

米国における航空事故をめぐる 安全確保の法システム ～ 日本への示唆～

US LEGAL SYSTEM FOR SAFETY CONCERNING AVIATION ACCIDENT
- IMPLICATION FOR JAPAN -

城山英明¹・村山明生²・梶村 功³

¹ 東京大学大学院法学政治学研究科助教授，社会技術研究システム法システムグループリーダー
(E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

² 株式会社三菱総合研究所 社会システム研究本部 法政策研究チームリーダー(E-mail: akio@mri.co.jp)

³ 株式会社三菱総合研究所 社会システム研究本部 法政策研究チーム研究員(E-mail: kajimura@mri.co.jp)

米国の航空事故調査は，NTSB が主導し事故原因の究明と再発防止を図っている。NTSB は，関係当事者から専門的知見を集めるパーティー・システムに基づく調査，実効性の高い勧告システムを特徴とするほか，事故犠牲者や遺族に対する一元的支援も実施する。米国では，航空事故への責任追及の手段としては，個人への刑事訴追は極めてまれであるが，懲罰的損害賠償（民事責任）や高額な民事罰（行政処分）が，本来刑事の有する処罰機能を代替し，航空会社やメーカーなど組織への制裁手段として機能している。

日本においても，米国の実態の全体像を踏まえた，航空事故調査体制の充実や法的責任追及のあり方に関する議論が行われることが期待される。

キーワード：航空事故調査，NTSB，FAA，FBI，パーティー・システム

1. はじめに

交通機関をめぐる事故の防止を論じるにあたっては，原因究明に基づく適切な対策の実施と法的責任追及による制裁のバランスをどのように図っていくかが重要な論点となる。

これに関しては，米国の航空事故調査における NTSB (National Transportation Safety Board) が先進事例としてしばしば引き合いに出されるが，その役割と運用実態の全体像に関する議論は不足している。また，米国については，事故原因調査システムの充実ぶりが強調されることが多く，法的責任追及の側面の多面的実態についても，十分な研究がなされていない。

本稿では，NTSB に加えて，航空行政を担当する FAA (Federal Aviation Administration)，刑事捜査を担当する FBI(Federal Bureau of Investigation)の各組織への訪問ヒアリング調査を通じて，航空事故調査，及び民事，刑事，行政法上の責任追及の実態の全体像を分析することにより，原因究明と法的責任追及の両面を合わせた米国の航空事故をめぐる安全確保の法システムの全体像を示す。

その上で，わが国の事故調査システムへの示唆を提示する。

2. 規制と事故調査の組織・体制

ここでは，航空事故調査に係わる組織としての NTSB，

FAA，連邦司法省の調査組織である FBI について，その組織や体制を整理する。

2.1. NTSB

(1) 任務・権限

NTSB は，国内の全ての民間航空事故，及び他の交通運輸手段（鉄道，道路，海上，パイプラインなど）の事故のうち重要なものについて調査し，将来の事故を防止するために安全勧告を発する権限を，議会から与えられた独立の連邦政府機関である。

NTSB が FAA や FBI と根本的に異なるのは，事故原因の究明を通じて事故の再発防止を図ることを任務としている点である。

調査の対象は，「事故 (accident)」だけでなく，事故に至らないが運輸の安全に支障を与える（または与える可能性のある）「インシデント (incident)」も含む。

NTSB は，航空事故原因の調査について優先権を持っており (49CFR831.5)，FBI，FAA，保険会社など NTSB と独立して調査を行う者は，NTSB の許可なく証拠，残骸を移動したり，目撃者を尋問したりすることはできない。

NTSB は，毎年航空事故・インシデント約 2000 件とそれ以外の交通運輸手段の事故(鉄道，ハイウェイ，海難，パイプライン事故)約 500 件を調査する。

(2)組織

NTSB の委員は5人であり、大統領に任命され上院の承認を受ける。任期は5年である。同一の党派から3人以上の委員が選任されてはならない。また、少なくとも3人以上は技術的知識の豊かな専門家から任命しなくてはならない。

NTSB の中で航空事故調査を担当する航空安全局 (Office of Aviation Safety) には、ワシントン DC の本部以外に、全国 10 箇所に地方事務所があり、中小規模の事故については地方事務所が主に担当する。各事務所に 6 ~ 8 人の調査官が駐在している。

(3)予算

NTSB 全体の予算は、約 6500 万ドルであった (2001 年度、なお、日本の航空・鉄道事故調査委員会の予算は平成 13 年度で約 9600 万円程度)。この他に、年度途中で調査の件数・内容に応じて補正予算がつく。補正予算は通常約 1000 万ドルであるが、大規模調査が発生する場合は大幅に増額されることがある (TWA800 便事故と USAir427 便事故という大規模事故が相次いで発生した 1997 年は約 3800 万ドルの補正予算がついた)。予算全体の 60 数%が航空事故調査に充当される。

(4)人員

スタッフはフルタイム換算人員ベースで約 400 人である。うち航空安全局 (Office of Aviation Safety, OAS) に約 130 人のスタッフが在籍している。

OAS 調査官の 74% は 45 歳以上の経験豊かな専門家である。民間での経験を経た者、特に産業界の出身者が多い (民間での経験年数は平均で 12 年)。

OAS では、オペレーション、機械工学、ヒューマンファクター、サバイバルファクターなどの各分野の専門家が在籍し、専門別に組織が構成されている。

NTSB 職員の年齢構成

	平均年齢	45-54 歳 比率 (%)	55 歳以上 比率 (%)
OAS (航空安全局)	50	45	29
NTSB 全体 (参考)	47	43	21
米国の就業者平均		21	12

出典: RAND Skills and Experience Questionnaire, Summer 1998.

NTSB 職員の出身別内訳 (%)

	OAS (航空安全局)	NTSB 全体

Industry (産業界)	55	41
Government Agency (政府機関)	17	29
Military (軍)	17	12
Academia (大学)	5	10
Other (その他)	5	9

出典: Lebow et al Table 5.5, from RAND skills and Experience Questionnaire, summer 1998.

2.2. FAA

(1)任務・権限

FAA は、DOT (連邦交通省) に置かれた米国の航空行政を所管する部局である。

FAA は連邦航空法規を所管しており、その遵守を担保したり、必要に応じて新たな法規を制定することが求められる。

したがって、航空事故調査への係わりについても、事故に際して法規違反がなかったか、法規自体に不備がなかったかという視点からの調査を実施する(a)。

一方、FAA は制度的に NTSB の調査に参加する権限を与えられており、NTSB の組織する調査チームの一員として、原因究明のための調査に参加する側面も有している(b)。

(a)の調査の視点については、FAA が 2000 年に公表した「Aircraft Accident and Incident Notification, Investigation, and Reporting」に、以下の記述がある。

- FAA の施設や機能が事故の原因とならなかったか
- FAA 以外が所有する航空管制や航行援助施設が事故の原因とならなかったか
- FAA の認証した航空機の耐空性の不備が事故の原因とならなかったか
- FAA の認証した乗組員や運行要員の能力不足が事故の原因とならなかったか
- Federal Aviation Regulation (連邦航空規則) は適切であったか
- 空港の安全基準や運営は事故に関係がないか
- 空港のセキュリティや運営は事故に関係がなかったか
- 乗組員の健康面の資格は事故に関係がなかったか
- Federal Aviation Regulation (連邦航空規則) の違反はなかったか

(b)については、NTSB は事故の都度、調査に従事する当事者を指名して調査チームを編成することになっているが、FAA は NTSB の指名を待たずにパーティーに参加する資格を保證されている。

なお、数の上では圧倒的に多数を占める小規模の航空事故については、現場で調査を行うのは FAA のみであり、NTSB は実際には FAA から報告を受けて現地調査をせず、報告書を作成するにとどまる。

(2)組織

(1)の(a)(b)の調査は、政策的に分離されており、担当する部門も異なる。

すなわち、NTSB のパーティーの一員として事故原因究明のために行う調査は AAI (Office of Accident Investigation) が担当し、規制に基づく取締りのための調査は Enforcement Division Office が担当する。

NTSB の調査は安全勧告を目的としているので、乗員は一般に協力的であるのに対して、FAA 独自の調査は取り締まりを目的としているので、乗員は一般に非協力的である。この2つが分離されることで乗員は初めて安心してNTSB 調査に協力できる建前となっている(ただし、後述のように、両調査は完全には分離されておらず、NTSB 調査を通じて得られた情報がFAA の取締りのための調査の端緒として用いられる面があることは否定できない)。

なお、AAI は、事故調査の他、NTSB からの安全勧告への対応も行う。また、Accident Investigation Quality Assurance Program(事故やインシデントのデータを基に、傾向を分析したり、安全上の問題を特定する)も担当している。

(3)人員

a. AAI

AAI の組織は、ワシントン DC に配置され、28 人のスタッフが在る。フルタイムの調査官が6人、マネージャーが3人、残りが事務職員(政策研究や事故データベースの分析を実施)である。NTSB 調査への参加以外に外国で調査や抜き打ち検査も行う。うち調査官は6人であり、残りのスタッフは、調査官は、民間で10~15年間活躍してからFAA に来る人が多く、現在は全員が50歳以上である。

NTSB は純粋に技術的な知識が要求されるため、比較的若い者を採用し、調査実務を通じて育てる傾向があるが、AAI の調査官はFAA 内部のことを知っている必要があるため、FAA 内部からリクルートする。したがって、AAI の事故調査官は、50歳代が中心である。

b.規制部門

取締りの観点からの調査を担当するのは、Enforcement Division Office のインスペクターであり、約3,500~4,000人いる。通常は、航空法規に基づいて航空会社への指導監督を担当している。

航空会社などに対して適切な指導監督を行うためには現場を知っていることが求められるため、パイロット、その他の乗務員、整備士、電子関係の専門家など、経験豊富な中高年齢層が多い(ただし、交通管制システムだ

けは、大学新卒を採用し、5年間厳しい訓練を受けさせてインスペクターに育てる)。

Enforcement Division Office は9つの地方事務所を有するが、主要航空会社については、会社毎に Certificate Management Office が設置され、会社担当のインスペクターが配置されている(1社について約80~100人程度が常駐)。会社担当のインスペクターは、運航や機体などの分野別に担当者が配置されているだけでなく、機種毎にも担当者が分かれている。

2.3. FBI

(1)任務・権限

FBI は、連邦司法省の調査組織として、連邦犯罪の捜査、外国の諜報活動やテロ活動からの防衛、連邦、州、地方、国際機関に対する法の執行支援、などを行うことを主要業務とする。

(2)組織

FBI はワシントン DC 本部の他、56の地方事務所、約400のサテライト事務所、40以上の海外リエゾン事務所を持つ。

(3)人員

特別捜査官11,400人を含めて、計約28,000人のスタッフを擁する(うち9,800人がワシントン DC 本部に在籍)。ちなみに、司法省訴追官は全米に87人が駐在している。

3. 運用

3.1. NTSB の事故調査

NTSB の調査の特色は、関係当事者に事故調査に参加させるパーティー・システムにある。この方式は、当事者の専門ノウハウを活用できる点や subpoena (罰則付召喚令状) などの手続を経ることなく、当事者から迅速簡便に関連する情報を提供させる点にメリットがあるとされている。

当事者が、訴訟で不利になることを恐れて、情報を隠匿したり歪曲したりする可能性も想定されるが、これについては、調査チームメンバーの自由な質疑応答にさらされることによって、不利な事実を隠し通すことは通常できなくなる。NTSB 調査官も経験を積んでいるため、不審な点があれば容易に気づくはずである。NTSB は特定当事者の発言に左右されることなく、全てのメンバーの報告や発言の中から事実と考える部分を選び出して事実報告書を作成することができる、などの理由で、このような弊害はかなり回避できている、とされる。また、航空会社の乗組員・従業員やメーカーの従業員が、会社から不利益を受けることを恐れて証言しない場合は、会社が証拠隠匿罪に問われるから、会社が乗組員や従業員に対して圧力をかけることはない、という説明もされている。

NTSB の調査プロセス・手続きは、民間航空に関する国際機関である ICAO (International Civil Aviation Organization) が定める国際民間航空条約第 13 附属書と Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation に基づいている。

Major investigations (主要な商用航空機やコンピューター航空の関係する事故で甚大な損害、複数の負傷者または死亡者が発生した事故に関する調査) については、以下のような流れで行われる。

(1)NTSB の Go Team 派遣

NTSB は事故の通報を受けた後、通常 3~6 人、多いときは 10 数人の調査官から成る派遣チーム (Go Team) を組織し、現場に派遣する。死亡者がいない事故であっても将来の事故再発防止の観点から重要な事故については、Partial Go-Team が派遣される。Partial Go-Team は約 3 人の NTSB スタッフから構成される。

Go-Team は、主任調査官 (Investigator In Charge, IIC) の他、各調査グループのリーダーとなる専門調査官、NTSB 理事、広報担当、遺族対応の専門家などから構成され、事故の通報を受けて 2 時間以内に出動準備を整える。

NTSB のコミュニケーションセンターが、現場に到着した時の車の手配や宿泊の手配、調査の拠点の確保まですべてのロジスティックスを引き受ける。地方オフィスは現場における残骸や危険物質の処理などを行う。

NTSB は事故の通報を受けた後、航空会社、メーカー、乗員組合、FAA などに連絡する。連絡を受けた航空会社、メーカー、FAA は、直ちに調査スタッフを事故現場に派遣する。なお、Boeing、GE、Airbus などの主要航空機メーカーは、独自の専門調査スタッフを置いている。Boeing を例にとると、ニュー・メキシコに気象、ミネソタに航空力学、ワシントン DC に機械工学の専門家があり、事故が起きれば各地に散らばった専門家からチームが組織され派遣される。

なお、1996 年の法改正により、NTSB は、それまで連邦政府、地方政府、航空会社が個別に担っていた事故犠牲者や遺族への対応・支援業務を一元的に担うことになった。NTSB は 2000 年に連邦航空事故犠牲者遺族支援計画 (Federal Family Assistance Plan For Aviation Disasters) を定め、これに基づいて、事故犠牲者の安否等に対する情報提供や事故現場への交通手段の手配、心理的ストレスへのケアなどを実施している。

(2)現地での事故調査チームの編成

NTSB としての事故調査チームは、主任調査官の指揮の下に現地で組織される。

調査メンバーは事故調査に必要な知識と経験を持ち、調査に貢献できることが要件とされる。NTSB は、この

要件を満たしていないメンバーがいれば、その出身母体の企業や団体に対して別のスタッフの推薦を要求することができる。なお、FAA は NTSB の指名を待たなくても調査に参加する権限を持つ一方、法曹関係者、遺族、報道関係者、保険会社は調査に参加することができない (49CFR831.11(a)(3))。

調査グループは、オペレーション、目撃者、システム、構造、発電、航空管制、気象、航空機の性能、空港、などのグループから構成される。各グループは概ね 5~7 人のメンバーから構成されることが多い。

現場調査に直接当たらないグループとして、CVR や FDR の解析、物質解析、レーダーデータの解析、メンテナンス記録の分析などのグループが編成される。その他、ヒューマン・パフォーマンス、危険物、火災・爆発、目撃者インタビュー、データベース収集などのグループが必要に応じて編成される。

各グループのリーダーは、NTSB の調査官が務める。このように、大規模な事故調査の場合、調査チームは全体で約 40~60 人程度となる。

(3)現地調査の実施

現場調査は通常 7~20 日間ほど行われる。調査メンバーは、この期間中を通して調査に参加しなければならない (途中で交代することはできない)。

一日の調査の終了後、グループ毎のミーティングが開かれ、その日の成果を確認し、翌日の調査計画を議論する。

調査の経緯・進捗は NTSB を通じて一元的に外部に公表される仕組みとなっている。メンバーは、予防または是正措置のために必要な場合を除いて、NTSB による公表以前に、NTSB 主任調査官の事前の同意なくして外部に情報を出してはならない (49CFR831.13)。これに違反した場合は調査から排除される。

各グループは生の情報を記録したフィールド・ノートを作成するとともに、各グループのリーダーである NTSB 調査官はフィールド・ノートに基づいて (各グループの) 事実報告書をつくる。主任調査官は各グループから提出された報告書を基に、NTSB 全体としての事実報告書 (factual report) を作成するが、この報告書は、調査の過程で収集された証拠資料、当時の気象情報等と併せて、「公開一件書類 (public docket)」として扱われ、1~2 ヶ月後には情報公開手続を経ずに請求があれば誰でも公開しなくてはならない。ただし、FDR (Flight Voice Recorder)、CVR (Cockpit Voice Recorder) の内容は、プライバシーの問題があるので、取り扱いとは異なり、事故に関連性がある場合のみ開示される。

この他、NTSB 主任調査官は分析報告書 (analysis report) を作成する。これは、事実を踏まえた原因分析を記述し

たもので、最終報告書のベースとなるが、NTSB の内部文書であり非公開とされる。

調査に参加した当事者は、NTSB の最終報告書の作成には直接関与できないが、FAA を除いて、独自の事実分析、原因分析、勧告を NTSB に書面で提出することができる (49CFR831.14(a))。

(4)NTSB による調査権限

NTSB は、目撃者を尋問し、文書ファイルを閲覧し、施設や航空機に立ち入り、工程を調査したりコンピュータデータを調査したりする権限を持つ。また、事故機の残骸や貨物や飛行記録を留置する独占的権限も持っている。

当事者や目撃者が、資料の提出や質問の要請に従わない場合は、NTSB は subpoena (罰則付召喚令状) や Court Order により強制的な権限を行使することもできる (病院から診療記録を提出させる時などに使われるという)。故意に調査を妨害した者には 1000 ドル以下の罰金を科すこともできる。

(5)現場調査による迅速な安全提案

NTSB は、現場調査によって、調査官が安全に関わる問題点を発見した場合、その発見した調査官が直接関係各機関に対し、安全策を提案することを認め、事後的にその提案とそれに基づく関係各機関の自主的な改善策を承認するという手順を設けている。

提案は、書面によらず口頭でなされてもよい。提案を行った調査官は、当該関係機関と連絡をとりながら、その改善策が実施されたかどうかをフォローし、自主的な改善策が実施された場合には局長に報告する。局長は、提案に意見を付して、「安全提案審査委員会」(Safety Proposal Review Board) の審査に回す。審査の結果、その内容が十分なものであると認定されれば、正式に NTSB による安全策の成果の一つとして承認される。

(6)公聴会・審問手続

調査手続を公に明らかにするとともに、公開の場でそれまでの調査で判明した事実および証拠の正確性を再確認し、完全な記録とするために、公聴会 (public hearing) が開かれることもある。

公聴会の手続は主任調査官およびグループ担当調査官が、「審問官」(technical panel) として証人に対する尋問を行う形で進められる。証人には召喚令状が発布されるほか、宣誓義務があり、偽証に対しては偽証罪の制裁も科せられる。

なお、公聴会に準ずる簡易な手続として、「審問手続」(deposition) がある。これらの記録も、公開一件書類に編入される。

(7)最終報告書の作成

最終報告書は 事実 分析 安全勧告 事故原因 (probable cause) によって構成される。

現場調査に当たった主任調査官が起案し、委員会 (Board) の採決に付される。委員会は、無修正で採択するか、一層の調査を求めるか、その場で修正し採択するか、のいずれかの選択をする。

なお、Major Accident の場合、事故発生から最終報告書が出るまで、1 年～15 ヶ月がかかるとされる。

最終報告書が採択された後であっても、事故当事者はいつでも、委員会の判断の誤り、新たな証拠の発見、のいずれかの理由を提示して、委員会に対して最終報告書の修正を求めることができる。

(8)勧告の送付

NTSB による勧告は、原則として政府機関に対して出される。対応する分野を担当する政府機関がない場合は、業界団体に送られる。NTSB は、多くの事故調査で、FAA に勧告を出しており、勧告の内容も具体的であり項目数も多い (例: バリュージェット航空事件では 27 項目に及ぶ)。

NTSB によれば、NTSB の勧告は法的強制力はないが、80% 以上は受け入れられている。FAA に限れば 85% が受諾されている。

たとえ政府機関が最終的に勧告を受け入れない場合でも、勧告そのものは公開されるので、民間企業によっては FAA の規制措置を待たず自主的に実行する場合もある。

米国における近年の主な航空事故における勧告例

年	航空会社	NTSB 最終報告書と勧告	
		勧告先	FAA の問題点に関する NTSB の指摘
1996	バリュージェット航空	FAA, RSPA, 郵政公社航空運送協会)	FAA が貨物室に火災警報装置を装着するように指導していなかったことを指摘
1997	コムエア	FAA, NASA	FAA が着氷飛行に対する基準を確立していなかったことを指摘
1997	大韓航空	FAA, Guam 総督, 韓国政府	FAA が空港における最低安全高度警報システムを適切な状態に管理していなかったことを指摘
1999	エジプト航空	FAA	副操縦士の意図的な行動を原因と指摘

以下に FAA に対する勧告が当初は受け入れられなかったが、その後の事故の再発により FAA が方針を転換し受け入れることとなった実例を 2 つ示す。

ジェット機の貨物室の火災検知器と消火装置の装備について

1986年に酸素発生器の取扱いの不備により、シカゴ空港に駐機中のDC-10型機の貨物室から発火した事故があり、NTSBは調査を実施し、Dクラスの貨物室においては火災検知器と消火装置をつける措置をとることを1988年にFAAに勧告した。1991年にもDC-9型機で貨物室での発火が見つかった。

これに対して1993年にFAAは、対策コストが便益を3.5億ドル上回ることを理由に勧告の受け入れを拒絶したが、1996年にValujet事故が起き、1998年によくFAAは勧告を受け入れた。

プロペラの改善について

1992年に飛行中の貨物機からプロペラが折れて落下する事故があった。NTSBは調査の結果、FAAに対してプロペラ軸の亀裂の有無をチェックし、類似する型のプロペラ的设计と製造を見直すよう勧告した。しかしFAAは、この勧告を拒絶し、プロペラ的设计と製造の見直しをメーカーに命令しなかった。

1992年の事故から1年半後に、同じプロペラを装備した航空機で同様の疲労による亀裂に起因する事故が発生し、これを契機に、FAAはプロペラ的设计と製造の見直しをメーカーに指示し、NTSBの勧告は実質的に受け入れられることとなった。

(9) 勧告のフォローアップ

安全勧告は、送付以降もフォロー・アップ手続がある（NTSB事務局長のNTSB内への1996年10月15日付通達(Order)、NTSB Safety Recommendation Programによる）。勧告が発せられると、通常その勧告が被勧告機関によって受け入れられ、具体的な安全策が実施されるまで、継続してフォロー・アップを要求する状態に置かれる（Open）。

勧告に対し何らかの応答がなされた場合には、NTSBで応答についての評価が行われる。評価の結果、勧告が受け入れられ、満足すべき対応がなされたと判断されれば、NTSB委員会によってその内容が承認され、その勧告はフォローを完了する（Closed）。

応答が、勧告の受け入れ拒絶であったり、安全対策はとられたものの不十分であると判断された場合、勧告後90日以上何らの対応もなされなかった場合には、NTSBは一層の安全策の実施を促すほか、担当調査官ら関係スタッフが直接勧告先の機関とコンタクトをとって、具体的な対応を求める。

このようなフォロー・アップは、オープンな勧告すべてについて最低12カ月に一度以上行われ、原則として勧告が受け入れられ、安全策として具体化されたと判断さ

れ、勧告がクローズされるまで続けられる。

勧告が受け入れられないままにクローズされるのは、以上のようなフォロー・アップにもかかわらず、勧告後270日以上にわたって何らの応答もなされない場合、あるいは応答はなされたが勧告送付後3年を経過した時点で満足すべき改善策がとられない場合など、いくつかの要件が満たされた場合に限られる。

3.2. 司法省・FBIの関与

(1) 調査の主導権の移行

航空事故の調査については、原則としてNTSBが全ての機関に対して優先権を持っており、FBIもNTSBの調査を妨害しない範囲で調査を進めることができる。

ただし、司法長官がNTSB委員長と協議した上で、その事故が故意の犯罪によって引き起こされたことが諸状況から合理的に示されることをNTSBに通知した場合には、例外的に、調査の主導権がNTSBからFBIに移る。この規定は、1996年のTWA機事故において、FBIの捜査とNTSBの調査との間で摩擦が生じたことを契機に、2000年の法改正により、導入されたものである。

もっとも、FBIに調査の主導権が移った場合でも、NTSBはテクニカル・アドバイザーとして関与し続けるし、犯罪以外の事故原因についての調査が必要であれば、FBIの調査を妨害しない範囲でNTSBとしての調査を続行することも認められている（NTSB法Section1131(2)(B)）

(2) 調査遂行におけるNTSBとFBIとの連携

TWA800便の墜落事故では、FBIとNTSBとの間で現場の証拠保存をめぐる摩擦が発生したが、近年はNTSBとFBIとの摩擦や緊張関係は緩和される傾向にある。2001年のAA587便の事故が典型例である。この事故では、FBIは現場の保存を独占しようとする事はなかった。

最近では、NTSB側も犯罪の疑いがある場合、調査の方法や進め方について、できる限りFBIの意見を聴いて調整を図っているとのことである。

(3) 航空事故に関する刑事訴追

米国においては、原則として、故意またはそれに準ずる重大な過失があるような場合でなければ、刑事責任を問われることはない。

もっとも、州レベルでは、制定法上、Negligent Homicide（過失致死罪）という犯罪類型を定めているところもあるが、この犯罪規定が適用になるのは事実上自動車事故に限られており、航空事故には適用されていない。

その理由としては、航空事故は自動車事故と異なり、目撃者が少ないし、発生過程が複雑であることが多く、

事故原因の特定が難しいため、事故原因の究明の必要性が刑事訴追の必要性を上回るからなどと説明されている。

このため、テロやハイジャックを除けば、航空事故について刑事訴追が行われた事例は極めて少ない。

数少ない刑事訴追の事例として知られるのが、1996年のパリュージェット航空事件である。

これは、化学反応式酸素発生装置が危険物であることを示す警告ラベルが適切に貼られず、危険物を輸送するための安全措置が適切に施されなかったため、貨物室が発火した事件であり、パリュージェット航空の整備を請負った SabreTech 社及び3人の従業員が、虚偽書類作成と危険物運搬に関する連邦法規違反により起訴された。

このケースでは、司法省は、SabreTech 社による組織ぐるみの意図的の行為であること、安全よりも利益を優先するために行われた行為であることを重視し、刑罰の公平な適用の観点から訴追に踏み切った。なお、純粋に法律的に考えると、航空会社 (Valujet), Sabretech, FAA のいずれについても刑事責任を問うことはできたのだが、司法省は最も悪質な Sabretech 社に絞って刑事訴追を進めたとされる。

この裁判では、27の訴因で起訴がなされ、従業員については、公判前に逃亡した1人を除き、第1審ですべての訴因につき無罪、SabreTech 社については、第11巡回控訴裁判所の判決で、ただ一つ(危険物の運搬について従業員の訓練を故意に怠った罪)の訴因のみで有罪とされ、50万ドルの罰金が科せられるにとどまるという結果に終わった(なお、経営責任者個人についての訴追はなし)。

ちなみに、この訴訟では、NTSB 報告書における Sabretech 社の機械技師の証言内容が証拠として法廷に提出され、証拠能力を認められている。

この事件は、航空事故に刑事罰を適用することの困難性を示す例となったとともに、刑事罰の適用が、事故調査への協力を阻害し、自発的な供述を引き出すことや誤りを認めることを難しくするなど、事故調査に萎縮効果をもたらした、との批判もなされている。

3.3. 民事における事故調査報告の扱い

(1)NTSB 報告書の流用制限

NTSB の報告書や調査で収集した証拠は、大部分が一般に公開される。

しかし、その全てが訴訟の証拠資料として活用できるわけではない。民事訴訟においては、NTSB の報告書を証拠として活用してはならないことが、法律で規定されている(Section 701(e) of the Federal Aviation Act of 1958 (49 U.S.C 1441[e]) and section 304 (c) of the Independent Safety Board Act of 1974 (49 U.S.C 1903[c]))。

これは、NTSB の調査官が本来の任務にだけ時間を

費やせるようにすること、NTSB を本来の任務とは無関係の法的紛争から隔離すること、NTSB 以外の目的に公共の資金を支出しないようにすること、NTSB の公平性を保つこと、意見についての証言開示を禁止すること、を目的とする(49CFR835.1))。その他、陪審制の下では、NTSB 調査官が法廷で証言をすると、裁判の事実認定に過度の影響力を及ぼすおそれがあり、これを避ける必要性も、その意義として指摘されている。

しかし、1998年12月の法改正により、原因分析を含む最終報告書については証拠として使えないが、事実報告書については活用が可能とされた(49CFR835)。

これを受けて、多数の訴訟において、純粋な事実のもとより、個々のNTSB 調査官の見解なども含めて、事実報告書の内容が幅広く訴訟の証拠として許容されている。(例: Chiron Corp. and Perceptive Biosystems, Inc. v. National Transportation Safety Board 事件における U.S. Court of Appeals for the District of Columbia の決定, 198 F.3d (D.C. Cir. 1999)。

裁判官によっては、NTSB 報告書のいかなる部分も証拠として許容しない場合もあるが(例: Iowa 州 Sioux City の事件)、これは少数派とされている。

(2)NTSB 調査官の証言・証書の制限

NTSB 調査官が、民事事件につき、法廷に出頭して証言することは法律で禁じられている(49CFR835.5(a))が、法廷に証言録取書 (deposition) を提出することは可能である。

証言録取書には事実は記述してよいが意見は記述できないとされている。しかし、事実報告書に意見が記載されている場合は例外として意見の記述も認められる(49CFR835.3(b))。

証言録取書には、その調査官本人が直接収集した、他の方法では得られない(その調査に携わった調査官ならではのユニークな)事実のみが認められ、NTSB の他の調査官が収集した事実については認められない(49CFR835.3(c))。また、事実調査報告書に関連して出されるプレスリリースも認められない(49CFR835.3(d))。

証言録取書の提出を求める場合は、NTSB 内の Office of General Counsel の許可を得ることが必要である(49CFR835.6(a))。

事実報告書の公表前、又は、公聴会の開始前は、証言録取書の提出は許可されない(49CFR835.6(b))。

調査官は、証言にあたって、記憶を喚起するために事実報告書の写しを活用し、これを参照または言及することができる(49CFR835.4(a))。ただし、1人の調査官の証言(証言録取書)は、たとえ、1つの事件に関して複数の訴訟が提起された場合であっても、1回の調査に関連して1回のみに限られる(49CFR835.5(c))。

3.4. 行政規制の実態

FAA の Enforcement Division Office では、連邦法（以前の連邦航空法）、FAR（連邦航空規則）と DOT の危険物質に関する取締り（エンフォースメント・アクション）を実施する。

(1) エンフォースメント・アクションの内容

エンフォースメント・アクションには、行政措置（アドミニストレイティブ・アクション）、法的エンフォースメント・アクションの2つがある。

は、Warning Notice（警告）と Letter of Correction（矯正処置を約束させるもの）という異なる2つの処分がある。

は、民事罰（Civil penalty）と FAA が発行したライセンスの停止・取り消し処分があり、行政手続法（Administrative Procedure Act）に従わなければならない。

個人に対する法的エンフォースメント・アクションの場合は、ライセンスの停止・取り消し処分が多い。一方、会社に対する処分では、事業停止による社会的影響も考慮して民事罰もしばしば適用する。

FAA によるライセンスの停止・取り消し処分は、事故以外のものも含めると、年間約 300～500 件あり、このうちパイロットに対するものは約 100 件である。

航空事故が FAA の法的エンフォースメント・アクションの端緒になることは全体で見るとさほど多くないが、会社がたびたび違反が繰り返されていたにも関わらず、これを放置していた場合や会社の訓練が不十分と見られる場合は会社に対して、また、航空機の整備に問題があれば整備士の違反に対して、法的エンフォースメント・アクションが行われることがある。

(2) ライセンスの停止・取り消し処分

ライセンスの停止は、普通は一定日数（例：30 日、60 日、90 日）を経てライセンスが戻ってくる。その他に矯正のためのライセンス停止があり、これは一定の試験を経てライセンスが戻ってくる。

ライセンスの取消しの場合、法により 1 年間は取消しの効力が続く。

(3) 民事罰

民事罰は、刑罰としての罰金とは異なり、行政法規違反に対して取締り目的で科せられる金銭的ペナルティである。航空会社の違反については、違反 1 件につき 1 万 1 千ドル、その他の主体は違反 1 件につき 1,100 ドルである。

一般の航空法規違反に対する民事罰については、FAA の裁量で 5 万ドルまで引き上げることができる（危険物に関する法律違反については、FAA の裁量で 5 万ドル以

上にまで引き上げることが可能である）。

5 万ドル以上の民事罰の場合は、FAA は強制的に賦課する権限を持たない。違反が認定され、民事罰を科すことが相当と判断された場合、FAA との協議を経て合意の上、違反者が自発的に民事罰金を支払うということになる。合意に至らない場合は、FAA は U.S. Attorney Office と協働して連邦地裁に提訴することができ、この場合には、陪審による審理が行われる。

外国の航空会社に対しても、FAA は国内の航空会社と同様に民事罰を課することができる。

航空事故に関係して法的エンフォースメント・アクションが発動された事例としては、1996 年のバリュージェット航空事件がある。この事件では、バリュージェット航空から航空機の整備を請け負った SabreTech 社が、化学反応式酸素発生装置に警告ラベルを貼らず、適切な安全措置を施さなかったとして、危険物輸送に関する連邦法規違反により 225 万ドルの民事罰を科されている。

(4) 法的エンフォースメント・アクションの根拠資料としての活用実態

FAA は、原因究明のための事故調査と取締りのための事故調査を分離する建前をとっており、組織的にも両者は分離されている。

NTSB の収集した証拠についても、FAA の法的エンフォースメント・アクションの根拠資料として活用することはできず、FAA 独自に証拠を収集しなくてはならない。

また、NTSB の事実報告書は公開されるから、FAA はこれを入手できるが、取締りのための調査には使えないこととされている。

また、1975 年の NTSB と DOT（連邦交通省）との覚書によって、NTSB が証人に供述を求めたとき、証人が FAA の同席に異議を申し立てた場合は、FAA は退出しなくてはならない（ただし、独自の調査は可能）、とされている。

NTSB は、FAA の乗組員に対する法的エンフォースメント・アクションの異議申立てに対する審査権限を持つことから、FAA は NTSB の収集した証拠の流用禁止についてはかなり厳格に遵守している。

一方で、NTSB 調査が FAA の取締りのための調査の端緒となっている面があることは否めない。

例えば、AAI の調査官が NTSB 調査チームの当事者としての調査の過程で法規違反を疑う事実を発見した場合には、違反の疑いを取締りのための調査部門に示唆する義務があるし、NTSB 自身も規制違反の疑いがあった場合、FAA にその疑いを告知する義務がある。

また、小規模事故については、FAA の地方事務所が NTSB に代わって実調査を行うのが現状であり、このような場合には FAA の収集した証拠はそのまま法的エン

フォースメント・アクションに活用できることとされている。

4. おわりに～日本のシステムへの示唆～

(1) 米国における航空事故に係る法的責任追及

本調査では、しばしば主張されるステレオタイプとは異なり、米国の航空事故に係る安全確保の法システムは、決して原因究明を優先して、法的責任追及をないがしろにしているわけではないことが明らかになった。

航空事故にからむ刑事訴訟は極めてまれであるが、これは、日本と異なり、航空事故に関しては単純な過失に対する刑事責任が問われないことが背景にある。

一方、民事責任の追及は活発にされており、訴訟が起らない事故はまれであると言われている。

NTSB の調査報告書は、民事訴訟に関する限り、その証拠としての活用が法によって制限されているが、裁判実務では原因分析に当たる部分以外の活用は許容されており、実際にはNTSB の調査報告書が主張立証に大きな役割を果たしていると推測される。

また、行政的取締りの観点からの調査についても、NTSB の調査チームの一員としての調査との分離がルール化されているが、実際にはNTSB 調査を通じて得られた情報を取締りのための調査の端緒として用いることは禁止されておらず、厳格な分離が貫徹されているわけではない。

FAA は民事罰と呼ばれる経済的制裁手段を有し、特に航空会社などの事業者に対する制裁手段として頻りに活用されている。航空事故に直接係わる取締りの事例は多くはないが、パリュージェット事件において Sabretech 社に科せられた 225 万ドルの民事罰に見られるように、行政的取締りの実効性を担保する強力な手段となっていると推測される。

このように、米国では航空事故に関する原因究明のシステムと並んで、強力な法的責任追及のシステムも存在している。なお、米国では、航空事故への責任追及の手段として、刑事責任よりも民事責任や行政責任の追及が大きな比重を占めているが、米国においては懲罰的損害賠償や高額な民事罰に見られるように、民事責任や行政責任が本来刑事の有する制裁・処罰機能を代替している側面があることに留意すべきである。一方、懲罰的損害賠償や高額な民事罰は、主にパイロットなどの個人ではなく、航空会社やメーカーなどの組織に課されるから、制裁の対象は主に組織であると言える。

日本においても、米国の実態を踏まえ、民事、刑事、行政の責任追及のあり方について、事故の再発防止の要請と責任者処罰への社会的要請のバランス、個人の責任の追及と組織の責任の追及のバランスに配慮しつつ、活発な議論が行われることが期待される。

(2) 充実した米国の航空事故原因究明システム

米国の航空事故調査は、原因究明と再発防止を目的とする NTSB の主導で行われている。

NTSB は、経験豊富で、オペレーション、機械工学、ヒューマンファクター、サバイバルファクターなどの各分野の専門家を多数擁している上、パーティー・システムを通じて関係当事者から専門的知見を集めて調査を実施する。なお、関係当事者が調査に参加することについては、一般に情報の隠匿や操作のおそれがないわけではないが、調査に参加した当事者同士の質疑応答や情報隠匿に対する刑罰による抑制などにより、こうした弊害を防ぐ仕組みとなっている。

また、NTSB は航空事故の調査に関しては、他の機関に対する優先権を与えられている。調査の実効性を担保するための強制的権限も付与されている。

また、NTSB の特徴として、勧告システムがあげられる。勧告は詳細具体的であり、FAA など行政当局の問題点を指摘することも多い。勧告を出した後も、その遵守状況を定期的にフォローアップする仕組みがある。このため、勧告の遵守率も高い。このような勧告システムが、航空の安全基準の質の維持向上を支えていると言える。

また、NTSB は事故犠牲者や遺族に対する一元的支援機関としての役割も果たしている。

このように、NTSB が強力な体制と権限に裏打ちされて、航空事故の調査から原因分析、勧告に至る一連のプロセスを担うシステムは、航空事故の原因究明と再発防止に寄与していると考えられる。また、NTSB のような事故当事者以外の組織が事故犠牲者や遺族への支援を行うことによって、航空会社と犠牲者・遺族との感情的な対立の発生が緩和されていると言える。

日本の航空事故調査システムについては、平成 13 年に設置された航空・鉄道事故調査委員会の体制強化が進んでいるが、人材の充実や調査実施の体制、調査の実効性担保のための権限、勧告や建議のあり方、事故犠牲者・遺族への対応のあり方などについて、NTSB の取り組みを参考にしつつ検討を行うことが期待される。

参考文献

- 1) 安部誠治監修 鉄道安全推進会議編(1998)「鉄道事故の再発防止を求めて」日本経済評論社
- 2) NTSB ホームページ (www.ntsb.gov)

ヒアリング対象者リスト(2003年12月実施)

- 1) National Transportation Safety Board の Chief Advisor for International Safety Affairs である Robert Macintosh 氏, 同 Office of General Counsel の Chris Julius 弁護士ヒアリング (2003年12月4日)
- 2) Federal Aviation Administration の Aviation Safety Investigator である Lyle Streeter 氏ヒアリング (2003年12月5日), 同 Enforcement Division Office の Special Programs Manager である Allan Horowitz 氏ヒアリング (2003年12月6日)
- 3) U.S. Department of Justice の Terrorism and Violent Crime Section の Acting Chief, である Barry Sabin 氏ヒアリング (2003年12月4日)
- 4) Air Line Pilots Association の弁護士である James Johnson 氏ヒアリング(2003年12月3日)
- 5) Kenneth P. Quinn 弁護士ヒアリング(2003年12月3日)
- 6) Phillip J.Kolczynski 弁護士ヒアリング (2003年12月5日)
- 7) David B. Hamilton 弁護士ヒアリング (2003年12月6日)

謝辞

この論文を作成するにあたり, 海外調査を共同で行った東京大学大学院法学政治学研究科川出助教授からは刑事法関係の部分を中心に的確なコメントを頂きました。また, 同大学大学院法学政治学研究科(博士課程)の服部氏をはじめ, さまざまな方々にお世話になりました。ここに感謝の意を表します。

US LEGAL SYSTEM FOR SAFETY CONCERNING AVIATION ACCIDENT - IMPLICATION FOR JAPAN -

Hideaki SHIROYAMA¹, Akio MURAYAMA², and Isao KAJIMURA³

¹Associate Professor, University of Tokyo, Dept. of Law (E-mail: siroyama@j.u-tokyo.ac.jp)

²Leader, Legal Policy Study Team, Mitsubishi Research Institute, Inc (E-mail: akio@mri.co.jp)

³Staff Researcher, Legal Policy Study Team, Mitsubishi Research Institute, Inc (E-mail: kajimura@mri.co.jp)

In the United States, the National Transportation Safety Board (NTSB) conducts aviation accident investigation to determine the probable causes and prevent recurrences. NTSB adopts the party system, in which NTSB integrates expert knowledge by involving parties to the investigation. NTSB also issues effective safety recommendations and supports victims and their families. In the US, criminal prosecution is virtually nonexistent in the case of aviation accidents, however, punitive damages (civil liability) and heavy civil penalties (administrative sanctions) substitute as sanctions against airlines and manufacturers. It is hoped that a debate will take place in Japan over the improvement of the framework for investigating aviation accidents and for pursuing the liability of those responsible.

Key Words: *Aviation Accident Investigation, NTSB, FAA, FBI, Party System*