

事故を起こすと一番困るのは事業者だから安全は 事業者に任せておけばいいのか？

編集委員会委員

丸山 博 | MARUYAMA, Hiroshi

(財)運輸政策研究機構理事

34年あまり勤めた国土交通省を退職し、運輸政策研究機構に奉職することになったのを機に、国土交通省時代にかかわった運輸政策を、規制緩和と安全の確保という観点から振り返ってみたい。

私が運輸省(現国土交通省)に職を得て以降、運輸政策を貫く流れは規制緩和だった。規制緩和の動きは、1977年に始まった米国の航空分野でのデレギュレーションの動きの影響を受けながら、日本国有鉄道の分割、民営化とはほぼ機をいつにして一気に加速することとなる。1990年、トラック運送事業分野における参入については需給状況を考慮せず、事業を適確に遂行できる能力がある等の基準を満たせば許可されることとなった。運賃についても事前認可制が事前届出制となった。

さらに1994年の閣議了解で「公共料金のうち市場原理を導入できる分野については、上限価格制の是非を含め、経営の効率化を促す方策を検討する。」とされたことを受け、1996年から航空旅客運賃に総括原価を上限とする幅運賃制度が導入された。その後、1997年12月の「人流、物流の全事業分野で需給調整規則を廃止する」新しい方針を受け、2000年2月を皮切りに、すべての輸送モードで参入規制は需給状況を判断基準にしない許可制になった。運賃についても、貨物運賃は規制なし、旅客運賃についてもタクシーが認可制(それでも上限から一定の幅では自動認可)、鉄道、乗り合いバスが上限認可制を採るほかは、単なる事前届出制になり現在に至っている。

これを交通経済学的見地から評価すると、運輸分野においては「市場の失敗」の発生が規制の拠所とされていたが、戦後半世紀を経て、運輸市場も成熟段階に入り、供給過剰による「カットスロートコンペティション」などの恐れが少なくなり、需給を調整するという観点から規制当局が参入、退出を調整したり、運賃水準を細かく規制する必要性が薄れている中で、マーケットメカニズムを最大限活用することにより、交通、運輸分野の活性化、効率化を図るように制度変更を行ったということになる。

このような規制緩和の流れの中で、規制改革委員会の委員、学者、事業者の一部からいわれたのが「事故を起こして一番困るのは事業者だから、規制当局が安全規制を行う必要はない。規制当局が安全を規制すれば安全が担保されるという証明はない。」ということであった。裏を返せば、事業者の自主性やマーケットメカニズムに安全を担保する力があるという主張であるが、経験的、実証的立場からすると違うのではないかと思う。

1999年10月には、一部で鉄道分野の規制緩和のお手本のようにもてはやされていたイギリスで、通勤列車と特急列車が正面衝突して、多数の死傷者を出した。原因は通勤列車が信号を見誤って本線に

入ったため、この列車には列車停止機能はなかった。事故を起こせば一番困るはずの事業者が合理的判断をしていれば、別に目新しくもない列車停止装置ぐらい装備していたはずだと思うが、収益性にとらわれて安全投資を怠っていたといわれても仕方があるまい。

わが国でも、国鉄が分割民営化された直後の1988年12月に東中野駅の中央線緩行線で停車中の電車に後続電車が追突する大事故が発生した。

直近では、2005年1月の日本航空機の新千歳空港における管制指示違反、3月の東武鉄道竹ノ塚踏切事故、4月25日には西日本旅客鉄道福知山線で未曾有の大惨事が発生し、公共交通機関の安全性に対する信頼は大きく揺らいだ。どうも規制を緩和すればするほど、事業者の自主性を重んじれば重んじるほど安全性が高まるということもないようだ。

これらの事故、トラブルの大宗は、その背後にヒューマンエラーがあると指摘された。ヒューマンエラーに起因する事故に対処するため、国土交通省内に「公共交通にかかわるヒューマンエラー事故防止対策委員会」が設置され、2006年8月には「中間とりまとめ」が発表された。「中間とりまとめ」では、うっかりミスなどの「意図せずに行う不安全行動」もさることながら、安全上問題でないと思いついで行う法令やルールの違反など安全を阻害する可能性のある行動、すなわち、「意図的に行う不安全行動」が問題視され、このような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ているその組織の「安全文化」や「安全風土」を適切なものにしていく必要があると指摘された。2006年3月に公布された「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(運輸安全一括法)」では事業者「安全マネジメント態勢の構築と継続的な取組み」を義務付け、国土交通省においても「モード横断的な安全監視組織を設置して安全マネジメント評価を実施する」法律的枠組みが整備されることとなった。

規制緩和が一段落している現在、運輸政策の重点は公共交通機関の安全に移ってきている。輸送、特に航空輸送や鉄道輸送のように人間がその巨大システムを完全に制御するにいたっていない分野では、何が安全を確保するのに最適な方法なのかはわかっておらず、過去の事故を教訓にしながら手探りでやっていくしかない。従来の各運輸事業法の規制、監査の対象は航空機や列車の運行といった輸送の現場であった。運輸安全一括法の下における「事業者の安全マネジメント態勢の構築と国によるその評価」は、事業者の経営管理部門まで安全対策の射程を広げたものであり、過去の経験を踏まえて、運輸事業の安全の確保に向けて新たな一歩を踏み出したものと評価できるのではないか。