

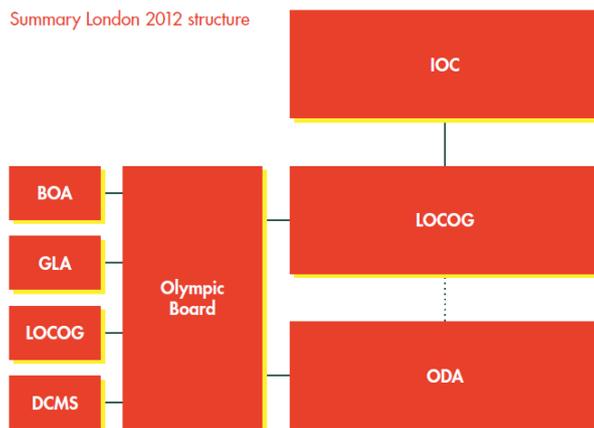
## 2. 大会開催にあたり直面する行政課題と取組及びその効果

### (1) 大会の準備・運営における役割分担

大会開催に際しては、通常、大会の運営そのものは組織委員会が行い、大会に必要な各種施設等の整備は、開催国または開催市が実施することとなっている。東京大会に向けても、前者は組織委員会、後者は東京都により、現在精力的に準備が行われているところである。

一方、ロンドンにおいては、London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006に基づいて新たに設立された ODA(Olympic Delivery Authority)が、メインスタジアム、水泳競技場等の大会関係施設整備及び会場周辺の再開発の実施を担った。ODA は組織上、国の外局であったが、図表 3-13 に示す通り、国、GLA、他関係機関の関係者から構成された Olympic Board に対し、説明責任を負っていた。

図表 3-13 ODA の位置づけ



- 注1) IOC(International Olympic Committee/国際オリンピック委員会)  
LOCOG(London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games/ロンドンオリンピック・パラリンピック組織委員会)  
ODA(Olympic Delivery Authority/オリンピック会場設立委員会),  
Olympic Board (オリンピック委員会)  
BOA(British Olympic Association/イギリスオリンピック委員会)  
GLA(Greater London Authority/大ロンドン庁)  
DCMS(Department for Culture, Media and Sport/文化・メディア・スポーツ省)
- 資料) ODA “Annual Report and Accounts 2006-07”より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

## (2) 税財政に関する課題と取組、効果

ODA による一連の再開発・施設整備に際しては後述の通り、国や GLA 等の資金が財源として充てられた。これら公共投資については、可否判断の為の明確な指標等は存在せず、「大会準備・運営の成功のために必要かどうか」との大原則の下、事業費 2,000 万ポンドを超える規模の案件については、DCMS、GLA、ODA の関係機関幹部による評議会により、都度その適切性を審査し決定された。

費用分担については、GLA が大きな財源を持たないこともあり、政府による支出は当然のこととされていた。現地調査においてヒアリングを行った Stephen Stringer 氏（元 DCLG）からは、ODA による投資予算の総額（約 90 億ポンド）は、政府全体の支出（2013 年単年で約 5,600 億ポンド）との比較では大きな額ではなく、大会を成功させるとの目的においては、さほど大きなものではないとのコメントがあった。なお、政府は大会準備・運営を目的とした資金調達のための公債等の発行は行っていないが、GLA はカウンシル税に各戸当たり年間 20 ポンドの上乗せ<sup>37</sup>を 10 年間にわたって設定した。

### ①組織委員会の財源構成

オリンピック・パラリンピックにおける大会組織委員会は、独立採算が原則となっており、IOCの負担金、スポンサー収入、チケット売上等により運営資金を賄っており、これは、ロンドンでも東京でも同様である。

---

<sup>37</sup> 各自治体がカウンシル税の税額を決定する基準となる D 価格帯の場合の上乗せ額。開発に伴う周辺インフラ整備を促進するための賦課金である CIL（Community Infrastructure Levy）とは異なる。



減の一因は予備費の解除にもあるため、公表数字の全てが投資の圧縮によるものではないことに注意が必要である。予備費が潤沢に設定されていた背景には、スケジュール通りに準備を完遂することに力点が置かれたことに加え、予算超過があれば世論の反発も避けることができないと考えられたためと、James Graven 氏 (Deloitte Real Estate Partner)はコメントしていた。

図表 3-15 ODA の投資資金調達計画の変遷

Source of funding 単位：100万ポンド

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Central Government	5226	5975	5975	6275	6248	4420	4378	4378
National Lottery	1,800	2175	2,175	2175	2175	1642	1635	1704
London (GLA and LDA)	1,022	1175	925	625	625	659	658	658
Sport England	51	-	250	250	250	40	40	40
Less Elite Sport and paralympics	-	-388	-	-	-	-	-	-
Less Wilder Security	-	-838	-	-	-	-	-	-
<b>Total funding available to the ODA</b>	<b>8,099</b>	<b>8099</b>	<b>9,325</b>	<b>9,325</b>	<b>9,298</b>	<b>6,761</b>	<b>6,711</b>	<b>6,780</b>

- 注1) ODAは、大会前後に行う全ての投資に対する資金調達計画について、毎年資金調達の見込みを公表しており、同表は比較の為に各年毎の計画を横に並べたもの。各年毎の支出に対する資金調達計画を表したのではない。
- 注2) 同表は、ODAによる投資予定額分のみを対象としており、ODA以外の組織が行ったオリンピック・パラリンピック関係の支出は含んでいない。掛かる支出で最大のものは、大会中のセキュリティ対策費用である。
- 注3) ODAは、大会用施設の整備に加え大会後の会場・施設の改修も担っており、大会終了後も整備の為に支出を行っている。
- 資料) ODAの各年の”Annual Report and Accounts”より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 3-16 ODA 予算と予備費 (Contingency)

単位：100万ポンド

	2007	...	2012	2013
ODA base costs including VAT	6,127		6,673	-
Programme contingency	968		88	-
ODA baseline budget	7,095		-	-
Funders' contingency	1,004		-	-
<b>Total funding available to ODA</b>	<b>8,099</b>		<b>6,761</b>	<b>6,711</b>

- 資料) ODAの各年の”Annual Report and Accounts”より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成
- 注1) Programme Contingencyは、各プロジェクト（個別施設の建設等）の予算管理で収まらない事象（例：プロジェクトAの遅れに伴うプロジェクトBの予算増加）等に備えるもの。Funder's Contingencyは、経済状況の変化による金利上昇等に備えるもの。加えて、各プロジェクトのコスト増に備えたProject Contingencyも存在する。

### ③地方自治制度に対する評価、税財政運営に対する評価（政府と GLA の負担配分）

前述の通り、イングランドでは地方税に対して国税の占める割合が非常に大きい。掛かる国と地方の税財政運営上の役割分担は、ODA による各種施設整備における財源負担にも明確に反映されている。すなわち、図表 3-15 に示す通り ODA の資金調達先は、その過半が中央政府であり、ホストシティである GLA の支出は限定的（約 10%）となっている。

なお、現地調査に際して、これら政府等の決定に対する市民からの情報公開請求の有無等についても尋ねたが、ヒアリングを行った GLA の担当者によれば、「情報公開令 (*The Freedom of Information Act 2000*)」により、一部を除き公的情報は原則情報公開されており、現状公的情報は十分適切に公開されているため、これまで市民から特に情報公開請求等を受けたことは無い、とのことであった。

一方で、National Lottery（宝くじ）が、約 17 億ポンドと政府支出金に次ぐ 2 番目の財源となったことも大きな特徴の 1 つである。これについては、次節に整理する。

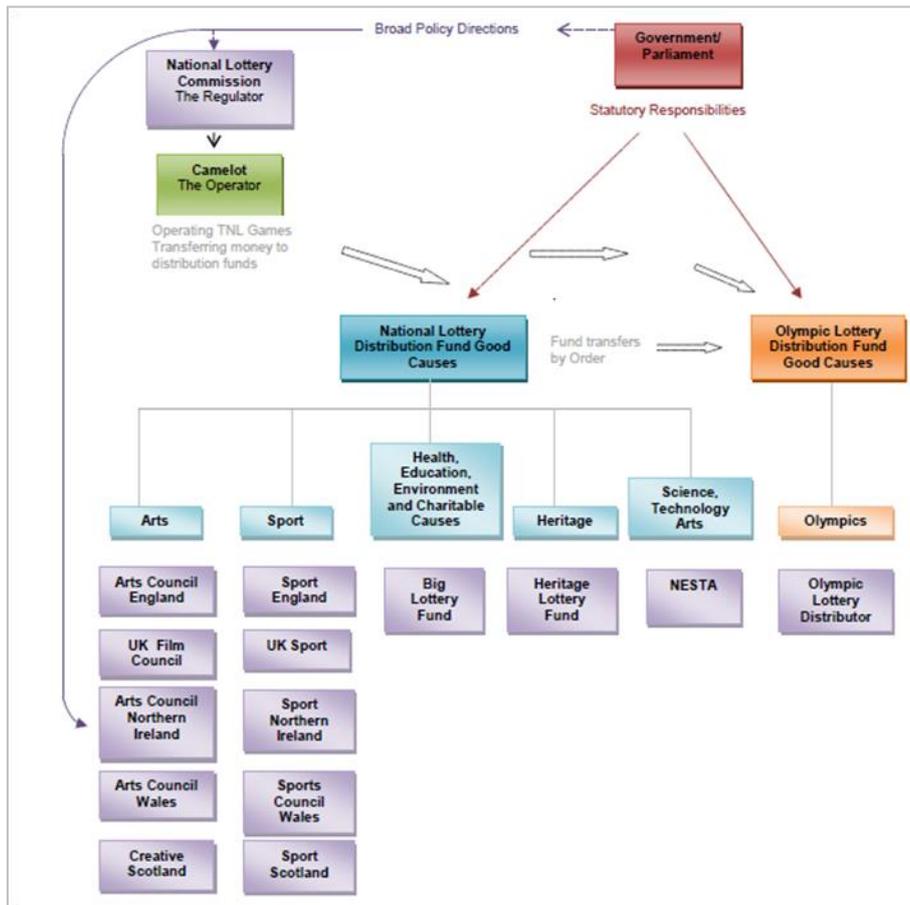
### ④National Lottery について

#### 1) National Lottery の概要

National Lottery は国がフランチャイズをしている宝くじであり、National Lottery Commission（2013 年より Gambling Commission と統合）により、一定の規制の下、民間事業者に運営のライセンスが付与される仕組みである。現在の運営は、英国外でも、アメリカ、カナダで宝くじ運営のコンサルティング・マネジメントを行っている Camelot Group が担っている。

Lottery の収益金は「社会に役立つこと (Social Goodness)」との原則の下、運営会社によって決められており、設立から 2013 年 7 月までに、320 億ポンドを公共のために拠出している。今回の大会においては、政府 (DCMS) 側からの要請により政府と運営会社との間で協定が締結され、資金が拠出された。

図表 3-17 National Lottery の仕組み概要



資料) [http://www.olympiclotterydistributor.org.uk/docs/content/the\\_structure\\_of\\_lottery\\_distributor.pdf](http://www.olympiclotterydistributor.org.uk/docs/content/the_structure_of_lottery_distributor.pdf)

## 2) National Lottery からの資金提供

前述の通り、National Lottery からは、ODA に対して約 17 億ポンドの資金が提供された。National Lottery は通常、提供した資金の回収は予定していないが、今回の大会準備運営用の資金においては、特別な取り決めとして一部資金が返済されることとなっている。ただし、具体的な期日については取り決められていないとのことである。また、既存の Lottery のみならず、大会準備運営のための Lottery も新設されたとのことであった。

現地でのヒアリングによれば、National Lottery からの資金提供を受けるに至った背景には、多分に政治的なものもあったとのことであった。すなわち、政府が多額の税金を英国内でみれば比較的裕福なロンドンにあまりに集中的に投入することになれば、北部イングランドのマンチェスターやリバプールなど比較的貧しい地域の納税者から批判が出ることも予想されたため、税金からの充当を減らし、その分を National Lottery からの資金提供によって補ったということである。

なお、National Lottery からオリンピック・パラリンピック関係への資金提供は、図

表 3-18 に示した通り ODA に対するもの以外にも複数あった。OLD(Olympic Lottery Distributor)の Board メンバーが、プロジェクトが公共のためになるか否か、および資金が慎重かつ効果的に使用されるか否かを判断し、その結果に基づき資金の振り分けが行われた。OLD は、プログラムが法律を遵守し、リスクが許容範囲であり、費用対効果が高いということを判断の基準としていた。そのため、資金提供が見送られるプロジェクトもあり、加えて申請額が満額支給されないケースも存在した。

図表 3-18 National Lottery から資金提供を受けたプロジェクトの例

対象組織	金額	用途
Olympic Delivery Authority (ODA)	£1,705,814,059	London 2012 Olympic and Paralympic Gamesに向けた会場およびインフラ整備に対して
London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games (LOCOG)	£66,000,000	Paralympic Gamesの運営 (staging) に対して
LOCOG	£16,524,290	London 2012 Festival カルチュラルオリンピアドに対して
LOCOG	£3,420,000	オリンピックライブ中継場 (巨大スクリーンのネットワーク) に対して
East London Business Alliance (ELBA)	£680,657	オリンピックの試合が行われたBorough (Greenwich, Hackney, Newham, Tower Hamlets and Waltham Forest)にて、長期的な視点でスポーツ参加を促すプロジェクトである 'In the Parks' に対して
ELBA	£1,951,266	東ロンドンコミュニティーが、London 2012 Olympic and Paralympic Gamesを祝福するプロジェクトを支援するためのプログラムである 'Transformers' に対して
International Convention on Science, Education and Medicine in Sport (ICSEMIS) 2012	£155,000	International Scholarship Scheme および Young Investigators' Awardに対して

### (3)都市づくりに関する課題

#### ①概要

昨今のオリンピック・パラリンピックでは、大会による「レガシー」も非常に重視されている。「レガシー」とは、大会を通じて残されるまたは産み出される遺産であり、その対象は、環境、社会、経済等広範に渡っている。

「都市」もレガシーを創出すべき主要な対象の一つとして捉えられているが、ロンドンにおいては、前項で挙げた東ロンドン地区の物理的社会的な再開発が、大会を通じた大きな「レガシー創出活動」と位置づけられ、その結果は実際に顕著かつ重要なレガシーとして認識されている。

#### ②オリンピック会場の計画と開発の経緯

大会のメイン会場となったオリンピックパークは、いわゆるロンドン東部（East London）地域に建設された。同地域は、金融の中心であるシティや政治・商業・観光の中心であるウエストエンドとは異なり、かつての工場跡地等が低未利用のまま多数放置され、住民の所得、生活環境等を含め、ロンドンの他地域との著しい格差が大きな課題となっていた。

1990年代後半に入り、ユーロトンネルへと接続する高速鉄道の建設計画に合わせ、同地域の拠点であるストラットフォード周辺で大規模な再開発を行い、東部地域全体の雇用創出、経済状態改善を図る取組が始められた。

この取組は、当初オリンピック・パラリンピックとは全く無関係に計画が進められたが、途中から大会誘致と一体化し、ロンドンでの大会開催決定後は、ロンドン東部の再開発が目指すべき重要なレガシーの一つとして位置づけられた。

関係者にヒアリングした際には、大会の重要なレガシーと位置付けられたことで、大会がなければ今後数十年はかかったであろう大規模な再開発が、通常の何倍もの速さで実現した、とのコメントが複数聞かれた。

かかる経緯の下、大会会場（オリンピックパーク）の開発は、大会後の利用形態（Legacy Use）が基本形であり、大会開催はそこに至る一過程との理念に基づき進められた。そのため、例えばマスタープランは、大会中、大会後の再整備中、大会後の最終形の3つの段階について作成され、また、メインスタジアム、プール、選手村等の各施設も、先ず大会後の「後利用」をベースに設計が行われ、その後、大会での使用に合わせた「一時的改変」の計画が作成された。

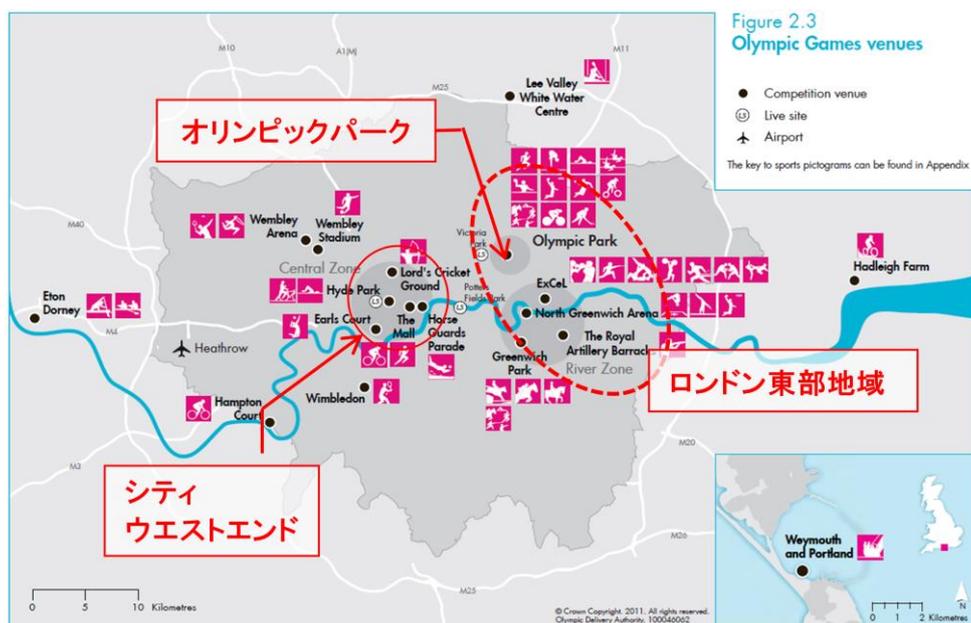
大会関係施設・インフラの整備に際しては、民間の活用も積極的に図られた。前述の通り、選手村は、当初の計画であった100%民間による資金調達・建設・運営は、リーマン・ショック等の影響により実現しなかったが、大会後の民間の売却先は、大会開催前に既に決まっていた。

また、オリンピックパークの隣接地には、ロンドン大会の開催決定以前から計画されていた再開発計画に基づき、大型のショッピングセンターが建設された。同建設に際しては、英国の都市開発制度<sup>38</sup>に則り、開発利益還元の見地から、周辺部の街路等関連インフラ整備の一部がショッピングセンターの運営社である Westfield 社の資金負担によって行われた。

当該エリアは当初、水、ガス、通信、交通などの基本的なインフラが全く整っておらず、これを1民間企業のみで対応することは非常に難しい状況であったが、ロンドン大会開催に向け公共投資による基幹インフラ整備が進んだことで、商業開発にも弾みがついた。各種整備における費用分担等の詳細については、Westfield 社と ODA の間で逐次協議が行われ決定された。例えば、大会期間中、ショッピングセンター用の駐車場 5,000 台分が LOCOG に貸し出された他、会場へのアクセス路としてショッピングセンターを整備・使用すること、大会会場にも共有されるエネルギーセンターの建設等が行われた。その他、開発エリア内で各ゾーン毎に進めることとなっていた雇用、健康、公教育の充実等についても両者の間で詳細な役割分担が行われた。

これらの経緯を経て、2007年に実際の建設が開始された。

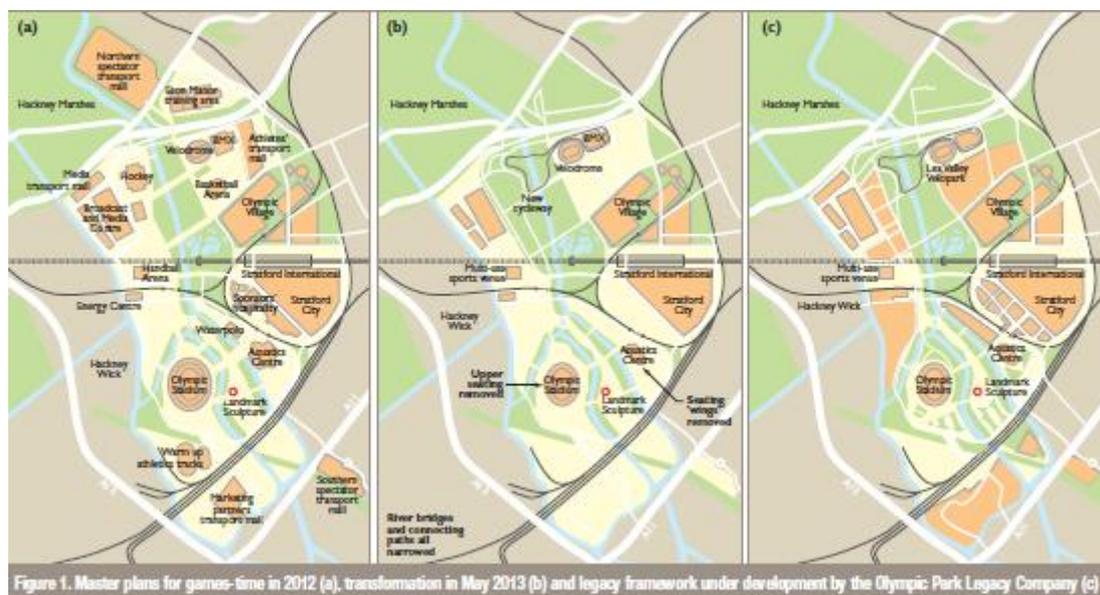
図表 3-19 オリンピックパークとロンドン東部地区



資料) ODA “Transport Plan for the London 2012 Olympic and Paralympic Games Second edition”, 2011より三菱UFJリサーチ&コンサルティング加筆

<sup>38</sup> 主として *Town and Country Planning Act 1990* 106 条によるもの。

図表 3-20 オリンピックパークのマスタープラン  
 左) 大会中、中) 再整備中、右) 大会後の最終形



資料) “DELIVERING LONDON 2012: PLANNING AND PEOPLE”, Civil Engineering Special Issue, Volume 164, Special Issue one, ICE, May 2011

### ③選手村住宅の計画と建設

選手村住宅は、大会関連施設のレガシーとして、しばしば象徴的に語られるものの一つである。

大会開催時には 2,818 戸の住宅が建設され、合計 16,000 以上のベッドが提供された。これら住宅は、同地での大会開催が決定する前からの再開発計画に既に位置づけられていたものであり、同計画に基づいて、当初は民間 100% で建設される予定であった。

2008 年のリーマン・ショックの影響で民間による資金調達には困難となったが、選手村は大会までに完成させる必要があることから、建設主体を民間から ODA に切り替え、大会開催までに完成をみた。

大会開催中は、「未完成」扱いの建物を LOCOG が ODA より一時的に借り受け、選手及び大会関係者の宿舎として使用。大会終了後は ODA から民間事業者へ売却された（※売却先は、大会開催以前に既に決定されている。）

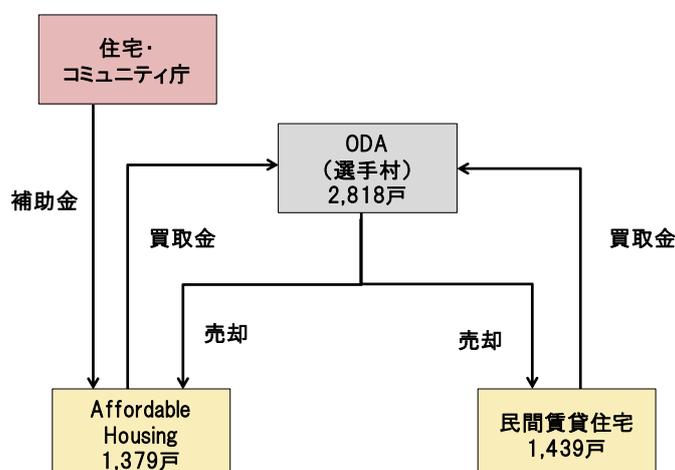
その際、2,818 戸のうち、1,439 戸は一般向け賃貸住宅として、英国とカタールの合弁会社に売却され、残りの 1,379 戸は ‘Affordable Housing’ として、別の運営会社に売却され、それぞれから相当分の支払いが ODA に対してなされている。

‘Affordable Housing’ とは、一般の市場価格よりも安い価格で優良な民間分譲または賃貸住宅への入居を可能にする国の制度である。選手村のような大規模住宅開発の際には、一定程度の Affordable Housing の供給も同時に行うことが義務付けられており、選手村

住宅の一部を Affordable Housing として売却することは、当初の計画時点から決められていた。

選手村の民間事業者への売却に際しては、“Overage” と呼ばれる方式が採用されている。同方式は、契約成立から数年後に不動産の売却益が一定範囲以上の水準となった場合に、当該超過利益の一部を元の売主に還元するものである。選手村住宅については、2015年11月の時点で超過利益が見込まれており、2016年度の判定時には、相当額が国庫に返納の見込みである。なお、通常であれば、元の売り主である ODA に対して利益還元が行われることとなるが、ODA は 2014 年に既に解散済の為、利益還元は財務省に対して行われる予定とのことである。

図表 3-21 選手村住宅の売却スキーム



#### (4) 交通に関する課題とその取組

ロンドンの混雑賦課金制度は、ロンドン中心部の自動車混雑緩和と公共交通の利用促進を図るべく、2003年に導入されたシステムであり、世界の大都市で初めて本格的に導入されたスキームとして広く知られている。現在は、規制ゾーン内へ自動車を乗り入れる場合には、1日当たり2000円前後（10.50～11.50ポンド）の賦課金が発生する。ただし、同スキームが適用されるのは、ロンドン中心部（ウエストエンド付近）の限定的なエリアのみであり、オリンピック・パラリンピックの会場とは地理的にかなり離れた場所で継続的に取られている施策である。

一方で、大会期間中は、試合観戦者に公共交通機関での移動を促す為、観戦チケット保有者には、当日のみ有効の公共交通機関1日券が無料で配布された。これに加え、大会期間中の市内全体での交通需要の削減を図るべく、ロンドン交通局（TfL）は Reduce（移動を止める）、Re-time（移動時間を変える）、Re-route（行き方を変える）、Re-moded

(移動手段を変える) の4Rからなる取組を大々的に展開した。

この4Rの取組は、大会期間中のみならず、その後の人々の行動様式そのものにも変化を及ぼし、大会後も類似の取組が継続しているとのことである。

ロンドン大会開催に向けては、地下鉄等公共交通機関の整備・更新がTfLの事業として行われた他、ODAによって大会中の交通需要の平準化を図るための取組(交通需要管理:TDM(Transport Demand Management))が大規模に展開された。これら交通関連施策は、前者はTfL(ロンドン交通局:Transport for London)、後者はODAにより、それぞれの予算によって展開されたが、両者ともそもそもの財源は政府である。

#### (5) 社会問題に関する課題とその取組

本章 1. (2)で整理した通り、大会会場が位置する東ロンドン地区(East London)は、社会的経済的に課題の多い地域とされており、同地区再生への取組が大会を通じた大きな課題であり、また求められたレガシーであった。