令和5年８月 30 日
ｵﾘﾝﾋﾟｯｸ・ﾊﾟﾗﾘﾝﾋﾟｯｸ
特別委員会

東京 2020 大会テストイベントに係る談合報道に関する調査報告書について

１　調査目的

東京 2020 大会組織委員会が発注したテストイベントに係る業務の契約等について、都の調査チームが組織委員会の契約手続及び意思決定過程等の確認を行う。その確認結果に基づき、外部有識者が専門的見地からガバナンスやコンプライアンス等について課題を抽出・分析する。

２　調査内容

- テストイベント計画立案等業務委託、テストイベント運営業務委託、本大会会場運営業務委託などに関する契約手続、業者選定手続、意思決定過程などを確認
- 組織委員会のガバナンスやコンプライアンスの状況等について確認
- 組織委員会の契約等に係る規程や書類、また共同実施事業における書類等を確認
- 都から組織委員会に派遣されたテストイベント等に関係した職員や、組織委員会の元幹部、受注事業者、他団体からの派遣者などから聞き取りを実施

３　調査期間

令和４年１１月２４日から令和５年７月１４日まで

４　報告書の構成

第三者である有識者の意見について客観性を明らかにするため、調査チームが確認した結果の部分と、有識者が執筆した課題整理・分析の部分と章を分けて取りまとめた。

章立て	執筆
第１章　調査概要 第２章　初公判等に基づく事件の経緯 第３章　組織委員会のガバナンス改革等の状況 第４章　調査チームによる調査事項及び確認結果	調査チーム（都）
第５章　有識者による課題整理・分析	有識者
第６章　今後の国際スポーツ大会等に向けて	調査チーム（都） ※有識者と意見交換

５　報告書の概要

（１）第１章～第４章　調査チームによる調査事項及び確認結果等（報告書 P1～53）

＜調査チームの主な調査・確認事項＞

〇組織委員会の業者選定及び契約手続等を清算法人へ確認

・契約の経緯、入札制度、入札参加者への接触状況等について質問し、回答を得た。

〇組織委員会のコンプライアンス遵守・ガバナンス強化の取組等を清算法人へ確認

・事業者、職員それぞれに対する未然防止の取組について確認した。

・その他の具体的な取組事項について質問し、回答を得た。

〇組織委員会における監査（内部監査、監事監査、会計監査人監査）の状況を清算法人や会計監査人等に確認

〇共同実施事業における書類等を確認

〇都より組織委員会に派遣された関連職員、組織委員会元幹部、受注事業者、受注事業者より組織委員会に派遣された関連職員へヒアリングを実施

・テストイベント業務等への関わり、組織委員会におけるガバナンス、コンプライアンス等の状況について確認した。

（２）第５章　有識者による課題整理・分析（報告書 P54～74）

調査チームにおいて確認した結果に基づき、外部有識者が専門的見地から課題を抽出・分析し、有識者自ら課題の整理を行った。そのうえで、これらの課題について、有識者が意見を述べた。

＜有識者の主な課題と意見＞

・オリンピック・パラリンピックは、世界で他に類を見ない大規模なイベントである。加えて、東京大会はコロナによる開催延期など過去に例を見ない困難の中でやり遂げた成果は評価されるべきであり、大会のレガシーを将来に継承する必要がある。

・一方で、課題があったことも事実であり、様々な主体や人々が関わる国際スポーツ大会においてガバナンスやコンプライアンスを確保するためには、共通のルールを作ることはもとより、その実効性を担保することが必要である。

・国際スポーツ大会の運営を担う組織がきちんと機能するために、本報告における分析と意見・提案を今後につなげていくことを期待する。

① スポーツガバナンスの全体的な枠組みと都の関与

[利害関係者全体のスポーツガバナンスの構築]

（課題）

・官民の様々な出向者から組織が構成され、内部統制や利益相反対策、コンプライアンス等の面から、そのかじ取りは非常に難しいものがあったものと考えられる。

・オリパラ大会は、大規模なイベントであると同時に、競技運営等の水準がハイレベルであることから、組織委員会側に知見のない中で大会を成功させるためには、事業者及び出向者のノウハウを活用せざるを得なかった。

（意見）

・大会運営組織においては、役員選考基準の設定や外部委員を含む選考委員会等の仕組みにより、大会運営のノウハウやマネジメント経験のある職務に適した者を役員として選任すべきではないか。

・スポーツ庁、都、ＪＯＣなどに、大会運営の経験者等を集めた組織を作り、そこが自治体や競技団体の積極的な取組を支援していくということも検討すべきではないか。

［都の関与］

（課題）

・組織委員会は都とは別の公益財団法人であるため、都の関与には限界があり、公費負担した事業以外への都の関与は限られていた。

（意見）

・大会運営組織に公費を投入する場合には、大会運営組織の自律的な管理に加えて、都としての関与・監視をより可能にする枠組みをつくる必要があるのではないか。

・大会運営における支出については、共同実施事業管理委員会のような公費のチェックの仕組みを活用して、全体の支出についても同様なチェックをすべきではないか。

・談合による排除措置命令等が確定した場合、清算法人に対して損害賠償請求等の適切な対応を行うよう働きかけ、その上で、都は対象となる公費について返還を求めていくべきである。

② 組織委員会の取組

［ガバナンス］

（課題）

・旧エンブレム問題を契機に、監査室、法務部を設置し、経営会議に参加させて牽制機能を強化したが、経営会議自体は内部の関係者会議であるため、資料や議事録が公開されておらず、その効果を確認することは難しい。

・テストイベント計画立案等業務委託の入札の大半が一者入札となっていたという結果は、理事会において周知すべき事項であったのではないか。

・テストイベント計画立案等業務について、競技ごとに事業者名が記載された一覧表を見た職員がいたが、談合の認識があったことは確認できなかった。また、談合の計画や調整、指示をした職員も確認できなかった。

（意見）

・牽制機能にかかる組織体制の強化にも関わらず、結果的には事業の実施が優先され、不正防止の観点では相互牽制が十分に機能しなかったのではないか。

・評議員会・理事会・監事、事業実施部門、コンプライアンス部門・内部監査部門による三者の統制が働くように組織を構築すべきではないか。

・不正につながる可能性のあるものを幅広く報告する仕組みを作るべきである。

［コンプライアンス］

（課題）

・コンプライアンスの仕組みは整備され、研修など職員のコンプライアンス意識を涵養する機会も設けられていたが、理解度は人それぞれであるなど必ずしも奏功していなかった。

・組織委員会には事業者との接触ルールとして定めたものはなく、接触状況を把握し管理する仕組みは整備されていなかった。

（意見）

・行動規範の遵守を本人に認識してもらうためには、誓約書等に自筆のサインを求める手法が望ましい。

・事業者との接触に当たっては、複数職員での対応や接触記録の作成など、具体的なルールや留意事項を定めるべきである。

・不正を防止するためには、発注者側も事業に対する知見を有すべきである。

［人材組織］

（課題）

・給与水準や日本が英語圏でないことなどから、組織委員会では海外のプロフェッショナル人材等を直接雇用することが十分できず、有効活用できなかった。

・利害関係者が関連部署に配置されていた。また、民間企業の出向者・派遣者の給与は、出向元・派遣元が負担していた。

・出向者、出向元との利益相反に関する規程・基準が定められていなかった。

（意見）

・大会運営組織がノウハウをもつ優秀な人材を直接雇用すべきである。

・将来を見据えてレガシーとしての人的資本の育成なども視野にいれるべきではなかったのではないか。

・利益相反を防ぐため、民間企業の出向者の給料は大会運営組織が負担すべきである。

・研修等において、利益相反行為の具体例を類型化して示すなど、職員に利益相反に関する理解を徹底させることが必要である。

・受託企業からの出向者が、契約手続に関与しないようにする組織体制を構築し、出向者の権限の範囲を明確化する必要がある。

［契約・調達］

（課題）

・予定価格の設定のための下見積の徴取は１者からでも可としていたが、１者のみの徴取では、予定価格が高止まりする可能性がある。

・調達管理委員会の主な検討内容に事業を取り巻く不正リスクの発見と対策が含まれておらず、不正リスクに対しての牽制が十分に機能しなかった。

・総合評価方式の事業者決定基準の決定の際、外部委員による検討は行われていなかった。

（意見）

・原則、複数者の下見積を徴取することをルール化すべきである。

・調達管理委員会は、不正リスクに対する知見や経験をもった外部者を含め構成するなどして、本大会運営までの全体を含めた契約のあり方を検討すべきであった。

・事業者決定基準の策定に当たっては、妥当性・適正性を担保するために外部の視点を入れるべきである。

［監査］

（課題）

・組織委員会では、内部監査、監事監査、会計監査人監査のそれぞれの所管が異なり、連携が取れていなかったため、監査の実効性を高める余地があった。

・内部監査を所管する監査室は数名のみの配置であった。

（意見）

・不正リスクを含む各監査相互間の情報の共有化、効果的な監査を実施すべきである。

・内部監査を行う部署に相応の人員を配置し、日常業務の遂行を常時チェックできる体制を整えるべきである。

［情報公開］

（課題）

・組織委員会は、民間法人として、守秘義務等により情報公開の範囲が制限された部分も少なくなかった。

（意見）

・守秘義務も重要でありすべての公開は難しいが、公共性や公益性に鑑み、できる限りの情報公開に取り組むべきではないか。

・都のように、落札者以外の入札経過情報を公開することにより、入札手続の透明性を図るべきではないか。

（３）第６章　今後の国際スポーツ大会等に向けて（報告書 P75～77）

今後の国際スポーツ大会等の開催に向けて、海外事例も参考に、東京 2020 大会の経験を踏まえたガバナンス確保等の取組について、有識者と意見交換を実施した。

例えば、イギリスにおける運営組織に求めるガバナンス等を体系的に整理したドキュメントや、フランスにおける利益相反の防止等のための事例集などの取組も参考とし、大会運営組織のガバナンス強化やコンプライアンス確保等を図るとともに、実効性を担保する枠組を構築することが必要ではないかなどの意見が出された。

〈 参考資料 〉

東京 2020 大会テストイベントに係る談合報道に関する調査

報告書

令和５(2023)年７月 14 日

東京 2020 大会テストイベントに係る談合報道に関する調査チーム
外部有識者　阿部晋也、今井秀智、鵜川正樹、羽根一成

はじめに

令和４(2022)年 11 月 20 日、東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「東京2020 大会」という。）のテストイベントに関して、公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下「組織委員会」という。）が発注した業務の契約を巡り談合が行われた疑いがあると報道されたことから、同月 24 日、都は、潮田副知事をリーダーとする調査チームを立ち上げた。

調査では、清算法人（※）の協力も得て、テストイベント計画立案等業務の確認を行い、また、都より組織委員会に派遣された関連職員からのヒアリングについて、その方法や内容を設定し、聞き取りを開始した。

令和４(2022)年 12 月 26 日には、調査の基本となる規程や契約手続等を確認した「当面の調査状況について」を取りまとめ公表した。その中で、今後の調査は、有識者の指導・助言のもとで、調査範囲をテストイベントや本大会の運営まで拡大し、さらに、組織委員会のガバナンスやチェックの状況などについても確認するため、聞き取りの対象を拡大することとした。

調査では、清算法人への確認や、関連職員からの聞き取りに加え、会計監査人との意見交換や、組織委員会の元幹部や受注事業者等から聞き取りした内容など、調査チームにおいて確認した結果について、外部有識者の専門的見地から課題を抽出・分析し、有識者自らが課題の整理を行った。そのうえで、これらの課題を踏まえた今後の国際スポーツ大会等の開催に向けて、有識者と意見交換を行った。

本書は、第三者である有識者の意見について客観性を明らかにするため、調査チームが確認した結果の部分と、有識者が執筆した課題整理・分析の部分と章を分けて取りまとめたものである。

（※）組織委員会は令和４(2022)年６月に解散し、清算法人に移行

調査チームと有識者の役割分担

章立て	執筆
第１章　調査概要 第２章　初公判等に基づく事件の経緯 第３章　組織委員会のガバナンス改革等の状況 第４章　調査チームによる調査事項及び確認結果	調査チーム（都）
第５章　有識者による課題整理・分析	有識者
第６章　今後の国際スポーツ大会等に向けて	調査チーム（都） ※有識者と意見交換

目次

第１章　調査概要 1
１　調査の経緯 1
２　調査目的 1
３　調査内容 1
４　調査期間 1
５　調査体制 2
第２章　初公判等に基づく事件の経緯 3
第３章　組織委員会のガバナンス改革等の状況 4
１　ガバナンスや情報公開等に関する主な取組 4
（１）ガバナンスや情報公開等に関する出来事 4
（２）ガバナンス等に係る主な取組 5
２　都の関与 8
（１）組織委員会の設立 8
（２）都から組織委員会への職員派遣 8
（３）都関係者の組織委員会役員等 8
（４）都の体制 9
（５）組織委員会の報告団体・事業協力団体への指定 9
（６）地方自治法に基づく出資等団体への都の関与 9
（７）都政改革本部オリンピック・パラリンピック調査チームの提言 10
（８）大会の役割（経費）分担、大会経費の精査・チェック 11
（９）都と組織委員会の役割分担 13
（10）組織委員会の文書等の保管 14
第４章　調査チームによる調査事項及び確認結果 16
１　清算法人への業者選定及び契約手続等の確認 16
（１）組織委員会における契約方法の決定等について 16
（２）都からの質問事項に対する清算法人の回答及び確認結果等 17
２　清算法人へのコンプライアンス遵守・ガバナンス強化の取組等の確認 29
（１）未然防止の取組 29
（２）都からの質問事項に対する清算法人の回答及び確認結果等 29
３　組織委員会における監査 33
（１）内部監査 33
（２）監事監査 36
（３）会計監査人による監査 37
４　共同実施事業における書類等の確認 40
（１）共同実施事業とは 40
（２）執行段階における確認について 40
（３）テストイベント計画立案等業務委託 41
（４）テストイベント運営業務委託 42
（５）本大会会場運営業務委託 43
５　都より組織委員会に派遣された関連職員からの聞き取り 45
（１）ヒアリングの目的 45
（２）ヒアリングの方法 45
（３）主なヒアリング項目と結果 45
６　組織委員会元幹部からの聞き取り 48
（１）ヒアリングの目的 48
（２）ヒアリングの方法 48
（３）主なヒアリング項目と結果 48

７　受注事業者からの聞き取り.....50
（１）ヒアリングの目的.....50
（２）ヒアリングの方法.....50
（３）主なヒアリング項目と結果.....50
８　受注事業者より組織委員会に派遣された関連職員からの聞き取り.....52
（１）ヒアリングの目的.....52
（２）ヒアリングの方法.....52
（３）主なヒアリング項目と結果.....52
第５章　有識者による課題整理・分析.....54
（１）スポーツガバナンスの全体的な枠組みと都の関与.....56
（２）組織委員会の取組.....61
第６章　今後の国際スポーツ大会等に向けて.....75
おわりに.....78

第１章　調査概要

１　調査の経緯

○　令和４(2022)年 11 月 24 日､組織委員会のテストイベントに関する談合報道を受け、「調査チーム」を立ち上げ、都として調査を行うこととした。

○　同年 12 月 26 日、都は「当面の調査状況について」を公表し、今後は有識者の指導・助言のもと調査を継続していくこととした。

○　令和５(2023)年２月２日、都は４名の有識者のもとで調査を継続する旨を公表した。

○　同年２月８日、組織委員会元次長及び発注事業者等４人が独占禁止法違反（不当な取引制限）の容疑で逮捕された。

○　同年２月 28 日、公正取引委員会が、組織委員会元次長や株式会社電通グループなど６社７人を独占禁止法違反の疑いで刑事告発。同日、東京地方検察庁特別捜査部により同容疑で起訴された。

○　同年７月５日、組織委員会元次長の初公判が行われた。

２　調査目的

組織委員会が発注したテストイベントに係る業務の契約等について、都の調査チームが組織委員会の契約手続及び意思決定過程等の確認を行う。その確認結果に基づき、外部有識者が専門的見地からガバナンスやコンプライアンス等について課題を抽出・分析する。

なお、本調査は、違法性の追及や個人の責任追及を目的とするものではない。

３　調査内容

○　組織委員会のテストイベント計画立案等業務委託、テストイベント運営業務委託、本大会会場運営業務委託などに関する契約手続、業者選定手続、意思決定過程などを客観的に確認する。

○　組織委員会のガバナンスやコンプライアンスの状況等について確認する。

○　組織委員会の契約等に係る規程や書類、また共同実施事業（※）における書類等を確認する。

（※）平成 29(2017)年５月 31 日に開催された関係自治体等連絡協議会において合意された、東京 2020 大会の役割（経費）分担に関する基本的な方向に基づき、大会の準備のため、組織委員会が都、国等の関係者からの役割（経費）分担に応じ負担する資金を使用して実施する事業。

○　都から組織委員会に派遣されたテストイベント等に関係した職員や、組織委員会の元幹部、受注事業者、他団体からの派遣者などから聞き取りを行う。

○　これらの調査について、有識者からの指導・助言も得て行う。

４　調査期間

令和４(2022)年 11 月 24 日から令和５(2023)年７月 14 日まで

５　調査体制

＜調査チーム＞

（令和５(2023)年３月 31 日まで）

リーダー：潮田勉副知事

サブリーダー：中村倫治政策企画局長、野間達也総務局長

事務局：政策企画局 総務部、オリンピック・パラリンピック調整部

総務局 総務部

協　力：財務局 経理部

（令和５(2023)年４月１日から）

リーダー：潮田勉副知事

サブリーダー：古谷ひろみ政策企画局長、野間達也総務局長

事務局：政策企画局 総務部、政策部

総務局 総務部

協　力：財務局 経理部

＜外部有識者＞　令和５(2023)年１月 27 日より

阿部　晋也	阿部晋也公認会計士事務所　公認会計士
今井　秀智	弁護士法人東京開智法律事務所　代表弁護士
鵜川　正樹	公認会計士、武蔵野大学経営学部会計ガバナンス学科元教授
羽根　一成	東京平河法律事務所　弁護士

（五十音順　敬称略）

第２章　初公判等に基づく事件の経緯

平成 28(2016)年	９月	・組織委員会元次長はテストイベント業務に本格的に取り組み始めるも、テストイベントの収支算出ができず、ＩＯＣに提出するテストイベント計画の作成が遅れており、危機感
	10 月	・元次長が、電通からの出向者を通じて、電通に協力依頼
平成 29(2017)年	７月	・テストイベント業務を外部委託することは、事務総長らに説明し、了承された ・元次長は、テストイベントの全体管理業務を、電通を中心とする事務局へ委託する構想を検討したが、業務を丸投げすると価格が高止まりするおそれがあるとして、組織委員会内で反対され、断念 ・元次長は、電通にすべて委託するのは困難で、「オールジャパン体制」で大手広告会社などにバランスよく受注させたいと考えた
	12 月	・元次長らは、事業者らと面談し受注希望を聞くとともに、競技・会場ごとの受注予定業者を一覧表にまとめた割振リストを作成
平成 30(2018)年	１月	・発注を担当する企画財務局は元次長へ、会計処理規程どおり、総合評価方式の一般競争入札が原則であることを説明 ・テストイベント実施業務、本大会運営業務において、改めて選定を行うことは時間的、効率的に不利なので、特命随意契約を行うことを大会運営第一局と調達部の間で共有
	２月～	・元次長らが、受注希望事業者と調整を行いながら一覧表を更新
	３月頃	・組織委員会幹部が、競技ごとから会場ごとの入札に変更するよう指示 ・元次長らが、競技ごとに当てはめていた業者を会場ごとにするなど、一覧表を更新 ・テストイベント計画立案等業務の入札要領で、テストイベント実施業務や本大会運営業務のコスト抑制方法の提案を課すことを、経営会議において了承
	４月	・元次長らが決めた割り振りに従い、自社に割り振られた入札のみに参加する旨、事業者間で合意が成立
	５月	・テストイベント計画立案等業務の入札 26 件を実施
	８月	・テストイベント計画立案等業務委託の 26 件の契約を締結
平成 31(2019)年	春以降	・テストイベントの運営委託を特別契約（特命随意契約）で締結
令和元(2019)年	12 月	・本大会の運営委託を特別契約（特命随意契約）で締結

※初公判等に基づく経緯であり、都として上記経緯を認定するものではない

第３章　組織委員会のガバナンス改革等の状況

１　ガバナンスや情報公開等に関する主な取組

（１）ガバナンスや情報公開等に関する出来事

平成 26 年	１月	・組織委員会設立（都と JOC が 1.5 億円ずつ出えん）
(2014 年)	６月	・都が組織委員会に 57 億円追加出えん
平成 27 年	１月	・組織委員会が一般財団法人から公益財団法人に移行
(2015 年)	６月	・ｵﾘﾝﾋﾟｯｸ･ﾊﾟﾗﾘﾝﾋﾟｯｸ特別措置法公布・施行
	９月	・組織委員会が旧東京 2020 ｴﾝﾌﾞﾚﾑの撤回表明
	11 月	・組織委員会が内部統制や経営企画の強化策を実施
	12 月	・組織委員会が旧東京 2020 ｴﾝﾌﾞﾚﾑ選考過程に関する調査結果を公表
平成 28 年	９月	・都が都政改革本部にｵﾘﾝﾋﾟｯｸ･ﾊﾟﾗﾘﾝﾋﾟｯｸ調査チームを設置
(2016 年)	11 月	・都政改革本部のｵﾘﾝﾋﾟｯｸ･ﾊﾟﾗﾘﾝﾋﾟｯｸ調査ﾁｰﾑによる調査報告
		・組織委員会が都に追加出えん分 57 億円を返還することを決定
	12 月	・組織委員会が大会経費の全体像（V1 予算）を公表
		・関係自治体等連絡協議会で役割（経費）分担の議論を開始
平成 29 年	５月	・従来非公表であった開催都市契約及び大会運営要件を公表
(2017 年)		・都、組織委員会、国、関係自治体が、役割（経費）分担の大枠合意
	12 月	・組織委員会が大会経費の全体像（V2 予算）を公表
平成 30 年	４月	・組織委員会が規程類をﾎｰﾑﾍﾟｰｼﾞで公表
(2018 年)	６月	・組織委員会が調達状況をﾎｰﾑﾍﾟｰｼﾞで公表
	12 月	・組織委員会が大会経費の全体像（V3 予算）を公表
平成 31 年	１月	・共同実施事業に係る契約案件一覧をﾎｰﾑﾍﾟｰｼﾞで公表
(2019 年)	３月	・共同実施事業におけるﾊﾟｰﾄﾅｰ供給契約の契約金額を公開開始
令和元年	11 月	・ｵﾘﾝﾋﾟｯｸのﾏﾗｿﾝと競歩の開催地を札幌市に変更
(2019 年)	12 月	・組織委員会が大会経費の全体像（V4 予算）を公表
令和２年	３月	・東京 2020 大会の１年程度延期を決定
(2020 年)		・組織委員会の収入及び支出の状況（月次管理の取組）を公開
	12 月	・組織委員会が大会経費の全体像（V5 予算）を公表
令和３年	２月	・組織委員会の森会長が辞任、新会長として橋本聖子会長を選任
(2021 年)	３月	・組織委員会が女性理事増員（理事上限人数を 35 名から 45 名に）
		・東京 2020 大会におけるｼﾞｪﾝﾀﾞｰ平等について共同ｽﾃｰﾄﾒﾝﾄを発表（IOC、IPC、組織委員会、国、都）
		・開閉会式の総合企画･ｴｸﾞｾﾞｸﾃｨﾌﾞ・ｸﾘｴｰﾃｨﾌﾞ・ﾃﾞｨﾚｸﾀｰが、人権に関する不適切な発言により辞任
	７月	･ｵﾘﾝﾋﾟｯｸの原則無観客を決定(ﾊﾟﾗﾘﾝﾋﾟｯｸも８月に原則無観客を決定)
		・開閉会式のｸﾘｴｰﾃｨﾌﾞﾁｰﾑの２名が過去の言動等を受け辞任・解任
		・東京 2020 ｵﾘﾝﾋﾟｯｸ開会（7/23～8/8）
	８月	・東京 2020 ﾊﾟﾗﾘﾝﾋﾟｯｸ開会（8/24～9/5）
	12 月	・組織委員会が理事会において「東京 2020 ｱｸｼｮﾝ&ﾚｶﾞｼｰﾚﾎﾟｰﾄ」「持続可能性大会後報告書」「東京 2020 大会の『多様性と調和』のおけるｼﾞｪﾝﾀﾞｰ平等報告書」「東京 2020 大会振り返り」や「大会経費の見通し」等公表
令和４年	６月	・組織委員会解散、大会経費の最終報告を公表
(2022 年)		

（２）ガバナンス等に係る主な取組

①旧エンブレム問題

［問題の概要］

○　組織委員会は、大会のエンブレムについて平成 26(2014)年９月 12 日の理事会に報告のうえ、公募・策定をスタートし、平成 27(2015)年７月 24 日に発表した。

○　その後、エンブレム自体、さらにはその原案について、類似デザインの存在が指摘された。組織委員会は、国民の理解が得られないと考え、同年９月１日に取り下げを決定した。

○　組織委員会として、取り下げに至る経緯、当時の考え方を検証するとともに、反省すべき点を整理し、同年９月 28 日の理事会で報告した。

○　さらに、関係者の聞き取り調査を中心に行い、調査結果を取りまとめ、これに組織委員会としての考察を加えた報告書を同年 12 月 18 日に公表した。

［報告書の概要］

○　「最高のエンブレムを送り出すために、小さな不公正を隠れて実行した。」「大きな目的のために不正を不正と思わない。」「良いものを作るためにとった行動。」など、聞き取りの中で繰り返された言葉には、「結果第一主義」にどっぷり浸かった仕事の進め方があった。しかし、手続の公正さを軽視し、コンプライアンスに目をつぶる、なりふり構わぬ働きぶりは、現代のオリンピック・パラリンピック組織委員会には全くそぐわない。

○　今回の問題に現れた最も大きな瑕疵は、国民の存在を蔑ろにしてしまったところにある。大会エンブレムとして選ばれた作品がどんなに素晴らしいものであったとしても、選定手続が公正さを欠くようなことがあれば、国民の支持を得られるはずがない。

○　組織委員会は、組織委員会のガバナンス改革を以下のとおり実行していく。

・事務総長・副事務総長・全局長が参加する会議体を設置し、組織委員会の重要事項を合議で決定することで、オープンで透明性の高い意思決定プロセスを確保する。

・内部統制を強化することで、組織の垣根を越えた牽制機能が働くようにし、組織委員会内のコンプライアンス強化を行う。

・意識調査、ウェブ・ＳＮＳなどによる広聴機能を強化し、国民の皆様の意見・声を聴き、大会への理解・支持を高める。

・国民の皆様に向けたより積極的な情報発信を行う仕組みも整備する。

②旧エンブレム問題を契機としたガバナンス改革

組織委員会では、旧エンブレム問題を契機にガバナンスの重要性を再認識し、オープンで透明性の高い意思決定プロセスの確保や内部統制の強化など、その後の東京 2020 大会の準備における各フェーズでの体制の変化と組織の拡大を見据えた様々なガバナンス改革を進めた。

［意思決定プロセスの明確化］

旧エンブレムに係る上記の問題を受け、組織としての意思決定プロセスをより明確にするため、平成 27(2015)年 11 月に、事務総長や副事務総長、全局長等から構成される「経営会議」を設置した。経営会議では、組織委員会の業務執行等に当たって勘案すべき事項を関係者の間で十分に理解・共有するとともに、様々な関係者の専門的知見を踏まえた観点から重要事項の検討を行った。また、大会準備の進捗に応じ、副事務総長を増員し、担当分野の重点化を図るとともに、担当副事務総長の下に「組織・人事会議」や「チケッティング関係局長会議」、「輸送関係局長会議」などの関係局長会議を設置することで、組織の垣根を越えた検討や相互牽制が働くように体制を再整備した。さらに、よりタイムリーかつ丁寧な議論ができるよう、理事会の開催回数を増やすとともに、理事会の資料や議事要旨を公表することで、意思決定プロセスの透明化を図った。

［内部統制の仕組みの整備］

東京 2020 大会の開催経費には、国や都から公的な資金が投入されるため、東京 2020 大会の開催準備を進めるに当たっては、合規性、経済性、効率性、有効性等の観点から、適切に取り組むことが求められた。そのため、組織委員会では、組織の発展段階に応じ、様々な内部統制の仕組みを整備した。

平成 26(2014)年５月には、組織委員会内の法的な支援体制を構築するため、法務課を設置した。また、同年７月には、組織委員会の制度、組織、業務活動等の有効性、効率性等を検証し、改善するために、監査課を設置し、内部監査の実施体制を整備した。

平成 28(2016)年１月には、法務課を法務部に拡充し、法的なサービスやコンサルティング機能を強化するとともに、監査課を監査室へと組織改編し、事務総長直轄組織にすることで、独立性及び透明性を高め、牽制機能の強化を図った。また、監査室や法務部を経営会議へ参加させることで、監査及び法務両面での牽制機能を強化した。

［コンプライアンスの推進］

組織委員会は、高い公益性を持つと同時に、役職員は、刑法その他の罰則の適用について、法令により公務に従事する職員とみなす、いわゆる「みなし公務員」となるため（令和三年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法第 28 条）、法規等を遵守・尊重し、社会的信頼を確保することは非常に重要であった。また、組織委員会の職員は、国や自治体、マーケティングパートナーを始めとする民間企業などの様々な派遣元で構成されることから、職場のルールの共通理解の下、規律正しい組織づくりを行うため、内部規程とそれを遵守するためのコンプライアンス体制の整備を推進した。

加えて、組織委員会では、組織全体のコンプライアンス向上を目的として、チーフ・コンプライアンス・オフィサー（ＣＣＯ）を設置するとともに、コンプライアンス委員会を設置・開催し、ＣＣＯを中心としてコンプライアンスに係る体制の構築及びその推進に関する事案を検討・審議した。さらに、不正行為等の早期発見と是正を図るため、公益通報を受け付ける内部窓口及び外部窓口を設置した。

こうした取組に加え、職員が高い使命感を持ち、厳正な倫理感に則って、公正で適切な業務を行うための指針として、職員の「行動規範」を定めた。

［情報公開の推進］

組織委員会は、理事会議事録の公開など情報公開の取組を行ってきたが、旧エンブレムの選考過程における不透明さや大会経費の情報不足を指摘する声などを受け、オリンピック・パラリンピック競技大会という国内外の関心が高く、大規模かつ公共性の高いイベントを準備・運営するに当たっては、国民の理解を深め、開催気運を高めていくことが重要であることを再認識した。

組織委員会では、法令に基づく対応のほか、次のような積極的かつきめ細やかな情報発信に努めた。契約情報については、組織委員会における調達の重要性及び公共性にも配慮し、守秘義務が課されたマーケティングパートナーとの契約状況についても、相手方の同意を得つつ、公表するよう取り組んだ。

・組織委員会の意思決定機関である理事会の議事録及び資料の公開
・調達方針、契約情報など各種情報の公開
・大会の象徴であるマスコットの選考過程など主要事業における進捗状況の透明化
・会議後の記者ブリーフィング（理事会や東京 2020 聖火リレー検討委員会など、東京 2020 大会の運営において重要な議論が行われる各種会議及び委員会等 ）

また、平成 28(2016)年１月には、スポークスパーソンを新設した。スポークスパーソンは、定例記者会見などのプレス対応や国内外での講演等のＰＲ活動を担い、積極的に情報を発信した。

平成 29(2017)年５月には、大会運営に関する情報公開をより積極的に行うために、ＩＯＣ、都及びＪＯＣと協議し、これまで契約当事者間の守秘義務契約により非公開とされていた開催都市契約 2020 及び付属する大会運営要件などの関連文書を公表した。

２　都の関与

（１）組織委員会の設立

○　組織委員会は、ＩＯＣとの開催都市契約に基づき、都及び共同設立者であるＪＯＣの出えんにより、基本財産を３億円（都：１億 5,000 万円、ＪＯＣ：１億 5,000 万円）とする一般財団法人として、平成 26(2014)年１月 24 日に設立された（会長に森喜朗氏が就任)。

○　設立当初数年間は収入が見込めない中で、「２事業年度連続で純資産が 300 万円未満の場合解散となる」という法令上の法人解散事由を回避し、安定的な法人運営を図っていくため、平成 26(2014)年６月、都が 57 億円を追加で出えんし、組織委員会の基本財産を積み増した。なお、この追加出えん金については、後日返還された。

○　設立時は、都、ＪＯＣ、国、民間団体などの派遣職員からなる約 50 名体制でスタートし、その後、内閣府からの認定を受け、平成 27(2015)年１月１日付けで公益財団法人に移行した。

（２）都から組織委員会への職員派遣

○　組織委員会が実施する事業の中には、都の政策と密接に関連し、都と一体となった事業展開が不可欠な事業があった。このため、都の政策の推進を図る観点から、連携を強化するとともに、都職員が有する専門知識や能力を活用することとした。

○　派遣職員には、開催都市の都と大会実務を担う組織委員会とが強い連携のもとに円滑に大会準備を進められるように、幅広い知識、経験を生かすとともに、調整役としての役割が期待されていた。こうした観点から、要所要所に局長級、部長級の幹部職員を派遣し、重要な事項の決定に関与した。

○　また、東京 2020 大会のような大規模プロジェクトへの参加を通して、都とは異なる組織風土や多様な人材との交流を経験することは、都職員の職務遂行能力及び組織運営力の向上に資するものでもあった。

○　こうしたことから、都は平成 26(2014)年の組織委員会設立時に職員 26 名を派遣し、その後、東京 2020 大会の準備等に係る業務の拡大に伴い、派遣職員を増員した。大会の開催時（令和３(2021)年７月 23 日時点）には、警視庁、東京消防庁等行政系以外の職員を含め、1,000 名を超える職員を派遣した。

（３）都関係者の組織委員会役員等

○　令和３(2021)年７月の大会開催時点で、都関係者から評議員２名（副知事２名）のほか、組織委員会の役員として、理事２名（副知事１名、局長１名)、監事１名（局長１名）が就任していた。(※)

(※)評議員：組織委員会の設立当初は、設立者であるＪＯＣ及び都からそれぞれ２名ずつが評議員として選任されたが、その後、有識者から２名が選任され、合計６名の評議員から構成

理　事:組織委員会の設立当初は、理事の上限を 35 名としていたが、令和３(2021)年２月に定員（上限）を 45 名に引き上げ

監　事：組織委員会の設立者であるＪＯＣ及び都からそれぞれ１名ずつを選任

（４）都の体制

○　都は、都のスポーツ行政の総合的な推進を図るため、平成 22（2010）年７月に「スポーツ振興局」を設置した。

○　その後、平成 25（2013）年９月に東京 2020 大会の開催が決定したことを受け、大会の開催準備を着実に進めるとともに、都のスポーツ行政をより一層推進するため、平成 26(2014)年１月１日付けで「スポーツ振興局」から「オリンピック・パラリンピック準備局」に改組した。

（５）組織委員会の報告団体・事業協力団体への指定

①指定の経緯

○　平成 26(2014)年１月 24 日の組織委員会設立と同時に、組織委員会は都の「報告団体」に指定された。

○　平成 31(2019)年４月には、都が関与すべき団体について以下のとおり定義・名称等が見直され、組織委員会は都の「事業協力団体」（※）に指定された。

(※)都では、事業活動範囲が主に都内であるもの又は事業活動目的が主に都内の発展に寄与するものであり、かつ、都が展開する政策の一端を担うなど、主体的に都と事業協力を行う団体であって、「東京都政策連携団体の指導監督等に関する基準」において定める要件を満たす団体を、事業協力団体と位置付けている。

②事業協力団体への都の関与

○　「東京都政策連携団体の指導監督等に関する要綱」において、事業協力団体に対し、法令その他の規定に定めるところにより適切な関与を行うほか、当該団体との協力強化に向け、必要な関与を行うものとされている。

○　具体的には、組織委員会から事業報告書、決算書、また事業計画書、予算書等の提出を受けて団体運営の状況を把握している。

（６）地方自治法に基づく出資等団体への都の関与

○　「東京都政策連携団体の指導監督等に関する要綱」に基づく事業協力団体への関与とは別に、地方自治法では、出資等団体に対する関与について規定されており、資本金等への出資比率などに応じて関与することができる。

○　地方自治上の関与は、地方自治体の長による関与、議会による関与、監査委員等による関与の大きく三つに大別され、具体的には、出資等団体に対して、予算の執行に関する長の調査権等（出資等比率 1/2 以上）、議会への経営状況に関する書類の提出（出資等比率 1/2 以上）、監査委員や包括外部監査人による監査（出資等比率 1/4 以上など）等を行うことができる。

○　組織委員会は、都が基本財産の 1/2 を出えんしていることから、地方自治法上の関与を受けることになる。

○　具体的には、団体の概要や事業計画及び事業報告について記載する経営状況等説明書等による議会への報告や、団体の事業が出資等の目的に沿って適切に運営されているかについて検証する財政援助団体等監査を実施している。

○　なお、財政援助団体等監査については、平成 29(2017)年及び令和２(2020)年から

令和５(2023)年の２回実施されている。平成 29(2017)年実施分については平成30(2018)年第一回都議会定例会に報告され、令和２(2020)年から令和５(2023)年実施分については令和５(2023)年第二回都議会定例会に報告されている。

（７）都政改革本部オリンピック・パラリンピック調査チームの提言

○　平成 28(2016)年９月１日に都政改革本部が設置され、その中のオリンピック・パラリンピック調査チームが、以下の問題意識のもと、調査を行った。

①全体像の明確化と情報公開

・最終的な開催費用はどれくらいか

・都、国、組織委員会の費用分担のルールが不明確

・大会運営全体の意思決定過程が不明確

②３つのレガシーの明確化

・アスリートにとって

・将来の都民にとって

・世界都市東京の未来の姿

③全体ガバナンス問題

・出資等団体である組織委員会への管理監督は十分か

・関係団体の利益と都・都民の利益のバランス

・調整会議の役割

④大会のあり方問題

・ネット時代の新しい大会運営モデル

・コンパクト（距離、環境、コスト）の意味

○　平成 28(2016)年９月 29 日にオリンピック・パラリンピック調査チームの調査報告書が公表され、調査でわかったこととして、以下の内容等が示された。

・ワンボイス（都、組織委員会、国）の情報公開を頻繁に行うべき

・都は地方自治法上、及び都民に対する説明責任の立場から、組織委員会の出費、投融資のあり方や経営全般のあり方（ヒト、モノ）を指導、監督すべき

・積極的な情報公開の必要性

○　平成 28(2016)年 11 月１日には、オリンピック・パラリンピック調査チームが下記の内容等を提言した。

①都庁の主体性

・今後新たな問題に直面した場合は、開催都市の都と開催主体のＩＯＣが密接に協議し、スピーディーな意思決定をリードすべき

・開催資金の保証の主体は都庁即ち都民、従来の都庁は基本的に組織委員会経由でＩＯＣと協議、組織委員会はＩＯＣの代弁者でありかつ都の出資法人でもある

②プロセスの透明化と情報公開

・都、ＩＯＣ、組織委員会は予算と負担、準備プロセスに関する情報を極力情報公開し、その上に関係機関や都民（国民）との信頼を構築していく必要がある

・大会開催の総予算とその内訳を速やかに都民（国民）に公開すべき。施設の建設と運営においては国内／国際の競技団体の意向、レガシー形成への貢献、運営・組織管理費用の負担状況を常に公開すべき。ＩＯＣと協議の上、「開催都市協約」は情報公開すべき

③共同ＣＦＯ体制

・総予算は、組織委員会と都が共同で管理する体制とすべき

・最終的に赤字が発生した場合の都の負担リスクをモニタリング

・必要に応じ、都はファンクショナル・エリア（ＦＡ）（※）や各県の施設を含む全予算項目の精査に参画

（※）大会に必要な一連の特定サービス及び関連サービスの提供を担当する全52部署

④調整会議の刷新と事務局機能の強化

・都、組織委員会、ＪＯＣから事務局メンバーを任命（兼務可）

・事務局会議を定期的に開き、実務レベルで協議・決定

・定期的な記者会見

⑤都と組織委員会の役割分担の見直し

・都からの出向人材とその役割の見直し

（８）大会の役割（経費）分担、大会経費の精査・チェック

○　平成25（2013）年１月に東京2020オリンピック・パラリンピック招致委員会がＩＯＣに提出した立候補ファイルにおいては、立候補都市間の比較を容易にするため、ＩＯＣが求める基礎的な要素の経費を積算して計上するという一定の制約があった。

○　また、開催都市決定後、資材・人件費の高騰、世界的なテロの脅威の拡大や深刻化するサイバーテロなどの課題が顕在化し、さらに、競技種目の追加等、大会を取り巻く環境が大きく変化したことにより、経費の増嵩の可能性があった。

○　このため、平成28(2016)年３月に都知事、東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会担当大臣（以下「オリピック・パラリンピック担当大臣」という。）及び組織委員会会長の三者が会談を行い、三者が一体となって安全・安心で確実な大会の準備・運営を行うために、大会を取り巻く環境の変化を踏まえ、大会準備の役割（経費）分担の在り方について見直していく方向で合意した。

○　三者会談を踏まえた、事務的協議（副知事、内閣官房副長官補、組織委員会事務総長）と作業グループにおいて、組織委員会が検討している大会経費の内容について意見交換を行い、都は大会の役割（経費）分担の見直しを推進した。

○　また、都政改革本部により新規恒久施設の整備内容見直しや経費削減などが提言され、これらについてもＩＯＣを含めた四者協議などにおいて、整備費の見直しを推進した。

○　その後、組織委員会は、経費の全体像を大会経費Ｖ１として初めて公表した。

○　公表後、平成29(2017)年５月に、都知事、オリンピック・パラリンピック担当大臣、組織委員会会長、関係自治体の首長の出席する関係自治体等連絡協議会において、大会の役割（経費）分担の基本的な方向について合意（大枠の合意）した。

○　都は、大枠の合意後、大会に関連する都外自治体の経費に宝くじ財源の活用を提案し、実現させた。
○　この他にも、都はＩＯＣ等との交渉を組織委員会に働きかけることにより、大会開催に係るＩＯＣ要件等について緩和するなど、大会経費精査に向けた取組を進めた。
○　これらの大会開催にかかる経費については、大枠の合意による役割（経費）分担において、都や国の公費を使用して組織委員会が実施する（費用負担者と事業実施者が異なる）「共同実施事業」として、組織委員会内で区分経理を行うとともに、組織委員会、都、国の三者による共同実施事業管理委員会を立ち上げ、コスト管理と執行統制の強化を実施した。
○　また、大会準備の進捗に応じて具体化する事業の経費を、毎年度精査し、大会経費の総額及び内訳を、毎年末に公表し（大会経費Ｖ１からＶ５まで）、都議会に報告するなど、大会経費の精査・チェックを推進した。
○　なお、共同実施事業管理委員会の資料、議事要旨については、都のホームページに公表した。また、共同実施事業に係る契約については、パートナー供給契約においては守秘義務等の制約がある中で、組織委員会に働きかけ、国内パートナーを含む契約金額の公表を実現した。
○　大会延期後の予算（Ｖ５）に際しては、適切な経費の執行を組織委員会に文書で要請した。
○　また、無観客開催の決定を受け、収入・支出の一層の精査を文書で要請した。

（９）都と組織委員会の役割分担

○　都は開催都市として組織委員会を全面的にバックアップするとともに、大会中の都市活動が正常に行われるよう責任を持って対策を講じた。

○　組織委員会は、東京 2020 大会の準備及び運営に主体的に取り組んだ。

事項	都の役割	組織委員会の役割
競技会場等の整備	・新規恒久施設の整備及び後利用の検討、既存都立施設の改修 ・組織委員会の仮設施設整備への支援、工事中の交通対策の調整	・仮設施設の整備
選手村	・宿泊施設・基盤の整備及びレガシーの検討 ・組織委員会の仮設施設整備への支援	・仮設施設の整備、大会時の運営・サービス
ボランティア	・ボランティアへの参加気運の醸成 ・観客案内等を行うシティキャストの募集・研修・運営	・ボランティアへの参加気運の醸成 ・大会運営を支えるフィールドキャストの募集・研修・運営
輸送	・経済活動・都民生活への影響を最小化する交通需要マネジメント、インフラ整備	・輸送運営計画の策定、大会の輸送運営全般、車両・運転手の手配
セキュリティ	・都内全域の治安・サイバーセキュリティ・災害・感染症などへの対策	・大会の会場・施設の警備全般に関わる関係機関との調整など
聖火リレー	・実行委員会の設置 ・都内ルート・セレブレーション会場の選定、実行委員会が選出する聖火ランナーの募集、警備計画の策定	・ルート選定基準等の基本指針の決定 ・ＩＯＣ・ＩＰＣ、各都道府県の実行委員会、聖火リレーパートナーとの調整
開催気運の醸成	・オール東京での開催気運盛り上げのための事業実施、ライブサイトやシティドレッシングの展開、区市町村などとの連携	・全国の団体の気運醸成の取組と連携 ・海外を含めた情報・イベントの発信、ＩＯＣ・大会スポンサーとの調整
事前キャンプ	・情報提供やＰＲ活動によって、都内区市町村や被災地における事前キャンプの誘致を支援	・国際競技連盟（ＩＦ）の技術要件を満たす競技施設などをまとめた候補地ガイドを公開
多言語対応の推進	・交通機関、道路、飲食店、宿泊施設などにおける表示・標識などの多言語対応	・競技会場内部及びその周辺における多言語対応の検討
パラリンピック	・ハード・ソフト両面のバリアフリー化の推進、障害者スポーツの普及・拡大 ・メディアを活用した広報	・大会準備全般、メディアの注目と露出の最大化

(10) 組織委員会の文書等の保管

［条例の制定］

東京2020大会の歴史的価値を継承するとともに、大会の開催経費等の検証を行うため、組織委員会が保有する全ての文書等の適切な保管及び承継に必要な措置を講じ、もって大会に対する都民の信頼の向上を図ることを目的に、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会に係る文書等の保管及び承継に関する条例」が令和２(2020)年第一回都議会定例会において提案され、令和２(2020)年３月27日に可決、同月31日付けで公布された。

［条例の概要］

対象となる文書	○　組織委員会の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真及び電磁的記録等であって、組織委員会の職員が組織的に用いるものとして保有しているもの。
東京都の責務	○　東京都は、組織委員会に対し、必要な指導及び調整を行うものとする。
組織委員会の責務	○　組織委員会は、文書等の適切な保管及び承継のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
関係機関への協力要請	○　東京都は、文書等の適切な保管及び承継のための仕組みを整えられるよう、ＪＯＣその他の関係機関に対して、必要な協力を要請するものとする。 ○　東京都は、組織委員会からＪＯＣその他の関係機関に承継された文書等について、東京都がこの条例の目的を踏まえた利用ができるよう、当該関係機関に要請するものとする。
東京都に継承された文書	○　東京都は、組織委員会から承継された文書等について、東京都公文書等の管理に関する条例に基づき適正に管理するとともに、この条例の目的を踏まえ、利用するものとする。

【参考】都議会の活動

○　東京都議会では、大会に関する特別委員会を設置し、施設整備や大会運営、気運醸成等の多岐に渡る取組について調査・検討を行うとともに、大会開催を見据え、都市活動の様々な場面で適用される条例の制定等を行った。また、大会に関する決議や意見書の提出を行った。

○　さらに、超党派で設置された「東京都議会 2020 年オリンピック・パラリンピックを成功させる議員連盟」においても、大会成功に向け、様々な活動を行った。

［特別委員会における調査審議］

○　平成 25(2013)年９月の東京 2020 大会の開催決定後、同年 10 月に開催に向けた調査・検討等を行うため「オリンピック・パラリンピック推進対策特別委員会」が設置され、平成 27(2015)年 12 月までに 27 回開催された。

○　同年 12 月には「オリンピック・パラリンピック等推進対策特別委員会」と改称し、平成 29(2017)年６月までに 25 回開催された。

○　平成 29(2017)年８月には「オリンピック・パラリンピック及びラグビーワールドカップ推進対策特別委員会」が設置され、令和２(2020)年３月までに 36 回、同年３月に「オリンピック・パラリンピック推進対策特別委員会」と改称し、令和３(2021)年６月までに７回開催された。

○　そして、令和３(2021)年８月には「オリンピック・パラリンピック特別委員会」が設置され、令和５(2023)年６月時点で 11 回開催された。

○　それぞれの委員会においては、開催都市計画等の招致段階における取組や、競技会場や施設等の整備状況、大会輸送やセキュリティ等の大会運営、聖火リレーやライブサイト等の気運醸成、新型コロナウイルス感染症への対策、大会経費といった大会開催に向けた取組等について調査・検討され、様々な提案等について議論が重ねられた。

第４章　調査チームによる調査事項及び確認結果

１　清算法人への業者選定及び契約手続等の確認

テストイベント計画立案等業務委託に加え、テストイベント及び本大会の運営業務委託について、組織委員会における業者選定、契約に関する手続等がどのようなものであったか、清算法人に確認した。

なお、テストイベント計画立案等業務委託、テストイベント運営業務委託、本大会会場運営業務委託の契約方法は以下のとおりであった。

・テストイベント計画立案等業務委託（競争入札）
・テストイベント運営業務委託（特別契約）
・本大会会場運営業務委託（特別契約）

（１）組織委員会における契約方法の決定等について

①契約方法の決定

組織委員会における契約は、会計処理規程により、競争入札、複数見積契約、プロポーザル方式契約、特別契約のいずれかにより締結することとされていた。

手続については、「調達規則」、「調達細則」において定められており、競争入札方式のうち一般競争入札により契約を締結しようとする場合は、入札への参加資格等を組織委員会のホームページ又はビジネスチャンス・ナビ 2020 に掲載し、公表することとなっていた。

調達規則等においては、調達金額が 3,000 万円以上の委託契約は、副事務総長を長とし、弁護士や公認会計士といった外部有識者並びに複数の局長で構成される調達管理委員会における調達手続（調達方式や予定価格等）及び契約締結（契約金額）の審査を経た上で、調達部長が決定することとされていた。また、調達金額が 3,000 万円未満の契約については、下部の審議機関である調達会議における調達手続（調達方式や予定価格等）の審査を経た上で、調達部長が決定することとされていた。なお、50 万円未満の委託契約は、調達会議への付議が省略できるとされていた。

※令和元(2019)年６月以降は、調達金額が２億円以上の委託契約については調達管理委員会、２億円未満の委託契約については調達会議において、調達方式及び予定価格等を審査

※調達管理委員会では、構成員の出向元が受託先となる可能性がある場合は、当該職員は参加しなかったと清算法人から報告を受けている。

②予定価格の設定

「調達細則」によると、予定価格は調達部長が契約の目的となる物品等について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡及び履行期間の長短等を考慮して適正に定めるものとされていた。

③入札における落札者決定及び価格交渉

「調達細則」によると、入札における落札者については、下記のとおり定められていた。

○　入札の結果、入札者のうち予定価格の範囲内において最低価格で入札した者を

落札候補者とする。

○　予定価格の範囲内の入札がない場合、再度の入札を行うか、または、当該入札を打ち切り、入札者のうち最低の価格で入札をした者との間で価格交渉を行う。

④特別契約における見積徴取及び価格交渉

「調達細則」によると、特別契約における見積徴取・価格交渉については、下記のとおり定められていた。

○　特別契約方式により契約締結をする予定の者を、特別契約候補者とする。

○　特別契約候補者は、指定する日時までに、見積金額及び見積内訳を記載した見積書及び内訳書を提出する。

○　見積金額が予定価格の範囲外である場合は、特別契約候補者と価格交渉を行う。確認の結果又は価格交渉の結果、見積金額が適正な金額と認めたときは、特別契約候補者を見積採用者とする。

⑤契約結果の公表

組織委員会のホームページにおいて、年度ごとに調達案件一覧を公表し、案件名・契約方法・契約企業名を公表していたほか、一定金額を超える入札案件については、案件名・契約金額・選定理由等を公表していた。

また、共同実施事業に該当する案件は、都のホームページにおいて、契約案件一覧（契約件名・契約者・調達方法・契約金額）を公表している。

（２）都からの質問事項に対する清算法人の回答及び確認結果等

①テストイベントの計画立案等業務委託契約について

＜清算法人の回答＞

〔契約の経緯、入札制度等に係る質問事項〕

（1）テストイベントの実施方法は、いつ、どこで決定されたのか

経営会議（※１）において事業及び発注の審議・承認をした後、その調達金額が 3,000 万円以上であるため、調達管理委員会（※２）において調達方式が審査され、調達方式は、総合評価方式一般競争入札とすることが決定された。

○事業承認：平成 30(2018)年３月 15 日経営会議

○発注承認（予算執行承認）

・１次発注：平成 30(2018)年３月 15 日経営会議

・２次発注、３次発注：平成 30(2018)年５月 10 日経営会議

・４次発注：平成 30(2018)年５月 22 日経営会議

○発注方式承認

・１次発注：平成 30(2018)年３月 22 日調達管理委員会

・２次発注、３次発注：平成 30(2018)年５月 10 日調達管理委員会

・４次発注：平成 30(2018)年５月 31 日調達管理委員会

その後、予算執行に係る稟議決裁（事務総長決定）及び各案件公表に係る

稟議決裁（調達部長決定）を経て、入札・契約手続が行われた。

（※１） 経営会議：事務総長や副事務総長、全局長等で構成

（※２） 調達管理委員会：副事務総長を長とし、弁護士や公認会計士といった外部有識者及び複数の局長で構成

⑵総合評価方式における受託者選考の流れは、どのようになっていたのか。

①所管部署（ＴＥＭ(※)）による発注準備（下見積取得等）

（※）Test Events Management（テストイベントマネジメント）

②経営会議における案件審議（事業及び発注の審議、承認）

③調達管理委員会における入札前の審議（調達方式、予定価格審議）

④予算執行に係る稟議決裁（事務総長決定）

所管部署が起案し、財務担当・会計担当・調達担当等へ協議

⑤案件公表に係る稟議決裁（調達部長決定）

⑥案件公表（ビジネスチャンスナビ及び組織委員会ホームページで公表）

「選定実施要領（総合評価方式）」「事業者決定基準」の公表

⑦第一次選考（技術提案書、見積書）

⑧事業者選定審査会での個別審査（技術提案書、見積書及びプレゼンテーション）

⑨受託候補者決定

状況に応じて価格交渉を実施

⑩調達管理委員会における入札後の審議（契約締結審議）

総合評価の内容に調達管理委員の視点で疑義がないか審議

一者入札の場合は、契約締結前に手続続行の可否を審議

⑪契約締結に係る稟議決裁（調達部長決定）

⑫契約締結

都の入札契約制度との相違点

総合評価方式による場合の落札者決定の流れについて、都は入札と提案書の受取後、技術審査会において提案書の審査を行い、必要に応じて参加者へのヒアリングを実施。開札は最後に行う。一方、組織委員会は第一次選考（提案書及び見積書）と審査会による個別審査（提案書、見積書及びプレゼンテーション）の二段階審査となっており、開札が第一次選考時点で行われていた。

(3) 総合評価方式実施に係る要綱等はあるのか。

競争入札（総合評価方式）の運用について、経営会議で承認し、それに基づき、運用を行っていた。

都の入札契約制度との相違点

総合評価方式実施に係る根拠規定について、都は「業務委託等の総合評価方式に係る適用方針」及び「業務委託等総合評価方式事務処理要綱（以下、要綱）」を定め、業務委託等において総合評価方式を適用する案件の考え方や処理手順を定めている。一方、組織委員会においては、調達管理委員会又は調達会議における審査を経た上で、上記の経営会議で決定された運用に基づき、総合評価方式による競争入札を行っていたものの、その要綱等は定められていなかった。

(4) なぜ競争入札（総合評価方式）を採用したのか。

組織委員会が計画するテストイベントの要件を把握し、適正なテストイベントを実施するために必要となる計画等を策定するにあたり、一定の技術力を有する企業を、コストを低減して活用することが可能であるため。

(5) どのような委託内容だったのか。

①対象競技テストイベント事業計画書の立案
②対象競技テストイベント実施体制の構築と本大会の実施運営体制素案作成
③対象競技テストイベント業務スケジュールの立案
④対象競技テストイベント業務実施における予算計画の管理手法及び本大会のコスト最適化にむけた提案
⑤対象競技に関する関係者調整支援業務

(6) 事業者選定実施要領は、いつ、どのようなメンバーで、決定したのか。

所管部署による素案作成のうえ、財務部・調達部による協議・修正を経て、調達部において起案し、最終承認した。

(7) 事業者選定実施要領における入札参加条件は、どのような理由から付したのか。競争性があることを検討したか。

［資格条件］

次の①から④までの条件をすべて満たし、かつ⑤または⑥の条件のいずれかを満たしている者とする。

①法人格を有していること
②日本国内に営業の拠点を有していること
③日本語で本契約に基づく業務対応が可能であること
④日本の法律、商慣習等を理解し、国内外の関連企業と連携して事業を実施できること

⑤国内外の大規模競技大会における運営実績

東京オリンピック・パラリンピック競技大会における実施競技の世界選手権や、国内大会（国内競技団体が主催）、プロリーグ等の大会の総合的な運営経験があること

⑥対象競技における実績

テストイベントを実施する対象競技において、国際競技団体や国内競技団体と連携し、総合的に大会を運営したことがあること

⑦留意点

②から⑥までの条件については、１者では条件を満たさない場合でも、企業共同体を組むことにより条件を満たせば参加可能となる。企業共同体を組む場合は、幹事会社を明確にすること。幹事会社は企業共同体を代表すると共に、本業務全てに対して責任を負うものとする。また、組織委員会からの委託料の支払いは全て幹事会社に対して行う。なお幹事会社は１者のみに限る。

１者が複数の企業共同体に参加して、別の参加者として複数応募することはできない。企業共同体を組む場合、その全参加企業と組織委員会との間で拘束力のある本契約を締結する。

本件は、関係者支援調整業務の委託も含まれており、テストイベントの主催者になりうる団体、企業は参加できないものとする。

［参加資格を付した理由］

国際スポーツイベントであるオリンピック・パラリンピックのテストイベントであることから、国内法人だけではなく海外法人からの入札参加も見込まれていた。そのうえで、良質な履行を求めるために、同種の運営実績は不可欠であった。

なお、単体では参加が困難となる海外法人が国内法人と共同することを想定し、企業共同体による参加を認めることにより、複数の法人が参加することが可能な環境とし、競争性を確保していた。

⑻ 入札にあたり、企業の実績調査を行ったか。

⑼ 予定価格作成にあたり、複数社から下見積を取得していたか。

所管部署（ＴＥＭ）において、案件ごとに１者から下見積を徴取しているため、過去の実績等を把握していたものと推察される。なお、下見積企業と落札企業は必ずしも一致しない。

都の入札契約制度との相違点

予定価格を下見積により作成する場合には、都は２者以上の見積もりによるべきこととしているが、組織委員会ではそのような定めはなく、本契約において下見積を１者のみしか徴取していない。

(10) 募集時に、談合防止について説明したか。

組織委員会公式ウェブサイトで公表した取引希望事業者に向けた調達に関する案内において、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律等への抵触行為など競争を阻害する行為を行わないことを周知していた。

組織委員会公式ウェブサイトで公表した持続可能性に配慮した調達コードにおいて、受託者による公正な取引慣行の遵守を明記している。また、入札参加にあたっては、調達コードに即した取組状況に関するチェックリストの提出を求め、契約締結にあたっては、調達コードを遵守する誓約書の提出を受けている。

(11) 予定価格の算出方法はどうなっていたか。(下見積などで事業者が安易に想定できる状況になかったかなど)

所管部署において、案件ごとに1者から下見積を徴取したうえで、仕様内容に対して人工等を検討のうえ、事業費を積算し、財務部・調達部による仕様や数量等の精査を経て、予算が承認された。そのうえで、予算に基づき調達部において予定価格を設定し、起案のうえ最終承認していた。

(12) 事業者決定基準は、いつ、どのようなメンバーで、決定したのか。外部委員は含まれていたか。

所管部署による素案作成のうえ、財務部・調達部による協議・修正を経て、調達部において起案し、最終承認した。外部委員は含まれていない。

都の入札契約制度との相違点

総合評価方式の落札者決定基準の策定に当たっては、地方自治法上、2者以上の学識経験者の意見を聴取することが求められ、都の要綱においても同様に規定しているが、公益財団法人である組織委員会は、同法の対象外であり、調達部等の組織委員会内部の検討のみで策定されている。

(13) 事業者決定基準は、適切な配点がなされていたか、一部の限られた事業者のみが優遇されるような内容になっていなかったか。

組織委員会において、技術力を重視するにあたり、

技術点：価格点＝70点：30点　を採用していた。

技術点（70点）の内訳及び価格点の算出方法は下記のとおりである。

［技術点（70点）の内訳］

○対象競技イベント開催の実績：30点

うち・国内外の大規模競技大会における運営実績：15点

・対象競技における実績：15点

○対象競技テストイベント実施方針書：15点

うち・会場運営計画における考え方：　5点

・会場仮設計画における考え方： 5 点
・競技運営計画における考え方： 5 点
○委託実施の推進体制についての提案： 5 点
○対象競技テストイベント事業実施における予算計画の管理手法及び本大会コスト最適化にむけた提案：20 点

［価格点の算出方法］
○価格点＝｛(予定価格－入札価格) /予定価格×（1-0.7)｝×満点の価格点

(14) 入札参加事業者数はどのようになっていたのか。

全 26 件の入札の参加事業者数は以下のとおり。
１者：17 件、２者：６件、３者：２件、入札なし：１件

都の入札契約制度との相違点

都においては、ホームページの入札情報サービスで全ての入札案件について入札経過調書を公表しており、総合評価方式の場合は、入札参加者の入札金額に加えて、価格点、技術点、合計点を見ることができる。

(15) 一者入札の場合の対応は、どのようになっていたのか。

調達管理委員会において一者入札で入札手続を進める旨を諮っていた。

当初より、大規模スポーツイベントを運営できる事業者の数に限りがあるため、どこまで競争原理が働くか懸念されていた一方で、設定された入札参加条件では海外企業の入札も参加可能としており門戸を広げていることを確認していた。

そのうえで、各案件の入札参加状況を踏まえ、履行に当たっては各競技に関する実績や専門性を必要とするとの事業者側の判断などから入札参加者数が限られており、これ以上の競争性の確保が困難な状況であることから、一者入札により入札手続を進める旨を調達管理委員会において承認していた。

(16) 予定価格を超過していた場合の対応はどのようになっていたのか。

「調達細則」では、予定価格の範囲内において最低価格で入札した者を落札候補者とする旨定めており、入札価格が予定価格を超過した場合は、総合評価方式の場合においても、落札候補者とすることはできない。ただし、同細則において、予定価格の範囲内の価格の入札がない場合、再度の入札を行うか、または、当該入札を打ち切り、入札者のうち最低の価格で入札をした者との間で価格交渉を行うと定めており、全ての入札価格が予定価格を超過した場合は、これに基づき価格交渉を行い、契約を締結している。

なお、26 件のテストイベント計画立案等業務委託では価格交渉を必要に応じて実施し、すべて予定価格以下で契約を締結した。

(17) 事業者選定審査会の委員は誰か。

事業者選定委員選出にあたり大会準備運営第一局が要綱を定めている。

［平成 30(2018)年６月末まで］

委員長　大会準備運営第一局
委員１　大会準備運営第一局
委員２　大会準備運営第一局
委員３　大会準備運営第二局
委員４　大会準備運営第二局
委員５　スポーツ局
委員６　企画財務局

［平成 30(2018)年７月以降（組織改正）］

委員長　大会運営局
委員１　大会運営局
委員２　大会運営局
委員３　大会運営局
委員４　大会運営局
委員５　スポーツ局
委員６　企画財務局

※構成員については、個人が特定されるおそれがあるため、具体的な職名は提供されず、所属局のみが清算法人より提供された。

〔入札参加者との接触状況等に係る質問事項〕

(18) 入札参加者と接触の際は、複数の職員で対応するようにしていたか。

複数の職員で対応する旨を明確に周知したものはないが、コンプライアンス通信では、特定の業者に偏っているとの疑義を招くような予見や疑義を与える言動を行わないように注意喚起を行っていた。

また、「みなし公務員Ｑ＆Ａ」では、組織委員会と関わりのある企業の従業員との関係において注意すべき事項等をまとめ、注意喚起を行っていた。

(19) 案件の公表前に事業者との接触はあったか。あった場合、どのようなやり取りをしたか。

所管部署において事業者より下見積の徴取を行っていた。その他接触については把握していない。

(20) 所管部署（ＴＥＭ）及び契約担当部署（調達部）は、受託者決定前や受託者決定後に受託者と接触したか。

所管部署（ＴＥＭ）が入札期間中（案件公表から契約締結まで）に接触したかは、把握していない。契約担当部署（調達部）は、入札期間中に資料提供や審査会案内、契約締結時等、入札手続のために接触している。

(21) 事業者選定審査会の審査委員は、審査前に入札参加者と接触したか。

接触については把握していない。

(22) 所管部署（ＴＥＭ）及び契約担当部署（調達部）に受託企業からの出向者はいたか。

所管部署（ＴＥＭ）に一部の受託企業の出向者は在籍していた。契約担当部署（調達部）に受託企業の出向者は在籍していなかった。

(23) 発注担当職員の出向元企業が受託候補企業となっていた場合、担当者を変更するなど接触を避けるように配慮していたか。

契約手続のみを担当する調達部を設置し、発注担当部署（所管部署）と分離していた。また、調達管理委員会において、出向元が関与する議案の際は当該企業からの出向者は離席するなど、情報管理を徹底した。

(24) 出向者・派遣者の給与はどこが負担していたか。

民間企業の出向者・派遣者の給与は、出向元・派遣元が負担していた。

＜組織委員会の契約手続等について確認した事項＞

「当面の調査状況について」（令和４(2022)年 12 月 26 日公表）の内容再掲

各案件は、規程に則り経営会議や調達管理委員会等において承認を経て実施していたことが確認できた。なお、案件公表・調達方式・予定価格の稟議については、調達部長が決定することと定められていたものの、調達部長よりも上位の職にある者が決定しているものが一部見受けられた。また、入札案件公表稟議の決定日と公表日の整合性や、契約締結稟議の決定日と契約締結日の整合性がとれていないものも一部見受けられた。

②テストイベントの運営業務委託契約について

＜清算法人の回答＞

(1) テストイベント計画立案等業務受託事業者とテストイベントの運営を特別契約するということは、いつ決まったのか。

・事業承認：平成 31(2019)年２月 28 日経営会議

・調達方式承認：平成 31(2019)年２月 28 日調達管理委員会

テストイベント計画立案等業務受託事業者に対してテストイベント運営業務を委託することを定める基本契約締結を承認

(2) なぜ特別契約にしたのか。

テストイベントの運営業務委託は、調達管理委員会において調達方式が審査された。調達方式は、会計処理規程第 36 条（４）特定契約のうち、「ア競争入札又は複数見積契約に付することが不利又は不適切と認められるとき」に該当するものとして、特別契約とされた。

テストイベント運営業務は、テストイベント計画立案等業務委託契約の成果物であるテストイベント実施計画書を基に実施することから、当該事業者が受託することで継続・安定した業務が期待できるほか、本大会運営計画の精査・テストイベント実施計画書の作成等の業務を通じて、各事業者が得た知見や経験を実施業務でも活用でき、質の高い業務実施とコスト・時間の縮減が期待できるため、テストイベントの計画立案等業務委託の受託事業者と特別契約を締結した。

(3) どのような委託内容だったのか。

（主な委託内容）

①事前準備業務

②テストイベント運営に係る物品等の調達・看板装飾物・コモディティ・仮設電源等の調達・設置等

③テストイベント当日における運営支援業務

④デブリーフィング開催支援

⑤運営実践準備管理計画への協力・支援

⑥テストイベント運営計画と本大会の会場運営計画の連携

(4) 予定価格の算出方法は、どのようになっていたのか。下見積の結果をそのまま予定価格としていなかったか。

所管部署において、仕様内容に対して人工等を検討のうえ、事業費を積算し、財務部・調達部による仕様や数量等の精査を経て、予算が承認された。そのうえで、予算に基づき調達部において予定価格を設定し、起案のうえ最終承認した。

＜組織委員会の契約手続等について確認した事項＞

テストイベント運営業務委託において、各案件が適切に契約手続されていたか清算法人に確認した。

大会延期前のテストイベント運営業務委託については、まず契約形態及び仕様概要のみを記載し、委託者と受託者の権利関係を規定した「テストイベント実施業務委託」に係る基本契約書が事業者ごとに締結された。その理由としては、関係者の宿泊・輸送手配や仮設物の行政申請等の準備を早期に着手しなければならなかった一方、各テストイベントの具体的なテスト項目やスケジュール等について、競技団体をはじめとしたステークホルダーと十分に協議し、具体的な仕様に反映する必要があったためとのことであった。その後、具体的な仕様内容・数量に対して、ステークホルダーとの仕様調整が整い、受託者と金額合意がなされた案件から、順次、個別契約が締結されていた。

また、大会延期後のテストイベント運営業務委託については、基本契約の契約期間が満了を迎えたことや、ステークホルダーとの調整期間が十分にとれたこと等を踏まえ、基本契約を延長せずに、個々の案件ごとに単独の契約が締結された。

なお、本来契約締結前に行う調達管理委員会への報告が契約締結後となっている案件があったが、これは令和元(2019)年６月より調達管理委員会への付議基準が２億円に変更されたことを受けて、テストイベント運営業務に係る契約締結付議の取扱いについて、個別契約として２億円以上の案件（原則として付議が必要な案件）は事前の付議、２億円未満の案件（原則として付議が不要な案件）は事前・事後問わず報告すると定められたためとのことであった。また、大会延期後に実施されたテストイベントに関する契約については、案件ごとに付議基準に則り、調達管理委員会・調達会議への付議を行った。さらに、50 万円未満の案件は、定額未満であることから、調達管理委員会・調達会議いずれの付議も必要ではないこととなっていた。

そのうえで、事務手続の遅れにより、契約締結日がテストイベント実施後となった案件や、契約締結日を遡及した案件が一部見受けられた。

③本大会の運営業務委託契約について

＜清算法人の回答＞

(1) テストイベント計画立案等業務受託事業者・テストイベント運営業務受託事業者と本大会の運営を特別契約するということは、いつ決まったのか。

・事業承認：令和元(2019)年９月 19 日経営会議
・事業報告：令和元(2019)年９月 24 日理事会
・調達方式承認：令和元(2019)年９月 26 日調達管理委員会
テストイベント運営業務受託事業者に対して本大会会場運営業務を委託することを承認

(2) なぜ特別契約にしたのか。

本大会の運営業務委託は、調達管理委員会において調達方式が審査された。調達方式は、会計処理規程第 36 条（４）特定契約のうち、「ア　競争入

札又は複数見積契約に付することが不利又は不適切と認められるとき」に該当するものとして、特別契約とされた。

各事業者は、テストイベント運営業務を実施し、遅滞なく円滑に業務を実施していた。また、業務を通じて多くの経験を蓄積しており、大会運営に必要な知見や能力を備え、大規模かつ多様なイベント運営の実績があり、多数のコントラクターを確保できる事業者であった。あわせて、組織委員会を取り巻く状況や体制、競技・会場特有の課題等についても的確に把握ができていることから、新規事業者が受託する場合と比べ、検討に要する時間の短縮が見込めることや、様々な課題に対して対応可能であるため、テストイベントの運営業務の受託事業者と特別契約を締結した。

⑶ どのような委託内容だったのか。

（主な委託内容）

①大会準備期間における会場運営計画策定業務等

②本大会に向けての運営準備業務

［会場運営業務（各セクションの統括・庶務・本部サポート等）］

・競技会場の運営サポート等

［プレス対応業務］

・取材サポート業務等

［会場サービス業務］

・会場内外の観客サービス業務等

③アクレディテーションカード（※）の発行申請

（※）大会関係者等の身分証明及び必要なエリアへのアクセスパス

④その他、大会運営に当たり必要な業務

⑷ 予定価格の算出方法は、どのようになっていたのか。下見積の結果をそのまま予定価格としていなかったか。

所管部署において、仕様内容に対して人工等を検討のうえ、事業費を積算し、財務部・調達部による仕様や数量等の精査を経て、予算が承認された。そのうえで、予算に基づき調達部において予定価格を設定し、起案のうえ最終承認した。

＜組織委員会の契約手続等について確認した事項＞

本大会会場運営業務委託において、各案件が適切に契約手続されていたか、清算法人に確認した。

特別契約の場合、次の順序で契約手続を実施するとされていた。

①経営会議において事業及び発注の審議、承認

②理事会において報告

③調達管理委員会において調達方式・指名業者・予定価格の審議

④予算執行稟議（事務総長決裁）
⑤指名業者稟議（調達部長決裁）
⑥調達管理員会において契約締結の審議
⑦契約締結稟議（調達部長決裁）
⑧契約締結

しかし、本件については本来の順序とは異なり、⑥調達管理委員会の契約締結審議の後に、④予算執行稟議や⑤指名業者稟議の決裁がされた案件があった。これは、所管部署が積算した予算執行見込額の財務部による精査等に時間を要しており、予算執行稟議等の決裁後に隔週開催の調達管理委員会に付議すると、契約締結時期が遅れてしまい、事業実施に支障が生じるおそれがあることから、先行して調達管理委員会において契約締結を承認したためとのことであった。なお、調達管理委員会では、契約締結にあたっては付議された契約金額を上回らないことを前提に、承認されていた。

また、⑥調達管理委員会への契約締結審議の付議の前に、⑦契約締結稟議の決裁を行い、⑧契約締結した案件が見受けられた。その理由としては、既に調達管理委員会で承認された他案件と混同し、誤って契約締結稟議の回付をしたとのことであった。

２　清算法人へのコンプライアンス遵守・ガバナンス強化の取組等の確認

組織委員会は旧エンブレム問題等を契機にコンプライアンスの推進や組織のガバナンス強化に努めてきたが、具体的に組織委員会におけるコンプライアンス遵守・ガバナンス強化の取組等がどのようなものであったか、清算法人に確認した。

（１）未然防止の取組

①事業者に対して

入札参加事業者の募集に当たっては、組織委員会のホームページで公表した「取引を希望される事業者の皆様へ手続・注意事項のご案内」において、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律等への抵触行為など競争を阻害する行為を行わないよう周知していた。また、契約の履行に当たり、適切な契約の履行に必要な環境整備・安全管理を行うとともに、法令遵守に努めること、「持続可能性に配慮した調達コード」を遵守することなどを求めていた。

「持続可能性に配慮した調達コード（第３版）」においては、独占禁止法や下請法の遵守など公正な取引慣行を遵守するよう明記していた。また、入札参加に当たっては、独占禁止法や下請法の遵守など公正な取引慣行の推進を含む「持続可能性の確保に向けた取組状況に関するチェックリスト」の提出を求め、契約締結に当たっては、調達コードを遵守する誓約書の提出を受けることとしていた。

②職員に対して

［入札等に係る秘密情報の取扱いなどの職員への周知］

秘密情報の取扱いについては、「秘密情報管理規程」、「秘密情報取扱要綱」などを整備するとともに、「コンプライアンスの手引き」、「みなし公務員Ｑ＆Ａ」を作成し、「コンプライアンス通信」において、入札等に係る秘密情報の管理を徹底するなど、職員に周知していた。

［コンプライアンスの遵守］

「秘密情報管理規程」によると、秘密保持義務として、組織委員会の職員は、在職中及び退職後を問わず、秘密情報を組織委員会の業務以外の目的に使用してはならず、アクセス権者以外のいかなる者にも開示してはならないとしていた。また、「コンプライアンスの手引き」には、自身の出向元企業に対しても秘密情報を漏らしてはならない旨が明記されていた。

「コンプライアンス通信」（平成 29(2017)年９月）では、契約をテーマに、コンプライアンスの視点から、①適正な手続、②公正な競争、③秘密情報の管理について記載されていた。

（２）都からの質問事項に対する清算法人の回答及び確認結果等

(1) 入札等に係る秘密情報の対象を定めたものはあるか。定めたものがある場合、その内容を職員に周知していたか。

入札等に係る秘密情報の対象を定めたものはないが、予定価格や指名業者

名等が秘密情報にあたるとの理解は契約担当部署と発注担当部署において相互確認されていた。また、秘密情報の取扱いについては、規程類を整備するとともに、定期的にe-learning研修等を実施する等、職員の意識定着を図っていた。さらに、コンプライアンス通信において、入札等に係る秘密情報の管理を徹底するよう、職員に周知していた。

(2) 外部から働きかけを受けた場合、上司に報告すること等を義務付けていたか。

コンプライアンス規程により、役員及び職員は、コンプライアンスに違反する行為を発見した場合には、その事実を速やかに通報するように義務付けられている。

(3) 発注・契約事務の進め方についてのマニュアル等を作成していたか。作成した場合、どのような項目を記載しているか。作成以降に見直しを行ったか。

調達手続に係る資料を作成し、各所管部署に対する説明会を実施する他、年度ごとに全体に対する説明会を実施していた。

［記載内容］

①調達部の役割について

②調達方針について（法令遵守や持続可能性のある調達等を含む）

③調達手続について（事務処理フロー等）

④調達管理委員会について

作成以降も適宜見直しを行っていた。

(4) 職員のコンプライアンスを担当する部署を設定していたか。

総務局にコンプライアンスチームを設置していた。

(5) 発注担当部署と契約担当部署を分離していたか。

発注担当部署（所管部署）と、契約担当部署（調達部）を分離していた。

(6) 仕様書等のチェックはどのような体制で行っていたか。

発注担当部署（所管部署）だけでなく、予算担当部署（財務部）による仕様・数量等の精査や、契約担当部署（調達部）による仕様書や入札説明書等の確認を経て、発注を行っていた。

(7) 入札結果について、情報の集約や原因の分析を行っていたか。行っていた場合、どのような状況が見られた時に行っていたか。結果を踏まえて、汚職等非行防止の観点から何か取組を行っていたか。

入札情報については、契約担当部署（調達部）において集約、確認を行っており、一者入札、同一業者による長期継続受注、落札率が100%又は著しく高い場合は原因の分析を行っていた。また、契約担当部署（調達部）は、一定額以上の契約締結や、一者入札となる場合は調達管理委員会に付すことになっていた。調達

管理委員会での入札経過等の審議において発注方式の見直し等の意見が出されれば、契約担当部署（調達部）において発注方式の見直しや事業者へのヒアリング等を行う場合もあった。

(8) 職員が職場における不正行為等を見聞きした際に利用できる公益通報窓口を設置していたか。

組織内部と外部の両方に公益通報窓口を設けていた。なお、本窓口へ談合に係る通報はなかった。

(9) 入札等に係る不正行為等に関する情報についても通報の対象となる旨を職員に周知していたか。

公益通報窓口の案内文書等により、談合等が対象となる旨を周知していた。

(10) 職員以外から不正行為等に関する情報を集める取組や制度があったか。

調達コードに係る通報受付窓口を設定していた。

(11) 発注担当職員と特定事業者等との癒着等を防ぐために、発注担当職員を長期間同一ポストに配置しないようにする等の配慮を行っていたか。

組織委員会は永続的・長期的な組織ではなく、東京 2020 大会運営のための時限的な組織であり、同一ポストを避けるような配置を実施することを想定していない。

(12) 外部の有識者等を構成員とし、入札等に関する問題を検討する常設の第三者機関を設置していたか。設置していた場合、当該第三者機関における審議は年何回程度行われていたか。当該第三者機関ではどのような問題を検討することとしていたか。

調達委員会設置要綱に基づき、外部委員を含む調達管理委員会を設置し、２週間に１回開催していた。

［主な検討内容］

①個々の工事の入札等に関する，入札参加条件や指名業者の選定内容等

②個々の物品又は業務の入札等に関する入札参加条件や指名事業者の選定内容等

③発注に係る職員のコンプライアンスに関する取組について

④入札・契約手続の改善について

⑤談合情報が寄せられた入札等の取扱いについて

(13) 職員に対し入札等に係る汚職等非行防止に向けた研修を実施したことがあるか。ある場合、研修を開始した時期、頻度、対象とする部署・役職についてはどうか。

平成 26(2014)年 12 月に幹部向けに研修を実施した。また、入札等に特化した研修ではないが、みなし公務員として注意すべき点や法令、行動規範の遵守等につ

いてのコンプライアンス研修を、毎年度実施していた。コンプライアンス研修については、管理職、一般職員に関わらず全ての職員に対して実施していた。

なお、事務総長となっている専務理事（１名）及び副事務総長となっている常務理事（１名）については、職員としてコンプライアンス研修を受講していたが、それ以外の理事（43 名）及び監事（２名）となる役員は業務執行役員でない非常勤職員であったため、役員を対象としたコンプライアンス研修は行っていなかった。

(14) 元職員が入札参加事業者等に帰任・再就職するかどうかを把握していたか。把握していた場合、元職員の業務内容について把握していたか。

パートナー企業をはじめ民間企業からの出向者も多くあり、当該企業へ帰任していた。帰任先の業務内容までは把握していない。

(15) ガバナンス強化に向けてこれまでどのような取組をしていたか。

平成 27(2015)年の公益財団法人移行に伴い、ガバナンス体制の構築とともに内部監査規程を整備した。その後、同年 12 月の理事会において、ガバナンス改革の一環として意思決定プロセスの明確化及び内部統制の強化を決議した。

［主な項目］

・意思決定プロセスの明確化、各局プロジェクトの進行管理のため、経営会議等を設置
・決裁基準を明確化するため、事務局規程を改正
・総務局内の監査課を事務総長直属の監査室へ組織再編
・法務課を法務部へ組織再編
・監査室・法務部の経営会議への出席、審議議案の内容チェック

３　組織委員会における監査

組織委員会においては、監査室による内部監査、監事による監事監査、会計監査人による監査が実施されていた。

本調査では、組織委員会におけるガバナンスやチェックの状況を確認するため、監査の実施体制や内容、各監査間の連携について、清算法人に確認した。また、組織委員会で監査を担当していた都派遣職員からの聞き取りや、会計監査人との意見交換を実施した。

（１）内部監査

①目的

内部監査の目的は、組織委員会の制度、組織、業務活動の有効性および効率性、コンプライアンスへの適合性等を検証（点検、分析、照合、比較、評価、確認）し、改善のための提言または是正のための勧告を行い、資産の保全、業務効率および財務報告の信頼性の向上、健全な業務の実現に貢献することである。

②体制

内部監査を実施する組織として、事務総長直属の監査室が置かれていた。

③清算法人及び元都派遣職員への確認

(1) 内部監査の体制はどのようになっていたか。

内部監査を所管する監査室には監査室長を含む数名を配置していたほか、監査法人に業務委託し、業務監査及びテーマ監査を実施した。

(2) 内部監査はどのように行っていたか。

内部監査の主な流れは下記のとおり。

①監査実施通知、対象部局の局長インタビューによる状況把握
②対象部局へのヒアリング、問題点等の確認
③監査結果通知書の送付、対象部局からの回答書受領、改善策の検討・支援
④監査報告書作成
⑤フォローアップ監査の実施

［内部監査の年度実施スケジュール（例）］

・年度の内部監査計画及び実施計画を６月に経営会議へ報告。月次の監査スケジュール案についても付議
・対象局の監査を実施。監査報告が固まった局分については、年度途中の経営会議で適宜報告
・テーマ監査についても業務監査と並行して実施し、高リスク項目を局横断的にモニタリング

(3) 内部監査では、どのような内容の監査を行っていたか。

平成 26(2014)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・平成 26(2014)年度における組織委員会の事務及び事業の執行全般を対象に監査

・重点監査事項として、調達・支払業務等を設定

[監査報告]

・稟議における添付資料等のルール統一、内部規程の整備等の指摘・提言

平成 27(2015)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・平成 27(2015)年度における組織委員会の事務及び事業の執行全般を対象に監査

・ガバナンス改革を受け計画を更新し、テーマ監査として情報セキュリティを設定

[監査報告]

・業務監査について、特段の指摘・提言事項は見受けられない旨の報告

・テーマ監査について、ＵＳＢ管理の徹底、サーバー脆弱性対策の必要性等を指摘・提言

平成 28(2016)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・平成 28(2016)年度における組織委員会の事務及び事業の執行全般を対象に監査

・テーマ監査として、文書整理・ＩＫＭ等を設定

[監査報告]

・業務監査について、契約書の管理の徹底、稟議ルールの明確化等を指摘・提言

・テーマ監査について、電子データの効率的管理等を指摘・提言

平成 29(2017)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・平成 29(2017)年度における組織委員会の事務及び事業の執行全般を対象に監査

・テーマ監査として、リスクマネジメントを設定

[監査報告]

・業務監査について、決裁権者の誤り、資産処分に係る規程の整備等を指摘・提言

・テーマ監査について、リスクモニタリングの強化等を指摘・提言

平成 30(2018)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・平成 30(2018)年度における組織委員会の事務及び事業の執行全般を対象に監査

・テーマ監査として、調達関連プロセス等を設定

[監査報告]

・業務監査について、稟議書の合議先誤り、公印管理の徹底等を指摘・提言

・テーマ監査について、調達プロセスの全体進捗管理強化等を指摘・提言

令和元(2019)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・令和元(2019)年度における組織委員会の事務及び事業の執行全般を対象に監査

・テーマ監査として、情報セキュリティ等を設定

[監査報告]

・業務監査について、予算承認前の契約締結、決裁権者の誤り、営業補償の整理等を指摘・提言

・テーマ監査について、脆弱性への対応強化等を指摘・提言

令和２(2020)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・延期に伴い契約変更のあった案件等を重点的に監査

・テーマ監査として、情報セキュリティ等を設定

[監査報告]

・業務監査について、特段の指摘・提言事項は見受けられない旨の報告

・テーマ監査について、インシデント発生時の対応強化等を指摘・提言

令和３(2021)年度

[内部監査基本計画及び実施計画]

・特に延期に伴い契約変更のあった案件、新型コロナウイルス関連契約等を監査

・テーマ監査として、債権債務関係の清算、アーカイブ資産の承継、文書の保存等を設定

[監査報告]

・業務監査について、指摘事項は見受けられないものの、解散前に契約書等の書類整理を徹底するよう提言

・テーマ監査について、特段の指摘・提言事項は見受けられない旨の報告

(4) 平成30(2018)年度のテーマ監査「調達関連プロセス等」について、監査報告で具体的にどのような指摘・提言をしたのか。

次の３点について、提言した。

・調達プロセスの遅延防止に向け、調達案件進捗管理表の整備と共有を提言
・契約締結前の業務開始案件への対応として、調達案件進捗管理表の活用と調達全般手続チェックリストの整備を提言
・共同実施事業案件の進め方として、各ＦＡへの適時サポートと事前チェックの実施を提言

（２）監事監査

①監査事項

○　監事は、「監事監査規程」により、次の事項の調査・閲覧・立会・報告の聴取等により監査を行うものとされている。

・決裁文書等重要な文書
・重要又は異常な取引、債権の保全・回収及び債務の負担
・法人と理事との競合取引又は利益相反取引
・財産の状況
・会計監査人の監査計画、監査状況及び意見
・会計監査人から提出を受けた会計監査報告
・決算方針及び決算期の計算書類等
・評議員会に提出すべき議案及び書類
・その他監事が監査上必要とする事項

○　監事は、会計監査人と連携を保ち、情報交換を行い、効率的かつ実効的な監査を実施するよう努めなければならないとされている。

②体制

監事が２名設置されていた。

※会計監査人との調整もあるため、企画財務局財務部会計課が監事監査の日程調整を実施。

③清算法人および元都派遣職員への確認

(1) 監事監査の実施

監査は、法令、規程に則し実施し、内部統制、手続が適正に行われていたかを中心に確認していた。

(2) 監事への事業報告

６月の監事監査の際に、総務局総務部総務課より、事業報告を行い、質疑応答を行っていた。

(3) 内部監査結果の監事への報告

内部監査規定に基づき内部監査を実施しており、内部監査においては法令で報告が義務付けられる事項は発見されなかったため、内部監査結果を監事に報告したことはない。なお、会計監査人には内部監査結果が含まれる経営会議資料を提供していたが、会計監査人の責任は、監査報告書において独立の立場から財務諸表等に対する意見を表明することであり、内部監査結果を監事に報告する責務はないため、会計監査人からも監事への報告を行っていない。

(4) 監事監査の時期や内容

毎年１回、６月の理事会に諮るタイミングで、監事による決算監査（監事監査）を実施していた。決算監査結果は、会計監査人より監事へ説明し、監事の承認の上で理事会に臨んでいた。

(5) 理事の職務執行の監査

理事会内容の事前説明もしくは資料送付を受けた上で、理事会に出席していた。理事会に出席できなかった場合には、その審議事項について報告を受け、又は議事録、資料等の閲覧を求めていた。

（３）会計監査人による監査

①会計監査人の職務及び権限

会計監査人の職務及び権限は、法令で定めるところにより、貸借対照表及び損益計算書（正味財産増減計算書）並びにこれらの附属明細書、財産目録並びにキャッシュ・フロー計算書を監査し、会計監査報告を作成することである。

②会計監査人との意見交換

組織委員会のガバナンスやチェックの状況などについて確認するにあたり、会計監査人と意見交換を実施し、以下の内容を確認した。

(1) 会計監査の視点

会計監査人の責任は、組織委員会が作成する財務諸表等に対して、会計監査人が実施した監査に基づいて、全体としての財務諸表等に不正又は誤謬による重要な虚偽表示がないかどうかについて合理的な保証を得て、監査報告書において独立の立場から財務諸表等に対する意見を表明することである。

(2) 虚偽表示リスクに対応した監査手続の立案、計画

会計監査人は監査にあたって、不正又は誤謬による重要な虚偽表示のない財務諸表等を作成し適正に表示するために理事者が必要と判断した内部統制を整備及び運用することを前提に、不正又は誤謬による重要な虚偽表示リスクを識別し、評価した。また、重要な虚偽表示リスクに対応した監査手続を立案し、実施した。

(3) 監査に関連する内部統制の検討

財務諸表等の監査の目的は、内部統制の有効性について意見表明するためのものではないが、会計監査人は、リスク評価の実施に際して、状況に応じた適切な監査手続を立案するために、財務報告に係る内部統制を検討した。

(4) 理事者による内部統制の無効化リスク

理事者は、有効に運用されている内部統制を無効化することによって、会計記録を改竄し不正な財務諸表を作成することができる特別な立場にあるため、特別な検討を必要とするリスクとして、総勘定元帳に記録された仕訳入力や総勘定元帳から財務諸表を作成する過程における修正、理事者の偏向が会計上の見積りに存在するかどうかの検討、重要な通例でない取引の有無の検討を実施した。

(5) 監査の範囲

監査には、財務報告に係る内部統制の検討が含まれるが、これは、状況に応じた適切な監査手続を立案するためであり、内部統制の有効性に対して意見を表明するためではない。

組織委員会における監査体制

内部監査

＜組織委員会「内部監査規程」より抜粋＞

（目的）
法人の制度、組織、業務活動等の有効性および効率性、コンプライアンスへの適合性等を検証（点検、分析、照合、比較、評価、確認）し、改善のための提言または是正のための勧告を行い、資産の保全、業務効率および財務報告の信頼性の向上、健全な業務の実現に貢献すること

（対象範囲）
法人の制度、組織、業務活動の全般に及ぶ

監査室
※契約は、企画財務局財務部財務課

委託

A監査法人

・業務監査（日常の契約、支出の書類チェック）及びテーマ監査（情報セキュリティ等）を実施
・経営会議で報告
※業務監査は毎年5-6月頃、テーマ監査は随時

＜テーマ監査：調達プロセスについて＞
提言事項
✓調達案件進捗管理表の整備と共有
✓調達全般手続きチェックリストの整備
✓共同実施事業案件の各FAへの適時サポートと事前チェックの実施

監事監査

＜組織委員会「監事監査規程」より抜粋＞
（監査事項）
監事は、次の各号に掲げる事項の調査・閲覧・立会・報告の聴取等により監査を行う
（１）決裁文書等重要な文書
（２）重要又は異常な取引、債権の保全・回収及び債務の負担
（３）法人と理事との競合取引又は利益相反取引
（４）財産の状況
（５）会計監査人の監査計画、監査状況及び意見
（６）会計監査人から提出を受けた会計監査報告
（７）決算方針及び決算期の計算書類等
（８）評議員会に提出すべき議案及び書類
（９）その他監事が監査上必要とする事項

理事の業務執行の監査

企画財務局
企画部調整課

総務局
総務部総務課

2～3ヶ月に１回
理事会資料説明

年１回
（毎年６月頃）
事業報告等
・事業計画書
・事業報告書

計算書類等の監査

企画財務局
財務部会計課

※監事の同意を得て、評議員会の決議で選任
委嘱※
・決算書類の監査及び会計監査報告の作成

会計監査人
（B監査法人）
・監査計画策定
・全般的な分析
・会計業務に係る内部統制の整理運用状況評価
・リスクアプローチに基づく試査による監査
・監査報告書作成　等

年１回
（毎年６月頃）
報告
・理事者の作成した決算書
・独立監査人の監査報告書

監事（都１名、JOC１名）

毎年６月
監査報告
・監査報告書

代表理事（組織委員会会長）

４　共同実施事業における書類等の確認

（１）共同実施事業とは

○　共同実施事業とは、平成 29(2017)年５月 31 日の東京 2020 大会の役割（経費）分担の合意（大枠の合意）に基づき、都や国の資金を使用して、組織委員会が実施する事業をいう。

○　共同実施事業においては、都、国及び組織委員会によって構成する共同実施事業管理委員会により、計画の段階、各年度予算の段階、執行の段階の各段階で経費の確認を行った。

○　大会経費の計画（Ｖ予算）の段階や、各年度の予算の段階においては、主として共同実施事業管理委員会で、全体規模や事業の内容などについて確認を行い、執行の段階においては、共同実施事業管理委員会の下部組織である作業部会で、契約案件ごとに確認を行った。

○　執行段階の確認については、共同実施事業に係る都の当初予算が計上された平成 30(2018)年度の執行分から開始した。

【参考】大会経費の最終報告

（単位　億円）

	組織委員会	その他			支出計
			東京都	国	
会場関係	1,955 (534)	6,694 (534)	5,187 (267)	1,506 (267)	8,649 (1,067)
恒久施設	－	3,491	2,252	1,240	3,491
仮設等	1,043 (363)	2,343 (363)	2,161 (182)	182 (182)	3,386 (726)
エネルギーインフラ	162 (83)	454 (83)	413 (42)	42 (42)	616 (167)
テクノロジー	750 (87)	405 (87)	362 (44)	44 (44)	1,156 (175)
大会関係	4,449 (223)	787 (223)	675 (112)	112 (112)	5,236 (447)
輸送	347 (45)	170 (45)	147 (22)	22 (22)	517 (90)
セキュリティ	263 (48)	468 (48)	444 (24)	24 (24)	731 (95)
オペレーション	1,576 (129)	147 (129)	83 (64)	64 (64)	1,723 (258)
管理・広報	767 (2)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	769 (4)
マーケティング	1,299 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1,299 (0)
その他	196 (－)	－ (－)	－ (－)	－ (－)	196 (－)
新型コロナウイルス感染症対策関連	－	353	103	251	353
支出計	6,404 (757)	7,834 (757)	5,965 (379)	1,869 (379)	14,238 (1,514)

（注１）上記は、2022年度以降の経費等の概算額を含む。
（注２）計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。
（注３）（）は、うちパラリンピック経費分である。

（２）執行段階における確認について

○　執行段階の確認における確認の基本的な考え方としては、

・経費の負担が大枠の合意の考え方に基づくものであること

・事業の執行に当たり、大会運営を担う組織委員会が一括して執行した方が効率的、効果的であること

・経費の内容等が必要性（必要な内容、機能かなど）、効率性（適正な規模、単価かなど）、納得性（類似のものと比較して相応かなど）等の観点から妥当なものであ

ること

・その他経費の内容等が公費負担の対象として適切なものであること

としている。

○　また、作業部会において確認する案件は、一契約当たり、請負、委託にあっては、３億５千万円以上、物件の買入、売払、借入、貸付にあっては６千万円以上の案件とし、それに満たない額の確認については、オリンピック・パラリンピック準備局の担当部で確認することとした。これは、東京都事案決定規程における局長決定、部長決定の区分に準じて設定している。

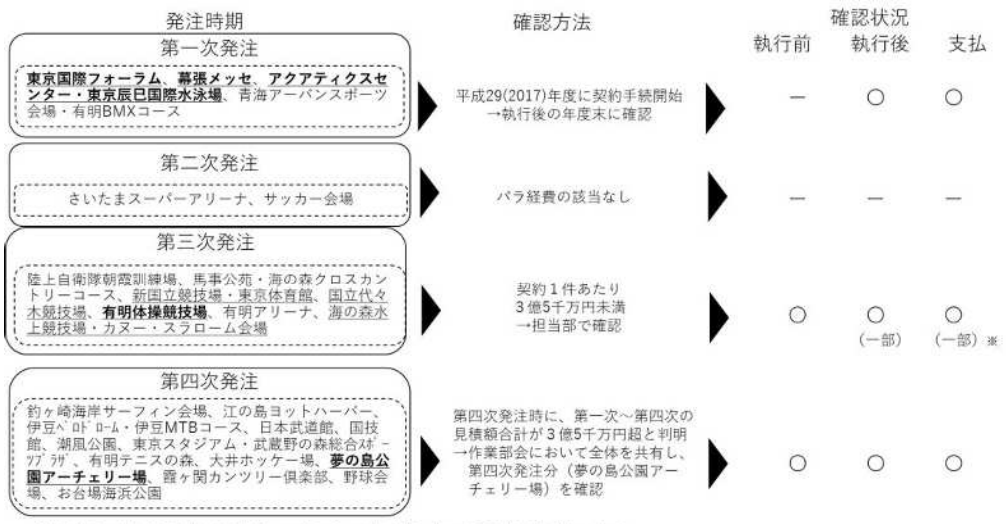
○　複数の類似契約がある場合には、当該契約をまとめたものを一契約として確認することとした。

○　なお、作業部会における会議資料や議事要旨、都費の対象となった共同実施事業の契約一覧は、都のホームページに掲載されている。

（３）テストイベント計画立案等業務委託

○　テストイベント計画立案等業務委託では、対象競技にパラリンピックのテストイベントが含まれる会場について、パラリンピック経費として、都・国がそれぞれ 1/4 相当額を負担することとしている。

○　本案件が、執行段階において、作業部会などでどのように確認がなされているか、個別案件確認表等の東京都作業部会資料などをもとに、再確認を行った。



（注）確認の対象は８契約（下線部）であるが、支払を行ったのは５契約（**太字**）である

※　執行後確認で関係書類が提出されなかった新国立競技場・東京体育館、国立代々木競技場、海の森水上競技場・ｶﾇｰｽﾗﾛｰﾑ会場については、公費負担の対象外

○　平成 30(2018)年３月、組織委員会の経営会議において、テストイベントの計画立案等業務を委託で実施することとし、第１次発注の契約手続を進めることが確認された。また、同年５月、同様に第２次発注と第３次発注、そして、第４次発注の契約手続を進めることが、経営会議において確認された。

○　共同実施事業においては、執行時の確認は平成 30(2018)年度分から開始したが、第１次発注では、平成 29(2017)年度に組織委員会の発注手続が開始されていたこ

とから、事前の執行前確認ではなく、執行後の年度末に確認することとした。

○　第２次発注ではパラリンピック経費が該当する契約はなかった。

○　第３次発注では、新国立競技場・東京体育館、国立代々木競技場、有明体操競技場、海の森水上競技場・カヌースラローム会場の契約にパラリンピック経費が該当するが、これらにおいては、契約単位での見積額が３億５千万円未満であったため、オリンピック・パラリンピック準備局の担当部で確認をした。

○　第４次発注に際しては、それまでの第１次発注から第４次発注までの見積額をすべて合計すると、３億５千万円を超えることが判明した。このため、「複数の類似契約がある場合には、当該契約をまとめたものを一契約とする」という共同実施事業の確認の規程を勘案して、作業部会において、計画立案等業務委託契約に係る全体(26 件) を共有するとともに、第４次発注の夢の島公園アーチェリー場について、確認を行うこととした。

○　執行前の確認においては、必要性、効率性、納得性などの観点から

・パラリンピックの競技・選手に深く関わる経費（パラリンピック経費）があること

・本大会の計画を把握・精査し、テストイベント向けの運営計画を策定する必要があること

・大会経費Ｖ２の範囲内であり、また、競技ごとではなく、一定の会場をまとめたクラスター単位で発注され、効率的であると考えられること

・専門業者からの下見積を徴取し、総合評価方式で発注すること

などを確認した。

○　執行後には、事業の実施内容や金額、金額按分の考え方について確認を行った。

○　なお、確認対象となった８件のうち、新国立競技場・東京体育館、国立代々木競技場、海の森水上競技場・カヌースラローム会場の３件については、執行後に関係書類の提出がなされなかったため、公費の負担対象とせず、東京国際フォーラム、幕張メッセ、アクアティクスセンター・辰巳国際水泳場、有明体操競技場、夢の島公園アーチェリー場の５件について、都費を支払った。

（４）テストイベント運営業務委託

○　テストイベント運営業務委託では、対象競技にパラリンピックのテストイベントが含まれる会場について、パラリンピック経費として、都・国がそれぞれ 1/4 相当額を負担することとしているほか、オリンピック経費の対象として、発電機など仮設設備の設置に係る費用を都が負担することとしている。



○　平成 31(2019)年２月、組織委員会の経営会議において、テストイベント運営業務について、テストイベントの計画立案等業務の受託事業者と特別契約による委託契約を結ぶことが、確認された。

○　テストイベントについては、競技によって実施時期が異なり、また、それぞれの見積額が３億５千万円未満であることから、共同実施事業においては、運営業務委託の契約ごとに、オリンピック・パラリンピック準備局の担当部で確認を行った。

○　執行前の確認においては、

・本大会で競技が予定されている会場で、競技運営及び会場運営のテストを開催することは必須である

・テストイベントの実施に向けた計画策定業務を行っており、効率的であることなどを確認した

・一方で、テストイベントの具体的な中身については、組織委員会各ＦＡやＩＦ、ＮＦ関係者と協議中であり、負担金の対象となる部分も含め、都と組織委員会で経費等を確認しながら進めていく必要がある

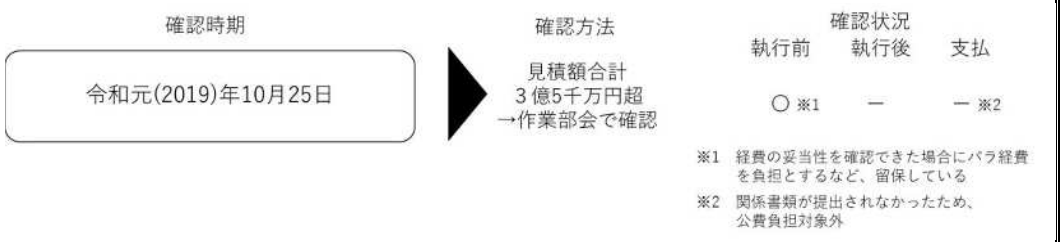
として、執行前では確認が困難な経費については、実施内容を確認したうえで、負担の対象を判断することとした。

○　このため、執行後においては、委託事業の実施内容を確認する際に、仮設設備などの対象となりうる経費を積上げて算出し、オリンピック経費として確認するとともに、パラリンピック経費については、金額や金額按分の考え方について確認を行い、都費の支払いを行った。

（５）本大会会場運営業務委託

○　本大会に係る業務委託については、 テストイベント運営業務の受託事業者と特別契約により委託契約を行うことが、令和元(2019)年９月の組織委員会理事会で報告された。

○　この報告を受け、共同実施事業については、同年 10 月の作業部会において、本大会時の運営及びその準備期間の委託業務について、確認を行った。



○　作業部会における執行前確認では、

・パラリンピックの競技・選手に深く関わる経費（パラリンピック経費）があること

・本大会の会場運営を委託するものであり、会場運営の根幹を担う事業として必要なものであること

・テストイベントの計画策定や、これまでのテストイベントの円滑かつ安全な運営などの実績があることから、効率的な委託であると考えられること
・今後、サービスレベルの調整や適切な人員体制の構築がなされるよう求めること

などの確認を行っている。

○　一方で、

・現時点で、大会経費の都（の予算）の枠内であることを確認できないため、経費は組織委員会の負担とする
・大会経費の都（の予算）の枠内に収まるとしても、人員体制等の委託実施内容を精査の上、経費の妥当性を確認できた場合に、パラリンピック経費を負担する

として、執行前確認の段階において、都費で支払うことについては留保した。

○　その後、本大会会場運営業務委託については、執行後確認の段階で、組織委員会から関係書類が提出されなかったため、都費の支払いを行わなかった。

５　都より組織委員会に派遣された関連職員からの聞き取り

（１）ヒアリングの目的

職員からのヒアリングの目的は、個人の責任を問うことではなく、都派遣職員が組織委員会においてどのような業務に従事し、その業務を通じてテストイベントや本大会にどのように関わったかを確認することである。

（２）ヒアリングの方法

①対象

当初は、平成 29(2017)年度から平成 30(2018)年度に都から組織委員会に派遣されていた職員のうち、テストイベント計画立案等業務の契約事務にかかわった職員を対象者とした。

その後、報道の経過等を踏まえ、より正確にテストイベント契約に係る業務の状況や意思決定過程等を確認するため、会場運営、競技運営に関わった職員を加えるとともに、対象年度に令和元(2019)年度を追加し、合わせて 156 名から聞き取りを行った。

＜対象者の所属＞

企画財務局	29名
大会運営局※	67名
スポーツ局	46名
その他	14名

※ 大会運営局は、平成30（2018）年６月30日までは大会準備運営第一局と大会準備運営第二局であった。☒

②実施体制

組織委員会に派遣された経験のない職員３名（政策企画局管理職、記録担当、総務局グループ経営戦略課）を１班として２班体制で実施した。

（３） 主なヒアリング項目と結果

①テストイベントに関する意思決定プロセス・入札の経過

・事業者へ委託する内容は事業を所管している所管部署（ＴＥＭ）が、調達方法は財務部と調達部が決定していた。
・入札の条件付けについては、所管部署と調達部で相互にチェックするなど、案件ごとに調達方法を検討していた。また、必要に応じて組織委員会内の会議体により審議・承認していた。
・一者応札の場合は、調達部が所管部署に対し委託内容や事業者の状況などを厳しく検証した。ただ、大規模な大会運営に必要な経験やノウハウを持つ事業者は限られていたことから、一者応札という結果になっても違和感はなかった。

・この競技はここの事業者しか競技運営実績がない、ということはスポーツ局の競技担当や国内競技連盟から聞いて知っていた。
・オリンピック・パラリンピックの要件が特殊で、本大会の運営についてもテストイベントを経験した人たちにお願いしないと本大会の運営は難しいとは思っていた。
・テストイベントの計画立案等業務委託に関する入札予定価格は、所管部署（ＴＥＭ）と財務部・調達部が調整して決めていた。予定価格の積算は、前例もなかったため積み上げよりも事業者からの下見積をベースにすることが多く、見積の妥当性の判断に苦慮した。
・総合評価方式における評価基準（事業者決定基準）は所管部署と調達部などで調整して決めており、案件に応じて価格点と技術点の配分を調整していた。
・テストイベントの計画立案等業務を行った事業者に対して、テストイベントや本大会の運営委託を約束するものではなく、成果物次第でテストイベント運営業務委託を特命随意契約で委託するか決めていた。
・本大会の会場運営業務委託の契約方法について、企画財務局は調達ルール上は入札が原則であると指摘していたが、テストイベントは同じ事業者が本大会も運営するために実施するものとの意見や、ＩＯＣからはテストイベントがうまくできたなら本大会も同じメンバーにしたほうがよいとのサジェスションがあった。
・ＩＯＣからも定期的な進捗状況確認会議において、運営に遅れや支障がないよう指摘されるなど、プレッシャーがあった。

②契約に関する情報管理・業者との接触状況

・機密情報には閲覧制限や施錠管理を実施しており、限られたメンバーだけの共有に留め、使用後はすぐに裁断するなど厳格に管理していた。
・情報漏洩防止のため、エレベーターや食堂でも会話には留意していた。
・調達部は都における契約事務の経験者が多く、若手職員にも指導を徹底していた。
・契約手続上、調達部は事業者と接触する機会はあったが、所管部署は入札期間から契約締結まで契約を受託する可能性のある事業者との接触は禁止されていた。ただ、入札期間前は、下見積を徴取するために調達部に限らず所管部署においても事業者と接触していた。
・契約を受託する可能性がある企業からの出向職員には、事業者との打合せに出席させない、書類やデータも見せないことを徹底していた。
・事業者からの出向職員がいたため、派遣元の職員など、外部の人間も日常的に出入りしていた。
・事前調査の段階でパラリンピック競技を運営する企業がいない可能性が高いことがわかったため、入札不調とならないよう、事前に参加を呼び掛けていた。

③コンプライアンス・不正防止体制

・都と同様に、コンプライアンスに係る研修が定期的に実施され、みなし公務員であることも繰り返し周知されていた。ただ、着任時だけしか研修を受けた記憶がないなど、理解度は人それぞれだった。

・全員ではないが、どれだけの出向者が組織委員会の仕事と出向元の利益を明確に切り離して業務に従事していたのかは疑問であった。
・限られた時間で大会準備を進めることと、透明性を高めて業務を進めることを両立させる必要があり、仕組みとしてはできていた。
・都派遣職員は、都派遣の管理職には相談できるが、民間派遣の管理職には相談しにくい環境だった。
・内部監査の結果は経営会議の場で幹部に伝え、各幹部が部下職員に伝える体制だったが、部署によっては周知されていなかったという職員もいた。

④その他

・国内競技連盟が単独競技の大会を実施するときは運営業者が決まっているという認識があり、オリンピックという大舞台で、実績のない他の事業者が担うことが可能なのかという懸念はあった。
・契約に当たって膨大な発注量をどこが引き受けてくれるかということが課題であり、事業者を競争させている場合ではなかった。経験のある事業者が、経験のあるスタッフを本当に本大会で集められるのかということも課題だった。
・多くの競技を同時並行で実施するため、事業者が総出で手分けしないとできないと言っているのを聞いたことがある。

６　組織委員会元幹部からの聞き取り

（１）ヒアリングの目的

組織委員会元幹部からのヒアリングの目的は、個人の責任を問うことではなく、組織委員会におけるガバナンスや職員のコンプライアンス意識について、幹部としての課題認識を確認することである。

（２）ヒアリングの方法

①対象

組織委員会の元幹部職員を対象とした。

②実施体制

組織委員会に派遣された経験のない職員２名（政策企画局管理職、記録担当）と有識者１名で実施した。

（３） 主なヒアリング項目と結果

①テストイベントに関する意思決定プロセス・入札の経過

・調達管理委員会には、弁護士や公認会計士も委員として参加し、率直な質問や意見をもらっており、案件によっては差し戻しも行われるなど、予定調和の会議体ではなかった。

・所管部署が特命随意契約を求めてきた際には、原則どおり競争が働く総合評価方式とするように提案・説得した。

・テストイベントは本大会に向けたテストなので、うまく運営できたという確認ができれば本大会向けの契約をするという一種の共通理解はあったと思う。ただし、あくまでも結果を確認し、その上で、内容に応じて決めるという共通認識であった。

・テストイベント計画立案等業務委託について、競技ごとに業者名が記載された一覧を見たことはあるが、それにより受注調整をしているとは思わなかった。

②コンプライアンス・不正防止体制

・組織委員会の調達に関するルールはしっかりしており、職員のコンプライアンス意識は総じて高かったと認識している。

・他部局の業務内容であっても、意識的に全員で共有してガバナンスが歪まないように工夫していた。

・組織委員会は、旧エンブレム問題の反省も踏まえて経営会議の運営や、手続面での情報公開などを慎重かつ丁寧に進めていた。

・手続・プロセスと迅速性・効率性との両立が困難な場面もあり、そこでは公務員・民間出身という違いではなく、それぞれの担当部署の立場で考える最適な手段になるよう議論があった。特定のバックグラウンドを持った職員のコンプライアンス意識が低かったということはない。

・知識のない中で大会を成功させるためには、出向元の企業で蓄積されたノウハウが必要であり、出向職員に出向元と関係する部署に入ってもらうことになるが、他方で出向職員が契約の内容や金額を決めるとなると利益相反になるため、出向職員だ

けで契約できないようにするなど、組織としては二重三重に防ぐための工夫をした。調達部門には民間から来た方もいたが、派遣元企業との契約においては、その調達には一切関与しないことをルール化していた。
・事業者とのやりとりは、後から書類を点検するのではなく、日常的に動きをチェックしていないと防げない。

③今後に向け取り組むべきこと

・大規模な国際大会を開催する際に、官公庁や民間企業、スポーツ界から人を集めた大会運営組織を設置し、大会運営を行うのが成功に向けたこれまでの知恵だった。これを踏襲していく場合、行政の関与を強めるのではなく、透明性を高め、透明性・公正性のもと、都民・国民が参画するプロセスも埋め込んでいく必要があるのではないか。
・大会準備の組織を作るにあたっては執務場所も重要な要素。距離的に離れてしまうと日々の情報が入らなくなるため、組織規模と規模を収める執務場所の問題というのは、大会マネジメントを考えるうえで大きな課題である。
・利益相反を防ぐためには、出向ではなく、退職してもらった上で大会運営組織が雇用し、大会終了後の転職を大会運営組織でフォローするところまで行う必要がある。
・資料の配布等にとどまらず、着任時の意識づけを徹底すること。今回の件を検証し、重要性、実際の起こり得る事例を分類、提示し認識させることが必要。幹部を集めた研修の実施なども改善点となる。
・利益相反に関するチェックシートを作成し、定期的な確認や相談を受ける機会を設けると、より注意喚起できると思う。
・大会運営には、手続と迅速性の両立が難しい場面が出てくる。制度的な情報公開とは別に、準備に取り組む背景などもオープンにし、丁寧に説明し意見を聞く場を設けることも方法の１つ。

④その他

・スポーツイベントの運営経験のある事業者を巻き込まなければ、オリンピックはできなかったと思う。限られた時間の中で 30 以上の競技を同時開催するには、行政だけではなく、知識と経験のある団体の力やノウハウを集結して力を合わせることが重要。
・海外ではスポーツ大会のノウハウを有するフリーの専門家が、短期間の任期付き雇用で、各国の大会を渡って活躍している。日本では、ジョブ型の労働市場になっていないため、特定の企業や企業に属する専門家の協力が必要になる。なお、海外のフリーの専門家に活躍してもらうには、日本には言葉の問題もある。
・競争入札と特命随意契約はどちらにもメリット・デメリットがある。仮に競争入札に決定した場合は、落札者がいないかもしれないというデメリットも組織として抱えるものだと思う。デメリットを一人が抱えず、組織で乗り切ることができれば、違ったかもしれない。
・組織委員会が、大会成功のためにあるのは当然だが、大会期間中、大過なく選手を運び、観客を運び、定時に大会を終わらせるということだけではなく、プロセスの透明性や参画性も求められていた。

７　受注事業者からの聞き取り

（１）ヒアリングの目的

事業者からのヒアリングの目的は、職員を派遣する立場から、派遣の意義や職員の守秘義務に対する認識・実態を聞き取り、組織委員会における利益相反に係る状況を確認することである。

（２）ヒアリングの方法

①対象

組織委員会の契約を受注した事業者のうち、組織委員会に職員を派遣していた事業者を対象とした。

②実施体制

組織委員会に派遣された経験のない職員２名（政策企画局管理職、記録担当）と有識者１名で実施した。

（３） 主なヒアリング項目と結果

①職員を派遣する意義・派遣元としての意識

・大会の成功に貢献したい、イベントに関してノウハウの部分で貢献したいと考えていた。
・会社では得られない経験によるスキル向上や、派遣を通じて得られる人的交流をメリットとして考えていた。
・派遣職員に対して、派遣前に、人事部門から基本的な心得等を教えていた。また、派遣後に組織委員会で実施される研修を受講し、派遣先のルールに従うように伝えていた。
・出向者の立場や位置付けについて、社内の共有は不十分だったかもしれない。
・派遣職員には、オリンピック・パラリンピック対応のために追加雇用した職員も含まれており、その学習期間から理解に個人差があったことは否めない。

②派遣職員との接触状況

・年に１～３回程度、人事評価等のための面談を実施していた。
・組織委員会に専門家がおらず、派遣者たちが持つノウハウを集めながら業務を進めるしかないため、派遣元のノウハウを共有していた。
・派遣元が多岐にわたるため、職員同士の意思疎通が難しく、それぞれ業務の進め方が違って苦労するという話は聞いた。
・テストイベント部門に出向していた職員から、参考としての下見積作成の相談があった。
・派遣者の部署が発注した契約を受託したことで、派遣者と派遣元の営業社員が一時期距離を置くなど、対応には非常に気を遣う部分があった。

③今後に向け取り組むべきこと

・実際には難しいが、不正を防ぐ方法として、出向元が契約する可能性のある部署に職員を派遣しないか、または、長年実績のある競技など、できる仕事であっても入札に参加しないことが考えられる。
・特命随意契約にするか入札にするか、発注方式を早いうちに確定させる必要がある。
・大会運営組織の中枢にはプロが必要。ロンドン 2012 大会などと同様、大会運営組織がプロを雇用した上で、関係する派遣元とは一切仕事をしないというルールがあればよい。出向制度は日本特有で、マンパワーが足りなければ、プロを雇用した上で、ルールを作って出向制度も活用していく必要。
・大会の準備に向けた方針が変わるかもしれないという状況であったため、現場で柔軟な対応が可能な事業者や代理店に依存する構造を強めてしまったのではないか。
・英語でコミュニケーションできる職員が少なく、フリーランスのイベントディレクターを直接雇用することが難しかった。また、行政からの派遣者が多く、受注者側に経験者やノウハウ・知見が偏っており、受注者側が全体をリードする構造になってしまった。
・日本でも国際イベントの経験が増えれば、知識やノウハウを持つプロフェッショナルが大会運営組織のプロパー職員として、現場でリーダーシップを対応できるのではないか。
・大会運営組織を大会ごとに作って解散するのは無駄で、スポーツ庁などの主導でコアな部分をキープすることが必要である。東京大会の経験者が、他のスポーツ大会の大会運営組織の中核として構成される仕組みづくりが出来ていない。
・東京大会の経験者を、世界的なプロデューサーとして育成するなど、ヒューマンリソースを活かしていくべき。
・職員を派遣するタイミングは契約受託後とし、また、派遣元が給与を負担しない官民交流制度のような退職派遣形式がよい。

④その他

・国際スポーツにおいての勘所や交渉力のあるプロフェッショナルを中核に据えていなかった。全ての要望を受けきることはできないため、全体を見て取引・交渉が出来る人材が必要で、競技ごとの特性を理解するプロフェッショナルも必要。
・オリンピックは日本にいるイベント運営のあらゆるレイヤーの人を総動員した結果できたと思う。リソースをかき集め必死でやらないとできない規模の仕事だった。
・平成 14(2002)年サッカーワールドカップについて、サッカー協会が主導していたが、2002 年 FIFA ワールドカップ組織委員会（以下「サッカーワールドカップ組織委員会」という）を立ち上げる際には、サッカーワールドカップ組織委員会の事務総長は当時の自治省から着任し、その後、自治体や国内競技連盟、関係団体など出向者を集めていった。これがその後モデル構造になっているのではないか。

８　受注事業者より組織委員会に派遣された関連職員からの聞き取り

（１）ヒアリングの目的

関連職員からのヒアリングの目的は、個人の責任を問うことではなく、秘密情報の取扱いやコンプライアンス等についての認識や実態を聞き取り、組織委員会における利益相反に係る状況を確認することである。

（２）ヒアリングの方法

①対象

ヒアリング対象とした受注事業者から組織委員会に派遣されていた職員を対象とした。

②実施体制

組織委員会に派遣された経験のない職員２名（政策企画局管理職、記録担当）と有識者１名で実施した。

（３） 主なヒアリング項目と結果

①テストイベントに関する意思決定プロセス・入札の経過

・事業者とは契約決定後に初めて接触し、自身の担当会場の事業者としか接触できなかった。入札審査会の過程や提案、審査内容には利害関係者として一切関与できない形になっていた。
・特命随意契約ではなく入札にすべきという意見や、競技単位ではなく会場単位での契約にすべきという意見は、当時は全く知らなかった。
・会場単位での契約がオリンピックの当たり前の考え方と捉えていた。
・契約が競技単位ではなく会場単位であったため、自社に実績のない競技も委託内容に含まれることとなり、実績のない国際競技の応札には会社としてもリスクがあることから、受託できる会社があるのか疑問だった。
・会場単位での契約を事業者１者で受託することは、実績のない競技も含めた複数競技を会場単位でマネジメントする難しさがあったと思う。
・同じ会場で複数競技を行う場合、異なる競技でも同じ部屋で選手対応や救護をするため、運営の立場としては、会場単位のほうが連携しやすい。
・本番は会場ごとで運営を行うため、競技ごとの入札では一つの会場に複数事業者が入る運営体制になる。観客周りの運営を踏まえると、会場ごとにまとめたテストイベントが好ましい形式という方向になっていたと認識している。
・組織委員会への着任前に行われた総合評価方式のプレゼンテーションの際、他に事業者が何社参加しているか知らず、結果が出るまで契約できるか分からなかった。
・当初、所管部署では特命随意契約を想定していたようだが、その方が大会運営として上手くいくと思う。
・テストイベントは本大会を成功させるために行うもので、現場としてはテストイベントから本大会まで一貫して受託させるべきだと思っていた。契約を分けることは理解できず、現場の実態と進め方に乖離があると感じていた。

・テストイベントの計画立案業務を問題なく実施できれば、テストイベント運営業務の契約も受けさせてもらえる認識は事業者側にあっただろう。
・ＩＯＣからは準備時期が遅い、競技に詳しい者をアドバイザーに入れるべき、テストイベントに関わっていたメンバーが本大会に関わるべき、などと言われた。

②コンプライアンス・不正防止体制

・組織委員会の中でコンプライアンスの研修は何度もあった。
・研修はオンラインでわかりやすかったが、業務の繁忙により倍速で受講するなど、優先度を下げてしまっていた。
・民間で勤務している立場としては、手続の多い公務員の仕事の進め方に違いを感じたが、研修内容に違和感はなかった。
・事業者との接触制限や守秘義務など、ルールは徹底されていた。
・近くで働く職員が、都や区、国、警視庁などからの派遣職員であったことからコンプライアンスを意識できた。
・出向元とのコンタクトはそれほどなく、出向元と人事考課で面接を行う時においても公開されていない情報は話さなかった。

③今後に向け取り組むべきこと

・今後の大会という意味では、東京大会により、経験・ノウハウが蓄積された人たちの力を借りれば、事業者への依存も減るのではないか。
・スポーツイベントなどは難しい面もあるが、適切な入札予定価格の積算などの知見のある人を今後育成できるとよい。
・経験がないとできないのではない。ベストを求めるか、及第点を求めるかの違いである。
・かけられる時間が少ないと経験ある事業者に頼ってしまう部分があるが、計画策定時からもっと時間をかけて進めていければよかったのではないか。
・日本はまだ国際大会の経験が少ないので、スポーツ大会を誘致し、トライアンドエラーで色々な会社がチャレンジできる仕組みづくりから始め、ノウハウを発揮し、蓄積する場をつくっていくことが重要である。
・大会運営組織が費用負担をするなど、出向元に依存し過ぎない仕組みが必要。

④その他

・ＩＯＣ、ＩＰＣから求められる競技運営等の水準は、同じ競技種目の世界大会よりもハイレベルな要求となっていることから、求められる要件が国内大会とは違うので、サッカーワールドカップや長野冬季五輪などを経験している事業者でなければ対応は難しいと組織委員会に着任して早々に実感した。ただ、今回の大会を通じて様々な事業者や人が経験したことで、日本に相当のノウハウが蓄積された。

第５章　有識者による課題整理・分析

［はじめに］

オリンピック・パラリンピック大会は、世界的なスポーツの祭典として 200 を超える国や地域から１万数千人の選手が集い、短期間に数十の競技が行われる世界で他に類を見ない大規模なイベントである。大会を支えるスタッフやボランティア等も膨大な数に上り、大会準備はＩＯＣ、ＩＰＣ、競技団体をはじめとした多岐にわたる関係者との調整が求められ、タイトなスケジュールかつ国内に運営ノウハウが乏しい中で、手探りから始まったものと思われる。

加えて、東京 2020 大会は、新型コロナウイルス感染症の影響による開催延期など、過去に例を見ない困難な大会であった。世界的な感染拡大により感染状況が見通せない中でも安全で安心な大会を目指して、限られた時間や制約の中で一層難しい大会準備・運営が求められた。

こうした困難な中でも、多くの選手の参加を得て開催された大会そのものの価値や、様々な人々や団体、企業の参加と協力の下で大会をやり遂げた成果は評価されるべきものである。スポーツの価値とともに、大会の開催を通じて創出された有形無形のレガシーを将来に継承していかなくてはならない。また、本調査で実施した職員へのヒアリングを通じて、多くの職員が大会準備と運営に真剣に懸命に取り組んでいたことが分かった。職員が身に付けた知識や経験を組織の財産として生かしていくことも重要である。

ただその一方で、課題があったことも事実である。様々な主体や人々が関わる国際スポーツ大会においてガバナンスやコンプライアンスを確保するためには、共通のルールを作ることはもとより、その実効性を担保することが必要である。

本章の目的は、調査チームにおいて確認した結果に基づき、専門的見地から課題を抽出・分析し、課題の整理を行い、外部専門家としての意見を述べることであり、運営を担う組織がきちんと機能するための調査を行うことである。様々な価値をもたらす国際スポーツ大会において、本報告における分析と意見・提案を今後につなげていくことを期待する。

［ヒアリング等に基づく経緯］

都の調査チームによる調査では、資料の調査とともに関係者へのヒアリングを実施しており、ここでは関係者へのヒアリングを事実確認の参考にしている。

組織委員会では、旧エンブレム問題（平成 26(2014)年）を契機として、ガバナンスの重要性を再認識し、意思決定プロセスの明確化、内部統制の仕組みの整備、コンプライアンスの推進に取り組んできた。

組織委員会における契約については、会計処理規程により、競争入札、複数見積契約、プロポーザル方式契約、特別契約のいずれかにより締結することとされていた。

関係者へのヒアリングによれば、大会事業の契約方法について、代理店等の民間事業者と組織委員会との間には認識の相違があったようである。つまり、民間事業者にとっては、大規模なスポーツ大会では、随意契約による実績のある事業者選定が効率的・効果的であるという認識が一般的であった。他方、組織委員会においては、大会は社会的・公益的に意義のある事業であり、また、パラリンピック競技や会場設営等のインフラ整備に多額の公費が投入されることから、調達契約には公平性や透明性が求められているという認識があった。

組織委員会では契約方針（原則、競争入札）や、経営会議と調達管理委員会による意思決

定の明確化、法務部と監査室による牽制が定められており、組織委員会の元次長は、職責上それらを認識していたと思われるが、このようなガバナンスの強化をしてきたにもかかわらず、元次長が「談合」（独占禁止法の禁じる不当な取引制限（独占禁止法 89 条第１項第１号、第３条、第 95 条第１項第１号））で起訴されるという事態が生じた。

テストイベント計画立案等業務委託契約については、平成 30(2018)年３月 15 日の経営会議において、第１次発注の事業及び発注の審議・承認をした後、３月 22 日の調達管理委員会において調達方式が審査され、総合評価方式一般競争入札とすることが決定された。

テストイベント計画立案等業務委託契約の入札（総合評価方式）においては、全 26 件のうち、入札参加者数が１者だった案件が 17 件あった。一者入札となる場合は、調達管理委員会に付すこととなっており、入札経過等の審議を行ったが、発注方式の見直し等の意見は出されなかった。

なお、関係者ヒアリングによると、組織委員会内部では、テストイベント運営業務委託を特別契約とするかどうかは計画立案の成果物次第で決めて、さらに、テストイベント運営の実績評価を行い、本大会の運営委託を決めることになると認識されていた。

［根本的な原因の検討］

組織委員会においては、ガバナンスの強化がされており、全般的な統制としては、経営会議、調達管理委員会、理事会という意思決定プロセスが明確にされており、また、法務部、監査室という牽制機能を整備していた。しかしながら、結果的には、今回のような独占禁止法の不正に対しては、統制機能が十分には機能しなかったのではないか。

その要因として、組織委員会における競技大会運営ノウハウやマネジメント人材の不足、公的組織と民間組織とのコンプライアンス意識の乖離などがあると考える。この問題は、契約・調達の在り方だけでなく、ノウハウを持った人材の確保などの人材組織の在り方、出向者の利益相反の軽減策（セーフガード）などコンプライアンスの在り方、さらに、監査や情報公開の在り方など幅広い領域に及ぶものである。

したがって、本章では、組織委員会のガバナンスだけでなく、国・地方自治体・競技団体等の利害関係者を含めた運営全体のガバナンスの在り方についても検討している。

本章は、次のような構成を採用している。

（１）スポーツガバナンスの全体的な枠組みと都の関与

①利害関係者全体のスポーツガバナンスの構築

②都の関与

（２）組織委員会の取組

①ガバナンス

②コンプライアンス

③人材組織

④契約・調達

⑤監査

⑥情報公開

（１） スポーツガバナンスの全体的な枠組みと都の関与

①利害関係者全体のスポーツガバナンスの構築

課　題

（日本の国際スポーツ大会実施体制のスタンダードと組織委員会の体制構築の経緯）

2020 大会の東京開催決定に伴い、都はＪＯＣとともに、ＩＯＣと開催都市契約を締結し、開催都市契約に基づき、準備組織としての大会組織委員会を設立した（平成 26(2014)年１月）。

関係者からのヒアリングによると、これまで国内における大規模国際スポーツ大会の運営について、平成 14(2002)年サッカーワールドカップが先行事例と言われている。サッカーワールドカップ組織委員会の事務総長が当時の自治省から着任し、その後、自治体や国内競技連盟、関係団体などから出向者を集めていった。これが、その後の大会運営組織のモデルとなった。

この例に倣って、東京 2020 大会の組織委員会についても、「大規模な国際大会を開催する際に、官公庁や民間企業、スポーツ界から人を集めた大会運営組織を設置し、大会運営を行うのが成功に向けたこれまでの知恵だった」ことから、官民挙げた強力な連携体制を構築するため、各界から合計 35 名（令和３(2021)年２月以降は上限 45 名）の理事を選出した。

また、業務執行部門についても、官公庁、民間企業、関係団体などから、出向元負担のいわゆる手弁当による出向者を受け入れることで、組織委員会のコストを縮減する協力体制が形作られていった。この体制が、日本の大規模国際スポーツ大会におけるスタンダードであった。

このように官民の様々な出向者から組織が構成されており、内部統制や利益相反対策、コンプライアンス等の面から、そのかじ取りは非常に難しいものがあったものと考えられる。

（オリパラ大会の特殊性と運営ノウハウの偏在）

大会は短期間に数十の競技が行われる世界で他に類を見ない大規模なイベントであり、単一競技の大会運営においては経験し得ない規模の選手・関係者・観客の誘導、輸送、宿泊、会場警備等が求められる。加えて、ＩＯＣ、ＩＰＣから求められる競技運営等の水準は、同じ競技種目の世界大会よりもハイレベルな要求となっている。スポーツ大会の競技運営に関しては、国内競技連盟が当該競技単独の大会を実施するときには、運営業者が決まっているという状態であり、競技運営のノウハウは、特定の事業者に偏っていた。

そのため、組織委員会側に知見のない中で大会を成功させるためには、事業者及び出向者のノウハウを活用せざるを得なかった。

（利害関係者全体での取組）

都は、都政改革本部におけるオリパラ調査チームの報告を機に、組織委員会と連携してＩＯＣと協議し、非公表となっていた開催都市契約や大会運営要件が公表されることとなった。この流れは、大会延期の際に、コスト縮減のための簡素化や、コロナ調整会

議を踏まえた大会でのコロナ対策について、組織委員会、都、国などの日本側とＩＯＣが交渉できる環境へと発展した。

大会経費に関しては、平成29(2017)年５月に、都知事、オリンピック・パラリンピック担当大臣、組織委員会会長、関係自治体の首長の出席する関係自治体等連絡協議会において、大会の役割（経費）分担の基本的な方向について合意（大枠の合意）した。

大会開催にかかる経費は、大枠の合意による役割（経費）分担において、都や国の公費を使用して組織委員会が実施する（費用負担者と事業実施者が異なる）事業が発生することから、この事業を共同実施事業として、組織委員会、都、国の三者による共同実施事業管理委員会を立ち上げ、コスト管理と執行統制の強化を実施した。

一方で、共同実施事業以外の組織委員会単独の収入・支出については、この役割（経費）分担により組織委員会自らが管理することとなったが、その後、都の要請により、令和２(2020)年３月に組織委員会の収入支出の状況を公表することとなった。

意　見

・大規模なスポーツ大会における大会運営組織の組織構成の在り方とともに、国・都・競技団体等の利害関係者全体の責任と権限を明確にしたスポーツガバナンスの枠組みを構築することが必要ではないか。そのための法令等の整備を含む枠組みも検討すべきではないか。
・大会運営組織においては、役員選考基準の設定や外部委員を含む選考委員会などの仕組みにより、大会運営のノウハウやマネジメント経験のある職務に適した者を役員として選任すべきではないか。加えて、外部のアドバイザーや業務委託の活用により、大会運営組織はもっとコンパクトにして、自分たちで大会を作り上げていくこともできるのではないか。その場合、民間の経営者を採用するなども検討しても良いのではないか。
・利益相反を防ぎ、汚職、受託収賄、公金流用、自己に有利な取引の規制など腐敗防止対策を講じることも必要ではないか。
・公的な監査部門が、公的な負担が行われる大会運営組織の準備段階から、ガバナンス、不正行為、予算執行など幅広く監査を実施すべきでないか。
・スポーツ庁、都、ＪＯＣなどに、大会運営の経験者等を集めた組織を作り、そこが自治体や競技団体の積極的な取組を支援していくということも検討すべきではないか。
・大会の主催者に対しては、開催都市契約等の制約があったとしても、積極的な交渉を試みることで、得るものがあるのではないか。他のステークホルダーとの交渉も同様ではないか。
・大規模スポーツ大会における大会全体の予算と執行管理について、大会運営やインフラ整備に公費が使われる場合は、大会運営組織が単独で費用を負担する案件等も含め、大会実施事業の全体について、公的なチェック体制が必要ではないか。
・イギリスやフランスでは、法制度や文化が日本と異なるところもあるが、スポーツ大会全体のガバナンスを構築する場合に参考になる点もある。

〈利害関係者全体のスポーツガバナンスの構築の総括〉

今後の大規模なスポーツ大会のガバナンスを考えると、大会運営組織のガバナンスだけでなく、国・地方自治体・競技団体等の利害関係者を含めた運営全体のガバナンスの在り方について検討する必要がある。

ノウハウを持った人材の確保などの人材組織の在り方、出向者の利益相反の軽減策（セーフガード）などコンプライアンスの在り方、調達・契約の在り方、監査や情報公開の在り方など幅広い領域について検討する必要がある。

イギリスやフランスのスポーツガバナンスの考え方も参考になる。

②都の関与

ア　都による支援の枠組み

課　題

都は、大会全体の枠組み構築の支援、財政的支援、人的支援など大会の実現に向けて幅広い支援を行ってきた。

財政的支援に関しては、大会経費の大枠の合意による役割（経費）分担において、都や国の公費を使用して組織委員会が実施する共同実施事業について、組織委員会、都、国の三者による共同実施事業管理委員会を立ち上げ、コスト管理と執行統制の強化を実施した。

人的支援に関しては、組織委員会が実施する事業の中には、都の政策と密接に関連を有し、都と一体となった事業展開が不可欠な事業があったため、都の政策の推進を図る観点から、連携を強化することとした。派遣された都の職員には、円滑に大会準備を進められるよう、幅広い知識、経験を生かすとともに、調整役としての役割が期待されていた。こうした観点から、要所要所に局長級、部長級の幹部職員を派遣し、重要な事項の決定に関与した。都は平成 26(2014)年の組織委員会設立時に職員 26 名を派遣し、その後、東京 2020 大会の準備等に係る業務の拡大に伴い、派遣職員を最大約 1,000 名まで増員した。

大会のレガシーとして、ハード（施設）だけでなく、ソフト（人的資本や知的資本）の承継についても検討すべきではないか。

意　見

・都の支援の全体像をよりわかりやすく都民に説明するとともに、国、競技連盟などの関係機関にも働きかけて、スポーツ大会のガバナンスの強化と透明性の向上を検討してはどうか。
・財政的支援についても、大会収支の全体像を示して、その中で都の役割と費用負担の合理性を都民に、よりわかりやすく説明することが必要ではないか。
・人的支援については、都の派遣職員を含めて貴重な経験をした者が多数いることから、これをレガシーとしての人的資本や知的資本として承継していくことが必要ではないか。例えば、都庁内あるいは外郭団体にそのような人材組織を構築することも検討してはどうか。

イ　都の関与・監視

課　題

組織委員会は、ＩＯＣとの開催都市契約に基づき、都及び共同設立者であるＪＯＣの出えんにより、基本財産を３億円（都：１億5,000万円、ＪＯＣ：１億5,000万円）とする一般財団法人として、平成26(2014)年１月24日に設立された。設立と同時に、都は組織委員会を都の「報告団体」に指定した。その後、内閣府からの認定を受け、平成27(2015)年１月１日付で公益財団法人に移行した。

平成31(2019)年４月に、都は組織委員会を都の「事業協力団体」（従来の報告団体）に指定した。都は、事業協力団体に対し、法令その他の規定に定めるところにより適切な関与を行うほか、当該団体との協力強化に向け、必要な関与を行うものとされており、組織委員会から事業報告書、決算書、また事業計画書、予算書等の提出を受けて団体運営の状況を把握している。

しかし、組織委員会は都とは別の公益財団法人であるため、都の関与には限界があった。

都は組織委員会との役割分担の上で大会準備を進めていたが、共同実施事業のような公費負担した事業以外への関与は限られていた。契約手続の確認は、組織委員会の規程に基づいて組織委員会において行っており、予算（コスト）管理を行う目的とする共同実施事業管理委員会においては対象外であった。

組織委員会負担分の大会経費については公費が入っておらず、公益性の高い大会であったにもかかわらず、公益財団法人の自己収支という理由から、都のチェックは及ばなかった。

意　見

・大規模なスポーツ大会の大会運営組織に公費を投入する場合には、大会運営組織の自律的な管理に加えて、都としての関与・監視をより可能にする枠組みをつくる必要があるのではないか。
・大会運営における支出については、共同実施事業管理委員会のような公費のチェックの仕組みを活用して、全体の支出についても同様なチェックをすべきではないか。それが、契約締結時等の不正防止としても機能することができるのではないか。
・なお、今後、談合による排除措置命令等が確定した場合、清算法人に対して損害賠償請求等の適切な対応を行うよう働きかけ、その上で、都は対象となる公費について返還を求めていくべきである。

ウ　都による監査

課　題

都による監査としては、地方自治法に基づく財政援助団体等監査を実施している。財政援助団体等監査では、団体の事業が出資等の目的に沿って適切に運営されているかについて検証している。また、監査結果については、議会に報告するとともに、都のホームページで公開している。

組織委員会に対する都の財政援助団体等監査は、平成29(2017)年及び令和２(2020)年から令和５(2023)年の２回実施されている。平成29(2017)年実施分については平成

30(2018)年第一回都議会定例会に報告され、令和２(2020)年から令和５(2023)年実施分については令和５(2023)年第二回都議会定例会に報告されている。

財政援助団体等監査は、補助金の使途の適正性のみならず事業が出資等の目的に沿って適切に運営されていることにも留意して行われているが、法的リスクの高い場合には、事業の開始前・実施中・実施後の各段階の記録を徴して、不正の兆候に着眼点をおいた監査を実施することが必要ではないか。

意　見

・都が財政支援等を行う大規模国際スポーツ大会の運営組織に対しては、都の内部で実施する定例監査や行政監査と同等の監査を行うべきではないか。その場合、個別外部監査を活用することも検討すべきではないか。
・議会報告は、都の説明責任を果たし、都民からの信頼を確保するものである。監査の結果については、公開する情報が過多にならないように簡潔で全体が理解できるような報告を引き続きすべきである。

〈都の関与の総括〉

都は、「①利害関係者全体のスポーツガバナンス」に述べたことの実現へ向けて、主体的に取り組むことが必要である。

大規模なスポーツ大会の大会運営組織に公費を投入する場合には、大会運営組織の自律的な管理だけに任せるのではなく、都としての関与・監視を可能にする枠組みをつくる必要がある。

都は、大会運営組織の意思決定プロセスの透明性や牽制機能が実質的に働くように、マネジメント能力とノウハウをもった人材の育成・承継、透明で効率的な契約・調達の実施、利益相反を軽減するコンプライアンス対策、より実効性の高い関与・監視と監査など、幅広い領域において、指針を示すべきである。

（２） 組織委員会の取組

①ガバナンス

ア　ガバナンスの発揮

課　題

組織委員会としては、法的なサービスやコンサルティング機能を強化するとともに、内部監査部門を事務総長直轄組織にすることで、独立性及び透明性を高めるなど、牽制機能の強化を図ったとしている。さらに監査室や法務部を経営会議へ参加させることで、監査及び法務両面での牽制機能が強化されたとしている。また、意思決定プロセスの明確化等のため経営会議等を設置し、決裁基準を明確化するため事務局規程を改正し、さらに専門性の高い業務を担当部局任せにしないよう関係局長会議の設置をするなど組織の垣根を越えた検討や相互牽制が働くように体制を再整備した。

こうした牽制機能の強化は、旧エンブレム問題に対する報告書で指摘された結果第一主義の仕事の進め方を改善する目的があったが、ヒアリングにおいては、スピード、コストの削減は皆意識しており、そのための効率的な体制を考えた時に、結果的に、経験のある人を配置することが必要であった。そうしなければ円滑な運営につながらなかった。時間も限られるなかでスケジュールどおり大会準備を進めるミッションがあり、民間企業からの出向者も多い中で役所のルールを取り入れながら透明性を高めて業務を進める必要があった。この両立の仕組みはしっかりできていた、などの意見が見られた。

監査室、法務部を設置し、経営会議に参加させて牽制機能を強化したとのことであるが、経営会議の上位組織である理事会の資料や議事録は公表されているものの、経営会議自体は内部の関係者会議であるため資料や議事録が公開されておらず、その効果を確認することは難しい。

このように体制を再整備し、さらに結果第一主義を改善する意識はあったとは思われるが、やはりその結果がどうであったかにより、ガバナンスに関しての最終的な判断がなされる。

意　見

・牽制機能にかかる組織体制の強化にも関わらず、結果的には事業の実施が優先され、不正防止の観点では相互牽制が十分に機能しなかったのではないか。すなわち不正の発生防止や透明性の高い意思決定に対する統制は、組織として十分には機能しなかったと言わざるを得ない。
・内部監査部門の他にも事業部門とは独立してコンプライアンス部門があったが、不正の兆候に対して十分に機能しなかった。
・組織としてのガバナンス強化が必要であり、評議員会・理事会・監事、事業実施部門、コンプライアンス部門・内部監査部門による三者の統制が働くように組織を構築すべきではないか。一方でこの場合、形式面はさることながら、実質的にどのような組織を構築すれば本来の目的が機能するのかの観点から検討する必要がある。
・こうした問題の発生原因は、組織体制、諸規定、機関設計（委員会など）等に不備があったために起こった事象ではなく、あくまで運用面において機能しなかったからである。

・今後の対応としては、牽制のための組織体制は実効性のある実務面からを第一に考えるべきであり、追加機関の設置等による対応というより、むしろ簡素な仕組み作りにより、いかに目的にかなった運用が実現されるかの観点から検討することが必要と考える。これにより組織としての権限と責任の明確化がなされると考える。
・一方で、事業計画の早い段階で、テストイベント及び本大会の運営といった大会の中核を担う契約・調達に関する基本的な方針が十分に整理されていなかった。
・さらに契約・調達だけではなく、多数の出向者（給与は出向元負担）による組織委員会の運営におけるコンプライアンスの在り方、大会運営やＩＯＣとの交渉などのノウハウをもつ人材の不足、その結果として代理店などの事業者への依存などの問題がある。ガバナンスの在り方を再検討する必要があるのではないか。
・監査室、法務部を設置し、経営会議に参加させるなど牽制機能の強化を図っているが、資料や議事録について公開することで、さらに統制の効果を図るべきではないか。

イ　意思決定プロセスの明確化

課　題

組織委員会としては、調達にかかる意思決定は経営会議において事業や発注の審議・承認をした後、調達管理委員会で調達方式や予定価格などを審議・承認することとなっていた。また、一者入札となる場合は調達管理委員会に付すことになっていた。調達管理委員会での入札経過等の審議において発注方式の見直し等の意見が出されれば、契約担当部署（調達部）において発注方式の見直しや事業者へのヒアリング等を行う場合もあった。

テストイベント計画立案等業務委託契約の 26 件のうち 17 件が一者入札であり、一者入札の場合は調達管理委員会において入札手続を進めていく旨を諮っていた。調達管理委員会では、大規模スポーツイベントを運営できる事業者の数に限りがあるため、各案件の入札参加状況を踏まえ、これ以上の競争性の確保が困難な状況であることから、一者入札により入札手続を進める旨を承認しており、発注方式の見直し等の意見は出されず、また事業者へのヒアリングも実施されなかった。

しかし、入札制度はそもそも広く複数の候補者から望ましい者を選定するためのものである。調達管理委員会がこれ以上の競争性を確保することが困難だとして一者入札を承認したとのことだが、公正性をいかに担保したのかが明確になっていない。

また、事後的であっても、テストイベント計画立案等業務委託の入札の大半が一者入札となっていたという結果は、理事会において周知すべき事項であったのではないか。

なお、ヒアリングにおいては、テストイベント計画立案等業務について、競技ごとに事業者名が記載された一覧表を見た職員がいたが、談合の認識があったことは確認できなかった。また、談合の計画や調整、指示をした職員も確認できなかった。

意　見

・調達管理委員会は一者入札などの場合に審議することとしており、本件に関しても同委員会で議論されたとのことであるが、結果として、発注方式の見直し等の意見は出されず、また事業者へのヒアリングも実施されなかったことから、期待されていたチ

ェック機能を十分に果たすことができなかったと判断せざるを得ない。
・入札制度によるのであれば、複数の候補者が入札に応じるように努力すべきである。
・仮に特定のある事業者としか事業を行うことができないという状況、結論であったとしたら、競争入札ではなく特別契約とする方策も考えられるが、その判断理由を理事会において周知し、さらには情報公開することが必要ではないかと考える。
・不正につながる可能性のあるものを幅広く報告する仕組みを作るべきである。

〈ガバナンスの総括〉

組織委員会としては、大会の旧エンブレム問題を契機にガバナンスの重要性を再認識し、透明性の高い意思決定プロセスの確保や内部統制の強化など、ガバナンス改革を進めた。実際に経営会議の設置、副事務総長の増員、関係局長会議の設置など相互牽制が働くように体制を整備した。しかし、結果としてはこれらの組織体制が重要な手続においてその機能を十分に発揮できず、今回の事態を招いてしまったと考える。

ヒアリング等によれば、テストイベント計画からテストイベント実施、本大会実施までの一連の業務について、最適な事業者を選定するという意図から、当初、競技ごとに特命随意契約が想定されていたようであったが、特命随意契約ではなく総合評価方式の入札にすべきこと、また競技ごとではなく会場ごとにすべきとの意見があり、テストイベント計画立案等業務について会場ごとの入札方式となったとのことである。しかし、一者入札がほとんどであり、実態は特命随意契約に近い形で進められており、入札の大半が結局は形式的なものとなったと判断せざるを得ず、手続の透明性が確保できたとはいえない状況となってしまったと考える。

なお、令和５（2023）年７月５日に行われた組織委員会元次長の初公判における検察側冒頭陳述によると、都から組織委員会に派遣された職員に刑事事件の対象者は存在しなかった。仮に談合への関わりを判決で認定された者がいた場合には、その内容を踏まえた上で、どのような責任があったのか、都のルールに則り必要な検討が求められる。

②コンプライアンス

ア　職員へのコンプライアンス意識の徹底

課　題

「行動規範」、「秘密情報管理規程」「秘密情報取扱要綱」が定められ、「コンプライアンスの手引き」「みなし公務員Ｑ＆Ａ」が作成されており、コンプライアンスの仕組みは整備されていた。

そして、「定期的に e-learning 研修等を実施する等」され、「平成 26（2014）年 12 月に幹部向けに研修」、「コンプライアンス研修を毎年度実施」「管理職、一般職員に関わらず全ての職員に対して実施」され、「コンプライアンスに係る研修が定期的に実施され、みなし公務員であることも繰り返し周知」され、「着任時」に研修が実施されていたほか、「コンプライアンス通信」も発行されており、職員のコンプライアンス意識を涵養する機会は設けられていた。

しかしながら、「着任時だけしか研修を受けた記憶がないなど、理解度は人それぞれ

だった」とされており、コンプライアンスの仕組みは整備され、職員のコンプライアンス意識を涵養する機会も設けられていたにもかかわらず、必ずしもそれが奏功していなかったことがうかがわれる。

意　見

・受け身の研修は効果が限定的になる恐れがある。
・組織委員会に派遣された職員の出身母体等も様々であり、秘密情報の取扱いに関する理解度合いには温度差があった。また、「みなし公務員」であることの認識、つまりみなし公務員であることによって何が制限され、いかなる制裁が課されるなどのイメージが様々であったと考えられる。
・行動規範の遵守を本人に認識してもらうためには、誓約書等に自筆のサインを求める手法が望ましい。
・そもそも、多くの出向者を集めるよりも、大会運営マネジメントの経験のある人材やコンプライアンス意識の高い人材を直接雇用すべきであり、大会運営にとってもそうすることがより効果的ではなかったのか。

イ　事業者との接触ルール

課　題

「みなし公務員Ｑ＆Ａ」を作成し、「コンプライアンス通信」を発行することにより注意喚起していたとされる。

しかしながら、「複数の職員で対応する旨を明確に周知したものはない」とされ、「所管部署において事業者より下見積の徴取を行っていた。その他接触については把握していない」とされており、事業者との接触についてルールとして定めたものはなく、それを把握し管理する仕組みは整備されていなかった。

意　見

・事業者との接触の際に複数職員で対応するといったルールはない。事業者との接触に当たっての具体的な留意事項を定めるべきである。
・事業者との接触の際には複数職員での対応を徹底し、かつ接触記録を作成する必要がある。
・また、業者等の外部との接触がメールという手段である場合には、必ず上長を含む所管職員のアドレスをＣＣとして設定する、というようなことをルール化すべきではないか。

ウ　不正の防止

課　題

「契約手続のみを担当する調達部を設置し、発注担当部署（所管部署）と分離していた」とされ、「調達管理委員会において、出向元が関与する議案に関しては離席するなどしていた」とされている。また、「契約を受託する可能性のある企業からの出向職員には、事業者との打合せに出席させない、書類やデータも見せないことを徹底していた」とされており、不正の防止について対策は講じられている。

その一方で、「各案件の入札参加状況を踏まえ、履行に当たっては各競技に関する実績や専門性を必要とするとの事業者側の判断などから入札参加者数が限られており、これ以上の競争性の確保が困難な状況であることから、一者入札により入札手続を進める旨を調達管理委員会において承認していた」とされ、「大規模な大会運営に必要な経験やノウハウを持つ事業者は限られていたことから、一者応札という結果になっても違和感はなかった」「この競技はここの事業者しか競技運営実績がない、ということはスポーツ局の競技担当や国内競技連盟から聞いて知っていた」「オリンピック・パラリンピックの要件が特殊で、テストイベントを経験した人たちにお願いしないと難しいとは思った」「オリンピックという大舞台で実績のない他の事業者が担うことが可能なのかという懸念はあった」とされており、発注者側にノウハウがないことがうかがわれる。

意　見

・発注者は全体をコントロールできる知見（細かいテクニカルな部分はともかく）を有してないと、結局「丸投げ」により、事業を逆にコントロールされてしまう。
・大会運営組織として事業に対する最低限の知見を有すべきではないか。時間をかけて小さな努力を積み重ねるしか方法はないと考える。

〈コンプライアンスの総括〉

コンプライアンスの仕組みは整備されており、職員のコンプライアンス意識を涵養する機会も設けられていたにもかかわらず、必ずしもそれが奏功していなかったことがうかがわれる。

現実には研修を繰り返すしかないが、その内容をいかに身につけることができるようにするのかが重要であり、そのためには、効果測定をすべきであるし、少なくともアンケートを採るべきである。（なお、断りにくい働きかけに対して、それを断る口実を提供する意味で、違反に対して科されるペナルティの深刻さに関する情報を提供することも重要である。）

ただし、コンプライアンスの仕組みのうち、事業者との接触については、ルールとして定めたものがなく、それを把握し管理する仕組みは整備されていなかった。ルールとして定め、さらに記録として残すことにより、心理的な不正の防止になるし、事後の検証が可能となる。

また、不正を防止するためには、発注者側にも最低限の知見が必要である。ところが、発注者側に大会運営の経験や知見がないことから、特定事業者しか運営できないものと思い込んでいたことがうかがわれ、そのため一者応札にも違和感がないという心理状態に陥っていた。

③人材組織

ア　職員の構成・配置

課　題

今回の組織委員会はまさに混成メンバーで構成されており、統率することが困難であったこと、特に民間企業の出向者・派遣者の給与を出向元・派遣元が負担していたことからすると、組織の指揮命令系統の管理が当初から困難な体制であったと言わざるを得ない。

また、海外には国際競技大会運営のプロフェッショナルが多くいて、そういった国内外の人材を運営団体で直接雇用（任期付き）することにより、運営団体のＣＥＯの下、運営マネージャーや外部アドバイザーが事業者の選定や委託業務を担当し、より効率的な業務の実施体制を整えている。しかし、日本では、給与水準の問題に加え、日本が英語圏でないことなどの問題から、このような人材を組織委員会で直接雇用することが十分できず、有効活用できなかった。

意　見

・事業会社からの出向者の給与負担は、特別な事情がない限り、出向先である大会運営組織の負担を原則とすべきである。そうすることにより、出向者の人数も必要最小限に抑えられ、また組織への忠誠心も生じ、指揮命令も機能すると思われる。コストを抑えようとするあまり無給出向としたため、逆に内部統制が効かず、かえってデメリットが大きくなったと考える。

・職員配置として、法務部や監査室にだけでなく、現場の職員としても弁護士、公認会計士等の有資格者を迎え入れることを検討してもよいのではないか。有資格者はその性質上、守秘義務を負い、かつ法令遵守がそもそもの責務となっている。契約手続（入札等）を実際に担当する部署に有資格者を配置し、一連の手続が法律や規則に則って適切になされているかを都度検証しつつ、業務を遂行できる体制を整えることが期待できる。また、内部監査を担当する部署には、不正の発見と迅速な対応といった権限強化のために法務省（検察官）や警視庁からの出向を求めることも検討してよいと考える。

・短期間で組成して解散するという組織であるため、多数の出向者による混合運営、外部の代理店等への依存という課題が発生することになる。また、東京 2020 大会では、海外のプロフェッショナルな人材登用の不足といった問題もあった。そのため、短期間で組成して解散するという組織であったとしても、将来を見据えてレガシーとしての人的資本の育成なども視野にいれるべきではないかと思われる。

イ　利益相反の防止

課　題

確認結果によれば、経験のある人を配置し、ノウハウを活用しなければ円滑な運営にはつながらなかったため、利害関係者が関連部署に配置されていたこと、またテストイベント所管部署（ＴＥＭ）には、一部の受託企業の出向者が在籍していたこと、そして、民間企業の出向者・派遣者の給与を出向元・派遣元が負担していたことが認められるが、そのこと自体、利益相反を招来し得る環境そのものといってよい。それがやむを得なか

ったとしても、出向者・出向元との利益相反に関する規程・基準が定められていなかったこと自体問題であり、また、出向者が、直接の契約書の作成などの契約手続には関わらないような対策がとられていたとしても、事業の担当者として、その前段階の下見積の取得等には関わることが可能な環境にあったことからすると、出向元の受託企業と接触する際の留意点や禁忌事項（秘密情報の特定を含む）を明確に定め、それを周知徹底させておくべきであったと言わざるを得ない。

また、調達管理委員会では、構成員の出向元が受託先となる可能性がある場合は、当該職員を参加させず、自身の出向元企業に対しても秘密情報を漏らしてはならない旨を周知する等、厳格な管理をしていたことにより、法形式上の明白な利益相反行為は認められていないが、事業者との接触については把握する仕組みがなかったこと等からすると、形式上明白な利益相反を超えて、間接的ないし潜在的な実質上の利益相反行為を発見、防止することができたかどうか疑問である。

意　見

・そもそも民間企業の出向者の給料を出向元が負担すると、出向元への帰属意識のため、出向元への利益還元を図る要因になり得るのであるから、利益相反を防ぐためには、出向者の給料は大会運営組織が負担すべきである。
・幹部職員も含め、「利益相反」という言葉は知っていても具体的なイメージを持っていないことがあり得るので、研修などにおいて、大会運営組織の理事・職員等が受託企業の代表者として契約当事者となるような法形式上も明白な利益相反行為に限らず、間接的・潜在的な利益相反行為についても具体例を類型化して示すなどして、職員に利益相反に関する理解を徹底させることが必要である。そして、これを出向元の企業とも共有すべきである。
・契約手続について、どこからどこまでが「契約手続」と言えるのか、その範囲を明確にした上で、受託企業からの出向者が、その契約手続に関与しないようにする組織体制を構築し、出向者の権限の範囲を明確化する必要がある。

〈人材組織の総括〉

組織の指揮命令系統、内部統制機能の実効化、利益相反の防止のいずれの観点からも、大会運営組織がノウハウをもつ優秀な人材を直接雇用し、また出向者を受け入れる場合であってもその給料を出向元の負担でなく大会運営組織が負担することで、組織体制の強化が図られ、また、弁護士や公認会計士等の有資格者を監査室や調達管理委員会、あるいは外部委員会に配置するだけでなく、現場職員にも登用することで、通常業務を遂行する過程で不正を防止する環境整備が期待できる。

併せて、幹部職員を含むすべての職員に対し、利益相反を始めとする不正行為に関する明確な意識付けを行い、また秘密情報を特定し、その管理を周知徹底させることが不可欠である。

④契約・調達

ア　下見積の徴取

課　題

確認結果によると、組織委員会のテストイベント計画立案等業務委託契約における予定価格の設定のための下見積の徴取は１者からでも可としていたが、１者のみの徴取では、予定価格が高止まりする可能性がある。

また、予定価格の積算の妥当性の判断が適切にできていたか疑問がある。

意　見

・適切な予定価格設定の観点から、都における契約手続では２者以上の見積もりによるべきとしているように、原則、複数者の下見積を徴取することをルール化すべきである。
・調達管理委員会の検討内容に、設定された予定価格の積算が適正な価格であるかどうかの検証をする仕組みと適正判断の基準を設けるべきである。

イ　調達のあり方

課　題

確認結果によると、外部委員を含む調達管理委員会を設置し、２週間に１回開催していたということだが、調達管理委員会の主な検討内容に事業を取り巻く不正リスクの発見と対策が含まれておらず、書類など表面上整っているが、その背後に隠れている不正の可能性までは検討されていなかったと考えられる。そのため、一者入札や随意契約における不正リスクに対しての牽制が十分に機能しなかった可能性がある。

そして、テストイベント計画立案等業務を受注した業者が、その後のテストイベント運営業務委託及び本大会会場運営業務委託について特命随意契約により受注することについて、経営会議における事業承認を経て、調達管理委員会においても承認されたが、計画立案業務よりはるかに受注金額が大きなものであるにもかかわらず、競争が働かない調達方式となっていることは問題であり、また、当初からテストイベント計画立案等業務受注者が、テストイベント運営業務及び本大会会場運営業務を受注することが既定路線となって、最初のテストイベント計画立案等業務の入札が受注調整により一者入札とされていた場合は、その不正はより深刻といえる。

意　見

・大会は、同時期に数十の競技を実施するため、ヒアリングでは、膨大な発注量をどこが受けてくれるのか、経験のあるスタッフを本大会で集められるのかが最大の課題で、事業者を競争させている場合ではなかったとの意見もあったが、こうした発想は不正を招きかねず、それを正当化する詭弁ともなる。調達チームには、受発注がすべて完了するという結果を求めるのではなく、手続上、問題がなかったとしても、大会の中核を担う契約であったことなどを踏まえ、その背景に潜む不正リスクまで意識した仕組みづくりを行うべきだった。
・調達管理委員会は、不正リスクに対する知見や経験をもった外部者を含め構成し、不正リスク対応のノウハウを有する弁護士・公認会計士などの有資格者等を活用す

るなどして、テストイベント計画立案だけでなく、テストイベント運営、本大会会場運営実施までの全体を含めた契約のあり方を検討すべきであった。少なくとも、テストイベント計画立案等業務受注事業者を本大会会場運営事業者の第一候補とするのであれば、その旨を事前に方針として明記し、全体としての不正リスク対応をする必要があった。

・テストイベント計画立案、テストイベントの運営、本大会の会場運営の３つを全く別にするのであれば、後２者も競争入札とすべきである。その場合、各々の業務が終了した際にその成果を情報公開して、テストイベントの計画立案業務を受託した事業者に有利とならないようにする手当てが必要である。

ウ　総合評価方式や業者選定方法のあり方

課　題

確認結果によると、総合評価方式の事業者決定基準の決定にあたっては、調達部等の組織委員会内部の検討において最終承認しており、外部委員の検討は含まれていなかった。

また、業者選定の審査は、第一次選考（提案書及び見積書）と審査会による個別審査（提案書、見積書及びプレゼンテーション）の二段階審査となっているところ、開札が第一次選考時点で行われているが、提案書の審査において純粋に提案内容のみの審査を公平に行うため、開札は最後に行うことが一般的である。

さらに、テストイベント計画立案等業務の入札の総合評価方式では、技術点：価格点＝70 点：30 点となっており、かつ過去の開催実績が、技術点のうちの 30 点を占めていて、実績値の評点割合が高く設定されていた。

意　見

・所管部署が見積書を確認できる環境にあったことは、不正な価格調整に繋がるおそれがあることからも、事業者決定基準の策定に当たっては、妥当性・適正性を担保するために外部の視点を入れるべきある。

・第一次審査の段階ですでに入札金額が判明していることは、審査会の審査の公平性に疑いをもたれてしまう手続と言わざるを得ない。

・この評点方法だと、開催実績のある会社は最初からアドバンテージを有しており、他の事業会社はよほど他の評点が高くないと高い点数は取れない。そうすると特定の事業会社が選ばれる度合いが高くなり、この点からも新規参入を難しくさせていると言える。過去の実績値の評点割合を再考すべきである。

エ　特命随意契約のあり方

課　題

確認結果によると、テストイベント運営委託業務における調達方式についても調達管理委員会で審査されたが、業務の継続性や安定性、また知見や経験の活用などが重視され、テストイベント運営業務委託、本大会会場運営業務委託が特命随意契約となった。

この背景には、そもそもテストイベントは、同じ事業者が本大会も運営するために実施するものであるとの認識もあったことや、テストイベントや本大会の運営を重視す

るあまり、テストイベントがうまくできたなら本大会も同じ業者を入れたほうがよいとの認識が組織に存在していた。

意　見

・行政の契約では、原則として一般競争入札を行うことが法令に定められており、特命随意契約は、競争による契約選定の公正性・契約金額の妥当性の確保が難しいことから、慎重かつ厳正な運用が求められている。テストイベント運営業務委託、本大会会場運営業務委託を特命随意契約とした際に、これらについて十分な検討がなされていたか疑問である。
・仮に、テストイベント計画立案等業務委託の受注者が、テストイベント運営業務委託、本大会会場運営業務を特命随意契約によって受注することが既定路線として認識されていたのであれば、本来は、テストイベント計画立案等業務委託の入札において、本大会会場運営業務委託までも見越した入札とすべきである。しかし、実際には、それは困難であるので、テストイベント計画立案等業務を受注した業者との間でその後なされる特命随意契約について、調達管理委員会においては、競争入札に代わる公正性の担保、契約金額の妥当性と合理性が、他の契約に増して確保されているかどうかを、この分野に精通した専門家の意見を聴くなどの手続を経て、特に慎重に審査する必要がある。

オ　特定事業者への依存

課　題

ヒアリングによると、膨大な発注事業をどこが受注してくれるか、本大会に経験ある事業者が経験あるスタッフをどれだけ集められるか、ということが最大の課題となっており、競争といった公正かつ適正な契約手続への関心が薄かった。

また、国内競技連盟が単独競技の大会を実施するときは特定の事業者への発注を継続しているのだから、オリンピックという大舞台で他の事業者で可能なのかという認識を多くの職員が持っていた。そもそもＩＯＣからも定期的な進捗状況確認会議において、運営に遅れや支障がないよう指摘されていたこともあり、職員全体として、特定業者に依存せざるを得ないという認識が最初から醸成されていた。

意　見

・特定事業者といっても半世紀ぶりのオリンピック・パラリンピックを手掛けるのは最初なのであるから、特定業者しか遂行できないとの認識はいわば幻想でしかない。しかし、運営を任され、大会の成功を使命とされた組織委員会の不安感を背景にして、かような認識が職員らに刷り込まれていき、これが受注調整等の疑いにつながったものと思われる。実際には、ノウハウがある事業者は他にもいたかもしれず、また、海外の事業者も視野に入れるという発想もあってしかるべきで、限られた期間ではあるが、より積極的に運営方法を調査・研究し、特定業者に集中しない方策を探るべきであった。
・今後は、特定の事業者に依存せずともスポーツ大会が運営できるよう、運営ノウハウを蓄積し、運営を担えるような人材を育成し、そのノウハウを継承していくこと

について正面から取り組む必要がある。

〈契約・調達の総括〉

大会の成功が使命とされている組織委員会に、オリンピックという大舞台では実績ある特定業者でなければできない、という認識が蔓延していることを背景にして、契約・調達においては、競争等の公正かつ自由・平等な手段による受発注ということよりも、膨大な発注事業をどこが受注してくれるのか、あるいは経験ある事業者をどれだけ集められるか、ということが最大の課題となっていたとすれば、受注調整等による不正を招来することになった要因とも言える。

しかも、テストイベント計画立案等業務の受注業者が、その後のテストイベント運営業務、本大会会場運営業務を特命随意契約により受注していることに鑑みると、最初のテストイベント計画立案事業の入札はより公正であるべきであったが、実際には入札の仕組みは、予定価格設定の際の下見積も１者で可としたり、また総合評価方式で過去の開催実績の評点割合を高く設定したりして、特定事業者が受注しやすいように構築されており、大会の中核を担うテストイベントや本大会の運営ということを踏まえ、より慎重な対応が求められていたにもかかわらず、改善すべき余地は大きかったと言える。

結果至上主義の実務優先の発想は不正を招来するとともに、不正を正当化する詭弁ともなる。調達・契約においては、あくまで手続的公正の下での結果を求める意識改革が不可欠であると言える。

⑤監査

ア　監査を支える体制の強化

課　題

監査は、内部監査、監事監査、会計監査人監査（外部監査）が実施されており、内部監査は監査室が所管し、会計監査人監査は企画財務局が所管しており、所管が各々異なっていた。

内部監査は、年度にもよるが所管の監査室は室長とスタッフ数名で構成されていたほか、監査法人に業務委託し、業務監査及びテーマ監査を実施していた。年間計画を立てて各部署の監査を行っており、業務改善を目的とし、相互干渉をせず洗い出しを行っていた。テストイベントの部署にも監査を行っていたが、当時異常検知の報告はなかった。

会計監査人監査は、財務諸表等に不正又は誤謬による重要な虚偽表示がないかどうかについて合理的心証を得て、監査報告書において独立の立場から意見を表明することが目的、責任である。よって、入札経過等については直接の監査対象とはならなかった。

監事監査は、「監事監査規程」により、法令、規程に則し実施し、内部統制及び手続が適正に行われていたかを中心に確認していた。また、毎年６月の理事会における決算承認のタイミングで監事は会計監査人から説明を受け監査を実施していた。一方で内部監査結果は監事には報告されていなかった。

監査室による内部監査、監事による監事監査、会計監査人による監査が実施されてい

たが、それぞれ独立性が必要であるとしても、連携が取れておらず監査の実効性を高める余地があった。監査室は管理職数名のみの配置であり、結局は監査法人に業務委託されていた。

意　見

・監査に係る担当部署を一か所に絞るなどして、不正リスクを含む各監査相互間の情報の共有化、効果的な監査を実施すべきである。
・内部監査を行う部署に相応の人員を配置し、かつ弁護士等の有資格者を登用して相当強大な権限を与え、あらゆる部署や事項に対しても調査権が及ぶようにして、日常業務の遂行を常時チェックできる体制を整えるべきである。権限を持たせる反面で責任を持たせ、不正行為を看過した場合の責任の所在を明確化すべきである。
・監事監査、会計監査人監査について実効性のある監査にするには、示す資料や情報、説明者、説明内容を適切なものとすべきである。外部の者は基本的に情報が少なく、担当者の情報や説明に依拠するしかない場合が多く、担当者の知識や問題意識によっては、監査の深度が浅くなり、結果、「問題なし」というお墨付きを与える監査になってしまいかねない。
・大会運営組織の監査においても、都の内部で実施する財務監査や行政監査と同等の監査を行うべきではないか。

イ　内部統制制度（内部監査含め）と外部監査の活用

課　題

外部監査の目的は、内部統制の有効性について意見表明するためのものではなく、リスク評価の実施に際して状況に応じて適切な監査手続を立案するため、内部統制を検討するものである。すなわち、その「しくみ」と「プロセス」を対象にしており、実態を対象とした手続は、ほとんどされていないと判断される。このように会計監査人の内部統制の監査手続は、あくまで財務諸表の適正性の意見表明のためのものであり、不正に関しては直接の対象としてはいなかった。

また、組織上層部や事業の執行責任者の不正に対しては、内部統制制度は元々働きにくいと考えられており、今回の不正においても重要な手続面において結果として機能しなかった。

さらに、組織委員会には多くの事業会社からの出向者がいたが、そのことを前提にした内部統制制度であったのか検討する必要がある。

また、内部監査は、独立性及び透明性を高め、牽制機能の強化が図られたとのことであるが、目標達成を目的とした取組であり、性善説に立っているとも考えられる。

意　見

・組織上層部や事業の執行責任者が行う行為に対しては、内部統制組織のさらなる強化が必要である一方、責任の明確化、追及の仕方を明確にすることが必要と考える。
・もっとも今回の反省から内部統制制度の体系を仮にさらに重厚なものに今後するとしたら、かえって事務の手間ばかりかかり、逆に有効性に疑問が残るので慎重であるべきと考える。

〈監査の総括〉

監査には、内部監査、監事監査、会計監査人監査(外部監査)があり、組織委員会としてその機能を果たすべく特に内部監査においては、事務総長直轄の組織体制にするなど組織を強化した。しかし結果としては、特に内部監査において今回の不正に対してはリスクの認識が薄く、また情報収集面においても不十分であり、その発生を防ぐことができなかった。

内部統制制度は、組織上層部や事業の執行責任者に対して、元々働きにくいと考えられており、今回、事業の実質的な執行責任者の不正に対しては、内部監査は結果として機能していなかった。また、会計監査人による外部監査は、その目的が異なるため、直接に不正の防止に機能することは期待できない。したがって、それらの制度に頼ることには限界があると思われる。

そのため、各監査の相互連携機能を強化し、監査の実効性を高めていくことが必要ではないか。

⑥情報公開

課　題

組織委員会では、法令に基づく対応のほか、理事会の議事録及び資料や、調達方針・契約情報等について情報発信を行ってきた。契約情報については、組織委員会の調達の重要性及び公共性にも配慮し、守秘義務が課されたマーケティングパートナーとの契約状況についても、相手方の同意を得つつ、公表するよう取り組んだ。

しかし、組織委員会は、民間法人として、守秘義務等により情報公開の範囲が制限された部分も少なくなかった。

意　見

・公益性のある事業を実施するにあたっては、大会運営組織が説明責任を果たし、都民の信頼性を確保するために、情報公開は不可欠なものである。
・公開すべき情報の範囲と項目については、事前に全体の枠組みを検討する必要がある。
・守秘義務の関連では、開示方針を関係者と十分に協議を行う必要があるのではないか。
・情報公開は、都民の視点から検討することが必要であり、公開する情報が過多にならないように簡潔で全体が理解できるようなものにする必要がある。
・情報公開は、組織内の相互牽制やガバナンス強化につながるものである。守秘義務も重要でありすべての公開は難しいが、公共性や公益性に鑑み、できる限りの情報公開に取り組むべきではないか。
・情報公開後の反応（問い合わせや意見表明）についてもさらに公開していくべきではないか。
・大会を通した社会的な価値創造やインパクトをわかりやすく都民に伝えることが重要である。

・都が公開している入札経過情報のように、落札者以外の入札経過情報を公開することにより、入札手続の透明性を図るべきではないか。

〈情報公開の総括〉

公益性のある事業を実施するにあたっては、大会運営組織が説明責任を果たし、都民の信頼性を確保するために、情報公開は不可欠なものである。公開すべき情報の範囲と項目については、事前に全体の枠組みを検討する必要がある。

情報公開は、都民の視点から検討することが必要であり、公開する情報が過多にならないように簡潔で全体が理解できるようなものにする必要がある。大会を通した社会的な価値創造やインパクトをわかりやすく都民に伝えることが重要である。

第６章　今後の国際スポーツ大会等に向けて

調査チームでは、組織委員会の契約手続や意思決定過程等について確認するとともに、都派遣職員・組織委員会の元幹部・受注事業者・他団体からの派遣者からの聞き取り等を実施した。また、これらの確認結果に基づき、第三者の立場で有識者から、ガバナンスやコンプライアンスなど客観的・専門的な多岐にわたる重要な課題・意見が提示された。

これをもとに、今後の国際スポーツ大会等の開催に向けて、東京 2020 大会の経験を踏まえたガバナンス確保等の取組について、有識者と意見交換を行った。

有識者によると、ロンドンオリンピック開催後に、ＩＯＣやイギリス政府等は、複数の国際競技連盟の汚職問題を受け、スポーツ団体や政府等の連携の必要性を認識し、ガバナンス遵守プロセスの最適化などに取り組んできたとのことである。また、フランスは、2024 年大会の開催に向けて、ガバナンスの枠組み等を整備し、大会準備を進めているとのことである。

イギリスやフランスにおけるガバナンス確保等に向けた取組は、法制度や文化が日本と異なるところもあるが、その改善の道のりは、参考になる点もある。

①　行政の関与・監視

ロンドン 2012 大会では、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とのことである。また、フランスでは、2024 年パリ大会に向けて、オリンピック・パラリンピック開催に係る法律を策定して、政府及びパリ 2024 組織委員会全体のガバナンスの枠組み、パリ 2024 組織委員会のガバナンス、政府の関与・監視について、全体的な枠組みを体系的に構築しているとのことである。

有識者からは、政府レベルで関与・監視する仕組みを構築している海外における取組も参考とし、スポーツ振興や都市のプレゼンス向上に資する国際スポーツ大会の開催にあたり公費を投入する場合には、大会運営組織の自律的な管理に加えて、都としての関与・監視をより可能にする枠組みをつくり、行政として適切に関与するべきではないかとの意見が出された。

②　ガバナンス

ロンドン 2012 大会後、イギリスでは大規模スポーツ大会の開催が増加した一方、2010 年代後半には、国際競技連盟のガバナンス問題が国際的に深刻な課題となった。そのため、スポーツガバナンスの全体的な枠組みとして、政府レベルの支援の枠組みやメニュー、運営組織に求めるガバナンス等を体系的に整理した一連のドキュメント（「スポーツをする未来：アクティブな国に向けた新たな戦略（仮訳）」、「ゴールドフレームワーク」、「スポーツガバナンスコード」、「大規模イベントガバナンスガイドブック」）が公表されているとのことである。

また、フランスでは、2024 年オリンピック・パラリンピック開催に係る法律において、公的資金の援助を受ける民間法人（パリ 2024 組織委員会等）に対する会計検査院の検査に加え、パリ 2024 組織委員会等による汚職、受託収賄、公金横領、違法な利益、公金流用、自己に有利な使用の防止と発見を目的としたフランス腐敗行為防止当局による監査を

行うことが規定されているなど、徹底したガバナンス強化の取組を実施しているとのことである。

有識者からは、政府として支援の枠組みやメニュー、運営組織に求めるガバナンス等を体系的に整理している海外における取組も参考とし、大規模なスポーツ大会においては、大会運営組織のガバナンスを強化するとともに、実効性を担保する枠組みを構築することが必要ではないかとの意見が出された。また、汚職、受託収賄、公金流用、自己に有利な取引の規制など腐敗防止対策を講じることも必要ではないかとの意見もあった。

③　監査

フランスでは、会計検査院が、ガバナンス、不正行為（契約執行等）、大会準備の状況、予算執行など幅広く監査し、上院・下院へ報告することとなっているとのことである。また、会計検査院の監査に加え、腐敗行為防止当局の監査が実施されているが、パリ2024組織委員会に設置された倫理委員会では、会計検査院のメンバーと、腐敗行為防止当局が任命した者のそれぞれが委員になっているなど、相互連携の取組が見られるとのことである。

有識者からは、このように監査によるチェック体制が強化されている海外における取組も参考とし、都が財政支援等を行う大規模国際スポーツ大会の運営組織に対しては、都の内部で実施する定例監査や行政監査と同等の監査を行うべきではないかとの意見が出された。また、監査の実効性を高めていくため、各監査の相互連携機能を強化していくことが必要ではないかとの意見もあった。

④　コンプライアンス

イギリスでは、「スポーツガバナンスコード」において、公費支援対象の団体に求めるガバナンス要件が提示されるとともに、「大規模イベントガバナンスガイドブック」において、倫理規程（行動規範）の雛形や内部通報方針の標準雛形が作成され、ホームページで公開されているとのことである。また、フランスでは、倫理規程（行動規範）を取りまとめ、職務遂行における公平性、利益相反防止などを記載しており、加えて、日常直面し得るケースを紹介・説明したベストプラクティスガイド（事例集・ＱＡ集）も作成・公表し、組織として行動規範の徹底を図っているとのことである。

有識者からは、インテグリティ、中立性、フェアプレイの考え方を事例・ＱＡ集として取りまとめている海外における取組も参考とし、間接的・潜在的な利益相反行為についても具体例を類型化して示すなどして、職員に利益相反に関する理解を徹底させることが必要との意見があった。また、職員の意識向上のために研修の受講は大事であるが、受け身の研修は効果が限定的になる恐れがあるため、アンケートやチェックリストを用いるなど、より理解を深める取組が必要との意見もあった。加えて、組織としてのルール作りを行うことも重要であり、例えば、業者等の外部にメールを送付する場合には、必ず上長を含む所管職員のアドレスをＣＣとして設定するなど、事業者との接触に当たっての具体的な留意事項を定めることが必要ではないかとの意見もあった。

⑤　人材組織

ロンドン 2012 大会も含め他大会では、人材は基本的に直接雇用であり、パートナーやサプライヤー企業からの出向は例外的であったとのことである。また、フランスでは、倫理規程（行動規範）を取りまとめ、職務遂行における公平性、利益相反防止などを記載している。加えて、業務で直面し得るケースを紹介・説明したベストプラクティスガイド（事例集・ＱＡ集）も作成・公表し、組織として行動規範の徹底を図っている（再掲）。

有識者からは、このような海外における取組も参考とし、大会運営組織が有資格者などノウハウをもつ優秀な人材を直接雇用すべきとの意見や、利益相反を防ぐには出向者の給料は組織委員会が負担すべきとの意見があった。また、出向者を活用する場合は、事業を受託する可能性がある企業の出向者を事業所管部署に在籍させないなど、利益相反防止の取組を徹底することが重要との意見があった。

⑥　契約調達

イギリスでは、「大規模イベントガバナンスガイドブック」において、予算執行権限のマトリクスを作成するなど、金額に応じた決定権者の明確化を図っているとのことである。加えて、ロンドン 2012 大会も含め他大会では、公募により人材募集が行われており、大会運営組織として事業をコントロールできる知見を備えるよう取り組んでいるとのことである。

有識者からは、このような海外における取組も参考とし、調達管理委員会は、不正リスクに対する知見や経験をもった外部者を含め構成すべきとの意見が出された。また、特定の事業者に依存せずともスポーツ大会が運営できるよう、運営ノウハウを蓄積するとともに、運営を担えるような人材を育成し、そのノウハウを継承していくことについて正面から取り組む必要があるとの意見もあった。

⑦　情報開示

イギリスでは、大会運営の事業費の全体について、会計検査院の監査を受けた後、議会において予算の推移と実績、主要な事業と財源を適時情報開示しているとのことである。また、フランスでは、会計検査院の監査は、ガバナンス、不正行為（契約執行等）、大会準備の状況、予算執行など幅広く行い、上院・下院へ報告することとなっているとのことである（再掲）。

有識者からは、積極的に情報公開を行っている海外における取組も参考とし、守秘義務もあるためすべての公開は難しいが、公共性や公益性に鑑み、できる限りの情報公開に取り組むべきではないかとの意見が出された。また、公益通報窓口に情報提供があった場合は、個人が特定されない形で内容を職員に周知することで、内部統制を強化していくことも重要とのことであった。

おわりに

調査チームは、組織委員会の契約手続や意思決定過程などを確認し、都から組織委員会へ派遣した職員等への聞き取りも行った。これらの確認結果に基づき、第三者の立場から有識者による客観的かつ専門的な視点から重要な課題や意見が提示された。

有識者からは、オリンピック・パラリンピックは短期間に数十の競技が行われる世界で他に類を見ない大規模イベントであり、また新型コロナウイルス感染症の影響による開催延期など、過去に例を見ない困難な状況の中で大会をやり遂げた成果は評価された。

しかしながら、課題があったことは事実であり、今回の談合事件のような不正が起こったことは都民の信頼を損ねるものである。

組織委員会は、旧エンブレム問題を契機にガバナンスを強化し、全般的な統制として、経営会議、調達管理委員会、理事会により意思決定プロセスを明確にするとともに、法務部、監査室を整備するなど、相互牽制が働くように体制を整備したが、不正を防ぐことはできなかった。また、不正を防ぐためにはコンプライアンス確保の仕組みや研修が重要であり、組織委員会でも仕組みを整備し、定期的に研修を行っていたものの、職員によって理解度が異なる状況であったなど、必ずしも奏功していなかった。さらに、会場運営等のノウハウが不足していたことから、事業者及び出向者のノウハウを活用せざるを得ず、受託企業の出向者による利益相反を防ぐ人材配置となっておらず、利害関係者との接触ルールも定めていなかった。

東京都は、組織委員会、都、国などの日本側がＩＯＣと交渉できる環境となるよう尽力したが、ＩＯＣの意向を実現する立場の組織委員会は、別の公益財団法人であることから、都の関与には限界があったことも事実である。

こうした事態を二度と繰り返さないため、本調査の結果も踏まえて、東京 2020 大会の教訓を生かし、今後の国際スポーツ大会においては、組織体制や制度を整えるだけではなく実効性を担保し、大会運営組織がきちんと機能するようにしなければならない。

そのためには、本調査で有識者から提示された、東京 2020 大会のガバナンスやコンプライアンス等の多様な課題について、しっかり今後に活かす必要があり、今後実施する国際スポーツ大会において取り組むことが望まれる。有識者からは、提示した意見の中の取組例について実施することが望ましいが、大会や運営組織の規模もそれぞれであることから、事業実施とのバランスも考慮し、各大会の運営組織において実施すべきか検討することが重要であるとの意見が出された。また、人材育成やノウハウの継承など、直ちに実現されることが難しい事項については、中長期的な視点で検討を行うべきとの意見もあった。

今回整理された課題や意見等も踏まえ、都としてより良い大会の実現に向けて取り組んでいく。