

国外における大規模イベントの対応に関する調査

研究分担者 市村 康典（国立国際医療研究センター国際医療協力局 医師）

研究要旨：

新型コロナウイルスの特性の変化やワクチン接種の進捗に応じ、各国で大規模イベントでの対応が行われてきた。本研究では、新型コロナウイルス感染症流行下の海外での大規模イベントの対応に関する調査、対応後評価の手法に関する調査を実施した。新型コロナウイルス感染症対策での教訓を踏まえたリスク評価の手法を用いることや対応評価の実施することは今後の大規模イベントの実施に有用である。

A. 研究目的

WHOによる2020年1月の新型コロナウイルス感染症に対する「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC）」の宣言、3月の「パンデミック（世界的な流行）とみなせる」との表明以降、新型コロナウイルスの特性の変化やワクチン接種の進捗に応じて、状況に応じた対策が各国で展開された。当初は感染拡大防止を主眼とした対策が主であったが、状況の変化により、社会経済活動との両立を図る動きが進んできた。

この中で、大規模イベントの実施については、新型コロナウイルス感染症の流行状況などを踏まえた議論が国際的にも重ねられてきた。2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会では、当初予定から開催が1年間延期となり、2021年の開催時も観客数を制限する形で実施された。ただ、その後も、スポーツ関連をはじめとして国際的な大規模イベントの開催は試みられ、徐々に新型コロナウイルス感染症流行前の状況に近い規模での実施に向かいつつある。一方で、新型コロナウイルス感染症対策での教訓を踏まえて、大規模イベントの開催に関してリスク評価の手法も検討が行われている。大規模イベントの再開に至る過程や新たな手法は、今後の大規模イベントの実施に向けて有用である。

また、新型コロナウイルス感染症の世界的な流行を経て、実施してきた対応の評価や学んだ教訓を体系的に把握して対応していくことは、準備などの計画や医療システム強化、大規模イベントを含めた健康危機管理にも貢献する。

本研究では、新型コロナウイルス感染症流行下の海外での大規模イベントの対応に関する調査を実施し、大規模イベントを開催する際の検討事項に関する洗い出しを行った。また、海外における新型コロナウイルス感染症が流行する中での対応評価に関する情報を収集し、課題について検討した。

B. 研究方法

(1) 新型コロナウイルス感染症流行下の海外大規模イベントの対応に関する調査

新型コロナウイルス感染症流行下における大規模イベントへの対応について、大規模イベントに関する報告書および指針等について2022年4月以降に公開されている情報を収集し、分析、検討した。

また、特に新型コロナウイルス感染症流行開始後に再開した大規模イベントの代表例として、スポーツ関連の大規模イベントの開催に関する指針、主要スポーツ団体による取り組み、再開の状況等についての情報を収集し、分析、検討した。

(2) 新型コロナウイルス感染症流行下における対応評価手法に関する調査

新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、大規模イベントの開催の在り方についても検討がなされたことを踏まえ、マスクギャザリング等健康危機管理研究の参考となるよう、公衆衛生リスク流行下の対応後の評価法に係る文献や指針等の資料を収集、分類、整理し、手法について分析、検討した。特に、新型コロナウイルス感染症の流行状況や各国での対応の変化を踏まえ、2022年4月以降の資料について収集を行った。

(倫理面への配慮)

公開されているデータをもとに検討を行った。

C. 研究結果

(1) 新型コロナウイルス感染症流行下の海外大規模イベントの対応に関する調査

<大規模イベントに関する資料>

新型コロナウイルス感染症流行を踏まえた大規模イベントの実施に関する文書について、2022年4月以降のもので以下の2文書が入手できた。概要と考察を以下に記載する。

① WHO mass gathering COVID-19 risk assessment tool: generic events 第3版

新型コロナウイルス感染症流行の状況において、あらゆる規模の集会の開催、変更、延期、中止に関する意思決定プロセスは、リスクに基づくアプローチを用いることとしている。2019年に第1版が、2020年に第2版が出されたWHOの大規模イベント新型コロナウイルス感染症リスク評価ツール-汎用イベント-が第3版として公表された。ツールの内容は、新型コロナウイルス感染症流行と大規模イベントの両方に関する新しいWHO技術ガイダンスと新しいエビデンス等を反映して更新された。

このツールでは、以下の8つのタブで構成されている：1. 手順、2. アセスメントの概要、3. デシジョンツリー、4. リスク評価、5. リスク軽減、6. 意思決定マトリクス、7. リスクコミュニケーション、8. レビューアの承認また、用語集と略語のリスト。

大規模イベント時にどのようなリスクが発生し、そのリスクを軽減するためにどのような行動がとれるかを理解することが促されることとなり、具体的には会場の衛生対策や物理的距離をはじめとした対策が留意されるよう記載されている。

新型コロナウイルス感染症の流行下で特に注視されたリスクコミュニケーションについては、リスクコミュニケーション、コミュニティエンゲージメント、インフォデミックマネジメントが大幅に強化され、大規模イベント戦略の策定に利用することが求められている。本文書は新型コロナウイルス感染症流行を踏まえて作成されたものであるが、実施するリスク評価のプロセス、およびリスクコミュニケーションの強化については、その他のハザードにも有用である。

② WHO The generic all-hazards risk assessment and planning tool for mass gathering events

本ツールは、世界保健機関の戦略的リスク評価ツールキットや新型コロナウイルス感染症に関する大規模イベントのためのリスク評価ツールから得られた教訓に基づき、大規模イベントの主催者等を支援することを目的として、2023年1月に公開された。

本ツールでは、以下の点を原則としている：

①オールハザード・アプローチ、②社会全体へのアプローチ（社会のあらゆるレベルでの利害関係者の参加と協調）、③保健システムアプローチ（保健システムのすべてのレベルにおけるハザードによるリスクの考慮）、④リスク情報に基づくエビデンスの取りまとめ、⑤透明性の確保（すべての利害関係者の合意

形成、リスク評価への参画促進、参加者や一般市民への勧告の伝達)。

本ツールで示されているように、大規模イベントの開催に関連する優先的なハザードを特定し、地域社会/国にとっての大規模イベントのリスクレベルを評価・定量化し、リスクを低減する可能性のある予防措置を特定・考慮し、大規模イベントの準備計画を策定することは、大規模イベントをより安全に実施していくことに貢献する。

<スポーツ関連の大規模イベント>

新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、大規模イベントの1つに多くの観衆を伴うスポーツイベントの中止や延期が行われた。この中でWHOが2020年4月に公表した以下の指針は多くのスポーツ団体の対応に使用されていた。概要は以下の通り。

WHO Considerations for sports federations/sports event organizers when planning mass gatherings in the context of COVID-19: interim guidance

本指針では、特に大規模イベントとなるスポーツイベントを開催する際に、追加で検討すべき事項、リスク評価手法を示されている。これには、スポーツに応じた身体的距離や接触、選手の状況、サポートスタッフや観客の状況、観客数、環境状況などが含まれる。

スポーツ団体による取り組み、再開の状況等について、主要なスポーツイベントとして、定期的に同じ開催場所で実施され、イベント間で一定の共通した観客が予想されるサッカーと、同じ開催場所では年1回程度であり、イベント間で共通した観客が限定的と予想されるモータースポーツイベントを取り上げた。それらを代表する国際サッカー連盟 (FIFA) と国際自動車連盟 (FIA) に関する情報を収集した。その概要と考察は以下の通り。

① 国際サッカー連盟 (FIFA) は2020年5月に、新型コロナウイルス感染症流行に際して大会や試合の主催者がサッカー活動を再開する計画を容易にするため、WHOをはじめとする各団体と連携して、サッカーリスク評価ツール「Medical Considerations and Risk Assessment Tool for COVID-19」を公開した。本ツールで、大規模イベントのリスク全体を低減することを目的とした緩和策の提示、サッカーチームによる個人およびグループトレーニングへの適応なども示した。

公衆衛生と大規模イベントに関する国際的および国内的なガイダンスと合わせて実施されることが求められているが、本ツールの内容はWHOによる大規模イベント時の新型コロナウイルス感染症リスク評価ツールを踏まえた内容となっている。

FIFA ワールドカップカタール2022大会では、新型コロナウイルス感染症に対するプロトコル「COVID-19 Guidebook」への遵守が観客に対して要請された。FIFAは本大会でのスタジアムの累計観客動員数は245万人であったと報告した。

② モータースポーツイベントは、開催頻度は他の大規模スポーツリーグよりは少ない一方で、開催あたりの観客数が多く、大規模イベントとなることがある。国際自動車連盟 (FIA) はモータースポーツイベントに際し、新型コロナウイルス感染症流行に関連して健康リスクの分析と管理を行うためのガイドラインとして、WHOのガイダンス等を踏まえ、2020年6月に「FIA RETURN TO MOTOR SPORT GUIDELINES」を発表した。また、FIAが提供した「Guidance for the use of the WHO Mass Gathering Sports Addendum Risk Assessment Tools Adapted by FIA」は、WHOによる大規模イベント時の新型コロナウイルス感染症リスク評価ツールのうち一部のリスク評価等の項目がモータースポーツイベントに応じて入力されたものである。上記のガイドラインを受けて、主要なモータースポーツイベントで

ある Formula 1 レースは 2020 年 7 月に再開された。開催レース数と観客数は徐々に回復し、FIA は 2022 年のレース開催週（通常 3 日間）の観客数は 22 レースで 570 万人（1 レースあたり約 26 万人）と報告している。

今回の検討では、WHO が示した大規模イベント時の新型コロナウイルス感染症リスク評価ツールはスポーツ団体で採用され、スポーツの特性に合わせて各団体が作成した指針は WHO と協力して、または WHO の文書を踏まえて作成されていた。

(2) 新型コロナウイルス感染症流行下における対応後評価手法に関する調査

新型コロナウイルス感染症の流行状況や各国での対応の変化を踏まえ、2022 年 4 月以降の資料について、以下の文書が入手できた。概要と考察を以下に記載する。

European Centre for Disease Prevention and Control: Conducting after-action reviews of the public health response to COVID-19: update

新型コロナウイルス感染症への長期的な対応について、対応後評価の実施のために欧州疾病予防管理センター（ECDC）より 2023 年 3 月に公表された。公衆衛生上の懸念がある事象への対応中に行われた行動を、客観的に観察し、ギャップやベストプラクティスを分析し、準備と対応、活動の改善点を特定することによって見直すことを目的としている。

本報告書では、既存の WHO および ECDC のグループ分類、ならびに国際保健規則（IHR）で示されているコア能力をもとに、新型コロナウイルス感染症に対する公衆衛生対応の対応後評価の対象として、全部で 13 のトピックが特定されている。この中に、リスクコミュニケーション、公衆衛生情報およびリスク評価が含まれている。

本報告書は、新型コロナウイルス感染症の対応後評価に関するものであるが、含まれるト

ピックについては、IHR のコア能力とも重複する。そのため、本報告書に記載された対応後評価により、健康危機管理対応、緊急事態対応の準備、対応、回復能力およびシステムを改善することが期待される。

D. 考察

新型コロナウイルス感染症の流行下における大規模イベントの対応として、WHO が提供する「Mass Gathering COVID-19 Risk Assessment Tool」などのツールが更新され、大規模イベントのリスク評価や対策のガイドランスが提供された。これには、衛生対策、社会的距離の確保、リスクコミュニケーションの強化が含まれる。また、FIFA や FIA などの国際スポーツ団体は、WHO のリスク評価ツールを基に、スポーツ関連イベントに対する独自のガイドラインを制定し、安全なイベントの再開を支援した。これにより、大規模な観客を動員するイベントも段階的に再開された。

リスクに基づくアプローチが採用され、感染拡大の防止とイベントの安全な実施、国際的な連携強化、公衆衛生と安全性を重視したガイドラインの普及が促進された。

一方、これらの実践において、課題も考えられる。

新型コロナウイルス感染症の流行状況や、異なる地域での感染状況の変動を踏まえ、柔軟な対応策の必要性がある。また、リスク評価では変化する状況に迅速に対応することが求められる。しかし、これらの情報が常に全ての関係者に迅速かつ透明性を持って共有されているわけではなく、リスク評価の制度に影響する懸念がある。危機管理体制の構築も課題であり、複数のリスクを統合的に管理する体制の構築は、様々なリスクに対して迅速かつ効果的に対応するために不可欠である。リスクの正確な情報を提供し、適切な行動を促すことが必要であるが、情報の過剰または不足、誤情報の拡散によって、しばしばコミ

コミュニケーションが妨げられるため、リスクコミュニケーションの強化に努める必要がある。

E. 結論

新型コロナウイルス感染症流行下での大規模イベント対応における国際的な取り組みやリスク評価の手法を検討した。WHO や各国のスポーツ団体が提供するリスク評価ツールの活用を通じて、大規模イベントの安全な再開が図られており、その過程で得られた教訓は今後の健康危機管理においても貴重な示唆を提供している。また、リスクに基づくアプローチを採用し、公衆衛生と安全性を重視した対策の普及が進んでいることから、大規模イベントにおける新たな標準としての可能性が示されている。

F. 研究発表

1. 論文発表
特になし
2. 学会発表
特になし

G. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得
特になし
2. 実用新案登録
特になし
3. その他
特になし