

# 新たな航空政策の展開

～国土交通省成長戦略から見えてくるもの～

国土交通委員会調査室 さいとう こういち  
齋藤 貢一

## 1. はじめに

平成 19 年 3 月に本格着工された東京国際空港（以下「羽田空港」という。）の第 4 滑走路をつくるための再拡張事業は工事が完了し、平成 22 年 10 月 21 日にその供用が開始され、10 月 31 日には、待望の国際定期便の就航が開始される予定である。これにより、現時点での発着容量のボトルネックは解消され、国際線を含む多様な路線網の形成による利用者利便が向上することとなった。また、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 メートル化事業が行われ、平成 21 年 10 月から供用が開始されている。さらに、関西国際空港（以下「関西空港」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。このように首都圏及び関西圏の拠点空港の整備は着実に進められているものの、我が国における大都市圏の人口集積等による空港の運用時間の制約や建設コスト高による空港の着陸料の高負担など、我が国の国際競争力の向上や世界の航空市場における真の競争を行わせるための環境整備に資する国際拠点空港の在り方には今なお様々な課題がある。

そのような中、平成 22 年 5 月 17 日に国土交通省成長戦略会議は「国土交通省成長戦略」を発表し、現状の課題・問題点を指摘するとともに、航空分野に関する 6 つの具体的戦略を提言している。

そこで本稿では、航空分野に係る「国土交通省成長戦略」の内容を紹介しつつ、特に羽田空港、成田空港、関西空港及び空港整備勘定の現状と課題等について概観するとともに、関連する諸点につき、若干の考察を行うこととしたい。

## 2. 航空分野に係る「国土交通省成長戦略」

「国土交通省成長戦略」では、冒頭、航空分野の成長戦略についての基本認識を示している。それによると、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り、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と分析している。

さらに航空市場の「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が先送りされてきたことにより、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ず課題は看過できず、変革がもはや避けられないとしている。

そのような分析の下、航空分野の成長戦略ビジョンとして、「首都圏空港の拡充・強化による都市間競争力向上」、「民間の知恵と資金の徹底的活用」、「恣意的な行政介入の極小化」の3つを大きな柱としている。

について、羽田の新滑走路・新国際線旅客ターミナルの供用開始や地元の協力を前提とした成田の発着回数大幅増（詳細は後述）は、積年の課題を解決する千載一遇のチャンスであるとして、羽田の長距離ビジネス路線を含む国際線網充実と国内線・国際線乗り継ぎ利便向上を行うこと等により、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にするとしている。

では、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、「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としている。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図るとしている。

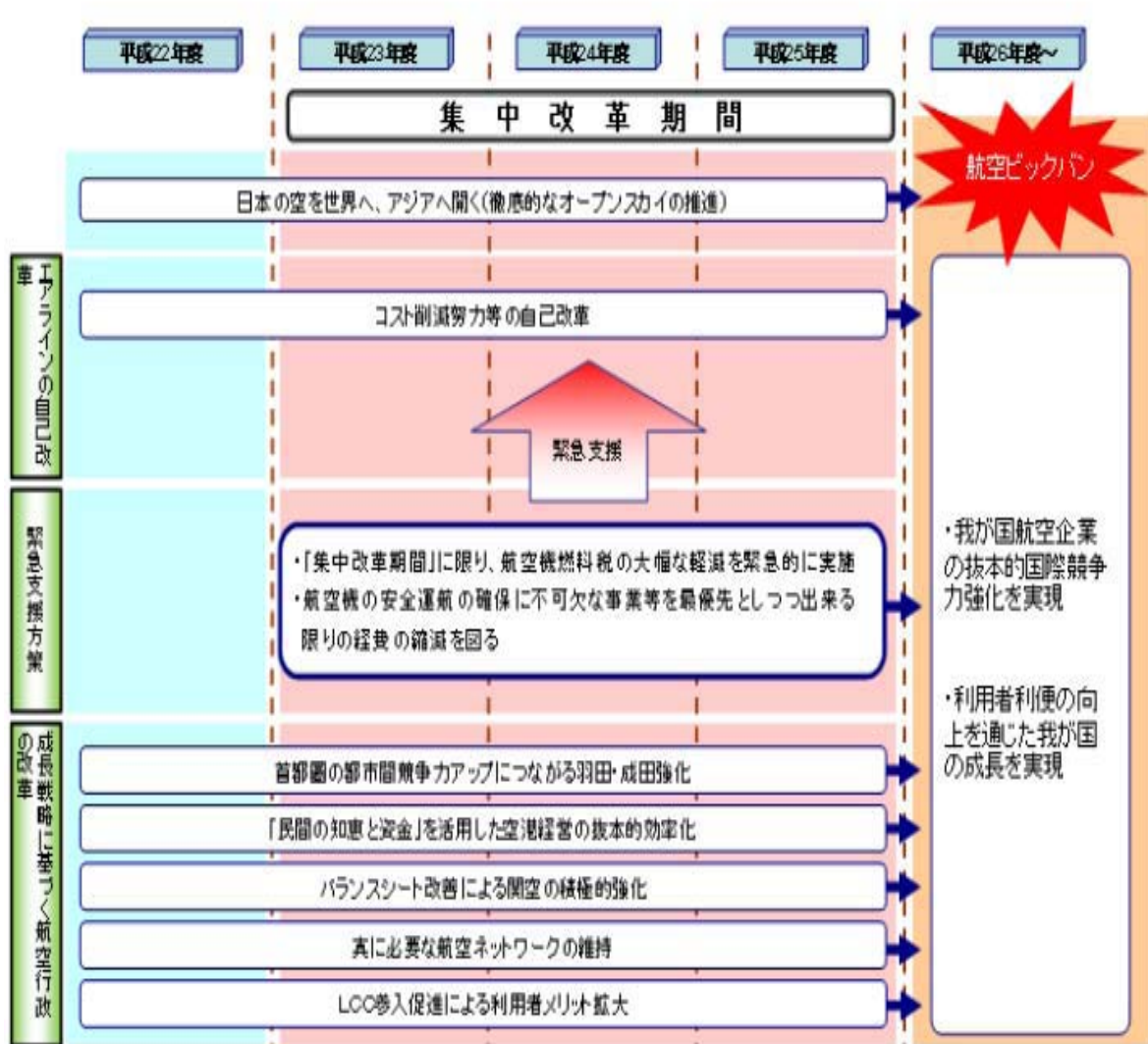
では、航空自由化（オープンスカイ）への積極的対応による競争の担保、羽田発着枠配分への一定の市場メカニズム導入、航空会社のコスト削減に資する技術規制の緩和等により、行政介入を行うことなく、民間の経営活力を可能な限り活かし、一定の市場メカニズムを活用する前提での航空行政を志向していくとしている。

なお、成長戦略ビジョンに基づき、6つの具体的戦略を提言した。

- |                                     |
|-------------------------------------|
| 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             |

以上が航空分野に係る「国土交通省成長戦略」の概要であるが、国土交通省では、次頁の図表1のとおり、平成23年度からの3年間を「集中改革期間」として位置付け、この成長戦略に基づく航空行政の改革を推進することとしている。

図表1 我が国の航空企業と航空行政の集中改革



(出所)国土交通省資料

### 3. 羽田空港の国際化

次に、個々の問題について見ていくこととしたい。まず、羽田空港であるが、同空港は、国内航空旅客の約 66%、年間約 6,000 万人（平成 20 年度国内定期便実績）が利用する国内航空輸送ネットワークの基幹空港である。しかし、その処理能力が限界に達していることから新たに 4 本目の滑走路（D 滑走路）等の整備を行った。これにより年間発着容量は、平成 19 年 9 月 1 日時点の年 30.3 万回から再拡張供用開始時点で年 37.1 万回、さらに供用後の管制の運用状況等を勘案しつつ、平成 25 年度までの期間内に発着回数を段階的に増加させ、最終形として年 44.7 万回となり、増大する航空需要に対応できない状況にあった発着容量の制約が大幅に改善されることになる。

こうした発着容量の大幅増を背景に平成 19 年 5 月、自公政権下の「アジア・ゲートウ

エイ戦略会議」において、外国航空会社機の国内空港への乗入れや便数などの規制を緩和するなどの航空自由化、いわゆる「アジア・オープンスカイ」に積極的に取り組む等の最終報告が示された。また、平成 20 年 6 月 27 日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針 2008」では、羽田空港の国際化について、2010 年の新滑走路等の供用開始当初に、羽田は昼間約 3 万回、深夜早朝約 3 万回の合計約 6 万回、成田は約 2 万回増の合計約 8 万回の国際定期便を実現するとし、その後は、羽田は、国内線需要に適切に対応しつつ、昼間はそのアクセス利便性をいかにする路線を中心に国際線の増加を推進し、深夜早朝は世界の主要都市への就航により、首都圏全体の国際航空機能の 24 時間化を実現するとされている。

このような中、前原国土交通大臣（当時）は、D 滑走路の供用開始を契機として羽田空港を国際ハブ空港化するとの考えを示した。そもそも、国際ハブ空港とは、自転車の車輪のハブとスポークの関係と同様、国際線間の乗り継ぎ客の利便性に優れた国際的結節点とも言うべき空港であり、隣国である韓国の仁川国際空港が使い勝手の良さや低廉な着陸料（B777-200 型機で関西空港...576,840 円、仁川空港...197,122 円）等により、国際的に高い評価を得ている。最近では、羽田空港の発着容量の不足や地方空港の活性化のために、我が国の地方空港では仁川を国際ハブ空港として利用している実態がクローズアップされている（我が国の地方空港と仁川国際空港を結ぶ定期旅客便は 2009 年冬ダイヤで 24 都市、週 136 便）。これに対して「国土交通省成長戦略」では、年 44.7 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、さらに 3 万回の発着枠を国際線に配分することを基本的な考え方としている。

これにより羽田空港の国際線は、6 時から 23 時までの昼間時間帯に 6 万回、23 時から 6 時までの深夜早朝時間帯に 3 万回の計 9 万回となり、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国内線・国際線の乗り継ぎ機能が強化される。なお、羽田空港における国際線の就航予定は次頁の図表 2 のとおりである。しかし、新たに供用される羽田新国際線ターミナルでは、処理能力が不足している。同施設は昼間時間帯 3 万回の受入れを前提として設計しており、今後目標とする昼間時間帯 6 万回レベルの処理は難しいとされている。そのためにも「国土交通省成長戦略」では、可及的速やかに、同施設の拡張に着手すべきであるとしている。

ところで、財団法人運輸政策研究機構では、平成 21 年 9 月「首都圏空港の将来像」という提言を公表した。それによると現在の C 滑走路の東側に平行して 5 本目の新規滑走路を新たに整備することにより年間 56 万回程度の離発着が可能となるとしている。これが実現すれば、2 本の滑走路の同時平行離陸の実施により今後年間 30 万回を目指す成田空港と併せて、首都圏で 90 万回弱という発着容量が確保されることとなる。しかし、この羽田空港の再々拡張については、多額な建設費の捻出、環境問題、船舶の航行への障害の有無等様々な課題が予想されることから、その実現は極めて厳しい。首都圏第三空港の議論が不調に終わった結果が羽田空港の再拡張に至った経緯を踏まえるならば、成田空港と一体的に運用する首都圏国際空港の一部として、その能力を最大限に発揮させる方向での取組が望まれよう。そのためにも、今後、増加することが予想される自動車交通量を適切に処理させるためのアクセス道路の整備や東京モノレールの東京駅等への延伸など総合的なアク

セスの改善にも十分配慮する必要がある。

なお、羽田空港に4本ある滑走路は、3,000メートルと2,500メートルがそれぞれ2本ずつと、国際線の大型機の就航等が難しいため、3,000メートルのC滑走路を360メートル延伸する事業について、平成26年度完成を目途に整備を進めている。

図表2 羽田空港国際線就航予定一覧

国・地域	就航都市	便数(/日)	備考
韓国	ソウル(金浦)	12	昼間時間帯
香港	香港	4	昼間時間帯
台湾	台北	8	昼間時間帯
中国	北京(首都)	4	昼間時間帯
	上海(虹橋)	4	昼間時間帯
タイ	バンコク	3	深夜・早朝時間帯
マレーシア	コタキナバル	1	深夜・早朝時間帯、週3便、11月15日～
	クアラルンプール	1	深夜・早朝時間帯、週3便、12月2日～
シンガポール	シンガポール	4	深夜・早朝時間帯
アメリカ	ニューヨーク	1	深夜・早朝時間帯、23年1月21日～
	デトロイト	1	深夜・早朝時間帯、23年1月29日～
	ロサンゼルス	2	深夜・早朝時間帯、一部23年1月29日～
	サンフランシスコ	1	深夜・早朝時間帯
	ホノルル	3	深夜・早朝時間帯、一部11月18日～
カナダ	バンクーバー	1	深夜・早朝時間帯、23年1月29日～
フランス	パリ	1	深夜・早朝時間帯
イギリス	ロンドン	1	深夜・早朝時間帯、週5便、23年2月21日～

(注)備考に注記のないものは、本年10月31日から定期便として就航予定

このほか、外国航空会社が韓国(2便)、香港(1便)への就航を検討中

昼間時間帯は、6時から23時まで、深夜・早朝時間帯は、23時から6時まで

(出所)国土交通省資料をもとに作成

#### 4. 成田空港の容量拡大と空港経営の在り方

年間約3,300万人が利用する成田空港は、現時点でほぼその処理能力の限界に達している。約40ヶ国から新たな乗り入れ希望があり、また、既に乗り入れている40ヶ国3地域の航空会社からも強い増便要求がなされる中で、国際拠点空港としてふさわしい機能整備が求められている。そこで、暫定平行滑走路を北側へ320メートル延伸して2,500メートルとする工事が行われた。これに併せて、航空保安無線施設や航空灯火等が整備され、ボーイング747クラスの大型航空機の離着陸及び米国西海岸路線の就航が可能となるとともに、年間発着可能回数も現行の20万回から22万回となった。

さらに、「国土交通省成長戦略」を踏まえて、旺盛な首都圏の国際航空需要に対応するため、成田空港について、より利便性の高いダイヤの設定が可能となる同時平行離着陸方式を平成 23 年度中に実現し、ピーク時の空港処理能力を拡大することにより、平成 23 年度中に年 25 万回、平成 24 年度中に年 27 万回、平成 26 年度中に年 30 万回とすべく、地元との協議等が鋭意進められていたが、平成 22 年 10 月 13 日、成田空港の年間発着枠を 30 万回に増やすことについて、成田国際空港株式会社（以下「成田会社」という。）、千葉県、地元 9 市町、及び国土交通省からなる四者協議会で合意に達した。増枠分は、LCC（ローコストキャリア：格安航空会社）の誘致や国内線の拡充などにあて、ハブ空港としての機能を強化する方針である。

内陸型空港である成田空港は、騒音問題により 23 時から翌朝 6 時までの深夜早朝時間帯に発着できない。このため深夜早朝の発着も可能である羽田空港との一体的運用により、国際航空機能の最大化を実現することが求められている。その上、成田空港と都心、さらには両空港間のアクセス機能の向上は欠かせないが、平成 22 年 7 月 17 日、待望の成田スカイアクセス線が開通した。これにより京成スカイライナーが高速化され日暮里から成田空港までの所要時間が従来の 51 分から最速 36 分へと大幅に短縮された。さらに都営地下鉄浅草線を活用（短絡線を整備）することで両空港間の所要時間を現在の 100 分台から 50 分台に短縮させることも可能であるとの指摘がなされており、両空港の一体的運用に不可欠な鉄道アクセス整備については、早急な具体策の提示が望まれる。

なお、空港機能に関して「国土交通省成長戦略」では、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（訪日外国人）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、国内・国際ハブ機能を強化することとしている。あわせて、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しているが、国内線の就航に関しては、本邦航空会社の経営状況もあり、その就航には困難が伴うことが予想される。また、LCCの参入に当たっては、いかに割高な着陸料を低減するかという課題を克服することが不可欠である。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なかったビジネスジェット（個人や企業が私的に利用する小型機で、我が国ではまだ一般化していない）の乗入れ需要に対しても、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としており、従来我が国において、余り重視されてこなかったビジネスジェットの乗入れ対応の今後に注目すべきである。

成田会社の完全民営化をめぐっては、平成 20 年の第 169 回国会（常会）における「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案」（閣法第 71 号）の提出に際し、政府は「外資の積極的な導入による開かれた日本の実現」と「安全保障のための空港などの基本インフラの機能確保」の両立という要請にいかに対応するかの検討を行った結果、「安全保障」に対する脅威への対応については、空港会社等に係る内資、外資併せて幅広く議論を深める必要があるとの結論から、同法案で当初予定されていた外資規制の条項については、盛り込まない扱いとした。そして、空港管理、経営における外資規制については、行為規制の

在り方、資本への規制の在り方、空港会社や空港機能施設事業者への規制の在り方等について、他の関係法令や諸外国における政府の関与の在り方等も参考しつつ検討を行うとされた。その検討の結果、平成 21 年の第 171 回国会（常会）に内外無差別で政府以外の者による成田会社の株主の議決権の 20%以上の取得・保有を禁止した大口規制を設けた「成田国際空港株式会社法の一部を改正する法律案」（閣法第 47 号）が内閣から衆議院に提出されたが、衆議院の解散により審議未了・廃案となっている。

一方、成田会社完全民営化の問題について「国土交通省成長戦略」では、今後、首都圏空港における容量拡充の推移等を踏まえ、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、手順を検討すべきであるとしており、その具体的な在り方が課題となる。

また、成田空港は国際的にも着陸料が割高であり、かつ、ターミナルビルでの食事や諸サービスの利用にもいわゆる「成田価格」が存し、利用者の負担感が大きい空港である。さらに、平成 21 年 12 月の米国航空機爆破テロ未遂事件の発生など緊迫化しているテロをめぐる情勢下、セキュリティ水準の高い効率的な国際物流・人流の実現に向け、先進技術の活用等による航空保安体制の確立は不可欠である。その一方で、開港の経緯に係るゲリラ事件の発生等により依然として道路、鉄道駅等に厳重な警備体制が敷かれているが、近年ではゲリラ事件もほぼ無い状況を踏まえると今後、何らかの再考の余地があるようにも思われる。ともあれ、今後とも成田空港は国際線のメイン空港としての立場に変化はないことから、その位置付けにふさわしい国際空港としての着実な運営改善が望まれる。

## 5 . 関西三空港問題

関西空港は平成 6 年 9 月、3,500 メートル滑走路 1 本で開港したが、予想外の地盤沈下等で事業費は当初見込みの約 1 兆円から 1 兆 4,580 億円に膨張した。その後平行滑走路（4,000 メートル）を建設する二期島事業が行われ、平成 19 年 8 月に平行滑走路等が限定供用された。二期島事業では当面、平行滑走路、平行誘導路 1 本及び南側連絡誘導路のみを整備することとされ、事業費は平成 7 年 12 月の当初計画時の全体で 1 兆 5,600 億円から約 9,000 億円へと大幅に縮減された。しかし、空港を管理する関西国際空港株式会社（以下「関空会社」という。）は、需要が低迷しているために約 1 兆 1,000 億円にも及ぶ膨大な有利子負債を抱えており、年間約 200 億円の金利負担が見込まれている。

関西空港は、二期島の供用開始により完全 24 時間型の国際空港となった。しかし、関西空港は、現在軽減措置があるものの世界で最も高い着陸料、昨今の経済状況、空港アクセスの課題、首都圏に比べて収入単価が高い座席の売上げが悪いことなどを背景として、国際旅客便の減便、運休が相次ぎ、旅客数はピークである平成 12 年度の年間 2,058 万人から平成 21 年度は 1,351 万人までに減少している。また、貨物取扱量も同様に苦戦を強いられている。

国内線も、経営悪化に苦しむ本邦航空会社の減便や利便性の高い伊丹空港へのシフト等の影響により、就航都市が減少傾向にあり、国際線との乗継ぎ機能が著しく低下するなどの悪循環を招いている。さらに伝染病の流行や景気悪化等イベントリスクの影響が今後も

見込まれることから、なお一層厳しい経営を強いられざるを得ない見通しである。

なお、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であり、今後の航空需要に適切に対応していくため、関西空港、伊丹空港及び神戸空港の関西三空港について適切な役割分担の下、最適な運用を図ることが従来からの政府の方針とされてきた。

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、国土交通省）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とされている。

一方、橋下大阪府知事は、関西空港の活性化を図るため、伊丹空港の将来的な廃止も検討課題とすべきとの見解を以前より示している。平成 21 年 2 月、関空近隣の 8 府県知事、4 政令市長と連名で「関西国際空港の機能強化に向けた緊急共同アピール」（国の責任において、関空会社の財務構造の抜本的改善策を早急に講じること等を内容とする）に署名しており、当面は関連自治体と共同歩調をとる姿勢を示しているものの、伊丹問題は依然としてくすぶり続けているのが実情である（平成 22 年 4 月 12 日の関西三空港懇談会の「懇談会取りまとめ」において、橋下知事は、「伊丹空港と神戸空港の存廃」を取りまとめ文書に明記していないとして、部分的に合意していない）。

政府の行政刷新会議は平成 21 年 11 月、平成 22 年度予算概算要求の無駄遣いを洗い出す「事業仕分け」の作業を行い、1 兆円を超える有利子負債を抱える関空会社への補給金（要求額 160 億円）について、新たな支援策をまとめるまでの凍結を求めた。これに対し、例年、年間約 200 億円の金利負担が見込まれている関空会社において、補給金（平成 22 年度予算額 75 億円、平成 23 年度概算要求額 75 億円）のカットは死活問題であり、早急に善後策をとらなければ関空会社は破綻しかねない状況であるとの指摘も一部でなされている。

そのような中、「国土交通省成長戦略」では、関西空港について、早期に政府補給金への依存体質から脱却し、莫大な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、これを通じて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している。バランスシートの改善にあたっては、関西空港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、伊丹空港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とし、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（いわゆるコンセッション契約）を基本に、その可能性を探るとしている。ただし、コンセッション契約については、民間の資金やノウハウを公共サービスに活用する PPP 制度の創設の在り方や、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としている。そこで、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としている。

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と結論づけている。

現在、関空・伊丹の経営統合に関し、法案化に向けた検討作業が国土交通省で行われている模様であるが、事業運営権の売却がスムーズに行われるのか、行われたとして関空会



社の債務の大幅な圧縮につながる額となるのか等、その実現性を疑問視する向きもある。

また、「国土交通省成長戦略」では伊丹空港について、「関西空港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西空港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。」とある。国土交通省が伊丹空港の廃止に関して言及したのは特筆すべきものであり、将来的に大きな問題へと波及する可能性もある。なお、関西三空港の一つである神戸空港について、「国土交通省成長戦略」では特に触れられていない。

本邦航空会社の経営不振による減便、LCC就航の隘路となる高い着陸料、首都圏空港の発着枠の容量拡大による国際線の首都圏への流出に伴う減便の可能性等、現実的に当面の需要増が見込めない環境にある関西空港の抜本的浮揚策には限界があり、関西三空港問題への取組は焦眉の急となっている。

## 6. 空港整備勘定の見直し

社会資本整備事業特別会計空港整備勘定は、昭和45年度に空港の整備の促進と維持運営の円滑化を図り、その経理を明確化することを目的として、空港整備特別会計の名称で創設された。これは、戦後の航空輸送需要の増大と航空機の大型化・高速化等に対処するため、民間空港の整備が本格的に行われるようになる中、空港整備事業は特定の者の利用に供する度合いも高く、空港整備及び管理運営を利用者や受益者の協力を得つつ事業を遂行することが適切であるとして、受益と負担の関係を明確にしつつ、所要の財源を確保するため、一般会計と区分して制度を設けることとしたものである。

その後、平成17年12月に特別会計改革の大きな柱である「行政改革の重要方針」が閣議決定された。同方針では特別会計について、「道路整備特別会計、治水特別会計、港湾整備特別会計、空港整備特別会計及び都市開発資金通特別会計の五つの特別会計については、平成20年度までに統合し、無駄の排除を行うものとする。空港整備特別会計については、将来の独立行政法人化等について検討するものとする。（中略）航空機燃料税については、特別会計の歳出・借入金の抑制の努力を講じつつ、引き続き空港整備に投入していくものとするが、その適否については常に点検を行い、将来的には、空港整備の進捗状況を踏まえ、原則として一般財源化を検討するものとする。」とされている。

このようなことを背景として、空港整備特別会計など前記の五つの特別会計は、「特別会計に関する法律」（平成19年法律第23号）に基づき、「社会資本整備事業特別会計」として、平成20年度に統合された。

空港整備は、ほぼ概成したといわれている。全国には98の空港が存在するが、その中で特に地方空港は軒並み苦戦を強いられており、平成21年5月に有識者等で構成される「航空政策研究会」が全国の41空港について、空港別全体収支推計結果を公表したが、償却費込みでの黒字空港は伊丹空港、新千歳空港及び神戸空港のわずか3空港にとどまっている。これに関連して前原国土交通大臣（当時）は、平成21年10月1日の記者会見で、「整備勘定になっているがために、その入りの部分というものが空港使用料や着陸料とい

うものが課され、出のところで借金の返済や新たな施設整備とか、そういったものにまわされていく。本来必要であれば、別に整備勘定ではなく、税であってもいいし、建設国債でやってもいいし、こういう枠組みがあること自体が着陸料や施設整備費、空港使用料というもので負担をかけている面もあるのではないかと、それを全て白紙からどういう形にしていくかということは今検討している」旨を述べ、また、平成21年11月19日の参議院国土交通委員会で、空港整備勘定という会計制度によって結果的に多くの空港が整備されてきたが、例えば着陸料等について日本航空だけでも年間約1,000億円以上を払っている現状について、空港整備勘定の見直しの中でその在り方を検討するとの答弁を行っている。

「国土交通省成長戦略」では、空港整備勘定について、「『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。」としている。なお、平成22年度の空港整備勘定の歳入のうち15.6%を占める航空機燃料に係る航空機燃料税について、国分の税額を平成23年度から平成25年度までの3年間、現行の22,000円/キロリットルから11,000円/キロリットルへ軽減することについて、国土交通省は平成23年度税制改正要望を行っている。

このように、国土交通省は、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との判断を「国土交通省成長戦略」で示した。しかし、今後、国の管理空港である福岡空港や那覇空港での滑走路の増設や羽田空港の更なる機能強化等、また、空港の維持・管理、過去の借入金の返済等、空港整備がほぼ概成したとはいえ、それらの費用を空港整備勘定の規模を縮小させた上で、その代わりに一般財源で賄おうとすることについては、財政当局との調整等において曲折が予想される。空港整備勘定の規模が縮小することについてのメリット（航空会社の費用負担軽減等）・デメリット（ローカル空港維持の困難性等）についても精査が求められよう。

## 7. おわりに

かつてシンガポールのリー・クワンユー首相（当時）は「港湾や空港の水準が国のレベルを決定する」旨の発言をしたが、アジア各国では同様な認識のもと、国際拠点空港の整備を重要な政策目標として掲げ、着々とその整備を進めてきた。一方我が国は、空港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入れを主な財源とし、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（旧空港整備特別会計）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った反面、首都圏空港の整備はしばらくなおざりにされ、その結果、国際競争力を著しく低下させるとともに、本邦航空会社の経営状況も大変厳しいものとなっている。

その現状を打破すべく、今回「国土交通省成長戦略」が示され、今後、従来とは異なる新たな航空行政が展開される見通しである。羽田空港のD滑走路の供用開始や成田空港の発着数の増加等を積年の課題解決の好機ととらえ、それぞれの空港の能力が十二分に発揮されるよう、政府にはその環境整備に最大限の努力が求められている。

【参考文献】

国土交通省成長戦略会議『国土交通省成長戦略』（平 22.5）

財団法人運輸政策研究機構『首都圏空港の将来像』（平 21.9）

戸崎肇『図説 これからの航空ビジネス早わかり』（中経出版 平 22.7）

石井伸一「わが国における国際拠点空港整備の展開と政策課題」『運輸と経済』70 巻 6 号（平 22.6）12～20 頁

酒井正子「わが国における航空自由化と羽田空港再国際化の課題」『運輸と経済』70 巻 6 号（平 22.6）21～31 頁

杉浦一機「フライト・ルポルタージュ 114」『JRガゼット』68 巻 7 号（平 22.7）50～51 頁