

# 「国際民間航空条約第 13 付属書 5.12 条に対する相違通告」に関する見解

2009 年 10 月 29 日

航空安全推進連絡会議

国際民間航空条約第 13 付属書（以下、ICAO ANNEX 13）の改訂に対して、2008 年 8 月に日本政府が行った相違通告（以下、「2008 年相違通告」）に関し、私たちは異議を唱え反対する立場でこの見解を発表するものである。

私たちは、過去幾度となく繰り返された悲惨な航空事故を二度と起こしてはならないという決意のもと、航空の現場で働くものたちが集まって結成された団体である。

さて今般、2009 年 2 月になって「2008 年相違通告」の内容が政府より公表された。その内容は以下の通りである。

- ① 我が国の刑事訴訟法及び民事訴訟法は、司法手続きにおいてシカゴ条約第 13 付属書第 5.12 条に掲げる記録を使用できるようにするに当たっては、その開示が、当該調査、又は今後の調査に及ぼすであろう国内的及び国際的な悪影響よりも開示することの方がより重要であると関係司法当局が判断することを求めている。
- ② しかしながら、日本の事故調査当局は、自ら収集した 5.12 条に掲げる記録を裁判所の決定又は命令なくして、事故又はインシデント調査以外の目的で開示することはない。
- ③ なお、日本の事故調査当局と警察当局の間では覚書・細目が交わされており、事故調査と犯罪捜査が競合する場合にそれぞれの業務に支障をきたすことのないよう、関係物件の押収、関係者からの事情聴取等の活動の調整がなされている。

新聞報道によれば、この通告は、過去 2 年間にわたり外務省・法務省・国土交通省・警察庁との間で協議され、決定されたものとされている。

この相違通告を見るに、①においては、批准した条約に対して国内法が整備されていないことに言及し、しかし②において、事故調査機関は運用上 5.12 条を遵守する旨が表明されている。ところが③において警察当局との関係にふれ、「覚書・細目」があるので事故調査と犯罪捜査が支障なく調整されているとしている。

しかしながら、後に述べるようにこの「覚書・細目」の内容を見れば、国際民間航空条約が事故調査に関して示している趣旨とは逆行しており、さらに日本における航空事故の防止に大きな阻害要因となっている。

以下、詳細をのべる。

添付資料 1 「国際民間航空条約第 13 付属書 5.12 条」

添付資料 2 「覚書・細目」

## 【航空の安全は社会の最優先事項】

確かに、刑事訴訟法、民事訴訟法は ICAO ANNEX 13 の 5.12 条に記載のある判断を司法当局（裁判所）にもとめていない。国際民間航空条約付属書の規定を、国内法に反映する努力を怠ってきたからである。しかし、そのことによって 5.12 条に記載された項目が処分や罪を問うために使用されることがあってはならないと、私たちは考える。

なぜなら、航空の安全は社会的な最優先事項であり、複雑に絡み合った多くの要因によってひとつの事故へと至る過程を科学的に調査し、再発を防止するためのいくつかの施策を実行に移さなければならないからである。事故調査によって知りえた項目が犯罪捜査に流用されるようなことがあれば、関係者は真実を語ることを躊躇する可能性があり、正確な調査は望むべくもない。

この 5.12 条の注意書きの指摘は、国際民間航空機構による 60 年以上にわたる安全への真摯な取り組みの中でたどり着いた認識であり、航空の現場にいる人間にとっては至極当然だと思えるのである。

多くの犠牲者を一瞬にして発生させる航空事故を防止するために、科学的で公正な航空事故調査が世界的に期待されている。日本は、事故調査を優先させるための努力をしなければならない。

## 【ICAO ANNEX は国際的に認められた最良の基準である】

過去の悲惨な事故を再発させないために、航空機を運航する上で、国際的に最良であると認められた基準が、国際民間航空条約の 18 章にわたる付属書にまとめられている。

ICAO ANNEX 13 は、その中で事故調査に関する規定であり過去の経験から最良の慣行として記述されている。これら国際的最良慣行に従うことは、航空機を事故から救うため世界的に求められているものである。

2008 年 10 月に発足した運輸安全委員会は、この付属書の意味を汲み取り、権限を強化し独立性を保ち、徹底した原因調査と再発防止策を提言すると謳っている。しかしながら「2008 年相違通告」によって事故調査における最も重要な「安全に関わる情報」の効率的な収集手段を放棄したことになり、多くの国民の期待を背負った運輸安全委員会の設立の意義は、大きく損なわれたと言わざるを得ない。

## 【ICAO ANNEX 13 の 3.1 条には相違通告を行っていない】

周知の通り、ICAO ANNEX 13 の 3.1 条には、「事故または重大なインシデント調査の唯一の目的は、将来の事故またはインシデントの防止にある。罪や責任を科するのが調査活動の目的ではない。」と明記されている。

また、再発防止に寄与するために、「事故調査当局は、調査の実施に関し、独立性を有しかつ制限されない権限を有する。」

さらに、「罪や責任を科するためのいかなる司法上または行政上の手続きも本付属書の規定に基づく調査とは分離されるべきである。」としている。

日本政府は、この条文に対しては、相違通告を行ってはいない。即ち、この条文に同意し、この条文に従って実施することを約束しているのである。

## 【警察庁との係わり】

ICAO ANNEX 13 の 3.1 条に同意しているにもかかわらず、「2008 年相違通告」には、③として警察の犯罪捜査との関係に触れている。

1972 年、航空事故調査委員会の常設に伴い、航空事故調査委員会設置法制定を目前に控えて、警察庁長官と運輸省事務次官との「覚書」が締結された。この「覚書」は、2008 年 10 月に運輸安全委員会と警察庁の間でも同様の内容として取り交わされたと承知している。

この「覚書」は、端的に言えば事故調査よりも犯罪捜査を優先し、運輸安全委員会は警察に協力する立場であることを確認したものと考えられる。

例えば、航空事故発生に伴って、警察庁は運輸安全委員会に鑑定依頼をすることが出来るのである。即ち、警察庁は航空事故の再発防止のために行われた事故調査の内容を、そのまま、犯罪捜査のための鑑定書として依頼できるのである。

この点に関し、運輸安全委員会は、「一旦公表した事故調査報告書を、誰がどのように使用するかについては関与しない」と表明している。

一般に裁判の中で、刑事訴訟法でいう「鑑定書」として取り扱われるためには、捜査機関の囑託による鑑定を含めて、刑訴法所定の手続を経なければならない。通常は作成者が法廷で、証人として尋問を受けることにより個々の記載内容を証明する必要がある。一般に公表されている書籍や文書がいきなり鑑定書になることはありえないのであり、運輸安全委員会が鑑定の囑託を受託しない限り、事故調査報告書が鑑定書として取り扱われることは考えられない。国家機関による報告書の場合、信頼性が高いとして作成機関の代表による証言ですべての記載内容が真実として取り扱われることが多い。それにしても事故調査報告書が「鑑定書」として裁判で証拠として取り扱われるためには、運輸安全委員会の証言を必要とするのである。

となれば、この「覚書」は、日本政府が同意している ICAO ANNEX 13 の 3.1 条にいう「分離」と対立する内容となっていると考えるのが当然である。さらに、「唯一の目的」としての再発防止のための調査を踏みにじるものと言わざるを得ない。

この「覚書」を含め、警察庁と運輸安全委員会のこれらの行為は、同条約の国際標準から逸脱している。

## 【先進各国の状況】

ICAO ANNEX 13 の改訂に対し、相違通告を行っている国は日本ばかりではない。しかしその内容は、日本と違い ICAO が求める基準から大きくずれてはいない。

例えば、米国は事故調査報告書の内容のうち、「事実」の部分のみの使用を認めている。「解析」や「事故原因の推定」については使用を認めていない。過去、民事事件で「事実」の部分が使われた事例があるとされている。

英国については、5.12 条で規制される事項が報告書に記載された場合、公表された報告書をもって規制が外れたと解してはならないと国内法に規定され、ICAO の条文よりも厳しい規制をかけていることから相違通告を行っている。

日本では、報告書が公表されれば、どのように使用されようと関与しないとする運輸安全委員会の対応とは大きく違っている。

#### 【日本の責務】

日本政府は、「2008年相違通告」をもって ICAO ANNEX 13 に記載されている条項に従う義務を負わないと解してはならない。5.12条においても、国内法との差異があったとしても航空事故調査の国際最良慣行を尊重するよう努力しなければならない。

私たちは、航空事故を引き起こすに至った悪質な不良行為を決して許しはしない。危害を加える意図を持った行為者を許しはしない。

私たちは、「免責条項」が国内法に付け加えられることを求めてはいない。

もちろん、国内法に則り、犯罪捜査が実施されることに異存はない。

しかし、国際的に最良であるとして認められている事故調査の手法を最大限尊重し、科学的な調査によって真の事故原因を追究し再発を防止することが利用者にとっての最大の利益であり、世界から求められている日本の責務であることを自覚しなければならない。

犯罪捜査では、事故原因を追究できないばかりでなく、事故調査そのものを阻害するのである。

#### 【私たちの要求】

最後に、次の2点を強調し関係各省庁に求めなければならない。

第一点は、ICAO ANNEX が求める航空機事故調査の基準を満足するために、警察庁と運輸安全委員会とで取り交わされている「覚書および細目」を見直し、鑑定嘱託条項を削除し、事故現場における救急保安活動を警察などの協力によって円滑に行うことを主眼とした内容に変更することである。

第二点は、日本の国内法と ICAO ANNEX 13 との内容が合致するような、法律の整備に着手することである。

以上

国際民間航空条約 第 13 付属書

「記録の非開示」

5.12 事故、またはインシデントの調査実施国は、その国の関係司法行政当局が、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の目的以外に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全ての後述
- 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) 操縦室の音声記録及びその記録の読み取り記録
- e) 航空交通管制にかかわる記録及びその記録の読み取り記録
- f) フライトレコーダー情報を含む情報解析中に述べられている意見

5.12.1 これらの記録が最終報告、またはその付録に含まれるのは、事故、またはインシデントの解析に関連している場合のみでなければならない。解析に関係のない部分の記録は開示してはならない。

注 1 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、行政及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きして、飛行の安全に著しく影響する。

注 2 添付書 E は、安全情報の収集および作成システムからの情報の流出に対する保護に関するガイダンスが示されている。

【添付資料 2】

警察庁丙企発第 6 号

昭和 47 年 2 月 8 日

運輸省官房長殿

警察庁長官

## 航空事故調査委員会設置法案に関する覚書について

標記について、別紙のとおり覚書を交換することに異存はない。

### 覚書

運輸事務次官 町田 直

警察庁長官 後藤田正晴

第 68 回通常国会に提出予定の航空事故調査委員会設置法案（以下「法案」という。）の運用は下記によることを確認し、警察庁と運輸省は、法案の成立後すみやかにこの趣旨を徹底させるため必要な措置をとることを申し合わせる。

### 記

1. 法案第 14 条第 1 項および第 2 項ならびに法案第 16 条第 2 項および第 4 項の規定による処分は、捜査機関に対しては、これを行行使しないものとする。
2. 法案第 14 条第 1 項および第 2 項ならびに法案第 16 条第 2 項および第 4 項の規定による処分を行おうとする者は、当該処分が捜査機関の行う犯罪捜査と競合しない場合を除き、あらかじめ捜査機関の意見をきき、当該処分が犯罪捜査に支障をきたさないようにするものとする。
3. 捜査機関から航空事故調査委員会委員長等に対し、航空事故の原因について鑑定依頼があったときは、航空事故調査委員会委員長等は、支障のない限りこれに応ずるものとする。
4. 航空事故調査委員会から捜査機関に対し、法案第 17 条の規定による協力の要請があったときは、捜査機関は支障のない限り協力するものとする。
5. 航空事故調査委員会が発足した時点で、警察庁と航空事故調査委員会は、犯罪捜査および航空事故調査の円滑な実施につき必要な細目を締結するものとする。

## 警察庁と運輸安全委員会との間の犯罪捜査及び事故調査の実施に関する細目

平成 20 年 10 月 2 日

警察庁 刑事局長 米田 壮

警察庁 交通局長 東川 一

運輸安全委員会事務局長 柚木 浩一

警察庁と運輸安全委員会は、昭和 47 年 2 月、平成 13 年 2 月及び平成 20 年 9 月に警察庁と旧運輸省又は国土交通省との間で締結された文書（昭和 47 年 2 月 5 日付け空総第 75 号及び同月 8 日付け警察庁丙企発第 6 号、平成 13 年 2 月 6 日付け国鉄総第 25 号及び同月 15 日付け警察庁甲刑発第 2 号並びに平成 20 年 9 月 5 日付け警察庁甲刑発第 267 号、国空委企第 9 号）に基づき、次の通り細目を締結する。

## 警察庁と運輸安全委員会との間の犯罪捜査及び事故調査の実施に関する細目

### 1. 目的

この細目は、航空事故、鉄道事故及び船舶事故（以下「事故」という）に関し、都道府県警察（以下「警察」という）が行う犯罪捜査と運輸安全委員会（委員長、委員、専門委員及び事務局職員並びに委員会の援助要求により国土交通大臣が指定する職員を含む。以下「委員会」という）が行う事故調査が競合する場合において、相互の調整を図ることを目的とする。

### 2. 現場保存

(1) 事故現場の保存は、原則として警察が行うものとする。ただし、委員会が現場に先着した場合は、臨場した警察の現場保存責任者に引き継ぐまでの間、委員会においてこれを行うものとする。

(2) 事故現場における警察及び委員会のそれぞれの責任者は、必要がある場合においては、現場保存の範囲、方法等について随時協議を行い、協力して原状の保全に努めるものとする。

### 3. 実況見分（検証）、現場物件の検査

(1) 警察及び委員会のそれぞれの責任者は、実況見分（検証）及び現場物件の検査を行うに当たり、その実施日時、範囲、方法等を事前に協議できるものとする。また、実況見分（検証）及び現場物件の検査を実施中、必要がある場合は、それぞれの責任者が随時協議を行い、相互の活動が円滑に行われるように努めるものとする。

(2) 警察の行う実況見分（検証）及び委員会の行う現場物件の検査には、警察及び委員会のそれぞれの責任者が指定する職員を相互に立会人として参加させることができるものとする。

### 4. 検視

警察が行う事故に起因すると認められる死亡者の検視について、委員会から立会いの要望があった場合は、警察において便宜を図るものとする。

5. 関係者に対する事情聴取（取調べ）、質問

- (1) 事故現場において、警察の行う関係者からの事情聴取（取調べ）及び委員会の行う関係者からの報告聴取は、それぞれの責任者があらかじめ対象、順序等を協議して行うものとする。この場合、警察は、委員会が事故航空機の乗組員もしくは客室乗務員、事故列車もしくは事故車両の乗務員又は事故船舶の乗組員もしくは客室乗務員から速やかに報告を徴し得るよう便宜を図るものとする。
- (2) 警察が刑事訴訟法の手続きにより身柄を拘束している事故関係者に対し、委員会から質問の要望があった場合は、警察において可能な限り接見の便宜を図るものとする。

6. 関係物件の押収、留置

- (1) 事故現場にある関係物件のうち、警察及び委員会の双方がそれぞれ押収又は留置を必要とする物件については、原則として警察が刑事訴訟法の手続きに基づき押収するものとする。ただし、それぞれの現場責任者が協議して措置する場合はこの限りではない。
- (2) 警察は、押収物件のうち、事故航空機の飛行記録装置又は音声記録装置、事故船舶の航行記録装置又は音声記録装置等早期の解析を必要とするものについては、押収後できる限り速やかに委員会に対して鑑定嘱託の手続きとるものとする。また、警察は、押収物件のうち、委員会に保管をゆだねることが適当と認められるものについては、委員会に保管を委託するものとする。
- (3) 事故現場以外にある証拠物件については、警察及び委員会のそれぞれの責任者が協議して措置するものとするが、原則として前期（1）に準じ、警察が刑事訴訟法の手続きにより押収した後、必要により鑑定嘱託あるいは保管委託を行うものとする。

7. その他

警察及び委員会が事故の捜査又は調査を行う場合には、すみやかに捜査又は調査の責任者及び連絡責任者の所属、氏名及び連絡方法を相互に通報し合うものとする。ただし、人の死傷を伴わないような軽微の事故の場合についてはこの限りではない。