

# 関西圏における複数空港のあり方

——神戸空港の機能と役割を中心に——

高 橋 望

## 目 次

- はじめに——問題の所在——
- I 関西圏における複数空港の問題点
  - II 関西圏複数空港の課題の検討
    - 1 関西空港と伊丹空港
    - 2 関西空港会社の経営問題の真の原因は何か?
    - 3 神戸空港の課題
  - III 複数空港システムにおける機能分担——諸外国の事例——
  - IV 航空政策の転換と空港整備政策との関連
  - V 複数空港システムの課題
  - 規制緩和時代における航空企業間競争と空港間競争——
  - VI 神戸空港の機能と役割

## はじめに——問題の所在——

わが国では空港整備が数の点では所期の水準に達し国内航空ネットワークが概成したことから、空港は建設から経営の時代に移ったといわれている。他方で空港を利用する航空企業からは、航空輸送市場の規制緩和による競争の激化から着陸料を中心とした空港使用料引き下げ圧力が生じている。同時に、高需要で採算性の期待できる大都市圏にあっては、発着枠の不足が指摘されている。国際的には、近隣アジア諸国で近年大規模国際空港の整備が相次ぎ、「国際ハブ空港」をめぐる競争が展開されるに至っている。そこで、同一都市圏に複数の空港が整備される事態がわが国でも生

じており、そのあり方をめぐる議論が展開されるようになった。

関西圏では神戸空港の建設が進められる一方、関西国際空港会社の経営問題が深刻化する中で、同地域における複数空港のあり方が問われている。大阪国際空港（伊丹）と関西国際空港を含めて三つの空港が同一都市圏で機能することになるからである。何より、伊丹空港は関西空港の開港と同時に廃止される予定のものであったことから、他地域からの批判もあって議論を複雑化させている。他方で首都圏第三空港の議論が俎上にのぼっており、同一地域内における複数空港のあり方が問われるようになってきている。

そこで本稿では、関西圏における複数空港のあり方について、神戸空港の機能と役割を中心に論じることを目的としたい。

## I 関西圏における複数空港の問題点

ところで関西圏の複数空港に対しては、とくに神戸空港を中心に厳しい批判がある。それらの批判の背景として、以下のものを挙げることでよい。

### ①公共事業の見直し論議：空港は建設から経営へ

まず、国家財政が非常に厳しくまた景況感が全く改善されない中で、「公共事業を見直すべきだ」という論議がある。実際バブル期には、総滑走路延長（メートル）を、人口（百万人）と面積（千キロ平米）とを掛けあわせて平方根をとったもので割ることで、「総滑走路延長指数（＝総滑走路延長（m） $\div\sqrt{\text{人口（百万人）}\times\text{面積（千km}^2\text{）}}$ ）」なるものを求め、これが欧米よりかなり低い<sup>1)</sup>ということで地方空港が多数建設された。それが今では雑誌等で、「要らない地方空港」として論議されているのである。

### ②関西国際空港会社の経営悪化

次いで、神戸空港見直し論の背景として「関西国際空港会社の経営悪化」

---

1) 宮本 [1991], 17ページ。

を挙げることができよう。つまり、公共事業に対して厳しい批判が展開される中で、航空需要の実績が予測値を下回ることもあって、関西空港会社の経営が悪化している。とりわけ2001年9月11日の米国の同時多発テロと新型肺炎（SARS）によって航空需要が伸び悩む中で二期工事が進められていることに、疑問ないし批判が生じているのである。地方空港の利用率低下が問題視されるのであれば、需要の低迷によって経営悪化している関西空港の二期工事についても同様に、採算性を含めた厳しいチェックが必要なのではないかということである。

### ③空港整備の地域間公平性

さらにまた、現在の第七次空港整備七箇年計画においては、関西空港をはじめとする大都市圏における拠点空港の整備が最優先課題として取り上げられている。そのため、他地域の一般空港の整備が抑制されているにもかかわらず、関西圏という同一地域にあって関西空港の他に神戸空港の整備が進められていることに対して、他地域から不公平感が生じても不思議ではない。

## II 関西圏複数空港の課題の検討<sup>2)</sup>

### 1 関西空港と伊丹空港の関係

関西圏複数空港問題の出発点は、関西空港が伊丹空港の代替空港として計画され開港したことによる。しかし関西空港開港後も伊丹空港は存続することとなった。関西空港開港後の両空港の実績をみると、開港時1994年の旅客数は、2,034万人（伊丹）と508万人（関西）の計2,542万人であったが、2001年には1,688万人（伊丹）と1,936万人（関西）と両空港の利用客数は逆転すると共にこの7年間でほぼ1.43倍<sup>3)</sup>となったのである。同期間

---

2) 本節の内容は、拙稿 [2003] でも展開してある。

3) (財) 関西空港調査会編『エアポートハンドブック2003』月刊同友社、2003年より算出。

中の我が国の空港利用客数の伸びが1.27倍<sup>4)</sup>であったことを考えると、伊丹空港の騒音問題による発着制限によって関西圏の航空需要が人為的に抑制されていたことが解る。

実際の所、年間の総発着回数は、関西空港開港前の1993年度には伊丹空港のみで13万1,044回であったものが2001年度は両空港合計で22万3,369回（関西12万1,441回、伊丹10万1,928回）と増加し、供給能力の増強が確認できる。とりわけ国際線については、一日当たり定期便数が伊丹空港国際線乗り入れ最終時である1994年8月の28便から2003年夏期ダイヤでは91便（32ヶ国・地域の72都市）へと増加し、旅客数もそれに応じて増加したわけである。

この事実から明らかなように、関西圏の航空需要に対応するには、現行の滑走路一本のみの関西空港だけでは不可能なのである。それは、関西圏が約2,4440万人もの人口を抱え、域内総生産は約95兆円とスペインやカナダを上回る経済規模<sup>5)</sup>を有していることから裏付けられる。諸外国の例をみても、三つの空港が供用されることはそれほど珍しいことではないように思われる。例えば米国のワシントンD.C.では、ダレス・レーガンナショナル・ボルチモアの三空港をメトロポリタン・ワシントン空港公団が一括して運営している。

同時に関西圏の航空需要は、これまで北摂地域・阪神間を中心に発生してきたことから、万一伊丹空港が廃止されて泉州地域に立地する関西空港のみに国内線も集約されると、関西圏の航空需要が潜在化する可能性がある。伊丹と関西の両空港は、国際線のように一部機能的に代替が可能であるものの、国内線については完全な代替関係にあるとはいえないからである<sup>6)</sup>。

---

4) 国土交通省航空局監修『数字でみる航空』航空振興財団、各年版より算出。

5) 洞 [2003], 50ページ。

6) 花岡 [2003b] によると、長距離路線ほどアクセス時間に対する感度が逓減することから、長距離路線の関西空港への移転により必ずしも利用者便益が負になるわけではないという。しかし問題は、東京・福岡線をはじめとした短距離路線であ

従って、伊丹空港の廃止によって関西空港にそのまま旅客が転移するとは期待できないことから、その廃止は関西空港会社の経営に資するとは期待できない。そればかりか、伊丹空港の廃止は航空企業経営に多大の影響を及ぼすことになるであろう。というのも、規制緩和によって競争が激化する中、各航空企業は従来にも増して採算性を重視して路線網の合理化を図っているが、東京発着路線については地方路線を縮小する一方で伊丹線を増便しているからである。

また、伊丹空港の廃止によって旅客は一部新幹線等の他交通機関に転移するであろうが、それは時間費用の増大等の経済損失を発生させることに留意する必要がある。なぜなら、旅客はアクセス・イグレスを含めた移動時間と運賃から成る総犠牲量を比較衡量して利用交通機関を合理的に選択しているのであり、航空以外の交通機関を利用可能であってもそれを利用しないのは、総犠牲量が大きいからの他ならない。従って、代替交通機関の存在を理由に、伊丹空港の廃止は合理化できないのである。そればかりか、旅客流動の低下から国全体の経済活動水準に悪影響を及ぼすとも考えられるのである。また現在関西空港は、利便性が高く需要の多い昼間時間帯を中心に既に発着枠に余裕はない状態である。従ってその二期工事は、需要面から必要なものといえよう。

## 2 関西空港会社の経営問題の真の原因は何か？

それでは、関西空港会社の経営問題にはどう対処すべきであろうか？まず同社の経営施策については、第三セクターであるが故に官と民の双方の欠点ばかり目立つと批判されている。とりわけ現在同じように工事が進められている中部国際空港が、民間経営の手法を積極的に取り入れることにより建設費の圧縮に成功して大きく評価されていることと対比されている。しかし他方で、世界交通学会でブリティッシュ・コロンビア大学（カ

---

ノリ、これらについては両空港の代替性は低く、関西空港への集中は利用者便益を低下するものと予想される。

ナダ) のオム教授を中心として組織されている航空輸送研究グループ (ATRG) の調査では、関西空港の全要素生産性 (TFP) が世界の空港の中でトップクラスであると報告されている。

確かに会計制度が各国で異なり、また空港の全要素生産性を求めるに際してもその方法論上の問題点が種々存在することは事実であり、この実証結果をそのまま素直には受け入れがたいであろう。しかし大切なことは、それほど高い生産性にもかかわらず関西空港会社はなぜ赤字なのか、その真の原因を明らかにしないことには、問題の解決は期待できないということである。

そもそも空港の建設については、1.5本の滑走路が想定できないことに典型的なように「施設の非分割性 (lumpiness)」が存在し、供給容量の増大まで長期間を要するという「投資の懐妊期間」という性質がある。従って、米国の同時多発テロや新型肺炎 (SARS) といった空港経営体のコントロールの及ばない外生的要因による航空需要の減退によって発着回数当たりの単位費用の上昇を招いてしまう。こうした現象は、理論的に厳密な意味での市場の失敗 (自然独占) には該当しないものの、構造的にはこれに類似した現象といえる<sup>7)</sup>。

これは、個別関西空港の問題ではなく、空港固有の経済的性質に起因するすべての空港に共通の問題である。つまり、空港の建設については固定費的な性質を帯びる傾向が強く、環境制約から海面埋め立て等建設コストが割高にならざるをえない我が国の空港では、一時的にせよ需要の減退が生じた際に、極端な経営悪化を招くものと理解すべきである。つまり、関西空港会社の経営自体はATRGの指摘するように一定の成果を挙げているかも知れないが、その経営が悪化しているのは、建設コストの負担に問題があるからだといえよう。

従って関西空港会社の経営問題を抜本的に解決するには、空港建設に係

---

7) 斎藤 [1991], 72ページ。

る費用部分についての対処が必要となってくるのである<sup>8)</sup>。元来空港をはじめとする交通施設は、関西空港の利用者が成田空港以上に全国に及ぶことから明らかなようにその便益が広く社会全般に及び、サービス価格の形での費用回収が困難なことから、社会的間接資本に属するとされ、その供給に何らかの政策的関与がなされるのが一般的である。近隣アジア諸国で近年大規模国際空港の整備が積極的に進められているのも、経済成長に伴うグローバルな交流の増大と、経済成長を支えるためのグローバルな交流の増強を空港機能が損なうことのないように、国家戦略として空港整備を捉えているからに他ならない。

翻って我が国の国際空港整備政策を顧みると、国際空港を国の経済政策ないし産業政策の枠組みの中でどのように位置づけて整備するのか、その戦略的視点が全く窺われないのである。というのも、本来第一種空港として国が設置・管理すべきものが、公団・株式会社・特殊会社とその主体が次々と代わると共に、平成3年（1991年）運輸政策審議会答申に盛り込まれた「地方空港の国際化策」も当時の国際拠点空港の整備が進まない状況下での彌縫策にすぎなかったからである。我が国の国際空港の整備の遅れによって、近隣諸国の大規模空港に国際航空需要が転移し、ヒト・モノ・資本・情報が我が国を素通りし、その結果、経済のグローバル化が進展する中で国際航空を必要とする高成長産業の空洞化が将来的に懸念されるのである。

従って今議論すべきは、民営化や赤字問題といった個別空港の問題への

---

8) ただし、用地や基本施設の所有と空港の運営を分離するという上下分離については、我が国ではそれに対応した市場が十分に育っているとはいいがたく、こうした点で公的セクターが負担を肩代わりするしくみを用意しない限り、現実的に上下分離する意味はないという（石井 [2003], 38ページ）。なお、平成14年12月の交通政策審議会航空部会答申では、下物法人統合方式から個別一体方式への方向転換が表明されたが、それは三空港（成田・関西・中部）を同時並行的に民営化に導くという考え方から、実現の可能性の高い空港から順次の民営化を果たすという考え方への変更であったという（杉山 [2003], 5ページ）。

対処ではなく、我が国の国際空港を国際経済上の戦略的基礎構造としていかに整備し運営するかということである。たとえ民営化されてもまた個別空港の赤字問題が克服されても、我が国の国際空港の国際競争力が強化されるわけではないからである。問題は、国際交通基礎構造として空港整備と港湾整備を一体的に考える等、公共事業の見直しの中で資金調達に工夫が必要なことである。

### 3 神戸空港の課題

伊丹空港は騒音問題を抱え、関西空港は莫大な赤字問題を抱えている。神戸空港はといえば、開港の躓きと騒音問題を抱える成田空港と同様に、二重の不幸を背負っている。震災問題と地域間公平性の問題である。

前者については、震災復興事業としての適切性が問われた。空港よりも住宅建設等を優先すべきではないかということである。しかし実際には、予算の性質上空港整備資金の転用は不可能で、空港整備と復興事業とを切り離して考えねばならないことを住民に十分に説明する必要があるというべきであろう。

後者については、関西圏に複数の空港が存在し、それらの空港が優先的に整備されているため他地域の空港整備が停滞しているにもかかわらず同じ地方空港である神戸空港の整備が進められていることへの疑問ないし批判である。実は神戸空港の整備計画自体は、開発利益の還元策等を含めて地方空港の計画としては極めて完成度が高いと評価できるものである。これが関西圏以外の他地域の空港計画であったら、恐らくこうした批判は生じなかったものと思われる。第三種空港の運営自体は空港整備特別会計の枠外で行われるということもあり、神戸空港の課題は、開港後利用実績を積み重ねて経営的に自立することで地方空港の模範となることであるように思われる。

その際留意すべき点は、神戸空港の利用率向上を焦る余り、国の航空政策あるいは空港整備政策全体との整合性を阻害したり、関西圏内の足並み



の乱れを露呈させないことである。すなわち、後述のように旅客の利便性からも国際線は本来第一種空港に集約すべきであるし、関西圏の複数空港の役割分担等の調整を摩擦なく行うことが求められているのである。

### Ⅲ 複数空港システムにおける機能分担——諸外国の事例<sup>9)</sup>——

続いて、複数空港システムについて、その機能分担がどのように図られているかについて諸外国を中心にみていこう。

#### ①英国のロンドンの事例

ヒースロー（Heathrow）・ガトウィック（Gatwick）・スタンステッド（Stansted）の三空港を抱える英国では、定期旅客便に対する制限はなく航空会社は自由に空港を選択可能となっている。ただ、かつて1986年に定められた省令では、ヒースローの混雑緩和とガトウィックの路線ネットワークの拡大を目指してヒースローへの新規参入を実質的に禁止していたが、1991年にこの省令は廃止された。結果的にヒースローは全世界を網羅する路線が設定される一方、ガトウィックは国際線主体であるが長距離路線（アジア・オセアニア線）がなく、スタンステッドは欧州経済領域内（EEA：EU加盟15カ国にノルウェー・アイスランド・リヒテンシュタインを加えた18カ国）の路線に特化、という機能分担になっている。

ここで興味深いのは、スタンステッドは低運賃企業の参入で1999年は前年に比べて33.7%の旅客増があったということである。低運賃企業がスタンステッドに集中する一つの要因として、ピーク時の中型機以下の機材の着陸料が相対的に低いことが考えられる。実はロンドンの三空港は民営化された同一企業（BAA plc）により一体的に経営されているものの、空港別に子会社が置かれており、経営収支は独立している。つまり、都市圏需要が十分大きい場合には空港使用料に格差をつけることで航空会社の棲み

---

9) 以下の叙述は、金成 [2001]、花岡 [2001]・[2003a] に依拠している。

分け、ひいては空港の機能分担が成立する可能性があることをこのロンドンの事例は証明している。

もう一つ指摘しておかねばならないのは、省令による路線移管が航空市場を不必要に歪め、自由競争原理に反していると判断されたために、省令が廃止されたことである。それまで国際線が集中している上ロンドン市街へのアクセスの便利なヒースローに乗り入れていなかった自国航空企業（ユナイテッド航空）があったため規則変更を希望する米国の圧力もあったようだが、元来、航空市場に委ねていてもガトウィックとスタンステッドには路線が集まらないというのが省令制定の理由であったことを考えると、市場機構の活用が複数空港システムの機能分担においても有効であることが示唆されているように思われる。

## ②フランスのパリの事例

シャルル・ドゴール（Charles De Gaulle）とオルリー（Orly）を抱えるフランスのパリでは、シャルル・ドゴール開港当初はここに長距離国際線を、オルリーは国内線と近距離国際線を残すとされていた。しかし1980年代後半からパリ発着旅客需要の増加が著しくなり、とくにオルリーの混雑が激しくなりつつあったことから、外国航空会社が新規にパリに路線参入を希望する場合にはシャルル・ドゴールへの参入を推奨する方針がとられた。これは、1993年に制定された省令で、シャルル・ドゴールが欧州のゲートウェイ（玄関口）空港の役割を果たし、オルリーがフランス国内のゲートウェイ空港として機能させるという政策として明確に示されたものであった。

その省令は何度か改正され、現在では1996年以降適用されている省令に基づきオルリー空港のEU域内発着路線について年間総輸送量によって便数を緩やかに制限することで、機能分担が確立している。この省令はオルリーの騒音問題から、その年間最大発着回数（25万回）と運航時間枠を制限しなければならなかったことから制定されたものである。結果的にシャルル・ドゴールは全世界の方面を網羅する一方で、オルリーは国内線主体

となっており、機能分担がある程度明確となっている。

### ③イタリアのミラノの事例

イタリアのミラノでは、1996年に制定された省令に基づきリナテ（Linate）空港から新規のマルペンサ（Malpensa）空港に政策的に移転させた。これは、資本のほとんどをミラノ市が出資するミラノ空港管理会社（SEA）が、同空港の欧州南部のゲートウェイ空港の機能の確立を目標とするプロジェクト（Malpensa 2000 Project）を1995年に発足させたことによるものである。その結果、1998年に開港したマルペンサには全世界の方面を網羅しているのに対し、リナテは国内線と欧州経済領域内線のみとなっている。

### ④関西国際空港と大阪国際空港（伊丹）<sup>10)</sup>

わが国では関西空港が開港するに際して、元来は廃止されることになっていた大阪空港（伊丹）が存続されることとなったために、両空港の機能分担が図られることとなった。具体的には、国際線と概ね1000km以上の長距離路線は関西空港に設定することとなった（平成5年〔1993年〕11月26日付けの大阪国際空港騒音対策協議会会長宛の当時の運輸省航空局長書簡）。ただしこの場合も、年間旅客数が40万人以上の高需要路線は関西・伊丹の両空港に配分するとされ、札幌・那覇の2路線が伊丹にも設定されることになった（なおこの距離制限は平成10年には廃止された）。

### ⑤韓国の事例（仁川と金浦）

韓国については、新空港の仁川が国際線専用空港、従来の金浦が国内線専用空港となった。そのことで、韓国内の地方都市からの国際線接続が不便になった。逆にいえば、釜山等から関西空港経由で諸外国へ旅行するという関西空港の国際線相互接続の機能が活かされる道が拓かれたことになる。また成田が都心から離れているということもあって、関西空港で羽田

---

10) 我が国の首都圏を対象とした機能分担ルールの複数代替案についての比較評価は花岡〔2003a〕を参照のこと。

行きに乗り換える方が便利なケースが出てきた。これは従来、大韓航空の低運賃を求めて、わが国の各地方空港からソウル経由で世界各地に飛行していたのと逆のルートが開発される可能性を示唆している。いずれにせよ、現在の韓国の航空需要量からみて、両空港を存続させるためには、このような国際線乗り継ぎ利用客に痛みを伴う役割分担をせざるをえなかったものと想像される。

以上を要約すると、各国政府は基本的に運航路線の距離又は旅客数を基準とし、複数空港全体の有効活用を図っている。しかしイタリア・フランス・韓国政府は、1970年代以降、自国の空港とナショナル・フラッグ・キャリアの国際競争力を強化し、国際経済社会における自国の富を増殖するという国益実現をも図る基準を設定したとみることができよう<sup>11)</sup>。いずれにしても、複数空港システムの機能分担は、都市計画や、市場機構をいかに活用するかといった経済政策原理にも関係してくることから、独立した政策としてではなく、国の政策全体の枠組みの中で考えた方が良いように思われる。

#### IV 航空政策の転換と空港整備政策との関連

空港整備政策に直接関連した航空政策の領域で、複数空港システムに大きな影響を与えると考えられる大きな政策変更と環境変化があった。それは具体的には、以下のようなものであった。

##### ①航空法の一部改正による需給調整規制の廃止

一つは、平成11年（1999年）6月に成立し平成12年（2000年）2月から施行されている航空法の一部改正により、需給調整規制が廃止されたことである。需給調整規制とは、輸送需要規模に対して供給過剰になることを

---

11) 金成 [2001], 16ページ。

防ぐ目的で行われてきた、事業範囲を事前に調整する規制のことである。この廃止により、運賃は認可制から事前届出制へ、参入は路線ごとの認可制から許可制へと変更された。1978年に世界に先駆けて米国で航空規制緩和が実施されてからほぼ20年遅れでわが国も本格的な航空規制緩和の時代を迎えることになったわけである。

### ②規制緩和時代の空港整備のあり方：大都市圏の空港混雑による新規参入・競争の抑制

しかし実際には、この規制緩和はそれほど目に見える形で消費者が恩恵を受けているわけではない。というのも、新規参入が活発に行われて競争が激化することで運賃の低下が期待されたものの、大都市圏の空港容量の不足によって、競争が抑制される結果となったからである。このように、空港整備政策と航空政策は密接な関連があり、両者を切り離して議論することはあまり生産的ではないように思われる。現に、世界に先駆けて航空規制緩和を成功させた米国ですら、空港について市場機構を活用しなかったために、ハブ空港（拠点空港）の混雑と企業集中率の上昇を招いて新規参入を抑制することとなり、それらの空港に関連した路線の高運賃を招いている。

### ③国際ハブ空港をめぐる競争：近隣アジア諸国における大規模国際空港の整備

他方で、国際ハブ空港をめぐる競争が活発に展開されている。というのも、近年東アジア諸国では、1998年開港の香港国際空港をはじめとして1999年には上海浦東空港が開港したほか、韓国の仁川空港が2001年に開港したように、大規模国際空港の整備が進められているからである。それらの空港はいずれも、その国の現行の国際航空需要だけでは説明できないだけの規模を持っている。

それほどまでにこれらの国々が現行の航空需要規模から見てある意味で過大な大規模国際空港の整備に熱心なのは、経済のグローバル化が進む中で、国際空港が国際経済上の戦略的な基礎構造として位置づけられている

からである。

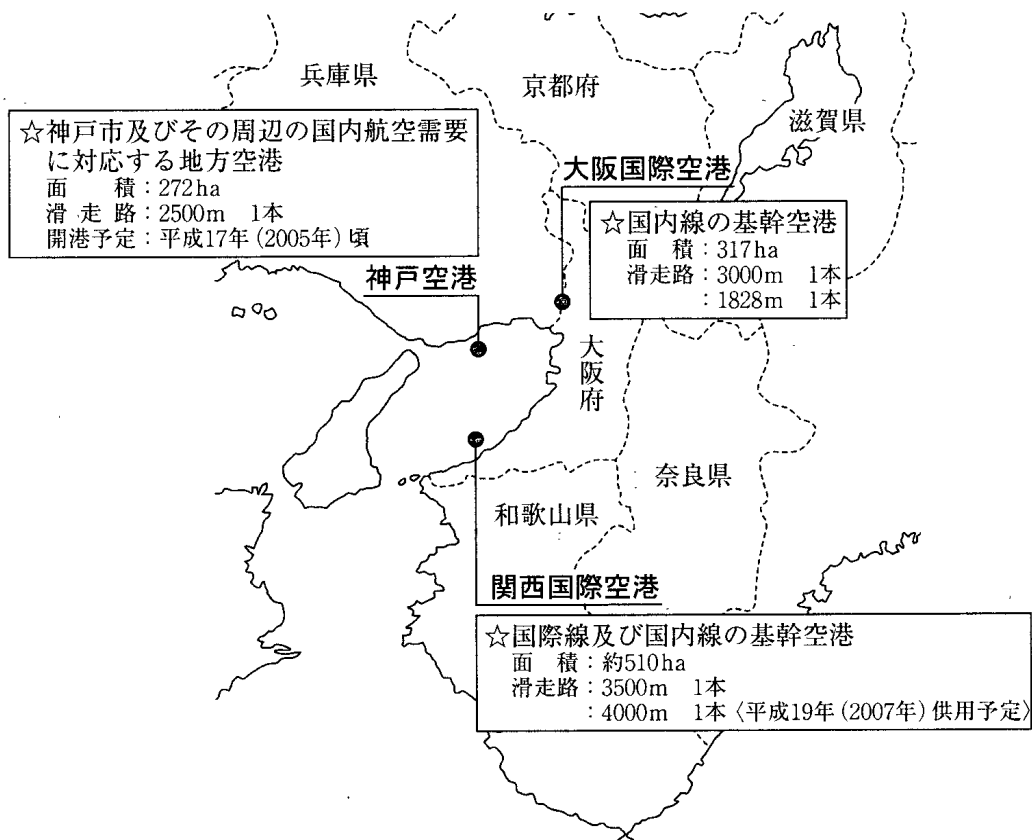
## V 複数空港システムの課題——規制緩和時代における航空企業間競争と空港間競争——

それでは以上の議論を前提に、複数空港システムを有効に機能させていく上でどのような課題があるのか、神戸空港を中心に検討してみよう。

関西圏の三空港の役割分担については、既に知られているように、関西空港が「世界を結ぶ国際線の拠点空港」、伊丹空港は「国内線の基幹空港」、そして神戸空港は「神戸市及びその周辺の国内航空需要に対応する地方空港」と位置づけられている（図1参照）。

空港整備法では、関西空港と伊丹空港の第一種空港が「国際航空に必要

図1：近畿圏における空港（関空・伊丹・神戸）の機能分担



[出所] 洞 [2003]。

な飛行場」と定義されており、例外的にしか国際線が設定されていない羽田が伊丹と同じ第一種空港であることと、神戸空港が第三種空港であることを考えれば、この役割分担は全うなものと評価できよう。参入規制が緩和されている現状では、地方的な航空運送のための第三種空港にいわゆる国内幹線に近い性格のものが設定されることに問題はないと考えられるし、神戸空港が騒音問題で発着制約のある伊丹空港の補完ないし場合によっては代替機能を果たすと考えれば、それはごく当然のことと思われる。

それでは神戸空港がここで謳われているような役割分担を果たす上で、どのような課題を克服しなければならないのであろうか。それは、以下のように整理することができよう。

#### ①空港間競争に打ち勝つ競争力：戦略的な着陸料水準の設定

まず第一に、空港間競争に打ち勝つ競争力をもつことである。というのも、航空規制緩和により、航空企業は経営上魅力的な路線には積極的に参入するが、そうでない路線からの撤退も同様に自由になっているからである。そのため、短期的には航空企業の経営資源が固定的なこともあって、乗り入れをめぐる競争が空港間で展開されることになり、とりわけ同一都市圏に複数の空港が立地する場合には、その競争は激しくなると予想される。

その競争に打ち勝つには、ロンドンのスタンステッドが実証したように、戦略的な着陸料水準の設定が求められる。ただ、この着陸料の低減化は既に国の政策として行われていることを指摘する必要がある。需給調整規制の廃止に伴い、利用者利便の向上及び地域経済の活性化を図る観点から、航空ネットワークの維持・拡充のための環境整備を進め、併せて航空産業の高コスト構造を是正するため、空港使用料の引き下げが必要と判断され、平成11年（1999年）4月より国土交通大臣が設置・管理する地方空港である第二種A空港及び共用飛行場の着陸料が従来の三分の二に軽減されているからである。

同時に国土交通省は、国土交通大臣が設置し地方公共団体が管理する第

二種B空港及び地方公共団体が設置・管理する第三種空港についても同様の引き下げを行うよう要請している。したがって、神戸空港はその経営的自立を確保しつつ、航空会社を誘致するために着陸料について他の地方空港との間での激しい競争が待ち受けているわけである。

#### ②低運賃航空企業の誘致：新規需要の開発

そのスタンスの例にもあるように、旅客の増加には単なる航空企業の乗り入れではなく、低運賃航空企業の誘致が求められる。確かに神戸空港の場合、一時間でアクセスできる圏内に居住する人間が100万人というオーダーで増加することから、基本的には需要面での不安はないともいえる<sup>12)</sup>。しかし低運賃航空企業の進出により、従来は航空を利用しなかった他の交通機関あるいは他の空港からの転移需要や、あるいは低運賃によって誘発された全く新規の需要を開発することになるからである。なお、既存の低運賃企業の誘致も考えられるが、新規の低運賃企業を地元経済界が一致協力して興すことも考えられてよいのでなかろうか。

#### ③ターミナル需要の創出

次いで、航空会社にとって魅力ある空港となるためには、採算が確保されるだけの質と量を備えた需要が存在することである。発着枠に制約のある伊丹空港を溢れ出る需要だけに依存しないよう、神戸空港を起終点とする固有の発着需要（ターミナル需要）を創出しなければならない。

#### ④（相手先）混雑空港における発着枠の確保

何より、相手先の混雑空港における発着枠を確保する必要がある。それはとりもなおさず、羽田線という有力路線を確保する上で極めて重要である。逆にいえば、それが自由にできなかったことがこれまでの地方空港の利用率の低下となっているのであり、規制緩和の効果が発揮されていない原因ともなっているわけである。つまり、航空輸送は典型的なネットワーク産業であることから、神戸空港が有効に機能するためには、相手乗り入

---

12) 岩見 [2003], 43ページ。



れ先の空港のことも考慮に入れる必要があるということである。

#### ⑤神戸空港を核とした都市計画

それでは、神戸空港固有の航空需要を創出するには何が必要であろうか。いうまでもなく、神戸空港と有機的関連性をもった経済活動や施設の集積である。神戸市には幸いなことに航空輸送に適した生命科学関係の先端産業がポートアイランドに集積しつつあり、医療産業都市が構想されている。その他にも、空港を核とした都市計画により、都市経済を活性化させると同時に、航空需要をさらに発生・吸引させることが期待される。

## VI 神戸空港の機能と役割

最後に、神戸空港の機能と役割に関する若干の問題提起をしてみよう。

### ①課題の整理と実現のための最適方策の検討

神戸空港を是非とも有効に活用したいという地元の熱意は理解できるが、議論が空回りしている感を拭い切れない。確かに、発着枠が一杯になるまではなりふり構わずポートセールスに励むことが求められるであろうし、それが神戸空港の有効活用につながることも事実だが、そのための手段としてどこまで有効なのか、そして実行可能なのかという点について、何が最適で次は何かというその優先順位の検証が重要であるように思われる。

例えば国際線について、航空輸送は前述のように典型的なネットワーク産業だが、現在の航空機の技術的特性を考えれば、できるだけ国内の拠点に集中させて海外に飛ばした方が効率的である。そこから、「ハブ・アンド・スポーク型路線ネットワーク・システム」が考案されているのであり、近隣アジア諸国で東アジア地区のハブ空港をめぐる競争が展開されているわけである。

ハブ・システムは他の路線ネットワーク・システムに比べて優位性を有することから、元来は米国国内線で開発されたものではあるが、原理的に

は国際線にも適用可能なものである。つまり、国内各都市から海外各都市への国際旅客需要量は限られているために直行便を設定することはなかなか難しく、またたとえ可能であったとしても需要規模からいって旅客にとって利便性の高い便数を確保することは困難である。ところがこれを支線で東ねてハブ空港に集約することで、国内各都市からハブ空港経由の高頻度の国際航空輸送サービスが提供されることになるわけである。これは国内線と国際線との乗り継ぎ機能を果たす「内際ハブ空港」と呼ばれるもので、国内線と国際線が同時に設定されている関西空港が好例といえよう。

また、「国際ハブ空港」をめぐる競争という場合に使われている「国際ハブ空港」とは、国際線相互の接続機能を果たす「際々ハブ空港」と呼ばれるものなのである。つまり、地球を取り巻くグローバルな路線ネットワークを単一の航空企業で構築することは現実問題として難しいために、自国を中心に国際路線を展開しつつ、世界をいくつかの地区に分割して、それぞれの地区のゲートウェイ空港を拠点としてその地区に広範な路線ネットワークを有する企業とアライアンスを組んで、世界的な路線ネットワークを拡大しようとする動きが現在進行しているわけである。そして、その各地区でのゲートウェイ空港を目指す競争が、「国際ハブ空港」をめぐる競争に他ならない。

実はこうした国際線相互を乗り継ぐ「際々ハブ機能」は、かつてコンテナ輸送において神戸港が果たしていた役割に他ならない。つまり、世界各地からのアジア向けのコンテナが、アジアの他港に先駆けてコンテナ・ターミナルの整備された神戸港に運ばれ、そこで積み替えられてアジア各地に分散していった。その意味で、神戸港はアジア地域のゲートウェイ港であった。しかしアジア周辺国のコンテナ機能の充実と共に神戸港はその機能を喪失し、コンテナ取扱量は1975年度の世界第3位から2000年度には第25位へと転落した。この二の舞を国際空港の領域で避けるために、各国は大規模な国際ハブ空港の整備に熱心になっているのである。

いずれにせよ、典型的なネットワーク産業である航空産業の場合、国際

線は少数の空港に集中させた方が旅客にとっては便数と路線数の点で利便性は高くなる。というのも、本来採算上直行便が開設可能な都市間ペアは限定されることから、全国各地の国際線需要をターミナル需要の多い都市に集約することで効率的に輸送できるからである。現に、平成13年度(2001年度)の我が国国際航空旅客数に占める成田空港と関西空港のシェアはそれぞれ58.8%と23.4%であり、両空港を合計すると82.2%となっている。

こうした現実から、わが国のゲートウェイ（玄関口）となるべき国際拠点空港についても、成田・関西・中部と定められており、それを目指して計画的かつ政策的に空港整備が進められていることを考えると、関西空港を地元を抱えながら神戸空港に国際線を設定させるという要望は、かなり無理がある上、不合理なように思われる。同時にそれは、国際線のフライトが分散することで、頻度を低下させたり他地域からの乗り継ぎ等に不便を生じさせることになり、消費者の利便性が損なわれる危険性を有していることを認識すべきである。

そうした事実を前提に、なおかつ神戸空港の有効活用策として国際線の設定を考えるのであれば、まずチャーター便から始めるのが現実的であろう。その実績をつくってから、国際定期便の開設を議論するのが摩擦も少ないと考えられる。地元としては、チャーター便を飛ばすために、旅客集めをはじめとして汗をまずかくことが大切であろう。

また関西空港会社の経営にとってはあまり魅力的ではない、ピーク時における国際ビジネス・ジェットの受け入れも考えられよう。現在では、国際的なエグゼクティブは自家用ジェットで出張することが多い。これらの小型機は着陸料が安いことから、夏のピーク時などは関西空港にとっては招かれざる客といわざるをえない。こうした関西空港から溢れ出る需要を引き受けることがまず考えられるべきである。

## ②関西圏利害調整機関設立の検討

関西空港との調整の問題が指摘されたが、政府や他地域とりわけ空港空白地域の人々にとって、同一都市圏に三つの空港がある中で、それぞれが

勝手に主張することは、利己的であるとの批判を招きかねない。そうした点に配慮して、かつて関西経済連合会が提唱した道州制のような関西圏内の利害を調整する機関の設置が検討に値しよう<sup>13)</sup>。

ただここで指摘しておきたいのは、関西圏三空港の機能と役割について、その場での話し合いですべて決定するというのではなく、三空港の役割分担はあくまでも市場機構を活用する方向で行い、調整は地域エゴと受け取られかねない議論の整理を目的として限定的に行うことである。例えば空域については、航空交通管制を国が一元的に行っているということはあるにせよ、三空港間の利害調整が必要となる問題ではなからうか。

市場機構を活用するという場合、価格を指標に経済主体（供給者である空港管理者、需要者である航空会社）が行動し、取引量（供給量と需要量）が決定されるということである。ただ、関西圏に複数空港が存在するといっても、無数に存在するわけではなく、また相互に完全に代替性があるわけでもないので、市場は当然のことながら完全競争市場ではなく、各空港は一定の価格支配力を持つことになる。価格が市場で与えられるとは限らないところに、神戸空港がその着陸料に戦略的な価格設定をすることのできる余地、つまり需要動向に応じて価格を設定することができるわけである。

他方、空港間の調整を話し合いで行うという場合、例えば先の国際線の開設問題についても、このような場があれば関西空港との調整は可能であったように思われる。そうした調整によって、空港間での補完機能が有効に働き、国内線については選択肢の増大により消費者の利便性が向上することが期待される。そうした調整がさらに空港計画にフィードバックされることにより、空港計画自体が一層実り多くかつ実現性の高いものへと高度化させることも可能になると期待されるわけである。

---

13) なお国際競争力を維持するためには、複数空港を統合する形態が望ましく、複数の空港を継承した空港事業者が、所有する空港間の機能分担について規定する方式が望ましいという（醍醐 [2002], 10ページ）。

### ③関西圏三空港の機能と役割の整理とその進め方の検討

いずれにせよ、関西圏の三空港は、既に役割分担がある程度明確になっているように、それぞれがお互いに補完し合うと同時に、羽田線に典型的なように競合の関係にもあるわけであるから、切磋琢磨する過程で消費者利便に適った成果を挙げることが期待されている。こうした空港間競争が有効に機能して市場成果があがるように、競争を阻害するような政治的要因をとり除くことが望ましいのはいうまでもない。

「内際ハブ空港」として機能すると共に世界の航空企業が提携によって地球を取り巻くネットワークの構築を目指すアライアンス時代にあっては「際々ハブ空港」として機能すると期待されている関西空港、従来から国内拠点空港として機能してきた伊丹空港（現に1970年度の国内航空旅客のシェアは36.7%で33.8%の羽田を凌いでいた）に、これから開港する神戸空港がどのように競争を挑んでいくかということと非常に厳しいものがあることは否定できない。

しかし、神戸空港もニッチ（適所）をみつけることで独自の発展を期待できるのではないだろうか。そのためにも、他の二空港とどの部分でどのように補完し合うのか、どの領域は互いに切磋琢磨するのか、それらをまずそれぞれの空港が確認して整理することで、余分なエネルギーの消費は避けられると期待できよう。その上で、事情の変化によって三空港の機能と役割について改めて整理する必要があるというのであれば、その進め方を検討すべきであろう。

### 参考文献

石井伸一 [2003] 「空港整備運営の上下分離とわが国における課題」『運輸と経済』第63巻第5号。

岩見宣治 [2003] 「航空の動き・関西の課題」『新空港レビュー』No.295。

金成秀幸 [2001] 「同一地域複数空港の棲み分け基準比較——日・韓・米・欧の場合——」『Currents』No.84。

斎藤峻彦 [1991] 『交通市場政策の構造』中央経済社。

- 杉山武彦 [2003] 「国際拠点空港民営化の方向と課題」『航空と文化』No.82。
- 醍醐昌英 [2002] 「関西 3 空港の機能分担と運営形態のあり方」(財) 関西空港調査会『航空と空港の経済学』航空交通研究会。
- 高橋望 [2003] 「関西圏三空港問題をめぐって」『航空と文化』No.83。
- 花岡伸也 [2001] 「複数空港における機能分担規則の国際比較——欧州を事例として——」『交通学研究／2000年研究年報』日本交通学会。
- 花岡伸也 [2003a] 「複数空港システムにおける機能分担の評価——首都圏複数空港を事例として——」『運輸政策研究』Vol.5, No4。
- 花岡伸也 [2003b] 「複数空港選択におけるフライト時間とアクセス時間の関係」『交通学研究／2002年研究年報』日本交通学会。
- 洞駿 [2003] 『2003年航空行政の課題と展望について～新たなる時代に向けて飛翔する航空～』航空政策研究会。
- 宮本春樹 [1991] 『二十一世紀を展望した航空行政』航空政策研究会。