

インフラが地域を支える時代の地方部の空港経営

田村 亨¹

¹フェロー会員 工博 北海道大学大学院 教授 (〒060-8628札幌市北区北13条西8丁目)

E-mail: tamura-t@eng.hokudai.ac.jp

わが国の空港経営は、造る時代から使う時代へと制度化が進んでいる。この動きは「地域が空港を支える時代」から、「空港が地域を支えられるかが試される時代」への変更とも言える。制度化において、国が求めたコンセッション方式による経営は欧州で先行している民営化の流れに沿ったものであり、米国の経営（自治体の管理）方式との比較優位が明示されないまま議論された。本研究の目的は、「バンドリング」という方向で国の動きに異論を唱えた北海道を対象に、その施策の必要性、バンドリングの範囲、経営主体がどのように議論されたのかをまとめる。また、英国の複数空港一括運営事例をレビューして、わが国における地方部の空港経営のあり方を提言する。

Key Words : local airport, airport management

1. はじめに

1986年に実施された英国空港公団(BAA)の民営化から27年を経た2013年、わが国の国管理空港をコンセッション方式で民営化することが制度化された。イギリスやドイツのように民営化に積極的な国では、空港経営を民間の建設会社やディベロッパー、あるいは金融専門会社・投資ファンドに委ねる動きが見られる。それに対して、フランス、スペイン、オランダのように政府の持株会社を通して依然として公有を維持する国もある。アメリカの基幹空港も州政府、郡、市町村による公有である。

あくまでも市場機構を信頼してこれを活用しようという国と行政当局の指導で漸進的な政策転換を図る日本との差は、どこから生じてきているのであろうか。競争を阻害せずかつ行政の裁量の余地が小さい施策を公平と考えるか、効率性を阻害する要因となっても全国横並びのサービス提供を公平と考えるかの、国民の価値観の違いかも知れない。いずれの国においても空港利用者本位の政策という基本理念に異論はないであろう。民営化空港が「空港の持つ交通社会資本としての役割」を正確に認識し、地方部においてはそれを実現するように地方自治体、地元企業、住民の参加を含む包括的な空港経営計画が検討されるべきであろう。

本研究の目的は、空港民営化に対して北海道が提案した空港のバンドリングについて懇談会で議論した内容をまとめるとともに、北海道庁海外調査報告(2013)や既存研究レビューから英国の複数空港一括運営のメリット・デメリットについて整理し、地方部の空港経営のあ

り方を提案することである。

2. 空港のバンドリング - 北海道の検討 -

国は2010年5月に「国土交通省成長戦略」を発表し、同年12月に「空港運営の在り方に関する検討会(以下、検討会)」を設置、翌2011年7月に同報告書をまとめた。報告書を受けて国は、域内にある5つの国管理空港のコンセッション化を北海道に打診し、北海道は庁内に空港運営に関する有識者懇談会(以下、懇談会)¹⁾を同年10月に立ち上げた。本章では、懇談会においてバンドリングが検討された主旨と検討経緯をまとめる。

国の検討会には北海道知事も参加しており、北海道にある13空港を一括バンドリングして運営して行くと逆提案を行っていた。検討会報告書には「2つの方向」と「4つの基本原則」が示されており、北海道の懇談会では13空港担当者や自治体が集まって「方向」と「基本原則」について議論を行った(公式には6回)。懇談会では、空港運営のあり方の2つの方向に関しては同意できるものの、4つの基本原則のうち「運営委託方式」に強い懸念が示された。北海道にある13空港の内、稚内・丘珠・千歳・釧路・函館が国管理空港で、旭川と帯広が市管理、残りが北海道管理の空港である。

参加者からは、国管理空港について①必要な空港整備・維持管理の実施ができるのか、②大規模災害時の復旧・復興ができるのか、③採算性=民間で運営できるのか、という意見が出された。地方管理空港については、①便数を多く望めない、②廃港に伴う地方切捨てになる、

③バンドリングの効果が分からない、などの意見が出された。また、「バンドリングの必要性」について、①収支状況が良好な新千歳空港の見直しだけが先行するのはいかなものか、②新千歳空港とそれに結ばれた道内空港は補完関係にあって、一体運営によって相乗効果ができるのではないかと、③航空路線選定に対する交渉力が強化できる、④資材調達、保険契約等でコスト削減が見込まれる、といった議論がされた。

北海道には、空港経営上採算の取れる新千歳空港があり、残りの空港は全て赤字経営であり、その中には離島空港も含まれる。この議論の途上で、函館空港は商工会を中心にして自立の道を歩むといった動きもあった。また、バンドリングは北海道の政治として必要なのは分かるが、空港の運営から言うと、逆に新千歳空港のレベルダウンにつながる。バンドリングのプラス面が理想主義に走り過ぎていて、現場の感覚からは効果が分からないという専門家からの指摘もあった。議論の中で、特に問題となったのは条件不利地域の空港についてであった。わが国には、スコットランドのような補助を受けるべきサービス（エッセンシャル・サービス）について、路線やカバーすべき地域の基準が離島に限定されている。条件不利地域の空港の経営に空港整備特別会計を上手く使えないかという議論もされたが、国のコンセンションの動きとの整合性が読み切れず、議論は進まなかった。これは「バンドリングの範囲」と「運営主体選定」の議論が進まなかった理由のひとつである。

懇談会が2012年3月に報告書¹⁾を取りまとめた後は、国のコンセンションの動きがトーンダウンしたため、バンドリングの議論も新千歳空港運営権を海外へ売却する話も無くなった。しかし、北海道内の13空港の担当者を一堂に介して議論できたことは、各空港の経営改善促進というメリットをもたらしたと考える。世界中の空港がそうであるように、迷惑施設である空港の建設には合意交渉の段階での約束事があり、それが空港経営においても既得権として残っていることが多い。新千歳空港もそういった既得権に縛られた空港のひとつである。既得権を打破することは難しいが、固定観念の打破は可能である。地方空港は赤字経営であるとか、空港活性化の補助金が無ければ空港経営は成り立たない、といった固定観念は打破すべきであろう。国の民営化の動きにより、空港は地域のために何ができるのか、というビジョンについて、空港関係者が議論するようになり、変えていこうという意識が出てきた。例えば、新千歳空港の出発ロビーにアイヌ民族の旗が立つようになり、旭川空港では旭山動物園との総合業務委託が検討されている。

3. 複数空港一括運営のメリット・デメリット

最初の事例は、北海道のバンドリング議論でも参考としたスコットランドの HIAL (Highlands and Islands Airport Ltd) である^{2)・3)}。HIAL は離島空港の運営会社として1986年に設立され、1995年にその持分は英国民間航空局からスコットランド政府に移管された。11空港の運営を行っており、年間の利用客数は126万人(2012)となっており、路線を維持するために政府が補助(地域住民に対して40%の運賃補助)を行っている。なお、HIAL への補助にも関係する欧州における地域航空サービスを支援する助成制度 POS (Public Service Obligation ; 公共サービス義務) については、参考文献3)を参考にされたい。一括運営のメリットとして、①保安・調達をハブ空港であるインバネス空港の担当者が統括して集中的に管理・契約を行っている(資材・機器調達費用の削減、人材育成・人材配置の効率化、安全情報の共有、安全訓練、対航空会社への窓口の一本化)、②不動産部門の子会社を通して地域振興を推進するとともにネットワークの充実に積極的である、③運航の多くを担っているローガン航空とは路線を維持するという動機が共通しており、相互に依存・協力している。デメリットというより配慮が必要な点としては、①補助金を必要最小限に抑えるためにコスト削減を継続して行っている、②住民・商工会などで構成される諮問委員会が顧客サービスに懸念を示しそれに配慮しなければならないことが挙げられている。貴重なヒアリング結果として、参考文献3)に示されている LCC フライビーへの HIAL 空港のインセンティブ(22 ページ)は地方空港経営において留意すべき指摘である。

2つめの事例は、イングランドの MAG (Manchester Airport Group) の事例である⁴⁾。MAG の前身は1986年に設立され、現在はマンチェスター空港、イーストミッドランド空港、ボーンマス空港、ハンバーサイド空港を保有する年間利用客数約2000万人(2011)の会社である。地方空港の事例といえない利用者規模であるが、以下の点で事例とした。はじめに、同一背後圏に位置する各空港の棲み分けによる競争回避が挙げられる。マンチェスター空港から一番遠い空港であるボーンマス空港までの空港間距離は288km しかなく、グループ各空港の間には定期便は就航していない。特に、イーストミッドランド空港は DHL の貨物拠点化で差別化されている。次に、グループ規模を活かした LCC の誘致である。ライアン航空のグループ空港への就航は2007年から一斉に始まっている。一括運営のメリットとして、①資材やサービスの購入に関して購買を一元化して仕入れ価格を抑制、②警備対策などにおいて新しく導入するシステムをある空港で試験的に導入したのちにグループ内で展開することで導入プロセスの効率化が図れること。デメリットは仕入れ先との商業協定など、ひとつの空港で決定された事項

がグループ全体に影響を及ぼす懸念があることとされた。

3つめの事例は、英国のイングランドと北部アイルランドにある3空港を所有するRCA (Regional & City Airport Ltd.)である⁴⁾。RCAの親会社であるBalfou Beatty plcは、1909年に設立されロンドンを本拠地として80ヶ国以上で鉄道・道路・空港・港湾・トンネル・橋梁など幅広いインフラ運営事業を展開する世界有数のプレーヤーである。RCAの所有するエクスター空港、ブラックプール空港、デリー空港の年間利用客数は約130万人(2010)である。RCAの特徴は、LCC拠点に特化した空港と組み合わせたポートフォリオ戦略である。エクスター空港(年間利用者数は約70万人(2010))は2002年以後フライビー航空の拠点空港として独占状態にある。ブラックプール空港(年間利用者数は約20万人(2010))はマンチェスターに近接しているため、近距離通勤圏を運営するマンエクスツアー航空と南仏やスペイン方面の中距離路線を持つジェットツアー・コムが就航している。一括運営のメリットとして、①親会社のエンジニアリング、IT関連業務、コンプライアンス業務などがRCAの間接部門としてサービスすることで費用削減を図っている、②保険管理などにおいて調達におけるスケールメリットを享受している、③LCCとの交渉において空港ポートフォリオを根拠とするインセンティブの提示や路線提案を有利に行っている(例えば、グループ空港の一つに就航している場合には、他のグループ空港への着陸料を無料にしている)。

最後(4つめ)の事例は、イングランドとオランダの2空港を国境を越えて所有するOH (Omniport Holdings Ltd.)の事例である⁴⁾。OHの母体は、スコットランドの複数の投資家によって2000年に設立された会社で、2004年にイングランドのノリッチ空港とオランダのマーストリスト・アーヘン空港を買収した。買収後の両空港の旅客数・貨物量はLCCの就航・撤退の影響を大きく受けて、ノリッチ空港の旅客数はピーク時の77万人(2006)から41万人(2011)へ、アーヘン空港も増減を繰り返し36万人(2011)となっている。OHは、旅行代理店・不動産開発、ホテル経営も行っており、空港に隣接するビジネスパークの建設も予定している。一括運営のメリットとして、複数空港におけるポートフォリオ戦略を挙げている。ノリッチ空港は4割を占めるチャーター便の強化、アーヘン空港は貨物ハブとして、需要の異なる2空港をポートフォリオとして運営することでリスク分散し会社全体で業績の安定化を図るとしている。

本章では英国における複数空港一括運営のメリット・デメリットについて整理したが、英国の空港民営化政策の下での民間会社による経営が前提となっている。4つの事例から分かるように、複数空港経営の戦略は、①ポートフォリオ戦略(貨物+旅客、観光+ビジネスなどのリ

スク分散戦略)②シナジー戦略(一般管理費など共通コスト削減による経営効率化)、③ネットワーク戦略(航空会社との交渉力強化)である。英国の空港民営化政策の評価については参考文献5)を参照されたい。

4. 地方部の空港経営のあり方

前章を踏まえ、地方部の空港の効率化や収益改善についてまとめると以下のようになろう。

1) 個々の空港における効率化は多様な取り組みが行われているが容易ではない; 空港におけるコスト構造は、一般に人件費が約3割、施設・設備の維持管理費が約2割のほか、警備や規則に係る費用もあり固定費の占める割合が大きい。特に、小規模な空港では、保安上の理由から最低限必要な組織体制が求められるため、人員削減などの効率化の余地が限定されている。

2) 売上の拡大を含めた収益性の改善についても多様な工夫が行われている; 路線誘致による航空売上拡大、着陸料や旅客施設取扱手数料など空港利用料金の柔軟な設定による売上拡大、ビジネス需要を背景とした駐車場有料化など多様な取り組みが行われている。

3) 単体空港で実施できる取組と空港間連携で実施できる取組を上手く使って強い市場競争力を持つ; 今後は各地方空港でLCCの誘致競争が激しくなることが想定される。着陸料の割引や就航環境整備を前提とした誘致競争では収益面の貢献に限界がある一方で、LCCに容易に撤退されてしまうことが懸念される。海外の複数空港一括運営で示された「航空路線選定に対する交渉力が強化できる」「資材調達、保険契約等でコスト削減が見込まれる」などのメリットが、わが国でどこまで効果を発現できるか、バンドリングには至らなくても地方空港の連携施策は空港経営の1つの鍵になるのではないかと。

これまで地方部の空港経営調査をしてきて、経営改善の隘路は大きく2つあると考えている。一つは、担当事業部局、首長、議会とその背後にある地元経済界の消極性である。他の一つは、着想・内部合意形成・決定の際の説得力ある定量的証明の欠如である。これを打破するためには、隘路に的確に対応できる外部の専門家集団の育成、情報整理が必要と思われる。

情報整理に関しては、①基本施設、ターミナルビル事業、駐車場事業、グランドハンドリング事業、航空機給油事業などの収支データ、②将来の収入、費用を踏まえた経営の中期予測、③地方公共団体の空港への財政負担などが必要となる。①に関して、基本施設の人員費の算出だけでも、空港に近接する空港公園の整備員が滑走路の点検員を兼ねるなど分解不可能な要素が多い。ターミナルビル事業の販売費・一般管理費、営業外収入・支出なども、記載方法が各空港で統一されていないことが多

い。さらに③に関して、空港経営における起債、地方交付税、一般会計、民間資金借入などの情報を整理することは難しい。

仙台空港が先行して民営化に踏み出しているが、年間旅客数が 20 万人以下の空港経営を改善させるためには、国が先導して専門家集団の育成と情報整理を行えないだろうか。本研究で検討した空港間連携による経営改善のために、それをリードする地元人材と相思相愛の空港間関係を検討するための情報が無ければ、地方自治体、地元企業、住民の参加を含む包括的な空港経営計画が立案できない。

5. おわりに

交通政策に関わる 1980 年代からの世界の潮流は「市場化」と「分権」である。英国から始まった新自由主義に対して、米国・中国という覇権国家のパワーが低下している中で市場のグローバル化に疑義を唱える研究者も多い。分権については、国から地方へ・地方自治体から新たな公へのエンパワーはわが国でも着実に進んできている。本研究は、2013 年わが国の国管理空港のコンセッション方式による民営化が制度化されたことを受けて、需要の少ない地方部の空港経営を検討した。この動きを地方管理空港には関係ないと考えている空港関係も多いようである。国の指導で漸進的な政策転換を図るといふ日本の政治風土からの脱却が必要である。「最後は国が地方空港の面倒を見てくれる」という時代は終わった。少子高齢化に伴う空港利用者の減少や LCC の誘致競争は地方空港の差別化をもたらす。地域が空港を支えるにも地方自治体の財源に余裕はない。

4 章でまとめたように、地方空港単体での経営の効率化には限界があり、空港利用促進に関する主体の不在も明確である。その中で、静岡空港の指定管理者制度導入や旭川空港の総合業務委託のように空港とターミナルの一体的運営による効率化、福島空港や宮崎空港、茨城空港などで実施している良好なアクセス交通確保、多くの地方空港が試みている基礎需要創出のための産業施策との連携など、その関係者と一体となって活性化を推進する動きもみられる。これらは公共経営に民間の経営ノウハウを取り入れる動きでもある。3 章の英国の事例が示すように、民間企業の有する機動力・柔軟性・資金力などを活用し、大胆かつ戦略的な取り組みを展開することで、需要を喚起し旅客の拡大につなげていくことが重要であろう。北海道のバンドリングの検討では、必要性につづく「バンドリングの範囲」と「運営主体選定」まで至らなかった。その理由のひとつに、今までの伝統的な組織や共同体に帰属することで安心を得る社会づくり、空港と航空ネットワークづくりがあったことも事実であ

る。牛尾治朗氏は、2030 年の世界の状況を、安心社会から信頼社会へ移行と指摘している。オープンな環境で集団の外との信頼構築を重視する社会（信頼社会）への移行である。市町村・県を越え、官・民の壁を乗り越えた複数空港一括運営に地方空港経営のひとつの方策はなからうか。そのためにも専門家集団の育成と情報整理を国がリアリティとスピード感を持って実施すべきである。

参考文献

- 1) 空港運営に関する有識者懇談会報告書（北海道）；道内空港の持続的な運営を目指して、（2012.3）
- 2) 野村宗訓；イギリスにおける地方空港の発展と離島路線の維持、運輸と経済、第68巻第11号、（2008）
- 3) 屋井鉄雄、他；欧州における地域航空・LCCと地域の活性化について、全国地域航空システム推進協議会報告書、（2013）
- 4) 北海道；道内空港の運営のあり方検討のための海外事例調査報告書、（2012.12）
- 5) 橋本悟、他；イギリス・オーストラリアの空港民営化に関する国内外の論文紹介、運輸政策研究、Vol.13, No.1、（2010）