

ISSUE BRIEF

公共輸送の安全確保

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 522 (MAR. 13. 2006)

最近、日本航空（JAL）の運航トラブルやJR西日本福知山線脱線事故など、我が国の公共輸送の安全性と信頼を揺るがす重大事故やトラブルが相次いでいる。

その背景として、安全輸送の確保を最優先とする企業風土・体質が維持されていなかった可能性や、交通・運輸分野の規制緩和による影響などが指摘されている。

国土交通省はこれらの重大事故・トラブルの続発を受け、公共輸送事業者の経営トップ主導による安全マネジメント態勢の構築や事業者監視体制の強化、鉄道の技術基準の見直しなどを進めている。

これらの安全規制の強化や事業者及び行政による措置が、将来の事故の「未然防止」に資するものとなることが望まれる。

国土交通課

てらにし かすみ
(寺西 香澄)

調査と情報

第522号

はじめに

最近、(1)日本航空（JAL）を始めとする運航トラブル、(2)鉄道事故（JR西日本福知山線脱線事故、JR東日本羽越線脱線事故）など、我が国の公共輸送の安全性と信頼性を揺るがす重大事故やトラブルが相次いでいる（巻末表参照）。

(1)の航空事業者によるトラブルについては、機材不具合など航空機自体の問題と、乗務員の対応に起因する問題が相次いで報じられた。幸い、それぞれ重大な死傷事故には至らなかったが、航空事業者において航空の安全を確保する体制がとられていたのか、利用者をはじめ国民の懸念が高まることとなった。また、(2)の鉄道事故については、特にJR西日本に対して、利用者に安全な輸送サービスを提供する意識が希薄だったのではないかという点を厳しく批判する論評が見られた。

本稿は、公共輸送機関の重大事故・トラブルの背景についての議論のほか、公共輸送の安全確保に関するこれまでの施策や課題を整理するものである。

I 重大事故・トラブルの背景

1 安全輸送の確保についての企業風土・体質

公共輸送機関の重大事故・トラブルの背景としては、まず、安全輸送の確保を最優先とする企業風土・体質が維持されていなかった可能性が指摘されている。

重大事故・トラブルが発生した日本航空とJR西日本に共通する問題として、安全輸送の確保という最優先目的に組織全体が目を向けているとは言いがたく、また、組織自体が人と人の信頼に基づき成り立っているとは言いがたい環境にあったのではないかという点が指摘されている¹。

現在、多くの公共輸送事業は主に営利企業（民間企業）によって担われている。営利企業である限り、利益追求が企業活動の目的となる。一方、公共輸送機関として、安全輸送の確保は当然かつ必要不可欠な前提であり、安全への信頼がひいては当該企業の利益につながる。確かに、安全面への投資効果は、安全であること＝「(事故などが)何も起こらないこと」＝当然のこと、であるが故に、その効果が見えにくいという点は否めない。その上で、経営者は「安全確保」を前提としつつ「利益追求」を実現していくのである。

他の事業者との競争の中で、日本航空では運航の「定時性」向上が、また、JR西日本では「高速化」がそれぞれ優先され、現場の従業者は「安全確保」より優先する目的達成のために作られた仕組みに基づき行動していたとされる²。

公共輸送事業の経営者は、現場の従業者が「安全確保」を常に志向し、自らが安全輸送の要であることを意識して業務を遂行できるような環境を整える必要がある³。

¹ 三好博幸「組織は「人の協働のシステム」。その「質」が企業の存続を左右する 企業トラブルの背景を「JAL」と「JR西日本」の事例で検証する」『OMNI-MANAGEMENT』14巻9号、2005.9、pp.2-7。

² JR西日本の企業風土（利益追求の姿勢）を指摘したものとして、柳田邦男「JR尼崎事故 破局までの「瞬間の真実」」『現代』39巻7号、2005.7、pp.48-52。

³ 経営者と現場の社員が「利益追求」という同じ目標を共有することの危険性や、顧客を安全に運ぶ「使命感」は利益追求と両立しないことを指摘したものとして、小林慶一郎「経営と現場の一体化にひそむ落とし穴—会社が目指すべきもの（JR西日本列車脱線事故 見落とされる視点）」『論座』122号、2005.7、pp.17-22。

2 規制緩和の影響

1990年代後半から進められた交通・運輸分野の規制緩和によって市場競争が導入され、事業者が営利追求や効率重視に走り、安全を軽視したのではないかとする論評もなされている⁴。この点は、規制緩和導入時にも同様の指摘がされており⁵、規制緩和と安全輸送の確保の関係は現在もなお議論の焦点となっている。

(1) 交通・運輸分野の規制緩和と安全輸送の確保

規制緩和については、第二次臨時行政改革推進審議会の『公的規制の緩和等に関する答申』において、公的規制の目的による分類（「経済的規制」と「社会的規制」）とその在り方が示されている⁶。

この答申では、「経済的規制」は、財・サービスの適切な供給や望ましい価格水準を確保するため、当該分野への参入や生産数量・価格等を政府が直接規制することとされている。一方、「社会的規制」は、消費者や労働者の安全・健康の確保、環境の保全等のため、商品・サービスの質やその提供に伴う各種の活動に一定の基準を設定したり、制限を加えたりすることとされている。また、同答申は、現実の規制をこの分類によって単純に整理することは實際上困難を伴うが、公的規制の見直しを実施する上で有効な区分であるとしており、「経済的規制」は原則自由・例外規制、「社会的規制」は必要最小限、とする方針を打ち出している。この原則は、政府によるその後の規制緩和施策に引き継がれている。

交通・運輸分野の「経済的規制」は、市場参入・退出、営業区域等に対する需給規制及び価格（運賃・料金）に対する規制であり、「社会的規制」は、利用者への危険を回避し、輸送の安全性を確保するための規制である⁷。

交通・運輸分野の規制緩和は、1986年の航空事業の「45・47体制」⁸の見直し、1987年の国鉄民営化（JR発足）や日本航空完全民営化、1990年代後半から進められた需給調整規則の廃止や運賃・料金規制の緩和に見られるように、いわゆる「経済的規制」の見直しとして実施された（公共交通・旅客部門を中心とした規制緩和の状況は表1を参照。）。

公共輸送機関の安全確保については、「航空法」⁹、「鉄道事業法」¹⁰、「道路運送法」¹¹を始めとする各事業法において、国土交通省による検査、命令などが規定されているほか、各事業法の施行令・規則に基づく技術基準が定められている¹²。

⁴ 立山学「事故再発防止には民営化路線を見直せ」『金曜日』13巻22号、2005.5.27、pp.14-15.; 「続発する航空トラブル 利益優先？口先の「安全」 危機管理能力の低下懸念」『産経新聞』2005.6.16.

⁵ 津恵正三「「市場原理」で安全は保障されない（空の安全脅かす「規制緩和）」『金曜日』5巻3号、1997.1.24、pp.55-58.

⁶ 臨時行政改革推進審議会『公的規制の緩和等に関する答申』（昭和63年12月1日）pp.3-6.

⁷ 衛藤卓也『交通経済論の展開』千倉書房、2003.9、pp.101-102.

⁸ 昭和45年の閣議了解及び昭和47年の運輸大臣通達により、各航空会社の事業分野が定められていた。

⁹ 耐空証明（第10条）、型式証明（第12条）、運航管理施設等の検査（第102条）、運航規程・整備規程の認可（第104条）、事業改善命令（第112条）、報告徴収・立入検査（第134条）など。

¹⁰ 車両の確認（第13条）、事業改善命令（第23条）、報告徴収（第55条）、立入検査（第56条）など。

¹¹ 緊急調整地域の指定（第8条）、運行管理者選任（第23条）、輸送の安全にかかわる事項（第28条）、事業改善命令（第31条）、報告・検査・調査（第94条）など。

¹² なお、鉄道の技術基準は、1998年11月の運輸技術審議会答申『今後の鉄道技術行政のあり方について』を受け、2001年12月、規制緩和の一環として、仕様、寸法、材質等を詳細に定める仕様規定から、備えるべき性能を具体的に定める性能規定に改正された。；「鉄道に関する技術上の基準を定める省令」（平成13年12月25日国土交通省令第151号）

一方で、民間事業者の能力活用の観点から、1996年には、航空機検査制度の見直し¹³が行われ、1999年には、鉄道施設・車両設計に関する認定事業者制度の創設¹⁴のほか、航空機運航・整備に関する業務管理の委託及び受託¹⁵が可能となった。

また、最近では、鉄道事業者において、運転士等の契約社員化を検討しているとの報道もある¹⁶。運転士等の雇用形態については法令上特に規定はないが、安全面を軽視するものとして懸念する見方もある¹⁷。

なお、国土交通省は2005年11月、国土交通行政に関わる規制改革の総点検を実施することとしており、2006年3月中に総点検結果を取りまとめ、発表する予定である¹⁸。

表1 交通・運輸分野（公共交通・旅客部門）の規制緩和

事業分野	参入	退出	運賃・料金	その他	実施
旅客鉄道	路線毎の免許制 →路線毎の許可制	許可制 →事前届出制 (1年前)	認可制 →上限認可制の下での事前届出制 (変更命令可能)	乗継円滑化措置の創設 認定鉄道事業者制度の創設	2000年3月
乗合バス	路線毎の免許制 →事業毎の許可制	許可制 →事前届出制 (6ヵ月前)	認可制 →上限認可制の下での事前届出制 (変更命令可能)	運行管理者の資格試験制度の創設	2002年2月
タクシー	事業区域毎の免許制 →事業毎の許可制	許可制 →事後届出制	認可制 →認可制 (認可基準を上限価格の基準に変更)	運行管理者の資格試験制度の創設 緊急調整措置の導入	2002年2月
国内旅客船	航路毎の免許制 →航路毎の許可制	許可制 →事前届出制 (30日前、指定区間に係るものは6ヵ月前)	認可制 →事前届出制 (指定区間に係るものは上限認可制の下での事前届出制) (変更命令可能)	指定区間における参入の際の許可基準の強化	2000年10月
国内航空運送	路線毎の免許制 →事業毎の許可制	休止の許可 →路線廃止に係る運航計画の変更届出 (原則6ヵ月前)	認可制 →事前届出制 (変更命令可能)	混雑飛行場使用の許可制度の創設	2000年2月

(出典) 国土交通省「図表Ⅱ-1-3-1 各分野における規制緩和総括表」『国土交通白書』平成14年度, p.104. より作成

¹³ 製造後の検査等の能力を有する民間事業場を運輸（現国土交通）大臣が認定する（航空法第20条）。なお、2005年6月に成立した「航空法」の一部改正（2005年10月1日施行）により、認定事業場が「設計」した航空機についても国の検査が一部省略できることとなった。

¹⁴ 認定事業者による工事施行の認可申請等は、簡略化された手続によることができる。（鉄道事業法第14条）

¹⁵ 運輸（現国土交通）大臣の許可が必要。（「航空法」第113条の2）

¹⁶ 「阪急、南海電鉄が導入を検討 “契約制運転士” 構想の死角」『週刊東洋経済』5968号, 2005.7.16, pp.16-17. なお、JR西日本は2006年度から、3年以上の勤務経験がある32歳以下の契約社員を正社員に登用する新人事制度を導入し、ホームでの乗降管理など列車運行に関わる業務に従事する駅員を増やす予定である。

；「JR西、新制度 契約社員から正社員に 運行業務 人員増で安全性高く」『日本経済新聞』2006.1.8.

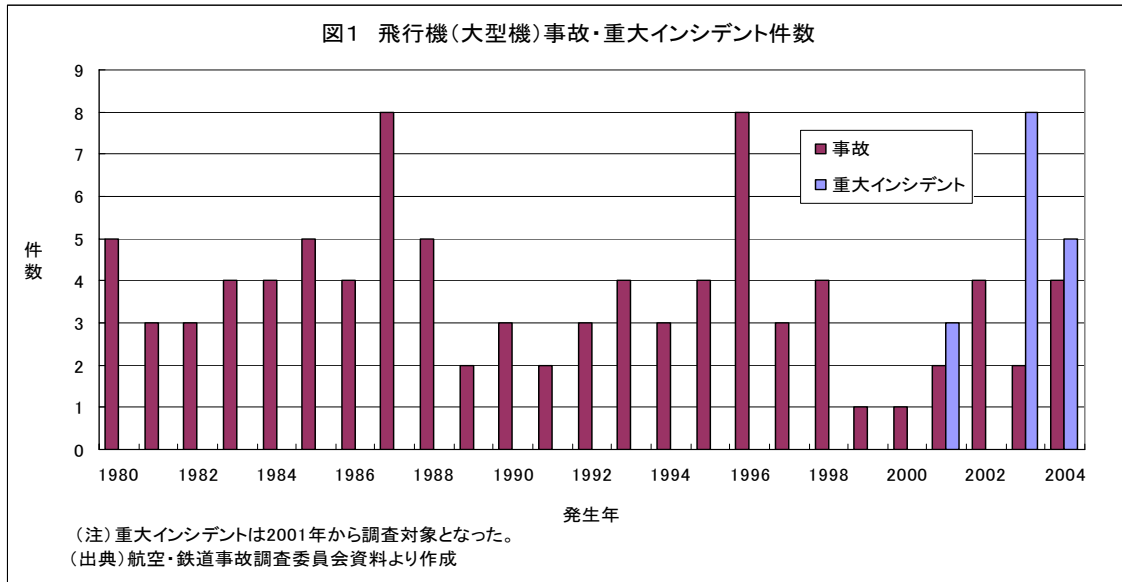
¹⁷ そのほか、安全面に影響を及ぼした航空規制緩和を批判するものとして、村中哲也「空の安全と規制緩和」『労働法律旬報』1604号, 2005.7.25, pp.53-57.

¹⁸ 国土交通省総合政策局政策課「国土交通省規制改革の総点検について」（平成17年11月8日）
<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/011108/01.pdf>>

(2) 交通・運輸分野の規制緩和による安全面への影響

交通・運輸分野の規制緩和によって、安全面にどのような影響があったのか。以下では、航空、鉄道、ハイヤー・タクシーについて、1980年以降の事故件数の推移を概観する。

(i) 航空事故¹⁹・重大インシデント²⁰



大型機の事故・重大インシデント件数の推移(図1)を見ると、1987年と1996年が8件と多くなっている。1987年には日本航空の完全民営化が行われたが、当該法律(「日本航空株式会社法を廃止する等の法律」)の施行は同年11月であること、1987年、1996年とも旅客の病死事案が各3件含まれていること、また、参入規制の緩和が行われた2000年前後で大幅な増減が見られないことなどを考慮すると、このデータから規制緩和の影響を読み取ることは難しい。

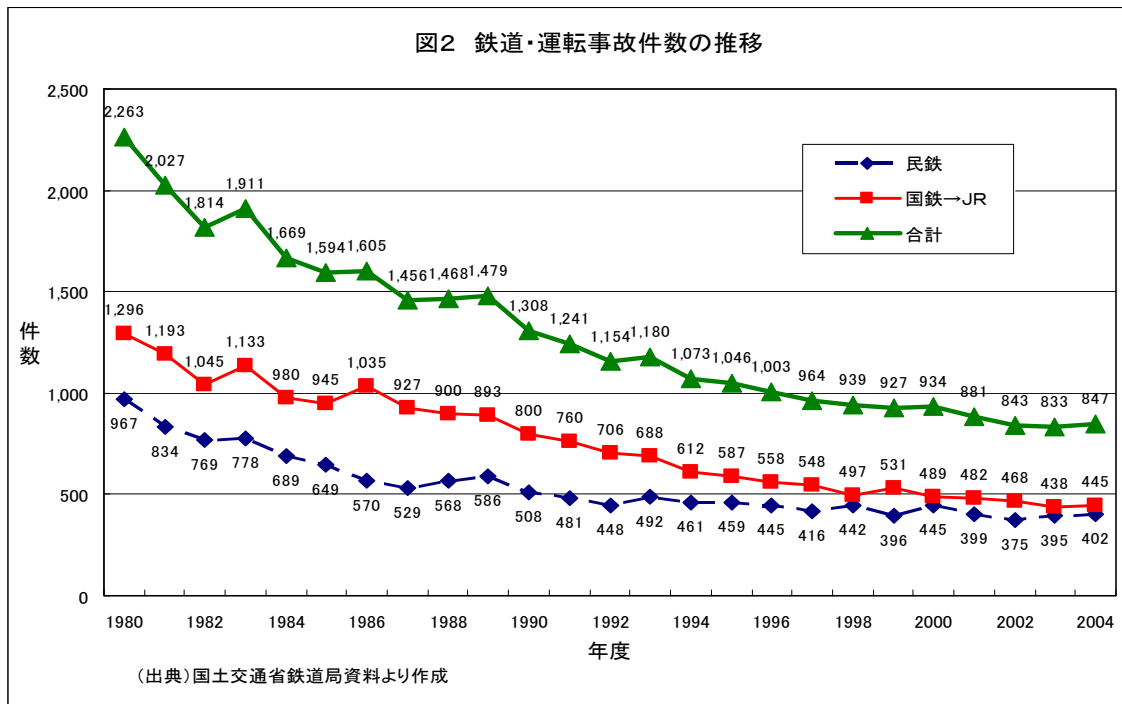
なお、米国でも、航空規制緩和の安全性への影響について分析が行われている。それによると、規制緩和が航空輸送産業全体としての安全性低下に繋がっているという証拠は見出されないとする一方で、事故データだけでは整備不良、パイロット雇用基準の低下その他の経済的圧力による安全性への潜在的悪影響を知ることができないことから、信頼し得る安全指標としての事故データの限界も指摘されている²¹。

¹⁹ 「航空事故」の定義は、①航空機の墜落、衝突又は火災、②航空機による人の死傷又は物件の損壊、③航空機内にある者の死亡(自然死、自己又は他人の加害行為に起因する死亡、航空機乗組員等が通常立ち入らない区域に隠れていた者の死亡を除く。)又は行方不明、④他の航空機との接触、⑤航行中の航空機が損傷(発動機、発動機覆い、発動機補機、プロペラ、翼端、アンテナ、タイヤ、ブレーキ又はフェアリングのみの損傷を除く。)を受けた事態。;航空法第76条第1項、航空法施行規則(昭和27年7月31日運輸省令第56号)第165条の2、同第165条の3

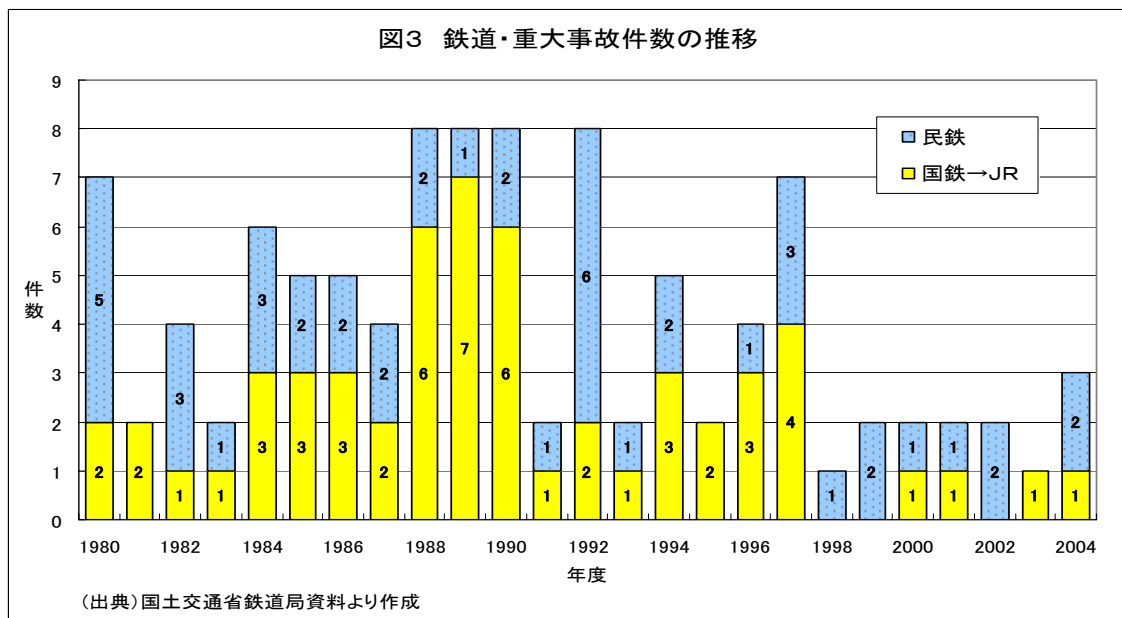
²⁰ 「重大インシデント」(事故が発生するおそれがあると認められる事態)の定義は、①閉鎖中の又は他の航空機が使用中の滑走路からの離陸又はその中止、同滑走路への着陸又はその試み、②オーバーラン、アンダーシュート及び滑走路からの逸脱、③非常脱出スライドを使用して非常脱出を行った事態、④地表面又は水面への衝突又は接触を回避するため航空機乗組員が緊急の操作を行った事態、⑤発動機の破損、継続的な停止又は出力若しくは推力の損失、⑥複数の装備システムの故障、⑦火災又は煙の発生、⑧航空機内の気圧の異常な低下、⑨気流の擾乱その他の異常な気象状態との遭遇等により航空機の操縦に障害が発生した事態、などである。;航空法第76条の2、航空法施行規則第166条の4

²¹ 長田祐卓「米国における航空規制緩和—法と政策の交錯を中心に」『法学研究』75巻2号、2002.2、pp.137-141.

(ii) 鉄道事故



1980年以降の鉄道運転事故²²件数の推移(図2)を見ると、国鉄(JR)・民鉄とも減少傾向にあり、また、1987年の国鉄民営化や2000年の規制緩和の前後においても、大幅な変化は見られない。



次に、鉄道の重大事故件数(死傷者10人以上を生じた運転事故)の推移(図3)を見ると、国鉄民営化後の1988年から1990年にかけて、JRの重大事故件数が増加しているが、その後はおおむね減少傾向にあるといえる。特に1998年以降は、JRと民鉄で特段の差異

²² ①列車衝突事故、②列車脱線事故、③列車火災事故、④踏切障害事故、⑤道路障害事故、⑥鉄道人身障害事故、⑦鉄道物損事故、をいう。；鉄道事故等報告規則(昭和62年2月20日運輸省令第8号)第3条

はなく、また、件数も年1~2件と低水準で推移しており、規制緩和の影響を見出すことは難しい。

(iii) ハイヤー・タクシー事故

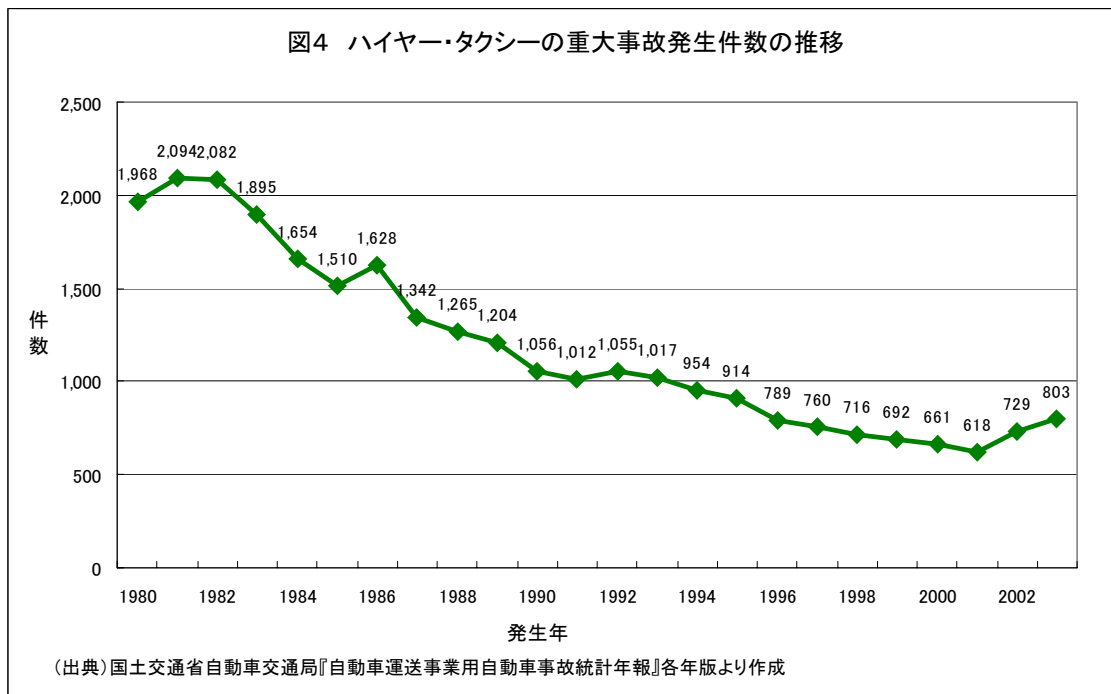


図4によると、ハイヤー・タクシーの重大事故²³発生件数は、これまでおおむね減少傾向にあったものの、2002年以降、増加に転じている。なお、2002年前後のハイヤー・タクシーの車両数は、約25~26万台と大幅な変化は見られない(表2)。

表2 ハイヤー・タクシー車両数の推移

年	車両数(台)
2000	257,088
2001	256,343
2002	259,033
2003	263,282
2004	267,141

(出典)国土交通省総合政策局『陸運統計要覧』各年版より作成

このように、ハイヤー・タクシーについては、航空や鉄道とは異なり、2002年の規制緩和を契機とする安全面への影響を推察することもできるデータとなっているが、その背景として以下の点が指摘されている。まず、ハイヤー・タクシー事業は、航空・鉄道事業と比較すると、「規模の経済」が見られない分野であり、多額の初期投資を必要とせず、比較的容易に参入できることが結果として

過剰参入を招来し、慢性的な供給過剰状態を引き起こす可能性が高いとされている²⁴。また、運賃原価の約8割を人件費が占め、かつ歩合制賃金体系への移行が進んでいることにより、業績低下が運転手の収入低下につながり、収入確保のために長時間労働が行われるという労働条件の悪化も、背景要因として挙げられている²⁵。

²³ 「重大事故」の定義は、①自動車の転覆、転落、火災、踏切における鉄道車両との衝突・接触、②死者又は重傷者を生じたもの、③自動車に積載された危険物等の飛散、漏えい、④操縦装置等の不適切な捜査により旅客に11日以上医師の治療を要する傷害が生じたもの、⑤運転者の疾病により運転継続ができなくなったもの、⑥かじ取り装置等の破損・脱落により運行できなくなったもの、などである。；自動車事故報告規則第2条

²⁴ 衛藤 前掲注7, pp.112-113.

²⁵ 川村雅則「不況と規制緩和のもとでの、道内タクシー業界の事業経営とタクシー運転手の労働・生活・安全衛生に関する調査報告」『北海学園大学経済論集』52巻1号, 2004.6, pp.28-29.

II 公共輸送の安全確保に関する施策

交通・運輸の安全確保については、各事業者が第一義的責任を負うが、安全基準設定や安全検査にかかわる行政（国土交通省）の役割とその関与のあり方も問われている²⁶。

1 国土交通省の取組

公共交通機関における重大事故・トラブルの続発を受け、国土交通省は、2005年3月24日に航空・鉄道分野について輸送安全総点検の緊急実施を指示した²⁷。その後も、航空局長の私的懇談会（航空輸送安全対策委員会）の設置と報告書『航空輸送の安全確保に向けて』の公表（8月26日）、鉄道の技術基準検討委員会の設置と『中間とりまとめ』の公表（11月29日）などのほか、8月12日に公表した「国土交通省重点施策」に、事業者の安全マネジメント態勢構築や事業者監視体制の強化などを盛り込んだ²⁸。また、航空・鉄道事故調査委員会からのJR西日本福知山線列車脱線事故に係る建議（9月6日）を受け、指摘事項に対する今後の対応方針を明らかにした²⁹。

以上は主に事業者における安全確保態勢の確立を目指すものだが、航空管制業務のトラブルについては、2005年4月に発生した羽田空港管制に関する重大インシデントの調査報告書（2006年1月27日）に挙げられた建議・所見にかかる対応方針等が公表されている³⁰。

表3は、以上で挙げられた施策を整理したものである。

2006年1月31日に国会提出された「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案」は、陸上・海上・航空の各事業者の経営トップ主導によって輸送の安全を確保するため、安全管理規程の作成・届出、安全統括管理者等の選任、輸送の安全に関わる情報の公表等を義務付けることとしている。

また、鉄道の技術基準については、2005年11月の技術基準検討委員会『中間とりまとめ』に基づいた改正が行われることとなっており、パブリックコメントを経た上で2006年7月1日から施行される予定である³¹。

²⁶ 「尼崎脱線事故 国土交通省は何をしていた（社説）」『毎日新聞』2005.5.14.; 櫻井敬子「国交省は監督責任果たせ（私の視点 JR西脱線事故）」『朝日新聞』2005.5.28.

²⁷ 事務次官（依命通達）「輸送安全総点検の緊急実施について」（国総参第35号）（平成17年3月24日）
<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010324/01.pdf>>; 実施結果については、国土交通省航空局技術部運航課、同航空機安全課「航空運送事業者における輸送安全総点検の緊急実施に関する結果報告について」（平成17年5月27日）<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/12/120527_3_.html>; 国土交通省鉄道局技術企画課安全対策室「鉄道事業者における輸送安全総点検の緊急実施に関する結果報告について」（平成17年7月8日）

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/08/080708_2_.html>

²⁸ 国土交通省総合政策局政策課「国土交通省重点施策」（平成17年8月12日）

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010812_.html>

²⁹ 国土交通省鉄道局技術企画課「JR西日本福知山線列車脱線事故に係る建議に対する対応」（平成17年9月6日）<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/08/080906_.html>

³⁰ 国土交通省航空局監理部総務課「航空局における安全管理体制の強化について」（平成17年11月15日）

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/12/121115_.html>; 国土交通省航空局管制保安部管制課、同保安企画課「航空重大インシデント調査報告書の建議、所見に係る航空局の対応について」（平成18年1月31日）

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/12/120131_2_.html>; 国土交通省航空局『管制業務監査報告書—管制業務の現状と今後の安全対策について—』（平成18年2月24日）

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/12/120224_2/01.pdf>

³¹ 国土交通省鉄道局技術企画課「鉄道に関する技術上の基準を定める省令等の一部改正に関するパブリックコメントの募集について」（平成18年2月1日）<http://www.mlit.go.jp/pubcom/06/pubcom5_.html>

表3 重大事故・トラブルを踏まえた国土交通省の主要施策

分野	取組	概要	備考
共通	事業者における安全マネジメント態勢構築	<ul style="list-style-type: none"> 従来の現場中心の安全確保態勢に加え、経営トップを含むPDCAサイクルを取り入れた安全マネジメント態勢を構築 安全管理規程に係るガイドラインの策定（「運輸安全マネジメント態勢構築に係るガイドライン等検討会」を設置、2006年2月にガイドラインの骨子を取りまとめ） 人材育成支援 	重点施策 航空輸送安全委報告書 技術基準検討委中間とりまとめ
	事業者監視体制の強化	<ul style="list-style-type: none"> 現場中心の保安（安全）監査に加え、「運輸安全マネジメント評価」を実施 モード横断的な安全監視組織の設置 鉄道、航空、自動車、船舶における検査専従部門の設置、担当職員の能力向上 	重点施策
	航空・鉄道事故調査委員会事務局の組織・体制充実	<ul style="list-style-type: none"> リスク分析を活用した体系的な監査手法の導入 立入検査の強化（随時抜き打ち監査を実施） 	航空輸送安全委報告書
航空	航空安全情報管理システムの整備	<ul style="list-style-type: none"> 事故・インシデントや機材不具合などの情報を集約し継続的に分析することによりトラブルを未然防止 	重点施策 航空輸送安全委報告書
	航空管制業務の安全性向上	<ul style="list-style-type: none"> 滑走路運用制限等に係る情報処理システムの整備 滑走路上の航空機を監視し管制官に注意喚起するシステムの構築 ダブルチェック体制による航空情報伝達・確認 安全推進委員会の設置（航空局、空港事務所、航空交通管制部等） 	重点施策 事故調建議・所見への対応
鉄道	速度制限装置の設置（※）	<ul style="list-style-type: none"> 速度超過防止用ATS等の緊急整備（急曲線2,865箇所を整備） 曲線及び分岐器、速度超過により脱線等の可能性のある構造物、線路終端部などへの速度制限装置設置 	重点施策 事故調建議 技術基準検討委中間とりまとめ
	事故発生時の列車防護の確実な実行	<ul style="list-style-type: none"> 列車防護に関する乗務員への教育等の徹底を指導 防護無線搭載車両へ確実な給電が行われる構造への改良（5年程度の間完了） 	事故調建議 技術基準検討委中間とりまとめ
	列車走行状況記録装置の設置と活用（※）	<ul style="list-style-type: none"> 事故等の原因究明に使用する目的で設置 既存の運転状況記録装置の活用（併用型装置）、前方状況・計器の状況等を映像として記録する装置（映像型装置）の導入も含めた対応 	
	速度計等の精度確保	<ul style="list-style-type: none"> 現行の技術基準（±2%以内の精度）に従って整備されているかどうか緊急実態調査を実施 	事故調建議
	運転士教育の見直し	<ul style="list-style-type: none"> 鉄道事業者による運転士の資質の維持管理を新たに義務付け（乗務員指導管理者（仮称）の選任、運転管理規程（仮称）の作成・届出など） 	重点施策 事故調建議
	運転士に異常が生じた際の列車停止装置の設置（※）	<ul style="list-style-type: none"> 運転士が乗務中に適切な運転操作を継続できなくなるような異常事態に対応 当該機能を運転士の手動操作により容易には解除できないものとする必要 	技術基準検討委中間とりまとめ

（※）『技術基準検討委員会中間とりまとめ』では、適用範囲・時期を以下のように示している。
 新線及び新造車両へは基準改正2年後から、既存車両については10年後から適用することが妥当。
 ただし、ピーク1時間の旅客列車運転本数が往復10本以上の線区+100km/h超で運転する列車については、おおむね5年以内に速度制限装置・運転士異常時列車停止装置を設置。
 また、100km/h超で運転する車両については、おおむね5年以内に運転状況記録装置を設置。

（出典）国土交通省資料をもとに筆者作成。

平成 18 年度予算案では、安全マネジメント態勢の構築に 2 億円、ヒューマンエラー事故防止対策に 22 億円、A T S の整備等鉄道における安全対策³²に 20 億円が計上されている³³。

個別の事業者への対応としては、2005 年 3 月 17 日、日本航空に対し、原因究明の徹底及び一斉安全点検の実施、安全組織体制の見直し及び従業員に対する安全意識の再徹底を内容とする「事業改善命令」を発した³⁴。同年 4 月 14 日に日本航空から再発防止策が報告された後は、同年 12 月までの間、当該措置の取組み状況を確認するため、立入検査を継続的に実施した³⁵。しかし、2006 年に入っても同様のトラブルが相次いでおり、2006 年 1 月、再発防止策の再提出を指示したことが報じられている³⁶。

J R 西日本に対しては、2005 年 5 月 31 日に提出された「安全性向上計画」の取組み状況等を確認するため保安監査を実施し、同年 11 月 15 日、当該計画の着実な実施について勧告を行った³⁷。

2 安全規制のあり方

第二次臨時行政改革推進審議会が打ち出した公的規制の二分類に立脚した場合、安全確保を目的とする「社会的規制」＝安全規制は、当該対象事業に携わるすべての事業者が遵守すべき共通の条件（最低限の基準）として機能することが期待される。

安全規制の性能（パフォーマンス）は、安全基準のレベル、遵守状況のチェック（基準違反の摘発）の程度、基準違反に対する制裁（ペナルティ）の大きさに依存する。事故等が頻発する状況に直面した場合、政府による安全基準の強化が図られることが現実には多く、今般も前述のように技術基準の見直しが実施されている。しかし、安全基準の強化が他の手段（遵守状況のチェックや制裁の強化）と比べて有効であるかどうかについて、これまで検討が十分になされていないという指摘もある³⁸。

また、最適な安全基準の設定には、安全性の便益とコストを推計し、それを分析することが少なくとも必要だが、その推計に当たり、政治的ないし社会的圧力によるバイアスが生じやすいこと（安全の限界便益を過大にとらえる圧力は過剰な安全基準への改定をもたらし、一方、安全対策のコストを過大に評価する圧力は不十分な安全基準の設定をもたらす。）も課題として挙げられている³⁹。

³² 経営基盤の脆弱な中小鉄道事業者が行う速度超過防止用ATSの緊急整備等に対し、補助率を 1/3 から 2/5 に引き上げるほか、脱線防止対策に資する鉄道施設に係る固定資産税の課税標準を 1/4 に軽減するなどの支援措置を講ずる。

³³ 国土交通省「第 2 平成 18 年度予算の概要」『平成 18 年度国土交通省関係予算概要』（平成 18 年 1 月）p. 7.

³⁴ 国土交通省航空局監理部総務課、同技術部運航課「日本航空インターナショナルに対する事業改善命令等について」（平成 17 年 3 月 17 日）〈http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/12/120317_.html〉

³⁵ 国土交通省航空局技術部「日本航空グループに対する立入検査の実施結果について」（平成 17 年 12 月 22 日）〈<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/12/121222/01.pdf>〉

³⁶ 「トラブル防止策 日航に再提出指示 国交省、異例の措置」『朝日新聞』2006.1.16.；「日航トラブル続発に異例措置 防止策再提出を指示 国交省」『東京新聞』2006.1.16.；「防げなかったミス事例集 念押し足りず・・・日航が改善策再提出」『日本経済新聞』2006.2.1.

³⁷ 「「安全性向上計画」の着実な実施について（勧告）」（国鉄技第 123 号、国鉄施第 72 号）（平成 17 年 11 月 15 日）〈<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/08/081115/01.pdf>〉

³⁸ 横倉尚「第 7 章 安全規制」植草益編『社会的規制の経済学』NTT出版，1997.7，p.210.

³⁹ 同上，p.211.

3 行政関与のあり方

(1) 事業者の監視

我が国では上記のとおり、検査専従部門の設置をはじめとして政府の事業者監視体制を強化する方針が示されているが、人員の確保や検査等の実効性確保など、監視体制の充実に向けた今後の動きが注目される。また、事業者への検査体制については、規制改革の議論の中で、抜き打ち検査等の事後的規制手段を活用するためには、現行の公務員中心の体制では量的・質的に不十分であり、欧米で確立している民間の検査会社の活用が有効であるとする意見もある⁴⁰。

なお、諸外国では、安全面の監視を政府が担う場合（例えば米国・連邦航空局（FAA）、やドイツ・連邦鉄道庁（EBA））と、独立の機関が担う場合（例えば英国・民間航空庁（CAA）、鉄道規制局（ORR）⁴¹）がある⁴²。

(2) 安全情報の収集・分析

前述の航空輸送安全対策委員会報告書『航空輸送の安全確保に向けて』に掲げられた国に必要と考えられる措置の中に、安全情報を効率的に収集し分析するためのデータベースの構築及び必要な情報を航空会社と共有するための情報システムの構築・整備がある。このうちインシデント情報の収集に関して、日本学術会議の人間と工学研究連絡委員会安全工学専門委員会は、①わが国は過失も処罰の対象となっているため、処罰のおそれの低いエラーであっても、報告には極めて強い警戒心・心理的抵抗があること、②ミスを犯すことは恥であるという「恥の文化」意識も強く、失敗談は言わないのが普通であることなどを踏まえ、「できれば事故調査機関とは別の第三者機関が担当することが望ましい」と提言している⁴³。

おわりに

公共輸送の安全確保に関する取組は、多くの場合、人命の犠牲という安全の対極にある事態を契機として見直しが進められてきた。しかし、過去に発生した事故・トラブルの経験や、そこから得た教訓を風化させず、生かすことができているならば、今般の重大事故・トラブルの続発は防ぐことができたのではないだろうか。

今後予定されている安全規制の強化や事業者及び行政による措置が、これ以上の犠牲を伴うことなく、将来の事故の「未然防止」に資するものとなることが望まれる。

⁴⁰ 八代尚宏「第1章 社会的規制はなぜ必要か—規制の原点に戻った改革を」八代尚宏編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社、2000.4、p.21.

⁴¹ 従来、平常時の保安監査や鉄道事故調査は、同じく独立機関である健康安全庁（HSE）に置かれた鉄道検査部（HMRI）が担当していたが、「2005年鉄道法」に基づき、2005年末までに、HMRIの機能がORRに移行されることになっている。

⁴² 城山英明ほか「米国における航空事故をめぐる安全確保の法システム 日本への示唆」『社会技術研究論文集』vol.1、2003.10、pp.149-158.; 河村篤男ほか「欧州の鉄道技術行政調査の概要報告」『鉄道と電気技術』9巻7号、1998.7、pp.35-41.; 家田仁「英国鉄道の技術的コントロールと規制緩和時代における技術行政の役割」『運輸政策研究』1巻2号、1998.Autumn、pp.33-42.; その他各組織のウェブサイトを参照。

⁴³ 日本学術会議人間と工学研究連絡委員会安全工学専門委員会「事故調査体制の在り方に関する提言」（平成17年6月23日）pp.18-20.

巻末表 2005 年以降に発生した主な公共輸送関連の事故・トラブル

発生日	会社名など	概要
2005 年 1 月 22 日	日本航空	新千歳空港で管制官の許可なく離陸滑走。2 月 25 日まで国土交通省に報告せず
3 月 2 日	土佐くろしお 鉄道	列車が終点の宿毛駅到着の際、車止めを乗り越え脱線。運転士が死亡、乗客ら 11 名が負傷
3 月 8 日 (発覚)	日本航空	貨物機に誤った部品を装着し、製造元から強度不足を指摘されたが、1 カ月間に わたり改修をしないまま運航を継続
3 月 11 日	日本航空	韓国・仁川空港で管制官の指示を聞き間違えて滑走路に誤進入。着陸態勢に入っ ていた別の航空機が着陸をやり直す
3 月 16 日	日本航空	緊急脱出用スライドが自動的に展開するモードにスイッチ切り替えをしないま ま、羽田から新千歳空港まで飛行
4 月 22 日	エアーニッポン	小松空港で管制官の離陸許可を受けずに離陸滑走
4 月 25 日	J R 西日本	福知山線塚口駅・尼崎駅間で、列車が制限速度を超過してカーブに進入し脱線。 車両前部はマンションに衝突。乗客 106 名、運転士 1 名が死亡、555 名負傷 (8 月 19 日現在の暫定数)
4 月 29 日	羽田空港管制官	補修工事による滑走路閉鎖を管制官チーム全員が失念。着陸許可を得た日本航空 機が誤って着陸
5 月 8 日	日本航空	サンパウロ発成田便が客室内急減圧のため、8,000 メートル緊急降下の後、新千 歳空港に緊急着陸
6 月 5 日	全日空	長崎発羽田便が、計器故障のため管制官の指示より約 1,600 メートル高い高度で 約 40 分間飛行
6 月 9 日 (発覚)	日本航空	修学旅行生が無断で持ち出したため、乗客用の非常用救命胴衣が 5 着不足した状 態で 33 回飛行
6 月 15 日	日本航空	羽田空港で着陸時に前脚のタイヤ 2 本が脱落
6 月 17 日	全日空	伊丹発高知便の操縦室に煙が充満。伊丹空港に緊急着陸
6 月 19 日	日本航空	中国・杭州発成田便で配膳用カートが倒れ、乗客がけが
7 月 24 日	日本航空	新千歳空港着陸時に、減速のためのエンジン逆噴射装置が作動せず。整備後に安 全ロックを解除し忘れたことが原因
8 月 12 日	J A L ウェイズ	福岡発ホノルル便が離陸直後にエンジンが出火し、福岡空港に緊急着陸。福岡市 内に部品と見られる金属片が多数落下
8 月 16 日	日本航空	新潟空港で管制官の最終許可がないまま離陸
9 月 17 日	松山空港管制官	小型機が着陸に失敗して滑走路上で立ち往生。この際、管制官が着陸許可を出し 忘れる管制ミスが後日発覚
9 月 23 日	宮崎空港管制官	日本航空機に飛行計画の承認を伝え忘れたまま離陸許可
11 月 2 日	伊丹空港管制官	日本航空機の伊丹空港着陸時に管制官が着陸許可を出し忘れ。着陸やり直し
12 月 1 日	スカイマーク エアラインズ	鹿児島発羽田便が離陸直後、エンジンに穴が開き、大量の破片が地上に落下。鹿 児島空港に緊急着陸
12 月 9 日	新千歳空港管制 官 (自衛隊担当)	管制官が日本航空機に対し、閉鎖した誘導路への進入を誤って許可
12 月 17 日	日本航空	鹿児島発奄美便が車輪格納ドアを開いたまま着陸し、ドアが滑走路に接触。ドア の破片が散乱したため滑走路が一時使用できなくなる
12 月 21 日 (発覚)	日本航空	海外で委託整備されたジャンボ機に左右のエンジンを取り違えて設置。ミスに気 づかないまま 8 ヶ月間、約 2,700 時間飛行
12 月 25 日	J R 東日本	羽越線砂越駅・北余目駅間を走行中の特急列車が第二最上川橋梁を通過した付近 で脱線。死者 5 名、負傷者 32 名
12 月 26 日	日本アジア航空	成田発台北便が離陸後約 2 時間、2 階席にある 2 か所の緊急脱出用スライドが正 規の位置になく自動的に展開しない状態のままで飛行
2006 年 1 月 7 日	日本航空	伊丹発鹿児島便が、前日の整備時に装着した安全ロックピン (逆噴射装置の誤作 動を防ぐ) を解除しないまま運航、着陸
1 月 24 日	J R 西日本	伯備線で保線作業中の J R 西日本社員 4 人が特急列車にはねられる。3 人死亡、 1 人軽傷
2 月 7 日 (発覚)	日本航空	1 月 24 日から 28 日までの間、非常時にドアの開放を補助する装置 (高圧窒素ガ スを噴射させるバッテリー) を搭載しないまま、複数路線で飛行

(出典) 新聞記事等より作成。