

転換期を迎えた空港政策

～ 空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案 ～

国土交通委員会調査室 さいとう こういち
斎藤 頁一

1. はじめに

中国を始めとしたアジア諸国の目覚ましい経済発展の中、その基盤となる空港インフラの整備が着々と進められている。一方、我が国でも東京国際空港（以下「羽田空港」という。）では第4滑走路をつくるための再拡張事業（平成22年10月末供用予定）が、成田国際空港（以下「成田空港」という。）では2,180メートル暫定滑走路の2,500メートル化事業（平成21年度末供用予定）が鋭意進められている。また、関西国際空港（以下「関空」という。）では二期事業の完了に伴い、平成19年8月、2本目の滑走路の供用が開始された。このように大都市拠点空港の整備が鋭意進められる中、その他の一般空港の整備もほぼ概成し、我が国の空港整備もようやく一つの山を越えたといわれている。

このような状況下、今後の空港政策については、インフラ整備よりもこれらをいかにうまく使いこなすのかという運営に重きを置く時代になったともいえる。

そこで政府は、3月7日、「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案」を国会に提出し、「空港整備法」を「空港法」へ改めるとともに、空港における利用者利便の向上及び安全の確保を図るため、国土交通大臣による基本方針の策定、空港機能施設の建設及び管理を国土交通大臣の指定を受けた者が行う制度の創設、空港の設置者（都道府県等）に対する空港保安管理規程の作成及び届出の義務付け等の措置を講ずる必要があるとしている。

本稿では、本法案の概要及び関連する主な諸課題について紹介する。

2. 法案の提出経緯と概要

我が国の空港整備に関する基本的ルールを定める空港整備法（昭和31年4月20日 法律第80号）は、空港を 国際航空路線に必要な飛行場（第一種空港）、 主要な国内航空路線に必要な飛行場（第二種空港）、 地方的な航空運送を確保するため必要な飛行場（第三種空港）の三類型に区分し、それぞれについてその性質に応じた設置管理ルールを定めている。

この空港区分に応じた整備により、高度経済成長期以降、飛躍的に増大した我が国の航空需要への対応が図られてきた。一方、空港運営については、設置者たる都道府県等の公的主体が自らの所有する施設を公物として管理するという点に力点が置かれており、空港ビルや物流施設運営等、空港機能の一翼を担う関係事業者との連携が十分に図られていないことや、空港間の国際競争が高まる中、内外の航空路線の誘致や利用の促進など空港全体のマネジメントが求められてきていること等の課題がある。

本法案は、交通政策審議会航空分科会での議論を踏まえ、空港等を取り巻くこれら諸問題に適切に対処し、急速に変貌しつつあるアジア情勢、内外の産業、観光の動向等に適切に対応するため提出されたものであり、主な内容は以下のとおりである。

(1) 基本方針の策定

我が国の今後の空港全体、主要空港の中長期的な整備及び運営の在り方を明示するために、国土交通大臣が「空港の設置及び管理に関する基本方針」(以下「基本方針」という。)を定めるという規定を新たに設けることとしている。

基本方針は、空港の設置管理の意義及び目標に関する事項、空港の整備に関する基本的な事項、空港の運営に関する基本的な事項、空港とその周辺の地域との連携の確保に関する基本的な事項、空港の周辺における騒音その他の航空機の運航により生ずる障害の防止及び損失の補償並びに生活環境の改善に関する基本的な事項、地理的、経済的又は社会的な観点からみて密接な関係を有する空港相互間の連携の確保に関する基本的な事項を主な内容とし、航空の総合的な発達に資するとともに、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化及び地域経済の活性化等の向上が図られるべきことを理念として定めるものとしている。

(2) 空港区分の見直し

第一種、第二種、第三種としていた前述の空港区分を見直し、各空港の果たしている機能や役割に応じて、空港の設置管理者や費用負担ルールを規定することとしている。今回の改正では、区分名称の変更等が行われるものの、実質的な変更点は、伊丹空港が従来区分でいうところの第一種空港から第二種A空港へと格下げされ、それに伴い工事費用等の地元負担が発生するという点である。(詳しくは、「3.(1)伊丹空港の空港区分の見直しと関西三空港の在り方」の項を参照)

空港整備法における施設別の国の負担及び補助の割合

空港の種類	設置管理者	負担・補助等の別	施設の種類	負担率・補助率
現行の第一種空港 (成田、関空、羽田等)	国土交通大臣	負担	基本施設	100%
		"	附帯施設	100%
現行の第二種A空港 (新千歳、仙台、福岡等)	国土交通大臣	負担	基本施設	2分の3
		"	附帯施設	100%
現行の第二種B空港 (帯広、秋田、山形等)	(設置)国土交通大臣	負担	基本施設	55%
	(管理)地方公共団体	補助	附帯施設	55%以内
現行の第三種空港 (富山、神戸、佐賀等)	地方公共団体	負担	基本施設	50%
		補助	附帯施設	50%以内

備考

- (1)基本施設とは、滑走路、着陸帯、誘導路、エプロン、照明施設等をいう。
 - (2)附帯施設とは、排水施設、護岸、道路、自動車駐車場及び橋をいう。
 - (3)北海道、離島、奄美、沖縄の空港及び災害復旧については、別途、国の負担割合のかさ上げ措置がある。
- (出所)国土交通省資料より作成

(3) 空港保安対策の徹底

航空における安全・安心の確保は、喫緊の課題であるが、本法案では「航空法」の一部を改正し、空港保安対策（施設の管理、構内営業の規制、能率的な運営や秩序を維持するための対策）の徹底を図っている。主な内容として、空港の設置者は、空港の保安を確保するために自らが遵守すべき管理の方針、体制及び方法について必要な事項を記載した「空港保安管理規程」を定め、国土交通大臣に届け出なければならず、国土交通大臣は、当該空港保安管理規程に必要な事項が記載されていないと認めるときは、当該空港の設置者に対し、これを変更すべきことを命ずることができるものとしている。

このほか、「空港整備法」の改正により、国の管理する空港においては、航空旅客ターミナル施設、航空貨物ターミナル施設、航空機給油施設の建設・管理を適確に実施することができることと認められる者を指定し、同指定事業者が徴収する旅客取扱施設利用料（航空旅客の取扱施設の利用について旅客から徴収する料金）を認可することができることとするほか、空港の利用者利便の向上や安全確保のため、空港管理者、施設事業者、航空事業者及び関係行政機関、関係地方公共団体、学識経験者、観光関係団体等からなる協議会制度を創設することなどが主な内容となっている。

3. 空港政策の主要課題

(1) 伊丹空港の空港区分の見直しと関西三空港の在り方

以上が、本法案の概要であるが、次に、主な課題について若干指摘することとする。

本法案においては、2.(2)の項でふれたとおり、関西三空港の在り方に関連し、伊丹空港の空港区分の見直しが具体化された。

関西圏は、首都圏に次ぐ航空需要を有する大規模な需要圏となっており、今後の航空需要に適切に対応していくためには、関空、伊丹空港及び神戸空港の関西三空港が適切な役割分担の下、最適な運用を果たすことが求められている。

このような観点から、三空港については、平成17年11月の関西三空港懇談会（地元経済界及び自治体等とで関西三空港の在り方について議論することを目的としたもの。メンバーは、関西経済連合会会長、大阪府知事、大阪市長、兵庫県知事、神戸市長及び国土交通省も毎回出席）において、適切な役割分担の下での運用を図っていくことが了承され、今後この方針を原則として、関西三空港が運用されることとなる。

すなわち、関空は西日本を中心とする国際拠点空港であり、かつ関西圏の国内線の基幹空港としても位置付けることとする。したがって、国際線が就航する空港は、今後とも関空に限定することが適当である、伊丹空港は国内線の基幹空港として位置付け、環境と調和した都市型空港とするという観点から平成16年の国土交通省による「大阪国際空港の今後のあり方について」の最終方針に基づき、発着回数は総枠370（うちジェット枠については200）を上限とし、運用時間は7時から21時までの14時間とする、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位置付け、運用時間は15時間とし、3空港間の役割分担を踏まえつつ、安全かつ円滑な航空機の運航の観点から、1日の発着回数は60回、年間の発着回数は2万回程度を上限として見込むとの見直し

を示している。

このような基本的考え方の下、関空については、地元経済界（空港整備事業に約1,200億円負担）、自治体、関西国際空港株式会社が一体となって、平成19年度13万回程度、平成20年度13.5万回程度の発着回数を目標に、強力に関空利用促進事業（国際定期旅客便が関空発着新規路線を開設した場合に初期費用の軽減等を趣旨とする奨励金の航空会社への支給、国内外での出張時の関空の利用等）を展開しているところであるが、目標の達成はビジネス需要の低迷による北米路線の減便等により非常に困難な見通しである。

国の設置管理空港で空港周辺の環境対策問題を抱える伊丹空港については、前述の「大阪国際空港の今後のあり方について」で、空港区分の見直しの検討、発着総枠数の制限、空港運用時間の見直し、環境対策費の見直し及び環境対策費の利用者負担が明記された。

また、その4日後の12月18日に谷垣財務大臣と北側国土交通大臣（いずれも当時）との間で交わされた「関西国際空港二期事業の取扱いについて」で同事業推進の前提条件の一つとして、上記「大阪国際空港の今後のあり方について」の決定内容がほぼ踏襲された。

伊丹空港の利用制限については、当初、地元自治体等から、経営に苦しむ関空救済であるとの批判があったものの、結果的に関空二期事業を優先する形となった。

しかし、地元では依然として関空よりも伊丹空港を利活用すべきという意見が根強く、平成19年2月22日に開催された交通政策審議会第6回航空分科会に出席した大阪府、兵庫県等からは、「利便性に優れた伊丹空港を十分活用し、環境制約の枠の中で長距離国内線をはじめ、国内線にとらわれない活用を図ることが合理的である。」との見解が示された。

このように関西三空港は、国際・国内線の乗り継ぎ利便性をいかにしたハブ機能の強化による経営安定化を目指す関空、長距離国内線と国際線の復活を目指す伊丹空港、国際チャーター便の就航を目指す神戸空港と三者それぞれの立場が異なっており、本来三空港の連携による効果的な運用を図るべきにもかかわらず、それが十分とはいえない。特に関空については、滑走路の増設によりその処理能力が高まったものの、ハブ機能を十分にいかしきれていないのが実情である。

（２）羽田空港再拡張事業と同空港の位置付け

一方、首都圏では、羽田空港の位置付けが問題となっている。

羽田空港の再拡張事業は、平成22年10月末供用に向けて急ピッチで工事が進められており、これにより、年間の発着容量が現行の年29.6万回から40.7万回へと拡大されることが見込まれている。このような拡張工事が行われている理由は、将来的にも航空需要の増大が見込まれる中で、発着容量の制約の解消、多様な路線網の形成、多頻度化による利用者利便の向上を図るとともに、将来の国内航空需要に必要な発着枠を確保した上で、その余裕枠について国際定期便（約2,000km程度の近距離便）の受入れをおおむね年3万回程度、国際旅客数700万人程度の利用を見込んでいるためである（平成15年6月、国土交通大臣と関連自治体の首長をメンバーとする「羽田空港再拡張事業に関する協議会」における国土交通省の方針）。

こうした羽田空港の拡張工事のため、本法案には、同空港再拡張事業における予算措置

等の特例を設けている。これは、「東京国際空港における緊急整備事業の円滑な推進に関する特別措置法」(平成16年3月31日 法律第24号)から条文を移し替えたものである。その主な内容は、国は、緊急整備事業(羽田空港再拡張事業)の推進を図るために必要な資金の確保に努めるとともに、地方公共団体は、国の空港整備特別会計に対し、緊急整備事業に要する資金の一部を無利子で貸し付けることができるものとするものである。

これにより、羽田空港に係る東京都、神奈川県、横浜市及び川崎市は、平成17年度より滑走路整備事業(約7,000億円)のうち、少なくとも2割相当額の1,300億円(東京都が1,000億円、神奈川県、横浜市、川崎市をメンバーとする神奈川三団体が総額300億円)を無利子貸付けとして資金協力している。

この無利子貸付けについて、横浜市は平成20年3月21日、平成19年度分の貸付け(約25億円)を留保する方針を決定した。同市は、その理由を「東京国際空港における緊急整備事業の円滑な推進に関する特別措置法に基づいて貸付けを実施するとともに、同法に定める国際航空運送事業に係る航空機の定期的な運航の確保という趣旨を踏まえた国際化のより一層の進展を期待し、真の国際化を実現すべきであると再三、要望してきた。」とした上で、「しかしながら、現在、真の国際化に向けた進展が見られない。」としている。

冬柴国土交通大臣は3月25日の記者会見で、成田空港は国際空港、羽田空港は国内拠点空港という原則を維持しつつ、羽田空港を拡張して年間3万回の国際便を広げるときには、成田空港が国際空港であることにかんがみ、羽田空港から一番遠い国内空港である石垣空港(1,947km)を物差しの尺度として円を描いたときに入るような所(約1,800km圏：釜山、ソウル、濟州、大連、瀋陽、上海、青島、約2,200km圏：北京、台北)へ国際線を就航させるとの既定の方針を示した。

このように、羽田空港の位置付けをめぐることは、関係自治体を始め各方面から、国際便の増枠など、国際空港としての機能強化の要請が強いものとなっている。それに反して、国は、成田空港の国際空港としての基本的な位置付けを阻害しかねないものとして、こうした羽田空港の国際線の増枠には、一貫して否定的な姿勢を崩していない。

横浜市の貸付け留保により事業の進ちょくに特に影響は出ないと見込まれているが、東京都も羽田空港の国際化の推進を主張していることから、今後の行方が注目される。また、一方で、成田空港開港の経緯から羽田空港の国際化に一貫して否定的である千葉県の反応も注目され、国土交通省による首都圏の空港政策の在り方が問われている。

(3) 空港会社等の外資規制の在り方

国際拠点空港の経営形態については、平成14年12月の交通政策審議会航空分科会答申及び閣議決定「道路関係四公団、国際拠点空港及び政策金融機関の改革について」において、完全民営化の方向が示されており、利用者利便の向上やこれを通じた国際競争力の向上等の効果が期待されている。

また、交通政策審議会航空分科会答申「今後の空港及び航空保安施設の整備及び運営に関する方策について」～戦略的新航空政策ビジョン～(平成19年6月21日)では、将来完全民営化される国際拠点空港(特に成田国際空港株式会社)の適正な資本構成の確保に向

けて、投資を犠牲にした高配当要求や高値売抜けを目的とする等、空港会社の長期的な企業価値向上に関心がない者等による買収や、外国資本、特定株主による経営支配を国家的見地等から防止するため、例えば、外資の株式保有及び一株主の大量株式保有に関するルールの制定、拒否権付株式の発行等を示唆している。

このうち、外国資本による空港会社の経営支配を阻止するための外資規制をめぐるのは、平成19年10月以降、羽田空港ビルを管理運営している日本空港ビルディング株式会社への外国資本の参画の問題が焦点となった。国土交通省では当初本法案に空港会社等への外資規制等を盛り込むこととしていた。冬柴国土交通大臣は、一部特定の外資などに空港ビルが支配されることは国益に反するとして、日本空港ビルディングに出資した豪・マッコリー・エアポーツ社による海外での空港内のカーターの利用料の有料化、空港施設利用料の引上げ等の問題事例を挙げた。

これに対し、渡辺内閣府特命担当大臣は、平成20年2月1日の記者会見で、世界経済フォーラムなどを通じ、福田総理自らが対日投資促進を訴えてきた中で、外資規制を行うことは、日本政府がどちらの方向を向いてやっているのか疑われるとして反対の意向を示した。

また、政府の規制改革会議も反対の姿勢を示しており、その理由として、2月1日、「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案に関する見解」を発表した。その論点は、政府内において十分な議論が尽くされておらず手続きとしても拙速である、事業者及びユーザーサイドとも十分な議論が行なわれておらず合意形成が図られていない、2000年航空法改正等における航空自由化の精神にもとるとしている。その上で、成田空港会社等民営化された空港会社及び羽田空港のターミナルビル運営会社等について外資規制を導入すれば外国からの投資意欲を減退させ、日本の経済発展と空港の効率化にとってマイナスになることを懸念している。これによって懸念される安全保障上の問題への対処については、資本規制ではなく、行為規制で対応すべきであるとして、外国資本と本邦資本を区別する合理的理由はないとしている。さらに、北九州のひびきコンテナターミナルの運営会社にシンガポールのP S A社が資本参加（34%）した過去の事例もあることを考慮すべきであるとして、以上の観点から国籍規制、外国人役員規制（3分の1未満）、外国人議決権規制（3分の1未満）といった外資規制を導入すべきではないとの見解を示した。

この空港会社等の外資規制の件については、本法案でも附則において、「政府は、平成20年度中に、我が国の開かれた投資環境の整備及び我が国の安全保障の観点から、空港の設置及び管理に係る制度に関し、国際動向その他の事情を勘案しつつ、可能な限り速やかに検討を行い、その結果に基づいて法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。」とされており、今後、国土交通省を始めとして関係省庁と連携を図りながらで年内を目途に一定の結論を得ることとしている。

おわりに

今回の法改正は、外資規制の問題が先送りとなったため、伊丹空港の空港区分の見直しなど極めて限定的な改正にとどまっている。しかし、冒頭にふれたアジア諸国の空港整備

は活発であり、一方で我が国の空港整備の遅れとそれに伴う航空分野での相対的な地位の低下は否定できない。

これまでの空港政策が概して調整型であったことによる弊害もあり、十分な戦略性が打ち出せず、大都市拠点空港の在り方や地方空港の活性化等、空港にかかわる諸問題は、正に混迷を深めている。そのような中であって、我が国の空港政策は、大きな転換期のただ中にあるといえるだろう。