

第3回持続可能な航空脱炭素化に関する有識者会議 議事概要

1. 日時：令和8年7月2日（水）10:00～12:00
2. 場所：三菱総合研究所大会議室（Web 会議併用）
3. 出席者：（敬称略）

（委員）

大久保 規子	大阪大学大学院法学研究科 教授
加藤 一誠	慶應義塾大学商学部 教授
菊間 千乃	松尾綜合法律事務所 弁護士
戸崎 肇	桜美林大学ビジネスマネジメント学群 専任教授
原田 文代	日本政策投資銀行 取締役常務執行役員
平野 創	成城大学経済学部 教授
宮島 香澄	元 日本テレビ放送網株式会社 報道局解説委員
○ 山内 弘隆	一橋大学 名誉教授
吉村 政穂	一橋大学大学院法学研究科 教授

（事務局）

国土交通省航空局航空戦略室

○：座長

（オブザーバー）

IATA JAPAN、関西エアポート株式会社、空港施設株式会社、
航空貨物運送協会、在日航空会社代表者協議会、新関西国際空港株式会社、
石油連盟、全国空港事業者協会、全日本空輸株式会社、中部国際空港株式会社、
定期航空協会、東京国際エアカーゴターミナル株式会社、
東京国際空港ターミナル株式会社、成田国際空港株式会社、
那覇空港ビルディング株式会社、日本空港ビルデング株式会社、
日本航空株式会社、福岡国際空港株式会社、北海道エアポート株式会社
環境省、資源エネルギー庁、農林水産省、国土交通省航空局

4. 議事経過

事務局より、空港において担う場合の主な論点（価格の考え方、対象の考え方）
について資料に基づき説明。その後、空港事業者へのヒアリングを実施した。
空港事業者からは、国産 SAF 普及に協力する意向が示される一方、空港が徴収

主体となり、空港毎に管理を行う場合（空港インセンティブ方式）における課題の提示があり、国が徴収主体となる場合（SAF Levy 方式）との並行検討や財源管理の一元化を求める意見があった。委員からは、受益者負担の考え方や利用者負担制度の実現可能性、制度の段階的導入と将来的な制度のあるべき姿等について意見があり、議論が行われた。

【開会挨拶】（航空局長）

- ・ 前回は、国産 SAF の意義や、制度設計の要となる受益と負担の関係、空港の役割や国際競争力の観点等について議論いただいた。
- ・ 今回は、制度設計上の主要な論点である価格水準、徴収対象等について議論いただくとともに、空港事業者へのヒアリングを通じて、制度導入に当たっての課題等について意見を伺いたい。
- ・ 石油元売り事業者による SAF プラント建設の最終投資決定（FID）に向けた時間的制約も踏まえ、実現可能な制度設計に向けて議論を深めるとともに、次回会議では、SAF 導入促進に向けた新たな制度のあり方について、これまでの議論を一度総括いただきたい。

【空港事業者からの主なご意見】

〈国産 SAF 導入への基本的な考え方〉

- ・ 国産 SAF の導入促進及び航空分野の脱炭素化は重要な課題であり、空港としても積極的に協力したい。また、石油元売り事業者の FID（最終投資決定）の重要性は十分認識している。
- ・ FID に向けては、徴収対象、支援開始時期、支援規模を明確化することが重要であり、議論がある中で直ちに徴収主体まで決める必要はないのではないかと。
- ・ 制度の最終的な目的は国産 SAF の製造促進だけでなく、航空分野の脱炭素化を着実に実現することであり、輸入 SAF や B&C などの仕組みを含め、持続可能な制度とすることが重要である。

〈空港インセンティブ方式の課題〉

- ・ 空港ごとに料金徴収システムや事務手続きが異なっており、新たな徴収制度の導入にはシステム改修や追加的なオペレーションが必要となる。
- ・ 対象空港や対象路線を限定した場合、公平性が損なわれるおそれがある。将来的な制度の完成形に至るまでのロードマップを示すべき。
- ・ 制度導入に伴うシステム改修費、運用費、人員対応等のコストが発生し、結果として値差支援に充てられる財源が目減りする懸念がある。

- ・ 空港会社は制度を設計する立場ではなく、全国で実装・運用する立場であり、実装可能性や運用の簡素さを重視して制度設計を行うべきである。
- ・ SAF Levy であれば、国際観光旅客税のように全国かつ公平な徴収が可能であると考えられ、SAF Levy についても並行して検討を進めるべきである。

〈税務・会計・法制度上の課題〉

- ・ 空港が使途を決定できない資金を徴収する仕組みについては、税務上の取扱いを含め、法的・財務会計的な整理が必要である。

〈一元管理・配分の必要性〉

- ・ 限られた財源を効率的に活用するために、国又は第三者機関等が徴収後の財源管理・配分を一元的に行う仕組みも検討すべきである。
- ・ ロードファクターの違いを含め、空港ごとの管理では財源の過不足が生じる可能性があり、全国的な制度・システム設計が望ましい。

〈地方空港・コンセッション空港の視点〉

- ・ 沖縄のような航空輸送への依存度が高い地域では、利用者負担制度が航空需要、地域経済及び住民生活へ与える影響に配慮する必要がある。また、離島地域や地方空港への適切な配慮・還元を検討いただきたい。
- ・ コンセッション空港では実施契約や融資契約等に基づく制約があり、新たな制度への対応について金融機関等との調整を含め勉強する必要がある。

〈制度設計に当たっての要望〉

- ・ 航空会社、石油元売り会社それぞれが重視する点異なる中で、合意形成の難しさがある。制度のテクニカルな部分はアイデアの出しようがあるが、その土台となる両業界の合意形成をお願いしたい。
- ・ 2030 年までに確実に運用開始できる現実性、現場運用できるシンプルさを重視して検討いただきたい。

【空港事業者からの発表に対する質疑】

- ・ 空港の国際競争力確保や空港の脱炭素化財源の活用の観点から、空港のメリットも考えられるが、公平性や透明性の確保とどちらを重要視する立場か。
→メリットを感じている部分は当然ある一方で、基本的には値差支援である中で、大部分、どの程度を航空会社にお渡しできるかという部分について、現在の施設使用料との相場感を含め、もう少し議論させていただきたい。
- ・ 実現可能性を高める観点から、現在の議論よりさらに絞った空港からモデル的に始めることにメリットはあるか。
→地域の需要やハブの移転などの視点を含め、大きな空港だけがしばらく続くということになると懸念。絞った空港から始めるのはいいが、どの年度で拡げていくかが重要。

- 完全な公平性の担保が難しい一方で、自治体も含めた地域の戦略を描く中で、より厳密な公正性の設計が必要かどうか。
→空港により異なるが、徴収と支援の制度設計はしっかりすべき。一方で、制度設計の仕方によっては十分緩和できる可能性。
- 仮に空港が徴収主体となる場合、現行の施設使用料と並んでエアラインの代行徴収となることが想定されるのか。徴収、配分のプロセスが短いのが一番効率的。
→空港で徴収する場合、オンチケットで空港会社にとっていただき、空港を経由して航空会社に戻す仕組みが想定される。

【委員からの主なご意見】

〈総論〉

- 航空ネットワークの維持・発展という受益を受ける利用者による応分負担という考え方が最終的には望ましい。その際、公平性、透明性、予見可能性を重視すべきであり、最終的には Levy のような形に収束する。
- SAF の値差支援は航空、空港、脱炭素化の様々なパッケージの一つであるべきで、GX-ETS の枠組みや他制度との調和という観点を考慮して検討すべきである。
- 現時点で広く可能性を残しつつ大枠を決めることに賛成。政府の役割としては、民間の皆さんにいかに安心感を醸成できるか。
- 環境負荷を減らすと誘致にアドバンテージがあるということであれば、観光需要に繋がるため、国際観光旅客税の対象とも考え得るのではないか。

〈対象範囲とロードマップ〉

- 利用者のご理解なども含め、導入初期は主要空港の国際線旅客を対象とするスモールスタートも現実的な選択肢である。
- 一方で、将来的には国内線、貨物及び全国の空港へ対象を拡大することを前提に、具体的な工程表やマイルストーンを示すことにより、現実的なスタートと最終形への行程について、関係者が共通の理解を持てるようにすべきである。
- 国内外の情勢の流動性、不確実性に鑑みれば、現在、料金を決め打ちするのは困難である。ただし、将来的な見通しを示すことは不可欠であり、暫定措置としての段階的な措置、どのような最終的な原則があるか、料金については算定方式を示せばより良い。
- 離島路線については、居住環境の維持という観点からも、対象外とすることに賛同する。
- GX-ETS は国内制度であることを考慮すれば、国際線と国内線を区別する考え方にも合理性はある。国際線はいま議論している枠組みで、国内線は水素製造者

への値差支援も参考としつつ、GX の枠組みの中で検討するという方法もあるのではない。

〈徴収主体・制度設計〉

- 空港インセンティブを前提とすると、空港ごとの差異や一律・公平性の観点、使途の柔軟化の是非のような課題が生じる。
- 空港インセンティブ方式を前提とした検討を進めてきたが、空港事業者の意見を踏まえると SAF Levy 方式についても改めて検討する必要がある。
- 量と金額に関して、航空会社側と元売り側にどの程度の隔たりがあるのか見せていただきたい。
- 支援幅について、固定式とするのか、水素のように反動させていくのか検討していく必要がある。
- 財源やデータの一元管理を行う第三者機関のような仕組みも検討に値する。
- 値差支援を最大化するという目的に鑑みれば、空港徴収方式は他方式で生じないコストが発生する可能性がある。空港で行う場合にも、使途の柔軟化については、空港脱炭素化は他の枠組みを活用すべきであり、使途を拡大することは混乱を招くことから消極的である。とはいえ、空港が脱炭素化を内包した航空ネットワークの一員であり、負担そのものを空港が担うわけではなく、公平な役割分担として徴収主体を空港とすることにも合理的な根拠がある。
- 徴収主体や制度の法的位置付けについて整理し、法的根拠を明確化する必要がある。
- エアライン支援の仕組みであること、将来的な方式の移行可能性を踏まえると、空港法とともに、航空法にも柱となる規定を位置づけて、空港の位置づけを明確化するという方法もあるのではない。
- 法的な意味での税に近づけて、政治プロセスや国会の議論、最終的には民主主義的なプロセスを経るには、それだけの重みがあることを認識する必要がある。制度として何を実現したいかを考えた場合、この政治プロセスを取り込むことの善し悪しという観点を持つ必要がある。
- 2030 年を目標として設定されているのであれば、政治的なプロセスを含め、SAF Levy で本当に間に合うか厳しいものがある。空港を中心にやっていただくことを先行していったん導入しないと目標年次に間に合わないのではない。
- 仮に空港でやる際にも、システムの導入は大きな意思決定ということになるため、どの程度の費用負担が想定されるのか知らせていただき、具体的な議論を進めたほうがよい。事前に推測できない部分も課題として出てき得るため、検証しながら進める必要がある。

- ・ 支援について、義務分と任意分にどう充当されるかというバランス感、狭義の空港自体へのインセンティブのあり方も重要な論点であり、丁寧に議論を進めていく必要がある。
- ・ SAF の義務分と任意分のカバー量について、均等な支援だと思う。介護保険制度などでは、保護の範囲が大きすぎて、民間の多様なサービスが進まなかった実態がある。SAF の利用がより進むという説明ができるところでやっていくべきである。

〈公平性・効率性〉

- ・ 徴収から配分までの事務コストを抑制し、可能な限り多くの財源を SAF の値差支援に充てることが重要である。
- ・ システム構築が空港事業者の投資負担になることから、共通システムや共通プラットフォームの活用により各空港の負担を下げたうえで、貨物や国内線等の将来的な制度拡張にも対応できる仕組みとすることを検討すべきである。
- ・ 外航と本邦の公平性は重要。外航は地方空港への就航が多いが、国のコミットはある程度残さないと徴収が難しい可能性がある。
- ・ 世界的に旅客機の大型化が進む中で、貨物の排出も大きい。貨物を残しておくことはせず、旅客と一緒に議論を進めるべきである。
- ・ 貨物について、荷主との関係から価格転嫁をしがたい面もある。中間に入るフォワードがどのように考えるのか、ヒアリングなども通じ、よく見ていく必要がある。
- ・ 施設利用料は空港ごとに金額が異なっているのが現状。距離制とした場合、長距離便が多い空港は高くなるため、一律性という原則は残すべき考え方である。
- ・ 地方空港への分散というのは良い面もある。一方、公平性の問題から地方空港との競争を考えた場合、受入れ体制を含め、実際問題としてこれ以上地方空港に流れるかどうかというのは疑問もある。
- ・ 負担能力の観点からは、クラス別の導入も引き続き検討すべき。

〈FID 及び今後の進め方〉

- ・ 石油元売り事業者の投資判断に資するためには、SAF の支援規模や対象数量について早期に方向性を示す必要がある。徴収方法は更に議論していく進め方でもよいのではないかな。
- ・ 最終的な制度の姿と、そこに至るまでの移行プロセスを明確に示すことが重要である。

【オブザーバーからの主なご意見】

- ・ 利用者負担制度については、一律性、公平性及び透明性の確保が重要である。空港ごとの徴収・支援では、支援額が一定にならない可能性があり、収支の変動や

運用上の非効率が生じるおそれがある。一方で、2030 年の本制度の運用開始を確実なものとする観点も非常に重要であるため、本来行うべき将来的な対象拡大を見据えた制度設計とロードマップを示すべきである。

- 地方空港や小規模空港には PSFC を設定していない空港も多く、将来的に全空港を対象とする場合には、対応可能な制度設計や徴収方法について十分な整理が必要である。
- この夏の時間軸では、徴収方式そのものへのこだわりはなく、FID 判断の観点から、航空会社との会話の前提として、支援規模及び対象数量の見通しが示されることが重要であり、それが需要の見通しにつながる。

【事務局】

- 空港事業者からは、仮に空港で徴収する場合の、制度導入に伴うシステム改修や事務負担、税務・会計上の課題、一元的な財源管理の必要性など、制度運用に関する具体的な意見をお示しいただいた。
- 中でもコストの問題は大きい部分と認識している。いずれが徴収主体となってもかかる費用はあるが、それを最小化できる手法について、一元管理の可能性も含めて議論していきたい。
- また、貨物の関係についても、脱炭素化の観点からはやるべきであるが、転嫁の手法を含め、旅客とは違う難しさがあると現時点では想定している。
- 法的な整理を含め、国としての説明責任、制度設計などはしっかりと担いつつ、皆様のご協力もいただきながら、各者にご理解いただける案を見出していきたい。
- 国による徴収方式については、公平性や一律性などの利点がある一方で、法制度面や政治的な課題も存在することから、空港による徴収方式との制度上の強みや留意点など比較しながら検討を進めていく。
- 石油元売り事業者の FID に向けた時間的制約も踏まえつつ、現時点で何をどこまで整理すべきか、これまでの議論により得られた共通軸のようなものを意識しながら、本日の委員及び空港事業者からの意見を踏まえ、次回会合に向けて論点整理を進めていく。

【閉会挨拶】（航空ネットワーク部長）

- 次回の会議においては、石油元売り事業者による FID に向け必要なものについて、これまでの議論の総括をまとめていきたい。特に利用者にご負担をいただき、それを原資に支援を行っていく、というのは核となる要素だと思っている。

- その際、利用者に納得感をもってご負担いただくことが重要であり、燃料の価格差支援のためではなく、いただくのはあくまで「脱炭素化を内包した航空ネットワークの維持・拡大」という大義に対するものであり、公的な目的である、ということも動かせない軸だと思っている。
- この観点からは、自身の発生させた CO2 の対価としての相場感は重要であり、SAF の生産コストが高いからという理由で、青天井にご負担いただくものではないと考えている。
- 義務化の議論も資源エネルギー庁で進めており、ある程度の調和を図っていく必要がある。
- 徴収主体については、本日お示しいただいた内容により、コスト面や将来拡張性に関する課題感も明確になった。一方で、国が主体となる場合のリスクも十分に考える必要があり、第三者的な法人が徴収主体となるような事例も含め、一元的な管理によりコストを縮減する仕組みなどについても更に勉強を重ねていきたい。