

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 217 回国会法律案等 N A V I 「航空法等改正案」
著者 / 所属	鈴木 賢一 / 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	475 号
刊行日	2025-4-25
頁	93-97
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250425.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7年3月14日、「航空法等の一部を改正する法律案」（閣法第55号）が内閣から国会に提出された。本法律案の内容は、主に次の2点で構成されている。第1は、令和6年1月に発生した羽田空港航空機衝突事故を踏まえ、滑走路における航空機等の衝突防止に向けた措置を講ずること、第2は、令和6年能登半島地震（以下「能登半島地震」という。）や地方管理空港を管理する地方公共団体の実情等を踏まえ、空港の機能を適切に維持するため、応急の災害復旧工事や、高度な技術等を要する滑走路等の大規模な改修工事などを、国が地方管理空港等の空港管理者に代わって行うことができる制度を創設することである。以下、各項目について、改正の背景や法律案の主な内容等を紹介する。

1. 羽田空港航空機衝突事故を踏まえた航空の安全の確保に関する措置

（1）改正の背景

ア 羽田空港航空機衝突事故の概要と要因

令和6年1月2日、羽田空港C滑走路上で、滑走路に進入・停止していた海上保安庁機（以下「海保機」という。）と、着陸してきた日本航空機（以下「日航機」という。）が衝突する事故が発生した。事故により、海保機の乗員6名のうち5名が死亡、1名が重傷を負い、日航機の乗員・乗客計379名は全員脱出したものの、5名が重軽傷を負った。

事故原因の調査に当たってきた運輸安全委員会は、同年12月25日、調査の経過報告を公表した。その中では、事故は、①事故時、管制官は海保機に対し、離陸順位が1番（ナンバーワン）であることを伝えるとともに、C滑走路に接続する誘導路上の停止位置までの地上走行を指示していたが、海保機が、管制官から滑走路への進入許可を得たと認識し、滑走路に進入・停止したこと、②羽田空港の飛行場管制業務に従事していた管制官が、海保機の滑走路進入を認識していなかったこと、③日航機が、滑走路上の海保機を衝突直前まで認識していなかったことが重なり発生したものと考えられるとしている。また、これらの要因に関与する可能性のある事項を挙げた上で、今後、更に分析を進め、原因を究明し、具体的な再発防止策や被害軽減策を明らかにするとしている。

イ 事故後の国土交通省における対応

事故を受け、国土交通省は、直ちに取り組むことができる対策として、令和6年1月9日に「航空の安全・安心確保に向けた緊急対策」を取りまとめ¹、順次これを実施した。

次いで、滑走路における航空機等の衝突防止のための更なる安全・安心対策をハード・ソフト両面から検討するため、同年1月12日に有識者及び関係団体から構成される

¹ 国土交通省「航空の安全・安心確保に向けた緊急対策」（令6.1.9）〈https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku13_hh_000139.html〉。なお、本稿におけるURLの最終アクセス日は、令和7年4月10日である。

「羽田空港航空機衝突事故対策検討委員会」を設置し、同委員会は、計7回の会議開催を経て、同年6月24日に中間取りまとめを行った。中間取りまとめでは、①管制交信に係るヒューマンエラーの防止、②滑走路誤進入に係る注意喚起システムの強化、③管制業務の実施体制の強化、④滑走路の安全に係る推進体制の強化、⑤技術革新の推進の5つの柱から成る滑走路誤進入対策が提言された。これを受け、国土交通省は、順次提言された対策を実施するとともに、制度的措置の検討を進めてきた（後掲図表参照）。

なお、同委員会は、同年12月26日の第8回会議において、上記アの運輸安全委員会の経過報告を踏まえて中間取りまとめの内容を検証し、経過報告で示された事実関係を見る限り、中間取りまとめの内容は滑走路誤進入対策として適切・妥当と評価できるとして、中間取りまとめで提言した対策を引き続き進めていくことが重要だと総括している。

さらに、国土交通省は、運輸安全委員会の最終的な事故調査報告書が示された暁には、当該報告に基づき、必要な対策を講ずるとしている²。

（2）法律案の主な内容等

ア 空港における滑走路の安全対策の強化

本法律案では、空港設置者等がその施設の管理に当たり遵守すべき「機能確保基準」に、滑走路への誤進入を防止するための措置に関する事項を追加し、空港における航空機や車両の滑走路誤進入を防止するための安全対策を強化することとしている。

具体的には、中間取りまとめを踏まえ、①滑走路安全行動計画³を策定するとともに、同計画や新たな「機能確保基準」の下、②空港関係者間の連携体制の構築（滑走路安全チームの設置）、③滑走路状態表示灯（RWSL）⁴等の航空灯火・標識の適切な運用や維持管理・改修の確保、④滑走路進入車両に対する位置情報等送信機の搭載、⑤グラウンドハンドリング⁵事業者に対する安全監督体制の強化などを図ることが想定されている。

こうした滑走路誤進入防止措置については、その効果や課題などを、現場の操縦士、管制官、グラウンドハンドリング事業者等の声を十分に踏まえて不断に検証し、具体的な改善につなげていくことが不可欠であり、そのサイクルの確立が求められよう。

イ 操縦者への技能発揮訓練（CRM（Crew Resource Management）訓練）の義務付け

本法律案では、航空機の操縦者のヒューマンエラーの未然防止を図るため、頻繁に離着陸が行われ、管制官との交信が生ずる航空交通管制圏に係る空港等において離着陸を行う操縦者に対し、コミュニケーション能力やタスク管理能力を向上させるための「技能発揮訓練」の修了を義務付けるとともに、民間機関が国土交通大臣の登録を受け、「登録訓練機関」として技能発揮訓練を実施する仕組みを創設することとしている⁶。

実効性のある措置となるよう、訓練の実施体制の確保や内容の充実が必要となろう。

² 国土交通省「羽田空港航空機衝突事故の調査経過報告書に関する国土交通大臣談話」（令6.12.25）

³ 空港設置者以外の関係者が行うべきものも含め、滑走路の安全確保に必要な取組等を具体化した国の計画。

⁴ 航空機等による滑走路の使用時に、管制指示とは独立して、地上に在る他の航空機等に対し警告をする灯火。

⁵ 航空機の牽引・プッシュバック、貨物等の搭降載、給油、ランプバス等の空港における地上支援業務。

⁶ なお、本邦航空運送事業者には平成12年度から操縦者に対するCRM訓練の実施が義務付けられており、本法律案による改正後も、同事業者の操縦者は基本的に社内で技能発揮訓練を受けることが想定されている。

図表 「中間取りまとめ」で提言された対策の概要と進捗状況（令和7年3月時点）

対策事項	分類	進捗状況
1. 管制交信に係るヒューマンエラーの防止		
(1)管制交信に係るヒューマンエラー防止のため、自家用含む全てのパイロットに対して、パイロット間のコミュニケーション等(CRM: Crew Resource Management)に係る初期・定期訓練を義務化	B	法案提出済、制度的措置の詳細について検討中
(2)パイロットに対して外部監視、管制指示の復唱等の基本動作を改めて徹底	A	R6.7.24 基本動作の徹底について周知済
(3)離陸順序に関する情報提供(No.1、No.2等)について、情報提供を行う際の留意事項を管制官とパイロットに周知徹底の上、停止を解除	A	R6.7.24 管制官・パイロットに留意事項を周知済 R6.8.8 情報提供を再開済
(4)管制交信に関する管制官とパイロット等の意見交換、教材を用いた研修・訓練等を実施	A	R6年度～羽田(R6.12.20)、福岡(R7.2.5)から開催し、その他空港等でも順次開催中 教材の作成等対応中
2. 滑走路誤進入に係る注意喚起システムの強化		
(1)管制官に対する注意喚起システム(滑走路占有監視支援機能)のアラート機能を強化 ①第1ステップ:注意喚起表示に注意喚起音を追加 ②第2ステップ:警報表示・警報音を追加	①A ②B	①R6.10.31 注意喚起音を追加(常時レーダー監視員の配置解除) ②R6年度中 システム改修関連作業着手済(6年度補正予算)、空港ごとに詳細調整等を行った上でR7年度中に警報表示・警報音を運用開始予定
(2)管制指示と独立して機能する滑走路状態表示灯(RWSL: RunWay Status Lights)を主要空港※の対象滑走路に導入 ※主要空港:新千歳、成田、羽田、中部、伊丹、関西、福岡、那覇空港	B	R6.10～羽田C滑走路の一部で整備工事着手 R6年度～その他の空港・滑走路についても順次着手予定(6年度補正予算・7年度予算) R9年度末～羽田C滑走路の一部で供用開始予定、その他の空港・滑走路についても順次供用開始予定
(3)滑走路進入車両に対して位置情報等送信機の搭載を義務化	B	R6年度～航空局で送信機調達に着手し、主要空港の関係車両へ順次搭載予定(6年度補正予算) R7年度末 搭載義務化予定(法案提出済、制度的措置の詳細について検討中)
3. 管制業務の実施体制の強化		
(1)管制官の人的体制の強化・拡充 (「離着陸調整担当」の新設、管制官の増員・航空保安大学校(管制官の養成機関)の採用枠拡大)	A (B)	R6.7.26 管制官計14名のR6.7.31付緊急増員、航空保安大学校のR6.12.1付採用枠の12名増を閣議決定 R6.8.1 監視体制強化として管制官14名を配置済(羽田6名、成田・関西・福岡・那覇各2名) R6.12.1 航空保安大学校の採用枠を拡大(28名→40名) R7年度 「離着陸調整担当」を新設予定(7年度定員)
(2)管制官の疲労を業務の困難性や複雑性に依りて把握・管理する運用を導入	B	R7.1～「航空管制官の疲労管理の高度化に関する有識者検討会」を開催し検討、R7.3.19に航空管制官の疲労管理の高度化に関する具体的方策を取りまとめ R6～8年度 調査・システム構築予定(7年度予算) R8年度中 運用開始予定
(3)管制官の職場環境を改善、ストレスケア体制を拡充	A (B)	各空港等で順次実施中
4. 滑走路の安全に係る推進体制の強化		
(1)国において総合的な滑走路安全行動計画(RSAP: Runway Safety Action Plan)を策定	A (B)	法案提出済、制度的措置の詳細について検討中
(2)主要空港において滑走路安全チーム(RST: Runway Safety Team)を設置	A (B)	R6.9 主要空港においてRSTを設置済 法案提出済、制度的措置の詳細について検討中
(3)グラハン事業者を含め滑走路の安全に係る監督体制を強化	B	R6.10～「グラウンドハンドリングにおける安全監督体制の強化に向けたワーキンググループ」を開催し検討、R6.12に制度的措置の方向性をとりまとめ 法案提出済、制度的措置の詳細について検討中
(4)国際的な連携の強化(ICA0等)	A	国際会議(ICA0等)の場で、羽田事故に関する情報提供や滑走路上の安全確保に係る知見共有を実施中 諸外国の滑走路上の安全確保に係る対応について情報収集を実施中
5. 技術革新の推進		
・管制側・機体側におけるデジタル技術等の更なる活用に向けた調査・研究 ※機体側の新たな技術等に対応して、パイロットに適切に訓練を実施させることを制度化	B ・ C	調査・研究の推進に向けて、産学官で連携し検討中

※赤字は、本法律案に関連する主な事項

<分類> A:令和6年度中の実施を想定するもの、B:法令改正・予算要求等が必要なため、令和7年度以降の実施を想定するもの、C:中長期的に調査・研究を行うことを想定するもの

(出所)「羽田空港航空機衝突事故対策検討委員会 中間取りまとめ」及び国土交通省資料を基に筆者作成

2. 地方管理空港等の工事代行・権限代行制度の創設

(1) 改正の背景

ア 能登半島地震による能登空港の被災により顕在化した課題

石川県が管理する⁷地方管理空港である能登空港は、令和6年1月1日に発生した能登半島地震で震度6強を観測し、滑走路に多数の亀裂が生じるなどしたため、発災当初は閉鎖されたが、発災翌日には救援ヘリコプターの受入れが開始された。さらに、石川県が行った滑走路の応急復旧工事や救援機の受入れ時間拡大等のための空港運用に対し、TEC-FORCE（国土交通省の緊急災害対策派遣隊）の派遣による支援が行われ、同月10日には空港運用時間の拡大、12日には自衛隊固定翼機の受入れが開始されて、同空港は災害救援活動の拠点としての役割を担った。また、これと並行して、民間航空機の運航再開のための応急復旧工事が実施され、同月27日からは民間航空機の運航も再開された。

加えて、同月19日には、大規模災害からの復興に関する法律（平成25年法律第55号）（以下「大規模災害復興法」という。）に基づき、能登半島地震による災害を非常災害に指定する政令が閣議決定され、被災した地方管理空港の災害復旧工事を国が代行することが可能となった。これを受け、石川県からの要請に基づき、同年2月1日、大規模災害復興法に基づく権限代行により、国が能登空港の本格的な災害復旧工事を実施することが決定された。現在、滑走路等の主要な施設について、令和7年度末までの完成を目指し、空港の運用を確保しながら本格復旧が進められている。

こうした能登空港の被災経験を通じ、発災当初、空港管理者である石川県の職員は自らも被災した中で旅客への対応等に忙殺され、国のTEC-FORCE職員も現行法下では空港の応急復旧工事や緊急輸送に当たる航空機によるエプロン（駐機場）の利用調整等を代行できなかったことなどから、空港管理者が被災した地方公共団体等である場合、これらの工事や利用調整等を十分に実施できないことがあるという課題が明らかになった。

「A2-BCP⁸」の実効性強化方策を検討してきた国土交通省の「空港における自然災害対策に関する検討委員会」は、能登半島地震等の災害対応も踏まえ、令和6年6月に『A2-BCP』ガイドライン」を改訂したが、その際、今後の検討課題の一つとして、能登半島地震後に能登空港では民間航空機の運航再開まで約1か月を要したこと、港湾や道路は個別法に災害時における国による権限代行規定があること、空港は災害時に救援活動の拠点となるため災害時の運用が重要となることなどを踏まえ、「大規模災害復興法の指定を待たずとも国が初期の空港施設復旧に対応するとともに、空港運用においても国の支援が可能となる『権限代行制度の整備』」を挙げた。

また、中央防災会議防災対策実行会議の下に設置された「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ」が令和6年11月に取りまとめた報告書においても、空港については「災害発生時における救援活動の拠点としての役割を果たすよう、被災地の空港の管理・運用体制をしっかりと確保する必要があるため、地方管理空港の機

⁷ 全国に97ある空港の管理者は、国土交通大臣、空港会社、地方公共団体、自衛隊、米軍のいずれかであり、空港会社が管理する拠点空港を俗に「会社管理空港」、地方公共団体が管理する重要な空港を「地方管理空港」という。

⁸ 空港全体としての機能保持及び早期復旧に向け、関係機関の役割分担等を明確化した空港の業務継続計画。

能に支障が生じる恐れがある場合には、国からの支援により空港管理・運営のための体制確保を図るべきである」とされた。

イ 地方管理空港を管理する地方公共団体における課題

地方管理空港の老朽化が進む一方、都道府県の技術系職員は平成16年以降の20年間で約2割減少している。また、地方管理空港では、空港供用後、立地条件に伴う高盛土、地盤改良、進入灯橋梁、埋立てなどの技術的に高度な工事が頻繁には行われない。そのため、空港を管理する地方公共団体においては、空港の工事に必要な人材の確保が量・質両面から課題となっており、今後、大規模な改修工事等に適切に対応できるかが懸念されている。こうした中、地方公共団体からは、地方公共団体が空港工事を行う際の国による支援の拡充や、空港において実施する工事が技術的に高度であり、地方公共団体が自ら施工することが困難である場合において、地方公共団体の要請に基づき、国が工事を代行することができる制度の創設が要望されていた⁹。

(2) 法律案の主な内容等

本法律案では、下記ア、イの制度を創設することとしている。なお、いずれの場合も、代行時の工事費用は、空港管理者が自ら工事を実施した場合と同様の負担割合となるよう措置されている。また、工事代行・権限代行の対象となる空港において、公共施設等運営権の設定により、民間事業者による空港運営事業（いわゆる空港コンセッション）が行われている場合にも、同様に代行が可能となるよう措置されている。

本制度に基づく工事代行・権限代行が必要となった際、これらを円滑に行うことができるよう、国における代行時の対応体制の確保とともに、各空港管理者等においても代行制度の創設を踏まえた災害時対応への備えなどが求められよう。

ア 平時における工事代行制度の創設

国土交通大臣は、地方管理空港等の空港管理者から要請があった場合には、空港設置基準¹⁰への不適合を回避するための高度な技術や機械力を要する工事¹¹を、当該空港管理者に代わって行うことができることとしている。

イ 災害時における工事代行・権限代行制度の創設

国土交通大臣は、災害時に会社管理空港、地方管理空港等の空港管理者から要請があった場合には、①緊急輸送の確保等に必要な応急の災害復旧工事、②空港設置基準への不適合を回避するための高度な技術や機械力を要する災害復旧工事や、③緊急輸送等に従事する航空機が空港を利用する期間のエプロンの利用調整等に関する業務を、当該空港管理者に代わって行うことができることとしている。

すずき けんいち
(鈴木 賢一・国土交通委員会調査室)

⁹ 国土交通省航空局「空港の老朽化状況及び技術者不足について」(令7.1) <<https://www.mlit.go.jp/koku/content/001856529.pdf>>、『建設通信新聞』(令7.1.15)。

¹⁰ 空港の施設の位置や構造等を規定した基準をいう。空港設置者は設置基準への適合を確保するように施設を管理しなければならない。

¹¹ 現状では、オーバーラン(滑走路を走り越す事故)又はアンダーシュート(滑走路手前で着陸する事故)による航空機の損傷の軽減のために設けられる「滑走路端安全区域(R E S A)」の設置工事が想定されている。