

西日本旅客鉄道株式会社 向

安全管理体制 第三者評価報告書 (総括サマリー)

DNV GL ビジネス・アシュアランス・ジャパン株式会社

Date: 2016-06-14

本総括サマリーは報告書本編 (document No. PRJC-523707-2015-AST-JPN Rev. 1) の主要部を総括用に纏め直したものである。

1 全体評価結果：

西日本旅客鉄道株式会社（以下、「JR西日本」）は、2005年4月25日に福知山線列車事故を惹き起こし、その後安全・安心・信頼される鉄道を築き上げるために安全管理体制の整備に注力し、安全フォローアップ会議報告書における提言の柱である「第三者による検査の仕組み」について検討を行った。

その結果、「福知山線列車事故のような事故を二度と発生させない体制を構築する」ためには安全管理体制が有効に機能しているか、形骸化していないかについて第三者の視点を通じて確認することが重要と考え、第三者評価導入を決定した。この決定を受け今回、DNV GLは2015年5月～2016年5月末日の1年をかけ、JR西日本に対して運輸安全マネジメント制度に基づく安全管理体制の構築・実施状況の第三者評価を実施した。

全体を俯瞰した結果、JR西日本では、2005年の福知山線列車事故以降、リスクアセスメント等を含む安全管理体制の強化により一層努めてきたことは確認できた。その成果として、例えば国土交通省「鉄軌道輸送の安全にかかわる情報の公表について」では、列車走行100万kmあたりの鉄道運転事故の発生件数・比率は、全国平均及びJR7社平均と比較して大きく下回っており*1、日々の安全に関する取組が実を結んでいるのが認められる。

*1：H26年度100万kmあたり件数が全国0.56件、JR7社0.63件に対してJR西0.35件

この背景として、経営層から現場の従業員、グループ会社（以下、「G会社」）に至るまでの全社員が「お客様の尊い命を預かる企業」としての安全に対する責務を認識し、「二度と重大な事故を発生させない体制」を構築すべく安全考動計画2017等に基づき地道に安全管理に取り組んできたことが大きな要因と思われる。

今回の第三者評価においてJR西日本が安全管理体制の構築に継続的に努力していることは確認できた一方で、期待する「安全管理体制の構築、運用」に向けては多くの改善すべき事項が検出された。については、今回発行した所見に対して今後JR西日本が計画的かつ確実に改善に取り組むことを強く期待し、それが本第三者評価の最終的なゴールと考える。

なお、既に2015年のJR西日本の記者会見でも述べられた通り、今回の評価では内部監査の方法等についても評価を行うことから、一般的に見られる監査側（第三者機関）と被監査側とに分かれた形での評価を行わず、主にJR西日本が実施する安全管理体制監査（内部監査）に同行し、その内容を確認していくことを通じての評価を行った。故にその評価の深さや証拠検証の粒度・精度について一定の限界が存在することには十分な留意が必要である。

また今回の第三者評価の目的は安全管理体制の全体的な仕組み、システムに対しての評価であり、特定個人、特定箇所に対する指摘を意図するものではないということを強調しておく。

<実施概要>

主な評価基準 国土交通省の「安全管理規程に係るガイドライン」に記載の14項目

評価期間 2015年5月18日～2016年5月31日迄

【第三者評価の全体意見】

安全管理体制の維持及び改善について総合的に評価した結果、JR西日本では「企業理念」や「安全憲章」を踏まえて策定された安全考動計画2017に基づき、本社・支社・現場・G会社で安全管理体制の維持・改善に取り組んでおり、様々な活動が行われていることを確認した。安全管理体制監査（いわゆる内部監査）は組織のモニタリング機能として毎年継続的に実施されており、当該監査に同行して確認した結果、従業員も個々が安全に対する高い意識を持ち日々安全管理に取り組んでいることが確認され、本社主管部も支社・現場に対する支援に積極的に取り組んでいた。

一方、組織として皆が信頼して取り組める効果的かつ効率的な仕組みとする上での課題や評価する事項等に対して以下に示す数の所見等を発行した。

○評価所見

分類	所見件数
改善を必要とする事項	8
改善が望まれる事項	24
高く評価する事項	11
合計	43

○推奨する事項

運輸安全マネジメント制度の14項目に基づくガイドライン等に要求はないものの、改善を推奨する事項。

分類	件数
推奨する事項	20

※推奨する事項の内容については報告書本編の3章を参照のこと。

(1) 改善を必要とする又は改善が望まれる事項

所見から窺われる JR 西日本としての主な改善領域を 4 つ特定する。以下、各改善領域について説明するとともに、関連する評価所見を記載する。なお所見詳細については報告書本編の 3 章を参照のこと。

1. 【安全管理体制の整備・有効性向上】

安全管理体制の整備を通じてその有効性をさらに高いレベルに向上させることが必要であり、特に明確な基準*2 の整備と監視・測定プロセスの強化の必要性を挙げる。

*2 「基準」とは、安全管理体制の組織内で運用し目指すべきレベルに到達するために、誰が何を何時どの程度すべきかを定めたもの。

<基準整備による安全管理体制の明確化と全体最適化>

JR 西日本における安全管理体制の思想、方向性が、本社・支社・現場だけでなく G 会社も含むグループ全体に至るまで整合性を持って展開されるような管理の基準を整備すること。

ISO/IEC Guide 51:2014 でも、安全とは「受容できないリスクがないこと」と定義しており、決して「リスクが完全に無くなる」ことではない。ここでいう受容レベルは組織の経営者が自らの位置する産業界・時代背景・ステークホルダーの期待、採用していく安全管理策の時間軸等を考慮した上で、経営レベル全般とのバランスを意識して定めるものと考ええる。

安全考動計画 2017 は思想と大まかな計画を定義したものであり、安全考動計画 2017 に基づき各支社・現場では具体的な年間計画を立案し安全管理に取り組むこととなる。しかし、「どこまでやらなければならないか」、「どこまでではやらなくてもよいか」を明確に示す基準がないことから、支社間・現場間において実施内容に差が出てくる。また、本社からの指示を高いレベルでクリアするため実施内容が上積みされることも起こり得る。高いレベルを達成する箇所があることはよいことではあるが、一方で当該箇所に所属する従業員にとって過度な負担感が増え、不満が高まるリスクもある。さらには低いレベルの箇所との差が顕著となることもあり、安全管理においては、組織全体を通じて妥当かつ高いレベルで平準化した管理を目指すことが理想である。特定の箇所だけが高いレベルであったとしても、逆に弱い箇所が存在するのであれば、適切な姿とは言えない。組織によって基準のあり方は様々であり、どの程度の粒度・具体性にまで踏み込むかは異なるが、目指すべき安全管理体制の実施基準を明確に示すことが有効と考える。JR 西日本の場合においても自社の特徴・組織文化を十分考慮した上であるべき基準について検討するとよい。明確に定められた基準によって、人は自らに期待されていることを知り、基準と比較することで自らのパフォーマンスがどれほどであるかを測定できるようになる。

管理基準を明確にすることを通じて、全ての支社・現場が妥当かつ高いレベルで安全管理に取り組める仕組みが整備されることを期待する。

関連する主要な評価所見

<改善が望まれる事項 1-2>安全管理体制の適用範囲を明確にするよう改善が望まれる。ガイドライン 14 項目に対して本社・支社・現場・G 会社・協力会社等がどこまで実施し、誰がどこまで関与するのか、その適用範囲と管理基準を文書等で明確にし、必要な情報共有を行うことが期待される。

<改善を必要とする事項 4-1>安全管理における思想・方針は明確にされているが、それを具現化するための安全管理体制の基準を明確に定めるべきであり、改善が必要である。基準を定めることにより、安全管理体制に関する具体的な取組について「どこまで実施しなければいけない」や「ここまではしなくてよい」との閾値が見え、無理・無駄のない安全管理体制の構築が可能となる。

<改善を必要とする事項 13-1>安全管理体制に関するルールの文書化に関する全社的な管理体制・基準を明確化し、それを現場レベルまで展開するよう改善が必要である。

<監視・測定プロセスの強化>

JR 西日本グループの安全管理体制レベルを正しく測定し、改善に向けた指標に展開するための KPI や状態等に対する監視・測定指標を明確にすること。さらにそれらを確実に監視・測定してマネジメントレビューに繋げるとともに、安全文化の測定をも考慮すること。

品質管理等の世界では「測定できないものは管理できない」や「計測できるものは改善され得る」という言葉があるが、組織にとって自らの現状を正しく知り、目指すべき安全管理体制とのギャップを正確に把握するには正しく測定するための指標等を明確にすることが有効である。それらの指標は安全考動計画 2017 をはじめ、支社方針や箇所方針に活用され、効果的な年間活動に貢献できると考える。さらには、これらの測定結果を踏まえたマネジメントレビューにつなげていくことを期待する。

関連する主要な評価所見

<改善が望まれる事項 2-1>従業員が安全方針を理解し、実践する上で理解度や浸透度を定期的に把握することが重要であり、その結果を踏まえた見直しに繋げるには、従業員における安全の浸透度（文化成熟度）を正しく把握できるように改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 3-1>支社・現場では比較的多数の重点取組項目を設定し取り組んではいるが、確実に PDCA を回す上で完全消化して CA を行うことができるか懸念が残ることから、重点取組項目の絞込みや優先順位付け等の改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 3-2>状態目標を容易にかつ明確に測定可能とすることで目指すべきレベルをさらに明らかにするよう改善が望まれる。

<改善を必要とする事項 12-1>マネジメントレビューに該当する総合安全推進会議は年に2回（3月と10月）開催されていたが、3月の会議開催時には既に次年度の安全重点施策は確定されており、当該マネジメントレビューを通じて次年度計画を検討・決定するには実施タイミングが不適當であり、改善が必要である。

<改善が望まれる事項 12-2>マネジメントレビューの場において、経営トップが J R 西日本の安全管理体制の適切性・有効性をじっくりと確認し、安全管理体制の改善の必要性や必要資源等について検討ができるよう、マネジメントレビューの実施方法について改善が望まれる。

2. 【リスクアセスメント等の改善向上】

リスクアセスメント等の安全管理体制における主要な活動が、無理・無駄なく確実に実施され、効果的に安全管理体制に寄与できるような仕組み*3を整備すること。

高いレベルの安全管理体制を目指すことは当然重要ではあるが、従業員が息切れしないよう無理・無駄のない取組として PDCA を回すことも有効性を高める上で効果的である。今回の第三者評価での同行時に多くの箇所にてリスクアセスメントが十分できていない状況を確認した。孤立した箇所にて不備が存在する場合は当該箇所に指導することが解決策として考えられるが、リスクアセスメントを導入して既に約8年の組織において多くの箇所で類似の状況が確認されるということは、会社全体の仕組みに問題があると考えるのが妥当である。

*3「仕組み」とは将来にわたり組織が意図した成果をあげることができるよう、組織を適切に指揮・管理するために設計された業務の進め方や決めごとのこと。マネジメントシステムと呼ぶこともある。

関連する主要な評価所見

<改善が望まれる事項 6-4> 正確な情報に基づくリスクのデータベース（リスクレジスタ）を整備することが望まれる。これにより傾向分析等の管理が容易となる。

<改善を必要とする事項 7-1> リスクアセスメントは安全管理における基礎をなすものであるが、リスクアセスメントが十分実施できていない状況があることから、全社的に無理なく高いレベルで行う仕組みとするよう改善が必要である。

<改善が望まれる事項 7-2> リスクアセスメントを効果的に実施する上での全体戦略を明確にするよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 7-3> 過去対策の有効性レビューを確実にを行う仕組みを整備することで、積み上げ式で負担が増えるリスクを回避するよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 7-4> 新しい切り口でのリスクの抽出に取り組むことが望まれる。例えばセカンドオピニオンの参画や、事象発生後の被害軽減に向けたリスクアセスメント等。

3. 【安全管理体制監査（内部監査）の有効性向上】

安全管理体制監査の評価基準を明確にする等、手法・手続きを改善するとともに監査力量を向上させ、権威勾配等に影響されずに JR 西日本グループの実状を正確に測定できる仕組みとすること。

JR 西日本の安全管理体制における実状を「正確」に測定するにはそのものさしとなる「基準」が必要であると考えられ、監査において監査員が良し悪しを判断する上で最も頼りになる拠り所も「監査側、被監査側の双方が合意した監査基準」である。監査基準を所見の拠り所とすることで被監査側からの納得感を得やすくなるだけでなく、目上の人に対しても権威勾配の影響を受けずに指摘することが可能となる。逆に監査基準が明確ではない場合、判断にばらつきが生じるリスクや、様々な考えを持つ被監査側との論争に陥るリスクが大きくなる。

一旦基準が明確になれば、それに基づき監査を行うこととなるが、その際により正確に組織の実状を評価するために手法・手続きを改善することも本評価の所見として提示した。

関連する主要な評価所見

<改善が望まれる事項 5-2> 内部監査において権威勾配を確実に回避できるような権限・体制を整備するよう改善が望まれる。

<改善を必要とする事項 11-4> 安全管理体制監査における具体的な評価基準が明確ではなく改善が必要である。また、監査の実施手順についても改善が必要である。

<改善を必要とする事項 11-5> 有効で確実な内部監査を行う上で、証拠のサンプリング検証手法等の監査手法について改善が必要である。

<改善を必要とする事項 11-6> 指摘事項を得るための掘り下げ確認や裏付け確認が非常に弱く改善が必要である。また検出された懸念点についても現場と認識を確実に共有することが必要である。

<改善を必要とする事項 11-7> 内部監査員の力量のバラつきを確認した。内部監査員の力量管理・教育プロセスについて改善が必要である。

<改善が望まれる事項 11-8> 安全管理体制監査において、リスク度「H」(HIGH)、「M」(MIDDLE)、「L」(LOW)の分類基準が不明確であり、改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 11-9> 安全監査と安全管理体制監査のあり方を再確認・整理するよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 11-10> ガイドライン 14 項目が網羅的に評価されるよう監査手順の改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 11-11> 現場の多様な本音を収集する方法(例: C層社員個人インタビュー)について改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 11-12> 指摘事項の表現について、何をどのレベルまで実施することを求めるのか、よりわかりやすく記載するよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 11-13> JR 西日本の支社や部門、G 会社、協力会社それぞれに対して、監査側と被監査側の双方が合意した監査基準を明確にするよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 11-14> 安全管理体制に関与する組織の一部が、本社主管部インタビューの対象外であり、対象とするよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 11-15> 本社主管部への安全管理体制監査において、本社主管部としての安全管理体制の取組をより詳細に評価・検証するよう改善が望まれる。

4. 【組織内部のコミュニケーションプロセスの改善】

JR 西日本における安全管理体制を全社に展開・向上させるにあたり、現場が過度な負担感を感じることなくその取組目的を正確に把握し、信頼感を持って取り組むことで有効な実装がなされるよう、組織内部のコミュニケーションプロセスの有効性を評価の上、さらに向上させること。

今回の安全管理体制監査(内部監査)同行を通じていくつか確認されたこととして、現場レベルで安全管理体制の推進等において負担感を感じているケースがあった。一般的に安全レベルを高めることで、業務効率性は低下するという相反する関係が示されることが多く、その中で組織として落とし所を明確にして取り組むこととなる。よってある程度の負担感というものは当然発生し、現場ではそれを乗り越える努力が期待されるが、JR 西日本の場合は現場での負担感が若干高い印象があった。高い安全レベルを目指すために多くの管理策を導入することは高い

効果が期待できる反面、多くのリソースが必要になり、限定されたリソースの中での実施を目指すことで従業員が息切れを起こすリスクも存在する。特に安全管理体制に関連する内規・手順については、時間が経つにつれ事故や気がかり事象が発生するたびに直視されることで実施項目が増える傾向があり、現場の従業員にとっては尚更負担感を感じやすくなる。場合によっては「あるべき論で上から指示を多く受けても処理しきれない」、「手順書を守っていたら仕事にならない」と考える者も出てくるリスクも大いにある。

仮にこのような状況が長期に渡って改善されないと安全管理体制は信頼を失うこととなり、従業員や、場合によっては現場でリーダーシップを発揮すべき現場長による手順書に対する不順守や裏のマニュアル整備を誘引し、組織文化に悪影響を及ぼすこととなる。特にリーダーシップを発揮すべき現場長等が不順守を支援してしまうと、その影響は甚大となる。

よって安全管理体制の構築・推進にあたっては、組織は自らが目指すべきレベルを現実的な基準等にて戦略的に決定（1項参照）することに加え、現場との協議・コミュニケーションや現場の参画を通じて納得感ある信頼される安全管理体制とすることが望ましい。それには、組織内部のコミュニケーションを活性化させる観点で、全員参加の安全管理体制作りについても促進するとよい。

関連する主要な評価所見

<改善が望まれる事項 6-3> 会社側と労働組合側が協働で安全を作り上げる場（労使安全会議）について、全員参加の観点から欠席している組合も参加し積極的に協力しあう基礎とする余地があり、改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 13-2> ルール改正時のフォロープロセスが箇所を含む組織全体として確実に運用・維持される仕組みを整備するよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 13-3> 「守られていないルールの徹底」に取り組んでいる箇所が多くあるが、ルールが守られない背景に潜在する仕組みの課題を明らかにし改善することが望まれる。例えば、指示を本社から現場やG会社等へ展開するプロセスの有効性や、手順や要求内容の妥当性についての検討も考えられる。

【その他の所見】

<改善が望まれる事項 2-2> JR西日本においては、支社長やG会社社長がリーダーシップを発揮すべき重要な立場であると考えられるが、その姿勢・リーダーシップにおいて一部ばらつきが認められ、改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 5-1> 本社の安全推進部が全社の安全管理体制構築・維持に関与・指導・支援・展開していくのか、自らの役割・体制を整備するよう改善が望まれる。

<改善が望まれる事項 14-1> 安全管理体制に係る体系的な記録の管理体制（管理すべき記録の特定、記録様式の改訂管理、記録毎の保管期限等）をルールとして定めるよう改善が望まれる。

今回の評価報告を踏まえ、JR西日本が本社を起点とし支社・現場・G会社を含むグループ全体として効果的で、かつ安全管理を実施する当事者である従業員からも信頼される安全管理体制を構築し、安全文化の確立・向上に向けてさらなる改善が行われることを期待する。

(2) 高く評価する取組

以下の取組については、①効率や有効性に関して期待以上の成果を挙げている場合、②ベストプラクティスのモデルとなるべき事項、③今後、著しく改善成果が期待できる事項について現在取り組んでいる活動として、高く評価する。

1. 【効率や有効性に関して期待以上の成果を挙げている場合】

<高く評価する事項 1-1> 経営トップのリーダーシップが見えるケースが確認された。例えば積極的な添乗や安全ミーティング等への参加、従業員への賞賛や助言、現場状況の把握とフィードバック、安全管理体制監査時に自らの言葉で安全を語る姿勢等。

<高く評価する事項 6-2> 安全活動研究発表会を開催し、グループ全体で様々な取組紹介を行っていた。

<高く評価する事項 8-1> 実践的な事故対応訓練が行われており、評価できる。

<高く評価する事項 11-1> 安全管理体制監査にて、監査員は被監査側との円滑なコミュニケーションに努めていた。

<高く評価する事項 11-2> 監査員は、意図的な行為によるリスク等に着目した質問等を通じて、生の声を聞こうと努力していた。

2. 【ベストプラクティスのモデルとなるべき事項】

<高く評価する事項 10-1> 役員勉強会には、少なくとも社長、安全統括管理者、以下鉄道安全管理規程に記載する各管理者及び監査部長が参加し、グループ討議も含む活発な内容で行われていた。

<高く評価する事項 10-2> 「事故」体験を共有する取組として、毎朝の黙祷や、事故現場の訪問・献花、鉄道安全考動館での研修、各支社に設置された福知山事故資料室での教育等が確認された。

3. 【今後、著しく改善成果が期待できる事項について現在取り組んでいる活動】

<高く評価する事項 6-1> 現場ではリスクマップの整備や、リスク懇談会等の活発なリスクコミュニケーションが行われていた。

<高く評価する事項 10-3> リスクアセスメントを含む安全管理体制の向上に向けて、自社組織以外からの違った視点での気づきを得ていた。例えば先進的な他社視点の導入や、他鉄道事業者との情報交換を実施していた。

<高く評価する事項 11-3> 安全管理体制監査において、協力会社の声を聞く取組を行っていた。

<高く評価する事項 15-1> G会社と協力会社とが連携した、積極的な安全管理体制の構築活動が行われていた。

2 最後に

今回の第三者評価を通じて、JR西日本では2005年の福知山線列車事故以降、より一層リスクアセスメント等を含む安全管理体制の強化に努めていることを確認した。一方で、期待する「安全管理体制構築、運用」に向けては多くの改善すべき点が検出された。今回の第三者評価が単発のイベントに終わらず持続的な活動として効果を発揮しつづける上で、今後の第三者評価について最後に下記のように提言する。

1. 今回の所見に対して、それらの提示された意図・考えを正しく捉え、その意図にあった改善の方向性が計画される必要がある。そうでなければ、妥協・無理・無駄の発生する余地が生まれると考える。
2. 1. で正しい改善の方向性が定まったとしても、それが計画的かつスピード感を持って実施されなければならない。また、今回所見にあがらなかったものの中にも改善のテーマは数多く含まれていると考える。
3. 上記を踏まえ、今後JR西日本が安全管理体制の向上に取り組むにあたり、継続的に第三者の視点を入れて評価することは、物事を多面的に捉え、緊張感をもって弛まぬ改善を実施していくことに寄与すると考える。