

Part 1 航空行政、空港整備と財源

〔1〕公平かつ持続可能な競争環境の整備

- 国内線の今後のあり方について、構造的な変化を踏まえて徹底的に議論し、持続可能な競争環境を構築すべき
- 本邦航空会社と外国航空会社の公平な競争環境の整備に向けて、公租公課の抜本的な見直しを図るべき
- 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（認可制から事前届出制へ）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}。それ以来の公平・公正な競争環境の整備に関わる取り組みは、利用者利便の向上と産業発展の両立を実現してきたといえます。

航空連合は、1999年の結成以来、安全監視体制や航空保安体制の強化など安全に関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、事業運営に関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・観光の両分野は日本の成長を実現する上で、優先度を高め、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、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って、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。

一方、コロナ禍を契機とした需要構造の変化や、世界的な物価高、円安影響による燃料費等の外貨建てコストの増大等により、国内線旅客事業の安定的な継続が困難になりつつあるとの認識のもと、2025年5月に「国内航空のあり方に関する有識者会議」が設置され、向こう1年程度をかけて議論がおこなわれることとなりました。

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36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。2025年夏ダイヤでは、国内空港における国際線発着便数の約3割（地方空港では5割）をLCCが占めるに至っています。

航空機燃料税の軽減措置

航空機燃料税は、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126,000円/klから18,000円/kl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。

2020年に入り広がったCOVID-19とその影響の長期化により、軽減措置の最終年度にあたる令和3年度（2021年度）には、本邦航空会社の経営は非常に厳しい状況となりました。これに対し、同年の税制改正では、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9,000円/klとする緊急措置がおこなわれました。翌年度も13,000円/klに軽減する措置が図られ、さらに令和5年度（2023年度）からは、航空ネットワークの維持と航空需要の回復・拡大に向けた機材投資を支援するため、令和9年度（2027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、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方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。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

航空業界に甚大な影響をもたらしたCOVID-19を経て、訪日客数が過去最多を更新する中、航空政策と国家戦略との関連性を一層強化し、航空関連産業の持続的成長につなげていく必要性が高まっています。他方、国内線旅客事業は持続可能性の危機に瀕しており、抜本的な改革が必要です。

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、事業運営に関わる行政の介入、規制は最小限に留めなければなりません。

今般、事業性の厳しさが明らかになった国内線のあり方^{※5}は、背景となっている人口減少やあらゆるコストの上昇が不可逆的かつ構造的な変化である一方、国民生活を支える重要な交通手段であることや地方創生、インバウンド地方誘客の実現による経済成長、さらに国内線事業で働く多くの従業員の雇用確保の観点からも極めて重要です。2000年前後以来の規制緩和・競争促進策は転換期を迎えており、国内線旅客事業の存続は国家的課題であるという認識を広く共有し、国の関与も含めた協調領域の拡大や運賃転嫁のあり方、独占禁止法との関連課題も含めて徹底して議論し、持続可能な競争環境の構築に資する抜本策を打ち出すべきです。

イコールフットイングに資する公租公課見直し

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。

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にその役割を終えています。令和9年度まで措置されている5か年の軽減は前向きに評価できるのですが、国内線の事業性が構造的に悪化してい

ることも踏まえ、時限的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べきです。

また、2014年6月の「基本政策部会とりまとめ」では、公租公課の低減効果を評価しつつも、利用者から直接徴収する体系への移行も含めて検討課題であると指摘しています。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、「国内航空のあり方に関する有識者会議」も契機として、国内線・国際線の着陸料体系の見直しなどを通じて外国航空会社との負担格差を是正する方策についても早急に検討を深めるべきです。

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て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継続的な経済支援を実施すべきです。特に2022年4月以降措置されている燃料油価格激変緩和措置については、2025年内でガソリンの旧暫定税率が廃止された場合であっても、自動車業界などと同様に公共交通インフラを維持する観点を踏まえ、当面の間は維持すべきです。

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。

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。

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、安定供給確保に向けて課題を整理し、引き続き省庁横断的かつ継続的にモニタリングするとともに、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^{※6}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。また2025年に入ってから、富裕層（プレミアム旅客）向けに特化した徴税をめざす取り組みが一部の国々で見られ、日本でもそれに呼応した動きがあります。国際連帯税は、飢餓や貧困、さらにコロナ禍以降はパンデミックも含む地球的規模の問題解決の財源として提起されており、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が、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、航空連合として引き続き導入に強く反対します。

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に関わる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ているほか、「国内航空のあり方に関する有識者会議」にもオブザーブ参加が実現したことは画期的なことです。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 国内線事業の収支の状況（p.75）
- ※6 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を抜本的に見直すべき
- 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^{※7}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。今後の空港整備については「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」とされています。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、空港・港湾に関する総合

的な防衛体制の強化に資する政府の取り組みとして、那覇・宮崎・長崎・福江・北九州空港の5空港を「特定利用空港」に指定しました。その後、指定空港は拡大し、これまでに11空港となっており、さらに複数の候補空港に関して国が地元自治体に対して説明をおこなっています。当該空港の整備は、民生利用が主とされることを背景に、空港整備勘定を財源に事業がおこなわれることになっています。

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、いまだに示されていません。

こうしたなか、羽田空港では第1ターミナルと第2ターミナルの接続に向けた人工地盤の整備や旧整備場地区の再編整備が開始され、成田空港では滑走路延伸や新設が本格着手されています。また中部国際空港では、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など、各空港において整備事業が進められています。

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で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^{※8}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。

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合わせて約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が、令和7年度は空港使用料の減免が終了し、航空機燃料税の減免のみで約110億円規模の軽減措置となりました。

一方、必要な事業を着実に推進するため、財政投融资による代替財源が確保されており、令和2～7年度で計4,908億円にのほります。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と考えられます。令和7年度予算策定において、財務省は国土交通省に対し、空港使用料増額による償還財源の確保を求めましたが、令和6年度で措置されていた着陸料の軽減（100億円）を打ち切ることと引き換えに、増額は先延ばしされました。

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^{※9}を前提とした使途ではなく歳出削減を徹底すべきです。その上で、応分の公租公課を引き下げ、本邦航空会社の負担を軽減し、航空ネットワークの維持や外国航空会社とのイコールフットINGに充当すべきです。

今後の検討においては、空港整備勘定と空港経営改革との関係に留意して進めるべきです。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、全体として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。

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べきです。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可能性が高いため、空港整備勘定の内部補助機能が強まることも考慮する必要があります。

2025年度以降、コロナ禍で借り入れた財政投融资の返済が新たに加わりますが、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。こうした状況や特別会計のメリットを踏まえれば、財政投融资の償還終了年度を現在の令和22年（2040年）から10年間を目安に延長し、単年度償還額について平準化を図ることを検討すべきです。あわせて、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

し、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の見直しをおこなうべきです。

歳出の適正化に向けては、以下の視点が必要です^{※10}。

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に対する着陸料収入からの内部補助の検討に際しては、透明性を重視する。

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。また、空港関係地方自治体に交付されている航空機燃料譲与税との整理を図る。

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航空保安対策は利用客による負担を基本としつつ、広く国民生活にまで影響を及ぼすことから、純粹一般財源により安定的に確保する。

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。

⑦羽田空港の拡張に係る借入金の償還については、その期限の延長を含め、単年度における償還額を減額できるような見直しを図る。

なお、「特定利用空港」では、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が実施されますが、民生利用による効果検証は慎重に実施すべきであり、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、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、供用開始後も運営状況を厳しく評価すべきです。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。

空港インフラと純粹一般財源

日本が引き続き観光先進国を目指しているなか、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、純粹一般財源の投入により賄われるべきです。

一方、空港整備勘定が一般財源化された場合、道路財源が一般財源化された際と同様に、歳入の使途に制限がなくなり、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、着陸料等と航行援助施設利用料は航空サービスの対価であり、この観点からも一般財源化はおこなわず、将来的にも受益と負担が明確な会計形式で維持されるべきです。

既存ストックの最大活用

今後の空港整備については、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、空港ごとの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、低騒音機的大幅な増加や、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、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、生産性向上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】

- ※7 社会資本整備事業特別会計 空港整備勘定（p.77）
- ※8 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）
- ※9 令和7年度国土交通省航空局関係予算決定概要（p.79）
- ※10 空港整備財源 見直しの方向性（航空連合の考え方）（p.78）

Part 1 航空行政、空港整備と財源

[3] 空港運営のあり方

- 全空港の空港別収支を迅速に公表すべき
- 国は空港経営改革の推進と、それに資する継続的な環境整備に取り組むべき
- 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5年度（2023年度）分は2024年12月に18空港分が公表されています^{※11}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5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／ノンエアサイド）は地方も含めてすべての空港が黒字であり、羽田が総額の約4/5を占めていること
③両事業の合算では、羽田に加え、那覇・松山・大分・鹿児島・小松・徳島・百里空港が黒字となり、多くの空港で改善傾向にあること
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、滑走路やエプロン部分のエアサイドと空港ビルや駐車場などのランド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・福岡・熊本・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開始しています^{※12}。

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「PPP/PFI等に関するワーキンググループ」では、羽田・成田空港を民営化した場合のメリットなどについて議論されました。また、「PPP/PFI推進アクションプラン（令和7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、具体的な目標を設定しています。なお、2026年度までとされている3件の目標についてはすでに達成しており（鳥取・富山・但馬）、2031年度までに10件の目標に向けて継続して取り組む方向性が示されています。

また国は、2019年に「空港コンセッション検証会議」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、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。

【参考資料】

- ※11 空港別収支 2023年度（令和5年度）（p.80）
- ※12 空港運営の民間委託に関する実績と検討状況（p.81）
- ※13 空港経営改革推進の必要性（p.81）

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は、全体的に改善傾向にありますが、依然として赤字の空港も少なくありません。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。

コロナ禍ではエアサイド・ランドサイドともに大きな影響を受けましたが、旺盛な需要により、コロナ禍前の収支を上回る空港もあり、収支は着実に回復しています。今後も運営形態を問わず、両サイドにおける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航空会社の新規路線・増便を誘致することで航空ネットワークが拡充し、エアサイド収入が増加する。
③空港利用者が増加し、ランドサイド収入（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回していくことが必要です^{※13}。

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。コロナ禍後の急速な需要の増加により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在化しているため、②の誘致活動と合わせて、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。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、コンセッション空港にお

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リ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。関西空港における国際線キャパシティの拡大・旅客体験価値の向上を目的とした空港リノベーションや、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・保安面における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、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。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」のコンセッ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います。特に、ランドサイドは運営権の取得を検討する民間事業者にとって、他の事業で培ってきたノウハウを活用するチャンスとなりますが、コロナ禍によって経営リスクの大きさが露呈したこともあり、コンセッション導入に向けた動きは総じて鈍化しています。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を目的にするべきではありませんが、国は制度面の整備・充実を含め、コンセッションを検討する自治体と事業者のサポートに取り組むべきと考えます。

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。特にコンセッ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。

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。

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、最優先で実現すべき
- 需要予測を精査し、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
- 成田空港の機能強化においては、働くものの安全・利便・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

コロナ禍からの国際旅客需要の回復、さらに今後もアジア太平洋地域では世界的に見て最も高い伸びが見込まれるなか、アジア各地の大規模国際空港の拡張は活発化しており、国際ハブ空港間の競争が激化しています。

年間旅客処理能力で見ると、シンガポール・チャンギ空港は、今後運用開始予定の第3滑走路と第5ターミナルにより、2030年代中頃には1.5億人に、韓国・仁川空港は、第5滑走路と第3ターミナルの完成により最終的には1億人以上に、また中国・上海浦東空港も、第3ターミナルの整備により2030年ごろに1.3億人が目標とされています。羽田空港は現状で1億人程度、また成田空港は今後の機能拡張を経て約7,500万人が見込まれています。

他方で米国航空会社はアジア主要空港への直行便を強化しており、アジアの成長を日本に取り込み、将来の経済成長につなげていく上では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

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、2020年における「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、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。これらを背景に、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回検討会にて2つの着陸方式が選定されました。その後、各方式のシミュレーションを経て、2024年12月の第6回検討会において、技術的評価と安全面から「RNP AR方式」の採用を可能とする判断がなされました。ただし、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、現時点での導入には踏み切らず、段階的・長期的な視点で導入を検討すべきという見解が示されました。

施設面では、第1・第2の両ターミナルにおけるサテライト延伸が実施されているほか、将来的な両ターミナル間の接続による内際接続利便性向上に向けて、ターミナル南側部分における人口地盤の整備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約75万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年度末の供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50万回となり、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、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ドアー施設の一体運用イメージ、新駅の整備、また8,000億円程度とする事業規模など、より具体的な検討内容が示されています。同年9月には国が「今後の成田空港施設の機能強化に関する検討会」を設置し、2025年6月に公表した「中間とりまとめ」において、成田空港会社のとりにまとめに基づく基本的な整備の方向性が示されました。

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、2024年には3,687万人と過去最高を更新し、2025年は4,000万人を大きく超過するペースで推移しています。2030年に6,000万人という目標達成と国内消費額の拡大による経済貢献を見すえれば、訪日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や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を踏まえれば、首都圏空港の機能強化は国の最重要課題の一つであり、「骨太の方針」など政府の経済政策において中核に位置付け、最優先で実現すべきと考えます。

その具体策として、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、新飛行経路を通過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。

固定化回避に関する技術的方策の具現化は一旦見送られたものの、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、地域住民の理解促進や機材対応、乗員訓練などの調整を丁寧におこない、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、当時は、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されていました。現在、国で議論されている次期観光立国推進計画でも目標は維持される見込みですが、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。

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す。国は訪日客6,000万人達成時の空港ごとの想定数などの具体的なイメージを早期に示し、空港機能の強化と受け入れ体制や人材不足への対策を含む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、国家戦略的観点からの機能強化として、将来的に羽田空港における新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。直行便と乗継便の利便性を棲み分け、羽田と成田が強みを活かしつつ共存共栄し、ともに発展し得る施策が採られるべきです。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。

昨今は国内線における定時性の悪化が顕著であり、各航空会社の機材繰りの問題に加え、羽田空港の滑走路・誘導路混雑やスポットの逼迫、空港内で従事する様々な業種における人材不足なども背景にあることから、今後の増便に際しては、成田空港とあわせた最大活用を念頭に置き、俯瞰的に検討する必要があります。また、内際を含む乗継時間のさらなる短縮や、動線の改良によるストレス軽減、施設やサービスの充実、さらに両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。加えて、今後ますます人材不足が進行する中では、従業員が働きやすい業務環境に資する施設・設備面の充実、生産性向上に資する効率的な働き方の実現、ストレスフリーな通勤を実現するための交通アクセス改善や駐車場整備などを推進し、働く人からも選ばれる空港を目指す取り組みが必要です。

新しい成田空港の実現に向けて

2024年7月に公表された成田空港会社による「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。人材の確保・定着が極めて重要であり、今後の検討や情報開示において、働くものの意見が計画に反映されるような取り組みとすべきです。

乗継の利便性も高いとされるワンターミナル化と旅客取扱施設については、ワンターミナル方式にあわせた施設設備や人員の集約・共用化の推進、労働力不足にも対応した高効率な運用の実現をめざすとされており、その手段として新技術導入やDXの必要性も示されています。現在も自動化・機械化は進められているものの、搭乗手続きや保安検査、搭乗までの対応を一気通貫で推進する難しさや、米国や各国間とのセキュリティやプライバシー規制の問題もあり、「Face Express」の利用率などにも影響しています。このような現状の課題も的確に精査し、計画に反映することが必要です。

貨物取扱施設においても、十分な取扱容量を備えた施設整備の必要性和、貨物地区の集約化や空港隣接地との一体的運用を可能とする新貨物地区の概要が示されました。貨物取扱施設においては、現在でも上屋の地区によって施設設備を含む労働環境にも差異が生じており、人材確保・定着状況にも影響を与えていることから、集約化による改善が期待されます。また、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いるほか、貨物取扱施設・ランプエリアの狭隘化による貨物コンテナや車両・機器の置き場不足も顕著となっており、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。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し、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。

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、2000年の航空法改正を契機とする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、交通に関する国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにし、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。一方で、LCC参入の本格化、整備新幹線の延伸等の競争環境の変化、さらに為替や原油市況等の外部環境の変動は、各社の収益性に大きな影響を与えており、たびたび路線改廃がおこなわれてきました。地方自治体を中心に路線や便数の維持を求める声が強いなか、人口減少の加速化やコロナ禍以降の社会の行動変容、世界的な物価上昇の進展を受けて国内線の事業環境は急速に悪化しており、2025年5月に国は「国内航空のあり方に関する有識者会議」を設置し、国内航空ネットワークのあるべき姿と、その実現に向けた方策が検討されることになりました。

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。一方、「国内航空のあり方に関する有識者会議」では、離島

路線を担う地域航空会社が恒常的な赤字に陥っていることが明らかになりました。

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実現しましたが、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、複数の路線を有する事業者における収支改善への寄与は限定的です。運航費補助額は経年で拡大傾向にあります。各路線の赤字額が増加したことに起因しています（2024年度実績：対象路線17路線・補助額計8.2億円）。地方自治体からの補助も合わせておこなわれていますが、国の補助額に連動して折半する仕組みであるため必ずしも十分な支援とはなっておらず、地域航空会社の赤字は拡大しています。

また、地方航空路線の生活基盤としての維持、およ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。同研究会での議論を踏まえ、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（EAS LLP）が設立され、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策が進められてきました。協業体制の評価や総括を踏まえ、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、さらなる取り組みを推進しています。国は同協議会に対し、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

訪日旅客需要が拡大を続けている環境下、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ける国際線の着陸料軽減や補助等の支援も再開され、その後も旺盛な訪日需要により地方空港の国際線ネットワークの回復は進んでおり、7大空港を除く地方空港の発着便数はコロナ禍以前の96%となっています。

一方、いち早く回復を達成した7大空港を起点とする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継続課題です。2023年3月に閣議決定された観光立国推進基本計画では「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。また、2025年6月に閣議決定された「骨太の方針2025」では、「持続可能な観光の推進」として「インバウンドによる地方路線を含む国内航空ネットワークの利用拡大」が反映され、取り組みを推進する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）」、「羽田発着枠政策コンテスト（2014年度～2028年度）」など、地方を主体とした取り組みに対し国が支援をしてきました。

一方、地方の人口減少・過疎化が進行し、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、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が、空港は対象となっていない。令和7年度（2025年度）予算において、2024年度に実施されていた、主に地方路線維持に貢献している小型機を対象とした100億円規模の空港使用料の軽減措置が廃止されたことも、中堅・地域航空会社には経営上の打撃となっています。

提言

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

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です。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。

政策路線は本来「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、公正で透明な選定基準のもとで、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。しかし現行制度では、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、既存の制度が創設から10年以上経過し、その間の環境変化により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、**運航費補助対象の選定基準の見直しによる対象路線拡大と、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の構築を早期に実施すべき**です。

また、EAS Allianceの発足により、九州離島路線を就航する航空会社の協業体制が進化していますが、地域航空会社の厳しい経営状況を踏まえれば、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のみならず、より幅広い地域航空事業者が参加できる体制とすることも含め、協業レベルをさらに引き上げる視点で検討が必要と考えます。国は、運航

費補助制度の見直しに加え、**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、手続きの簡素化などの支援を強化しつつ、地域航空の持続可能性を高める環境整備に向けて、リーダーシップを発揮すべき**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の公正かつ透明な協議により、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し、要請元の地方自治体による負担が基本と考えます。

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は異な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に情報連携することで、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「骨太方針2025」で示された、インバウンドによる地方路線を含む国内航空ネットワークの利用拡大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、直行便を開設することで新たな航空需要を獲得できる可能性があります。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。国が2025年度に

策定した「地方創生2.0」において関係人口の拡大を企図して提起した「ふるさと住民登録制度」は、国内航空需要の底上げに資する可能性があり、積極的に取り組むべきです。また、**令和6年度補正予算において創設された「新しい地方経済・生活環境創生交付金（新地方創生交付金）」は、地方創生に資する空港整備事業等も対象となっており、地方自治体による活用に向けて、国は積極的に後押しすべき**です。

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、今回明らかになった国内線の事業環境の厳しさを踏まえれば、**伊丹空港における長距離路線規制など、従来の国内線ネットワークにおける一部規制は地元関係者等と協議の上、見直すべき**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。とりわけ代替手段が限られる北海道内については、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ります。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に「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。

▼沖縄県への要請行動
（航空連合沖縄・沖縄県交運労協／2025.8.28）



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航空機整備士にとどまらず、空港特殊車両(GSE)整備士、保安検査やケータリングスタッフ、給油、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います。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、2025年1月時点では概ねコロナ禍前と同水準程度まで回復したとされています。一方、従業員構成においては、採用後3年未満の従業員が約4割となっており、育成と定着は極めて重要な課題です。

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・整備士に関する中長期的な人材不足の恐れが指摘され、これを受けて同年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(Part ②-「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、国として初めてグランドハンドリング業に着目し、「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、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「空港業務の持続的な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^{※14}。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、関係各主体が取り組むべき事項について、時間軸と立地の違いに分けて提起されました。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調査対象48空港のほとんどで実施され、さらなる改善が進められているほか、国や自治体の補助金も活用し、職場環境改善も多くの空港で進められています。

航空連合では、春闘におい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んでおり、2024～2025春闘において2年連続で平均11,000円(約4%)を上回る回答を引き出しています。また、独自の適正取引ガイドラインを策定し、加盟組合と連携して活用に取り組む一方、公正取引委員会を含む関係省庁に対してグランドハンドリング業における下請法に基づく適正取引等推進のためのガイドラインを策定するよう強く働きかけ、2025年4月に「あり方検討会」の下に有識者を含めたワーキンググループが設置されました。

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(2024年に「空港業務DX推進官民連絡会」に改組)。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最終段階に入っています。

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」が開始されました。今後、NEDO懸賞金活用型プログラム等も活用して省力化・自動化技術の開発を支援し、2028年以降に大規模空港から実装していくという方向性が示されました。

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2025年7月までにグランドハンドリングを中心に4,900人以上に達しており、1,369人(2024年12月時点。国籍はフィリピンが約5割)が実際に在留資格を有し、国内の16空港(2025年3月時点)で従事しています。なお、受け入れ事業者は約35社(2024年8月時点)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。

【参考資料】

※14 空港業務の持続的な発展に向けたビジョン(中間とりまとめ概要)(p.82)

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、観光先進国の実現を目指すうえでは的確な対応が必要不可欠です。

賃金等の労働条件改善のため、適正取引の推進や総合的な労働環境の整備にも資するガイドライン策定、法制化により企業に対策が義務化されたハラスメント対策など、「あり方検討会」の「中間とりまとめ」で示された方策を軸に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とともに、勤務間インターバル制度や公休数の拡大など、働き方のさらなる改善の重要性が向上しており、事業者が前向きに取り組む環境整備を図るべきです。

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、2025年8月時点で会員数は130社と拡大しています。直近では、処遇改善はもとより、カスハラや安全対策の強化、女性や外国人の活躍など多岐にわたる課題について取り組んでおり、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。GSE車両整備人材については、自動車産業における自動車整備士人材の確保策に範を取り、裾野の拡大と認知度の向上に重点的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。

また、航空安全の確保に多年にわたり功績があった業界関係者に対して、毎年、国土交通大臣による表彰がおこなわれていますが、空港の安全確保や人材育成に貢献が大きい空港グランドハンドリング事業の従事者を新たに対象に加えるべきです。

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。航空連合の働きかけも奏功し、国はワーキンググループを設置して下請法に基づく業種別ガイドラインの策定に着手していますが、

- ①国内航空会社を介在しない契約に対するチェック機能の強化、契約にキャンセル規定や罰則、エキストラ作業時の条項を反映するなど、航空会社との受委託構造の特徴を踏まえたものとする
- ②「面的執行の強化」に基づく航空局の指導・助言、業界団体における「自主行動計画」の策定など、外資系を含めて航空会社が遵守する制度・仕組みとすること
- ③持続的な賃上げの実現に加えて、作業安全の向上や各種の労働条件の持続的な改善など、総合的な働く環境整備の視点を反映すること

を検討すべきです^{※15}。
加えて、ガイドラインを実効性が高いものとするために、「下請けGメン」の拡充など、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。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、「航空連合 適正取引ガイドライン」を広く産業に周知し、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^{※16}。取り組みを加速させるうえでは、実証実験の範囲拡大のほか、複数社の共同事業や資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、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。国は予算措置の強化や規制緩和などを通じて事業者の取り組みを積極的に後押しし、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検討・主導すべきです。手荷物業務に関する生産性向上方策について一定の方向性は示されましたが、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、具体化を進める必要があります。

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外国人材による空港現場における就労が拡大し、現業を支える不可欠な存在となっています^{※17}。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、労働条件の改善をはじめ、労働組合も主体的に関与するフェーズに入っていると認識しています。

特定技能試験の合格者(約4,900人)と実際に就労している在留資格者(約1,300人)のギャップを縮めるべく、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す。より多くの特定技能人材を受け入れている産業に倣い、業務面・生活面双方のサポートを強化することなど、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 国の適正取引ガイドライン策定に向けた航空連合の考え方(p.82)
- ※16 「圧倒的な生産性向上」とは(航空連合の考え方)(p.83)
- ※17 空港グランドハンドリングにおける特定技能外国人の受入について(p.83)