

北海道における 新しい空港運営に向けての 課題と展望

社団法人北海道総合研究調査会・調査部主任研究員

切通 堅太郎

●Text: Kentaro Kiritoshi

1 はじめに

本年3月11日に発生した東日本大震災は、東北地方を中心に激甚なる被害を与えたのはもちろんのこと、本道における航空・空港運営にも大きな影響を与えている。本年4月の国際線の旅客は前年に比べて5割以下にとどまり、同じく国内線の旅客も前年比2割減、道内の空港ターミナルビルに大きな損傷はなかったものの壁の落下等は見られ、新千歳空港の国内線増床エリアのオープンは、資材調達が困難なことから1カ月遅れた7月となった。そして、新千歳空港以外で唯一国際定期便が就航していた函館空港も、ソウル便がとりあえず本年10月末まで運休することとなった。

仙台空港が津波に飲み込まれる映像は、航空・空港関係者のみならず、世界中の人々に衝撃を与えた。その一方、すぐに米軍をはじめ多くの資機材・人材が投入され、地震発生5日後には、滑走路の半分が供用開始されることとなり、防災拠点としての機能も発揮した。また、1カ月後には、自家発電という厳しい状況下でありながら、新幹線の復活より大幅に先駆けて民航機の運航が再開された。空港機能の復活は早く、防災拠点としての空港の存在意義が示された。

約1年前には、「日本に空港は100も必要か」といった論調が世間を騒がせていた。ただ、震災が発生した今、東北地方と同じく地震・津波リスクを持つ北海道で、不採算空港は今すぐ廃止すべきという意見は聞こえてこない。

しかし、だからといって、防災拠点であることを盾に、非効率で高コストな空港を維持し、高い航空運賃を利用者が支払い続けることも、決して望ましいことではないだろう。

国は、昨年5月にとりまとめた「国土交通省成長戦略」をベースとして、本年5月関西空港と伊丹空港の統合を視野に入れた法律（関西国際空

港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律)を成立させた。また、2010年12月より「空港運営のあり方に関する検討会」を開催、国管理空港(共用空港を含む)を対象として、空港の民営化ないし民間への経営委託(コンセッション)、空港関連企業と空港との経営一体化に向けた手法について意見交換され、7月29日に報告書がとりまとめられた。

以上のような動きを踏まえ、本稿では、直近の北海道を取り巻く厳しい航空動向や、国の動きの現状を概観し、空港運営の先進国であるイギリスの事例を踏まえながら、これからの北海道における新しい空港運営に向けての展望を記すこととする。

2 深刻な北海道内の交通ネットワークの機能低下

震災の影響により、北海道全体の航空需要が落ち込んでいることに加え、交通事業者に関するトラブルが北海道で発生している。

本年6月には、HACの筆頭株主が、JALから北海道に代わり新生HACが誕生、拠点を新千歳空港から丘珠空港に移し、路線の選択と集中に着手し始めた。そのスタート時期に、奥尻空港への着陸時への「重大インシデント」と指摘されるトラブルが発生した。パイロットの判断があると約1秒遅れていたら墜落していたともいわれ、国土交通省から「事業改善命令」を受けるまでに至った。

結局、その当該機のエンジン等の取り換え・点検のため、元々3機のみでの運航体制が、8月まで2機体制(別トラブルも重なり一時期は1機体制)となり、2011年6月末時点で今期は約1億円の減収となる見込みである。新生HACの出鼻を挫かれただけでなく、これからの北海道の空のネットワーク維持に大きな不安を残すことになってしまった。

北海道の空の交通がこうしたトラブルに見舞わ

れている一方、陸のネットワークを担うJR北海道でも、同時期に重大な事故トラブルが頻発した。5月27日には特急列車がトンネル内で炎上し運転士1名を含む39名が軽傷を負い、その約1週間後には同型の列車で白煙があがるトラブルも発生した。さらに、追分駅で信号機が青から赤に変わらない「重大インシデント」が発生、その翌日にも同駅で同種のトラブルが発生した。そのほか、ブレーキ解除ができなかった事態や、車掌や運転手の居眠り発覚など、その後も立て続けにトラブルが起り、HAC同様、「事業改善命令」を受けた。

空、陸ともに、北海道の交通ネットワークを担う交通事業者が、ともに「安全」への取り組みが不十分ということで行政命令を受けるのは極めて異常な事態といっていだらう。

そして、昨年6月から実施された高速道路無料化の社会実験も、約1年経過した本年6月で終了となり、国道沿いや高速道路IC付近の商業関係者は国に振り回される結果となった。有料化から無料化になるに当たって、特にHACやJRと結ばれている道東方面での経済活動への悪影響は決して小さくないものと思われる。

このように、震災の影響で旅客数が大きく落ち込んできているところに、安全を揺るがす事故・トラブルが頻発し、加えて、高速道路政策の方針転換に伴う影響も受けつつあるなど、道内の交通ネットワークは極めて脆弱な状況にある。

こうしたときこそ、戦略的に交通政策を検討していく必要がある。次節以降では、特に空港政策に焦点を当てて、現状分析を行うこととする。

3 空港管理に関する政策の動向

① 空港法の制定

2008年に、それまで約半世紀にわたり続いていた空港整備法が空港法に改正され、それまでの第1～3種空港という港格をやめて新しく整理

※1

重大インシデントとは、航空法第76条の2に定められている「航空事故が発生するおそれがあると認められる事態」であり、事故には至らないが、深刻に危険だった事件のことを指す。鉄道事業法でも重大インシデントが定められており、このような事態になった場合は国土交通大臣への報告義務がある。

し直した(表1)。また、空港にかかわる事業者を「指定空港機能施設事業者」として適切に管理していくこととし、また、空港利用促進のために「協議会」の制定を定めるなど、これまでの空港整備法には定められていなかった新しいエッセンスが入っている。

しかし、この新しい港格は、これまでの枠組みをほぼ踏襲したものであり、また、「指定空港機能施設事業者」の制度も管理強化と取られかねない部分もある。加えて、協議会も、法律に成文化される前から類似した取り組みは行われてきており、目新しい側面はないばかりか、地方における国管理空港については、地元自治体では実質的に何も決められないなどの課題もある。

②行政刷新会議事業仕分け

昨年度行われた行政刷新会議事業仕分けにおいては、空港運営のあり方や制度についての議論が行われた。これまで滑走路などの基本施設と、それ以外の施設・団体・企業とが別々に運営されているという非効率性を指摘、その情報公開を促すとともに、それぞれの事業主体に天下り人材が多数配置されていることから、そうした状況を打開するような検討が指示された。

また、制度としても、これまで全国100近い空港を作る後ろ支えとなっていた空港特別整備勘定(旧空港整備特別会計)を廃止することとし、下物といわれる滑走路等基本施設と、上物といわれるターミナルビルや駐車場等の施設とを一体化さ

※2

空港法の課題については『航空グローバル化と空港ビジネス』(野村宗訓・切通堅太郎、同文館、2010)の第13章に詳述

表1 空港整備法と空港法の対象空港

	空港整備法(旧制度)	空港法(新制度)	対象空港	設置・管理者	基本施設負担割合
第1種空港	成田、中部、関西及び国際航空路線に必要な飛行場であって、政令で定めるもの	国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点(第4条)	成田	成田国際空港株式会社	
			中部	中部国際空港株式会社(※2)	
			関西	関西国際空港株式会社	
			羽田(伊丹)(※1)	国土交通大臣	国:2/3 地方:1/3 (羽田・伊丹は特例)(※3)
第2種空港	主要な国内航空路線に必要な飛行場であって、政令で定めるもの	A B 特定地方管理空港(附則第3条)	新千歳、稚内、釧路、函館、仙台、新潟、伊丹、八尾(経過措置)、広島、高松、松山、高知、福岡、北九州、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、那覇	設置:国土交通大臣 管理:地方公共団体	国:55% 地方:45%(※4)
			旭川、帯広、秋田、山形、山口宇部		
第3種空港	地方的な航空運送を確保するため必要な飛行場であって、政令で定めるもの	国際航空輸送網又は国内航空輸送網を形成する上で重要な役割を果たす空港(第5条)(地方管理空港)	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、松本、静岡、神戸、南紀白浜、鳥取、隠岐、出雲、石見、岡山、佐賀、対馬、小値賀、福江、上五島、舌岐、種子島、屋久島、奄美、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、波照間、与那国	地方公共団体	国:1/2 地方:1/2
共用飛行場	自衛隊の設置する飛行場のうち、空港の機能を果たすものとして政令で定められた飛行場	自衛隊共用空港(附則第3条)	丘珠、千葉、三沢、百里(茨城)、小松、米子、徳島	防衛大臣	国:2/3 地方:1/3
その他の飛行場	地方公共団体が整備管理する空港でコミュニティー空港とも位置づけられる	その他の空港	調布、県営名古屋、但馬、岡南、広島西、天草、大分県央、枕崎、八尾	地方公共団体	コミュニティー空港整備について、整備費を40%補助する制度がある(※5)

※1 伊丹は空港整備法(旧制度)では羽田や成田と同じカテゴリーの「第1種空港」だったが、空港法(新制度)では、新千歳や鹿児島等と同じカテゴリーに属する。

※2 中部国際空港の設置及び管理に関する法律第4条第1項の規定による指定を受けたもの。

※3 東京国際空港に係る特例:地方公共団体は、国に対し、緊急整備事業(再拡張事業)に要する費用の一部を無利子貸付できる。大阪国際空港に係る特例:2012年度末までの間、耐震工事その他の国土交通大臣が定める空港機能向上事業に要する費用に限り、国がその2/3、地方公共団体がその1/3をそれぞれ負担する。

※4 特定地方管理空港については経過措置が認められており、北海道内の空港は、特例として国2/3、地方1/3となっている。

※5 航空振興財団[2009] p.181.

(注) 北海道、離島、奄美、沖縄に存する空港及び災害復旧については別途国の負担割合のかさ上げ措置が講じられる。

(出典) 『数字でみる航空』航空振興財団[2009]などに基づき作成

せる「上下一体化」や、民営化を視野に入れた合理化を行うことがとりまとめられた。

③空港運営のあり方に関する検討会

空港を「整備」から「運営」重視とする動きを受けて、国はこれまで作ってきた空港を、今後どのように運営すべきかを抜本的に検討するため、「空港運営のあり方に関する検討会」を昨年から開催した。

幸いにも、この会議には、高橋はるみ北海道知事も全国知事会の代表という位置づけで委員に就任した。

ただ、実際には代理出席すらしめないケースもあった。また、全国知事会の一員としての参加を受諾したならば、全国の地方空港の維持運営に悩んでいる地域と議論を重ねて、今後の日本の空港運営のあり方として、何かしらの提言があってもほしいとも思うが、実際には、報道を見る限り、そのような動きは表出していない。

7月29日（第9回）に手交された報告書「空港経営改革の実現に向けて」によると、「土地（場合によっては空港基本施設（滑走路、エプロン等）を含む。）の所有権については引き続き国に残し、改正PFI法に基づき、航空系事業と非航空系事業を一体的に運営する権利（公共施設等運営権）を民間の空港運営主体へ付与する、いわゆる『コンセッション＝運営委託』方式を主たる手法として想定する」ことが盛り込まれ、空港経営改革の実行プロセスとして、「10年後の概ね2020年度（平成32年度）中を目処に国管理の27空港すべての経営改革を実現することを基本目標」とすることが示された。

政権交代以降、空港運営についてさまざまな議論がなされてきたが、このとりまとめをもって、まずは国管理空港については、「コンセッション方式」により、上下一体化を行うことが示された。このとりまとめ結果は、戦後のわが国における空港政策を大きく変えるターニングポイントといっても過言ではない。

なお、北海道に居住する者の観点から二点ほどポイントを指摘したい。一つは、国管理空港だけでなく、「地方自治体が管理する空港」についても一括して運営権を付与する可能性を提示したことである。これは、この会議自体が国管理空港しか対象としていなかったこと^{*3}に対して懸念を示していた高橋知事の発言への配慮とも取れる。

二つ目は、この運営方式の転換のプロセスの随所において、地方自治体や地域関係者から意見・提案を募ることを明示している点である。実際にどこまで地域に決定権があるかは現時点では不明だが、少なくとも、地域個別の事情を踏まえようとするスタンスは注視すべきである。

④北海道における空港活性化ビジョン

北海道においても、道内の空港にどのような戦略をとっていくかという問題意識のもと、2010年3月に「道内空港活性化ビジョン」を発表している。これは、ちょうどANAの丘珠撤退問題や、HACの株主問題などが重なっていたこと、そうした課題を抱えながら、空港が立地する地域との調整をしなければならなかったことなどの困難な状況の下、策定にこぎ着けた。

しかし、実際の中身は総花的であり、現状をほぼ踏襲した将来の空港像を提示した程度で、現時点で効果的に活用しうるものとは言い難い。

例えば、航空需要の創出に向けて、関係者が一体として取り組む、という姿勢は読みとれるが、特に、地方の空港において需要が落ち込んでいる中で、いかにエアラインを取り込むかという視点が、「着陸料軽減措置の検討」といったレベルであり、付け焼刃的な感は否めない。

そのエアライン誘致の目標でも、函館、旭川、稚内、釧路、帯広、女満別、中標津、紋別のそれぞれの空港において、国際線のLCCの誘致を目指すなど、実現性も疑わしい（そもそも同一表現の表記が多くの空港に使われている）。

現状でなぜ北海道の地方空港にエアラインが来ないのか（撤退するのか）という分析もほとん

※3

7月26日（第8回）の検討会で提示された報告書原案には盛り込まれていなかった。

どなく、これまでの投資に対する評価・検討もなければ、ビジョンの推進体制にもリアリティがないということでは、真の空港活性化は難しいといわざるを得ない。

ただし、こうしたビジョンが策定されてしまうことは、とりまとめた北海道に問題があるというよりも、そもそも、北海道自身が、北海道にある空港に対して、戦略を練れるほど権限を持っていないことが大きな問題なのである。現行制度では、空港管理方式が複雑になっていることから、「オール北海道」の空港政策を展開することはほぼ不可能となっている。

4 空港の管理方式の複雑さとその弊害

日本のほとんどの空港運営では、事業仕分けでも指摘されているように、いわゆる上下分離方式がとられている。そして、航空行政をつかさどる行政体も国と地方自治体の双方が存在している。

表2は北海道の空港の各事業主体を簡単に整理したものである。北海道における空港は13あるので上物としての空港ビルの主体は13、下物の基本施設としては、国管理空港が4、国が設置し市が管理しているのが帯広と旭川の2、そして北海道管理が6、共用の丘珠の1となっている。道管理の礼文、利尻、奥尻は実質的に、地元自治

体へ委託を行っている（礼文は休港中）。加えて、駐車場の事業主体も別々であり、さらに、表には記載していないが、これ以外にも空港によっては、上下水道施設や給油施設などのインフラ提供会社も存在する。

日本の空港を取り巻く問題として、高コスト体質であることも各方面から指摘されている。それは、割高といわれる着陸料などの公租公課、航空機誘導などの地上援助業務などの既存エアラインへの使用料、その他空港施設の使用料など、エアラインが支払うべき調整すべき窓口は多岐にわたる。

そのような調整の手段に加え、独占された既得権益を背景にした高コスト化の可能性がある。例えば、空港のテナント料や駐車場料金が割高であったり、また、新千歳空港や羽田空港のターミナルビルの水道料金は周辺自治体の水道料金の1.5～3倍であるとの指摘もある。

ほかにも、日本の場合は、航空局OBや自治体行政OBが、多くの空港関係企業・団体に高賃金で再就職するケースも見られる。もちろん、空港という安全が至上命題となる公共施設を維持管理していくためには、必要な登用もあるだろう。しかし、それぞれの事業者においては、当然ながら独自の事業を遂行・継続しなければならず、空港全体の利益、地域全体の利益を最優先ということにはなりにくい。

※4

2011年11月に稲津衆議院議員から提出された質問趣意書 (http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a176216.htm)、『生まれ変わる首都圏の空港』（交通新聞社、杉浦一機、2009）P171より

表2 北海道における主な空港関係事業者

		国管理				共用	市管理	
		新千歳	稚内	釧路	函館	丘珠	旭川	帯広
空港基本施設	滑走路	3,000m×2	2,200m×1	2,500m×1	3,000m×1	1,500m×1	2,500m×1	2,500m×1
	CIQ体制	税関出入国管理検査(常駐)	対応可能(常駐なし)	対応可能(常駐なし)	対応可能(常駐なし)		対応可能(常駐なし)	対応可能(常駐なし)
空港ビル	管理運営	北海道空港(株)	稚内空港ビル(株)	釧路空港ビル(株)	函館空港ビルディング(株)	札幌丘珠空港ビル(株)	旭川空港ビル(株)	帯広空港ターミナルビル(株)
駐車場	管理運営	A:(株)千歳観光連盟 B:(財)空港環境整備協会 C:(株)千歳観光連盟	無料	(財)空港環境整備協会	(財)空港環境整備協会	日本空港コンサルタンツ(株)	旭川空港ビル(株)	無料

		道管理（礼文は礼文町へ管理委託、利尻は利尻富士町へ管理委託、奥尻は奥尻町へ管理委託）					
		女満別	中標津	紋別	礼文	利尻	奥尻
空港基本施設	滑走路	2,500m×2	2,000m×1	2,000m×1	800m×1	1,800m×1	1,500m×1
	CIQ体制	対応可能(常駐なし)	対応可能(常駐なし)	対応可能(常駐なし)			
空港ビル	管理運営	女満別空港ビル(株)	根室中標津空港ビル(株)	オホーツク紋別空港ビル(株)	礼文町管理	利尻富士町管理	奥尻町管理
駐車場	管理運営	財団法人めまんべつ産業開発公社	無料	無料	無料	無料	無料

(出典)「道内空港活性化ビジョン」(北海道 [2010]) などにに基づき作成

ちなみに、2008年度の上位60空港のうち58の空港ビル会社（北海道では13空港のうち10の空港）では、JALやANAが株主の一員となっており、空港ビル会社と大手エアラインとの関係は密接なものがあるのも事実である。エアラインを就航してもらい続けるための重要な人事戦略ととれるが、逆にそうした状況だからこそ、帯広空港へのAIRDO参入に時間がかかったのであり、また、中標津空港や稚内空港などにはANA以外が就航しにくい土壤となっているのである。

もちろん、こうした状況により、安全な日本の空が守られてきたのであれば、誇るべき空港運営システムということもできる。しかし、違う見方をすれば、高コストが特定の事業者への財源供給となり、特定の関係者だけが潤い、利用者、国民に還元されていないという可能性も否定できない。そこへの疑いが、先に触れた行政刷新会議の事業仕分けにおいて話題に上ったのであり、「情報公開」を求めることにもつながっているのである。

言葉の公式な定義はない。表1にあるとおり、空港法では、主に大きく三つのカテゴリーに分かれており、北海道でいえば、中標津空港は「国際航空輸送網又は国内航空輸送網を形成する上で重要な役割を果たす空港の設置及び管理（地方管理空港）」（空港法第5条）であり、釧路空港は「国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港の設置及び管理」（空港法第4条）となる。これらは、それぞれ旧空港整備法にかかる「第三種空港」（中標津空港）、「第二種空港」（釧路空港）の位置づけと大きな差はない。

つまり、国の法律による空港の位置づけは、地方にあるかどうかというよりも、誰が管理運営しているかという視点により位置づけられている。

一方、空港の民営化を1980年代に実現し、先進的な空港運営をしているといわれるイギリスでは、「ロンドン地域における空港（London AirportsまたはLondon Area Airports）」とそれ以外の「地方空港（Regional AirportsまたはOther UK Airports）」^{※5}に分類されている。

② 旅客数の比較

前述した「イギリスの地方空港」のカテゴリーを踏まえ、日本の首都圏の空港（成田、羽田）と、それ以外の空港（ここでは「日本の地方空港」という）の旅客数の推移を、イギリスと比較したのが表3である。

※5

「イギリスにおける地方空港の発展と離島路線の維持—LCCの貢献とHIALの経営を中心として—」『運輸と経済』第68巻第11号（野村宗訓、2008）

5 「地方空港」の日英比較

① 「地方空港」の定義

北海道に限らず、「地方空港は厳しい」といわれている。しかし、日本において「地方空港」とい

表3 日本とイギリスの空港別旅客数の推移

（上段単位：千人）

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/1999
日本	首都圏	80,006	83,792	84,072	89,963	89,414	93,268	94,676	97,825	99,168	97,167	1.21
	シェア	34.2%	35.1%	35.3%	36.7%	37.1%	38.1%	37.9%	38.4%	38.8%	39.2%	
	地方空港	153,775	154,834	153,873	154,866	151,760	151,633	154,894	156,804	156,248	150,604	0.98
	シェア	65.8%	64.9%	64.7%	63.3%	62.9%	61.9%	62.1%	61.6%	61.2%	60.8%	
イギリス	ロンドン	108,441	115,846	113,367	116,684	120,077	128,668	133,504	134,545	139,658	136,888	1.26
	シェア	64.4%	64.4%	62.6%	61.8%	60.1%	59.7%	58.5%	57.2%	58.0%	58.2%	
	地方空港	60,036	64,156	67,863	72,078	79,874	87,012	94,710	100,594	101,064	98,473	1.64
	シェア	35.6%	35.6%	37.4%	38.2%	39.9%	40.3%	41.5%	42.8%	42.0%	41.8%	

（出典）空港管理状況調査、CAA資料より作成

これをみると、日本の地方空港の旅客数の方が、イギリスの地方空港に比べて1999年で2倍以上、2008年でも1.5倍程度上回っていることがわかる。

人口約6,000万人のイギリスは、約5億人を擁するEUの一員である。EU内では、原則域内の流動や経済活動などは自由で、そのことが航空流動にも大きな影響を与えている。そのイギリスよりも、日本の地方空港の方が、すでに多くの航空需要が存在しているのである。

しかし、イギリスよりも多くの旅客数を取り扱っている一方で、ほとんどの空港の基本施設の収支は赤字となっている。空港運営の成功例といわれるイギリスよりも豊富な旅客数^{*6}がいながら、運営・維持が厳しい（といわれている）空港が多数存在しているのである。

続いて、1999年から2008年への旅客数の推移をみると、日本とイギリスともに首都圏における空港の旅客数は1.2倍程度と、ほぼ同様の伸びを示している。その一方、地方空港の伸び率をみると、イギリスは1.6倍の伸びを示しているが、日本の場合だと0.98とむしろ減少している。この間に日本では中部国際空港など六つの新しい空港が建設されたが、実際に全体の旅客数の伸びにはつながらない。

1999年からの10年間に於いて、両国を取り巻く航空事業環境は大きく変化した。イギリスでは、EUの航空自由化の波に乗ってLCCの躍進が進み、地方空港であっても国際線就航が相次ぎ、かつ、需要を着実に伸ばしていった。

その背景には、2003年、イギリスの航空局（CAA）が、ロンドン中心部の各空港の需要がひっ迫することを踏まえ、地方空港に需要を分散させるという政策を執ることとなったことも影響している。その方針のもと、例えば、マンチェスター空港では着陸料の料金規制が撤廃されるなどの規制緩和も行われ、より多くの路線誘致を積極的に行うなどの動きが見られたり、また、地方の軍用空港が民用空港に転換するケースも出てきた。

一方、日本においては、2000年に航空自由化が行われ、原則航空会社の路線の参入・撤退については認可制から届出制に規制緩和された。同じころ、羽田空港や成田空港の拡張が進み首都圏空港の旅客数が伸びを示したものの、結果的にはローカル空港への路線数が減少し、地方空港の旅客数の減少をみることとなった。その結果、地方空港の旅客数の伸びに大きな違いがみられることとなった。

③空港運営における制度の違い

イギリスの空港では、地方空港であっても各空港のマスタープランが存在する。その中では、空港の将来像を描き、そしてそれに基づいてどのように整備していくかをまとめている。また、そうしたものをWEB上で公開している例も少なくない。

その一方、日本の空港のマスタープランは、特に地方の自治体が管理している空港では、ほとんどが明らかになっていないか、策定されていない。また、国管理空港であっても、例えば新千歳空港のマスタープランは、北海道が作ったものではなく、北海道がマスタープランを変更しようとしてもその変更は容易ではない。

このように日本の空港での運営方針・計画が不透明・あいまいな状態では、空港全体の目標やコスト意識が意識化されず、結果的に高コストになる傾向になり、加えて、空港の運営責任までもがあいまいになってくる。

ちなみに、世界の空港では空港の上下一体（滑走路などの基本施設とターミナルビルなどの商業施設の一体経営）のもと効率的な経営が積極的に進められることは、公営・民営に限らず当然のこととされており、イギリスに限らず、地方空港であっても旅客数が伸び続けている空港も少なくない。

そして、欧州では、低コスト化を実現するために、空港と航空会社が着陸料、地上援助業務、ビル使用料などを包括的に契約して長期的な、例えば10年以上の就航を行うことや、空港会社と地

※6

航空局WEBサイト (http://www.mlit.go.jp/koku/15_bf_000181.html)

※7

THE FUTURE DEVELOPMENT OF AIR TRANSPORT IN THE UNITED KINGDOM THE CIVIL AVIATION AUTHORITY'S RESPONSE TO THE GOVERNMENT'S CONSULTATION DOCUMENTS ON AIR TRANSPORT POLICY June 2003

域が一体となって、航空流動を盛んにするためのプロモーション活動を積極的に行っている事例も多い。筆者が、いくつかの英国の地方空港のスタッフにヒアリングした限りにおいては、英国の地方の空港会社で、自治体が株主、もしくは地域に古くから存在する企業がかかわっている空港の場合は、短期的利益よりも長期的な利益を重視している傾向があり、そのため、路線開拓・エアポートセールスは、地域全体の利益を踏まえた戦略性をもって行われている。ほかにも、空港会社が自前の旅行会社で、路線を開拓するためにチャーター便を飛ばし、運航実績を作った後に、他旅行会社や航空会社も運航を行うようになり、その後役割を終えたとしてチャーター事業から撤退したという事例もある^{※8}。

さらに、HIAL（インバネスなど11空港）やMAG（マンチェスターなど4空港）などの空港会社のように、複数の空港を一括で戦略的に経営して、旅客数を伸ばしている事例もある。複数の空港を管理することにより、調達コストを抑えることができたり、また、路線誘致を行う際にも、空港会社にとって複数の空港を提示して交渉カードに使えることや、エアラインにとっても一つの窓口で複数空港の交渉ができたりするなど、お互いが享受できるメリットも小さくない。

これらの事例は、LCCを含む航空会社と空港会社とが戦略的パートナーとして連携しながら航空需要を生み出し、地域活性化にも結び付けているのである。需要が低迷し、多くの路線が撤退している北海道の地方空港においても、こうした空港戦略を真剣に検討し、模索する時期に来ているのではないだろうか。

6 北海道のこれからの「空港政策のあり方」の検討に向けて

今、日本全国の地方の空港には、さまざまな支援策が施されている。例えば、着陸料を無料に近い形に低減したり、パイロットの交通費・宿泊費の負担、修学旅行生のバス代の負担、航空路線の広告宣伝費の負担、そして能登空港とANAとの契約で有名な搭乗率保証制度など多数存在する^{※9}。これらに類似する支援策は広く欧米でも行われており、日本で行われている各種支援策が他先進国に比べて極端に遅れているということはない。

しかし、残念ながら、どの支援策においても、航空会社をつなぎとめるものにとどまり、インパクトのある事例はほとんどないに等しい。エアラインがその空港に就航するのは、どんな支援策があるかということよりも、どの程度需要があるか、採算性はあるかということを優先して考えるからである。

結局のところ、誰が責任を持って、地域全体としてプラスになるような空港運営をしていくか、という制度設計が鍵となっている。

空港は、地域経済・生活を支える重要な社会インフラである。空港が存在することによって直接的、間接的、誘発的に経済効果があることは間違いなく、加えて、離島をはじめとした交通過疎地域では、空港はなくてはならない社会インフラであることも事実である。

しかし、空港が果たすべき役割は、空港が地域を支えることであって、地域が空港を支えることではない。行政が考えるべきは、空港の存続方法ではなく、空港を活用した地域戦略である。単純に赤字空港を支えるということを考えるのではなく、空港のプラスの部分をいかに引き出して、地域活性化につなげていくかが問われているのである。地域全体の活性化を担うことを考えた上で、空港運営を行っていかなければ、いくら支援策を講じても明るい未来を切り開けない。

※8

Graham, A. [2008], *Managing Airports: An International Perspective*, 3rd ed., Butterworth-Heinemann, P257

※9

日本の空港の各種支援策については、『100空港時代』を生き残れ』（杉浦一機、中央書院、2009）や、『厳しさを増す地方空港とその活路』『運輸と経済』第69巻 第8号（内田傑、2009）に詳しい。

地方の空港も含めて、日本の空港運営制度は大きな変革期に入ってきている。北海道は、このタイミングを「好機」ととらえることができるかどうか、今問われている。

今後のプロセスを踏まえると（図1）、まずは今年度中に関係者の意見を踏まえた上で「空港経営改革の実行方針」がとりまとめられ、来年度には「マーケット・サウンディング」ということで、国の情報開示のもと幅広く提案を募集することとなっている。

北海道らしい空港の運営方式を、北海道から提案する時期に来ているといえよう。

そして、その提案をする際のポイントとして下記の三つの項目を提言して本稿を締めくりたい。

①数字の精査〈事実の確認〉

空港に関する情報公開をより積極的に進め、たとえば収支等に示されている状況の詳細を確認しなければならない。LCCではなくても、エアラインに就航してもらうには、空港運営コストを低廉化しなければならない。そのためにも現状の数字自体

が果たして適正なのかどうかの確認が必要である。

また、先に掲げたような特定の事業者のみに利潤が貯まるような仕組みは改善されるべきである。そのためにも、現状での情報を精査しなければならない。

②過去の空港の投資の評価

地域の空港をどのように運営していくか、ということを考えていく際には、地域の空港に対して、これまでにどのような意図で、どの程度投資され、そしてどのような効果があったのかを「客観的に」評価した上での方針でなければ、国民、国に対して説得力を持たない。そうした振り返りがなければ、その方針の実現性や効果の期待は薄い。

全国津々浦々に存在する空港の投資の振り返りを、今よりもっと早く客観的にしてきたら、日本の空港制度は世界に遅れることはなかったのではないか。

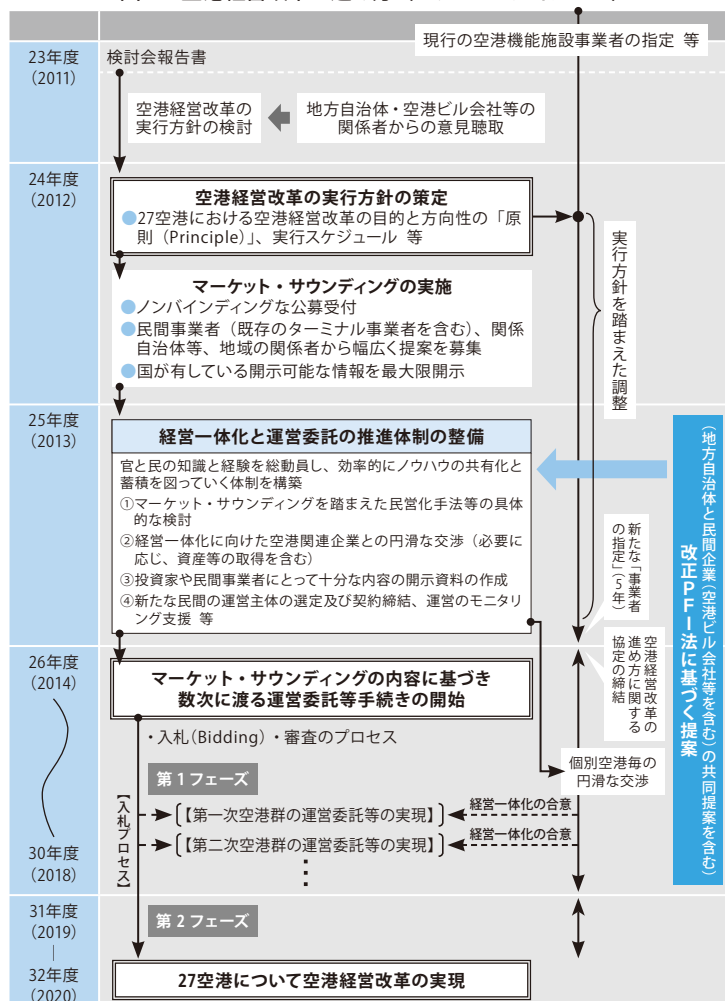
③現状にとらわれない北海道独自の空港運営のコンセプトを提案

一つの都道府県の中に、13の空港があり、しかもその多くが離島ではないというのは、北海道の空港立地の特徴である。そのため、空港をどのように位置づけ、どのように運営していくのかについては、独自のコンセプトを北海道で決めるべきである。

現行制度にとらわれない新たな運営方法を模索しなければ、単純に赤字は赤字のまま、特定の事業者だけが生き残る仕組みのままである。「まずは国の出方・考えをうかがう」という受け身を取る時期は過ぎた。そして、これまでの投資を顧みず、地域にとって都合のいい要望を国（や政治家）に働きかけても、それが実現する時代でもなくなってきた。

日本の諸課題の多くを背負っている北海道から、付け焼刃ではなく、地域にとって効果的な政策（＝北海道における新しい空港運営のあり方）を、今こそ、全国に先駆けて提案していくべきである。

図1 空港経営改革の進め方（スケジュールイメージ）



（出典）「空港経営改革の実現に向けて」（空港運営のあり方に関する検討会報告書）より

PROFILE 切通 堅太郎 (きりと おし けんたろう)

1977年鹿児島県生まれ。2001年北海道大学文学研究科人間システム科学専攻地域システム科学講座卒業。2003年社団法人北海道総合研究調査会入社、調査部に所属し、2011年に主任研究員に。専門は航空政策、ソーシャルビジネス、ユニバーサルデザイン。著書に『航空グローバル化と空港ビジネス—LCC時代の政策と戦略』（野村宗訓 [関西学院大学経済学部教授] との共著、第3回住田航空奨励賞、第36回交通図書賞 [第一部：経済・経営]）。