

地方空港整備の展開と制度改革の課題

塩 見 英 治
小 熊 仁

1. はじめに

我が国の空港整備は、制度的にみると、空港種別と費用負担割合を規定した1956年制定の空港整備法、国土全体の立場から空港を計画的に整備する空港整備5カ年計画（1967年開始）、空港整備5カ年計画に要する資金調達を財政面から裏付けた空港整備特別会計（1970年導入）の3つの枠組みによって推進されてきた。第3次空港5カ年計画までは、主としてジェット化が推進され、全国航空ネットワークの構築が重視されるなかで、空港の全国的整備に重点がおかれた。第5次空港整備5カ年計画から第7次空港整備5カ年計画までは、3大プロジェクトの整備に重きをおき、それと並行して地方空港の整備が継続されるが、それ以降には、基本的に地方空港の新設を抑制し、大都市の拠点空港整備に重点をシフトするようになった。こうした制度に支えられ、2007年現在、全国に民間空港として86の空港が供用されるに至っている。空港整備法の理念として掲げられている全国的な国内航空網の構築、地方空港および大都市圏拠点空港の整備・拡充は、隣接する都道府県に空港が存在する地域を除くと、ほぼ「1県1空港」の目標は達成されており、もはや実情に見合わないとの指摘がなされるようになっていく。

財政制約とネットワークの概成のもとで、1990年代以降には、投資の集中と選択についての議論が高まっていく。2003年10月に閣議決定された社会資本整備重点計画では、「地方空港の整備に関しては、事業実施中の空港を加える

と配置の側面からの整備は概成した」と詳述されている。併せて、「今後、空港整備事業に取り組むにあたっては、大都市圏拠点空港を中心に整備するとともに、地方空港の整備に関しては、新規空港の建設を抑制し、これまで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シフトする」との言及がなされている。

以上のような議論がなされた背景としては、第1に、航空旅客・貨物にかかわる需給双方が大都市圏拠点空港に集中していること、第2に、こうした実情があるにもかかわらず、地方空港の整備が重点的に進められ、大都市圏拠点空港に関しては、滑走路、ターミナルビルなどのインフラ整備が遅れ、キャパシティの不足をきたしていること、第3に、地方空港については、ユーザーの確保が困難であるにもかかわらず、新規空港建設を継続的に進めてきたことがあげられる。このような状況を生起させた主要な要因の1つとして、制度上の問題があげられる。具体的には、塩見〔1992, 1995, 1999 a, 1999 b〕、菊地〔1999〕、上村〔2002〕、佐藤・山内〔2006〕、加藤・榊原〔2006〕、石井〔2006〕、赤井・上村・澤野・竹本・横見〔2007〕の分析にみられるように、空港整備法・空港整備特別会計を中心とする我が国の空港整備制度そのものについての問題点が指摘される。とりわけ、空港整備特別会計におけるプール制については、①先発施設からの内部相互補助への依拠によって、不採算施設の拡張を招く可能性が高いこと、②採算性をチェックする機能が働かないために、非効率

で過度な投資をし、優先順位に応じた適正規模での投資決定が行われにくい、といった批判点が示される。

これらの問題に関して、2005年12月の閣議決定「行政改革の基本方針」では、空港整備特別会計を道路整備・治水・港湾整備・都市開発資金融通特別会計と統合し、併せて、将来の独立法人化、航空機燃料税の一般財源化についても別途検討する旨が発表されている¹⁾。空港整備法についても、今日、航空輸送が成熟期にあり空港ネットワークも既成している以上、国家主導によって一元的に整備を行うことの妥当性が乏しくなっていると判断される²⁾。以上の経過によって、今後、我が国の空港整備は、実質的に大都市圏拠点空港をメインに展開するものと予想される。その一方で、既存地方空港のソフト面での運営の工夫が求められる。すなわち、効率的な投資と経営を行う枠組みを新たに構築し、地域の実状に応じた政策を展開することが望まれる。そのためには、現状の空港整備制度を包括的に見直した上で、地域における自主的な取り組みを生かすことができる制度設計を構築することが重要である。

本論文は、我が国における地方空港整備の経過と特質を踏まえ、地方空港の現状、整備財源、及び財政構造を明確にし、今後の地方空港整備・運営の課題と制度改革の方向性を論及することを目的とするものである。

2. 空港整備制度と地方空港整備の展開

2.1 空港整備の基本的考え方と費用負担

道路、港湾、空港などの交通社会資本は、交通に関する社会資本、つまり、交通の下部構造

にあたるインフラを意味する。社会資本は、一般に政府などの公的主体の責任において整備される分野であると考えられている。その理由としては、第1に、社会資本は、公共財的性格や外部性などの性格を有するために、民間による整備では市場の失敗が生じ、その結果、適切な資源配分が困難になるためである。第2に、社会資本が費用逓減型の自然独占の性格をもつことから、民間による整備ではリスクが大きく、投資資金の回収可能性も不確実になるためである。以上の論理から、一般に、市場による供給では、社会的に最適な整備水準が確保されず過小供給になると考えられている。

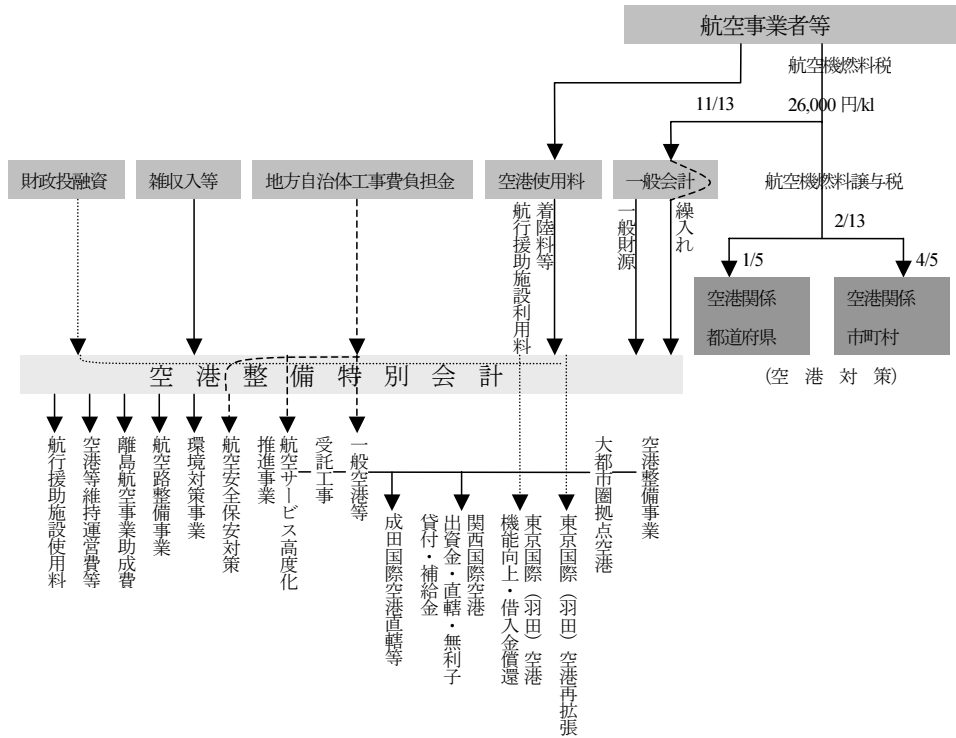
だが、公的介入があってもそれが必ずしも保証されるわけではなく、政府の失敗により、全体としての過大供給や資源の不適切な配分が現実には起こっている。自然独占と外部性による市場の失敗については、最近では、インセンティブ取引制度の設計や分権的な組織運営の工夫などによって、一定程度、克服される可能性もでている。伝統的な論理と現実とは異なる。現実の我が国の各交通社会資本についてみると、整備主体は多様であり、財源の調達方式や費用負担の構成もそれぞれ異なっている。これは、それぞれ、交通社会資本について、整備の歴史的経過、支える政治のバックグラウンドが異なるからである。

一般的に、交通社会資本の費用負担の形態は、①利用者負担、②間接的受益者負担、③公的負担、の3つに分類される。我が国の現行の空港整備制度では、①の利用者負担に大きく依存した考えのもとで費用負担のスキームの構築がなされてきた。空港サービスは、「共同消費性」はあっても、「消費の非排他性」は除外される

1) 「行政改革の基本方針」は「政策金融改革」、「独立行政法人・公営競技関係法人・その他政府関係法人の見直し」、「総人件費改革」、「政府資産・債務改革」、「特別会計改革」から構成されている。空港整備特別会計は「特別会計改革」の一部に盛り込まれている。

2) 塩見〔1992〕35ページ参照。空港整備法による空港種別については、地方空港に国際定期便が相次いで就航し国際化が進展しており市場環境や実態にそぐわない点や、コンピューター空港やヘリポートの根拠付けが不明確のまま第3種空港の下位に位置づけられており種別の根拠が不明確であることなどが問題点として指摘される。

図1 空港整備特別会計の仕組みと収入・支出の流れ



(出所) 国土交通省資料により作成。

準公共財であり、使用料金の徴収によって費用負担がカバーされ、これによって疑似的に市場性は確保されると考えられる。

具体的に制度についてみると、空港整備特別会計に基づき、航空事業者等が各空港に支払う空港使用料、航空機燃料税を一旦プールし、空港整備計画で策定された空港整備プロジェクトに対し、その資金を拠出する方式(図1参照)をとっている。なお、表1に示されるように、空港整備資金の支出割合については、空港整備法で規定される空港種別ごとに異なっている。

空港整備特別会計が導入されたのは1970年代半ばであるが、この導入には、次の時代事情が背景になっている。第1に、急速な航空需要の高まりに対応して、早期に空港を整備し、受益と負担を明確にして財源調達を促進する議論が

高まったことであり、第2は、国鉄財政が赤字に転落した経過から、通路費負担調整を内容とするイコール・フッキング論を強調する議論が高まったことである。このような状況を背景として、空港整備特別会計が制定された。その後、それは、需要の拡大とともに自ずと収入がリンクして増加する、いわば「自己調達財源方式」として、空港整備事業を促進する中核的な役割を担うこととなった³⁾。図2は、空港整備特別会計の総収入額と収入項目の割合を表したものである。総収入額は、2006年度には合計5,726億円を計上している。この中で、66%にあたる3,794億円は、航空機燃料税と空港使用料収入によって調達されたものである。航空機燃料税については、全体税収のうち13分の11が一般会計受入分として空港整備特別会計に繰り

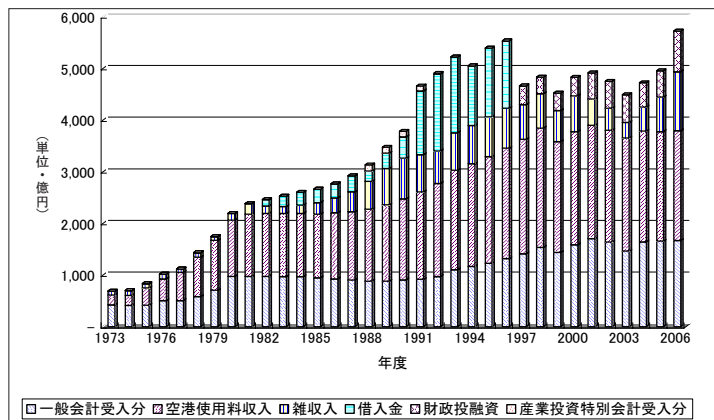
3) 空港整備特別会計の導入後、航行援助施設利用料(1971年)、航空機燃料税(1972年)、特別着陸料(1975年)がそれぞれ設定されている。

表1 空港整備事業費における国の負担・補助割合

| 空港種別 | 設置・管理者 | 負担／補助 | 施設 | 新設または改良（単位：％） | | | | | 災害復旧 | 地方空港整備特別事業 |
|-------|-----------------------------------|-------|------|---------------|------|-----|----|-----|------|------------|
| | | | | 一般 | 北海道 | 離島 | 奄美 | 沖縄 | | |
| 第1種空港 | 国土交通大臣 | 負担 | 基本施設 | 100 | — | — | — | — | 100 | — |
| | | 負担 | 附帯施設 | 100 | — | — | — | — | 100 | — |
| 第2種空港 | 国土交通大臣 (第2種A空港) | 負担 | 基本施設 | 2/3 | 85 | 80 | — | 95 | 80 | — |
| | | 負担 | 附帯施設 | 100 | 100 | 100 | — | 100 | 100 | — |
| | 国土交通大臣(設) 地方自治体(管) (第2種B空港) | 負担 | 基本施設 | 55 | 2/3 | 80 | — | 90 | 80 | — |
| | | 補助 | 附帯施設 | — | — | — | — | — | — | ～40 |
| 第3種空港 | 地方自治体 | 補助 | 基本施設 | ～55 | ～2/3 | 80 | — | 90 | ～80 | 0 |
| | | 負担 | 基本施設 | 50 | 60 | 80 | 80 | 90 | 80 | — |
| | | 補助 | 附帯施設 | — | — | — | — | — | — | ～40 |
| | | 補助 | 附帯施設 | ～50 | ～60 | 80 | 80 | 90 | ～80 | 0 |

(出所) 国土交通省資料により作成。

図2 空港整備特別会計の総収入額と割合



(出所) 国土交通省（運輸省）資料により作成。

入れられ、残りの13分の2は航空機燃料譲与税となり、空港関係地方自治体に配分される⁴⁾。空港使用料収入は、着陸料、航行援助施設利用料から構成されており、空港整備特別会計の収入の4割近くを占める主要な財源となっている⁵⁾。

航空機燃料税と空港使用料収入以外の収入源には、財政投融资、雑収入等、地方自治体工事費負担金がある⁶⁾。財政投融资による資金調達は1997年以降に開始され、東京国際（羽田）空港の再拡張とこれに伴う借入金償還に投入され

4) 従来、空港整備特別会計の収入項目として、航空機燃料税のほかに通行税航空分があった。これに関しては、1990年に消費税が導入されたことに伴い廃止された。廃止によって、従来の通行税航空分とほぼ同額の300～400億円が一般財源から空港整備特別会計に繰り入れられている。

5) なお、1975年以降、空港使用料の収入項目に、着陸料、航行援助施設利用料のほかに特別着陸料が加わった。だが、特別着陸料には、普通着陸料との一元化をはかるために1997年に歳入項目から除外された。それ以降、着陸料については、普通着陸料と特別着陸料とを合算して計上されている。

6) これ以外にも NTT 株式売却収入を活用した産業投資特別会計からの繰り入れがあり、無利子貸付として充当されている。この繰り入れは、1989年より5年間継続して行われており、年間100～120億円程度の資金が、主として、地方空港の整備に充当されていた。

ている。地方自治体工事費負担金は、地方空港建設に際し、国が地方自治体負担分の事業を行った場合の一時立替金として、地方自治体から空港整備特別会計に支払われるものである。これは、地方債の起債、あるいは地方税の徴収によって賄われている。

次いで、支出面についてみてみよう。2006年度では、東京国際空港再拡張・沖合展開の整備などが大きな構成比率を占めている（図3参照）。これに加え、成田国際空港への出資、関西国際空港株式会社への出資、中部国際空港への出資も中心的な位置を占めるに至っている。これ以外には、能登空港、神戸空港、新北九州空港、新種子島空港、静岡空港の整備に対する事業費の充当がある。その他の地方空港に対しては、ターミナル施設の利便性向上、航空便の就航率改善、既存空港の質的向上を含む目的での空港整備の推進に対する資金拠出がある。

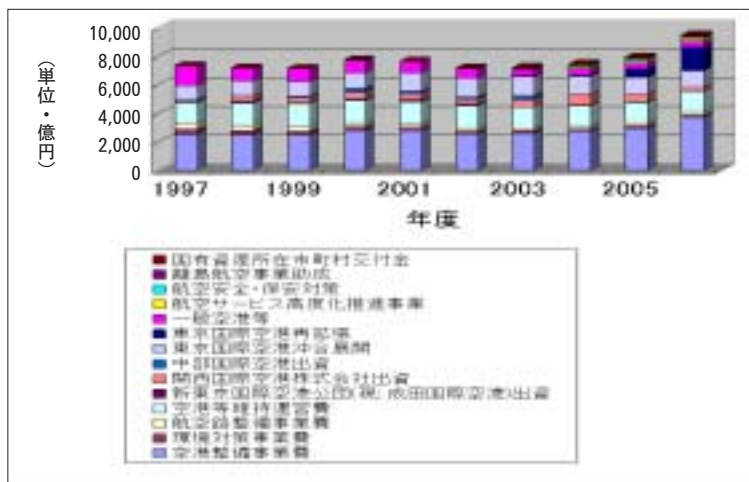
以上のように、我が国の空港整備特別会計によって支えられた空港整備は、利用者負担の財源に大きく依存し、プール制のもとで、国が定めた整備計画に基づいて資金を拠出するシステムを採用してきたことに特徴づけられる。管理主体による費用負担割合が定められ、利用者負担をベースとした空港整備には、「疑似市場性」

によって資金の獲得が可能で、収入額が需要量にリンクしていることから、全体の資金拠出額に限度があること、整備費用負担と空港施設の整備が直結しているために、管理主体にとって、その負担額に応じて整備水準を予想し、負担するか否かの意思決定をある程度、行うことができることに意義が見出される。

一方で、以下のような問題点も指摘される。第1に、空港は航空サービスの利用者、航空会社のみならず、国、地方自治体、及び地域住民にも便益を及ぼすために、整備に要する費用を利用者のみに負担させることは、公平性の観点から問題が指摘される。第2に、公平性の視点からみた、いま1つの問題としては、世代間負担の不公平があげられる。すなわち、空港整備による便益は広く、世代間にもたらされるにもかかわらず、負担者は利用者のみに限定される点である。第3に、利用者負担では、空港整備によって波及する外部効果が考慮されないために、その資金規模は必然的に小さくならざるを得ない点である。

基本的に内部相互補助を前提とし、財源を全国に薄く広範囲に分配する結果を生み出したために、大都市圏拠点空港、ならびに基幹空港の整備の遅れをもたらした。これに加え、収益計

図3 空港整備特別会計の支出額とその割合（1997年～現在）



(出所) 国土交通省（運輸省）資料により作成。

上が不可能であるにもかかわらず、過剰な需要予測のもと、地方には不採算空港が相次いで開港した。現在、こうした不採算空港では、路線減便、撤退を余儀なくされ、空港の維持そのものが困難となっているケースが数多くみうけられる。

2.2 地方空港整備の展開と特質

わが国の地方空港整備は1967年～1970年の期間に実施された第1次空港整備5カ年計画を発端とする。第1次空港整備5カ年計画では、総合的・計画的で中長期的に空港整備を行うとの認識のもとで、大都市圏にある第1種空港（東

京国際空港、大阪国際空港）と、地方空港のなかでも幹線路線に位置する千歳（現：新千歳）、名古屋、福岡、那覇など主要空港を対象に整備を進めた（表2参照）。

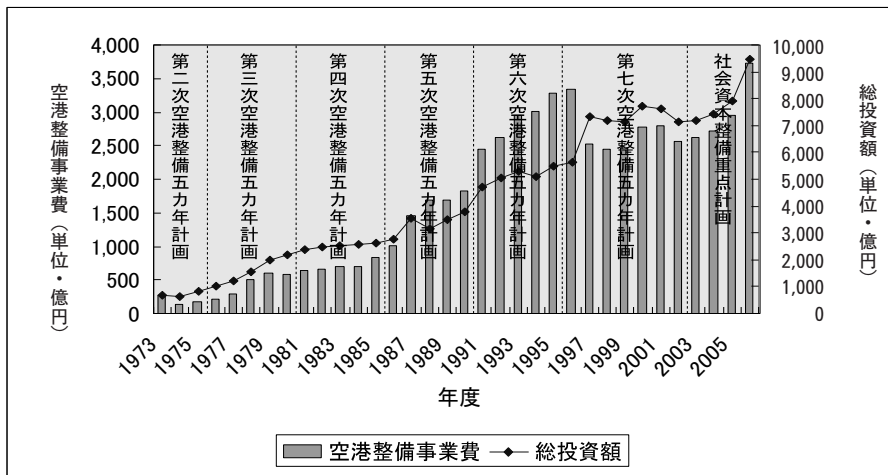
なお、整備の重点が地方空港を含む全国の空港整備に置かれるようになったのは、第3次空港整備計画以後である。第3次空港整備計画から、国内の空港ネットワークが完成したとされる第5次空港整備計画の間に、空港整備特別会計の総投資額は、1,018億円（1976年）から3,793億円（1990年）と約3.8倍も増大している（図4参照）。その中で、総投資額に占める空港

表2 空港整備5カ年計画の推移

| 第1次空港整備5カ年計画 | 第2次空港整備5カ年計画 | 第3次空港整備5カ年計画 | 第4次空港整備5カ年計画 | 第5次空港整備5カ年計画 | 第6次空港整備5カ年計画 | 第7次空港整備5カ年計画 |
|--------------------------|--|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 1967～1970(4年間) | 1971～1975(5年間) | 1976～1980(5年間) | 1981～1985(5年間) | 1986～1990(5年間) | 1991～1995(5年間) | 1996～2000(5年間) |
| 計画総額(事業費) 1,375億円(164億円) | 1,610億円(184億円) | 2,120億円(248億円) | 2,720億円(306億円) | 3,793億円(421億円) | 3,800億円(421億円) | 36,000億円(3811億円) |
| 達成率 55.1% | 81.1%(11%) | 86.7%(26%) | 92.4%(28%) | 92.4%(28%) | 92.4%(28%) | 92.4%(28%) |
| 重点整備事業 | ①東京国際(羽田)空港・大田区中野(羽田)空港の整備 ②地方空港の整備 | ①東京国際(成田)国際空港の整備 ②関西国際空港の建設 ③地方空港の整備 | ①関西国際空港の整備 ②東京国際空港の整備 ③地方空港の整備 | ①東京国際空港の整備 ②関西国際空港の整備 ③地方空港の整備 | ①東京国際空港の整備 ②関西国際空港の整備 ③地方空港の整備 | ①東京国際空港の整備 ②関西国際空港の整備 ③地方空港の整備 |
| 主要空港 | 東京国際(羽田)空港、大田区中野(羽田)空港、地方空港 | 東京国際(成田)国際空港、関西国際空港、地方空港 | 関西国際空港、東京国際空港、地方空港 | 東京国際空港、関西国際空港、地方空港 | 東京国際空港、関西国際空港、地方空港 | 東京国際空港、関西国際空港、地方空港 |
| 主要空港 | 東京国際(羽田)空港、大田区中野(羽田)空港、地方空港 | 東京国際(成田)国際空港、関西国際空港、地方空港 | 関西国際空港、東京国際空港、地方空港 | 東京国際空港、関西国際空港、地方空港 | 東京国際空港、関西国際空港、地方空港 | 東京国際空港、関西国際空港、地方空港 |

注) 達成率の括弧内の数値は予備費・調査費を含めた計画額に対する達成率である。
(出所) 国土交通省(運輸省)資料より作成。

図4 空港整備特別会計の総投資額と空港整備事業費の割合



(出所) 国土交通省(運輸省)資料より作成。

整備事業費の割合は、1980年から1990年の10年間で4倍近く増えている⁷⁾。その間、地方空港のジェット化は、第2種B空港、第3種空港(一部離島を除く)にまで達成されることになった。第6次空港整備計画・第7次空港整備計画では、成田国際空港の2期施設・平行滑走路、東京国際空港の沖合展開、関西国際空港の開港、中部国際空港の調査・検討など、大都市圏拠点空港にかかる3大プロジェクトが中心となっている。その一方で、地方空港における中・長距離国際線の就航に対応するために、福岡、新千歳の3,000m級滑走路新設、その他の空港に関しては、滑走路延長等を視野に入れた計画設定が行われている。

以上のように、我が国の空港整備は、経過的にみると、主幹空港の整備、地方空港のジェット化への対応の整備、3大プロジェクトの推進のための整備など多様な変遷を辿っている。21世紀に入ると、整備政策の重点は大都市拠点空港へと転換するようになった。2003年に開始された社会資本整備重点計画では、航空輸送需要の増大に対応し、国際競争力を一層強化すると見地から、①大都市圏拠点空港、②空港保安施設の整備、③空港周辺環境対策が重点項目として盛り込まれている。これと同時に、地方空港については、新設を抑制し、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焦点を

シフトすると詳述されている。今後、地方空港には、空港整備特別会計による資金配分が減額されることが予想される。従って、地方空港には一層の経営努力が求められると同時に、一般会計支出を含めた新たな資源を確保していくことが望まれる。そのためには、現状の収支の流れを把握し、適切な資金支出計画のもとで経営戦略を展開していくことが必要である。

3. 地方空港の現状と空港整備制度の問題点

3.1 地方空港利用の現状と動向

2007年現在、地方空港は78空港、ジェット化空港に関しては約60空港に至っている。地方空港の整備が推進されてきたのは、地方振興の経済政策と国土政策の影響にもよっている。国土計画は、全国の拠点開発・幹線ネットワークを重視する政策から、「定住構想」や「多極分散型国土の形成」などを重視する政策へシフトしたが、空港など交通インフラの整備がその政策実現、地域活性化の手段として媒体の役割を担った⁸⁾。この中でも、新千歳、福岡、那覇などの第2種A空港については、周辺地域に相当程度の都市機能と産業機能が集積していることから、これらの整備によって、大都市圏拠点空港との間で高頻度の航空ネットワークで結ばれる経過を辿った⁹⁾。近年、これらの空港では、韓国、中国、台湾などアジア近距離路線の乗り入

7) ただし、この時期に関しては、ジェット機就航の本格化に伴い、航空機騒音問題が深刻化し、空港周辺の環境対策費用の割合(第3・4次空港整備5カ年計画では総支出額の4割)が増加していることに留意すべきである。これによって、空港新設の立地は、山地や海上に求めざるを得なくなり、これによって、アクセスの面で利便性が低下し、建設コストが増加するようになった(菊地〔1999〕43ページ参照)。

8) 佐々木〔1986a〕46-47ページ参照。空港の外部効果について、佐々木〔1986a〕は、「地域や都市の産業構造や市民の生活環境を変化させ、人口の社会移動を促し、都市構造そのものを変化させること」としている。具体的には、空港建設によって、空港周辺地域においては企業の投資が進み、人口も増加するために、新規雇用の創出、産業の育成などが展開される認識が示されている。

9) 新千歳、福岡、那覇の3空港は、アジアの他の主要都市と高密度のネットワークで結ばれている。経過的にみると、我が国の出国者数が急激に増加して、地方圏でも十分に需要を束ねることができるようになったこと、これら大都市の拠点空港において、航空便が集中しスロット容量不足をきたすようになったこと、大韓航空、アジアナ航空などのアジアの航空会社が、自国の大都市圏拠点空港をハブ、我が国の地方空港をスポークとするネットワーク戦略を展開するようになったことが影響している(石井・高野・佐藤〔1997〕80-84ページ)。

れが頻繁に行われている。

運賃水準と便数については、規制緩和以降は、これらの路線では従来と異なる状況が生じている。とりわけ、2000年2月の需給調整規制撤廃の規制緩和以後、新規航空会社の参入に伴って価格・便数競争が展開され、その結果、イールドは全体的に低下した。既存航空会社は、内部相互補助によってローカル路線を十分に支える余裕がなくなり、地方空港、とりわけ第2種B空港、第3種空港では、新規路線開設はもとよ

り困難になっている。

空港種別でみた場合、地方空港の利用状況はどのような傾向が示されるであろうか。図5は、1990年以後の空港種別でみた航空旅客輸送利用数の推移を国内線、国際線別に表したものである。1990年の国内線における第1種空港の利用者数は、5,872万人、2006年度では9,524万人と約1.7倍に増加している。この中では、東京国際空港での利用比率が最も高く、3,984万人（1990年）、6,526万人（2006年）と全体の半数

図5-1 空港種別でみた航空旅客輸送実績の推移（国内線）

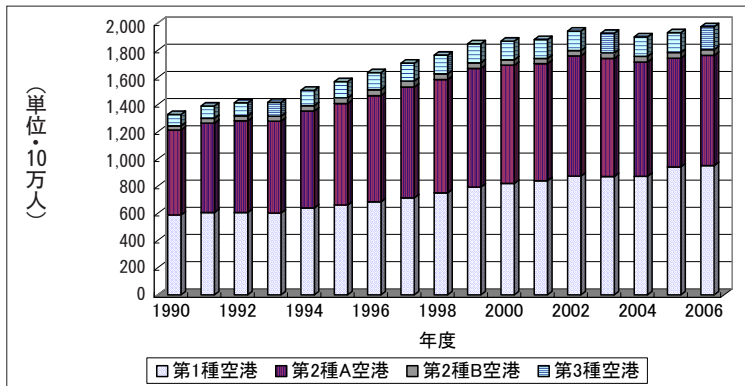
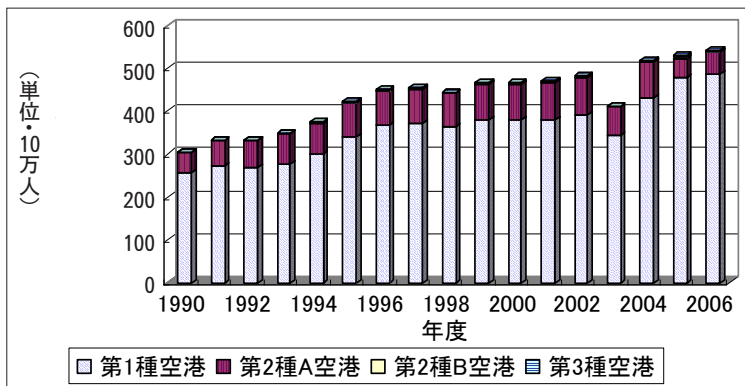


図5-2 空港種別でみた航空旅客輸送実績の推移（国際線）



（出所）日本航空協会『航空統計要覧（各年度版）』より作成。

10) 一方、大阪国際空港については、1990年の1,797万人、2006年の1,684万人であり、この間、利用者数が低迷しているが、これには、1994年以降、関西国際空港に国内線が乗り入れるようになったことが影響している。なお、2006年の大阪国際空港、関西国際空港での利用旅客数の総計は、2,230万人であり、1990年との対比では、1.2倍の増加が示される。成田国際空港でも、国内線の運航が行われているが、その大半は国際線乗り継ぎ路線で占められており、しかも目的地、便数も限定されている。利用者数は僅かに115万人であり、東京国際空港の3%にも満たない水準にある。

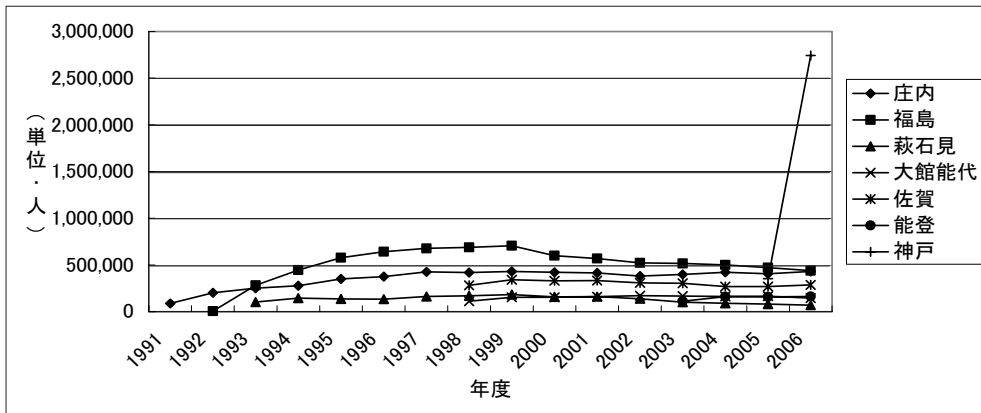
を占めていることが示される¹⁰⁾。同様に、第2種A空港、第2種B空港についても、1990年度は6,261万人、3,128万人、2006年度については8,102万人、4,181万人とそれぞれ1.3倍ずつ拡大している。

第2種A空港では、とりわけ、新千歳、福岡、那覇などの「地方拠点空港」の利用者数が最も多く、全体の3分の1にまで及んでいる。これと同時に、函館、仙台、鹿児島、長崎、熊本、宮崎の空港でも年間200万人～500万人の利用者数がみられる。第2種B空港では、釧路、秋田の空港がコンスタントに年間100万人以上を記録しているが、旭川、帯広、山口宇部の空港に関しては60万程度に止まっている。山形空港に関しては、19万人（2006年）と1990年の70万人と比較すれば、大幅に低迷している。第3種空港においては、離島空港、奄美諸島の空港を除き、富山、青森、女満別の空港のみで年間100万人以上を突破しているほかは、各空港ともに20～60万人程度で推移しているにすぎない。第3種空港については、1990年以降開港した空港において、能登（2003年開港）、神戸（2005

年開港）の空港以外では、利用者数が停滞している傾向が示される¹¹⁾。例えば、庄内（1991年開港）、福島（1992年開港）、萩石見（1993年開港）、大館能代（1998年開港）、佐賀（1998年開港）の空港については、開港初年度の利用者数はそれぞれ、8万人、7,000人、10万3,900人、11万2,000人、28万3,530人であった（図6参照）。これらの空港では、開港から5年間は、35万人、64万3,000人、16万2,800人、16万8,118人、30万9,400人へと増勢傾向にあるが、その後は、下落傾向を辿った。2006年の利用者数については、庄内空港は43万人と若干増加傾向にある一方、福島空港（43万9,600人）、萩石見空港（6万9,800人）、大館能代空港（14万6,000人）、佐賀空港（28万8,000人）は減少している。

国際線に関しては、利用者の95%が第1種空港、第2種A空港を利用している。第1種空港の中でも成田国際空港は全体の半数以上の比率を占め、次いで、関西国際空港（1,000万人）、中部国際空港（500万人）、東京国際空港（80～160万人）の順に表示される。第2種A空港では、福岡空港の利用者が最も多く、その平均利

図6 地方空港（1990年以降開港）利用者数の推移



(出所) 日本航空協会『航空統計要覧(各年度版)』より作成。

11) 能登空港での利用者数の順調な伸びは、「搭乗率保証制度」の導入によるものである。同制度は、羽田－能登間について座席利用率の目標を開港後1年間の数値に設定し、その目標が達成されない場合に、石川県と能登空港周辺19自治体によって設立された「奥能登開発公社」が、2億円を上限として、一部運航費用を負担することによるもので、目標が達成されたケースでは、航空会社が販売促進協力金を支払う仕組みをとっている。

用者数は、年間200万～250万人の規模にある。新千歳、仙台、新潟の空港も1990年と2006年の利用者数を比較すれば、60万人、25万人、14万人ずつ拡大していることが分かる。第2種B空港、第3種空港では、青森空港－ハバロフスク空港、青森・秋田・福島・富山・岡山空港－ソウルの仁川空港、福島・富山・岡山空港－上海浦東空港、富山空港－ウラジオストック空港、岡山空港－グアム空港など一部国際線の乗り入れもあるが、全国国際線旅客数における割合としてはわずか5%程度にすぎない。

以上のように、国内・国際旅客輸送における利用者数は、主として大都市拠点空港、地方拠

点空港に依存する割合が多く、それ以外の地方空港では、利用者数が停滞もしくは減少している傾向が示される。さらに、地方空港の中でも1990年代に入って開港した空港では、路線維持のための対策を講じている地域か、あるいは、周辺地域に人口、都市、及び産業機能が予め集積しているエリアを除き、利用者数が全体として伸び悩んでいる。こうした需要の停滞もしくは減少の原因については、同一、または近隣県内に既存空港が存在していること¹²⁾、規制緩和以降の価格・便数競争の展開によりローカル路線を内部相互補助で維持する余力がなくなってきたこと、減便が進んだローカル路線において

図7-1 空港別にみた国内貨物取扱量の割合

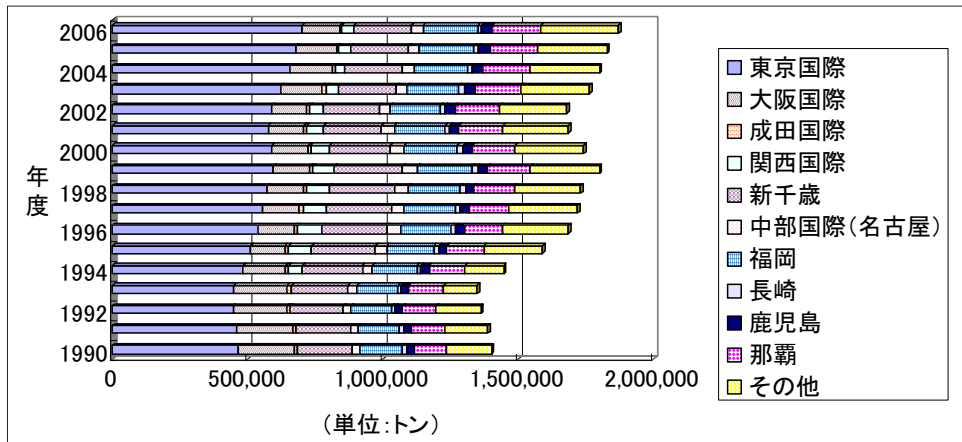
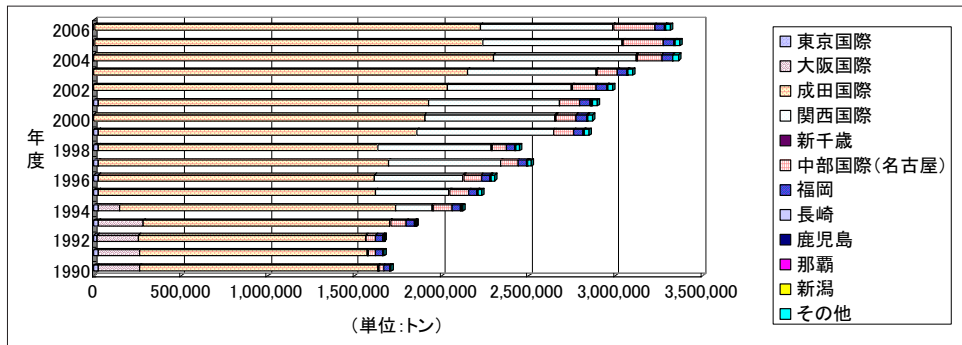


図7-2 空港別にみた国際貨物取扱量の割合



(出所) 日本航空協会『航空統計要覧(各年度版)』より作成。

12) 庄内空港、福島空港、大館能代空港、萩石見空港、佐賀空港について、それぞれ、山形空港、仙台空港、秋田空港、山口宇部空港、福岡空港の各空港がこれに該当している。

利用者は既存空港よりも比較的便数の多い近隣地域の空港を選択するようになったこと、などがあげられる。これに加え、貨物については、国内貨物、国際貨物ともに、旅客以上に東京国際、成田国際、関西国際など大都市圏拠点空港に依拠する傾向が強い（図7参照¹³⁾。その結果、大都市圏拠点空港、地方拠点空港では、慢性的なスロット容量不足をきたし、拡大する航空需要に対応することが不可能になる一方で、地方空港においては、過大な需要予測にもとづいて新規空港が相次いで開業し、その結果、貨物需要の低迷により路線維持が困難になる状況に陥っている。以上に関しては、我が国の空港制度そのものに関連する問題点も指摘される。

3.2 空港整備法の改革と地方空港の管理・運営の課題

現行の空港整備制度は、整備の計画から予算の策定と配分に至るまで、国家が主導的役割を果たすスキームが構築されている。これは、発展途上の全国的ネットワークを形成するうえでは、必要不可欠なスキームであったと考えられる。だが、成熟段階に至りネットワークが既成した段階では、効率向上を發揮できるような制度の改革と制度設計が求められる。

この点で、まず、具体的に再検討されて改正されるべき対象は、空港整備法である。空港整備法で規定されている港格は、市場環境の変化

と実情に照らして見直し改正されねばならない。我が国の地方空港への国際チャーター・定期便の拡大、幹線・ローカル線にまで及ぶ広範囲な航空ネットワークの規模は制度との大幅な乖離をきたしている。さらに、空港整備・管理主体、及び費用負担割合については、採算性の高い第1種・第2種A空港を国整備・管理とし、国の費用負担率も高く設定されており¹⁴⁾、一方、採算性が低い第2種B空港・第3種空港では地方自治体が関与し、国の費用負担率は低めに抑えられている。この制度的構造は、管理者としての地方自治体に荷重の費用負担をもたらす結果となっている。米国では、年間需要規模に応じて空港の種別がなされ、補助要件について、空港別の主体的意思決定に基づく具体的計画の策定が求められているが、今後、この点を踏まえた検討が望まれる。

以上に関連し、空港整備法の見直しについて、とくに考慮すべき事項としては次のようなものがある。第1は、各空港のバランスシートを分析して収支を明確にし、運営上、採算性が期待可能な空港と不採算空港を分類することである。以上に基づいて、第2に、採算性が期待できる空港について独立採算化を確保し推進できる方法を検討することが求められる¹⁵⁾。第3は、不採算空港について、離島・僻地空港とリージョナル空港とに細分化し、前者については国が主導的役割を担い、これを整備・維持していくとともに、後者に関しては、地方自治体に財源・

13) 青木〔2000〕は、地方空港において貨物輸送利用がふるわない理由として、①目的地への航空路線が十分に開設されていないこと、②地方空港発着の国際線について、便数が限定されており貨物輸送に都合の良い曜日、時間帯を設定することが困難であること、③地方空港発着の国際線の使用機材が小型機中心であり貨物輸送に不適当であること、④CIQの業務時間と空港施設が不十分であること、⑤運賃、その他の面で地方空港発着路線の多くが競争力を欠いていること、の5点を指摘しているが、いずれも、妥当な指摘であると判断される。

14) これに加え、既に株式会社の形態として運営されている成田国際、関西国際、中部国際の3空港も第1種空港に分類されているが、これらの空港は、空港整備特別会計の枠外での収支運営が基本であるとはいえ、出資金について拠出の対象となっている点は問題点として指摘される。

15) これらの空港では、独立採算制を採用した場合でも、なお収益増加の計上が可能であるとの分析結果が示されている。添田〔2000〕によれば、仮に50年間空港施設を民間にリースし、独立採算制のもとで運営を行った場合でも、東京国際、那覇、新千歳、松山、高知、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島等の11空港では、収益増加の傾向が継続するとの指摘を行っている。

管轄権を移譲し、地方負担のもとで整備・管理財源の確保にあたる方策を検討することが望まれる¹⁶⁾。

空港整備特別会計については、以上とも関連するが、概念的に、全体として受益と負担が一致しているととらえられるとしても、実質的に、個別の空港について受益と費用が一致しない構造をもたらしている。このために、大都市圏拠点空港の整備を中心に資金が分配される前提においても、その整備費用に見合った額を回収することが可能であるかどうかを不明確にしている。これらの問題解決のためにも、個別空港の収支計算が不可欠となる。整備資金の調達に関しては、空港の規模にかかわらず、現在の空港整備特別会計枠外での財源を確保する方策を講じることが重要となる。そのための方策の1つとして、外部効果をとらえ、テナント、コンセッションなどの非航空系収入を内生化するスキームが求められる。非航空系収入を空港整備財源にあてる取り組みはヨーロッパ諸国を中心に展開されているが、我が国でこれを実現する際には、基本施設、付帯施設、ターミナルビルの整備・管理主体を一元化し、国、地方自治体の縦割り行政によらない統治システムを作り上げていかなければならない。

地方空港の管理と運営に関しては、分権的意思決定を高め、自律的に効率を高める方策が講じられなければならない。地方空港については、大都市圏拠点空港と比較して需要規模が小さいために、非航空系収入のみで空港整備財源を確保するには自ずと限界が生じる。加藤・榎原〔2006〕の指摘にあるように、地方空港が直ちに非航空系収入を拡大することは容易ではなく、短期的にみれば、大都市圏拠点空港と地方空港の収益力の格差は開くものと予想される。地方空港の中でもとりわけ、第2種B空港、第3

種空港には、地方自治体による一層の経営努力が要求される場所である。地方空港の効率的運営にかかる手段としては、従来、PFI、指定管理者制度など、民間資本を活用するスキームが主張されてきた。

地方空港で民活を採用したケースとしては、県営名古屋空港における指定管理者制度が取り上げられる。ここでは、県職員の人員削減により人件費が抑制されたほか、空港施設の点検・補修においてもコスト節約を実現している¹⁷⁾。ただし、同制度の地方空港全般への適用には難点がつきまとう。地方空港は全て国、あるいは地方自治体の管轄下に置かれ、空港整備・管理の本来業務とされる経営計画の策定、ならびに着陸料等の設定に対して民間がこれに全面的に関与することが不可能なためである。

一方、PFIには、入札によって競争性、事業の質的向上を確保し、民間企業が資金調達から施設の設計、維持管理、及び事業運営まで一括して担当することによって、総事業費の削減を達成可能にするといった点で意義が見出される。東京国際空港の国際線エプロン事業においては、PFIの採用によって予定価格の30%の費用削減の達成が可能になったとの報告がなされている¹⁸⁾。なお、東京国際空港のPFIでは、PFIにおいて一般的に用いられている総合評価一般競争入札制度ではなく、公募型プロポーザル制度が採用され、事業者間で一定の激しい競争が展開された。PFIによる空港整備そのものは、中部国際空港建設でも実施され、1200億円の工事費削減が達成されている。

地方空港の整備・管理についてもPFIの実施を要望する意見は多数みうけられる。だが、空港整備・管理には多額のコスト負担が求められる。従って、PFIを採ったとしても、応札事業者数についてはごく少数に限定されることが

16) 佐々木〔1986b〕58-59ページ。

17) 県営名古屋空港の指定管理者制度については、内田〔2007〕、赤井・上村・澤野・竹本・横見〔2007〕を参照のこと。

18) 東京国際空港におけるPFI事業は、国際線旅客ターミナル、貨物ターミナル事業にも採用されている。

考えられる。そもそも、採算を見込めない地方空港に、事業者がリスクを承知で投資するかについては疑問の余地が残る。地方空港運営において民間活力を生かすのであれば、PI (Public Involvement) を推進し、計画段階から市民、企業、行政の3者が参加して議論を行い、地域の実態に応じたプランを策定し、利用促進策をはかっていく方式が、最も現実的であり、効率的な空港運営にも繋がるものであると判断される¹⁹⁾。

4. 空港整備特別会計の改革と地方空港運営の方向性

空港整備特別会計は、道路整備・治水・港湾整備・都市開発資金金融通特別会計と統合し、併せて、将来の独立法人化、航空機燃料税の一般財源化についても別途検討する旨が2005年12月に閣議決定されている。併せて、空港整備法については大幅に見直す方針が取られており²⁰⁾、今後、我が国の空港整備制度は大きく変革するものと予想される。

大都市圏拠点空港の発着枠が地方空港路線から一部の上位集中路線に組み換えられる中で、地方空港には、これまで以上に効率的な運営と路線誘致、維持に向けた取り組みが求められる。この関係で、一部において、空港の効率的運営を確保する代表的な手法の1つとして、民営化が論じられている。中条・伊藤〔1998〕は、我が国で空港の民営化の実効性を確保する前提としては、①空港整備特別会計の解体と空港の独立採算化、②航空機燃料税の廃止、③空港ごとによる空港管側の管理、空港周辺施設開発、④各空港主体による空港使用料・空港管制・援助施設利用料の設定・徴収、が必要不可欠であると指摘している。なかでも、①による内部相互

補助システムの解消が最も重要であると主張している。

この条件の検討にあたって、空港整備特別会計を廃止した場合に、地方空港の整備・管理が従来通り維持・継続可能かどうかが問われる。添田〔2000〕は、次の4つのケース、すなわち、①旅客伸び率2.5%、那覇空港の拡張なし、②旅客伸び率2.5%・那覇空港拡張あり、③旅客伸び率1%、④旅客伸び率0%、のケースをそれぞれ想定し、50年フランチャイズ権付与を前提として、国の管理空港（第1種空港・第2種A空港）を民間に売却した際の収支分析を行っている。

その結果、①旅客伸び率2.5%、那覇空港の拡張なしのケースでは、東京国際、那覇、新千歳、広島、松山、高知、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島島の11空港、②の旅客伸び率2.5%・那覇空港拡張ありのケースにおいては、東京国際、那覇、新千歳、広島、松山、高知、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島島の11空港の収支率がプラスに推移すると示されている。③の旅客伸び率1%のケースについては、東京国際、那覇、新千歳、松山、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島島の9空港、④の旅客伸び率0%に関しては、東京国際、新千歳、長崎、宮崎、鹿児島島の5空港の収益計上が可能であるとの検討結果が示されている。これらの採算空港を民営化する場合、事業者の選定にあたっては、競争入札を導入し、効率的な運営、経営の透明性を確保することが望ましいと考察している。さらに、売却方式としては、リースを採用すると同時に、国が獲得したリース料収入については、不採算空港に配分することが求められると指摘している。

添田〔2000〕の研究は、空港整備特別会計を解体し、空港別の独立採算制を実施したケースでも、採算空港において得たリース料を不採算

19) 佐藤・山内〔2006〕では、PIの形態そのものは、福岡、那覇などの一部、地方拠点空港の整備について既に採用されていると指摘している。

20) 国土交通省の「今後の空港のあり方に関する研究会」では、空港整備法について、空港種別の一部見直しや利便性向上など運営面に重点を置いた方向で改める検討が進められている。

空港に分配することによって空港の整備・管理が可能であることを指摘した点で評価される。ただし、これに関しては、空港整備特別会計と同一のスキームである点で問題が残る。すなわち、各空港が支払うリース料は利用者負担をベースに形成されていると同時に、これを不採算空港の整備・管理にあてることは、空港整備特別会計における内部相互補助と何ら変化がみられない。

今後の空港運営に求められるべきは、採算空港を一括売却方式により民営化し、不採算空港については、地方自治体に財源・管轄権を全面移譲することであると考えられる。地方自治体が空港を整備・管理するにあたっては、主として以下の点が強調される。まず、第1に、空港整備を行うことによって、大都市圏とのネットワークが構築されるのみならず、周辺地域開発、新規雇用創出などの外部効果も生じることから、空港開発によって獲得した利益を空港整備・管理に還元する方が講じられねばならない。第2に、空港には、開発利益以外にもその存在価値がみられる。価値財としての評価である。その場合、整備資金の調達に関しては、空港の規模にかかわらず、現在の空港整備特別会計枠外での財源を確保する方を講じることが重要となる。分権的意思決定と合意形成を前提に、一般財源を一部投入し管理・整備を行っていくことが求められる。これに加え、外部効果をとらえ、テナント、コンセッションなどの非航空系収入を生産化するスキームも必要である。第3に、航空会社とコラボレーションを締結することによって、路線誘致を展開していくことである。具体的には、着陸料・空港使用料を低く抑えることが媒体となる。その代替として航空会社に空港内テナント、施設運営を行わせ、獲得した収益を空港整備・管理に配分することである。これは、主にヨーロッパの地方空港で採用されている方式であるが、我が国の地方空港運営においても検討すべき方向性であると考えられる。

5. まとめ

空港の整備事業に目途が付き航空ネットワークがほぼ完成したことを前提にすれば、今後の空港整備・運営のシステムには、効率性を発揮するような改革が求められる。地方空港の整備・運営システムについては、国の主導から地方主体へと移行し、地方自治体の分権的意思決定による自律的な方式への転換が必要となる。近年の成熟した時代では、国管理で行う必要性が低下し、そのための条件は縮小せざるを得ない。そのためには、空港主体が経営責任を発揮できるような空港別の収支と受益・負担関係を明らかにする必要がある。収支計算にあたっては、資産の評価方式、減価償却の調整などが課題になる。空港主体にとって、コスト意識の確立と経営責任の発揮につながる財政・財務情報の公開と、それによる情報の非対称性の排除が不可欠となる。

整備資金の調達に関しては、空港の規模にかかわらず、現在の空港整備特別会計枠外での財源を確保する方を講じることが重要となる。肝要なのは、外部効果をとらえ、非航空系収入を生産化することである。活性化のための民生活化やインセンティブ方策に関しては、指定管理者制度やPFI方式などが含まれるが、本来の機能が発揮しやすい条件整備が求められる。空港の整備・運営によって周辺地域開発、新規雇用創出などの外部効果も生じることから、空港開発によって獲得した利益を空港整備・管理に還元する方策についても工夫を要する。

既存空港整備の有効活用に向けた空港主体による総合的なインセンティブ施策やマーケティング施策の欠如も問題となる。欧米の地方空港にみられる航空会社と空港主体との綿密なコラボレーションによる路線誘致と需要喚起策についても、今後の検討課題であるといえる。

参考文献

- Doganis, R. [1992], *The Airport Business*,

- Routledge. (木谷直俊ほか訳 [1994]『エアポート・ビジネス』成山堂書店)
- ・青木亮〔2000〕「国際物流拠点としてみた地方空港の現状」『交通学研究』日本交通学会, 2000年研究年報, 71-81ページ。
 - ・赤井伸郎・上村敏之・澤野孝一郎・竹本亨・横見宗樹〔2007〕『地方自治体のインフラ資産活性に対する行財政制度のあり方に関する実証分析—地方空港ガバナンス(整備・運営)制度に関する考察—』RIETI 2006-2007プロジェクト, RIETI Discussion Paper Series 07-J-045, 1-81ページ。
 - ・石井伸一〔2006〕「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」『運輸と経済』財団法人運輸調査局, 第66巻, 第5号, 2006年5月, 33-41ページ。
 - ・石井伸一・高野伸栄・佐藤馨一〔1997〕「地方空港の国際化の進展とそのネットワーク化に関する研究」『交通学研究』日本交通学会, 1997年研究年報, 75-88ページ。
 - ・上村敏之〔2002〕「空港整備事業の問題点と空港政策のあり方—空港整備特別会計の財務分析を中心に—」『経済論集』東洋大学経済研究会, 第27巻, 第1・2合併号, 2002年2月, 41-63ページ。
 - ・内田傑〔2007〕「第85回運輸政策コロキウム:自治体管理空港の運営状況と活性化方策」『運輸政策研究』財団法人運輸政策研究機構, 第10巻, 第2号, 2007年7月, 97-103ページ。
 - ・加藤一誠・榊原胖夫〔2006〕「空港政策の透明性の向上と空港形態」『運輸と経済』財団法人運輸調査局, 第66巻, 第5号, 2006年5月, 25-32ページ。
 - ・菊地徹〔1999〕「空港整備計画と地方空港の発展」『運輸と経済』財団法人運輸調査局, 第59巻, 第7号, 1999年7月, 20-27ページ。
 - ・佐々木弘〔1986 a〕「わが国の空港整備と運営をめぐる制度的問題点:特に地方空港のケースに重点を置いて」『国民経済雑誌』神戸大学経済経営学会, 第154巻, 第2号, 1986年8月, 35-54ページ。
 - ・佐々木弘〔1986 b〕「地方空港の整備と港格, 特別会計および事業主体について:わが国の空港整備と運営をめぐる制度的問題点」『国民経済雑誌』神戸大学経済経営学会, 第154巻, 第4号, 1986年10月, 55-76ページ。
 - ・佐藤一・山内弘隆〔2006〕「空港整備と経営の課題」『運輸と経済』財団法人運輸調査局, 第66巻, 第5号, 2006年5月, 16-24ページ。
 - ・塩見英治〔1992〕「空港整備の基本的論点と政策課題」『運輸と経済』財団法人運輸調査局, 第52巻, 第4号, 1992年4月, 32-38ページ。
 - ・塩見英治〔1995〕「競争促進政策と空港システムの再検討」『交通学研究』日本交通学会, 1995年研究年報, 23-34ページ。
 - ・塩見英治〔1999 a〕「空港社会資本の整備システムと資金調達」『港湾経済研究』日本港湾経済学会, 第38巻, 1999年3月, 239-251ページ。
 - ・塩見英治〔1999 b〕「交通社会資本整備の資金調達手法—空港経営と資金調達について考える—」『公営企業』公営企業金融公庫, 第31巻, 第4号, 1999年7月, 12-17ページ。
 - ・添田慎二〔2000〕『空港経営—国際比較と日本の空港経営のあり方』運輸政策研究機構, 2000年10月。
 - ・中条潮・伊藤規子〔1998〕「航空下部構造(空港・管制)市場化の流れ—イギリス、オーストラリア、ニュージーランドを中心に—」『運輸政策研究』財団法人運輸政策研究機構, 第1巻, 第1号, 1998年7月, 25-32ページ。