

運輸安全に係る新たなスキームの実現

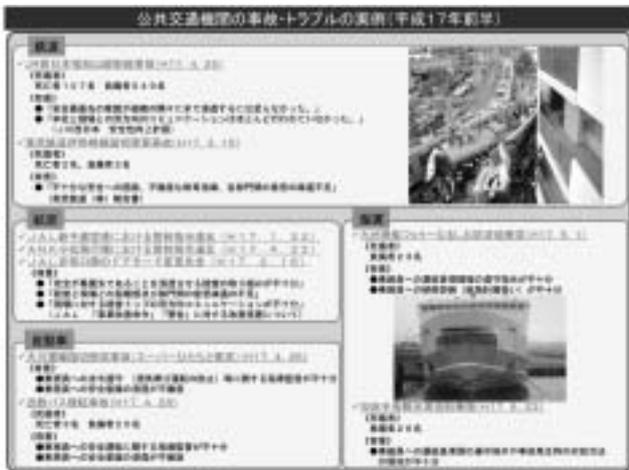
—運輸安全マネジメント評価の実施に向けて—

大島啓太郎
OSHIMA, Keitaro

国土交通政策研究所副所長(前大臣官房運輸安全監理官)

1—公共交通機関の事故・トラブルの頻発

平成17年は、わが国の公共交通機関の安全性に対する信頼に翳りが生じた年であった。1月のJALの新千歳空港における管制指示違反のトラブルに端を発し、3月に東武鉄道竹ノ塚駅踏切事故の発生等があり、4月25日に至っては、JR西日本福知山線で、周知の未曾有の大惨事が発生する等、年の前半に限っても、陸、海、空の各モードに涉り公共交通機関の事故、トラブル等が頻発したのである。(図—1)



■図—1

これらの事故・トラブルの太宗は、いわゆるヒューマンエラーがその背景にあると指摘された。そこで、国土交通省においては、このような事態に対応するために、6月に至り、事務次官、関係局長、学識経験者等からなる「公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会」を発足させ、同会議の集中的な検討の後、平成17年8月には、「中間とりまとめ」が明らかにされた。

2—「中間とりまとめ」：公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会

この「中間とりまとめ」において問題視されたのが、安全上問題ではないと思いついて行なう法令やルール違反等安

全を阻害する可能性のある行動、即ち、「意図的に行う不安全行動」であった。うっかりミスなどの「意図せずに行う不安全行動」と異なり、この種の行動やエラーを防止するためにはエラーを犯した個人ではなく、そのようなエラーを許し(醸成して)いる当該組織における「安全文化」や「安全風土」を適正なものにしていく必要があるとの指摘がなされたのである。(図—2)



■図—2

このような「安全文化」や「安全風土」を形成するために必要と指摘されたのが、事業者における「安全マネジメント態勢の構築と継続的取組」である(その内容は以下のとおり。ここでいうPDCAサイクルとは、PLAN—DO—CHECK—

ACTの略であり、計画から改善までのマネジメントの一連のステップ、流れを指すものである。

●安全マネジメント態勢の構築と継続的取組として必要な事項

- ① 経営トップのコミットメントの明確化
- ② 基本方針の確立・明確化
- ③ 社内体制の整備及び責任と権限の明確化
- ④ コミュニケーション・情報共有化のための適切なプロセスの確立
- ⑤ 効果的な内部監査の実施
- ⑥ 定期的な見直しと継続的な改善措置(PDCAサイクル)

さらに、この「中間とりまとめ」においては、国の役割として、国がモード横断的に安全監視組織を設置し、事業者の安全マネジメント態勢の評価(チェック)をすることが必要である旨も指摘された。

3—国土交通省における検討

以上のような「中間とりまとめ」の指摘を受け、国土交通省においては、17年夏から秋にかけて、鋭意検討を行い、主として以下のメニューを実施することが決定された。

- ①「モード横断的な安全監視組織の設置と安全マネジメント評価の実施」
⇒ 18年度概算要求として大臣官房に以下の組織と所要の定員を要求
 - ・「運輸安全政策審議官」(局長クラス級)
 - ・「運輸安全監理官」(課長級)
 - ・「運輸安全調査官」(課長補佐級)
- ②「事業者の安全マネジメント態勢の構築」
⇒ 陸、海、空の各運輸事業者に対する以下の義務付け等を骨子とする通称、「運輸安全一括法案」(運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律案)を第164回通常国会に提出
 - ・安全マネジメント態勢構築等を内容とする「安全管理規程」の事業者における作成、届出の義務付け
 - ・安全管理等に関する業務を統括管理するための役員クラスを念頭に置いた「安全統括管理者」の選任、届出の義務付け

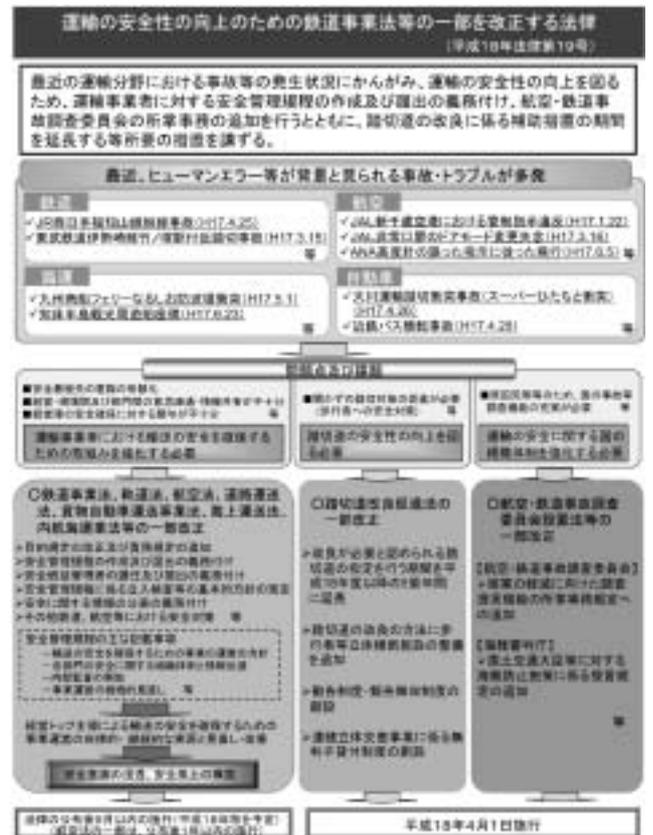
これらのメニューは以下に述べるような形で結実することになった。

4—運輸安全一括法(運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律)の成立

運輸安全一括法案は、本年1月の時点で、運輸安全に関し必要と認められた政策メニューの法律事項を、その趣旨等に鑑み、パッケージとして構成したものであり、大きく以下の3点を内容としていた。(図—3参照)

- ①事業者対策：安全管理規程の作成・届出義務付け、安全情報の公表等
(関係法律：鉄道事業法、航空法、海上運送法、道路運送法など8本)
- ②踏切対策：開かずの踏切対策促進等
(関係法律：踏切道改良促進法)
- ③関係組織の機能強化：航空・鉄道事故調査委員会等の所掌事務追加
(関係法律：航空・鉄道事故調査委員会設置法、海難審判庁法、国土交通省設置法)

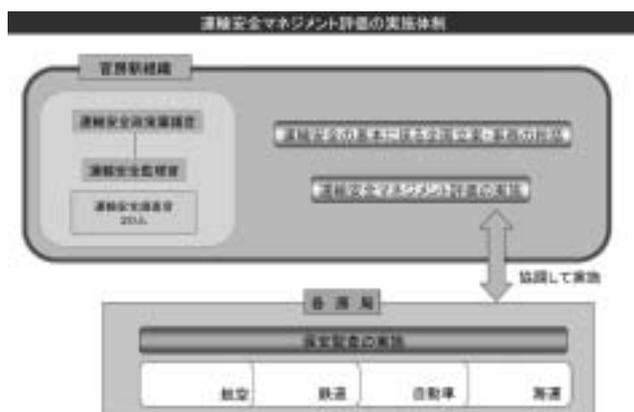
この運輸安全一括法案は1月31日閣議決定され、衆参の両院において、本会議趣旨説明を始め、政府に対する質疑、参考人に対する質疑等延べ23時間に及ぶ質疑を経た後、両院の国土交通委員会において全会一致の賛成を得て、3月29日に成立、同31日に平成18年法律第19号として公布されるに至った。



■図-3

5—大臣官房における新組織の設置

一方、国において、安全マネジメント評価(チェック)を行うこととなる「モード横断的監視組織」については、図—4のとおり、要求通り、大臣官房運輸安全政策審議官、運輸安全監理官、運輸安全調査官(20名)の設置が認められた。(運輸安全政策審議官は本年7月、運輸安全監理官は本年4月から設置されているところである)



■図—4

6—「ガイドライン」の検討・決定

事業者が構築する安全マネジメント態勢の具体は、運輸安全一括法で改正された各事業法に基づき事業者が作成する「安全管理規程」において、明らかにされるが、その記載すべき事項は、具体的には、同法とこれに基づく省令や通達において示されることとなるものである。その際、このスキームをモード横断的に導入することとした今回の経緯等に鑑み、「安全管理規程」に記載する項目とその考え方をモード共通的に示す「ガイドライン」を民間有識者、事業者団体の方々から成る委員会において検討、決定していただいた。

その骨子概要は、別表のとおりであり、これは、当然のことであるが、上述した「中間とりまとめ」の「安全マネジメント態勢の構築と継続的取組として必要な事項」の内容に沿ったものとなっている。

7—本スキームの実実施スケジュール

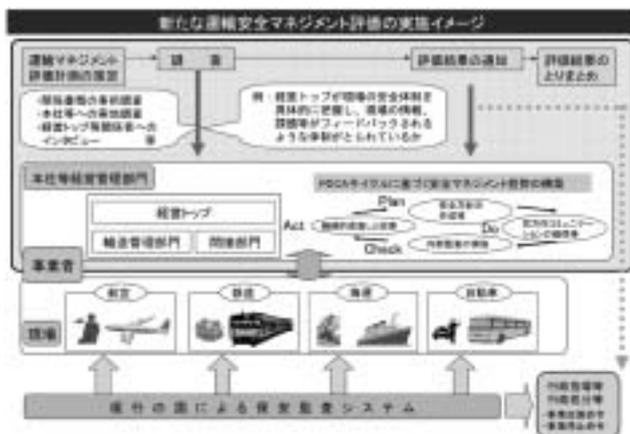
現時点においては、10月初めに運輸安全一括法の関連部分が施行の予定であり、7月には、関係の省令が公布される予定である。

8—最後に—本スキームの意義

今回導入することとなった事業者の安全マネジメント態勢の構築とその国による評価(チェック)には、概ね、以下のよ

うな意義が見出せる。

- ①事業者内部に安全マネジメント態勢の自立的、継続的実現・見直し・改善のための仕組み(メカニズム)が導入される。
 - ②経営トップについて、安全マネジメントに関するコミットメントの実現や責務等その役割が明確化されることにより、全社的な安全マネジメント態勢の適切な実現が期待される。
 - ③安全マネジメントに関し、実施すべきPDCAサイクルの具体が明確化されることにより、内外のチェックが容易となり、さらにその効果として、安全マネジメント従事者の安全意識が高まる。
 - ④以上の結果等として、事業者内における安全意識の周知徹底と「安全文化」「安全風土」の構築が期待できる。
- 上述の諸点は、これまで、各事業法において主たる規制対象、監査対象であった輸送の現場部門にとどまらず、事業者の経営管理部門にまで、法律の射程範囲が広がったことにより、新たに期待されることとなったものと考えられる。(図—5)



■図—5

今秋に予定されている、このスキームの実施にむけて、運輸安全監理官室では、事業者における安全マネジメント態勢構築の意義や重要性、さらには、その構築の際の以下のような留意事項について、各般の事業者団体、事業者の方々の理解を求めべく、関係各局等とも連携を図りながら、万全を期すよう準備を行っているところである。

- 適切な運輸安全マネジメント態勢構築のための留意事項
 - ①事業者による安全マネジメント態勢のコンセプトの理解と信頼及び要員への教育
 - ②既存の文書等の活用と過剰な文書等の作成の排除
 - ③事業形態、事業規模に相応しい事業者の取組

安全管理規定に係るガイドライン(骨子概要)

ガイドラインの目的

本ガイドラインは、事業者が作成し、実施する安全管理規程について、当該事業者の安全マネジメント態勢に係る記載事項に関し、準拠すべき事項等を定めることにより、以下の実現を図る。

- ①適切な安全マネジメント態勢の自律的・継続的な実現と見直し・改善
- ②関係法令等の遵守と安全最優先の原則の事業者内部への徹底及び実現のための不断の動機付け
- ③事業者内部への安全風土・安全文化の定着

	項目	内容
[方針]	(1) 経営トップのコミットメント	輸送の安全の確保のため、経営トップは次に掲げる事項につき、コミットメントする。 ①関係法令等の遵守と安全最優先の原則を事業者内部へ徹底する。 ②安全方針を設定する。 ③安全重点施策を策定することを確実にする。 ④重大な事故等への対応を実施することを確実にする。 ⑤安全マネジメント態勢を確立し、実施し、維持するとともに、輸送の安全を確保するために必要な要員、情報、輸送施設等が使用できることを確実にする。 ⑥安全マネジメント態勢の見直しをする。
	(2) 経営トップの責務	経営トップは、この表の項目に掲げる内容が実施されることを確実にする。
	(3) 安全方針	1) 安全管理にかかわる事業者の全体的な意図及び方向性を示す安全方針を設定し、事業者内部へ周知する。 2) 安全方針に沿って、具体的な施策を実施するため、安全重点施策を策定し、実施する。
[実行]	(4) 安全統括管理者	1) 関係法令に従い、安全統括管理者を選任する。 2) 安全統括管理者には、安全マネジメント態勢の確立、実施及び維持の観点から、次に掲げる責任・権限を与える。 ①安全マネジメント態勢に必要な手順及び方法を確立し、実施し、維持する。 ②経営トップへ安全マネジメント態勢の実施状況及び改善の必要性の有無について報告する。 ③関係法令等の遵守と安全最優先の原則を事業者内部へ徹底する。
	(5) 要員の責任・権限	安全マネジメント態勢を適切に確立し、実施し、維持するために必要な要員の責任・権限を定め、事業者内部へ周知する。
	(6) 情報伝達及びコミュニケーションの確保	1) 関係法令等の遵守と安全最優先の原則を事業者内部へ徹底する。 2) 輸送の安全に係る的確な情報伝達及びコミュニケーションを実現する。 ①経営管理部門(経営トップを含む)と現業実施部門との双方向コミュニケーションを確保する。 ②輸送の安全に関する情報を事業者内部で共有する。 3) 関係法令等に従い、輸送の安全に関する取組みに関する情報等を外部に対し公表する。
	(7) 事故等に関する情報の報告等	輸送の安全の確保のため、事故等に関する情報(不具合情報、リスク情報等を含む。)を明確にし、それらを経営トップまで適時適切に報告し、適切な措置を講じる。
[点 検]	(8) 重大な事故等への対応	重大な事故等に備え、必要に応じて(5)で定めた責任・権限を超越して、適切かつ柔軟に必要な措置が講じることができるように、その責任者を定め、責任・権限を明らかにし、事業者内部へ周知する。
	(9) 関係法令等の遵守の確保	関係法令等(輸送に従事する要員、輸送施設、事故対応等に関するものを含む。)の規定を遵守する。
	(10) 安全マネジメント態勢を維持するために必要な教育・訓練等	安全マネジメント態勢を確立し、実施し、維持するために必要な教育・訓練を実施し、また、必要な情報等を確保する。
	(11) 内部監査	安全マネジメント態勢が、適切に確立され、実施され、維持され、機能していることを確認するため、適切な間隔で、内部監査を実施する。
[改善]	(12) 見直しと継続的改善	1) 見直し(経営トップが関与する安全管理業務のレビュー) ①安全マネジメント態勢の機能全般に関し、適切な間隔で、見直しをする。 ②見直しの際には、安全マネジメント態勢の実施状況を確認し、安全マネジメント態勢の改善の必要性と実施時期について評価を行う。 2) 継続的改善 ①安全マネジメント態勢が適切に機能するように継続的に改善措置を行う。 ②継続的改善を行う際には、これまでに述べた措置((3)～(12))の結果等から明らかになった課題等について、必要な是正措置及び予防措置を講じる。
[文書管理]	(13) 文書の作成及び管理	次に掲げる文書を作成し、適切に管理する。この場合において、既存の文書をできる限り活用するとともに、過剰に文書を作成等しないよう留意する。 ①安全マネジメント態勢を確立し、実施し、維持する上で、基本となる必要な手順を規定した文書 ②関係法令等により作成を義務付けられている文書 ③その他安全マネジメント態勢を確立し、実施し、維持する上で、事業者が必要と判断した文書
	(14) 記録の作成及び維持	次に掲げる記録を作成し、適切に維持する。この場合において、既存の記録をできる限り活用するとともに、過剰に記録を作成等しないよう留意する。 ①安全マネジメント態勢を確立し、実施し、維持する上で、基本となる記録 ②関係法令等により作成を義務付けられている記録 ③その他安全マネジメント態勢を確立し、実施し、維持する上で、事業者が必要と判断した記録

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no33.html>