

ISSUE BRIEF

空港整備特別会計の見直し

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 573 (2007. 3. 20.)

はじめに

I 空港整備特別会計の概要

- 1 設立の経緯
- 2 制度の枠組み
- 3 問題点

II 見直しに向けた議論の状況

- 1 他会計との統合
- 2 航空機燃料税の一般財源化の
検討
- 3 独立行政法人化等の検討

III 今後の検討課題

- 1 個別空港の財務状況の透明化
- 2 空港の自立性向上
- 3 航空管制業務の分離
- 4 公的な負担・補助のあり方

おわりに

特別会計改革が本格化している。空港整備特別会計も、他会計との統合、航空機燃料税の一般財源化の検討、将来に向けた独立行政法人化等の検討など、制度改正が予定されている。

本稿では、まず、空港整備特別会計の設立の経緯、制度の枠組み等を整理する。その上で、今回の制度改正案の内容を紹介し、その意義を検討する。最後に、今後の、空港整備特別会計のあり方を議論するにあたっての、検討課題を整理する。

航空各社の路線再編が報じられるなど、空港にも、経営感覚を求める動きが強まっている。こうした時代の変化を反映しながら、空港のあり方について、幅広い開かれた議論を進めることが今、求められている。

国土交通課

ふくやま じゅんぞう
(福山 潤三)

調査と情報

第573号

はじめに

特別会計改革の議論が本格化している。平成 18 年の第 164 回国会（常会）では、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号、以下「行革推進法」という。）が成立し、特別会計改革の方向性が示された。それを受けて、第 166 回国会（常会）には、「特別会計に関する法律案」（以下「特会法案」という。）が提出され、特別会計の統廃合など、行革推進法に盛り込まれたいくつかの方針の法制化が図られている¹。

以下では、空港整備特別会計に焦点をあて、その問題点を整理するとともに、予定されている制度改正案の検討を行う。

I 空港整備特別会計の概要

1 設立の経緯

終戦直後、我が国は、GHQの指令によって、国内の航空活動を禁止された²。その後、昭和 27 年のサンフランシスコ講和条約発効にあわせて、自主的な民間航空輸送が再開された³。しかし、国内の空港施設は、ほとんどが未整備のまま放置された状態であった⁴。こうした状況を受けて、空港整備の必要性を指摘する声が高まり、昭和 31 年には「空港整備法」（昭和 31 年法律第 80 号）が制定された。これにより、空港の種類に応じて、国が費用負担・補助⁵を行う枠組みが整備された（表 1）。

当初は、各年度の一般会計予算の範囲内で整備されていたが、事業の性格上、年度計画の積み重ねは不向きであるとの声が強まり、昭和 42 年に、第 1 次空港整備五箇年計画が策定された⁶。昭和 45 年には、計画を財政面から支える仕組みとして、空港整備特別会計（以下「空整特会」とする。）が設立された⁷。以後、空整特会は、「航空輸送需要の増大に対処し、空港整備の促進と維持運営の円滑化を図るとともに、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経理する⁸」ことを目的として、わが国の空港整備を先導している。

¹ 特別会計改革の経緯については、松浦茂「特別会計の整理合理化」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』564号、2007.2.14.を参照。

² 『民間航空廃止ニ関スル連合軍最高司令官指令覚書』

³ 伊藤良平監修『日本航空史年表：証言と写真で綴る 70 年』日本航空協会、1981、p.74。なお、再開に向けた布石として、昭和 25 年には、一社に限り国内航空会社の設立が許可され、昭和 26 年にはアメリカのノースウエスト航空に運行業務を委託する形で、一部の路線で国内航空が再開された（同書p.64.）。

⁴ 同上、p.96。

⁵ 基本施設は空港の機能を果たすために不可欠であり、また、多額の経費を要するため、国と地方がともにその整備に責任を有するとの考え方から、国の負担が定められている。附帯施設は、重要性の観点、費用の観点から、管理者が自らの責任において整備すべきとされ、国は予算の範囲内で、奨励的意義を認めて補助を行うことができる（「法律解説 国土交通 空港整備法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』258号、2003.7、pp.46-47.）。

⁶ 空港競走編集委員会編『空港競争』海事プレス社、2003、p.51。

⁷ 「空港整備特別会計法」（昭和 45 年法律第 25 号）

⁸ 『国土交通省 平成 16 年度省庁別財務書類』p.385.<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/00/000331/12.pdf>> なお、本稿におけるインターネット情報は、2007 年 3 月 14 日現在のものである

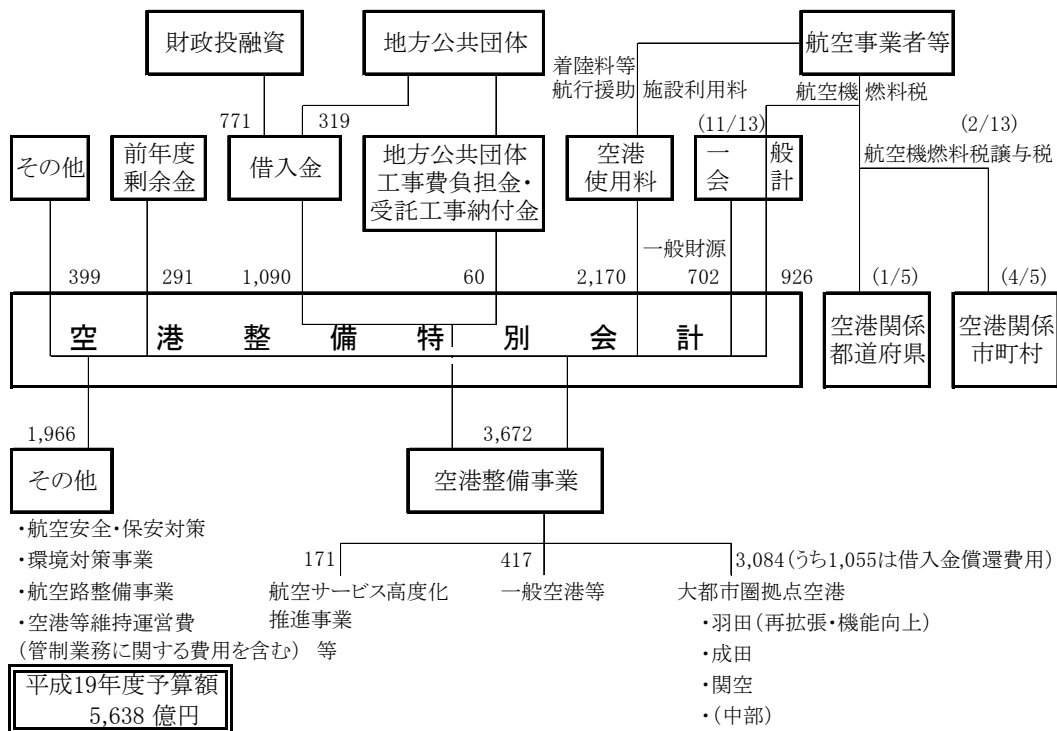
表1 空港の種類と国の負担・補助率 (単位：%)

空港の種類	設置管理者	負担補助の別	施設	新設又は改良				
				一般	北海道	離島	奄美	沖縄
第一種	国土交通大臣	負担	基本施設	100	-	-	-	-
			附帯施設	100	-	-	-	-
第二種	A:国土交通大臣	負担	基本施設	2/3	85	80	-	95
			附帯施設	100	100	100	-	100
	B:(設置)国土交通大臣 (管理)地方公共団体	負担	基本施設	55	2/3	80	-	90
		補助	附帯施設	~55	~2/3	80	-	90
第三種	地方公共団体	負担	基本施設	50	60	80	80	90
		補助	附帯施設	~50	~60	80	80	90
共用飛行場	防衛大臣	負担	基本施設	2/3	85	-	-	-
			附帯施設	100	100	-	-	-

(出典)『数字でみる航空』2006年版,p.160.

(注)第一種空港＝国際空港路線に必要な飛行場(成田・関西・中部は、各株式会社が設置管理者)
 第二種空港＝主要な国内航空路線に必要な飛行場
 第三種空港＝地方的な航空輸送を確保するために必要な飛行場
 共用飛行場＝自衛隊との共用飛行場
 基本施設＝滑走路、着陸帯、誘導路、エプロン、照明施設及び政令で定める空港用地
 附帯施設＝排水施設、護岸、道路、自動車駐車場及び橋
 このほか、災害復旧等に、負担・補助が行われている。

図1 空港整備特別会計の仕組み (単位：億円)



※一般会計に計上の工事諸費4億円を含むが、平成13年度2次補正で措置されたNTT-A資金償還関係の26億円は含まない。

(出典)『平成19年度航空局関係予算概要』平成19年1月30日、<<http://www.mlit.go.jp/yosan/yosan07/yosan/sosikibetu2/koku.pdf>>、『平成19年度特別会計予算参照書』<<http://www.bb.mof.go.jp/cgi-bin/bxss110a?rno=72>> から筆者作成

2 制度の枠組み

空整特会は、空港の設置・管理と、航空保安業務を行う特別会計で、一般に収入プール制と呼ばれる枠組みの下で運営されている（前頁図1）。収入プール制とは、すべての収入を特会に集め、改めて各空港等に配分する内部補助の仕組みである。これにより、東京国際空港（羽田空港）など、利用の多い空港で得られた収入を重要な財源として、国内の空港整備が進められてきた。以下、近年の歳入・歳出予算の推移を例にとり、空整特会の特徴を概観する。

（1）歳入（表2）

歳入の重要な部分を占めるのが、空港使用料収入⁹や、一般会計から繰り入れられる航空機燃料税¹⁰といった、利用者負担の原則に基づく財源である。これらの費用を、直接支払うのは航空事業者であるが、その一部は運賃に転嫁されており、航空機の乗客や、航空貨物の荷主も、利用者として費用負担の一翼を担っている。

空港の整備には多大な資金が必要であることから、借入金も用いられている。財政投融資からの借入れが主であるが、羽田空港の緊急整備事業のように、地方公共団体から、無利子貸付を受ける枠組みも整備されている¹¹。

近年の特徴としては、平成22年完成予定の、羽田空港再拡張事業¹²に要する資金を調達するために、歳入に占める借入金の割合が、増加していることが挙げられる¹³。

表2 空港整備特別会計 歳入予算推移
(当初予算ベース)

上段: 予算額(億円)
下段: 構成比

	平成 9年度	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
純粹一般財源	623 (13.0%)	521 (11.0%)	689 (14.7%)	845 (17.1%)	765 (15.8%)	544 (11.9%)	672 (14.7%)	753 (15.9%)	737 (14.9%)	820 (14.3%)	702 (12.5%)
航空機燃料税	915 (19.1%)	918 (19.4%)	899 (19.2%)	861 (17.4%)	873 (18.0%)	920 (20.1%)	864 (18.9%)	891 (18.9%)	920 (18.5%)	850 (14.8%)	926 (16.4%)
空港使用料収入	2,215 (46.3%)	2,307 (48.7%)	2,143 (45.9%)	2,190 (44.3%)	2,193 (45.2%)	2,166 (47.3%)	2,190 (48.0%)	2,143 (45.4%)	2,122 (42.8%)	2,124 (37.1%)	2,170 (38.5%)
借入金	360 (7.5%)	320 (6.8%)	337 (7.2%)	360 (7.3%)	502 (10.4%)	520 (11.4%)	536 (11.8%)	485 (10.3%)	628 (12.7%)	1,087 (19.0%)	1,090 (19.3%)
その他	675 (14.1%)	668 (14.1%)	606 (13.0%)	691 (13.9%)	513 (10.6%)	427 (9.3%)	301 (6.6%)	451 (9.5%)	549 (11.1%)	845 (14.8%)	750 (13.3%)
計	4,788	4,734	4,674	4,947	4,846	4,577	4,563	4,723	4,956	5,726	5,638

(出典)『数字でみる航空』2006年版、各年度『航空局関係予算概要』等から筆者作成
※借入金には、地方公共団体からの借入額を含む。

⁹ 国の管理する空港（第1種空港のうち、羽田・伊丹の各空港と、第2種A空港）が提供するサービスについて、航空事業者が支払う対価であり、滑走路やエプロン（駐機場）等の空港施設利用に対する着陸料等と、航空管制サービスに対する航行援助施設利用料が含まれる。

¹⁰ 昭和47年に新設された税であり、燃料1キロリットルにつき、26,000円を課税している。同年から、空港の緊急な整備等に資する財源として、税収の13分の11を一般会計から繰り入れている。

¹¹ 「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年法律第24号）第4条（地方公共団体の無利子貸付け）

¹² 当初は平成21年末の供用開始を目指していたが、地元自治体の負担方法の検討、滑走路の工法選定、漁業補償交渉などに時間を要したため、供用開始時期が10ヶ月遅れることとなった（『羽田新滑走路30日着工10年10月供用開始 国交省発表』『朝日新聞』2007.3.13）。

¹³ 平成17年度末時点の借入金残高は、9,016億円に達している（『平成17年度特別会計決算参照書』p.774.）。

(2) 歳出 (表3)

空港施設の新設・改良を行う、空港整備事業費が最大の使途である。近年は、一般空港に対する投資を抑制し、大都市圏拠点空港への重点配分を進めていること、借入金の償還費が大きくなっていることが特徴である¹⁴。

空整特会は、国の管理する空港や、航空管制施設の維持・運営も行っている。ただし、空整特会が管理するのは、滑走路や誘導路等の空港施設に限定されており、商業活動を行う空港ターミナルビル、駐車場は、民間会社や、第3セクター等が運営にあっている。これは、国内航空が再開した際、ターミナルビル建設の予算が国に認められなかったこと、公的部門が収益事業を行うのは難しいという、財政法上の制約があったことが理由であるが¹⁵、空港経営の実情を一体的にとらえることを困難にしている。

表3 空港整備特別会計 歳出予算推移
(当初予算ベース)

上段: 予算額(億円)
下段: 構成比

		平成 9年度	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
空港 整備 事業 費	大都市圏 拠点空港	1,174 (24.5%)	1,525 (32.2%)	1,592 (34.1%)	1,921 (38.8%)	1,997 (41.2%)	1,895 (41.4%)	2,154 (47.2%)	2,136 (45.2%)	2,356 (47.5%)	3,122 (54.5%)	3,084 (54.7%)
	内 償還・ 利払費	633	716	845	908	1,059	1,063	1,059	1,055	1,052	1,056	1,055
	一般空港	1,356 (28.3%)	923 (19.5%)	870 (18.6%)	857 (17.3%)	799 (16.5%)	676 (14.8%)	470 (10.3%)	440 (9.3%)	435 (8.8%)	430 (7.5%)	417 (7.4%)
	航空サービス 高度化推進事業	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	148 (3.2%)	157 (3.2%)	169 (3.0%)	171 (3.0%)
その他		2,258 (47.2%)	2,286 (48.3%)	2,212 (47.3%)	2,169 (43.9%)	2,050 (42.3%)	2,006 (43.8%)	1,939 (42.5%)	1,999 (42.3%)	2,008 (40.5%)	2,005 (35.0%)	1,966 (34.9%)
計		4,788	4,734	4,674	4,947	4,846	4,577	4,563	4,723	4,956	5,726	5,638

(出典)『数字でみる航空』2006年版、各年度『航空局関係予算概要』等から筆者作成

3 問題点

(1) 収入プール制の妥当性

我が国では、国の管理する空港で生じた収入は、空整特会に集められている。しかも、利用者負担による収入は、空整特会歳入の5割から7割にも達する。事実上、利用の多い空港が稼ぎ出した収入をプールすることで、わが国の空港は整備されてきた¹⁶。そのため、羽田や伊丹などの空港利用者には、自分の支払った料金が、自分の利用していない空港の投資に回されている、との印象を与えているとの指摘もある¹⁷。

こうして整備された空港の中には、需給バランスがとれていないものも少なくない。平成13年に総務省行政評価局が行った調査によれば、対象となった15空港のうち、9空港で、航空旅客数の実績値が、事業採択時に予測した数値を下回っていた¹⁸。空港の新設・

¹⁴ 羽田の沖合展開、新東京国際空港(成田空港)、関西国際空港の3大プロジェクトのため、借入金が利用された結果、平成8年度末の借入金残高は、約1兆円に上っている。

¹⁵ 森浩ほか編著『空港民営化：日本再生と生まれるビジネスチャンス』東洋経済新報社、2002、p.169。

¹⁶ 平井小百合「空港整備特別会計の見直しに関する考察」『経営戦略研究』2006 夏季号、2006.7.31、pp.102-103。
<<http://www.dir.co.jp/consulting/report/strategy/06073108strategy.pdf>>

¹⁷ 加藤一誠・榊原胖夫「空港政策の透明性の向上と空港形態」『運輸と経済』66 巻5号、2006.5、p.26。

¹⁸ うち4空港では、予測した数値の半分を下回っている(「空港の整備等に関する行政評価・監視結果に基づ

改良にあたっては、空港整備法に定められた空港の種類に応じて、空整特会から、負担・補助が行われるため¹⁹、投資採算性の確保や、経営の自己規律維持といった努力が行われにくいことが指摘されている²⁰。

収入プール制は、空港は単体で機能するものではなく、複数の空港間にネットワークが構築されて初めて意味を持つ、との考え方に基づいている。相対的に一般財源からの繰り入れが少ない空整特会にとって、利用者負担による収入は、空港ネットワークの早期構築に貢献したとも言える²¹。

しかし、第5次空港整備五箇年計画期（昭和61年度～平成2年度）には、国内航空ネットワークは、ほぼでき上がったとの認識が広がっており、空港新設のために、内部補助を維持することに対しては、疑問が呈されている²²。

この点に関しては、国土交通省も、同様の認識を持っており、離島を除いて、地方空港の新設を抑制する方針を示している²³。ただし、平成14年に出された、交通政策審議会航空分科会の答申²⁴は、「今後も大都市圏拠点空港を中心に真に必要な空港整備を進めるため、この整備スキーム²⁵を維持することが必要」としている。なお、利用者負担については、羽田空港再拡張事業費の3割を一般財源で手当てするなど、軽減に向けて取り組みを進めるとの意向を示している²⁶。

（2）不透明な個別空港の財政状況

空整特会の業務に係る収支状況は、国会に提出される予算書・決算書の類で把握することができるが、国が管理する各空港の収支状況は、公にされていない。そのため、各空港の採算性を議論しようとしても、その前提となる情報にはアクセスできない状況にある。

この点について、前記の答申は、「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」としている。しかし、国土交通省は、①空港の歳入は、着陸料など、各空港に固有の財源だけではなく、一般財源など、様々な形のもので構成されている、②空港はネットワークとして意味を持つものである、といった理由を挙げ、個別空港の収支状況よりも、空整特会として健全な経理であるかどうかの方が重要であるとしている²⁷。

く勧告」2001.5,総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/hyouka/so_010524_2.htm>。

¹⁹ さらに、地方公共団体が管理する第二種B空港、第三種空港は、着陸料等が各空港の収入となる。

²⁰ 石井伸一「欧米における空港整備と空港経営からみたわが国空港整備運営制度の課題」『運輸と経済』66巻5号,2006.5,p.35.

²¹ 航空政策研究会事務局「わが国の空港整備と運営のあり方」『ていくおふ』95号,2001.Summer,p.31.など

²² 上村敏之「空港整備事業の問題点と空港政策のあり方—空港整備特別会計の財務分析を中心に—」『経済論集』27(1・2合併号),2002.2,p44-47.

²³ 『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21日 国土交通省）；ただし、新設抑制の方針が出される前に設置許可を受けた神戸・静岡・百里空港については、事業が継続されている（「空港本体内、未買収地すべて取得 県、明け渡し期限で」『朝日新聞』2007.1.11）。

²⁴ 交通政策審議会航空分科会『今後の空港及び航空保安施設の整備に関する方策について』2002.12.6.

²⁵ 「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」、すなわち、収入プール制を指す。

²⁶ 第159回国会衆議院国土交通委員会議録 第4号 平成16年3月16日,p.8.

²⁷ 第159回国会衆議院予算委員会第八分科会議録 第1号 平成16年3月1日,p.52.

Ⅱ 見直しに向けた議論の状況

1 他会計との統合²⁸

(1) 見直し案の狙い

平成20年4月に、国土交通省は、所管する5つの特別会計（治水、道路整備、港湾整備、都市開発資金融通、空港整備）を統合して、社会資本整備事業特別会計（以下「新特会」とする。）を新設する。新特会には、治水、道路整備、港湾、空港整備、業務の5勘定を設置して経理を行う。統合の目的は、縦割りの弊害を排し、社会資本整備全体としての通覧性を高めることにある。これによって、分野横断的な事業や調査の実施、業務・組織の重複排除、といった効果が期待されている²⁹。

(2) 空整特会との関係

【統合によって空整特会の問題点は解決されるのか】

空整特会の問題点は、収入プール制に関係するものが多い。しかし、今回の統合は、5特会に共通する業務費等を業務勘定に移すほかは、基本的に空整特会の枠組みがそのまま空港整備勘定に移行する内容となっている。現在の特会が、勘定の形で、実質的に機能を温存することになれば、統合を行っても、事業の効率化につながらない可能性があるとの指摘がある³⁰。5特会を統合するだけでなく、統合される特会ごとに議論を行う必要がある³¹。

【統合の効果】

我が国では、公共投資の分野別配分が硬直化しているとの指摘が強い。5特会の統合には、こうした縦割りの排除が期待されているが、そのためには、綿密に投資効果を計測し、資源配分の効率化を図ることが必要である³²。しかし、性格が異なる5特会の統合は、「数字合わせ」に終わる可能性を指摘する意見もある³³。

例えば、道路、港湾、空港といった交通インフラの整備事業からは、アクセス時間・経費の短縮や、それに伴う生産性の向上といった便益が得られる。一方、治水事業は人や資産に対する被害軽減など、平常時には顕在化しにくい便益を生むものである。そのため、両者を同じ評価手法で比較することは難しい³⁴。

また、歳入の7割近くを一般財源に頼っている治水や、港湾の各特会に対し、道路整備や、空港整備の各特会は、大きな特定財源を持っている。そのため、収入を一元的に管理し、分野を超えて配分することは、受益・負担関係の明確化という点で、一定の制約を受けることは避けられない。

このような課題を考慮すると、5特会を統合するだけでは、資源配分の効率化を実現することはできない。新特会の運用にあたっては、事業の評価手法を改善し、事業選定過程の透明性を高める³⁵など、さらなる条件整備が求められよう。

²⁸ 特会法案第16節 社会資本整備事業特別会計（第198条～第209条）

²⁹ 第164回国会衆議院予算委員会議録 第19号 平成18年2月28日,pp.18-19.

³⁰ 「特別会計改革 削減“数合わせ”懸念 各省庁の反発必至」『読売新聞』2006.4.12

³¹ 同上

³² 山内弘隆「交通社会資本の特質と費用負担について」『運輸と経済』66巻12号,2006.12,p.26.

³³ 石井 前掲注20,p.33.

³⁴ 遠敏弘「三重県公共事業評価制度について」『建設マネジメント技術』329号,2005.10,pp.43-46.

³⁵ 例えば、三重県では、性質の似た事業を6つの分野に区分し、それぞれの分野に応じた手法で、事業の評価

2 航空機燃料税の一般財源化の検討³⁶

特定財源については、財政の硬直化をもたらすとの指摘がなされており³⁷、航空機燃料税も、一般財源化を検討することとなった。ただし、当面の間、大都市圏拠点空港の整備等のために、資金需要が高まることが予想されており、空港の整備の進捗状況を踏まえ、将来的に検討することとされている³⁸。

一般財源化を検討するという方向性は決まったものの、現時点では、まだ日程が明確に定まっておらず、本格的な議論は始まっていない³⁹。財政問題として単体で取り扱うのではなく、空港整備のあり方と関連付けて、議論を進めることが求められる。

3 独立行政法人化等の検討⁴⁰

現在、空整特会において経理している業務については、新特会に統合後、独立行政法人化等の検討を行う方針が示されている。国内空港ネットワークは、ほぼでき上がったとの認識を受けて、空港整備等の事業を、国として行う必要があるかどうかを問う案である⁴¹。

この点に関して、国土交通省は、①着陸料等の自己財源のみで、事業費のすべてを処理することができない、②現在、空整特会で行っている航空管制業務は、米軍や自衛隊との調整が必要であり、独立行政法人や民営化といった形態になじむかどうかは、検討を要する、と懸念を示している⁴²。

Ⅲ 今後の検討課題

今後、我が国の空港整備・運営のあり方が、本格的な議論の対象となる⁴³。特に、空整特会の独立行政法人化等を検討する過程では、特会のあり方のみならず、公的主体が管理・運営している個別空港や、管制業務のあり方も、論点になる可能性がある。以下では、個別空港の財務状況の透明化、空港の自立性向上、航空管制業務の分離、公的な負担・補助のあり方についてまとめる。

を行っている。その後、各分野の整備水準と、県民のニーズをもとに、各分野の重要度を係数化し、分野間の調整を行っている（三重県「三重県公共事業評価システムについて」

<http://www.pref.mie.jp/jigyos/plan/hyouka/system/h_system.htm>。

³⁶ 行革推進法第20条第4項

³⁷ 財政制度等審議会『特別会計の見直しについて—制度の再点検と改革の方向性—』p.7.

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia171121/zaiseia171121c_00.pdf>

³⁸ 第164回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録 第4号 平成18年4月4日,p.17.

³⁹ 同上,p.17.

⁴⁰ 行革推進法第20条第2項

⁴¹ 財務省「特別会計のはなし」p.39.<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/tokkai1804/tokkai1804_1d.pdf>

⁴² 第164回国会衆議院財務金融委員会議録 第4号 平成18年2月27日,p.20.

⁴³ 平成18年10月に開始された交通政策審議会航空分科会においても、独法化等の検討について、課題を整理すべきとされている（国土交通省『交通政策審議会 第1回航空分科会配付資料5 空港・航空保安施設のあり方を巡る諸課題・論点の例』平成18年9月25日

<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/koku/06_1/images/05.pdf>。

1 個別空港の財務状況の透明化

空港財務の透明化については、見直しに向けた議論の中でも、具体的には触れられていないが、その実現を求める声は強い⁴⁴。各空港の事業費や、収支状況を明確にしなければ、独立採算制や、公的な負担・補助のあり方について、議論を進めることは難しい。

なお、厳密に空港ごとの財務状況を示すためには、純粋一般財源など、個別の空港に直結していない収入を、どのように各空港に帰属させるかという課題を解決する必要がある⁴⁵。

2 空港の自立性向上

空港に業務改善インセンティブを持たせるために、資金調達の高め、独立採算制を導入すべきとの指摘がある⁴⁶。以下では、公的負担に依存しない資金調達手法を紹介する。

(1) 非航空系収入の取り込み

諸外国の空港では、航空機の離着陸に関する活動と、ターミナルビル内での物品販売等の商業活動を一体化している例が多く見られる。例えば、ヒースロー空港など、イギリスの7空港を所有する英国空港会社（British Airports Authority public limited company: BAAplc）においては、航空系活動に関する収入は、全体の4割程度である。残る6割は、免税店の展開や、空港周辺のホテル建設、鉄道の運行など、多様な事業によるものであり、空港から派生する利益の内部化が図られている⁴⁷。

我が国でも、成田・関西・中部といった、株式会社が管理する空港では、非航空系事業の取り込みが進んでおり、重要な財源として注目されている⁴⁸。

(2) PFI

中部国際空港は、我が国初のPFI空港であり、当初から民間会社が主体となって事業を行っている。首都圏、近畿圏に比べて、空港背後圏の航空需要が少ない中部圏にとっては、着陸料を引き下げることで、空港に競争力を持たせることが不可欠であった⁴⁹。そのため、最も低い金額で応札した会社を交渉順位の1位とした上で、価格と品質が折り合うところまで、さらに交渉を行うなど、事業費の削減が徹底された⁵⁰。その結果、当初計画で7,680

⁴⁴ 加藤・榊原 注17,p.26.

⁴⁵ 前掲注27,p.52.

⁴⁶ 中条潮「空港民営化と管制的商業化—オーストラリアとニュージーランドのケース」『ていくおふ』81号, 1998.2,p.25.

⁴⁷ 村上英樹ほか『航空の経済学』ミネルヴァ書房,2006,pp.225-229.

⁴⁸ 平成17年度連結決算ベースで、収入に占める非航空系収入の割合は、成田で約32%、関西で約55%、中部で約57%にのぼる（第2回今後の国際拠点空港のあり方に関する懇談会『資料3 関西国際空港株式会社ヒアリング資料3 空港会社の収支構造比較』平成18年11月21日,p.10. <http://www.mlit.go.jp/koku/04_outline/08_shingikai/16_kokusaikyoten/h181121_img/03.pdf>）。

⁴⁹ 長野商工会議所「TOP STORY 新世紀への提言 平野幸久（中部国際空港株式会社代表取締役社長）」 <<http://www.nagano-cci.or.jp/tayori/698/ts.html>>

⁵⁰ 大野泰資「公共工事における発注者の役割—新しい入札・契約方式への対応」『会計検査研究』29号, 2004.3,pp.42-43.

億円とされた総事業費を、5,950 億円まで削減することに成功した⁵¹。

政府出資が約 4 割を占めるため、完全な民営化空港とまでは言えないものの、民間の資金と、経営手法を効果的に取り込んだ事例として、評価されている⁵²。

(3) ミニ公募債・収益担保債

特会の資金調達を、財政融資資金からの借り入れに依存し過ぎると、将来、事業の採算が悪化した際には、負担が国民全体に及ぶことになる。そこで、空港事業から利益を受ける地域住民などに、債券を発行して、資金を調達する手法が注目されている。

アメリカの空港は、その財源の多くを、①地方政府の税収により債務保証された一般財源保証債、②空港事業から得られる収入を担保とする収益担保債などから得ている⁵³。

前者①に対応する試みとして、我が国でも、平成 14 年度から、特定の施設整備や事業を進めるために、住民を対象とする住民参加型ミニ公募債が発行されている。空港整備についても、福岡県⁵⁴や、千歳市⁵⁵などで債券の募集が行われており、いずれも完売している。事業が失敗した場合には、増税等を通じて負担が住民全体に及ぶ⁵⁶というマイナス面はあるものの、住民参加によって、財政規律が向上することが期待されている⁵⁷。

後者②は、事業が失敗に終わると、元本割れが生じる可能性のある商品である。そのため、収益の見込めない事業は、資金を集めることができない。不要な事業の抑制が期待できるほか、事業の魅力を上向きさせるインセンティブも働きやすい。一般財源保証債と異なり、負担が住民全体に拡大しない点も評価されている⁵⁸。

我が国への導入にあたっては、自治体財政が破綻した際の処理など、解決すべき課題は多く、直ちに実現できる状況にはない⁵⁹。しかし、平成 18 年 7 月に発表された、地方分権 21 世紀ビジョン懇談会の報告書においては、検討すべき事項としてあげられており⁶⁰、今後の動向が注目される。

3 航空管制業務の分離

業務効率化や、サービス向上の観点からは、航空管制業務を空整特会から分離し、独立採算の事業体とすべきであるとの指摘がある⁶¹。主要国の状況を見ると、アメリカ、フランスは、国が航空管制サービスを行っているが、その他の国々では、株式会社や公社が主体となっている例が多い⁶²。

⁵¹ 長野商工会議所 前掲注 49

⁵² 山内 前掲注 32,pp.24-25.

⁵³ 石井 前掲注 20,pp.37-38.

⁵⁴ 「福岡県 県発行ミニ公募債 うぐいす債初日に完売」『西日本新聞』2003.12.12.

⁵⁵ 「千歳空港開港 80 周年ほほえみ債」千歳市ホームページ

<<http://www.city.chitose.hokkaido.jp/zaisei/H17minikoubo/H17miniko.htm>>

⁵⁶ 吉野直行「地方経済の活性化と事業目的別歳入債」『RPレビュー』13号,2004.2,p.48.

⁵⁷ 西井泰之「『住民参加型ミニ公募債』の可能性」『都市問題』97巻9号,2006.9,p.74.

⁵⁸ 吉野 前掲注 56,pp.48-49.

⁵⁹ 日下部隆昭・森山弘一「事業目的別歳入債券の有効活用に関する研究～我が国への導入に向けた可能性の調査・考察」『PRI review』22号,2006.秋季,pp.23-25.

⁶⁰ 『地方分権 21 世紀ビジョン懇談会 報告書』2006 年 7 月 3 日,p.6, 総務省ホームページ

<http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/pdf/060703_1.pdf>

⁶¹ 猪瀬直樹「管制の民営化が必要だ」『一気にわかる！空港の内幕』PHP研究所,2002,pp.89-97.

⁶² 株式会社の例として、イギリス（国の出資比率 49%）、オーストラリア、ドイツ、アイルランド、ニュージー

航空管制業務に対しては、航行援助施設利用料という受益・負担関係が明確な財源があるため、特会財政の透明性を高めるとい意味でも注目される。現在、航行援助施設利用料収入は年間約 1,300 億円程度である一方、航空管制業務に要する費用は、約 1,500 億円と言われる⁶³。採算性の観点からは、実現可能性は低くないとみられる。ただ、管制官の処遇⁶⁴や、米軍空域との調整など、その他の課題も残されている。

4 公的な負担・補助のあり方

独立採算では成り立たないものの、公共性の観点からは、維持すべきという空港もあるものと思われる。ただ、現在の特会の補助・負担は、地方公共団体の財政状況などにかかわらず、空港設立時に定められた、空港の種類に応じて、一律に行われている。そのため、整備費を抑制するインセンティブが働きにくいとの指摘がある⁶⁵。また、第二種空港であっても、地方的な空港として利用されているものもある一方で、第三種空港でも国際線の就航を進めている空港もあるなど、区分方法自体が、現状に合わなくなっている⁶⁶。

アメリカでは、航空券税を主な原資とする、空港・航空路信託基金（Airport and Airway Trust Fund, AATF）が、空港の補助を行っている。補助金額は、空港の利用実績や、計画の優先度といった、定量的な指標に応じて決定される仕組みで、各空港の現状に見合った補助が行われている⁶⁷。

おわりに

我が国では、従来、国土交通省が、航空各社に、採算路線と不採算路線を組み合わせる運行を許可することで、需給調整が行われていた。しかし、平成 12 年の規制緩和により、需給調整は廃止され、航空各社は、競争力強化のため、航空路線の見直しを進めている。

例えば、日本航空、全日空の両社は、地方路線を中心に、不採算路線の、減便・廃止の計画を発表した。対象となった空港からは、強い反発の声が挙がっているが、国土交通省は「航空会社の経営判断に属すること」との姿勢を示している⁶⁸。国が空港を手厚く保護する時代は終わり、各空港は、否応なく経営感覚を要求されつつある。

空港ネットワークは、ほぼでき上がったと言われながらも、空整特会のあり方に関する議論は、長らく手付かずのまま、先延ばしにされてきた。空港を取り巻く環境が大きく転換しようとしている今、空港や航空会社のみならず、広く国民に開かれた議論が期待されている。

ランド、南アフリカ（国の出資比率 100%）、公社の例として、オランダなどがある（平井 前掲注 16, pp.109-111.）。

⁶³ 北村隆志「航空交通行政の課題と展望」『航政研シリーズ』461号, 2006.4.25, p.11.

⁶⁴ 現在、航空管制官は国家公務員であり、業務効率化にむけたインセンティブが働きにくいとの考え方がある（猪瀬 前掲注 61, pp.92-94.）一方で、管制官を非公務員化し、団体行動権を認めることに対しては、相当慎重な議論が必要との指摘もなされている（同上, p.11.）

⁶⁵ 平井 前掲注 16, p.108.

⁶⁶ 石井 前掲注 20, p.37.

⁶⁷ 平井 前掲注 16, p.108.

⁶⁸ 「空の自由化 地方に波及 国内線リストラ 公共性より まず収益」『産経新聞』2007.2.19.