

航空管制事務適正化検討委員会 中間とりまとめ

平成23年10月19日

航空管制事務適正化検討委員会

目次

I. はじめに	1
II. 事案の概要	3
III. 事案の調査・分析	7
IV. 抜本的な管制事務適正化に向けた課題・問題点と対応策	
1. 組織管理のあり方	11
2. 職員の服務規律、職業倫理観、安全意識等の保持	18
3. 人材育成等のあり方	22
V. おわりに	25

添付資料

- 資料1 航空管制事務適正化検討委員会委員名簿
- 資料2 航空管制事務適正化検討委員会検討経緯
- 資料3 航空管制官アンケートにおける自由記述意見

別冊資料

- 航空管制官アンケート結果

I. はじめに

航空管制部門において問題が多発している。昨年10月に発生した福岡航空交通管制部において部外者に無線交信を行わせた事案に続き、本年7月、東京航空交通管制部においても部外者の不適切な見学受入対応を行い、さらにこれに関し管制官がインターネット上に極めて不適切な文章を掲載するという問題が発生した。これらとは別に、大事故につながりかねない重大インシデントとして、昨年10月に札幌航空交通管制部で最低誘導高度を下回る高度へ降下指示を出したという事案、今年5月には福岡空港で同時に離着陸の指示を出したという事案も発生している。

本委員会は、こうした問題の発生に鑑み、国土交通大臣の依頼を受け、航空管制事務に関わる諸問題について、第三者の視点から調査・分析を行い、それを踏まえた抜本的な航空管制事務の適正化策を検討・実施するために設置された。初回の会合では、上記の4事案の説明が行われたが、2件の重大インシデントについては運輸安全委員会の調査が行われており、航空管制の専門知識に基づいた調査が必要であることから検討事案とはせず、運輸安全委員会の調査結果に本委員会の検討事由と考えられる項目があった場合に再検討することとなった。

本委員会の会合の冒頭、国土交通大臣から、日本の航空管制を世界でトップレベルの高い信頼性を誇るものとしたいとコメントがあった。本委員会もこのような考え方と目標を共有し、検討を進めてきた。管制官は、航空機の安全運航の根幹に関わる業務を担っており、大勢の人の生命を守る重大な任務を負っている。すべての管制官がこうした自らの職責の重さを認識し、誇りと責任を持って適切に職務を遂行するためには、高い安全意識と職業倫理、コンプライアンス意識が保持されるとともに、適正な組織管理が行われることが必要である。こうした取り組みにより、失墜した信頼の回復を越えて、より高水準の信頼確保へ繋がっていくものと考えている

抜本的な管制事務の適正化策の検討に当たり、本委員会では、このような観点から真剣に議論を重ね、8月8日の第1回会合以後、東京航空交通管制部の現地調査と関係者へのヒアリング、600人を超える管制官へのアンケート調査を実施しながら、合計6回の委員会審議において、各事案の事実関係や問題点、管制官の勤務実態等を諸外国との比較を含めて検証し、対応策の検討を進めてきた。

現地調査やアンケート結果から、現場管制官には専門職集団としての組織文化があり、仲間意識が強い反面、同僚の不適切な行為が指摘されにくい一種の

馴れ合いとも呼べる風土も感じ取られた。同時に、他の専門職や事務系の職員が必要な批判も回避ないし遠慮する傾向も観察された。

他方、現場の管制官は、多くの人命に関わる重い職責に加え、航空機への指示が個々の判断に委ねられている独任官という性格、さらには、業務上の過失が原因となり失職を余儀なくされるケースも生じており、失敗が許されないというプレッシャーの中で日々業務に従事していることが判明した。さらに、限られたマンパワーで急増する交通量を捌いており、多大な負荷を感じながら日々の業務に励んでいることも看過できない事実である。こうした状況に対する管制官の意識として、管制業務に関する社会的な認知度が低く、職務の正当な評価がされていないのではないかとといったことや、業務の厳しさに対し待遇が見合っていないのではないかとといった声も聞かれた。

対象事案を厳しく検証する一方、こうした現場の管制官一般が置かれている職場環境や業務実態も一連の事案発生の共通の背景として考慮に入れながら、検討を行った。

本委員会が審議を進めていた只中の本年9月、東京空港事務所の管制官により不適切な画像がインターネット上に掲載されたことが発覚し、委員のみならず国民を驚かせた。さらに、那覇空港において管制官が航空機からの交信に回答せず管制許可が遅延するという問題が生じるなど、事案発生が続き、委員会としてテーマの追加設定を余儀なくされた。

そこで、最終的な取りまとめは時間の関係で後日に行うこととしたが、他方、本委員会に与えられた使命の重要性と緊急性を考慮して、委員の間で合意の得られた項目について中間とりまとめを行った。以下、新しい事案も含めた一連の事案について、本委員会の検討結果をここに報告する。

Ⅱ. 事案の概要

1. 福岡航空交通管制部における部外者による無線交信

(平成22年10月6日)

平成22年7月上旬、地元の中学校より福岡航空交通管制部（以下「福岡管制部」という。）に対し、中学生2名による職場体験実習を受け入れて欲しいとの依頼があり、同管制部は受け入れることを決定した。しかしながら、当該職場体験実習について具体的にどのような内容とすべきか、安全上・法令上どこまでの対応が可能か等についての十分な検討は行われなかった。また、管理職から関係職員に対する事前の説明や協力依頼等が適切になされず、役割分担や責任が曖昧なままとなり、現場の職員任せの状況が生じた。

このような中で、当該職場体験実習が実施され、平成22年10月6日午前の管制運用室の見学の際、10時44分頃から46分頃にかけて、その場にいた管制官3名（50代・男性、30代・男性、30代・女性）が、当該中学生2名に対し、運航中の航空機2機に対する英文の管制指示にカタカナを振ったメモを渡すなどし、無線交信で読み上げさせるという事態が生じた。なお、この3名の管制官の行為は、無線通信を行う場合の資格等を定めた電波法に抵触するものである。

また、前任航空管制官（以下「前任管制官」という。）（3名の管制官の上司、50代・男性）及び別の管制官1名（40代・女性）は、管制運用室の見学後、同日昼頃に、当該中学生から、パイロットと交信した旨の発言を聞いたが、事実関係を確認することもなく、当該中学生に対して口外しないよう依頼（いわゆる「口止め」）した。さらに、別の職員1名も、当該管制官からの依頼を受け、翌7日朝に当該中学生に対して口外しないよう伝えたが、同日午後には実施された「研修のまとめ」の時間に当該中学生が再度パイロットと交信した旨を述べたため、その後当該中学生に対して改めて口外しないよう伝えた。

前任管制官は、事情を知った福岡管制部長からの指示を受けて本省に連絡したが、上記の経緯から、本省への第一報は二日間遅れて8日となった。

本事案を受け、当該中学生に無線交信させた3名の管制官に対しては減給、当該中学生に対し口外しないよう依頼した管制官2名のうち1名に対しては減給、もう一名に対しては戒告の懲戒処分が行われた。

なお、関係者の年齢については、事案発生当時のものである。

2. 東京航空交通管制部における不適切な見学受入（平成23年7月10日）

平成23年7月1日、埼玉県所沢市にある東京航空交通管制部（以下、「東

京管制部」という。)の主幹航空管制官(以下「主幹管制官」という。)(40代・女性)及び主任航空管制官(以下「主任管制官」という。)(30代・女性)により紹介された8名の者が同月10日に同管制部の管制運用室を見学する内容の見学申込書を、当該主幹管制官が作成し、管制官事務室内の担当者に提出した。その際、当該見学申込書の申請者は見学を希望していた者ではなく、主幹管制官自らが申請者となっていた。また、申込書に添付された8名分の見学者名簿のうち、氏名欄が「調整中」と記載された者が3名、所属欄が空欄となっていた者が4名あったことに加え、見学者の身元について、一部には連絡先も分からない者がいる状態であった等、身元確認が不十分なまま手続きが進められた。

見学申込書については、前任管制官の押印を受けた後、総務課長の押印を得た。なお、見学受入の手続きを定めた部内ルールでは、見学の受入れ及び管制運用室への入室について部長の承認が必要である旨が明記されているにもかかわらず、本件については総務課長の専決として、部長への説明は行われていなかった。

さらに、7月6日もしくは7日に、主幹管制官が、見学当日の集合時間・場所等をインターネット上に掲示した。その際、「東京航空交通ムニヤムニヤ見学ツアーです。滅多に入れないホニャララ室にもご案内」など、不特定多数に対して募集を行うと受け取られる内容の文章を掲載し、また、その表現も極めて不謹慎・不見識なものであった。

7月10日、見学者8名が、主幹管制官の案内により15時過ぎ頃に管制運用室に入室し、15時50分頃まで見学を行った。管制運用室立ち入り後、主幹管制官は見学者を順次「東地域」及び「北地域」に案内した。「東地域」(関東西セクター)の説明の際、運用に使用していなかった管制卓のハンドセットを利用して、航空機と管制官との無線交信をモニターさせた。管制運用室の見学を終了した後、見学者は16時15分頃に退所した。なお、主任管制官は見学には同行しなかった。

管制運用室への見学受入については、福岡管制部事案を受けて、見学者側の責任者の確認、見学者に対する注意事項を記載した紙の手交、管制運用室内での制限エリアの設定等を行う旨、本省から通知されていたにもかかわらず、東京管制部においては、これが実践されていなかった(その後の調査により、本省からの通知文書は、東京管制部内の伝達経路の途中で止まってしまい、部内周知が図られなかったことが判明している。)

本件は7月22日、本省航空局宛てに外部から指摘があったことから発覚した。

なお、本件に係る関係者の処分については、国土交通省において検討中であ

る。また、当該管制官の年齢については、事案発生当時のものである。

3. 東京空港事務所管制官によるインターネットへの不適切な画像掲載

(平成23年9月5日発覚)

東京空港事務所（羽田）に勤務する主任管制官（50代・男性）が、管制官以外は知り得ず、かつ、非公開の扱いとされている飛行計画データ等を撮影し、撮影した写真を自らが私的に開設運営していたインターネットホームページにおいて公開していたことが明らかになった。本件は、平成23年9月5日に、本省航空局に対する匿名の通報があり発覚したものである。この通報の時点で、同局が確認した写真は12枚であり、その内容は、飛行計画、管制運用室内の様子、レーダー画面等であった。本件事案については、同局による調査の結果、以下のことが判明している。

当該主任管制官は、東京空港事務所配属後30年間一度も異動することなく同事務所に勤務する管制官である。同管制官は、平成13年から私的なホームページを開設し、勤務先である東京空港事務所の管制塔の管制運用室から航空機を撮影したもののほか、同僚管制官の顔が分かる管制運用室内の写真、さらには管制機器の画面に表示されたレーダー画面や飛行計画を撮影した写真を、同ページに掲載していた。同ページは閲覧者を制限する機能が設定されておらず、誰でも閲覧可能な状態であり、このことを同管制官は認識していた。

飛行計画については、本省航空局において「秘密文書に相当する機密性は要しないが、その漏えいにより、国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼす恐れがある情報」として公開してはならない情報であると整理されていたが、当該管制官にその認識はなく、飛行が終了した飛行計画であれば問題はない、と個人的に判断していた。（その後の調査で、飛行計画の一部は飛行中にホームページに掲載されていたことが判明している。）

本省航空局は、9月5日の匿名の通報があった後、関係官署に調査を指示した。これを受けて東京空港事務所においても調査を開始したが、当該主任管制官に対して上司が確認したところ、同管制官は自らが当事者であることを認めた。上司は同管制官に対して、業務に関係する写真や文章を直ちに削除すること、今後はこのような写真や文章を掲載しないよう指示した。これを受けて同管制官は、同日中にホームページに掲載した写真をすべて削除した。9月9日には、ホームページそのものを閉鎖（削除）した。

なお、本件に係る関係者の処分については、国土交通省において検討中である。また、当該主任管制官の年齢については、事案発覚当時のものである。

4. 那覇空港における管制許可遅延（平成23年9月13日）

平成23年9月13日、那覇空港を目的地とした全日空8422便が、那覇ターミナル管制所から進入許可を受けた後、3時15分に那覇飛行場管制所へ無線周波数を切り替えたところ応答がなかったため、再度ターミナル管制所と通信設定を行い、その指示により進入復行を行った。その後、3時27分に当該機と那覇飛行場管制所との通信設定が取れ、当該機は3時38分に着陸した。

また、3時16分、同空港において、全日空8431便が出発に当たっての管制承認を得るために、那覇飛行場管制所を無線にて呼び込むが応答がなかった。3時28分の当該機からの呼び込みで通信設定が取れ、当該機は3時50分に離陸した。

本事案によって、到着機に約17分、出発機に約10分の遅延が生じた。

本件事案を受け、同日中に本省航空局等から現地に職員を派遣し、関係者の聞き取り調査を行った結果、以下のことが判明している。

当事者である主幹管制官（50代・男性）は、平成23年9月12日の23時から運用次席航空管制官（以下「運用次席管制官」という。）と2名で飛行場管制所（以下「タワー」という。）の勤務を行っていた。翌日午前3時から運用次席管制官に代わって妊娠中の女性管制官が勤務する予定であったが、当該主幹管制官は女性管制官の体調を気遣い、遅れて勤務に就いて良い旨事前に伝えていた。

運用次席管制官は午前3時にタワー勤務を外れたため、当該主幹管制官が一人でタワー勤務を行う状況となり、居眠りをしてしまった。このため、3時15分から約10分間、到着機及び出発機がタワーと無線通信できない状態となった。

女性管制官が3時25分にタワーに入ったところ、電話の呼鈴や航空機からの無線呼出があり、その応対をした。当該主幹管制官はその物音で目覚め、居眠りをしてしまったことを認識した。

なお、本件に係る関係者の処分については、国土交通省において検討中である。また、当該管制官の年齢については、事案発生当時のものである。

Ⅲ. 事案の調査・分析

福岡管制部における部外者による無線交信事案及び東京管制部における不適切な見学受入に関する事案について、事務局による関係者への聞き取り調査、委員による現地（東京管制部）視察及びヒアリング並びに航空交通管制部の管制官を対象としたアンケート調査を行い、さらに、その後発生した東京空港事務所管制官による不適切な画像掲載の事案及び那覇空港における管制許可遅延事案に係る国土交通省の内部調査結果を聴取の上、委員会の場で議論を行ってきた。

アンケートについては、全国4つの航空交通管制部に所属する管制官に対し行ったもので、最終的に623人の管制官から回答を得た。回収率は96.6%であった。

これらの調査・分析結果から以下の様に事案の原因及び背景を整理した。

1. 福岡管制部事案及び東京管制部事案について

東京管制部の事案における一番の問題は、福岡管制部の事案について、関係者が処分を受けるに至った事案であるにもかかわらず、その教訓が適切に活かされていなかった点である。福岡管制部事案を受けて本省から発出した通達の情報が、その伝達経路の途中で止まってしまったため、末端まで周知されなかった。このことは本件事案において見学受入対応が不適切なものとなってしまった大きな要因の一つと言える。

福岡管制部の事案でも、関係職員への事前の十分な説明や協力依頼等が適切になされておらず、日程等の連絡も不正確な部分があったこともあって、一部の部署においては、現場の職員任せの状況となっていたという問題があり、両事案から組織としての情報伝達のあり方等に課題があることが明確である。

そのため、情報伝達に係る組織としての管理のあり方について、対応策を検討する必要があるが、同時に、交代制勤務という管制の職場環境の特殊性等を踏まえた検討が必要である。

なお、管制部の管制官を対象としたアンケートにおいては、管制業務以外の通達類や部内ルールについて、約40%が各職員まで通知されていないことがある、あるいは通知されているが、一部実践されていないと回答している。

また、東京管制部の事案においては、見学受入に係る手続きについて問題があり、部内でルールが決められているにも関わらず、実際にはそれを逸脱した運用（総務課長専決）がなされている等、法令・部内ルールの遵守について、

組織としての対応策が求められる。

この点では、福岡管制部の事案においても、中学生による職場体験実習に関して、関係法令に抵触することはないか（このケースでは、電波法違反）等についての問題意識が希薄ないし欠如していたとともに、中学生に対して口外しないよう依頼した点については、公務に従事する職員一般に求められる当然の常識が欠如していたと言わざるを得ないが、これらについて、法令や部内ルールの遵守等のコンプライアンスに関する管制官の認識の低さ及びそのための教育が不足、欠如していたと考えられ、そのための対応策の検討が必要である。

なお、アンケートにおいて、コンプライアンスについて、約16%の職員があまり理解していない、あるいは全く理解していないと回答している。

そもそも、東京管制部の事案が発覚するに至ったインターネットの不適切な使用の観点では、職員の勤務中と勤務外、仕事と私生活に係る「オン」と「オフ」のけじめが曖昧ではなかったかという点、不特定多数が閲覧可能な場所に不適切な情報を掲載することや身元確認が不十分な見学者を受け入れることが、安全にどういった影響を与え得るかという安全意識の欠如という点から、対応策を検討していく必要がある。

福岡管制部の事案においても、中学生に無線交信を行わせることについて適切に判断できなかったことから、航空交通管制部が担っている責任の重さと安全意識に対する認識が不十分であり、業務を行うに当たっての緊張感にも欠けていたと言わざるを得ないという点において、東京管制部事案と同様と考えられ、職員の安全意識及び管制官としての職業倫理観等が的確に醸成されているか、行って良いことと悪いことの区別が明確に判断できているか等の観点からも対応策を検討する必要がある。

この点について、アンケートでは20%近くの職員が仕事と私生活の区分について、曖昧と感じるあるいは一部感じると回答している。また、20%を超える職員が、管制業務上、自分の安全意識や緊張感が希薄になっていると感じることがあると回答しており、その理由としては「業務の慣れ」という回答が多かったが、「現官署の勤続年数が長すぎるから」という意見もあった。

2. 東京空港事務所管制官によるインターネットへの不適切な画像掲載について

東京空港事務所事案においては、当該管制官が、非公開の扱いとなっている飛行計画情報について、不特定多数が閲覧可能なホームページに掲載したという大きな問題がある。

こうした行為については、飛行計画の情報としての重要性等について認識や、飛行計画が外部に流出することにより該当する航空機に対するテロ等の危険性もあるという意識が希薄であり、安全意識や緊張感、航空の安全を担う管制官としての職業倫理観が欠如していたと言わざるを得ない。

また、飛行計画情報の機密性については、本省航空局が策定した文書において整理されており、当該文書は同局から各関係官署に対して通達されていたものの、システム担当者が遵守すべき規定であることとしての通達であったため、すべての管制官に対して十分に周知されているわけではなかった。その結果、現場の大多数の管制官は、飛行中の飛行計画については取扱を注意すべきものであると感覚的には認識していたものの、飛行計画の機密性の位置付けに係る明確な認識は持っていなかった。このように、現場に十分に浸透していなかった点について、情報伝達に係る組織管理のあり方に問題があったと考えられる。

さらに、管制運用室内において管制官が私的な撮影を行うことを禁止する規定等はなく、画面に表示される飛行計画は技術的にもセキュリティ対策がなされていなかった等、情報管理について組織としての対応策が求められる。

他方、当該管制官は、同一の職場に30年という長期間にわたり継続して在籍し続けており、結果的に当該管制官の行動に対して注意できない雰囲気醸成されていたと考えられる。また、こうしたことは通常の状態の国家公務員の人事異動と比しても明らかに異常である。アンケートにおける意見のように、同一官署での長期間の勤続年数が安全意識や緊張感の希薄につながる可能性もあること、及び長期間同一官署に勤務することが、幅広い視野を得る妨げになる可能性等が考えられるため、人事のあり方についても検討していく必要がある。

3. 那覇空港における管制許可遅延について

那覇空港事案においては、勤務時間中に居眠りが生じたこと自体は、本人の証言等を勘案すれば故意によるものではなく、ヒューマンエラーとして生じたものであると考えられる。しかしながら、そもそも、このような事態を生じさせないために2名配置となっているところ、離発着する航空機がある時間帯で

あるにもかかわらず、本人の判断でタワー内にて1名のみ着席という状況を作り出していること、また、室内に他に誰もいない状況下でソファに腰掛けるという行動を取ることに付いて、安全意識・緊張感が欠如していると言わざるを得ない。

他方、管制塔に接続している庁舎内にある着陸誘導管制所（GCA）においても、室内には1名のみが着席し、さらにその1名がトイレ等で外す場合には誰もいない状況が生じていた。管制運用室では最低2名以上の着席を前提としたシフトを組んでいるにもかかわらず、実際の管制席配置では、それが徹底されていなかったということになる。さらに、こうした実際の管制席の割り当てについては、各チームの運用次席管制官以下の裁量に任せており、組織として実態を把握できていなかった点も明らかになっている。これらの点から、夜勤時における管制官の配置についての徹底や、組織としての状況把握に係る問題点があり、法令・部内ルールの遵守に係る組織管理のあり方として課題であると考えられる。

IV. 抜本的な管制事務適正化に向けた課題・問題点と対応策

IIで述べた一連の事案の概要及びIIIで述べたこれらの調査・分析を踏まえ、航空管制事務の適正化策について、次の論点に沿って、課題・問題点及びそれらに対する対応策の整理を行った。

①組織管理のあり方

- ・ 法令・部内ルールの遵守に係る組織管理のあり方
- ・ 情報管理に係る組織管理のあり方
- ・ 情報伝達に係る組織管理のあり方

②職員の服務規律、職業倫理観、安全意識等の保持

- ・ ルールはその趣旨をよく理解した上で、決められたとおりに遵守しなければならないという基本的精神の涵養・浸透
- ・ 安全意識、緊張感、「オンとオフ」（勤務中と勤務外、仕事と私生活）のけじめ等
- ・ 管制官の独任官としての特殊性と組織人として求められる役割の両立のあり方、デスクワークの重要性の認識・他職種との連携等のあり方

③人材育成等のあり方

- ・ 高度な専門性から生じる人材育成上の制約（資格の観点から異動・人事交流が柔軟に実施できない等）、人事制度のあり方
- ・ 高い職業倫理観を有する人材の育成

1. 組織管理のあり方

(1) 法令・部内ルールの遵守に係る組織管理のあり方

【課題・問題点】

- ① 法令に抵触した福岡管制部のケースや、「専決」によって本来の判断権者を経ることなく手続きが進められることを幹部自身が容認していた東京管制部のケースのように、法令・部内ルールに反したり、その趣旨から逸脱するような運用が行われていたことが確認された。のみならず、アンケート結果等からは、当該ケースに留まらず、部内ルールに反することを認識しながらあえて逸脱するような運用が管理職員を含めた組織全体で少なからず行われ、特段規制されることもなく慣習化していた可能性が窺われる。各職員による法令・部内ルールの遵守は、組織管理の根幹に関わる事項であり、各職員は、法令・部内ルールを決められたとおりに遵守するという当たり前のことを確実に実践しなければならない。とりわけ、管理職員は法令・部内ルールの遵守の重要性とその的確な実施についての自身の責務を正しく認識し、率先垂範して部下職員の手本となるとともに、部下職員に対し法令・部内ルールの趣旨や精神を具

体的に説明し、理解させ、浸透させなければならない。

- ② 上記のようなルール違反行為を防ぐため、法令・部内ルールの運用状況を監督、チェックする仕組みを構築する必要がある。また、航空の安全に影響を及ぼしかねない事項（見学者の身元確認、管制卓への接近防止等）等、特に重要性の高いものに関する部内ルール及びその運用については、組織全体として特別な注意を払い、厳格に対応すべきである。
- ③ 那覇空港事案では、管制運用室では最低2名以上着席を前提としたシフトを組んでいるにもかかわらず、実際の管制席配置では、それが徹底されず、1名しか着席していないという状況が作り出されていた。更には、GCAに1名しかいない状況において、トイレ等で部屋を空ける際に、待機中の者を呼ぶといった対応をしておらず、誰もいない状況が生じてしまった。こうしたことから、現場において、管制席配置人数の遵守を徹底する必要がある。
- ④ 那覇空港事案では、チーム内での管制席割り当ての計画について、運用次席管制官以下の裁量に任せており、夜勤時に管制運用室で1名となるケースがあるという実態を組織としてチェックできていなかったという問題点がある。したがって、管制席割り当ての実態について、当直チーム内で完結するのではなく、当該官署の管理者とも情報を共有し、組織として遵守状況のチェックを行う仕組みを設けるべきである。
- ⑤ 東京管制部事案では、管制官の知人や親族による見学を認めるか否かについての明示的なルールが存在しておらず、部内ルールそのものに曖昧さや不十分さがなくないか検証を行い、結果に応じて見直しを行っていく必要がある。
- ⑥ 他方、法令等を所管する本省においても、現場官署で法令・部内ルールが確実に遵守されるよう、必要な改善措置を講ずべきである。

【対応策】

① 法令・部内ルール遵守の重要性等の教育・研修、現場官署における車座ミーティング

法令・部内ルールの遵守の重要性とその的確な実施に係る責務について職員全体に正しく認識してもらうとともに、特に管理職については重要な法令・部内ルールについて、その背景や制定理由を理解させ職員に説明できるようにするため、当該事項に係る意識強化のための研修を各官署の管理職に対し実施することを検討すべきである。

<例えば、航空保安大学校において管理職候補の管制官を対象とした「上級管制官研修」においてカリキュラムを導入することが考えられる。さらに、現場官署においてチーム（5～20名程度）毎に定期的に行う車座ミーティングで、管理職が法令・部内ルールの背景等や遵守の重要性等を職員へ説明するとともに、自らの官署における

問題点等をチーム内で議論し、その結果を各チームから報告させる等により、組織として、法令・部内ルール遵守の重要性等に係る各職員の理解度向上を図ることができると考えられる。>

②・⑥ 法令・部内ルールの遵守状況及び運用状況に係る監査の実施

各官署における法令・部内ルールの遵守状況や、その趣旨から逸脱するような運用の有無について、定期的なチェックが行われる体制の構築を検討すべきである。

<例えば、各官署内において管理職がなすべきことを明確化した上で、定期的な内部監査として、法令・部内ルールの遵守状況や運用状況のチェックを自ら実施することで、きめ細かいチェックが可能となると考えられる。また、特に航空の安全に影響を及ぼしかねない事項等については、上述の内部監査に加え、本省の安全・危機管理監察官が行う安全・危機管理監察の対象に、各官署における法令・部内ルールの遵守状況や運用状況を加えることで、より厳格なチェックが可能となると考えられる。>

③ 管制運用室での2名以上の着席の徹底

現場チームの判断で管制運用室が1名体制となることのないよう、末端までの徹底を検討すべきである。

<例えば、滑走路運用等の状況にかかわらず、管制運用室において最低2人以上着席させることについて、本省から全官署に周知徹底を図ることが考えられる。さらに、管制運用室に2名着席している場合において、トイレ等でやむを得ず1名退室しなければならないときは、交通状況に応じた適切な時機を選ぶほか、行き先、連絡方法等を確認することについても周知徹底することが考えられる。>

④ 各チームからの勤務実態報告の仕組み導入

組織として現場の勤務実態に係る情報を常時把握するため、運用次席管制官以下で決める各チームの管制席割り当てについて、随時先任管制官がチェックする仕組みを設けることを検討すべきである。

<例えば、24時間官署については、先任管制官が深夜における実際の管制席割り当て状況を把握するため、割り当ての予定表を事前に運用次席管制官が先任管制官に報告するとともに、勤務に際し、やむを得ず変更があった場合は、当該変更内容を勤務後に運用次席管制官から先任管制官へ報告することが考えられる。>

⑤・⑥ ルールの明確化とその趣旨の確実な浸透

ルールそのものの曖昧さや不十分さを改善するため、各官署において定めている部内ルールの見直しを行うとともに、必要に応じて、本省が統一的なルールの明示や見直しを検討すべきである。

<例えば、各官署における内部監査や本省の安全・危機管理監察、現場との意見交換等の結果も踏まえた上で、実態に即していないルールについて随時見直しを行っていくことが考えられる。また、見学受入に関するルールであれば、業務上の必要性から

行う視察と一般の見学といった区分によって考え方を明確に分けた上で、一般の見学は管制運用室への立ち入りを全面禁止とすることとする等、受入対象者の範囲や運用室の入室許可の基準等について明確となるようにし、さらに、こうしたルールを、本省が全国統一的に定めることにより、ルールそのものの曖昧さや不十分さが解消されることが考えられる。>

(2) 情報管理に係る組織管理のあり方

【課題・問題点】

- ① 東京空港事務所事案では、管制官により管制運用室内で撮影された飛行計画情報がインターネット上に掲載されたが、運用室内で情報として画面に表示される飛行計画は、撮影によって外部に持ち出されることが想定されていなかったため、技術的にもセキュリティ対策が何らなされていなかったものであり、これに対し対策を講ずる必要がある。
- ② 東京空港事務所事案では、管制官により管制運用室内で撮影された写真がインターネット上に掲載されたが、管制運用室において管制官が私的な撮影を行うことを禁止する規定等は存在しなかったこともあり、管制官が管制運用室内で撮影を行うことは実際にあった。この結果、飛行計画を撮影し外部に持ち出すことも事実上可能な状態となっていた。すなわち、非公開情報の外部流出の危険性が物理的に存在したにもかかわらず、その危険性を誰も認識せずに放置していたものであり、これに対し対策を講ずる必要がある。
- ③ 東京管制部事案では、航空安全上極めて重要な施設である職場の見学について、インターネット上において、不特定多数に対して募集を行うと受け取られる内容の文章を掲載し、かつ、その内容・表現が不謹慎・不見識なものであることにより、管制官及びその業務に対する国民の信頼を著しく損ねてしまった。また、東京空港事務所事案では、公開してはならない情報である飛行計画の写真をインターネット上に掲載し、問題となった。これらを踏まえ、管制官によるインターネットの不適切な使用を防ぐための対策を講ずる必要がある。
- ④ 東京空港事務所事案では、情報管理のあり方が問題となり、上述のような課題点も多く見つかったところである。こうした状況を改善し、再発防止を徹底するためには、情報管理体制を組織全体で構築すべきである。
- ⑤ 上述の体制整備とともに、再発防止策の実施状況をフォローしていく取り組みを併せて進めていくべきである。

【対応策】

① 飛行計画情報の秘匿性向上、飛行計画情報の機密性の引き上げ

管制運用室内における飛行計画の表示について、通常業務に支障が生じない範囲で、秘匿性を高める方策について検討すべきである。

＜例えば、機密性の高い飛行計画を表示するには管制官のID入力を前提とした上で閲覧記録を残す等のシステムの構築が考えられる。また、これと併せて、飛行計画の機密性について再度検討し、公用機の飛行計画については、「秘密文書に相当する機密性を要する情報（機密性3情報）」とすることが考えられる。＞

② 私物の管制運用室内持ち込み等禁止

管制運用室内の情報（飛行計画等の情報、管制運用室内の状況等）の外部流出防止に当たっては、業務とは関係のない私的な撮影を禁止することを検討すべきである。

＜例えば、既に本件事案を受けて、平成23年9月に本省航空局から各関係官署に対して、職員による管制運用室等における業務目的外での写真等撮影を禁止する旨通知したところであるが、撮影機器以外であっても、携帯電話やパソコン等の私物の機材を管制運用室内で使用する必要がないことから、緊急に業務等でやむを得ず必要な場合等を除き、撮影機器、携帯電話を含む一切の私物の機材の運用室内への持ち込みや管制運用室内の資料等の持ち出しについて禁止することが考えられる。＞

③ 管制官の業務に関連したブログ等の禁止

管制官によるインターネットの不適切な使用を防ぐため、業務と私用の区別をしっかりと行った上で使用される方策を検討すべきである。

＜例えば、管制官による業務に関連したブログ記事の書き込みや業務に関連したホームページの開設・運用を禁止することが考えられる。＞

④ 情報管理体制等の整備

情報管理及びコンプライアンスの推進のための会議体を設置する等、組織としての推進体制の確保を検討すべきである。

＜例えば、本省及び現場においてそれぞれ常設の会議を設置し、情報管理に関する現状の把握、必要な対応策等の検討を行うことが考えられる。さらに現場の責任者を情報管理及びコンプライアンスの責任者として任命し、当該責任者が管制運用室内における情報管理の徹底を行うとともに、その一環として定期的ないし抜き打ち的な巡回チェックを行うことが考えられる。＞

⑤ 緊急監査の実施、外部ホームページの監視

再発防止策の実施状況を確認するため、主要官署に対して監査を実施することを検討すべきである。また、航空管制業務に支障を及ぼすブログの記事等を継続的に監視する体制の整備を検討すべきである。

(3) 情報伝達に係る組織管理のあり方

【課題・問題点】

- ① 東京管制部事案では、本省から発出した通達が末端まで周知されておらず、福岡管制部事案の教訓が活かされなかった。今後こうしたことを防ぐため、本省からの通達・連絡が、現場官署の各職員にまで迅速・確実に周知されるための仕組みを設けるべきである。特に、一部の担当者の失念・不在等により情報伝達が途絶・遅延することがないようにするための措置を組織として講じる必要がある。
- ② また、管制の職場環境の特殊性（交代制勤務のためリアルタイムの情報共有が困難である、職員が一堂に会する機会が設けられない、各管制官は机やパソコンを支給されていない等）を踏まえた情報伝達漏れの防止策を講じる必要がある。
- ③ 東京空港事務所事案では、本省航空局で整理した飛行計画情報の機密性に係る取り扱いについては、各現場官署に対し通達してはいるものの、すべての管制官に対する周知が十分であったとは言えず、結果として現場において当該管制官を含む大多数の管制官が飛行計画情報の機密性に関し明確な認識を持っていなかった。また、同事案においては、育児休業のために福岡管制部事案を受けた通達の内容を知らずに、管制官が乳児を同伴して管制運用室に立ち入ったケースが、当該事案に係る調査の過程から判明した。このように、発出された通達等について、説明が不十分であったり長期離脱者がいる等の場合であっても、各管制官へ十分に浸透させる措置を講じる必要がある。
- ④ そもそも、部内における適切な情報伝達は、組織が組織としての機能を果たすための基本である。そのため、各官署の管理職員は、情報伝達の重要性和その的確な実施についての自身の責務を正しく認識し、実践すべきである。
- ⑤ 他方、通達・連絡の発出元である本省においても、現場官署での情報伝達が的確に実施されるよう、必要な改善措置を講ずべきである。
- ⑥ 加えて、実態に即した通達・連絡を発出するため、本省は現場の意見や実態を的確に把握するための対応策を講ずべきである。

【対応策】

① 情報伝達経路の二重化、周知方法の指示、周知状況の進捗管理

一部の担当者の失念・不在等があっても、確実に情報伝達が行われるよう、情報伝達経路として通常ルートにのみ頼るのではなく、補完ルートを設定し、必要に応じて通常ルートと並行して活用することを検討すべきである。

＜例えば、官署全体に関わる通知等を管制部に送付する場合は、通常は本省総務課から、管制部総務課（連絡窓口）を経て、管制官事務室へ流れるという基本的なルートが存在しているが、これを補完するルートとして、各官署の管制セクションを統括する本省管制課からも、総務課からの基本ルートと並行して、管制部管制官事務室へ同

じ情報を流し注意喚起を行えば、例え管制部の総務課で情報がストップしたとしても、管制部内の管制官事務室から総務課に対し、本省から情報が来ているはずという旨の確認が行われることとなると考えられる。>

また、各官署において、各セクションの窓口まで情報が来たとしても、当該セクション内において途中で情報がストップしてしまった場合、組織の末端まで周知が行き届かなくなる。こうした事態を防ぐため、各セクション内において適切に情報伝達が行われたか否かをチェックする仕組みを構築することを検討すべきである。

<例えば、重要な連絡事項については、各官署における本省からの連絡窓口担当者は、各セクションへ情報を伝達する際、セクション内での周知方法（管理職から部下職員へ直接説明、書類の配布、書類の回覧等）とともに、周知状況の進捗状況（例えば、所属職員〇名中〇名周知済みであるか）を全員周知済みとなるまで毎日連絡窓口担当者に報告してもらうよう指示すれば、組織として、情報伝達状況を管理することができると考えられる。>

② チームにおける情報管理担当者の任命、各自によるPC上での通知確認

交代制勤務のために生じる管制の特殊な職場環境においても、各管制官へ適切に情報伝達を図る必要があることから、各運用チーム内への情報周知の役割を運用次席管制官が担っているが、当該運用次席管制官の失念・不在等による伝達漏れを防止する工夫を検討すべきである。

<例えば、予めチーム毎に運用次席管制官以外の情報管理担当者を決めておき、管制官事務室がメール等による情報送信を行う場合は、運用次席管制官と当該情報管理担当者の2名に必ず送信することとすれば、運用次席管制官の失念・不在等の場合でも、情報伝達漏れを防ぐことができると考えられる。また、併せて、管制官各自でも随時情報を確認できるよう、出勤時に共用パソコンを個人IDで立ち上げ、新規に配信された重要な通知等を必ず一読するような仕組みを検討することが考えられる。>

③ 過去の通達等のマニュアル化、長期離脱者の職場復帰支援

発出時だけでなく、発出後も通達の整理や周知の行き届いていない者への対応等十分なフォローを行うことを検討すべきである。

<例えば、通達の発出効果が一時的なものに留まることのないように、過去に発出された通達等を一元的にまとめたファイルを作成し、場合によってはマニュアルの形で整備した上で、いつでも閲覧できるよう各現場に配布する等、通達の意義が組織全体に有効に浸透するための工夫を行うことが考えられる。また、育児休暇を取得していた者等、長期離脱者への配慮の観点から、長期離脱期間中に新たに始まった管制運用方式や発出された通達等の内容について詳細に説明する機会を制度として設定し、長期離脱者の職場復帰として支援することが考えられる。>

④ 管理職に対する情報伝達の重要性等の教育・研修

情報伝達の重要性とその的確な実施に係る責務について管理職員自身に正しく認識してもらうため、当該事項に係る意識強化のための研修を各官署の管理職に対し実施することを検討すべきである。

＜例えば、航空保安大学校において管理職候補の管制官を対象とした「上級管制官研修」においてカリキュラムを導入することが考えられる。＞

⑤ 情報伝達の適切性に係る監査の実施

各官署での情報伝達が的確に実施されるよう、官署内や通達・連絡の発出元である本省において、各官署内の情報伝達実施の方法や状況を確認するとともに、不適切な点があれば改善点を指摘する体制を構築することを検討すべきである。

＜例えば、各官署内における定期的な内部監査として、情報伝達実施の方法や状況のチェックを自ら実施することで、きめ細かいチェックが可能となると考えられる。また、特に航空の安全に影響を及ぼしかねない事項等については、上述の内部監査に加え、本省の安全・危機管理監察官が行う安全・危機管理監察の対象に、各官署における情報伝達実施の方法や状況のチェックやその改善点の指摘を加えることで、より厳格なチェックが可能となると考えられる。＞

⑥ 全国先任航空管制官会議の有効活用、本省職員と現場職員とのダイレクトトーク

現場の声を把握するため、本省が現場からの情報収集する際の効果的な方法を実施することを検討すべきである。

＜例えば、日常におけるメール、電話等を用いた本省と現場の情報のやりとりに加え、現在でも年に1～2回程度、各官署の先任管制官を本省に集めた会議を実施しているが、この会議の中で各官署からの意見を聞く時間枠を設けるとともに、事前に各官署において、先任管制官が各チームから本省への意見を集約しておくようにすることで、効果的に現場の声を本省に伝達することができると考えられる。また、本省職員が各官署に出向き、現場管制官と意見交換をする機会を設けることで、現場の生の声を直接聞くことができると考えられる。＞

2. 職員の服務規律、職業倫理観、安全意識等の保持

- (1) ルールはその趣旨をよく理解した上で、決められたとおり遵守しなければならないという基本的精神の涵養・浸透
- (2) 安全意識、緊張感、「オンとオフ」（仕事と私生活）のけじめ等
- (3) 管制官の独任官としての特殊性と組織人として求められる役割の両立のあり方、デスクワークの重要性の認識・他職種との連携等のあり方

【課題・問題点】

- ① 福岡管制部事案や東京管制部事案に特に顕著であるほか、アンケート結果等からも伺えるのは、管制官の間の「規程類の軽視」、「規則に反しても調整すれば可」といった意識の蔓延である。また、アンケート結果等からは、福岡管制部や東京管制部の事例は「安全上は全く問題がないのに何が問題なのか」との「真意」も垣間見えた。このような意識の広がりの原因としては、管制官の世界の不透明性・閉鎖性、管制官の自己の能力への慢心、管理職やベテランの悪弊等いろいろなものが想定され得るが、ルールを決められたとおり遵守するという姿勢はコンプライアンスの確保上決定的に重要なものであり、そのような精神の涵養と浸透無くして問題事案の再発防止は不可能である。
- ② 管制官は、航空管制業務それ自体だけでなく、関連する事務作業や手続き（見学の受入れ手続き等のデスクワークや情報管理も含む）等も、セキュリティに対する配慮も含んだ安全意識・緊張感等を保持すべき対象として正しく認識することが重要である。
- ③ また、東京管制部事案では、情報伝達等において事務職種である総務課との連携・意思疎通がうまく行われなかった点がある。現場官署では、管制官や事務官以外にも、航空管制技術官や航空管制運航情報官等様々な職種が業務を行っており、安全な航空管制の実現のためには、管制官以外の他職種職員との間で緊密な連携・意思疎通が不可欠であるとの認識を十分に浸透させるとともに、着実に実践されることが重要である。
- ④ インターネットの不適切な使用等、仕事と私生活に係る「オンとオフ」のけじめが曖昧になっている部分があると考えられる。一般の目から見て、そのけじめが明確となるよう対策を講じる必要がある。
- ⑤ 管制の現場について、一般の国民から見えない特殊な職場であることが、安全意識や緊張感に影響を及ぼしていることも考えられる。このため、国民に対し、管制官の業務実態の透明化を図るべきである。
- ⑥ 管制官はそれぞれの責任で判断を行い管制指示等を発出する独任官としての性格を有するとともに、行政組織の一員としての性格も有しており、国家公務員として、また、組織人としての職業倫理観を保持するとともに服務規律に従って行動することが求められる。しかしながら、今般の一連の事案においては、これら事項が極めて不十分であったと言わざるを得ない。そのため、個々人がそれぞれの意識や姿勢についてきちんと省みて、多くの人命を預かるプロフェッショナルとしての高度な倫理観、職業意識、公的使命を今一度肝に銘じるとともに、個々人の行動であっても、その内容如何によっては、組織全体の信頼性や管制業務自体の適切性にも影響を及ぼしてしまう可能性があり得ることについて十分に認識されるよう、対策が必要である。

- ⑦ 福岡管制部事案が生じた際、東京管制部では自分の官署で起こりえない事象であると受け止めていることが分かった。こうしたことから、他の官署において発生した事案について、他人事とせず、自らにも起こり得る問題として危機感を持って捉え、一人一人の管制官が真剣に再発防止策を実践するような取り組みが必要である。

【対応策】

①・②・⑥・⑦ コンプライアンス意識の涵養・浸透や安全意識等の向上に係る教育・研修

決められたルールをきちんと遵守することの重要性や、管制業務以外の事務作業や手続き等についても安全意識・緊張感等を保持すべき対象であること、個々人の行動であっても、その内容如何によっては、組織全体の信頼性や管制業務自体の適切性にも影響を及ぼしてしまう可能性があることを職員に正しく認識してもらうため、当該事項に係る意識強化のための研修を各官署の管制官に対し若いうちから実施することを検討すべきである。

<例えば、航空保安大学校において採用されたばかりの管制官を対象とした「基礎研修」において、コンプライアンス・倫理関係のカリキュラムの充実等を行い、航空管制官の職責の大きさ、不適切な言動が及ぼす組織の信用失墜の可能性や社会的影響の大きさ等についての講義やディスカッションを行うことが考えられる。また、実際発生した事案を基に、その発生原因や危険性、対策等についてディスカッションを実施するものや、情報管理の重要性や手法等を確認するもの、テロに関する脅威や対策等を学ぶ等に係るカリキュラムを導入することが考えられる。加えて、今回の問題事案の多くが40代以上の「ベテラン」職員により惹起されていることに照らしても、慣れによる慢心等を防ぐために、一定の経験を積んだ管制官を対象とする「初級管制官研修」や「中級管制官研修」でも同様のカリキュラムを導入することにより、反復継続して実施することが重要であると考えられる。さらに、研修の形態として、自分たちで問題を発見し、それについて議論して解決するというスタイルとし、効果の高い研修とすることが考えられる。>

①・②・⑥ 現場官署における車座ミーティング、 本省職員と現場職員とのダイレクトトーク、 テロに関する教育研修プログラムの導入、 標語等の職場への掲示

上述の個々人に対する教育・研修に加え、それぞれの職場においても、日頃から倫理観、安全意識等の保持・向上を図るための取り組みの実施を検討すべきである。

<例えば、特に、管制業務以外の事務作業や手続き等について、各官署内にて、定期的に現場のチーム毎や管理職と現場職員との間で、情報管理の重要性や手法等の確

認、テロに関する脅威や対策等を含め、自らの官署における安全意識、服務規律、職業倫理等の問題点について議論を行う車座ミーティングの場を設けることが考えられる。その際、他官署で発生した事案等を自分たちの職場でも起こり得るという認識の下で議論を進めることで、同種事案の再発防止に繋がるということが考えられとともに、これら事項に関する問題意識を共有することで、職場内において職員相互間で指摘し合う相互牽制の意識の醸成に繋がるものと考えられる。この他、各官署内でのテロに関する教育研修プログラムの導入や本省職員と現場職員とのダイレクトトークの実施、関係する標語等の職場への掲示等により、各官署において職員の意識向上を図ることが考えられる。>

③ 他職種との連携強化のためのオリエンテーション、合同研修の実施、管制官の事務職への配置

管制官以外の他職種職員との間で緊密な連携・意思疎通を行うことの意識を強化するため、他職種の仕事に対する理解を深める機会や、他職種職員と交流する機会を増やすことを検討すべきである。

<例えば、他職種の業務内容について相互に現場を見せ合うことも含めたオリエンテーションを実施する場を各官署で設けること、他職種と合同で研修を実施する機会を設けること、さらには、管制官を事務職に配置すること等により、他職種の仕事に対する理解を深め、緊密な連携・意思疎通のための意識強化へ繋がると考えられる。>

④ 服装に関するガイドライン等の提示、私物の管制運用室内持ち込み等禁止

「オンとオフ」のけじめをつけて、意識の切り替えをしっかりと行うとともに、これが一般の目からも明確となり管制業務に対する不安感を与えることのないようにするため、私生活と仕事の境目を目に見える形で明確にすることを検討すべきである。

<例えば、勤務中の服装に関する何らかのガイドライン的なものを示すことや、管制運用室への私物の持ち込みや管制運用室内の資料等の持ち出しを原則として禁止とすることにより、目に見える形で、「オンとオフ」のけじめをつけることができるものと考えられる。>

⑤ 本省幹部による継続的な安全巡視、外部からの通報窓口の設置、管制官業務実態等に係る情報発信

現場職員が、常に外部の目にさらされているという感覚を持ちながら勤務が行えるよう、本省等外部の立場にいる者が、日時を知らせずに現場での勤務実態に係る安全巡視を継続的に行うことを検討すべきである。

<例えば、各官署に対し、抜き打ちで本省航空局幹部等職員が勤務実態等の点検を行う体制を設けることにより、現場では常に外部の目にさらされているという感覚の下で勤務することとなると考えられる。また、国民の監視の目が届くように、パイロット等管制業務の提供を受ける者からのクレームや通報の窓口を本省に設けるとも

に、通報元の秘匿性確保のために当該窓口を管制関係以外のセクションに設けることも考えられる。さらに、本検討委員会における資料や検討結果等、管制官の業務実態等に係るデータや資料についてホームページに掲載していくことで、管制の実態について透明化を図ることができると考えられる。また、管制官の業務実態を国民に正しく理解してもらうような方策について検討していくことが考えられる。>

⑥ 基礎的職務規範の徹底

各職員が、組織全体の信頼性や管制業務自体の適切性にも影響を及ぼしかねない行動を起こさせないよう、コンプライアンスや倫理観の見地からやって良いことと悪いことの区別を十分に理解させることを検討すべきである。

<例えば、管制官が遵守すべき規律や心得等をまとめた上でこれを各職員に常時携帯させることにより、すべての管制官に対し周知徹底を図ることができると考えられる。また、後述の研修とともに、当該事項に係る試験を定期的実施することを検討していくことが考えられる。>

3. 人材育成等のあり方

(1) 高度な専門性から生じる人材育成上の制約（資格の観点から異動・人事交流が柔軟に実施できない等）、人事制度のあり方

(2) 高い職業倫理観を有する人材の育成

【課題・問題点】

- ① 管制官が異動した場合、新しい官署において、一定期間の訓練を受け、当該官署での管制業務実施に必要な知識・技能を習得したことの承認を受けなければ、管制業務を行うことができないこととなっている。こうした資格制度等による制約があるため、管制官の人事は一般の国家公務員に比べ長期化・硬直化する傾向にある。東京空港事務所事案では、不適切な画像をインターネットに掲載した管制官が30年もの長期にわたり同一官署に継続して在籍していたことが、問題発生の一因であるとの指摘もある中、一連の事案発生を受け、閉鎖的な職場環境を生み出しやすい現行の人事制度を見直し、より広い視野と良識を兼ね備えた人材を育成するための人事制度に変えていく必要がある。
- ② 一連の事案の背景には、航空の安全を担う管制官として、また、国家公務員としての職業倫理の欠如があったと考えられる。こうした点に対応するため、管制官に対し、職業倫理とそれを維持する高いモチベーションを有する人材の育成を行っていくための教育を充実させる必要がある。

【対応策】

- ① 人事管理の抜本的な見直し、官署毎の人材配置に係る考え方の見直し

広い視野と良識を兼ね備えた人材を育成するため、長期間同一官署で勤務を続ける職員が生じないようにするとともに、資格制度等による制約の中で、できる限り人事異動を円滑にする工夫を検討すべきである。

＜例えば、管制官が一つの職場に継続して長期間在籍し続けることを、内規で明確に禁じる等、厳格な人事管理を行うことが考えられる。また、転入者は当該官署で管制を行うのに必要な資格取得のために、一定期間の訓練が必要となるが、各官署において、より少ない資格保有者で業務を回していくことができるようチームの人数やシフトの組み方に工夫の余地はないか精査することで、当該官署として人の入れ替えに伴い一時的に生じる資格取得者数の減少を許容できる範囲が広がっていくことが考えられる。このことにより、人事が円滑に流れ、職員が様々な官署での業務を経験することで、良質な人材の育成へと繋がると考えられる。さらに、職場の風通しを良くし、視野の広い人材を育成するとともに、柔軟な人事運用を図るため、管制官を事務職に配置する等により幅広い経験を積ませる等、職種間の連携を踏まえた人材配置を実施していくことも考えられる。長期的には、管制官が行っている業務の一部について他職種職員による補完の可能性についても検討していくことが考えられる。＞

②-1 職業倫理に係る教育・研修

国家公務員であるとともに人の命を扱う職業であるということに対する高い職業倫理観を持った人材育成のため、当該事項に係る意識強化のための研修を各官署の管制官に対し若いうちから実施することを検討すべきである。

＜例えば、航空保安大学校において採用されたばかりの管制官を対象とした「基礎研修」におけるコンプライアンス・倫理関係のカリキュラム充実等を行い、航空管制官の職責の大きさ、不適切な言動が及ぼす組織の信用失墜の可能性や社会的影響の大きさ等についての講義やディスカッションを行うことが考えられる。また、その後、一定の経験を積んだ管制官を対象とする「初級管制官研修」や「中級管制官研修」でも同様のカリキュラムを導入することにより、反復継続して実施することが重要であると考えられる。＞

②-2 管制業務に対する認知度向上の取組

高い職業倫理観を持った管制官を育成していくためには、教育・研修の果たす役割は非常に大きい。しかし、それだけではなく、教育・研修によって培われる職業倫理観を保持していくための高いモチベーションを確保することも重要であり、そのためには、世間一般の管制業務に対する認知度と理解を向上させ、外部からも空の安全確保という重責を担う職務に見合った評価又は批判を受けるための取組を検討すべきである。

＜例えば、広く世間一般に対して管制業務というものを認識してもらうとともに、管制官に対し正当な評価がなされ、かつ、国民からの監視の目が届くような広報活動についても重要な要件であり、そのための具体的な方策を検討することが考えられ

る。 >

V. おわりに

以上が、本委員会としての中間とりまとめである。

本委員会としては、ここにまとめた提言について、今後実行に移されていく中で適正化策の実施状況に係るフォローアップを行うとともに、これら適正化策の有効性を見定めて行くこととし、さらに追加策の必要性が生じれば、最終的な報告として提言を追加することとしたい。その際、審議の過程で集められたアンケートやヒアリング調査の詳細な分析、あるいは国際比較のデータなども用いたより立体的な検証結果の反映を行いたい。

冒頭に述べたとおり、航空管制官は、航空の安全を担う重要な職責を負っている。こうした意味においても、一連の事案が続き、航空管制に対する国民の信頼が損なわれている現状を鑑みれば、一刻も早く航空管制事務の抜本的な適正化を図り、同種の事案の再発防止を徹底する必要がある。

本委員会は、本中間とりまとめに盛り込んだ提言が、国土交通省および航空管制の現場において真剣に受けとめられ、実効性ある工程表の作成をとおして速やかに実行に移されるとともに、これらを踏まえた同種事案の再発防止へ向けた努力について、今後も絶えず組織的に取り組まれていくことを強く期待する。

航空管制事務適正化検討委員会 委員名簿

(座長代理)	ありた ともよし 有田 知 徳	シティユーワ法律事務所 弁護士
	いなつぐ ひろあき 稲 継 裕 昭	早稲田大学政治経済学術院 教授
	くわの ともき 桑野 偕 紀	有限会社 日本ヒューマンファクター研究所 所長
	しば あきひこ 芝 昭 彦	芝経営法律事務所 弁護士
(座長)	にしお たかし 西尾 隆	国際基督教大学 教授・教養学部長
	ひらた てるみつ 平田 輝 満	(財) 運輸政策研究機構 運輸政策研究所 研究員
	やすだ まきこ 保田 眞紀子	保田法律特許事務所 弁護士

(50音順・敬称略)

航空管制事務適正化検討委員会 検討経緯

- 第1回 検討委員会（平成23年8月8日）
 - ・ 検討委員会設置趣旨
 - ・ 最近発生した事案の概要
 - ・ 今後の進め方について 等

- 委員による東京管制部現地調査（平成23年8月18日）

- 第2回 検討委員会（平成23年8月29日）
 - ・ 東京管制部現地調査報告
 - ・ 全国の航空管制官署における見学等の受入対応の状況
 - ・ 抜本的管制事務適正化策に向けた課題・問題点 等

- 第3回 検討委員会（平成23年9月5日）
 - ・ 航空管制官に対するアンケートについて
 - ・ 抜本的管制事務適正化策に向けた課題・問題点 等

- 委員による東京管制部現地追加調査（平成23年9月9日）

- 第4回 検討委員会（平成23年9月16日）
 - ・ 東京空港事務所等で発生した事案の概要
 - ・ 東京管制部における追加調査報告
 - ・ 航空管制官に対するアンケート結果（一次集計結果）
 - ・ 抜本的管制事務適正化に向けた課題・問題点と検討の方向性

- 第5回 検討委員会（平成23年9月30日）
 - ・ 東京空港事務所等で発生した事案の調査結果
 - ・ 航空管制官に対するアンケート結果（最終集計結果）
 - ・ 抜本的管制事務適正化に向けた検討の方向性

- 第6回 検討委員会（平成23年10月12日）
 - ・ 管制事務適正化策の中間とりまとめ
 - ・ 今後の管制事務適正化に向けた対応

航空管制官アンケートにおける自由記述意見

以下は、航空管制官アンケートの自由記述の中で、中間とりまとめで考慮すべき意見及び今後の検討のために記載しておくべき意見を記述したものである。1. 中間とりまとめで考慮すべき意見については、今までの検討委員会での論点整理に資する多数意見及び特徴的な意見を抽出したものを記載。また、2. 今後の検討のために記載しておくべき意見については、Q 3 2 の航空管制事務適正化検討委員会に対して自由に記述された意見を中心に抽出したものであるが、この項目についての意見は非常に多岐にわたっており、それら全てを網羅することは困難であるため、特徴的な意見をいくつか記載した。

1. 中間とりまとめで考慮すべき意見

(1) 安全意識及び緊張感について

①自身の安全意識及び緊張感について希薄と感じる時

- ・交通量が一時的に少なくなった時、不意に集中力が希薄になったと自覚する時がある。
- ・「慣れ」によって、「こうすればいいだろう」とかの「だろう管制」になり、緊張感が希薄になることはある。
- ・安全サイドに考えると、再度確認をしておいた方がよいであろう状況で、「後でどうかなる」「面倒だ」「隣に着席している人が気を悪くするかもしれない」との理由でその確認をしないことがある。
- ・担当している航空機の数が少ないときに、緊張感が薄くなることはある。休み明けや体調不良により集中力が続かないことがあるので、体調管理に気をつけている。安全意識は常に持っているが、ふとした瞬間に忘れていることに気づくことがある。注意しているがなくなる。

②自身の安全意識及び緊張感について希薄と感ずる理由

- ・後でどうにかすれば良い、どうにかするとの思いと手順を再度実行したり確認したりすることによる業務量の増加を嫌うため（サボっているのではなく、管制業務の特性上、常に緊急事態に対応できる余力を残しておきたい）。
- ・慣れ。資格取得した者が更に向上心を持ち業務についての事例研究や組織向上に向けての努力をせず、漫然と業務を行うだけの日々になっているから。
- ・毎日、同様の業務を繰り返している。監査などの外部の目がほとんどない。一日のうちの多くが、業務量（取扱い量・機数）が少ない時間帯。

③他職員の安全意識及び緊張感について希薄と感ずるとき

- ・管制官は組織の人間であると同時に個人の能力に大きく負担を強いる職種と言える。このことから個人能力主義に陥り、結果的に管制業務全体としての安全意識が希薄に

なってしまうことが時々見受けられる。

- ・ 規程類の学習が不十分。周知方法について、文書で結果のみ提示し、コンセプトや解説が不十分。
- ・ 業務中に臨席及び休憩中の者との世間話等の会話。
- ・ 携帯電話が鳴ることがある（運用室内）。管制卓ではないが、運用室でメールしている管制官がいる。

④他職員の安全意識及び緊張感について希薄と感ずる理由

- ・ ルーティンによるもの。慣れが生じるもの。
- ・ 同一官署での勤務が長期間にわたりすぎているのも原因の1つ。
- ・ 管制方式基準(I)1(2)eの「最良の判断」を言い訳にbの学習、改善、準拠することを軽視する風潮がある。コンプライアンスと公務員、管制官としての意識が欠如している。自分や自分の組織を客観的に見る機会がない。他国の管制がどのように、又はどのような意識で行われているのかを知らない。ユーザーに意見を頂いたり、意見を伺う機会がない。管制業務が管制官のためにあると思っているような言動が見受けられる。

(2) 管制業務以外の規定類について

- ・ そもそも、規程類ができあがって周知されたのが最近。もっと多くの見学者を招いて、仕事に対する正しい認識をもってもらう方が大切。
- ・ ルールを決めて、それを守れば部外の見学者が運用室に入っても問題ない。まして、他官署の管制官や保安大生を入れられないなんて、逆に組織内の連携を阻害すると思う。
- ・ 規程の内容を理解してなかった。規程がなぜ重要なのか理解してなかった。規程を遵守していなかった。
- ・ 管理職や本省がそんなに見学を危険なものとするのであれば、見学を全面禁止にすれば良い。民航・本省・他官署から見にくるのは業務上の視察であり見学ではない。防衛省から来るのは研修や訓練であり、見学とは見なさなければよい。ただし、個人の考えでは見学はPR効果もあり、国民へすべてを見てもらおうという意味で大変有用なものだと考える。
- ・ 手続きに対して管理がまったくなされていないし、そのあとの見学者の行動などにも管理が不十分。

(3) 管制業務に対する社会的評価について

- ・ 表に出てくるときは不祥事かインシデントばかりなので、マイナスイメージが先に来るのではないかと思う。
- ・ 最近マスコミ等でとりあげられているマイナス面での認識が強く、仕事内容についてはあまり正確に認識されていないと思う。
- ・ 公務員として失職するリスクを負っている職種の割には給与水準が低いと思われること。職務評価＝給与だと考えるので、現状の給与水準では評価されていないだろうと

感じる。

- ・管制の重要性について一般の人々には知られないと思う。具体的にどのような仕事をしているのか見学等を通して広く知っていただくことが必要。
- ・過大評価され過ぎている。いくら人命にかかわる業務といえども、プロとして資格をとれば当たり前のことをしており、ストレスや困難があるということでは、他の仕事と変わらない。

(4) 世間一般との意識のずれについて

- ・井の中の蛙的で、常識に欠けているという自己認識がなさ過ぎる。
- ・社会規範の認識が甘いことも多く、恥ずかしく感じる時がある。人事評価や定期審査等も形骸化していて、その人物の業務貢献度をはかる手段としてまったく機能していない。足りの危機にもならず、いかにも公務員的。
- ・今の世間一般の意識が全て正しいとは思っていないが、それにしてもまだまだ甘い考えが通ると考えている者が多い。自分勝手な考え方が許されると考える者が多い。又、それを許す組織の弱さは、世間一般とはズレてると思う。
- ・職務態度。服装。自己顕示欲が強く、上司又は組織の方針に従わないことがある。自分達で決めたルールを守らず、問題を起こし、また新しいルールを作る。
- ・敬語が使えなくても挨拶ができなくても特に叱られず、訓練でのみ厳しくされて「管制さえできればいいのか」と思ってしまう人が多くなっている。ごく普通の社会人としての常識がない。管制業務には悪天や緊急事態など規則をこえて仕事をしなければならないことがあり、その様な際は規則に反しても調整すれば可、となっている。が、それを一般の事務や規則でも「調整すればいいんじゃないか」と勘違いする人も多いと思う。
- ・自分たちが国家公務員であり、世間一般からは厳しい目で見られる立場であると認識出来ないことこそがズレと感じる。

(5) 職業意識や倫理観の維持、高揚のための方策について

- ・まず管制官であるという意識を捨て、一般の公務員であるという認識からスタートするよう、初期の教育を行う。
- ・重責で極めてプロフェッショナルな職務であるにも関わらず、そう思っていない管制官がいるとしたらその本人は採用すべき人物ではなかったはず。人選についても、公務員的横並び試験方法はやめて、職場の管制官が人選に深く関与できる採用試験とするべき。また待遇面も職務にあうよう大幅に引き上げなければプロ意識もある程度までしか向上しないと思う。
- ・公務員として組織に属していることを感じる機会がないこと。公務員としての教育を受ける時間が少ないことから入省時の他に定期的に研修または講義をするべき。管制業務自体については、SMS等で定期的に行っているのでは、意識はあると思う。

- ・他職の職業体験などを研修に取り入れたりし、外から見た管制官（第三者的な）や他の職の厳しさを経験させてみる。
- ・現場の業務だけでなく、事務室勤務等の裏方的な業務もまんべんなく体験させること。現場だけだと、そこだけが管制業務の全体であると思いがち。現場が一番大事ではあるが、それだけが管制ではないことを各個人に意識させること。
- ・一部の人たち（最近発生した事案に関わった人たち）のために自分たちが被害を被っているというような考え方を改めさせ、管制組織を信頼できるものにするため、自分が何をすべきか（何を行ってはならないか）を考えさせる。管制官独自の判断でできることは、現場の管制業務のみであり、それ以外は他の公務員同様諸規則に縛られることを再認識させる。

（6）福岡管制部及び東京管制部事案の起きた理由について

- ・何が良くて何が良くないかが当事者が分かっていなかった。職場・仕事とその他（第三者？部外者？）の区別がついていない。この事案そのものというより日頃より適当で、曖昧、ルーズな雰囲気があって、それを許している環境だから起こったのだと思う。
- ・倫理上、安全上の認識が個人レベルでも相当低かったということが第一の原因とは思いますが、個人レベルの問題に解決策を求めようとしても、限界がある。今回の原因の2つ目はそうした個人レベルの認識の低さを補う制度面（手続き面）の厳格性が欠けていたのだと思う。見学とは、見方を変えればセキュリティ上も厳格な対応が求められるべきなのに、性善説に立って取り扱ってしまった結果であり、この点を重視し、制度とそれを実行する運用面での厳格性も合わせて追求すべき。
- ・知識不足（一般人としての）や自覚のなさ。あきれてものも言えない。原因を探す！？当人が原因。気楽な公務員と言われても仕方ないことをしてしまっている。羽田拡張や空域再編で勢いを付けようとしているところへこの不祥事！日々がんばっている者の気持ちを踏みにじるもの。
- ・航空管制の職場を広く知ってほしいという気持ちと、社会的な常識やコンプライアンスの精神の不足が合わさって、2つの事案が発生したもの。毎年1回「空の日」として見学の機会があるが、まったく不足している。本来は警視庁の管制センターのように事前申し込みを広く受け付けて広報の一環として見学を受け入れるべきで、それができていないから自ら世話人となってでも見学の機会を設けようとするのだと思う。
- ・個人のモラルの欠如は否めないが、見学の必要性和部外者を入れることの危険性を全体が重く受け止め、末端まで見学についての一連のシステムを理解させるべきと考える。
- ・自分達の仕事に対して慣れによるいい加減さが出ている。外部の人達と接することもなく「指示」する立場なので、社会人としての基本的な意識、振る舞いをできない人が非常に多い。

2. 今後の検討のために記載しておくべき意見

- ・ ヒューマンエラーさえ許されない職務として意識されている。プロとしての意識は必要であるが、エラーは防げないものであり、それを補うシステムや人的なバックアップをすり抜けた場合に事故につながる。管制官は有罪ともなりえるが、そういった重責に対する評価（待遇も含めて）が十分ではない。
- ・ 管制官としてのモラルの前に、社会人としてのモラルが問われていると思う。航空管制という仕事はこんなに素晴らしくて、大変な作業で高度な技術が必要でという意識が先行して自分が偉いと勘違いしている人がいるかもしれない。職業に貴賤はなく自分の生計を支えている給料をもらっている仕事を一生懸命するのは当然である。公務員だから・・・ということではなく、社会を構成する一員としての道德教育の必要があるということから考えてほしい。間違っても、「一公務員として良識ある行動をとろう！」などの標語だけで意識改革がされるとは考えてはいけないと思う。
- ・ 管制組織に対する厳しい指摘と併せて、管制官が今後厳しいながらもやる気の出る、やりがいの持てるような方策をいただければと思う。
- ・ 服務、倫理などは、保安大で教わるべきこと。保安大の研修をもっと整備すべき。民間企業で働いていた時は、もっと新人研修、新入社員研修がきちんとしており、現場にでてから今のような問題がおこるのはおかしいと思う。
- ・ 管制官の採用試験のあり方についても検討してもらいたい。性格診断や特徴をもっと把握できるような面接試験を行うべきだと思う。また全てを確実に実践するには人間の通常の能力の域を超えている。それだけ困難な業務であるということも認識してもらいたい。人命を預かっているという自負がある。事故を起こせば日航907便事故のように失職する今では、十分な対価のもとに業務を行えていないと感じる。
- ・ 管制官は、対航空機に対して安全を守るということに対し、気がゆるむことは絶対にならない。常にマイクを持っている時は緊張しており、いかにリラックスするか考えている。人はミスを犯します。それで個人を責める世間の風潮ではおかしい。安全にはつながらないと思う。
- ・ 管制の世界は今まで業務上でもそれ以外のことでも隠す（かばう）傾向があって、多少のことなら許される（罰せられない）だろうという風土を作っているような気がする。個々の価値観に任せるのではなく、服務規律の遵守は徹底し、反する行為をした者には厳しく罰を与えるべきだと思う。
- ・ 「福岡事務所の管制事案について」かつては重大事案になり得なかったと思う。管制官にはCORRECTION（訂正）という用語がある。マイク時間は長時間拘束である故どんな人間でも気はゆるむ。管制官にとって5マイルの地点で着陸許可を発出した場合でも、「訂正」コンティニュー・アプローチとすれば十分に安全措置又はゴーアラウンドの代替措

置による安全確保（管制間隔の設定）が講じられていれば、重大事案にならないという文書が存在した。これがなくなってから経験の無い外部のマスコミが危険をあおり、大げさになっている。この文書を是非復活させてほしい。管制官自身もおびえている。疲れから多少の間違ひは誰にでもあり、これを訂正せずに重大事案になることは起こしてしまった本人の職場復帰もおぼつかなくなる。

- 管制官が日本に生まれてから、まもなく60年。これまでも管制室の体質等について、外部、行政内部、管制官自らから指摘を受けたことは何度もあったが、残念ながら管制官自らの手では立て直すことができなかつたと思う。今回、外部有識者を集めた委員会では、ぜひ管制官の至らぬ部分は余すことなくご指摘いただくとともに、良い面も取り上げていただきたい。60年近く積み上げてしまった膿を取り除くには、かなりの期間を要するかもしれませんが、その端緒としていただきたい。管制官の多くは、航空の安全の最後の盾となる気概を持つ人々ですから。
- 管制官に限らず、公務員だからというだけで批難されることが多いように感じる。確かに世間一般の常識とずれているところは自分たちで修正していく必要があると思っている。今の見学や空の日のイベント等の自粛は、余計孤立した環境を作り出してしまふ。形だけの反省ではなく、この機会に広報や情報開示していく方向に向かって検討をお願いしたい。
- この機会に管制官全体が自体を重く受け止め、同様の例が二度と起こらないよう一人一人が自身を律していく努力をしなければならない。また日本の航空管制官の職責に対する評価が他職種、諸外国の管制官と比較して正当なものであるか検証して頂きたい。
- 委員会の設置にあたって、管制業務上のヒューマンエラーと個人の公務員の資質を同一視するような風潮が省内に見られたが、適正化委員会では世界的な流れや、学術的な部分を基本とした検討をお願いしたい。