

羽田事故後の対応で明らかになった航空行政の課題

～事故再発防止に向け、組織体制の見直しは必須～

私たち航空安全推進連絡会議（航空安全会議）は、2024年1月2日に羽田空港で発生した海上保安庁機とJAL機の衝突事故で犠牲になった5名の海上保安庁職員の冥福を、改めて心よりお祈り申し上げます。

今般の事故は滑走路上で旅客機同士が衝突するというインパクトの大きさ、発生場所が日本最大の羽田空港であったこと、衝突の瞬間が映像で捉えられたことなどから、世界に大きな衝撃を与える航空機事故となりました。

航空安全会議は1966年の創設以来、日本における航空機事故の撲滅を目指して活動を続けており、滑走路誤進入防止対策を含む様々な安全対策の充実を訴えてきました。そんな中で発生した今般の事故について、航空局をはじめとする関係者がどのような行動を取るのか、発生直後から現在まで注意深く見守っただけでなく、折りを見て記者会見を通じて対応策を示した¹他、航空局その他に対して対策を求める意見具申するなどの活動を行ってきました。

これまでの動向を見ると、航空局は自らが管理している羽田空港の滑走路上で航空機衝突事故が発生したという事の重大さは意識しつつも、従前と全く変わらない方法で対策を講じていることが分かります。以下、これまで航空局その他行政関係者が行った主な対策をまとめてみました。

- | | |
|-------|--|
| 1月9日 | 緊急対策取りまとめ
https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku13_hh_000139.html |
| 1月19日 | 有識者会議「羽田空港航空機衝突事故対策検討委員会」第1回開催（第7回まで開催）
https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku13_hh_000146.html |
| 1月23日 | 国土交通省 運輸安全委員長による記者会見
https://www.mlit.go.jp/jtsb/kaiken/kaiken20240123.html |
| 6月21日 | 内閣府 羽田空港事故対策について言及された骨太の方針を発表
https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2024/decision0621.html |
| 6月24日 | 対策検討委員会「中間取りまとめ」発表
https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku13_hh_000160.html |
| 8月28日 | 航空局 概算要求
https://www.mlit.go.jp/page/kanbo05_hy_003264.html |
| 9月17日 | 航空局 羽田空港 C 滑走路に RWSL（滑走路状態表示灯）設置を発表
https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku13_hh_000165.html |

こうして見ていくと、1月の事故発生から極めて迅速に対応が取られており、「国の対応は早く適切であり、さすがである。これからも安心して航空機を利用出来る」という印象を与えることが出来たと言えるでしょう。国民目線から見た場合、こうした素早い対応は「短時間でよく取りまとめられた」「日本の行政は仕事が

¹ 航空安全会議が2月8日に実施した記者会見の様子は[こちら](#)

早い」「これで航空機事故を防げるに違いない」という印象を与えることに寄与します。

一方、航空の現場から見ると、航空局の対応は「決定が時期尚早」「議論不十分なまま、結論ありきで進んでしまった」「対策について多角的な議論が行われていない」「国民不在で予算執行が決定されている」など、今回の進め方について疑問の声があがっています。私たち航空安全会議は、これまでの航空局による事故対応を冷静に分析し、再発防止のためには何が必要なのかを丁寧に解説していきます。

1、事故発生の原因について言及が無い中での対策と予算執行は、果たして適切なのか？

航空安全会議では、事故翌日の1月3日に「緊急声明」を発表しました²。その中で、「憶測や想像を排除し、正確な情報のみを取り扱っていただきたい」、「航空機事故において最も優先されるべきは事故調査であり、決して刑事捜査が優先されるものではない」と述べました。その後、国土交通省運輸安全委員長が事故に関して言及をしたのは1月23日の定例記者会見のみ、しかも事故原因などに関する言及は一切ありませんでした。その後も定例会見で簡単な言及があるのみで、事故から半年以上経過した現在に至るまで内容の報告について何の発表も行われていません。

例えば米国運輸安全委員会（NTSB）は、事故発生から1ヶ月程度の時間が経過したタイミングでおおよそその事故概要や今後の見通しについて記者発表を行います。こうした報告があつて初めて、その後の対策について検討が行われるのは極めて合理的です。

翻って今回の事故について見ると、何の真実も語られないままに「憶測や想像」で対策が講じられていることが分かります。それは1月9日の「緊急対策」や1月19日以降、7度に渡って開催された有識者会議でもそして事故発生から僅か半年後には「中間取りまとめ」が発表され、そこから2ヶ月後の8月には財務省に対する概算要求の中で事故対策を目的とした航空灯火の追加装備が記されたことに留まらず、9月17日には羽田空港における航空灯火の追加装備が発表されています。こうした異例とも言える迅速な決定の背景には、6月21日に内閣府が発表した「骨太の方針」に羽田空港の航空機衝突事故対策が明記されていることから分かる通り、政府の強い後押しがあったと航空安全会議は見ています。

このプロセスを考えると、運輸安全委員会は事故調査の概要すら明らかにしていないにも関わらず、航空局が発表した羽田空港における航空灯火の追加装備決定の根拠はどこにあるのでしょうか？航空局はきっと「有識者会議によってまとめられた中間取りまとめに基づいている」という根拠で論じるでしょうが、事故原因が明らかになっていない中での追加装備決定というプロセスは果たして「国家予算の適切な執行」と言えるのでしょうか？さらに言うならば、日本における運輸安全委員会の役割は一体どこにあるのでしょうか？

2、二度目となる滑走路誤進入対策の取りまとめ内容は前回と酷似

航空機の滑走路誤進入が問題視されてきたのは2000年代に入ってからです。その大きな理由は「世界的な航空交通量の増大」です。航空分野における技術革新によって、人類が航空機に乗ることは身近な存在となり、21世紀に入って以降、航空機の交通量は世界的に急拡大を続けています。日本もその例外ではなく、東京国際（羽田）空港に4本目の滑走路が出来たのは2009年、その後も那覇空港、福岡空港と滑走路の増設は継続しており、今後も成田空港や中部空港で増設が計画されています。

そんな中、世界中で滑走路誤進入事例が報告されたことから、様々な対策が講じられるようになりました。日本でも2006年から2007年にかけて同様な事例が頻発したことを受けて航空局は対策会議を立ち上げ、2008年3月に「滑走路誤進入対策取りまとめ」を発表しました³。その内容は評価出来るものを多く含んでおり、その多くは速やかに実行されたものの、その場限りで終わっているものが多く、いわゆる「振り返り」「リスク評価」といった類いの行動は見られませんでした。「一度導入したらそれでおしまい」「その後に誤進入事例が起きなければ、もう二度と発生しないだろう」「再発しない限り、対策は有効である」などという考え方

² 航空安全会議が1月3日に発表した緊急声明は[こちら](#)

³ 航空2008年3月に発表された「滑走路誤進入対策 取りまとめ」は[こちら](#)

は、悪しき行政体質ともいべき行動パターンであるだけでなく、「有識者会議（対策会議）で取りまとめられた内容を我々航空局職員の判断で変更することは出来ない」という責任回避とも言える過去の発言もありました。

今般、二度目となる滑走路誤進入対策が取りまとめられましたが、その内容は前回発表されたものに酷似しているだけでなく、前回発表したものを自らが否定する内容⁴も含まれています。こうした内容が中間取りまとめとして発表されたという事実は、2008年の取りまとめ発表から16年間経過しても滑走路誤進入対策が全く進化していないことを物語っています。

これらを勘案すると、有識者会議（対策会議）を中心とした現在の航空行政の進め方に、大きな欠陥があることが露呈されたのではないのでしょうか。

3、「航空の現場を知らない」地上職員や関係者によって構成された対策会議・委員会の参加メンバー

2008年に取りまとめられた対策を検討した対策会議の参加メンバーのうち現役管制官は0名、民間航空会社の現役パイロットは僅か1名に留まり、そのほとんどは航空局職員と航空会社の地上職員で占められていました。今年1月から7回に渡って開催された検討委員会の参加メンバーも前回と同様、現役管制官は0名、現役パイロット2名（及びOB1名）となっています。また、航空関係に携わっているとして招集された有識者8名のうち、ヒューマンエラーが関与しているケースが多い滑走路誤進入事例の分析に必要なヒューマンファクター専門家は僅か1名、それ以外はほとんどが滑走路誤進入対策とあまり関係のない航空システムに関わる関係者で構成されています。

さらに、現役パイロットや管制官の「資質」にも言及しなければなりません。というのも、パイロットや管制官は通常業務を適切に遂行出来るのは当然ですが、「飛行特性知識に熟知している」「無線システムに強い」「航空気象が得意」など、各人に得意分野があるのは当然です。そのため、「航空灯火」「ヒューマンファクター」「世界の管制用語のトレンド」などに特化した能力を持つパイロットや管制官を参加メンバーに加えなければならない、「パイロットだから」「管制官だから」という理由だけで参加してもあまり意味はありません。これまでに招集されたパイロットは、残念ながらそうした「資質」を考慮されたわけではなく、体裁を整えるために招集された可能性が高いとみています。

4、滑走路誤進入対策に必要なヒューマンファクターの観点が欠落した議論

滑走路誤進入事例のうち、「ヒューマンエラー」が関与するのは全体の約8割を占めると言われています（米国FAAの統計）。そのため、対策には「なぜ当該機のパイロットが滑走路誤進入に至ったのか」「管制用語は適切だったのか」「視覚支援施設は充分だったのか」などを慎重に検討する必要があります。つまり、「ヒューマンファクター専門家の視点」「管制官の視点」「パイロットの視点」が重要なのは言うまでもありません。

この視点からこれまでの対応を振り返ると、

- ① 海上保安庁機の機長証言をもとに、ヒューマンファクターの観点から対策を検討すること
- ② 多くの管制官・パイロットから管制用語に関してヒアリングを実施し、ヒューマンファクターの観点から対策を検討すること
- ③ 視覚支援施設に関して多くのパイロットからヒアリングを実施し、ヒューマンファクターの観点から対策を検討すること

が極めて必要です。しかし、①は全く実施されていません。②は1月9日に発表された緊急取りまとめで「No.1という用語は使わないこと」と一方的な指示があり、その後に取り消されたという対応を見る限り、

⁴ 2008年の取りまとめでは「独自の管制用語」が推奨された結果、大阪国際空港で現在も独自用語の運用が行われている。航空安全会議は「かえって現場の混乱を招くことからICAO標準の管制用語が望ましい」として、当初より廃止を求めてきた。そして今回の中間取りまとめで「引き続きICAO標準の管制用語を使用する」と明記されたことを受け、「独自の管制用語」は廃止の方向で議論が進んでいるものの、不透明な状況

ヒューマンファクターの観点での議論が確実に不足していることが分かります。③は航空安全会議が長年に渡ってさまざまなアイデアを出していたことを知っていながら、航空局は彼らにとって与し易い航空会社のパイロットから「意見を聞いた」と主張していますが、中間取りまとめの内容やその後の進め方を見ると、それは単なるポーズだったことが分かります⁵。

5、海外では常識となっている Safety Management System (安全管理システム) の導入は一部のみ

2008年3月の取りまとめ内容でも、「SMS (Safety Management System=安全管理システム) を活用して現場レベルでの滑走路誤進入防止対策について取組みを進める」と記載されていましたが、その後の航空局対応を見ると取組みは一部に留まっており、文字通り「絵に描いた餅」状態になっていました。そこで航空安全会議は2014年以降、SMSの活用不可欠である「Runway Safety Team (RST)」の導入について継続して航空局に訴えてきました。これはSMSにも謳われており、2000年代に入って以降、現場レベルでの滑走路誤進入防止対策としてICAO (国際民間航空機関) が各国にRST導入を推奨していたにも関わらず、2008年3月の取りまとめ発表から6年が経過しても全くその動きが見られなかったためです。2010年代後半になってようやく成田、羽田、伊丹の各空港でRSTは導入されましたが、ICAOが求める形態(サービス提供側=ProviderがRSTの中心となり、管理する側=Regulatorの航空局はオブザーバーという立場に徹する)が遵守されておらず、航空局自身がSMSを正確に理解出来ていない形骸化した会議形態となっています。6月の中間取りまとめでRSTの導入が謳われたことで他空港にもRST導入が拡大していますが、形態は変更されておらず、現場を最も良く知るパイロットや管制官は参加していません。これは航空機衝突事故という重大が起きてもおお、航空局にとって与し易い相手のみを対象としていることがよく分かる好例です。

このように日本では、航空局の都合に合わせてICAOが推奨するSMSのうち一部のみが導入されているに過ぎません。具体的には、航空局の「安全部」と言われる部署とその他一部がICAOで定義されているRegulator (管理者サイド) として位置付けられているのみで、その他はProvider (サービス提供者) として位置付けられています。本来であれば航空局は規制当局であることから、そのほぼ全てがRegulatorに位置付けられなければならない、Providerとして位置付けられるのは航空会社や航空交通管制機関、空港管理会社などに限定されます。こうした事実から、SMSから見た今の航空行政における位置付けは都合良く定義づけられており、中途半端な状態になっていることが分かります。

6、安全は「管理」するものであって、「監督」するものではない

取りまとめの中間取りまとめの中で、「安全監督体制の強化」というタイトルの提言が盛り込まれています。この考えこそ、まさに今の航空局が時代錯誤に陥っていることを示すものであり、安全を「監督」という発想は直ちに改める必要があります。

「管理」：事が円滑に運ぶよう事務を処理し、設備などを保存維持していくこと

「監督」：取り締まること、指図すること

つまり、「管理」とは全体行動をコーディネートするという意味であって全員がフラットな関係性を維持するのに対し、「監督」とは上下関係を維持しながら事に当たらせることを意味します。20世紀の航空行政は世界的に「安全監督体制」と言えるものでしたが、21世紀に入って航空行政は全員がフラットな関係でSMSを実行する「安全管理体制」に移行しました。こうした航空安全におけるトレンドの変化を日本の航空局は正しく理解し、変化する勇気を持たなくてはいけないのではないのでしょうか。

⁵ 中間取りまとめで言及されたRWSL(滑走路状態表示灯)に関して、それよりも視覚効果が高い埋込式RGL(滑走路警戒灯)の導入が望ましいとする航空安全会議の考えを中間取りまとめの発表から約1ヶ月後に言及し、航空局に議論するよう呼びかけた。それに対して航空局は、対策検討委員会で埋込式RGLは議論の対象にならなかったことは認めたものの再議論する意思は表明しなかった。しかも早々に概算要求を行い、羽田空港C滑走路におけるRWSLの工事着工を発表する周到さを見せたのは説明の通り

7、日本の航空行政に求められる「変化」を提言

2008年3月に発表された滑走路誤進入対策に関する取りまとめが発表されたあと、滑走路誤進入事例は日本国内で一時的に減少傾向となったことから、「滑走路誤進入対策は適切に実施されている」と航空局関係者の多くが勘違いをしていたこと、事象が起きない限り対応策を変更しない（出来ない）という、日本の旧態依然とした行政システムによって航空局自身が自らに縛られてしまったことが今般の事故を引き起こしてしまった要因の一つになったことは間違いありません。

こうした状況を変えていくため、航空安全会議は現在の航空行政に求められる「変化」を以下に提言します。

- ① 運輸安全委員会は、必要な対応を実行させるため早いタイミングで中間報告を実施すること
- ② 航空局は「憶測や思い込み」による滑走路誤進入対策を行わず、現場の声やヒューマンファクター専門家の声を真摯に聞き入れたうえで対策を検討すること
- ③ 国土交通省や財務省、内閣府は、国家予算は国民の税金によって賄われることを正確に理解し、国民の声を広く聞くことなく予算執行を行う現行体系を直ちに直視すること
- ④ 航空局の役割は「安全を監督する」のではなく「安全を管理する」ことであると自覚し、行動すること
- ⑤ 航空局はICAOが提唱する Safety Management System（安全管理システム）を正確に導入するため、必要な組織改革を行うこと
- ⑥ 具体的には、航空規制当局である航空局は Regulator（管理者サイド）に徹すること、そして交通管制業務や空港管理は Provider（サービス提供者）であることを理解し、航空局の Regulator 業務と完全分離させる組織構成とすること
- ⑦ 航空に携わる全ての関係者（航空局役職員、航空会社やグループ会社の役職員、空港管理に携わる役職員等）は、Safety Management System（安全管理システム）を航空全体で実施する観点が重要であることを認識し、その達成に向けて行動すること

8、さいごに：もっと声をあげるべき航空会社・空港会社、そして行動すべき現場の関係者

日本における SMS の導入及び推進は、航空局が主体的となって取り組んできた結果、航空会社等で着実に浸透しています。前項で述べた通り、航空会社等は SMS の中では Provider として位置付けられていることから、SMS を確実に推進する立場にあります。また、日本の航空交通管制機関は航空局の組織ではあるものの、現場レベルでは SMS の推進は着実に進んでいます。

一方、航空局は Regulator として適切に SMS を展開していなかったことが今回の航空機事故を引き起こす要因になったことを、航空局自身が正しく認識する必要があります。そして Provider（サービス提供者）である航空会社や空港会社は、Provider だけが SMS 推進に躍起になったとしても日本の航空安全は向上しないことを航空局に指摘する立場にあります。航空局は航空会社等にとって監督官庁であることから SMS 導入前の主従関係を現在でも引きずっており、声をあげにくい状況にあることは理解しますが、今回の事故を契機に SMS 拡大のため声をあげる必要性に迫られていることを理解しなければいけません。

また、航空会社およびグループ会社、空港会社、そして管制など航空の現場に従事する関係者も、航空安全達成のためには Regulator である航空局と共に SMS を実行しなければならないことを理解し、関係各所に対して呼びかけ、そして自ら行動することが求められます。目の前の業務に忙殺される日々だということは重々承知していますが、その中でも何か出来ることはないか？周りの人たちと話し合ってください。

以上