

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 204 回国会法律案等 N A V I 「航空法等改正案」
著者 / 所属	斎藤 貢一 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	434 号
刊行日	2021-4-28
頁	41-44
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210428.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

航空法等改正案

令和 3 年 3 月 9 日、「航空法等の一部を改正する法律案」（閣法第 60 号）が内閣から国会に提出された。

本法律案の概要は、次の 3 点から構成されている。まず、1 点目は、新型コロナウイルス感染症の拡大などのような航空運送事業に極めて甚大な影響を及ぼす状況にあっても、安全で安定的な航空ネットワークが確保されるよう、航空運送事業の基盤強化を図るための新たな仕組みを設けること。2 点目は、空港での保安対策を強化するため、旅客等に対して保安検査の受検を義務付けること。3 点目は、ドローンなどの無人航空機に関して、政府目標である 2022 年度を目途に有人地帯上空での補助者なし目視外飛行の実現に向けて、機体の安全性を認証する制度や操縦者の技能を証明する制度を設けることとしている。以下、主な内容を紹介する。

1. 航空ネットワークの確保のための方針の策定・支援の実施

我が国の航空需要は、世界規模での新型コロナウイルス感染症の拡大による移動の制限強化などの影響を直接的に受け大きく減少した。国内線旅客は令和 2 年秋には回復基調にあったものの、その後、令和 3 年 1 月に緊急事態宣言が発出されるなど再び下降線へと転じ、今後の感染状況次第では需要が安定しない場合も想定される。また、国際線旅客は依然として対前年比で 1 割にも満たない状況が続くなど、長期にわたる過去に例を見ない規模での航空需要の大幅な減少は、航空会社の経営体力を低下させ、航空ネットワークの縮小による社会経済活動への影響も懸念される。

本法律案では、国は公共交通としての航空ネットワークを確保すべく、世界的規模の感染症の流行等により航空運送事業に甚大な影響が発生した場合、国土交通大臣は利用者利便の確保等の観点から、「航空運送事業基盤強化方針」を定めなければならないこととし、航空会社は同方針に沿って、「航空運送事業基盤強化計画」を策定し、実施状況を定期的に国に報告しなければならないとしている。令和 3 年度は約 1,200 億円に及ぶ空港使用料や航空機燃料税の減免¹、日本政策投資銀行の危機対応融資²等の活用、空港施設の整備に対す

¹ 令和 3 年度分の減免措置は、国内線の着陸料・停留料・航行援助施設利用料からなる空港使用料を合計で約 9 割軽減（約 900 億円規模）することとし、航空機燃料税については、税率を従来の軽減措置から更に 2 分の 1（本則 18,000 円/k1→9,000 円/k1）に軽減（約 300 億円規模）することとしている。

² 「危機対応融資」とは、内外の金融秩序の混乱又は大規模災害等に対応するため、主務大臣（財務大臣・農林水産大臣・経済産業大臣）による危機認定がなされた場合に、株式会社日本政策投資銀行等の指定金融機関が株式会社日本政策金融公庫からの信用供与を受け、危機事案により被害を受けた事業者を対象に、危機対応制度で定める範囲で設備資金、事業関連運転資金、返済資金、社債償還資金等の資金の貸付け等を行う危機対応業務による融資をいう。なお、令和 2 年 3 月 19 日に新型コロナウイルス感染症に関する事案が災害関連として危機認定されている。

る無利子貸付けなどの支援が見込まれている。これらの措置を「航空運送事業基盤強化方針」に盛り込むことで、航空会社から設備投資の実施状況の報告を通じて、航空ネットワークの確保等の取組に対する実効性が担保される効果が期待されている。

今後、新型コロナウイルス感染症の一刻も早い収束が待たれるところであり、空港における水際対策の在り方が、最重要課題の一つとなっている。

2. 保安検査等の確実な実施に向けた制度整備

航空機や空港を標的としたテロ行為は、依然として脅威であり、航空機の安全運航や空港等の機能の確保を支える航空保安の取組の重要性は、いささかも変わるものではない。

このうち、保安検査は、航空機の安全性を確保する上で不可欠なものである。航空法においては、航空の安全を脅かす危険物の機内への持込みを一律に禁止しているが、取り分けハイジャックやテロの危険を取り除く観点から、空港のクリーンエリア³の入口に設置された検査場や航空機の機側において、旅客等がハイジャック等に用いられる可能性のある危険物を所持していないかどうかを検知する保安検査及びスーツケース等の旅客から預けられる荷物について爆発物が含まれていないかを検知する預入手荷物検査が極めて重要な役割を担っている。

その一方で、国内空港での保安検査において、検査をすり抜ける事案、機内持込制限品を検出できずクリーンエリア等に持ち込まれる事案、保安職員が旅客から暴力を受ける事案などのトラブルが多く発生している。

保安検査や預入手荷物検査の課題としては、①現在、法的な位置付けが明確でなく、旅客からの協力が得にくいこと、保安職員がき然とした姿勢で検査に臨みにくいこと、②検査の確実な実施や事案への迅速な対応のため、複数の関係者による連携強化や国のリーダーシップを強化すること、③特に離職率⁴の高い検査員人材の確保・育成や新型コロナウイルス感染症収束後に期待される航空需要の増大に対応した検査の高度化など、保安検査の現場における量的・質的向上が挙げられる。

このため、本法律案では、航空保安対策を強化するため、旅客等に対し保安検査や預入手荷物検査の受検を法律上義務付けるとともに、保安職員が職務遂行のための指示を出す権限を明確化することとしている。また、ハイジャックやテロ等を防止するため、国土交通大臣が「危害行為防止基本方針」⁵を策定し、航空会社、空港会社等の関係者の役割の明確化や連携強化を図り、国が航空保安対策全体をマネジメントすることとしている。

現在、我が国の保安検査は、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

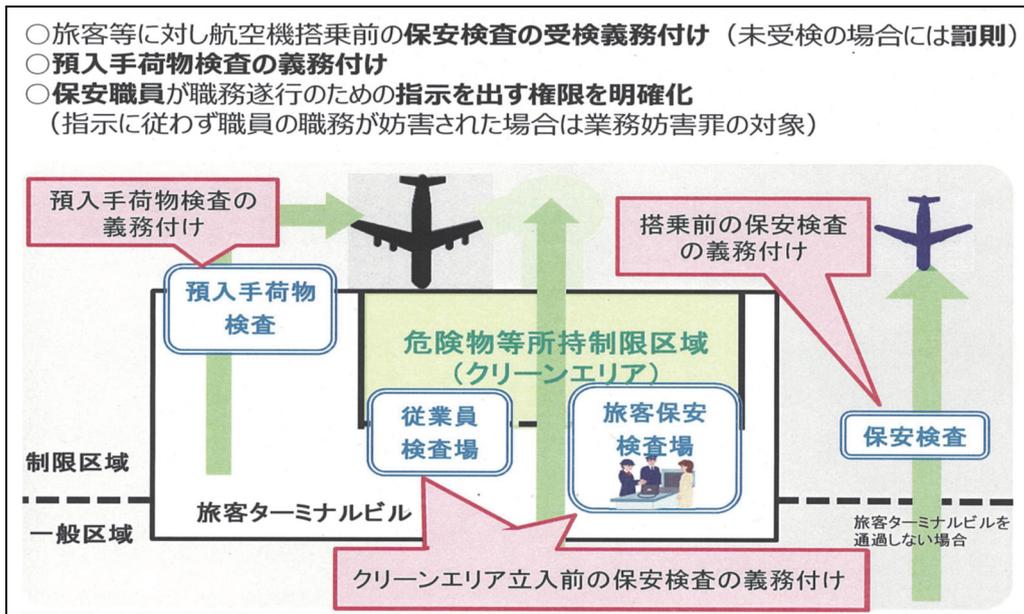
³ 「クリーンエリア」とは、出発旅客が、保安検査終了から航空機搭乗までの間、通過する可能性のあるターミナルビル内の待合室、通路、売店等の場所である。

⁴ 離職率に係る公式な統計は公表されていないが、令和2年7月3日に国土交通省で開催された「第2回保安検査に関する有識者会議」で（一社）全国警備業協会航空保安検討部会長の福田博委員は、航空保安検査員の高い離職率の要因として、①拘束時間の長さ、②休日数の少なさ、③早朝深夜にわたる不規則な勤務、④クレーム増加による使命感の喪失を例示している。

⁵ 「危害行為防止基本方針」には、①国が実施すべき施策、②関係者（空港会社、航空会社、検査会社等）が講ずべき措置、③国や関係者の連携協力確保、④保安検査等の実施体制強化・検査能力向上等が規定される予定である。

委託する形で保安検査が行われている。このような保安体制は、世界的にも稀有とされる。しかし、保安検査の実施主体に関わらず、検査の実効性を高めるためには、国や保安検査の実施主体を始めとした関係者間の今後の役割分担の在り方について、継続した議論が欠かせない。また、保安職員の処遇改善はもとより、検査への高度な保安検査機器の導入（AIの活用等）とその際の費用負担の在り方等も検討課題として挙げられよう。

図表 1 保安検査等の法律上の根拠・保安職員の権限の明確化



(出所) 国土交通省資料

3. 無人航空機の目視外飛行に向けた制度整備等

無人航空機の飛行について、現行の航空法は、航空機の航行の安全並びに地上及び水上の人及び物件の安全を担保する観点から、空港等の周辺、人口集中地区（D I D）⁶の上空等の空域の飛行を禁止するとともに、同法に定めた方法による飛行を義務付けている。

なお、第三者上空⁷を飛行しないことを前提として国土交通大臣の許可・承認を受けた場合、禁止空域の飛行、夜間飛行、目視外飛行等を認めるものとしている。

その一方で、無人航空機の利活用が急速に進む中、今後は、物流等の分野において従来にも増して幅広い用途での活用が期待されている。このため、政府は、2022年度を目途に第三者上空での飛行を前提とする、有人地帯での補助者なしの目視外飛行（以下「レベル4」という。）の実現を目指すとしている。

⁶ 「人口集中地区」は、市区町村の区域内に設定される国勢調査基本単位区及び基本単位区内に複数の調査区がある場合は調査区（以下「基本単位区等」という。）を基礎単位とし、原則として、次の基準を満たす基本単位区等の集まりによって構成される地域である。①人口密度の高い基本単位区等（原則として人口密度が1平方キロメートル当たり4,000人以上）が市区町村内で互いに隣接していて、②それらの隣接する地域の人口が5,000人以上を構成していること。

⁷ 「第三者上空」とは、補助者の配置等の人の立入りを管理する措置を講じず、無人航空機の飛行経路下に第三者が進入する可能性のある飛行を指す。

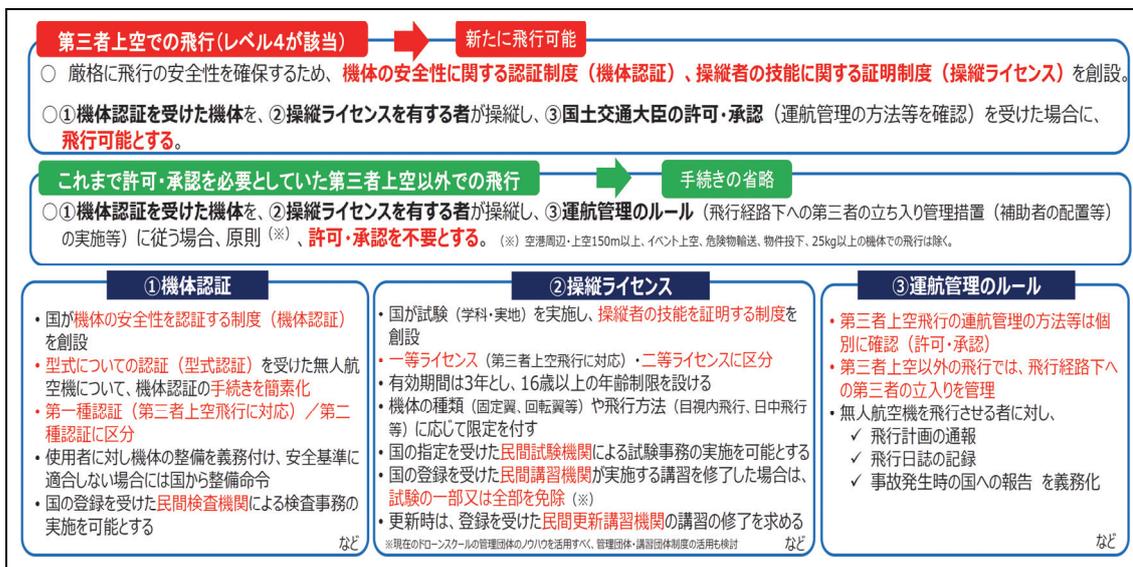
無人航空機のレベル4の実現に当たり、第三者上空を飛行するという特性を踏まえ、より厳格に飛行の安全性を確保する必要があること、また、多様な飛行リスクの程度に応じた安全対策の適用が望まれることから、今回のレベル4の実現に向けた新制度では、飛行リスクの程度に応じ、3つの区分（リスクの高い順からカテゴリーⅢ、Ⅱ、Ⅰ⁸）を設定し、カテゴリーに応じて規制を適用することが求められた。

本法律案では、無人航空機の機体の安全性を担保するための機体認証制度及び操縦者の技能を証明するための操縦ライセンス制度を創設することとし、その際、利用者利便等を確保しつつ、民間機関の活用を進めるとしている。

また、飛行リスクの程度に応じたカテゴリーⅢ（第一種機体認証等に対応・第三者上空での飛行）では、機体認証及び操縦ライセンスの取得を必須とし、カテゴリーⅡ（第二種機体認証等に対応・一定程度のリスクはあるものの第三者上空を飛行しない）の飛行においては、原則、機体認証及び操縦ライセンスを有している場合には、操縦者が安全確保措置⁹を適切に講じること等を前提として、飛行許可・承認制度を合理化・簡略化することとしている。なお、運輸安全委員会が調査対象とする事故に、無人航空機に係る事故のうち重大なものを追加することとしている。

無人航空機の利活用の更なる推進と安全性の確保の両立がより一層求められる。

図表2 無人航空機の目視外飛行の実現に向けた制度イメージ



(出所) 国土交通省資料

さいとう こういち
 (斎藤 貢一・国土交通委員会調査室)

⁸ 「カテゴリーⅠ」とは、飛行する空域や飛行方法によるリスクが低く、現行の航空法上、無人航空機の飛行に当たり許可・承認が不要とされている飛行。

⁹ 「安全確保措置」とは、気象の確認や機体周辺状況の確認を含む、飛行の形態に応じた安全な飛行に必要な措置を指す。