

# 鉄道事故の現状と安全確保のための制度

安部 誠治\*

## はじめに

2005年4月25日、JR西日本（西日本旅客鉄道株式会社）の福知山線・塚口～尼崎間の上りカーブ区間で、7両編成の快速列車の脱線事故が発生した。脱線した列車は横転しながら線路に隣接したマンションに激突し、車両は大破・損壊した。この事故で乗客106名と列車を運転していた運転士の計107名が死亡し、555名の乗客が重軽傷を負った。100名を超える犠牲者を出した鉄道事故としては43年振りのことで、この事故は日本社会のみならず世界の鉄道関係者にも大きな衝撃を与えた<sup>1)</sup>。

公共交通機関である鉄道が利用者に提供すべきサービス要件として、安全な輸送、速度（速達性）、快適性、利便性、適正な運賃水準などがある。筆者は、これら鉄道のサービス要件の中で、最も基本的なものは安全の確保であると考ええる。

安全の確保が最優先されるべきであるという点で、鉄道の輸送サービスは製薬に例えることができる。つまり、製薬でもっとも重要な要素は安全性であり、安全性が確保されてはじめて、製薬の効能が問題となる。いくら効能が優れていたとしても、人命を奪ってしまうような薬は欠陥商品であり、そもそも人の使用に耐えうるものではない。鉄道も同様に、その効能（速度や快適性、利便性など）を問う以前に、安全であることが基本となる。速度や快適性といった効能よりも、まず安全の確保こそが重要なのである。

本稿では、わが国の鉄道事故の現状と鉄道の安全確保のための諸制度に関して概観する。

## 1. 日本の鉄道事故の歴史

徳川幕藩体制に終止符をうった明治維新から4年目の1872（明治5）年、東京・新橋～横浜間で初めて鉄道が営業を開始し、日本の鉄道時代が始まった。政府と民間資本双方の主導で進めら

---

編集部注\* 関西大学商学部教授 本稿は、2005年7月2日開催法学研究所第30回現代法セミナーの報告原稿に加筆修正したものである。

- 1) 事故は兵庫県下で発生したことから、事故の捜査は兵庫県警察本部が所管するところとなり、2006年4月現在、同本部によって捜査が続けられている。併せて、専門的な事故調査機関である国土交通省の航空・鉄道事故調査委員会が、事故の再発防止を目的とする事故原因の調査活動を続けている。

れた鉄道建設によって、日本はたちまちのうちにアジア地域においてインドとならぶ鉄道大国となるに至った。1906（明治39）年には鉄道国有法が施行され、この年から翌年にかけて日本鉄道や山陽鉄道、九州鉄道など17の私鉄（営業キロ＝約4,500キロ）が政府に買収され、日本の幹線鉄道網の大半は国有鉄道（官設鉄道）のネットワークに編入された。これにより地域間を結ぶ幹線鉄道は国有鉄道（以下、国鉄と呼ぶ）が独占的に運営し、私鉄は地域内の輸送のみを担当するという鉄道経営における官民の分担関係が出来上がった。

その一方で、鉄道の営業路線が伸びるにつれ、何十名という死者を出す鉄道事故が周期的に発生することになった。鉄道の歴史は、多くの悲劇と悲しみの歴史でもあった。

日本の鉄道史上の最初の重大事故は、1900（明治33）年10月に日本鉄道（現在のJR東北本線に相当を営業）において発生した列車の河川への転落事故（栃木県下）である。死者20人、重軽傷者45人を出した大惨事であった。もっとも、当時は列車事故による乗客の死傷よりも、鉄道従業員の死傷者の方が多かった。国鉄の公傷退職者ならびに殉職者遺族の援助・救済を目的に1932（昭和7）年に設立された鉄道弘済会が発行した『五十年史 鉄道弘済会』によれば、「事故は車両の連結作業中に起こるケースが多く、大正4、5年の例でも連結手1,810名に対し、作業中の死傷者数は延べ537名にものぼった<sup>2)</sup>」という。それは、主として未成熟な鉄道技術によるものであった。つまり、初期の車両には自動連結器や機関士が運転台で操作できるブレーキなどがなかったため、ブレーキの扱いによる転落事故や連結手が作業中に車両にはさまれる事故が後を断たなかったからである。

鉄道関係者の悲願であった自動連結器が国鉄で採用されたのは1925（大正14）年のことである。この頃から、鉄道従業員の公傷事故は相対的に減少し、かわって乗客の死傷事故とそれによる死傷者数が激増することになった。そのうちの最大のものは、1940（昭和15）年1月に国鉄の西成線・安治川口駅で起こった列車の転覆・焼失事故である。犠牲者は死者192人、重軽傷者92人の多数にのぼった<sup>3)</sup>。なお、ちなみに太平洋戦争前の鉄道事故のうち、死者数が10人を超えた重大事故は24件発生している。

次に、太平洋戦争後に目を転じてみると、まず、敗戦直後の1年間に鉄道事故が続発した。これは、戦争による鉄道施設、資材の荒廃と復員・復興輸送など輸送量の増大とに起因するもので、この1年間だけで、死者10人以上の重大事故が12件も発生した。なかでも、敗戦9日目の8月24日に起こった国鉄・八高線の正面衝突事故では、死者105人、重軽傷者67人の犠牲者が出た。

その後、敗戦に伴う混乱の収拾、戦後復興が進むにつれて、1946年以降は鉄道事故は件数の上では減少した。とはいえ、それは、あくまで敗戦直後の1年間と比較してのことであり、死者10人以上の重大事故が1946年から1963年の間に12件も発生していることから分かるように、相変わらず高い頻度で事故が続発した。なかでも、国鉄・八高線の転覆事故（47年2月、死者184人、重軽傷者497人）、国鉄・京浜東北線桜木町駅の炎上事故（51年4月、焼死者106人、重軽傷者92人）、

---

2) 鉄道弘済会『五十年史 鉄道弘済会』1983年、2ページ。

3) 安治川口駅事故の死者数について出典によっては191人又は190人という説もある。

国鉄・常磐線三河島駅の脱線衝突事故（62年5月、死者160人、重軽傷者296人）、国鉄・横須賀線鶴見の脱線衝突事故（63年11月、死者161人、重軽傷者120人）と、死者100人以上の4件の重大事故が発生したことは特記されるべきある。

ところで、上述の63年11月の横須賀線の衝突事故を最後に、鉄道事業者の事故対策の向上、安全確保の取り組みなどによって、何十人もの死者を出すような重大な鉄道事故はようやくやみをひそめた。しかし、決して鉄道大事故が根絶されたわけではない。1963年以降も、71年3月の富士急行電鉄の踏切事故（死者17人、重軽傷者68人）、71年10月の近鉄・青山トンネル内の正面衝突事故（死者25人、重軽傷者236人）、72年11月の国鉄・北陸トンネル内の火災事故（死者31人、重軽傷者637人）、86年12月の国鉄・山陰線の列車の鉄橋からの転落事故（死者6人、重軽傷者6人）などの重大事故が発生している。また、87年4月の国鉄の分割・民営化以降も、88年12月のJR中央線・東中野駅における列車追突事故（死者2人、重軽傷者109人）、そして91年5月の信楽高原鐵道の列車正面衝突事故（死者42人、重軽傷者612人）、2005年4月のJR福知山線の列車脱線事故（死者107人、重軽傷者555人）などの大事故が発生している<sup>4)</sup>。

## 2. 日本の鉄道事故の現状

### (1) 日本の運輸事故の概観

運輸機関が引き起こす運輸事故には、自動車事故、鉄道事故、航空事故及び海難事故（船舶事故）の4つがある。これら4つの運輸事故の中で、発生件数及び死傷者数が最も多いのが自動車事故である。わが国の2004年度中の自動車事故の総発生件数は95万2,721件で、これによる死者数（発生した事故により24時間以内に死亡した者の数）は7,358人、また負傷者数は118万3,120人であった。

わが国では、太平洋戦争後、1950年代に入ってモータリゼーションが本格的に進展するようになり、それとともに自動車事故も激増し始めた。すなわち、1951年から1969年までの間に自動車事故の件数は4万1,423件から72万880件へ、自動車事故による死傷者数は3万5,703人から98万3,257人へ、またそのうちの死者数は4,429人から1万6,257人へと激増した。自動車事故による多数の死傷者の発生は深刻な社会問題として認識されるようになり、マスコミは自動車事故を「交通戦争」と名づけた<sup>5)</sup>。このため、1960年代末から政府も本格的な交通安全対策に乗り出し、1970年の交通安全対策基本法の制定など国をあげて交通安全対策が推進されることになった。その結果、1971年から1980年頃にかけて日本の自動車事故件数ならびに死傷者数は減少した。とくに死者数はほぼ半減し、自動車事故をめぐる状況は大きく改善された。しかし、近年、自動車事

---

4) 以上、事故に関わる記述は、久保田博『鉄道重大事故の歴史』グランプリ出版、2000年；毎日新聞メディア編成本部『改訂新版 戦後の重大事件早見表』1991年、毎日新聞社；沖田祐作『三代事故録』自費出版、1995年；佐々木富泰・網谷りょういち『事故の鉄道史』日本経済評論社、1993年；同『続事故の鉄道史』日本経済評論社、1995年、などを参照した。

5) 読売新聞社会部『交通戦争』東明社、1962年。

故の状況は再び悪化しつつある。すなわち、一時は沈静化した自動車事故による被害は、1980年代末頃から事故件数及び負傷者数とも再び増加の傾向にあり、ここ10年間で約1.3倍に増加している。とりわけ、負傷者数も最近では年間100万人を超えている。

次に、自動車事故について死傷者数が多いのは鉄道事故である。ただし、自動車事故について死傷者数が多いといっても、その死傷者数は自動車事故によるその1,500分の1程度にすぎない。日本の2004年度中の鉄道事故の発生件数は782件、死者数は299人、また負傷者数は364人であった（鉄道事故の詳細については後で詳述する）。この死傷者数からも分かるように、自動車と比較すれば鉄道は極めて安全な乗り物であるといえることができる。

運輸事故の中で、鉄道事故よりもさらに被害者数が少ないのが海難事故である。2004年度中の救助を必要とした海難に遭遇した船舶隻数は2,883隻（その約4割はプレジャーボート等）で、死者・行方不明者は143人であった。

最後に航空事故であるが、2004年度中の民間航空機の事故件数は28件（日本の国外で発生したわが国の航空機に係る事故、及び日本の国内で発生した外国の航空機に係る事故を含む）で、死者は14人、負傷者は23人であった。換言すれば、すべての運輸事故の中で最も死傷者数が少ないのが航空事故ということになる。ただし、これまで日本ではおよそ十数年に1件の割合で大型航空機事故が発生してきた。大型航空機事故が起こった場合、言うまでもなくそれによる死者数は100人を超えてしまう。したがって、日本の航空事故による死者数は通常は毎年10人前後であるが、十数年に一度程度の割合で、その数が跳ね上がることがある。

表1 日本の運輸事故

	2002年度			2004年度		
	件数(件)	死者数(人)	負傷者数(人)	件数(件)	死者数(人)	負傷者数(人)
鉄道事故	851	344	475	782	299	364
自動車事故	936,721	8,326	1,167,855	952,721	7,358	1,183,120
航空事故	35	13	62	28	14	23
海難事故	2,837	183	—	2,883	143	—

(注) 海難事故の件数は海難船舶隻数。また、海難事故の死者は行方不明者を含む。

(出所) 内閣府『交通安全白書』平成15年版、平成17年版より作成。

## (2) 日本の鉄道事故の現状

わが国の鉄道行政を所管し、鉄道の安全を監督しているのは国土交通省である。国土交通省は鉄道事故を鉄道運転事故と称し、それを「列車衝突事故」、「列車脱線事故」、「列車火災事故」、「踏切障害事故」、「道路障害事故」、「鉄道人身障害事故」及び「鉄道物損事故」の七つに分類している。これら7種類の鉄道運転事故の定義は次の通りである<sup>6)</sup>。

6) 国土交通省「鉄道事故等報告規則」第3条（国土交通省鉄道局監修『注解 鉄道六法（平成17年度版）』第一法規、2005年。

- 列車衝突事故……列車が他の列車又は車両と衝突し、又は接触した事故。
- 列車脱線事故……列車が脱線した事故。
- 列車火災事故……列車に火災が生じた事故。
- 踏切障害事故……踏切道において、列車又は車両が道路を通行する人又は車両等と衝突し、又は接触した事故。
- 道路障害事故……踏切道以外の道路において、列車又は車両が道路を通行する人又は車両等と衝突し、又は接触した事故。
- 鉄道人身障害事故……列車又は車両の運転により人の死傷を生じた事故（前各号の事故に伴うものを除く）。
- 鉄道物損事故……列車又は車両の運転により500万円以上の物損を生じた事故（前各号の事故に伴うものを除く）。

表2のとおり、わが国の2004年度中の鉄道運転事故の総件数は782件で、それによる死者数は299人、また負傷者数は364人であった。事故種類別でみると、踏切傷害が369件（47.2%）と圧倒的に多く、続いて人身障害320件（40.9%）、道路障害58件（7.4%）などとなっている。これらの事故のうち、踏切傷害や道路障害の事故原因は鉄道事業者側によりも、道路を通行している自動車の側にある場合が多い。一方、鉄道事業者側に事故原因の責任があり、かついったん発生すると被害規模も大きなものになるのが列車衝突、列車脱線、列車火災の三つの事故である。これら三つの事故は、列車事故と総称される場合もある。列車事故の発生件数はあまり多くなく、表3が示すように、その件数は33件（2004年度）で鉄道運転事故全体の4.2%程度である。

表2 日本の鉄道運転事故（2004年度）

区 分	列車衝突	列車脱線	列車火災	踏切障害	道路障害	人身障害	物損	合 計
件 数	7	26	0	369	58	320	2	782
死 者 数	0	2	0	122	3	172	－	299
負傷者数	17	35	0	131	32	149	－	364

（原出所）国土交通省資料による。

（出所）内閣府『交通安全白書』平成17年版。

なお、国土交通省は、鉄道運転事故のうちで死傷者が10名以上発生した事故、又は脱線両数が10両以上生じた運転事故をとくに「重大事故」と呼んでいる。過去5年間の重大事故件数を見てみると、2000年度2件、2001年度2件、2002年度2件、2003年度2件、2004年度2件となっている<sup>7)</sup>。

鉄道運転事故は、鉄道事業者等による踏切事故防止対策の推進、自動列車停止装置（ATS）などの運転保安設備の整備、制御装置の改善などの安全対策が実施されてきた結果、長期的には減少傾向にある。すなわち、1980年度には事故件数2,306件、死者数626人、負傷者数1,045人で

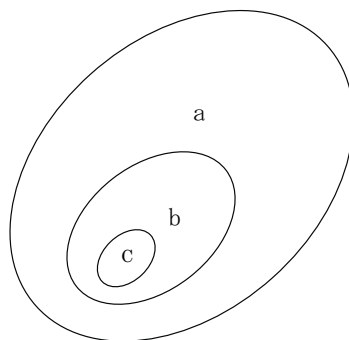
7) 国土交通省鉄道局監修『数字でみる鉄道 2005』運輸政策研究機構、2005年、239ページ。

あったものが、1990年度には事故件数1,382件、死者数456人、負傷者数549人となり、さらに2000年度には事故件数936件、死者数309人、負傷者数440人へと減少している。運転事故件数、死傷者数ともこの間、大きく減少している最も大きな要因は、道路との立体交差化など踏切の改善や踏切保安設備などの整備により踏切事故が大きく減少したことにある。踏切事故は1984年度の1,340件から、2004年度には369件へと実に971件も減少しているのである。

### (3) インシデント

インシデント (incident) とは、一般に、「運輸機関の運行に関連して、その安全に影響を及ぼす、または及ぼすおそれのある事故以外の事象」のことを指す。インシデントと事故 (accident) との関係は、図1のように表される。すなわち、事故は災害の程度によって小 (規模) 事故、中 (規模) 事故、大 (規模) 事故に分類できるが、一つの事故の背景にはインシデント (小さなトラブル) が無数に存在し、そのなかで人命・身体の損傷を伴う災害として発現したものが事故ということになる。

図1 インシデントと事故



a : インシデント b : 事故 c : 大事故

米国のH. W. ハインリッヒは産業災害防止に関する著作のなかで、「利用可能なデータから言えることは、同じ人間の起こした330件の同種事故のうち、300件は無傷で、29件は軽い傷害を伴い、1件は重度の傷害を伴っていると推計される」<sup>8)</sup>と指摘している。有名な1 : 29 : 300のハインリッヒの法則 (比率) である。ハインリッヒの主張の眼目は、一つの大事故の背景には29件の被害の小さい事故と被害は伴わない300件の事故、さらに潜在的に事故につながる可能性を

8) 「ハインリッヒの法則 (The Ratio of Heinrich)」は、もともとは運輸事故を対象領域としたものではない。提唱者である産業災害研究者のハインリッヒが産業災害防止に関する著書の中で「利用可能なデータから言えることは、同じ人間の起こした同種の330件の事故のうち、300件は無傷で、29件は軽い傷害を伴い、1件は重度の傷害を伴っていると推計される」と指摘したように、それはそもそもは産業災害の分析に用いられたものであり、その後、運輸事故の分析にも援用されるようになったものである。(H. W. Heinrich, *Industrial Accident Prevention: A Scientific Approach*, Fourth Edition, New York, 1959, p.26.)

もった無数のトラブルが存在する、という点にある。インシデントは、ハインリッヒのいう潜在的に事故につながる可能性をもった無数のトラブルということができる。

鉄道事故は、航空機事故と同様にシステム性災害であり、多くの要因が複合的に重なりあって発生する。鉄道現場では日々、数多くのインシデントが発生しているが、それらはほとんどの場合、事故に至らずに単なるトラブルとして収束している。インシデントが事故となって発現するのは、悪条件が重なり、数多くの要因が合成された場合である。したがって、インシデントの段階で、その諸要因を解析し、インシデントを引き起こすに至ったシステムの欠陥を是正してやれば、事故の芽を摘み取ることができ、事故の発生を事前に防止することができるのである。換言すれば、インシデントは事故の予兆ないし警報なのである。事故防止研究の先進国である欧米諸国においてインシデント・データの収集と分析が重視されているのはこうした理由からである。

日本では、これまでインシデントというタームは研究者や関係者の間では常用されてきたが、公式統計上の正式なタームとして、あるいは正式な行政・法律用語としては用いられてこなかった。それに最も近似したタームとして旧運輸省や鉄道事業者などは輸送障害や運転障害事故などというタームを使用してきた。しかし、2001年10月から施行された「鉄道運転事故等報告書等の様式を定める告示」(国土交通省告示)において、インシデントが初めて用いられることになり、ようやく国土交通省もインシデントを安全監督行政上のタームとして使用するようになった。

#### (4) 国鉄の分割・民営化と安全性

2005年4月に発生したJR福知山線事故は、死者が100名を超える大惨事となったことから、事故後、さまざまな角度から数多くの論評がなされている。その中の一つに、事故の遠因の一つを1987年の国鉄の分割・民営化に求める見解がある。例えば、野田正彰氏は福知山線事故を分析した論考の中で「無理を強いる暴力は、国鉄解体からJRへの移行に際立っており、その歴史をひきずっている」と指摘している<sup>9)</sup>。鉄道の民営化と安全性の関係は、鉄道民営化政策の主要な争点の一つである。民営化は鉄道の安全性にどのような影響を与えるのか?民営化によって鉄道の安全性は低下するのか、それとも改善されるのか?この問題は鉄道民営化を実施する際の重要な論点である。

国鉄は1987年4月1日に分割・民営化され、JR会社が誕生した。その際、国鉄の経営再建の点ばかりに目がやられ、安全の確保という極めて重要な課題は十分な検討が加えられないまま分割・民営化が実施された。鉄道の民営化で日本の鉄道の安全性は果たしてどう変化したのか。

この点に関して、JR各社の首脳陣は、分割・民営化後、JRの安全性は向上したと主張している。例えば、「国鉄を民営化するときには『国鉄を民営化すると利益優先に走り、安全性が低下する』という意見があった。その中には国鉄の民営化に反対するために安全問題を利用したという感じの強いものも多かった。(改行)事実は反対であった。国鉄を民営化したら事故は減った。

---

9) 野田正彰「惨事はなぜ起こったのか」『世界』2005年7月号、63ページ。

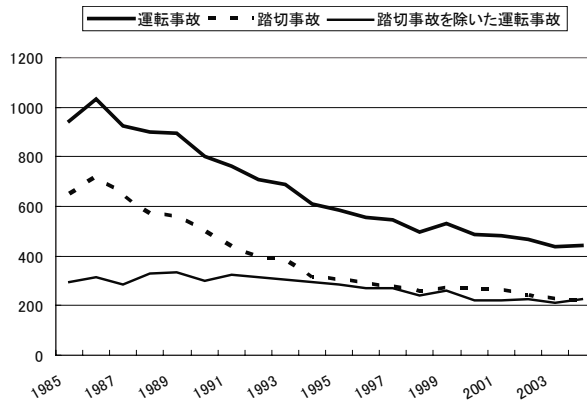
これはパラドックスでもなんでもない]<sup>10)</sup>とのJR東日本の山之内秀一郎氏の見解はその典型である。しかし、筆者は以下のような理由から山之内氏らのこうした見解に同意できない。

第1に、こうした主張の根拠となっているのは、分割・民営化以降、鉄道運転事故が総件数で減少したという点である。たしかに運転事故の総件数は、図2が示しているように、1987年以降、大きく減少している。しかし、これは主として踏切の施設改善などが進み、踏切事故が大幅に減少したことによるためである。運転事故の中から踏切事故を除いた事故の件数はほぼ横ばいで、減少はしていない。したがって、運転事故の総件数が減ったからといって、鉄道の安全性が向上したとはいえないのである。

第2に、インシデントに当たる輸送障害件数の推移については何らコメントされておらず、列車運転事故の件数のみで立論していることである。国土交通省のデータによれば、JRの「列車百万キロ当り輸送障害件」の件数は、1987年以降、著しく増加しており、2004年度のそれは1987年度のその実に2.4倍となっている。輸送障害件数の推移を在来線と新幹線別に分けて詳しく見てみると、在来線のそれは1987年度の1,398件から2004年度には3,421件へと激増しており、新幹線のそれについても同じ期間に43件から86件へと倍増している。また、原因別に見てみると、JR側に事故原因の責任がある部内原因を原因とする輸送障害件数は、1987年度の776件から2004年度には1,140件へ、また新幹線の場合も1987年度の9件から2004年度には24件へといずれも著増している<sup>11)</sup>。

輸送障害は事故の予兆であり、輸送障害件数の増減は鉄道の安全性の現況をうつつだす一つの指標である。輸送障害の現状からみる限り、国鉄の分割・民営化以降、鉄道の安全性はJR首脳陣らの主張とは異なり、低下していると言わざるをえない。

図2 JRの鉄道運転事故件数の推移



(注) 国土交通省鉄道局監修『数字でみる鉄道2005』運輸政策研究機構、2005年、236、240ページより作成。

10) 山之内秀一郎『なぜ起こる鉄道事故』東京新聞出版局、2000年、263ページ。

11) 国土交通省「平成13年度鉄道事故統計」、同「平成16年度鉄道事故等の発生状況について」(<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/08/080812/080812.pdf> : <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/08/081004/01.pdf>)



### 3. 鉄道の安全確保の仕組みと制度

鉄道の安全確保に最も責任を負わなければならないのは、いうまでもなく鉄道の運行者たる鉄道事業者である。しかし、鉄道事業者まかせにするだけでは鉄道の安全は担保できない。鉄道の安全確保を十全なものとするためには、法令にもとづく適切な政府の規制、所管官庁による鉄道事業者に対する適正な監督、さらには事故調査機関による事故調査活動や研究機関による安全研究の推進などの諸活動が必要である。

わが国には鉄道の安全規制にかかわる公的機関として、(a) 鉄道の監督・監査業務を行っている国土交通省鉄道局及びその出先機関（地方運輸局）、(b) 鉄道事故の調査とインシデント調査を行っている航空・鉄道事故調査員会の2組織がある。このほか、死傷者を伴う鉄道事故が発生した場合、警察が捜査に乗り出す。これは関係者の過失を追及し、刑事事件として立件するために行われるものである。また、鉄道車両内や駅構内において窃盗や暴力など犯罪が起こった場合も警察が出動する。犯罪の防止も広義には鉄道の安全の確保ということになるが、本稿では鉄道の安全を鉄道のシステムならびに技術上の欠陥によって発生するものとし、犯罪によるものは分析の対象外としている。こうした意味において警察は、鉄道の安全規制に関係する組織とはいいがたいので、本稿では警察は分析の対象から除外する。

#### (1) 国土交通省による安全規制・監督

##### ①国土交通省の機構と安全対策部門

わが国では、鉄道事業に対する監督・監査業務はこれまで運輸省鉄道局が担当していたが、2001年に運輸省、建設省、国土庁の2省1庁を統合して国土交通省が発足したことで、その業務は国土交通省鉄道局が担当することになった。国土交通省鉄道局の主な業務は、鉄道・軌道の整備、鉄道・軌道事業に関する規制、鉄道の安全の確保、鉄道車両等製造事業に対する規制、鉄道に関連する環境対策などである。こうした業務を遂行するために、同局には、2006年4月現在、総務課、幹線鉄道課、都市鉄道課、財務課、業務課、技術企画課、施設課の7つの課が置かれている。このうち、安全対策業務は主として技術企画課が担当している。

国土交通省は、東京に所在する本省の他に全国を10のエリアに分けて各エリア内の拠点都市に、当該エリア内の運輸行政を管轄するために地方出先機関として北海道運輸局、東北運輸局、関東運輸局、北陸信越運輸局、中部運輸局、近畿運輸局、神戸運輸監理部、中国運輸局、四国運輸局、九州運輸局の10の地方運輸局を置いている。このうち、関東エリア（1都7県）を管轄する関東運輸局の場合を見てみると、同局内には鉄道部が設置されており、同鉄道部には監理課、計画課、技術第一課、技術第二課、安全対策課の5課が置かれている。これら5つのセクションの中で鉄道の安全対策業務を担当しているのは技術第一課、技術第二課、安全対策課の3課である。各課の業務内容は次の通りである。

- 技術第一課——鉄軌道等の施設の許認可・検査・監査、安全確保対策
- 技術第二課——鉄軌道等の電気施設・車両の許認可・検査・監査、安全確保対策

- 安全対策課—— 鉄道事故等の報告・調査分析・再発防止策、航空・鉄道事故調査委員会の活動支援

## ②国土交通省及びその出先機関による安全規制

国土交通省による安全規制は、新幹線の場合とその他の路線の場合とで大きく異なる。すなわち、新幹線については、その多くの分野が本省の直轄下に置かれており、新幹線の安全規制や安全対策の大半は本省の鉄道局が直接、監督・監査業務を遂行している。一方、新幹線を除くJRの在来線や他の民営鉄道会社、公営地下鉄事業者等に対する安全監督業務は、通常、当該事業者の営業エリアに所在する地方運輸局の鉄道部が行っている。

国土交通省及びその出先機関が行う法令を根拠とする監督・監査業務には3つの種類がある。

第1は、鉄道事業者が新規に事業を開始したり、新たに路線を拡張したりする場合に施設の工事を行うが、その際、設計や構造が技術上の基準に適合しているかどうかのチェックが行われる。基準をクリアーしていれば、国土交通大臣によってその工事の施工が認可される。そして、工事が完成した場合には、国土交通省によって工事計画通りに工事が行われたかどうか、また基準や規程に適合しているかどうかの完成検査が行われる。いうまでもなく、鉄道事業者は、この完成検査に合格しなければ事業を開始することはできない。こうした検査や確認は工事を必要としない鉄道施設についても行われる。

第2は、構造物や信号システムなど鉄道施設が基準に適合しているかどうかを確認するために定期的に行われる保安監査である。この監査は、法令でその周期が定められているわけではないが通常、5年周期で行われるケースが多い。

第3は、重大な事故が発生した場合に行われる臨時の監査又は立ち入り調査である。これには、事故を起こした鉄道会社に対してのみ行われる場合と、他の同種の鉄道会社すべてに対して行われる場合とがある。

## (2) 事故調査制度

### ①独立した専門家集団による鉄道事故調査の必要性

1991年5月に信楽高原鐵道において発生した列車の正面衝突事故では42名の死者が出た。1998年6月のドイツICEの脱線事故では100名に達する死者が発生した。また、2005年4月のJR福知山線事故では107名の人命が失われた。鉄道大事故は頻繁に起こるものではないが、いったん発生すると、それによる被害は以上の3の事故事例が示しているように甚大かつ凄惨である。

それでは、こうした鉄道事故を防止ないし減少させる上で有効な手段は何か。鉄道事故は、ヒューマンエラーや車両・装置・機器の故障、システムの欠陥、環境的要因などが複雑に連鎖して発生する組織事故である。そこで、既発事故の原因を徹底的に調査し、そこで得られた知見・教訓を再発防止のために活用することができれば、同種事故の再発防止につながり、鉄道の安全性は大きく向上することになる。つまり、鉄道の技術やシステム、マネジメントの欠陥を洗い直し、事故原因となった諸要因を改善することで起こりうる事故の芽を事前に摘み取るのである。その場合、事故調査は当事者である鉄道事業者や刑事事件捜査を行う警察ではなく、専門的な第三者

機関の手によって行われる必要がある。公平かつ中立、科学的な立場で行われる第三者機関による事故調査こそが、真に事故の再発防止に役立つからである。

したがって、こうした鉄道事故調査がその効果を十分にあげるためには、次の諸条件（原則）を充たして行われることが望ましい<sup>12)</sup>。

第1は、公平性・独立性の原則である。事故が発生した場合、その事故原因をめぐって、鉄道事業者や車両メーカーなどの企業、信号や施設建設業者、監督官庁など複雑な利害関係が錯綜することとなる。そこで、どの利害関係者にも偏らない公平・中立な事故調査が遂行されることが何よりも重要になってくる。このためには、事故調査の任にあたる調査主体の関係企業、行政からの高度の独立性が確保されなければならない。つまり、独立した第三者機関が設立され、そうした機関によって事故調査が行われることが望ましい。

第2は、専門性の原則である。現代の鉄道はC T C（列車集中制御）やA T S（自動列車停止装置）、A T C（自動列車制御装置）など複雑なシステムの下に運行されている。たとえ、調査が公平・中立であっても、こうした複雑なシステムや鉄道技術に習熟した者が調査の任に当たらなければ、いたずらに調査の時間ばかりがかかるのみならず、調査結果についても的確性、妥当性を欠いたものになってしまいかねない。このためには、恒常的な専門家組織による調査が行われる必要がある。

第3は、公開性の原則である。調査における客観性や中立性を担保するために、また調査の結果を国民や鉄道関係者が活用し、鉄道の安全性の向上に役立てるためにも、調査過程と調査結果が関係者のみならず、広く国民一般に公開されることが必要である。

第4は、教訓化の原則である。調査によって得られた事実や知見は、教訓化されなければならない。換言すれば、運輸省や鉄道事業者、車両メーカーなどによって事故原因となった諸要因が除去・改善されることが必要である。

こうした諸条件を備えた事故調査機関として国際的に有名なのが1975年にアメリカ運輸省から独立して設置されたNTSB（National Transportation Safety Board）である<sup>13)</sup>。NTSBと同種の事故調査機関は他にカナダ、スウェーデン、フィンランド、オランダ、ニュージーランド、オーストラリアなどでも設置されている。

## ②日本における鉄道事故調査機関

わが国には、これまで航空事故の事故調査を専門的に行う航空事故調査委員会（1974年発足）ならびに海難事故を審判する海難審判庁（1947年発足）の二つの事故調査機関が設置されていたが、鉄道事故に関して事故調査機関は存在していなかった。しかし、2001年4月に「航空事故調査委員会設置法の一部を改正する法律」が成立し、同年10月に航空事故調査委員会を改組する形で航空・鉄道事故調査委員会が発足したことで鉄道事故の分野でも専門的な事故調査機関が活動

---

12) この点について詳しくは次を参照されたい。安部誠治監修『鉄道事故の再発防止を求めて－日米英の事故調査制度の研究』日本経済評論社、1998年、199～202ページ。

13) NTSBが誕生したのは1967年のことである。当初は、アメリカ運輸省の傘下に置かれていたが、運輸行政からの独立を図るために1975年に同省から独立して連邦議会に対してのみ責任を負う独立行政委員会となった。

を開始することになった。

航空・鉄道事故調査委員会は、国会の同意を得て国土交通大臣によって任命された任期3年の委員長1名と9名の委員からなる委員会組織である。組織的には国家行政組織法が定める第8条機関で、国土交通省の下に置かれている。

委員会は、航空部会と鉄道部会に分けられており、委員長と委員1名は両委員会を兼務しているため、両部会はそれぞれ6名の委員で構成されている。この委員会の下に、航空事故調査を担当する22名の調査官、ならびに鉄道事故を担当する14名の調査官、あわせて36名の事故調査官が配置されている。さらに、委員会業務を事務的に補佐する事務スタッフ18名が配属されている<sup>14)</sup>。当委員会の人件費を除いた年間予算は約1.5億円(2006年度)である。ただし、数十名の死者が出るような重大な航空事故が発生した場合、その調査のために、この予算とは別途に数千万円単位の補正予算が組まれる。

当委員会の主な任務は、第1に、航空事故及び鉄道事故の原因を究明するための調査を行うこと、第2に、航空及び鉄道の重大インシデントについて、事故を防止する観点から必要な調査を行うことである。また、委員会は鉄道または航空事故の防止のために提案を行うことができるが、それには事故調査結果に基づいて国土交通大臣に対してなされ、同大臣がそれに拘束される勧告、ならびに委員会が必要と認めた時に国土交通大臣または関係行政機関の長に対してなされる建議とがある。

当委員会が、2001年10月の発足以来、2006年4月までに実施した鉄道事故調査は102件、調査対象となった重大インシデントは13件である。また、この間、国土交通大臣に対して2件の建議(2002年4月26日付及び2005年9月6日付)が出されている。

日本の航空・鉄道事故調査委員会は、アメリカのNTSBなど海外の事故調査機関と比較すると、いくつかの問題点を残している。第1は、当委員会は国土交通省内に置かれており、運輸行政からの独立性という点で不十分であるという点である。すみやかに国土交通省から独立させ、国会直属の組織に改組する必要がある。第2は、組織規模がなお貧弱であるという点である。予算を拡充し、調査部門はいうまでもなく、加えて研究部門や対外広報部門などを充実させる必要がある。第3に、海難事故は対象外となっている点である。現在、海難事故の捜査は海難審判庁が行っているが、これを航空・鉄道事故調査委員会に統合させ、将来的には同委員会を統合型の運輸事故調査委員会に改組・発展させることが望ましい。

---

14) 2005年度まで鉄道事故調査官は7名であったが、福知山線事故等を受けて鉄道事故調査部門の強化が図られ、2006年度から鉄道事故調査官はそれまでの7名から14名に倍増され、また事務局スタッフも広報対策官のポストが新設されるなどそれまでの12名が18名に増員された。