

第9回保安検査に関する有識者会議 議事概要

日時：令和4年12月23日（金）9：30～11：30

場所：中央合同庁舎2号館 共用会議室2A・2B

議事概要

＜議事1：「海外状況調査の結果報告及び今後の進め方について」＞（資料1）

【事務局（航空局）】

○資料1に沿って説明

＜議事2：「論点整理」＞（資料2）

【事務局（航空局）】

○資料2に沿って説明

○海外調査を詳細に実施していただき感謝。海外の状況は把握できた。我が国の現状は、国管理空港では保安料が特別会計に入り、ユーザー負担や受益者負担という形になっている。一方、地方管理空港の多くでは保安料として徴収していないし、民営空港も増えるなど、空港も多様化している。そのような状況の中、基本方針や、有識者会議で議論を積み重ねてきた主旨については曲げないよう、方向性としてどう生かすか。実現可能性という課題もあることから、理念と実現可能性の双方を意識しつつ議論し、多くが納得しうる説明ができれば良いと考えている。

○保安検査会社の現状について、保安検査員の人数が少なく、各社対応に苦慮しているところ。保安検査員の人数はコロナ禍以後相当数減少している。コロナ禍前は、保安検査員数は毎年4月1日の段階では新入社員を入れて必要な人数の1割かもう少し多く超過する人数となるが、その後、退職していき、年が明けたあたりで約1～2割減となって、4月1日でまた元に戻るということを繰り返している状況であった。ただ、その繰り返しの中で、毎年4月1日に入社する人数が次第に減少していった。一方、コロナ禍においては、状況が一変して、仕事がなくなる中、人数が超過していた。その間、雇用調整助成金を頂いていたため、基本的な給与は、休業していた社員にも支払っていたが、多くの社員は残業代も含めた給与で生活をしていたので、残業代が出ないから生活ができないと言って辞めていたり、また先が見えないと言って転職していたりということで、各社の警備員が減っているという状況である。今年の夏から、復便が進むことを予想して、各社とも何とか中途採用をしようと努力してきたが、極めて厳しい状況である。来年春の新規採用についても厳しい。来年度の保安検査業務の受託についても、一部当初の希望どおり受託できないところも出てきており、航空会社と個別に調整しているところ。そういう状況をご理解頂き、検討部会で色々と議論して頂けることを希望する。

→検査員不足が厳しい現状について、航空局としても、航空需要の急激な回復を踏まえ、空

港運営に支障がないよう、検査員の配置状況等について注視している。対策として、検査員の配置基準を見直して、より柔軟に検査員を配置できるよう措置したところ。また、全国の空港の検査員数や混雑状況についても定期的に調査を実施し、実情の把握に努めている。こういう取組を通じて、きめ細かいフォローをしていきたいと考えている。さらに、直近では、年末年始の旅客増を見込み、関係事業者の協力を得ながら、旅客に対しても早めに空港に来ていただけるよう呼びかけをしている。検査員WGについては、令和2年4月に検査員の人材確保育成に関する今後の取組方針をまとめている。コロナ禍の中で、十分なフォローアップができていなかったが、今般の航空需要の回復に伴って新たに生じてきた混雑状況等の課題を踏まえて、フォローアップも行いつつ、今後の対応について検討していきたい。その検討にあたっては、これまでの検査員WGで議論頂いた関係者の協力を得つつ、現場の状況等を把握しながら対応していきたい。

○海外の状況を参考としながら、厳格な保安検査を旅客に過大な負担をかけることなく実施するためにはどのような制度設計が望ましいのか検討していくことが必要となる。実施主体の基本的な考え方について、多数の航空会社が就航する大規模空港だけではなく、国内線が中心の地方空港や離島などの小規模空港等、非常に多様な空港が存在する中で、全体として最適な制度設計をしていく必要がある。その際の重要な視点として、全ての空港において、保安検査の質を均一にすることが極めて重要である。このような観点から見ると、ドイツのように国の機関が保安検査に責任を有することを原則としながら、法律の規定に基づいて民間の主体に権限委任することができる制度は非常に参考になる。権限委任の対象としては、空港会社だけではなく、航空会社も考えられるのではないか。例えば、航空会社が1社しか就航していない離島空港では、その航空会社に権限委任することが合理的な場合もあるのではないか。また、小規模空港も考えると、カナダのように個々の空港会社を実施主体とするのではなく、航空会社や空港会社などの関係者が出資して保安検査の実施主体となる法人を設立するという選択肢も検討に値する。

→海外調査をした各国において、国がレギュレーター機能を担っており、国が保安検査に関する基準を策定しているため、全国の空港で可能な限りセキュリティレベルがばらつかないよう措置されている。これは、日本においても同様である。ただ、例えば、ニュージーランドについては、国内線における90席未満の航空機については保安検査の実施義務はなく、空港運営者等がセキュリティ対策を実施している状況もあるため、こういった点も含めて、対応を考えていかなければならない。

○旅客の負担軽減も非常に重要な観点である。リスクベースのアプローチとして、危険性が低い旅客に対する保安検査を簡素化することが考えられる。米国においては、TSAから事前に承認を受けた旅客について、保安検査を簡素化するプリチェックという仕組みがあるが、日本においても同様の制度を導入することについては検討に値する。このような制度を導入するためには、保安検査を実施する機関において、情報機関、捜査機関から様々な情報提供を受けることが必要となるのではないか。その点、米国においては、国の機関が保安検査を実施することで、情報提供を受けやすいという面がある。保安検査の実施主

体のあり方検討に際しては、このような点についても留意すべきである。

→TSAプリチェックについては、2013年から米国において、基本的に米国市民を対象として導入され、有効期間5年間で費用も78ドル徴収し、セキュリティチェックの迅速化や簡略化を図っている制度であると承知している。米国においては、2002年に責任主体が航空会社から国の機関に変更され、その後10年をかけて当該制度を導入している。現在、米国以外にこのような制度を導入している国は存在していないことや、米国においても基本的に米国市民のみを対象にしていることも踏まえて検討していく必要があるのではないかと考えている。

○費用負担のあり方については、極めて重要な論点である。資料2に記載されている論点以外にも、航空保安は国家安全保障上の問題でもあるということが、危害行為防止基本方針にも謳われており、そもそも受益者負担で良いのかという論点や、受益者に負担を求めるにしても、旅客以外にも保安検査の受益者はいるのではないかとといった論点についてもしっかり検討すべき。また、危害行為防止基本方針においては、事務委任方式の大規模空港への展開に向けた検討も進めることとされている。成田空港においては、2020年4月から事務委任方式を導入しており、円滑に制度を実施できていると考えているが、費用負担の課題がある。事務委任方式の導入前においては、実際にかかった費用について、航空会社と空港会社で折半してきたが、事務委任方式導入後は、考え方としては折半だが、航空会社の負担分については旅客1人当たりの単価を定めて負担する方式としている。現状においては、コロナの影響で旅客数が想定を大幅に下回ったために、相対的に空港会社の負担が重くなり、航空会社の負担が軽くなっている。このことから、旅客のみを受益者として費用負担の仕組みを構築する場合、イベントリスクにより旅客が激減した場合には、保安検査に必要な費用を確保できなくなることが懸念される。費用負担のあり方の検討に際しては、このような点にも十分留意することが必要である。

→受益者の範囲については、まさに論点になると考えているため、検討部会の枠組みでの中立的かつ専門的な議論も行いつつ、迅速かつ機動的に検討を進めていきたい。

○新たに設置する検討部会について、関係者の合意形成に資するような論点整理をして頂くことを期待する。この検討部会における議論の内容については関係者の関心も極めて高い。関係者の全てが有識者会議に参加しているわけではないため、検討部会自体を公開することは無理だと思っているが、例えば、公表できる情報については公表するという考えの下、事後的にでも議事要旨や配布資料を公表することについて検討頂きたい。

→検討部会については、空港会社、航空会社、検査会社等の関係者の声をヒアリングすることも考慮しながら丁寧に進めていきたい。保安料等の機微な情報について、可能な限り深い議論を迅速かつ丁寧に進めるためにも非公開・非公表が良いのではないかと考えるが、最終的には各委員のご意見に基づいて対応していきたい。

○検討部会において検討議論していくことに賛同する。今回の海外調査で、各国の責任主体や運営方法が明らかになり、我が国の実情との違いも明らかになったので、これからは制

度設計の段階であると思っている。論点整理に挙げられた論点について機動的に進めて頂きたい。航空業界としても全面的に協力させて頂きたい。

○今後のスケジュールについて、方向性の打ち出しが令和5年の夏から秋頃と書かれているが、航空局の体制については、大規模な人事異動や、概算要求のスケジュールを考慮すると、令和5年度の6月までには航空局の現体制と有識者の中で一定の合意が得られるようなスケジュール感で検討頂きたい。また、それ以降については詳細な制度設計の段階であり、これも議論の期限の目標を決めて頂きたい。

→有識者会議については、様々な利害関係者も含まれており、関係者が合意し、納得できるような形で方向性を提示することが必要と認識している。その観点から、令和5年度は方向性の打ち出しまでに、有識者会議が、1～2回程度必要と考えているが、検討部会も活用して、できる限り関係者が納得頂けるような、実現可能な方向性について早めに提示できるよう進めたい。

○今年の3月に改正航空法が施行され、同時に公表された危害行為防止基本方針において、航空保安体制については政府がその主導的な役割を果たすということが明確となった。今回で9回を数える有識者会議も主体的にこれまで国が進められてきたと大変感謝している。丁寧かつ迅速という少し相反する問題であるが、今後、関係者が納得する形で進められるように国が強力なリーダーシップを発揮して頂きたい。

○現在の国内線の状況については、コロナ禍前の8割程度まで回復しており、この年末年始についても、ほぼコロナ禍前の水準に戻ることが見込まれている。国際線についても、徐々にではあるが活況を呈しているのではないかとと思っている。そうした状況の中、空港の保安検査場の混雑ぶりが近年にない状況になっており、SNSにもその状況が最近頻りにアップされ、大きな社会問題になりつつあるのではないか。その背景には保安検査員が不足しているということは紛れもない事実であり、なぜ不足するのかという問題の本質を直視するとともに、待ったなしの課題として、速やかに対応していくことが必要であることを改めて関係者間で確認すべきである。今回の海外調査報告においては、保安検査員の確保・定着策については十分に確認できなかったが、今後の議論の中では引き続き重要な論点とすべきであると考えている。今回の海外調査については、航空会社が保安検査の一義的な責任主体となっているという日本の特異性が改めて浮き彫りになったのではないか。以前から申し上げているが、改正航空法の附帯決議にもあるとおり、航空保安は国家安全保障上の問題であることから、国が一義的な責任を負うべきだと考えており、航空会社に代わって保安検査の責任主体となり、財源についても全額を一般財源で負担すべきではないか。また、保安料については、現行の百円程度という水準が航空保安の重要性やそれに見合う仕事の評価にあったものではないということが、今回の調査で他国の例を見ても明らかではないか。保安料の引き上げについては、有効な財源の確保の手段の一つであるが、その場合、引き上げる意義や目的、あるべき水準を徹底的に議論することが必要であり、受益と負担の観点では、やはり利用客からみた料金の透明化が最も重要である。徴収している

航空会社とも連携しながら、利用客の啓発や周知の取組を一層強化していくべき。

○今後の進め方について、様々な関係者がいる中で中立な立場で専門的な議論を行うという事は必要であり、理解できるため、検討部会の設置には同意する。一方で、その仕組みを含めて、その影響が現れるのは現場であり、働く者や利用客の視点に基づく議論が極めて重要であると考えている。引き続き、検討部会の議論に必要な素材は提供させて頂きたい。また、空港の現場における混雑が近年にない状況であり、保安検査員にも利用客にも大きなストレスとなっている。検討部会を含めて、今後の議論には丁寧さが必要なことは理解しているが、職場もこの議論の行く末に大きな関心を持っているということ強く意識し、できるだけ速やかに方向性を打ち出してほしい。

○論点整理について、国管理空港における保安料の位置づけを明確にすることはもちろん、空港の運営形態の違いによって、旅客保安サービス料、空港使用料等、保安に関する財源の水準についてもバラつきがあることを踏まえ、あるべき水準の議論が必要である。国は一般財源で全額を負担すべきと考えるし、少なくともこれまで以上の負担をする方向で検討すべき。また、先進機器を迅速に導入することは、保安検査の量的・質的向上の観点から極めて重要である。しかしながら、現行の責任体制、費用負担の仕組みにおいては、民間の航空会社にとっては高額な先進機器を導入するインセンティブが働きづらい。また、先進機器の保守、維持費用についても、特殊な機器であり、部品の費用等も高額であるため、インセンティブを働かせる上でも、国が補助するべきと考えている。また、保安料については、水準を仮に引き上げた場合、航空会社が値上げ分を単純に運賃に転嫁することは非常に難しいという問題がある。これを解決するためには、料金の明示や透明化を図り、航空会社の持ち出しにならないような取り決めや仕組みを作っていく必要があるのではないか。

→財源について全額かつ一般財源で負担すべきとの意見について、いろいろな意見があるのは承知しているが、現在、我が国における保安料は、基本的には人件費負担分に充てられており、先進機器の補助分約数十億の支出については、徴収額を超える状況である。政府が国家的行事であるオリパラ対策のため、先進機器の全額補助をした影響等により、費用が増大して収支が合わなくなった、というのが実態である。一方で、先進機器の導入推進は必要不可欠であると認識している。これは検査員の負担軽減にも資するものであり、セキュリティレベルの向上という観点でも非常に重要である。今年度末までは、政府が元々1/2の補助に加えて、1/4を追加補助しているため、航空会社の負担が1/2から1/4に減額されている。これにもよって、保安料の収支が均衡していないため、財務省から非常に強く、収支を均衡させるよう指摘を頂いているところ。こうした状況も踏まえて、保安料のあるべき姿について検討していきたい。

○資料2について、「仮に責任主体を変更する場合、新たに責任主体となるインセンティブ」とあるが、これは責任主体及び実施主体ということなのか。

○我が国において、航空会社が責任主体になった経緯について教えて頂きたい。
→よど号ハイジャック事件を契機として、日本政府としてハイジャック対策が国家安全保障上も重要として、昭和49年1月から、国が保安検査機器及び人件費の1/2を補助するスキームが創設された。2001年に米国同時多発テロが発生し、世界的にセキュリティ対策の重要性が再認識されるとともに、セキュリティ対策が強化されたことに伴って費用も増大してきた。我が国においては、当初、着陸料収入の一部を保安対策費用に充てていたが、当該テロを受け、着陸料の一部を振り替える形で平成16年から国内線に保安料を導入し、その後国際線にも拡大して、現在、消費税込みで旅客1人当たり105円となっている。我が国においては、当初から国がかなりの支援をしているという状況である一方、諸外国においては、基本的に旅客が負担しており、国からの支援はない状況である。

○ドイツの事例については、日本の事務委任方式と同様のものと考えてよいのか。
→日本の事務委任については事務手続きの負担を効率化するための契約上の制度である一方、ドイツについては行政権限を委任する制度であるため、異なる制度である。

○費用負担について、旅客だけが受益者ではなく、航空会社、乗員、広い意味では空港会社も受益者ということになってくる。また、安全保障上の意味で国も一つの受益者になるだろうと考える。それぞれがどのくらいの役割を持って分担するのかということを考えなければいけない。

○現行の国管理空港の保安料について、どのくらい徴収されているのか。コロナ前と現状でどのくらい徴収されていて、それが適正なのか、検査員の人件費がかなり低く見積もられているという意見もあるため、適正価格はどのくらいで、どのくらいの不足が生じるのかという算定が必要であると思う。それと同様に、現行の国管理空港の保安料制度がどのように制定されたのか、その経緯。かなり前から105円と聞いているが、いつから105円になって、この見直しがされていなかったのはなぜなのかという経緯も教えて頂けると議論するにあたって非常にありがたい。

○検査員の現状報告について危機感を覚えた。検査員のモチベーションが日本の空港安全に関わっており、コロナ禍で著しく検査員が退職しているということも確認できた。これは検査員だけでなく、空港係員にも同様のケースが起きている。今後の急速な航空需要の拡大に本当に対応できるのかという不安がある。モチベーションを上げて、さらに教育を施して日本の空港安全を水際でしっかりと守れるよう、早急に対策を打つべきではないか。
→検査員のモチベーションについては、空港会社や航空会社は検査員を評価するような仕組みを構築していたり、検査会社も給料アップ等の取組を行っていたりと現場の検査員のモチベーションを上げる努力をされ、非常にありがたい取組であり、継続的に実施していただく必要があると考えている。検査員不足については、検査員WG等を通じて、改めて関係者間で現状を確認するとともに、今般の航空需要の急拡大に伴って生じた新たな課題に対する解決策も検討していく必要があると考えている。

○海外調査報告について、特にドイツの保安検査体制の変更は非常に参考になる。今後の日本の体制を考えていくに当たって、国の安全保障の観点から責任主体を議論していくべきではないか。費用負担について、日本の保安料が他国に比べて低いということを確認できたことから、今後保安料を上げていく必要があると考える。その結果が検査員の人件費にもつながっていくと考える。単純に旅客からだけ徴収するというわけにはいかず、国の安全保障や危機管理という観点から、国の負担がかなり必要ではないか。

○いかに観光客を増加させていくかという観点から、今後は地方空港にどれだけ観光客を呼ぶかということも重要になってくる。日本国内全体の保安検査の品質を上げていくためにも、地方空港を今回の整理の中でどのように取り扱うのか。

○検討部会については、安全保障やセキュリティの関係上、原則非公表・非公開とするべき。

○我が国においては、様々な空港運営形態があることを前提として、関係者が納得できるような制度設計をお願いしたい。全国の空港において、イベントリスクに左右されないように安定的な保安検査体制を確保するとともに、検査員や空港従業員に対する教育の均一化も必要になってくると考えている。

○費用負担のあり方について、地方空港については、地方管理空港やコンセッション空港など様々な運営形態となっているため、費用をどのように確保していくのかが重要な問題になってくる。

○検査員の人材不足について指摘があったが、ご参考までに航空会社のスタッフやグラハンのスタッフもかなり不足しており、採用活動の強化を図っている。1か月前にシンガポールで開催された航空保安の国際会議に参加したところ、メインテーマの1つが検査員不足であった。航空業界がコロナ禍の影響によって世界的に魅力のない業界になってしまっていると同時に、日本だけではなく世界的に検査員不足によって大変な混雑が発生している状況であることを痛感した。

○観光立国の復活という観点から、国内線・国際線とともに、地方空港を含めて保安検査の量的・質的向上が必要と考える。保安検査の実施主体及び費用負担のあり方に関して、検討部会を活用して議論し、丁寧かつ迅速に方向性を出していただきたい。

○海外調査結果について、イギリスやフランスの空港運営者が、検査会社に委託しているが、複数年契約なのか、総合評価方式の入札なのか、教えて頂きたい。また、空港保安は、大変社会的責任の高い業務であるにも関わらず、警備員の給与水準等がまだ低い状況であると認識しているため、改善していただきたい。

→海外の各空港運営者は、単純な価格のみならず、実績等を考慮しつつ、入札を行って、基

本的に複数年で契約を行っている。

○フランスについて、大規模空港が小規模空港に費用を配分する際、特定の会計を通じて各空港に配分されているのか、あるいは各空港で徴収した費用を個別に収支が分かるようになっているのか、教えて頂きたい。

→航空保安当局が、特定の会計を用いて、大規模空港で徴収された費用を小規模空港に配分している。ただ、コロナ禍等の影響によって、必要な額が配分されない場合もあり、その際には、空港運営者がテナント料等の他財源から充当している。

○ドイツの権限委任について、みなし公務員とされた理由等を教えてほしい。また、責任主体について、実効性のある権限の委譲というところも含めて今後議論して頂きたい。また、熊本国際空港については、グループ会社に熊本空港警備という警備会社を保有しており、その会社が保安検査を受託している。他の空港にはない形態であるためご参考までに情報共有する。

→元々ドイツの法体系の中で、指定機関に委任することができるという制度になっている。空港運営会社から効果的な運営をしたいという提案があり、今回初めて適用している。基本的には、空港運営会社が指定機関になり、みなし公務員として国とほぼ同等という位置づけで業務を行っていくことになっている。

○ドイツについては、保安検査員も武装しているのか。

→連邦警察の武装した職員は保安検査場を監督するために配置されているが、実際に保安検査を実施する者は委託された検査会社の職員であり、武装していない。これは、来年1月の体制変更にあたって変わるものではない。

○検討部会については、情報の取扱いに関し、一部検討が必要であるものの、基本的には資料1の11ページで提示したとおり設置して進めていくこととされた。

以上