

[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
- 公租公課の見直しなど、本邦航空会社と外国航空会社の公平な競争環境の整備が必要

現状と課題

日本の航空業界の規制緩和は、1986年の「45・47体制」廃止以降、緩やかに進められてきました。その後、2000年に改正航空法が施行され、運賃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。^{※1}

このような環境変化を受け、国内線に新規航空会社が参入しましたが、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。

また、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などから、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が、現在では段階的に容量が拡大しています。

羽田空港では国内線発着枠が2013年夏ダイヤより年間約2万回増加し、各社に配分されました。なお、発着枠配分基準検討小委員会では既存新規航空会社が経営基盤を確立していることから、今後、公平な環境の下での競争を促進するという観点から、基本的には大手航空会社と同様に扱う旨の考え方が示されました。現在では、首都圏空港のさらなる機能強化に向け、国土交通省内の有識者会議である技術検討小委員会において、74.7万回化以降の発着枠拡大について検討され、2014年6月に技術的な選択肢が公表されました。

航空政策の基本的方向性

国土交通行政に関しては、2010年5月に「国土交通省成長戦略」^{※2}が決定され、その中で「航空分野」と「観光分野」

は、日本の成長を実現する上で「優先的に実施すべき事項」として、できる限り早期かつ着実に実施すべきものと位置付けられました。具体的には「徹底的なオープンスカイの推進」、「羽田・成田の強化」、「空港経営の抜本的効率化」、「LCC参入促進による利用者メリット増大」などの戦略が掲げられています。

また、2013年11月には、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進する基本理念を定めた「交通政策基本法」^{※3}が制定されました。その中では過疎地の生活交通の確保、国際的な人流・物流のネットワークの拡充、巨大災害への備え等に対して、国や地方公共団体の責務が明らかにされ、関係者が一体となって交通政策を推進していく環境が整備されました。

2014年6月には、交通政策審議会航空分科会基本政策部会（以下、基本政策部会）のとりまとめ^{※4}が発表され、日本の空を世界に開くこと等により、アジア等の世界経済の成長を日本に取り込み、日本経済の一層の発展を図るとの基本的な考え方が示されています。

また、閣議決定された「日本再興戦略（改訂）2014」（2014年7月）においても、観光立国という観点から訪日観光政策の推進が盛り込まれています。

オープンスカイの推進

2010年10月の羽田空港国際化をはじめ、首都圏空港の国際線発着容量が拡大したことを踏まえ、本格的なオープン

スカイの推進に舵が切られ、競争環境は激しさを増しています。

オープンスカイ協定は、現時点ですでに27の国・地域で合意しており、各国・地域との合意状況を日本発着総旅客数における割合で見ると94%に達しています。^{※5}

成田空港は年間発着回数が27万回に引き上げられた2013年夏ダイヤよりオープンスカイが実施されたことにより、LCCを含む海外エアラインの新規就航や大幅な増便が見込まれています。また、2015年度中には発着枠がさらに拡大されることで、首都圏空港全体では74.7万回の年間発着枠へと拡大されます。羽田空港は、2014年3月末に国際線旅客ターミナルが再拡張され、国際線の年間発着容量が6万回から9万回へと、昼間帯の発着容量が大幅に拡大されました。^{※6}

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の我が国への就航も増加しています。2012年に就航した本邦LCC3社は新規需要を創出しており、今後も増機や国際線展開などにより、事業を拡大していく見込みです。また、中国のLCCである春秋航空も日本法人を立ち上げ、国内線事業に参入しています。

2014年8月に公表された「交通政策基本計画中間とりまとめ」では、2020年までにLCC旅客の占める割合を国際線で17%、国内線で14%とすることを目標にしています。^{※7}

また、LCC専用ターミナルは、那覇空港及び関西国際空港では2012年下期から供用を開始しており、成田空港では2014年度中の完成に向けて着工しています。

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

【参考資料】

- ※1 「国内航空分野における参入規制緩和の経緯」・「45・47体制」（p.60）
- ※2 国土交通省成長戦略（p.61）
- ※3 交通政策基本法（p.62）
- ※4 交通政策審議会航空分科会基本政策部会とりまとめ（p.63）
- ※5 オープンスカイの進捗状況（p.66）
- ※6 首都圏空港（羽田・成田）の年間発着枠の増加について（p.66）
- ※7 我が国のLCC旅客数推移と旅客数全体の前年比較※国内線対象（p.67）
- ※8 航空機燃料税の特例措置延長（p.67）
- ※9 国際連帯税（航空券連帯税）（p.68）

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。その結果、平成23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、「緊急支援方策」として2011年度から3年間、航空機燃料税の税率が1キロリットル18,000円(2010年まで26,000円)に軽減されました。平成26年度税制改正においても、利用者利便向上のため、地方航空ネットワークを中心により一層のネットワークの充実を図る必要があるとの認識により、2014年度から3年間、軽減措置が延長されることになりました。^{※8}

基本政策部会の中間とりまとめ発表時には「航空機燃料税の軽減措置は、激化する国際競争に対峙しながら、国内ネットワークを維持する点で機能してきた」と評価している一方、「空港整備勘定における歳出の面からは、空港の防災対策や老朽化対策の必要性が高まっており、そのバランスも考慮する必要がある」としています。また、総務省管轄の航空機燃料譲与税(4,000円/kl)は見直しの対象となっておりません。

提言

航空産業の発展と行政の役割

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、取り巻く環境の変化に応じて、規制やルールを柔軟に見直していくことも必要です。

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。

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、透明で公平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、現在検討されている首都圏空港

機能強化策による今後の方向性も含めて、国際線の発着枠・路線については羽田・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、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、LCC参入とイコールフットティング

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(イコールフットティング)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を含め、公租公課のあり方や水準の見直しは不可欠です。なお、航空機燃料税は、空港の早急な整備・拡充のために設けられた税金であり、空港が概成した現在においては、すでにその役割を終えています。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。

「基本政策部会とりまとめ」においても、「我が国の航空企業が世界に伍する航空ネットワークを構築するためには、ユニットコスト全体の低減の取組を強力に進めることが課題である」としており、「公租公課の低減による取組は一定の効果がある」としています。一方、「航空会社の自助努力を強力に促していく」ことや、「公租公課を利用者から直接徴収する体系への移行」も含めて諸課題を整理し、具体的な方策を検討することも示されており、今後の検討状況を注視する必要があります。

LCCは世界的に、市場におけるシェアを急速に伸ばしています。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が記載されています。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施策は、公平な競争環境の整備の観点から控えるべきです。

また、国際間の競争環境を整備するために、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

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・議論も行われており、その一つに、国際連帯税^{※9}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。このような負担は様々な選択肢の中から国民的議論とともに検討されるべきものと考えますが、そうした議論や検討はまだ不十分です。また、飢餓や貧困などの地球的規模の課題解決の財源として航空券に課税するという事は、受益と負担の関係が不明確であり、合理性に欠けています。観光政策を国の成長戦略に掲げていることとも相反しており、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。

また、CO₂削減対策の一つである排出権取引制度の導入については、国内のみならず、ICAOでも国際航空における経済的手法として議論がされていますが、制度構築の検討に際しては、代替燃料が実用化されていないという業界特性を十分考慮したうえで、公平性を担保できる仕組みをつくる必要があります。

その他、空港内の特殊車両に対する軽油引取税の減免措置が平成26年度末で終了することや、消費税の増税など、今後生じる負担に関しても、航空産業に与える影響を考慮しつつ、状況を注視していきます。

労働組合の意見反映

審議会、検討会などを開催し、重要な政策課題について議論する際には、有識者だけではなく、利用者・労働者の代表など幅広く意見聴取できる機会を設けることが必要です。また、形式的なものとはせず、十分に時間をかけながら実質的な議論を重ね、方向性を導き出していくことが必要であり、審議会等で得られた結論については十分尊重されるべきです。

[2] 空港整備財源と空港整備のあり方

- 歳入と歳出の関係を明確にし、徹底して歳出を削減すべき
- 航空機燃料税は空港経営改革の進捗等にあわせて段階的に見直しを行い、最終的には廃止すべき
- 今後、新たな空港整備は原則として必要なし

現状と課題

空港整備に関する行政の動向

空港整備勘定^{*10}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1970年に設置された特別会計です。現在の主な歳入部分は、航空機燃料税や空港使用料（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。^{*11}

プール制による運用は、航空需要が右肩上がりに上昇し、配置的な空港整備および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97もの空港があり、空港整備が概成したと言えるなか、今後、既存の空港を有効活用し、航空需要を拡大していく観点において、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。

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。

今後の空港整備事業について

国土交通省は今後、空港の新設は抑制しつつも、首都圏空港や航空管制の機能維持・向上および防災対策やインフラ老朽化への対策の必要性が高まっているとしており、これらも踏まえて財源のあり方について、どう考えていくかが課題としています。2014年6月の「基本政策部会とりまとめ」において、首都圏空港のさらなる機能強化を図る必要性とともに、那覇空港と福岡空港については、抜本的な空港能力向上のための機能強化が急務であるという考えが示されました。

こうしたなか、羽田空港では深夜早朝帯に就航する長距離国際線の大型化を可能にするため、C滑走路の延伸事業や国際線地区の拡充が進められています。その他一般空港等についても、国土強靱化計画に基づいた耐震対策や老朽化対策等の防災・減災対策が行われており、2014年度は前年度と比べて大幅に予算が増加しています。^{*12}

那覇空港については、国際物流拠点の形成や観光客の受入体制の強化等による観光振興、離島の住民生活の向上等を目的に、沖合へ第2滑走路を増設することが決まり、2014年度航空局予算に地方負担分17億円を含む347億円が計上され、2019年度の完成を目指して着工しています。総事業費は約1,993億円であり、沖縄振興における重要性から予算の約半分に一般財源が投入されています。

社会資本整備事業特別会計の廃止

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、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。2012年1月に策定され、無駄の排除、透明性の向上など特別会計の改革を着実かつ積極的に進めることが盛り込まれた「特別会計改革の基本方針」については、2012年12月新政権発足以降、当面凍結されることになっており、今後の動向が注目されます。

空港整備勘定の見直しに向けた具体的な動き

民主党政権時の国土交通省成長戦略（2010年5月）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、「空港運営のあり方に関する検討会」報告書（2011年7月）では、「空港整備勘定については空港経営改革の進捗に合わせて役割が限定されていく」と記載され、これら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。

2013年6月には「民活空港運営法」が成立し、附帯決議の中で空港経営改革を空港整備勘定の負担軽減につなげることが盛り込まれ、今後は、空港整備勘定に依拠しない空港運営につながると考えます。

他方、空港整備勘定の歳出の約20%を占めている羽田空港の拡張に係る借入金の単年度の償還金は、今後、年平均で約50億円程度減少していくことが見込まれています。^{*13}

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。

提言

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。

また、空港経営改革の推進は空港整備勘定のあり方に大きく関係することから、空港整備勘定の抜本的な見直しと合わせて進めるべきです。今般、空港経営改革の手法の一つである「民活空港運営法」の成立により、今後、各空港が滑走路部分と空港ビル・駐車場などの経営を一体化し、空港ごとの独立採算とすることで空港整備勘定に依拠しない空港運営へ移行することが可能となることから、空港整備勘定の抜本的な見直しの工程表を明示すべきです。

また、歳出面においては、羽田空港の拡張に係る借入金の単年度の償還金が今後減少してくることを踏まえ、歳入規模の縮小を検討すべきです。

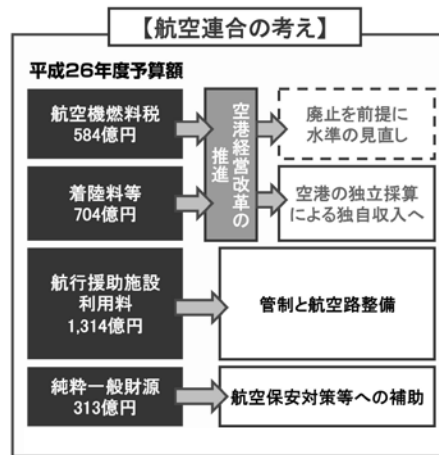
歳出の削減には、以下の視点が必要であり、空港整備財源をどのように賄っていくかの検討もあわせて必要です。

- 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年度からの軽減措置が、2014年度から更に3年間延長されているが、空港経営改革の進捗等にあわせて段階的な見直しを行い、最終的な廃止に向けて、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 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 航行援助施設利用料は本邦航空会社に負担が偏らないよう見直した上で管制と航空路整備に関する財源とし、管制については独立行政法人化も視野に入れ、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株式会社（NAA）の株式売却による利益や民活空港運営法に基づく運営権の売却費用（コンセッションフィー）の取り扱いについては、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。



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。2014年度の公共事業費全体に占める空港整備費の割合は約1%に過ぎず、道路整備（28%）や港湾整備（4%）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。

空港整備勘定の一般財源化論

仮に一般財源化された場合、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。過去には航空機燃料税の一般財源化が検討されましたが、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。

今後の空港整備と財源のあり方

今後、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。

福岡空港、中部国際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。既に第2滑走路の整備に着工している那覇空港については、一部に純粋一般財源が充当されていることは一定程度評価できますが、供用に際しては、自衛隊との間で、利便性および騒音対策の観点から民間優先の施設配置と運用を実現していくことが必要です。成田空港については、最短で2014年度中に年間発着数30万回を目指していますが、B滑走路は地元との共生を前提に、将来的に3,640m化を目指す必要があります。

【参考資料】

- ※10 社会資本整備事業特別会計 空港整備勘定 (p.69)
- ※11 平成27年度国土交通省航空局関係予算概算要求額 (p.70)
- ※12 一般空港予算推移 (p.71)
- ※13 羽田空港の拡張に係る償還について (p.71)

[3] 空港運営のあり方

- 民間委託等の運営形態によらず、空港経営改革を推進し、成功例の早期実現を
- 全空港の空港別収支を早期に公表すべき

現状と課題

空港別収支の開示

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が、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（2012年度分まで公表）。^{※14}

また、地方自治体管理空港の収支については、およそ80%弱が開示されていません。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ましたが、一歩前進と言えます。今後は試算ではなく、空港運営の実態を反映した収支算出が求められており、全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」を図れるかが課題と言えます。

空港運営の現状

国内の空港（会社管理空港を除く）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は、主に民間会社が第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。従って、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。

また、これまで国等が管理・運営を行ってきたことによる空港ターミナルビルの経営感覚および地元住民の主体的関与の不足により、空港を活用した内外の交流人口拡大による地域活性化が十分に図られてこなかったことも事実です。^{※15}

空港運営のあり方に関する検討会報告書

2010年12月から2011年7月にかけて開催された有識者による「空港運営のあり方に関する検討会」の報告書では、「真に魅力ある空港の実現」と「国民負担の軽減」という方向性の下、「航空系事業と非航空系事業の経営一体化」や「民間の知恵と資金の導入とプロの経営者による空港経営の実現」を含む4つの基本原則が示されました。

「民活空港運営法」の成立と仙台空港の取り組み

2013年6月、第183回通常国会にて「民活空港運営法」が可決成立しました。本法案には航空連合の要望が反映された附帯決議が付されています。^{※16}

今後、本法案に基づく空港経営改革の推進によって、空港整備勘定に依存しない空港運営が可能となり、航空機燃料税や着陸料等の公租公課の軽減に向けた環境整備が進んでいくことになります。具体的には、宮城県が仙台空港の民間運営による活性化を震災復興の原動力と位置

づけ、2014年度から運営権者の選定プロセスに着手し、2016年度からの運営委託を目指しています。^{※17}

基本政策部会とりまとめ

2014年6月にとりまとめが公表され、今後「整備」から「運営」へ方針をシフトし、更なる効率的な空港運営が求められているとしています。民活空港運営法の成立により、「地域の交通基盤としての空港を活用し、内外の交流人口拡大等による地域活性化を図る」と同時に、「民間の知恵と資金の活用により空港経営を健全化する」ことを目的とすることが明確に示されました。また、仙台空港のようなリーディングプロジェクトを着実に推進し、地域にもたらされるメリットを関係者に分かりやすく示していくことや、運営の民間委託が当面行われる予定がない空港を含めて空港経営改革を推進し、幅広い関係者からの多様な意見・提案を反映させる仕組みの導入が求められているとしています。

関空と伊丹の経営統合

2012年7月、関西国際空港と大阪国際（伊丹）空港の経営統合に伴い、新関空会社が発足してから、2年以上が経過する中、新関空会社は中期経営計画である戦略的プログラム^{※18}を打ち出し、「ワンエアポート」で、世界に開かれたアジアのリーディングエアポートを目指す空港像を掲げ、両空港の事業価値最大化に向け、着実に施策を展開しています。伊丹空港はプロペラ機の発着枠を低騒音のジェット機に転換する運用見直しや国内長距離便の就航など利便性高い立地を活かした施策を展開し、関西空港では国内外のLCC就航や貨物ハブ空港戦略、料金戦略等、新規需要喚起に向けた施策が展開されています。今後は、2015年中の運営権売却（コンセッション）を控え、さらに統合効果を高める取り組みが求められています。

【参考資料】

- ※14 空港別収支2012年度 (p.72)
- ※15 地域活性化と空港経営改革 (p.73)
- ※16 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律案と附帯決議 (p.74)
- ※17 仙台空港特定運営事業等の実施方針 (p.76)
- ※18 新関西国際空港株式会社中期経営計画 戦略的成長プログラム (p.77)
- ※19 空港経営改革に関する各地の動き (p.77)

提言

空港別収支の開示

空港経営改革の実行プロセスのうち、投資家等への情報開示の過程において空港別収支は開示されていくものと考えられますが、それ以降についても、地方管理空港も含めた全空港の収支の継続的な開示と共通ルールの策定が必要です。また、「基本政策部会とりまとめ」においても「空港別収支の早期公表の実施」が明記されており、今後はより迅速な収支の公表が必要です。

空港運営の方向性

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。

全ての空港毎の収支を明確にした上で、ランドサイドとエアサイドの一体運営を行い、運営形態に関わらず、空港毎の独立採算を基本として運営を行い、その上で、騒音対策費を含め徹底した効率化により支出の削減を図り、利用者負担（着陸料・駐車場・テナント料等）の軽減につなげる必要があります。

こうした空港利用者の負担軽減によって、航空会社の路線便数を誘致することで航空ネットワークが維持・拡充され、それに伴い、空港利用者が増加し、非航空系収入（商業施設・駐車場等）の増収

につながり、それが再び利用者の負担軽減の原資につながる、といった正のサイクルを確立していくことが必要です。

特に、ターミナルビル収支はエアサイド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ることから、旅客ターミナルビル等の飲食店、構内販売、駐車場など、これまでの既成概念にとらわれない施策を講じる等により非航空系収入を拡大させることが重要です。

他方、耐震対策やバリアフリー対応など、空港の高機能化等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。

空港経営改革の推進

空港は地域へ多大な経済波及効果をもたらす存在であり、空港経営改革の推進は、社会全体における喫緊の課題の一つである地域活性化にも貢献できるものと考えますが、空港の収益源となる路線便数の維持や誘致ができるよう他空港を牽引していく効果を発揮できる成功例の早期実現が求められています。特に各地方自治体は仙台空港のプロセスや成果に注目しており、仙台空港の成功事例を分かりやすく展開するとともに、方針決定から委託までの手続きや委託先選定の手続きを簡素化することに加えて、各空港の特徴に応じたノウハウの蓄積など、国全体での空港経営改革の推進に向けた環境を整備することが必要です。^{※19}

民間委託が

行われる予定がない空港においても、顧客満足度調査の実施や中期経営計画の策定などを通じて、空港経営改革を進めていくことも重要です。

特に、空港経営改革による

地域経済の活性化（雇用創出・観光振興等）には、地方自治体・地元経済界が主体的に関わり、地域住民で空港を支えていく、という地域社会全体の覚悟が不可欠です。

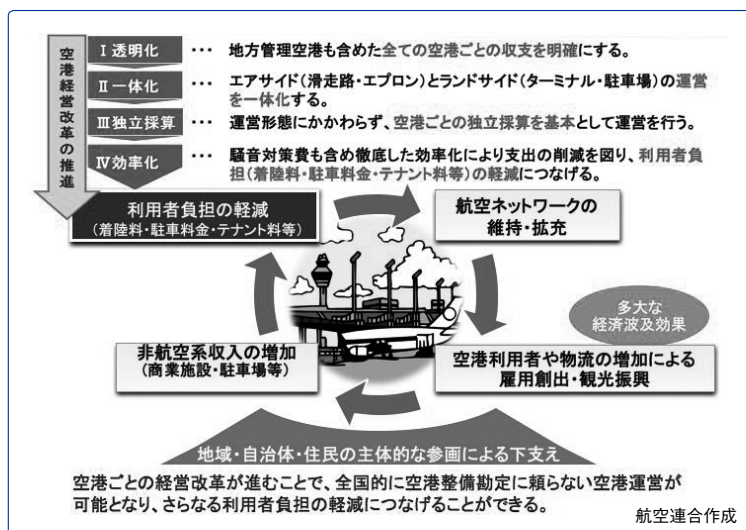
関西圏の空港運営のあり方

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。こうした中、補給金については、2011年末の大臣間の覚書に基づき、最短で2014年度にコンセッションを実施することを想定し、2014年度の20億円の交付を最後に、2015年度以降は交付されない方針です。

伊丹空港については基本方針の中で廃港も含め将来のあり方を検討することが示されていますが、今後、両空港の経営統合の目的を確実に達成し、投資家等を引き付けるためには、新関西会社の中長期経営戦略の着実な推進をはじめ、両空港の事業価値を高め、伊丹空港を含めてどのようにキャッシュ・インフローを増やすかが、極めて重要な課題となります。また、神戸空港も含めた「関西3空港」のあり方について、十分な議論を行い、整理をする必要があります。複数空港の一体運営は、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。

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。



[4] 航空ネットワークの維持、運営

- 離島生活路線の維持運営に向けた路線収支損失分の全額を補助すべき
- 地方路線の維持・充実に向けた地方自治体の主体的な取り組みを国として支援すべき

現状と課題

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もと、需給調整規制廃止後は、路線撤退・縮小、参入は原則、エアラインの判断に委ねられることになりました。

交通政策基本法の成立

2013年11月の第185回臨時国会において、交通政策基本法が成立し、2013年12月4日に公布・施行されました。

交通政策基本法は、交通が国民生活や経済活動の基盤であることから、交通に関する施策の基本理念及びその実現を図るための基本的な事項を定め、国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにし、交通に関する施策を総合的・計画的に推進していくことで、国民生活の安定及び経済の健全な発展を図ることを目的としています。

生活インフラとしての離島生活路線

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。

離島・地方路線維持関連制度の検討状況 (基本政策部会とりまとめ)

航空業界は、オープンスカイの進展やLCC参入の本格化など厳しい競争環境にさらされており、各社とも採算性を重視して路線の改廃を検討せざるを得ない状況にあります。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、

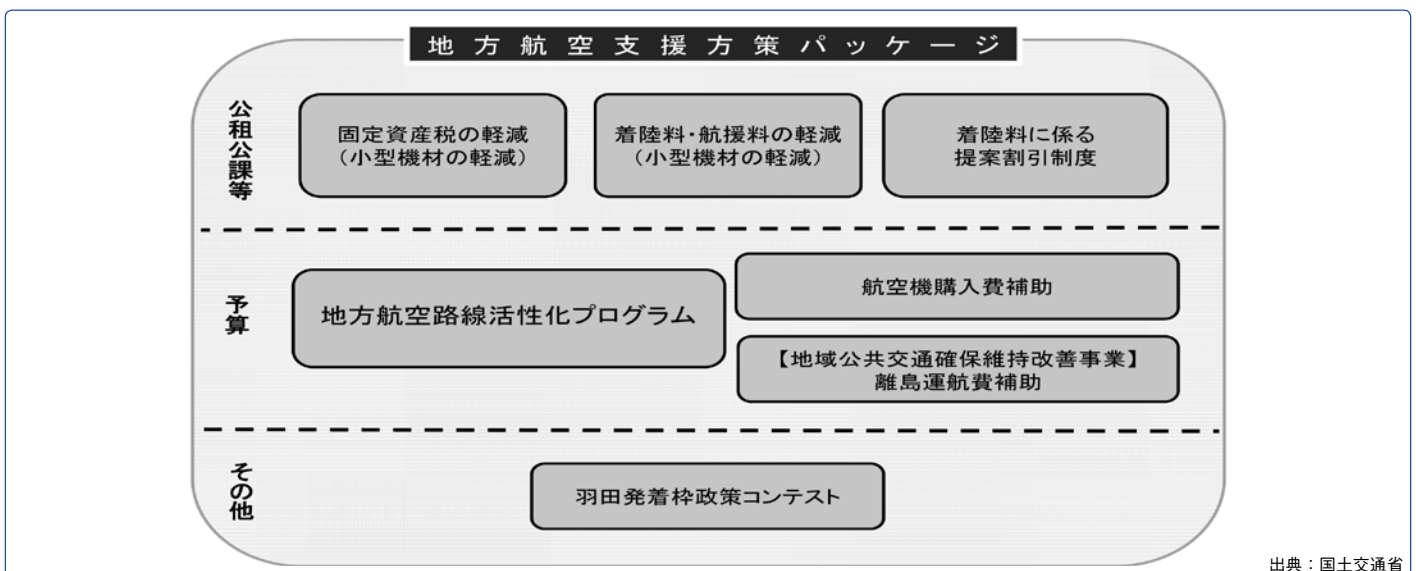
公共交通機関としての社会的責務を十分に果たすことが困難になりつつあります。

2013年7月に報告された「基本政策部会の中間とりまとめ」では航空ネットワークの路線維持について、「今後、航空会社の企業努力に依拠する路線の確保に期待することは限界がある」とし、「今後は国として、地域の取組みを支援しつつ、必要な路線を支える様々な施策を講じていくことが必要である」と報告されています。

平成26年度予算において、「地方航空支援方策パッケージ」（以下、支援パッケージ）の中で、離島運航費補助制度として2011年に設定された「地域公共交通確保維持改善事業」^{※20}の拡充や、離島以外の条件不利地域に対する支援策である「地方航空路線活性化プログラム」（以下、活性化プログラム）が定められており、トータルパッケージによる対応を図ることが目的とされています。

地方路線に関しては、地域の活性化や地域主体の地方路線充実を目的とした羽田発着枠政策コンテストを「支援パッケージ」の施策の一つと位置付け、2014年夏ダイヤからコンテストによる配分枠を使用した便が就航しています。^{※21}

一方、離島航空運航費補助制度は、部品購入費を上限とする制約をなくし、当該路線の路線損失額に着目した仕組みであり、財源についても航空連合が主張してきたとおり、空港整備勘定ではなく、一般財源から拠出されることになったことは前進と言えますが、いまだ路線収支損失分の全額負担とはなっていません。



出典：国土交通省

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、基本的に航空会社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、一方で航空会社は民間企業であり、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、ナショナルミニマムの観点から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、選定に際しては、公正かつ透明なプロセスが必要です。

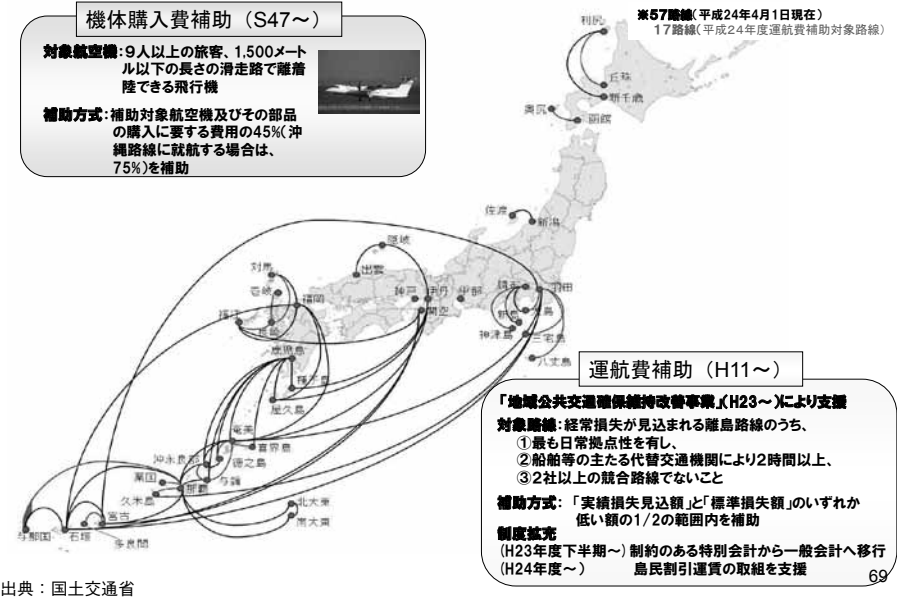
航空連合は、政策路線は「離島生活路線」に限定すべきと考えます。離島で生活する国民にとって、離島生活路線は必要不可欠な移動手段であり、航空会社の内部補助に頼るのではなく、ナショナルミニマムの観点から、国が責任を持って補助する必要があります。

離島生活路線の維持運営については、「支援パッケージ」において、現在の補助スキームである地域公共交通確保維持改善事業の拡充（島民運賃割引補助の適用路線を一島一路線から一島二路線へ）が示されていますが、運航費補助については「実績損失見込額」と「標準損失額」のいずれか低い額の範囲内となっています。離島路線が住民の重要な移動手段であることや、交通政策基本法の目的である国民生活の安定、経済の健全な発展を実現することを踏まえ、運航費補助を含めた対象路線の拡大と各路線収支の実経常損失額の全額を補助の対象とする仕組みを構築する必要があります。

離島生活路線以外の地方路線の活性化に向けた仕組みづくり

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きましたが、特に地方との関係では、

離島の航空輸送の確保のための取り組み



自治体がネットワークの維持・拡大を求め、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。そもそも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両立が困難との指摘もあります。

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、地方自治体と航空会社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。加えて、自治体が主体となって地域における人流・物流が持続的に活性化する需要喚起・利用促進策を行う必要があります。

「支援パッケージ」において、離島路線以外の地方路線への支援策として「活性化プログラム」が示されました。本プログラムでは、地方路線を対象に国としてのモデル的な取り組みに関する実証調査を行うこととなっています。地方自治体の取り組みを国として支援していくべきという航空連合の主張に沿ったものであり、早急に取り組みを進める必要があると考えます。

あわせて、羽田発着枠政策コンテストをモデルケースとし、地域の取り組みに

対する発着枠配分を継続的に実施することで、地域主体の地方路線の充実を図るべきです。

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、数年毎の見直しではなく、恒久的な措置とすべきです。

【参考資料】
 ※20 各交通モードの路線補助 (p.78)
 ※21 羽田発着枠政策コンテスト (p.78)

[5] 首都圏空港の機能強化(発着容量の拡大)

- 首都圏空港の機能強化は必要であり、首都圏上空の空域活用など、既存ストックの有効活用を行うべき
- 新たな滑走路等の整備に関しては、需要予測を精査し、慎重に検討を行うべき

現状と課題

アジアにおける国際ハブ空港間の競争

近年、アジアにおける大規模国際空港の台頭により、国際ハブ空港間の競争が激化しています。首都圏空港の国際線旅客数は平成23年に仁川（インチョン）やバンコクに逆転されました。過去5年間の国際線旅客数は、アジアの主要空港で年平均4～7%増加していますが、首都圏空港の増加率は1%弱にとどまっています。その要因として「基本政策部会とりまとめ」では、①アジアの主要空港でアジア域内の路線ネットワークが着実に増加している、②アジアの主要空港では自国の航空企業が航空ネットワーク展開に大きく寄与している、③アジアの主要空港が乗継旅客を積極的に取り込んでいるといった点をあげていますが、今まで首都圏空港の発着容量が限定的であったことが背景にあると考えられます。

また、今後のアジア各国における空港整備に関しては、韓国の仁川空港では、2017年に航空機86機を駐機できる工

プロンを持つ2つ目の旅客ターミナルビルが完成する予定であり、最終的には滑走路5本、年間発着量74万回を目指しています。また、中国では北京首都空港と上海浦東空港の拡張工事も進められ、シンガポールのチャンギ空港や香港のチェク・ラク・コブ空港もハブ空港として大きな存在感を顕示しています。

これまでの首都圏空港の容量拡大に向けた取り組み

日本における首都圏空港容量の拡大に向けては、成田空港B滑走路の2500m化及び2010年10月の羽田空港再拡張に伴う航空交通量増への対応として、国としても関東の空域を大きく覆う横田空域の再編と、その後の羽田・成田空域および周辺空域の再編が段階的に進められてきました。

2014年春に実施された羽田空港の増枠に伴って発着回数が44.7万回にまで増加しました。加えて、成田空港についても2014年度中に発着回数を30万回に拡大する見込みであり、羽田空港と成田空港を合わせて首都圏空港として74.7万回の発着回数を実現すること

となりますが、その後の容量拡大に向けた検討も進めていく必要があります。

なお、羽田空港においては、都心に密接しているという地理的条件により、航空機の騒音問題がかねてからの大きな問

題となっているため、東京湾内を巡回しながら上昇をするような飛行ルートを設定しています。^{※22}そのため、効率的な飛行ルートを設定していく上では、都心の市街地上空を飛行できないことがボトルネックとなっていることも事実です。

成田空港に関しては地元への騒音等の配慮から離着陸制限(カーフェュー)が6時から23時までと定められてきましたが、LCCが運用時間内に到着できず欠航が続いたことから、天候等のやむを得ない理由に限り23時台の到着を認める運用が2014年から開始されました。

国土交通省「首都圏空港の機能強化策」

2014年6月に国土交通省内の有識者で構成された「首都圏空港機能強化技術検討小委員会」(以下、技術検討小委員会)にて検討されていた「首都圏空港の機能強化策」について、技術的な選択肢が公表されました。その内容は、2020年の東京オリンピック・パラリンピックの開催等を考慮しない段階において需要予測^{※23}を実施した結果、最も需要が低い場合においても2020年代の半ばには成田・羽田の両空港を合わせた現状の約75万回の発着枠では発着容量が不足するという予測に基づき、2020年までと2020年以降の2つの時間軸に分けて技術的な選択肢を提示するというものでした。

2020年までについては、羽田空港は「内陸部上空も活用した滑走路運用・飛行経路の見直し」や、「駐機場、誘導路、旅客ターミナルビル等の施設面で必要となる対応」によって、最大で現在よりも約3.9万回増の約48.6万回の発着容量を試算しています。成田空港については、「管制機能の高度化」「高速離脱誘導路の整備」「夜間飛行制限の緩和」等によって、最大で現在よりも約4万回増の約34万回の発着容量を試算しています。

一方、2020年以降については、発着容量については精査中ですが、羽田・成田両空港ともに「滑走路増設の検討」があげられており、成田については「既存滑走路の延長の検討」も示されています。



提言

首都圏空港機能強化の必要性

日本が少子高齢化を迎える中、アジアの成長を取り込み、訪日外国人の増加など、成長戦略を着実に推進していくことが国として求められていることや、航空需要の増加が航空関連産業の基盤を強化し、発展につながるという考えに立ち、現状、アジア域内における国際ハブ空港間の覇権争いが激化している状況を踏まえれば、首都圏空港機能を強化していくことは極めて重要だと考えます。

航空連合はこれまで羽田空港と成田空港が持っている機能を最大限に活用していくことを中心に置き、さらなる容量拡大が実現できる方法を産学官が連携して、幅広い視点で検討していくべきと主張してきましたが、今般、技術検討小委員会が検討を進め、技術的な選択肢を公表したことは、首都圏空港機能の強化に向けた前進として評価できます。

首都圏空港容量のさらなる拡大を実現するために

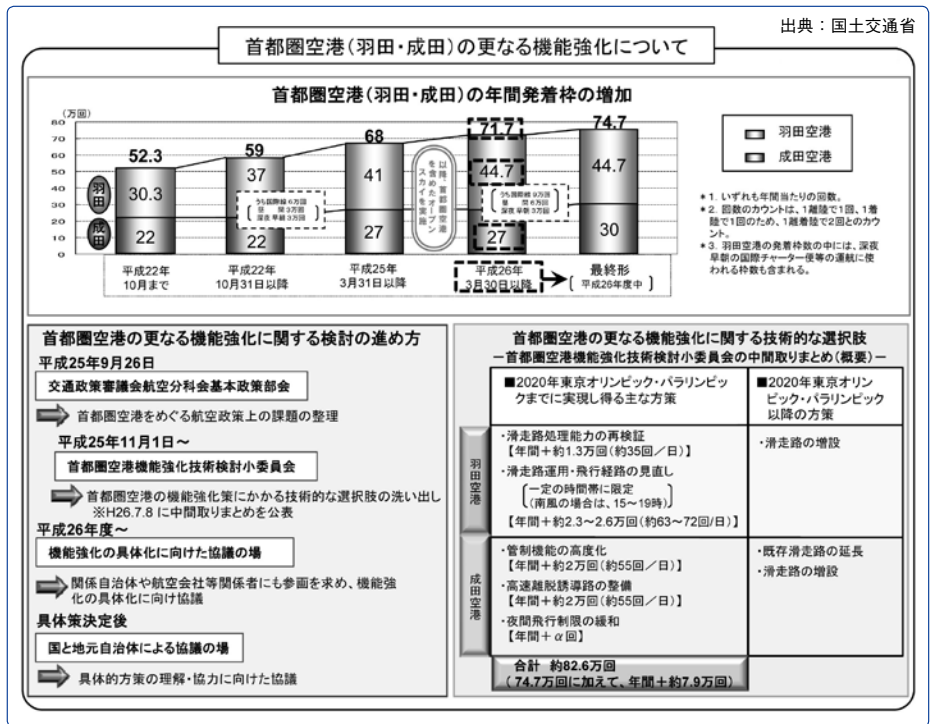
技術検討小委員会で示された2020年までの施策に関しては、既存ストックの有効活用という観点から、航空連合の考えと方向性は合致しています。具体的には、さらなる発着容量の拡大を実現していく上では、効率的な飛行ルートの設定が不可欠です。昨今の航空機の性能向上による騒音レベルの低下を踏まえ、特に首都圏上空の空域活用は空港容量の拡大にとって重要な一手となりうるため、今後は空港容量の拡大と騒音の公平な分担を両立できるように検討を行う必要があります。また、その際には地元への十分な情報提供を計画的に行い、丁寧に合意

世界主要都市における国際線就航都市数

主要都市	就航都市数
東京	85 (42)
ロンドン	303 (183)
パリ	257 (149)
シンガポール	138 (105)
ソウル	138 (127)

() 自国航空会社の就航都市数

出典：国土交通省



形成を図っていく必要があります。

2020年以降の施策に関しては、羽田、成田ともに新たな滑走路の整備についても検討されています。航空連合は、今後、新たな空港整備は原則必要なく、個別空港への投資については、需要予測を精査し、慎重に検討すべきだと考えます。首都圏空港の新たな滑走路の整備については、特に莫大な予算規模となることが想定されることもあり、技術的な検証を継続して十分に行うべきだと考えます。

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に幅広い観点から検討を行うべきです。首都圏空港の機能強化においても、2020年までに実施される見込みである容量拡大に向けた各種施策の運用面での検証を十分に行い、例えば、羽田空港における飛行経路の見直しを適用する時間帯の拡大など、既存ストックでの対応を前提に、あらゆる可能性を徹底的に検討すべきです。

それでも、さらなる整備が必要な場合には、その歳出については国民全体で首都圏空港機能強化の必要性を共有し、国益を担う国家的プロジェクトとして純粋一般財源の投入を積極的に行うことを検討すべきです。

拡大後の首都圏空港容量の活用について

国際的に競争力のある首都圏空港機能を実現するためには、大前提として国際航空ネットワークの充実が求められ、単に容量を拡大するだけではなく、路線開設に向けた環境の整備が必要です。具体的には、首都圏空港における発着枠のピーク時間帯の強化を可能とする容量拡大や、羽田と成田が強みを活かしながらも発展し得る役割分担の明確化、未就航の国・都市への路線開設時のインセンティブの付与等が考えられます。

また、アジアの主要空港を見れば、乗継旅客を着実に取り込むことで、直行便需要だけでは採算が合わない路線の就航を可能としてきたと考えられます。日本においても首都圏空港を中心に、乗継時間の更なる短縮、動線の改良、施設やサービスの充実を図り、日本を最終目的地としない利用者からも、「選ばれる空港」を目指す必要があります。また、国内線と国際線の乗継の利便性を高めることも重要であり、利用者がターミナル間移動を伴わない設計とする等、空港会社と国が連携して将来の空港のあり方を検討していく必要があります。

【参考資料】

- ※22 現在の羽田空港の飛行経路 (p.79)
- ※23 航空需要予測と首都圏空港容量 (p.79)

「Part①航空行政、空港整備と財源」に関連する 「基本政策部会とりまとめ」で示された主な考え方

<日本の航空が貢献すべき価値>

産業・都市の
国際競争力向上

訪日外国人
旅行者の増加

日本全国の
地域活性化

[1] 公平な競争環境の整備

- ▶ アジア等の世界経済の成長を取込み日本経済の一層の発展を図るため、日本の航空システムの長所を伸ばしつつ、更に日本の空を世界に開く。国際航空の環境変化に機敏に対応し、戦略的に我が国航空企業や空港の国際競争力を向上させる。
- ▶ 我が国航空企業が、国際競争に対し後手に回っていると見られがちな対応から一歩踏み込み、航空ニーズの創造を積極的に進めることができるよう、航空行政や市場環境や将来動向等をにらみながら、ボトルネック解消のための環境整備を実施する。

[2] 空港整備財源と空港整備のあり方

- ▶ 那覇・福岡は抜本的な空港能力向上のための機能強化が急務である。
- ▶ 公租公課等について、相当部分を欧米並みに航空利用者から直接徴収する体系に移行することにつき、諸課題を整理の上、具体的な方策を検討する。
- ▶ 航行援助施設利用料の飛行形態（上空通過・国際・国内）の違いによる不均衡を解消する。

[3] 空港運営のあり方

- ▶ 地域にメリットが見えるよう民間委託の具体的プロジェクトを推進する。
- ▶ 民間委託が当面行われない空港を含め、顧客満足向上の取組や空港事務所の役割強化、空港ターミナル会社における経営計画策定等が必要である。

[4] 航空ネットワークの維持、運営

- ▶ 中間とりまとめを受けて、平成26年度予算で創設された「地方航空支援方策パッケージ」を着実に実施すべきである。
- ▶ 中間とりまとめで指摘された支援の必要性を客観的に判断する手法についても引き続き検討すべきである。

【参考】基本政策部会中間とりまとめ：地方航空ネットワークの安定的な確保を目指して

- ▶ 航空会社の企業努力に依存した地方航空ネットワークの維持には限界があり、国として地域の取り組みを支援しつつ、必要な路線を支える様々な施策を講じていくことが必要である。
- ▶ 国の支援は、地域が航空会社と連携して、自らのニーズを十分把握した上で、運航の効率化、機材規模の適正化、路線の搭乗率向上等を図りながら、主体的に路線維持・充実に取り組むことを前提とすべきである。