

## 空港整備における「世界都市」と地方

森 田 優 己

### はじめに

日本経済にとって90年代は、「失われた10年」と言われている。バブル崩壊を契機とした90年代不況は、戦後最大規模の長期不況となった。1997年には戦後始めて実質 GDP 成長率がマイナスとなり、98年にはマイナス2.8%にまで落ち込んだ。その後、相次ぐ公共事業の前倒しなどによる下支えによって危機的状況を持ちこたえ、90年代の年平均成長率は1.4%へと軟着陸した。しかし、構造不況業種のみならず輸出型産業をも含めた過剰設備と雇用削減は深刻化している。

このような経済状況を背景として、経済構造改革の推進が必要とされている。その一環として、社会資本整備の充実と「無駄」な公共事業の見直しが進められている。空港整備にひきつければ、首都圏における大規模空港の未整備と地方における「無駄」な空港整備となる。なぜ、「世界都市」東京には国費を投じて大規模空港を建設することが必要で、その他の地域では「地元の創意工夫」がもとめられるのであろうか。本稿の課題は、地域における輸送費肩代わりによる企業間競争の代替という視点から、空港整備における「無駄」な公共事業の意味を問うことによって、空港問題とは何かを明らかにすることにある。

### (1) 国際競争力要因としての空港

#### ①輸送費と距離概念

輸出型産業を中心とした日本の産業競争力について、『通商白書2000』は次のようにまとめている。「日本の製造業はこれまで経済成長の牽引役を担ってきたが、変化の激しい経済環境は成功に安住することを許しておらず、リスクの大きい挑戦に引き続き取り組んでいかざるを得ない。このことは同時に、日本経済の非製造業部門での効率化が一層重要であることをも示している<sup>1)</sup>」。つまり、同書は、日本産業の米国産業に対する全体的な比較優位とりわけ、IT革命の根幹を担う半導体等電子部品の米国に対する競争力が低下しており、その原因は、サービス産業部門の非効率性にあるという現状認識を示している。具体的な指標として、TFP(全要素生産性)を用い、日本の電力・ガス産業におけるそれは米国の半分以下、運輸・通信・流通関係では2~4割程度低いがゆえに、これら部門における規制改革が重要であると述べている。運輸にかかわっては、

物流構造改革や港湾・空港整備である。

ところで、四方を海に囲まれた日本における国際物流（この言葉は、1984年の『運輸白書』にはじめて登場した）の主役は、長らく海運であり港湾であった。今日でも輸出入貨物の輸送に占める割合を重量ベースで見ると、99%が海運によって担われている。日本が資源の大量輸入国であり、輸出品目第一位が自動車であること、航空輸送に比べて運賃が低いことなどからすれば当然である。しかし、近年、あらゆる品目において、航空化率（貨物全体に占める金額ベースでの航空貨物の割合）は上昇傾向にあり、1994年以降、成田空港は金額ベースで日本最大の貿易港である。1998年外国貿易概況によれば、日本の貿易額合計87兆円のうち17%が成田空港に集中し、次いで横浜港11%、東京港11%、名古屋港10%、神戸港8%、関西空港5%、大阪港5%の順となっている。航空輸送が輸出入貨物の輸送に占める割合は、重量ベースでは1%にも満たないが、金額ベースでは、98年実績で輸出入合わせて24.9兆円、比率で見ると29%にも達している。その結果、航空輸送は海運の補完的な位置づけから脱し、国際物流の担い手としての位置を確定し、それにとともに、空港は国際物流を支える社会資本として重要視されるようになったのである。その理由は、輸送費に関する伝統的な理論に基づいて説明することが可能である。

交通・運輸過程は、社会的諸資本（交通・運輸資本以外の諸資本のこと）にとっての「社会的生産過程の一般的条件<sup>2)</sup>」をなす。地域的分業の展開により分散した個別的な生産力は、交通・運輸過程によって、社会的な生産力として結合されるのである。社会的分業の深化は、交通・運輸過程を一つの独立な生産部門として自立させる。こうして自立した交通・運輸資本は、「一つの独立な生産部門」としての資本蓄積運動を行いながら、社会的諸資本の「流過程のなかでの、そして流過程のための、生産活動の継続として現れる<sup>3)</sup>」。ただし、交通・運輸過程が独立した生産部門をなすか否か、またはその所有形態は、「社会的生産過程の一般的条件」であるという交通・運輸過程の位置づけを変化させるものではない。

社会的諸資本にとって、交通・運輸過程の遂行にかかわる費用つまり輸送費は、流通費として現われ空費として扱われる。社会的諸資本の流過程において、交通・運輸資本はサービスの形態をとる特殊な価値生産を行うが、その価値は輸送対象に転化されることはない。輸送費は、その他の流通費同様に費用価格の形成要因をなし、生産部門に属する社会的諸資本の総体としての利潤からの収奪部分である。それゆえに、「資本主義的生産の空費に属する<sup>4)</sup>」のであり、輸送費の最小化が追求されることとなる。ただしそれは、相対的なものである。たとえ輸送費が増大しても、それを補って余りある利潤が保証されうる限りでは、社会的諸資本の蓄積運動を制約するものとはならない。

多国籍化した企業のグローバルな蓄積運動は、このことを証明している。まず、製造業における国境の枠をこえた生産工程の分散は、産業集積のメリットとされる規模の経済性を高速交通体系の形成によって代替している。「時間による空間距離の克服」である。この場合、日本の中で作りあげた系列や下請けによる部品単価削減のメリットは、海外展開に伴う現地における部品調達の高まりとともに消滅してしまう。ここでは当然、規模の経済性の追求が行なわれるので、時間距離の短縮に加えて経済距離の短縮が基本的に要請される。しかし、今日では、経済距離の短縮よりも時間距離の短縮が重要視されている。デルコンピューターにみられるような在庫0をめざす「BTO」(Build To Order)、つまり、受注生産方式への生産システムの変更に代表される

生産・流通・消費の一体化の進展による物流におけるジャスト・イン・タイム輸送の要請の高まりやサプライチェーンマネジメントの浸透は、梱包や在庫費用の削減などを含めたトータルコストの考えかたに基づくものである。トータルコストという考え方は、時間距離という概念に、輸送の質としての時刻つまりタイミングという要素を付加する。

このような時間距離の短縮は、二つの方法で成し遂げられる。一つは、交通機関自体のスピードアップであり、輸送手段のより高速な手段への変更もこれに含まれる。今日最も高速な交通手段は、航空機である。もう一つは、交通基盤の整備である。これによって、新しい輸送経路の設定や商品の価値実現のタイミングを保証することが可能となる。航空輸送の基盤である空港は、輸送されてきた商品の「価値破壊」を防止し、商品をいち早く市場に出すことによって市場を獲得することに貢献する。この流通倉庫としての役割をもつ空港に対照的なのが、保管倉庫としての役割を果たす港湾である。港湾では、輸送されてきた商品を保管することによって在庫調整が行われ、商品を市場へ出すタイミングがはかれる。いずれにしても、供給のタイミングの調整を通して商品の価格操作が行われ、市場支配が貫徹されるのである。それに加えて、急激な為替変動による価格変化にもすばやく対応することが可能となる。

#### ②地域による企業間競争の代替と空港整備

企業の多国籍化とそのグローバルな立地の展開は、輸送費が立地要因としての重要性を失ってしまったかのような印象を与える。しかし、時間距離と経済距離の相対的關係として現象する輸送費は、社会的生産力の分散と結合のための制約条件であると同時に必要条件であるという意味において、資本蓄積運動における位置づけを高めている。

ところで、空港は、「一つの独立した生産部門」として航空輸送過程を担う航空資本にとっては、航空機と同じく労働手段としての機能をもつ固定資本である。ただし、それは、土地に固定された労働手段つまり土地資本であり、直接的に労働過程に入ることはない。つまり、空港は、航空資本にとっての間接的な労働手段である。その意味は、それなしには労働過程が全く遂行されないか、もしくは、不完全にしか遂行することができないという意味である。このような間接的労働手段の土地上への設置つまり空港の建設は、空港という輸送能力の賃貸による輸送行為の成立を前提とした上で、土地の豊度と位置を高めることによって、「虚偽の社会的価値」を創出する。よって、土地資本は、開発の対象となるのである。しかし、空港のような土地に固定された労働手段は、通常の固定資本のように生産物に価値移転を行わない。それは、資本循環から見ると、貸付資本と同じ機能をはたすのである。したがって、航空資本は、空港の所有がどのような形態をとろうとも、その使用に対して使用料を支払うこととなる。ここでいう間接的労働手段とは、機械的な労働手段に対比していえば、労働対象を入れる容器としての労働手段のようなものである。つまり、空港の容量によって、航空輸送の供給量は規定されることとなる。したがって、トータルコストとしての輸送費の最小化のためには、空港整備（新たな空港の建設や既存空港の拡張）が必要となるのである。

そればかりでなく、空港は、自由貿易体制構築のための物流基盤としても注目されている。「GATTやWTOによって貿易に関する制度的な障壁が実質的に取り除かれたにもかかわらず、現実の物の動きは期待していたほどスムーズにならないのは、整備状況の差に負う所が大きい。

自由な貿易を実現するための通商政策として、また関連する産業の活性化、育成という産業政策の面からロジスティクスの高度化が注目され、これに関連した社会資本整備の費用負担等について、ECやOECD等で議論が活発になっている<sup>5)</sup>状況である。

資本は、国籍に関係なく、有利な蓄積条件が整備された地域へ自由に移動する。これは、一国内においても同じである。したがって、資本による事業所立地などを誘致したい国や地域は、国家・地域の競争力整備という名の下に、資本の蓄積条件を整備せざるをえない。こうして、企業間競争は国家間競争・地域間競争によって代替され、本来、企業が負担すべき輸送費が、地域によって肩代わりされるのである。クアラルンプール国際空港や上海浦東国際空港などのアジアにおける大規模空港整備も、このような視点から整理することができる。

さらに、日本のODA（政府開発援助）資金が大きく介在していることを見逃してはならない。日本政府は、ODA資金の供与を通じて、多国籍企業のための基盤整備つまりアジアにおける現地生産活動の条件整備を行っているのである。と同時に、基盤整備のための資本財市場を獲得しているのである。80年代末以降「ひも付き融資」が減少したとはいえ、依然として、日本とアジア特に東アジア間の資本財移動は活発である。1998年外国貿易概況によれば、航空輸送されている輸出入貨物の品目は輸出では機械機器の76%を筆頭に工業製品が殆どであり、輸入でも65%を機械機器が占めている。また、日本の航空貨物輸送量の方面別構成比をみると、98年現在アジア線55%、太平洋線26%（85年には、それぞれ48.6%、35.7%であった）とアジアの比率が大きくなっている。これは、日本の生産工場がアジアに集中していること、つまり、アジア地域が先端産業に属する日本企業の国際分業の連携先であるとともに、製品の販売市場であることを示している。顕著な例は、機械機器の大半を占め、殆どが航空輸送されている半導体にみることができる。半導体は「歩留り」を重要視するため、事故の確率が低く、迅速に輸送することのできる航空輸送が選択されているが、その出荷先の割合は、アジアが約75%、北米・欧州が各約10%、残り5%がその他地域となっているのである<sup>6)</sup>。

また、アジアにおける大規模国際空港整備が「アジアのハブ空港競争」議論を惹起することによって、日本における大規模空港整備の推進力としての役割をはたしていることを忘れてはならない。こうして、今日、多国籍企業が必要としている首都圏における空港整備が、「世界都市」東京の国際競争力の強化という文脈の中に位置づけられてくるのである。

## (2) 空港整備と地域間ヒエラルヒー構造

### ①「世界都市」東京の競争力と国際空港の現状

『国土レポート2000』によれば、日本の国土の状況は「一極一軸構造」である。人口の集中はもちろんであるが、政治機能、金融機能や情報発信機能だけでなく、研究機能、業務管理機能、工業生産機能、教育機能、文化機能などであらゆる機能が東京および東京周辺に集中している。国内の高速交通体系は、人流・物流ともに東京への時間距離短縮を最優先課題として形成されてきた。東京は地域間ヒエラルヒー構造の頂点に位置しているのである。

先にみたように、利潤率を大きく左右する要因の一つである輸送費を地域が肩代わりすること

は、企業の競争力を、あたかもその企業が立地する地域の競争力であるかのごとく現象させる。ここで言う地域の競争力とは、企業の経済活動にとって必要な基盤整備の優劣であり、本稿の課題に引につければ、輸送費の最小化のための空港整備である。世界において熾烈な競争を展開する日本の多国籍企業にとっては、その中枢管理機能が集中立地する東京の競争力とその一つの要素である国際空港の整備が問題となるのである。これを言い換えれば、東京の「世界都市」としての競争力となる。したがって、一国の国際競争力は、産業の競争力だけではなく、その国の大都市が、多国籍企業のための中枢管理機能をそなえた「世界都市」であるかどうかによっても計られる、と言われるのである。つまり、グローバルな経済活動を統括するための情報・金融・交通その他サービス業の結節機能を集積しているかどうか、「世界都市」のメルクマールとなる。このような「世界都市」機能の集積は、投資や事業所立地を呼び込み雇用を増大させるだけでなく、為替の変動など世界経済の急激な変化への対応を可能にするなど、自国産業を支援する機能を集積するという意味においても重要な役割を担っている。

しかし、バブルの崩壊以降、東京の「世界都市」機能は低下していると言われている。その指標として、東京に進出している大手外資系企業551社のうち、東京をアジア本部としているのは10社のみであり、他はシンガポールか香港に置いていること、東京で開かれている国際会議の数は、アジアで最多開催国であるシンガポールのおよそ3分の1でありバンコクと同じ程度であること、外資系金融機関の相次ぐ撤退や外国為替市場における第3国通過取引高の低さなどがあげられる。また、インターネット用国際回線の総容量での世界の都市ランキングでは、世界一はロンドンで18.0GB/秒、次がニューヨーク13.2GB/秒であり、東京は2.4GB/秒で15位にすぎないことは、「スピードの経済」における東京の競争力の低さを象徴するものである。そして、常に指摘されるのは、過密の弊害である都市高速を中心とした交通渋滞の問題である。『東京都環境白書2000』が、ディーゼル車規制など環境問題を中心に都市機能再生に取り組むことを宣言したのは、経済面での魅力の向上だけではなく生活環境面の改善が、「世界都市」に必要な「知の集積」にとって不可欠であるとの認識にたつてのことであろう。

とりわけ象徴的なのは、「世界都市」東京のゲートウェイが、開港から20年以上たっても、4,000m滑走路1本しかなく6時から23時までを利用時間とする新東京国際空港（以下、成田空港）のみであることである。成田空港が開港した1978年度と1998年度の1日あたりの利用状況を比べると、発着回数では2.16倍（167→352回）、旅客数では3.32倍（20,291人→67,457人）、貨物数では4.23倍（1,042t→4,403t）となっており、現在の年間処理能力（発着回数12万回）が限界に達していることがわかる。成田空港の世界における位置は、乗降客数では15位、国際貨物取扱数（トン）では2位である。成田空港では、多量の国際貨物をさばくための貨物施設の容量不足が深刻化していると言われている。ただし、成田空港の1998年度における全国シェアは、国際旅客（乗降客数）では53.7%、国際貨物（取扱量）では65.6%であるが、関西国際空港（以下、関空）の開港前年にあたる1993年の、それぞれ62.3%、76.5%という数字と比較するならば、関空の開港によって成田一極集中が緩和されていることがわかる。2000年1月1日現在、成田空港には33カ国2地域52社が、関空には28カ国2地域44社が乗り入れている。しかし、徐々に関空への代替がすすんでいるとはいえ、「世界都市」東京へのゲートウェイである成田空港への乗り入れ要求は強く、新たに乗り入れを希望している33カ国の要求に応じることができない状態である。このた

め、日本は、「空港小国」と批判されている<sup>8)</sup>。このような状況を背景として、経団連の「産業競争力強化に向けた提言」（1998年12月）や、小渕首相の正式諮問機関として設置された経済戦略会議の「日本経済再生への戦略」（1999年2月）も、物流構造改革の基盤としてのみならず、東京の国際競争力という視点から、首都圏の空港の機能拡充や24時間化を提言しているのである。

## ②地方空港の国際化と地域間ヒエラルヒー構造

空港整備法第2条によれば、空港とは「飛行場のうち、主として航空運送の用に供する公共飛行場」のことである。同法は、空港に第1種から第3種までの種別を設け、その設置及び管理の主体と費用の負担等を定めている（コンピューター空港は、この分類には含まれず、その他空港と呼ばれている）。第1種から第3種空港の総数は80空港（1999年12月現在）であり、そのうち第1種に該当する4つの国際空港を除いたすべての空港が、地方空港である。主要な国内航空路線に必要な飛行場と定義される第2種空港は、その時々の方策課題に応じて、地方拠点空港（中枢都市圏に位置する新千歳、仙台、名古屋、広島、福岡空港に加え、現在は、新潟、沖縄も想定されている）や主要空港（新千歳、名古屋、福岡、鹿児島、那覇）として位置づけられる。前者は、広域経済圏の形成など地域ブロックを想定した国土政策上の位置づけであり、後者は、国内航空路線への競争政策の導入における基準設置のためのものである。

2000年1月1日現在、国際定期便が開設されている地方空港は18空港あり、18カ国2地域47都市に38企業が就航している。このような地方空港の国際化が一挙に進展したのは、第六次空港整備五箇年計画（1991年11月29日閣議決定、以下、6次空整）以来である。ちなみに、1987年12月の時点で国際定期便が就航していた地方空港は8空港であったが、93年には15空港へと増大した。6次空整は、国内の航空ネットワークはほぼ完成したとの認識を示しながらも、「地方空港の国際化」を積極的に推進した。つまり、2,000m級以上への滑走路の延長・新設を中心とした整備によって、地方空港からのジェット機による近距離の国際線就航を可能にしたのである。その背景には、航空需要の増大と「空港小国」日本批判を、地方空港への国際線の分散によってかわそうという運輸政策、自動車を中心としたアメリカへの輸出攻勢によって生じた日米経済摩擦の解消をはかるための「テンミリオン計画」による海外旅行の奨励や内需拡大のための公共事業の創出といった通商・経済政策、地域格差是正をうたった国土政策と地域の側からの地域振興願望による陳情合戦があった。これらの政策は、基本的には現在も変化していないと思われる。以下、国土政策との関連にしばって検討する。

『21世紀の国土のグランドデザイン』（全国総合開発計画として、1998年3月31日閣議決定）は、国土構造を、東京を頂点とした「中枢」とそれへの「依存」という都市間の階層構造から、「自立」と「相互補完」に基づくより水平的なネットワークへと転換すると宣言し、そのために、「アジア・太平洋地域を構成する諸地域の一つ、地球社会の一員としての地域」という視点から各地域の国際交流機能、高次都市機能を構築する<sup>9)</sup>と述べている。これは、第四次全国総合開発計画（1987年閣議決定、以下四全総）の「多極分散型国土の形成」路線に「大都市のリノベーション」を加え、過剰資本のはけ口としての開発可能性をさらに拡大したものである。

四全総では、東京の「世界都市」機能を純化・強化するために、地方中枢・中核都市に高次都市機能の一部を分散する一方で、より強固な統合化をすすめることが課題とされた。地方中枢・

中核都市を開発拠点として、それら都市間を高速交通体系で結合し相互補完的な市場を形成するという広域的な経済圏の形成を基礎とし、これら広域的な経済圏を東京を頂点とした生産力体系の一部として有効に機能させることをめざしたものであった。広域的な経済圏の特徴は、諸機能のネットワーク化によって拠点開発を補強することであるが、その役割は、諸機能の地方分散を促進することによって東京への特定機能の集中を円滑化するとともに、資本の投資領域を地方圏における生活局面にまで拡大することであった。その結果、情報・通信網の整備もあいまって、工業生産機能、研究機能、教育機能、業務管理機能、情報発信機能などの地方への分散傾向が生じている。しかし、それは、東京への一極集中の是正や地域間ヒエラルヒー構造を解消するものとはならなかったことは、『21世紀の国土のグランドデザイン』も認めているとおりである。

近年における工業生産機能の国内における地方分散の進展と、一部地域での空洞化をとまなう東アジアへの展開は、「全国1日交通圏」のみならず「アジア1日圏」の形成を不可欠とする。そのためには、近中距離航空輸送の基盤となる「地方空港の国際化」がさらに必要となるのである。地方がアジアを中心とした「世界」とダイレクトに結びつくことは、地方中枢都市を中心とした広域経済圏の中にアジアの地域を取り込むことである。つまり、アジア地域との水平的分業関係の頂点に、「世界都市」東京を位置づけようとするものである。これによって、アジアへの・アジアを通じての世界市場の拡大が可能となる。現在の生産力構造の地域的配置に規定された高速交通体系の整備は、生産工程における水平的分業関係を発展させることはあっても、本社機能や統括機能をもつ地域と工業生産機能などが分散する地域との垂直的分業関係を転換するものとはならない。まして、時間距離を一気に短縮する航空輸送の発展は、地域間ヒエラルヒー構造の裾野を地理的に拡大するとともに、その結合・統合機能を強化する役割を果たすのである。この機能をさらに強化するためには、「世界都市」東京に、国内航空路線を集結する大型空港であり国際線との接続機能をもつハブ空港が必要となる。それゆえ、成田の二期事業が困難な状況下において、羽田の国際空港化、首都圏第3空港の建設などが急がれているのである。その他大都市圏の空港や地域拠点空港は、「世界都市」東京の空港を補完・代替することによって空港間ヒエラルヒー構造を支えている。さらに、地方は「地方空港の国際化」によって、地域間ヒエラルヒー構造の中での地位を確定するが、それは同時に、そのヒエラルヒー構造が前提とする地域成長戦略の中でのものでしかないのである。しかし空港間ヒエラルヒー構造の中に位置づけられる限りにおいて、地方における空港整備が国家によって「無駄」な公共事業として批判されることはないであろう。

### (3) 空港整備と「国家の退場」

#### ①航空規制緩和と空港の民営化

2000年2月の航空法改正による需給調整規制の廃止は、日本の航空政策を自由化の方向へと抜本的に転換した。その背景には、アメリカの「オープンスカイ政策」がある。アメリカは、1978年の航空規制緩和法により国内航空の完全自由化を行い、80年の国際航空規制緩和法に基づいて、自国との二国間協定を自由化の方向へと導くことを決定した。アメリカは、日米航空交渉におい

ても「オープンスカイ」政策の実施を追求してきた。日本は航空協定における戦後以来の権益不平等の是正を求めてきたが、98年の最終合意は、形式的な権益不平等の是正と引き換えに実質的な自由化の導入を認めるものとなったのである。日本はアメリカからの強力な「外圧」を受けながらも、空港容量の制約を理由に、段階的に規制緩和をすすめてきた。それは、国際線における複数社化、日航の完全民営化、国内線におけるダブル・トリプル・トラック化という参入規制の緩和や国内航空料金の許可制から一部届け出制への移行、幅運賃制の導入などを中心として展開されてきた。この間、日本の航空企業は、空港容量の制約に守られながら、国際航空における熾烈な競争とアメリカからの市場開放要求にそなえて、まずは国内航空において競争体質へと移行しそれを強化してきたといってもよからう。その一環が、航空各社において展開されたりストラや合理化、賃金の切下げ、子会社化である。そして今、参入規制の原則的撤廃、運賃設定の自由化（認可制から届け出制への移行）によって、航空市場における自由競争が現実のものとなったのである。

しかし、空港容量の制約は、市場に歪みをもたらし完全な自由競争への阻害要因となると言われている。需要調整規制が廃止されても、空港の発着枠（スロット）が不足した場合には、市場への参入が制限されるからである。したがって、新たな空港の建設によって発着枠そのものを増やすか、既存空港の発着枠配分への価格メカニズムの導入や規制当局の介入などにより流動化することが必要となる。とりわけ、世界的に混雑空港の発着枠は限られており、発着枠の配分は重要な問題となっている。それゆえ、首都圏における空港整備がアメリカから強く要請されるのである。ちなみに、成田空港における発着枠にしめる日本の航空会社のシェアは38%、アメリカの航空会社のシェアは33%であり、自国のハブ空港においては自国の航空会社が半分近くのシェアを独占している世界の趨勢とは、状況が著しく異なっている。これは、従来の不平等な航空協定の結果であるとも考えられるが、たとえ、発着枠が拡大し市場の歪みが是正されたとしても、日本の航空会社が世界市場競争に打ち勝つことが非常に難しい状況であることを示している。それゆえ、日本の航空会社からも、競争力強化の基盤となる自国ハブ空港の整備が切望されることになる。首都圏のように人口規模が大きく経済力のある後背地から生み出される航空需要を吸収することが、航空会社の収益構造を安定させる最大の方策だからである。それは同時に、航空輸送を利用する自国産業にとっても産業競争力上有利に働くと考えられる。現在、アメリカのメガ・キャリアを中心に展開されているグローバルアライアンスは、ネットワークの拡大と規模の経済性によるコスト削減などを武器として、顧客の囲い込みと市場支配力を強化するものであり、その結果は、当然、独占価格の設定を導くこととなる。現に、米連邦運輸省は、アメリカの国内航空分野における規制改革後、上位4社のシェアが高まるとともに、ハブ空港における集中度の高い航空会社が市場支配力を行使している可能性について指摘している<sup>10)</sup>。このような場合に、もし、「航空会社の国籍」<sup>11)</sup>が存在するならば、航空会社とそれを利用する多国籍企業との間における平均利潤率の獲得競争を基礎とした航空運賃をめぐる攻防に対して、国家の調整機能が発揮されることになるだろうからである。

また、航空自由化への潮流の中で、空港整備と運営の手法として「空港の民営化」が重要視されるのは、それが空港建設市場や空港経営部門への民間資本の参入条件をなすからだけではない。空港使用料等が航空会社の費用構造において大きな比重を占めるからである。ICAOの推計に

よれば、空港料金とルート施設料金は、航空会社の総営業費用の約6%を形成している。その重要性は、空港の料金差によって、「第6の自由を利用して高い料金の空港を主要な営業拠点とする航空会社は、より低い空港料金の支配する市場ネットワークを主として利用する航空会社に対して競争上不利になる」と指摘されているほどである。また、日本においては、空港使用料等は公租公課とよばれ、航空会社の費用構造を大きく増大させ競争力の低下を招いていると言われていた。したがって、空港使用料等に反映される空港建設費を削減し（「無駄」な空港の建設をやめ、首都圏の空港整備に財源を集中する）、空港の運営に経済効率性を導入し料金設定における柔軟な対応を可能とするために、「空港の民営化」を行い、空港間競争を促進することが、航空会社の競争力強化にとって必要であると考えられているのである。その背景には、これまで赤字路線の運行など航空会社にとって負担増をもたらしてきた「無駄」な空港整備に対する批判がある。

目下、批判の対象となっているのは、地方空港の赤字である。会計検査院は、1999年度末、第3種空港（地方的な航空運送を確保するため必要な飛行場であり、地方公共団体が設置・管理する。）のうち離島空港を除く21空港を対象に検査をおこなった。その結果、会計検査院の試算によれば、<sup>13)</sup>19空港で収入が支出を上回っており、その差額は平均で1億8,700万円にも達している。このような赤字空港が、97年度には21空港中13空港、98年度には21空港中14空港であり、その赤字額の平均は、97年度には3,800万円であったものが、98年度には一挙に1億300万円へと2.7倍に、そして99年度にはその1.8倍へと急増している。その原因について、会計検査院は、「規制緩和の進展を背景として、高需要路線における航空会社間の競争が激化し運賃が低下している一方、低需要路線など採算性の悪い路線については減便か路線撤退の可能性が生じており、こうした状況に対して、地方公共団体では、現行の便数及び路線の維持並びに利用者の利便性の向上のため、次のような施策を実施しているが、これは、収入減少や支出の増加を招く結果ともなっている。<sup>14)</sup>」とまとめている。現行の便数及び路線の維持並びに利用者の利便性の向上のための施策とは、着陸料の引き下げ（99年4月から3分の2に引き下げ）と夜間駐機料などの一部負担をさす。これはまさに、規制下における幹線部分の黒字で地方線の赤字を補うという「内部補助」システムを、規制緩和により幹線部分のコスト引き下げ分を地方空港による費用負担によって補うという「外部転化」システムへと転換させたものであると言ってもよからう。何よりも問題なのは、この赤字補填を、佐賀空港の例にみられるように地方住民が自らの血税で行うことである。「無駄」な地方空港が空港として現存し、そこへの路線開設が切望されている状況下において、この「外部転化」システムはますます強化されていかざるを得ない。

## ②空港整備における「民間活力の導入」

戦後日本において、空港は、社会資本として特別会計制度を用いた公共事業によって整備されてきた。国家は、社会資本という概念を用いることによって、社会的諸資本による輸送費最小化の要求と、その一環としての航空資本による固定費削減要求に応じるために国費を投じてきたのである。通常、社会資本が、公共事業として整備されなければならない根拠としては、その懐妊期間の長さや償却期間の長さ、投資規模の膨大さ、空間的移動の制約、低利潤率やリスクの高さなどの特徴があげられる。社会資本とは、1969年の経済審議会社会資本研究委員会報告書が定義しているように、「私的な動機のみによる投資に委ねているときには、国民経済社会の必要性か

らみて、その存在量が不足するか、あるいは、著しく不均衡になる等の望ましくない状態におかれるであろうと考えられる財<sup>15)</sup>であるがゆえに、「国が自ら整備主体となったり、補助金という形で地方公共団体の事業に関与して整備することが適当とされる」財<sup>15)</sup>のことである。

そもそも、社会資本は歴史的な概念である。ハーシュマンの「社会的間接資本」(Social Overhead Capital)に代表されるように、経済発展のための開発戦略を理論化するために生み出された概念なのである。ドイツにおける60年代以降の経済政策論では、伝統的に、社会資本の別表現ともいべきインフラストラクチャーという概念が登場する<sup>16)</sup>。これは、定置の軍事施設や輸送施設をさす NATO の軍事用語を経済学に導入した概念であると言われている。いずれにしても、社会資本とは、その時々<sup>17)</sup>の日本経済を牽引する産業を中心とした資本蓄積運動にとって必要ではあるが、市場原理によつては整備されない諸条件の整備を国家が行うための概念装置のことであると理解してよからう。

現在、国家財政の危機を契機に社会資本整備のあり方の見直しがすすめられている。その内容は、国家の権力構造の変化を背景として、土地資本整備について、「地方分権」の名のもとに地方公共団体へと財源負担をおしつけ、「民間活力の導入」の名の下に、「有利な投資先を求めている」過剰資本に対して投資先を確保しようとする<sup>17)</sup>ことである。公共事業からの「国家の退場」である。しかし、全く「退場」してしまうのではなく、利潤を生み出すことが可能な部分に関しては民間に譲り渡し、リスク部分については国家と地元公共団体が負担するというのが、「国家の退場」の中身である。このしくみは、空港整備においてはじめて「民間活力の導入」が行われた閑空の整備方式をみることによって明らかとなる。

1994年9月に開港した閑空は、第3セクターの株式会社である関西国際空港株式会社によって整備・運営されている。その建設に要した費用は、総額およそ1兆5千億円、そのうち3割を国・地方公共団体・民間からの出資金（出資比率は4：1：1）、残りの7割を政府保証債や特別債、日本開発銀行などからの借入金で賄った。6次空整にもりこまれた「地元の創意工夫」という文言によって、国が設置管理すべき第1種空港の建設資金の一部を地方公共団体と地元企業が負担しているのである。こうして、地方公共団体がリスク負担の当事者として引きずりだされたのである。ところで、これら借入金の支払い利息だけで1日約1億6千万円、年間では約580億円に達すると言われている。「上下一括造成」を行ったために、すべての建設費と維持管理費用などを料金収入によって賄わなければならない、各種料金が高額となった。とりわけ、着陸料は、1993年当時国際線で世界一高いとされた成田を上回る2,640/トンがIATAあてに提示され、反発を招いた。その後、現在の2,300/トンへと引き下げられたが、この間に、国は閑空の航空保安施設を買い上げるという挺入れを行なっている。「公」の公共事業としての投資対象を「民」に譲り渡した恰好であったが、「民」が危機に瀕したためそのリスク回避に「公」が乗り出したのである。閑空の二期事業においては、空港施設には国と民間が出資し、空港造成工事には国と地方公共団体が出資するという「上下主体分離方式」が採用された。この方式は、民営化政策を支える大きな柱であると言われ、公的部門が資金リスクを引き受けることによって、民間資本の参入とその後の経営を容易にするものであるとされている。つまり、閑空一期事業は、建設と経営を分離せず、民営化を一体として行ったために、独立採算性の枠の中での徹底した費用回収原則に基づく料金設定が、民営化のメリットであるとされる競争的な価格設定をしりぞける結果と

なったのである。二期事業における「上下主体分離方式」の採用は、このような欠点をカバーし、リスクを徹底的に「公」に負担させることによって、経営における民営化の利点を引き出すことを期待したものである。

しかし、資本がどこへでも自由に移動することを前提にすれば、資本の要請にあわせて空港整備を行なったとしても、一度整備した空港がその要請にあわなくなった時、資本はそれを打ち捨て他の地域へ逃避するのは当然の結果である。その結果、資本が逃避した地域においては、自然破壊をとまなう「価値破壊」が生じることとなる。それゆえ、地域は、資本の逃避を防ぐために、次々と既存施設を資本の要請にあうものに作り替えたり新たに建設することが必要となるのである。それがまた、資本にとっての市場の創出となる。こうして、開発利益を享受することのない地域住民にとっての「無駄」な公共事業がくりかえされてきたのである。それは、「世界都市」東京においても、その他の地方においても同じである。「民間活力の導入」や「民営化」政策は、この構図を根本的に変革するものではない。

### おわりにかえて

地域が、「地方分権」の名のもとに空港整備にかかわるリスクを負担するかどうかという問題は、地域住民に対して、「無駄」な公共事業の意味を自らの生活の質との関連でとらえることを迫る。つまり、企業の立地環境整備を行い企業誘致による雇用の確保や所得の上昇などの経済効果を期待し、地域振興の可能性を追求する（それを現実化することは難しく、環境破壊や農業・漁業への打撃がともなう）道を選ぶのか、環境破壊を防ぎ、地域資源に基づく地元産業や農業・漁業を大切にしながら独自の道を歩むことを選ぶのが鋭く問われるのである。もしも、独自の道を望むのであれば、外国からの安い農産物の輸入などに対するセーフガードの発動を政府に働きかけることなども必要となる。それは、単なる農業者の保護ではなく、その保護は、地元の産業の育成を通して自分たちの生活の質を守ることにつながるからである。また、地域間ヒエラルヒー構造の中での役割分担をうけとめながら、地域振興の夢を追う道を選ぶにしても、地域への被害を最小に食い止めることが必要である。いずれにしても、地域が主体となって、国に生活の質を守るための役割を果たすよう要求していくことが重要である。安易に「国家の退場」を許してはならない。

### 注

- 1) 通商産業省編『通商白書2000』, 134ページ。
- 2) K. Marx, *Das Kapital*, Dietz Verlag, Berlin, 1963, Bd. I, S. 405. (カール・マルクス『資本論』, マルクス=エンゲルス全集刊行委員会訳, 大月書店, 1968年, 第1巻, 501ページ。)
- 3) K. Marx, *Das Kapital*, Dietz Verlag, Berlin, 1963, Bd. II, S. 153. (カール・マルクス『資本論』, マルクス=エンゲルス全集刊行委員会訳, 大月書店, 1968年, 第2巻, 186ページ。)
- 4) K. Marx, a. a. o., Bd. II, S. 150. (同前, 182ページ。)
- 5) 川嶋弘尚「ロジスティクスの概念」川嶋弘尚・根元敏則編著『アジアの国際分業とロジスティクス』, 1998年, 12ページ。ロジスティクスとは、企業物流のことであり、マーケティングや生産過程

との結びつきを含めた経営面に注目した概念である。

- 6) 森田舜「高まる航空輸送への依存度」『CONTAINER AGE』, NO. 396 JULY 2000, 21ページ。
- 7) 「日本経済新聞」1999年11月24日付け。
- 8) 日本には、4つの国際空港がある。あと2つは、東京国際空港（羽田空港）と大阪国際空港（伊丹）であり、羽田空港からは中華航空が台北、ホノルル線を就航する以外、国際線は就航していない。関空も、3,500 m 滑走路1本であり、1999年7月、二期事業に着工したところである。
- 9) 国土庁編『21世紀の国土のグランドデザイン』, 1998年, 7ページ。
- 10) 前掲『通商白書2000』, 158-159ページ。
- 11) 航空会社の国籍とは、「その会社が国民によって『実質的に所有され、実効的に支配されているか』どうかの問題として、各国の航空法において規定されるのが一般的」（山内弘隆「国際航空の自由化と首都圏空港の役割」, 航政研シリーズ特別号, 2000年5月, 45ページ。）であり、日本の航空法では、外国資本による航空会社の持ち株比率は33%に制限されている。また、アンソニー・ Sampson によれば、「エアラインは地図を無視しているように見えるが、実際はもっとも国家的な産業のひとつである。それは、自国の野心と安全保障ががちりと拘束されている」。（アンソニー・ Sampson, 大谷内一夫訳『エアライン』, 早川書房, 1986, 22ページ。）つまり、航空業は、世界の安全保障体制の枠組みのなかでの国家間の経済的・政治的関係を如実に反映する産業なのである。
- 12) OECD 編, 丸茂新・中村徹・吉井秀和訳『国輸送政策の将来』, 経済評論社, 2000年, 128ページ。また、第6の自由とは1944年に締結された国際民間航空条約いわゆるシカゴ条約が定める5つの「空の自由」のうち第5の自由の中で、航空機が第三国から自国を経由して別の第三国に貨客を運ぶ行為のことである。
- 13) いずれの地方公共団体においても、地方空港に係わる収入および支出について、区分経理がなされていないため、正確な収支分析は困難である。
- 14) 総務庁会計検査院ホームページ, <http://www.jbaudit.admix.go.jp/gaiyou11/5kensa/toku07.htm> より。
- 15) 建設省公共事業予算研究会編『平成12年版公共事業と予算』, 大成出版社, 2000年, 173ページ。
- 16) そこでは、物だけではなく制度や人をも含む広範な定義が用いられている。近年、日本においても、宇沢弘文氏や野口悠紀雄氏において、社会資本概念の拡張が議論されている。1960年代から70年代の議論に関しては、加藤一郎・寺西俊一「社会資本をめぐる内外の諸論争」宮本憲一・山田明編『公共事業と現代資本主義』, 垣内出版株式会社, 1982年を参照のこと。また、シェーレは、交通インフラの民営化に関して、財源問題だけではなく環境問題の視点からも検討している。（Ulrich Scheele, “Privatisierung von Infrastruktur”, HBS-Köln: Bund-Verl, 1993.）
- 17) 宮本憲一氏によれば、社会資本は「共同社会的条件」（社会的生産の一般的条件と社会的生活の共同的条件とを総合したもの。宮本憲一『社会資本論』, 有斐閣ブックス, 1776年, 41ページ。）であるがゆえに、公有または国家規制の対象となる。しかし、社会資本をこのように定義すると、今日の公共事業の見直しや社会資本の民営化が説明できなくなると思われる。