

J 航空事故調査

J01 運輸安全委員会の今後のあり方について

J01-1 2011年4月15日、「福知山線列車脱線事故報告書に関わる検証メンバー」から国土交通大臣に出された「運輸安全委員会の今後のあり方についての提言」に関して、その後の委員会内での検討状況、並びに施策の実施状況を明らかにすること。

2011年の話し合いの場において、この提言についての概要の説明を受けたが、その後の2年間の経過をお聞かせ願いたい。

J01-2 運輸安全委員会は、国際民間航空条約機構(ICA0)の安全管理の理念に基づき、航空における不安全要素を収集・分類・分析し、事前対応的な事故防止に活用し、その情報を公表すること。

J02 運輸安全委員会の体制について

J02-1 運輸安全委員会は、国土交通省から完全に独立した機関とすること。そのために、運輸安全委員会独自で職員を採用し、人事面で完全に独立すること。

事故あるいはインシデント調査により行政に厳しい勧告を行う必要性が生じた場合、人事異動等により交流のある国土交通省に対して直言できるのかどうか大きな疑問がある。

私たち航空安全会議は、これまでも運輸安全委員会の独立性を高めるためには「人的独立」が必要不可欠であると主張してきた。2010年の答弁では、「国家行政組織法の三条委員会ということで、独自の規則制定権や職員の任命権も持ち、専門的人材の確保や養成も可能であるので高度な独立性を持っている」ということである。しかしながら例えばそうだとした場合、国土交通省から人事面も含めて完全に独立することの方が公平・中立という点において遥かに前進するのは明らかである。

2011年3月に東京電力福島第一原子力発電所で発生した事故に関し、「原子力安全・保安院」(当時)についても経済産業省からの独立の必要性が問われていた。その結果、環境省の外局である「原子力規制委員会」へ移行された。同様の観点での問題が運輸安全委員会においても当てはまるのではないかと懸念されている。

J02-2 事故調査体制を充実させるため、航空事故調査官を専門職として長年従事させる制度を確立させると共に、事故調査の専門教育を受けた上で事故調査活動に従事させること。

航空事故調査官は一朝一夕に育つものではなく、教育訓練に加え多くの経験が要求される。これらの専門家を確保するために国内外の大学・研究機関などと協力・連携し、継続的に専門家の養成を図ることが必要である。

J02-3 航空会社出身の運航乗務員や整備士等を航空事故調査官として採用すること。

近年の航空事故は、複雑な要因が絡み合って発生する「システム性事故」と認められるものが増加しており、運航現場や整備現場の実態に精通している事故調査官の必要性が高まっている。

2011年の答弁では、日本航空出身の乗員を採用したということだったが、今後も継続的に航空会社出身の乗員、整備士等を採用すべきである。

J02-4 航空事故調査官の養成に関して、その標準的な養成・教育課程を確立させること。

各々の事故調査官には専門分野があるというのは理解できるが、標準的な養成課程を策定することは人材育成という観点でも事故調査技術の伝承という面でも有効であると考ええる。

J02-5 2012年(平成24年度)に設置された「公共交通事故被害者等支援室」について、その具体的な業務の概要と運輸安全委員会の関わりを明らかにすること。

これまで私たち航空安全会議は、「航空災害被災者家族支援法(仮称)」の検討および法制化を要請してきた。この度、「公共交通事故被害者等支援室」が常設機関として設置されたことは、法制化こそならなかったものの、大いに評価できる。しかしながら、この「支援室」の役割と業務実態については外部から見え難く、詳細はあまり知られていない。これまでも運輸安全委員会以外の関係省庁の対応は消極的であったことを考えると、組織運営が万全であるのかについては不安が残る。マスコミ報道によると、2012年4月に群馬県藤岡市の関越自動車道でバス運転手の居眠りにより発生した事故においては、「こちらから現地に出向いて要望を聞くことは考えていない」と支援室の担当者は話している。そのような実態があることから、今後については、事故における全ての問題点を把握している運輸安全委員会が積極的に関わって牽引して頂きたい。

J03 事故調査のあり方について

J03-1 航空事故の初期調査は運輸安全委員会が行い、故意による犯罪行為の存在が明らかになった場合のみ、その後の捜査を関係機関に委ねること。そのために警察庁との間で締結された「航空事故調査委員会設置法案に関する覚書」(以下「覚書」)を改訂すること。

英国や米国などでは、故意または明らかな犯罪行為の存在が認められない限り、警察は現場保存などで事故調査に協力する体制になっている。

一方、日本では、「覚書」の第2項に、航空事故調査委員会による事故調査が「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、事故調査が犯罪捜査に支障をきたさないようにするものとする」(趣旨)と、犯罪捜査が事故調査に優先することが明文化されている。この記述が我が国において事故調査に対して犯罪捜査が優先されている一番大きな原因となっている。

第2項に「事故が犯罪によって引き起こされたとの判断が公正に下されない限り、運輸安全委員会が航空事故調査を専任する。もし事故が犯罪によって引き起こされたとの判断が下された場合は、警察が主要な調査機関になる」旨の文言に変更すること。

消費者庁の消費者安全調査委員会が警察と交わした覚書は、警察と事故調査機関との連携の在り方を対等の立場としている点、嘱託鑑定に応じる規定を設定していない点など、運輸安全委員会の覚書の問題点を認識した上でそれよりも進歩した内容となっている。調査と捜査の分離に関する社会の理解は急速に進みつつあり、運輸安全委員会としても早急に改善を検討すべきである。

J03-2 事故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ため、公的制度として導入するよう環境を整備すること。

2001年4月12日の参議院国土交通委員会における航空・鉄道事故調査委員会設置法改正に関する審議の中で、「科学的公正な調査のため、パイロットや整備士など幅広

い専門家の意見が反映されることが重要ではないのか」との議員の指摘に対し、扇国土交通大臣(当時)は「おっしゃる通り、あらゆる手を尽くしても尽くしきれない。予兆、兆候を探るためにも、各部門からの意見が大切である」と答弁しており、事故原因の徹底究明のために必要なリソースは積極的に活用すべきという点で、私たちと同じ認識を示されている。

事故機と同じ型式の航空機に乗務している現役の運航乗務員を事故調査の初期段階から参加させることは、事故原因究明のために非常に有効であることは言うまでもない。航空会社に所属していることから「事故の利害関係者」になり得るという問題もあるが、そこは事故調査の透明性を確保することにより十分払拭できると考える。

- J03-3 事故調査については、航空法のみならず労働基準法および労働安全衛生法等を考慮した事故調査を行うこと。特に航空機使用事業等の会社が係わる事故に関しては留意すること。

航空機使用事業等、小型飛行機やヘリコプターを運航している企業には中小零細企業が多く、事故の背景には労働環境や運航環境の問題が内在する場合がある。そのようなことから、事故の原因究明と再発防止については航空法だけではなく、労働基準法や労働安全衛生法などの観点から見た事故調査が必要不可欠である。

技術的問題だけでなく、人間の能力の限界を正確に認識して適切な規制を行うことは、ICAO が Fatigue Risk Management Systems (FRSM) を推し進めていることから明らかであり、実例としては 2012 年 4 月に関越自動車道で発生した高速バス事故などがある。事故調査機関として、組織の管理体制や監督官庁の規制・指導の在り方まで踏み込んだ調査と安全勧告が必要である。

- J03-4 事故調査機関の科学性と公正さを保持するために、運輸安全委員会は国民に対して常に門戸を開き、「責任追及よりも事故の再発防止が一番の国民の利益」という考えを広めるために、安全に対する啓蒙活動を行うこと。

現在の航空事故調査の国際基準となっている国際民間航空条約第 13 付属書には、「航空における事故調査の唯一の目的は、同種の事故の再発防止にある」と明記されている。ところが我が国においては、その精神並びに考え方が、国民のみならず政府においても未だ十分に理解されていない。航空事故の事故原因が複雑な要因が絡み合って発生する「システム性事故」の度合いを高めている中で、直近の当事者のみの過失を追及するような風潮が社会にあっては、再発防止のための真の事故原因究明には大きな支障があり、結果、同種の事故が再発して国民の利益および生命、安全を大きく損なうことになる。国際民間航空条約の精神を広く一般にも浸透させるよう、運輸安全委員会としても積極的に取り組むべきである。同種の活動は微力ではあるが航空安全会議も継続していく考えである。

- J03-5 消費者庁にて行われてきた「事故調査機関の在り方に関する検討会」の取りまとめにより、2012 年(平成 24 年)10 月 1 日に消費者安全調査委員会が新設された。同じ「事故調査」を扱う国の機関として、今後、どのような連携を考えているのかを明らかにすること。

「事故」に対する原因究明を求める世論は、2011 年 3 月の東日本大震災により発生した原子力発電所の事故を契機にかつて無いほどに高まりつつある。同種の事故・事例を再発させないため、あらゆる角度から調査を行い、真の事故原因を究明し、再発防止策を講じることは、航空に限らずあらゆる分野において求められている。

他省庁に関わることではあるが、「事故調査」という点における考え方については共通点

も多く、全く無関係であるとは言い難い。この点について、運輸安全委員会の考え方を是非とも伺いたい。

J03-6 事故調査に関わる情報開示について、運輸安全委員会としての考え方を明らかにすること。また、事故調査に関する情報を公表する際には、事故調査及び情報提供に関する専門知識を有する報道官により行うこと。

ここ最近の事故及び重大インシデントについて、マスコミ報道等では発生当初よりかなり詳細な内容が報道されている。調査中の事例に対するマスコミ等への過度な情報開示は、事故調査の弊害になると私たち航空安全会議は危惧している。この点についての委員会の考え方をお聞かせ願いたい。

J04 航空事故の刑事裁判における嘱託鑑定について

J04-1 「覚書」第3項、「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、支障のない限りこれに応じるものとする」とあるが、今後については刑事裁判等の場において、運輸安全委員会としてどのような対応を行うのか明らかにすること。

航空事故における刑事裁判の際、運輸安全委員会が捜査当局からの鑑定依頼に応じざるを得ないのは、警察庁との覚書第3項に「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、支障のない限りこれに応じるものとする」との規定がある為である。単なる省庁間の取り決め過ぎない「覚書」が、運輸安全委員会設置法などの法律、ひいては国際民間航空条約第13付属書という国際条約を蔑ろにしている我が国の現状は明らかに異常である。

嘱託鑑定など警察による捜査が優先されている現状は、安全性の向上を享受するという国民の利益を阻害していると言わざるを得ない。日本航空123便事故、JR西日本の福知山線事故、港区エレベーター事故など、多くの事故の被害者からは「警察が事故調査に係わることにより、事故の真相も究明されず、再発防止にも役立っていない」との声が多く出されている。

警察からの嘱託鑑定に応じることは国際民間航空条約第13付属書に抵触するため、現在の覚書の範囲内でも「支障」があることは明らかである。この点は、覚書の改定以前に実行可能である。

2011年の答弁では、「今後については事故の事実関係の部分のみを鑑定書として提出し、事故調査報告書の内容をそのまま提出することはしない」という方向性を明らかにしたが、その後、具体的にはどのような検討が行われているのかをお聞かせ願いたい。

J04-2 裁判所からの命令以外で、嘱託鑑定に応じないこと。

航空安全会議としては、国際民間航空条約第13付属書の精神に則り、事故調査報告書が刑事裁判の証拠として取り扱われることは認められない。しかしながら我が国の法体系においては、裁判所からの命令により、事故調査報告書が刑事裁判の証拠として採用される手続きが存在する。であるならば、捜査当局からの嘱託鑑定という形であっても、運輸安全委員会自らが事故調査報告書を法廷の場に差し出すことは、国際民間航空条約の精神にも反する行為であり、行うべきではないと考える。

法廷の場では、嘱託鑑定書として証拠採用された事故調査報告書についても、作成者による真正証明と共に内容が反対尋問にも耐えうるものが証拠採用の条件となるが、実

際にはその調査内容の真偽判定はほとんど行われぬのが通例である。
これまでのところ、裁判所からの命令で事故調査報告書が証拠採用された事例は無いと認識しているが、裁判所からの命令により証拠採用された場合には、事故調査報告書の内容について法廷の場で論ずる機会が少なからず必要であると考えられる。
事故調査報告書は推定原因の羅列であり、刑事責任追及に必要な真実性の精度とは異なる基準で作成されているにもかかわらず、これがそのまま真実であるかのごとく刑事裁判の証拠として扱われることは、航空安全会議として到底認められない。
2009年に発覚した、運輸安全委員会による「JR 西日本福知山線列車脱線事故に係わる情報漏洩」については、事故調査がそのまま犯罪調査に直結していることが背景にあると有識者からも指摘されている。運輸安全委員会の委員自らが事故当事者と接触して調査情報を漏洩したり、報告書の内容を当事者に有利なように修正したりしたことは、運輸安全委員会という組織のみならず、「事故調査」に対する信頼を著しく傷つけるものであり到底許されるものではないが、裏を返せば「事故調査報告書」というものが実質的に刑事裁判に利用されていることの証明とも言える。

J05 事故の再調査について

J05-1 運輸安全委員会設置法に事故調査における再調査の制度を制定するよう取り組むこと。

また将来の再調査に対応できるよう文書管理規定を見直し、事故調査において収集した資料および証拠物件は永久保存とすること。

事故調査の過程で出された疑問や問題点の指摘に対して、科学的な検討がなされず、あるいは指摘に対して沈黙のまま調査を完了した場合、もしくは事故調査報告書が発表された後に、事故原因に関連する現象・物質の発見や新たな証言、あるいは科学技術の進歩によって新たな解明手法が発見・開発される等の場合は、国際民間航空条約 第13 付属書 5.13 の視点による再調査の制度を法的に確立することが必要である。

運輸安全委員会運営規則第4条には「事故等調査の再開」について明記されているが、あくまで運営規則であり、明確な法令上の規定ではない。また再調査を行うかどうかの判断についても委員会の裁量に任されており、欧米各国の制度と比較すると大きな差があることは否定できない。この現状を改善し、国際民間航空条約の趣旨に則り、再調査を行うべき基準が運輸安全委員会設置法に明文化されなければならない、委員会としてもそれに向けて取り組んで頂きたい。

1971年7月に起きた全日空機と自衛隊機との空中衝突事故(いわゆる雫石事故)については、2006年8月に事故機の機体の一部が墜落現場から発見されている。事故発生が35年の経過した後にも新たに残骸が発見されることもあるわけで、再調査に対応するためにも現行の10年という文書管理規定を見直すことは必須であると考えられる。

J06 事故調査に関わる継続懸案等

J06-1 日本航空123便事故(1985年8月12日)について、以下の点を踏まえ徹底した再調査を行うこと。

J06-1-(1) 運航乗務員の酸素マスクに関する会話の事実誤認

J06-1-(2) 他の急減圧事故との顕著な食い違い

J06-1-(3) 急減圧が人体に及ぼす影響

- J06-1-(4) CVR 解読内容の見直し
- J06-1-(5) 捜索救難活動における生存者の証言との重大な食い違い
- J06-1-(6) 残骸回収の能力と必要性

J06-2 日本航空 706 便事故(1997 年 6 月 8 日)について、以下の点を踏まえ徹底した再調査を行うこと。

- J06-2-(1) 事故原因における重大な事実誤認
- J06-2-(2) 水平安定板の動き
- J06-2-(3) 操縦桿が感知する力(CWS)
- J06-2-(4) 操縦桿の位置(CCP)の記録
- J06-2-(5) 自動操縦装置が OFF となったタイミング
- J06-2-(6) スポイラー(抵抗板)の展開とピッチアップとの関連性
- J06-2-(7) THROTTLE(推力調整器)及び水平安定板(STAB)の動き
- J06-2-(8) 自動操縦装置の耐空性
- J06-2-(9) PIO について
- J06-2-(10) シミュレーターでの再現性について
- J06-2-(11) ピッチ変動の数値解析概要について
- J06-2-(12) 「自動操縦装置のオーバーライド」の定義

当時のダグラス社の定義とは異なる誤った定義のもとに調査結果がまとめられている。ダグラス社の定義では「Override は Autopilot lockout spring が縮み始めた時に始まる」とされ、それに必要な操縦桿への入力は「20 ポンド」以上が必要だとされている。しかしながら事故調査報告書は「操縦桿に力がかかった状態すべてをオーバーライドとする」と、異なる定義づけをして調査がなされている。メーカーと異なる定義に基づく調査は、当然その結論も誤ったものとなる。