[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アフターコロナ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。[※1]

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」[※2]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）とりまとめ[※3]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。

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、当時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。

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、さらに、令和５年度からは航空ネットワークの維持と航空需要の回復・拡大にむけた機材投資を支援するため、令和９年度までの５か年にわたり減免措置が継続することになりました。[※4]

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ません。

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。

また、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ティング

オープンスカイの推進は国際的潮流ですが、**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（イコールフッティング）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すでにその役割を終えています。今回、令和９年度までの軽減措置が実現したことは前向きに評価できるものですが、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つつ、本則自体を段階的に引き下げていくことや、外国航空会社との負担格差を是正する方策について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、財務体質が大幅に劣化したことや、訪日需要の再拡大への対応が急務であることも念頭に、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の影響により、本邦航空会社の搭乗客数が大きく制限され、経営の自由度が毀損されましたが、今後、同様の問題が生じた際に繰り返すべきことではありません。

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[※5]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、航空業界のカーボンニュートラルに向けた持続可能な航空燃料（SAF）や経済的取引についても、イコールフッティングの維持が図られることが重要であり、今後の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。

空港業務の人材確保が喫緊の課題となるなか、2023年２月に開始された「持続的発展に向けた空港業務のあり方検討会」では、多数の事業者に加えて航空連合がヒアリング対象になり、同年６月の「中間とりまとめ」では多岐にわたる意見反映が実現しました。今後の進捗点検にあたっても、働くものの視点を十分に踏まえることで実効性を担保すべきです。

〔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 税率見直しの経緯（p.75）
※５　国際連帯税（航空券連帯税）（p.76）

[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
- ●空港全体の維持・管理に関する中長期計画を策定し、空港整備財源のあり方に関する議論を開始すべき
- ●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※6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、平時においては事業者の負担で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」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受入体制の構築に向けた空港整備のあり方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。約1,643億円に上る財源は、空港経営改革により確保されています。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、２本目の滑走路増設を目指すことが盛り込まれました。さらに2023年２月には、北九州空港において国際貨物輸送の拠点機能向上を図ることを目的に、滑走路を500m延伸することが決まりました。

なお、2022年に国が改定した国家安全保障戦略では、防衛力の抜本的強化を補完する一環として一般空港の整備を推進することが掲げられました。

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て現在に至っています。

2011年の「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※7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取りやめられました。

COVID-19の影響が継続するなか、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が減免され、続く令和４年度は約700億円、令和５年度も約500億円規模の継続措置が行われました。※8

一方、必要な事業を着実に推進するため、財政投融資を活用した財源が確保されており、令和３～５年度で合わせて約4,000億円にのぼります。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。

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、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。

提　言

空港整備財源の見直しの方向性

空港整備勘定は、国内の空港が概成していることを踏まえ、**事業者負担による財源のプール制の枠組みについては改め、勘定内での歳入と歳出の関係をより透明化し、現在の約4,000億円という歳入規模を前提とした使途ではなく歳出削減を徹底し、その分の公租公課を引き下げ、利用者に還元すべき**です。

今後の検討においては、空港整備勘定が空港経営改革に大きく関係していることを踏まえて進めるべきです。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が、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。令和７年度（2025年度）以降、コロナ禍で借り入れた財政投融資の返済が加わることになりますが、羽田空港の拡張に係る借入金を含む単年度の償還は令和22年（2040年）には終了となる計画です。特別会計に関する法律「空港整備勘定の廃止に伴う経過措置」では、空港整備勘定の借入金償還完了年度後の歳入・歳出や権利・義務は一般会計に継承されることとなっています。一方、空港の老朽化対策や防災対策、さらに空港で働くものの生産性や効率性も考慮した空港整備の必要性は高まっています。こうした状況を踏まえ、**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必要性や一般会計への継承の是非を含む、長期的な空港整備財源のあり方に関する議論を開始する必要**があります。

歳出削減にむけては、以下の視点が必要です。※9

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、現在の軽減措置終了後、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行った上で、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、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。このため、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なく、将来的にも特別会計に相当するもので維持する必要があります。

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。この観点で、今般決定した北九州空港の滑走路延伸は、国直轄事業として総事業費130億円の2/3を空港整備勘定から、1/3を地元自治体が拠出することが想定されるもので、着工後は歳出抑制に取り組むとともに、供用開始後の事後評価においても運営状況を厳しく精査すべきです。

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に関して、約150億円とされる事業費の財源は自治体負担や民間資金の活用を前提に進めるべきです。

また、東アジア情勢が不安定化するなか、国は防衛や国民の保護を理由として、四国や九州・沖縄等の一部空港の滑走路を延長するほか、駐機場の新設や誘導路の整備を検討するとしていますが、受益と負担の関係を踏まえれば、一般財源による予算措置とすべきです。

〔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　空港整備勘定における借入金償還額等の推移見込み（p.78）
- ※8　令和５年度国土交通省航空局関係予算決定概要（p.79）
- ※9　空港整備財源 見直しの方向性（航空連合の考え方）（p.81）

[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を開示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３年度（2021年度）分は2022年12月に公表され、※10また地方自治体管理空港についても６～７割の空港で開示されています。一方で、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・開示が引き続き課題となっています。

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。この法律では「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㈱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㈱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、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。加えて、新潟・大分・小松の各空港について、各自治体において、民間事業者への運営委託の可否が検討されています。※11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

民間への運営委託化の見通し有無に関わらず、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。民営化空港においては、複数の空港運営会社が顧客満足度調査を実施・公表しています。

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、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５年改定版）」では、原則として全ての空港への公共施設等運営事業の導入を促進するものとし、令和８年度（2026年度）までに３件の具体化を目標とするとともに、令和13年度（2031年度）までに10件の具体化を狙うとされています。しかし、コンセッションは空港経営改革の一手段であり、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、既成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。

収益が大幅に減少した空港への支援

COVID-19の影響により、空港運営には大幅な収益の悪化が発生しました。需要は回復傾向にありますが、深刻な人材不足を背景に、就航便数が回復するには、国際線を中心に、引き続き一定の期間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。令和５年度（2023年度）予算においては、航空会社・空港会社等、航空関連業界の経営基盤強化等への措置として、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、収益が改善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雇用創出・観光振興等の地域経済の活性化や深刻な人材不足の解消には、空港運営に関わる民間事業者への支援を含めて、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わる議論については、運営権対価売却益による空港整備勘定の財政投融資返済や２空港統合による経営効率化などの観点が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。なお、2022年４月に開催された政府の「コンセッション等に関するワーキンググループ」では、羽田空港の民営化について、東京都区部の上空通過による騒音や横田空域問題、さらに国家安全保障の観点から慎重な意見が多く提起されています。

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、さらに他交通モードとの整合性や公平性なども含め、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重要です。

〔参考資料〕
※10　空港別収支 2021年度（令和３年度）（p.80）
※11　空港運営の民間委託に関する実績と検討状況（p.81）

［4］首都圏空港の機能強化

- ●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、既存ストックの有効活用を前提に取り組むべき
- ●成田空港のターミナル等再編においては、働く者の利便性・生産性も踏まえた意見を反映すべき

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年ごろの完成を目途とした第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に増大を見込み、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、競争はいっ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、2020年から2021年にかけて、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。

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、技術的に対応可能、かつ騒音軽減効果が高い２つの着陸方式が選定され、各方式に関するシミュレーション検証がおこなわれました。2023年度は、検証を踏まえたリスク評価や基準素案の策定を通じた安全性評価が実施されることとなっており、運航者との調整を経て、新たな飛行方式の導入準備が進められることになっています。

●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（カーフュー）が23時から翌朝６時までと定められていましたが、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10月には、成田空港会社が主体となり、学識経験者、国、県、地元市町で構成する『新しい成田空港』構想検討会が設置され、2023年３月には、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策などを含む、「中間とりまとめ」が公表されました。

〔参考資料〕
※12　落下物対策総合パッケージ（p.82）

提　言

首都圏空港機能強化の重要性

COVID-19の影響により2021年実績で25万人まで減少した訪日外国人旅行者は、2022年実績で383万人まで回復し、2023年３月に閣議決定された「観光立国推進基本計画」では、2025年までに2019年水準（3,000万人超）とする新たな目標が設定されました。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。

その手段として、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」※12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。航空需要の回復に伴い、新飛行経路を通過する便も一層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、運航者における訓練を丁寧に行い、着実に進めるべきです。

今後の機能強化に向けた検討

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、国は当時、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した。2023年には、訪日旅行者数が2,000万人台まで回復する見込みとなっており、さらに2023年８月に発表された中国からの団体旅行解禁を踏まえれば、2025年までのCOVID-19以前の需要回復達成も視野に入る状況ですが、その前提として、空港を中心とした人材確保策の強化を含む空港受入環境の体制構築は最重要課題であり、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早期に図る必要があります。

今後の新たな空港整備は、首都圏以外も含めて原則必要なく、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。

羽田空港では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べきです。仮に新たな滑走路の整備が必要となる場合には、予算規模が莫大になることが想定されるため、国益を担う国家プロジェクトとして純粋一般財源を投入すべきです。

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、発着枠のピーク時間帯を強化する観点が必要です。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ます。2023年７月に羽田空港第２ターミナルの国際線供用が再開されましたが、引き続き、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。

「新しい成田空港」構想

2023年３月に公表された「中間とりまとめ」は、2028年度に予定されている発着容量拡大の実現を念頭に置いたものとなっていますが、就航便数の拡大にあわせて必要な空港内の従業員数は、2017年時点の4.3万人から７万人へと増大すると試算されており、具体的な施設整備の検討にあたっては、利用客の利便性や快適性だけでなく、**空港勤務者の利便性や、生産性向上に資する効率的な働き方の実現の観点も非常に重要です。今後は、こうした働くものの意見が計画に反映されるような意見収集や情報開示が行われるべき**です。

旅客ターミナルのワンターミナル化については、「分散・非効率な空港施設レイアウトの改善」、「ファストトラベルや円滑な乗継、多様なネットワークなどによる旅客の利便性・快適性、体験価値の向上」、「労働力不足と自動化・省人化への対応」といった課題認識に基づいて検討されており、いずれも重要です。現在のターミナルは施設の構造上、乗継旅客の動線が複雑化していたり、搭乗ゲートエリアにおいて多くの人手を要するなどしており、新ターミナルでの改善が期待されます。

貨物地区については、現状はGSE用道路が入り組んでいるため、貨物の搬送や従業員の移動などが非効率となっており、安全性や効率性の観点からも、施設配置を含めた改善が必要です。また、航空貨物はボラティリティが高く、事業者は思い切った先行投資がしづらい構造があることを踏まえ、空港会社主導により、積極的に先進技術を導入することが期待されます。一方で、公表された新貨物地区は、高速道路とのアクセスや空港隣接物流施設との接続が重視され、立地上、公共交通機関を用いた通勤が難しいことが想定されます。また、駐車場の確保も課題認識されていますが、解決策の一つとして検討されている「パークアンドバスライド」などを、空港で働く魅力向上の観点からも実現すべきです。

［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

COVID-19の影響による旅客需要の激減を経て、訪日外国人旅行客の再拡大に向け、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。2022年10月からは、水際措置緩和により地方空港においても国際線の受入れが再開し、それに合わせて国際線の着陸料軽減や補助等の支援も再開され、地方空港国際線ネットワークの早期回復・拡大が進められています。

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引き続き課題と言えます。また、令和５年３月31日に観光立国推進基本計画が閣議決定され、このなかでは「持続可能な観光」「消費額拡大」に加え、「地方誘客促進」が柱となり、関係施策を推進していく方針が示されました。

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、COVID-19による各社の業績悪化や地方を中心とする人口減少の進展を受け、今後は国内線の需給適合の一層の推進が予想されており、地方路線の維持は重要な課題になっています。

離島・地方路線維持関連制度の検討・実施状況

2013年７月報告の交通政策審議会航空分科会「基本政策部会中間とりまとめ」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（2014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。

2023年度は設立から４年目となり、当初計画にて設定している評価年度を迎えています。これまで、COVID-19の影響を受けつつも、機材の統一化や部品の共同調達、整備士養成、共同販促、各社間のコードシェアなどの具体的な取り組みが進められてきました。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、あわせて取り組んできた路線収支損失分の全額補助は実現していません。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。（2021年度実績：対象路線15路線、補助額12.8億円）

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い状況です。

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、これまで「地方航空路線活性化プログラム（2014年度～ 2016年度）」、「地方航空路線活性化プラットフォーム（2017年度～2019年度）」など、地方を主体とした取り組みを国が支援する施策がおこなわれてきました。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の設定などの支援がおこなわれています。

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ました。鉄道の代替手段に関わる検討が急務となるなか、2023年４月に「地方公共交通活性化再生法」が改正され、道路整備などに用いる自治体向けの「社会資本整備総合交付金」の対象に、新たに鉄道やバスが加えられました。

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

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、運航費補助は「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、**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は、COVID-19や人口減少の進展により、一層切迫した課題となっています。LLPによる協業体制は2023年度に評価年度を迎えており、これまでの成果を明らかにしたうえで、今後の体制面における検討を深める必要があります。そのなかでは、LLPで培った系列を超えた協業メリットを持続化・最大化していくことに加えて、環境変化や様々な課題に柔軟に対応できる運用とすることや、既存の構成企業だけでなく、将来的に、より幅広い地域航空事業者が参加できるような体制としていくことが重要です。国はこうした観点も踏まえながら、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、手続きの簡素化等に積極的に取り組み、地域航空の持続可能性を高める環境整備を支援すべきと考えます。

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。

今後は、観光立国推進基本計画で示された地方誘客促進が一層重要となります。この実現に向けては、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促進し、国内需要も含めた更なる需要創出につなげるべき**です。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機会の設定などに関わる調査が予算化されましたが、四国発着路線が検討の対象となり、関係自治体と地域航空５社が参画して議論がおこなわれました。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、空港整備など、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、外国人旅行客の地方誘客、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。

また、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。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、九州離島路線におけるLLPの活用も含め、検討を深める必要があると考えます。また、改正「地方公共交通活性化再生法」の趣旨をふまえ、社会資本整備総合交付金の支給対象として「空港」を追加し、離島生活路線を担うような地方空港の整備に充当することも検討すべきです。

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。

▼平岡航空局長を表敬訪問し、産業政策提言を説明（2023.7.27）

［6］航空関連産業を支える人材の確保･育成･定着

●空港業務を中心にあらゆる人材確保策に重点的に取り組み、観光先進国の実現に向けた環境整備を図るべき

●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

航空関連産業で働く魅力の低下

COVID-19の感染収束と水際対策の緩和を経て旅客需要が急回復している一方、旅客・グランドハンドリングスタッフや整備士にとどまらず、保安検査やケータリングスタッフ、ホテル、さらに空港と観光をつなぐ交通手段のドライバーに至るまで、あらゆる職場で人材不足が顕在化しており、その確保が急務となっています。すでに、人材不足による便の遅れや顧客サービスの低下が発生しているのみならず、作業上の受傷案件など安全品質に関わる事象増加の背景となっている可能性もあり、短期的な視点も含めて人材の確保が急がれます。

COVID-19の感染拡大は、航空関連産業が外的要因に起因したイベントリスクに脆弱であることを改めて浮き彫りにし、産業で働く仲間の離職が続きました。国土交通省の調査によれば、2019年３月末と2022年12月末を比較すると、旅客ハンドリング領域で約２割、グランドハンドリング領域でも１割の従業員が減少したとされています。また、航空専門学校の入学者数も４割減少し、定員割れとなった学校もあるなど、今後、中長期的に影響が継続する可能性もあり、航空関連産業で働く魅力の低下は危機的な状況です。

航空産業の人材不足に関する議論経緯

2014年６月、国土交通省の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」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くこととなりました。これに基づき、福岡空港ではスポットの柔軟な運用やGSEの共用化などが行われています。また、2023年からはANA・JALの２社が国内線チェックインシステム機器の共同利用を開始し、各空港に順次展開されています。

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。

人材不足が顕在化したことを受け、2023年２月には「持続的な発展に向けた空港業務のあり方検討会（以下、あり方検討会）」が設置され、航空連合を含む多数の関係者へのヒアリングを経て、同年６月に「空港業務の持続的発展に向けたビジョン 中間とりまとめ」が公表されました。[※13]この中では、空港業務が国民生活や社会経済活動を支え、地域振興の実現にも極めて重要な役割を果たしているとしたうえで、今後、航空会社や業界、空港会社、地方自治体、さらに国などの各主体が取り組むべき事項について、短期・中期・長期の時間軸、および都市部・地方部という立地の違いに分けて提起しています。

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。[※14]2019年度に行われた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。

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、COVID-19の影響による厳しい経営環境を背景に、事業者が予定していた投資案件は、先送りや中止に追い込まれたものが多くなっています。

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。コロナ禍におけるニーズの縮小により、上限人数は1,300人に再設定されましたが、技能試験の合格者は2023年７月までに、整備13名・グランドハンドリング1,659名に達しています。

また2023年６月には、より長期の在留や家族帯同等が可能な特定技能２号の適用を、航空分野にも拡大することが閣議決定されました。

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

賃金などの労働条件も含めた、航空関連産業の魅力向上と、そのための生産性向上に労使・官民一体となって努めるべきです。産業の基盤である雇用の状況は、COVID-19感染拡大時における危機的な状況から、需要回復期に直面する人材不足への対応に変化しており、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。

賃金等の労働条件改善のため、適正取引の推進や基準づくり、ハラスメント対策など、「あり方検討会」の「中間とりまとめ」で示された方策を着実に進めることが必要です。特に、地方における人口減少が一層進展するなか、地方空港を支える人材不足はさらに深刻化する恐れがあり、**地方自治体は地元空港における雇用確保を最優先課題と位置づけ、関係事業者とも連携して積極的に取り組むべき**です。

賃金改善に関しては、人材確保や離職抑制の観点に加えて40年ぶりともいわれる物価高騰も背景に、2023春闘において航空連合として加盟組合と一体となってベースアップに取り組み、平均6,100円（2.27%）という過去最高水準の回答を獲得しました。これを一過性のものとせず、処遇改善を着実かつ広範に進めていく必要があり、そのためにも産業全体の「圧倒的な生産性向上」の取り組みが必要不可欠です。

2023年８月には、グランドハンドリングに関わる業界団体として、50社の参加により新たに空港グランドハンドリング協会が設立されました。グランドハンドリング領域は、高い専門性が求められることに加え職場環境が厳しいことから、航空関連産業の中でも特に人材の確保が困難になっています。処遇改善、業務・資格の標準化、グランドハンドリング機材の共有化、適正取引推進、キャリア展望の明示や多様化など、同協会に求められる役割に積極的に取り組み、着実な成果を挙げることが期待されます。

また、請負側個社の自助努力も含め、賃金水準の上昇が適切に取引価格に反映されることが重要です。国は事業者に対して「パートナーシップ構築宣言」締結を業界全体で促進し、適正な取引を推進するとともに、独占禁止法上の「優越的地位の濫用」に関して、コスト上昇分の転嫁が確実におこなわれているか継続的な点検を実施し、必要に応じて適切に対応すべきです。また、人手不足が顕著なグランドハンドリングや航空保安について、**地域ごとに労使対話を促進して課題認識の共有化を図り、必要に応じて特定最低賃金の新設や労働協約の拡張適用など、労使の広義の合意に基づくセーフティネットを、労働組合が組織化されていない企業にも拡充することを検討すべき**であり、国は各制度の運用に関わる環境整備に取り組むべきです。また、整備士の資格者不足も今後さらに深刻化する懸念があり、経験や専門性が豊かなシニア人材の活躍を促進する観点で、定年延長や嘱託社員の処遇改善も積極的に検討すべきです。さらに、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も検討していくべきです。

航空イノベーションによる「圧倒的な生産性向上」の実現

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。

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、必要に応じて製品やソリューションを国が購入し事業者にリースする仕組みを設けたり、複数社の共同事業や機材共有化などに資する投資への税制面での優遇や補助金支給など、従来にないスキームも積極的に検討すべきです。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行うべきです。各事業者が投資の先送りや中止を判断してきた状況を踏まえ、予算措置の強化や規制緩和など、国は事業者の取り組みに対して積極的に後押しすべきです。

これらの取り組みの推進は、新技術を導入する職場のオペレーションに対する十分な理解が前提となるものであり、現場業務と新技術に関わる知見の双方に長けた人材の育成も必要です。

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、特定技能受入分野（グラハン・整備）における人手不足の状況や賃金水準の動向などについて点検し、今後の外国人材の受入ニーズについてアップデートすべきです。特定技能試験の合格者はすでに1,600名以上になっている一方、就労している在留資格者は170名程度（2022年12月時点）と開きが大きく、合格者と受け入れ企業のマッチングを積極的に進め、就業者数の拡大が必要な状況です。あわせて今後は、より専門性が高く、在留期間が長い特定技能２号にも拡大していくため、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、家族とともに来日し、長く安心・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〕
※13　空港業務の持続的発展に向けたビジョン（中間とりまとめ概要）（p.82）
※14　地上支援業務の省力化・自動化（p.83）