

航空下部構造(空港・管制)市場化の流れ

- イギリス, オーストラリア, ニュージーランドを中心に -

本稿は英国とオーストラリアの空港民営化およびニュージーランドの管制の公有商業会社化を紹介することによって、航空下部構造の民営化・商業会社化が価格の低下と投資の拡大を含む良好な成果をもたらすと考えられることを示す。また、民営化・商業会社化を日本で実行するためには、内部補助システムを排除し、思い切った規制緩和を実行し、経営の自由度を保証することが必要であることを述べる。

キーワード | 空港, 航空管制, 民営化, 公営企業

中条 潮

慶應義塾大学商学部教授
(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所客員研究員

伊藤規子

慶應義塾大学商学部助教授

1 市場化の定義と世界の趨勢

民営化に限ってみれば、日本は構造改革レースの初期の段階では必ずしも遅れをとっていたわけではなかった。世界に先がけて国鉄を民営化したのも日本であった。しかし、日本の民営化政策がJRとNTTの誕生以降一歩もすすんでいないのに対し、この10年の間に世界の趨勢は大きく変化し、公営制度の牙城であった郵便サービスや社会資本分野においてさえ市場化がすすみつつある。

政府活動の市場化の形態は三種類に大別される。

第一は株式を民間に放出する完全な民営会社化である。英国の空港と港湾の民営化やオーストラリアの空港民営化がこれにあたる。

第二は、株式は政府あるいは自治体が所有するが、商法上は一般の株式会社と同じステータスにして自由な企業行動を認める公有商業会社化である。その代表がニュージーランドのSOE(state owned enterprise)である。同国では港湾、気象業務、郵便などとならんで、航空管制業務がSOE化された。管制業務の商業化はその後オーストラリア、カナダ、ドイツ、英国が追随し、カナダやオーストラリアでは政府株の放出も議論されている。

第三がいわゆるエージェンシー化であり、料金収入を得られない組織に自主性を与えて効率改善を図る場合に用いられる。ニュージーランドや英国では一般道路がエージェンシー化された。また、航空安全規制を担当する民間航空庁のエージェンシー化は、英国、オーストラリア、ニュージーランド、カナダに広がっている^{注1)}。

公的部門の市場化の必要性は、端的に述べれば、それが構造改革の重要な柱の一つだからである。構造改革と言い、規制緩和と言い、それは、政府の集権的役割を小さくし、個々の消費者・生産者の市場における分権的意思決定を基盤とするシステムに改革することを意味する。そのためには、許認可の撤廃・緩和にとどまらず、公的分野の民営化・市場化や補助金分野への市場メカニズムの導入、民々規制の排除を含め、社会経済の広範な領域に分権的意思決定システムを導入していくことが求められる。構造改革のすすむ世界の先進国が、規制緩和と併せて公的部門の市場化をすすめてきたのもそれゆえである。

腰砕けに終わってしまった郵政三事業のみならず、地方公営企業、公立学校、公立病院など、日本には民営化の対象はまだ多く残っている。その中でも、とりわけ、規模と影響力の大きさという点で有力な候補は社会資本である。

特に航空下部構造については、英豪の民営化空港の取扱輸送量から判断する限りにおいて、民営化による自立採算が十分可能であるし、排除原則が働くことから技術的にも実行し易い。また、本稿で示すように、民営化・商業会社化は将来投資への資金の配分と価格の低下を実現することにつながるゆえに、利用者の便益の向上と航空会社の競争力向上をもたらすうえ、空港の売却益は、赤字財政改善にも貢献する。さらに、管制の市場化によって需要に対応した管制官の配置と待遇が可能となれば、離着陸回数を増やす管制技術や工夫も促進

されると期待される。

以下では、英国、オーストラリアの空港民営化政策と、ニュージーランドの管制の商業会社化を紹介することによって、市場化が空港と管制^{注2)}の効率的整備に資することを示す。

2 英国およびオーストラリアの空港民営化

2.1 経緯と現状

英国は1986年空港法に基づいて、ロンドンとスコットランドの主要空港を所有する国有公社のBAAを民営化した。同時に、地方自治体所有の主要16空港^{注3)}について、まず自治体所有の株式会社の形態にし、そのうえで、自治体が希望すれば民間売却を可能とする制度を導入した。この措置に基づき株式会社となった上記主要自治体空港のうち、98年1月までに3空港については株式の全額が、また別の3空港については過半数の株式が民間売却された。また、BAAと主要自治体空港以外にも、いくつかの空港が民営化された。この結果、ロンド

ン・シテイ空港やベルファスト・シテイ空港のように当初から民営空港として建設されたものをあわせ、現在では表1にみるようにスコットランド離島辺地の空港を除くと、英国の主要公共用空港の2/3が民営化されている。

大はロンドン・ヒースロー空港から、小は年間旅客数六千人の地方小空港まで、どのようなサイズの空港でも民間マーケットで売却が可能であることを示した英国の先例は、他の国にも大きな影響を与えた。英国に続いて大規模な空港民営化計画に着手したオーストラリアでは、FAC(連邦空港公社)所有下の約20の空港のうち、第一次民営化対象として、メルボルン、プリズベン、パースの3空港が97年6月までに競争入札によって売却された。残りのFAC空港を対象とした第二次売却は、98年5月に競争入札が完了した。

英国、オーストラリアとも、民営化(あるいは民営化候補)空港の取扱旅客数は、日本の空港の殆ど総てのカテゴリーを包含している。無論、旅客数だけから単純に判断することはできないが、整備制度さえ手直しすれば、日本の多くの空港は英国やオーストラリアの民営化空港と同等の収入を旅客から確保することができると考えられる。

表 1 英国の主要公共用空港の概要

空 港	旅客数 (万人)	96年度損益 (百万£)	所有形態 ^{注2)} (98年1月現在)
ロンドン・ヒースロー	5,573	337	*
ロンドン・ガトウィック	2,410	101	*
マンチェスター	1,449	46	*
グラスゴウ	547	19	*
バーミンガム	535	17	注3)
ロンドン・スタンステッド	481	0.05	*
エディンバラ	381	13	*
(日本二種空港平均)	319	na)
ニューカースル	243	8)
ロンドン・ルートン	241	6	*
アバディーン	238	9	*
ベルファスト国際	235	10)
イースト・ミッドランズ	182	10)
ブリストル	139	5	注3)
ベルファスト・シテイ	136	na)
リーズ=ブラッドフォード	105	1.7)
ガーディフ	101	5)
ロンドン・シテイ	73	2.1)
リヴァプール	62	-0.8	注4)
サザンプトン	55	0.6	*
プレストウィック	52	na)
ティーズサイド	44	0.2)
ハンバーサイド	28	na)
ノリッジ	26	0.5)
エクセター	21	-0.4)
ボーンマス	16	0.4)
プリマス	10	na)
ブラックプール	9	-0.8)
ケンブリッジ	3	na)
ビギン・ヒル	0.6	0.02)
ロンドン・サウセンド	0.6	-0.04)
コヴェントリー	0.3	na)
グロスターシャー	0.2	0.02)
フェアオーク	na	na)
フィルトン	na	na)
スコットランド離島辺地10空港計	98	-1.0)

注1) 主要公共用空港とは、CAAに経営指標を報告する義務のある空港をさす。定期航空サービスの提供されている空港と概ね同義である。

注2)

= 純粋民間会社 = 公私混合株式会社 = 自治体所有株式会社
= 国所有株式会社 = 自治体直営 * = BAA空港

注3) 民間51%

注4) 民間76%

出所: CAA資料により作成

2.2 売却対象・売却条件・売却先

英国については、純粋に土地を含めた資産の完全な売却がなされているのに対し、オーストラリアの場合には、資産の所有権を含めた売却ではなく、長期独占使用権の売却である。使用権は50年以上最長99年である。使用権の売却という方式は、国が空港資産についてエクステンシブなコントロール権を保持できるというメリットも有する。一方、国の基幹的施設を有する英国のBAA空港についても、国の資産を完全に売却してしまうことについて議論がなされたが、BAAの場合にはゴールドンシェア1株を国が所有することで決着がついた。旧自治体空港の民営化については条件は特に付与されない。

株式が一般公開された英国BAAとは異なり、オーストラリアの第一次民営化では、購入に興味を示した候補者をインバイトして入札させる方式をとった。将来投資計画や地域連携も考慮されるが、基本的には落札者は応札価格によって決められる。第一次民営化空港を買収した組織は、いずれも国際的な空港経営体が組織したコンソーシアムである(表2参照)。BAA方式としなかった理由は、オーストラリアでは、民営化の目的の一つが、世界的水準の効率的経営手法をオーストラリアに導入することにあるからである。ただし、取得後の再売却については制約はない。

一方、英国の地方空港の場合には、BAAに比べて規模も小さいことから、公開市場での調達が困難であるた

表 2 オーストラリア第一次民営化空港の概要

空 港	ブリスベン	メルボルン	パ ー ス
落札価格(mドル)	1,387	1,307	643
空港使用料低減率 (今後5年間)	20.6%	18.5%	20.6%
将来予測	10年間で年率9% 増の取扱量想定	10年間で13.8 - 14%の内部収益 率想定	
投資計画	10年間で300mドル 2005年に新滑走 路建設	5年間で100mドル 貨物施設、周辺 開発	5年間で60mドル 貨物施設、ホテル
落札企業主要株主	スキポール空港公園 豪銀行 地元自治体 地元港湾運営会社	BAA 独モルガン 豪保険投資会社	Airport Group Holdings 豪投資グループ

資料：Centre for Asia Pacific Aviation [1997] に基づき作成

表 3 オーストラリア第二次民営化空港の概要 (1995年度)

空 港	利用者数 (万人)	離着陸回数 (千回)	営業収入 (万ドル)		営業利益 (万ドル)	職員数
			計	うち航空		
アデレード	367	109.1	2,661	1,105	1,165	71
ホバート	86	15.8	538	212	118	26
ローンストン	60	33.1	408	159	92	23
クランガッタ	199	82.6	1,004	501	481	32
キャンベラ	178	108.8	791	435	421	24
アリス・スプリングス	87	45.3	441	197	65	18
ダーウィン	99	81.3	803	395	89	26
タウンズビル	66	57.4	460	160	73	20
マウント・イサ	8	6.3	59	34	23	3
エセンドン*	-	57.7	357	32	111	22
ムーラビン*	3	349.8	173	37	3	10
アーチャーフィールド*	-	261.2	107	24	34	8
パラフィールド*	-	277.3	160	20	4	9
ジャンダコット*	-	404.6	122	31	61	11
参考：日本二種空港平均	319	16.6				

注：*はGAのみの空港
資料：FAC資料により作成

め、交渉による売却方式をとっている空港が大部分である。空港所有者は投資会社や金融機関などさまざま、バス会社が2社みられるほか、外国の空港経営体も参加している。

オーストラリア、英国に共通するのは、空港経営のグローバル化である。オーストラリアでは外資を49%以内としながらもその参入を拒んでおらず、むしろ、積極的に勧誘している。英国の場合には規制は全くなく、逆に、英国の空港経営体は諸外国に積極的に進出している。

2.3 売却単位

JRのケースと同じく、売却単位は民営化の大きな争点となる。BAAの民営化に際しては、BAAを空港ごとに分割しないで統一組織として民営化したのに対し、オーストラリアでは、単一空港ごとに入札に付ける方法がとられた。その理由は、a)競争入札のテンションが盛りあがらず、最大収入を確保できない；b)空港間の内部補助を温存することになり、逆に空港間競争を阻害する；c)各空港単位で売却すれば、世界的に有数の空港経営体をオーストラリアに複数導入することが可能となる；d)地域計画との整合性を図ることが可能である、等の理由による。

ただし、各候補者が複数の空港に応札することは認められた。すなわち、官による事前のグループ化ではなく、市場の力によるグループ化を認めたわけである。

d)の点は、主要空港が総て国の機関に所有運営されているオーストラリアの特殊事情に基づくが、空整特会のもと、自治体のイニシアチブの働かない制度となっている日本も、実態的には同じと言ってよい。

BAAの一括民営化に際しては、BAAの所有するロンドンの主要3空港が英国発着の航空旅客市場の三分之一に対して独占的地位を持っていることから、民営化の効

果をあげるには、各空港に完全な独立性を持たせて相互に競争させるほうが望ましいし、それによって内部補助の弊害も排除できるとの批判がなされてきた。英国政府がこの批判を理解しながらもBAAを一体として売却したのは、民営化の今一つの目的である売却収入の最大化のためといわれている。英国政府やBAAは、また、各空港を別個に売却すれば、スタンステッドの拡張開発が遅れることを懸念していた。

しかし、たとえ一体化して売却しても投資家はスタンステッドのロス分を見込んだ投資しかしないだろうし、逆に分割して売却しても、スタンステッドの第3空港としての拡張が決定されている以上、投資家はその将来のベネフィットを見込んで投資するであろうから結果は同じとも考えられる。むしろ、オーストラリアがとったように、個別の入札性のほうが入札のテンションを高める結果となったかもしれない。

ただし、内部補助の弊害という点については、オーストラリアのFACのように中小地方空港も大都市空港も持つ組織であって、空港間の相互依存性が希薄な場合と、BAAのように主要空港とそれと相互依存性を有する空港のみを持つ場合とでは弊害の大きさが異なることを認識しておく必要がある。また、英国政府が内部補助への懸念を無視していたわけではない。持株会社としてはBAAの一体性を維持しながらも、各空港ごとの子会社を設立して会計の独立性・透明性を図ったのは、内部補助の弊害を最小限に留める妥協策であった。また、BAAは、空港間の内部補助の影響を小さくするよう、スコットランドの空港の利用料を相対的に高く設定している注4)。

2.4 価格規制制度：英国

英国では、商業的サービスにかかわる使用料は当然として、着陸料、旅客使用料など航空関係の料金については、指定空港(BAAロンドン地域空港およびマンチェ

スター)以外については、制度上あるいは実質的に一般の財と同様の規制しかうけない。

制度上自由であるという意味は、年間収入が86年法施行以前の3年間のうち少なくとも2年間について100万ポンド以下の空港については規制がないからである。また、実質的に自由であるという意味は、100万ポンド以上の空港についてはCAAの規制を受けるものの、何らかのオブジェクションが出された場合のみ介入がなされることになっており、これまでにそのような介入がなされたことはないからである。

ただし、指定空港については、CAAは、財務内容について空港運営者に公開させることを義務づけられており、CAAはこれに基づいて会計内容と最大料金収入に(必要ならば特定の課目の料金水準に)キャップを課す。キャップは5年ごとに見直され、5年間の間は、小売物価指数のプラスマイナス一定%以内の料金変更は自由に可能である^{注5)}。

86年法により空港が独占禁止法の適用除外を外されたことにより、反競争的な行動については通常の公正取引手続きがとられる。しかし、指定空港については、通常の法律とは別個に、86年空港法によって独占・合併委員会(MMC)の審査を受ける条項が用意されている。CAAは、指定空港に対する条件賦課あるいはその変更を行う際に、MMCに諮問せねばならず、これに対してMMCは明確な形でCAAに勧告を行わねばならない。この勧告はかなり強い拘束力を持つことが86年法で規定されている。

2.5 価格規制制度: オーストラリア

オーストラリアでは、直接的な価格監視をせず、空港と航空会社の拮抗した交渉力によるプライシング機能の監視だけを行うニュージーランド方式と、英国指定空港で採用されているプライス・キャッピング方式が選択肢として検討されたが、結論的には、売却後5年間は後者の方式がとられることとなった。Xは空港ごとに定められ、第一次民営化空港については5年間で18 - 20%の使用料低下を条件に(表 2参照)各空港は売却された^{注6)}。

価格規制当局については、オーストラリアの現在の雰囲気は各産業別規制体の存在に否定的であり、監視の役割は一般的な経済規制当局である競争消費庁(ACCC)に委ねられることとなった。ACCCは、入札時に申請された資本投資計画がそのとおり実行されているかどうか、空港使用料がキャッピングの範囲内に収まっているかどうかを監視する。消費者保護関係の規制・監視もACCCの役割である。

3 ニュージーランドの管制商業化

ニュージーランドの政府活動の市場化(商業化)は、完全な民営化、SOE(state-owned enterprise)と呼ばれる政府所有の商業会社化、Crown Entityと呼ばれるエージェンシー化に大別される。

航空管制業務を扱うために会社化されたニュージーランド航空管制会社(Airways Corporation of NZ Ltd)は、のSOEの一つで、ほかには郵便、港湾、気象業務など、市場的な料金収入が期待されるが、これまで民間企業による運営の経験に乏しいものや、いずれ民営化する予定のものがこの形態に組織改革された。

企業経営の視点にたった商業的経営を行わせることを目的として導入されたSOEを、一部の文献では「公社」と訳しているが、伝統的な英国型の公社(public corporation)とは、法的地位が民間の株式会社と同じであるという点でも、実質的自由度の点でもかなり異なる。SOEは商法上は通常の民間企業と同じ完全な株式会社であり、職員は公務員ではなく民間会社員である。SOEの取締役には企業経験に優れた民間企業人が任命され、天下りは認められない。安全基準の付与と経営責任は分離されており、一定ルールの範囲内で安全業務を供給するのは政府の役割ではなく、民間企業と同一のステータスのSOEに企業経営の視点にたった商業的に供給させるべきであるとの考え方がとられている。子会社の設立や兼業も原則自由である。

国有会社の場合には、完全民営企業と異なり、政府の経営コントロールを完全に排除することはできないから、その制約条件内で経営インセンティブを与える規制・監視システムの工夫が必要となる。この点、SOEが経営上・経済上の規制を伝統的な産業別の規制官庁から受けず、これによって長年のしがらみからの解放と規制官庁の規制権の分散が図られている点は重要である。NZ航空管制会社の場合、安全基準の設定は無論CAAによって課されるが、経営責任については、SOEは従来属していた官庁(同社の場合は交通省)からのコントロールを全く受けず、株式所有者の代表者である大蔵大臣と国有企業大臣に対してのみ経営責任を負う。SOEの取締役の任命権も、規制官庁の大臣ではなく大蔵大臣と国有企業大臣にある。

株主、すなわち両大臣からの要請は、経済的資産価値(EVA: Economic Value Added)を設定水準以上に稼ぐことである。EVAとは、税引後利益からそれを稼ぐに要した資本の機会費用を差し引いた値をさす。すなわち、EVAは、独占的地位にある国有企業の多くについて、競争市場であったならば得られるであろう利潤額を

示すものである。

資本の機会費用は公益事業の公正報酬率と同様の形で算定されるから、EVA規制は公正報酬率規制と一見同様であるが、公正報酬率規制が儲けの上限を規制するのに対し、EVAは下限を規制するものであり、ここに従来の規制企業や国有企業に対する伝統的な規制概念と全く反対の考え方をみることができる。EVAが設定水準を上回った場合には次年度に利用者に還元される。また、EVAが設定水準を下回った場合には経営者は経営責任を問われるが、日本的経営感覚からすれば、それだけでEVAの下限が維持されるかどうか、疑問の余地があるかもしれない。EVAについては一層の分析が今後必要である^{注7)}。

航空管制業務については国の独占は規定されていない。これは同様の商業会社化を実施した英国などでも同じで、中小空港での空港航空管制は独立に行われる場合もある。言うまでもなくこれは管制業務の競争的環境の生成に寄与している。

管制料金に対する規制方式はいわゆるNZ型で、管制会社の空港および航空会社との交渉に任されており、通常の産業に課される独禁法以外の規制は基本的にはない。

4 市場化の成果

4.1 民営化・公有商業会社化の成果

民営化・会社化の直接的効果は、使用料の低下による利用者の利益向上である。たとえば、イースト・ミッドランズ空港は民営化後、使用料を10%引下げたほか、バゲージ・ハンドリング料の引き下げも実施している。また、民営化されたオーストラリアの3空港では、今後5年間で約20%使用料を引下げるとの条件が課されている。会社化されたNZ航空管制会社も、EVAと呼ばれる政府によって設定された利益目標値を大幅に上回る業績をあげ、これを管制使用料の引下げによって利用者に還元している。

最も重要な成果は、民営化・会社化によって投資拡大が可能となった点である。

民営化後、BAAはロンドン第三空港のスタンステッドに大規模な投資を行ってきたし、イースト・ミッドランズ空港は空港管制施設のリニューアルとターミナルの増改築を行い、さらに滑走路の延長を計画決定した。オーストラリアの民営化3空港も、滑走路の新設や貨物ターミナルの建設を条件に売却されている。また、NZ航空管制会社は、会社化後、それまでできなかった6千万ドルの近代化投資を政府保証なしで実施した。

政府の財政赤字のもとでは、たとえ利益を生む投資であっても、特定の公共投資だけに政府予算を増額することはできないが、民営化や会社化はそのような制約を取り払う。成長分野では民営化によって政府予算から切り離すことこそ投資の拡大を可能とする。行革委規制緩和 small 小委におけるヒアリングで、運輸省は、「日本の空港はまだまだ将来投資が必要であるから民営化は無理」と主張したが、むしろ、将来投資が必要な空港こそ、それが可能なように民営化・市場化の必要があることを理解すべきである。

4.2 公有商業会社化の成果

以上では民営化と公有商業会社化のメリットを区別せずに総体的に述べたが、商業会社化されたこと自体のメリットとしては、英国の自治体空港の場合には、会社化以前は官庁会計のため、空港収支は真のコストを反映していなかったのに対し、会社組織による企業会計の導入により収支が明確になったこと、自治体議員の空港会社役員兼務を禁じたこと等により政治家の干渉が難しくなり、自治体の行政サ・ビスから切り離されて企業経営の裁量の余地が大きくなったこと、直接ではないにしろ子会社の形で様々な関連事業に進出できるようになったこと、等が挙げられる。

NZ航空管制会社についても、企業会計方式となったことにより、経済状態の透明性と説明責任が高くなったこと、政府の介入によって高コストの施設を無理に購入させられるようなことも少なくなったことが会社化のメリットとしてあげられている。また、同社は世界的なマーケットで活躍するコンサルティングと出版の子会社も有しており、この二社の経営成績も良好である。

4.3 英国の空港民営化のDEAによる実証分析

以上のように、公有商業会社化だけでもある程度の効果は発揮されと考えられるが、完全民営化はさらに効率を向上させる。この点を見るため、英国の自治体会社空港と民営化空港との効率比較をDEAによって行なった^{注8)}。

4.3.1 目的手順

本分析の目的は、

A. 民営化された空港と公営空港との間で効率性に顕著な差があるかどうか？

B. BAAに関して民営化の前と後とで効率性に何らかの変化があったかどうか？

をみることにある。ただし、紙数の制約から、本稿では分析Aの要約のみを紹介する。

サンプルは、BAAのスコットランドの3空港と、マンチェスター、パーミンガム、ルートの3自治体会社空港(測定当時)である。パネルデータとして6空港×8年間=48の値を用いた。ヒースロー、ガトウック、スタンステッドを含めなかった理由は、前2者についてはサンプルとして同等の規模のものを選ぶ必要があるためであり、後者は前2者からの内部補助があるためである。

なお、立地上の有意性は公営3空港のほうが大都市地域にあるという点で有利であると考えられる。

インプットは人件費と投下資本(調整済み取得原価会計から得られる「総有形資産マイナス流動負債」)である。また、アウトプットは航空関係収入(有償飛行のみ)と商業収入である。

4.3.2 公営・民営の生産性比較結果

表 4は、全体のユニット48個で見た場合に、民営3空港が公営3空港よりも技術的効率性が高いことを示す。フロンティアを形成しているのはすべて民営空港のユニットである。

また、表 5に示される「所有形態の差異を反映した効率性測定」とは、民営フロンティア境界と公営フロンティア境界との距離である。従って「どんなに優等生でも公営グループでは平均して民営グループの優等生の7割程度しか優秀ではない」ということになる^{注9)}。

4.4 民営化による市場重視の経営と投資の拡大

以上のように、DEAによる分析結果は民営空港が自治体会社空港よりも高い効率性を示すとの結論を得た。このような結果をもたらす理由はいくつかあげられる。

第一は労働生産性の向上である。たとえばEMAの場合、自治体空港会社時代に比べ空港職員は半減し、労働生産性は向上した。

第二はコスト意識の向上である。BAAヒースローのあるターミナル改築コストの見積りは、民営化後には民営化前の半分に低下した。また、EMAは空港航空管制のコスト分析を行い、全国組織のNATSよりも自前の供給のほうが安いことを見出して自前の供給に切り替えた。

第三に、市場の重視である。自治体会社のときにはコ

表 4 英国の空港のDEA効率性比較(1)全体48ユニットによる比較

	mean (%)	s.d.	min (%)	max (%)	sample
6空港全体	74	0.17	46.4	100	48
民営3空港	85	0.15	57.4	100	24
公営3空港	63	0.09	46.4	78.2	24

表 5 英国の空港のDEA効率性比較(2)所有形態による差異比較

	mean (%)	s.d.	min (%)	max (%)	sample
民営3空港	100	0.00	100	100	24
公営3空港	70	0.06	52.4	78.2	24

スト・プラスで設定されていた料金が、民営化後は市場価格で設定されるようになった。また、自治体会社時代にはなされていなかった市場調査も積極的になった。

また、市場化が投資拡大をもたらすことは先に述べたが、完全民営化はさらに一層の積極経営をもたらす。英国の地方空港のうち、自治体会社のままで据え置かれている空港が民営化されない理由の一つとして、自治体空港のうち小さなところは投資が必要ではない、という理由があげられているのは興味深い。投資が必要だからこそ、民営化するというのが英国やオーストラリアの考え方である。

自治体下では空港の潜在能力が十分理解されないことも投資を遅らせる原因である。たとえば、管制塔のリニューアルとターミナルの増改築、滑走路の延長が自治体時代には認められなかったというEMAの経験は重要である。自治体は短期的なコスト増大を嫌う一方で、管制施設の空港経営上の重要性が理解されなかったからである。

さらに、完全民営化は、周辺投資やアクセス施設への投資による周辺整備との一体化を一層促進させる。英国の地方空港では、自治体所有時代においても法律上は可能であったにもかかわらず、自治体が潜在的可能性を十分理解していなかったがゆえに行われなかった周辺整備が、民営化後に積極的に行われている。たとえば、イースト・ミッドランズ空港会社も、民営化後に周辺地域のビジネスパークの建設と空港駅の建設を計画決定している。周辺開発の利益が社会資本整備主体に還元されない公営制度のもとでは、一体的整備のインセンティブが殺がれるのは当然であろう。民営化を選択していない自治体は、空港社会資本を活用した開発利益や雇用の確保を意図して空港を手元に残しているが、結果的には空港の潜在力を引き出せず、かえって自治体にとってマイナスとなっているとの意見もある^{注10)}。

このほか、民営化のメリットとしては、それが規制緩和政策とあいまって総合交通体系の提供に寄与することや、売却利益による財政への寄与、空港経営のノウハウが向上し、重要な輸出産業となり得ることなどがあげられる^{注11)}。

5 民営化の条件

5.1 内部補助システムの是正

日本において空港と管制を民営化・会社化するにはあたっては、具体的には、空港整備特別会計の解体と空港の独立採算化、燃料税の廃止、空港使用料と航空管制・航行援助施設使用料を基本的に各空港およ

び管制会社の自由裁量に任せる； 空港管制，空港周辺の施設開発・運営を各空港の裁量に委ねる，といった制度改革が必要である。特に， による内部補助システムの見直しが最も重要である。

オーストラリアの空港民営化においては，空港間の内部補助の除去が大きな目的の一つとされている。航空会社は，自社が使用していない空港の赤字を負担させられるゆえに，日本の空整特会と同じ構造の従来のシステムに対し，大きな不満を表明していた。ニュージーランド航空管制会社も，商業化の大きな目的の一つは内部補助の範囲を小さくすることにあり，消防業務や交通量の少ない空港での管制業務の地元空港への移管など業務の合理化も実施された。

内部補助に頼る社会資本整備システムの問題点および社会資本民営化の必要性についての詳しい論理展開は別稿^{注12)}に譲るが，本稿の読者のために要約しておく。日本経済が減速成長・成熟期に入り，過去の高度成長期のような資金の供給が不可能となっていること，および，全国的な基幹部分のネットワーク整備がほぼ完了したという現状を考慮すれば，社会資本分野にも市場メカニズムが機能するよう民営化・市場化を大胆に導入し，これによって受益と負担の一致を図り，むだな投資を抑え，需要に対応した投資を導くよう改革することが求められる。

無論，社会資本整備については今後も投資が必要である。しかし，それは無駄な投資を肯定するものではない。今後は全国一律に容量と数の拡大を行うのではなく，隘路となっている大都市部とその周辺や，ハブ空港・ハブ港湾に重点を置いた選択的な投資が必要であり，それには資金の集中化が必要である。

民営化したのでは不採算なところに投資をしなくなるのではないかの批判があるが，今の日本は，バラまきでもいずれペイすることが期待できた右肩上がりの時代と異なり，儲からないところに投資をしている余力はない。また，英国やオーストラリアの地方空港投資が民営化後に拡大している（あるいは拡大予定である）ことから考えても，内部補助の否定は，地方部での「必要な投資」を否定するものではない。論理的には，自分のフトコ口具合で整備する限り，無駄な投資は影をひそめ，需要に見合うだけの拡張で留められ，その範囲の拡張なら民営でも十分可能であると考えるのが順当であろう。

ただし，論理的に言えば，内部補助を否定するには空港整備制度を改革すればよいのであって，民営化は必要条件ではない。実際，英国では，民営化以前も空港間の内部補助が基本的には否定され，各空港が独立の収支によって運営されてきた。英国が民営化をいち早

く実行できたのも，内部補助システムを空港整備の基本的考え方としていなかったからである。

それゆえ，内部補助システムの打破は，民営化の目的と言うより条件ではある。しかし，内部補助システムの排除を民営化の条件と考えて日本での実現に首をかしげているのでは構造改革はすすまない。むしろ，民営化を機会に，内部補助システムを核とした現行の社会資本整備制度の考え方を見直すべき時である。

5.2 独立性の確保

民営化・市場化の成果を高めるには，形だけを改めても効果は薄い。最も重要なのは，経営の独立性・自主性の確保である。経営当局に経営の自由がなければ，効率改善に有効な投資・価格・マ・ケティング政策の展開は不可能である。

このためには，第一に，思い切った規制撤廃が求められる。英国の空港は4大空港以外，価格規制を受けない。オーストラリアも，民営化後5年間のプライス・キャッピングに留めている。ニュージーランド管制会社にいたっては料金設定は全く自由である。社会資本も競争（特に国際競争）の波に大きくさらされている現在，価格規制や事業規制についての経済的規制を大幅に撤廃することが求められる。

第二は，人事・経営・財務の徹底した独立性である。このためには，純粋な民間企業人による経営陣の確保と，規制官庁の天下り人事などの排除による人事権の確保，そして経営責任の付与が求められる。特に重要なのは，伝統的な規制官庁からの自由の確保である。過去のしがらみを一掃するようなシステムでなければ，結局，行政指導の網から逃れることはできなくなる。

この点では，安全上と経営・経済上の規制を分離し，経営上・経済上の規制を最小限にしたうえで伝統的な産業別の規制官庁から切離し，長年のしがらみからの解放と規制官庁の規制権の分散を図ったニュージーランドの国有会社(SOE)のケースは示唆に富む。安全上と経営上の規制を同一官庁から受け，かつ価格規制と行政指導をも受ける日本の私鉄と比べると，国有企業とはいえニュージーランド航空管制会社のほうが経営活動の自由が保証されていると言ってよい。市場化・民営化されても，その組織が依然経済的規制や経営上・人事上の縛りを伝統的な規制官庁から受けている限り，形だけが「民」の関西空港と同様の結果しか期待できない。

最後に付言すれば，エージェンシー化は，民間航空庁のように市場での収入を基本的に持たない組織であって業務内容が特定の業務に特化している組織について，自主性を与えて効率改善を求めるための手段であ

り、利用者のニーズに応じて市場で料金収入を得て活動する分野に適用するのは見当ちがいである。郵便、空港、港湾、高速道路などをエージェンシー化する意義は殆どない。

追記

本稿は運輸政策研究所の研究プロジェクトの成果等を要約したものである。市場化にかかわる個別課題についての詳細は省略されている。各課題について詳しくは同研究所に提出予定の報告書のほか、本稿の注記に記された文献を参照されたい。また、本稿4-3で紹介されているDEAの計測のみは伊藤規子が担当したが、ヒアリング調査と本稿総ての個所の執筆およびDEAの計測にかかわる部分以外の総ての論理展開は中条が担当した。したがって、本稿の責任は中条個人に帰するものである。

注

- 注1) 本稿では第一のケースを民営化、第二を商業会社化と呼び、これらを含めて市場化と呼ぶこととする。
- 注2) 管制業務は航空路管制と空港管制に分けられるが、通常、管制業務と言うときにはその両方を指しており、本稿も同様である。一方のみにかかわる時には、そのように記した。
- 注3) 主要自治体空港の定義は中条[1989]参照。概ね、取扱輸送量上位16位の自治体空港と同義である。
- 注4) 英国の空港制度の歴史やBAAの民営化をめぐる論議は、Starkie and Thompson[1985]、中条[1989]等を参照。
- 注5) 英国の空港のキャッピング・システムについて詳しくは、当研究の報告書および中条[1989]参照。
- 注6) オーストラリアの空港のキャッピング・システムについて詳しくは、DTRD[1997]を参照。
- 注7) SOEに対する規制について詳しくは、Kelsey, J.[1997]参照。
- 注8) DEAを生産性分析の手段として用いた理由は、社会資本についてはTFP

の計測が制約される可能性が大きいためである。本分析の詳しい内容については、当研究の報告書を参照されたい。DEA(Data Envelopment Analysis)は、観察されるユニットのn次元(nはインプット数×アウトプット数)でのプロットのうち、文字どおり全部のユニットを包括するような線を形作るユニット集合(効率性フロンティアの境界線)を技術的効率性が100%とみなして、そうでないユニットと距離をフロンティアから測ることで非効率なユニットの効率性を測定する手法である。DEAの特長は(a)特定の生産関数の形状を仮定する必要はない、(b)回帰分析と異なり「平均」の効率性を求めるのではなく「実際現実に可能な」最大限の効率性を基に効率性の測定をする、といった点である。基本的なモデルは、リニア・プログラミングで求められる。それゆえDEAでは複数のアウトプットと複数のインプットの組み合わせとしての効率性を求めることができる。なお、当研究では、現時点ではDEA分析の要因分解を統計的に行うまでには至っていない。継続して検討の予定である。

- 注9) 民営と公営の効率性の差が統計上有意であることはMann-Whitney Testによって検定された。なお、言うまでもなく、この実証分析はデータの入手の制約から、クロスセクションのサンプル数が6空港に限定されていること、比較が自治体空港と民営化自治体空港間のものでないことなど、いくつかの問題点を有しており、政策の参考程度としての扱いにとどまるものである。
- 注10) この点について詳しくは中条[1998b]参照。ただし、自治体空港の民営化後まだ数年を経過しただけでは、自治体の消極的行動が民営化によって変化すると判断することは疑問との意見も日本にはある。
- 注11) これらのメリットについて詳しくは中条[1998b]参照。
- 注12) 中条[1995]第5章参照。

参考文献

- 1) 中条潮[1998a], “空港民営化と管制の商業化 - オーストラリアとニュージーランドのケース”, 「ていくおふ」No.81.
- 2) 中条潮[1998b], “英国における空港民営化の成果”, 「ていくおふ」No.82.
- 3) 中条潮[1989], “英国における空港整備制度の概要”, 「欧米各国における空港整備制度調査報告書」第5章, 航空振興財団。
- 4) 中条潮[1995], 「規制破壊」, 東洋経済新報社。
- 5) Centre for Asia Pacific Aviation[1997], *Australian Airport Privatisation, Monopoly & Merger Commission*.
- 6) Kelsey, J. [1997], *The New Zealand Experiment*, Auckland Univ. Press.
- 7) Starkie, D. and D.Thompson[1985], *Privatizing London's Airports*, IFS.
- 8) Dept. of Transport & Regional Development[1997], *Pricing Policy Paper*, DTRD.

Privatization of airport and air traffic control

By Ushio CHUJO and Noriko ITO

A new perspective stressing the value of privatization and allowing for market mechanism in the public sector has been advanced, especially in the field of air transport infrastructure (airport and air traffic control services) where privatization or commercialization has been achieved in some countries. Overall slow economic growth and the fact that the basic infrastructure has been completed allow the focus to shift from the government initiative to the market. The article shows relatively good performance of privatised airports in the UK and in Australia and commercialized air traffic control services in New Zealand. Also shows the article that elimination of cross-subsidy system and deregulation in the air transport sector is indispensable in order to privatise air transport infrastructure in Japan.

Key Words : **airport, air traffic control, privatization, public enterprise**

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no01.html>