

再発防止策資料

資料 28 - 1 大蔵海岸を会場と決定するまでの経緯

平成 12(2000)年 7 月 28 日～29 日に開催された第 31 回明石市民夏まつりの問題点が、平成 12(2000)9 月 28 日に主催者会で議論された。その概要は、日程に関しては 2 日間ほぼ同内容でマンネリ化しているとの指摘と花火中止時の順延が困難であること、花火に関してはマンション等の建築物が増えた関係で、保安距離の確保のために強風時に中止になりやすくまた見物しにくくなったこと、警備運営に関しては露天商のマナーが悪いことや交通規制による渋滞の発生、警備の困難性などというものであった。

事務局からは、次年度開催に向けて大蔵海岸での花火大会を柱とする案が提示された。

主催者会における事務局の次年度の開催案は 3 案であったが、この時点では明石公園での開催案はなく、いずれも花火は大蔵海岸で 1 日だけの打ち上げとし、大蔵海岸へのアクセスは JR 朝霧駅からの歩道橋や都市計画道路大蔵朝霧線、上の丸東坂線が整備され便利で安全であるとしている。また、夜店の配置は東地区、西地区の道路上片側としている。さらに、警備面では囲まれた会場となるので警備員の配置が少なくすみ、警察にとっても警備しやすいとしている。

主催者側としては、市役所周辺に代わる花火大会の開催が可能であると目される場所を考えたとき、海峡まつりでの花火大会開催の実績、明石海峡世紀越えイベント(カウントダウンイベント)での花火打ち上げが予定されていたことから、自然な発想で会場候補として大蔵海岸の名があがったと考えられる。

また、市内で花火打ち上げのための保安区域の設定や花火見物をするための会場の確保とそこへの交通アクセス等を考慮しても、大蔵海岸での花火大会開催は妥当と考えた。しかしながら、会場自体の収容力と便利さを増したアクセスだけに着目し、アクセス経路の能力の評価までは考え及ばないまま、開催を決定し、かつ検討されることのないまま当日にまで至ってしまった。

平成 13(2001)年 4 月に大蔵海岸のレクリエーション施設用地を、夏まつりの夜店出店場所として利用できるか関係課と協議をしている。この段階では、レクリエーション施設用地は事業コンペにより当選した企業グループが夏頃までに工事着手する予定であったので、夜店の出店場所として利用できない状況であった。

夜店の出店場所としては大蔵海岸東駐車場なども候補地として検討された

が、管理条例上、営利目的での行政財産の目的外使用が禁止されていることから、道路を使用するの夜店出店計画を作成することとなった。

平成 13(2001)年 4 月 17 日に開催された主催者会において第 32 回明石市民夏まつりの開催日時、会場等の大まかな内容が決定された。

資料 28 - 2 朝霧歩道橋の設計諸元

1 歩道橋のコンセプトについて：

(1) 歩道橋の上部構造施設については、大蔵海岸及び周辺地区における整備計画を踏まえ、周辺環境及び景観との調和と、さらには、大蔵海岸東ゲートにふさわしいシンボル、ランドマークを目的に、意匠を意識した景観実施設計が行われている。

(2) 朝霧連絡歩道橋の修景デザインの基本的な考え方は、方針としては、次のとおりである。

- ・大蔵海岸公園のランドマーク、シンボル施設としての存在感の発揮
- ・明石市の東のゲート、ランドマークブリッジとしての景観の創出
- ・内部空間、外部空間は、開放感、軽快感のあるもの
- ・周囲の景観 - 明石海峡大橋の景観 - が楽しめるもの
- ・開放感があり、かつ、内包感のある施設空間
- ・白砂青松の海浜空間、雄大な明石海峡大橋、海の青、空の青に調和する爽快な景観の創出

歩道橋の全体構成イメージ案の作成については、第 1 段階として歩道橋の側壁部の形状 直壁、曲壁、側壁の上部の納め方 開放感の創出とシェルター効果の出し方、全体デザインとしての納まりについて比較案の作成を行い、内部空間、外部修景の確認をする。

第 2 段階として、より快適な空間、大蔵海岸へのアプローチにふさわしい移動空間としての安心感、抱擁感、力強さを感じさせる空間構成の検討 側壁部と側壁上部の部材構成、内部空間及び景観についてのイメージ案の作成・検討をコンピューターグラフィックスで行った。

シェルターの高さについては鉄道の上部空間を横断する場合に必要な対人防護柵高さとして 3 m が条件となっている{JR 西日本施設部「線路防護設備(防護さく)整備マニュアル(案)」}。

特に、冬場の西風強風対策として、防風構造が必須である。

照明については、展望と防犯の両面を踏まえ、連絡橋通路西側上部に配置することとし、光源については、均一で高い照度とグレアの低いことを基本的な条件として、均一な長管状のライトチューブを採用することとした。

2 基本通路幅について

基本通路幅は基本的に階段部により求めるものとする。これは、昭和 54 年 1 月社団法人日本道路協会発行による「立体横断施設技術基準・同解説」(以下これを「本基準」という)による。なお、本基準によ歩行者の速度は、通路と階段では異なるし、歩行者の年齢、性別などによっても異なるが、ここでは安全を取って階段の場合の平均歩行速度で考えることにした。したがって、通路も階段も同じ基準で取り扱うことになる。

設計歩行者数については海行き歩行者数と駅行き歩行者数の合算となる。基本通路幅は海行き歩行者数による通路幅と駅行き歩行者数による通路幅の合計とする。

) 海行き通路幅 (W) の算定

$$W = K \cdot Qs$$

K : 定数、 $1/(P \cdot V)$

Qs : 設計歩行者数 (人/秒)

1 日最大歩行者数 = 14,400 人 (下記 4 に記載)

Qs (人/秒) = 設計歩行者数をピーク時間交通量として 1 日最大歩行者数
の 50% とすると 7,200 人/時間 = 2 人/秒

P : 歩行者の密度 (2 人/ m^2)

V : 歩行者の速度 (0.45m/秒)

$$W = K \cdot Qs = Qs / (2 \times 0.45) = 2.22m$$

歩行者一人当たりの占有幅 0.75m とすると 2.25m となる。

) 駅行き通路幅 (W) の算定

Qs (人/秒) = 1 日最大歩行者の 10% とすると 1,440 人/時間 = 0.40 人/秒

$$W = K \cdot Qs = Qs / (2 \times 0.45) = 0.44m \quad 0.75m$$

) 基本通路幅 = W + W = 2.25m + 0.75m = 3.0m

3 通路部 (橋上部) の幅について

通路部は基本通路幅に車椅子スペース及び眺望スペースを考慮して定めた。

$$W = \text{基本通路幅 } 3.0m + 2 \times (\text{車椅子 } 1.0m + \text{眺望 } 0.5m) = 6.0m$$

4 設計歩行者数について

) ここでいう設計歩行者数とは、当該横断歩道橋を利用すると推定される 1 分間歩行者数をいうが、この数値は通常の混雑時の状況を対象としており、年に何回か起こるのである異常な状況は考えないものである (本基準より抜粋)。

しかし、今回は大蔵海岸への観光客によって通行者数が支配されることから、年間入り込み量 (誘致客) により設計歩行者数を策定するものとした。

) 年間入り込み量 (誘致客) について
誘致客については、下記の方針と手順に従い、推計を行った。

(誘致客を整備目的別に設定)

後背地住民のための施設：5 km 圏に相当する明石市東部

広域的レクリエーション施設：東播磨地域に対する海岸整備であること及び自動車1時間圏を考慮した設定

(誘致客の推計手順)

誘致圏の将来人口を元に、レクリエーション参加率と他施設との競合を考慮して推計

資料 28 - 3 朝霧歩道橋の特徴と事故発生前後の物理現象

1 花火大会会場(大蔵海岸)の空間形成上の特異性と事故について

大蔵海岸の広大なエリアのうち、今回の花火大会の会場となった東地区エリアは、11.4ヘクタールの面積を有するが、このエリアへの進入経路は極めて限られたものとなっている。市道大蔵朝霧線と国道28号の交差点より進入する経路がメインとなっているが、その他には28号の歩道を経由して横断歩道に連絡している幅員5mの開口部があるのみで、それ以外には歩道橋直下の東側に、一人一人の通行できる出入口がフェンスに設けられているが、今回の花火大会に際しては明石署の指示で鍵をかけ閉鎖されていた。このように大蔵海岸東エリアは東西及び南側は水面で、北側はネットフェンスなどにより周囲とは隔絶された空間を形成している。

このような閉ざされた構造となった主因は、歩道橋直下の狩口交差点は、国道2号が2号及び国道28号に分岐する信号交差点となっているが、国道28号の西行き車線のみは常時通行可としているため、28号上には横断歩道が設けられていない。それにもかかわらず、28号北側にはコンビニ店などがあるためいわゆる乱横断が後を絶たない。このために歩車道境界には乱横断防止柵を設けているものの容易に乗り越えられるため、警察との協議の結果、大蔵海岸と28号歩道との境界に沿って高さ1.8mのネットフェンスを張り巡らせることとなったものである。

このような空間の特異性は、花火大会の来場者に対しどのような影響を及ぼしたのであろうか。

調査委員会に寄せられた情報の中には、国道の歩道へ出ようとして一旦会場の東端まで移動後、再び西へ戻って行ったという人が居る。つまり、歩道橋周辺の会場エリアは群衆を網で囲い込み、なおかつその先端部分に追い込んだ形になっており、そこから抜け出すには人の流れがぶつかり合う中を西へ向うか、もう一つの選択肢は朝霧歩道橋を駅へ向うか、いずれにせよ極めて混雑した群衆の中の移動を余儀なくされていたのである。

もし、国道 28 号の歩道への連絡通路が確保され、歩道への迂回誘導が可能であれば、会場内の混雑、とりわけ夜店付近の混雑は相当異なった様相を呈していたのは明らかである。

以下に市民からの当日の会場内の状況についての情報により、上記の問題点について補足する。

(その 1)

歩道橋から西方向に向かう大きな流れと、歩道橋に向かおうとする流れができ、押し合いになっていました。夜店の空間から出ることもできず(抜け道が全くない)ただ進むだけでした。

途中からは体が半分浮いている状態で、押されるがまま進んでいる感じでした。(女性：23 歳)

(その 2)

8 時 40 分頃、歩道橋に上がる階段の真下からフェンス沿いに、東へ帰るために歩き出したところ、フェンスが周囲を囲っていたために、結局、外に出られずまた、西へ引き返してきた。(男性：44 歳)

(その 3)

私たちが歩道橋を渡り始めたのは 19:30 頃。歩道橋の上で花火が始まり、対岸についたのは 20:05 頃だった。近くに住む私たちは、何とか歩道橋を渡ればあの広い砂浜に出れると思っていた。そして、なぜこんなに少しずつしか進まないのだろうと不審に思っていた。ところが、やっと歩道橋を渡り、砂浜に降りてみてその原因がわかった。南側に広がる広い砂浜には柵がしてあり、立ち入り禁止になっていた。花火の火の粉を警戒したのか、水辺での事故を警戒したのか、自由に動ける広場はほんのわずかしかなかった。その狭い広場にはすでに人々が座り込んではいり込む余地はない。その上、歩道橋の周りにはあまりにも多くの夜店が建ち並んでいて、歩道橋を降りても行くところがないのだ。そこからは花火を見るにも夜店が邪魔になって夜店の間から覗き見るしかないのだ。東端はフェンスで囲まれており、それ以上は東に行けない。陸地側(北側)も国道の歩道に出るのを警戒してか柵が張り巡らされている。西側の明石方面からは間近に花火を見ようと続々と人々が押し寄せる。人々は袋小路に閉じ込められていたのだ。(男性)

(その 4):(花火終了頃の会場内の様子)

人であふれていて露店の物を買えない状況。明石駅の方角へ向かう人が九割で朝霧駅方向に向かう人が 1 割で露店と露店との隙間を探す人がほとんどであったが、横切れないので流れのまま歩く状況でした。(男性)

以上、市民の証言にも見られるように、歩道橋上の極端なしかも長時間に及ぶ群衆の混雑と滞留に拍車をかけた大きな要因として、先述した夜店の配置に加え、会場の持っているこのような物理的特徴が歩道橋周辺一帯を立錐の

余地のない雑踏と化してしまった一因であることは疑う余地はない。

2 朝霧歩道橋の特徴と事故との関連について

歩道橋の構造と事故とを関連付けて今回の群衆事故を分析する一部の専門家からの指摘は主に次の2点である。

第1点目は橋上部が幅員6mであるのに階段部では半減の3mとなっていること、第2点目はほぼ南北に一直線で延びている歩道橋が階段部において約78度の角度で西に向かって折れていることである。

いうまでもなく一般論としては、階段部で幅員が半減しているため歩行者通行可能量が4割程度に低減することは自明である。また、階段部が折れ曲がっている点についても、そのことが群衆流動の上で滞留を生じ易い構造であることは、流体力学上、専門家の指摘通りである。6mから3mに半減していることに加えて、折れ曲がっていることにより、一層ボトルネック構造の弊害が助長される構造であると言える。

その意味では、当該歩道橋が構造的な問題を有していたことになるのであるが、果たして今回の朝霧歩道橋内の極端な混雑を生み出した原因であるとするのは妥当であろうか。

まず、今回の調査と群衆流動解析結果からは、以下のことが言える。

朝霧歩道橋を利用した来場者の推定結果からは、午後4時から午後9時までの間における最大歩道橋利用者数は午後7時から7時30分の間の30分間で5千人強である。1時間あたりに置き直して約1万人である。一方、歩道橋階段部分の通行可能量は約1万4千人、今回は年少者を含む家族連れが多かったことなどを考慮しても1時間当たり1万人程度は通行可能な人数である。ただし、歩道橋利用者がスムーズに会場内に入ることが出来ることが条件である。

現実はどうであったか。歩道橋直下への夜店の配置と観客エリアが近接していたこと、さらに前述したフェンスの存在による歩道橋階段周辺の行き場のない群衆の滞留が、歩道橋を降り立った来場者の行く手を阻んだのである。午後7時から8時の1時間の歩道橋流入者数は約9千人である一方、約4,800人が歩道橋から会場へ流出した(第2部第2章参照)としているように、その差が歩道橋内での極端な滞留、混雑を生み出したのである。

このことは群衆なだれにつながる極端な混雑を生み出した主因は、例えて言えば歩道橋というボトルの口に栓をしてしまった夜店の配置と観客エリアの設定などにあるのであって、仮に歩道橋の階段部分が6m以上であっても、同様の結果となっていたと言える。

次に、先に記したように、当該歩道橋の持つべき役割は、海浜をメインにした大蔵海岸というレクリエーション空間・施設への来場者のための主要な導線として、必要かつ十分な条件を備えることにあった。その計画・設計上

は機能上では 3m が必要な幅員であって、6m の幅はエントランスとしてのシンボリックなものや眺望という付加価値を与えるために設定されたものであった。したがって、その内容は大蔵海岸の土地利用、施設利用のあり方によって規定されるものであるが、その当初よりの計画においては今回の花火大会のような大規模集客は前提とされていなかった。

今後は大蔵海岸で花火大会を継続する（あるいはコンサートなどのビッグイベントを開催する）ことを前提に置くなれば、階段部分を広くすることはより望ましい方向ではあるが、当初計画からの土地利用のあり方に沿った歩道橋利用であるならば、現状の機能で必要十分であり、容量増加のための改築は公費の無駄遣いとの見方があることも考慮されるべきであろう。

3つ目には、本来、集客イベントの主催者は、会場選定の段階で交通アクセス条件を十分吟味した上で会場としての適否を判断すべきであり、問題があるならその対策を講じ、もし有効な対策を執りえないのなら、会場選定に立ち返って計画を練り直すべきである。

与条件であるはずの交通手段や道路現況に問題の所在を求めるのは本末転倒の議論と考えられる。ただ、この点について今回は花火大会の主催者も歩道橋の設置・管理者も同じ明石市であるため、論議の交錯は避け難い特殊事情を有していると言える。

以上の考察のように、歩道橋構造が事故の原因ないしは事故を生み出した極端な混雑の原因とすることは妥当性が欠けていると言える。

資料 28 - 4 主催者における事情

通常、主催者側にとってイベントの目的は、参加した市民がどれだけ楽しんでくれたか、心地よい気分を持ち帰ってくれたかということと、多数の人が集まってくれたか、つまり集客目標を達成したかにあると言える。だが、集客規模によって考え方は大きく異なってくる。集客規模が増大すれば安全の確保のウェイトが大きくなり、10万人にも及ぶイベントとなると安全の確保を最も優先順位の高い目標におかねばならない。

しかしながら、そのような共通理解が主催者側においては極めて希薄であったと言わざるを得ず、今回のイベントの組織としての最大の共通目的の理解に問題があったことは否めない事実である。なぜ、安全の確保という本来もっとも優先性の高い目的が軽んじられてしまったのか。問題点としては、次の諸点が挙げられる。

第1点目は、夏まつりの行政目的をどのように捉えていたか、である。この点については、事情聴取に対し、担当課課長が「どれだけ市民が来てくれるのか、たくさんの人の参加を得て賑わいのある催しになるかどうか」が気に

かかっていた。当日まだ明るい時点から続々と多くの人が会場へ詰めかけてくれるのをみて、上手くいっているとほっとした。」と語っている言葉に、担当者としての偽らざる気持ちが現れている。行政が大規模イベントを行う場合、集客数が目標を達成したかどうか、イベントの成果として担当者に圧力となって作用することがありがちであり、そのことが意図しないにもかかわらず安全確保の軽視につながることに留意せねばならない。

行政がイベントを行うことの意義を明らかにすること、真の意味での市民参加のあり方や財政が窮迫する中で行政が持つ限られた資源をいかに配分するのが問われる中で、イベント行政は根本から見直さねばならないのではないか。

第2点目としては、担当者らの実際の勤務がどのようなものであったかという実態の中での問題点を探る。ある担当職員のまつり直前1ヶ月の超過勤務は約140時間に及び、花火大会前日は、朝8時半から夜23時半まで、明石公園会場で携わり、当日は朝6時半から翌22日の夜7時半まで連続することになるのである。今年は会場を変更したことが業務量の増大をもたらしたこともあって2日間の日程のイベント準備に追われる日々が続いていた。また、夏まつりのみが担当事務ではなく、通常業務も抱えながらの多忙な勤務状況であった。

こうした中で、花火大会の安全管理について特に組織内で検討された事実はない。むしろ昨年までの自主警備体制に比べ、雑踏警備の専門家であり過去の大蔵海岸でのイベント警備を経験し乗り切ってきた信頼に値すると信じていた警備員を頂点に据えたピラミッド型の体制を組むことが出来たことで、すでに安心しきっており、餅は餅屋に任せ、自分達はイベント運営に専念すれば良い、と考えていたのが実状であった。多忙な中であればあるほど、業務の優先順位を組織内で合意形成し明確にしておかなければ抜け落ちが生ずるものである。

雑踏警備の専門家によると、群衆を対象にする雑踏警備とは何が起こるか分からないものであって、毎年同じ会場で同じ催し物を続けている場合でも、例えば天候の急変をきっかけとして事故が起こるなど、不可視的要素がある。したがって、決して油断してはならず、ましてや会場が変更になったり、同じ場所でも集客規模が異なったりすれば雑踏警備計画は一から練り直さなければならないものであると言う。

その点で、大きな手落ちがあったことは紛れもないが、市担当者としては前年までと異なり専門家に委ねることで乗り切れるものと思い込み、さらにバックには警察がついていてくれる、という依存が強く働いていたことが関係者からの聴き取りで明らかになっている。

第3点目は、担当課以外の組織としての問題点である。観光協会という市の外郭団体へ委託料を支出して夏まつりを実施するという形態をとることにより、通常役所内で必要とされる事務手続きを大幅に軽減し、機動的に対処

できることを目論んでいた事が、他方でイベントの安全管理に対する組織内チェックが疎かになった点については否めない。

資料 28 - 5 警察署側における事情

今回の明石警察署作製の「明石市民夏まつり雑踏警備計画書」が、暴走族対策に著しく傾斜したものであったことは、349名の警察官総動員数の内、雑踏警備に携わったのは46名で、さらに交通整理班を除くと僅か16名のみが雑踏警備担当であった事実が明瞭に示している。

警察の警備体制が、雑踏警備については自主警備に委ね、警察力による雑踏における群衆事故の抑止は当初から警察業務としていかなかったと言わざるを得ないものであったことは、単に明石署の担当者、あるいは明石署の判断によるものではなく、後述のように兵庫県警全体の方針から生じていることと言える。

そもそも警察官職務執行法の第4条には「警察官は、人の生命若しくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼす虞のある天災、事変、工作物の損壊、交通事故、危険物の爆発、狂犬、奔馬の類等の出現、極端な雑踏等危険な事態がある場合においては、その場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に必要な警告を発し、及び特に急を要する場合においては、危害を受ける虞のある者に対し、その場の危害を避けしめるために必要な限度でこれを引き留め、若しくは避難させ、又はその場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に対し危害防止のため通常必要と認められる措置をとることを命じ、又は自らその措置をとることができる」とあり、しかも警察・検察関係者を含めた専門家の意見は、今回のような事態に際しては“できる”は“しなければならない”という義務規定に読み替えねばならないとあり、それゆえ先に詳述した「雑踏警備実施要領」といった執務規定が設けられているのである。

したがって、今回の事故を招いた事情として、雑踏警備が警察自らの業務としての明確な認識を組織的に共有していなかったことが、まずもって指摘されねばならない。

こうした背景には暴走族らが起こした一連のイベント開催に伴う事件が大きな影を落としている。最近の事件を挙げると、2000年5月の相生市で行なわれた「相生ペーロン祭」におけるパトカー襲撃警官負傷事件、同年6月姫路市の「姫路ゆかたまつり」における一部群衆も含めた暴徒化事件など、同種の事件が相次いでいる。

明石市民夏まつりにおいても、5年前に暴走族が警官を殴打し、手錠をはめられたまま逃走する事件や、3年前の大蔵海岸における海峡まつりでは、暴

走族に暴行を受け警備員が負傷する事件が生じ、今回の警備会社責任者も負傷している。さらに大蔵海岸において最近問題になっていたとりわけ夏場の夜間における治安の悪化とその対処に苦慮していたことなども、関係者に少なからず影響を与えているであろう。

兵庫県警においては年間を通じて県下各地で開催される集客イベントのうち、特に重点警備の対象を決めており、これらのイベントにおいてはこの種の事件の予防に最重点を置いており、本委員会からの警察への質問に対する回答に際して添えられていた文書にも昨年県下で寄せられた暴走族に関する110番通報件数は11,447件にものぼるとある。

その一方では、群衆事故については近年県下においては大きな事故の発生は見えていないことも手伝い、その結果このような雑踏警備に対する警察の姿勢につながったものと推察される。

今回の事故につながる歩道橋周辺の混雑を著しく助長した道路上への夜店の配置をめぐる明石署の指導も、暴走族に対していわば集蛾灯の役割を果たす夜店の灯りを迅速かつ確実に消すために警察許可(道路交通法第77条「道路使用許可」)の及ぶ道路上に拘泥したものであり、群衆事故防止の観点からすればあまりに非常識かつ無謀な対応も、こうした背景の下に一定の理解が可能となる。

しかしながらこのような事情を考慮しても、カウントダウンイベントでの危機的な混雑を認識し、今回はそれにも勝る集客規模を予想し、会場の設営条件ではカウントダウンの時には歩道橋より約200m西方に観客エリアへの入り口が設けられ、かつ市道上への夜店の配置も無かったため、バッファゾーン(緩衝帯)が確保されていた事情、また深夜の開催ゆえ年少者や年長者の参加も少なかったことなどと比べ、あらゆる点で群衆事故の危険性が高まっていたことに対しあまりにも無防備だった事実には理解し難いものがある。

資料 28 - 6 警備会社側の事情

警備会社の業務目的は安全の確保であることは語るまでもない。そのことは個々の構成員についても、問い掛けられればそのように答えるに違いない。だが、自らの持ち場で果たすべき役割が何なのか、その場ではどのような事態の発生が予測され、それに対していかなる対処をするのか(警備業界ではこうしたことを「ポイント別業務」と呼称している)といった具体的な各々の警備員の業務内容については、今回の自主警備計画書に記載は無く、「自主警備の問題点と対策」と題して4ページにわたる記述があるが、前述のように「カウントダウンイベント」の内容を複写したものとなっている。

組織の目的・目標が言葉の上のみで語られただけでは、共有されたとは言

えず、そこには協同(心・力を合わせて事にあたる)も生まれなければ、コミュニケーションも成立していない。警備会社が市民の安全の確保をその社会的使命とし生業とするならば、何をさておいてもこの点について組織の全ての構成員に徹底し、業界を上げて教育・研修・実践を通じてマンパワーの向上に不断の努力を傾注せねばなるまい。

ただ、以下のような警備会社を取り巻く現状と問題点についても触れねばならない。

わが国に警備会社が登場したのは東京オリンピックの2年前の1962年であった。その後高度成長の波とともにその業務を拡大し、ビル管理や工事現場の交通整理などの従来型の業務から、イベント警備や集客施設の警備など雑踏警備の分野でも、私たちの日常の中にいたるところでその活動は見かける光景となっている。

また、他方で警備業法上は「機械警備業務」と呼ばれているコンピューターと通信機器を利用したセキュリティーシステムなどの言わば先端分野の業務はこの業界の成長分野であるが、業界の全体図の中では、ごく一部の大手会社に限られている。

警備会社の総数は平成12年末で約9,900社、総従業員数は約42万人(1社当たり平均42人)、また全国警備業協会に加盟している警備会社の総数は6,679社(2001年8月末現在)であるが、その内の大多数を占める中小零細企業は従来型の業務に従事している。

この業種は元来、労働力多消費型である為、常に人件費の縮減が圧力として働いている。そのため、アルバイト、高齢者などの低賃金の労働力に依存する体質が根強くある。特に雑踏警備の分野では業務の受注が不安定なこと、休日などに偏ることなど、臨時的な労働力を必要とする事情が介在する。

このようなことから良質の警備員を生み出すための教育・研修などの組織的制度的保障は機能し難い。今回の花火大会の業務委託料は一人当たり1万4千円プラス諸経費10%であるから、仮に全額が給料に充てられたとしても1万4千円×20=28万円、年間所得で28×12=336万円に過ぎない。もちろんこれでは企業経営は成り立たないから、一日7千円程度の日当というのが、この業界の賃金実態である。これでは、20日働いて僅か14万円、年間で168万円にしかならない。極低賃金構造が現実のようである。

こうした事情の下では質の高い警備員の養成など空念仏に過ぎない。一日中立ち尽くし、苦情を聞き、時には罵声を浴びせられ、悪くすると暴力まで被ることもある中で、賃金対労働のコストパフォーマンスは劣悪である。

いくら警備員の質を問題にしたところで、これでは優秀な人材を集めることも教育や訓練もできるとは思えず、このような警備員のおかれている労働環境をも含めて改善策を論じなくては批判のための批判になりかねない。

今回の不幸な事故においても、その背景を探ると警備会社責任者の過重な労働実態も窺える。事故の前日は明石会場終了後、神戸の「クロモリ

ット」での警備業務に携わり、睡眠時間は約2時間で当日に臨んだ、と自ら語っている。こうした労働実態が、自主警備計画の手抜きにつながると同時に、本来注意力を高めかつ持続させることにより、危機の予兆を感じ取り、適切な予防的措置を執らなければならない当日の雑踏警備に、重大な空白を生じさせたのではないか、との憶測を否定できないであろう(この点については、多数の市民の安全確保にあたるプロとしての職業意識の欠如についても指摘せねばならない。)

さらに別の観点から雑踏警備業務上の問題点以下に指摘しておく。

「警備業法」上、警備員の業務には何等法律上の権限は付与されていない。分断入場をめぐる議論においてもその権限を抜きにして語ることは出来ない。朝霧歩道橋は道路法上の歩行者専用道路でありむしろ道路交通法の適用になる歩行者空間である。もしこれが、施設管理者の管理権の及ぶ施設内通路であるなら、管理者から委任を受けた警備員が、通行を制限したり入場を規制したりする行為は適法であるが、公道上、「道路交通法」の下では警察官にのみ交通規制権は存し、道路管理者でさえも道路法第46条の規制権限は条件付でしか行使出来ないとされている。何ら法的権限を持ち得ない警備員の『分断』は、歩行者への通行妨害の行為にさえなりかねず、強制的かつ物理的な分断を行なった結果、傷害事件にまで及ぶこともあり得ると考えられる。急迫の危険が存する場合の緊急避難的な行為を除けば、相手方に理解と協力を呼びかけ、その良識ある判断に依存し、納得と共感を求める行為なのである。

したがって、警備員による強力な分断を行うような状況とは、「警察官職務執行法」第4条より警察官が危機回避措置を執らねばならない事態に他ならず、雑踏警備において警備員が今回のような事態に際して有効な対処措置をとるためには警察との緊密な連携を抜きにしてはあり得ないと言うべきである。