

交通政策審議会航空分科会基本政策部会 中間とりまとめ

～バランスのとれた公租公課と安定的な航空ネットワークを目指して～

1 はじめに

1.1 航空を取り巻く社会情勢

航空は我が国の経済産業活動や国民生活を支える基盤である。この認識のもと、かつての航空政策は、経済成長と国民の所得水準の上昇に航空が的確に対応し、また、航空の発展によってそれらを支えるべく、安全を中心とする質的側面と航空輸送・空港整備の量的側面の両面からの充実を図ることを主眼としてきた。しかし、近年、航空を取り巻く社会情勢が変わりゆく中において、航空政策のあり方と航空が果たすべき役割も時代に相応しいものとしていかななくてはならない。

1.1.1 グローバル化の進展やアジアの急成長と国内における人口減少・少子高齢化の進展

国際的には、経済のグローバル化の進展により、国境をまたぐ投資が拡大するとともに、それに伴うビジネス上の往来が活発化している。これに加え、アジアをはじめとする海外諸国が経済的な急成長を遂げている。そうした中、我が国が国際的な都市間競争を生き抜くために、産業競争力の強化という課題に向けた取組みのみならず、海外諸国の成長を我が国に取り込むこととなる観光立国の実現に向けた取組みが求められている（参考資料 3～6 ページ参照）。一方、国内に目を移せば、人口減少・少子高齢化が今後更に進むことが予測されており、その傾向は地方において更に顕著である（参考資料 7～10 ページ参照）。そうした状況を受けて、国内経済に関しても地方の疲弊が目立っている。

1.1.2 今後の航空政策に係る基本的な論点

このように変化する社会情勢の下、今後の航空政策のあり方を検討するにあたっての問題認識として、以下の基本的論点が共有された。

- ✓ 近年の航空に関する施策の進展・具体化を見据えた今後の航空政策はどうかあるべきか。
- ✓ グローバル化の進展とアジアの急成長に直面する我が国において、航空がどういった役割を果たすべきか。
- ✓ 少子高齢化、人口減少が進展し、地方経済が厳しさを増す我が国において、航空がどういった役割を果たすべきか。

- ✓ 利用者が航空サービスを多様な選択肢の中から利用できるような環境整備をどうすべきか。

1.2 これまでの航空政策のフォローアップ

こうした基本的論点を元に、これまでの航空政策を振り返った結果、以下の4つの視点から航空政策に係る議論を進めていくべきとの認識に至った。

1.2.1 視点①:国際航空需要等の今後の新たな需要への的確な対応

グローバル化が進展する中で、世界的な航空市場も全体的には右肩上がりで拡大してきた。また、質的な側面からも、世界的な潮流を受けて我が国においてもLCCが本格的に参入を始めるなど、利用者のニーズの多様化に応じて新しい航空サービスが登場してきている。こうした量・質ともに変化する航空需要に対し、どのような面に対応していくかが課題である。

これまでも、増大する航空需要の受け入れの観点から、首都圏空港の容量拡大、首都圏空港を含めたオープンスカイなどが一定程度実施されたところである。しかしながら、今後の世界の航空需要の見通しとして、ICAOによれば、平成37年までの間における年平均の増加率として、航空旅客需要ではアジア太平洋地域において5.8%、航空貨物需要では同地域で8%と、世界で最も大きな伸びが予測されている（参考資料15・16ページ参照）。このように、国際航空市場では、今後も更なる航空需要の拡大が見込まれており、それらを的確に取り込むための対応が求められる。また、訪日旅行の拡大が見込まれることから、訪日外国人旅行者の受入環境の一層の改善が求められる。そのような中で、LCCが拡大・多様化する利用者ニーズにも対応した新しい航空サービスとして期待されているが、我が国において本格参入間もないため、国としてもその普及に機動的に対応する必要がある（参考資料17・18ページ参照）。さらに、航空協定等の国際的枠組みの観点からも、グローバル化の進展等を受けた国際航空市場の環境変化により企業間提携が多様化するとともに地域統合が進展していることから、実態に応じた枠組みのあり方が求められている（参考資料21～23ページ参照）。

1.2.2 視点②:競争の激化に対応した事業者による円滑かつ信頼のおけるサービス提供の確保

グローバル化や航空自由化が進展する中で、航空事業者は国際航空市場での激しい競争に直面している。従来より、航空業界は世界的な景気後退などのイベントリスクにさらされやすい産業構造となっており、安定的な運航を脅かす要素が潜在的に存在する（参考資料24ページ参照）。また、競争が激化する中で、安全・安心が蔑ろにされるのではないかという懸念を抱く利用

者も存在する。こうした状況下において、円滑かつ信頼のおけるサービスの提供をどのように確保するかが課題である。

こうした状況を踏まえて、平成 23 年度からの 3 年間においては、「集中改革期間」として航空会社の自己改革を前提として、航空機燃料税の軽減による緊急的な支援措置が講じられた（参考資料 26 ページ参照）。制度的な面においても、安全性の確保を前提とした技術規制の見直しが行われている。しかしながら、今後一層厳しくなる競争環境を見据え、航空会社の競争力について検証し、国や航空会社等における対応を検討していくことが必要である。同時に、大規模な災害から一時的な運航の乱れまで、様々なレベルの非常時への対応力を高めていくなど、利用者の安全・安心を確保していく必要がある。

1. 2. 3 視点③:「整備」から「運営」へのシフトに対応した今後の空港経営

現在、全国で 97 の空港が存在し、配置的な側面からは「整備」が概成している。一方で、少子高齢化・人口減少などを踏まえると、かつてのような国内航空需要の右肩上がりの増加が見込まれず、更なる効率的な空港経営が求められている。それと同時に、多様化する地方のニーズにも対応する必要がある中で、「運営」へ方針をシフトした我が国の空港政策をどのように進めるべきかが課題である。

かつては、増大する国内航空需要に対応するため、地方や離島を中心とした空港の新設を行ったほか、航空機材の大型化に対応した滑走路延伸等を行ってきた（参考資料 27～29 ページ参照）。これに伴い、社会資本整備特別会計の空港整備勘定（旧空港整備特別会計）における歳出は昭和 40 年代以降増大したが、近年は、平成 18 年度の 5,726 億円をピークに減少しており、平成 25 年度には 3,277 億円となっている（参考資料 30・31 ページ参照）。特に、「集中改革期間」においては、空港の更新・改良等の事業を一部先送りとすること等により大幅に縮減を図ったところであるが、今後の空港の機能向上や老朽化対策等のあり方は十分に検討されなければならない。また、空港経営の面からは、空港運営を効率的・効果的に行うために、平成 20 年に「空港法」が制定された。平成 25 年 6 月には、地域の交通基盤としての空港を活用し、内外の交流人口拡大等による地域活性化を図るため、国管理空港等について、PFI 法の公共施設等運営権制度を活用して運営の民間委託を可能とするための法律（「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」：民活空港運営法）が成立したところである（参考資料 32・33 ページ参照）。これらを契機に地方においても、空港活性化に係る地元関係者の取組みが活発化してきており、今後、空港経営改革の実現に向けた動き

が加速することが期待される。

1. 2. 4 視点④: 今後の地方航空ネットワークのあり方

地方を中心に厳しさを増す我が国の経済情勢を背景に、国内航空ネットワークは近年縮小を続けており、利用者への安定的かつ多様なサービスの提供が十分に図られていない状況にあることへの対応について、どのように考えるべきかが課題である。

国内航空旅客数については、かつて増加傾向にあったが、平成 18 年度をピークに減少に転じており、平成 24 年度には東日本大震災の影響から持ち直してはいるものの、中期的にはなおも低迷している（参考資料 34・35 ページ参照）。また、国内線の路線数については、特に地方間路線を中心として廃止路線が毎年発生し、全体の路線数で見ると平成 16 年度をピークに減少傾向が続いており、平成 24 年度にようやく歯止めがかかってきている状況にある（参考資料 36～39 ページ参照）。こうした状況の下、ネットワーク維持のための地方路線に係る着陸料軽減や離島の航空輸送の確保のための運航費補助、機体購入費補助などの各種支援措置が講じられてきた（参考資料 40 ページ参照）。近年の国内航空旅客の減少は、短期的なショックにより航空会社が供給を縮小した面も大きい。しかし、構造的には、少子高齢化・人口減少の進行、所得動向の影響等による「安・近・短」型観光旅行へのシフトによる旅行消費額の減少傾向、新幹線など代替交通機関の発達も大きく影響しているものと考えられる（参考資料 41・42 ページ参照）。このような要因を踏まえながら、真に必要な国内航空ネットワークのあり方を見極めつつ、国内航空ネットワークの確保を図ることが求められる。

2 航空分野における主な課題と議論の方向性

本部会においては、上記の4つの視点に加え、各視点に共通する「多様な主体の連携をどのように進めるべきか」という視点を中心として、航空会社、学識経験者、空港会社及び地方自治体へのヒアリング等を行い、航空分野における主な課題の検討を行った。議論の結果、上記の視点以外のものも含めそれぞれ以下に挙げる課題認識が共有されたところである。

これらの課題のうち、公租公課等のあり方及び地方航空ネットワークの維持方策に関しては、各種支援措置の期限到来等を踏まえ、平成26年度の予算要求等を見据えて平成25年の夏までの間に一定の結論を得るべく集中的に議論を行った結果をとりまとめた。

⇒<「3 柔軟でバランスが取れた公租公課等を目指して」及び「4 地方航空ネットワークの安定的な確保を目指して」参照>

本節において掲げられた他の課題については、今後、中長期的な観点からその方向性を検討していくことになる。その際には、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ていく。また、航空政策がこれらの観点を十分に踏まえて検討されているか利用者の判断に資するよう、政策の検討や実施段階での透明性の向上に配慮すべきである。なお、最終的なとりまとめを待たずとも対応可能な課題については、情勢の変化と利用者のニーズに迅速に対応していくため、これまでの議論を踏まえて施策を講じていくべきである。

2.1 国際航空需要等の今後の新たな需要への的確な対応に向けた課題

2.1.1 今後の新たな航空需要に的確に対応した空港のあり方

今後、国際航空需要や質的に新しい航空需要が増大する中で、これに的確に対応していくための空港のあり方を検討することが必要である。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を検討していかなければならない。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である。

2.1.2 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

また、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必要であり、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、新たな技術の導入などの施策を検討していかなければならない。

2. 1. 3 競争状況の変化を踏まえた多様な国際的枠組みの構築等

航空協定等の国際的枠組みに関しても、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。そうした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である。

2. 1. 4 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

さらに、増加する国際航空需要の取り込みに向けた観光施策と航空施策の連携も急務である。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て、航空分野は訪日旅行誘致の最前線に立つことになる。それを踏まえ、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である。

2. 2 競争の激化に対応した事業者による円滑かつ信頼のおけるサービス提供の確保に向けた課題

2. 2. 1 事業者の競争力の強化

我が国航空会社の国際競争力を強化することは、我が国の航空ネットワークの充実や安定的なサービスの提供に資することにより、我が国の航空利用者の利便性を格段に高めるのみならず、成長著しい海外諸国における航空利用者を我が国に呼び込み、それらの諸国の成長を取り込むための礎にもなり得る。航空会社の競争力のあり方については、集中改革期間の区切りを見据えて公租公課等のあり方の見直しを先行して検討したところであるが、それ以外の規制制度の見直しその他の対応について、今後、総合的に議論する必要がある。

⇒<公租公課等のあり方については、「3 柔軟でバランスが取れた公租公課等を目指して」参照>

2. 2. 2 航空利用者の安全・安心の確保

また、グローバル化の進展とともに多様なサービスが登場し、競争が激化する中であっても、利用者の安全・安心の確保は航空・空港運営の大前提である。利用者を取り巻く安全上のリスクを低減するため、事業の効率性や規制の程度にも配慮しながら、リスクマネジメントによる安全性向上、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

に進めていかなければならない。

2. 2. 3 事業者間の連携や他モードとの連携の促進

さらに、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は、航空行政の使命に照らしても重要なテーマである。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今後模索していくべきである。

2. 3 「整備」から「運営」へのシフトに対応した今後の空港経営に関する課題

2. 3. 1 空港経営改革の円滑な実現

空港経営改革については、運営形態の如何を問わず、空港及び空港ターミナル関係の各種コストの低減等を通じた効率的な運営による果実を空港の利用者及び地域に還元していく観点から重要な課題である。今般、その選択肢の1つとして、空港運営の民間委託に関する制度を整備したところであり、その実現に向け、各空港の実情に即した制度的・実務的措置が求められる場合における機動的な対応を採ることが必要である。空港経営改革にあたっては、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、まちづくりや地域経営に活かすことにより、地域活性化を実現するための方策を追求していくべきである。その際、同一都市圏内の複数空港の関係等にも留意して議論すべきである。

2. 4 今後の地方航空ネットワークのあり方に関する課題

⇒ <「4 地方航空ネットワークの安定的な確保を目指して」参照>

2. 5 その他の航空分野における課題

2. 5. 1 航空分野における今後の環境対策の検討

航空分野における環境対策のあり方も重要な政策テーマであり、これまでも、環境負荷の排出源となる航空機について、環境対策の改善が絶え間なく進められるとともに、空港周辺環境対策事業が着実に実施されてきたところである。近年、低騒音機の普及や航空機・空港の省エネ化が進んでいることも踏まえ、これらをより促進する方策や、時代に即した環境対策のあり方について検討することが必要である。

2. 5. 2 航空分野におけるインフラ海外展開の推進

また、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ことも重要である。そのため、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組みについて考えていくことが課題である。

3 柔軟でバランスが取れた公租公課等を目指して

3.1 我が国の公租公課等と航空業界・ネットワークに係る現状認識と課題

我が国の公租公課等^{*1}については、我が国の航空会社の業績低迷という背景のみならず、オープンスカイの進展、LCCの台頭等の環境変化の中で、我が国航空会社の国際競争力を抜本的に強化する観点から、平成23年度より3年間の「集中改革期間」において、航空機燃料税を軽減する措置が採られてきた。同時に着陸料についても、低迷する航空需要の中で地方ネットワークの維持を図る観点から、特に地方路線や小型機材等に着目した軽減措置を継続的に実施してきた。これらの取組と歩調を合わせ、航空会社の側でもコスト削減に努め、燃料価格が高騰する局面がありながらもユニットコストの低減を進めてきており、その結果、「集中改革期間」において、我が国の航空会社の収益は改善されてきたところである。一方で、改めて世界の航空情勢や我が国の航空会社の状況を踏まえ、我が国の公租公課等のあり方を考える際に、主に以下の3点の特徴が挙げられる。

3.1.1 更なるユニットコストの削減による航空会社の競争力の強化

第一に、我が国の航空会社のユニットコストが、諸外国航空会社と比べて依然高水準にあることである。我が国の航空会社ではユニットコストが12（円／席・km）を超えるものもあるが、諸外国の多くの航空会社のユニットコストは10（円／席・km）を下回るケースが多い（参考資料44・45ページ参照）。我が国の航空会社では、国内線の割合が高くかつ短距離運航が多いこと、さらに多頻度路線のみを運航しているわけでないこと等が要因として考えられる。しかし、1航空機あたりの平均離陸回数や平均飛行距離とユニットコストを比較してみると、我が国の航空会社と同程度の諸外国の航空会社と比べてみても、我が国の航空会社のユニットコストの高さが見て取れる（参考資料46・47ページ参照）。

また、我が国の航空会社では、ユニットコストの中で人件費やその他業務委託費等の占める割合が全体の5割程度であり、アジアや中東の航空会社ではそれらが3割から4割程度に過ぎないことと比較すると比重が大きい傾向にある。

さらに、航空に係る公租公課等もユニットコストの中で一定の負担となっている。我が国の航空会社のユニットコストに占める公租公課等の割合は、

¹ここで言う「公租公課等」とは、空港や管制サービスの利用に伴って航空会社や航空利用者に対して課される税又は料金のことを指す。具体的には、着陸料、停留料、保安料、旅客取扱施設利用料、航空旅客税、航空機燃料税、航行援助施設利用料等が含まれる。

空港使用料（着陸料、旅客施設使用料、停留料等）と航空機燃料税を含めて10%から14%程度である。この割合は、我が国の航空会社のユニットコストが絶対的な水準として高いため、諸外国と比較しても突出して高いものとはなっていない。なお、我が国の航空会社のユニットコストに占める空港使用料は約1（円／席・km）であるが、海外では半分の0.5（円／席・km）を下回る航空会社も存在する。我が国の大手航空会社の輸送実績としては、年間数百億（席・km）の規模であり、同程度の航空会社の場合には0.1（円／席・km）の違いであっても、営業費用に対して数十億円のインパクトがある。

同時に我が国の航空会社は、このようなコスト構造であっても、短期的には営業利益を生み出している現状にあるが、これは、ユニットレベニュー（1座席1kmあたりの営業収入）も諸外国企業と比べ高水準にあることが一因である（参考資料48・49ページ参照）。しかしながら、航空業界の国際競争は、ここ2・3年で中東の航空会社が急速にウェイトを高めていること等、アジア域内での空港間競争というこれまでの概念を超えた地域的規模に拡大して展開している。国内を見ても、価格競争が激化することにより多頻度運航路線における運賃の低廉化の動きが見られる。例えば、平成24年度の特定本邦航空運送事業者のイールド（旅客1人1kmあたりの旅客収入）は、前年度の17.5円から比べれば、16.7円に低下している（参考資料50ページ参照）。これは、単純化して考えれば、1,000kmのフライトであれば約800円の運賃の低下を意味する。さらに、従来から航空業界は他の運輸業界と比べて収益率が低く、かつイベントリスクに左右される産業構造にある。IATA加盟国航空会社の平均営業利益率は、平成12年（2000年）からの12年間の平均で1.5%しかなく、米国同時多発テロやSARS、イラク戦争、リーマンショックなどの影響を受け、たびたび営業利益率がマイナスになっている（参考資料51ページ参照）。また、我が国の運輸業界における大手事業者（3社平均）の同期間の平均営業利益率を見ても、鉄道会社で17.0%、海運会社で6.5%であるのに対し、航空会社では2.6%でしかない。

国際競争力を強化するためには、ユニットコストの削減は有効な方策であるが、国内路線の削減によりコスト構造が改善されることは、我が国の国内航空ネットワークの確保の観点からは必ずしも望ましいとは言えない。リーマンショック以前の平成20年度から集中改革期間初年度の平成23年度までの間に我が国の主要な航空会社のユニットコストは約13%の削減が実現しており、削減分の約1割（ユニットコスト全体のうち1.4%）を航空機燃料税の軽減分が占めている。しかし、航空ネットワークの縮小によりコスト縮減がなされた可能性も否定できない（参考資料52ページ参照）。例えば、同期間における国内定期航空の輸送状況を見ると、平均飛行距離は、幹線路線

とローカル路線の両方で 2%程度増加しており長距離化している。一方で、運航回数について見れば、幹線路線では 2%程度の増加、ローカル路線では 3%程度の減少が見られる（参考資料 50 ページ参照：再掲）。これらのことから、幹線路線では長距離路線の供給拡大、ローカル路線では近距離路線の廃止を含めた供給縮小が行われたことが示唆される。ただし、前述のとおり、平成 24 年度には、国内航空旅客数が持ち直し、路線数も単年度の新規路線数と撤退路線数が拮抗し減少に歯止めがかかってきており、そうしたことが可能となる水準まで全体としてのユニットコストが削減されてきたものと考えられる。

こうした状況を考え合わせると、航空ネットワークの確保と運賃の低廉化という利用者メリットを確保しながら、同時に我が国航空会社の競争力強化を図っていくためには、ユニットコストを全体として低減する取組みを強力に進めることが喫緊の課題である。したがって、航空会社の更なるコスト低減への企業努力が大前提となるが、同時に、我が国の公租公課等のあり方も課題となってくる。

3. 1. 2 現状の我が国の公租公課等の体系の特徴と課題

第二に、我が国の公租公課等は、旅客負担分も含めた場合、先進国の水準として欧米諸国と比べると必ずしも高い水準にあるとは言えないが、アジア諸国の水準と比べれば高い水準にあるという特徴がある。加えて、航空会社が直接的に負担する着陸料等に偏った構造にあることも挙げられる。着陸料や停留料等の航空会社が負担する公租公課等のみにについて比較すると、我が国の主要空港の水準は、欧米諸国と比べても高い水準にある。しかしながら、欧米では、航空旅客税等によりチケット料金に上乗せする形で旅客から徴収する公租公課等の割合が大きく、多くの空港で旅客負担の割合が 8 割程度に達する一方、我が国の空港では、国際線でも 5 割未満、国内線では 4 割に達しない（参考資料 53～56 ページ参照）。したがって、これらを含めて国際的に比較すべきであり、その場合、我が国の公租公課等は欧米諸国と比べて低い水準にあると言える。例えば、B767-300 の機体を利用した場合の国内線旅客一人あたりの公租公課等は、我が国では、羽田空港で約 1,150 円、関西空港でも約 2,100 円であり、欧米諸国の主要空港の中でも比較的低い水準のハンブルク空港の約 3,490 円と比較しても高くない。我が国の国内線の運航において課せられる航空機燃料税を旅客一人あたり相当額として単純に計算して約 750 円となることを加味しても、我が国の水準は高いとは言えない*²。

²ただし、航空機燃料税が集中改革期間における軽減後の水準であることや為替変動による相対的な負担の増減があることに留意する必要がある。

一方、成田空港における国際線に係る一人当たりの公租公課等との比較では、仁川空港で8割程度、上海空港で6割程度の水準である等、旅客からの徴収分を含めた公租公課等の全体で比較しても高い水準にある（参考資料56ページ参照：再掲）。これは、我が国はアジア諸国と比べて用地費や人件費等が割高であり、それが公租公課等に反映されている可能性がある点に留意する必要があるが、我が国と直接の競争関係にあるのはアジア諸国の空港であるところ、可能な限り、その水準を低減していくことも必要である。

また、我が国では航空会社から着陸料等の形で徴収する料金の割合が大きい（参考資料53～56ページ参照：再掲）。これは、我が国の国管理空港等において、滑走路等の基本施設と、収益源となる旅客ターミナル施設との運営主体が分離しているため、欧米諸国のように基本施設の維持管理に旅客ターミナル施設の収入を充てることができず、着陸料で賄ってきたという経緯的な要因に依るものと考えられる。また、現在のように機体の最大離陸重量に応じて着陸料を徴収する体系においては、費用が旅客に等しく転嫁されているわけではなく、転嫁されない公租公課等については、航空会社側が固定的な費用として負担することになる。以上のことから、景気変動等に起因した旅客数変動のリスクの大部分を航空会社が負っている点が課題である。

3.1.3 国内航空ネットワークの確保

第三に、大幅に縮小された国内航空ネットワークが、「集中改革期間」を経た現在も、その回復には至っていない点が挙げられる。我が国の航空会社は業績低迷への対応として、「集中改革期間」直前の期間において、首都圏空港以外を発着する路線を中心に国内航空ネットワークの大幅な削減を行った。「集中改革期間」で路線の削減や国内航空旅客数の減少に歯止めがかかったが、現在も路線数・国内航空旅客数は回復しておらず、我が国の航空会社の現在の業績回復はそれを前提としている（参考資料35～39ページ参照：再掲）。短期的なショックを受けた緊急的な供給調整はやむを得ない面があるが、多頻度運航路線での競争の激化、人口減少や景気後退等の社会的要因により今後大幅な国内航空需要の増加が見込みにくいこと等から、航空会社の内部補助等の企業努力に頼った路線創設には限界がある。また、たとえ路線を創設しても、今後の景気変動等の影響により、運航一回当たりの旅客数が大きな路線でも休廃止に追い込まれるという過去と同様の状況を繰り返すようでは、国内航空ネットワークの安定性の点で問題を抱えることとなる。

3.2 公租公課等の水準と負担の適正化の考え方

3. 2. 1 集中改革期間において採られてきた措置の評価

我が国の航空会社を巡る現状を考えると、今後、安定的に国際・国内航空ネットワークを確保していくため、我が国の航空会社におけるユニットコスト低減の取組を引き続き促していくとともに、公租公課等の面でも環境を整えていくことが必要である。「集中改革期間」において採られてきた航空機燃料税や着陸料の軽減措置は、激化する国際競争に対峙しながら、我が国の国内航空ネットワークを維持する点で機能してきたと考えられる。この点は、国際線を運航する大手航空会社のみならず、中小航空会社等においても同様であると考えられ、今後は、ネットワークの回復の観点からの機能も期待される。例えば、特定本邦航空運送事業者以外の中小航空会社に係る旅客収入の規模は約 400 億円前後であるが、航空機燃料税の軽減規模は 10 億円超であり、経営改善を通じたネットワーク維持への寄与は小さくない。加えて LCC では、低価格運賃のビジネスモデルのため旅客収入の規模が約 200 億円弱であるが、航空機燃料税の軽減規模は 10 億円前後であり、さらに効果は大きい。また、空港に関しても、民活空港運営法案が成立したことを契機に空港運営の民間委託を進めることで、空港を核に地域が創意工夫を凝らし、内外の交流人口の拡大による地域活性化を実現することが期待されている。地方の航空ネットワークが確保されれば、当該空港の運営の安定化をもたらし、民間委託に際しての評価に好影響を与えることも期待される。

3. 2. 2 更新・機能向上に係る歳出とのバランスも考慮した歳入水準の検討の必要性

一方で、我が国の空港整備勘定における歳出の面からは、空港の配置的整備が概成したものの、空港等の防災対策や老朽化対策の必要性が高まっている。

防災対策の面では、東日本大震災を通じて、空港が災害発生時に緊急物資等の輸送拠点としての機能を果たすことが再認識された。さらには、発災後において定期民間航空機の早期の運航再開と輸送能力の確保を図ることも、早期の復旧を実現するために重要である。こうしたことを踏まえて、これまで行われてきた滑走路等の耐震性向上等の対策を着実に推進していくことが必要である（参考資料 57 ページ参照）。

また、空港整備の面についても、我が国の国際競争力の強化等に資する空港・管制システムの機能向上などを実施するほか、維持管理の範疇を超えた滑走路等舗装や管制施設の抜本的更新等の老朽化対策が必要となっている（参考資料 58・59 ページ参照）。我が国では、空港数の増加のみならず、滑走路の延長等により施設のストック量が増加しており、今後、これらのイン

フラが順次更新の時期を迎える。例えば、滑走路等の舗装は 10 年程度で更新されるケースが多く、近い将来に更新を迎えることとなる空港が見られる等、老朽化対策の必要性は増加傾向にあると言える。

加えて、「集中改革期間」に航空機燃料税を軽減したために繰り延べた事業もあることから、それらを含めて更新・機能向上に係る事業を順次進めていかなければならず、そのために必要な空港整備勘定における歳出とのバランスも考慮して、歳入水準を検討することが求められる（参考資料 60 ページ参照）。追加的に何らかの負担軽減に係る措置を講じる場合においても、歳入水準に大きく影響しない仕組みとすべきである。

3. 2. 3 航空会社による公租公課等の負担の適正化が利用者にもたらすメリット

航空会社が負担する公租公課等も、運賃を通じて最終的には航空利用者の負担に転嫁される。その意味では、公租公課等を航空会社と航空利用者のいずれが負担しても差異はないようにも見える。しかし、実際には、航空会社が運賃の中でどの程度の転嫁を行っているかは航空利用者に分からないことから、直接的に航空利用者から徴収する体系による方が、航空利用者にとっても運賃と公租公課等との関係の透明性が高まる。

また、航空会社が固定的な費用として公租公課等を負担すると、イベントリスクに巻き込まれた際でも費用の低減ができず、結果として安定的な航空ネットワークの確保を脅かすことにもなりかねない。こうした観点から、公租公課等に係る負担が航空会社の負担に偏重している状況を適正化していくことには、航空利用者にとってもメリットがあるものと考えられる。

3. 3 公租公課等の体系のあり方

3. 3. 1 航空会社による公租公課等の負担の適正化の検討

航空会社による公租公課等の負担を適正化する手段としてまず考えられるのは、空港経営の上下一体化である。空港経営の民間委託を通じて上下一体での空港経営を実現させることで、空港全体での経営効率化を図ることが可能となる。また、航空会社から徴収する着陸料等と航空利用者から徴収する旅客施設使用料等を一つの主体によって徴収することができることとなる。以上のことから、空港全体の収益構造の中で着陸料等に偏重する体系を是正することが可能となる。

一方で、空港経営が民間委託されない空港も含めて航空会社への負担を適正化するためには、現在、航空会社に課されている空港関係の公租公課等の

全体について、その相当部分を欧米のように航空利用者から直接徴収する体系へ移行することも考えられる。しかし、これには、空港経営改革の実施状況も考慮すべきであることや、航空利用者負担への移行に伴う路線間の公平性を担保するための検討が必要であること、徴収方法の制度的検討が必要であること、また、税として徴収する場合には他の税制との関連にも留意が必要であること等の諸課題がある。今後も引き続き、これらの諸課題を含め総合的に検討していくべきである。

3.3.2 着陸料の変動費化等の検討

以上述べたように、航空会社への負担を抜本的に適正化するためには時間を要する検討課題が多い。しかし、これが実現するまでの間においても、航空会社がイベントリスクに巻き込まれやすく航空ネットワークの確保等を脅かす要因となっていることについては、現在の公租公課等の枠組みの中においても、一定の工夫を講じることで、構造的な是正がある程度図られるものと考えられる。

一案として、国内線着陸料に限り³、現在の機体の重量等に応じた着陸料のうち一定割合を旅客数に比例して徴収する体系とする案が挙げられる（参考資料 63 ページ参照）。これにより、搭乗率が低下した場合の着陸料が減少する。すなわち、航空会社の費用が旅客数に応じて一定程度「変動化」されることになる。ただし、搭乗率が向上した場合に着陸料が増加することになるため、旅客を増加させるインセンティブを損なわないようにする仕組み上の配慮が必要である。

なお、従来の機体の重量等に応じた着陸料は、収益力の大きい者に応分の負担を求める負担力主義と、空港の設置コストに応じた負担を求めるコスト回収主義とを考慮している。これは、一定の合理性の下で構築された体系であると言えるが、負担力主義の考え方をより追及すれば、旅客数に比例して徴収する体系の方が、一機あたりの着陸料の負担力をより直接的に反映したものとも考えられる。また、航空会社の提供するサービスを介して空港設置の便益を航空利用者も享受しており、将来的に欧米のような航空利用者負担の体系へ移行することを見据えれば、円滑な移行に向けた経過的な体系としても意義があると考えられる。

3.3.3 地方の創意工夫を反映した仕組みの検討

³国際線着陸料の算定の原則は、航空機材の最大離陸重量に基づいた着陸料の算定を要請した ICAO の声明と整合的である必要がある。

また、地方に所在する空港において創意工夫を生かし、国際航空需要を取り込む努力が各地で行われており、公租公課等の面でこれを後押しすることが考えられるが、そのような航空政策上の取組みとしては、まず、今般制定された民活空港運営法が挙げられる。この法律により、空港経営を上下一体化して民間委託した上で、地域ごとの実情に応じて公租公課等を設定することが可能となる。

一方、民間委託がされない空港についても、地方航空ネットワークの充実や、観光立国の推進等の観点から、地方における創意工夫をインセンティブとして反映できるような公租公課等に係る仕組みがあることが望ましい。現在、国管理空港の着陸料における支援の一つとして、国際チャーター便に対する着陸料の軽減措置が講じられている（参考資料 66 ページ参照）が、更に地域の創意工夫を促進する仕組みを検討すべきである。

3.3.4 航行援助施設利用料における受益と負担のバランスの見直しの検討

この節においては、主に空港関係の公租公課を中心に検討したところ、航空会社が負担している航行援助施設利用料についても、国内飛行に比べ、国際飛行や上空通過の負担が軽く、交通量のバランスから乖離しているとの指摘がある。この点については、国際的な関係者との調整が必要となることから、今後引き続き検討していく課題とすることが適当である（参考資料 64・65 ページ参照）。

3.3.5 公租公課等の「見える化」のための情報提供体制の強化

なお、公租公課等を国際比較する場合、着陸料等のみで単純に比較する論調が目立つが、諸外国では航空利用者負担分の割合が大きいことから、これらを含めた水準で比較が行われるべきである。しかし、そうした事実の周知が十分でない点が問題であり、公租公課等を広く国民に対し「見える化」するために、公租公課等の定義や料金水準、国際比較等について、積極的に情報提供を行っていくことが求められる。

4 地方航空ネットワークの安定的な確保を目指して

4.1 地方航空ネットワークの維持に係る支援の必要性

平成 12 年に需給調整規制が撤廃され、我が国の航空会社が路線を廃止する場合には、届出を行うことで足りるようになった（参考資料 25 ページ参照：再掲）。これ以降、国はナショナルミニマムの観点から離島における住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、一定の離島路線の運航費の一部を補助している（参考資料 69 ページ参照）。その対象は、経常損失が見込まれる離島路線のうち、最も日常拠点性を有する路線（1 島 1 路線）であって、海上運送等の代替交通機関により概ね 2 時間以上かかり、2 社以上の競合路線でない路線である。また、一定の要件の下に島民割引運賃を支援する制度を平成 24 年に創設したところである。

一方、地方航空ネットワーク一般の維持については、国が公租公課の減免等を行うほか、主として高収益路線から得られる収益をもとにした内部補助等の航空会社の企業努力に頼る面が大きかった（参考資料 40 ページ参照：再掲）。しかし、前節で述べたように、我が国の航空会社の業績低迷により地方航空ネットワークが大幅に縮小された。今後の景気変動等により、現在運航されていて一定の旅客数がある地方路線が休廃止されるおそれもなしとしない。国内航空需要が減少傾向にある一方で、熾烈を極める国際競争や高収益路線における競争激化といった近年の航空を巡る環境変化があり、イベントリスクに左右される産業構造も考え合わせると、今後、航空会社の企業努力に依拠する路線の確保に期待することには限界がある。

また、現在、地域において空港の活用、地方航空路線の維持のための様々な取り組みが行われている。地域資源の活用や関係者間の連携協力により、観光振興や交流人口の増加に他のモデルとなるような成果を上げているところもあるが、地方ネットワークの維持確保のためには、個別地域の取り組みだけでも限界がある。

こうした中、「経済財政運営と改革の基本方針」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）において、条件不利地域の交通基盤の維持や、地域を再生し、全国隅々に成長の成果をいき渡らせていくことが求められたところである。

したがって、こうした観点から重要な路線についても、代替交通機関（乗継航空便を含む）による可能性も十分考慮した上で、国として、地域の取り組みを支援しつつ、必要な路線を支える様々な施策を講じていくことが必要である。

なお、様々な施策の一層の充実・活用を図っていく上で、平成 24 年に改正された離島振興法（昭和 28 年法律第 72 号）の規定にあるように「人の往来及び物資の流通に要する費用の低廉化に資するための施策の充実に特別の配慮をするものとする」との観点も踏まえる必要がある（参考資料 72 ページ参照）。

4. 2 海外における地方航空路線に対する支援の仕組み

我が国における支援制度の充実の検討にあたって参考となる海外における支援制度としては、米国における EAS（不可欠路線運航サービス）制度や欧州における PSO（公共サービス義務）制度、米国における SCASDP（小地域航空サービス開発プログラム）制度がある（参考資料 73～79 ページ参照）。

EAS は、米国において過疎地の空港からハブ空港を通じて全国航空ネットワークへのアクセスを維持するため、一定の地方路線に対して米連邦政府から運航する航空会社に運航費を補助する制度である。EAS については、制度創設以降の需要の減少等の社会経済情勢の変化に伴い見直しを加えてきた対象要件のあり方等の点で参考になる。また、PSO は、EU 共通の枠組みの下で、EU 各国が地域にとって社会経済的に不可欠な路線を認定し、必要に応じて国・地方政府が路線を運航する航空会社への補助を行う制度である。PSO については、採択にあたっての代替交通機関の所要時間・頻度等との比較や地域の経済発展への貢献についての捉え方、国と地方自治体の役割分担等の点で参考になる。さらに、SCASDP は、空港所在のコミュニティが行う、航空路線の市場分析、地域航空会社に対する利益保証、補助金の支払い等に対して米連邦政府から補助金を交付する制度である。SCASDP については、コミュニティが主体的に行う航空サービス改善の取組みを支援する仕組みとなっている点で参考になる。

一方、EAS と PSO は、いずれも航空会社が撤退しようとする路線に、新たに就航する航空会社を公開入札で募集する制度であり、我が国とは異なる国内の航空産業の裾野の広さを背景としている点でそのまま我が国に当てはめることについては課題がある。

EAS に対しては、こうした課題に加え、近年は一社入札が増えているとの指摘がある。また、EAS は過疎地の空港からハブ空港への路線を支援することにより、全国航空ネットワークへのアクセスを保障するものであるが、こうした対象要件の考え方を我が国に当てはめるには、米国と我が国では、地理的条件や人口密度、全国交通網の発達の状況などが大きく異なる。したがって EAS を我が国における支援制度充実の参考にするにあたっては、これらの点に十分留意する必要がある。

SCASDP に対しては、プログラムの成功率向上のために、十分な市場分析の実施やコミュニティの主体的な参画の強化が必要との指摘がある。我が国において参考とする際には、こうした点について留意する必要がある。

4. 3 地方航空路線に対する支援のあり方

4. 3. 1 離島航空路線の運航費補助制度の充実・活用

前述のとおり、離島航空路線に対しては、既に運航費補助制度があり、離島住民の生活路線の維持に一定程度機能している（参考資料 69 ページ参照：再掲）。しかし、地域の協議会が決定した当該離島にとって最も日常拠点性のある路線のみを対象としていることから、離島によっては、拠点都市一カ所と結ぶ路線が確保されるだけでは、生活に不可欠な各種公的・公共的サービスが十分享受できず、本土住民との格差縮小が十分とは言えない点に留意が必要である。その他にも、改正離島振興法の規定や「経済財政運営と改革の基本方針」等を踏まえた不断の見直しを行う必要がある。

4. 3. 2 地方航空路線に対する支援の基本的考え方

条件不利地域の交通基盤の維持や、地域を再生し、全国隅々に成長の成果を行き渡らせる観点から必要な路線について、現行の支援策に加えて国が支援を行う際には、まず、地域の主体的な取り組みを前提として行われるべきである。

また、我が国の地方航空路線は、海外における同程度の需要の路線と比べて運航回数が少なく、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という特徴がこれまで見られてきたことも踏まえる必要がある。すなわち、過去に航空会社が撤退した路線についても、航空会社におけるこれまでのコスト削減の取組や機材の小型化を通じ、路線需要とマッチングが図られることで収益ベースに乗る可能性がある路線も少なからず存在するものと見られる。そうした路線の再開を促進する仕組みも必要である。

したがって、国の支援は、地域が航空会社と連携して、自らのニーズを十分把握した上で、運航の効率化、機材規模の適正化、路線の搭乗率向上等を図りながら、主体的に路線維持・充実に取り組むことを前提とすべきである。そして、地域と航空会社のリスク分担の仕組みを円滑に働かせることなど、地域の努力を助長する観点から行われるべきである。

なお、都道府県庁所在地へのアクセスについて、代替交通機関が著しく不便と認められる等の地域の路線については、すでに地域による様々な支援が行われているが、既存の様々な支援制度のバランスにも配慮しつつ必要な支

援のあり方も検討するべきである。

4.3.3 支援の必要性を評価する仕組みの構築

高速道路や鉄道、高速船等、他の交通モードの整備も進みつつある状況の下、複数モードの交通手段を維持するためには、得られる便益に比べて多大なコストを要する場合も考えられる。このため、他のモードとの代替性や需要の動向を踏まえた路線の必要性を適正に評価する指標を設定し、支援の必要性を客観的に評価した上で判断する手法を検討すべきである。指標を策定する際には、代替交通機関（乗継航空便を含む）のサービス、当該路線の旅客数の動向、取組に対する地域のコンセンサス等の要素が考えられるが、専門家の意見も踏まえて、その具体化を急ぐべきである。

4.3.4 小型機材の活用に対応した公租公課等の見直し

地域航空ネットワークの維持・充実のため、地域航空で使用頻度の高い小型機材に着目した着陸料の軽減措置を平成 25 年度より実施しているが、財源に配慮しつつ、引き続き小型機材の活用に対応した公租公課等の見直しを検討していくべきである（参考資料 66 ページ参照：再掲）。

4.4 地域航空会社の機材の老朽化への対応

地域航空会社の保有する小型機材は、今後数年間で更新時期を迎えるが、現行機材の多くについてその製造が中止されており、新たな代替機材を導入する必要がある（参考資料 80～82 ページ参照：再掲）。経営規模の小さな地域航空会社にとっては、そのために必要な機材購入、乗員養成や整備体制の構築等の初期課題が経営上大きな負担となる。このため、これらの航空会社が円滑に機材更新を行えるよう、官民がそれぞれ適切な役割分担をしつつ、航空会社の初期費用や導入に際し必要となる各種経費の負担軽減を引き続き図っていく必要がある。さらに、例えば地域航空会社の機材購入・整備・乗員養成等が連携・共同して行われるような仕組みづくりの支援や、代替機材に適用される公租公課等における配慮などについても検討するべきである。

5 おわりに

公租公課等のあり方及び地方航空ネットワークの維持方策に関しては、各種支援措置の期限到来等を踏まえ、平成 26 年度の予算要求等を見据えて平成 25 年の夏までの間に一定の結論を得るべく集中的に議論を行った結果をとりまとめたところである。これらについては、本中間とりまとめによって示した方向性を十分に踏まえ、具体策の検討とその適切な実施が望まれる。

また、その他の航空分野における主な課題については、今後精力的に議論を進め、平成 25 年度中を目途に今後のあるべき航空政策の総合的なビジョンを取りまとめることとしたい。

以上