

中間とりまとめに向けた論点整理について

国土交通省 航空局
平成25年5月

1. 公租公課のあり方について

1. 論点整理①

公租公課の水準と負担軽減の考え方について

○委員からの主なご指摘

- ・これまで、欧米と比べて我が国では公租公課のうち航空会社が負担している部分が大きく、国際競争力が発揮できないということが言われており、これに結論を出すことが重要。
- ・空港が概成した中、税とその用途が連動するならば、投資需要の低減に応じた引き下げが妥当。
- ・事業者の国際競争力の強化に限らず、その他の目的の観点も含めて議論すべき。

○検討の方向性

- ・集中改革期間における緊急的支援が一定程度貢献し、主要な航空会社の業績が好調となっているが、国際競争が激しさを増す中、諸外国と比べて依然高水準なユニットコストの削減等の自己努力を前提として、強化されつつある競争力を確固としたものとする環境整備が必要ではないか。
- ・また、地方路線を中心に大幅に削減された国内航空ネットワークは、集中改革期間を経た現在も、削減に歯止めがかかっているものの回復には至っていないが、過去のような航空会社の企業努力による路線創設には限界がある中、当該緊急的支援が他の支援措置と相まって、国内航空ネットワークの維持の観点からも機能してきたと言え、今後、ネットワークの回復の観点からの機能も期待されるのではないか。 空港の側からも、ネットワークの回復・拡充が空港経営の安定化をもたらし、運営の民間委託に際しての評価にも好影響を与えることが期待されるのではないか。
- ・一方、空港の配置的整備が概成した中においても、空港施設の更新等に必要な歳入は確保する必要があるのではないか。
- ・空港整備勘定の歳入の水準は、上述の状況を踏まえながら、歳出とのバランスを考慮して検討すべきではないか。
- ・何らかの追加的な負担軽減を講じる場合でも、歳入水準に大きく影響しない仕組みとすべきではないか。

1. 論点整理②

公租公課体系のあり方について

○委員からの主なご指摘

- ・公租公課を航空会社が負担している部分が多い点に関して、欧米では航空旅客税の形で徴収しているが、現実には新しい税を導入することは難しい。また、旅客負担の場合に旅客の減少につながるという問題や、一般財源に充てられる事例もあり、受益と負担の関係についての検討が必要。
- ・公租公課の額の定め方については、航空の場合、国際・国内の差異を是正していくことについても時間をかけて検討する必要。
- ・公租公課について、利用者の判断に資するよう公租公課の体系や水準の「見える化」を図る必要。

○検討の方向性

- ・航空会社への負担偏重の是正に向けた手法として、米・仏で導入されている航空旅客税の形で旅客から直接徴収することに関しては、消費税との関係の整理をはじめとする諸課題の検討が必要であることから将来的な検討項目と捉えるべきでないか。
- ・一方、空港経営改革とそれによる上下一体型の空港運営の実現を通じ、空港の経営効率化や着陸料と旅客施設使用料の一体的徴収による旅客負担への移行を図ることにより、空港全体の収益構造の着陸料への偏重が是正されるのではないか。
- ・また、航空会社のリスク軽減のため、機体の重量等に応じた着陸料の見直しを検討することでどうか(詳細後述)。
- ・航行援助施設利用料については、国際・国内のバランスも含め受益と負担のあり方について、中期的に検討すべきではないか。
- ・公租公課の「見える化」については、随時情報提供を推進していくべきではないか。

1. 論点整理③

着陸料の見直しによる航空会社のリスク負担の軽減について

○委員からの主なご指摘

- ・現在業績が良いとしても、今後、悪化した場合に備えて、需要変動のリスクを軽減する制度は良いのではないか。
- ・機体の重量に応じた着陸料の体系が、摩耗する滑走路の維持のためであれば違和感はない。
- ・機体の重量に応じた着陸料は、機材の変更が困難な短いスパンで考えると需要変動がリスクになるが、一方で、旅客を増加させようというインセンティブにもなるものである点をどこまで重視するか考えることも必要。



○検討の方向性

- ・現在の公租公課水準の枠組みの中においても、今後の景気変動等によるリスクを軽減するための措置を講じ、安定的な運航の継続による航空利用者の利便性の確保を図ることが出来るのではないか。
- ・一案としては、上下一体型の空港運営の実現にかかわらず、(国内線着陸料に限り)現在の機体の重量等に応じた着陸料のうち一定の割合を旅客数に比例して徴収する体系とする方向を検討することはどうか。
- ・また、旅客の増加へのインセンティブにも配慮した仕組みの検討が必要ではないか。

1. (参考)着陸料体系について

○着陸料の体系が重量を基礎としている根拠について

①負担力主義

重量が大きい航空機ほど、提供座席数が多く収益力が大きいこと等から、応分の負担をさせるべく料金を高く設定する体系としてきたところ。

②コスト回収主義

一方、国際航空輸送に対するICAOの「空港及び航空保安施設の料金に関する理事会声明書」において、空港使用料に係る一般原則として、利用者が空港の設置コストを十分、かつ、公正に負担することが望ましい、とされており、着陸料については耐空証明書に表示、認証された最大離陸重量に基づいて算定することとしている。

⇒最大離陸重量が大きいほど、より長い滑走路延長が必要になるとともに、施設舗装の摩耗も大きくなることから、負担力主義に基づきつつも、コスト回収主義との整合にも配慮した体系。

○旅客数に応じた課金の考え方の整理

- ・提供座席数よりも旅客数の方がより直接的に負担力に応じた指標として適当と考えられる。
- ・また、旅客数に比例する旅客施設使用料などの旅客負担料金の体系と親和的であり、上下一体型の空港運営における着陸料と旅客施設使用料の一体的徴収の実現に向けた経過的な措置としても適当。

1. 論点整理④

その他

○委員からの主なご指摘

- ・公租公課のあり方に係る再検討の議論の中心は、必ずしも事業者の国際競争力の強化に限られず、その他の目的の観点も含めて議論すべき。

○ヒアリングにおけるご意見等

- ・国際旅客の誘致等に資する事業者へのインセンティブ付与が必要。
- ・国管理空港の着陸料等の設定等に地方が関わる仕組みが必要。
- ・地方航空ネットワークの維持方策として公租公課の負担軽減が必要。(後半で議論)

○検討の方向性

- ・国際需要の取り込みの観点から、これまでも国際チャーター便に係る着陸料の軽減等を講じてきたところ。
- ・より一層の地方航空ネットワークの維持振興や観光立国推進等のため、着陸料等の設定について地方の創意工夫をインセンティブとして反映できる仕組みを設けることを検討してはどうか。

2. 地方航空ネットワークの維持方策について

2. 論点整理①-1

総論

○委員からの主なご指摘

- ・ 施策の検討にあたっては、ネットワーク支援施策の効果や他の交通モードの状況、LCC等の参入の状況なども考慮すべき。
- ・ 離島における航路との関係では、航空の天候等への対応力の高さも考慮して、両方の機能を維持するのが良い。
- ・ 地方航空ネットワークの維持方策は、地域の役割なども含め総合的に議論すべき。

○ヒアリングでの主なご意見等

- ・ 例えばフランスなどと比較して日本の地方航空は、同程度の需要の路線で運航回数が少なく、また、運航一回ごとの旅客数が大きな路線でも休廃止が見られるなど、供給に課題のある市場。

○検討の方向性

- ・ 2000年の需給調整規制の撤廃後、地方航空ネットワークの維持は、国・地方の一定の支援の下、航空会社の企業努力に負うところが大きかった。
- ・ しかしながら、高収益路線での価格競争の激化、人口減少や景気後退等の社会経済要因による国内航空需要の減少傾向、イベントリスクによる収益の不確実性、首都圏空港を含めたオープンスカイやアジアの航空市場の急成長を受けた国際競争激化など、本邦航空会社を取り巻く環境が変化している。
- ・ こうした状況において、航空会社の企業努力も限界があり、航空会社による低収益の地方路線からの撤退の増加が懸念される。
- ・ このため、収益性が低いものの地域にとって必要な路線を支える仕組みを検討することが必要ではないか。 その際には、地域が自らのニーズに基づき主体的に取り組む仕組みとすべきではないか。

2. 論点整理①-2

- ・また、過去に航空会社が撤退した路線についても、コスト縮減や機材小型化による路線需要とのマッチングを図ることにより収益ベースに乗る可能性のある路線も少なからず存在するものと考えられるため、このような路線の再開を促進する仕組みが必要ではないか。
- ・離島については、他の地域に比して多額になっている、人の往来や物資の流通に要する費用の低廉化に資する施策の充実が求められているところであり、離島路線に係る様々な施策の一層の充実・活用を図っていくべきではないか。

2. 論点整理②

離島運航費補助制度のあり方について

○委員からの主なご指摘

- ・同一離島からの路線でも、行政ニーズ(県庁等)に資する路線と生活ニーズ(病院等)に資する路線など性格が異なる路線がある。
- ・米国EAS(不可欠路線運行サービス)は、地理的状況の違いや代替交通機関の有無など、航空サービスを取り巻く環境が我が国と大きく異なり、我が国への導入には疑問。

○ヒアリングでの主なご意見等

- ・既存の支援制度の維持拡充にあたり、米国や欧州の制度を参考にできるか。

○検討の方向性

- ・離島航空路線は、最も日常拠点性がある路線について、その損失額を補填する制度としているが、生活路線にもかかわらず補助対象外のものがある等、地域実態に対応していなかったり、補助対象路線であっても、必ずしも損失額を十分補填できる仕組みとはなっていないのではないか。
- ・ナショナルミニマム支援の観点からは、現在の離島運航費補助制度の対象とならない路線であっても、地域の社会経済活動にとって必要不可欠な路線があるのであれば、支援の必要性を考えていくべきではないか。
- ・例えば、同一離島からの路線でも、性格が異なるものがあることを踏まえると、運航費補助の考え方として必ずしも一島一路線に限定せず場合により複数の路線を認めることも必要ではないか。
- ・EASや欧州PSO(公共サービス義務)は需要の低い路線の運航費補助であり、またEASは近接ハブへの路線を確保するものであるため、広く地方路線を支援する制度というよりも離島路線の運航費補助に準じたものとして捉えるべきではないか。

2. 論点整理②-2

- ・EASや一部のPSOで行われている航空会社に対し一定の利益を許容し公開入札を行う方式は、比較的航空事業者が多いと思われる米国においてさえ一者応札が多く実際に機能しているか疑問があること、既存の運航事業者の撤退を誘発しかねないことから慎重に考えるべきであり、効率的運航のインセンティブを補助金に付与する方式が適当ではないか。

2. 論点整理③

地方路線に対する支援のあり方について

○委員からの主なご指摘

- ・地方路線の維持は、地域的な課題であるため、地元の創意工夫により地方が主体的に考えるべきであり、国がそれを促す仕組みが良い。その観点から、一方的に国が支援する路線を選定する仕組みは疑問。
- ・米国SCASDP(スキヤスタップ。小地域航空サービス開発プログラム)は、地域が何か始める際にシードマネーが必要なものを後押しする試みであり好ましい。

○ヒアリングでの主なご意見等

- ・地方自治体の取り組む事業への支援制度の創設等を希望。

○検討の方向性

- ・国の支援のあり方として、一定の場合には、離島路線の運航費補助のような直接的な支援ではなく、地域が主体的に空港の活用・路線の活性化に取り組む際にその後押しすることが考えられるのではないか。
- ・また、機材のダウンサイズ等による航空路線の効率化の取り組みを後押しし、空港経営改革と相まって航空サービス全体のサービス向上を図るべきではないか。
- ・しかしながら、地方は様々な地域的事業、戦略に基づいて路線の支援等を行っているため、地域が路線の必要性を判断する仕組みを、地方航空ネットワークの維持・充実という国側の観点を踏まえつつ構築することが必要ではないか。
- ・SCASDPは、地元の創意工夫による航空サービスの支援を促進する制度であり、我が国においても参考になるのではないか。

2. 論点整理④

その他の維持方策について

○委員からの主なご指摘

- ・公租公課のあり方に係る再検討の議論の中心は、必ずしも事業者の国際競争力の強化に限られず、その他の目的の観点も含めて議論すべき。

○ヒアリングでの主なご意見等

- ・地方航空ネットワークの維持方策として公租公課の負担軽減が必要。(再掲)
- ・国管理空港の着陸料等の設定等に地方が関わる仕組みが必要。(再掲)



○検討の方向性

- ・着陸料や航援料等の公租公課についても、財源に配慮しつつ、地域航空において使用頻度の高い中小型機材に対応した体系にするなど、地域航空ネットワークの維持に資するように見直すべきではないか。
- ・見直しに当たっては、地域航空会社が効率性を向上させるインセンティブとなる仕組みにすべきではないか。

2. 論点整理⑤

地域航空会社の機材の老朽化への対応について

○ヒアリングでの主なご意見等

- ・コンピューター航空間の連携によるスケールメリットを享受できる環境が必要。



○検討の方向性

- ・地域航空会社が使用する小型機は、今後、順次機材の更新時期を迎えるが、現行機材の製造中止により代替機材の導入を行う必要がある。
- ・代替機材の導入にあたっては、乗員養成や整備体制の構築等の初期課題が生じるため、経営規模の小さな地域航空会社が円滑に代替機材に移行できるような方策（円滑な移行の支援、航空会社間の連携・協業協同等）を講じる必要があるのではないか。
- ・経営基盤が脆弱である地域航空会社に対して機材の更新を容易にするための支援が必要ではないか。

3. 航空分野におけるその他の主要な課題と 議論の方向性

3. 航空分野におけるその他の主要な課題と議論の方向性①

公租公課・地方航空ネットワークのあり方以外の航空分野における主要な課題については、中間とりまとめ以降に、課題への具体的な対応方針も含め、例えば、以下の点について議論を深めることでどうか。

国際航空需要等の今後の新たな需要に的確に対応していくための方策についてどう考えるか

○今後増加する国際航空需要や質的に新しい航空需要に的確に対応した空港のあり方

⇒世界規模で激化する国際競争に打ち勝ち、伸びゆくアジア諸国をはじめとする世界の国際航空需要を確実に取り込むため、首都圏空港の更なる機能強化をはじめとして、我が国の空港機能を量・質両面で最大限発揮させる方策の検討が必要。その際、LCCやビジネスジェット等、航空サービスの需要が従来に比べ飛躍的に多様化しつつある時代の潮流に的確に対応し、様々なニーズにきめ細かく応えられる環境を整えることが必要。

○航空交通量の増大や航空交通の安全性向上に対応した管制のあり方

⇒航空管制についても、航空交通量の増大への対応を図るとともに安全性の向上に向けた施策が求められ、空域再編やシステム高度化による管制処理能力向上、危機管理能力の強化、新たな技術の導入を行っていくことが必要。

○国際航空市場の環境変化に伴う競争状況の変化を踏まえた多様な枠組みの構築等

⇒これまで二国間のオープンスカイを戦略的に推進してきたが、国際航空市場の環境変化により、企業間提携の多様化や地域統合の進展など、従来の二国間の枠組みを超える実需が生じていることから、その実需を取り込むべく、複数国間における多様な国際的枠組みの構築等、柔軟な枠組みを構築することが必要。

○増加する国際航空需要の取り込みに向けた観光施策との連携

⇒2020年初めまでに訪日外国人旅行者数を2500万人とする政府目標の実現に向け、航空分野が誘客の最前線に立っていることを踏まえ、訪日外国人旅行者が航空サービスを利用して我が国を訪れやすくする環境整備について、ネットワークの側面や手続、運賃等の側面から考えることが必要。

3. 航空分野におけるその他の主要な課題と議論の方向性②

事業者の国際競争力の強化等を通じた円滑なサービスの提供を確保するため国として果たすべき役割は何か

※公租公課のあり方については中間とりまとめにおいて議論

○航空利用者の安全・安心の確保

⇒利用者の安全・安心の確保が航空・空港運営の大前提であり、事業の効率性や規制の適度さにも配慮しながら、利用者を取り巻く安全上のリスクを排除するため、災害対策や維持管理・更新対策、保安対策など必要なあらゆる方策を迅速かつ着実に進めていくことが必要。

○非常時への対応や利用者の利便性向上の観点からの事業者間の連携や他モードとの連携の促進

⇒航空利用者本位のサービスが臨機応変に提供されるよう、航空・空港同士や他の交通・観光事業者、行政まで含めた望ましい連携のあり方を模索することが必要。

「整備」から「運営」へのシフトに対応した今後の空港経営についてどのように進めるべきか

○空港経営改革の円滑な実現に向けた対応

⇒各空港の実情に即した制度的・実務的対応を機動的に採ることにより、空港運営の民間委託を早期に順次実現することが必要。また、その他の国管理空港等においても効率的経営を追求しながら改革等を進めることが必要。その際、事業者・住民・行政関係者等が広く協調して空港を戦略的に活用し、地域活性化を実現するための方策を追求することが必要。

3. 航空分野におけるその他の主要な課題と議論の方向性③

今後の国内航空ネットワーク(特に地方航空ネットワーク)のあり方についてどのように考えるべきか

※地方航空ネットワークのあり方については中間とりまとめにおいて議論

その他

○航空分野におけるインフラの海外展開

⇒我が国の航空・空港関係者が培ってきた運営のノウハウや技術を、需要増が見込める世界の航空市場へ積極的に売り込み、我が国の経済発展に貢献する新たなツールとするため、官民一体となった受注・サービス提供体制の構築、資金調達手法の多様化等への取り組みについて考えることが必要。

○航空分野における環境対策のあり方

⇒これまでも、環境負荷の排出源となる航空機や空港等について、環境対策の改善が絶え間なく進められてきたが、低騒音機の普及や航空機・空港の省エネ化が進んでおり、これらを促進する方策や、時代に即した環境対策のあり方について、効率性にも配慮しながら考えることが必要。

これらの課題について、利用者の選択の幅を広げるなど利用者の視点に立ちつつ、グローバル化の進展や少子高齢化等の中で航空に何が求められるかという観点から議論を深める