）は、公共工事の品質確保の促進に関する法律の改正（平成 26 年 6 月 4 日公布・即日施行）を受けて行われたものである。上記政府調達（プロポーザル方式）の検討は遅くとも平成 26 年 3 月 7 日にはされていたが⁵⁰、施行日に直ちに技術協力者・施工予定者の公募が行われず、2 ヶ月程度遅延したのは、品確法の適用のための関係機関との技術的な調整に時間を要したことが要因であった。

以上は、各省庁がそれぞれの立場で検討し、その役割を果たそうとしたものであるが、極めてタイトなスケジュールにかんがみると、この時間のロスによって採り得たであろう選択肢を失う結果となったともいえる。国家的プロジェクトを行う政府全体としてより統一された意思の下で本プロジェクトを推進することができたのであれば、このロスを回避することができた可能性がある。

② 仕様（デザイン・スペック）

本プロジェクトにおける新競技場のスペックは、有識者会議の議論を受けて、施設

⁵⁰ 第 3 回技術支援連絡会の議事録。

利活用（スポーツ）WG及び施設利活用（文化）WGが中心となって取りまとめ、新国立競技場の与条件を施設建築WGに対して要望したものを基礎としている。有識者会議は、新競技場の利用に関する意見を幅広く反映させるため、新国立競技場に利害関係を有する主要な関係団体の代表者等で構成されており、JSCの意思決定に大きな影響を及ぼしたことが、本委員会のヒアリングの結果で明らかとなっている。JSCが有識者会議における要望事項を幅広く取り入れたことによって、新国立競技場は、ハイスペックなものとなった⁵¹。JSCには、有識者会議で決められたこれらのスペックを抜本的に見直すことには躊躇があり、平成25年9月以降文部科学省から工事費削減の指示を受けた後に開催された同年11月の第4回有識者会議においても、基本設計の見直しを諮った際にも、抜本的なスペックの見直しではなく、規模や機能の縮小による見直し案を諮っている。

その後、平成26年5月28日に開催された第5回有識者会議においても、基本的には同じ考え方で、基本設計案が承認された。しかし、その後、平成27年1月に技術協力者・施工予定者である大成建設及び竹中工務店を加えて工事費見積りの算出をしたところ、両社からは工事費が3,000億円を超える可能性があり、工期も間に合わないとの回答結果を得た。以後、JSC、技術協力者・施工予定者及び設計JVは、大幅にコストダウンし、かつ、工期に間に合わせるための協議を継続して行い、同年4月に、博物館・コンベンションセンター、可動屋根、芝育成システム等の後施工、可動席の簡素化、空調設備の見直し等が行われた。もっとも、後施工とされたものについては、単なる先送りにすぎず、むしろ、完成後に再度、仮設足場を組むところから行わなければならない、全体としてはコストの増加要因となるのであり、専ら目先の工期に間に合わせるための次善の対応と言わざるを得ない。

以上を振り返ると、工事費については、既に平成25年8月以降に削減のためのフレームワーク設計を行っていたのであるから、その時点でより抜本的な設計の見直しをすることによって、上記のような事態を回避する余地があったものと思われる。

③ 工事費

本プロジェクトにおける問題点の一つとして、明確な予算が定められなかったことが挙げられる。

新競技場のデザインを選定した平成24年7月のデザイン競技の募集要項においては、事業規模として、本体工事建設工事費（試算）として、1,300億円程度とされていた。当該金額は、文部科学省が財務省との調整も経たものであるとJSCが認識していたことから、工事費に関する一つの目安として用いられた。実際に、文部科学省は平成25年8月の時点で、JSCに対して工事費について1,300億円を目標として、

⁵¹ 8万人が収容可能なスタジアム規模、競技等機能（ラグビー・サッカー・陸上競技の大規模な国際大会を実施できる最高水準の機能、コンサート・展覧会・ファッションショー等のイベント実施機能、全天候型・開閉式屋根）、観覧機能、メディア機能（メディア関連諸室等）、ホスピタリティ機能（世界水準のホスピタリティ機能の整備、世界水準のおもてなしが実現できるVIP関連諸室）、防災警備機能、スポーツ振興機能（スポーツ博物館、図書館等、スポーツ関連商業関連施設等）、運営・維持管理機能（最高水準の維持管理機能、環境への配慮）、芝生の育成等を含む。

縮減案を絞り込むように指示をしている。しかし、前述のとおり、JSCは、スペックの抜本的な見直しではなく、有識者会議で議論されたスペックを基礎として、機能・規模等の縮小によるコスト削減を追求した。

同年12月の時点で、政府との間では、「真にやむを得ない場合」を除き、工事費は1,692億円（本体工事1,625億円）を超えないこととすることで合意し、これが一応の工事費上限とされた⁵²。

しかし、平成27年に入り、実施設計の段階で工事費が再び3,000億円を超える可能性が出てきたことから、JSCはスペックよりも工期及び工事費が優先し、多くの機能が廃止又は先送りしたが、この段階では大幅な設計変更は既に困難な状態であり、対応が後手に回った感は否めない。

（３）設計・工事に係る調達方法に関する問題点

新国立競技場整備事業を成功裡に進めるためには、発注者として明確なリーダーシップが発揮できる推進組織を編成するとともに、そのもとに企画、基本計画、基本設計、実施設計、工事施工を担う専門家、組織を公正な競争の下に適切なタイミングで調達しなければならない。

本プロジェクトの主たる目的である、要請されたデザイン・スペックの確保（品質）、ラグビーワールドカップ開幕開会式の開催（工期）、目標工事費1,300億円の厳守（工事費）、これらの達成に向けて、上記の調達がいかに実施されたのか、何が適切に行われ、何が問題であったのかを、①国際デザイン競技について、②ザハ・ハディド事務所と設計JVとの役割分担について、③発注者支援業務の契約内容について、④ECI方式の導入及び技術協力者・施工予定者の参加時期について、⑤スタンド工区・屋根工区の分割について、に絞って検証する。

① 国際デザイン競技について

2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の東京招致のための取組が行われているなか、新国立競技場の整備に関して国際デザイン競技が実施されている。今回の国際デザイン競技とその募集方法に問題があったか検証する。

まず、国直轄の建築工事においては、原則として設計と施工は分離して発注されることになっている。また、設計はプロポーザル方式、設計競技方式、設計者の資質審査方式のいずれかが採用される。施工は大半が価格競争であったが、現在は国直轄に限って言えば、総合評価落札方式に移行している。近年では、設計施工一括発注方

⁵² 平成25年12月20日付で文部科学省名義で、実施設計の着手の条件として、「さらなる経費の精査を行うとともに、基本設計作業を通じて、真にやむを得ない場合を除き、現在の見積もり総額（別添として添付）を超えないことを確認する」との書面が提出された。同様の注意書は、JSCの中期経営計画（第3期。平成26年12月8日～）にも記載されている。なお、別添として添付されている書類は、「国立霞ヶ丘競技場の改築に要する費用について（案）」として、約1,699億円が「競技場改築工事」として計上されている書類であるが、別途「国立霞ヶ丘競技場の改築に要する費用について（無駄撲滅PT後）」が平成27年12月27日付で存在し、そこでは競技場改築工事として、1,692億円（うち、解体工事67億円）が最終版として存在する。

式も検討されているが、まだ試行の段階といって過言ではない。この設計施工一括発注方式にはいくつかの方法があり、まず、設計と施工を特定の１社がまとめて受託する方式で一般に設計施工一貫方式と呼ばれている。そのほか、設計者と施工者が特定のプロジェクトで当初からジョイントベンチャー（以下、JV）を組んで実施する方法、基本設計に相当する部分を設計者が行い、その後を施工者側がまとめて受託する方法等がある。いわゆるデザインビルド方式は、欧米で使われる用語で、設計者と施工者が特定のプロジェクトで当初からJVを組んで実施するもの、施工者がデザインビルダーとなり、設計者はそのデザインビルダーに雇われる形をとるもの等、いくつかの方法がある。いずれにせよ、発注者、設計者、施工者の果たす役割、それに伴う責任とリスクをどう配分するかの違いであり、これら発注方式の多様化は発注者にもそれらを選択し、統括する能力が求められることとなる。その能力がない場合には、適切な支援者を用意することも必要である。

さて、検証すべき国際デザイン競技を採用したことの是非であるが、これが特段の問題とは考えられない。むしろ、2020年東京オリンピック・パラリンピック招致立候補のファイルに使用されるのであれば、日本人を含む国際デザイン競技であることが望ましい。ただし、参加資格に関してはJSCが非常に厳しい条件を課したことには賛否が分かれることであろう。また、第3章の検証事項1で明らかになったように、国際デザイン競技の募集要項P.21で、「総工事費は、約1,300億円程度を見込んでいる（以下略）」と記入したことや、応募者が提出する資料として「事業費及び工期に関する考え方」をA4判用紙1枚にまとめることとしたこと、しかしながら、募集要項にはそれ以上詳細な内容の記載がないことが、この「1,300億円」を巡って、様々な混乱を生ぜしめたと考えられる。

まず、発注者の中で予算を執行する立場からは、外部コンサルにデザイン競技要件となる工事費の概算を依頼しており、デザイン競技応募者は「総工事費は約1,300億円程度」を認識した上で提案し、デザイン競技審査委員会はコストの専門家の協力を得て最優秀案を選定しているため、1,300億円でできると認識することにいささかの疑問もない。しかし、専門家の立場からすれば、デザイン競技の応募者から提出された応募案では工事費等に関する算定方法は漠然とした規定しか定められておらず、また提出する資料の分量も少ないため、工事費に対する審査は詳細にはできないことが予想される。関係者のなかには、当時からザハ・ハディド氏の作品が1,300億円を超える可能性があることを認識していた者がいたことを示唆する発言もあった。

しかし、ザハ・ハディド事務所から提出された案の工事費は1,000億円を下回るもので、その背景には、ザハ・ハディド氏の本拠地英国での経験、制度、商慣習、地震等環境条件等が著しく異なり、工事費の算定根拠の差異があることが考えられる。また、募集要項には「1,300億円程度を見込んでいる」という文言しかなく、工事費に関する審査基準もないため、その額を全く超えてはならないのか、どの程度正確な見積りを出さないといけないのかなど、工事費に関する内容が不明確であったと言え

る。

一方、このデザイン競技の目的は、デザインのアイデアを審査して優秀作品を選ぶのが趣旨であり、工事費や具体的な設計の進め方はデザイン監修の契約時にすべきものであり、実現不可能なものを除いて工事費等はあくまで目安であるとも考えられる。そのため、募集要項の工事費に関する規定が直ちに問題だとは言えない。

ただし、過去にデザイン競技に関係した者にとっては、デザインに付随して提出される工事費は一般に正確ではなく、デザイン競技後に精査が必要だと認識しているとしても、その経験がない者にとってはこのような事情があることを理解することは難しい。

このように、本プロジェクトにおける国際デザイン競技の問題としては、「1,300億円程度を見込んでいる」ということ、そしてそれに従ってデザイン競技で提出された工事費がどのような意味を持っているのか関係者間で共有できていなかったこと、さらに1,300億円をどの程度守らないといけないのかという認識が関係者間で共有できていなかったことである。残念だったのは、「デザイン競技後に精査が必要だ」との認識のもとに、ザハ・ハディド案を変えることなく実現した場合に予想される工事費を一定の精度で算出し、公表されなかったことである。

② ザハ・ハディド事務所と設計JVとの役割分担について

JSCはザハ・ハディド事務所との間でフレームワーク設計、基本設計、実施設計、施工の各段階でデザイン監修業務契約を締結し、設計JVとの間では同様にフレームワーク設計、基本設計、実施設計の各段階で設計業務委託契約を締結している。ここでは、デザイン監修者と設計JVの間での業務の重複、日本と英国との間で設計業務に関する認識の違いとそれに基づく役割分担の整理が難しいこと等により、意思決定等が遅れた可能性がないか検証する。

まず、JSCとザハ・ハディド事務所との契約について検証する。「デザイン競技の募集要項 20. デザイン監修、設計及び工事との関連」で、

「(1) 最優秀者は、デザイン監修を行う。

(2) デザイン監修は、本募集要項 4.2 に示した事項に関して、提案のとおりに基づき基本・実施設計及び施工が実施されているかを確認し、必要な場合には、修正提案を行い、また、本募集要項 4.2 に示した事項に関する基本・実施設計者及び施工者の要望や質疑について回答などを行うことをいう。

(3) 基本設計及び実施設計の設計者は、今後、改めて公募型プロポーザルを行い選定する。」

とある。これを受けて、平成 25 年 2 月 26 日に JSC とザハ・ハディド事務所の間で交わされた確認書（MOA：Memorandum of Agreement）では、

(基本設計及び実施設計並びに施工段階における最優秀者の関わり)

第3条 基本設計及び実施設計並びに施工段階における乙の関わり方に関する具体的な条件については、両当事者合意の上、決定する。

2 基本設計及び実施設計の設計者並びに施工者は、甲が別途定める方式により、それぞれ選定される。

とある。ここに「デザイン監修」の語はない。しかし、英語の正式な確認書には「supervise」の語が使用されている。

また、実際のフレームワーク設計、基本設計、実施設計におけるデザイン監修業務契約においては、英語で書かれた契約書のみであり、その契約書には基本設計段階を例にとれば「Design Consulting Agreement for Schematic Design」と書かれている。また、ザハ・ハディド事務所では、本プロジェクトのデザイン監修を英語で「Design Supervision」としているとのことであった。このように、日本語と英語で意味する内容がずれることは、日本と英国で社会のしくみや制度が異なることから容易に想像できる。このことが実際に問題となるかどうかは、その事実を認識した上で、如何に「ずれること」を解消するか否かにかかっている。

また、日本では建築士法第3条において、「建築士でなければならない設計又は工事監理」が規定されているが、どこまでの業務が「建築士でなければならない」業務なのかを英語で特定することは難しい。また、上記の「デザイン監修」も日本の建築関連法体系にはない用語であり、混乱が生じた可能性がある。1つの混乱はザハ・ハディド事務所が「Design Consultant」として行う業務は日本でいう「建築士でなければならない設計又は工事監理」に入っていないかどうかであり、2つめの混乱はザハ・ハディド事務所が契約上の義務であり権利であるとして英国でいう「Design Consultant」業務をすることを要求しないかどうかである。

一方、JSCと設計JVとの契約においては、ザハ・ハディド事務所とのそのような混乱はない。しかし、設計に係る契約は多く、しかも英語での契約もあり、担当者には相当な負担がかかったことは想像に難くない。その結果は、設計業務委託契約書（実施設計業務）及び設計業務委託特記仕様書（実施設計）を例にとれば、前者では契約書第1条に「設計業務委託特記仕様書」とすべきところを「発注者支援業務仕様書」とし、後者では「7. 業務の実施 (1)⑤別途発注する発注者支援者が発注者の指示に基づき実施する設計内容等の確認及び全体工程表の作成・進捗管理等に協力すること。」と記載すべきところを「設計図書確認業務」と特記仕様書に書くなどの誤記入が散見される。これらによるトラブルや問題が発生したという事実は報告されていないが、この場で指摘しておきたい。

次に、以上のような状況の下で、ザハ・ハディド事務所と設計JVとの間での設計業務並びにデザイン監修業務はどのように役割分担されたか検証を行う。

平成25年8月5日にザハ・ハディド事務所で第1回のワークショップが開かれた。テーマは、1)ボリュームスタディについて、2)コストについて、3)協議事項について、4)作業スケジュールについて、5)作業体制についてであり、出席者はJSC、ザハ・ハディド事務所、設計JVであった(後の打ち合わせには発注者支援者も出席することとなる。)。フレームワーク設計業務契約、それに係るデザイン監修業務契約がJSCと締結された直後である。こうして、契約書、MOA等での日本語と英語、多国籍なメンバー、有識者会議からの多種多様な要求項目、これらを徐々に解決・解消するためにフレームワーク設計の一環としてワークショップが開催されている。その後は、英国でワークショップも開催されている。

このワークショップを出発点として、ザハ・ハディド事務所と設計JVの役割分担も徐々に明確になっていったと考えられる。ヒアリングによれば、基本設計段階まではザハ・ハディド事務所がデザイン競技最優秀者として設計者としての領域にまで踏み込み、実施設計に移行するなかでデザイン監修業務に専念する方向に動いている。この概略の分担関係を確認するまでに要した人的・時間的負担は相当なものであった。

両者の業務分担に関しては、フレームワーク設計、基本設計、実施設計、それぞれの段階において分担表が作成されている。初期にはボール形状等のスタジアム計画、施設規模の設定や競技用施設等の施設計画の一部やファサードについて、デザイン監修者であるザハ・ハディド事務所が主担当で設計JVが副担当となっている。一方、電気設備設計や音響等のエンジニアリングデザインや施設計画のうち安全性、セキュリティ等については設計JVがはじめてから全面的に担当している。そして、基本設計がある程度進んだ段階では、すべての主担当が設計JVとなっている。この分担表によって、契約及び特記仕様書上の「デザイン監修と設計の仕分け」、「参照すべき仕様書の食い違い」等の問題が解消されたと考えられる。

しかし、ヒアリングでは、上記のように当初は役割分担が明確でなく、ザハ・ハディド事務所と設計JVの双方で、近い内容の作業を行い、ワークショップで意見交換するなど、渾然一体となっていたとの指摘もあり、フレームワーク設計で設計と条件がなかなか確定せず、様々な与条件を検討しながら基本設計段階に入ってしまったために、それぞれの完了時期が2～3ヶ月程度遅れている。

これらとともに設計段階に投入されるJSC及び設計JVのスタッフ数が足りないことがそれに拍車をかけ、実施設計に入るタイミングが3ヶ月程度遅れる結果となってしまうと考えられる。

以上をまとめると、大規模で、技術革新的内容がある国際プロジェクトであること、設計段階に関与する主体が多種・多様であることから、周到な事前の準備が欠かせないところであったが、JSCにその認識がなく、とりわけ、契約関係の業務遂行には甚だ問題が多い。これらはプロジェクト推進体制の脆弱性、経験不足に起因するものと思われる。

③ 発注者支援業務の契約内容について

JSCは、平成 25 年 8 月 30 日に「山下設計／山下ピー・エム・コンサルタンツ／建設技術研究所共同体（以下、山下JV）」と発注者支援業務の契約を締結し、新国立競技場整備に関する推進体制を強化した。ただし、スポーツ・青少年局が作成した本委員会第 1 回会議の資料 6「新国立競技場の計画の経緯」等、公表された資料において発注者支援者の記載がなく、本プロジェクトにおいてどのような貢献をしていたのか見えづらい状況にある。このため、発注者支援者を必要な場面で活用できていたのか、有効に活用できるような業務契約になっていたのか検証する。

発注者支援者の導入については、平成 25 年 6 月 4 日の公募型プロポーザル方式に係る手続開始の公示（建築のためのサービスその他の技術的サービス（建築を除く））に始まる。公募型プロポーザル方式により、山下JVが選定される。まずJSCと山下JVが締結した発注者支援業務委託契約書の別紙として添付されている「新国立競技場等整備に係る発注者支援業務特記仕様書」の平成 25 年度版、26 年度版、27 年度版から「4. 業務の内容」を以下に摘記する。

ア 平成 25 年度版

（１）設計内容等の確認、（２）関係機関との協議等への支援

イ 平成 26 年度版

（１）設計内容等の確認、（２）関係機関との協議等への支援、（３）その他となっており、発注者が行う以下の業務への支援を行うとして、１）全体工程表の作成、進捗管理、２）工事発注に関する検討、資料作成、３）既存施設のとりこわし工事に関する業務を追記

ウ 契約変更された平成 26 年度版

（３）その他に以下の内容を追加

- ２）発注方式の変更に伴う発注戦略検討支援
- ３）発注スケジュールの検討、管理支援
- ４）発注方式に関する関係者との調整支援
- ５）発注資料の作成支援
- ６）基本協定書の締結支援

エ 平成 27 年度版

以下の項目を追加

- （３）技術協力業務に関わる発注者支援
- （４）工事に関わる発注者支援

仕様書上は、当初は「設計図書等の確認」、「関係機関への協議等への支援」等を

業務の中心としていたが、徐々に発注方式、発注スケジュール等の発注者支援が追加されるようになっており、支援業務の内容が本来のプロジェクト推進の主要な業務への支援を含むものへと変化している。

実際の業務としては、設計JV等が作成する資料について内容の確認等をして意見を出すとともに、打ち合わせの議事概要を作成すること、課題管理表を作成すること等、進捗管理を中心に幅広い業務を行ってきた。また、技術的な内容としてECI方式の導入に関する資料を作成するなど、契約上に規定された業務はJSCに対して着実にやってきたといえる。

一方で、設計JVと技術協力者・施工予定者が算出した工事費が大幅に異なった場合等においても、打ち合わせでの調整等を行ってきたが、独自に試算をして両者の乖離を埋めてとりまとめるという調整までは行っていない。また、対外的な工事費の説明等の仕方についても、特段の支援はしていない。しかしながら、ヒアリングによると、「コンストラクション・マネジメント業務としてほしいと要求したが、JSCでは発注したことがないということで、発注者支援業務としてやることになった」ということや、「マスタースケジュールの管理もやっていたので、設計の遅れに関してJSCに報告、設計作業を促進するよう指示もしたが、人員が足りないこと、検討事項が多すぎたこと等により設計の進捗は遅れた」旨の発言があり、発注者支援者は、プロジェクト・マネージャーの役割を果たそうとしていたことも伺える。

これらの内容は山下JVが契約上実施しなければならない業務ではなかったが、JSCに対して支援が必要な業務であったと考えられる。

発注者支援者が行った業務を検証すると、JSCは、発注者として外部から支援を受けるべき業務と内部で処理できる業務との見極めがプロジェクト当初にできていなかったこと、さらに、外部から支援を受けることが有効であることの知識、経験が不足していたことを物語るものである。端的に言えば、JSCは発注者支援者を使いこなせていない可能性があった。

④ ECI方式の導入及び技術協力者・施工予定者の参加時期について

公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成十七年三月三十一日法律第十八号）が平成26年6月に改正され、第18条に「技術提案の審査及び価格等の交渉による方式」に関する規定が設けられた。JSCはこの方式を利用して、平成26年12月5日に技術協力業務委託契約を技術協力者・施工予定者と締結した。しかし、平成27年初頭には、技術協力者・施工予定者から工期が当初より長くなること、工事費が3,000億円を超えること等がJSCに報告され、設計JVの試算との乖離が大きく、調整が必要になった。本方式を採用したこととその導入時期の是非を検証する。

まず、公共工事の品質確保の促進に関する法律が平成26年6月に改正され、第18条に「技術提案の審査及び価格等の交渉による方式」に関する規定が設けられたが、

国直轄工事の建築工事での採用例がないことから、当該規定と同等で、国際的に普及している E C I 方式を代用方式として参考とする。

E C I 方式は設計段階から工事業者が関与し、プロジェクト固有の拘束条件の洗い出し、リスクの明確化、設計内容の見直し、施工性、施工計画等を検討し、それらを設計に反映して、工事費の縮減、工期の短縮等を図る方式である。早期の発注が可能で、発注時に詳細仕様の確定が困難な事業に適しているとされる。本プロジェクトに当てはめれば、設計段階から技術協力者・施工予定者としての工事業者が施工性を検証し、設計に反映完成した設計図に基づき、見積合せをした上で契約し、施工者を決定する方式といえる。

さて、検証すべき E C I 方式の導入及び技術協力者・施工予定者の参加時期であるが、導入の動機は、本委員会が実施したヒアリング等の結果から、J S C がラグビーワールドカップに間に合わせるために工事入札段階での不調・不落による工期遅延を避けることにあった。また、新国立競技場に係る文部科学省と J S C との技術支援連絡会においても、新国立競技場の建設工事は、大規模で技術的難易度が高く、工期やコストが厳しい工事であることから、早期にゼネコンの独自の技術やノウハウを活用し、全体工期の遅延、コスト増大及び入札不調等のリスクを回避するため、設計段階から施工者が参画し施工技術を反映させ、設計、工期及びコストを最適化する必要があることから、当時はまだ成立していなかったものの、本方式の採用を検討していた。なお、建設業界からも施工上の技術・ノウハウを設計に早期に反映できる発注方式を検討する必要があるとの要望が出されていた⁵³。

このような状況から、本方式の採用を検討することは制度の趣旨等に照らしていささかの問題もない。しかし、平成 26 年 6 月の法律改正を待つ手続き等を行うこととなったにもかかわらず、本方式について少人数の意見しか聞けなかったことや、結果として技術協力業務委託契約の締結が実施設計の途中段階からとなってしまったこともあり、以下のような問題を引き起こしたものと考えられる。

ア E C I 方式の採用には発注者側に建築プロジェクトを整合的にマネジメントする体制があることが前提であり、その専門家がいなかった場合は発注者チームを支援する主体を採用することが必要である。本プロジェクトにあてはめた場合、本章 2. (5) にあるように J S C 側に必ずしも整備されたマネジメントチームはなかったが、発注者支援者にそのような権限が委譲されているわけでもなかった。

イ E C I 方式の導入時期は、発注者側の要求事項等が整理され、設計者による略設計又は基本設計がほぼ完了した時点が望ましい。また、発注者により選定された設計者がどの段階まで設計業務を行うかによって、E C I 施工者の設計面への関

⁵³ 平成 24 年 8 月 28 日日本建設業連合会「新国立競技場等の整備に関する 設計、施工の発注方式の検討について（要望）」
http://www.nikkenren.com/news/youbou_page.html?ci=6

与の範囲は大きく異なる。本プロジェクトの場合、本委員会が実施したヒアリングからは、技術協力者・施工予定者が選定された段階では既に実施設計が相当程度進んでいたため、技術協力者・施工予定者が検討していた改善案が実施設計に反映できないところが多くなり、工事費の削減と工期の短縮につながらなかったという指摘があった。

ウ 競争入札の公平性を担保するためとはいえ、技術協力者・施工予定者には設計JVが作成した見積もりについて不十分な情報しか提供されておらず、技術協力者・施工予定者においては工事費の削減提案を行うことが難しい側面があった。

⑤ スタンド工区・屋根工区の分割について

新国立競技場の工事に関してはスタンド工区と屋根工区に分割して、技術協力者・施工予定者を公募し、プロポーザル方式で選定、発注している。工区を分割せずに発注するという方法も選択できた中で、分割したことによる問題があったか否かを検証する。

まず、工区分割の是非についてはJSCにおいて検討されている。第2回調達実施方針策定等審査委員会の「参考資料3 新国立競技場新営工事（スタンド工区／屋根工区） 調達の概要」によれば、工区を分けた理由として、「技術的に難易度が高く、特殊性を有する工事内容に対して最も優れた能力を有する施工者を選定するために、屋根とスタンドとに工区を分割した」とある。

しかし、その検討の経緯を検証するに足る資料はなく、発注者支援者が作成した2工区分割と工区分割なしのメリット・デメリット比較の資料では、選定時の技術提案者のレベルにおいて、「工区分割なし」では「総合的に最も優れた者に決まるため、各要素について最も優れた能力を持つ者を選定できない可能性がある。」とされ、一方、「2工区分割」では「工区ごとの選定になるため、各要素について最も優れた能力を持つ者を選定できる。」とある。また、コスト縮減に関して、「工区分割なし」では「総合的に優れた者に決まるため、要素によっては縮減効果が少ない可能性がある。」とされ、一方、「2工区分割」では「その工区の得意な者に決まるため、各要素についてのコスト縮減効果が見込まれる。」とある。この2点が、「2工区分割」が「分割なし」に勝る理由となっている。このように、部分最適のみの検討で結論を出す方法を取っている。

また、国土交通省が作成している特定建設共同企業体の甲型及び乙型を検討した形跡もない。特に、特定建設共同企業体協定書（甲型）は、大規模かつ技術難度の高い工事の施工に際して、技術力等を結集することにより工事の安定的施工を確保する場合等、工事の規模・性格等に照らし共同企業体による施工が必要と認められる場合に工事毎に結成する共同企業体である。以上のことから、唐突に2工区分割案が実施された感が強い。

実際に２工区分割で技術協力者・施工予定者が決定した平成 26 年 11 月 20 日に、パートナーリング協定が締結されている。その協定書第 2 条には、技術協力者・施工予定者 2 社及び設計 J V が行う本業務における調整は、原則、J S C が行う、とされており、技術協力者・施工予定者 2 社間の調整等を J S C が行う必要が生じている。一方、特定建設共同企業体（甲型）であれば、共同企業体内での協議の問題となる。大規模で技術的難度が高く、複雑なプロジェクト組織の中では極力調整負荷を減ずべきことと考える。本委員会におけるヒアリングの結果、実際に技術協力者・施工予定者が決定し、実施設計に参画する段階になると、工区がスタンド工区・屋根工区と水平に分割されているために、一方の工区の作業の遅れが他方に影響を与え、また、技術協力の段階においても、それぞれの工区担当の社は当該工区を中心に様々な提案を行うため、いろいろな考え方の違いが顕在化したという。いずれにせよ、J V であれば内部問題であることが、工区分割によって外部化したとみることができる。

結果として、工区を分割したことにより、相互調整が複雑化し、工期短縮にマイナスの影響が生じた可能性を否定できない。

⑥ 設計・工事に係る調達に関する問題点の整理

設計と工事に係る調達方法として、本プロジェクトでは、

- ア 国際デザイン競技によるザハ・ハディド案の選定
- イ プロポーザル方式による設計 J V の選定
- ウ プロポーザル方式による発注者支援者の選定
- エ 技術提案競争・交渉方式（ここでは、便宜上 E C I 方式としている）
による技術協力者・施工予定者の選定
- オ ２工区分割による工事発注

が採用されている。

取組については、大変積極的で、その意欲は評価できるが、各調達方法のところで指摘したように、実施結果としては様々な問題点が生じた。ここでは、全体を通した問題点を摘記する。

第一に、それぞれの調達方法は、事前に周到な準備がされ採用されたものではなかったことである。巨大なプロジェクトに直面して、「なんとかしなくては」という思いのもと、対症療法的に採用した結果、それぞれの良さが十分に発揮されず、むしろ、困難に直面する結果となったことが多いと考えられる。

第二に、それぞれの調達方法の採用に際して、それらの方式について検討を行う委員会や技術的なアドバイザーを用意したことは妥当であるが、その執行、マネジメントを行うスタッフを用意していなかったことに問題がある。多様な選択肢がある場合には、それを選択し、運用する能力が発注者に求められる。

第三に、発注者支援者、技術協力者・施工予定者はそれぞれその分野における優秀な専門家であり、その実績等を勘案して選定したはずであるが、実践ではあくまでも支援者、補助者の扱いしかしておらず、その専門性を最大限に生かす工夫を発注者が怠ったことである。

第四に、個々の調達方法を採用するに際して、本来はプロジェクト当初に全体の調達計画を立て、相互の関係、相互連携の是非等を勘案しながら、具体的な調達実施にもっていくことによって、より多くの成果を獲得するものであるが、残念ながら、本プロジェクトでは先に述べたように対症療法的であった。

第五に、常に言われることであるが、プロジェクトを成功裡に持っていくためには、強力な推進者と適切な調達マネジメントが必要であることである。

(4) 情報の発信に関する問題点

① 情報発信の必要性について

新国立競技場は、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会のメインスタジアムとなる予定の大会の顔とも言える施設であり、また、今後 50 年、国のスポーツエンターテインメント施設として象徴となるもので、その整備は大会成功の成否に影響を与える重要なプロジェクトである。このような性格から、本プロジェクトは、我が国として確実に成功させなければならないものであり、また、多額の費用がかかるという意味でも、文字通り国家的プロジェクトというべきものである。

国家的プロジェクトとして、我が国一丸となって競技場の整備を進めていくためには、スポーツ等の関係者は当然のこと、整備のための費用の一部を税金という形で負担することになる国民の理解も十分に得る必要がある。このため、本プロジェクトにおいて、その透明性を高める努力が行われてきたか検証を行いたい。

② 広報の状況について

JSCにおいては、そのホームページで有識者会議の資料やデザイン競技の概要・最終結果・報告書、「国立競技場とりこわし工事」の風景等を順次掲載してきた。また、平成 26 年 8 月 20 日に「新国立競技場 実施設計の着手について⁵⁴」をプレスリリースするなど、報道機関に対しても進捗状況を発表している。また、平成 26 年 7 月 7 日及び 9 月 8 日には建築関連団体への説明会・意見交換会、平成 24 年 11 月 27 日には近隣住民等への説明会を開催するなど、スポーツや文化関係団体以外への説明や意見交換を実施していた。さらに、平成 27 年 4 月 1 日から 4 月 24 日の間、維持管理・運営事業について、新国立競技場の民間事業者から意見募集を行っている。

これらの活動をどの程度力を入れて実施していたかは不明確ではあるものの、幅広い関係者から意見を伺うという姿勢は垣間見える。

⁵⁴ 平成 26 年 8 月 20 日、独立行政法人日本スポーツ振興センター発表「新国立競技場 実施設計の着手について」
<http://www.jpnsport.go.jp/newstadium/LinkClick.aspx?fileticket=WnV1VRv21YU%3d&tabid=367&mid=762>

一方で、新国立競技場の用途及び魅力についての発信は、有識者会議等において関連する資料が配付され、ホームページに掲載されていた程度であり、積極的に発信しようとしていたとは言い難い面もあった。

③ 工事費等の情報発信の問題について

上記のように、情報発信の頻度や方法等が十分と言えるかどうかは別ではあるが、JSCが新国立競技場の整備に関する情報発信を何もしてこなかったわけではない。

例えば、平成27年7月7日に開催された第6回有識者会議においては、工事費が増大している要因として、消費税増税、建設資材や労務費の高騰、新国立競技場の特殊性（大規模で難易度が高い、工期を諸大会に間に合わせる）を資料1で挙げて、説明がなされていたが、工事費について、算出主体や算出基礎の積算方法の違い等の説明は行っていなかった。

また、ヒアリング等の結果から、工事費や工期の変遷について、技術協力者・施工予定者が試算した工事費が3,000億円を超え、工期がラグビーワールドカップに間に合わない可能性があることをメディアで取り上げられるようになってからでさえも、工事費の各積算に関する性質・精度の違い等について、積極的な情報発信を行った形跡は確認できなかった。

④ 今後への教訓について

振り返って見ると、そもそも平成25年10月19日に工事費が最大3,000億円になることが報道された際、その工事費はザハ・ハディド氏のデザイン案を忠実に、かつ有識者会議の要望をすべて取り入れた場合の試算であって、工事費を抑えた案が他にあったことを示すとともに、基本設計、実施設計もなされていない段階の粗い性質のもので、今後の作業の中で調整されていくものであるということを報道機関に丁寧に説明すべきであった。また、その後も工事費に関する報道がなされていたが、その都度、誰がどのような観点から算出したものであるかなど、数字の持つ意味を説明すべきであった。

また、JSCの中期計画において、「国立霞ヶ丘競技場の改築については、（中略）デザイン案についてのコスト縮減等の精査の結果、多様な財源の確保のあり方及び資金負担についての国、東京都及び関係者間の合意（中略）を踏まえ、そのための基本設計費を執行するものとする」と記載されたように、すべての財源を国費で充てるということではないことが計画上では示されていたが、それに関する具体的な情報発信がほとんどなされていない状況であった。このことも、工事費の負担に関して理解を得ることができなかった要因ともなっていた可能性がある。

さらに、本プロジェクトの推進体制にも関連するが、関連団体からの意見集約や地権者への説明等のための人員が配属されている一方で、明確な担当業務として報道機

関に対する広報を行う者は配置されておらず、プロジェクト全体を通じ、スポークスマンとなって建築の知識を持って説明をする人間がいなかった。国家的プロジェクトとして幅広く国民の理解を得るという観点からは体制が不十分だった可能性がある。

情報の発信の在り方に関しては、本プロジェクトに限らず、国民からの理解を得ることが不可欠ないわゆる国家的プロジェクト全般に当てはまる課題である。今後実施される国家的プロジェクトにおいては、一貫して最後まで状況を説明できる専門知識を持った広報担当を置き、国民からの一つ一つの疑問に対して、情報を積極的に開示、説明していく姿勢が重要であると考えられる。国民の理解や賛同を得ることが重要であると思われる今後の国家的プロジェクトにおいては、本プロジェクトの教訓を参考にしていきたいと考える。

(5) プロジェクト推進体制に関する問題点

全ての問題点に通じる根本的な要因として、プロジェクト推進体制に問題があった。ここでは、当時の組織体制下で生じたことなどを確認した上で、プロジェクト推進体制に関する問題点を整理する。

① J S Cの組織体制下で生じたこと

国立競技場の整備については、当初、改築の他に耐震化工事という選択肢があったため、国家的プロジェクトという認識よりも、独立行政法人の一プロジェクトという認識であった。したがって、J S Cの組織体制の整備は、時間や状況の変化に伴って、人員等を逐次投入する形で段階的に拡充が図られた。

J S Cには、設置本部という本プロジェクトを担当する部署は置かれていた。しかし、担当理事と設置本部長の権限関係は曖昧で、誰がプロジェクト・マネージャーであるかが不明確であった。また、後述の独立行政法人制度に起因する面も一部あるが、プロジェクトの完遂に不可欠な全権が担当理事ないし設置本部長に委任されていなかった。

また、本プロジェクトは、タイトなスケジュール、高度な技術を要するデザイン、都心における建設工事等、熟達したプロジェクト・マネジメントが求められるものであったが、J S Cにはこれだけの複雑な建設プロジェクトをマネージできるだけの経験を持った者（プロジェクト・マネージャー）はいなかった。J S Cは文部科学省に対して人的支援の要請を行い、その結果、文教施設企画部から施設整備に関する知識と経験を有する技術系職員が派遣された。しかし、もともと文教施設企画部においても、プロジェクト・マネージャーとしてこれだけの国家的プロジェクトをマネージできるだけの経験を持った者はおらず、早期から建設専門家の充実や国土交通省との十分な連携を行うこともなかった。

さらに、民間におけるプロジェクトでは、プロジェクト終了まで同じプロジェク

ト・マネージャーが担当するのが常識であるが、本プロジェクトにおいては、担当理事も含め、担当者が通常の人事ローテーションで異動していた。また、外部有識者等による様々な会議・委員会等が設置され、重要な意思決定に関して、それらの委員会等の判断を仰ぐ形式をとったことと相まって、権限と責任が曖昧になり、さらには当事者意識が欠如していた。

理事長は、組織の長として、文部科学省に人的支援の要請を行ったという事実はあるが、結果として、国家的プロジェクトに求められる組織体制を整備することはできなかった。

② 文部科学省の組織体制下で生じたこと

文部科学省では、J S Cを所管するスポーツ・青少年局が予算の協議を担当し、文教施設企画部が施設整備に関する技術的支援を担当するという役割分担となっていた。しかし、スポーツ・青少年局は予算のみを担当し、施設整備に関することは文教施設企画部が責任を負っていると認識していた一方で、文教施設企画部はJ S Cを所管するスポーツ・青少年局がプロジェクト全体の責任を負っていると認識していたなど、適切な組織体制が構築されていたとは言い難い状況であった。

経費の削減については、平成 25 年 8 月より、事務次官の下にスポーツ・青少年局、文教施設企画部及びJ S Cの関係者が集まり、組織的に検討することになったが、専門的・技術的な見地から、関係者がプロジェクトの優先順位を組織として共有していくことができるともっと良かった、という趣旨の発言が前スポーツ・青少年局長よりあった。

また、事務方の最上位である事務次官までは随時相談がなされていた。しかし、工事費が 1,300 億円を大幅に上回って規模の見直し等が必要になるとの情報は、平成 25 年 10 月の新聞報道の時点以前には、文部科学大臣に報告されていなかった。同年末に工事費について 1,625 億円で関係者が合意して以降は、平成 27 年 4 月時点まで、物価上昇・消費税増税で説明のつかない工事費の大幅超過や竣工時期の遅れは報告されていない。すなわち、省全体を統括する文部科学大臣には、定期的にプロジェクトの進捗の報告・相談がなされるようにはなっておらず、解体工事入札の不調等の問題が生じた際に、その顛末の報告だけがなされるという対応となっていた。このことが、結果として、技術協力者・施工予定者より、工期がラグビーワールドカップに間に合わないおそれがあるとの情報がもたらされた際に、文部科学大臣への報告・相談が遅くなった遠因となった可能性がある。なお、この点に関し、設計JVと技術協力者・施工予定者の見積もりの乖離について、きちんと検討していけばそれなりの予算に収まるので、自分に相談・報告する案件ではないと考えていたのではないかと、という趣旨の発言が文部科学大臣よりあった。

文部科学大臣は組織の長として、また、事務次官は事務方の最上位として、上記の

ような問題が生じることのないように、文部科学省全体を運営・管理する責任があるが、計画に沿ってプロジェクトが推進されているかを常に注意深く見守り、通常の業務の処理というレベルを超えて組織内の調整を図って報告・相談が密に行われる仕組みづくりや風土の醸成（プロジェクト文化）が十分ではなかった。

③ 文部科学省とＪＳＣとの連携体制下で生じたこと

独立行政法人制度は、主務省の関与を必要最低限のものとし、独立行政法人が弾力的・効率的で透明性の高い運営を確保することを目的としている。本プロジェクトにおいては、ＪＳＣは必要最低限関与する立場である文部科学省と協議して本プロジェクトに係る予算を意思決定していくことが求められていた。しかし、その文部科学省においても財務省と協議することが必要であったことから、ＪＳＣには予算限度に係る決定権限はなかった。その結果、適切な時期に必要とされる明確な方針を立てることができなかった。

また、文部科学省とＪＳＣの間では、新国立競技場施設整備事業の円滑な推進を図るため文教施設企画部長、スポーツ青少年局長、ＪＳＣ理事長を構成員とする新国立競技場施設整備事業に関する連絡協議会、さらにその下に技術的・専門的事項を協議・検討を行う技術的支援に関する連絡会が設置されていた。しかしながら、協議会の開催実績はなく、また技術支援連絡会においては上記のとおり、文部科学省側の構成者であるスポーツ・青少年局と文教施設企画部の認識の違いなどがあったため、同連絡会で共有された情報を踏まえたプロジェクト全体の進捗管理が適切にできていなかった。

さらに、ＪＳＣは主体的に重要な決定を行っていくことができないと考えていたのに対し、文部科学省はＪＳＣが第一義的に判断していくものと考えており、両者の間で認識の齟齬も生じていた。このような認識の齟齬が生じないよう、日常的に関係者が密にコミュニケーションを図る努力が図られたという事実は見られなかった。結果として、個々の役職員はそれぞれの業務を忠実に遂行してはいたが、プロジェクト全体を俯瞰して各種制約条件の中で優先順位を付けていくなどの全体最適を志向したプロジェクト遂行を妨げていた。

本プロジェクトの意思決定システムは、見事なまでの集団意思決定システムを取っており、本プロジェクトを安倍首相が白紙撤回した以外は、重要事項については関係者全員の合意形成により決定され、誰も独自の決定や決断をしてこなかった。特に、有識者会議はＪＳＣ理事長の諮問機関という位置づけであるにもかかわらず、メンバーが各界の重鎮揃いであったことも影響し、実質は本プロジェクトに関する重要事項の意思決定に関するあたかも承認機関となっていた。これも、ＪＳＣの意思決定を遅らせる要因の一つになっていた。有識者会議はデザイン競技が終わった時点で解散し、プロジェクトの進捗を厳格にチェックするための別組織を構築すべきであったように思われる。このような集団意思決定システムが、最後までこの金額を超えたら見直

しをするという明確な予算の上限を決められなかった一因である。平成 25 年末に合意された 1,625 億円の金額も、「真にやむを得ない場合を除き現在の見積金額総額を超えないこと」という条件付きであり、ある程度の建設資材や労務費の上昇などの「真にやむを得ない」増額は認められるという期待が生じた。実際、関係者の中には、明確な予算の上限が示されなかった、と指摘する者が複数いた。すべての重要な決定は、文部科学省、財務省、JSC 及び有識者会議のなかで、「やむをえない」という「空気」を醸成することで行われていた。

本来のプロジェクト・マネージャーは、与えられた予算と工期の中で、全権をもって工事に關する一切の事項について決定権を持ち、決断をする者であるが、本プロジェクトで、本来プロジェクト・マネージャーの地位にあると思われる設置本部長は、文部科学省、財務省、有識者会議等の意思決定のヒエラルキーの最も下に位置しており、通常のプロジェクト・マネジメントの意思決定のヒエラルキーとは全く逆の構造となっていた。工事費や工期等の重要事項に関する設置本部長の実質的決定権は、全くなかったと言ってよい。

④ プロジェクト推進体制に関する問題点の整理

第一に、組織内でのチェック・アンド・バランスの欠如である。JSC は当事者としての能力や権限が無いにもかかわらず、大変に難しい工事である本プロジェクトを引き受けてしまい、さらには引き受けた後、適時適切な体制を作らなかった。また、文部科学省は独立行政法人である JSC への管理監督が不十分であり、国家的プロジェクトを念頭においた進捗管理体制を文部科学省内に構築していなかった。両者に共通するのは、国家的プロジェクトに対する認識の甘さや判断の遅れに対して、それらを早期にチェックして修正するメカニズムがなかった、あるいは機能していなかったことである。

第二に、プロジェクト・マネジメントの不在である。国家的プロジェクトに相応しい権限と責任を伴ったプロジェクト・マネージャーが組織の中に明確に位置づけられていなかった。また、当事者能力を有するプロジェクト・マネージャーを発掘・配置していなかった。さらには、プロジェクト・マネージャーに相当すると思われる役職者を通常の人事ローテーションで異動させていた。

第三に、意思決定の歪みである。多くの関係者間や関係組織間の役割分担、責任体制が不明確であった。意思決定ラインが不明確であったことが、意思決定の透明性確保を困難にさせ、諮問機関に過ぎない会議体等が実質的な主導権や拒否権を持つことを許した。

第四に、専門家の不足である。大規模かつ複雑なプロジェクトに精通した専門家を発掘・配置していなかった。また、デザイン選定からプロジェクト推進までを一貫してチェックする専門性を持った組織を設置していなかった。

終わりに

本委員会では、これまでの新国立競技場整備計画における問題点を浮き彫りとし、検証結果を取りまとめるに至ったが、その過程で行ったヒアリングの結果判明したことは、本プロジェクトに関わった多くの人が真摯に仕事に取り組んできたことである。

その一方で、プロジェクトを遂行するシステム全体が脆弱で適切な形となっていなかったために、プロジェクトが紆余曲折し、コストが当初の想定よりも大きくなったことにより、国民の支持を得られなくなり、白紙撤回の決定をされるに至ってしまった。

2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会のメインスタジアムとなる新国立競技場は、今後、厳しいスケジュールの下で整備が行われることになるが、国民の信頼を回復し、全ての国民から愛される競技場となることを期待する。