

(事例報告) 2013 年福知山花火大会火災に関する福知山市消防署への聞き取り調査から、マスギャザリングへの対応を考える

(英文タイトル) About the correspondence to mass gathering from the hearing investigation to the Fukuchiyama-city fire department about the 2013 Fukuchiyama fireworks display fire

公益財団法人 地震予知総合研究振興会 東濃地震科学研究所

主任研究員 古本 尚樹

〒509-6132 岐阜県瑞浪市明世町山野内 1-63

TEL:0572-67-3105 FAX:0572-67-3108

E-Mail: furumoton53@mail.tries.jp

抄録

和文抄録

目的：花火大会での露店・屋台での火災に対応するにあたって、課題と今後の教訓をまとめる。

方法：火災の対応にあたった福知山消防署職員への質的調査を行った。

結果：小規模自治体における 10 万人以上の観客を迎えるイベントへの対応はマンパワーや資材が足りないが、柔軟な対応で疾病者の救護と搬送を行った。観客が指示にきちんと従うかは重要である。

結論：福知山花火大会での火災を契機に全国的に屋台や露店の火気利用や安全対策の契機にもなった。今後も大きなイベントや祭りでの屋台とマスギャザリングの安全対策が求められる。

キーワード：マスギャザリング、花火大会、自治体

1. 緒言

全国で花火大会等が行われる。また関連して出店や露店が付近に出る場合は多い。花火大会では火気を利用するため、それへの安全管理は各地でなされるが、露店での火気管理また安全対策は「盲点」であるかと思われる。2013 年 8 月に京都府福知山市での花火大会で、露店での燃料補給時が起因とされ、周囲の観客や露店に燃焼・火災が発生した。この案件は、花火大会での火気の安全管理のみならず、露店でのそれが「空洞化」している、あるいは「法の盲点」になっていることが指摘できよう。また、関連して、露店と観客の距離が近いなどの、安全管理も挙げられるし、比較的小規模な自治体に 10 万人以上も集まる、イベントでの災害・事件での対応での教訓となっている。

我が国において、露店が出店する機会が多い。祭りや、各種イベント、など全国各地で季節を問わず行われる。また学校の文化祭から地域の催し、商業施設での催しなど幅広い階層で露店や屋台が出されることは多いのが現状である。また、地域社会において、屋台が観光の「目玉」や地域の伝統のようにになっている福岡市のように、欠かせない存在になっているところも少なくない。

日本人にとって身近で、馴染み深い屋台だが、先述の福知山市における案件を契機にマシガザリングにおける安全対策、また屋台や露店における安全管理の契機になった事例を取り上げ、今後の対策における参考にしたいと考える。特に、この福知山市の案件に対応し、今後の対策に尽力する、福知山市消防署での職員への質的調査からこの案件の対応と課題、その後の対策等について焦点をあてた調査を行うことで、今後の有効な参考にすべく配慮した。

2. 方法

福知山市消防署での聞き取り調査を 2013 年 10 月に同署に赴き行った。調査対象者は、この花火大会での案件に対応した職員 2 名（以下、A,B と記す）である。主な質問事項は①対応の流れと、疾病者の救護②対応における課題③その後の対策、である。

倫理的配慮について

かつて所属した人と防災未来センターでは倫理委員会がない代わりに研究部内、研究部上司、また指導者である上級研究員より指導を受け、倫理的に十分配慮を行った。また調査対象自治体また関係者に対しても同様の配慮を行い、問題がないよう連絡をとりながら調査を遂行した。

火災の概要について

文献 1 によれば、発生場所：京都府福知山市 由良川左岸（音無瀬橋下流約 60 m）、鎮火時刻：19 時 40 分。

火災の状況等：露店関係者が発電機に燃料を補給する際に、ガソリン携行缶からガソリンが

噴出し、周囲の観客に降りかかるとともに、露店の方向にも噴出し、引火し爆発的に燃焼したものの。

人的被害：死者 3 人、負傷者 56 人（うち重傷 16 人）

出火原因：露店の火気設備と考えられる。

資料 1 出火現場



©福知山市

3. 結果

筆者は第 3 者としての立場である。また、回答は原則、そのまま記載するようにしたため逐語になっている場合が多い。

A:大都市ではないので、救急車も全部で 6 台しかないし、地元で大学附属病院があるわけでもない。市民病院救命センターも建物は建築中だし、スタッフも十分ではない。あと民間病院が災害時に対応するところがある。地域を超えて綾部市の病院が普段から協力してくれている。

現場の消火中も爆発があったりした。多数の見物客がいたので、より安全なところへ避難させた。集団対応の資機材がもっとあればよいと思った。10 万人以上の雑踏の中ではスペースの確保が難しい。病院間の事前の連携・根回しも必要だったと思う。

パトカーでも疾病者を搬送してもらっている。(1)

A:拡声器で誘導すると、比較的素直に対応してくれた。約 60 名くらいの疾病者を搬送した。(2)

A:救急車も絶対的に足りなくて、軽症者で徒歩で移動できる人は、市の大型バスで搬送した。基本、市民病院、市内の民間病院、綾部市立病院に疾病者を振り分けた。(3)

A:本火災を経て、消防署職員全員から意見を聞いて、それをもとに今後の警備計画や体制の材料にするつもりでいる。資機材もさらに準備しないと行かない。事前の関係機関への協力依頼もすべきと考えている。(4)

A:毎年この花火大会では、携帯電話が不通になることが多い。多数の人が集まるからかもし

れない。通話が集中するからかもしれない。情報の共有が職員間でもできなかった部分があった。無線も調子が悪かったりしたので、今後この訓練が必要だろう。更なる検証が必要だろう。（5）

A:報道関係者への対応で、当方で回答できない内容や火災予防等にも話が及んできたりして苦慮した。（6）

B:おそらく全国で初めて、要綱を定めた。内容はイベント把握をして、関係団体や機関に依頼をして火気を利用する露天商や屋台全般に関して、計画書提出を依頼することになった。現地での指導もすることにした。

危険性の排除に重きを置かなくてはならない。例えば、今回の案件では露天屋台と観覧席がすぐそばにあったが、そこにアドバイスしないといけない。もし災害があっても被害が最小限にできるようにしないといけない。従来露天商任せだった部分を改善したい。他にもエンジンに給油するような液体燃料を用いた発電装置はしようしないように要綱に入れている。（7）

A:当市は人口が8万人くらいなので、市民と face to face で「顔の見える」関係なので、期待に応える形で、また意識も地域で高いので、こうした案件を防ぐ取り組みを推進したい。（8）

4. 考察（括弧内の番号は上記結果内の番号部分に関係することを示している。）

文献2によれば、福知山花火大会での案件の後でもあり、花火大会での安全について留意することが明確になってきている。この中では①気象に伴う判断基準②河川管理者としての気象監視とアドバイス③仮設物撤去・避難の判断基準④（避難）経路の確認⑤救急搬送路の確保⑤連携した堤防整備⑥人の滞留対策⑦露天商への指導（出水時の搬出、現地確認）⑧出水時の巡視⑨その他として、事故防止のための場所取り撤去と行政以外からの協力も得る、等が出ている。露店商への指導をはじめ、総合的な安全対策が指針として挙げられている。こうした動きは、全国的に見られる。花火大会に関連した案件が発生したことで、屋台を含め河川敷やマスギャザリングとして予防と、万が一事故が発生した場合でも円滑な救護活動と避難誘導を徹底することがされた。また、屋台や露天商に注意と監視、また届を出させるようにしていることが多くなった。

本調査において、火災が発生した後の疾病者の搬送に、元来の災害医療対応で小規模自治体でマスギャザリングでの対応ニーズに合致しない中で（1）、消防の比較的円滑な活動ができたのは、観客が誘導に整然と従っていることが大きいだろう（2）。災害医療ではトリアージによる症状の重さや種別で優先度を変えるのが一般的だが、今回の案件では徒歩移動が可能な人は市バスでの搬送をしたことは、台数に限りのある救急車を重傷者にあてるのに適格な判断と思われる（3）。本火災を経て、福知山消防署でも課題を精査し、今後の安全対策に乗り出している（4）。先述の文献2でも指摘したように、本火災を契機に全国的に花火大会また屋台の安全対策が叫ばれるようになっている。福知山市では小規模自治

体なので、連携に力を入れて足りない資材やマンパワーを補う取り組みが進められている。普段から連携のある綾部市を含め、より地域間の連携が今後強まると予想される。また、他地域においても小規模自治体では、こうした対応が必要になるだろう。ただし、災害対応、災害医療でのスキルを持っていないと、スキルの伝承や人材育成が進まない可能性がある。こうした場合には外部から指導を受けるとか、定期的に専門機関に職員を教育のために派遣するなどの配慮が必要だろう。これに関連して、神戸にある人と防災未来センターでの災害対策専門研修は一例であろう（文献3）。

今回の聞き取り調査、花火大会の開催された河川敷付近は開催時期になると携帯電話等のつながりが悪く、情報の共有に難があることがわかった（5）。イベントがある時に特有の事例と聞き取りでは受け取れるが、電話通信が局地的に増加することが理由とみられるが、だとすれば別の回線を利用するか、衛星電話を使用するか等緊急時でも連絡がとれる手段を確保する必要があるだろう。

マスコミへの対応については、これまでの災害事例でも挙げられる（6）（文献4）。マスコミへの対応で、指揮系統に乱れが生じることが多くの場合見られるが、住民への情報提供の観点で、自治体とマスコミへの情報提供は重要となっている。著者は多くの被災地で自治体とマスコミとの対応について質的調査では必ず質問しているが、「負担になった」「何回も同じことを説明した」「その対応に忙殺された」「同じ新聞社やテレビ局なのに、支社等が違うだけで、何度も繰り返し同じ社に説明したので、統一してもらいたい」等の回答を受けている（文献5）。

文献4で指摘されているが、普段からの準備が重要だが、専門の機関で（例えば、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターの）災害対策専門研修のようなしっかりとした訓練を継続して職員が受け、スキルを伝承していくことが重要である。また自治体内での情報共有方法を確認しておく必要もある。災害対応に影響なく、効果的に被災者・住民に情報を伝達できるようなマスコミとの対応は本案件含め、災害時に毎回必要な内容だが、全国的にそこまで「手が回っていない」現状がある。

本案件を契機に露店や屋台での火気扱いの注意徹底や、火気使用に関する届の提出が厳格にした自治体が増えた（7）（文献6）。本案件では、屋台と観客の安全な距離などを考慮して、課題として考慮される部分は法整備とは別に可能な限り行う姿勢が見られる。万が一の事故に備えるために、屋台と観客の距離の安全な距離の指標が何か標準化の設定が求められよう。また、観客は流動化しているし、大勢の人数が集中するため、その対処をも考慮する必要がある。当然、対応するマンパワーは少ないので、制限区域の拡充や、将棋倒しなどにならないような避難誘導とその経路確保、多数の観客が収容できる避難場所の確保も不可欠である。

先述のように福知山市は小規模自治体なので、ある程度住民との相互理解がされていると思われるし、ともに災害等への取り組みにも協力関係があると思われる（8）。この利点を生かした地域社会挙げての防災・減災対策は比較的行いやすい環境にあると思われる。住

民との協力関係を生かし、本案件を契機とした花火大会、また屋台や露店が出るイベントでのマスギャザリングへの対応について、精密さを高めることは全国的な目標にもなると思われ、今後の活動が期待される。

5. 結論

福知山花火大会での露店の爆発事故では、従来見逃されてきた危険要素への備えが教訓とされた。たくさん見物客を制御しながら、事故に対応する時は、事故直接の疾病者の救護とともに二次被害を防ぐために見物客の安全な誘導も必要になるが、絶対的に対応する自治体の関係者や関係機関の関係者数は少ない。事故などが発生しないような事前の準備と万が一の体制作りが、今後より重要になるだろうし、自治体職員等のスキルの向上と伝承がより必要になるだろう。

謝辞

福知山消防署の皆様には、お忙しい中、ご協力いただきました。ここに深謝申し上げます。

参考文献

- 1) 消防庁危険物保安室. 福知山花火大会火災における消防庁の対応について. *Safety & Tomorrow* No.152.P2.2013.
- 2) 木曾川上流河川事務所 前川俊彦・芝田秀幸. 花火大会の対応について.p1~6.2015.
http://www.cbr.mlit.go.jp/kikaku/2015kannai/pdf/01_improve.pdf#search=%27%E8%8A%B1%E7%81%AB%E5%A4%A7%E4%BC%9A%E3%81%AE%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%AE%A1%E7%90%86%27
(2019年1月16日閲覧)
- 3) http://www.dri.ne.jp/training/training_movie
(2019年1月16日閲覧)
- 4) 内閣府. 市町村における 災害対応「虎の巻」～災害発生時に住民の命を守るために～. p2.2015.
http://www.bousai.go.jp/oukyu/pdf/sityouson_toranomaki.pdf#search=%27%E7%81%BD%E5%AE%B3%E6%99%82%E3%81%AE%E8%87%AA%E6%B2%BB%E4%BD%93%E3%81%AE%E3%83%9E%E3%82%B9%E3%82%B3%E3%83%9F%E5%AF%BE%E5%BF%9C%27
(2019年1月16日閲覧)
- 5) 古本尚樹. ノロウイルス発生で自治体の初期対応に関する聞き取り調査—浜松市職員からの聞き取り. *日本プライマリ・ケア連合学会誌* vol. 38, no. 3, p. 257-262.2015.
- 6) <https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014082100099/>

(2019 年 1 月 16 日閲覧)