

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（現AIR DO）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（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。

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、今後段階的に容量が拡大していきます。

羽田空港では国内線発着枠が2013年夏ダイヤから年間約2万回増加するにあたり多様な論点について専門的技術的見地から配分について検討を行うため交通政策審議会航空分科会の下に「羽田発着枠配分基準検討小委員会」が設置されました。羽田空港は我が国の基幹空港であり、航空ネットワークの中核となる空港であることから、その発着枠は国民の貴重な財産であるため、航空各社への配分については十分な議論・検討を行うとしています。

国土交通省成長戦略と日本再生戦略

国土交通行政に関しては、「人口減少・少子高齢化が進展するなかで日本国民が安心した生活を送るためには、日本経済の持続的成長は必要不可欠であり、

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」^{*2}としてまとめられました。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ており、具体的には「徹底的なオープンスカイの推進」、「首都圏の都市間競争力アップにつながる羽田・成田強化」、「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。これらの戦略の方向性は、航空連合の主張と大きな隔たりはありません。これまでのところおおむね工程表通りに実行されています。

2012年7月に閣議決定された日本再生戦略^{*3}は震災前の新成長戦略から形を変えた内容となっていますが、改めて観光立国推進として航空・観光政策の推進が盛り込まれました。

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一号として日米間で協定が締結されて以降、東南アジアやオセアニア各国とも順次合意がなされ、すでに19の国・地域で合意しています。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すでに約90%の国・地域とオープンスカイに合意していることになります。^{*4}

なお、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、競争環境は激しさを増しています。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。^{*5}

LCC乗入れの拡大

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。一方、本邦LCCとしては2012年3月にピーチアビエーションが関西空港を拠点に運航を開始したのを皮切りに、7月にはジェットスター・ジャパンが、8月にはエアアジア・ジャパンがそれぞれ成田を拠点に運航を開始しました。各社は使用機材の大幅増や国際線展開など、今後数年間で急速に事業を拡大していく見込みです。^{*6・7}

また、LCC誘致の観点から、那覇空港および関西国際空港では2012年度下期に、成田空港では2014年度中にLCC専用ターミナルの供用を開始する予定です。

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（2010年まで26,000円）に軽減されることになりました。ただし、これは国土交通省管轄分のみの軽減であり、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いません。

提言

航空産業の健全な発展と行政の役割

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、取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。

首都圏空港の発着容量拡大については、2013年度に羽田空港、最短で2014年度に成田空港で増枠が予定されており、日本の空はさらに競争が激化する見込みです。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、新規航空会社が参入して10年以上が経過した今、競争促進や経営の安定化などを目的とした優遇措置についても見直す時期にあります。

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、LCC参入とイコールフットイング

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、各国との協定の締結も急速に進んでいます。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（イコールフットイング）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の廃止を前提とした水準の見直しは不可欠です。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。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。

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

外国航空会社との競争がますます激化していくなか、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。

国際連帯税^{※8}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。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。

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、消費税など、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。

成長戦略実現のために

日本再生戦略において、観光立国戦略が重点項目の柱のひとつとなり、施策の中には訪日外国人旅行者の増大、LCC・ビジネスジェット参入促進、空港経営改革の推進、休暇改革の推進などが盛り込まれています。

今後は、施策の深化、具体化を着実に進めていく必要があります。

また、2010年5月に示された国土交通省成長戦略についても、進捗状況をしっかり確認するとともに、これらの政策が航空産業の健全な発展につながるよう、関係各所に対して引き続き提言を行う必要があります。

※1 「45・47体制」：参考資料1（P.52）

※2 国土交通省成長戦略：参考資料2（P.52）

※3 日本再生戦略：参考資料3（P.53）

※4 オープンスカイの交渉状況：参考資料4（P.54）

※5 首都圏空港（羽田・成田）の年間発着枠の増加について：参考資料5（P.54）

※6・7 我が国のLCC事業の現状/我が国へのLCC就航状況：参考資料6・7（P.55）

※8 国際連帯税：参考資料8（P.56）

歳入と歳出の関係を明確にし、徹底した歳出削減を

背景 と 課題

空港整備に関する 行政の動向

空港整備勘定^{※9}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）の事業者負担で約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。^{※10}

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。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^{※11}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が、財源見直しの必要性については触れていません。

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（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」と記載されました。

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。

航空機燃料税については、2011年度からの3年間、約1/3の軽減措置が講じられていますが、廃止を前提とした更なる見直しを検討すべきといった航空連合の要望を踏まえ平成24年度税制改正大綱の検討事項に「航空機燃料税の水準のあり方については、今後の空港整備のあり方等、空港整備勘定の枠組みの見直し等を進めていく中で、検討を行います」と明記されました。

また、歳出の約25%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^{※12}は、5年後には約430億円減少することが見込まれています。

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。

新たな社会資本整備重点計画

中長期的な社会資本整備の方向性を示す新たな社会資本整備重点計画（平成24～28年度）^{※13}が2012年8月末に閣議決定されました。政策課題として、暮らしの安全確保/地域の活性化/地球環境問題への対応/交流の促進、文化・産業振興/国際競争力の確保など9つの項目が掲げられ、目標を達成するにはハード施策とソフト施策間の連携、多様な主体の協働などを徹底するとしています。なお、航空分野においては「空港の耐震化」、「安全な航空交通システムの確立」、「空港施設の機能保持・維持管理」、「首都圏空港の容量拡大と機能強化」、「関西・伊丹空港の事業価値増大」、「エコエアポートの推進」等の内容が盛り込まれました。

※9 社会資本整備事業特別会計 空港整備勘定：参考資料9（P.56）

※10 平成24年度国土交通省航空局予算額：参考資料10（P.57）

※11 「空港法」：参考資料11（P.57）

※12 羽田空港の拡張に関わる償還について：参考資料12（P.58）

※13 新たな社会資本整備重点計画：参考資料13（P.58）

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った空港整備勘定は、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。特に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れば、さらなる歳入規模の見直しを検討すべきです。

また、空港経営改革は、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。プール制と呼ばれる内部補助の仕組みで航空ネットワークの拡充および基盤づくりを図るといった空港整備勘定はその役割を終えたと言える中、空港整備勘定の抜本的な見直しのスケジュールを明示すべきです。

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。

【歳入と歳出の明確化】

財政投融资	→	新規投資ないため不要
航空機燃料税	→	廃止を前提に水準見直し
着陸料等収入	→	各空港の独自収入
航行援助施設利用料	→	管制と航空路整備
純粋一般財源	→	航空保安対策等への補助

- 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。

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。2012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(22%)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。

社会資本整備事業特別会計の見直し

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月には、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」が閣議決定されました。社会資本整備事業特別会計は、2012年度末において全廃される予定ですが、空港整備勘定については、空港経営改革の取組みや、債務の返済状況を見極めるまでの間、暫定的に経過勘定となり、一般会計と区分して経理されます。空港整備勘定の一般財源化論については、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。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。

中部国際空港、福岡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、国際物流拠点化を大義として沖合に第2滑走路を増設することが2012年5月、「沖縄振興基本計画」に盛り込まれ、着工に向けた準備が進められていますが、今後、那覇空港の空港整備の位置付けについては確認していく必要があります。また、第2滑走路の供用に際しては、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。

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滑走路の延伸が平成21年度から概ね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。成田空港については、最速で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図ることを前提に、将来的には3,640m化を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進めるべき

背景と課題

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。

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、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%弱が開示されています。また、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最終的には、必要であり、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」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。^{※14}

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」では、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、航空連合としても働く者の視点から意見を述べました。

検討会報告書^{※15}では、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るとともに、2012年度中に空港経営改革の基本方針を策定し、2020年度までには民間への運営委託等を完了する実行プロセスが示されました。しかしながら、基本方針策定等の根拠となる関連法案^{※16}は未だに国会審議の目途すら立っていません。

関空と伊丹の経営統合

長期事業運営権の設定（コンセッション）を通じた関空の全債務の早期かつ確実な返済を図ることと、関空が国際拠点空港としての機能の再生・強化及び関空・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ことを目的に、2012年7月、両空港の統合会社である「新関西国際空港会社」が発足しました。

関空・伊丹の一体運営に関する基本方針^{※17}には、両空港の事業価値向上のため、伊丹空港ターミナルビルとの一体化、両空港間のアクセス充実・強化、従来のプロペラ機枠をジェット機（低騒音機）枠へ転用することが示されました。伊丹空港については「中央リニア新幹線の開通など周辺状況の抜本的な変化を見通し、その廃港も含め、将来のあり方を今後検討する」と明記されています。また、基本方針は3年後に見直すことが示されました。

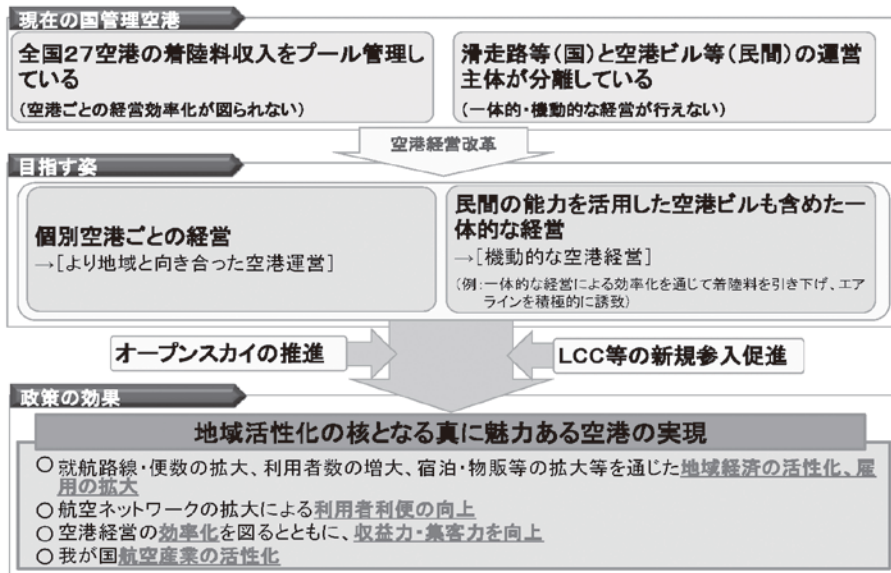
※14 空港毎の収支状況（試算）※平成21年度：参考資料14（P.59）

※15 空港運営のあり方に関する検討会報告書：参考資料15（P.59）

※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：参考資料16（P.61）

※17 関空・伊丹の一体運営に関する基本方針の考え方：参考資料17（P.61）

空港経営改革について



（出典：国土交通省）

提言

空港別収支の開示

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り、収支を開示している点では共通しています。

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、それ以降も継続的な開示と、地方管理空港も含めた全空港の収支の開示が必要です。

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。

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。

真の空港経営改革に向けて

「空港運営のあり方に関する検討会」が取りまと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。なお、報告書で示されている民営化、コンセッション等は空港経営改革の手法の一つに過ぎず、幅広い観点で地域特性に適合した運営手法を選択することが必要です。

最短で2014年度から民間への運営委託等をスタートさせていくスケジュールが示されておりますが、国際競争がますます激化する状況下においては、空港整備勘定に依存しない空港運営を推進し、利用者負担を軽減していくためにも、成功事例を早期に実現し、他空港を牽引していく効果を発揮させていくことが重要です。そのためには実行プロセスのスピードアップと進捗管理が不可欠です。また、空港を持つ地方自治体の参画促進も求められます。

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、コンセッション実施(最短で2014年度)以降は、原則廃止することが、2011年末に大臣間の覚書により確認されました。また、収益力の高い伊丹空港ターミナルビルも最終的には「新関西国際空港株式会社」へ統合される方向性も示されました。

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、経営統合の目的を確実に達成していくためには、両空港の事業価値をどのように高め、取得する投資家等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、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。



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。

2011年3月には「交通基本法案」^{*18}が閣議決定され、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。中長期的には、人口減少社会における交通ネットワークのあり方について、航空路線の維持という視点だけでなく、他の交通モードとの役割分担も含めて検討することが必要です。

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、2007年6月の交

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。

地方路線の現状

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、各事業者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。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。

離島航空路に対する運航費補助制度

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」を補助する仕組みとなっており、補助が不十分な

水準に留まっています。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おり、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されています。

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。当該事業における新たな離島航空運航費補助制度^{*19}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となり、財源についても航空連合が主張してきたとおり、一般会計から拠出されることになりました（離島航空については2011年度下期より導入）。

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。

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・オブリガーション) 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助成から拠出 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	適当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)

提言

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、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、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。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は、新制度の運用状況をモニターし、実質的な改善に繋がっているのか否か点検する必要があります。

一方、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
(採算性が低く、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、生き残りをかけて競争力強化に取り組んでいます。その結果として、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、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。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。また、路線維持は運航費補助による赤字補填という考え方だけでなく、地域における人流・物流が永続的に活性化需要喚起・利用促進策についても併せて検討することが重要です。

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。

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 ③2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 ・国と地方が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)

※18 交通基本法案：参考資料18 (P.62)

※19 離島航空路運航費補助制度：参考資料19 (P.63)