

我が国の大規模空港整備を巡る事業制度についての考察 Examining the Legal System for Improvement of Large-scale Airports in Japan*

長谷川 智彦**、林 良嗣***

By Tomohiko HASEGAWA**, Yoshitugu HAYASHI***

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、歴史が浅い社会資本である。しかし、この10年で利用者が約2倍となるなど空港の利用は急激に伸び続けており、今後の経済社会の国際化を背景に、その位置づけも変わりつつある。したがって、関連する組織・制度等が急速に陳腐化しつつあり、これを適宜見直し、成長に併せて、再構築していくことが求められる。とりわけ大規模空港整備については、時代と環境の変化に伴って課題が指摘されている。しかし、新聞・雑誌等でさまざまな論評がなされている一方、環境変化等とあわせ具体的に空港整備制度の課題を取り上げ、系統的に論じたものは少なく、もって21世紀の大航空時代に相応しい空港整備システムを考案するには不十分であると考ええる。

本論は、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、その法的側面と具体的な事象とを併せて提示し、以降の空港整備制度のあり方の検討の基礎とするものである。

第2章では、現在の空港整備制度と制度ができてから今日までの環境変化を整理した。

その上で第3章以降では、こうした環境変化によって生じる主な3つの課題とそれに対する改善の方向を分析して提示した。

第3章では、空港の位置づけの変化により、空港整備法で定める空港の種別とそれに伴う財源措置が実態にそぐわなくなってきたことを示す。

第4章では、公有水面埋立による空港用地の造成については、コスト面からも、開発利益の還元が望まれ、それを実現するための課題を整理する。

第5章では、関西国際空港で始められた空港事業の民活の抱える様々な課題について述べる。

2. 現在の制度と課題

本章ではまずわが国の空港整備に関する制度を法体系に照らし合わせながら整理し、ついでこの制度ができてから空港整備をとりまく環境の変化について述べる。

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下で行なわれている。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。その財源措置として空港整備特別会計法がある。これまでの空港は、空港整備法における位置づけにより、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。また、成田・関西の二大国際空港については、それぞれ特別法により、独立会計の事業主体を設けている。（詳細は参考文献1など）

この特別財源制度に基づく現行の空港整備制度は、全国プール制をとることにより、特に地方の空港整備などの全国空港ネットワーク構築のためには、大きな成果を残してきた。しかし、大都市に於ける大規模空港整備に際しては、国際旅客・貨物の急激な増加、空港用地の確保の困難さとそれによる用地費

* キーワーズ：制度論、空港計画

** 工修 株式会社三菱総合研究所 ニューサイエンス部
研究員
(東京都千代田区大手町 2-3-6, TEL 03-3270-9211,
FAX 03-3277-0568)

*** 工博 正会員 名古屋大学工学部地圏環境工学専攻
教授
(名古屋千種区不老町, TEL 052-789-2771,
FAX 052-789-3837)

の増大など、表-1に示すような背景から空港事業にさまざまな環境変化が現れ、それに伴う問題点が指摘されるようになってきた。

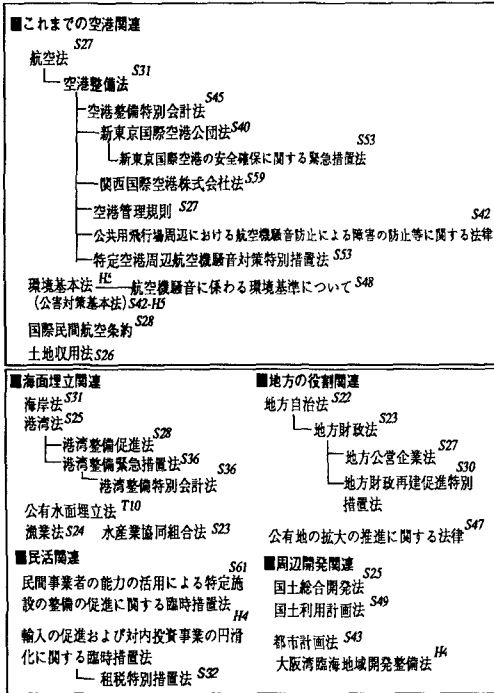


図-1 大規模空港整備に関連する代表的法律等

主な環境変化としては、第一に、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、欧米流の公共の福祉が私権に優先するとの考え方がなじまず、たとえ正しい手順を経た公共的なプロジェクトであっても強制的に用地を確保することは事実上不可能である。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、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、「空港」が、これまでの移動のための交通インフラ的な位置づけから、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。地方空港の国際化と地方における空港整備にかける熱意はこれを表している。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、また地方分権の大きな潮流の中で、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ようになってきている。

第三の変化は社会資本整備への民間活力の導入である。空港整備に要する大量の資金調達や政治的な理由等から、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。今後はさらに航空輸送の自由化と空港間競争の時代への突入に伴い空港経営センスが重要となることから、大規模空港の整備は民間活力を導入した形態、それも民間資金の活用から、民間の経営力の活用に重点を移した形態が求められよう。

表-1 空港事業の課題と関連法規

段階	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機騒音防止による障害の防止等に関する法律	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 規制強化	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：手指示中の数字は以下の章建てに対応

このような環境変化とそれに伴う課題を解決しようとする、図-1下段にあげたような従来の空港整備では想定していなかったであろう他の法規に抵触し、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の手指示印に対応）についてより具体的な事象を取り上げて分析する。

3. 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。

空港整備法では、同法の制定時の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。

現在では、第一種空港が成田、羽田、関西、伊丹の4空港、第二種空港が名古屋、福岡など26空港、第三種が富山、岡山など54空港、その他空港をあわせわが国には100カ所の航空法で定める陸上飛行場が整備されている。

(2) 空港整備法の抱える課題

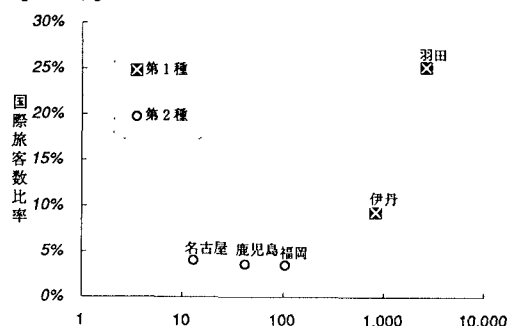
空港整備法制定後、前述の急速な国際化の進展は、当時考えられた我が国の航空ネットワークの枠組みを実質的に崩壊させている。図-2に1970年と93年の空港種別と国際化の度合いを示す。

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割にも満たなかった。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っている。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。

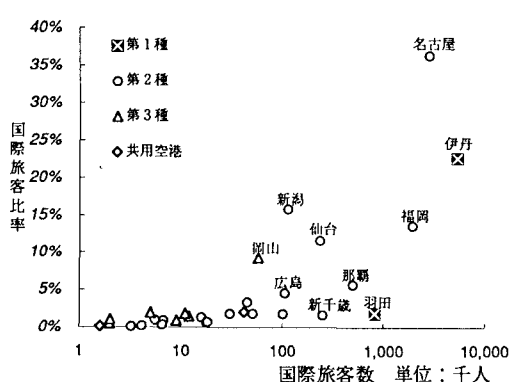
空港整備法および空港整備特別会計法の想定する空港の位置づけと財源の考え方には限界を来たして

いる。全国プール制の財源は国内航空ネットワーク整備には多大の貢献をなしてきたが、今後の地方の国際化・地方分権の時代には相応しくない面がある。また、個別の空港毎の収支の不透明さにより適切な施設・投資規模の把握ができず、空港毎の「経営」はほとんど行われていないことも課題である。空港は社会資本の性格としては、排除可能財であり、かつ市場性を有するものであるから、一般道路等と異なり、十分経営対象となるべきものである。むしろ上手な経営の展開によって空港需要を創造し、地域発展の核として機能することが期待されている。今後の空港間競争の時代に向けては、プール制による平等な空港建設よりも、独立会計による公平さと効率性が重視される場面が増えよう。

【1970年】



【1992年】



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

図-2 空港の位置づけの変化

諸外国の例では、先進諸国では「国」が空港整備の主体である例はむしろ少ない。アメリカでは、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システムで

ある。ドイツでも地方が中心であり、連邦はそれに対する補助・出資（出資比率は地方以下）である。また、イギリスやカナダでは、空港事業（運営）の民営化が進められている。

こうした例を参考に、いくつかの改善方策が考えらる。基本的には受益に対応した費用負担とすることが原則であろう。第一には地方財源のより一層の投入がある。移動のための交通インフラであった時代には利用者負担の財源が適当であったであろうが、空港の位置づけが地域発展のインフラへと移動した今日では過度の利用者負担は受益と対応しなくなっている。第二案は業務的に分類し、航空ネットワークに関するナショナルミニマムに相当する業務については国のプール制会計の対象として国が主体となり、空港の建設・運営に関する業務、特にその運営に関わる部分については地方を中心とする独立の主体と財源に委ねることである。このほか、空港整備法の枠組みの対象空港の組み替えや、国際部分を独立会計とし、国内部分をプール制の会計とすることも考えられる。

4. 用地造成と開発利益還元

大規模空港の採算性向上のための手段として、開発利益の還元が注目されているが、現行法体系のなかではいくつかの制度的な課題がある。

開発利益還元の制度には様々な手法（参考文献6参照）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」により特に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り、再開発事業との連携や固定資産税等の増収分を空港事業へ還元する方策によることはコンセンサス形成の点からも難しい。

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できないので、導入機能・規模が限定される。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F A Z 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が必要である。

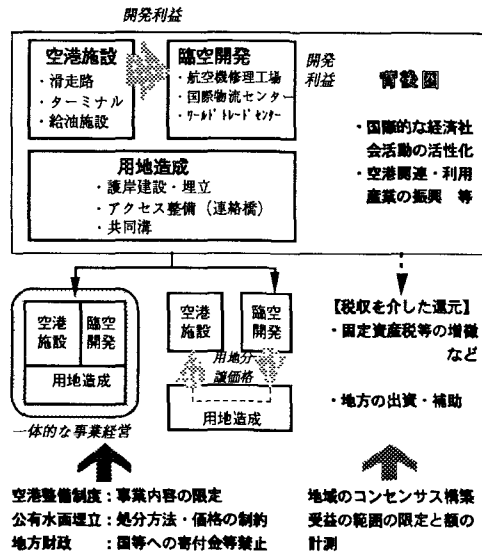


図-3 開発利益の還元のしくみ概念図

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「その他政令で定むる者」とは、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ことである。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」ことが求められるが、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。空港事業者へ廉価で分譲する分、臨空エリアで儲けなければならないからである。法制度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が、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。

第三の課題は、埋立法でいう「埋立を為さむとする者」とは、造成して利用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ない場合、「身替わり埋立」とみなされ認められない。

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、乱開発が盛んになされていた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環境変化に即した総合的な検討と制度の改編が必要である。

5. 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」がより一層求められる。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。そこで、図-4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分類する。

空港は、公共インフラとして公共性の担保が必要である。その具体的な方策として、この表から明瞭のように、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よう法律で定められている。またこの他に株主としての発言権も有している。予算・決算についても同様に許認可を要し、会計検査院の検査の対象でもある。このため機動的な経営を行おうにも様々な制約があり、重要な意思決定には実行までかなりの手順と時間を要する。

例えば、新規に関連事業に進出する場合を考えて

みたい。一般の民間企業では、事業内容は定款で規定されその変更には株主総会の決議を要するが、通例は、定款で定めた事業のほかにそれを「達成するのに必要・有益または相当な事業を遂行できる」ので、経営者の判断により新規事業に機動的に展開することが可能である。

一方、関空では、第6条及び施行令で明確に規定された事業に限定され、付帯的な事業についても、その事業が会社の目的と合致するもので、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る。また、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。空港に関連する独占的な事業以外の競争的な市場では、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。

表-2 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		

(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。これに対し諸外国では、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。また、近年、空港運営の民営化を進めているカナダでは、国と空港会社が空港の健全な運営や施設等の貸与条件などの契約を結び、経営等に関する権限を大幅に与えている。

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和、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。その中でも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具体的に述べてきた。空港整備法等の現行制度は、地方の国際化に対応した財源等システムになっていない、海上埋め立てによる空港用地の取得と開発利益還元手法が整備されていない、国際的な空港間競争時代に相応しい機動的な空港経営が難しいといった課題を抱えている。

わが国の空港整備制度を国際化・自由化・競争の時代に対応するように、改善していくことが必要である。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事業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。

最後に、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いた。また、第17回土木計画学研究発表会において、鳥取大学の喜多助教授および査読者をはじめとする方々から貴重な御意見を頂戴した。ここに厚く御礼申し上げる次第である。

参考文献

- 1) 竹内伝史他：交通整備制度、第5章空港整備制度の検討課題他、土木学会編 P.77-90, 1990.11
- 2) 運輸省航空局：関西国際空港の事業主体案、1984
- 3) 楠木行雄：最近における空港整備財源対策に関する一考察、交通学研究、1989
- 4) 太田正樹：わが国の空港政策の新視点、早稲田大学システム科研紀要、1992
- 5) 田上勝幸：港湾行政の概要、公有水面埋立行政について、日本港湾協会 P.7-1 - 120, 1993.11
- 6) 土井健司：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 など
- 7) リーガス・ドガニス：エアポート・ビジネス、1994

我が国の大規模空港整備を巡る事業制度についての考察

長谷川 智彦、林 良嗣

わが国の空港整備制度は、昭和30年代にその大凡の枠組みが構築され、その後の全国空港ネットワーク形成に貢献してきた。しかし、近年の国際旅客・貨物の急増、空港用地費の増大など経済・社会的な変化に対して十分対応しえない側面を呈してきている。今後の日本社会の国際化・産業構造の変革などを進めるためには、空港整備制度、特に大規模空港の整備をより適切かつ効率的に進めることが重要である。本論ではこうした環境変化と空港整備制度が抱える課題について整理し、そのうちの代表的な3つの論点についてより具体的な分析を併せ深度化して提示した。

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

Tomohiko HASEGAWA, 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, legal systems regarding bodies for banking the sea, etc.
