

「航空事故調査の制度について思う----- 処罰では過ち正せず」

山森 久彰

1. はじめに

当協会の機関誌 PILOT によりますと、JAPA が航空の安全と健全な発展を目指し、正式に社団法人として発足してから今年で 35 年とのこと、諸先輩のご努力に心から感謝したいと思います。

また本日は目的にございましたように、航空界の現状を認識し、「航空安全のために何ができるか」を考える機会をいただきましたことに、お礼申し上げます。

2. 航空輸送の発展と安全への期待の変化

さて、Boeing 社が今年 6 月に発表した統計資料 "techissues" によりますと、民間航空輸送業界が Jet 機を導入した 1959 年より後、航空技術は急速に変革を重ね、安全性の向上とあいまって、大量で高速の航空輸送システムが実現したのが読み取れます。航空輸送システムはグローバルには勿論のこと、国内的にも他の輸送システムと同様に、国民的な交通機関になっております。結果として航空事故のもつ社会的な影響も重大化してきます。

航空事故は、現代の技術社会が克服しなければならない最重要課題であり、当然ながら事故が発生しないようにシステムは作られ、システムが構成されていることになってはいますが、しかし、予め事故発生を完全に排除しておくことが不可能であるということもまた、経験的に認められるところであります。

たしかに、航空輸送は大きな発展をとげてきました。しかし、大衆化した高速輸送に成功したのだから、これに比例して事故が増えても致し方がないと言っても、到底世の中に受け入れられないのであります。むしろ、航空輸送量が増えれば増えるほど、より安全なシステムへという社会の要請は強まってまいります。

これは安全に対する基本的性質である、いわゆる「安全のスケール効果」と言われるものでありまして、活動の規模がある程度以上大きくなりますと、メリットとデメリットのバランスに対する判断基準が大きく変化し、ついにはメリットまたは便利さの増大とは無関係に、デメリットの絶対量が問題視されるようになる例証であります。人間の活動がある程度以上の規模で社会に定着するということは、それによって何らかのメリットが社会に提供されることでもあります。しかし反面いかなる人間の活動も、社会に何らかのデメリットをもたらすのもまた事実であります。したがってある活動が許されるということは、それによるメリットとデメリットのバランスが受け入れることのできる範囲にあると、社会が暗黙の了解をしたと考えられます。

3. パイロット・エラーからヒューマン・ファクタースへ

ところが安全性があるところまで向上すると、別の言い方をすれば、事故発生率がある値以下にさがると、事故を契機・媒介とした安全性向上への機会が減少してしまうことにもなります。結果として、安全性がなお一層向上することにブレーキをかけ、事故低下率を減少させることになってしまいます。

いうまでもなく事故を安全性向上の契機・媒介とするには、的確な事故調査により事故要因が特定されなければなりません。

事故調査は、事故（結果）より出発し、当該結果に至るまでの因果の連鎖（経緯）に係わる事実関係を、再現性を有するレベルにまで明らかにすることによって、事故原因を究めていくことにあります。その後の航空安全の向上に役立つ情報は、航空事故調査報告書により与えられますが、これには結果現象としての事故に繋がるすべての事実関係と、事故につながる経緯と推定原因とが、因果律に従って、明確に記載されていなければなりません。

しかし、事故調査報告書で原因なるものが明らかにされても、同種事故の再発が必ずしも防いでいるわけではないのであります。不幸にして、個人、法人を問わずヒューマン・エラーが関与していると思われる同じような現象形態の事故が、繰り返し発生しているの

であります。本年国内で発生した事故等についても、以前に発生した事故と同じか、類似のものであることが判明しています

再発防止のために原因の究明が行われながら、なぜ同様の事故が繰り返されるのでしょうか。事故原因の究明に当たり、なぜ事故に至ったかを、論理的に因果の連鎖を逆に辿っていく中で、人間の問題に行きつくと、そこに原因があったとして、因果の連鎖の解明が打ち切られてしまう。つまり「人間に誤りなかりせば（多くはパイロット・エラー）」ということで原因究明が総括されてしまっているからであります。

これは、航空技術の研究が、大学にしる、研究者にしる、ハードウェア機材の性能向上とか、効率化、高信頼性化といった技術的側面に重点が置かれてきた結果に他ならないと思われまます。私たちは航空機の性能向上、効率化、高信頼化に払ってきたと同じような努力を「人間」にもしてきたでしょうか。

言い換えれば、ヒューマン・エラーの扱いに問題があるのです。事故調査の結果に基づいてシステムを再構築しても、解明されていない重要な部分（ヒューマン・ファクター）に対して適確な対応が出来ていないため、潜在的事故要因を存続させ、同種事故の再発へとつながるのではないのでしょうか。

今日、航空安全の問題は先端技術の信頼性向上により、航空システムの中で、最も困難な人間の限界的な機能・適応能力の問題を際立たせることになり、事故原因に関連した航空システムを構成する人間の行動・ふるまいに係わる問題、すなわちヒューマン・ファクターに関する問題が安全性の向上のために浮上せざるを得ないということになってきております。

すなわち、マン・マシン系の中での人間について、

- ・第一には、機械側の信頼性が著しく向上した結果、人間と機械を含めたトータルとしてのマン・マシン システムの信頼性が、人間側の信頼性によってほぼ決まってくるという傾向が生じてきたこと。
- ・第二に、複雑かつ巨大になった航空システムの出現によって、人間の些細な誤りから結果として生ずる社会的、経済的なインパクトがより重大なものになっていく傾向があること。
- ・第三には、急激な技術革新と航空システムの複雑化にともなって、人間と機械とのインターアクションにおけるギャップが拡大する傾向は否定できないこと、等であります。

ヒューマン・ファクターとは、FAAのACによれば、「人間の能力を最大限に活用して、ヒューマン・エラーを減らすことを目的とした学際的な分野（行動科学、社会科学、工学、生理学等の異分野提携の学問）である。」となっております。

事故調査が、このような学際的な分野の学問と協力して行われるようになったのは最近のことではないのでしょうか。

4. 航空・鉄道事故調査委員会の発足

このたび「航空・鉄道事故調査委員会設置法」が衆議院・参議院の国土交通委員会において、審議され、10月1日に新しい委員会が発足しておりますが、それによって「重大事象（インシデント）」の取り扱いも法的に定められ、また委員にもヒューマン・ファクターの先生が任命されており、シカゴ条約（国際民間航空条約---世界各国の航空法の原典）の理想像に近づく大きな一歩だと評価し、期待をしているものであります。

事故と重大インシデント（事象）の違いは「単にその結果の大きさ」にあり、そこに至るプロセスは同じであります。むしろ次に大事故が起きる可能性の芽を摘むという点では、内在する弱点がより明らかになりやすくこの方がはるかに有効です。

しかしながら、この「改正法律案」について、3月、4月に行われた衆参両院の国土交通委員会での審議記録を読みますと、やはり論点の一つは、事故調査と犯罪捜査のかかわりの問題であったと理解しております。

5. 航空事故調査と刑事捜査

問題点は、日本の法制度では、航空事故が起きますと航空事故調査がなされる一方

で、刑事事件としての捜査も進められることにあります。事故の調査では、将来の同種事故再発防止のため関係者から全ての事実をオープンにしてもらうことが、真の原因究明に必要であるわけですが、事故調査の事実究明の過程が刑事事件の犯罪捜査に転用されるとすると、事故原因に関係した人から事実を述べてもらうのが難しくなります。なぜなら、関係者が憲法上保障されている、自己に不利益な供述は強要されないという権利に基づき、真実を述べることを差し控え、結果として事故調査の目的は達成されないからであります。

(参考：ICAO Annex 13 3・1 調査の目的 唯一の目的は将来の事故又はインシデントの防止であって、罪や責任を課すことではない。)

これと同様の趣旨から、今年 IATA が発表した安全報告 (Safety Report 2000) の勧告の一つに、「専門機関と連携して、乗員への刑事訴追が行われないようにすること」とあります。また ICAO は circular や事故防止マニュアルの中で、事故防止活動のポイントは「誰が」過ちを犯し、罰せられねばならないかではなく、「何故」事故が起きたかを究明することによって、航空システムの「何が」悪かったかを指摘することが重要で、責任追及や処罰は、事故防止の手段としては限られた価値しか持たない、とも述べています。

こうした意見表明をしますと、世間の反応は、「自動車を運転していて、運転ミスや車の整備不良で事故を起こして同乗者を死亡させると、間違いなく起訴される。民事上の損害賠償の責任を負わされるだけでなく、「過失による犯罪」だとして、刑事責任を問われるのに、航空従事者がそれと異なった取り扱いを受ける理由は見当たらない。」となり、挙句の果てに権利意識ばかり主張すると非難すらされるのであります。

勿論、「刑事訴追が行われないようにする」ことは、日本の国情や法体系の基本理念にかかわる問題であり、航空事故が起きた場合の警察の捜査は、現行法制上の枠内で行われているのは重々承知の上であります。本日のシンポジウムの実行組織が当協会の法務委員会でもあり、事故調査における現行法制問題について述べてみたいと思った次第です。

日本では、航空機運航においてエラー（過ち）をし、結果として事故や重大インシデントになった場合、関係者が業務上過失致死・傷害罪および業務上過失航空危険罪容疑に問われ刑事事件としての捜査が、事故調査と並行して進められる場合がほとんどです。この事故調査と犯罪捜査が競合する場合に、各段階の調査に対して相互に調整するため、事故調査委員会と警察との間で一定の取り決めがなされています。

日本では、とあえて申し上げましたが、私は法律の素人で、もとより世界各国の法制についての知識があるわけではありませんが、NTSB が主催した航空事故調査シンポジウム（75年、83年、94年）のうち3回目に参加した経験から、日本との違いについて述べてみたいと思います。

6. アメリカの法制度

まず、アメリカではNTSBが全面的な事故調査の権限と責任を有しており、現場で警察がどのような方法で介入するかは、連邦航空法では規定がありませんが、NTSBの説明では、警察は人命の救助と、現場の保存のため必要な行動のみを行うということです。これはかなり徹底しており、第一義的には当然、事故調査に支障のないようにとの配慮ですが、他にいわゆる第三者への血液感染症予防（肝炎、HIV等）としてのbiohazard protectionを徹底していたのが印象に残っております。

航空事故に関連して、密輸等、連邦刑法上の犯罪容疑がある場合には、NTSBからFBI（連邦捜査局）に通報し、それに基づいてFBIの捜査が行われますが、過失致死・傷害の罪名で運航関係者が犯罪容疑に問われた例はないとのことでした。

アメリカでは航空事故原因に関係した人が刑事責任を問われた例は、古い Air Commerce 法（1926年に制定）の時代にはあったようですが、過去60-70年の間には見当たらず、刑事事件としての訴追自体がないということでもあります。もともと航空事故に関連した過失致死・傷害罪に当たる連邦刑法上の規定は見当たりません。また

連邦航空法においても航空法違反行為に対する罰金および行政処分についての規定はありますが、刑罰は規定していません。

ただし、各州の刑法には過失致死・傷害罪の規定は存在しており、現に自動車交通事故に関しては、この規定により有罪となる例は実際にあるようであり、したがって、航空事故の場合も、この規定によって刑事訴追されることは可能性としてはあるものの、現実には訴追されることがないようであり、その理由は、ひとつには航空の安全を規律する法律は連邦航空法であり、事故に関連して問題となる事実関係の調査は、連邦航空法に照らして違反があったかどうか問題とされ、さらには、調査そのものも連邦航空法に基づいてNTSBで行われる、といったように適用される法律あるいは制度が連邦的規模によるものだからでありましょう。もう一つは、アメリカの法制上の、過失犯の定義の問題であると思われます。つまり業務上の過失の処罰というものが存在しないのであります。日本の法律でも、犯罪の成立には故意を要し、故意犯を罰するのが原則ですが、例外として過失犯も法律に規定されている場合のみ罰することになっているのであります。

アメリカの法律では、犯罪は、犯罪的意思があれば成立するのですが、この犯罪的意思に含まれるものは故意 (malice) と重大な過失 (culpable negligence) とであります。ここでいう重大な過失の概念は、国によってまちまちだそうで過失の一種であるものの、通常の過失に比べて、とくに重大で、単に不法行為として民事上の責任を問うだけではすまされず、公の犯罪として刑罰を科すると認めるに足るものとされており、

重過失の例で言えば、「単に、過失によって被害者を死に至らしめたということが認められただけでは足りず、この過失が犯罪を構成するに値するものと陪審 (刑事事件に関しては大陪審-Grand Jury) によって認められなければなりません、さらに当事者間の損害賠償ですまされず、他人の生命・身体の安全を無視するものとして、国家的犯罪としての性質を帯び、これに刑罰を科さなければならないと認められる」ことが必要であるとされています。

加えて、事故調査の制度上、アメリカにおいては、航空事故報告書等の訴訟への使用禁止および事故調査員の証言の制限が定められており、これらの制約から、検察側が犯罪の成立を大陪審に起訴すべきである、との心証を形成させ評決させるためには、合理的疑いの余地のない程度 (beyond a reasonable doubt) まで立証しなければならないわけです。この合理的疑いの余地のない程度とは、理性によって疑いが発見されない程度ということであり、想像的に疑いがなかるうということとは異なるのであります。

7. 日本の法制度

日本においては、アメリカのような事故調査報告書の訴訟への使用禁止および事故調査員の証言の制約といった規定はありません。むしろ、刑事訴訟法によって、捜査当局および裁判所は、公務所または公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる、とあります。もちろん事故調査委員会設置法では、委員会および委員会の委嘱した者に、報告を徴したり、検査したり、関係者に質問したりする権限を与えていますが、この権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならないと規定しています。しかし、先に述べましたように、

- ・ 事故調査と犯罪捜査が競合する場合、委員会と警察が一定の取り決めのもとに調査、捜査が進められると思われること。
- ・ 犯罪捜査や起訴・不起訴の決定が事故調査の決定を待って行われること。
- ・ 裁判でも事故調査報告書の内容が結果的に大きな影響を与えていること。

このような事実をみると事故調査委員会の処分権限が犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない、との規定も有名無実といえ、かねてより問題指摘がなされているところです。

法的には警察、検察庁が事故調査報告書を用いることに関して全く制約がないと考えられます。もちろん最終的には裁判所が証拠として採用するかどうかにかかっているのですが、実際には、権威ある公的機関が調査した報告書としてまとめた公文書で

もあり大切な証拠として取り扱われているのではないのでしょうか。

この点で事故調査の制度目的から事故調査報告書を刑事訴訟法上、証拠として使用することに対する疑問が提起されていますが、アメリカの法律のような排除規定がない日本においては、立法論は別にしても、なかなか難しい論点であると考えられます。

この解決のために単純に、法律で事故調査報告書を使ってはいけないとするだけではだめで、そうであれば警察は独自に専門家を養成するということになるでしょう。結局は欧米と同じく、「人間は過ちを犯すもの」だから、故意または重過失でもないかぎりには刑事責任の追及は行わない、とならなければ解決しないでしょう。

以上縷々述べてきましたが、最後には結局、国民の意識とか社会の認識が変わらなないと難しい、といったことになってしまいます。

8. 報道の役割と国民の意識変革

一般に事故の報道には、被害への情緒的報道、それもワイドショー的な報道が多く、マスコミの情報を送る側は、受ける側の見たいもの、読みたいものを発信する傾向があるようであります。マスコミの送り手と受け手の姿勢がこのような循環的關係では、一般大衆の認識が変わる可能性はまず考えられないのであります。

願わくは、マスコミの原点である、たとえ公衆の耳に痛いものであっても、あるいは関心をよばないものであっても伝えるべきことは伝えていただきたい。航空事故が起きますと新聞でも、事故は一面で大きく報道され、社会面では、いわゆる「お涙頂戴」的な記事となり、遺族などの感情描写に関心をもちすぎる傾向があるように思われます。このような感情への過度ともいえる注目は、事故本来の原因への関心や、将来の防止への関心を薄めさせることになりかねません。

先月 11 日に起きたアメリカでの「同時多発テロ事件」で、どなたかが述べておられましたが、アメリカでの報道キャスターのコメントは、涙ながらの遺族へのインタビューは一切なく、自由と民主主義を守るために戦い抜くという内容で一致していた、ということでした。

多くの社会を見渡してみると、成熟度の高い社会はマスコミの成熟度が高いといえます。受ける側が関心を持たねばならぬことがらに関心を向けさせる、粘り強い姿勢と使命感を貫いていただきたいと望んでおります。こうした使命感のある報道によってのみ、一般大衆が変わり始めるという方法でしか国民の意識の変化は望めないのではないのでしょうか。

9. おわりに

本日の主題と離れますが、アメリカで「同時多発テロ事件」発生から丁度一ヶ月たちました。今後どのような展開になるか予断を許さない状況が続いております。民間の航空システムはこのような暴挙に耐えるようには作られていないのであります。

アメリカからの連日の報道は、愛する人を喪った深い悲しみと、愛する人を奪われた怒りとともに、想像を絶する残忍さに身震いする思いです。

実は NTSB には 1996 年から事故に巻き込まれた家族に対して物心両面の支援を行う任務が加わりました。この法律は、航空災害家族援助法 1996 (Aviation Disaster Family Assistance Act of 1996) と称するものであります。

この援助法によりますと、航空災害が発生した場合、NTSB の委員長は、速やかに、事故に巻き込まれた家族への支援サービス担当責任者の名前と電話番号を指定し公表すること。またこうした家族の災害と事故後の精神的苦痛 (post-trauma) を癒すためその対応に経験のある NPO を指定し、その組織に、家族の精神的ケアと援助について責任を持たせ、家族が静かに、悲しみに浸ることのできる環境を提供するための処置をとること等さまざまな支援活動を担っています。さらには家族支援のサービス担当責任者は、乗客名簿を航空会社に提出を要求する責務を有し、この名簿の情報を何人にも提供してはならない、とも規定されております。

また NTSB の継続的責務として、調査の結果判明した事実や事故原因を、一般に公表する前に家族に説明することや、事故の公聴会および NTSB board meeting 開催につ

いて家族への通知、出席の許可等があります。(Task force の設立も義務付けられており、たとえば家族のプライバシーを弁護士やマスコミから確実に保護するための手段についての勧告を立案しなければならない、といったことがあります。)

臨時に組織されるわが国の災害支援のやり方ではなく、今後の対応を考える上でも極めて重要な要素を含んでいると云えますので、本日の主題を離れているのは承知の上で、あえて問題提起をさせていただきました。

ありがとうございました。

山森久彰氏略歴

1959年 運輸省航空大学校卒業

1959年 日本航空入社

1966年 CV-880型機機長

1972年 B-747型機機長

1975年 ナバ運航乗員訓練所 技能審査員

1975年 同上 主席査察乗務員(～77年)

1980年 運航乗員業務部飛行技術室長

1985年 運航乗員訓練部副部長兼CRM推進室長

1988年 運航安全推進部長

1990年 B-747-400機長

1991年 航空安全推進委員会事務局長(～94年)

1997年 日本航空定年退職

1998年 Air Flite Japan技能審査員(～現在)

総飛行時間 : 約18,700時間

F S F Int'l Advisory Committeeメンバー歴任(88～94)