

### 【第3部】 再発防止策の提言

わが国では花火大会のような大規模イベントは、地元自治体が開催経費を負担し、強く関与している場合が多く見受けられる。今回の明石市民夏まつりに関しても、地元の観光協会や新聞社などからなる実行委員会がつくられ、過去31回開催してきた。しかし、この場合、観光協会長は市長がなり、事務局は市の商工観光課に置かれたことから、主催者は実質的に明石市と言える。

主催者は、花火大会のような大規模イベント開催に当たっては、会場に集まる参加者の安全の確保を最大の課題と考え、十二分な対策を講ずることが要求される。しかし、自治体の職員は、通常3年程度で人事異動があり、担当部局を代わるのが一般的である。そのこともあって、年に一回程度のイベントの場合、その経験や教訓が担当部局としても個人的にも継承されにくく、雑踏警備についても不慣れな素人集団であると言ってよい。このような状況下で開催するのであるから、雑踏警備のプロである警察やこれを補佐する警備会社の役割は、極めて大きいと言わなければならない。

第1部においては、実際に起こったことを正確に分析し、事故発生の予見可能性があったことを論理的に明確に示した。そこで、ここではまず、予見可能性の存在を前提として、警察署側、警備会社側、主催者側が組織的に取り組むことによる再発防止策の提言を行うことにする。そして、次に組織的に取り組む、すなわち組織の上位に立つ者が的確な指示を下すことを前提として、組織の構成員の一人ひとりが、事前に、そして事故発生前後にどのように考えて行動すべきかの規範を示すことにしたい。なぜなら、関係者個人が『自分の問題と捉え、考えること』が、事故の発生を未然に防ぎ、また事故につながる不用意な行動を防ぐばかりか、被害の拡大を阻止できる可能性を有しているからである。

この事故をきっかけに花火大会を開催しているいくつかの自治体を調査したところ、同じような問題を抱えていることがわかった。そこで、本編では今回の事故を教訓として、自治体が主催する花火大会のような屋外における大規模イベントで群衆事故を発生させないための防止策の提言を行う。

## 第1章 群衆事故対策の基本

危機管理の対象としての群衆事故を考えた場合、その基本は次の3点にまとめられる。すなわち、

- (1) 群衆事故の起こり方を知る。
- (2) どの場所で起こりやすく、誰が犠牲になりやすいかを知る。
- (3) 有効な群衆事故対策を立てる。

これらはいずれも事前対応は可能であるが、事後対応できるものは(3)のうちの一部に過ぎない。したがって、大規模なイベントの開催に当たっては、前述のようにいかに事前対応、すなわち事前準備が大切かが理解できる。しかも、雑踏する会場やその周辺にいる人々は、自分の周りのごく限られた空間で起こっていることしか認識できないという情報過疎の状態に置かれる。

また、最も混雑した場所から離れた所にいる雑踏警備の担当の人たちにとっても、最過密な位置で一体何が起ころうとしているのか、あるいは現に起こっているのかをすぐに知ることは不可能である。そのため、雑踏現場では適切な対応が取りにくい、あるいは取ることが不可能であることを理解しなければならない。

## 第2章 事前に準備する事項

### 第1節 新しい会場を使ったイベント計画

今回の花火大会は、会場を従来までの市役所周辺から大蔵海岸へと変更した。これは前記認定のとおり、従来の市役所周辺にはマンション等が建ち、十分な保安距離を取れなくなったことや観光道路が閉鎖され歩行者天国になって夜店が並び、住民に不便をかけることやゴミなどが道路に放置されるなどの問題があった。（「大蔵海岸を会場と決定するまでの経緯」については資料 28-1 を参照のこと。）

新しい場所ではこれらの問題がすべて解決できると考え、さらに 21 世紀に入ったということもあって、安易に新しい会場設定を行ってしまったきらいがあり、ついに会場変更に伴う新たな警備上の問題点を十分に協議しないまま事故当日を迎えるに至ったのである。そこで得られる提言は

次のとおりである。

**提言 1：新しいイベント会場の設定は、新しい事故環境をもたらす。したがって、従来になかった新しい問題点を洗い出して、会場設定が妥当かどうかを関係者間で慎重に検討しなければならない。検討項目は、来場者予定数、会場の広さ、見晴らしなどの周辺環境、通路の許容通過量、迂回路の妥当性、交通渋滞、夜店の規模と位置、暴走族対策などである。**

#### (1) ボトルネックの解消

花火の場合、よく見えるところでは、たとえ歩いている最中であっても、花火が上がれば見物客は足を止めて眺めるのが普通である。花火は断続的に上がるのであるから、歩行中の群衆の動きも断続的になる。そして、老若男女、子供も交じっているため、その動きは決して円滑とはならない。群衆中により圧力が大きくなる場所が出てくるのはそのためである。

そこで、会場への導線となる眺めのよい道路や歩道橋などでは、シートや天幕で夜景をシャットアウトするなどの工夫が必要である。今回の場合も朝霧歩道橋上の南端は絶好の花火の見物場所で、加えて夜店が歩道橋直下から出店していたため、群衆が容易に歩道橋から会場に降りることができず滞留が発生し、いわゆるボトルネックの状態になっていた。

このようなボトルネックの存在に花火大会の関係者は、計画の初期の段階でいち早く気がつかねばならず、しかも朝霧歩道橋は夏の海水浴客のピーク時の通行量を考えた設計であって、大蔵海岸で花火大会のような大規模なイベントが開催されるというような想定がなされていなかった。

つまり、この海岸での花火大会は朝霧歩道橋にとって『目的外使用』ということができ、花火大会の開催に当たっては、その事情を熟知する歩道橋を管理する関係部局から積極的な助言が得られるようなシステムが必要であろう。（「朝霧歩道橋の設計諸元」については資料 28-2、「朝霧歩道橋の特徴と事故発生前後の物理現象」については資料 28-3 を参照のこと。）

#### (2) 来場者の制限

群衆の滞留が予想される場合、進入する来場者を物理的に制御できるようにする必要がある。観客の証言の中に「ロープにより分断を行うべきで

あった」というものがあったが、警備員がロープで遮断することは、首にロープが掛かったりして群衆の場合逆に危険であり、また効果が疑問であることがわかっている。

したがって、物理的に分断するには簡易ゲートなどの付帯施設を設置することが望ましいであろう。

しかしながら、年に一度の花火大会のために、そのような施設を設置することが行政にとって合理的であるかどうかを考えると、必ずしもそうであるとは言えない。

そこで今回の花火大会のような場合に、来場者を合理的かつ有効に制限するには、服装がまちまちな私服やTシャツ姿などの自治体職員やボランティアなどではなく、警察官のような制服・制帽を着用した人員により、バリケードなどの資材を有効に活用した組織的な分断が必要であると考ええる。

### (3) 適切な迂回路の条件

迂回路は、高齢者などが歩行可能な距離にしなければ、来場者の流れは期待できない。今回は朝霧駅から会場東交差点付近まで約 1,200 メートルもあり、かつ迂回路があることを事前に来場予定者に伝えていなかったため、迂回路が効果的に活用されることはなかった。

迂回路として有効に活用されるための条件は、会場までの距離が適度であり、かつ花火を見るために立ち止まらないような工夫をし、さらには事前に迂回路があることや駅の出入り口に看板を設置するとともに、誘導員を配置するようなことが必要である。

### (4) 円滑な救命活動

交通渋滞が来場者に危険をもたらすわけではない。しかし、事前に救急車の出動を想定した対応策がないと、事故が起こって救急・救命活動するときに、救急車が迅速に現場に近づけないなどの問題が起こる。

したがって、今回の花火会場の場合で、より円滑な救命活動を行うためには、多少の渋滞が発生しようと国道 28 号を一般車両通行止めの措置を実施し、国道 2 号に迂回させる必要があったのではないかと考える。

### (5) 夜店の位置がポイント

夜店の位置については、明石警察署が暴走族対策を主眼にするあまり、花火見物客の導線を見失ってしまった。すなわち、当初の明石市による歩道橋階段下の西方約 150 メートルを夜店の東端とする案に対して、明石警

察署はさらに東に移動させ、朝霧歩道橋の南端を取り囲む形にしてしまった。事故直前のこの付近の写真（49 ページ）が示すように、この階段下の西に 18 メートルの幅の海岸への開口部が設けられたものの、この夜店の配置が歩道橋から会場への円滑な流出を阻害した。

これは暴走族対策の観点から、警察許可（道路交通法第 77 条「道路使用許可」）の及ぶ道路上に夜店を配置することに拘泥したからであろう。この位置決定に関して明石市と明石警察の担当者の言い分が異なっているが、最終案に対する警察の指導は明らかである。

円滑な人の流れを作るには、夜店をできる限り歩道橋から離れた位置に設置することが必要である。

#### (6) 雑踏警備より重視した暴走族対策

暴走族に関しては、兵庫県では平成 12(2000)年 5 月の相生市のペーロンまつり、同年 6 月の姫路市のゆかたまつりで、いずれも暴走族が事件を起こしており、兵庫県警では、イベントにおけるこの種の事案の予防に最重点を置いている。したがって、当日の警察官動員総数 349 人の内訳は、暴走族対策 190 人、事件対策 102 人、雑踏対策 36 人、その他本部員など 21 人となっている。雑踏対策 36 人中、交通整理班 20 人、雑踏警備班 16 人であり、その 16 人を二つに分け東、西広場を担当した。東広場とは、朝霧歩道橋を含む会場周辺であり、その雑踏警備はわずかに 8 人となる。この数字を見る限り、警察は雑踏警備を重視していなかったことがわかる。

警察の警備の主力を暴走族対策に置いたことは諸般の事情から理解できるが、新しい会場における雑踏警備を考えると、雑踏警備の担当にもそれなりの人数を割り振る必要があったと考える。

## 第 2 節 従来通りの会場を使ったイベント計画

ところで、もし今回、従来通りの会場で花火大会を開催した場合に、問題が起こらなかったかどうかについても考察する必要があり、次のような提言が得られる。

**提言 2：従来通りの会場でイベントを継続する場合でも、これまでに経験しなかった新しいタイプの事故が発生する可能性を考える必要がある。**

例えば、屋外イベントの最中に突然雷雨があつたりすれば、路上の見物客は先を争って建物の中に入ろうとするであろう。あるいは新しい道路が開通したり鉄道の駅が近くに新設されたりすれば、来場者数は大幅に増えることが想像される。

今回花火大会が行われた大蔵海岸では平成 10(1998)年に初めて花火大会が開催されたが、当時は今回事故が発生した朝霧歩道橋はなかったのである。このような会場を取り巻く環境も変化する可能性があることを考えると、従来通りの会場であるからといって、雑踏警備計画をおろそかにしてはいけないことがわかる。

さらに環境変化の事例として指摘できるのは、同じ会場である大蔵海岸で開催されたカウントダウンイベントと今回の花火大会の場合であり、季節や時間帯によって、次のような来場者の構成の変化や群衆密度の相違が発生しているということである。

カウントダウンイベントは真冬の真夜中に行われたために、来場者に占める小学生以下の子供や高齢者の割合は 10%に満たない程度と推定されている。寒さと真夜中ということもあって家族連れが少なく、若い男女が多いからである。したがって、群衆事故の犠牲になる可能性のある弱者の数が少ないのである。しかも、人と人との隙間は今回の花火大会と同様に少なく、ひしめき合っている状態であっても、防寒衣を着ているために、群衆密度は夏の薄着の場合に比べて小さくなり、胸部圧迫の圧力も小さくなっていった。

一方、今回の夏まつりの花火大会では、当日の写真等の解析から、子供の割合は約 26%と推定されている。すなわち、来場者は家族連れが多かったのである。さらに真夏のイベントであるから全員薄着である。このために朝霧歩道橋上の群衆密度は 1 平方メートル当たり最大 13 人程度になっていたと推定されている。子供や高齢者という弱者が多かったために彼らが真っ先に群衆事故の犠牲になったのである。

このように、同じ会場でのイベントであっても、季節や時間帯によって来場者の年齢構成が異なり、これが同じ程度の混雑であっても、人身事故につながったりそうでなかったりする原因となることも十分考慮しなければならないだろう。

### 第3節 群衆事故の発生確率の極小化

**提言 3：群衆事故の発生確率の極小化を図るためには、危険箇所の抽出を多角的に行い、その解消に努めるとともに、万一リスクを払拭、もしくは軽減できない場合は開催場所の再度の変更もしくは中止も視野に入れる必要がある。**

群衆事故を未然に防止するためには、主催者側、警察署側、警備会社側の三者において事前に周到な準備を行うことが必要であるが、十分時間をかけ三者が密に会議を行ったとしても、事故が起こる可能性がゼロに至るとは言えない。

しかしながら、事故の発生確率を限りなくゼロに近づけるためには、事前協議において、新たな視点に基づいた検討を行う必要がある。

すなわち、事故が発生するという前提に立って、どのようなシナリオに従って起こるかを予測するという、いわゆるシナリオ・プランニングの技法を用いて危険箇所を抽出し、その具体的解消に向けての事前協議を行うことである。

さらに言及すれば、三者における協議においてもなおかつ危険の存在を解消できない場合、その連鎖発生・拡大を阻止する仕組みが準備されなければならない。場合によっては開催場所の変更等を含む計画の抜本的な見直しや、イベントそのものの中止も視野に入れておかなければならない。

### 第4節 雑踏警備に対する組織的な対応

**提言 4：主催者側、警察署側、警備会社側による雑踏警備の事前対応は組織的に実施しなければならない。**

今回の夏まつり花火事故では、主催者側、警察署側、警備会社側のそれぞれにおいて組織的な取り組みがなかったばかりか、連携の必要性の認識がなかったと言える。主催者側は朝霧歩道橋の雑踏警備を警備会社側と警察署側に全面的に任せていたわけであり、事実、ここには雑踏整理のための市の職員は配置されていない。38人の市の職員は、もっぱらそれ以外の場所で会場案内、駐車車両の整理などをしていた。

また、平成13(2001)年4月以降行われたこれら三者もしくは主催者側と警察署側の協議では、話題はもっぱら夜店の位置、雨天の場合の対応であって雑踏警備上の問題はほとんど話題になっていない。この原因は、明

石市が雑踏警備を警備会社に任せてしまったこと、警備会社は警備責任者が個人として『できる』と考えて対応したこと、警察は雑踏警備をそれほど重要に考えておらず、自主警備において必要な人員が確保できれば問題がないと考えていたことにある。

例えば、警備会社から派遣される警備員の数は、平成 12(2000)年の場合が 72 人で平成 13(2001)年が 137 人に増えており、これで対応できると考えていた。そして、事故が起きれば遊撃隊を投入するなど『臨機応変』に対応できるとしていた。

平成 12(2000)年の大晦日から翌日の元旦にかけて、カウントダウンイベントがこの大蔵海岸で実施された際、今回と同じような群衆事故の発生する危険性が極めて高かったことが来場者の証言や撮影されたビデオなどからわかっている。しかし、1 人も負傷者が出なかったことから、結果的に問題がなかったということになってしまった。事実、明石警察署から兵庫県警本部への報告では、「特異事項なし」ということになっている。この報告書の形式も疑問があろう。この報告書を次の群衆事故防止に役立つ立場から考えれば、次の同じような行事で注意しなければならないことや改善すべきことなどを指摘し、改善する方法を提案するような形式が求められよう。一体何に利用するための報告書であるのかが忘れ去られてしまっているために、形式を整えるだけの報告に終わっている。

このような対応の場合、個人がこれまでに経験してきたことが中心になって判断されるために、新しい事故環境に対して先見性のある行動が取られにくいという欠点をもつことになる。これは主催者に委託されイベントを運営する会社や警備会社が、警備に伴う「暗黙知」を業界で共有化してこなかった弊害と言える。今回の場合を含めて、警備を複数の警備会社による協同組合方式で行うことが、特に大きなイベントの場合多いと報告されている。その場合、寄せ集めの警備員集団に対する系統的な講習会のようなものはもたれておらず、極端には警備責任者や警備リーダーの経験によって運用されている実態が浮かび上がる。事実、今回の事故後、警備員が PTSD（心的外傷後ストレス障害）になっているとうかがえるヒアリングの結果もあり、当日の多くの警備員は雑踏警備に不慣れな人たちであったと推定される。昨今、大規模イベントの開催ではボランティアに雑踏警備や整理を任せる場合が出てきているが、慎重な取り扱いが必要と言えよう。



## 第5節 主催者の自治体の態勢

**提言 5：大きなイベントの開催に際しては防災担当部局をはじめ、全庁的な取り組みが必要である。**

イベントを主催する自治体の態勢は全庁的な取り組みが必要であることが指摘できる。花火大会のようなイベントの開催では、明石市の例のように商工観光課の担当で、ほかの部局が関与することはないと言ってよいであろう。しかし、事故が起これば救命活動する消防をはじめ、犠牲者への対応や補償交渉などで全庁的な対応が必要となる。すなわち、原因はどうかであれ起こってしまったからの対応は災害や事故の内容とは無関係に、自治体の持つあらゆる資源を動員することが要求される。

このような観点に立てば、危機管理としての取り組みが必要なことがわかる。すなわち、主催する自治体は、単に「開催するための」組織ではなく、「開催に伴って起こり得る問題に対応できる」組織を作る必要がある。

今回のような事故が起こった場合、商工観光課の職員だけでは適切な対応がとれないことは明らかである。明石市の災害対応の担当課である総務課や明石市消防署による救急・救命活動や市の広報など、関係する部局は多岐に及ぶはずである。また、朝霧歩道橋を設置した土木関連部局も他人事ではないはずである。これらの中で事前に役割分担などを検討し、責任をもって分担することは、災害や事故の区別なく重要なことであろう。

残念ながら、事故や災害の発生を想定していない自治体のイベントの企画・実施例が多すぎるというのが現状であろう。（「主催者における事情」については資料 28-4 を参照のこと。）

## 第6節 過去の群衆事故事例に学ぶ

**提言 6：事故事例や前兆の収集と解析が重要である。**

わが国では、過去に同じような群衆事故が発生している。それらについては、第1部第3編「過去の群衆事故事例」で詳しく記載しているが、今回の事故を含めてその主なものの概要は以下の通りである。

日 時	場 所	群衆事故の理由	人的被害（人）
(1) 1934・1・ 8	京都駅跨線橋	海兵団入営歓送	死者 77, 負傷者 74
(2) 1952・6・18	東京・日暮里駅	火災と列車事故	死者 8, 負傷者 6
(3) 1954・1・ 2	東京・二重橋	新年一般参賀	死者 16, 負傷者 30 余

(4)	1956・1・1	新潟・弥彦神社	餅まき	死者 124, 負傷者 94
(5)	1960・3・2	横浜公園体育館	公開録音	死者 12, 負傷者 14
(6)	2001・7・21	明石・大蔵海岸	花火大会	死者 11, 負傷者 247

これらのイベントでは、犠牲者はすべて屋外で発生している。(1)と(2)は群衆が狭いところに集中しすぎ、前者は跨線橋の階段の途中から階段下にかけて、後者は陸橋の壁が壊れて線路上に群衆が落下した。(3)と(4)は群衆の過度の集中が、(5)は会場へ入場のために列を作った来場者への割り込みがそれぞれきっかけとなって起こっている。

これらの群衆事故で共通していることは、起こる直前に現場で『臨機応変』に対応することが不可能なことである。すなわち、犠牲者が発生した現場付近で何が起こっているかを、そこから離れた場所で警備当局が判断することは極めて困難なことであるということである。

したがって、このような事例研究の積み重ねによって、事前に群衆事故の特徴を学ぶことができ、現場での円滑な対応を可能とし、同じ原因で事故が起こることは少なくとも避けられるはずである。

さらに今回の場合問題であるのは、カウントダウンイベントの時にすでに朝霧歩道橋上で今回とよく似たことが起こっていたことである。それは、当委員会に宛てられた参加者の手記やその後のヒアリングからわかり、さらには群衆中で東京のフリージャーナリストがビデオ撮影していたカメラに、撮影者自らが『誰かが倒れたら将棋倒しになり、大事故になる』という趣旨の声が録音されていることから判断できる。

つまり今回の事故の前兆がそこに存在していたのである。にもかかわらず、その経験が活かされていない。幸い負傷者が出なかったために、問題なしとして報告されてしまっており、それぞれの組織内において危険であるということの情報の共有化がなされていなかったのである。

## 第7節 組織間での情報の共有化

**提言 7: 主催者側、警察署側、警備会社側それぞれにおいて、雑踏警備に関する情報の公開を積極的に行い、かつ、それぞれの組織内のみならず、三者間での情報の共有化を図ることが重要である。**

前節で述べたとおり、それぞれの組織内において、事故事例や前兆に関する情報の共有化を図ることが重要であると同時に、主催者側、警察署側、

警備会社側のそれぞれの組織間においても雑踏警備に関する情報の共有化を図ることが重要である。

まず事前準備では三者間において警備に関する協議が行われるわけだが、これらの一連の作業では、関係者による情報の公開と共有化がなければ失敗する恐れがある。なぜなら、危険の認知を個人の能力に依存するのは危険であり、組織的にかつそれぞれの立場から実施し、それらを総合化しなければならないからである。

今回も、警備会社を総括していたニシカンの作成した警備計画書は直前に用意されたものであり、警察署側、主催者側とともに十分に検討されたものとは言い難く、しかも警察署側が4回以上行ったとされる大蔵海岸周辺の実地踏査においても、警察署側と警備会社側は一度も同行しておらず、現地における雑踏警備のポイントについての認識を共有化することもなかった。

また、カウントダウンイベントでの混乱状況も、実際に当時群衆整理を行った警察署側、警備会社側は危険な状況を現認しており、職掌上今回の事故の予見可能性を有していたと認められるが、その情報を主催者側に十分に伝えていなかったために、明石市はカウントダウンの実行委員会には属していたものの、実質の主催者は兵庫県であったため、混雑していたということは後日知ることとなったが、危険であったという認識までには至ることなく今回の花火大会を迎えてしまった。

そのため、三者間の事前協議においてもカウントダウンでの問題点が積極的に議論されることがなく、その反省が活かされなかったと考える。

さらに、警察署側の雑踏警備計画書は非公開になっており、主催者側及び警備会社側は、警察署側の実際の現場における人員配置、部隊編成等を知らないまま当日の警備に臨んでいる。

現地本部に雑踏警備を担当する明石警察署地域官は常駐していたものの、どこにどういう部隊が、どのくらいの人数配置されているかを主催者側及び警備会社側が知らずして、全体の状況を視野に置いた警備態勢をとることはできず、また三者間相互に連絡を取るための共通の無線機の配置なども行っていなかったため、事故が発生したときの三者間の円滑な連携態勢はできていなかったと言えよう。

加えて、現場近くのビルの屋上に明石警察署がモニター用のビデオカメラを設置していたことがわかっているが、録画していなかったこともあつ

て、一体何が写っていて、それを見た警察担当者がどのように判断し、指示したのか不明のままである。

この映像情報は迅速な警備態勢を敷く上で、非常に有効なものであるはずだが、その設置目的が暴走族対策での検挙を目的としたものであるためか、主催者側及び警備会社側に伝えられることなく情報が活かされなかった。

これらのことから、三者間において事故関連情報の共有化を図ることが重要であることが窺われ、特に警察署側には刑事捜査の関係もあり情報公開が困難な面も理解できるが、事故防止の観点から積極的に情報公開に努められることを望むものである。

## 第 8 節 雑踏警備に必要な警察の指導、助言

**提言 8：**雑踏警備実施要領に記されているように、雑踏警備実施は、主催者側の自主警備を原則としているが、警備会社に何ら法的な権限を付与していない。さらに、警察は、主催者側に対する指導、助言を積極的に行うことが明記されている。したがって、主催者側が警察の指導、助言に明らかに従わなかった場合を除き、事故が起こった場合の責任は最終的には雑踏警備のプロである警察にあるということになり、その指導、助言は徹底して行われなければならない。

事故が発生した朝霧歩道橋は、計画・設計の段階で今回の花火大会のような大規模なイベントの利用を想定していない。この点を見抜けなかった明石警察署を筆頭に、警備会社の雑踏警備のプロが犯した罪は大きいと言わねばならない。

兵庫県警の『雑踏警備実施要領について（平成 4 年 6 月本部訓令第 27 号）』によれば、第 2「基本方針」の 2 で、警察は主催者側に対する指導、助言を積極的に行うことが明示されており、かつ第 6「事前準備」の 2 で実地踏査において、事件事故等の原因となる事象の発見に努め、危険防止等の措置を取ることが明文化されている。

しかし、前述のように警察は主催者や警備会社との事前打ち合わせでは、もっぱら暴走族対策に言及し、雑踏警備に対する指導・助言を十分に行っていない。朝霧歩道橋は市道であるから、公道における雑踏警備は警察がその任を負うことになるがこの点が理解されていたとは言い難い。

雑踏警備では、来場者の歩行状態に応じて適切な規制をかける機会が何度かあると考えられる。警備に当たるものはその職掌上または一般通常人が払うべき注意を用いれば予見可能性がある場合に、危険の発生を未然に防止すべき注意義務がある。そして現場で来場者に強制力をもって対応できるのは制服・制帽姿の警察官や機動隊なのである。したがって、いくら雑踏警備は自主警備を原則とすると言っても、それを組織的にできる能力が警察にしか期待できないとすれば、警察の責任は大きいと言わねばならない。事実、今回の花火事故の後、全国各地で開催された花火大会では、警備計画を見直し、警察の強力な指導が加えられたという報告を多く聞いている。

一方、警備会社がイベントの開催に際し大規模に警備を補助する様になったきっかけは昭和 39(1964)年の東京オリンピックだったと言われる。その後、昭和 45(1970)年の大阪の万国博覧会では警備会社が主体的に警備するようになったようである。現実には、警察の指導や助言を満足しない場合はイベントが開催できない事実を考えると、警察の雑踏警備に対する役割は、警備会社の比ではないことにもなろう。このような重大性が関係者に理解されていたかどうかを確かめる術はないけれども、諸般の事情から勘案して、今回は警察が雑踏警備を軽視していたことは揺るがせない事実であろう。（「警察署側における事情」については資料 28-5 を参照のこと。）

## 第 9 節 救急救命活動

**提言 9：各種の屋外イベント開催時には、事前の警備計画の策定とともに、救急医療計画も策定しておく必要がある。**

屋外イベント開催時における救急対応の事前準備として、①事故発生の有無や危険性の事前評価を行い、想定される事故への救急対応計画の策定と訓練の実施、②事故発生時の救助・救出計画と救急車進入路の確保、③現地指揮本部の設置および多機関連携による調整と搬送手段の確保、④受入医療機関の確保などについて、主催者側、警察署側、警備会社側および医療機関等の関係機関との事前協議を実施し、その対応策を策定しておかなければならない。

その際、過去の屋外イベント開催時において、観客 1 万人に対して 6～7 人の傷病者が発生する可能性が高いとの報告があることからすれば、今

回のような 10 万人規模の屋外イベント開催時には、60～70 人の傷病者の発生可能性があるということを認識し、周到な事前準備を行い、事故発生時の救急対応が迅速に実施されるように万全の対策を講じておかなければならない。

したがって、大規模な屋外イベント開催に際しては、会場内に 1ヶ所以上の医師と看護婦等が常駐した医療救護所の設置と消防本部や救急隊等との情報通信手段の確保、必要に応じて救急車の配備あるいは救急車の進入路の確保や誘導等について事前計画を策定しておかなければいけない。

例えば、神戸市消防局では他都市に先駆けて「救急業務規定運用要綱(自主救急の指導)」を策定し、主催者に対して各種屋外イベントへの警備体制への助言、指導を行うとともに、自主救急計画書の提出を指導する体制をとっている。わが国の 12 の政令指定都市のうち、このような自主救急計画書の提出指導を行っているのは 4 市のみという現状から、大規模イベント開催時の救急対応として条例化を図る等、今後検討されるべき重要な課題である。

## 第 10 節 組織的対応における個人の義務と役割

**提言 10：組織的対応をより効果的にするにはトップの事前の指示が必須である。**

大規模イベントの場合、前述したように組織的対応が必須であり、個人的な対応だけでは不可能である。今回の事故に関しても、事故発生前に個人的な対応をしようとした形跡は認められるが、組織的に対応したのは手遅れ状態になってからであったと言っても過言ではないであろう。

現場において、最も組織的な実行力を有するのは機動隊であると考えますが、しかし、残念ながら機動隊は元来、このような雑踏警備は主任務ではなく、また、現場で臨機応変に対応できる能力の開発訓練を受けていないと言われており、今回も現場でそのような先行的な行動は目撃されていない。

また、警備会社の警備員に公道上の雑踏整備における法的な権限を何ら付与していない現状では、警備員による雑踏警備はあくまでも強制力をもたず、指導に過ぎない。現に、群衆事故現場付近で来場者に暴行を受けた警備員も少なくなく、通行規制に対して無視する、もしくは威嚇のような態度を取る来場者の存在も指摘されている。

そこで、ここでは、警察署側や警備会社側において、組織的対応を効果的にするために、どのような指示を上位の者が事前に的確に部下に下しておく必要があるかを示すことにしたい。

#### (1) 警察の場合

すでに前述したように、当日会場に動員された警察署員、機動隊は当初から、暴走族対策や事件対策、雑踏対策の任務を帯びていた。これらの目的を効果的に発揮するには、その任務の責任者である警視の地位の機動隊の大隊長や地域官、刑事官がトップダウンの命令を的確に出す必要がある。

それと同時に、現場で各種の事故や事件の発生が予測できた、あるいは一般人の通報などによって知った場合には、その場にいる機動隊員や警察官が適切に行動を起こす必要がある。このような一連の行動を円滑に起こすには、責任者は事前にそのことを各機動隊員や警察署員に周知徹底しておく必要がある。

例えば、暴走族対策の任務を与えられた機動隊員に、事前に大隊長が、「もし群衆事故の発生が懸念される場合には速やかにこれにも対処するように」との指示を出しておれば、現場で機動隊員が対応できるはずである。「警察官職務執行法」は、まさにその行動を執ることを法的に裏付けているのである。

ところが、そのような指示が事前になされていない場合には、任務の主目的を一時的にしる機動隊員の個人の判断で離れることは新たな危険を生むおそれがある。

朝霧歩道橋などで群衆事故の発生が事前に懸念されていた場合には、暴走族対策や防犯、雑踏対策などのそれぞれの任務に責任を有する機動隊の大隊長や地域官、刑事官などの上位の者は、事前に連携して行動することの確認と、部下の機動隊員や警察署員にそのことを確実に伝えておかなければならない。したがって、事前に、

- ① 総責任者である警察署長や副署長が、それぞれの任務の責任者に連携行動を執ることを命令する。
- ② それらの責任者が連携行動の具体的内容を確認し合う。
- ③ その結果を部下の機動隊員や警察署員に伝え、現場における主目的以外の事件や事故につながる予兆への対応を許可する。

という3つの段階を経て態勢を整えておく必要があるだろう。このような前

提を抜きにして、現場の機動隊員や警察署員に「臨機応変」の対応を望むことは不可能であり、総責任者やそれぞれの任務の責任者が連携行動を想定していることが重要である。

逆に、事前に群衆事故の発生が想定されていない場合、群衆事故を喧嘩や事件と錯覚して誤った指示を上位の者が行くと、不用意に、強引に複数の機動隊員や警察官が現場に近づくことになり、群衆事故の発生のきっかけになる危険性もはらんでいる。

## (2) 警備会社の場合

「警備業法」によれば、警備員の業務には何ら法律上の権限は与えられていない。したがって、朝霧歩道橋のような公道上では、通行人の理解と協力がなければ雑踏警備を実施することができないと言える。

例えば、道路工事に伴って現場で片側通行規制が行われ、交通整理が警備員によって実施されていたとしよう。その場合、警備員の指示には法的根拠がないから何ら強制力はない。したがって、彼の指示に従って交通事故を起こした場合には自動車の運転者に責任がある。交差点近くなどでの道路工事で、交通信号を無視してドライバーに指示する警備員が見受けられるが、これに従って事故が起きた場合には、ドライバーに責任があることになっている。

このように、社会の至る所で警備会社の警備員の姿を見かけるにも関わらず、公道上などの公的な空間では何ら法的根拠のある権限を持っていない。朝霧歩道橋上においても、警備員の指示を無視した来場者に殴られたり威嚇されたケースが発生しており、大変な恐怖感に襲われたとも報告されている。したがって、法的な強制力を有しない警備員が、雑踏現場で本人の機転によって事故を予防することは不可能であると断言できよう。やはり、事前に警察による一方通行規制などの基本的な対策を講ずることや警察との緊密な連携が重要であろう。



## 第3章 事故への対応

### 第1節 困難な「臨機応変」の対応

**提言 11： 群衆の密集現場における事故発生直後の臨機応変の対応は、困難と考えなければならない。**

今回の群衆事故から明らかなように、極めて限られた空間で発生する事故に対して、現場で即時的な対応を取ることは非常に困難である。したがって、群衆が密集して危険となる恐れのあるところでは、

- (1) まず、そこを利用することを避けられないかどうかを検討する。
- (2) 避けられない場合は、事前に規制をかけて（入場制限、通行禁止、一方通行規制など）、来場者に周知徹底する。
- (3) ビデオカメラなどによって危険と予想される箇所でモニタリングして、時々刻々の変化に放送設備などを用いて現場で対応できる態勢を整える。この場合、ハンドマイクやメガホンは効果がない。

というような対応を事前に準備しなければならない。

今回発生した群衆なだれは、多くの人々が集まり、1平方メートル当たり10人を超すような密度になれば、何らかのきっかけさえあれば起こり得るわけであり、それへの対処は事故直後には極めて困難であり、不可能であると言っても過言ではないことを十分知らなければならない。特に乳幼児や児童、高齢者が巻き込まれた場合には死傷率が極めて高くなることを注意しなければならない。

事故が万一発生した場合に気をつけなければいけないことは、来場者の多くは群衆事故の発生を直後には知らないという事実である。すなわち、咄嗟に次の事故に巻き込まれる回避策を取りにくいということである。狭い閉ざされた空間では、そこから僅かしか離れていない人々でさえ何が起きているかがわからないのである。

不幸にして事故が起こった場合には、その発生を来場者に知らせ、勝手に行動しないことを要請する必要がある。そして、どのような行動をとるべきかを広く広報する必要があるだろう。それをすることによって、来場者はそれまでの自己中心の行動から全体を視野に入れた行動へと変わることが期待される。例えば、後ろから押されながら自分も前に進もうとしてきた、あるいは逆行しようとしてきた行動を中断し、そこで静止することが大切である。

## 第2節 集団災害医療活動

**提言 12：平時の救急医療体制の整備推進を図るとともに、集団災害発生時に備えた広域支援を含めた救急医療体制を確立しておく。**

本花火大会の雑踏事故発生時において、現場に待機していた消防職員においても事故発生の危険性の認識が薄く、警察や警備会社との連携不備の結果、現場の消防職員は事故発生に気付くのが遅く、消防本部指令室への情報伝達の遅れが連鎖的に救急対応の初動の遅れにつながった。

また、たとえ事前準備と計画が十分になされていたとしても、不特定多数の群衆が形成されたときには、将棋倒しや群衆なだれのような多数の傷病者発生という集団災害や事故は予告もなく、思いがけず起こるものである。

このようなことを救急医療関係者は認識しておく必要があり、集団災害発生時の preventable death（適切な医療対応がなされれば救命できた可能性のある死亡）の発生を最少にするために、広域支援を含めた円滑な救急対応が実施される体制の確立を目指さなければならない。そこで、今後の具体的な方策（情報通信、救出・救助、搬送、受入医療機関等）について以下に提言する。

### **【集団災害発生時の救急医療体制の確立に向けての具体的な提言】**

#### (1) 情報通信手段の整備と充実化

集団災害発生時の初期救急医療活動の質と効率を決定する重要な第一要件は、情報通信手段の確保であり、消防機関としての通信機器（無線機等）の資機材の整備と充実化のための財源的措置が必要である。

#### (2) 消防本部の大規模災害体制運用基準と発令方法の見直し

明石市消防本部の大規模災害運用要綱において、傷病者が10人以上発生もしくは予想される場合に大規模災害第1出動が指令され、また、その指令は消防長が行うこととなっている。しかし、今回の事故においては、正確な事故情報の入手が困難であったことも関連したが、その発令は遅れた。今後、事故防止のために事前対策を図るとともに、その運用基準や発令方法についての再検討が必要である。例えば、救急現場の責任者の判断により迅速に発令できる体制を構築するなどである。

(3) 近隣市町との応援要請の見直し

明石市消防本部の救急車の保有台数は、予備車を入れて6台であるという傷病者の搬送能力を認識し、今回のような多数の傷病者発生時に備えて、近隣市町との応援協定や連携方法の再確認と要請方法の簡便化等を図ることである。

(4) 日常的な救急医療受入機関の確保

明石市における日常的な救急医療体制は前述した通り、多くの重症救急患者を神戸市内や加古川市内の医療機関へ搬送せざるを得ないという現状であり、市民への救急医療の提供は満足できる状況とは言えない。今後、明石市としての基幹病院である明石市民病院に独立した救急部門を設置し、明石市内での発生する重症救急患者の対応が可能となるよう整備推進を図る必要がある。そして、その救急部門に複数人の救急専従医を配置し各専門診療科との連携により、より質の高い救急医療の提供を行うことができるよう早急に検討されることを提言する。

(5) 救急隊員の技術能力の向上

病院前救護体制の主役である救急救命士の質の向上と確保を図るためには、「病院前救護におけるメディカルコントロール体制の構築」が急務であると言われており、明石市民病院の救急医療対応の充実強化を図ることは、救急隊の傷病者に対する病態評価能力の向上を図ること、すなわち、救命救急のプロトコール（判断、処置のマニュアル）の作成、事後検証体制の確立、病院研修を含めた研修体制の確立を推進するという「病院前救護におけるメディカルコントロール体制の構築」における地域の基幹的医療機関としての役割を担うことが可能となり、救急隊員等の質の確保と市民の命と健康を守ることに大いに寄与することになる。

(6) 災害救急医療対策協議会の設置

市行政や市民の代表者を含め、消防本部、救急医療機関および医師会との協議会を設置し、明石市の救急医療体制の問題点等の検討を行い、日常的な救急医療体制の整備、推進を図ること、次いで集団災害発生時の情報通信手段の確保等を含めた医療対応の連携強化や救急医療等の人材育成をはじめとした教育・訓練計画等について真剣に取り組む必要がある。

(7) 災害現場への救急医の派遣

財源的な確保や派遣時の障害・補償問題などについて検討されなければならないが、災害現場での救急医療対応の質的、量的な強化を図るべく、災害現場への迅速な救急医等の派遣体制の確立等についても早急に検討するべきであろう。

第3節 雑踏警備の指揮・命令系統

**提言 13：現場における指揮・命令系統を一元化する。**

今回の花火大会では、警察署は防犯と雑踏警備の2本立ての体制を取っている。そして、防犯のうち暴走族対策は警視クラスの明石警察署副署長及び管区機動隊大隊長が190人の機動隊を指揮しており、事件対策は102人で同じクラスの刑事官が指揮している。一方、雑踏警備は同じく警視クラスの地域官が責任者となって36人を指揮している。

また、花火会場では主催者の実行委員会のテントと警察のテントが隣り合わせに作られていたものの、雑踏警備に連携できるような態勢とはなっていないかった。

明石市、警備会社、明石警察署の中で、異常事態に対応した雑踏警備ができるのは警察署であり、現場において指導力をもって指揮・命令する立場にあった。しかし、明石警察署の事件対策、暴走族対策、雑踏対策は並列的な関係であり、その総括指揮する立場の署長や副署長は花火大会のテントではなく、明石警察署にいた。これでは、群衆事故が起こる直前から起こっている最中、その後に至る過程で警察力を集中することは困難であった。

したがって、円滑にかつ的確に雑踏警備を実施するためには、指揮命令系統において上位に位置する署長あるいは副署長が明石警察署ではなく、花火大会の会場である現場に居て3者の指揮を執る体制が望ましいと思われる。東京の警視庁は治安と雑踏警備などをまとめて警備部が担当しており、いざというときには警備部長が総合的に対応できるようになっている。これも二重橋事件のような過去の経験を活かした組織体系と言えよう。

## 第4章 市民社会における大規模イベントの開催

### 第1節 危機感に基づく行動

**提言 14：市民の危機対処する能力は年々低下していることを前提にしてイベントの計画を立てる。**

私たちは子供の頃から鉄やコンクリートなどの人工的な環境の中で育ってきたために、動物的な危機察知能力は経年的に落ちてきていると考えられる。しかも、『正常化の偏見』があり、まるで他人事のように考えてしまう傾向が強くなってきている。例えば、わが国では大雨洪水警報発令下で避難勧告が出た場合に、それに従う人は全国的に10%を切っているという報告がある。大多数の人は「いざというときには2階に避難すればよい」と考えている。これは、自分勝手に被災の程度を決めているからである。

例えば、平成12(2000)年東海豪雨災害でほぼ全町内が床上浸水した愛知県西枇杷島町では、避難勧告が発令された当時、町民の80%がそれを知っていたにもかかわらず、その時に危険を感じていた人は30%しかいなかった。大半の町民は、起こったとしてもたかだか床下浸水程度だろうという思い込みがあったことがわかっている。もし、町内で庄内川右岸が決壊しておれば、6メートルの浸水深になる危険性があった。幸いにも当時庄内川で流れていた流量に比べて1/6程度の流量の新川が決壊したために、浸水深が1.5から1.7メートル程度に止まったのである。

一方、過大評価する場合もある。平成13(2001)年芸予地震では亡くなった2人と大部分の負傷者は、地震時に屋内に留まっておれば犠牲にならずに済んだのである。しかし、脳裏に阪神・淡路大震災の映像があまりにも強烈に残っており、地震があれば家が全壊し、その下敷きになって死亡するというシナリオができあがってしまっていた。屋内から外へ避難できるような揺れでは(震度6弱以下)、大部分の住宅は全壊せず、屋内に居る方がむしろ安全なのである。このことが国民にきちっと理解されていないと考えられる。

今回の花火大会でも、来場者が自主的に、

- (1) 会場の混雑を見て小さな子供を連れた家族はあきらめて帰る。
- (2) 迂回路に回ってくれる。
- (3) 朝霧歩道橋上では立ち止まらない。

(4) 警備員の言うことに従ってくれる。

というような思い込みが主催者側にあったのではないだろうか。むしろ逆に、そうではないというように考えて対処する方策を考えるべきであった。

## 第2節 市民をエンドユーザーとする危機管理

**提言 15：主催者側、警察署側、警備会社側のそれぞれが組織として、市民の安全を如何に確保するかということに基本的な視点を置いて、雑踏警備・救命活動に対して合意形成をすべきである。**

群衆事故は、事前の周到な準備によって回避できるが、とくに重要なことは、それぞれの機関が経験的知識に基づく個人の能力だけではなく、組織的に対応することであり、その視点は常に市民の安全を如何に確保するかということに置かなければならない。

例えば、誰が夜店の位置を決めたかについて、明石警察署と明石市の言い分が異なることが起こっている。これはどちらかが嘘をついているということに着目するよりも、協議の結果を議事録の形で残していないために、どちらが実際にどのような主張をしたのかが証明できないということである。

これは合意形成の過程において、市民をエンドユーザーとする意識が両者に欠けていたためであって、もしその意識があれば合意形成の過程をユーザーである市民に説明することが必要であるため、正確な議事録を作成することは当然の義務であると考えらるであろう。

また、警備会社側にあっては、市民の安全を確保するため、警備業協会などを通して、積極的に講習会などを開催して警備員の一層の質の向上を目指すべきであって、主催者側は警備会社の選定に当たっては、勘で選ぶのではなく、そのような努力を重ねている組織を選ぶべきであろう。

さらに、主催者側は、ともすれば地域産業の振興という意識から、地元警備会社を優先するという傾向にあるが、選定に際して雑踏警備の経験などの事業レベルも深くチェックせずに員数あわせに終始する場合も起こりうる。したがって、今後は市民をエンドユーザーと考えるならば、そうした社会的しがらみから脱却し、人の命を預かる覚悟のある警備会社を選ぶという慎重さが必要であろう。

ここで考慮しておく必要があるのは、警備会社の置かれた社会的背景で

ある。例えば、警備に係る費用については普通は最終的に出来高払いの形式が取られており、警備に係る予算が主催者側の意向を強く受けた形で決まる傾向が認められる。これでは満足な数の警備員を集められないばかりか、警備員の実際に手にする日当が、会社としての利益を控除すると予算に計上された見かけの日当を相当減額したものになっていたことは否めない。

警備会社そのものの重要性が年々高まってきているにもかかわらず、社会的認知がそれほど高くないことも今回の事故の遠因であろう。（「警備会社側の事情」については資料 28-6 を参照のこと。）

### 第 3 節 群衆事故で犠牲にならないために

今回の事故で死亡した 11 人の内訳は、9 人が 10 歳以下の乳幼児か児童であり、残り 2 人は女性の高齢者である。また、死傷者 258 人の男女比は 72 : 186 となっている。すなわち、女性は男性の約 2.6 倍多く怪我をしていることになる。この事実は近年のわが国の自然災害による犠牲者が子供、女性、高齢者に集中していることと一致している。

このような災害弱者が雑踏事故で犠牲にならないためには、次に示すように「自分の命は自分で守る」という自助努力に加えて、災害弱者を事故から護る主催者側の仕組みも必要である。

- (1) 会場へは早めに出かけて、ゆっくりと時間をおいて帰る。

第 2 部の「技術解析」で示したように、朝霧歩道橋への流入者数は、午後 5 時 30 分ころから増えはじめ、午後 6 時 30 分からの 1 時間がピークとなっている。したがって、遅くとも花火開始の 2 時間以上前の午後 5 時 30 分には会場に入るようにしなければならない。

また、花火終了後に最寄駅が混まないうちに早く会場を出たいという気持ちは誰でも同じで、その行動が一時の大混雑を発生させることとなる。したがって、花火終了後も 1 時間は会場から動かず、時間差をおいて帰路に就く方が賢明である。

- (2) 成人、できれば男性と同行する。

雑踏を目の当たりにした時に、瞬間的に適切な判断をするには子供には困難なことである。また、今回の事故では屈強な男性も耐え切れないほどの異常な群衆の圧力であったが、一般的な雑踏では咄嗟にかばってくれるような男性との同行が望ましい。

(3) 主催者側は、時間差で来場、退場できるような仕掛けをする。

いくら早く来た方が安全であるといっても、会場に来たときに何も無いということでは、なかなか早く来ようという気持ちにはなれないものである。したがって、子供が好むようなイベントを早い時間から行うなどの仕掛けが必要である。

また、花火終了後も一時に退場者が集中しないように、会場を分散して様々なイベントを行うことも必要であろう。

今回の場合は、警察は暴走族対策の観点から早く夜店を閉店させることを考えており、午後9時になったら消灯するよという指導を行ったようであるが、これは雑踏警備の観点からは逆効果であって、このことから警察は雑踏警備を念頭に置いていないということが窺える。

(4) 迂回の交通手段を十分に確保する。

迂回路への誘導を行った場合でも、通常はかなりの距離を歩くことになり、高齢者や幼児にとっては大変な苦痛となることがある。それゆえ迂回路への誘導に従わず、退場口付近などでの混乱を招く原因にもなる。したがって、高齢者や幼児でも楽に迂回路を利用して帰宅できるように、会場と他の駅とを結ぶシャトルバスを数多く運行したりするなどの配慮が必要であろう。

#### 第4節 大蔵海岸を再び利用する場合の前提

わが国では今後、さらに豊かな社会に向かって変化していく中で、夏の風物詩としての花火大会は一層大切な行事であろう。今回の事故がきっかけとなって、このようなイベントの開催に自治体が消極的になることが懸念される。そのようにならないためには、適切な会場というハード整備とその周到な準備というソフト整備がうまくかみ合わなければならない。

今回の花火事故は、両者ともに問題があって発生したものであり、その反省を原点とし、今後この海岸での花火大会の開催は、土地利用が進むとその可能性は低くなると思われるが、同種のイベントを抱える他の自治体の参考とするために、いくつかの取り組みを示してみよう。

(1) 花火などのイベント開催時には、人の導線で立ち止まって見物できないように、目隠しになるような工夫を設置する必要がある。特に、歩道橋階段部分は緩勾配にして将棋倒しにならない工夫のほか、歩道橋南端踊



り場も含めて、ここが絶好の見物場所になることから、テントなどの覆いをつけて視界を遮る構造とすべきだろう。

(2) イベントの開催場所は大蔵海岸の中央部、西部に観客を誘導するような工夫が必要である。そうすることによって、来場者がJR朝霧駅に集中することが抑制され、明石駅方面にも向かうはずであろう。このような導線を確認するために、夜店の配置を大蔵海岸西地区やあるいは市役所周辺に持ってくるるとともに、横断歩道の新設やイベント時の交通規制も同時に必要となるであろう。

(3) 朝霧歩道橋や大蔵海岸には、新たにマンザポストの設置によるサイレン、拡声器、照明、ビデオモニターなどの情報機器を備え、事故の防止と万が一に事故が発生した場合に円滑に対処できるように努めなければならない。

(4) 事故発生時の円滑な救急活動のために、国道28号はイベント開催時には通行止めにするのが望ましい。これは車を使ってイベント会場の近くまでやってきて見物するということは非常識であることを明確に示すことにもつながる。

(5) 来場者が一つの導線に集中しないように、適切な迂回路を設ける必要がある。土地勘が無い来場者にとっても、よく分かるような案内看板の設置や、警備員などによる適切な誘導案内が必須であり、さらには迂回路で花火見物のために人が滞留しないよう目隠しをする工夫も必要であろう。

また場合によっては、歩道橋への進入人数を抑制するために、朝霧駅北側ロータリーからさらに北側へ来場者を迂回させるような仕組みも考えられる。

ここに示したことは、市民の安全を確保するための数ある取り組みのほんの一部であり、いずれも周到な事前準備によって達成できるものである。実際に花火大会を開催するに当たっては、さらなる事前の検討を要するものであるが、これらの改善によって、大蔵海岸は背景に世界最長の吊り橋である明石海峡大橋をもち、イベント会場としてふさわしいものになるはずである。関係者の一層の努力が求められる。

## 第5章 「群衆事故対策」の地域防災計画への導入

今回の花火大会事故が起こって、大規模屋外イベントの開催に伴う群衆事故防止が難しいことが改めて再認識された。全国の自治体でも、まつりや花火大会を長年にわたって開催し、幸いにして大多数のところで事故は発生していない。しかし、来場者が多数集まるイベントでは、潜在的に事故が起こる確率が存在することを前提として、これまでの態勢を見直すことも必要となってくる。そこで、ここでは自治体が全庁的に対応する必要があるとの視点から、『地域防災計画』にどのように反映させればよいかについて示してみよう。

地域防災計画には大別して、震災対策編と風水害対策編が存在する。自治体によっては、両者が一緒のものもあるし、阪神・淡路大震災のあと、とくに震災対策編だけを重点的に見直した自治体は多い。もちろん、これらの災害以外に、東海地震対策や原子力事故対策編をもつ自治体もある。しかし、『地域防災計画』に群衆事故対策を導入した自治体はほぼ皆無であると推定される。今回の花火大会事故を教訓として、後世に長く活用するには、公式的な取り扱いもまた重要であろう。

地域防災計画の策定において、次の4つの視点に基づいた望ましい計画内容は以下のとおりである。

- (1) 計画（目的、目標）
- (2) 実施、運用
- (3) 評価（体制、訓練、文書管理、緊急対応）
- (4) 見直し

まず、目標においては、安全なイベントの開催を目指すものの、事故発生確率をゼロにはできないことを明示して、それに向けての関係機関の努力と来場者の協力が必須であることを述べなければならない。そこで、自治体の主催するイベントでは、必ず来場者の多くを占める住民の意見を聞かなければならないだろう。これによって来場者の視点が運営に反映されることになる。そして、情報公開と意思決定過程の透明化を図りながら、事故発生確率がゼロにできないことから、警備計画に関係者が合意することによって、自己責任の原則が適用できるのである。

次に、実施、運用であるが、今回の花火大会事故を契機として、最大の問題となっているのは周到な事前準備を組織的に行わなかったことであ

る。すなわち、実施において、来場者は主催者（この場合自治体）の呼びかけに応じて集まっているのであるから、主催者は彼らを放置してはいけないのである。すなわち、積極的に雑踏警備や整理を実施する義務が生ずることをまず認識する必要がある。運用では、警察、消防、警備会社、自治体がそれぞれの役割を明確にして、責任をもって実施することが必要である。そこには、来場者のパートナーシップが必須である。少なくとも、大規模イベントにどのような危険が存在するかを事前に来場者に理解を図ることは大変重要である。単純に大勢の来場者を集めることが目的ではないのである。わが国のいずれの観光地でも、そこにどのような危険（たとえば、地震の発生や津波の来襲など）が存在するかについて、情報を観光客に積極的に提示しないのが一般的である。これは欧米の観光地の取り組みに比べると大変遅れている。負の情報提供を積極的に行ってこそ、安全で安心な社会が実現することを知らなければならない。

一方、評価では、過去の花火大会の教訓の洗い直しに始まって、その教訓の関係者間の共有化、警備計画書の専門家によるチェック、会議録の作成、緊急時の救急・救命体制の検討などが含まれよう。そして、見直しでは、(1) 次の開催までに改良すべき事項、(2) 二度とやってはならない事項に対する議論が必要であり、その是正措置の確認が重要であろう。

## 【む す び】

群衆事故には特有の難問があり、その原因行為の究明や責任主体の追及はその最たるものである。

既に本文中に類似事案を例示したがその困難さのために、従来散発していた事例は刑事裁判として処断されたのは過去に僅か1件のみ、多くは立件されることもごくまれな状態で終わっているのが実情である。

当委員会は、この困難な本件群衆事故事案の解明等に、各委員の総力をあげて真摯な調査を行うこと数ヶ月、この間いかなる方面からの指示、命令、干渉、圧迫等を全く受けることなく、独立してその職務を行うことができたことを報告し、感謝の意を表したい。

最後に、本件群衆事故により尊い命を亡くされた方々に心から哀悼の意を表するとともに、未だ体や心の傷が癒えない方々の一日も早い回復を祈りつつ、二度とこのような事故を起こさないためにこの報告書が活かされることを願ってやまない。

### 明石市民夏まつり事故調査委員会

委員 長	原田 直郎	[法曹界：弁護士、元大阪高等裁判所長官]
副委員 長	河田 恵昭	[危機管理：京都大学防災研究所巨大災害研究センター長・教授]
委 員	石井 昇	[災害・救急医学：神戸大学医学部教授]
委 員	岡田 光正	[建築人間工学：大阪大学名誉教授]
委 員	小越 芳保	[法曹界：弁護士]
委 員	室崎 益輝	[都市防災：神戸大学都市安全研究センター教授]

