

運輸安全マネジメント制度による輸送安全の向上 —制度の目的、概要および現時点での評価—

岡本満喜子*

長時間労働等に起因する事故を防ぐには、組織的な安全への取り組みが必要である。運輸安全マネジメント制度は、公共交通を担う運輸事業者に対して、経営管理部門による安全管理があるべき手順によって確立、実施、改善される体制（安全管理体制）の構築を求め、国がそのチェックを行い、安全文化の構築を目指すものである。本制度の特徴は、組織文化構築に対する経営陣の姿勢の重要性にかんがみ、経営トップに安全最優先の宣言と安全管理体制構築への積極的な関与を求める点、取り組みの有効性の確認と見直し（PDCAサイクル）が重要視される点にある。

Organizational, Social, and Administrative Issues about Prolonged Driving Operation : A Transportation Safety Management System

Makiko OKAMOTO*

Organizational efforts toward safety are required to prevent accidents resulting from conditions such as long working hours. The Transportation Safety Management System demands that public transportation operators construct a safety management mechanism in which the operators' corporate management divisions establish, implement, and improve safety management through procedures. Under this system, the national government verifies the mechanisms for creating a culture of safety. Characteristics of this system include a demand that company executives commit to placing top priority on safety and become actively involved in the construction of a safety management mechanism, in consideration of the importance of top management direction for establishing a beneficial organizational culture. The systems also emphasize verification and review of effectiveness through use of PDCA cycles.

1. はじめに

交通事故の60～80%が運転者の心理的・生理的状態に関連して起きるとされる¹⁾。特に疲労は運転者の運転行動に大きな影響を与え、事故原因の10～40%が疲労によるという報告もある²⁾。そして、運転者の疲労に影響を与えるのが長時間運転と不規則な

仕事時間であり³⁾、これらは自動車輸送の現場でしばしば指摘される問題点である。

そこで、社会制度上、職業運転者が過労状態に陥らないようさまざまな手立てがとられている。例えば、労働時間の観点から、職業運転者の拘束時間・運転時間の限界や必要な休息期間、休日の取り扱い等について定められている（平成元年労働省告示第7号、平成12年12月25日労働省告示第120号、平成13年8月20日国土交通大臣告示第1365号）。また、2012年4月27日に発生した関越自動車道におけるバス事故を受け、旅客自動車運送事業運輸規則の解釈および運用が一部改正され、高速ツアーバス等の夜

* 長岡技術科学大学専門職大学院技術経営研究科システム安全系准教授

Associate Professor, Dept. of Management of Technology,
Nagaoka University of Technology
原稿受理 2013年2月25日

間運行で、一定の運行距離または乗務時間を超える場合は交替運転者が必要となり、運転者の過労防止が図られるようになった。さらに道路交通法は、自動車の使用者、会社や安全運転管理者等に対し、運転者に過労運転等を命じることを禁止しており、違反すると3年以下の懲役または50万円以下の罰金刑に処せられる(同法75条)。

しかし、これらの原因による交通事故は根絶されたとは言いがたい。特に職業運転者の場合は会社の指示に従って運転を行う以上、個人での努力には限界があり、運輸事業者が組織的に長時間運転防止に取り組むことが不可欠である。実際、運転者の心身状況を左右する運転状況(深夜、早朝の運転の多さ等)および睡眠状況(睡眠と休憩の満足度等)に対して職場状況が影響を及ぼしており、長距離運転者の疲労予防には、安全な運行管理、健康管理に加え、職場での円滑なコミュニケーションの仕組み作り、労働条件・環境の整備等組織的な要因の改善が必要であることが指摘されている⁴⁾。また、運転者の長時間運転、休息不足の背景には、納品等の時刻指定の制約により、まとまった休憩を取ることが困難という事情もあり、長時間運転に起因する事故防止には、運送事業者と荷主との協力関係や休息を確保できる運行計画、休息を取る設備の充実等、組織としての取り組みが不可欠であることが示されている⁵⁾。これら安全確保に向けた組織的な取り組みは、各事業者において自主的に行われることが望ましい。しかし、安全の重要性は理解されつつも、多くの事業者にとって具体的な取り組み内容が漠然としているという課題がある。そこで、行政の立場から、組織的に輸送の安全確保に向けた取り組みの枠組みを示そうとする制度が、運輸安全マネジメント制度である。

2. 運輸安全マネジメント制度の概要

2-1 制度の沿革

05年に、列車脱線事故(乗客乗員合わせて107名が死亡)をはじめ、航空輸送では航空機パイロットによる管制官の指示違反や客室乗務員による非常用扉の操作失念、自動車交通では飲酒運転の車両が踏切に進入し列車と衝突、海運ではフェリーの防波堤衝突事故等、公共交通機関で事故やトラブルが多発した。その直接の原因としてヒューマンエラーが指摘され、その背景には経営層による安全最優先の意識を社内に浸透させる取り組みの不十分さ、経営層と現場とのコミュニケーションの不足が指摘された^{6,7)}。

従来、事故が発生すると当事者のミスや過失のみが問題視されがちであった。しかし、効果的な事故防止のためには、事故の真の原因を明らかにし、組織ぐるみで対策を検討して実行する必要がある。そして、これらの事故・トラブルに関連するヒューマンエラーは、特定の輸送分野に限定して発生するものではないため、陸・海・空の輸送分野横断的に防止対策を検討する必要があった。

そこで、国土交通省に「公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会」が設置され、運輸事業者における事故、トラブルの発生メカニズムや組織としての事故防止に向けた取り組みについて検討を行った。その結果、ヒューマンエラーの発生には、組織の職場環境と企業風土が大きな影響を及ぼすため、安全確保という観点から、運輸事業者と国に次のことが求められることとなった⁸⁾。まず、運輸事業者は、安全確保を最優先とする企業風土作りのため、経営トップ主導のもと、社内に安全管理体制を構築し、維持向上させる。そして国は、事業者の安全管理体制について、構築状況および機能をチェックする。この、国によるチェックが運輸安全マネジメント評価である。運輸事業者における安全管理体制の構築と、国による運輸安全マネジメント評価を合わせて運輸安全マネジメント制度という。

2-2 制度の特徴

前述のとおり、運輸安全マネジメント制度は陸上(鉄道、自動車)、海上、航空すべての輸送分野が適用対象となっている。従来の運輸行政では、国土交通省内の原局と呼ばれる鉄道局、自動車交通局、海事局、航空局がそれぞれの輸送分野別に許認可、保安監査等の業務を行っていた。しかし、運輸安全マネジメント制度制定のきっかけとなったヒューマンエラーという事象は人間の体力、判断能力等能力の限界や、認知の特性によって生じるものであり、人がかかわる限り輸送分野を問わず生じる問題である。このため、分野共通の課題としてヒューマンエラー防止に取り組もうとしているのが特徴である。

次に、運輸安全マネジメント制度は、経営トップをはじめ現場を管理する責任権限を持つ経営管理部門が、安全確保のために果たすべき役割を重視している。従来、運輸事業者における事故防止対策は、「現場のことは現場が一番よく知っている」との認識の下、現場での取り組みが重視されていた。また、国の保安監査も、現場の取り組みが対象であった。安全確保には、現場の日々の取り組みが重要である

ことは言うまでもないが、これが過ぎて「安全は現場任せ」の傾向を生じさせた面もあると思われる。しかし、前述のようにヒューマンエラーの背後要因として、安全最優先という企業風土(安全文化)構築の不十分さ、経営陣と現場との意思疎通の問題が指摘され、安全確保に対し全社的に取り組む必要性が示された。そこで同制度では、特に経営トップが企業風土の構築に及ぼす影響の大きさにかんがみ、その果たすべき役割の重要性が強調されている。

またこれに伴い、国によるチェックに新しい視点が加わった。従来行われていた保安監査は、輸送の現場を対象に、安全基準や要員の免許等法令に規定される事項の遵守状況を確認するものであった。これに対し、運輸安全マネジメント評価は、経営管理部門を対象に、安全管理体制というシステムの構築・運用状況を確認するものである。これら国によるチェック体制が一体となって、輸送の安全確保を目指すものである。

第三の特徴はPDCAサイクルの導入である。安全管理体制の構築に当たり、輸送の安全確保という目的のために、経営トップはじめ全員が一丸となって取り組み、継続的に安全性のレベルアップを図り、組織内に安全文化を構築・浸透することが求められ

る。そのためのマネジメントサイクルとして、安全確保に向けた取り組み計画(Plan)を立て、実行し(Do)、進捗状況や結果をチェックし(Check)、見直しをする(Act)というPDCAサイクルを体制に組み込み、取り組みを次第に向上させていくことが重要とされる。PDCAサイクルは、品質(ISO9001)や環境マネジメントシステム(ISO14001)の要求事項とされるなどさまざまな分野で用いられているが、これを輸送の安全確保という分野に初めて導入したのが運輸安全マネジメント制度である。

第四に、運輸安全マネジメント制度は、事故の未然防止を目指す点が特徴である。航空、鉄道、船舶の事故等が発生した場合、事後的に運輸安全委員会が事実関係の調査と原因の究明を行い、関係機関に勧告等を行う。自動車事故は同委員会による調査の対象とならず、警察の捜査が行われる。これら事後的な事故調査および捜査に対し、運輸安全マネジメント評価は、事故の未然防止の観点から一定の時期に運輸事業者へ赴き、経営トップ等へのインタビュー等を通じて安全管理体制の構築・維持・向上に関するチェックを行う。事故の未然防止を目指す運輸安全マネジメント制度と事故の再発防止のために行われる事故調査制度が、いわば車輪の両輪となって安全確保を目指しているといえよう。

2-3 法律上の位置付け

運輸安全マネジメント制度は、「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」(運輸安全一括法)で定められている。同法は鉄道事業法や道路運送法等の各種事業法を改正する形で06年10月1日に施行された(なお、航空法の一部は07年3月30日施行)。改正の対象となった各事業法とは、鉄道事業法、軌道法、航空法、道路運送法、貨物自動車運送事業法、海上運送法、内航海運業法である。運輸安全一括法で運輸事業者へ義務付けられる事項として、輸送の安全の確保・向上に加え、①安全管理規程の作成・届出、②安全統括管理者の選任・届出、③安全に関する情報の公表がある。①～③が義務付けられる運輸事業者の範囲はTable 1のとおりであり、これらを行わない場合は罰金刑に処せられる。なお、上記の義務付け対象となっていない運輸事業者でも、安全管理体制の構築に努めなければならない点は注意が必要である。

①の安全管理規程は、運輸事業者が輸送の安全を確保するために遵守すべき内容を規定したもので、おおむね、輸送の安全を確保するための事業運営の

Table 1 安全管理規程の作成・届出、安全統括管理者の選任・届出等が義務付けられる事業者

	義務付け対象事業者	根拠法
鉄 軌 道	許可を受けた鉄道事業者および索道事業者すべて	鉄道事業法
	許可を受けた軌道経営者すべて	軌道法
自 動 車	許可を受けた旅客自動車運送事業者のうち、200両以上の事業用自動車保有するバス事業者および300両以上の事業用自動車保有するハイヤー・タクシー事業者	道路運送法
	許可を受けた貨物自動車運送事業者のうち、300両以上の事業用自動車(トラック、被牽引自動車除く)を保有する事業者	貨物自動車運送事業法
海 運	許可を受け、または届出を行った事業者すべて	海上運送法
	登録を受けた内航海運事業者すべて(船舶の貸し渡しをする事業のみ行うものを除く)	内航海運業法
航 空	許可を受けた本邦航空運送事業者のうち、運航する航空機の客席数が30席以上または最大離陸重量15,000キログラム以上である事業者(2011年4月からすべての本邦事業者)	航空法

注) 自動車：現在は乗合自動車に100両以上保有する一般集合旅客自動車運送事業者、高速バス事業者、高速ツアーバス事業者、第一当死亡事故惹起事業者も評価対象となっている。

方針、事業の実施・管理体制および方法に関する事項を記載するものとされる。

③に関し、運輸事業者は毎事業年度の経過後一定期間内に、輸送の安全に関する情報をインターネット利用等の方法で公表する。公表すべき情報の内容は、おおむね安全の基本方針、安全に関する目標と達成状況、事故統計、安全管理規程、安全に関する情報伝達の体制、教育・研修の実施状況、内部監査の結果等である。

3. 運輸安全マネジメント制度で運輸事業者に求められる取り組み：安全管理体制の構築

3-1 安全管理体制の概要

運輸安全マネジメント制度の実施により、運輸事業者は安全管理体制の構築が求められる。そこで、国としては運輸事業者が取り組むべき事項の道標を示す必要があった。そこで、10年3月、「運輸事業者における安全管理の進め方に関するガイドライン」(以下、ガイドライン)が作成された⁹⁾。ガイドラインが示す運輸事業者の安全管理体制の構築・改善に向けた取り組みの概要はFig.1のとおりであり、14個の項目が示されている。これらは全体で一つの大きなPDCAサイクルを構成するとともに、各項目の中でも小さなPDCAサイクルが回っている^{*1}という構造にある。

このガイドラインは、経営管理部門が行う、輸送の安全を確保するための管理業務に適用される。経営管理部門とは、経営トップ^{*2}と安全統括管理者を含む、現業実施部門を管理する責任・権限を持つ部門をいう⁹⁾。ただ、具体的にどの部門あるいは担当者を経営管理部門とするかは各運輸事業者に委ねられており、事業者側で自社の実態に即した形で安全管理体制を構築していくことになる。現在、ガイドラインは運輸事業者の間で安全管理体制を構築するときの手がかりとして広く使用されているため、安全管理体制構築上のポイントについて本ガイドラインに沿って解説する^{*3}。

3-2 安全管理体制構築上のポイント

1) 安全方針と安全重点施策

安全管理体制の構築は、経営トップが安全方針を策定し、これを全社的に周知することからスタートする。安全方針は、事業者の安全に対する基本姿勢を示すもので、少なくとも「安全最優先」「法令等の遵守」「安全管理体制の継続的改善」を盛り込む必要がある。なお、自動車の運転において疲労対策

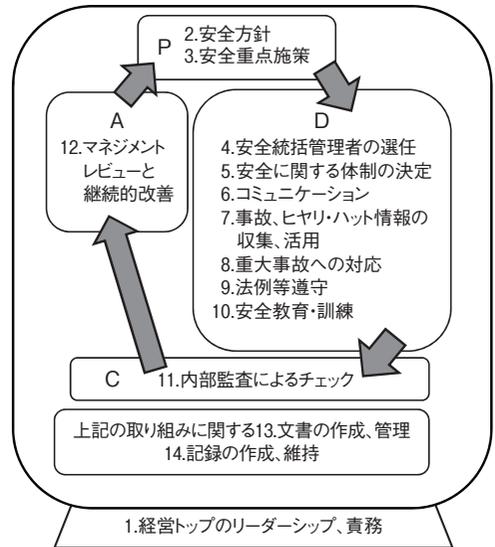


Fig. 1 運輸安全マネジメント制度における安全管理体制の概要

は重要であるため、会社の基本姿勢として「十分な休息・睡眠を取り、疲れをためない」ことを安全方針の一つとしている事業者もある。

安全方針を具体化し、会社が達成したい安全目標と取り組み計画にしたものが安全重点施策である。安全重点施策は、事故や利用者からのクレーム発生状況、業務監査・安全管理体制にかかわる内部監査で指摘された問題点を踏まえ、現場の安全上の課題解決に資するものであることが必要である。自動車交通の分野では長時間運転が大きな課題の一つであることを受け、「自社保有車両にデジタルタコメーターを装着し、長時間運転を含む運転状況の把握と管理を行う」旨を取り組み計画としている事業者も

* 1 例えば安全教育・訓練について見ると、大きなPDCAサイクルで全社的な教育・訓練方針や体制(予算措置含む)を決定し、取り組み後予算・体制をチェックする。また、小さなPDCAサイクルで個別具体的な教育計画を立て、テストやアンケート等によって教育効果を測定し、教育方法・内容の見直しを図るという形である。
 * 2 事業者において、最高位で指揮し管理する個人またはグループのこと⁹⁾。社長、最高経営責任者等を指す。
 * 3 運輸安全マネジメント制度は、主に大規模な運輸事業者で事故・トラブルが多発したことを受けて制定された制度であるため、ガイドラインも大規模な組織を想定した内容であった。このため、ガイドラインがわが国の運輸事業者の大部分を占める中・小規模事業者の実態に合わないという意見があった(本制度の義務付け対象についてはTable 1参照)。そこで、09年6月、小規模海運事業者(例:従業員数人の渡し船)、鋼索鉄道・索道事業者等(例:リフト、ロープウェイ)向けに、ガイドラインの内容を簡易化した小規模事業者向けガイドラインが国土交通省から公表された。

ある。安全重点施策で重要なのは、定期的に計画の進捗状況、目標の達成状況を把握し、必要に応じて見直しすることである。前述の例で言えば、デジタルタコグラフ(メーター)を目標の時期までに全保有車両に装着できたか、長時間運転(またそれによる事故)が前年に比べ何パーセント削減できたかを把握するということである。具体的な把握方法の一例として、現場レベルでは運転者が乗務終了後に運行管理者に報告あるいは運行管理者がデジタルタコグラフをチェックし、運行管理者が取りまとめて毎月行われる営業所内の定例会議で結果を報告、これを受けて各営業所所長が四半期ごとに行われる全社的な会議(社長、安全統括管理者が出席)で取り組み状況を報告し、全社的に情報を共有するというシステムがとられている。

これ以外にも、添乗監査*⁴や路上監査*⁵により、管理者が運転者の運転状況をチェックする方法もある。ただ、社内の監査だと監査者が運転者に知られており、そのときだけ「よそ行き」の運転を行うため実態が把握しにくいという問題もある。そこで、バス等旅客事業者では乗客をモニター(実質的な監査者)にするなど、第三者活用の有効性が指摘されている。

2) 安全統括管理者

安全統括管理者は、運輸安全マネジメント制度により新しく設けられた役職である。同者は経営トップから安全確保に向けた大きな権限を与えられ、自ら安全管理体制の構築、向上に向けて取り組む他、現場の意見や目標・計画の進捗・達成状況、事故発生状況等安全上重要な情報を収集し、経営トップに報告する。これは、経営トップが経営判断を行う上で必要な情報を入手する重要なルートの一つである。このような重要な職責を担うため、安全統括管理者は、会社運営上の重要な決定に参画する管理的地位にあることに加え、①輸送の安全に関する業務の経験の期間が通算して3年以上(鉄道・軌道分野の場合は10年以上)であること、または②国土交通大臣がこれと同等以上の能力を有すると認められた者であることが必要とされる。安全統括管理者にこれらの地位と経験が求められるのは、現場の実態を踏まえた上で、組織の意思決定に「安全最優先」を効果的に

反映するためである。同時に、これまで日陰の存在になりがちであった安全担当部門/担当者に焦点を当て、組織内に安全確保の重要性を意識づける意味もある。実際に、運輸安全マネジメント制度の実施により、事業者内で安全対策や安全担当部署の重要性が認識されるようになったという声もある。

3) 事故対応(リスク管理)と教育・訓練

事故情報を収集し再発防止に活用することは、安全確保に直結する取り組みである。ここで重要なのは、事故の直接的な原因だけでなく、背後要因まで詳細に分析することである。従来、主な事故原因は「うっかりしていた」「前を見ていなかった」ことであり、対策は注意の徹底とされることが多かった。しかし、「うっかり」の背景に長時間労働による疲労が潜んでいた場合、運行計画や荷主との関係等、個人の運転者では解決しきれない問題があり、全社的に対策を検討・実施する必要がある。その前提として、詳細な原因分析が重視されるのである。

また、事故の未然防止に向け、ヒヤリ・ハット情報や潜在リスクを抽出する必要も挙げられる。長時間運転による疲労は「居眠りして前の車に追突しそうになった」といったヒヤリ・ハットの形で垣間見えることもあり、事故が起きる前に予兆をつかみ、防止対策を検討することが望ましい。しかし、これらの情報収集には、事故情報とは異なった工夫が必要である。運転者の立場からすると、日常業務の中でヒヤリ・ハット報告まで行うことが負担、自分のミスを報告することになり処罰を恐れる、プロとしてのプライド等さまざまな理由があるが、その理由を解決する形で収集に取り組む必要がある。この解決方法として、報告書をチェックリスト方式にする、管理者が運転者から聞き取る等報告の容易化、処罰に関しては「ヒヤリ・ハットに気付くのは不注意ではなく注意深く運転しているから」という管理者による意識付けの重要性が挙げられる¹⁰⁾。

さらに、安全確保のために施される教育・訓練に関し、安全確保には経営トップの関与が不可欠という立場から、現場要員に対する安全知識・技能維持・向上のための教育訓練に加え、経営トップをはじめとする経営管理部門に対しても、安全管理体制の維持・向上のポイントの理解を深めるための教育が想定されている点が特徴である。

4) 内部監査とマネジメントレビュー

以上の取り組みを、安全管理体制にかかわる内部監査(各事業者内でのチェックであり、運輸安全マ

* 4 監査者が自動車に同乗し、運転者の技能や利用者への接遇等を評価する、事業者内での監査方法。

* 5 監査者が運行路線上に立ち、路上から運転者の運転の様子を評価する事業者内での監査方法。

マネジメント評価とは異なる。以下、内部監査)によりチェックして全社的に見直し、事業者内に安全文化を構築・充実させていくことが本制度の目標である。従来、事業者内では安全基準や資格要件を遵守しているかをチェックする業務監査が行われていたが、内部監査ではこれに加え、安全管理体制構築・維持にかかわる各取り組みが効果を上げているか、いわば組織が安全を確保する能力が高まっているかをチェックすることが必要とされる。この効果のチェック方法について、事故件数の増減の他、アンケート等による組織内の安全意識調査が用いられている。ただ、安全対策が直ちに事故削減につながらない場合もある上、事故件数は景気の動向等安全以外の要因にも左右される。そこで現在、ヒヤリ・ハット報告件数や運転者の定着状況、居眠り防止装置の作動状況(海運)、ATS作動状況(鉄道)等による効果把握も検討されている。

また内部監査の特徴として、経営トップに対しても、安全管理体制構築にかかわる職責を果たしているかのチェックが求められる。ただ、組織内の人員で監査を行う場合、現場の担当者が社長等にインタビューを行い意見を述べることは實際上困難という指摘もある。そこで、会議の議事録等で社長の発言等をチェックする、監査役が運輸安全マネジメント制度を理解した上で監査役監査に委ねる等の方法もある。いずれにせよ、各事業者にあった形でチェックを行うことが重要である。この内部監査の結果や事故・顧客クレームの発生状況等を踏まえ、全社的な安全管理体制の見直しを行う(マネジメントレビュー)。見直しに当たっては、安全に関する人員配置や予算配分、会社の方針自体について意思決定する必要があるため、現場だけでなく社長、安全統括管理者が関与することが重要とされる。

5) 経営トップの責務

以上の取り組みに経営トップは積極的に関与し、リーダーシップを発揮する必要がある。安全対策を予算、人的措置の面で支えるのは経営トップの意思決定に負うところが大きく、また組織の安全文化構築には経営トップが安全最優先の範を示す重要性が高いためである。このことを示すためにガイドラインでは「経営トップの責務」が強調されている。

4. 運輸安全マネジメント制度における国と事業者の取り組み状況

4-1 運輸安全マネジメント評価の現状

国土交通省は06年10月から運輸安全マネジメント評価を実施しており、10年10月から11年9月の1年間は全国で計1,415回の運輸安全マネジメント評価を実施した¹¹⁾。大規模な運輸事業者(自動車輸送では車両保有台数がバス事業者200両以上、タクシー・トラック事業者300両以上が目安)は国土交通省大臣官房の運輸安全調査官、それ以外の運輸事業者は各地の地方運輸局が同評価を行っている。このうち、大規模事業者については11年1月から5回目の同評価が開始されている一方、各地の中小規模事業者は対象者数が多いこともあり、1回目の評価が未了となっているところもある。

運輸安全マネジメント評価は従来の保安監査と異なり、事業者の優れた取り組みを見つけて評価し、モチベーションの向上を図るとともに、課題を発見した場合は直ちに行政処分の対象とせず、事業者の自発的な改善を促そうとしている点が特徴である。さらに、同評価の結果収集された、他事業者の参考になる取り組み事例をホームページ等で広く情報提供するなど、制度の普及啓発と事業者の自発的取り組みの促進による安全向上を目指すという国のスタンスが示されている。同評価を受けた事業者からは、安全管理体制の構築と同評価での指摘を通じ、社内の安全意識や本社と現場のコミュニケーションの向上、会議の活性化による情報の共有化が図られたとの意見が寄せられている¹¹⁾。

運輸安全マネジメント制度導入の効果について、国土交通省によると、乗合旅客自動車運送事業者および貨物自動車運送事業者のうち、06年度と09年度に同じ保険会社と保険契約を締結している事業者の中から無作為に対象者を抽出し、当該年度の支払保険金額を比較した結果、安全管理規程等の提出が義務付けられている事業者では09年度の支払保険金額が半減したのに対し、義務付けでない事業者はほぼ変化がなかった¹¹⁾。保険金額は保有車両台数等他の要素の影響を受けるため、運輸安全マネジメント制度導入だけの効果とはいえないが、一つの目安にはなるであろう。

4-2 運輸安全マネジメント評価に見られる運輸事業者の取り組み状況

運輸安全マネジメント制度導入前も事故防止は運輸事業にとって重要な課題であったため、事故が起きると当時の状況を調べ、再発防止策をたてる取り組みはなされてきた。しかし、PDCAサイクルという形はあまり意識されていなかったといえる。

本制度の導入により、事故防止は場当たりのでなく計画的に行うこと、取り組み内容のチェック（内部監査）と見直しを行うことが浸透してきている¹¹⁾。本制度は、直接長時間運転の防止を目指したものではないが、運行計画や経営姿勢そのものに「安全最優先」の思想を取り入れるよう求めている点で、結果的に長時間運転の抑止にもつながるとされる。

ただ輸送分野により取り組み状況にやや差が見られる。航空は、従来からSMS^{*6}の導入が進んでいたこともあって全体に組み込み水準が高く、安全重点施策の進捗・達成状況の把握、教育の効果把握、事故体験共有の取り組みが進んでおり、内部監査と全社的な見直しが実施されている。鉄道分野も比較的水準が高く、事故やヒヤリ・ハット情報、他社情報の活用が進み、内部監査によるチェックと見直しのサイクルが実施されている。自動車輸送の分野では、ヒヤリ・ハット情報をも安全対策に活用し、教育の効果把握を行っている事業者が以前より増加しているものの、チェックと見直しの取り組みは改善が望まれる事業者も見られる。海運でも、ISM^{*7}の認証を取得している事業者以外で、チェックと見直しの改善が期待される事業者もある。ただヒヤリ・ハット情報の活用や教育効果の把握、事故体験共有の取り組みは増加傾向にある。

5. 今後の課題

5-1 中小事業者に対する運輸安全マネジメント制度の普及

現在、大規模な事業者には、複数回の運輸安全マネジメント評価が実施されたこともあり、かなり本制度が浸透してきている。今後は、わが国の運輸事業者の大部分を占める中小規模の事業者への周知が課題である。自動車輸送のうちトラックでは、車両保有台数が200両を超える事業者は全体の0.4%にすぎず¹³⁾、99%以上が中小零細事業者である。

* 6 ICAO(国際民間航空機関)が各国の国際民間航空の安全のために定めた安全管理システム(Safety Management System)で、必要な組織構成、説明責任、方針および業務手順を含む、安全を管理するための系統だった取り組みを言う¹²⁾。

* 7 船舶の安全航行の管理を目的とする国際安全管理システム(International Safety Management Code)であり、海運事業者のうち国際航海に従事する総トン数500トン以上の船舶にISMコードの認証取得が要求されている。なお、上記の規制対象でない内航海運業界からも荷主の要望に応じてISMコードを取得したいとの要望があったため、2000年6月から任意で認証が取得できるようになった。

中小事業者に本制度を普及する上での課題は次の点である。まず本制度は人員の多い組織を前提に、役割分担をしつつシステム(仕組み)として安全確保を行うことを前提としているが、小規模零細事業者の場合、経営トップや管理者が複数の役割を兼ね、単独でさまざまな意思決定を行っていることも多く、「仕組みの構築、運用」という運輸安全マネジメントの概念になじまない面がある。そこで、国土交通省では自動車輸送について、準大手事業者(安全管理規程等義務付け対象ではないが保有車両台数100両以上が目安)、中小規模事業者(保有車両台数100台未満が目安)向けに取り組みの手引を公表し、周知を図っている(海運、鉄軌道等については前述)。

またトラック輸送の場合、荷主との関係という問題がある。荷主が運輸事業者でない場合、運輸安全マネジメント制度は適用されない。また、大手事業者が中小事業者に輸送を下請けに出すこともあり、この場合は元請けとなる運輸事業者にも本制度が適用され、外部委託した業務の安全管理について管理方法と取り組み内容を明らかにする必要がある⁹⁾。しかし、荷主(元請け)としては、自分の指示どおりに輸送を担う事業者が望ましく、下請業者としては仕事を得るために無理せざるを得ないこともあるのが現状であろう。中小の運輸事業者では、荷主からの納品等時刻の指定のためにまとまった休息の確保が難しく、長時間運転となりやすいという指摘もある⁵⁾。長時間運転の防止を初めとする安全対策は、一事業者の努力だけでは困難な面もあるため、荷主を含めた業界団体全体での取り組みの実現が今後の課題である。

5-2 関連諸制度との関係と事業者負担の軽減

現在、安全にかかわる制度として、海運事業者の一部にはISMの認証取得、航空事業者にはSMSの取り組みが求められている。自動車分野では、トラック運送事業者に対するGマーク(全日本トラック協会による安全認証)の他、道路交通安全マネジメントシステムに関するISO39001が12年10月に発行された。安全確保のためのPDCAサイクルに則った取り組みやリスク管理、法令遵守の確保等、運輸安全マネジメント制度の安全管理体制と類似する部分があるが、現在のところ認定(認証)の共通化は行われていない。しかし、類似した取り組みを並行して実施する事業者の負担感があるため、各制度の趣旨を活かしつつ協調を図り、事業者の負担を軽減する方策を検討する必要があるだろう。

5-3 現場に対する運輸安全マネジメント評価

運輸安全マネジメント制度は組織の経営管理部門を対象としたものである。しかし、経営トップの考えの浸透状況、安全対策の実行状況は最終的には現場をチェックする他ない。この役割を担うのは一次的には事業者内の内部監査であろうが、「お手盛り」の危険は否定できない。現場に対する国のチェックは保安監査であるが、法令違反があると行政処分を前提としているため、事業者の自発性を重視する運輸安全マネジメント制度とは相容れない部分がある。本制度の視点に立った、現場に対する第三者チェックの充実が必要と思われる。

5-4 運輸安全マネジメント制度の実効性の確保

現在、運輸安全マネジメント制度は運輸業界にある程度浸透し、「安全文化」構築の重要性が認識されてきている。しかし、具体的にどのような手段をとれば事故削減に効果があり、安全文化構築につながるかは、各事業者が自社にあった取り組みを見つけ出す必要がある。ガイドラインには参考資料として取り組み事例集が示されているが、基本となる組織文化が異なる以上、それをそのまま模倣しても効果があるとは限らない。研究の分野では、組織内のコミュニケーションやリーダーシップの在り方、教育訓練の手法など、分野ごとにさまざまな研究が行われているが、安全文化という視点から、組織改革に結び付けられる個別の取り組み方法に関する調査研究を行い、実践につなげていくことが課題である。

最後に、運輸安全マネジメント制度は、公共交通を対象とした制度だが、安全の実現をシステムと捉え、組織的に系統だって事故防止を目指す姿勢は、他の分野にも応用できるであろう。

参考文献

- 1) Vivoli, R., Bergomi, M., Rovesti, S. et al.: Biological and behavioral factors affecting driving safety. *Journal of Preventive Medicine and Hygiene*, Vol.47, pp.69-73, 2006
- 2) Fletcher, A., McCulloch, K. and Dawson, D.: Countermeasures to driver fatigue: a review of public awareness campaign and legal approaches. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, Vol.29, pp.471-476, 2005
- 3) Brown, I.D.: Driver fatigue. *Human Factors*, Vol.36, pp.298-314, 1994
- 4) 小山秀紀、鈴木一弥、酒井一博「トラックドライバーの勤務条件と疲労・睡眠(第2報) - 長距離トラックドライバーの疲労とその関連要因の分析 -」『*労働科学*』Vol.87, No.4, pp.121-135, 2011年
- 5) 小山秀紀、鈴木一弥、茂木伸之、酒井一博「トラックドライバーの勤務条件と疲労・睡眠(第3報) - 長距離および中・短距離輸送の添乗調査 -」『*労働科学*』Vol.88, No.2, pp.49-70, 2012年
- 6) 西日本旅客鉄道株式会社『*安全性向上計画*』pp.4-7, 2005年
- 7) 日本航空『「事業改善命令」「警告」に対する改善措置について』2005年 ▶ http://www.jal.com/ja/other/info2005_0414_1.html
- 8) 国土交通省公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会『*中間とりまとめ*』2005年
- 9) 国土交通省大臣官房運輸安全監理官『*運輸事業者における安全管理の進め方に関するガイドライン～輸送の安全性のさらなる向上に向けて～*』2010年 ▶ <http://www.mlit.go.jp/common/000140255.pdf>
- 10) 国土交通省大臣官房運輸安全監理官室『*事故、ヒヤリ・ハット情報の収集・活用の進め方(自動車モード編)*』2009年
- 11) 国土交通省大臣官房運輸安全監理官『*運輸安全マネジメントの制度の現況について*』2011年 ▶ <http://www.mlit.go.jp/common/000186471.pdf>
- 12) International Civil Aviation Organization: *Safety management Manual*, pp.1-2, 2006
- 13) 国土交通省『*陸運統計要覧 規模別トラック事業者数*』2006年