

交通政策審議会航空分科会 中間とりまとめ（案）

平成 14 年 8 月 23 日
交通政策審議会航空分科会

．はじめに

近年における経済・社会活動のグローバル化、ボーダレス化の一層の進展、アジア諸国等の経済発展、少子高齢化の進行、国民ニーズの多様化・高度化等、我が国を取り巻く経済社会構造は大きな変化を遂げてきている。

このため、今後の空港整備を考えるに当たっては、このような経済社会構造の変化の中で、我が国が中長期的に目指す経済社会を念頭に置き、空港整備が21世紀における我が国の経済・社会活動を十分に支えるとともに、我が国の国際競争力を強化していくものとするとの観点を持つことが重要である。

また、今後の空港整備については、厳しい財政事情の下、緊急性の高い事業に投資の重点化を図るとともに、既存ストックを有効に活用することにより、経済社会のニーズに的確かつ柔軟に対応し、より透明性の高い効率的・効果的な空港整備を図っていくことが求められている。

交通政策審議会航空分科会では、このような要請に応えるとともに、空港整備に関連する諸問題に適切に対処するため、中長期的展望の下に空港及び航空保安施設の整備に関する基本的方策の検討を行っているところである。平成14年4月に国土交通大臣の諮問を受けて以来、空港整備部会及び航空保安システム整備部会を設け、空港整備部会9回、航空保安システム整備部会5回を開催、約4ヶ月間にわたり審議を重ねてきたが、中間とりまとめにおいては、これまでの審議を集約し、空港整備を巡る諸課題・論点を整理した上で、喫緊の課題を中心として、中間的なとりまとめを行うものである。今後、論点ごとにさらに検討を深め、本年末において最終的な結論を得ることとしたい。

．航空の特性と役割

今後の空港整備を考えるに当たり、先ず交通機関としての航空の特性と役割を明らかにした上で、空港整備を通じて、どのように航空の特性を発揮させ、利用者利便を向上させていくのかという観点を踏まえることが必要である。

移動に伴う時間の短縮は、国民生活の向上や経済活動の活性化等に極めて大きな影響を及ぼすことに鑑み、我が国全土にわたり高速交通サービスの利便が享受されるよう、これまで高速交通手段をその特性に応じて可能な限り相互補完的に組み合わせて、交通体系が構築されてきた。

とりわけ、航空は、国際輸送分野、国内の中・長距離輸送分野を中心として、個人の旅行ニーズを満たすほか、企業活動を支え、国民の生活水準の向上や我が国の経済発展に大きな役割を果たしてきている。

さらに、以下に述べるように、経済社会情勢等の大きな変化に伴い、航空の役割は大きく変化してきており、今後もその役割が増大していくことが予想される。

航空旅客輸送に関して

現在、あらゆる経済社会活動は諸外国との活発な交流を通じて展開されており、国際交流がますます増大している。これは21世紀の国際社会における

我が国の経済活動の大きな原動力となるものである。また、国民ニーズの多様化・高度化、自由時間の増大により、観光がますます活発になると予想される。これは幅広い階層で国際相互理解を深めるとともに、人々の生活にゆとりとうるおいを与え、豊かな社会形成のための重要な要素となっている。航空旅客輸送は、これを支える最も有効な輸送手段として、その役割が飛躍的に増大してきている。

航空貨物輸送に関して

航空は、生鮮品・高付加価値製品等の輸送で最も有効な輸送手段の一つとして利用されている。特に国際航空貨物については、企業の海外進出により、産業機械や自動車、電気部品等の製造の国際分業化が進行し、完成品、部品等の輸送が増加しており、さらに、エクスプレスサービス等の高速輸送へのニーズも拡大し、その重要性は飛躍的に高まることが予想される。

都市再生、地域の活性化に関して

航空は、ボーダレスな国家間の競争や都市間の競争が激化している中で、我が国が世界と競争するための社会システムとして、都市の国際競争力強化に貢献する役割を有している。

また、航空は、地域間の交流拡大を促進するとともに、地域経済への波及効果により、地域の活性化に今後とも大きな役割を有するものと考えられる。

・ 今後の空港整備の基本的方針

・ で述べた航空の特性と役割を踏まえ、以下のような行政全般の課題を念頭に置きながら、従来の航空行政の検証を踏まえつつ検討したところ、今後の空港整備の基本的方針については、以下のとおり考えるところである。

1．行政全般の課題

現在、政府全体において、本格的な財政再建のため、聖域を設けることなく歳出を抜本的に見直し、削減する等徹底した財政改革が進められている。

簡素で効率的な行政システムを確立するという行政改革が進む中で、特に特殊法人改革として、時代の要請に即応して官民の役割を見直し、国民の利益の観点に立って、特殊法人等の見直し、民営化を強力に推進することが求められている。地方分権改革としては、地方分権改革推進会議の中間報告において、国と地方の役割分担の適正化、地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争、国の決定についての地方の参加の確保等の方向が示されている。公共事業改革としては、事業の緊急性、経済社会の中長期的変化、国民ニーズの変化等を踏まえ、真に必要な分野に投資を集中するとともに、効率性・透明性の向上に向け、事業評価の改善、コスト縮減、PFIの活用、既存ストックの有効活用等を図ることが求められている。また、時代の変化に伴い必要性の低下した事業を中止するなど、既存プロジェクトの見直しを進める必要があるとされている。さらに、公共事業関係長期計画については、必要性そのものについて見直しを行うとともに、計画策定の重点を、従来の「事業量」から、計画によって達成することを目指す成果（アウ

トカム)とすべきであるとされている。 経済社会活動の中心となる都市の魅力と国際競争力を高め、その機能を十分に発揮させるため、都市再生プロジェクトの推進等を通じ、魅力ある都市の再生を実現することが求められている。 国民の環境意識の高まりの中で、環境への負荷の少ない循環型社会の構築が求められている。

2. 航空行政の検証及び空港整備の基本的方針

(1) 空港整備全般

従来より、航空需要の増大に対応して、ジェット化・大型化、空港新設等の整備を進めてきた結果、供用空港数は全国で94を数え、アクセス1時間圏内人口も約75% (同2時間圏内約97%) に達しており、これに事業実施中の空港を加えると、空港の配置的側面からの整備は全国的に見れば概成したものと考えられる。

しかしながら、人口が集積し、経済活動の中心である大都市圏においては、我が国の国土・環境の制約要因から、航空需要に対応した空港整備を行うことが困難な側面があり、空港を沖合に展開したり、海上空港として整備する等、大都市圏拠点空港の整備に長期の時間と多額の資金を要することとなった。

一方で、「国土の均衡ある発展」といった国土政策を念頭に置いて、国内航空ネットワークの全国展開が図られ、我が国において高速輸送サービスのメリットが幅広く享受され得るような既存空港のジェット化、大型化等が進められた。

その結果、大都市圏拠点空港の整備が遅れる一方、地方空港の整備が進められ、大都市圏との路線拡充が求められたことにより、大都市圏拠点空港においてより一層の空港容量の制約を招くこととなった。

こうした事情から、現在、首都圏をはじめとする大都市圏では、増大する航空需要に対して空港容量が不足している状況にある。

また、経済・社会活動のグローバル化・ボーダレス化の進展に伴い、国際航空需要の増大が見込まれる一方、我が国が21世紀の国際経済社会において更なる発展を遂げ、国際競争力を強化していくためのライフラインとして、国際拠点空港の整備は途半ばの状況にある。

今後、我が国が世界の中で、とりわけアジアの中で確固たる地位を維持・強化し、更なる発展を遂げるためには、単に空港整備の観点のみならず、我が国の国際競争力を向上させるという戦略の下に、我が国の経済社会活動を支える国際拠点空港を整備していく必要がある。

従って、今後は、大都市圏拠点空港の整備について、投資のより一層の増大を図ることにより、その早期整備を促進するとともに、一般空港整備、環境対策、航空路整備、空港等維持運営費等の歳出項目について、事業費の更なる徹底した見直しを行う等、投資の重点化をより一層明確にした空港整備を行うべきである。

なお、一般空港については、前述の通り、その配置的側面からの整備は概成したものと考えられるため、今後は、航空輸送サービスの質や利用者にとっての使いやすさといった観点から、既存ストックを有効活用することにより、空港の利便性、信頼性、効率性、快適性、セキュリティの向上、バリアフリー化等高質化のための措置を重視していく必要がある。

（２）空港整備に係る長期計画

公共事業に係る長期計画は財源配分を硬直的なものとし、経済社会動向等の変化が事業に迅速に反映されにくくなるのではないかな等の理由から、見直しが求められているが、空港整備に係る長期計画については、空港整備は投資額が多大で、かつ、その整備も中長期間にわたることから、中長期的な見通しに立った計画的な投資を行うことが必要である。限られた財源を緊急性の高い事業に計画的・効率的に投資するための仕組みとして有効である。エアラインの中長期的な計画の策定等にとってもメリットが大きいものと考えられる。

しかしながら、従来の計画には、事業によってもたらされる成果（アウトカム）を記載していない等の改善すべき点もあったと考えられるので、国土交通省は、平成14年8月に公共事業関係長期計画に係る見直しの基本的方向を示したところである。空港整備においても、これらを十分に踏まえつつ検討していく必要がある。

（３）航空需要予測

これまで過大な需要予測を行い、過大な空港整備が行われてきたのではないかなとの指摘があり、需要予測の精度の向上と、その予測結果について適切に解釈・吟味した上で、これを活用して空港整備を行うことが求められている。

今回の新しい需要予測モデルでは、最新の知見を導入し、精度向上に努めたところである。具体的には、交通サービスの利便性向上、人口の変化、海外経済動向の反映、地域区分の細分化、他の交通機関との競合関係の一層の評価、近接空港間の競合関係、政府の「構造改革と経済財政の中期展望について」（平成14年1月25日閣議決定）で示された中期的に見込まれる実質1.5%程度の着実な経済成長等を考慮して需要予測を行った。

今後も、引き続き需要予測の一層の精度向上とその適切な活用に努めるとともに、需要予測の前提条件と実態が大きく乖離するような場合には、計画期間の途中段階でも、必要に応じ、長期計画に係る需要予測及び計画内容の見直しを行うことが必要である。

（４）空港整備特別会計

空港は単体では有効に機能せず、他の空港とともにネットワークを形成してはじめて有効に機能する。空港整備特別会計は、増大する航空需要に

対応して、限られた財源を用いてネットワークを迅速に整備するため、全国の空港収入を必要な空港整備に重点的に投入するスキームとして効率的、効果的に機能してきており、全国的な航空ネットワークの形成・拡充を図るために重要な役割を果たしてきたところである。

この整備スキームが現在でも有効かとの指摘があるが、国内航空利用者の大半が大都市圏拠点空港に発着しており、国内航空ネットワークの充実・強化に対応するため、大都市圏拠点空港の整備に今後とも多額の資金が必要となること等から、今後も大都市圏拠点空港を中心として真に必要な空港整備を進めるため、この整備スキームを維持することが必要である。

なお、空港整備特別会計について、収入と支出等の財務状況をわかりやすく国民、利用者に明らかにできないかという指摘がある。今後は、その透明性の向上のための検討を引き続き行う必要がある。

(5) 空港整備財源

今後、当面は、大都市圏拠点空港の整備に多額の資金が必要となり、また、環境対策事業や航空路整備事業、空港維持運営費等にも、徹底した見直しを行うものの、相応の資金需要が見込まれ、羽田空港沖合展開事業に係る財政投融資の元利償還金も、今後 10 年間程度は毎年約 1,000 億円が必要となる。

一方、歳入については、着陸料収入を含む空港使用料収入は、これまで整備財源として重要な役割を果たしてきたが、当面は、喫緊の大都市圏拠点空港の整備において、重要な役割を果たすことが期待される一方、大幅な増収を望める状況にはないと考えられる。また、財政構造改革として、政府全体で公共事業関係費が抑制されており、一般財源の抑制傾向は今後も続くものと予想される。

このように、空港整備特別会計においては、当面、極めて厳しい状況にあると予想される。

このため、投資の一層の重点化、効率化、歳出項目の徹底した見直しを行うとともに、厳しい財政事情の下で、緊急性が高く、事業効果の大きい大都市圏の空港整備事業に重点的に財源配分を行う必要がある。

(6) 空港整備に係る国と地方の役割関係

空港の配置的側面からの整備は概成していること、地域開発・振興を主眼とした地方空港の整備は、地方が創意工夫の下に、主体的役割を発揮することが適当であることを踏まえれば、今後行われる地方のニーズ等に応じた整備等について地方の果たす役割と期待は大きく、地域の自主性をより尊重する観点から、国と地方の役割の見直しについて検討する必要がある。

(7) 道路、鉄道等、他事業との連携の強化

限られた財源の有効活用や事業の効率性、整合性の確保といった観点から、空港アクセス道路・鉄道等の他事業との連携を一層強化しながら空港整備を推進する必要がある。

3 . 国際空港

(1) 国際空港整備の課題

我が国では、三大都市圏が人口集積、経済活動等を背景として、国際航空旅客、貨物の発生地割合において全国の約8割を占めるに至っており、成田、関空、名古屋の三空港で旅客、貨物とも我が国発着需要の約9割に対応している。

このため、成田、関空及び中部の国際拠点空港の整備を着実に進め、堅調な伸びが予想される国際旅客・貨物需要に適切に対応していくことが必要である。

特に、首都圏については、まず、成田空港については、本来の2,500mの平行滑走路等の早期整備とともに、環境対策等の実施や地元との協議により、空港容量の増加に努めていく必要がある。また、羽田空港については、再拡張事業によって空港容量が増加することになれば、国内線需要に対応した発着枠を確保した後に、ある程度の余裕枠が生じることが見込まれ、この枠を活用して国際定期便の就航を図る必要がある。

また、一般空港の国際航空需要については、これまで韓国、中国等の近距離路線の需要への対応を中心に、地方の国際交流の窓口としての役割を、また、上記の三つの国際拠点空港を補完する役割を果たしてきたものと考えられる。今後とも、需要を踏まえながら、既存ストックの有効活用、地域の活性化、地域の国際交流の促進を図る観点からも、C I Q関係機関との協力の下に適切に対応していくことが望まれる。

(2) 国際拠点空港整備の基本的考え方

国際拠点空港は、三大都市圏を中心とした国際旅客・貨物需要に対応しているが、あわせて欧米等の長距離路線においては、日本発着のみならず近隣諸国の主要な窓口としての役割を現に果たし、今後ともその役割の拡大が期待されているところである。

今後も引き続き我が国が世界、アジアの中で重要な地位を占めていくことが想定され、こうしたことを背景に、我が国を中心とした国際航空についても多くの堅調な旅客、貨物需要が見込まれているところである。

このため、我が国の国際拠点空港整備の基本的考え方としては、我が国を中心とした国際旅客・貨物需要に対応することを基本とし、世界でも有数の経済規模を有する我が国の経済社会活動を十分に支える国際拠点空港の整備を着実に行うべきであり、これにより空港容量を増加させ、国際航空路線の集積を相当な規模で維持、発展させていけば、アジアの中で大規

模拠点空港としての地位を維持しうるとともに、激化する国家間及び国際都市間競争に必須のインフラとしても適切に機能させていくことが可能となると考える。

(3) 国際拠点空港の民営化

国際拠点空港については、他国での民営化の事例、特殊法人等改革を踏まえ、経営のより一層の合理化・効率化、利用者利便の向上等を図るため、空港経営の完全民営化を目指すことが適切であると考えられる。

この場合、各空港は、立地条件、供用開始時期において経営の前提条件が異なっており、できるだけ早く完全民営化を目指すためには、それぞれの空港が創意工夫を活かしつつ、他の国際拠点空港と競争しうるような自立的な経営環境を整えることが必要である。

このような観点から、新東京国際空港公団、関西国際空港株式会社、中部国際空港株式会社に係る民営化の手法として、提案された3つの考え方（別添1参照）を比較検討した。この中間とりまとめにおいて、最終的な結論を得るものではないが、これまでの検討では、早期完全民営化の実現可能性、財務状況の予測の比較、災害時の対応等から、空港の整備と管理運営を行う主体を分け、管理運営主体の完全民営化を図る上下分離方式が現実的で適切であると考えられる。

今後、現行法人の出資の取扱い、上物法人に対する規制のあり方等の課題について引き続き検討を深めていく必要がある一方、現行の運営主体、地元自治体等には、三空港の下物法人の統合、用地造成等の負担の平準化措置の必要性等について別添2のとおり意見があるため、空港運営の民営化を円滑に進める観点から、現行の運営主体、地元自治体、株主、債権者等の広範な理解が得られるよう、最終取りまとめに向けて検討を進める必要がある。

4. 国内空港

(1) 国内空港整備の課題

国内空港整備で最も重要な課題は、首都圏と国内各地を結ぶ全国的な航空ネットワークの拠点となる羽田空港において、再拡張事業により空港容量を大幅に増加させることである。

すなわち、羽田空港の空港容量の大幅な増加は、単に首都圏の課題にとどまらず、その航空ネットワークの拡充を通じて我が国全体に大きな便益を及ぼすこととなるため、喫緊の課題として整備を推進する必要がある。

これに対して、一般空港の整備については、事業実施中の空港を加えると、その配置的側面からの整備は概成したものと考えられ、今後の一般空港の整備については、従来の量的拡大から、ハード・ソフトの組み合わせや既存空港の十分な活用を中心とする質的充実に重点を移していく必要がある。

このため、地方空港の新設については、「国土交通省における公共事業改革への取組」(平成13年6月公表)の中で地方空港の配置は概成しつつある状況を踏まえ、「今後の地方空港新設については離島を除き抑制」という方針を明確にしたところであるが、引き続きこの方針を維持する必要がある。

また、一般空港の滑走路新設・延長事業の新規採択については、代替手段の検討を含む必要性の十分な検証、候補地選定、施設、空域等の空港計画の十分な吟味、概算事業費の精査や費用対効果分析の徹底等を行って、真に必要なかつ有用なものに限り事業化することとし、また、透明性向上の観点から、構想・計画段階におけるパブリック・インボルブメント(P I)等の手続きをルール化すべきである。

(2) ハード・ソフトの組み合わせ、既存ストックの有効活用

今後の一般空港の整備は、ハード重視の考え方を転換し、既存空港の十分な活用を中心とする高質化に重点を移す必要があり、航空輸送サービスの質や利用者にとっての使いやすさ等の観点を重視して、空港整備を進める必要がある。

このため、空港管理者は、空港における利用者の利便性・快適性の向上の観点から、バリアフリー対策、乗り継ぎの円滑化、旅客ターミナル施設の充実等の必要な方策を積極的に推進する必要がある。

また、空港ターミナルビル事業者等にあっては、地元自治体、空港を利用する関係者等と連携・協力し、空港における利用者の利便性・快適性の向上のための方策に積極的に貢献する必要がある。

(3) 新規事業採択における合意形成手続き明示

従来、空港整備計画の閣議決定時に、運輸省資料として一般空港の個別新規事業を選定・公表していたが、これが事業の硬直性を招きかねないのではないかと指摘があった。また、住民の合意形成等の手続きがルール化されておらず、透明性の向上の観点から問題があるとの指摘もあった。

このため、今後はこの選定・公表をとりやめ、(1)で述べたとおり新たな合意形成手続の下に空港整備を図ることとすべきである。すなわち、滑走路新設・延長に係る新規事業については、国が空港整備の指針を明示し、整備主体において需要・必要性の十分な検証、空港計画の十分な吟味、費用対効果分析の徹底等を行って、真に必要なものに限り事業化することとし、また、透明性向上の観点から、構想・計画段階におけるP I等の手続きをルール化すべきである。

(4) 地域航空旅客輸送網の展開の推進

地方都市間、大都市と地方都市間等を小型機材で運航し、きめ細かな地域需要に対応する地域航空旅客輸送が近年増加してきており、運航の多様化が進んでいる。

今後は地域間交流の促進や、地域の活性化を図る観点を含め、地方空港の小型機用スポットの充実等の整備を進めることにより、地域航空旅客輸送網の展開を促進し、利用者利便の一層の向上を図る必要がある。

・具体的施策

1．首都圏における拠点空港の整備

(1) 今後の首都圏の国際航空需要は、2007年度は旅客は4,060万人、貨物は252万トン、2012年度は5,210万人、313万トンと、2007年度まで旅客、貨物とも年平均伸び率4.8%、その後2012年度まで旅客は年平均5.1%、貨物は4.4%と高い伸びが予測されている。また、国内航空旅客需要は、2007年度は6,250万人、2012年度は7,660万人と、2007年度まで年平均伸び率1.6%、その後2012年度まで4.2%と着実な伸びが予測されている。

(2) 成田空港については、暫定平行滑走路が2,500m化され、使用機材の制約がなくなり、需要の増大に対し機材の大型化により対応が可能となることを前提としても、2008年度頃に20万回に達することが予測され、さらに2010年度頃に22万回に達すると予想される。

このため、本来の平行滑走路(2,500m)等の早期整備を推進するとともに、環境対策等を適切に実施しながら、地元と協議しつつ、空港容量を22万回に増加させる必要がある。また、全国各地を結ぶ国内線充実による際内乗り継ぎ機能等の向上により、利用者利便の向上を図る必要がある。さらに、都心と成田空港を結ぶ成田新高速鉄道の整備により、世界の主要空港に比肩し得る空港アクセス利便の早期実現を図る必要がある。

さらに、首都圏の国際航空需要は将来にわたって堅調に増加していくことが予想されるため、こうした中長期的な首都圏の国際航空需要の動向を踏まえ、成田空港について、地元と十分な対話を重ねつつ、空域・空港容量のより一層の拡大や、滑走路等の施設拡充についての検討を行っていく必要がある。

(3) 羽田空港については、平成14年7月の増便により発着回数は限界に達するため、新たな増便はほとんど不可能な状態にある。また、今後の羽田空港の国内航空需要は、羽田空港の空港容量に制約があるため、2007年度は5,920万人にとどまるが、羽田空港再拡張事業により空港容量が41万回程度に増加することになれば、2012年度は7,320万人と堅調に増加していくと予測される。

また、再拡張事業によって空港容量が大幅に増加することになれば、国内線需要に対応した発着枠を確保した後に、ある程度の余裕枠が生じることが見込まれ、この枠を活用して国際定期便を受け入れることが可能になる。

さらに、羽田空港の再拡張事業には以下のような大きな効果がある。

多様な路線網の形成・多頻度化による利用者利便の向上

羽田空港では、空港容量の制約から増便が困難となっており、需要増加に機材の大型化で対応せざるを得なかったため、現在では、世界に比類のないくらい多くの大型機材が使用されるに至っている。

今後、空港容量が増加すると、首都圏と全国各地を結ぶ航空ネットワークが拡充されるとともに、機材の小型化・多頻度化が可能となり、利用者利便の向上、新たな需要の喚起が図られることとなる。

航空市場における真の競争を行わせるための環境整備

平成12年2月の需給調整規制廃止等の規制緩和により、航空会社間の競争が促進されてきたが、羽田空港では、航空会社が自由に増便できないため、競争促進によるメリットが生じにくい状況となっている。

今後、空港容量が増加すれば、航空会社間の競争が一層促進され、運賃の低廉化による利用者負担の軽減、航空サービスの向上による利用者利便の向上等が図られることとなる。

都市の国際競争力強化（都市再生）

首都圏の空港容量を増加させることにより、首都圏の経済社会活動を支え、都市としての魅力と国際競争力を高めることとなり、ひいては今後の我が国全体の国際競争力向上や経済発展に寄与することとなる。

地域交流の促進、地域経済の活性化

空港容量の増加により、首都圏と全国各地の航空ネットワークが拡充されるとともに、機材の小型化による多頻度運航が可能となり、交流拡大が促進されるとともに、地域経済への波及効果による地域の活性化が図られる。

すなわち、羽田空港の再拡張事業による空港容量の大幅な増加は、単に大都市圏の課題にとどまらず、その航空ネットワークの拡充を通じて我が国全体に便益を及ぼす国内空港整備の喫緊の課題となっている。

また、現下の財政事情、とりわけ空港整備財源が極めて厳しい状況にあって、大都市圏拠点空港の整備が並行して推進される中、羽田の再拡張事業については、その財源につき十分な検討を行うことが重要であり、環境アセスメントや工法についても適切に対応することが求められている。

以上のことから、財源について見通しをつけた上で、羽田空港再拡張のできる限りの早期着工・早期完成を図り、国際定期便の就航を図る必要がある。

なお、成田空港との役割分担に関しては、両空港の位置関係やこれまで果たしてきた役割、空港使用に関する国際的なルール等を踏まえつつ、今後検討する必要がある。

- (4) 将来的な首都圏の国内・国際航空需要に対して、当面は羽田空港及び成田空港の有効活用を図り、対応することが必要である。しかしながら、将来の更なる航空需要の増加を考慮すれば、いずれ首都圏の空港容量が不足する可能性も考えられる。

このため、首都圏第3空港について長期的な視点に立って引き続き検討を行う必要がある。

2. 関西圏における拠点空港の整備

- (1) 今後の関西圏の国際航空需要は、2007年度は旅客は1,580万人、貨物は101万トン、2012年度は2,080万人、126万トンと、2007年度まで旅客は年平均3.0%、貨物は2.2%、その後2012年度まで旅客は年平均5.7%、貨物は4.5%と着実な伸びが予測されている。また、国内航空旅客需要は、2007年度は2,740万人、2012年度は3,140万人と、2007年度まで年平均2.2%、その後2012年度まで2.8%と着実な伸びが予測されている。これを発着回数でみると2007年度で25.8万回、2012年度で28.9万回の需要があると見込まれている。

これらの大きな需要を関西国際空港、伊丹空港、神戸空港で分担して受け持つわけであるが、基本的に伊丹空港、神戸空港については、それぞれ騒音や空域の関係で処理能力に制約があるところから、関西圏の需要の増大に対しては、関西国際空港によって対応していく必要がある。

このため、関西国際空港については、早期の平行滑走路供用を目標として予定どおり工事を着実に推進する必要がある。今後、需要予測結果とともに、2期事業の緊急性、関西国際空港の利用の現状、関西国際空港株式会社の経営状況、需要促進の見込み等について十分見極めていく必要がある。

- (2) 関西3空港の役割については、関西国際空港は、我が国の国際拠点空港として関西圏や西日本を中心とする国際航空需要に対応するとともに、伊丹空港と補完し合いながら関西圏の国内航空需要に対応する役割を有している。また、伊丹空港は、関西圏における国内線の基幹空港としての役割を有しており、神戸空港は、150万都市神戸市及びその周辺の国内航空需要に対応する地方空港としての役割を有することとなる。

関西国際空港と伊丹空港は、現時点においても、大きな関西圏の需要に対応するため必要不可欠なものとなっており、また、神戸空港は、300万人を超える後背圏の航空需要に対応するとともに、神戸市以西の需要に対して伊丹空港の容量制約を緩和し、利用者利便を高める役割を持つと考える。

なお、関西国際空港の位置決定の経緯、各空港の位置関係、C I Q等の行政面も含めた投資コストの効率化等を考えると、関西圏において国際線が就航する空港は、関西国際空港に限るのが適切であると考えられる。

3．中部圏における拠点空港の整備

現在の名古屋空港の処理能力は限界に達しつつあり、施設も狭隘化が進む一方、周辺地域の状況から拡張の余地はなく、航空機騒音問題から夜間・早朝の発着にも制約がある。

このため、中部国際空港については、今後とも増大する中部圏の航空需要に適切に対応する観点から、予定どおり整備を推進する必要がある。

4．一般空港等の整備

(1) 地域拠点空港等

地域拠点空港のうち主要地域拠点空港（福岡、新千歳、那覇）については、路線展開と利用の状況などから、国内航空ネットワークの地域拠点として大都市圏拠点空港に次ぐ重要な役割を果たしている。

これらの空港のうち、将来的に需給が逼迫する等の事態が予想されるものについては、将来にわたって国内外航空ネットワークにおける拠点性を発揮しうよう、既存ストックの有効活用、近隣空港との連携、新空港を含め抜本的な空港能力向上策等の調査の必要性が指摘されており、これを踏まえ、調査のあり方について、引き続き検討する。

その他の地域拠点空港及び地方空港については、継続事業を中心として整備を進め、就航率の向上等、既存ストックの有効活用を図るための所要の整備等を行うことが必要である。

また、地域航空旅客輸送網の形成等の観点から、乗り入れ航空機の多様化や運航の多頻度化を可能とする小型機用スポットの充実等の整備を推進する必要がある。

(2) 離島空港の整備

離島空港については、島民生活の安定、離島振興等の観点から、ジェット化、耐用年数の到来等による就航機材の更新、就航率向上等のための滑走路や航空保安施設の整備等を着実に実施する必要がある。

(3) 既存空港の高質化のためのハード・ソフトの組み合わせによる整備

既存空港の高質化を図り、活用する観点から、空港アクセス利便の向上、運航頻度の増加等による利便性の向上、就航率改善、定時性の確保等による信頼性の向上、貨客搭載量等に係る運航制限の解消等による効率性の向上、バリアフリー化、ターミナル諸施設の適正な容量の確保や情報化推進等による快適性の向上、ハード・ソフトの組み合わせによる安全・防災・危機管理機能やセキュリティ機能の向上、空港整備・管理に伴うコストの一層の縮減や環境負荷の軽減を促進するとともに、これらを支援する情報の共有化及び技術開発の促進、空港アクセス施設等、他の事業との間の連携強化による事業効果の一層の発現等、ハード・ソフト

の組み合わせによる施策を推進する必要がある。その際、地域の実情に応じて、空港管理者、国の関係機関、地元自治体、空港を利用する関係者等が連携して具体的なプログラムを取りまとめるような仕組みを検討する必要がある。

また、空港ターミナルビル事業者等にあっては、地元自治体、空港を利用する関係者等と連携・協力し、空港における利用者の利便性・快適性の向上のための方策に積極的に貢献する必要がある。

・環境対策

さらなる空港と周辺地域との調和ある発展への対応のため、エコエアポートを推進する観点から、従来の周辺対策事業に加え、空港と周辺地域の連携、一体化を推進するための施策や循環型社会の実現等の要請に応じ、空港整備・管理運営に伴う環境負荷をさらに軽減するための施策を実施していく必要がある。

・航空保安システム

1．航空保安システム整備の課題

我が国の航空保安システムは、全国規模で整備拡充を進めてきたところであるが、電波覆域や音声通信等による限界があり、今後予想されるアジア太平洋地域における航空交通量の増大やユーザーニーズの多様化には適切に対応できない状況にある。

このため、人工衛星やデータリンク（データ通信）等の新技術を活用し、いかなる空域においても一定水準のサービスを常時提供できるような次世代の航空保安システムの構築に向けて、運輸多目的衛星（MTSAT）航空交通管理センター等の整備を着実に推進する必要がある。

また、航空の安全を前提として、既存ストックを最大限に活用するとともに、航空保安業務をさらに効率的・効果的に実施するためのシステムや手法を適時・適切に整備・導入していく必要がある。

2．具体的な施策

（１）ニアミス事故再発防止を含む航空の安全の確保

航空機の事故やインシデントを更に減らし、より一層の航空の安全を確保するためには、ヒューマンエラーが発生しにくく、発生しても連鎖・増大させないシステム等の構築が求められており、通過機・到着機の順位付け等の管制支援機能を付加したレーダー情報処理システムの整備や航空機衝突防止装置の回避指示情報の管制卓レーダー画面上への表示等のほか、チームの役割を重視した新たな研修や中立的な第三者機関を活用する管制官の安全報告制度の導入等が必要である。

(2) 次世代航空保安システムの導入による航空交通容量の拡大等

国内・国際における航空交通需要は今後さらに増大するものと予測されるが、特に大都市圏拠点空港等の整備が進展した場合には遅延問題が更に深刻化することが考えられることから、航空路における交通容量を拡大することが必要不可欠であり、M T S A T や衛星航法補強システム、航空交通管理センター等の整備を引き続き行う必要がある。また、航空情報の品質管理及び提供を行う航空情報センターや次世代航空保安システム等の総合的な管理を行う技術管理センターの整備を検討する必要がある。

(3) 空域・航空路の再編等による運航効率の向上

近年の航空交通量の増大、最適経路飛行等のユーザーニーズの多様化等に応えるため、柔軟な空域運用を行うとともに、特定の空域における航空交通の輻輳の回避や円滑な交通流の形成を図ることが求められており、航空交通管理センターの整備や航空交通管制部の管轄区域の再編、航空路の再編等を実施するほか、必要最低限の制約で、安全かつ最も効率的な経路・高度で飛行を可能とするフリーフライトの実現等に向けて検討を進める必要がある。

(4) テロ対策を含む危機管理

突発的な大規模災害やテロ等により、航空保安システムが壊滅的な被害を受けた場合にも航空保安サービスの提供を確実に行うため、より幅広い危機管理体制の整備が求められており、現在稼働中のシステム開発評価・危機管理センター等を拡充・強化するとともに、事業者等を含めた訓練のあり方について検討するほか、米国をはじめ、飛行情報区が隣接する諸国と調整を行い、共同の危機管理計画の策定を目指す必要がある。

(5) 航空保安業務の効率性の向上

航空保安業務については、ユーザーが真に望むサービスを、質を低下させることなく、より少ない要員・予算で効率的に提供していくことが求められているが、空港処理容量の拡大を図るため、混雑空港における滑走路の占有時間等の見直しやシミュレーション評価を定期的実施するほか、業務の拠点官署への統合化や保守業務の民間委託を進める。また、現行の航空保安無線施設等については、次世代航空保安システムへの移行に伴い、段階的に廃止していく必要がある。

(6) 国際貢献

我が国は、衛星を中核とした次世代航空保安システムの整備における最先進国の一つとして位置付けられており、アジア太平洋地域等の航空の安全と発展を図るため、国際貢献に積極的に取り組むことが求められており、M T S A T の利用を積極的に働きかけるとともに、必要に応じて経済面及

び技術面での支援を検討するほか、国際民間航空機関などの国際機関等においても、一層積極的な役割を担っていく必要がある。

(7) 小型航空機における安全の確保、利便性及び効率性の改善

小型航空機については、事故件数が依然多く、運航の安全性を向上させるための対策とともに、その特性を十分考慮した利便性及び効率性の面での改善が求められており、ターミナルエリアにおけるアドバイザリー業務の拡充の検討やヘリコプターの特性を活かした計器飛行方式による運航の実現に向けて環境整備を図るとともに、小型航空機に係る航行援助施設利用料の見直しを検討する必要がある。

・空港整備及び航空保安システム整備に係る財源の確保

(1) 一般財源の拡充

空港整備財源は、これまで利用者負担を中心に賄われてきたが、空港、特に大都市圏拠点空港は、我が国が世界の国々や諸都市と競争するためのライフラインとなるものであり、その整備は我が国の国際競争力の向上や経済発展に大きく寄与することとなる必須の公共事業である。当該公共事業は、早急な実施により効果をできるだけ早く現実化することが必要であるため、飛躍的に重要性を増してきている空港に対して、一般財源の大幅な重点的配分を行う必要がある。

(2) 着陸料軽減措置の取扱い

着陸料については、規制緩和による需給調整規制の撤廃に際して、航空ネットワークの維持・拡充等を図るため、2種A空港・共用飛行場の着陸料については、平成11年4月より2/3に軽減され、羽田空港の地方路線に係る着陸料については、平成13年4月より2/3に軽減されたところである。

これらの軽減措置の期限は、平成14年度末までとなっているが、今後は、その取り扱いを検討するに当たって、規制緩和後の地方路線の維持・拡充のための着陸料軽減措置継続の必要性及び今後の首都圏をはじめとする大都市圏の空港整備の財源として着陸料が重要な地位を占めていくこと等を勘案して、適切に対応していく必要がある。

(3) 国、地方負担比率の見直しの検討

現在、国が全額を負担して整備している空港については、地域への経済波及効果、雇用創出効果等、周辺地域に大きな利益をもたらすこと、他の公共事業一般においても受益者たる地方も一定の費用負担を行うのが通例であること等を十分に勘案し、国と地方の負担割合の見直しについて検討する必要がある。

特に、羽田空港の再拡張事業は、周辺地域に大きな利益をもたらすこと、さらに、再拡張後の余裕枠の活用による国際定期便の就航により、

周辺地域に更に大きな利益をもたらすこと等に鑑み、地方負担を導入する方向で検討する必要がある。

空港の配置的側面からの整備は概成し、今後は高質化、活性化に資する施設の整備が中心となる。また、既存ストックの有効活用による利用者利便の一層の向上や地域の活性化の取り組みとの連携を図り、地域の実情、ニーズに応じて空港整備を進めていくに当たっては、地方が果たす役割が極めて大きいと考えられる。このため、空港の高質化、活性化に資する施設の整備について、国と地方の負担割合のあり方について検討する必要がある。

(4) 跡地売却収入

空港整備特別会計の厳しい資金不足が予想される中、必要な空港整備を推進するためには、羽田空港、名古屋空港及び北九州空港に係る跡地についても、早急に売却処分を行い、空港整備の財源として投入すべきである。また、関係地方公共団体においては、跡地の利用計画、処分手続きが円滑に進むよう、積極的に協力すべきである。

(5) 国際拠点空港の民営化による株式売却収入

国際拠点空港の民営化により、将来的には国がこれまでに出資した分の株式売却益は空港整備特別会計の収入となるが、この株式売却収入は、我が国の大都市圏拠点空港整備のための財源として投入すべきである。

・事業の推進に当たっての留意事項

- (1) 費用対効果分析の徹底等により、緊要度の高い事業に限定すべきである。
また、工事コスト低減、事業連携の積極的推進を図る他、時間管理概念の導入、P F I の活用について今後検討していく必要がある。
- (2) 空港整備の構想・計画段階からのP I の導入等により、事業採択過程や必要性の検証における透明性の確保、情報公開の徹底を図るべきである。
- (3) 現在継続中の事業については、事業評価制度に基づき、社会情勢の変化、事業の進捗状況等を評価して、事業の継続又は中止を判断すべきであり、その結果に応じて適切に対応することが重要である。

国際拠点空港民営化に係る 3 つの考え方について
(第 4 回空港整備部会提出資料より)

上下分離案	・ 空港の整備・保有・大規模改修と管理運営を行う主体を分け、管理運営主体を完全民営化するとともに、整備・保有・大規模改修を行う主体を公的法人とする。 ・ 国土交通省案では、3 空港の整備・保有・大規模改修実施主体を統合し、管理運営主体の完全民営化に当たって環境整備を行う観点から、用地造成等の負担の平準化措置を行うことを提案。
現行法人個別民営化案	・ 成田公団、関空会社、中部会社のそれぞれをそのまま完全民営化する案。
地域統合案	・ 「成田 + 羽田」、「関空 + 伊丹」、「中部」と各都市圏ごとに空港の整備及び管理運営を統合し、完全民営化する案。 ・ 現在、民間企業が行っている羽田、伊丹両空港のターミナル運営は、各空港運営会社に統合。

国際拠点空港民営化についての関係者の意見の概要

関係者	主な意見・スタンス
新東京国際空港 公団	・各空港において、国の役割を明確にしつつ民営化の検討が行われることは賛成であり、上下分離案が妥当。 ・現行法人のままでは、空港の整備、環境対策・共生策の実施の確保の観点から、早期完全民営化は困難。 ・立地コスト平準化措置の実施については、成田空港において必要な投資、環境対策・共生策等の確保を前提として、余剰の範囲内であればやむを得ない。 ・地域統合案については、従来の成田国際、羽田国内という基本原則を維持すべきであり、かつ、羽田の債務の引き受けにより早期完全民営化が困難となることから、現実的ではない。
千葉県	・成田空港を、国際競争に対抗し得る、国際水準の魅力を備えた、利用しやすい空港とするために、公団制度による制約を離れ、民営化すべき。 ・平行滑走路の完成、成田新高速鉄道等のアクセス整備、騒音対策、地域振興策・共生策の継続・充実等の確実な実施を保証されることが絶対条件であり、公的法人の存続が必要。 ・責任体制の不明確化、国際競争力の低下から、3空港の下物法人の統合は不適切。成田空港は、単独上下分離方式で民営化すべき。 ・他空港の完全民営化支援としては、国が、成田空港から受ける納付金、株式売却収入等の財源も活用できるのではないかな。 ・地域統合案は、公的主体が存続しないなどの理由により、賛成できない。
関西国際空港 株式会社 大阪府 関西経済連合会	・我が国の国際拠点空港の競争力向上のために、空港の民営化を行うことは必要であり、上下分離案に賛成。 ・関空会社は、長期的には2期事業を含めた経営が十分に成り立つが、現行法人のままでは立地コスト等の負担が大きく、2期事業等への国の関与も必要であることから、早期の完全民営化は困難。 ・立地コスト平準化措置は、国の空港立地政策により生じたコストのアンバランスへの対応として、民営化に当たり必要不可欠。

	・ 空港の国際競争力向上のために、関空にはさらなる支援が必要。 ・ 地域統合案は、関空会社の有利子債務と累積損失、伊丹の収支を考えると、現実的ではない。
中部国際空港 株式会社 愛知県 中部経済連合会	・ 中部会社は商法に基づいて設立された民間会社であり、3空港の中では最も民営化が進んだ形態。これまでも、民間経営の利点を十分活かして経営を行ってきており、空港に民間のノウハウを活用していく意義は大きい。 ・ 中部としては、新空港を予定に遅れることなく開港させることが至上命題。 ・ 開港3年前の非常に重要な時期であり、空港会社の経営形態を大幅に変更しようとするのは、プロジェクトそのものの遂行に支障がないか大変危惧している。 ・ 開港前で経営実績という共通の判断基準がない状況において、多くの関係者の意思を統一した上で、年内に上下分離の参加の可否を判断するのは、非常に困難。 ・ 経営形態に係る問題は、本プロジェクト発足以来からの経緯からも、少なくとも開港までは現行スキームを維持するとともに、開港してから実際の空港運営状況も踏まえて主体的に判断すべき重要な内容。 ・ 国際拠点空港の整備は、求められているインフラ整備であり、現行スキームに沿ったさらなる支援が必要。
定期航空協会	・ 航空分野の最重要課題は、国際的に割高な利用者コストの低減を通じて、経済の再活性化を図ること。 ・ 空港運営の効率化を図るため、民間経営手法を取り入れることは極めて重要。 ・ 関空、中部については、すでに民営化が実施されており、民営化のメリットが生じている一方、成田は公団であり、民営化を行うことが有意義。 ・ 民営化を推進するに当たっては、空港が本来持つ価値が正当に評価されることが必要。 ・ 特定債務等処理勘定の設置により、成田空港の投資価値が減じられる懸念がある。また、負担のアンバランスの是正を行っても、海上空港特有のリスクを抱える関空、中部の完全民営化の可能性には懸念がある。 ・ まず、成田空港を単独で民営化し、経営効率化を推進するとともに、今後の基幹空港の整備財源を確保することが最も適切。関空、中部は現行の経営形態を維持し、所要の財政的支援を継続することが必要。

今後の需要の見通し

		2000年度 (実績)	2007年度 (予測)	2012年度 (予測)
国際	旅客	5,256万人 (100)	6,750万人 (128)	8,660万人 (165)
	貨物	2,927千トン (100)	3,860千トン (132)	4,810千トン (164)
国内	旅客	9,198万人 (100)	10,730万人 (117)	12,700万人 (138)
	貨物	930千トン (100)	1,080千トン (116)	1,230千トン (132)

注：()内は、2000年度を100としたときの指数