

保安検査に関する有識者会議

中間とりまとめ

(案)

令和3年〇月

1 はじめに

近年においても航空機や空港を標的としたテロが発生するなど、国際的なテロ等の脅威は厳しさを増しており、航空機の安全運航や空港等の機能確保を支える航空保安の取組は一層重要性を増している。

そうした取組の中でも、保安検査は、航空機の乗客乗員の安全を確保する上で必要不可欠なものである。また、空港内の航空機と一般エリアの間にあるクリーンエリアは、多くの関係者が関わる区域であり、さらに、多数の旅客が混在するという性質を持つことから、健全性が求められる区域であるが、保安検査はその健全性確保の手段としても非常に重要である。

一方で、保安検査については、従来から持込制限品の未検出事案等のトラブルが発生している。また、保安検査に対する旅客の認識不足、検査員の人手不足、契約手続きに関する複雑な業界構造等の多くの課題が存在している。加えて、航空保安は国、航空会社、空港管理者、検査会社等の様々な関係者の活動により成り立っており、関係者間での有機的な連携を構築することが必要である。

このため、将来のインバウンド増大や国際的イベントの開催等を見据えるとともに、保安検査が新型コロナウイルス感染症による影響からの回復における航空産業の成長のボトルネックとならないよう、保安検査に係る諸課題の解決は喫緊の課題であり、そのためには制度的な見直しを含めた方策の検討が必要である。

このような視点に立ち、本有識者会議において、令和2年6月から、航空分野、セキュリティ分野、法律分野、利用者分野、労働者分野に関する様々な有識者や、航空会社、空港会社、検査会社等の実務者が航空保安の向上に関する検討を行ってきたところ、これまでの議論を踏まえ、方策を取りまとめるものである。

2 航空保安を取り巻く状況及び課題

2.1 我が国における航空保安体制

航空保安に関しては、国際民間航空条約第17附属書において、「各締約国は、不法妨害行為からの民間航空の防護に関する全事項の中で旅客、乗務員、地上職員及び一般公衆の安全を第一目的としなければならない」と規定されており、さらに「各締約国は、不法妨害行為から民間航空を防護するため、運航の安全、規則性及び効率を考慮した規則、慣行及び手続きを通じて、成文の国家民間航空保安プログラムを作成、実施しなければならない」とされている。これらの規定を受け、我が国でも「国家民間航空保安プログラム」を策定し、航空保安に関係する主体が講ずべき対策等を規定している。

また、国際基準では、締約国が航空保安対策に関する制度を定め施行する義務を規定しているが、保安検査等個々の対策の実施主体の決定は締約国に委ねられており、現在の我が国においては、国、空港管理者、航空会社はそれぞれ以下の役割分担で航空保安対策を実施している。

【国の役割】

- 航空法令に、空港管理者と航空会社が航空保安対策を講じることを規定
- 国際情勢を踏まえた、航空保安対策の実施に係る基準の策定及び見直し
- 空港管理者及び航空会社が適切に航空保安対策を実施していることを監査により確認し、必要に応じ指導・監督を実施
※航空法上、「保安検査」については明確に規定されていない。

【空港管理者の役割】 ※国管理空港の場合は国の業務

- 国が定める基準に従って、空港施設を管理
- 空港の保安を確保するために必要な事項を定めた「空港機能管理規程」の策定、国への届出及び当該規程の遵守

【航空会社の役割】

- 旅客への保安検査等の航空機強取等防止措置の内容を記載した事業計画の策定、国からの許可の取得及び当該事業計画の遵守
- 保安検査の受検義務を運送約款で定め、旅客に対する検査実施を担保

2.2 航空保安を取り巻く課題

近年、航空機内への持ち込みを禁止されている物品を保安検査で摘出できなかった結果、運航へ多大な影響を及ぼすトラブルが発生している。これらの原因には、検査員の判別能力不足、検査員の認識ミス、旅客の理解不足、検査員間の連携不足・手順不徹底、保安検査の受託者・委託者間における連携不足等、多様な要素が考えられる。

また、これらの背景には保安検査の現場が抱える課題として、長時間労働や旅客のクレーム対応等で厳しい労働環境にある点、保安検査に携わる人手が不足している点、契約等を含む業界構造が複雑な点等が挙げられる。

国際的なテロの脅威が増加しつつある中、これらの課題を解決するための対策は急務である。また、新型コロナウイルス感染症による影響からの回復やインバウンドを含めた今後の航空需要の増加を見据え、保安検査が航空産業の成長のボトルネックとならないようにしていく必要がある。

これらのことを踏まえ、増加する「量」への対応、保安検査の「質」の高度化、旅客の利便性を両立させた適切かつ確実な保安検査に改善していく必要がある。

3 課題解決に向けた方策

3.1 基本的な考え方

本有識者会議では、航空保安の具体的な課題を踏まえ、3つの観点から取るべき方策につ

いての検討を行った。

(1) 保安検査の位置付けについて

【具体的な課題】

現行の航空法において、航空機への危険物等の持込みを禁止する規定はあるが、旅客に対する保安検査に関する規定はなく、航空会社の運送約款により保安検査の実施を担保している状況である。一方で、海外の主要国では、保安検査が法令により義務付けられているところ、我が国では、保安検査の位置付けが分かりにくく、旅客の協力を得にくい場合や、検査員が旅客に対して毅然とした姿勢で検査に臨みにくいという面が生じているのではないか。

(2) 保安検査に関する役割分担や連携について

【具体的な課題】

保安検査の現場における様々な課題が関係者間で適切に共有されていなかったり、保安検査場でトラブルが生じた際に検査会社と航空会社等との調整に時間を要する場合があるなど、検査の確実な実施や事案への迅速な対応の観点からの課題がある。また、保安検査の現場に対する国の関与が明確ではないとの指摘もあり、最近の世界の状況も踏まえ、より効果的で円滑な保安検査を実施するため、国、航空会社、空港管理者、検査会社の役割分担・連携や国のリーダーシップのあり方について、見直しを含め工夫する余地があるのではないか。

(3) 保安検査の量的・質的向上について

【具体的な課題】

保安検査員は拘束時間が長く、難しいクレーム対応を求められるという厳しい労働環境にあり、離職率が高く、人員不足が課題となっている。また、今後の航空需要の増加を見据え、大量の旅客に対し着実かつ効率的に検査を実施する必要がある。このような現状を踏まえ、現場の状況を十分に把握しながら、検査人材の確保・育成、検査の高度化・高質化等の保安検査の量的・質的向上のための措置の検討が必要ではないか。

こうした課題に係る本有識者会議での議論を踏まえた方策の基本的な考え方は、以下のとおりである。

- 航空機内への危険物等の持ち込み防止のための保安検査が円滑・迅速・確実に実施できるよう、保安検査の法的根拠を明確にし、実効性を担保する。
- 国の果たす役割の明確化も含め、保安検査に関わる様々な主体間の役割分担を明確化した上で、連携を強化する。
- 保安検査の量的・質的向上のため、先進機器の導入や検査員の確保と質の担保に係る具体的な方策の検討を行い、必要な財源のあり方やその他の制度面での手当てについて検討する。

なお、空港の規模や運営のタイプに応じた多様な現状も踏まえ、段階的に実施することを視野に、短期／中長期の別に取り組むべき事項を整理することが必要との考え方から以下の

時間軸を設定のうえ具体的措置を検討することとした。

【短期的取組】：法令・制度の改正等、速やかに検討及び実施するもの

【中長期的取組】：令和3年度以降も、課題の着実な解決に向け、引き続き検討を行うもの

3.2 論点別の方策

(1) 保安検査の位置付けについて

① 委員からの主な意見

- 保安検査の法的位置付けを明確にするべき。航空機に搭乗する旅客に対して、保安検査を義務付けるべき。
- 内部脅威対策の観点からも、クリーンエリアに立ち入る従業員に対しても保安検査義務の対象とするべき。
- 罰則を規定するべき。罰則の対象としては、保安検査の拒否、クリーンエリアへの制限品の持込行為等、様々な行為が考えられる。また、法律上の禁止規定が存在するが対応する処罰規定のないケースのように「民事違法」と呼ばれる段階も考慮に入れたり、犯罪化にあたっては故意犯に限定するといった手法もあり得るのではないか。
- 保安検査の実施主体を法律に規定した上で、保安検査を委託する際に国が関与することで、保安検査の質を確保できるのではないか。
- 国の責任を法律に明記するべき。例えば、国が基本計画を策定することを法律上規定し、その基本計画に関係者の役割分担や連携を規定する手法もあるのではないか。
- 保安検査の義務付け及び罰則の法律上の位置付けの明確化については短期的に実現し、実施主体の見直しなど現状の運用の変更を伴うものは中長期的に検討する等、時間軸を整理した検討が必要ではないか。
- 旅客に対する周知・広報を強化するべき。保安検査の重要性や制度について周知啓発するだけでなく、旅客が保安検査によって安全に輸送されているという「益」を享受していることについても理解してもらう必要があるのではないか。
- 検査の実施主体について、現状を変更する場合には、少なくとも関係者の合意があることが必要条件であるべき。空港管理者やターミナルビル管理者が検査の実施主体となるか否かについては、空港管理者等の経営判断が尊重されるべき。

② 課題解決に向けた方策

【短期的取組】

- 基本方針の策定

以下の方向性での制度的検討を進める。

(考え方)

国の責任をより明確化すべきではないかとの論点があるところ、これまでも国として2.1に掲げるような役割を果たしてきたが、国際的なテロの脅威や今後の航空需要の増大等を見据え、保安対策における関係者間の連携が十分に図られるようマネジメントす

るとともに、管理者の異なる空港間で対策の一貫性を確保するためにも、より主体的な関与が必要である。そのための具体的方策として、国は、ハイジャック・テロ等の防止に関する「基本方針」を策定することを制度化することとする。基本方針においては、ややもすると多岐にわたる関係者の取組に委ねられていた保安対策に係る現場における課題の解決や制度面での必要な手当等について、国が主導的に検討・調整を行うなど、主体的に全体マネジメントを行う役割を担うことを明確にすることとする。国の役割をより具体的にし、状況の変化等に応じ柔軟に対応できるようにするため、基本方針で定めることにより措置することが適当である。

(方向性)

以下のような内容を措置する方向で検討する。

- 国はハイジャック・テロ等の防止に関する「基本方針」を策定すること
- 基本方針では、国による施策（国が果たす役割や講ずべき措置）、空港管理者や航空会社等の関係者が講ずべき措置、関係者の連携強化等に関する基本的な事項を定めること
- 関係者は基本方針に基づき必要な措置を講じなければならないこと
- 国は基本方針に基づき、必要に応じて関係者への指導・助言を実施すること

- 保安検査等に関する法律上の根拠の明確化

以下の方向性での制度的検討を進める。

(考え方)

保安検査について法令において規定することにより、法的根拠を明確化する。クリーンエリア入口での保安検査のほか、クリーンエリアを通過しない場合や預入手荷物（受託手荷物）に対する検査についても、旅客に関係するものであり、検査への協力を得るために法的な根拠を明確化する必要性は同様であり、検討の対象に加える。このように旅客に対して検査の強制力を持たせることで、より確実な保安検査を実施するとともに、旅客からのクレーム等に対して毅然とした対応ができるようにする。また、保安検査の目的について、国際犯罪の情勢等も踏まえ、従来のハイジャックやテロに加え、航空機を利用した犯罪や定時運航の妨害等にも対応できるよう整理する。なお、現行の航空法において機内への危険物等の持込み行為を禁止する規定があり、さらに当該行為に対する罰則が規定されているところ、これらの規定との関係も整理が必要である。

(方向性)

以下のような内容を措置する方向で、法技術的な観点にも留意しつつ検討する。

- 空港管理者はクリーンエリア（危険物等の持込みを制限する区域）を指定すること
- 旅客、空港従業員等に対し、クリーンエリア立入前の保安検査の受検を義務付け

ること

- クリーンエリアを通過しない場合でも、航空機搭乗前の保安検査受検を義務付けること
- 預入手荷物について、航空機搭載前の検査を義務付けること
- これらの検査については、VIP（国賓等）等に関する一定の例外的な取扱いを設けること
- 検査の実施主体については、現状も踏まえつつ、空港の管理・運営状況等に応じて定めることができるようにすること（今後の中長期的取組も踏まえ、法令上の規定についてはできる限り柔軟となるよう検討すること）
- 保安検査未受検でのクリーンエリア立入時の罰則を設定すること

- 保安検査員等の保安対策業務に従事する職員に対する業務妨害への対応

以下の方向性での制度的検討を進める。

（考え方）

検査員の指示に従わない、検査員の適正な業務に対してクレームをつける等の行為により、円滑かつ確実な保安検査が遂行されないことがある実態を改善することが必要である。そのためには、空港や航空機等をハイジャック・テロ等から守るための保安対策を実施する職員の業務に対して、旅客から理解・協力を得る体制・制度の構築が求められる。

（方向性）

以下のような意見があるところ、制度的に措置することが可能かどうか、刑法の業務妨害罪との関係等、法技術的な観点にも留意しつつ検討する。

- 旅客等に対し、保安対策に関する職員のとる措置に従うことを義務付けること
- 当該職員の業務を妨げた場合に罰則を適用すること

- 国による検査会社への指導・監督の強化

以下の方向性での制度的検討を進める。

（考え方）

航空局として、検査会社に対しては航空会社等を通じた指導・監督を実施しており、教育訓練や事案発生時の対策等の具体的措置は現場に委ねられている部分があったため、他法令との関係も留意しつつ、国としての指導・監督体制を強化し、現場への関与を深める方策を検討する。

（方向性）

以下のような内容について制度的に措置する方向で、法技術的な観点にも留意しつつ検討する。

- 保安検査業務の受委託において業務の適切性が確保されるための基準を明確化すること
- 国による報告徴収、立入検査、業務改善命令（※）の対象に検査会社を追加すること

（※警備業法との関係も含めて検討を要する）

- 旅客等に対する制度の周知啓発

制度的な措置の実効性を担保するため、航空保安の制度の内容について、国による広報をはじめとして、関係者が一丸となって旅客に対して周知啓発を図る。国は、関係者間の連携、より効果的な広報手段の検討等の取組みについて、先述の基本方針に規定し主導的な役割を果たしていく方向で検討を進める。

【中長期的取組】

関係者の役割分担及び連携強化に関する中長期的な検討も踏まえつつ、保安検査の着実な実施、強化等が図られるよう、保安検査の位置付け及び関連する制度について、必要な見直しを継続的に行っていくこととする。

（２） 保安検査に関する役割分担や連携について

① 委員からの主な意見

- 空港全体のセキュリティレベルを上げるという観点から、一般エリア・保安検査場・制限エリアの保安を一体的に管理する「エアーマネジメント」の考えが重要ではないか。
- 保安の維持、航空機運航の定時性、顧客満足というトリプルバインドの問題は日常的に起こりうるものという認識の下、取組の優先事項を検討すべき。
- 事務委任方式（検査会社との契約事務を航空会社が空港会社等に一括委任する方式）については、一部の空港で導入が開始されており、一定の効果があることは認識している。しかし、実態上管理している空港に対する国の監督権限が及ばない等の課題があることも踏まえた制度構築が必要。さらに、事務委任の導入だけを推進すれば良いという訳ではなく、効果や課題を検証の上、役割分担の見直しの議論を行うことが必要ではないか。
- 検査の実施主体の変更については、関係者の合意など一定のプロセスが必要であり、空港ごとに移行時期が異なると考えられることから、時間をかけた検討が必要。また、費用負担や有事の際の賠償責任等の論点を整理する必要がある、実際の運用状況も含めて、諸外国の事例について調査すべきではないか。
- テロは国家を標的にしており、民間による対策だけでは脆弱であり、国際基準や国際的な責任の観点から、保安対策は国が責任を負うべきではないか。
- 損害賠償責任が空港経営にとって深刻なリスクとならないようにすることが必要であり、具体的な解決策がなければ、空港会社等が保安検査を実施するのは難しい。

② 課題解決に向けた方策

【短期的取組】

- 役割分担の明確化、連携の強化

以下の方向性で検討を進める。

(考え方)

様々な主体間の役割分担を明確化した上で、国や空港会社等の関与を深めることも含め、連携の強化が必要である。

(方向性)

我が国全体の空港及び航空会社の保安レベルを一定の水準に維持・向上させられるよう、関係者間の有機的な連携を図る観点から、以下のような内容を措置する方向で検討する（(1)の取組：再掲）。

- 国はハイジャック・テロ等の防止に関する「基本方針」を策定すること
- 基本方針では、国による施策（国が果たす役割や講ずべき措置）、空港管理者や航空会社等の関係者が講ずべき措置、関係者の連携強化等に関する基本的な事項を定めること
- 関係者は基本方針に基づき必要な措置を講じなければならないこと
- 国は基本方針に基づき、必要に応じて関係者への指導・助言を実施すること

また、空港会社等の関与を深める取組として、当面まずは、一部の空港で導入されている事務委任方式について、他の大規模空港に展開を進めていくことを検討する。その際、当該方式は空港の規模や運営・管理の形態に応じて取りうる選択肢の一つであることに留意する。その上で、より役割分担の明確化や連携強化を図る観点から、下記の中長期的取組に示すような取組を進めていくこととする。

【中長期的取組】

現在我が国では、空港に就航する航空会社等が実施主体となり、検査会社に委託する形で保安検査が行われているところであり、このような国は世界的に見ても少ない中で、海外では、米国やドイツ等のように関係当局等が実施主体となっている例がある一方で、欧州をはじめとする国々では空港会社等が実施主体となって（検査会社に委託して）保安検査を行っている例が多い。また、検査の実施主体を一元化することによるメリット（レーン運用の効率化、スマートエアポート化への寄与、検査品質の平準化等）も多い。それぞれの主体が保安検査を行うことについてメリット・デメリットが存在するが、上述の諸外国の状況等も踏まえて、保安検査の実施主体をはじめとした関係者の今後の役割分担のあり方について、継続的に議論、調整を行うこととする。

その際、実施主体の変更を行うためには関係者のコンセンサスを得ることが重要となるが、

様々な課題（費用負担、賠償責任、保険、実務面での課題等）があることから、その解決方策について、海外事例の詳細な調査・分析も行いながら、国が主導して早期に整理することとする。

（検討が必要となる事項：例）

- 関係者間の役割と責任の明確化
各関係者が負う責任や役割（例：検査に関する権限、損害賠償責任等）について、引き続き海外事例を精査の上、明確にする。
- 費用負担のあり方
保安対策に関する費用負担について、保安検査の実施主体が変更される場合の責任等の整理、財源面に関する検討（（3）の取組）の状況等を踏まえつつ、適切なあり方について検討を行う。
- 保安検査の品質確保
空港ごとに保安検査の実施主体が異なる場合であっても、検査の品質が社会情勢や経営状況によって左右されないよう、国の関与も深めつつ、施策を引き続き検討する。

（3） 保安検査の量的・質的向上について

① 委員からの主な意見

- 先進機器に関しては、旅客の利便性効果や検査員の負担軽減効果等の情報や海外の導入事例を調査し、国が主体となって導入計画を立てるべきではないか。
- 検査員の質の担保のため、検査員への教育・訓練に対する国の関与を深めるべきではないか。マニュアルの整備、支援の拡充、統一的な認定や研修の設定、研修スペースの確保等について検討するべきではないか。
- 経費負担について、今の財源だけを前提に考えるべきではない。航空保安に係る費用は航空会社等の経営状態と切り離して確保されるべき。利用者負担を原則としつつ、過度な負担とならないよう国による一定の費用負担も検討すべきではないか。
- 保安検査の実施主体に関わらず、航空会社は一定程度の費用を負担するべきではないか。また、ハイジャック・テロ対策は国民すべてに裨益するという観点からも、国による補助の拡充を検討するべき。
- 国管理空港について保安料の値上げが必要ではないかと考えるが、新型コロナウイルス感染症の影響を考慮する必要がある。保安料の検討にあたっては、透明性が必要であり、量的・質的向上策について、今までの対策を検証の上、必要な対策を示した上で議論するべき。

② 課題解決に向けた方策

【短期的取組】

- 量的・質的向上の検討

以下の方向性で検討を進める。

(考え方)

現場のニーズ等を把握しつつ、必要な施策及びそれらを実現するための方策を検討することとする。ただし、財源面の検討にあたっては、役割分担の議論、新型コロナウイルス感染症の影響も踏まえる必要がある。

(方向性)

保安検査員の労働環境を改善し、高い離職率の改善や人手不足の解消を図るとともに、大量の旅客や多様な持込制限品にも対応し、着実かつ効率的な検査を行うための検査能力の向上を図るため、現場の声も聞きつつ、量的・質的向上に資する施策の内容について既存の「保安検査員の人材確保・育成検討WG」等の場を活用して、国の主導により議論を深め、実現可能な施策から順次実行に移していく。あわせて、施策を実現するための財源のあり方やその他の制度面の手当が必要な事項について、以下のような方策の検討を進める。なお、これらの措置については、(1)の取組による基本方針に位置付けるとともに、関係者の取組が必要な事項については、基本方針に基づき国が必要な指導や助言を行う方向で検討を進める。

(施策の例)

- 先進機器の導入

先進機器について、国が導入計画を策定しつつ導入を引き続き推進するとともに新技術を用いた検査装置の導入を推進する。

- 検査員等の質の担保

教育カリキュラム策定等のソフト面の支援等の検討を開始するとともに、検査員の労働環境改善の検討を継続的に実施する。

- 保安対策の費用確保（中長期的取組を参照）

(制度面の検討として)

- 国による検査会社への指導・監督の強化（(1)の取組）

検査員の労働環境の改善を含む検査員の確保・人材育成等の方策や保安検査業務の受委託の適切性の確保に向けた方向性について基本方針に定める。また、保安検査業務の受委託において業務の適切性が確保されるための基準を明確化するとともに、検査会社への立入検査の制度等も活用し、現場の状況を十分に把握した上で、関係者の取組が必要な事項については、基本方針に基づき国が必要な指導や助言を行う。

- 旅客等に対する制度の周知啓発（再掲）

制度的な措置の実効性を担保するため、航空保安の制度の内容について、国による広報をはじめとして、関係者が一丸となって旅客に対して周知啓発を図る。

【中長期的取組】

財源面については、保安検査の実施主体の議論（（２）の取組）の状況や、新型コロナウイルス感染症の影響等も踏まえつつ、現場ニーズの把握の上、取組に必要な費用を勘案し適切な水準となるよう、保安に係る費用負担のあり方について、海外の主要国では、受益者負担の考え方が一般的であることも踏まえつつ、検討を進めることとする。

その他、量的・質的向上に資する施策について、保安検査の人材確保・育成検討WG等の場も活用し現場の声を聞きながら、継続的に、必要な見直し等の議論や検討を進めていくこととする。

4 今後の進め方

各論点において中長期的な取組とされた事項については、その検討の進め方や方針等について、国が策定する基本方針に盛り込むとともに、本有識者会議や検査員の人材確保・育成検討WG等の場を活用し、課題の着実な解決に向け、継続して検討を進めることとする。