

海難審判庁の廃止と海難審判法の改正について

副会長 岸本宗久

一昨年秋頃、それまでの水面下における画策を終え、一気にわれわれの前に出現した海難審判庁廃止問題。昨年秋、改正海難審判法が施行されたことで一件落着したかに見える。しかし、現実の運用にあたっては、未だ不明な点が多い。国交省や新海難審判庁、つまり“海難審判所”は、しきりに「海難審判制度の廃止ではない。存続している。今回の組織改編は海難原因調査を一層発展させたものだ。」などと喧伝する。しかし、新旧の海難審判制度が、“海難審判法”という法律名は変わらないものの、その内容において全く違ったものになっているのは一目瞭然である。即ち、

旧法：「この法律は、海難審判庁の審判によって海難の原因を明らかにし、以てその発生の防止に寄与することを目的とする。」

新法：「この法律は、職務上の故意又は過失によって海難を発生させた海技士若しくは小型船舶操縦士又は水先人に対する懲戒を行うため、国土交通省に設置する海難審判所における審判の手続等を定め、もって海難の発生の防止に寄与することを目的とする。」

ちなみに、海員懲戒法（明治29年4月 法律第69号）第一章総則第一条は次のように定める。

「海技免状を受有する者其の職務を行ふに当たり左の事項に該当するときは海員審判所の裁決を以て懲戒を加ふべし。

2. 過失懈怠又は不当所為に因り自他の船舶を問はず之に損害を加へ若は之を沈没せしめたるとき
 3. 過失懈怠又は不当の所為に因り人を殺傷したるとき
- (1、4、5、6、7の各号は船員の規律維持を対象としているので、ここでは割愛した)

要するに、改正海難審判法は海難を発生させた海技免状受有者又は水先人に故意・過失があつたかどうかを、国交省内部部局である海難審判所で調査審査する。そしてそれらの者に故意・過失が認められれば懲戒を加え、それによって海難の発生を防止しようというのである。これは、正に海員懲戒法への逆戻りであって、改正などとはとても言えまい。

以下、ここに至るまでの海難審判法改正経緯につき簡略に整理しておこう。

海難審判法の改正法案については「国土交通省設置法等の一部を改正する法律案」の中で、「航

空・鉄道事故調査委員会設置法（旧）の一部改正」及び船員労働委員会の廃止に伴う関係諸法の一部改正と共に、平成20年1月29日、内閣から衆議院に提出された（内閣提出第10号）。同法案は4月4日、第169回国会衆議院本会議に上提され、同日法案の趣旨説明及び質疑が行われた。4月8日、同法案は衆議院国土交通委員会の審議に付され、3回に亘る審議の末、4月15日、一部修正のうえ附帯決議を付して可決。同日衆議院本会議で、前示委員会の審議経過が報告され、賛成（起立）多数にて修正議決。改正法案は直ちに参議院に送付された。

参議院では、4月18日の本会議で同改正法案の趣旨説明及び質疑が行われ、続いて4月22日、参議院国土交通委員会で趣旨説明の聴取終了。4月24日、同委員会での質疑が行われた後、全会一致（挙手）で賛成・可決し、附帯決議を行った。そして、翌4月25日の本会議で同改正法案は、押しボタン式投票をもって裁決の結果、賛成203、反対7にて可決された。

「国土交通省設置法等の一部を改正する法律」（法律第26号）は平成20年5月2日に公布され、施行日は同年10月1日となった。同法律の制定に伴い、「海難審判法（改正）」（法律第26号）及び「運輸安全委員会設置法（改正）」（法律第26号）は施行令（政令）及び施行規則（省令）も含め、同時期に公布・施行されることになったものである。なお、「運輸安全委員会運営規則」のみは運輸安全委員会規則第1号の榮誉（？）を擔い、平成20年10月1日公布、即日施行された。

上に述べた国会審議のうち、海難審判法及び運輸安全委員会設置法関連のみに絞り、注目すべき質疑又は説明をいくつか抽出しておきたい。

1. 平成20年4月4日（金曜日） 衆議院本会議

（1）冬柴国土交通大臣の趣旨説明：

「航空・鉄道事故調査委員会設置法について、題名を運輸安全委員会設置法に改め、国土交通省の外局として運輸安全委員会を設置し、同委員会は、陸海空にわたり事故原因究明を行うこととともに、事故等の原因関係者に対し勧告を行い、勧告に基づき講じた措置について報告を求めることができます。」

（2）三日月大造議員（民主党・無所属クラブ代表）の質問：

イ. 運輸安全委員会の組織形態及び機能面に関し、改正法案の一部を修正すべきであるとし、

「第一に、運輸安全委員会の独立性と中立性を担保するため、委員会を国土交通省の所管から内閣府へと切り離すべきです。

第二に、委員会の調査範囲に、重大な社会的影響を及ぼした特定の自動車事故を含めるべきです。

第三の修正項目として、政府として、事故直後や現場における対応、調査経過に伴う情報の提供、立ち直りの支援といった公的な支援体制を確立するとともに、特に、情報提供等、運輸安全委員会として行うべき、行い得る機能については法律に明記すべきだ

と考えます。

第四に、勧告機能を強化すべく、事業者等が従わなかった場合の公表と関係行政機関による措置を可能にすること、第五に、運輸安全委員会が事故の再発防止や未然防止により貢献できるよう、関係機関や団体の協力を受けることができること、そして第六に、法施行後、5年後に全体的な見直しを行うことを提案し、そのことを可能ならしめる法案の修正を求めております。」

口. 海事補佐人の制度について、

「海難審判庁の見直しについて伺います。

現行の海難審判制度において、歴史上の経緯や権利擁護の観点から認められている海事補佐人の制度について、原因究明と審判との分離の後、運輸安全委員会による海難の原因究明の段階においてどのように扱われるのか、御見解を伺います。

だれが悪かったかを探る捜査と、何が悪かったかを探る調査との関係は、いつも調整され、議論されてまいりました。今般の法改正を受けて、警察庁と交わされている覚書の取り扱いはどのようになるのか、また、海上保安庁の捜査と運輸安全委員会による海難の原因究明との関係について、両機関において、どのように整理、規定をしていくおつもりか、お答えをください。」

(3) 冬柴大臣の答弁：

イ. 「事故調査、事故調査機関のあり方についてどのように考えているのかについてお尋ねがありました。

平穏な国民生活のためには、安全、安心の確保が最重要課題であり、そのためには、事故の再発防止に向けた事故調査・原因究明機能の強化を図ることが極めて重要であると認識しております。

このため、今般、海難、航空事故、鉄道事故を対象とし、多様化、複雑化する事故原因究明機能の高度化、原因関係者に対する勧告制度の創設等による事故再発防止機能の強化を図るために、運輸安全委員会の設置のため、この法律案を提出したところあります。この運輸安全委員会の設置によって、事故の原因究明の徹底が図られ、我が国の公共交通の安全性の向上が図られるものと確信いたしております。

事故調査機関と行政及び事業者との関係を行政からの独立性の観点からどのように評価するかについてのお尋ねがありました。

航空・鉄道事故調査委員会の独立性については、委員会設置法において、委員会の委員長及び委員は独立してその職権を行うこととされています。また、委員長及び委員の任命についても、両議院の同意のもとで行うこととされているところあります。

委員会は、国土交通省に対しても、また事業者に対しても、独立した立場から公平中立かつ的確に事故調査を実施するとともに、国土交通大臣に対し、積極的に、事故防止対策等のため、勧告、建議を行ってきたものと評価をいたしております。

口. 航空、鉄道事故及び海難の原因究明の統合によるメリット等についてお尋ねがありました。

統合により、陸海空に共通する事故の要因である人的要素、気象、金属等の専門的知見を委員会内において共有し、有効活用することが可能となります。また、海難についてさまざまな知見を有する多くの専門家によって事故調査が行われることから、背景要因も含めた多角的な原因究明が可能となります。これらにより事故原因究明機能の高度化が図られるものと考えています。

さらに、運輸安全委員会は、原因関係者に対し直接に勧告を行う権限等を有することとしており、これにより事故再発防止機能の強化も図られるものと考えております。

運輸安全委員会に係る法律案に関する民主党からの修正の提案に対する見解と、当該提案に対する対応についてお尋ねがありました。

運輸安全委員会に係る法律案については、これまでの国会審議や附帯決議、事故の実態等を踏まえ、関係各方面からの意見も伺いつつ、政府内部で十分に議論を重ねた上でこの法律案を提出したところであります。議員の御提案も、事故原因究明機能の強化を図っていくためのものと認識しております。いずれにしても、今後の国会審議において十分な御審議をいただきたい、このように考えております。

ハ. 海難審判制度における原因関係者の権利擁護についてお尋ねがありました。

これまで、海難審判では、海難関係者を補佐する補佐人が参加し、公開の審判廷で行ってきたところであります。これを踏まえ、新たに設置される運輸安全委員会の海難調査における原因関係者からの意見聴取につきましては、原因関係者の希望があれば、公開での意見聴取、本人以外に補佐して意見を述べる者の同席を認めることとしたいと考えております。」

2. 平成20年4月9日（水曜日）衆議院国土交通委員会 第9号

(1) 運輸安全委員会について：

「○三日月委員（前出）

今回の改正案で、国交省所管の三条機関にすることになりました。この点が、国交省、単なる所管の八条機関ではなくて、人事権でもより独立性を高めたことになるんだという御説明をいただいておりますが、何がどのように変わるのが。

私は、事業官庁である国交省の監督行政のあり方についても、もっと踏み込んで調査ができる、勧告ができる、そういう運輸安全委員会にすべきという観点から、国交省の所管から切り離す必要があるのではないか、具体的に申し上げれば、内閣府所管の委員会にすべきではないかという提案をさせていただいておりますが、この点についての御見解をお伺いいたします。

○冬柴国務大臣

三条機関にすることによって、今委員も御指摘のように、職員の任免等の人事権を持って、主体的に専門的人材の確保、養成が可能になる、二つ目には、独自の規則制定が可能になる、三つ目には、事故の原因関係者に対して直接勧告を行い、さらに報告徴収を求める権限を有すること等により、より高度な独立性が確保されるというふうに思つ

ております。

今までも、もう御案内のとおりですけれども、委員長とか委員の職権の独立性についても規定がされておりましたし、それから我々に対しても、勧告、建議、これは積極的に、事故ごとにまた半年ごとに報告もいただいておりますし、緊密にやっていきたい。

それから、国土交通省の外局にあるがゆえに、国土交通省の有する航空機、鉄道車両、船舶等に係る最新の情報とか、あるいは我々業法を担当させていただいておりますので、事業者に関するさまざまな情報を即時入手することができ、そしてこれは事故調の方に、今度は運輸安全委員会といいますが、そちらの方に伝達をすることができる、それから、事故が発生いたしますと、その現場の地方運輸局と各地方機関があります、その支援を円滑に求めることができる等のメリットがありまして、これを私の方から外して内閣の方に移されるということになると、これは我々は協力はするけれども、今のような点で非常に緊密に行われるということで、私の方の外局にあることは大きなメリットだと思っております。

○三日月委員

捜査や司法からの独立性についても、これはこの間ずっと訴えられてきましたし、懸念も一部ではされてきました。やはり、捜査の過程で自分に責任が来るのではないか、また、調査の過程で一方の捜査の段階において刑事責任が問われるのではないかということのおそれから、再発防止に資する証言がなかなか得られなかったり、それが対策に結びつかなかったりということが懸念をされております。

今、警察庁との覚書というのがあって、先週の大臣の御答弁で申し上げれば、これまでの運用を踏まえて警察庁と調整をしてまいりますと。では、今度海難と一緒にになりますが、海上保安庁とはどうなんですか、このことについても、運用実績を踏まえ、海上保安庁と調整が図られるものと考えておりますと。要は、何をするのかさっぱりわからないんですけども、この点、警察庁の捜査、海上保安庁の捜査と運輸安全委員会が行う調査をどのように整理をされるのか。

私は、公共交通の安全をつくり上げていくためには調査の優先をもっと強く打ち出すべきではないかということと、もう一つ、調査段階において得られた本人の口述ですか、また事故調査機関が行った推論については、これは目的外、具体的に言えば司法段階で証拠として使うべきではないということについても担保すべきではないかと考えるんですが、いかがでしょうか。

○冬柴国務大臣

今まででは、警察庁の行う捜査との関係につきまして、事故調査との関係を覚書に基づいて行ってきてまして、事故現場において何ら支障なくここまでやってこれたわけでありますと、それぞれが円滑に捜査あるいは調査を遂げてきたという事実がますあります。

それで、海上保安も今度海難ということになりますとどうするのかというお尋ねでございますが、私も、この法施行までに何らかの形で文書にしよう、覚書のような文書にした方がいいというふうに思っております。そういう形で円滑に実施されるべきである、このように思うことは委員と同感でございます。

ただ、その事故調が行った調査報告を司法がどう判断するか、これはやはり司法の独

立性がありまして、採証の原則も司法が独立に行うべきものでありまして、立法がそこへ関与をすることは、その採証原則について例外を設けるわけですから、相当慎重でなければならないというふうにも思います。

事故調の調査というのは、本当に科学的で客観的であるがゆえに、司法でも高くこれを評価して採証してきたというのがこれまでの経過でございますので、それを法律で、採証原則の例外をそこへつくるということは相当慎重であるべきであろうと私は思います。」

(2) 海事補佐人について：

○三日月委員

(その上で、) 海事補佐人ですね、ずっとこの間長い歴史を持つ海難調査、海難審判、昔は海員懲戒と呼ばれた時代もあると承知をしておりますが、原因関係者の、言ってみれば当事者の権利擁護の観点からもこういう補佐人の同席を認められてきた経過があります。この点について本会議でお尋ねしたところ、運輸安全委員会の海難調査における原因関係者からの意見聴取については、原因関係者の希望があれば、公開での意見聴取、本人以外に補佐して意見を述べる者の同席を認めることとしたいと踏み込んだ前向きな御答弁をいただいておるんですが、これは認めることとしたいんだったら法律に書いて提案すべきだし、そういう条文はどこにもないし、それをどう担保されるおつもりか。

またさらに、これは海事だけでいいんでしょうか、海難だけでいいんでしょうか。こういう制度を調査段階から認めるのであれば、私は、航空ですとか鉄道の原因関係者の調査についてもこうした本人以外に補佐して意見を述べる者の同席を認めるという措置も必要ではないかと思うんですが、いかがでしょうか。

○福本政府参考人

お答え申し上げます。

運輸安全委員会設置法の船舶事故調査に係ります原因関係者の意見聴取につきましては、先ほど委員御指摘のとおり、本会議で大臣が御答弁いただいたとおりでございます。具体的な措置でございますけれども、今般、三条委員会ということで規則制定権がございます。ということで、これは委員会規則で具体的な手続等を決めたいと思っておるところでございます。

それから、あわせまして、海難については海事補佐人の同席ということをもし認めるのであれば、航空、鉄道でもそのようにすべきではないかという御指摘でございます。

今般、海難と統合というようなことになるわけでございますが、委員先ほど御指摘いただきましたように、もう既に昭和四十九年以来、航空の世界、あるいはその後鉄道の世界でも、具体的には事故に關係いたしました原因関係者から直接非公開という形でお話を聞くということをやらせていただいておりまして、それはそれでかなり定着をいたしておりますし、航空関係者あるいは鉄道関係者からの十分な御理解もいただいておるところでございます。

○三日月委員

以前事務局長をお務めいただいた方らしく、非常に事務的で間違いのない御答弁をい

ただきましたが、海難について過去からやっているから特例として認めるんだ、航空、鉄道についてはもう制度として理解されているからこのままいくんだというお話がありました。それは違うと私は思います。

より今後の再発防止のために有益な情報を得るためにどのような調査がいいのか、そのために海難が行ってきたこと、せっかく統合するんですから、海難が行ってきた調査、審判につながる調査でよいものがあるとするならば、それは航空や鉄道の調査においても取り入れていくということもあっていいのではないかというふうに思うんです。したがって、何もしませんということだけでは非常に不十分だなというふうに私は思います。」

(3) 観光庁の新設と海難審判庁の廃止との関係等：

イ. 「○穀田恵二委員（日本共産党）

国土交通省設置法案について質問をします。

今回の国交省組織再編は、一つは観光庁の新設、二、航空・鉄道事故調査委員会と海難審判庁の改組、三、船員労働委員会の廃止の三つの内容があります。私は、それぞれの組織の必要性、あり方について十分検討した上で個々に法案を出すべきと違うのかということを思うんですが、大臣、いかがですか。

○冬柴国務大臣

今挙げられたいずれの組織の改廃も、本年十月一日、実施を予定しております。

さらに、行政改革の趣旨を踏まえまして、政府予算上も、海難審判庁及び船員労働委員会等を廃止して観光庁及び運輸安全委員会を設置するスクラップ・アンド・ビルト、この関係として整理されていることから、同時に成立する必要があります。

○穀田委員

今、わかりやすく言うと二つおっしゃっているんですよね。

同時に成立させる必要があると。私が言っているのは、法案は、本来組織の内容も違うのだから、別々に出して審議すべきと違うかという話をしているんですね。

もう一つ言っているのは、スクラップ・アンド・ビルトだと。観光庁を設置するために組織削減をセットで提案していて、どういう組織であるべきかの議論よりも、今言ったように、仄聞するのは、全体の人員削減の縛りがかかっているのだということなんかも初めとして、しかも、はしなくも言われたように、スクラップ・アンド・ビルトという考えが根底にあるということが出されたと私は思うんですね。

それは、あなた方国土交通省が、この時期までに一緒にやらなきゃならないという出口を決めている。それは、全体としての人員を動かすときとかはそうでしょう。だけれども、問題なのは、大臣は、国民の要望や、組織をどうするか、今観光庁はどういう任務があるのか、それから航空・鉄道事故調査委員会というのはどうあるべきか、その変更をどうするべきか。それは、たまたま人数をこっちから異動する、こうするということはあるかもしれない。しかし、今大事なことは、それについて法案を出して個別に審議をしてやる必要があるのじゃないのかということを言っているんです。それはいかがですか。

○冬柴国務大臣

それは一つの考え方だと思いますよ。

しかし、国土交通行政をより適切、効果的に行おうということから、いろいろ考えた末、私の方でこのように三条委員会というものを二つつくる、これはなかなか認めいただけません。したがって、既存のものをこのようにしてということで、スクラップ・アンド・ビルトというのを、そういうふうにみんなが呼んでおりますけれども、そういうことで、今回同時期に、しかもそういう精神でやるということを明らかにするために一本の法律で、しかし、その中にはきっちとそれぞれの目的とかそういうものが書かれてありますので、これで御了解をいただきたいというふうに思います。

○穀田委員

もう終わりますから。

国民の側からしますと、やはりこういう問題というのは一つ一つ個別に出すべき話だ。スクラップ・アンド・ビルトというのはそちらの都合であって、国民の側からすれば、海難審判庁どうするのか、組織のあり方どうするのかというしっかりした議論をするこそ求められているのだということだけ述べて、質問を終わります。」

口. 「○徳田穀委員（自民党）

まず第一に、本法の改正で、現在海難審判庁が有している懲戒機能と原因究明機能を新たに海難審判所と運輸安全委員会の二つに分離させるに至った背景及び理由をお聞かせいただきたいと思います。

○福本政府参考人

お答えいたします。

現行の海難審判庁におきましては、海難に係ります原因究明と船員に対します責任追及ということの双方を行っておるところでございます。船舶交通の安全の向上のためにには、これらを分離いたしまして、事故の再発防止に向けて事故調査、原因究明機能の強化を図るということが実は国際的な流れになってございます。既に先進海運国ではこのような体制が整備をされておるところでございます。

また一方、委員御指摘いただきましたように、多発する海難の発生を防止するためには、その背景要因も含めまして多角的な原因究明を実施する必要がございます。そのためには、さまざま知見を有しておられます多くの専門家によります委員会形式で事故調査を行うことが望ましい、こういうぐあいに考えたところでございます。

このような国際的な流れを踏まえ、かつ我が国においても、原因究明と責任追及を目的とする現行の海難審判に関しまして、原因究明については運輸安全委員会において委員会調査という形で実施をいたしまして、責任追及につきましては国土交通省に新たに設けます特別の機関である海難審判所というところで実施をいたすことにいたした次第でございます。

○徳田委員

ありがとうございました。

次に、国家行政組織法第八条の合議制の機関である航空・鉄道事故調査委員会を、こ

のたびの運輸安全委員会では国家行政組織法第三条の外局として設置する目的は何であるかという部分をお答えいただきたいと思います。

○福本政府参考人

お答え申し上げます。

先ほど国土交通大臣の方からも御説明ございましたとおり、今般新たな運輸安全委員会を、国家行政組織法第三条に基づく委員会、いわゆる三条委員会と言われておりますが、そういう形で設置させていただくことになりました。これによりまして、運輸安全委員会は、職員の任免、採用いたしましたあるいは懲戒処分をしたりというようなこと、あるいは教育研修を行う、こういった人事権のほかに、先ほども申し上げましたが独自の規則制定権というものも有することになります。こういうことから、より高度な独立性が確保されることとなるというぐあいに認識をいたしてございます。

また、航空・鉄道事故調査委員会は、現在は調査結果に基づきまして国土交通大臣のみに勧告を行う、こういう形になってございますが、今般これが三条委員会になることによりまして、直接、原因関係者、具体的に申し上げますと事故を起こした当該本人に対しまして勧告を行う、あるいは、さらにその報告徴収を求めるということで、事故防止のためにとりました措置に関しまして報告を受ける、こういう権限もいただくことによりまして再発防止に向けたフォローアップ体制がきっちりできるというぐあいに認識をいたしております。

そういう意味で、三条委員会になりますれば、組織の独立性が確保され、かつ、事故の再発防止機能の強化ということに大変な役割が果たせるものと認識をいたしております。

○徳田委員

ありがとうございました。

次に、海難は、全国各地で年間四千件以上発生している状況にあります。また、航空事故及び鉄道事故も各地域で発生している。事故の的確な原因究明のためには迅速な調査を行うということが不可欠ですが、運輸安全委員会ではどのような体制整備を図る予定かをお答えいただきたいと思います。

○福本政府参考人

お答え申し上げます。

今委員御指摘のとおり、海難につきましては、ここ数年、年間四千五百件程度発生をいたしております。先般も、青森の方で痛ましい漁船の事故も発生いたしております。

また、平成十九年に航空・鉄道事故調査委員会が調査を行ってございます件数につきましては、航空事故、重大インシデントで三十五件、鉄道事故、重大インシデントで二十二件ということで、まさに北は北海道から南は沖縄に至るまで全国各地で発生をいたしております、こういう状況でございます。

委員御指摘いただきましたように、こういう海難あるいは航空事故、鉄道事故の的確な原因究明を行うためには、やはり何といいましても事故発生時の初動調査が極めて重要でございます。先般起きましたJR福知山線の脱線事故の際も、事故調は即時に委員あるいは職員を派遣しまして詳細な調査を実施したところでございます。

そういうことで、今般の運輸安全委員会におきましては、より迅速な初動調査を行うために、横浜、神戸、門司等々、全国8カ所に地方の事故調査官を設置いたしまして、初動調査の支援を行うということにいたしております。

さらには、事故調査官の調査業務を後方から支援する専門の職員を配置する、調査官だけが行けばいいというものではございません、それを補助する職員も派遣する必要がございます。そういう要員も確保いたしまして、いわゆる即応体制の強化というものを図ってまいりることといたしております。

○徳田委員

ありがとうございました。

次に、事故原因究明分野において、特に海難船舶事故は国際的な視野と連携というものが必要だと考えます。これまで航空事故調査や海難調査の分野でどのような国際的な取り組みをしてこられたのか、また、運輸安全委員会では新たにこれからさらにどのような取り組みを行うことができるのかという部分についてお聞かせいただきたいと思います。

○福本政府参考人

お答え申し上げます。

委員御指摘いただきましたように、航空あるいは船舶というものは国境を越えて往来をいたすものでございます。そういう意味で、航空事故調査におきましては、事故機の製造国あるいは運航国等が参加をするという制度がございまして、昨年八月、御記憶に新しいかと思いますが、那覇空港で発生をいたしました中華航空機の炎上事故につきましても米国及び台湾と共同調査を実施してきておるところでございます。また、海難調査につきましても、必要な場合は外国との共同調査というものを実施いたしております。

一方で、航空・鉄道事故調査委員会につきましては、各国の航空事故調査機関で構成されております国際航空事故調査官協会というものがございます。あるいは、独立した事故調査機関で構成されております国際交通安全協議会、こういったような組織にも加盟をいたしております。また、海難審判庁は、アジア海難調査官会議というものを開催いたします等、世界各国の事故調査機関との緊密な連携というのも図ってきたところでございます。

さらに申し上げますと、航空・鉄道事故調査委員会に関しましては、航空事故調査の分野で関係の深いフランス、オーストラリア、韓国、中国という四つの国の調査機関との関係で、より緊密な協力関係を築くべく覚書の交換をいたしております。あるいは、海難審判庁につきましては、お隣の中国、韓国との間で同様の文書を交換する等、そういう意味で、かなり国際的な協力関係の構築が図られてきたところでございます。

そういう中で、今般設置いたします運輸安全委員会におきましても、新たに国際涉外を担当する組織を置くなどいたしまして、これまで以上に国際的な連携を強化するとともに、事故の原因究明に役立つような活動を展開してまいりたいと思っております。

○徳田委員

ありがとうございました。

運輸安全委員会及び海難審判所を新たに設置することにより、これまで以上に原因究明というものが効果的に行われ、事故の再発防止につながることを大きく期待したいと いうふうに思います。」

3. 平成20年4月11日（金曜日）衆議院国土交通委員会 第10号

(1) 運輸安全委員会の独立性について

○後藤（斎）委員（民主党）

平成20年度の分には当然入れ込んで対応なさっている、できたら十月一日からスタートをしたいという、いろいろなこともよくわかりますので、そういう部分で、大臣、独立性とか中立性の担保というものを、仮に外局、三条機関のままでやるにしても、将来の課題としては、アメリカの国家運輸安全委員会のように、やはり中立性、独立性をもっと高めるという手法も含めて考えていくことが必要だと思うんですけども、後ろにいる皆さん方の方を見なくて結構ですから、大臣としての御見解をぜひお聞かせください。

○冬柴国務大臣

全くこちらを向いて私は申し上げているつもりですけれども。

今までの事故調、今度の運輸安全委員会というのは、今まで人事は国会同意人事になつておりますし、それから、事故が起つたときに私に対する建議とか、そしてまた勧告を出していくだいていますよ、本当に。ですから、私がコントロールする、そんな気持ちもなければ、そういうふうにもなつていません。

それから、国土交通省に置いた方がいい。私は本当に心からいいと思っていることがあります。それは、鉄道にても航空機にてもそうですけれども、業法を国土交通省は持つてゐるわけでございます。したがいまして、JR各社にても航空各社にても、我々はそこの動きというものは全部掌中にしているわけでございます。したがって、そういうものは事故の原因究明のときに非常に役に立つ。

それから、事故は、東京だけで起つるわけではなしに、日本国じゅうどこで起つるかわかりません。日本国じゅうに、例えば国土交通省の運輸局とかそういうものがおりまして、事故が起つれば直ちにそこが駆けつけて、そしてあらゆる情報収集とか、そういうことのお手伝いもできるわけです。

そういう意味では、この法律のように三条機関ということは、特に八条に比べて三条機関というのは我々から独立するわけですし、人事も、それから内部の規則制定権もお持ちになるわけですし、そういう意味では、私は見ていただきたいと思うんですね。

外国がどうなつてゐるということは別としましても、日本の場合、今まで事故調がどれだけ信頼されたか、そして、その結果、そういう事故調の報告というものが各所で、被害者も含めて高く評価していただいたかということを考えれば、国土交通省がそれに對して容喙をするとか、そういうことは考えられませんし、またすべきでもないし、それは十分に国会でチェックいただけるものだと思っております。」

4. 平成20年4月15日（火曜日） 衆議院国土交通委員会 第11号

〈継続審議〉

「○穀田委員（前出）

　海難事故調査、そして再発防止について聞きます。

　国交省の説明資料では、運輸安全委員会、海難審判所の設置の効果として、原因究明機能の強化、海難について委員会調査の実施等により背景要因の客観的、科学的な調査が可能とあります。そうすると、これまでなぜ背景要因の客観的、科学的な調査ができなかったのかということになるわけで、聞きたいと思います。

○福本政府参考人

　お答えいたします。

　海難審判庁におきましては、準司法手続でございます海難審判という制度によりまして、対審制という形で、原因関係者、理事官、補佐人が審判廷に一堂に会しまして、海難の原因究明とあわせまして、海技従事者の懲戒、いわば責任追及を行ってきたというものでございます。

　しかしながら、審判におきましては、懲戒の基礎となる事故の直近の船員さんの過失の認定といったところにどうしてもその力点が置かれてきておりまして、そういう関係上、どうしても背景要因の客観的、科学的な調査に十分なところがないということではなかったかと認識をいたしております。

　そのため、今般、御案内のとおり、原因究明と懲戒をきっちり分けるということで、原因究明につきましては、この運輸安全委員会で航空と鉄道とあわせまして調査をするという形につくらせていただいておるところでございます。

○穀田委員

　過失といいますか、そういうものの認定に重きが置かれていたということであります
が、しかし、では今回客観的、科学的な調査ができるようになるという根拠はどこにあるのか、そして、現在の海難審判庁の調査と安全委員会のそういう調査とは何がどう違うのかということについては、正確にする必要があると思うんですね。

○福本政府参考人

　お答え申し上げます。

　多発する海難の発生を防止するためには、その背景要因も含めまして、多角的な原因究明を実施することが必要でございます。そのためには、さまざまな知見を有する多くの専門家にお入りいただきまして、委員会形式で事故調査を行うということが望ましいと考えております。これは、もう既に航空、鉄道の世界ではそういう形ができるおるところでございます。

　さらに、運輸安全委員会の委員長及び委員につきましては、設置法に基づきまして、科学的かつ公正な判断を行うことができる者から任命される、こういう規定になってございます。そういうことで、客観的、科学的な調査はその委員を中心に行ってまいれると思っておるところでございます。

　さらに、現行の海難審判庁におきましては、先ほど申し上げましたように、海難に係

る原因究明のほか、責任追及ということもやっておりまして、船舶交通の安全の向上のためには、やはりこれらをきっちり分離いたしまして、事故の再発防止に向けた事故調査、原因究明機能の強化を図るということが実は国際的な流れでもございまして、先進海運国ではすべてこのような形になっておりますので、私どもとしても早急にそのような体制を整えまして海難の事故調査に取り組んでまいりたい、こういうことでございます。」

5. 平成20年4月18日（金曜日） 参議院本会議

衆議院で一部修正された「国土交通省設置法等の一部を改正する法律案」につき、冬柴国交省大臣の趣旨説明があり（説明内容は衆議院で行われたものと同じ）、質疑に移った。

長浜博行議員（民主党）は海難審判庁から海難審判所への見直しについて質問。

「海難については原因追及と懲戒を分離することとし、前者については運輸安全委員会にゆだね、懲戒にかかる海難審判を二審制から一審制に改めるなどの措置が盛り込まれています。国際海事機関における条約の成文化、国際的潮流を踏まえた動きであると受け止めています。

海難審判所で補佐人を選任することができますが、運輸安全委員会において、船長などの事故関係者は補佐人なしで事故調査官による調査のために呼び出されることになります。また、非公開の運輸安全委員会で審議された報告書を基に海難審判所における懲戒の判断がなされるおそれがあり、権利擁護という点で不利になるのではという懸念をどうやって払拭するのか、私事で恐縮ですが、私自身、小型船舶一級の海技免許を所持していることもあります。大変関心のあるところでありますが、国土交通大臣の明快なる答弁を求めます。」

これに対し、冬柴国交省大臣は次のように答弁した。

「民主党の御提言に対する政府の対応についてお尋ねをいただきました。

現行の航空・鉄道事故調査委員会の委員は職権の独立性等を有しておりますが、さらに運輸安全委員会は三条機関として、国家行政組織法三条の機関として設置されることにより、より高度な独立性が確保されることとなります。また、航空機等に係る最新の情報の即時入手等のメリットがあることから、国土交通省の外局とすることが適当であると考えています。

事故調査における原因関係者の権利擁護についてお尋ねがありました。

運輸安全委員会の船舶事故等調査における意見聴取につきましては、原因関係者の希望があれば公開での意見聴取、本人以外に補助して意見を述べる者の同席を認めることとしたいと考えております。また、海難審判所における懲戒は、調査報告書を基にその判断がなされるのではなく、理事官の行う調査と公開の審判廷における審理を通じ、審判官が裁決によって行うものでございます。」

6. 平成20年4月24日（木曜日） 参議院国土交通委員会 第6号

4月22日に趣旨説明を聴取したので、直ちに質疑に入った。

渕上貞雄委員（社民党）は、運輸安全委員会の公平性及び独立性を確保するために、同委員会を、いわゆる三条委員会とは別個の機関とすべきである旨種々質問。続いて、海難審判制度に同委員と政府参考人との間で以下の通り質疑が行われた。

「○渕上貞雄君

設置されます運輸安全委員会は航空・鉄道事故委員会と海難審判所が統合されますが、高度複雑化、多発化する事故やインシデントの原因究明など、事故分析のためには大幅な機能、体制強化が必要だと思いますが、統合によって人員が削減されるというふうに聞いておりますけれども、これはやはり事故調査の充実や再発防止のための安全対策に期待することができないのではないかというふうに思われます。特に近年は被害者の対応が法的にも強化されているところから、運輸安全委員会の設置を機に、事故調査それから被害者支援機関としてのあるべき姿について、やはり先進諸国に学んでいくべきではないかというふうに思います。

組織の体制、それから機能や人員、それから予算措置などあらゆる面からオープンかつ徹底的に議論を行って、必要な改善それから強化を積極的に図るべきだと考えますが、見解はいかがでございましょうか。

○政府参考人（福本秀爾君）

お答えいたします。

新たに設置いたします運輸安全委員会の機能、体制の強化を図るべきではないかと、こういう御質問でございます。

事故調査の在り方に関しまして、その機能、体制の強化につきまして、平成18年、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、いわゆる運輸安全一括法をお作りいただきましたんですが、その際の衆議院及び参議院国土交通委員会の附帯決議にも同様なことが盛り込まれておるところでございます。そういう点も踏まえまして、今般、航空・鉄道調査委員会から運輸安全委員会への改組に当たりましては、事務局の職員を54名から181名に拡充をいたしますとともに、航空事故調査官及び鉄道事故調査官に加えまして新たに船舶事故を担当する調査官及び地方事故調査官というものを設置をいたすことといたしまして、的確な事故等調査に必要な人員体制を整備することといたしております。

あわせまして、事故調査官の調査業務の後方支援あるいはデータの蓄積、再発防止に寄与する情報の分析、提供等々、こういった業務を行う専門の職員をこれは新たに配置する予定でございまして、このような体制、機能の強化によりまして円滑な事故調査の実現及び事故再発防止策の積極的な提言の実施が図られてまいるものと考えておりますが、今後とも、委員御指摘のとおり、人員あるいは予算について、体制の整備に努めてまいり存でございます。

○渕上貞雄君

事故の調査報告書は、事故再発防止の観点から、可能性も網羅されております。刑事責任を課するために必要な厳格性は要求されておりません。国際民間航空条約、ICAO条約では事故調査報告書を裁判の証拠として使用することを厳しく制限をいたしております。また、海難審判庁が海難審判所に格下げされる。所属する調査官が削減されれば、運輸安全委員会の事故調査報告書を海難審判の証拠として使わざるを得ないということになることが懸念されるのではないかと思われます。調査と懲戒をやはり分離するよう求めた国際条約の精神に反するのではないかと思いますが、その点、いかがでしょうか。

このために、事故調査報告書は、再発防止を唯一の目的とすべきであり、刑事や民事の裁判所の証拠として使用することを、できるだけ使用すべきではないというふうに考えますが、見解はいかがでしょうか。

○政府参考人（横山鐵男君）

お答えをいたします。

今般の海難審判制度等の改正の趣旨は先生御指摘のとおりでございまして、船舶交通の安全性の向上を図るため、国際的な動向を踏まえまして、原因究明と責任追及を目的とする現行の海難審判に関しまして、原因究明につきましては運輸安全委員会において委員会調査として行い、責任追及につきましては国土交通省の特別の機関でございます海難審判所において行うことといたしております。

海難審判所におきます懲戒につきましては、委員会の調査報告書を基にしてその判断がなされるものではありません。理事官の行う調査と公開の審判廷におきます審理を通じまして審判官が裁決により行うものでございます。

○渕上貞雄君

運輸安全委員会の原因究明過程における審議が非公開で行われ、弁護人の参加も認められなくなるとすれば、事故の原因究明が著しく後退をし、現行の海難審判で認められている受審人の権利である補佐人の選任権さえ侵害されるおそれがあります。事故被害者の遺族などの関係者が傍聴でき、事故当事者の人権も擁護されるよう、原因究明の審議に当たっては弁護人の出席も認めた公開の場で行われると考えるべきだと思いますが、見解はいかがでございましょうか。

また、事故調査報告書を決定する委員の合議は、海難審判所における裁判官の合議と同様に非公開であったとしても、合議以前の審判までも非公開にする必要性はないと思いますが、密室審議はやはり事故の原因究明と再発防止にとってマイナス要因となると思いますが、その見解はいかがでございましょうか。

○政府参考人（福本秀爾君）

お答えいたします。

公開の議論でございますが、これまで航空・鉄道事故の原因究明を行うに当たりましては、外部の指示あるいは干渉、こういったものを受けずに客観的かつ公正中立に行うと、こういう立場から、意見聴取につきましては原因関係者本人から直接かつ非公開という形で行ってきておるところでございます。

しかしながら、現行の海難審判につきましては公開の審判廷で行われてきたという経緯

がございます。かつまた、海事関係者が今まで意見聴取の経験がなく不安を持っておられる、こういうこともありますので、特例という形で、本人の希望があれば公開での意見聴取を行うこと、あるいは原因関係者以外に補助して意見を述べる者の同席を認めると、こういった形を可能とするようなことを検討をいたしておるところでございます。

○渕上貞雄君

検討した結果駄目だなんて言わないようにひとつお願いを申し上げておきます。

海難審判所は、準司法機関として地裁相当の機関にふさわしい位置付けを確保すべきと考えますが、格下げされることによって社会的な威信と独立性を著しく損なわれるおそれがあるのではないかと思われますが、その見解はいかがでしょうか。

○政府参考人（福本秀爾君）

お答えいたします。

海難審判所の位置付けに関する御質問でございます。

海難が発生いたしました場合、現行では海難審判庁が当該海難に係る原因究明と船員に対する責任追及の双方を、二つを行ってきたところでございますが、御案内のとおり、今回の改正におきましては、これらを明確に分離をいたしまして、原因究明については運輸安全委員会において委員会調査という形で行うと、責任追及については国土交通省の特別の機関でございます海難審判所において引き続き対審制という形で行うこととするものでございます。

以上のとおり、これまで海難審判庁が担ってまいりました海難審判の原因究明と責任追及の機能については担当する組織を適切に分離をするというものでございまして、今回の改正によりまして、その重要度の位置付けが変わる、いわゆる格下げというようなことではないと認識をいたしております。

○渕上貞雄君

新たに設置をされます運輸安全委員会では、地方事故調査官が配置をされるようになっています。私は良いことだと思っております。私は現行の航空・鉄道事故の調査官の配置方法について地方にも配置すべきものと考えっていましたが、先ほども申し上げましたとおり今回は配置される。

そこで、地方事務官の任務と役割はどのようなものなのか、事故の初動態勢についてどのように変化があるのか、お伺いいたします。

○政府参考人（福本秀爾君）

お答えいたします。

地方事故調査官の任務等につきましての御質問でございます。先生も御案内のとおり、ここ数年、海難は年間四千五百件程度発生をいたしてございます。このように全国各地域で多数発生をいたしております海難に対応するというために、地方事故調査官を横浜、神戸、門司等、全国八か所に配置をいたしまして、重大な船舶事故以外の調査に関する業務を行わせることといたしております。重大な船舶事故につきましては東京の方で実施をいたす予定でございます。

また、海難、航空事故、鉄道事故の的確な原因究明のためには、事故発生時の初動調査というものが極めて重要でございます。このため、地方事故調査官には初動調査の支援も

行わせる、今委員御指摘のとおり、航空事故であったり、鉄道事故でありますても、この地方事故調査官が初動調査の支援に出掛ける、こういったこと。あるいは、そういうものに加えまして、後方から支援する専門の職員を配置するなどによりまして、今回の組織改正に併せて即応態勢の強化を図るということといたしております。

○渕上貞雄君

提出法案は新たに観光庁を設置しようとするのですが、観光庁の設置によってどのような効果があると考えられておりますか。先ほどいろいろなことはお話しいただきました。また、改めて外局を設置することは、政府・与党が進めている行政機構のスリム化に反することではないかと思うんですが、その点いかがでございましょうか。

○政府参考人（本保芳明君）

お答え申し上げます。

観光立国の実現につきましては、国、地方公共団体、民間などの幅広い関係者が一体となってこれに取り組みをしなければいけないと、このように認識をしております。また、外国との効果的かつ円滑な交渉協議というのも大変重要だと思っておるところでございますが、このためにはもう少し体制の強化が必要ということで、観光庁という国家行政組織法の第三条に基づく組織にすることによりまして、繰り返し何度も申し上げておりますが、一つは行政機関の長である長官による外国政府との交渉協議がより円滑に実施できるということ、二つ目には政府部内におきますリーダーシップの更なる発揮によりまして、関係省庁へのより強力な調整、働きかけが可能になるということ、三番目には地域、国民向けの観光に関する相談窓口の一本化によりまして機能強化ができると、こういうことが期待できると考えている次第でございます。

また、これは私ども国土交通省だけの考えではありませんで、観光庁設置につきましては観光立国推進基本法の審議における衆議院及び参議院の附帯決議でもその内容が盛られているところでございます。

また、観光庁の組織及び定員につきましては国土交通省内の振替で対応しておりますので、行政改革の趣旨にも沿っているものと、このように考えている次第でございます。」

以上の質疑は質問者及び回答者の各質問及び答弁の中から、適宜抽出したものなので、質疑内容の前後関係に脈絡を欠いたり、また判然としない部分もあるが、よろしく御解読願いたい。

ただ、これらの質疑を通じてつくづく感ずることは、

イ. 故意にか、不勉強によるものか、政府側は一貫して、これまでの海難審判が受審人の責任追及の場であるとの認識を示し、国会議員は皆そうだと思い込んで（思い込まれて）いる。つまり、海難審判が事故原因を探求して来たという重大な事実は全く隠蔽されている。そして刑事責任と行政処分とについての質的相違点は無視されていること。

ロ. 今回の海難審判庁つぶしは、要するに、何となく目写りの良い官公庁を立ち上げるため、スクラップアンドビルトにより、一番力の弱い（行政能力に欠ける）海難審判庁がスクラッ

プの対象となった。そして、何とも情けないのは、海難原因の究明と物見遊山の観光とが同じ秤にかけられたということである。これは本来比較の対象とならない質と量を、ごちゃ混ぜにして、あたかも鉄と綿の体積が同じだから重さも同じだとするに似ている。つまり、海難審判所は単なる数合わせの材料にされたのである。お役人の発想の貧弱さと、おそろしさを感じる。

ハ、運輸安全委員会が原因判断をするから、海難審判所は受審人の懲戒処分だけすればよい。とは言っても、その懲戒処分には原因がなければならない。その場合、原因につき、運輸安全委員会の判断と海難審判所の判断とに相違があろう筈がない。ということは、近い将来には海難審判における「処分」についての議論が生じ、結局は、海難事故も交通事故の一種ということで、海上保安庁が一手に取り扱うことになる。そして、海難審判所は廃止されるであろうこと。

結局、今回の海難審判法改正を含む一連の騒ぎは、海難審判所をつぶそうとするのが発端であり、終結であったとしか思えない。海洋基本法が制定された、21世紀の日本は海だ、などと声高に言う、一方でこのような理不尽がまかり通っているのである。

海難審判所は、実務上、海難事故の当事者としての船員の権利を保護し、義務の履行を確保して来た。だからこそ日本の海運は安定し、発展してきたのである。ところが今回の法改正で船員のこの権利は一挙に衰退した。それは二審制度の廃止に象徴される。この制度は前示海員懲戒法より以前、明治15年に制定された西洋形船舶長運転手機関手免状規則において採用され、引続き昭和22年の海難審判法（前法）まで維持されて来たのである。海運立国を目指した明治政府が船員の権利保護のため、鋭意採り入れたものであって、当時の海運先進国イギリスの先を行くものであった。それが今回の改正で弊履の如く捨て去られたのである。

海運は日本国存立の要である。そして常時危険にさらされている海運活動を現場で支えているのは、言うまでもなく、船員である。事故に遭遇した船員の権利を支える最後の砦も失われた。誰が船員になろうなどと思うだろうか。船員の減少は海運の衰退であり、それは国家の崩壊に通ずる。海難審判所つぶれて国家の秋を知る。

以上

「改正海難審判法」については、国土交通省のホームページから入手
可能です。

パソコンをお持ちでない方で、早目に御覧になりたい方は事務局又は
編集委員に御連絡下さい。コピーをお送りします。