

空港・港湾をめぐるメガコンペティションと日本

Japan and Mega Competition Facing Airports and Ports

前原国交相の「羽田の国際ハブ空港化」発言や、JALのリストラにともなう地方空港からの撤退表明、スーパー中枢港湾の絞り込みなどを契機として、各地域の立場から空港・港湾への関心が高まっている。そこでは、「国際競争力の強化」と「国土の均衡ある発展」をどのようにバランスさせ、両立させていくのかという、古くて新しい問題が改めて問われている。

そこで、本稿では、日本の空港と港湾をめぐるメガコンペティションの現状について、アジアの空港・港湾との関係からみた大都市圏空港・港湾の国際競争力や、地域活性化を進める基盤としての地方空港・港湾の国際化の観点、特に、日本のハブは仁川空港や釜山港に取られているのか、といった点に着目して整理・分析を行った。

さらに、人口減少社会のインパクトや、阪神・淡路大震災以降の港湾の国際競争力強化への取り組みの経緯、航空自由化や首都圏空港の整備動向等も踏まえたうえで、国際競争力の強化と国土の均衡ある発展の両立の可能性を検討した。その結果、大都市圏の近接港湾の統合や、成田・羽田の役割分担の見直し、大都市圏と地方の空港・港湾の連携強化による輸送需要の集約化などにより、両立は十分に可能であると言える。

さらに、その実現に向けた国・地方の制度設計として、経営感覚を重視した空港・港湾の管理・運営主体の民営化・地方分権化という方向性を提案した。

今こそ、日本の空港・港湾が国際競争力を再強化し、アジアの中で確固たる地位を維持・確保していくための、もしかすると最後のチャンスと言えるだろう。



Various regions' concern over their airport or port has been heightened because of comments by Mr. Maehara, Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, on making Haneda Airport an international hub, the announcement by Japan Airlines to exit from regional airports due to its corporate restructuring, and the selection process for a "super central port". In discussions on these matters, an old question reemerges regarding how to keep a balance between improvements in international competitiveness and equitable regional growth.

This article analyzes the current status of mega competition facing Japan's airports and ports from the perspective of the international competitiveness of airports and ports located in major cities relative to that in Asia, and the internationalization of a regional airport or port as a basis for vitalizing surrounding economies. Especially, in discussing different issues, this article asks whether South Korea's Incheon Airport or Busan Port replaces hubs in Japan.

In addition, this article investigates the feasibility of balancing between enhancing international competitiveness and achieving equitable regional development, taking into account the effect of a shrinking population, the process of efforts to increase the international competitiveness of ports after the Kobe earthquake, the open skies agreement (deregulation of air transportation), and the status of the improvements made for the capital region's airports. The results show that attaining the balance is very much possible through the integration of neighboring ports in major metropolitan areas, reconsideration of the roles played by Narita and Haneda airports, and concentration of transportation needs with enhanced cooperation among airports and ports in major metropolitan areas and neighboring regions.

Furthermore, as design elements for national and regional institutions that would contribute to the achievement of the balance, this article proposes to emphasize the business aspect of managing airports and ports, privatization of the management body, and decentralization of authority that empowers regional management.

Now is perhaps the last chance to restrengthen the international competitiveness of Japan's airports and ports and firmly maintain their status in Asia.

1 | はじめに

2010年10月には羽田空港の再拡張事業が完成し、成田空港開港以来32年ぶりに国際線の本格的な乗り入れが行われる。さらに、2009年の政権交代にともなう新政権の発足後、前原誠司国土交通大臣が「羽田の国際ハブ空港化」や「スーパー中枢港湾の絞り込み」に言及し、同時期にJAL（日本航空）の経営再建問題の行方が連日大きく報道されたことも相まって、空港・港湾政策への関心が高まっている。

特に、主要な空港・港湾の地元では、羽田のハブ化によって成田や関西、中部空港はどうなるのか、スーパー中枢港湾の絞り込みによって、その選に漏れた港湾はどうなるのか、といった反発や懸念が示されている¹。さらに、地方空港や地方港を抱える地域では、新政権が国際競争力の維持・強化を重視した姿勢を打ち出していることに加え、JALがリストアにあたって不採算路線の見直しを進める中で、神戸、松本、静岡など国内4空港からの撤退を表明している²こともあり、「地方切り捨て」に対する不安や不満は、一層大きい³。

一方、JALが撤退する空港のうち、神戸空港と静岡空港はその必要性を問う声がある中で新設されたことや、2010年3月に開港する茨城空港は、国内路線がひとつもないまま開港すること（国際線はソウル便が1日1便就航予定）から、地方に空港を作りすぎではないか、といった議論も高まっている。港湾については、かねて無駄な公共事業の象徴として、整備されたものの十分に活用されていない状況がマスコミに取りあげられることが多い。しかしながら、日本では長い間、「国土の均衡ある発展」の理念のもと、大都市圏のみならず、地方圏も含めて空港・港湾をはじめとする社会資本整備が推進され、これが地域の活性化に少なからず寄与してきたことも事実である。

前原国交相は「日本のハブを仁川空港に取られている」と発言しているが、これはまさに、日本の拠点空港の機能が仁川空港などと比較して立ち遅れていることととも

に、地方空港の整備と国際線開設が進展していることも示している。実は、1995年1月の阪神・淡路大震災で神戸港が壊滅的な被害を受けた際にも、いわゆる「ハブ機能」の低下が大きな社会的関心を集め、その後、同様の議論が行われた経緯がある（4.（3）参照）。政権交代を契機に、「国際競争力の強化」と「国土の均衡ある発展」をどのようにバランスさせ、あるいは両立させていくのかが、改めて問われていると言えよう。

以上を踏まえ、本稿では、第一に、日本の空港・港湾の国際競争力はどのような状況にあるのか、その維持・強化のためには何が必要なのか、第二に、空港・港湾の国際競争力の維持・強化と、地方空港・港湾の活性化は両立可能なのか、そのためにはどうすればよいのか、という点に明らかにしていきたい。

2 | 日本の港湾をめぐるメガコンペティションの現状

まず、日本を対象としたハブ機能に着目しつつ、港湾をめぐるメガコンペティションの現状を整理してみよう。

（1）アジア主要港の港勢拡大と日本主要港の相対的地位低下

世界の港湾別コンテナ取扱量ランキングをみると（図表1）、2008年の上位5港をアジアの港湾が占めている。これを10年前と比較すると、シンガポール、香港、釜山がほぼ同等の地位を維持しているのに対し、上海、深圳という中国本土の港湾は、この10年間でコンテナ取扱量を急増させたことがわかる。

一方、日本の主要港は、1998年には神戸港が世界5位の地位にあったが、阪神・淡路大震災を挟んだ10年後の1998年には20位に転落しており、2008年には上位30位の圏外となっている。横浜港や東京港も同様に順位を下げており、2008年には東京港の24位が日本の港湾の最高位となっている。

また、コンテナ取扱量の推移をみても、アジア主要港の急増ぶりと比較して日本の港湾の増加ペースは鈍く、アジア主要港に大きく水をあけられている。

このように、上位港湾の取扱量が突出するのは、いわ

ゆる「ハブ港」の存在と密接に関連している。すなわち、需要の少ない港湾も含めてすべての航路同士を直行便で結ぼうとすれば、輸送効率が悪く、所要日数も長くなるため、拠点となる港湾（ハブ港）を設け、拠点港湾のみを結ぶ「基幹航路」と、ハブ港と周辺各港を結ぶ「フィーダー（支線）航路」で構成される航路体系を形成することで、多数の地点を効率よく結ぶことが可能となる。これを図示すると自転車の車輪に似ていることから、中心となる港湾を「ハブ（車軸）」、ハブと各地を結ぶ路線を「スポーク」にたとえて「ハブ&スポークシステム」と呼ばれる。

長年にわたってコンテナ取扱量ランキングの上位を維持しているシンガポールはその典型であり、人口500万人弱の小国でありながら、東南アジアのハブ港として、周辺諸国の発着貨物の積み替え（トランシップ）需要を取り込むことに成功している。シンガポール港では、発地も着地もシンガポールではないトランシップ貨物が取扱量の7～8割を占めていると言われる。

かつて神戸港も、韓国や中国などの積み替え貨物を取り込み、国際ハブ港として発展したが、韓国で釜山港の整備が進み、さらに上海港をはじめ中国の港湾整備も進展したことで、これらの地域は神戸港のハブ機能に依存

しなくても、世界各地と直接結ぶ航路を開設することが可能となった。神戸港の機能低下は、阪神・淡路大震災が契機となっている面もあるが、本質的にはアジアの経済成長と港湾整備の進展にともなう、いわば必然である。

釜山港においても、トランシップ貨物が全体の約半数を占めており⁴、主に中国北部を発着地とするトランシップ貨物の取り込みが、釜山港の急成長の要因と言える。ただし、中国における港湾整備の進展にともない、釜山港も神戸港と同様、ハブ機能の低下の危機に直面しており、それゆえ後述するように、日本の地方発着貨物を取り込むことの重要性がましている面もある。

一方、アジア主要港の中でも、中国各港におけるコンテナ取扱量の急増は、やや性格を異にしている。すなわち、上海、深圳等の各港は、トランシップ貨物の取り込みではなく、上海にあっては華東（上海市、江蘇省、浙江省を中心とする地域）、深圳にあっては華南（広東省を中心とする地域）という港湾背後地域を発着地とする貨物の増加にともない、コンテナ取扱量が急増している。特に中国が「世界の工場」として急速な経済成長を遂げ、北米をはじめとする世界各地への輸出貨物が急増していることが、コンテナ取扱量の主要因である。

そこで、国単位でコンテナ取扱量のランキングを示し

図表1 港湾別コンテナ取扱量ランキングの推移

1988年			1998年			2008年		
順位	港湾名	取扱量	順位	港湾名	取扱量	順位	港湾名	取扱量
1	香港(英国)	403	1	シンガポール	1,510	1	シンガポール	2,992
2	シンガポール	338	2	香港(英国)	1,458	2	上海(中国)	2,798
3	ロッテルダム(オランダ)	329	3	高雄(台湾)	627	3	香港(中国)	2,425
4	高雄(台湾)	308	4	ロッテルダム(オランダ)	601	4	深圳(中国)	2,141
5	神戸	226	5	釜山(韓国)	595	5	釜山(韓国)	1,343
6	釜山(韓国)	207
12	横浜	145	15	東京	217	9	ロッテルダム(オランダ)	1,080
14	東京	140	18	横浜	209	12	高雄(台湾)	968
			20	神戸	190	24	東京	427
			28	名古屋	146	29	横浜	349

単位：万TEU

注：TEU：20フィートコンテナに換算したコンテナ本数

資料：「CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK」より筆者作成

図表2 国別・港湾別コンテナ取扱量ランキング（2007年）

国別		港湾別		コンテナ取扱量 (万TEU)
順位	国名	順位	港湾名	
1	中国			12,856
		2	上海	2,615
		3	香港	2,400
		4	深圳	2,110
		10	青島	946
		11	寧波	936
		12	広州	920
2	米国			4,163
		13	ロサンゼルス	836
		15	ロングビーチ	731
3	シンガポール			2,793
		1	シンガポール	2,793
4	日本			1,901
		24	東京	412
		28	横浜	343
		35	名古屋	290
		44	神戸	247
		46	大阪	231
5	ドイツ			1,671
		9	ハンブルク	9,900
6	韓国			1,664
		5	釜山	1,327
7	マレーシア			14,873
8	台湾			1,372
		8	高雄	1,025
9	アラブ首長国連邦			1,316
		7	ドバイ	1,065
10	オランダ			1,129
		6	ロッテルダム	1,079

資料：「CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEARBOOK 2009」より筆者作成

たものが図表2である。中国の港湾におけるコンテナ取扱量は、日本の港湾の6倍以上である。さらに、上海、香港、深圳各港については、1港のコンテナ取扱量が、日本の港湾全体におけるコンテナ取扱量を上回る状況にある。

トランシップ貨物量の占める比率が高いシンガポールや韓国等と異なり、日中両国では、自国を発着地とするコンテナ貨物の占める比率が高いと推定されることから、コンテナ取扱量の比率は、コンテナ貨物の発生・集中量の比率を概ね反映しているものと考えられる。2007年時点では、日本のGDPが中国のGDPを上回っているにもかかわらず、このようにコンテナ貨物の発生・集中量が異なるのは、中国の輸出品が日用品、食料品、電気製品といった消費財中心で、金額の割に嵩の張る貨物が多いのに対し、日本の輸出品は自動車部品や・電気・電子

部品等軽量高付加価値な部品・半製品の比率が高い⁵ことに起因している。

港湾の国際競争力を考える上で、港湾背後地域の貨物輸送需要の多寡は極めて重要な要因である。仮に日本全国のすべてのコンテナ貨物を1港に集約しても、上海、香港、深圳の各港のコンテナ取扱量に及ばない状況にあるということは、日本の港湾が、国際競争力強化にあたって、厳しい条件下に置かれていることを意味する。

（2）「日本のハブ港湾」として存在感を高める釜山港

日本発着のコンテナ貨物については、ハブ機能の流出が進んでいる。日本を発着地とするコンテナ貨物のうち、アジア主要港で積み替えられる貨物の比率をみると（図表3）、1998年の5.4%から2008年には18.0%に高まっており、全体の約2割がアジア主要港でトランシップされている。特に、国際競争力を重点的に強化する「ス

「スーパー中枢港湾」（京浜港・阪神港・伊勢湾）以外の「その他の港湾」、いわゆる地方港で取り扱われるコンテナ貨物は、実に4割がアジア主要港でトランシップされている。

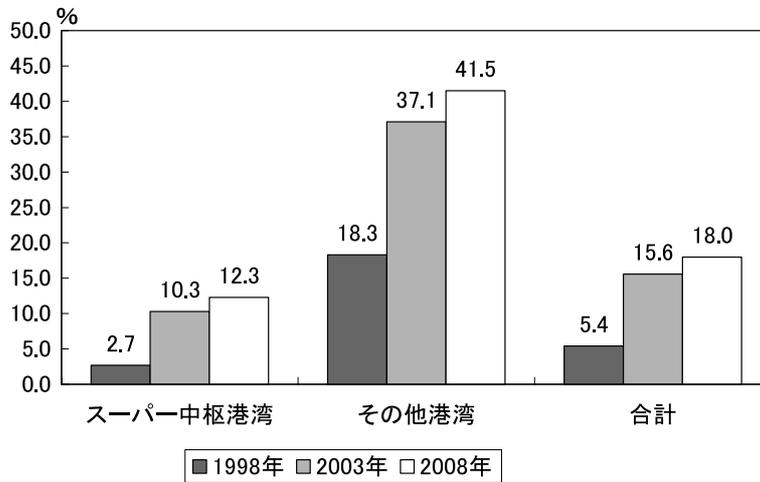
これらを日本発着のコンテナ貨物全体に占める比率で見ると（図表4）、2008年時点では、アジア主要港で積み替えられる貨物18.0%のうち、「スーパー中枢港湾」で取り扱われるものが9.9%、「その他の港湾」で取り扱われる貨物が8.1%となっており、前者が後者よりやや

多い状況にある。

このうち、「その他港湾」で取り扱われる貨物について、積替港別の内訳をみると（図表5）、約7割が釜山港で積み替えられている。

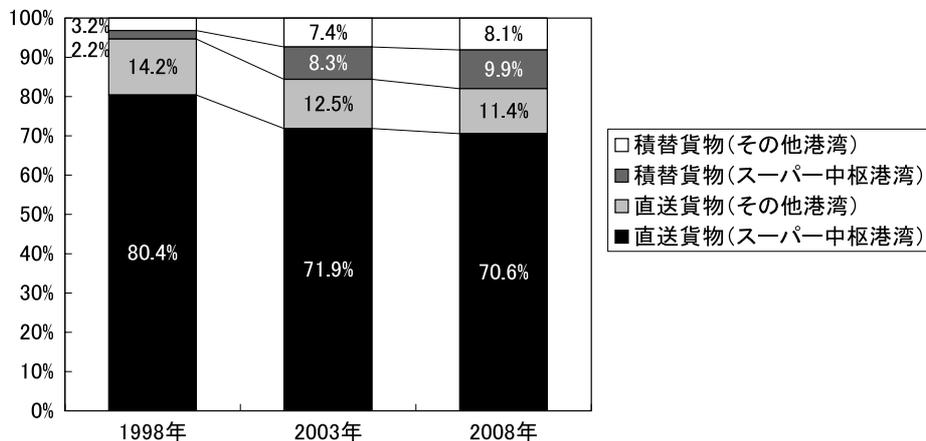
地方港で取り扱われる貨物が主に釜山港で積み替えられる要因として、全国50以上の地方港に釜山港との定期航路が開設されていることがあげられる。全国各地まで港湾整備が行き渡り、地元の積極的な航路誘致活動も相まって、今や国際航路を有する港湾が1都道府県に平均1

図表3 日本発着コンテナ貨物のうち、アジア主要港で積み替えられる比率の推移（スーパー中枢港湾・その他港湾別）



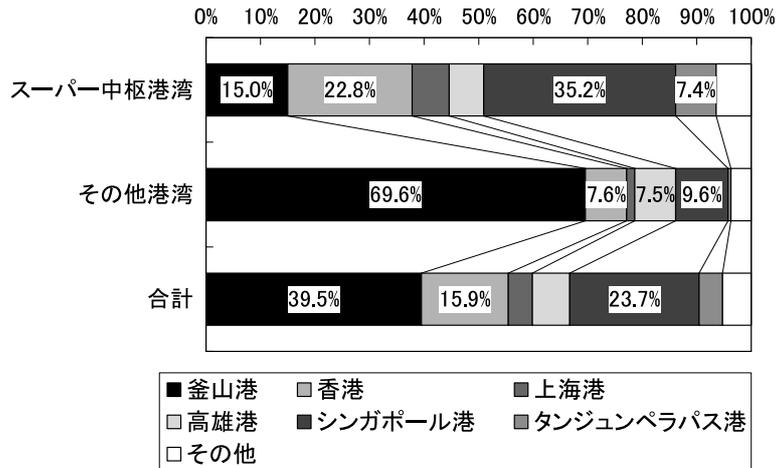
注：アジア主要港：釜山港、光陽港（以上、韓国）
 香港、上海港、深圳諸港、廈門港、寧波港（以上、中国）
 基隆港、高雄港、台中港（以上、台湾）
 シンガポール港、タンジュンペラバス港（マレーシア）
 資料：国土交通省港湾局「平成20年度全国輸出入コンテナ貨物流動調査」より筆者作成

図表4 日本発着コンテナ貨物のうち、アジア主要港で積み替えられる比率の推移（日本発着貨物全体に占める比率）



資料：国土交通省港湾局「平成20年度全国輸出入コンテナ貨物流動調査」より筆者作成

図表5 日本発着コンテナ貨物のうち、アジア主要港で積み替えられる比率（積替港別、2008年）



資料：国土交通省港湾局「平成20年度全国輸出入コンテナ貨物流動調査」より筆者作成

図表6 国際定期航路が開設されている港湾



資料：「月刊CARGO 2008年7月号」より筆者作成

港以上となり（図表6）、「地方の国際化」は着実に進展した。地方港に開設されている国際航路の多くは釜山港との航路である。地方港で取り扱われる貨物の中には、韓国をはじめとして相手地域まで直送される貨物も約6割存在している。しかし、残る4割については、釜山港などをハブ港として、釜山港と相手地域を結ぶ航路に積み替えられて輸送されており、結果的にスーパー中枢港

のハブ機能の低下を助長していることは否めない。

では、地方発着貨物がスーパー中枢港経由でなく、釜山港経由で輸送されるのはなぜであろうか。国際定期航路は一般に毎週定曜日に寄港する週1～2便のウィークリーサービスであり、地方港において釜山港と結ぶ航路は多くても数航路にとどまるため、輸送機会は週数回程度にとどまる。一方、北海道と沖縄を除けば全国各地か

ら京浜港・阪神港・伊勢湾のスーパー中枢港湾にトラック輸送することが可能であるため、貨物の発生・集中地とスーパー中枢港湾間の国内輸送の利便性は、釜山港との国際輸送と比較して一般に高いといえることができる。このため、リードタイムを重視する高付加価値貨物（たとえば、海外工場の生産ラインに投入される部品・半製品等）については、スーパー中枢港湾の利用にメリットを感じるケースが多いものと想定される。

一方、コスト面については、日本の国内輸送コストや港湾の各種コストが日韓間の国際輸送コストや韓国の港湾コストと比較して割高であるため、スーパー中枢港湾から距離的に離れた地域であるほど、スーパー中枢港湾経由よりも、できるだけ最寄りの地方港を利用して釜山港経由で輸送する方が安くなる。この結果、リードタイムよりもコストの低廉さを重視する貨物については、スーパー中枢港湾経由ではなく、釜山港経由が選択されるケースが多くなるものと考えられる。

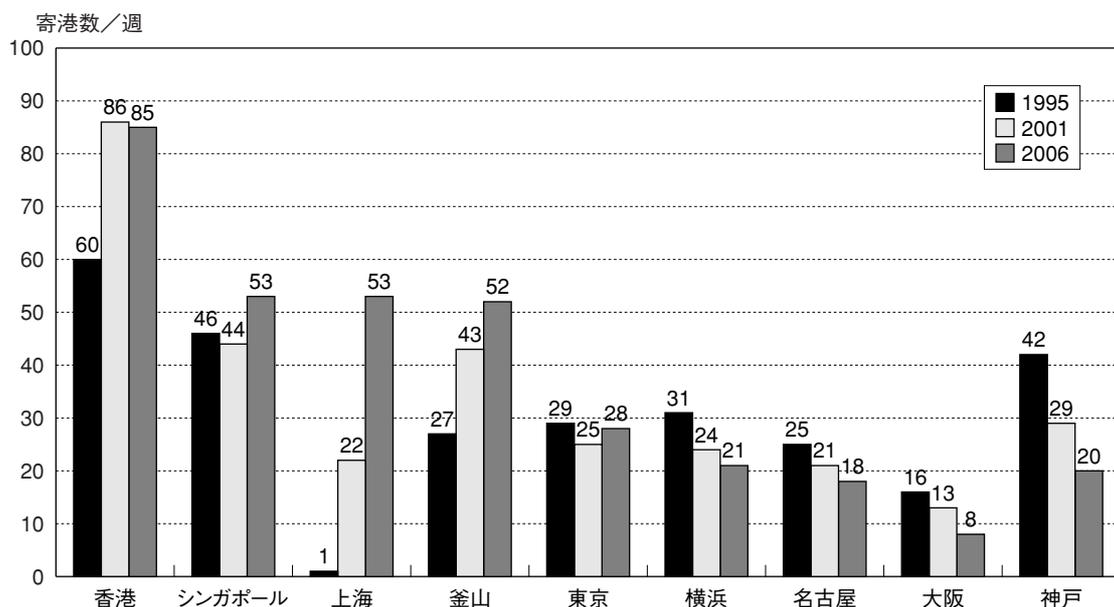
実際、国土交通省の調査結果においても、京浜港や阪神港を利用する貨物は、地元港を利用する貨物よりも重量あたりの価格が高くなる傾向が確認されている⁶。

（3）懸念される日本全体のフィーダー化

一方、「スーパー中枢港湾」で取り扱われる貨物について、積替港別の内訳をみると（図表5）、シンガポール港での積み替えが約1/3を占め、次いで香港が2割強と続き、釜山港は15%にとどまる。また、シンガポール港に近いタンジュンペラパス港（マレーシア）も7.4%と比較的多い。このことから、スーパー中枢港湾で取り扱われる貨物は、地方港で取り扱われる貨物とは異なる要因で、アジア主要港で積み替えられていることが想起できる。

ここで、日本およびアジアの主要港における欧米航路寄港便数を比較してみると（図表7）、釜山港や上海港では大幅な便数の増加がみられるのに対し、日本の各港では東京港がかろうじて横ばいであるほか、神戸、横浜、名古屋、大阪の各港で寄港頻度の低下がみられる。特にアジアと北米を結ぶ北米航路においては、日本の港湾が東航（アジア→北米）のアジア側ラストポート（最後の寄港地）、西航（北米→アジア）のアジア側ファーストポート（最初の寄港地）として地理的な優位性を持つのに対し、アジアと欧州を結ぶ欧州航路においては、最も不

図表7 欧米航路寄港便数の比較



資料：国際輸送ハンドブックより国土交通省港湾局作成

利な位置にあるため、欧州航路の方が事態は深刻である。

かつてアジア発着貨物量のうち日本の占める比率が高かった時代には、それでも欧州航路を日本の港湾に寄港させるメリットが船社側にあった。しかしながら、前述したように輸送需要の面で中国の存在感が圧倒的に大きくなった現在においては、船社からみれば、欧州航路を日本の港湾に寄港しない（抜港する）ことで航路距離を短縮し、リードタイムの短縮や、投入船舶数の削減によるコスト削減を図ることにメリットを感じるようになってきている。

こうした結果として、日本の港湾における欧州航路の寄港頻度が低下し、シンガポールや香港、タンジュンペラパス等で積み替えるケースが増加しているものと考えられる。さらに、北米航路についても、日本の太平洋岸を航行するルートよりも、釜山港から日本海を航行し、津軽海峡を通過して太平洋に抜けるルートの方が「大圏航路」の関係から短絡ルートとなるため、釜山港への寄港数の増加にともなって、日本の港湾に寄港しない航路が増える傾向がある。

こうした動きが本格化すれば、地方港のみならずスーパー中枢港湾で取り扱われるコンテナ貨物においても、アジア主要港を「ハブ港」として利用せざるを得なくなってくる。

3 | 日本の空港をめぐるメガコンペティションの現状

次に、空港をめぐるメガコンペティションの現状につ

いて整理する。

(1) 空港でも日本の相対的地位低下が進展

世界の空港別航空旅客数のランキングをみると（図表8）、国際航空旅客数では英・仏・独・蘭の欧州4カ国の拠点空港が上位4位までを占めており、次いで、香港、シンガポール、成田とアジアの空港が続いている。また、国内旅客を合わせた空港全体では、巨大な国内航空市場を有する米国の4空港が上位10位までに入っており、羽田空港も4位に食い込んでいる。このように、空港の場合、アジア勢が上位を独占する港湾と異なる状況にあるのは、欧米各国や日本などの先進国では航空旅客輸送が広く普及しているのに対し、中国をはじめとするアジア各国では、今のところ市場が十分に拡大していないことが要因としてあげられよう。

一方、世界の空港別航空貨物量ランキングをみると（図表9）、国際航空貨物量では、香港、仁川、成田が上位3位までを占めており、アジア主要空港の貨物量が多くなっている。この中で、成田空港は長らく香港に続き、世界第2位の地位を占めていたが、2001年に開港したばかりの仁川空港にその座を明け渡している。さらに、1999年開港の上海・浦東も背後に迫ってきている。なお、国内貨物を合わせた空港全体では、旅客と同様、米国の空港が上位にランクされる。

このように、港湾と比較すれば現時点では健闘していると言えるものの、空港においてもソウル・仁川空港や上海・浦東空港など、近年整備されたアジアの巨大空港

図表8 空港別航空旅客数ランキング（2007年）

国際		国際・国内計		
1	ロンドン・ヒースロー(英)	6,210	アトランタ(米)	8,938
2	パリ・シャルルドゴール(仏)	5,490	シカゴ・オヘア(米)	7,618
3	アムステルダム(蘭)	4,769	ロンドン・ヒースロー(英)	6,807
4	フランクフルト(独)	4,709	東京・羽田	6,682
5	香港	4,631	ロサンゼルス(米)	6,190
6	シンガポール	3,522	パリ・シャルルドゴール(仏)	5,992
7	成田	3,424	ダラス・フォートワース(米)	5,979
8	ドバイ	3,348	フランクフルト(独)	5,416
9	バンコク	3,163	北京(中)	5,358
10	ロンドン・ガトウィック(英)	3,114	マドリッド(西)	5,212

単位：万人

資料：Airports Council international

図表9 空港別航空貨物量ランキング（2007年）

国際		国際・国内計		
1	香港(中)	374	メンフィス(米)	384
2	ソウル・仁川(韓)	252	香港(中)	377
3	成田	221	アンカレッジ(米)	283
4	フランクフルト(独)	203	上海・浦東(中)	256
5	パリ・シャルルドゴール(仏)	199	ソウル・仁川(韓)	256
6	シンガポール	190	パリ・シャルルドゴール(仏)	230
7	上海・浦東(中)	183	成田	225
8	アンカレッジ(米)	166	フランクフルト(独)	213
9	マイアミ(米)	161	ルイビル(米)	208
10	アムステルダム(蘭)	161	マイアミ(米)	192

単位：万トン
資料：Airports Council international

が存在感を増しており、日本の空港の相対的地位の低下が進みつつある状況にある。

(2) 仁川空港は「日本のハブ空港」になっているか

では、前原国交相が言うように、すでに「日本のハブを仁川空港に取られている」のであろうか。わが国には韓国・仁川空港との路線が開設されている地方空港⁷が24もあり、仁川空港を介して世界各地と結ばれている。これら24の地方空港について、仁川、成田、羽田、関西、伊丹、中部、名古屋（小牧）の各空港との路線の便数を図表10に示す。

これをみると、仁川線の便数は週3~4便という空港が多く、これらの空港では観光目的にはある程度仁川をハブとして利用することも想定されるが、ビジネス利用には便数が少ない。新千歳、仙台、新潟、静岡、岡山、広島、福岡の7空港では、1日1便以上が就航しているが、それでも利便性は十分とは言えないだろう。ただし、福岡空港については、1日5便と便数が多く、九州一円から福岡空港への交通アクセス性が優れていることも相まって、九州では仁川空港経由が有力な選択肢となりうる。

一方、関西空港は国内線と国際線の乗り継ぎに考慮して地方発着需要を取り込むことを企図して整備されたが、伊丹空港を国内専用空港として残存させ、さらにその後、神戸空港が整備されたこともあり、現在、地方路線は新千歳、福岡、那覇を除いてほとんど就航していない。また、国際線のネットワークも、中国をはじめとするアジア路線は充実しているものの、北米、欧州への路線はそ

れぞれ数路線あるのみで、ハブ空港として十分と言えない状況にある。中部空港については、開港時に旧名古屋空港を小型機専用空港とし、国内線の大半が中部空港に移転したため、関西空港と比較して地方路線は相対的に路線数・便数とも多いが、欧米との国際線は北米1路線、欧州2路線しかなく、関西空港より一層脆弱な状況である。このように、関西、中部両空港は、肝心の航空ネットワークが成田や仁川と比較して大きく見劣りする状況である。

これに対し、成田空港は充実した国際線ネットワークを有しており、成田を拠点とする一部の航空会社が国際線同士の乗り継ぎ空港としてハブ機能を持たせている。しかしながら、国内線が脆弱であるため、日本国内の地方空港利用客が成田の国際線に乗り継ぐ場合、国内の移動には圧倒的に充実している羽田線を利用し、国内線と国際線の乗り継ぎに羽田・成田間の移動を強いられることが多い。

こうした中、今年10月、羽田空港の再拡張事業が完成し、国際線の本格的な乗り入れが可能となることから、にわかに「羽田の国際ハブ空港化」が脚光を浴びているのである。ただし、成田空港の発着枠が年間22万回となるのに対し、再拡張後の羽田空港の国際線枠は、今のところ、昼間時間帯3万回、深夜早朝時間帯3万回の計6万回であることから、成田のような国際線ネットワークを形成できる状況にはない。

このようなことから、釜山港にハブ機能の一部を明確

図表10 仁川空港との路線を持つ地方空港と主要空港間の便数比較

	仁川 便/週	成田 便/日	羽田 便/日	関西 便/日	伊丹 便/日	中部 便/日	小牧 便/日
旭川	2		9			1	
新千歳	7	4	49	8	3	12	
函館	3		7	1		1	
青森	3		6		2	1	
秋田	3		7		2	1	2
仙台	7	2	-		15	7	
福島	3	-	-		5		
新潟	7	-	-		9	2	2
富山	4		6	-	-	-	-
小松	3	1	11	-	-	-	-
静岡	14	-	-	-	-	-	-
米子	3		5	-	-	1	
岡山	7		9	-	-	-	-
広島	7	1	16	-	-	-	-
高松	3		10	-	-	-	-
松山	3		11		15	2	2
北九州	4		15	-	-		
福岡	35	5	46	5	13	12	5
長崎	3		12		6	2	1
大分	3		11		7	2	
熊本	3		17		8	4	2
宮崎	3		16		10	3	
鹿児島	3		17		12	7	
那覇	3	2	23	8	2	7	

注：「-」は航空輸送より新幹線等の鉄道輸送の優位性が明らかに高いと考えられる区間
資料：「JTB時刻表2010年1月号」より筆者作成

に奪われている港湾の場合と比較して、空港の場合、仁川空港にハブ機能を取られていると言い切れる状況までは至っていないものの、日本の国際拠点空港はいずれも十分なハブ機能を発揮できていない状況にある。

なお、港湾ではほぼ貨物に特化した議論が可能であるが、空港については、旅客、貨物の双方がハブ機能の検討対象となる。国際航空貨物の輸送方法についてみると、定期便のうち、貨物便（フレイター）で輸送される貨物が54%、旅客便の貨物室（ベリー）で輸送される貨物46%となっている⁹。旅客便の路線や便数は旅客需要を優先して決定されることが多いと考えられるため、貨物輸送力の約半分は旅客便ネットワークによって規定され、残りの約半分の需要を対象として貨物便ネットワークが形成されることになる。また、航空会社には、旅客・貨物の双方を取り扱う会社と、貨物専門の会社があるため、前者では旅客便ネットワークの補完的に貨物便ネットワークが位置づけられることが多いが、後者で貨物便のみ

を対象としてネットワークが構築される。こうしたことから、旅客のハブ空港が貨物のハブ空港にもなる可能性が高いものの、貨物専用のハブ空港も成立しうる⁹。

4 | 日本の空港・港湾のあり方を考えるための視点

(1) ハブ機能の経済的得失とわが国における維持・強化の必要性

これまでみたように、わが国では港湾のハブ機能が低下しており、空港のハブ機能も十分でない状況にある。そもそも、ハブ機能を有することのメリットとは何であろうか。その際には、空港・港湾自体の管理・運営という視点と、社会資本（インフラストラクチャー）としての空港・港湾という視点から検討する必要がある。

まず、空港・港湾の管理・運営という観点からみると、自国の空港・港湾にハブ機能があれば、航空機や船舶の発着が増加し、それにとまなう施設使用料や関連費用の収入が得られる。また、自国を発着地とする旅客・貨物

が国内の空港・港湾で幹線航空路・航路を利用するとともに、他国を発着地とする旅客・貨物の乗り継ぎ・積み換え需要をも取り込め、これにともなう料金収入が得られる。これに対し、ハブ機能を自国の空港・港湾が持たない場合、これらの収入を他国の空港・港湾に奪われることになる。一方、ハブ機能を持つためには、大規模な施設整備等の費用が必要となる。

空港・港湾の管理・運営という観点からは、ハブ機能を有することで得られる（あるいはハブ機能を喪失することで失う）収入が、そのために必要な費用よりも大きければ、ハブ機能強化を図り、そうでなければ見送ることが合理的な判断となる。

次に、社会資本としての空港・港湾に着目すると、自国の空港・港湾がハブ機能を持たない場合、他国のハブ空港・港湾を経由することになるため、それにとまって旅客の移動・貨物の輸送にかかる時間・コストが上昇する。

国民経済全体からみた場合には、空港・港湾の管理・運営にともなう経済的得失と、輸送時間・コストに関する経済的得失を合計して判断することになる。全体がプラスであれば、国としてはハブ機能の維持・強化を推進すべきであり、その時に空港・港湾の管理・運営単体ではマイナスになるのであれば、補助金・税制等の公的支援を行うことの妥当性が得られよう。

ただし、空港・港湾のハブ機能については、経済的な得失として定量的に効果を把握しにくい要素も持っている。古くから交通の要衝が商業や金融等の中心地として栄えてきたように、ハブ機能を有する空港・港湾が存在することで、その国・地域の産業立地競争力が向上する。ハブ空港・ハブ港湾のある地域では、国際的なビジネスを行ううえでヒトの移動にかかる時間・コストを節約できるし、製造業が生産活動を行う場合も、調達・出荷の両面でモノの輸送にかかる時間・コストの節約が可能となる。また、外国からの観光客の誘致という点でも、ハブ機能の有無が時間・コスト両面での競争力に関係してくる。産業立地が空港・港湾以外にも含めた総合的な判断として決定されることから、空港・港湾が産業立地競争力に及ぼす効果・影響を

切り出して定量化することは難しい。

アジア諸国をみても、シンガポールや香港は、まさに交易都市としてハブ機能の存在が産業立地競争力に直結している。また、韓国では、国が空港・港湾の整備を推進し、ハブ機能の強化に成功している¹⁰。

わが国ではどうであろうか。まずは国民経済としての得失について、定量化の把握可能な部分だけでも算出し、さらにその精度を高めていくことで、国民的合意を得るための取り組みが必要であろう。

さらに、定量化できない部分も含めて私見を述べるならば、アジアの成長エンジンが東南アジア、中国、インドと移る中で、島国であるわが国が諸外国とヒト・モノの交流を通じて活力を維持・強化していくため、海上ネットワークや航空ネットワークの充実が不可欠である。わが国が世界の交通ネットワークの「要衝」から「辺境」に追いやられることがあってはならない。そのため、他国の乗り継ぎ・積み換え需要を取り込むかどうかにはとられず、「日本全体がフィーダー化する」事態を避けることに主眼を置き、欧米との幹線航空路・航路を含む世界各地との海上輸送ネットワークの拡充を図り、利便性や低廉性を維持・向上させていくことこそが、空港・港湾の国際競争力強化の本旨であろう。

（2）人口減少社会のインパクト

次に、日本の空港・港湾の今後のあり方を考えるための前提として、本格的な人口減少社会の到来が及ぼす影響について整理してみよう。

人口減少社会における“国と地方の新しいカタチ”を考えるうえで、空港や港湾は人口減少によるネガティブな影響をより強く受ける分野と言えるだろう。なぜなら、ひとつには、空港や港湾のような社会資本（インフラストラクチャー）は、一度整備されると長年にわたって使用されるものであり、人口規模の増減に応じて柔軟に供給量を調整することが困難であるためである。これまで日本では「国土の均衡ある発展」の旗印のもと、全国くまなく空港・港湾の整備を進めてきたことから、今後は、こうした社会資本を維持・管理していくための費用負担

が重くのしかかってくることになる。

加えて、より重要な影響は、空港や港湾が、航空路や航路によるネットワークとセットで機能することに起因するものである。すなわち、空港・港湾と航空・海上ネットワークの関係には、旅客・貨物の輸送需要の多い空港・港湾ほどネットワークが充実し、ネットワークの充実した空港・港湾にはさらに多くの輸送需要が集まってくるという循環構造がある。このため、人口減少による日本発着の国際輸送需要の減少は、日本の空港・港湾における国際航空・海上ネットワークを縮小させ、その結果、国内の輸送需要がネットワークの充実した海外の空港・港湾で積み替えられるようになる、すなわちハブ機能が流出するという負の循環構造を招く危険をはらんでいるのである。

(3) 港湾政策の教訓

前述した通り、阪神・淡路大震災を契機として日本の港湾の国際競争力が政策課題として強く認識されるようになってから、すでに15年が経過した。ここでは、空港・港湾に関する今後の国と地方のあり方を検討する際の参考とするため、「国際競争力」と「国土の均衡ある発展」の観点から、これまでの港湾政策を振り返ってみたい。

1962年に最初の全国総合開発計画が策定されて以来、国土政策においては、「国土の均衡ある発展」という名の下に地域間格差の是正が一貫した政策課題であったが、地方港の整備と国際化が大きく進展したのは、1980年代以降である。

四全総（第四次全国総合開発計画、1987年閣議決定）の時代には、経済のグローバル化が進展する中で「地方の国際化」に国も地方自治体も邁進し、国際交流の基盤となる空港・港湾の整備が推進された。特に港湾については、1985年に策定された長期港湾政策「21世紀への港湾—成熟化社会に備えた新たな港湾整備政策」において、「外資定期船の寄港する港湾を（中略）地方へ配置する」ことが掲げられ、大都市圏から地方圏に至るまで全国各地にコンテナターミナルが建設された。この結果、地方港の国際化が進展し、国際定期航路の開設されている港湾数は

1992年の24港から95年には39港に急増した。

しかし、地方港に発着する航路の多くは韓国・釜山港と結ぶ航路であったため、地方発着貨物の多くが釜山港経由で世界各地と輸送されるようになった。こうした「ハブ機能」の低下は、1995年1月の阪神・淡路大震災による神戸港の機能低下を契機として、大きな社会的関心を集めることとなった。

震災から約半年後の6月に策定された長期港湾政策「大交流時代を支える港湾—世界に開かれ、活力を支える港づくりビジョン—」では、この問題にいち早く対応して「中枢・中核国際港湾」構想を掲げ、全国4地域の中枢国際港湾（東京湾・大阪湾・伊勢湾・北部九州）と8カ所の中核国際港湾（苫小牧・新潟・仙台・常陸那珂・清水・広島・志布志・那覇）を重点整備することとした。

しかしながら、この構想は当初「中核国際港湾」の整備に重点が置かれたほか、約20の地域国際流通港湾において、コンテナターミナルとしても利用可能な「多目的国際ターミナル」の整備が同時進行で進められたため、重点化は必ずしも実効をとまなわなかった。というより、1996～97年にかけて多数の「多目的国際ターミナル」が新規着工され、地方港の整備がむしろ加速したとさえ言える。結果的に国際定期航路の開設されている港湾数は2002年に60港まで増加した。

一方、香港、シンガポール、釜山、高雄、上海といったアジア主要港の貨物取扱量が急増する中で、神戸港や横浜港をはじめとする日本の中枢国際港湾は伸び悩んだ。日本が「失われた10年」と呼ばれる長期不況にあえぎ、国際競争力の強化がさらに強く求められるようになり、ようやく2002年に「スーパー中枢港湾」構想が打ち出され、2004年には3地域（京浜港・阪神港・伊勢湾）が指定された。

このように、地方分散から大都市集中という政策転換に約10年も要する間に、アジア主要港と日本主要港の貨物取扱量の差はもはや挽回不能なまでに拡大した。これはNIEs、ASEAN、中国等の経済成長と生産拠点化にともなう必然という側面もあるが、中国の積み替え需要を

捉えて飛躍的にコンテナ取扱量を伸ばした釜山港を見るにつけ、日本の港湾でも国際競争力の低下を食い止めるための有効な対策をもっと早期から打っていれば、事態が変わっていた可能性は否定できない。

加えて、そもそも地方港の整備は地域間格差の是正が目的だったはずだが、結果として、需要に応じた身の丈以上の港湾整備を行った地方は、過大な港湾施設のストックを抱え、その維持・管理費用の負担を負い続けることとなる。

さらに、時間をかけて政策転換を行った結果として、港湾の国際競争力を維持・強化するのに適切かつ十分な施策が実施されるようになったとも言えない。すなわち、地方発着貨物を釜山港経由からスーパー中枢港湾経由に誘導するためには、施設使用料、港湾荷役などの港湾コストや、港湾までの国内輸送コストも含むトータルコストを低減するなど、港湾の整備・運営はもちろんのこと、国内輸送手段も含めた総合的な対策が必要である。

(4) 「オープンスカイ」と「首都圏ビッグバン」

このような港湾の経験を空港にも生かそうとするとき、国際的な競争環境に関して、航空・空港と海運・港湾の間で最も異なる点は、国際航空では二国間協定により事業会社、乗入地点、便数が制約されてきたのに対し、外航海運では早くから主要海運国により「海運自由の原則」が確立され、海運会社の国籍を問わず自由に国際航路が開設できる点である。

このため、外航海運企業では経営のグローバル化が非常に進んでいる。日本の主要海運会社では、船舶の多くがパナマ、リベリアなどの外国船籍であり、船長を除く乗組員の多くが外国人である。さらにはアジア全域の統括機能を日本でなく香港、シンガポールに置いている例もある¹¹。日本の外航海運業界は幾度かの再編を経て大手3社グループに集約されたが、3社は世界大手の一角としての地位を維持している¹²。一方で、前述した通り、日本の港湾の地盤沈下は著しい。

空港についてみると、国際旅客・貨物取扱量で日本全体の過半を担う成田空港は、東アジアでも長らく香港に

次ぐ地位を占めてきたが、2006年には国際貨物取扱量で仁川に逆転され、上海・浦東にも急追されている。

こうした中、2007年、わが国の航空政策は、オープンスカイ（航空自由化）へ大きく舵を切った。オープンスカイは、1992年のオランダとの協定締結を皮切りに、米国が積極的に進めてきたが、2008年には米国・EU間やシンガポール・英国間でも発効する等、今や世界的な潮流となっている。わが国でも2007年に安倍晋三内閣の主導でとりまとめられた「アジア・ゲートウェイ構想」で「航空自由化」（アジア・オープンスカイ）が打ち出され、その後、交通政策審議会航空分科会答申「戦略的新航空ビジョン」にそのまま採り入れられた。これまでに、韓国、タイ、マカオ、香港、ベトナム、マレーシア、シンガポール、カナダとの間でオープンスカイが実現し、2009年12月には米国との間で合意に至っている。

従来、政府間の協定によって国際航空路線の開設や便数・機材、航空会社数などが取り決められてきたが、オープンスカイ協定を結んだ国との間では、航空会社が自由に乗り入れることが可能となる。オープンスカイによって航空会社間の競争が促進され、航空市場全体の効率が高まることで、利用者にとっては、路線網の充実による利便性向上や、格安航空会社（ローコストキャリア=LCC）の乗り入れなどによる運賃低下の効果が期待される。

こうした政策転換の背景には、航空自由化が世界的な潮流になっていることに加え、仁川、香港、上海等に巨大空港が建設され、わが国がアジアの国際航空ネットワークから取り残されるのではないかと、との危惧がある。しかしながら、最も需要の大きい首都圏空港（成田・羽田）については、発着枠に余裕がないことからオープンスカイの対象外とされ、当面、その効果が享受できるのは、関西、中部両空港や地方空港に限られる。

このように、わが国の航空自由化は、首都圏空港の発着枠不足という点で、現時点ではその内容に大きな問題があるが、その首都圏空港の容量拡大に向けた動きも活発化している。2010年3月には成田空港の発着枠が年間2万回、10月には再拡張事業の完成により羽田空港の

昼間時間帯（6～23時）の発着枠が年間11万回、それぞれ増加する。こうした首都圏空港の大幅な容量拡大は、「ビッグバン」にもたとえられ、わが国の空港を取り巻く環境にも多大なインパクトを及ぼすものと予想されている。特に羽田国際化については、国土交通省が2008年5月、昼間時間帯3万回、深夜早朝時間帯3万回の年間6万回を国際線に充てることなどを発表し、深夜早朝時間帯には英・仏・独や米国などとの路線枠も設定された。さらに前原国交相の「羽田の国際ハブ空港化」発言後、国際線枠が一層拡大する可能性が高まっており、首都圏空港も含むオープンスカイへの期待が高まっている。一方、成田空港については、空港会社が技術的には現行の運用時間（6～23時）のままでも発着回数を30万回まで増加させることが可能という試算結果を発表していたが、前原発言を受けて、地元市町村がその早期実現を求めたり、空港運用時間の延長を要望したりするなど、羽田の国際化進展に対する危機感から、ここへきてさらなる容量拡大に向けた取り組みが加速してきた。

5 | 国際競争力と国土の均衡ある発展の両立の可能性

(1) 港湾の国際競争力の維持・強化に向けて

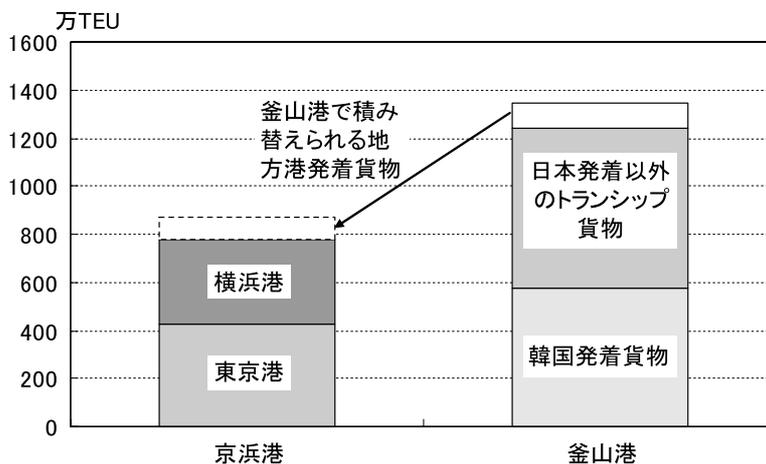
前述した通り、充実したネットワークこそ空港・港湾の国際競争力の本質であり、旅客や貨物の取扱量自体は

国際競争力強化の目的ではない。ただし、ネットワークの拡充を図るには、取扱量の増大が不可欠であるのも事実である。

港湾の場合、日本最多のコンテナ取扱量を誇る東京港ですら、2008年実績は427万TEUで世界24位に過ぎず、世界の上位8港までが1,000万TEUの大台を超えているのと比較して大きく見劣りする。ただし、日本第2位の横浜港（349万TEU）と合わせて「京浜港」として捉えると、計800万TEU近くとなり、世界17位相当となる。神戸港と大阪港も、阪神港としてみれば500万TEUに近づく。

また、2.(2) でみた通り、地方港からアジア主要港経由で輸送されているコンテナ貨物が全体の約8%あり、その7割、全体の約5%が釜山港経由であるため、仮にこれを京浜港もしくは阪神港で取り扱うことができれば、約100万TEUが上積みされる。さらに、コンテナ取扱量の増加にともない、欧州航路などの日本の港湾への寄港が拡大すれば、香港やシンガポールなどアジア主要港で積み替えられる日本発着のコンテナ貨物も、日本から直接輸送できる可能性が高まる。釜山港を含むアジア主要港で積み替えられる貨物は日本全体の18%であるから、最大で300万TEU以上を直接輸送に切り替えられる可能性がある。

図表11 京浜港統合及び釜山港経由貨物の利用転換のイメージ



資料：各種資料より筆者作成

このように、「近接する港湾の統合」と「海外で積み替えられている貨物の直行航路への利用転換」によって、京浜港や阪神港などのスーパー中枢港湾のコンテナ取扱量を増やすことが可能である。

港湾の統合については、2008年3月に、東京都知事、川崎市市長、横浜市市長の各港湾管理者が、「東京港・川崎港・横浜港の広域連携強化に係る基本合意書」を締結しており、将来の京浜港統合を視野に入れた取り組みが始まっている。海外をみても、釜山新港やシンガポールのパシル・パンジャンコンテナターミナルをはじめ、大規模なコンテナターミナルが数十ヶ離れた場所に建設される例があり、京浜港として運営を一体化することは非現実的ではない。長期的には港湾内の各種機能の配置転換により、3港のコンテナターミナルを1ヶ所に集約することも含め、踏み込んだ連携が期待される。

直行航路への利用転換については、港湾管理者、港湾運送事業者をはじめとする各港湾関係者が一体となって港湾のコスト削減（たとえば、コンテナターミナルの自動化や情報化の推進）や利便性向上を図ることに加え、道路（自動車）、内航海運、鉄道といった各種国内輸送手段のコスト削減や連携強化に向けた抜本的な対策が必要であろう。たとえば、海上コンテナをトラック輸送する際には、片道利用が基本となっているが、これを往復利用できるようにしたり、貨物鉄道をコンテナターミナルへ乗り入れたりすることも考えられる。

日本発着のコンテナ貨物をできるだけ集約する取り組みの先には、日本を発着地としないコンテナの積み替え需要を取り込むことも考えられる。わが国の港湾の場合、東アジアの東端に位置しているため、北米航路とアジア域内航路の積み替え需要を一部取り込める可能性はある。ただし、東南アジア全体のハブ機能を有するシンガポールとは異なり、近隣の韓国・中国の港湾整備がすでに進んでいて直行する航路の利用が可能であることなどから、日本発着貨物以外の積み替え需要は基本的に期待できないと考えておいた方がよいであろう。

このため、上海港や釜山港などと比較してコンテナ取

扱量で劣る分、わが国の港湾は利便性を向上させ、コンテナ船を運航する船社からみて魅力度の高い港湾にしていくことが不可欠である。

（2）空港の国際競争力の維持・強化に向けて

わが国の空港の国際競争力についてはどうであろうか。空港の取扱量については、港湾と比較すれば悲観的な状況にないが、一方で、わが国には国内線・国際線の乗り継ぎが満足にできる空港が存在していない。

首都圏空港については、1) 成田の国内線ネットワーク拡充、2) 羽田の国際線ネットワーク拡充、3) 成田・羽田の乗り継ぎ円滑化、の3つの方向が考えられるが、これらは1つを選択するのではなく、いずれも必要な取り組みと言えるだろう。成田も羽田も、いずれか1空港で首都圏の航空需要を満たすことは不可能であるし、これまでのように成田＝国際、羽田＝国内と役割を限定してしまえば、国内線と国際線を乗り継ぐ場合にはすべて両空港間の移動が必要となる。両空港をリニアモーターカーで結ぶ構想を松沢成文神奈川県知事が提唱しているが、すぐに実現できる話ではなく、同一空港で乗り継ぎできる方が望ましいのは言うまでもない。そこで、両空港とも一定の国内線・国際線ネットワークを有し、航空会社の戦略や、ビジネス路線・観光路線といった路線の性格などによって、航空会社も利用者も両空港を使い分けるといった方向が適切であろう。さらに、わが国がアジアと北米・欧州を結ぶ大圏航路の近くに位置していることや、航空機の性能向上により航続距離が伸びているものの東南アジアと欧米をノンストップで結ぶことができない機材も存在していることなどから、日本を発着地としない乗り継ぎ・積み替え需要を取り込める可能性も、港湾と比較して相対的に高いと言えよう。

また、関西3空港については、その役割分担のあり方についてさまざまな議論がなされているところであるが、いずれにしても、できるだけ関西圏の需要を集約し、国内線・国際線のネットワークを充実させることが、関西圏以外の乗り継ぎ・積み替え需要を取り込む「ハブ空港化」には不可欠である。

(3) 国土の均衡ある発展との両立可能性

これまでに述べたわが国の空港・港湾の国際競争力強化は、「国土の均衡ある発展」と両立できるであろうか。大都市圏の空港や港湾の乗り継ぎ・積み替え機能を強化し、地方発着の輸送需要を取り込む方向で考える限り、地方の空港・港湾と韓国をはじめとする海外の空港・港湾を結ぶ国際航空路・国際航路の輸送需要は減少する方向に働く。もちろん、韓国を相手地域とする輸送需要であれば、最寄りの空港・港湾から直接輸送できる方が望ましいが、韓国等海外の空港・港湾を「ハブ」として利用する輸送需要であれば、その機能を国内の空港・港湾が担うことに特段の問題はないものと考えられる。地方の旅客・貨物にとって、利便性や低廉性が向上する方向での取り組みであれば、利用者の視点からみてよりよい方向である。なお、相手地域からみても、韓国など第三国の空港・港湾を経由させる必然性はなく、日本発か日本着を問わず、同様に考えてよい。

この時の問題点は、地方の空港・港湾の有効活用という点である。たとえば、これまで地方港→釜山港→北米というルートで輸送されていた貨物を国内のスーパー中枢港湾経由の輸送ルートに変更する場合、スーパー中枢港湾までの国内輸送をトラックにすれば、地方港は利用されなくなる。ただし、地方港とスーパー中枢港湾を結ぶ国内航路を開設もしくは拡充して、国内を海上輸送すれば、地方港は引き続き利用される。基本的にはこのような方向で地方港と海上輸送をできるだけ活用していくことで、地方港の活用が図られる。その実現のためには、国内海上輸送の効率化や活性化が不可欠であるが、加えて環境負荷軽減の視点から、トラック輸送よりも海上輸送（もしくは鉄道輸送）を利用することに対してインセンティブが働くような施策を強化する必要と考えられる。これは、CO₂排出量削減という政策課題とも合致するものである。

6 | 空港・港湾に関する国・地方の制度設計の方向性

最後に、本稿で述べた空港・港湾のあり方の実現に向

けた制度設計のあり方について考えてみよう。

わが国の空港のうち、成田・関西・中部の3空港は空港会社が設置管理者となり、それ以外の空港は国もしくは地方自治体が設置管理者となっている。一方、港湾の場合、基本的にすべての港湾管理者は地方自治体である¹³。

重要なのは、地方発着の輸送需要を大都市圏の空港・港湾経由に誘導しようとする際、規制的な手法を用いることは適切でなく、利便性や効率性向上策を通じ、利用者や航空・海運会社の経済合理的な選択の結果として、大都市圏の空港・港湾経由の輸送ルートが利用されるように誘導していくことであろう。

そのためには、空港や港湾の管理・運営主体は、できるだけ経営感覚を持って、ニーズに迅速に対応したり、採算性を重視した投資判断を行ったりできる形態とすることが望ましいだろう。こうした観点からは、成田・関西・中部に加え、羽田をはじめとする主要空港も民営化することが選択肢となる。港湾についても、スーパー中枢港湾の管理・運営にはできるだけ民間の経営感覚を持ち込むことが必要と考えられる。東京都埠頭公社は財団法人から株式会社化されたが、これにコンテナターミナルの管理・運営を一元化することも考えられよう。また、外国資本の導入についても、空港・港湾の競争力強化に資する限り、基本的に受け入れは拒まず、国として必要な事項については、個別の行為規制で対処するのが世界の趨勢と言えよう。

一方、地方空港・港湾については、一般に独立採算は難しいと考えられるが、上下分離的な手法を導入し、民間主体に運営させることも選択肢であろう。こうした管理・運営形態のあり方も含め、その判断を地方自治体に委ねることも考えられる。

地方に判断を委ねることで、地域の特性を活かした個性ある空港・港湾の実現も促進されよう。たとえば、下関港は韓国との近接性を活かし、早くから日韓国際フェリーが就航し、その後、中国とも国際フェリー航路が開設された。近接する北九州港や博多港と比較して港湾の規模は小さいものの、近年注目されているフェリー・

RORO船¹⁴を活用した、航空輸送よりも安くコンテナ船よりも速いという中間的な輸送サービスのパイオニア的な存在として、独自の地位を築いている。

7 | おわりに

政権交代を契機に空港・港湾への関心が高まっている今は、国際競争力を再強化し、わが国の空港・港湾がアジアの中で確固たる地位を維持・確保していく最後のチ

ャンスかもしれない。アジアの中での都市間競争、産業立地競争力の維持・強化、国際観光振興等を進めていくうえで、島国であるわが国では航空・海上ネットワークの拡充・強化が生命線とも言える。わが国が交通ネットワークの「要衝」から「辺境」に転落することがないよう、時期を捉えた適切な政策判断と官民双方の取り組みが求められている。

【注】

¹ たとえば、橋下徹大阪府知事は、「日本には東西2つのハブ空港が必要」と発言している。

² JALプレスリリース資料 (<http://press.jal.co.jp/ja/financial/>)

³ たとえば、川勝平太静岡県知事は、静岡県がJALの福岡線の就航にあたって導入した「搭乗率保証制度」（搭乗率が70%を下回った場合に、静岡県が日本航空に片道1席当たり15,800円の運航支援金を支払う制度）について、「一方的に撤退を通知しながら支払いを求めることは民法上の信義則違反に当たる」として運航支援金の支払いを拒否している。

⁴ 釜山港湾公社資料による。

⁵ 「我が国産業の国際競争力強化等を図るための今後の港湾政策のあり方 答申」（平成20年4月11日交通政策審議会）、関連資料V-13ページ

⁶ 同上、関連資料V-14ページ

⁷ ここでは、成田、羽田（東京）、関西、伊丹（大阪）、中部、小牧（名古屋）を除いた空港を地方空港とした。

⁸ 「航空統計要覧（2008年版）」（(財)日本航空協会）による。

⁹ 貨物専用ハブ空港の典型例としては、小口航空貨物を主たる輸送対象としてドアツードアの一貫輸送を行うインテグレーター（航空会社の機能とフォワーダーの機能が統合された業態であるため、このように呼称される。代表的企業は、フェデックス、UPS、DHL、TNT）のハブ空港があげられる。

¹⁰ これらの空港・港湾の管理・運営が単体で自立経営できているかどうかについては、各空港・港湾における公的負担（特に用地の造成や貸与に要する公的負担）の状況が不明であるため、空港会社やコンテナターミナルオペレーター等の経営状況から一概に判断することはできない。

¹¹ 邦船大手3社（日本郵船、商船三井、川崎汽船）はいずれも香港もしくはシンガポールにアジアの定期航路部門の統括拠点を置いている。

¹² 米国では外国資本による合併・買収により大手海運企業が消滅している。

¹³ 例外的に、愛媛県の新居浜港では、港湾法に基づき新居浜市が設置した港務局が港湾管理者となっている。

¹⁴ ロールオン・ロールオフ船の略。フェリーのようにトラックやフォークリフトがそのまま乗り入れて貨物の積み卸しができる構造をもった貨物船。