

オーストラリアでの空港周辺地域における公共施設整備について

(財) 自治体国際化協会シドニー事務所

文責：迫田明巳所長補佐

(1) 空港政策と各政府機関の関与について（概観）¹

オーストラリアの主要空港²は、従前は連邦空港公社によって管理運営がされていたが、1996年空港法（以下、空港法）によってその管理下にあった22空港³全てが、50年間長期リース権（最大で99年間まで延長可能）の売却という形態で、2003年までに民営化された。

空港法では民営化された空港に対し、策定時から20年間の開発計画の概略を示したマスタープラン（以下、MP）の策定を求めており、連邦政府担当大臣の認可を得なければならず、5年おきの改定も義務付けられている。空港法の規定により、空港の土地は連邦政府の所有地とされたため、当初はMPの策定等に州政府や地方自治体が関わるのが困難であった⁴上、空港運営会社が周辺地域の整備をおろそかにすることで、増大する交通量へ対応等が不十分になるのではと州や地方自治体は懸念を持っていた。その解決を図るため、連邦政府は2009年の連邦航空政策白書においてMP策定時の州政府や地方自治体の関与について触れ、2010年にはMPに以下の内容を含めるようにする空港法の改正を行い、2011年にはMPへの関与に関するガイドライン⁵が策定された。

- ・ 空港施設と周辺道路及び公共交通機関の接続（策定時から5年間の道路交通網及び公共交通機関における州政府及び地方自治体との役割分担を必須とする）
- ・ 非空港関係開発における土地利用計画
- ・ 州及び周辺地方自治体の都市計画法との整合性
- ・ 雇用創出予測、交通量予測及び周辺経済への波及予測
- ・ 州都地域の空港については、連邦政府、州及び地方自治体を含む関係機関で構成する調整会議の設置

¹ [参考] Australian Government Productivity Commission, *Economic Regulation of Airport Services* (14, December 2011)

² 地方部の空港は地方自治体等によって管理運営がされており、その数は約300に上る。
(出展：The Australian Airports Association)

³ その後、Hoxton Park Airport(NSW州)が廃港となったため、現在は21となっている。

⁴ オーストラリアでは、連邦政府の所有地においては連邦法が地方政府の法律・規定よりも優越するという原則があるため、州政府や地方自治体による計画・建築関連の法規制が及ばない。

⁵ Planning Coordination Forums Guidelines

(2) 空港政策における財政負担の役割について⁶

MP への州や地方自治体の関与が認められた後には、新たなインフラ整備やサービスの実施をどの行政機関が担うのかという問題が生じた。一般的には、州及び地方自治体が道路網や公共交通機関の整備を行うものと解されているが⁷、表 1 に示すとおり連邦政府に全くの財政負担責任が無いわけではなく、場合によっては連邦政府も *Infrastructure Australia* や *Nation Building Program* などの財政支援手段を通じて財政支援を行うとしており、表 2 に示すように実際に支援した事例も存在する。しかし、これは空港周辺のインフラ整備に特化した財政支援ではなく、国家的な優先度や重要度などを考慮し、州や地方自治体のインフラ整備全般に対して行われるものであり、日本の成田財特法⁸などとは意を異にするものと考えられる。

Table 12.2 Land transport funding responsibilities

<i>Australian Government</i>	<i>State Government</i>	<i>Local Government</i>
rail (shared)	rail (shared)	
national & local roads (shared)	urban, rural & local roads (shared)	local roads (shared)
	public transport	

Source: Infrastructure Australia (2008).

表 1 交通インフラに関する財政負担について

Table 12.3 Road funding near airports

<i>Project</i>	<i>Airport</i>	<i>Cost</i>	<i>Cwlt</i> <i>contribution</i>	<i>Completion</i>
		\$m	\$m	
Main South, Victor Harbor, Seaford roads	Adelaide	12.0	3.5	2010
Monaro Highway duplication	Canberra	18.5	18.5	2012
Road Upgrade in Canberra Airport Precinct	Canberra	11.5	11.5	2012
Western Ring road Upgrade	Melbourne	980.0	789.0	2014
Majura Parkway	Canberra	288	144	2016
Feasibility Study for the M5 East Transport Corridor (urban congestion)	Sydney	15.0	5.0	Planning
Gateway WA Perth Airport & Freight Access	Perth	600.0	480.0	Planning

Sources: DIT (2011a); Albanese (2011b).

※Cost が事業費総額、Cwlt contribution が連邦政府の負担を指す。

表 2 連邦政府が負担した空港周辺道路

⁶ [参考] Australian Government Productivity Commission, *Economic Regulation of Airport Services (14, December 2011)* なお、表 1 及び表 2 についても同資料が出典。

⁷ 憲法上、連邦政府の権限は専属的権限と州との共管的権限に分けて明記されており、交通に関する権限は州政府に属する。地方自治体は州の法律で設けられた州の創造物であるとされ、古くから 3 R (Rate, Road, Rubbish) と呼ばれる業務を行ってきた。

⁸ 成田国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律

また、「空港施設外の整備についても空港運営会社が責任を持って行うべき、又は何らかの費用負担を行うべきである」という声が、州や地方自治体を中心にあげられていたが、空港施設内の施設管理や関連サービスはもとより、空港敷地内におけるインフラ整備等（ターミナルの拡張や施設内道路、電気、水道にかかる設備等）も空港運営会社が行っていること、地方自治体の区域内にあり資産税相当の金額を任意⁹で地方自治体に支払っているながら本来は地方自治体が行うべきサービス¹⁰でさえも空港運営会社で行っていること、州や地方自治体も空港があることによって経済的にも恩恵を受けていることなどの理由から、これ以上の負担には難色を示している。

しかし、実際には空港施設外の道路整備等に費用負担を行っているケースが多く、州や地方自治体との交渉によってケース・バイ・ケースで決められている。連邦政府生産性委員会では「州や地方自治体の不満が無い訳ではないが、それなりに上手くいっている。しかし、今後は何らかの立法措置が必要になってくるだろう」としている。

（3）NSW 州シドニー空港周辺地域について

オーストラリア最大のシドニー空港の場合をしてみると、上述のとおり空港の土地は連邦政府の所有となっており、施設管理や関連サービスを含めて空港全体の管理運営は民間企業である Sydney Airport Corporation Limited（以下、Sydney Airport）が行っている。2010年以降 Sydney Airport は NSW 州、空港関係自治体及びその他関係機関と、空港に関する諸問題について議論する会議を定期的に設けており（シドニー空港計画調整会議）、MP の策定にあたって意見聴取や、州及び地方自治体の環境計画との整合性を図るなどしている。2014年2月に承認されたシドニー空港 MP では、シドニー空港の発展だけではなく、シドニー周辺地域はもとより NSW 州やオーストラリア全体の経済発展・地域活性化についても述べられており、そのための地域関係機関との関わりやインフラ整備、環境問題への対応などが盛り込まれている。

空港周辺の公共インフラ整備について、上述の MP においては基本的に交通インフラ（公共交通及び道路）整備は、州政府と連携して整備に取り組んでいくこととしており、高速道路整備のような大規模事業については連邦政府の協力も得ることがあるとしているが資金の負担については明示していない。

また、連邦政府生産性委員会の空港サービスに関するレポート¹¹によれば、NSW 州が Sydney Airport に対して空港周辺インフラの維持管理に係る費用を求めたの

⁹ 空港が立地する土地は連邦政府の土地であるため地方自治体への資産税（Rate）は非課税。

¹⁰ 水道事業やごみ処理事業などは一般的に地方自治体の業務にあたる。

¹¹ Australian Government Productivity Commission, *Economic Regulation of Airport Services* (14, December 2011)

に対し、Sydney Airport は「NSW 州も様々な恩恵を受けている」として、空港施設外のインフラに対する負担を拒否しているとしている。一方で、Sydney Airport では地域コミュニティやスポーツクラブ、学校への基金プログラムの実施、NSW 州及びシドニーで行われる観光関係イベントのスポンサーになるなど、インフラ整備以外での周辺地域に対する財政支援は行っている。

基本的に道路の維持管理は州及び地方自治体の業務とされ、シドニー空港周辺の主要道路は州の管轄となり、その維持管理は州政府が行っている。しかし、国家的に優先度や重要度が高いプロジェクトについては連邦政府も財政支援をしており、NSW 州政府によって現在計画されている空港周辺の高速道路整備（WestConnex：空港周辺の渋滞緩和が整備目的の1つとされている）については連邦政府も Nation Building Program を通じて財政支援を行っている。

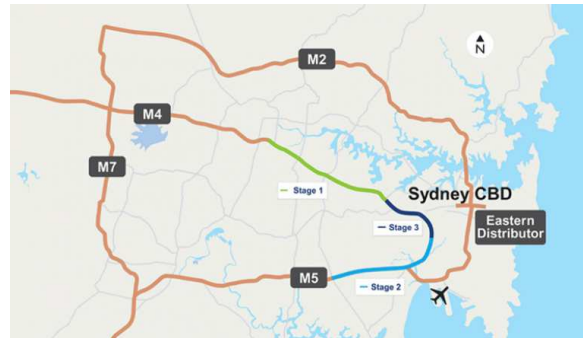


図1 WestConnex 計画図

(既存のオレンジ以外の部分を段階的に整備)

その他に地方自治体の道路行政に関する財政支援として、州政府による地方道総合整備交付金 (Block Grant¹²) や地方道改良修繕交付金 (REPAIR¹³) が存在する。これは、地方自治体が管轄する道路である Regional Road は、小規模な町を繋ぐなどして州が管轄する道路 (State Road) の役割を補完し、州の道路網にとって重要な役割を果たしていることから設けられている交付金である。

そのうち REPAIR には、交付率のかさ上げの制度がある (ただし、空港周辺整備に特化したインフラ整備交付金ではない)。これは、地方自治体の申請に基づき交付される交付金で、所定機関の審査を要する。経済開発、地域の一貫性、効率的な道路網、地方部への観光、道路の安全に関する5分野のうち、少なくとも1つの分野に該当しなければならず、シドニー空港が位置する都市部においては、観光客向け道路の維持及び整備が特に重要視されている。基本的に、地方自治体は対象経費の50%まで交付金を要求できるが、①当該地方自治体の納税者に対する利益が限定される場合 (Limited benefits to local ratepayers)、②州にとって大きな利益が見込まれる場合 (Significant State benefits)、③大規模事業の場合 (Size and scale indivisible projects) に、地方自治体は追加の補助を求めることができ、空港周辺地域の道路整備に対してかさ上げが適用される場合もあることが推量される。

なお、NSW 州自治体連合が州の貨物・港湾計画案に対して提出した意見書¹⁴によれば、貨物車両などの重量車両が通行するような道路は、重量車両の道路使用によ

¹² The Regional Road Block Grant Program

¹³ The REPAIR And Improvement of Regional Roads (REPAIR) Program

¹⁴ Local Government NSW, *Submission to the Draft NSW Freight and Ports Strategy (March 2013)*

る道路損傷によって維持管理費がかさむことになるが、それに対する財源が確立されていないとし、既存の交付金制度とは別枠で（かさ上げなどの方法ではなく）新たな交付金制度を求めているといった事情もある。

シドニー空港が位置する NSW 州における水道事業（上水道及び下水道）は、大別して都市部においては州公社（シドニー空港圏域は、シドニー水道公社）が、地方部においては主に地方自治体が水道事業を行っており、シドニー空港関係自治体（Botany Bay 市、Marrickville 市、Rockdale 市）の区域は全てシドニー水道公社の管轄区域である。シドニー空港敷地内の下水道施設については Sydney Airport が管理をしている（しかし、最終的にはシドニー水道公社の下水道施設に繋がる）ほか、排水リサイクル装置を整備¹⁵することで空港施設の水道需要の 4 分の 1 程度をまかなっている（残り 4 分の 3 はシドニー水道公社による）。

連邦政府の水道事業に対する関与は基本的に無く、渇水対策としての雨水利用など全国規模での課題に対する補助金などがある程度である。2012/2013 年度¹⁶の年次報告書によれば、連邦政府からシドニー水道公社に対する補助金はあるものの、年間 19,000 ドル（約 171 万円）程度の少額なものであり、シドニー空港の設置に対する補助的な要素とは考えられない。

（4）空港建設における国の関わりについて

民営化以前の主要空港（（1）参照）の建設については、空港が連邦政府の所管であったことから、基本的に連邦政府の財政負担によって建設されたものと考えられる。州政府の負担については不明であるが、オーストラリアの行政構造や事務の配分上、地方自治体の負担は考えられない。

（5）その他、空港整備に関する最近の動きについて

～シドニー第二空港建設の動きについて～

シドニー第二空港建設についての議論は 1946 年に初めて起こり、1990 年代後半までに 19 の候補地が挙げられ、52 の調査報告書が出されている。これはシドニー空港が先進国の主要空港の中で最小の敷地面積であり、これ以上の航空需要に耐え切れなくなるということに端を発している。そういった動きの中でシドニー中心部から西に約 60km の Badgerys Creek（現在のシドニー空港はシドニー中心部から南に 9 km の場所に位置している）が最有力候補となり、連邦政府によって 1986 年から 1991 年にかけて空港建設地の取得が行われたが、2014 年 2 月時点で、第二空港建設計画及びその建設地の最終決定には至っていない。

最近では、2014 年 2 月 13 日に連邦財務相が最終候補地の明言は避けながらもシ

¹⁵ NSW 州の補助金を受けて整備したもの。

¹⁶ オーストラリアの行政機関の会計年度は 7 月 1 日から 6 月 30 日まで。

ドニー第二空港は必要であると名言したほか、今後 20 年間で空港利用者を現在の 3,800 万人から 7,400 万人とするシドニー空港の MP が 2 月 17 日に連邦政府に承認された際にも、インフラ地方開発相が「その利用者予測は楽観的と言わざるを得ない。第二空港建設地は遅くとも今年中に決定され、**Badgerys Creek** が有力だ。」と発言するなど、連邦政府の閣僚内にも第二空港建設の早期決定を求める動きが多い。

しかし、NSW 州政府は第二空港建設によって生じる多額の交通インフラ整備経費などに大きな懸念を持っているほか、建設候補地周辺自治体も空港周辺のインフラ計画が明確になっていないことや、交通量及び騒音の増大などに対して大きな懸念を持っており、また、**Sydney Airport** が既存のシドニー空港から 100km 以内における空港事業の独占権を保有していることから、**Badgerys Creek** への第二空港建設には **Sydney Airport** の同意も必要であるなど、第二空港建設が今後どのように進展するかは不透明な状況となっている。