

〔学術論文〕

## 公共事業改革と空港(1) Public Works Reform and Airports (1)

山田 明  
Akira Yamada

**要旨：**公共事業に対する批判が高まるなか、1990年代半ばから公共事業改革が追求されてきた。2001年の「構造改革」から2009年8月の本格的な政権交代の動向を踏まえつつ、本稿では空港に焦点をあて、公共事業改革の方向と現実を検討する。空港の行財政システムと空港整備の展開を概観して、とりわけ空港乱立をもたらした空港整備特別会計に注目する。地方圏・大都市圏の空港の現実と問題点を示して、空港政策の改革方向をさぐっていききたい。

**キーワード：**構造改革 空港整備法 空港整備5ヵ年計画 空港整備特別会計 空港法

### はじめに

航空と空港をめぐる2つのニュースが話題になっている。日本航空（JAL）は2010年1月19日、東京地裁に会社更生法の適用を申請した。日本航空グループ3社の負債総額は2兆3221億円であり、事業会社としては過去最大の規模である。企業再生支援機構が主導する経営「再建」がスタートしたが、再建には巨額の税金が投入されることになり、政府にとっても頭の痛い問題となっている。事業再生計画は大幅な人員削減などのリストラとともに、昨年から進められてきた日本航空の国際線・国内線の路線削減に拍車をかけている。

JALショックに注目が集まるなかで、3月11日に茨城空港が開港した。自衛隊との共用空港であり、国内で98番目、首都圏で3番目の空港となる。国土交通省の実態調査では、約9割の空港の利用実績が需要予測に達しない状況にある。1999年にまとめられた茨城空港の需要予測では、就航路線として札幌、大阪、福岡、那覇の4路線が想定され、年間約85万人の旅客が見込まれる。需要予測では「採算あり」とされたが、前途多難な開港となった。茨城空港の本体工事費220億円のうち3分の2が国負担であり、県負担は約70億円という。維持管理も国が担うため、県にとっては持ち出しの少ないお得な空港だそう。

50年ぶりに本格的な政権交代が実現し、公共事業改革も焦点になっている。新政権が誕生して最初に話題になったのがダム問題である。前原国土交通相は八ッ場ダムと川辺川ダムの建設中止を宣言し、全国143のダムの全面見直しを提起した。なかでも八ッ場ダムは首都圏の多くの自治

体が関わり、長い年月にわたる地元での「攻防」をメディアが大きくとりあげ、国民の関心も高まった。ダムだけでなく、道路の新規着工や拡幅の中止、公共事業予算の大幅削減などの措置がとられてきた。

航空・空港政策も前政権からの懸案事項であったが、日本航空の経営破たんにより「日航再生」がクローズアップされてくる。JALショックは、空港経営や空港行財政システムにも大きな影響をおよぼし、空港整備という公共事業のひずみを表面化させてきた。野放図な空港拡大のツケが、JAL破たんにより一気に噴き出している。今回の経営破たんは戦後の航空・空港政策、空港整備という公共事業政策の失敗として把握する必要があるのではないか。

本稿では、空港整備の行財政システムに焦点をあて、日本の空港の現実と課題、公共事業改革の方向を考えていきたい。まずは近年の公共事業をめぐる動向、とりわけ「構造改革」から政権交代後の公共事業改革について概観していこう。

## 1. 公共事業の動向と改革方向

### —「構造改革」から政権交代へ

戦後日本の公共事業は、経済社会や行財政などから大きく3つの時期に区分できる。第1期は戦後の経済復興から高度成長の時代、第2期は1973年の第1次石油ショックから1980年代後半のバブル経済の時代、そして第3期は90年代初頭のバブル崩壊、2001年からの「構造改革」を経て現在までである。<sup>1)</sup>

第3期を概観すると、経済のグローバル化とともにバブル崩壊後の景気対策が公共事業を特徴づける。

1992年の総合経済対策を皮切りに、公共事業を中心に総額130兆円の景気対策が実施される。大型補正予算を連発した国債依存の積極予算は、国の借金体質に拍車をかけ財政危機を招くことになった。景気対策のための積極的な財政運営は、地方財政を全面動員して展開され、地方自治体も財政危機に見舞われる。バブル崩壊後の地方財政危機は、第三セクターなど外郭団体の経営を急速に悪化させた。外郭団体の財政危機が連鎖的に波及して、自治体財政を揺り動かすことになる。1990年代半ばになると、公共事業に対する国民の批判が高まり見直しを迫られてくる。公共事業に対する国民の批判は、環境破壊とともに事業の必要性や採算性に向けられた。とりわけバブル崩壊後に景気対策の名のもとに公共事業予算が大盤振る舞いされ、ばらまき型の傾向を強めたことに批判が集中した。

公共事業見直しは橋本内閣の「経済構造改革」、それを継承する小泉内閣の「構造改革」の中心テーマになる。小泉内閣のもとで2001年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営および構造改革に関する基本方針」、いわゆる骨太の方針は公共事業と社会保障分野を軸に徹底した歳出削減を提起した。公共事業予算は「構造改革」により大幅に削減され、公共事業の制度や計画面

でも見直しが進められてきた。道路4公団の民営化、公共投資基本計画の廃止、公共事業長期計画の社会資本整備重点計画への一本化、全国総合開発計画の廃止などが実施される。

確かに公共事業の制度や主体は変わってきたが、改革の実態を地域に即して具体的に検証していく必要がある。「構造改革」推進の最中に、日本最大の徳山ダムや関西空港2期事業も完成した。道路公団は民営化されたものの、高速道路は当初の計画通りに建設されている。相変わらず過大需要予測にもとづいて、空港やダム建設が推進されている。全国総合開発計画に代わって策定された国土形成計画は、道州制を前提とした交通ネットワークなどの大規模プロジェクトを掲げている。「構造改革」のもとでの公共事業「改革」の意味が問われる。

2009年8月の総選挙で国民の多くが民主党に期待して、歴史的な政権交代を実現させた。新政権は「コンクリートから人へ」のスローガンのもとに、公共事業の分野でもパラダイム転換といえる改革をスタートさせた。それまでの自民党政治の大きな特徴の一つは、中央省庁を媒介とした公共事業中心の利益配分システムであった。公共事業は全国にばらまかれて自治体と建設業者らを潤し、政治家には利権と集票という恩恵がもたらされた。「政官業ゆ着」ともいわれた、こうした構図が日本を世界でもまれな「土建国家」に押し上げた。<sup>2)</sup> 新政権はこうした公共事業システムに対して、どのように改革を進めてきたのか。

前原国土交通大臣によれば、公共事業改革のイメージは次のようであるが、改革には課題も山積している。<sup>3)</sup> 公共事業の縦割り行政については、2010年度予算で補助金行政の改革に着手した。民主党のマニフェストでは、「ひもつき補助金」をやめて「一括交付金」にする方針であり、国交省は「社会資本整備総合交付金」という縦割りの交付金を創設した。今後、縦割り行政の背景にある特別会計や独立行政法人の見直し、国交省の出先機関である地方整備局の見直しも課題である。後者は地方整備局から特命随意契約で仕事をもらっている公益法人の見直しとも結びついている。

新政権のもとで公共事業改革はどう進んだか。2010年度予算で公共事業費は全体で18%減、道路27%減、治水40%減などと削減が実施された。「税金の使い道を変える」と公共事業予算に大なたを振るったが、個別事業でみると凍結候補の国道が軒並み復活するなど、内実は公共事業削減路線に早くも暗雲が漂っている。政府は高速道路割引の財源を建設費用に転用できる法案を提出した。同案は有料道路事業への税金投入に道を開くもので、「コンクリートから人へ」のスローガンは早くも変質の兆しを見せている。<sup>4)</sup>

現段階で新政権の公共事業改革を断定的に評価できないが、高速道路などで迷走気味であり今後の行方が注目される。ここでは、特別会計の見直し問題とも関わらせて、空港の財政システムと空港整備の現実と課題に焦点をあてていきたい。<sup>5)</sup>

## 2. 空港の行財政システムと空港整備

アメリカの経済学者ハーシュマンは『経済発展の戦略』のなかで、社会的間接資本（Social Overhead Capital、SOC）を次のように定義している。「SOCは、通常、それなくしては第1次、第2次および第3次生産活動が働かえない基礎的用役から構成される…広義のSOCには灌漑、排水組織のような農業上の間接資本はもとより、法と秩序から始まり、教育、衛生を経て運輸、通信、動力、水道にいたる一切の公益事業が包摂される。おそらく、SOC概念の核心を運輸と動力に限定することも可能であろう。<sup>6)</sup>」ハーシュマンはSOCという範疇に入る要件を4つあげているが、動力とともに運輸をSOC概念の核心としているのが注目される。

運輸（交通）社会資本のなかで、道路や港湾と比べて空港の歴史は新しく、社会資本として注目されるのも最近のことである。本格的な航空輸送は、世界的にみても第2次大戦以降であり、空港社会資本もそれに合わせて重要性を増してくる。第1次大戦の頃は「飛行船時代」と呼ばれ、飛行船が商業航空輸送を担っていた。1950年代頃までは第1次発展期と呼べる時期であり、プロペラ機により航空輸送が世界各地に展開した。その後、ジェット化と大型化により大量輸送が可能になってくる。航空輸送の歴史は、航空技術の発展史であった。

わが国では1919年に国際航空条約が批准され、郵便物輸送を中心に民間航空が発展していった。当初、空港は陸上ではなく水上飛行機が使用されていた。昭和初期には不況対策の一環として、民間専用飛行場の整備が各地で進められた。1931年までには東京（羽田）、大阪（伊丹）など全国に数ヵ所の民間飛行場が整備され、国内各地を結ぶとともに、大陸各地や南洋諸島などにも路線網が開設されていった。第2次大戦後、わが国の航空活動は占領政策により全面的に禁止された。占領軍では、本国との連絡基地を主に羽田飛行場としたため、拡張工事が実施された。戦後復興期の1951年になり、ようやく国内定期航空の再開が許可され、羽田・伊丹・千歳・板付・三沢・岩国の各飛行場に定期便が就航したが、これらの飛行場すべてが占領軍の管理下におかれた。この年に日本航空が誕生して、国内便就航を開始した。講和条約が発効した1952年に羽田飛行場の一部が返還され、航空法が再開された。高度経済成長の時代に航空輸送も飛躍的な発展を遂げ、空港整備も本格化してくる。

わが国の運輸社会資本としての空港が、公共事業として本格的に整備され始めたのは、1956年に空港整備法が制定されてからである。<sup>7)</sup>

空港整備システムの要となる空港整備法は、第2条で空港とは「主として航空輸送の用に供する公共用飛行場」と定義している。2008年6月の法改正により、空港整備法は「空港法」と名称が変更され、空港の区分も見直された。それまでは「国際航空路線に必要な飛行場」として第1種空港、「主要な国内航空路線に必要な飛行場」として第2種空港、そして「地方的な航空輸送を確保するために必要な飛行場」として第3種空港に区分されていた。空港法ではこれまでの区分を改めて、各空港が果たしている機能や役割に応じて規定することになる。それで現在は、国

際航空輸送または国内航空輸送網の拠点となる「拠点空港」、国際航空輸送または国内航空輸送網を形成するうえで重要な役割を果たす「地方管理空港」に大別されている。

空港整備の行財政システムと関連づけて、高度成長期以降の空港整備の展開を大まかに振り返っておこう。空港整備法の制定により、空港整備の枠組みがつくられたが、公共事業のなかで空港予算は低迷を続ける。公共事業のなかでも、高度成長の活動ないし蓄積基盤を形成した道路や港湾と比べて、空港整備は遅れがちであった。臨海型重化学工業を主体とする産業構造からしても、航空需要はそれほど伸びなかった。空港整備法制定から10年を経て、空港の安全性確保と将来の航空需要の増大に対処していくために、1967年に空港整備5ヵ年計画（第1次空整）が策定された。公共事業長期計画のなかで、道路が1954年、港湾が1961年であり、空港の長期計画策定は遅かった。第1次空整の目標達成とその財源をまかなうために、1970年に空港整備に関わる財政システムとして空港整備特別会計が創設された。特別会計は国による空港整備の一元的な財政システムを目指すもので、空港整備法・空港整備5ヵ年計画とともに空港整備の三本柱として位置づけられる。

空港整備特別会計の目的は「空港が公共事業の対象施設の中でも最も特定の者の利用に供する度合いの高いものだけに、その整備費の財源につき国の負担と利用者の負担の関係を明らかにし、利用者負担の適正化を通じて所要資金の確保を図る必要がある。このような要請に対処して空港の整備と維持運営について経理を明確にすること」<sup>8)</sup>とされる。財政システムの側面からも事業費を一般会計から切り離して、特別会計で空港整備の収支が明確にされた。航空事業者などが「公租公課」とよぶ空港使用料を主要財源としており、利用者負担の割合が道路や港湾と比べてかなり高い。利用者負担をいったん特別会計に集約して、そこから空港整備費を特定財源として捻出する。道路と同じように「プール制」をとり、全国規模で空港整備を展開する財政システムである。

空港整備の財政システムとして重要な役割を果たしてきた特別会計は、行政改革推進法による特別会計改革により、2008年度から他の4特別会計（道路・治水・港湾・都市開発資金融通）と統合され、社会資本整備事業特別会計となった。現在は社会資本整備事業特別会計「空港整備勘定」として運営されているが、空港整備の財源スキームに大きな変更はない。2008年の空港整備勘定の収支をみると、歳入は空港利用料収入（航行援助施設利用料収入・着陸料等収入）が40%と最大であり、一般会計より受入（航空機燃料税・一般財源）が28.4%、雑収入等18%、財政投融资13.4%となっている。一般会計も3割近くをしめているが、その6割は航空機燃料税の繰入れによる。歳出は空港整備事業63.3%、空港等維持運営費等26.1%などで、最大の空港整備事業は羽田の機能向上と再拡張（沖合展開）が大半を占めている。

空港整備5ヵ年計画が1967年に策定されたが、空港整備は社会資本充実政策のなかでも遅れがちであった。第1次計画（1967～71年度）は1150億円の計画投資額でスタートしたが、事業がう

まく進展しないので4年目で打ち切れ、計画達成率は55%にとどまる。第2次計画(1971~75年度)の計画投資額は5600億円に増え、第1次計画では端役であった航空機騒音対策費が環境対策費と名称変更し、空港整備計画の主役の座につくことになる。環境対策費は計画時の410億円から962億円に2.35倍に増加し、全体の達成率も77%に上昇する。1兆円となった第3次計画(1976~80年度)においても、環境対策費が3割を占め最大となる。第3次ないし第4次(1981~85年度)頃から、航空政策に空港政策が位置づけられるようになり、地方空港のジェット化への対応が重点的に進められる。

1980年代に入ると、地方空港整備とともに大都市圏の空港整備にも重点がおかれる。第5次計画(1986~90年度)では国際的な航空ネットワーク整備が重点課題となり、成田と関西の2期工事、羽田の沖合展開という3大プロジェクトが具体化される。計画の達成率は第4次計画で62.4%まで下がったが、第5次計画からは100%を上回るようになる。

第4次計画の1980年代前半は国の財政再建=行政改革が焦点となり、公共事業費は歳出カットの草刈り場となる。空港整備も財源面から制約されるとともに、民間活力の活用が求められた。関西空港の事業主体は当初、成田のような全額政府出資の公団と、地方自治体等の出資による第三センターの2本だての構想であった。それが行革と民活の流れのなかで、結局は国、地方自治体および民間企業の3者共同出資による、関西空港株式会社という第三セクター方式になった。関西空港は民活プロジェクト第1号として、その後の民活政策や空港整備に大きな影響をおよぼす。

1991年に閣議決定された第6次計画(1991~95年度)は、「空港整備の総仕上げ」として3大プロジェクトを最優先課題としつつ、地方空港充実も強調され大盤振る舞いの計画となった。この第6次計画にみられるように、1990年代には空港整備をとりまく環境も80年代前半と比べかなり変化してくる。その要因として、まずはグローバル時代の到来にともなう国際航空需要の急増があげられる。国内でも東京一極集中が進んで、多極分散型の国土形成が政策課題となり、全国的に空港整備に対する需要を高めてきた。さらに空港整備に追い風となったのが、91年6月に最終報告がまとめられた「日米構造協議」であり、バブル崩壊後の公共事業中心の大型景気対策である。

日米構造協議の最終報告で430兆円にのぼる公共投資が対米公約され、生活関連投資とともに空港・港湾などの重点整備が方向づけられる。日米構造障壁に関する米国の「政策実行計画提案」に次のように書かれている。<sup>9)</sup> 日本の輸送体系の基礎構造—空港、航空貨物の処理施設、倉庫、道路網、通関施設など—はいずれも先進国としては不十分であり、流通のための時間とコストを増大している。日本の不十分な空港施設は国際航空貨物サービスのコストを増大させており、地方空港を含む既存の空港を国際航空便に直ちに開放すること、95年度までの5ヵ年計画をとくに輸入への影響に重点をおいて再検討することなどを政策実行提案する。関西空港の拡張計画とと



もに、中部新空港についても具体的に提案している。中部新空港の建設をただちに承認し、日本の重要産業地帯の一つでサービスを展開したいと希望している国際航空会社や国内航空会社のすべてに、十分な貨物処理スペースと施設とを確保できるように資金対策を講ずること、次期5ヵ年計画の最終年、つまり95年度までに完成させること。

1990年代後半の空港整備は、1996年に閣議決定された第7次計画（1996～2002年度）にもとづいて実施される。投資規模は3兆6000億円であり、「航空による国際交流の増大と国内航空ネットワークの充実に対する国民の緊急の要請にこたえるため、航空ネットワーク形成の拠点となる大都市圏における拠点空港の整備を最優先課題として推進する」とされた。具体的には成田の平行滑走路、羽田の沖合展開、関西の2期事業、そして中部における拠点空港構想の推進などである。第7次計画では、空港を大都市圏拠点空港、地域拠点空港および地方空港に区分した。大都市圏拠点空港が最優先課題とされ、地方空港整備は抑制されることになる。

2000年代に入り、大都市圏拠点空港の整備は曲折を経ながらも進み、抑制されるはずの地方空港も相次いで開港した。このように日本の空港整備は、空港整備5ヵ年計画（7ヵ年）計画にもとづいて実施されてきた。空港をはじめ9本の事業分野別計画として策定されていた公共事業長期計画は、2003年に社会資本整備重点計画に一本化された。2009年に閣議決定された重点計画（2008～12年度）では、航空ネットワークの拡充として首都圏の拠点空港は整備の推進と成田・羽田の一体的活用、関西・中部については国際拠点空港にふさわしい路線の開設や増便を推進するとしている。一般空港については、離島を除き新設を抑制するとともに、従来の量的拡大から、ハード・ソフトの組み合わせ、既存ストックを最大限に活用することを提起している。

### 3. 空港の現実と課題

日本の空港は2009年4月1日現在、全体で106ある。2008年6月に改正された区分によると、拠点空港28、地方管理空港55、その他の空港10、共用空港7、非共用飛行場6である。空港の中心をなす拠点空港は、成田・関西・中部の会社管理空港（3）、羽田や新千歳などの国管理空港（20）、旭川などの特定地方管理空港（5）から構成されている。

非共用飛行場を除いても空港は100を数えるが、2010年3月11日に新たに茨城空港が開港した。この空港は自衛隊百里基地との共用空港であるが、開港当初は定期国内線の就航予定がない、きわめて珍しい空港である。開港1ヶ月余に迫った2月、初の国内線となるスカイマークの神戸便の就航が決まった。運行するスカイマークは格安運賃、茨城空港は運用コストの低さをそれぞれ「売り」にしており、両者の思惑が一致したという。当初の韓国アシアナ航空のソウル便1日1往復だけだと、搭乗率75%と想定しても年間旅客数は全体で7.7万人にとどまる。国の需要予測では、北海道など4路線で年間81万人を見込んでいたので、開港当初から「首都圏3番目の空港」の行方が懸念される。

国内最後の空港などと呼ばれる茨城空港は、本体工事費220億円のうち3分の2が国負担で、県負担は約70億円である。肝心の旅客機が1日1往復しか当初は飛ばない空港だが、もろもろの関連事業が開港前に実施されている。アクセス道路や無料駐車場だけでなく、約109億円をかけて工業団地「空港テクノパーク」37.2㌔を造成し、約30億円をかけて空港公園まで整備している。こうした関連事業を含めると、総事業費は本体部分の倍以上に膨らんでいる。関連事業に対しても国の補助が出るので、それを活用しない手はないとの判断が働いたかもしれない。その意味で、旅客ではなく、関連工事を呼び込む空港建設といえよう。<sup>10)</sup>

日本の空港は1980年代以降、全国各地で急速に整備されてきたが、経営破たんしているか、それに近い空港が多い。JALショックなどによる航空会社の路線撤退・縮小が、空港経営をますます厳しくしている。まずは地方空港の現実を新聞記事からみていこう。

拠点空港のうち、先の会社管理空港の決算は公表されているが、国管理空港も2009年7月に空港別損益の試算を公表した。自治体管理空港については、一般会計で処理される場合が多く統計データがない。毎日新聞の調査によると、定期便が就航する地方自治体が管理する全国54空港のうち、「黒字空港」は2008年で4空港にとどまる。景気悪化による旅客数低迷や日航減便の影響などにより、各空港で業績がさらに悪化する見通しであり、採算度外視で乱立した地方空港の窮状がより鮮明になった。不採算空港に対して、地方自治体の一般会計から不足分が補てんされており、厳しい自治体財政を圧迫している。(毎日新聞2009年12月19日、夕刊)

朝日新聞2009年10月23日付も「地方空港存亡の危機」と厳しい現実を伝える。日航撤退は各地に大きな衝撃を与えたとして、6月に開港した静岡空港をとりあげる。国内6路線のうち、日航は福岡と新千歳の2路線で、搭乗客数は全体の4割以上を占める。開港前の2003年の県の需要予測では「国内線106万人」だが、実際は国内6路線がすべて満席でも74万人にしかない。空港の施設管理や人件費に年間6.8億円かかるのに、09年度の収入見込みは2.5億円である。日航はかなりの着陸料を支払う「大口得意先」であり、日航撤退は静岡空港にとってまさに死活問題となる。

なぜ地方空港が乱造されてきたのか。読売新聞2010年1月23日付は日航の経営幹部OBの「需要のある所に空港を造ったんじゃないくて、空港を造るために需要を創り出したんだから」という体験を紹介している。東北地方のある空港建設に携わったときのこと、はじき出した需要予測は国内線が年15万人、国際線は最大で年5万人。ところが、当時の運輸省の幹部から面罵された。「ばか野郎、こっちは空港を造るための数字がほしいんだよ。80万とか100万でもってこい。」仕方なく数字を作ったが、開港から何年もたつが、年間利用客は80万人に遠く及ばない。

地方空港だけでなく、大都市圏の拠点空港も多くの問題を抱えている。地方空港が軒並み苦境にあるなかで、首都圏では国内外を結ぶ航空需要を賄いきれない状況がつづいており、現在も羽田の拡張工事が進められている。国土交通省は成田と羽田の発着枠拡大を急ぐが、グローバル化へ



の対応、国際ハブ空港としての役割分担、両空港間のアクセス整備など解決すべき課題が山積している。

2009年9月に開港15周年を迎えた関西空港は、大都市圏拠点空港のなかでも最悪の経営状況にある。1.1兆円強の有利子負債を抱えながら、航空会社の乗り入れや乗客が増えず、国の補助で何とか持ちこたえている。9000億円にものぼる2期工事（第2滑走路）の負担はあまりに大きい。さらに日航などの撤退により、経営悪化に拍車がかかる。大阪周辺には関西空港のほか、伊丹と神戸の3空港が乱立しており、3空港のあり方が問われている。

開港5周年を迎えた中部空港も厳しさを増している。2005年の愛知万博「特需」で好スタートを切ったが、ここにきて経営環境が急激に悪化してきた。トヨタショックや日航撤退などの影響で、就航便数は過去最少まで落ち込み、旅客・貨物の減少に歯止めがかからない。空港会社は2009年3月から大幅減収となり、2年連続で税引き後赤字になる。中部空港の場合、空港本体の苦境もさることながら、「前島」開発という関連事業も大きな問題を抱えている。愛知県企業庁による「中部臨空都市」事業であるが、開港5年にして計画がほとんど進展していない。中部空港は地元主導で地域開発としての拠点空港づくりを目指したが、地元負担膨張の構図が自治体財政や住民生活に深刻な影響をもたらしつつある。

2008年に空港整備法が空港法に名称変更された際に、法の目的として「我が国の国際競争力の強化及び地域の活力の向上に寄与する」ことなどが追加された。そして「空港の設置及び管理に関する基本方針」を策定し、空港整備と運営に関する中期的なあり方を明示することになった。この基本方針では、はじめに「空港整備は、配置側面から見れば概成したものと考えられる」とする。空港政策の重点が、「整備」から「運営」にシフトし、既存ストックを最大限に活用することを基本とするなかで、法律の名称も空港整備法から空港法へと改められた。

基本方針策定に当たっての留意事項として、①航空の安全の確保、②航空政策との整合・協調的取組、③他の関連政策（観光立国推進施策など）との整合・協調的取組の3点をあげる。②のなかで、「空港はこれを利用して離着陸する航空機があってこそ機能するものであり、航空ネットワークを構成する重要な要素としてその役割を果たすことが求められる」としている点は、日本の空の現実をみると示唆的である。同様に、空港の意義と機能に関して「空港は、単体では機能し得ず、他の空港と航空機によって結ばれ、路線が構築されて始めて機能するという意味で、『ネットワークの基盤』であるという特性を有している。」くわえて空港は「地域における拠点」「サービスの拠点」「安全・安心の拠点」「公共インフラ」としての機能を果たしていると指摘する。

関西空港が開港15周年を迎えた2009年9月4日、日本経済新聞は「関空の不振が映す空港・航空政策の失敗」という見出しの社説を掲載した。国際的にみて割高な着陸料や、航空機燃料税などを原資にして政府が日本各地につくった地方空港は、本当に必要だったのか。日航がいつまで

たっても政府依存から脱却できない原因は何か。航空や空港をめぐる政策課題はこと欠かない。「日本の空」を再生するための総合的なビジョンを示すべきだ、と新政権に問題を厳しく投げかける。<sup>11)</sup>

航空や空港はグローバルに展開して複雑に絡み合っており、総合的なビジョンを描くことは容易ではない。まずは「日本の空」の現実をシビアに把握すること、なぜ空港政策が失敗したかを具体的に検証することから始めなくてはならない。

## 註

- 1) 拙著『公共事業と財政－戦後日本の検証』高菅出版、2003年、拙稿「公共投資と財政」(重森暁・鶴田廣巳・植田和弘編『Basic 現代財政学』第3版、有斐閣、2009年)参照。
- 2) 「日本経済新聞」2009年10月4日付。
- 3) インタビュー「コンクリートから人へ」をいかに実現するか(『世界』岩波書店、2010年4月号)
- 4) 「今年1月末、民主党が予算の個別配分額(個所付け)を地方組織に伝えて国会で問題になった。われ先にと道路予算の配分を地元関係者に伝えようとする姿は、かつての自民党議員と何ら変わらず、利益誘導に対して両党議員の間に違いがないことをまざまざと見せ付けた。」(『自治日報』2010年4月2日号)
- 5) 以下の2.3については、拙稿「空港はなぜ乱造されたのか」(『経済』2010年5月号)をベースにしている。空港整備の行財政システムについては、拙稿「空港建設の行財政問題」(遠藤宏一・森靖雄・山田明編『国際化への空港構想』大月書店、1993年)、前掲『公共事業と財政』などを参照。
- 6) A.O.Hirschman, The Strategy of Economic Development, 1953 (麻田四郎訳『経済発展の戦略』厳松堂出版、1961年、145ページ)
- 7) 日本の空港整備については、津崎武司『日本の空港』りくえつ、1980年、参照。
- 8) 財政調査会編『国の予算』1970年版、同友書房、588ページ。
- 9) 朝日新聞経済部編『歪んだ経済大国』朝日新聞社、1990年、185～186ページ。なお、日米構造協議と公共投資については、拙稿「430兆円公共投資と自治体行財政の課題」自治体問題研究所編『地域と自治体』第19集、自治体研究社、1991年を参照。
- 10) 『週刊ダイヤモンド』2009年12月12日号による。
- 11) 新政権は特別会計も公共事業改革の課題としており、1970年創設の空港整備特別会計が焦点になっている。空港整備特別会計のあり方について、2007年6月の交通政策審議会航空分科会答申で次のように提起されている。1. 空港整備特別会計の他の会計との統合の円滑な実施と事務・事業の合理化・効率化を推進。2. 将来において、空港整備特別会計の独法化等の検討を行うに当たっては、①着陸料等の自己収入を歳出が大きく上回る状況が続き、独立採算制は当面困難。多額の借入金の償還にめどをつける必要。②航空管制は、交通警察と同様に公権力の行使、ハイジャック・テロ・有事の対応、米軍や自衛隊との空域調整等が必要。3. 空港整備特別会計の保有する国際拠点空港の株式売却収入については、大都市圏拠点空港の国際競争力強化、空港特会の財源状況等の諸課題を踏まえつつ、その具体的な活用方針を検討。