

# 運輸安全委員会の設置について

**花角英世**  
HANAZUMI, Hideyo

国土交通省大臣官房運輸安全委員会準備室長

## 1—はじめに(図—1参照)

運輸の安全を取り巻く環境については、陸・海・空(航空、鉄道、船舶交通)の各モードにおける事故の多様化、複雑化に伴い、国民の関心も日に日に高まっています。また、事故調査機関に寄せられる期待の高まりも著しいものがあります。

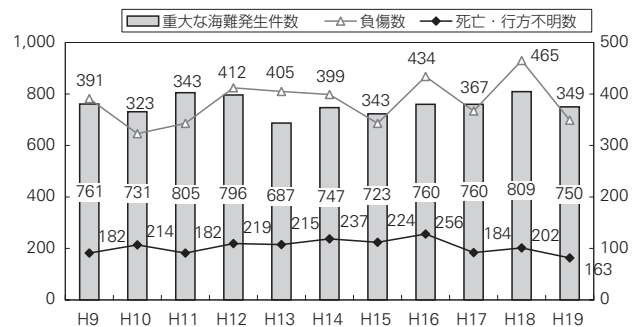
国際的にも事故調査機関をとりまく環境は変化しています。海難の調査については、IMO(国際海事機関)において、懲戒(船員等の行政処分)から分離した、再発防止のための「原因究明型」の海難調査を行うための国際的なルールの策定が進んでいます。この10年間、海難により毎年約600名の死傷者が発生している(図—2参照)ことも踏まえると、適確に条約等への対応を行い、海難の原因究明、再発防止に万全を期することが必要です。

また、航空、鉄道、船舶交通のいずれの分野においても、ヒューマンファクター、金属工学、気象等様々な分野の専門家を集めて、原因の多様化、複雑化に対応して、事故原因

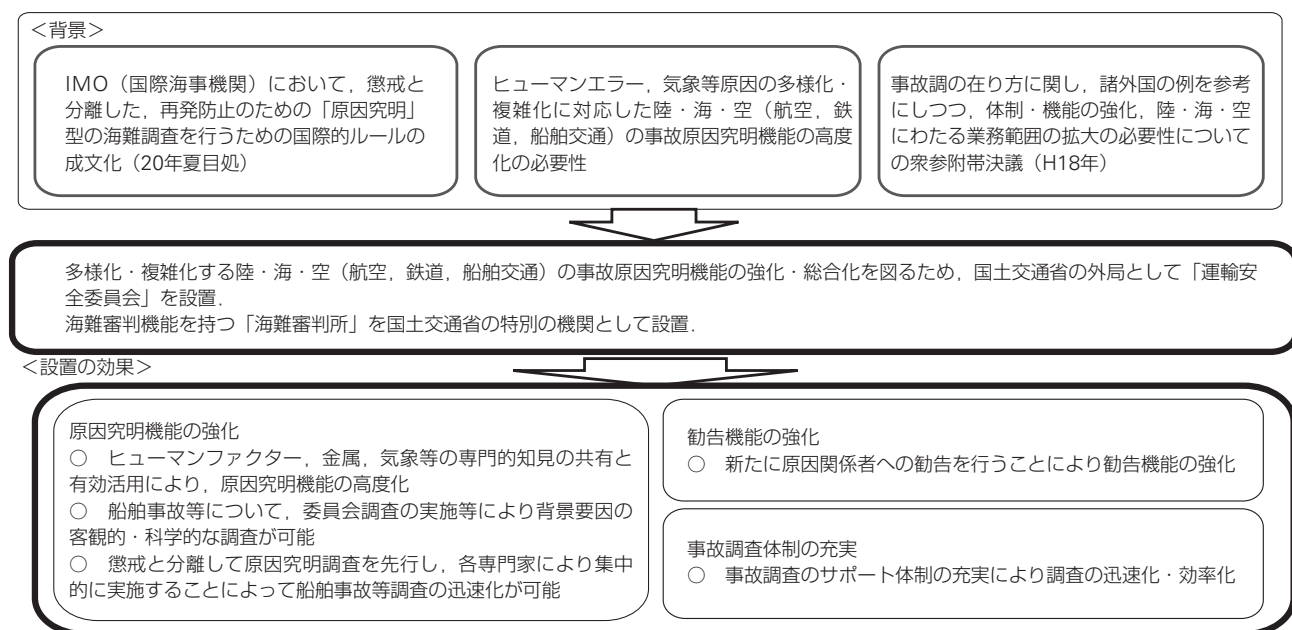
究明機能を高度化する必要性が指摘されています。

さらに、現行の「航空・鉄道事故調査委員会」については、平成13年、平成18年の法改正時の国会審議において、諸外国の例を参考にしつつ、体制・機能の強化、陸・海・空にわたる業務範囲の拡大の必要性について検討すべき旨、衆・参で附帯決議がなされました。

これらを踏まえ、陸・海・空の事故原因究明機能の強化・総合化を図るため、運輸安全委員会設立に係る法律を



■図—2 重大な海難発生件数及び死傷者の推移



■図—1 運輸安全委員会の設置の背景とその効果

国会に提出し、平成20年4月25日に可決・成立いたしました（公布は5月2日、施行は10月1日）。

## 2—組織の沿革

はじめに、今回の組織改編の対象となる、航空・鉄道事故調査委員会と、海難審判庁の組織の沿革について簡単に触れておきたいと思います。

### 2.1 航空・鉄道事故調査委員会

航空・鉄道事故調査委員会は、昭和46年7月の東亜国内航空のYS-11「ばんだい号」の横津岳墜落事故、全日空のボーイング727と航空自衛隊F86の雫石上空での空中接触事故等をきっかけに、原因究明の公正、迅速、適確性を期する事故調査機関の設置の必要性が認識され、設立の機運が高まりました。昭和48年10月、航空事故調査委員会設置法が公布され、昭和49年1月航空事故調査委員会として発足しました。

その後、平成3年5月の信楽高原鐵道列車衝突事故、平成12年3月の帝都高速度交通営団（当時）日比谷線中目黒駅構内における列車脱線衝突事故等をきっかけとした鉄道の安全確保に対する期待の高まりを背景に、鉄道事故の原因究明を行う常設の組織の必要性が強く認識されるようになりました。平成13年10月、組織名称を「航空・鉄道事故調査委員会」とし、鉄道事故調査も併せ行う組織に変更しました。

また、近年における、公共交通機関の高速化・大量輸送化に伴い、ひとたび事故が発生すれば甚大な被害に至る危険性が高まっているとの認識のもと、平成18年3月、事故に伴い発生した被害の原因を究明すること及び事故が発生した場合の被害の軽減に寄与することを目的として追加する法改正を行いました。

### 2.2 海難審判庁

海難審判制度は、明治30年7月に施行された海員懲戒法により確立されました。海員懲戒法は、我が国における、国際的地位の向上と資本主義経済の急速な発展を背景とする、海運、造船各企業の成長に対応して、海員の免状、懲戒について、特別な官庁を設けてこれに審判を行わせることが、他の行政機関等の介入を防ぎ、公平な処分を行うため必要であるとの認識のもと制定されました。当時の逓信省に設置される、高等海員審判所、地方海員審判所が審判を行うこととされ、二審制を採用していました。

その後、内航海運の輸送量が急増するに従い、海難の発生件数も増加傾向を示し、海員の懲戒により海難の防止を図る海員懲戒法では、その効果が十分に得られないとして、昭和22年11月、海難審判法を公布しました。海員懲戒法に

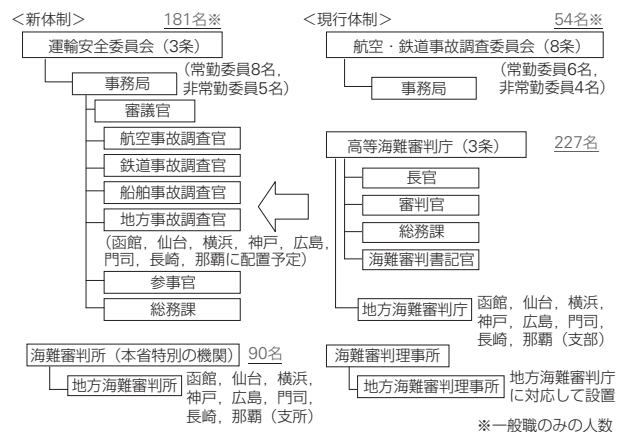
より設置された海員審判所については、昭和20年の運輸省の設置に伴い、同省所属の機関になっていましたが、昭和23年2月の海難審判法の施行に伴い、海難審判所と改称しました。また、昭和24年の国家行政組織法の施行に伴い、海難審判所は、海難審判庁と改称して、運輸省の外局となりました。その後、海難審判庁は、海難の原因究明と、船員等の懲戒を行う機関として、広く海事関係の発展に貢献してきました。

平成18年には、海難の再発防止に向けたさらなる積極的な働きかけを行うため、海難審判法の改正を行い、国土交通大臣及び関係行政機関の長に対し海難の発生防止のため講ずべき施策について意見を述べるができることとしました。海難審判庁が裁決等を通じて得た海難に係る情報や導き出された教訓を有効活用して、積極的に国土交通大臣等に対して提言を行い、この提言を通じて広く海事関係者に海難の再発防止を訴えていくこととしたものです。

## 3—組織の変更の概要（図—3参照）

### 3.1 組織・定員体制の新旧比較

今般の組織改正は、航空・鉄道事故調査委員会及び海難審判庁を運輸安全委員会及び海難審判所に改組するというものです。海難の調査については、IMO（国際海事機関）において本年5月に、原因究明と懲戒の分離について規定する条約が採択され、2010年1月1日に発効が予定されているとともに、国際的にも、海難については、事故調査機関と懲戒機関を別組織とすることが主流となっています。例えば、フランスでは1997年、ドイツでは2002年に、懲戒機関とは別に、海難の事故調査機関を設立しています。これらを踏まえ、現行の海難審判に関して、原因究明については、運輸安全委員会における陸・海・空の交通モード横断の委員会調査として行い、懲戒については、国土交通省に設置される特別の機関である海難審判所において行われる海難審判を通じて行うこととします。



■図-3 運輸安全委員会の組織体制について

### 3.2 「3条委員会」となることの効果

今般の運輸安全委員会は、国家行政組織法第3条に基づくいわゆる「3条委員会」として設置されます。「3条委員会」となると、内閣府、国土交通省などのいわゆる「府省」と並ぶ行政組織になりますので、国家行政組織法、国家公務員法の規定に基づき、事故調査官等職員のサービスの統督、任命等の権限を持つことができます。従って、これらの権限をもとに、より主体的に組織を統轄することが可能となり、今まで以上に政策立案、実施の機能を高度化することができます。

このように、運輸安全委員会は、独立性をより高めた専門の調査機関として、公正・中立な立場で、航空・鉄道・船舶交通の事故等について自らが証拠収集等の現場調査を行った上で事故発生の様々な要因を科学的かつ客観的に分析し、再発防止の方策を広く国民に提示する組織となることが期待されています。

## 4——原因究明機能の高度化

### 4.1 専門的知見の共有

陸・海・空の原因究明を一つの組織で行うことによって、航空、鉄道、船舶交通に共通する専門的知見の有効活用が可能になるとともに、事故原因分析を高度化することが可能になると考えています。事故原因に関係することが考えられる分野としては、ヒューマンファクターやサバイバルファクターの分析手法、安全工学、心理学、金属工学、機械工学、流体力学、気象・海象などが考えられます。例えば、航空事故等の調査を通じて事故原因の一つとして確認された乗務員の健康管理体制への分析手法や改善策などの知見が、船舶事故等の調査の際に応用できることなどが期待されます。このように、専門的知見をモード横断的に共有することにより、より高い水準で事故原因究明を行うことが可能になるとともに、効率的な業務運営体制が構築されることとなります。

### 4.2 船舶事故等の原因究明の高度化

また、現在は海難審判庁における審判を通じて海難の原因究明を行っていますが、今後は、運輸安全委員会において、背景要因も含めて、より高度な原因究明を行うことが可能となります。

#### (1) 船舶事故調査の内容

現行の海難審判においては、直近の船員の行為に関する事実の認定に力が注がれ、背景要因などについては、掘り下げた分析がなされない傾向があり、システムの欠陥が背景となっているような重大な事故について十分な分析がなされていない現状があると指摘されています。今後は、運輸安全委員会において、客観的、科学的証拠である物的証

拠を主な材料として、船体や機関の構造・材質に問題はなかったか、船舶の乗組員の員数、資格、労働条件に欠けた点はなかったか、港湾、岸壁、水路の状況に係る事由により発生したものでなかったか等をも含め、船舶事故等の発生の原因をより多角的に明らかにすることにより、再発防止機能を強化することを目指しています。

運輸安全委員会が具体的に調査を行う対象は、「船舶事故等」と規定され、

- ・船舶の運用に関連した船舶又は船舶以外の施設の損傷
  - ・船舶の構造、設備又は運用に関連した人の死傷
  - ・船舶事故の兆候（船舶事故が発生するおそれがあると認められる国土交通省令で定める事態をいう。）
- となっています。

#### (2) 調査方式について

調査方式についても、委員会調査となることに伴い変更があります。これまでの海難審判を通じた原因究明過程においては、審判官と理事官とが互いに独立した形式により審理・調査を行っていたため、重複した作業となりがちでした。また、審判という枠組みの中で、形式重視の手続で、慎重に事実の認定に必要な証拠の収集を行っていたため、迅速性に欠ける傾向がありました。

今後は、運輸安全委員会において、船舶事故等についても委員会方式により原因究明を行うこととなります。事故等の発生、通報を受けて、調査官が、関係者からの情報収集、物件の収集調査等、事故原因についての分析を行います。その後、専門分野を持つ委員による委員会審議において詳細な検討がなされ、事故調査報告書という形でとりまとめられることとなります。このように、迅速に、より掘り下げて原因究明を行うことで、原因究明機能が高度化されることが期待されます。

## 5——事故再発防止機能の強化

これまでの航空・鉄道事故調査委員会においては、国土交通大臣への勧告、国土交通大臣又は関係行政機関の長への建議を行うことが可能とされてきましたが、今般、新たに原因関係者への勧告を行うことができることとなりました。「原因関係者」は事故等の原因、事故に伴い発生した被害の原因に関係があると認められる者を指し、具体的には、例えば、航空機の乗組員、列車又は車両に乗務している者、船舶の乗組員等が考えられますが、法人、個人の双方が含まれます。原因関係者への勧告は、客観的かつ科学的な原因究明の結果に基づき得られた知見をもとに再発防止のための検討、措置すべき事項を原因関係者に直接伝え、対応を強く促すという行政作用です。このような勧告によって、

原因究明を行った委員会自らが原因究明の過程で導き出された具体的に取り組むべき措置を関係者に直接伝えることは、効果的、かつ説得力のあるものであり、再発防止に大きく寄与するものだと考えています。

従前の航空・鉄道事故調査委員会は国家行政組織法第8条に基づく「8条機関（審議会等）」であったため、こうした権限をもつことはできませんでした。新しく、「3条委員会」である運輸安全委員会に改組することで、原因関係者への勧告を行うことが可能となり、事故の再発防止機能を強化することが期待できます。

また、運輸安全委員会が勧告を行った場合においては、その勧告に基づく措置が原因関係者によって確実に実施されることが必要です。このため、運輸安全委員会が、勧告を受けた原因関係者に対して報告徴収を行うことを可能とすることにより、事故の再発防止のためのフォローアップを図る仕組みを取り入れています。さらに、原因関係者が正当な理由がなくてその勧告に係る措置を講じなかったときは、国民に対する情報提供等を行うため、その旨を公表することも可能としています。

## 6——事故調査体制の充実

運輸安全委員会となることに伴い、組織的にも体制の強化が図られます。具体的には、事故調査調整官が配置され、現地調査本部の設営、現地記者会見等のセット、事故調査に必要な物資の確保・送付、関係行政機関・事故関係者との連絡調整を行うこととなります。

さらに、新たに配置される事故防止分析官は、調査結果等関連データの収集・分析を通じて、複数の事故にまたがる問題について詳細な検討を行うため、事故等の分析機能が強化されます。また、今後、運輸安全委員会が国際的にも存在感を高めていけるよう、国際渉外官を中心に、事故等調査における諸外国との連携や開発途上国の技術的支援などの国際的な業務を実施していくこととしています。

地方における体制に関しては、新たに、事務局に地方事故調査官（函館、仙台、横浜、神戸、広島、門司、長崎、那覇）を配置することとなりますので、船舶事故等に関する初動体

制の強化や航空事故等又は鉄道事故等に関する初動のサポート体制が強化され、事故調査官がより調査に専念できる体制が整えられることとなります。

## 7——被害者等への情報提供

事故の被害者やその家族・遺族は、「なぜその事故が発生してしまったのか」という真実を知りたいという思いを強く抱かれます。そのような中、運輸安全委員会は、調査の公正・中立を確保しつつ、そのような方々の思いにできる限り応えていくことが必要です。

このため、運輸安全委員会は、調査の実施に当たっては、被害者やその家族・遺族の心情に配慮し、調査に関する情報を適時に、かつ、適切な方法で提供する義務を負うことが法律上定められることとなりました。

## 8——関係行政機関等の協力

これまで、航空・鉄道事故調査委員会が関係行政機関等に協力を求めることができるのは、調査の実施のために必要な場合に限定されていました。

運輸安全委員会の設立に併せてその権限が拡大され、所掌事務を遂行するために必要があると認めれば、いつでも関係行政機関等の協力を求めることが可能となりました。これにより、事故の防止のために必要な施策について関係行政機関の長に意見を述べる際も含めて、幅広く協力を求めることができます。

## 9——終わりに

交通機関の安全については、近時の事故の報道等を見ても、日に日に関心が高まっている重要なテーマであると思います。今般、陸・海・空のモード横断型の事故調査機関として、「3条委員会」というより独立性を高めた組織体制を確立することにより、事故の再発防止機能を強化することができます。運輸安全委員会の設立が、交通機関の安全をより一層高めるための大きな一歩になるものと考えています。