

9・11 テロを風化させてはなりません。

国は航空保安の一義的責任を負い、 関係者の義務を明確化すべきです。

[1]航空保安：テロ・ハイジャックに対し、万全な態勢にはなっていません。

背景と課題

1999年7月、到着ロビーの受託手荷物受取場から凶器を隠し持って出発ロビーに逆流した犯人が全日空機をハイジャック、操縦室内に侵入した犯人の凶行により機長が殉職するという痛ましい事件がありました。この事件の原因として、国、空港設置管理者、空港ビル事業者、航空事業者の責任範囲のあいまいさが、それぞれの危機管理意識の低さにつながったことが指摘され、航空保安態勢のあり方を根底から揺るがす事態となりました。

しかし、当時の運輸省の対応は、受託手荷物受取場から出発ロビーへの逆流を防止する措置や外部からの投書に対する対応マニュアルの策定などの対処療法に止まり、航空保安対策にかかわる各主体の責任範囲の明確化という

根本的な問題については手をつけずじまいでした。

航空連合では、このハイジャック事件の反省を踏まえ、国の一義的な責任の下、各々の責任範囲を明確にする航空保安法の制定と航空保安対策の強化を訴えてきました。

こうした中、2001年9月、米国で同時多発テロ事件が発生し、世界の航空関係者を震撼させました。自爆を前提にしたテロ事件は、航空保安の前提を根底から覆すことになりました。事件後、各国で航空保安対策が強化されました。我が国でもこれまでにない規模で対策が進められてきています。

（別表参照）

同時多発テロ事件発生以降、国が新たに講じた措置（主な項目）

【体制面】

- 全ての飛行場、航空事業者に対して空港警戒態勢を最も厳しいフェーズEに強化
- 国内線、国際線の機内への一切のナイフ類の持ち込み禁止措置等航空保安対策の強化
- 防弾性の機能などを付加した強化型コクピットドア装着の義務づけ
- 航空貨物の上屋での24時間止め
- 航空保安検査の実施に係る国の経費負担の引上げ
- 警備業法の改正 等

【施設面】

- 受託手荷物の全数検査が実施できるようにX線検査装置を追加配備
- 主要空港にプラスチック爆弾等を検知できる爆発物探知機を配備
- 立体的に透視ができる新型X線検査や爆発物検査を一元的に行う受託手荷物検査システム（インライン検査システム）の導入
- ガソリン等の危険な液体物に対する検査装置の導入 等

今後も、スカイマーシャルの導入、ランブンスペクションの充実、空港警戒態勢の強化、航空貨物用のX線検査装置の設置、入国管理や保安検査の空港関係者などへの拡大が検討されています。航空連合がこれまで掲げてきた提言の中でも、検査員の資格要件が、改正警備業法に規定されることになりました。また、9・11 テロ以降追加的に発生した保安検査費用についても、財源は依然として空港整備特別会計ですが、国の一定の補助が始まっています。

一方、航空保安の責任体制についてはどうでしょう。米国では、テロ後、民間航空保安を担当する部署として、国土安全保障省に TSA (Transportation Security Administration＝運輸保安庁) を設置するとともに全空港の保安検査員を連邦職員(国家公務員)とし、保安検査の責任が国にあることを明確にしました。

これに対して、国土交通省は依然、「航空保安は航空事業者の責任」というこれまでのスタンスを変えていませんが、航空保安態勢に対する ICAO(国際民間航空機関)の監査を背景に、新しい態勢づくりの検討を始めています。報道

によれば、新しい態勢では、空港管理者や航空事業者が自らの保安プログラムを作り、国がそれを承認する仕組みとなるようです。これにより航空事業者だけでなく空港管理者も、保安計画を自ら策定する義務が生じることになりますので、「関係主体の役割分担」という点で改善が期待できます。

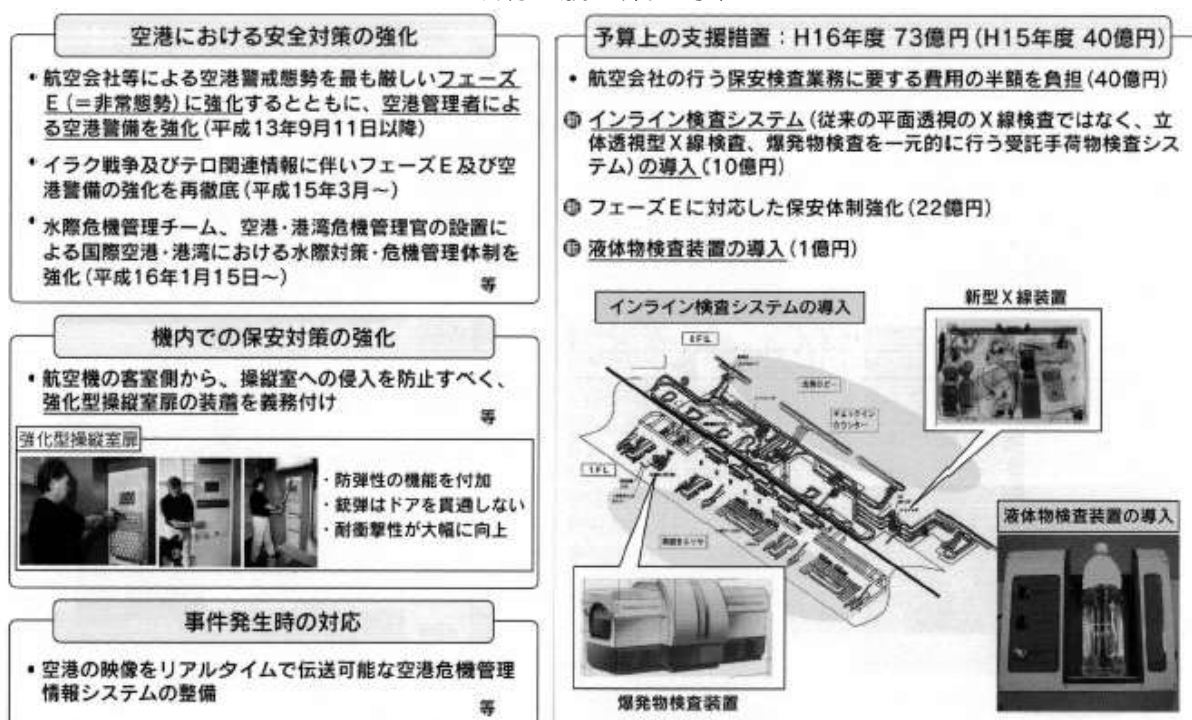
しかし、テロ、ハイジャックの再発防止は、国や国民をいかにして守るかという問題であり、もはや一民間航空の問題ではありません。

航空連合では、第5回定期大会で航空保安法の早期制定に関する特別決議を採択し、政策実現総行動で、国交省などの関係機関に航空保安の責任体制の問題点を訴えてきました。

そして、衆議院法制局の協力のもと、議員立法による航空保安法の制定に向けて、民主党とともに調査・調整を行なってきました。

新しい態勢で計画に定めるべき事柄やその基準、法的拘束力がどの程度担保されるか注目していきたいと思います。

＜政府の航空保安対策＞



出典：国土交通省「航空政策を展望する」

では、どうしたらよいのか？

法制化の必要性

テロ・ハイジャック対策は民間事業者レベルを超え、国家レベルの課題です。

交通安全対策基本法の第3条には、「国は、国民の生命、身体及び財産を保護する使命を有することにかんがみ、陸上交通、海上交通及び航空交通の安全に関する総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する」と規定されています。

航空連合は、国が航空保安に関する施策を策定し、実施する一義的責任を負うことを規定するとともに、現在は曖昧になっている国、空港設置管理者（国・地方自治体・空港公団・空港会社・防衛庁・米軍）、空港ビル事業者、航空事業者、旅客・荷主の各々の義務を明確にした、罰則を伴う「航空保安法（仮称）」を急ぎ制定する必要があると考えます。

国の義務

国は、保安検査に関し以下の義務を負うべきです。

航空保安対策にかかわる基準の策定

施設の要件、身体検査の基準、機内持ち込み手荷物・受託手荷物・貨物の検査基準を策定する。

検査施設の整備、維持管理

確実かつ円滑な保安検査に必要な機器を設置するとともに、維持管理と最新型への更新を行う。

検査員の訓練基準の策定

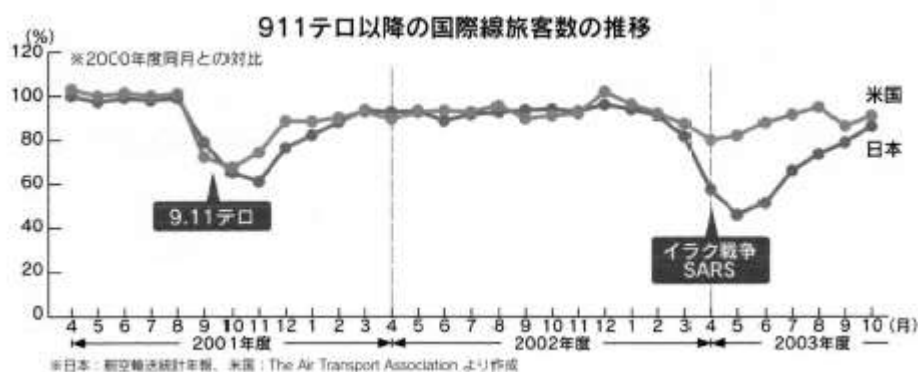
規定された資格要件や配置、訓練について監督し、必要な指導を行う。

航空事業者が実施する保安検査への指導・監督

保安上、またサービス上、適切な保安検査が実施されているかどうか監督し、必要な指導を行う。

保安検査に要する費用の負担

国の安全にかかわる問題であることから、検査機器設置や保安検査実施に要する費用を一般財源で賄う。



出典：国土交通省「航空政策を展望する」

「航空保安法」を制定し、国の責任としてテロの再発を防ぐ。

空港設置管理者の義務

空港設置管理者は、国が策定した航空保安基準に従って空港を管理するとともに、不審者の侵入を未然に防ぐといった保安対策を実施する義務を負うべきです。

空港ビル事業者の義務

空港ビル事業者は、航空保安に関し、空港設置管理者の指示に従って施設を整備・運営するとともに、保安検査に必要なスペースを提供する義務を負うべきです。

航空事業者の義務

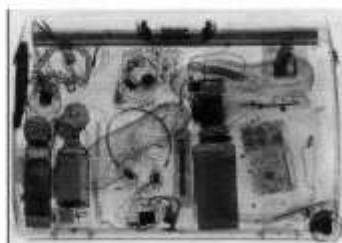
国が策定した航空保安基準に従って保安検査を確実かつ円滑に実施する義務を負うべきです。

旅客・荷主の義務

「航空保安法」に基づく国や航空事業者の指示に従い、保安検査を受ける義務を負うべきです。また、国が航空機による輸送を禁止した物品を持ち込んだり、搭載させようとしてはならないことも規定すべきです。



爆発物検査装置



新型X線装置

出典：国土交通省「航空政策を展望する」

民間機を最優先にした、 空域の抜本的な再編が必要です。 航空管制も統一する必要があります。

[2]空域と管制方式：民間・自衛隊・米軍空域が混在しています。

背景と課題

2001年1月31日、静岡県焼津市沖の駿河湾上空で JAL907 便と JAL952 便が異常接近し、907 便の乗客・乗務員 100 名が重軽傷を負うというニアミス事故が発生しました。

航空・鉄道事故調査委員会が 2002 年 7 月 13 日に発表した最終報告書では、「管制官が便名を取り違えて指示、パイロットも TCAS（航空機衝突防止装置）の指示と逆の操作をした」など、いくつかの要因が複合的に関与して事故につながったと指摘しています。

再発防止策として事故調査委員会は、ICAO（国際民間航空機関）に「パイロットは例外的な場合を除き TCAS の指示に従う」との原則を国際ルールに盛り込むよう勧告することになっています。

ニアミス発生の背景には、複雑な日本の空域と管制方式の問題があります。しかし、今回の再発防止策では、空域、管制方式の問題について、抜本的な解決が図られたとは言えません。

日本の空は、民間機の航空路と自衛隊・米軍の訓練・制限空域とが隣接しているため、民間機のルートが多くの制約を受けています。

現在の空域は、1971 年に雫石上空で発生した全日空機と自衛隊機の衝突事故を契機に、民間空域と自衛隊訓練空域を完全分離するために見直されたものですが、その後の航空交通量の飛躍的な増加や、民間機・航行援助施設の技術革新・性能向上などに伴う見直しは、30 年間ほとんど実施されてきていません。

また、民間空域と自衛隊訓練空域とは完全に分離されているものの、自衛隊基地と訓練空域の間には「回廊」と呼ばれる自衛隊航空路が設定されており、民間航空路を制約しています。

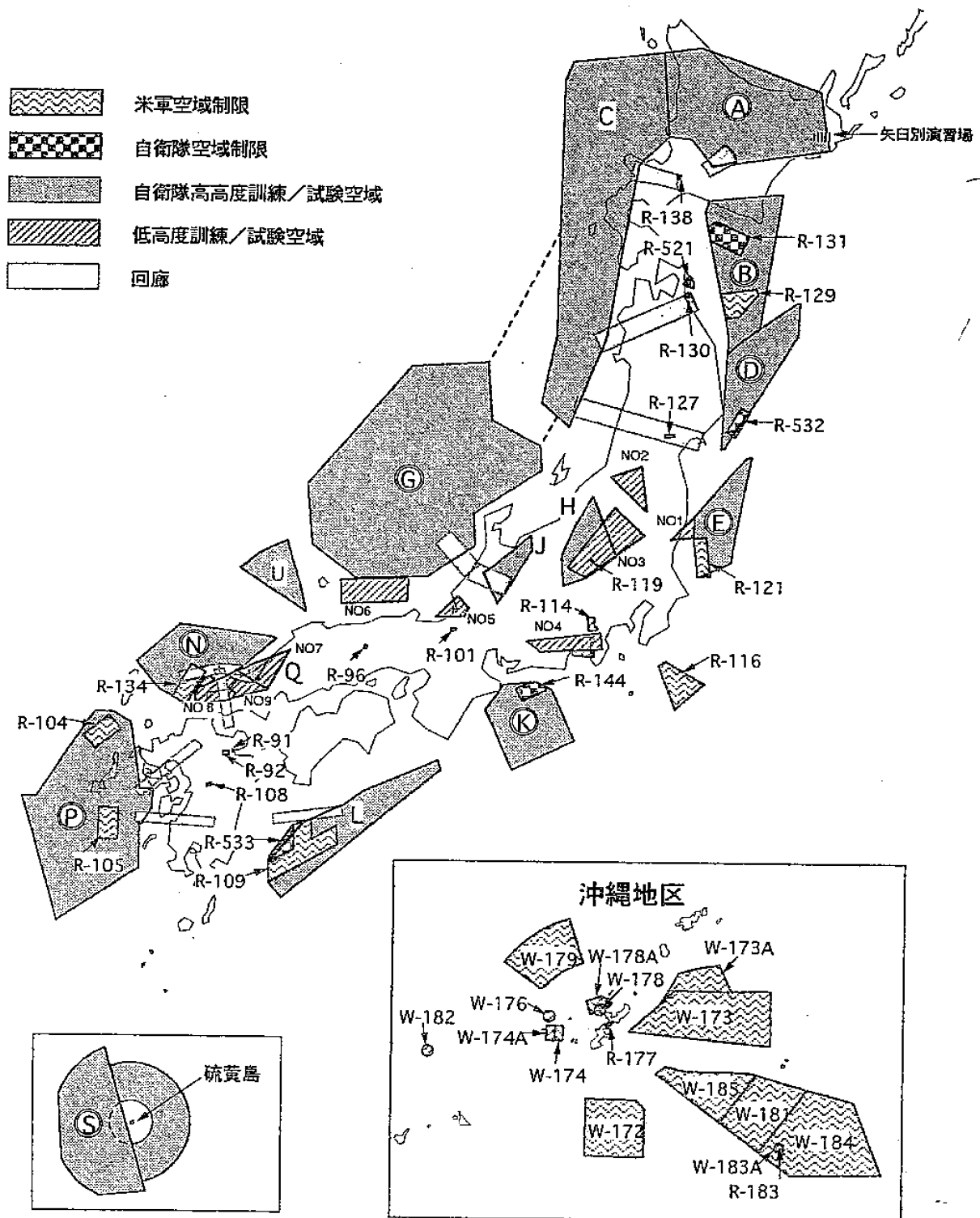
日本の航空管制は、民間空域は国土交通省、自衛隊空域は自衛隊、米軍空域は米軍が各々担当しているため極めて複雑になっています。

そのため、国土交通省管轄の管制機関と、米軍の管制機関との間の情報伝達が煩雑であるばかりか、計器飛行方式で飛行する民間機と、有視界方式で飛行することの多い自衛隊機・米軍機が狭い空域に多数混在することから、危険性が指摘されています。



出典：国土交通省「航空政策を展望する」

<主な訓練・試験／制限空域（自衛隊、米軍）>



では、どうしたらよいのか？

空域の再編

民間航空機の安全運航を確保するためには、自衛隊の訓練の空域縮小や沖合への移転など、民間機の飛行ルートを優先した空域の再編を行う必要があります。

また、次世代航空保安システムにより、既存の航空保安施設や航空路によらないフリーフライトが実現しても、それを可能とする空域の再編を行わなければ、システム投資への費用対効果を十分に期待できません。

特に関東地方は、羽田・成田の2大民間空港と米軍の横田・厚木基地、自衛隊の百里飛行場など空港が混在しており、世界でも有数の混雑空域となっています。また、近隣空域の再編なしに首都圏空港の滑走路の延長や増設、ILS（計

器着陸装置）の高カテゴリー化を進めても、その効果を最大限に発揮することは難しいと考えます。

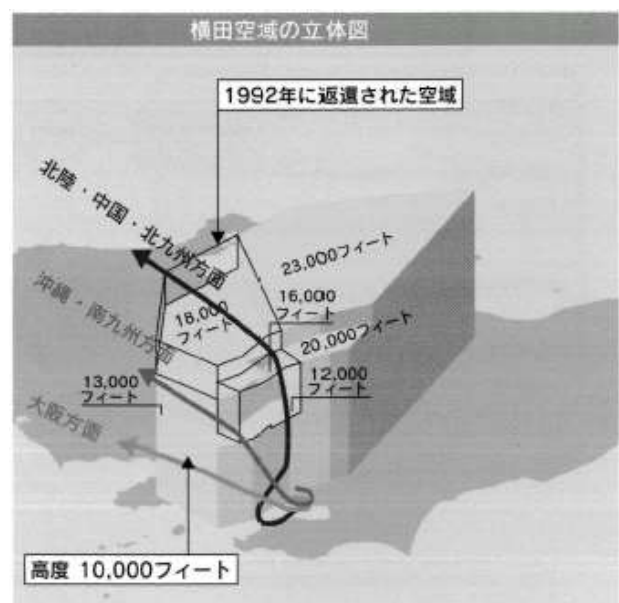
航空連合の要求に対し国土交通省は、2000年4月、「次世代航空保安システムの導入に関連して、民間機の需要に対応することを含め空域の再編作業を現在進めている」と答えましたが、航空局が2001年6月27日に発表した内容は「空域・航空路の抜本的再編」は、RNAV（広域航法）活用による航空路の複線化・一方通行化にとどまっています。

管制業務の効率化を目的とした空域・航空路の再編にとどまることなく、真の「抜本的再編」を求めます。

管制の一元化

国土交通省、自衛隊、米軍の三者に分かれている現行の複雑な管制体制を見直し、管制システムの高度化を前提に、管制の国土交通省への一元化を図るべきです。

特に米軍を管理する横田空域は混雑する首都圏空港の近隣に位置しており、空域通過のたびに米軍への管制移管など煩雑な管制業務を強いられている現状もあり、管制業務の早期返還を実現する必要があります。国土交通省は、航空連合との交渉の場で「横田・岩国の管制業務返還を求めて米軍と協議を行っているが、具体的な動きはない」としていますが、航空交通管理(ATM)センターでの管制集中調整機能の導入をステップに、返還を求める取り組みを進めていくべきです。



出典：国土交通省「航空政策を展望する」

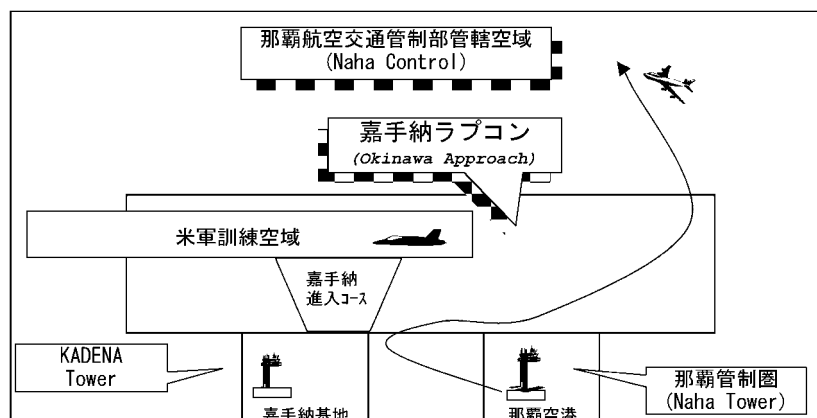
民間機優先の空域再編と、嘉手納を含め管制の一元化を行う。

嘉手納ラブコンの返還

嘉手納ラプコンの返還に関しては、1999 年 12 月、航空連合沖縄は連合沖縄とともに沖縄県知事に要請を行ったほか、航空連合本部も 2000 年 2 月、運輸省（当時）に要求しました。その後、2000 年 3 月に米国国防長官が日本への返還を明言し、航空連合の要求が実現

に向けて大きく前進しました。

返還時期については日米間で折衝中であり、今のところ未定ですが、返還後は民間機優先の管制が行われるのかといった点に関し、今後の進展を注視していく必要があります。



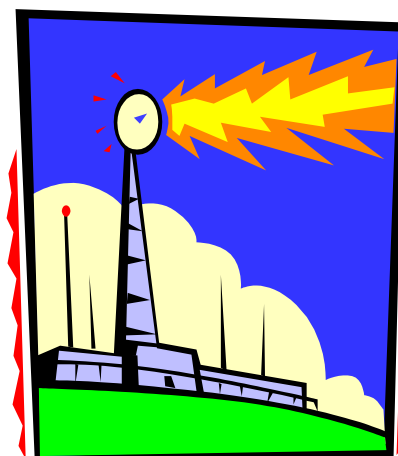
管制システムの高度化

航空局内に設置された「航空交通管制情報処理システムのフェイルセーフのあり方等に関する技術検討委員会」にて検討されている管制システムのフェイルセーフ対策には、「システムに障害が発生しても航空機の運航に影響を与えず、お客様に御迷惑をお掛けしない」ことを、基本的な考え方として持つべきと考えます。

また、次世代航空保安システムを早期に実現し、管制・通信機能を強化すべきです。ただし、打ち上げの目処がたっていないMTSAT（運輸

多目的衛星)は、その効果と費用を都度十分に精査する必要があります。

MTSAT は国内のみならず諸外国に管制サービスを提供することになり、さらには気象衛星としての役割をも果たすことから、日本の航空事業者・利用者に費用負担が偏らない運営がなされるべきと考えます。



事故調査機関の独立性を確保し、 体制と権限を強化すべきです。 安全情報の積極的な開示も重要です。

[3] 事故調査と安全情報：再発防止のための事故調査体制は不十分です。

背景と課題

航空事故は、発生率こそ低いものの、一旦発生してしまえば多くの人命が奪われてしまう可能性があることから、航空の安全性を高めることは社会的にも大変重要な課題です。

不幸にして事故が発生してしまった場合、徹底的にその原因を追求し、再発防止策をできる限り早く講じることが極めて大切です。

事故調査委員会に改組されることになりました。同時に、調査対象が「事故」から「事故の兆候」に広げられました。

さらに JAL 便ニアミス (P.28 参照) に関連して、事故調査委員会では、初めて ICAO (国際民間航空機関) に勧告を行うなどの対応を行いました。

日本では、2001 年 4 月に航空事故調査委員会設置法が改正され、10 月より航空・鉄道

	NTSB (国家運輸安全委員会) [米国]	航空・鉄道事故調査委員会 [日本]
組織形態	大統領直属	国土交通省の一機関
調査対象	航空を中心に、鉄道、船舶、高速道路、 パイプラインなど	航空、鉄道のみ
人 員	委員 5 名 + 職員 約 400 名	委員 10 名 + 職員 41 名
予 算	2001 年度： 6,500 万ドル 2002 年度： 7,200 万ドル (事故発生時 +200 万ドル)	2001 年度： 9,621 万円 2002 年度： 9,719 万円 2003 年度： 9,905 万円



しかし、米国のNTSB(国家運輸安全委員会)と比較すると、大きく見劣りがします。

国際民間航空条約の第13付属書でも、「事故またはインシデント調査の基本目的は、将来の事故また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」とされています。

事故調査の間も、原因が確定しない中で世界の空を同型の航空機が飛び交っており、一刻も早い対策が求められます。

そのためにも、事故調査委員会の独立性や体制・権限強化が必須です。

また、航空安全に関連する情報公開については、国土交通省がホームページに各社の運航状況(定時出発率、イレギュラー運航の件数など)や重大インシデントに関する情報も開示されるようになりました。

事業者も運航情報を各社のホームページで公表しており、情報公開は進みつつあります。

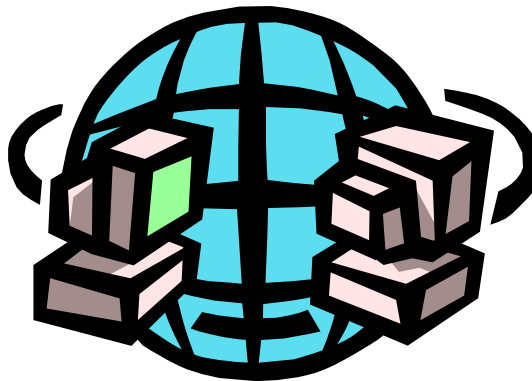
一方、米国同時多発テロなどの影響により、マスコミおよび利用者の航空安全に対する関心も高まってきており、安全に関する情報の収集・開示・活用を十分に行う必要があります。

<衆議院国土交通委員会での附帯決議>

2001年3月、衆議院国土交通委員会に航空連合の清水事務局長(当時)が参考人として呼ばれ、航空事故調査について意見陳述を行いました。

航空・鉄道事故調査委員会設置法自体に航空連合の主張を反映させることはできませんでしたが、附帯決議に次の点が盛り込まれました。

- ・ 事故調査委員会と捜査機関は国際民間航空条約の趣旨を尊重し、事故調査と犯罪捜査がそれぞれ適確に遂行されるよう十分協力すること。
- ・ 事故調査委員会の組織のあり方は、体制・機能強化や陸・海・空にわたる業務範囲の拡大などの必要性を検証の上、諸外国の例を参考に今後の課題として検討を行うこと。



では、どうしたらよいのか？

事故調査機関の独立性確保

国際民間航空条約の第 13 付属書では、「航空事故調査当局は、調査の実施に関し、独立性を有し、かつ、制限されない権限を有しなければならない」と規定されています。

これを満たすためには、事故調査委員会を国

土交通省から切り離し、内閣に直結させることで、独立性を確保する必要があります。

具体的には、公正取引委員会のように国家行政組織法第 3 条に基づく機関として設置すべきです。

事故調査機関の体制強化

現在の事故調査委員会の体制では、日進月歩の技術革新に対応することはできません。

したがって、事故調査機関に調査研究のための専門スタッフを配置し、メーカーや事業者と日常的に情報交換や技術交流を行いながら、専

門知識と技量を蓄積することが不可欠です。

また、事故発生時には実機の運航ノウハウを持つ当該航空会社や、設計ノウハウを持つ当該メーカーを含めた調査体制を組むべきです。

事故調査機関の権限強化

事故発生の際に一番問題になるのが、事故調査と犯罪捜査の競合です。犯罪捜査は事故調査と目的を異にし、強制力に裏付けられていることから、事故調査に重大な影響を与える可能性があります。

再発防止のためには、事故調査を第一義的に考えるべきです。

犯罪捜査が事故調査に優先する現状を改め、事故調査機関に強い権限を与えて、事故調査を犯罪捜査に優先させる枠組みをつくる必要があります。



事故調査を抜本的に見直し、「日本版NTSB」を設置する。

事故調査報告書の使用制限

事故調査報告書を刑事裁判における証拠として使用すべきではありません。

事故調査委員会による事故調査は刑事捜査とは性格が異なり、事故調査報告書には再発防止の観点から可能性のあることが網羅的に記述されており、刑事責任を課す為に必要な厳格

性は要求されていません。また、国際民間航空条約上も裁判証拠としての使用には厳しい制限が課せられています。

事故調査の唯一の目的は再発防止とすべきであり、刑事罰を与えるためのものではありません。

安全情報の開示

航空産業を健全に発展させるためにも、利用者への安全情報の開示が必要であり、国や事業者は積極的に取り組んでいます、更なる充実が求められます。

特に重大インシデントなどに関しては、事象発生後、内容やその後の対策、機材・運航の安

全性について、国土交通省や事業者は積極的に情報を開示し、利用者の信頼を得る必要があります。

安全情報の活用

国土交通省、事業者、メーカーは安全に関する情報を共有化し、各々がそれを活用して、再発防止に努めなければなりません。

特に、国土交通省への報告義務のある事象の

みならず、できるだけ多くの情報を業界内でお互いに提供し合うしくみを構築すべきです。

また、行政も、技術研究や安全監視体制の質的向上、機能強化を図る必要があります。



民間事業者の能力を

有効活用すべきです。

諸外国と調和を図ることも必要です。

[4]航空機整備：日本の諸制度は、国際標準には見合っておりません。

背景と課題

1998年5月、航空審議会は「民間事業者の能力の向上を踏まえ、国の認証業務の効率化及び受験者の利便の向上を図るため、従来国が個別的に直接行っている検査又は試験業務等については、可能な限り認定事業場、指定航空従事者養成施設等の民間事業者が実施する方向に移行し、国はこうした民間事業者の能力を認証する方式を一層活用すべきである」とする答申書を、運輸大臣（当時）に提出しました。

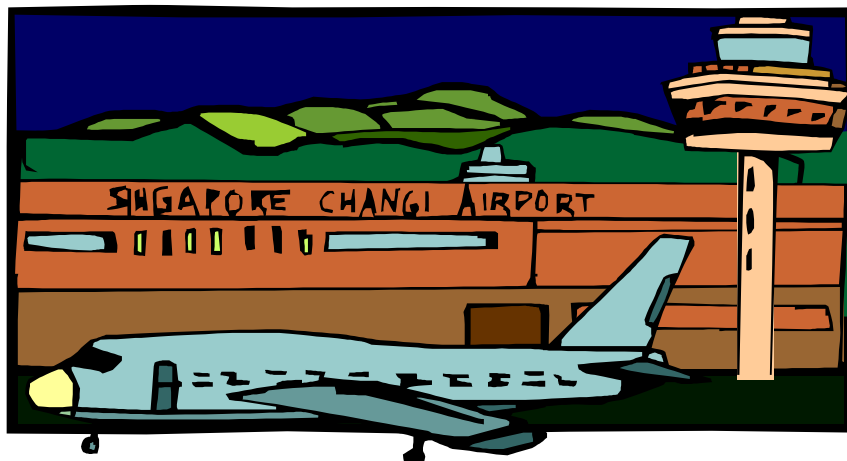
この答申に基づいて1999年に航空法の改正が行われ、認定事業場、指定航空従事者養成施設についての基準が見直されました。既に実施されていた、1996年の航空機検査制度全般に関わる改正や、1999年の整備士制度の改正に加え、民間事業者の能力向上に合わせた制度の見直しは進んできており、国は航空機の安全性について直接的に保証するのではなく、事業

者の能力を審査・認定することで事業者が航空機の安全性を保证する体制になってきています。

しかし、課題は残されています。

米国では行政から認定された事業者、または権限の委譲を受けた個人が耐空性についての技術評価を行い、承認できるシステムがあり、民間・行政ともにそれぞれの役割分担の中で効率的に航空機の安全を確保していますが、日本では耐空性に影響を与える修理方法は国の承認を得なければならず、民間の技術力が十分に活用されているとは言えません。

また、同一航空機に複数の会社が整備に携わっている日本において、それぞれの会社が事業場認定を個別に受けなければならない現在の制度では、受委託に関わる業務量が膨大となり効率的とはいえません。



諸外国との整備関連制度の「ハーモナイズ（相互認証）」も重要です。

現在、日本の航空各社は、諸外国の航空機整備を受託していますが、整備士については、日本の航空局が認めた同型式航空機の整備士資格を取得していても、相手国の求める教育、訓練、試験を重複して実施せざるを得ない状況にあります。

機体整備では、日本の整備改造認定事業場であっても、改めて相手国の認定事業場として認められなければなりません。

部品修理では、相手国の修理事業者による保証書が添付されていても、重要装備品については日本で再び予備品証明を取得しなければ使用できません。

このように、同等資格あるいは能力があるに

もかかわらず、重複した資格認定や承認手続きが必要とされています。

これまで、航空機の耐空性にかかわる証明の相互承認を行うため、政府間で耐空性互認協定（BAA：Bilateral Airworthiness Agreement）が締結されてきました。これに対し近年、航空機の共同開発や製造、国際的な運航・整備の受委託の進展を背景に、耐空性互認協定に代え、相互承認の対象を運航、整備施設、乗員ライセンスなど航空安全に関する各分野に広げる航空安全協定（BASA：Bilateral Aviation Safety Agreement）を締結する方向性が、欧米諸国で示されています。



では、どうしたらよいのか？

民間事業者の能力活用

日本においても、一定の能力を有する事業者や技術者に対し、行政権限を委任できるしくみ（FAA の DER※1 など）を導入し、民間の能力の活用を積極的に推進すべきです。これにより事業者、行政の双方が効率的かつ自律的に業務を遂行できるようになるとともに、民間の活力、自主性、責任能力の向上に繋がるものと考えます。

また、整備改造認定事業場の認定においては、同一の整備実施体制や品質保証体制であることを前提にグループとしての認定を行うべきです。制度の均一化により安全性がより強固になるとともに事業者の業務の効率化も図られ、我が国の航空業界の競争力向上につながると考えます。

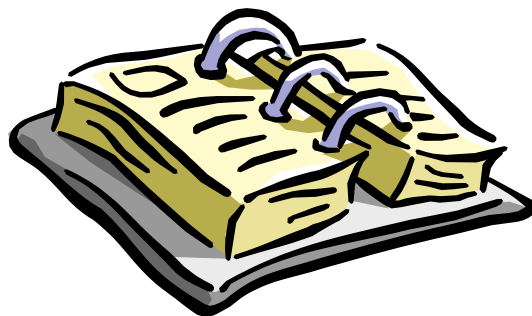
※1 DER (Designated Engineering Representative)

航空機の修理や改造に対する国の検査・承認行為を民間の専門家（個人）に委任する FAA の制度。大修理や大改造に対する耐空性確認・承認や、TC（型式証明）、STC（追加型式証明）などに関わるデザインデータの承認を行う。

国の役割の見直し

国際レベルで日本が諸外国と対等に伍していくためには、国としての能力の向上や態勢の充実が一層求められます。今後の外国との相互認証や国産旅客機の開発も見据え、国は航空機や装備品の設計審査、民間事業者の整備などの

実施態勢検査、安全に関する指導・監督、航空の安全確保にかかわる調査・研究やそれに基づく制度の見直しなど、国にしかできない業務に特化して、その能力を更に向上すべきです。



行政は、国際的な動向を踏まえ、効率的に安全を確保する。

諸外国とのハーモナイズ（調和）

航空機や装備品は輸出入が頻繁に行われていることや、各国エアラインの国際化による海外整備委託の増加などにより、安全を確保しつつ国及び事業者の業務の効率化を図るためには、航空安全に関する外国との相互協力は重要になっています。検査、修理や改造、整備資格

などのハーモナイズ（相互認証）を図るための調査研究を進め、日本の制度の見直しと外国との BASA 締結を積極的に行うべきです。またその際、ヨーロッパの EASA（※2）の動向に注視し、我が国も遅れを取らないような取組みが求められます。

※2 EASA (European Aviation Safety Agency)

欧州連合（EU）の民間航空安全を司る機関。2002 年に JAA（Joint Aviation Authorities）から EASA への移行が決定されている。これまで欧州各国は JAA のレギュレーションに基づき自国の航空法を改正してきたが、EU は世界レベルの高い航空安全を確立させるため、EASA により加盟国共通の基準を作り、法的な拘束力をもたせようとしている。

これにより、EU 域内では航空機の安全性に関わる証明は統一される。



機内迷惑行為防止法が成立しました。

行為の発生を抑止するためには、

利用者への周知徹底が不可欠です。

[5]機内迷惑行為：法制化は実現しましたが、広く知られてはいません。

背景と課題

航空機内は、密閉された特殊な空間です。

何か事件が発生したとしてもすぐに着陸できるわけではありませんし、警察を呼ぶこともできません。また、機内には船舶のように迷惑旅客を隔離できるスペースがありませんので、迷惑旅客といえども一般の座席に着席させざるを得ません。つまり、迷惑行為からの逃げ場がないのです。

また、航空機は限られた数の乗務員によって運航されています。客室乗務員は保安要員としても重要な役割を果たしていることから、特に乗務員に対する暴力行為は航空機の安全運航に大きな影響を与えかねない大変危険な行為です。

近年、世界的にも日本国内でも機内迷惑行為が急増していることから、航空連合は 1999 年 10 月の結成以来、これらの行為の発生を抑止するため、罰則を伴った法制化に取り組んできました。

2000 年 5 月の第 1 回政策実現総行動で、民主的政策調査会長と国土交通省航空局長に対し、法制化を直接要請しました。

これを受けて民主党は、2001 年 5 月に議員立法による法案提出を決定し、11 月、「機内迷惑行為防止法案」を国会に提出しました。しかし、与党の反対により審議に入れず、3 度にわたって継続審議となりました。

一方、航空局は 2001 年 12 月、航空局・事業者・航空連合で構成される「機内迷惑行為防止検討委員会」を設置し、2002 年 10 月までに 5 回開催しました。委員会発足当初は法制化に否定的だった航空局は、航空連合の発言をはじめとする委員会での議論や 2002 年 5～6 月に実施した利用者アンケートの結果などにより、最終的には立法化を念頭に置いた具体的作業に着手するというスタンスに変わりました。

<2002 年 5～6 月 機内迷惑行為防止検討委員会 利用者アンケート結果 [抜粋]>

- 10 人中 4 人が、機内迷惑行為への遭遇経験を持っている
- 10 人中 6～7 人が、機内迷惑行為において「特別な立法が必要」と回答
- このうち、4 人に 3 人が「罰則の新設・加重が必要」と回答

※利用者を対象に調査し、3,468 人から回答を得ました（回収率 60%）。

<2001 年 4 月 航空連合 客室乗務員（組合員）アンケート結果 [抜粋]>

- 近年、機内迷惑行為が増加していると感じている・・・・・・・・・・59%
- 自身が機内迷惑行為の被害に遭ったか、遭いそうになった・・・・・・・・29%
- 自身が被害者になった時、何らかの法的措置を取った・・・・・・・・・・0%
- 機内迷惑行為を抑止するためには、新たな法の制定が必要・・・・・・・・78%

※法成立前、客室乗務員を対象に調査し、4,091 人から回答を得ました（回収率 43%）。

2003 年 3 月、国土交通省は機内迷惑行為防止法案（航空法改正案）を国会に提出し、5 月に衆議院で民主党案とともに審議が始まりました。審議の中で、民主党案の趣旨を踏まえて政府案が修正されたことから民主党は法案を取り下げ、修正後の政府案が衆議院で全会一致で可決されました。

7 月には参議院でも全会一致で可決され、機内迷惑行為防止法案（航空法改正案）が成立し、2004 年 1 月 15 日に施行されました。

航空連合は、この間、政党（民主党を中心に自民党、公明党にも）、行政、業界（定期航空協会）に対し法制化を繰り返し要請すると同時に、マスコミに対しても投稿、記者会見などを通じ法制化の必要性を訴えてきました。

また、航空連合は、政策シンポジウム、安全シンポジウムを通じて組合員への浸透を図るとともに、航空連合加盟の客室乗務員へのアンケート調査（2001 年 4 月）、連合メーデー

会場でのビラ配布（2002 年 5 月）、全国紙への意見広告掲載（2002 年 6 月）といった活動を積極的に展開してきました。

こうした 3 年半にわたる航空連合の取り組みが、ようやく実を結びました。

航空連合では、機内迷惑行為防止法をより実効性があるものとするため、法施行後半年の状況を点検しました。その中では、「旅客が機内迷惑行為防止法のことを知っていれば、ある程度の抑止効果が期待できるが、周知不足のため十分な効果が得られていない」という傾向がでており、法の趣旨からすると機内迷惑行為の発生を抑止することが最も重要であり、今後行政や業界が協力して周知を図っていく必要があります。

<2004 年 7 月 航空連合 客室乗務員（組合員）サンプリング調査結果 [抜粋]>

- 法の施行により、ある程度機内迷惑行為の抑止につながっている・・・・・・・・87%
- 安全阻害行為などが罰則対象であることが、旅客にあまり浸透していない・・46%
- 「禁止命令対象行為」の数は現状で十分である・・・・・・・・・・52%
- 事例発生時の対処に改善の余地がある・・・・・・・・・・44%

※法施行半年後、客室乗務員を対象に調査し、1,026 人から回答を得ました

（対組織人数：約 10%）。



では、どうしたらよいのか？

＜法制化（航空法改正）の骨子＞

- （１）航空機内にある者は、安全阻害行為等（機内迷惑行為）をしてはならない旨を定める。
- （２）機長は、国土交通省令で定める安全阻害行為等【下記】をした者に対し、当該行為を反復・継続してはならない旨の命令をすることができる。命令に違反した者は、50万円以下の罰金に処する。
- （３）施行後３年を経過した場合、（２）の規定の施行状況を勘案し、必要がある時は検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

【罰金の対象となる安全阻害行為等（国土交通省令）】

- ① 乗降口または非常口の扉の開閉装置を正当な理由なく操作する行為
- ② トイレにおいて喫煙する行為
- ③ 航空機に乗り組んでその職務を行う者の職務の執行を妨げる行為（セクハラ、暴言・威嚇など）であって、当該航空機の安全の保持、当該航空機内にあるその者以外の者もしくは財産の保護または当該航空機内の秩序もしくは規律の維持に支障を及ぼすおそれのある行為
- ④ 航空機の運航の安全に支障を及ぼすおそれがある携帯電話その他の電子機器を正当な理由なく作動させる行為
- ⑤ 離着陸時その他機長がシートベルトの装着を指示した場合において、シートベルトを正当な理由なく装着しない行為
- ⑥ 離着陸時において、座席のリクライニング、テーブルまたはフットレストを正当な理由なく所定の位置に戻さない行為
- ⑦ 手荷物を通路その他非常時における脱出の妨げとなるおそれのある場所に正当な理由なく置く行為
- ⑧ 非常用の装置または器具（救命胴衣、煙感知機など）を正当な理由なく操作し、もしくは移動させ、またはその機能を損なう行為

＜国会での附帯決議 〔抜粋〕＞

- （１）航空法および国土交通省令を、社会情勢の変化に応じて適切に見直すよう努めること。その際、航空機内のすべての場所においての喫煙および他の旅客へのセクシュアル・ハラスメントなどの航空機内の秩序を著しく乱す行為に対する罰則の適用を含めて検討を加えること。
- （２）機内安全阻害行為等に対する罰則については、法律の施行までに広く一般に周知徹底を図り、啓発に努めること。
- （３）機長や乗務員の権限の濫用を避ける観点から、ガイドラインを作成する等の必要な措置を講じること。

「機内迷惑行為防止法」の周知徹底を図り、発生を抑止する。

利用者への周知徹底

法制化の目的は、機内迷惑行為の発生を抑止することにあります。

客室乗務員からは、法制化による抑止効果は見られるものの、周知が不足しており十分な効力を発揮していないとの声が多くあげられています。

機内迷惑行為が新たに法で禁じられ、しかも左記の①～⑧の行為を機長の命令に反して反

復・継続した者には最高 50 万円の罰金が科せられるようになったことを、業界が中心となって、あらゆる機会を捉え、さまざまなメディアを通じて利用者への周知徹底を図ることが必要です。

行為発生時の態勢整備

機内迷惑行為が発生した場合の法の基準や乗務員の権限、法を実際に適用するための対処フローが定められました。しかし、実際に運用するためには客室乗務員が自信を持って対処できるよう、適切な教育・訓練が必要です。ま

た、運用している中で現場の声をしっかりと反映して都度改善することが必要です。

事業者には、新たな法に基づいた、迷惑旅客に対する一層毅然とした対応が求められます。

国土交通省令の見直し

今回の法改正の時点では、航空連合が求めてきた迷惑行為のうち、トイレ以外での喫煙、旅客同士のセクハラ行為に関しては罰金の対象となりませんでした。

附帯決議にもあるように、これらの行為などについて罰金刑が必要な事態に至った場合は、

実態に即して、3 年後の航空法見直しにとらわれず、国土交通省令をタイムリーに改めるよう、航空局に求めていかなければなりません。

技術の進歩への対応

無線 LAN や新たな医療機器など進歩する電子機器に対して、利用者の利便性の向上の観点で研究を進めていくことも必要です。



航空事業者は、安全を最優先に、 徹底して対策を取る必要があります。 危険物行政の改善も求められます。

[6]手荷物と貨物：特に機内持ち込み手荷物の制限の徹底は不十分です。

背景と課題

航空機内に大きな手荷物を持ち込むことは、快適性のみならず、安全上大きな問題があります。

前の座席の下にもストウェッジ（座席上の共用収納棚）にも入りきらないような大きな手荷物を機内へ持ち込み、通路や空いた座席の上にその手荷物を置けば、緊急時の脱出の妨げになります。また、タービュランス（乱気流）などで急に機体が揺れた時には大きな荷物が機内を飛び交い、当たってしまった旅客や乗務員が負傷する可能性があります。

こうしたことから、2004年1月15日施行の機内迷惑行為防止法（改正航空法）では、手荷物を通路その他非常時の脱出の妨げとなるおそれのある場所に放置する行為に対し、

「安全阻害行為」として50万円以下の罰金が科されることになりました。

航空各社では機内持ち込み手荷物のサイズや重さを運送約款で制限し、時刻表などで周知していますが、徹底されていないのが実状です。

しかし、機内持ち込み手荷物問題は、安全にかかわる大きな問題です。業界・事業者は、安全を最優先に、徹底して取り組む必要があります。

一方、鉄砲刀剣類、ナイフ、ハサミ、工具類など機内に持ち込むことのできない「制限品」や、爆発物や花火など機内に持ち込むことも預けることもできない「危険物」についても、安全に直結するだけに徹底した対策が必要です。



航空機に搭載される貨物の安全性も、同様に重要です。

ICAO(国際民間航空機関)では2年に1度、「危険物の航空輸送に関する技術指針」を審議しています。国土交通省は、その内容について全日本航空事業連合会の航空危険品委員会に諮問し、審議と検証を経て、日本政府としての対応方針を策定しています。

航空貨物輸送において、航空会社は荷主の申告に頼らざるを得ない立場にあり、無申告危険物による事故を払拭し安全を確保するためには、荷主による正しい梱包、正しい手続きが行われることが最も重要なポイントになります。

しかしながら、荷主は国土交通省の監督対象範囲外であり、危険物や安全に関する情報の周知や教育などの対応が十分に図られていないため、航空輸送の安全を大きく脅かす無申告危険物の混入が後を絶ちません。

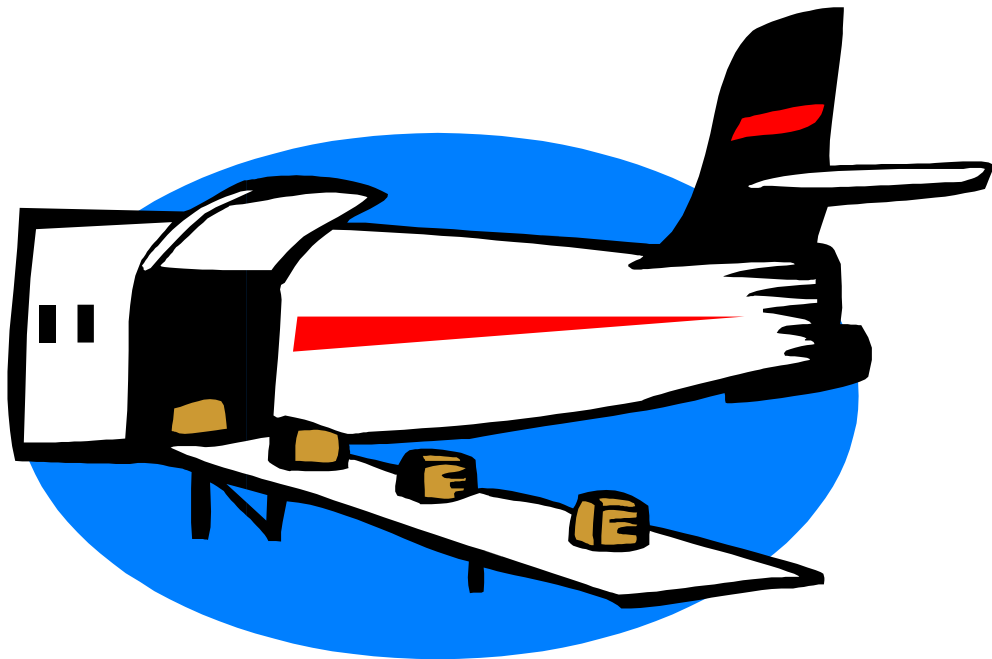
また、国際ビジネスの拡大と共に、最近では郵便においても無申告危険物の混入が発生しています。

世界最大の貨物取扱能力を誇る香港をはじめ、米国においても、政府が既存の省庁を横断する専門機関を有し、専門家による24時間体制の危険物に関する無料電話相談窓口が設置されています。

これに対し、日本では民間による会員制の「危険品貨物情報室」が、平日の17時まで対応しているに過ぎません。

また、国土交通省についても、人事ローテーションの中で担当者が定期的に異動してしまうため専門家の育成が難しく、予算措置を含めて民間に負っている部分が多いなど、対策は不十分です。

米国では、ICAOの規則が米国内法規にも反映されている部分があり、日本においても、無申告危険物の撲滅に向けた取り組みを強化する必要があります。



では、どうしたらよいのか？

業界・事業者としての手荷物対策

まずは各事業者が、機内持ち込み手荷物問題を安全面から全社的な課題と捉え、客室部門、空港部門、営業部門が同じ認識に立ち、一致協力して、利用者にルールを遵守してもらうための方策を実行すべきです。

また、機内に、少なくとも規定内の持ち込み手荷物を収納できるだけのスペースを確保することも必要です。

香港の空港においては、空港公団および航空各社が協調して、ルールを逸脱しない厳しいチェックが行われています。日本においても、利用者への周知徹底など各社が共通に取り組むべきテーマに関しては、業界団体や各空港の航空会社の協議体において、協調した取り組みを行う必要があります。

空港での手荷物取り扱い

具体的な対策として最も効果的なのは、空港の機内持ち込み手荷物検査場でのチェックです。規定されたサイズや重さを明らかに超える手荷物を例外なくストップし、受託するというものです。米国の一部やマニラ、香港の空港においてもこの方式が採用されており、大きな効果を上げています。

また、搭乗待合室で、規定を超える手荷物を持っている旅客に声をかけ、受託することも効果的です。

あわせて、空港施設を新設、改修する際には、ターンテーブルを増設するなど、到着後、預けた手荷物をより早く返却できるようにすることも必要です。

利用者への周知

利用者に対し、「なぜ大きな手荷物を機内に持ち込んではいけないのか」「何が制限品や危険物にあたるのか」など、可能な限り根拠を含めて周知してい

くことが重要です。

機内にあるストウェッジの実物大の模型や写真をチェックインカウンターに置くことや、旅行会社を通じて利用者にアピールすることも効果があると考えます。



事業者と行政は、「安全」を最優先に徹底した対策を講じる。

行政としての危険物対策

貨物輸送については、安全確保とスピーディーなサービス提供という 2 つのニーズを充足すべく、危険物行政の改善が求められます。

具体的には、行政として航空のみならず輸送全般の安全を確保するための体制を強化すべきです。

新しい化学品が次々と誕生し、危険物が多様化している中、国際・国内輸送における陸・海・空のそれぞれのモードについて、化学技術や輸送、容器など取り扱いに関する 24 時間体制の専門機関を設置し、安全輸送のための基準策定や検証、知識の蓄積が継続的にできる専門機関

の設置が必要です。

専門機関には、航空会社やフォワーダー（貨物代理店）、さらにはエンドユーザーである荷主も含めた的確な危険物情報の提供、資格制度に基づく正式な危険物教育の実施が期待されます。

また、無申告危険物対策として、国内法で危険物の荷主責任を明文化するとともに、荷主・梱包業者・代理店への危険物教育を義務化すべきです。

さらに、違反者への罰則を強化し、抑止力を高めることも必要です。

業界としての危険物対策

業界としても、各専門分野の人材を専門機関に派遣し、安全輸送体制の構築に貢献するとともに、情報の共有化と社内外に対する周知徹底を強化する必要があります。

加えて、ICAO が定める

「危険物輸送に関する技術的な指針」の策定に対し、組織的対応の強化により、発言力を高めていくことも重要です。

