

安全運航の堅持に向けた安全管理体制の強化を

背景と課題

安全管理体制の強化に向けた動向

2006年3月に航空法改正を受け、2007年7月に国土交通省において、航空会社から報告された航空輸送の安全にかかわる情報を分析し、安全性向上のための安全予防対策を審議・検討する目的で、「航空安全情報分析委員会」が設置され、航空連合もオブザーブとして参加しています。

トラブル発生傾向を把握すべく統計的な分析を行うなど、航空会社から報告された安全情報を積極的に活用する姿勢については評価出来ます。

一方で、「得られた情報の分析方法や分析結果に基づく対策は、本質的な安全性向上につながるものになっているか」「関係者への働きかけは十分か」などの観点で、これまでの取組みの成果と今後の課題を明確にすべきです。

また、2010年7月に公表された国土交通省の「航空保安人材育成・教育訓練の今後のあり方調査検討会」の中間報告では、ICAOからも保安管理に有効な方法だと評価されている SeMS(Security Management System)の考え方による自律的なリスク発見・予防対応や国による監査体制などの強化に向けた取組みがされていくことが明らかになりました。さらに、航空における次世代型安全行政への転換として国家安全プログラム(SSP)^{※9}を2011年から本格導入すべく検討・調査が進められるなど、航空保安をはじめとする安全管理体制については整備されつつあります。

航空安全基準アップデートプログラムの進捗状況

航空安全基準アップデートプログラム^{※10}は2008年3月に、技術進歩や国際標準の改訂動向、さらには新たな安全管

理手法や航空輸送サービスの展開といった社会的ニーズを踏まえた航空安全基準への転換を目指して策定されました。

その中では「航空輸送サービスの競争力向上」、「安全認証に係る外国当局と国際標準への適合」、「外国航空機の安全性確保と国際標準への適合」、「安全・安心を前提とした事業者ニーズへの対応」などの観点で航空安全基準の改訂が進められています。

航空安全基準アップデートプログラムには航空連合が主張してきた課題も反映されています。また、概ね予定通り進捗している点については評価出来ます。一方で、国土交通省成長戦略にて、オープンスカイに向けた各国との協議を今後推進していくことが示されていますが、自由化の中においても航空安全をきちんと維持される仕組み作りが必要です。

提

情報分析力の強化と未然防止の取組み

情報分析力の強化

これまで国土交通省が航空会社からの安全にかかわる報告を分析し、有効に活用していますが、今後も継続して分析力を向上させ、安全性向上につながる具体的な成果をあげられるように航空安全情報分析委員会の機能を強化していく必要があります。加えて、本邦航空会社だけでなく、本邦に乗り入れている外国航空会社からの情報収集にも取り組むべきと考えます。

また、航空会社は、航空法で定められた安全上のトラブルへの対応にとどまることなく、ヒヤリハットを含めた多くの情報を収集し、未然防止に向けた取組みを推進することが必要です。また、業界全体で連携し、ヒヤリハットを含めた情報共有を充実させることも重要です。

バードストライクによる事故の未然防止

バードストライクについては、2009

年2月のUSエアウェイズ不時着水事故をきっかけに社会的にも注目されるようになり、国土交通省も外国航空会社を含む航空事業者から情報を収集し、分析を進めています。鳥類を対象としていることもあり、抜本的な対策を講じることは難しいものの、諸外国の事例を参考にするなど、継続して「バードストライク低減に向けて」取り組んでいくことが重要であり、重大な事故の未然防止につながっていくものと考えます。

規制緩和・自由化と航空安全の堅持

航空安全基準アップデートプログラムについては、今後も引き続き、航空産業で働く者の視点から安全性に問題がないか個別にチェックすることが必要です。

なかでも、外国航空機の安全確保は、オープンスカイに向けた各国との協議が進められていく中では重要になってきます。不具合が多く安全性が懸念される航空会社については、当該国の航空当局との連携強化のみならず、安全が確保されない以上、当該航空会社の乗り入れを禁じるなど、日本政府として強い意思を持って対応していくことが必要です。

また、国土交通省成長戦略にて、航空事業者の効率的な事業運営に向けた環境整備として技術規制を緩和していく方向性が示されています。それらは今後の航空産業の自立的な成長に向けて必要な政策だと認識していますが、安全性の確保を前提に十分に検討を進めていくべきです。そのため、航空連合としても引き続き動向を厳しくチェックしていきます。

※9 国家安全プログラム：参考資料9

※10 航空安全基準アップデートプログラム：参考資料10

テロ・ハイジャック対策は国家レベルの課題

背景と課題

2001年9月11日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）が設置され、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。

各国で新たな航空保安対策が進められるなか、日本では「国家民間航空保安プログラム」が2005年4月から実施され、様々な航空保安体制の強化が図られることになりました。

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は、対応マニュアルの策定など対症療法に止まり、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、航空事業者など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が、このプログラムにより一定程度の対応が取られることになりました。

現在、国家民間航空保安プログラムに基づく航空保安体制は、定着しつつありますが、一方で具体的な課題も顕在化しつつあります。

ここ数年、貨物地区からランプサイドへの侵入事例が発生し、貨物地区における保安体制については、まだ十分機能しているとは言えません。また、空港における保安検査について、各空港によって検査機器の精度や対応にバラツキがあるとの指摘を利用者から受けています。さらに、空港ビルとランプエリア間のセキュリティ体制は国の指導もあり、一定レベルの強化が図られていますが、旅客ターミナルから空港ビルへのセキュリティ体制は十分とは言えない状況です。

2006年8月には、英国発米国行き複数の航空機を狙った同時爆破テロ未遂

事件が、2009年12月にはオランダ発米国行き航空機内で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現在も継続しています。

こうした中、世界各国が協調して航空保安対策を強化する必要性が強く認識され始め、アジア太平洋地域においては、2010年3月に「航空保安に関するアジア太平洋地域共同宣言」が日本において採択され、各国が協調して取り組む決意が示されました。

提

国は航空保安の一義的責任を負うべき

言

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。保安対策はもはや一民間航空だけではなし得ません。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。

主要国の航空保安の実施状況を見ても、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、中国、オーストラリアなどでは国もしくは空港管理者が責任主体となって実施しており、エアラインが責任主体となっている国は日本などごく少数の国に限られています。

国家民間航空保安プログラムの実施とともに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、空港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、法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定着とPDCA

現在の国家民間航空保安プログラムに基づく航空保安体制は、運用開始から5年以上が経過し、今後は、保安対策が形骸化しないよう、現行プログラムの定着だけでなく、運用上の問題点を把握し、改善・強化していくという視点も必要です。また、国を中心に利用者への周知を行い、保安体制に対する理解・協力を引き続き求めていくことも重要です。

貨物地区における保安体制の強化については、事例発生後、全国の空港に対して保安体制の再点検指示や必要に応じて指導等を国が行っていますが、現行施設の範囲内での対策や、空港会社・事業者任せでは物理的にも費用的にも限界があります。また、保安強化一辺倒ではなく、貨物ハンドリング上の作業性も考慮した上での対策が必要であり、国と空港会社・事業者が一体となって抜本的な対策を考える必要があります。

空港ビルのセキュリティ体制については、空港ビルと事業者が連携し、セキュリティ体制の強化に迅速に対応していくことが重要です。

保安検査については、国が一定のガイドラインを設定するなどして、検査精度や対応のバラツキをなくしていく必要があります。また、導入が検討されているボディスキャナーによる検査は、その効果については言うまでもありませんが、プライバシー保護や具体的な検査方法、利便性や定時性への影響などの課題があり、導入に際しては十分な検討を重ねる必要があると考えます。

再発防止のための事故調査体制は不十分

背景と課題

航空事故は、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。

日本では、2001年4月に航空事故調査委員会設置法が改正^{※1}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。

しかしながら、日本の事故調査には、複数の大きな課題があります。

脆弱な事故調査体制

体制面では、先進諸外国と比べ、人員・予算ともに脆弱と言わざるを得ません。例えば、米国のNTSB（国家運輸安全委員会）と比較すると予算は約80分の1、人員は約8分の1となっており、大きな差があります。

事故調査と犯罪捜査の関係

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、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

実態です。

2001年静岡県焼津市上空で発生した旅客機同士のニアミス事故では、担当管制官が刑事裁判で有罪判決を受けました。今後もこういった個人への責任追及、厳罰化の傾向が強まれば、事故の原因究明や再発防止の妨げになることが懸念されます。

事故調査報告書の目的外使用

1997年紀伊半島上空で発生した旅客機の急激な揺れに伴う負傷事故では、事故の再発防止が唯一の目的である事故調査報告書が、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も検討する必要があります。

事故調査機関の独立性

2008年10月に、航空・鉄道事故調査委員会と海難審判庁を統合し、陸・海・空の事故調査や分析を行う「運輸安全委員会」が、国土交通省の外局（3条機関）として新設されました。しかし、運輸安全委員会は、外局とはいえ、国土交通省のもとに設置された機関であり、管制官や行政システムなど国土交通省内部に対して、十分な事故調査ができるのかという点で疑問があります。

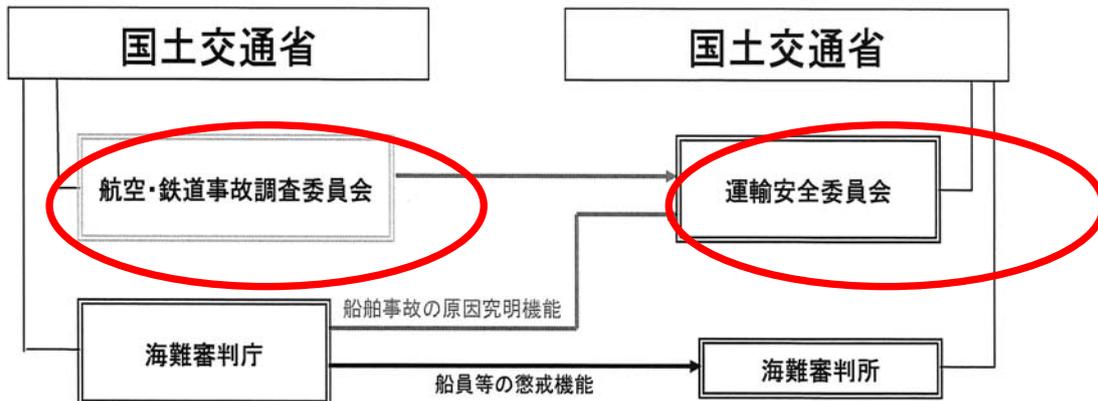
航空連合は、この運輸安全委員会の設置に関するプロセスを「本来の事故調査機関の在り方を議論し、体制・機能の両面から改善を図る絶好の機会」と位置付け、国土

交通省との協議において意見具申するとともに、国会審議の場でも意見反映されるよう努力してきました。しかしながら、行政の進め方は組織改編に関する方法論の範疇にとどまり、結果としては多いに不足を残しています。

一方、2010年8月に消費者庁において、消費者事故の独立した公正かつ網羅的な調査機関のあり方についての検討が開始されました。平成23年度に結論を出す予定であり、航空連合としても検討内容を注視していく必要があります。

被害者支援の在り方

運輸安全委員会の設置に際し、新たに被害者支援の在り方について審議され、一部、被害者への適切な情報提供に関する事項が法案化され、附帯決議には被害者支援を後押しする条文が盛り込まれました。大規模事故等の発生時や事故後に公共交通事業者等が行う情報提供や心のケアなどの被害者支援について、そのあり方の明確化に対するご遺族などの要望から、「公共交通における事故による被害者等への支援のあり方検討会」が平成21年度に開催されました。平成22年度は被害者・ご家族の支援ニーズに即応した対応が図られる予定で、航空連合としても引き続き検討会での議論に注目しつつ、被害者支援体制の在り方について、研究を進める必要があります。



※11 航空事故調査委員会設置法の改正：参考資料11

※12 医療安全調査委員会：参考資料12

提

言

事故調査機関の体制・機能強化

運輸安全委員会は、早急に脆弱な予算・人員規模を拡充すべきです。

国土交通省は運輸安全委員会の設置に伴い、航空・鉄道事故調査委員会から人員増を図ったとの認識を示していますが、実際は海難審判庁との統合により海難事故を取り扱う人員が増加しただけであり、現状維持に過ぎません。むしろ、2機関の管理部署など重複業務の整理により、全体では若干の人員減となっています。

また、航空業界は、運航・機材・整備など様々な分野で日進月歩の技術革新を遂げており、個人の努力のみで、高い専門性を蓄積することは困難であると考えられます。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、専門知識と技量を蓄積することが不可欠です。加えて、必要に応じて、運航ノウハウを持つ航空会社や設計ノウハウを持つメーカーを含めた調査体制を組むことも検討すべきと考えます。

今後も、航空連合としても運輸安全委員会の運営状況の点検などのフォローアップを実施し、事故調査機関としての機能が十分に発揮されているか注視していきます。

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、関係当事者への萎縮効果が働き、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、関係者の積極的な協力が得られるよう事故調査を第一義的に考えるべきです。

そのためには、犯罪捜査が事故調査に優先する現状を改め、運輸安全委員会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。具体的には、1972年に航空・鉄道事故調査委員会と警察庁との間で取り交わされていた「覚書」「犯罪捜査および事故調査の実施に関する細目」について、事故調査を優先する内容に見直すことが必要です。

その上で、事故発生時の初動体制は運輸安全委員会では限界があるため、現場保存などは警察の機動力を活用すべきと考えます。

現在、設置準備が進められている「医療安全調査委員会（仮称）」^{*12}の議論も参考にすべきです。

事故調査報告書の使用制限

事故調査報告書は、刑事裁判などの証拠としては使用せず、再発防止を唯一の使用目的とするべく、制限を設けるべきです。

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、国民的レベルで理解を図る必要があります。

一方、事故に至る事実関係については、専門知識の面で警察の調査には限界があります。運輸安全委員会の調査結果のう

ち、飛行データなど事実関係にかかわる部分に限り、裁判における事実認定のための使用を検討することも必要と考えます。

また、事実関係については、速やかに公表して利用者の安心感を高めることに活用すべきです。

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、調査の実施に關し、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。

2008年10月に発足した運輸安全委員会は国土交通省の外局（3条機関）となり、これまで航空・鉄道事故調査委員会が国土交通省の内局（8条機関）であったことと比べれば一歩前進と言えます。しかしながら、国土交通省とのつながりは依然として強く、事故調査機関の独立性という観点からは不十分です。

2005年に発生したJR西日本の福知山線列車脱線事故の調査において、運輸安全委員会の前身である航空・鉄道事故調査委員会の元委員が情報漏えい等を行っていたことが判明しました。こうした事例からも、調査機関の国交省からの独立性はしっかり確保される必要があります。具体的には、公正取引委員会のように内閣府に直結させるなど、国土交通省から完全に切り離すことが求められます。また、徹底した再発防止策に加え、運輸安全委員会のコンプライアンス体制も強化することが求められます。

「公共交通における事故による被害者等への支援のあり方検討会」について（開催趣旨）

I 背景

鉄道・航空事故等が発生した場合の被害者等に対する支援については、一義的には事故を起こした公共交通事業者により損害賠償等がなされるが、こうした対応とは別に、大規模事故等の発生時や事故後に公共交通事業者等が行っている情報提供や心のケアなどの被害者支援について、そのあり方を明確化してほしいとの要望が見られる。また、運輸安全委員会の設置等を内容とする国土交通省設置法等の一部改正法案の国会審議の際にも、被害者・遺族への支援の重要性にかんがみ、「総合的な施策の推進のために必要な措置を検討すること」とする附帯決議がなされた。このため、遺族団体や支援団体の参画を得ながら、有識者、行政関係者が一堂に会する検討会を開催し、こうした観点に立った被害者等への支援のあり方を検討する。

II 検討内容

1. 21年度：被害者等が求める支援ニーズを把握し、結果を関係者に情報提供
2. 22年度：関係者の指針を取りまとめ、普及啓発

民間機を最優先に空域を抜本的に再編すべき

背景と課題

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（下図）は、1971年7月に栗石上空で発生した全日空機と自衛隊訓練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・性能向上などに対応が追いついていないとは言えません。

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、自衛隊空域は防衛省、米軍空域は米軍がそれぞれ担当しているため、極めて複雑なものとなっています。

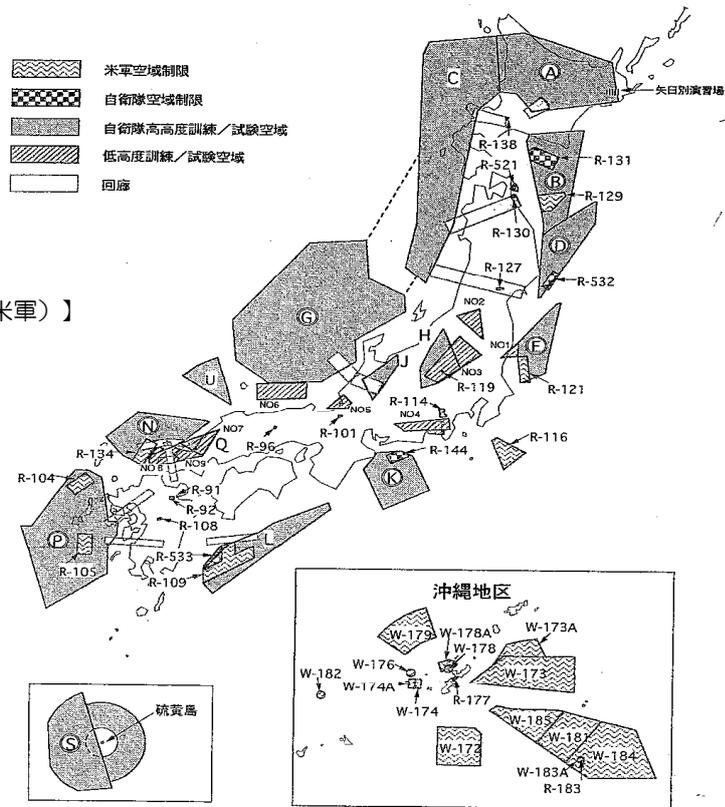
そのため、国土交通省管轄の管制機関と、米軍の管制機関との間の情報伝達が煩雑であるばかりか、計器飛行方式で飛行する民間機と、有視界方式で飛行することの多い自衛隊機・米軍機が狭い空域に多数混在することから、危険性が指摘されています。そうした中、2010年3月に嘉手納ラプコン^{※13}が米軍から返還されたことは、安全性の向上と航空交通量増への対応として期待できます。

また、横田空域に関しても、2008年

9月に一部が返還され、羽田空港から西方面への出発経路の見直しが実施され、飛行時間の短縮や燃料削減を図ることが可能になっていますが、その出発経路は羽田再拡張までのものであるため、効果を検証した上で今後の展開につなげていく必要があります。

2009年10月の成田空港B滑走路の2,500m化及び2010年10月の羽田空港再拡張による首都圏空港の容量拡大、航空交通量の増大を見据え、関東空域の再編と出発・到着経路の見直しも計画されていることもあり、安全性の維持と利用者利便の視点から航空連合としても進捗状況を注視しています。

【主な訓練・試験／制限空域（自衛隊、米軍）】



※13 嘉手納ラプコン（RAPCON：Radar Approach Control）の返還：参考資料13参照

※14 EDCT（Expected Departure Clearance Time－出発制御時刻）：参考資料14参照

※15 RNAV（Area Navigation－広域航法）ロードマップ：参考資料15参照

※16 RVSM（Reduced Vertical Separation Minimum－短縮垂直間隔）：参考資料16参照

安全を最優先した 空域の再編と 管制の一元化

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

2006年2月より、国土交通省・防衛省・気象庁と航空会社間での協調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、適切な空域の設定や空域容量に応じた交通流量のコントロールを実施するとしています。首都圏空港の容量拡大を控えるなか、EDCT(出発制御時刻)^{*14}の精度や定時性と燃料効率のバランスといった観点で、最適なフローコントロールが実施できているか、イレギュラー発生時などにおいて運航者との協調に基づく意思決定が行われているかなど、現在の運用状況の評価を行い、改善を図ることが必要です。

また、自衛隊や米軍の訓練空域が使用されていない場合や悪天候空域を迂回する場合に当該空域を民間機が飛行するための調整をするなど、国土交通省、防衛省、米軍が連携している空域の有効活用に向けた取組みが推進されていますが、これらを契機として、現行の複雑な管制体制を見直し、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。

首都圏空港容量の拡大と 関東空域の再編に向けて

2010年10月に羽田空港のD滑走路が供用開始予定となっていますが、40.7万回にとどまらず、さらなる増加に向けて検討していく必要があります。そのためには、昨今の航空機の性能向上による騒音レベルの低下を踏まえ、首都圏上空空域のさらなる活用などについても今後検討を行い、効率的な離発着経路の設定につなげていく必要があります。

成田空港についても発着回数を段階的に30万回まで拡大していくことが示されています。今後、具体的なスケジュールを明らかにしていく必要があります。

これまで航空連合が主張してきた茨城空港(百里飛行場)の進入管制空域の見

直しについては、2010年3月に航空法施行令が改正されましたが、運用状況を点検し、効果を検証していくことでさらなる拡大につなげていく必要があります。

一方で、空港容量の拡大に向けては、安全かつ効率的な運用方法となっているか、航空機の地上走行に関して適切に対応が図られているか、駐機場などの施設増設は適切に整備されているか、利用者の利便性の向上につながっているか、などの視点を十分に踏まえながら進めていくべきと考えます。

なお、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、自衛隊の茨城空港(百里飛行場)など空港が混在しており、関東空域は世界でも有数の混雑空域となっています。空港整備の効果を最大限発揮するためには、羽田・成田の空域統合や、米軍・自衛隊空域も含めた近隣空域の再編が不可欠です。国土交通省でも今後の首都圏の航空交通量増大に対応すべく、2010年1月に羽田・成田の空域にかかわるターミナル・レーダー管制業務を羽田空港で一元化しています。今後も新たな中間空域の設定などによる関東空域の再編が計画されています。また、羽田再拡張後の出発・到着経路については関東空域の再編を踏まえて引き続き検討されていくため、航空連合としても引き続き注視していきます。

効率的な 空域の使用や航空路設定

2005年に示されたRNAVロードマップ^{*15}により、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り、RVSM^{*16}(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ています。また、2007年9月には、国際標準に準拠した効率的なRNAVの経路設定が可能となり、航空路ならびに空港周辺におけるRNAVの運航環境は整備されつつあります。今後も計画の進捗状況や運用状況を点検し、交通量の増大に対応すべく、運航者ニーズに応じた柔軟かつ効率的な空域の活用を促進していくとともに、これを抜本的な空域の見直しにもつなげていくことも必要です。

管制システムの高度化と 管制処理能力の強化

国土交通省では、今後の発着容量の増加に対応すべく、新たな管制システムである航空路管制卓システム(IECS)を2008年11月から順次

導入し、管制処理能力の効率化・向上を図っています。2010年3月には那覇航空交通管制部への導入が完了し、札幌・東京・福岡・那覇の全航空交通管制部に配置されることになりました。今後は、安全性や空域の効率的な活用、増大する航空交通量への対応といった観点で、運用状況について注視していく必要があります。

また、航空管制官についても、安全性の確保は大前提とした上で、生産性向上の一助となるよう、管制官個人にインセンティブが働くような仕組みや効果的な人事ローテーションなどの検討も必要と考えます。

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、安全で効率的な管制・通信機能を確保すべきです。航空局は、MTSAT(運輸多目的衛星)の3号機の予算化をここ数年見送っていますが、現行の衛星の耐用年数を踏まえ、計画的に次世代航空保安システムの検討・展開を進める必要があります。その際には、衛星の外国との共同使用も含め、低コストな航空管制システムを研究することが必要です。

航空路施設の維持・更新

2010年度予算において、航空路施設の整備に関する予算の削減がされましたが、首都圏空港容量の拡大に伴う交通量の増大が予想されている中において、航空路整備は引き続き重要です。そのため、航空路施設の維持・更新のために必要な財源は確保されるべきと考えます。また、費用負担に関しても、本邦上空を燃料効率の良い高度で通過している外国航空会社にも適正に課し、日本の航空事業者・利用者に負担が偏らない運営がされるべきと考えます。

[5] 機内迷惑行為の抑止

利用者への周知徹底と継続した運用の改善が必要

背景と課題

取組みの経緯

航空連合では結成当初の1999年より、機内迷惑行為を防止するための法整備に向けて取組んできました。
※17

4年半にわたる取組みが実を結び、2004年1月航空法が改正され、機内迷惑行為の中でも航空機の安全を阻害する行為について禁止命令対象行為として8種類の類型を定め、処罰の対象となりましたが、航空連合が主張してきた「座席・通路での喫煙」、「旅客へのセクハラ」については、禁止命令対象行為には盛り込まれませんでした。
※18

アンケートの分析

改正航空法施行後3年が経過し附則により、施行状況を点検し必要な措置を講ずることになりましたが、航空連合でも運用状況を点検するため、2006年12月に客室乗務員対象のアンケートを実施しました。(回収数：4001枚)

アンケートを分析した結果、「周知不足」、「関係者の理解不足や連携が不十分」、「航空会社の毅然とした対応の不足」、「携帯電話の繰り返し使用・化粧室での喫煙・泥酔など、悪質な旅客への対応」、「座席・通路などの喫煙に対する法規制」、「旅客へのセクハラに対する対応」、「携帯電話使用時期の外国航空会社との整合」、「多様化する電子機器へのタイムリーな対応」、「継続した運用状況の点検の必要性」など、多くの課題が浮き彫りとなりました。
※19

一方、国土交通省航空局は附則への対応として、「航空機内における安全阻害行為等に関する有識者懇談会」(以下、懇談会)を設置し議論を進めました。航空連合はこの懇談会にオブザーブとして出席し、アンケートをもとにした課題と対応策について主張を行いました。

懇談会の提言

懇談会は2007年3月に、「使用制限対象電子機器の見直し」、「口頭注意を省略して命令書の交付を可能とするなど、運用の簡素化・改善の実施」、「周知を主とする安全阻害行為等の効果的な抑制方策の実施」、「安全阻害行為等の定期的な検討の実施」の4点を提言に取りまとめました。
※20

航空連合のアンケートをもとにした対応策のうち、「周知の充実」、「関係者の理解向上と連携強化」、「航空会社の毅然とした対応」、「悪質旅客への対応」、「多様化する電子機器へのタイムリーな対応」、「継続した運用状況の点検」などは提言に反映されましたが、アンケートで浮き彫りになった「座席・通路などの喫煙に対する法規制」、「旅客へのセクハラに対する対応」、「携帯電話使用時期の外国航空会社との整合」などの課題は盛り込まれませんでした。

対策と課題

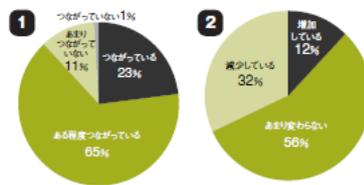
国土交通省航空局は、懇談会の提言を受けて、2007年5月23日にガイドラインを改訂し、「悪質者や常習犯へは口頭注意を省略し、命令書を手交できる」、「離着陸時の使用制限設備にレッグレストを追加する」としました。また、2007年10月1日からは、使用制限電子機器告示が改正され、その時点では最新の電子機器への対応がとられることとなりました。

ガイドラインの改定後は、機内での周知など改善が進んでいると感じられる一方で、「携帯電話使用時期の外国航空会社との不整合の是正が進んでいない」、「依然として法律が正確かつ広く国民に伝わっているとは言えない」との声もあがっています。また、告示の改正後も、新たな電子機器類が開発されており、現場の実態に合った運用ができるよう、継続した取り組みが必要です。

機内迷惑行為に関するアンケートの集計結果

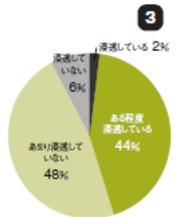
法制化の効果をどう捉えるか ▶抑止効果：グラフ1◀ ▶発生頻度：グラフ2◀

「抑止につながっている」または「ある程度はつながっている」が88%となっていますが、「迷惑行為が減少している」との回答は、32%に止まっています。



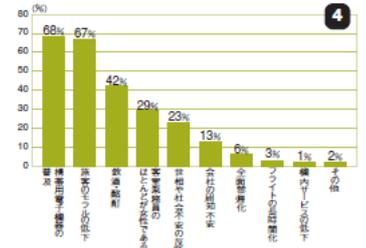
航空法改正は旅客に浸透しているか ▶浸透度合：グラフ3◀

「浸透している」または「ある程度浸透している」が50%を切っています。



迷惑行為の発生原因は何が考えられるか ▶発生原因：グラフ4◀

「携帯用電子機器の普及」を68%、「旅客のモラルの低下」を67%の方が挙げています。次いで、「飲酒・酔酩」が42%、「客室乗務員のほとんどが女性」が29%となっています。



※17 機内迷惑防止法に関する法制化までの取り組み：参考資料17参照

※18 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

※19 航空連合の分析：参考資料19参照

※20 懇談会の提言(抄)：参考資料20参照

提言

利用者への周知徹底

広く国民に周知するためには、機内や空港だけでなく、ビデオやポスター、テレビCMなどあらゆる機会を捉えて実施することが必要です。その際には、マナー違反ではなく、航空機の安全を阻害するために禁止されているといった、なぜ規制されているのかという理由も含めて伝えることが効果的です。さらに、法改正時点と比較するとアジア諸国との経済交流が活発化していることから、中国語・韓国語といった英語以外の言語での周知を行うことが必要です。

また、懇談会の提言にも触れられている通り、周知不足という点では、空港警察、外国航空会社などに対しても同様です。法の内容、運用についての理解不足が、航空関係者・空港警察との連携の不十分さとして顕在化しているため、きちんと理解を進めることで、連携強化を図る必要があります。特に、外国航空会社については、携帯電話の使用時期が本邦航空会社と異なるという事象が発生して

います。乗務員や利用者が混乱することのないよう、安全性への影響を勘案しつつ、携帯電話の使用時期の統一した運用へ向けたルール作りが必要です。

運用の改善

携帯電話の繰り返し使用や化粧室内での喫煙など、法違反を知っていても行為を行っている悪質なケースがあります。また、泥酔による暴言や暴力などは継続して発生しています。懇談会の提言は、悪質者や常習犯へは口頭注意を省略して命令書を交付できるようにすることや、航空会社としての毅然とした態度により対応していくとの認識です。航空連合としては、口頭注意後すみやかに行為を止めない場合、命令書をためらわず手交し、抑止力として活用することが重要と考えます。そのためには、ガイドラインが改訂されたことを契機に、航空会社が運用の点検を行い、客室乗務員が命令書の手交をためらわない仕組みの構築や、機長との判断の差を小さくすることなどが重要です。また、航空会社の毅然とした態度として、常習犯や泥酔旅客の搭乗拒否や、悪質な旅客の告発を積極的に行うこ

とも重要です。

法の施行状況の継続点検

使用制限電子機器の告示は、1年ごとに検証・見直しを行うこととなっており、これまでとの比較では前進していますが、技術の進歩が早く多様化する電子機器への対応としては、全く新しい電子機器が開発された場合や、航空機内で携帯電話が使用できるようになるなど、大きな変化があった場合には、検証期間にこだわらず臨機応変な対応が必要です。

ただし、機内での携帯電話使用については、安全性への影響を十分に考慮した上で、外国航空会社と整合性を図ることや、航空機の特性を考慮した使用時期・方法の設定が必要です。

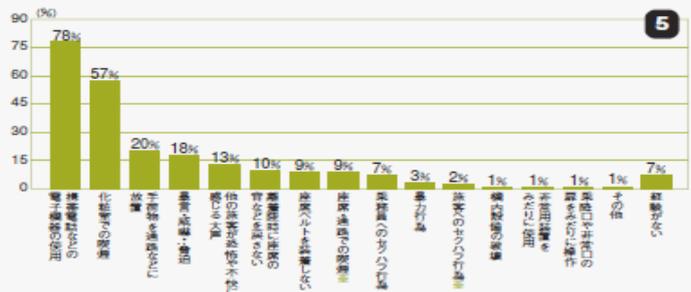
また、懇談会の提言にある「安全阻害行為等の定期的な検討の実施」を確実に実施することが重要です。現時点での問題点を点検した上で、必要に応じて、「座席・通路などの喫煙に対する法規制」、「旅客へのセクハラに対する対応」も検討する必要があります。

どのような迷惑行為に遭遇したことがあるか

▶ 遭遇した迷惑行為（※は附帯決議で検討が求められている事項）：グラフ5

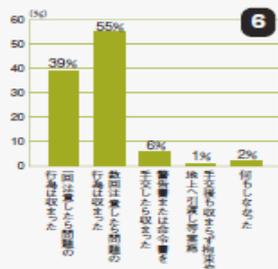
「携帯電話などの電子機器の使用」を78%、「化粧室内での喫煙」を57%の方が挙げています。次いで「通路などへの手荷物の放置」が20%となっています。

一方、航空法改正時の附帯決議にあった、「座席・通路での喫煙」は9%、「旅客へのセクハラ行為」は2%でした。



迷惑行為発生時にどのように対応したか

▶ 発生時の対応：グラフ6

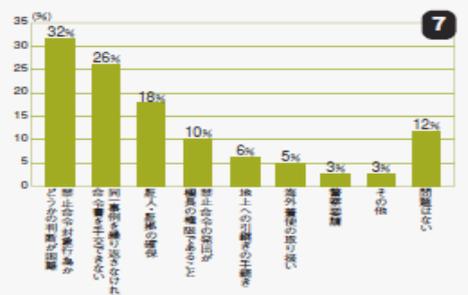


「1回目の注意で取まった」が39%、「取まるまでに数回の注意が必要」が55%、「命令書または警告書の手交」にまで及んだのは10%未満でした。

事例発生時の対処に問題はあるか

▶ 対処の問題点：グラフ7

「禁止命令対象行為かの判断が困難」が32%、「同一事例を繰り返さない」と命令書の手交ができない」が26%となっています。また、「証人・証拠の確保」が18%、「禁止命令の発出が機長権限」が10%でした。



無申告危険物対策、機内持ち込み手荷物制限の徹底を

背景と課題

航空機内に大きな手荷物を持ち込むことは、安全上問題があります。

これまで、航空各社では運航機材ごとにそれぞれ機内持ち込み手荷物のサイズを規定し、運送約款で

制限し、時刻表などで周知していましたが、規定のサイズを超え、航空機内の収納スペースに収納できない手荷物が多く持ち込まれているのが実態でした。

2009年12月1日より、定期航空協会の主導により、国内線における機内持ち込み手荷物のサイズが統一されましたが、その後の運用状況の点検が必要です。

航空機に搭載される貨物、特に危険物については、荷主による規定に従った梱包・手続きが行われることが大前提となります。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ません。また、とりわけ宅配貨物において無申告危険物の混入が後を絶たず、事業者と代理店が協働して対策に努めていますが、代理店間で対応にバラツキがみられます。

世界最大の貨物取扱能力を誇る香港や米国では、政府が省庁横断的な専門機関を有し、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が、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。

また国土交通省も、人事異動により担当者が定着しない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。

提言

機内持ち込み手荷物の制限の徹底

空港での手荷物取り扱い

2009年12月より機内持ち込み手荷物のサイズが各社で統一され、保安検査場でサイズを確認するゲージを設置し、手荷物の大きさを確認するなどの対策を講じた結果、規定を超える手荷物が機内に持ち込まれることは少なくなったものの、旅客に十分に浸透しているとは言えません。

旅客への継続的な周知はもちろんのこと、空港施設を新設、改修する際にターミナルの増設や、保安検査通過後に手荷物を受託できる体制を構築するなど、手荷物を預けやすい環境作りが必要と考えます。

利用者への周知徹底

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」、について、旅行会社の協力も得ながらあらゆる機会を使って周知することが重要です。特に、今後は訪日外国人など、国際線利用者に対しても周知する必要があります。加えて、手荷物を通路などに放置する行為は安全阻害行為であり、航空法違反（50万円以下の罰金）となることも併せて伝える必要があります。

ライターの機内への置き忘れが、依然として発生しています。引き続き、定期的な点検と利用者への周知を実施していく必要があります。

航空貨物への危険物対策

行政としての危険物対策

国は、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。

2008年9月、航空輸送が禁止されている花火を、代理店の確認不足によって輸送した事例が発生しましたが、対応策のひとつとして、荷主団体に対する協力要請が国から実施されました。これは、無申告危険物対策として荷主の担う役割の重要性を国が認識し始めたことの表れであり、今後も対応状況を注視していきます。

宅配貨物における無申告危険物対策においては、荷主から直接貨物を受け取る代理店の果たす役割も重要です。航空会社との防止対策において、対応に改善が見られない代理店に対しては、国による直接指導も必要と考えます。

また、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、検知薬類など、受託の可否の判断が難しい事例も増えています。そのため、今後は国による化学品や輸送、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体制を構築することが必要です。その専門機関には、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。

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」^{※21}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。

※21 危険物輸送に関する技術的な指針：
参考資料21

国際標準との整合、日本の整備・製造技術の活用を

背景と課題

諸外国との安全協定締結に向けた動向

現在、外国籍機の受託整備、整備改造認定事業場、重要装備品の修理などの際、日本で実施している承認・審査を相手国からも重複して受けなければならず、これが事業者の大きな負担となっています。

航空安全基準アップデートプログラムにて、米国を始めとする「諸外国との相互承認の推進（BASA 締結など）」と、相互承認による「予備品証明のみなし制度」の活用について明文化されました。BASA 締結により、安全性を確保した上でそれらの負担軽減が図られることが期待できます。

2009年4月には米国とBASAを締結し、今後関連する通達（サーキュラー）の制改定を進めることとなっています。しかしながら、今回の米国とのBASAの対象が、航空機および装備品の耐空性に関する範囲(IPA)に限定されていること、BASA締結から1年以上経過したにもかかわらずサーキュラーの制改定がなされず事業者の負担軽減まで至っていないこと、米国以外の諸外国、とりわけヨーロッパのEASA^{*22}との相互承認の実現に向けた取組みが具体的に進展していないことなど、課題も多く残されています。

国土交通省成長戦略の中では、米国と

の相互承認の拡充や諸外国との協議の推進が盛り込まれており、具体的な進展が早期に望まれます。

航空法と航空機製造事業法の重複

民間航空機および装備品の整備分野に適用される法律については、航空法（国土交通省管轄）だけでなく、受託整備においては航空機製造事業法（経済産業省管轄）の適用も受けることになります。それぞれの法律の制定主旨は異なりますが、修理方法や設備を始めとする各種の認可項目に重複しているものも多く、二つの法律による二重の認可を受けざるを得ない状況が発生しています。

国の役割の見直し

諸外国との相互承認や国産旅客機の開発も見据え、諸外国と対等に伍していくには、国としての能力向上や体制の充実が必要です。しかしながら、予備品証明検査を国が直接検査するなど、民間にて行える業務も国が行っている現状があります。

提

諸外国とのハーモナイゼーション

航空安全基準アップデートプログラムや国土交通省成長戦略で示された「諸外国との

言

相互承認の推進(BASAの締結など)」は、積極的に推進すべきです。

先ずはすでに締結されたIPA関連のサーキュラーの制改定を進め、できるだけ早期にBASA締結効果を実現する必要があります。

加えて、米国とのBASA対象範囲の拡大、とくに整備施設関連(MIP)への拡大、さらにはヨーロッパのEASAをはじめとした諸外国との相互承認の締結に向けて積極的に取組むことが求められます。

二重行政の是正

民間航空機の整備分野における「航空法」と「航空機製造事業法」の重複項目については、管轄する国土交通省と経済産業省で調整を行い、航空法の認定事業場においては航空機製造事業法を適用外とし、航空機製造事業法は製造事業を対象とするなど、法律を改定すべきです。

国としての能力向上と体制の充実

民間の能力を最大限活用することを前提に、国の行う業務は、航空機や装備品の設計審査、整備などの実施体制検査、航空の安全確保に関する指導・監督、調査・研究やそれに基づく制度の見直しなど、国にしかできないものに特化し、国としての能力向上と体制の充実を図るべきです。

<BASA (Bilateral Aviation Safety Agreement) とは>

我が国と同等以上の制度を有する相手国の証明や評価結果等をもとに、検査を一部省略して自国の証明等を行う相互承認のための協定。BASAに基づき各分野毎の実施取決め (IP: Implementation Procedures、下記) を当局間で作成することにより、安全を確保しつつ、航空機および装備品の耐空性に関する検査の省略、認定事業場やシミュレータなどの認定・維持における検査の省略、ライセンス切替えにおける試験などの省略が期待できる。

IPA=Implementation Procedures for Airworthiness (航空機および装備品の耐空性に関する実施取決め)

MIP=Maintenance Implementation Procedures (整備施設関連の実施取決め)

SIP=Simulator Implementation Procedures (フライトシミュレータ関連の実施取決め)

IPL=Implementation Procedures for Licensing (乗員ライセンス関連の実施取決め)

※22 EASA (European Aviation Safety Agency) : 参考資料22