

Ⅲ 提言各項目に関する主要な論点

1. 事故調査の目的

事故とは、個人や社会の安全、健康、環境、生態系を害する出来事と定義する。ただし、故意による犯罪を除外するものとする。

犯罪捜査は、事故の責任の所在を明らかにすることを目的としている。裁判官にとり事実解明の目的は責任の所在の確定であり、それに基づき刑罰を科している。それに対して、事故調査の目的は、あくまでも真の事故原因の解明と事故の再発防止、安全性の向上であることを国民共通の認識としておくべきである。事故の真因・誘因を含む原因を究明し、効果的な安全対策を可能とするために事故の背景、組織の関与を含めた事実を明らかにするものであり、事故調査により特定の個人の責任が同定されることが期待されるものではないことが認識されるべきである。

2. 事故調査機関の在り方

事故の真因を解明するためには、特定の産業を推進する機関、あるいは他の行政機関から影響を受けにくい、独立性をもった組織である必要がある。

国家行政組織法⁽⁴⁾第三条により国の行政機関が定められているが、この中で事故調査に関係のあるものに消防庁、海上保安庁、海難審判庁がある。さらに、同法第八条により、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための機関を置くことができると定められている。この国家行政組織法に言う八条機関としては、航空・鉄道事故調査委員会等がある。同様に内閣府にも、委員会あるいは審議会等を置くことができる⁽⁵⁾。

三条機関は、事務局を置くことができ、勧告権を有し、また各種行政処分を行うことができる。八条機関は、大臣に対する勧告をすることができ、大臣はそれに基づき各種施策を講ずる。一般に、三条機関がより強い権限を有しており、組織上も独立性が強い。

しかし、現状では、三条機関、八条機関の区別は実質的にはそれほど明確ではなく、八条機関でも強制調査権を持っている機関もある。重要なことは、組織の在り方を工夫し、独立性を持たせ、有用な人材を活用できる体制とすることである。

① 常設の機関について

事故が発生してから担当する調査機関を設置するのでは、初動調査の面で立ち遅れて事故の真因・原因の究明に支障が生じる。また、事故記録の管理、活用にも問題が生じるとともに、将来起こる可能性のある事故に対する検討を常に実施しておく必要もある。それ故、常設の事故調査機関として設置しておくことが望ましい。

② 所掌とする事故

事故調査機関が調査対象とする事故は、プラント事故、重大自動車事故、海難事故、

鉄道事故、航空機事故、火災、労働災害（製造業、建設業）、医療事故、食品事故、都市災害、自然災害等と国民生活の安全が脅かされる事故とする。ただし、発生した全ての事故を調査するのではなく、複合要因により発生したと見られる事故、大規模事故、特異な事故、頻発する事故等、事故原因の究明が類似事故の再発防止など今後の安全性向上にとり特に重要と判断した事故についての調査を実施する。

既存の常設事故調査機関としては、海難審判庁（海難事故）、海上保安庁（海難事故）、航空・鉄道事故調査委員会（航空機事故、鉄道事故）、自衛隊事故調査委員会（航空機事故）、警察（自動車事故）、（財）交通事故総合分析センター（自動車事故）、消防庁・各自治体の消防署（火災、化学プラント事故）、原子力安全委員会・「原子力事故・故障調査専門部会」（原子力事故）等が存在しているが、新組織発足当初は既存の調査機関の所掌から抜けている重大事故を対象として将来的には既存組織との統合も視野に入れ対象事故の範囲、業務量を拡大していくことが望ましい。

自然災害については、全てが調査対象となることはないが、設計想定内の事象（風水害、地震）で事故が発生した場合、あるいは想定外であっても設計ミス等が考えられる場合は事故調査を実施すべきと考える。つまり、防災計画の策定、防災施設の管理・運用等の要因が関与して災害が発生、拡大した場合は、適切な安全対策を可能とするために事故調査を実施すべきである。なお、参考までに、新潟県中越地震の発生により脱線した上越新幹線の場合は、事故調査が実施されたが、警察の捜査は実施されていない。

また、故意による犯罪は、事故からは除外しているが、犯罪により引き起こされた事象が、事故として起こり得る状況と密接な関連があり、調査対象として取り上げる必要があると判断された場合は、調査を実施すべきと考える。

③ 調査機関の専門性

対象とする事故の範囲が広がることが想定されるため、調査機関自体に完全なる専門性を持たせることは実質上困難である。調査機関としては、専門性ととともに、広い判断力のある人材が必要である。さらには、リーガルマインドを持った専門家（法律家）も含まれていることが望ましい。

そのため、専門性としては独立行政法人等の第三者的機関を支援機関として活用する形態をとることが有効である。

独立行政法人の機関の専門家他に、学協会、専門性を有するメーカー、運航・操業会社等の外部の専門家も必要に応じ事故調査に参加させる制度を確立する。これは、米国NTSB（National Transportation Safety Board、国家運輸安全委員会）のパーティ・システム方式⁽⁶⁾と同様の方法である。これについては、一方で、事故の利害関係者が調査に参加することとなり、公正、中立性に問題が生じるのではないかとの疑問が提起されたが、他方、事故の発生したシステムを設計した者、運用している者の知見は事故解明にとり非常に重要であること、調査全体の指揮を執るのはあくまでも事故調査組織の

人間であり参加者はその下でチームの一員として活動すること、参加者に利害関係による見方の偏りや意見のアンバランスが懸念される場合にはさらに別の立場の参加者を加えるなどの方法で中立性・公平性を担保することが可能であること等から、改善の余地を残しつつも、この外部専門家参加制度が前向きに、建設的に捉えられ実施されることが望まれる。

なお、独立行政法人等の機関の専門家が事故調査に参加する場合、機関の所掌以外の業務に従事することとなってしまう可能性がある。そこで、専門性を持った個人の専門家として参加する方式にするか、あらかじめ特定の種類の事故調査を機関としての所掌に組み入れておくか、決めておく必要がある。

④ 事故調査に基づいた提言等

事故調査の結果明らかになった事実を安全対策に活かせるよう、積極的な提言、広報活動を実施する必要がある。これにより初めて事故調査結果が安全対策に有効に活かせるようになる。航空・鉄道事故調査委員会は、「事故等調査を終えた場合において、必要があると認めるときは、その結果に基づき、航空事故又は鉄道事故の防止のため講ずべき施策について国土交通大臣に勧告することができる。」となっている⁽⁷⁾。また、海難審判庁は、「必要と認めるときは、海難の原因に関係のあるものに対し勧告をする旨の裁決をすることができる。」となっている⁽⁸⁾。事故調査機関も行政、民間に対して勧告を出せることが必要である。

⑤ 事故対策研究費

事故調査機関は、日常的にテーマを持ち一層活発に活動を行っていく。活動の一つとして事故対策研究費の管理運営を行う。事故発生毎に専門家が事故分析・調査を実施するのではなく、日頃から継続的に分析方法、事故事例分析、インシデント分析、データベース構築、ヒューマンファクター、リスク評価、リスク管理等事故の防止、安全性向上に関連した研究を行っていく必要がある。

このためには、事故対策研究費のような枠組みを作り、ポテンシャルの高い研究組織に研究を依頼するシステムをつくるのが適当であろう。これにより、基礎的な研究を含めた事故対策に関する継続的な研究を広く国内の研究所等の機関で実施することが可能となる。研究項目選定、研究費配分、研究評価、研究成果の活用を行う必要があるが、事故調査・分析には、「人」「機械」「システム」「管理」「教育」等多方面の分野が関係してくるので、これらを適切に統括できることが重要となってくる。

3. 初動調査体制

事故原因を究明するためには、調査担当者が発生した直後に現場に駆けつけ、現場保存、証拠物件の確保、当事者からの聞き取りを実施することが重要となる。特に、当事者からの聞き取りは、72時間以内に実施する必要がある。それ以降であると、記憶が非

可逆な状態になり、当事者にとっても記憶が変容したものか判断がつかず、事実の把握に支障を来すという報告⁽⁹⁾もある。

地方で事故が発生した場合、一般に、県組織や政府行政機関の地方局等の職員がそれぞれの職責に応じて事実把握のために駆けつけるが、事故調査に専門性を持っている職員がいるとは限らない。現状においては、事故時に現場の確保、証拠の保全、当事者の拘束について、警察は大きな動員力を持っている。この動員力を期待し、活用することも重要であるが、各地の警察が、技術要因が複合する事故についての専門性を有しているとは限らないとの指摘もある。また、海難審判庁の理事官が常に海難調査を行っているが、広範な海域をカバーするうえで、自前の船舶を所持しておらず、地方機関や職員数が少ないという点に問題を残している。

専門性を持った担当者が、即時に初動調査に関与できる体制を確立することが必要となる。

そのため、①各地域に登録された各分野の専門家が、担当とする種類の事故の第一報を入手した場合、速やかに情報収集に当たる。この段階では、中央の事故調査機関が調査対象として取り上げるかどうかの判断を下していないので、自主的な初動調査・予備的な調査ということとなる。この予備的な調査の場合でも、本調査の場合と同様に、現地専門家に現場立入り・写真撮影等の権限を与えておくことが必要である。

次に、現地専門家からの報告に基づき、直ちに、②事故調査機関としての調査対象として選定するかどうかの判断を下す。調査対象となった場合、中央機関からの専門家の派遣、司法捜査機関との協議による優先権の決定等本格調査を開始する。

4. 調査権

事故調査機関が事故の実態を把握するためには、現場保存、証拠物件の確保、当事者からの聞き取りを支障なく実施することができる調査権が与えられる必要がある。しかし、事故発生時には多くの場合、捜査機関による捜査が行われる。事故調査と犯罪捜査との関係をどのように整理するかが問題となってくる。

医療事故においては、第三者機関の構想があり、多くの医師の賛同を得ていると言われている。警察は、医療に関する専門性を持っていないので、まず、第三者機関の専門家に医療事故を判断してもらい、刑事手続きに回すか調査手続きに回すかを決定する方法である。この調査手続きに、刑事手続きに回すかどうかの振り分け機能を持たせるという可能性について検討がなされている。

この方式を採用すると、事故調査機関の行政調査を先行させ、刑事処罰が必要と考えた場合に、刑事訴訟法の公務員の告発⁽¹⁰⁾で刑事手続きに移行するという体制となる。捜査と調査の関係が比較的すっきりと整理される。

しかし、現実には、事故が発生した場合、機動力のある警察が真っ先に着手するもの

であるから、事故調査機関としては警察との協議が必要となる。

そこで、①警察等による捜査、他組織の調査が実施されている場合は、速やかに協議を行い、優先権を決定するとともに協力関係を確立することとする。他組織の調査とは、例えば、労働災害が生じた際の労働基準監督官による調査が該当する。事故調査機関が優先権を持って調査を開始することとなった時は、警察等他組織は、それまでに取得収集した資料（証拠品）を引き渡す。従来、警察から調査機関への資料の流れはあり得なかったが、これを改善する必要がある。

また、②当事者からの聞き取りは、優先権を持っている組織が先に実施することとなる。これも大変重要で、事故調査機関に優先権がある場合は警察が拘束した当事者の身柄を事故調査機関で引き受け、最初に聞き取り調査を実施することを意味している。この場合、犯罪捜査ではないため、事故当事者の身柄拘束ということはありません。以下③に述べる協力義務により聞き取りに対する協力を要請することとなる。ただし、警察の捜査が継続されている場合に、逮捕・勾留による身柄拘束の取扱いについては、今後の課題となる。

さらに、事故調査機関の調査がスムーズに実施されるために、③事故調査に対する事故当事者及び関係者に協力義務を課し、この義務違反に対する法的処置を明確にすることとする。この協力義務には、例えば、聞き取りに応じる、資料を提出する、虚偽の説明や資料の提出を行わないなどがある。以下に述べる7項「調査報告書の使用制限について」における事故当事者の証言は刑事裁判の証拠としては認めないという規定及び8項「情報公開の在り方」における事故再発防止等安全対策にとり有益な知見のみを公開とするという規定が確立していれば、調査への協力義務を明確にしても問題はないと考える。

事故調査と捜査では、目的とするところが異なるため、必要とする証拠も異なってくる。事故調査優先となり、なお司法捜査も継続して実施されている場合に、調査機関が犯罪捜査にも役立つ証拠を集められるかどうかの問題が出てくる。

なお、犯罪の疑いがない場合には、事故調査のみが行われることになるが、犯罪の疑いがないかどうかの判断を、どこが、いつ、どのような形で行うかについては、更に検討が必要である。

5. 事故責任（刑事責任）を問う範囲

事故の起因源として、勘違い、操作の誤り、配慮不足などという形で人間が関与している場合、その人間は当然、処罰すべきであるという市民感情が生じる。とりわけ、業務従事者が事故を起こした場合には、この感情は顕著である。すなわち、業務従事者は業務に係わる高度な知識や技術を有し、かつ、他に対する損害を与えず、常に必要な注意を払いながら業務に当たるべきことが期待されることから、その期待に反す

る行為がなされ、現に被害が生じているのであれば、当然、処罰されるべきだ、と考えられがちである。このような立場に立つのが刑法であり、刑法は、規範的な人間像を期待した上で、その規範から外れる人間は処罰されるべきであると考えている。規範から外れる理由として、刑法は故意を主として想定しているが、結果を予見することができ、かつ、その結果を回避できる時に必要な注意をしないで事故を招いた場合にも、過失犯として処罰されると規定されている場合もある。例えば、「業務上失火等」、「過失建造物等侵害」、「過失往来危険」、「過失傷害」、「過失致死」、「業務上過失致死傷」である。専門性を持った人間の過失については、通常の過失より重い刑罰を課すことを本来の趣旨とした業務上過失の規定があるが、現在の法律の運用では、「業務」とは、ある一定動作を継続的に実施することとされている。この過失犯の処罰は、事故の再発防止という点において、同様の業務に従事する者に対する戒め、警鐘としての作用は期待される。なお、ここでいう注意は、人間工学で想定する人間の認知的能力としての注意力のこととは異なる。

一方で、注意すれば規範から外れる行為を抑止できたのか、不注意として直近の当事者を処罰するのが正当なのかという議論も常に存在する。過重労働を課せられ、疲労から不注意状態となり、事故を起こした当事者を処罰しても、事故の再発防止にはつながらず、また市民感情も必ずしも癒されることはないだろう。このような場合には、当事者は、通常努力を超える注意を課せられた状況であるから、ヒューマンエラーを起こさせられてしまったというべきである。直近当事者を処罰しても何等問題解決にならない。事故の再発防止の観点から言えば、当事者の口を通じて、この事故の背後の状況に関する説明を得て、事故の真の原因を見出し、それに対する対策を講じることが強く望まれる。しかしながら、当事者が事故に至った経過を詳細に述べることは、時として自己に不利益をもたらす場合もある。先の例であれば、過重労働になっていることを自覚しながら業務に従事したこと自体が不注意であり、この点において非難され、処罰される可能性が生じる。このようなことを懸念し、当事者が口をつむぎ、抜本的な対策に結びつく事故の真の原因を探るための有効な証言が得にくい状況になっている。

そこで、事故に関与した当事者の刑事責任を免じ、証言を得やすくして、事故の原因を究明し、安全向上に役立ててはどうかという議論が出てくる。

免責の例としては、事故の当事者に対する免責とは局面が異なっているものの、いくつかの例がある。例えば、ロッキード事件のコーチャンに対して適用されたことがある。これは、特定の事件の解決を目的として共犯者に免責を与え、その供述を他の者の有罪を立証する証拠としようとする性格のものである。また、最近の独占禁止法改正では、リニエンス（課徴金減免制度）が導入されて、カルテルからの離脱インセンティブを与え、競争秩序の早期回復を図っている（なお、リニエンス適用によっても、違反を行った事実が否定されるわけではなく、課徴金が減額されるだけである）。同様の

精神の規定としては、「不法滞在者が出頭すれば拘束せずに出国させるうえ、再入国できない期間を短縮する等の恩赦を与える」制度⁽¹¹⁾がある。また、IMO（国際海事機関）の決議「海難及び海上インシデントの調査のためのコード」では、免責の導入、代償としての将来の事故防止の規定がある⁽¹²⁾。

このように、免責あるいは同様な精神の規定は、徐々に社会の各方面に浸透し始めているといえる。社会的な規則の違反において免責を導入することは受入れられ易いが、「殺人」のような絶対悪に対しては、免責の受入れは当然、不可能であろう。「過失」に対する免責は、これらの中に位置し、免責制度導入については検討の価値があると考えられる。

ただし、刑事免責による事故調査は、真因追求の誘導策とは考えられるが、果たして、現在の社会情勢の中で実現可能であるかどうかの疑問も一方にあることは事実である。日本の文化として、いくら免責を与えても白状したら社会的制裁が厳しい（会社、組織に居られなくなる）ので、免責制度は機能しないのではないかと、また、日本人は取引を社会的に嫌うため免責が導入しにくいのではないかと、また、責任追及により被害者感情が癒され世論の沈静化が行える、また、責任追及の緊張感により他の過失が抑止される効果もあるのではないかと、等の議論もあった。さらに、調査機関による調査がなされたときにのみ免責を適用する根拠を明確にする必要も出てくる。

過失犯の処罰規定は英米、大陸（独）の国々にも存在するが、我が国の業務上過失致死傷罪に相当する規定はなく、過失犯の処罰の範囲も日本より狭くなっている。欧米において航空機事故等ではほとんど刑事責任が問われていないのは、免責を導入しているわけではなく、過失の多くは、真の原因は当事者にはなく、背後に存在することを踏まえて、当事者の責任を緩やかに扱うという運用方法をとっているためである。ドイツICE列車事故、オーストリアのケーブルカー火災事故では、いずれも刑事責任は問われていない。

ヒューマンエラーを起こす人間を処罰するだけではヒューマンエラーは減らないという考えのもと、刑法の責任追及を、実行当事者を対象とする考え方から、当事者にそのような行為をもたらした真の原因や誘因を見出し、その点での対応をとるべきであるとの人間工学的な考え方に近づけて運用していく必要があるだろう。もちろん、先述のように、「責任追及があるという緊張感により過失を少なくする効果がある」「責任追及により被害者感情が癒されることや、社会の沈静化が期待できる」、という議論もあることは指摘されなくてはならない。要は、当事者のみの不注意を処罰対象としても、当事者の通常の注意だけでは回避できず、再発防止にも全くつながらない事故があまりに多いということである。

以上のことから、刑事責任に関して、以下の提案をする。

① 事故発生時における関与者の過失については、人間工学的な背景分析も含めて当該

事案の分析を十分に行い、被害結果の重大性のみで、短絡的に過失責任が問われることがないような配慮を求める。

- ② システム性事故、組織が関与した事故の要因分析も十分実施し、直近行為、直近事象だけではなく、複合原因、管理要因などの背後の要因を明らかにし、事故防止に役立てる。

これにより、事故当事者からの十分な証言を得やすくするとともに、事故時の責任追及のかたちとして、実行当事者の処罰にのみを関心事とする風潮を弱め、むしろ真の事故原因を見出し、再発防止を図ることこそ、社会正義としての責任追及の姿であるとの考え方を広めていきたい。過失免責制度を云々する前に先ず今の段階で提言されるべきはこの点であろう。

6. 事故調査機関の情報収集権限

3項において初動調査体制を充実することを提言しているが、現状では、初期捜査(調査)ができるのは、実質的に警察であり、事故に関する情報を調査機関以外の組織が保有している場合が多分に想定される。4項の調査権とも密接に関連するが、調査機関が事故に関するすべての情報にアクセスする権限を持っていることが、事故の真因・原因を究明するためには必要となる。これらの情報には、捜査機関が保管する記録、裁判所の訴訟記録、海難審判庁の調査記録が含まれる。

我が国においては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律(情報公開法)⁽¹³⁾が施行されており、同法第5条の規定により、行政文書の開示が原則として義務付けられている。ただし、個人や国の安全等に関する情報(不開示情報)は除外されており、不開示となることがある。また、同法第6条の規定により、その一部に不開示情報が含まれる場合には、部分開示となることがある。また、実情として情報公開法が有効に働いていない場合もあり、現に、資料請求に対して「一切存在しない」という答えが帰ってきた例もある。

警察は、都道府県の一部局であるため、都道府県の情報公開条例の適用対象となる。しかし、捜査情報の秘密性の故に、都道府県の情報公開条例により警察の捜査情報は非開示情報とされており、事後的にも公開されていない。それ故、事件に関する鑑定結果も公開されていない。

海難審判庁では、事件記録の開示請求があった場合は、不開示情報を除いて開示している。

裁判所は、行政機関でないため、情報公開法の対象外となっており、刑事事件については、判決が確定するまでは訴訟記録は公開されず、一般人は訴訟記録を閲覧できない。判決確定後は、一部制限があるが閲覧が可能となる⁽¹⁴⁾。事故調査機関にとっては、迅速な原因究明のため、訴訟期間中であっても訴訟記録の閲覧が可能となることが望まし

い。

私企業であるメーカー、運行会社、操業会社には、情報公開法が適用されず、事故時に緘口令が会社内に敷かれてしまうと情報が出てこない状況となる。これは、4項の調査権により対処可能ではあるが、証拠物の搜索押収等の警察の捜査権に近いものを与えることも検討する必要がある。

一方、逆の側面もある。ある病院では、情報公開を積極的に実施しているが、その場合、事故やトラブルに関与した看護師が大変つらい立場に置かれている例が見られる。プライバシーの保護は十分に考慮されるべきであり、更には、積極的に免責を認めないと情報公開が成り立たないのではとの意見もある。

以上のことから、事故調査機関に、原則として事故に関するあらゆる情報にアクセスできる権限（＝情報収集権限）を与えることを提言する。ただし、アクセスした情報をそのまま一般に公開するのではなく、あくまでも事故調査機関内部の情報としての取得に限定する。これは、7項「調査報告書の使用制限について」と8項「情報公開の在り方」にも関連してくる。

7. 調査報告書の使用制限について

事故調査の目的は、「同種の事故の再発を防止し、安全性を向上させること」「真因・原因を究明し、効果的な安全対策を可能とするために事故の背景を含めた事実を明らかにすること」であり、調査結果は報告書として公表される。ひとたび報告書が公表された時に、それが裁判の証拠として使用されるとなると、事故調査に協力した関係者が、報告書の内容（＝自身の証言）により罪に問われる場合が出てくる。もともと事故原因の究明・再発防止のための調査結果が、別の目的である責任追及のための証拠として使われることになる不合理さが出てくる。性質が分からない機関からの聞き取りが行われた時、聞かれた側は、証言がどう利用されるか分からないので、どのように調査に協力すれば良いか分からない。この場合、刑事事件の取調べで黙秘権が保証されているのと同様、黙秘権に相当する権利は当然に認められるべきこととなる。しかし、このような状況では、事故調査において関係者からの正しい証言は期待できなくなる。

国際民間航空条約⁽¹⁵⁾（シカゴ条約）第13附属書5.12条には、「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」「情報の解析において述べられた意見」等の「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」と規定されている。

米国における事故調査の資料の使用は、民事裁判に対しては使用制限があり、NTSB（国家運輸安全委員会）の報告書の結論は使用不可となっている。理由は、事故原因に関する報告書の結論が、陪審員に対して不当に強い影響力をもつ可能性があるためである。したがって、途中の分析結果、事実報告のみを使用可としている。また、FAA（連

邦航空局)による行政処分¹⁶の直接の根拠としては、一切使用不可となっている。ただし、パーティメンバーにFAAの職員がいる場合に行政的責任追及の端緒となることはある。一方、刑事事件に関しては、法文上いかなる利用制限も規定されていないが、航空機事故等による刑事責任は、欧米ではほとんど問われていないのが実情となっている。

我が国では、過去の20件の航空事故すべてにおいて、調査報告書は証拠として採用されている。航空・鉄道事故調査委員会と警察との間で捜査協力が取り交わされており¹⁶、報告書は鑑定書に準ずるとして使われている。ただし、調査段階で得られた資料は証拠としては使われていない。

調査報告書だけでなく調査によって得た資料全体を対象とした使用制限を明確にしておく必要がある。また、公判で証拠として採用できるかどうかの他に、捜査の端緒として使用できるかの検討も必要となる。公務員には、守秘義務(国家公務員法第100条)¹⁷と告発義務(刑事訴訟法第239条)¹⁰があり、この兼ね合いが、上記使用の可否に関わってくる。通常の税務調査では、調査の過程で刑事罰の対象になる事実を調査官が発見した場合でも、脱税額が一定額以下の場合は、即座に告発するわけではない。すなわち、税務調査は租税犯の摘発を目的としたものではなく、個別の事案について適正に更生・決定等を行うことを目的としたものであるため、公務員の告発義務と守秘義務とは税務調査においては、原則として守秘義務が優先するという考え方が有力である。

効果的な安全対策を可能とし、事故の再発防止、安全性の向上を図るためには、可能な限り詳細な分析が事故調査報告書に記載されている必要がある。その上で、事故調査報告書のみを公開とし、報告書に記載されていない資料、証拠は非公開とし、刑事、民事どちらの裁判においても使用できないものとしたい。また、民事に比較し刑事のほうが重い責任が問われ、証言への抑止効果が強いという側面があるため、公開された報告書に記載されていても、当事者の証言に関するものは、刑事裁判での証拠としての使用を認めないこととするのが妥当であろう。

事故調査報告書に、裁判での使用制限を課すことで、事故に関与した当事者の証言が得やすくなり、事故原因究明が容易となる効果があるが、事故調査報告書については、それ以外に裁判での使用制限を課す根拠に以下の考え方もある。

事故調査報告書には推定表現が多くある。つまり、限られた証拠から事故原因として蓋然性の高いものを捜し出し、安全対策に役立てるのが事故調査の目的だからである。この点は、民事裁判における証拠の概念に近いものがある。一方、刑事裁判では、責任を明らかにし、罪を科すことが目的である。そのため、事実の証明としては正当なる疑い以上を確認する必要があり、刑事裁判では最終的に「疑わしきは罰せず」の原則により判決を導き出す。したがって、事故調査報告書をそのまま刑事裁判での証拠として採用するわけにはいかないという考えである。

まったく逆の考え方としては、「真実は一つであるので、事故調査の結果判明した事

実を裁判でも使用可能とした方が良いのではないか」、「司法と事故調査とではばらばらに捜査と調査をするのは効率が悪い」、「刑事裁判の証拠として使用してもらえる程事故調査の質が高いと認められれば、事故調査機関にとっては良い事ではないか」等の意見もある。現に事故調査報告書を鑑定書として使う裁判所の判断は、事故調査機関の報告書は最高の権威を持った調査結果であるとの理由に基づいている。しかし、刑事裁判での使用が認められると、事故調査時における証言は得にくくなる。それ故、事故当事者の証言は、刑事裁判での使用を認めないとするのが妥当と考える。

事故調査機関の収集した資料の使用制限が確立したとしても、警察が事故調査の資料を押収することが有り得るのではないかという懸念がある。現に、平成16年の新潟市・官製談合事件で、公正取引委員会の資料を検察が押収した例がある⁽¹⁸⁾。現時点では、目的外使用を禁止する法律も判例もないため、公取委の行政調査での資料について警察は差押えにより使用できる。この点も、捜査機関ないし司法と、事故調査に関わる機関との役割分担に関する大きな問題の一環であるが、相互の関係が総合的に検討される中で、事故調査機関の活動が尊重されることが望まれる。

以上より、再発防止を主眼とした調査を有効なものとするため、事故調査報告書の使用には以下のような制限を課すことを提言する。

- ① 調査報告書が公表された後は公知の事実となるので、民事裁判での証拠としての使用は基本的には容認する。
- ② 調査機関が証言を得やすくするために、調査報告書のうち、事故当事者の証言に対応する部分については、刑事裁判の証拠としての使用は認めない。

8. 情報公開の在り方

事故調査の目的は、あくまでも事故の再発防止、安全性の向上であり、効果的な安全対策を可能とするために実施する。したがって、事故調査結果は遅滞なく公表される必要がある。また、7項でも述べたように、事故調査報告書は安全対策に活用できるようできるだけ詳しく記載されている必要がある。国民の生命に関わる情報は、プライバシーに関するものを除いて、企業機密や利害に関係なくすべて公表されるべきである。

情報公開がいかに大事であるかの一例として、昨年明らかになったスギヒラタケ（きのこの一種）による中毒がある。平成16年9月下旬から、新潟、山形で原因不明の急性脳症が報告され、スギヒラタケとの関連が疑われた⁽¹⁹⁾。10月22日に「腎機能が低下している人々は安全性が確認されるまで摂取を控えるように」との注意喚起の通知が厚生労働省より出された。スギヒラタケは、従来、美味上質の食用きのこことされ、海外でも広く食用と認識されていた。この通知により、秋田県、福島県等、東北・北陸地方一帯で、この急性脳症と見られる症状を来した人が相次いで報告されるようになった。結局、急性脳症の患者数59名、うち死亡者数17名が報告された⁽²⁰⁾。この注意喚起の報

道が広く知れ渡ったためこれだけの患者数が明らかになったわけである。従来、スギヒラタケによる毎年20名前後の死亡が、他の原因として処理されていたと思われるが、平成16年になって初めて真の原因が明らかとなり、今後は少なくとも日本では被害者は出なくなる。この事例の場合、情報公開の阻害要因は少ないが、もし、この報道が、一部地域、組織に限定されていて、広く公開されていなかったならば、今後も引き続き各地で被害者が発生したであろう。

しかし、前項までの議論から明らかなように、事故調査機関に広い権限を与えると、調査過程においてあらゆる種類の資料が収集されることとなる。警察、検察、裁判所、あるいは民間組織等が所持していた情報が、開示請求により事故調査機関を通じて全て公開可能となると、それぞれの組織の情報公開の基準との整合性が取れなくなり、6項で述べた幅広い情報収集権限の実現が難しくなる。ただし、情報公開法には不開示の規定⁽²¹⁾があり、特定の条件に該当する時は開示しなくても良いこととなっている。また、個人情報保護法16条、行政機関個人情報保護法8条等には、他目的利用の制限がある。つまり、情報を集める時と異なる目的で利用することは原則として禁じられている。

事故調査機関が保持する情報の公開基準を、裁判所、警察と同じにすればよいのではないかとの考えが出てくる。

海難審判庁の審判関係の資料は、情報公開の対象となっているが、質問調書（供述調書に相当）、尋問内容を記載した部分の審判調書、固有名詞など個人のプライバシーに関するものは、不開示となっている。

一方、民事裁判の現場からは、「民事における証拠は被害者側で情報公開法に基づき入手できるものに制限があるため刑事裁判の証拠を用いている。このため刑事裁判がない事故の場合は事故調査機関が持っている資料を活用できる方法を確立して欲しい。」との要望が出されている。

このようなことから、情報公開については以下のように提言する。

事故再発防止の観点から、詳細な事故調査報告書を公開する。ただし、調査機関が収集した全ての記録を公開するものではなく、事故再発防止にとり有益な知見のみを公開とする。

9. インシデントデータ収集の仕組みの確立

近年の高度化された各種システムでは、単一の事象、行為では容易には事故に至らないように安全設備が備えられ、また、種々の安全対策が取られている。重大事故を検討してみると、諸々の要因が不運にも重なって発生したために、安全防护が破られ事故になった事例がほとんどである。

顕在化した損害事象（機器の故障、人命の損傷）は発生していないが、同種の作業、