

新しい事故原因究明機関のあり方についての意見書

全国消費者行政ウォッチねっと

私たちは、現在の我が国における事故原因究明の制度が極めて不十分であることから、以下のとおり新しい事故原因究明機関の在り方について提案します。

第1 事故の原因分析についての考え方

1 複合的要因にもとづく事故への対処

これまでの事故調査では、使用者・運転者・管理者等の過失といった単一的かつ直接的な原因に目が向けられがちでした。しかし、実際の事故はこうした単純な要因のみで発生しているわけではなく、このような過失に至る制度的・組織的な要因、或いは欠陥・過失が生じた場合に安全を保持する仕組みの不備、使用時の天候・環境等さまざまな要因によって発生するものです。この意味で、過失等の直接的な要因はむしろ「結果」とするとさえ言えるのです。

したがって、事故原因の調査にあたっては、これらの事故発生に結びつきうる複合的な要因を含めて対象としなければ、真の原因究明は行われず、従って再発を防止することもできません。

2 捜査と事故原因調査の違いと優先関係

事故が複合的要因に基づくものである以上、そのうちの一つである過失の有無を個人責任という形で追及しようとする刑事捜査は、本来の事故原因調査と相容れない側面を持っています。

このため、事故原因調査を進めるにあたっては、証拠物の押収や関係人からの聴き取り等の場面で刑事捜査と競合することがあり得ます。その場合、刑事捜査と事故原因調査のどちらかを優先させるかが問題となります。

私たちは、個人の過失責任を追及するのみでは事故の再発防止にはつながらず、むしろ事故に結びつく他の要因を見落とす結果につながりかねないことから、人の生命・身体の安全を第一に考えて、刑事捜査よりも事故原因調査を優先すべきであると考えます。

3 インシデント*データを含む関連情報の収集・分析の重要性

事故を防ぎ、安全重視の社会を実現するためには、実際に発生した事故だけでなく、日頃のインシデントデータを収集した上、これを分析して未然に事故を防いでいく仕組みも重要です。

そのためにも一定の分野については常設的な機関が常時データを分析し対策を講じていく必要があります。

(*重大な事故に至る可能性がある事態が発生し、なおかつ実際には事故につながらなかった潜在的事例)

4 被害者への敬意，被害者の視点を尊重することの必要性

大切な人を事故で失った、あるいは傷を受けた被害者・被害者遺族は、その事故や事故の原因について利害関係が深く、高い関心を持つ立場にあります。

したがって、被害者・被害者遺族の要望に出来る限りこたえて、速やかに事故情報を提供し、事故原因の究明がおこなわれる必要があります。

事故調査機関による誠意ある事故についての説明と再発防止のための安全対策は被害者・被害者遺族の願いにかなうものであり、慰謝・精神的ケアともなります。

第2 既存の事故原因究明制度の問題点と限界

これまでの事故原因究明制度は、

- ① 事故類型ごとに対応する機関が異なり、事実上縦割りが生じていた。その結果、人が死傷するという重大な結果を発生させているにもかかわらず、その事故原因究明を行う機関が存在しないというケースが存在した。
 - ② さまざまな要因が影響して事故が発生する、「複合的要因」に基づく事故に対して、再発防止の見地から事故の発生に影響を与えた諸要因を分析する、という視点が乏しかった。
 - ③ 監督官庁が調査機関と密接な関係を有していたため、事故調査委員会の委員や調査官の人事の選定にまで影響を与え、中立性・公正性に疑問があった。
 - ④ 事故に至る要因となる複合的な要素の一つには、監督行政そのものの問題点も含まれるにもかかわらず、行政のあり方そのものに対する問題提起が構造的に行いにくい制度設計となっていた。
 - ⑤ 刑事捜査が優先されるあまり、事故原因調査に大きな支障を来してきた。
 - ⑥ 個別の対応や情報公開等において、被害者に対する配慮に欠けていた。
- 等の問題が存在し、到底被害者、消費者が納得できる状況にはありませんでした。

これらの問題点は、運輸安全委員会やN I T E等、事故原因究明機関が産業育成省庁に付属しているという制度的要因、事故原因究明よりも刑事処罰を優先させようという暗黙のルールが原因となって、必然的に生じているものと考えられます。

しかし、事故にあった被害者は、現在の制度の中で今なお悩み、苦しみ続けています。それは、事故による被害そのものによる苦しみだけではなく、真の事故原因が知らされず、その奪われた命や傷が次の悲劇の予防に活かされず、時には偏見に基づいて被害者としてすら扱ってくれないという現状に基づく深刻な悩み・苦しみです。

一般消費者の立場から考えても、事故の再発防止を行って安全な社会を築いていくためには、発生した事故の原因を中立公正な立場で徹底的に究明し、次の事故予防に活かしていくというシステムが不可欠です。

そこで私たちは、上記のような構造的な問題を抱えた旧来の制度を抜本的に改め、

消費者・被害者の目線に立ち、公正・中立で網羅的な事故調査を行う、新しい事故原因究明機関を創設すべきだと考えます。その新しい機関のイメージは以下のとおりです。

第3 新しい事故原因究明機関(仮称「生活安全委員会」)のイメージ

1 事故調査の目的

- a 事故の原因究明と再発防止
- b 事故原因究明・再発防止を通じた被害者・被害者遺族への慰謝
- c 消費者・生活者の安全性の向上

2 包括的・網羅的機関であること

生活安全委員会は、生活空間に関する事故に対して網羅的に対処できる権限・仕組みを持つ必要があります。

網羅的な機関を作るべき理由は以下のとおりです。

(理由)

- ① 調査機関を個々の製品・分野毎に作ったのでは、各機関で対処しきれない「すき間」が生じてしまい、新たな「すき間」事案についての対処が不能或いは困難となってしまう。
- ② 産業育成省庁が事務局を担うことで、公正さを失う危険が常に伴う。また、監督官庁が事務局を担うことで、監督行政そのものの問題点に対する指摘・勧告が困難となる。このため産業育成省庁から個々の調査機関を切り離す必要があるが、切り離したものをばらばらの状態で活動させるのはむしろ不経済であり、統一的な組織を作る方が合理的である。
- ③ 複合的要因に基づく事故の原因究明の手法は分野を超えて一般化できる（これまでの運輸安全委員会等各分野の情報機関が培ってきたノウハウを他分野の機関についても共有できる）。
- ④ 消費者・事業者から見ても、事故原因調査機関が一つである方がわかりやすく、事故情報収集等の観点からも便宜である。

3 生活安全委員会の扱う事故

(1) 消費者・生活者が日常生活で接する生活空間で発生する事故(「生活空間事故」とします。但し、具体的な対象は別途検討の必要があります。

(2) 生活空間事故のうち、一定レベル以上の事故を取り扱います。

但し、

- a その基準を満たさない場合であっても、重大な事故につながる可能性がある等安全委員会が判断した事故については調査可能とします。
- b 分野によってはインシデントデータを常に収集・分析し、安全対策を講じる仕組みを分野ごとに構築します。

4 安全委員会の位置づけ等

- (1)安全委員会は内閣府設置法37条に基づく内閣府の外局として設置し、独立した事務局を置くものとします（国家行政組織法3条に基づく組織と同等の独立性を付与することが望ましいが、産業育成省庁ではない省の外局である必要があることを考えると、現行の制度では適切な省が見あたらないため内閣府の外局としました）。
- (2)具体的な事故調査は、分野ごとに分かれた常設の専門部門が担当します。
- (3)特定の分野について民間が対応可能な事故調査については、生活安全委員会が指定した「特定分野指定調査機関」が担うこととし、委員会はその組織を監督します。
- (4)いわゆるすき間事案の事故については、委員会が指揮して調査メンバーを招集し、事故調査にあたります。
- (5)構成メンバーは5名程度(迅速に意思決定ができる人数)とし、その中から互選により長を選任します。
- (6)委員会は独立した事務局を持ちます。

5 生活安全委員会の権限・職務

(1) 親委員会の権限等

生活安全委員会本体（親委員会）の権限等については以下のように考えます。

〈対内的な権限・職務〉

- ・ 下部組織（常設の専門部門・特設部門）を指揮・監督
- ・ 常設専門部門、特設部門の専門委員・調査官についての人事権
- ・ 事故調査報告書の評価と調査の不十分な点についての再調査命令

〈対外的な権限・職務〉

- ・ 事故の規模・性質等に応じ自ら調査し、報告書を作成
- ・ 証拠物の保全・押収、関係者への事情聴取権
- ・ 事故調査・事故予防についての一般ルールを策定
- ・ 特定分野指定調査機関の指定と監督
- ・ 安全措置について他の省庁（監督官庁、他の原因究明機関）に対する建議・勧告（すき間事案については事業者に対し直接指導）
- ・ 委員会が発した建議・勧告・指導が確実に履行されているかどうかのチェック
- ・ 情報の公表権限

(2) 下部組織(専門部門・特設調査部門・特定分野指定調査機関)の権限等

下部組織の権限等については以下のように考えています。

- ・ 事故調査報告書の作成
- ・ 調査官への指導・監督
- ・ 一定の分野についてはインシデントデータ・事故データを分析し、当該分野についての安全策を随時発表
- ・ 事故調査・事故予防についての当該部門での個別ルールを策定

- ・事故調査の経過・結果についての被害者への説明義務
- ・親委員会からの一般的な指示に従うほか、個別の事案についても適宜指導を受けます

6 生活安全委員会の構成メンバー等の身分

生活安全委員会の構成メンバー等の身分については以下のように考えています。

・生活安全委員会のメンバー（ボードメンバー）は、事故原因究明について独立かつ公正な職務を行うことができると認められる者のうちから、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する等、委員の中立公正を保てるような選任手続きについてさらに検討を進める必要があります。

・専門部門のメンバーは親委員会が選任します。

・生活安全委員の資格として以下を考慮することが必要です。

- ① 専門分野での実務経験（実作業における問題点への直観力と洞察力）
- ② 専門分野での高位の公的資格（資質レベル維持）
- ③ 安全管理業務の経験

7 刑事捜査との関係

刑事捜査との関係については以下のように考えます。

・刑事捜査と事故原因究明が競合する場合、原則として、生活安全委員会が証拠物の保全・押収、関係者への事情聴取（身柄確保を含む）を行います。

・生活安全委員会が取得した証拠については刑事訴訟法に基づく裁判所の令状によるなどの場合を除き、捜査機関に対して提出しないこととする等、刑事捜査に利用することは禁止します。

・刑事事件（過失事犯）において、刑事事件での立件をおそれて事故原因に関係する真実を関係者が黙秘・否認し、これにより真の事故原因が明らかにならず、ひいては事故の再発を招いてしまう危険性があります。このことを考えると、特に複合的要因に基づく事故については過失犯処罰そのものを免除する等の対応も考えられますが、他方で過失犯処罰による被害感情の慰藉などの効果があるとの意見も直ちに無視することはできないため、本意見書ではこの点についての意見は保留し、今後の議論を待つこととしました。

8 事故調査の申立権

・事故調査については消費者・被害者等側からの申立権を認め、安全委員会は調査不開始の場合は理由を附して回答する義務がある仕組みを作るべきです。

・その際、濫訴を防ぐため、申立権は一定の消費者団体や地方自治体（消費者センター等）、被害者・被害者遺族に限定すると考えます。但し、具体的な申立権者の範囲については今後の検討事項です。

9 被害者・被害者遺族に対する精神的・財産的ケア

・独自に被害者・被害者遺族への精神的な配慮を行うとともに、自らが被害者・被害者遺族に対し積極的な精神的・財産的ケアを行うことを制度的に担保する必要がある

ます。

- ・その際、被害者・被害者遺族を安全委員会の被害者ケアの部署に配置させるなどの対処も必要です。

1 0 事故発生から調査開始までの流れ

- ・既存の調査機関について独自の情報ルートがすでにある場合にはそれを活用します。

- ・加えて、消費者安全法の情報ルートを活用するとともに、事業者や消費者等から消費者庁に一元的に情報集約できるような情報提供のルートを制度的に確立する必要があります。

- ・消費者庁側が迅速・簡易に事故調査の必要性を判断し、生活安全委員会に対して、スクリーニングされた情報を迅速かつ確実に提供できるよう、一定の基準を策定する必要もあります。

1 1 過渡期における対応について

新しい機関を創設するにあたっては、現在存在するさまざまな事故調査機関の有するノウハウ・施設・人材等を可能な限り活用しつつ新しい制度へと移行する必要があります。したがって、過渡期においては、現行の調査機関が生活安全委員会の勧告権に服する等最低限のコントロールを効かせることで中立・公正性を担保するという工夫も行うべきです。

以上