

[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」※1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たと言われています。

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、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。

しかし現時点では、日本における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ると言わざるを得ません。

その背景として、首都圏空港の発着容量不足が、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を難しくしていることが挙げられます。空港発着枠の配分は航空会社の経営に直結しますが、現状では、行政が首都圏空港の発着枠配分に際して裁量権を持ち続けており、需給調整規制に代わる市場介入手段を残していることも問題です。また、

空港要件や公租公課など、新規航空会社が新たなビジネスモデルを実現するための政策も不十分であると言えます。

民主党政権への交代

2009年9月に民主党政権が誕生し、「官僚主導」から「政治主導」に政策策定の進め方が変わり、国土交通大臣・副大臣・政務官の政務三役を中心に政策の意思決定が行われることになりました。

象徴的な動きとしては、国家財政が厳しい中で、民主党マニフェストの実現に向けた無駄の削減と新たな財源の捻出のために、国や公益法人・独立行政法人の事業に対する「事業仕分け」が実施されました。航空に関係する仕分けとしては、これまで関空に対する補給金や航空分野の独立行政法人・公益法人の事業が対象になりました。2010年10月には特別会計の仕分けが行われる予定で、社会資本整備特別会計空港整備勘定※2（以下、空港整備勘定）も対象になります。

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」※3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、大胆な政策提案が行われています。例えば、「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、今後検討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。

交通政策の動向

さらには、他モードも含めた交通全般に関する政策が検証・検討されています。まずは高速道路の一部無料化です。自民政権時代にも休日割引制度が導入されていましたが、民主党は無料化を最終的な目標としたうえで、2010年6月から一部で無料化に伴う社会実験を開始しました。また、国民の「移動権」の保障と環境負荷の少ない交通体系、地域の活力を引き出す交通網の充実などを基本的な考え方として、「交通基本法」※4の制定が検討されています。現在、次期通常国会での法案提出を目指し、関係団体に対するヒアリングを行っています。航空連合もヒアリングの対象になり、国民の安定的かつ安心・安全な移動手段の確保の観点から、公租公課の見直し、離島生活路線・地方路線維持の新たな仕組み作り、国の明確な責任に基づく保安体制の構築の3点を意見として伝えています。

国土交通省成長戦略に対する航空連合の受け止め（提言全体に対して）

1. 公租公課も含めた空港整備勘定のあり方の見直し、空港経営の効率化、成田・羽田の利便性の向上など、航空連合がこれまで産業政策提言の中で主張してきた課題やその解決方法・道筋が示されており、一部例外はあるものの、総じて航空連合の提言内容と大きな相違はないと受け止める。
2. 今後、当該戦略のもとで具体的な施策への反映が検討される過程においては、利用者・事業者のみならず、働くものの意見も取り入れながら、進めていく必要がある。
3. また、検討状況・進捗状況については、適宜公表するなどして可能な限り透明性を確保することも重要である。

競争促進と事業運営に関する行政の役割

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、最小限にとど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。

混雑空港の発着枠配分は、正に競争条件のインフラと言える資源の配分です。首都圏空港、とりわけ羽田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。透明な配分決定プロセスを整備することで、利用者の視点を重視し、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す。また、前述の混雑空港にお

ける発着枠配分のルールについても整備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激に伸ばしています。日本においても韓国・中国などのLCCがすでに乗り入れています。国土交通省成長戦略では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、公平な競争環境の観点から控えるべきと考えます。

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。今後、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。

高速道路の無料化と交通基本法

高速道路の無料化については、モード間の公平な競争環境に大きく影響する施策であり、交通基本法の制定を含めた総合交通体系の整備を行って行く中で検討すべき政策と考えます。現在行われている社会実験の検証・評価については、オープンな場で幅広い観点から十分な議論を行い、政策の方向性を決めるべきです。また、この施策に充当する財源については、国家財政が逼迫している中、各界・各層から広く意見を求めた上で判断する必要があります。

労働組合の意見反映

審議会、検討会などを通じた重要な政策決定に際しては、有識者だけでなく、利用者・労働者の代表など幅広く意見聴取できる場を設け、形式的なものにとどまることなく、十分な時間をかけて実質的な議論を重ねた上で決定する必要があります。

特に、労働者の働き方にかかわる政策

については、行政として労働組合の意見を聞き反映していく姿勢が求められます。

また、福岡空港・那覇空港で実施されたパブリック・インボルブメント^{※5}やパブリックコメントについては、幅広く意見を集約し、国民的な合意形成を図る手段として有効な手段と成り得ると考えますが、周知の仕方や政策への反映などの点で改善の余地があります。

求められる経営者の姿勢と健全な業界体質

行政の庇護の中で育成されてきた事業者も、もたれ合いの構図から脱却し、利用者利便の向上に向けて各々の役割を適切に発揮すべきです。

公共性の高い産業として、コンプライアンスの徹底はもちろん、安全をはじめとした運航品質への厳しい姿勢など、利用者や社会の理解が得られるような経営者の的確な認識と正しい姿勢が求められます。

定期航空協会（事業者団体）は、行政の裁量権の下で各社が牽制し合うことなく、航空産業の健全な発展に向けて諸課題の解決に取り組んでいくよう、主体的に環境整備に努める必要があります。

さらに、労働界としても、安全をはじめとする運航品質の確保や健全な競争を支える航空政策の実現に向けた取り組みを行うことで、産業の発展を目指していくことが重要です。また、事業者の経営戦略についても、経営体質強化のためのコスト削減の取り組みが、安易な人件費削減のみに偏っていないかなど、厳しくチェックしなければなりません。そのためにも、航空業界労使において真摯な協議を行うとともに、航空で働く仲間作りをさらに進めていく必要があります。

※1 45・47体制：参考資料1

※2 社会資本整備特別会計空港整備勘定：参考資料2

※3 国土交通省成長戦略：参考資料3

※4 交通基本法：参考資料4

※5 パブリック・インボルブメント：参考資料5

透明性を高め歳出削減を促し、利用者負担の軽減を

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、1970年に設置された特別会計です。現在の主な歳入部分は、航空機燃料税や着陸料、航行援助施設利用料などの事業者負担で約6割が賄われています。その他の歳入としては、羽田空港再拡張のための財政投融资からの借入金や純粋一般財源等があります。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、羽田空港再拡張や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、空港等の維持運営費等に配分しています。

このようなプール制で運用している空港整備勘定は、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求められていた時代においては、その設置目

的を果たしてきたと言えます。しかしながら、現在日本国内には98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。既存の空港をいかに活用し、航空需要を拡大していく観点から、政策の力点を「整備」から「運営」へとシフトさせる必要があります。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。

そのような中、2008年10月に空港整備法が改正され、新たに空港法^{※6}が施行されました。同年12月には、空港法に基づき「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「配置的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。この基本方針については、航空連合も同様の考えにありますが、財

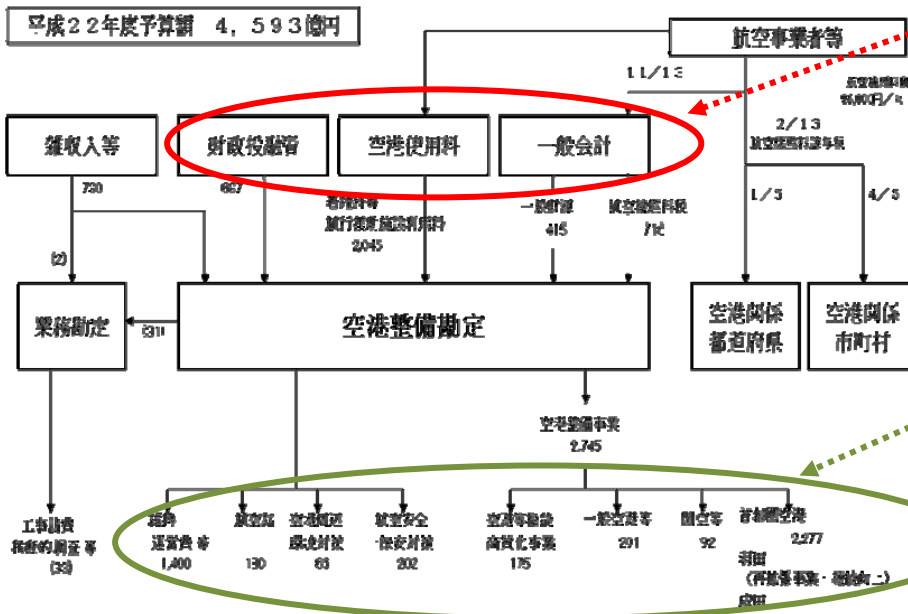
源についての言及がなく、実現性が担保されていません。実際、その後の行政の対応に明確な変化は見られません。

見直しに向けた具体的な動き

国土交通省成長戦略の中では、「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。方向性としては航空連合の主張と違いはありませんが、航空機燃料税についての言及がなく、具体的な検討が進められていく中で、関係各所に提言していく必要があります。

国土交通省成長戦略で示されており、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発展につなげていく必要があると考えます。

【平成22年度空港整備勘定の概要】



歳入の特徴

- 純粋一般財源(415億円)が約9%と全体に占める割合が低い。国の公共事業関係費全体の1%にも満たない。
- 利用者・事業者の負担(航空機燃料税、着陸料等収入、航行援助施設利用料)は約60%と高い水準となっている。

歳出の特徴

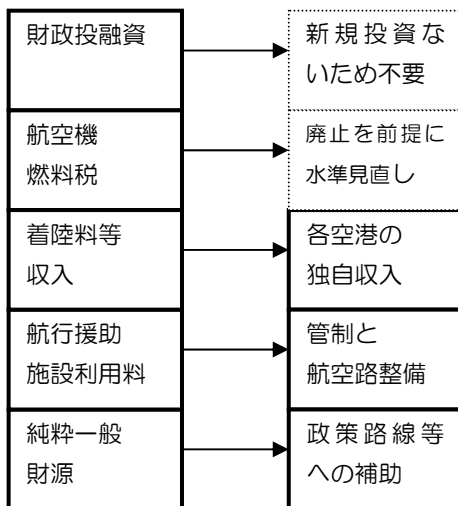
- 大都市圏と一般空港を合わせた空港整備事業費に2,745億円(59.7%)があてられており、そのほとんどが羽田関連の歳出。
- 歳出の3割程度を占める空港等維持運営費(1400億円)には、行政費用である空港職員の給与・旅費が含まれており、水準は約700億円。

(出典:国土交通省2010年度航空局概算要求)

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いう空港整備勘定は、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性が確保できる形態に移行し、その上で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。

【歳入と歳出の明確化】



歳出の削減に際しては、以下の視点が必要であり、さらには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 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。

- ③ 離島航空事業助成ならびに航空保安対策に関しては、利用者のみならず広く国民生活にまで影響を及ぼすことから、純粹一般財源を充当する。
- ④ 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。
- ⑤ 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、適正化を検討する。
- ⑥ 羽田空港の拡張に係る借入金の償還については、償還方法の見直しも含め、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。

一方で歳入部分、特に公租公課に関しては、プール制という内部補助の枠組みをとっていたこともあり、特別会計の枠組みの中で、その必要性や水準の見直しはこれまでほとんど行われていません。特に航空機燃料税については、空港が概成したとされている現在、空港整備という本来の目的に使用しないのであれば廃止を前提に水準を見直すべきです。また着陸料に関しては、本来その空港の収入として、維持運営や利用者利便向上などの原資とされるべきものであり、空港ごとの独立運営の中で効率化を図ることで、見直しを図る必要があります。

空港インフラと純粹一般財源

また、純粹一般財源投入のあり方についても議論が必要です。平成 22 年度の公共事業費全体に占める空港整備費の割合は、道路整備 26%、港湾整備 3%に対して、1%にも満たない状況です。鉄道が発達している日本において、航空輸送の

必要性は離島などを除けばあまり認知されないかもしれません。加えて現在の国の厳しい財政事情を考えれば、純粹一般財源の投入額を増加させることは厳しいと考えられます。しかしながら、空港がもたらす地域経済活動や住民の日常生活に対する便益の大きさを考えた場合、グローバル化とスピード化が要求される現在において、空港は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、国家的プロジェクトとも言え、純粹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

2006年5月に成立した行政改革推進法では、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、その前にまずは、歳出の徹底的な削減による歳入の見直しをはじめ、特別会計のあり方自体を見直す必要があると考えます。また、道路整備特定財源の一般財源化を受け、他の特別会計も一般財源化すべきという議論もあります。しかし、空港整備勘定が一般財源化されれば、歳入と歳入の関係が不明瞭なままになり、結果、利用者・事業者負担の軽減が困難になります。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も、空港整備財源を一般財源化すべきではありません。さらに、同法では「航空機燃料税の一般財源化を検討する」という方向性も示されています。航空機燃料税は、多種多様な道路関連税制と比べて、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使用目的に必要ななくなるのであれば、一般財源化ではなく廃止を前提に水準を見直すべきです。

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^{※7}。

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。しかしながら、3年前の試算結果が単発的に開示されただけであり、今後は継続的な開示と、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求められます。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。

加えて、収支の対象とされているのは、滑走路・エプロン部分のエアサイドのみ

であり、空港ビルや駐車場などのランドサイドの収支が開示対象とされていません。多くの空港では、ランドサイドと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。

また、エアサイドとランドサイドの運営が別組織となっていることも問題です。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。

空港整備財源との関係

国土交通省成長戦略においては、「空港経営の抜本的効率化」が戦略のひとつとされていますが、現状の課題・問題点として、エアサイドとランドサイドが別組織となっているため、ランドサイドで十分な収益を上げ、これを原資として着陸料や施設利用料などの軽減を図り、利用促進につなげるという、諸外国の空港で一般的なビジネスモデルが確立されていないと指摘しています。

航空連合は、空港整備財源の見直しについて、プール制を見直し、歳出の徹底した削減による歳入部分、特に利用者負担の軽減をはかることをこれまで提言していますが、歳出部分の多くは空港の整備・運営に関連する費用です。したがって、空港運営の見直しは、空港整備財源の課題解決の第一歩とも言え、早急に実施する必要があります。

【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

※7 空港別収支試算結果：参考資料7

※8 空港の民営化：参考資料8

提
言

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がその連合、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、独立採算制を採り、空港ごとに収支を開示している点では共通しています。日本においては会社管理空港の他は、地方自治体空港の神戸空港がエアサイドのみではありますが、唯一個別収支を開示しています。

このように空港ごとの収支を開示することは諸外国ではすでに実施されており、日本においても事例を参考にしながら早急に開示を行うべきです。

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、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、昨年の試算結果は、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

(単位:億円、マイナスは▲)	2008年度	2009年度	増減(%)
営業収益	1,894	1,798	94.9
(空港運営事業)	1,046	1,001	95.7
(リテール事業)	516	484	93.9
(施設貸付事業)	329	309	94.0
(鉄道事業)	2	2	100.4
営業利益	234	213	91.0
(空港運営事業)	▲38	▲38	—
(リテール事業)	148	135	90.7
(施設貸付事業)	130	124	94.9
(鉄道事業)	▲6	▲7	—
経常利益	141	125	88.4
当期純利益	59	60	101.6

*空港運営事業（エアサイド）だけでは営業赤字であるが、リテール事業（物販・飲食）・施設貸付事業などのランドサイドの収支を合算すれば、全体としては黒字になっている。

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^{*8}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ものと考えられます。

国土交通省成長戦略において、エアサイドとランドサイドの経営一体化と民間への経営委託（コンセッション）ないし民営化について、2010年度から検討会を立ち上げるとしています。これまで、遅々として進まなかった課題がようやく実現に向けて具体的に前進を始めたと言えます。検討会は可能な限りオープンな形で進め、公共交通インフラである空港をどのように活用していくかについて、国民の目線や広い視野に立った議論を行う必要があります。

関空の経営改善

関西国際空港の経営について、航空連合は、2010年の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。

国土交通省成長戦略では、早期に政府補給金への依存体質から脱却するため、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ています。

こうした方向性は、対症療法の見直しという点で航空連合の主張に沿っていますが、利用者目線に立った改善が行われることがもっとも重要であり、そのためには民間への委託に限定することなく、あらゆる可能性も検討することが必要です。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。しかしながら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が存在することも考えられます。そのような空港への対応としては、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] 空港整備のあり方

過大な投資を抑え既存インフラの有効活用を

背景と課題

2007年6月の交通政策審議会航空分科会によると、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。

しかし、2008年秋以降、世界的な景気悪化に伴い航空

需要は大きく落ち込むとともに、高速道路の大幅割引や整備新幹線の設置計画の進展など、需要予測の前提条件は変化してきています。

国際需要は景気回復の時期によるものの、大きなトレンドはアジアを中心に拡大傾向にあると言えます。一方、国内需要は地方路線を中心に非常に厳しい状況が継続する可能性があります。

前提条件や需要動向の変化を見れば、再度需要予測を見直す必要があると考えます。

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、今後の国内・国際航空需要に適切に対応していく必要があります。国土交通省成長戦略においても、首都圏空港容量の恒常的不足や、ハブ機能の弱さが、日本の経済成長の足枷となるとも指摘されています。

現在、首都圏空港の拡張事業が進んでおり、2010年には羽田空港D滑走路、

成田空港B滑走路の2,500m化（成田平行滑走路延伸）ともに供用が開始され、発着能力は羽田空港が40.7万回（現在30.3万回）、成田空港が22万回（現在20万回）と、これまでと比べて大きく拡大することになります。また羽田空港では2013年を目処に、深夜早朝枠でさらに4.0万回、成田空港では2014年中に30万回まで段階的に増加させる方針も示されています。

先にも述べた2007年6月の航空分科会の需要予測では、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おり、さらなる空港整備の必要性も議論されています。

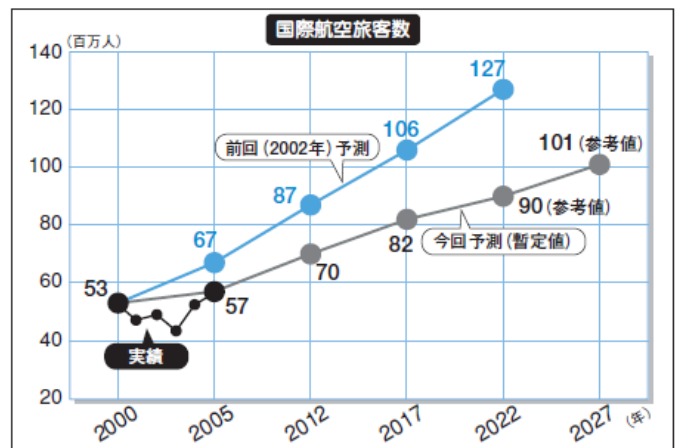
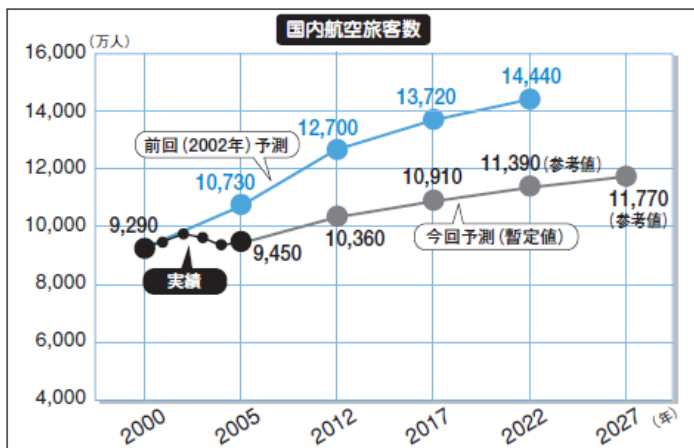
その一つである、2008年5月に提示された「首都圏空港における国際航空機能拡充プラン」では、2010年以降の将来の方向性として「管制・機材・環境・施設等あらゆる角度から可能な限りの空港容量拡大施策を検討」等が掲げられており、また国土交通省成長戦略でも、今後のインバウンド旅客の増加等による需要の継続的な増加が見込まれる場合、飛行検査機拠点の羽田空港からの移転、ターミナルの拡張や用途・運用の見直し等の既存施設の機能向上、新たな滑走路の可能性も視野に入れた施設整備、管制面・環境面等における制約への対応などの容量拡大方策につき、幅広く検討を行う方向性が示されています。

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。社会資本整備重点計画（2009年3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・ソフトの組合せを十分に考え、就航率の改善や国際化対応の強化等その質的な充実を図るとともに、観光振興のためにもその利用を促進し、既存ストックを最大限活用していく」とあり、この方針を具現化する必要があります。また国土交通省成長戦略の成長戦略ビジョンでは、民間の知恵と資金を徹底的に活用することで「作ったものを効率的に使う」ことにシフトさせていくことが提起されています。

関西国際空港、中部国際空港について、社会資本整備重点計画では、「国際拠点空港としてふさわしい路線の開設や増便を推進する」とされています。国土交通省成長戦略の中では、関西国際空港については、伊丹空港を民営化し、経営統合することでバランスシートの改善を行い、民間の経営判断で伊丹空港の廃港を含め道筋を決めるべきと述べられています。

総じて現状を見れば、首都圏以外の拠点空港については、現状で需要が大きく落ち込んでおり、今後の需要動向を注視する必要があります。



首都圏の空港整備

羽田空港の容量拡大は、D滑走路の共用開始によって開始されます。まずは、計画どおり、40.7万回の発着枠を実現できるように進めることが求められます。

また、首都圏航空の需要がさらに増加するとの予測を受け、羽田5本目の滑走路建設や首都圏第3空港の必要性も指摘され始めています。

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・延長など地上施設整備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す。また、管制の生産性を向上し、処理能力を強化することによっても容量を拡大できるため、幅広い観点で検討する必要があります。

羽田空港の国際線については、2010年再拡張時には昼間3万回、夜間3万回の枠が配分されます。また国土交通省成長戦略では、「24時間国際拠点空港化」を進める観点で、国際線枠を昼間時間帯で6万回に増やすことで合計9万回にまで拡大する方向性も示されています。

今後の国内線の需要動向や、機材の小型化による多頻度運航の可能性、国土交通省成長戦略で提起されている首都圏空港の完全オープンスカイ化の状況、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。

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、関

西国際空港の借入金返済や一般財源として使用するのではなく、空港整備財源の借入金返済や着陸料の減額による運賃低減など、航空利用者に還元されるような使途を検討すべきです。

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、関西国際空港の第2滑走路の利用状況や直近の需要の伸び悩みを勘案し、慎重に検討する必要があります。

福岡空港は、2005年度から2008年度に地元自治体がパブリック・インボルブメント（PI）手法を用いて今後の福岡空港のあり方を検討した結果、「平行滑走路の増設」という案が地元自治体から示され、それを踏まえ空港設置者である国土交通省が中心となり、滑走路増設案で検討を進めていくことに決定しました。今後は、滑走路新設にともない、需要に見合った発着枠が確保できるか、エプロ

（国土地理院承認 平14総複 第149号）

→ 福岡空港
2,500m（併設）

【今後、滑走路の新設・併設が
予定されている空港】

→ 新石垣空港
2,000m（新設）

→ 那覇空港
3,000m（併設）

ン整備や航行支援なども含め、容量拡大につながる準備についても注視していく必要があります。

那覇空港は、自然環境への影響などを検証し、沖合1,310mに平行滑走路を増設する案が決定しています。今後は、自衛隊との間で、民間優先の施設配置と運用を実現することが求められます。

不況の影響や空港別収支の試算状況など、今後の空港運営を取り巻く環境は一層厳しくなる可能性があります。収入規模に合った運営を目指して、無理な投資は極力避け、行政の恣意的介入を抑えつつ、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。

仮に需要が逼迫する際にも、現在の管制処理が本当にこれでよ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、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、不足分は地方自治体が出資するという形態を基本とすべきです。



航空路線のあり方、維持運営方策を検討すべき

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、私たちは全ての国民が健康で文化的な最低限の生活を営むために必要な「移動権」の保障と行使を目指して、「交通基本法」の必要性を訴えています。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）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。また、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ます。

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。

離島航空路線維持のための助成制度として、離島航空事業助成制度（機体補助金、運航費補助金）やその他支援措置が行われていますが、国土交通省成長戦略でも指摘されているとおり、その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ません。また、現在の離島航空路線等に関する補助金政策は、航空事業者がそれ以外の路線で大きな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。

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」を補助する仕組みになっています。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。

さらに、社会・生活インフラとして運航費の補助が行われている地方路線バス、離島フェリーなどの他の公共交通手段と比較しても、離島航空路線は極めて低い

水準にとどまっています。

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地域航空ネットワークを維持するためにEAS（Essential Air Service：不可欠路線運航サービス）という制度によって、採算性の乏しい地方路線を維持しています。EASでは、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て、赤字路線に適正な利益（費用の5%相当）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陥っており、エアライン各社とも収支改善策の柱として、不採算路線からの撤退を余儀なくされています。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、景気後退の長期化によって低迷する航空需要に鑑み、地方航空ネットワークの維持を図るため、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。

【離島航空事業助成】

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	・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

提

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

言

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。

政策路線（離島生活路線）の選定、維持

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。

特に運航費補助金制度については、離島における住民生活に必要な旅客輸送の確保が目的であることを踏まえれば、部品購入費に限定することなく、少なくとも当該路線収支経常損失を国が一般財源で全額補助することを基本とした制度に再構築すべきです。

次期通常国会で審議予定の「交通基本法（案）」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が基本的な考え方とされています。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、離島で生活する国民の移動権保障の観点からも、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。

離島生活路線以外の地方路線（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。

2008年秋からの景気悪化に伴い、航空産業を取り巻く環境は極めて厳しい状況にあります。エアラインは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おり、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。

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。

また、高速道路料金の無料化が航空需要の低下を招き、結果、地方路線の維持に悪影響を与えることが懸念されます。これは航空だけの問題ではなく、船舶や鉄道等はすでに大きな影響が出ています。適切な交通ネットワークを形成するためには、高速道路料金についても、公共交通全体の視点で議論することが必要です。

＜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。

