

# 地方管理空港の管理・運営の実態と今後のあり方

地方管理空港については、利用の伸び悩むものが多い。本稿では、こうした状況下、地方管理空港について管理・運営の実態を調査し、望ましい管理・運営方策について、地方自治体に提言するとともに、国に対しても必要な対応を行うよう促した。具体的には、これまで不明確であった地方管理空港の収支状況について、空港間の比較が可能となるよう試算を行った。これをもとに、収入と支出の増減に結びつく要因、ターミナルビル会社との一体運営の可能性、受益と負担のあり方、指定管理者制度導入の可能性等について示した。本稿により、空港管理者である地方自治体において、情報公開の重要性の認識や収支に関する意識を向上させ、管理・運営の効率化、的確化を進めることが期待される。

キーワード | 地方管理空港, 着陸料, 受益と負担, 指定管理者

内田 傑

UCHIDA, Suguru

(財) 運輸政策研究機構運輸政策研究所主任研究員

## 1—はじめに

先般の通常国会で成立した新しい空港法(従来の空港整備法)によれば、我が国の空港は、「国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港」と「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」の二つに分けられている。このうち、前者については国が設置、管理することが原則とされる一方、後者については、地方自治体が設置、管理することとされ、「地方管理空港」と呼ばれることとなっており、政令で54の空港が指定されている。

地方管理空港については、利用が伸び悩むものが多い中、一部マスコミからは、その運営を懸念する声もあがっている。しかし、運営に工夫をすれば、将来的には、国際航空輸送や貨物輸送に大きな力を発揮する余地は十分にあるし、海外のLCC(低コスト航空会社)の拠点になる可能性もある。そうした中、現在の地方管理空港が、今後、適切な管理・運営を行ううえで、その機能を発揮できる状況になっているのか、データを集めておくことは有益であると考えられる。そこで、本研究では、政令で指定されている54の地方管理空港のうち、離島空港や現在定期路線の全くない空港を除く18の地方管理空港(21年に開港する静岡空港も含めると19空港)について、収支状況の試算を中心に、管理・運営の実態を把握したうえで、望ましい管理・運営方策について、主として地方自治体に提言しようとした。

空港政策は、「整備」から「運営」にシフトしており、先般の法改正でもそうした考え方がいくつか盛り込まれた。しかし、空港インフラの資本規制、行為規制の検討が行

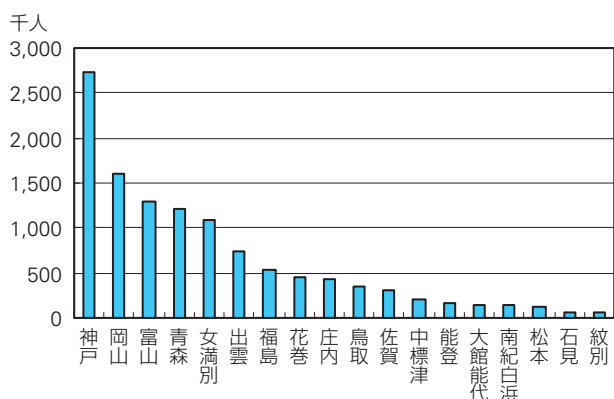
われていること、空港整備特別会計<sup>注1)</sup>(平成20年度より社会資本整備事業特別会計の空港整備勘定と整理された。以下、「空港整備勘定」という。)の独立行政法人化を含めた見直しが検討されることとなっていること、地方分権や道州制の議論が行われている<sup>注2)</sup>こと等を考えれば、空港の運営・管理のあり方については、検討の途上にあるといえる。本研究は、そうした検討に際しての参考となるような配慮をしつつ進めた。

ところで、国の管理する「国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港」(以下、「国管理空港」という。)の一部も、地方管理空港と併せて「地方空港」として議論されることがある。しかし、本研究においては、「地方管理空港」のみを対象にした。これは、以下のような理由による。

一つは、国管理空港については、いくつかの先行研究が存在することである。添田<sup>1)</sup>は、空港経営の国際比較を行うとともに、国管理空港の収支試算を行い、民営化の方策と問題点の検討を行った。空港整備勘定がプール制になっていることの是非を問うものも多い。たとえば、中条、太田<sup>2)</sup>は、各空港の経営の自立など、空港整備システム改革の方向性を示している。

二つ目は、整備に際しては空港整備勘定の負担、補助のある地方管理空港も、一旦整備されると、自治体がそれぞれ運営するという点である。このため、収入と支出の関係が明確になりやすく、また、ある程度の独立性や自由度が保たれ、種々の施策の効果が表れやすいと考えたことである。まず、こうした空港の管理・運営のあり方を考えておけば、我が国空港全体の管理・運営を抜本的に見直すに際しても有効かと思われる。

研究の対象とした地方管理18空港について、その利用実態を概観するため、18年度の旅客数の順に空港名を並べてみた(図一1)。同じ「地方管理空港」に位置づけられている空港でも、これだけ利用状況に差があることがわかる。



出典：空港管理状況調査

■図一1 地方管理空港の旅客数(18年度)

収支状況を比較するためのデータは、供用中の18空港の管理者である自治体から入手した。また、運営の合理化策、指定管理者制度の導入状況と今後の意向、空港管理者とターミナルビル会社の関係等については、アンケート調査を行った。このうち、一部の空港については、現地に出向きさらに詳しいデータ入手し、関係者からヒアリング調査を行った。さらに、必要に応じ、国土交通省からもヒアリングを行った。

## 2——収支状況

### 2.1 収支状況を把握する意義

我が国の空港のうち、成田国際空港、中部国際空港、関西国際空港については、管理者である空港会社が滑走路・エプロンといった空港本体とターミナルビルを一体的に運営している。しかし、こうした空港以外では、国管理空港を含めたほとんどの空港において、ターミナルビルについて、空港管理者ではなく、地元自治体(空港管理者を含む。)が出資した第三セクターが管理・運営を行っている。調査をした地方管理18空港でも、ターミナルビルは、すべて第三セクターの管理・運営であった。そこで、空港本体(空港管理者が運営)とターミナルビル(第三セクターが運営)に分けて、収支状況を把握することとした。

地方管理空港がその機能を十分に発揮できるための提言を行うに際し、収支の状況を把握することから始めることについて、一部の自治体からは疑問の声もあがった。これは、空港の意義が収支のみによって判断される方向に向かうのは適当ではないし、そもそも、地元では

空港の運営が財政を圧迫しているにとらえられていないという見方から生ずる。もちろん、収支で空港の存在意義を議論するには限界があり、収支状況のみにとらわれた判断をするのは適切ではない。しかし、あえて収支の状況を把握しようとするのは、管理・運営主体は今のままでよいのか、管理・運営のための費用負担はどうあるべきか等を考える基本的なデータとなると考えたからである。また、厳しい財政状況にある自治体においては、収支両面での意識の向上が期待できるし、何よりも納税者への説明責任を果たすうえで重要と考えたからである。

### 2.2 空港本体の収支の公表状況

地方管理空港の収支の公表状況について述べる前に、国管理空港の収支の公表状況について述べる。

国管理空港については、空港整備勘定による一体的な整備、管理がなされている。空港別収支の開示については、国会等でも議論となってきたが、管制も同じ会計区分で処理されていること、人件費などが一括で取り扱われてきていること等から、開示することが難しいとされてきた。それでも、交通政策審議会航空分科会(以下「航空分科会」という)において、19年4月、9つの国管理空港の個別収支の試算が公表された<sup>3)</sup>。ただ、これも、キャッシュフローベースのものにすぎず、企業会計的な方法を用いたものではない。また、人件費が各空港に区分されていないという内容であった。

そうした中、先般の通常国会での法改正の際の審議では、空港別収支の開示について議論され、衆参の附帯決議には、「空港ごとの収支について明確にする」ことが盛り込まれた。さらに、20年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」(以下、「骨太の方針」という。)においては、「国が管理する空港については、平成20年度内を目途に共通的な経費の取扱い等技術的な課題を整理し、早期に空港別の収支の開示を検討する。」<sup>4)</sup>とされた。国会でのやりとりから考えれば、企業会計的な空港別の収支状況がいずれ国から公開されるであろう。

一方、地方管理空港については、着陸料・停留料(以下、「着陸料等」という。)の収入が自治体の収入として計上される一方、通常管理経費も自治体が拠出する仕組みとなっており、空港別の収支は比較的容易にわかると考えられた。しかし、空港の収支をホームページなどで積極的に開示しているのは、神戸空港のみであった。最終的には神戸空港以外の17空港の収支状況も不完全ながら判明したが、公表に積極的な自治体は少なかった。

地方自治体が公表に積極的ではない理由の一つは、そもそも収支の作成、公表義務がないことである。運輸

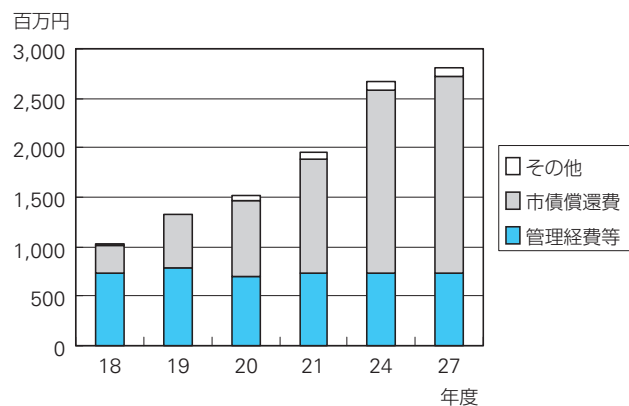
に係る公物という点で空港と比較されることの多い港湾では、重要港湾(128港湾)について、収支の作成、公表義務と国土交通大臣への報告義務がある(港湾法第49条)が、空港に関しては、このような規定もなく、作成、公表の指導もされていない。また、区分経理の義務がないことから、特別会計を設けている神戸空港以外は、空港の収支の区分すら明確には行われていない。このため、空港の収支を公表するといっても、どの部分までを空港の収支ととらえるべきかははっきりしないというのが現状である。他の公物、公営企業のうち、水道、交通、港湾整備(荷役機械、上屋、倉庫等)、病院、市場、下水道等13事業が、特別会計を設けることとされている(地方財政法第6条)のとは対照的である。ただ、この研究を始めて以降、公表に消極的な傾向も徐々にではあるが弱まり、21年に開港する静岡空港も需要予測値をもとに収支見通しを公表している。先述の「骨太の方針」<sup>4)</sup>では、「地方公共団体が管理する空港についても、国における検討を踏まえ、空港別の収支の開示を検討するよう要請する」とされており、今後国がどのような指導力を発揮するのか注目される。

### 2.3 空港本体の収入、支出の内容

収集した資料から得られた収入、支出の内容を検討したところ、特に支出について、人件費が含まれていない、資本形成のための経費と通常の維持管理費が合わせて計上されている等、その内容は一様ではないことがわかった。そこで、項目の調整を行って相互に比較可能になるよう、修正を試みた。

まず、積極的に公表している神戸空港(管理者は神戸市)の状況を見る。地方管理空港で唯一、特別会計を設けているのが特色である。収入には着陸料等、土地使用料のほか、地方交付税相当額<sup>注3)</sup>や航空機燃料譲与税<sup>注4)</sup>を計上している。支出には、物件費、人件費のほか、市債の元利償還分を計上している。支出の見通しは図一2のとおりだが、20年度以降は、市債の元利償還分が相当程度を占めていることがわかる。神戸空港については、「空港建設にあたって、市税を一切投入しないこと」と神戸市会で決議されている(10年11月18日)。神戸空港の特徴的な収支管理方法は、市債の元利償還分にも市税を一切投入しないという考え方が実現できているかどうかを明らかにするためのものと思われる。したがってこの方法をそのまま他の空港に用いるわけにはいかないが、収支項目を調整するうえでの参考にはなる。

神戸空港を含む地方管理18空港の収支を比較するにあたって、まず、純粋な維持・管理に関する収支を見ることとした。静岡空港では、整備費についてはともかく、



出典：神戸空港ホームページ

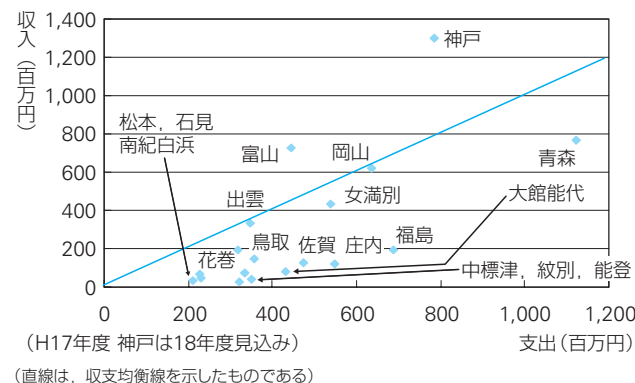
■図一2 神戸空港の支出見通し

維持管理費については収入で賄っていかうという考え方をとっている。また、後述するように、維持管理費のような運営費を公的負担で補填することは望ましくないという考え方もあるため、維持管理費を取り出して収支状況を検討する意義はあると考える。

維持・管理に係る支出については、物件費、人件費、委託費を計上することとした。人件費については、公表している自治体が非常に少なかったため、統一的手法で推計を行った<sup>注5)</sup>。ただ、施設整備費(大規模な更新投資を含む。)など、資本形成に係る経費と考えられるものや神戸空港では計上している公債の元利償還金は計上しないこととした。また、神戸空港では、エアポートセールスに係る経費を計上しているが、ここでは計上しないこととした。従って、神戸空港については、公表されている支出とここでの試算の数値が異なることとなる。

収入については、着陸料等、土地使用料、航空機燃料譲与税を計上した。駐車場のうち、空港管理者が直営しており、有料にしているものについては、その収入も計上した。

こうした前提を置いたうえで、各空港別の収支状況をみたのが、図一3である。収入が支出を大きく上回るのは、神戸、富山の2空港のみで、多くの空港が収入より支出の方が多くなっている。



■図一3 維持・管理に係る収支状況

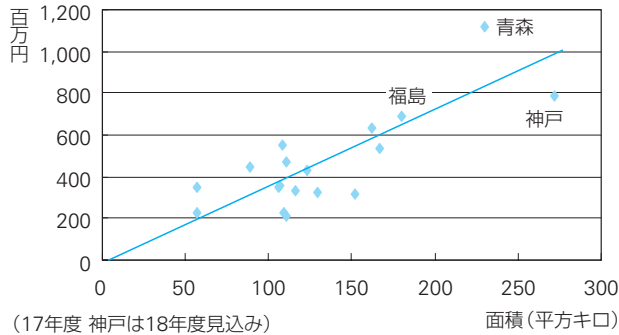


**2.4 支出（維持管理費）の増減に影響を与える要因**

維持管理費の内訳がわかる空港は12空港であった。この12空港を平均すると、委託費が約5割、人件費が約4分の1であった。

ほとんどの空港が、消防、警備、灯火管理、除雪を業務委託または請負で対応している。また、清掃、点検、測量等を委託する空港も多い。

維持管理費は空港の規模（面積）が大きいほど、嵩む傾向にある（図—4）。一方、小さい空港でも最低毎年2億円は必要であることもわかる。



■図—4 面積と維持管理費の関係

青森空港が面積の割に維持管理費が多いのは、積雪が多いためである。委託費の約7割が除雪関連であるほか、凍結防止剤など物件費においても除雪関係の費用の割合が高いし、人件費も除雪対応に必要な分が上乘せとなる。青森空港に積雪がなかったと仮定した場合、実際の維持管理費の6割程度で済む計算である。また、積雪の多い空港は、年毎の積雪量の多寡が毎年の維持管理費の増減に大きな影響を与える。

委託費の割合が高いため、委託する業務に係る費用を極力抑えることが、維持管理費削減の一つのポイントとなる。専門的な業務が多いため、随意契約を用いている空港も多いが、維持管理費削減の観点から、契約方法を見直そうという動きもある。委託費を削減することに成功した例として、鳥取空港があげられる。鳥取空港では、18年から19年にかけて、委託費が4千万円ほど減少した。これは、積雪が少なかったという理由もあるが、契約内容や契約方法の見直しにより、1千万円（委託費全体の23%）程度の維持管理費削減効果があったことも寄与している。

作り上げた空港を安全かつ利便性の高いものとして維持していくためには、簡単に経費を削減するわけにはいかないが、維持管理費についても財政面での圧力がかかる傾向が強まっており、維持管理計画を策定して維持管理費を節減しようという動きもある。

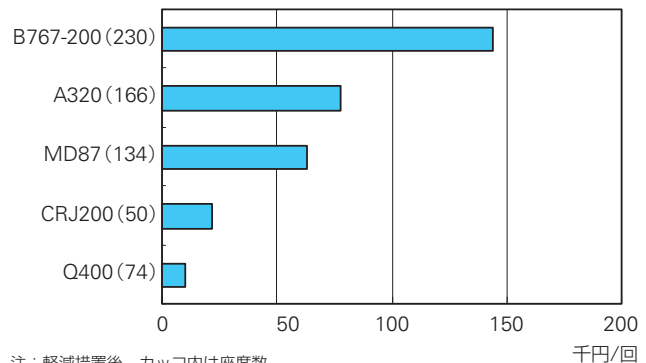
**2.5 収入の増減に影響を与える要因**

どの空港も着陸料等が収入のほとんどを占める。このため、利用の促進が収入の増加に直結することは言うまでもない。ただ、各自治体とも、利用の促進のための施策を進めている注6)割には、これと収入の関係についての意識が低い傾向にある。

着陸料等は、制度上は自治体が自由に決められる（国土交通大臣への届出制）が、基本的には、国管理空港の水準とほぼ同じであり、個別の空港の整備費用や維持管理費用が考慮された水準とはなっていない。この点は、他の公物、公営企業のうち、水道、交通、港湾整備（荷役機械、上屋、倉庫等）、病院、市場、下水道等13事業が、特別会計を設け、経営収入によって経費に充てることが原則となっている（原価回収方式、地方財政法第6条）のとは様相を異にしている。

着陸料の水準は、国管理空港に合わせて一律の軽減措置が行われているほか、自治体の判断で軽減している例が多く見られる。例えば、佐賀空港、能登空港は開港当初から基準額の3分の1（他の一般的な空港の2分の1）としているし、ナイトステイ便、国際便、新規・増便路線等について、路線開拓、路線維持のために軽減措置が講じられている。利用が増加すれば、軽減策以上に収入が増加することもあるかもしれないが、利用の促進のために、収入を減らす結果になることがあることにも注意する必要がある。

地方管理空港の着陸料のベースとなっている国管理空港の着陸料は、重量と騒音値に基づいて定められている。プロペラ機の場合、騒音値に基づく部分がないほか、重量比例部分も低く設定されている（図—5）。このため、機材の大きさや、ジェット機かプロペラ機かといった点が着陸料等の収入に大きな影響を与える。



注：軽減措置後、カッコ内は座席数  
出典：数字でみる航空2006、国土交通省から試算値をヒアリング

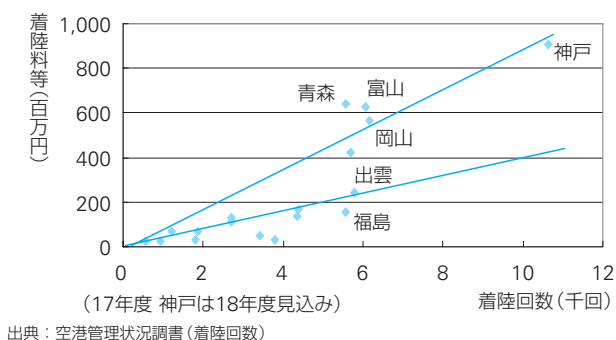
■図—5 機種別着陸料

我が国の国内路線の傾向として、機材の小型化が進んでいるが、これが着陸料収入に悪影響を及ぼしていることは否定できない。小型化は、路線や便数の維持のた

め、自治体側からも提案しなければならないケースもあるような状況になってきているが、収入が激減する例もあることに留意する必要がある。例えば、松本空港は、小型化と国際路線の着陸料の免除の影響で、5年間で収入が半減した。

地方管理空港の着陸料を事実上決定づけている国管理空港の着陸料は、平成11年に一律の軽減措置がとられたほかは、昭和55年以降ほぼ同水準である。自治体の中には、着陸料の水準そのものや、国管理空港も含めた一律の軽減措置について疑問視する声もあった。着陸料に関しては、19年の航空分科会の答申<sup>5)</sup>で、「空港の適切な使用料体系のあり方について、今後検討を進める必要がある。」とされている。また、「地方航空ネットワークの維持及び充実のために望ましい着陸料体系のあり方についても検討する必要がある。」とされているが、地方管理空港の実態や要望を勘案した検討が期待される。

着陸回数と着陸料等との関係を見ると図-6のとおりである。図-6の2本の直線で示すように、概ね2つのグループに分けられそうである。羽田便を始めとする大型機の発着の多い空港は1着陸回数あたりの着陸料等が高い。通常の定期路線は少ないが、災害、報道等の対応での着陸回数が相対的に多い空港や着陸料等の減免措置を講じている空港は1着陸回数あたりの着陸料等収入が少ない。

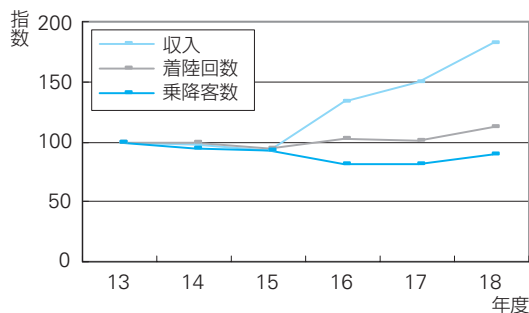


■図-6 着陸回数と着陸料等収入の関係

また、地方管理18空港の1着陸回数あたりの着陸料等収入は、9千円から11万円とバラつきがある。国管理の空港では、1空港だけで着陸料等の減免等を行えないこともあり、最低でも1着陸回数あたり3万5千円の着陸料等収入となっているのとは対照的である。

なお、収入を大幅に伸ばしている空港として、佐賀空港があげられる。これは、佐賀空港の貨物輸送の実績が大幅に伸びていることが反映している。佐賀空港は、福岡市に隣接すること、鳥栖JCTに近いことから、九州の航空貨物の拠点を目指している。16年7月に、羽田との間で旅客機による貨物輸送を始め、18年2月には貨物専用機も導入されていることが寄与し、旅客数や着陸回数がほ

ぼ横ばいであるにも関わらず、収入の大幅な増加につながった(図-7)。



注：収入に航空機燃料譲与税は含まれていない  
出典：佐賀県資料、空港管理状況調査

■図-7 佐賀空港の収入の増加(13年を100とした)

地方管理18空港のうち、駐車場を有料にしているのは、女満別、青森、富山、神戸の4空港である。他の14空港は、無料で駐車場が提供されており、地元住民には好評である<sup>注7)</sup>。有料駐車場のうち、青森空港と富山空港は、駐車場も管理者である県が直接管理しているため、空港本体の収入の増加にある程度貢献している。一方、神戸空港は旅客ターミナルビル会社である神戸空港ターミナル(株)が、女満別空港は(財)めまんべつ産業開発公社が運営している。空港本体と駐車場の経営主体が別であるため、空港本体の収入にはほとんど寄与していない<sup>注8)</sup>。

駐車場の整備には相当の資金が必要であるにもかかわらず、無料で利用者に提供するの、受益者負担が明確なものだけに疑問視する向きもある。米国では、年間利用者30万人~150万人程度の比較的小規模の空港でも、営業収入の約4分の1が駐車場収入である<sup>6)</sup>、<sup>注9)</sup>。一方、国管理空港のほとんどで駐車場が有料であるのに対し、地方管理空港では、無料駐車場を提供することで競争を優位に進めたいという側面をもってきた。また、駐車場を有料にすると、料金を徴収するための費用も加わり、低廉な料金に抑えることができないという問題点を指摘する声もある。

以上のように、駐車場を有料にするか無料にするかの判断は難しいところであるが、駐車場を無料にするということは、受益者負担という方法をとらず、公的負担で空港の競争力をアップさせているのだということを認識すべきであるし、その効果についても吟味しながら進める必要がある。

## 2.6 発生主義を用いた試算

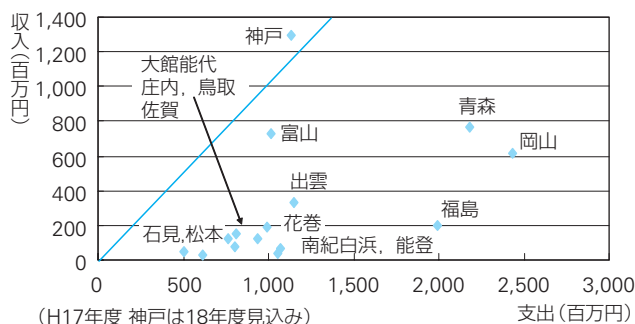
地方自治体等の会計においては、予算を適正・確実に執行するという観点からいわゆる現金主義がとられている。しかし、行政活動の効率性を検討するという観点からは、減価償却費等の非現金支出を含めることにより、

それぞれの年度のコスト情報が把握できるという考え方が唱え始められている。13年には、総務省が、行政コスト計算書(企業の損益計算書に該当する)を含む自治体のバランスシートの作成手法を示した「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究報告書」<sup>7)</sup>を発表し、その後、すべての都道府県がバランスシートと行政コスト計算書を作成した。18年6月に施行された行政改革推進法第62条第2項では、政府が地方公共団体に対し、「企業会計の慣行を参考とした貸借対照表その他の財務書類の整備に関し必要な情報の提供、助言その他の協力を行うものとする」とされている。

この流れは、減価償却を実施するいわゆる発生主義に基づいた会計を用いた決算書を自治体においても作成するというものである<sup>8)</sup>。そこで、地方管理空港についても発生主義を用いた収支(行政コスト計算書=損益計算書)を作成できないか、検討してみた。

現在各都道府県で作成されている行政コスト計算書は目的別になっている。県によっては、公の施設のいくつかを取り出して行政コスト計算書を作成している例もあるが、空港だけのものは作られていない。また、どの県の行政コスト計算書も空港関係は土木費の内数となっているが、その内訳はわからない。そこで、まず、空港の減価償却費について、各自治体の有形固定資産明細表から試算することとした。また、空港の整備費用の50%は国の補助金であることから、圧縮記帳の考え方を採用し、減価償却費の半分だけを支出に計上することにした。発生主義によるのであれば、本来、借入金利息も計上しなければならないところだが、借入金利息は全体で計算しており、空港分を算出することは困難であったため、支出に計上しないこととした<sup>10)</sup>。一方、公債の元利償還金が算定対象となる地方交付税相当額も収入の対象としないこととした。したがって、この発生主義を用いた試算は、いわば地方管理空港の営業収支にあたるものとなった。

発生主義で推計可能な15空港を比較したのが図—8である。図—3と比較すると減価償却費が多くの空港の収支を圧迫していることがわかる。



注：直線は、収支均衡線を示したものである

■図—8 発生主義での試算(公表データから推計可能な15空港)

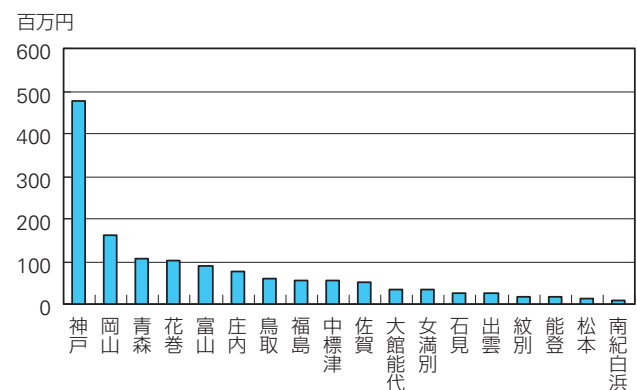
## 2.7 ターミナルビル会社の収支

ターミナルビル会社は、供用中の地方管理18空港すべてにおいて、第三セクターが運営している。出資者は、管理者である自治体、管理者以外の地元自治体、航空会社のほか、地元の民間会社も出資している。最近開港した空港においては、航空会社の出資比率が低くなる傾向がある。21年に開港する静岡空港は、純粋民間会社でターミナルビルを運営することとしていたが、最近地元の牧之原市が出資を決めた。しかし、空港管理者が出資しない珍しいケースであり、民間主導の運営会社であることが特色となっている<sup>11)</sup>。

新しい空港法によれば、地方管理空港において、空港管理者がターミナルビル会社等を空港機能施設事業者として指定すれば、空港の利用者の便益の増進を図るための規制を行うことが条例で可能となった(空港法第23条)。空港管理者と一体となった空港の活性化が期待される場所である。

ターミナルビル会社は、空港管理者の土地を一時使用し、建物を整備する。収入は、航空会社や物品販売店からのテナント収入が中心であるが、自ら売店を営む場合もあるほか、広告収入等もある。今回検討した18空港については、一つの会社が旅客ターミナルと貨物ターミナルのどちらも運営している。

ターミナルビル会社の収支も、すべての空港において完全な形で公表されているわけではないが、今回の調査の結果、17年度、18年度の経常利益はわかった(図—9は18年度の各会社の経常利益である)。経営は概して良好であり、売上高経常利益率も高い。19年12月の総務省「第三セクター等の状況調査」(19年3月31日現在)<sup>9)</sup>によれば、空港ターミナルビル会社を含む運輸・道路部門の第三セクター407社のうち、142社が赤字であるが、このデータと比較すると、今回調査した地方管理空港のすべてがある程度の黒字を示しているのは驚異である。アンケート結果からは、将来の建替えに向けた資金留保が必要なため、こうした良好な収支を保つ必要があるとい



■図—9 ターミナルビル会社の経常利益(18年度)



う意見が得られた。旅客数の多い空港が収支状況もよいという一般的傾向はあるが、旅客数の非常に少ない空港でもある程度の利益を出しているのが特色である。なお、国管理空港のターミナルビル会社も、比較的大きな利益をあげているところが多い<sup>注12)</sup>。

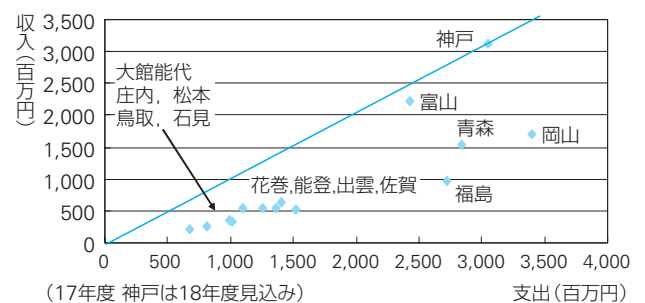
17年度から18年度にかけて、経常利益を大きく伸ばしたのは佐賀空港である。佐賀空港が貨物の基地として発展しつつあることは先述したが、ターミナルビル会社の収支の好転にも貨物ターミナルビルの家賃増が寄与した。調査した空港の中で17年度唯一の赤字決算だったものが、18年度は、一転、経常利益5千万円となっている。

空港管理者に対する土地使用料は、条例に基づき支払われている。料金の定め方は自治体の判断で決められるため、いくつかの方法が見られた。他の行政財産の使用例に基づく定額方式が主流であるが、土地評価額に一定割合を乗じたものを土地使用料としている自治体もあった。定額方式の自治体の利用料の水準をみると、平米あたり年間180円から600円と低額である。なお、国管理空港においては、18年度より、収支状況を適切に反映できるよう、不動産鑑定による評価額により土地使用料を算定している。

ターミナルビル会社から出資者に配当がなされているかどうかについてもアンケートを行った。管理者を含む出資者に継続的に配当を行っているのは青森空港のみで、鳥取空港は17年度決算で初めて配当を行った。他の空港は、建て替え、修繕等のために積み立てる必要がある等の理由から当面考えていないとするところがほとんどだった。なお、青森県においては、「公社等点検委員会」から、ターミナルビル会社の安定した収益に鑑み、県からの出資を引き上げることの検討が提言されている<sup>10)</sup>が、現実になってはいない。他の空港については、出資の是非そのものについて議論されている節は見られない。

以上のように、空港本体の収支が厳しく、ターミナルビル会社の収支が好調である一方、ターミナルビル会社の収益を空港本体の収入増につなげることは容易ではないし、また、空港管理者としてそうしたことへの関心も薄い。空港本体とターミナルビル会社が別主体であるのは、もともと、羽田空港の空港ターミナルを整備する際に、国が資金難であったために民間の資金で整備することになったという歴史的経緯があり、どの空港もこのやり方になったようである。空港本体とターミナルビル会社の二元体制は、短期的には公的資金を少なく済ますことができるものの、経営主体が分離していることのデメリットを指摘する声もあがっている。たとえば、内田<sup>11)</sup>における山内弘隆教授のコメントでは、ターミナル会社の利益は、

空港本体部分の利益から生ずる外部経済であるが、外部経済は内部化されることにより最適供給量が確保されるし、また、特定の物に棚ぼた式利益を受けさせないためにも外部経済の内部化が必要となるため、空港本体部分とターミナルビルの一体化は自然であると指摘されている<sup>注13)</sup>。既に空港本体とターミナルビル会社の二元体制が長く続いているため、直ちに一体化することは難しいが、仮に両者を一体化することができれば、空港本体だけに見る場合と比較し、収支が改善される。先程の空港本体の発生主義での試算とターミナルビル会社の経常収支を合成した図—10からもそれが伺える。なお、ターミナルビルと空港本体の一体的管理を進めるために指定管理者制度を活用するという方策もあるが、この点については後述する。



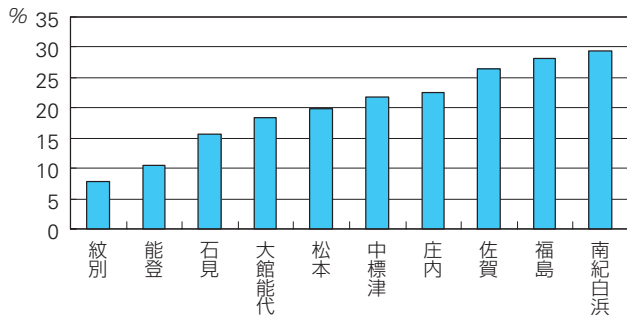
注：直線は、収支均衡線を示したものである  
**■図—10 空港本体とターミナルビルの合成収支（発生主義での試算とターミナルビル会社の経常収支の合計・14空港分）**

### 3— 受益と負担の関係

以上のように、地方管理空港の収支は試算の域を出ないため、どの程度が利用者負担で、どの程度が税負担かについて、明確にはできない。しかし、いくつかの仮定を置いたこれまでの試算も、受益と負担について論ずる目安とすることはできる。

交通社会資本の費用負担について、山内<sup>12)</sup>によれば、利用者負担、間接的受益者負担、公共負担の3つに分けて考えることが多いとされている。地方管理空港の場合、利用者負担は着陸料等と航空機燃料税である。ターミナルビル会社等からの土地使用料は、間接的受益者負担と整理できるかもしれない。これまでの試算によれば、現金主義と発生主義のどちらをとるにしろ、多くの地方管理空港が何らかの形で、税負担で空港の運営を支えているという結果が浮かび上がる。減価償却費を加えなかったとしても、収入/支出が3割を切る空港が調査した空港の半数を超える(図—11)。

これは、運営費を自治体が補助しているのと同視できる<sup>注14)</sup>が、一般に、運営費補助金は、経営効率が損なわれる可能性が高いこと、運営費用は限界費用に近い概



■図-11 空港の収支率(17年度)  
(減価償却費を含まず、収入/支出が3割を切る空港)

念としてとらえられることから、望ましくないとされる<sup>12)</sup>。このため、先述の静岡空港のように、運営費だけでも着陸料等の収入で賄おうという議論が出る<sup>注15)</sup>。

しかし、収入の大半を占める着陸料等を上げるのはそう簡単ではない。ある空港だけ着陸料等をあげれば、その空港を利用する航空会社が撤退の方向に動くことは避けられないからである。むしろ、着陸料等を減免して、路線の維持等を図っているのが現実である。駐車場等その他も収入源になることが期待できる一方、我が国の地方管理空港の場合、安易に有料化すれば、利用者減につながる懸念される。

そこで、税負担を正当化する説明が必要となる。その一つは、収入以外の経済効果の説明である。しかし、経済効果の説明を示したものがあのかどうかについてアンケートしたところ、空港開港前に、開港の前後で地域の経済がどう変化するかという点について調査したことがあるとする2つの空港を除いて「ない」という回答であった。収支以外の指標で空港を説明することに苦勞していると答える自治体もあった。ただ、アンケート後、福島県が、福島空港の利用者による経済波及効果の検討を行っている。主として国内線利用者の経済波及効果を調べたものだが、誘客、送客合わせ、約61億円の生産波及効果があったとしている<sup>13)</sup>。能登空港では、空港開港後に能登地域の観光入込客数が増加しているというデータもある<sup>14)</sup>。

また、空港が防災や災害救助の拠点としての意義を有していることも、税負担を正当化する根拠になりうる。

地方管理空港では、能登空港が、19年4月の能登地震に際して、機能を発揮した。夜間工事を行い、地震の翌朝8時には通常運航が可能となるように整備を終え、マスコミ、政府関係者、被災者・住民の親戚等が能登空港を利用して続々能登入りし、道路の代替機能も果たした<sup>15)</sup>。

なお、一部の政令指定都市等では、公の施設について、公共関与のあり方、受益と負担のあり方について研究している。たとえば、神戸市では、収益性が低く、公共性が高いほど税負担割合の高さが正当化されるという

考え方で公の施設を分類し、現状と比較したうえで税負担のあり方を論じている<sup>16)</sup>。

#### 4—指定管理者制度の活用

指定管理者制度は、公の施設(自治体が設ける住民の福祉増進のための施設)について、管理を民間事業者等に行わせることを可能とする制度で、平成15年の地方自治法改正で導入された。民間活力を活用した住民サービスの向上と経費の節減等が目的であるとされている。

供用中の地方管理18空港について指定管理者制度の導入状況を調査したところ、空港緩衝緑地帯について指定管理者制度を用いて民間事業者管理させている例(管理費の0.5%程度の縮減効果はあったとされている。)を除いて導入されていないという結果であった。また、導入の意向についても、全く考えていないか、検討はしたが指定管理者に行わせる権限を大きくすることが許されていないため導入の意義がないとする意見が大半であった。これは、国土交通省の指定管理者の権限についての考え方から生じる自治体の反応であると思われる。すなわち、国土交通省は、PFIに関し、「安全に関するもの及び他人の権利・利益を制限するもの(制限表面の管理、用地・施設使用の許可、構内営業の許可、警務・消防業務、料金設定、料金を自らの収入として徴収すること等)」については、施設の設置・管理者が最終的な責任をもつ」とし、「事実行為である警務・消防業務、料金徴収業務」は「民間事業者に行わせることが可能」としており、これらについて、「指定管理者制度による場合も同様である」としている<sup>17)</sup>。航空法第47条第1項において、設置者(地方管理空港の場合地方自治体)に施設の管理義務が課せられていることが根拠となっている。しかし、これでは、空港の指定管理者に指定されても、用地・施設使用の許可、料金の自らの収入としての徴収といった管理の重要部分ができない。

こうした中、21年に開港する静岡空港は、指定管理者制度を活用することを決めた。空港管理者である静岡県が行わなければならないとされている一部の業務を除く大部分の業務(基本施設の管理の一部の業務を含む)を指定管理者に行なわせようとしている。ターミナルビルを運営することとなる会社(先述の民間主導のターミナルビル運営会社)が公募によらないで選定されたが、直営に比較して1割強の費用削減が図られるとされている。ただ、現在までのところ、たとえば、ターミナルビルと空港本体を完全に一体経営できる形にはなっていないし、ターミナルビルの収益を空港本体の収入に還元するようなことも容易ではない形になっている。できるだけ多くの権



限を指定管理者に行わせたいと考えているようであり、今後の動向が注目される<sup>注16)</sup>。

空港と比較して港湾の分野においては、マリナー、緑地等に指定管理者制度が多く導入されている。20年の(社)マリナービーチ協会の調査によると、公共マリナーで公の施設に該当する57施設のうち、42施設が指定管理者制度を導入済みであった。港湾法上、港湾管理者に係留施設の運営義務が課せられているという点は、航空法上、設置者に施設の管理義務が課せられていることと変わらないように見える。しかし、平成16年国土交通省通知によれば、港湾の指定管理者は「使用許可、自らの収入とする利用料金の収受が可能」とされており、指定管理者の行える範囲が空港より広がっている。実際にも、マリナーの指定管理者は係留施設の使用許可権限を持ち、利用料金を自ら設定し、自ら収受するケースも多い。

静岡空港以外の地方管理空港でも、指定管理者制度の導入を視野に入れる自治体もあり、一部の自治体ではこの制度を活用した空港とターミナルの一体運営も模索している。しかし、前述のような国の見解が導入を躊躇する原因の一つとなっている可能性がある。

## 5——まとめ

地方管理空港においても、その収支状況は必ずしも明らかでないということがわかった。ただ、この研究に着手した後、自治体の空港担当部局において、収支状況を明らかにする必要性の理解が多少なりとも進む方向にあると感じられる。発生主義による収支を作成することには戸惑いも見られるが、国も、国管理空港について発生主義の試算を示すだろうし、発生主義による作成を指導するものと思われる。総務省の指導している財政部局と連携して、今のうちから、地方管理空港の発生主義の収支の作成に着手しておく必要がある。

また、収支両面にわたる意識の向上が重要である。どうすれば収入が増加するか、支出が抑えられるのかももう少し敏感になってもよいと思われる。本研究の結果、収入の増減にはいくつかの要因があることが明らかになった。支出も工夫次第で抑えられるケースがある。また、収入の減少につながる着陸料の減免や駐車場の無料化は、効果を十分見極めたうえで進めるべき方策である。自治体においては、こうしたことを不断に意識しながら施策を進めなければならない。

一方、注意しなければならないのは、収支のみによって空港の是非を判断することは避けなければならないという点である。空港という公物の性質からいっても、ま

た、そもそもの着陸料等の利用料金の設定のされ方を考えても、利用者負担だけで空港の支出を賄うのは困難だということは本研究からも明らかであるからである。そこで、各自治体には、自らの管理する地方管理空港について、どの程度の税負担が適切なのか説明するための材料を揃えておくことを求めたい。空港の収支が明らかになったとき、最初に課題となる事項であると考えられるからである。

空港本体の経営状況の厳しさと空港ターミナルビル会社の好調な収支状況を考えれば、将来的には、空港本体とターミナルビルの一体運営が期待される。このための手段のひとつとなる指定管理者制度については、自治体側のニーズも踏まえれば、指定管理者の業務範囲について、制度の柔軟な運用、場合により制度改正も考えてよいのではないかと思われる。これが難しければ、空港ターミナルビル会社の収益を空港本体の収支の改善につなげる方法はないのか、検討の余地がある。

航空会社の不採算路線からの撤退は、燃油価格の高騰もあり、加速している。これは、地方管理空港にとって、死活問題である。地方管理空港の活性化には、空港を支える地域や地域の住民の働きが期待されるが、空港の運営・管理の現状がどうなっているかについてわからなければ、空港を活性化しようとする意欲も湧かない。地方管理空港を管理する自治体においては、適時、適切に地域や地域住民に正確な情報提供を行うことが不可欠である。そして、地方管理空港も我が国の航空ネットワークに重要な働きをする空港と位置づけられている以上、国においても、情報公開と適切な管理運営方策について、効果的な指導を行うことが求められる。

**謝辞：**本稿は、運輸政策研究所において研究中の「地方空港の活性化に関する研究」の研究成果の一部である。本研究を進めるにあたっては、運輸政策研究所森地茂所長より、貴重なご意見、ご指導を賜ったほか、研究所のスタッフからもご助言をいただいた。ここに厚く感謝申し上げます。また、アンケート・ヒアリング調査にご協力くださった地方自治体及びターミナルビル会社の皆様、資料の提供やヒアリング調査にご協力くださった国土交通省の皆様にも合わせて感謝の意を示したい。

### 注

注1) 空港整備特別会計は、着陸料等の空港使用料、航空機燃料税収入の13分の11相当額、財政融資資金からの借入金等を財源として、空港整備、環境対策、管制施設の新設・改良、空港等の維持・運営を行う特別会計である。地方管理空港の整備費のうち、基本施設についての50%の負担と、附帯施設についての50%以内の補助が、この会計から拠出されている。

注2) 地方分権改革推進委員会第一次勧告<sup>18)</sup>では、空港は「国際的・広域的・基幹的な国内外の航空ネットワークを形成する空港は国設置、国管理、それ以外の空港は地方設置、地方管理と明確に区分すべきである。」という整理

がなされている一方、道州制ビジョン懇談会中間報告<sup>19)</sup>には、道州の役割として「空港港湾の整備・維持を分担する」ことが掲げられている。

注3) 起債して空港を整備した場合、元利償還金の多くは地方交付税で手当てされる。神戸空港の場合、起債の元利償還分の1/3を収入に計上している。

注4) 航空機燃料に係る航空機燃料税(国税)の13分の2は、空港関係自治体に譲与されることとなっている。

注5) 人件費が不明な空港については、(当該自治体の平均給与)×(空港事務所の数)×1.19(共済費の割合のわかる空港から推定した共済費の割合を加味したもの)という計算方法で推計した。

注6) 利用状況に影響を及ぼす要因や利用促進について論じたものとして内田<sup>20)</sup>がある。

注7) 佐賀県民満足度調査<sup>21)</sup>では空港を利用する60%の利用者が、「駐車場が無料だから」をあげている。これは、「空港を利用する理由」の回答の第1位である。

注8) 直轄で管理しない場合、若干の土地使用料が入る程度である。女満別空港が19年度から有料化されたほか、地方管理空港ではないが、国が設置し旭川市が管理する旭川空港でも19年に有料化された。21年に開港する静岡空港も有料化を決めるなど、最近になって、利用者負担の意識が始まっている。

注9) 英国自治領のガンジー島にあるガンジー空港(年間旅客数87万人)でも、収入の35%は駐車場によるものであるというデータがある<sup>22)</sup>。

注10) 各都道府県で作成している行政コスト計算書においても、借入金利息は県全体でいくらかという扱いになっている。

注11) 空港管理者である静岡県は、ターミナルビルの建設に際し、融資を行っている。

注12) 赤井等<sup>23)</sup>には17年度以前のターミナルビル会社の収支が国管理空港のものとして掲載されているが、ここ5年程度の変遷をみても概ね良好な収支状況である。

注13) 中条、太田<sup>2)</sup>では、「ターミナルが高収益をあげているとするならば、それは基本施設が生み出す外部経済効果がターミナル会社にスビルオーバーしていることを意味する」と表現されている。

注14) 米国では、年間利用者30万人～150万人程度の比較的小規模の空港について運営に係る収入の約6%が補助金であるというデータがある<sup>4)</sup>。

注15) 静岡空港のほか、空港法上の地方管理空港ではないが、県営名古屋空港もこうした考え方をとっている。

注16) 県営名古屋空港も18年度に国から移管されたのと同時に指定管理者制度を導入している。

#### 参考文献

1) 添田慎二[2000], “空港経営”, 財団法人運輸政策研究機構。

(原稿受付 2008年9月1日)

- 2) 中条潮・太田和博[2001], “空港整備政策の新展開”, 「自由化時代の交通政策」, 第13章, 東京大学出版会。
- 3) 交通政策審議会[2007], “第8回航空分科会配付資料”。
- 4) 経済財政諮問会議[2008], “経済財政改革の基本方針2008”。
- 5) 交通政策審議会[2007], “今後の空港及び航空保安施設の整備及び運営に関する方策について答申”。
- 6) 加藤一誠・榊原胖夫[2006], “空港政策の透明性の向上と空港形態”, 「運輸と経済」, 第66巻第5号。
- 7) 総務省[2001], “地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書”。
- 8) 公会計改革研究会[2008], “公会計改革”, 日本経済新聞出版社。
- 9) 総務省[2007], “第三セクター状況調査”。
- 10) 青森県公社等点検評価委員会[2005], “平成17年度青森県公社等点検評価委員会報告書”。
- 11) 内田傑[2007], “自治体管理空港の運営状況と活性化方策”, 「運輸政策研究」, Vol. 10, No2.
- 12) 山内弘隆[2000], “交通社会資本の特質と費用負担について”, 開発金融研究所報増刊号。
- 13) 福島県[2007], “アナリーゼふくしま 福島空港—その環境と利用者による経済波及効果”。
- 14) 堀岡修次[2006], “能登空港の現状について”, 「運輸と経済」, 第66巻第5号。
- 15) 飛田章[2007], “地震からの復興と利用促進に向けて—石川県能登空港—”, 「国土交通」, No81.
- 16) 神戸市行財政改善懇談会ワーキンググループ[2004], “公共関与のあり方、受益と負担のあり方、公の施設の管理運営のあり方について”。
- 17) 国土交通省[2006], “国土交通省所管事業へのPFI参考書”。
- 18) 地方分権改革推進委員会[2008], “第1次勧告—生活者の視点に立つ「地方政府」の確立—”。
- 19) 道州制ビジョン懇談会[2008], “道州制ビジョン懇談会中間報告”。
- 20) 内田傑[2008], “地方空港の現況と活性化方策”, 「運輸と経済」, 第68巻第8号。
- 21) 佐賀県[2005], “平成16年度佐賀県民満足度調査報告書”。
- 22) 全国地域航空システム推進協議会[2006], “平成17年度地域航空研究調査報告書”。
- 23) 赤井伸郎・上村敏之・澤野孝一朗・竹本亨・横見宗樹[2007], “地方自治体のインフラ資産活用に対する行財政制度のあり方に関する実証分析—地方空港ガバナンス(整備・運営)制度に関する考察—”。

## A Study on the Present Situation and Future Directions of Airports Operated by the Local Government

By Suguru UCHIDA

The number of passengers is falling in most of airports operated by local government. This study shows how to operate and manage these airports by making a trial calculation of revenue and expenditure, examining beneficiary payment principle, and considering possible designated manager system. The study concludes with some implications for policy makers.

**Key Words :** *airports operated by the local government, landing fee, beneficiary payment principle, designated manager system*