

運輸安全マネジメント制度の10年と今後の展開

—現場による「安全管理」と経営による「安全管理」—

東井芳隆

TOUI, Yoshitaka

国土交通省大臣官房危機管理・運輸安全政策審議官

1—はじめに

燃料費が高騰していることから社長が経営判断として「経済走行」を指示することは安全性と関係するののか。答えは、「関係する」。しかしそれは、「無駄なアクセル・ワークを戒めるのだから安全性が向上する。」という意味においてはではない。安全性に負の影響を与えるという意味においてはである。

これは、運輸安全マネジメントに関するセミナーで、ある運輸企業の社長が話されたことです。「経済走行」を求めた社長は、自社の車両が、スピードを落とさずカーブを曲がり、信号が変わる間際にアクセルを踏む事実と直面されたとのことでした。現場は、ブレーキを踏むことを躊躇うことで社長の求めに応じたのです。経済走行を求めるだけでは安全性を損なうおそれがあると判断したその社長は、直ちに、大前提である安全の確保を明確にし、指示を出し直されました。

さて、本稿のテーマである運輸安全マネジメント制度は、「輸送の安全」という基本の事柄を、経営トップの主体的かつ明確な方針の下、企業組織として具体的かつ継続的に取り組んでいくことを求める制度です。国土交通省は、その取組を評価し、レベルアップのための助言を行うこと等により、企業の安全管理体制の構築・向上のための取組を支援します。

この運輸安全マネジメント制度は、昨年10月で施行から10年の節目を迎えました。運輸安全マネジメントのこれまでをどう評価し、今後どのような展開が求められるのか、以下、私見を述べてみたいと思います。

2—運輸安全マネジメント制度の本質

平成17年は、輸送に関する重大事故等が多発した年でした。そして、その多くにおいて、共通する因子としてヒューマンエラーと事故との関連が指摘されました。そのため、国土交通省は、「公共交通に係るヒューマンエラー防止対策検討委員会」を設置し、ヒューマンエラーの背景にある、安全最優先の意識の形骸化、経営部門と現場間や部門相互間の意思疎通・情報共有の欠如といった組織的な問題に焦点を当て、この隠

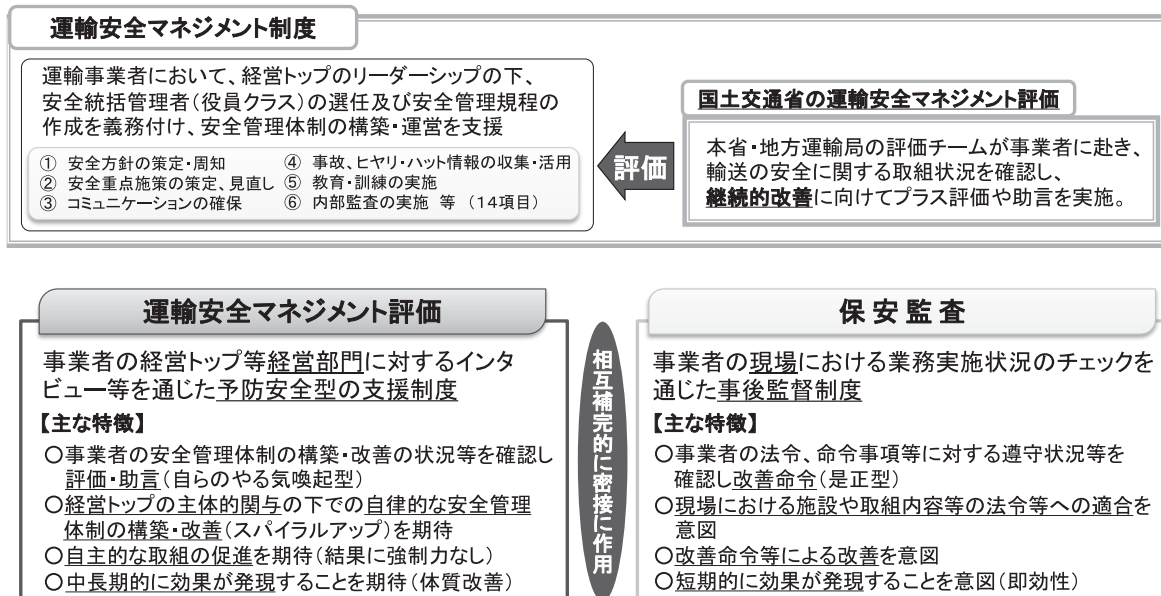
れてきた本質的な課題に対応するため、陸・海・空の事業法を改正し、18年10月に運輸安全マネジメント制度を導入しました。

具体的には、対象となる運輸事業者に対し、経営トップに直接、安全対策を提案・助言できる役員クラスの「安全統括管理者」の選任と安全管理体制を構築する基礎となる「安全管理規程」の作成を義務付けました。経営サイドが関わり、「ヒューマンエラーは起こる」との前提に立って、予防策を検討・実施し、エラーが起きた場合、その背後関係を調べ、企業組織全体で事故防止に取り組むことが求められるようになりました。

運輸事業に関する安全行政は、伝統的に、①事業参入時の審査や事業開始後の監査等のチェック、②車両・機材や運行（航）管理の基準やルールの設定、③乗務員に対する資格制度、④運輸安全委員会等による事故原因分析を通じた再発防止策の立案・実施等を根幹としています。それは、現在も極めて重要です。しかしながら、基準やルールは、基本的に、安全に関するミニマムの要請です。日々のオペレーションの中で、事故の芽をどのように把握し、対策を打つのか。そして、安全を支える社外の関係者、例えば、取引先、協力企業、更にはハードやソフトのメーカー、損害保険会社等との関係の中で安全をどう確保していくのか。運輸安全マネジメント制度は、これら全てを総合的に考え、企業として主体的・自発的に事故防止策をとることを求める新しいアプローチからの政策です。振り返ると、制度検討当時、我が国の企業統治そのものにも大きな変化がありました。企業の財務に関する相次ぐ不祥事等から、14年、当時の商法が、また、17年には会社法が改正され、大企業における法令遵守や業務の適正を確保する体制の整備が義務付けられました。また、18年には、金融商品取引法が改正され、内部統制報告制度が導入されました。運輸安全マネジメント制度も、企業統治に対する経営者へのこれらの要請と同じ流れの中にあると考えます。

3—運輸安全マネジメントの中身

運輸安全マネジメント制度の対象事業者は、鉄道事業、海



■図—1 運輸安全マネジメント制度

運事業、航空事業は全ての事業者が、自動車運送事業は、バス事業者が保有台数200両以上の事業者及び全ての貸切バス事業者と高速乗合バス事業者、タクシー事業者及びトラック事業者が保有台数300両以上の事業者です。なお、対象となっていない事業者にも、安全の確保や向上についての努力義務があります。

これにより、対象事業者は、経営の立場から安全を統括し、安全を管理する仕組みを構築することが求められます。具体的にどのように統括する仕組みとするかは、基本的には企業に委ねられています。そして、その仕組みの適切な運営により、絶えず輸送の安全性を向上させること、現状維持ではなくPDCAサイクルでスパイラルアップを図ることが求められます。18年の陸・海・空の事業法の改正においても「事業者は、輸送の安全の確保が最も重要であることを自覚し、絶えず輸送の安全性の向上に努めなければならない」旨の規定を追加しています。ただし、国土交通省は、安全管理の基本として実施して頂きたい14項目^{注1)}をガイドライン (<http://www.mlit.go.jp/common/000110883.pdf>) として示し、その考え方を通して評価します。そして、ガイドラインの達成度合いを「充足率」としてお示ししています。

その意味で、運輸安全マネジメント制度は、個々の安全対策の中身よりも、経営者が、安全について「自ら考えているか」、安全管理体制を「継続的に運営しているか」を問うものであり、その点で、保安監査とは本質において異なります（図—1）。また、運輸安全マネジメント評価では、文書や社内規定の整備といった静的な安全管理よりも、PDCAサイクルの具体的な運営、すなわち、動的な安全管理を重視します。そのため、評価に当たって、国土交通省は、直接、企業を訪問し、経営者にインタビューします。そして、安全統括管理者から、具体的な安全管理体制やその運営状況をヒアリングします。

4— 評価等の実績

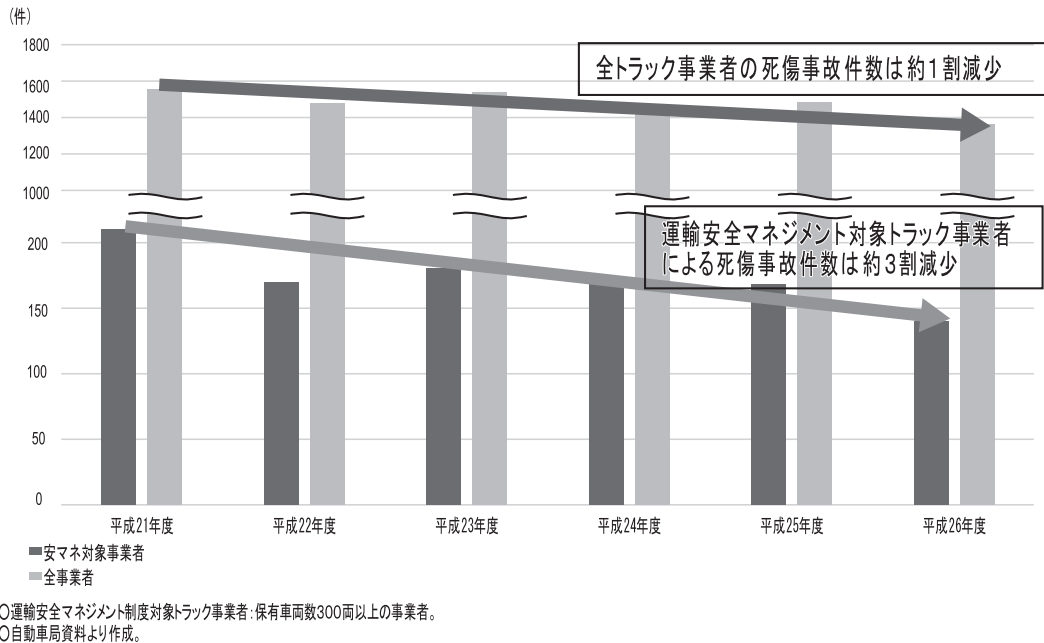
運輸安全マネジメントの対象事業者の総数は、27年度末時点で、9,657者となっています。国土交通省は、同時点までに4,938者の評価を実施しました。1日平均2者強の評価を行ってききましたが、後述する通り、バス事業の対象事業者が25年10月に大幅に増加したことから、評価の実施率は5割強です。

また、新しい考え方に基づく制度であること、そして、非対象事業者であっても自発的に運輸安全マネジメントを取り入れて頂きたいとの趣旨から、理解を深めて頂くためのセミナーを活発に行っています。国土交通省が実施したセミナーは、この10年間で335回であり、受講された方は18,000人弱にもなります。このほか、一定の内容をクリアしているとして国土交通省が認定した民間のリスクコンサルティング会社等が行うセミナーも、これまで271回実施されています。

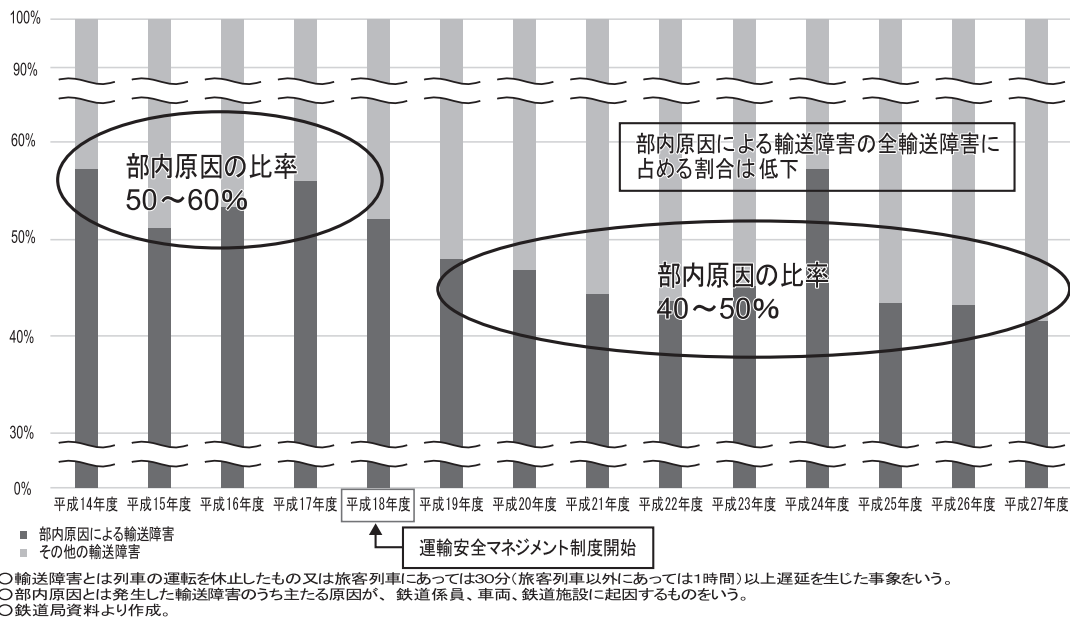
5— 制度の効果

このように、制度の導入・周知・実施を全力で行ってきた10年ですが、その効果はどうなのでしょう。運輸安全マネジメントは、安全対策を自ら考え、手を打っていくという安全管理の「仕組み」です。従って、導入の効果を直接的に計ることは難しいのですが、

- ① 図—2は、トラック事業に係る死傷事故の推移です。統計が連続している21年度から26年度を見てみますと、全トラック事業者（6万3千社弱）では約1割減少しています。他方、運輸安全マネジメント対象の事業者（167者）では約3割の減少となっています。これは、サンプル比較ではなく、全数比較です。
- ② 図—3は、鉄道事業に係る輸送障害の原因を見たものです。



■図—2 安全性の向上(トラック事業者)



■図—3 部内原因による輸送障害の減少(鉄道事業者)

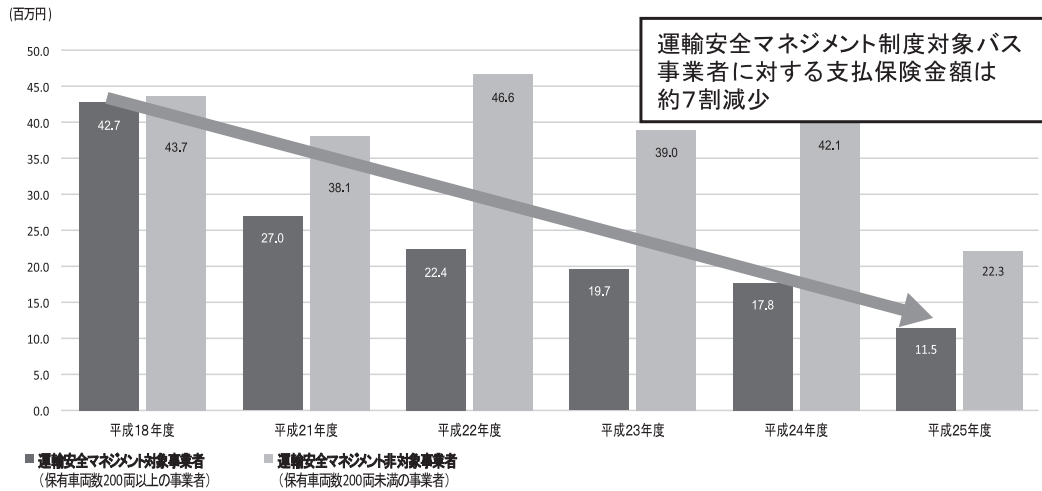
鉄道は、全ての事業者が対象となっていますので、制度が導入された18年度の前後で原因分析をして見ると、車両の不備や職員のミス等の部内原因が導入以前では5割~6割であったものが、導入後は傾向的に減少し4割~5割となっています。因みに、自然災害や踏切事故等による輸送障害は部内原因ではありません。

③図—4は、バス事業者に対する保険の支払額です。損害保険会社の資料に基づくサンプル調査ですが、対象事業者に対する25年度の支払保険金額は、18年度に比べ約7割減少しています。

事故の減少等は、直接的には個々の安全対策の積み重ねの結果です。しかしながら、自ら考えて安全対策を生み出す仕組みとしての運輸安全マネジメントが、安全対策をバックヤ-

ドから促してきたと見ることができると考えます。

それでは、運輸安全マネジメント制度は、経営幹部にどのように受け止められているのでしょうか。国土交通省が主催したこれまでのシンポジウムで、経営幹部の方々が披露された話の要点を整理したものが図—5です。シンポジウムにおいて、経営幹部の方々は、運輸安全マネジメントをきっかけに、企業の中で、何が変わり、何が改善されたのかを明確に話されています。経営幹部の方々も効果を感じておられると受け止めています。また、国土交通省の評価活動において、運輸安全調査官が、企業を訪問し、経営者へのインタビュー等を行っていますが、安全管理に関する経営者の考えや行動が明確になりつつあるなど、確かな手応えを感じています。制度は、この10年でしっかりと根付いてきています。



○任意保険契約台数1000台当たりに換算した支払保険金額(対人傷害事故、対物事故及び自損事故)。
 ○保険会社の協力により、任意保険契約を締結している事業者の中から上記カテゴリー毎に無作為に20~40者程度抽出し、各年度における支払保険金を集計した。
 (安全管理規程作成等が義務付けられていない事業者は、比較的規模の大きいものから抽出)

■図一四 保険金支払額の減少 (バス事業者)

■鉄道事業者(本社:関東)取締役 (2013年シンポジウム発言より)

- 運輸安全管理は、事業者にとって受け入れやすい制度であり、社長自らの考え方、乗務管区、現場職員の考え方も再確認でき、安全に対する取組を浸透させるにも非常に効果があると感じている。
- 経営者側の「安全に関する取り組み姿勢」が浸透することによって、個々の乗務員の安全意識等が向上した。
- ヒヤリ・ハット収集の必要性が浸透したことにより、提出数が増加する等、具体的な効果が出てきている。

■バス事業者(本社:近畿)代表取締役社長 (2015年シンポジウム発言より)

- マネジメント導入により弱点であった安全施策の単発性、個別性を改め、安全施策に体系化と継続性を持たせることができた。
- 体系化と継続性の一つに、事故データの収集活用があり、事故データを集計し、時系列比較、事故種別、営業所比較等から分析し、重点取組すべき対象事故を決め、年間計画に反映している。
- マネジメントの成果として痛感しているのは、事故データを文書・記録として保管して分析することによって、安全管理の方針の精度が年々上がってきているということである。

■フェリー事業者(本社:九州)代表取締役社長 (2013年シンポジウム発言より)

- 運輸安全管理制度により、経営トップとして現場への関与を深める良い機会を得た。経営者と現場、船上と陸上それぞれの考えをぶつけ合う取組を強力に推し進めている。
- これまでは、掛け声又は処分により安全対策を進めてきたが、運輸安全管理制度が始まり、科学的、系統的に安全を捉えることができるようになったと実感している。
- 内部監査について、これまでは記録にあまり残していなかったが、記録し、分析し、改善していくというシステムが回り始めた。

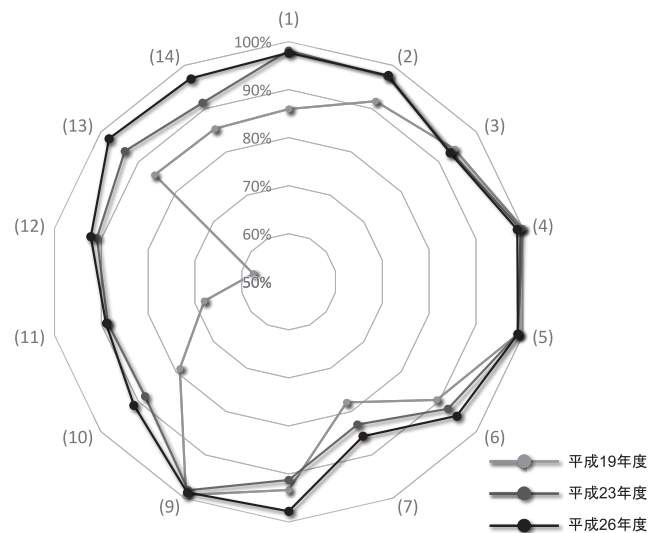
■航空事業者(本社:関東)代表取締役副社長等 (2010年シンポジウム発言より)

- 運輸安全管理の考え方を踏まえて、「安全に少しでも疑問があったら就航させない。その結果、飛行機が遅れても会社は容認する。」という経営者側の安全最優先のメッセージをグループ全社員へ発信した。
- 定時性より安全性を優先するというメッセージが経営者側から出たことにより、現場として大変心強く思った。
- 従業員一人一人が安全について何を改善すべきと考えているかなどを把握するため、経営者側が外向いて直接現場とコミュニケーションを図っている。

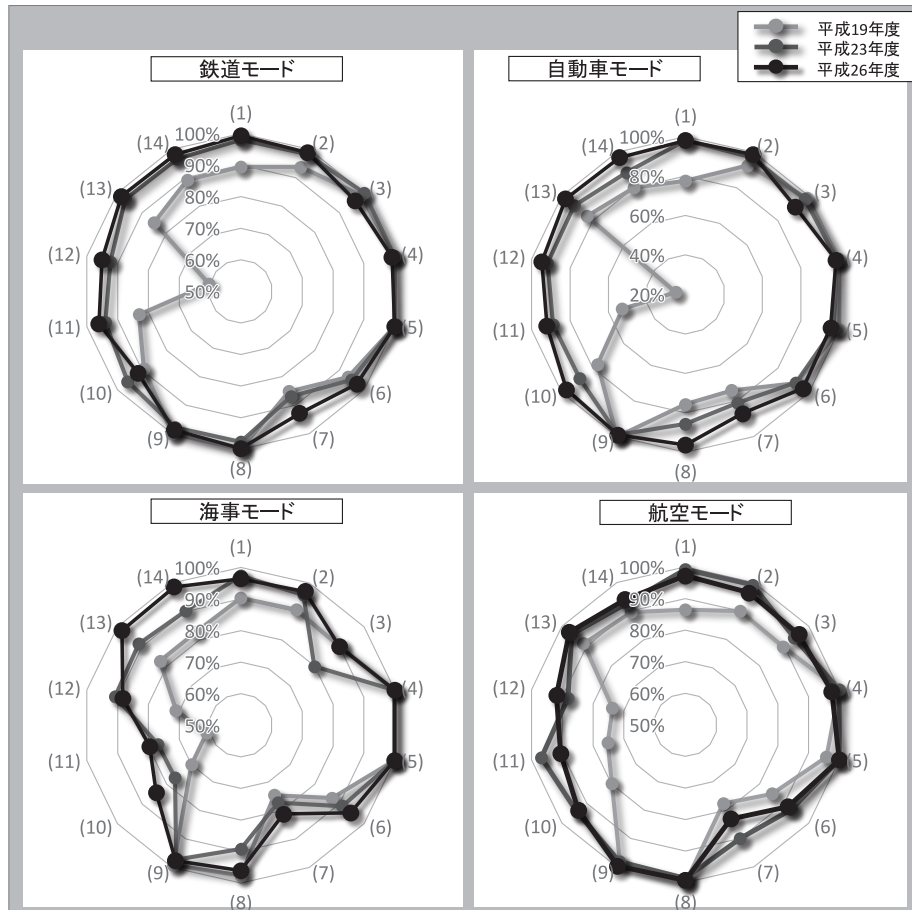
■図一五 経営者の認識

6 安全管理の状況

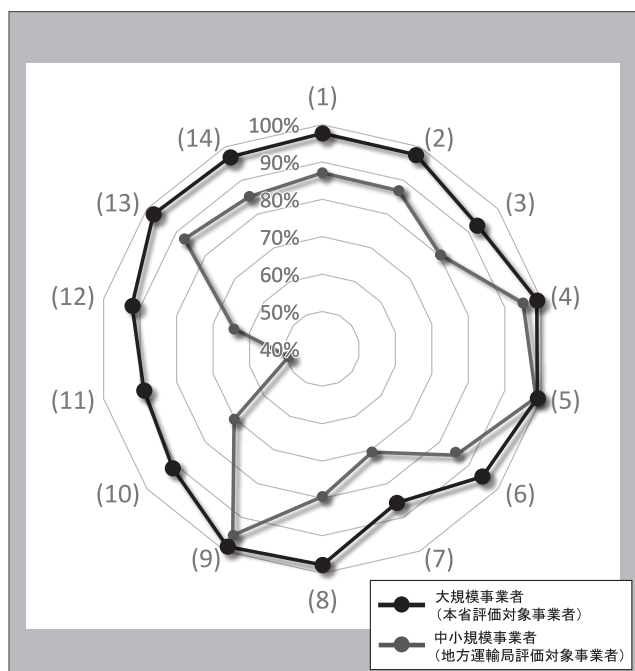
図一六は、前述した運輸安全管理のガイドラインに掲げる安全管理の基本となる14項目^{注1)}について、19年度、23年度、26年度の充足率をレーダーチャートで示したものです。全体としては、制度導入後、全ての項目について、充足率の向上が見られます。特に、「(12) マネジメントレビューと継続的改善」については、大きな改善が見られます。これは、安全管理に関し、PDCAサイクルが根付いてきたものと考えられます。一方、余り改善が見られない項目もあります。それは、「(7) 事故、ヒヤリ・ハット情報等の収集・活用」です。この項目は、現場の現状・実態を把握し、対策に結びつけていくための重要項目であり安全対策の原点でもあります。企業風土等から現場から



■図一六 全体の充足率 (本省評価対象事業者)



■図一七 輸送モード別の充足率



■図一八 事業規模別の充足率（平成26年度）

情報が上がりにくい実態があるとするれば、改善が必要です。

図一七は、これをモード別で見たものです。うち、海事モードについては、かなり凸凹の激しいチャートとなっています。海運事業は、全ての事業者が対象事業者であり、大規模企業から家族企業まで、事業規模にバラエティがあります。このことが影響していると考えられます。「(10) 安全管理体制の構築・改

善に必要な教育訓練等」、「(11) 内部監査」、「(12) マネジメントレビューと継続的改善」と言った、どちらかと言えば一定規模の企業組織の存在を前提に対応を求める項目の充足率が低くなっていることから推察できます。全体を見ると、各モードとも「(7) 事故、ヒヤリ・ハット情報等の収集・活用」の充足率がやや低いことがわかります。

図一八は、事業規模で見てみたものです。中小規模事業者においては、全体として充足率が大規模事業者に比べ見劣りすることは、一目瞭然です。同時に、特に、「(11) 内部監査」の項目の充足率の低さが目に止まります。これもガイドラインが一定規模以上の企業組織の存在を前提としていることが一つの要因であると考えています。

7—今後の展開の方向

このように進めてきた運輸安全マネジメントの10年を振り返って、そして、事業環境、技術革新等の経済社会の変化を踏まえて、今後、安全を創り出す仕組みとしての運輸安全マネジメントをどのように展開していくべきなのか、5つのキーワードで整理してみます。

(1) 深化

安全を創り出す仕組みとしてのこの制度は、経営者の主体

的かつ明確な方針の下、自律的・継続的に安全管理体制が運営されることが本質です。制度運用後10年を経て、しっかりとこの仕組みが確立している企業については、更なるスパイラルアップが求められます。グローバル化やオンデマンド経済の進展、少子高齢社会下での高齢の職員の比率増や働き方の変化、情報通信技術の進化など経済社会の変化や技術革新を安全管理にも取り込み、深化させていく必要があります。

また、グループ企業・系列企業全体と言った視野での取組も大切ではないでしょうか。企業グループとしての安全品質は、企業ブランドに対する信頼の観点からも重要と考えます。川上の企業が安全管理に関して関係企業を底上げしていくという方向は、運輸安全マネジメント制度の裾野を広げることにつながります。

(2) アウトリーチを含む支援強化

具体的にどのような安全管理が有効かつ適切かについては、業種・業態・規模等に応じて異なります。例えば、ガイドラインで求める内部監査の実施について、職員数の少ない会社や経営者が全ての職員に日々接している会社などの場合、文字通り実施することがかえって形式的になるのではないかと想像されます。そのような場合、「安全対策を客観的にチェックするにはどうすればよいか。」という問いに置き換えてみることも必要ではないかと考えます。そして、安全管理体制の構築途上の企業に対しては、可能な限り、テラーメードの助言を行うこと、そのため、国土交通省の体制を充実していくことが必要です。その場合、民間のリスクコンサルタント等の能力・人材の活用策も合わせて考える段階に来ていると考えます。

また、自社の安全管理体制をどのように構築し、スパイラルアップを図っていくのかという課題について、経営者に提案・助言するのは、安全統括管理者です。裏を返せば、安全統括管理者には、幅広い知識と経験、経営者からの厚い信頼が求められます。この安全統括管理者が社内で一層活躍し、地位を確立することは、運輸安全マネジメントを通じた安全性の向上を実現する上で大変重要です。そのため、国土交通省と安全統括管理者は平素からコミュニケーションを持つよう努めるべきだと考えます。また、同業他社、あるいは異業種の安全統括管理者が互いに情報共有・意見交換できるプラットフォームがあれば有効ではないかと考えます。

また、対象事業者を車両の保有台数で定めているタクシー事業及びトラック事業について、今後、その範囲をどのように考えるかという課題があります。24年4月に関越道でツアーバスの重大な事故がありました。これを踏まえ、25年10月から、バス事業者については、保有台数にかかわらず、全ての貸切バス事業者と高速乗合バス事業者を対象事業者としました。これにより、国土交通省が評価を行う対象事業者は、一気に4千者強増加しました。運輸安全マネジメントが求められ、かつ、

有効に機能する企業は今の範囲で必要十分なのか、事業の実態、事故の状況等を踏まえ、国土交通省の体制整備と合わせて考えて行く必要があります。

(3) インセンティブ

運輸安全マネジメントは、安全の確保に効果があります。そして、同時に、それは、コンプライアンスを超えた「自発的」な取組を求めるものです。そのため、「運輸安全マネジメントにしっかりと取り組むことが経営上もプラスになる」という認識が広がるようなインセンティブも検討する価値があると考えます。

企業が信頼され選ばれる要素として、運輸安全マネジメントに取り組んでいることが認識されること、そしてそのことが「外から見える」措置、結果として事故が減少した等具体的な成果に結びついた場合のベネフィット等、具体策を検討する段階に来ていると考えます。

(4) 顕在化する新しいリスク

地震、台風、津波等、近年、観測記録を塗り替えるような自然災害が多発しています。また、国際情勢の不安定化とともに頻発するテロ事件、IT社会の進化とともに新聞紙上を賑わす不正アクセス・サイバーテロ、国境を越える感染症等、これまでは特異な事象であった事柄が、常態化しつつあります。これらの顕在化する新しいリスクに運輸事業がどのように対処していくかも課題です。

このようなリスクは、内部の要因に起因する事故・トラブルを防ぐという伝統的な安全対策とは趣が異なるものです。また、事業継続性の観点から事案発生時の行動計画を作成して頂いている事柄もあります。しかしながら、見方を変えれば、外部の要因であったとしても、セキュアな輸送の確保に大きな影響を与えるという点では、安全の問題と重なることも多いと考えます。旅客にとっては、事故であれ自然災害であれ、どのような防止措置が講じられているのか、また、発生時にどのように守られるのかは大切な事柄です。荷主の場合もまた然りです。安全管理体制の中でどのように意識していくことが適切か、行政として整理をし、示していく段階に来ているのではないかと考えます。

(5) 現実化するサイエンス・フィクション

ITの急速な発展により、「情報の収集・分析・流通」に関する技術的な課題は日進月歩で克服され、コストも大幅に下がる等、飛躍的な進化を続けています。そして、これまでのサイエンス・フィクションが経済社会の様々な断面で現実のものとなつつあります。特に近年では、IoT（全てのものをインターネットにつなぐというコンセプト:Internet of Things）が経済活動や人々の生活の中に適用されはじめ、AI（人工知能:Artificial Intelligence）も多層構造のネットワークを機械学習するデー

プランニングによりプロ棋士を負かすなど急速に進化しています。自動車も自動運転の実用化に向けて官民の具体的な取組が進められています。完全自動運転に向けて世界レベルの競争が行われている状況です。

このような技術革新が、安全管理に無縁であるはずがありません。現在は、ナビゲーションシステムや居眠り防止装置などの運転支援システムも進化し始めており、デジタル・タコメータやドライブ・レコーダのデータを使った運行管理システムも提供されつつある段階にあります。これらのシステムに労務管理、人事管理、予算管理などの経営管理システムが協働していくことで、安全統括管理者が行う安全の統括業務をサポートできるのではないのでしょうか。行く先には、クラウド化とビッグデータ解析、安全分析サービスの出現、そして、AIの活用が垣間見えています。超スマート社会（Society5.0）の実現に向けた取組が始まる中で、未来の安全管理はどのような姿か、技術革新を如何に活用していくのか、進む道筋はどの方向なのかを関係者が共有していくことも有意義です。

冒頭の「経済走行」のケースのように、経営上の事柄が、思わぬところで安全問題とつながっていた経験を持っておられる関係者は、決して少なくないと思います。安全問題は、深く、かつ、広がりのある難物です。そして、安全管理には、運転手には運転席での安全管理、運行管理者にはオフィスでの安全管理、経営者には経営の立場からの安全管理があります。企業は生き物であると言われるかもしれませんが、それ故、運輸安全マネジメントにもゴールはなく組織や社会、そして時代の変化とともに形を変えていくことが求められると考えます。

先般、道路運送法が改正され、バス事業の経営に対し、安全についての行政措置が強化されました。しかし、本文で触れたとおり、法令に定める措置は、ミニマムの要請です。安全に不安を抱く社会は、見方を変えれば安全問題に正面から真摯に取り組む企業にとっては、それが評価される社会であると考えます。運輸安全マネジメントを通じて、「輸送の安全」という基本の事柄に取り組む経営者の方々を行政も能力アップを怠らず支援していきたいと考えています。

注

注1) ガイドラインの14項目：(1) 経営トップの責務、(2) 安全方針、(3) 安全重点施策、(4) 安全統括管理者の責務、(5) 要員の責任・権限、(6) 情報伝達及びコミュニケーションの確保、(7) 事故、ヒヤリ・ハット情報等の収集・活用、(8) 重大な事故等への対応、(9) 関係法令等の遵守の確保、(10) 安全管理体制の構築・改善に必要な教育訓練等、(11) 内部監査、(12) マネジメントレビューと継続的改善、(13) 文書の作成及び管理、(14) 記録の作成及び維持