

航空保安人材育成・教育訓練等の今後のあり方調査検討会

最終報告

平成23年5月

1. はじめに

米国同時多発テロ事件後も、世界中で交通機関を標的としたテロが発生しており、航空保安体制の更なる強化が進められている。最近でも、平成21年12月の米国航空機爆破テロ未遂事件、昨年10月の米国向け航空貨物爆破テロ未遂事件などは記憶にも新しいところである。我が国としても国際的に協力しながら、国際民間航空機関（ICAO）における航空保安に関する国際標準の更なる改善に向けて積極的に貢献するとともに、このような国際標準の遵守を徹底してきているところである。

保安検査能力の向上を図る上では、先進的な検査機器の導入又は研究開発が注目されがちであるが、保安検査に携わる検査職員の技能向上とその維持も必要な要素である。強化された航空保安対策を日々適切に実施するためには、その根幹となる「人」を育てること、すなわち、航空保安の教育訓練等の活動を通じて航空保安に携わる人材を育成し、支える環境を整えていくことが、行政としての重要な役割である。

加えて、各航空保安主体にとり、セキュリティの確保は、安全と並ぶ経営上の重要な要素であり、その持続的な成長と国際的競争力の向上にも資するものである。各主体は、この点を自覚し、より自律的かつ能動的に航空保安に取り組んでいかねばならない。

このような視点に立ち、本検討会においては、平成21年12月から、セキュリティの確保に関する様々な有識者や、航空運送事業者、空港の設置者、航空貨物利用運送事業者等の実務者がともに更なる航空保安の向上に向けて検討し、昨年7月には中間報告をとりまとめたところである。今般、中間報告に基づきつつ、より具体的に検討が進んだ内容を盛り込み、最終的な報告をとりまとめるものである。

2. 我が国における航空保安体制

我が国における航空保安は、国の定める基準に従い、航空運送事業者、空港

の設置者等がそれぞれの責任分担に応じて、各空港等における航空保安対策を実施している。

航空運送事業者は、航空法施行規則第 210 条及び同第 232 条に基づき、航空運送事業者保安計画を策定し、航空機に係る保安対策、旅客及び機内持込手荷物並びに受託手荷物に関する保安検査等を行う。

空港の設置者は、国土交通大臣の場合は航空法第 55 条の 2 に基づき、国土交通大臣以外の者の場合は同法第 47 条の 2 に基づき、空港保安規程を策定し、空港の出入管理を含めた空港全体の保安管理を行う。

この二者においては、航空運送事業者保安計画又は空港保安規程において、保安責任者が規定されている。保安検査や警備等の業務は警備会社に委託されることが一般的であるが、保安責任者は、委託先に対して適切な指示・監督を行う役割も担っている。

航空機強取等防止措置を適確に講じている者として国土交通省から認定を受けた航空貨物利用運送事業者及び航空運送代理店業者（以下、RA (Regulated Agent) 事業者という）は、航空貨物保安計画を策定し、航空貨物に関する適切な保安措置を講じている。

RA 事業者は、認定申請書において保安責任者を定めており、通常、自社で保安対策を実施している。

航空運送事業者、空港の設置者、RA 事業者は、毎年、本社レベルの教育訓練責任者に対し、国が実施する航空保安教育訓練を受講させることとされており、各々が策定する教育訓練実施計画に基づき、教育訓練責任者は組織内教育訓練を実施している。委託先の警備会社に対する教育訓練は、組織内教育訓練の一環として実施される。

なお、国が行う航空保安に係る監査（空港のハイジャック・テロ防止体制に関する監査、特定航空貨物利用運送事業者等に関する監査（RA 監査））において、各航空保安主体の教育訓練の実施状況も監査している。

3. 課題と対策

(1) 各航空保安主体によるリスクに対応した保安管理の構築

(課題)

米国同時多発テロ事件以降、ICAOにおける航空保安に関する国際標準は

抜本的に強化されてきており、我が国においても、これに基づいた航空保安対策を実施している。

航空保安は、安全と異なり、偶発的なリスクではなく、故意によるリスクに対処しなければならない点に特徴があり、より早く各主体がそれぞれの脆弱性を発見することが重要である。

国際的に航空保安体制の更なる強化が必要となる中、自律的かつ能動的な保安管理方法による取組の重要性が広く認識されるようになり、ICAOにおいても、昨年3月に第7次改正されたセキュリティマニュアルにおいて、SeMS (Security Management System: 保安管理システム) が保安管理に有効な方法として盛り込まれたところである。SeMSは、保安を日常業務及び全体のマネジメントの中に組み込む、リスクに連動した手法であり、保安に関する方針を策定し、活動目標を設定し、実施し、評価することにより、課題の抽出と改善につなげ、設定した目標の達成を目指すものである。

我が国の航空保安対策は、これまでルールに従って個別の保安対策を実施する法令遵守を重視する傾向にあったが、今後は、各主体において全体のマネジメントを行う者が主体的に関与する、係る自律的な事前のリスク発見・予防に向けた取組の強化が不可欠である。

また、各主体が複層的に航空保安対策を実施する中、空港における航空保安対策を統括する役割を担う者が必要である。

(対策)

○ SeMSの考え方によるリスク発見・予防対応の強化

各主体による航空保安対策を、単なる法令遵守から、リスク評価に基づく対応へと転換していくために、国としても、SeMS等の有効なリスク管理方法を十分研究し、これらの考え方を踏まえた事前のリスク発見・予防に関するガイドラインを策定する等により、各主体に事前のリスク発見・予防を働きかけていく必要がある。

各主体の置かれている環境は様々であり、既にリスク管理の取組を行っている主体もあるが、これをシステム化するのがSeMSであり、国のガイドラインによりプロセスや内容を標準化して示すことにより、各主体の取組を、リスク管理目標を設定しその達成を目指すものへと転換していくことが重要である。また、これにより、関係者間において評価基準を共有することが可能となる。

各主体においては、かかる取組を通し、全体のマネジメントを行う者が主体的に関与し、保安意識の向上を推進するとともに、現場に浸透させることが重要であり、その両者において「考えるプロセス」を構築し、組織としての信頼

度を高めていかねばならない。

なお、S e M S等のリスク管理方法の導入を今後検討していくにあたり、留意点としては以下の通りである。

- ・ 国が標準的なプロセスや内容を示す場合においても、実効性と効率性を重視し、各主体のおかれている状況に応じた適切なリスク評価と柔軟な対応が可能なものとする。
- ・ S e M Sは経営に関する内容も含むため、他主体と全て共有することは困難な面もあるが、当該空港における主体が共同でリスク評価を行う等、空港の設置者を中心に空港ごとに可能な範囲で各主体が連携し情報共有に努めること。
- ・ 航空保安上のリスクは予測が困難であることを踏まえ、リスク管理目標や評価基準のあり方を現実的なものとなるよう工夫すること。
- ・ S e M S等のリスク管理方法の導入後も、そのリスク管理のシステム自体を定期的に見直すことにより、継続的に航空保安の向上を目指すこと。

○ 空港全体の立場に立った保安責任の発揮

上記の関連で、空港の設置者は、本来、当該空港における航空保安対策の実施について空港全体を管理する立場での責任を有しており、かかる立場での責任の発揮は空港全体におけるリスク発見・予防の向上に貢献するものである。すでに、昨年3月、空港全体の保安体制を定期的に点検することを新たな責務として明確化したところであるが、このような点検活動を通じ、航空運送事業者や構内営業者等が適切な保安対策を講じていない場合はその是正を求めるとの措置を積極的に行うべきである。このため、国においても、点検の目的や実施方法をより明確化し、点検の対象となる航空保安主体が空港の設置者が行う点検に協力し、また是正を求められた場合は速やかに措置することを義務付ける等の環境整備に努めるべきである。

このように空港の設置者が空港における航空保安対策を統括することにより、多様な主体の保安対策の情報を集約し共有することも期待でき、各主体のそれぞれによるS e M S等の取組が、各空港において空港の設置者を中心に連携することにより、空港全体としての航空保安対策の品質を向上させることができる。

(2) 現場における品質管理

(課題)

事前のリスク発見・予防や事案発生時の対応力に関する取組については、上

からのリスク管理だけでなく、現場においての実効性の確保が重要である。このため、現場における組織体としての管理能力および対応力の向上及び個人の能力の向上のための取組を強化することが必要である。

国の規定においては、航空運送事業者や空港の設置者等について、各1人の保安責任者を定めることを求めているが、その責務や権限は各航空保安主体の任意に委ねられており、その位置付けが不明確である。特に、航空運送事業者については、一部の事業者は各空港に保安責任者を置いているが、国の規定上は、各空港の保安責任者について明確な位置付けがない。このため、保安責任者に求められる能力も明らかではない。

また、保安検査を受託している警備会社については、近年の航空保安対策の強化により現場の負担が増える中、価格競争等の問題もあり、今後は保安検査の品質の確保が課題となるとの指摘がある。

(対策)

○ 空港等現場における保安責任者の位置付けと役割の明確化

航空運送事業者、空港の設置者、RA事業者について、現場がその能力を最大限発揮できるように、その現場の保安業務全体を統括する保安責任者について、以下の方向で検討すべきである。

第一に、各空港やRA事業者の支店における保安責任者の権限と責務を国の規定において明確に位置付け、保安責任者を中心とする現場がその権限と責務を着実に実行できるよう必要な環境の整備を行う。

具体的には、保安責任者は、現場における保安措置の実施を統括し、現場職員（警備会社に委託する場合は、当該警備会社）の監督、定期的な自主監査、事案発生時の警察等の関係機関との調整等が業務内容に含まれることを規定上明確化する。特に、空港の設置者の保安責任者は、空港全体の保安措置の実施を統括する旨明確化する。

第二に、国が実施する航空保安教育訓練の対象者を各現場の保安責任者に拡大することとし、航空運送事業者等に受講を呼びかける。保安責任者は、各現場における事前のリスク発見・予防や事案発生時の対応力の向上に資するよう、国の教育訓練内容やこれまで蓄積した現場のノウハウを現場職員に普及することにより、現場の個々の担当者の能力向上が期待される。

なお、これに関連し、以下の三点についても対応する必要がある。

○ 外国航空会社等の協議会の位置付け

空港において、個別の航空運送事業者ごとでなく、各空港の航空運送事業者で組織する協議会のAOC（Airline Operator's Committee：航空会社運営協議会）として航空保安対策を講じている場合は、当該協議会についても、国の規定に航空運送事業に係る航空保安に関する必要な調整を行う機関として位置付ける。

○ 受託警備会社の決定のあり方

警備会社に保安検査等を委託する場合には、保安検査等の品質を確保できるよう、過去のパフォーマンスの評価や教育訓練の実施状況、自主監査も含めた品質管理の考え方を考慮して契約することとする。

○ RA事業者による荷主の信頼性確保の徹底

RA事業者について、荷主に対する信頼性確保のため、特定荷主と認められる荷主の所在確認はもとより、荷主による「安全宣言書」の確実な実施について荷主を訪問することにより確認することを徹底する。

(3) 国が行う教育訓練の充実

(課題)

国が実施する航空保安教育訓練は、対象者は、各航空保安主体の教育訓練責任者1名であり、内容は、航空保安に関する法令遵守に重点が置かれ、事前のリスク発見・予防や事案発生時の対応力等に十分に対応できていない。

ICAOによる教育訓練責任者に対する認定制度が2013年に国際標準化されることが見込まれる中、我が国においては係る認定制度が存在しない。

(対策)

○ 国による教育訓練内容の充実と対象者の拡大

国が実施する航空保安教育訓練の対象者を拡大し、各現場の中心となる保安責任者が受講できるようにする必要がある。

教育訓練内容について、航空保安に関する規程類の理解に加え、事前のリスク発見・予防や事案発生時の対応力を重視するとともに、近年の重要な論点である情報保全や内部脅威への対策についても対応することが重要である。その他、現場におけるニーズや国際的な動向を踏まえた内容とする必要がある。

より幅広い対象者に提供できるよう、可能な範囲で受講者数の増加に努めるほか、eラーニングの活用により初任者・現職者別、各人の役割別の教育訓練内容とすることを検討すべきである。

また、国と各航空保安主体が教育訓練においてよく連携し、国による教育訓練においても、各航空保安主体から現場のノウハウ等をフィードバックすることも、教育訓練の充実のために期待される。

○ 教育訓練責任者認定制度の動きへの対応

教育訓練責任者に対する認定制度の創設については、I C A Oにおける議論に積極的に貢献し、国際標準化の動向にあわせて対応することとする。

○ 将来に向けて教育訓練機関設置の検討

将来的には、教育訓練の更なる充実のために必要な場合は、諸外国の例を調査しつつ、教育訓練機関（トレーニングセンター）の設置を検討することとする。その際は、施設の整備のみに目を向けず、航空保安に関する関係者が連携し、実質的に現場の保安検査能力をどのように向上させていくかを十分検討する必要がある。

（４）国による監査のあり方

（課題）

国としても、各航空保安主体の実施する航空保安対策について、規程類に適合しているかを確認し、必要に応じ改善指示を行うとともに追跡調査を実施する等、航空保安に係る品質管理を実施している。しかしながら、空港等に対する国による監査は体制上の限界もあって必ずしも十分に実施できていないのが現状である。

なお、I C A Oが全ての加盟国に対し受査を義務付けている国際航空保安監査プログラム（Universal Security Audit Program：U S A P）の第2サイクルについて、来年に我が国の受査が予定されており、監査の重点事項として、国の航空保安に関する監督措置状況が挙げられている。

（対策）

○ 国による監査体制の強化

各空港やR A事業者における航空保安対策の実施状況について、従来の本省による監査に加え、地方航空局等を活用することにより、より効果的な監査を実施することとする。

航空保安 (Security)

不法妨害行為に対する民間航空の防護を意味する。その目的は、措置ならびに人的及び物質的資源の組み合わせにより達成される。

不法妨害行為

民間航空及び航空輸送の安全を脅かす行為またはその試み。

以下を含む。(ただし必ずしもこれらに限定されない。)

- ・ 航空機の不法な強取
- ・ 航空機内または空港区域において人質をとること
- ・ 航空機内、空港または航空保安施設構内への強行侵入
- ・ 航空機内または空港への犯罪を意図した武器または危険な装置もしくは物質の持ち込み
- ・ 空港または民間航空施設構内における、飛行中または地上にある航空機、旅客、乗務員、地上職員または一般公衆の安全を脅かすような偽情報の伝達・通信

(国際民間航空条約第 17 付属書 Security 第 1 章定義より)

検討会メンバー

有識者委員 計4名

板橋 功 公共政策調査会 第一研究室長
伊藤 毅 富士通総研第三コンサルティング本部 BCM事業部長
大沢秀介 慶應義塾大学法学部教授（憲法）
鈴木敏正 日本総合研究所 理事・主席研究員

（五十音順）

実務者

《行政》計7名

航空局

渡邊 良 監理部航空安全推進課長
平井 一彦 監理部総務課首席安全・危機管理監察官
池光 崇 監理部総務課企画官
佐藤 美次 監理部航空安全推進課航空保安対策室長
木原 正智 監理部航空安全推進課国際調整官
高橋 隆三 監理部航空安全推進課危機管理官
武居 修司 空港部空港政策課空港保安防災企画官

東京航空局

堀 寿次 総務部航空保安対策課長

《事業者》 計10名

中原 研二 日本航空（株）安全推進本部部長
市川 明 全日本空輸（株）航空保安部長
船本 直樹 スカイマークエアラインズ（株）運送サービス部航空保安担当
堀田 弘文 北海道国際航空（株）運送本部保安部長
栗田 好幸 成田国際空港（株）保安警備部部長
宇野 毅 関西国際空港（株）運用本部セキュリティー部部長
林 伸行 中部国際空港（株）空港運用部部長
江波戸正行（財）空港保安事業センター企画事業部部長
戸田 尚俊 日本空港ビルデング（株）防災安全部次長
滝澤 進 （社）航空貨物運送協会 理事長

オブザーバー 計5名

篠原 和良 警察庁警備局警備課上席警備指導専門官
平田 輝満 運輸政策研究機構運輸政策研究所 研究員
金 信男 観光庁観光産業課観光産業高度化企画官
森内 孝信 政策統括官付参事官（複合物流）室課長補佐
古澤 徹 （株）ジェイティービー 国際部長