

平成19年10月29日

北海道管区行政評価局

旅客船の安全確保対策等に関する行政評価・監視

＜評価・監視結果に基づく所見表示＞

「行政評価・監視」は、総務省行政評価局が行う評価活動の一つで、行政の運営全般を対象として、主として合規性、適正性、能率性、有効性、効率性等の観点から評価を行い、行政運営の改善を推進するものです。

今回の評価・監視は、「地域計画調査」として北海道管区行政評価局が企画立案し、北海道管区行政評価局、函館行政評価分室及び釧路行政評価分室が、平成19年4月から平成19年10月にかけて実地に調査した結果等に基づき、北海道運輸局及び函館地方海難審判庁に対して平成19年10月29日に所見表示を行ったものです。

なお、地方海難審判庁を対象に地域計画調査を行い、所見表示を行ったのは北海道管区行政評価局が全国で初めてです。

連絡先：第二部第3評価監視官（千田）
電 話：011-709-2311（内線 3146）、011-709-1806（直通）
F A X：011-709-1843

第1 概 略

背 景

- 旅客船は、四面を海に囲まれている北海道において、物資と人を運ぶ手段として大きな役割
- 道内の旅客船は観光船として観光資源の中でも重要
 - ・ 道内の事業者数 35、旅客船隻数 79 (H19.5 現在)
 - ・ 北海道～本州間のフェリー輸送実績 (H18 年度) 輸送人員 196 万 7 千人、自動車 148 万 8 千台
 - ・ 北海道内の旅客船・車両輸送実績 (H18 年度) 輸送人員 199 万 4 千人、自動車 8 万 7 千台

- 平成12年の規制緩和により旅客航路事業への参入が容易に
- 平成 17 年知床の世界遺産登録を機に同地区の観光船が増加
- 平成 17 年 6 月、知床地区において観光船により負傷者 26 名の事故が発生

北海道運輸局等の各行政機関は、

- ① 海難事故を把握しているか
- ② 事故の原因を分析しているか
- ③ 事故が発生しないよう事業者を指導しているか

という観点から、調査を実施

調査対象：北海道運輸局、第一管区海上保安本部、函館地方海難審判庁、北海道、市町村、旅客航路事業者等 (15 事業者)

調査結果の概要

- 「北海道運輸局は、旅客船の海難事故の把握、旅客航路事業者等に対する監査等及び旅客航路事業者等に対する指導を的確に実施していない状況にあるので、下記の事項について改善措置を講ずる必要がある。」
(所見表示事項)
 - 1 旅客船の海難事故の把握の徹底 (2 ページ)
 - 2 旅客航路事業者等に対する監査等の的確な実施
 - (1) 特別監査による海難事故の原因調査の徹底 (4 ページ)
 - (2) 監査、検査等の的確な実施 (5 ページ)
 - 3 旅客航路事業者等に対する指導の徹底 (6～7 ページ)
- 「函館海難審判理事所は、旅客船の海難事故の把握の徹底を図る必要がある。」 (3 ページ)

通知先及び通知日
北海道運輸局
(平成 19 年 10 月 29 日)

函館地方海難審判庁
(平成 19 年 10 月 29 日)

第2 調査の結果改善の必要性が認められる事項

1 関係行政機関における旅客船の海難事故の把握の徹底

(1) 北海道運輸局における旅客船の海難事故の把握の徹底

制度の仕組み等

- 旅客船において海難事故が発生した場合、事業者は安全管理規程に基づき FAX により、北海道運輸局に事故を速報
- 事業者は、上記による速報のほか、船員法に基づき、北海道運輸局に対し事故を報告
この報告は、事業者が事故の損害について保険会社に請求する場合に必要。また、道外の地方運輸局や道内の指定市町村にも報告が可能
- 北海道運輸局は、旅客船の海難事故を事業者からの安全管理規程に基づく速報と船員法による報告により把握

調査結果

- 道内の事業者が平成16年～18年に船員法に基づき、地方運輸局又は指定市町村に報告した旅客船の海難事故計29件について、北海道運輸局の把握状況を調査
 - ・ 事業者が北海道運輸局に FAX による事故の速報を行わず、保険請求に必要な事故報告のみを道外の地方運輸局や道内の指定市町村に報告している例あり
 - ・ 結果、海難事故計29件のうち、強風による防波堤接触事故など計8件（全体の27.6%）について未把握

所見表示要旨

北海道運輸局は、旅客船の海難事故を確実に把握し、海難事故の防止を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

- 旅客航路事業者に対し、旅客船による海難事故が発生した場合、北海道運輸局に速報するよう指導すること
- 旅客航路事業者が事故を北海道運輸局に速報しない場合にも、確実に事故を把握するため、道外の地方運輸局及び道内の指定市町村と事故情報について、業務の連携を図ること

(2) 函館地方海難審判庁における旅客船の海難事故の把握の徹底

制度の仕組み等

- 海難審判庁の任務は、審判によって海難の原因を明らかにし、海難の発生を防止すること
 - 審判により、海難当事者に対し、免許の取り消し処分や勧告を実施
- 地方海難審判庁での海難事故の把握は、地方海難審判理事所が、主に海上保安部、地方運輸局、市町村等の関係行政機関から海難事故の報告を受け把握
- 地方海難審判理事所と関係行政機関間の海難事故情報の報告手続きについて
 - ・ 地方海難審判理事所と海上保安部間では、関係通知による取り決めを行い、報告対象等を明確化
 - ・ これに対し、地方海難審判理事所と地方運輸局間では、関係通知による取り決めは行われていない

調査結果

- 函館地方海難審判理事所が北海道運輸局から報告を受けた旅客船の海難事故について調査
 - ・ 函館地方海難審判理事所は、北海道運輸局に対し、事業者が船員法に基づき同局に報告した海難事故のみ報告を求め、安全管理規程等に基づき同局に報告した海難事故については、報告を求めている
 - ・ 安全管理規程等に基づく報告は、旅客が負傷した場合の事故を報告対象としているが、船員法に基づく報告はこれを報告対象としておらず、函館地方海難審判理事所は、旅客が負傷した事故を把握できない状況
 - ・ 函館地方海難審判理事所が、平成16年～18年に把握した海難事故件数70件のうち、旅客負傷事故は1件（※）で、ほか69件は船舶損傷等の物損事故
 - ・ 北海道運輸局が、平成16年～18年に安全管理規程等に基づき事業者から受けた報告は14件あり、このうち4件は旅客が負傷した案件であるが、これらを函館地方海難審判理事所は、把握せず
 - なお、14件の中には、北海道運輸局が特別監査を実施した事故計3件あり
- （※） 新聞情報により把握したもの

所見表示要旨

- 函館地方海難審判理事所は、旅客船の海難事故を確実に把握し、事故原因の調査及び審判の申し立ての必要の有無を判断できるようにするため、北海道運輸局との海難事故の報告手続きについて見直し、両行政機関の業務の連携を図る必要がある。

2 北海道運輸局における旅客航路事業者等に対する監査等の的確な実施 (1) 特別監査による海難事故の原因調査の徹底

制度の仕組み等

- 地方運輸局は、旅客船に重大な海難事故が発生した場合、特別監査を実施し、事故に至った背景及び原因を調査
地方運輸局は、特別監査の結果に基づき、事業者に対し改善命令等を実施

調査結果

- 平成 17 年 6 月、知床で発生した観光船座礁事故（乗客 32 名中、負傷者 26 名）について、北海道運輸局による特別監査の実施状況を調査
- 北海道運輸局の特別監査は、事故原因の調査が旅客航路事業者側の直接原因の分析に止まり、事業者が事故に至った背景や要因の分析が不十分
 - ・ 北海道運輸局の特別監査では事故原因は船舶の基準経路の逸脱として事業者側の直接原因のみを指摘
一方、函館地方海難審判庁の裁決では、基準経路が定置網の真ん中を通過しているなど海域の実態に合致していなかったことも事故原因の 1 つとして指摘
北海道運輸局の事業計画の審査、事業開始前の現地調査が不十分
 - ・ 北海道運輸局の特別監査において、事業者が事故時に旅客の救助活動を適切に実施できなかったのは、訓練等が不十分であったためとし、訓練等の徹底を図るよう指導
しかし、北海道運輸局が事故発生 の 4 か月前に実施した通常監査では、事業者の訓練等は適切に実施されているとし、事業者に対する指導を実施せず
北海道運輸局の通常監査における事業者の訓練等の実施状況の確認が不十分

所見表示要旨

- 北海道運輸局は、旅客船の海難事故の再発防止を図るため、海難事故の特別監査に合わせて、事業者が事故を発生させた直接原因のほか、事故に至った背景や要因の分析についても実施する必要がある。

(2) 監査、検査等の的確な実施

制度の仕組み等

- 北海道運輸局は、旅客航路事業者等に対して、通常監査、特別監査、安全確認検査及び安全総点検を実施



調査結果

- 北海道運輸局が平成 16～18 年度に実施した 65 件（通常監査 44 件、特別監査 4 件、安全確認検査 6 件、安全総点検 11 件）を調査した結果、次のような状況がみられた。
- 指導は、口頭で行っているものと文書で行っているものがあり、また、旅客船事業者等に対して是正状況の回答を求めているものと求めていないものがあるなど取り扱いが区々
 - 是正状況を記録していないものあり（24 件）
 - 旅客船事業者からの是正状況の報告がないにも関わらず、再度の報告を求めているものあり（3 件）
 - 2 年続けて同じ事項を指導しているものあり（1 件）
 - 是正が必要なものについて指導していないものあり（1 件）

所見表示要旨

- 北海道運輸局は、監査、検査等に基づく指導方法、是正状況の回答の求め方及び是正状況の確認・記録方法に関する規定を策定し、指導及び指導に基づく是正状況の確認・記録を適切に行う必要がある。

3 北海道運輸局における旅客航路事業者等に対する指導の徹底

制度の仕組み等

旅客航路事業者等の責務等

【車両区域への立入】

車両区域は、非常時に最も危険な区域であり、旅客の避難・脱出が困難な区域

- 原則として、フェリーの航行中は、車両区域へは立入り禁止（安全管理規程等）
- 危険物積載車、家畜等積載車等で作業が必要な場合は立入り可。それ以外にも乗組員の立ち会いの下にやむを得ず立ち入ることを認める場合あり（安全管理規程等）

【救命設備】

- 船舶に救命設備を整備し、適切に維持管理する義務（船舶安全法等）

【安全管理規程の公表】

- 安全管理規程をインターネットその他適切な方法により公表する義務（海上運送法）

【船舶の設備点検】

- 原則として毎日1回以上、船舶の設備の点検を行う義務（安全管理規程）

【非常連絡表】

- 非常時には、定められた非常連絡表により関係機関へ連絡。また、非常連絡事項を記載した報告様式（FAX用紙）を船舶及び事務所に備え付ける義務（事故処理基準）

調査結果

○ 15事業者を調査した結果、14事業者において不適切事例あり

【車両区域への立入】 5フェリー事業者7船舶を調査

- 一般車両の運転手が車両区域に残留していた疑いがあるもの（1事業者1船舶）
安全管理規程等に基づき、例外的に残留を認めているが、
- 緊急時に旅客の避難・脱出を円滑に行うためには、乗組員全員が、車両区域における残留者を把握しておく必要があるが、適切に把握・記録していないもの（5事業者7船舶）
- 避難訓練等の内容が車両区域に残留者がいることを想定したものになっていないもの（5事業者7船舶）
- 非常時における作業に関し、非常配置表を定めているが、車両区域に旅客誘導員を配置していないもの（5事業者7船舶）

【救命設備】

- 救命胴衣が他の船具と混載されており、緊急時に迅速な対応ができないおそれのあるもの、救命胴衣格納庫の周辺に着用方法が掲示されていないもの等救命胴衣に関するもの（7事例）
- 小型船舶救命浮器に船名、船籍等の表示がないもの等救命浮器等に関するもの（3事例）
- 救命・消防設備配置図に現在位置を表示していないため乗客が緊急時に戸惑うおそれのあるもの（1事例）

【安全管理規程の公表】

- インターネット、船内・待合所への掲示のいずれの方法によっても公表していないもの（12事業者）

【船舶の設備点検】

- 安全管理規程で点検することとされている設備の一部を設備点検簿の点検項目に設定していないもの（6事業者）

【非常連絡表】

- 移転している関係機関の電話番号が旧のままのもの（1事業者）、船舶に非常連絡事項を記載した報告様式（FAX用紙）を備え付けていないもの（3事業者）

【その他】

- 運賃を届け出る義務
- 運送約款を作成する義務
- 運賃、料金、運送約款を営業所等に掲示し、かつ、船舶に備え付ける義務
- 運航時刻を公示する義務
(以上、海上運送法)
- 旅客の遵守事項を待合所等に掲示する義務
(作業基準)

【その他】

- 届け出ている運賃の他に割り増し運賃等を設定し営業しているもの
(1事業者)
- 運送約款を作成していないもの(1事業者)
- 営業所に運送約款を掲示していないもの(1事業者)、営業所に古い運送約款を提示しているもの(3事業者)、船舶内に料金表を備え付けていないもの(1事業者)
- 営業所に既に廃止された運航時刻表を掲示しているもの(1事業者)
- 待合所に旅客の遵守事項を掲示していないもの(3事業者)、旅客の遵守事項が他の掲示物の陰になっており、見えにくくなっているもの(2事業者)

所見表示要旨

- 北海道運輸局は、旅客航路事業者等に対して、次の事項について、指導を徹底する必要がある。
 - ① 車両区域での残留者に関して
 - ・ 一般車両の運転手が車両区域に残留することを防止すること
 - ・ 船長の許可を得て残留する者については、船橋の記録板等に車両番号、運転手等の数を適切な方法で記録すること
 - ・ 各種教育、訓練において、当該航路の実態に応じて車両区域に残留する運転手等を想定して実施すること
 - ・ 非常配置表で車両区域にも旅客誘導担当者を配置すること
 - ② 救命設備の整備及び維持管理を適切に行うこと
 - ③ 安全管理規程を適切に公表すること
 - ④ 設備点検簿に点検項目を適切に設定すること
 - ⑤ 非常連絡表を適切に整備すること
 - ⑥ その他、次の事項を適切に実施すること
 - ・ 運賃をあらかじめ適切に届け出ること
 - ・ 運賃表及び運送約款等を適切に作成・掲示すること
 - ・ 旅客の遵守事項を適切に掲示すること