

オリンピックと大都市における 危機管理：ロンドンの事例より¹⁾

太 田 響 子

はじめに

本稿は、オリンピックとは開催都市あるいは開催国にとってある種の「緊急事態」とであると捉え、大都市の危機管理行政について検討するものである。オリンピック・パラリンピック競技大会（以下、オリンピックと略称）は、普段より過密かつ繊細につながり合っている大都市機能の上に、圧倒的な数の人、異なる言語、取引や契約、時間的正確性、メディアの注目といった様々なプレッシャーが短時間で加わることを意味する。これはある種の緊急事態といえ、そのための危機管理が求められる。オリンピックのような大規模イベントの危機管理といえば、大会そのものの警備やサイバー攻撃対策が想定されることが多いが、本稿は、こうした狭い意味での危機管理である大会警備を超えた、より広範な国家レベルのリスク対応・危機管理という観点から、オリンピックの開催を捉え直してみたい。

そこで、2012年に世界で初めて3度目の近代オリンピックを開催したロンドンおよびイギリスの事例を検討する。ロンドンという都市がオリンピックという緊急事態にいかに対応したのか、そこから分かるイギリス・ロンドンの都市行政の特質と導き出される教訓を考察したい²⁾

1) 本稿は、2018年7月21日に愛媛大学で開催された「平成30年度愛媛大学法文学部公開講座 世界の都市と地域(6)」における講義「オリンピックの危機管理から見える大都市ロンドン」の講義録（2019年3月発行）に、加筆修正を行ったものである。

1. ロンドンの都市としての特徴

はじめに、ロンドンの都市行政の特徴について、東京との比較を元に簡単に述べる。人口は大ロンドン市 (Greater London) が約 880 万人 (2017 年)、東京都が約 1,350 万人 (2015 年) である。行政単位・区割りについては、ロンドンが 33 の区 (正確には 32 の区 borough と City of London)、東京都は 23 の特別区と市部から構成される。なお、オリンピックは原則として「都市」によって開催されることとなっているが³⁾、東京オリンピックの場合は単独の区でも 23 区全体 (旧東京市) でもなく、東京都により開催される⁴⁾。警察については、ロンドンにはロンドン警視庁 (スコットランドヤード)、シティオブロンドン警察、英国交通警察 (鉄道) の 3 警察組織があり、東京都は警視庁が管轄している。消防については、ロンドンにはロンドン消防隊 (London Fire Brigade) が、東京都には東京消防庁 (本来は区部の消防本部) があり、後者は予算額においても人員においても世界一の規模である⁵⁾。都市としての共通点は、いずれも国家の首都として様々な首都機能 (中央政府機関が所在) を持つことがまず挙げられるが、国内で最大の人口を持ち、首都でありながら地方自治体でもあり (中央政府直轄地ではない)、多くの国内企業本社・グローバル企業の本支社が所在するため、国の政治・経済・金融の中心地である。また文化・人種の多様性と人口流動性を抱え

2) 本稿は、主にオリンピックの危機管理について論じたものであるが、イギリス全体の危機管理制度・政策の研究は、以下の論文にまとめられている。太田響子「イギリスにおける政府一体型の危機管理制度とその運用－省庁間、中央地方間、官民間の観点から」、季刊行政管理研究、156号、pp 21-38、2016年。

3) オリンピック憲章 (Olympic Charter 日本語版、2018年10月版) では「オリンピック競技大会を開催する栄誉と責任は、オリンピック競技大会の開催都市に選定された1つの都市 (city) に対し、IOCにより委ねられる。」(p 60) とされてきたが、最新の2019年6月版では、原則として1つの都市としつつ、「しかし、適当であると判断できるなら、IOCは複数の都市、あるいは複数の地域、州、国など他の行政単位をオリンピック競技大会の開催地として選ぶことができる。」と追記されている。

4) 開催都市契約 (Host City Contract 日本語版)、2013年9月7日。

5) 平成30年度予算2,540億円、職員数約18,500人 (東京消防庁 (2018) 『東京の消防白書2018』)。世界第2位のニューヨーク市消防局の2019年度予算は約2,100億円、職員数約17,000人 (<https://council.nyc.gov/budget/wp-content/uploads/sites/54/2018/03/FY19-Fire-Department-of-New-York.pdf> (2019年10月14日閲覧))。ロンドン消防隊の2019年度予算は約536億円、職員数約6,000人 (<https://www.london-fire.gov.uk/media/3656/lfc-0133d-2019-20-budget.pdf> (2019年10月14日閲覧))。

るグローバル都市であり、観光都市であり、アカデミズムの中心地である。複雑な社会インフラ（電気、ガス、水道、通信、交通、医療機関）が重層的につながることで国の政治・経済・金融を支えるが、このことが災害・事故・テロ等への脆弱性にもつながる。

ロンドンのガバナンスにおいて、特に危機管理の最も重要な責務を負う組織として、前述の3つの警察組織、ロンドン消防隊、救急サービスとNHS（医療機関）、33の区（基礎自治体として日常的なサービスの責任を負う）、大ロンドン市（その権限は交通や都市計画に関する広域的・戦略的な側面に限られる）があり、通常は個別に活動している。ロンドンのガバナンスの複雑性はシステム・オブ・システムズとも呼ばれる有機体に近いものであり、もしロンドンのどこかで何か問題が起これば、通常はシステム自らがこれを十分に修復し、カタストロフィを回避することができる。例えば、地下鉄路線の一つが停止すれば人々は別の路線やバスに乗り換えて対応することができる。しかしオリンピックとなると状況は異なる。ロンドン市民や通勤者は、問題が生じた場合の代替案（一路線の停止が生じた場合、どの代替経路で職場や目的地にたどり着けるか）を知っているが、オリンピックに訪れた人々はこうした知識がないため、通常の通勤者等とは別の種類の支援が必要となる。

2. イギリスの危機管理政策

イギリスでは、2000年前後に洪水やストライキ、口蹄病といった事件があり⁶⁾、社会に大きな影響をもたらした。その教訓から、2004年に危機管理に関わる一括法である民間緊急事態法（Civil Contingencies Act 2004）が制定され、その下で国（各省庁）と地方（各地方政府や公共機関等）のあらゆる関係機関が連携する枠組み作りが模索されてきた⁷⁾。行政活動一般の特徴として、イギリスも日本と同様に行政機構の分掌・タテ割り問題を抱えている。しかし、2004年の法律に基づき、危機管理のため

6) 2000年の石油タンクローリー運転手のストライキによる燃料危機、同年秋の英国北部での大規模な洪水、2001年に英国全土に広がり畜産・観光・食料供給に打撃を与えた口蹄病、2002年から2003年にかけての消防組織の争議行動による消防機能の麻痺。また2001年9月11日の米国における同時多発テロも大きな影響を与えた。なお2005年7月のロンドン同時爆破テロ事件（死者56人にのぼる）は民間緊急事態法制定の直後に発生した。

7) 太田、前掲書、pp 29-31。

の共通基盤としてナショナル・リスクアセスメントの実施が開始された。リスクアセスメント（リスク評価）とは通常、異常気象や鉄道事故、感染症やテロ攻撃といった個々のリスクについて、一定期間に発生する可能性と影響力の大きさを測定するものである。図1は、横軸に一定期間における発生可能性、縦軸に影響力の大きさをとって、自然災害と人為的災害をプロットしたものである。

イギリスの国レベルのリスク評価は2年に一度、内閣府の支援のもと、今後5年間に発生する数十種類の主要リスクの評価を省庁横断的に行わせ、1冊の報告書にとりまとめられている⁸⁾これを共通のエビデンス（根拠）として関係政府機関・公共機関が各々、あるいは連携して、危機管理の責務を負うことになる。イギリス以外にも、アメリカをはじめとするアングロサクソン諸国、シンガポール、スウェーデンといった国がこうした国レベルのリスク評価を行っている⁹⁾

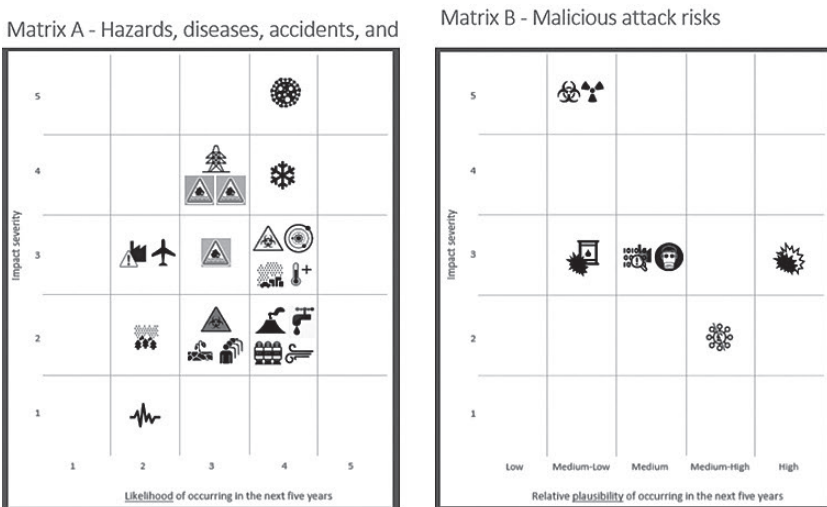


図1 リスク評価

出典：Cabinet Office (2017) National Risk Register of Civil Emergencies, pp 9-10

8) 報告書本体は非公表だが、その一部については National Risk Register として公開されている。<https://www.gov.uk/government/publications/national-risk-register-of-civil-emergencies-2017-edition> (2019年10月14日閲覧)

9) 岸本充生・松尾真紀子「欧州諸国におけるナショナル・リスク・アセスメントの動向」日本リスク研究会第26回年次大会発表論文集，2013年11月。

では自治体であるロンドンの危機管理はどのようになっているだろうか。2004年制定の民間緊急事態法によって、イギリス内の各自治体の緊急サービス機関（警察、消防、救急）、行政機関、医療機関、交通機関、インフラ事業者（電気、ガス、水道等）の諸機関にも危機管理に対する責務が定められた。ロンドンではこうした組織は170以上にのぼる。これらの組織はともに危機管理のための計画をあらかじめ策定し、リスク評価を行う。こうした組織の活動は、大ロンドン規模の危機管理組織（ロンドン・レジリエンス・フォーラム）によって管理され、戦略が作られている。また33の各区にもそれぞれサブレベルの危機管理組織が置かれている。ロンドン・レジリエンス・フォーラムは理事会のようなもので、その事務局はロンドン消防隊に置かれている。事務局は消防隊のスタッフを中心とする少人数のチームだが、警察、消防、救急サービス、その他行政機関からもスタッフが派遣され、多くの日常的なルーチン業務が行われているほか、計画策定、能力開発、訓練、統計、リスク評価の過程を管理している。深刻な緊急事態の場合には、一人のチーフエグゼクティブ（通常はロンドン警視庁警視総監）の下にこれらの主体が合同し、その指揮下で行動するという合意がなされている¹⁰⁾

3. オリンピックの危機管理

オリンピックは、国際オリンピック委員会（International Olympic Committee）、開催国のオリンピック委員会（Olympic Committee/Paralympic Committee）、開催地のオリンピック・パラリンピック組織委員会（Organizing Committee of the Olympic Games and Paralympic Games）を中心として運営される。特にロンドンオリンピックの危機管理に関しては、これらの組織に加え、オリンピック実施局（Olympic Delivery Authority）、大ロンドン市、英国政府（内務省）、といった関係機関が連携して対応にあたった。本節では、これまでに述べた通常時の危機管理体制をベースに、ロンドンオリンピックの危機管理はどのように整備されたのかを検討する¹¹⁾

10) 太田、前掲書、pp 35-39。

11) 以下の具体的な記述は、2015年2月および10月に実施したイギリスの内閣府・民間緊急事態事務局（Civil Contingencies Secretariat）およびロンドン・レジリエンス・フォーラム事務局への聞き取り調査・配布資料に依拠している。

3. 1. 危機管理のための組織間関係

オリンピックに向けた組織体制として、まず33の区と大ロンドン市、警察・消防・救急等の緊急サービス、および電気・水道・交通等の事業者の間でチームが生まれ、オリンピックに向けてリスク評価や、情報共有、事態対応の計画策定が行われた。チームは中央政府レベルの担当者とも日常的な情報共有関係を築きながら、例えばロンドンの交通に不慣れな外国人を含む大量の人々が一斉に特定の駅に移動する、といったオリンピック特有の脆弱性の評価や、そのための訓練を重ねていった。なおチームに参加した各組織の間では、個々のリスクについての考え方や対応策については必ずしも一枚岩とはいえなかったが、様々な機関による異なる考え方を共通の土俵で突き合せ、共同作業の第一歩になったという。

そこでの共通認識は「business unusual」(business as usual のもじり) というスタンスであった。オリンピックだからといって全く新しい構造を導入したり、通常やっている方法と完全に異なることを始めると混乱を招くリスクもある。その代わりとして、オリンピックのためのリスク評価と計画想定を策定するための多組織横断的な取組みを重視した。この計画想定は鍵となる文書であり、もし緊急事態が起こったら何人が影響を受け、かれらに処置するためにどのような対応能力が必要となるのか、といったものである。さらに計画想定に基づく対応能力は、組織横断的な訓練によって継続的に見直された。そもそも通常の組織間調整は分散的・分権的なものであるため、オリンピック期間中はこれら全てを連結させ、24時間の緊急事態モードとした。また、全ての指揮官と経営幹部層はオリンピック前に互いに顔見知りになるよう努め、異なる組織のキーパーソンが互いに一定の信頼と面識を得るようにした。こうした信頼は、対面での打ち合わせにとどまらず、大量の電話会議による作業によっても醸成された。

一般的な印象として、オリンピックのような場合、政府に寄せられる全ての情報は警察が把握していると思われがちだが、実際はロンドンの様々な関係機関は、所管の中央省庁にそれぞれ個別に報告するルートが築かれている。ただし、複雑に入り組んだ報告・調整の経路の中に、3か所の調整上の集約点(ハブ)がある。1つ目は、交通セクターが集まり週7日24時間体制で稼働する交通オペレーションセンターである。大きな部屋に、航空会社、飛行場、鉄道、地下鉄、バスといった様々な事業者から派遣されたスタッフが集い情報共有するセンターで、通常はこうした体制はとられ

ていない。2つ目は、中央セキュリティセンターで、警察が24時間体制で緊急事態の体制をとるオペレーション室である。ここにもロンドンのセキュリティに関わる全ての関係機関からの派遣員が集まる。3つ目は、ロンドン・レジリエンス・フォーラム事務局、大ロンドン市役所、区役所が集まるセンターで、オリンピックに関わるロンドンの自治体機関が一堂に会するところである。このようにロンドンのあらゆる情報が集まるハブが3か所設けられた。警察、消防、自治体からの派遣員が集まるこうしたハブは非常に有用で、政府の担当者も毎日ここを訪れ、ロンドンの最新状況や準備状況についての素早いレポートの作成に生かされた。

3.2. オリンピックのリスク評価

ロンドンの主要なリスクは、パンデミック（感染症の世界的大流行、特にインフルエンザ）と様々な洪水である。例えば、都心を流れるテムズ川の護岸レベルは洪水のリスクを千年に1度程度にまで抑えているため、現実的により顕在化しやすいリスクはテムズ川の12の支流（これらの護岸レベルは本流よりかなり低い）の氾濫である。なお、評価されたリスクに対応する計画策定の義務は（各リスクを担当する）個別の機関にある。例えばパンデミック・インフルエンザの担当はNHS（公的医療サービス）であるため、NHSは他の機関と協力してパンデミックインフルのための組織横断的な計画を策定する。あるいはインフラ事業者ならその供給停止事態に対応する計画作りを担う。特に、インフラの供給停止に対する対応能力は非常に限られており、完全に電力会社に依存している。

もう一つの課題として、受容可能なリスクのレベルはどこかについて、関係者あるいは一般市民の間で認識は様々に異なる。リスクのレベルを完全にゼロにできない限り、最も重要なのは、対応の優先順位をどこに置くのかを決めることである。ただしこれは非常に難しい判断となる。

ロンドンオリンピックに際しては、2年ごとに実施される国レベルのリスク評価のサイクルを応用した「オリンピック版リスク評価」が行われた¹²⁾まず、警察や医療、交通といった全国レベルの関係機関が集まり、オリンピック特有の緊急事態の想定とリスクの定義を行う。次に、この想定に対し、関係機関や主務官庁の現時点での対応

12) Home Office (2011) London 2012 Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment (OSSSRA) and Risk Mitigation Process

能力がどのくらい不足しているのかを分析する。そしてこのギャップを埋めるための計画策定と能力開発を遂行したのち、再度、その集合的な対応能力を査定するというプロセスである。すでに通常のリスク評価の経験があったとはいえ、構想に1年、実施に2年、つまりオリンピックのおよそ3年前からの準備であった。

なお、「オリンピック版リスク評価」で明らかになったのは、オリンピックだからといって新しい種類のリスクというものには存在しないということであった。しかし先述の駅の例が示すように、通常とは発生場所が異なり、脆弱性が異なり、被害の大きさが異なる。したがって、新しい組織を立ち上げるばかりではなく、オリンピック特有のリスクの偏りに備えた、既存の連携体制の見直しと強化が有効であると認識された。確かに、オリンピックは世界的にメディアの注目を集めるため、テロリズムのターゲットになるという新規リスクも考えられ、実際に1972年ミュンヘンオリンピックはテロの対象となった。しかし計画想定を加味したリスク評価によれば、悪意ある攻撃の脅威レベルは変化しなかったという。なぜならロンドンオリンピックに際しては最高レベルのリスクを想定に入れ込んでおり、こうしたリスクをコントロールするため軍隊や追加の警察を配備するなど特別措置を取っていたため、リスクは相殺され、通常と同レベルに制御されたという¹³⁾

3.3. 社会インフラの相互依存性がもたらすリスク

オリンピックに際しては、ロンドンのインフラ事業者のいくつかは相互依存性分析や脆弱性分析を行った。特に電力会社はリスクを重く認識しており、追加の設備を導入したり追加の人員を配備するなどの対応を行った。しかしオリンピック対応において明らかになった教訓の一つは、関係機関の相互依存性についての一般的な理解がかなり不足していたことであった。電力がその他のほぼ全てのインフラの稼働に影響を与えること、また危機に対して柔軟（レジリエント）であるためには各事業者が余分を確保しなければならず、これを惜しむとより連鎖的な脆弱性が高まる。こうした相互依存性については、事業者毎に非常に細かな知識の特殊性による壁があり、オリンピックもこれを大きく変えるには至らなかった。インフラ事業者横断的な危機管理や

13) なお、内閣府への聞き取り調査によれば、計画想定段階において、ロンドンへの警察・軍隊の重点配備により他地域の警察等の人員が手薄になるという状況も加味されているというが、こうした点には疑問も残る。

共通リスクについて例を挙げれば、電力セクターについては、国の規制機関は電力会社間でその顧客情報を共有することを禁じている。これはイギリスでは電力が自由化されており競争を維持するためである。そのため、緊急時に誰が助けを必要とするのかについての情報が共有できずにいる。従ってガス会社と電力会社がそれぞれの登録のある同じ人に支援する一方、何らかの理由でいずれにも登録のない人には支援が届かない可能性がある。このような規制機関は、公益を代表して価格を管理する必要性によって動いており、国のレジリエンスを考える立場とは異なる原理に基づいている。

3.4. 市民とのコミュニケーション

オリンピック時のリスクは、リスク評価に基づく計画想定によって予めスケールとしては通常と同程度に制御されているとはいえ、脆弱な箇所は通常と異なる。そのため、一般市民にオリンピック特有のリスクの偏りについて認知させるためには、通常とは異なる方法が必要となる。特に交通については、オリンピックの2年ほど前から企業や利用者向けの長期キャンペーンが打たれた。第一に、時間厳守が優先されるオリンピック関連の移動確保のため多大な影響を受ける企業に向け、ロンドン交通局から情報提供が行われた。第二に、オリンピックイヤーの年初より一般市民・利用者に向けた大々的な広告キャンペーンを開始した。これは、大会期間中にはロンドン市内の移動が難しくなるためなるべくロンドンを訪れないように、と訴える踏み込んだものであった。これにはロンドン市民から非常に多くの苦情が寄せられたが、その狙いは、交通ネットワークが滞りなく運行するよう量的なプレッシャーを減じることであった。また人々に安心して移動してもらうため大会中は駅に総勢3,500名のガイドが配置された。

3.5. オリンピック期間中に生じたこと

ロンドンオリンピックの危機管理体制は概ね良好に機能したと評価されている¹⁴⁾。オリンピック・パラリンピックのための61日間（2、3週間前から閉会后2日目まで）に、何らかの複数機関による共同対応が必要な案件は154件であった。多くは、平時

14) Emma Norris, Jill Rutter and Jonny Medland (2013) Making the Games: What government can learn from London 2012, Institute for Government, pp 58-62

の体制では対応困難なものだったが、特別体制を敷いていたため対応可能であった。また通信障害や水道管の損傷等の事案も生じた。これらは都市における日常的な出来事であるが、オリンピック期間中はその影響はより大きくなり、ロンドンの評判にも影響を与える。まさにこの「評判」こそが、当初は連携に困難を抱えていた関係者をつなぐ鍵となった。別の例として、オリンピックの最終日にスタジアムの近くで大規模な火災があったが、これは事前の火災訓練と同じ場所で、しかも訓練時には煙がスタジアム方向に流れ、近辺には化学物質やガスの貯蔵施設があるというより深刻な事態を想定していた。実際の火災時にはロンドン交通局が現場近くに停めていたバスを移動させる必要があったが、訓練のお蔭で通常よりも早く対応することができた。

なお、オリンピック期間中で最も深刻な事態となる可能性に近かったのは、道路の損傷であったという。これはオリンピック開始の僅か前のことで、ヒースロー空港からロンドン中心部へ至る橋の一つに危険箇所が発見され、重量の大きな車両に耐えられない可能性があった。また、極めて内部で処理された案件であるが、オリンピック開会式前にはサイバー攻撃が懸念されていた。さらに、大会組織委員会が大会前にセキュリティレベルを段階的に上げたことから、オフィシャルサプライヤーの警備会社が人材の供給不足に陥り、急遽軍が出動せざるを得ない事態が発生したことはマスコミでも重く報じられ、議会でも調査委員会が立ち上げられた¹⁵⁾

おわりに

ロンドンオリンピックの事例からは、オリンピックは確実に発生し、通常とは異なる影響力を生む「緊急事態」であるという認識が共有されることで、起こるべき事態に十分に対応するという具体的な目標が各機関の間で共有された。オリンピックに向けて異なる機関が不十分ながらも連携できた一つの要因が、評判である。誰もがロンドンの評判を落とすたくはないと考えたし、またどの機関も自らの評判を落とすたくはないと考えた。過去には役割と責任が縦割りで分断されていたのに対し、オリンピックの危機管理に際しては、何か緊急事態が生じればすなわちそれは複数組織間の問題となることは明白であった。こうした複数組織間の活動をするためには少なからず抵

15) HC 531-I (2012) Olympic Security: Seventh Report of Session 2012-13, House of Commons Home Affairs Committee

抗があり、特にインフラ事業者と警察の間で様々な調整が必要であった。

この経験は、オリンピック後のロンドンのレジリエンス（緊急事態への柔軟な対応能力・回復力）を高めることにもつながりうる。上記のように、オリンピックに向けて準備する過程で、電力、通信、水道、救急サービス等の社会インフラの間に相互依存性があることが初めて関係者の間で共有された。オリンピック後はこの共通認識を基に、それぞれのインフラが失われた場合、相互依存的な影響がどう広がるのかを可視化する作業が進められている。

東京オリンピック、あるいは今後の大都市の危機管理に向けては、以下のような教訓が導き出せるだろう。第一に、危機管理においては、新しい組織・チームを次々と立ち上げるだけではなく、オリンピック特有のリスクの偏りに備えた、既存の連携体制の見直しと強化も必要である。イギリスの経験からは良い点も教訓も発見された。海外の例を参考としつつ、日本に適した別の方法も必要だろう。第二に、危機管理を担う人材をどのように確保するかである。緊急事態への対応やマネジメントを行うためには、危機管理プランナー（専門家）である必要はない。もちろん一定の数の専門家は必要だが、核となるリスク評価と計画想定を元にした作業の多くは一般の事務職公務員や事業者の職員が担っており、ロンドンオリンピックではこうした危機管理の専門家ではない人々がよく機能した。しばしば危機管理は過度に専門的なものと捉えられがちだが、専門家の助言はある程度必要であるにせよ、業務は一般職員の通常の技能の範囲である。通常の技能や通常のサービスを、非・通常の状態で行うともいえる。

冒頭の言葉を繰り返すと、2020年の東京オリンピック・パラリンピックも緊急事態といえるが、それは予測可能な緊急事態である。その先を見据えれば財政赤字や大規模災害といった、より重い、起こりうるリスクがある。こうしたリスクが、いついかなる時に、どのような場所・形態で起きたとしても対処できるよう、社会の横断的なリスク管理能力を高めていく必要がある。