

コンパクトシティにおけるイベント警備の現状と課題 仙台市を事例とした考察

田中 智仁

Tomohito Tanaka: The actual state and problems of security guard service for events in compact city: The case study of Sendai: Bulletin of Sendai University, 48 (1) : 1-12, September, 2016.

Abstract: The purpose of this report clarifies the factor that people gathering falls into an overcrowded state and is to propose the policy of the event security to solve an overcrowded state in Sendai. Various events such as a concert or sports are held in Sendai all the year round. There is the event that hundreds of thousands of people gather in that. It is a crowd accident to be felt uneasy about by large scale events. The factor to fall into a congestion state is urban design to form a compact city around Sendai Station without crowds dispersing. Because Sendai gathered city functions in the urban area, by large scale events held in urban area, a person of gathering was concentrated at Sendai Station and became easy to fall into a congestion state. Therefore necessary one is a policy of the event security to relax the congestion of the crowd. Specifically, I proposed that security guards carried out transmission of public information for crowd, the crowd psychology to hold a small event in setting a detour line of flow widely, a detour line of flow and scattered crowds as a policy of the event security in Sendai.

Key words: Security Guard Business, urban design, crowd
キーワード: 警備業, 都市計画, 群集

I. はじめに

本稿は、学都仙台コンソーシアムの公開講座「仙台学 2015—仙台の〇〇—」¹⁾の一つとして、筆者が講師を務めた「仙台のイベント警備を考える」²⁾の講演内容を、大幅に加筆修正して文章化したものである。

仙台では年間を通じて、コンサートやスポーツなどの様々なイベントが開催されている。その中には、数十万人が来場する花火大会などの大規模イベントも含まれる。そのような大規模イベントにおいて、最も危惧されるのは雑踏事故の発生である。

1900年以降に日本国内で発生した雑踏事故のうち、死傷者数の多い事例としては、1956年に発生した弥彦神社事故³⁾の301名（うち死者124名）や、2001年に発生した明石歩道橋事故⁴⁾の258名（うち死者11名）がある。明石歩道橋事故の事故調査報告書には、1900年から1999年までに日本国内で発生した「死亡または負傷者10名以上及び調査報告事例」として93件の雑踏事故が記載されており、その中にはコンサートやスポーツ関係のイベントが多く含まれている⁵⁾。

これらの雑踏事故の多くは、参集者の過密状態に起因する群集雪崩である。とりわけ、上記

の2例のように、参集者が特定の場所に一極集中すると、大規模な群集雪崩が発生しやすくなる。つまり、群集雪崩を防止するためには、参集者を分散させ、過密状態に陥らないように誘導する方策を考える必要があるのだ。

しかし、東京や大阪で開催される大規模イベントと比較して、仙台で開催される大規模イベントでは参集者が分散しにくいことが特徴として挙げられる。実際に、2013年11月24日に開催された東北楽天ゴールデンイーグルスの優勝パレード（以下、「楽天優勝パレード」と略記）では、パレードコースの一部の沿道で参集者が過密状態に陥り、群集雪崩の危険性が生じていた⁶⁾。当日は1,000人以上⁷⁾の警備員が動員されたにもかかわらず、参集者が過密状態に陥ったことは、大規模イベントを開催する場合の重大な課題である。

そこで本稿では、次の2点を明らかにすることを目的とする。1点目は、仙台における大規模イベントで参集者が分散せずに過密状態に陥る要因は何かを明らかにすることである。参集者が過密状態に陥る可能性については、商業施設における局所的なバーゲンセールや、ライブハウスにおける小規模コンサートなど、様々な状況が想定できる。しかし、本稿では大規模イベントに限定して考察することから、数万人規模の動線を前提としている。したがって、参集者の過密状態をマクロな視点で捉えるため、仙台市の都市計画に着目して考察する。

2点目は、参集者が過密状態に陥る要因を踏まえた上で、過密状態を緩和するための方策を提言することである。主に着目するのは警備業であるが、警備員の個別的な誘導技術や配置箇所などのミクロな視点ではなく、警備体制の全体をマクロな視点で捉える。

以上の目的に基づき、本稿では「Ⅱ.」で東京と仙台の大規模イベントにおける参集者の動線を説明し、「Ⅲ.」で仙台市の都市計画とその問題点を確認する。続いて、「Ⅳ.」でイベント警備について概説し、警備体制の問題点を指摘する。その上で、「Ⅴ.」で仙台におけるイベント警備の方策を考察し、最後に「Ⅵ.」で結論を述べることにする。

Ⅱ. 参集者の動線

1. スポーツイベントと花火大会の動線

仙台における大規模イベントの特徴を明確化させるために、比較対象として東京における大規模イベントの動線から説明する。とはいえ、東京では多種多様なイベントが年間を通じて開催されており、会場も枚挙に暇がない。その中には、毎年2月に開催される「東京マラソン」のように、市街地を広範囲に会場とするイベントもある。

そこで、本稿では明治神宮外苑（以下、「神宮外苑」と略記）で開催されるスポーツイベントと、東京湾大華火祭を例に挙げる。これら2例を選定した理由は、仙台における大規模イベントとの共通性が高いからである。神宮外苑では国立競技場（2016年現在は新設計画中）、明治神宮球場、神宮第二球場、秩父宮ラグビー場があり、スポーツイベントが盛んに開催されている。とりわけ、明治神宮球場は東京ヤクルトスワローズの本拠地であり、定期的に数万人規模の参集者が見込まれている。

仙台で神宮外苑に相当するのは、宮城野原総合運動公園である。同公園には宮城球場⁸⁾、仙台市陸上競技場、県営宮城テニスコート、県営宮城相撲場があり、スポーツイベントが盛んに開催されている。とりわけ、宮城球場は東北楽天ゴールデンイーグルスの本拠地であり、プロ野球の常用施設であることから、明治神宮球場との共通性が認められる。

また、東京湾大華火祭は東京都中央区を打ち上げ場所として、約1万2,000発が打ち上げられ、約72万人の観衆が参集する花火大会である⁹⁾。同規模の花火大会は東京23区内で複数開催されているが、他は足立区、江戸川区、墨田区、葛飾区、大田区、板橋区などの周縁部が会場であるのに対し、東京湾大華火祭は中央区および港区という中心部が会場となる¹⁰⁾。

仙台で東京湾大華火祭に相当するのは仙台七夕花火祭であり、約1万6,000発が打ち上げられ、約45万人の観衆が参集する花火大会である¹¹⁾。仙台市青葉区の東北大学川内キャンパス付近が打ち上げ場所になっており、付近には東

北大学の他に国際センターや仙台城址などがある。会場も仙台駅西口から徒歩約30分の立地で、仙台市の中心部であることから、東京湾大華火祭との共通性が認められる。

以上の理由から、神宮外苑と宮城野原総合運動場、および東京湾大華火祭と仙台七夕花火祭を比較して、仙台における大規模イベントの特徴を説明する。

2. 神宮外苑と宮城野原総合運動公園

まず、神宮外苑の場合、大規模イベントの収容人数に対して、駐車場の収容台数が僅少であることから、参集者の主要な移動手段は公共交通機関となる¹²⁾。路線バスも運行されているが、数万人規模の参集者を輸送する手段として効率性が高いのは鉄道である。

神宮外苑の徒歩圏内には、千駄ヶ谷駅（JR中央・総武線）、信濃町駅（JR中央・総武線）、国立競技場駅（都営大江戸線）、外苑前駅（東京メトロ銀座線）、青山一丁目駅（東京メトロ銀座線、東京メトロ半蔵門線、都営大江戸線）の5駅4路線がある。そのため、大規模イベント終了後に参集者が一極集中せず、図1のように各駅方面に分散する。



図1 神宮外苑における参集者の動線

いずれの路線も、朝夕のラッシュアワー以外の時間帯でも、約5分間隔の過密ダイヤで運行されており、利用客が駅構内に滞在する時間も

短い。また、1路線で運休もしくは遅延が発生しても、他の3路線による振替輸送が可能となる条件下にある。

一方で、宮城野原総合運動公園の場合¹³⁾、2015年12月に仙台市地下鉄東西線が開通するまで、図2のように鉄道はJR仙石線の1路線に限られていた。主に利用される駅は宮城野原駅と榴ヶ岡駅の2駅であるが、朝夕のラッシュアワー以外の時間帯は約15分間隔のダイヤで運行されるため、神宮外苑に比べて輸送の効率性が低い。

そのため、宮城球場でプロ野球が開催される場合、試合開始前後と終了前後に宮城球場と仙台駅を直通で結ぶシャトルバスが運行され、効率性の向上が図られている。また、宮城球場と仙台駅は徒歩で約20分¹⁴⁾の距離にあり、徒歩を移動手段とする参集者も多い。このように、鉄道以外にも複数の移動手段が確保されている。



図2 宮城野原総合運動公園における参集者の動線

しかし、どの移動手段であれ、仙台駅が主な乗換駅であることから、参集者の多くは仙台駅に一極集中する。さらに、榴ヶ岡駅周辺には榴岡公園と仙台サンプラザホールがあり、花見シーズンやコンサートなどのイベント開催日には、それらの参集者も追加される。そのため、仙台駅の構内および周辺が混雑するのである。

3. 東京湾大華火祭と仙台七夕花火祭

次に花火大会の例について確認する。まず、東京湾大華火祭の場合、図3のように打ち上げ場所が晴海埠頭の先端部であり、東京湾を囲むように複数の会場がある。観覧場所が点在する

ことから、参集者も各所に分散している。また、会場周辺には多くの鉄道駅数が点在しており、ゆりかもめ、東京臨海鉄道りんかい線、都営大江戸線、都営浅草線、都営三田線、JR 山手線、JR 京浜東北線、JR 上野東京ライン、JR 京葉線、東京メトロ有楽町線、東京メトロ銀座線、東京メトロ南北線、京浜急行電鉄、東京モノレールの14路線が利用可能となっている。



図3 東京湾大華火祭の会場周辺の駅

当然ながら、台場や竹芝などの主要会場付近を走行するゆりかもめの利用客が多いため、参集者は均等に分散するとは言えない。しかし、ゆりかもめは東京湾大華火祭の開催日に約3.5分間隔の臨時ダイヤ¹⁵⁾で運行しており、平常ダイヤよりも輸送の効率性が向上されている。さらに、終点の新橋駅および豊洲駅はいずれも乗換駅であるため、利用客が両方面に分散する。また、ゆりかもめの混雑を避けるために、徒歩圏内にある他の路線を利用する参集者も多く、特定の駅に参集者が一極集中しにくい条件下にある。

一方で、仙台七夕花火祭の場合、図4のように打ち上げ場所および主要会場の周辺に、仙台市地下鉄東西線の国際センター駅と大町西公園駅がある¹⁶⁾。しかし、2015年7月当時は東西線開業前であった。そのため、徒歩20分圏内にある広瀬通駅(仙台市地下鉄南北線)、勾当台公園駅(仙台市地下鉄南北線)、地下鉄仙台駅(仙台市地下鉄南北線)¹⁷⁾、あおば通駅(JR

仙石線)から徒歩で往来するか、徒歩30分圏内にあるJR仙台駅から徒歩で往来するのが主な移動手段であった。つまり、JR仙台駅を除くと4駅2路線しかなく、いずれもJR仙台駅が乗換駅となるため、結果的にJR仙台駅の構内および周辺が混雑するのである。

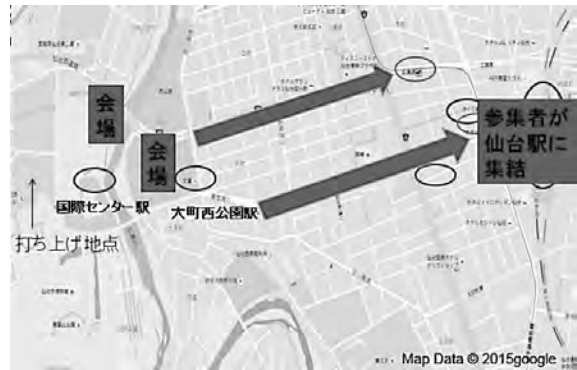


図4 仙台七夕花火祭の会場と動線

なお、2015年の仙台七夕花火祭では、JR東北本線とJR仙石線で臨時列車を11本増発¹⁸⁾している。しかし、JR東北本線¹⁹⁾は4両編成もしくは6両編成、JR仙石線は4両編成であり、東京湾大華火祭と比べて輸送の効率性は低いと言わざるを得ない。さらに、東京湾大華火祭が週末開催であるのに対し、仙台七夕花火祭は週末に限らずに開催される。そのため、JR仙台駅には通勤の利用客も混在し、駅構内および周辺が過密状態に陥る可能性が高いのである。

仙台市の場合、主要な大規模イベントは仙台駅徒歩圏内で開催されることが多く、それらの開催日には仙台七夕花火祭と同様に、仙台駅の構内および周辺が混雑する。具体的には、例年5月開催の「青葉まつり」、例年9月開催の「定禅寺ストリートジャズフェスティバルin仙台」、例年12月開催の「SENDAI 光のページェント」などが挙げられる。つまり、年間を通じて、仙台駅に参集者が一極集中する期間が存在しているのである。

Ⅲ. 仙台市の都市計画

1. コンパクトシティ構想

それでは、なぜ仙台市では、仙台駅に参集者が一極集中するような都市計画が採用されたのだろうか。1995年（平成7年）3月に設立された仙台都市総合研究機構（以下、引用箇所を除き「機構」と略記）は、1996年度（平成8年度）に「仙台の長期的都市形成に関する基礎調査」を実施した。その結果、仙台市は経済成長と人口増加にともない、低密度な市街地の外延化が無秩序に進み、市街地外延部での環境阻害や都心部近傍の空洞化問題が顕在化し、交通問題への対応が緊急の課題となっていることを明らかにした。この課題を踏まえ、機構はコンパクトな都市形成を図ることが必要であると提言している²⁰⁾。

続いて、機構は1998年度（平成10年度）に、都心居住と交通問題に焦点化した「コンパクトシティ創造のための基本方向についての調査研究」を公表した²¹⁾。つまり、コンパクトシティの形成に向けた都市計画が示されたのである。

コンパクトシティの定義および概念は統一されていないのが実情であるが²²⁾、国土交通省は「郊外化の歯止め」（都市機能の拡散防止）と「生活拠点の再生」（都市機能の集積）による「集約型都市構造」を「コンパクトなまちづくり」としている²³⁾。

コンパクトシティを目指す背景には、超高齢社会の到来がある。従来の郊外拡散型の都市計画では、いわゆる「車社会」を前提として、病院や商業施設などを郊外に点在させていた。その結果、利用者が郊外に拡散し、市街地が空洞化する傾向が表れたのである。

しかし、自動車を運転できない高齢者の場合、親族やタクシー事業者などによる送迎に頼らざるを得ない。そのため、病院や商業施設が郊外に点在する郊外拡散型都市での生活は、高齢者にとって極めて利便性が低く、超高齢社会にふさわしくない都市計画とみなされた。一方で、郊外拡散型都市により市街地の活気が失われ、地域経済の脆弱化に歯止めがかからない状態に陥ったことから、経済政策の課題も残る都市計

画であった。つまり、持続可能性の観点から、郊外拡散型都市の課題が露呈したのである。

そこで、行政、医療、商業などの機能を市街地に集約し、公共交通機関を整備して利便性を向上させた集約型都市への転換が急務とされた。つまり、長期的に持続可能な都市計画として、コンパクトシティが採用されたのだ²⁴⁾。

東北地方最大の人口を抱える仙台市では、機構の調査研究と並行して、1998年（平成10年）に仙台市基本計画「仙台21プラン」を策定した。続いて、1999年（平成11年）には土地利用と市街地形成などに関する全体方針として「仙台市都市計画の方針」を策定し、「自家用車に依存した拡大型の市街地形成から、鉄道を中心とする集約型市街地形成への転換」を図ることとした²⁵⁾。

その後も、2006年度（平成18年度）に機構が「仙台市における生活交通のあり方と行政の関わりあいに関する基礎調査」²⁶⁾の結果を公表し、2007年度（平成19年度）には仙台市が「仙台市都市ビジョン」を策定している。そして、2010年度（平成22年度）に仙台市は「せんだい都市交通プラン—百万都市のにぎわいと暮らしやすさを目指して」を公表し、仙台市内の交通網について図5のようなイメージを示した²⁷⁾。つまり、仙台駅を中心とした交通網の整備が明確化されているのだ。

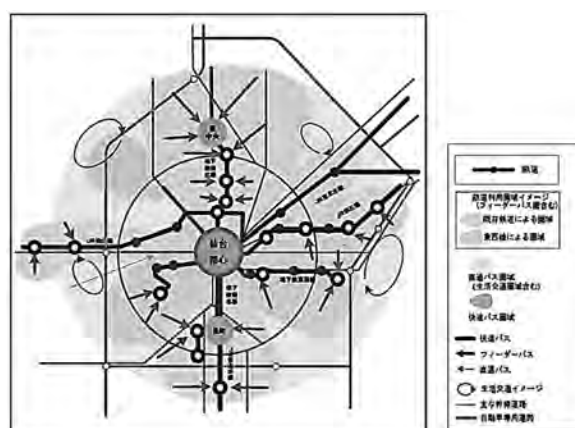


図5 仙台市内の交通網

また、国土交通省東北地方整備局は「東北発コンパクトシティ検討委員会」を組織し、2008年度（平成20年度）に『東北発コンパクトシ

ティのすすめ—持続可能な社会の実現に向けて』という推進の手引書をまとめ、図6のようなイメージを示している²⁸⁾。東北地方の場合、仙台市以外の都市は人口数30万人台以下の自治体にとどまっており、都市機能を充足できない地域も多い。一方で、仙台市は東北地方で唯一の政令指定都市であり、都市機能が集約されていることから、広域連携の拠点として位置づけられる²⁹⁾。その結果、仙台市は市外からの来訪者が多く見込まれるため、市街地の混雑緩和が課題となり、鉄道の利便性向上が重要視されたのである。

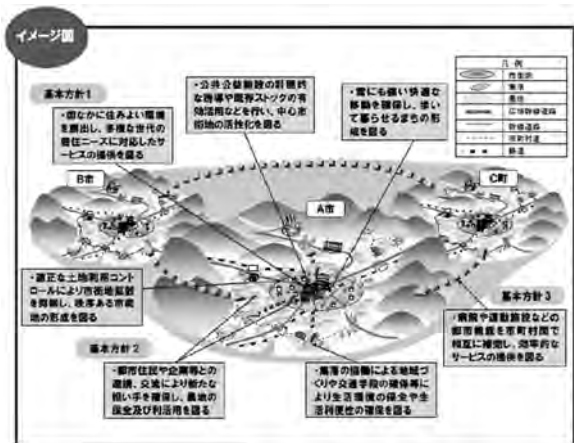


図6 広域連携の拠点としての仙台

2. コンパクトシティの短所

コンパクトシティは持続可能性の高い都市計画として注目されているが、一方で次に挙げる3つの短所もある。

1つ目は、公共交通機関の麻痺に対する脆弱性である。コンパクトシティは公共交通機関の利用を前提とした都市計画であり、鉄道やバスが平常運転されてこそ利便性が高まる。そのため、災害や事故などにより、公共交通機関に運休や遅延が発生すれば、駅構内および周辺に混乱が生じることとなる。

とりわけ、大規模イベントの開催日に仙台駅を発着する鉄道に運休や遅延が生じ、駅構内および周辺に参集者が一極集中して過密状態に陥った場合、雑踏事故の危険性が高まる。そのため、参集者を分散させ、過密状態を緩和する

ための警備体制が重要となるのだ。

2つ目は、経済効果の不拡散である。コンパクトシティ計画によって市街地に商業が集中すると、必然的に客足も市街地に集中するため、集客力が脆弱な郊外の地元商店は採算が取れなくなり、閉店が相次ぐ可能性がある。

また、市街地ではテナント料金が高騰し、強力な集客力を擁する大型商業施設や大手企業の全国的チェーン店が有利となる。実際に仙台駅周辺には、「PARCO」や「LoFi」などの大型商業施設が軒を連ねている。地元の百貨店である「さくら野百貨店」においても、2016年現在は「H&M」や「BOOK-OFF」などの大手企業の全国的チェーン店がテナントとして入居している。つまり、大手企業の寡占状態となり、地元商店は経済効果を得られないか、得られたとしても僅少にとどまる可能性が否定できない。そのため、市街地の活性化が、直ちに地域経済の発展に資するとは言えないのである。

但し、経済効果の不拡散は、あくまで経済政策の課題であり、イベント警備の課題ではない。むしろ、大手企業がイベントのスポンサーとなり、警備費用の捻出に貢献するのであれば、イベントの安全性向上に寄与することになる。そうすると、コンパクトシティにおける大規模イベントの課題となるのは、経済効果の不拡散に起因する警備体制の格差である。この格差から、次の3点目に挙げる短所が生じる可能性がある。

3つ目は、犯罪の転移と拡散³⁰⁾の発生である。大規模イベントの開催日には、潤沢な資金を有する大手企業の店舗は、混雑を予測して警備体制を強化することもできる。その結果、大手企業の店舗において発生するはずであった万引、置引、スリなどの店舗内犯罪が、警備体制を強化していない他の店舗に転移するか、郊外の店舗に拡散する可能性がある。

しかし、潤沢な資金を有していない地元商店が警備体制を強化することは困難であり、大手企業の店舗から転移もしくは拡散した犯罪の被害を受けやすくなる。つまり、大手企業の店舗と地元商店との間に生じる警備体制の格差により、犯罪の転移もしくは拡散が発生すれば、警

備体制を強化できない地元商店が不利益を被ることになりかねないのだ。

以上はコンパクトシティの短所であるとともに、仙台において大規模イベントを開催するにあたっての課題である。しかし、超高齢社会をむかえ、持続可能な社会づくりが急務とされる中で、コンパクトシティ計画を見直すことは必ずしも得策ではない。とりわけ、仙台市の場合、東西線の開業により公共交通機関の利便性が向上しており、コンパクトシティの必要条件が整いつつある。そのため、コンパクトシティからの転換ではなく、その特徴に応じた大規模イベントの警備体制を構築することが得策である。

IV. 警備業によるイベント警備

1. 警備業務としてのイベント警備

イベント警備は雑踏警備の俗称であり、その実施者には警察、警備業、人材派遣業、ボランティアなど複数の主体を含んでいる。花火大会やマラソン大会など、街路の交通規制を大規模に行う場合は、複数の主体が協働して雑踏警備を実施することも多い³¹⁾。

その中で、イベント警備の主な人員として想定されているのは、雑踏警備業務に従事する警備員である。警察庁も2014年（平成26年）3月10日付で各管区警察局長ほか宛てた通達「雑踏事故の防止について」³²⁾において、「主催者は、十分な警備員を配置して動線の安全を確立すること。とりわけ、参集者が過密となった場合に、う回路の誘導體制及び分断規制による警備体制を確立できるよう十分な警備員を配置すること」と明記している。このように、イベント主催者に対して、十分な警備員を配置して雑踏事故の防止策を講じるよう求めているのだ。

雑踏警備業務の内容は警備業法第2条において、「人若しくは車両の雑踏する場所又はこれらの通行に危険のある場所における負傷等の事故の発生を警戒し、防止する業務」と定められている。その具体策として実施されるのが、「う回路の誘導」（以下、「迂回動線への切替え」と

表記）³³⁾や「分断規制」といった技法である。

例えば、迂回動線への切替えは、図7のように駅から会場入り口までの主動線で事故、救急、著しい混雑が発生し、主動線が使用できない状態に陥った場合に、参集者を迂回動線に誘導する技法である。動線の切替えを行う際には、参集者を主動線へ進入させずに、確実に迂回動線へ誘導しなければならない。ロープや保安柵などの資機材を使用する場合もあるが、基本的には警備員の人海戦術となることから、「十分な警備員を配置」することが求められている。

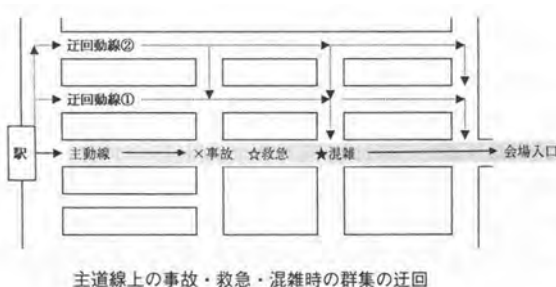


図7 迂回動線への切替え

さらに、雑踏警備業務で重要視されているのは、参集者に対する広報である。大規模イベントの参集者は群集とみなされるが、群集の性格として、付和雷同、自己本位、興奮状態の3つが挙げられる。また、群集心理の特性としては、無名性、無責任性、無批判性、随意性、暗示性、親近性の6つが挙げられる。これらを提唱したのはル・ボン³⁴⁾であるが、雑踏警備業務の教本にも掲載されており、警備員は群集心理を理解した上で広報を実施するよう説明されている³⁵⁾。

とはいえ、情報の内容や緊急性に差異があるため、広報の内容は一律ではなく、基本的に次の4種類に区別されている³⁶⁾。

1つ目は情報広報であり、来場者に対して事前に各種情報を提供し、その不安や興奮、焦燥感などを解消する。例えば、花火大会であれば、花火の打ち上げ場所や打ち上げ開始時間などの情報を広報する。

2つ目は規制広報であり、参集者が過密状態に陥るなどの危険が予想される場合や、一部の参集者に不穏な言動がみられる場合に、雑踏事

故を未然に防止する目的で、不正行為などの改善を促す広報である。花火大会であれば、参集者が動線での座り込みや立ち止まりをしないよう、歩行を促すための情報を広報する。

3つ目は禁止広報であり、違法行為あるいは会場管理規定などに違反する行為が発生した場合に、違反者に警告・制止を行い、違反行為を解消・阻止するための広報である。花火大会であれば、進入禁止区域に立ち入って花火を観覧している参集者に対して、観覧を制止し、区域外に出よう広報して進入事案を解消する。

4つ目は感謝広報であり、警備体制に協力した参集者に対して感謝の意を示すための広報である。警備員は警備業法第15条³⁷⁾に明記されている通り、特別な権限がないことから、参集者の協力がなければ警備業務を実施することができない。そのため、参集者に対する礼節が重要視されるのである。

なお、広報は種類を問わず、交差点などの要所に配置されている警備員が、肉声や拡声器などの資機材を使用して実施する。そのため、要所ごとに広報を実施する警備員を配置しなければならないのだ。

2. 警備員動員の限界

ここで注意しなければならないのは、警備員の動員には限界があるということだ。「十分な警備員を配置」ということは、大幅に警備員を増員することと同義ではない。大幅に警備員を増員すると、次に挙げる3つの課題に直面する。

1つ目は、人件費の高騰である。楽天優勝パレードでは1,000人以上の警備員が動員されたが、パレードの費用の総額1億5,400万円のうち、7,550万円が警備費用であった³⁸⁾。そのため、当初は資金不足が問題化し、パレードが中止になる可能性も示唆されていたのである。

警備員を大量に動員すれば、鉄道各駅に警備員を大量に動員し、過密状態に陥る前に入場規制をかけることが可能となる。つまり、コンパクトシティの短所である「公共交通機関の麻痺」に対応することができる。しかし、人件費によって警備費用が高騰し、イベント自体が開催不可

能に陥るようでは、本末転倒と言えよう。

2つ目は、警備員を大量に動員することによって生じる威圧感である。主動線などの混雑地点に大量の警備員が配置されると、嚴重な警備体制になるため、参集者に過度な威圧感を与える可能性がある³⁹⁾。参集者が委縮するようでは、イベントの娯楽性が著しく損なわれるため、イベント警備では参集者に威圧感を与えない工夫も求められる⁴⁰⁾。

また、警備員を特定の場所に集中的に配置し、当該場所の警備体制が充実化すると、犯罪の転移と拡散が発生しやすくなると考えられる。犯罪の転移と拡散を防止するためには、混雑地点以外にも均等に警備員を配置することが望ましい。しかし、混雑地点以外にも警備員を配置すれば、警備費用は更に高騰し、イベントの開催を阻害する要因になりかねない。つまり、局所的な過密状態を警戒しながら、それ以外の地点に不利益が生じないように考慮する必要もあるのだ。

3つ目は、人員確保の困難性である⁴¹⁾。1,000人規模で警備員を動員する場合、通常業務に従事する警備員だけでは必要人員を確保することが困難となる。そのため、警備業者はあらかじめ求人広告を出し、警備員を募集しなければならない。しかし、人員を確保しても、新任研修に多大な費用と労力を要すること、研修終了直後の新任者を配置せざるを得ないこと、イベント開催日以外の稼働率が低下することなどが課題となる。

また、人員を確保できない場合、遠方の警備業者を含めた複数社の警備体制を組まざるを得ない。しかし、複数社の警備体制になると、各社の分担を明確化するために複数の指揮系統が並立し、警備体制の複雑化が不可避となる。また、遠方の警備業者が担当する区域には、土地勘のない警備員が配置される可能性も高いため、案内業務に支障が生じることなどが課題となる。

以上のように、大量に警備員を動員すること自体に課題が山積しているため、警備員の増員には限度があることを前提としながら、警備体制を構築しなければならないのだ。

V. 実現可能な警備体制を考える

それでは、大規模イベントの雑踏警備業務を実施するにあたり、どのような警備体制であれば実現が可能なのだろうか。仙台における大規模イベントの開催に際して、実現可能な警備体制の要件として挙げられるのは、コンパクトシティの短所を考慮した上で特徴を活かすこと、警備員を大幅に増員することなく十分な人員を配置することである。

これらの要件を充足するためには、広範囲に迂回動線を設け、参集者を分散させる必要がある。参集者が広範囲に分散することで、仙台駅への一極集中に時間差が生じ、過密状態を緩和することができる。また、仙台駅構内および周辺で大幅に警備員を増員する必要もなくなり、人件費の高騰も抑えられる。但し、迂回動線が広範囲に及ぶと、歩行距離と時間が長くなることから、参集者の協力を得るための方策も必要になる。

その方策とは、小規模イベントを開催すること、警備員が群集心理を踏まえた広報を実施することである。まず、大規模イベントの終了後に、迂回動線で小規模イベントを開催する。小規模イベントの主催者にふさわしいのは、商工会議所や夜間営業している地元商店である。地元商店および企業が連携して消費の場を設けることにより、経済効果の不拡散を解消する取り組みとなる。

しかし、小規模イベントを開催しても、参集者が当該情報を得られなければ、集客は見込めない。集客性の向上に必要なのは、警備員が参集者に対して小規模イベント開催の情報を提供し、参集者が迂回動線に進むよう誘導することだ。その要点は、群集の性格の一つである付和雷同に着目し、群集心理の特性を組み合わせ、広報を実施することである。

付和雷同の要因は、参集者が不特定多数の非組織的な集合体であり、指揮者がいないことにある⁴²⁾。そこで、警備員が指揮者となり、仙台駅構内および周辺の混雑状態と、小規模イベントの開催場所を情報広報として参集者に発信する。

当然ながら、帰路を急ぐ参集者が一定数いることが見込まれるため、主動線が閑散状態になることは想定していない。しかし、帰路を急ぐ必要のない参集者が、主動線および仙台駅の混雑状態を広報によって把握し、混雑緩和を待つために小規模イベントに立寄ろうと考えた場合、一部の参集者は迂回動線に分散する。そして、参集者の一部が迂回動線に進むことにより、当初は小規模イベントに立寄る意図がなかった参集者も、付和雷同して迂回動線に進む可能性がある。その結果、図8のような迂回動線が形成され、参集者が迂回動線上の小規模イベントに分散し、主動線および仙台駅の過密状態が緩和される。



図8 仙台七夕花火祭の広範囲な迂回動線

とりわけ、公共交通機関の運休もしくは遅延により、仙台駅構内および周辺が著しい過密状態に陥った場合は、積極的に情報広報を実施して参集者を分散させなければならない。また、後続の参集者についても、運行再開まで小規模イベントに足止めする必要がある。そして、運行再開によって仙台駅構内および周辺の過密状態が緩和されたら、運行が再開されたこと、混雑が緩和されつつあることを情報広報によって参集者に伝え、時間差で後続の参集者を誘導するのだ。

このような方策は、参集者が公共交通機関の利用者であり、駅と会場を徒歩で移動することを前提としている。つまり、自動車を必要とする郊外の大規模イベントではなく、コンパクトシティの市街地を会場とする大規模イベントで

あるからこそ適用できる警備体制である。以上から、広範囲の迂回動線の設定と、迂回動線上の小規模イベントに群集心理を踏まえて参集者を誘導する情報広報の実施を、コンパクトシティの特徴に応じたイベント警備の方策として提言する。

VI. おわりに

大規模イベントが年間を通じて定期的に開催される仙台において、参集者が仙台駅に一極集中して過密状態に陥り、群集雪崩を主とする雑踏事故が発生する可能性があることは、極めて重要な問題である。この問題について本稿では、参集者が過密状態に陥る要因を明らかにするとともに、過密状態を解消するためのイベント警備の方策を提言することを目的として考察してきた。

まず、参集者が分散せずに過密状態に陥る要因は、仙台駅を中心とするコンパクトシティの形成に向けた都市計画にあった。超高齢社会の到来により、自動車の使用を前提とした郊外拡散型都市の持続可能性が低下したこと、市街地の空洞化問題が顕在化したことにより、市街地に都市機能を集約するコンパクトシティへの転換を図った。そのため、市街地で開催される大規模イベントでは、参集者が仙台駅に一極集中し、過密状態に陥りやすくなっていたのである。

一方で、コンパクトシティでは公共交通機関の麻痺、経済効果の不拡散、犯罪の転移と拡散が短所となる。しかし、東北地方唯一の政令指定都市であり、コンパクトシティとしての条件が整いつつある仙台において、都市計画を根底から見直すことは得策ではない。そのため、コンパクトシティの短所を補いながら、参集者の過密状態を緩和するためのイベント警備の方策が求められる。但し、警備費用の高騰、警備員による威圧感、人員確保の困難性から、大幅に警備員を増員することなく参集者を分散させなければならない。

そこで考案したのが、広範囲に迂回動線を設定し、参集者を分散させる方策である。具体的には、迂回動線上で小規模イベントを開催する

と同時に、警備員が混雑状態と小規模イベントに関わる情報広報を行い、参集者を小規模イベントへ誘導する。その結果、仙台駅への一極集中に時間差が生じ、参集者の過密状態が緩和するのである。この警備体制を仙台におけるイベント警備の方策として提言する。

但し、今後の課題も残されている。まず、本稿はあくまで仙台市の都市計画に着目した考察であり、他のコンパクトシティで開催されるイベントでは公共交通機関の整備状況が異なるため、イベントの規模や参集者の動線にも差異が生じる可能性がある。また、本稿では2015年秋季までに仙台で開催された大規模イベントに着目しており、東西線開業後の参集者の動線を考慮していない。他のコンパクトシティや2016年現在の仙台に共通するイベント警備の方策を提言するためには、都市計画の進行状況の確認と、参集者の動線を継続的に調査することが不可欠である。

注および文献

- 1) ○○の部分は仙台に関する内容を各出講大学の専門分野に基づき、各大学が自由に設定するという趣旨であり、リーフレットとポスターにも「仙台の○○」と表記されている。
- 2) 同講座は2016年1月30日の13時00分から14時30分にかけて、仙台市市民活動サポートセンター6階セミナーホールにおいて開催された。参加者数は39名であり、うち24名が警備業関係者であった。参加者の所属企業は11社におよび、いずれも仙台市内に拠点を置いてイベント警備を精力的に実施している警備業者である。
- 3) 1956年1月1日に新潟県弥彦村の弥彦神社において、櫓から福餅をまいた際に参集者が過密状態に陥り、群集雪崩が発生したものの、事故を報じる紙面では警察による警備の不手際が指摘されている（『朝日新聞』昭和31年1月3日付全国版朝刊）。なお、日本初の警備業者が起業したのは1962年であり、本件に警備業は関与していない。
- 4) 2001年7月21日兵庫県明石市で花火大会終了後に最寄駅と会場を結ぶ歩道橋で参集者が過密状態に陥り、群集雪崩が発生したものの、警察と警備業者による雑踏警備の不手際が要因とされて

- いる（明石市民夏まつり事故調査委員会（2002）『第32回明石市民夏まつりにおける花火大会事故調査報告書』）。
- 5) 明石市民夏まつり事故調査委員会（2002）『第32回明石市民夏まつりにおける花火大会事故調査報告書』, pp.246-248.
 - 6) 田中智仁（2015）『気ままに警備保障論』現代図書, pp.68-76.
 - 7) J-CAST ニュース「楽天優勝パレード、資金難で「困った」目標額に5300万円も足りない理由」, <http://www.j-cast.com/2013/11/20189531.html>, 2013年11月20日18時57分配信.
 - 8) 2016年現在の名称は「楽天 Kobo スタジアム宮城」であるが、ネーミングライツの契約更新によって名称が変更される可能性を考慮し、本稿では「宮城球場」と表記する.
 - 9) 『朝日新聞』2015年8月9日付東京版朝刊。なお、2020年の東京オリンピック・パラリンピック選手村の整備工事が開始されたことに伴い、2016年から当面休止される（『朝日新聞』2016年1月26日付東京版朝刊）。
 - 10) 中心部で開催される同規模の花火大会として神宮外苑花火大会が挙げられるが、スポーツイベントの参集者と動線が同じであるため、本稿では対象としない。
 - 11) 『河北新報』2015年8月6日付朝刊
 - 12) 例えば、明治神宮球場の公式ホームページでは、絵画館駐車場を利用するよう案内されているが、球場の収容人数が31,941人であるのに対し、普通車の収容台数は394台である。明治神宮球場公式ホームページ, <http://www.jingu-stadium.com/access/car.html>, 2016年4月13日閲覧.
 - 13) 駐車場が公園敷地内に併設されているが、駐車券は前売り制になっており、収容台数を超過しないよう管理されている。2016年度は駐車料金が1,500円から2,000円であり、試合終了後1時間まで駐車が可能となっている。なお、道路状況によっては出庫までに約1時間を要すると説明されている。東北楽天ゴールデンイーグルス公式ホームページ, <http://www.rakuteneagles.jp/stadium/access/car.php>, 2016年4月13日閲覧.
 - 14) 東北楽天ゴールデンイーグルス公式ホームページ, <http://www.rakuteneagles.jp/stadium/access/>, 2016年4月13日閲覧.
 - 15) 株式会社ゆりかもめ「夏季臨時ダイヤのお知らせ」<http://www.yurikamome.co.jp/wp-content/uploads/2015/07/0f5e9f95a6ca5b600e77cedd87bd5cb4.pdf#search=%E6%9D%B1%E4%BA%AC%E6%B9%BE%E5%A4%A7%E8%8F%AF%E7%81%AB%E7%A5%AD+%E3%82%86%E3%82%8A%E3%81%8B%E3%82%82%E3%82%81+%E3%83%80%E3%82%A4%E3%83%A4> 2015年12月18日閲覧.
 - 16) 図4は東西線開業前の地図を用いており、駅名が記載されていないため、筆者が付記した。なお、東西線の動線については、本稿執筆時点（2016年5月現在）では明らかでないが、仙台駅が唯一の乗換駅であることから、仙台駅の混雑が想定される。
 - 17) 仙台市地下鉄の仙台駅はJR仙石線のあおば通駅に隣接している。
 - 18) 『河北新報』2016年7月30日付朝刊
 - 19) 東北本線の一部列車は8両編成であるが、2015年現在の運行本数は極めて少ない。
 - 20) 仙台市まちづくり政策局, <http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/surf/repo/no9605030104.pdf>, 2015年12月17日閲覧.
 - 21) 仙台市まちづくり政策局, <http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/surf/repo/no9836010104.pdf>, 2015年12月17日閲覧.
 - 22) 例えば、田村正文（2015）「コンパクトシティにおける制度的枠組みについて—都市再生特別措置法の改正に着目して」『八戸学院大学紀要』第50号, pp.45-59. や高島拓哉（2015）「現代の行政改革とコンパクトシティ」『大分大学経済論集』第66巻, pp.165-189.
 - 23) 国土交通省, <http://www.mlit.go.jp/crd/index/index.html>, 2016年1月10日閲覧.
 - 24) 海野清信（2001）『コンパクトシティ—持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社, 鈴木浩（2007）『日本版コンパクトシティ—循環型都市の構築』学陽書房, 横森豊雄ほか（2008）『失敗に学ぶ中心市街地活性化—英国のコンパクトなまちづくりと日本の先進事例』学芸出版社.
 - 25) せんだい都市交通プラン, <http://www.mlit.go.jp/common/000210819.pdf>, 2015年12月17日閲覧。なお、機構が年度で表記しているのに対し、仙台市は年で表記していることから、本稿では引用元の表記に従う。
 - 26) 仙台市まちづくり政策局, <http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/surf/repo/no200500200104.pdf>, 2015年12月17日閲覧.
 - 27) せんだい都市交通プラン, <http://www.mlit>.

- go.jp/common/000210819.pdf, 2015年12月17日閲覧.
- 28) 国土交通省東地方整備局, <http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/susume2/data/zentaiban.pdf>, 2015年12月17日閲覧.
- 29) 鈴木浩 (2007) 『日本版コンパクトシティー—循環型都市の構築』学陽書房, p.14.
- 30) Lab,S.,2004, "Crime Prevention,Fifth Edition: Approaches,Practice and Evaluations" Matthew Bender&Company,Inc.(=渡辺昭一他訳,2005,『犯罪予防—方法,実践,評価』財団法人社会安全研究財団)
- 31) 田中智仁 (2009) 『警備業の社会学—「安全神話崩壊」の不安とリスクに対するコントロール』明石書店
- 32) 「雑踏事故の防止について」<https://www.npa.go.jp/pdc/notification/seian/chiiki/chiiki20140310.pdf#search='%E9%9B%91%E8%B8%8F%E4%BA%8B%E6%95%85%E9%98%B2%E6%AD%A2%E5%AF%BE%E7%AD%96%E8%A6%81%E7%B6%B1'> 2015年12月18日閲覧.
- 33) 前掲通達には「う回路の誘導」と表記されているが, 一般社団法人全国警備業協会編集発行の『雑踏警備業務の手引(上級)』(2005年初版,p.91.)には「迂回動線への切替え」と表記されている.
- 34) Le Bon,G.,1895, "Psychologie des foules", Felix Alcan (=櫻井成夫訳1993『群衆心理』講談社学術文庫)
- 35) 一般社団法人全国警備業協会編集発行『雑踏警備業務の手引(上級)』(2005年初版,pp.94-95.)
- 36) 一般社団法人全国警備業協会編集発行『雑踏警備業務の手引(上級)』(2005年初版,p.131.)
- 37) 条文は「警備業者及び警備員は, 警備業務を行うに当たっては, この法律により特別に権限を与えられているものでないことに留意するとともに, 他人の権利及び自由を侵害し, 又は個人若しくは団体の正当な活動に干渉してはならない」である.
- 38) J-CAST ニュース「楽天優勝パレード, 資金難で「困った」目標額に5300万円も足りない理由」, <http://www.j-cast.com/2013/11/20189531.html>, 2013年11月20日18時57分配信.
- 39) NHK プロジェクトX制作班 (2005) 『大阪万博史上最大の警備作戦(プロジェクトX挑戦者たち 第VIII期)』(DVD) NHK エンタープライズ
- 40) 田中智仁 (2012) 『警備業の分析視角—「安全・安心な社会」と社会学』明石書店
- 41) 田中智仁 (2012) 『警備業の分析視角—「安全・安心な社会」と社会学』明石書店
- 42) 一般社団法人全国警備業協会編集発行『雑踏警備業務の手引(上級)』(2005年初版,p.94.)
- (2016年 5月30日受付)
(2016年 7月26日受理)