

2024年7月10日
航空安全推進連絡会議 議長 永井 丈道
東京都大田区羽田 5-11-4
hq@jfas-sky.jp
<https://jfas-sky.jp>

「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」に対する見解

2024年1月1日の能登半島地震に続き、2日の羽田空港で発生した航空機同士の衝突事故で海上保安庁関係者5名の尊い命が奪われたことは日本社会全体にとって大きな悲しみであり、この衝撃的なニュースは日本国民の感情の昂りを抑えることが出来ない状況でした。

そんな中、航空安全推進連絡会議（航空安全会議）は本年1月3日に発表した緊急声明の中で、「憶測や思い込みで航空機事故について語るべきではない」というお願いをしました。これは、「複雑な社会システムで構成されている航空機運航について、一時的な感情や断片的な情報によって安易に論じられることは、これまでの日本内外における航空機事故原因追求における大きな妨げとなってきた」ことを私たちは見てきたからです。

今回の航空機事故で、海上保安庁機（海保機）が管制指示と異なる動きをしたのは間違いなく、そういった意味で今回の事例は「滑走路誤進入」に分類されます。とは言え、一般的に「滑走路誤進入」と言っても「自らの意思を持って滑走路に入った」のか、それとも「自らの意志ではなく、結果として滑走路に入ってしまった」のかによって事象の背景が異なります。さらに今回の場合は、「緊急支援飛行のため、疲労が蓄積して集中力が低下していた」、「海保機にとって当該誘導路近辺が不慣れな場所だった」、「緊張や疲労によって自らの位置を見誤った」など、事象に至るまで様々な可能性が考えられます。このように、「滑走路誤進入」という事象には様々な要因が包含されることから、その発生背景や原因について安易に論じられるべきではないというのが専門家の一致した考え方です。

こうしたことを熟知していた私たちは早いタイミングで社会に対して警鐘を鳴らしましたが、残念ながらそれは黙殺され、「海保機が自らの意思を持って滑走路に進入した」という「憶測」や「思い込み」による警察の捜査に基づくメディア報道によって世論が形成された結果、国土交通省自らもこうした社会の声を受けた**断定的な前提**に基づいて、1月9日に緊急対策を発表しました。その緊急対策の一環で立ち上がった事故対策検討委員会は、僅か半年弱という短期間の議論で「中間取りまとめ」が発表され、それに基づいた対策が進められようとしています。

私たち航空安全会議は、ここで改めて国民の皆様、メディアの皆様に関わりたいと思います。

- * 1月2日に発生した航空機衝突事故の原因についてまだ何も明らかになっていないにも関わらず、矢継ぎ早に示される「滑走路誤進入対策」は、一体何のため（誰のため）でしょうか？
- * 「羽田空港航空機衝突事故対策検討委員会」という会議体名称となっているにも関わらず、今回発表された中間取りまとめの内容は（後述の通り、）日本国内における「単なる」滑走路誤進入防止対策であり、同委員会規約第2条に明記された「衝突防止」と異なります。つまり、会議体の設立目的で示されている表現と、提言内容との間に齟齬があることにお気づきでしょうか？
- * 中間取りまとめで提言されている内容を全て実行することで、今回のような事故を防止することが出来るという印象を持ちますが、その中に、今回の航空機衝突事故再発防止には寄与しない内

容が含まれていることをご存知ですか？

- * 1月2日に発生した航空機事故のような悪夢を再び起こしてはならない、という日本国民の「想い」が拙速な結論を要求しているのではないのでしょうか？
- * 「事故が起きたから、何か対策を打たなければならない」という社会の要請がプレッシャーとなり、深い議論をしているつもりでも、実は当初の目的と外れた議論が行われているのではないのでしょうか？
- * つまり、今回の事故原因とは全く関係無く、「社会の中で湧き上がった推測や思い込みに端を発して、単なる滑走路誤進入対策が論じられているだけである」ということを理解する必要があります
- * 滑走路誤進入事例は現在でも世界中で発生しており、今すぐにそれを根絶することは極めて困難です。そこで、付け焼き刃的な発想で多額の国民負担を強いるだけの安易な対応が含まれている今回の提言を短期間で進めることよりも、もっと時間をかけ、冷静で慎重な議論が必要です

これらを背景に、今回の「中間取りまとめ」に関して航空安全会議は以下に見解を述べます。

(総評)

- * 1月2日に発生した航空機事故の原因が特定されていない現状において、中間取りまとめで発表された内容は従来の滑走路誤進入対策と異なるものではなく、このタイミングで行われるべき対策として相応しいものとは言えません
- * 従来から実施されている滑走路誤進入対策の延長であるとするならば、まず実施されるべきは「これまで実施されてきた滑走路誤進入対策のうち、どの部分が有効でどの部分が不足だったのか」「これまでの滑走路誤進入対策についてセーフティ・マネージメント・システムに基づいて航空局がリスク評価を実施する」ことです
- * 具体的には、今般の中間取りまとめの内容と2008(平成8)年3月に発表された「滑走路誤進入防止対策検討会議 取りまとめ」の内容が酷似していることから、まずは前回の取りまとめ内容に対するリスク評価がまずは必要です
- * 結論を急いで本質を見落としします。まずはリスク評価を行いつつ、以下に述べるような内容を是非とも冷静に議論していただきたいと思います

(管制官の対応)

- * 中間取りまとめでは「引き続きICAOの国際標準で定められている用語を遵守すべき」と記されている一方、前回の取りまとめでは「誤解を生じやすい用語」という言及があった結果、国際標準とは異なる用語が採用され、現在でも現場が混乱している状況が継続しています。離陸順序(No.1)の使用も現場の声を無視して一方的に使用中止となった後、今回の取りまとめでは一定の周知をした後で使用再開が謳われるなど、拙速で現場の声を無視した一方的なやり方がかえって現場の混乱を招いていることを正しく理解する必要があります

(パイロット等の対応)

- * 自家用機パイロットについて言及していますが、海上保安庁や自衛隊のパイロットについて明記していません。本気度を持った滑走路誤進入対策を論じるのであれば、縦割り行政の弊害を乗り越え、これらパイロットへの言及も躊躇することなく明記すべきです

(管制官に対する注意喚起システム)

- * 2008年の取りまとめによって導入された「滑走路占有監視支援機能」には当初、警告音機能が装備されていたようです。警告音機能が必要なのは言うまでもありませんが、その機能を付加する

ためには信頼性の向上が必要不可欠であり、まず現行装置に対するリスク評価が必要です

- * 具体的には、警告音のタイミングや音量・音質、現行業務への影響などのリスク評価を実施し、その結果を踏まえたうえで警告音の必要性の有無を検討しない限り、2008年以降の対策と何ら変わりません

(パイロット等に対する注意喚起システム)

- * 滑走路状態表示灯 (RWSL) を日本以外で導入しているのは米国とフランスのみで、他国が導入を躊躇しているのはその費用対効果に対する疑問が少なからずある、ということを忘れてはいけません
- * これまで、羽田空港や福岡空港、伊丹空港など RWSL が整備されている滑走路で誤進入事例が発生していることを考えると、RWSL は滑走路誤進入対策として決して万能ではありません。つまり、RWSL を追加整備したとしても滑走路誤進入事例を撲滅することは不可能です
- * 仮に RWSL が羽田空港 C 滑走路に設置されていたとしても、灯火点灯のロジックに当てはまらないため、海保機の滑走路進入への注意喚起にはなりません
- * さらに、今回の中間取りまとめで RWSL の追加整備が謳われている滑走路は、これまで RWSL が導入されてきた滑走路と設置の前提条件が異なることから、RWSL 追加という議論は適切ではありません
- * こうした背景をしっかりと理解したうえで十分な議論を実施する必要があるにも関わらず、あたかも「今回の事故再発防止に寄与出来る」というような論調で RWSL の追加導入が拙速に決定されたことについて、航空安全会議は明確に反対の立場です
- * 滑走路誤進入対策として第一に活用を検討すべき航空灯火は「滑走路警戒灯 (Runway Guard Light=RGL)」です。現在、日本の空港に RGL は設置されていますが、その運用方法は諸外国と異なり、日本では夜間や低視程下でしか RGL を点灯させておらず、その利用目的が極めて不明確です。まずは RGL が滑走路誤進入防止を目的とした航空灯火であると定義し、諸外国と同じく運用時間中は常時点灯するよう規定を改定すべきです
- * 米国や中国で運用されている埋込式 RGL は従来型 RGL の派生タイプであり、パイロットに対する視覚効果が高く、滑走路誤進入対策として極めて有効な航空灯火であることが分かっています
- * 従来型 RGL や埋込式 RGL はマルチラテレーションの有無と関係無く設置可能であることから、主要 8 空港以外の空港でも滑走路誤進入対策として活用することが出来ます
- * RWSL のような点灯ロジックは関係無く 24 時間全てのフェーズで滑走路誤進入防止対策として有効であること、RWSL と比較して費用面で高い優位性を持つこと等から、中間取りまとめで謳われている主要 8 空港への追加導入にはこの埋込式 RGL の方がより相応しい航空灯火です

(総合的・計画的な推進体制の構築)

- * ICAO で推奨されている滑走路安全チーム (Runway Safety Team=RST) の設置は、私たち航空安全会議が 2014 年に国土交通省へ初めて要請しました。現在、一部の空港で RST は導入されたものの、形式的な組織構成・議論に終始しているのが現状です
- * ICAO の RST マニュアルでは規制当局 (Regulator) の参加を「オブザーバーに限定する」としているにも関わらず、日本では航空局が RST の構成メンバーを選別するなど、本来の形とは程遠い枠組みとなっています。これは次項で述べる通り、航空局が規制当局 (Regulator) と航空保安業務提供者 (Provider) の双方を担っていることが原因です
- * ICAO が示している RST マニュアルに基づいて適切な構成メンバーを航空局が招聘した後は、運営を静観すること、また挙がってきた意見に対して真摯に耳を傾ける姿勢が必要不可欠です

(安全監督体制の強化)

- * まず、「安全監督体制」という表現に強い違和感があります。安全は「上下関係」をベースに「監督=Control」するものではなく、「フラットな関係」をベースに「管理=Management」とするのが、現在の航空安全における基本です。僅かな言葉の使い方の違いと思われるかもしれませんが、こうしたところに今の航空行政における課題が透けて見えてきます
- * ICAO は、同付属書第 19 条「Safety Management」に基づく適切な安全管理体制の構築を各国当局に求めています。それに基づき、例えば米国 FAA や欧州 EASA はそれらを規制当局 (Regulator) として明確に位置付けており、欧米の航空交通管制部や航空会社、空港管理者は航空保安業務提供者 (Provider) として位置付けられています
- * 一方、現在の国土交通省航空局では規制当局 (Regulator) と航空保安業務提供者 (Provider) が混在しており、人事異動を含む交流が双方で活発に行われています
- * すなわち、日本では Regulator と Provider が明確に区別されておらず、航空局内で単に「マニュアルにおける区分」が行われているだけです。つまり、ICAO が求める実質的な安全管理体制が構築出来ていません
- * こうした「曖昧な安全管理体制」が今事故の原因として指摘されるかどうかは不明ですが、事故の重要なファクターの一つだと私たちは考えています
- * 航空局は規制当局 (Regulator) と航空保安業務提供者 (Provider) の再定義を行い、組織改革を実行すること、そして安全を「監督」するのではなく適切に「管理」することが Safety Management の基本であることを業界全体で共有する必要があります

(まとめ)

今回の中間取りまとめに記載されている具体的な滑走路誤進入対策のうち、「管制業務の実施体制の強化」に記載されている内容は、私たち航空安全会議の加盟団体である国土交通労働組合が長年に渡って要請してきた内容が含まれており、多くの点で評価出来ます。

それ以外の部分に関しては、僅か半年間という短期間でまとめ切るには時間が足りなかっただけでなく、現場の声を適切に反映出来ているとは言えません。そのため今回の内容には課題が多く、特にハード面における対策がこのまま実行された場合、国家予算や国民負担への影響、また現場への負担が甚大となる一方で、実効的な対策とならない可能性が高いことが予想されます。

ここで私たちが述べた見解を改めてまとめると、以下のようになります。

<短期的な対策>

- * 中間取りまとめの目的がどこにあるのかをもう一度明確化する必要があります
- * 時間が必要な人的確保や教育の充実などソフト面の拡充は速やかに開始してください

<中期的な対策>

- * ハード面はまず運用面での見直しと平行してリスク評価の実施してください
- * リスク評価の結果に基づいて追加装備の有無を検討し、実行してください

<長期的な対策>

- * ICAO 第 19 付属書の内容に合わせ、日本の安全管理体制の見直しを図ってください
- * 航空規制当局の位置付けを再定義し、航空局の組織構成を見直してください
- * 航空局の抜本的な組織改革を実施し、Regulator と Provider を明確化した安全管理体制を確立してください

これらが着実に実行されてこそ、「事故を二度と起こしてはならない」という決意の表れと捉えることが出来ます。

以上