

国内空港の民営化政策¹

完全民営化へのプロセス

明治大学 戸崎肇研究会 産業競争

細井源泰 池田将己 天野孝基 荒幡祥子 江澤彩香 大倉幸
江波戸温子 久野恵理佳 高柳桂子 田中佑樹 塚原慶子
出川賢弘 東本聡史 中村亮 鍋倉加奈 二見真也子
万代悠司 峯田知彰 八木慎平 湯澤孝壮 吉田洋平

2007年12月

¹本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、戸崎肇教授（明治大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

現在我が国の航空産業は、アジアの経済発展・国際観光交流などの重要性から力を注がれている。国際航空需要は今後も増大する見込みがあり、大都市圏拠点空港の整備を推進することに重点がおかれ、国際空港である成田空港、関西国際空港、中部国際空港の整備が必要とされている。同時に、この3空港は民営化への動きが積極的に行われている。世界の大規模な国際空港においても、経営形態の変更が行われるようになってきており、国から公団・公社へ、さらには民間企業へと移行しつつある。このような空港の管理・運営主体変更の背景には、各国政府が、空港整備という施設の量的供給の重視から、空港運営の効率性の重視へ空港政策を移行させているからである。

現在我が国には、97箇所空港がある。これらの空港は、管理方法やその空港の用途によって、第1種空港、第2種空港、第3種空港、その他の空港の4種類のいずれかに定められている。第1種空港は国土交通大臣が設置・管理、第2種Aは国土交通大臣が設置・管理する空港を“ A ”（以下、第2種 A）、国土交通大臣が設置、地方公共団体が管理する空港を“ B ”（以下、第2種 B）と区別している。第3種空港は地方公共団体が設置・管理する空港である。我が国の大半の地方空港は地方自治体によって管理されているが、これらの空港のうち約8割は赤字経営を余儀なくされている。そのような現状にも関わらず、2009年には、新幹線等アクセスの良い静岡県に、第3種空港である富士山静岡空港が開港される予定であり、この年間維持費は5億2000万円と見込まれている。政府は、地方空港新設については離島を除き抑制し、継続事業のみを実施すると公言しているが、静岡県で空港が新設されていることからわかるように、この公言は守られていないと考えられる。しかし、このように地方空港が新設されてきた背景には空港整備特別会計（以下、空整特会）の存在がある。空整特会とは、空港の設置・管理と、航空保安業務を行う特別会計であり、一般に収入プール制という仕組みの下で運営されている。第2種B・第3種空港の新設・整備にのみ、空整特会からの補助が出るが、維持・運営費は各地方自治体によって賄われている。このような現状が、地方財政の負担に繋がっている。

一般的には、大半の地方空港が赤字であると言われているが、実際には、空港の収支状況は公に開示されていない。そこで我々は、空港の収支をヒアリング調査、『日経グローバル』の関連記事によって、空港経営の実態を把握することにした。

まず、このため、国土交通省に問い合わせた結果、国が管理・運営する第1種・第2種A空港は、空整特会で一括に管理されているため、個別の空港収支は不明であり、各地方自治体が管理・運営する第2種B・第3種空港の収支は、各空港の空港管理事務所などに直接問い合わせるよう、との回答を得た。

これを踏まえ、我々は第2種B・第3種空港に電話でのヒアリング調査を行なった。その結果、大半の空港から収支に関する情報を得られたが、収支の内訳などは各空港により異なり、空港収支の公表方法が統一されていない実態が明らかとなった。

上記で述べてきたように、大半の地方空港が赤字経営を余儀なくされており、その背景に大きく関わっている空整特会には、様々な問題がある。

1つ目は収入プール制である。国の管理する第1種・第2種A空港で生じた収入は、空整特会に集められている。つまり、利用の多い空港が稼ぎ出した収入をプールすることで、我が国の空港は整備されてきた。また、空港の新設・改良にあたっては、空港整備法に定められた空港の種類に応じて、空整特会から、負担・補助が行われるため、投資採算性の確保や、経営の自己規律維持といった努力が行われないのである。

2つ目は空整特会の配分構造である。現在は空整特会にプールされたものは第1種・第2種Aの空港にのみ配分されている。しかし、第2種B・第3種空港には滑走路の延長や新設、新規空港の建設の際にしか空整特会から配分はされない。しかし、空整特会は一般会計や財政投融资からも構成されているため、第2種B・第3種空港の維持・運営費にも配分されるべきである。しかし、現在の空整特会では、配分されていないために地方自治体の財政を圧迫する一因となっている。

3つ目はそれぞれの空港の収支が不透明であるという点である。大半の空港は国または地方自治体が管理・運営しているため、その収支の多くは公開されていない。そのため、空港の経営が健全であるかなどの客観的な議論ができないという点で、経営の改善の指摘や、各空港間の競争が生まれないのである。

我々は本稿において、国内の空港経営の現状を踏まえ、より効率的な空港経営を実現するためにまず、海外でどのような空港経営が試みられたかを考察した。そこで我々が注目したのは「空港民営化」である。現在、多くの国で交通・通信などの公益事業や製造業などの分野で民営化が進められており、日本でも公益事業を始め様々な分野で民営化が進みつつある。そこで我々は、我が国で民営化に踏み切った日本国有鉄道、新東京国際空港公団、また世界で初めて空港の完全民営化に成功したイギリス空港会社（BAA）の事例を参考に、民営化前後の経営状況を比較した。

一般的に民営化の目標は、経営の効率化と財政状況の改善である。我が国の空港では、中核的な国際空港は官民共同出資の会社形態がとられている一方で、その他の国内線中心の空港については、国または地方自治体による公営となっている。しかし、公営であるのは滑走路や誘導路、エプロン等の基本施設であり、ターミナルビルは第3セクターや民間企業が経営している。これは、基本施設とターミナルビルの一体経営を行なっている海外の空港とは対照的である。

上記の問題意識・現状分析から、我々は、長期的なスパンでの空港のエリア民営化に向けた政策を提言する。その手段として、まず「基本施設とターミナルの経営一体化」を述べる。

現在、成田空港、中部国際空港、関西空港以外の全ての国内空港がターミナルと基本施設の分離経営を行っている。しかし、現在多くのターミナルが黒字である一方で、基本施設は大半が赤字であり、ターミナルとの一体経営なしでは民営化は成しえないと考えられる。そこで、民営化後導入した上下一体方式によって、収益をあげることに成功したBAAを参考に、我々も上下一体方式を提言する。しかし、この提言のみでは空港ごとに民営化することになり、経営を維持できない空港が数多く出てくる懸念される。その解決策として、空整特会の財源内訳の変更と、新たな経営手法であるエリア統括制を合わせて提言する。

まず財源内訳の変更であるが、現在の空整特会の約5割を占める利用者負担料は、各空港の主たる財源とし、さらに残りの一般会計と財政投融资からなる空整特会の財源は後述するエリア統括制の財源とし、エリアごとに最適配分する。将来的にはこの振り分け比率を徐々に減少させ、完全民営化へと移行していく。

エリア統括制とは、国内空港をいくつかの空港ごとにエリア分けし、エリア内の空港経営をそのエリアを統括する組織に委ねることで、エリア民営化の基盤づくりを目的とするものである。

将来的に各エリアの民営化を実現させることで、現在の空整特会の解体と、国内空港の入り組みが図れる。さらに、エリア間競争が生まれ、不要な空港は閉鎖され、本当に必要な空

港のみが残ると考えられ、その他にも地方財政の健全化・第2種B・第3種空港の運営に対しての空整特会の配分がなされるようになる。

エリアの分割については、離島振興法の適用される沖縄諸島をはじめとした離島空港と、成田・関西・中部の3空港を除いて考えることとする。その他の北海道・本州・中四国・九州・沖縄の44空港を、それぞれ北海道・東北・関東甲信越・北陸近畿・中国・四国・九州・沖縄の7エリアに分割し、仮説検証を行なった。エリアごとに投入する財源の配分比率については、各エリアの空港利用率の合算数値をエリアの空港利用率とし、その比率を最適配分に反映させた。

最後に我々は「空港の収支分析に関わる情報の公開」を提言する。なぜなら、空港のエリア統括制のグループ分けの方法としては、空港の収支を考慮することが最善の策であるが、すでに述べたように空港の収支状況は公にされていないためである。

情報公開には多くのメリットがあると同時に、我々のみならず研究者や専門家の研究を更に深め、これからの空港経営をより深く考察して行くことが可能となる。

将来的にはエリアの完全民営化により、我が国の空港経営は効率化し、各エリアの経営努力に伴いエリア間競争が生まれ、航空運賃の低下など利用者により良いサービスが提供されるであろう。このように空港経営を抜本的に見直すことが、日本経済の活性化に繋がることを期待してやまない。

目次

はじめに

第 1 章 本稿における問題意識

第 1 節 問題の所在

第 2 章 現状整理

第 1 節 近年の航空市場

第 2 節 国内空港の現状

第 1 項 国内空港の分類

第 2 項 国内の民営化空港

第 3 節 離島振興法

第 3 章 現状分析

第 1 節 国内空港の赤字

第 1 項 赤字空港の実態

第 2 項 赤字が増えた要因

第 3 項 赤字空港の具体例

第 4 項 赤字空港の対策（国・地方自治体）

第 2 節 地方財政の負担

第 4 章 空港整備特別会計

第 1 節 空港整備特別会計の枠組み

第 2 節 空港整備特別会計設立と空港整備の歴史

第 3 節 空港整備特別会計の問題点

第 5 章 民営化について

第 1 節 日本国有鉄道

第 2 節 成田国際空港株式会社

第 3 節 イギリス空港会社

第 1 項 イギリス空港会社とは

第 2 項 イギリス空港会社の経営戦略

第 6 章 政策提言

第 1 節 基本施設とターミナルの経営の一体化

第 1 項 上下一体経営

第 2 項 我が国での上下一体経営の導入

- 第 2 節 財源内訳の変更
- 第 3 節 エリア統括制の導入
 - 第 1 項 エリア統括制の意義
 - 第 2 項 エリア区分
 - 第 3 項 一般財源の配分
 - 第 4 項 情報公開

第 7 章 終章

参考文献・データ出典

はじめに

我が国では、高度経済成長期の急激な経済成長に伴って、都市部を中心に大規模な公共交通機関の整備が行われてきた。その結果、我々の移動手段は多様化・高速化し、移動範囲の拡大、移動時間の短縮化が実現したことにより、経済活動の活性化の大きな要因となった。だがその一方で、地方の交通需要の少ないエリアへ需要予測に見合わない公共事業整備を行ったことにより、財政面で多額の負債を抱えることとなり、国や地方財政を圧迫する原因になった。本稿で我々は、地方財政負担を招く公共事業の一例として、空港問題を挙げることにする。

現在我が国には 99 箇所もの空港があり、一部の拠点空港を除いてその 8 割が赤字を抱えていると言われている。その多くは地方自治体によって運営されている地方空港であり、その負債は地方自治体からの補助金によって賄われているため、地方財政圧迫の要因となっている。また、財政投融资からも空港の建設・整備費が負担されており、国民の支払った税金が、様々な空港に支払われていることになる。つまり我々国民は、自分が利用していない空港にも税金を支払っているということである。

我々は本稿で、上記のような問題点を踏まえて、地方空港へのヒアリング調査を行なった。これにより、国内の空港経営の現状と赤字空港の経営実態を把握し、空港に関わる我が国の会計制度の見直しを試みた。その結果、地方空港は赤字経営であり、地方の財政に負担をかけていることから、空港に対して利用される税金が有効に活用されていないことが分かった。

そこで、空港整備に利用される特別会計である、空港整備特別会計の会計制度に焦点を当て、そこから問題点を導き出した。その上で、国有から民営化経営に踏み切った、JR グループと成田国際空港株式会社、また世界で初めて空港の完全民営化に成功し、各国の空港整備に影響を与えたイギリス航空会社の事例を参考にし、空港の新しい経営形態について考察した。

その結果、我々は、ターミナルと滑走路等の基本施設等の経営を一体化し、さらに、離島を除いて全国を 7 つのエリアに分け、エリアごとに統括会社を株式会社として設立し、エリアごとに経営を行う仕組みを提言した。これにより、国や地方自治体の負担を減らし、より効率的な空港経営が可能になると考える。

第1章 本稿における問題意識

本章では、我が国の空港における問題の所在を明らかにするとともに、本稿の方向性を述べる。

第1節 問題の所在

20 世紀の高度経済成長を経て経済大国へと成長した我が国は、更なる成長とグローバル化に対応していくため、国内外の公共交通機関の充実を図ってきた。その結果、今日の我々の移動範囲は以前に比べて拡大し、公共交通機関の利用は容易になり、手段も充実したものになってきている。しかし、短期間で急成長を遂げた現在の公共交通機関は、成熟と同時に様々な問題が現れてきている。その中でも我々は、毎年多くの赤字を計上し、地方財政を圧迫している地方空港に焦点を当てた。

我が国には現在 97 箇所空港がある。これらの空港は第 1 種、第 2 種 A、第 2 種 B、第 3 種空港と種別されており、多くの地方空港では、毎年赤字を計上している現状がある。既存の地方空港の中には 1 日の運航便数が 1 桁の空港も珍しくない。

空港が新設される際には、需要予測により採算性が見込まれるとされ建設される。しかし、この需要予測は曖昧な数値であり、実際は航空需要がないため、赤字経営を余儀なくされている現状がある。需要の見込めない空港でも建設することができるのは、建設費として空港整備特別会計（以下、空整特会と略称する）が使用されているからである。さらに 2009 年には、新幹線等アクセスの良い静岡県に、富士山静岡空港が開港される予定であり、この年間維持費は 5 億 2000 万円と見込まれている。静岡空港が開港されると既存の空港と合わせ、我が国には 98 箇所もの空港が点在することになる。この数はほぼ全ての都道府県に空港が存在することを指しており、国内の空港インフラは充分であると言える。

我々は、今後の空整特会は空港整備を重点に置く従来の考え方から、空港の管理・運営の補助に力を注いでいくべきではないかと考える。現在の空整特会の歳出は、大都市拠点空港の整備費用と、第 1 種・第 2 種 A の赤字の空港への補助金が主で、その他の地方空港には空港整備費が必要である場合のみ補助金が交付される仕組みとなっている。そのため、その他の地方空港の負債に対しては空整特会からの補助は無く、全て地方自治体からの補助金で賄われており、地方財政の負担となる原因の一つとなっている。

そこで我々は、空整特会をはじめとする、我が国の空港を取り巻く現状を踏まえた上で、今後の空港経営のあり方を考察する。

第2章 現状整理

本章では、近年の航空輸送実績の推移を把握するとともに、国内空港の現状として、我が国の空港の分類方法を示した上で、公営の空港と民営空港とを比較する。

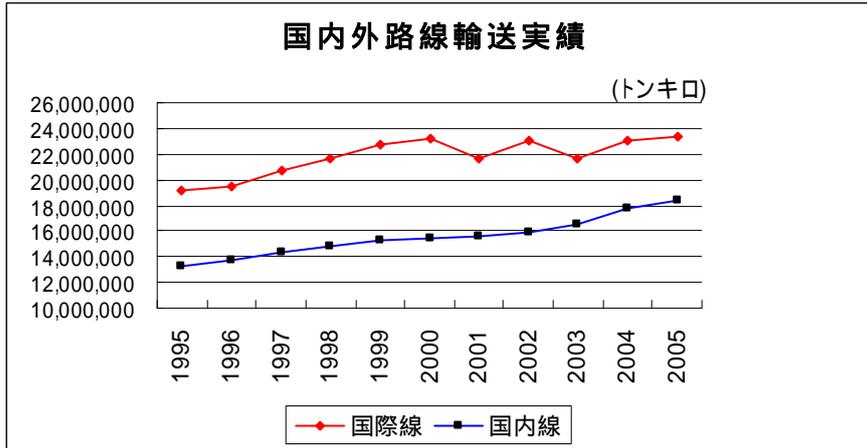
第1節 近年の航空市場

我が国の航空輸送実績は、平成 12 年度まで順調に増加しており、その後若干の増減はありながらも、近年では安定した動きを示している。平成 17 年度の新空港（神戸・新北九州・新種子島）開港による特殊要因を除けば、路線数は減少傾向、1 路線あたりの年間平均運航回数は増加傾向にある。平成 18 年度の我が国の航空輸送は、世界的な原油高騰に起因した航空路線網の縮小などの影響はあるものの、全体的には 16 年、17 年に引き続き増加している。そのため、路線が集中する空港は、今後とも増大が見込まれる航空需要に的確に対応し、利用者の利便性向上のためにはその容量の拡大が緊急の課題となっている。国際旅客の大半が航空輸送によって担われ、国際貨物に占める航空輸送の重要性も増してきていることから、航空ネットワークの効率化は不可欠である。今後の空港整備については乗り継ぎの円滑化や旅客ターミナル施設の充実等、利用者の視点に立った取り組みを推進する必要がある。

そこで空港は、平成 15 年 10 月に閣議決定された「社会資本整備重点計画」に基づき、空港整備事業の概要を打ち出した。具体的には、増加している航空輸送需要に対応するため、航空ネットワーク形成・充実のための空港整備を計画的に推進し、地域間交流・国際交流を拡大し、都市の再生を促進、我が国の経済社会の活性化、国際競争力の向上を図ることを目的としている。都市圏拠点空港については、国際競争力を強化していくためのライフラインとして整備を重点的に実施し、その他の空港については、従来の空港を新設するという量的拡大から、ハード・ソフトの組み合わせや既存空港の十分な活用を中心とする質的充実に重点を移すということである。また、航空会社も路線数の量的な拡大から転換し、市場原理に従って利用者の利便性の向上を目的に、需要の多い路線に集中してきていることになる。

さらに、空港の整備及び管理運営に伴う環境負荷の軽減に努め、空港と周辺地域との調和ある発展を図ることや、航空交通量の増大、ユーザーニーズの多様化に適切に対応するため、次世代航空保安システムの構築等を図っている。

図 1 日本民間航空定期輸送実績



航空統計要覧 2006 年度版より作成

第2節 国内空港の現状

第1項 国内空港の分類

現在我が国には、97 箇所の空港がある。これらの空港は、管理方法やその空港の用途によって、第1種空港、第2種空港、第3種空港、その他の空港の4種類のいずれかに政令で定められている。(分類については、表1を参照)

第1種空港とは、国際路線に必要な飛行場で、国土交通大臣が設置し、管理する空港である。第1種空港は、我が国の航空輸送の根幹を担う、羽田空港、成田空港、伊丹空港、関西国際空港、中部国際空港の5箇所である。

第2種空港とは、主要な国内航空路線に必要な飛行場で、さらに二つの区別がある。国土交通大臣が設置し管理する空港を“ A ”、国土交通大臣が設置し、地方公共団体が管理する空港を“ B ”と区別している。

第3種空港とは、地方的な空港運送を確保するために必要な飛行場で、地方公共団体が設置し、管理する空港である。現在、羽田空港、伊丹空港を除く第1種空港では、民営化の取組みがなされている。

次項からは、民営化に取り組んでいる第1種空港について述べる。

表 1 国内空港の分類

種別	管理者	空港名	数
第 1 種空港	国土交通大臣	東京国際（羽田）、大阪国際（伊丹）	2
	成田国際空港株式会社	成田国際	1
	中部国際空港株式会社	中部国際	1
	関西国際空港株式会社	関西国際	1
第 2 種	(A) 国土交通大臣	新千歳、稚内、釧路、函館、仙台、新潟、八尾、広島、高松、松山、高知、福岡、新北九州、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、那覇	19
	(B) 地方公共団体	旭川、帯広、秋田、山形、山口宇部	5
第 3 種	地方公共団体	利尻、礼文、奥尻、中標津、紋別、女満別、青森、花巻、大館能代、庄内、福島、大島、新島、神津島、三宅島、八丈島、佐渡、富山、能登、福井、信州まつもと、富士山静岡（建設中）、神戸、南紀白浜、鳥取、隠岐、出雲、石見、岡山、佐賀、対馬、小値賀、上五島、福江、吉岐、新種子島、屋久島、奄美大島、喜界、徳之島、沖永良部、与論、粟国、久米島、慶良間、南大東、北大東、伊江島、宮古、下地島、多良間、石垣、派照間、与那覇	54
その他	防衛庁、米軍など	札幌、弟子屈、三沢、調布、百里、小松、名古屋、但馬、岡南、美保、広島西、徳島、天草、枕崎、大分県中	15
計			98

国土交通省航空局ホームページ <http://www.mlit.go.jp/koku/koku.html> より作成

第2項 国内の民営化空港

関西国際空港は、中曽根内閣の行政改革によって、第3セクターの株式会社として、国と地方自治体、民間企業の共同出資という形で1984年10月1日に設立され、運営されている。また、空港の設置管理者としての責務遂行を前提として、それぞれの事業特性に応じ、適切かつ効率的な運営を図ることを目的とした子会社6社を設立している。関西国際空港株式会社をはじめ、関西国際空港熱供給株式会社、関西国際航空情報通信ネットワーク株式会社、関西国際空港給油株式会社、関西国際空港セキュリティ株式会社、株式会社関西エアポートエージェンシー、さらに、2期事業に関わる空港用地造成事業を実施する主体として設立された関連会社である、関西国際空港用地造成株式会社が挙げられる。

成田国際空港は、成田国際空港株式会社(以下、NAAと略称する)及び、その関連会社が運営を行っており、民営化を機に、グループ会社一丸となった空港経営に取り組んでいる。特に民営化の柱である新規事業においては、直営の免税売店を運営する子会社を設立する等、積極的な推進を図っている。さらに、グループ会社全体のモチベーションアップを狙った業績評価制度の試行的導入や、財務戦略の一環としてキャッシュマネジメントシステム¹の運行を開始するなど、まさに民営化ならではの経営を展開している。民営化前の公団時代には、外部や関連会社に委託していた事業をグループ会社に役割分担させることで、グループ内利益の確保が実現した。

中部国際空港は、中部国際空港株式会社が施設運営を行なっている。中部国際空港株式会社は、商法上の民間会社として設立された法人で、国からの指定を受けて空港の整備を行なっている「指定法人」である。指定法人は、公団や特殊会社に比べて自由な経営方針が確保されるため民営化に適しており、今後、完全民営化も検討中である。中部国際空港は、建設時のコスト削減、着陸料の低減や総合保税地域制度の導入、非空港部門での高い集客率など、従来の空港経営にはない画期的な動きを見せている。これは、中部国際空港の推進を唱える人々の中に、トヨタを始めとする純民間企業の経営者が多く存在することや、社長である元トヨタ自動車の平野幸久氏の、民間企業家としての経営判断によるところが大きいと考えられる。

このように、空港は民営化によって様々な経営戦略を用いることができる。一方、国や地方自治体が管理する地方空港は、すでに述べたように、多くの空港が毎年赤字を計上している現状である。

¹ 企業のキャッシュフローを一括して効率化するシステム

第3節 離島振興法

我が国は、6852 島の島嶼により構成されており、このうち本州、北海道、四国、九州及び沖縄本島を除く 6847 島が離島である。このうち 260 島の有人離島が離島振興法による振興対策実施地域に含まれており、これらの中には 34 ヶ所の空港が存在する。

離島振興法とは、離島の人々の生活の安全・向上を図ることを目的として昭和 28 年に制定された法律である。10 年間の時限法であったがその後 5 回にわたり改正・延長が行われた。また、現行法の期限は平成 25 年 3 月 31 日となっている。

その目的は第 1 条に「この法律は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全等に、重要な役割を担っている離島について、産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある条件を改善するとともに、離島の地理的及び自然的特性を生かした振興を図るため、地域における創意工夫を活かしつつ、その基礎条件の改善及び産業振興等に関する対策を樹立し、これに基づく事業を迅速かつ強力に実施する等離島の振興のための特別の措置を講ずることによって、離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与することを目的とする。」¹とされている。

この法律に基づき、離島振興対策実施地域において、都道府県が定める離島振興計画に基づいて実施する事業に対して、公共事業の補助率の引き上げを行っている。また、離島体験滞在交流促進事業による補助や、税制上の優遇措置を実施する等の離島地域の創意工夫を活かした自立的発展を支援するための、各種施策を実施している現状がある。

離島航空は、本土と離島、離島と離島ならびに、離島内の交通通信を確保するための航路・空港等の交通施設や、通信施設の整備を必要な際に措置することが、離島振興法第 4 条 2 項に定められている。これを受け、代替交通手段が少ない離島空港は、他の地域より高い補助率が設定された補助金や、離島振興法等により、国や地方公共団体から補助を受けている。

上記で述べてきたように、離島航空は国や地方自治体から守られてはいるものの、需給調整規制の廃止に伴い、幹線等の需要の高い路線に比べ競争力が弱く、コスト面から見て割高な離島路線の維持は容易ではない。しかし、離島住民の日常生活や、経済活動に重要な役割を果たしている離島航空路線について、ネットワークの維持・活性化を図る観点から総合的な支援施策があり、具体的には、運行補助金・航空燃料税の軽減・着陸料軽減・機体購入費補助金の施策が講じられている。

運行補助金の平成 17 年度予算額は、約 4 億円となっていた。この補助を受けられる要件は 経常損失を計上していること、 1 離島につき 1 路線であり、2 社以上による競合がないこと、 船舶などの主なる代替交通機関による所要時間が約 2 時間以上であること、である。航空機燃料税の軽減は離島路線のうち、 各離島と都道府県庁所在地等地域拠点都市との間を結ぶ路線、 各離島と東京または大阪のいずれか一方との間を結ぶ路線についてのみ、税率を通常の 3/4 に軽減される。また、着陸料の軽減に関しては、ターボジェット機が一般路線の 1/6、その他の航空機が一般路線の 1/8、(うち 6t 以下が一般路線の 1/16)と決められている。そして、機体購入費補助金は平成 17 年度の予算は約 11 億円となった。補助の対象となる航空機は、空港整備特別会計法(昭和 45 年法律第 25 号)附則第 12 項に規定する航空機(9 人以上の旅客を乗せることができる飛行機で、一定の条件において、1500メートル以下の滑走路で離着陸できる性能を有するもの²)である。

このように、離島は本州、北海道、四国、九州及び沖縄本島と比較し、産業基盤や、生活環境の整備が低位にあり、移動手段の制約があることから、他の地域とは異なる措置が講じられている。

¹国土交通省都市・地方整備局 離島振興課 <http://www.mlit.go.jp/crd/chirit/index2.htm>より引用

²国土交通省航空局(2007年)『数字で見る航空 2007 航空振興』財団 P295 L13 - 15 より引用

第3章 現状分析

本章では、地方空港の赤字を算定することで赤字経営の実態を明らかにし、それをもとに地方空港が赤字経営に至った原因を分析・考察する。

第1節 国内空港の赤字

第1項 赤字空港の実態

現在、我が国の空港経営の状況は、一部の拠点空港とわずかな地方空港が収益を上げているだけで、多くの空港が赤字経営を余儀なくされている。(なお、ここで述べる空港とは、滑走路・誘導路¹・エプロン²等の基本施設のことであり、第3セクターや株式会社化されているターミナルは含まない。)この現状は、航空会社が航空規制緩和による航空自由化³や燃料価格の高騰、建設前の需要予測の誤差などの影響を受け、不採算路線からの撤退・減便・運休などを行っているためである。国が管理する第1種・第2種A空港の赤字は空整特会によって補填され、それ以外の地方空港は地方自治体からの補助金で経営を維持している。この赤字の空港の経営補助が、地方財政の圧迫の原因ともなっている。

しかし、航空会社から路線撤廃を余儀なくされ、経営が困難である地方空港は多く、さらに空港の収支状況は公にはされていないのが現状である。

そこで我々は、空港の収支を独自のヒアリング調査、『日経グローバル』の関連記事を読み、空港経営の実態を把握することにした。

まず、このため、国土交通省に問い合わせた。その結果、国が管理・運営する第1種・第2種A空港の収支は、空整特会で一括になっているため、個別の空港収支は不明であり、各地方自治体が管理・運営する第2種B・第3種空港の収支は、各空港の空港管理事務所などに直接問い合わせるようにとの回答を得た。

これを踏まえ、我々は第2種B・第3種空港の空港管理事務所に電話によるヒアリング調査を行なった。その結果、第2種B・第3種空港の大半から収支に関する情報を得られた。しかし、収支の内訳などは各空港により異なり、空港収支の公表方法が統一されていない実態が明らかとなった。詳しくは3章2節で述べることとする。

次に、『日経グローバル』の関連記事では、2007年5月7日No.75で「逆風強まる地方空港 - 忍び寄る「廃港」の2文字」という特集が組まれており、以下のデータが記載されている。

¹ 航空機の駐機場

² 航空機がエプロンと滑走路との間を移動するために設けられた通路

³ 世界各国の航空会社や空港が、政府間交渉に頼らずに、需給に応じて自由に国際線などの路線を増減できるようにする規制緩和策によって、航空運送産業の自由化が実現したこと。

表 2 地方空港の収支

種	b	空港名	管理	年度	支出			計	歳入			計	収支	
					(百万円)									
二	種	旭川空港	旭川市	H16	528	83	37	648	446	10	110	566	82	
				H17	549	83	54	686	430	10	106	546	140	
		帯広空港	帯広市	H16	566	111	24	701	306	4	132	442	259	
				H17	354	100	25	479	292	4	127	423	56	
		秋田空港	秋田県	H16	514	201	50	765	646	8	41	695	70	
				H17	540	228	58	826	630	8	38	676	150	
	山形空港	山形県	H16	238	-	25	263	44	5	17	66	197		
			H17	250	-	26	276	44	4	18	66	210		
	山口宇部空港	山口県	H16	201	84	41	326	335	12	17	364	38		
			H17	192	96	51	339	356	12	15	383	44		
	三	種	中標津空港	北海道	H16	242	-	-	242	65	1	-	66	176
					H17	248	-	-	248	71	1	-	72	176
紋別空港			北海道	H16	259	-	-	259	24	1	-	25	234	
				H17	249	-	-	249	24	1	-	25	224	
女満別空港			北海道	H16	455	-	-	455	425	4	-	429	26	
				H17	423	-	-	423	421	5	-	426	3	
青森空港			青森県	H16	1,078	-	51	1,129	498	127	43	668	461	
				H17	1,233	-	58	1,291	530	112	35	677	614	
花巻空港			岩手県	H16	420	74	29	523	166	9	16	191	332	
				H17	323	118	32	473	167	9	16	192	281	
大館能代空港			秋田県	H16	289	105	16	410	68	5	5	78	332	
				H17	312	104	21	437	69	5	5	79	358	
庄内空港			山形県	H16	310	-	25	335	104	3	17	124	211	
				H17	308	-	31	339	109	3	18	130	209	
福島空港		福島県	H16	508	-	33	541	133	14	19	166	375		
			H17	499	-	41	540	163	14	22	199	341		
富山空港		富山県	H16	1,026	64	61	1,151	604	62	39	705	446		
			H17	687	64	64	815	625	52	38	715	100		
能登空港		石川県	H16	235	65	18	318	29	1	2	32	286		
			H17	268	61	19	348	34	1	5	40	308		
松本空港		長野県	H16	169	56	21	246	38	10	4	52	194		
			H17	368	49	20	437	33	10	3	46	391		
南紀白浜空港		和歌山県	H16	134	-	19	153	52	10	-	62	91		
			H17	116	-	19	135	52	10	-	62	73		
鳥取空港		鳥取県	H16	622	82	28	732	129	16	8	153	579		
			H17	388	82	25	495	130	18	8	156	339		
出雲空港		島根県	H16	413	110	40	563	273	8	85	366	197		
			H17	203	100	45	348	243	7	82	332	16		
石見空港	島根県	H16	181	49	18	248	29	5	1	35	213			
		H17	150	44	17	211	27	5	1	33	178			
岡山空港	岡山県	H16	503	102	57	662	492	19	40	551	111			
		H17	524	105	59	688	563	20	36	619	69			
佐賀空港	佐賀県	H16	267	129	21	417	95	10	6	111	306			
		H17	283	138	20	441	106	11	8	125	316			
宮古空港	沖縄県	H16	76	95	26	197	118	0	85	203	6			
		H17	75	84	34	193	118	0	95	213	20			
石垣空港	沖縄県	H16	43	88	50	181	179	1	39	219	38			
		H17	44	88	60	192	177	1	38	216	24			

- (1) 表の支出項目は 空港維持管理費（土木施設・電気施設などの維持管理、空港警備及び消防業務などの委託費または請負費、消防車両・機器類などの備品購入費、併用開始後の追加環境対策などの物件費） 空港管理業務に直接当たる職員の人件費（間接人件費を除く） 保安検査（ハイジャック防止対策）への自治体補助金
- (2) 表の収支項目は 空港使用料（着陸料、停留料） 空港施設・敷地使用料（空港ターミナルビルなどの敷地等として民間業者に貸し付ける空港敷地等行政財産の使用料） 国から譲与を受ける航空燃料譲与税
- (3) 山形、庄内は支出（人件費）を除く収支。収支の（燃料譲与税）は両空港の合計
- (4) 中標津、紋別、女満別は支出の に を含み、支出の と収入の を除いた収支
- (5) 青森、福島は支出の を除く
- (6) 南紀白浜は支出、収入が無回答で収支を集計できない
- (7) 鳥取の収入には米子空港分を含む

日本経済新聞社産業地域研究所『日経グローバル No.75 2007.5.7』P7引用資料

表 2 から読み取れるように、第 2 種 A・第 3 種空港と地方自治体の管理する空港の収支状況は、24 空港中 21 空港が赤字を計上している。また黒字の 3 空港に関しても、極わずかな黒字を計上しているのみであり、空港は困難な経営を余儀なくされている。今回の調査結果から、我が国の地方空港の多くは赤字であり、地方財政を圧迫していると考えられる。

第2項 赤字が増えた要因

現在、日本国内には 97 箇所もの空港があるが、その大半の地方空港の経営が赤字であることは事実である。何故これほど赤字空港が増えてしまったのであろうか。

まず、公共事業としての空港建設には莫大な費用がかかっていることが挙げられる。第 2 種 B・第 3 種のような地方空港は、新設・整備の際にのみ空整特会から補助金が交付される。その際、空整特会の補助の対象となるのは滑走路やエプロン、ターミナルビルなどの空港施設のみであり、空港周辺の道路や河川改修などのインフラ整備や、周辺地域の各種面的整備は対象外であるため、地方自治体の財政を圧迫している。

次に、不採算路線が増えている一方で、その路線を維持するために着陸料などの空港使用料を減免していることや、路線の撤退による着陸料などの収入減が挙げられる。これらが開港後の財政負担を後押ししている。このような問題を引き起こしているのは、建設段階で行われる空港の需要予測である。需要予測は不透明であり、開港後の実績よりも大幅に多く見積もられている場合が多い。

空港収支の大幅な赤字は毎年税金で補填することとなり、地方財政の悪化を加速させる要因となっている。また、利用者数やジェット機の離発着数が少ない場合、建設投資への一般会計からの返済、第 3 セクターから建設投資の政策投資銀行などへの融資金の返済を行う。さらに、滑走路等のメンテナンス、環境保全対策費、人件費などの支払い状況が悪化するため、一般会計からの財政支出が増え、県財政の悪化に繋がる。

また、航空会社が一定の範囲内で自由に価格を設定できる、幅運賃制度¹も赤字要因の一つであったと考えられる。この制度は、2000 年 2 月の『航空法』の改正によって国内航空運賃が認可制から届出制に移行されたことで廃止されたが、価格競争を通じた消費者利益の向上という目的と、航空会社に効率的な経営に取り組むことを促す効果があった。その反面、路線維持のために、運賃や空港使用料等を補助する地方自治体もあり、結果的には住民の負担に繋がっているのである。

次項では、財政負担の問題も絡めて、いくつかの地方空港を例に挙げる。

第3項 赤字空港の具体例

島根県益田市にある石見空港は、同空港利用拡大促進協議会の調べによると、2006 年度の乗客数が 1993 年の開港以来最低を記録した。2006 年度の乗客数は 6 万 9859 人(利用率 47.7%)であり、前年から 1 万 71 人減少した。利用率低迷の要因は、東京便が前年度比で 23.3%減少したことが挙げられる。石見空港の利用者数の過去最高は 1998 年度の 16 万 9801 人であるが、この年をピークに利用客数は伸び悩んでいる。

・¹航空会社が自由に運賃を設定できる制度である。具体的に言うと、複数の航空会社が運航している路線の平均輸送コストに、適正利潤を加えた標準原価を最高額として下方に 25%の「幅」の中で、航空会社の運賃申請を包括的に認可する制度である。平成 8 年(1996 年)6 月 1 日以降の搭乗分から導入された。

石見空港のある益田市は島根県の最西端に位置しており、島根県西部と山口県東部を利用圏域としている。圏域人口は約 20 万人しかおらず、人口の減少や高齢化問題を抱え、経済状況も厳しい地域である。石見空港開港前は「陸の孤島」と称されており、現在でも東京まで 7 時間以上、大阪にも 4 時間以上かかる地域である。そのため経営困難といえども、圏域住民にとって、石見空港は重要なものなのである。

1998 年に開港した佐賀空港は、開拓地を利用した空港として大きな話題を呼んだ。開港以来赤字であったが、2006 年に初めて黒字を計上した。しかし、佐賀空港からの東京便は航空会社間の競争、大阪便は山陽新幹線との競争が繰り広げられている。近隣の福岡空港を利用するほうが便数もはるかに多く運賃も安いいため、佐賀空港利用者は、駐車場が無料というメリットを使える空港近隣の住民や、長期の出張になる人などが主である。

佐賀空港は、地方空港では珍しい航空機のナイトステイが東京便において行なわれ、東京発最終便が乗客を下ろした後、当日戻らずに、翌朝東京に出発する。これによって東京日帰り出張が可能となり、結果として東京便は開港当初の 1 日 2 往復から 3 往復となったが、この費用は全額佐賀県負担となっており、年間 1 億円以上の支出となっている。

2009 年に開港予定である静岡空港は、現在、開港時に国内 4 路線(札幌、福岡、鹿児島、那覇)で 106 万人、海外 9 路線(韓国、仁川、上海、台湾、台北など)で 32 万人の旅客数を予測し、年間収入 6 億 7000 万円を見込んでいる。一方、静岡県が試算した年間の維持管理費は 5 億 2000 万円であるが、維持管理費の他に、空港利用の促進名目の公費支出は、広報宣伝を始め多岐・多額になると思われ、現実には年間 3 億円以上の赤字は必至であるといわれている。

静岡空港の需要予測は、過大に予測されているのではないかとの声も多い。実際、2000 年度になされた需要予測での空港利用者数は 165.1 万人であったが、2002 年の予測では 27 万人減少の 138 万人となった。また、静岡県は、新幹線の停車駅が 6 駅と既存の交通手段が充実している。さらに、中部国際空港と、24 時間化・国際化が進む羽田空港と成田空港の間に位置しており、建設後の需要の伸びは危がまれるだろう。

第4項 赤字空港の対策(国・地方自治体)

国土交通省は、国が管理する第 2 種空港等において、空港関係者からなる協議会を設置し、空港事務所・自治体・航空会社・空港ビル等空港関係者が相互の連携を強化し、一丸となって航空・空港の利用を促進する施策を実施している。これは空港の立地や集客数、環境などによって異なるが、いくつかの空港で行われていた平成 17 年度の取り組みを紹介する。

第 2 種 A 空港である仙台空港では、仙台空港アクセス鉄道開業に伴う広域交流促進プロジェクト調査・検討委員会の開催、宮城県の利用促進活動、仙台空港ターミナル地区整備、が行われていた。では、機内アンケートやインターネットアンケートを通じて航空機利用者の動向を把握し、仙台都市圏及び仙台・山形圏の広域交流を促進しようとしている。

では、国際旅客需要拡大のために不特定多数へのダイレクトメールの送付や、外国航空会社への PR を随時行っている。空港周辺整備の推進やポータルサイト運営、仙台空港祭という航空に対する広い理解と関心を高めてもらえるようなイベントなども行っていた。

同じく第 2 種 A 空港の鹿児島空港では、鹿児島県による各種の国際線利用促進事業、グリーンエアポートフェスタ、フォトコンテストで空港を題材に写真展等のイベント、夏休みバスツアーの空港見学、鹿児島空港近隣に「空港公園」の整備、が行われた。には、鹿児島空港発着のソウル線・上海線を利用して海外渡航し、国際交流を行う 10 人以上の団体に対して交流経費の一部を助成する国際交流助成ツアーや、海外旅行パンフレット作成助成などがある。のイベントは平成 17 年で 4 回目となっているが近年は地元だけでなく県

外からも人が集まり、会場に入りきらないといった賑わいも見せている。さらに、航空会社などによる取り組みとして空港夏祭りも行われているが、こちらも盛況となっている。

上記のように、地方空港の多くは利用者サービスの改善を目指すだけでなく、地域活性化の核としての空港の活用も目指し、航空需要開拓のためのプロモーション活動をしている。

地方自治体の取り組みとしては、平成 15 年に開港した第 3 種空港の能登空港では、能登羽田線において、便数選定に慎重な航空会社に対して、一日 2 便運航を維持するために「搭乗保証制度」という制度を設けた。これは、2 便目の年間搭乗率が 70% を割った場合（2 年目なら 63%）、差額を県と 19 の市町村で最大 2 億円まで負担する、という制度である。この結果、一年目の搭乗率は目標 70% に対し 79.5%、二年目は同 63% に対し 64.6% となり、地元が全日空から計約 1 億 1300 万円を受け取った。

また青森県は、2007 年 6 月に青森空港と三沢空港の利用客の掘り起こしを狙った戦略会議を結成し、空港からの二次交通のあり方や観光ルート作りなどを検討し、秋にも基本的な方針をまとめ、順次実行に移す予定である。

空港の主な収入源は、着陸料などの空港使用料であるため、特に需要の高い羽田空港への路線の増便を望む地方空港が多いが、現状では羽田空港の容量の面からも羽田線の増便は極めて難しい。その上、需要の低さから、羽田線であっても減便を余儀なくされている地方空港もあることから、増便による収益の増加は難しいと考えられる。そのため、国や地方自治体は、インフラ・施設整備や、イベントの実施などで利用者数増加を図っている。

第2節 地方財政の負担

3 章 1 節 1 項で述べたように、我々は地方空港の赤字状況を調査するため、ヒアリング調査を行なった。具体的な調査内容は、国土交通省・全国の空港管理事務所・ターミナルビル会社に電話や電子メールで収支状況等を訊ねた。その結果、収支状況について回答があった空港は離島・その他を除く、44 空港中 23 空港であった。その中でも、岩手県の花巻空港から得られた詳しい回答を、項目別に以下で述べることとする。

表 3 岩手県 花巻空港 収支詳細

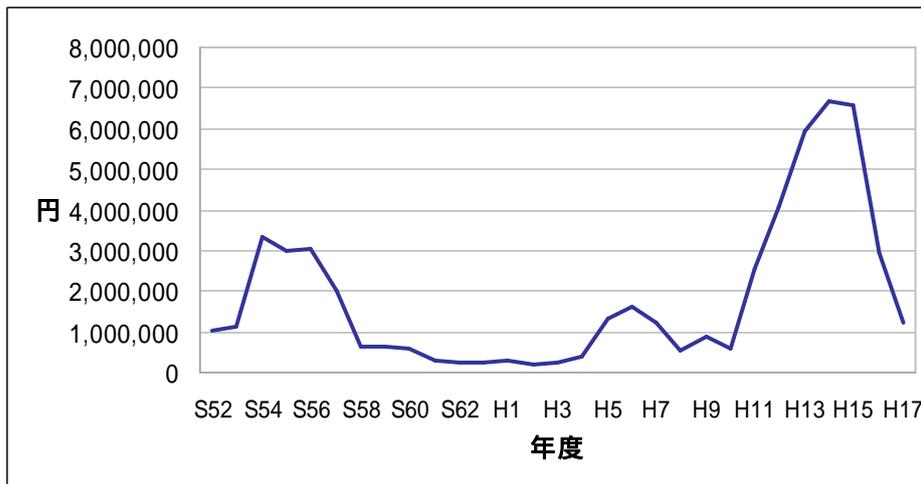
歳 入		歳 出	
着陸料	¥165,978,855	空港用備品購入	¥54,937,322
停留量	¥351,278	維持管理工事	¥30,922,804
土地等占領用量	¥9,308,867	業務委託	¥90,465,650
		使用料	¥26,975,212
		補償費	¥47,700,070
		保安関係費補助	¥28,620,042
		管理費	¥49,344,900
合計	¥175,639,000		¥328,966,000

平成 16 年度 花巻空港管理運営経費 収支決算より作成

表3を見てみると、花巻空港の歳入と歳出の差額は1億5332万7000円となっている。この詳細を見ても分かるように、現在地方空港が赤字経営を余儀なくされているのは明らかである。また、今年10月に週3便運航していた日本航空の福岡路線が運休したことで、着陸料などの収入減により、更なる赤字が計上されることが懸念される。

そして、この赤字空港の負債は、各都道府県の地方自治体が負担している状況である。そこで我々は、実際に地方自治体からどの程度の補助がおりているのか、また空港にお金が行くことで、地方自治体にとってどれほどの負担になっているかを調査した。以下に岩手県が空港に歳出した昭和52年から平成17年の金額を、グラフ化して検証する。

図2 岩手県の空港費推移



地方財政統計年報 昭和52年～平成17年度版より作成

図2のように金額の変動はあるものの、毎年岩手県から空港費として空港に補助金が出ている。平成10年度から平成15年度の大きな変動は、滑走路の延長・ターミナル施設の移転や新設・平行誘導路の新設が行われるために金額が増加したものである。これらの整備は平成15年度に完成予定だった。しかし、岩手県は以前のような財政運営を維持することが困難になるほど財政状況が悪化したため、平成15年10月に岩手県行財政構造改革プログラムが策定された。この内容は滑走路は当初の予定通り平成17年3月に併用開始、新ターミナルの併用は平成19年度とする、平行誘導路は舗装工事を当面5年間休止、となっており、公共事業費を段階的に削減した。このような理由により、平成15年度から補助金が減っている。

第1種・第2種A空港は、維持・運営に空整特会から補助があるが、第2種B・第3種空港は維持・運営に空整特会からの補助がないため、県は補助金を慢性的に負担しなければならない状況にある。

第4章 空港整備特別会計

本章では、冒頭の問題意識で取り上げた空港整備特別会計を取り上げる。空港整備特別会計は、需要の見込めない地方空港の建設を大きく後押している。次節以降は、空港整備特別の概要を述べた上で、その問題点を指摘する。

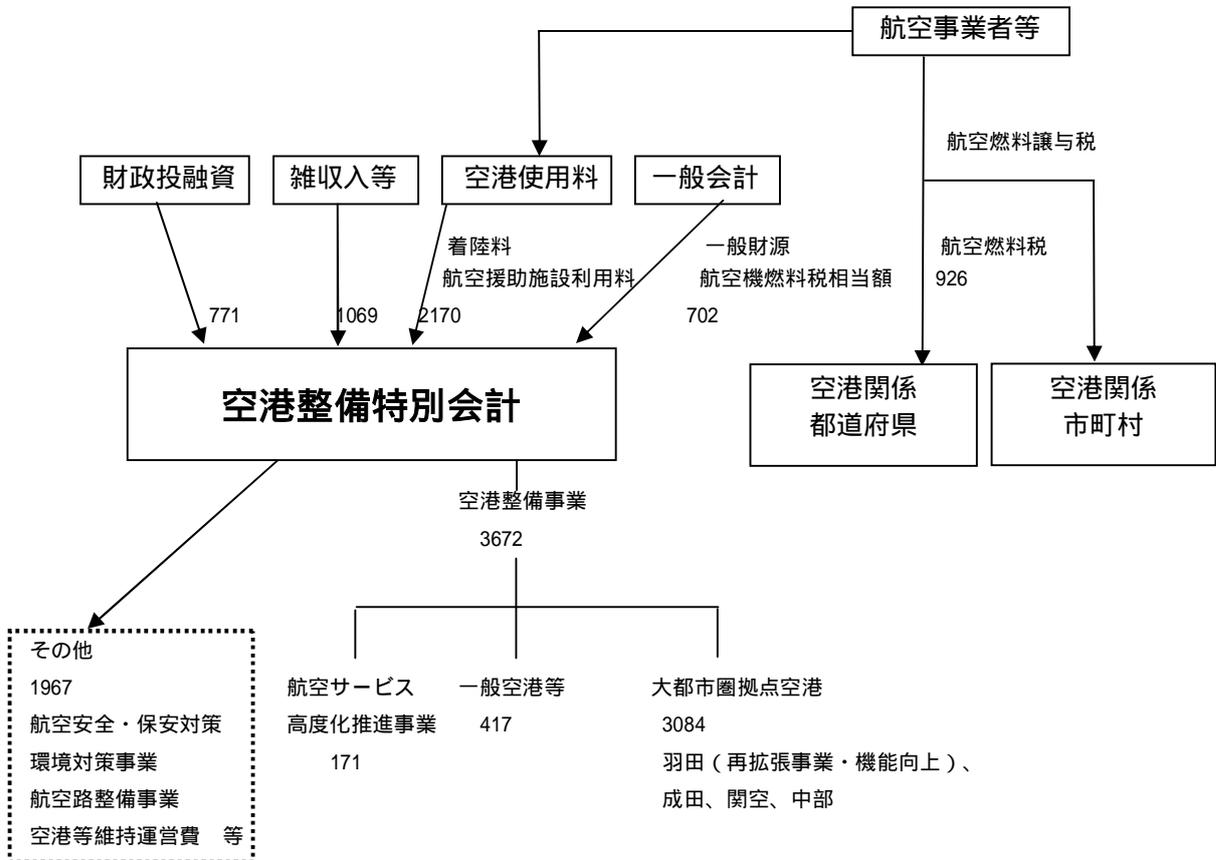
第1節 空港整備特別会計の枠組み

まず始めに空整特会について述べる。我が国には、航空需要の増大に対応して空港の整備の促進と維持運営の円滑化を図るため、その経理を明確にすることを目的とした「空港整備特別会計」が昭和45年に設置された。空整特会は、空港の設置・管理と、航空保安業務を行う特別会計で、一般に収入プール制と呼ばれる枠組みの下で運営されている。収入プール制とは、すべての収入を特別会計に集め、改めて各空港等に配分する内部補助の仕組みである。これにより、羽田空港や伊丹空港など、利用者の多い空港で得られた収入を重要な財源として、国内の空港整備が進められてきた。

次に、空整特会の歳入・歳出について見てみる。歳入の重要な部分を占めるのが、空港使用料収入や、一般会計から繰り入れられる航空機燃料税といった、利用者負担の原則に基づく財源である。これらの費用を直接支払うのは航空事業者であるが、その一部は運賃に転嫁されており、航空機の乗客や、航空貨物の荷主も、利用者として費用負担の一翼を担っている。歳出は空港施設の新設・改良を行う、空港整備事業費が最大の用途である。近年は、第2種Bと第3種空港に対する配分を抑制し、大都市圏拠点空港への重点配分を進めていること、借入金の償還費が大きくなっていることが特徴である。

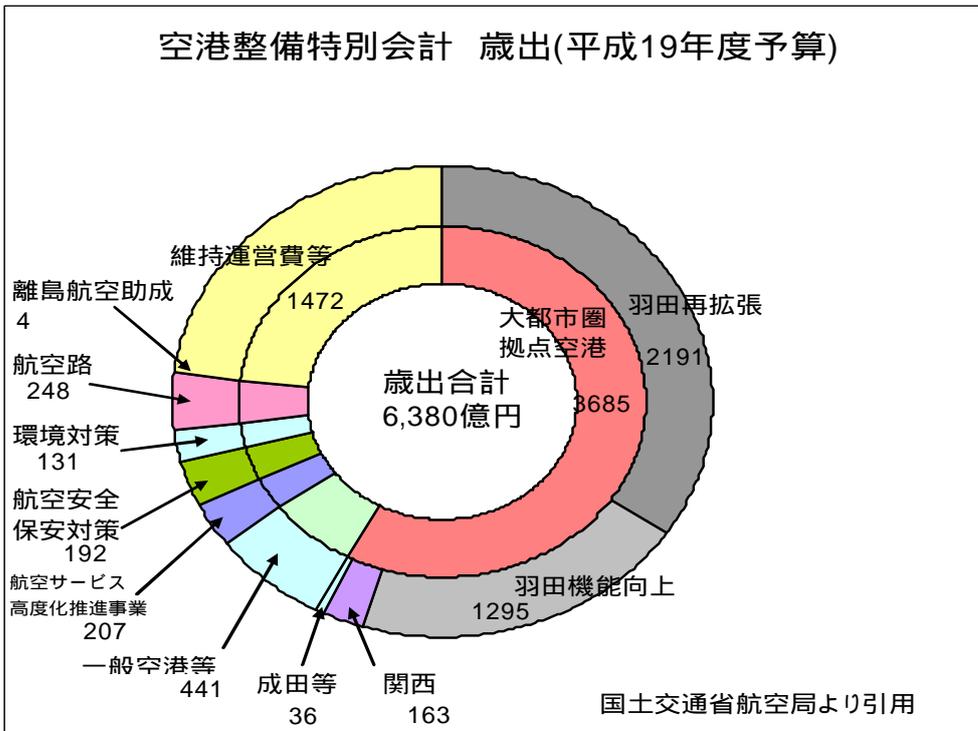
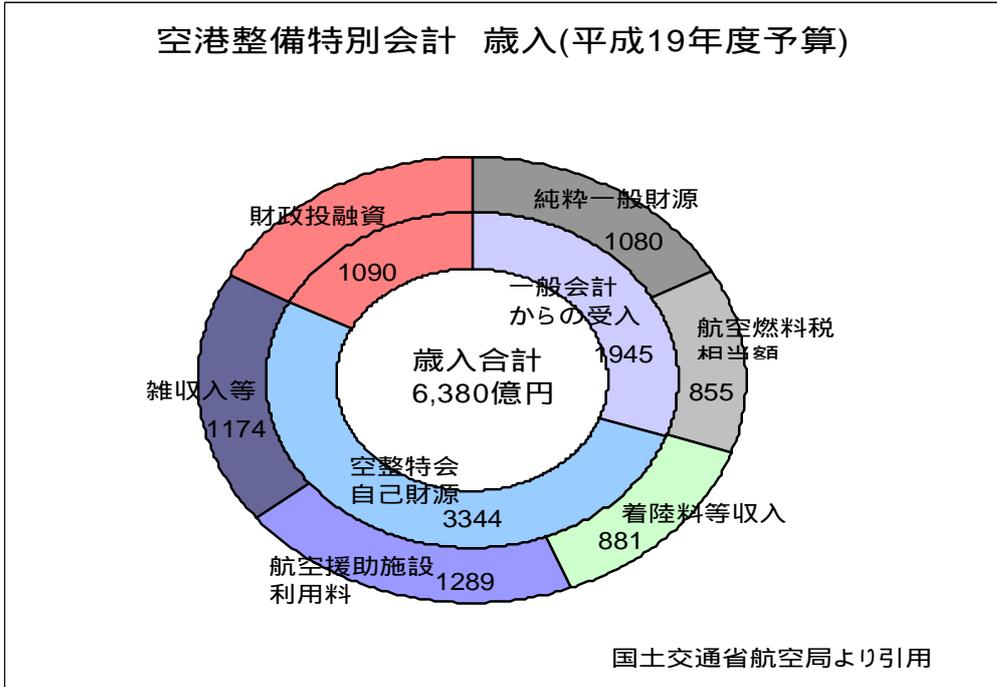
空整特会は、国の管理する空港や、航空管制施設の維持・運営も行っている。ただし、空整特会が管理するのは、滑走路や誘導路等の基本施設に限定されており、商業活動を行うターミナルビルや駐車場は、民間会社や第3セクター等が運営にあたっている。これは、国内航空が再開した際、ターミナルビル建設の予算が国に認められなかったこと、公的部門が収益事業を行うのは難しいという、財政法上の制約があったことが理由であるが、空港経営の実状を一体的にとらえることを困難にしている。基本施設とターミナルの経営の一体化については、6章1項で政策提言として後述する。

図 3 空港整備特別会計のしくみ



平成 19 年度予算額 5638 億円

図 4 空港整備特別会計平成 19 年度 歳入と歳出



国土交通省航空局ホームページ <http://www.mlit.go.jp/koku/koku.html> より作成

第2節 空港整備特別会計設立と空港整備の歴史

我が国の民間航空輸送は、昭和 26 年に再開されたが、当時は占領軍が接收し、農地に転用され、民間航空用の飛行場は数少ない状態であった。昭和 31 年の空港整備法の制定以降、空港整備は本格的に行われた。

その後の航空需要の伸びは著しく、昭和 30 年度と 40 年度を比較すると、国際線乗降客数が約 7.1 倍、国内線乗降客数が約 15.3 倍に飛躍した。昭和 31 年では約 1 億円だった空港整備事業費も年々増加し、昭和 42 年度には前年比 133.2% の 97 億 3000 万円の予算が成立した。しかし、運輸省は更なる航空輸送需要の増大、航空機の大型化、高速化に対応していくためには長期的な計画が必要だと考え、昭和 42 年度から 46 年度を計画期間とする空港整備五箇年計画を策定した。

昭和 45 年には空港整備特別会計法が制定され、空港整備特別会計が創立された。46 年度を初年度とする第二次空港整備五カ年計画から空港整備事業には空整特会が資金供給の中核となった。第二次空港整備五カ年計画は航空輸送需要の急増、大量高速輸送の進展、新経済社会発展計画の策定等の情勢変化及び、騒音対策の推進、航空輸送の安全確保等の要請に応えるため策定され、総事業費は 5600 億円であった。この計画の財源は、一般財源だけではなく、利用者負担制度を大幅に導入し、着陸料、航行援助施設利用料、航空機燃料税の収入もあてられた。

昭和 51 年には、我が国の航空輸送は一層の需要の増大が見込まれていた。交通体系における航空輸送の役割も高まることが予想され、基盤施設として空港などの整備を推進する必要性から、第三次空港整備五カ年計画が策定された。予算は予備費 500 億円を含む、総額 9200 億円とされた。その後、55 年度をもってこの計画は終了し、予算のうち約 3 分の 1 を環境対策事業にあて、達成率は 90.6% となった。

さらに、56 年度から 60 年度にわたり第四次空港整備五箇年計画が策定された。この総投資額は、調整費 900 億円を含む 1 兆 7100 億円であり、空港周辺における環境の保全及び航空交通の安全確保を図りつつ、需要構造の特徴に対応したいわゆる「三大プロジェクト」を中心とした整備を推進した。

第五次空港整備五カ年計画では、主に三大プロジェクトの推進が行われた。三大プロジェクトとは関西国際空港の整備、成田空港の整備及び羽田空港の沖合展開の 3 点である。平成 2 年度にこの計画は終了し、実績額は 2 兆 972 億円、達成率は 109.2% となった。

その後、我が国の航空輸送は時間価値の上昇に伴う高速交通ニーズの高まりなどを背景とし、空港の整備と航空サービスの充実を図り、国内・国際航空ネットワークを充実させる必要があるとし、平成 3 年度を初年度とする第六次空港整備五カ年計画が策定された。この計画の総額は 3 兆 1900 億円、前計画比 66% の大幅増となった。そこで、一般空港のジェット化、大型化等を推進するとともに、地方拠点空港のターミナル地域の整備を推進し、地方空港の国際化についても必要に応じて推進を図ることとした。一方、航空サービスを受容し得ない地域や離島における空港の新設等の整備については、需要動向、路線運営の見通し、投資効果等を考えつつ、計画的に進めていくこととされた。

8 年度を初年度とする第七次空港整備五カ年計画では、大都市圏における拠点空港の整備を最優先課題として推進した。地域拠点空港については、近中距離の国際路線を中心とした国際ネットワーク及び国内ネットワークの形成及び強化を図るために整備を進め、地方空港の新設及び、滑走路の延長については継続事業を中心として整備を進めることとした。これ

に加えて既存空港の高質化等を進め、この計画は対前計画比 13%の総額 3 兆 6000 億円となった。

それ以降も、空港整備においては一層効率的・効果的な整備を推進していく必要があり、航空ネットワークの拠点となる大都市拠点空港整備を最重要課題として推進していった。一般空港については、平成 15 年には、離島を除いて新設を抑制するとともに、従来の量的拡大から、ハード・ソフトの組み合わせや、既存空港の十分な活用を中心とする、質的充実に重点を移していくこととした。具体的には、連絡鉄道の整備、バリアフリー化等を行った。さらに、この年から、滑走路新設・延長に関わる新規事業については、透明性向上のため、国が空港整備の指針を明示し、整備主体において需要・必要性の十分な検証、空港計画の吟味、費用対効果分析の徹底を行うことで必要なものを事業化することとし、構想・計画段階における PI (パブリック・インボルブメント)¹ 手続きを試行した。

第3節 空港整備特別会計の問題点

これまで空整特会の特徴について述べてきたが、この空整特会は様々な問題を抱えている。

1 つ目は収入プール制の存在である。我が国では、国の管理する空港 (第 1 種、第 2 種 A) で生じた収入は、空整特会に集められている。さらに、利用者負担による収入は、空整特会歳入の約 6 割にも達し、事実上、利用の多い空港が得た収入をプールすることで、我が国の空港は整備されてきた。そのため、羽田や伊丹などの空港利用者には、自分の支払った料金が、自分の利用していない空港の投資に回されている、との印象を与えている。また、整備された空港の中には、需給バランスがとれていないものも少なくない。平成 13 年に総務省行政評価局が行った調査によると、対象となった 15 空港 (大臣管理空港 5 空港、地方公共団体管理空港 10 空港) のうち、9 空港 (大臣管理空港 3 空港、地方公共団体管理空港 6 空港) で、航空旅客数の実績値が予測した数値を下回っていた。空港の新設・改良にあたっては、空港整備法に定められた空港の種類に応じて、空整特会から、負担・補助が行われるため、投資採算性の確保や、経営の自己規律維持といった努力が行われないのである。

2 つ目は空整特会の配分構造である。現在は空整特会にプールされたものは第 1 種、第 2 種 A 空港にのみ配分されており、これは赤字補填の機能を持ち合わせている。第 2 種 B、第 3 種空港には滑走路の延長や新設、新規空港の建設の際にしか空整特会から配分されないのである。しかし、図 4 の空整特会の歳入を見てもわかるように、一般会計や財政投融资からも賄っているのである。このような我々国民から出されている税金を全国に配分せず、第 2 種 B、第 3 種を管理している地方財政を圧迫する要因の 1 つともなっている。

3 つ目はそれぞれの空港の収支が不透明であるという点である。ほとんどの空港が国または地方自治体所有であるため、その収支の多くは公開されていない。そのため、空港の経営が健全であるかなどの客観的な議論ができないという点で、経営の改善の指摘や、各空港間の競争が行われないのである。

¹ 施策の立案や事業の計画・実施等の過程で関係する住民・利用者や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらに反映すること

第5章 民営化について

本章では、我が国の民営化を行った国有交通事業とイギリスの空港政策の目的、民営化へのプロセス等を述べた上で、民営化前後の経営状況の比較をする。

第1節 日本国有鉄道

日本国有鉄道は、日本国有鉄道法に基づき独立採算制で国有鉄道を運営していたが、1987年に現在の JR グループ 7 社（北海道・東日本・東海・西日本・四国・九州・貨物）と関係法人に分割・民営化された。この JR グループ 7 社は、最終的には全株式を上場して完全な民間会社になることを目標とし、会社ごとの経営状況や株式市況等を考慮した上で、当分の間は政府（日本国有鉄道清算事業団、現・独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構）が株式を全数保有する特殊会社として設立された。

分割・民営化に至った主な要因は、東海道新幹線や赤字ローカル路線の建設などにより、返済不可能な巨額の債務を抱えたことが挙げられる。分割・民営化直前の 1986 年度の経営損失（純損失）は、1 兆 3160 億円であり、分割・民営化時の累積赤字は 37.1 兆円にも達し、実質的な経営破綻の状態にあった。この 37.1 兆円の債務のうち 11.6 兆円を JR 東日本、JR 東海、JR 西日本、JR 貨物、新幹線鉄道保有機構に、残りの 25.5 兆円を国鉄清算事業団に継承させた。

分割民営化後、JR 各社は概ね順調な経営成績をあげた。特に本州 3 社（JR 東日本、JR 東海、JR 西日本）は 1993 年から順次一部株式の上場を実施し、本州 3 社は全株式を上場し、完全民営化を達成している。また、JR 北海道、JR 四国、JR 九州は、規模が小さく、経営基盤が弱いことから、分割・民営化時には厳しい経営状況が予測されていたが、完全民営化には至らないものの、約 20 年間経営を破綻させることなく存続している。

こうした JR の当初の予想よりも大幅な経営改善の背景には、分割・民営化により期待された組織内の抜本的改革が実現されたこと、組織外部の政治・行政・地域の介入の大半が無くなり、経営の健全化への取り組みが円滑に行えるようになったことがある。その結果、職員態度の大幅な改善、駅舎・駅構内の設備の改良、分割による地域に密着した鉄道の運営、高速化工事によるスピードアップなど、サービス面、技術面から様々な経営努力が行われ、経営成績の向上に大きく貢献した。

第2節 成田国際空港株式会社

本節では、2004年4月に民営化し、2008年以降の株式上場を目標に、経営基盤強化を目指す成田国際空港について述べる。

成田空港は、2003年7月、「成田国際空港株式会社法」が新東京国際空港公団法に代わって交付、施行され、民営化を開始した。現在、NAAは政府が株式を100%保有する特殊会社である。今後は、2008年以降上場後、政府の持ち株比率を段階的に減らし、最終的には0%、すなわち完全民営化を目指している。

体制の整備についても段階的に進めており、2007年11月現在は「上場準備期間」として、中期経営計画の策定等の事業展開方針や組織体制などの整備を完了させた上で、上場申請に向けた準備として会社の資本政策や内部の管理体制など経営体制の充実を図っている。次の段階では、政府保有株の100%放出のために、民間企業として一般投資家の期待に応える経営努力が求められる。

空港等の巨額投資を必要とする社会基盤施設は、建設時点では公的関与が必然であるが、運営に関しては民間の経営手法が有効となる場合が多い。特に、成田国際空港は十分な需要が見込める為、民営化を開始した。

民営化後、公団時代には出資規制があり自由な直接出資ができなかったが、それが可能になったため、関連子会社の子会社化を図るとともに、民営化の柱である新規事業にも注力している。また、外部に委託していた建物、電気、空調、給排水等の空港施設保守管理業や、情報通信、小売、廃棄物処理にいたるまで、グループ内の関連子会社に移行することが可能になり、空港全体の運営が効率的になることで利益の確保が可能になった。効率的な運営が可能になることで、競争力を強化しアジアの拠点空港として、国際競争力を増すことができると考えられている。

第3節 イギリス空港会社

第1項 イギリス空港会社とは

イギリス空港会社 (British Airport Authority: 以下、BAA)とは、1965年にイギリス政府100%出資の法人として設立され、1987年にロンドン証券取引所に上場した際、政府が保有株式を全て放出したことで完全民営化された。BAAはヒースロー、ガドウィック、スタンステドのロンドン主要3空港を含むイギリス主要7空港を管理・運営する持株会社であり、世界で初めて空港の完全民営化を行った民間会社である。

BAAが民営化された目的は、効率化、国家財政への貢献などが挙げられる。

第一の「効率化」は、民営化において最も大きな命題であった。民営化による経営の効率化は、民間資本の導入など資金調達が可能になる、運営コストの節約や投資の重点化など「費用の最小化」を図る、飲食や売店など副業部門での「収入の最大化」を図る、など、経営の自由度の確保に繋がる。また、効率化は経営主体だけではなく、低価格の空港使用料

の実現や、副業部門の拡大に伴う経済波及効果など、国民にとってもプラスの効果を及ぼす。これについては次項で詳しく述べることとする。

第二の「国家財政への貢献」は、第一の効率化と同じくらい重要な理由である。民営化政策が始まる 1979 年以前のイギリスは、国有企業の補助金を含む実質赤字は 1975 年時点で 37.5% に上り、その後イギリス政府が国有企業に対して収支改善を強く求めたものの、1979 年時点で実質赤字の 20.9% に達していた。しかし BAA 民営化後の株式公開で、イギリス政府は、当時の時価総額で約 2800 億円の国庫収入があり、2000 年過ぎには 1 兆円以上に膨れ上がった。そのため BAA の民営化はヨーロッパを始めとする世界各国に多大な影響を与え、デンマークのコペンハーゲン空港公団、オーストリアのウィーン空港公団の民営化の模範とされただけでなく、日本の成田空港の民営化のモデルになったとも言われている。他の目的としては、顧客サービス水準の向上や、経営の政治的干渉の排除なども挙げられる。

第2項 イギリス空港会社の経営戦略

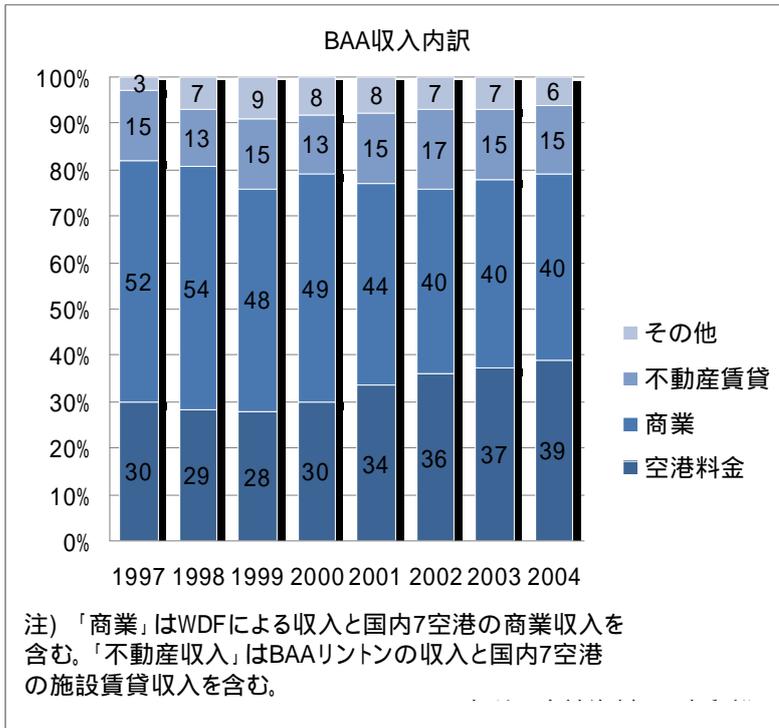
BAA は完全民営化によって経営の自由度を確保した一方、空港料金には政府から独立した監督機関によってプライスカップ制¹をかけられている。プライスカップ制により空港料金が抑制されたため、BAA は空港の集客力を活かした商業事業に着目し、「上下一体方式」の経営手法を導入した。上下一体方式については、6 章 1 節 1 項で述べることとする。上下一体方式による商業施設活性化で、1998 年度には商業施設の収入が BAA 全体の 54% を占めるまでに至った。BAA が築き上げたエア・モール(ショッピングモール化した空港)の収益は、BAA に世界的にも低廉な着陸料を実現させた。

民営化以来、2002 年までは空港料金が抑制されてきたにも関わらず、BAA は 1999 年度までは多角化経営により収入を増加させてきた。しかし、1999 年の EU 免税制度の廃止や、2001 年の米国同時多発テロにより、収入は下落傾向となる。これを経て、BAA は 2003 年度から空港料金の引き上げを行い、収入のプラス転換に成功した。なお、BAA の空港料金は 5 年ごとに改定される。空港料金は 2007 年度までは小売物価指数で値上げすることが確定しているため、BAA の収入は 2007 年度までは増加傾向となる見込みである。

BAA はイギリスの主要 7 空港を運営しており、7 空港の総収入が BAA の総収入に占める割合は、2000 年度が 58.1% だったのに対し、2004 年には 74.5% に上昇している。しかし、この空港総収入の 9 割が、ロンドンの 3 空港からの収入である。ロンドン世界的な大都市であり、ロンドン地域の航空需要は年間 1 億 2000 万人を超え、欧州最大規模である。このロンドンの主要 3 空港を独占的に所有していることが、BAA の最大の強みといえる。

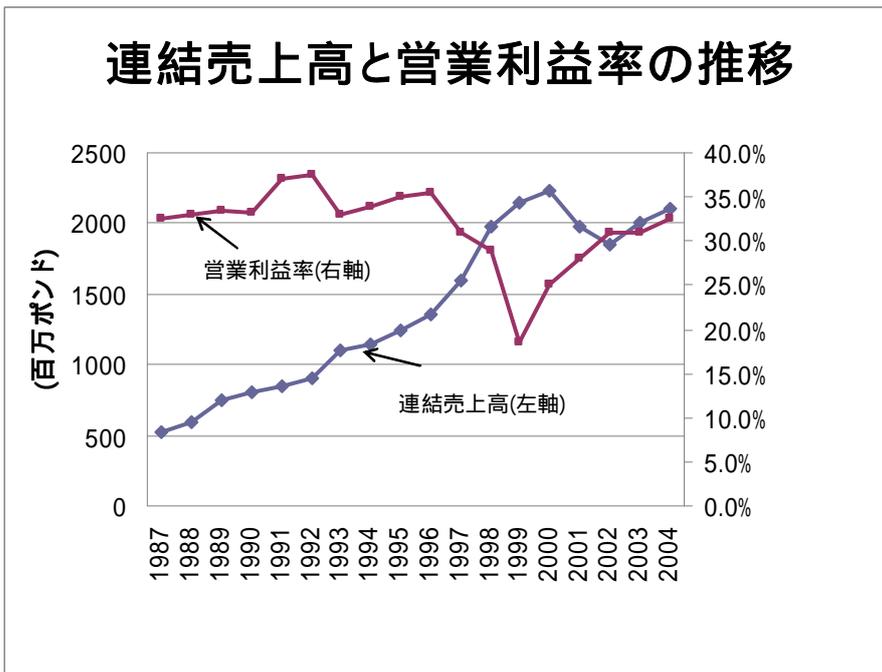
¹ インセンティブ規制である料金上限規制の一種。

図 5 BAA 総収入



平井小百合「経済戦略研究 2006 年春季号 vol.8」『海外民営化空港の経営戦略』(2006年)P34より引用作成

図 6 BAA の連結売上高と営業利益率の推移



平井小百合「経済戦略研究 2006 年春季号 vol.8」『海外民営化空港の経営戦略』(2006年)P33より引用作成

第6章 政策提言

本章では、ターミナルと滑走路等の基本施設等の経営を一体化し、さらに、離島を除いて全国を7つのエリアに分け、エリアごとに統括会社を株式会社として設立し、エリアごとに経営を行う仕組みを提言した。

第1節 基本施設とターミナルの経営の一体化

第1項 上下一体経営

我が国では、中核的な国際空港は官民共同出資の株式会社経営などの形態がとられているのに対して、その他の国内線中心の空港については、国または地方公共団体による公営となっている。しかし、公営といっても滑走路や誘導路、エプロン等の基本施設であり、ターミナルビルは第3セクターや民間企業が経営している。これは、成田空港、関西空港など会社形態の空港が、基本施設とターミナルビルの一体経営を行なっているのとは対照的であり、世界的にはこの一体経営が通常の空港経営手法となっている。

5章3節でも述べたように、世界で初めて空港の完全民営化を行なったBAAは、民営化後導入した上下一体方式によって、収益をあげることに成功した。

第2項 我が国での上下一体経営の導入

我が国では、成田空港、中部国際空港、関西国際空港以外の全ての国内空港がターミナルと基本施設の分離経営形態をとっている。分離経営の空港も、ターミナルビルに関しては既に会社形態を取っているため、我が国の空港を民営化するという場合、基本施設を民営化するということである。では、現状の「上下分離経営」と、「上下一体経営」を導入したケースを比較した場合、どのようなメリット、デメリットがあるのだろうか。表4で、対比させることとする。

・表 4 国内空港民営化のメリット・デメリット

比較項目			現行	民営化	
基本施設	運営	収入	収入の最大化	× 公定・規制料金	着陸料等はプライスカップ
			独占料金の抑制・公平性	公定・規制料金	非航空料金の規制困難
		費用	税金	免税	法人税課税、固定資産税
			営業権・リース料	負担なし	× 負担あり
			管理の効率性		
	その他	安全性の確保		十分な安全規制の実施が条件	
	投資	資金	調達容易性	空港整備特別会計	大規模投資は困難
		投資	効率性		
			需要への対応		設備投資義務を課す必要
	全体	運営	収入	収入の最大化	構内営業料承認制
独占料金の抑制・公平性				構内営業料承認制	× 構内営業料の規制困難
費用			土地賃料	国有財産使用料	× 実質負担
		管理の効率性			
投資		効率性			
		需要への対応		設備投資義務を課す必要	
全体	空港間競争による増便等		×	羽田の供給制約がネック	
	空港ネットワーク維持		空港整備特別会計	不採算空港維持措置が必要	
	財政収入			売却またはリース	

出典：添田慎二『空港経営 国際比較と日本の空港経営のあり方』（2000年） P83 より引用作成

まず、基本施設から得る収入である着陸料や停留料などの空港使用料は、変更可能であるものの、国から定められている。よって、現在は空港使用料の値上げによって収入最大化を図ることは困難である。しかし、民営化された場合、空港を経営する会社は、空港使用料の値上げによって収益性の拡大を図るであろう。しかし、羽田空港のように着陸料の値上げが可能な高需要空港に関しては、料金の急激な上昇を防ぐため、BAA 同様、プライスカップなどの規制がかけられると思われる。

一方、民営化に伴うターミナルと基本施設の一体経営の導入によって、各空港は空港内の商業施設等の経営に一層注力し、収益性の拡大を図ることができる。BAA の場合は、商業事業への注力によって、1998 年度には商業施設からの収入が収益全体の 5 割以上に達し、BAA の収益性拡大の要となった。現在我が国でも、ターミナル会社の多くは収益を上げているため、基本施設では不採算の空港でも、上下一体経営の導入によって、経営負担は軽減されるだろう。また、民営化に踏み切っている NAA は商業施設の充実化を図っており、民営化と空港内商業施設の充実、収益性を求めるに当たって切り離せない関係となっている。民営化によって、自由に商業施設の経営ができるようになることで、前述の BAA のように、商業施設収入と空港使用料を互いに調整し、バランスの取れた空港経営が可能になる。

現在ターミナルビル会社が航空会社に貸し出すチケットカウンター、オフィス等の賃料や売店、レストランから徴収する構内営業料金等の設定に関しては、空港管理規則第 16 条に基づいて、地方航空局長の承認を受ける必要があり、自由に収入最大化を図れる環境であるとは言えない。民営化をすることで、これらの料金設定は自由化される可能性が高く、より

経営がしやすくなるだろう。しかし、民営化するとなると、公営ならば不要である法人税や固定資産税等が課税され、さらに国に営業権相当額の購入費や試算額を支払うこととなり、公営である現在と比べてコストの急増は否めない。しかし、民営化されれば各社が費用削減のために最大限努力をするはずであり、より自由な経営ができるようになれば、経営の効率性をあげることができる。

また、空港の民営化によって生じる重要な問題の一つとして、資金問題が挙げられる。現在、空港は空整特会や、地方自治体の一般会計から各空港の整備費、運営費がやりくりされており、単独では赤字の空港であっても、経営の維持は可能である。しかし、空港ごとに民営化するとなると、経営を維持できない空港が数多く出てくるだろう。これについての解決策は、3節で述べることとする。

次節以降は、現在の空整特会を見直した上で、民営化後の空港の経営手法を提言していく。

第2節 財源内訳の変更

現在の空整特会は、その大半が大都市拠点空港の整備等（主に羽田空港再拡張事業）に使われている。これは、日本の空港ネットワーク拡充の観点からすると必要な歳出であるだろう。しかし、羽田再拡張事業が終了する2009年以降には多額の余剰金が発生し、現在の制度では、予算を減少させないために再び多くの無駄使いが発生すると考えられる。首都圏の空港容量が拡大する2009年以降は、政策の力点を空港整備から空港運営へとシフトさせる必要がある。そこで、空整特会の抜本的見直しが必要となる。

まず必要になることは、空整特会の財源内訳の変更である。現在の空整特会の約5割が着陸料や航行援助施設利用料¹などの利用者負担であり、それらはプールされて、第1種・第2種A空港に配分されている。平成19年度予算額を参考にすると、その金額は3344億円にもなり、他の整備事業の特別会計と比較すると空整特会の利用者料金は高額であり、利用者の渡航料金にも影響している。しかし、利用者負担の本来の姿は、利用した空港の整備に使われるべきであり、利用者負担を最適配分すべきである。そして、この利用者負担料を各空港の主たる財源にし、後述するエリア統括制の財源とするべきである。

財源内訳の変更として、利用者負担の最適配分を述べてきたが、これにより空整特会の財源は一般会計と財政投融资のみとなる。平成19年度予算額を参考にするとその金額は3035億円である。そして、一般会計と財政投融资のみになった空整特会を後述するエリア統括制へと振り分けていく。これにより、現在では第1種・第2種A空港の維持・運営にのみ使われていた一般会計、財政投融资の部分を全国に平等に配分することも可能となる。将来的にはこの振り分け比率を徐々に減少させ、完全民営化へと移行していく。

また、一般会計と財政投融资をエリア統括制に振り分ける必要性としては、我々が提言するエリアごとの完全民営化に向けて、地域の特性に見合った経営を行うことができ、JRのように幅広いビジネスモデルを構築することができるためである。さらに、エリアごとに運営することで健全な経営のために空港経営の見直しを図り、空港の統合・閉鎖などが行われ、空港数のスリム化が行われるであろう。エリア統括制の詳細は次節で述べることとする。

¹ 日本国内の空港に着陸する航空機、又は我が国の管轄する飛行情報区を通過する航空機の使用者が支払う利用料。

第3節 エリア統括制の導入

第1項 エリア統括制

エリアを民営化するまでのプロセスとして、我々はエリア統括制を提言する。

エリア統括制とは、国内空港をいくつかの空港ごとにエリア分けし、エリア内の空港経営をそのエリアを統括する組織に委ねることで、エリア民営化の基盤づくりを目的とするものである。さらに、将来的に各エリアの民営化を実現させることで、大きく二つの変革を目指す。

第一に、現在の空整特会の解体である。ここでいう解体とは、空整特会の配分構造の変化のことを指す。つまり、第1種(成田、関空、中部を除く)と第2種A空港のみの空港整備に適用されていた空整特会であるが、民営化するにわちエリア制の導入により配分方法が変化し、エリア内すべての空港整備に、プールされた資金が配分されることになる。

第二に、国内空港のスリム化、つまり、国内空港の再編である。エリア間競争が生まれることで不要な空港は閉鎖され、本当に必要な空港のみが残ると考えられる。さらに、赤字空港の存在が地方の財政負担となっていると考えられるため、エリア民営化による地方財政の健全化も予想される。これは地方空港、つまり第2種B、第3種空港の空港整備に関しては空整特会からの補助がなく、県・地方自治体が補助を行っているということである。

上記のような目的を実現するための準備段階として、エリア内空港の統括組織として政府の全額出資による空港運営法人(以下、エリア統括組織)を各エリアに設立することを我々は提言する。

運営形態については、エリア内収入プール制を採用する。つまり、エリア内の各空港からのすべての収益をエリア統括組織がプールし、それらを最適配分するということである。

エリア統括組織への出資については100%政府出資と述べたが、完全民営化の実現を可能にするためには徐々に株式を市場に放出していく必要がある。また、既存の空整特会の制度と異なり、エリア内の権限はエリア統括組織に移譲される。

財源は、エリア内の各空港から徴収した収益をプールして各空港に配分する自主財源と、空整特会から投資される一般財源とする。一般財源については3項で詳しく述べる。

第2項 エリア区分

前項にて我々の提言するエリア統括制の意義、目的、財源等について触れたが、本項ではエリア統括制の区分方法について定義する。

まず、エリアの分割から始める。沖縄諸島をはじめとした離島空港については、離島振興法の適用により本項では除いて考えるものとする。また、成田・関西・中部の3空港については完全民営化に向けての動きがあるため、除いて考えている。その他の北海道・本州・中四国・九州・沖縄の44空港をそれぞれ北海道・東北・関東信越・北陸近畿・中国・四国・九州・沖縄の8エリアに分割した。エリア分割方法は、まず、44空港を東京管制局管轄内空港・大阪管制局管轄内空港の2つに分類し、各地域の利用者率(エリア内の空港総利用者をエリア内の総人口で割ったもの)を鑑み、エリアを決定した。

図7 エリア区分



第3項 一般財源の配分

一般財源とは、現存の空整特会の利用者負担部分を除いた、一般会計からの受入である純粋一般財源と航空燃料税相当額、さらに、財政投融资を合わせるものとする。

一般財源を配分する目的は、我々が提言するエリアごとの完全民営化に向けて、初期段階において国からの補助なしでは各エリアの経営が非常に厳しく、またエリア間の格差が生まれやすいと考えるからである。過去の JR（東日本、西日本など）を例にとっても、準備期間として株式の保有などを通じて、国が一定の保護をしていた事からも、空港においても一定の保護が必要だと考える。しかしながら、将来的にはこの保護体制も徐々に見直していくべきである。

加えて、第2種B、第3種空港の整備に対しても財源が投資されるようにする事も目的の一つである。

では実際に、エリアごとに投入する財源の配分比率について検証する。

まず、前項で述べた7つのエリアごとに財源を最適配分するわけだが、その配分金額の算定に際し、本提言では、各エリアを構成する空港の利用率の合算数値をエリアの空港利用率とし、その比率をそのまま配分金額に反映させることとする。

本項で使用する「空港利用率」は、各エリアに存するそれぞれの空港の利用者数¹をその空港の位置する県を含むエリア人口で割り、算出した。

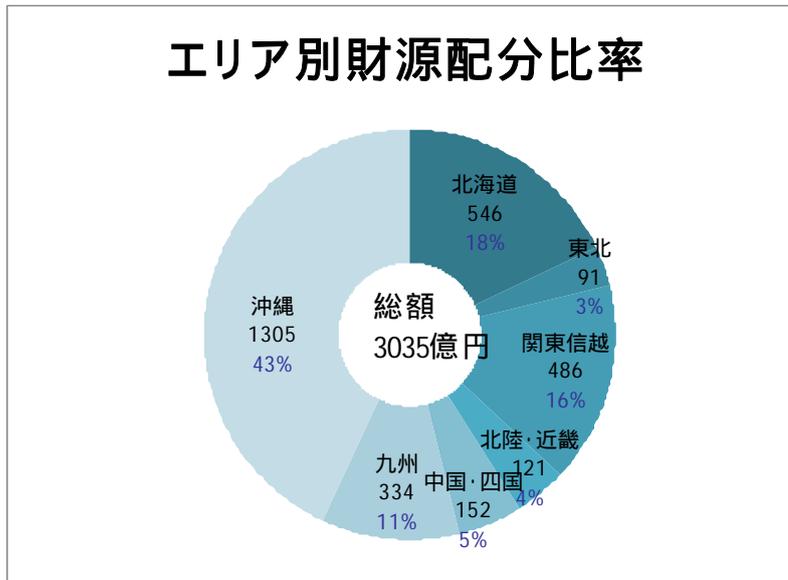
さらに、今回エリアごとに振り分けるとする一般財源は、4章1節で述べた平成19年度空整特会予算額の純粋一般財源と財政投融资額とを合算した3035億円を配分する事とする。

我々の設定したエリア及びそのエリア内の空港利用者数、総人口、そして、それらから算出した空港利用率は以下の表5の通りである。そして、この利用率をもとにエリアごとに配分する財源金額は図9となる。

表5 エリア内空港利用率

エリア区分	エリア内空港利用者数合計	エリア内総人口	エリア内空港利用率
北海道	24,943,083	5,601,000	445.33%
東北	7,735,966	9,575,000	80.79%
関東信越	67,334,553	17,266,000	389.98%
北陸・近畿	21,188,372	23,305,000	90.92%
中国・四国	12,767,439	10,912,000	117%
九州	33,955,811	34,217,000	271.94%
沖縄	14,495,204	1,368,000	1059.59%

図8



¹各空港の利用者数については、国土交通省東京航空局、大阪航空局発表の空港利用概況集計18年度データを使用し、エリア人口については、総務省統計局発表の平成18年10月1日推計県人口データを使用した。

第4項 情報公開

最後に、空港の収支分析に関わる情報の公開を提言する。なぜなら、空港エリア統括制のグループ分け手段として、空港の収支も考慮に入れることが最善であると我々は考えるからである。

6章3節で述べてきたように、我々は、最終目標であるエリアの完全民営化のプロセスとして、空港エリア統括制を提言した。エリアには必ず黒字の空港を含み、同じエリア内の赤字空港を間接的に補助できることがエリア区分の最低条件であるとし、現段階ではエリア分けの手段に、空港の利用率を採用した。しかし、理想は上記のように、より良いエリア分けの手段として、空港の収支も考慮することであり、これを採用することで、エリア内での経営がより効率的に行なわれると考えられる。

現在、空港の収支は公にされていない現状がある。日本の空港は、過大な需要予測により新設されてきたため、採算が採れない赤字空港が大半である。しかし、その収支は不透明であるため、運営の効率性を検証し、管理・運営形態の適正さを検討することなど、空港に対する議論が生まれにくくなっている。これでは今後の空港経営を考え、より良く改善していくためには不十分であると我々は考える。

空整特会の内訳も大枠のみの公表となっており、各空港への内訳は不明である。そのため、我々は収支の情報を得るため、各空港へのヒアリング調査を行った。我々の依頼を快く承諾し収支を公開する空港がある一方で、拒否する空港も数多くあった。このように、空港によって対応の違いがあり、情報の開示が空港全体でルール化されていないことは問題である。

情報公開には以下のようなメリットがある。第一に、不採算空港であっても、国として維持していくべきかどうか議論する基準が作れる、という点である。第二に、各方面から意見を受けつつ改善していくことが、空港に関する政策作りに役立つ、という点である。これは、情報の入手困難さによって分析が行われなくなってしまうと、今後の空港経営に支障をきたすのではないかと考えるからだ。第三に、個々の空港による経営努力の未熟さや、税金である空整特会の無駄遣いが浮き彫りになる、という点である。情報の公開によって、空港管理者の責任が大きくなり、今までより効率的に経営努力をされると考えられる。

上記の理由から、我々は空港収支の情報公開が義務化されることを提言する。それにより、我々の研究を更に深め、これからのより良い空港経営を考察していくことが可能となる。

第7章 終章

本稿において、我々は新たな空港経営の体系を創出することで、地方空港の赤字、空整特会など様々な問題を含んでいる体制を見直し、日本の空港経営に一石を投じる政策提言を行ってきた。つまり、エリア制導入によるエリア民営化である。この実現のために、本稿では、4つの政策提言を行った。

まず、基本施設とターミナルの経営一体化を行うことで、各空港のより自由な経営を実現することである。そして現在の空整特会の財源内訳変更、エリア統括制の導入により各エリアの民営化の実現を目指していく。最後に、空港収支の情報公開が実現されることで、空港経営を改善していくための議論が十分可能になると共に、我々が提言するエリア統括制の実現可能性が高まると考える。

この実現のために、収支分析では、我が国の空港が現在どのような状況下にあるかを把握するため、日本全国の空港の経営状況に着目した。そこで、地方空港が抱える赤字状況を分析し、財政負担を強いられている地方自治体の現状を導き出した。また、空整特会の収入プール制・配分構造・情報の不透明さなどに焦点を当て、今後の空港経営に必要とされる条件を考察した。現在我が国の地方空港は、空整特会や地方財政に依存した経営を行っており、空港間競争が全く行われていない状態である。我々の提言する、空港のエリア民営化を達成し、エリア間競争を促進することで、様々な空港運営が可能となる。結果として、利用者により良いサービスが提供されるであろう。また、航空運賃の低下や日本経済の活性化を期待してやまない。

参考文献・データ出典

《先行論文》

- 新東京国際空港公団広報室（2005年）『成田空港 その役割と現状』 p20 - 28
 新東京国際空港公団広報室（2007年）「新たな空港の姿 ナリタ5番街」『グリーポートレポート』 p13
 ANA 営業推進本部商品企画部（2007年）「成田空港に見る ANA の新しい空港サービス戦略」『ていくおふ』 p24 - 29
 財団法人運輸調査局（2007年）「運輸と経済」
 （株）交通新聞社（年）「JR ガゼット」 vol. 241、vol. 24
 塩見栄治（2006年）「運輸と経済」『拠点複数空港と民営化の課題』 第5号 2~3
 金城秀行計谷和明、篠辺修、山本朋廣、司会黒田勝彦（2006年）「運輸と経済」『新たな空港整備と空港運営 - 神戸空港を事例として - 』 第5号 4~15
 佐藤一、山内弘隆（2006年）「運輸と経済」『空港整備と経営の課題』 第5号 16~24
 加藤一誠、榊原胖夫（2006年）「運輸と経済」『空港政策の透明性の向上と空港形態』 第5号 25~32
 石井伸一（2006年）「運輸と経済」『欧米における空港整備と空港経営から見たわが国空港整備運営制度の課題』 第5号 33~41
 岡田清（2007年）「運輸と経済」『JR 発足20年を迎えて』 第4号 12~15
 杉山雅洋（2007年）「運輸と経済」『完全民営化に向けて』 第4号 36~39
 平井小百合（2006年）「海外民営化空港の経営戦略」

《参考文献》

- 井上雅之（2004年）『よくわかる航空業界』 日本実業出版社
 国土交通省交通局（2007年）『数字でみる航空2007』 航空振興財団
 添田慎二（2000年）『空港経営』 運輸政策研究機構
 成田空港株式会社（2007年）『成田国際空港株式会社 有価証券報告書』
 谷川一巳（2003年）『日本の空港 なるほど事情』 山海堂
 塩谷茂代（2002年）『全国空港ウォッチングガイド』 イカロス出版
 山田徳彦（2002年）『鉄道改革の経済学』 成文堂
 古山幹雄・平木協夫『日経グローバル』（2007年5月7日）日本経済新聞社産業地域研究所
 事業編集部（2006年1月1日）『朝日現代用語 知恵蔵2006』 朝日出版社
 寺嶋潔（2004年度版）『交通政策と地域振興』 財団法人運輸政策研究機構
 国土交通省航空局（2007年）『数字で見る航空2007 航空振興』 財団 P295 L13 - 15
 寺嶋潔（2006年）『平成17年版地域交通年報』 財団法人運輸政策研究機構
 山口博敬（2007年5月2日）「（時時刻刻）あえぐ地方空港 赤字路線、航空会社に見切られ 迫る「廃止」の波」朝日新聞（朝刊）

《データ出典》

- 平井小百合（2006年）「海外民営化空港の経営戦略」
 古山幹夫・平木協夫（2007年5月7日）『日経グローバル』日本経済新聞社産業地域研究所 P7
 財団法人日本航空協会「航空統計要覧2006年度版」（2006年）
 静岡空港ホームページ <http://www.pref.shizuoka.jp/kuukou/contents/>
 四国新聞社 <http://www.shikoku-np.co.jp/>
 成田空港ホームページ <http://www.naa.jp/jp/>

国土交通省航空局ホームページ <http://www.mlit.go.jp/koku/koku.html>
株式会社 環境総合研究所 <http://www.shikoku-np.co.jp/>
国土交通省ホームページ 平成 17 年度 航空・空港の利用促進報告書(平成 18 年 9 月)
http://www.mlit.go.jp/koku/04_outline/01_kuko/06_riyousokushin/airport.html
神戸新聞 Web News 2004 年 10 月 2 日 http://www.kobe-np.co.jp/news_now/news2-453.html
社団法人 行革国民会議 <http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/index.html>
新千歳空港ターミナルビル <http://www.new-chitose-airport.jp/>
北海道空港株式会社 <http://www.hokkaido-kukou.jp/jp/>
旭川空港株式会社 <http://www.aapb.co.jp/>
空港整備特別会計の見直し
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0573.pdf#search>
空港整備特別会計の見直しに関する考察
<http://www.dir.co.jp/consulting/report/strategy/06073108strategy.pdf#search>
総務省行政評価局 <http://www.soumu.go.jp/hyouka/index.html>
空港・航空管制の利活用、維持管理・更新、安全・安心対策のあり方等について
http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/koku/07_8/03.pdf
岩手県公式ホームページ 県土整備部 花巻空港事務所
<http://www.pref.iwate.jp/info>
内閣府経済財政政策 <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/index.html>
JAL 航空実用事典 <http://www.jal.co.jp/jiten/index.html>
鹿児島県離島振興課 HP <http://www.pref.kagoshima.jp/index.html>
国土交通省・地域整備局離島振興課 HP <http://www.mlit.go.jp/crd/chirit/gaiyou.htm>
国土交通省都市・地方整備局 離島振興課 <http://www.mlit.go.jp/crd/chirit/index2.htm>