

[1] 航空保安

万全なテロ対策を目指して、更なる努力が必要

問題点

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

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な責任を負い、旅客・荷主の責任を明確化すべきです。

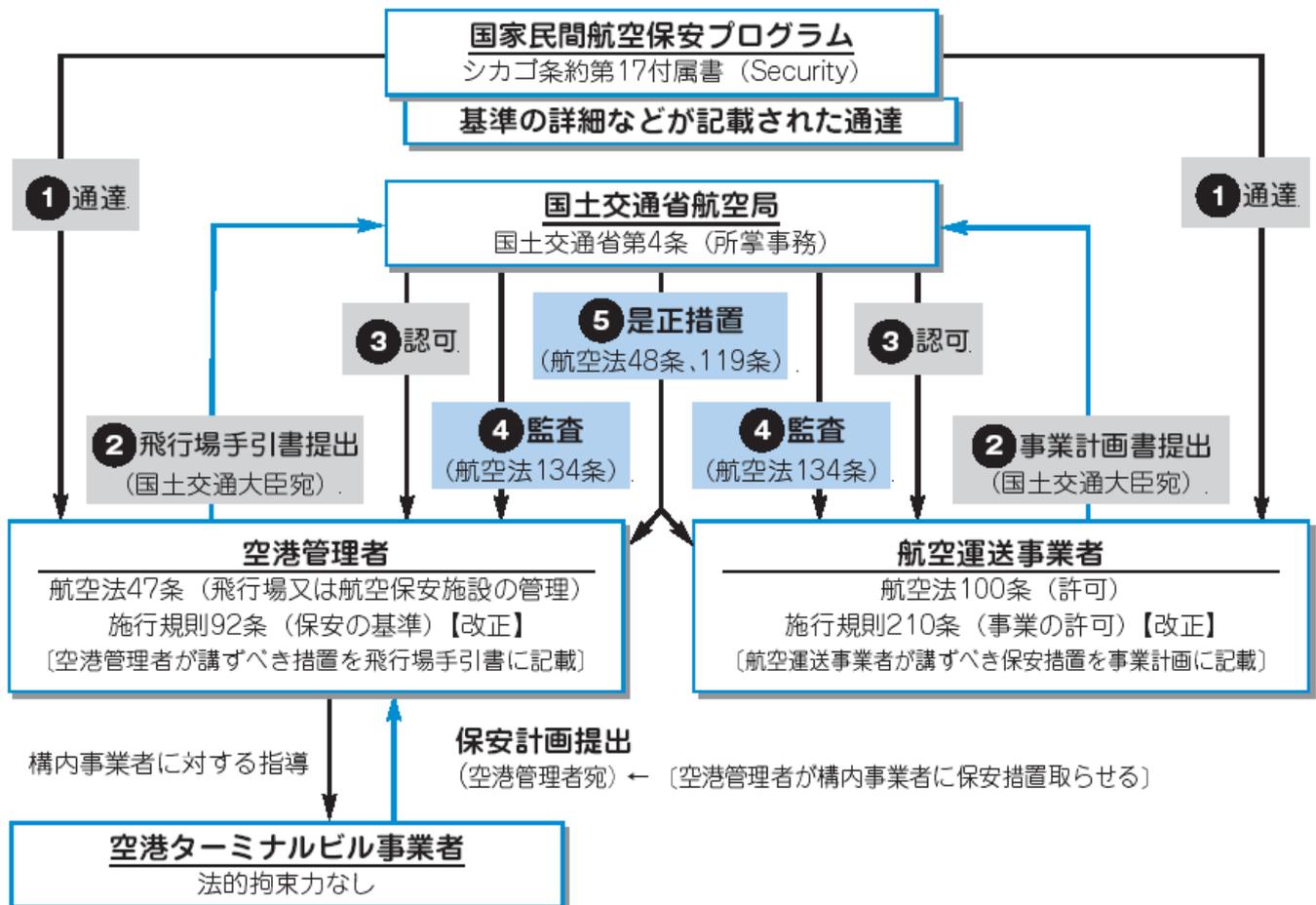
の責任範囲の明確化という根本的な問題については手をつけずじまいでした。

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、各国で新たな航空保安対策が進められることとなります。特に米国では、テロ後、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 (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。

一方日本では、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などの対策を講じてきました。また、2004年12月からはシーアイランド・サミットでの合意を受け警乗制度が導入され、航空保安体制の強化は図られてきました。しかしながら、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。

国家民間航空保安プログラムと航空法施行規則改正のイメージ (下段：根拠法)



「航空保安法」を制定し、国の責任としてテロの再発を防ぐ必要があります。

新しい航空保安体制の定着と 確実な運用

航空連合は、航空保安については国が一義的に責任を持ち、航空運送事業者だけでなく国・空港管理者をはじめ、旅客・荷主までの関係する各主体が負うべき義務を明確にし、各々が責任を持って、役割を果たしていく体制を規定した航空保安法の制定を目指し、これまで民主党、衆議院法制局、国土交通省、定期航空協会と協議を重ねてきました。

この議論の過程の中で国土交通省としても、国、空港管理者、航空会社など、空港保安対策を実施する各主体の関係が体系的に位置付けられていないという問題認識を持ち、国際民間航空条約第 17 付属書に基づく「国家民間航空保安プログラム」の策定を行いました。このプログラムは、国、空港管理者、航空会社などの関係者の役割分担を明確化したものです。また併せて、通達などを根拠に実施している航空保安対策の確実な実施を

図るため、保安措置の根拠を法令上明確化（航空法施行規則の改正）しました。

また、国による財政支援の面でも、航空保安に充てられる予算は、2003 年度 40 億円、2004 年度 73 億円、2005 年度 102 億円と年々拡充されています。

2005 年 7 月には、英国で地下鉄テロが発生するなど、テロの脅威は高まり、航空保安体制の強化は喫緊の課題と言えます。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、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。

運用のフォローと 法制化の必要性

国家民間航空保安プログラム自体に国の役割が明記されているものの、航空法そのものには航空保安に関する国の責任が明記されていません。また、航空会社・空港管理者など関係者の責任は明確になっているものの、旅客・荷主という利

用者の責任は記載されていません。

更に、空港ターミナルビル事業者やテナントは直接法の縛りを受けないため、的確な運用がなされているか注視が必要です。

2005 年 9 月に ICAO の監査が行われました。この監査は「国家民間航空保安プログラム」の運用状況の監査であり、航空連合としても状況の点検を行っていきます。

監査結果に加え運用上の問題点を把握し、プログラム自体の不足点も加味した上で、引き続き航空保安法制定に向けた取り組みを継続していきます。

また、保安体制の維持・強化にかかる費用については、国の財政支援額が拡充されているものの十分とは言えず、国の責任において航空保安体制を強化するという観点から、更なる支援が求められます。

提
言

<航空保安法（仮称）>

国 ⇒ 一義的責任 <ul style="list-style-type: none"> 保安検査の基準策定 検査機器の設置、更新 検査員の公的資格化 検査費用の全額負担 	空港設置管理者 <ul style="list-style-type: none"> 国の基準に従い、国に協力 空港ビルも空港設置管理者に協力
	航空事業者 <ul style="list-style-type: none"> 保安検査を適切に実施 禁止された物品の搭載、禁止された人物の搭乗を拒絶
	旅客・荷主 <ul style="list-style-type: none"> 法に基づく国や航空事業者の指示に従う 保安検査を受ける

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。

民間・自衛隊・米軍空域が混在している状況を抜本的に再編し、航空管制も統一する必要があります。

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。

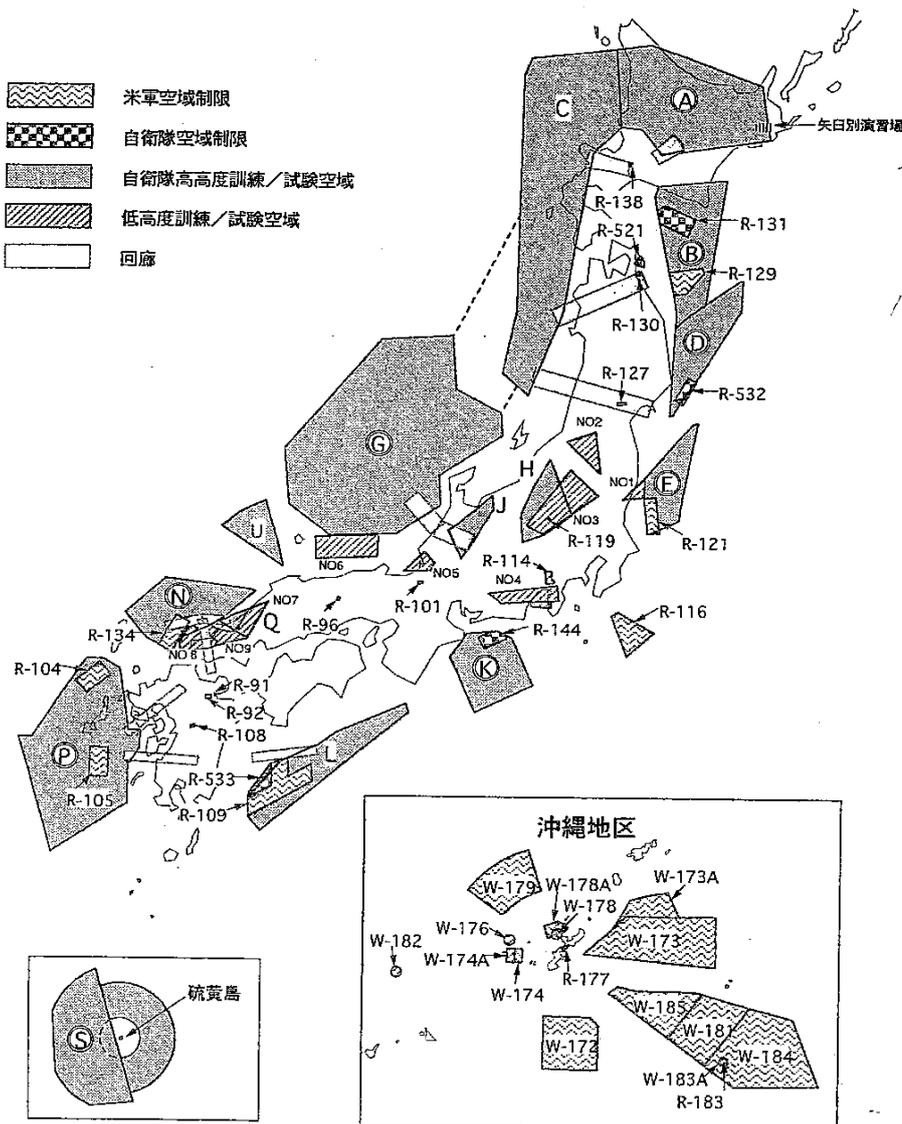
現在の空域（左図）は、1971年に雲石上空で発生した全日空機と自衛隊機の衝突事故を契機に、民間空域と自衛隊訓練空域を完全分離するために見直されたものですが、その後の航空交通量の飛躍的な増加や、民間機・航行援助施設の技術革新・性能向上などに伴う見直しは、30年間ほとんど実施されてきていません。

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。

＜主な訓練・試験／制限空域（自衛隊、米軍）＞



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。

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最優先した空域の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。今後の首都圏空港の整備の効果を最大限発揮するためには、近隣空域の再編が不可欠といえます。それに対応すべく、空域管制から広域管制を目指していくべきです。航空連合は真の「空域の抜本的再編」を求めます。

安全を前提とした効率的な空域・航空路の再編

上記の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。実際の交通量に応じた柔軟な調整による容量拡大と経路短縮や新技術導入によるスカイハイウェイ計画-RNAV（広域航法）、RVSM（短縮垂直間隔）等の新技術を導入・展開し、一定高度以上の空域の航空路見直しについて、RNAV 連絡協議会がロードマップを提言するとしていますが、民間航空機が優先されるよう防衛庁への積極的な調整が必要です。

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。

現在、国土交通省で航空交通管理(ATM)センターが2005年10月から運用開始予定とされており、協調的意思決定の導入に向けての検討が進められています。その早期導入をステップとして、最終的な管制の国土交通省への一元化が必要です。

ATMセンターについては、適切な空域

の設定や空域の容量に応じた交通量をコントロールするとしていますが、まず、運航者の意思が的確に反映されるように求めるとともに、運用開始後も実際の運航にマッチした運用となっているかどうか検証していく必要があります。

横田空域の返還に向けて

横田基地に関しては、在日米軍再編の一つとして航空管制業務(横田ラプコン)が返還されることで、日米両政府が大筋合意していることが明らかになりました。また、航空自衛隊航空総隊司令部を東京都府中市から移転し、日米で共同使用することも合意し、現在米軍が持っている横田空域の航空管制権は返還され、航空自衛隊が受け持つこととなります。これに伴い、横田空域の一部を民間機の飛行ルートに開放することで調整が行われていますが、民間機を優先に、使いやすい空域の削減や一定高度以上の返還が必要と考えます。現在、羽田空港からの離陸機は、横田空域を避けた飛行ルートを設定していたり、横田空域の上を通過するために東京湾上空で高度を上げており、横田空域の返還により、羽田空港周辺の混雑の解消が期待できます。

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。

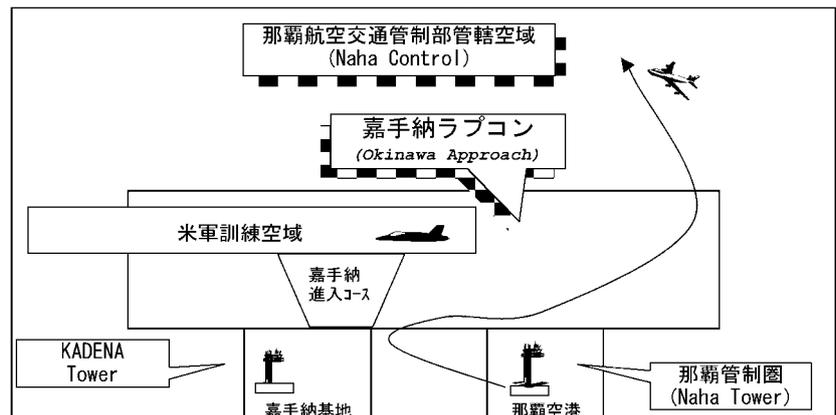
2004年12月に嘉手納ラプコンを概ね3年後に返還することを目指し、施設整備及び関係員訓練に着手するとしています。返還後は民間機優先の管制が行われるのかといった点に関し、今後の進展をさらに注視していく必要があります。

管制システムの高度化

管制システムのフェイルセーフ対策については、「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」が航空局内に設置され、障害が発生した場合のフェイルセーフのあり方等が検討されていますが、基本的な考え方として「システムに障害が発生した場合においても、航空機の運航に影響を与えない、ひいてはお客様にご迷惑をお掛けしない」視点を盛り込む必要があります。

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、コストのかからない航空管制システムの研究も必要です。

提
言



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。

2005年に航空業界におけるインシデントや管制システムの不具合が連続して発生し、利用者の航空業界への信頼が薄らいでいます。改めて安全が最優先課題であることを再認識し、国と事業者、働く私たちが一体となって安全文化を形成することが不可欠です。

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。

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」に広がられました。

2005年4月に発生したJR西日本の脱線事故においても原因究明と再発防止が利用者にとって重大な関心事となっており、航空・鉄道事故調査委員会の重要性が改めて認識されています。

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。安全情報の共有による業界全体の安全文化の構築も重要です。

＜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、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。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るからです。

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、昨今のインシデントの続発もあり、航空安全に対する社会的な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。

業界全体をあげて安全文化を構築するべき

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。

事故調査機関の機能および体制の強化

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。

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。

安全情報の開示

提

言

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。

安全情報の収集・分析の強化にあたって

事故調査報告書のみならず、事故を防止するという観点からも、現場におけるヒヤリハット事例を集約し、業界全体で情報として共有することが求められます。しかしながら、情報提供により処罰されるなどの不安があれば、現場からの情報収集も困難になります。再発防止を重視し、情報提供者を不利益に扱わないルールが求められます。



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証する体制になってきています。

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。

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。

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。



行政は、国際的な動向を踏まえ、効率的に安全を確保する。

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。

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。

諸外国との ハーモナイズ

提

言

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。

<参考資料>

※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。

※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。

[5] 機内迷惑行為

法制化は実現したが、周知は不十分

問題点

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制するため、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、民主党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な作業に着手するというスタンスに変わりました。

機内迷惑行為防止法が成立しました。行為の発生を抑制するためには、利用者への周知徹底が不可欠です。

＜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)

- 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%)

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ピラ配布(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、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。

＜航空連合 客室乗務員サンプリング調査結果 [抜粋]＞(2004年7月)

- 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%)

「機内迷惑行為防止法」の周知徹底を図り、発生を抑制する。

提言

＜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

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

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。

しかし法の施行後、これらの事象も相当数発生し、機内でほや騒ぎまで起こっている状況から、対応策について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、3年後の航空法見直しにとられず、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

IT機器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。

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、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。

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で禁じられ、しかも上記の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。

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。

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。

＜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ずること。

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。

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

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。

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。



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。

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。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、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。

提
言

