

地方空港の利活用方策

慶應義塾大学商学部教授 加藤 一誠

編集者注：本稿は、自治大学校で令和2年10月2日（金）に行われた第1部課程第134期における研修講義の内容を整理したものです。

1. 空港は整備から運営へ

わが国の空港は設置管理者により、種別が分かれます。第二次大戦後の歴史を見ますと、幹線（羽田、大阪、福岡、新千歳）のあと、一定規模の需要がある空港が整備されたことがわかります。その後、経済成長とともに、地方管理空港の整備計画が立案され、実行に移されました。ここからは、道路整備と同様に、効率に優る空港から徐々に再分配の思想にもとづく整備に移行したことがうかがえます。

こうして、空港は立地上では概成し、「運営の時代」と言われるようになりました。近年のインバウンドブームの背景には、空港をうまく「経営」して交流人口を増やし、地域活性化につなげたいという考えがあります。

空港は航空路線が離発着するインフラです。わが国の空港運営は長い間、公的部門が担ってきました。また、航空は他モードに比べると歴史が新しく、様々な規制によって守られてきました。しかし、この40年間で航空はふつうの産業となりました。現在では、路線の存廃を決定するのは民間の航空会社であり、路線がなければ、空港はオープンスペースにすぎません。それでもなお、政策が必要な領域もあり、本講義では航空・空港政策の概要を説明し、現在進行中の航空・空港政策と地域の関係を説明します。

2. 航空・空港政策

図1はわが国の航空・空港政策の一覧ですから、これを見ながら、政策の概要と関係を説明します。まず、左上をご覧ください。

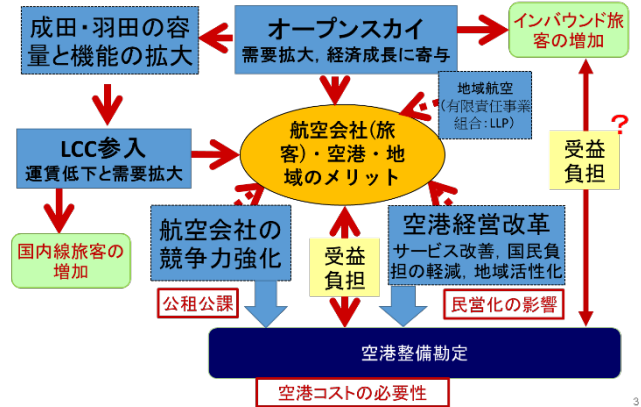


図1 わが国の航空・空港政策

2000年代には、首都圏空港（羽田空港・成田空港）を取り巻く状況が大きく変わりました。まず、羽田は2001年に再拡張事業によってD滑走路が整備されることが決定され、2010年には同滑走路の供用により再び国際線の定期便が飛ぶことになりました。

「オープンスカイ」は、アメリカで実施された航空の規制撤廃に連なる政策です。1978年に国内で経済規制は撤廃され、強力な航空会社を国内に抱えるアメリカ政府が国際的にも開放政策を進めたのです。わが国では第二次大戦後に民間航空の活動が禁止され、独立を経て再開されたものの、アメリカ主導の国際航空の枠組みが構築されました。なぜなら、航空には「グランドファーザー・ルール」があり、すでにアメリカの航空会社が権益をもっていたからです。

オープンスカイ政策を採用すれば、体力の劣る本邦航空会社に勝ち目はありません。しかし、2000年代になると首都圏の空港容量の拡大が視野にはいり、積極的なオープンスカイ政策が進められました。まず、首都圏を除く空港では国際線の出入りが自由化されました。これは、1990年代以降の日本経済の低迷や少子高齢化

による地域経済の衰退への対策でもありました。

成田空港では 2002 年に暫定平行滑走路が供用され、2009 年にそれが 2,500 メートルに延長されました。その後も徐々に整備が進み、容量は拡大しました。2028 年度には第 3 滑走路が供用される予定です。成田の容量拡大により、本邦 LCC の路線数は大幅に増え、関西空港とともに国内旅客数の増加に寄与しています。LCC は、航空機の未利用層を開拓しました。

訪日外客数の数を見ると、成田空港からの入国者は増えているもののシェアは落ち、関西、羽田、福岡、新千歳、那覇のシェアが上昇しています。インバウンド旅客のおよそ 8 割は外国航空会社が担っており、それらが首都圏以外の空港を利用しているからです。

では、訪日外客数はなぜ増加するのでしょうか。過去の研究では、外国の経済成長や距離の近さといった要因が旅客数を押し上げていることが指摘されています。つまり、成長するアジアの人々が外国に足を運び、アジアに近い日本に、旅行先としてのポテンシャルがあるわけです。そのほかにも、ビザの緩和措置や地方自治体からの補助金といった要因も旅客数を押し上げたという結果が出ています。

もっとも、近年、地方自治体や空港関連組織による助成金やインセンティブは高騰していました。地元にとって旅行消費で潤う分野は裾野が広く、地域活性化につながるため、外国人を誘致しているのです。しかし、競うように関係者がアジア各国を訪問し、お金を支払って誘致し、金額は上がってしまいました。

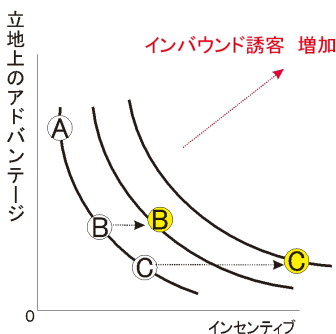


図 2 訪日外客増加の考え方

しかし、実際には各県の成果には差があります。差が生じるしくみを簡単に説明したのが図 2 です。縦軸には立地上のアドバンテージ（先発組、アジアからの距離が近い、有名な観光資源が豊富）、横軸にインセンティブが示されています。後発組の県やアジアから遠い地域は立地上不利ですから、その分インセンティブを支払って外国人旅行者を誘致するというトレードオフの関係が見られるようです。

航空会社の体力強化は JAL の経営破綻を契機とした政策です。具体策は航空会社が国に支払う航空機燃料税の 3 分の 1 の減免でした。理由は当初の体力強化から航空ネットワークの拡大へと変化しましたが、この政策は 2021 年度まで継続されることが決まっています。

3. 空港の民営化とは

空港経営改革とは、空港の民営化のことです。

そもそも、わが国の空港は歴史的経緯から、滑走路や誘導路などの基本施設、空港ターミナルビル、駐車場が別々に管理されていました。そのため、民営化の前提として、空港の一体運営があります。海外では公的部門が運営していても、一体運営が通例です。一体で運営すれば、経営の自由度が増し、空港の使用料を戦略的に変化させて航空会社を誘致したり、メリハリの利いた投資もできると期待されています。

わが国では、仙台、伊丹（関西とともに）、高松、熊本、北海道 4 空港といった国管理空港が民営化されました。そして、広島空港の優先交渉権者も決定しました。

わが国の民営化はコンセッションという形をとります。図 3 は空港コンセッションのしくみを示しています。国管理空港や地方管理空港の場合、設置者（国や地方公共団体）は土地をもったまま、運営権を設定します。別々の主体であった空港ビルなどは事業を譲渡、売却します。

民間事業者は運営権対価を国に支払います。民間事業者は、運営後に徴収する利用料金で維

持管理費を賄い、収益も出せると判断し、金額を提示します。

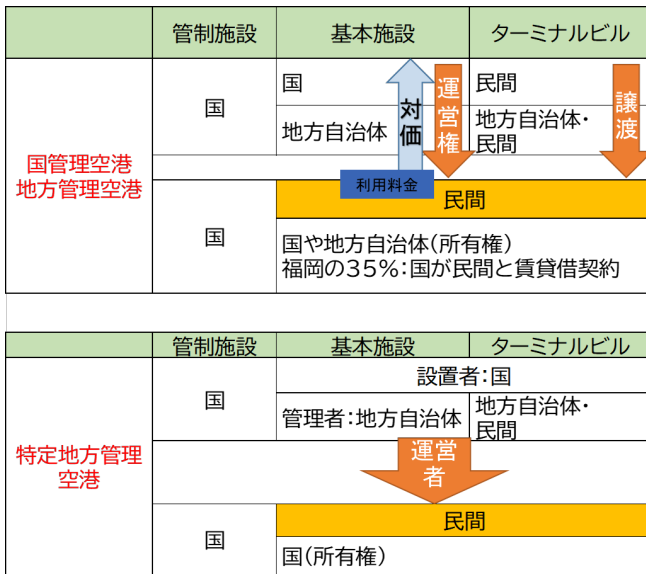


図 3 空港コンセッションのしくみ

運営を希望する民間事業者は空港を運営する特別目的会社（SPC）を組成し、さまざまな観点から構成される運営計画を提案します。国は提出された計画を審査し、1つの優先交渉権者を決定します。

運営期間は空港によって異なりますが、10年以上の長期を前提にしています。この点は空港だけではなく、交通インフラに共通する特徴です。需要は様々なリスクに応じて変動しますから、それを吸収するためにも長期間の運営が必要なのです。したがって、日常の維持管理だけでなく、収益を生み出すための投資も必要になります。

通常、民間企業は利潤最大化を目指すのですが、利用者数が目標値として前面に出ていることがわが国の民営化の特徴と言えましょう。地域の交流人口を増やせば、空港の利用者数が増えますから、それを通じて地域活性化のプレイヤーのひとつとなることが描かれています。もっとも、空港は利用者数と営業収入に強い正の相関がありますから、利用者数の伸びは営業収入の伸びと判断してもよいのです。

参考として、2020年1月から7つの空港が

民営化され、民間事業者が空港ビルの運営を始めた北海道の例を説明しましょう。17社がSPCを組成し、30年間運営にあたる予定です。空港の種別は4つの国管理空港、2つの市管理（特別地方管理）空港、1つの道管理（地方管理）空港と3つにおよびます。

運営権対価は一時金として2,200億円に加え、毎年24億円を30年間支払うため、およそ3,000億円となります（金額はいずれも消費税を除く）。

この規模を感じていただくには、国の空港整備に関する特別会計である自動車安全特別会計空港整備勘定の歳入を確認してみましょう。2020年度までの数年間、3,000～4,000億円程度で推移していた歳入額は、2021年になって急に6,623億円に増加しました（図4参照）。その理由は、北海道の運営権対価が雑収入という項目にはいるからです。

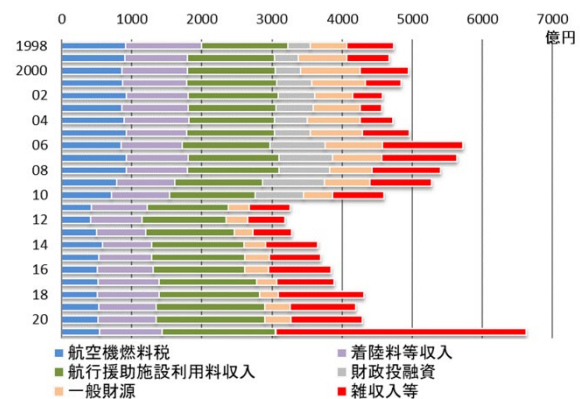


図 4 空港整備勘定（歳入）

なお、但馬、鳥取、南紀白浜、静岡、女満別、旭川・帯広といった特定地方管理空港や地方管理空港も民営化されました。しかし、静岡を除けば、このような空港は地方公共団体から補助を受け取っており、営業黒字は出ないため、運営権対価はゼロとなります。つまり、民営化後は、設置管理者が民間からサービスを購入し、対価を支払うこととなります。いわば、維持管理費を公的負担で賄うこととなります。そのため、現状よりも少ない補助金で運営できるかを提案するのです。

4. コロナ禍の航空・空港とアフターコロナ

コロナで航空の動きが止まり、国際航空のダメージはとりわけ大きくなっています。まず、日本政府観光局の統計では、2020年7月までの訪日外客数は395万人で、昨年と比べ20%の水準にしかありません(図5参照)。

空港の現状も大変厳しいのです。空港は航空便が到着してこそ、人が活動するのですが、航空が止まり、機能も停止しました。テナントは休業や営業時間の短縮に追い込まれました。

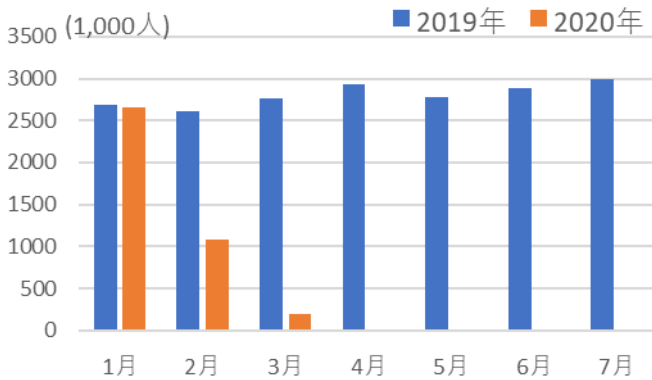


図5 訪日外客数の対比(2019年と2020年)
出所) 日本政府観光局

コロナ感染が交通に突き付けた課題は、これまでの交通の常識を変えるものでした。たとえば、コロナ感染の予防策は密の回避です。これは、機材に多くの人々を詰め込むLCCモデルの転換を意味します。近年、航空燃料の高騰もあり、航空機の主流が中小型機に移行しましたが、これは機材の搭乗率を上げて効率的に稼ぐためでした。交通機関の発達歴史は、言い換えれば、個人輸送から多人数・高速輸送への変化と言ってもよく、コロナ感染は交通全体の問題と言えるのです。

そして、都市間輸送を担う国内航空は、羽田路線が旅客数の6割以上を占めます。首都圏と他地域を結ぶため、航空会社の採算ラインにのるためには双方向の移動が重要です。しかし、首都圏から地方への移動は増えつつありますが、地方から首都圏への流動が少ないのです。これがビジネス様式の変化なのか、安全に対する懸

念かは判断できません。しかし、国内線といえども、元通りの路線や便数に戻るのにはしばらくの時間を要します。

大手会社は自社系のLCCの拡充を発表していますが、これはビジネスに比べ運賃弾力性の大きい観光需要に訴求するためです。Go toキャンペーンで宿泊費の負担が減少し、運賃も減少すれば、利用者も増えるだろうというストーリーです。

しかし、ここにも不安があります。Go toも所詮は補助金であるということです。補助金の受け取りに汲々とし、コロナ前と何ら変わらない地域にリピーターは来てくれるのでしょうか。

自粛期間を含めたこの数か月はきわめて重要です。この間に観光資源の魅力をいっそう磨いて地元をより安全にし、周遊ルートをはじめ受入体制を整備した地域により多くの人が集まるでしょう。

本日の受講者の皆さんが地元にお帰りなり、住民と一緒に地域を磨くこと、これが究極の空港政策となるのではないのでしょうか。



自治大学校の紅葉

著者略歴

慶應義塾大学商学部教授
加藤 一誠 (かとう かずせい)

1987年同志社大学経済学部卒業、2002年博士(経済学)(同志社大学)、関西外国語大学、日本大学経済学部を経て現職、交通政策審議会委員、航空政策研究会事務局長・理事をつとめる。