

我が国の大規模空港整備を巡る事業制度について

Examining the Legal System for Improvement of Large-scale Airports in Japan

長谷川 智彦¹ by Tomohiko HASEGAWA
林 良嗣² by Yoshitsugu HAYASHI

As the legal system of airport construction was almost established in 1950'. They cannot work well today, because of the changes in social structure and economic system. The purpose of this study is to examine the problems of airport construction and summarize the points to be improved. In particular, out-of-date categorizing criteria of airports for financing, difficulty in restoring gains in surrounding developments to the airport due to unflexible regulations, regal systems regarding bodies for banking the sea, etc.

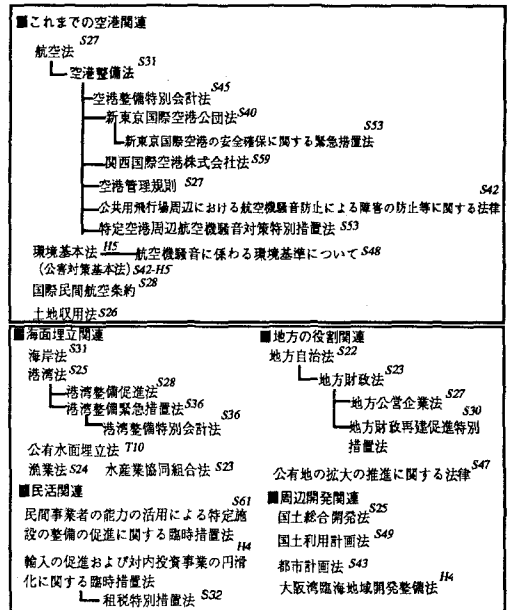
1. はじめに

空港事業は、港湾や道路など近代以来の歴史のある他の社会資本とは異なり、公共財としての本格的な歴史が浅く、また、10年で利用者が約2倍と急速な成長しつづけており、関連する組織・制度等を固定的に捉えるのではなく、適宜見直し構築していくことが求められるべきものである。関西国際空港の建設で我が国における大規模空港づくりが注目を集めているが、我が国の空港システムには、時代と環境の変化に伴って少なからぬ課題が指摘されるようになっている。ここでは、こうした変化に対応した大規模空港整備制度の課題について、その法的側面と併せて整理し、提示するものである。

まず始めに、我が国の空港関連の代表的な法律の関係を図-1に示す。図上段はこれまでの空港整備における代表的な法律等である。これまでの空港整備はこの法体系のもとで行なわれている。それに対して下段は、大規模空港整備において諸般の環境の変化から今後ますます関係が重要になると考えられる法律等である。

従来の空港整備の法体系（上段）の根幹をなすものは、昭和31年制定の空港整備法である。これまでの空港は、すべて空港整備法における位置づけにしたがい、空港整備特別会計からの資金を主たる財源として整備されてきた。

図-1 大規模空港整備に関連する代表的法律等



その後の環境変化に伴い、表-1に示すような問題点が指摘できる。さらにその根源となっている環境変化の要因として次の3つをあげることができる。

第一が、伊丹騒音訴訟に代表される環境問題と成田空港建設問題である。我が国では土地所有の概念において、欧米流の公共の福利の考え方がなじまなかったため、土地収用による強制執行によらない用地確保が求められた。一方で騒音問題のない空港建設も必須である。この有力な解決方策の一つが、用地を海上埋立によることであるが、そのための制度、

¹ 工修 株式会社三菱総合研究所 研究員
(〒100 東京都千代田区大手町 2-3-6)

² 工博 正会員 名古屋大学工学部地図環境工学専攻 教授
(〒464 名古屋市中千代田区不老町)

3 キーワード: 制度論、空港計画

例えば漁業補償のあり方や公有水面埋立の手法などは、今後の検討課題として積み残されたままである。

第二の変化は社会資本整備への民間活力の導入である。関西国際空港は民活のリーディング・プロジェクトとして登場したが、昨今の厳しい採算が伝えられるように様々な課題を抱えている。公的資金導入比率アップも取りざたされるが、一方、諸外国ではイギリス、カナダなど空港事業の民営化に代表されるように、潮流としては民活の方向にある。いづれにせよ、現行の制度には限界が指摘されるといえる。

第三の変化は、「空港」が、これまでの単なる交通インフラから、国際化時代における地域発展のために欠かせない都市インフラへと社会におけるニーズが変化しつつあることである。国・首都を頂点とするヒエラルキー構造から、国際的に地域同志がネットワークで結ばれ、かつ地域間競争が繰り広げられる時代へと変化しつつある中で、空港整備における地域のより主体的な役割が求められる。併せて空港が騒音等の外部不経済効果の源泉から、臨空開発などの開発利益の源泉へと変化することで、開発利益の還元も大きな課題である。

この様な変化とそれに伴う課題を考える際には、図-1下段にあげたような現行の法規が関係し、多くの側面では解決が困難となる。

以下にその中から特に重要と考える3つの課題(表-1の手指し印に対応)について概観してみる。

2. 空港整備の制度の概要と財源

(1) 空港整備法による空港整備制度

我が国の空港整備の根幹をなす法律は、空港整備法であり、空港の種類、設置、管理、費用負担等に関する事項が定められている。

空港整備法制定時には、我が国航空ネットワークにおける位置づけに基づき、国際航空路線に必要な飛行場を第一種空港と定め、国の管理(全額国庫負担)とし、以下、主要な国内航空路線のための飛行場を第二種(国庫負担75%)、地方的な航空輸送確保の飛行場を第三種(補助率、50%)等と分類し、それぞれに対応して管理主体および国の負担割合を定めた。(詳細は参考文献1など参照)

(2) 空港整備法の抱える課題

空港整備法制定後、前述の急速な国際化の進展は、当時考えられた我が国の航空ネットワークの枠組みを実質的に崩壊させている。図-2に1970年と93年の空港種別と国際化の度合いを示す。空港整備法制定後10年程度経過した1970年にはまだ国際便が発着する空港は、第1種空港の羽田と伊丹の2空港と、福岡他3空港に過ぎず、羽田と伊丹は国際旅客数及び比率ともに他の3空港よりはるかに高く、3空港併せても国際旅客数では伊丹の2割にも満たない。

しかし、1992年には19空港(国際定期便の発着する空港、うち第1種空港は3つ、チャーター便等を含む国際旅客のある空港では31空港)から国際便が飛び、約2割の国際旅客が第1種以外の空港を利用している。個別に見ても第2種の名古屋空港は旅客数で羽田の約3倍、伊丹の約4割であり、比率では伊丹をも1割以上上回っている。福岡も国際旅客数で羽田を上回り、また第3種空港である岡山空港でも1970年の伊丹の国際旅客比率とはほぼ同レベルである。このように我が国の航空ネットワークにおける位置づけはかつて想定されたものとは異なり、いくつかの逆転現象も呈している。空港整備法および空港整備特別会計法の想定する空港の位置づけと財源の考え方には限界を来たしている。

ここでいくつかの改善提案が考えらる。空港整備法の枠組の対象空港の組み替えも一つである。国際部分と国内部分に収入と費用を分離し、対応した財

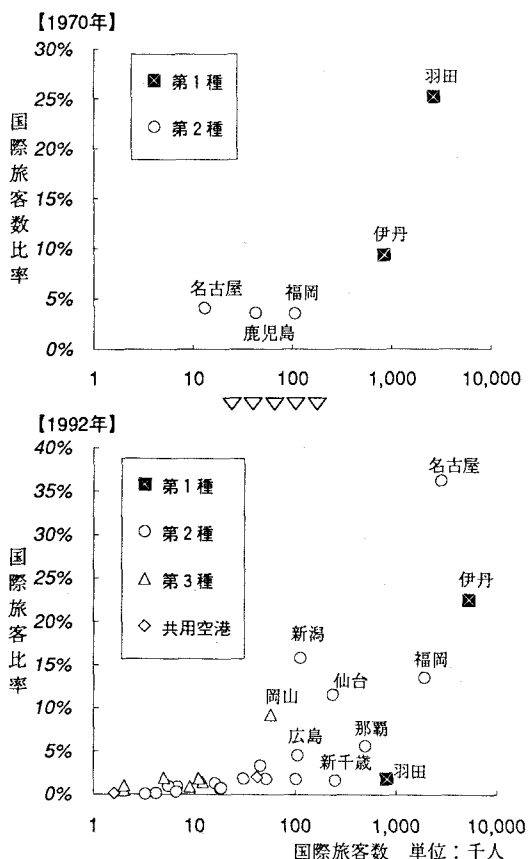
表-1 空港事業の課題と関連法規

課題	背景	主な法律	環境変化	問題点
建設	空港周辺騒音問題	公共用飛行場周辺における航空騒音防止に関する法律	伊丹空港騒音訴訟	騒音問題のない用地 土地収用の必要のない用地 ↓ 海上埋立等による用地確保 ↓ ・漁業補償 ・高い用地費
	土地私有と公共の福祉	土地収用法	成田空港問題	
	電源開発等における漁業補償方式	港湾法 海岸法 漁業法	代替性の乏しい埋立計画 早期の漁業補償成立	漁業補償費の高騰
	航空需要の発生・増加	空港整備法 空港整備特別会計法	地方空港の国際化	空港管理区分と財源の不一致
	埋立地乱開発 土地転がし	公有水面埋立法改正	民間活力の公共事業への導入 開発利益還元	開発利益回収が困難 ・分譲埋立主体の制限 ・身替わり埋立禁止 ・不当な利益の禁止
運営	地方財政悪化 国と地方の階層構造	地方財政再建促進特別措置法	地方財政の再建・地方分権 開発利益還元	地方から国への寄付金等の禁止
	公権力の担保 公共資金の適正運用	新東京国際空港公団法 関西国際空港株式会社法	空港経営の民営化 空港間競争の激化	事業内容等の限定・許認可

注：手指し中の数字は以下の章建てに対応

源・管理区分とすることも考えられる。また、諸外国の例ではアメリカのように、基本的に地域毎に自主独立形態とし、国庫からはNPIAS (the National Plan of Integrated Airport Systems) に基づく施設等の投資への補助を行なうものに類したシステムも一案である。イギリスやカナダに見られるように完全に独立、民営化の方向もある。

図-2 空港の位置づけの変化



資料：「空港統計要覧」「数字で見る航空」

注：新東京国際空港を除く、国際利用のある空港

3. 用地造成と開発利益還元

大規模空港の建設では、その用地を海上に求めるケースが増える。また空港採算の向上のための開発利益還元の手段としてのいわゆる臨空エリア開発事業の取り込みも議論されるところである。こうした観点から埋立に関する法制度を検討する。

開発利益還元の制度には様々な手法（参考文献3参照）がある。鉄道では、常磐新線のように「大都

市地域における宅地開発および鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」により法的枠組みを定めて開発利益還元を図るものもある。しかし、空港事業の場合には、既存事例がなく、開発利益の計測も困難である。そこで、開発利益を直接享受する臨空エリアを併せて造成し、発生する開発利益を用地分譲（又は賃貸）益として吸収する手法が有望となる。

その場合の事業の区分としては、

- 1) 一体的に単一事業主体がする場合
- 2) 用地造成と空港事業を分離する場合

が考えられるが、いずれのケースも図-1下段にあげた関連法規との関係が課題である。

一体的に事業をする場合には、公有水面埋立法（以下、「埋立法」）等に著しく問題となることはないが、その反面、空整法等で位置づける空港事業の事業内容を逸脱する。また臨空エリア開発部分には既存の法制度等がない（時限のFAZ関連程度）ため税制や資金調達等の優遇措置についても全く新たにフレームを定めることになる。

分離して行なう場合には、大きく4つの課題がある。第一に、分譲等、他主体への譲渡を前提とする埋立は、埋立法第4条第1項第5号で「出願人が公共団体その他政令で定むる者」と限定され、さらに同法施行令第7条で、国又は公共団体の出資が1/2超（一定の要件を満たす場合1/3超）の主体に限定されている。したがって仮に民活路線で民間色の強い主体が用地造成を行なおうとする場合、いかに公共的な事業でも同法にそぐわないことになる。

第二に、処分の対価は、「埋立地の処分により出願人が不当に受益しない」ことが求められる。ここで開発利益還元の観点からは、空港事業者への廉価で譲渡の可否が課題である。通常分譲埋立では、区画毎に造成原価を下回る処分価格が設定されることはないが、法制的には全体で予定対価が適正であれば許可されるようにも解される。

第三の課題は、埋立法第2条でいう「埋立を為さむとする者」とは、造成して利用せんとする者と解されることである。空港事業主体と別の主体が用地造成を申請する場合には、代替して別主体が為さねばならない正当な理由が必要とされる。

第四の課題は、用地造成の主体が地方等の場合、国が強く関与する空港事業主体へ用地を廉価譲渡することの可否である。地方財政再建促進特別措置法第24条第2項は地方公共団体から国等への寄付金等（不当に安い貸与も同様）を禁じている。このため本来地方になじむ用地造成と、国の事業である空港事業を、それぞれが分担し開発利益を適切に分配するためには、特別の配慮を必要とする。

このように、海面埋立によって大規模空港の用地を生み出す場合には、いくつかの課題があるが、埋立法等の制定当時との環境の変化による所が大きい。乱開発防止のための規定がいたずらに公共的な事業推進を阻むことは主旨が異なる。むしろ開発利益を還元することで受益の公平性を高める観点からの検討と制度の整備が必要である。

4. 空港事業者の事業内容

(1) 空港事業の経営権の制約

これからの大規模空港には「空港経営」が求められる。初期投資が莫大になり回収が難しいだけでなく、地域発展のインフラとしての競争が激化するからである。特にアジア圏では今後の国際ハブ空港機能の奪い合いも含めて熾烈な競争が予想される。

その中で我が国の空港を経営の観点から見た場合、様々な制約があることが課題視されている。図-3に経営の要素を5W1Hに分類し、それぞれに対する関西国際空港株式会社法の規定を対比してのせる。

図-3 空港経営と法的制約

5W1H	項目	関空法条項	運輸大臣 許認可	大蔵大臣 協議
Who	経営者	16条 代表取締役等の選定等決議	○	
	監督	22条 監督	○監督	
	投資家	4条 株式	○(新株発行)	○
What	事業内容	6条 事業の範囲	○(関連事業)	○
When	事業計画	3条 関空等の設置及び管理	(計画大臣策定)	○
		17条 事業計画	○	○
How	料金	(航空法第54条)	○	
	資金調達	7-10条,18条 社債発行・借入関連規定	○	○
	資産運用	19条 財産の譲渡等	○	○
Where	事業箇所	2条 関西国際空港		
Why	必要性	1条 会社の目的		

この図から明瞭なように、関空では、ほとんどの経営決定に係わる事項が運輸大臣の認可を要し、さらにその大半には大蔵大臣との協議を要する。この他に株主としての発言権も有している。

例えば、新規に関連事業に進出する場合には、第6条によりその事業が会社の目的(第1条)と合致

し、かつ大蔵大臣との協議の上で運輸大臣の認可が必要であり、事業のために借入を要する場合には、18条により同じく協議・認可が必要である。さらに毎年度の事業計画も同じく協議・認可(第17条)を要し、営業年度終了時には財務諸表を運輸大臣に提出すること(第21条)が求められる。ビジネスチャンスを掴むことは難しいといわざるを得ない。

(2) 空港経営における裁量の問題

このように空港経営を要求される独立採算の大規模空港の経営において、主たる経営事項は全て許認可の対象事項となっており、経営の自由度が束縛された状態となっている。成田で関連事業への出資が思うに任せなかったり、関空で複合管理棟の計画が揺れ動いたりする一因もここにある。バリ空港公団や英国空港会社(BAA Plc)が、空港事業だけでなく、ホテルや土地開発、アクセス鉄道など幅広く機敏な事業経営をしているのにくらべ、現行法体系下では積極的な経営は極めて困難である。

公的な社会資本及び公権力の担保として、また国庫資金の適正な活用としての許認可の必要性と、経営のあり方、自由度とのバランスをいかに図るかが課題であるが、今後は後者の経営の比重について再検討しバランスよく両立させるための手法の確立が必要であろう。

5. おわりに

以上、我が国における大規模空港建設における課題を法的側面と併せつつ概括的に述べてきた。本論は課題の指摘に留まっているが、今後、空港制度の国際比較や空港経営の定量的な分析等を含んだ検討を行ない、問題点をさらに明確化し、大規模空港整備を巡る法制度等の改善指針の構築を図っていきたいと考えている。

謝辞

運輸省港湾局村田開発企画調整官と国土庁大都市圏整備局大内計画官には、本論に対して多くの重要な御指摘を頂きました。ここに厚く御礼申し上げる次第である。

参考文献

- 1 土木学会編「交通整備制度」
- 2 日本港湾協会「港湾行政の概要」H5.11
- 3 「開発利益を巡る論点とその捉え方」土木計画学研究論文集1990.11 土井健司 など