

大規模スポーツイベントにおける危機管理上の課題 —2020年東京オリンピック・パラリンピック大会を中心に—

伊藤 哲朗

2020年に予定されている東京オリンピック・パラリンピック大会をはじめ、国民の関心を集める大規模スポーツイベントにおいては、通常のスポーツイベントと比較しても危機管理が問題となることが多い。本稿では、危機管理上問題となる大規模スポーツイベントとは何かを論じ、大規模スポーツイベントではなぜ危機管理に焦点が集まるのか、また、こうした大規模スポーツイベントにおける危機の特徴と危機管理のポイントと問題点およびその対策は何かを考え、2020年東京オリンピック・パラリンピック大会を中心に危機管理上の課題について考察した。

キーワード：大規模スポーツイベント，リスクマネジメント，クライシスマネジメント，意思疎通と意思決定

1. はじめに

2020年、わが国において東京オリンピック・パラリンピック大会が開催される予定であるが、このような大規模スポーツイベントにおいては、通常のスポーツイベントと比べ危機管理上の課題が多数発生する。

本稿では、最初に、危機管理上問題となる大規模スポーツイベントとはどのようなものかについて整理を行った。次に、大規模スポーツイベントにおいてはなぜ危機管理が問題となるのか、またその危機管理上の脅威とは何か、その特徴はどのようなものであるのかを体系立てて整理した。最後に、こうした危機への備え、発生抑止、被害軽減といったリスクマネジメントの手法と、危機が発生した場合の被害最小化、拡大防止、危機の連鎖的発生抑止のためのクライシスマネジメントの手法について体系的に論述した。

特に本稿では、大規模スポーツイベントを代表する2020年東京オリンピック・パラリンピック大会（以下「2020東京オリンピック」という）を中心に取り上げ、具体的にそこに見られる危機と危機管理上の課題を俯瞰することで大規模スポーツイベントにおける危機の所在と危機管理の考え方について論じた。

2. 危機管理上問題となる大規模スポーツイベントとは

世の中においては、毎日のように至る所で各種のス

スポーツイベントが行われているが、危機管理に焦点が当てられるイベントは少ない。しかし、そのスポーツイベントが大規模化してくると、規模によっては万が一の事故、災害あるいは事件が発生した場合の危機管理に大きな焦点が当てられてくる場合がある。

(1) 危機管理上の問題となる大規模スポーツイベント
危機管理上問題となるスポーツイベントの条件を整理すると表1のようになる。このような条件を満たす大規模スポーツイベントは、単なるスポーツの枠を越えて社会現象としての様相を見せ始めることとなり、単に競技場に大勢の人々が集まるといった人間の物理的な動きに留まらず、競技場以外の空間にまでさまざまな影響を及ぼすこととなる。

このため、万が一このスポーツイベントの最中や前後に事件、事故や災害が発生すると、当該競技場に集まった観衆や競技関係者以外にまで大きな被害をもたらすこととなる。また、このイベントを政治的に利用して自らの立場をアピールしようとする者も出るため、これらの危機管理が注目されることになる。

(2) 危機管理上問題とならないスポーツイベント

スポーツイベントであっても表1の条件のうち2~5のいずれをも満たさないものは、たとえ大勢の競技関係者や観客が集まる場合であってもこうした危機管理上の課題は少ない。また、実際に事件、事故が発生する可能性も低く、万が一発生した場合の影響も少ない。

たとえば、閉鎖された空間での関係者だけからなるマスコミ中継もないスポーツ競技大会では、競技関係者や応援の観衆が仮に多数参加していたとしても、危機管理上の課題は極めて限定的なものとなる。

いとう てつろう

東京大学生産技術研究所 客員教授

〒153-8505 東京都目黒区駒場 4-6-1

表1 危機管理上問題となるスポーツイベント

条件	スポーツイベントの態様
1	多くの観衆が集まるもの
2	スポーツイベントの競技の内容のみならず、スポーツイベントの開催そのものにマスコミをはじめとする大衆の注目や関心が集まるもの
3	スポーツイベントの利害関係者がスポーツ競技団体の関係者、施設管理者に留まらず、マスコミ、スポンサーなど多岐にわたっているもの
4	スポーツイベントのもたらす影響が、スポーツ競技団体の関係者への影響のみならず、各種経済効果をはじめ社会全般に及んでいるもの
5	要人の観戦などスポーツイベント以外の異なる要素が加わるもの

3. 2020 東京オリンピックの危機管理

3.1 大会の概要

2020 東京オリンピックは、4 年後の 2020 年 7 月 24 日から 8 月 9 日まで開催されるオリンピック大会と 8 月 25 日から 9 月 6 日までのパラリンピック大会からなる。開会期間中のみならず、前段の聖火リレーや文化イベント等も同時に開催されるため、危機管理の観点からは、競技大会だけでなくこうした聖火リレーや文化イベントの危機管理についても同様の観点からの危機管理対策が必要となる。

2019 年末に完成予定の新国立競技場を中心に、複数都県で 28 競技+αの競技が開催される予定であり、パラリンピック大会の 22 競技を加えると、総数 50+αの競技が行われることとなっている。

オリンピック・パラリンピックを合わせて観客数 1,010 万人 (780 万人+230 万人) が見込まれおり、このほか、選手団等大会関係者 (ロンドン大会では計 25,000 人)、メディア関係者 (ロンドン大会では 21,000 人)、多数の各国要人 (ロンドン大会では約 150 人) 等の多数の関係者が短期間に集中する大会となる予定である。このうち、選手団等大会関係者やメディア関係者および外国要人はもとより、かなりの数の海外からの応援団、観客等が来日することが予想されているほか、一般の観光客も多数来日することが見込まれている。

2020 東京オリンピックは、表 1 のすべての条件を満たす大規模スポーツイベントの代表格とも言え、その危機管理が大きな課題となることは言うまでもない。

3.2 大規模スポーツイベントにおける危機管理の特徴

大規模スポーツイベントにおける危機管理では、多数の観客が複数の競技会場およびその周辺に集中するなか、観客のみならず大会関係者、各国要人、一般市

表2 大規模スポーツイベントにおける脅威

治安対策	テロ対策 サイバー攻撃対策 一般治安対策
交通対策	輸送対策 交通渋滞対策
雑踏事故対策	競技場内の雑踏事故対策 競技場周辺の雑踏事故対策
異常事象対策	事案発生時の観客安全確保対策 自然災害発生時対策 熱中症対策

民の安全を確保する必要がある。これら観客等の安全を脅かす脅威を整理すると表 2 になる。

(1) テロ対策

オリンピックは、国際的な注目を集めるビッグスポーツイベントであるために、過去にもテロの格好の標的とされてきた。これは、大会取材のために世界中から多数のマスコミも集まるなか、そこで行われたテロ行為が世界中のマスコミの耳目を集め、マスコミの報道を通じてテロリストの主張、存在を世界中に訴えることができるためである。オリンピックを含む大規模スポーツイベントでは、過去にも以下のような事案が発生している。

- ・1972 年、ドイツで行われたミュンヘンオリンピックでは、イスラエル選手団を狙った「黒い九月」を名乗る反イスラエルのテロリストグループが選手村を襲撃、イスラエルの選手団等を人質にして立てこもる事件が発生、イスラエルの人質等 11 人が殺害される事案が発生した。
- ・1996 年、アメリカで行われたアトランタオリンピックに際し、オリンピックに関連したコンサート会場で爆弾が破裂し、2 人が死亡、100 人以上が負傷するという事件が発生した。
- ・オリンピックではないが、2013 年のボストンマラソンの際には、多数の観衆が集まる沿道で爆弾が破裂し、3 人が死亡、200 人以上が負傷するという事件が発生した。その後犯人が検挙され、イスラム過激派の主張に共鳴した人物の犯行であることが判明した。
- ・2015 年 11 月に発生した ISIL (「イスラム国」) によるパリの同時多発テロ事件では、フランスのオランダ大統領も観戦するフランス対ドイツのサッカー会場において 3 人の自爆テロ犯による爆発事件が発生し、市民 1 人が死亡したほかテロ犯 3 人も死亡した。

いずれの事件も世界の耳目を集め、同規模のほかのテロ事件と比べてもマスコミの報道は大きく、テロリストが大規模スポーツイベントをテロの標的とする所期の目的は達成されている。

近年のイスラム過激派によるテロは、欧米、中近東、アフリカを中心に活発化しており、これらの国から多数の選手団、観客、政府要人が来日する中での2020東京オリンピックにおいては、テロの蓋然性は高く、これまでイスラム過激派によるテロが発生していないわが国においても、十分発生可能性があるものとして対策を講じる必要がある。

また、これまでその存在が十分知られていなかった組織によるテロも、組織がその存在のアピールを目論んでテロを行うことも警戒しなければならず、それまで重大テロを発生させたことがない組織に対しても十分な情報収集と警戒が必要となる。

(2) サイバー攻撃対策

① 重要インフラ事業に対するサイバー攻撃対策

50年前の東京オリンピックでは全く考える必要がなかった事柄として、近年の大規模スポーツイベントへの脅威の一つにサイバー攻撃が挙げられる。とりわけ、大会期間中に重要インフラに対する攻撃が発生すれば、攻撃を受けたインフラの機能不全により、大会運営全般にわたり大きな影響が生じることは明らかであり、サイバーセキュリティ対策を十分にとってサイバーテロの絶無を期していく必要がある。

これは、何も大会期間中に限って対策を行うべき性質のものではない。しかし、すでに述べたように、世界中から注目を浴びる大会の時期にサイバー攻撃を行うことが、当該攻撃者の存在と主張をアピールするものである以上、大会期間中にサイバー攻撃を受ける危険性が高まる可能性は高い。また、国の威信をかけて大会の成功を目指すわが国に対し、その威信を傷つけるためにサイバー攻撃を行うものが出てくる可能性もあるだろう。

② 大会運営事業に対するサイバー攻撃対策

各種のサイバー攻撃のうち、大会運営事業を狙ったサイバー攻撃にも注意を要する。大会開催のために必要な各種コンピュータシステムは、大会前後の一定期間において必要となるものであるが、各種インフラに対するサイバー攻撃のみならず、これら大会運営に係る各種コンピュータシステムに攻撃を加えるほうが、より直接的に大会に影響を与えることが可能と考える攻撃者がいても不思議ではない。事前のチケット販売管理から、大会期間中の各種大会運営システムに

使われるコンピュータへのサイバーテロ対策も、短期的なシステムのものが多いとはいえ、十分な対策が必要になるのは言うまでもない。

(3) 一般治安対策

大規模スポーツイベントでは、多数の外国からの観客をはじめ国内外から多くの関係者や観光客が集まることとなるが、これに伴いスリやひったくりをはじめ酔客のケンカや暴力事件、応援団同士の小競り合い等の暴力事件等の通常の事件も増加することがある。大会会場周辺のみならず、各地の繁華街や観光地の治安対策も重要となる。

また、世界中の国々から大勢の人が集まることから、警察官や警備員による日本語の説明や注意喚起だけでは理解されないことも多く、英語をはじめとした多言語による危機対応が必要となる。

特に、これは一般治安対策に限る現象ではないが、観客等へのアナウンスや注意喚起、事情説明などは、理解されて初めてコミュニケーションが成り立つものであることから、事案発生時のクライシスコミュニケーションの際の広報では多言語による的確な広報が求められる。

2011年の原子力発電所の事故の際の広報では、日本語のクライシスコミュニケーションの内容の拙劣さもさることながら、当初、日本語以外の言語による広報がなされなかったことが、当時日本にいた外国人の不安を増幅させたと言われており、世界から多数の人が集まるイベントでは、こうした多言語によるクライシスコミュニケーションの重要性は大きい。

(4) 大会開催に伴う輸送対策

① 選手等の大会関係者、要人の安全かつ円滑な移動の確保

大規模スポーツイベントでは、主役は選手等の大会関係者であるため、競技会場への安全かつ円滑な輸送が大会の安全かつ円滑な運営のためには欠かせないが、会場周辺は多数の観客や観光客が集中し、交通混雑が発生しがちである。加えて、大会に参加する要人を、テロをはじめ各種の危険から守りつつ、安全かつ円滑に移動させることも重要であり、一般観客や観光客の動線と選手団や要人の動線を分離し、会場周辺の交通混雑に巻き込まれることなく、選手団や要人を安全かつ円滑に輸送する対策を構築していくことが重要となる。

このためには、選手団や要人等の専用レーンや専用道を各競技場や選手村周辺に設定していくことも検討していかなければならない。また、後述する大会開催に伴う交通総量抑制対策とも相まって、事前の必要な

道路環境の整備や各種交通規制対策、さらには、国民に対する不要不急の車の使用自粛の依頼や競技場や選手村周辺の道路を避けて迂回してもらうための広報などの事前の周到な準備が必要となる。

② 観客の安全かつ円滑な輸送の確保

大会期間中は、大勢の観客が競技場に詰めかけることとなるが、そのための観客の安全かつ円滑な輸送が重要である。特に大規模な競技場周辺における輸送は、短時間に大量の人員を輸送しなければならないため、鉄道、バス等の大量輸送機関の効果的配置と運用が不可欠である。

また、鉄道からバスへの乗換駅や鉄道からほかの鉄道への乗換駅等では、双方の輸送力に差がある場合には、大量の乗り換え客の滞留という事態が生じる。この場合、滞留防止や滞留客の誘導あるいは滞留スペースの確保などの措置が必要であり、事前のシミュレーションによる綿密な対策が重要となる。同様のことは、輸送機関の終点地点と競技場の入口付近における滞留の場面でもいえる。手荷物検査や入場資格の確認のため競技場入口周辺に滞留する人々の後ろから、大量の観客が鉄道の駅やバスの終点から吐き出されてくるような事態に備えた十分なスペース確保と観客の競技場内への迅速な誘導が重要となる。

とりわけ、夏期の炎天下での滞留や突然の豪雨からの避難等の事象を考慮すれば、熱中症の予防措置や日覆い屋根の設置、救急医療体制の構築などが必要であり、輸送力の増強に加え、その結節部分の安全対策も重要となる。

また、競技開始時間が迫った場合など観客が競技場に殺到する場合に、安全に移動できるよう整理員等による的確な誘導措置や観客を誘導、分離するための柵等の物理的措置など、混乱の防止、解消のための安全確保対策も重要となる。

③ 輸送力の限界を見極めることが重要

2020 東京オリンピックでは、同時刻に複数の競技が複数の地点で行われることとなるが、時間帯によっては各競技場に向かう観客と通常の通勤客等が混在することとなる。この場合、特定の区間に通常の輸送力以上の乗客が集中することも考えられ、通常の乗客にオリンピックの観客等が集中する時間の輸送力を考慮した各種対策が必要となってくる。

ロンドン大会では、大会期間中、1日最大 80 万人の観客が公共交通機関を利用したとの報告は一つの参考となるが、東京においても、競技開催の日程や観客の参集状況等を考慮し、交通機関の輸送力の限界を見極

めたうえでの輸送対策を構築する必要がある。

この場合、前述の大会関係者、要人等の優先輸送の方針とも整合性のとれた対策が必要であり、鉄道、バス、徒歩等による観客の移動のあり方の事前の十分な検討が重要となる。また、鉄道やバス等の公共交通機関の場合はもちろんであるが、徒歩移動の場合においても、パラリンピックのみならず、車いす等を利用した移動速度の異なる観客や関係者の移動のあり方やバリアフリー対策のあり方についても事前の検討が重要となる。

(5) 交通渋滞対策

2020 東京オリンピックでは、通常以上に多くの人々が移動することに加え、大会運営のため特定の人々を優先的に輸送しなければならない場面も多く発生する。これらを原因とする交通渋滞とそれが与える一般市民生活への影響に対する配慮も重要となる。

大会は数日だけではなく長期間に及ぶため、長期間にわたる交通渋滞が及ぼす影響についても事前のシミュレーションとこれに基づく対策の構築が重要となる。

対策の一つとして、大会期間中の交通総量抑制対策や物流の夜間輸送等の時間差による輸送を行う必要があるが、そのためにも多数の国民や事業者の理解と協力が重要となる。加えて、こうした対策により競技場周辺のみならず、直接、間接に影響を受ける全国各方面の理解と協力も重要となる。

対策が決まった早い段階からの対策内容の広報と協力の呼びかけが重要となるが、実際に対策を実行に移していくための各方面からの協力体制の構築が必要である。

(6) 観客等の雑踏事故対策

大規模スポーツイベントでは、何らかのはずみから大勢の人が将棋倒しになるなどの雑踏事故の危険は常に付きまとっている。これまでもスポーツイベントに限らず以下のような事案が発生している。

- ・ 1954 年 1 月 2 日、皇居参賀における二重橋での雑踏事故（二重橋事件）で、一人の老婆の転倒から、死者 16 名、重軽症者 60 名を出す惨事となった。
- ・ 1956 年元旦、新潟県弥彦神社における参拝客の雑踏事故では、死者 124 人、負傷者 77 人を出す大惨事となった。
- ・ 近年では、2001 年 7 月 21 日の明石市の花火大会における歩道橋上での雑踏事故で、死者 11 人、負傷者 247 人を出す事案が発生している。
- ・ 1990 年 7 月に発生したメッカでの巡礼者の雑踏事故では死者 1,400 人以上、2015 年 9 月の同じく

メッカ近郊での巡礼者の雑踏事故では死者2,000人以上と多数の死亡者が出る事態が発生している。

オリンピックでは、多数の会場で多くの観客が同時に集中するため、競技場内および競技場周辺での雑踏事故の危険は常に付きまとう。突発事案発生時やセキュリティ対策としての荷物検査や金属探知機による身体検査等に時間を取られ、本人たちの予定より入場が遅れた観客が、競技の開始時間に間に合うように競技会場に殺到することも考えられ、周到な雑踏事故対策が求められる。

(7) 大会開催中に事案が発生した場合の的確な対応と観客等の安全確保

大会開催中に重大な事件や事故、さらには天災等が発生することは当然予想して対策をとっておく必要がある。とりわけ最初の事案の発生以降に連鎖的にさらなる事案の被害が発生することは、極力避ける努力をしなければならない。

具体的には、事件、事故、天災等の突発事案が発生したときに当該突発事案への対応に加え、事案の発生に驚き、動揺する観客等のパニックを防止し、観客等に的確に広報するほか観客等を安全に誘導して雑踏事故等による第二の事件を防止するとともに、拡大する事象から速やかに観客等を避難させて被害の最小化に努めるなど、事案発生に備えての観客等の安全確保のための方策を事前に計画しておく必要がある。

2015年11月13日のパリの「フランス・スタジアム」で発生した自爆テロでは、事件は試合開始約15分後に発生し、犯人が死亡したほか、犯人以外に死傷者が出ていたにもかかわらず、試合は後半戦まで続行され、試合終了後に観客に事案の発生が知らされ、安全に観客の誘導がなされたという。一方、その直後の17日にドイツで行われる予定であったドイツ対オランダのサッカーの試合では、試合直前に会場で不審物の発見があったとのことで観客を避難させて試合も中止した。

事案が発生した場合に、どのような場面でのように広報し観客等を誘導していくか、あるいは競技は続行するのか、また、その判断は誰が行い、誰が広報や誘導にあたるのかについても事前に検討し、シミュレーションを行っておく必要がある。

(8) 地震等の災害発生時の対策

大会開催期間中における自然災害発生時の観客等への広報および避難誘導や海外からの観客等の災害の被災者に対する救助、支援についても検討しておく必要がある。その内容は多岐にわたることが想定されるが、事前に、ありうることであるとの前提に立って準備し

ておくことが重要である。

ここで、一点忘れてならないのは、こうした自然災害に限らず重大テロ等が大会期間中のみならず大会前に発生し大会の開催自体が困難になることもあらかじめ検討しておく必要があるということである。大会のメイン会場等各競技場のいくつかが使用不能になることや、選手村の損壊等当初予定していた施設での大会開催が不可能になる事態は、地震や重大テロ等が大会直近に発生すれば十分考えられる事態であり、いつの時点で何が起これば大会の開催が全く不可能となるのか、あるいは代替施設をあらかじめ想定して会場の規模や大会の規模自身を縮小すれば大会の開催が可能となるのかといったシミュレーションを行っておくことも重要である。

とりわけ、自然災害については大会開催中に発生するよりも、事前に発生してしまう蓋然性が格段に高いことは言うまでもない。

(9) 熱中症対策

大規模スポーツイベントは炎天下で行われることが多い。特に、2020東京オリンピックは最も気温の高い季節に行われる。このため、炎天下に長時間さらされた人々が熱中症にかかる危険が大きく、とりわけ、会場入口周辺でセキュリティチェックのため長時間並ぶこととなったり、セキュリティの観点から水筒やペットボトルの持ち込みが禁止されたりした場合などに水分の補給が不十分となること、また、屋根や冷房のない競技場およびその周辺で長時間炎天下にさらされてしまうなどの理由で発症する事態は十分考えられることであり、そのための対策を十分考慮しておく必要がある。このことは当初より予想される事態だけに手抜きがあってはならない。長時間、炎天下や高温下にさらされないための方策、水分補給や冷房を十分に行う方策、具合が悪くなった人々を迅速に手当てできる医療看護体制など、特に冷房のない施設での開催が見込まれる競技においては十分な対策が準備されていなければならない。

3.3 国家の威信がかかる大規模イベントの危機管理

2020東京オリンピックは、国を挙げて大会の招致を行い、多くの予算と人員を投入して大会運営にあたるものである以上、大会の成功は、自ずと国家の威信がかかるものとなっている。

このため、大会を準備し、安全かつ円滑に運営し、最後まで滞りなく無事成功させることは、国にとっても重要な事業となる。担当大臣を置き、その成功を目指していることは何よりの証拠であるが、このため、大

会の運営面、とりわけ安全面においての失敗はなんとしても避けなければならない事態といえる。

まさに、国を挙げて、国家の威信をかけてその危機管理にあたる必要がある失敗の許されない事業となってしまうところに、2020 東京オリンピックが、ほかの大規模スポーツイベントと異なるゆえんでもある。

4. こうした危機に対応するためには何が重要か — リスクマネジメントとクライシスマネジメント —

これまで述べてきたように大規模スポーツイベントを取り巻く危機は、2020 東京オリンピックのように規模が大きくなり、社会的な注目や関心を集めるものになればなるほどさまざまな危機管理上の課題が出てくるようになるが、こうした危機をできるだけ最小化し、安全で円滑な大会運営を実現していくためには、危機の事前対策としてのリスクマネジメントと実際に危機が発生した場合に事態に対処していくためのクライシスマネジメントの 2 種類の危機管理が重要となる。これらの二つの危機管理は、同じ危機管理という言葉が使われているが、時間的にもまた実際のオペレーションの上でも全く違う概念であり、その双方を的確に実現して初めて大規模スポーツイベントの危機管理、すなわち、安全で円滑な大会運営が可能となる。

4.1 危機の事前対策としてのリスクマネジメントの考え方

(1) さまざまな危機の想定

大規模スポーツイベントを実施していくにあたり、大会の最中あるいは大会前に発生するテロ等の事件から事故、災害、パンデミック等の各種の危機を想定し、そのような危機が大会開催にどのような影響を与えるかの、危機の態様に応じた研究を行う必要がある。

基本的には、大会開催に影響を与える危機として何が起こりうるのか、それはどんな形でやってくるのかをさまざまな危機ごとに考えてみるのが最初に重要となる。そのためには、数々の危機の形態を具体的にイメージしてみて、その危機が最悪の事態をたどった場合、大会にどのような影響が出てくるのかを一つひとつイメージしてみる作業から始めなければならない。

具体的には、考えられる危機を網羅的に列挙し、それぞれの危機に対して、i) 何が、ii) 何を目的に、iii) いつ、iv) どこで、v) だれに対して、vi) どのように、発生するのかということイメージし、それぞれ考えられる危機についての対策を、事前対策および発生した場合の対応策共々考えていかなければならない。

たとえばテロの場合を考えてみても、i) ~vi) の条件の一つが少し違うだけで、テロの兆候をつかみ、事前に防ぐための事前対策から、大会開催中の発生防止のための活動内容、あるいは発生時にとるべき対応手段も異なってくる。テロの種類も、銃器、爆弾によるものから、ダーティーボムのような放射性物質を使用した核テロ、または病原菌を使用したバイオテロ、さらにはサリンのような化学薬品を使用したケミカルテロなど、それぞれのテロの形態に応じて、対応策や発生した場合の対処方法、医療方法、準備すべき医薬品も異なる。さらには、人質立てこもりによる政治的要求事案、問答無用の米国 9.11 型のテロやフランスパリの 11.13 型のテロのようないきなり人命と国家のガバナンスを棄損するテロに対しても、対応方針や対応策もあらかじめ想定しておかなければならない。これら起こりうるテロのすべてを考慮に入れて、各会場や各場面ごとに危機を想定し、事前対策も含めて危機の対応策を検討しなければならない。

国の威信がかかる大会の安全を実現するには、テロに限らずあらゆる危機を想定して穴のない対策をとることが求められるが、そこで重要なのは、やはり、起こりうる危機についてのイメージーションを働かせるということに尽きよう。

(2) 危機への対応策の検討、決定、準備、実行

次に求められるのは、(1) で述べたようなさまざまな危機の想定を行ったうえで、実際にその危機を察知し、予防し、軽減し、あるいは発生した場合に直ちに鎮静化させるための対応策を具体的に検討していくこととなる。

想定されたすべての危機について、考えられるあらゆる手段を動員して対応策を構築することは必ずしも現実的ではない。i) 限られた時間、ii) コスト、iii) 人員、iv) 組織、v) さらににはこれらの条件がもたらす手段の制約等、さまざまな対応策の中から実現可能であり、なおかつ高い効果が見込まれる対応策を構築していかなければならない。

そのためには、ア) それぞれの危機発生の蓋然性、イ) 当該危機が一旦発生した場合の被害の大きさ、ウ) 危機を防止するための対策のコスト、エ) 対策の有効性、あるいは、オ) 対策の実現可能性等についての比較検討を行わなければならない。そして、さまざまな対応策の中から検討結果に基づき、実際に実行する具体的な対応策を決定する必要がある。

具体的な対応策が決まって初めて、対応策を実施するための準備に取りかかり、事前対策を実施していく

とともに、その対応策を実行する対応主体あるいは対応部隊を構築していくこととなる。その後、大会本番に備えた実践を想定した訓練を積み重ねて本番に臨むということになる。

そのためには十分なりードタイムと検討のための時間が必要であり、規模が大きくなればなるほどそのための時間は必要である。

たとえば、大会に備えて新たに競技場を作る場合には、競技会場の設計の段階から、これらの対応策を盛り込んだ設計が重要となってくる。具体的な対応策が実施できる競技場であることが対応策実施の前提となるのであり、危機の対応策がどんなものとなるかの配慮なしに競技場を設計することや、先に競技場の設計ができてから対応策を決定するようでは、対応策自体が施設的な制約を受けながらの対応とならざるを得ない。このため、設計思想の中にこうした危機管理のための配慮がなければならぬのは当然である。

競技場には、選手、競技関係者、マスコミ、大会運営者やその補助者、スポンサー、観客、VIP等さまざまな人々が入場することとなるが、それぞれの人々の入場できる入口とゾーンおよびそれぞれの分離の方法や入場時のチェックの方法など、競技場の設計の段階から考えておくことが重要である。入場口の分離、入場者チェックの方法、チェック時の滞留場所、競技場内での分離および混入防止の方法、複数ゾーンにまたがって出入りできる関係者の移動方法などがあらかじめ設計段階で想定されているかどうかは、安全確保や大会のスムーズな運営にも大きな影響を及ぼす。

また、大会開会中に突発事態が発生した場合に、速やかに観客等の避難を行う場面も想定されるが、その際の避難経路は、入場時とは異なり、できるだけ多くの退出口から迅速に退出できるような競技場の設計も重要となる。

しかし、現実には、これまでこうした配慮がなされた設計がわが国ではあまり行われてこなかったのは事実であり、2020東京オリンピックの競技場の設計にはこうした配慮がぜひ望まれるところである。

競技場以外でも、競技場外の新幹線等の交通機関や電気、通信等の基幹インフラに対するテロ攻撃も、大会の安全かつ円滑な運営を台無しにすることは可能である。細部についていえば、ドローン等の使いようによっては新しい脅威となりうる機器に対する対策も疎かにしてはならない。

こうしたさまざまな危機への対応策を決定し実行に移していく場合、それぞれ関係者が多方面にわたるた

め、実際の対応策の決定にまで時間がかかることが予想され、早めの準備が重要となる。

(3) 国民の理解、海外からの観客の理解と協力の確保
実際に危機の事前対策をさまざまな場面を想定しながら行っていく場合、その対策を実施していくためには、国民や海外も含めた関係者の理解と協力が重要となる。危機を防止するための施策には国民の利便性に影響する施策も多く含まれることが予想され、それぞれの施策が何のために行われ、どういう効果が期待されるのかを事前に丁寧に説明していくことが重要である。いわゆるリスクコミュニケーションであり、国民をはじめ関係者の理解があつて初めて施策への協力も実現されるからである。

また、事前対策の中には海外の各機関の協力を必要とするものも多い。早い段階から海外の機関や関係者と連携をとりながら対策を実施していかなければならない事柄も多く、先手、先手の連携が重要となる。

4.2 大会直前や大会開催中のクライシスマネジメントの考え方

大会直前や大会開催中のさまざまな場面で突発緊急事態や災害が発生した場合の対応をあらかじめ考えておく必要がある。いつ、どこで、どのような場面で、どのようなことが、どのように起こったかをあらかじめ想定して、それぞれにどのように対応策に変化が生じるのかをイメージしながらクライシスマネジメントのあり方を考えていくことが重要である。

言うまでもなく、大会直前および大会開催中のあらゆる事態を想定する必要があるが、こうした想定と想定に基づく対応策の策定が、実際に突発緊急事態が発生した場合に、クライシスマネジメントに従事する関係者の落ち着いた的確な行動を導き出すことになる。実際に突発緊急事態が発生したときの心構えが重要であり、事案の発生に、驚き、慌て、なす術もないという事態にならないようあらかじめイメージネーションを高めておくことは重要である。

とりわけ重要なのは、さまざまな危機を想定して、誰がその事前対策を行い、実際に危機が発生したときに誰がどのような役割でどのようなクライシスマネジメントを行うかという役割分担とそのための準備および訓練を十分に行っておくということである。

3.2節(6)で述べた競技開催中に突発緊急事態が発生した場合、あらかじめ準備すべき事柄を例示すれば以下のことが挙げられる。

・会場への入場管理は入場口を絞りこんで行う必要があるが、緊急事態発生時は、多くの出口から避

難、退出が容易にできるよう退出口を多く設ける必要がある。また、観客等の誘導は誰の指揮の下、誰がどう行うのかも決めておく必要がある。

- ・また、想定したさまざまな事態に応じたアナウンスの内容についての事前の吟味とどのタイミングでどのようにアナウンスするかといった実際を想定した訓練も重要である。
- ・爆破予告のようにあらかじめ十分想定される事案に対する対応は、ケースごとに誰の判断でどう行うのかなども事前に決定しておく必要がある。

要は、さまざまな事案の形態に応じ、場面ごとに何については誰が判断を下し、誰がどのような役割を果たすのかをあらかじめ決めておく必要があるということであり、さまざまな危機について、それぞれの競技会場や危機のさまざまな場面ごとに、一つひとつ事前にできることは事前に決めておく必要があるということである。

5. 危機管理の検討、事前準備、実施の主体は誰か

2020 東京オリンピックのような極めて大規模なスポーツイベントでは、関係者が多数にのぼるうえ、それぞれが大会遂行上重要な役割を占めているという特徴がある。ゆえに、2020 東京オリンピックの危機管理を考える場合、一つの組織が事柄を決定すればすべてが決するというわけにはいかない場面が多々あることが特徴である。

これまで述べてきた大規模スポーツイベントに特有のさまざまな危機を見据えて、その危機管理を行うためには、事前に危機管理を検討、準備、実行して行く体制の構築が重要となる。この場合、さまざまな危機を想定した事前対策、つまりリスクマネジメントを行う主体は誰か、そして、それぞれの関係機関がどう関わるのが最大の問題であり、それぞれの主体となりうる各機関、団体の連携のあり方が重要となる。言い換えれば実際に機能する全体としての組織運営が重要となる。

2020 東京オリンピックに関係する機関としては、主なものだけでも、2020 東京オリンピック組織委員会、IOC、JOC、国、東京都、警察、消防等の関係機関、国内および国際的競技団体、競技場施設管理者、民間セキュリティ会社、放映権を持つテレビ局をはじめとするマスコミ、大会スポンサー等がある。ゆえに、競技会場の安全対策と競技運営のあり方一つをとっても、それぞれの機関、団体が求めるところは異なり、その全

体的調整の下に危機管理を行わなければならない難しさがある。また、国一つをとって見ても、2020 東京オリンピックの危機管理にかかわる機関として内閣官房、警察庁、消防庁、海上保安庁、防衛省、文部科学省、内閣府等の各機関があり、どの機関が中心となって各機関、団体と調整しつつ、あるべき危機管理を行っていくのかを考えておかなければならない。

また、クライシスマネジメントの場面においても、たとえば、競技会場で爆発物かもしれない置き去り物件が発見された場合に、その物件に対する措置や会場内のほかの不審物件の検索、観客等の誘導の事例を考えてみても、当該物件の不審性の判断、観客や選手等の安全確保、競技開始時間、国際的テレビ放映時間、選手のコンディションへの影響等も考慮した措置方法を決定しなければならない。すなわち、さまざまな立場の意見を考慮しつつ、誰がどのようなやり方でどう判断して決定していくのが重要ということである。

各関係機関にあっては、それぞれの異なる立場と責任があるので、危機管理のあり方という点に問題を絞っても各機関それぞれの立場で意見を異にすることも考えられ、それぞれの役割分担の明確化と関係機関・団体間の連携が極めて重要となる。

また、1998 年の長野冬季オリンピック大会の際に見られたように、こうした関係者が多数に及ぶイベントに見られがちな各機関同士ののたれあいや、責任分野の狭間となって誰も責任を持って対応しないという無責任体制にならないことが重要である。

早くも、新国立競技場建設計画の白紙撤回や、オリンピックのエンブレムデザインの白紙撤回などにおいて各機関の役割および責任の所在の不明確さが表れた感があり、瞬間的な判断が求められるクライシスマネジメントの場面において、こうした役割分担と責任の所在の不明確さがあってはならない。

これまで述べてきたさまざまな危機に対し、その事前対策としてのリスクマネジメントおよび実際に危機が発生したときのクライシスマネジメントがうまく実現できるかどうか、その主体となる各機関・団体の役割分担と責任の所在の明確化およびそれぞれの機関・団体間の連携および意思決定のあり方が重要となってくる。

6. おわりに

オリンピックのような大規模スポーツイベントにおいては、イベントの開催自体が競技内容を越えて巨大な社会事象となってくることから、これを取り巻く危

機も、イベントが大きくなればなるほど巨大化するとともにその性格も変質し多様化してくる。こうした危機を除去し、安全で円滑な大会運営を実現していくためには、起こりうる数々の危機を見通し、事前の段階に危機を最小化するためのリスクマネジメントと、万が一危機が発生した場合の対応であるクライシスマネジメントが重要となる。また、イベントが巨大化すればするほど関係者も増加し、危機管理を行うべき関係者間の意思疎通と迅速な意思決定を行うための仕組みも重要となってくる。

自然災害による危機は、その発生を防ぐことはできないとしても、その被害を軽減し、避け、より少ない

ダメージに留めることは可能である。また、テロ等の人間の引き起こす危機は、仮に意図的に危害を加えようとするテロであってもその対策を十分に行うことでテロリスト等の企図をくじき、発生自体を防ぎ、また、万が一発生した場合でも被害を最小化することは十分に可能なことである。

2020 東京オリンピックの開催まであと 4 年余りとなったが、残された期間は決して長くはない。早急な危機管理対策の構築が望まれるところである。

参考文献

- [1] 伊藤哲朗, 『国家の危機管理—事例から学ぶ理念と実践—』, ぎょうせい, 2014.