

事故調査における情報の取扱いを巡って ～ 日米の航空事故調査を素材に～

The Management of Information in Accident Investigations
- A Research Based on Aviation Accident Investigations in Japan and the United States-

服部 健吾¹

¹ 修士（法学） 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程 法社会学専攻 (E-mail:k-hat@m-fuji.co.jp)

「責任追及から逃れるために事故情報を隠す」という事故当事者の証言に対する「萎縮効果」の存在から、事故の原因追及と責任追及の間では情報を分離すべきである。一方で事故原因の特定はどちらにも必要であり、情報の共有はコストを下げる。このディレンマにいかに対処すべきかを考えるために、事故情報の流用の観点から事故調査機関と刑事・行政・民事の事故責任追及制度の関係の日米比較を行い、両国にほぼ同じ運用上の実態があることを明らかにした。しかし、日本では、制度的保障が劣ることから、不確実性が生み出す「萎縮効果」が存在しうる。その点、制度的改善が図られるべきであろう。

キーワード： 航空機事故調査，事故責任追及，萎縮効果（chilling effect），制度的保障，

1. はじめに

あらゆる分野において事故を防止するためにさまざまな手だてが講じられている。しかし、にもかかわらず事故は生じる。いったん起こってしまった事故に関しては、その事故に関する情報を収集・分析することによって事故原因を特定（追及）し、それを事故防止対策にフィードバックすることと、その情報を基に当事者の責任を追及することによって規範意識を覚醒することの2つが、同種の事故の再発を防止する観点から必要であろう。では、そのような事故情報の収集から事故原因の特定、その活用という一連の事故処理に関していかなる制度が考えられ、どう社会的コストを下げうるのであろうか。

本稿では、その問題関心に基づき、航空機事故を素材に、事故情報の収集から活用という一連の事故処理プロセスの中でも特に事故情報の収集、特に当事者からの有益な事故情報の引き出しに大きな影響を与える「萎縮効果」の観点から分析を進め、規範的含意を導きたい。

2. 分析の視点：「萎縮効果」とは？

日本も加盟する ICAO（国際民間航空機関）の国際民間航空条約第 13 付属書（第 8 版）では、3.1 において事故調査の目的として「事故又はインシデント調査の唯一の目的は、将来の事故又はインシデントの防止である。罪や責任を課するのが調査活動の目的ではない。」とし、より具体的に 5.12 に、「事故又はインシデントがいかなる場所で発生しても、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、調査実施国は、次の記録を事故又は重大インシデント調査以外の目的に利用してはならない。

a) 調査当局が調査の過程で入手したすべての口述
(中略)

注：事故または重大インシデント調査の間に面接した者から自発的に提供されたものを含む上記の記録に含まれる情報は、その後の懲戒、民事、行政及び刑事上の処分に不適切に利用される可能性がある。もしこのような情報が流布されると、それは将来、調査官に対し包み隠さず明らかにされるといえることがなくなるかもしれない。このような情報を入手できなくなると、調査の過程に支障を来し、航空の安全に著しく影響を及ぼすことになる。」との文言をおいている。

これは、「自分に不利な事故の情報を言えば責任を追及されるかもしれない。それなら事故の情報自体を隠してしまえ。」という当事者への影響、すなわち当事者に証言を控えさせる「萎縮効果（chilling effect）」を考慮し、事故の原因追及から責任追及を切り離し、情報の流用を禁止するものである。科学技術の発展に伴い、ヒューマン・ファクターが重要な事故原因を占めている現在の航空事故の状況からみて、その原因である人間の証言は原因特定にも再発防止にも重要な位置を占めており、「萎縮効果」の抑制は大きな流れとも言えよう。

しかし一方で、原因追及も責任追及も共に、事故に関する情報を収集することが一次的に必要不可欠なのであり、情報の交換等で双方に何らかの繋がりがあろうと行政機関総体としての情報収集コストは低くなるという事実は否めない。そこで、現実では、航空行政を担当する

機関や警察機関もしくはその下部組織が事故調査に当たる国も多数存在し¹⁾、ICAO に加盟しながらもその制度を改めない²⁾国も多い。

すなわち、事故原因追究制度と事故責任追及制度の並立には事故情報を巡って「萎縮効果」とコストのディレンマが存在するのである。

以上、述べてきた「萎縮効果」を踏まえて、日米の制度がどのようにこのディレンマに対処し、もしくはしていないのか、を考えていきたい。その前提として日米の事故調査・責任追及主体について次で概観する。

3. 航空機事故にまつわる日米の制度とその主体

公的な原因追究制度として事故調査組織が常設されているか、そしてそれがどのような権限を持つか、もしくは事故調査組織を常設せずに警察やその他の機関がそれを代替して行うか、これは国によって異なる。それに対して責任追及制度として勘案しうる刑事責任、行政責任、民事責任をどの組織が担うかは、各国によってその名称や権限が異なりうるものの、基本的な性質は同じであり、刑事責任は警察・検察が、行政責任は航空行政の担当組織が、民事責任は被害者の訴えによって訴訟が担保するということになる。

さて、ここで取り扱う日本と米国において、その原因追究制度と責任追及制度の主体は下記の Table 1 のようにまとめることが可能であろう。

Table 1 日米の原因追究制度と責任追及制度，その主体

制度		主体	
		日本	米国
原因 追究 制度	公的事 故調査 制度	航空・鉄道事 故調査委員会	NTSB (National Transportation Safety Board : 国家運輸安 全委員会)
	私的事 故調査 制度	航空会社・ メーカー等	航空会社・ メーカー等
責任 追及 制度	刑事 責任	警察・検察	FBI・司法省、州警 察
	行政 責任	国土交通省 航空局	FAA (Federal Aviation Administration : 連邦 航空局)
	民事 責任	被害者	被害者
	その他 の責任	航空会社等	航空会社等

4. 原因追究と責任追及の関係

「萎縮効果」の観点からは、主体相互の関係がいかなるものかがまず重要になってくる。例えば、事故調査を担当する主体が、責任追及主体の下部組織であったり、責任追及主体との協力の名目の下に情報を提供せねばならない状況にあったりすると、提供した情報が筒抜けとの印象を与えることになり、言うまでもなく「萎縮効果」が発現するからである。

次に重要なのは、事後的な情報の流用の有無である。仮に原因追究主体が独立して事故調査を貫徹できても、その後に情報が流用されるのであれば、「萎縮効果」は発現するからである。具体的には、事故調査報告書が責任追及に使用できるかという問題となる。

以上2点の問題が、日米両国においてどのような制度的な建前を有し、その下でどのように実際に運用されているかを見ていくことにしたい。

4.1. 事故調査主体と責任追及主体の関係

日米における各責任追及主体と、事故調査主体である航空・鉄道事故調査委員会(以下、「事故調」と略記する。)とNTSBの関係や事故調査における権限の配分等について、「萎縮効果」の観点から見ていく。

(1) 刑事責任追及機関との関係

刑事責任追及主体は、日米共に警察・検察であるが、そもそもの刑事法の性質や刑事責任への理解の違いゆえに、その事故調査組織との関係性は両国で大きく異なる。これが一般に米国の事故調査は優れているとの言説を日本で生み出す論拠ともなっていると思われる。

()日本の場合

事故調は、警察・検察から組織的には独立している。しかし、警察・検察は、刑法211条「業務上過失致死傷」、航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律6条「過失航空危険罪」を根拠に、航空事故に関して犯罪捜査を行うことができ、事故調の調査と警察の捜査の間には、事故現場における競合や有益な事故情報の重なり合いが生じる。当事者もこの点に関しては強く認識しており、運輸省(当時)と警察庁は航空事故調査委員会設置直前の1972年に「覚書」(付録1)、1975年に実施「細目」(付録2)を取り交わし、両者の権限に一定の線引きを行い、必要に応じては協力し合うことで円滑な事故調査と犯罪捜査の両立を目指した。

「萎縮効果」の観点から最も重要なのは、警察・検察が事故調のもつ事故情報を入手できるかである。「覚書」や「細目」を一見すると、警察の事故調に対する手続き的優位性が窺え、それゆえに警察が事故調の情報を入手、もしくは情報収集の現場に干渉しうるように見える。そ

ここで「萎縮効果」が生じており、有意な事故情報を収集できず問題であるという指摘がなされる。

警察の優位性について 事故調の元委員長武田峻氏は、「覚書」や「細目」の文面から受ける印象とは異なり、実際は「お互いの邪魔はしない、積極的に便宜を図ることはしない」²⁾と、1985年の日本航空123便御巣鷹山墜落事故の捜査に当たった河村一男氏は、「覚書」「細目」の規定が「捜査優先」と読み取れるとの指摘があるが、その内容が捜査を優先させるものであるとの印象は持っていない。³⁾「可能な限り事故調の調査を先行させるように配慮する」⁴⁾と否定する。また泉信也国土交通副大臣(2001年3月28日国土交通委員会答弁)は「(航空事故調査委員会と警察は)お互いに立場を尊重し、必要な調整をさせて頂く中で、なんら不都合はない」とする。

では、問題の事故情報の取り扱いはどうなっているのだろうか。航空・鉄道事故調査委員会設置法(以下「設置法」と略記する。)には「国際民間航空条約の規定並びに同条約の附属書として採択された標準、方式及び手続に準拠し」(15条1項)とあり、事故調の事故調査は「萎縮効果」を意識した前述の第13付属書に準拠する。また、同法には「犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない」(同4項)との規定がある。それら規定と「細目」「覚書」の規定のバランスからぎりぎりの線として事故調は、報告書(鑑定書)に書いてあること、及びその補足説明の範囲でのみ情報提供を警察に行っているというのが実情である。このことは、国内におけるインタビュー調査や判例⁵⁾、次に挙げる文献などから明らかになった。例えば、日航機墜落事故に関して群馬県警が航空事故調査委員会より提供を受けたものは事故報告書のみで、「鑑定嘱託のあった事項については、別添の航空事故調査報告書をもって回答します」との表書きが添えられていたとのことである³⁾。さらにこの処置は、検察に対しても同様に行われており、事故調は事故調査で得た個別の証言・証拠など事故調査報告書に記載されないものを捜査機関に提供することはない²⁾。

このように「覚書」「細目」文面だけ見ると、犯罪捜査が事故調査に対して優位性を持ち、事故調の収集した事故情報が筒抜けであるようにも思えるが、実際の運用においては両者の話し合いや慣例の中で、一種の緊張関係とともに、報告書の流用という点はさておき、厳格な情報管理がなされているようである。

さらに本論の主題ではないが、警察の豊富な人的資源・捜査資源を活用できるという点で、わずかな人員で事故調査に当たる事故調にとってもこの調査と捜査の並立は都合がよく、競合するはずの警察は、事故調の調査能力を補う重要な役割を担っているとも言える。

()米国の場合

基本的に航空機事故が発生した場合、NTSB に排他的

優先的な調査権限が属する(49U.S.C. § 1431(a)(2)(A))。米国には、州単位の警察と連邦の警察としてのFBIの2つの捜査組織が存在しているが、これはいかにNTSBの調査に関わっているのだろうか。

事故現場における地元州警察の介入は、人命救助と現場保存のための必要な行動だけに徹底しており⁶⁾、また、州警察に調査権はない¹⁾。

次にFBIの関わり方は以下のようなものである。司法長官がNTSB委員長との協議の上、事故が意図的な犯罪行為によって引き起こされたと合理的に推察されると判断し、NTSBに通告してきた場合は、事故調査の主導権はFBIへと移行する(49U.S.C. § 1431(a)(2)(B))。しかし、それ以外の場合にはNTSBが優先的に事故調査に当たる。

例えば、1987年12月7日Pacific Southwest航空Bae-146の墜落事故では、犯罪の可能性を示唆する墜落直前の乗組員の無線連絡から、FBIがNTSBに平行して調査を行い、銃を所持し乗組員に発砲した元従業員の搭乗が確認されて初めてFBIへ調査の主導権が移った⁷⁾。

ちなみに事故において過失致死傷で犯罪容疑に問われた乗務員はいない⁶⁾。これは州法上にNegligent Homicide(過失致死:主に悪質な自動車事故に適用されているようである)の規定を持つ州もあるが、そもそも過失による事故の責任を刑事では問わないという米国の刑事法の文化と、パイロットという専門家に対するリスペクト⁸⁾から説明できるようである。

以上のように、そもそも事故当事者が故意で事故を引き起こさない限り刑事責任に問われないシステムであり、NTSBの事故調査には刑事責任追及と主体との競合や情報の流用という問題点は生じないことになる。

ただし、近年、ValuJet592便墜落事故(1996年5月11日)やAlaska261便墜落事故(2000年1月31日)など航空会社による悪質な虚偽報告やメンテナンス違反等の法規違反を伴った事故に対して、司法省・FBIは介入の姿勢を見せているようであり⁹⁾、問題を生む可能性は否定できない。しかし、これは事故における責任追及に積極的に刑事法を使う、調査段階に捜査機関が介入するという意図からではなく、NTSBの調査優先を鮮明に打ち出しながらも、安全より利益を優先する故意の悪質な行為を訴追せざるを得ないという判断であり、これは事後的にNTSBの事故調査報告書を流用することで「萎縮効果」が生じるという危険性を孕んでいるに過ぎない。この点は4.2.(1)()で後述する。この加罰化の方向は、悪質な行為を指揮した会社・上層部に向けられたものであり、パイロット等現場従事者の事故情報の秘匿が問題である「萎縮効果」という観点で考えたときあまり問題とならない¹⁰⁾との見方もある。しかし後述するように、上層部から証言に対して圧力がかかるような場合も考えられ、「萎縮効果」がないとは言い切れまい。

(2) 行政責任追及機関との関係

事故において、基本的に航空法規に違反がなければ行政責任に問われることはない。しかし、直接的にはミスやいわゆるミスの連鎖によって生じた事故では、個人や組織において何らかの法規違反が認められることが多いために、「萎縮効果」は大きな問題となる。

()日本の場合

設置法2条によると、事故調は国土交通省内に置かれる。同4条で委員は独立してその職権を行う旨記載されており、その趣旨は、委員会内部における委員の独立性（職権の内部的独立）だけでなく、任命権者である国土交通大臣に対する関係においても権限行使の独立性を保障する（外部的独立）ものと解される⁸⁾。

しかし、委員長・委員ともに、衆参両議院の同意を得て国土交通大臣の任命によって決定され(同6条)、事故調査官を含む事務方スタッフは、国土交通省の職員であり、人事の面から考えても事故調は国土交通省から独立しているとは言いがたい。

そこで事故情報が省内の責任追及機関である航空局に流出する点危惧される。確かに積極的に情報の流出を防ぐ法的根拠はないが、その所管と目的の違いから事故調は報告書以外の事故情報を漏らすことはなく、公開される事故調査報告書を除いて情報の流用はあり得ないというのが事故調・航空従事者の処分を所管する航空局技術部乗員課の一致した回答であった。

また、航空法規違反で公的な行政処分が下されるという事例が少なく、重大事故でも行政処分ではない非公式の指導や勧告に留まることがほとんどであり、事故の責任追及における行政責任の占める地位は高いとはいえない運用の実態がそもそもある。例えば、航空法30条に基づく航空従事者の業務停止の件数は、事故を含めあらゆる原因で年間8~10件(2002年度8件)であり、資格の取消しに到っては今までで1件である。また航空事業者の運航規程・整備規程(同法104条1項)違反に対しても通常は勧告に留まり、事業改善命令(同法112条)の発令も現在までで3件、事故に係るものは1件に過ぎないなど極めて稀な処置である。まして法に規定のある罰則に到ることはありえない。

()米国の場合

米国においては、公的な形での行政処分の件数が非常に多く(2000年度年間1494件)、行政処分の占める位置が大きいため、「萎縮効果」に対する配慮も発達している。

そもそもNTSBは、1966年Department of Transportation内に設置されたが、独立した事故調査への要求に従い、1975年にIndependent Safety Board Act of 1974の下でNTSBは独立政府機関に改められ、現在では、完全に客観的な立場で事故調査・安全勧告を行うことができる。

確かにNTSBは排他的な事故調査主体であるが、総計

約400人というスタッフで広い米国におけるすべての事故をカバーできるわけではない。そのために一部の重要視されていない小型機の事故などにおいては、全土にRegional Officeを持つFAAに事故の事実調査を依頼し、事実部分に関するfactual accident reportを作成・提出させる⁹⁾。この場合は、事故調査の名目で得た情報は行政処分の根拠として使用できるために、「萎縮効果」の観点からは理論的には大きな問題である。但し、このような事故は大部分がアマチュア・パイロットによるものであり、職業人パイロットと異なり、行政処分により被る損害も少なく、またFAA自身も危険性の程度がより小さいとの認識から重い処分を課すことは少なく、実質上「萎縮効果」は少ない¹⁾。

「萎縮効果」の観点から実質上問題となるのは、FAAがNTSBのパーティー・システムに法律上必然的に参加する⁷⁾ことにより、NTSBに供述した証言がFAAに筒抜けではないかという問題である。

パーティー・システムとは、NTSBの事故調査は独特のシステムである。NTSBでは、Investigator-In-Chargeを筆頭にNTSB内の様々な分野の専門家メンバーで構成されたチームを単位とした事故調査がなされるが、これら専門家はチームの下部組織として1つの分野に特化したワーキング・グループを組織し、ここにはNTSBによって指名された航空会社、航空機メーカー、政府機関等事故に関係する当事者が参加する。これがパーティー・システムであり、技術的な知識を持ち事実確定、証拠収集をもっとも効果的に行えるのは当事者であるとの立場からこれらを調査に主体的に関与させる制度である。

この問題には次のような制度的な手当てがある。

まず第1にNTSBの事故調査への参加と、行政処分並びその根拠となる事故調査が、政策的に分離され、FAA内部の別組織により担われているということである。前者はAAI(Office of Accident Investigation)が、後者はEnforcement Divisionが担当している。

次に、NTSBの行う尋問において証言者はAAIの調査官の同席を拒める¹⁾。また、流用を防ぐためにNTSBは証言の録音や文書による供述を求めることもしない¹⁾。

さらに尋問に同席したとしても、FAAがAAIの調査官の得た供述情報を流用して行政責任を立件し、処分を課すことは禁じられている。フライト・レコーダ解析データや機体情報などの非供述証拠は使用できるが、基本的には独自に供述を得る必要がある¹⁾。

しかし、AAIの職員は同席を拒まれたことや法規違反の存在をEnforcement Divisionに通報しうる。すなわち、NTSBの持つ事故情報は、行政責任追及の端緒としては使用されうるということになる。また航空問題に詳しい弁護士には、AAIと規制部門の分離は明確ではないとの批判をする者もある¹⁾など、若干の不透明感は拭いき

れないものの AAI と Enforcement Division の分離は FAA Order で担保されている⁹⁾。

(3) 民事責任追及機関との関係

民事責任は、通常、損害賠償により担保され、個別の事故においてその民事責任追及は事故毎に異なる主体による。すなわち、事故調査機関と民事責任追及機関の継続的な関係はない。米国におけるパーティー・システムにおいても被害者は参加できず、日米両国でこの項で取り扱う問題はない。ただし、民事訴訟において事故調査機関の情報をいかに入手し、これを使用するかという問題は大きな問題であり、これは4.2(3)で扱う。

4.2. 事故調査主体の持つ情報の責任追及への流用

いくら原因追究機関が責任追及主体から独立し事故調査を貫徹しようが、作成した事故調査報告書を、事後的に流用できれば、「萎縮効果」は生じてしまう。その問題はいかに対処されているのであろうか。

(1) 刑事責任追及において

事故調査報告書が責任追及機関で使用されうるのかと、それが刑事捜査で証拠採用されるかどうかという2つの問題を扱う。さらに前者は、捜査の端緒として使用できるかという問題と、起訴に持って行くための根拠として使用できるかという問題に分かれうる。

()日本の場合

4.1.(1)()で述べたように、設置法は、刑事における「萎縮効果」に関して相当の配慮を払い、条文の文言からは事故調査報告書を犯罪捜査・刑事訴訟において使用することは出来ないとの解釈を導くことが出来る。しかし、結論からいうと、事故調査報告書は、犯罪捜査にも刑事訴訟にも使用しうるのが現状である。

まず、公開される事故調査報告書に当事者の過失の可能性の記載があれば、これを端緒に捜査は開始できる。さらに、警察による鑑定嘱託(刑法223条)を受けて、事故調は事故調査報告書を提出することは既に述べた。

以上の事実から、捜査段階において事故調査報告書の使用可能である。しかし、単独で起訴を維持できるほどの証拠にはなりえず、「警察の刑事捜査に必要な証拠は、事故調とは別項の手段・手続きで収集している」³⁾とのことである。

次に訴訟使用であるが、この点、設置法の曖昧な規定以外に法令上の規定はなく、裁判官の裁量によると考えられる。設置法15条4項以外に、憲法38条1項の趣旨から判断しても刑事政策上採用すべきではないという見解¹⁰⁾や、事情聴取に基づく事故調査官作成の報告書は、伝聞証拠ゆえに刑法321条4項の「鑑定の経過及び結果を記載した書面で鑑定人の作成した」鑑定書に当たらないとの見解があるが、実務上は、客観性の高さ・成立の真正が立証されていることを根拠に同項の鑑定書に準ずると判断され、証拠能力が付与されている⁵⁾。

なおこの点、日本航空706便乱高下事件が現在公判中であり、弁護側は設置法並びに国際民間航空条約の規定等から事故調査報告書の証拠能力を真っ向から争う姿勢を見せている¹¹⁾。前述の判示以来の司法の判断が仰がれることになり、今後の動向に注目が必要であろう。

()米国の場合

前述のようにパイロット等の個人が過失により起訴されたという事例は存在しない。しかし、事故につながる何らかの違反行為その他で航空会社が起訴されたケース、もしくはFBIや検察の捜査が及んだ・及んでいる事故は数少ないながらも4.1.(1)()で述べたように存在する。

確かにこれらのケースでは、いわゆる「ミス」が事故を引き起こしたのではなく、故意の違反が原因なので「萎縮効果」は関係ないとも考えよう。しかし、その故意の違反もしくは故意と思われる違反は、事故を直接引き起こそうとしたものではない。その違反行為を証言させることは、事故原因の特定と再発防止上非常に大きい意味を持つ。そこに「萎縮効果」が生じ、証言が得られないことがあれば、少なからず問題であろう。例えば、次に述べるAlaska 261のケースでは、Alaska航空の上層部により、NTSBの事故調査とFAA・FBIの捜査の手が及んでいる旨のメモが従業員に配布され、会社による事故情報の統制の動きが見られた¹²⁾。これでは従業員は証言することに対して萎縮してしまう。

さて、まずNTSBの報告書が、捜査機関に流用されるかであるが2002年12月30日に採択されたAlaska261便墜落事故のNTSB事故調査報告書を受けて翌年の1月にサンフランシスコ検察局(以下、SF地検)はAlaska航空の刑事捜査を再開した¹³⁾。このケースは、墜落事故が生じる2000年1月以前の1998年に内部告発からメンテナンスの虚偽報告が発覚、その後FAAによる調査とともに刑事捜査の手が入っていた特殊なケースである。2001年12月いったんSF地検は刑事法違反の証拠がないとして事故に関する起訴を断念するが、NTSBの調査を見守り続け、翌年NTSBが、メンテナンス不良の存在とその事故に対する因果関係の存在を趣旨とした報告書を発表したのを受け、このメンテナンス不良が刑事法に違反する計画的なものなのか、違反に当たらない過失に当たるとの捜査を再開したというものである。

ただし、経緯からも分かるように整備不良があった等の事実を述べたNTSBの報告書単独で責任を立証するというわけではなく、これを手掛りとして刑事捜査に必要な証拠は、別の方法で収集していくという方針を取っている。すなわちNTSB報告書は捜査の端緒として使用され、起訴におけるひとつの補強的な証拠になるに過ぎない。

次に、刑事裁判においてNTSB 報告書の証拠使用がなされるかである。

法文上、後述するように、損害賠償請求の民事訴訟において、NTSB 報告書の証拠使用は制限されている。しかし、それ以外の訴訟における使用の可否に関して法文には明示の規定はなく、結論としては、刑事裁判ではNTSB 報告書は証拠利用されうる。

このリーディング・ケースであり、航空機事故が訴追されたほぼ唯一の事例である ValuJet592 便墜落事故に係る刑事訴訟では、裁判所はNTSB 報告書を Federal Rules of Evidence 803(8)にある伝聞法則 (hearsay rule) の例外として証拠採用した³⁾。この訴訟は、Hazardous material に関する法規違反を処罰の対象となる reckless とは認めず、メンテナンスを担当した整備会社 Sabretech の従業員に対する訓練を怠った点だけを法規違反とし (United States v. Sabretech(2001, 11th Cir)), 最終的には50万ドルの罰金を科したケースである。

しかしながら証拠使用に関しては、Sabretech 側もNTSB 報告書を抗弁に使用するなど、争う姿勢を見せたわけでない。そのために伝聞法則だけを論じたものと推察されるが、実際に争われた場合にNTSB 報告書の証拠使用に関してどのような判断が下されるかは自己負罪特権 self-incrimination との関係もあり、不透明である。

(3) ()で後述するように、規則レベルにおいては、NTSB 報告書の Board accident report と呼ばれる部分は、民事訴訟での証拠利用・証言における言及は認められないと規定されている (49C.F.R.835.2)。同規則の目的部分には刑事訴訟に関する記載がある (49C.F.R.835.1) のもあって、最終的には裁判官によるものの、実務においてはいかなる訴訟でもその運用に準じると理解されているようである³⁾。

(2) 行政責任追及において

ここでは事故調査の結果である報告書が、行政責任追及の端緒、もしくは根拠として使用できるかを扱う。刑事の場合と同様、ここでも使用に2つのレベルがある。

()日本の場合

4.1.(2)()で述べたように日本において公的に行政責任を問う数は少ない。しかし、事故調の報告書が公開されていることから、行政処分への報告書の流用は避けられない状況にあり、全く問題がないとは言えない。

航空事業者を所管する航空局技術部運航課、航空機安全課によると調査の観点が異なり、事故調の報告書で行政責任を立証することは内容の性質上出来ず、独自の立入検査を行うとのことである。また、乗員課では、報告書は参考程度であり、別立てで事情聴取を行い、その供述を持って処分の根拠とするとのことである。ただし、4.1.(2)()で述べたようにこの点に関して、この運用の

実態を担保し、明確にする法律・規則等は存在しない。

()米国の場合

FAA 内で行政責任を追及する Enforcement Division が、追及の端緒としてNTSB の事故情報を使用している可能性について4.1.(2)()で既に述べた。ではNTSB 報告書は、責任追及の端緒、もしくは根拠として使用できるのか。

前者はできる 後者はできないというのが結論である。NTSB 報告書は公開されており、また AAI の調査官によるいわゆる通報もあるために、報告書を端緒として利用できない環境にはない。しかし、これを端緒としても、FAA においてはNTSB 報告書には一種の伝聞法則が適用され、また NTSB 報告書と FAA の捜査に必要な立証の必要性のレベルが、前者は probable、後者は beyond reasonable doubt と異なるために、FAA は別立ての捜査をしなければならず、NTSB 報告書をもって行政処分の根拠にすることはできないとのことである³⁾。そしてそのことを保障するものとして FAA の行政処分に対する不服申し立てはNTSB に行うという制度がある。それにより、事故調査報告書が使用されている事実があれば、NTSB が不服申し立ての手続きの中でこれを検知できるようになっている。

(3) 民事責任追及において

民事責任の追及主体たる被害者の入手できる情報は、事故調査の報告書のみである。そこでこの訴訟使用の可否が問題となる。

()日本の場合

法文上、報告書の証拠使用を制限する規定はなく、公開されない自衛隊内の事故調査委員会作成の事故調査報告書が日民事訴訟法 312 条 3 号後段の文書に当たり、文書提出命令が認容された事例 (東京高裁決定 S58.6.25 など) 以外に航空事故に関する公的な事故調査報告書を問題とした民事訴訟は見当たらない。事故調の報告書が公開されていることから鑑みても、証拠使用の可否は、最終的には裁判官の裁量によるであろうが、基本的に認容されるであろう。

ただし、証拠使用は可能であっても、訴訟において全面的に責任追及の根拠をこれに依拠するというに直結しないことには注意が必要である。例えば、小型飛行機の墜落に伴う損害賠償請求事件 (札幌地裁 H.14.1.28) では、事故調の事故調査報告書の実認を前提としながらも、報告書が認めた使用者等の安全配慮義務違反の過失を否定した。すなわち、裁判官は報告書を事実認定の基礎としながらも、過失の認定等の責任認定に関してはその内容に全面的に依拠するわけではないのである。

()米国の場合

航空機事故につき必ず損害賠償訴訟が提起されないことはないだけではなく、複数の訴訟が提起され、1 件の

大規模事故で平均 4200 万ドルの総額支払いとも言われる¹⁴⁾ほどに損害賠償の額も莫大な米国では、裁判管轄の選択など訴訟技術も発達し、責任の所在を明らかにするためのNTSB 報告書の証拠使用の可否は原告被告ともに大きな問題であり、判例法で大きく取り上げられてきた。

判例法と制定法との大幅な乖離を受け、1998 年規則レベルで判例法の通説に従って factual accident report を「調査官による事故調査の結果部分を主とした報告書部分」、Board accident report を「probable cause を含むNTSB の決定を主とした報告書部分」と定義し(49C.F.R.835.2)、前者に関してのみ、訴訟における証拠使用と、これに依拠した1度限りの証言録取書(deposition)の提出という形での職員の証言を認める(49C.F.R.835.5)改正がされ、基本的にはこの方針で運用されているようである。

そもそも制定法は、49U.S.C.1441(e)・49U.S.C.1903(c)において、「事故またはその調査に関するNTSB のいかなる報告書の部分も、それらに記載された事柄に起因する損害の賠償を求める訴訟においては、証拠として許容され、もしくは使用されてはならない」と規定する。しかし、航空機事故の複雑化からNTSB を訴訟環境から完全に分離しておくことは問題が多くなり、判例は証言の許容を経て報告書の証拠使用へと変遷を遂げていった。

初期の大勢は Universal Airline, Inc. v. Eastern Air Lines, Inc. (1951, D.C Cir) であり、書かれた報告書は一切使用禁止であるが、裁判官による事故・調査をめぐる調査官の事実証言の強要は可能との解釈が示された。また Lobel v. American Airlines, Inc. (1951, 2nd Cir) は、調査者の証言における報告書の使用を「事故の probable cause や被告の過失に関する意見や結論部分を含まない」報告書である限り許容するという先駆的解釈を行った。

判例では、NTSB 報告書の民事訴訟での利用を禁止した49U.S.C.1441(e)の制度趣旨は、NTSB に訴訟・陪審の Fact-finding 機能を奪われない、NTSB の限られた資源を損害賠償訴訟に費やすこと(NTSB の訴訟巻き込まれ)を防止する、の2点にあると一貫して解し、この後 factual accident report の基とした証言の許可とともに、factual accident report を証拠としての採用するのは逆に制度趣旨にも資するとの解釈が一般的になっていく(例えば、Travelers Ins. Co. v. Riggs (1982, 4th Cir.), Curry v. Chevron (1985, 5th Cir.), Mullan v. Quickie Aircraft Corp(1986, 10th Cir.), Budden v. United States (1992, 8th Cir.))。

さらに、州レベルでは、法は probable cause に関する結論部分を排除したに過ぎないと解釈、probable cause 以外の Board accident report 部分さえも許容した判例も出る。(In re Air Crash Disaster at Stapleton Int. Airport (1989 D. Co), In re Air Crash Disaster at Charlotte (1996, D. S.C))

しかし、一方で法をNTSB 報告書の利用禁止規定と文言通りに解釈したとされる判例も存在する。(In re Air

Crash Disaster at Sioux City (1991, N.D IL), Thomas Brooks v. Burnett(1990, 10th Cir.), Campbell v. Keystone Aerial Surveys, Inc. (1998, 5th Cir.)) また、パーティー・システム参加者の特殊な訴訟において、事故調査報告書の使用を禁止した判例は、49C.F.R.835 は2つのタイプの報告書の使用許可に関する明確化を担保すると判示するが、その趣旨はあくまで factual accident report への被害者のアクセスを(民事裁判上)保障したものであり、被害者以外の訴訟当事者保護のために証拠使用させる必要はないとした(Chiron Corp. and Perspective Biosystems, Inc. v. NTSB (1999, D.C. Cir.))。これらは、報告書証拠使用の拡大に一定の歯止めをかけたものと解される。

以上のように、証拠採用の可否は裁判官の裁量の余地はあるが、NTSB 報告書は factual accident report のみという限定つきで証拠使用が許可されている。しかし、NTSB は factual accident report に基づいて Board accident report を作成するのであり、Board accident report を制限することにどれほどの意味があるのかという疑問が生じる。しかし、陪審制においては専門家の明示的な結論は大きな影響を持つので、その区分は訴訟戦略上大きな意味を持つとのことであった¹⁾。

5. 分析と規範的含意

5.1. 日米の比較

(1) 責任追及の分担

4 で日米において航空機事故が生じた際の、個人と航空会社等の組織(上層部を含む)への責任追及の実態を見てきた。その実態を、個人と組織という処罰対象を分けてまとめると以下ようになる。

Table2 「萎縮効果」の観点から責任追及の実態

	対象	刑事	行政	民事
日本	個人			×
	組織	×		
米国	個人	×		×
	組織			

責任追及なされ、その重大性から大きな問題となる

責任追及なされるがほとんど問題がない

現状では責任追及がほとんどなされない、もしくは処罰が軽いそのために問題が顕在化していない

×責任追及がなされない(運用上も含む)

上図は、単純な過失の場合と何らかの違反行為がある場合が混ざっており、あまりに単純な理解ではある。しかし、日本においては刑事の個人責任が、米国では行政の個人・組織責任、民事の組織責任が非常に大きな問題となっている点に注意を喚起したい。日本では、国民の加罰感情の高まりの受け皿として機能する部分が刑事個人責任しかない。そこで何らかの重大事故では、刑事責任を問うていかざるを得ないという状況がある。一方、

米国では、行政処分が多用され、免許に関わる処分も多用されることから大きな問題である。また単純過失の場合も機能する民事責任追及が、懲罰賠償という制度によって日本における刑事的な側面を担保し、その額が膨大であることから問題となっている。

責任追及と一口に言っても、刑事・行政・民事の3分野で国によって異なる比率での責任の分担がなされている。それを踏まえたとき、刑事責任が問われない米国はバラ色という議論は意味を持たない。

(2) 刑事責任に関して

日本では、過失により生じた事故につき、個人の刑事責任を問うが、米国では単純過失を刑事では責任追及しないために個人が責任追及されることはなく、事故につながる違反・事後的な証拠隠しに関して組織自体や上層部を処罰するという方針が見られた。しかし、いずれにしろ米国では航空機事故に関して刑事責任を追及するというのは一般的ではなく、今後厳罰化の方向に振れる可能性は否定しきれないが、現在は悪質な場合に限り、消極的に運用がなされている。

以上のように刑事責任といっても全く違う次元の話を敢えて比較するなら、捜査機関が直接、事故調査機関から事故情報を手に入れられるかに関しても両国とも答えはNOであった。しかし、米国の場合は、NTSBの法令上の権限からも、充実した組織により実質的に事故調査を主導できる実態からもそのことが明らかなのに対して、事故調の場合は、法令上の権限の弱さからも、警察が大規模に介入してくる実態からも、警察・検察に事故調査報告書しか提供しないという事故調の運用上の努力は、不確実であり、かつ不透明であるがゆえに間違っただけの印象を与えやすい。

また、ハイテク化した航空機事故において、専門家により収集され分析された事故情報なしに刑事責任の有無を問うことは実質出来ないために、両国とも捜査機関における端緒としても刑事訴訟における証拠としても事故調査報告書の使用が認められている現状がある。但し、行政責任にも共通していえることだが、事故調査報告書と責任の立証は、その要求される立証のレベル(証明度)や求められる性質が異なるために、責任の所在を補強する事実の根拠になるに留まり、結局は端緒的な機能しか有していない点も日米に共通する特徴である。

(3) 行政責任に関して

行政責任は日本ではその少なさと処罰を伴うことが少なく、またあっても軽いためにほとんど問題となっていない。ただし、組織間の情報の流用はないものの報告書の端緒としての使用は可能である。米国では行政処分が多用されており、大きな問題となっている。そのために

米国では、FAA内にAAIとEnforcement Divisionという2つの組織を設け、情報の遮断を試み、また証拠としては使用できないなど、端緒として事故情報が流用されるという一定の流用は残しつつも、「萎縮効果」に対する配慮として手厚い制度保障がなされている。

(4) 民事責任に関して

日本においても米国においても、航空機事故の大規模性ゆえに民事責任は組織の問題である。そして航空会社は、航空機事故のための保険に加入しているのが通常であり、損害填補は保険でカバーされ、大きな問題にならない。しかし、米国では懲罰的損害賠償が存在し、保険は裁判費用とともにこれをカバーしていないので大きな問題となる。例えば、保険がカバーしない懲罰的損害賠償がかけられる可能性を考慮し、会社法務部・顧問弁護士の勧めで航空会社が調査の際に従業員に証言しないように圧力をかけるといった事例が報告されている¹⁴⁾。

このように、米国では「萎縮効果」が大きな問題となり、法文上はNTSB報告書の証拠利用が禁止されているなど「萎縮効果」に対する配慮が発達している。

しかし、一方で情報の非対称性が著しい航空機事故においてNTSBの情報を訴訟で使用できるという事故情報提供チャンネルの拡大は被害者救済に大きく資する。また航空機事故のような複雑な科学技術の事故において報告書が利用できないというのは非現実的であろう。

また、NTSB報告書の証拠使用の可否は、米国が陪審制を採っているゆえに大きな意味を持つ。なぜなら、専門家の作成した事故調査報告書の内容は、陪審員にとっては絶対的な指標であり、報告書の採用がダイレクトに訴訟の結果に結びつくからである。

そこで米国では、これらのバランスを取り factual accident report 部分に限っては証拠として使用できると判例が認め、追認する形で規則が改正された。

対して日本では、民事責任が大きな問題となっていない前提はあるが、裁判官は職業裁判官であり、4.2.(3)()で述べた札幌地裁判例を見ても分かるように、報告書に責任の所在を全面的に依拠するわけではなく、これを事実の把握に使用しているに過ぎない。すなわち、手続き上の違いはあれ、運用上は米国となんら変わることがないと言えよう。

5.2. 日本への示唆

日本では刑事責任が重要視されるのに対して、米国では被害者への補償と処罰感情は民事責任で、航空法規の違反を伴う場合は行政責任でその責任が担保されている。

その前提を忘れて事故情報・事故調査報告書の責任追及への流用の実態を見たとき、日米全くと言っていい程同じであることが分かった。むしろ、縦割りの事故調

から航空局に事故調査報告書以外全く情報が流れない点日本のほうが優れているという論調も可能である。いづれにしろ高度に専門化した航空機事故において何らかの責任追及がなされるとき、事故情報や事故調査報告書は端緒や指針として不可欠な存在であり、一定の制限があるものの使用されているという事実は浮かび上がった。その意味で「萎縮効果」のレベルは同じなはずである。

しかし、その事故調査報告書が端緒として使用される実態は、特に問題となる民事・行政責任の追及において米国ではかなり手厚い「萎縮効果」に対する制度的な保障の下で例外的運用として存在しているのに対して、日本では、大きな問題となっている刑事責任の追及においてすら、それが不透明な運用上の努力の上で、ある種例外的に存在している。この日本における情報の流用が制限されている実態は運用上担保されているに過ぎないという不透明性と不確実性は、より高いレベルの「萎縮効果」を生じさせている可能性がある。

このことから、少なくとも日本の刑事責任追及において、さらに可能であれば潜在的に問題を含みうる行政責任追及において、事故調の情報の流用に関する現状を追認し、透明性と確実性を生み出すような制度的保障の創設の必要性が示唆される。

特に航空業界は、航空従事者のコミュニティの狭さと労働組合などの専門家集団による情報伝達の容易さが存在する。それゆえ、責任追及に対して非常に敏感に反応するし、「萎縮効果」も発現しやすい環境にあるのではないだろうか。そのためにも何らかの制度的保障による情報の流用制限の透明性と確実性の担保は、劇的に「萎縮効果」を軽減する可能性を秘めているものと思われる。

そしてさらにそれが既に運用上の慣行であるために変更のコストはほとんどなく、逆に運用当事者にとっても現状を追認するような制度的保障を得ることで、不確実性を回避でき、運用コストが下がることも期待される。

以上、示唆した制度的保障以外にも、事故調の組織の充実、インシデントが刑事罰に問われる可能性を残す過失航空危険罪の存在、さらにインシデント・レポート・システムの充実、社内の事故調査・懲罰制度の影響等、航空事故と情報の取扱いに関して議論すべき課題は山積している。またさらに過失免責の可能性を含んだあるべき事故責任の分担や、そもそも運用で全てをカバーしてしまう日本の法文化等、興味深い大問題も残る。本稿が、これら課題の出発点となることを期待する。

参考文献

- 1) 土本武司(1994)『航空事故と刑事責任』判例時報社
- 2) 武田峻(2001)「航空・鉄道事故調査委員会の発足にあたって」JAPA(日本操縦士協会)編『航空事故再発防止のため

の安全シンポジウム関連資料 <http://www.japa.or.jp/committeeopen/home/shinpo-top.htm>[2003,May 21]

- 3) 河村一男(2001)「航空事故の刑事捜査について質問に答える」JAPA 編 前掲
- 4) 河村一男(2001)「航空機事故は警察の捜査も必要」『朝日新聞』(2001年3月16日朝刊15面)東京
- 5) 全日空宮崎空港滑走路オーバーラン事件控訴審判決(福岡高裁宮崎支部昭和57年2月23日)(1982)『刑事裁判月報』14(5)(pp.537-564)
- 6) 山森久彰(2001)「航空事故調査の制度について思う…処罰では過ち正せず」JAPA 編 前掲
- 7) NTSB (2001) *The Investigative Process*. http://www.nts.gov/Abt_NTSB/invest.htm[2003,May 21]
- 8) 松本一郎(1983)「航空事故調査と刑事手続」『独協法学』20
- 9) Wells, A. (2001) *Commercial Aviation Safety*: (3rd ed.). McGraw Hill.
- 10) 坂本昭雄・三好晋(1999)『新国際航空法』有信堂
- 11) 朝日新聞(2002)「日航機乱高下14人死傷事故初公判」『朝日新聞』(2002年12月12日朝刊34面)東京
- 12) Miletich, S. (2000) Alaska Air: Don't talk to FAA without OK. In *Seattle Times* (March 16, 2000).
- 13) Miletich, S. (2003) Alaska crash probe reopened. In *Seattle Times* (March 05, 2003). なお本件の経緯につきこの記事を含めた *Seattle Times* の特集がweb上に公開されている。<http://seattletimes.nwsources.com/html/flight261/>[2003,May 24]
- 14) Sarsfield, L., Stanley, W., Lebow, C., Eteddgui, E., and Henning, G. (2000). *Safety in the Skies: Personnel and Parties in NTSB Aviation Accident Investigations - Master Volume*. RAND

謝辞

本論文は、城山英明先生を始めとする社会技術研究システム法システムグループのメンバーの方々からの多くの御指導と、日米両国の多くの方々の協力によるインタビュー調査によるところが大きい。脚注等で名前を挙げる事が叶わなかった方々も含め、心から感謝の意を表したい。また、多くの我儘をお聞入れ下さった恩師・太田勝造先生には、この場を借りて厚く御礼申し上げます。

付録

付録1. 「覚書」

1972年2月8日、当時の後藤田警察庁長官と町田運輸事務次官の間で「航空事故調査委員会設置法案に関する覚書」が結ばれた。以下の5項目にわたる(抜粋)。

捜査機関に関して、委員会は立入・検査・質問の処分を行使しない
委員会による立入・検査・質問の処分は、犯罪捜査

と競合しない場合を除き、あらかじめ捜査機関の意見を聞き、犯罪捜査に支障をきたさないようにする。捜査機関からの事故原因についての鑑定依頼は、支障のない限り委員会は協力する。

委員会からの協力要請は、捜査機関は支障のない限り協力する。

委員会発足(1974年)の時点で、警察庁と委員会は、犯罪捜査・事故調査の円滑な実施につき、必要な綱目を締結する。

付録2. 「細目」

1975年8月1日警察庁刑事局長と航空事故調査委員会事務局長の間で「警察庁と航空事故調査委員会との間の犯罪捜査及び航空事故調査実施に関する細目」が結ばれた。以下の7項目にわたる(抜粋)。

目的(省略)

現場保存

(1)航空事故現場の保存は、原則として警察が行うものとする。

(2)(省略)

実況見分(検証)、現場物件の検査(省略)

検視(省略)

関係者に対する事情聴取(取調べ)・質問

(1)航空事故現場において、警察の行う関係者からの事情聴取(取調べ)及び委員会の行う関係者からの報告聴取は、両責任者があらかじめ対象、順序等を協議して行うものとする。この場合、警察は、委員会が事故航空機の乗組員あるいは客室乗務員から速やかに報告を徴し得るよう便宜を図るものとする。

(2)警察が刑事訴訟法の手続により身柄を拘束している航空事故関係者に対し、委員会からの質問の要望があった場合は警察において可能な限り接見の便宜を図るものとする。

関係物件の押収、留置

(1)航空事故現場にある関係物件のうち、警察及び委員会の双方がそれぞれ押収又は留置を必要とする物

件については、原則として警察が刑事訴訟法の手続に基づき押収するものとする。ただし、それぞれの現場責任者が協議して措置する場合はこの限りではない。

(2)警察は、押収した物件のうち、事故航空機の飛行記録装置、音声記録装置等早期の解析を必要とするものについては、押収後できる限り速やかに委員会に対して鑑定嘱託の手続をとるものとする。また、警察は、押収物件のうち委員会に保管をゆだねることが適当と認められるものについては委員会に保管を委託するものとする。

(3)航空事故現場以外にある証拠物件については、両責任者が協議して措置するものとするが、原則として前記(1)に準じ、警察が刑事訴訟法の手続により押収した後、必要により鑑定嘱託あるいは保管委託を行うものとする。

その他(省略)

-
- i) ICAO に対して「国内法制上の問題に抛り規定を適用することが困難である」との相違通告を発することも可能である。なお、米国は FOIA との関係で 5.12 に対して相違通告を行っている。
 - ii) James Johnson 弁護士 (Air Line Pilots Association 法務部) へのインタビュー。
 - iii) Barry Sabin 検事へのインタビュー。
 - iv) Robert Macintosh 氏・Chris Julius 弁護士 (NTSB) へのインタビュー。
 - v) Lyle Streeter 氏 (AAI) へのインタビュー。
 - vi) Phillip Kolczynski 弁護士へのインタビュー。
 - vii) David Hamilton 弁護士のへのインタビュー。

The relation of investigation and responsibility in the Accidents - On the Aviation Accidents -

Kengo HATTORI¹

¹LL.M Doctor Course Student at Graduate School of law, Univ. of Tokyo

In order to prevent the chilling effect where one hides information on the accident to avoid legal responsibility, it is necessary to separate the information between the investigation on the causes of the accident and the investigation of legal responsibility. On the other hand the identification of the causes of the accident is necessary for both sides and sharing information would reduce cost. To find out how to solve this dilemma, a comparison was made between the United States and Japan on the relationship between the accident investigation organization and the system of the establishment of criminal, administrative, and civil responsibilities. It could be concluded that the practice was virtually similar. Yet in Japan because of the lack of due process, a chilling effect might be caused by uncertainty.

Key Words: aviation accident investigation, legal responsibility, chilling effect, due process