

1 成田空港開港の経緯

1 航空審議会の答申

(1) 新空港建設構想が浮上

運輸省(現国土交通省)は年々増大する航空需要を背景に、国際線の主力空港である羽田空港が1970年頃には限界に達すると予測し、1961年からその対応策の検討を開始した。

当初は、羽田空港の再拡張を検討したが、沖合に拡張した場合、東京湾の港湾計画との調整が極めて難しく、当時の港湾土木技術では難工事となることが予想された。また、拡張できたとしても空港の処理能力は20~30%程度の増加にとどまり、長期的な航空輸送需要には対応できないことなども判明した。

このため、運輸省は首都圏内で羽田空港以外の場所に新空港を建設する方針を決め、具体的な検討を開始した。

(2) 候補地調査と航空審議会答申

新空港設置に関する予算は、1962年度に初めて調査費118万円が計上された。また、同年11月には新空港設計画が閣議でも取り上げられることとなった。具体的な候補地の調査は1963年1月から始まり、千葉県の浦安沖・印旛沼、茨城県の霞ヶ浦周辺・谷田部などの地域が対象となった。

1963年度予算では調査費が1000万円に増額され、候補地の選定と空港計画の検討が本格化した。そして同年8月、運輸大臣は航空審議会に対し「新東京国際空港の候補地およびその規模」について諮問した。

審議会は、パイロット、管制技術者、土木技術者など各分野の専門家からなる小委員会を設け、各候補地について、空域、航空管制、気象条件、地形、施工条件、都心とのアクセス手段など多岐にわたる問題について比較検討した。また、空港の規模については、首都圏における将来の航空交通量、発着が予想される将来の機種、滑走路の長さ・数および配置、ターミナルビルなど諸施設の点から検討した。

審議会は同年12月11日、①候補地は千葉県富里村(現富里市)付近が最も適当であり、霞ヶ浦周辺も百里飛行場との調整がつけば適当である、②規模は、主滑走路2本、副滑走路2本、横風用滑走路1本、主滑走路の長さ4000m程度、敷地面積2300ha程度を必要とする、との報告をとりまとめ、運輸大臣に答申した。また、審議会は新空港の建設と経営は公団方式をとることが望ましいとする「新東京国際空港に関する建議」も併せて提出した。

(3) 摺れた候補地問題

航空審議会答申後も、候補地の決定は慎重を期すべきとの意見があったため、運輸省は首都圏の外にも範囲を広げて再調査を行ったが、適當な候補地のないことが判明した。1964年度予算では1億円の調査費が計上され、また運輸省航空局に新空港計画担当参事官、計画および調査の2課が組織上認められ、新空港の計画はさらに具体化へ向けて進展することになった。

新空港の建設は運輸省単独の問題ではなく、より広い見地から検討されるべきであるとの理由から、政府は同年9月、当時の大蔵・農林・運輸・建設・自治の各大臣、防衛庁長官および官房長官による関係閣僚懇談会を設置した。

1965年3月、同懇談会は候補地について、①富里のほか、②埋立ての検討も必要な東京湾や霞ヶ浦などについても関係事務次官会議で検討し、早急に調査を実施する、③米軍使用の飛行場について外交ルートで打診する、の3点を決定した。

この方針を受けて4月、関係事務次官会議で空域・渉外・土木技術の3小委員会が設置され、関係省庁の所管に応じて調査・検討が行われた。結局は、審議会で答申された富里および霞ヶ浦以外には適地のないことが確認され、両候補地について精査することとなった。

その結果、霞ヶ浦については主として土木技術的な観点から適當ではなく、富里は航空管制、気象条件などの立地条件を満たしているとの結論に達し、1965年11月18日の関係閣僚懇談会で、新空港の位置は富里に内定した。

2 空港の位置決定

一方、千葉県は、地元との調整が十分になされないまま建設位置が富里に内定されたとして態度を硬化、閣議における位置決定の延期を求めた。また、地元住民の間では、新空港の建設候補地が富里と霞ヶ浦の2カ所に絞られた頃から、両地区において反対運動が活発化する兆しを見せ、さらに富里内定を機に同地区における反対運動は次第に激しさを増していった。

こうした状況下で、千葉県は運輸省の要請を受け、国の十分な地元住民対策をもって事態の打開を図ったが、政府内で対策の調整に手間取り、地元の反対運動が一層激化したため、「当分静観する」との態度を表明するに至った。

1966年3月、政府はこうした事態に対処するため、従来の関係閣僚懇談会を「臨時新東京国際空港閣僚



協議会」(以下「閣僚協議会」という)に改組し、新空港問題促進のための体制強化を図った。以後、この閣僚協議会を核として関係省庁の協力のもとに候補地選定のほか、位置決定にあたっての諸対策が検討されることになった。

政府は、千葉県とさらに協議・検討を続けた結果、富里の東北方約10kmに位置する成田市三里塚付近が、航空管制、気象条件などの諸条件面で富里と差異がない、との結論に至った。また、国有地である下総御料牧場および県有地を最大限に利用し、かつ敷地面積を航空審議会答申規模の約半分にすることにより、民有地の買収を極力少なくして地元住民に対する影響を最小限にとどめることができる、などの利点があることも判明した。

1966年6月、当時の佐藤総理大臣自ら友納千葉県知事に対し、成田市三里塚に新空港を建設することについての協力を要請した。千葉県は、住民対策に関する要望を政府に申し入れ、双方合意を見たのち、同年7月、友納知事は正式に三里塚案を了承した。そこで政府は7月4日の閣議で、「新東京国際空港の位置及び規模について」を決定するとともに、併せて公共事業としては画期的な「新東京国際空港位置決定に伴う施策について」を決定し、地元住民対策、道路、鉄道の整備計画など政府の方針を提示した。

このように、地元住民対策を県の要望によって細かく閣議決定するのは極めて異例のことであった。

3 NAAの設立

(1) NAAの設立

従来日本では、国際空港(羽田空港、大阪空港)の設置および管理は国が直轄事業として行ってきたが、新空港については、航空審議会の建議を受けて、建設から管理、運営まで新東京国際空港公団が行うことが決まった。これは①新空港の建設が膨大な資金を必要とすることから事業資金の一部を民間から調達する必要がある、②組織、人事、経理面で彈力性を持つ必要がある、③経営も複雑多岐にわたるので独立採算制により効率的に行う必要性があるなどの観点から、一貫した責任体制のもとに事業を推進する必要があるとの認識に立ったもので、この公団方式の採用はその後に建設された空港の設置、管理の方法に影響を与えていた。

運輸省は1964年6月、「新東京国際空港公団法」(以下「公団法」という)の立案に着手し、翌1965年2月27日、この公団法案を第48回通常国会に提出、6月1日公団法は可決成立した。ようやくここに新空港は、その建設に向けて大きく第一歩を踏み出した。

(2) NAAの発足

新空港の位置が成田市三里塚に閣議決定された翌日の1966年7月5日「新東京国際空港の位置を定める政令」が、翌6日「新東京国際空港公団法の施行期日を定める政令」が公布され、7日より公団法が全面施行されることとなった。

7月30日に新東京国際空港公団(NAA)が設立された。資本金は5億円、事務所は東京都港区の共同通信会館内に置かれた。

NAAの業務は公団法第20条によって次のように定められた(要旨)。

- 1) 新空港の設置及び管理
- 2) 航空機の離着陸の安全を確保するための航空保安施設の設置及び管理
- 3) 新空港の機能確保に必要な航空旅客及び航空貨物の取扱施設、航空機給油施設の建設及び管理

4 基本計画の指示

公団法第21条は、「運輸大臣は、第20条第1項第1号(新空港の設置及び管理)及び第2号(航空保安施設の設置及び管理)の業務につき、基本計画を定め、公団に指示する」と規定している。これは、第1号はNAAの最も基本的な業務であり、第2号は航空機の安全の確保に直接関係する重要な業務であるため、国の意思を十分に反映する必要があったためである。

こうして1966年12月12日、NAAに基本計画が指示された。基本計画は、1060ha程度の敷地に、約4000mのA滑走路、約2500mのB滑走路の平行滑走路と、約3200mの横風用滑走路のC滑走路およびこれに対応する諸施設を設置し、このうち、概ね1970年度末までに、A滑走路およびこれに対応する諸施設の完成を予定しつつ、そのほか必要な事業を併せて実施するものとし、全工事の完成は1973年度末を目指とする、というものであった。

5 用地取得の経緯

(1) 空港建設用地

NAAにとって最初の、そして最大の課題は、1065haの新空港建設用地を早急に取得することであった。広大な建設用地の91%は成田市、8%は芝山町、そして1%が大栄町と多古町に所在していた。全用地の63%にあたる670haが民有地であり、国有地は243ha、公有地は152haであった。

民有地は、用地内に住む地権者325戸(成田市298戸、芝山町27戸)をはじめ、成田市を中心とする用地外に住む多くの人が所有していた。従って、用地買収の

交渉対象者は、航空保安施設用地関係も含めると千数百人に上った（一坪運動共有地所有者を除く）。

（2）条件派の誕生と反対派の動き

地元自治体では、千葉県議会が1966年7月4日に早々と「空港建設促進」を決議したが、成田市議会と芝山町議会は同月、「空港設置反対」をそれぞれ決議するといった複雑な様相を呈していた。

しかし、千葉県など空港関係者の懸命な説得活動が実り、8月2日に成田市議会は反対決議を白紙撤回、これを機に条件闘争の機運が生まれ、同月25日に「成田空港対策部落協議会」が発足するに至った。また、12月27日には芝山町も反対決議を白紙撤回した。

一方、空港設置反対の立場をとる住民は、1966年6月に「三里塚空港設置反対同盟」「三里塚空港設置反対芝山地区同盟」を組織し、7月10日には両者が連合し「三里塚芝山連合空港反対同盟」を結成した。

（3）土地収用法に基づく事業認定

NAAは用地の取得にあたっては、任意買収を基本方針として各権利者との交渉を進めていた。しかし、反対同盟は農地死守を叫び、また一筆の土地を多数の者が共有する「一坪運動共有地」あるいは立木に所有者の木札を掲げる「一本運動」などの戦術を展開した。

NAAは円満取得に努力する方針であったが、早期開港が至上命令であることから、一坪運動共有地あるいは団結小屋といった任意取得が極めて困難な用地については、法に定められた手続きによる収用取得もやむを得ないと考え方に立った。そして1969年9月13日、建設大臣に対し空港全体について、土地収用法に基づく事業認定の申請を行った。建設大臣はこれを受けて、関係市町村に事業認定申請書類を縦覧し、所要の手続きを経たうえで、12月16日に事業認定を行った。

（4）羽田空港の処理能力

羽田空港は1970年、すでにその処理能力を超え、着陸時の上空待機、離陸時の遅延などの現象が著しく現れるようになっていた。このため運輸省は同年8月、内外の航空会社に対して、羽田空港の発着回数が処理能力を超えたとして、①発着回数は1日460回を限度とする、②国内定期便を1日12便ないし14便ほど減便する、③厚木飛行場を許容される限り使用する、④臨時便およびチャーター便を制限する、⑤大阪、札幌、福岡発東京行き定期便についてフローコントロールを行う、⑥羽田空港が混雑しているときは名古屋空港に一時着陸して地上待機する、との緊急指示を行った。

羽田空港は1970年以降、この便数をスケジュール調整枠として固定することになり、各航空会社はこれ

以上の便を要求できない状態となった。この状況から、新空港はわが国の航空輸送需要処理の要となる存在として、ますますその速やかな完成が期待された。

（5）代執行

このような状況を踏まえ、1970年2月以降収用手続きと審理が行われ、同年12月には収用採決が行われた。収用採決では収用地の明け渡し期限が1971年1月31日までとなっていたが、この期限までに明け渡しは行われなかった。このためNAAは2月1日、千葉県知事に対して代執行の請求を行った。これを受け千葉県知事は翌2日、土地所有者などに対して移転期限を同月12日とする戒告書を送付した。しかし、期限までに移転は行われなかっため、代執行を行う旨の代執行令書を送付した。対象となったのは、4000m滑走路北側にある一坪運動共有地（6件6筆・1486m²）で、代執行は2月22日から3月6日までの間に実施された。

さらに緊急採決により、明け渡し期限を1971年8月12日までとされた14件30筆のうち、期限内に義務を履行しなかった、または将来も履行される見込みのない土地については、9月16日から20日にかけて第2次代執行が行われた。

6 燃料輸送体制の確保

（1）パイプライン方式

航空燃料の輸送にはパイプライン方式が最適であるとの考え方は、NAA発足前からあった。わが国では天然ガスパイプラインなどの敷設例があり、大量輸送方式による能率的・経済的メリットのみならず、タンクローリーなどによる輸送に比べて安全性が極めて高いというのがその認識であった。

NAAは、港湾施設の適地、航空燃料の安定した集荷、輸送の難易度などを検討のうえ、1966年12月、港湾施設を千葉港に設け、空港内までパイプラインで輸送する計画を立案した。

パイプラインの条数に関して、NAAは当初、①当時使用中の燃料が2種類あった、②将来出現が予想される超音速機（SST）には新燃料が用いられる可能性がある、③予備管1条も考慮すべきであるなどから3条にする、との考えを持っていた。しかし、SST用新燃料の出現には疑問がある、パイプライン材料の信頼性を考慮すると予備管の必要はないとの判断し、1968年9月、条数は2条、径は14インチとすることを決定した。

一方、かねてより検討を進めていたパイプライン輸送ルートは、日本道路公団（現東日本高速道路株式会社）によって建設されていた東関東自動車道沿いを主に利用する延長約44kmのルートが妥当であると判断し、



1971年5月31日、同公団と「東関東自動車道に係わるパイプラインの敷設及び管理に関する協定」を締結した。

こうして8月19日、NAAはパイプラインルートを公表し、同日のうちに千葉市に、また25日には四街道町（現四街道市）・佐倉市・酒々井町・富里村（現富里市）・成田市に協力を要請した。各市町村は慎重に審議を重ね、1972年3月までにパイプライン敷設に同意した。同年6月に全面着工したパイプライン工事は、千葉市内水道道路工区での激しい反対運動、工事中止仮処分申請事件、また「石油パイプライン事業法（石パ法）」公布による施工技術・安全対策面の見直しなどにより、1973年9月、パイプライン敷設工事を全面的に中止しなければならない事態となった。

このため、花見川河川下を通る新ルートを計画・公表し、漏洩検知などの安全対策を強化するとして沿線自治体と再度協議を行った。その後、1978年8月26日に千葉市との間に協定書・確認書を締結したのを皮切りに、順次、他の自治体とも協定書を取り交わしていく。その結果、最終的に1979年5月に新ルート（47km）の敷設工事に着手した。

（2）暫定輸送計画

一方、本格パイプラインが完成するまでの間、燃料の輸送については、暫定的に鉄道による輸送を千葉港からの千葉ルート、茨城県鹿島港からの鹿島ルートの2ルートにより行うこととし、自治体をはじめ関係者との協議に入った。こうして1977年9月、約6年を要した暫定輸送計画をめぐる関係市町村との協議は終了した。

備蓄輸送作業は1978年3月2日から鹿島ルート、17日から千葉ルートにより行われ、23日終了した。航空燃料の本格的な暫定輸送は、開港直後の5月25日に開始された。開港当初の輸送能力は、鹿島ルートは18両編成と13両編成が各2列車、14両編成が1列車の計5列車で3800kℓ、千葉ルートは12両編成が2列車の1200kℓで、合計1日あたり5000kℓであった。ただし、修理などで年間30日程度は運休するため、実際の輸送能力は1日平均にすると約4500kℓであった。

7 開港を迎えて

開港予定日が延期されていた新空港も、いよいよ開港の年を迎えることとなった。これまでの開港遅延による損失は、NAAのみならず空港関連企業までも加えると膨大な数字に達しており、また一方では開港に新しい生活設計を図る用地提供者にとっても、開港の遅れは死活問題となっていた。

このように新空港の開港は、政府・NAAのみならず、成田市をはじめとする関係自治体、航空会社、関連企

業、用地提供者などから一日千秋の思いで待ち望んでいた。こうしたなか、開港へ向けての各種施設の検査も終了し、官庁および航空会社の成田移転を残すだけとなつた1977年11月、開港日は1978年3月30日と決定された。同年11月26日、NAAは新空港の運用開始期日を運輸大臣に届出、運輸大臣は同月28日これを告示した。そこで運輸省は12月3日、ICAO（国際民間航空機関）および関係50カ国に対し新空港開港に関するノータム（NOTAM:Notice to Airmen^{*}）を発出し、世界に新空港の開港を宣言した。

開港日が近づくにつれて、空港内の準備業務は戦場のような慌ただしさに追われ、コンピュータ処理によって音片を合成した搭乗案内予行演習の声が響き始めると、開港ムードはいよいよ高まった。

一方、空港周辺は日一日と緊張の度を強めていた。反対派は全国動員による連続闘争を構えており、過激派の空港内への侵入を防ぐため9カ所のゲートは厳重に固められ、空港は高さ3mのネットフェンスで囲まれた。空港一帯には1万人以上の機動隊も配置された。

しかし、悪夢のような事態が発生した。3月26日午後、過激派の一部が管制塔に乱入し、16階の管制室、14階のマイクロ通信室に侵入、管制機器などを破壊した。このため航空交通管制や飛行計画を送る通信施設などが作動不能となり、30日の開港日までには到底修復しえない状態となった。

3月28日、新東京国際空港関係閣僚会議は開港延期を正式に決定、運輸省も直ちに新空港開港延期に関するノータムを全世界の航空関係機関に発出した。

その後、破壊された施設の復旧作業は急ピッチで進められ、今後の安全確保の見通しも十分に得られる判断するに至ったことから、4月4日、新東京国際空港関係閣僚会議は新たな開港日を5月20日と決定し、運輸省はノータムを全世界に発出した。

すでに準備万端に整えていた各航空会社の成田への移転は5月10日から開始された。使用された車両は延べ1790台に及び、移転に際しての警備も厳重を極めたが、混乱もなく順調に完了することができた。こうして成田空港は1978年5月20日午前零時、厳戒態勢の

▼開港当時の成田空港



中でようやく開港した。

開港式典は午前10時30分から旅客ターミナルビル北ウイング出発ロビーで、運輸大臣、NAA総裁ら58人が出席し、簡素ではあるが厳粛に行われ、安全が祈願された。運輸大臣はその祝辞の中で、「難産の子は健やかに育つ」という諺を引用し、成田空港への期待を述べた。

※NOTAM: 航空局などから航空関係者に提供される航空情報は、原則として航空路誌（AIP）に掲載されるが、緊急を要するものや一時的なものはノータムという形で通報される。通報される内容には、空港や航空保安施設の運用開始、休止、航空機の運航の障害となる事項などがある。

⑧ 本格パイプラインの完成

1983年、成田空港は本格パイプラインが完成し、開港後5年を経てようやく十分な燃料供給体制を整えられるようになった。1982年12月7日に石油パイプライン事業法（石パ法）に基づく航空燃料パイプライン保安規程の認可を得たことから、NAAは航空燃料によるオイルフラッシングを実施し、翌1983年8月8日に本格パイプライン（B系）事業を開始した。同日午前9時28分、NAA総裁により送油ポンプの起動スイッチが押

され、ここに待望の本格パイプラインの事業がスタートしたのである。

B系パイプラインの運用開始に続き、NAAは直ちにもう1条のA系パイプラインの運用を開始するため工事を急いだ。そして、1984年6月4日には完成検査の合格を得て、8月1日から運用を開始した。これにより成田空港への燃料輸送能力は1日あたり2万2000kℓ、年間最大800万kℓを有することとなった。

▼完成した本格パイプライン



2 暫定平行滑走路の運用開始まで

1 整備促進に高まる地域の声

1996年12月、航空審議会において運輸省（現国土交通省）より「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」（以下「基本的考え方」という）が発表された。この中では、共生策、空港整備、地域整備はいわば三位一体のものとされ、さまざまな取り組みが述べられており、空港整備については、平行滑走路（B滑走路）などを2000年度に完成することを目標とし、あくまで話し合いによって進めることができ明らかにされた。

NAAは、この「基本的考え方」を受け、地域相談センターの増設、航空機騒音モニターや地域気象情報の提供などの情報公開、また地元自治体と共同で成田空港周辺地域共生財團を設立するなどの施策を実施している。

さらに1998年5月には、円卓会議で残された課題であった「地球的課題の実験村」構想具体化検討委員会での検討が終結し、報告書が出された。これを受けて隅谷調査団（5章参照）からは、「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念的に示されるところとなった」との所見が発表された。

これらの動きを踏まえ、運輸省・NAAは、1996年12

月の「基本的考え方」に示した施策の具体的な状況にも触れつつ、1998年7月、2000年度を目標とする平行滑走路などの整備を含む「地域と共生する空港づくり大綱」を地域に提案した。その後、100回以上に及ぶ地域への説明を経て、その意見を踏まえ一部修正を行い、同年12月に最終とりまとめを行った。

それとともに、運輸省・NAAとしては、話し合い解決という道筋に従い、地権者の方々と誠心誠意話し合いを行い、ご理解とご協力を得られるよう努力を重ねた。1999年に入ってからは、運輸省とNAA幹部が再三にわたり、平行滑走路の整備予定地にあたる成田市東峰地区の方々を直接訪問し、空港建設に対する理解と話し合いをお願いした。

しかしながら、東峰地区の方々に話し合い拒否の姿勢を変えていただくことはできず、2500mの平行滑走路の建設は見通しが立たない状況となっていました。1999年5月10日には平行滑走路の2000年度完成目標を断念することになった。

一方、空港周辺地域においては、市町村の首長・議長の緊急集会や住民団体などの活動、また空港建設促進の署名運動が行われるなど、成田空港の早期完成に向けた支援活動が盛り上がりるとともに、これまでに空港整備のために土地を提供してくださった多くの