

PART II 航空安全政策

[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。

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。**

背景と課題

2001年9月11日、米国で発生した、ハイジャックされた民間航空機による同時多発テロ事件は、世界の航空関係者を震撼させました。

それまで、民間航空機が自爆テロの兵器として使用されることは想定されておらず、空港での保安検査も自爆を前提にしたものではありませんでした。同時多発テロで、航空保安の前提が根底から覆されることになりました。



テロは、単に航空旅客需要を大幅に減少させたにとどまらず、米国経済、さらには日本を含む世界の経済に少なからぬ打撃を与えました。

テロ、ハイジャックの再発防止は、もはや一民間航空の問題ではなく、国や国民をいかにして守るかという問題になっています。

しかしながら国土交通省は、同時多発テロ後も「航空保安は航空事業者の責任」とのスタンスを変えていません。

1999年7月23日、ANA061便がハイジャックされ、乗客は全員無事だったものの機長が殉職され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が曖昧なことと、それを背景に各々の危機管理意識が低かったことが指摘されています。

航空連合は、このハイジャック事件の反省を踏まえ、国の責任の下、各々の責任範囲を明確化することを求めてきましたが、同時多発テロから2年以上経過した今になっても実現していません。

米国はテロ後、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429空港の保安検査員(約44,000人)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。さらに、約1,100台のEDS(Explosive Detection Machines＝爆発物探知装置)も配備しました。

2002年2月、ICAO(国際民間航空機関)は閣僚級の会合を開き、「民間航空の安全と保安に対する政府の責任を強調」することを含めて確認し合い、航空保安対策を強化する宣言を採択しました。

続いて2002年6月のカナナスキス・サミットでは、航空保安監査の実施を含む「交通保安に関するG8協調行動」が採択されました。

また、IATA(国際航空運送協会)は、2003年6月の年次総会で、「保安関連の責任は国家にあり、そのコスト負担を政府に求める」ことを含む「ワシントン宣言」を採択しました。

こうした中、日本の航空保安の法的裏付けはわずかに航空法第86条の2の第2項に「国土交通大臣は、航空の安全を確保するために特に必要があると認めるときは、航空運送事業を経営する者に対し、前項の規定(注:爆発物など輸送禁止物件の取り卸し)による措置を講ずべきことを命ずることができる」と規定されているのみです。

また、空港管理規則でも、「空港事務所長は、(中略)当該空港を使用する航空運送事業者に対し、空港事務所長の指示する方法により当該航空運送事業者の運送する旅客及びその手荷物の検査を実施すべきことを指示することがある」(第6条の2)との規定にとどまっています。

したがって、各空港での保安検査は、航空事業者と利用者との間の契約である「運送約款」に基づいて各航空事業者が実施しているに過ぎず、国の保安検査への関与は極めて限定的かつ不十分です。

言うまでもなく、テロ・ハイジャック対策は世界的に大変重要かつ緊急を要する課題です。

イラク戦争もありテロへの緊張が高まっている中、日本においても、国の責任の下で抜本的かつ効果的な対策を講じることが急務となっています。

では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

法制化の必要性

前述のとおり、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。

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 検査員の資格要件、訓練基準の策定
公的資格を有することを検査員の条件とし、その資格要件や配置、訓練に関する基準を策定する。
- ④ 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。
- ⑤ 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のうち、少なくとも9・11テロ以降追加的に発生した分を一般財源で賄う。



また、国は、航空保安上の必要性から、航空機で輸送してはならない物品を定めるのみならず、国際的にテロリストと認められている者など危険人物の搭乗を禁止することも検討すべきと考えます。

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。

また、国が航空機による輸送を禁止した物品の搭載を拒絶し、国が搭乗を禁止した人物の搭乗を拒否する義務も負うことも検討すべきと考えます。

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。

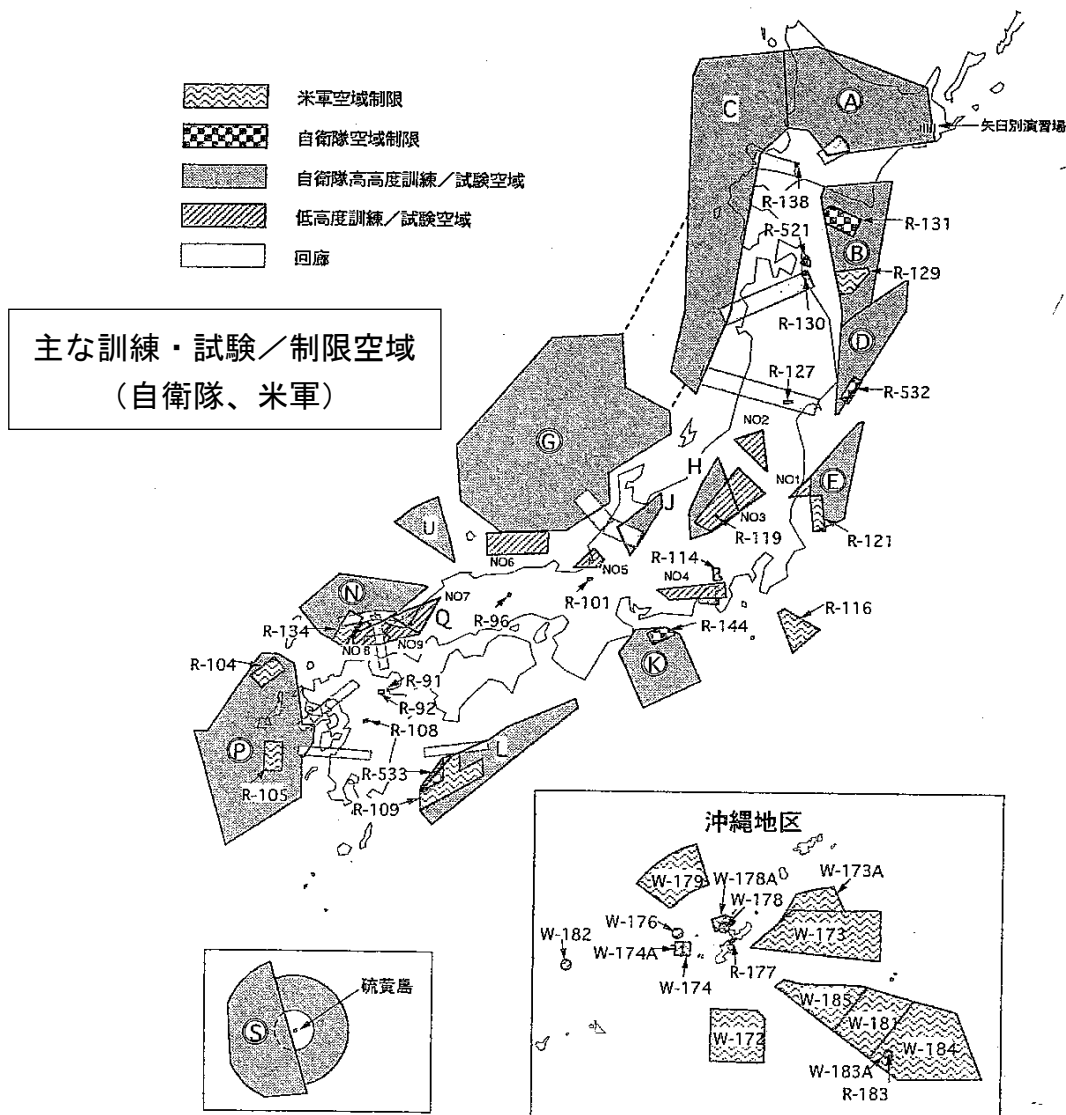


「航空保安法」を制定し、国の責任としてテロの再発を防ぐ。

PART II 航空安全政策

[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。

**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。**



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。

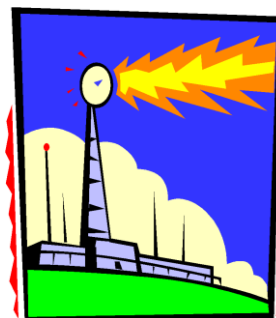
日本の空は、民間機の航空路と自衛隊・米軍の訓練・制限空域とが隣接しているため、民間機のルートが多くの制約を受けています。

現在の空域(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。

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。



では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

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。

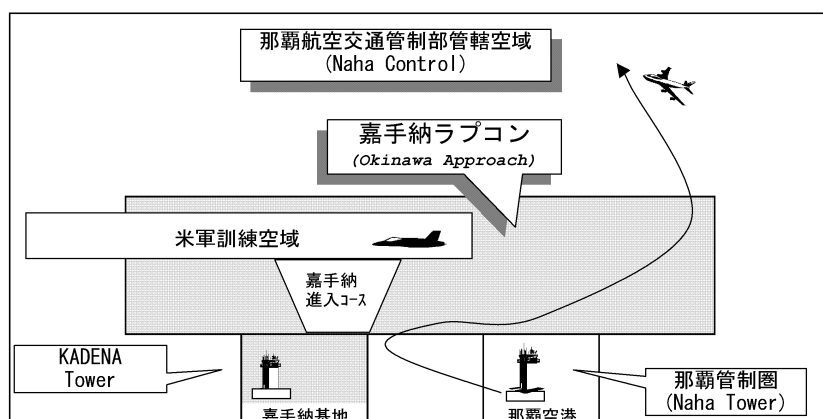
航空連合の要求に対し国土交通省は、2000年4月、「次世代航空保安システムの導入に関連して、民間機の需要に対応することを含め空域の再編作業を現在進めている」と答えましたが、航空局が2001年6月27日に発表した内容は「空域・航空路の抜本的再編」は、RNAV(広域航法)活用による航空路の複線化・一方通行化にとどまっています。

航空連合は、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、航空連合は、嘉手納ラプコンに続いて返還を求める取り組みを進めていきます。



嘉手納ラプコンの返還

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

ヒューマンエラーが存在する以上、コンピューターを最大限に活用した管制システムを構築し、航空機上のシステムと連動させることで、ヒューマンエラーの入り込む余地を極小化させることを指向すべきと考えます。

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、打ち上げが予定されているMTSAT(運輸多目的衛星)の活用については、その効果と費用を都度十分に精査すべきです。

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。

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。

PART II 航空安全政策

[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。

**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。
「免責処分制度」の導入も必要です。**

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。

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。

	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、事故調査委員会の果たすべき役割は重要です。

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、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

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、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。

「免責処分制度」の導入

安全に関する情報をより多く、正確に収集するためには、当事者からの事情聴取が欠かせません。

しかし、当事者が刑事罰を受けることを恐れて真実を話さないことになれば、事故調査に大きな支障を来すことになります。

例えば自らに不利な内容であっても当事者に供述させるためには、事情聴取にあたり、故意や重過失でない限り刑事訴追を免除する制度（「免責処分制度」）を導入する必要があります。

インシデントについても、「免責処分制度」を導入することで自発的報告が促され、同様の事故やインシデントの発生を抑えることができます。

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は重要です。

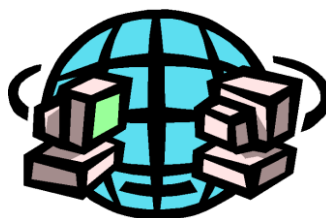
特に重大インシデントなどに関しては、事象発生後、内容やその後の対策、機材・運航の安全性について、国土交通省や事業者は積極的に情報を開示し、利用者の信頼を得る必要があります。

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。



PART II 航空安全政策

[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。

**行政と事業者の領域を明確化し、
システム認証を徹底すべきです。
諸外国と調和を図ることも必要です。**

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。

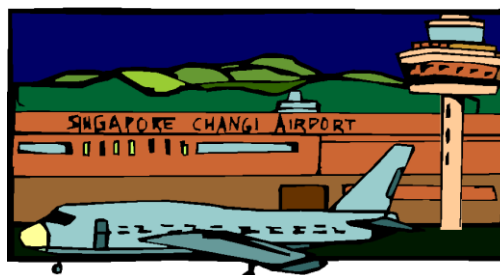
この答申に基づいて航空法の改正が行われ、認定事業場、指定航空従事者養成施設についての基準が見直されました。

その結果、現在、航空事業者における航空機整備の態勢は、管理手順上の要領(システム)を定めた「整備規程」によって国土交通省から認可(認証)される制度(システム認証)になっています。しかし、規程の中の個別項目の変更にあたっては、従来同様に個別審査や承認を求められている部分もあり、システム認証の機能は十分に発揮できていません。

諸外国では、耐空性に影響を与える修理や改造であっても、行政から認定された事業者か、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一般的になっています。しかし、日本では行政権限に頼らざるを得ないことから民間の技術力が十分に活用されておらず、自主性、迅速性の観点からも問題があります。

航空事業者の整備部門については、社内体制の自己監査が義務づけられ、航空事業者における自己審査能力、安全に関する能力は徐々に向上してきました。

しかしながら、航空機整備体制の多様化を背景に、最近、受委託の増加や受委託関係の複雑化が進んでおり、法的に要求される監査の頻度の増加と受委託関係による監査内容の相異が顕著になってきていることから、委託側、受託側とも負担増となっているという問題があります。



ところで、受委託にかかわるもうひとつの問題として、諸外国との整備関連制度の「ハーモナイズ(調和)」が挙げられます。

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、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

システム認証の徹底

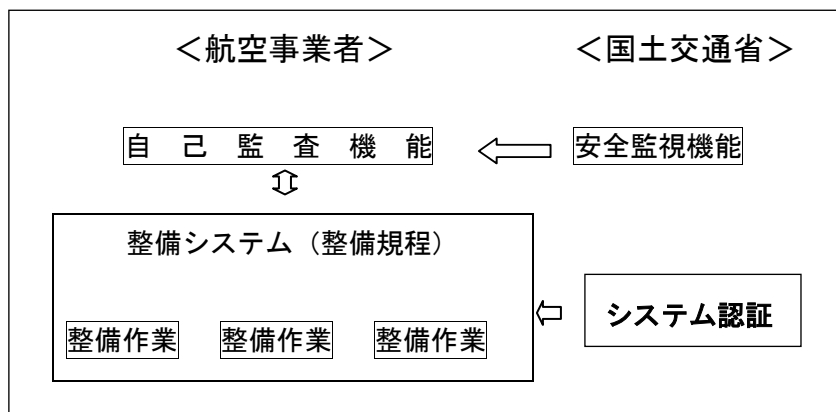
国土交通省によって認証された航空事業者の整備システムは、航空事業者が自らの責任において迅速に規程を変更できる制度とし、システム認証の趣旨を徹底させるべきです。

また、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。

これらの施策により事業者、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。

さらに、現在は十分にその能力が発揮されていない整備の受委託にかかわる分野を含めて航空事業者の能力を適切に評価し、システム認証を拡充すべきです。

具体的には、米国で既に法的に認知されているCASE (Coordinating Agency for Supplier Evaluation) などを参考に、監査の効率化、均質化を目指し、共通監査・評価制度について具現化を進める必要があります。



行政は、国際的な動向を踏まえ、効率的に安全を確保する。

国の役割の見直し

国は、航空機などの設計審査、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といった、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を進める上でも、日本の制度や航空局の態勢が相手国に受け入れられないと片務協定にならざるを得ず、国際競争上不利な立場となります。

設計審査や相互承認など、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。

諸外国とのハーモナイズ(調和)

航空機整備については、諸外国とのハーモナイズにより、無駄を省いて効率的かつ合理的に業務を遂行できる態勢が必要です。

日本でも航空安全協定の締結を視野に入れ、航空機整備にかかわる基準を国際基準と整合させるよう見直すべく調査、研究を進めて、特に整備士の資格と能力を有効に活用すべきです。

同様に、機体整備や部品修理・製造に関しても、FAA(米国の航空当局)やJAA(欧州の航空当局)の動向を見つつ、ハーモナイズすべきです。特に、日本のメーカーによって製造された部品に関し、航空局の承認が航空機製造国の承認と同等の効力を持つことができれば、高品質な部品を短時間かつ低廉な価格で調達可能となり、日本の航空事業者、メーカー双方にメリットをもたらします。

手続きのIT化

航空機整備に関する申請を含め、関係省庁に対する手続き業務については簡素化、迅速化が求められます。

IT(電子情報処理)を活用して申請、届出を行うことにより、行政、事業者ともに業務の効率化を図るべきです。

PART II 航空安全政策

[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。

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。

背景と経緯

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、迷惑行為には、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。

<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]>

※ 2002年5～6月に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%)。

- 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

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日に施行されることとなりました。

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。

<航空連合 客室乗務員(組合員)アンケート結果 [抜粋]>

※ 2001年4月に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%)。

- 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%

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。

では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

＜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。

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。

せっかく法制化されたのに、利用者に浸透していなければ、抑止効果を発揮することができません。

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、現場の乗務員が的確に判断し行動できるよう、法を適用する場合の基準や乗務員の権限を明確に定めておく必要があります。

また、迷惑旅客への命令、それに反した場合の措置、到着時の警察への引き渡し、犯罪の立証など、法を実際に適用するための一連のプロシジャールを定める必要もあります。その際、公共交通機関である以上、一般旅客や乗務員に過度の負担をかけない方法を探るべきです。

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。



PART II 航空安全政策

[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。

**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。**

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、安全にかかわる危険物の分類・包装などについては、荷主(貨物の送り手)が責任を負うことになっています。

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。

米国においては、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、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

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。

さらに、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の空港では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も、利用者へのアピールとして効果があります。

また、例えば手荷物を預けるとマイルが加算される、といったインセンティブをつけることも一案ではないでしょうか。

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、米国のように、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。