

[1] 空港整備財源のあり方

透明性を高め歳出削減を促し、利用者負担の軽減を

問題点

日本国内には既に 97 もの空港があり、数の面では十分と言えます。したがって、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なくなります。国の政策という面でみれば、首都圏の空港容量拡大が完了する 2010 年以降は、政策の力点を空港整備から空港運営へとシフトさせる必要があります。

2007 年 6 月、国土交通省の交通政策審議会航空分科会^{※1}にて、「今後の空港及び航空保安施設の整備及び運営に関する方策について」という答申が出されましたが、航空局は、この答申をもとに責任を持って中期的な航空政策を立案する必要があります。

2008 年 10 月より空港整備法を改正し、新たに空港法^{※2}が施行されます。その内容は「中期的な空港運営に関する基本方針」を策定するなど評価すべき点もありますが、全体的には「伊丹格下げを目的とした空港種別の見直し」や「空港の利用者の利便の向上を図るために必要な協議を行うための協議会の法制化」「料金規制などの民営化空港対策」など部分的な議論・改正に止まっており、「空港運営のあり方」や「着陸料や航行援助施設利用料など料金体系のあり方」など、本質的課題については残されたままです。

空港運営を議論していくための観点としては、「空港整備財源のあり方」「空港運営の方向性」の 2 点が挙げられます。

空港整備財源のあり方

空港整備財源である社会資本整備特別会計空港整備勘定^{※3}の歳入の半分以上は空港使用料や航空機燃料税などの公租公課で賄われており、日本の空港整備は航空利用者・事業者の負担で支えられています。

現時点で財政投融资からの借入金は、1 兆円規模となっており、借入金規模が半減するまでに 10 年程度は必要ですが、その後は空港整備勘定に余剰が発生することが予想されます。その一方で、福岡空港や那覇空港など、新たな大規模投資が発生する可能性も示唆されています。

借入金規模が下がっても新規投資を増加させれば、現状と同等の歳入規模が必要となり、結果として公租公課の水準は下がらず、利用者・事業者負担の軽減にはつながりません。

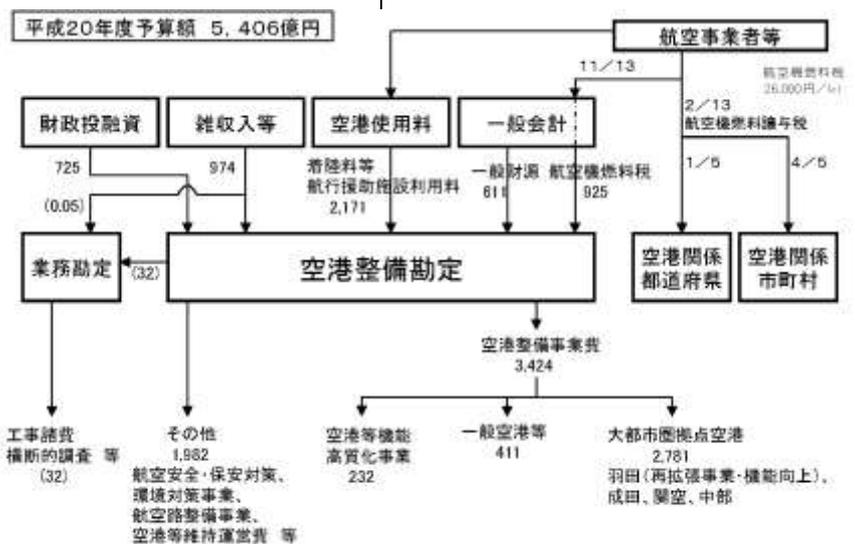
空港運営の方向性

日本では、民営化空港を除き、空港ごとの収支は明確になっていません。また、多くの空港では、ターミナルビル・駐車場等のランドサイドと、滑走路・エプロン等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す。

空港のターミナルビルは主に空港ビル会社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。経営状況のチェックが十分に行われなため、ターミナルビルの賃料は高額になり、運賃や食事代、商品代が高止まりする一因となっています。ランドサイドで稼ぐことができる非航空系収入は収益性が高くなったとしても、エアサイドの運営主体は別であるため、滑走路やエプロンの整備費には回らず、結果、利用者・事業者負担の軽減にはつながらないという悪循環が発生しています。

また、エアサイドとランドサイドを合わせた個別空港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。



(注) () 数字は再掲。

(出典：国土交通省 2008 年度航空局関係予算概要)

※1 交通政策審議会航空分科会：参考資料 1

※2 空港法：参考資料 2 参照

※3 社会資本整備特別会計 空港整備勘定：参考資料 3 参照

※4 空港の民営化：参考資料 4 参照

国内の空港が概成した現在、航空ネットワークの基盤作りを担うという空港整備勘定はその役割を終えたと言えます。

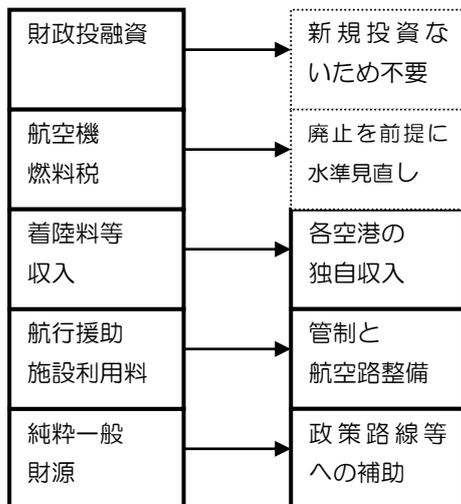
したがって、歳入と歳出の関係が不透明で投資効果の精査がなされにくいプール制という枠組みは、抜本的な見直しを行い、歳入と歳出の関係を透明性が確保できる形態に移行する必要があります。

その上で、今後は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、歳入に余裕が生まれた分の公租公課を少しでも引き下げ、利用者への還元をすすめるべきです。

それらを実現するための基本的な方策として、以下の3点が必要です。

- 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 航行援助施設利用料は管制と航空路整備の原資とし、管制については、独立行政法人化も視野に入れた検討を行う。
- ③ 海外でもほとんど例の無い航空機燃料税については、一般財源化は行わず、廃止を前提に水準を見直す。

<歳入と歳出の明確化>



ただし、これらの方策を実現するにあたっては、「独立採算では赤字になる空港の維持・運営のあり方」「純粋一般財源の投入のあり方」など、現実的に検討しなければならない課題があり、今後、航空連合としても議論が必要です。

更には、近隣の空港間や他の交通モードとの役割分担も含め、日本の航空ネットワークのあり方についても、議論の余地はあるものと考えます。

2008年度の通常国会では道路整備特定財源の一般財源化方針が決まり、その流れを受け、他の特別会計も一般財源化すべきという議論があります。しかし、空港整備勘定が一般財源化されれば、歳出削減につながらず、結果、利用者・事業者負担の軽減が困難になります。

航空機燃料税は、多種多様な道路関連税制と比べて、受益と負担の関係が大きく限定されています。また、着陸料や航行援助施設利用料などの空港使用料は、航空サービスへの利用料そのものです。それらの目的や位置付けから考えても、空港整備財源を一般財源化すべきではありません。

また、より短期間で財政投融资の借入金規模を圧縮する方法についても検討を進める必要があります。例えば、羽田空港を民営化し、その株式売却益で羽田拡張工事にかかった借入金を返済することも1つの方策と考えます。

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。

また、航空分科会の答申では、今後10年間の維持管理経費で6,300億円、耐震対策で2,000億円が必要との試算が示

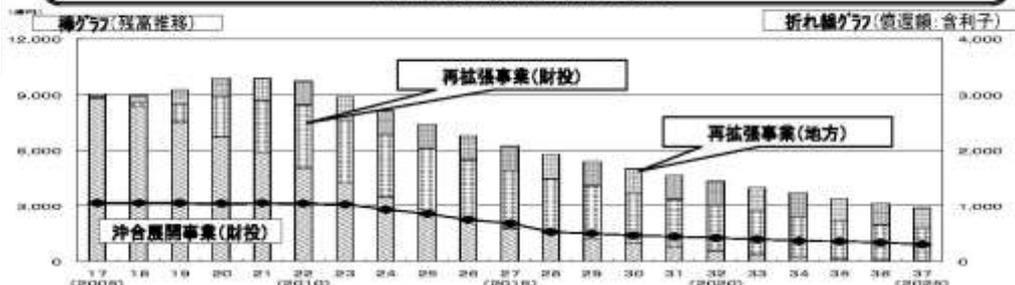
されています。しかし、耐震対策も含めた維持運営費や、滑走路の増設・延長、誘導路整備などの追加投資についても、各空港収益からの投資を原則とすることで、経費の効率化や投資効果の精査が実施されるようになります。結果、無駄な経費の削減や投資抑制等が行われ、利用者負担の軽減につながります。

更に、民営化が可能と考えられる空港は民営化^{※4}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ものと考えられます。

2008年10月より施行される空港法では、民営化された空港会社および空港ビル会社の着陸料や空港施設利用料について、行政による上限設定が行われることとなりましたが、これは必要最低限のルールに過ぎません。地域的に独占性が高い空港を運営することによる弊害が利用者及びことを避けるためには、第三者が各種料金の妥当性を客観的に判断できるように、会社法で求められる以上に情報を開示することが不可欠です。さらに、決定プロセスの透明性を確保するため、規制対象となる料金の算定ルールを明確にすることも重要です。

2008年5月の経済財政諮問会議において、国土交通大臣から「空港ごとの収支を明確化していく」との認識を示されました。一歩前進ではありますが、世論対策として部分的な情報開示にとどまるという可能性もあります。地方管理空港も含めた全ての空港を対象にランドサイドも含めた収支を明確化することが求められます。そのデータをもとに、空港ごとに適切な運営を検討する必要があります。

羽田空港に係る借入金について



(出典：国土交通省 2008 年度航空局関係予算概要)

[2] 空港整備のあり方

過大な投資を押さえ既存インフラの有効活用を

問題点

日本の航空需要は旅客・貨物ともに国内線・国際線のいずれも持続的な成長が続くと予測されています。

国内航空需要の年平均伸び率は 2005 年度から 2012 年度までは、旅客が 1.3%、貨物が 2.2%に、2012 年度から 2017 年度では、それぞれ 1.0%、2.7%になると見込まれています。また、国際航空需要も同様に、2005 年度から 2012 年度までは、旅客が 3.5%、貨物が 4.0%に、2012 年度から 2017 年度では、それぞれ 2.4%、4.3%の伸びと予測されています。（交通政策審議会航空分科会・需要予測による）

首都圏の空港整備

日本の経済活動を支える重要なインフラである首都圏空港は、今後も増大が見込まれる国内・国際航空需要に適切に対応していく必要があります。

首都圏の航空需要増への対応として、羽田空港、成田空港ともに拡張事業を行っています。羽田空港の再拡張事業（第4滑走路建設）は2010年10月、成田空港B滑走路の2,500m化（成田平行滑走路延伸）は2010年3月の供用開始を予定しています。

両空港拡張事業完成後の発着能力は、

羽田空港は40.7万回（現在30.3万回）、成田空港は22万回（現在20万回）となっていますが、現在の需要予測によると、おおむね10年後には首都圏の空港容量は限界に達すると予想されています。

また、2008年5月の経済財政諮問会議で国土交通大臣から「首都圏空港における国際航空機能拡充プラン^{*5}」が提案され、6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」に盛り込まれています。同プランでは、羽田と成田の一体的活用による国際航空機能の最大化を目指し、2010年に向けた羽田空港に関する施策として「近距離アジア・ビジネス路線の展開（香港まで）」「特定時間帯（6時台と22時台）の活用による首都圏空港一体での国際24時間化」、2010年以降の将来の方向性として「管制・機材・環境・施設等あらゆる角度から可能な限りの空港容量拡大施策を検討」等が掲げられています。

アジア・ゲートウェイ構想^{*6}については、アジア各国との航空自由化、羽田国際チャーター便の拡大など、徐々に具現化が進められつつあります。

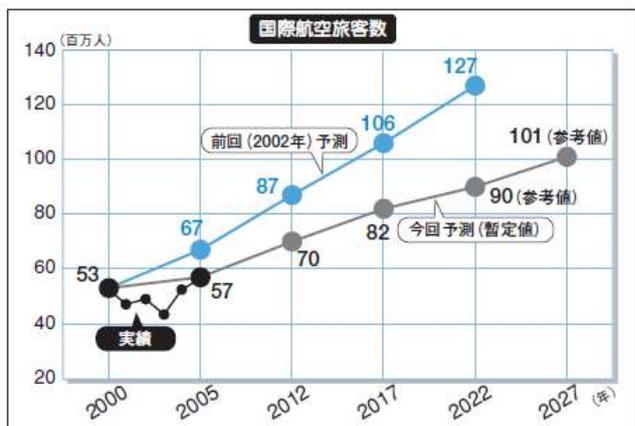
首都圏以外の空港整備

首都圏以外の空港整備については、現状で十分に数は足りています。国の社会资本整備重点計画（2003年10月）に

は、「一般空港については離島を除き新設を抑制するとともに、従来の量的拡大から、ハード・ソフトの組合せや既存空港の十分な活用を中心とする質的充実に重点を移す」とあり、この方針を具現化する必要があります。

国土形成計画（2008年7月）^{*7}では、「大都市拠点空港の整備や完全24時間化の促進などを通じて拡大する我が国と東アジア間の航空需要への対応を図る」「関西国際空港、中部国際空港については、完全24時間化を促進し、フル活用が出来るよう空港機能の充実を図る」とされています。首都圏以外の拠点空港については、需要動向などを注視する必要があります。

また、同計画によると、一般空港については、「航空サービス向上のための施策推進に加え、耐震性向上や適切な維持更新による機能の維持を推進する」とされており、空港新設や滑走路の増設／延長のみならず、維持管理経費や耐震対策についても、必要性・水準性を十分に検証することが重要です。



（出典：交通政策審議会航空分科会・需要予測）

首都圏の空港整備

これまで首都圏の航空需要増加への対応は、空港整備や滑走路増設・延長などによる容量拡大で対応してきました。

しかし容量拡大は、首都圏上空空域の再編や、航空機の性能向上による騒音レベルの低下を踏まえて市街地上空空域の活用を行うことでも可能であり、2010年の首都圏容量拡大前であっても、国内・国際ともに首都圏需要を賄うことができる体制を作っていくことが必要です。

また、首都圏空港容量が拡大し、運航される航空機の処理数が増加していくため、管制処理能力の強化が不可欠です。管制官個々人にインセンティブが働く人事賃金制度や、効果的な人事ローテーションなどを実施し、航空管制に係る生産性の向上を図っていく必要があります。

航空分科会答申に謳われている「羽田にふさわしい国際路線」について、経済財政諮問会議や規制改革会議、その他地方自治体からの要望もあり、国として「香港まで含める」という考え方が示されるなど、羽田空港の国際化については、正に現在進行形の課題です。

今後予想される国内路線の需要拡大や、機材の小型化による多頻度運航の可能性、国内際の貨物需要を見極めながら、羽田と成田を合わせて最適な利用者利便を確保できるよう、十分注視が必要です。

また、羽田にふさわしい国際路線、昼間・夜間帯の定期国際線の発着回数、深夜貨物便など課題は残されており、明確かつ柔軟なルール設定・運用が必要となります。

成田空港については、B滑走路の2,500m化で止まることなく、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。

成田空港会社では、両滑走路の同時離発着を可能にすることにより、年間約30万回まで発着回数を増加できると試算し

ています。その実現に向けては、地元との協力関係の強化、百里空域を含めた首都圏空域の再編等が不可欠であり、国・空港会社・地元自治体等、関係者間による徹底した対話が求められます。

また、今後予定されている成田空港会社の株式売却による利益については、一般財源として使用するのではなく、着陸料の減額など運賃低減により、直接航空利用者に還元されるような使途を検討すべきです。

関西圏の空港

関西3空港（関西、伊丹、神戸）^{※8}の役割分担については、地上交通に対する競争力の確保や利用者利便を踏まえれば、抜本的な見直しも含めて、徹底的に議論する必要があります。

関西空港は、2010年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す。年90億円程度の補給金では対症療法に過ぎないため、補給金を廃止した上で、国民的議論の中で、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ことが必要です。

伊丹空港は、関空救済を軸に役割分担が定められており、十分に利用者ニーズに応えられていません。今後、地元自治体も含めて、いかにして伊丹空港を活用するかという視点に立つべきです。

今後の空港整備のあり方

新たな空港建設は原則として必要ありません。滑走路延長など追加投資も含めて、国が地方空港整備のあり方をきちんと明示する必要があります。その上で、個別空港への投資については、都度需要予測を精査し、慎重に必要性を検討すべきです。

中部国際空港の第2滑走路建設については、国土形成計画に記載されたことにより具現化が近づいたという見方もされていますが、関西国際空港の第2滑走路の利用状況や直近の需要伸び悩みを勘案

し、慎重に検討する必要があります。

福岡空港は、パブリック・インボルブメント(P I)^{※9}ステップ3まで実施され、その後「新空港の建設(海上)」「複数の既存空港の増設、改修」が示されています。今後、それらの「対応案の比較評価と方向性」についてP I最終段階のステップ4が行われることとなっていますが、前提となる需要予測を精査した上で、最終的な検討にあたる必要があります。なかでも「新空港の建設」は、建設費用が巨額になることに加え、市街地からのアクセス性低下による需要減も想定され、その妥当性には疑問があります。

那覇空港は、P I最終段階のステップ3まで完了し、沖合平行滑走路の増設案を中心に経済効果や自然環境への影響などを検証し、最終案を決定することとしています。また、工事期間を考えれば、ターミナルビルや駐車場などの附帯施設も含め、当面の需要増にいかに対応するかという検討も必要とされています。

茨城空港(百里飛行場)は、首都圏航空需要の一翼を担う空港という位置付けで、既に整備が始まっています。空港運営をローコスト化しLCC誘致を推進するなど、他空港との差別化を目指していますが、国内需要の弱さなど、その必要性は疑問視せざるを得ません。

今後、地方自治体や国が、余剰が見込まれる空港整備勘定を狙って、新空港建設や滑走路増設・延長を画策する可能性があります。

需要が逼迫するのであれば、現在のインフラをいかに有効活用するかを検討することが第一に求められます。その際には、現在の管制処理が本当にこれでのいいのかという視点など、これまでの方法に固執することなく幅広い観点から検討すべきです。

また、どうしても新規投資が必要であるならば、先に述べたとおり、空港整備勘定から支出するのではなく、各空港の収益を原資とし、不足分は必要とする地方自治体が出資するという形態を基本とすべきです。

※5 首都圏空港における国際航空機能拡充プラン：参考資料5

※6 アジア・ゲートウェイ構想：参考資料6

※7 国土形成計画：参考資料7

※8 関西圏の3空港：参考資料8

※9 パブリック・インボルブメント(P I)：参考資料9

[3] 政策路線の維持運営

離島生活路線は国の責任で維持・運営すべき

問題点

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、路線の参入・撤退は原則として事業者の判断に委ねられることになりました。

一方で、私たちは国民の移動する権利である「交通権」の保障と行使を目指して、いわゆる「交通基本法」の必要性を訴えています（2006年12月、民主党と社民党が共同で法案を衆議院に提出）、その観点からも、政策的に維持すべき航空路線（以下、「政策路線」と表記）に対しては、その維持を目的としたルールが必要と考えています。

地方航空ネットワークの維持・拡充は、観光立国の推進にも寄与するとのことから、当分の間、地方路線の着陸料が軽減されることとなっていますが、その選定基準や補助のあり方は明確ではありません。

＜運輸政策審議会航空部会答申での「離島航空路線」の定義＞

（1998年4月）

- ナショナルミニマムの観点から真に地域住民の日常生活に不可欠な路線であり、地理的・気象的制約の高い離島路線で一定の要件に該当するもの。
- 具体的には、代替交通機関がないか、あっても一定時間以上の所要時間がかかることや、日常生活に必要な不可欠な機能を有する都市までの路線。

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。

また、離島路線に係わる着陸料の軽減措置が示されたことに加え、沖縄発着路線に係わる着陸料は、2012年度末までの期限付きで軽減措置が示されています。

しかしながら、競争環境が一層厳しくなる見通しにおいて、その前提となる離島路線の維持をどの様に行うのか具体的な政策は示されていません。

また、離島路線への運航費補助は、離

島における住民の生活に必要な旅客輸送の確保に資するため、離島の日常生活に特に必要な航空路線に助成を行うこととなっていますが、助成対象となる路線についても、より明確な選定基準が示されているとは言えません。

項目	補助方式・措置内容	補助対象
機体補助金	・機材購入費の9割×45/100※を補助（※沖縄は75/100）	・9人以上の旅客を乗せることができ、1500メートル以下の長さの滑走路で離発着できる性能を有する飛行機
運航費補助金	・航空機に係る部品等購入費相当額を1/2の範囲内で補助（経常損失額の9割を上限）	・前年度に経常損失を計上した路線のうち、最も日常性を有する路線で、船舶等の主たる代替交通機関により2時間以上かかり、2社以上の競合路線でない路線
その他	・航空機燃料税を通常の3/4に軽減（2009年度末まで）	・一定の離島路線
	・着陸料を通常の1/16～1/6に軽減	・離島路線
	・航空機固定資産税を通常の1/4～2/3に軽減（6年間）	・離島路線（70t未満の航空機）
	・衛星航法補強システム（MSAS）受信機購入費補助金	・離島路線でMSAS受信機を使用し、計器飛行を行う路線等

＜離島航空事業助成＞

＜沖縄路線に対する国の補助・支援措置＞

項目	補助方式・措置内容	補助対象
着陸料	・ジェット機を1/6に軽減 ・その他6t超を1/8に軽減 ・その他6t以下を1/16に軽減（以上2012年度末まで）	・本土-那覇 ・国の管理空港-那覇
航援料	・ジェットを1/6に軽減 ・その他を1/8に軽減 ・120円のを1/16に軽減	・本土-那覇 ・本土-離島 ・那覇-離島 ・離島-離島

提 言

政策路線の選定

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。

離島生活路線の維持

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。

特に補助制度のあり方は、離島における住民生活に必要な旅客輸送を確保することが補助制度の目的であることを踏まえれば、当該路線収支経常損失を国が一般財源で補助することを基本とした制度として再構築すべきだと考えます。

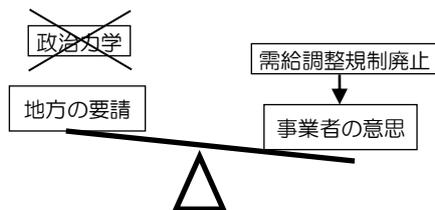
政策路線以外の地方路線

「政策路線」以外の地方路線の維持、撤退、開設に関しては、基本的に事業者の判断に委ねられるべきと考えます。その上で、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。地方自治体と事業者が事前に公正かつ透明な協議を行い、決定するしくみが必要です。

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。

一方、地方自治体の財政は厳しい状況にあり、その中で地方路線を維持するためには、利益還元方策を確立することなどの工夫も必要です。

例えば、能登空港が路線維持のため、地元の努力で成果を上げている事例も参考にすべきと考えます。



政策路線 = 「離島生活路線」 + 地方路線

地方路線は市場競争に委ね、国が路線の制定に関与すべきではない

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、民営化などによる地方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、5年毎の見直しではなく、恒久的な措置とすべきです。

