

米国の空港システムと整備のファイナンス

塩 見 英 治

- I はじめに
- II 空港の分類と概要
- III トラスト・ファンド設立以前の空港ファイナンスの財源
- IV トラスト・ファンドの仕組みと構造
- V AIPの構造と展開
- VI 空港投資財源と資金調達
- VII 空港投資財源としてのレベニュー・ボンド
- VIII ま と め

I はじめに

1970年以降、トラスト・ファンドでの整備・運営がなされており、この制度下での小規模空港に対する公的助成、大・中規模空港に対する投資財源の収入債の依存が純粋な民営化を阻んでいるとの考えが定着しているが、民営化の論議も台頭し、一部にその取り組みもなされている。

公的所有にかかわらず、全体の空港の生産性、効率は低くはなく、ガバナンスもそれ相応に高いと評価される。何故か、その解明の為には、制度の構造と仕組みを考察しなければならない。

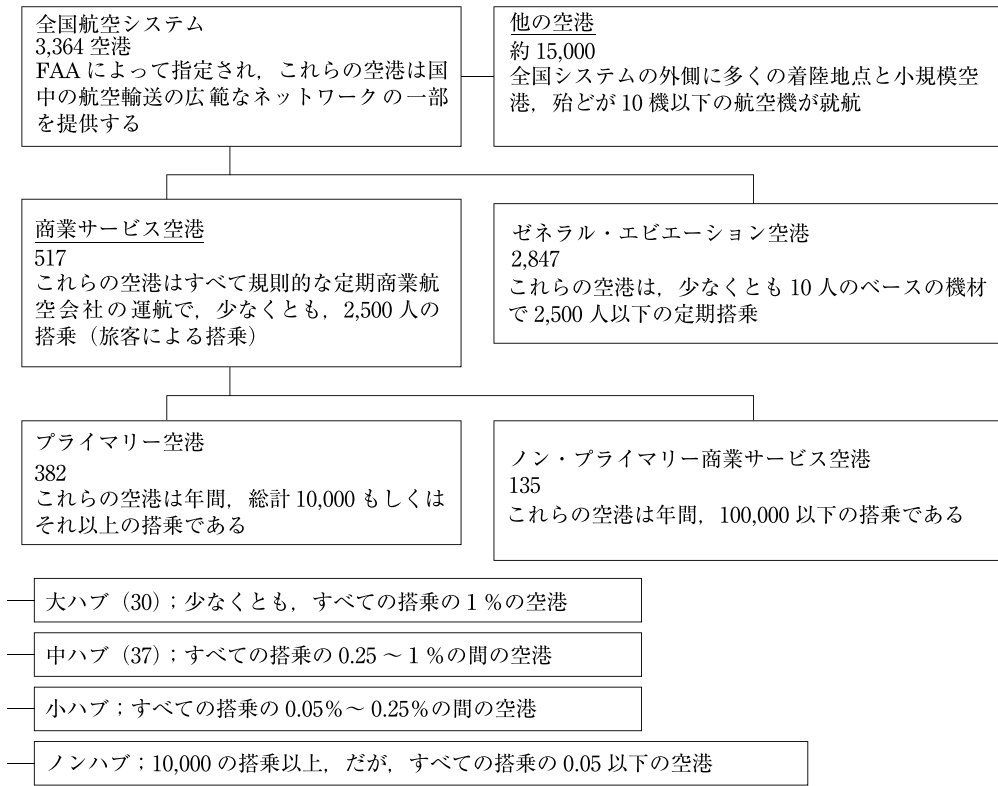
本論では、米国の空港整備・運営システムの特質を財原に焦点を当てて経過・構造との関連で考察するものである。民営化の論議と取り組みも検討している。最後に、我が国の制度と比較し、改革の示唆を得るものとする。

II 空港の分類と概要

米国は空港数が多いことと全体規模の大きさ、自家用のゼネラル専用空港、軍用空港、軍民共用の空港など多様な種類の空港に特徴づけられる。空港の数の多さと全体規模の大きさは、空港の混雑空港問題が発生したとはいえ、規制緩和を支えた条件の一つである。それと、所有権の移転を含め民営化が世界的潮流になっているが、米国では空港の運営をめぐって民間が大きく介在しているが、所有については、州を中心に公有であることも、米国の空港を特徴づけている。

全米の空港の分類については、代表的なものに、FAAによるものとGAOによるものがあり、双方は多少、異なっているが、ここでは、財源との関連で把握しやすいGAOの分類に従う。年間乗降客数が4,900万を超える大拠点空港から僅か数機でまかなえる極めて少ない需要に対応する小空港までの範囲にわたっている。米国には、約19,000を超える空港があるが、民間の航空会社の運航先になっている空港の数は限定されている。図1のように、2006年にFAAによって指定され広範な全米のネットワークをカバーするNASの空港は3,364で、このネットワークからはずれ、ほとんど10機以内の運航でまかなえる空港が約15,000存在する。3,364のNSA空港のうち、97%にあたる3,253空港が公有空港で、州政府か州内の地方自治体、もしくは州・地方自治体によって設営された空港公団によって運営されている。民間所有は、僅かに3%にとどまる。ほかの先進諸国では国有が多く、最近ではこれが民営化される経過を辿っているが、州・地方自治体が主流をなす所有形態は米国の特徴をなす。州政府の代表的なものは、アラスカ、ハワイ州のもので、市、あるいは郡政府によるものには、シカゴ、デンバー、ロサンゼルス各空港などがあり、公団には、ニューヨーク、ニュージャージー、ワシントンなどの空港などがある。米国内の多くの旅客を扱っている空港は、2010年の、上位三位には、アトランタ空港、ロサンゼルス空港、シカゴ空

図1 米国の空港システムの概要



出所) GAO (2007). p.6.

港があり、これに次いで、ダラス空港、デンバー空港と続いており、いずれも、年間5,000万以上の旅客数となっている。

さらに、3,364のNAS空港のうち、すべて定期民間航空郵送を担い、少なくとも、年間2,500乗降を扱う空港である民間サービス空港は、517にすぎない。残りの2,847の空港は、少なくとも10機運航でまかなう、2,500以下の定期乗降でしかすぎないゼネラル空港、レリバー空港などが存在する。更に、10,000あるいはそれ以上の乗降客でみると、それに該当するプライマリー空港は、僅かに382で、それ以下の乗降客数のノン・プライマリー空港は135である。更に、プライマリー空港は、全乗降客数の少なくとも、1%にあたる30のラージハブ、全乗降客の0.25%から1%の範囲にあたる37のミデアム・ハブ、0.5%から0.25%にあたる72のスマール・ハブ、10,000以上であるが0.05%以下の243のノン・ハブ空港に分類されている。

分類については、当初から、機能別分類に併せ、規模別分類をとっているところに特徴がある。日本では、従来より、機能別分類を主体にしていたが、実態と異なり、2008年に法の改正により、分類基準を再編した経緯がある。

Ⅲ トラスト・ファンド設立以前の空港ファイナンスの財源

第二次世界大戦前は、連邦政府の航空領域では、航空路を維持する役割は地方政府に責任が限定されており、空港運営も専ら州など地方政府が担っていた。州の運営はFederalismに基づく政策思潮によるものとも解釈される。1930年代には、いくらかの連邦資金が、空港に投じられたが、WPAプロジェクトの連邦の救済事業の一環でしかなかった。国防は、第二次大戦中、強力な空港システムを求め、空港建設に第一級の連邦支持を求めた。第二次大戦の後、1946年の連邦空港法の後、連邦補助プログラムのもとに、戦時中より水準は低い但し連邦補助を続けた。1946年法のもとで、一般財源から、年々支出された¹⁾。当初、この支出の多くは、民間使用への転換を支えた。1960代に、多くの資金が、アップグレードと、民間ジェットの使用の滑走路拡張に使用された。1960年代に、地上と空中ともに、混雑が増し、過去の連邦支持がキャパを支えるに十分でないことがわかった。

1970年代に、議会は混雑問題とキャパの関心に応えるために、二つの法律を通過させた。

第一は、AADAで、空港の連邦補助の支出面を扱っている。それは、AIPの前身でありPGP = 補助基準、配分のガイドライン、プログラムの5年間の補助金の議会、を構築した。第二は、1970年のAARAで、空港開発の供給サイドを扱っている。この法律により、AATFを設立した。航空利用者から収入を徴収し、基金に充てられた。1970年来、トラスト・ファンドが、空港への連邦

1) Charles L. Dearing & Wilfred Owen (1949), p.30.

補助の主要源泉になった。AIP は、法律では ADAP で最初であるが、1982年会計年度からスタートした²⁾。

もっとも、1938年以降、連邦政府の空港整備に対する財源は極めて限定されていたが、介入のルールは敷かれた。1938年の CA 法は米国航空産業の運賃、参入、退出を規制しただけでなく、追加的航空フィールドを建設する資金を認可することによって、空港への連邦政府の資金調達に道を開いた。以前は、州政府と地方政府だけが空港計画、滑走路、ターミナルの建設、これらの施設の改善をカバーする課税によって支えられる一般債を発行した。1933年以前は、空港に対する連邦政府の補助は、1,094,328ドルで、全体の支出の1%にすぎない。また、1933年以前は、民間空港建設活動は、殆ど、地方政府の支援か民間の投資に限られていた。民間から、50%の供出で、地方政府から約48%の供出である。連邦政府は、わずかに1%であった³⁾。1926年法は、航空路、航行施設の連邦政府の設置を定めたが、空港は除外されていた。しかしながら、30年代の航空の急速な発展と地方政府の財政難が相まって状況を一変させた。1933年から1940年の間、全空港資本支出の7割が、公共事業庁、連邦緊急救済庁を通じ支出されている。1938年法は、連邦政策に大きな変化を加えた。暫定の救済プロジェクトは、連邦の特定補助政策に取って代わった。38年法は規制当局に、空港建設や維持の権限を与えた。さらに救済の追加的支出は当局の承認を要した。38年法は連邦政府に空港の全国的システムの建設や維持を許容せず、また、この目的を遂行する権限を除外したが、これを行う空港条件の調査を規定し、配分などの調査でまとめた。これは、40年に、議会によってプログラムが勧告される。

1940年に、250の公共空港を超えない対象に、改修、建設に4,000万ドルが支出された。戦争勃発によって、軍事空港が軍事・海軍省によって整備された。1946年法は、連邦資金として、5億5,000万ドルの支出を空港の発展に承認した。管理支出を除いて、残り75%は、人口と地域を基礎に、分配される。その他25%が、なんらかの配分基準なしに使用される裁量資金である。建設コストの連邦のシェアは、土地の取得費を除いて、最小規模の空港の50%である（クラス3もしくはそれ以下）。全体地域の連邦の土地の5%そこらを占める州で、連邦のシェアは75%もの高さになる。最大規模の空港については、建設コストの最初の500万ドルに連邦の対応は50%である。1,100万ドルになる全体コストでの割合の低下は、20%になる⁴⁾。

主体は、航空会社主体の民間会社と地方政府が殆どを支えていた。連邦政府の支出が増加するのは1941年以降である。1933年から1937年までは、1,800万ドルのレベルに上昇したが、全体の7割である。1938年に、85%を占めるまで、増加している。次いで、1941年以降、約9割を占める

2) WikiLeaks Document Release (2008), p.3.

3) Dearing & Owen, *op. cit.*, p.31.

4) Dearing & Owen, *op. cit.*, pp.31-32.

に至っている。

1946年法は、政府間にまたがる補助プログラムを創設し、空港プロジェクトに対する州、地方政府にマッチングする連邦資金を共用した。1946年法は、年間、1億ドルを超えない範囲で連邦資金から7年にわたり5億2,000万ドルの支出を定めた。そのプログラムは、大規模一般での建設と改善のために、連邦資金を増加させ、州や地方政府に一定の基準をもとに配分された。1948年までに、6,000の民間空港が存在した。全体の半分が、民間施設で、3分の1が地方政府所有であった。規模に関しては、最小規模のクラス1が6割で586の空港が、クラス6、もしくはそれ以上の最大施設であった。航空ネットワークの拡張は過去数年には極めて急速で、戦時中は、戦前前に比べ、空港の数は2倍以上である⁵⁾。

1946年法の通過以前の連邦空港補助活動は、前に述べたように、連邦の公共救済プログラムの緊急性と規模、軍事の緊急要請の規模と緊急性の結果、一定程度、拡張した。これらの空港活動は計画性がない発展をもたらした。この事態は、連邦航空のもとでガードされている。1949年プランは、4,977の空港を対象としている。このうち、2,794は、新空港か、それに類する配置である。750万ドルが1947-48年度に支出され、49年には4億4,000万ドルが支出される。空港の数は戦前より2倍以上になり、施設の需要は増加した。この拡張の間、著しく、公有の傾向が高まり、民間、商業施設は、政府所有の数を上回っている。しかし、主な支出は、民間航空会社のニーズに対応するよう設計された大規模なターミナルタイプの公共空港を含んでいる⁶⁾。

1960年代末には、ジェット機の進展によって、空港での混雑が増加した。過去の空港に対する連邦支持は空港キャパシティの維持に充分でない。1970年代の議会は、この混雑緩和への対応のために、二つの法律、①現在のAIPの前身の空港に対する連邦補助の支出サイドの拡充と、②トラスト・ファンドの創設のガイドラインとなる法律、即ち、1970年の空港・航空路収入を成立させることによって空港トラスト・ファンドを創設した。②は主に、空港のユーザーからの旅客チケットに対する課税とジェット燃料に対する課税によって徴収される。前者は、1933年に始まり1970年まで継続していたが、1970年まで空港支出にリンクされていなかった。この二つの課税が1970年法以来、トラスト基金を通して、空港に対する連邦補助の主要財源となってきた。

IV トラスト・ファンドの仕組みと構造

トラスト・ファンドは、1970年の空港と航空路開発収入法によって航空プログラムに資金調達するために、ハイウェイをモデルにして、十分な財源を確保する目的で創設された。1970年法で

5) Dearing & Owen, *op. cit.*, p.33

6) Dearing & Owen, *op. cit.*, p.34.

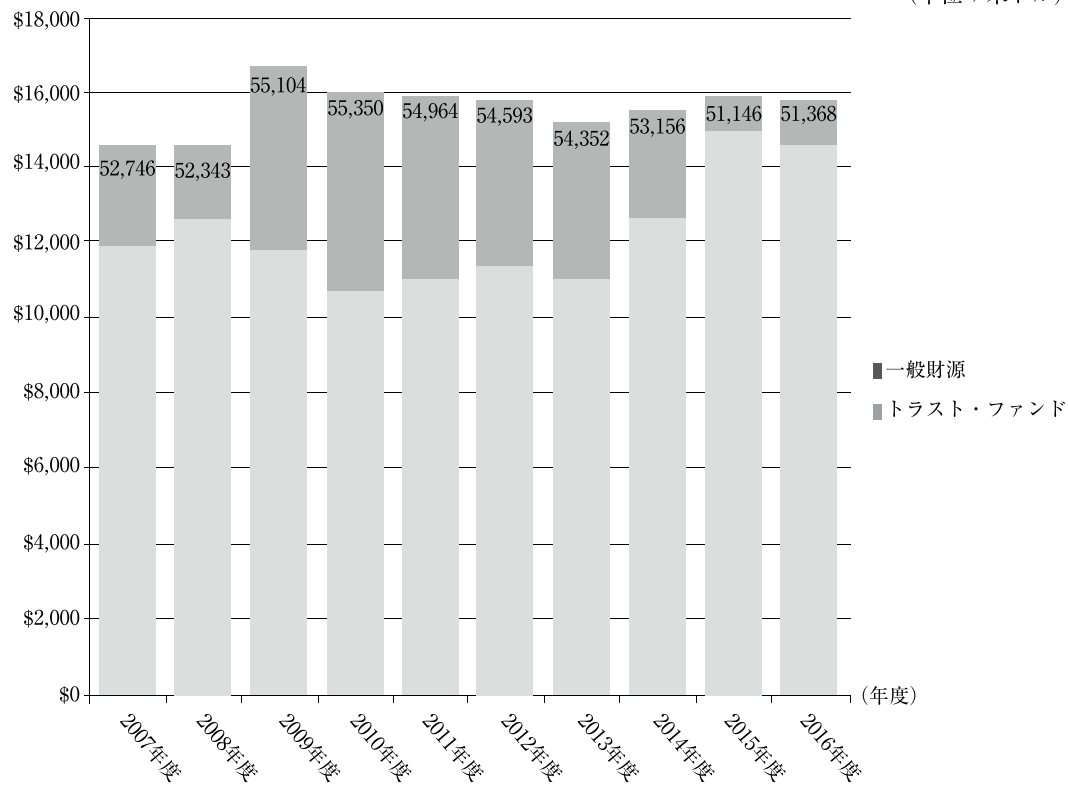
は、収入項目はユーザー支払い分として、①チケット税、②運航セグメント税、③民間航空燃料税、④ゼネラル航空のガソリン税、⑤ゼネラル航空のジェット燃料税、⑥国際便の到着税、⑦国際便の離陸税、⑧フリクェント・フライヤー報酬税、⑨ルーラル空港でのチケット税を主体にしている。我が国の特別会計も利用者負担を主財源にするが、着陸料と燃料税を主財源にし、負担と受益がかい離しがちで転嫁も透明性が低いのに対し、受益に直接リンクし透明性が高いといえよう。このほか、一般財源で補填しているが、我が国と比べて、資金規模が大きい。

一方、支出は、米国の空港と、航空路の資本改善の資金を提供するために使用される。なお、受益者の負担分は、各会計年度には、次の割合を占めているが、残余はFAAの資金が占めており、比較的、大きな割合を占めている。FAA会計をみると、トラストの運営、施設と設備、研究、技術、開発、ESAを含む空港に対する補助があり、図2のように、一般会計資金が一部、投入されている。近年、一般財源の割合は減少している。

日本でも、空港の展開も、1996年の「第7次空港整備5カ年計画」に至るまで、地方空港整備に政策の重点をおいて、全国整備に力を置いて受益者負担を原則とする特別会計が運用されてい

図2 トラスト・ファンドと一般財源の推移

(単位：米ドル)



出所) FAA (2015), p.3.

る。国土計画が全国整備からシフトしているが、空港整備を通し、1990年代に入っても公共政策優先の政策をとっていることが特筆される。集中と選択の投資政策への本格的シフトは、1996年の第7次空港整備計画以降である。全国整備政策の長期維持政策から、全国で98の空港が整備・運営されている。このなかには、需要規模が著しく低く、殆ど使用されていないものが含まれている。この全国的整備を支えたのが、空港整備制度であり、とくに空港特別会計であった。それは、プール性と受益者負担、薄いレベルの一般財源の調整的役割に特徴づけられる。第7次体制以降は、特別会計で世代間で還元される膨大な財政投融资に依存している。欧米に比較すると、全国画一的な使用料と垂直的な運営体制に特徴づけられる。こうしたことから、空港制度については、空港別に受益と負担が一致せず、透明性が低く、国際空港を強化する集中投資がままならない構造が生まれた。経営実態について最近になって実態が浮き彫りにされたが、殆どが赤字構造であることが明らかになった。政府の経営状況の調査、対策も遅きを逸した。このことから、弾力的使用料の設定と一体的運営の方向での改革が望まれる。筆者が参加する航空政策研究会は、統合・整理を含む需要規模別対応、非空港収入・外部効果などを呼び込む運営の一体化、負担の公正に資す自立的責任にかなう地域化などを提案している⁷⁾。政府も、関空、仙台の空港を手始めに、次いで国営空港を対象に、運営を民営にシフトする方向で公民連携の経営でPFI法を改正し、コンセッションに取り組みようになった⁸⁾。採算がとれる空港については、地方化をすすめ、収入債などの導入の検討が求められる。

V AIPの構造と展開

過去の空港のための連邦支持は、十分なキャパシティを維持するために充分でなかった。1976年には、キャップ・ペナルティ規定が設定され、毎年、支出の上限が定められた。ADAP補助は、1971年から1980年まで、4,100万ドルの総計であった。提案された非連邦主義のために、議会は、1981年と1982年の会計年度に、基金運用に、またはトラスト・ファンドを支える税金に関する法律を承認させず通過させなかった。それは、航空トラストファンドが、2年間停止することを意味した。もっとも、この間、空港補助支出自体は継続した。この一部の「キャップと罰則規定」のメカニズムは、1998年度まで実施された。1982年には、総合の空港全国システムを構築し、現在のAIPを創設する法律が成立した。

米国の空港整備は、1982年の「空港・航空路改善法」において規定された「全国空港整備計画」

7) 採算ベースがあがる空港での自立化と民営化を提唱している。

8) 民営化は広義には運営の民営化を含む。現在、日本でも、PFIの改正をもとに、コンセッションが一部にすすめられているが、契約期間、外資制限、運営の範囲など詰めるべき課題が多い。