

# 国土交通省成長戦略会議報告書

## 3. 航空分野

国土交通省成長戦略会議  
(平成22年5月17日)

### 3. 航空分野

## 航空分野の成長戦略についての基本認識

これまでの航空政策のパラダイムは、「国土の均衡ある発展」の名の下、「国内各地に空港を作り、路線網を拡げる」ことを主眼としたものであった。

そのための仕組みとして、「地方空港の建設に対して厚めの資金配分を可能とする空港整備勘定」、と「収益路線からの内部補助を前提とし、不採算路線を含むネットワーク拡充を期待する対航空会社行政」がその根幹をなしてきた。

航空市場の「均衡」を重視し、長らく需給調整規制を根幹とする免許制が維持される等、効率的な航空システムを構築することは、いわば二の次とされてきた。

もちろん、「作り、拡げる」政策は、パイが右肩上がりに増えていく人口拡大、高度成長期においては、一定の合理性を持っていたが、人口減少、低成長化の中、さらには、国家財政の更なる逼迫状況下、このパラダイムの継続のもたらす課題は看過できず、変革が不可避な状況となっている。

### (1) 首都圏空港強化の遅れ

- ・ 羽田・成田の空港容量の恒常的不足、内・際ハブ機能の欠如、が、アジア各都市等との都市間競争上の弱点となり、ひいては、日本の経済成長の足枷にもなってきている。
- ・ 内・際ハブ機能の欠如は、地方と世界を結ぶネットワークの弱さそのものであり、今後のインバウンド観光客 2,500 万人、3,000 万人時代の航空インフラに対するニーズとは大きく乖離。
- ・ 首都圏空港の容量不足は、航空会社の大型機偏重につながり、便数頻度等利用者メリット提供を妨げる一因となるとともに、羽田・成田の「要塞化」、オープンスカイの導入遅れを通じて、厳しい競争から彼らを遮断し、強固な収益体質構築を遅らせてきた面も存在。また、LCC 等、低コストメリット提供のインセンティブが働きにくい構造も生んだ。

### (2) 航空システムを支える空港・航空会社の高コストかつ赤字体質

- ・ 航空システムが効率的に運営され、日本経済の「取引費用」たる移動コストが低廉であることは、成長戦略上、極めて重要。
- ・ しかしながら、首都圏の容量制約、空港整備に使われる公租公課の存在、内部補助を前提とする行政の姿勢等、から、わが国の航空会社は海外企業と比較して、高コスト体質であり、また収益力も強くない。
- ・ 空港においても、効率的経営を通じ、サービス提供コストを下げるためのガバナンスの仕組みが欠如、さらに多くの場合、非航空系収入も空港運営主体に流入しない構造である。このため、相当数の空港が高コストかつ赤字体質にあるものと思われる。

(3) 真に必要な路線網を維持する仕組みの不全

- ・ 離島路線等、ライフラインとして、何らかの公的補助を行っても維持すべき路線も当然存在するが、現在の政策の枠組みでは、非常に限定的金額を空港整備勘定から補助するのみ（利用者への一部補助を自治体が行っている例あり。）。
- ・ 今後、地方への財源移管を含めた大きな流れの中で、地方自身が自らの戦略として、真に必要な路線への透明な補助金を提供できるような仕組みが必要となる。

# 航空分野の成長戦略ビジョン

## 首都圏空港の拡充・強化による都市間競争力向上

羽田の新滑走路・新国際線旅客ターミナルの供用開始。地元の協力を前提とした成田の発着回数大幅増。

これは、積年の課題を解決する千載一遇のチャンスである。

この機会をとらえ、羽田の長距離ビジネス路線を含む国際線網充実と内・際乗り継ぎ利便向上を行う。

また、国内線を含む中期的需給を考えると、成田のフル活用も必要かつ不可欠であり、国内フィーダー強化、LCC、ビジネスジェットといった新たなサービスの提供により利用者利便の向上を可能ならしめる。

これにより、首都圏の弱点と言われる交通利便性を一気に向上させ、ビジネス・観光両面における都市間競争力を大幅に強化し、我が国にヒト・モノ・カネを積極的に呼び込む原動力とする。

また、首都圏空港については、将来の需給動向を睨み、必要な場合、十分なリードタイムをもって、「民間の知恵と資金」を活用する形での容量拡充が可能となる空港整備政策を構築する。

## 「民間の知恵と資金」の徹底的活用

これまで民間会社によって担われてきた航空事業は当然のこと、公物管理としての色彩が強かった空港の整備・運営の分野においても、「民間の知恵と資金」を徹底的に活用し、航空・空港の有する公益性に留意しつつ、市場メカニズムを積極的に取り入れていく。

これにより、「作り、広げる」パラダイムから「作った物を効率的に使う」パラダイムへのシフトを名実ともに実現し、無駄な空港を作らない仕組み、既存空港の徹底活用による国際・国内航空ネットワークの強化、空港経営の強化とガバナンス導入、を通じて利用者利便性の向上を行う。

## 恣意的な行政介入の極小化

安全の担保、国家安全保障の観点への配慮、寡占的要素のある公共財としての空港。

このような諸要件への目配りは重要であるが、これを「言い訳」として、恣意的な行政介入を行うことなく、民間の経営活力を可能な限り活かし、一定の市場メカニズムを活用する前提での航空行政を志向する。

短期的には、航空自由化（オープンスカイ）への積極的対応による競争の担保、羽

田発着枠配分への一定の市場メカニズム導入、航空会社のコスト削減に資する技術規制の緩和、等を行っていく。

航空分科会では、こうした将来ビジョンに立って、次の6つの具体的戦略を提言することとしたい。

**戦略1： 日本の空を世界へ、アジアへ開く（徹底的なオープンスカイの推進）**

**戦略2： 首都圏の都市間競争力アップにつながる羽田・成田強化**

**戦略3： 「民間の知恵と資金」を活用した空港経営の抜本的効率化**

**戦略4： バランスシート改善による関空の積極的強化**

**戦略5： 真に必要な航空ネットワークの維持**

**戦略6： LCC 参入促進による利用者メリット拡大**

# テーマ別の政策検討

## 優先して実施すべき事項

### ○日本の空を世界へ、アジアへ開く（徹底的なオープンスカイの推進）

成田の増枠について地元合意が得られ次第、首都圏空港を含むオープンスカイについて主要国との間で協議を開始し、早ければ平成 24 年度中にも実現が見込まれる、成田の 27 万回化までを目処に合意を目指す。

また、国際航空物流の活性化を図るため、自由化に前向きな国との間では、我が国拠点空港から第三国に対し以遠運航を自由に行える枠組みを速やかに設定するとともに、利用運送事業者によるチャーター（フォワーダー・チャーター）や第三国の航空会社によるチャーターについても解禁を進める。

さらに、JAL、ANA、NCA の 3 社体制となっている、本邦社による国際定期航空事業への新規航空会社の参入促進に向けた環境整備を図るとともに、運賃規制やチャーター・ルール等についても、オープンスカイの枠組みと統合的なものに緩和する。

【戦略 1（6, 7, 8, 9 ページ）参照】

### ○バランスシート改善による関空の積極的強化

関空について、抜本的にバランスシートを改善し、事業運営の徹底的な効率化を実現することで、貨物ハブ化、LCC の拠点化に向けた前向きな投資の実行、競争力・収益力の強化を可能ならしめ、首都圏空港と並ぶ国際拠点空港として再生する。

具体的には、関空の事業価値に加え、伊丹(大阪国際空港)の事業価値や不動産価値も含めてフル活用することとし、持株会社の設立といった方式により両空港の経営統合を先行させつつ、両空港の事業運営権を一体で民間にアウトソースする手法を基本に、価値最大化に向けた民間の経営提案を募集・検討していく。

【戦略 4（19, 20, 21 ページ）参照】

### ○LCC 参入促進による利用者メリット拡大

アジアインバウンドの取り込み、国内観光需要の拡大等を図るため、国際線・国内線双方において、LCC をはじめ新規参入の促進のほか、既存航空会社の競争力向上を可能とする環境を整備する。

そのため、乗員資格等の相互承認に向けた諸外国との協議を進めるとともに、今年度から外国籍運航乗務員活用や機材高稼働化に資する技術規制の緩和に取り組むほか、拠点空港における LCC 専用ターミナルの整備検討、着陸料体系の再構築等、航空会社のコスト削減に資する各施策の総動員を図る。

【戦略 6（24, 25 ページ）参照】

# 戦略1：日本の空を世界へ、アジアへ開く（徹底的なオープンスカイの推進）

## イの推進）

### 1. 現状の課題・問題点

我が国においても、2007年5月の「アジア・ゲートウェイ構想」の策定を機に、オープンスカイを推進してきており、同年8月の韓国を端緒として、これまでに、香港、マカオ、ベトナム、タイ、マレーシア、シンガポール、スリランカ、米国、カナダの10ヶ国・地域との間でオープンスカイに合意してきている。

ただし、我が国がこれまで進めてきたオープンスカイは、不十分な点が存在する。まず、首都圏空港（羽田・成田）について、新規増枠分を圧倒的に上回る増便要望があったため、オープンスカイの対象外とし、従来どおり、二国間交渉を通じて個々に権益を設定してきた。

また、相手国に認める権利も、二地点間輸送の権利、すなわち「第3・第4の自由」までであり、相手国を経由して第三国への輸送を行う権利（以遠権）を認める「第5の自由」等については対象外とされてきた。

さらに、原則として二国間の合意とは別途の枠組みとして定められるチャーター・ルールについて、一定の緩和を行ってきているものの、依然として旅客輸送には一部に個人販売の制限が残り、貨物輸送ではフォワーダー・チャーターが原則禁止されているほか、運賃規制についても、市場の動向に応じて迅速に運賃を設定・変更し得る仕組みとなっていないなど、オープンスカイに適合した事業制度とはなり得ていない。

今後、我が国の成長に資する観光立国の推進、経済の国際競争力強化、国際交流の拡大等を実現するためには、国際線を中心に一層の新規参入・増便を実現するとともに、運賃・ダイヤ等、サービス面での競争を促進することを通じて利用者の利便性の向上を図る必要がある。そのため、従来の枠を超えて徹底したオープンスカイを推進するとともに、関連する事業制度を緩和の方向で全般的に見直すこととしたい。

### 2. 課題に対応した政策案

#### (1) オープンスカイの新たな基本方針

これまでのオープンスカイの取り組みを更に前進させ、以下を基本方針として、各国との合意を目指すこととする。

##### ① 首都圏空港を含めたオープンスカイ

- ② 国際航空物流の活性化に向けた戦略的オープンスカイ
- ③ 国際航空事業規制の緩和等

相手国については、市場の大きさや成長性、新規参入・増便の可能性等を踏まえ、我が国の国益実現の観点から、戦略的に決定する。

具体的には、今後、特にインバウンド振興を通じて市場の拡大が見込まれ、かつ、LCC等の新規航空会社がある特性を發揮して新規参入・増便する可能性が高い、アジアの諸国との合意を最優先とする。

特に、隣国の韓国のほか、中国、香港等、東アジアの諸国とのオープンスカイの推進を最優先で取り組む。更に、ASEAN 諸国とのオープンスカイの推進についても、優先的に取り組む。このうち、日本との間の航空輸送量が多く、自由化にも前向きな7の国・地域（韓国、香港、マカオ、シンガポール、マレーシア、タイ及びベトナム）とは既に首都圏空港を除くオープンスカイに合意しているが、今後は、上記①～③の基本方針に基づき、オープンスカイの枠組みの拡大を図る。

こうした新たな枠組みについては、成田の増枠について地元合意が得られ次第、首都圏空港を含むオープンスカイについて主要国との間で協議を開始し、早ければ平成24年度中にも実現が見込まれる、成田の27万回化までを目処に合意を目指す。

## (2) 首都圏空港を含めたオープンスカイ

成田については、就航都市数が約100を数え、世界の主要空港と比較して遜色のない国際航空ネットワークの充実がみられることに加え、最短で平成26年度中の30万回への増枠に向け地元協議が進められるなど、首都圏空港の増枠スケジュールが具体化しつつあり、我が国最大のボトルネックの解消が見込まれることから、これを契機に、首都圏空港を含めたオープンスカイを推進する。

この際、空港容量の拡大の状況及び相手国航空会社の新規参入・増便意欲、相手国の航空自由化に対するスタンス等を見極めつつ、段階的に航空自由化を推進することとし、まずは「第3・第4の自由」（二地点間輸送の自由）から始めて、その後「第5の自由」（相手国から第三国への輸送の自由：いわゆる以遠権）まで対象を広げる。

なお、羽田については、当面、空港容量の拡大を上回る新規参入・増便希望が予想されるため、特例的に、別の枠組みの合意を目指すこととする。

## (3) 国際航空物流の活性化に向けた戦略的オープンスカイ

国際航空物流の活性化を図るため、関空、中部等の我が国拠点空港の貨物ハブ化に不可欠となる、従来の「第5の自由」の枠組みを超える抜本的な自由化を推進する。

具体的には、自由化に前向きな国との間で、「第5の自由」を認め合うことに加え、「チェンジ・オブ・ゲージ」（機材変更）に係る制限を撤廃することで、相手国の航空会社が関空、中部等の我が国拠点空港から第三国に対し、以遠運航を自由に行えるようにすることとする。

これにより、特に関空について、戦略4に基づくバランスシートの抜本的改善策を通じた貨物ハブ化の取り組みの前提条件を整えることができることとなる。

さらに、従来、原則禁止されてきた利用運送事業者によるチャーター（フォワーダー・チャーター）や第三国の航空会社によるチャーターについて、上記の貨物ハブ化を後押しする観点から、相手国における取扱いを確認しつつ解禁を進めるほか、自由化が達成された路線においては臨時便の運航も自由化する。

#### （4）国際航空事業規制についての総合的な自由化

オープンスカイの推進とあわせて、航空事業者間の競争促進を図るため、各種の国際航空事業規制をオープンスカイの枠組みと整合的なものに緩和する。

まず、事実上、JAL、ANA、NCAの3社体制となっている、本邦社による国際定期航空事業への新規航空会社の参入促進に向けた環境整備を図る。

また、運賃規制について、本邦社・外航社を問わず、需給動向に迅速・的確に対応したプライシングが可能となるよう、より柔軟な運用を目指す。

チャーター・ルールについては、上記の貨物チャーターのみならず、旅客チャーターについても、オープンスカイの進捗にあわせて、個札販売の制限緩和を進める。また、安全の確保と手続きの簡素化を両立させるため、事前に安全面の許可を取得した事業者について個別運航毎の手続きを簡素化する等の措置を検討する。

このほか、欧米を中心に、航空企業が航空アライアンスを通じてネットワーク拡充と競争力強化を図る傾向が強まってきていることを踏まえ、航空会社の国境を越えた提携促進を実現するための政策手段として独占禁止法の適用除外制度を活用し、全体の自由化施策の中で、利用者利便の確保とバランスさせるための適切な運用を図る。

### 3. 留意点

各国とオープンスカイの協議を進めるに当たっては、以下の点に留意する必要がある。

#### ① 相手国における本邦航空会社の公正・平等な取扱い

→ 相手国においても、混雑空港における公正・平等な発着枠の調整を含め、本邦航空会社の自由な事業活動の機会を確保する必要

#### ② 安全・セキュリティーの確保

→ 航空機の運航の安全性を確保するとともに、テロ等の危険を未然に防止するため、航空の安全・保安に係る相手国の監督体制等を確認する必要

なお、アジアの諸国については、エアライン、空港等の状況あるいはオープンスカイ等の航空政策の考え方については国毎に異なり、また、既に日本との間でかなり自由化が進んでいる国から航空協定すら締結していない国もある。さらに、一部の国については安全性の懸念もある。

今後、迅速かつ効果的にオープンスカイを推進する観点から、こうした点に十分に留意する必要がある。

## 戦略 2：首都圏の都市間競争力アップにつながる羽田・成田強化

### 1. 現状の課題・問題点

首都圏をめぐる航空政策については、長らく、「羽田＝国内拠点空港」、「成田＝国際拠点空港」との役割分担の下で進められてきた。

その一方で、両空港の容量拡大速度を上回るペースで国際線・国内線双方の需要が拡大したため、国際線では航空自由化（オープンスカイ）が進まず、外国からの乗り入れ・増便要望に十分応えられない状況が長らく続き、また国内線でも、小型・多頻度化や新規事業者の事業拡大が進まず、航空会社の経営効率化の妨げともなってきた。

更に、我が国の地方の各都市と世界の諸都市を結ぶ際・内乗り継ぎ需要には、必ずしも十分な対応が図られておらず、この点は特に、今後、インバウンド観光の振興を本格化させて行く上でも改善が求められてきた。

そのため、羽田空港については、第4滑走路の整備による容量拡大とともに、24時間国際拠点空港化を進めることとし、その第1弾として、本年10月以降、昼間3万回、深夜早朝3万回（合計6万回）の発着枠を国際定期便に割り当てる予定である。これにより、昼間時間帯（0600-2300）は、羽田のアクセス利便性を活かしてアジア近距離ビジネス路線が就航し、深夜早朝時間帯（2300-0600）においては欧米を含む世界の主要都市に新たな路線が就航する予定。

また、成田空港については、地元合意を得つつ、容量拡大に取り組んでおり、本年3月には現在の20万回から22万回に発着枠を拡大。これにより、ドーハ、ドバイ、アブダビ等との間に新規路線が開設されるほか、国内フィーダーネットワークについても、1.5倍の規模に増強されたところである。

こうした取り組みについては一定の評価が出来るものの、首都圏空港が我が国の成長の牽引車としての役割を今後とも十分に発揮していくには、国際線・国内線双方のネットワークの更なる強化や際・内乗り継ぎ機能の改善、LCCやビジネスジェット等、これまで十分に対応できていないニーズへの対応等、抜本的な機能強化が必要である。

そのためには、首都圏空港全体について、これまで以上に踏み込んだ容量拡大努力を行い、可能な限り容量制約（ボトルネック）がない環境を作り出すことが強く求められる。

### 2. 課題に対応した政策案

#### (1) 羽田空港における改革の方向性

##### ① 現段階での発着枠増の見通し

羽田空港については、以下で示す最短の見通しを念頭に置いて、着実に容量拡大を進めることにより、旺盛な首都圏の国際航空需要に対応するとともに、同空港の充実した国内線ネットワークを活用した内・際ハブ機能を強化する。

- ・現時点：昼間 30.3 万回（これとは別途、深夜早朝時間帯においてチャーター便等が運航中）
- ・平成 22 年度（10 月時点）：昼間 33.1 万回 + 深夜早朝 4.0 万回（うち国際線は昼間 3 万回 + 深夜早朝 3 万回（配分済み））
- ・平成 23 年度中：昼間 35.0 万回 + 深夜早朝 4.0 万回（昼間 1.9 万回の増枠はすべて国内線（配分済み））
- ・平成 25 年度中：昼間 40.7 万回 + 深夜早朝 4.0 万回（ただし、D 滑走路を含めた新しい運用方式の慣熟が前提条件。場合によっては、部分的増枠ないし増枠時期の遅れもありえる。）

## ② 国内・国際間配分の基本的な考え方

羽田昼間時間帯については、「アジア近距離ビジネス路線に限定」している現在のルールを廃し、アジア長距離路線、欧米路線も含め、「高需要、ビジネス路線」が成田に加え、羽田からも発着できるルールに変更する。

これを可能とするため、40.7 万回 + 4.0 万回が達成される時点で、今後の首都圏における国内・国際航空需要の伸びを勘案しつつ、昼間時間帯の残り 5.7 万回の半分強に当たる 3 万回の発着枠を更に国際線に配分することを基本とする。

この結果、羽田の国際線は合計 9 万回（昼間時間帯 6 万回 + 深夜早朝時間帯 3 万回）となり、現時点からは合計 14.4 万回増のうち、9 万回分が国際線に充てられることとなる。ただし、国際線の実際の増便は、羽田新国際線旅客ターミナルの拡充後となる。

## ③ 羽田新国際線旅客ターミナルの拡充の必要性

本年 10 月に供用開始予定の羽田新国際線旅客ターミナルは、昼間時間帯 3 万回の受け入れを前提として設計されており、現行施設では、平成 25 年度に見込まれる増枠により実現される予定の昼間時間帯 6 万回レベルへの対応は難しいものと考えられる。

そのため、可及的速やかに、同ターミナルの拡充に着手することとし、その資金手当て、実行主体について、当該 PFI 事業関係者で直ちに具体的検討を開始する必要がある。

なお、当然ながら同ターミナルの運用上の工夫により、処理容量の拡大に向けた努力は継続することとする。

## (2) 成田空港における改革の方向性

### ① 現段階での発着枠増の見通し

成田空港については、旺盛な首都圏の国際航空需要に対応する国際線のメイン空港として、羽田空港との一体的運用を図りつつ、アジア有数のハブ空港としての地位を確立する。このため、昨年末以降、30万回化に向けて進められている地元協議の結果を踏まえ、以下で示す最短の見通しを念頭に置きつつ、駐機場等の増設に取り組み、着実に容量拡大を進めていく必要がある。

- ・平成23年度中 : 25万回 (+3万回)
- ・平成24年度中 : 27万回 (+2万回)
- ・平成26年度中 : 30万回 (+3万回、累計+8万回)

### ② 空港処理能力の拡大に向けた取り組み

際・際、際・内、内・際乗り継ぎ時間の短縮を含め、より利便性の高いダイヤの設定を可能とするため、平成23年度中を目処に同時平行離着陸方式を実現し、ピーク時の空港処理能力の拡大を図る。

### ③ アジア有数のハブ空港としての抜本的機能強化

今後の発着枠の増加にあわせて、更なる国際航空ネットワークの強化を実現しつつ、インバウンド観光の振興等の観点から、国内線用の発着枠を拡大することで、国内フィーダー路線の拡充を図り、羽田空港と同様、内・際ハブ機能を強化する。

また、LCCの本格的な参入促進を図るため、専用ターミナルの整備等により、低コストオペレーションが可能となる環境を整えることとする。

さらに、これまで発着枠が希少であったために十分な対応ができてこなかったビジネスジェットの利用需要に対しても、専用ターミナルの整備等により、首都圏を代表するビジネスジェットの受入空港としての抜本的機能強化を図る。

### (3) 羽田・成田空港における乗り継ぎ利便性の向上策

羽田については、本年10月の新国際線旅客ターミナルの供用開始にあわせて、制限区域内でのターミナル間連絡バスの活用や各種検査手続き（保安検査・CIQ）の迅速化等の施策を行うことにより、最低乗り継ぎ所要時間（MCT）の短縮を図り、国際水準と同等の出国時60分（約30分の短縮）、入国時75分（約25分の短縮）を実現する。

また、両空港について、今後の乗り継ぎ需要の動向を踏まえつつ、乗り継ぎ利便性の向上に向けた施策（ターミナル間移動の容易化、CIQの場所・容量等）を検討し、MCTの更なる短縮化に取り組む。

### (4) 羽田・成田空港のアクセス利便性の向上策

インバウンド旅客の多くが都心を目的地としている現状を踏まえ、また、両空港の一体的活用を推進するため、両空港から都心、両空港間のアクセスを改善し利便性の向上

を図る。成田空港については、本年7月に成田新高速鉄道の整備により、都心と成田空港間の鉄道アクセス時間の短縮を図り、最速で36分（約15分の短縮）を実現する。

また、東京から羽田空港へのアクセス20分台、東京から成田空港へのアクセス30分台、両空港間のアクセス50分台の実現に向けて検討を行う。

#### （5）更なる容量拡大の取り組み

以上の取り組みにより、首都圏空港全体の容量は現在の約52万回から約75万回に4割以上増加、特に国際線容量は現在の約20万回から約40万回へ倍増することとなり、概ね、向こう10年間は需要を上回る供給が可能となることを見込まれる。

しかしながら、今後、インバウンド旅客の増加等により需要が更に継続的に増加する場面を見据え、首都圏空港の更なる容量拡大、機能強化について、あらゆる角度から可能な限りの方策を総合的に検討するものとし、飛行検査機拠点の羽田空港からの移転、ターミナルの拡張や用途・運用の見直し等の既存施設の機能向上、新たな滑走路の可能性も視野に入れた施設整備、管制面・環境面等における制約への対応などの容量拡大方策につき、幅広く検討を行う。

これらを通じて、首都圏空港の容量不足という事態の再来を防ぐため、適時適切な容量増に努める。

当然ながら、これら検討においては、国内・国際両需要の今後の変動を注視し、必要に応じて国際線の更なる増枠も検討する。

なお、当該方策に新規の大型投資が必要となる場合にあっては、戦略3にも述べるように、民間の知恵と資金を最大限活用しながら、事業の費用対効果について十分なスクリーニングを行うこととする。

## 戦略3：「民間の知恵と資金」を活用した空港経営の抜本的効率化

### 1. 現状の課題・問題点

空港整備勘定（旧空港整備特会）は、空港の利用者である航空会社が負担する着陸料等の空港使用料や一般会計からの繰り入れ（いわゆる真水）を主な財源とし、国が管理する空港の整備、維持・運営を行うとともに、地方自治体が管理する空港の整備にも補助を行ってきた。この空港整備勘定によって、結果として利用実績が乏しい空港も含め整備を行い、全国で98の空港が供用されている。

国も最近になって空港政策を「整備」から「運営」へとシフトさせ、平成20年に「空港整備法」を「空港法」と改正したところである。この際、空港を整備の財布である空港整備勘定の在り方についても必要な見直しを行うべきであったが、実際には、空港政策のシフトが不完全な状態のままとなっている。

また、既に整備された空港の運営の効率化の観点からも課題が多い。特に、大部分の空港においては、航空インフラの構築・維持主体としての国や自治体等（着陸料等の航空系収入の受け手）と空港ビル等の空港関連企業（物販、テナント料、駐車場代等の非航空系収入の受け手）が別組織となっている（いわゆる上下分離）ことに加え、非航空系収入の受け手たる空港関連企業へのガバナンスの仕組みが十分とは言えない状況である。そのため、非航空系部分で十分な収益を上げ、これを原資として着陸料や施設利用料等の低廉化を図り、利用促進につなげるという、諸外国の空港で一般的なビジネスモデルが確立されていない。

こうした状況を改善するため、中期的には、諸外国の空港と同様に、空港関連企業と空港との経営一体化、民間への経営委託（コンセッション）ないし民営化を通じて、航空インフラの構築と維持の双方に、可能な限り「民間の知恵と資金」が投入されるような仕組みの構築を指向すべきと考える。

その上で、そこに至る具体的な道筋として、空港経営の効率化のためのガバナンス構築（2-1）を図るとともに、公租公課も含めた空港整備勘定の各歳入・歳出のあり方の見直し（2-2）を行う。

### 2. 課題に対応した政策案

#### 2-1： 空港経営効率化のためのガバナンス構築

##### (1) ガバナンス構築の方向性・進め方

効率的なガバナンスの強化を図る観点からは、先述の通り、中期的には、①空港関連企業と空港との経営の一体化及び、②民間への経営委託（コンセッション）、ないし民営化を指向すべきである。

ただし、現行の空港関連企業をベースとした一体化や民間への経営委託・民営化では、非航空系部分も含めて、十分な民間経営ノウハウの活用が図れるとは考えがたいケースも想定される。一方、速やかに、かつ、強制的に、上場企業も含めた空港関連企業の廃止や差し替えを行うことは困難であり、また、公共財であり一定の独占性のある空港経営を、民間ベースにしていく上では、一定のトライアルと透明なプロセスが必要とされる。

このため、一部の空港を対象とした成功例作りと、現行の仕組みの中での透明性向上・非航空系収入の実質的取入れ策、とを可能な限り同時並行的に進めていくことが望まれる。

## （２）課題に対応した政策案

### ① 経営一体化、民間への経営委託・民営化に関する取組み

空港関連企業と空港との経営一体化及び民間への経営委託（コンセッション）ないし民営化については、平成 22 年度から有識者による検討会を立ち上げ、経営一体化等に向けた論点整理、ベストプラクティスの早期展開等に関して検討を開始し、おおむね 1 年程度を目処に結論を得る。

地方自治体等の関係者との調整が整い、経営一体化等に向けた環境が整備され次第、対応が可能な空港について先行的に経営の一体化等を実施していく。

これら先行事例の蓄積（戦略 4 に基づく関空・伊丹の成果等も検証）と課題抽出・解決策の検討を踏まえ、他の空港にも経営一体化等の取組みを広げていくこととしたい。

なお、経営一体化等を円滑に進めるため、現在、国管理空港において公益法人が行っている環境対策事業とその原資としての駐車場事業についても、新たな空港運営主体が決定した段階で、遅滞なく移管するものとする。

### ② 経営状況の透明化・地代の適正化に関する取組み

国管理空港については、ようやく民間基準での決算策定の試みが始められたが、空港関連企業のほとんどについては、経営実態は明確になっていない。

経営一体化等を実現する前段階におけるガバナンス構築に向けて、空港関連企業の経営状況に対する監視を強化するとともに、経営効率性の横比較も含め、その透明化を図ることとする。

また、空港関連企業が支払う地代の適正化（値上げ）の速やかな実施に向けては、現在、国土交通省において行われている地代の算定方式に関する検討を踏まえ、平成 22 年度中に結論を得て、その成果を同年度の地代から反映する。

なお、地方自治体管理空港については、地方自治体に対し、国が公表した空港別収支を参考とした決算の策定・公開を要請中という段階であるが、これを定期的に行うよう、さらに要請を行うべきである。

### (3) 留意点

現段階での初期分析によれば、ガバナンスの欠如もあり、空港そのものと空港関連企業とをあわせても、赤字状態にある空港が相当数存在。地方自治体の巻き込み、および適切な経営を行うことへのインセンティブスキームを構築することが、変革実行上の必要条件となろう。

民間への経営委託（コンセッション）か民営化のいずれを選択するのかについては、空港運営主体に対して国が航空政策の観点からどのように関与すべきか、国民の重要な資産である空港をどのように活用するのか等に関する国民の目線や広い視野に立った議論が必要。また、空港に対する国と地方自治体等の関与のあり方に関する検討も欠かせない。

羽田空港のターミナル会社は、上場企業であり、上下一体型を志向するためには、TOB等の手段が必要となるが、実効性があるか検討が必要である。

また、経営一体化等を行う際には、環境対策に加え、既存の空港関連企業や公益法人、行政部局等の職員の雇用対策について懸念する声があるが、この点については、新たな空港運営主体に対し、一定の配慮を求めることにより対処すべきである。

空港関連企業が支払う地代については見直しの必要があるが、行政の恣意性が入り込んではならない。現在、地代は不動産鑑定士による評価結果を取り入れて一定の公平・公正性を確保しようとしているところ、見直しの検討においても公平・公正性を確保しつつ、専門的知見を活用した地代算定方式の精緻化を図る必要がある。

一方で、空港関連企業が地代の値上げを安易に航空会社やテナントに転嫁することがないよう指導・監督することも重要であり、そのための監視の仕組みも必要に応じて検討する必要がある。

なお、これまで完全民営化の方向性が議論されてきた、成田国際空港株式会社の経営の在り方については、今後、首都圏空港における容量拡充の推移、上記に関する議論も踏まえ、成田空港のアジアにおけるハブ空港としての地位確立に向けて、民営化戦略、手順が検討されるべきである。

## 2-2： 公租公課も含めた空港整備勘定の各歳入・歳出のあり方の見直し

### (1) 空港整備勘定の在り方

上述の空港経営効率化のためのガバナンス構築が進捗するまでの間においても、「整備」から「運営」へという空港政策のシフトを完成させるため、空港整備勘定を抜本的に見直し、「空港整備の無駄を廃し、真に必要なものに注力する」仕組みを構築すると

ともに、各歳入・歳出の徹底した見直しを通じて、小型機の着陸料を可能な限り軽減するなど、着陸料体系を時代の要請に応えた形に再構築する。

一方、空港の維持・運営等にかかる費用を空港利用者の負担（着陸料等）でもって行うことは、「受益者負担」という観点から合理的であり、その受益と負担の関係を明確にするためにも、当面、国が管理する空港の維持・運営等については、空港整備勘定で行うこととする。

## （２）課題に対応した政策案

### ① 今後の空港整備の仕組み

「空港整備の無駄を廃し、真に必要なものに注力する」ことを制度的に担保するため、新たな空港の建設や滑走路の増設等の大規模な整備・更新の必要性等について、計画段階で、第三者機関によって厳しく精査する仕組みを構築するとともに、これを法令に位置づけることも検討する。

その際、PFI や PPP 等による民間資金を、空港の新設、大規模整備・更新にあたり最大限活用することとし、民間資金の抛出の有無を、事業実施の判断の考慮要素とすることについて検討する。なお、通常空港の維持・運営にかかる費用については、上述の通り、受益と負担の関係から、当面、空港整備勘定から支出することとするが、空港別収支の公表に加え、可能な限り空港別の予算を公表するなど、空港整備勘定の透明化・効率化をより一層推進する。

### ② 各歳入・歳出の徹底した見直しによる、時代の要請に応えた着陸料体系の再構築

着陸料等の空港使用料は、基本的に空港を維持・運営していくために、空港利用者である航空会社から徴収する料金であり、国が管理する空港の維持・運営を行う空港整備勘定の歳入として徴収してきたところ。この着陸料等の空港使用料については、航空ネットワーク維持のため、これまで政策的な観点から継続的に引き下げを行ってきたところである。

今後は、空港整備勘定の抜本的な見直しとして、小型機の着陸料を可能な限り軽減するなど、時代の要請に応えた着陸料体系を構築する。これを実現するため、空港関連企業が支払う地代の見直し等、各歳入と歳出の徹底した適正化・効率化を図り、必要な財源を捻出する。さらに、経営一体化、民間への経営委託・民営化に関する取組みと並行して、①で述べた空港整備について厳しく精査する仕組みの厳格な運用や民間資金の活用を図るとともに、羽田の沖合展開や４本目の滑走路の整備のため借り入れた財政投融资の償還金の減少による空港整備勘定の財務改善効果の活用を検討する。

こうした取組みにより、大・中型機の小型機への代替等、航空会社の経営構造の改善努力を促し、航空ネットワークの維持・拡充やLCCをはじめ新規参入の促進といった利用者メリットの拡大を図ることとする。

③ 空港整備勘定の更なる見直し

2-1において先述したとおり、空港関連企業と空港の経営一体化及び民間への経営委託（コンセッション）ないし民営化について検討が進んだ段階で、関係法令の整備等、空港整備勘定においても更なる見直しを実施する。

(3) 留意点

現在、政府全体で検討している「特別会計の見直し」の状況を考慮する必要がある。

## 戦略4：バランスシート改善による関空の積極的強化

### 1. 現状の課題・問題点

関空会社は、海上空港建設のための多額の事業費を要した経緯から、有利子・無利子を含め、いまだ1.3兆円を超える巨額の負債を抱えており、それに伴い毎年度200億円以上の利払いが発生し、負債の元利返済が会社経営上の大きな負担となっている。

そのため、経常収支ベースのバランスを確保するためには、毎年度、政府補給金に依存せざるを得ない状況であるが、営業収支ベースでは、金融危機後の世界的な航空需要の減退を受けたにもかかわらず、平成21年度においても黒字を確保する見込みであることに留意すべきである。

本来、関空には、24時間運航可能、空港島内のスペースに余裕があるという強みがあるはずであるが、このように、巨額の負債による極端なバランスシートの悪化が経営の足かせになって本来の優位性を活かさない結果を招いており、関空の空港利用料はアジアの諸空港の中で高水準となっているとともに、LCC誘致や貨物ハブ機能強化等の国際競争力強化策も困難な状況である。

また、関空の需要拡大を阻害する構造的要因として、伊丹(大阪国際空港)との関係整理が必要、との指摘も従前から強くなされてきている。

したがって、「関空会社のバランスシートの抜本的な改善」、「関空の本来の優位性を活かした競争力強化策」、「伊丹の活用のあり方」という相互に関連する諸課題について速やかに抜本的な解決を図り、関空を首都圏空港と並ぶ国際拠点空港として再生する必要がある。

### 2. 課題に対応した政策案

#### (1) 解決策の前提

これらの課題に関して、これまでは、伊丹からの人為的な路線移管によって、関空の経営改善を図るというアプローチがとられてきたが、競合関係にある新幹線の運行強化も相まって結果として関空の需要増の効果は乏しく、関西全体の航空需要の拡大に至らない「同じパイの中での寄せ換え」にすぎないものであった。

このため、新たな抜本的解決策は、同一地域にある関空・伊丹両空港の構造的問題に正面から取り組みつつ、成長戦略として「パイの拡大」を意図するものでなければならない。

## (2) 関空のバランスシート改善

関空については、早期に政府補給金への依存体質から脱却し、1.3兆円を超える債務を返済することにより、健全なバランスシートを構築することを目標とし、これを通じ、前向きな投資の実行、競争力・収益力の強化を行うべきであると考えている。

バランスシート改善にあたっては、関空のキャッシュフローから生み出される事業価値のみならず、伊丹のキャッシュフローから生み出される事業価値や不動産価値も含めてフル活用することも検討する。

更に、伊丹については、空港として活用する場合は、その価値最大化の観点から、戦略3で触れた空港ビル事業や駐車場事業との上下一体化を目指して検討を行う。

関空・伊丹の事業価値の最大化とキャッシュ化の手法としては、戦略3に基づき「民間の知恵と資金」を活用することが望ましく、両空港の事業運営権を一体で民間にアウトソース（いわゆるコンセッション契約）する手法を基本に、その可能性を追求する。

ただし、コンセッション契約については、税制上の措置など一般的なPPP制度の創設や、関空会社の株主や債権者を含め、幅広い関係者との調整が必要である等、不確定要素が残る案であるため、実際のスキームとしては、例えば、持株会社の設立といった方式により、両空港の経営統合を先行させつつ、民間の提案を積極的に受け入れる中で、具体的方策を検討していくことが適当である。

なお、新たなスキームに基づく経営の抜本的効率化を図るまでの間は、激変緩和の観点から、時限的に何らかの支援措置が必要となるケースも想定される。

## (3) 関空・伊丹の一層の活用

(2)の措置により、新たな国民負担に頼らずに関空会社のバランスシートの改善を図ることができ、また、関空・伊丹の空港経営についても、以下のように民間経営の視点によって戦略的な経営が図られることにより、「パイの拡大」が期待される。

まず関空については、多額の負債から解放されることに加えて、非航空収支の一層の拡充等、事業運営の徹底的な効率化を実現することで、施設使用料・着陸料等の戦略的な引き下げやLCC専用ターミナルの整備等を可能ならしめ、アジア全域を視野に入れた貨物ハブの形成を目指すとともに、LCC誘致によるインバウンド受入拠点としての地位確立を図る。

また伊丹については、関空との経営統合により、当面は事業運営の徹底的な効率化等を図った上で関空の補完的空港として活用しつつ、将来的なりニア等の周辺状況の変化や跡地の土地利用計画の策定状況等を見通し、廃港・関空への一元化を検討する等、民間の経営判断により、具体的な活用方策を決定する。

## 3. 留意点

大阪のビジネス拠点から関空への鉄道アクセスの改善等について、関空の競争力強化の観点から、国と地元関係者が連携して、その具体的方策、手法等について調査・検討を行う。

伊丹については、いかなる経営形態であっても、安全・環境対策に万全を期す必要がある。

なお、一部には、関空・伊丹のコンセッション契約にあたっては、それぞれの事業価値が別々に評価されるべきであるという意見もあった。

## 戦略5：真に必要な航空ネットワークの維持

### 1. 現状の課題・問題点

これまでは、建設された空港への路線展開・運航継続が「航空ネットワーク維持」の観点から重視され、低需要・低便数路線を運航する航空会社は、羽田発着枠配分の際に、高い評価を得られる仕組みや、配分する発着枠の使用方法についても、一定の制約を設定（1便ルール、3便ルール等）するなど、政策運営上の基本原則となってきた。

これは、空港建設促進の原動力となる一方、採算路線から不採算路線への内部補助を前提とし、採算路線の実質運賃に対して、下方硬直性をもたらすとともに、発着枠配分においては、政策目的の実現を求めつつ、多様な関係者の利害調整を図るため、経済合理性、透明性が損なわれがちとなる。

規制緩和以降、新規航空会社の参入促進を通じた競争環境の創出に努めてきた結果、運賃水準の低廉化が実現するなど一定の成果が得られている一方で、大手航空会社は、近年の需要減少とも相まって、幹線における新規航空会社との競争激化により内部補助の余地が狭くなり、低収益路線の維持に苦慮している。

これまで、国としては、ナショナルミニマムの確保の観点から一定の離島路線について補助を実施するとともに、離島路線及び地方路線について、着陸料、固定資産税等の公租公課の引き下げによりコスト負担を軽減するなどの支援を行ってきたが、以下のような問題がある。

（1）離島については、補助対象路線や補助対象経費の制約により離島路線の損失額は十分に補てんされていない。

（2）着陸料軽減によるコスト負担の軽減は、個別の路線単位では損失額が十分にカバーされていない路線が存在し、当該路線を維持する観点からは十分なインセンティブにはなり得てはいない。

今後、人口の減少、新幹線ネットワークの拡大により、国内航空をとりまく環境はますます厳しさを増していく。そのような中で、我が国の国民生活、経済社会活動にとって真に必要な航空輸送サービスを確保していくためには、従来の手法からの転換が求められている。

### 2. 課題に対応した政策案

#### （1）航空ネットワークの維持・拡充策

今後は、路線参入・撤退の自由、を明確な行政方針とし、その方向で改正された航空

法の趣旨に基づいた運用を徹底する。その上で、航空輸送サービスの確保が必要と考える地域が、当該路線の維持に主体的な役割を担うことを基本的な方向とし、具体的には、地方自治体等の地域が、当該路線のサービス水準と支援内容と明らかにし、応募してきた航空会社の中から、最も効率的にサービス提供が可能である航空会社に運航をゆだねるといふ、地域と航空会社とのパートナーシップにより航空輸送サービスの確保を目指す。

国としても、こうした地域の取り組みを、離島航空路線の支援制度の活用や国管理空港の着陸料体系の再構築等により支援を行う。特に、着陸料体系の再構築に当たっては、戦略3に基づく小型機優遇体系への移行と併せて、地域の取り組み状況を考慮するなど、航空輸送サービスの確保に向け積極的に取り組む地域に対してインセンティブを与える仕組みを導入して地域と航空会社の連携強化を促すような方策についても検討を行う。

こうした連携強化を促すためには、地域において航空の利用促進や空港の活性化について企画し、観光関係者や地元経済界、航空会社等の関係者間の調整をする人材が求められており、地方自治体等地域の中でこうした人材を育成する必要がある。

## (2) 羽田空港の発着枠の配分の在り方

羽田の発着枠の配分については、市場メカニズムの導入可能性を調査することを通じて、航空会社の事業展開の自由度を高めつつ、真に必要なネットワークの維持や競争環境の確保を通じた利用者利便の向上といった公共的価値も併せて実現できる手法について検討を行い、平成23年度中に新たな手法を確立した上で、平成25年度に予定されている増枠分の配分を行う。

さらに、リニア中央新幹線の状況など社会経済情勢の変化を踏まえ、一定期間経過後には、再度、発着枠配分方法の適切性について検証・見直しを行うこととする。

## 3. 留意点

当面の課題として、JALの経営再建に伴う路線縮小等により、いわゆる「飛行機の飛ばない空港」問題が発生し得る。これについては、中央官庁による恣意的裁量や内部補助システムに依存せず、あくまで航空輸送サービスを必要とする地方自治体等の地域が中心となった「知恵」による活用策の検討及び実行とやむを得ない場合の透明性の高い支援の仕組みによって、対応することが望ましい。

これと並行して、需要が著しく減少する又はその見込みのある空港について、その空港自体の事業撤退の是非を地域においてタブー視することなく議論を進めることも必要ではないか、と考える。

## 戦略6：LCC 参入促進による利用者メリット拡大

### 1. 現状の課題・問題点

近年、低運賃を特色とする LCC（ロー・コスト・キャリア）が、米国を皮切りに欧州、さらには東南アジア等で急成長している。平成 20 年の航空会社旅客数ランキング（出典：国際航空運送協会（IATA）資料）では、国際線ではアイルランドのライアンエアー（57,647 千人）が 1 位、イギリスのイージージェット（35,417 千人）が 3 位にランクされ、また国内線ではアメリカのサウスウエスト航空（101,921 千人）が 1 位にランクされている。また、世界の航空輸送市場においては、既に LCC が全体の 2～3 割を占める状況となっており、LCC が低価格の選択肢を提供することで、観光や親族訪問等の需要の拡大や利用者メリットの拡充につながっている。

このように LCC が低コスト・低運賃を実現できている背景としては、低コストオペレーションが可能な二次空港や LCC 専用ターミナルの使用、空港滞在時間の短縮による高い機材回転率、B737 や A320 等の小型の単一機材による整備コストの削減、e チケットを中心とする航空券の販売コストの削減、機内サービスの簡素化等、従来型の FSA（フル・サービス・エアライン）とは全く異なるビジネスモデルによっていることがあげられる。

一方、日本においては、ようやく近年になって、オーストラリアのジェットスター、韓国のチェジュ航空等海外の LCC が国際線に就航する動きが見られるものの、首都圏空港の容量制約、LCC 専用ターミナル等の低コストオペレーションを可能とするインフラの欠如、空港整備に使われる公租公課の存在等から、本格的な参入にはつながっていない。また、国内線においても、一部の航空会社が低運賃を武器に顧客の取り込みを図っているものの、そのビジネスモデルは FSA と大きく異なるものではなく、真の意味で LCC 企業は日本に存在していない。

このことに象徴される我が国航空市場の現状は、アジアインバウンドの取り込み、国内観光需要の拡大、さらには日本経済の取引費用逓減による成長促進という観点から問題である。

そのため、今後、国際線・国内線双方において、LCC をはじめ新規参入の促進のほか、既存航空会社の競争力向上を可能とする環境を整備することが、政策上も求められている。

### 2. 課題に対応した政策案

#### (1) LCC 専用ターミナルの整備等

LCC 事業者の参入意欲等を踏まえた上で、成田、関空等の拠点空港において、既存のタ

ーミナルより低コストで利用可能な LCC 専用ターミナルの整備等の低コストオペレーションの実現について早急に結論を得る。

## (2) 技術規制の緩和

乗員資格等の相互承認を早期に実現するべく、米国をはじめとする諸外国との協議を積極的に進めていくとともに、ライセンス発給審査の効率化による外国籍運航乗務員の活用円滑化、旅客在機中給油の実施による機材の高稼働化等、まずは航空会社のコスト削減に資する技術規制の緩和を重点的に行う。

これに加え、今後とも国際的動向を踏まえつつ、安全性が確保されることを前提として、技術規制の緩和を不断に実施する。

## (3) 着陸料体系の再構築等

戦略3に基づき、小型機を優遇する着陸料体系の再構築を図るほか、戦略1に基づく徹底的なオープンスカイの推進、戦略2に基づく羽田・成田の容量拡大等、本報告書に提言する各施策の総動員を図ることで、自ずから LCC の参入促進等につながる環境が整備されるものである。

## 3. 留意点

国際線・国内線双方における低コストサービスの本格的な展開という観点からは、外航系航空会社の我が国への乗り入れのみならず、意欲ある本邦系航空会社についても、我が国の拠点空港に基地を置き、事業拡大を図っていくことが期待される。

## 他の分野との連携事項

- 単なる輸送手段としての航空から、付加価値を生み出す総合的な航空産業に脱皮するためには、何よりも航空業界自身が変わっていかねばならないが、それとともに行政サイドにおいても関連分野との連携を図っていくことが重要である。
- アジアインバウンドの取り込み、国内観光需要の拡大といった観点からは、観光行政との積極的な連携が必要である。
- 空港アクセスの改善といった観点からは、鉄道行政、住宅都市行政等関連する行政分野と連携を図っていくことが必要である。
- 世界とを結ぶネットワークの充実、インバウンドの増加といった観点からは、国土交通行政のみならず、CIQを所管する各省庁の行政分野との連携が必要である。
- 真に必要な航空ネットワークの維持という観点からは、地方自治体等地域との連携が必要である。