

平成 20 年 10 月 1 日をもって運輸安全委員会が設立されたが、それに先立つ同年 9 月 5 日、警察庁長官と国土交通省事務次官との間で「運輸安全委員会設置法の運用について」と題する合意書が交わされた。それによれば、犯罪捜査と事故調査との関わりについて「今後も同様の運用を続ける」とし、昭和 47 年 2 月および平成 13 年 2 月に警察庁と運輸省または国土交通省との間で締結された文書（いわゆる覚書および細則）は「今後とも有効なものとする」としている。この合意を受け、同年 10 月 2 日付で警察庁刑事局長および警察庁交通局長と運輸安全委員会との間で、従来と同じ内容の「事故調査の実施に関する細目」が交わされた。

事故調査機関と警察との間の覚書については、日本乗員組合連絡会議をはじめとする国内の航空労働者や国際定期航空操縦士協会連合会（IFALPA）などから、事故調査に対する悪影響が過去に何度となく指摘され、国際民間航空条約の精神に沿って改訂されるよう要請がなされてきた。

また、日本における事故調査と責任追及との混在は、その問題点が近年多くのマスコミに取り上げられ、改善を求める国民の声は高まりつつある。昭和 47 年締結時と同じ趣旨で新たにこの取り決めを継続する同意がなされたことは、国民の期待に反する行為と言わざるを得ない。

日本乗員組合連絡会議は、以下の点を指摘し、当該覚書の早急な改訂を要求する。

1. 運輸安全委員会と警察庁との覚書および細目は国際民間航空条約に反する

航空事故調査の唯一の目的は事故の再発防止であることは国際民間航空条約（ICAO）第 13 付属書の基本理念である。同付属書には、事故調査と責任追及の活動が分離されるべきこと、および事故調査の過程で収集された情報等の記録類を懲戒・民事・行政および刑事上の処置に利用してはならないことが規定されている。

航空法第 1 条には国際民間航空条約及びその付属書に準拠することが謳われ、運輸安全委員会設置法第 18 条にも同内容が規定されている。ICAO 条約は日本も批准し国会で承認されており、誠実に実行されなければならない。国として承認した条約を行政機関相互の覚書によって反故にすることは、国民への背信行為と言っても過言ではない。

ICAO 条約第 13 付属書には、次のような内容がある。

3.1 条：「事故、またはインシデント調査の唯一の目的は、事故およびインシデントの防止でなければならない。罪や責任を課するのがこの活動の目的ではない」

5.4.1 条：「罪または責任を課するすべての司法上、または行政上の手続きは、この付属書の規定に従って実施するすべての調査とは切り離すべきである」

5.12 条：「事故、またはインシデントの調査実施国は、その国の関係司法当局が、開示の方が、その調査、または今後の調査に及ぼす国内的及び国際的な悪影響よりも重要であると判断した場合でなければ、以下の記録を事故、またはインシデントの調査以外の目的で使用できるようにしてはならない」

a. 調査当局が調査の過程で人々から得たすべての口述

- b. 航空機の運航に関係した人々間の通信
- c. 事故、またはインシデントに関係した人々に関する医学的、または個人的情報
- d. 操縦室の音声記録およびその記録の読み取り記録
- e. 航空交通管制機関から得られた記録及びその読み取り記録
- f. 飛行記録を含む、情報類の解析において述べられた意見

そのような制限が必要な理由として、同付属書は 5.12.1 条の（注）として、以下のように述べている。

事故、またはインシデント調査の間に面接した人々から自発的に提供された情報を含む上記の記録の情報は、その後、懲戒、民事、行政および刑事上の処置に不当に利用される可能性がある。このような情報が流布されると、将来調査官に対して率直に発表しなくなるかもしれない。このような情報が入手できなくなると、調査の過程に支障を来して、航空の安全に著しく影響する。

以上のように、ICAO 条約では事故調査で得られた情報の取り扱いに細心の注意を払っており、その理由は言うまでもなく航空の安全向上のために十分な調査を行うためであり、事故背景の深層にせまる調査には関係者が不安なく情報提供を行うことが不可欠だからである。

2. 国土交通省は ICAO 条約に反する活動を運輸安全委員会に課してはならない

このように、運輸安全委員会と警察庁との間の覚書および細目は ICAO 条約に反するものであるが、国家行政組織法第 3 条の機関である運輸安全委員会が、上部機関である国土交通省によって国際条約に反する活動方針を課されることは、運輸安全委員会の 3 条機関としての独立性がその根幹において無力化されていることに他ならない。

ICAO 条約に準拠して国際的に信用される事故調査を行うために、2008 年 9 月 5 日に国土交通省事務次官と警察庁長官との間で結ばれた「運輸安全委員会設置法の運用について」と題する合意書は撤回されるべきであり、運輸安全委員会は独立性をもった機関として ICAO 条約に準拠した正当な調査活動を保証するよう、国土交通省に対して主張すべきである。

3. 批准された ICAO 条約が行政機関の間の覚書により反故にされてはならない

そもそも ICAO 条約は、国際民間航空の「安全かつ整然とした発達」のために締結された基本的な国際的合意である。そのために、各締結国は ICAO 条約第 37 条により、民間航空に関する様々な国際標準を統一的に確保することに協力する義務を負い、その目的で採択される付属書は、条約と一体をなす重要なものとして尊重されるべきである。

わが国において、条約は国会の承認を得て締結されなければならない、ICAO 条約も国民の代表である国会の承認の上で締結された。上記のように航空事故の防止に深い影響を及ぼす事故調査の在り方に関し、国際条約の重要な内容をなす付属書の規定が、警察庁と国土交通省という行政機関の間で、これらの判断によって締結された合意書によって排されるのは、このような国会の民主的コントロールの趣旨に照らしても問題が大きい。

4. 日本乗員組合連絡会議は以下のように主張する

「鑑定囑託」条項を廃止し、事故調査を主体とした新たな覚書を警察および救急機関との間で締結すべきである

日本における事故調査を ICAO 条約から乖離させているものは、運輸安全委員会と警察庁との間の覚書および細目に取り決められている「飛行記録や音声記録などの解析は、委員会に対して鑑定囑託を行うものとする(趣旨)」および「関係物件は、原則として警察が押収する(趣旨)」などの項目である。

鑑定囑託に対して運輸安全委員会が ICAO 条約を理由に囑託を拒否することも理論的には可能であろうが、関係物件を警察が優先的に押収する現状では困難もありうる。運輸安全委員会の協力が得られない場合、警察は他の機関に鑑定を依頼する可能性が高く、そうなれば運輸安全委員会は飛行記録その他の情報類を事故調査に利用することができなくなる。飛行記録及び操縦室音声記録は事故調査の最も重要な証拠物件であり、このような情報なしには十分な事故調査は全く期待できない。事故後の対応として警察が犯罪捜査のためにこのような物件を押収することは、再発防止のための事故調査を最優先させるという ICAO の精神を根底から覆すものであり、航空交通の安全という公共の福祉の観点からも全く容認することはできない。

過去の事故調査委員会の時代から今日まで、事故調査機関が「円滑な事故調査のためには、現在の覚書は有効に機能している」と説明してきた背景には、鑑定囑託を引き受けることを前提に、警察が押収した証拠を事故調査に使用する便宜が図られている現実がある。事故調査委員会及び運輸安全委員会が調査に必要な証拠類を使用するためには、「事故調査報告書は ICAO 条約で目的外利用が制限された情報には当たらない」と強弁し、事故調査報告書を刑事捜査上の鑑定書として提供することを正当化するのである。

事故調査報告書が、ICAO 条約付属書 13 の 5.12 条で「目的外利用」が制限された項目の集大成であることは明らかであり、いかに詭弁を弄しても現在の日本における事故調査が ICAO 条約に反していることは言を待たない。2007 年 11 月に ICAO が安全情報の取り扱いに関する法的指針を示したことは、日本における事故調査と刑事捜査が混然一体となった状況を憂慮した結果であると言われている。国際民間航空機関の理事国である日本は、航空の安全性向上という世界の期待にこたえるために、警察との覚書の「鑑定囑託」条項を廃止すべきである。

一方、全国に張り巡らされた警察及び消防などの組織は、事故発生時に迅速に現場に急行して救急救命活動を行ううえで重要な役割を果たす。事故直後の対応に、このような機関と運輸安全委員会が緊密に連携して人命救助に当たり、しかも事故調査に必要な証拠類を保護するために、運輸安全委員会と警察及び救急機関との間で、事故調査に主体を置いた新たな覚書を締結することは必須である。

以上