

インバウンド政策と関連する航空政策の展開過程に関する国際比較分析*

Review of Air Transportation Policy from the viewpoint of Inbound Policy*

栗原剛**・岡本直久***

By Takeshi KURIHARA**・Naohisa OKAMOTO***

1. はじめに

1.1 研究の背景

2009年3月10日に開催された経済財政諮問会議では、今後わが国で重点的に取り組むべき成長戦略の諸分野として、農業、健康長寿、低炭素社会の実現並びに観光を挙げた。このことから、将来日本の経済を支える産業として、観光の発展が期待されていることがわかる。また、わが国では、2010年に訪日外国人来訪者数を1,000万人(835万人、2008年)にする目標を観光立国推進基本計画の中に位置づけ、インバウンド政策に取り組んでいる。インバウンド政策には諸外国へ向けたわが国の観光魅力のプロモーションや、外国人来訪者に対する査証免除措置等があり、国際空港の能力拡大等に見られる航空政策も含まれる¹⁾。

わが国の航空は、45・47体制に見られる航空産業保護主義に始まり、高度経済成長期における航空旅客需要の増加に追随する形で段階的に航空規制が緩和されてきた²⁾³⁾。航空規制緩和による競争促進の結果、路線数の拡大や運賃の値下げ等のサービスが向上し、旅客への便益がもたらされた。一方、アジア諸国には現在、世界のハブ空港として存在感を一層高めているインチョン空港(韓国)やチャンギ空港(シンガポール)などの巨大空港があり、国際航空業の競争が激化している。その中であって、わが国でも羽田空港の国際化や成田空港の滑走路延伸等の議論が展開されている⁴⁾。

航空政策とインバウンド政策とは、本来互いに関連した政策であると考えられる。しかしながら、これまではそれぞれ独立に議論されてきた。例えば、2020年には訪日外国人来訪者数2,000万人、日本人海外旅行者数2,000万人を実現して国際旅行収支をバランスさせることを目標として観光政策の議論がされているが、観光

政策と整合する航空政策の議論がされているだろうか。筆者はこの点について、必要な航空容量や地方空港の活用の議論が必要であると考えている。Page⁵⁾は、1986年にわが国で策定された海外旅行倍増計画(テンミリオン計画)と当時の航空政策に着目し、航空需要に見合う十分な空港容量が供給できなかったことを指摘している。現在、改めて観光の重要性が認識され、国際交流の拡大を狙ったインバウンド政策が展開されており、関連した航空政策の議論を行うことが必要である。

1.2 研究の目的

前節の背景を踏まえ本研究では、インバウンド政策と関連する航空政策に着目する。各国で取り組まれたインバウンド政策を整理しながら、その前後で関連する航空政策がどのように展開されたのか把握する。そこから、今後わが国が観光立国を目指す上で必要となる航空政策の論点を提示することを本研究の目的とする。

2. 既存研究の整理

航空政策に関する既存研究は、規制緩和による航空旅客に与える影響を分析した事例が見られる。国内では、規制緩和が航空旅客需要に与えた影響の分析を行った神田ら⁶⁾や、カボタージュ規制緩和の影響を分析した竹林ら⁷⁾の研究がある。また、Cloutherty et al.⁸⁾はカナダの航空自由化政策によって旅客需要が増加することを明らかにしたほか、Adler et al.⁹⁾は、中東におけるオープンスカイ政策が旅客需要増加につながり、域内のカイロやテヘラン空港がハブ空港として成立する可能性があること示した。

一方、インバウンド政策と航空政策との関連について指摘した研究は、海外でいくつかの報告事例がある(Abeyratne¹⁰⁾, Page⁵⁾, Wheatcroft¹¹⁾, Papatheodorou¹²⁾, Bieger et al.¹³⁾, Forsyth¹⁴⁾)。Wheatcroft¹¹⁾は、インバウンド政策と航空政策は本来互いに関連する政策であるとしながらも、従来は独立に研究されたことを指摘している。その理由として、戦後の航空産業はまだ脆弱であったため、国策として自国の航空を保護する必要がある点を挙げている。その中で、早くから観光が国の経済に与え

*キーワード: インバウンド政策、航空政策

**学生員、修(社会学)、筑波大学大学院
システム情報工学研究科博士後期課程

***正員、工博、筑波大学大学院システム情報工学研究科
(茨城県つくば市天王台1-1-1、
TEL029-853-5591、FAX029-853-5591)

る効果を重視し、積極的な航空規制緩和によって観光来訪者数の増加につなげた国として、オーストラリアやメキシコ、エジプトおよびタイの事例を紹介している。その他、ヨーロッパにおける観光と航空規制緩和政策との関連を述べた論文¹²⁾や、観光と航空産業の構造化を試みた研究¹³⁾が見られる。インバウンド政策と航空政策の関連を述べた一連の研究により、航空規制緩和政策が観光需要の増加につながるという見解は一致しているものの、各国で行われてきたインバウンド政策および航空政策の展開過程はこれまで整理されてこなかった。今後わが国の航空政策を議論するとき、インバウンド政策と関連させて考えることが重要であり、そのためには各国で行われてきたインバウンド政策および航空政策の展開過程を整理することが必要であると考えられる。

3. データ

各国のインバウンド政策および航空政策を整理するにあたり、OECDが発行する'Tourism Policy and International Tourism in OECD member countries' (1977年から1996年)¹⁵⁾を基本的に使用した。この資料には、OECD諸国の各年における観光政策が記述されており、政府との協力体制や調査研究、予算、環境保全、国際協力など、航空政策を含む項目ごとに政策を把握することができる。

4. 各国のインバウンド政策と関連する航空政策の展開

既存研究¹¹⁾では、航空規制緩和政策が観光需要増加につながった国としてメキシコ等を取り上げているが、このうち1970年代からOECD加盟国であるオーストラリアを対象とした。また、航空自由化政策を積極的に進めたアメリカおよびEU域内からスペインを対象として選定した。

(1) オーストラリア

オーストラリアでは、観光委員会 (Australian Tourist Commission) が積極的にホテルや航空を始めとする観光産業に対して働きかけを行ってきた(1976年)。すなわち、観光がオーストラリアの経済発展に大きな貢献をすることを政府が認識していたといえる。オーストラリアのインバウンド政策が意図するところは持続可能な観光であり、グレートバリアリーフに代表される世界自然遺産の保全を進めていたことが挙げられるが、同時に外国人来訪者を積極的に誘致するキャンペーンも展開されている。オーストラリアにおける航空政策は、この観光客誘致政策と関連する形で展開されたといえる。例えば、1984年には5年間で外国人来訪者数を倍増させる計画を発表したが、1984年前後には航空政策でも動き

が見られた。1981年に国内航空法が改正され、航空会社の競争を促したほか、国際線に弾力的な航空運賃を設けた。1984年にはケアンズ国際空港が開港した。国全体の空港容量拡大に伴い余裕が生じたため、シドニー-東京間、アデレード-シンガポール間などを結ぶ新規路線が就航し、路線ネットワークが拡大した。1985年にはカンタス航空がボーイング747機を導入し、機材の大型化も進めている。外国人来訪者数倍増計画が行われた1984年前後のインバウンドを見ると、新規路線が就航した日本やアメリカからの来訪者数が特に増加率が高いことがわかる(表-1)。

表-1 訪豪来訪者数の増加率¹⁵⁾

国名	1978年	1987年	増加率
イギリス	89,573	198,900	122.1
ドイツ	18,415	53,300	189.4
アメリカ	80,973	309,000	281.6
ニュージーランド	200,187	427,300	113.5
日本	34,035	215,600	533.5

(2) アメリカ

シカゴ・バミューダ体制(1946年)という二国間主義の雛形を作り上げ、オープンスカイ政策を先導するアメリカは、現在、世界でも最大の航空路線ネットワークを形成している(アメリカの航空自由化については、三輪ら¹⁶⁾に詳しい)。アメリカ航空業の世界に対する優位性が、世界第1位の国際旅行収入を得る原動力となっていると考えられる。インバウンド政策に着目すると、アメリカでは空港における外国人来訪者に対する障害をいかに軽減するかが1970年代から議論されていた。世界共通の言語サインを用いた言語支援や、入国審査にかかる手続きを簡略することで、入国手続きの時間短縮が図られた。また、航空規制緩和に合わせて査証緩和政策が取られた(例えばグアム,1988年)。世界を主導してきた航空自由化政策と、外国人来訪者に対する空港サービスや入国にかかる障害を減じるインバウンド政策が一体となって世界有数の観光大国を築き上げたと考えられる。

(3) スペイン

スペインでは、1950年代から1960年代にかけて、いわゆる観光ブームが到来した。イギリスやドイツなどヨーロッパ諸国から来訪者が急増したが、当時のスペインにはその需要に対応する宿泊施設などの観光インフラが整備されていなかった。増加する観光需要に追いつく形で地中海沿岸にリゾートホテルやアパートが乱立した結果、景観や自然環境が悪化した。また、来訪者に対応する十分な人材の育成が間に合わず、ホテル等では観光サービスの質が低下したことが指摘されている¹⁷⁾。現在のスペインでは、持続可能な観光を目標に掲げ、自然遺産や文化遺産の保護・保全に取り組んでいる。

1950年代のスペインの観光ブームを引き起こしたのは、チャーター便の積極的な活用という航空政策によるものである。Forsyth¹⁴⁾が指摘するように、スペイン政府はヨーロッパ諸国で航空規制政策が行われ、定期便が支配的であった1950年代から1960年代にかけて、外国資本の航空会社によるチャーター便を容認した。チャーター便は、定期便よりも安価な運賃を提供し、イギリスやドイツから多くの観光目的の来訪者を惹きつけたといえる。

外国人来訪者の入国交通機関分担率に着目すると、1976年の航空分担率が27.6%であったのに対し、1987年には32.7%に上昇した¹⁵⁾。インバウンドに対する航空の役割が高まっていることを示す、ひとつの指標であると考えられる。

既存研究^{5),10)-14)}でも指摘しているように、各国の航空規制緩和やチャーター便の活用という航空政策は、インバウンドの増加に結びつくことが把握できた。そして、本研究の分析を通して、航空政策によるインバウンド増加の背景には、外国人来訪者数を倍増させる計画等に見られるインバウンド政策に裏付けられていたことを確認することができた。わが国では、1986年のテンミリオン計画が航空政策の視点で分析すると失敗であったことが指摘されている⁹⁾。現在、2020年時点でのインバウンド、アウトバウンドをそれぞれ2,000万人で安定させることを目標としてインバウンド政策に取り組んでいる。そこで次章では、わが国のインバウンド政策の目標に対する今後の航空政策上の課題を考察する。

5. インバウンド政策に対応する今後わが国の航空政策の展開に対する考察

5.1 将来必要な航空容量

わが国では、2020年におけるインバウンド、アウトバウンドをそれぞれ2,000万人にする目標を掲げている。単純に計算すると、2020年には8,000万人分に対応する航空容量が必要となる。本節では、わが国の主要国際4空港（成田、関西、中部、羽田）が現在供給している航空容量を算出し、それに今後の成田空港の滑走路延伸などが実現した場合の将来航空容量を試算する。

はじめに、2004年時点での主要4空港の乗降客数および着陸回数を示す¹⁸⁾。それに対して、わが国で近年議論されている航空政策の動向を反映させる。まず、成田空港の平行滑走路(2,180m)を2,500mに拡張した場合、離着陸回数が22万回まで増加することが可能である。そして、羽田空港には新設滑走路(2,500m)が設置され、国際線に3万回（昼間）配分する計画がある⁴⁾。今後は機材の大型化はあまり進まず、中型機主体で運航されると仮定する。成田および羽田空港の滑走路が計画通り整備され、また関西、中部国際空港の離着陸能力が50%増加すると

表-2 わが国の主要国際空港における航空容量(2004)

	乗降客数(千人)	着陸回数(回)
成田	25,457	79,522
関西	8,549	30,291
中部	3,165	10,069
羽田	204	710
その他	3,745	17,113
合計	41,120	137,705

表-3 空港整備計画を反映した航空容量予測(2020)

	乗降客数(千人)	着陸回数(回)
成田	35,214	110,000
関西	12,824	45,437
中部	4,748	15,104
羽田	4,310	15,000
合計	57,096	185,541
目標	80,000	
不足	22,904	

仮定した場合、航空容量は5,700万人と試算される。これは、観光政策の目標である8,000万人に対して2,290万人分不足する試算となった。この不足分をどのように埋め合わせたら良いのだろうか。次節では、ひとつの方向性として、地方空港の活用を考察する。

5.2 地方空港の活用

スペインの事例で明らかであるが、地方空港に対して積極的にチャーター便を就航させることは、観光の側面から見て効果的である。日本とスペインの主要空港における国際線旅客数の割合を累積グラフで示した(図-1)。わが国では、成田、関西、中部主要3空港だけで全国国際線旅客数の90%を超えている。それに対して、スペインの主要3空港（マドリッド、パルマ、バルセロナ）では合計してもその割合が60%に満たない。バルセロナの東に位置する地方空港ジローナでは、旅客数の多い主要な路線としてパリのBeauvais Tille空港、ミラノのBergamo空港、ローマのCiampino空港と結ばれていることがわかる¹⁹⁾。

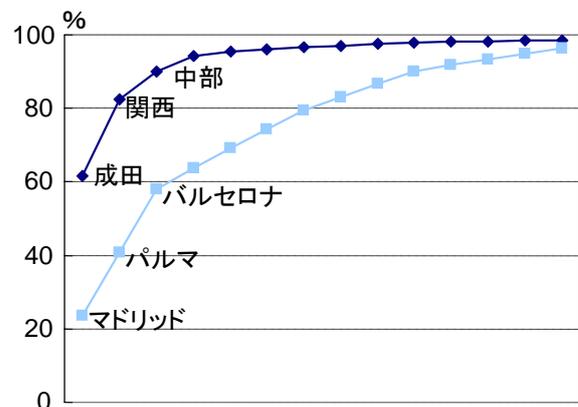


図-1 日本とスペインの主要空港旅客数の割合^{18) 19)}

マドリード空港がパリのシャルル・ド・ゴール空港やローマのフィウミチーノ空港という主要空港同士で結ばれているのは対称的であるが、その背景には、地方路線ネットワークをLCCが分担していることが考えられる。

わが国においても、今後は地方空港を積極的に活用すべきであろう。外国人来訪者から見れば、地方空港は、直接地方空港の周辺にある観光地を訪問することができるため、外国人来訪者のモビリティが高まることが期待される。近年、国際線のチャーター便を利用して、冬の北海道を旅行する台湾人が増加したり、福島空港を利用してゴルフと温泉を楽しむ韓国人が増加したりと、地方空港をインバウンドに利用する事例が見られる。アジア諸国からの来訪者増加が今後も期待されることから、アジア圏という近距離路線を狙った地方空港の利用促進が望まれると同時に、受入れ側である地方におけるインバウンド施策の展開が必要とされる。

6. おわりに

本研究では、インバウンド政策と航空政策という相互に関連する政策がどのように展開されてきたのか、いくつかの国を事例としながら整理した。その中で、政府観光機関が積極的に航空の規制緩和を求める動きを示したオーストラリアや、地方空港でチャーター便を活用することで多くの観光旅客を獲得したスペインなど、航空自由化政策により世界でも有数の観光国となっている国があることが確認できた。将来、わが国において訪日外国人来訪者数2,000万人、海外旅行者数2,000万人を実現するためには、アジア圏内での航空自由化政策の議論がより重要であろうし、直接観光需要を取り込む可能性を持つ地方空港の活用が真剣に議論されるべきであると考えられる。

本研究では、OECDの資料に基づいてインバウンド政策と航空政策の関連を把握したが、具体的にどのように航空路線ネットワークが拡大した、あるいは便数がどの程度増加したのか数量的な議論に踏み込むことはできなかった。各国政府航空局などの資料を補足しながら、より客観的な議論を深めることが本研究の課題である。

参考文献

- 1) 観光立国推進戦略会議(第13回)議事次第
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko2/suisin/dai13/13giji_sidai.html
- 2) 中条潮ほか：現代の航空輸送，航空政策研究会，勁草書房，1995
- 3) 川口満：現代航空政策論，成山堂書店，2000

- 4) 国土交通省航空局，今後の航空行政
http://www.mlit.go.jp/koku/15_bf_000728.html
- 5) Page, S.: Transport and Tourism, Addison Wesley Longman Limited, 1999 [木谷直俊，図師雅脩，松下正弘訳，交通と観光の経済学，日本経済評論社，2001].
- 6) 神田佑亮，森地茂，日比野直彦：我が国における航空規制緩和と政策の影響分析，土木計画学研究・論文集，No.23, No.3, pp771-777, 2006
- 7) 竹林幹雄，黒田勝彦，三好礼子，吉永保子：カボタージュ規制緩和が航空旅客流動に与える影響分析，土木計画学研究・論文集，Vol.20, No.3, pp.619-627, 2003
- 8) Clougherty, J. A., Dresner, M. and Oum, T. H.: An empirical analysis of Canadian international air policy: effects of dual carrier designation and partial liberalization, Transport Policy, 8, pp.219-230, 2001
- 9) Adler, N. and Hashai, N.: Effect of open skies in the Middle East region, Transportation Research Part A 39, pp.878-894, 2005
- 10) Abeyaratne, R. I. R.: Management of the environmental impact of tourism and air transport on small island developing states, Journal of Air Transport Management, Vol.5, pp.31-37, 1999
- 11) Wheatcroft, S.: Aviation and tourism policies: balancing the benefits, World Tourism Organization, Routledge, New York, 1994
- 12) Papatheodorou, A.: Civil aviation regimes and leisure tourism in Europe, Journal of Air Transport Management, Vol.8, pp.381-388, 2002
- 13) Bieger, T. and Wittmer, A.: Air transport and tourism- Perspectives and challenges for destinations, airlines and governments, Journal of Air Transport Management, Vol.12, pp.40-46, 2006
- 14) Forsyth, P.: Martin Kunz Memorial Lecture. Tourism benefits and aviation policy, Journal of Air Transport Management, Vol.12, pp.3-13, 2006
- 15) OECD: Tourism Policy and International Tourism in OECD Member Countries, 1977-1996
- 16) 三輪英生，花岡伸也：国際航空輸送の自由化の動向と我が国の自由化へ向けた考察，運輸政策研究，Vol.7, No.1, pp.14-22, 2004
- 17) (財)自治体国際化協会：スペインの観光政策，Clair Report No.322, 2008
- 18) 国土交通省航空局：数字でみる航空，航空振興財団，2005
- 19) Aeropuertos Espanoles y Navegacion Aerea
<http://www.aena.es/csee/Satellite?pagenam>