

改正航空法の継続的な点検と改善が必要

問題点

2005年1月の新千歳空港での管制指示違反、2005年3月の非常口扉のドアモード変更失念など、一連のトラブル発生により国土交通省は2005年3月、JALグループに対して事業改善命令や警告書を発出しました。以降も、国土交通省による管制指示のミス、ANAグループによる小松空港での管制指示違反や、誤った高度計の指示に従って管制指示と異なる高度での飛行など、ヒューマンエラーや機材不具合に起因した航空安全に関わるトラブルが多発しました。

このような状況のなか、国土交通省航空局に「航空輸送安全対策委員会」が設置され、航空連合からも委員として参加し、ヒューマンエラーや機材不具合への対応策、航空会社に対する国の監査・監査体制のあり方等について検討を行いました。委員会では、取り組むべき措置をとりまとめ、これを受けて2006年3月には、航空法が改正されました。

航空連合は航空安全について、行政や政治、業界に対して意見反映してきたこともあり、今回の法改正自体は評価しています。しかしながら、法改正は枠組みを作ったに過ぎず、細部については省令で規定されることになっています。省令の内容や、省令に基づき国や航空会社が確実に対応を行っているか、法改正の主旨に則った運用が行われているかなど、継続的な体制の点検と改善を行い、より高いレベルの安全性を目指していくことが必要です。

提言

安全管理体制の導入と監査体制の構築

航空法改正により、航空会社においては、安全管理規程の策定と安全統括管理者の選任が義務化され、法に則った新たな安全管理体制を構築する必要があります。

また、航空会社に対する国土交通省の指導・監督も強化されます。航空局では業務監査の充実を目指して監査専従チームを設置、大臣官房にも運輸安全マネジメント評価を実施する安全管理官を配置して、航空会社の安全管理体制を評価することになっています。

法改正に実効性をもたせるためにも、航空会社の安全管理体制の再構築と確実な運用が必要となりますが、一方で、国における監査、全体を評価する仕組みの構築やより効果的な監査手法や監査担当者の能力向上が必要不可欠と考えます。

安全情報の公表と収集、分析

航空会社は安全にかかわる情報を国に報告し、年1回安全報告書を作成・公表することが求められます。一方、国は航空会社から報告された情報を収集・分析し、国としての対策を打つこととされており、集められた情報は年1回公表されることになります。

収集した情報を一般利用者やマスコミ等に伝える体制や報告された情報を収集・分析し、それをしっかりと活用する姿勢は評価できます。そのためにも省令で定めるとされる収集する情報の範囲や情報の収集・分析力は重要となり注視が必要です。

情報の分析については高いレベルが求められることから、インフラ整備だけでなく高度な能力を持った人材育成を行う必要があります。また、分析結果を的確な対策につなげるためにも、国内の航空会社での対策にとどまらず、航空機メーカーや諸外国へ働きかけることや、分析結果の情報の共有化も重要です。

<改正航空法の概要>

- ◆ 航空会社の安全管理体制の構築
 - ・ 「安全管理規程」の作成
 - ・ 「安全統括管理者」の選任の義務化
- ◆ 安全に関する情報の公表及び報告制度の創設
 - ・ 国による安全に関する情報の公表
 - ・ 航空会社による安全報告書の公表
 - ・ 安全上のトラブルの国への報告制度の創設
(事故、重大インシデントのみでなく、より幅広い情報が報告対象)
- ◆ 安全確保のための国の指導・監督の強化
 - ・ 航空会社に対する安全管理規程の変更及び安全統括管理者の解任の命令等
 - ・ 事業改善命令に違反した航空会社に対する罰則の強化
(罰金額の大幅引き上げ)
 - ・ 航空機の整備受託者に対して、業務改善命令や許可の取り消しなど直接指導・監督を実施

テロ・ハイジャック対策は国家レベルの課題

問題点

2001年9月の同時多発テロ以降、米国では民間航空保安を担当する専門機関として、国土安全保障省にTSA（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。

一方日本では、1999年7月に発生した全日空機ハイジャック事件に対して、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国、空港設置管理者、空港ビル事業者、航空事業者といった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。

米国同時多発テロ事件以降、各国で新たな航空保安対策が進められるなか、国際民間航空条約第17付属書への対応もあり、わが国において「国家民間航空保安プログラム」が2005年4月から実施されました。そこでは、フェーズEの常態化、コックピットドアの強化、インライン検査システムや液体物検査装置の導入をはじめ、2006年1月からは空港関係者や乗務員に対する保安検査が実施されるなど、航空保安体制の強化が図られました。

しかしながら、テロ行為は「国家」を標的としたものにも関わらず、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るには至っていません。



提言

国は航空保安の一義的責任を負うべき

2006年8月の英国発米国民国行きの複数の航空機を狙った同時爆破テロ未遂事件が発生するなど、国家を標的としたテロの脅威は依然として高まっており、再発防止はもはや一民間航空だけの問題ではありません。国や国民をいかにして守るかという認識のもと、国は一義的な責任を負い再発防止のための保安対策を行うことが必要です。

「国家民間航空保安プログラム」の実施にともなう航空法施行規則の一部改正により、航空連合が求めてきた国の責任の明確化と、航空運送事業者、航空管理者など航空保安に携わる各主体の責任と、航空保安検査を実施する法的根拠が規定されました。

しかしながら国家民間航空保安プログラムは完全なものではなく今後は、航空法そのものに航空保安に関する国の責任を明記すること、旅客・荷主の法的責任を明確化すること、保安検査費用を全額国が負担することなどを定めた「航空保安法」〈仮称〉を実現させることが求められます。

国家民間航空保安プログラムのフォローアップ

航空連合が求める航空保安体制にはまだ不十分ですが、国家民間航空保安プログラムに準拠した新しい航空保安体制は、すでに2005年4月より運用が開始されており、新体制の定着と確実な運用が求められます。

また、プログラムの定着だけでなく、発生した事象への対策も強化していく必要があります。羽田空港、神戸空港では不審者や不審車両の侵入事件なども発生しており、警報装置の設置など、危機管理のための対策も講じる必要があります。

また、ICAOによる「国家民間航空保安プログラム」の運用状況の監査が適宜実施されることになっています。監査結果や運用上の問題点を把握し、プログラムの不足点なども加味した上で、航空保安法制定につなげていく必要があります。

保安体制の強化は喫緊の課題であり、「航空保安法」の制定に向けた取り組みと同時に、現在ある保安体制の点検・強化が平行して求められます。

国家民間航空保安プログラム 主な解決すべき課題	
国の責任	<ul style="list-style-type: none"> 国の責任は明記されているものの設置法が根拠であり法的位置付けが弱い 保安検査に必要な検査機器の要件は国が定めるが、設置・維持管理は航空運送事業者の責任 費用負担については、これまでと同様、国と航空運送事業者が1/2ずつ負担
空港ビル事業者の責任	<ul style="list-style-type: none"> 空港ビル事業者・構内営業者などは直接法に縛られず、空港管理者の管理のもと保安体制を敷くことになっており、直接的な責任を負わない
旅客・荷主の責任	<ul style="list-style-type: none"> 直接、旅客・荷主を罰する規定が無く、意図して保安検査体制の脆弱な部分について無検査で搭乗・搭載などした場合の責任の所在が不明確

[3] 事故調査

再発防止のための事故調査体制は不十分

問題点

航空事故は、発生率こそ他の交通モードと比較して低いものの、一旦発生してしまうと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。

それでも不幸にして事故が発生してしまった場合には、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。

また事故調査の間、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、調査結果がでるまでの対応も利用者の安心感を高める意味で重要となってきます。

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、同年10月より航空・鉄道事故調査委員会に改組と同時に、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2006

年6月には、事故が発生した場合の「被害の軽減」を目的とする改正法が施行されています。

2005年4月に発生したJR西日本の脱線事故においても早期の原因究明と再発防止が求められており、航空・鉄道事故調査委員会の重要性が改めて問われています。

しかし、日本の航空・鉄道事故調査委員会は、米国のNTSB（国家運輸安全委員会）と比較すると、大きく見劣りするのが実情です。

国際民間航空条約の第13付属書では、「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。

しかし、日本においては、再発防止のために行われている事故調査より警察による犯罪捜査が優先されているのが実情です。

2001年に駿河湾沖で発生した日本航空機のニアミス事故では、管制官の指示も含めた複合要因が関与していると報告されています。

日本の航空・鉄道事故調査委員会は、国土交通省の一機関であり、同じ国土交通省に属する管制官を調査する際に、常に公正な調査を十分に行うことができるのか疑問が残ります。

また、1997年三重県志摩半島上空で発生したJAL706便の事故では、事故の再発防止が唯一の目的である事故調査報告書が、運航トラブルにおける刑事裁判での証拠として採用されており、事故調査報告書が果たす役割について考える必要があります。

<米国と日本の事故調査機関の比較>

	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：6,500万ドル 2002年：7,200万ドル 2002年：7,190万ドル (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



事故調査機関の機能および体制の強化

航空・鉄道事故調査委員会については、人員・予算面で十分な手当てが必要で
す。また、現在の航空・鉄道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、航空・鉄道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。

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。

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。

事故調査機関の権限強化

事故発生の際に特に問題となるのが、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。

航空・鉄道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ないことを、国民的レベルでの理解を図る必要があります。

安全情報のタイムリーな開示

事故や重大インシデント等が発生し、調査に 1 年以上の期間を有する場合、航空・鉄道事故調査委員会は事故等調査の経過について国土交通大臣に報告するとともに公表する、という法の定めがあります。

しかし、利用者重視の観点から 1 年という期間に拘ることなく、内容やその後の対策、機材・運航の安全性について、タイムリーに安全情報の開示をし、利用者の信頼を取り戻す必要があります。

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。

民間機を最優先に空域を抜本的に再編すべき

問題点

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しました。

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。

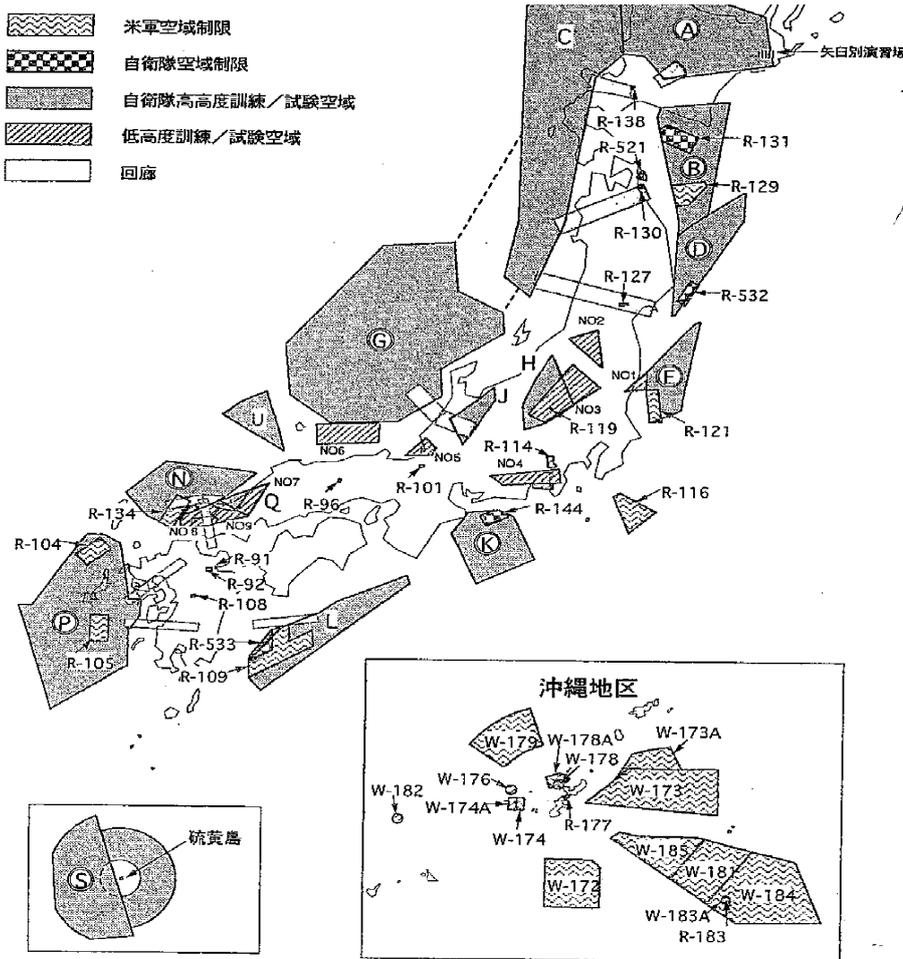
日本の空は、民間機の航空路と自衛隊・米軍の訓練・制限空域とが隣接して

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（左図）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。

＜主な訓練・試験／制限空域（自衛隊、米軍）＞



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なものとなっています。

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。

※10 RNAV（Area Navigation-広域航法）：参考資料9参照

※11 RNAV ロードマップ：参考資料10参照

※12 RVSM（Reduced Vertical Separation Minimum-短縮垂直間隔）：参考資料11参照

※13 嘉手納ラブコン（RAPCON：Radar Approach Controlの略）：参考資料12参照

安全を最優先した 空域の再編

民間航空機の安全運航を確保するためには、自衛隊の訓練空域縮小や沖合への移転など、民間機の飛行ルートをも最優先した「空域の抜本的再編」を行う必要があります。

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。今後の首都圏空港整備の効果を最大限発揮するためには、羽田・成田の空域統合に止まらず、米軍・自衛隊空域も含めた近隣空域の再編が不可欠といえます。更に、再編した空域を有効に活用するために、広域管制などの効果的な運用を検討する必要があります。

安全を前提とした効率的な 空域・航空路の再編

安全の確保を前提とした上で、羽田の再拡張等による航空交通量の増大に対応するため、柔軟で効率的な空域運用・航空路の再編が必要です。2005年4月には、航空局が設置をした「RNAV^{*10}連絡協議会」により RNAV ロードマップ^{*11}（展開計画）が示され、運航効率の向上や空域容量の拡大のための具体的な RNAV 導入計画が明らかとなったことや、2005年9月には RVSM^{*12}（短縮垂直間隔）が導入されるなど、航空交通量増大への対応は図られつつあります。

また、2006年5月より、浜松沖自衛隊訓練空域において、自衛隊が使用していない時間帯（早朝、深夜、土・日等）に、民間機の使用が可能な航空路（調整経路）が設定されました。今後、他訓練空域への拡大も予定されていますが、これを抜本的な空域の改善につなげていくことが必要です。

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。

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べきです。

2006年2月より、国土交通省・防衛庁・気象庁と航空会社間での協動的意志決定を実現すべく、航空交通管理（ATM）センターの運用が開始されました。

ATMセンターでは、適切な空域の設定や空域の容量に応じた交通流量をコントロールするとしていますが、運航者の意思が的確に反映されているか、実際の運航にマッチした運用となっているかどうかなどを検証していく必要があります。

また、これをステップとして最終的には管制の国土交通省への一元化を目指していくことが必要です。

横田空域の返還に向けて

2006年5月、日米安全保障協議委員会（2プラス2）における最終報告では、航空自衛隊航空総隊司令部及び関連部隊を2010年度に横田飛行場へ移転すること、また横田空域の一部について2008年9月までに管制業務を日本に返還し、返還される空域については2006年10月までに特定することなどが明らかとなりました。

さらに、2006年5月19日には、2006年中に一部空域を前倒して日本に移管することで米軍と合意をしたことが発表されました。これにより、羽田空港から西日本へ向かう約190便について、1便あたりの飛行距離、時間がそれぞれ4マイル、1分程度の短縮となり、飛行時間や消費燃料の削減を図ることが可能となります。

これら空域返還の動きは一步前進であると考えますが、実施する以上は、2008年9月を待つことなく、早期に空域の返還を実現する必要があります。

嘉手納ラブコンの返還

嘉手納ラブコン^{*13}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。

2004年12月に嘉手納ラブコンを概ね3年後に返還することを目指し、施設整備及び関係機関訓練に着手するとしています。返後は、民間機に対して優先的、効率的な管制が行われるのかといった点に関し、今後の進展をさらに注視していく必要があります。

管制システムの高度化

新技術を利用した、次世代航空保安システムの構築に関しては、将来の交通量増加に対応できるように、安全で効率的な管制・通信機能を確保すべきです。

しかし、MTSAT（運輸多目的衛星）については、3号機以降はその効果と費用をあらためて十分に精査し、必要であれば計画を凍結すべきです。

さらには運営面においても、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。

あわせて、次世代航空保安システムの展開にあたり、コストのかからない航空管制システムの研究もあわせて必要です。

環境への配慮

航空機のエンジンからは大量の二酸化炭素が排出されています。世界的に地球温暖化防止に向けた取り組みが進められている中、日本の航空も削減に向けた努力が必要です。横田空域が返還された場合、約11万k l/年の燃料削減、約28万トン/年のCO₂削減などの省エネ効果が得られるといわれています。

環境保全の観点でも、横田空域の返還をはじめとした空域の有効活用や空域の再編が必要と考えます。

日本の諸制度は、国際標準に見合っていない

問題点

1998年、民間事業者の能力向上や航空技術革新等に対応し、航空審議会は「航空安全規制のあり方について」^{※14}を答申しました。

この答申に基づき1999年に法改正され、認定事業場、指定航空従事者養成施設

の基準が見直されました。検査制度全般に関わる改正（96年）や整備士制度の改正（99年）と併せ、2006年の改正では航空機整備受託に際し、認定事業場取得が義務付けられるなど事業者の能力向上に伴う制度の見直しが進んでいます。

しかし、課題は残されています。

米国では国に認定された事業者または権限の委譲を受けた個人が、耐空性の技術評価を行い承認できるシステムがあり、民間・行政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。一方、日本では耐空性に影響を与える修理方法は国の承認が必要であり、民間の技術力は十分に活用されていません。

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。

外航機の受託整備の際、整備士が日本の航空局が認めた資格所持者でも、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なっています。

提言

民間の能力活用

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^{※15}など）を導入し、民間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な業務の遂行が可能になり、民間の活力、責任能力の向上に繋がるものと考えます。

また、認定事業場は、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。制度を均一化し品質保証に対する責任の明確化を図ることで、より高品質な航空機を提供することができ、我が国の航空業界の競争力向上につながると考えます。

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すべきです。

諸外国とのハーモナイズ

今、航空機や装備品は輸出入が頻繁に行われています。また、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、諸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、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^{※16}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^{※17}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。



※14 航空安全規制のあり方：参考資料13参照

※15 DER (Designated Engineering Representative)：参考資料14参照

※16 BASA (Bilateral Aviation Safety Agreement)：参考資料15参照

※17 EASA (European Aviation Safety Agency)：参考資料16参照

利用者へのさらなる周知徹底と省令改正が必要

問題点

航空機内は、大勢の人が閉鎖された空間に着席し、密閉された空間で体の動きが制限され、ストレスの生じやすい特殊な空間です。

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制するため、罰則を伴った法制化に取り組んできました。^{※18}

こうした航空連合の取り組みは4年半におよび、着実に実を結んでいます。一方で、抑止効果を十分に発揮できていないといった報告もあがっています。

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、2004年7月客室乗務員に対しサンプリング調査を行い、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制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。

提言

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制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、未だ周知が不十分で十分な効力を発揮していないとの声も多くあげられています。

特に、化粧室での喫煙、禁止されている電子機器の使用の件数は多くなっています。

機内迷惑行為が新たに法^{※19}で禁じられ、しかも8つの安全阻害行為等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。

また、発生頻度の高い安全阻害行為については、ポイントを絞った対策を打つ必要があります。

適切な教育・訓練が必要です。

また、運用している中で問題点が発生した場合、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

現行法においては、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。

法の施行後、これらの事象は相当数発生していることから、対応策について早急に検討する必要があります。

国会での附帯決議にもあるように、実態に即して、2007年の航空法見直しにとらわれず、国土交通省令を早急に改めるよう航空局に求めていかなければなりません。

＜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ける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。

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、

技術の進歩への対応

携帯電話や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。

※18 機内迷惑防止法に関するこれまでの取り組み：参考資料17参照

※19 機内迷惑防止法 法制化（航空法改正）の骨子：参考資料18参照

特に機内持ち込み手荷物の制限の徹底は不十分

問題点

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」、さらには、成分不明な手荷物なども発生することがあり、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（貨物の送り手）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」（社団法人 日本化学工業協会の関連組織）が、平日の9時から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。

このように日本の航空貨物輸送における危険物の輸送体制は十分ではない状況にあるといえます。荷主も対象にした危険物の輸送に関する啓蒙活動や、無申告危険物の撲滅に向けた体制整備の強化等が求められています。



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。また、英国の空港においても、2006年7月5日より英国運輸当局の指示により機内持ち込み手荷物の大きさが制限されるようになりました。

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。香港をはじめ、米国の一部やマニラの空港においてもこの方式が採用されており、

事業者と行政は、「安全」を最優先に徹底した対策を講じる必要があります。

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。

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。

