

基調講演

明治大学専門職大学院長 公共政策大学院ガバナンス研究科長 教授 市川宏雄 氏 「東京五輪への危機管理～2020年にむけて何ができるか～」

本日は、後半のパネルディスカッションで具体的な官民連携の話をするので、その前段として東京オリンピック・パラリンピックについて危機管理からどういう視点で考えればいいのかという話をしたいと思う。危機管理というテーマは、オリンピックに限らず、大規模なイベントや国際会議などで海外から多くの人を呼ぶ場合には悩ましいテーマであるが、オリンピックは最もそれがはっきり表れる。今日は時間も限られているし、危機管理という大きなテーマなので、全貌ではなく、どういう考え方が必要なのかについて話したいと思う。

アメリカオリンピック委員会が出している報告書の表紙には、**crisis、organization、communication、management、threats、risk、process、response**などいろいろな単語が書かれているが、これらの単語はみな危機管理を表している。オリンピックではこうしたリスクが全部起こりうるということである（配布資料 P1）。

オリンピックの危機管理で何を考えればよいかというときの目標は2つある。1つ目は個人の安全を確保するということが何が起きようが最終的には人々の生命を守ればその目標は達成できるわけである。

2つ目は通常の運営範囲を超え、適切な対応を取らないと好ましくない結果を引き起こし得るような事象への対応である。そのためにどういう計画をつくるのが重要である。オリンピックにおける危機管理の計画は、かなり精緻にわたるものであり、東京オリンピックまで5年あるが、リオデジャネイロオリンピックの次であり、実はオリンピックごとに、違うタイプの危機管理への対応が必要なので、今5年後を考えていても実際に5年後は違って、刻々と変わっていく状況に対応していく必要がある。そういう意味では「包括的で柔軟性があり、細部にわたる対応」が必要であるというアメリカオリンピック委員会の表現は非常に的確であり紹介した。

オリンピックはいろいろな当事者がいるが、当事者ごとの危機対応は何なのか4つ考えてみた。1つは、まずオリンピックを実行する立場、運営従事者としての対応である。この答えは簡単で大会をスムーズに行えばよい、スムーズに行えるかどうかだけが最終的な評価になるということである。

2つ目は開催国の対応である。海外から通常は来ないような多くの人がある。国籍も職業も様々でいろいろな経験を持った人がくる。ある意味これは国の運営に関わる部分



で、通常だったら入れないような人も入ってくるわけである。これをどうするかが国にとって最大のテーマになる。

3つ目が開催地の対応である。今回は東京が中心である。開催地では通常のルーティンワークに新たな業務が加わるわけである。これにどうやって対応するか。負荷は高まり、なおかつ問題が起きてはいけないという課題を抱えるわけである。

最後は選手、観客である。ここが一番難しく、彼らの意識は大会のレベルが高いか、魅力的な大会かどうかで、彼らが危機管理を考えるわけではない（配布資料 P2）。

国の対応について見てみると、内閣官房に 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室が設置され、各省庁が連携して様々な対応を行っている。1つ目は、検討体制の設置ということで、内閣官房と警察が中心となってどういう仕組みにするかを昨年決めた。テロ対策については未然防止のための水際対策及び情報収集・分析機能の強化ということで、既に入国管理法が改正され、5 年後に向けて水際対策の取り組みを始めている。例えば情報収集・分析機能の強化として、航空会社の持ついろいろな情報を集め始めている。

競技場については主として警察庁が担当でこれから準備をしていく段階である。警戒監視、被害拡大防止対策は防衛省の担当である。その他に核、生物、化学物質等 NBC と呼ばれるテロ対策も対象になる。このようにテロの対象はさまざまにわたるので関係省庁がこれに対応することが課題になってくる。

最近の大きなテーマとしてはサイバーセキュリティがある。特にロンドンオリンピックからデジタル化が進んでいて、ロンドンオリンピックでもサイバーセキュリティについてはかなり対策を講じていたが、東京の場合はサイバーセキュリティの推進対策のより一層の強化が大きな課題になると言われている。

防災面では東京の場合は首都直下型地震がいつ起きてもおかしくないと言われているが、本当に起きたらどうなるのかというシミュレーションや、避難誘導対策などは内閣府を中心としてやっていく必要がある（配布資料 P3、4）。

ではこの大会の中身はどうなっているかというと、東京オリンピック・パラリンピック委員会が 6 つの項目を作っていて、大会運営に必要な 52 の機能がある。ファンクショナルエリアがあるが、危機管理としては大会サービスにおけるセキュリティ、ガバナンスにおけるリスクマネジメント、持続可能性などが対象になる。他にもいろいろなファンクショナルエリアがあるので、その中の 1 つのポジションになるということである（配布資料 P5）。

オリンピックまで 5 年だが、1 年前からは本格的な対応が必要で実戦準備になる。したがって、それまでの 4 年間で何をどこまで準備するかが重要で、その中にセキュリティも入っている。配布資料の 6 ページにロードマップを示した。セキュリティについては IOC からセキュリティ活動に投入される人員数の見積もりをスタッフタイプ別に示すように照会があり、東京 2020 オリンピック・パラリンピック招致委員会が回答している。それによると警察官 21,000 人、消防隊・救急隊の緊急サービス 6,000 人、海上保安官 850 人、民間警備員 14,000 人、セキュリティボランティア 9,000 人、合計 50,850 人となっている。これ

は IOC に対する回答であり実際にはこの通りになるとは限らないが、おおよそのイメージはつかめると思う。

セキュリティ計画策定段階の体制についても照会があり、東京オリンピック競技大会準備対策協議会 (TOGC) に加えて、大会組織委員会 (TOCOG)、警察庁、警視庁、TOCOG セキュリティ本部、警視庁オリンピック警備本部を設置して、民間警備、オリンピックセキュリティ計画の策定、機材・装置の調達、ロジスティックスに取り組むと回答しているが、これはほぼその通り実行されると思う。

実際は民間警備、会場施設警備、テロ対策・治安維持、専門警備といった分野ごとに対象となるセキュリティは違う。例えば、会場施設警備の対象としては競技会場、選手村、ホテルを含む非競技会場などが対象となるし、テロ対策の対象としては要人・選手団の警備、交通・輸送・トーチリレーの警備、空港・港湾や重要インフラなどがその対象となる。ポイントは警察庁、警視庁、大会組織委員会を中心に東京都にさまざまな関係団体が加わり、いろいろなケースがあるということである。

検討体制の設置状況は内閣官房、警察庁などが中心となって、「統合化されたオリンピックセキュリティ計画」の策定、オリパラ閣僚会議を立候補ファイルの中の TOGC として位置付け、セキュリティ幹事会の設置などの動きがはじまったところである。

さきほども説明した未然防止、情報収集については、2015 年の 1 月には改正入管法が施行されていて、必要な場合は航空会社の記録を取得することで、事前情報の活用や国内外の関係機関との連携強化により、テロを未然に防止するなど、閣議決定した「世界一安全な日本」創造戦略の具体化に入ったところである。競技会場等でのセキュリティ確保は大会開催中の対応がメインとなり、現在は情報収集・分析の強化などの事前準備を中心に行っている (配布資料 P7~9)。

悩ましいのは首都直下地震であり、これはいつ起こるか分からない。開催前なのか、開催中なのか、開催後かによって対応が全く違うが、それぞれ対応方法はあるのだからどう準備するかが重要である。

このような状況のなかでオリンピックにおける危機対応方策についてアメリカオリンピック委員会の例を紹介する。リスク管理のミッションである保護すべき対象は、選手、運営従事者、観客、スポンサー企業、NGB (スポーツ国内統括団体) で、保護の方法は、保険制度、契約による補償、安全対策と訓練で、オリンピックにおける危機管理の基本的な考え方はオリンピックに特化した予測→防止→計画→実行→評価というサイクルを回していくことである (配布資料 P10、11)。

まず「予測」フェーズはイベント運営に関するエクスポージャー分析、日本語では暴露分析というが、どんな危険要素があるかをはっきりさせ、それに対応する具体的なシナリオは何かを分析するものである。オリンピックに特化したエクスポージャー分析が必要になる。ブラック・スワン・イベント言って、前触れもなく非常に大きな影響を生じさせる想定外の事象が突然発生することがある。予測フェーズでは常にブラック・スワン・イベ

ントに留意する必要がある（配布資料 P12）。

次に「防止」フェーズにおけるリスク軽減策だが、契約審査、保険、インフラ、訓練、身元確認、関係構築といったオリンピックの運営面に特化したリスクの軽減が必要である（配布資料 P13）。

「計画」フェーズに入ると、緊急対策チーム、計画対応、コミュニケーション計画、資源需要、計画公表という形になる（配布資料 P14）。

「計画」フェーズにおけるコミュニケーション計画についてアメリカオリンピック委員会は、暴力行為または脅迫・火事・自然災害・刑事事件、法的問題・コンプライアンス問題、医療緊急時の 3 つのパターンに分け、それぞれのパターンにおける最高責任者を中心にスタッフや関係者間でどのように情報を伝え、共有するかマトリックスを作り責任の所在を明確にした。

そうはいつても「実行」フェーズになると、実際には何かが起きるわけで、例えば 1996 年のアトランタオリンピックのときには、アトランタ市内の公園で爆発が起きている。ロンドンオリンピックのときも、オリンピックの競技会場がロンドンに決まった IOC の会議の後に、ロンドン市内で爆弾テロがあった。古くはミュンヘンでもあった。北京でもあった。オリンピックというとはほぼ例外なく起きているわけである。アトランタオリンピックの犯人がつかまったのは 2003 年で、逮捕まで時間がかかったが被害は最小限に食い止められたと評価されている。最後に「評価」フェーズがあり、事後報告と次期オリンピックへの準備という流れになる。

ロンドンオリンピックでは、ストラッドフォードという最も貧困な地帯をオリンピックパークとして造り直した。かつては町のいたるところにごみが捨ててあったが、今は選手村としてきれいになっている。川も汚染されていたが今はカヌーをこげるくらいきれいになった。このようにロンドンオリンピックは表面的には大変な効果があったと言われている。（配布資料 P23～27）

しかし、その裏側では、セキュリティに対するすさまじい葛藤があった。2 つ紹介するが 1 つはサイバーセキュリティについてである。ロンドンオリンピックのときには、メディア関係者が 4 万人、3 万 5,000 人を超える選手、コーチなど 200 カ国から 300 万人が入国したと言われている。こういう中で何も起きないほうがむしろ奇跡に近いわけである。安全とセキュリティの確保に 5 万人が従事し、最高 1 万 4,500 人の警察官を動員し軍隊が 1 万 8,000 人出動した。こういう組み合わせで膨大な入国者の動きを監視したわけである。

サイバーセキュリティについては組織、オペレーションセンター、会場、クリティカルな支援システム、こうしたもの作って情報システムを守ったが、それでも 23 億 5,000 万件のセキュリティ・システム・メッセージが記録された。ちなみに北京大会では 120 億件のセキュリティ事案が発生したと言われている。その他にも悪意のある接続要求や、ケーブル、高価値のコンポーネントが盗難に遭った等、いろいろなことが起きた。従って万が一何か起きてもなるべく被害を小さく、全体に波及しないことを考えるべきである。

ロンドンオリンピックは、今までの歴史から言うとデジタル化が進んでいたオリンピックで、かなりこういった情報系を使い、それに対する非常に多くのセキュリティを行った。結果から言えば重大な問題は起きず成功したケースである。

次にロンドンオリンピックにおける危機管理を、偶発性事象への事業的視点という観点から見てみたい。

オリンピックにおける危機管理の概要と基本指針についてだが、危機管理が重要だからと言って莫大な費用を掛けられないので、事業性があるかどうかという視点が必要になる。偶発性事象というのは日本語で言うと「まさか」とか「予期せぬ出来事」ということだが、それに対して事業的視点からどう考えるのか、どこまでそれを組み込むのかというのは難しいところがあるが、偶発性を管理する必要がある。そのためには可能な限り最良のデータをもとに綿密な状況理解と明確な対応を行い、あらゆる策を積極的に検討して偶発性を管理する必要がある。いかにお金をうまく回しながら「まさか」「予期せぬ出来事」を抑え込むかが事業的視点である。新自由主義のミルトン・フリードマンが言うところの、限られた資金のなかで様々な施策を行わなければならないということである。

さらに3つの防衛線モデルというのがあり、1つはODA、Olympic Delivery Agencyというオリンピック実行組織による監査。2つめはそれを具体化する中でのコンプライアンスの維持。そして、最終的には個々のリスクに関するプロジェクトごとの識別と管理、すなわち費用がどれくらい掛かるかチェックするというものである。

偶発性の管理については資金面による問題、事業における問題、プロジェクト自体が起す問題に対して、実はQRA、Quick Reaction Alertを4回やるように定めている。

最後に、危機管理の背景であるが、危機管理というのは結局変更管理プロセスの一部で、状況によって変わっていき、あらゆる変更承認が必要となる。その変更過程の様々な段階において上層部の審査は必ず必要で、リスクは、顕在化して変更要求が出されるまで、変更管理プロセス内を移行していく。このような意識の改革と認識が必要である。

あとはこれをどのように具体的に各部局のプロセスに組み込んでいくかである。最終的には事業中心部局による事業リスクの統合という形でこれをまとめていく。このあたりは我々も学ぶべき部分がある。具体化していく中での人の問題、ノウハウの問題、コストの問題、すべて必要になるということである。このようにロンドンでは危機管理について様々なことが行われていた。

これらを踏まえた上で東京はどうかという話に移るが、東京がオリンピックで最も変わったのが1964年である。インフラが整備され、東海道新幹線も通った。首都高速が整備され、青山通りや都心の空間が大きく変わった（配布資料P16）。

そして今回、2020年オリンピック・パラリンピックが決まり盛り上がっているが、前回と違うのは基盤整備があまり行われぬ。実はオリンピック関連の基盤整備はゼロである。最も有名な環状2号線・新虎通りは以前から造っていて、偶然今回のタイミングにぶついただけである。オリンピック・パラリンピックのための基盤整備が何もない中で開催さ

れるので、基盤整備という目的は低いことになる（配布資料 P17、18）。

東京の特徴としてさまざまな中心街があることが挙げられるが、今回は羽田空港の国際化が進むので品川周辺と臨空ゾーンが急激に変わっていくと予想される。その他には、新しい駅が虎ノ門ヒルズの北側にでき、JR が羽田空港直結線を作る。さらに場所はまだ決まっていないが新しく 2 路線の地下鉄計画も発表されている（配布資料 P19～P21）。

羽田空港の国際線の離着陸回数は、現在の 9 万回から 13 万回に増えると予想されているほか、第 5 滑走路の計画もある（配布資料 P22）。

2020 年の東京で起きる危機は何かであるが、台風・水害、地震、熱暑、電力確保が考えられる。台風・水害は両方とも起こりうる。地震はいつ来るか分からない。8 月開催なので熱暑が最も危ない。電力も消費のピークと重なるから危ない。さらにあと 3 つ考えられる。まず感染症。8 月開催なので発生の可能性は低い、海外から様々な伝染性病原体が持ち込まれる可能性はある。次にテロ対策。これは 1964 年より頻度は増えているが対応レベルももちろん進化している。3 つ目が火山対策である（配布資料 P28、29）。

この中で最も深刻で、分かりやすいのが首都直下地震である。関東大震災クラスは 200 年から 300 年に一度と言われているから当分来ないことは分かっている。その間に来るのが M7 クラスの首都直下地震である。現状では南海トラフ巨大地震と、首都直下地震、さらに千葉県沖の 3 つの地震はいつ起きてもおかしくない（配布資料 P30）。

東京都は地区内残留地区や避難場所などを定めていて、前回のオリンピックは配布資料 P31 の黒線で示したところで行われ、主要会場はその中の赤い丸で示したところだった。主要幹線道路と首都高速道路は赤い線を表示している。今回はオレンジの線で示した範囲に移っていて、臨海部と神宮周辺で行われる。ここはおおむね地区内残留地区である。

ここは東京の中で最も安全な場所で火災が起きる危険区域はほぼ入っていない。建物の倒壊もほとんど心配がない。ただし断水や停電などのユーティリティ系の障害は起きるかもしれない（配布資料 P32）。

ライフラインが被害を受けた時にどのくらい復旧に時間が掛かるかというと、電力の場合は 6 日、上水道は 1 週間から 2 週間、ガスはもう少し掛かるということを考えておかないといけない。備蓄の問題はオリンピックを行う場所に関して言えば、ほぼ問題はない（配布資料 P33）。

3.11 の時は東京は震度 5 強だったので道路は通行禁止にならなかったが、震度 6 弱以上になると、環状道路の内側は全部通行止めになるため、オリンピック開催地は何も動けないので逆に何とかしのげるのでないかと思う。

しかし 3.11 の時のことを振り返ると、鉄道が止まり駅などに帰宅困難者があふれ、道路は渋滞した。あのときは都心 8 地区に約 340 万人いて、最終的に 8 割は自宅に帰ったが、2 割が残ったわけである。こういう人が東京の中にあふれる中でオリンピックが行われたらどうなるか。シミュレーションは可能だと思うが、一般の観客は必ずしも都心にいるわけではないので、そういった人をどうするか、これが恐らく課題になると思う（配布資料 34）。

地震の時などに火災の危険性が高い場所について国土交通省が発表しているので、事前に危険な場所は分かっているという前提で対応を考える必要がある（配布資料 P35）。

首都高速道路はできてからだいぶ時間がたっていて、一番古いのは横羽線で 50 年以上たっている。2020 年に向けて首都高速道路はいろいろなバックアップや修理を行っているが、このような基盤施設というのは、東京だけの課題ではなく、オリンピック・パラリンピックに向けての課題でもあることは 50 年前と変わっていない（配布資料 P36）。

まとめに入るが、危機管理とは何かという一般論であるが、危機管理とは、リスクへの対処であり、社会が、自然や人がもたらす危険のリスクと共存し、それらがもたらす災害に対処できる、すなわち必ずリスクは発生するという前提に立って物を考えるというのが 1 点である。

2 点目は、危機を防ぐのは政府だけではなく、個人もその生命や財産、家族や隣人の安全を守る責任、すなわち自己責任を負う。これは危機管理では有名な鉄則で、William L. Waugh というアメリカの危機管理学者が言っている。この危機管理の概念がオリンピックでどうなるのかである。

オリンピックの危機管理はこれとどう違うのか。原則は一緒であるが少し違うところがあり、まず期間が限られている。その一方で準備期間がある。そして実行段階がある。つまり、事前・事中・事後、すべての局面においてとにかくまず未然に防ぐことが最優先であるが、仮に危機が発生したら、そのダメージの最小化を行い、その波及の極小化を目指す、これしかない。これに従って関係各位がどう動くかである。

今日は残念ながら時間がないが、この危機管理に関連して、実はいろいろな意味でビジネスチャンスが発生する。これは非常に大きなテーマで、前回の東京オリンピックでは、ガードマン産業、現在のセコムが実績を積んで今に至っている。今回は情報を駆使したビジネスチャンスがある。ここでは言えないが各企業はいろいろ考えている。特に会場における人々の動きなどは情報産業が動けるテーマであり、怪しい人物などの情報はすべてデジタル化できるから、ロンドンオリンピックで行われたデジタル化は、今回の東京オリンピック・パラリンピックでガラッと変わると考えている。

いずれにしても、東京オリンピック・パラリンピックと危機管理は非常に大きなテーマであり、あと 5 年あるので次回はテーマを替えてお話しする。きょうはまず入り口をお話した。