

訴 状

2002年10月30日

神戸地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人	弁 護 士	佐 藤 健 宗
同	弁 護 士	渡 部 吉 泰
同	弁 護 士	伊 藤 明 子
同	弁 護 士	伊 東 香 保
同	弁 護 士	辰 巳 裕 規
同	弁 護 士	吉 田 保 之

損 害 賠 償 請 求 事 件

目 次

請求の趣旨	3
請求の原因	4
第1 当事者および事件の概要	4
1 当事者	4
2 事件の概要	6
第2 本訴訟の目的	7
第3 基本的な事実関係	12
1 基本的な概念	12
2 雑踏警備について	14
3 本件事故の予兆	21
4 本件市民夏まつり開催に至るまでの経緯（準備過程）	25
5 当日の経緯	31
第4 各当事者の責任	42
1 警察の責任	42
2 明石市の責任	60
3 株式会社ニシカンの責任	66
4 3者相互の関係	69
第5 損害	69
第6 最後に一裁判所に求めること	86

請 求 の 趣 旨

- 1 被告らは、各自、各原告らに対し、下記金員およびこれに対する平成13年7月21日から支払い済みまで年5%の割合による各金員を支払え。

記

(省略)

- 2 訴訟費用は被告らの負担とする。
- 3 仮執行宣言

請 求 の 原 因

第1 当事者および事件の概要

1 当事者

(1) 原告ら

(省略)

(2) 被告ら

被告兵庫県

被告兵庫県は、兵庫県警察(兵庫県警察の本部たる兵庫県警察本部[以下、県警本部という]及び本件事故発生場所を管轄する明石警察署[以下、明石署という])を設置する地方公共団体である。

被告明石市

被告明石市は、第32回明石市民夏まつり(以下、本件市民夏まつりという)の実質上の主催者である地方公共団体である。

被告株式会社ニシカン

被告株式会社ニシカン(以下、被告ニシカンという)は、事務所、工場、倉庫、商店の警備の請負とその保障等を目的とする株式会社である。本店は、福岡市に存し、登記簿上は広島市に支店を置くのみである。被告ニシカンは、本件市民夏まつりにおける雑踏警備の計画立案及び警備遂行を被告明石市より委託されていた。

2 事件の概要

被告明石市が実質的な主催者であった「第32回明石市民夏まつり」の2日目である平成13年7月21日、午後7時45分から8時31分ころまで、大蔵海岸で花火の打ち上げが行われた。

同海岸とJR朝霧駅を結ぶ明石市道である「朝霧歩道橋」通路南側箇所付近では、通路と南側の階段がボトルネック状になっていたことなどから、同海岸に向かおうとしていた多数の観客の流れが花火打ち上げ前から滞留していた。花火の開始後には、引き続き同駅から観客が押し寄せてくるとともに、花火を見るために立ち止まる者が出てくるなどしたことにより、同所の観客は高度の密集状態となっていた。そしてさらに、花火の打ち上げ終了後、帰ろうとした多数の観客が同歩道橋南側階段を上がって来たため、同通路部分で前記の密集状態の観客と押し合う状態となった。

こうして生じた極度の密集状態の中で、渦中の観客は、四方からの巨大な圧力にさらされながら、不安定な力の均衡の中で一定時間身動きできない状態がしばらく続き、力の不均衡が生じた場所では小規模な転倒が発生し、ついに、午後8時50分ころから9時ころにかけてのいずれかの時間に、この力の均衡が崩れ「群衆なだれ」が発生した。

この結果、通路南側箇所を中心として多数の人々が巨大な力を受けながら折り重なるように倒れ、その下敷きになるなどして11名が亡くなり、247名が負傷するという大惨事が発生した(以下、この事故のことを「本件事故」という)。

本訴訟は、本件事故で死亡した11名の犠牲者のうち9名の犠牲者の遺族17名を原告とする損害賠償請求事件である。

第2 本訴訟の目的

1 事故後の被害者の団結

原告らは、最愛の家族を失い到底言葉で言い表すことができない深い悲しみと絶望の淵に突き落とされたものであるが、本件事故直後から互いに声を掛け合って徐々に結びつきの輪を広げ、ついには11人の犠牲者にかかる全遺族(10遺族)が、平成13年9月6日明石歩道橋犠牲者の会を結成した。

原告らは、悲しみ、絶望感、自責の念そして憤りに共感し合い、互いに支え合いながら歩みを始めたが、その過程で、なぜ自分たちの家族がこのような無惨な死を遂げなければならなかったのか、という問いに対する答えを得たいという思いが共通であることに気づいた。それは、いまだ原告ら各自の五感に残存する亡き家族への強い思慕の当然の結果であった。

原告らは、その後事故原因の究明のための調査を、当訴訟代理人らに依頼し、事件の原因についての究明を開始し、多くの困難にもかかわらず多数の証拠を収集し、弁護士らの助力を得て自らの力で解明に努めてきた。その過程の中で、原告らは、警備会社の株式会社ニシカンをもとより実質的な主催者である明石市そして明石警察署及び兵庫県警察本部の事故に関する責任を確信するに至った。

2 関係機関の不誠実な対応

この作業と平行して、原告らは、上記関係諸機関の事故に対する対応を注目してきた。しかし、それは原告らを落胆させるものであった。一言で言えば、真相を隠蔽し、相互に責任を転嫁し合うものであった。これは原告らを深く傷つけ、亡くなった家族の死を冒瀆するに等しいもののように思えた。

花火大会がなぜ大蔵海岸で行われたのか、誰がその場所を決めたのか、なぜ夜店の位置が会場東側に限局されたのか、なぜ前年末のイベントである「ジャパンカウントダウン2001明石海峡世紀越えイベント」(以下「カウントダウン」という)での同じ歩道橋上での危険状態が教訓とならなかったのか、なぜ迅速で適切な救急医療がなされなかったのか、誰があるいはどの機関・部署がどのような責任を負うべきか等々、原告らが事件を知れば知るほど疑問が次々と浮かんできた。しかし、責任を負うべき市も警察も原告らの問いに誠意をもって応えなかった。

唯一、明石市が設置した「明石市民夏まつり事故調査委員会」の6名の委員は、努力を払って事実の解明に尽くし、平成14年1月に調査報告書を作成して調査結果を発表した。それは、3者の責任を明確に指摘するとともに、再発防止に向けての提言にも触れたものであった。しかし、その内容は原告らの疑問の全てに答えるものではなく、また、調査について警察の協力が得られなかったなどの限界があった。従って、原告らは同委員会の調査結果だけでは納得できなかった。

事故原因の究明は、責任の明確化に繋がり、さらに再発防止に繋がる最も重要な作業なのであり、原告らはこの作業を途中で放棄することができなかった。

3 生かされなかった教訓

本件事故後、本件に関連して、しばしば昭和31年1月1日に発生した新潟県弥彦神社圧死事件が取り沙汰されたが、その事故では124名もの命が奪われた。同事故の遺族らはその事故を教訓とするために慰霊碑を建立した。そしてそこに刻み込まれた文言の末尾に、この悲惨な事故をもって「後人の戒めとすべし」とされ、その碑を建立した遺族らの再発防止への切実な願いが凝縮されている。しかし、この願いは無惨に裏切られた。

後に明らかにするが、同事故発生メカニズムと本件事故のメカニズムは類似していたのであった。同事故は刑事事件となり、主催者であった神社の権宮司等神社関係者の刑事責任が問われたが、この大事件の教訓はその後の雑踏警備に十分に生かされることはなかったと言わざるを得ない。

原告らにとって、自分たちのような不幸な経験は、自分たちだけで十分なのである。弥彦神社事件の慰霊碑の言葉は、原告らの思いでもある。原告らは、本件訴訟に弥彦神社の遺族と同様の思いを込めたのである。

4 小括

以上を踏まえて、今一度原告らの中で一致した本訴訟の目的を明らかにする。

(1) 原因の解明

本件事故がなぜ起きたのかという全貌の解明は、生存した原告らの亡くなった家族に対する責務であるとともに、原告らが最愛の家族の死という不幸な事実を受け入れようとするための不可欠な作業なのである。そして、それはまた以下に記す本訴訟の目的実現の前提となる重要な作業なのである。

本件事故の原因解明について、被告明石市設置の事故調査委員会が重要な役割を果たした。しかし、前記のとおり、警察が非協力的であったことの他に、同委員会が責任主体である被告明石市の設置にかかるものであることによる本質的な限界を指摘せざるをえない。また、刑事責任を問うための捜査についても、そもそも県警の捜査本部（同本部は明石署に置かれた）が同一組織内の職員すなわち身内の刑事責任を追及することについて、本当に「聖域なき捜査」を実行するかどうか疑問が呈されたのみならず、刑事責任に内在する厳格性、限定性という特質から、原因の究明という点ではやはり限界があった。

現行の法制度の中で、原告らが主体となって原因究明を行う法的手続は、裁判所が主管するこの民事訴訟しかないのである。

(2) 責任の明確化

原告らは、すでに送検された者たち12名の刑事責任が問われるだけで満足するものではない。本件のような大規模な雑踏事故は、一部署の一握りの職員だけの努力だけで防げるものではないことは言うまでもない。当然に、充実した雑踏警備体制の確立のためには、権限と責任を持った部署に就く者が、適正な教育、人員配置あるいは監督等を行い体制全体として取り組むことによって、はじめて効果的に事故の発生を防ぐことができると言わなければならない。この点で、この訴訟は真に責任を負うべきものは誰かという課題を背負っているのである。

また、原告らは、事故発生に近い部署で働く個人の責任に収斂することができない、組織体としての行政機関あるいは企業の「事故の発生に関する責任」をも想定している。こうした点まで責任論の領域を広げない限り、原因の究明は中途半端に終り、再発防止に向けての対策も不十分になると言わなければならない。この訴訟で問われる「事故の発生に関する責任」は、刑事責任のような個人責任を基礎とするが、それに止まらず、有機体として社会に実在する組織の責任をも射程に入れているのである。そして、この点の責任を本訴訟において明らかにするのである。

(3) 原告らが被った被害の確定

原告らは本提訴に至るまで、被告らとの間で賠償交渉をすることはなかった。原告らは、被告らとの賠償交渉の前提として、被告ら3者による事故の原因究明およびその上での誠意ある謝罪を求めたが、被告らはいずれもこれに応えることがなかったからである。本件事故は被告3者の複雑な過失の絡み合いの中で起きたと言える。本件事故が、このような様相を呈するものであるが故に、被告3者は、個別のみならず相互に協議調整して、事故の全貌を原告らの前に明らかにしなければならなかった。しかし、それは幻想に終わった。

そして被告明石市は、原告らの要求を無視して、「補償交渉」と称して示談解決の働きかけを行ってきたが、それは、被告ら3者の法的責任の内容と程度が不明確なままの「補償」であり、原告らにとってはとうてい受け入れがたいものであった。

そもそも、原告らにとって最愛の家族の命を金銭に換算することは不可能であり、またそうした作業は、苦痛以外何ものでもない。原告らの真意は名実ともに原状回復にあったのであり、亡くなった家族が帰ってくるだけで良かったのである。しかし、それがかなわないことは、原告ら自身が知っていることであり、そうであれば、せめて、被告らはそれぞれ、原告らに真実を語り、3者が責任を明確に認めた上で、墓前で原告らおよび亡き魂に心底から謝罪すべきだったのである。

ところが、明石市は、こうした点をおざなりにしたまま、「賠償」ではなく「補償」と称して、形式的基準に拠って金銭上の解決を提案してきたのであり、これに対し、原告らが怒りを持って拒絶したのはいわば当然のことである。

以上の次第で、原告らは、事実解明と責任の明確化に向けて審理がなされる裁判の場において、原告らが被った被害の確定を求めるに至ったのである。

(4) 再発防止

本件事故は、極めて杜撰な雑踏警備計画に起因する。警備計画策定過程で予め予想できた危険を無視し、事故当日とすべき対策を行う時期を逸し、そして、事故発生後の救急医療はお粗末を極め、犠牲者らは適切な医療処置を受ける機会を与えられなかった。事故後その杜撰な実態を知るに従って原告らの無念はますます募っていった。

将来もし本件事故と同様の事故が起きるとすれば、それは原告らにとっては他人の事故ではなく、我が身に降りかかった本件と同一の事故なのである。その時、原告らには本件事故に関する思いが鮮明に蘇り、いたたまれない気持ちになるであろう。これが、再発防止を願う原告らの共通の基盤なのである。

弥彦神社事件の慰霊碑に刻まれた遺族の願いは踏みにじられたと言わざるをえない。原告らは、今度こそ再発防止の願いが真に実現されることを願って、本訴を提起するのである。

本件事故後、被告らは口をそろえて「再発防止」を言うが、いくらそれを叫んでも真の再発防止は実現されるはずもない。これまで述べた「原因の解明」「責任の明確化」「被害の確定」が実現した時に初めて、再発防止に向けての真の歩みが始まるということを肝に銘じるべきである。

第3 基本的な事実関係

1 基本的な概念

以下では、本件花火大会が行事として行われた「第32回明石市民夏まつり」、本件花火大会の会場となった「大蔵海岸」および本件事故の現場となった「朝霧歩道橋」について、概略を説明する。

(1) 第32回明石市民夏まつり

明石市民夏まつりは、平成13年で32回を迎えた明石市恒例の行事である。

名目上の主催者は、明石市、明石商工会議所、明石観光協会等12団体からなる明石市民夏まつり実行委員会であるが、同実行委員会には組織としての実体は備わず、その中心は明石観光協会が担っている。しかし同協会に専従の職員はおらず、協会長は明石市長、職員は明石市の市民経済部商工観光課職員がそれぞれ兼ねており、明石観光協会は明石市商工観光課と表裏一体であるというのがその実態である。さらに、明石市民夏まつりの予算の大半は、明石観光協会から同実行委員会に拠出されたが、元来は明石市が明石観光協会に委託した資金である。

このように、組織面においても資金面においても、実質上は明石市が主催者として運営し、取り仕切っていた。

明石市民夏まつりは、従来は明石市役所周辺で2日続きで行われ、近時は1日あたり15万人の人出があった。

平成13年は2日の行事のうち1日は明石公園で各種催しを行い、2日目は大蔵海岸で花火大会を行うこととなった。

(2) 大蔵海岸

大蔵海岸は、東方に明石海峡大橋を望む面積約32ヘクタール、海岸延長約1.5kmの人工海岸である。市民の反対を押し切って、平成3年から開発が進められ、海浜レクリエーションゾーンとして平成10年から供用開始されたが、文化施設用地は未着工の空き地であり、平成13年3月ころには民間企業の開発計画のあったレクリエーション施設用地についても、同年5月23日に建設計画が撤回された。

公共交通機関の近隣駅から徒歩による大蔵海岸までの経路としては、JR朝霧駅から駅前広場を経て南へ朝霧歩道橋により大蔵海岸の東端付近に至る経路のほかは、同駅から西へ進み市道朝霧242号線を経て国道28号線の大蔵海岸東信号の横断歩道周辺（以下「東交差点」という）に到達する経路、山陽電鉄（以下「山電」という）大蔵谷駅から国道2号線等を経て国道28号線を横断し、東交差点に至る経路等があるが、それぞれ約1200m、約900mの道のりである。

本件花火大会当日は、明石駅から大蔵海岸公園前への臨時バスが運行されていた。

なお大蔵海岸では、朝霧歩道橋設置直後の平成11年12月31日から翌平成12年1月1日にかけて、「AKASHI - 千年祭」が開催され、翌年の平成12年12月31日から平成13

年1月1日にかけて、被告県、被告明石市を含め、神戸市、淡路町、東浦町、北淡町等を構成団体とする、明石海峡世紀越えイベント実行委員会主催により、「ジャパンカウントダウン2001明石海峡世紀越えイベント」と銘打って、大蔵海岸をはじめ、マリニピア神戸（神戸市垂水区）および松帆アンカレイジパーク（淡路町）の3カ所で一大イベントが開催された。

（3）朝霧歩道橋

朝霧歩道橋は、大蔵海岸とJR朝霧駅を結ぶ市道大蔵町53号線として平成11年11月から供用された。

通路部分の全長は約103m、歩行有効幅員は6m、南端の歩道橋南側踊り場には、約80度西向きに折れた幅員3m、48段（うち踊り場2カ所）の階段が設置されている。この歩道橋南端の階段幅は、7、8月の海水浴シーズンの1日の全利用者が1日の最大利用時間帯2時間に渡るものとして算定され、1時間あたり7,200人をもって基本通路幅3mとされている。通路部分の幅員の算定は、基本通路幅に車椅子がすれ違えるスペースおよび眺望スペース左右各0.5mを加えたものとなっている。

朝霧歩道橋は、朝霧駅側の入り口は歩道橋の幅員より広いテラスになっており、歩道橋の幅員は6mである。大蔵海岸側は歩道橋から約80度西に曲がって階段につらなっているが、階段部分の幅員は3mで、階段の段数は48段であり、全体としてボトルネック構造となっている特徴がある。

2 雑踏警備について

本件事故で最大の問題は、本件明石市民夏まつりにおける雑踏警備のありかたである。明石市、警備業者、警察によるずさんな雑踏警備のために歩道橋上で群衆の異常な滞留が生じ、本件事故をまねいたのである。

ところで雑踏警備であるが、これは決して特殊な概念ではなく、古くから雑踏の危険性が指摘され、実際の警備にあたっては雑踏警備の知見や経験が蓄積されてきた。本件の警備でもそれらの知見や経験が活かされて、適切な雑踏警備計画が策定され、実際にも警備が実施されていれば、容易に事故の発生を防止できたと考えられるのである。

そこで以下では、各被告の具体的な注意義務違反を検討する前提として、雑踏の意義や雑踏警備の重要性、実施にあたっての留意点について検討する。

（1）雑踏の意義、特色、雑踏事故など

雑踏の意義

雑踏とは、「不特定多数の人々が、一定の場所によって生じる人と人との混雑状態」と一般的には定義される。雑踏と区別されるのは、デモや集会であり、同じような多数人の集合であっても、統制がとれていれば事故発生の危険性は低いとされている。

雑踏の特色

雑踏の特色は以下の3点とされる。

第1は、「不特定多数の人の集合体」ということで、年齢も性別も別々で、集団としての性格も複雑で、秩序づける組織も権威もないという意味である。

第2は、「それぞれの目的を有した集団」という点である。個々が個々の目的を有した集団という意味である。本件では、多くの群衆は花火見物が目的だったのであろうが、その目的に加えて夜店での買い物、スイカ無料配布、家族そろっての行楽など、個々がそれぞれの目的をもって参集している。

第3の特色は、突如として生じるものではなく、あらかじめ人の集合が予想できるものであるというものである。つまり、ほとんどが恒例的行事とか年中行事といったもので、早くから雑踏の発生について予想がつくということである。そしてこの特色は、雑踏警備の観点からみれば事前に人出を予想し、警備計画の策定や警備体制の準備を行うことが可能であるということの意味するのである。本件では、明石市民夏まつりは第32回を重ねており、人出の予想も容易であった。市民夏まつりの会場の場所についても、前年のカウントダウンでも利用されており、その経験や教訓を活かすことは容易であった。

雑踏事故の原因について

雑踏事故の原因は、一定の場所の収容能力に対する過度の収容人員によって、人体の耐え得る限度を超えた物理的な圧力が生じることにある。雑踏事故の場合は、人体に巨大な力が一挙にのしかかり、折り重なって倒れた人波の下になったり、壁に押しつけられたりし、しかもその状態が一定時間継続するため、胸部圧迫による窒息死等を起こしやすいとされている。

従って、雑踏事故を防止するための雑踏警備の要諦は、一定の場所の収容能力を超えるような群衆を当該場所に収容しないこと、あるいは群衆の一定の流動性を確保して群衆のエネルギーが極端に集中しないようにすることである。

流動群衆と雑踏警備の要領

雑踏を構成する群衆には停止群衆と流動群衆があり、警備の方法も異なるとされている。

停止群衆は目的の場所に到達して留まっている状態であるが、流動群衆は目的地に向かって動く場合と目的地から帰っている場合がある。

流動群衆の特徴は、流動を阻止されると膨大な力でこれを突破しようとする点にある。花火大会は流動と停止が交互に繰り返される例とされ、動きながら良い場所を選んでいくという代表的な例といわれている。

流動群衆の場合に事故が起きる可能性が一番高いのは、群衆エネルギーの極端な集中であるとされる。群衆エネルギーは群衆の雑踏密度が高いほど、また目的地への到達時間が長いほど、外部からの規制時間が長いほど高まる。

ここでいう雑踏密度とは、単位面積あたりどの程度まで群衆に属する人が密集しているかという観点からの数値である。群衆密度については、かつて警察庁の警邏調査官が混雑状態について行った実験結果があり、1㎡の広さの中の人の密度と混雑状態の関係は下記の表のとおりであるとされている。またこの標準は、その後の雑踏警備を実施する上での基準とされている。

混雑状況と群衆の密度関係

密度 (人/㎡)	混雑状況	密度 (人/㎡)	歩行状況 (群衆の移動)	静止状態
		~0.5	動く群衆内を比較的楽に走り抜けられる	野外公園、広場等で空いている状態
		0.5~1.0	街路で普通に混まず歩ける	
		1.0~1.5	街路等で前の人を追い越せる状態	
		1.5~2.0	街路等で普通の歩行が出来る	広場等で人だかりして全体として人が動き回れる
3.0	人と人との間を横切ることが困難できない	2.5~3.0	歩いてかなり混雑を感じる (ラッシュ時のオフィス街路)	
		3.5~4.0	駅のプロムナードのかなり混雑している状態	劇場やスタンドの満員の状態
		4.0~4.5		エレベーター内の満員の状態
5.0	隣同士の衣服が軽くふれあう程度	4.5~5.0	駅の連絡路のラッシュ時で極めて混雑した状態	

		5.0～5.5		野外大集会において群衆が立っている(メーデー)
6.0	足元に落ちた財布を拾うことができる	5.5～6.0	ラッシュアワーの駅の階段周辺	立すいの余地のない状態
		6.0～6.5	ラッシュアワーの駅の改札口付近	ラッシュアワーの満員電車の状態
7.0	肩や腕に圧力を感じようになる	6.5～7.0	電車のラッシュアワー時の出入口付近	祭や人だかりの中心で人が押しつられている状態
7.5	人と人の間にやっと割り込むことができる	7.0～	歩行速度が約10cm/secとなり大混雑の歩道や祭の群衆行進(例・祇園祭)	
9.0	人と人の間に横になっても割り込みが困難である		注 夏・冬の着ぶくれ状況によっても若干の差がある	
10.0	周囲から体圧が感ずる			
11以上	あちこちから悲鳴が起こるようになる			

ここにおいて群衆の密度と密接な関連を有するのが群衆の歩行速度である。群衆の流動性を確保するためには、群衆の歩行速度を一定以上に保持させ、群衆が停滞しないようにすることが必要である。雑踏が存在しない場合、人の歩行速度は通常1分間に80mほどである。群衆密度が2人/m²の場合であれば約50m、3人/m²の場合であれば約25mの速度で歩くことができるとされているが、群衆の密度が高まると幾何級数的に群衆の歩行速度は下がり、7人/m²に達すると1秒に10cmしか進むことができないことが実験で明らかにされている。その関係は下記のグラフのとおりである。

さらに流動群衆が移動する空間の構造も、群衆の歩行速度に大きな影響を及ぼすとされている。例えば、空間が途中で折れ曲がったり、カーブがある場合、階段がある場合、通路の幅が途中から狭くなる場合、広場にいる群衆が狭い出口から出ようとする場合などには、それぞれの箇所群衆の歩行速度が低下し、群衆が滞留する原因となる。

以上より、流動群衆に対する警備の要領としては、群衆の力がどの方向に波及するか、力が集中しないようにするにはどうするか、群衆を停滞させないためにはどうするか、の検討と対策が重要である。

(2) 雑踏警備の重要性について

以上のとおり、雑踏や群衆には一定の法則性があり、雑踏と群衆流動についての知見や経験を踏まえて適切な雑踏警備計画を策定し、雑踏警備の実施に臨むならば、雑踏事故の発生やそれにいたる危険性を事前に予見し、これを防止するための必要にして十分な対策をとることはそれほど困難なことではなく、むしろ容易である。

そこで重要となるのは事前の雑踏警備計画である。雑踏事故はささいなことをきっかけにしても発生し、いったん事故が発生すれば群衆の巨大なエネルギーをコントロールすることはきわめて困難であり、大きな被害を生み出しかねないことは過去の数多の雑踏事故が示すとおりである。また非常に多数の人々から構成される雑踏を対象に、その誘導や規制を行う場合、そのすべてをその場で適切に判断して実施することは不可能というべきである。したがって、雑踏や群衆に対する誘導や規制は、その実施の前にあらゆる事態を想定し、そのすべてに対応するための基本的な警備計画を立て、すべての警備員が警備計画を理解し、警備計画に基づいて雑踏や群衆の誘導や規制を行うことを原則とし、突発的な事態に対してのみ警備責任者の判断を求めるというシステムをとらなければならないとされている。

具体的には、適切な雑踏警備の計画を作成する上で以下の各点が肝要である。

群衆についての予測

まず参集する群衆の数的確な予測である。群衆の数を予測するにあたっては、群衆が参集する目的やイベントの性質に鑑みて、群衆の性別の割合や主要な年齢構成についてもあわせて検討する必要がある。本件の花火大会などでは、子供や高齢者などが相当程度の割合を占めることなども想定しなければならない。そして、群衆の数との関連で、群衆の収容予定場所の広さや構造についても的確に把握しなければならない。

導線の設定

次に収容予定場所にいたる群衆の導線である。導線とは、群衆が通行する経路のことであるが、上記の群衆の数・構成や収容予定場所などに鑑みて、主導線、補助導線、連結導線、緊急導線などを設定しなければならない。適切な導線を決めるためには、それぞれの場所や地域において、群衆を自由に行動させた場合の導線を予想し、その過密となる場所および過疎となる場所を特定しなければならない。そして、群衆が停止する場所、流動する場所、曲がり角・階段・通路がせまくなる場所などによって、それぞれ適正な限度とされる密度が設定されるべきであり、適正な密度を超えることが予想される場合に導線の変更や一時的な規制の計画が必要となる。さらに流動群衆についての導線を決定する場合には、往路と復路を設定するとともに、往路と復路が重なる場合には、一方通行の規制をしたり、過密状態が生じる場合には通行の分断と補助導線への適切な誘導ができるような計画の策定も必要である。

広報と配置など

群衆の導線が決められた後は、収容予定場所や導線上に、警備担当者や広報用設備の適切な配置を行わなければならない。さらに、群衆の時々刻々の動きを的確に把握するための体制や手順を決めるとともに、群衆が過密となった場合には、群衆の通行の分断や補助導線への誘導などを迅速に行うことができるように手順と指揮命令システムを策定しておかななければならない。

(3) 小括

以上で明らかになったとおり、元来多数の群衆が集まる雑踏には危険性が内在しており、ささいなことから大事故に至ったことは過去の非常に多くの雑踏事故の例を見るまでもなく明らかである。

従って雑踏の警備に関与する各当事者は、雑踏そのものに内在する危険性を十分に認識した上で、これまでに発生した悲惨な事故の結果も含めて蓄積されてきた雑踏警備についての知見を十二分に踏まえて、適切な警備計画を策定し、当該雑踏警備の担当者に警備計画の内容を周知徹底し、さらに周到に当日の雑踏警備業務に従事する義務があるのである。

3 本件事故の予兆

(1) 複数の予兆

本件事故に先立ってその発生を予測させるべき予兆があった。

本件歩道橋設置以後本件市民夏まつりの開催までに、大蔵海岸でいくつかのイベントが実施された。

本件歩道橋設置直後の平成11年12月31日から翌平成12年1月1日にかけて、明石千年祭実行委員会主催の「AKASHI - 千年祭」が開催されている。同イベントは、民間の複数の団体が構成する実行委員会の形式を取っているが、明石市が財政援助を行い、また企画運営には

市の職員が深く関与した。

そして、翌年の平成12年12月31日から平成13年1月1日にかけて、兵庫県、神戸市、明石市、淡路町、東浦町、北淡町等を構成団体とする、明石海峡世紀越えイベント実行委員会主催で、「ジャパンカウントダウン2001明石海峡世紀越えイベント」と銘打って、大蔵海岸をはじめ、マリニピア神戸（神戸市垂水区）および松帆アンカレイジパーク（北淡町）の3ヶ所で一大イベントが開催された。

以上のいずれのイベントにおいても、朝霧歩道橋上で雑踏警備上重大な事態が発生していた。

(2) AKASHI - 千年祭

千年祭は、本件歩道橋が設置された後、大蔵海岸で開催された最初の大規模なイベントであった。当日は、夜店が出たのはもちろん、午後9時より音楽演奏を始めとする様々な催しが行われ、新年を期して花火の打ち上げなどが行われた。

ところが当日の企画のため砂浜部分への観客の立ち入りが制限されていたこともあり、歩道橋の大蔵海岸側の階段下で多数の観客が滞留し、その結果歩道橋を渡ってくる観客が階段を下りられない事態となって階段に座り込むなどしたために、同階段部分及びそれに近い通路部分に多数の観客がごった返すという事態となった。さらには、帰ろうとする客も加わり、零時前後には同階段上は相当程度の混雑が生じた。

なお、千年祭の警備計画策定のために、被告明石市の職員と明石署の担当者との間で協議が重ねられたといわれる。

この千年祭での歩道橋での大混雑が教訓となって、この千年祭以上の人出が予想されるカウントダウンの開催の直前には、歩道橋上の雑踏事故発生の危険性が指摘されるなどしたため、カウントダウン実行委員会は、観客のJR明石駅の利用促進等の広報について検討した。

(3) ジャパンカウントダウン2001明石海峡世紀越えイベント

カウントダウンは、本件市民夏まつりに最も近い時期に開催されたイベントであるが、この行事には、上記のとおり、明石市、明石署およびニシカンといった本件事故に関わった諸機関のみならず、県警本部も警備会社と警備計画について協議を行うなどイベントの警備計画の策定にかかわった。ちなみに、大蔵海岸の警備要員は、主催者側警備本部3人、固定配置要員123人、遊撃対応要員35人で、他方、警察側の配置は、明石署員112人、機動隊33人、県警本部員12人であった。

各会場とも、平成12年12月31日22時から翌13年1月1日1時まで様々な催しが行われた。大蔵海岸での予想観客数は、2万5000人であったが、実際の人出はその2倍を超える5万5000人の人出があった。同海岸では、午前零時から約10分間、花火が打ち上げられるなど「光のイベント」が繰り広げられたが、それを目当てに多数の人が詰めかけたため、その時間帯の前後ころに人出がピークに達した。

すなわち、「光のイベント」が始まったころから、急激な来場者の増加に加え、歩道橋上で花火を見るために人々が立ち止まったために、同歩道橋南側の階段上付近に観客が多数滞留し過密状態が生じ始めた。そして同イベントが終わる前後ころから短時間のうちに帰りを急ぐ多数の人々が歩道橋を通過して帰ろうとしたため、歩道橋上の同部分で、上記の過密状態の人々と激しく押し合う形となって、本件事故発生直前と同様の危機的な事態になった。なお、この事態の際の午前零時12分から同零時26分ころまでに、兵庫県警通信指令室は、歩道橋上の緊急事態を知らせる計4件の110番通報を受理したという。

この事態発生に対し、現場において、民間警備会社の警備員のうち、遊撃対応要員のみならず、機動隊員を含む警察官も出動して、歩道橋の朝霧駅側および大蔵海岸側でそれぞれ歩道橋への流入規制をするなどの対策を懸命に行った結果、大事故の発生にいたらず事態が収拾された。

ところで、警備を担当した株式会社ジャパンメンテナンス作成のカウントダウン警備実施計画書には、「JR朝霧駅とその付近の警備上の問題点として、階段事故の発生のみならず、「朝霧歩道橋上での滞留が多い」との指摘があり、また「JR朝霧駅からの誘導については、朝霧歩道橋を使用し会場へ誘導する1次誘導線を設定する。また、当該歩道橋の混雑状況により、朝霧駅（北側）から西方面（2次誘導）へ誘導しバイパスへの案内広報とする」との記載があった。また、

同社が、同イベント終了後に作成した「自主警備実施結果報告書」の第7項「警備実施結果」の「来場者の状況（往路）について」の項には、「23時30分頃、JR朝霧駅から会場に向かう朝霧歩道橋（幅員6m、長さ100m）において人があふれ出し、急遽遊撃隊を派遣し雑踏整理と『押さないでください』等の注意広報の強化に努めた」との記載、および同項の「来場者の状況（帰路）について」の項には、「花火終了後まで来場者が集中し、JR朝霧駅方面から朝霧歩道橋まで長蛇の列が生じ、階段付近にあってはバランスを崩す来場者や子供連れの親子が引き離される等の混雑が見受けられた。混雑を予防して予め遊撃隊を配置するとともに、JR朝霧駅からの来場者対し、『既にイベントは終了した』旨の広報を徹底した結果、大きな事故の発生を防止した」との記載があった。

このような事実関係からして、明石署のみならず県警本部においても、こうした危機的事態の発生を認識したはずである。

なお、同報告書のJR朝霧駅の乗降客は以下のとおりであるが、23時から0時の各時間帯に乗降客がピークとなり、歩道橋上に極めて多数の観客が集中したことが推測できる。

22時	乗車	318人、	降車	4682人
23時	乗車	375人、	降車	5658人
0時	乗車	3891人、	降車	455人
1時	乗車	3043人、	降車	269人

なお、JR朝霧駅では、団体専用出入口を開放したため、上記データ以外に約1000人の利用があったという。

(4) 小括

以上、本件市民夏まつりに先立って開催されたイベントにおいて、本件事故の発生を予測させるに足りる事態が、一度ならず歩道橋上で発生していたのであり、しかも、この事態を被告明石市、同ニシカンのみならず明石署および県警本部も認識しあるいは明らかに認識しうべき状態であったのである。にもかかわらず、後記のとおり、本件市民夏まつりの雑踏警備計画策定の過程において、歩道橋上の雑踏事故発生の危険性は全く看過され、何らの対策も取られなかった。

4 本件市民夏まつり開催に至るまでの経緯（準備過程）

(1) 会場の決定

本件花火大会の会場を大蔵海岸とする旨の決定は、公式には平成13年5月18日開催の第1回夏まつり実行委員会においてなされたとされているが、実質的にはそれ以前に決定されていた。

すなわち、大蔵海岸での開催を前提として、同年4月10日に、夜店の出店場所について関係課との調整が行われたのを皮切りに、上記第1回夏まつり実行委員会が開催された同年5月18日までに、市と警察の事前協議等多数回にわたる会合が繰り返されている。

なお、正式なコメントとしては確認されていないが、本件花火大会の会場は、前年（平成12年）の花火大会直後の反省会の席上において事実上決定され、その場に岡田明石市長も同席していたとされる。

(2) 開催に向けての準備－明石市と明石警察署との協議を中心として

4月

平成13年4月10日に、明石市が、関係課間において、大蔵海岸内の民活用地を夜店出店場所として利用できないかどうか検討するとともに、同日、明石警察署で、市と警察署との協議がなされた。内容は、夜店の出店周辺の交通規制についての下協議であった。続いて、16日には、同署において、市の係員が持参した会場計画案の確認がなされ、18日には、花火大会順延の際の対応について協議した。

19日には、市と夜店業者の団体である神農商業協同組合（以下「組合」という）との間で協議が行われ、市から組合に対して、夜店の場所についての提示がなされた。この案は例年の出店数を大幅に減少するものであったため、組合から、西側道路にも出店できないかとの要望が示されたが、市は「この案は警察とも協議した内容であり、場所については警察から強い指導をもらっている」と回答した。なお、この日の協議に先立ち、警察署は、市に対し、組合に対しては「毅然とした態度で臨むこと」と助言した。続いて、25日には、組合からの国道2

8号南側歩道上への出店の要望を受け、市がこれについて、明石署に打診したが、同署は、乱横断と交通渋滞を理由として、道路の使用許可を出せない旨を市に伝えた。

27日には、市は明石署の薦めなどを受けて、本件夏まつりの雑踏警備に関する統括警備会社として、株式会社ニシカンと契約締結することを決め、同社大阪営業支社長新田敬一郎（以下「新田」という）に、本件夏まつりの概要について説明した。新田は、受注を決め、受注資格を満たすために、急遽明石営業所の開設作業を始めた。なお、同営業所は同年6月上旬に開設された。

5月

5月7日には、明石署において、順延時の対応について協議がなされ、この際、明石署長は、警察の任務が、暴走族対策である旨明言した。21日には、市役所において、明石署と市の協議がなされ、その場で、市が同署に本件夏まつり実施計画書を手渡し、その内容について説明した。この席上、同署は明石市に対し、山電大蔵谷駅で、カウントダウンの時と同じように、車道まで人があふれる状態が想定されるので、同駅およびJR朝霧駅の歩行者対策に万全を期すこと、大蔵海岸にイベント用の駐車場が無いとのPRを行うこと等の指導を行った。続いて22日に、明石署で再度順延の場合についての協議がなされたが、警察は、暴走族対策にこだわって、翌日への順延については警察官の配備が困難との観点から反対した。

6月

6月1日、市は、新田に、本件夏まつり実施計画書を手渡し、カウントダウンイベントを参考に警備計画書を作成することを依頼した。また、ニシカンが警備統括責任者となって、市内の警備会社を下請として統括するよう依頼するとともに、警備費用に関する予算額を伝えた。

続いて4日には、明石署で、市と同署これに組合との間で、夜店の出店位置についての協議がなされた。そこでは、交通第1指導課長から、夜店の出店場所として、道路以外の市有地の使用が提案された。また、同署から、ア)21時での夜店の消灯、閉店の実施、イ)国道2号線への歩行者用出入り口の閉鎖等が提案された。なお、今回夜店の出店数が前年の291店舗から180ないし190に減少するとの見通しが確認された。

6日には、当日の警備計画について、ニシカンの従業員を含め、同社および市、警察署の3者での協議がもたれた。この時の同署による主な指導内容は、以下のとおりであった。

ア) 山電大蔵谷駅付近の警備強化を理由とする人員配置の変更

イ) 緊急時の遊軍による対応

ウ) 第5、第7警備区（住宅密集地）の地元対策

エ) 大蔵中交差点付近の人員配置の変更

オ) ニシカン現場責任者の新田と警察担当者との連絡体制の確立（ニシカンの無線機の貸出）

カ) 交通規制に関する看板等

キ) カウントダウン時のように、歩道から車道に人が溢れないようにすること（例として山電大蔵谷駅）

ク) 朝霧駅周辺、歩道橋の歩行者対策。なお、ク)について、新田は、カウントダウンの時のようにやると答えた。

翌7日には、市職員、同署警察官、組合関係者が、現地立会の下、夜店の出店場所について協議がなされた。この時、4日に交通第1指導課長から道路以外の市有地の使用が提案されたことをふまえ、組合からも一部民活地（市有地）を利用させてほしい旨の要望が出された。これを受けて、市は民活地（市有地）の利用を積極的に検討し、歩道橋周辺は北側に、パーベキューサイトから西は民活用地に出店させる配置案を提案した。なお、同日の現地立会の現場においては、関係者から「朝霧歩道橋周辺は団子になり、非常に危険だ」「プロの目から見て、やはり歩道橋周辺は危ない」などの発言がなされており、夜店の出店場所を分散させることが指摘されていた。

ところが、翌8日、明石署において行われた夜店の出店場所についての協議において、金沢地域官は、道路と市有地では夜店の終了時間についての統制がとれなくなることを理由に、市

が提示した上記民活用地を利用した夜店配置案に反対した。

その後、11日12日と、続けて市職員が明石署に夜店の出店場所の見直しを依頼したが、最終的に、夜店は警察警備の行いやすい場所に決める必要があるとして暴走族対策を強調する明石署地域官の強い指導により、出店場所が決定された。かかる夜店の出店場所は、歩道橋上での異常な過密状態を作り出した大きな要因となったことは論を待たないが、上記のとおりその決定過程においては、明石署が市を強力に指導していた経過があり、実質的に出店場所を決めたのは同署であるというのが実態である。

その後、26日に、市役所において、市、同署、ニシカン等との間で、警備計画等についての協議がなされた。この席上、同署は、以下の指導を行った。

ア) 警備隊長は腕章をつけること

イ) 朝霧歩道橋周辺にカウントダウンの時のように若者がたむろしないように、PRを徹底すること

ウ) 駐輪場はA区画(東地区)は通行止めのために不可

エ) 国道28号西行き通行止めの恐れがある旨を付近店舗等にPRすること

オ) 山電大蔵谷駅、JR明石駅へできるだけ誘導すること。

以上のとおり、6月6日および26日に、市、警察署、警備会社3者による、雑踏警備に関する打合せがなされたが、本件歩道橋上の観客の滞留予想、その予防、あるいはそれへの対処方法(例えば迂回路への誘導、歩道橋上の状況把握体制)等の重大性についての認識はなく、かつこれらについて具体的に討議されることはなかった。現に、ニシカン作成の警備計画書の人員配置図上に一旦存在したJR線北側に沿った道路上の人員配置の記載を、新田が誤って抹消してしまっても、同署は全く気付くことはなかった。また、迂回路であることを観客に広報する看板等が準備されることもなかった。さらに言えば、警備に当たるニシカンと警察の2者だけで警備実施業務の詳細について具体的、綿密に協議や事前準備がなされることは一度もなかったのである。

7月

7月3日には、市の関係課職員、消防本部職員、同署員等が参加して煙火消費説明会が持たれ、これについて、消防車1台、パトロール車1台の派遣要請がなされた。

翌4日に、市商工観光課と消防本部警防課との間で協議がもたれ、明石公園に隊員23名、イベント以外の車4台の派遣が決まり、他方、大蔵海岸には隊員8名、4トタンク1台、ライトバンパトロール車1台の派遣が決まった。その際、救急車の派遣が口頭で打診され、緊急時については、朝霧分署、消防本部からの出動で対応することとなった。

4日には、市役所において第1回の警備業務説明会があり、市職員、ニシカンの新田、市内警備会社8社の責任者が出席した。その場で、一社(ワールド総合警備)から指揮命令システムの徹底の要望が出された。この段階では、未だ全体の警備計画書はできておらず、9日に行われた第2回警備業務説明会において警備実施計画書が示された。もっとも、同計画書は、カウントダウンにおける警備実施計画書の丸写しであり、例えば、本件花火大会には全く必要としないJR山陽本線の深夜便の記載などがそのまま含まれているという、極めてずさんなものであった。この説明会には7社が出席し、新田が、警備実施計画書等について説明した。しかし、この時点でも、自主警備連絡・調整体制図は未完成で、何よりも重要な導線図にいたっては添付もされないままであった。なお、1警備区もしくは1社に1台、ニシカンの無線機を貸し出すことが決まった。

そして、16日、市が明石警察署宛に警備依頼書および交通規制依頼書を持参して各担当係長に手渡した。その後、同署から市に対し、自主警備連絡・調整体制図の確定版の提出依頼があり、17日又は18日に市職員が同署に届けた。また、ニシカンが作成すべき導線図は、ぎりぎりまで完成されず、ようやく17日に関係機関等にファックスされたという。

なお、明石警察署作成の雑踏警備計画書によれば、暴走族対策等に配置された警備要員は292人であるのに対し、雑踏対策に配置された警備要員は会場全体でわずかに36人であり、しかもその配置箇所は花火会場東西広場と大蔵海岸東信号、中信号、西信号の各交差点への分

散配置であって、朝霧歩道橋上には全く配置されていなかった。そして、朝霧歩道橋上に関しては、花火大会終了後に、朝霧駅改札付近および朝霧歩道橋付近にわずか8人が配置されることになっていたにすぎず、それまで雑踏事故防止の対象とさえなっていなかった。そして、同署の警備計画、警備体制は市にもニシカンにも知らされておらず、警察の雑踏警備対策をふまえた事前準備は全くなされていなかったのである。

5 当日の経緯

以下、本件事故当日の事実経過を概観する。明石市民夏まつり事故調査委員会報告書(33頁以下)の記載および現段階において原告らが把握している事実を踏まえたものであるが、その詳細は今なお不明な点も存する。真実を知る被告ら(特に被告県)において積極的かつ正直に事実経過を明らかにされたい。

(1) 歩道橋周辺における混雑状況

午後6時ころから大蔵海岸広場の一角では、無料スイカ配布の催しがあり、また本件歩道橋下を含む東西約290mに約180店の夜店が軒を連ねて開店していて、いまだ明るい薄暮の早い時間帯から群衆が集まり始めていた。

既に午後7時ころには、本件歩道橋階段下夜店付近の状況は人で混雑しており、西の明石駅からの夜店を楽しもうと目論む人の流れと、本件歩道橋階段を降りて西へ向かう人の流れがぶつかり合い、夜店の混雑を逃れて海岸側に出ようとしても、夜店が隙間もなくつながっていて、思い通りに抜け出すこともできない有様であった。

一方、芝生広場などでは未だ薄暮のころから花火見物のため、いち早く思い思いにビニールシートなどを敷いて場所を確保し、座り込む人たちが次第に広場は埋まり始めており、時間を追ってその中を自由に歩き回って入り込む余地を見つけるのも困難な状況となり、そのため本件歩道橋から階段を降りて行こうにも行くところが無いと思われる混雑ぶりであった。

さらにその混雑は時間を追って激しくなってゆき、特に花火打ち上げが終了する少し前くらいから、帰路につこうと本件歩道橋を目指す群衆や花火開始前に十分に夜店を楽しめなかった群衆が一斉に夜店通路に流入し、夜店通路の中の群衆は東に進もうにも進めず、西へ帰ろうにも後続の群衆により戻れず身動きができない状態となった。

加えて夜店北側には国道28号との間に高さ約1・8mのネットフェンスが張り巡らされ、また夜店は人が抜け出す隙間が無いくらいに軒を連ねて開店していたため、群衆がその混雑を逃れようと思っても逃れられない状態になっており、一部の群衆が夜店の間の僅かな隙間から逃れようと殺到し、ひしめき合い、事故が発生してもおかしくないと思える状況も生まれていた。

(2) 歩道橋上における混雑状況

午後6時30分ころには朝霧駅のプラットホームは、既に大混雑しており、ホームの端まで客が混み、通過列車に巻き込まれるのではないかと思われるほどであった。

混雑のなか駅の陸橋を上り、順に改札口まで至ると、自動改札機4台、有人改札2列により出場し、その正面の駅構内に机を出し駅前ロータリー側販売所に人より高い臨時フェンスを設置して駅員2~3人がJスルーカード等の販売を行っていた。臨時フェンスに突き当たり、降車客は本件歩道橋方面に右折することになり、駅の放送は花火大会の経路として本件歩道橋方面を案内し続けていた。土地勘のない者には改札口を出て左折方向に迂回路があることは判り難い。改札口を出て右折した券売機辺りまでは混雑していたが、本件歩道橋に入ると、比較的自由に歩ける状況であった。

午後7時30分ころの本件歩道橋の駅側入り口付近は、たまに人の肩が触れ合う程度であり、スムーズに進んでいた。しかし、海岸方向に進むにつれて人と人との間隔は狭まっていった。

本件歩道橋中央付近を過ぎたころから混雑度が増し、酸欠状態、気温の上昇などが起こり、不快を感じるようになってきた。

本件歩道橋南側の階段下は上述のように夜店で買物を楽しむ見物客と海岸広場で花火を見る観客で埋め尽くされていて、来場者が降り立つ余地が極めて限られていたために、本件歩道橋北側から流入してくる人数に比べて、本件歩道橋南端から海岸に降りてゆく人数は極端に少なくなり、本件歩道橋の南に行くにしたがって、群衆の密度が高くなっていった。

なお、事故調査報告書によれば、午後7時30分から午後8時における本件歩道橋上の群衆の人数は5000人を超え、群衆密度は1㎡当たり8人を超えていたと算定されているが(96頁)、この群衆密度は本件歩道橋全体に対する平均密度であることに注意すべきであり、実際は、本件歩道橋北側は余裕があり流入はスムーズであって、他方本件歩道橋南側階段付近では混雑が集中していたのである。

午後7時45分の花火打ち上げ開始後は、花火が上がると群衆の足は止まり、散ってしまうと進み、これが繰り返される度にその進み幅が狭くなっていき、さらに群衆の密度は高まっていった。

本件歩道橋の上では、バギーカーを押していた人はこれをたたんだり、歩かせていた子どもを抱き上げたりしていたが、群衆の密度が増すにつれて、息苦しくなり、ある人は子どもをできるだけ高く抱いたり、鉄製手すりとポリカーボネイド板の間に子どもを入れたり、そこへ自ら入って、群衆の圧力から逃れようと工夫する者もいた。さらに、圧力は増し、手すりとポリカーボネイド板の間にいる子どもにも、人の圧力がのしかかる状況となり、手すり近くの親たちは両腕をポリカーボネイド板に突いて必死に子どもを護っていた。

駅側からは、「花火が終わってしまうやろ、進め」などの声がかかり、これに同調する雰囲気があり、会場に向かおうとする群衆の圧力は、一層増していった。

この様に本件歩道橋上の観客は、身動きもできない状況となり、おそくとも午後8時までには110番通報をする者が続出したが、警察はこれを無視・軽視し続けていた。また、本件歩道橋南階段下付近にいる警察官の姿を見て、一斉にポリカーボネイド板を叩いて、助けを求めたが、警察官はこれを真摯に取り合うことなく漫然とこれを放置しており、歩道橋上の観客らの意は通じなかった。

本件歩道橋内では方々から怒鳴り声や子供達の泣き声が聞こえ、群衆の中からは順番に駅の方へ「戻って下さい・・・」と意思を伝えたりしていたが、駅の方に向かって「戻れ」という声と海岸の方に向かって「戻れ」という声で騒然としてきた。そんな中で一人の「あかん。みんな戻れ!」との一声をきっかけに「戻れ!戻れ!」と一斉にかけ声が始まった。これに応じて引き返す観客もあったが、密度の高い所では、その効果は感じられなかった。

更に、花火打ち上げが終了する少し前ころから帰路につき階段を上がる群衆の動きが起こり、進行方向の相反する二つの群衆は相互に対抗しあってその密度が1㎡当たり13人を超えていると推測される超過密状態となり、本件歩道橋南端付近の人々は、南北方向、東西方向をはじめ多角的方向からの力で、数回揺れ、多くの者はつま先立ち、片足立ち、さらには両足が浮いたりする人もいた。

午後8時50分過ぎころにかけて、北から南にじわっとした力が加わり、一部の人は失神し、一部の人は押さえ込まれる様に倒れ込む小規模な転倒が発生した。身長の高い者は押さえつけられ、高い者は浮き上がり気味となり斜めになりながら耐えていた。

そのような状況で、何人もの人の体重が加算され1㎡幅当たり約400kgの力がかかっていると推定されるひしめき合いのうち、斜めになりながら堪えていた人々はバランスを失い、飛ばされ、倒れ込み、絡み合い、折り重なり合って大規模な転倒が発生した。

本件歩道橋南階段下に到着していた機動隊員の一部は、階段に居る人を次々と引っ張るようにして排除しながら本件歩道橋の階段48段を登り、エレベーター前で盾でバリケードを作るなどしていたが、隊長の命令で盾を置いて負傷者などの救出にとりかかった。

他方、朝霧駅側から本件歩道橋に入った機動隊は、午後9時00分ころ現場に到着し負傷者などの救出活動にあたった。

群衆なだれに巻き込まれた人はしばらく倒れたままの状態で身動きがとれない人が多くいたが、その後機動隊員や市職員、一般市民などによる救出活動がようやく進められ、あるいは自力で歩いて脱出するなどして、その結果ようやくにして、押し合っていた群衆の膠着状態は解消され、朝霧駅への帰路につこうと歩道橋に殺到していた群衆は、本件歩道橋階段から降り、他の経路を取るようになった。

(3) 事故当日の警備状況

警備本部の開設

ア 警察

兵庫県警察本部雑踏事故調査チームによれば、午後4時に全部隊に対する明石署長・副署長および金澤地域官等の指示がなされた(場所は、明石署内と思われる)後、午後4時36分明石署に警備本部を開設、午後5時に大蔵海岸花火大会会場に現地警備本部を開設し全部隊が配備完了したとのことである。なお、近隣のホテル屋上に設置されたカメラが随時歩道橋階段付近を捉えており、その映像は、歩道橋階段下1階の警察官詰め所、明石署および県警本部においてモニター上に映し出され録画もされていた。つまり、現地警備本部のみならず明石署警備本部および県警察本部においても花火開始前から花火終了後本件事故に至るまで本件歩道橋上の混雑が随時映像として映し出されていたにもかかわらず、現地警備本部・明石署警備本部および県警本部は何らの対応もしなかったのである。

イ 明石市および警備会社

大会本部のテントの開設および資材の搬入は午後2時ころになされ、午後4時に市の応援職員が出勤し、午後4時30分ころに各配置についたと聞き及んでいる。しかし、市の応援職員の出席確認はなされていない。他方、警備会社は午後2時30分に下請警備会社各社全体の点呼がなされ配置についた模様であるが、警備内容に関する打ち合わせ等は一切無かった。

本件歩道橋南側階段付近の警備経過

夜店は、本件歩道橋南側階段の東口ロータリーより西方へ歩道橋の下を通り約290m、184店が車道を挟んで両側の歩道上に店開きしていた。

ア 午後6時00分、予告の音花火50発を打ち上げ、スイカ無料配布所での配布が始まった。

イ 午後7時00分ころ、本件歩道橋に入出は増してきたが、本件歩道橋の上並びに階段の人の流れは認められた。スイカを貰って帰る人が増えはじめ、そのため本件歩道橋の東端を1列とり警備員が誘導する。

ウ 午後7時45分、花火打ち上げ開始。

花火打ち上げ開始のすぐあと、本件歩道橋上の警備員から「橋の上の流れが止まった」との連絡が自主警備本部にあり、警備員、市職員で歩道橋下、夜店通路などにおいて帰路迂回案内を実施したが、本件歩道橋階段下は夜店や花火見物の群衆で埋め尽くされて人が流れなかった。夜店から本件歩道橋南側階段下付近は、群衆で一杯になり、本件歩道橋階段途中で降りられずに立ち止まって花火を見物するようになる。

エ 事故調査報告書資料にある「警備会社の当日の動き」によると、午後8時ころ、本件歩道橋南端踊り場、階段付近で滞留者が多数いたため、本件歩道橋上の警備員から「前(南側)が詰まっているので後ろ(本件歩道橋北側入口)を止めてほしい。警察に要請できないか」との無線が自主警備本部に入った。

そこで被告ニシカンの新田は明石警察署金澤地域官の所へ行き本件歩道橋を眺めながら「止めましょうか」と提案したが、同地域官は「今、見に行かしている」「情報を取っている」との返事で、規制の賛同が得られなかったということであった。

兵庫県警察本部によると、雑踏警備班員である警察官は午後8時10分ころから、本件歩道橋南側階段前で観衆の整理誘導に当たっていたとのことであったが、警備員や負傷者等からの聴き取り・調査によると、立ち話や巡回している警察官を見受けた者はいるが、観客に呼びかけたり、誘導したり、警備員に付き添って支援していたという証言は得られていない。

オ 花火が終了する少し前から、帰路につく観客が増え始め、夜店、花火見物会場から流れができ、本件歩道橋南側階段下へ密集してくる。

そして110番通報を受けた県警本部通信司令課より明石警察署への「朝霧歩道橋人が多すぎて動けない。数カ所で喧嘩している」などの通信指令を傍受した機動隊は、本件歩道橋に向けて中交差点から夜店の開かれている通路を進み、本件歩道橋南側階段下に到達した。

カ 午後8時31分ころ、花火打ち上げ終了。

花火打ち上げ終了過ぎより、「朝霧駅は大変込んでいますので、明石駅方面へ迂回するよう」繰り返し場内放送をする。

午後8時35分ごろ、本件歩道橋シェルターの上に数人が上がり、タオルを振る者を見つけ、放送で降りるよう呼びかける。このころ、警備員から「歩道橋の階段の上で喧嘩をしている」旨を聞いた警察の雑踏警備班員が、観衆で混雑している階段をかなり手間取りながらも橋上に上ったが、喧嘩を確認することができなかった。

また他の雑踏警備班員も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ず、進路を確保するため、その場で滞留していた観衆に「階段を降りよう」誘導案内活動を行う。

キ 午後8時40分ごろ、夜店と本件歩道橋階段は大混雑していた。8時45分ごろ機動隊が、本件歩道橋南側階段下に到着し階段下の観衆を排除し、6～7人が盾でバリケードを作り階段を封鎖し、一部が階段を上り始めた。

この際、消防職員は警察官に規制されて階段を上がれず階段上の状況を把握できなかった。

階段下では機動隊の盾の前で、警備員、市職員らが、「一方通行です。上がれません」と広報した。

ク 本件歩道橋南側階段下に到着した機動隊員の一部は、階段に居る人を引っ張るなどしながら排除しながら歩道橋の階段4～8段を登り、エレベーター前で盾でバリケードを作るなどしていたところ、大規模な転倒が起こり、隊長の命令で盾を置いて負傷者などの救出にようやくとりかかった。

ケ 午後9時00分ごろ、徐々に救出された人が増え、人工呼吸や応急手当が行われ始めた。本件歩道橋北側から歩道橋に入った機動隊員が事故現場に到着し、負傷者などの救出活動に加わった。

本件歩道橋北側（朝霧駅）付近の警備経過

ア 午後5時ごろから朝霧駅構内や改札口周辺が大混雑し、周辺住民からの苦情が多くなった。午後6時15分ごろ、第3警備区担当のワールドの警備員が無線機2台を持って現れたニシカンの警備員1人に通路の分断規制を打診したが、自主警備本部と連絡をとりあった結果、分断規制をするには警察の許可が必要とのことで警察官の到着を待ったが、警察官の現場到着はなく、分断規制は実施できなかった。

朝霧駅のプラットホーム、階段、改札口は大混雑になったが、本件歩道橋北側は広いいため、本件歩道橋北側入り口付近は大した混雑はせずに人は流れていた。本件歩道橋北側では、朝霧駅改札口周辺の混雑を解消すべく朝霧歩道橋を通り花火大会会場へ速やかに移動する旨の広報ばかりがなされ、迂回路への誘導はなされていなかった。

イ 午後6時30分ごろ、警備用バスから7～8人の警察官が降りてきて、本件歩道橋北側の入り口に立ち、その内2～3人が本件歩道橋北側階段のそばに立ったが、本件歩道橋への進入規制は勿論、迂回路の広報は全くなされていない。

ウ 午後7時00分ごろ、警察官が現場に現れたので、警備員が状況説明し現状回避のため通路分断または入場制限強制施行を提案したが、警察官は「流れているのでこのまま様子を見る」と返答し、自主警備本部からの交渉も警察には取り合って貰えず、本件歩道橋への分断規制、それによる迂回路への誘導を見送った。

兵庫県警察本部によると、明石署雑踏警備班員は、「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制限をすれば、混雑している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として、歩道橋へ進入する観衆の流れに特段の措置をとらなかった」ということであった。

エ 午後7時25分ごろ、朝霧駅側が非常に混んでおり渋滞しているとの無線連絡があり、被告ニシカンの新田は明石警察署金澤地域官に相談すると、本件歩道橋上の東側と本件歩道橋南側の階段は人の流れが見受けられたため、同地域官は「自然の流れ、このまま行こう」とのことであった。

オ 午後7時45分、花火打ち上げ開始。

警備員は、再度「今、歩道橋北側入口がすいているうちに、強制的に通行制限することを許して欲しい」、とその場にいた警察官に要請したが、その警察官は「花火が終わってからにしよう」と言って、規制は実施されなかった。

同時刻ころの迂回路の状況は、観客の証言によると「朝霧駅自転車置き場の少し西で、花火を観覧する人垣が道の真中から海側に重なり、山側の道路際にも人が並んでいた。しかし、見渡せる範囲では混雑しているというほどではなく、西へ歩いてゆく人波は殆ど無かった」ということであった。

カ 午後8時29分ころ、県警本部通信司令課より朝霧駅前付近（本件歩道橋北側）で警戒中の事件検挙探証班に「歩道橋に急行するように」携帯電話で指示している。同所に待機していた事件検挙探証班および暴走族対策班両班は、北側から歩道橋に入り、途中雑踏で進行が困難となった中を南進を続けていた。

花火が終わる直前ころ、被告ニシカンと本件歩道橋を含む第3警備区の担当であった他の警備会社の警備員らは、朝霧駅側で歩道橋への進入を阻止しようとしたが、夜店に行こうとする観客に突破されて効果がなかった。

また別の被告ニシカンの警備員は朝霧駅前にいた5人の警察官に「中で大変なことになっている。子どもが窒息しそうになっているから何とかして欲しい。助けてあげて欲しい」と頼んだが、警察官の返答はなかった。

キ 午後8時31分ころ、花火打ち上げ終了。

花火が終了して朝霧駅付近にいた見物客は、JRやバス乗り場に向かい始め混雑はなかったが、本件歩道橋で滞留し会場に行けずにやむなく戻って来た人たちからは怒りの声ばかりが聞かれた。

花火終了後、警備員が警察官より入場規制の許可を得て、夜店に行こうとする観客に「歩道橋の入り口で暫く待つよう」規制したが、「夜店が閉まる」などの罵声を浴びせられ、警察官の協力・支援が無く、その観客に押し切られることとなって、それ以上のなすすべがなく、効果的規制はできなかった。

ク 午後8時45分ころ、朝霧駅側から南進していた事件検挙探証班および暴走族対策班は、本件歩道橋中央付近で観客から「大蔵海岸側の階段付近が大混雑で危険」と聞き、更に南進を続けた。一部班員は、途中熱中症とみられる女性を救護し、混雑防止のため、観客に北側に引き返すよう広報しながら、他の妊婦なども救護しつつ、本件歩道橋北側に引き返した。

警備員の一人は、同45分ころになっても、本件歩道橋南側からの人の流れが大したことないので不審に思い本件歩道橋内に入ると、子どもを抱えた警察官が走ってくるのを見た。さらに北側で待機していた警察官も本件歩道橋に入って来たので、その警備員は搬送通路の確保と南側への通行禁止をハンドマイクで誘導案内した。

ケ 午後10時ころ、歩道橋は立入禁止となっており、朝霧駅北側に救護テントが張られ、まだ十数人が救護を受けていた。

兵庫県警察本部通信司令室の対応

ア 警察の回答によると、本件事故に関連する110番通報の最初は午後8時21分の「JR朝霧駅周辺、人が多すぎて助けてください」との通報であったとのことである。

イ しかし、実際には遅くとも午後8時ころまでには、本件歩道橋上の多数の観客から、混雑の解消を求める110番通報がなされていた。しかるに兵庫県警察本部通信司令室は、雑踏警備を軽視し110番通報に対し真摯な対応をすることなく、これを漫然と放置していた。

(4) 被害者の当日の行動

原告ら被害者が、

歩道橋に進入した時間

進入した場所

進入までに見た警備員と警察官

花火開始時（午後7時45分）の状態

花火終了時までの特記事項
花火終了時（午後 8 時 3 0 分頃）の状態
群衆雪崩発生前後にかけての状況
救出状況および搬出先病院名
死亡者を搬出した救急車
病院到着時間
死亡時間および死亡原因（死体検案書による）

は、別紙被害者の行動のとおりである。

なお各家族ごとの本件事故にかかわる詳細な事実経過は追って準備書面で主張する。

第 4 各当事者の責任

1 警察（兵庫県警察本部、明石署）の責任

（1）警備警察としての雑踏警備

まず、雑踏警備の意義、その法的根拠、そして雑踏警備を担う警察の職責の重大性について述べる。

雑踏警備の意義および法的根拠

雑踏警備とは、多数の人々が集合する社会的な諸行事が開催された場合には、公共の安全や秩序或いは個人の生命、身体、財産の安全に対する危険が生じる可能性が高く、そこで、こうした公共の安全等の保護を目的として行う警察活動のことをいう。そして、雑踏警備は、公共の安全と秩序の維持等を主な目的とする警察作用である警備警察の一分野とされるが、その法的根拠は、警察法第 2 条に求められる。

すなわち、同法第 2 条 1 項は、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たるをもってその責務とする。」と定めるが、正にこの規定が根拠となって警察により雑踏警備活動がなされる。なお同法によれば、雑踏警備は、警察庁生活安全局の所掌事務に属している（同法 2 2 条）。

この雑踏警備の実施については、警備警察の実施一般に関する規則である警備実施要則（昭和 3 8 年 1 1 月 1 4 日、国家公安委員会規則第 3 号。以下「要則」という）に定められている。なお要則は、同法第 1 2 条に根拠を有し、実際には、国家公安委員会の管理下（同法 1 7 条）の警察庁が制定したものである。さらに、各都道府県では、この要則を受けて、例規と言われる雑踏警備の実施に関する要領が制定されており、兵庫県には、同県警察本部長制定に係る「雑踏警備実施要領について（例規）」（昭和 6 1 年 1 1 月 1 7 日兵警ら例規第 2 5 号警察本部長。以下「例規」という）が存在する。

また、個別の法律においても、警備警察の実施に関する根拠法規として、ア）警察官職務執行法（以下「警職法」という）、イ）公安条例、ウ）国会法等が挙げられる。

特に、警職法第 4 条 1 項は「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の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、危険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、若しくは非難させ、又はその場に居合わせた者、その事物の管理者その他の関係者に対し、危害防止のため通常必要と認められる措置を取ることを命じ、又は自らその措置を取ることができる。」と規定し、緊急事態の雑踏警備の実施のあり方に関してしばしば指摘される。

雑踏警備についての警察の専門性等

以下に述べるとおり、警察は、雑踏警備に関し高度の専門性を有し、また、同警備を実効あらしめるための強制権限を有するが故に、雑踏警備における警察の役割および責任は重大なものである。

ア 専門性

警察は、十分な警備警察活動が可能となるよう、平素から必要な基礎的資料を収集し、整

理、研究しておく必要がある。このことは、当然に雑踏警備にも言えることであり、要則第11条、第12条はこれを具体化した規定である。具体的に言えば、

- a 過去の雑踏警備実施における問題点等の分析
- b 前記分析結果を踏まえた警察署に対する指導
- c 自治体等関係機関との連携（前記分析結果の提供）
- d 警備業主管課との連携

などであり、従って資料の収集に限られず、それを分析検討し、その結果の情報を積極的に、警察署や自治体等に提供するという役割を担っているのである。

このように、警察は、雑踏警備について、人的にも物的にももっとも専門性を有する組織なのである。既述のとおり、雑踏警備の基礎的知見等について概説したが、警察は、このような知見、情報を当然に保有しているものであり、そして、こうした成果を踏まえて、最低限度の遵守事項として、上記の要則および例規が制定されたのである。

イ 強制権限等

警察官は「警察上の即時強制」の権限が認められている。例えば、警職法第3、4、5条、消防法29条、銃砲刀剣類所持等取締法26条などがそれで、一定の要件があるとはいえ、警備警察も含め広範囲に、これほど多くの法令で、警備上の即時強制の権限が認められているのは警察のみである。

また、警察・公安委員会は、警備業法に基づいて、警備業者に対する認定、指導、監督権限を有している。例えば、都道府県公安委員会は、警備業を営むについて認定権（取消権も含む）を有し（警備業法4条、4条の5）、また警備員または警備員になるうとする者の知識及び能力に関する検定を実施する権限を有し（同法11条の2）、警備業者に対し業務に関する報告を求め、場合によれば立入調査、指導、営業停止等権限を有する。さらに公安委員会は、警備業者の営業許可権限および強力な指導監督権限を有している。警察・公安委員会に対しこのような強い権限が与えられているのは、警備業の公共性のみならず、前記の警察の警備警察活動における専門性に基づくものなのである。

(2) 警察の注意義務の内容

雑踏事故防止に関する注意義務の内容

この注意義務の内容は、前記の要則および例規等の警備警察あるいは雑踏警備の実施に関する法令において明らかにされている。以下において、この内容を見ていく。なお、注意義務は、これらの法令に規定されている事項に限られるものではなく、あくまで最低限の注意義務として確認的に規定されているに過ぎず、それ以外の事項についても、これらの規定の趣旨および解釈から導き出される事項についても、当然拘束される。そして、その解釈においては、前記の雑踏警備における警備の役割と責任の重大性が、常に念頭に置かれなければならない。

ア 要則の規定内容

雑踏警備の実施は、警察庁が定める警備実施要則に定められている。なお、警察庁は、国家公安委員会の管理の下に置かれ（警察法17条）、また、同要則は、同法12条に根拠を有する。

同要則は、警備実施の目的として、「警備犯罪、災害または雑踏事故（以下「事案」という）が発生し、または発生するおそれがある場合において、部隊の運用を伴う警察活動により、個人の生命、身体および財産を保護し、ならびに公共の安全と秩序を維持することを目的とする」（要則2条）と規定し、正に雑踏事故等が発生し又は発生する可能性がある場合は、警察法に基づく警察に課された本来の職責を果たす局面とされるのである。そして、警察職員の心構えとして、「警備実施の重要性を認識し、常に関係法令の研究および警備実施に関する知識技能の習得に努め、警備実施方法のくふう改善に意を用いるとともに、警備実施にあたっては、一致協力して、全力を尽くして、任務の遂行に努めなければならない」（要則3条）とする。

また、「警察庁長官、管区警察局長、警視總監、道府県警察本部長および方面本部長は、警備実施に必要な基礎的事項の調査を行い、基礎調査資料を作成」（要則11条）しなければ

ばならない。そして、警察庁長官等は、年間情勢判断を行う（要則12条）とともに、上記の基礎資料、情勢判断に基づき基礎計画を作成することになっている（要則13条）。

さらに警備の実施の通則として、「事案が発生し、または発生しようとする場合は、情勢判断に基づき、基礎計画を活用して、警備方針を定め、警備本部の運営、警備要員の招集、部隊の編成、部隊の運用その他の警備実施に必要な事項について実施計画を作成する。」とする。そして、要則44条～46条に、雑踏警備の実施についての、概括的な規定が置かれているが、これについて敷衍して述べると、a行事主催者その他の関係者との連絡、b実地調査、c消防機関、輸送機関その他の関係機関との協力、d交通規制、e広報などについての措置をとり、行事の趣旨、内容、地理的条件、人出予想等を把握して的確な情勢判断を行い、対象事案である群衆、雑踏の性格、態様を想定・分析し、合理的な警備体制を確立して、適時要所に部隊を配置し、群衆の整理誘導、交通規制、広報活動を効果的に行って雑踏事故の防止に努めなければならない、とされる。

また、救護体制については、警備実施において、救護の措置に関する体制をとっておかなければならないことは言うまでもないが、より広範な救護体制をととのえておく必要がある。すなわち、救護所を設け、負傷者等の応急の措置を講ずることができるようにし、厚生医療機関、消防機関、病院等の協力を得て、適当な医師、看護婦等の派遣を要請し、その駐在をもとめておかなければならないとされる。

以上のとおり、雑踏警備は、警察法に基づいて警察に課された固有の業務であり、国家公安委員会規則においても、その重要性が指摘され、警察官に警備実施に関する知識技能の習得の責務が規定され、そして、事故発生の危険が予想されるときは、警察の責務として、事前事後を問わず、事故防止に向けて、最大限の努力をしなければならないとされているのである。

イ 例規の内容

a 実施計画の策定

例規は、基本方針として、「事前に行事等の主催者と緊密な連携を保ち、行事等の内容当該場所の地理的条件、人出予想等を把握して情勢判断を的確に行い、合理的かつ効果的な部隊活動により事件事故等の防止をはかるものとする。」（同第2.1）と規定する。そして、警察みずからも雑踏警備実施計画を作成するが、その策定事項として以下の事項を掲げる。

日時、場所及び行事等の内容、情勢判断、警備方針、警備本部及び警備詰所、警備部隊の編成及び任務、警備要点、危険防止の措置、交通規制、広報、装備資機材、・事件事故発生時の措置

b 事前準備における検討事項

「第6事前準備」の項では、事前に主催者側と緊密な連携を保ち、次の事項について綿密に検討するとともに、事件事故等の防止上の必要な指導、助言を行うものとする。そして、検討事項として、・群衆が集合し、又は通過する施設、場所及び地域の状況、・行事等の内容から予想される群衆の反応、・群衆に対する広報活動の手段、・救護所、避難場所、緊急通路、便所等が挙げられる。

c 実施踏査

同項2は、実地踏査について規定し、それによると、事前に必ず実地踏査を行い、行事等の内容と現場の地理的条件等を勘案し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とるとともに警備要点を定め、警備方針、警備本部等の設置、交通規制、装備資材等についても検討しなければならないとする。また、交通機関、救護機関等の関係機関等に対する協力要請についても規定する。

d 警備要員の応援要請

「第7警備部隊の編成及び運用」の項では、警備要員の応援は、1箇月前までに、本部長に派遣要請をおこなうこととし、また、部隊編成の運用に当たっては、主催者側の警備要員の配置状況を勘案しながら警備の要点に重点的に配置するとともに、現場の状況

に応じ、弾力的に行わなければならないとする。

e 危険防止の措置

「第8危険防止の措置」の項では、著しく混雑する場所及び危険な道路、石段等転倒しやすい場所については、警備要員を配置し、広報活動を行うことを義務づけている。

f 群衆の整理

「第9群衆の整理」の項では、著しく混雑し、又は著しい混雑が予想されるときは、群衆を区切り、整列させ、又は誘導するなど混雑緩和の措置をとらなければならないとする。

g 広報活動

「第12広報活動」の項では、交通規制、交通機関等に関する事前広報、不穏な群衆心理の発現を未然に防止し、併せて事故防止上の注意を促すための適宜、適切な現場広報、警備本部、警備詰所、救護所等の設置場所等の表示と現場広報について規定する。

h 装備資機材の活用

「第13装備資機材の活用」の項では、通信機器等を活用して、事故防止に努めなければならないとし、第14の項では、教養を実施するについての注意事項が規定されている。

i 事件事故発生時の措置

「第15事件事故発生時の措置」の項では、負傷者の救護に対する最善の努力義務等及び救護活動に必要な道路及び場所確保等について規定されている。また、「第16紛争事案に対する措置」として、所轄署長の本部長への事案概要報告、応援要請等について規定されている。

j 警備本部長への報告

「第15報告」の項では、警備本部長は、雑踏警備実施計画を策定したときは、実施の5日前までに県警本部長に報告するとともに、特異な事件事故が発生したときは、速やかに報告することとなっている。

なお、県警本部長の役割は必ずしも判然としないが、一定規模以上の行事等その他の警察本部で把握し調整等を行うべき行事等に係るものについては、同機関の職責からして、警察署の行う主催者に対する事前指導の内容、警察署の作成する実施計画の内容について、報告を受けるとともに、これらの事項について積極的に調整、指導をしなければならないのは言うまでもない。

ウ 生活安全局長通達

警察庁生活安全局長は、本件事故を踏まえて、各管区警察局長、各都道府県警察の長、各方面本部長、また、参考送付先である警察大学校長、各管区警察学校長に対し、本件事故後、「雑踏事故の防止について」と題する通達（警察庁丙地発第20号平成14年5月9日。以下「生活安全局長通達」という）を発した。

その趣旨は、「雑踏事故防止に関する基本を再確認するとともにその体制を確立すること」を目的としたものであり、これによっても、警察庁自体が、本件事故に関して、「雑踏事故防止に関する基本」的事項すら守れていなかったということを自認したと評価することができる。この通達の内容の多くは、前記の要則および例規と重なるところであるが、以下の警察の注意義務違反の項で必要に応じて引用する。

その他の法律に基づく注意義務

ところで、本件歩道橋は市道たる専用歩道であり、従って、道路交通法の適用を受ける（同法2条）のは言うまでもない。同法によれば、警察は、道路の危険防止、交通の安全と円滑化、道路の交通に起因する障害の防止を行う義務を負い、（同法1条）そして、「都道府県公安委員会は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、・・・その他の道路の交通に起因する障害を防止するため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、・・・管理して、交通整理、歩行者又は車両等の通行の禁止その他の道路における交通規制をすることができる」（同法第4条）るが、雑踏事故の発生も道路の危険の一つといえることができ、この観点からも、明石署長或いは県警本部長は、規制要員として警察官の配置を考えなければならない。

また、「警察官は、道路の損壊、火災の発生その他の事情により道路において交通の危険が生ずるおそれがある場合において、当該道路における危険を防止するため緊急の必要があると認めるときは、必要な限度において、当該道路につき、一時、歩行者又は車両等の通行を禁止し、又は制限することができる。」（同法6条4項）とされるが、これにより、警察官は危険を察知したときは強制権限を行使して事故発生を回避しなければならない。なお、前記警職法と同様の局面を適用対象とするが、本件では補充的に適用されることになると考える。

さらに、危険防止等の観点から、同法77条1項各号に記載される行為を行うには、警察署長の許可を受けなければならないとされており、因みに、道路上の固定式の露天、屋台店その他これらに類する店を出す行為もこの許可対象行為となっている。

以上のごとく都道府県公安委員会、警察署長、警察官のおこなう交通規制、道路を使用する際の許可について具体的に規定するなど、道交法が、危険防止等の観点から、警察に対し強い規制権限を明記していることからすると、道路上での歩行者の安全の確保は警察のもっとも重要な責務の1つであり、従って、警察は、上記の雑踏警備上の義務とは別に、道交法によって、道路（歩道を含む）上において、主体となって歩行者等の安全確保のために、積極的に種々の方策を実施すべき義務を負うのである。

（3） 警察の注意義務違反

事前の指導、助言上の過失

この指導等は、警察による専門的立場からの指導というべきはもちろんである。警察庁は、この指導について、「この指導は強制力を有するものではないが、主催者が従わなかった場合でも安易に妥協することなく、できる限り説得するよう努めるべき」ものとしており、事実上強制的色彩を持つものである。

ア 明石署の過失

警察が本来保持しているはずの雑踏警備に関する知見・情報、および本件歩道橋がボトルネック構造となっていることからすれば、歩道橋上での群衆の滞留可能性を予測することは容易であったと言わなければならない。しかも、既述のとおり、千年祭およびカウントダウンでは混雑が生じ、特に後者では歩道橋上で雑踏事故の一步手前という状態に至っていた。

従って、明石署長は、当然に本件歩道橋を警備の最重要地点として、群衆密度を把握するための警備体制の整備、群衆の分断・進入規制或いは混雑時の補助導線への誘導、あるいは、階段下で人の滞留が生じないための夜店の位置や花火の打ち上げ位置の検討等について、強力に指導・助言をしなければならなかった。

しかし、上記の雑踏事故の発生可能性が完全に看過された結果、上記指導・助言は全くなされなかった。それどころか、本件歩道橋の構造および本件市民夏まつりに訪れる観客の圧倒的多数がJR朝霧駅を利用するという事実からすれば、歩道上および階段の群衆の流れが滞留しないよう、歩道橋南側階段下から大蔵海岸内への人の流れがスムーズになるようにしなければならないのに、明石署長は、主催者側との雑踏警備計画策定に向けての協議において、夜店の位置をより西方にしたいとの被告明石市の言い分に耳を傾けることなかった。逆に、暴走族対策を強調する担当警察官は明石市に対し、恫喝的言辞をもって歩道橋に近接した位置への設置を強要し、結果的に人の流れを堰き止める結果となった。

本件では事前に明石市職員と明石署員合同の現地調査がなされたが、その場でも夜店の位置が変更されることはなかった。

前記の生活局長通達では、例規よりもさらに具体化し、「a 雑踏警備は、年ごとに条件や事情に変化が生じていることを前提として、その都度現地調査を行うこと。b 現地調査に当たっては、次の事項を中心に綿密に調査を行い、事件・事故等の原因となる事象の発見及び危険の除去に努めること」とし、現地調査に当たっての注意事項として、以下の各事項を挙げる。

「 現場及び付近の地形・地物、現場周辺の交通機関、交通量、道路の幅員及び照明度並びに気象の状況

建物又は施設の構造及び周辺の状況、特に収容能力、非常口、退避路及び避難場所

警察本部の設置及び部隊の配置に適切な地点」

また、同通達は、主催者との合同での調査を進め、主催者に対して、不備な点の是正を求めるよう指導することを規定する。

本件においては、上記の実地調査に当たっての基礎的注意事項すら遵守されなかった結果、担当警察官によって、群衆に対する歩道橋自体のスペースや構造、階段下での群衆の流れの滞留可能性については全く顧みられることはなく、夜店の位置の重要性について思い至ることはなかったのである。

結局、本件の事前の準備過程において、明石署による「指導・助言」は存在しなかったに等しいといわざるをえない。例えば、被告ニシカンが作成した実施計画書は、カウントダウンの際に(株)ジャパンメンテナンスによって作成された同名の計画書の引き写しに等しいものであり、例えば、雑踏警備対策の項ではカウントダウンに関する記載がそのまま残っていたが、こうした点は明石署長によって全て見逃された。こうした事実は、明石署による「指導・助言」の実相を象徴している。

明石署長は、当然に認識してしかるべき歩道橋上での事故発生可能性を看過し、さらには、夜店の位置の決定に関与することによって、一層歩道橋上での事故発生の可能性を高める状態を作ったものであり、その過失は極めて重大なものと言わなければならない。

イ 県警本部長の過失

本件市民夏まつりは事前に12万人の人数が予想される大規模のイベントであること、同日神戸市内でも同様のイベントが開催されていたということ、明石署において雑踏警備計画を作成し且つそれが県警本部に報告しなければならないことになっていたということ、また、同本部が警備計画策定に関与したカウントダウンの際、歩道橋上で雑踏事故発生の一手手前まで行っていたということ、さらには、本件市民夏まつりが県警本部内に設置されたモニターで、同本部警察官によって群衆の状況が逐一監視される体制になっていたということなどからして、県警本部長自らも明石署長が行う主催者に対する指導に対し、調整、指導しなければならない立場にあったと言うべきである。前記の生活局長通達でも、「3警察本部による指導」において、「警察本部の主管課は、警察署が実施する雑踏警備のうち、一定規模以上の行事等その他の警察本部で把握し調整等を行うべき行事等に係るものについては、警察署から事前に報告させ、次の事項を指導すること。

a 警察署の行う主催者に対する事前指導、b 警察署の作成する実施計画の内容」とされている。

ここでは、行事によっては、警察本部が積極的に関与することを求めている。

しかし、同本部は、本件市民夏まつりが、そうした行事であったにもかかわらず、しかるべき調整・指導を行うことを全く怠ったのである。

ウ 救護体制整備義務違反

前記のとおり、雑踏警備の実施において、救急医療の重要性に鑑み、救護所を設け、負傷者等の応急の措置を講ずることができるようにし、厚生医療機関、消防機関、病院等の協力を得て、適当な医師、看護婦等の派遣を要請し、その駐在を求めておかなければならぬが、本件市民夏まつりが12万人の人数が予想されるイベントであるにもかかわらず、明石署は事前準備過程において、こうした体制の整備について指導、助言することを怠り、また、県警本部長もこれについて、明石署長に対し調整・指導を行うことはなかった。

雑踏警備実施計画作成上の過失

ア 明石署長の過失

前記のように、歩道橋上の雑踏事故防止に対する主催者の警備実施計画の内容が極めて不十分であったため、歩道橋上での事故発生の高度の可能性があったのであるから、明石署長は、それを踏まえて、歩道橋上の事故防止に向けて、a群衆密度の把握体制の整備、b分断・進入規制のための体制整備等万全の体制で臨むべく、自ら雑踏警備計画書を策定しなかった。

しかし、前記のとおり、明石署長は、歩道橋の構造等に基づく危険性を当然に認識してい

なければならないのに、これを完全に看過していたばかりか、また、自らの意志で決まった夜店の位置によって一層事故発生の可能性が高くなっていたにもかかわらず、これにも全く注意が払われることがなかった結果、同計画において、歩道橋上の事故発生を防止すべき対策は全く取られることはなかった。

明石署長が、本件歩道橋周辺の雑踏警備要員として配置したのは、僅かに 8 名の警察官にすぎず、しかも、歩道橋上には配置はなく、また、実際の雑踏警備活動の開始が花火大会終了後とされていた。

また、同実施計画において、前記同様の万全の救護体制を整備しておかなければならないにもかかわらず、この点について不十分な計画に終わった。

イ 県警本部長の過失

明石署から同計画の報告を受けた（例規 17）県警本部は、その不備に当然気づき、計画の策定のやり直し或いは主催者の実施計画書を再検討するよう指導等をすべきにもかかわらず、同本部長は、監督機関としての責任を放棄して、受理後何らの検討もしなかった。この結果、その重大な問題点に気づくことなく、同計画を「黙認」する結果となった。

前記のとおり、県警本部長は、カウントダウンの警察計画の策定に関与し、現にカウントダウンの現場に同本部職員を派遣し、且つ、カウントダウン時の歩道橋上での危機的状況の際には機動隊を動かすなどの対応に出たのであるから、当然に本件歩道橋上での事故発生可能性を認識して然るべきだったのであり、明石署長に対し積極的に指導監督を行う立場にあった。

しかし、同本部は、本件市民夏まつりの雑踏警備について、明石署長に対する適正な指導監督を行わなかったのである。のみならず、道交法による道路上の事故防止等の義務に基づいて、自ら通行規制のために、警察官を派遣することも検討し、あるいは明石署に助言しなければならなかった。

それどころか、同本部長は、兵庫県内の地域の特性を考慮することなく、県内一律にイベント開催に際しては暴走族対策に重点を置くという方針で、県内各署に臨んでいた。この結果、本件市民夏まつり開催の 1 ヶ月前の明石署からの、暴走族対策目的の 292 人に及ぶ機動隊の派遣要請にも何の躊躇もなく応じることとなった。そもそも、過去の明石市民夏まつりで、姫路ゆかたまつりのように、暴走族が混乱に陥れたということはなく、従って、本件市民夏まつりに暴走族対策のために、このような大量の機動隊を投入する現実的の必要はなかった。

事故当日の警察の過失

ア 警察の責任の重大性

事前の計画が如何に杜撰なものであっても、本件事故当日に適時に適正な対応がなされておれば、本件事故を防ぐことができたと言える。そして、事故発生の具体的危険性が生じた際には、実際に群衆に対し、分断、進入規制等の規制措置をしなければならず、こうした局面では有効且つ組織的に強制権限を行使できるのは、警察以外に存在しない。この点で、事故当日の警察による警備活動が極めて重要なのである。

また、警察法或いは道交法（場合により補充的に警職法の適用はありうる。）は、警察（県警本部、明石署、現場警察官）に対し、こうした局面での職責の遂行を求めている。

従って、警察はいかなる論理をもってしても自己の責任の軽減を正当化することはできず、適時適正の対応の過失（注意義務違反）について、警察は第一義的に且つ全面的に責任を負わなければならないのである。

そして、危険性の認識のための監視体制を整備しておけば、未然に発見することができ、適宜に、例えば、無線機、拡声器、案内看板、ロープ等の資機材を活用するなどの適正な対応ができ、滞留の防止あるいは解消が速やかにできたはずであるが、警察はこうした監視体制の整備あるいは十分な監視の実施を怠った。

イ 群衆密度把握義務

既述のとおり、本件歩道橋の構造上の問題が明らかな上、群衆密度が一定レベルに達する

と群衆の進行速度が著しく低下するなどという知識は、雑踏警備上の常識であるが、それ故に、雑踏警備に関わる者は常に群衆密度に注意を払っていなければならない。従って、雑踏警備に従事する者は、一定の群衆密度に達したと判断した場合には、分断或いは流入規制に着手しなければならない。なお、この群衆密度は、雑踏警備の専門家であるならば、高度の蓋然性をもって経験的に認識することができると言われる。

しかし、本件事故当日、明石署および県警本部は、歩道橋朝霧駅側などに警察官を配置して、歩道橋上の群衆密度を把握しそれに適正に対応すべき義務を怠った。

ウ 監視カメラによる監視義務

既述のとおり、警察は、本件歩道橋上の状況を監視するために最適な位置に、監視用カメラを設置していたが、これと連結されたモニターが、歩道橋階段直下の監視員室、明石署および県警本部の各所に置かれて、それぞれ警察官が常時監視していた。従って、当然に各所いずれかの警察官は未然に歩道橋上の混雑に気づきその情報を現場警備本部に連絡して適正な対応を促し、本件事故を防止できたはずである。しかし、この監視活動は何らの有効な役割を果たすことは無かった。

エ 110番通報への適正対応義務

花火の打ち上げが始まった7時45分を過ぎたころから歩道橋上、特に南側の階段上あたりの混雑が激しくなっていたが、遅くとも8時ころまでには、携帯電話によって異常な混雑状態の解消を求める複数の110番が、県警本部通信指令室になされた。しかし、この110番通報に対し、県警本部長は、適正に対応して、明石署、現地警察本部に対して情報提供することはなかった。

オ 群衆密度把握体制、監視カメラによる監視、110番通報への適正対応体制の有機的連携による危険探知義務

以上の群衆密度把握のための人的配置、実効的な監視カメラによる監視活動、および110番通報が、それぞれ相互に有機的に連携して機能しておれば、早期のうちに歩道橋上の危機的事態を把握できたはずであり、その結果、警察権限に基づいて強制力を用いて進入規制等を行うことによって、本件事故を回避できたはずである。

しかし、実際には、これらの体制は、いずれかが欠如するか或いは有効に機能しなかった結果、事故発生直前に至ってようやく危機的状态を認知するに至り、時すでに遅く本件事故が発生し、11人もの尊い命が失われたのである。これは、公共の安全と国民の生命等を守るべき警察の責務の重大な懈怠の結果と言える。

カ 事故の徴候の見逃し

前記のように、極めて不十分な体制であったが、それでも、事故発生 of 徴候は幾つかあったが、全ての機会が逸せられた。以下に列記する。

- a 午後6時過ぎには朝霧駅のプラットホーム、階段、改札口は既に大混雑となっており、いずれ朝霧歩道橋上にも混雑が及ぶことが予想されたので午後7時頃警備員が現場に到着した警察官に対し、状況説明をし現状回避のため通路分断または入場制限強制施行を提案するも、警察官は「流れているのでこのまま様子を見る。」と返答し、自主警備本部からの交渉も現場の警察官には取り合って貰えなかった。
- b 午後7時25分頃、既に歩道橋上に相当な混雑が起こっており、雑踏事故が発生する可能性が生じており、朝霧駅側が非常に混んでおり渋滞しているとの無線連絡を受けて被告ニシカンの新田が明石警察署地域官に相談したところ、同地域官は歩道橋上の東側と歩道橋南側の階段に人の流れが見受けられたことをもって「自然の流れ、このままで行こう。」などと言った。
- c 午後7時45分花火打ち上げが開始された直後に警備員がその場の警察官に対し「今、歩道橋北側入口がすいているうちに、強制的に通行制限することを許して欲しい」などと進入規制措置の発動を要請したにもかかわらず、当該警察官は「花火が終わってからにしよう。」と言って規制を実施しなかった。
- d 原告下村ははじめ歩道橋上にいた多数の人々が、必死に叫びながら歩道橋端に設置された

透明の亚克力板を叩いて、眼下で佇立していた複数の警察官に助けを求めたが、警察官らは何らの対応もすることはなかった。

せめてこれらの徴候に警察が機敏に対応し、事故防止に向けて全精力が費やされておれば、本件事故は防げたのではないかという遺族の無念さに、警察は思い至るべきである。

小括

以上のとおり、本件事故に関し、警察がその重責を自覚して役割を果たした形跡は微塵も認められなかった。事故調査委員会によって、本件の雑踏警備のあり方について、「信じがたいほどの無謀さであった」（同報告書30頁）と評された所以である。そして、併せて本件事故によってもたらされた被害の重大さ深刻さにも思ひいたすとき、警察が負うべき責任の重大さについて、もはや表現すべき言葉もないと言わざるをえない。

2 明石市の責任

(1) 明石市の法的地位

既に「第3 基本的な事実関係」の「第3 2回明石市民夏まつり」の部分で触れたとおり、明石市は、第3 2回明石市民夏まつりの実質的な主催者である。本件の市民夏まつりは、主催者である明石市によって明石市民及び明石市周辺の住民に極めて広く呼びかけて行われた。大蔵海岸を会場とするまつりの内容は、花火大会と夜店であり、当然のことながら、小さな子供や高齢者などが多く参集することを予定したものであった。

ところで、本件の市民夏まつりは、平成13年度で第3 2回を数えており、例年連日10万人以上の人出を重ねてきた。多数の観客が参集した場合、つねに雑踏事故が発生する蓋然性が高まる。特に上記のごとく、本件市民夏まつりは、多くの小さな子供や高齢者の参加が予想されるのであるから、いったん雑踏事故が発生すればその被害は一層重大なものになることが予想される。その危険性については、前述の雑踏警備論で詳述したとおりである。

従って本件市民夏まつりの主催者である明石市としては、雑踏事故が発生しないように必要な措置をとるべき義務がある。

(2) 明石市長の法的義務について

主催者としての明石市の業務を統括するのは明石市長であり、明石市長としては「第3 2回明石市民夏まつり」の実施にあたって雑踏事故の発生を防止するために必要な措置をとるべき法的義務を負っているといわなければならない。

具体的には、雑踏事故が発生しないように、主催者として市民夏まつりの業務の遂行のために必要かつ十分な組織体制を編成し、市民夏まつりの会場を適切に選択し、会場内外の施設の利用方法や催し物の諸設備の配置においても事故を発生させないように十分に配慮するとともに、夏まつり実施計画や警備計画を事前に策定する段階においても主催者として安全に十分配慮するとともに、警察との間でも十分な情報の交換及び共有をするなどして事前の協議を尽くすべき法的義務がある。さらに、外部の警備業者に警備を依頼する場合には、適切な業者を選定し、警備業者に警備業務を依頼した後も実際の警備作業を業者まかせにすることなく、業者に必要な情報をすべて提供するとともに、業者と協議を尽くし、さらには業者を適切に監督するべき法的義務がある。さらに、明石市は消防法に基づいて明石市内の救急業務を行う義務を負うべきところ、明石市長は明石市内の救急業務を統括するべき立場にあるものとして、市民夏まつりという非常に多くの観客が参集する本件のような場合には、事故が発生した場合に備えて傷病者に対する現場での応急手当や医療機関への搬送などの救急業務を迅速かつ適切に行うことができるような態勢を整備するべき法的義務を負うというべきである。

(3) 明石市長の予見可能性

明石市長は、以下の諸事情から本件事故を予見することができたことは明らかである。

まず、「明石市民夏まつり」は本年で第3 2回を重ね、毎年10万人以上の人出があったこと、特に本件の市民夏まつりは明石海峡大橋等の眺望の点では評判の高い大蔵海岸で行われる初めての市民夏まつりであったこと。

次に大蔵海岸への主要な交通アクセスはJR朝霧駅から朝霧歩道橋を経由するものであるが、朝霧歩道橋はボトルネック構造であり、群衆が滞留することが予想された。このことは平成12

年大晦日のカウントダウンの際に朝霧歩道橋周辺で顕著な群衆の滞留が生じたことから明らかである。

さらに大蔵海岸会場での夜店の配置は、歩道橋の階段直下の市道周辺にほとんど隙間なく配置したものであり、このような夜店の配置はより一層朝霧歩道橋での群衆の滞留を加速させるものであり、明石市長においては、本件事故を容易に予見できたというべきである。

(4) 明石市長の注意義務違反

明石市の組織体制編成上の過失

平成13年の明石市民夏まつりは、それまでの市民夏まつりが明石市役所周辺で行われていたのに対し、初めて明石公園と大蔵海岸の2カ所に別れて開催された。しかも明石公園でのイベントは、「子午線どんとこいおどり」などそれまでに明石市が経験したことがない内容を含むものであった。従って明石市長としては、上記の市民夏まつりの開催場所や内容に対応して、それにふさわしい組織及び体制を編成する義務があるにもかかわらず、市民夏まつりを管掌すべき商工観光課の組織体制がたださえ貧弱であったのに、さらに実務担当者を前年に比べて一人減らして、実質的な担当者をたった一人にしてしまった点に注意義務違反が認められる。

大蔵海岸という場所を選定した行為

平成12年大晦日から翌元旦にかけて開催されたカウントダウン、さらにはそれ以前の市民夏まつりや世紀越えイベントなどの経験から、大蔵海岸は大規模なイベントを開催する場合には、JR朝霧駅以外からの交通アクセスが悪く、ほとんどの観客は朝霧歩道橋を利用して参集することになるため、朝霧歩道橋で群衆が滞留することが明らかとなっていた。さらに朝霧歩道橋がボトルネック構造であったことが、群衆の滞留を一層顕著にすることとなる。特に前述のとおり、カウントダウンの際は大規模な雑踏事故が発生しかねない危機的な状況にも至ったのである。しかも、本件市民夏まつりはカウントダウンよりも格段に多くの観客の参集が予定されるイベントであった。

従って、明石市が、朝霧歩道橋を主導線(メインルート)として大蔵海岸で大規模なイベントを開催した場合、事故発生の高蓋性が高いことが明らかであったにもかかわらず、事故を防止するための特段の措置を講じることなく、漫然と大蔵海岸を本件市民夏まつりの会場として選定したことに、明石市長としての注意義務違反が認められる。

夜店の場所を歩道橋の階段直下に設定した行為

主催者としてイベントにおける設備の配置や群衆の導線の設定は、雑踏事故を防止するうえで非常に重要な作業であり、本件市民夏まつりの実施計画においては、夏まつりの会場において夜店をどのような位置に配置するのかということは最も重要な要素である。

そして、夜店を歩道橋の階段直下の市道周辺にほとんど隙間なく配置すれば、夜店周辺で混雑が発生し、歩道橋から会場に向かおうとする群衆が進むことができず、階段周辺、さらにはその後背部の歩道橋上で著しい滞留が生じる原因となることが明らかであった。しかしながら、警察による強い指導があったとしても、明石市が主催者として夜店の配置を歩道橋の階段直下周辺の市道上に設定したことに、明石市長としての注意義務違反が認められる。

警備業者との関係

明石市は、外部の警備業者である株式会社ニシカンに主催者としての警備業務を委託した。

ニシカン(特にその大阪支社)には、本件の市民夏まつりの主催者側の警備を統括するだけの体制、経験、力量が備わっていたのか否かについて疑問があったにもかかわらず、明石市はそれを確認せず、しかも契約当時、ニシカンは明石市内に事務所すら持っていなかったにもかかわらず、明石市長は漫然とニシカンと警備委託の契約を締結した。

さらに主催者としての警備業務を業者に委託する場合には、業者に対する適切な監督、指導が必要であるが、明石市はこれを怠り、実際の警備業務をニシカンにまかせきりにしてしまった。

その結果、ニシカンに対する適切な指導及び監督を行わず、警備業者の作成した警備計画書の不備を見過ごし、警備計画書を適正なものにできなかった。具体的には、ニシカンが作成した警備計画書は、前年年末のカウントダウンの際の警備計画書の丸写しであったがそれを見過

ごし、その結果、警備計画書には朝霧歩道橋の混雑に対する十分な事前の対策がなく、主導線が朝霧歩道橋だけになっており、補助導線などの設定やその広報・誘導の措置が定められていない。さらに群衆の滞留が発生した場合の群衆の分断や迂回路・補助導線への誘導などの段取りについても何ら定められていないことである。

従って、明石市長には、警備を委託したニシカンに対する適切な指導及び監督を怠った点に注意義務違反が認められる。

警察との関係

本来、雑踏警備の実施責任は警察にある。なかんずく本件では朝霧歩道橋は明石市道という公道であり、警察の極めて強い管理権限が及ぶべき対象であるから、警察が主体となって警備計画を策定し、当日においても適切な警備を実施する義務が存するものというべきである。そこで主催者である明石市としては、警察に対して警備を適切に実施するために必要な情報を提供するとともに、当日の警備の内容や方法等の警備業務のあり方等についても警察との間で十分に協議を果たすべきであったにもかかわらず、不十分なものしか行わなかったためであり、この点において明石市長としての注意義務違反が認められる。

当日の警備の実施について

当日は、予想通り多くの群衆が市民夏まつりに参集し、朝霧歩道橋が次第に混雑し、午後7時30分頃には朝霧歩道橋の滞留人数が5000人を超え、1㎡当たりの密度が8人を超えるに至っていた。そして適切な措置を講じず、その状態を放置すれば、朝霧歩道橋の滞留は一層ひどくなり、雑踏事故発生の実質的危険性は一層高まることが明らかであるにもかかわらず、歩道橋への進入を停止させて通行の分断を行ったり、大蔵海岸側から歩道橋への進入を禁止して一方通行にしたり、さらには歩道橋上の滞留がある程度解消されるまで花火の打ち上げを見合わせなど適切な措置を検討して、警察側の担当者と協議を行ったり、委託した警備業者に命じてこれを実施すべきであったにもかかわらずこれを怠って、漫然とその状態を放置した点に注意義務違反が認められる。

救急救命体制の不備について

明石市は、事前の計画の策定の段階において、万が一雑踏事故が発生した場合に備えて、明石市の一部局であって救急業務を担当する明石市消防局と明石市民夏まつりの担当者、警備業者及び警察との間で、救急業務のあり方について十分な打合せを行い、当日も迅速に傷病者に対する応急手当や適切な医療機関へ迅速に搬送を行うことができるように現場に救急車を配備したり、医師を含む救護所の配置を行うべき義務があった。

にもかかわらず、明石市長は、市民夏まつりの主催者側、警備会社、及び警察と明石市消防局との事前の打合せを行わず、夏まつりの会場に救急車の手配も行わず、さらに市民夏まつりに向けた適切な救急業務の計画も立案しなかったため、本件の雑踏事故が発生した後に迅速かつ十分な救急業務を行うことができず、本件事故の犠牲者に対して現場で適切な応急手当を受けさせ、迅速に適切な医療機関へ搬送することができなかった点について注意義務違反が認められる。

(5) 小括

以上より、明石市長の過失によって本件事故が発生したのであるから、被告明石市は原告らに対して、国家賠償法1条1項の責任を負う。

3 株式会社ニシカンの責任

(1) ニシカンの法的地位

株式会社ニシカンは、本件の明石市民夏まつりの実質的な主催者である明石市から、市民夏まつりの主催者側の警備業務について委託を受けた。主催者側の警備業務には、施設警備、交通誘導及び雑踏警備が含まれる。

明石市による委託の内容は、主催者側警備業務計画の策定、警備計画に基づいて他の警備業者（法的にはニシカンの下請けとなる警備業者）との連絡及び調整、さらに警備員に対する教育訓練、実際の警備業務における各警備員に対する指揮及び監督である。

(2) ニシカンの法的義務

主催者側の警備業務は、かつては主催者である明石市の職員が担当していた時期があるが、市民夏まつりへの参集者の人数が増え、一方で主催者側の警備業務においても専門的な経験や知識が必要であることが認識され、本件の市民夏まつりを機に、市民夏まつりの主催者側の警備業務を、専門の警備業者に委託することとなった。そして明石市によって選定されたのがニシカンである。

従って、ニシカンは実質的な主催者である明石市において不足している警備業務についての専門的な経験や知識を有していると認められて上記委託契約が締結されたものであり、ニシカンとしては上記の委託業務内容において、専門的な経験及び知識に基づいて適切に委託業務を遂行するべき義務がある。

具体的には、過去の市民夏まつりの観客数や大蔵海岸など本件の会場の状況を十分に検討した上で主催者側の警備計画を策定すること、当該計画に基づいてニシカンの下請けとなる他の警備業者との間で必要かつ十分な打合せを行うこと、必要に応じ当日警備業務に従事する警備員に対する教育及び訓練を実施すること、そして市民夏まつり当日に警備統括者として各警備員に対する指揮及び監督を実施すること等の義務があった。

(3) ニシカンの過失責任

上記のニシカンの委託業務を実際に遂行したのは、ニシカンの従業員（大阪支社の支社長）である新田敬一郎であるが、新田は本件事故についての予見可能性があったにもかかわらず、委託業務に基づく注意義務を怠っており、注意義務違反が認められる。

新田の予見可能性について

新田は、前年年末のカウントダウンにおいて、現場の警備業務の統括役をつとめていた。その際の経験により、新田には、本件市民夏まつりでは朝霧歩道橋で著しい混雑が生じ、適切な措置を講じない限り、雑踏事故が発生する可能性が高いことを容易に予見できた。

新田の注意義務違反について。

ア 警備計画について

新田が作成した警備計画は前年年末のカウントダウンの際の警備計画書の丸写しであり、カウントダウンの際の教訓に学んで、朝霧歩道橋についての通行規制、例えば一方通行の規制を行うことや、通行の分断を行うことについて計画に盛り込むべきであるのに、これを怠っている。また副導線（迂回路）なども具体的に警備計画に盛り込むべきなのにこれも怠っている。

イ 他の業者との協議及び警備員に対する教育訓練について

当日の警備は、新田が各下請けの警備業者を統括して行うため、事前の他の業者との協議や警備員に対する教育訓練が不可欠であるにもかかわらず、事前に各警備会社との打合せにおいて配布した警備計画書には、警備計画で最も重要な導線図は添付されておらず、導線図が各警備業者に配布されたのは、市民夏まつりの数日前にFAXで配布されただけであった。また、導線図も配布されない状況の下で警備員に対する十分な教育訓練は実施されなかった。以上のような点について、注意義務違反が認められる。

ウ 群衆滞留後の朝霧歩道橋の通行の分断等の措置について

当日は、予想通り多くの群衆が本件市民夏まつりに参集し、朝霧歩道橋が次第に混雑し、午後7時30分頃には朝霧歩道橋全体の滞留人数が5000人を超え、1㎡当たりの平均密度が8人を超えるに至っていた。その結果、朝霧歩道橋南側階段付近での群衆の滞留は著しい程度にまで達していた。

本件市民夏まつりの会場の警備に従事するものとしては、上記の朝霧歩道橋の滞留状況に対して、すみやかに適切な措置をとらずにその状態を放置すれば、朝霧歩道橋の滞留は一層ひどくなり、雑踏事故発生の実現的危険性は一層高まることが明らかであった。

そこで新田としては、歩道橋への進入を停止させて通行の分断を行ったり、大蔵海岸側から歩道橋への進入を禁止して一方通行にしたりするなどの適切な措置を検討し、警察側の担当者と協議を行い、それらの措置を実施するべきであったにもかかわらず、これを怠ったことについて注意義務違反がある。

エ 以上についての新田の行為は民法709条の不法行為を構成する。

新田の上記行為は、被告ニシカンの業務の執行につきなされたものであるから、被告ニシカンはその使用者として、民法715条に基づく不法行為責任がある。

4 3者相互の関係

被告県、被告明石市、被告ニシカンはそれぞれ原告らに対して損害賠償責任を負うが、それら相互の関係は、不真正連帯の関係である。

第5 損害

1 事故に遭遇したこと自体の損害

- (1) 参加の動機・目的
- (2) 救いを求めながら救出されない状態の継続
- (3) 雪崩前後にかけての恐怖の体験
密集した人間の恐怖
- (4) 雪崩後の子供の所在および安否不明
事故直後の安否および所在不明
長時間の所在不明

2 最善の救命措置を受ける機会を与えられなかった損害

- (1) 事前の人的・物的配置の不備
- (2) 救急車の出動の遅れ
- (3) 決まらない搬送先病院
- (4) 重症児への対応のまずさ
- (5) 病院における不十分な治療

3 肉親の死という損害

4 事故後における葛藤

- (1) 参加者本人としての苦しみ
- (2) 心ない非難による苦しみ
- (3) 検視と解剖における警察の対応
- (4) 県警本部および明石署の本件群衆事故後責任回避的姿勢

事故発生直後から、県警本部および明石署は、雑踏警備に関する警察の基本方針として、主催者側の自主警備が原則であるという立場をとり、その責任を否定する態度を取り続けている。

さらに、県警本部および明石署は、群衆雪崩発生の大きな要因となった夜店の設置位置が明石署の強力な指導によってなされたものであることを強く否定しようとしている。

そして事故調査委員会からの調査への協力依頼に対しても消極的な姿勢を続けている。

以上のような県警本部および明石署の本件事故についての対応は責任否定に終始しており、そのことが原告らの苦しみを増幅させている。

(5) 明石市長の不誠実な態度

被告明石市の岡田進裕市長は、事故調査委員会の報告書が提出されても長く法的責任を認めようとしなかった。現に被害者との示談交渉では「補償」との言葉を使用している。弔問や遺族との会合では、市長は明石市だけの責任ではないと責任転嫁的な言辞に終始し、遺族の名字すらろくにあげられなかった。

5 被告らの過失の重大性

本件事故については、既述のとおり、事前における結果発生の予見が可能であり、結果発生を予兆する事例が複数存在し、かつ事故当日においても結果の発生を回避する手段が多数存するにもかかわらず、被告ら全員が、求められている注意義務を欠いて漫然と対応したために事故の発生に至っている。これは、故意による事故発生にも比肩すべき重大な過失にもとづくと言わざるをえず、原告らが受けた精神的苦痛は大きい。

6 PTSDの発症

7 原告らの損害額

第6 最後の一裁判所に求めること

司法には、その役割および制度に伴う限界が当然存在する。しかし、法廷での審理を通じて行われる事実解明および法的責任の特定作業の過程において、前述した原告らが本訴訟に託した各目的の実現にとって、その糧となりうる大きな成果が得られるであろうこともまた否定できない事実ではなからうか。また、現代日本社会において、特に本件のように証拠の保有、人的スタッフ等、当事者間で種々の点で能力に大きな落差がある事案において、対等公平且つ公正に攻撃防御を尽くせる可能性がある機会は裁判の場しかないと言って過言ではない。

従って、原告らの奪われた人権の真の回復に向けて、原告らのみならず国民の裁判所に対する期待は、極めて大きなものがあるということを指摘しなければならない。むしろ、こうした期待に応えるべく可能な努力をはらうことは、司法改革が叫ばれる現在、司法に求められる役割であると言うべきである。

原告らは、裁判所に対し、このような原告らの期待に応える審理を求めるものである。

以 上