

[1] 公平な競争環境の整備

競争環境を整備し、産業の健全な発展を実現すべき

背景と課題

日本の航空業界の規制緩和は、1986年の「45・47体制」^{※4}廃止以降、緩やかに進められてきました。その後、2000年には改正航空法が施行され、運賃の自由化や需給調整規制の完全撤廃など、航空業界は本格的な自由競争の時代を迎えました。

このような環境変化を受け、1999年にスカイマークと北海道国際航空が国内線では35年ぶりとなる新規参入を果たしました。その後も、スカイネットアジア航空（現ソラシドエア）、スターフライヤー、フジドリームエアラインズが国内線に参入しています。

この間、航空連合は、安全監視体制や航空保安体制の強化など安全にかかわる規制の強化を求める一方、競争促進によって利用者利便の向上と航空産業の健全な発展を図る観点から、事業運営にかかわる規制の緩和を求めてきました。

首都圏空港の発着容量不足により、航空会社の自由な路線参入・撤退や増減便、新規航空会社の参入が困難であったことから、航空自由化によってもたらされた成果は、不十分なものに留まっています。2010年10月の羽田空港の国際化をきっかけとした首都圏空港の発着容量拡大により、競争環境が大きく変わることが見込まれます。

国土交通省成長戦略会議

国土交通行政に関しては、人口減少・少子高齢化の中で日本国民が安心して生活を送るためには日本経済の成長が不可欠であり、実現性のある成長戦略を描く必要があるとの認識から、大臣主導で国土交通省成長戦略会議が開催され、2010年5月に議論の結果が「国土交通省成長戦略」^{※5}としてまとめられました。その中で「航空」と「観光」は、特にさ

らなる発展が期待できる分野のひとつとされ、旧来のパラダイムを転換し、「徹底的なオープンスカイの推進」、「空港経営の抜本的効率化」などが戦略として、具体的な政策にまで言及されています。成長戦略の方向性は、航空連合の主張と大きな隔たりはありませんが、今後実現に向けた進捗状況をしっかり確認し、航空連合が求める政策が実現するよう、関係各所に対して引き続き提言を行う必要があります。

オープンスカイの推進

2010年10月の羽田空港の国際化をはじめ、首都圏空港における国際線発着容量の拡大を踏まえて、本格的なオープンスカイの推進に舵が切られました。今後は成田・羽田の首都圏空港を積極的に対象空港に位置付けていくことや第5の自由（以遠権）も自由化の対象にしていく方針が示されています。

首都圏空港を含むオープンスカイの第1号として日米間で協定が締結され、東アジア、ASEAN諸国との間でも2012年中を目途に交渉完了を目指すという大方針が示されています。

成田空港がオープンスカイの対象になるのは、年間発着回数が現在の22万回から27万回に引き上げられる2013年夏以降ですが、アジア諸国のLCCをはじめとする新規参入の拡大により、更なる競争激化が見込まれています。また、羽田空港については、2014年3月末までに国際線旅客ターミナルを再拡張し、国際線の年間発着容量が現状の6万回から9万回に拡大される予定です。

LCC乗り入れの拡大

首都圏発着枠の拡大とオープンスカイの推進によって、アジアを中心としたLCCの参入拡大が見込まれますが、一方で、海外LCCに対応するべく、日本版

LCCを立ち上げる動きも出ており、全日空では関西空港を拠点とした「ピーチアビエーション」に出資し、2012年からの就航を予定しています。またエアアジアと成田空港を拠点とするLCC「エアアジア・ジャパン」を共同出資で設立することにも合意しました。日本航空は、カンタスグループ、三菱商事とともに「ジェットスター・ジャパン」の設立に合意しています。

一方で、LCC誘致の観点から、関西国際空港では、国内空港で初のLCC専用ターミナルが2012年度下期にオープンする予定です。成田空港においても、羽田空港との差別化を図るため、同様にLCC専用ターミナルの新設が検討されており、両空港におけるLCC受入体制の整備も進められています。

航空機燃料税の軽減措置

本邦航空会社と外国航空会社の公平な競争環境整備の観点から、国内線にのみ課せられている航空機燃料税の廃止を前提とした水準の見直しを航空連合結成以来、継続的に関係各所に働きかけてきました。ようやく2011年度税制改正において、本邦航空会社の国際競争力確保の観点から、2011年度から2013年度の3年間、航空機燃料税の税率が1キロリットル18,000円（現行26,000円）に軽減されることになりました。これは非常に大きな前進ではありますが、すでに役割を終えた税という観点からの全面廃止の実現に向けて引き続き働きかけていく必要があります。

航空行政には、事業者の安全監視機能の強化と、市場原理が十分に機能するための環境整備に向けた舵取りが求められます。そのためには、公正な競争環境を実現する観点から、事業運営にかかわる行政の介入、規制については、最小限に留めなければなりません。

また、反競争的な企業行動の防止や競争条件の基礎インフラなどの社会的規制に関しては、客観性のあるルールづくりが必要と考えます。

首都圏空港の発着容量拡大により、日本の航空産業における競争環境は大きく変化する可能性があります。成長戦略を踏まえ、羽田空港の新たな発着枠の配分については、2011年度中に新たな手法を確立し、2013年度に予定されている増枠分の配分につなげていく方向性が示されています。混雑空港の発着枠配分は、まさに競争条件のインフラと言える資源の配分です。利用者の視点を重視した、透明な配分決定プロセスを整備することで、行政に過度な裁量の余地を残さないようにすることが必要です。

また、羽田空港の国際線の発着枠・路線については、成田と合わせて最適な利用者利便を確保することが必要であり、当初の運用を固定化することなく、柔軟なルール設定・運用が求められます。

オープンスカイとLCCの参入

オープンスカイは、欧米諸国では1980年代後半から進められている政策です。国土交通省成長戦略の中では、首都圏空港も含めたオープンスカイの推進が提起されました。航空連合は、オープンスカイの推進は国際的な潮流であると認識していますが、日本においても自由競争を促進させる前提として、本邦航空会社と外国航空会社との公平な競争環境の整備が必要と考えています。

具体的には公租公課の軽減であり、特に国内線にのみ課されている航空機燃料

税の廃止を前提とした水準の見直しは不可欠であり、今回の時限的な軽減措置に留まらせることなく、廃止に向けて継続的に取り組む必要があります。また、本邦航空会社の国際競争力確保の観点では、オープンスカイの推進と公租公課の見直しのスケジュールを連動させていくことも必要です。

LCCは世界的に市場におけるシェアを急激に伸ばしています。国土交通省成長戦略では日本への参入を促進させるため、専用ターミナルの整備、技術規制の緩和、着陸料体系の再構築などを今後検討していくとしています。これらの施策は、空港会社の判断に委ねられる部分もありますが、行政の立場としては、LCCだけを優遇するような政策は、公平な競争環境の整備の観点から控えるべきです。航空局との政策協議では、着陸料の見直しや技術規制の緩和などは、LCC以外の航空会社も対象になるとの認識が示されていますが、公平な競争環境の整備については、継続的にモニターしていく必要があります。

また、国際間の競争環境を整備する為に、公正なルール作りが必要です。特に航空会社の運航品質や安全対策のチェックは健全な競争の大前提です。現在のオープンスカイ推進の流れを踏まえれば、外国航空会社に対しても、行政が責任を持って対応していく必要があります。

新たな負担に関する動向

首都圏空港の発着容量拡大により、LCCをはじめとした外国航空会社との競争の激化が想定されますが、本邦航空会社が国際競争力を確保し、健全に発展していくためには、公正・公平な競争環境を整備する必要があります。一方で社会的な背景や国際的な動向を踏まえ、新たな負担に関する検討・議論も行われています。

地球温暖化対策のための税については、地球温暖化対策基本法案に盛り込まれていますが、公共交通機関の利用促進という観点から、2013年度末まで免税・還付措置が設けられています。ただし法案自体が国会で審議されておらず、継続審

議扱いとなっています。今後の取扱いについて、引き続き注視する必要があります。また、国際連帯税^{※6}を国際線航空券に課税する航空券連帯税という形で導入することが検討されていますが、受益と負担の関係が不明確であり、航空産業の健全な発展を阻害する懸念もあることから、導入に対しては反対の立場を堅持していきます。

震災下における 新成長戦略の推進

2010年5月の「国土交通省成長戦略」において、観光立国の実現を含む国土交通行政に係る我が国の成長戦略が取りまとめられるとともに、同年6月には、政府の「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」において、「観光立国・地域活性化戦略」を7つの成長戦略分野の1つに位置付けることが閣議決定されました。「観光立国の推進」を通じて、「強い経済」を実現して行く方向性が示される中で、東日本大震災が発生し、東北等の観光地に大きな被害を生じるとともに、自粛ムードや風評被害等により、訪日旅行、国内旅行ともに観光需要が大幅に減少しました。

新たな需要と雇用を創造し、強い経済を実現していくためには、震災の影響が大きい中でも、「観光立国の推進」には継続的に力をいれていく必要があります。

「観光立国の推進」は、閉塞感が蔓延する日本全体を元気づける観点、被災地域の復興支援という観点からも、重要な戦略の一つであり、震災下にあったとしても官民一体となって観光振興を推進していく必要があります。一方、同じく航空分野の成長戦略も進めていく必要があり、観光政策と航空政策は連携していくことが重要です。

※4 45・47体制：参考資料4

※5 国土交通省成長戦略：参考資料5

※6 国際連帯税：参考資料6

新たな空港整備は原則必要なし。財源の見直しを。

背景と課題

空港整備に関する行政の動向

空港整備勘定は、航空輸送需要の増大に対処し、空港整備の促進と維持運営の円滑化を図るとともに、受益と負担の関係を明確にした上で、必要な財源を確保するために設置された特別会計です。現在の主な歳入部分は、航空機燃料税や着陸料、航行援助施設利用料などの事業者負担で7割以上が賄われています。このような歳入を、プール制という内部補助の仕組みによって、各空港の整備および機能向上、安全・保安対策、借入金の償還、維持運営費等に配分しています。

プール制による運用は、航空需要が右肩上がりに上昇し、航空ネットワークの拡充が必要だった時代においては、有効な手法と言えます。しかしながら、現在日本国内には98もの空港があり、航空ネットワークは概成したといえます。一部離島を除いて今後は新たな空港整備に対する投資は原則必要ありません。既存の空港を有効に活用し、航空需要を拡大していく観点から、政策の力点は「整備」から「運営」へとシフトしており、そのための財源のあり方についても、抜本的な見直しが必要です。

2008年10月に空港整備法が改正され、新たに空港法^{※7}が施行され、「空港の設置および管理に関する基本方針」が策定されました。その中では、今後の空港整備について「配置の側面からの整備は全国的に概成し、離島を除き新設を抑制する」、「今後は将来需要への的確な対応、空港機能の高質化、耐震、防災保安の確保が求められる」と記載されています。また、効果的かつ効率的な空港運営の必要性についても言及していますが、財源見直しの必要性については触れられていません。

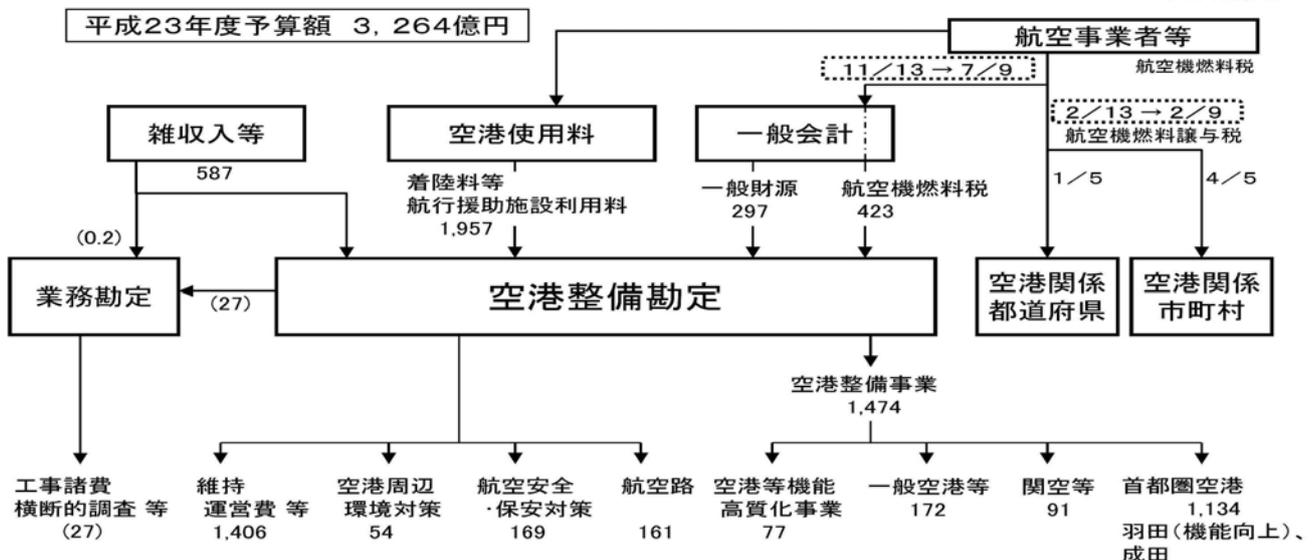
見直しに向けた具体的な動き

民主党政権に交代後策定された国土交通省成長戦略では、「民間の知恵と資金を活用した空港経営の抜本的効率化」の実現のため、「空港整備勘定の各歳入・歳出のあり方の見直し」が示されました。その後、国管理空港を対象として「空港運営のあり方に関する検討会」が始まり、2011年7月に検討結果について取りまとめられました。取りまとめの方向性は航空連合の提言内容に概ね沿った内容になっていますが、今後は実現に向けて関係各所に働きかけていくとともに、空港整備勘定の見直しも同時に進められよう、引き続き提言していく必要があります。

航空需要予測手法の見直し

2010年5月の事業仕分けで、航空需要予測関連委託業務について、これまでの予測調査と実態の乖離について徹底的に分析し、結果を公表するよう判定されました。これを受けて、2011年4月に分析結果が公表されるとともに、今後の需要予測手法の改善策も示されました。乖離分析ができる資料が残っていないとの理由で2002年度に予測を実施した北九州空港の分析のみによって、航空需要予測手法の改善策が示されましたが、分析資料としては十分とはいえません。今後空港整備を検討する場合には、新たな空港整備は原則必要なしという考えを基本認識として慎重に進めるべきです。

2009年8月の民主党政権誕生後、国土交通省成長戦略に象徴されるように、航空が今後も発展し、日本の経済成長に貢献できるよう、航空行政が大きく変わろうとしています。航空連合は、まずは行政の基盤である財源に関して、空港が十分に整備されていなかった時代にできた現在の仕組みの抜本的な見直しを早急に行い、航空産業の基盤強化と健全な発展につなげていく必要があると考えます。



(出典：国土交通省平成23年度航空局関係予算概要)

空港整備財源の見直しの方向性

国内の空港が概成した現在、事業者からの負担を主たる財源とし、プール制の枠組みで航空ネットワークの拡充および基盤作りを図るといふ空港整備勘定は、その役割を終えたと言えます。今後はプール制の枠組みを改め、歳入と歳出の関係を透明化し、現在の歳入規模を前提に使い方を検討するのではなく、徹底した歳出削減を行い、削減分の公租公課を引き下げ、利用者への還元を進めなければなりません。

歳出の削減には、以下の視点が必要であり、空港整備財源をどのような形にしていくのかについての検討もあわせて必要です。

- ① 空港運営の主たる財源として、着陸料収入を各空港の収入とし、各空港で独立した運営を行い、効率化を進める。
- ② 航空機燃料税については2011年度から3年間軽減されるが、廃止に向けて、地方譲与分の航空機燃料譲与税を含めて見直す。
- ③ 空港周辺環境対策事業に関しては、航空機の騒音レベルの低下を踏まえ、その必要性や水準について見直しを行う。
- ④ 空港等維持運営費等（人件費・旅費等）に関しては、徹底した情報開示を行った上で、適正化する。
- ⑤ 離島航空事業助成ならびに航空保安対策に関しては、広く国民生活にまで影響を及ぼすことから、純粋一般財源を充当する。
- ⑥ 管制と航空路整備に関する歳出に関しては、航行援助施設利用料を財源とし、管制については独立行政法人も視野に入れ、透明性のある運営体制を作る。
- ⑦ 羽田空港の拡張に係る借入金の償還については、単年度における償還額を減額できるような見直しを検討する。

また、今後予定されている成田国際空港会社の株式売却による利益の取扱いについては、関西国際空港の借入金返済や一般財源に充当するのではなく、空港整備勘定の借入金返済や着陸料の減額による

運賃低減など、利用者へ還元されるような用途を検討すべきです。

【歳入と歳出の明確化】



空港インフラと純粋一般財源

空港整備に対する純粋一般財源投入のあり方についても検討が必要です。平成2011年度の公共事業費全体に占める空港整備費の割合は1%以下であり、道路整備（24%）や港湾整備（3%）に比べて非常に低い状況です。しかしながら、グローバル化とスピード化が要求される現在、空港が日本経済や国民生活にとって非常に重要な役割を果たしていることは明らかです。特に羽田空港のような国民経済・生活全体に影響を与える空港の整備については、国益を担う国家的プロジェクトとも言え、純粋一般財源の投入を積極的に行うべきです。

行政改革推進法での検討内容

行政改革推進法（2006年）では、空港整備勘定の独立行政法人化を検討する方針が示されていますが、前述の通り、特別会計のあり方自体をまずは抜本的に見直す必要があります。また、道路整備特定財源同様、一般財源化すべきという議論もありますが、その場合、歳出と歳入の関係が不明瞭なままになり、利用者・事業者負担の軽減が困難になります。加えて着陸料などの空港使用料は、航空サービスの対価であり、受益と負担が明確であることから、一般財源化すべきではありません。

さらには、「航空機燃料税の一般財源化の検討」も示されています。航空機燃

料税は、多種多様な道路関連税制と違い、受益と負担の関係が大きく限定されています。空港整備という本来の目的はすでに果たしているため、一般財源化ではなく廃止すべきです。

今後の空港整備のあり方

新たな空港整備は原則必要ありません。滑走路延長なども含めて、今後は国が地方空港整備のあり方を示した上で、個別空港への投資については、需要予測を精査し、慎重に検討すべきです。仮に需要が逼迫する場合でも、管制処理能力向上による発着容量の拡大など、既存ストックでの対応を基本的に幅広い観点から検討すべきです。その上で必要であれば、空港整備勘定ではなく、各空港の収益を原資とし、不足分は地方自治体による負担を基本とすべきです。

中部国際空港、福岡空港、那覇空港の滑走路増設については、環境変化や需要予測などを改めて精査した上で、需要に見合った発着枠が確保できるか、エプロン整備や航行支援なども含め、容量拡大のための環境整備についても利便性向上の観点から検討していく必要があります。那覇空港については加えて、自衛隊との間で、民間優先の施設配置と運用を実現していくことも必要です。

羽田空港では、夜間におけるD滑走路の代替用滑走路として、C滑走路の延伸が5年間の工期で進められています。地盤改良を伴い、かつ滑走路を運用しながらの工事ではありますが、利便性向上の観点から可能な限り工期を短縮する必要があります。また、2014年3月末を目途に、PFI事業による国際線ターミナルの拡張が予定されていますが、利便性の観点から発着枠増加のタイミングに合わせて拡張を進めるべきです。成田空港については、両滑走路の同時平行離着陸方式による年間発着数30万回を目指していますが、B滑走路は地元との共生を図ることを前提に、将来的には3,640m化も目指す必要があります。

収支を明確にし、効率的な空港運営をすすめるべき

背景と課題

空港別収支の開示

これまで、日本では会社管理空港（成田・中部・関西）を除き、空港ごとの収支は明確にされていませんでした。2009年6月、空港別収支の算出方法のあり方を検討

すべく、交通政策審議会航空分科会に空港別収支部会が設置され、2006年度国管理空港の空港別収支の試算結果が公表されました^{*8}。

航空連合は、全ての国内空港の収支を明らかにすべきと主張してきたなかにおいて、国管理空港別収支の試算結果が示されたことは一歩前進と言えます。地方自治体管理空港の収支については、必ずしも国管理空港と同じメッシュではないものの、およそ80%弱が開示されるようになっており、今後とも継続的な開示と、地方管理空港も含めたすべての国内空港の収支の開示が必要だと考えます。また、「試算」ではなく、空港運営の実態を反映した収支の算出が最終的には必要であり、すべての空港の収支状況を正確に把握できること、すなわち「見える化」が必要です。

一方、多くの空港では、空港ビルや駐車場などのランドサイドと滑走路やエプロン部分のエアサイドの運営主体が分離しており、個別の空港全体での運営が効率的に行われているかどうかを把握するのは難しい状況であり、空港運営を見直す上では大きな課題と言えます。

空港ターミナルビル等の収支

空港のターミナルビルは、主に民間会社や第3セクターが、駐車場は財団法人が経営していますが、その経営実態に関する情報公開は不十分です。ビルの建設費用も含めて、経営に関する情報が公開されていない場合が多く、ターミナルビルの賃料や空港内売店・レストランの値段が妥当なのか判断が出来ない状態にあります。

空港はエアサイド、ランドサイド単独で運営を成り立たせることは不可能であり、相互に補完しあって「空港」としての機能を果たしています。したがって、ターミナルビルも駐車場も空港の一部と考え、それぞれの収支を一体的に捉える必要があります。

さらに、エアサイドとランドサイドを合わせた空港全体の経営実態が不明確で

あるが故に、空港整備や運営に係る財源のあり方について議論が具体的に進まないことも認識する必要があります。

空港運営のあり方に関する検討会

国土交通省成長戦略において、空港経営の抜本的効率化を図るべく、空港の経営の一体化、民間への経営委託・民営化について検討会を立ち上げ、1年程度を目途に結論を得ることになりました。2010年12月の第1回検討会を皮切りに、第9回（2011年7月29日）まで開催され、学識経験者、金融機関、航空会社や空港ビル会社、空港会社や地方公共団体など、空港運営にかかわる幅広い関係者からのヒアリングが実施されました。航空連合も第4回検討会にて働く者の視点から意見を述べました。

検討結果^{*9}は、国管理空港の果たすべき役割や経営構造上の課題、空港整備勘定の課題に向き合い、「真に魅力ある空港の実現」と「国民負担の軽減」という考えの下で、「航空系事業と非航空系事業の経営一体化」などの基本原則が示されました。

【空港施設にかかわる会計の範囲】

	基本施設	ターミナル・ビル	駐車場
会社管理空港 (成田・中部・関西)	一 体 で 管 理		
国管理空港	空港整備財源	民間会社・第3セクター	民間会社・財団法人など
地方管理空港	空港整備財源 (整備補助) + 地方自治体の会計	第3セクター	財団法人など

空港別収支の開示

欧州の多くの空港やシンガポールのチャンギ空港、韓国の仁川空港は株式会社化されています。また米国の空港は、ほとんどが地方公共団体かその連合体、またはこれらが出資する公的組織（ポート・オーソリティー）が運営しています。それぞれの国や地域で空港の運営方式には違いがありますが、空港ごとに独立採算制を採用し、収支を開示している点では共通しています。日本においても事例を参考にしながら早急に定期的かつ継続的に開示する環境整備を進めるべきです。

空港運営の方向性

空港運営の透明性を高めるため、空港ごとの収支を明確化し、更に空港ごとに独立した経営を実施すべきです。その上で、ランドサイドとエアサイドの一体運営を行い、可能な限り効率性を高めていく必要があります。耐震対策やバリアフリー対応など、空港の高機能化のために追加投資が必要な場合には、各空港の個別収益からの投資を原則とすることで、経費の効率化や投資効果の精査が実施されるようになります。その結果、無駄な経費の削減や投資抑制につながり、利用者負担が軽減されると考えます。

国管理空港の空港別収支の試算結果については、企業会計ベースで多くの空港が赤字に陥っていることが明らかになりました。しかしながら、黒字か赤字かという点だけで、その空港の必要性を論じるのではなく、試算結果をもとに採算性を意識することで、効率的な運営を実施していくことがまず求められます。

また試算結果は、エアサイドに限定されていますが、ターミナルビルや駐車場等のランドサイドについても収支を明らかにし、エアサイドとランドサイドの一体運営を行う中で空港運営の効率化を図るべきです。特にターミナルビル収支はエアサイドの収支を上回る場合もあると推測されるため、ターミナルビル経営が空港全体の収支を大きく左右する可能性があります。さらに、民営化^{※10}が可能と

考えられる空港は民営化し、飲食店、構内販売、駐車場などの非航空系収入を拡大させることで着陸料を引き下げ、より多くの航空会社を誘致するというサイクルが確立されると考えます。

「空港運営のあり方に関する検討会」が取り纏めた空港経営改革の方向性については、航空系事業（エアサイド）と非航空系事業（ランドサイド）の経営の一体化など、従来から航空連合として提言してきた内容と大きく異なるものではありませんが、「民間経営による経済合理性の追求とインフラとしての公共性のあり方」や、「利用者利便の向上や働く者の目線に立った空港運営」という観点については、引き続き、注視していく必要があります。また、今回示された空港経営改革の実行スケジュールは、2012年度中に「空港経営改革の実行方針」を策定し、2020年度を目処にすべての国管理空港の経営改革を実現するというものであり、長期間に及ぶ実行プロセスが確実に進捗していくのか、継続的にチェックしていく必要があります。

関西の経営改善

関西国際空港の経営改善について、航空連合は、首都圏空港発着容量の拡大などの環境変化がある中、巨額の負債を抱えたまま、採算性を向上させていくことは極めて困難であり、空港整備勘定からの補給金による救済では対症療法に過ぎず、空港用地の国有化など空港運営のスキームを抜本的に見直す必要があるとこれまで提言してきました。

2009年11月の事業仕分けにおいて政府補給金への依存体質からの経営改善が求められ、翌年の国土交通省成長戦略で伊丹空港と一体で民間にアウトソースする手法を基本に、バランスシートの抜本的な改善、ならびに首都圏空港と並ぶ国際拠点空港としての再生を図っていくことが示されました。

2011年5月、関西国際空港と伊丹空港の経営を統合して新運営会社を設立する法案が可決され、関西国際空港の国際拠点空港としての機能の再生・強化及び関西・伊丹の適切かつ有効な活用を通じ

た関西における航空輸送需要の拡大を図るべく、関西国際空港及び伊丹空港の設置・管理を行う「新関西国際空港株式会社」を設立し、公共施設等運営権の設定（コンセッション）を通じて、1.3兆円を超える関西債務の早期かつ確実な返済を図ることになりました。「新関西国際空港会社」は、2012年4月を目標に国の全額出資の運営会社として設立され、その運営権については、期間を30年以上に設定した上で、2015年度までに売却することが見込まれています。このスキームを進めていく上では、運営権を取得する魅力をどのように高め、取得する民間事業者を引き付けることが出来るのか、そのために伊丹空港を含めてどのようにキュッシュ・インフローを増やすかが、関西債務の返済の実効性を高める観点からも、極めて重要な課題となります。しかしながら、大阪国際空港ターミナル会社が統合の対象ではなく、収入の一体化がされていないなどの懸念もあります。また、2つの空港の統合型運営は、日本で初めての運営方法であり、全体としての空港の魅力を高めていく上では、利用者利便の向上の視点や航空事業者・働く者の意見を幅広く取り入れていくことが必要と考えます。

また、神戸空港も含めた「関西3空港」のあり方については、議論が十分されている状況ではないため、今後しっかり整理をする必要があります。

赤字空港への対応

空港運営については、独立した経営を行い、まずは効率的な経営を目指すべきと考えます。自助努力のみで需要拡大を図ることが難しく、収支改善が極めて困難な空港については、その空港が持つ公共性・地域経済に与える影響など、補助の是非も含め、幅広い観点から議論を行う必要があります。ただし、補助の仕組みについては、内部補助ではなく、外部からのチェックが可能であり、透明性が確保される仕組みとする必要があります。

※8 空港別収支の試算結果：参考資料8 ※10 空港の民営化：参考資料10
※9 空港運営のあり方に関する検討結果：参考資料9

離島生活路線の維持運営には路線収支損失分の全額補助を

背景と課題

航空輸送サービスの健全な発展のためには市場原理に基づく自由な競争環境が不可欠との認識の下、需給調整規制廃止後は、路線撤退・縮小、参入の自由については原則、エアラインの判断に委ねられることになりました。

一方で「交通基本法案」^{*1}が2011年3月に閣議決定され、国民目線に立ち、陸海空の交通ネットワークを国や自治体が支援していくことが政府レベルで合意に至りました。そのような中において、政策的に維持すべき航空路線（以下、政策路線）に対しても、その維持を目的とした新たなルールが必要です。特に離島航空路線は、離島住民にとっての生活インフラとして不可欠なものであり、観光産業等による地域経済活性化のためにも重要な社会インフラを構成しているといえ、政策路線としてナショナルミニマムの観点から検討が必要です。

離島空港については、国土交通省が2007年6月に答申した交通政策審議会航空分科会答申において、島民生活の安定や離島振興などの観点から、航空ネットワークの維持や活性化等を図るため、就航率の向上施策、必要な施設整備等を着実に推進し

ていく必要があるとしています。

従来の離島航空路線に対する運航費補助制度は、「路線収支経常損失の9割を上限」として、「部品購入費」を補助する仕組みです。また、その補助方式は国の負担割合を1/2以内、しかも内部補助である空港整備勘定から支出されており、残りは地方自治体が負担しています。しかし、小型航空機の部品費は高額でないため、実際には補助が不十分な水準に留まり、路線維持が困難な状況にあります。また、このような補助金政策は、航空事業者が他の路線で利益を出すことを前提としたもの（内部補助）であり、現在の航空事業者の経営実態にそぐわなくなっています。国土交通省成長戦略でも、補助対象路線や補助対象経費の制約により、離島路線の損失額は十分に補填されていないと指摘しています。

一方、欧米でも地方路線を維持するための支援策が実施されています。例えば米国においては連邦政府の関与のもと、採算性の乏しい地方路線を維持しており、一定の基準を満たす路線を運航しているエアラインに対し、赤字路線に適正な利益を加えた額を助成しています。

現在、航空業界を取り巻く環境は、過去に例がない程の厳しい状況にあり、各事業者とも収支改善策として、不採算路線から

の撤退を余儀なくされています。しかしながら、地方自治体を中心に路線維持を求める声は強く、公共交通機関としての社会的責務を十分に果たすことが困難になりつつあります。国土交通省は、そのような状況に鑑み、地方航空ネットワークの維持のため、2009年7月から実施している着陸料の軽減措置のさらなる拡充や期間延長などといった対策を講じていますが、路線維持策としては不十分と言わざるを得ません。

こうしたなか、国土交通省は2011年4月に「地域公共交通確保維持改善事業」を設定し、存続が危機に瀕している陸海空の生活交通ネットワークについて、地域のニーズを踏まえた最適な交通手段の確保維持のため、一体的に支援していくこととしました。当該事業における離島航空運航費補助新制度^{*12}は、部品購入費を上限とする制約をなくし、当該路線の路線収支損失額に着目した仕組みであり、財源については航空連合が主張してきたとおり、一般財源から拠出されることになりました（2011年度下期より実施）。

欧米の地方路線維持制度

	米国	欧州	日本
制度名称	EAS(エッセンシャル・エア・サービス) 不可欠路線運航サービス	PSO(パブリック・サービス・オブリゲーション) 公共サービス義務制度	地域公共交通確保維持改善事業 ※2011年度～新設
予算規模	約185億円(2009年)	約130億円(2009年)	約6億円(2010年度)
助成主体	連邦政府(地方自治体の関与はまれ)	政府または地方自治体 ※地方自治体が積極的に助成、政府単独はない	参考:2011年度上期まで空港整備勘定から拠出 2011年度下期より国(一般財源)と地方自治体で折半
補助範囲	路線維持コストの5%分の利益を保証 燃料、公租公課の変動費のみならず、全ての固定費(償却費、人件費、販管費等)も含まれる	適正な利潤を助成金で保証	路線収支の実績損失見込額、標準損失額のいずれか低い額(2011年度下期以降) 参考:2011年度上期までは対象路線での経常損失額に対して、その9割を上限として、部品購入費の1/2の範囲で助成
特徴	単に路線維持だけでなく、サービスレベル(運航頻度等)をできるだけ高いレベルでの確保を目指す制度設計 民主党オバマ政権以降、EAS制度を強化し割当額を大きく増額	欧州共通の制度 国や地方自治体が民間企業に助成金を支払い、航空だけでなく交通全般を対象	協議会(自治体、航空会社)にて生活ネットワーク計画を策定し、国に提出。
欧米共通点	規制緩和と地方路線の救済を同時に議論 維持すべき過疎路線を国が認定 運航会社が現れない場合には、公開入札で透明性をもって航空会社を選定 航空会社は公共交通サービス機関であり、公共性の観点から不採算でも運航すべきという発想はなく、むしろ航空会社に対し、いかに利潤のインセンティブを適正に与え、路線維持につなげていくかという考えに徹している ビジネスとして路線運航を行い、行政が責任を持って公共サービスを提供するといった明確な責任分担		

(参照:「リージョナルジェットが日本の航空を変える(屋井鉄雄、橋本安男共著 成山堂 2011年)」)

路線選定に対する基本的な考え方

航空路線の維持、撤退、開設に関しては、基本的に事業者であるエアラインの判断に委ねられるべきと考えます。公共交通機関として路線維持に対する自助努力が前提であることは言うまでもありませんが、一方でエアラインは民間企業であり、事業運営を大きく左右する路線選定に対する自由度は確保されなければなりません。

離島生活路線の維持運営

航空自由化の一方で、地域住民の日常生活に不可欠な路線は、エッセンシャルサービスとして維持すべき政策路線として、具体的な選定基準と対象となる路線を明らかにする必要があります。さらに、実際の選定に際しては、公正かつ透明なプロセスが必要です。

私たちは、政策路線は「離島生活路線」に限定すべきと考えます。そして、安定的な旅客輸送の前提となる路線維持のための具体策を示すべきです。離島で生活する国民にとって、離島生活路線は必要不可欠な移動手段であり、ナショナルミニマムの観点から、離島生活路線の維持は、国が責任を持って補助することが求められます。

今般、新たに設定された「地域公共交通確保維持改善事業」による補助は、実績損失見込額と標準損失額のいずれか低い方を補助対象としていますが、離島航空路は住民の重要な移動手段であるため、

安定的・継続的に路線を維持運営していくことが不可欠です。そのためには各路線収支の実経常損失額の全額を補助の対象とする必要があり、離島で生活する住民の立場に立った補助の仕組み作りが求められます。なお、本スキームは、経営効率を図る観点から実質収支率に応じたインセンティブが設定されていることもあり、今後運用を注視していく必要があります。

交通基本法においては、全ての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障することを基本的な考え方とすべきです。その上で、離島で生活する国民の移動権保障の観点から、離島生活路線を国が責任を持って維持することが必要です。

離島生活路線以外の地方路線維持の仕組みづくり

（採算性が厳しく、地方の維持要請が強い路線）

地域住民の利便性向上や地域振興などを目的とした、地方の強い要請がある路線については、具体的な路線維持のためのルールを検討する必要があります。地方自治体とエアラインが事前に公正かつ透明な協議を行い、決定する仕組みが必要です。その場合、路線維持のために必要な運航費補助などの支援措置は、要請元である地方自治体による負担が基本と考えます。

本邦航空会社は、首都圏空港の容量拡大やオープンスカイ推進等により、激化する国際競争に直面し、生き残りをかけて不採算路線からの撤退を余儀なくされ

ています。一方で、地方自治体はエアラインに対して路線維持に対する強い要請を実施しています。また国も、路線を指定しないものの、航空ネットワーク維持の重要性について言及しています。そのような中で、特に地方との関係では、エアラインが批判にさらされることも少なくありません。自由化による競争促進と地方航空ネットワークの維持というテーマは、そもそも両立が困難との指摘もあります。したがって、エアラインのみが批判にさらされるという状況を放置するのではなく、国・地方自治体も含め、当事者が果たすべき役割と責任を明確にすべく議論を深め、行政としても何らかの対応を図る必要があるものと考えます。

路線維持のための環境整備

政策路線やそれ以外の地方路線も含めて、必要な路線を維持するために、空港運営コストの削減や、地方路線のみを運航する事業者にとって負担となっている運航乗務員の確保および養成コストの軽減策の検討など、さまざまな環境整備を進めることも重要です。

離島航空事業助成の制度とは別に、政府の沖縄振興策として着陸料や航空機燃料税の軽減などが行われている沖縄路線に対する支援措置については、政策路線としての対応が実現しない場合、5年毎の見直しではなく、恒久的な措置とすべきです。

離島航空運航費補助新制度のポイント

	新制度(一般会計)	旧制度(空港整備勘定)
対象路線	経常損失が見込まれる路線のうち、 ① 最も日常拠点性を有する ② 海上運送等の代替交通機関により概ね2時間以上 ③ 2社以上の競合路線でない	同左
補助対象経費／補助方式	【物件費制約なし】 ・「実績損失見込額」と「標準損失額」のいずれか低い方 ・国と地方が50%ずつ補助	【物件費制約あり】 ・「物件費相当額」と「経常損失額の90%」のいずれか低い方 ・国と地域が50%ずつ補助
機材制約	【機材制約なし】 なし	【機材制約あり】 9人以上の旅客、1,500メートル以下の長さの滑走路で離着陸可能

(出典：国土交通省)