

Ⅲ 事故調査システムの改革に関する提言

1. 運輸安全委員会の現況

平成20年10月、事故調（航空・鉄道事故調査委員会）と海難審判庁の原因究明部門が統合され、新たに運輸安全委員会が発足した。これにより、運輸安全委員会は、航空、船舶、ならびに重大な鉄道事故に加えて、重大インシデントに関する調査を行う事故調査機関となった。

運輸安全委員会は、国会の同意を得て国土交通大臣によって任命される委員長1名と12名の委員（うち5名は非常勤、いずれも任期は3年）をもって構成される委員会形態の組織である。そして、この委員会のもとに事務局が置かれ、事務局長以下176名のスタッフが配置されている。うち事故調査官は105名で、その内訳は航空事故調査官が22名、鉄道事故調査官が15名、船舶事故調査官が24名、地方事故調査官（船舶）が44名である（平成22年9月現在）。

運輸安全委員会の主な業務は以下の3つである。

第1は、事故の責任を問うのではなく、再発防止の観点から、航空ならびに船舶、重大な鉄道事故及び重大なインシデントの原因を究明するための調査活動を行うことである。第2は、調査結果に基づいて、事故ならびにインシデントの再発防止や事故による被害の軽減のための施策・措置について、関係する行政機関や事故を起こした原因関係者に勧告ならびに意見を述べることにより改善を促すことである。このうち、国土交通大臣または原因関係者に対してなされ、大臣及び原因関係者がそれに拘束されるものが勧告、また、委員会が必要と認めたときに国土交通大臣または関係行政機関の長に対して出されるのが意見である。そして第3は、事故ならびに重大インシデントに関する調査、再発防止、被害軽減といった施策推進のために必要な調査・研究を行うことである。

運輸安全委員会は法的には、国家行政組織法第3条を根拠とする、いわゆる3条機関である。3条機関とは、省の外局で各省大臣の所轄の下に置かれるが、職権行使の独立性が保障されている独立性の高い国家機関のことをいう。この種の組織として我が国には、ほかに公害等調整委員会、中央労働委員会、また、委員会ではないが消防庁や国税庁などの組織がある。

国家行政組織法上の8条機関であった前身の航空・鉄道事故調査委員会と比較すると、運輸安全委員会は、職員の任免などの人事権や独自の規則制定権を有しているほか、原因関係者に対して直接に勧告を行うことができるようになるなど、独立性と権限がより強化されている。

運輸安全委員会には、総合部会、航空部会、鉄道部会、海事部会、海事専門部会の5つの部会が設けられている。特に社会的影響の大きい事故については、委員会全体又は総合部会において審議され、それ以外の事故や重大インシデントについては、上記のモード別の各部会において審議が行われている。また、海難審判庁の地方組織を継承して函館、仙台、横浜、神戸、広島、門司、長崎、那覇の全国8箇所に船舶事故・船舶インシデントを調査するための地方事務所が置かれている。

ちなみに、運輸安全委員会が調査を行った各モード別の事故ならびに重大インシデントの調査件数（継続・新規）を平成21年及び平成22年（暦年）について見てみると、表Ⅱ-6のとおりとなっている。

表Ⅱ-6 運輸安全委員会の事故・インシデント調査件数

		平成21年			平成22年		
		継続	新規	計	継続	新規	計
航空	事故	19	19	38	22	12	34
	重大インシデント	10	11	21	14	12	26
鉄道	事故	12	11	23	9	9	18
	重大インシデント	3	4	7	3	7	10
船舶	東京	11	27	38	35	15	50
	地方	639	1614	2253	661	1316	1977

(出所) 運輸安全委員会

2. 事故調・運輸安全委員会が実施した改善施策

(1) 運輸安全委員会発足時の国会附帯決議

前述したように、運輸安全委員会は平成20年10月に発足したが、同委員会の設置を決めた国土交通省設置法等の一部を改正する法律案が、平成20年4月に衆参両院の国土交通委員会において可決された際、それぞれで附帯決議が挙げられている。

まず、衆議院の国土交通委員会では、平成20年4月15日に、「政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用について遺憾なきを期すべきである」として9項目にわたって留意すべき事項が決議されている。そのうち、運輸安全委員会に関わる事項は以下の第三、四、五、六、七、九項である。

三 運輸安全委員会は、本法改正の趣旨に則り、独立性を確保し、公正中立な立場で適確に事故調査を行うこと。このため、運輸安全委員会の委員については、専

門性、中立性及び独立性の観点から、適切な人材を選任すること。また、事務局の機能については、適正な人員の配置を行い、十分な予算を確保するとともに、調査結果の蓄積・活用等、事故の未然・再発防止に寄与する体制を整備するよう努めること。

- 四 運輸安全委員会と捜査機関は国際民間航空条約等の趣旨を尊重し、事故調査と犯罪捜査のそれぞれが適確に遂行されるよう、十分協力すること。
- 五 航空事故、鉄道事故又は船舶事故の被害者等に対する支援の重要性にかんがみ、これまでの事故に関する経験や知見を活かし、関係行政機関等の密接な連携の下、総合的な施策の推進のために必要な措置を検討すること。
- 六 運輸安全委員会の行う勧告の実効性を確保するため、原因関係者が事故等の再発防止や被害軽減に必要な対策を着実に実施するよう、正当な理由なく勧告に従わない原因関係者の氏名又は名称の公表を適切に行うこと。
- 七 運輸安全委員会は、事故を未然に防ぐため、事故再発防止に万全を期する必要があると認めるときは、積極的に、関係行政機関等の協力を求めるとともに、事故防止のため講ずべき施策について勧告・意見陳述すること。また、勧告・意見陳述を受けた国土交通大臣・関係行政機関の長は、関係事業者への安全対策の指導・徹底など講ずべき施策を着実に実施すること。
- 九 本法の施行後5年経過後において、運輸安全委員会設置法の施行の状況を勘案し、業務範囲に自動車事故を加えることなど、運輸安全委員会の在り方について十分な検討を行うこと。

また、参議院国土交通委員会においては、平成20年4月24日に8項目からなる附帯決議が挙げられており、そのうち、運輸安全委員会に関係する項目は次のとおり、第四、五、六、八項である。

- 四 運輸安全委員会は、本法改正の趣旨に則り、独立性を確保し、公正中立な立場で適確に事故調査を行うこと。このため、運輸安全委員会の委員長・委員については、専門性、中立性及び独立性の観点から、適切な人材を選任すること。また、事務局の機能については、適正な人員の配置を行い、十分な予算を確保するとともに、調査結果の蓄積・活用等、事故の未然・再発防止に寄与する体制を整備するよう努めること。
- 五 運輸安全委員会と捜査機関は国際民間航空条約等の趣旨を尊重し、事故調査と犯罪捜査のそれぞれが適確に遂行されるよう、適切な協力、役割分担の関係構築に努めること
- 六 航空事故、鉄道事故又は船舶事故の被害者等に対する支援の重要性にかんがみ、これまでの事故に関する経験や知見を活かし、関係行政機関等の密接な連携の下、

総合的な施策の推進のために必要な措置を検討すること。

八 本法の施行後五年経過後において、運輸安全委員会設置法の施行の状況を勘案し、既存の自動車事故の調査、分析、研究体制を見直して業務範囲に自動車事故を加えることなど、運輸安全委員会の在り方について十分な検討を行うこと。

ここに挙げられている事項について、運輸安全委員会は、着実にその実現を図っていくことが必要である。

(2) 福知山線事故を契機に実施された改善施策

福知山線事故は平成17年4月25日に発生したが、事故調による同事故の調査過程で、いわゆるサバイバル・ファクター分析の重要性が指摘された。そこで、事故調の調査対象の拡充を図るために、設置法の一部改正が行われた。改正法の施行により、平成18年4月から、「事故の原因の究明」「事故の防止」に加えて、「被害の原因の究明」「被害の軽減」が設置法の目的として位置づけられるとともに、事故調の所掌事務として「事故に伴い発生した被害の原因を究明するための調査」等が追加された。

(3) 運輸安全委員会が実施した改善施策

運輸安全委員会が、発足以降に実施した改善施策のうち、事故調査報告書の形式や構成に関する事項については、すでにⅡ-4-(3)において前述していることから、ここではそれを除く他の事項について概説しておく。

1) 被害者等への情報提供の充実

前述の両院国土交通委員会の附帯決議でも重要性が強調されていた被害者等に対する支援について、運輸安全委員会では発足以降、次のような改善施策を講じている。

①「被害者等への情報提供」を運輸安全委員会設置法に規定

事故等調査の実施過程において、被害者・遺族に対して、調査に関する情報を適時適切な方法で提供することを業務の1つとすることが、平成20年10月に施行された運輸安全委員会設置法に規定された。

②被害者等への説明会の開催

運輸安全委員会運営規則（平成20年10月施行）において、旅客の死亡を伴う事故等の調査に関しては、経過報告又は事故調査報告書の公表の際、説明会を開催し、被害者等に内容の説明を実施することとされた。すでにこうした説明会は、例えば、遊漁船第七浩洋丸沈没事故に関して平成21年12月18日に、また、漁船第十一大栄丸転覆事故に関して平成22年5月28日に開催されている。

③被害者等への調査途中段階での説明の実施

被害者等からの要望に基づき、調査の途中段階において事故調査の状況について

の説明が実施されるようになった。例えば、平成21年3月20日に発生したコンテナ船 KUO CHANG で作業員が死亡した事故に関して、平成22年10月15日に遺族説明会が開催されている。

④情報提供担当専門官の設置

被害者等に対して、事故等調査に関する情報提供をきめ細かに行うために、平成22年10月から事務局に担当の専門官が配置された。

⑤被害者等への事故調査報告書の事前送付

旅客に死亡者が生じた事故の場合、今後は、事故調査報告書を公表前に被害者等及び原因関係企業に送付することが平成23年1月に決定された。これは、今回の不祥事問題の発生を教訓に実施された改善策でもある。

2) 情報提供の充実

事故防止に係る有用な情報を広く関係者や社会に提供するため、平成21年1月から事故調査報告書のダイジェスト版として事故調査事例を解説した「運輸安全委員会ニュースレター」が年4回発刊されるようになり、また、運輸安全委員会のホームページ上でも公開されるようになった（平成22年8月には英語版ニュースレターも発刊）。同様に、平成21年10月からは運輸安全委員会の活動全般を紹介することを目的に、航空、鉄道及び船舶の事故等の調査状況及び国際的な取り組みなどを掲載した運輸安全委員会年報が発刊されるようになった。

また、社会的関心が高い重大事故等については、調査の進捗状況、調査の過程で判明した事実情報等についてプレス説明を行うとともにホームページ上で公表するなど、事故調査の進捗状況に関する情報の提供方法の改善が図られた。さらに、平成22年11月からは、従来、運輸安全委員会のホームページでは事故等調査情報を一覧で掲載し、その中で「調査中」又は「公表」という項目を用いて調査の経過が示されていたが、これに「報告書案審議中」、「意見照会作業中」という項目が加えられ、進捗段階がよりわかりやすいものに改善された。

加えて、平成21年12月からは、委員会（部会）議事録の情報開示請求に関し、それまでと比べてより詳細に内容をまとめた議事概要が開示されるようになった。

3) 再発防止策の実施

運輸安全委員会では、上記の改善施策の実施に加えて、今回のような不祥事の再発を防止するという観点から、不祥事が公になって以降、以下のような再発防止策を実施した。

すなわち、第1に、不祥事問題が明るみに出た直後の平成21年9月末に、問題のある行為や誤解を招くおそれのある行為の再発を防止するため、「運輸安全委員会の委

員長及び委員の倫理に関する申し合わせ」及び「運輸安全委員会の委員等の職務従事の制限に関する申し合わせ」が行われた。

第2に、原因関係者からの意見聴取に係る出頭期日（意見提出期限）について、現行では事故等調査報告書の案の送付から原則7日後とされているのが原則14日後へと延長された（平成22年2月決定）。

第3に、重大事故についての原因関係者からの意見聴取については、運輸安全委員会委員が行う仕組みが設けられた（平成22年4月決定）。

4) 事故調査の進め方の見直し

航空・鉄道事故等に関しては、事故調査報告書案の審議に入る前の段階では、委員会（部会）に対し、初動調査時の「現地調査報告」のみしか原則実施されていなかったが、事案の内容に応じ、事故調査報告書案の審議前に「調査状況報告」や「スケルトン報告」が実施されるように改善された（平成21年3月決定）。また、その際、「なぜなぜ分析」やM-SHEL分析、FTAなどの分析手法を取り入れて行うことが決定されている（平成22年4月決定）。

3. 事故調査システム及び運輸安全委員会の改革に関する提案

本検証メンバーは、事故の再発防止と運輸の安全性の向上に資する事故調査システムを構築していくために、これまでの議論を踏まえて、運輸安全委員会に対して、以下に列記する事項について改善・改革を行うよう提言する。

(1) 事故調査の透明性の確保

今回の不祥事の発生と調査報告書に対する不信感の背景には、事故調査の過程の透明性の不足や公開・提供される情報の少なさの問題がある。

このため、今後は事故調査の過程において、可能な限り国民や被害者、さらには原因関係事業者に対して必要な情報の提供・開示を行い、透明性の確保に努めるべきである。これは、再発の防止を目的とする事故調査が、より社会の信頼を得るために必要な要件でもある。

(2) 被害者への情報提供の充実等

事故調査の最も重要な目的は、事故の再発防止にある。そのため、これまで、作成される事故調査報告書が主たる読者層として想定していたのは、再発防止の主体となる事業者や行政関係者などであったことから、その内容は専門家が分かればよいとする考えさえあった。

しかし、事故には、その当事者である被害者が存在するということを忘れてはならない。事故の被害者の切実な願いは、事故原因の究明と、二度と事故が起こらないようにして欲しいという点にある。そうした願いに応えるには、被害者にとってもわかりやすく納得感の得られる事故調査報告書であるべきである。また、被害者にとって、事故調査の過程の情報公開も、併せて切実な願いである。

そこで、運輸安全委員会は、被害者に対して可能な限り調査の進捗状況の説明等を行うとともに、例えば、なぜ事故が起き、なぜ事故が防げなかったのかなど組織の問題まで含めた因果関係を示すフローチャートを入れるなど、事故調査報告書をわかりやすいものに改善する必要がある。また、事故調査にあたっては、被害者ならではの気づき等をより調査に反映させる仕組みを検討する必要がある。

さらに、運輸安全委員会の日常活動のPRと事故の再発防止の啓発も兼ねて、例えば「事故調査報告書の年度報告と調査活動への意見を聴く会」のようなものを開催することも検討すべきであろう。

(3) 被害者対応の充実

事故調査の過程において、大事な家族を亡くした遺族や負傷者の感情に配慮しつつ、サバイバル・アスペクトの観点から、気づきや意見について従来以上に丁寧な聴取に努める必要がある。

また、被害者の意見や質問等に対して、それを聴くことができるような、適切な対応を行う常設窓口の設置等の対応策を検討されたい。

(4) 事故調査関係資料の公開の推進

再発防止を目的とする事故調査が、より社会から支持され、信頼されるために、また、関係者が事故調査結果を再発防止のために十全に活用していくために、調査過程における透明性の確保や情報提供に加えて、事故調査が完了した時点での情報公開も進めていく必要がある。すなわち、事故調査が完了し、事故調査報告書の公表が終わった段階で、口述記録や個人情報、原因関係事業者の企業ノウハウや秘匿が必要な技術・運航管理情報などを除いて、その調査に関して収集され、事故調査報告書の作成に使用された資料が、求めに応じて公開されるべきである。

(5) 組織問題に踏み込む等事故調査の充実

事故調査の目的は、事故の再発防止にある。それを真に達成するには、直接的な、ないし工学的な原因を究明するだけでなく、事故の背景にある原因関係事業者の組織や安全文化のあり方等にもより一層踏み込んだ調査を行う必要があり、事故調査のさらなる充実が求められる。また、事故原因の十全かつ迅速な究明のためには、事故に

関わる経営上及び技術上の諸情報を最も持っているのは原因関係企業であることから、その有する専門的知見等をより調査に生かせる仕組みの構築を検討する必要がある。

さらに、当該事故の原因に直接かかわりのないものであっても、リスク・アセスメントの観点から改善すべきリスク要因と考えられる事項については調査対象に加え、事故防止への取り組みをより充実させることを望みたい。

(6) 事故調査と刑事捜査との関係

我が国では、被害を伴う運輸事故が発生した場合、運輸安全委員会が事故調査を行うとともに、警察・検察が刑事捜査を行う。両者の究極の目標は、それぞれの活動を通じて、より安全な社会を実現していくことにあるといえるが、前者は事故の再発防止を、また、後者は刑事責任の追及を目的としており、掲げられた目的は異なっている。

両者は協力し合って安全な社会の実現のために尽力していかなければならないが、それぞれの固有の目的を達成するためには、相互の活動が独立して行われる必要がある。特に事故調査は、再発防止のために事故の構造的な問題点を洗い出さなければならないために、原因関係者から事実即した口述を得る必要がある。そのためには、事故調査が責任追及から独立しており、捜査とは目的を異にしていることを明確にしておくことが重要な要件になる。このため、現行の鑑定嘱託のあり方の見直しを行い、事故調査と捜査がそれぞれの目的を十分に発揮できるよう、適切な相互関係を再構築していく必要がある。

(7) 事故調査の範囲と組織のあり方

現在の運輸安全委員会は、航空・鉄道・船舶の事故を調査対象としているが、消費者生活関連事故全般を対象にした組織に拡大すべきとの議論や、独立性・中立性の確保の観点から運輸安全委員会は国土交通省ではなく、内閣府等に設置すべきとの議論がある。

また、被害者等からの調査・再調査の申し立てを受け、調査機関に再調査等を勧告する評価・チェック機関を設置すべきとの議論もある。

しかし、システムが複雑かつ巨大で、組織事故としての様相を帯びる場合が多い運輸事故と他の消費者関連事故では、事故原因の複雑性や被害の現れ方などの点で大きく事情が異なり、また、特に航空や船舶事故調査では、国際機関や外国政府の事故調査機関との連携が必要になってくる場合が少なくない。さらに、国家行政組織法第3条の機関として、高い中立性・独立性を有する運輸安全委員会と当面構想されている消費者事故等の調査機関との間では性格の違いも大きい。

消費者生活関連事故についての事故調査機関等が新設され、消費者事故調査の体制が整えられることは、安全な社会の実現という点で喫緊の課題であることは言うまで

もない。しかし、運輸安全委員会は目下改革のさなかにある一方で、他の消費者事故の調査機関はこれから形を整えていく段階にあり、両者がいきなり合体して調査体制を一体化するには課題が多すぎる観がある。

したがって、当面は、運輸安全委員会は運輸事故調査活動をさらに充実させ、一方で、他の消費者関連事故分野では然るべき政府機関が別の調査体制を整備して、まずはそれを軌道に乗せることが適当であると考え。その上で、将来、これら両組織それぞれの調査活動が成熟をみた段階で、両組織・両制度の統合の是非を含め、我が国における事故調査機関のあり方が再検討されるべきである。

(8) 委員人事のあり方について

今回の不祥事は国鉄出身の委員により引き起こされたものである。しかし、事故調査のためには委員は的確な専門性を有することが求められること、また、今回、国鉄出身ではあっても公正な立場を貫いた委員も存在したことなどを考慮すると、今後委員の人選にあたっては、関係業界出身者ということのみで委員候補から除外すべきではない。

一方、委員は専門的な技術調査のみならず、運輸安全委員会の運営にも責任を持つ立場にある。このため、特定分野の専門性のみではなく、事故の組織要因への理解など新しい事故調査のあり方についての見識や被害者の心情の理解の有無も考慮の上、委員を選任する必要がある。

(9) 委員の守秘義務違反に対する罰則を設けることについて

今回の不祥事問題の発生に関わって、守秘義務違反を行った委員に対して罰則を設けるべきとの議論がある。しかし、罰則を設けることは、開かれた事故調査を目指す上でも、また、(1)～(3)において述べたような情報公開の推進にも悪影響を与えるおそれがあり、適切ではない。

(10) 予算・人員の確保と研修等の充実

社会から信頼され、国民の支持を得た事故調査機関となるためには、何よりも調査能力を向上させ、公表される事故調査報告書を質の高い、再発防止に役立つものにしていく必要がある。そのためには、必要な予算の確保や、適切に業務を行うための優れた人員の確保が求められる。

また、そうした業務を第一線で担う事故調査官等の調査能力の向上のために、研修等のさらなる充実が図られる必要がある。特に事故に関わる情報の開示、伝達、解説、啓発などの重要性に鑑みて、コミュニケーション・スペシャリストの質を向上させる研修等の充実を検討する必要がある。

さらに、事故調査官が事故の諸要因の工学的な因果関係の調査・分析だけに偏ることなく、事故を人間の命、生活、人生を破壊してしまう「人間の事故」として全体像を観察する豊かな眼を持つようにすることを、業務研修のプログラムに入れることを検討すること。また、多様な英知を生かすために、専門委員制度の拡充を図られたい。

(11) 委員会の業務改善体制について

運輸安全委員会では、今回の不祥事問題の発生を教訓に、現在、必要な業務の見直しを進めているが、運輸安全委員会が優れた能力を発揮し、社会的な信頼性を高め、真に必要とされる事故調査を実現していくためには、今後とも必要な見直しを積極的に進めるべきである。このため、外部の有識者を入れて組織と業務の改善を具体化する会合を設けて、本提言その他必要な事項の改革に取り組むべきである。