

## 資料 24

常任委員会資料

平成13年12月20日

### 明石市民夏まつりにおける死傷者多数を伴う雑踏事故に関する調査状況について

平成13年7月21日、兵庫県明石市大蔵海岸において明石市民夏まつり花火大会が開催され、最寄り駅であるJR朝霧駅から大蔵海岸への通路となった朝霧歩道橋において、会場に向かおうとする観衆と帰宅しようとする観衆が、身動きできない状態となり、死傷者多数を伴う雑踏事故が発生した。

兵庫県警察においては、現在、刑事部長を長とする捜査本部を設置し、事故原因等の解明に向け鋭意捜査中であり、事故原因等についての最終的な判断は、捜査結果を待たなければならないが、捜査本部と並行して設置した「雑踏事故調査チーム」による現段階までの調査の概要は次のとおりである。

なお、捜査中の事案であることから、過失の内容に直接関連するもの、警察以外の関係者に関連するものについては、現時点での説明が困難であることをご理解願いたい。

#### 1 明石市民夏まつり

##### (1) 明石市民夏まつりの経緯

明石市民夏まつりは、明石市が主催者となって昭和45年8月22日に夏の夕べを盆踊りや歌、夜店で楽しんでもらおうと開催された「納涼明石盆踊り大会」が始まりで、昭和54年（第10回）から明石市役所周辺において、2日間の日程で催しものや花火大会を行う現在の形に定着している。

今年の明石市民夏まつりは、会場変更の機運が高まり、平成13年4月17日、主催者である明石市民夏まつり実行委員会の会議において、初日（7月20日）の催しものは明石公園で、2日目（7月21日）の花火大会は大蔵海岸で行うことが決定した。

##### (2) 花火大会会場付近の状況及び交通機関等



ア 明石市民夏まつりの花火大会会場となった大蔵海岸は、明石市の最東南端に位置して神戸市垂水区と接し、神戸市内から瀬戸内海沿いに通じる国道2号から明石市内で分岐した国道28号の南側に明石海峡大橋を見通せる絶好の場所として人工の海岸を造成したもので、花火大会は、この大蔵海岸の中央を流れる朝霧川で東西に分断された東側造成地をメイン会場（観客エリアの面積は約42,000㎡）として行われた。

また、花火大会への観衆が利用する交通機関としては、海岸と並行して東西に走るJR山陽本線（朝霧駅）、山陽電気鉄道（会場の西方約0.9kmに大蔵谷駅、会場の東方約1.1kmに西舞子駅）、明石市バス（花火大会会場の西端とJR朝霧駅前に停留所）、神戸市バスと山陽電鉄バス（JR朝霧駅前に停留所）があり、マイカー利用者の駐車場（825台分）や二輪専用駐輪場も設けられていた。

なお、朝霧歩道橋の利用者は、JR山陽本線や明石市バス・神戸市バス・山陽電鉄バスの利用者及びJR朝霧駅北側の住宅地（いわゆる明舞団地）の居住者などと推定される。

イ 最寄り駅であるJR朝霧駅から大蔵海岸への通行は、JR線路や国道2号などを挟み、しかも高低差があることから、平成11年11月JR朝霧駅東側から大蔵海岸に直接出入りするために設置された朝霧歩道橋が利用され、これ以外には、迂回路として歩道橋からJR線路北側を経由して、西方約500メートルの国道28号大蔵海岸中交差点に通じる道路があった。

ウ 朝霧歩道橋の形態は、長さ約104m、幅約6mで、歩道橋上の両側には、高さ約3mの透明アクリル板の風防が設置されており、歩道橋の南端には、大蔵海岸や明石海峡大橋を一望できる踊り場が設けられている。

歩道橋は、平成11年11月に明石市道（歩行者専用道路）として設置されたもので、歩道橋北側のJR朝霧駅東側

から歩道橋に至る通路には幅約16m、7段の階段があり、歩道橋南側には、大蔵海岸から昇降するために歩道橋とほぼ直角に西側に向けて幅約3.2mの階段が48段設置されているため、車両の通行は、できない状態になっている。

なお、歩道橋南側にのみエレベーター1基が設けられている。

## 2 明石海峡世紀越えイベント「ジャパン・カウントダウン2001」警備

明石海峡世紀越えイベント実行委員会（兵庫県知事、神戸市長、明石市長、淡路町長等）は、平成12年12月31日午後10時から平成13年1月1日午前1時までの間、明石市大蔵海岸通1丁目大蔵海岸において、花火やレーザー光線、映像と音楽を駆使して新世紀の幕開けを祝う明石海峡世紀越えイベント「ジャパン・カウントダウン2001」（以下「カウントダウン」という。）を開催し、約55,000人（主催者発表）の観衆が訪れた。

カウントダウン警備等については、平成12年1月26日以降実行委員会主催による会議や検討会が8回以上開催され、当日の警備は自主警備員216人（警備員166人、行事関係者50人）及び警察官157人の体制となっていた。

なお、花火終了後の平成13年1月1日午前0時ころから午前0時30分ころまでの間に、朝霧歩道橋上において、帰途についた観衆の集中などによる滞留が生じたが、自主警備員の投入による入橋制限や整理誘導により橋上の滞留は解消している。

この朝霧歩道橋上の滞留に関しては、午前0時12分に「大蔵海岸と朝霧歩道橋の間の橋、通行人が多数押しかけて身動きが取れないので整理願う」旨の最初の110番が入って以降、同日午前0時26分ころまでの間に110番通報を4件受理している。

明石署は、歩道橋上における観衆の滞留を承知していたが、自主警備において処理され、負傷者等の発生もなかったことから実施結果報告書には「特異事項なし」として警

察本部に報告をしていた。

### 3 主催者との事前検討会

事前検討会は、明石署、主催者、警備会社（5月21日は業者未決定のため2者で開催）の担当者が出席して3回実施している。

事前検討会の内容については、関係者の認識や発言に食い違いも生じているが、開催日、場所等は概ね次のとおりである。

#### (1) 第1回

- 開催日 5月21日
- 開催場所 明石市役所
- 出席者
  - ・ 明石市～商工観光課長、観光担当課長、観光係長、観光係員
  - ・ 警察～地域官、地域企画係長、交通規制係長
- 会議の状況
  - ・ 明石市民夏まつりの主催者の警備計画案は策定中であった。
  - ・ 大蔵海岸は7警備区に分けて警備員100人強（以上）で対応する旨の説明があった。

#### (2) 第2回

- 開催日 6月6日
- 開催場所 明石市役所
- 出席者
  - ・ 明石市～商工観光課長、観光担当課長、観光係長、観光係員
  - ・ 警察～地域官、地域企画係長2名、交通規制係長
  - ・ 警備会社～ニシカン大阪支社長ほか2名
- 会議の状況
  - ・ 観光係員などから警備計画及び各警備区の説明を受け、次の事項について確認した。

- ・ 山陽電鉄大蔵谷駅の警備を強化する。
- ・ 大蔵海岸中交差点に設置されている地下道への誘導と案内板を設置する。
- ・ 緊急時は自主警備員の遊撃隊で対応する。
- ・ 住民対策を徹底する。

(3) 第3回

- 開催日 6月26日
- 開催場所 明石市役所
- 出席者
  - ・ 明石市～市民経済部次長、商工観光課長、観光担当課長、観光係長、観光係員
  - ・ 警察～副署長、交通第一課長、地域企画係長2名、交通規制係長
  - ・ 警備会社～ニシカン大阪支社長ほか1名
- 会議の状況
 

警備会社による警備計画書に基づいた説明を受け、大蔵海岸の警備体制を確認した。

4 露天商対策に関する協議

露天商対策に関する協議は、6月4日は明石署で、6月7日は大蔵海岸において明石署及び主催者の担当者と露天商が出席して2回実施しているほか、地割りで出店場所が決定した後、露店の出店等についての相談を数回受けている。

(1) 第1回

- 実施日 6月4日
- 開催場所 明石署
- 出席者
  - ・ 明石市～商工観光課長、観光担当課長、観光係長
  - ・ 警察～地域官、地域企画係長、交通規制係長2名
  - ・ 露天商～3名
- 指導内容
  - ・ 大蔵海岸内の市道で行う場合は、営業時間を午後6時～午後9時とし、露天商は、許可条件の遵守（終了時間）等に関する誓約書を提出すること。

- ・ 露店の出店については、主催者において海岸内にある市有地の利用を検討すること。

(2) 第2回

- 実施日 6月7日
- 開催場所 大蔵海岸
- 出席者
  - ・ 明石市～商工観光課長、観光係長
  - ・ 警察～地域企画係長、交通規制係長
  - ・ 露天商～3名
- 決定事項
  - ・ 出店部分の区割り
  - ・ 露店間に通路として利用する開放区間数カ所の設置
  - ・ 時間貸駐車場入口付近から東の北側歩道部分(約45メートル)の出店禁止
  - ・ 歩道橋階段下付近(横断歩道を含めて約18メートル)の出店禁止

- (3) 7月10日、露店営業のため「7月21日午後4時から午後9時までの間、明石市大蔵海岸通1丁目6番先市道の歩道部分」における183店舗個別の道路使用許可申請を明石署において受理し、7月13日道路使用を許可した。

5 自主警備計画の受理

明石市民夏まつり実行委員会委員長名による「警備依頼書」、明石市民夏まつりの「実施計画書」「運営体制マニュアル」「警備実施計画書」は、7月16日、明石市職員から明石署に提出された。

6 明石署の雑踏警備計画

明石署は、4月18日、明石市職員から明石市民夏まつりの開催日程、場所が決定した旨の連絡を受け、警備計画書の策定作業を開始した。

(1) 基本方針等

雑踏警備に関する警察の基本方針は、雑踏警備実施要領(例規)に基づき、主催者側の自主警備を原則とした上で、

- ① 一般観衆、行事参加者の安全確保と雑踏事故及び各

#### 種事案の未然防止

#### ② 暴走族による暴走行為の完全封圧と徒歩暴走族による不法行為の予防検挙

とし、県民の生命、身体等の安全を確保するという観点から、主催者や関係者に対する指導や助言を行うとともに、主催者では措置できない犯罪の予防検挙、交通規制その他事件事故防止などについての必要な措置を重点に対策を執るものであった。

#### (2) 警備体制の確立等に向けた作業状況

○ 大蔵海岸周辺に対する警察独自の实地踏査は4回以上行っている。

○ 6月1日、JRに対して駅員の増員配置を要望した。

○ 6月12日、本部通信指令課に通信機器の貸出しを要請し、無線機を7月18日に受領している。

また、7月9日、本部機動通信課にビデオカメラ中継モニターの設置を要請し、7月19日に設置された。

○ 地域官を中心として設定した警備計画は、署長以下の幹部会において、数回検討が行われている。

○ 明石署幹部が、雑踏従事者に対して現場における擬律判断に関する教養資料を作成・配布し、雑踏に関する一般的な教養を実施している。

○ 6月26日、本部地域課に機動隊員等の支援要員の要請を行い、7月9日支援要員168名が決定した。

なお、6月29日、警察本部地域課から機動隊員等の配置方法について指導を受け、7月18日警備計画の署長決裁を受けた。

○ 7月13日、支援部隊を招致した全体戦術会議を開催し、編成、任務、活動エリアの説明を行っている。

○ 事前広報を2回（7月17日、18日）実施し、警備概要や交通規制の内容等について報道機関へ資料提供を行い、7月18日及び21日に新聞掲載されているほか、交通管制センターへ花火大会会場周辺の渋滞対策の広報を依頼している。

○ 支援部隊が使用する車両の駐車場を確保するなどのため、関係機関に対して協力を要請しているが、明石消防本部等へは直接に協力要請を行っていない。

(3) 警備体制

昨年県下で開催された大規模イベントにおいて暴走族等が暴徒化したこと、花火会場となった大蔵海岸一帯は、平素から暴走族のい集、暴走行為が報告されていること、7月16日付の明石市民夏まつり実行委員会委員長名による雑踏警備依頼書に

「例年、夏まつりに伴う自主警備等につきまして、市職員と警備員を配置し、可能な限り努力を重ねていますが、明石警察署の格別なご配慮により、スムーズな運営が図られております。本年につきましてもより一層のご支援、ご協力を賜りたくお願い申し上げます。つきましては、開催当日いわゆる暴走族や隊を組んだ集団威嚇行動等について、参加者の混乱を避けるため、格段の警備を賜りますようお願い申し上げます。」

どの要望があったことなどから、花火大会当日の警察の警備は、署及び現地警備本部の要員21名、雑踏対策等の要員36名、暴走族対策及びこれに係る事件対策要員292名（会場周辺100名、JR明石駅、その他192名）の合計349名体制で臨んだ。

なお、花火終了後における雑踏事故防止のため、雑踏警備班16名のうち8名は、朝霧駅改札付近及び朝霧歩道橋付近に、他の8名は人丸前、大蔵谷駅に配置転換することになっていた。

7 花火大会当日（7月21日）の状況

(1) 警備本部等の設置と警備部隊の配置

- 午後4時、全部隊に対する署長、副署長及び地域官等の指示
- 午後4時32分、明石署に警備本部を開設
- 午後5時、大蔵海岸花火大会会場に現地警備本部を開設後、全部隊配置完了



(2) 会場及び会場周辺の警備部隊の配置と任務

大蔵海岸の花火大会会場及びその周辺の現地警備本部、雑踏対策・暴走族対策・事件対策の配置先及び任務は次のとおりである。

○ 現地本部 地域官以下10名

- ・ 現地指揮班 4名  
任務……現地警備本部で雑踏部隊に対する指令
- ・ 救護センター 4名  
任務……まつり会場で救護・遺失・拾得処理【終了後交通整理班へ】
- ・ 花火警戒班 2名  
任務……まつり会場で花火警戒【終了後事件検挙採証班へ】

○ 雑踏対策 中隊長以下36名

- ・ 雑踏警備班 16名（会場東広場8名、会場西広場8名）  
任務……会場内の雑踏事故防止【花火終了後、西広場警備の班は人丸前・大蔵谷駅に転進交通整理、東広場警備の班は朝霧駅改札付近及び朝霧陸橋付近にて雑踏事故防止にそれぞれ従事する】
- ・ 交通整理班 20名（大蔵海岸東横断歩道6名、大蔵海岸中交差点7名、大蔵海岸西交差点7名）  
任務……交通整理・雑踏事故防止【交通規制担当係長は交通規制開始・終了時転進】

○ 暴走族対策 大隊長以下190名

○ 事件対策 大隊長以下102名

(3) 通信による指揮命令の状況

○ 本部通信指令課

当日は、通常の勤務体制で110番受理・指令業務に当たっていたが、110番が急増してきたため、同午後8時30分ころからは、待機、休憩中の勤務員も配置し、全員

で110番の受理・指令業務に当たっている。

受理した110番については、明石署にその内容を指令しており、必要により現地警備本部にも「傍受せよ」と注意喚起の呼び掛けを行っている。

○ 明石署警備本部

明石署警備本部では、本部通信指令課からの110番指令を受理した時には、現地警備本部等に無線指令している。

○ 現地警備本部

現地警備本部では、明石署警備本部からの指令を受理し、また各部隊などに無線指令や記録を行うほか、携帯電話により主催者の大会本部との連絡にも当たっていた。

(4) 雑踏についての110番入電(午後8時21分ころ)前の状況

ア 朝霧歩道橋の状況

雑踏警備班員は、現地警備本部から「JR朝霧駅付近の状況を把握して欲しい」旨の指示を受け、午後6時50分ころ現地警備本部を出発し、朝霧歩道橋を往復して雑踏状況の把握に努めた結果、ゆっくりではあるが流れがあることを確認した。

なお、花火は午後7時45分ころから始まった。

イ JR朝霧駅周辺の状況

雑踏警備班が確認した午後7時ころのJR朝霧駅周辺の状況は、駅ホームや改札口周辺は相当の混雑が認められたものの、歩道橋内や歩道橋に向かう駅周辺の観衆はある程度の流れがあり、この時点において歩道橋への入場を制限すれば、混雑しているJR朝霧駅で乗降客がホームから線路に転落したり、駅前ロータリー等に人が溢れる可能性があるとして、歩道橋へ進入する観衆の流れに特段の措置を執っていない。

(5) 雑踏についての110番入電(午後8時21分ころ)以後の対応

ア

110番受理状況

- 花火終了前の午後8時21分の「JR朝霧駅周辺、人が多すぎて助けて下さい」という最初の110番が入った以降、午後8時40分ころまでの間に携帯電話による110番通報は27件あった。

主な内容は「人が多すぎて動けない。数箇所では喧嘩をしている」、「子どもが息ができないといっている」、「交通整理にきて欲しい。パニック状態」などである。

- 午後8時41分から、雑踏状況についての通報が概ね収まった午後10時までの朝霧歩道橋に関すると思われる通報は、74件であった。

主な内容は「柵が折れそうで人が歩道橋から落ちそうになっている」、「歩道橋 朝霧駅 怪我人あり 10人以上」などである。

なお、午後10時以降は、負傷者等の搬送先病院の問い合わせなどが多く、雑踏状況に関すると思われる通報はなくなっている。

また、午後8時20分以前の明石署に関する110番通報は

- ・ 違法駐車苦情
- ・ 迷い子の通報

などであった。

#### イ 本部通信指令課の対応状況

午後8時21分に受理した110番は、「JR朝霧駅周辺」との内容で、受理した本部通信指令課員は、花火見物のための人と自動車がい集していた垂水区狩口台の状況と判断し、受持署である垂水署に指令し、垂水署は交番勤務員を派遣して対応した。

午後8時22分受理以降のものは、その都度明石署に指令を行っている。

#### ウ 明石署警備本部及び現地警備本部の対応状況

##### ○ 明石署警備本部

- ・ 午後8時24分ころ、本部通信指令課からの「朝霧歩道橋人が多すぎて動けない。数箇所では喧嘩をして

いる」旨の指令を受理し、直ちに現地警備本部に「現場指揮せよ」と無線指示するとともに、午後8時29分ころ、携帯電話でJR朝霧駅前付近（歩道橋北側）で警戒中の事件検挙採証班に「歩道橋上で喧嘩、急行するように」と指示した。

午後8時36分ころには、現地警備本部に対して「明石駅への迂回を広報するように」と無線で指示している。

○ 現地警備本部

午後8時24分ころ、本部通信指令課から明石署に対する「朝霧歩道橋人が多すぎて動けない。数箇所では喧嘩している」旨の指令を傍受し、午後8時30分ころ歩道橋南側の雑踏警備班に対し対応を指示している。

エ 各部隊の対応状況

○ 会場東広場の雑踏警備班

雑踏警備班員が、現地警備本部の指示を受けて、午後8時10分ころから、歩道橋南側階段前で観衆の整理誘導に当たりはじめた直後、警備員から「歩道橋の階段の上で喧嘩をしている。」旨の連絡を受けた。

通報を受けた雑踏警備班員は、観衆で混雑している階段をかなり手間取りながら橋上まで上ったが、喧嘩を確認することができなかった。

他の雑踏警備班員も混雑緩和のため、階段を途中まで上がったが、雑踏のためそれ以上進むことができなくなり、その場で階段に滞留している観衆に「階段を下りよう」と広報、誘導活動を行っていた。

この雑踏警備班員は、その後到着した暴走族対策班員等とともに歩道橋を上り、負傷者等の救出活動に従事している。

○ 大蔵海岸中交差点で警戒中の暴走族対策班及び事件検挙採証班

午後8時24分の本部通信指令課から明石署に対する「朝霧歩道橋人が多すぎて動けない。数箇所では喧嘩を

している」旨の指令を傍受し、会場内を徒歩で現場に急行したが、観衆で混雑していたことなどからかなり手間取り、歩道橋南階段下に到着したのは、午後8時45分ころであった。

階段下では、部隊の一部が観衆の階段への上りを規制し、他の一部が階段上に滞留している観衆を下に排除するなどして、午後8時55分ころ事故現場に到着し、続いて到着した班員や雑踏警備班員とともに負傷者等の救出活動に従事している。

○ JR朝霧駅付近(歩道橋北側)で警戒中の暴走族対策班及び事件検挙採証班

JR朝霧駅付近(歩道橋北側)で警戒中の事件検挙採証班の責任者が、午後8時29分ころ、携帯電話により「歩道橋で喧嘩、急行するように」との指示を受け、事件検挙採証班員と暴走族対策班員が、北側から歩道橋に入り、混雑で進行が困難となった中をかき分けながら南進中、午後8時45分ころ、歩道橋中央付近で観衆から「大蔵海岸側の階段付近が大混雑で危険」との通報を受けて、更に南進し、午後9時ころ事故現場に到着して、負傷者等の救出活動に従事している。

なお、北側から現場に急行した警察官の一部は、途中熱中症と見られる女性を救護し、同行して歩道橋北側に引き返しているが、その際、混雑防止を図るため、観衆に北側に引き返すように広報を続けており、途中、他の妊婦などをも救護し、明石署警備本部に救急車の出動を要請している。

また、午後8時35分ころ、朝霧歩道橋北側入口付近で警戒中の暴走族対策班員に対し、近くにいた警備員から「南行きの入場を止めたい」旨の要請があり、警備員4～5名が誘導灯を持ち、両手を広げ、横一列になって入場制限を実施し、暴走族対策班員もこれに協力して、携帯マイクや肉声で入場制限の広報を実施している。

その後、先に歩道橋に入っていた事件検挙採証班員等が、熱中症と見られる女性などを救護して歩道橋北側に引き返してきたことからこれに助勢し、119番通報により急病人収容のため臨場した救急隊員とともに歩道橋内に入って救護活動を行った。

オ 負傷者等の救護・搬送活動

- 午後9時10分ころ、本部通信指令課は、「歩道橋、朝霧駅、怪我人あり。10人以上、子供呼吸できないみたい。」との110番通報を受理し、午後9時11分ころ、明石署に110番内容を指令した。

また、事案の重大性に鑑み、自動車警ら隊及び垂水署員を現場へ急行させ、負傷者等の救護と明石市民病院等6病院への搬送活動に従事させた。

なお、交通機動隊の白バイ及び機動捜査隊を明石署に派遣し、収容病院等の連絡、被害者の調査等に当たらせている。

- 負傷者の搬送は、消防が事故発生後朝霧駅北側に救護所を開設したことから、救急車の多くは駅北側での救護及び搬送に従事しており、また、警察車両の多くは、事故発生直後、救護に当たった暴走族対策班などが負傷者等を歩道橋南側の大蔵海岸会場内の救護センターに搬送したことから、直接大蔵海岸会場へ向かい、大蔵海岸会場と国道28号との間のフェンスを切り開いて確保した通路から負傷者等の救護及び搬送に従事している。

8 雑踏事故防止対策

警察本部では、

- (1) 7月24日、県下各地において、花火大会等各種行事の開催が予定されていたことから、主催者側との連携強化、実地踏査の徹底、雑踏警備計画の見直しなどを内容とした「夏まつり等における雑踏事故防止の再徹底について」（地域部長通達）を发出
- (2) 9月28日、雑踏警備計画の策定、主催者等対策、現場

措置等の諸対策について意思統一を図るため、警察本部において雑踏警備担当者会議を開催

- (3) 11月27日、年末年始において、初詣、行楽等により神社・仏閣・行楽地・レジャー施設等に多くの人出が予想されることから、「年末年始における雑踏事故等の防止について」（地域部長通達）を發出
- (4) 明石市民夏まつりにおける雑踏事故発生以降、警備業者に対する適正な雑踏警備の実施について指導を徹底するとともに兵庫県警備業協会に対し、雑踏警備専門部会設置及び警備業者における教育担当者を対象とする実地訓練の実施要請

等の対策を講じてきたが、現在、一定規模以上の催し物について本部との協議、担当者に対する定期的な本部教養の実施、主催者等との事前協議、実地踏査、警備計画策定などにおける留意事項、現場における任務付与等の明確化など、雑踏事故調査チームの調査、検証内容を雑踏警備に反映させた内容の通達の發出に向けて作業を進めており、これら対策の徹底により、今後の雑踏事故の絶無を図る所存である。