

Part 1 航空行政、空港整備と財源

[1] 公平な競争環境の整備

- 産業のさらなる発展に向け、透明性ある環境のもとで健全な競争を促進すべき
- 公租公課の見直しやアフターコロナにおける経済支援など、本邦航空会社と外国航空会社の公平な競争環境を整備すべき
- 自治体は空港の就航環境の整備を通じた地域の雇用確保・経済活性化に取り組むべき

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2万回増加しましたが、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）にて、約1年半をかけて中期的な航空政策を多岐にわたり議論したとりまとめ^{※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、2020年度までの中期目標を含む「第1次交通政策基本計画」が策定されました。また、2019年6月に策定された「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とLCCの動向

日本のオープンスカイ協定は、現在35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9割以上に達しています。成田空港では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。

また、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、2012年10月の那覇空港及び関西空港における供用開始を皮切りに、成田空港、中部空港でも新設されました。

航空機燃料税の軽減措置

航空機燃料税は、昭和47年（1972年）に航空輸送の急速な発展に対応する空港の整備拡張や騒音対策、航空保安施設・管制施設拡充の財源として創設されました。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一貫して主張してきました。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が、同年の税制改正で、航空ネットワーク維持とポストコロナを見据えた成長基盤確保のための支援を目的に、1キロリットルあたり9,000円とする緊急措置がおこなわれました。

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。なお、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おりません。

地方空港における国際線増加

少子高齢化による人口減少は、地方において、その傾向が将来的により顕著になっていくことが見込まれる一方で、政府の訪日旅客数目標と地域創生のニーズが合致し、地方空港への外国航空会社による直行便が増加しています。第2次交通政策基本計画（2021－2025年度）では、「地方空港における国際線就航都市数」を121都市（2019年）から130都市（2025年）に拡大する目標が掲げられ、各自治体では就航誘致の取り組みがCOVID-19感染収束を契機に再び積極的におこなわれていますが、グランドハンドリング人材の不足などが露呈し、想定通りに就航が実現しないケースも生じています。

また2023年末ごろから、外国航空会社の新規就航等において航空燃料を供給ができない事態が、一部の空港で顕在化しまし

た。国は2024年6月に入り、関係業界による「航空燃料供給不足への対応に向けた官民タスクフォース」を設置し、7月に行動計画を策定しました。短期と中長期に分け、需要量の把握、供給力の確保、さらに輸送体制の強化に向けた具体策に取り組むとされています。

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。COVID-19の収束を踏まえ、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。

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。現在は、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大きな環境変化の最中にあり、引き続き規制の見直しや客観性のあるルールづくり、官民の連携強化が重要です。

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し、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すでにその役割を終えています。令和5年度税制改正において、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。

2014年6月の「基本政策部会とりまとめ」では、「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。その後10年が経過し、航空関連産業が大きな変化の岐路にあることを踏まえ、あらためて中長期的視点で航空政策のあり方を議論すべき局面に来ており、その中で空港整備勘定の抜本的な見直しも含めて検討を加速させる必要があります。

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、訪日需要再拡大への対応が急務であること、さらに不安定な為替相場や燃油高の影響が航空会社の経営に大きく影響し続け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。

また2021年6月の改正航空法で「航空運送事業基盤強化方針」が策定され、世界的規模の感染症流行時に航空ネットワークの確保を目的とした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に関わる経営の自由度は確保されるべきです。

LCCについては、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、既存航空会社とLCCの双方にとって公平な競争環境を整備すべきです。

地方自治体の役割と燃料不足への対応

地方空港への外国航空会社の就航増加は、訪日客の増大を通じて地域経済に大きな効果をもたらすものです。選ばれる空港を目指して地方自治体は誘致の取り組みを進めていますが、就航に必要なグランドハンドリング人材や保安検査員の確保は事業者任せられています。とりわけ地方空港

における人材確保は一層困難となっており、自治体内部における部局横断的な連携強化や、予算配分も含めて事業者のニーズを踏まえた政策的対応を図り、就航環境の整備を通じた地域の雇用確保・経済活性化に取り組むべきです。

なお、国内空港における燃料不足の問題については、国内製油所の生産能力や内航船の輸送力の縮小、タンクローリー運転士の不足など複合的な課題が指摘されています。外国航空会社の就航は今後も増大することが見込まれる中、安定供給確保のために、就航計画ができるだけ早期に関係者に共有されることが重要です。

新たな負担に関する動向

日本では超党派の議員連盟により国際連帯税^{※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、外務省は2010年度から12年連続で税制改正要望を提出しました。国際連帯税は、飢餓や貧困等の地球の規模の問題解決の財源として提起されていますが、様々な選択肢の中から国民的議論がおこなわれるべきです。一方、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することから、航空連合として導入に強く反対していきます。また、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、イコールフットイングが重要であり、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・検討会において重要な政策課題を議論する際は、有識者だけでなく、利用者・働くものの代表などにも幅広く意見聴取をおこなうべきです。昨今では、空港業務や航空機整備士の人材確保が喫緊の課題となるなか、各検討会において航空連合がヒアリング対象になり、とりまとめにおけ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、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）

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
- 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、空港の設置・開港を主眼とする「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」へシフトしていることに加え、老朽化やカーボンニュートラルなど新たな対応策の必要性が高まっていることも事実です。「空港整備」の意味合いが半世紀を経て、相当程度、変化していることを踏まえ、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。

2024年4月、政府は「基本方針」において、新たに空港・港湾に関する総合的な防衛体制の強化に資する取り組みとして、那覇空港・宮崎空港・長崎空港・福江空港・北九州空港の5空港を「特定利用空港」に指定しました。空港の整備をおこなう上では、民生利用が主とされることを背景に、空港整備勘定を中心として事業をおこなっていくことが示されています。

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、羽田空港では地上支援車両レベル4相当自動運転のための整備などが実施され、成田空港では滑走路延伸や新設が進んでいます。福岡空港の滑走路増設事業約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取りまとめられ、現滑走路の大規模補修をおこなうための代替滑走路の整備が進められています。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、特に市街地と近接する空港においては、航空機の騒音などから地域住民の生活環境を保護する等の必要性により、離発着時刻制限（カーフュー）やエンジン試運転時刻制限が設けられている場合があります。ただし、カーフュー設定当時に比べ、低騒音機の割合が大きく増加していること

や、多くの空港で国際線就航便数が大幅に増加しているなどの変化も生じています。

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}一部繰り上げ償還が示されましたが、COVID-19の影響により、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年度は約500億円、令和6年度も約290億円規模の継続措置がおこなわれました^{※8}。

一方、必要な事業を着実に推進するため、財政投融資による財源が確保されており、令和2～6年度で計4,908億円にのぼります。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増額による償還財源の確保を求めています。

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れば、2008年に策定された「空港の設置および管理に関する基本方針」において、あらためて空港全体の維持・管理に関する中長期計画を議論すべきであり、それに基づいて歳出の適正化を含めた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を検討すべきと考えます。

歳出の適正化に向けては、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を果たした以上、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おこな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おこなった上で、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。

なお、国は防衛体制強化を目的に「空港の設置および管理に関する基本方針」において、新たに「特定利用空港」を指定し、民生利用とのニーズがマッチした場合に必要な空港整備を実施することを示していますが、民生利用による効果検証は慎重に実施するべきであり、その経緯には透明性が求められます。その上で、空港整備の目的に防衛政策が伴うのであれば、防衛費からの捻出も検討するなど、受益と負担の関係を十分に踏まえた予算措置とすべきです。

また、すでに具体的な整備が決定している空港についても、空港整備勘定ではなく、各空港の収益を原資として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、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が空港整備勘定から拠出するとされており、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。中部空港の滑走路の整備に関しても、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。

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と航行施設援助利用料は航空サービスの対価であるため、むしろ一般財源化すべきではなく、将来的にも受益と負担が明確な会計形式で維持する必要があります。

既存ストックの最大活用

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基本的に慎重であるべきです。仮に需要が逼迫する場合でも、まずは管制処理能力向上による発着容量の拡大や近隣空港の活用、また羽田空港では横田空域のさらなる返還や新飛行経路の使用可能時間拡大が検討されるべきです。加えて、カーフューが設定されている空港については、低騒音機の活用が過去と比べて大幅に増加していることや、国際線直行便就航による経済効果も踏まえ、地域住民への情報公開を徹底した上で、時刻制限の緩和について検討すべきであり、こうした既存ストックの最大活用により対応すべきです。一方、人材不足の課題を踏まえれば、自動化の促進など生産性に寄与する空港整備は、その効果を見極めることを前提に積極的に実施するべきです。

【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 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6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)

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、すべ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が公表されるようになり、現在は損益ベースとEBITDAベース（営業キャッシュフローに類似するもの）で開示されています。国管理空港については、令和4年度（2022年度）分は2023年12月に18空港分が公表されています^{※10}が、空港整備勘定にて一括して管理している経費等を、一定の考え方により各空港に按分等していることから「試算」の位置づけとされています。なお、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。

企業会計の考え方の導入も含めた、すべ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ですが、令和4年度結果（EBITDAベース）からは、①航空系事業（エアサイド）は羽田空港のみが黒字であること
②非航空系事業（ランドサイド）は地方も含めてすべての空港が黒字であり、羽田が総額の3/4を占めていること
③両事業の合算では、羽田を除きすべての地方空港が赤字であること
などが確認できます。

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。

エアサイド・ランドサイドはいずれも単独で成り立たせることはできず、相互に補完して「空港」の機能を果たしています。

空港ターミナルビルは主に民間会社や第3セクターが、駐車場は財団法人等が経営していますが、経営実態に関する情報公開はいまだ十分とはいえません。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、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るほか、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側面があります。

「民活空港運営法」の成立と民間への運営権委託

2011年7月の「空港運営のあり方に関する検討会」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、その第1号として仙台空港において、2015年12月に民間企業と運営権の実施契約が締結され、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ています。

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。

その他の国管理空港では、2018年以降に高松空港、福岡空港、熊本空港、広島空港が、加えて、地方管理空港では静岡空港と南紀白浜空港などが民間への運営委託を開始しています。また、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^{※11}。

なお、運営権委託方法には民間企業が対価を支払い独立採算をおこなう「独立型」と、「独立型」による運営見通しが難しい場合に運営権売却側（国・自治体）がその資金を補填する「混合型」とがあり、地方管理空港については主に「混合型」が採用されています。

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たことに加え、「PPP/PFI推進アクションプラン（令和5年改定版）」では、原則としてすべ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、令和13年度（2031年度）までに10件の具体化が目標とされています。

また国は、2019年に有識者による「空港コンセプション検証会議」を、さらに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、民間委託目的の再整理をおこなうとともに、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。

▼北海道エアポート（株）への要請行動
（航空連合北海道／2024.8.2）



提 言

空港運営の方向性

国管理空港の空港別収支の試算結果では、依然として多くの空港が赤字に陥っていることが明らかになっています。しかし、空港の必要性はその収益性だけで論じられるべきものではなく、引き続き採算意識を高め、効率的な運営を追求していくことが重要です。国管理空港の収支開示は開始当初と比べれば早期化しており、また地方管理空港の開示割合も徐々に高まっていますが、引き続き、全空港における収支の継続的かつ早期の開示と、共通ルールの策定を目指すべきです。

コロナ禍によってランドサイド・エアサイドともに大きな影響を受けており、ほとんどの国管理空港で、いまだコロナ禍以前の収支レベルには回復していません。両サイドとも単独で成立する事業ではないため、運営形態を問わず、事業間の連携をさらに強化して

- ①効率的な運営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）が増加する。
- 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を確立することが必要です^{※12}。

特に③に関しては、既成概念にとらわれない施策による旅客ターミナルビルにおける収入拡大が重要です。さらに、コロナ禍明け以降の需要回復局面では、グランドハンドリングや航空保安などの空港業務人材の不足が顕著となっています。②の誘致活動とあわせて、空港が設置されている自治体と空港管理者の連携による人材確保策の強化が求められます。

収益が大幅に減少した空港への支援

COVID-19の影響により、空港運営は大幅に収益が悪化し、その後、就航便数の回復は進んでいますが、財務面では依然として道半ばです。国が策定した「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」に基づき、令和4～5年度（2022～2023年度）予算において、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、コンセプション空港にお

ける運営権対価分割金等の年度越え猶予、同じく空港運営事業期間の延長等の支援措置が図られました。令和6年度予算では対応が見送られましたが、空港運営の民間事業者への委託当初において、コロナ禍のような甚大なりスクは想定されていなかったことを踏まえれば、「民間委託空港状況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、適切な経営サポートをおこなっ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あり、地域と密着した取り組みがおこなわれています。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や旅行事業の展開など、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の推進、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によるショッピングテナントの拡充等は画期的な取り組みですが、旅客や従業員の懸念解消と安全・保安の確保には万全を期す必要があります。

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。特に、今後の検討においては国管理空港・地方管理空港とも「混合型」のコンセプションが増加していく可能性があります。COVID-19など大規模かつ不可抗力のリスクが発生した場合の公的なサポートが薄くなることが懸念されており、国は着実に対応していくべきです。いずれにしても、コンセプ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プション導入を目的にするべきではないと考えます。

さらに、各空港においておこなわれている満足度調査の十分な活用による利用者利便の向上とともに、地方空港を中心に長く働くことのできる環境整備など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。航空連合では各地方組織が空港管理者に対する要請行動に取り組んでいますが、特にコンセプション

空港においては、迅速な経営判断や業務効率化の推進に期待感がある一方、職場環境の改善に対する不足や遅さを指摘する見方もあります。

空港は、当該地域へ多大な経済波及効果をもたらす存在です。それを踏まえれば、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、地方自治体・地元経済界が連携し、さらに積極的に関与していくことが必要と考えます。

首都圏空港のあり方

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「コンセプ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。

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て運営の効率化に取り組むべきであり、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は、経費の効率化や投資対効果の精査の観点から、各空港の個別収益からの投資を原則とすべきです。ただし、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 2022年度（令和4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）
- ※12 空港経営改革推進の必要性（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

- 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しつつ、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、働くものの利便性・生産性も踏まえ検討すべき

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おこなうとともに、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、住民への説明をおこない、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年から現在にかけて、品川区、港区など経路下の複数自治体が、国に対して新飛行経路の固定化回避や騒音軽減、安全対策の徹底を継続的に要望しています。

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、2つの着陸方式が選定され、その後、各方式に関するシミュレーション検証

がおこなわれてきました。2023年度に取りまとめられるとされていた、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については、2024年1月2日に発生した羽田空港航空機衝突事故の発生を踏まえ、A滑走路・C滑走路への同時並行進入に関する検証を、より慎重かつ丁寧におこなう必要が生じたとして、当初スケジュールからは後ろ倒しになっています。取りまとめの後に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、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、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。さらに2024年7月には「中間とりまとめ2.0」が公表され、新旅客ターミナルの形状・場所や貨物上屋とフォワーダー施設の一体運用イメージ、新駅の整備、8,000億円程度とする施設整備事業規模など、より具体的な検討内容が示されています。

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急速に回復しており、2024年には3,500万人規模とコロナ禍以前の水準を超過して過去最高に到達する見通しとなっています。今後のさらなる需要拡大期を見据えれば、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一層重要となります。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。これまで「羽田空港機能強化に係る環境影響等に配慮した方策（2016年）」に加えて、「落下物対策総合パッケージ（2018年）」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開示等、地元住民・自治体の理解促進に向けて丁寧な対話と十分な情報提供がおこなわれてきました。航空需要の回復に伴い、新飛行経路を通する便も一層増加していることから、**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おこなうことが重要**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おこない、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西・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。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す。空港内の施設面における省力化・自動化に資する空港DXの早期実現や、外国人材のさらなる活用に向けた国家戦略特区指定などの環境整備を通じて、ボトルネックの解消を早期に図る必要があり

ます。

あらゆる前提となる需要予測に関しては、全国の空港の最大活用を前提とした検討が必要であり、過去最高となる見込みの2024年実績をベースに、人材不足や燃料不足などへの対策を織り込みながら訪日客6,000万人達成時の空港ごとの想定数など、具体的なイメージを早期に示し、空港ごとの主体的な取り組みにつなげるべきです。そのうえで、羽田空港において、将来的に新たな滑走路の整備が必要と予測される場合には、予算規模が莫大になることが想定されることも踏まえ、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。

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で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さらなる短縮、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

2024年7月に公表された「中間とりまとめ2.0」では、2030年代初頭から2040年代にかけて、年間発着回数50万回を達成する際に必要となる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います。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検討や情報開示がおこなわ**

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、新ターミナルでの抜本的な改善が期待されます。

貨物地区は、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でも、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。「中間とりまとめ2.0」では、「人手による作業の選択と集中による労働環境の向上」として、上屋作業におけるBHS（バルクハンドリングシステム）やCHS（コンテナハンドリングシステム）の導入による徹底的な自動化・機械化などが反映されており、従業員視点に基づく検討を進め、導入効果の最大化を目指すべきです。一方で、公表された新貨物地区は、高速道路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。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」などは、空港で働く魅力向上の観点からも実現すべきです。

▼成田国際空港(株)への要請行動
(航空連合成田／2024.8.7)



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、支援を継続的に強化すべき
- 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。

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、競争環境の大きな変化に加えて、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によって進んだオンライン化などの社会の行動変容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。

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る一方、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。政策路線として国家が国民に対して保障すべき必要最低限の生活水準、

すなわちナショナルミニマムの観点に基づく検討が求められます。

離島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。

「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」の拡充が定められました。本制度は段階的に拡充されており、航空連合がかねて主張してい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（2022年度実績：対象路線15路線・補助額計7.9億円）。

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。同組合では、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、コロナ禍による需要急減の影響も受ける中、着実に進められてきました。協業体制に対する評価や総括も踏まえ、2023年10月には同組合を発展的に解消し、新たに「地域航空サービスアライアンス協議会（EAS Alliance）」が設立され、2028年3月までを目途に、さらなる取り組みの推進を目指すこととなりました。国は同協議会に対し、協業メリットを早期に出すための指導・監督という立場から、協業範囲の拡大や地域航空会社における協業の進化に向けた調査・検討をおこなう方針を示しています。

地方観光の活性化に資する地方路線

COVID-19の影響から回復し、訪日旅客需要が再び拡大が続けている環境下、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、地方空港における国際線ネットワークの回復が徐々に進んでいます。

一方、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。令和5年（2023年）3月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。

離島以外の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。2023年3月には国が後押しし、コロナ禍で途絶えていた新規路線の開設を目指す自治体とエアラインの意見交換の場が設定されています。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、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。

なお、令和6年度（2024年度）予算において、地方創生や観光立国の実現に不可欠である航空ネットワークの維持・活性化のため、主に地方路線維持に貢献している小型機を対象に、100億円規模の空港使用料の軽減が実施されています。

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と持続可能な地域航空のあり方

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公正かつ透明な選定プロセスを踏まえ、対象とする路線を明らかにする必要があります。

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れば、本来、政策路線は「離島生活路線」に限定すべきであり、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ると考えます。現行制度においては、離島生活路線の維持運営に関して、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や、コロナ禍を経た環境変化によって運航会社の経営が一層厳しさを増していることを踏まえれば、**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対象とする仕組みを早期に構築すべき**です。

一方、2023年にEAS Allianseが発足し、九州離島路線を就航する航空会社の協業体制が、新たな段階へと進展しました。前身の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、また既存の構成企業だけでなく、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、さらに協業体制の進展も踏まえた運航費補助制度の検討等に取り組み、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おこない、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。

地方空港においては、自治体主導で空港利用促進協議会などが設立され、地元利用客に対する運賃補助制度などを設定し、積極的な周知に取り組んでいるところが多くあります。一方、コロナ禍を経て、空港が所在する地方発需要の回復が遅滞しているとの分析があります。路線によって観光・出張など利用客の目的には異なる傾向があることを踏まえれば、類似した課題を有する自治体間で積極的な情報連携に取り組むことで、より実態に即した分析や需要喚起策の立案につながる可能性があると考えます。

また、**今後は、観光立国推進基本計画で示された訪日旅客の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、まず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。その際に自治体は、利用客の利便性や空港のプレゼンスを向上させる観点から、特に羽田路線の増便を求める取り組みに注力する傾向がありますが、羽田発着枠には制約が大きいことも踏まえれば、機材大型化や成田路線の開設・増便の検討を重視すべきと考えます。

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、国内需要も含めたさらなる需要創出につなげるべき**です。航空と鉄道が競争する地点間輸送では、鉄道の乗り換えが生じると航空の優位性が高まるとの分析があり、直行便が開設されること

で新たな航空需要として獲得できる可能性があります。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、四国発着路線を念頭に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が、利用者拡大につながる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、外国人旅行客の地方誘客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。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。この観点で、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。また、2024年度に実施されている主に地方路線維持に貢献している機材を対象とした空港使用料の減免措置も当面の間、継続するべきです。

鉄道など他交通モードの代替可能性

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の構築が課題となります。九州離島路線におけるEAS Allianceでは機材統一化が実現しましたが、この最大活用も含めて検討を深める必要があると考えます。加えて、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。

▼政策シンポジウムで「国内路線の再活性化策」を議論（2024.5.23）



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

- 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
- 空港DX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ましたが、その後の採用再開や離職抑止の取り組みで、2024年4月時点では旅客ハンドリングは約1割減まで、ランプハンドリング領域ではほぼ同水準に回復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・取り組み経緯

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、同年10月には「乗員政策等検討合同小委員会」において「操縦士・整備士の養成・確保策」がとりまとめられました（Part②－〔7〕「航空機整備」にて直近の経緯を記載）。

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の共用化などがおこなわれています。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。

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取り組む事項が提起されました。国土交通省によれば、処遇改善に不可欠な受託料の引き上げ、受託契約内容の適正化は2024年4月時点で調査対象48空港のほとんどで実施されているほか、ハード・ソフト両面からの職場環境改善も多くの空港で開始されています。また、中小企業庁の取り組みとして、下請企業との望ましい取引慣行（振興基準）の遵守を図るため、事業者がサプライチェーン全体の付加価値向上、大企業と中小企業の共存共栄を目指し、

発注者側の立場からで宣言する「パートナーシップ構築宣言」が、一部の航空会社や空港関連会社でおこなわれています。

航空連合では、2024春闘において航空連合として加盟組合と一体となって賃金のベースアップに取り組み、50労組平均12,787円（4.61％）という過去最高水準を獲得しました。

新技術の導入推進

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おり、2024年には「空港業務DX推進官民連絡会」に改組され、引き続き議論がおこなわれています。無人車両運転技術の導入については、2025年までに空港内における自動運転レベル4相当を目指し、これまでの実証実験で抽出された課題に対する対応策の整理、自動走行を補助する共通インフラの整備に向けた検討がなされています^{※14}。

また2024年6月には、長年にわたり人海戦術を中心とする作業からの生産性向上が課題となっている手荷物仕分け・積み付け業務の見直しに向け、国の主導で「空港グランドハンドリング作業の生産性向上に関する技術検討会」が開始され、生産性向上方策について議論が進みつつあります。

外国人材の現状

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人を上限に、特定技能1号の外国人材の受け入れを決定しました。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2024年8月までにグランドハンドリングを中心に3,400人以上に達しており、約630人（2023年12月・国籍はフィリピンが約7割）が実際に在留資格を有し、国内の各空港で従事しています。なお、受け入れ事業者は約35社となっています。

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、さらに2024年3月には向こう5年間の受

け入れ見込数が4,400人（グランドハンドリング4,000人・整備士400人）に引き上げられました。

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。

賃金に関しては、航空連合の取り組みも契機として業界全体で引き上げが広がっていますが、これを一過性のものとせず、さらに広範に進めていく必要があります。

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、2024年9月時点で会員数は98社と拡大しています。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、カスタマーハラスメント対策、キャリア展望の明示や多様化など様々な課題について、産業内の健全な労使関係の担い手として、国内に約400社あるとされるグランドハンドリング事業者のさらなる巻き込みも含め、成果を拡大していくことが期待されます。

一方、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は、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。

離職した経験者の復職採用や、専門性が豊かなシニア人材の採用・活躍を促進する観点では、採用に積極的な事業者に対する税制優遇措置の適用等を検討すべきです。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も検討していくべきです。

適正取引の推進

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は極めて重要です。「パートナーシップ構築宣言」をおこなう航空会社は徐々に増加しており、また空港グランドハンドリング協会でも加盟各社に対して委託費引き上げの状況を毎年調査しています。

今後は外国航空会社の就航や増便がさらに増加していくことを見ずえれば、当該各社における適正取引に対する理解促進に継続的に取り組んでいくことに加え、不適切な取引に対する監視や必要に応じた是正策を強化していくことが一層重要となります。国は独占禁止法上の「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に点検し、必要に応じて適切に対応すべきです。また、「下請適正取引等の推進のためのガイドライン」は現在、製造業を中心に20業種が指定されていますが、人材不足の現状とインバウンド政策の重要性に鑑み、航空業の指定も検討すべきです。航空連合では、人権デュー・ディリジェンス（人権への負の影響の防止・軽減・救済）の観点からあらゆる取り組みに労働組合として主体的に関与すべく、「適正取引ガイドライン」の策定と加盟組合との共有を通じて、企業間の取引状況について主体的にチェックをおこなっていきます。

空港DX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、ランプ内や施設面の自動化を従来以上に推進し、訪日旅客数の増大を見据えたデジタルトランスフォーメーション（DX）による「圧倒的な生産性向上」が必要不可欠です^{※15}。

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て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、働くものの意見も反映しながら積極的におこなうべきです。コロナ禍影響で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を積極的に後押しすべきであり、企業の先行導入へのインセンティブを担保しつつ、産業内で広く水平展開できるスキームを国が検討、主導すべきです。特に、手荷物業務に関する生産性向上方策については、どのように当該業務の作業環境整備を進めていくのか、見直しをおこなう作業工程の優先順位、また施設整備に向けた財政面の担保や民間投資の呼び込みについて、時間軸も含めて具体像を明らかにしていくべきです。

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

グランドハンドリングを中心に、特定技能制度、技能実習制度（2027年より「育成就労制度」に改編）、その他各種の在留資格を有する人材による空港現場における就労が徐々に拡大しています。就労先としての日本や、その中での航空分野が選ばれる産業となることを目指し、労働条件の改善も含めて受け入れを強化していく必要があります。

特定技能試験の合格者（約3,400人）と実際に就労している在留資格者（約630人）のギャップが大きいことを踏まえれば、合格者と受け入れ企業のマッチングのさらなる工夫が必要不可欠であり、諸外国での試験実施の拡大や合格者数の追求のみならず、業務面・生活面双方のボトルネックの解消に努める必要があります。国は令和6年度において特定技能制度活用に向けた実態調査をおこなうとしており、その結果を公表し、十分な活用につなげるべきです。

【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）
- ※15 「圧倒的な生産性向上」とは（航空連合の考え方）（p.84）