

「航空事故調査」に関する 日乗連の考え方と提言

Ver. 2



2008年1月8日

日本乗員組合連絡会議

「航空事故調査」に関する日乗連の考え方と提言 Ver. 2

2008年1月8日

日本乗員組合連絡会議

日本の航空事故調査は、真の事故原因を調査して同種事故の再発を防止するという点で、まだまだ不十分な現状となっています。

私たち定期航空に働くパイロットは、国際的な基準に沿って事故調査を充実させ、公正で科学的な事故調査によって将来の航空の安全に寄与できるよう、航空事故調査を以下の提言に沿って改善し、必要な法律の改正を行なうよう求めます。

日乗連の提言

1. 国際民間航空条約に準拠し、事故調査委員会設置法に以下の趣旨を含める
 - ・ 事故調査の唯一の目的は将来の同種事故の再発防止である
 - ・ 罪や責任を課する手続きとは切り離す
 - ・ 調査に関して得られた全ての資料を安全向上の目的以外に使用させない
 - ・ 新しく重大な証拠が見つかった場合、あるいは事故調査報告書に誤りが認められた場合は再調査を行なう
 - ・ 再調査に必要な証拠物件は永久保存とする
 - ・ 事故調査終了前に原則として関係者による意見聴取会を公開で行なう
 - ・ 事故調査報告書には原則として安全勧告を含める
 - ・ 国民の安全を図るため、可能な限り迅速に調査を行なう。事故調査は1年以内に終了することを原則とし、3ヶ月程度で事実報告書を公表する。1年以内に調査が終了しない場合は、1年程度で現在までの調査内容および今後の見通しを含めた中間報告書を公表する
2. 事故調査機関の充実を図る
 - ・ 人事および予算を国土交通省から独立させ、内閣府の外局とする
 - ・ 事故調査機関は調査に必要な活動を支障なく行なうための権限を持つ
 - ・ 予算の充実を図る
 - ・ 事故調査委員は事故調査に精通し、専門知識を有するものから総理大臣が任命する
 - ・ 事故調査官は専門職とし、事故調査の専門教育を受けた上で調査活動に従事する
 - ・ 十分な数の事故調査官を配置する
 - ・ 調査の実施にあたり、運航実態と事故調査に精通した運航乗務員の知見を活用する

- ・ 運航会社、メーカーなどの利害関係者の参画は技術的な情報提供にとどめる
- ・ 死亡事故の調査にあたっては、事故調査の知識のある機関により、原因調査の観点から検視を行なう
- ・ 安全勧告の実施状況を追跡調査する部署を設置し、強い勧告権限を持たせる
- ・ 事故調査機関の科学性と公正さを保持するために、事故調査機関は国民に対して常に門戸を開き、安全に対する啓蒙活動を行なう

3. 活動内容（所管項目）の整備

- ・ 事故被害者や遺族の心理的ストレスの緩和に関する業務を行なう
- ・ 予断に基づいた報道がなされないよう、専門広報担当官を配置し、一元的に正確な情報を責任を持って提供する

4. 捜査機関との職務の分担を明確にする

- ・ 警察による犯罪捜査と事故原因調査を分離するために、現在事故調査委員会と警察庁との間で結ばれている「覚書」および「細目」を撤廃し、改めて事故調査を優先させる法制度の制定、ないしは新たな取り決めを行なう
- ・ 事故発生時に効果的に初期対応が実施できるよう、警察、消防、医療機関その他の機関による災害救助や被害発生防止活動が速やかに行なわれること、および警察等の機関が、事故調査機関の指揮・監督のもとで、事故調査に必要な現場保存や資料の収集活動にあたることができるよう、法制度の整備を行なう
- ・ 全ての証拠物件は事故調査機関が管理する
- ・ 事故調査の過程で、事故の発生を意図して行なわれた行為、ないしはそれに準じる行為と事故調査委員会が認めた場合、警察と協議を行なう

提言の背景

私たちの社会の中では、毎日のように交通機関の事故、原子力発電所など産業システムの事故、建築物あるいはその設備の事故など痛ましい経験をしています。そして事故の大小を問わず、生命を奪われる、負傷するなど人的な被害が生まれ、犠牲者の遺族は深い悲しみの中に突き落とされます。

私たちが携わる航空産業においても、1985年の日航機御巣鷹山事故では520名の人命を失う大事故を経験しました。そして不幸なことに、その後も事故や重大なインシデントは毎年、起きています。航空界においては、“事故の再発を防止するためには公正で科学的な事故調査が極めて重要”であると早くから認識され、永年にわたって改善のために取り組みが行なわれてきました。

航空の安全を守る上でのバイブルとされるのが、国際民間航空条約です。それは時代の最新かつ高度な技術が凝縮された航空機の発展とともに歩む中で、航空の先進国とされる欧米を初めとして世界各国の乗員や航空関係者が学び築きあげた英知と言えます。その第 13 付属書では、「事故またはインシデント調査の基本目的は、将来の事故またはインシデントの防止である。罪や責任を課するのが調査活動の目的ではない」と高らかに謳われています。

日本においては 1974 年 1 月 11 日、航空事故調査委員会が運輸省に設置され、航空・鉄道事故調査委員会に改組されました。常設の事故調査機関の存在は、本来、大いに評価されるべきものです。しかし現実には、現在の事故調査委員会の活動は、事故原因の追究や再発防止といった社会の要請に十分に応えたものとはなっておらず、社会から大きな疑問や不満があがっています。

1997 年 6 月、JAL706 便が三重県志摩半島上空で大揺れし、負傷者が発生した事故では、事故の再発防止が唯一の目的である事故調査報告書を基に機長が起訴され、現役の事故調査委員が証人として証言しました。これは、事故調査を責任追及とは切り離すべきであると謳った国際民間航空条約に反するばかりか、その判決において事故調査報告書の内容そのものの誤りが指摘され、無罪が言い渡される結果となっています。

続いて 2001 年駿河湾沖で発生した日本航空機のニアミス事故でも、捜査段階における取調べにおいて事故調査報告書が関係者の刑事責任の材料として使われています。

このような事故調査と警察の捜査の現状は、真の事故原因を調査する上で大きな障害となっており、世界の航空関係者から航空安全への悪影響が懸念されています。

1. 国際民間航空条約の遵守

1944 年、世界の民間航空を安全かつ効率的に運用するために、52 ヶ国の代表によりシカゴ条約が締結されました。以来 60 年以上にわたり、国際民間航空条約 (ICAO 条約) は航空界のバイブルとして、安全の向上にも大きな役割を果たしてきました。航空事故の調査については ICAO 条約の第 13 付属書に規定されており、日本も同条約を批准していますが、日本の事故調査は世界標準に沿っているとは言いがたい現状です。日本の事故調査を ICAO 条約に沿った形で行なえるよう、ICAO 条約に準じて国内法を整備する必要があります。

2. 事故調査機関の充実

公正で科学的な事故調査を実現し、公共交通機関としての航空の安全を向上させるために、行政機関の影響を受けにくい独立した機関とし、十分な予算と人員配置に裏付けられた機関とする必要があります。

特に、事故調査機関が規制・監督官庁の影響下にある場合は、官庁の安全監督能力の不備を指摘しにくいことが、国際民間航空機関により指摘されており、国土交通省からの完全な独立が重要と言えます。

また、事故調査は「熟練者によってのみ行なわれるべき、高度に専門的な作業」とされ、調査官の熱意と忍耐力が調査の質を決めると言われています。また、不適切な事故調査は、何も調査を行わないよりももっと弊害が大きいとも言われています。

日本の航空・鉄道事故調査委員会は、現在は国土交通省内に設置されていますが、米国の NTSB や欧州各国の事故調査機関と比較した場合、その体制や予算規模における脆弱さは明らかです。米国の NTSB の年間予算は約 90 億円程度で、これは国民一人当たりになると 30 円程になり、カナダの事故調査委員会の場合は 90 円程度です。一方、日本の場合は一人当たり 1 円にも満たない現状です。

3. 活動内容の整備

ひとたび航空事故が発生すると、多くの場合重大な結果をもたらします。その為、センセーショナルな報道がなされ、拙速な事故原因の推定や安易な責任追及などの報道が先行することにより、社会に誤った認識が形成されることが少なくありません。こうした報道の背景には、事故に関する情報が不適切に取り扱われている問題があります。公正・中立な事故調査を行なうには、事故調査機関の広報担当者による責任ある情報管理が極めて大切です。

また、被害者・遺族は、心理的に非常に厳しい状況に置かれますが、心のケアは置き去りにされているのが実情です。米国やオランダなどでは、赤十字機関などの被害者救援組織が、事故直後から積極的に被害者・遺族の心理的なストレスの緩和にあたっているのを見たとき、日本は被害者に対するケアが置き去りにされていると言わざるを得ない状況です。

4. 捜査機関との職務の分担

日本における航空事故調査は、警察庁と事故調査委員会との間に交わされた覚書により、警察の犯罪捜査が優先され、事故調査委員会は警察に鑑定機関として協力するよう取り決められています。国際民間航空条約にも謳われているとおり、事故調査は関係者の責任追及とは切り離して行なわれなければ、真相を究明することは困難になります。

航空事故が発生した場合、警察は犯罪性の有無の観点からの捜査は行ないませんが、事故原因の調査は行ないません。

また、警察が押収した証拠資料は、裁判で証拠として開示されない限り封印された状態となり、誰の目にも触れることがないために事故調査にも使うことが出来ません。

こうした日本の現状を改めるには、事故調査を優先させ捜査と調査を分離するよう、「覚書」を見直すことが急務です。

当事者の行動が犯罪を意図したものでない場合は、刑事責任の対象から外し、公正な事故調査によって事故の再発防止を図ることが、社会の要請に応えるものと考えます。

最後に

ここ数年の社会の変化を見逃してはなりません。

航空事故だけでなく、JR 西日本の福知山線事故や六本木ヒルズの回転ドア事故、東武鉄道踏切事故、そして 706 便事故と同時期に検察によって徹底的に立件され医療刑事裁判となった様々な医療事故を経験した社会は、やっと気が付きはじめたのです。明治時代に制定されて以来殆ど形を変えていない刑法という法律で当事者（個人）を裁こうとしても、真の事故原因は追究されず、また企業やシステムなど本来の社会的責任の追及にもならず、再発防止にはつながらないことを。

私達、日本乗員組合連絡会議は、被害者・遺族の救済にも目を向けた、あるべき航空事故調査を実現するために、枠組みにとらわれることなく利用者・国民、航空関係者とともに全力で取り組み、関係行政機関や立法府に働きかけていきます。

そして、さまざまな分野で同じ問題に取り組む組織・団体に広く連携を呼び掛けます。

目的は唯一、“安全な社会を目指して”