

平成 29 年 7 月 19 日

第 2 回航空ネットワーク検討会議に向けた事前意見

(一社)北海道総合研究調査会

調査部 切通堅太郎

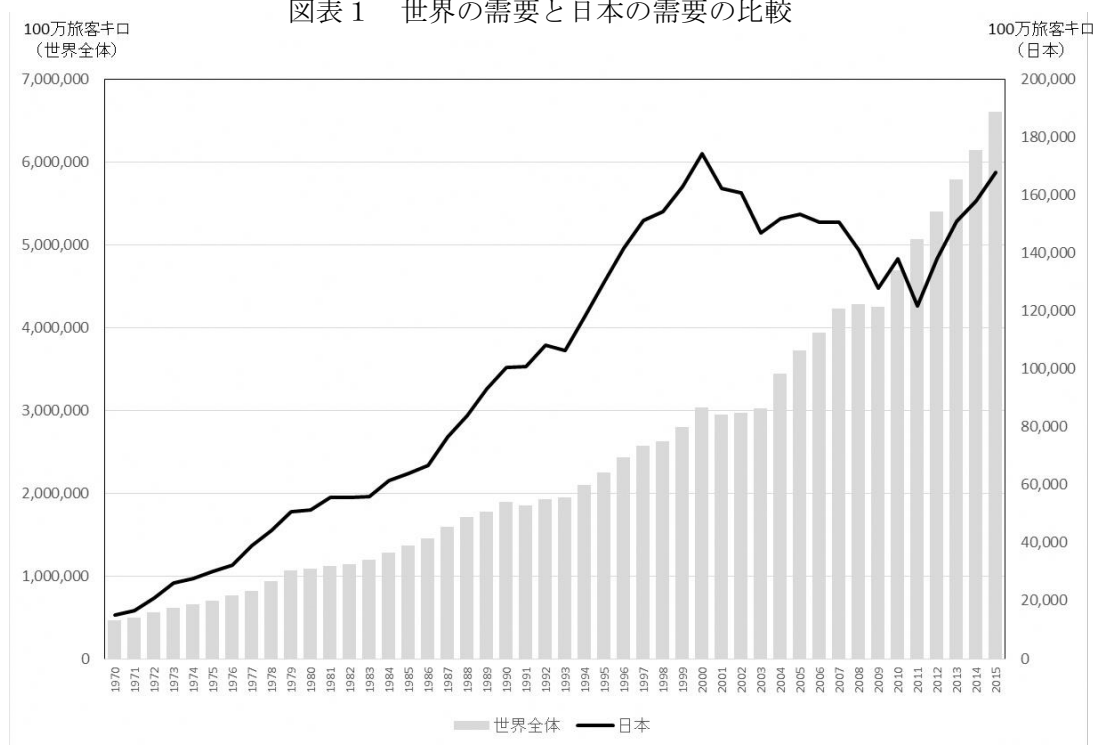
7 月 7 日付けでご照会のあった件について、下記及び添付エクセルシートにて回答申し上げます。なお、2017 年 8 月下旬に発刊する当会機関紙『しゃりばり』（2017 年 9 月号）においても、下記について詳細をレポートする予定です。

記

1. 世界的な航空需要の伸びに乗り遅れている日本の航空業界

世界的に航空需要が伸びてきている中、日本における航空需要の伸びは停滞していた。図表 1 をみると、1990 年から 2016 年にかけて、世界の需要が倍増している一方、日本では逆に減少傾向が続き、2011 年の震災で大きく落ち込んだ後、2012 年以降は徐々に回復して、2015 年の輸送実績は、かろうじて 2000 年の実績にまで戻ったといった状態である。このように、世界の需要が増加傾向にある一方、日本のみが右肩下がりである状況に対し、元国土交通審議官であった羽生次郎氏は、マクロ経済データをつぶさに分析した結果、外的な環境要因ではなく、我が国の「内部の航空産業に原因がある」<sup>1</sup>と厳しく指摘している。

図表 1 世界の需要と日本の需要の比較



(出典) 航空統計要覧 (出典元は「ICAO, Annual Report of the Council」、 「IATA, World Air Transport Statistics」)

<sup>1</sup> 日刊航空 (2011 年 12 月 8 日)

## 2. 地方空港の活用が日本の航空需要を牽引する可能性 ～英国との比較～

世界の航空旅客の動向が 2000 年以降も成長し続けている一方、わが国においての成長が鈍化している要因として、羽生氏が指摘するように、我が国内部の航空産業や航空政策が世界のそれと比べて遅れていたとも言え、さらに言えば、航空のグローバル化がすすみ、空港のビジネス化が世界的に進んでいる中で、日本がその潮流に乗り遅れたとも言える。

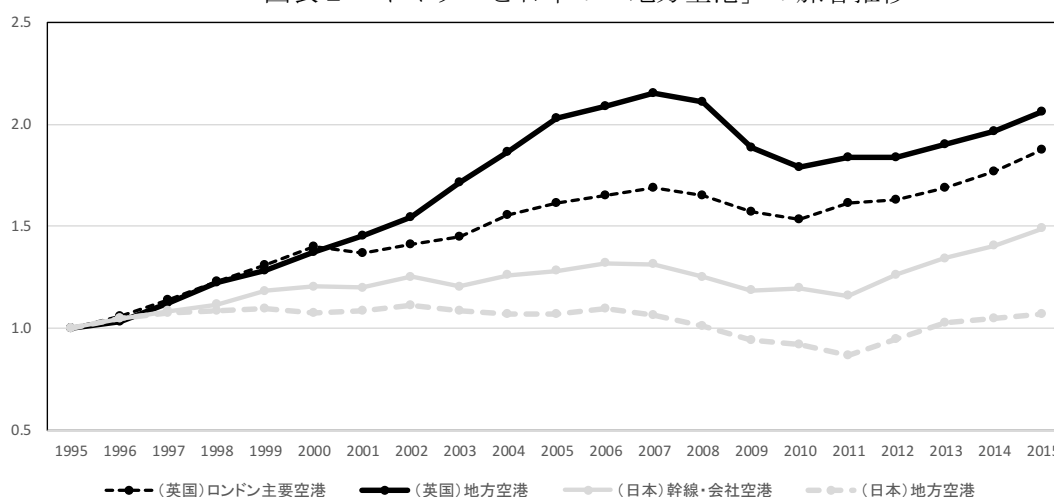
さらに言えば、わが国の航空需要の特徴として東京路線に集中している一方、成田・羽田空港では発着枠が不足しているという首都圏の空港整備の遅れと、合わせて地方空港の伸び悩みがあると言えるのではないかと。

図表 2 は、世界的に民営化がすすみ空港運営の先進国として頻繁に取り上げられる英国の空港利用者と、日本の空港利用者を、1995 年を 1 とした場合の伸びを示したものである。両国とも、主要空港とそれ以外とに分け、主要空港以外を「地方空港」と定義付けを行った<sup>2</sup>。これをみると、イギリスの地方空港は 1995 年と比べ倍増している一方、日本の地方空港ではほぼ一定である。

イギリスの地方空港においてこのように旅客数が増えた要因として、遠藤 (2016)<sup>3</sup>は、EU における航空規制緩和を契機として新たな事業機会を創出し、LCC がロンドン周辺空港だけではなく地方空港へ多数参入したことや、空港民営化に伴い利用者ニーズに伴ったサービスを展開していること等を指摘している。

EU とわが国とは航空を取り巻く事業環境が大きく異なることから、日本にもすぐに EU のような動きが当てはまるとは考えにくいだが、オープンスカイ、LCC の伸長、空港民営化等これまでも海外から遅れること 20～30 年経過してからわが国にも同様の動きが出てきていることを鑑みると、例えば、航空規制緩和等を踏まえての地方空港の活用を意識した航空政策が、日本の航空需要を牽引する可能性があるかと指摘できるのではないだろうか。

図表 2 イギリスと日本の「地方空港」の旅客推移



(出典) 英国は CAA 資料、日本は航空統計要覧 (出典元は空港管理状況調査) より筆者作成。

(注) 「(英国) ロンドン主要空港」は London Area Airports、「(英国) 地方空港」とは、Other UK Airports、「(日本) 幹線・会社空港」は、成田・中部・関空・伊丹・羽田・新千歳・名古屋 (2004 年まで)・福岡・那覇・神戸 (2005 年より)、「(日本) 地方空港」は、全体より前記空港群の旅客数を差し引いたものとした。

<sup>2</sup> 分類の意味等の詳細は「これからの「地方空港」政策のあり方」(切通堅太郎)『公共社会インフラと地域振興』中央経済社 (2015) / 長峯純一編著) 参照。

<sup>3</sup> 「航空規制緩和後における英国地方空港の成長から学ぶこと」(『運輸と経済』第 76 巻第 1 号、遠藤伸明、2016 年)

### 3. 道内空港ビジョンに向けての提案

以上を踏まえ、道内空港の将来ビジョンを検討する際には、従来の視点にとらわれない新たな視点が必要と思われる。そのことを踏まえ、次の5点を提案する。

#### ①空港ごとに地域を支えるための目標の設定

道内をはじめ日本の地方の空港は、社会的要請で作られて地域を支えるはずが、いつの間にか、地域に支えられる存在になっている現状がある。需要が低迷していわゆる「赤字空港」をどのように維持するかが議論され、利用販促、トップセールスといった方策に、官民から多くのエフォートが、主に「航空業界」に向けて捧げられている。しかし、長期的な視点でみれば継続的な需要増加にはつながりにくく、路線数は減少してきている。結果、道内空港では新千歳空港がインバウンド需要の追い風を受けて一人勝ちの状態が続いており、ひいては日本が世界の航空需要から取り残されている。

こうした状況を打破していくため、そして、空港が地域を支えるためにも、空港ごとに目標と計画を設定し、これからの道内空港の将来像を描く必要がある。

具体的には、的確な現状分析、政策検証、航空業界のみならず幅広い視点を巻き込んだビジョンと戦略プランが必要である。これまでの政策がどのようなもので、それが何を成し遂げて、何を成し遂げられなかったのか、そしてこれからの空港をどのように運営していくのか、どのくらいのスパンで何を目指していくのか。空港は多機能の役割が期待されるインフラであり、地域の「触媒」であり続けることが求められる。航空業界等交通関係者以外の視点も含めて作り上げていくことが期待される。

#### ②住民への直接的利益の拡大

空港が一部の関係者だけではなく、より多くの人々が空港や航空ネットワークの利益を享受するためには、航空ネットワークの充実はもちろんのこと、より直接的な地域への貢献、具体的には空港の利益を地域と共有、または、分配する仕組みも有効であると思われる。

それは単に空港の経済効果を地域で享受するというだけでなく、地域の玄関口の立地をより活用するということもあり得る。例えば、沖縄県では入島税（環境協力税）を徴収し、それを地域の環境維持や観光施設維持財源に活かすことに取り組んでいる島がある。また、全国の温泉地で入湯税が徴収されている中で、北海道釧路市阿寒湖温泉地区では、当該地区のみ入湯税を値上げし集客増に向けた整備の財源としている。さらに英国では、**Airport Development Fee** という形で、地方空港が利用者に支払いを求めて、空港の施設拡充のための費用だけでなく、航空ネットワークの活用を活かす仕組みがある<sup>4</sup>。また、北海道、ニセコ町、倶知安町としてそれぞれ観光税の導入に向けた検討が開始されている。

それぞれの事例においては一人ひとりの負担する金額は低額に抑えられており、こうした負担が旅客減に大きく影響するとは考えにくい。空港法で定められている **PSFC**（旅客施設使用料）はあくまでも空港内の施設整備に投資するために旅客から徴収するものである。そこで、この範囲を広げ、空港、観光分野に留まらず地域全体が潤うことを検討することも、結果的に空港の存在価値を高めることにつながる可能性がある。

---

<sup>4</sup> 引頭雄一・野村宗訓・福田晴仁・切通聖太郎（2013）「座談会：『これからの地方空港』政策の視点と地域の役割」『しゃりばり』No.371, 23 ページ。

なお、利用者から直接的な料金を収受しなくても、ブリストル空港のように、空港側が、地域住民との間で定期的に意見交換を行うことを制度化し、金銭的支援を含め社会貢献活動を実施している事例もある<sup>5</sup>。空港が地域を支えるための視点で、住民に寄与する仕組みを検討していくことは重要ではないか。

### ③海外の活力も活かした戦略の策定 ～カボタージュ等の検討～

空港が活性化し、地域の活性化を促すには、多くの人に航空機に乗ってもらうことが根本的な目標である。そのためにも、気軽に地域外に行け、気軽に当該地域に来てもらう環境を創りだす、つまり、多彩な航空路線に就航してもらうことをまずは目指すべきである。

例えば、欧米での LCC 伸長のインパクトは大きく、格安運賃により多くの地域間流動を生み出した。日本においても、幹線を中心に LCC が展開され始めてきているが、そのボリュームは依然として小さい。首都圏の混雑状況は将来的にも解消が期待できない日本において、LCC のシェアが欧米並みになるという時は、地方空港が今よりもかなり積極的に活用されていることになる。

なお、特にヨーロッパでは、多国間輸送（航空の第 7 の自由）や他国の国内輸送（カボタージュ）、外資規制の撤廃のインパクトが非常に大きく、そのことが LCC による需要を押し上げている。

日本においても、例えば、北海道独自の制度改革を行った上で、国内航空会社だけでなく海外の航空会社も含めた路線展開を今以上に促すことも一方策であろう。

### ④ユニバーサルデザインなど利用者目線での使いやすい施設・運用基準の設定・確認

複数空港一括化によるメリットとして、資材調達や一般管理費などのコスト削減が期待されることに加え、同一の運営体として一律のサービス・運用基準を設定し、利用者の利便性を高めていくことも可能である。

例えば、空港ターミナルビルのユニバーサルデザインの基準の統一、最近奄美空港で世論の耳目を集めた車いす利用者への対応方法等、障害のある人や移動制約者に対してのサービス基準を設定することは、現時点で健常者である人にとっても利用しやすい空港につながる。

もちろんすでに空港ターミナルビルの設計については「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー新法）」での施行規則や「みんなが使いやすい空港旅客施設計画資料」など全国一律での基準は定められており、また、顧客対応については、航空会社においてもそれぞれ独自の運用基準を定め各種研修を行い、他交通機関とは比較にならないほど手厚いサポートが実現されている。

しかし、それでも利用者目線から使いにくさは残っており、障害当事者からすれば万全とはいえず（例；異性の介助者が入りにくい多機能トイレ、視覚障害者用誘導ブロック上のスタンションの設置、ロービジョン者が識別しにくいサイン・トイレ内便器等）、事実、奄美空港のような事態も発生するのである。そのため、全空港に統一的な基準と代替案の提示、当事者を踏まえた PDCA サイクルの実施等を検討していくべきである。

北海道、日本、そして、アジアにおいては今後より一層高齢化が進展することが予想されている。そうした時流を踏まえ、北海道の空港のサービスレベルの基準を持つことが、（エアラインに

---

<sup>5</sup> 航空局（2013）「地域活性化に向けた空港経営改革について」参照。

は嫌われるが)世界的にもインセンティブになる可能性を持つ。

#### ⑤空港間連携

地方空港同士、もしくは地方空港と幹線空港との連携もひとつの方向で考えられる。当然ながら旅客が低迷し経営を圧迫する空港が、他の空港の足を引っ張り双方の空港の競争力を下げるといったことがないことが前提であり、国はそうしたスキームを検討しているとのことである。

民営化にならない空港も含めて連携することは、各種投資を効率的に行うことも期待されるだけでなく、空港を積極的に活かす地域戦略を策定することにもつながる。具体的には、複数空港を活用した航空ルートの設定に向けての交渉や、先に触れた空港からの利益を地域還元する仕組みなどは、一空港のみで展開するよりは複数空港で展開した方が効果的である。

なお、複数空港で連携する際には、赤井ほか(2007)<sup>6</sup>が指摘するように、緩やかな間接的な規制を行い、路線のコントロールを行うことも有効と思われる。新たな規制により公正な市場環境を揺るがすことや、独禁法等の各種法制度に抵触しないように配慮しつつも、単一の空港だけではない地域全体の利益を最大化できるような取り組みを考えていく必要がある。

さらに、地域全体の利益の最大化のためには、エアラインと地域が隷属的ではなく、できるだけ平等な関係で長期の契約を結ぶことを目指すべきである。具体的には、お互いがインセンティブを持ちながら長期的に信頼関係を持って地域のステークホルダーとなりある程度長期的な視点に立ったセールスをすることが、双方にとってもメリットがあると思われる<sup>7</sup>。

#### 4. おわりに

これまでの日本における航空政策においては、地方の空港は常に優先順位が低く、そのことが世界に比べて需要伸長に乗り遅れている原因の一つではないかと指摘した。そして、欧米の動きを見る限り、航空規制緩和等航空政策が、需要を支えている面は否定できず、本ビジョンの見直しというタイミングにきている中で、そうした動きを道内空港ビジョンでも参考にすることが必要ではないかと思われる。こうした検討議論は、全国の地方空港を支える地域にとっても有益であり、全国の地方空港の新たな航空政策を展開するモデルとして大胆に取り組んで頂くことを期待したい。

以上

---

<sup>6</sup>赤井伸郎・上村敏之・澤野孝一朗・竹本亨・横見宗樹(2007)「地方自治体のインフラ資産活用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 ディスカッション・ペーパー』, 2007-J-045, 独立行政法人経済産業研究所。

<sup>7</sup>実際に英国の地方空港はエアラインと5~10年と長期間の契約を行っている事例が多数ある。(『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年)参照)