

## 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、国内線に複数の新規航空会社が参入しました。<sup>※1</sup>

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。

## 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。

## 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。

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（2022年4月に拡張）から、中部空港で2019年9月から供用されています。

## 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（2011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（2020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（2021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。

さらに、COVID-19の影響が続くなか、令和4年度（2022年度）についても、1キロリットルあたり13,000円に軽減する措置が図られています。<sup>※4</sup>

2013年6月の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對峙しながら、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いない。

▼新川浩嗣財務省主計局長への要請行動を実施（2022.8.23）



## 提 言

## 航空産業の発展と行政の役割

COVID-19拡大前、国は観光を基幹産業に成長させるという方針を掲げ、訪日外国人旅行客が大幅に伸びるなか、その大半の輸送を担う航空の重要性は大いに高まっていました。今後はCOVID-19の収束を見据え、あらためて航空政策と国家戦略との関連性を強化し、航空関連産業の再成長につなげていく必要があります。COVID-19への対応では、水際対策や雇用維持に関する施策などをはじめ、省庁横断的な検討が行われ、航空・空港の現場にも様々な影響を及ぼしましたが、国・地方自治体など関係者間の連携強化の重要性について、航空産業・航空行政として積極的に提言していく必要があります。

航空行政は、本来、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を図るべきであり、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。今後は、**次世代航空モビリティや持続可能な航空燃料(SAF)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、それらに応じた規制の見直しや、客観性のあるルールづくり、連携強化も重要**です。

特に混雑空港の発着枠配分は、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ことが必要です。

## 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**です。

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。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、**本邦航空会社は厳格な水際対策の影響を受け、世界的な需要回復に劣後していることも念頭に、当面の間は継続的な経済支援を実施し、国際競争力の維持を図るべき**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。航空会社は同方針に沿って計画を策定し、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、各社の裁量にて行われるべきです。世界的に見て厳格な水際対策が敷かれ、本邦航空会社の搭乗客数が大きく制限されていることは、経営の自由度が毀損されている状態といえ、航空会社の収益に大きな影響を及ぼしていることは否定できません。

2014年の「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については、過去10年で日本への参入促進に向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進められてきました。行政は引き続き、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。

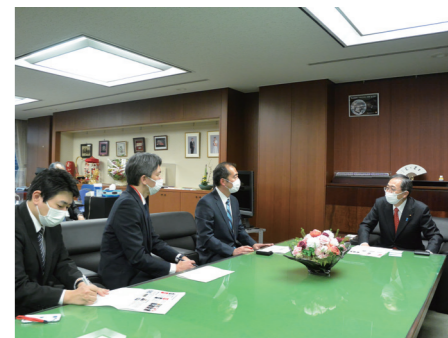
## 新たな負担に関する動向

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>※5</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が検討され、外務省も平成22年度（2010年度）から令和3年度（2021年度）まで12年連続で税制改正要望を提出していました。国際連帯税については、飢餓や貧困等の地球的規模の問題解決の財源として提起されていますが、必要性やその使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。また航空券への課税は、フランスや韓国等の例はあるものの、受益と負担の関係が不明確であり、観光を国の成長戦略に掲げていることにも矛盾します。航空連合として導入に強く反対するとともに今後の動向を注視していきます。加えて、CO<sub>2</sub>削減対策の一つである排出権取引制度やカーボンプレジットについても、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、施策の実効性確保につなげるべきです。

▼斉藤鉄夫国土交通大臣への要請行動を実施（2022.2.4）



## 【参考資料】

- ※1 「国内航空分野における規制緩和の経緯」・「45・47体制」(p.72)
- ※2 交通政策基本法案 (p.73)
- ※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.74)
- ※4 航空機燃料税の緊急的な軽減措置 (p.75)
- ※5 国際連帯税(航空券連帯税) (p.76)

## 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>※6</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。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。

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や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でした。しかし、日本国内には97もの空港があり、空港整備は概成したと言えるなか、空港政策の力点は「整備」から、既存空港を有効活用し、需要を拡大していく「運営」へシフトしており、財源のあり方も抜本的な見直しが課題といえます。

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

2016年に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」<sup>※7</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」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。

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、成田空港では夜間飛行制限の緩和実現に向けた整備や、滑走路延伸や増設が進んでいます。福岡空港では慢性的なピーク時混雑を抜本的に解消するため、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。2021年12月には、中部国際空港の将来構想が愛知県を中心に取りまとめられ、2027年度の供用開始に向けて、2本目の滑走路増設を目指すことが盛り込まれました。

## 特別会計の廃止と空港整備勘定に関わる具体的な動き

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。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、空港整備勘定については、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、一般会計と区分されることとなり、現在に至っています。

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、「(空港整備勘定は)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、

2013年6月に成立した「民活空港運営法」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。

令和2年度(2020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借入金<sup>※8</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、償還は取りやめられました。また、令和3年度(2021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。

さらにCOVID-19の影響が継続するなか、令和4年度(2022年度)予算では、約700億円規模の減免が措置されました。<sup>※9</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た財源が確保されており、令和3年度・4年度合わせて2,800億円あまりにのぼります。令和7年度(2025年度)から15年間をかけ、利息も含めた支払いが発生するため、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。また財務省は、この期間における空港使用料の増額を求めています。

現在の空港整備勘定は、用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、歳出入が長期的に硬直化し、合理的な配分が図られづらいというデメリットもあります。

## 航空需要予測手法の見直し

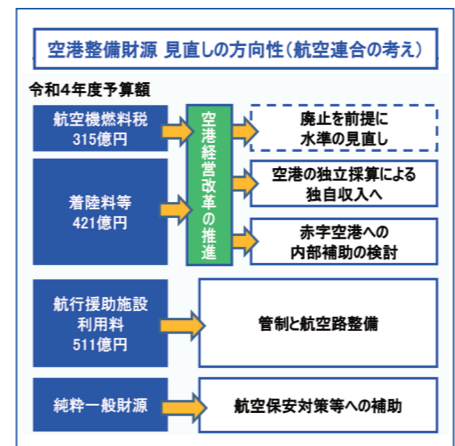
2010年5月の事業仕分けで、航空需要予測関連委託業務について、これまでの予測調査と実態の乖離について徹底的に分析し、結果を公表するよう判定されました。これを受け、翌年4月に分析結果と予測手法の改善策が示されましたが、乖離分析ができる資料が残っておらず、2002年度実施の北九州空港の事例のみによって策定された不十分なものでした。

## 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、空港整備勘定内での歳入と歳出の関係をいっそう透明化し、現在の約4,000億円という歳入規模を前提とした用途ではなく、徹底した歳出削減を行い、その分の公租公課を引き下げ、利用者還元を進めるべきです。

また、空港整備勘定のあり方は空港経営改革に大きく関係していることを踏まえて見直しを進めるべきです。空港民営化の推進により、独立採算となった空港が全国に拡大することは、空港整備勘定に依存しない空港運営につながりうるものです。空港整備勘定の歳入面では運営権対価分の増加と着陸料等の減少が、一方で、歳出面では当該空港分の維持費等の減少という変化が生じることとなります。その両面から、課題を時間軸で整理する必要があります。たとえば、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、民営化しない赤字の国・地方管理空港が残っていくため、空港整備勘定の内部補助機能が強まる可能性があります。また長期的には、令和7年度(2025年度)以降、コロナ禍で借り入れた財政投融资の返済が加わることとなりますが、羽田空港の拡張に係る借入金の単年度の償還金は徐々に減少していきます。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、歳出の適正化を図るとともに、空港整備勘定の抜本的見直しの工程を明示すべきです。

歳出削減にむけては、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、透明性を重視しつつ検討する。
- ②航空機燃料税については、2011年度以降の軽減措置に加え、現在さらに緊急措置が講じられているが、空港経営改革の推進やポストコロナの環境変化を踏まえ、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、関連財源の管轄および責任所在の明確化を図る。
- 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する。また、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。

## 空港インフラと純粋一般財源

日本が引き続き観光先進国を目指していくなか、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くことは明らかです。とりわけ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、空港アクセス整備も含めて、純粋一般財源の投入により賄われるべき

です。

一方、社会資本整備事業特別会計と同様に、空港整備勘定そのものが一般財源化された場合、用途に制限がなく歳出と歳入の関係が不明確となります。空港整備勘定のうち、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。一方、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おり、空港整備という本来の目的は既に果たした以上、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

今後の空港整備については、滑走路延長なども含めて、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て検討すべきであり、個別空港への投資は、慎重であるべきです。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。また中部空港の滑走路増設は、複数の需要シナリオのもと検討されており、開港当初の目的である完全24時間運用の実現についても一定の意義は見出せるものの、約200億円とされる事業費の財源については明確になっておらず、自治体負担や民間資金の活用を前提に進めるべきです。

## 【参考資料】

- ※6 社会資本整備事業特別会計 空港整備勘定 (p.77)
- ※7 「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.78)
- ※8 羽田空港の拡張に係る償還について (p.79)
- ※9 令和4年度国土交通省航空局関係予算決定概要 (p.80)

## 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
- 首都圏空港の民営化は、国の基幹インフラにおける公益性・公平性の観点から慎重に検討すべき

## 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開示をおこなう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年度以降の国管理空港の空港別収支試算結果が公表されるようになりました。国管理空港については、令和2年度(2020年度)分は2021年12月に公表され、また地方自治体管理空港についても約7割の空港で開示されています。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必要であり、企業会計の考え方の導入も含めた全ての空港の正確かつ早期の収支状況の把握・開示が課題です。<sup>※10</sup>

## 空港運営の現状

会社管理空港を除く空港では、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く、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た運営を行うことが課題となります。

## 「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。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期待されました。

## 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、平成30年度(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。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しました。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>※11</sup>

また、2021年9月に開催された政府の成長戦略会議「PPP/PFI等に関するワーキンググループ」では、羽田空港・成田空港を民営化した場合のメリットなどについて意見が交わされています。

国は、2019年に有識者による「空港コンセッション検証会議」を、さらに2021年～2022年にかけて「民間委託空港状況フォローアップ会議」を開催し、過去に取り組んだコンセッション案件を受けて目的の再整理を行うとともに、審査の簡略化や空港の脱炭素化・新技術対応の取り組みを促す工夫の導入、コロナ禍を踏まえた運営権対価の支払い方法の見直しなど、仕組みの改善策を取りまとめました。

## 空港満足度調査の実施

民間への運営権委託の見直し有無に関わらず、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、空港経営に活かすことは重要です。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。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るなど、利用者利便の向上に徐々に寄与していますが、2020年度以降はCOVID-19の影響により、十分な調査は実施されていません。

## 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。2014年の基本政策部会とりまとめに基づき、今後も公表のさらなる早期化を目指すべきです。**

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、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、

- ①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)を軽減する。
- ②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を維持・拡充する。
- ③空港利用者が増加し、非航空系収入(商業施設・駐車場等)が増収する。
- ④利用者負担軽減の原資が生み出される。という正のサイクルの確立が必要です。

また、既存概念にとらわれない施策により、旅客ターミナルビルにおける非航空系収入の拡大も重要です。

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により無駄が削減され、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。2021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施策」<sup>※12</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前年に続き示されましたが、国際線の需要が回復するまで継続して実施すべきです。

また、空港運営の民間事業者への委託において、コロナ禍のようなリスクは想定されておらず、「フォローアップ会議」取りまとめに基づき、国と民間事業者間の契約におけるリスク分担条項の追加など適切に対応していく必要があります。

## 空港経営改革のさらなる推進

**空港経営改革の推進は、地域活性化に貢献する重要政策ですが、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。** 関西空港におけるアフターコロナの訪日外国人旅客増加を見据えた空港の受け入れ体制の強化や、南紀白浜空港における地域を巻き込んだワーケーション推進など、**改革の好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新技術の導入による効率的な運営、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。

保安区域の入場規制緩和等、旅客や従業員の懸念解消と安全・保安の確保には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は、「フォローアップ会議」取りまとめに基づき、引き続き改善に取り組む必要があります。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。

さらに、満足度調査の十分な活用や、地方空港を中心に、安全性・生産性向上

や長く働くことのできる環境整備など、利用者利便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・連携が不可欠です。**

## 首都圏・関西圏の空港のあり方

成長戦略会議ワーキンググループにおける羽田空港・成田空港の民営化に関する議論については、運営権対価売却益による空港整備勘定の財政投融资返済や2空港統合による経営効率化などの観点で提起されていますが、**首都圏空港は日本の国益を担う最重要空港であり、ネットワーク維持など公益性の観点からも、民営化本来の目的に基づき、慎重に検討すべきです。**

関西圏の空港については、コンセッションの成果である空港整備勘定への依存からの脱却を踏まえ、引き続き、3空港の事業価値を高めていく方向で運営していくべきです。

## 恒常的な赤字空港への対応

あらゆる空港は独立した経営を目指し、効率的な運営を徹底すべきですが、自助努力のみで需要拡大を図ることが難しい場合は、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】

- ※10 空港別収支 2020年度(令和2年度)(p.81)
- ※11 空港運営の民間委託に関する実績と検討状況(p.82)
- ※12 コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援施策(p.82)

## 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の一つであり、地域住民の理解促進のための丁寧なフォローアップを継続的に行い、着実に進めるべき
- 需要予測を精査し、あらためて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年代半ば、2025年ごろの完成を目標とした第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、中国では、2019年9月に開業した北京首都第2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

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が段階的に進められてきました。

2014年6月、交通政策審議会航空分科会のもとに「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)が設置されました。本委員会で検討され

た「首都圏空港の機能強化策」によれば、羽田・成田の両空港を合わせた発着容量は、最も需要が低い場合でも、2020年代半ばには約83万回という当時の発着枠では不足すると予測され、これに基づき、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。

## ●羽田空港における取り組み

羽田空港では、2014年春に実施された増枠により、発着回数は44.7万回にまで増加しました。

2020年3月には、「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、年間約49万回の発着が可能となりました。

飛行経路の見直しについては、国が関係自治体と協議を行うとともに、2015年7月以降、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、さらに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、住民への説明を行い、2020年3月の新飛行経路運用開始につなげてきました。

しかしながら運用開始に相前後して、地域住民から国に対し、騒音に関する苦情、騒音被害による経路下の資産価値下落への懸念、落下物への不安などの問い合わせが、年間7,000件以上寄せられました。また、品川区、港区など経路下の複数区が、国に対して新飛行経路の固定化回避や騒音軽減、安全対策の徹底を要望しています(品川区2020年12月、港区2021年6月、渋谷区同10月)。

関係自治体からの要望を背景に、国は「羽田新経路の固定化回避に係る技術的方策検討会」を設置し、2021年8月の第

4回会議にて、今後取り得る選択肢として2つの着陸方式が選定されました。今後は、2022年を通じて各飛行方式に関するシミュレーション検証によって安全性評価が行われることとなっており、そののち基準の策定や運航ルールの調整が予定されています。

## ●成田空港における取り組み

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たことが、2015年3月に発着回数が30万回に拡大され、羽田空港と合わせた年間発着回数はこの時点で74.7万回に引き上げられました。その後、2019年12月に高速離脱誘導路の供用が始まり、さらに2020年3月からは夜間飛行制限が1時間延長され、午前0時までとなりました。管制機能の高度化等も実現させたことで、発着回数は年間約4万回増の約34万回となり、羽田空港と合わせて約83万回になりました。

また、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月には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大幅な機能強化が図られることになりました。これらが実現すれば、その他の方策と合わせ、成田空港の発着回数は年間50万回となる見込みで、その際の羽田空港と合わせた発着回数は年間約100万回に達する見込みです。

2022年9月には、成田空港会社が主体となり、空港の将来像に関する検討会を立ち上げることを発表しました。施設の老朽化や環境変化を踏まえ、3つに分かれた旅客ターミナルの集約や新たな貨物地区の整備、東京都心からのアクセス改善などについて議論し、2022年度内に中間取りまとめを目指すこととしています。

## 提 言

## 首都圏空港機能強化の重要性

2020年以降、COVID-19の水際対策の強化により、世界的に航空需要は蒸発し、2019年に3,188万人に達した訪日外国人旅行者数は、2021年実績で25万人と激減しました。「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、COVID-19収束のタイミングで再検討するとされていますが、今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引き続き重要です。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を国の最重要課題の一つとして、着実に実現すべき**と考えます。

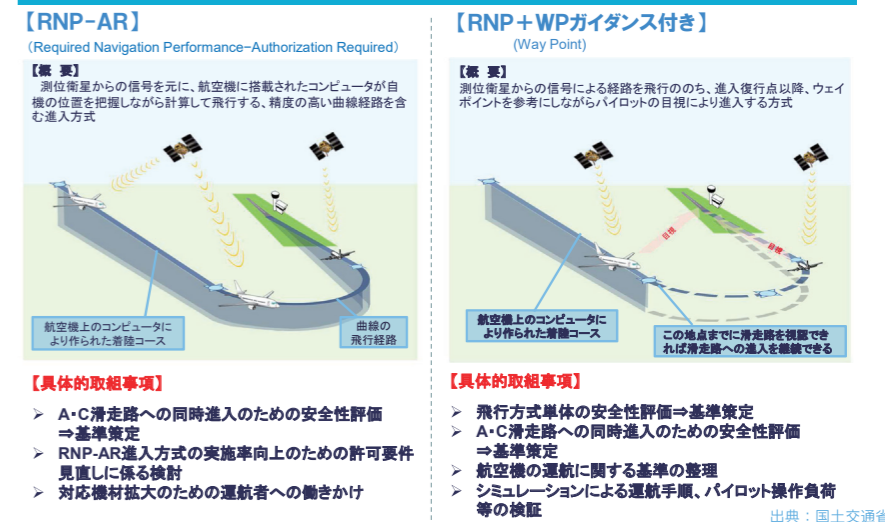
## 2020年までの施策のフォローアップ

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」<sup>\*13</sup>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。今後は航空需要が段階的に回復し、新飛行経路を通過する便も増加することが想定されることから、**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丁寧かつ継続的な情報発信を行うことが重要**です。

具体的な検討が進んでいる固定化回避に関する技術的方策については、新飛行経路そのものを見直す手段ではありません。それを踏まえた上で、安全面の確認やリスク管理を丁寧に行い、着実に進めるべきです。

また、COVID-19感染拡大前に定められた訪日外国人旅行者数の目標の達成について、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。COVID-19で落ち込んだ航空

## 羽田空港への導入可能性のある飛行方式 国土交通省



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。

また、成田空港の将来像に関する検討会では、ターミナル再編や第3滑走路整備による貨物上屋の再配置などについて議論するとされていますが、働くものの意見を丁寧に聞き、生産性向上に資する施設設計・配置とすべきです。

## 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**であると考えます。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。

羽田空港のさらなる需要拡大が見込まれる場合も同様であり、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、既存ストックのさらなる有効活用を前提とした検討を行う必要があります。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ため、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や目標等に関わる新たな観点も加え、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、羽田空港の深夜早期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、内際を含む乗継時間の更なる短縮、動線の改良によるストレス軽減、施設やサービスの充実、さらに首都圏空港間のアクセス改善に加えて、乗継旅客への短期滞在旅行の提供等により、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取り組みを加速する必要があります。

## 【参考資料】

※13 落下物対策総合パッケージ (p.83)

## 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の協業促進に向け、支援を強化すべき
- 新規路線開拓も含め、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（国家が国民に対して保障すべき、必要最低限の生活水準）の観点に基づく検討が求められます。

## 地方観光の活性化に資する地方路線

訪日外国人旅行者の増大に向けて、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づくりも課題と言えます。

## 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、「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>※14</sup>

設立から3年目を迎えるなか、機材の統一化や部品の共同調達、整備士養成、共同販促などの具体的な取り組みが徐々に進められています。協業体制の大きな到達点として、2022年度ウィンターダイヤからは各社間でのコードシェアが実施されます。一方、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への関与は限定的となっています。なお、北海道における協業に関しては、九州地区の成果を踏まえて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。（2020年度実績：対象路線14路線、補助額6.7億円）

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継続が極めて難しく、また、COVID-19の影響で、さらに収支が悪化し、これまで以上に厳しい状況となっています。

## 離島路線以外の地方路線

離島以外の地方路線に対する支援として、地方航空ネットワークの活性化に向けて、2022年度は、新規路線の開設を目指す自治体とエアラインとのマッチングの場を設定するなどの支援がおこなわれます。

一方、地方の人口減少・過疎化が進行するなか、鉄道網の維持・存続が重要な課題となっており、2016年の北海道を皮切りに、2022年には全国の赤字路線が公表され、今後は代替手段の検討について議論が本格化する見込みです。

## 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踏まえ、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べきです。**

## 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。LLPによる協業体制は、当初計画における検証年度である3年目を迎えており、これまでの成果を明らかにしたうえで、4年目の評価年度において、将来的な体制面における検討を深める必要があります。LLPに

よる系列を超えた協業メリットを持続化・最大化し、地域航空のあり方を明らかにするためには、国としてのリーダーシップが不可欠であり、国は今後の評価議論を積極的にリードするとともに、航空機導入や需要喚起に関わるさらなる予算の充実や規制緩和にも積極的に取り組み、地域航空の持続可能性を高める事業環境を整備すべきと考えます。

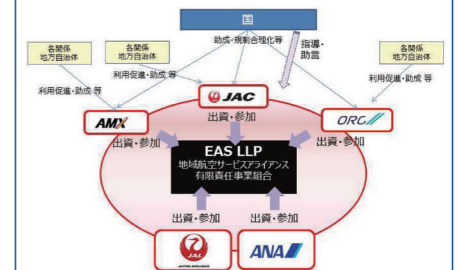
## 離島生活路線以外の地方路線の活性化に向けた仕組みづくり

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される需要喚起・利用促進策が必要です。

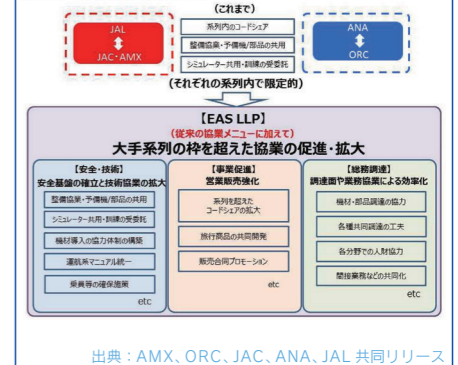
2017年度より3年間実証調査が行われた「プラットフォーム事業」では、地方路線の維持・拡充のため、地域の多様な関係者の主体的な取り組みと地域間の連携が重視されました。2022年度には、新規路線の開設を目指す自治体とエアラインとのマッチングの場を設定するなど、支援が検討されていますが、その場においても、地方の主体的な取り組みを、国が積極的に支援していくべきです。

また、**訪日誘客の拡大に向けては、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取り組みを進めていくべきです。**加えて、**地域間を接続するネットワークの新規開設も含めて検討し、国内需要も含めた更なる需要創出につなげるべきです。**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。

## EAS LLPの構成イメージ



## EAS LLPで取り組む施策の体系イメージ



出典：AMX、ORC、JAC、ANA、JAL 共同リリース

一方で、離島路線とは異なるものの、地方鉄道網の維持が全国的に重要な課題となっています。とりわけ北海道内については代替手段に限られることから、航空路線の必要性が高まる可能性があります。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、離島路線における政策対応も参考にしながら、早期に検討する必要があると考えます。また、地方鉄道網の課題は、メディアを通じて広く世論喚起がなされており、離島路線や地域航空のあり方についても大いに参考にすべきです。

## 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。

## 【参考資料】

※14 地域航空の担い手のあり方に係る実務者協議会（p.83）

## 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の確保を最優先課題とすべき
- グランドハンドリング職種における特定最低賃金の適用を検討すべき
- 航空イノベーションや適正な規制緩和による「圧倒的な生産性向上」によって、処遇を含めた産業の魅力向上を実現し、人材の確保、育成、定着を進めるべき

## 現状と課題

## COVID-19の影響による人材確保の課題

訪日需要が旺盛であったCOVID-19感染拡大前は、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、今後の需要回復期においては、操縦士や整備士を含め、産業を支えるあらゆる分野で、人材の確保が急務です。すでに欧米諸国では、現場の人手不足から減便を余儀なくされるといった影響が生じており、日本において同様の事態とならないよう、短期的な視点も含めて対策が急がれます。

一方で、各事業者の財務状況は著しく毀損しており、各社は人件費抑制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休業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。これに対し、国は、雇用調整助成金の特例措置延長や産業雇用安定助成金の創設をはじめ、各社の事業存続に資する経済的な支援を継続的に実施しています。産業雇用安定助成金については他の産業と比較しても突出した利用状況となっており、雇用維持の重要な手段となっていますが、雇用調整助成金については、多額の助成の実施が長期にわたるなか、財源の枯渇が現実的な課題となっています。

この間、航空関連産業は外的要因に起因したイベントリスクに脆弱であることが改めて浮き彫りになり、産業で働く仲間の離職が続いているほか、航空専門学校が定員割れを起こすなど、航空関連産業で働く魅力が相対的に低下している危機的な状況です。

## 航空産業の人材不足に関する議論経緯

2014年6月、国土交通省「交通政策審議会航空分科会」基本政策部会取りまとめにおいて、操縦士・整備士に関し、新たな人材が安定的に供給されなければ、2030年ごろにそれらの職種において大量退職時代を迎えることとなり、中長期的に深刻な人材不足となる恐れがあることが指摘されました。

これを受け、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」を中心に検討が行われ、「操縦士・整備士の養成・確保策」として「航空大学校における操縦士の養成規模拡大」「整備士資格の制度・運用の見直し」「若年層の関心を高める取り組み」など9項目の取り組みが実施されました。

また、2020年1月には「グランドハンドリングアクションプラン」<sup>※15,16</sup>が策定され、「人材の確保、教育の強化」「資機材の共通化等による生産性の向上」「グランドハンドリング業界の構造改革」という3つの柱で取り組みが進められています。これに基づき、福岡空港ではスポットの柔軟な運用やGSEの共用化、ゲート端末の共通化などが行われています。

さらに同年4月には、「保安検査の高度化等に係るとりまとめ」が発表され、保安検査員の人材確保・育成を図るための対策として「労働環境改善」「処遇改善・人材確保」「検査能力・効率性の向上」「旅客への働きかけ」という4つの柱に基づき、今後関係者間で速やかに取り組むことが示されました。

## 航空イノベーション推進の課題

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」が設置されました。

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。<sup>※17</sup>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途が立ち、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>※18</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COVID-19の影響による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。

## 外国人材の活用

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。2021年度までに、整備8名・グランドハンドリング406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、グラハン分野で30名程度と、一部にとどまっています。

▼航空機の牽引・移動にリモートコントローラで操作可能な電動車両を使用（佐賀空港）



## 提 言

## 航空関連産業の雇用維持と労働条件も含めた魅力向上の必要性

**産業の基盤である雇用の維持、確保は最優先課題であり、この課題に適切に対応できなければ、公共交通としての路線の維持はもちろん、観光先進国の実現を目指すうえでボトルネックとなります。**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いうえで、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、将来のイベントリスクに備える観点では、独自の雇用保険制度を有する建設業なども参考に、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です。

航空関連産業は、過去から志望動機の強い学生に支えられ、採用競争力が比較的高いとされてきたものの、COVID-19により、処遇面や安定性・将来性に不安を感じるとの声も大きくなってきています。働くもののモチベーション向上のためにも、**産業一体となった生産性向上や労使の協力により、総合的に魅力を回復・向上させていく必要があります。**

## 「乗員政策等検討合同小委員会・最終とりまとめ」の進捗

操縦士や整備士の計画的な育成に向けては、働くものの意見も踏まえ、職場の実態を正確に把握した上で、官民一体で推進すべきです。

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て検討すべきです。

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実行すべきです。

## 働くものの労働条件改善

人材不足の根幹となっている労働条件改善には投資が必要です。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進捗について、国が定期的に確認し、課題に対して早期に対応できる体制を整備することや、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、国は地域別最低賃金の引き上げを推し進めていますが、**人材確保に特に課題があるグランドハンドリングなどにおいて、適正取引を推進するとともに、特定最低賃金の新設も検討すべきです。**

## 航空関連産業で働くことの魅力向上と発信

航空関連産業を目指す「きっかけ」となる場もさらに充実させる必要があります。職業紹介サイト「skyworks」は、コンテンツは充実している一方、サイトへの誘導に課題があります。

また高校や専門学校、大学などの各教育機関とはいっそう連携し、航空業界を目指す若者に向け、運航管理者、整備士等の専門的な教育を行うことや、現役で働いている仲間が講演を行ったりするなどの取り組みを強化すべきです。

航空連合としても、各種SNSの活用やメディアへの広報、イベントへの出展を強化し、産業の魅力の向上を発信していきます。

## 航空イノベーションによる「圧倒的な生産性向上」の実現

**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。**

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、かつ計画的に展開すべきです。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、実証実験の範囲拡大等も検討すべきであり、実験による現場の負担にも配慮しつつ、国がリードする必要があります。AIなど最新技術の活用は、生産体制の効率化につながるものとして、厳格な投資対効果の測定よりもアイデアとスピードを重視し、空港間で知見の共有も図りながら積極的に進めるべきです。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、予算措置の強化や規制緩和など、事業者の取り組みに対する国の後押しも積極化すべきです。

## 外国人材の活用

外国人材については、グランドハンドリングを中心に、現在も各空港で最前線の業務を支えているという実態があり、人手不足が喫緊の課題となるなか、現状の労働条件の低下を招かないよう留意しつつ、継続的に受け入れていく必要があります。

現在、航空分野には特定技能1号が適用されていますが、今後は、より専門性が高く、在留期間が長い同2号にも拡大するなど、受け入れ後の定着・活躍のためのさらなる環境整備が必要です。また、専門用語の多い航空業界において、業務習熟やコミュニケーションを図る上で言語の壁が高いとの指摘もあり、受け入れ元へのフォローを行うべきです。

具体的には、空港によって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活かせる環境整備も必要です。また生活面においても、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、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。

## 【参考資料】

- ※15 グランドハンドリングアクションプラン（概観）(p.84)
- ※16 空港の労働力不足に対応した取り組み(p.84)
- ※17 地上支援業務の省力化・自動化 (p.85)
- ※18 空港制限区域内における自動走行の実現に向けたスケジュール (p.86)