寄稿

今こそ空港民営化を

「空港整備勘定清算機構」設立を提案

エム・アイ・コンサルティンググループ社長
大上　二三雄

戦後の日本の空港整備と航空産業の育成を担ってきた国土交通省航空局の役割は今、大きな転換期を迎えている。今後の課題は、既存の空港を極力有効に活用していくことだ。企業会計のバランスシート発想で見れば、空港整備勘定は全額もしくは50%以上の補助金を支出し、全国で98の空港という、成長ポテンシャルのある事業体を育てて来た優良ファンドであり、さまざまな価値向上手段が考えられる宝箱だ。本論では、国民財産の価値最大化のため、①空港の民営化の早急な実施②民営化を推進するための「空港整備勘定清算機構」設立――を提案する。

本稿の要点

1 戦後、日本の空港整備と航空産業の育成を主体的に担ってきた国土交通省航空局の役割は、羽田の国際ハブ化とJALの破綻に象徴されるように大きな転換期を迎えている。成熟した民主主義のもとで効率的かつ安定的な成長を実現するために、航空行政は、大きな転換を果たさなければならない。

2 日本にとって必要な空港整備をほぼ終え、航空産業が大きな転換期を迎える今こそ、直接的には国民財産の価値最大化を実現し、間接的には国民的な利用経済価値の最大化という観点で適切なマネジメントを実現するために、空港の民営化を早急に実施していく必要がある。

3 つくってしまった98の空港は、国民の資産として、極力、有効に活用しなくてはならない。税金を集めて支出する公的会計の発想によらず企業会計のバランスシート発想で見れば、空港整備勘定は全額もしくは50%以上の補助金を支出することで、全国で98の空港という成長ポテンシャルを有する事業体を育ててきた優良ファンドであり、さまざまな価値向上手段が考えられる宝箱である。

1 航空行政の歴史的な転換期

つい先日オープンした羽田空港の国際線新ターミナルが大いににぎわう一方、直前まで、使用されていた暫定国際線ターミナルが、ひっそりと12年の歴史に幕を下ろした。そもそもこのターミナル、1998年にオープンした当初は、日中航空協定で同じ空港を利用できなかった台湾のチャイナエアラインのためにだけ存在していたようなものであり、最近は、成田空港に大きなダメージを与えず利用者の利便性を高めることができる範囲で、ペリメーター規制というわけのわからない規制の下で日中韓の定期チャーター便が運航されていたが、どこか日陰者の印象がぬぐえないものであった。

新国際線ターミナルにしても、当初の想定は夜間を含め年間3万回の離発着であり、近距離により交通利便性の高い国際線利用を提供しようという、これもまたわけのわからない理屈で、近隣のアジア路線にのみ開放するという、あくまでセカンダリーな扱いをする予定であった。行ってみるとわかるが、小さなターミナルにごちゃごちゃした観光施設が所狭しと並ぶ、お世辞にも国際ハブ空港の国際線ターミナルと言えるものではない。

ところが、前原誠司国土交通大臣（当時）の「羽田のハブ化」のひとことは、このような歴史的な航空局の航空行政を一変させた。まず、国際線の離発着回数について3万回の想定が6万回に拡大され、急きょ、開設されたばかりの国際線ターミナルの増設が決定した。一方で、当初からの予定に従って拡大する国内線第2ターミナル（現在ANAを中心に使用）は、ずいぶんとゆったりとした使用状況になるようである。さらに、距離にかかわりなく顧客の利便性という観点で路線の設定が行われ、アジアのみならず北米やヨーロッパの需要が大きな路線が開設された。国際線と国内線の乗り継ぎに関しても、国際的な都市間競争力の観点から大幅な利便性向上と時間短縮が、当初、旅客のための利用予定がなかった地下通路を開放するなどの手段を講じて実現された。

さらに驚くことは、このような状況に危機感を抱いた成田空港が、鋭意近隣住民や自治体との協議を推し進めた結果、成田空港衰退の危機感を抱いた地元が了承し、年間発着回数を20万回から30万回へ増やす合意が成ったことである。順番待ちが多数あった成田空港の枠が開放されたことで、さらなる路線の拡大や観光立国を担うローコストキャリア（LCC）が国際、国内の両方で、成田から飛ぶことになるであろう。すなわち大臣の「羽田のハブ化」宣言により、羽田空港および成田空港の価値は、国民負担は全くなしで大幅に高まり、結果として東京の都市としての価値を高めることに貢献した。前原大臣が国交大臣として成し遂げた、最大成果の一つであろう。

一方、JAL問題とは何であろう。そもそも、日本の航空行政は航空局と仲の悪い二人の兄弟である、JALとANAのあうんの呼吸で行われてきた。航空局がJALとANAをコントロールするために使ったアメが羽田空港のスロット枠であり、ムチが文書や口頭で積み重ねられてきた各種の通達である。ところが、昨今の世界情勢や航空業界の劇的な変化の中、そのようないわば過保護の環境にあった日本の航空業界で、より甘やかされて育ったボンボンであるJALが最初に破綻したにすぎない。ANAとて過保護の子供であることはその高コスト体質から否定できず、このままでは早晩JALと同様の状況に陥ることは、必定である。固定金利のもと護送船団方式でハシの上げ下ろしまでコントロールされつつぬくぬくと暮らしていたかつての金融業界が、自由化の波の中で、破綻と集合を繰り返し再編されていった状況に近い状況にあると言える。

TPPなど国際的な連携が模索される中、人、モノ、金、情報、すべてがグローバルで自由に飛び交う現在、人とモノの交流を担う航空行政が、オープンスカイに大きく舵を切ったのは画期的なことであると言える。このような歴史的な航空行政の転換期に、改めて航空業界の基礎体力を強化するため、空港の民営化に取り組むことが急がれていると筆者は考える。

2 空港民営化がもたらす効果

それではなぜ、空港の民営化が航空業界の体力強化につながるのであろうか。それには、幾つかの理由がある。まず民営化で期待されるのは、空港経営の効率化と付加価値の向上である。日本の空港の多くは、滑走路や土地施設としての空港を国が保有し、その上に国や地方公共団体が航空会社などと設立した第三セクターのターミナル会社がターミナルを保有・運営する上下2階建ての構造になっており、そもそも二重管理で経営効率が良くない。またターミナル会社は第三セクターのため、得てして強い利益のモチベーションが働かないため、天下り役員をはじめとして職員数が多く人件費や経費を多く使い、結果として収支トントンであることがよく見られる。また、空港という特定の目的をもった人通りが多い、経済的に価値のあるスペースに魅力のない金太郎アメのような商業施設を並べることで、結果としてその潜在的価値をむしろ損なっているケースがまま見受けられる。もちろん、個々の空港における状況はケースバイケースであり、ターミナル会社が少数精鋭のスタッフによりにぎわいのある経済施設を並べ、立派に価値を具現化している空港もたくさんあるであろう。しかし、例えば某地方基幹空港など、もうかっているがゆえにぜいたくざんまいな国際線ターミナルをつくり、建設費用をそのまま航空会社へのターミナル賃借料に転嫁したところ、日比谷の一等地にあるオフィスビルの坪当たり賃料より高くなったなどといううわさがまんざらウソではないと思わせるところに、この問題の根深さが隠れている。さらに空港管制も、現在は全国一律に航空局内の組織が担っているが、そのコストが空港の混雑度などに応じて適正に管理されているかどうかも精査して、場合によっては効率化の対象となりうるものと思われる。

3 日本空港ファンドは〝夢〟か

仮に羽田空港を上下一体化のうえ民営化し、周辺の国有地や都有地を含め再開発を実施して宿泊施設や商業施設を建設したら、果たしてどれだけの価値になるであろう。民営化した羽田空港会社の企業価値に加え、そのような開発に伴い想像される周辺価値の総和が、仮に空港整備勘定を日本空港ファンドとして見た場合の、羽田空港という1ポートフォリオの価値である。開発される全体規模や内容にもよるが、筆者は、空港本体で2兆円に周辺の施設で3兆円、総額5兆円を下らない価値を実現することも可能ではないかと考える。ファイナンスする金融機関の側から見ても、空港は底堅く安定した金銭収入に加え、人・モノが通るゲートウエーとしての潜在価値を持つ、極めて投資しやすい、いわゆるバンカブル（bankable）な対象である。したがって、価値を実現するために必要な数兆円の投資は、すべて民間からのファイナンスで賄うことが可能である。日本に眠る1400兆円の金融資産が回り始めるために、最も適切な投資対象の一つであろう。

これまでに挙げてきた羽田、成田、福岡、北九州等などの空港に加え、新千歳、那覇、長崎、熊本、宮崎、鹿児島など。まだまだたくさんのバンカブルな空港が日本には多く存在する。これらを個別に民営化するもよし、あるいは複数空港を一体的に運営することで総合的な価値を生み出すために地域的な空港会社、例えば南九州空港株式会社などを考えてもいいだろう。各空港の運営に対して主体的に取り組む地元自治体、産業界、航空会社および航空局がオープンかつしっかりとした基準のもとで議論していけばよい。

それでは、バンカブルではない空港に関してはどう考えるのだろうか。例えば、離島空港など幾つかの空港は、重要なライフラインを担っている。このような空港に関しては、日本の国家として支えていく仕組みが必要である。では、そのような重要性がない空港に関してはどう考えるべきなのか？　筆者は、そのような空港の運営に関して、ある猶予期間をもって最終的にはすべて地元に委ねるべきであると思う。仮に将来的に持続可能でない空港があるとすれば、それをいつまでも国のコストで栄養補給をしながら運営を続けていくことは、現在の財政状況を考えても得策ではない。

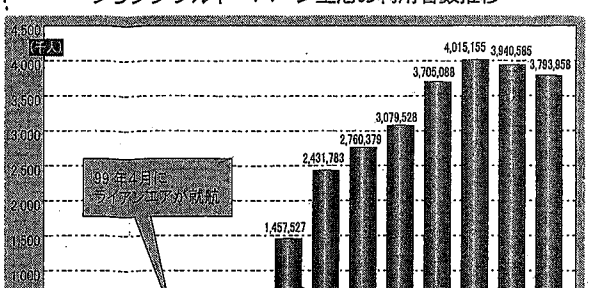
日本空港ファンドの価値が最終的に10兆円になれば、空港整備勘定のすべてを返済してもまだ数兆円の利益が出るだろう。その利益は国家財政厳しき折、財務省と国土交通省で折半して国民利益のために活用することが望ましい。

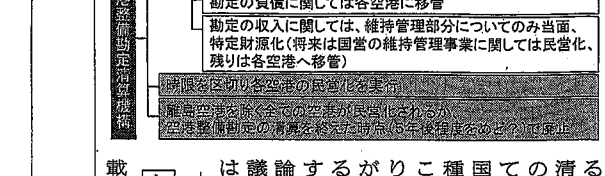
阻害要因を口にする人は多い。例えば、福岡空港や那覇空港の私有地の問題、あるいは羽田空港に関してはターミナル会社が上場企業であるので一体化はできない。これらは、公共の利益の追求に対して、私有財産権をどこまで守るかという問題である。日本国憲法の精神の下、日本は民主国家としてこのような私有財産権に関しては厳しくそれを守ってきた。しかし、直線を引けばそれが道路になる、あるいは鉄道路線になるというアジア周辺諸国と経済的に戦っていくため、一定の範囲で私的財産権に関する制限を認めてもよいのではないか？　例えば、企業買収や合併に於いては株主の2／3、マンションの建て替えにおいては4／5の賛成があれば、十分な対価の交付を行うことにより、100％の合意がなくても進めていくことが可能である。この解釈を空港の民営化に適応するなら、民営化後の空港会社株式を地主に交付することで（むろん現金支払いも選択可）、私有地主が存在する空港においても民営化は可能であろう。

国土交通省航空局は、遅くとも11月の末までには空港問題の今後を考える検討会を立ち上げ、このような問題に関して検討を開始する予定であると聞く。筆者は、その結論としてここで述べてきた民営化を推進するための、「空港整備勘定清算機構」（イメージ参照）の設立を提案したい。そしてこれをモデルケースに、国や地方自治体における各種公営事業の民営化が進むことで、眠る金融資産が回り始め経済が浮揚し、国民が価値と効率を手に入れる。そのようなことが実現するよう、国民全体での議論を持って委員会における議論を後押ししていこうではないか。

おことわり　「展望台」は5面に掲載しました。

フランクフルト・ハーン空港の利用者数推移



「東アジア航空市場とローコストキャリアの将来像」（国土交通政策研究所・高橋広治氏）およびフランクフルト・ハーン空港のホームページデータを基に作成

「空港整備勘定清算機構」のイメージ