

「空港経営改革の中での神戸空港のあり方」

～3空港一体経営に向けたガバナンスシステムと
実現に必要なこと～

2015年7月9日(木)

神戸空港開港10周年記念

第1回 関西全体の航空需要拡大について考えるセミナー
～関西3空港の一体運営の実現に向けて～

赤井伸郎

大阪大学大学院国際公共政策研究科 教授

akai@osipp.osaka-u.ac.jp

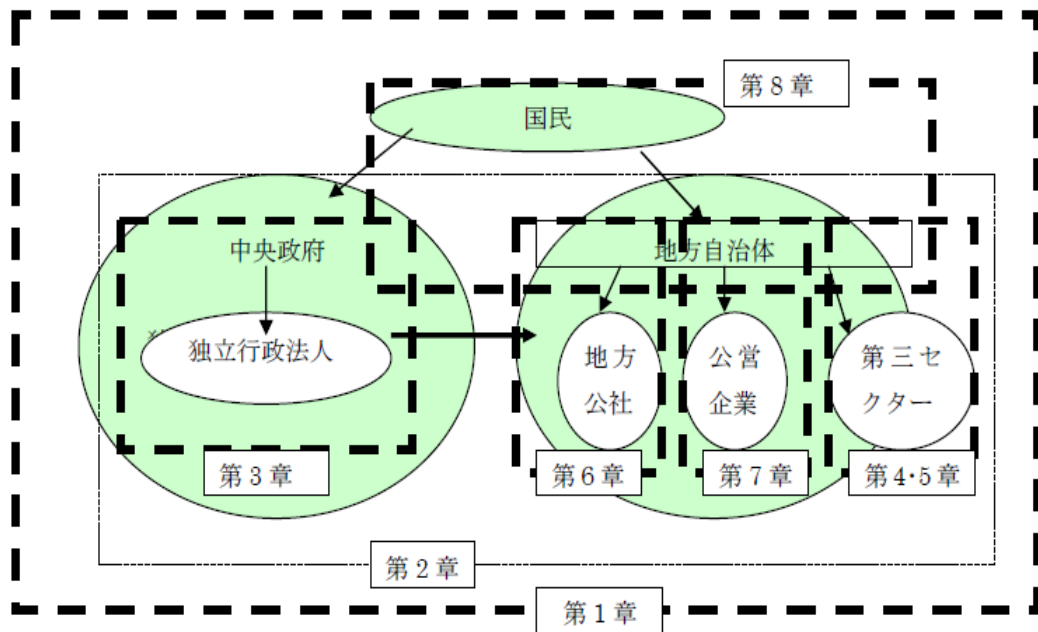
自己紹介(専門分野と、これまでの研究)

- 専門分野: 公共経済学・財政学の観点から、公共政策(政府の租税政策、歳出政策)、政府構造政府統治(ガバナンス)の在り方を考える。
- 公共経済学(経済学的に、公共(政府)の役割を検討する。経済学とは、限られた資源をいかに有効に配分するかを問う学問)
- 財政学(公共部門が、実際に限られた資源・予算を、いかに有効に配分するのかを問う学問)
- 経済学の手法: 複雑な経済をシンプル化し、重要なポイントを分析: 実証(ある姿)と理論(ある姿(市場・政府の失敗)と、あるべき姿)
- 地方財政制度: 国と地方の政府間財政制度の研究(「地方交付税の経済学」)
- 行政組織のガバナンス—官民分担と統治システムを考える—: 政府組織が社会の要請にこたえるためにどのような官民分担・ガバナンスの仕組みが望ましいのかを問う。(「行政組織とガバナンスの経済学」有斐閣2006) <=エコノミスト賞受賞
- インフラのガバナンス: 公共インフラを効率的効果的に整備運営するためのガバナンス制度のあり方(「交通インフラとガバナンスの経済学」有斐閣2010)

行政組織とガバナンスの経済学

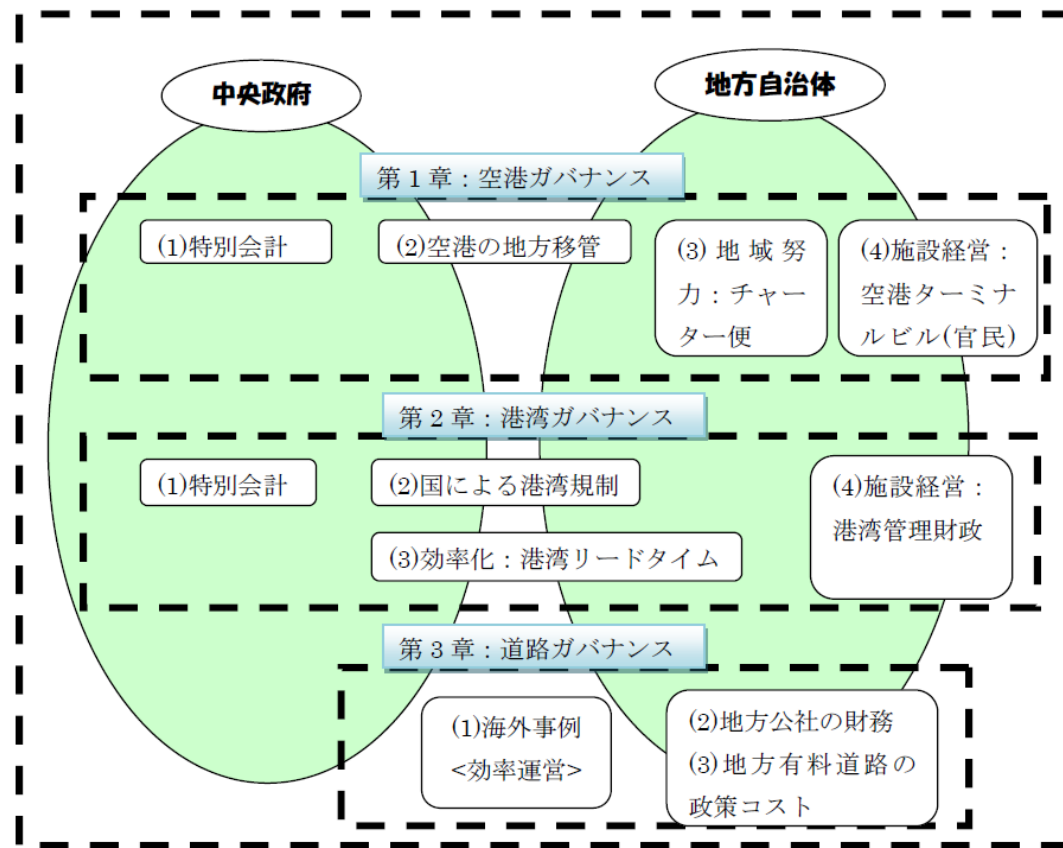
—官民分担と統治システムを考える—

表 序章—2 各章の対象範囲の相互関係



交通インフラとガバナンスの経済学

図表 序章—3 各章内容の対象範囲の相互関係

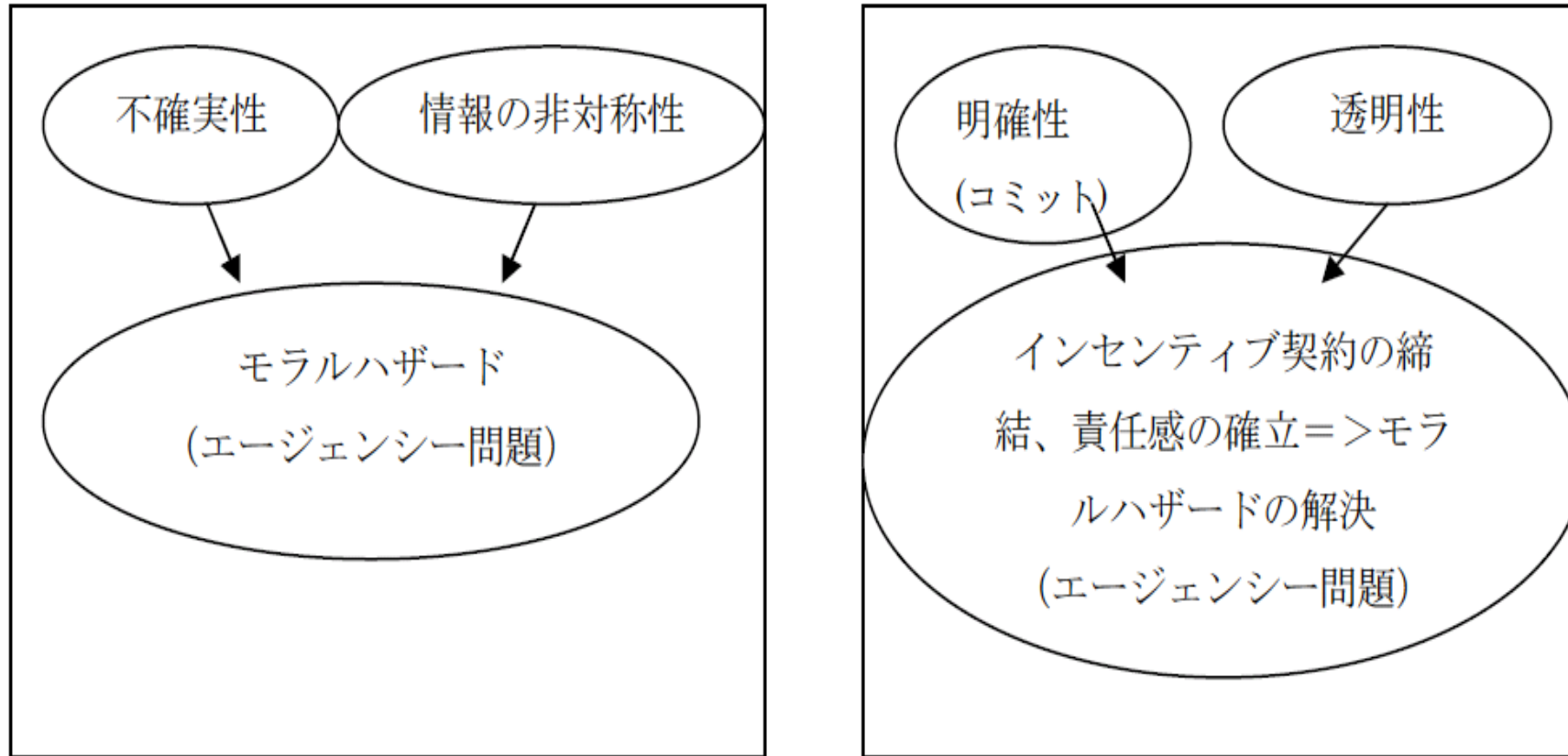


東アジアの劇的な市場変化とインフラのあり方

- 東アジアの大競争時代
- ⇒ 国家間はもちろん、地方間での競争も激化
- ⇒ 地方住民、地元企業、地方政府の意識改革が必要
- ⇒ 歴史的背景・政治的背景を包括する決意・覚悟が必要。
- ⇒ 外部性の及ぼしあう地域は、まとめ、アジア競争に立向かうべき。
- ⇒ 地域インフラ(空港、港湾など)と地方(政府、住民、地元企業)の一体化が必要
- ⇒ できることから一歩ずつ、方向性だけは間違えないことが重要。
- ⇒ これを促すインフラガバナンスの仕組みづくりが第一ステップ。

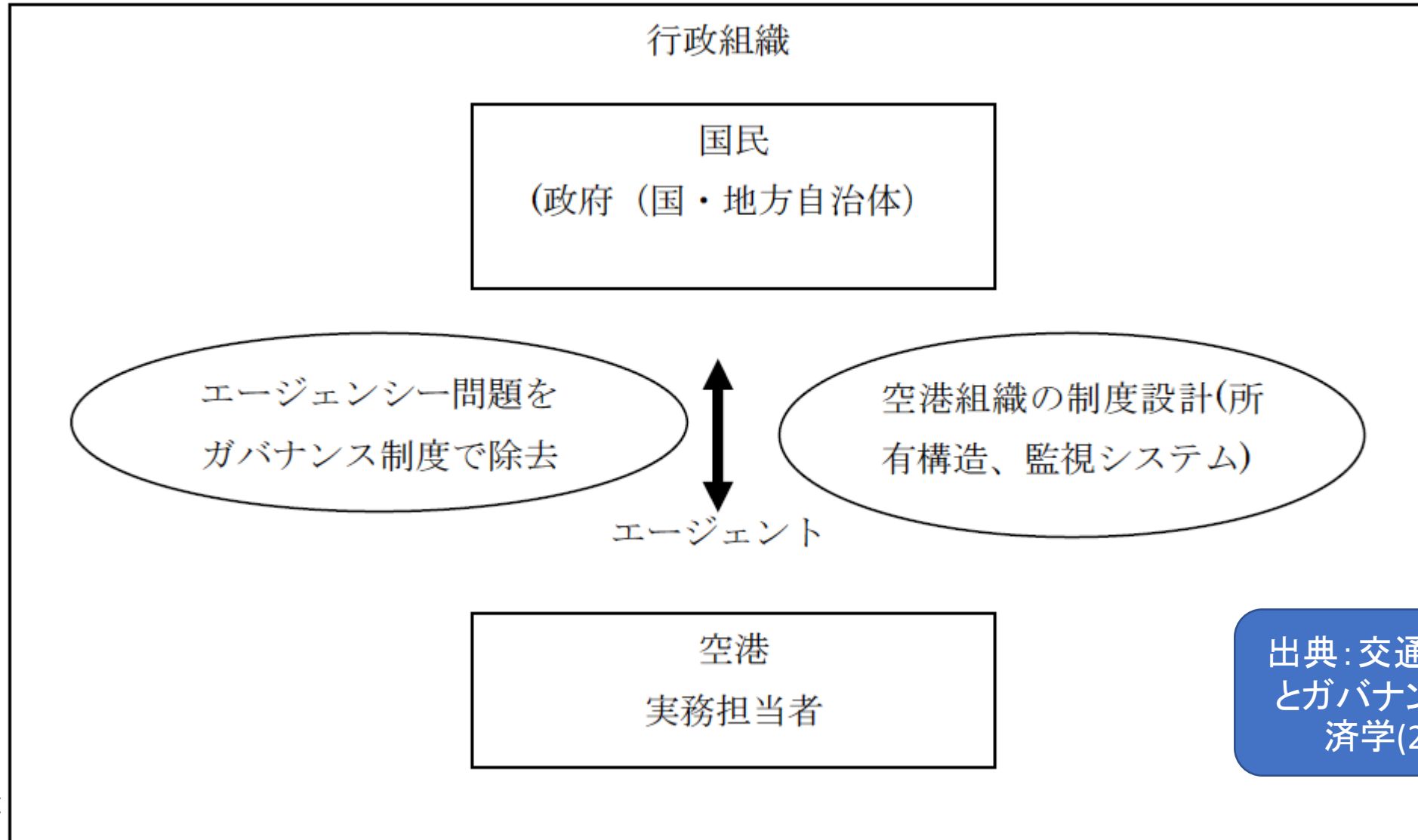
ガバナンスとは？

図1-1 ガバナンスの効果

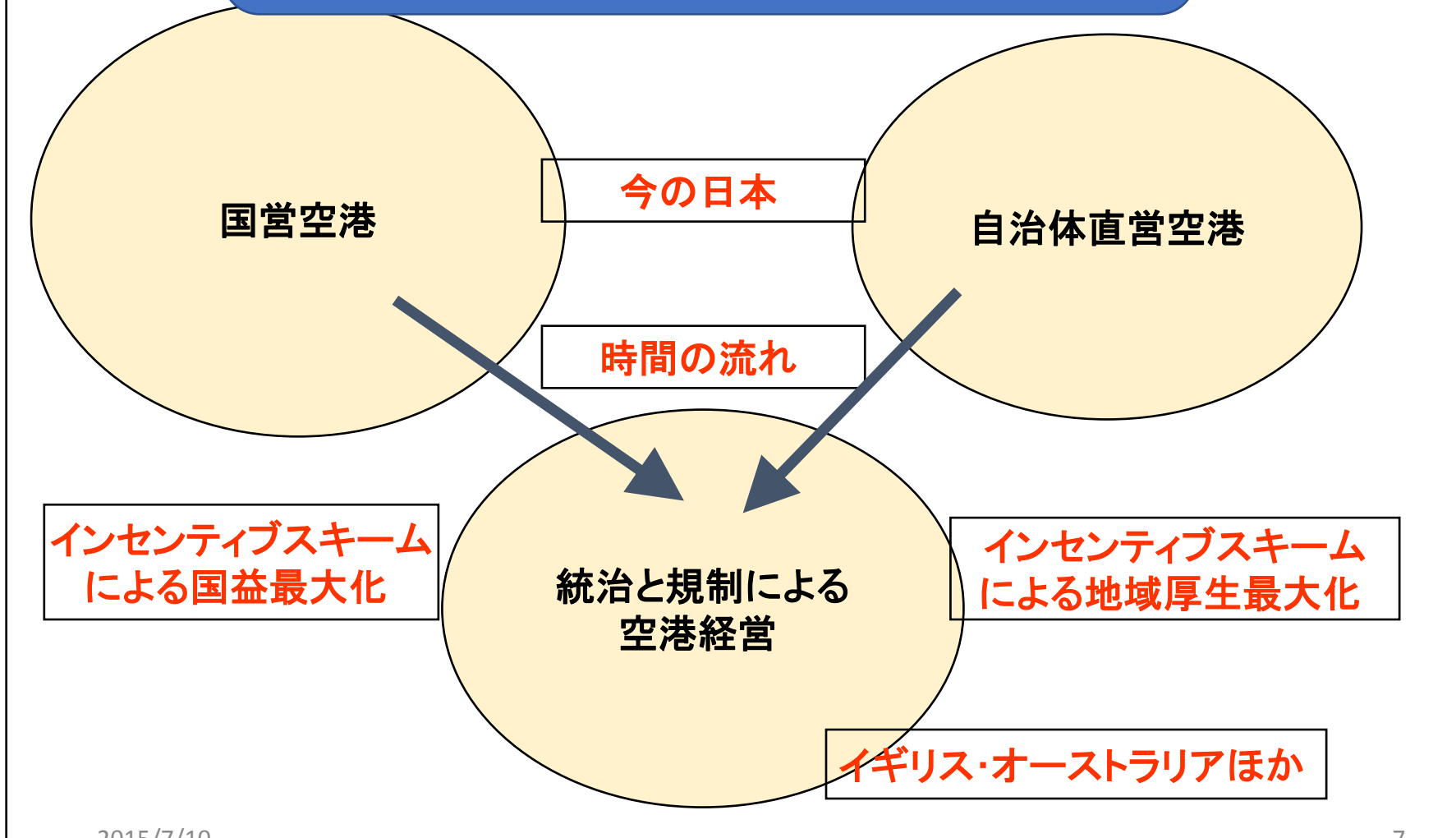


空港のガバナンス

図1-2 空港のガバナンス・システム



ガバナンス時代へ (運営官庁から監督・規制官庁へ)



近年の運営・監督状況

— 政治化する航空行政と空港運営 —

- 成田VS羽田

迷惑施設としての空港：成田闘争 ⇒ 市場変化と羽田拡張・国際化

- JAL VS ANA

JAL破綻と救済されたJAL、JALを追い越したANA

- 羽田の発着枠(財産権)

JALとANAの格差を埋めるために使われた発着枠：財務省のスタンス

・インバウンドLCC拡大による政治問題緩和

成田縛りの緩和(役割分担の明確化による有効活用の進展)

空港の有効活用にむけて、政治問題とは区別したアカデミックな議論が必要！

=> 研究者が集まり航空政策を議論するATRS
(先週7月2-5シンガポールで開催)

=> 論文セッション内容
(約50セッション(各4・5本の論文)
(計200本・300人以上の参加)

Friday, 3th July

16:30-18:00 Concurrent Session 1

Session 1-A Seminar Room 12	Singapore Air Logistics Panel Session
Session 1-B Seminar Room 3/4	Airport Strategy, Management and Operations
Session 1-C Seminar Room 5/6	Airline Economics
Session 1-D Seminar Room 7/8	Aviation Safety & Security
Session 1-E Seminar Room 9	Air Transport Demand
Session 1-F Seminar Room 10	Air Transport Policy & Regulation
Session 1-G Seminar Room 1/2	Air Cargo

Saturday, 4th July

8:30-10:00 Concurrent Session 2

Session 2-A Seminar Room 12	FAA Special Session: Improvements in Measuring Aviation System Performance
Session 2-B Seminar Room 3/4	Airport Strategy, Management and Operations
Session 2-C Seminar Room 5/6	Airline Economics
Session 2-D Seminar Room 7/8	Aviation Safety & Security
Session 2-E Seminar Room 9	Air Transport Demand
Session 2-F Seminar Room 10	Airline Strategy, Management and Operations
Session 2-G Seminar Room 1/2	Air Transport Policy & Regulation

10:30-12:00 Concurrent Session 3

Session 3-A Seminar Room 3/4	Airline Network Development
Session 3-B Seminar Room 12	Airport Strategy, Management and Operations
Session 3-C Seminar Room 5/6	Airline Economics
Session 3-D Seminar Room 7/8	Air Transport Demand
Session 3-E Seminar Room 1/2	Airline Strategy, Management and Operations
Session 3-F Seminar Room 9	Air Traffic Control
Session 3-G Seminar Room 10	Aviation & Economic Development

14:00-15:30 Concurrent Session 4

Session 4-A Seminar Room 1/2	Airport Strategy, Management and Operations
Session 4-B Seminar Room 3/4	Aviation & Tourism

Session 4-C Seminar Room 5/6	Air Transport Demand
Session 4-D Seminar Room 7/8	Airline Strategy, Management and Operations
Session 4-E Seminar Room 9	Environmental Issues in Air Transport
Session 4-F Seminar Room 12	Airport and Airline Performance
Session 4-G Seminar Room 10	Low-Cost Carriers

16:00-17:30 Concurrent Session 5

Session 5-A Seminar Room 12	Airport Strategy, Management and Operations
Session 5-B Seminar Room 3/4	Operations Research in Air Transport
Session 5-C Seminar Room 5/6	Aviation Safety & Security
Session 5-D Seminar Room 7/8	Airport Economics
Session 5-E Seminar Room 9	Environmental Issues in Air Transport
Session 5-F Seminar Room 10	Airport and Airline Performance
Session 5-G Seminar Room 1/2	Low-Cost Carriers

Sunday, 5th July

8:30-10:00 Concurrent Session 6

Session 6-A Seminar Room 12	Airport Economics
Session 6-B Seminar Room 3/4	Airline Strategy, Management and Operations
Session 6-C Seminar Room 5/6	Environmental Issues in Air Transport
Session 6-D Seminar Room 7/8	Airport and Airline Performance
Session 6-E Seminar Room 9	Revenue Management & Pricing
Session 6-F Seminar Room 1/2	Marketing and Market Outlook in Air Transport

10:30-12:00 Concurrent Session 7

Session 7-A Seminar Room 12	Airline Strategy, Management and Operations
Session 7-B Seminar Room 3/4	Aviation Safety & Security
Session 7-C Seminar Room 5/6	Intermodal and Air Travel Alternatives
Session 7-D Seminar Room 7/8	Marketing and Market Outlook in Air Transport
Session 7-E Seminar Room 9	Airport Strategy, Management and Operations
Session 7-F Seminar Room 1/2	Aviation Case Studies

空港の有効活用にむけて、政治問題とは区別したアカデミックな議論を日本でも！研究者提言グループの立ち上げ

次世代の航空政策のあり方を、日本から世界に発信する土台！

ATRS-Japan



定義

ATRS(Air Transport Research Soociety)(航空国際研究学会)に参加し航空政策に関わる研究を行う日本在住の研究者による航空政策研究グループ。

参加メンバーの条件

ATRSに参加経験のある、航空政策の研究を行う研究者

活動内容

- 1: ATRS(Air Transport Research Soociety)(航空国際研究学会)(毎年7月)において ATRS-Japanメンバーの交流会を行う。
- 2: 毎年1月に、ATRS-Japanメンバーのお互いの研究を知り進化させるための研究発表会を行う。

<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/ATRS-japan.html>

提言：日本の混雑空港における発着枠(タイム・スロット)配分の在り方
ーアカデミックな視点からのあるべき姿ー(2013年8月20日)

by ATRS(国際航空学会)参加の日本人研究者を中心とする有志
＜ATRS-JAPANメンバー＞

赤井伸郎(大阪大学)(とりまとめ代表) 石倉智樹(首都大学東京)
西藤真一(島根県立大学) 竹林幹雄(神戸大学)
福井秀樹(愛媛大学)(とりまとめ代表) 水谷淳(神戸大学)
三好千景(Cranfield University) 村上英樹(神戸大学)
横見宗樹(大阪商業大学) 林明信(大阪経済大学)

提言のポイント

- ・市場メカニズムを最大限活用した、透明性ある発着枠配分
- ・特殊事情は、それを目的とした個別の政策で対応

日本の混雑空港における発着枠(タイム・スロット)配分の在り方

—アカデミックな視点からのあるべき姿—

2013年8月20日
ATRS(国際航空学会)
参加の日本人研究者
を中心とする有志

社会背景

1. 空港などのインフラへの公的関与(整備・運営に対するインフラ・ガバナンス)は、市場における財の移動性の確保および、正の外部性の内部化を実現し、市場の失敗を改善するという意味で、公的部門の役割として正当化できる。ただし、その関与が、適正でなければ、かえって、資源配分をゆがめることになる。
2. 実際、国際化とともに飛躍的拡大を成し遂げた我が国の混雑空港における発着枠配分にも国が大きく関与し、その活用に正負両面の多大な影響を及ぼしている。
3. 混雑空港の発着枠は、我が国のみならず諸外国の航空企業にとって事業戦略を左右するものであり、各企業はその配分に寄せる関心は極めて高い。



資源の効率的利用と開かれたアクセスを促進する発着枠配分の基本政策(5つのポイント)

POINT1 競争性:航空各社が競争的に参加できる発着枠の配分プロセス

POINT2 透明性:裁量の余地の少ない透明な発着枠の配分ルール

POINT3 レント回収:レントを回収し空港拡張のための投資資金を確保する仕組み

POINT4 柔軟性:各種市場メカニズムの適切な組み合わせの模索を可能とする柔軟なルール

POINT5 一貫性:地方路線維持等、他の目的の達成は路線補助金などの別の手段で行う

参考

十字路

破綻したスカイマークの再生の鍵を握るのは、羽田空港の発着枠の価値である。支援に名乗り出た企業は、発着枠を収益資産とみなしている。発着枠は日本の重要な財産であり、最大限の有効活用が望まれる。

航空需要が拡大する中、国土交通省は羽田の限られた発着枠をどこに割り当てるか、頭を悩ませてきた。日本航空（JAL）と全日本空輸（ANA）に対抗する第三極を育てようと、新興航空会社に優先的に割り当ててきた。JAL破綻後は公正な競争条件の確保を掲げ、裁量的にANA

ティンバーゲンの航空政策

へ傾斜配分してきた。

国は現在、空港の有効活用（効率性）と需要が乏しい地方路線の確保（公平性）という二兎（と）を追いかけている。配分に際して「評価方式」の採用で一定の透明性が確保されているが、評価項目や点数配分における裁量性は否めない。ティンバーゲンの定理によれば、二兎を追うには二つの政策手段が必要になる。現在は発着枠を与えることで航空会社の利益を確保し、内部補助で不採算路線を維持している。利益確保には国際線での外国航空会社との競争への配慮も必要となる。国際線の競争激化が地方路線に影響してしまう。

空港の有効活用と地方路線

確保は区別する必要がある。

前者には市場メカニズムの導入が効果的だが、発着枠の財産権的位置づけが障害となる。代替策として、発着枠を一日でなく時間ごと（タイムスロット）で捉えるといい。需給の調整手段として、混雑料金としての時間帯別着陸料を導入するのが有用である。後者は、これまでの航空会社の内部補助に期待せず、別の政策として地方路線に補助し、路線を確保するのが望ましい。補助のための財源は、混雑料金など別財源で手当てする。これこそがティンバーゲンの定理が示す効率と公平の二兎を追う最善策である。

（大阪大学大学院教授

赤井 伸郎）

関西3空港と政治行政

- 空港の位置づけ: 迷惑施設から魅力ある施設へ変化
「大阪国際空港騒音対策協議会」=>名称変更「大阪国際空港周辺都市対策協議会」
- 東京における関西の位置づけ: 財務省・国交省航空局。
- 国の役割・地方の役割、日本における関西の位置づけ: 政治と効率性
- 国の覚悟、地方の覚悟、リスクを受け入れる姿勢、国民・住民への説明
=>コンセッション リスク配分がすべて。
- コンセッションの論点=>リスクの最適分担と、民間がリスクを取ってでもやる気を出せる収益性の確保。(リスクと期待収益率はセット)

参考

十字路

アベノミクスの成長戦略を加速するため、来年度予算で歳出拡大の圧力が高まっている。歳出への規律付けが甘ければ効率的かつ効果的な公共サービスの提供を阻害する。一方、市場では金融緩和で使っている。民間にリスクを移転し、民と官のガバナンスを効かせながら市場の資金を価値あるプロジェクトに流れ込ませるものとして注目されるのが、コンセッション（事業運営権の民間売却）である。

コンセッションのリスク配分

の自由裁量も与えるため、50年近い契約を交わすことになり。その分、将来のリスク配分を含む契約内容に関して、高度な知識が要求される。少しでも食い違えば、大きな国民負担となる。

再生可能エネルギーでは固定価格買い取り制度が導入された。これも大きい目で見ればエネルギーを生み出す施設の運営権の移転である。民間業者は発電リスクを負うものの、価格リスクは負わない。20年続く価格設定には細心の注意が必要だった。結果は想定以上の参入があり、規模の拡大には大成功した。一方で電気料金の上昇という形で国民負担が発生し、電力の安定供給、参入企業の適度な利益

などの面で課題も残った。固定価格買い取り制度の是非は別として、契約での想定の違いは大きな問題を引き起こす可能性がある。今後は想定から乖離（かいり）しないよう、周知な準備と仕組みづくりが必要だろう。

大規模なインフラのコンセッションは、電力と違い契約対象も時期も限定される。官と民でリスクをどこまで明記し、どのように配分するのか。お互いが契約における知識を高め、どのようなリスクが生じても納得して契約を遂行でき、民間が適度な収益を確保し社会に貢献する仕組みにするのが望ましい。

（大阪大学大学院教授

赤井 伸郎）

神戸空港の課題整理を！

—3空港—体経営を見据えて—

- コンセッションにおける運営権者とのリスク配分の最適化
- <運営側にも神戸市側にも魅力あるコンセッションに！>(次ページ参照)

そのための準備(情報整理・公開・シミュレーション) =>

- 整理1: 空港の運用規制の根拠と背後にある政治構造
- 整理2: 空港島用地の規制緩和とコンセッションでのリスク配分
- 整理3: 過去にとらわれない形でのコンセッション設計と市の覚悟
 - => 市債分離とリスクの受け入れ
 - ===> 住民への説明責任: 市の活性化のための税の使い方
- => 住民も運営権者も納得する魅力的プランの実現で、神戸市の活性化を！

(参考)神戸空港の管理収支

神戸空港の管理収支の見通し（平成18年度～平成27年度）

※ 各欄の右側（ ）内斜体の数字は、決算値(平成26・27年度は予算値)を示す。

(単位:百万円)

	H18年度 2006年度	H19年度 2007年度	H20年度 2008年度	H21年度 2009年度	H22年度 2010年度	H23年度 2011年度	H24年度 2012年度	H25年度 2013年度	H26年度 2014年度	H27年度 2015年度
着陸料	779 (899)	1,220 (899)	1,305 (738)	1,592 (675)	1,667 (606)	1,667 (732)	1,701 (736)	1,721 (698)	1,735 (621)	1,754 (714)
停留料	8 (10)	11 (12)	12 (9)	26 (10)	26 (8)	26 (8)	26 (9)	26 (8)	26 (8)	26 (8)
土地使用料	37 (45)	37 (45)	37 (45)	37 (44)	41 (44)	41 (75)	41 (84)	41 (84)	41 (83)	44 (83)
地方交付税	120 (110)	196 (193)	240 (232)	328 (316)	410 (414)	484 (480)	546 (546)	598 (583)	625 (590)	623 (593)
県補助金	158 (158)	209 (195)	227 (244)	251 (262)	299 (266)	199 (229)	266 (301)	332 (376)	386 (409)	417 (410)
航空機燃料譲与税	84 (197)	187 (195)	199 (182)	213 (187)	222 (184)	222 (164)	226 (178)	228 (171)	230 (120)	232 (280)
雑入等	1 (74)	1 (15)	1 (149)	1 (233)	1 (442)	1 (495)	1 (529)	1 (579)	1 (804)	1 (795)
収入合計 ①	1,187 (1,493)	1,861 (1,554)	2,021 (1,599)	2,448 (1,727)	2,666 (1,964)	2,640 (2,183)	2,807 (2,383)	2,947 (2,499)	3,044 (2,635)	3,097 (2,883)
管理経費等	739 (727)	739 (754)	739 (650)	739 (630)	739 (573)	739 (595)	739 (600)	739 (606)	739 (726)	739 (952)
消費税	0 (0)	24 (0)	48 (44)	52 (25)	67 (22)	72 (21)	70 (24)	72 (32)	73 (28)	74 (58)
市債償還費	323 (288)	547 (501)	795 (732)	1,148 (1,072)	1,411 (1,369)	1,654 (1,567)	1,847 (1,759)	1,989 (1,861)	2,054 (1,871)	1,977 (1,863)
予備費	10 (0)	10 (0)	10 (0)	10 (0)	10 (0)	10 (0)	10 (0)	10 (0)	10 (10)	10 (10)
支出合計 ②	1,072 (1,015)	1,320 (1,255)	1,592 (1,426)	1,949 (1,727)	2,227 (1,964)	2,475 (2,183)	2,666 (2,383)	2,810 (2,499)	2,876 (2,635)	2,800 (2,883)
管理収支①-②	115 (478)	541 (299)	429 (173)	499 (0)	439 (0)	165 (0)	141 (0)	137 (0)	168 (0)	297 (0)