

# 開発こうほう

地域経済レポート特集号 / REGIONAL ECONOMIC REPORT

Hokkaido Development Association 北海道から新しい可能性を発信する

# マルシェノルド

NO  
578

September.2011

9月号

テーマ

地域航空を考える

Regional Policy on Aviation and Airport

●地域経済レポート特集号 REGIONAL ECONOMIC REPORT

# マルシェノルド

第27号



## 地域航空を考える

大都市との距離のハンディがあり、域内の移動距離が長い北海道のような地域にとって、航空路線ネットワークが安定して形成されていることは、地域の発展にとって不可欠な基盤です。しかし、航空政策の規制緩和や航空事業者による経済効率性重視の経営姿勢の転換などから、地方路線の廃止・縮小等の動きは加速しています。このような状況を改善していくためには、航空政策や空港活用について地域の立場から主体的にそのあり方の議論を進め、積極的に提案していくことが大切です。

地域航空政策や地方空港について考えていきます。

## Contents 目次

### 鼎談

#### これからの地域航空政策と地方空港の活用に向けて ..... 1

室蘭工業大学教授 田村亨氏  
前北海道国際航空(株)代表取締役副社長 小林茂氏  
釧路公立大学学長・地域経済研究センター長 小磯修二氏

### レポート

#### 年表とグラフで見る北海道の航空と空港の推移と特徴 ..... 12

### 寄稿

#### 北海道における新しい空港運営に向けての課題と展望 ..... 16

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

### 地域事例

#### 総合的民間委託による空港運営の効率化 ..... 25

～旭川空港の挑戦～

### 行政情報

#### 北海道における美しい景観形成の推進を目指して ..... 31

～第2回北海道景観行政団体等連携会議の開催結果～

北海道6次産業化フォーラム

#### 北海道における6次産業化の展望と地域の活性化 ..... 37

#### 北海道に適した新たなバイオマス資源の導入に向けて ..... 43

### information 告知欄

ツール・ド・北海道2011 ..... 49

平成23年度2級土木施工管理技術検定試験  
受験準備講習会・実力テスト開催のご案内 ..... 50

開発DIARY ..... 51

表紙の切り絵作家

三苦 麻由子 Mayuko Mitoma

東京都出身。武蔵野美術短大卒業後、広告代理店勤務などを経てフリーに。'94年札幌へ。みとまゆこのペンネームで、水彩、ペン、墨絵、切り絵など、さまざまなタッチでジャンルにこだわらず活躍中。本誌の表紙は、本号テーマ・イメージによるオリジナル作品。

Three-cornered talk

## 鼎談

# これからの 地域航空政策と 地方空港の活用に向けて

■室蘭工業大学教授

田村 亨 氏

■前北海道国際航空(株)  
代表取締役副社長

小林 茂 氏

■釧路公立大学学長・  
地域経済研究センター長

小磯修二 氏



20世紀後半の航空規制緩和による新規参入、JALとJASの経営統合、その後のJALの破たん、<sup>※1</sup>LCCの登場など、この10数年で航空業界は大きな変革期に突入しています。2008年6月には空港整備法を改正して空港法が制定され、空港も整備する時代から活用する時代に入ったといわれています。

航空と空港を取り巻く環境変化の中で、地方路線の廃止や縮小、赤字を抱える地方空港など、地域の発展を阻害する動きが加速しています。このような状況を改善するためには、地域の立場から主体的に地域航空のあり方や空港活用を議論し、検討を進めていくことが大切です。

そこで、今回はこれからの地域航空政策と地方空港活用に向けて、国土計画や地域計画、公共交通政策が専門の室蘭工業大学の田村亨教授、6月までエアドゥ(北海道国際航空(株))の代表取締役副社長とし

て業務を統括し、公共交通政策に詳しい小林茂氏、そして地域開発政策と地域経済が専門の釧路公立大学の小磯修二学長による鼎談で、北海道におけるこれからの航空政策や空港活用を議論していただきました。(開催日 2011年7月7日)

## 岐路に立つ航空・空港経営と北海道の立ち位置

**小磯** 北海道のような広域な地域では、安定した航空路線ネットワークが形成されていることが、地域の発展にとって不可欠な社会基盤です。しかし、この10数年を振り返ってみると、航空や空港を取り巻く環境は地方にとって大変厳しい状況にあります。地方分権・地域主権が叫ばれる中、航空政策と空港活用を考えるには、地域の立場、



### ※1 LCC

航空自由化に伴って登場した格安航空会社のことで、ローコストキャリア(Low-Cost Carrier)の略。使用する機材を中型機に特化、地方空港やセカンダリー空港(都市圏の基幹空港を補完する空港)を利用する、一部の機内サービスを有料化する、webによるチケット販売などによってコストを削減し、格安運賃を実現している。

北海道の立場から主体的に今後のあり方を議論し、発信していくべきです。

そこで、今日は北海道の発展、航空政策や空港にかかわる系譜や経験を踏まえながら、将来像を大胆に議論していきたいと思います。



**小林** 今の航空業界は大変な変革期にあります。これまでは国がリードして空港の整備や航空事業を推進してきました。航空業界は厳しい規制の中で守られてきた業界で、今は一気にそれが崩れています。

それだけでなく、航空の優位性がかなり弱まってきました。昔は公共交通の中で、長距離高速輸送は航空の独壇場でした。ところが新幹線の延伸で今年3月には九州新幹線が全線開業し、北は新青森駅から南は鹿児島中央駅までつながって、札幌と那覇を除く都道府県庁所在地と政令指定都市はすべて2時間以内の在来線を介して新幹線ネットワークに組み込まれました。

こうしたことを背景に、航空会社は着陸料など空港基本施設の使用料や航空燃料税などを負担する能力がどんどん落ちていきます。

一方で原油価格の高止まりや省エネルギーなど、エネルギー問題もあります。LCCの参入など競争環境は激化しており、航空会社は安定的な航空事業の維持が難しくなって路線や機材を縮小したことが空港や空港ビルの利用減少につながり、地方空港を維持できるのかという問題になっています。

航空路線と空港を考える上では、北海道にとって大変厳しい時代になってきたといえます。

**田村** 私は現実の世界では、規制緩和の影響がまだ強く残っていると感じています。'08年から'09年に



羽田発着枠の配分基準を検討する委員会に参加しましたが、びっくりしたことがたくさんあります。<sup>※2</sup>1スロット20~30億円の価値があるといわれる羽田の発着枠ですが、1日に1便しか飛んでいない路線は廃止できないとか、新規エアラインの話題になると大手系列の二組に分かれてしまうとか、殺伐とした現実を目の当たりにしました。20世紀後半の航空規制緩和で新規参入が実現し、運賃規制も緩和されたので、自由な議論ができるのだろうと期待していましたが、肝心の羽田発着枠はいまだに慣習的な規制が残っています。

エアドゥをはじめとする国内の新規参入社は、機材の整備などあらゆるところに大手との見えないしがらみがあります。そこを解消しない限り、日本からLCCを飛ばすことは無理でしょう。北海道からLCCを飛ばすためにはもうかる路線の首都圏を確保し、そこからアジアに結ぶ戦略を組むべきですが、現実の日本はまだそんな状況にありません。

新政権になってから、新しい投資は東京一極集中になっています。実態的な規制が残る中、将来の日本の航空像や空港活用を新しい発想で描いていくことが、いかに難しいかを痛感しています。

ただ、歴史をたどると北海道が航空王国であることに間違いはありません。北海道の空港は他地域に比べて非常にフレンドリーで身近な存在です。その環境にありながら、自由な発想で新しい航空の取り組みや空港活用のアイデアが北海道から生まれてこない要因は、不完全な自由化に帰結するのでしょうか。

**小磯** 近代国家になってから、北海道の発展に向けての最大のテーマは「遠さの克服」、すなわち市場の中心である大都市との距離をいかに、時間、コストの面で克服していくかでした。その重要なツールである北海道の高速交通の基盤整備は、新幹線も高速道路も遅れている中で、これまで航空ネットワークが果たしてきた役割は大きいものがあります。現実には、新千歳~羽田は世界最大のドル箱路線として知られています。今後は航空政策や空港のシステムが変化していく中で、北海道において航空が果たしてきた役割と実態分

※2 スロット  
航空機が空港への離着陸のたびに滑走路を使用することができる発着枠のこと。

析を踏まえた議論を進めていくことが大切だと感じています。

### 地方航空路線縮小の背景

**小磯** 私は釧路を拠点に10年以上活動していますが、最近<sup>※3</sup>はHACの脆弱<sup>ぜいじやく</sup>な運航状況などもあり、移動がかなり制約されるようになりました。'99年に釧路に赴任した時は札幌～釧路が1日10便ぐらいあって、非常に利便性が高く機動的に活動できました。<sup>※4</sup>通勤で札幌と結ばれていることは、地方都市で活動する上で不可欠な要素です。地域医療を支える医師が移動する手段としても、円滑なビジネス活動を支える機能としても重要です。

また、12年前は大阪や名古屋などの定期直行便がありました。今は一部の夏期季節便があるだけです。羽田便も運賃が1万円近く値上がりしました。この10年で道内の地方の生活や経済活動を支える高速交通の基盤が極めて脆弱になってきていることを実感しています。これが北海道にとって、あるいは地方にとっての航空規制緩和の実態です。

戦後の北海道開発政策は基本的に空港整備が中心で、航空や運賃の問題、航空会社のあり方については議論がなかったと思います。そのあり方も見直していく必要があるでしょう。

**小林** 航空業界は大きな変革期を迎えています。機材の不適合という問題を抱えています。日本の航空会社は座席数の多いジャンボ機など超大型機を多く保有してきました。限られた羽田発着枠で大量に人を送りこむため、JALやANA、旧JASも競って大型機を導入しました。空港容量の不足という問題が世界で類を見ない大型機材の大量導入につながったのです。

その結果、欧米では国際線にも使われる126～290人乗りの大型機が、日本ではローカル便で飛んでいます。こんな大型機が国内を飛び回っているのは日本ぐらいではないでしょうか。

利益が出ていれば問題はありますが、先ほどお



話したような事情で採算に乗らなくなり、現在の航空事情に不適合な機材が多く残ってしまった。これがJAL破たんの一つの要因です。また、これまで地方は不適合な、いわば座席数が需要以上に多い機材の運航で恩恵を受けていましたが、今は路線維持ができなくなってきています。

今後大手は機材を見直し、小型化でしのげる路線は維持し、しのげない路線は廃止する方向になるでしょう。地方へのしわ寄せの背景には、そんな事情があります。

これは一次的な現象でやむをえないと思いますが、国内の機材構成を見直し、ローカル便は各路線に合った機材に転換しなければいけません。それに要する時間と航空ネットワークの維持がかみ合えばいいのですが、間に合わなければ適格な機材が普及する前に路線がなくなってしまう危険性があります。その可能性が高い地域の一つが北海道です。

日本の場合、欧米と比べて機材を買う単位が小さすぎて機材価格が高いという問題もあります。保有している機材は大手でも250機程度、エアドゥのような新規会社は10機前後です。大手が一度に買う単位も20機

#### ※3 HAC

HAC（関北海道エアシステム）は日本航空の経営撤退に伴い、'11年4月より北海道を筆頭株主とする新体制となり、6月には全日空グループが撤退した丘珠空港に路線を集約した。しかし、その数日後に奥尻空港付近で異常接近するトラブルが発生。さらに機材の不具合も見つかかり、欠航便が相次ぎ、道内地方間の高速交通の脆弱さを露呈するとともに、安全運航への不安を引き起こした。道内では同時期にJRでトンネル内での脱線炎上事故が起こるなど、公共交通をめぐってさまざまな問題が浮き彫りになってきている。

#### ※4 コミューター

定員が60人程度以下の小型機による地域的な航空運送のこと。幹線はずれた地方都市・離島などを結ぶ。短距離用の小型航空機を指すこともある。

前後でしょうから、100~200機単位で購入する欧米の企業に比べると価格面で不利な立場にあります。

国内メーカーの不在も高コスト構造の要因です。欧州にはエアバス社、アメリカにはボーイング社があり、両社が競い合っています。日本では購入単位が少ないので、機材を統一した方が整備コストも下がるのですが、1社との取引では価格も部品もメーカーのいいなりに、整備コストが高つくいてしまいます。さらに、高コスト構造の要素には、欧米にはないといわれる航空燃料税、著しく高い空港ビルの賃料なども含まれています。

### 北海道の翼エアドゥの経験をどう生かすか

**小磯** 小林さんはこの6月までエアドゥで経営の中核におられたわけですが、エアドゥの経験は北海道の航空政策を考える上で、多くの示唆を与えてくれるのではないのでしょうか。

**小林** エアドゥに'05年から6期ほどおりましたが、皆さんご存じのようにエアドゥは札幌~東京の航空運賃を少しでも安くしようと設立された会社です。しかし、大手との価格競争や資金不足で会社設立から4年後に破たんしてしまいました。その後、民事再生法の適用を申請し、結果的に日本政策投資銀行が出資することになり、ANAと業務提携を結び、再スタートしています。再スタート後は経営基盤を安定させる努力を続けて、この3月期まで4期連続配当、3期連続増収増益となりました。

厳しい言い方をすると、航空会社の経営は2、3機の機材では成り立ちません。機材の故障があればすぐに数十便の欠航が出てしまいます。欠航すると収入がないだけでなく、1万円で販売した客の

座席を他社に振り替えると3万円の経費が発生することもあり、少ない機材では非常に不安定です。

1機体制でスタートしたエアドゥはそれを早急に改善すべきでしたが、資金不足でした。再スタート後は次の機材計画や路線展開ができ、6機体制になってからは欠航が著しく減り、安定してきました。現在は10機保有しています。

航空会社を経営するにはある程度の規模や技術力が必要で、相当数の人材を抱え、採算のとれる運賃を設定できなければ長続きしません。

エアドゥの強みは北海道をベースにしたことです。北海道の翼という当初からのスローガンがありますが、北海道は競争相手となる新幹線はまだ本州とつながっていません。フェリーや在来線はありますが、航空の独壇場です。そこで北海道~本州に徹底的にこだわり、地域密着型のビジネスモデルを目指しました。航空の優位性が発揮できる営業エリアを持って営業や運賃設定をしていけば、一定の収益性のある事業体になれます。現実にエアドゥはそれを実現しています。

また、エアドゥは東日本にこだわり、西日本の路線は開設していません。現在は首都圏と北海道とかわりのあるかつての北前船ルートなどの路線が中心で、この点も経営安定化の背景にはあると思います。

北海道の翼という理念から考えると道内都市間路線も考えるべきですが、現実にはエアドゥが持っている機材も大型です。地方間を飛ばすとすれば小型機材を導入して、新たにパイロットや技術者を養成しなければなりません。

**小磯** エアドゥの経験から、HACの問題についてはどう考えておられますか。

**小林** 航空会社としては規模が小さすぎることが、HACの問題の根底にあります。機材計画の点では所有している機材がすでに生産中止で、老朽化しています。新生HACでスタートするには、背負わされた重荷が多すぎます。

重荷を背負わされている上、道内都市間路線は需要



が縮小していくので、経営を成り立たせるのはかなりの努力と知恵が必要でしょう。HACの大命題の一つは離島路線の維持ですから、そこを原点に考え直してみる必要があります。

それより考えなければならないのは、HACも含めて全国あちこちに小さな航空会社がありすぎる点です。実態としては非常に複雑な要因が絡んでいて、困難は伴いますが、それらを1本化するようなことができないかと思います。例えば、午前中はHACの路線を飛び、夕方は天草を飛ぶというような仕組みです。そのような機材の回し方で10~20機体制を確保し、ローカル便を運航しなければ、どの会社も成り立たないでしょう。

ローカルネットワークの確保と地方空港の活用は、再編成のビジョンをしっかりと固めて、機材計画と機材活用を考えた企業体制を作ることが重要です。

## 北海道らしい航空、空港のあり方とは

**小磯** 航空と空港の問題を考えると、北海道の発展という枠組みの議論でも、行政の分野でも、両者の問題は切り離されていました。北海道の活性化に向けては、両者をトータルに議論していく必要があります。その一つの軸は経営という視点で、もう一つの視点が地域主権です。地方分権が叫ばれる中で、地域特性にあった航空と空港のあり方や体制を地域が主体的にどう考えていくかです。これまでの空港のインフラ整備は、それを活用する航空政策のあり方と連動して議論されることはあまりなかったのですが、これからの時代は空港の活用と航空運用について一体的な提案を地域の側から提起していくべきです。

空港をめぐる問題では、民間化と関連して<sup>※5</sup>上下一体管理というテーマが出てきています。空港の管理運営はいろいろな利権もあって、経済効果を十分生かし切れていません。滑走路などの基本施設の管理運営と空港ビルや駐車場など収益性のある施設を一体的に管理できるよう、地域が上手にマネジメントすれば、空港という集客装置を地域の経済活性化に効果的につなげていくことができると思います。



**田村** 今日本の航空と空港は大転換期を迎えていて、空港経営と航空サービスを議論する時代になりました。そこでの議論の大きなポイントは国内市場の損益分岐点を是としてスタートするのかどうかです。

分かりやすくいうと、なぜHACに離島路線をやらせているのかということです。私が調べている<sup>※6</sup>イギリスの事例を見る限り、年間10万人の利用者数がある空港は民営化されています。中標津で17万人、稚内で18万人ですから、5万人の紋別と3万人の利尻、1万人の奥尻の3空港を除けば、イギリス基準で考えると道内の空港はすべて自立できます。

イギリスは'80年代から強烈なサッチャリズムの中で大民営化が進められましたが、四苦八苦して現在の形を作ってきました。日本はまだそこに到達できていません。政権交代や航空会社の再編など時代の流れが変わった中で、日本はどの市場をベースに議論をするのか、あるいは北海道の目標値をどこに置くのかということをもまずは見極めなければなりません。方向性を誤れば、航空会社だけでなくネットワークがすべてなくなってしまう危険性があり、まずこの点をしっかり見極めることが必要です。

そう考えると、HACや丘珠空港の問題、いわゆる不採算路線をどう考えるかということですが、世界の常識からいえば、なぜ離島路線をHACが担わなけれ

### ※5 上下一体管理

空港は、基本的な施設である滑走路や誘導路、管制塔などのエアサイド(下もの)を国や地方自治体が管理し、ターミナルビルや駐車場などのランドサイド(上もの)を民間企業(駐車場は財団法人など)が管理運営している場合がほとんどである。路線廃止などによる着陸料などの基本施設収入の減少から赤字を抱える地方空港問題が課題となっており、収益が上がりやすいターミナルビルなどの管理を一体化する「上下一体管理」の考え方が見られている。

### ※6 イギリス

イギリスでは'80年代から各種の規制改革が推進され、空港の民営化と地方分権を進めたことで知られている。具体的には'86年の空港法に基づき、年間収入100万ポンド以上の16空港を株式会社化し、英国空港公団(BAA:プリティッシュ・エアポート・オーソリティ。'06年にスペインの企業に買収)を株式会社化し、ロンドンの主要3空港とスコットランドにある4空港をその会社に移譲した。また、スコットランドや北アイルランドの離島空港は政府の民間航空局が所有・維持運営し、いずれもほぼ赤字であったが、'95年にスコットランド庁が株式会社(Highlands and Islands Airport Limited)を設立し、現在は同社が11空港を所有・維持運営している。



ばならないのかという疑問が出てきていいはずだ。

例えば、HACがリージョナルジェット<sup>\*7</sup>を購入し、海外便を開設することだって考えられます。そのような市場を創造する議論があってもいいのではないのでしょうか。

国は、これからの空港管理のあり方については民営化する方向で議論を始めています。基本施設の管理とターミナルビルや駐車場の管理などを一体的に管理して、もうけられる部門から利益を生もうという考えになっています。

地方分権の議論から考えると、道内の全航空需要は2,200万人もあります。羽田で6,200万人、成田で2,900万人、神戸を含めた関西は3,000万人程度で、道内だけで2,200万人もあれば、十分経営が成り立ちます。極端なことをいえばスコットランドのように独立だって考えられます。

夢のある将来像を描くためには、北海道の役割が非常に重要です。市町村も競争の時代だからと単独で新しいことをやろうとするのではなく、北海道が一つにまとまって道内で航空市場を形成し、海外に飛び出すというくらいの思い切ったビジョンを描くべきでしょう。

そこでは、まず道内にある13空港を一括管理する仕組みを検討すべきだと思います。ドル箱路線を持つ新千歳でもうけたお金を紋別や稚内など厳しい地方空港に振り分けることができます。

**小磯** 同感ですね。それが一番分かりやすい仕組みだと思います。地域の中でもうかるところともうからないところが出てくるのは当然ですが、広域的な地域の単位で、そこにプール制のような仕組みがあれば、地域独自の戦略を打つことができます。

旭川空港は総合的民間委託を導入して注目されていますが、年間120万人の集客がある空港は大きな集客

システムで、大変なビジネスチャンスの中でもあります。公共政策投資による社会基盤施設であっても、その運営については、市場メカニズムを利用して安定した財源を得る場として活用していくことが重要です。これからの公共政策はビジネス手法を取り入れていくことが大切で、航空の問題や空港運営については特にその感覚が求められます。

イギリスでの航空と空港をめぐる動きから学ぶべきことは、公共政策と民営によるビジネスのダイナミズムを融合させ、地域の実態に合わせて組み込んだことだと思います。北海道も自由でダイナミズムのある地域経営の発想で議論をして、しっかりもうけるしたたかさも必要です。集客装置でもある空港において、より多くの消費機会を創出し、それを安定的な高速交通サービスの提供にかかわる資金に振り向ける仕組みづくりも議論の大きなテーマだと思っています。

**田村**<sup>\*8</sup> 空港整備特別会計も新しい枠組みになりましたから、今ある資産をどう活用して経営するかが重要です。経営面で厳しい現実を突きつけられる地方空港もあるでしょうが、空港経営の実態を透明化させて民営化をいかに進めていく必要があります。旭川空港の取り組みは先進的なモデルとして注目されていますから、北海道の工夫が日本の先進モデルとしてさらに進化していく余地は大きいと思っています。

**小磯** 一方で既得権益を主張する人たちもいるでしょうから、その部分もタブーなき議論をしていかなければいけません。そこでは航空行政の利権だけでなく、地元の利権構造にもメスを入れなければならないかもしれません。

新千歳空港では、外郭団体が所有している駐車場の一部を千歳観光連盟が管理し、駐車場収入を観光振興など地域全体の活性化の財源としています。料金が低いという批判はありますが、こういう仕組みを柔軟に運用できれば、新たな財源を創出することもできるかもしれません。

<sup>\*7</sup> リージョナルジェット  
ジェットエンジンを搭載した地域間輸送用旅客機。一般的には、50～100名程度の旅客数で、必要滑走路も短い低騒音の小型ジェット機を指すことが多い。

<sup>\*8</sup> 空港整備特別会計  
空港整備特別会計法に基づく国の特別会計の一つ。それまで一般会計などで対応していた空港整備事業を急速に進めるため、'70年度予算から適用されたが、'08年度より道路整備特別会計や港湾整備特別会計などと一緒に社会資本整備特別会計に統合された。

**小林** そのためには官の意識改革が必要です。例えば、紋別空港は1日に羽田1便の離発着だけなので、普段は公園を管理している(株)紋別振興公社の職員が離発着の時間に合わせて、飛行機の誘導や貨物コンテナの搭載などの地上業務を最小限の人員で管理しています。空港内の食堂も市内から出かけてきて2時間だけ営業しているようで、民間は涙ぐましい努力をしています。

ところが、官は北海道と国の職員がそれぞれ常駐していますから、この機能を一体化させればもう少し職員は減らせると思います。地元が責任を持って管理運営するような体制を作れば、もっとコストダウンできるでしょう。あるいは空港維持をコストとして考えるかどうかという、まったく違った考え方もあるのかもしれない。

**小磯** 国が持っている空港施設をすべて地方自治体に権限移譲するような発想で考えてもいいのかもしれませんが、そうすれば、必然的に責任と努力と工夫が生まれてきます。

農道空港の事例は貴重な経験だと思います。無駄な投資、思い付きの政策という批判がなされていますが、失敗の要因は航空行政との協調がうまくいかなかったことにもあると見ています。仮に航空政策の側に、農業政策や地域政策と連携して空港の価値を高めていくという前向きな発想と歩み寄りがあれば、マーケット拡大や新規市場開拓、農産物の付加価値向上など、可能性を秘めた活用ができたかもしれません。航空政策については、地域活性化や地域政策、地域のハンディ克服という視点と結び付けて議論していくとともに、航空政策や空港の活用策や管理運営については、地域が積極的にかかわっていくべきだと思います。

### 産業論を踏まえた航空需要創造策を

**田村** 北海道を一つにまとめた航空市場形成や航空需要創造のためには、産業論を結び付けて考えること

が大切です。今がそのタイミングで、そのモデルは世界中にたくさんあります。

**小林** 北海道では観光産業を積極的に推進していますが、実は航空会社から見ると観光や貨物は収益分野ではありません。新千歳～羽田がドル箱路線といわれているのは、新幹線との競争がなく、冬場でも一定の需要があるからです。航空会社は格安な割引運賃でやってくる観光客より、正規運賃などリーズナブルな運賃を払ってくれる人に乗ってほしいのです。新千歳～羽田間は世界一旅客数の多い路線といわれますが、輸送量は年間で約1千万人弱程度、1日往復で2万6千人と、新幹線の中でも最も旅客数の少ない長野新幹線と同程度しかありません。発着枠から考えても1日の輸送能力は往復4万人程度で、ジャニーズのアイドルグループ「嵐」のコンサートがあれば、3日間はビジネス客が乗れなくなってしまいます。航空運送力は脆弱です。

ふそんな言い方ですが、観光や貨物はリーズナブルな運賃を支払ってくれる旅客を確保した大型機の座席の余力で乗せているようなものです。チケットの販売状況は2カ月先まで分かりますから、搭乗率が低そうな便に観光需要を割り当てていくのですが、釧路や女満別など地方の機材が小型化すれば、観光にチケットが振り分けられない状況が出てくるでしょう。

貨物も飛行機に乗せる必然性のある速達性や、鮮度にこだわったものはわずかしかなかったりありません。時間がかかっても貨物は文句をいいませんので、安価な輸送手段の運賃に引きずられてしまい利益は出にくいのです。

それより大事な視点は、製造業や人が動くような知的産業で、リーズナブルな運賃が払える旅客をどれだけ確保できるかです。それが路線維持の大きなポイントです。

苫東臨海や新千歳臨空、道央圏に知的産業をさらに集積させ、もっと産業を活発化する必



要があります。道央圏を主軸に、旭川や帯広、釧路などの地方は特色ある産業でフォローしていくような構造を目指すべきです。

**小磯** 搭乗率ではなく、どれだけの人が正規運賃などで搭乗しているかという新たな指標が必要だと。

**小林** 搭乗率は規制緩和前の指標で、当時は60%が目安でしたが、観光を主体にした路線であれば75%くらいでなければ採算が合わないでしょう。路線の性格や客の属性で指標は変わってきます。新千歳はビジネス客が多く、急に葬式に参加しなければならないような個人客もいます。女満別や中標津は所得の高い酪農地帯なのでそれなりに負担力のある人が飛行機を使っていると思います。釧路もそれなりに負担力のある産業が定着しているので、リーズナブルな運賃で搭乗する人が多い方だと思います。

運賃負担力のある客が座席を埋めていくようになって、機材が小型化されれば安定した路線に成長していくでしょう。

**小磯** 貨物では那覇空港がエアカーゴ基地に取り組んでいます。安定的なアジアマーケットへの高速輸送が可能になったという面と、航空貨物の基地ができたことで地元沖縄での農業生産が活発化し、地元に必要な需要を生み出す波及効果も出てきているようです。

**小林** 沖縄のエアカーゴは、もう少し経過を見てみると評価はできないでしょう。旅客便がたくさん飛んでくれば必然的に貨物も集まりやすいので、方策はあると思います。

**田村** 知的産業という意味では、航空産業に期待がもてると思います。アイルランドのシャノン空港は、'35年に飛行家のチャールズ・O・リンドバーグが<sup>※9</sup>パンナムの指示で大西洋を横断する最短航路を見つけようと調査に飛んだところですが、人口約5万人程度のまちにある空港ですが、アメリカからヨーロッパへの玄関口になったということで世界初の免税店を開設しています。そこから観光開発などいろいろな経験をもとに空港を中心にしたビジネスモデルを開発し、今ではシャノン開発株という企業がフィリピンにあるアメリカのクラーク空軍基地の開発を手掛けるほどになっています。

釧路港は<sup>※10</sup>国際バルク戦略港湾に選定され、今後は穀物バルクが集まってくることになるので、酪農を支える資材が釧路に集まり、酪農の産業化がますます進むだけでなく、釧路からデリバリーするような仕組みが定着する可能性があります。物の流れではなく、人の流れをうまく取り込めば、空港を巻き込んだ新しいビジネスモデルができるのではないのでしょうか。物の流れを生かしながら知的産業、人が動く産業を工夫するビジネスモデルを空港ビルや地方自治体、あるいは経済界が構築していくような取り組みを目指していくべきだと思います。

空港を軸にしたビジネスモデルや発展モデルは世界中にあるのに、北海道では行政も経済界もそのような事例を勉強している様子が見られないのが残念です。

'07年にイングランド・ウェールズの地方計画の中に、初めて「経済成長」という言葉が登場しました。'90年代後半までは経済成長がなくても豊かになれると考えられていましたが、それが間違っていたと突破口を開いたのがウェールズです。世界の潮流は、地方計画の中にも経済成長を書きこまなければならない時代になっています。航空と空港を議論するベースにも経済



※9 パンナム

'30～'80年代にアメリカを代表する航空会社として世界中に路線網を広げたパンアメリカン航空 (Pan American Airways/Pan American World Airways) の通称。その後の航空自由化により、経営が悪化し、'91年に破産し、消滅した。

成長や雇用という議論をしっかりと組み込む必要があります。

### 新しい新千歳空港活用のプロジェクト

**小磯** 九州では自前の地域航空会社による運航でアジアから九州への来訪客を誘致するという「エアQ構想」というのがあります。この背景には三菱グループが開発中の小型機「MRJ」を活用する意味合いもあるようですが、そのねらいは幅広い産業界を巻き込んで、九州全体でもうけるという仕組みづくりです。この構想は、中国や韓国を九州各県と結んで、客には事前にバウチャー（先払いのクーポン券）を購入してもらって、その代わりに往復航空チケットを無料にするというユニークなもので、観光はもちろん、医療、教育などいろいろな分野のサービスを利用できるようにしようと考えています。まだアイデア段階の構想のようですが、航空を手段に地域全体の経済活性化に結び付けていく仕組みを、自由な発想で議論しているところは面白いと思います。産業界の人たちが議論に向き合えば、豊富なビジネス経験の中から多彩なアイデアが生まれてきます。

**小林** 「MRJ」については、性能はもちろんですが、機材価格が安くなることに私も大きな期待を寄せています。整備や部品調達もタイムリーになり、コスト削減も見込めるでしょう。また、整備拠点を作るでしょうから、新千歳周辺に航空整備産業を育成するきっかけになるのではないかと考えています。エアドゥだけでも機材の整備費は年間約100億円もあり、新千歳に飛行機も人も集まってくる優位性があるので、整備工場などの航空技術産業が育っていく可能性は大きいと思います。

**小磯** 新千歳空港を拠点に、空港の有効活用や産業発展を考えていくことは重要ですね。

**田村** 7月に新千歳のターミナルビルがリニューアルし

ましたが、個人的には不満に思っています。品ぞろえや商品配置など、北海道の個性を生かす構造になっていません。しっかり競争原理を持ち込んで、北海道が一番に売り出す商品をアピールできるような工夫や、常に変化のある商品構成などもっと努力が必要です。

これは北海道の官主導體質からくるのだと思います。「エアQ構想」をはじめ、九州では九州経済連合会が中心になっていろいろな取り組みをしていますが、彼らの取り組みに対して北海道の経済界は冷ややかで、ビジネスに対する無気力さを感じてしまいます。何か、もうけることをあまりよいことと思っていないような印象です。

**小林** エアドゥは新千歳、函館、旭川などの空港から羽田などに飛ばしていますが、旭川空港などは的確な除雪や総合的民間委託など前向きな努力や改革が感じられます。でも、前述したとおり、空港ビルの賃料などは著しく高く、航空会社の経営を圧迫しています。そのため、航空会社では経費削減のためなるべく空港ビルのスペースを使わずに運航することを考えています。実際、空港ビルの職員配置を見直しています。地方単位の空港事務所を廃止して地元へ委託するなど、できるだけ空港ビルを使わない方向になっているので、今後は航空会社に嫌われた空港は成り立たなくなる可能性があります。

空港ビル経営は航空会社が旅客を運んでくるから成り立っていることを認識し、運んでくれた客にどれだけ満足度の高いサービスを提供するかをもっと考えなければいけません。それを認識していないと、大空港であっても、いつか厳しい局面が出てくると思います。

**小磯** 新千歳空港はお金を稼ぐという点で可能性が大きいだけに、その活用策を含めて新しい時代のプロジェクトを議論すべきですね。新千歳は戦後の北海道開発の中でも注目されましたが、まだまだ十分その機能を生かし切れていません。新千歳が持つ



#### ※10 国際バルク戦略港湾

コンテナで運べないような石油や穀物、石炭などの液体や粉もの、粒状の荷物のばら積み貨物のことをバルクという。世界的に国際バルク貨物の獲得競争が進展しているため、国土交通省は、大型船舶による一括大量輸送を可能とする港湾の「選択」と「集中」によって物資の安定的かつ安価な輸送を実現するため、今年5月に釧路港や鹿島港などを国際バルク戦略港湾として選定した。

機能に着目し、北海道の活性化に寄与できるプロジェクトを生み出していく必要があります。

**小林** エアドゥは仙台・福島・新潟・小松・富山と新千歳を結んでいます。富山以外はすべてお昼ごろまでに新千歳に到着します。4空港からの座席数を合わせると毎日500席ほど、つまりこの4空港からの客を合わせると欧米便が飛ばせる人数になります。新千歳で北海道の美味しいものを食べて、午後の便で欧米に飛ぶような路線ができないだろうかと思っています。エアドゥにはまだその体力はありませんが、関心を持ってくれる航空会社がないだろうかと思っています。

路線開設はニワトリが先か、卵が先かという議論になりますが、いずれにしても市場をかき回して少し刺激を与える動きが必要です。新千歳は国内でも北にある空港ですから、その優位性を生かすことを考えていくべきです。

**田村** 一括交付金化と連動して社会資本整備総合交付金が制度化されたので、これを有効に活用すれば、空港整備と観光振興のような、ハード整備とソフトな事業を一体的に推進する新しい発想の取り組みができると思います。本格的に一括交付金制度が導入されれば、さらに自由度が増すでしょうから、有効なツールになります。

稚内や根室のような地方の人たちには、札幌には頼らない自立心があります。そういう人たちの文化を航

空や空港の議論の中に畳み込んでいくことが、地域のコンセンサスを得る要素だと思います。何でもそろう札幌のようところで意見を聞いても、新幹線や高速道路の議論が出てきて話がまとまりません。

地方分権とは、自治体の仕組みではなく、その地域に住む人たちのビジネスモデルでもあります。酪農が盛んな根室管内で乳製品を生かした新しいビジネスを起こすような動きが出てくれば、ユニークな仕組みを作ることができるのではないのでしょうか。そういう場面で行政が役に立つことは、需要リスクを官が負うということくらいでしょう。

**小磯** ビジネス感覚のある人たちの知恵やアイデアを政策につなげていく環境づくりが必要です。そういう意味では、航空や空港が自分たちのものだという意識で考えてもらう土壌づくりが大切です。

新千歳空港の管理運営、営業戦略をドイツのIBA<sup>\*11</sup>のようなコンペ形式で募れば、面白いアイデアが出てきそうです。

**田村** 「東京は誰のもの」という議論がありますが、「札幌は誰のもの」という議論があってもおかしくありません。札幌は稚内のもの、根室のものという時代が来るように思います。実は札幌よりも地方の人たちの方が札幌や新千歳を活用する北海道らしいアイデアを出してくれるように思います。

**小磯** いつの間にか、札幌の声が北海道の声になってしまいました。札幌圏と地方圏では、航空や空港問題だけでなく、多くの政策、施策の影響や、ニーズが違います。特に、今日のテーマである航空、あるいは高速交通ネットワークは、距離のハンディのあるところにとって不可欠なツールで、新千歳を利用する札幌圏とそれ以外の地方圏の両者のニーズを見極めた戦略構築が必要です。新千歳と本州路線のような稼げるところで稼いで、その余剰分を地方圏ニーズに分配していく仕組みづくりを示していく必要があると思います。



※11 IBA

ドイツ語のInternationale Bauausstellungの略。「国際建設展覧会」と訳されており、時限的なイベントとして、競技設計により幅広い提案を受けて実施するまちづくりの手法。ベルリン都市再開発、エムシャーパークの再生などで用いられた。

## 東日本大震災の経験を踏まえて

**小磯** 最後に、この3月に起きた東日本大震災を受けて、航空、空港の役割についても改めて考えていくことが必要です。今まで無駄な空港の代名詞のようにいわれてきた福島空港が震災後に仙台空港の代替機能を発揮したことは象徴的です。



**小林** 田村先生とご一緒に福島空港の再活性化に関する研究をしていますが、最大の課題は県議会で福島空港を廃止しようという強い声にどう対応するかでした。われわれが最も主張したのは、関東大震災が起こった場合の福島空港の機能です。福島や茨城、静岡には関東に何か起こったときの代替空港という機能があります。実際に震災が起こったのは、関東でなく、東北という逆の立場になりましたが、顕在化していなかった空港のこうした大きな機能について認識する機会になったと思います。

空港は線ではなく、点で結ぶネットワークなので、震災では強みを発揮します。組み合わせも自由自在で、災害時の重要な命綱です。鉄道と違って信号システムも必要ないので、タイムリーに動かすことができます。いざという時の立ち上がりも早く、災害に対しては非常にフレキシブルです。エアドゥでは震災の翌日にはいち早く福島に臨時便を飛ばしました。福島や羽田では食品が調達できず、エアドゥ機で新千歳から救援物資や弁当や水を運びましたが、ピンポイントでいろいろな対応ができます。こうした経験をもとに、震災を切り口に何が起きたのか、何がプラスで何がマイナスだったのかをしっかりと整理しておくことが大切です。

北海道でも樽前山が噴火すれば新千歳は使えなくなってしまいますから、その代替として帯広、旭川、函館の役割は重要です。道内空港は適度に配置されているのでいいと思いますが、特に新千歳の代替とい

う意味では旭川の役割が重要です。旭川は札幌を結ぶ鉄道も1時間2本と便利です。

災害時の役割を考えると、顕在化しないポテンシャルの割に空港は維持コストが安いという見方ができません。これは新しい評価軸だと思います。

**田村** これまでの行政評価はほとんどB/C（費用便益比）でしたが、今議論しているのはその上に地域の安全保障の視点を設けようということです。地震以外にも災害は想定できますが、少なくとも関東の直下型地震や東海、東南海、南海、根室沖は必ず地震が起きることが想定されています。そこで地域の安全保障という意味で、B/Cではなく安全のAを指標にしたA/Cを確立しようという動きがあります。

**小磯** 戦前の国土計画は、国を防ぐという観点で、施設整備についても海岸寄りに置くか内陸にするかという議論がありましたが、戦後は次第に効率性や景観のよさなどから海岸線が重視されるようになってきました。欧州の国土計画でも、広い意味での国を守る、安全保障という視点があります。今後の航空、空港のあり方についても、非常時への対応という視点も組み込んでしっかり議論を積み重ねていくことが重要だと思います。

今日は幅広い視点で議論をすることができました。ありがとうございました。

### PROFILE

#### 田村 亨 (たむら とおる)

1955年生まれ。'83年北海道大学大学院工学研究科博士課程修了。東京工業大学助手、北海道大学助手、筑波大学講師を経て、'92年室蘭工業大学助教授。'02年より同教授。公共交通政策、リージョナルジェットの導入可能性などの研究を続けている。

#### 小林 茂 (こばやし しげる)

1949年生まれ。'73年北海道東北開発公庫入庫後、東北支店次長、地域プロジェクト推進室長、調査情報部長、日本政策投資銀行（現㈱日本政策投資銀行）政策企画部長、中国支店長、監事などを経て、'05年6月よりエアドゥ（北海道国際航空㈱）代表取締役副社長。'11年6月27日付で退任。新幹線など交通基盤の整備がもたらす地域振興の研究を続けている。

#### 小磯 修二 (こいそ しゅうじ)

1948年生まれ。北海道開発庁を経て、'99年釧路公立大学地域経済研究センター長。'07年より同学長。専門は地域開発政策、地域経済。地域の課題解決に向けた実践的な共同研究プロジェクトを数多く実施している。

# 年表とグラフで見る 北海道の航空と空港の 推移と特徴

レポート  
Report



今、航空と空港を取り巻く環境は、大きな変革期にあります。ここでは北海道における航空と空港の歩みや変遷を簡単に振り返り、改めて北海道の特性を考えてみます。

## 北海道の航空と空港の変遷

戦後の航空と空港に関する主な出来事を簡単な年表にまとめたのが表1です。終戦から6年後の'51年、札幌（千歳）～東京の定期航路がいち早く開設され、地方空港の整備も比較的早く進められて'65年度までには主要な空港の供用が開始されました。

また、'53年には道内ローカル定期航路の必要性から、北海道や商工会議所などが中心となって北日本航空が設立されました。同社は、その後日本国内航空、東亜国内航空、日本エアシステムへと姿を変えていきますが、ローカル線の重要性を早くから認識していた歴史は、今改めて振り返ってみる意義があるように思います。

北海道では、'76年までに12空港（現在は13空港）が開港しており、全国の空港数の17.1%を占めていました（表2）。その後、全国各地に空港が整備されるようになり、現在は全国の13.3%となっています。また、国内路

表1 北海道の航空と空港の歩み

年	主な出来事
1950	連合総司令部の覚書により、国内航空運送事業の運営許可
1951	GHQ、日本資本による国内航空事業を許可、10月に旧日本航空がノースウェスト航空に委託して、戦後初の国内民間航空営業開始。1日1往復の札幌（千歳）～東京の定期航路開設
1952	航空法公布
1953	日本航空株式会社法に基づき、日本航空側設立。道内の定期航空便就航を目的に、道内の有志らが北日本航空側を設立
1956	空港整備法公布
1960	稚内空港供用開始（1,200m）
1961	函館空港（1,200m）、釧路空港（1,200m）供用開始。日本航空が東京～札幌に国内初のジェット機運航を開始。札幌（丘珠）飛行場と千歳飛行場を公共用施設として指定
1962	利尻空港（600m）、丘珠空港（1,200m）供用開始
1963	千歳空港ターミナル（千歳空港の民間航空専用地区）供用開始。女満別空港（1,200m）供用開始
1964	北日本航空、富士・日東航空会社と合併、日本国内航空側設立。帯広空港（1,200m）供用開始
1965	中標津空港供用開始
1966	旭川空港（1,200m）、紋別空港（1,200m）供用開始
1969	第1次空港整備5カ年計画閣議決定
1970	空港整備特別会計法公布
1971	日本国内航空、東亜航空と合併し、東亜国内航空に。千歳空港（3,000m）、函館空港（2,000m）滑走路延長
1973	釧路空港滑走路延長（1,800m）
1974	利尻空港滑走路延長（800m）、奥尻空港（800m）供用開始。日本近距離航空（後のエアニッポン）が道内航路の運航開始
1978	礼文空港供用開始（800m）。函館空港滑走路延長（2,500m）
1979	千歳空港から国際化の幕開けとなるマニラ、台北へチャーター便就航。函館空港ターミナルビル完成
1981	（新）帯広空港（2,000m）供用開始。日本航空が千歳～成田～ホノルル線開設
1982	旭川空港2,000m滑走路供用開始、ターミナルビル完成
1983	函館空港が国際定期便代替空港に指定
1984	釧路空港滑走路延長（2,100m）
1985	（新）女満別空港供用開始（2,000m）。帯広空港滑走路延長（2,500m）
1987	日本航空完全民営化。日本近距離航空がエアニッポンに社名変更。稚内空港1,800m滑走路完成、新ターミナルビル完成
1988	新千歳空港（滑走路A 3,000m）供用開始。稚内空港新滑走路（2,000m）供用開始。東亜国内航空が日本エアシステムに。
1989	大韓航空、新千歳～ソウル線開設。中標津空港ターミナルビル、新滑走路（1,200m）完成。釧路空港滑走路延長（2,300m）

年	主な出来事
1990	中標津空港滑走路延長（1,800m）。コンチネンタル航空、新千歳～グアム・サイパン線開設。日本航空、キャセイパシフィック航空と共同運航による新千歳～香港線の運航開始
1991	新千歳空港に国際貨物定期便就航
1992	新千歳～ホノルル線開設（2003年より運休）。新千歳空港旅客ターミナルビル開業、J R千歳線千歳空港駅開設。カンタス・オーストラリア航空、新千歳～プリズベン～ケアンズ線開設（2007年より運休）。丘珠空港新ターミナルビル完成
1994	新国際航空運賃制度導入、国内航空普通運賃について幅運賃制度導入。サハリン航空が函館～ユジノサハリンスク線開設（2009年より運休）
1996	新千歳空港B滑走路（3,000m）供用開始。稚内空港国際旅客ターミナル供用開始。釧路空港新旅客ターミナルビル供用開始。北海道国際航空側（エアドゥ）設立
1997	（旧）北海道エアシステム（HAC）設立。KLMオランダ航空、名古屋～新千歳～アムステルダム線開設（2002年より運休）。旭川空港2,500m滑走路供用開始。中標津空港2,000m滑走路供用開始
1998	スカイマークエアラインズに羽田～福岡、北海道国際航空（エアドゥ）に羽田～札幌の免許付与、エアドゥが新千歳～羽田線の就航を開始。新千歳～瀋陽線開設
1999	スカイマークエアラインズが伊丹～新千歳線開設。函館空港3,000m滑走路供用開始。利尻空港滑走路（1,800m）供用開始。（新）紋別空港供用開始
2000	女満別空港滑走路延長（2,500m）。新千歳～台北間のエバー航空の規制的チャーター便開設（2003年に定期便化）。釧路空港2,500m滑走路供用開始
2001	新千歳～上海線、新千歳～ユジノサハリンスク線開設
2002	エアドゥが民事再生手続開始を申し立て、日本航空と日本エアシステムが共同持株会社（旧）日本航空システムを設立し、経営統合へ（2004年に日本航空に）。国際拠点空港に係る民営化の方針が閣議決定
2003	エアドゥ、全日空と共同運航開始。奥尻空港ターミナルビル完成。函館空港国内線新ターミナルビル完成
2004	奥尻空港新滑走路（第1期分800m）供用開始。丘珠空港滑走路を1,500mに延伸
2005	函館空港新旅客ターミナルビル完成
2006	奥尻空港新滑走路（1,500m）供用開始。アジアナ航空、旭川～ソウル線開設。大韓航空、函館～ソウル線開設
2007	新千歳～北京線、新千歳～大連線開設
2008	空港整備法を空港法に改正
2009	稚内空港滑走路延長（2,200m）。礼文空港供用休止
2010	日本航空、会社更生法の適用を申請。北海道「道内空港活性化ビジョン」をまとめる。6月末で丘珠空港からANAグループが撤退、同グループの道内路線は新千歳空港へ一本化。新千歳～ハバロフスク線開設
2011	北海道を筆頭株主とする新生HACがスタート、航空路線を丘珠空港に一本化し、本社を丘珠空港ビル内に移転。6月に「重大インシデント」となる事故が発生し、欠航が相次ぐ。「空港運営のあり方に関する検討会」が全国の国営空港について民間運営委託などの方針を打ち出す

※『数字でみる航空』『北海道建設年表』『北海道の20世紀』『新千歳空港』『北海道内における航空を取り巻く状況』などをもとに作成

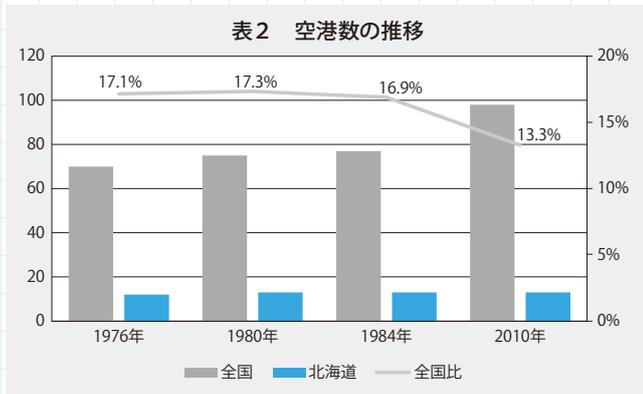
線の乗降客数も'80年代までは11%以上を占めていましたが(表3)、近年は全国の8.6%にとどまっています。

しかし、人口一人当たりの乗降回数は、全国平均より高く、'76年には約2.5倍、近年でも約2倍となっており、北海道は依然として航空輸送の依存度が高い地域といえます(表4)。

### 空港利用状況の推移

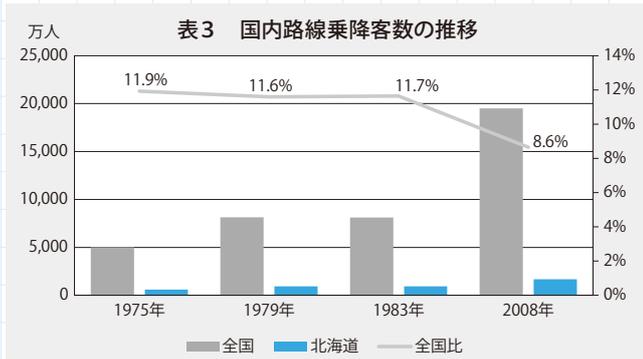
国内航空旅客数は増加を続けてきたものの、近年はやや減少傾向にあります(表5)。北海道の玄関口である新千歳空港の利用状況も同様です(表6)。一方、ほかの道内地方空港も'00年ごろをピークに、旭川空港を除いて利用状況は減少傾向にあります(表7)。道内の国内航路数もこの10年程度で減少傾向にあり、国内

表2 空港数の推移



※『北海道の航空輸送』『北海道の空港』『数字でみる航空』などをもとに作成

表3 国内路線乗降客数の推移



※『北海道の航空輸送』『北海道の空港』『数字でみる航空』『北海道内における航空を取り巻く状況』などをもとに作成

表4 人口一人当たりの乗降回数の推移



※『北海道の航空輸送』『北海道の空港』『数字でみる航空』『北海道内における航空を取り巻く状況』などをもとに作成

表5 国内航空旅客数の推移



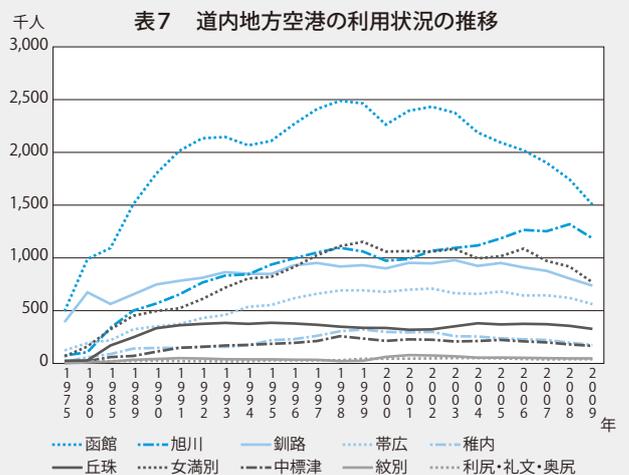
※『数字でみる航空』をもとに作成

表6 新千歳空港利用状況の推移



※1988年は開港した7月以降の数字  
※1988~1999年:北海道空港(株)HP乗降客数、2000~2010年:北海道資料より作成

表7 道内地方空港の利用状況の推移



※運輸経済統計要覧、北海道資料などより作成 ※国内線と国際線を合わせた数値

航空のネットワークは航空会社が路線数の量的な拡大から転換し、需要に合わせて路線の集中を図っていると考えられます（表8）。

利用者からすると、直行便がなくなった、1日当たりの便数が減少したなど利便性が低下しているといえましょう。その結果、航空機や空港を利用しなくなり、航空会社や空港の収益が減少し、さらなる減便や路線廃止と、悪循環に陥っていく可能性があり、北海道全体として、今後の安定的な航路や便数の確保は大きな課題といえましょう。

### 航空運賃負担も増加傾向に

次に、航空運賃について考えていきます。羽田発着の航空運賃をマイル当たり単価で算出し、新千歳空港を100とした場合の北海道と九州・沖縄の各空港からの運賃を比較したものが表9です。普通運賃ではほぼ100前後の数値に収まっていますが、特割1での運賃で比較すると、旭川は176.5、函館185.0、釧路189.9、帯広195.9、稚内212.5、中標津228.6、紋別229.3と道内の地方空港は高い数値となっています。地方が割引運賃の恩恵を十分に受けていないと考えることができます。

航空運賃の支出額推移を北海道と全国平均で表したのが表10です。北海道はいずれも全国平均より高い支出額となっており、航空輸送の依存度の高さを表しています。

'89～'99年にかけて支出額が2倍以上に増えていますが、これは新千歳空港の海外路線の開設などによって、海外旅行をはじめとする新たな航空需要を生み出したと考えられます。また、'99～'04年の支出額はわずか2円の増加となっていますが、これはエアドゥをはじめとする新規参入航空会社によって、新千歳～羽田の本州路線で低価格の航空運賃が実現されたことが背景にあると推察されます。

一方、交通費支出に占める航空運賃の割合も全国平均より高くなっており、特に、その割合が近年は全国平均に比べて増加傾向にあることが懸念されます（表11）。

### 空港収支状況について

去る7月29日、昨年末から議論を開始した「空港運営のあり方に関する検討会」による報告書がまとめられ、航空系事業と非航空系事業の経営一体化や、民間の知恵と資金の導入、プロの経営者による空港経営の実現など、国が管理する空港の民間運営委託の方向が打ち出されました。

そこで最後に、空港の収支状況について簡単に触れておきます。表12は検討会の資料から作成した国管理空港の収支の単純合算です。道内の空港は新千歳空港を除いて、いずれも赤字となっており、厳しい状況にあります。

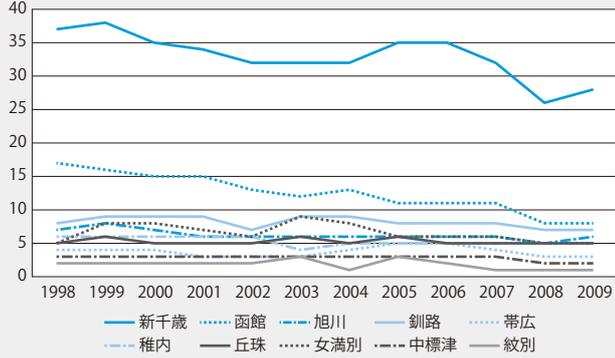
また、地方が管理する空港についてもほとんどが赤字となっています（表13）。

空港収支については、社会資本整備事業特別会計空港整備勘定の全体で管理しているものをどう振り分けるか、一般会計財源の航空機燃料税をどう配分するかなど、考え方によって数値が大きく変わってくるため、一概に数値だけでは判断できませんが、いずれにしても地方の空港にとっては、厳しい局面が出てくる可能性があります。

一方で、空港管理の民間委託などが実現されれば、地域の航空と空港にとっては新たなビジネスチャンスともいえます。例えば、道内の空港の物販や飲食などはいずれも一人当たりの売上額が高く、空港利用者の消費を拡大することで、収入増につなげていくことができます（表14）。

航空や空港分野は乗降客数をはじめ、さまざまなデータがそろっている分野です。時間はかかりますが、詳細なデータをしっかり収集・分析し、それをもとに今後の北海道の航空や空港について、産官学をあげて考えていく時期に来ているように思います。

表8 道内空港の国内航路線数の推移 (離島3空港を除く)



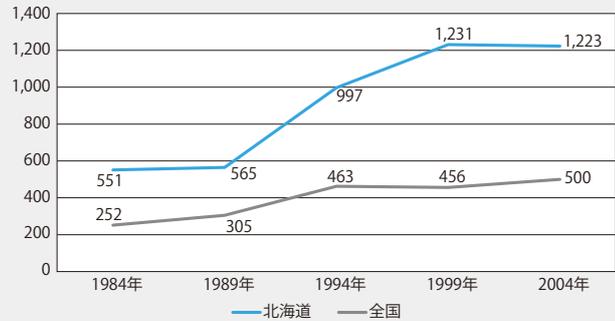
※北海道資料より作成

表9 羽田発着航空運賃比較 (マイル当たり単価、新千歳空港を100とした場合)



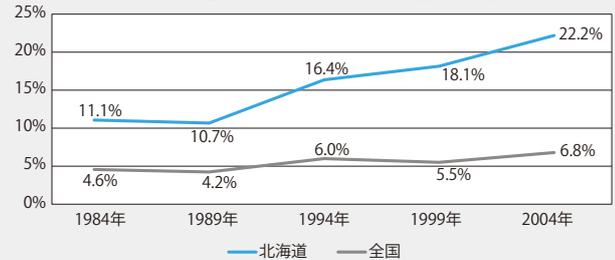
※北海道資料より作成

表10 航空運賃支出額の推移



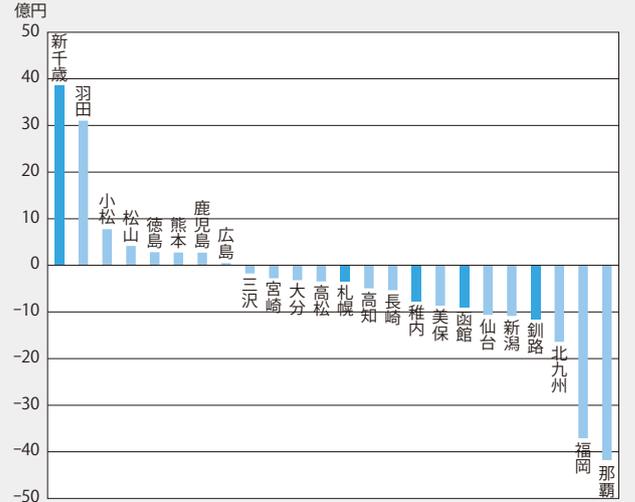
※全国消費実態調査より作成 (1世帯当たりの1カ月の支出額)

表11 交通費支出に占める航空運賃の割合



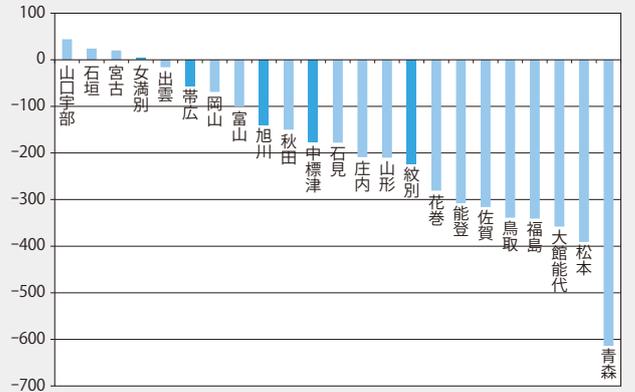
※全国消費実態調査より作成

表12 国管理空港の空港別収支と関連事業の収支(試算)単純合算



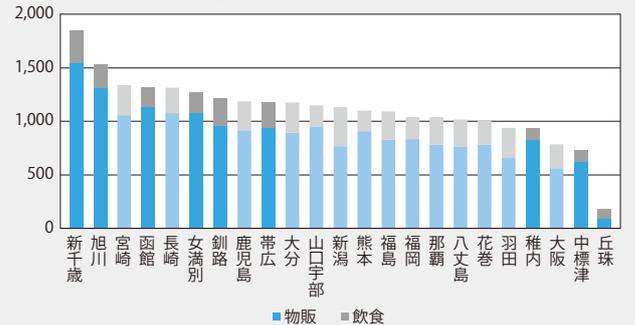
※空港運営のあり方に関する検討会資料より作成 (2009年度分、一般会計財源非配分による経常損益数値)

表13 地方空港の収支状況



※日経グローバルNO.75 (2007年5月7日号) 掲載記事をもとに作成。2005年度の数値

表14 空港別物販・飲食の一人当たり売上



※旭川市提供資料より作成。2009年度の数値。道内空港と羽田、大阪以外は合計1,000円以上の売上げのある空港のみ

# 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はいない。

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。<sup>\*3</sup>

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](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: 函千歳観光連盟 B: 函空港環境整備協会 C: 函千歳観光連盟	無料	函空港環境整備協会	函空港環境整備協会	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もとれるが、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壌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）」に分類されている<sup>※5</sup>。

## 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 「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

※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）

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<sup>\*6</sup>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っていない。

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](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<sup>※8</sup>。

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<sup>※9</sup>。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。

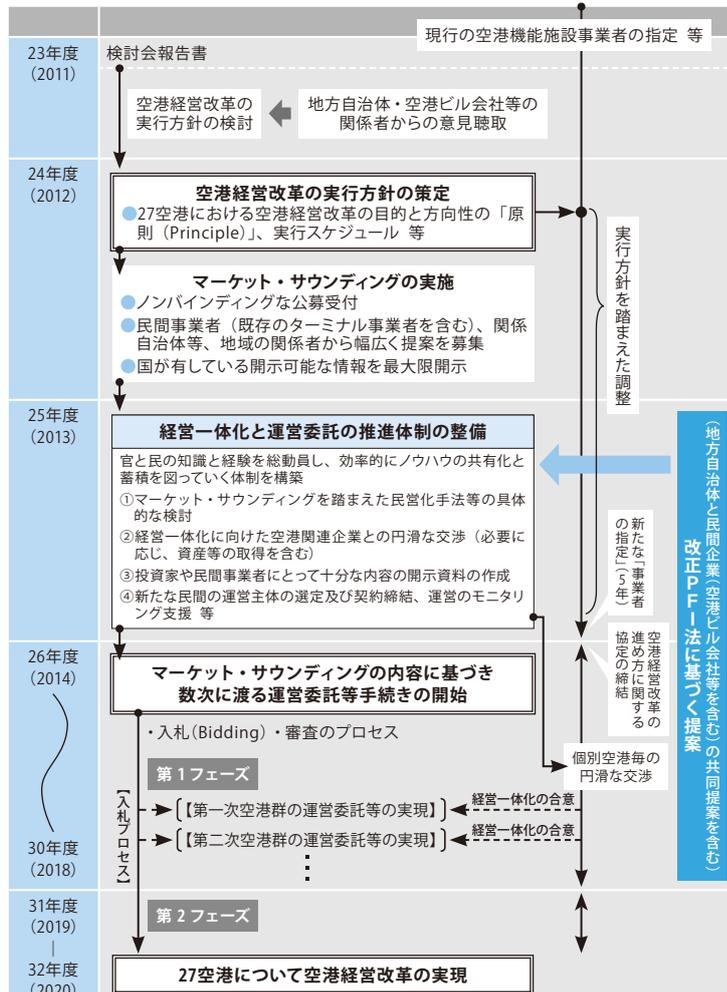
### ③現状にとらわれない北海道独自の空港運営のコンセプトを提案

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]）。

旭川空港の挑戦

# 総合的民間委託による空港運営の効率化



道北の玄関口として、年間約120万人が利用する旭川空港。2007年度から同港では、指定管理者制度に近い国内初の「総合的民間委託」という手法で空港の維持管理運営の効率化を図り、結果として空港の民営化や上下一体管理を先取りする動きを見せています。

研究者や空港関係者の間で全国的に注目を集めている、旭川空港を取材しました。

## 高い就航率で新千歳空港の補完機能も

人口約35万人、札幌に次ぐ道内第二の都市である旭川市と、隣接する東神楽町にまたがる旭川空港は、1966年に開港した空港です。同港は国が設置した空港で、土地などの財産は国が所有していますが、管理運営は地方公共団体である旭川市に委託されている<sup>※2</sup>特定地方管理空港です。道内では帯広空港が同じ特定地方管理空港です。国が設置管理している国管理空

### ※1 上下一体管理

空港は、基本的な施設である滑走路や誘導路、管制塔などのエアサイド（下もの）を国や地方自治体が管理し、ターミナルビルや駐車場などのランドサイド（上もの）を民間企業（駐車場は財団法人など）が管理運営している場合がほとんどである。路線廃止などによる着陸料などの基本施設収入の減少から赤字を抱える地方空港問題が課題となっており、収益が上がりやすいターミナルビルなどの管理を一体化する「上下一体管理」の考え方が見られている。

### ※2 特定地方管理空港

'56年に施行された空港整備法は'08年に空港法に改正されたが、同法上の空港分類で国際航空輸送網または国内航空輸送網の拠点となる空港の中で、国が設置し、管理を地方に委託する空港のこと。空港整備法では第2種空港（B）として分類されており、旭川と帯広のほか、秋田、山形、山口宇部空港がこれに当たる。空港整備の負担割合は国が55%で地方が45%となっている（北海道内の空港は、特例として国が2/3、地方が1/3）。

港の新千歳空港や函館空港、北海道が設置管理する地方管理空港の中標津空港や女満別空港とは空港法上区別されています。

開港当時は滑走路1,200m、地方公共団体が設置する第3種空港でしたが、'80年に国が設置し、地方公共団体が管理する第2種(B)空港となり、'82年には滑走路を2,000mに延長、ジェット運航が開始され、空港ターミナルビルもオープンしました。'97年にはさらに滑走路が2,500mに延長され、年間利用者数が初めて100万人を超えました。'98年には駐車場が整備され、'00年には新しい旅客ターミナルビルが完成。'06年には国際線関連施設が完成し、'07年からは税関が常駐するようになりました。'08年度は年間利用者数が130万人を超え、道内では新千歳、函館に次いで3番目に利用者数の多い空港となっています。

現在、国内線はJAL、ANA、エアドゥ、スカイマーク、HACが乗り入れ、東京、大阪、名古屋、新千歳、函館との定期便を就航しています。国際線は東日本大震災前まではアジアナ航空がソウルへの定期便を夏季と冬季に就航させており、国際チャーター便は台湾、北京、上海、香港などとの実績があります。

同港は年間200万人以上の入園者数を誇る旭山動物園のほか、富良野、美瑛、大雪山連峰など周辺観光の玄関口としての役割があり、新千歳空港の補完空港としても重要な役割を果たしています。空港から旭川駅までは車で約30分、札幌までは30分ごとに列車が運行しており、所要時間も1時間20分と、道内の空港の中で最も札幌までの移動時間が短い地域に位置しています。

冬季の旭川空港の除雪体制は航空各社のパイロットから評価が高く、悪天候でも上空で待機していれば確実に着陸できると信頼を得ています。また、新千歳空港が悪天候でも、旭川空港はおだやかという傾向もあり、就航率は夏冬を通じて99%前後と全国でもトツ

プクラスを誇っています。

## 財政健全化議論から総合的民間委託へ

'07年度から旭川空港では、それまで市が担っていた空港の維持管理業務を、「総合的民間委託」という指定管理者制度に近い手法で民間委託しています。

これを実施することになった背景には、三位一体改革による地方交付税の削減や市債の元利償還額の増加など、どの地方自治体も抱えている厳しい財政環境がありました。そのような中で旭川市は'05年9月に「旭川市財政健全化プラン」を策定し、翌年10月に目標数値を見直した改訂版を公表しました。

収入の確保と支出の抑制で財政健全化を図る同プランには、事務事業のアウトソーシングの推進、内部管理経費の削減として職員数の削減や指定管理者制度の導入施設の拡大などが掲げられ、全市を挙げて、市有施設の指定管理者制度移行による大幅な人員削減と維持管理費の削減を図ることが課せられました。改訂版では内部管理費の見直しの項目に「空港管理業務の総合的民間委託」が明記され、空港管理事務所も空港管理業務の効率化が大命題となりました。

旭川市では'02~'05年4月までに市役所組織のスリム化などのため、委託の拡大や福祉施設の民間移譲などによって、すでに214人の人員削減を行っていました。また、施設の維持管理業務を多く抱えている土木部では、道路の維持管理や除雪業務を総合委託する先行例がありました。

これとは別に、旭川市は'05年に旭川空港の国際化と旭川リサーチパークで高度医療と国際研修を行う「国際交流拠点形成プロジェクト」を構造改革特区と地域再生計画として提案申請しています。この中では、特区で求める規制緩和として旭川空港の管理を民間に委託できるようにすることを盛り込んでいました。プロジェクトは不採用となりましたが、空港管理の委託に

### ※3 新千歳空港や函館空港

新千歳・函館・稚内・釧路空港は、空港法では国際航空輸送網または国内航空輸送網の拠点となる空港の中で国が設置管理する「国管理空港」である。空港整備法では第2種空港(A)として分類され、空港整備費の負担割合は国が2/3、地方が1/3となっている。道外では仙台・福岡・那覇空港などがこれに当たる。

### ※4 北海道が設置管理

利尻・礼文・奥尻・中標津・紋別・女満別空港は空港法の分類上、国際航空輸送網または国内輸送網を形成する上で重要な役割を果たす空港として地方が設置管理する「地方管理空港」となっている。空港整備法では第3種空港として分類され、空港整備費の負担割合は国が1/2、地方が1/2となっている。

については可能ではないかという声が出ていました。

’06年になって健全化プランを実践するため、空港管理事務所では指定管理者制度の導入について検討を始めます。しかし、旭川空港の土地などは国に帰属しており、地方自治法上の公の施設に適用される指定管理者制度にはなじまないということもあり、民間業者に委託可能な業務を整理し、指定管理者制度に限りなく近い形で「総合的民間委託」が検討されることになりました。

国との折衝窓口は国土交通省航空局です。空港ごとに適切に維持管理ができるようにまとめられた手引書に、委託する業務についてアンダーラインをひき、協議を重ねるといふ、手間のかかるものでした。また、国との協議は’06年6月から集中的に行われ、協議を終えたのは11月30日ですから、翌年度から実施するための議会承認を得なければならない、まさにぎりぎりのスケジュールでした。

国との折衝に当たった一人として空港管理事務所の酒井清施設係長は「取り組む時間が非常にタイトであったため、ちょっとした行き違いがあれば、実現できなかったかもしれないという綱渡りの状況でした」と当時を振り返ります。前例のない総合的民間委託を実現した旭川市、特に短期間で国と折衝を重ねた空港管理事務所には大変な苦勞があったようです。また、この取り組みが実現した背景には、職員を束ねる当時の市長をはじめ市幹部の強力なリーダーシップがあったといえます。

### 性能発注と複数年契約でスケールメリットを

総合的民間委託は’07年4月から実施されることになり、入札は金額だけでなく提案型の方式としました。入札には二組の異業種ジョイントベンチャーが参加しましたが、旭川市では金額と提案内容を検討し、第一優先交渉権者に、空港ビルを管理している旭川空港

ビル(株)を代表者とするジョイントベンチャーを選定。その後、詳細な協議を重ねて、随意契約を結びました。

具体的な委託業務は、大きく分けると基本施設の管理運営と維持管理、そして駐車場の管理運営です。

管理運営には滑走路のチェックや冬場の滑走路の雪氷状況を調べるSIチェック、灯火チェックや鳥による飛行機への被害を防ぐバードスイープ業務など、常に安全な状態で離発着できる環境を整える業務があります。維持管理では滑走路や誘導路、エプロンなど基本施設の簡単な補修、草刈りや除雪など土木関連、ゲート管理などの警備関連、事故があった場合の火災に備える消防関連、航空灯火保守などの電気関連があります。なお、駐車場には有料化を導入し、業務委託ではなく、土地の使用料を支払ってもらい、維持管理を含めて駐車場収入で運営してもらおう形にしました。

総合的民間委託を実現するに当たっては、すでに土木部内では道路維持業務等において総合委託方式が定着していましたが、空港業務に導入する際には新たに性能発注と複数年契約という二つの視点が加わりました。価格だけで評価するのではなく、受託会社の裁量を発揮できるという意味で、性能発注という考え方は、専門知識を有する業務で、かつ高い安全性を求められる空港業務では大切な視点でしょう。また、複数年契約は土木部では初めての導入で、契約期間は5年間としました。このうち最初の2年間は受託した企業や職員の習熟期間と位置付け、知識の蓄積や技術の向上など経験を積んでもらい、安全性の確保に努めました。

### 駐車場有料化によって財源創出を実現

総合的民間委託による効果には、大きく分けて維持管理業務の見直しによる費用削減効果と、駐車場管理の適正化による費用創出効果の二つがあります。

前者としては、’06年度以前は14名いた空港管理事務所職員を’07年に11名、’09年に9名に削減してきており、

最終的には7名にすることで、5年間で約1億6,400万円の削減効果があると試算されています。

これは年間40~50本抱えていた個別業務の発注を一本化することで、契約の事務処理が大幅に減少し、空港管理事務所のスリム化を図ることにつながっています。ただ、三交代制勤務で常に職員2名を常駐させる体制を維持するためと、近年の保安体制強化による業務の増加で、当初計画の7名までは削減ができていません。

一方、後者は5年間で約2億1,700万円の費用創出効果があると試算されており、合わせて5年間で約3億8,100万円の費用対効果があると見られています。

特に、駐車場の管理適正化については、無料だった駐車場を有料化することによって、駐車場の使用料として年間約1,100万円の収入を得ることができています。また、草刈りや除雪などの管理費では年間約2,000万円の削減。有料化に伴って駐車台数を増やすために、拡張整備工事が必要でしたが、この費用を組み込んで駐車場収入ですべてを賄うことを条件としたため、本来かかる予定であった駐車場拡張整備費の約6,350万円も削減できました。

利用者からは有料化に反対する声もありましたが、無料であったために長期間駐車したままの車や不適切な位置に駐車するドライバーなどマナー違反が多く見られ、このことが管理費を増加させる一つの要因になっていました。現在、駐車場料金は1時間100円、1泊500円となっていますが、民間の知恵を生かせば工夫次第で収入を拡大できる施設に活用することも可能ではないでしょうか。

また、これまで草刈りなど年度替わり期を挟んで発生する業務は適切な時期に発注できない悩みがありましたが、複数年契約によって解決することもできました。

総合的民間委託契約は今年度が最終年度となっており、現在空港管理事務所では次年度以降の契約に向けた検討が進められています。警備消防分野では新たな車両が導入され、人員配置の見直しが必要になっており、一方で想定していたコストよりも低く抑えられている業務も見られるので、こうした改善点を拾い上げ、次の委託に反映させていく予定ですが、大きな枠組みは踏襲する方向で進められています。

一方、次年度以降の受託会社が現在の契約会社と同じになるとは限らないため、知識や技術、経験の継承、さらには人材の継続性といった点が大きな課題です。特に、安全性が求められる業務の中では、知識や技術の蓄積、経験による的確な判断力をどのように引き継ぐかは、大きなポイントといえます。しかし、視点を変えれば、入札に参加する民間側がそれぞれの経験を生かした新たなアイデアを盛り込むなど、強みや知恵をアピールした提案が積極的に行われることで業務の質を高められるという期待もあります。

いずれにせよ、総合的民間委託は国内初の取り組みで歴史がありません。旭川空港を参考に、静岡空港などが指定管理者制度を導入していますが、こうした空港とも情報交換しながら、課題を一つ一つ解決していく努力が求められています。

### 空港の持つ可能性を地域の発展に

旭川市はこうした維持管理費削減と同時に、路線確保や集客力の向上などにも取り組んできました。特に、まちづくりの視点から空港は、観光振興や国際交流の拠点として位置付けられ、国際便への空港の使用料助成や新規路線の着陸料減免などにも対応してきました。'10年には、中国での観光プロモーションの際に要



有料化導入のため、拡張整備が行われ、駐車台数が増えた駐車場。右手奥が空港ターミナルビル

望があった航空機の汚水処理施設について、簡易型のものを整備しています。その結果、現在は他のチャーター便もこの施設を利用するなど、大きなセールスポイントになっています。



到着ロビーの出口には野菜や花、フルーツの生産が盛んな地域をPRする看板が

また、空港ビルロビーでパネル展を開催したり、空港前庭を活用して地元農産物などの特産品を販売する「あおぞら市」など、

空港利用者だけでなく、市民も気軽に利用できる施設としてさまざまな催し物を行っています。

こうした実績があるのですから、年間120万人の集客力がある空港を地域経済の活性化のために活用する視点を組み込んだ今後の取り組みに期待したいところです。特に、コンセッション（空港ビル内の飲食・売店などのサービス部門）の一人当たり売上額は、新千歳空港の1,849円に次いで、旭川空港は1,526円（いずれも'09年度）と全国の中でも2番目に高く、この実績をいかに地域還元していくかが大きなポイントでしょう。

空港ビルには一時的に売り上げが落ち込むことを覚悟で、地元産商品数を7割まで増やしたという「Lilas（リラ）」という土産店があり、こうした視点を持つ経営者の存在は心強い味方です。'09年から同店の佐藤孝一社長らが中心となって、旭川空港と直行便で結ば



旭川で製造された菓子をはじめ、地元こだわった商品構成をしている「Lilas」

れている中部国際空港セントレアで「大雪おみやげ博 in セントレア」が開催されていますが、空港ビル内に国内初の展望風呂

を設置するなど、非航空系収入で収益を増やす工夫をこらしているセントレアとの連携は、情報交換や刺激を受ける上でも貴重な機会といえます。

空港ビルの運営は黒字で推移してきていますが、今後は旭川空港の特性を生かした新たな収入の確保と、公的施設である特徴を意識した地域還元という視点も重要です。

旭川空港は、天気の良い日には2階の国内線出発ロビーから大雪山連峰が眺望できます。特産品販売だけでなく、こうした旭川空港の魅力を生かして、新たな収入を得られるような仕組みを官民一緒に考えていくことが必



天候がよければ素晴らしい眺望が広がる国内線出発ロビー

要ではないでしょうか。集客力を生かして、ダイナミックで柔軟に対応できる民間の機動力と、その力を発揮させる行政支援で、空港で得られる利益を地域に還元できるような取り組みや仕組みづくりが期待されます。

### 今後の取り組みに期待

現在、国では空港の民営化に向けた議論が始まっていますが、旭川空港の取り組みは貴重な経験といえるでしょう。また、空港をいかに活用していくかを議論する上で、道内の他空港に参考になる点もあるはずです。酒井係長は「個人的には、本市や地域の利益が得られるのであれば、空港民営化はよい方向だと考えています。ただ、現在はまだ制度が追い付いていません。われわれの経験が積極的に民活を導入する動きにつながっていけば光栄です」といいます。

旭川市は全国で初めて恒久的な歩行者専用道路を開設し、駅前を買物公園として整備するなど、先進的



駅前の買物公園入口には「北彩都あさひかわ」の看板が



な取り組みを実践してきた歴史があります。また、旭川駅周辺では、構想から約20年かけて取り組んでいる「北彩都あさひかわ」整備事業が進められています。鉄道高架や区画整理によって、市街地の一体化や交通の円滑化が図られ、中心市街地活性化の起爆剤になることが期待されています。今年の秋には新しい旭川駅がグランドオープンし、駅前広場の整備や河川空間沿いに北彩都ガーデン（仮称）が整備されるなど、旭川の顔が大きく生まれ変わろうとしています。今後は旭川北IC～旭川空港～占冠ルートの高規格道路の計画もあることから、空港までの地上アクセスが向上し、さらに利便性を増すことも期待できます。

西川将人市長は「旭川駅と中心市街地、動物園、

空港をリンクすれば、観光をはじめ、まちの魅力をさらに上げることができます。道内に道の駅はたくさんありますが、旭川空港を乗降だけが目的の空間ではない『空の駅』として楽しめる空間にしていきたいですね。新千歳に次ぐ道内第二の乗降客数を誇る空港にすることが夢です」と期待を膨らませています。



大学卒業後JALに入社し、パイロットとしてジャンボ機を操縦した経験を持つ西川市長は、国際便就航誘致にも積極的

財政健全化からスタートした空港管理の効率化は、結果的に空港民営化を先取りする先進的な取り組みとなり、旭川空港には全国から注目が集まっています。このことを前向きに受け止め、今後は管理運営の効率化のみならず、前例にとらわれない自由な発想で空港活用のアイデアを官民挙げて考えていくことが必要ではないでしょうか。また、地域の発展に資する施設として、空港をどんな空間にしていくのかを議論することも重要でしょう。

現実的には、空港管理はまだ規制が多く、柔軟な発想に転換することは難しい分野といえるでしょう。しかし、全国の中で先陣を切って取り組んだ経験は、きっと大きな力になるはずで



鉄道高架後の駅周辺。開発事業により本や文具などを扱う複合店「コーチャンフォー」がオープン。丸井今井跡も「フィール旭川」として開業し、駅周辺に新スポットが登場している

●理解を深めるために……

## Books

※寄稿

『航空グローバル化と空港ビジネス』  
野村宗訓・切通堅太郎／同文館出版

※地域事例

『地方空港運営の効率化に向けて  
～旭川空港の総合的民間委託の取り組み～』  
西藤真一（中国電力㈱エネルギー総合研究所『エネルギー地域経済レポート』  
No.443、2011年6月号より）

『旭川空港における空港運営効率化に向けた取り組み』  
西藤真一（『運輸と経済』第71巻第4号、2011年4月号より）

●「マルシェ: marché」とはフランス語で市場のことで、同音の「マルシェ: marcher」には歩む、行進する、進歩するという意味もあります。北海道（ノルド: nord=北）が、多くの人々が集い、交流し、活気あふれる地域へ発展するようにとの願いを込めて、「開発こうほう」の地域経済レポート特集号として「マルシェノルド」（年2回、9・3月号を予定）をお送りします。地域を考えるきっかけとなるように、毎号、地域経済特有のテーマを取り上げてまいります。

September.2011

No.578

## 編集後記

地域の発展とそれを支える交通網の整備は常に地域開発政策の大きなテーマです。船舶と港湾、鉄道と軌道整備、自動車と道路、航空と空港。その政策の良否は、基盤整備を進める公共と運営を担う民との役割のバランス、さらに社会基盤の外部経済効果を交通運営にうまく還元できるかどうかを鍵にぎっているようです。地域航空については、地方が主体となってその知恵を創出していくことが大切でしょう。(S.K)

LCCの参入や空港経営の民間委託など、航空や空港を取り巻く環境は大変革の時代に来ています。これをチャンスととらえるか、危機ととらえるか。まだこのままでいけると安住するか、変化に対応して迅速に動くか。地域にとって欠かせないインフラであり、利益を生み出す可能性のある空間をしっかりと守る知恵と戦略が必要です。(M.S)

● マルシェノルド バックナンバー

- 第1号 「地域経済の自立に向けて」(’99年9月25日発行)
- 第2号 「北海道ツーリズムを考える」(’00年1月25日発行)
- 第3号 「都市と商業」(’00年6月25日発行)
- 第4号 「循環型社会を目指して」(’00年10月25日発行)
- 第5号 「地域とアート」(’01年2月25日発行)
- 第6号 「地域とIT」(’01年6月25日発行)
- 第7号 「北海道の食産業を考える」(’01年10月25日発行)
- 第8号 「NPOのあり方を考える」(’02年2月25日発行)
- 第9号 「北のものづくり」(’02年8月25日発行)
- 第10号 「地域経済の自立的発展と観光産業」(’03年2月25日発行)
- 第11号 「地域景観とまちづくり」(’03年8月25日発行)
- 第12号 「地域と大学」(’04年2月25日発行)
- 第13号 「北海道らしいエコツーリズムを考える」(’04年8月25日発行)
- 第14号 「地域ブランドの時代」(’05年2月23日発行)
- 第15号 「地域と医療」(’05年8月25日発行)
- 第16号 「北海道発 産消協働」(’06年2月24日発行)
- 第17号 「地域とスポーツ」(’06年8月25日発行)
- 第18号 「地方都市の再生」(’07年2月23日発行)
- 第19号 「地域と農業」(’07年8月25日発行)
- 第20号 「地域と図書館」(’08年2月25日発行)
- 第21号 「脱温暖化と地域」(’08年8月25日発行)
- 第22号 「社会的企業と地域の活性化」(’09年3月24日発行)
- 第23号 「食の安全と北海道」(’09年8月25日発行)
- 第24号 「森林と地域再生」(’10年2月23日発行)
- 第25号 「地域と福祉」(’10年8月25日発行)
- 第26号 「企業の力と地域の活性化」(’11年2月24日発行)

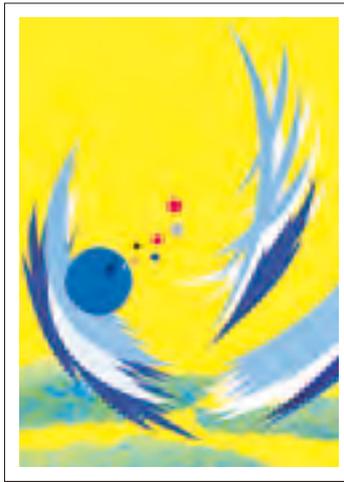
●開発こうほう／地域経済レポート特集号 | KAIHATSUKOHO  
Regional Economic Report

# マルシェノルド

●ご意見・ご感想をお寄せ下さい。  
(財)北海道開発協会 広報研修出版部

〒001-0011 札幌市北区北11条西2丁目 セントラル札幌ビル  
TEL: 011 (709) 5212 E-mail: pr@hkk.or.jp

開発こうほう 第578号 平成23年8月25日  
発行 (財)北海道開発協会  
編集協力 小磯修二  
印刷所 (株)須田製版 不許複製  
<http://www.hkk.or.jp/>



- THEME -

## 【飛】

人が動けば、空路は開かれる。  
いつでもどこへでも飛んで行ける、  
そんな大きな翼の広がりを持つていけば、  
異なるもの同士が結び付き、新しい価値が生まれる。  
互いの利益が、その力を創り出す源になる。