

第 5 章

成田空港問題の推移



1 シンポジウムおよび円卓会議の経緯

1 開港までの状況

成田空港を成田市三里塚を中心とする地区に建設することが決定されたのは1966年である。当時は、羽田空港が日本の表玄関としての役割を担っていたが、1970年には同空港の処理能力が限界に達すると予測され、首都圏における新空港の建設が検討された。

1963年、航空審議会の答申「新東京国際空港の候補地およびその規模」を受けて、政府は成田に隣接する富里村を建設候補地に内定した。しかし、地元での反対運動が、日に日に激しさを増したことから、1966年に政府は千葉県との協議・検討の結果、成田市三里塚付近への建設案を提示した。千葉県は政府による住民対策の徹底を条件に三里塚案を了承し、同年7月の閣議で正式に決定された。

NAA設立（7月30日）前の7月10日に約3000人を集めた建設反対集会在開催され、三里塚・芝山連合空港反対同盟が結成された。また、同年12月に団結小屋が建設されるなど、国と反対派の接点が見出されないまま、1967年には空港外郭の測量が実施された。

NAAは、1968年4月には条件賛成派4団体との合意により、民有地の89%を取得し、1969年9月には新空港の建設に着手する運びとなった。同年12月には土地収用法に基づく事業認定が告示され、1970年から本格的な敷地造成工事を開始した。

当初の計画では、4000mのA滑走路1本とこれに対応する誘導路、航空保安施設、旅客・貨物ターミナルなどの諸施設を整備する第1期計画を1971年4月までに、また平行滑走路2500mと横風用滑走路3200mの2本を整備する第2期計画を1974年4月までに、それぞれ完成させる予定となっていた。

しかし、第1期計画の施設は1974年4月に完成したものの、ジェット燃料の輸送問題や反対派が建てた2つの鉄塔撤去などにより、開港時期は延期を余儀なくされた。また、住民の反対運動で用地の取得が思うように進まず、結果的にはA滑走路1本で、さらに管制塔への襲撃事件により当初予定の1978年3月から2カ月遅れの5月に成田空港が開港することとなった。

2 成田空港問題シンポジウムの経緯

1990年1月に行われた江藤運輸大臣（当時）と反対同盟熱田派の農民との対話をきっかけに、成田空港問題を話し合いで解決する機運が高まった。その後、公開討論によって成田空港問題解決の糸口を探るため、

地域の有志を中心として地域振興連絡協議会が発足し、その呼びかけでシンポジウム開催の動きが始まった。

反対派は当初、シンポジウム参加の条件として、強制的手段の放棄などを含む5項目を提示したため、国は「2期工事の土地問題を解決するために、いかなる状況のもとにおいても強制的手段をとらない」ことを確約し、これによって成田空港問題シンポジウムが開催される運びとなった。シンポジウムの開催は、立場の異なる人々が初めて一堂に会した画期的な場として注目を集めた。

シンポジウムは、隅谷三喜男東京大学名誉教授（当時）のほか4名の学識経験者（以下「隅谷調査団」）主宰のもと、運輸省、NAA、千葉県、反対同盟が参加した。1991年11月に第1回のシンポジウムが開催されてから、1993年5月まで15回にわたって成田空港問題の歴史的経緯などについてさまざまな観点から討論が行われた。その結果、隅谷調査団から以下の3項目を骨子とする所見が示された。

- 1) 成田空港問題における長期にわたる力による対決に終止符を打つため、国側は土地収用裁決申請を取り下げることとされたい。
- 2) 過去における成田空港建設の経緯の反省の上に立って、国は2期工事B・C滑走路の建設計画について白紙の状態に戻し、地域の人々と話し合いをすることにより解決の道を探ることとされたい。
- 3) 上記1)、2)の提案の実現により、広く地域住民が初めて国と対等の立場で、地域における空港のあり方などについて話し合いができることとなる。今後は、国、千葉県、関係自治体および広く住民の参加する「新しい場」が設けられ、話し合いが進められることを期待する。

なお、この場には、従来シンポジウムに参加していない農民の参加と意見表明がなされるよう

▼第1回成田空港問題シンポジウム





期待している。また、調査団もこうした人々との話し合いの場を設ける用意がある。

隅谷調査団の所見について、運輸省およびNAAとしては、所見の趣旨が、27年間に及ぶ成田空港問題の根本原因をとらえ、平和的な話し合いにより空港問題を解決するという視点に立ったものであると理解できることから、この所見を受け入れることとした。

国、NAA、反対同盟の参加者すべてがこの所見を受け入れたことにより、シンポジウムは終結し、成田空港問題は円卓会議に舞台を移すこととなった。

3 成田空港問題円卓会議の経緯

成田空港問題円卓会議は、隅谷調査団の主宰で1993年9月20日から12回にわたり開催された。ここでは、成田空港問題シンポジウムでの合意に基づき、運輸省、NAA、千葉県、反対同盟、三郡代表、地元民間代表、住民代表が円卓を囲んで、相互に対等の立場でアイデアを出し、空港と地域との共生の道を探った。

円卓会議では、まず人口、農業、商工業、自治体財政、航空機騒音による地球環境への影響、土地利用および移転の状況など40項目にわたる統計調査と騒音地区居住者および空港関係移転者に対するアンケート調査が行われた。この調査は、成田空港が地域に与えた影響と現状を把握し、関係者が一定の共通認識を持って議論を進めていくために実施されたもので、千葉県は以下の調査結果をとりまとめた。

- 1) 地域全体としては、県平均を上回って社会的、経済的な発展や基盤整備が図られたものの、地域間で格差が見られる。
- 2) 騒音地区居住者の8割近くが航空機騒音が気になると回答し、そのうちの6割が騒音が増えていると回答するなど、測定数値と住民の生活実感との間に乖離が見られる。
- 3) 民家防音工事など騒音対策の現状には改善すべき点もある。

次に、運輸省は大規模空港を建設する場合の空港と地域の共生のあり方について、地域計画、環境問題、農業政策に関する学識経験者の参加を得て、「空港と地域との共生に関する基本的な考え方」をまとめ報告した。

この考え方では、大規模空港の設置にあたっては、空港設置者が地域社会と地域環境との調和策を進めるべきと指摘。また、事前に十分な時間をかけて幅広く地域の意見を収集し、それをもとに空港の設置計画

だけでなく、地域環境との調和策や地域整備の考え方も含めた計画大綱を作り、地元へ提示して民主的な話し合いを通じて計画を進めるべきであるとの見解が盛り込まれた。

この「基本的な考え方」は、今後の空港づくりの基本的な指針となるものであり、また、空港と地域とが共生していくための一般原則を表したものであるが、あくまでも「白地」に新たに空港を建設する場合を想定したものであるところから、これをどのように成田空港にあてはめるのかが次の問題であった。

運輸省は、この「基本的な考え方」を踏まえて「共生を目指した今後の成田空港の空港づくりの考え方」として、新たに次のような提案を行った。

- 1) 成田空港のおかれている状況や国際空港の意義、役割などについて改めて検討した結果、成田空港は平行滑走路(2500m)と横風用滑走路(3200m)を整備する必要がある。
- 2) 今後の空港整備にあたっては、空港立地に伴う「光と影」を十分認識し、単に騒音などのマイナスの影響を緩和するにとどまらず、空港の持つ活力を積極的に活かして地域と共生できる空港づくりに取り組む。このため新たな取り組みとして、環境問題についての自己監査の充実、共生懇談会(仮称)の設置、計画的な地域緑化に取り組む。

運輸省の提案に対して関係自治体や地域住民からは、空港と地域との共生を実現させるため、民家防音工事の再助成制度の確立、深夜便の抑制など騒音対策のより一層の充実や芝山鉄道の延伸などの地域振興が不可欠であるとしたうえで、地域の将来のためには滑走路の建設が必要であるとする意見が出された。

一方、反対同盟からは、「児孫のために自由を律す」が発表され、対立構造を解消し、地域と空港との共生関係を築くためには、空港側が断念の思想を持って自己抑制すべきであるとし、B・C滑走路計画予定地に「地球的課題の実験村」を建設することが提案された。

この同盟提案について、関係自治体や民間団体は「実験村」構想を高く評価するとともに、滑走路計画と「実験村」構想のいずれか一方を選択するというものではなく、ともに実現していくべきとの意見表明があり、特に民間団体からは「平行滑走路については、その建設に伴うデメリットに対する具体的施策を前提に前向きに受け止めるが、横風用滑走路の整備は、現時点においてはメリットよりデメリットが多く、行うべきではない」旨の提案があった。

このような意見表明を受け、運輸省は「成田空港が地域と共生するために」を発表し、横風用滑走路の整

備については平行滑走路の整備と切り離すこと、飛行回数についても20万回程度とし、その後の増加については地元と協議するなど、これまでの議論を踏まえた国側としてぎりぎりの提案を行った。

こうした議論を経て、1994年10月11日の第12回円卓会議で、隅谷調査団から以下の事項が所見として示され、これを関係者全員が受け入れることにより、円卓会議は終了した。

(資料編1「1 円卓会議の合意事項」参照)



▲第12回円卓会議では隅谷調査団から所見が示された

<隅谷調査団所見の概要>

- (1) 平行滑走路の整備は必要であるという運輸省の方針は理解できる。ただし、その用地取得は話し合いにより行うこと。
横風用滑走路の整備については、平行滑走路が完成する時点で改めて提案すること。なお、横風用滑走路計画用地を現滑走路と平行滑走路間の航空機の地上通路として整備するという運輸省の方針については、横風用滑走路とは別の問題として理解できる。
- (2) 円卓会議で提案のあった「地球的課題の実験村」の構想については、その意義を高く評価する。国は運輸省に検討委員会を設けて、すみやかに具体化のための検討を開始すること。
- (3) 空港の建設・運営における公正を担保するための第三者機関として、共生懇談会(仮称)を設置すること。
- (4) 騒音対策の一層の充実や成田空港周辺地域振興策の推進などについては、円卓会議の結論に従って、その実現のために努力すること。
- (5) 円卓会議を構成するすべての構成員および関係するすべての地域社会の住民によって所見が受け入れられ、合意された事柄がすべての関係者によって尊重され実現を見ることによって、四半世紀を超える対立構造と不信感が解消し、地域の将来の発展が図られていくことを強く期待する。

(資料編1「2 隅谷調査団所見(抄)」参照)



2 円卓会議終了後の展開

1 円卓会議後のNAAの取り組み

円卓会議の討議については、1994年10月14日に運輸大臣から閣議報告が行われ、同日大臣から以下の内容についてNAAに指示が行われた。

- 1) 今後の空港の整備については、円卓会議の結論に則り、まず、平行滑走路を整備すること。
- 2) 運輸省が行う「地球的課題の実験村」構想の具体化に関する検討作業に協力するとともに、これに関連し、自ら取り組むことが適切な課題について積極的に対応すること。
- 3) 共生懇談会（仮称）の討論の結論については、誠意をもって受け止め、その実現を図ること。また、共生懇談会の円滑な運営について積極的に協力すること。
- 4) 空港と地域との共生の視点から、騒音対策の一層の充実や騒音地域の計画的な緑化に積極的に取り組むとともに、地域振興についても貢献するよう努めること。

このように、円卓会議で今後の成田空港の整備を民主的手続きで進めていくことが合意されたことにより、NAAとして円卓会議の結論を最大限尊重してその実現に努めるとともに、これまでの空港づくりの反省の上に立って、誠意をもって話し合いを行うことにより、用地の取得や騒音移転の問題の解決に全力を尽くし、地域と共生できる成田空港の整備に取り組んでいくこととした。

このためNAAでは、成田空港と地域との共生を目指して、これまで以上に積極的な取り組みが必要であるとの認識のもとに、1994年11月1日、新たに企画室内に地域共生室と地域環境管理室の2室を設置し、地域共生室は共生懇談会（仮称）と「地球的課題の実験村」への対応、地域振興などに関する事務を、また、地域環境管理室は地球的規模の環境維持や向上に配慮しつつ、空港の整備および運用に係る環境管理に関する事務を、それぞれ推進していくこととなった（その後この2室の事務は、現在の地域共生部共生企画グループおよびエコ・エアポート推進グループに引き継がれている）。

また、同年12月22日には、成田空港に係る環境問題について中立かつ専門的な立場から審議をするため、NAA総裁の諮問機関として、騒音、大気、水質、植生など幅広い環境分野にわたって、それぞれの専門分野の学識経験者を委員とした地域環境委員会が設置された。

2 共生委員会などの設置

1994年12月10日に開催された円卓会議拡大運営委員会において、円卓会議の結論に基づいた成田空港地域共生委員会と「地球的課題の実験村」構想具体化検討委員会の設置がそれぞれ決定された。また、円卓会議における議論を踏まえ、空港と地域との共生を実現する観点から「芝山鉄道延伸整備検討委員会」が併せて設置されることになった。

（芝山鉄道の概要については、6章5-③を参照）

(1) 成田空港地域共生委員会

成田空港地域共生委員会は、円卓会議の結論を受けて空港の整備・運用に関し、空港からマイナスの影響を受ける地域および地域住民に対する円卓会議の合意事項の実施状況について点検を行うための第三者機関として、空港の建設および運用に関する民主的手続きの確保と地域環境の改善を図り、空港と地域の共生の実現に資することを目的として設置された。

隅谷調査団2名、地域住民6名、自治体4名の計12名で構成（代表委員：山本雄二郎高千穂商科大学教授〔当時〕）され、1995年1月10日に第1回委員会を開催して以来、2009年1月9日までに65回開催された。

2000年には同委員会のあり方について見直しが行われ、2001年1月より地域委員を増員し計16名とするほか、従来の業務に加え「地域づくりに資する調査・研究など」にも取り組んでいくこととなり、運輸省およびNAAは、従来の説明者から会議の構成員と位置づけられることになった。

2004年にはNAAの民営化に伴い、同委員会は円卓会議合意事項について建設的な点検を実施し、地域と空港双方向の対話による問題解決に努力することとした。

なお、運輸省は、1996年8月20日に共生委員会から空港整備、地域整備の全体像とその具体的手順を明示するよう要請を受けたことから、同年10月31日、共生策を中心とした「今後の成田空港と地域との共生に関する基本的考え方」を提示し、さらに同年12月11日、地域からの意見、要望を踏まえ、空港整備、地域整備を含めた「今後の成田空港と地域との共生、空港整備、地域整備に関する基本的考え方」を発表した。この「基本的考え方」の中で、共生策、地域づくり、空港づくりを三位一体のものとして進め、地域との共生の観点を十分踏まえて、2000年度完成を目標として平行滑走路などの整備を進めていくこととし、また、次のステッ

ブとして、飛行コースを含む成田空港の全体像と手順をとりまとめることとしていた。そこで、1998年7月には、「基本的考え方」に示した施策の具体化の状況にも触れつつ、2000年度を目標とする平行滑走路などの整備を含む成田空港整備の全体像と手順をとりまとめ、「地域と共生する空港づくり大綱」として地域に提案することとなった。

その後、運輸省とNAAは、50を超える市町村や市町村議会、住民団体などへの説明をはじめ延べ100回を超える意見交換を行い、それらを通じて提出された意見を反映させるために、この共生大綱の一部を修正し、地域の理解を得た指針としての新たな共生大綱を1998年12月16日にとりまとめた。

(資料編1「**3** 地域と共生する空港づくり大綱」参照)

(2) 「地球的課題の実験村」構想具体化検討委員会

「地球的課題の実験村」構想具体化検討委員会は、円卓会議で反対同盟から提案があり、その構想について、その意義が高く評価され、国がすみやかに当該構想について、関係者の自主性を尊重しつつ、地域とともにその具体化を図り、併せて空港と地域との共生の実を上げること努めることを目的としてこの委員会を設置したものである。

本委員会は、隅谷調査団1名、学識経験者3名、地域住民6名、自治体3名、運輸省・NAA2名の計15名(座長：宇沢弘文学士院会員〔当時〕)で構成され、1995年1月24日に第1回委員会が開催された。発足以来3年余りにわたり検討を行ってきたが、1998年5月1日に開催された第22回の委員会で報告書「若い世代へー農の世界から地球の未来を考えるー」を発表し、解散した。

この報告書では、地球環境問題などの現代工業文明が抱えている問題を解決するには循環を基礎として自らを律していく農的価値を考え方のもさしとすることが必要であり、今後の空港づくりについても、現実の社会的要請とこのような考え方との間で緊張感を持って行われるべきとされている。

隅谷調査団においては、この委員会の終結や共生委員会の活動などを受けて、「成田空港問題は社会的に解決され、今後関係者が進んでいく道筋が理想的にも示されるところとなった」との所見を発表した。

また、運輸省およびNAAは、報告書の考え方を受けて、成田空港の建設・運用にあたって循環を基礎とした農的価値の視点を取り入れ、より一層環境や農業に配慮した空港づくりを行っていくべきであると考え、1998年5月27日「エコ・エアポート基本構想」を発表した。

(エコ・エアポート基本構想については、6章**6**を参照)



▲円卓会議の合意事項である洋上脚上げの点検 (2009年1月)

3 新しい「共生スキーム」への移行

1 地域との共生に貢献した「共生委員会」

共生委員会は、空港からマイナスの影響を受ける地域および地域住民に対して円卓会議で合意された22項目(騒音問題や移転補償、環境問題など)が的確に実施されているかどうかを地域住民の立場に立ってチェックする第三者機関で、空港の建設・運用に関する民主的手続きの確保と地球環境の改善を図り、空港と地域の共生の実現に資することを目的とした。

これらの点検活動によって、合意事項についてはかなりの部分が解決に近づき、点検業務の成果は集大成された。その結果、周辺地域の環境対策、共生策は着実に進展し、地域と空港との信頼関係が形成さ

れ、この信頼関係を土台として平行滑走路の北伸事業も地元の理解を得て進められた。このように、共生委員会は円卓会議の合意事項の点検という役割を通して、空港と地域住民との信頼関係の構築に中心的な役割を果たし、成田空港の建設計画の閣議決定から40余年を経て、「共生の時代」をもたらした。

2 新共生スキームへ発展的解消

共生委員会が大きな役割を果たしてきた一方で、成田空港を取り巻く状況は変化していた。2004年には空港の運営形態が公団方式から政府全額保有の株式会社へ転換された。また、B滑走路の2500m化に伴い、



発着回数は2010年3月から年間22万回に増加したが、NAAは首都圏における国際航空需要の増大に対応するため、「環境面、施設面、運用面の制約を解消できれば30万回まで増加可能」との見解を示した。

地域にあっては、空港からのマイナスの影響の軽減と並んで、空港を最大の地域資源と位置づけ、地域づくりへの主体的な参画を通して空港とともに発展していくことを目指す「共栄」という考え方が広まりつつあった。

こうしたことは共生委員会時代には想定されていなかった事態であり、これらの新たな課題に対応するため、成田空港の“永遠の課題”である「共生」という理念を堅持しつつ、新たな体制を構築していくことが急務となってきた。そこで、国土交通省、千葉県、NAAは新共生スキーム案をとりまとめ、2008年12月に開かれた共生委員会で審議のうえ承認された。これにより、共生委員会は2009年1月の第7期終了を機に14年に及ぶ活動にコンマを打ち、発展的に解消され、新共生スキームへと移行することとなった。(図5-1参照)

新たな共生スキームについては、地域と空港との対話の場を確保するなど「共生の理念」を引き続きベースとして、マイナス面に関する事項だけでなく、並行してプラスの面の新たな課題にも対応できる体制にしたい考えである。ただし、NAAの法制度や今後の株式上場など、状況の推移を見定めなければならない問題があり、不確定要素が多いため、新共生スキームのあり方に関しては、関係者間で改めて検討することとしている。

3 成田空港地域共生・共栄会議の設置

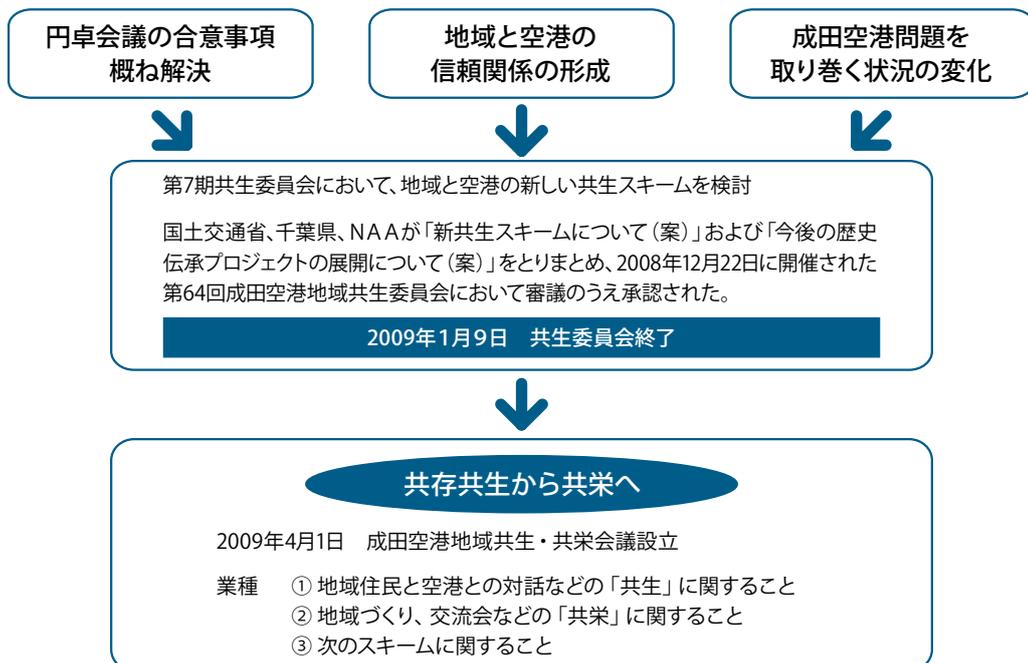
新共生スキームの構築には、相当の時間がかかると予想されたため、当面は2009年4月に地域振興連絡協議会のもとに設けた「成田空港地域共生・共栄会議」が暫定的に新共生スキームを担う立場に立つこととなった。

同会議は、学識経験者、周辺地域の住民及び関係地元団体の代表、国、千葉県、空港周辺市町の職員、NAAの役員又は社員などの多様なメンバーが参画する組織であり、空港と地域との「共生」を目指した成田空港地域共生委員会の理念と相互信頼性を継承するとともに、空港を地域の経済資源と位置づけ、空港の発展により地域の発展をともに目指すという「共栄」の実現に向けた活動を積み重ねてきた。

そして去る2017年3月27日、成田空港の更なる機能強化に関する議論が進む中、「これからの成田空港と地域との共生・共栄に関する提言」を取りまとめ、上部組織である地域振興連絡協議会の会長（千葉県知事）に提言した。

その後、本提言を基に2018年7月20日に「成田空港周辺における道路交通課題に関する提言」、2018年10月26日に「成田空港周辺における防音工事に関する提言」を取りまとめ、関係者に対して提言を行った。

図5-1 新しい共生スキームへの移行



4 歴史伝承プロジェクトの展開

1 常設展示施設を整備・運営

成田空港問題について、その発生から対立、そして共生へ向けた過程を正しく伝えることを目的に、1997年から歴史伝承プロジェクトが展開されてきた。

このプロジェクトは、当初は成田空港地域共生委員会内に設置された「歴史伝承部会」が担当し、NAA民営化後は、(財)航空科学振興財団に移管されて「歴史伝承委員会」が担当してきたが、成田空港を取り巻く状況が変化する中で共生スキームの見直しが行われ、その一環として、このプロジェクトについても、そのあり方が見直されることとなった。

国土交通省・千葉県・NAAの関係者が協議した結果、2008年4月、歴史伝承プロジェクトはNAA事業として継続し、常設展示施設を整備するという「NAA素案」がとりまとめられ、これを具体的に進めるにあたり、従来の歴史伝承委員会に代わってNAA内にプロジェクトチームを設置することとし、2008年12月に第64回共生委員会で承認された。

このプロジェクトチームは、NAA社長の諮問機関として「NAA歴史伝承委員会」という名称で設置され、建設側と反対側の双方の観点からバランスの良い展示をするために委員会内に「地域専門部会」を設けて、地域の皆様のご意見をいただきながらプロジェクトを進めてきた。

そして、2011年6月、芝山町の航空科学博物館敷地内に常設展示施設「成田空港 空と大地の歴史館」が開館した。館内には、常設展示のほかに、企画展示

▼「成田空港 空と大地の歴史館」外観



▲NAA歴史伝承委員会のミーティング風景

スペースも設けており、開館記念特別展「日本の空港と地域の行司役 山本雄二郎の語りと行動」（2011年6月～2012年3月）では、共生委員会代表委員および共生・共栄会議会長を務め、成田だけでなく、日本各地の空港と地域の交通に関わる問題や街づくりに、まさに「行司役」として長年携わってきた山本雄二郎氏を紹介した。

なお、常設展示施設の整備に向けて設置されたNAA歴史伝承委員会および地域専門部会は、その役割を終えていたが、開館後の「成田空港 空と大地の歴史館」の円滑な運営を図るとともに、展示内容や運営体制を具体的に検討する必要があるため、構成員を再編したうえで、「NAA歴史伝承委員会」および「運営検討部会」として活動している。

▼開館以来、多くの見学者が訪れている





成田空港 空と大地の歴史館

■ コンセプト

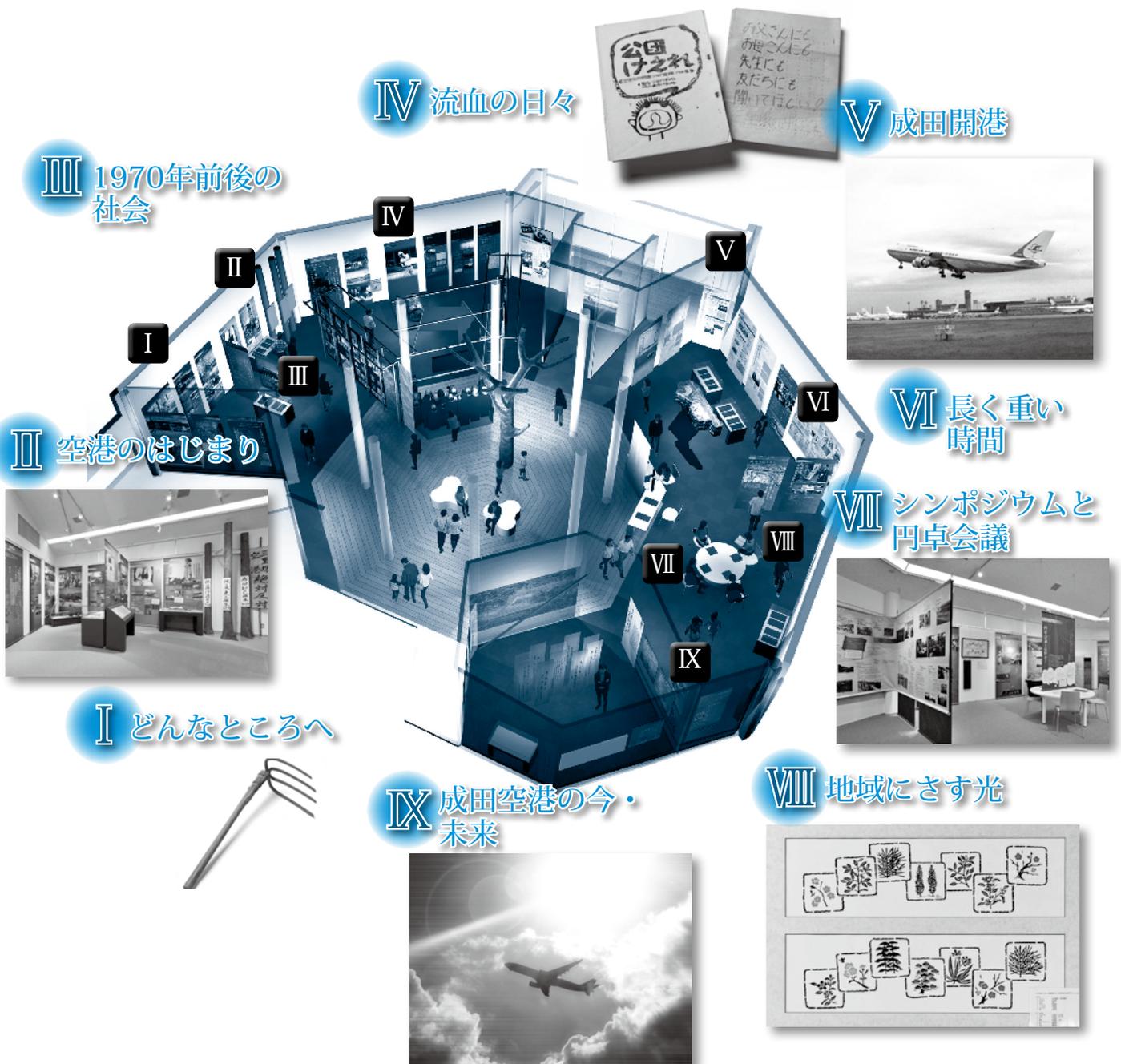
- これまで収集してきた資料をもとに、成田空港がどのような経緯を経て今日の状態に至っているか（長い対立から地域とともに歩むに至った経緯）を明らかにする。
- 成田空港の歴史に関わってきたさまざまな立場の方々の苦勞、苦闘、想いを伝える。
- 地域の方々とともに内容を整理し、建設側と反対側の双方の観点からバランスの良い展示に配慮する。

■ 展示形式

開港計画前の地域の様子から、現在、そして未来の成田空港の様子まで、以下の9つのコーナーごとに時系列に沿って時計回りに展示している。

利用案内

- 開館時間 10:00～17:00（入館は16:30まで）
- 休館 月曜日（祝日の場合は翌日）
年末年始（12月29日～1月3日）
- 入館料 無料



III 1970年前後の社会

IV 流血の日々

V 成田開港

II 空港のはじまり

VI 長く重い時間

VII シンポジウムと円卓会議

I どんなところへ

IX 成田空港の今・未来

VIII 地域にさす光