

## Part 1 航空行政、空港整備と財源

## [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
- 公租公課の見直しやコロナ禍における国の経済支援など、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

## 日本における航空業界の変遷

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、2000年の改正航空法施行により、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。<sup>※1</sup>

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。

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。その際、公平な環境の下での競争を促進するという観点から、経営基盤を確立した既存新規航空会社と大手航空会社は同様に扱う考えが示されました。また、2015年度には、首都圏空港全体で74.7万回の年間発着枠へとさらに拡大されました。羽田空港は、2014年3月末の第3旅客ターミナル再拡張に伴い、昼間帯の発着容量を大幅に拡大し、国際線の年間発着枠が9万回となりました。2014年6月には、74.7万回化以降の発着枠拡大について技術的な選択肢が公表され、2020年夏ダイヤからは新飛行経路の運用開始により、発着枠が年間4万回拡大しました。

## 航空政策の基本的方向性

2010年5月に決定された「国土交通省成長戦略」では、「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。

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」<sup>※2</sup>が制定されました。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<sup>※3</sup>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考え方が示されました。

これらを受け、2015年2月に閣議決定された「第1次交通政策基本計画」では、首都圏空港の発着枠の増加や、国際線LCC旅客の割合引き上げ等、交通基盤整備に向けた2020年度までの中期目標が掲げられました。

また、2019年6月に閣議決定された「成長戦略実行計画」においても、観光は「地方創生の切り札」、「成長戦略の柱」と位置付けられており、航空政策の役割も一層高まると考えられます。

第1次交通政策基本計画の期間満了に伴い、2021年5月に閣議決定された「第2次交通政策基本計画」では、人口減少やコロナ禍による交通事業の経営悪化等、交通が直面する危機を乗り越えるため、MaaSやバリアフリー化の推進、公共交通・物流分野のデジタル化、運輸部門の脱炭素化等に、多様な主体の連携の下、あらゆる施策を総動員して取り組むことが示されました。

## オープンスカイの推進

日本のオープンスカイ協定は、現在33の国・地域で合意しており、日本発着総旅客数における割合では92%に達しています。また、ASEAN航空市場の統合が進められており、日本とASEANとの間で国際航空市場の変化に迅速に対応するため、地域的な航空協定の締結に向けた調整が進められています。

成田空港では年間発着回数が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現し、二国間輸送が自由化されました。首都圏空港を除く空港では二国間輸送の自由化に加え、相手国で旅客・貨物を積み込み、第三国へ輸送する以遠輸送も自由化されています。

## 日本におけるLCCの動向

首都圏空港発着枠拡大やオープンスカイ推進を背景に、2012年は「LCC元年」とも呼ばれ、複数の本邦LCCが就航するとともに、外資系LCCも国内線に参入し、その後も増機や国際線展開などにより、事業を拡大していきました。<sup>※4</sup>

2020年、世界的に感染が拡大したCOVID-19の影響による航空需要の蒸発で事業環境が大きく変わり、本邦LCCは事業構造転換を強いられるとともに、地方空港における外資系LCCの国際線は消失しました。

LCC専用ターミナルは、那覇空港及び関西空港で2012年10月から、成田空港で2015年4月から、中部空港で2019年9月から供用されています。また、成田空港では2021年度末までの拡張を目指しています。

## 航空機燃料税の軽減措置

航空連合は結成以来、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、航空機燃料税が1キロリットルあたり26,000円から18,000円に軽減されました。その後、令和2年度税制改正まで4度にわたり計11年間、軽減措置が延長されました。軽減措置の最終年度にあたる令和3年度には、COVID-19の影響の長期化により、本邦航空会社の経営は非常に厳しい状況となりました。そのような中、令和3年度税制改正において、航空ネットワークを維持するとともに、ポストコロナを見据えた成長基盤確保のための支援として、1キロリットルあたり9,000円と、現行の軽減措置からさらに1/2の税率とする緊急的な措置が行われました。<sup>※5</sup>

基本政策部会の中間とりまとめでは「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/k)は見直しの対象となっていません。

## 提言

## 航空産業の発展と行政の役割

国が観光を基幹産業に成長させるという大きな方針を掲げている現在、海外との交流を担う航空産業の重要性は増えています。特に航空政策は、国土交通省内に留まらず、国家戦略の影響を一層受けやすくなっており、今後は現場の実態を政府の中核に伝える重要性が益々高まります。また、国家戦略に関わるテーマについては、省庁横断的な視点での検討や、国・地方自治体など関係者間の連携強化などについて、航空産業・航空行政が積極的に提言していく必要があります。

一方、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ており、公正な競争環境実現の観点から、事業運営にかかわる行政の介入、規制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た規制やルールの柔軟な見直しも必要です。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、今後は次世代航空モビリティの社会実装や持続可能な航空燃料(SAF)の安定的な供給体制の構築、デジタル証明書の導入など、関係省庁が多岐にわたる環境変化が見込まれており、他の省庁との適切な連携も重要です。

## オープンスカイ、LCC参入とイコールフットイング

オープンスカイの推進は国際的な潮流

ですが、日本において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はずでにその役割を終えています。時限的な軽減措置に留めることなく、最終的な廃止に向けて、空港整備財源の全体像を見据えて段階的に引き下げるなど、検討を深めるべきです。

さらに、COVID-19の拡大による世界的な航空需要の激減を受け、各国政府は自国の航空会社に対し大規模な経済支援を講じました。日本でも公租公課の緊急的な減免等が講じられましたが、本邦航空会社の国際競争力維持の観点から、引き続き航空需要の回復状況を見極めながら、追加の経済支援を検討すべきです。

一方で、本邦航空会社の経営の自由度は確保されるべきです。2021年6月の改正航空法では、世界的規模の感染症の流行等により航空運送事業に甚大な影響が発生し、航空ネットワークの確保に支障を来すおそれがあると認められる場合に、国は利用者利便の確保等の観点から、「航空運送事業基盤強化方針」を策定し、航空会社等への支援が可能になりました。他方、航空会社は、同方針に沿って、「航空運送事業基盤強化計画」を策定し、国に対し実施状況の定期的な報告が求められることになりましたが、事業・路線計画や雇用のあり方等は、各社の経営の自由度が確保されるべきと考えます。

「基本政策部会とりまとめ」においても、「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いますが、空港整備勘定の抜本的な見直しにつながるよう、今後の検討を加速させる必要があります。

LCCについて、国土交通省成長戦略や「基本政策部会とりまとめ」では、日本への参入促進にむけた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。これらは、空港会社の判断に委ねられる部分もありますが、行政は、大手・既存新規航空会社、LCC双方にとって公平な競争環境を整備すべきです。

## 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・議論も行われています。その一つに、日本では超党派の議員連盟が国際連帯税<sup>※6</sup>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を検討しています。外務省も平成22年度から12年連続で税制改正要望を提出していましたが、令和3年度税制改正での要望提出は見送られました。国際連帯税については、新たな財源の必要性やその用途の透明性等も含め、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です。また、航空券連帯税については、フランスや韓国等、ごく一部の国の実績を背景に導入しやすいという理由が先行しており、議論や検討は不十分です。さらに、飢餓や貧困等の地球的規模の問題解決の財源として航空券に課税することは、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。観光を国の成長戦略に掲げていることに反し、航空産業の健全な発展を阻害する懸念もあるため、導入に強く反対するとともに今後の動向を注視します。

加えて、CO<sub>2</sub>削減対策の一つである排出権取引制度についても、今後航空産業に与える影響を考慮しつつ、状況を注視してまいります。

## 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は、有識者だけでなく、利用者・働くものの代表など幅広く意見聴取できる機会を設ける必要があります。また、形式的なものとはせず、実質的な議論を重ねるとともに、施策の実効性も確保すべきです。

## 【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.70)
- ※2 交通政策基本法案 (p.71)
- ※3 (概要)交通政策審議会 航空分科会 基本政策部会とりまとめ (p.72)
- ※4 LCC旅客数・シェアの推移(国内線・国際線) (p.73)
- ※5 航空機燃料税の緊急的な軽減措置 (p.73)
- ※6 国際連帯税(航空券連帯税) (p.74)

## Part 1 航空行政、空港整備と財源

## 【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

## 現状と課題

## 空港整備に関する行政の動向

空港整備勘定<sup>\*7</sup>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）であり、事業者の負担で8割近くが賅われています。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、航空需要の増大に対して空港の新規建設および航空ネットワークの拡充が必要だった時代には有効な手法と言えます。しかし、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、既存空港を有効活用し、航空需要を拡大していく観点で、政策の力点は「整備」から「運営」へシフトしており、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月の空港整備法改正により、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も言及していますが、財源見直しの必要性は触れられていません。

## 今後の空港整備事業について

「明日の日本を支える観光ビジョン」<sup>\*8</sup>では、訪日外国人旅行者の受け入れ目標

達成に向けて、首都圏空港の容量拡大や地方空港のゲートウェイ機能の強化が示されましたが、訪日外国人旅行者の急増により、地方空港を中心に国際線施設等の想定処理能力を超える事象が生じました。2017年6月には全国27空港が「訪日誘客支援空港」<sup>\*9</sup>に認定され、総合的な支援措置が講じられることとなりましたが、日本全体を俯瞰した適正な受入体制の構築に向けた空港整備のあり方や中期的な計画は示されていません。

また、国土交通省は、空港の新設は抑制しつつも、首都圏空港の機能強化や航空管制の機能維持・向上および防災対策、老朽化対策、滑走路端安全区域（RESA）設置を含む安全対策の必要性が高まっており、これらも踏まえた財源のあり方が今後課題であるとしています。

こうしたなか、羽田空港では滑走路の耐震対策等が実施され、成田空港では機能強化に関する空港施設の変更申請を国が許可し、B滑走路延伸や滑走路増設、夜間飛行制限の緩和の実現に向けて整備が進んでいます。福岡空港では慢性的なピーク時の航空機混雑を抜本的に解消するため、全長2,500mの滑走路増設事業に着手しています。総事業費は約1,643億円（他に民間事業費約200億円）で、空港経営改革（コンセッション）により、財源を確保しています。

## 社会資本整備事業特別会計の廃止

2007年3月に成立した特別会計に関する法律（特会法）に基づき、5年間で特別会計の統廃合が進められました。道路整備特別会計や治水特別会計等を含む社会資本整備事業特別会計は原則廃止され、2013年には一般会計化されました。しかし、2012年1月に閣議決定された「特別会計改革の基本方針」に基づき、空港整備勘定は、空港経営改革の取り組みや、羽田空港の債務の返済状況を見極めるまでの間、自動車安全特別会計の下

に経過勘定を設置し、一般会計と区別されることとなり、現在に至っています。

## 空港整備勘定の見直しに向けた具体的な動き

空港整備勘定については、2011年7月の「空港運営のあり方に関する検討会」報告書において、「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、2013年6月に成立した「民生活空港運営法」では、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附帯決議に盛り込まれました。

なお、令和2年度予算では、北海道内7空港の運営権対価一時金を財源とした羽田空港の拡張に係る借入金<sup>\*10</sup>の一部繰り上げ償還が示されましたが、COVID-19による航空需要の蒸発により、空港整備勘定全体の歳入規模が減少したため、令和2年度第3次補正予算において繰り上げ償還は取りやめることとなりました。また、令和3年度予算では、航空会社支援として空港使用料と航空機燃料税をあわせて約1,200億円規模の公租公課の減免が示されました。<sup>\*11</sup>

一方、必要な事業を着実に推進するため、財政投融资を活用して財源を確保しており、返済は15年償還、据え置き期間4年とされています。令和7年度から元金も含めた支払いが発生することから、少なくともこの間は、空港整備勘定が維持されると考えられます。

現在の空港整備勘定は、使途が空港整備事業に限定されていることから歳出と歳入の関係が明確です。また、国土交通大臣が管理する財源のため、一般財源と比較し、コロナ禍における緊急的な公租公課の減免等、有事の際の迅速な対応が可能というメリットがあります。一方で、時代の変遷に伴い、硬直的かつ過大な資源配分を行うことになる可能性があり、歳入・歳出構造の合理化が図られ難く、財政資金全体の効率的な運用に対する懸念といったデメリットもあります。

## 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。

## 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な財源とし、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空港整備勘定は、その役割を終えています。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。「民生活空港運営法」成立により、空港ごとの独立採算とすることで空港整備勘定に依存しない空港運営へ移行することが可能です。運営委託後は運営権対価が増加し、着陸料等の収入が減少する歳入と、当該空港分の維持費等が減少する歳出の両面から、空港整備勘定への短期的、中期的な影響を整理する必要があります。具体的には、運営権対価を一括で歳入に繰り入れる場合は、単年度の歳出が増加するため、歳出の内容を厳しく精査する必要があります。中期的には、空港別収支が赤字の空港が増えるため、空港整備勘定の内部補助の役割が強まる懸念があります。

歳出面では、令和3年度予算で借り入れた財政投融资の返済が加わることになる一方で、羽田空港の拡張に係る借入金の単年度の償還金は今後減少していきます。一方、空港の老朽化対策や防災対策の必要性が高まっている現状や、空港で働くものの生産性や効率性を考慮した空港整備を検討することも必要です。そのため、空港全体の維持・管理に関する中長期計画を策定し、内容を厳しく精査することで歳出を適正化すべきです。

歳出削減には、以下の視点が必要です。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。一方、自助努力や民間への運営委託が困難な赤字空港については、公共性の観点から、着陸料収入からの内部補助のあり方についても検討する。

②航空機燃料税については2011年度からの軽減措置からさらに1/2の税率とする緊急措置が講じられているが、空港経営改革の推進にあわせて最終的な廃止に向けて、段階的に見直す。

③空港周辺環境対策事業は、航空機の騒音レベルの低下を踏まえ、必要性や水準を見直す。その際、空港関係地方自治体に譲与されている航空機燃料譲与税も含めた関連財源の管轄および責任の所在の明確化に留意する。

④空港等維持運営費等は、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現在進めているICAO推奨体系への見直しを着実に進め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構築する。

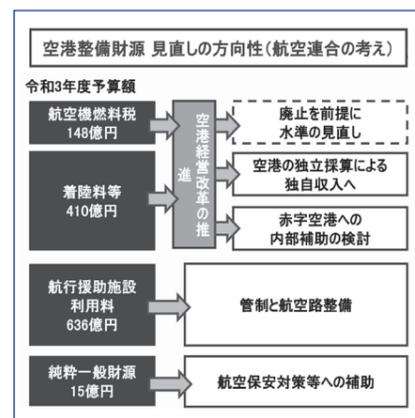
⑦羽田空港の拡張に係る借入金の償還については、単年度における償還額を減額できるような見直しを検討する。これらを踏まえ、今後は空港整備勘定の抜本的見直しの工程を明示すべきです。

## 空港インフラと純粋一般財源

2019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%に過ぎませんが、観光先進国を目指している現在、空港が日本経済や国民生活に非常に重要な役割を果たしていることは明らかです。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整備は、国益を担う国家的プロジェクトとも言え、純粋一般財源を積極的に投入すべきです。

## 空港整備勘定の一般財源化に反対

社会資本整備事業特別会計と同様に、空港整備勘定が一般財源化された場合、使途に制限がなく歳出と歳入の関係が不明確となります。着陸料等の空港使用料は、航空サービスの対価であり、受益と負担が明確なことから、一般財源化すべ



きではありません。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限定されています。空港整備という本来の目的は既に果たしており、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

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、今後は国が訪日外国人旅行者数の目標達成に向けた全国の空港の受入体制のあり方や個別空港における需要予測の精査などを総合的に鑑み、個別空港への投資は、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。その上で必要に応じ、空港整備勘定ではなく、各空港の収益を原資に、不足分は地方自治体の負担を基本とすべきです。

福岡空港の滑走路増設は、コンセッションによる財源確保を前提に進められていますが、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等も含めて十分に検討すべきです。加えて空港整備を目的としたコンセッションの手法について国として分析し、課題を整理する必要があります。中部空港の滑走路増設の検討については、需要予測を十分に行い、慎重に対応すべきです。

## 【参考資料】

- ※ 7 社会資本整備事業特別会計 空港整備勘定 (p.75)
- ※ 8 「明日の日本を支える観光ビジョン」新たな目標値/航空関係部分抜粋 (p.76)
- ※ 9 訪日誘客支援空港 (p.77)
- ※ 10 羽田空港の拡張に係る償還について (p.77)
- ※ 11 令和3年度国土交通省航空局関係予算決定概要 (p.78)

## Part 1 航空行政、空港整備と財源

## [3] 空港運営のあり方

- 民間委託等の運営形態に関わらず、空港経営改革を推進し、成功例を他空港へ展開すべき
- 全空港の空港別収支を迅速に公表すべき

## 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、空港ごとの収支は不明確でしたが、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。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、以後公表されています。2018年度は決算後約8カ月で公表され、地方自治体管理空港の収支の約80%弱が開示されました。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求められており、全ての空港の正確な収支状況の把握、早期開示が引き続き課題です。<sup>※12</sup>

## 空港運営の現状

会社管理空港を除く国内の空港では、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、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、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・飲食店の価格の妥当性が判断ができない状態にあります。

空港ターミナルビルの運営においても経営感覚および地元住民の主体的関わりの不足により、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。

空港運営はエアサイド、あるいはラン

ドサイド単独で成り立たせることは不可能であり、相互に補完して「空港」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、各収支を一体的に捉える必要があります。

## 「民活空港運営法」の成立

「空港運営のあり方に関する検討会」の報告書に示された方針を踏まえ、2013年6月、第183回通常国会で「民活空港運営法」が成立しました。<sup>※13</sup> この法案では「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」、「民間の知恵と資金の活用により空港経営を健全化する」という目的が明示されました。

本法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が望めます。

## 民間への運営権委託

仙台空港は、2015年12月に民間企業と運営権の実施契約を締結し、2016年7月から空港運営事業を開始しました。運営権対価（約22億円）は一括で納入され、2018年度予算で空港整備財源に歳入として繰り入れられました。なお、運営権対価の納入方法は、一括・分割など、空港ごとに都度判断されます。

関西空港と大阪国際空港（伊丹）については、2015年12月に民間企業により設立された関西エアポート（株）と新関西空会社が運営権の実施契約を締結し、2016年4月から関西エアポート（株）による運営が開始されました。今後は、債務返済と民間の経営能力活用による関空の国際拠点空港としての再生・強化が期待されます。加えて、神戸空港も2018年4月に運営権の委託が

完了し、関空、伊丹と一体運営されることとなりました。

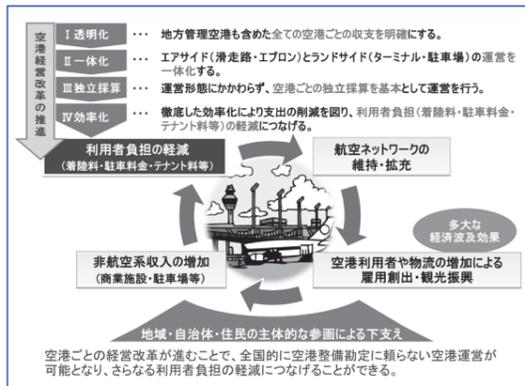
また、その他の国管理空港では高松空港（2018年4月～）、福岡空港（2019年4月～）、熊本空港（2020年4月～）、広島空港（2021年7月～）が、また、地方管理空港では静岡空港（2019年4月～）と南紀白浜空港（2019年4月～）などが民間への運営委託を開始しています。さらに、新潟・大分・小松の各空港について、民間事業者への運営委託手法等の検討を開始するとしています。加えて、北海道内の7空港（新千歳、函館、釧路、稚内、旭川、帯広、女満別）は、2020年1月から一括して運営権を委託するバンドリング方式での運営を段階的に開始しています。<sup>※14</sup>

国は、2019年8月から12月にかけて有識者による「空港コンセッション検証会議」を開催し、過去に取り組んだコンセッション案件について目的の再整理や仕組みの改善策を取りまとめました。広島空港では、マーケットサウンディングでの意見反映のフィードバックや事前質疑応答開示などが改善される予定です。

## 空港満足度調査の実施

民間への運営委託が当面行われる予定がない空港においても、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を導入し、空港経営改革を推進する必要があります。2014年度には、「基本政策部会とりまとめ」を受けて、国管理空港の利用者や航空事業者を対象に空港の満足度調査が初めて実施されました。

2019年度には4回目の調査が実施され、調査結果の空港へのフィードバックがサービス向上策の検討につながった結果、利用者利便の向上に寄与しています。なお、2020年度はCOVID-19の影響により調査は実施されませんでした。



## 提 言

## 空港運営の方向性

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、今後は新たにコンセッションの対象となり得る空港は減少すると想定されますが、非効率な点を特定し、早期の運営健全化につなげるには、空港別収支の早期開示が一層重要です。基本政策部会とりまとめに「空港別収支の早期公表の実施」が明記されており、今後も公表のさらなる早期化が必要です。

国管理空港の空港別収支の試算結果では、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、収益性だけでなく、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し、効率的な運営を実施していくことが求められます。

2020年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」（骨太の方針）では公共サービスでの民間活用を推進するとし、「PPP/PFI推進アクションプラン（令和2年改定版）」では、地方管理空港を含め、原則すべての空港へのコンセッション導入を促進するとしています。しかし、コンセッションは空港経営改革の手段であり、すべての空港へのコンセッション導入は現実的ではなく、目的にするべきではないと考えます。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、運営形態を問わず、空港毎の独立採算を基本とした上で、徹底した効率化により支出削減を図り、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。

空港利用者の負担を軽減し、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、という正のサイクルの確立が必要です。旅客ターミナルビル等の飲食店、構内販売、駐車場など、既存概念にとられない施策等により、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、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期待でき、無駄な経費や投資の削減につながり、利用者負担が軽減されると考えます。

## 需要が大幅に減少した空港への支援

COVID-19の影響により、空港運営にも大幅な収益の悪化が発生しています。特に国際線は、需要の回復に数年を要する見込みであり、継続的な財政面での支援が不可欠です。2020年12月に発表された「コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援策パッケージ」<sup>※15</sup>では、空港施設の整備に対する無利子貸付や運営権対価分割金等の年度越え猶予等、空港関連企業への支援策が示されましたが、国際線の需要が回復するまでの継続実施が必要です。

## 空港経営改革のさらなる推進

空港は地域へ多大な経済波及効果をもたらす存在です。空港経営改革の推進は喫緊の課題の一つであり、地域活性化に貢献すると考えます。COVID-19により旅客数が減少した空港の多くで地域と密着した取り組みが行われています。例えば、関西空港は、関西の観光資源や文化も含めた地域の魅力によるアフターコロナのインバウンド増加を見据えた空港の受け入れ体制の強化を進めており、地域と連携して、地域経済の発展や需要創出に向けて取り組んでいます。このような事例を分かりやすく他空港へ展開する取り組みを行うべきです。

また、エアサイドの安全・保安面での施策の確実な実施や、定時性確保や混雑緩和などの利便性向上、運営会社の人材育成を含むエアサイド業務のノウハウ獲得、蓄積も引き続き重要な課題です。

仙台空港での運営権委託後、計画通りに監視カメラが増設されていないことが判明しましたが、保安レベルの低下は招いておらず、民間委託への不安にはつながらないとされました。保安区域の入場規制緩和等も含め、旅客や従業員の懸念解消と安全・保安の確保に引き続き課題があり、民間委託後の継続的かつ効果的な国の指導・支援体制の構築が必要です。

なお、運営権委託のプロセスに関して、応募者が相当な労力を要することや、

経験・ノウハウを有する人材が限られていることから、国としても十分なノウハウを蓄積し、手続きの円滑化も含めた適切な指導・支援ができる体制を確立するとともに、定期的な検証会議を通じてプロセスの効率化等を継続的に図る必要があります。また、運営権対価の納入は、空港整備勘定全体への影響も考慮し検討する必要があります。

民間委託が行われる予定がない空港においても、先般実施された満足度調査の分析を深め、活用することが重要です。また、地方空港を中心に、生産性向上や長く働くことのできる環境整備、増加する外航就航などの環境変化を踏まえ、利用者利便向上の視点だけでなく空港で働くものの意見を十分に反映した、空港経営改革を進めることも重要です。

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・地元経済界の主体的な関与、地域で空港を支えていく地域社会全体の覚悟と連携が不可欠です。

## 関西圏の空港のあり方

関西空港では、コンセッションの実現を通して、空港整備勘定からの補給金による救済に頼らない経営に改善されました。一方、伊丹空港は運営権委託前の新関西空会社の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、伊丹空港を廃港するのではなく、今後は神戸空港も含めた3空港の事業価値を高めていくべきです。

## 恒常的な赤字空港への対応

空港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、その空港が持つ公共性・地域経済に与える影響などを踏まえ、補助のあり方も含め、幅広い観点から議論する必要があります。ただし、補助の仕組みについては、透明性の確保とその効果を検証できるような仕組みを確立することが必要です。

## 【参考資料】

- ※12 空港別収支 2019年度 (p.79)
- ※13 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 (p.80)
- ※14 空港運営の民間委託に関する検討状況 (p.81)
- ※15 コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援策パッケージ (p.81)

## Part 1 航空行政、空港整備と財源

## [4] 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国の最重要課題であり、地域住民の理解促進のための丁寧なフォローアップを行い、着実に進めるべき
- 需要予測を精査し、訪日外国人旅行者数の政府目標との整合性を図った上で、既存ストックの有効活用を前提に取り組むべき

## 現状と課題

## アジアにおける国際ハブ空港間の競争

アジア・太平洋地域での国際旅客需要の増加に伴い、アジアで大規模国際空港が台頭し、国際ハブ空港間の競争が激化しています。

シンガポールのチャンギ空港は、それぞれ2020年、2025年ごろの完成を目的とした第3滑走路と第5ターミナルの建設に着手しています。韓国の仁川空港は、最終的に滑走路5本、年間発着量74万回を目指すとしています。また、北京では、2019年9月に開業した北京首都第二空港に加え、上海浦東空港では第3ターミナルの建設が進んでいます。アジアの主要空港は航空需要のさらなる増大を見込み、大規模な拡張による路線ネットワークの充実に取り組んでおり、競争はいつそう激化しています。

また、米国航空会社の近隣アジア諸国の空港へのシフトや、米国本土との直行便の就航などの変化もあり、首都圏空港のさらなる競争力強化が必須です。

## 首都圏空港の容量拡大に向けた取り組みの経緯

首都圏空港における2013～2019年の国際線旅客数の増加率は年平均5%を超えているものの、アジア全体で伸びる旅客需要の取り込みにやや劣後しています。特に成田空港では、2017年の国際線乗継旅客数が前年比17%減、2018年は7%減となっています。

これまで、首都圏空港容量の拡大に向けた成田空港B滑走路の2,500m化および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、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を段階的に進めてきました。

2014年春に実施された羽田空港の増枠により、発着回数は44.7万回にまで増加しました。加えて、成田空港も2015年3月末に発着回数を30万回に拡大し、羽田空港と成田空港を合わせた首都圏空港としての発着回数は、74.7万回にまで引き上げられました。

そして、2020年春からは羽田新飛行経路の運用が開始され、発着回数は年間4万回拡大し約49万回となりました。

成田空港では地元への騒音などの配慮から離着陸制限（カーフェュー）が23時から翌朝6時までと定められていましたが、高速離脱誘導路の供用が2019年12月にはじまり、2020年3月から夜間飛行制限は1時間延長され午前0時までとなり、発着回数は年間約4万回増の約34万回となりました。

## 「首都圏空港の機能強化策」と「落下物対策総合パッケージ」

交通政策審議会航空分科会のもとに2014年6月に設置された「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）で検討された「首都圏空港の機能強化策」では、最も需要が低い場合でも2020年代半ばには羽田・成田の両空港を合わせて約83万回という現状の発着枠では発着容量が不足すると予測に基づき、2020年を境とする2つの時間軸に分けて技術的な選択肢が提示されました。<sup>※16</sup>

羽田空港では「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」等の準備を進めてきた結果、2020年に年間約49万回の発着が可能となりました。また、成田空港でも、「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、発着回数は約4万回増の約34万回となり、いずれの空港においても、既存の空港機能を最大限に活用した発着容量の拡大を実現しました。発着容量拡大に伴い、2016年7月には「環境影響等に配慮した方策」として、飛行経路案の一部修正に加えて、低騒音機の導入促進に向けた着陸料体系の見直し、防音工事に関する基準の見直しなどが示されました。また、安全対策として、2018年3月に「落下物対策総合パッケージ」<sup>※17</sup>がとりまとめられました。国は、飛行経路の見直しについて、これまで関係自治体と協議を行うとともに、より多くの住民に幅広い理解が得られるよう対話形式での説明会を継続的に開催してきました。2019年8月からは、新たな騒音対策等を盛り込んだ「羽田空港機能強化に向けた追加対策」について、住民への丁寧な説明等を行い、2020年3月29日から新飛行経路の運用を開始しました。その後、関係自治体からの要望を背景に、「羽田新経路の固定化回避に係る技術の方策検討会」が設置され、今後取り得る選択肢について議論されています。

一方、2020年以降について、国は需要予測の見直しに取り組んでいます。2020年以降の強化策について羽田空港は、滑走路の増設という技術の方策を除き、依然として明確になっていませんが、成田空港については、千葉県・周辺自治体・成田空港会社・国土交通省による「成田空港に関する四者協議会」において、B滑走路延伸や第3滑走路増設等が提案・合意され、2020年1月に国が空港施設の変更を許可し、2028年度末の共用開始に向けて、機能強化が図られます。第3滑走路の増設が実現すれば、その他の方策と合わせ、成田空港の発着回数は50万回となる見込みです。<sup>※18</sup>

## 【参考資料】

※16 首都圏空港の更なる機能強化 (p.82)

※17 落下物対策総合パッケージ (p.82)

※18 成田空港の更なる機能強化 (p.83)

## 提 言

## 首都圏空港機能強化の重要性

2020年、COVID-19の拡大を防ぐ水際対策の強化により、世界的に航空需要は蒸発し、訪日外国人旅行者数は激減しました。そのような中でも、「明日の日本を支える観光ビジョン」で示された2030年に訪日外国人旅行者数6,000万人という目標は堅持されています。コロナ収束後の需要回復期を見据えれば、日本での外国人旅行者の受け入れに航空関連産業が果たす役割は大きく、航空需要の増加が産業の基盤強化、発展につながるという考えのもと、アジア域内の国際ハブ空港間の覇権争いが激化している現状等から、首都圏空港の機能強化は国の最重要課題のひとつとして着実かつ早期に実現すべきと考えます。

## 2020年までの施策のフォローアップ

効率的な飛行経路の設定による首都圏上空の空域活用や成田空港の運用時間の拡大は、空港容量の拡大にとって重要な方策です。「環境影響等に配慮した方策」に加えて、「落下物対策総合パッケージ」で示した対応策や、新飛行経路における騒音や落下物に関する情報、新飛行経路の固定化回避に向けた技術的検討の状況等、地元住民・自治体の理解促進が図られるよう、丁寧な対話と十分な情報提供が行われてきましたが、今後も具体的な運用後の状況について、航空事業者と連携し、官民一体で地域住民の理解促進に

向けた定期的な情報発信を行うことが重要です。今後はワクチン接種が徐々に進み、航空需要も段階的に回復し、新飛行経路を通過する航空交通量も増加することが想定されることから、地元住民への丁寧な対応が求められます。

また、訪日外国人旅行者数の目標の達成に向け、国は、現行の首都圏空港の機能強化策および関空・中部等の国際拠点空港を含めた各空港の容量を最大限活用することにより、対応可能であると試算していますが、短期的にはCOVID-19で落ち込んだ航空需要を早期に回復させる必要があり、その後は空港を中心とした人材確保の強化を含む空港受入環境の体制構築や、空港内の施設面における省力化・自動化に資する航空イノベーションの早期実現等を通じて、ボトルネックの解消を図る必要があります。

## 2020年以降の拡大に向けた検討

今後の新たな空港整備は原則必要なく、個別空港への投資は慎重に検討すべきだと考えます。仮に需要が逼迫する場合でも、管制処理能力の向上による発着容量の拡大等、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。技術検討小委員会では2020年以降の施策として、羽田・成田ともに新たな滑走路の整備が検討され、成田空港では、B滑走路延伸とC滑走路建設による機能強化を図ることが決定しました。滑走路増設に伴う新ターミナルや貨物施設については、利用者利便の追求だけでなく働くものの生産性向上の観点からも現状の課題への抜本的な対応を図る

べきです。

羽田空港の更なる需要拡大が見込まれる場合、地元住民や関係者等への丁寧な説明を前提に、新飛行経路の使用可能時間帯の拡大など、既存ストックの更なる有効活用を検討する必要があります。なお、現状のまま滑走路を増設しても滑走路の処理能力の増大は見込めないため、新たな滑走路の整備が必要となる場合には技術的な検証を十分に行うべきです。加えて、予算規模が莫大になることが想定されることから、国民全体で首都圏空港機能強化の必要性を共有し、国益を担う国家プロジェクトとして純粋一般財源の積極的な投入を検討すべきです。

また、あらゆる検討の前提となる需要予測に関しては、COVID-19の影響からの航空需要の回復状況や、今後の訪日外国人旅行者の推移等の新たな観点も加え、国は改めて日本全国の空港の活用を前提とした検討を行うべきです。

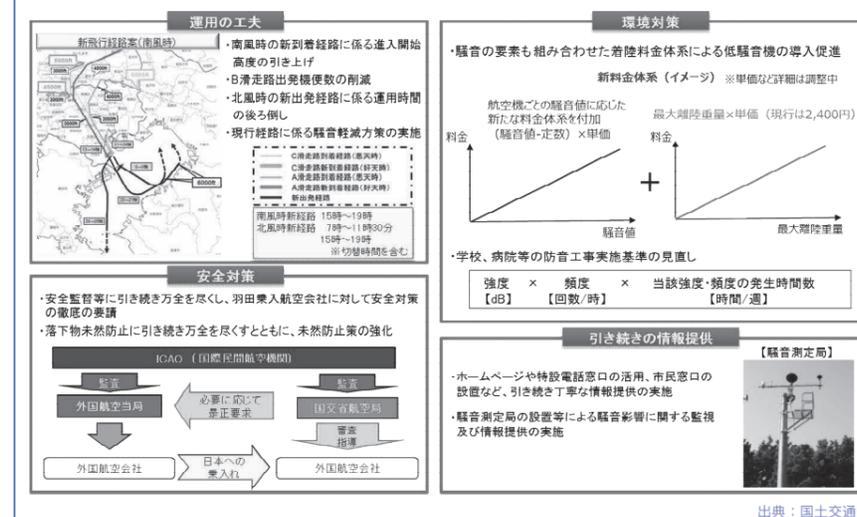
## 拡大後の首都圏空港容量の活用について

競争力のある首都圏空港機能の実現には、大前提として国際航空ネットワークの充実が求められ、単なる容量拡大ではなく、路線開設に向けた環境整備が必要です。具体的には、発着枠のピーク時間帯の強化を可能とする容量の拡大が必要です。そのためには、羽田と成田が強みを活かしながらともに発展し得る施策が重要です。加えて未就航の国・都市への路線開設や低騒音機の使用、羽田空港の深夜早朝枠の使用に対するインセンティブの付与などが考えられます。

また、アジアの主要空港では、乗継旅客を着実に取り込み、直行便の需要だけでは採算が合わない路線の就航を可能にしてきたと考えられることから、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に加えて、乗継旅客への短期滞在旅行の提供等を行い、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取り組みを加速する必要があります。

さらに、内陸乗継の利便性向上も重要です。ターミナル間の移動による利用者のストレス軽減や、首都圏空港間のアクセスの充実など、空港会社やアクセス事業者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。

## 羽田空港機能強化に係る環境影響等に配慮した方策



## Part 1 航空行政、空港整備と財源

## [5] 離島・地方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て国は積極的に支援するとともに、路線収支損失分の全額を補助すべき
- 国は系列を超えた地域航空へ予算を含めた支援をおこなうべき
- 既存の地方航空ネットワークを活用した訪日誘客を強化すべき

## 現状と課題

日本における  
路線維持・撤退の変遷

産業の健全な発展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、航空会社の判断に委ねられることになりました。2013年12月に公布・施行された交通政策基本法は、国民生活や経済活動の基盤である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具体的事項を定め、国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにし、総合的・計画的に施策を推進することで、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）に対しては、維持に関わるルールが必要です。特に離島航空路線は、離島住民の生活インフラとして不可欠なものであり、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。

地方観光の活性化に資する  
地方路線

2030年の訪日外国人旅行者数6,000万人という目標達成に向けて、首都圏空港をハブ空港とした地方への路線や地方間を結ぶ路線の維持・充実の必要性が従前以上に高まっています。

地方発着の国際線就航による訪日誘客促進に向け、2017年7月に全国27の空港が「訪日誘客支援空港」に認定されました。当該空港には、新規就航・増便の支援策として国際線の着陸料軽減や補助等が実施され、有識者によるフォローアップ評価の結果に基づき、認定区分や補助割合など支援の見直しが検討される

こととなっています。地方空港における国際線就航促進策が進む一方で、既存の地方の国内線ネットワークを活用した訪日誘客の活性化に向けた仕組みも、より一層充実する必要があります。

## 路線採算性を重視する航空会社

航空業界は、LCC参入の本格化、整備新幹線の延伸等、厳しい競争環境に加えて、為替や原油市況等の外部環境に影響を受ける事業構造であり、各社とも採算性を重視して路線改廃を検討せざるを得ない状況にあります。地方自治体を中心に路線維持を求める声が強い中、2010年度まで地方間を結ぶ路線は減少傾向でした。近年、路線縮小には一定の歯止めが掛かっていますが、COVID-19により各社の業績が悪化し、国内線の需給適合の一層の推進が予想される中、地方路線の維持は重要な課題となっています。

離島・地方路線維持関連制度の  
検討・実施状況

2013年7月報告の「基本政策部会の中間とりまとめ」では、路線維持について、「今後は国として、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」とされ、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）が創設されました。

また、地方航空路線の生活基盤としての維持、及び観光立国に果たす役割への期待が高まる一方で、取り巻く課題が多岐にわたることから、2016年6月に「持続可能な地域航空のあり方に関する研究会」が設置されました。研究会では、北海道及び九州離島路線を担う5社を念頭に議論が進められ、2019年12月、九州地域における系列を超えた協業を促進するため、ANA・JAL・AMX・ORC・JACの5社を構成員とする地域航

空サービスアライアンス有限責任事業組合（EASLLP）が設立されました。<sup>※19</sup>

しかし、国は協業メリットを早期に出すための指導・監督という立場であり、LLPへの関与は限定的です。離島航空路線と同水準である予算措置、国や自治体の制度面での積極的な支援は今後の課題です。あわせて、北海道における協業に関しては、実務者研究会の取りまとめと九州地区の成果を踏まえ、今後検討されることとなっています。

## 離島航空路運航費補助制度

支援パッケージでは、離島航空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」の拡充が定められています。本制度は段階的に拡充されており、航空連合が主張した一般財源化は前進しましたが、路線収支損失分の全額補助とはなっていません。加えて、対象路線は、経常損失が見込まれる路線のうち、最も日常拠点性を有する路線1路線に限定されており、収支改善への寄与は限定的です。（2019年度実績：対象路線14路線、補助額4.2億円）

離島路線は旅客需要が小さく、国や自治体からの補助金なしでは運航の継続が極めて難しく、また、COVID-19の影響で、更に収支が悪化し、これまで以上に厳しい状況が当面続く見通しです。

## 離島路線以外の地方路線

離島以外の条件不利地域に対する支援として、発地着地両側の地域連携を強化するべく、「地方航空路線活性化プラットフォーム事業」（以下、プラットフォーム事業）が創設され、2017年度より2路線を対象に、3年間の実証調査が行われ、その検証結果は、関係者で共有、ならびにホームページ等で広く共有されています。

一方、北海道では、鉄道網において今後の維持・存続が困難な路線が公表され、広大な地域における住民の生活インフラを、航空も含めてどのように確保すべきかが重要なテーマになりつつあります。

## 【参考資料】

※19 地域航空の担い手のあり方に係る実務者協議会（p.83）

## 提 言

## 路線選定に対する基本的な考え

航空路線の維持、撤退、開設は、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を前提としつつも、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、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、選定には、公正かつ透明なプロセスが必要です。

重要な移動手段であることや、緊急医療や救命の観点をふまえ、政策路線は「離島生活路線」に限定すべきと考えます。また、航空会社の内部補助ではなく、ナショナルミニマムの観点から、国の責任で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、「支援パッケージ」では地域公共交通確保維持改善事業の拡充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。離島路線が住民の生活と生命に関わる重要な移動手段であることを踏まえ、現行制度が路線収支改善に向けた関係当事者へのインセンティブとして十分機能しているか点検し、COVID-19によって深刻さが増している収支状況も踏まえ、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早期に構築する必要があります。

持続可能な地域航空の  
あり方について

「持続可能な地域航空のあり方に関する研究会」で示された地域航空維持に対する危機感は理解できます。今後LLPによる系列を超えた協業が進む中、多岐にわたる関係者間での十分な調整を行い、安全を最優先にした安定的な体制構築に向け、引き続き丁寧な議論が必要です。当事者間で、意義・目的を十分に共有し、

雇用の確保を大前提に、実現可能な手段について徹底した議論を尽くすべきです。その上で、関係する自治体と丁寧な協議を進め、理解が得られるよう取り組む必要があります。

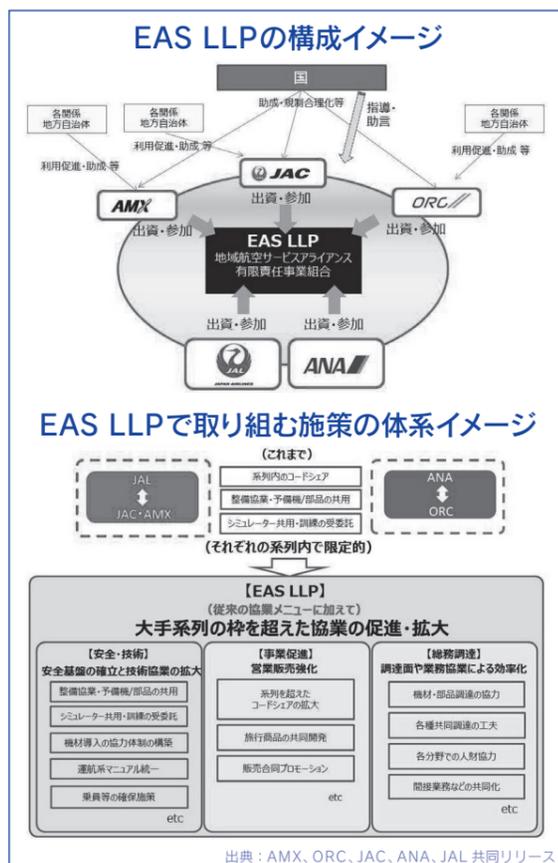
また、機材の統一化や、部品の共同調達、乗員・整備の協業のあり方など、LLPのメリットを活かした徹底的な効率化が重要です。一方、事業者の経営状況は厳しく、新たな投資が難しい状況の中、国は協業メリットを早期に最大化すべく、予算の確保や制度の見直しなどの観点でも積極的に支援し、協業の事業環境を整備すべきと考えます。

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

住民の利便性向上や地域振興等を目的とする、地方の要請が強い路線については、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、路線維持に必要な運航費補助等の支援措置は、地域への経済効果を考慮すれば、要請元である地方自治体による負担が基本と考えます。また、自治体を主体とし、地域での人流・物流が持続的に活性化する需要喚起・利用促進策が必要です。

「プラットフォーム事業」では、地方路線の維持・拡充のため、地域の多様な関係者の主体的な取り組みと地域間の連携を重視しています。路線維持には地方の主体性が重要であり、国がその取り組みを支援し、全国に共有を図る点で評価できると考えます。プラットフォーム事業は2019年度で終了しましたが、今後も地方を主体とする活性化の取り組みを制度として恒久化すべきと考えます。

また、2030年に向けて、地方空港と海外を直接結ぶ路線だけでなく、首都圏空港を経由した既存の豊富な地方航空ネットワークを活かした誘客を進めていくべきです。持続可能な地方航空ネットワークの構築や、地方創生の観点からも、訪日需要獲得による観光振興をはじめ、空港整備や感染症拡大防止に向けた衛生



対策等、他の政策と合わせて、路線維持・拡充に向けた国・自治体による支援の重要性は一層高まっています。地方主体による需要喚起策など、国・自治体・事業者がより一体となって、COVID-19の影響で落ち込んだ需要の回復や、持続可能な地方航空ネットワークの維持・運営に取り組む必要があります。

一方で、離島路線とは異なるものの、北海道内については、代替手段が限られることから航空路線の必要性が高まる可能性があります。その際は、公共性を重視する観点から国や地方自治体、事業者が一体となって事業が継続できる体制や仕組みなどを事前に十分に検討する必要があります。

## 路線維持のための環境整備

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、様々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、政府の沖縄振興策である航空機燃料税の軽減等の沖縄路線への支援措置は恒久的な措置とすべきです。

## Part 1 航空行政、空港整備と財源

## 【6】航空関連産業を支える人材の確保、育成、定着

- 航空関連産業の基盤を支える雇用を維持すべき
- 航空イノベーションによる圧倒的な生産性向上と適正な規制の見直しによって、産業における新しい働き方による人材の確保、育成、定着を進めるべき

## 現状と課題

## 航空需要の変化

現在、COVID-19の影響を受け、世界的に航空需要が急減していますが、訪日需要が旺盛であったコロナ禍前は、特に地方空港の空港旅客係員やグランドハンドリングスタッフ等の人材不足が顕在化しており、需要回復に向けては操縦士や整備士を含め、同様の事象が懸念されます。外国航空会社は、日本に独自の空港ハンドリングの体制がないことに加え、LCCも外部委託する傾向にあることから、COVID-19収束後の航空会社の復便には、既存の空港ハンドリング会社が受入体制を再構築する必要があります。特にLCCは人手が多くかかる傾向にあり、既存各社での要員確保、生産量の拡大にあわせた体制の構築が一層求められます。

## 乗員政策等検討合同小委員会

日本の主要航空会社における操縦士・整備士の年齢構成を見ると、現状は40～50代に分布が偏っています。2030年頃にこれらの層が大量退職する時代を迎え、新たな人材が安定的に供給されなければ、中長期的に深刻な人材不足となる恐れがあります。国土交通省は「基本政策部会とりまとめ」でこの課題認識を示し、有識者による「乗員政策等検討合同小委員会」や、産官学による「航空機操縦士養成連絡協議会」、「航空機整備士・製造技術者養成連絡協議会」を中心に、各ワーキンググループで検討が継続されています。諸外国では、日本よりも短期間でライセンスを取得できる訓練方式が導入されていますが、操縦士の育成に時間を要する日本の現状は大きく変わっていません。また、外国で取得したライセンスの日本での書き換えを実施する訓練に、多くの

時間を費やしている現状もあります。整備士の育成については、一等航空整備士のより効率的な資格取得を目指した取り組みとして、指定養成施設の新たな枠組みの検討が進められています。

## コロナ禍における雇用確保に向けた取り組み

航空関連産業は、ここ数年続いてきた訪日需要急増への対応や、国内外の人流、物流を支えるため、積極的に人材確保を進めてきましたが、COVID-19による航空需要の減退により、足元の業務量は一時的に減少しています。<sup>※20</sup>

非常に厳しい経営状況の中、労働集約型である航空関連産業において、公共交通として航空ネットワークを維持し、コロナ収束後の航空需要の回復期を支える人材の確保は極めて重要です。そのため、多くの事業者は、人件費抑制施策を含む徹底したコスト削減を実施するとともに、国の助成を活用した一時帰休や在籍型出向の活用等、雇用維持のためにあらゆる自助努力を行っています。

## 中長期的な視点での産業全体の人材の不足

コロナ禍以前は、操縦士・整備士以外にも、空港や貨物のフロントラインを支える人材を中心に、人材の確保、育成、定着に課題がありました。

各社で様々な対策を講じましたが、地方空港では、地上業務を受託できず、一部の外航が就航できないなど、運航に影響が生じました。こうした実情に対し、「明日の日本を支える観光ビジョン」では、「地方空港のゲートウェイ機能強化とLCC就航促進」に向け、グランドハンドリング要員の機動的配置を可能にする基準の柔軟化に取り組むことが示され、国は、空港間で地上業務を応援しやすい制度のあり方として、港内免許の取得手

続きの簡素化や車両運転免許の基準の緩和を目的とした規定の改定を行いました。また、2020年2月には「グランドハンドリング アクションプラン」<sup>※21</sup>が策定されるとともに、保安検査員についても同年4月に人材確保・育成を図るための対策がとりまとめられ、関係者間の相互の理解と協働を推進することで、保安対策を強化するとしています。

## 外国人材の活用と航空イノベーションの推進の課題

2019年4月より改正入管難民法が施行され、航空分野では空港グランドハンドリング及び航空機整備を対象に制度開始から5年後までの累計で最大2,200名を上限に特定技能1号の外国人材の受け入れを国が決定しました。2020年度までに、整備8名・グランドハンドリング293名が合格しましたが、COVID-19に対する水際対策強化のために入国が制限されており、実際に就労している外国人材は、一部にとどまっています。

また、人手不足等の課題に対応しつつ、世界最高水準の旅客サービスを実現するため、先端技術・システムの活用によるイノベーションの推進を図ることを目的として、2018年に「航空イノベーション推進官民連絡会」が設置され、これまで3回開催されています。

連絡会では、FAST TRAVELの推進や、地上支援業務の省力化・自動化の実現に官民が連携して取り組むこととしています。2019年度は、トーイングトラクター自動走行の実証実験を通じて、自動運転レベル3相当の技術的検証に一定の目的が立ち、空港内における自動運転レベル4相当の導入目標を2030年から2025年に前倒しすることとなりました。<sup>※22</sup>

加えて、顔認証機器の導入やOne IDの導入等、官民連携でイノベーションを推進し、利用者の利便性や係員の生産性を考慮した取り組みが進められています。一方、事業者は厳しい経営環境を背景に、予定していた投資の先送りや中止に追い込まれています。

## 【参考資料】

※20 航空利用者の推移、航空会社の業績 (p.84)

※21 グランドハンドリング アクションプラン (概観) (p.85)

※22 自動運転のレベル分け (p.85)

## 提 言

## 航空関連産業の雇用維持

COVID-19による急激な航空需要の減退により、航空関連産業の雇用への影響も懸念されます。産業の基盤である雇用を維持、確保しなければ、公共交通としての路線の維持はもちろん、COVID-19収束後に観光先進国の実現をめざすうえでボトルネックとなるリスクがあります。国も雇用調整助成金の特例措置の延長や産業雇用安定助成金の創設など、雇用維持のための支援を講じていますが、今後の航空需要の回復状況を見極めたうえで、期間の延長やより使いやすい制度への変更など柔軟に対応すべきです。また、コロナ禍での経験を糧として、将来のイベントリスクに備えることも重要です。具体的には、雇用維持のための制度や取り組みを振り返り、航空関連産業独自の雇用維持のあり方や制度を検討していくべきと考えます。

## 乗員政策等検討合同小委員会のとりまとめ

操縦士や整備士の育成に行政が課題認識を持ち、対策の方向性が示されたことは一定程度評価できると考えます。一方、具体化に向けた検討には事業者も含まれていますが、今後は働くものの意見も十分に考慮し、職場の実態をより正確に把握した上で官民が一体となって推進すべきと考えます。

具体的には、操縦士の訓練スキームの変更の検討や、外国ライセンスの日本での書き換えについて、実態に即した見直しを行うとともに、将来的には外国航空当局とのBASAの適用範囲拡大等の検討も必要です。また、整備士の資格制度のあり方や業務範囲、養成スキームの見直しは継続的な検討が必要です。本邦航空整備士資格者の有効活用に関わる各種取り組みに加え、外国政府が発行した整備士資格を保有する外国人材についても、確認主任者基準に関わる有資格整備士の同等認定など、さらなる有効活用に向けた検討が必要と考えます。

製造技術者に係る認定制度の創設、整備士・製造技術者の資格制度や養成のあり方の検討は「中長期的な対策」とされていますが、早期に具体的な施策を實行

すべきです。

## 航空関連産業で働くことの魅力の向上と発信

幅広く志願者を募るには、若年層に航空業界で働くことへの関心を促すことが重要であり、関心を高めるためのキャンペーンや航空関連の職業紹介サイト「skyworks」の内容充実、情報発信等の継続が有効です。また、新規採用が抑制されていますが、航空専門学校等と連携し、各種イベントを定期的、継続的に開催していく必要があります。航空連合も、ホームページにインタビュー記事や動画を掲載し、SNSの活用やメディアへの広報を通じて魅力を発信するとともに、航空関連産業への関心を高めるイベントを開催しています。また、人材育成の充実や労働条件の維持・向上、働きやすい環境整備等も重要です。

## 官民が連携した環境整備

中長期的な人材不足については国も課題認識を持っており、官民が連携してグランドハンドリングや保安検査の人材確保や生産性向上、構造改革を進める動きが始まっています。

人材不足の根幹となっている処遇や環境改善には投資が必要であり、事業者間で人材や環境整備への投資に極端な差が生じることのないよう、国がリーダーシップを発揮して取り組みを後押しする必要があります。具体的には、グランドハンドリングアクションプランの各施策のKPI達成に向けた進捗を国が定期的に確認し、ボトルネックとなり得る可能性を早期に発見・対処できる体制を構築すべきです。また、グラハン事業者による業界団体の設立も視野に、官民のさらなる連携強化を図ることが重要です。

また、外国人材の受け入れについては、航空連合としても、その必要性を認識しています。一方で、日本人と外国人の双方が安心・安全に暮らせるよう医療や住宅環境、相談窓口の設置など、生活環境や受け入れ体制の整備を官民連携のもとで早急に進める必要があります。

また、業務面では、コミュニケーションや教育等、必要なサポートを実施する必要があります。また、空港によっては日本語のみとなっている港内免許取得に係る試験に英語を加える等、制度運用や受け入れ資格

の課題を整理しつつ外国人材の能力を最大限にかける環境整備も必要です。

## 航空イノベーションによる「圧倒的な生産性向上」の実現

労働集約型である航空産業の特性上、航空需要の急増減に即座に人的リソースを適合させることは困難です。COVID-19による航空需要の急減により、固定費比率が高い航空産業の構造的な課題が浮き彫りとなったことを踏まえ、空港の安全性を担保した上でランプ内や施設面での自動化をこれまで以上に推進し、ポストコロナの需要回復期を見据えた航空イノベーションによる圧倒的な生産性向上が必要不可欠です。

加えて、一部の空港で検討されているグランドハンドリング機材等の地上設備の事業者間での共有は非常に有効であり、国が主導して全国の空港に早期に展開すべきです。イノベーション実現に向けた取り組みを加速させるうえでは、実証実験の範囲拡大等も検討すべきであり、組織体制強化や適切な予算確保も含めて、国がリードする必要があります。また、各事業者が投資の先送りや中止を判断している状況を踏まえ、予算措置の強化など、事業者の投資に対する国の後押しも検討すべきと考えます。

人手を多く要する作業への先進機器導入等、生産体制の効率化を実現するための実証実験等も率先して行うべきです。

## 産業全体の生産性向上に寄与する適正な規制や施設のあり方

既に資格を持ち、経験のある人材がいかに効率的、生産的に仕事をできるかという観点も重要です。特に産業全体に関わる規制等に関しては、技術の進歩や国際標準の動向も踏まえ、安全性を確保した上で適宜見直しを図っていくことが重要です。

さらなる生産性向上に向け、車両運転許可取得に係る講習や試験の見直しでは、一時的な支援者と異動者の両方を対象に見直すべきです。また、生産性向上を図る上で、空港施設の制約が阻害要因となる事例もあります。例えば、貨物上屋の分散化に起因する効率性や定時性等の課題に対しては、空港の整備方針の決定や運用方針の見直しに際して、空港で働くものの意見を踏まえ検討すべきです。