

観光庁の創設と運輸事故調査体制の強化

～ 国土交通省設置法等の一部を改正する法律案～

国土交通委員会調査室 おおもり まい
大森 麻衣

1．はじめに

第169回国会に提出された「国土交通省設置法等の一部を改正する法律案」は、国土交通省の組織に関し、観光立国の実現に関する施策を一体的に推進するため観光庁を設置するとともに、航空・鉄道事故調査委員会及び海難審判庁を運輸安全委員会及び海難審判所に改組するほか、船員労働委員会を廃止し、その所掌事務を交通政策審議会等に移管する等の措置を講じようというものである。本法律案は、衆議院における修正を経て、4月25日に参議院本会議において可決・成立した。本稿では、法律案の提出の背景や概要、審議における主な論点を紹介することとする。

2．法律案提出の背景と概要

本法律案は「観光庁の創設」「航空・鉄道事故調査委員会及び海難審判庁の改組」「船員労働委員会の廃止」の三本の柱から構成され、一部の規定を除き、平成20年10月1日から施行されることとなっている。以下、法律案提出に至る背景、概要についてそれぞれ述べることとする。

(1) 観光庁の創設

我が国では観光の推進には従来から力を入れており、特に昭和30年代後半からは国民所得の向上、東京オリンピックを契機とした外国人観光客の増加等の追い風に乗って観光産業も大きく発展した。そうした背景から昭和38年には観光基本法が制定され、同法によって示される国の観光施策の基本的方向に沿って観光推進策が講じられることとなった。しかし、近年では、バブル崩壊後の景気の長期低迷、競合する海外諸国の観光ビジネスの強化策等により、我が国の観光産業は伸び悩んでいる。こうした状況を打破すべく、平成15年5月には、当時の小泉内閣の下で「観光立国行動計画」が策定された。このように、観光立国の実現は、21世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な国家的課題とされており、18年12月には、議員立法により観光立国推進基本法が成立し、19年6月には同法に基づき観光立国推進基本計画が閣議決定された¹。同計画においては、訪日外国人旅行者数を22年までに1,000万人にする、日本人の海外旅行者数を22年までに2,000万人にする、国内における観光旅行消費額を22年度までに30兆円にする、日本人の国内観光旅行による1人当たりの宿泊数を年間4泊とする、我が国における国際会議の開催件数を23年までに5割以上増やすとの具体的な目標が掲げられている。

この計画を着実に実施し観光立国を強力的に推進していくためには、国を挙げた取組体制が必要となるが、現状では観光を名目に各省庁が実施している施策間の調整が機能してい

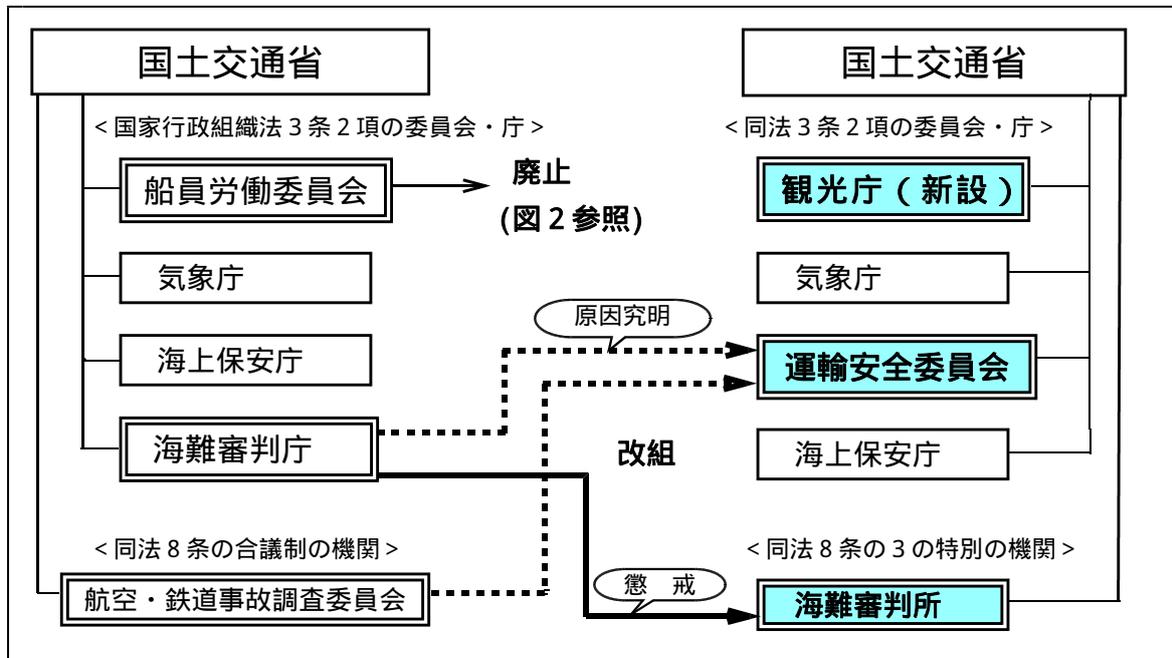
ない例も少なからず見受けられるため、観光に関する組織を一元化すること、また、諸外国に対し国を挙げて観光立国を推進することを明確に発信し、外国政府との交渉を効果的に行うことの必要性が指摘されてきた。観光立国推進基本法制定時の衆参両院の国土交通委員会においても「観光庁等の設置の実現に努力すること」とする決議及び附帯決議が付されている。

以上のような経緯から、国土交通省は、観光立国推進施策を総合的・計画的に実施するため、観光部門組織を強化することとし、20年度組織要求において「観光庁」を外局として設置することとした。

(法律案の概要)

そして、本法律案において、国土交通省の任務に、観光立国の実現に向けた施策の推進を追加するとともに、国土交通省の外局として観光庁を設置するための国土交通省設置法の改正を行うこととしている(図1参照)。

図1 改正案の概要



(出所) 国土交通省資料より作成

(2) 航空・鉄道事故調査委員会及び海難審判庁の改組

近年、JR福知山線列車脱線事故、航空機の運航トラブル、海上自衛隊護衛艦「あたご」と漁船の衝突事故など、陸・海・空の交通において様々な事故・トラブルが発生し、大きな問題となっている。事故等の教訓を生かし、効果的な対策を講じることにより、同種の事故を未然に防止することが重要である。

現在、航空・鉄道事故については、航空・鉄道事故調査委員会設置法に基づき設置された航空・鉄道事故調査委員会が、海難については、海難審判法に基づき設置された海難審判庁が、事故情報の収集・分析を行っている。

高度化・複雑化し、多発する事故やインシデント（事故が発生するおそれがあると認められる事態）の原因究明のため、航空・鉄道事故調査委員会の体制・機能を強化する必要性については、従来より国会等において議論されてきた。例えば、平成18年に成立した「運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律案」の衆参両院の国土交通委員会における附帯決議では、航空・鉄道事故調査委員会の在り方について、体制・機能の強化、陸・海・空にわたる業務範囲拡大の必要性の検討を行うこと等とされている。

また、海難審判庁は、裁決をもって事故原因の究明を行うとともに、海難が海技士等の職務上の故意又は過失によって発生したものであるときは懲戒を行う機関であるが、事故原因究明と懲戒を同一の機関が担う場合、事故関係者が自身に不利になるような証拠の提供をためらうおそれがあると言われている。そうしたことから、原因究明と懲戒の機能を分離し、事故再発防止のための原因究明型の海難調査を一層追求することが国際的な潮流となっている²。

これらの諸状況を背景として、現在海難審判庁が担っている原因究明と懲戒の機能を分離し、原因究明機能については航空・鉄道事故調査委員会と統合し、陸・海・空の総合的な事故調査機関である「運輸安全委員会」に改組するとともに、懲戒については海難審判庁から「海難審判所」に改組した機関に担当させるべく20年度組織要求が行われた。

（法律案の概要）

それを受けて、本法律案では、以下のような改正が行われることとなった（図1参照）。

ア 運輸安全委員会の設置

航空・鉄道事故調査委員会設置法の題名を運輸安全委員会設置法に改め、国土交通省の外局として運輸安全委員会を設置する。また、運輸安全委員会は、航空事故等、鉄道事故等及び船舶事故等の事故原因究明を行うとともに、事故等の原因関係者に勧告を行い、勧告に基づき講じた措置について報告を求めることができることとする。

（航空・鉄道事故調査委員会設置法改正部分）

イ 海難審判所の設置

国土交通省の特別の機関（国家行政組織法第8条の3に規定する特別の機関）として海難審判所を設置し、同審判所は、職務上の故意又は過失によって海難を発生させた海技士等の懲戒を行うこととする。また、海難審判の手続を二審制から一審制に改める。（海難審判法改正部分）

（3）船員労働委員会の廃止

船員労働委員会は、船員が団結することを擁護し、労働関係の公正な調整を図り、船員の労働環境の改善その他船員の保護を図ることを任務として、船員労使問題の救済・調停業務、諮問機関としての業務を行っている。同委員会は、船員労働の特殊性から、厚生労働省所管の労働委員会とは別に国土交通省の外局として設置されている。

しかし、近年、海事・船員を取り巻く状況は大きく変化し、日本人船員はピーク時（昭和49年）の28万人から8万人弱まで減少したことなどから、同委員会における労使紛争処理件数も減少している。平成19年3月の自由民主党政務調査会司法制度調査会の提言「21

世紀社会にふさわしい準司法制度の確立を目指して」では、同委員会について、行政改革の観点から整理・統合を検討すべきとされた。このような中で、国土交通省は同委員会を廃止し、船員労使問題の紛争調整事務については厚生労働省の外局である中央労働委員会又は都道府県労働委員会へ、諮問機関としての調査審議事務については国土交通省の諮問機関（8条機関）である交通政策審議会等へ移管する方針を決定した。

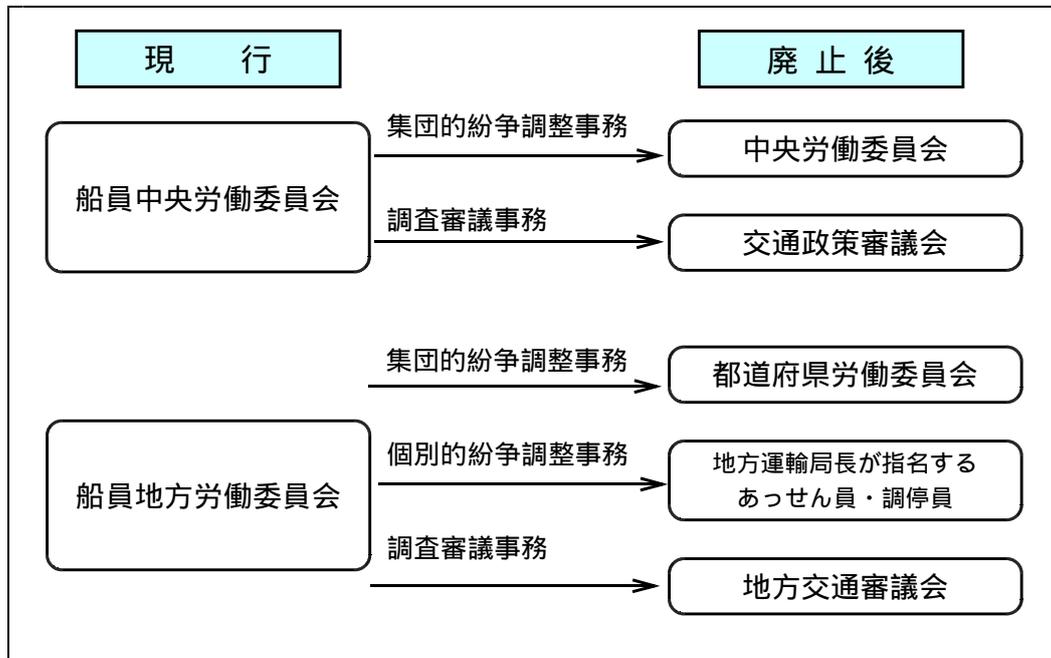
（法律案の概要）

それを受けて、本法律案では、以下のような改正が行われることとなった（図2参照）。

ア 国土交通省の外局である船員労働委員会を廃止し、その調査審議事務について交通政策審議会に移管する。（国土交通省設置法改正）

イ 船員労働委員会の廃止に伴い、その紛争調整事務について、中央労働委員会又は都道府県労働委員会に移管するとともに、調査審議事務について交通政策審議会に移管する等所要の規定の整備を行う。（労働組合法、労働関係調整法、船員法等改正）

図2 船員労働委員会の廃止及びその事務の移管



（出所）船員労働委員会資料より作成

（4）衆議院における修正

本法律案については、後述のように、様々な論点が指摘されていることを受け、衆議院において、自民、民主及び公明の共同提案による修正案が提出され、修正案は全会一致、修正部分を除く原案は多数をもって可決された。その内容は以下のとおりである。

ア 原因関係者が勧告に従わなかった場合の公表

運輸安全委員会は、事故等の防止等のため講ずべき措置について勧告を受けた原因関係者が、正当な理由がなくてその勧告に係る措置を講じなかったときは、その旨を公表することができることとしている。

改正案では、勧告制度を導入し、それに基づき講じた措置の報告を聴取することとしていたが、更に同修正により、公表制度も加えることとなった。

イ 被害者等に対する情報の提供

運輸安全委員会は、事故等調査の実施に当たっては、被害者等の心情に十分配慮し、これらの者に対し、当該事故等調査に関する情報を、適時に、かつ、適切な方法で提供するものとするとしている。

これは、これまで事故調査に関しては、被害者等に対し、十分な情報提供がなされていなかったという各方面からの指摘がなされていたことを受けた修正措置と言える。

ウ 関係行政機関等の協力

運輸安全委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長等に対し、資料又は情報の提供その他の必要な協力を求めることができることとしている。

これは、事故原因究明に資するため、最近の複雑化・高度化した交通手段が引き起こす事故原因に対応した措置と言える。

エ 施行5年経過後における機能の拡充等の検討

政府は、本法律の施行後5年を経過した場合において、この法律による改正後の規定の実施状況を勘案し、必要があると認めるときは、運輸の安全の一層の確保を図る等の観点から運輸安全委員会の機能の拡充等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとしている。

なお、これに先立ち民主党は、本法律案について修正・追加すべき点として、中立・公平性を担保するために、運輸安全委員会を内閣府に設置する、所掌事務に特定の自動車事故の原因究明のための調査などを追加する、所掌事務に被害者、家族等に対する情報提供等の支援を追加する、事業者が委員会の勧告に従わなかった場合、公表、関係行政機関の長に要請するなど委員会の勧告機能を強化する、関係行政機関の長などに対し、情報提供を求めることができることとする、法施行後5年における全体的な規定の見直し、所要の措置についての条項を附則に設けるの6項目を主張していたが、与野党の協議の結果、最終的に上記の4項目について修正が行われた。

3. 国会における主な論議

以上のような経緯により成立した法律案であったが、国会では以下の点について論戦がなされた。

(1) 観光庁の必要性

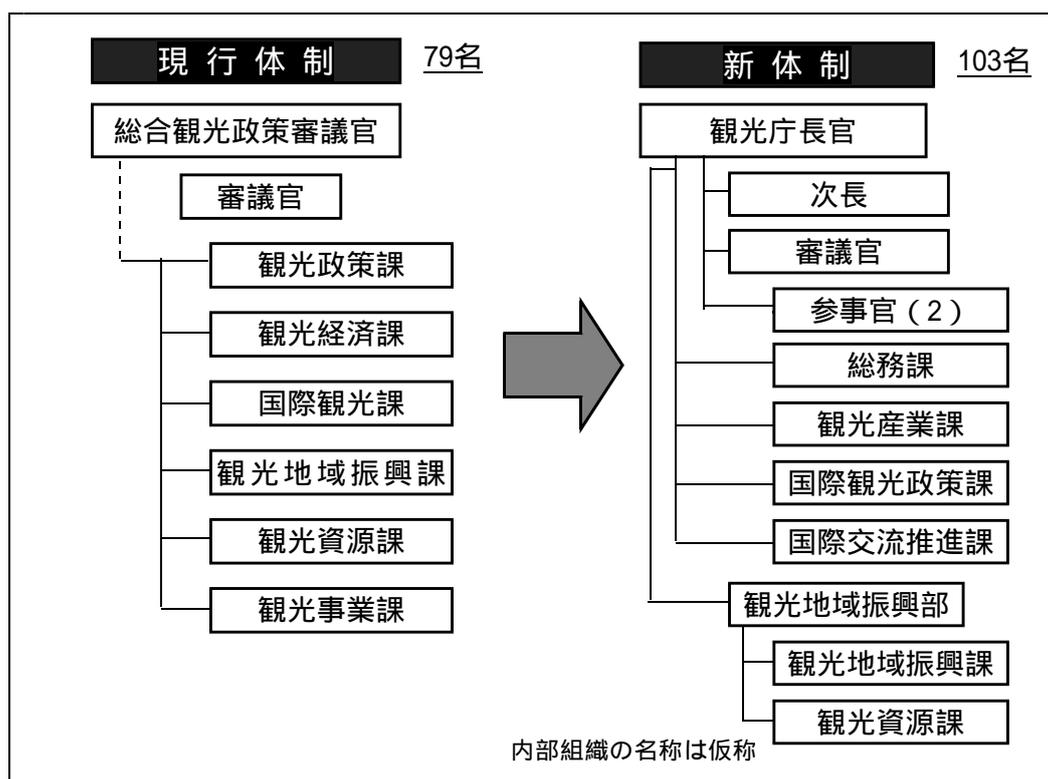
行政機構のスリム化を図ろうとする行政改革の流れの中であって、なぜ今観光庁が新設される必要があるのか、その意義と必要性が質された。これに対し冬柴国土交通大臣は、平成19年6月に閣議決定した観光立国推進基本計画に基づき、観光立国の実現に向けた施策を強力に推進していくことが必要であり、観光庁の設置により、国全体として官民を挙

げて観光立国の実現に向けた施策を総合的かつ計画的に推進する体制が整備されることとなる、観光庁の組織及び定員は国土交通省内の振替で対応しており、行政改革の趣旨に沿っているものと考えている旨説明した³。また、観光庁設置のメリットについて、外国政府との関係で代表性を持たせ、交渉を効果的に行うことができる、関係省庁への調整・働きかけを強力に行うことができる、地域・国民に対する政府部門の相談窓口を一本化することができる旨説明している⁴。

(2) 観光庁の予算・定員及び人事

新設される観光庁の予算及び職員の規模、また、民間登用や他省庁との人事交流の方針についても質疑がなされた。これについて、国土交通省は、平成20年度の観光関係予算は約63億円、このうち独立行政法人国際観光振興機構に対する運営交付金を除いた政策の実施に充てられる経費は約43億円、観光庁の定員は103名を予定しており、現行の観光部門の定員79名から24名増加する旨答弁している（図3参照）。

図3 観光庁の内部組織及び定員



(出所) 国土交通省資料より作成

人事交流については、観光立国の推進には官民を挙げた取組、体制が重要であるとの観点から、観光行政に関係の深い省庁に加えて、地方公共団体や民間企業との人事交流を更に積極的に推進したい旨の見解が示された⁵。また、観光庁長官の人事については民間人の起用を含めて検討すべきとの提案に対し、冬柴国土交通大臣は、「(現時点で長官に民

間人を起用することは)保証できない」としつつも、大臣個人としては「全く同じ考え」との見解を示した⁶。

(3) 観光庁の行う観光施策

観光庁の設置に伴い、どのような観光施策が追加されるのかとの質疑に対し、冬柴国土交通大臣は、関係者の期待が高いのは国際観光の振興や魅力ある観光地づくりであり、訪日外国人旅客の増加あるいは国際会議の誘致促進に取り組むとともに、今国会に提出した「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律案」(平成20年5月成立)に基づいて、宿泊を伴う滞在型の観光のための観光圏の整備の促進に取り組んでいきたい旨を答弁している⁷。

(4) 陸・海・空の事故調査機関の統合によるメリット

統合新設される運輸安全委員会については、航空・鉄道事故及び海難の事故調査機関の統合によるメリットをどのようにとらえているかとの質疑がなされた。冬柴国土交通大臣は、統合により、陸・海・空に共通する事故の原因である人的要素、気象等の専門的知見を委員会内において共有し、有効活用することが可能となるほか、海難についても様々な知見を有する多くの専門家によって事故調査が行われることから、背景要因も含めた多角的な原因究明が可能となり、事故原因究明機能の高度化が図られる旨の説明をしている⁸。

(5) 運輸安全委員会の中立性・独立性の確保

事故調査機関が行う調査には、行政機関の機能や組織の在り方の調査も含まれており、中立的な立場で厳正かつ的確な勧告や建議を行政機関に対して行うことが求められる。このため、国土交通省の外局に位置する運輸安全委員会の中立性・独立性に関して論議が行われた。まず、本法律案において運輸安全委員会の位置付けが行政組織法の8条機関から3条機関に変更されることにより⁹、具体的に何が変わるのかとの質疑がなされた。これについて、冬柴国土交通大臣は、現行の航空・鉄道事故調査委員会の委員でも職権の独立性を有していたが、さらに、3条機関とすることによって、職員の任免等の人事権を持つことになり、主体的に専門的人材の確保・養成が可能になる、独自の規則制定権を有することになる、事故の原因関係者に対して直接勧告を行い、更に報告徴収を求める権限を有すること等により、より高度な独立性が確保される旨の答弁がなされた。

また、運輸事業者に対する国土交通省の監督行政の在り方についても踏み込んだ調査ができるよう、国土交通省の所管から切り離し、内閣府所管の機関にすべきではないかとの質疑がなされた。これに対し冬柴国土交通大臣は、国土交通省の外局であることをもって独立性が損なわれることはないし、また外局であることによって、国土交通省の有する航空機、鉄道車両、船舶等に係る最新の情報、運輸事業者に関する様々な情報を即時に入手することができ、運輸安全委員会に伝達することができるほか、現場に近い地方運輸局等の地方機関に支援を円滑に求めることができる等のメリットがある旨の答弁をしている¹⁰。

(6) 運輸安全委員会の調査対象の拡大

本法律案において、運輸安全委員会の調査対象となるのは航空事故等、鉄道事故等及び船舶事故等であるが、タクシー、バス、トラック事故が増加している現状にかんがみ、自動車事故も調査対象とすべきではないかとの指摘がなされた。これについて、冬柴国土交通大臣は、当初は、自動車事故は年間約110万件発生しているが、運転者の安全不確認、わき見運転等が大半であるため、統計分析あるいは事例分析による検討が有効であることから、現在は財団法人交通事故総合分析センターにおいて事故原因の究明を行い、再発防止策を講じている、更に事業用自動車事故については、国土交通省の「自動車運送事業に係る交通事故要因分析検討会」において、事故分析、具体的な安全対策の検討がなされているところであり、当面は同検討会の機能強化を図ることが重要である旨の発言にとどまっていた¹¹。しかし、後日の質疑では、対象となる事故件数を絞った上で、事業用自動車の事故を調査範囲に加える必要性について今後の課題として検討したい旨の、より積極的な答弁がなされた¹²。

(7) 運輸安全委員会の機能拡充

J R 福知山線列車脱線事故以後、航空・鉄道事故調査委員会は被害者及び遺族に対し、事故調査で得た情報の説明会を開催してきたが、被害者支援の重要性にかんがみ、このような情報提供の機能を法律に明記する必要があるのではないかとの指摘がなされた。これについて冬柴国土交通大臣は、法律に明記することが妥当との見解を示している¹³。

また、本法律案において運輸安全委員会は事故等の原因関係者に勧告を行うことができるとされているが、原因関係者が勧告についての措置を講じない場合、どのような対策を考えているかとの質疑がなされた。これについて、国土交通省から、原因関係者が正当な理由なく当該勧告に基づく措置を講じなかった場合については、所管大臣に対して意見陳述を行うことも必要と考える旨の答弁が行われた。さらに、勧告に従わない企業について、何らかの形で公表することも一つの手段ではないかとする旨の認識が示された¹⁴。

これらについては、前述の法案修正に反映されることとなった。

(8) 海難審判における事故調査報告書の使用

運輸安全委員会の作成する事故調査報告書を刑事・民事裁判の証拠として使用することを認める場合、事故関係者は責任を問われることを恐れ、調査官に対し真実を包み隠さず証言することをためらうことが懸念され、結果的に事故の再発防止の妨げになる可能性があるが、我が国では事故調査報告書を刑事・民事裁判の証拠とすることを制限する取決めはない。このため、事故調査報告書は、再発防止を唯一の目的とすべきであり、特に調査段階で得られた本人の口述や事故調査機関が行った推論については刑事・民事裁判の証拠として使用すべきではないのではないかとの質疑がなされた。これに対して、冬柴国土交通大臣から、事故調査機関が行った調査報告を司法がどう判断するかについては司法の独立性にもかかわる問題であり、慎重でなければならない旨の見解が示されたが¹⁵、今後も議論を呼ぶ可能性がある。

(9) 船員労働や船員の労使関係の特殊性

本法律案による船員労働委員会の廃止に関連して、船員労働や船員の労使関係の特殊性をどのように認識しているか、また、その特殊性は制度発足時からどのように変化してきたかとの質疑がなされた。これについて、冬柴国土交通大臣は、船員労働は長時間陸上から孤立し、24時間労働と生活の場が一致した状態が続くなど、船員労働や労使関係の特殊性は基本的に変化していないものの、労使紛争の件数が大幅に減少したため、陸上の紛争調整手続と別の体制をとるほどの必要性がなくなったこと等から、船員労働委員会を廃止し、その事務を中央労働委員会等に移管することとした旨の説明を行っている。

一方、急速に減少した日本人船員の確保が現在では喫緊の課題とされる中、船員労働委員会の廃止が船員の確保に悪影響を及ぼすのではないかと懸念が示された。これに対し冬柴国土交通大臣は、行政組織の効率化の観点から船員労働委員会を廃止することとしたが、その機能は他の行政機関に移管し、船員の労働保護等に支障を生じないよう措置することとしている、船員の確保・育成については別途法案を提出しており、一層の推進を図っていく旨答弁している¹⁶。

(10) 船員労働委員会の廃止に伴う適正な事務移管

(9)のように、船員労働委員会そのものは廃止されるが、船員労働関係業務自体は廃止されることなく、本法律案において、都道府県の地方労働委員会等へ移管されることとなっているが、都道府県への説明が不十分なのではないか、組織体制の整備、経費負担の方法、普及啓発についての国・都道府県の役割分担について調整が十分行われていないのではないかと、法律案提出が唐突なイメージがある、との指摘がなされた。これに対して、国土交通省から、今後都道府県の労働委員会に対し、今回の業務移管の内容、船員労働法制の詳細にわたる実務について丁寧に説明する機会を設けるとともに、連絡調整会議を設置し、移管後も含めた情報提供体制を構築したい、厚生労働省あるいは中央労働委員会とも連携を取っていききたい旨の答弁がなされた¹⁷。

4. むすび

以上のように、国会審議では、船員労働委員会の廃止は決定に至るまでに関係者間で十分な調整や意見交換が行われたとは必ずしも言い難いのではないかと、また、今般の組織改編は、観光庁創設のための数合わせを優先しているのではないかとといった指摘も少なからずなされたものの、審議全体としては「観光立国実現に向けた観光庁創設」「運輸事故調査体制の強化」「労使紛争の大幅減少に伴う船員労働委員会の廃止」という個々の組織改編の趣旨は時代のニーズに沿ったものであり、おおむね妥当な措置であるとの見方が大勢を占め、若干の修正はされたものの成立に至った。

今後、本法改正が意義あるものとの評価が得られるか否かは、新体制での組織運営の在り方次第といえる。特に新庁である観光庁は行政のスリム化が叫ばれる中での異例とも言

える設置であるだけに、国民が納得できるだけの成果を出すことが求められる。観光庁の成否の鍵は、観光という分野の特性上、民間のマンパワー等をいかして、いわゆる「お役所仕事」から脱却した組織運営ができるかどうかにある。このような中、トップセールスマンとしての役割が求められる観光庁長官の人選についても注目されることである。また、現在、観光行政は国土交通省が中心となって実施してはいるが、ほかにも法務省、外務省、文部科学省、農林水産省など様々な省庁が観光を名目とした施策を実施しており、その有機的連携が課題となっている。観光庁創設によって縦割り行政を排し、省庁の垣根を越えた総合的、効率的な観光施策を実行することができるか注視する必要がある。

運輸安全委員会については、衆議院における修正によって権限の拡大が図られることとなったが、自動車事故等調査対象の拡大等については今後の検討課題として積み残されている。事故再発防止に真に資する体制はどのようなものかとの観点から、運輸安全委員会発足後の経過も分析しつつ引き続き真摯な検討が行われることが望まれる。

-
- 1 我が国の観光政策の経緯については、赤松宏和「『観光立国』は実現するのか？～観光振興に向けた取組の変遷とこれからの課題～」『立法と調査』第269号（2007.6）3～17頁を参照されたい。
 - 2 国際海事機関（IMO）の海上安全委員会において、責任追及の手续から分離した、再発防止のための「原因究明型」の海難調査について規定する海上人命安全条約（SOLAS条約）改正案が平成20年5月に採択され、22年1月に発効する予定となっている。
 - 3 第169回国会衆議院本会議録第17号4頁（平20.4.4）
 - 4 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第9号7頁（平20.4.9）
 - 5 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第9号14頁（平20.4.9）
 - 6 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第11号8頁（平20.4.15）
 - 7 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第11号15頁（平20.4.15）
 - 8 第169回国会衆議院本会議録第17号5頁（平20.4.4）
 - 9 行政組織法の第3条は、国の行政機関として、省、委員会、庁を挙げている。一方、第8条では、「第3条の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、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合議制の機関を置くことができる」としている。
 - 10 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第9号4頁（平20.4.9）
 - 11 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第9号6頁（平20.4.9）
 - 12 第169回国会参議院本会議録第13号6頁（平20.4.18）
 - 13 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第11号5頁（平20.4.15）
 - 14 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第11号4頁（平20.4.15）
 - 15 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第9号5頁（平20.4.9）
 - 16 第169回国会衆議院本会議録第17号5～6頁（平20.4.4）
 - 17 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第11号3～4頁及び17頁（平20.4.15）