

# 運輸分野の事故調査制度 —韓国、台湾の事例—

国土交通課 福山 潤三

## 目 次

はじめに

- I 我が国の事故調査機関をめぐる動向
  - 1 運輸分野の事故調査を取り巻く環境の変化
  - 2 運輸安全委員会の設立
- II 韓国（航空・鉄道事故調査委員会）
  - 1 事故調査制度の概要
  - 2 事故調査過程
  - 3 最近の動向
- III 台湾（飛航安全委員会）
  - 1 事故調査制度の概要
  - 2 事故調査過程
  - 3 最近の動向

おわりに

## はじめに

今日、我々の生活は、様々な交通機関による、旅客・貨物輸送の上に成り立っており、その安全確保は、非常に重大な課題となっている。事故を防止するためには、輸送機材や、運行システムの高度化といった、安全に関する技術開発に加えて、発生してしまった事故の原因を究明し、同じような事故の再発防止に生かすことが不可欠である。こうした観点から、我が国でも、事故調査機関の整備を繰り返すことで、原因究明機能の高度化を進めてきた。

しかし、特に、航空、海上交通といった交通手段の発達によって、国境を越えた往來が活発化していることを考えると、一国のみならず、世界のあらゆる国・地域において、一定の調査制度が整備されている必要がある。こうした取り組みの嚆矢とされるのが、民間航空分野で、1944年に採択された、国際民間航空条約（シカゴ条約）である。同条約は、国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization: ICAO）を設立するとともに、国際航空活動の諸領域について、国際的な基準を定めたものであり、免許、通信など、分野ごとに付属書を置いている<sup>(1)</sup>。その中の第13付属書「航空機事故及びインシデント<sup>(2)</sup>調査（Aircraft Accident and Incident Investigation）」が、事故調査に関する規定をまとめたものであり、航空事故発生後の通知・調査・報告といった各プロセスについて、調査実施国や、関係国の責任や権限を規定している。原則として、各国は、これらの規定に準じて、調査体制を整備しているのが現状であ

る。

こうした国際基準は存在するものの、国・地域ごとの実情に合わせて、調査機関のあり方は多様なものとなっている（表1参照）。例えば、海外の調査機関の中でも、米国の国家運輸安全委員会（National Transportation Safety Board: NTSB）<sup>(3)</sup>のように、多くの人材を擁し、幅広い分野の事故を一元的に調査対象とする機関がある一方で、英国のように、調査対象ごとに、組織を分割している事例も見られる。こうした海外の事例は、我が国の調査制度設計にあたって、たびたび参照されてきた。一方で、我が国と地理的に近く、人流、物流ともに密接な関係を築いているアジア諸国の調査機関については、その実態を把握できるような資料が不足している状況にある。こうした問題関心をもとに、筆者は、平成20年3月に、韓国及び台湾の事故調査機関を訪問し、その実情を調査した。以下、我が国における近年の動向と、事故調査制度に関する論点を確認した上で、韓国、台湾の事故調査制度を概説する。

## I 我が国の事故調査機関をめぐる動向

### 1 運輸分野の事故調査を取り巻く環境の変化

我が国では、高度経済成長の中で拡大した交通需要に対処すべく、各交通機関において、輸送容量の拡大や、高速化が図られてきた。その過程で、輸送に用いられる機材の信頼性も向上しており、長期的に見て、事故件数は減少してきた<sup>(4)</sup>。

しかし、ここ数年のみに限っても、平成17年4月に発生した、JR西日本福知山線脱線事故

(1) 以下、シカゴ条約と付属書については、新田浩司「航空行政法序説(2)」『地域政策研究』8巻2号、2005.11、pp.70-74。〈<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/kikanshi/ronbun8-2/nitta.pdf>〉

(2) インシデント（Incident）とは、航空機の運航に関連して、その安全に影響を及ぼし又は及ぼすおそれのある事故以外の出来事を指す。また、ほとんど事故となるような状況を示すインシデントを、重大インシデントと呼ぶ。国際民間航空機関・財団法人航空振興財団『国際標準及び報告方式 航空機事故及びインシデント調査 国際民間航空条約第13付属書 第8版』1994.7、pp.17-18。（最新は第9版であるが、和訳は第8版まで）

(3) NTSBは、航空、鉄道、海上交通に加えて、高速道路交通、パイプラインに関する事故についても調査を実施する。〈<http://www.nts.gov/>〉

表 1 主要国の事故調査機関（航空事故調査機関に着目したもの）

国名	名称【組織形態】	調査対象となる事故			他組織の捜査・調査との関係	人員
		民間航空	鉄道	船舶		
アメリカ	国家運輸安全委員会 (National Transportation Safety Board: NTSB) 【独立機関】	○ (重大事故)	○ (重大事故)	○ (重大事故)	高速道路、パイプライン (重大事故)	【2007年度】 委員 5 名 常勤職員378名
カナダ	カナダ運輸安全委員会 (Transportation Safety Board of Canada: TSB) 【独立機関】	○	○	○	パイプライン	【2006年度】 委員 5 名 職員226名 (常勤換算)
日本	運輸安全委員会 (Japan Transport Safety Board: JTSB) 【国土交通省の外局】	○	○	○		【2008年度】 181名 (定員)
豪州	豪州運輸安全局 (Austrian Transport Safety Bureau: ATSB) 【運輸・地域サービス省の一部だが、 規制当局・事業者からは完全分離】	○	○	○		【2008年 6 月】 約100名 (うち調査官 約60名)
韓国	航空・鉄道事故調査委員会 (Aviation and Railway Accident Investigation Board: ARAIB) 【国土海洋部の一部】	○	○			【2008年 3 月】 37名
イギリス	航空事故調査部 (Air Accidents Investigation Branch: AAIIB) 【運輸省の一部であるが、機能的に独立】	○				【2008年 6 月】 45名
フランス	民間航空事故調査局 (Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la Sécurité de l'Aviation civile: BEA) 【政府の運輸関係組織の一部】	○				【時点不明】 120名 (うち調査官30名 調査補助員 12名)
台湾	飛航安全委員会 (Aviation Safety Council: ASC) 【行政院直属の組織 (交通部から独立)】	○				【2008年 3 月】 常勤職員30名

(出典) 下記資料のほか、各組織のホームページを基に筆者作成。

【アメリカ】 川出敏裕「事故調査と法的責任の追及」『ジュリスト』1245号、2003.6.1、pp.57-64。

；城山英明「事故調査・情報収集と法システム-日米比較」『日本機械学会誌』1027号、2004.6、pp.479-482。

【カナダ】 関口雅夫「航空事故調査制度の課題とあるべき展開—行政機関取決めが法に従属する制度の実現を—」『空法』45号、2004、pp.492-499。

【イギリス】 『英国AAIB視察・調査報告5/7』日本乗員組合連絡会議ウェブサイト、[http://www.alpajapan.org/news/alpha%20news/32ki\\_01-20news.html](http://www.alpajapan.org/news/alpha%20news/32ki_01-20news.html)

【フランス】 舟木貴久・村山明夫「フランス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』2号、2004.10、pp.303-312。

；『主要国運輸事情調査 フランス』2007年10月、<http://www.jtccor.jp/koku/shyokoku/03pdf/france.pdf>

や、平成20年2月の護衛艦「あたご」と、漁船清徳丸の衝突事故のように、重大な被害をもたらす事故は根絶されるに至っていない。また、滑走路への誤進入や、無許可での離陸など、一歩間違えば大事故につながりかねない事態も少なくない。近年、こうした事態の背景として、運航に携わる者の判断ミスや、整備士の確認漏れなど、人的要素への注目が高まっており、事故調査にあたっては、工学、気象、心理学など、広範な分野の専門知識が要求されるようになってきている。

## 2 運輸安全委員会の設立

このような、事故原因の複雑化に対応して、我が国でも、事故調査機関の機能強化が検討された結果、平成20年の第169回国会（常会）に、国土交通省の外局として、運輸安全委員会を新設する法案<sup>(5)</sup>が提出・可決された。運輸安全委員会は、従来、航空・鉄道事故の調査を担当していた、航空・鉄道事故調査委員会（以下、「事故調」と言う）と、船舶事故を調査する、海難審判庁の調査部門を統合したもので、様々な専門分野の知識を集約し、原因究明機能を強化することを目的としている。なお、同法案の審議にあたっては、以下のような論点が課題とされた。現地機関での情報収集に際しても、こうした視点を重視した。

### (1) 組織の独立性と専門性の担保

従来の事故調は、国家行政組織法第8条の合議制機関に当たり、委員長・委員の任命にあたって、両議院の同意が必要であること、独自の事務局が置かれることなど、ある程度の独立性が保障されていた。しかし、事務局職員の任

命権が国土交通大臣にあったほか、事故の原因関係者に対して、直接勧告することができない<sup>(6)</sup>など、組織の独立性という観点からは、課題が指摘されてきた。そのため、今回の法案審議においては、事故調を国土交通省から分離し、より独立性の高い組織とする方向で、検討が進められた。その結果、運輸安全委員会は、国家行政組織法第3条の外局として位置づけられることになり、独自の人事管理が可能となったほか、私企業が原因関係者となった場合にも、直接勧告できることとなった。

一方、現在のところ、我が国には、事故調査員を専門的に養成する機関がなく、事務局職員の多くは、国土交通省を中心とした、行政機構からの人事異動によって供給されている。こうした職員は、短期間で異動することが多く、専門性の維持・向上という観点から、計画的な人材育成が必要とされている<sup>(7)</sup>。

### (2) 刑事手続との関係

航空・鉄道事故が発生した際、事故調査機関は、事故の原因究明と、再発防止を目的とした調査を開始するが、一方で、刑事責任追及を念頭に置いた、警察機関による捜査活動も実施されることとなる。しかし、関係者への事情聴取や、現場で得られた証拠の調査などは、両者同時に行うことができないため、その調整が必要となる。そのため、我が国では、警察機関との間で、事故調査と犯罪捜査の実施に関して、覚書の形式で取り決めがなされている<sup>(8)</sup>。

これらの文書においては、事故現場の保存や、関係物件の押収・留置は、原則的に警察が実施すると定められているほか、事故調の調査は、犯罪捜査に支障をきたさない限りにおいて

(4) ボーイング社の調査によると、出発100万回あたりの事故率は、1959年時点で、80回程度であったが、1970年ごろには同10回程度の水準まで減少しており、2000年まで、数件程度で推移している。“Accident Rate History,” [http://www.boeing.com/commercial/safety/accident\\_rate\\_history\\_cht.html](http://www.boeing.com/commercial/safety/accident_rate_history_cht.html)

(5) 「国土交通省設置法等の一部を改正する法律案」として提出された。

(6) 国土交通大臣への勧告、国土交通大臣又は関係行政機関の長への建議のみが可能とされていた。

(7) 「ザ仕事人 航空・鉄道事故調査官 原因究明、再発防止に一役」『日本経済新聞』2008.1.22, 夕刊。

可能とされているなど、基本的に、警察の捜査が、事故調の調査に優先する内容となっている。

そのため、事故調の調査が不十分になる、警察機関の原因究明に関する専門的知識が不足している、捜査資料が原則非公開である、といった問題意識から、原因究明に支障が生じるおそれがあるとの指摘がなされてきた<sup>(9)</sup>。

また、事故調査機関は、原因究明と再発防止のため、調査が終了した際、報告書を公表することとなるが、当該報告書を刑事手続に利用することの是非について、議論がなされてきた。シカゴ条約第13付属書では、責任の所在追及を目的とする刑事手続と、事故調査を明確に区別した上で<sup>(10)</sup>、事故調査で得られた口述、交信情報、個人情報などを、事故調査以外の目的に使用することを禁じている<sup>(11)</sup>。これは、事故調査機関の収集した情報が、刑事手続に利用されることになると、事故の関係者が、責任追及を恐れて、自らにとって不利な証言を控える可能性があり、原因究明に支障をきたすことが危惧されるためである。しかし、我が国では、裁

判過程における事故調査機関の報告書利用が完全には排除されておらず、こうした証言の委縮効果を危ぶむ声は強い<sup>(12)</sup>。

今回の運輸安全委員会設立にあたっても、このような刑事手続との関係のあり方に関する状況には大きな変化がなく、さらなる議論が求められている。

### (3) 組織の所掌分野

事故調査機関の所掌分野に関する議論としては、①調査対象の範囲、②被害者支援への関与、といった論点が挙げられる。

調査対象の範囲に関しては、前述した米国のNTSBに代表されるように、道路交通事故の一部などについても対象に含め、調査機能を強化させるべきとの指摘がある。これまでの事故調査機関に関する法改正にあたっても、鉄道事故を対象に加えた平成13年、提言機能の強化を図った平成18年と、対象範囲の拡大について、今後も検討する旨の附帯決議がなされている。今回も、同様の議論が行われたものの、「今後の課題」<sup>(13)</sup>とされ、実現には至っていない。

(8) 昭和47年に、「航空事故調査委員会設置法案に関する覚書」（警察庁長官・運輸事務次官）が、昭和50年に、同覚書に基づいて、「犯罪捜査と事故調査の実施に関する細目」（警察庁刑事局長・航空事故調査委員会事務局長）が交わされている。『航空事故調査委員会設置法案に関する覚書』1972.2.8, 日本航空機操縦士協会ウェブサイト、[http://www.japa.or.jp/japa\\_com/houmu/pdf/houritsu/jikocyou\\_set\\_oboe.pdf](http://www.japa.or.jp/japa_com/houmu/pdf/houritsu/jikocyou_set_oboe.pdf)；『警察庁と航空事故調査委員会との間の犯罪捜査及び航空事故調査の実施に関する細目』1975.8.1, 日本航空機操縦士協会ウェブサイト、[http://www.japa.or.jp/japa\\_com/houmu/pdf/houritsu/hanzai\\_jitai.pdf](http://www.japa.or.jp/japa_com/houmu/pdf/houritsu/hanzai_jitai.pdf)

(9) 川出敏裕「事故調査と法的責任の追及」『ジュリスト』1245号, 2003.6.1, pp.57-64.

(10) 「3.1条 事故又はインシデント調査の唯一の目的は、将来の事故又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」前掲注(2), p.21.

(11) 「5.12条 事故又はインシデントがいかなる場所で発生しても、国の適切な司法当局が、記録の開示が当該調査又は将来の調査に及ぼす国内的及び国際的悪影響よりも重要であると決定した場合でなければ、調査実施国は、次の記録を事故又はインシデント調査以外の目的に利用してはならない。

- a) 調査当局が調査の過程で入手したすべての口述
- b) 航空機の運航に関与した者のすべての交信
- c) 事故又はインシデントに関係ある人の医学的又は個人的情報
- d) コックピット・ボイス・レコーダに記録された音声及びその読み取り記録
- e) フライト・レコーダの情報を含めて情報の解析において述べられた意見

これらの記録を最終報告書又はその付録に含めるのは、事故又はインシデントの解析に関係ある時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、これを開示してはならない」同上, pp.30-31.

(12) 近年のまとまった論考として、池内宏・海老池昭夫『航空事故の過失理論 如何なるヒューマンエラーに刑事不法があるのか』成山堂書店, 2008.

(13) 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第11号 平成20年4月15日 pp.7-8. 冬柴鐵三国土交通大臣の発言。

また、人命に関わる事故が発生した場合には、被害者や、その家族に対する支援が不可欠となる。例えば、米国のNTSBは、組織内に被害者支援の専門部局を有しており、情報提供、精神的ケア、関係機関との調整といった活動を積極的に行っており、我が国でも同様の機能が必要との認識が高まっている。結果として、運輸安全委員会には、専門的な組織は置かれなかったが、国土交通省が、新たな支援窓口の設立に向けて検討を始めたとの報道もあり、今後の動向が注目される<sup>(14)</sup>。

## II 韓国（航空・鉄道事故調査委員会）

韓国では、国土海洋部（我が国の国土交通省などに相当する）に設置されている、航空・鉄道事故調査委員会（Aviation and Railway Accident Investigation Board: ARAIB）が、航空事故、鉄道事故の調査を実施している（図1）<sup>(15)</sup>。

一方、船舶事故については、海洋安全審判院

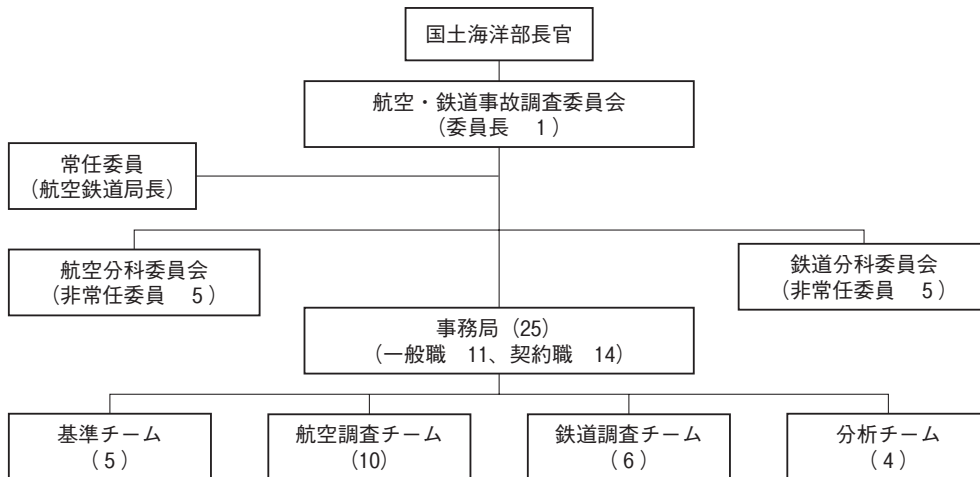
（Korean Maritime Safety Tribunal: KMST）が所管しており、全体として、運輸安全委員会発足以前の我が国の状況と類似した制度を採用している<sup>(16)</sup>。以下、本稿では、ARAIBについて、その概要を整理する。

### 1 事故調査制度の概要

#### (1) 事故調査機関の変遷

韓国においても、我が国同様、まず航空分野から、事故調査機関の整備が進められた。そのさきがけが、1990年6月に設立された、交通部航空局航空技術課事故調査部門であり、以降、航空局の一部局として、数度の組織改正が行われた。しかし、2001年8月に、米国連邦航空庁（FAA）の安全評価プログラム（International Aviation Safety Assessments (IASA) Program）<sup>(17)</sup>でカテゴリー2判定を受けたことを契機として、独立した事故調査の必要性が認識されるようになり、2002年8月、航空事故調査委員会が発足した。

図1 韓国航空・鉄道事故調査委員会組織図



（出典） 聞き取り調査時に入手した、ARAIB作成の事務用資料を基に筆者作成。

（注） 委員長及び常任委員は大統領が、非常任委員は国土海洋部長官が任命する。（ ）内は人数。

(14) 「事故被害者 国に支援窓口 国交省検討 情報集約シケア」『朝日新聞』2008.12.1, 夕刊.

(15) ARAIBについては、以下、特に断りがない限り、聞き取り調査における同委員会職員조은호 (Cho Eun-ho) 氏らのコメントによる。訪問先ARAIB[서울시 강서구 공항동 281번지 2층], 訪問日2008年3月24日。

(16) KMSTについては、海難審判協会『平成18年度 IMOコード条約化への対応に関する調査研究報告書』2007, pp.229-240.

一方、2005年7月には、鉄道事故の調査機関として、鉄道事故調査委員会が設立されたが、組織の効率化を狙って、2006年7月に、航空、鉄道の両事故調査委員会が統合され、現在の形になっている。なお、鉄道事故調査委員会設立時に、航空分野と統合した形をとらず、早期に統合したのは、内部的な調整が必要であったため、まずは別組織として設立することとなったという事情があるとされている。

## (2) 組織の概要と人材育成

ARAIBは、事故の原因究明や、予防のために行う調査といった、所掌業務の面では、独立して活動する。しかし、組織の管理面では、一般的な行政事項について、国土海洋部長官の指揮を受けることとなり、ARAIB独自の人事・予算管理権もない。

そのため、規制当局から干渉を受ける可能性も否定できないが、現在までのところ、調査内容に関して外部から干渉を受けたことはなく、組織の管理面で独立性を欠くことは、大きな問題として捉えられていない。また、航空局の一部局であった時期には、政府規制の失敗などを原因とする事故が発生したとしても、その事実を公告することはできなかったが、現在は、政府に対する勧告や建議が可能となっており、制度面の整備は一定程度進展している。

前述の組織図のとおり、ARAIBの事務局には、25名の職員が所属しているが、職員は一般職と契約職の二種類に大別されている。一般職職員は、国土海洋部からの人事異動によって着

任するもので、普段は法規、文書など、行政事務を執り行う。一方、契約職とは、事故調査に関する専門知識を持っている外部の人材を特別採用するもので、基本的に、この契約職職員が、実際の事故調査を担当する<sup>(18)</sup>。

一般職職員は、1、2年という短い期間で異動することもありうるが、契約職職員の契約期間は、ARAIBが独自に設定しており、多くの場合、5年契約となっている。また、大きな問題がなければ再契約も可能となっている。このように、調査実務の大部分を担う契約職職員の連続性が、ある程度担保されているため、調査専門性の維持という課題は、それほど表面化しない。

人材育成の取組みとしては、調査官に限らず、全職員を対象として、自己開発計画 (Individual Development Plan: IDP) を策定し、基礎的な教育訓練を実施している。しかし、国内には、調査官の専門教育機関はなく、米国のNTSBなど、国外の事故調査機関が提供する教育プログラムに参加することで、専門性の向上が図られている<sup>(19)</sup>。

## 2 事故調査過程

### (1) 概要

韓国では、航空・鉄道事故調査に関する法律、航空法、鉄道安全法などの関連法令や、諸機関との間で締結している覚書を基本として、事故の報告制度が整備されており、航空会社などからの報告を受けて、ARAIBが調査を開始する。報告は、ARAIBに対して直接行われる

(17) 米国との間に航空便を運航している国の航空当局を対象として、ICAOの安全基準に適合しているかどうかを評価するもので、1992年に始まった。評価の結果は、ICAO基準に適合するカテゴリー1と、適合しないカテゴリー2に分けられるが、後者の評価を受けた国は、基本的に輸送力の強化や変更が認められないほか、米国内における航空機の監査が強化される。“International Aviation Safety Assessments (IASA) Program,” FAAウェブサイト、[http://www.faa.gov/safety/programs\\_initiatives/oversight/iasa/](http://www.faa.gov/safety/programs_initiatives/oversight/iasa/)

(18) ただし、一般職職員も、事故調査関連基本専門教育などの基礎教育プログラムを受講し、調査官としての活動が可能となっているため、大きな事故が生じた場合などには、事故調査を補助する。

(19) 一方、ARAIBは、航空・鉄道会社の職員など、民間人に対しても、事故発生時の初期対応、現場管理、調査実施などの基礎的な教育を実施している。また、政府のプログラムについては、民間人も費用を負担すれば受講することはできるが、基本的に国家予算によるものなので、そうした事例は例外的である。

のではなく、国土海洋部の担当部局を通じて ARAIB に伝えられることとなっており、航空事故については、国土海洋部の航空安全本部が、鉄道事故については、鉄道安全チームがそれぞれ担当している。また、インシデントについても、交通安全公団<sup>(20)</sup>に報告することとされている。

なお、被害者支援は、ARAIB 以外の政府組織が担当する部分が多く、航空安全本部と、航空鉄道局所属の鉄道政策官が、それぞれ事後処理を担当する。ARAIB は、事故調査に関する情報を、随時マスメディアに提供しているが、遺族など関係者を集めての説明会などは、基本的に行わない。ただし、遺族から個別説明の求めがあった場合は、個別に対応している。

## (2) 刑事手続との関係

警察による捜査との関係では、技術的な点については ARAIB が、人的な側面では司法権を持つ警察がリードしやすい面はあるものの、基本的には対等な関係にある。日本のように、警察との間で覚書を取り交わすことはしておらず、お互いに役割が異なることを念頭において、協力を進めている。

また、事故調査の過程で、テロなどの不法行為の証拠が見つかったり、その可能性が疑われたりした場合には、ARAIB は、警察側に通報した上で、引継ぎを行うこととなっている。

なお、韓国では、法律によって、民・刑事責任を問う司法手続と、行政処分を行う行政手続とは分離して手続が進められている。そのため、ARAIB が調査終了後に公表する最終報告書を刑事裁判で利用することは、禁止されてい

るが、実際には、報告書を用いずに裁判を進めることは難しいため、必要に応じて報告書の情報を提供することはあるとされる。ただし、その場合でも、調査の中立性を維持するために、ARAIB の側から、利用を勧めることはない。

## 3 最近の動向

航空事故の場合は、安全管理システムの定着などにより、事故件数は少なくなっている。しかし、交通量の増加、格安航空会社 (Low Cost Carrier: LCC) の成長、自家用航空機の増加など、様々な危険要因が発生している。事故原因に関しては、機体そのものの欠陥よりも、ヒューマンエラーによるものが多く、様々な要因が複合的に作用している。

一方の鉄道事故は、航空事故と同様、ヒューマンエラーが問題となっているほか、線路などの施設老朽化が進んでいる。そのため、脱線事故が年10数件発生しており、現在対策が進められている。

今後のあり方に関する議論は、現時点では本格化していない。しかし、国際海事機関 (International Maritime Organization: IMO) において、海難の調査機能と、懲戒機能とを分離すべきの方針が示された<sup>(21)</sup>ことを受けて、我が国同様、調査機関の再編が行われる可能性がある。今後、統合の検討が具体化した際には、我が国の事例が参照されると見られている。

<sup>(20)</sup> 「交通安全公団法」に基づいて設立された法人で、車検、鉄道・航空安全、自動車事故被害者支援など、交通事故の予防に関する事業を実施している。インシデントの報告については、操縦士などの航空従事者による報告を受けた後、公団が報告者の個人情報を除いて、一般化したケースとして関係者に伝達する、航空安全障害報告制度 (KAIRS) が整備されており、航空法第154条第5条第3項に基づいて、国土海洋部長官が、公団に事務を委託している。「항공안전장애보고제도란」(航空安全障害報告制度とは)交通安全公団ウェブサイト、  
([http://safety.kotsa.or.kr/web/services/page/viewPage.action?page=busi/air/air\\_02\\_01.html](http://safety.kotsa.or.kr/web/services/page/viewPage.action?page=busi/air/air_02_01.html))

<sup>(21)</sup> IMO の動向については、大須賀英郎・山口浩孝「海難審判制度をめぐる再編について」『海難と審判』159号, 2008.8, pp.6-16.



### III 台湾（飛航安全委員会）

#### 1 事故調査制度の概要

##### (1) 事故調査機関の変遷

台湾では、規制当局から独立した事故調査機関として、行政院に飛航安全委員会（Aviation Safety Council: ASC）が置かれている<sup>(22)</sup>。ASCは、航空事故のみを調査対象としており、高速鉄道、海難など、他の交通機関に関する事故調査は、各事業の規制当局でもある交通部が担当している。

従来は、航空事故の調査についても、台湾交通部の一部局である、民用航空局（Civil Aeronautics Administration: CAA）が担当していた。しかし、名古屋空港における中華航空機墜落事故（1994年）などの大事故が続いたことを受けて、独立した事故調査機関の設立を求める声が高まり、1998年、行政院の下に、ASCが設立されることとなった。一方で、ASC設立にあたっては、海難、鉄道事故、道路事故など、他分野の事故調査機関に関する議論はほとんど議

論が生じなかったとされる。しかし、これは、船舶交通や陸上交通に問題がないことを意味するのではなく、新組織の設立が求められるほどに、注目が集まらなかったというのが現実のところである。

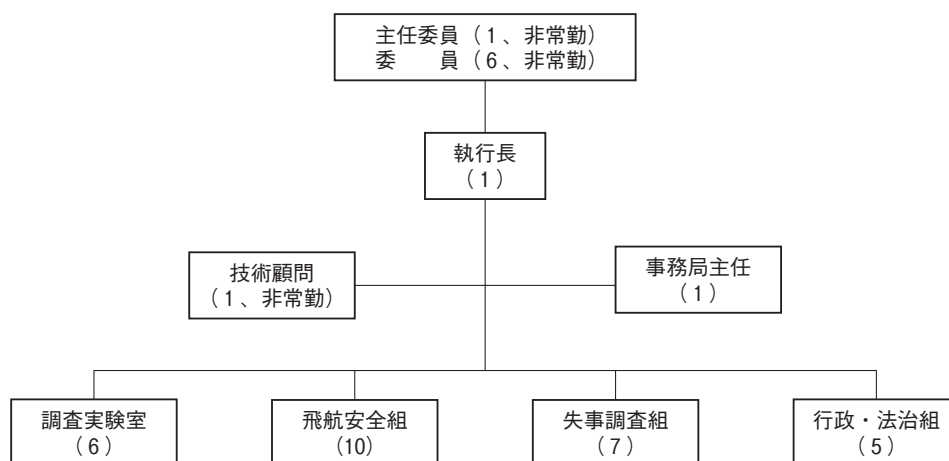
##### (2) 組織の概要と人材育成

ASCは、行政院直下の組織であり、規制当局である交通部とは明確に分離された、高度の独立性を確保している<sup>(23)</sup>（組織図は図2のとおり）。

常勤職員は30名であるが、その多くが、航空力学など、事故調査にあたって必要とされる分野で、修士号以上を修めている。また、航空会社のパイロット、エンジニアや、軍出身者など、経験を有している者も採用されている。

事故調査官の育成にあたっては、最初に選考が行われる。選考に際しては、個人の経歴、性格、情報収集・分析能力が問われ、選考を通過した調査官は、その後、現場で調査経験を積みつつ、海外の事故調査機関などにおける基礎訓練や、リカレント教育（社会人再教育）を通じ

図2 行政院飛航安全委員会組織図



（出典） 聞き取り調査時に入手した、ASC作成資料“An introduction to ASC”を基に筆者作成。

<sup>(22)</sup> ASCについては、以下、特に断りがない限り、聞き取り調査における同委員会職員James Fang氏らのコメントによる。訪問先ASC [台北縣231新店市北新路三段200號11樓]，訪問日2008年3月27日。

<sup>(23)</sup> 例えば、主任委員（無給、非常勤）は、行政院長により任命され、一般的に大学の学長が就任する。台湾の運輸関係行政機構について、『主要国運輸事情調査 台湾の運輸事情』2006.8, pp.2-6.

〈<http://www.jterc.or.jp/koku/shyokoku/o1pdf/taiwan.pdf>〉

て、調査能力を養成することとなる。

我が国同様、台湾にも、調査官の専門的な訓練機関がないが、独自の教育プログラムを開発するよりも、米国のNTSBや、オーストラリアの豪州運輸安全局（Australian Transport Safety Bureau: ATSB）など、豊富な経験を持つ機関が提供するプログラムを活用することが重視されている<sup>(24)</sup>。

なお、ASCの特徴として、行政・法治組の中に、自前の図書館を有しており、資料を一般公開していることが挙げられる。台湾は、中華人民共和国の国連加盟を契機として、1971年にICAOを脱退しており、現在まで、復帰に至っていない。しかし、航空事故調査にあたっては、第13付属書をはじめとする、ICAOの各種基準に準拠して活動していることから、ICAOの出版物についても、定期的な収集が心がけられている。そのほか、図書館では、ASCが過去に公表した、事故調査報告書のすべてを保存し、閲覧に供している。ただし、研究者・学生や、航空関係者の利用があるものの、その人数は、一日あたり数人程度と少なく、基本的には、報告書や、ドキュメント類を保存するための施設として運営されている。

## 2 事故調査過程

### (1) 概要

前述のとおり、台湾は、現在、ICAOの加盟国ではないが、調査の根拠法たる、飛航事故調査法（Aviation Occurrence Investigation Act）<sup>(25)</sup>

は、第13付属書に沿って規定されており、基本的な調査過程は、他国と共通している。例えば、台湾領域内で、他国が関与する航空事故が発生した場合には、当該国家の事故調査機関との共同調査を行うこととされている（飛航事故調査法第7条）。

また、組織内には、航空会社出身の調査官も存在するが、当該調査官が所属していた航空会社が事故に関与する場合は、調査の担当から外すことで、中立性の確保を図っている。

なお、直接的に被害者支援を担当する部局は設置されていない。調査の過程で判明した、サバイバルファクター<sup>(26)</sup>などの被害者関連情報は、すべて報告書に記載されるため、基本的に、この報告書をもって、被害者や遺族への情報提供を行うこととなっている。

### (2) 刑事手続との関係

ASCの事故調査と、警察による捜査との関係については、明確に区別がされており、原則として、ASCのみが事故調査を実施し、警察は、現場の安全確保のみを行うこととされている。したがって、原則的に、事情聴取などの調査過程を、警察と調整するということはない。一方で、調査の過程で、事件性があるとの疑いが生じた場合には、即座に警察の捜査に切り替えられ、ASCは調査を引き上げることとなる。

その後、事故現場から回収したFDR<sup>(27)</sup>／CVR<sup>(28)</sup>に記録された情報の確認を踏まえて、事故原因の絞込みと検討が進められ、調査で判

<sup>(24)</sup> 航空会社職員など、民間の関係者に対しても、海外から講演者を招いて、リカレント（社会人再教育）プログラムを提供している。

<sup>(25)</sup> 条文本体については、以下のASCウェブサイトを確認できる。

【中文】『飛航事故調査法』〈[http://www.asc.gov.tw/prescript\\_files/investlaw\(1\).pdf](http://www.asc.gov.tw/prescript_files/investlaw(1).pdf)〉

【英文】“Aviation Occurrence Investigation Act.” 〈[http://www.asc.gov.tw/prescript\\_files/aoia\(1\).pdf](http://www.asc.gov.tw/prescript_files/aoia(1).pdf)〉

<sup>(26)</sup> 被害者の生死を分けた要因のことを指す。機体、車体の構造や、事故時の乗客の位置・姿勢と、被害の程度との関係を分析するもので、我が国では、JR西日本福知山線脱線事故の最終報告書で、本格的に取り扱われた。『鉄道事故調査報告書 2007-3-1（本文）』運輸安全委員会ウェブサイト、pp.232-236。

〈<http://araic.assistmicro.co.jp/railway/report/RA07-3-1-1.pdf>〉

<sup>(27)</sup> Flight Data Recorderの略で、飛行記録装置と呼ばれる。航空機の高度、速度、機首方向といったデータを記録する。

明した事項は、すべて最終報告書に記載されることとなる。現在、最終報告書を検察側が司法の場で利用することは可能であるが、使用にあたっては、検察側が全面的に責任を負うことが前提となっている。

### 3 最近の動向

ASCの設立以来、航空事故は減少傾向にあり、一定の効果が見られているが、航空事故のみに対象としていることが課題と考えられている。

前述のとおり、近年、世界的に分野横断的な組織設計が主流となりつつあるが、台湾においては、他分野の事故調査については、規制当局でもある交通部が実施している。政府の規制や、監督の失敗を原因とする事故が起こりうることを考えると、調査の中立性を確保するという観点から、規制当局と事故調査機関との分離が必要となろう。しかし、事故調査機関の再編に向けた調査は始まっているものの、交通部が、消極的な姿勢をとっていると言われてお

り、法制化など、具体的な動きにはつながっていないのが現状である。

おわりに

今回取り上げた、韓国、台湾では、従来の我が国のように、交通分野ごとに特化した調査体制が採られていた。しかし、前述した、海難審判制度をめぐる制度の動向に加えて、航空自由化の進展、高速鉄道の整備といった、交通を取り巻く環境自体の変化を受けて、事故調査機関も、そのあり方を問われている。いずれの事例においても、今後、我が国の運輸安全委員会を一つの先行事例として、新たな組織のあり方が検討されると考えられる。刑事手続との関係や、調査対象範囲の議論など、我が国の調査制度に、未だ積み残しの問題が存在することを考えると、これからも、他国・地域の議論動向に注意を払うことが不可欠であろう。

(ふくやま じゅんぞう)

②8) Cockpit Voice Recorderの略で、音声記録装置と呼ばれる。操縦室内の会話や、地上の管制との交信内容を記録する。