

国際拠点空港の民営化について

平成14年11月
国土交通省航空局

国際拠点空港の民営化について

1．これまでの議論と論点の整理

10月11日に行われた第11回空港整備部会においては、各空港が民営化を進めるに当たって、以下の課題が明確化。

新東京国際空港（以下「成田空港」という。）

- ・民営化に当たっては、環境対策・共生策の確実な実施について、関係地方公共団体、地元の住民の方々の信頼が得られる仕組み作りが必要。
- ・経営形態のあり方については、地元の理解と投資家の評価が得られることが必要。

関西国際空港（以下「関西空港」という。）

- ・海上空港であり、巨額の用地造成費等を要したために過大な有利子債務を有しており、経営基盤の強化が必要。

中部国際空港（以下「中部空港」という。）

- ・供用開始前であり、営業実績がない中で、経営形態の変更について株主の理解を得て年内に意思決定を行うことは、事実上困難。
- ・開港直前に経営形態を変更するのは、プロジェクト全体に支障を与えるおそれあり。

関係者の意見を総合すると、3空港一体で上下分離する案については、事実上、年内にすべての関係者が合意するのは困難ではないかとの認識が示された上で、各空港の課題、事情が異なることを踏まえて、改めて各空港の課題を克服するような民営化の道筋を考えていくことが必要とされた。

上記の部会における総括を踏まえ、事務局においては、これまでの検討をベースに、国際拠点空港の整備、災害復旧時等の国の果たす役割についての取扱いも念頭に置き、民営化案を検討。

2．民営化案の検討

民営化案の検討に当たっては、第4回部会において、民営化方策として3空港一体での上下分離案、現行法人個別民営化案、地域統合案の3

つを示し、審議を進めてきたが、１．に示したとおり、第11回部会において、これまでの検討をベースに、再度、各空港の課題を克服するような民営化方策を検討するとされたことを踏まえ、事務局では、各空港について、以下の３つの案により民営化の妥当性、実現可能性について比較検討を実施。

（ a ）個別一体民営化案

現行法人について、各空港ごとに、そのまま民営化を進めるもの。

（ b ）個別上下分離案

各空港ごとに、基本施設と土地を保有する公的法人（以下、「公的法人」という。）と、ターミナル等を保有して空港を運営する空港運営会社を設立し、空港運営会社の民営化を図るもの。

（ c ）地域統合案

東京、大阪の都市圏ごとに、それぞれの空港を統合して統一の運営会社を設立することにより、民営化を図るもの。

３．比較検討の視点と検討結果

３つの国際拠点空港について、個別の空港ごとに民営化を検討するに当たり、上記の３案についての特徴、性質をまとめると、以下のとおりとなる。

なお、これらは、国際拠点空港の民営化についての上記３案を比較検討するための視点であり、方針決定後の具体的な制度設計においては、より多くの視点から、細部にわたり検討を行っていくことが必要となる。

国の責任の確実な遂行に係る視点

（ １ ）空港整備の着実な推進

< 問題認識 >

- ・国際拠点空港は我が国のゲートウェイであり、我が国が世界の中で確固たる地位を維持・強化し、一層の発展を遂げるためには、我が国の国際競争力の向上を図るために、国際拠点空港の整備が必要。
- ・その整備に当たっては、国の意思の反映が必要。

（ a ）個別一体民営化案

- ・国が相応の株式を保有する特殊会社であれば、国の意思の反映の担保が可能。
- ・完全民営化を図る場合には、利用者利便等の公益的観点から国の意思を一定程度反映しうるような制度設計が必要。

(b) 個別上下分離案

- ・公的法人が整備を行うため、国の意思の反映、支援措置の円滑な実施が確保可能。
- ・必要な空港整備が円滑に行われるよう、必要となる設備投資について、空港運営会社・公的法人間で調整する措置が必要となる。

(c) 地域統合案

- ・国が相応の株式を保有する特殊会社であれば、国の意思の反映の担保が可能。
- ・完全民営化を図る場合には、利用者利便等の公益的観点から国の意思を一定程度反映しうるような制度設計が必要。

(2) 災害復旧時の対応

< 問題認識 >

- ・大規模災害等により災害復旧事業が行われる場合、国の支援等が必要。

(各案共通)

- ・経営形態の如何にかかわらず、阪神・淡路大震災級の大規模災害により空港機能に障害が生じた場合には、国際拠点空港の重要性にかんがみ、その復旧事業に対しては特別立法等による支援が想定。
- ・それ以外の対応については、以下のとおり。

(a) 個別一体民営化案

- ・特殊会社の場合、既存の財政支援制度（無利子貸付等）や予算補助等による国の支援が可能。
- ・完全民営化する場合、国の支援が必要な場合には、当該支援を可能とするための新たな制度を検討することが必要。

(b) 個別上下分離案

- ・公的法人が保有する基本施設については、財政支援制度（無利子貸付等）や予算補助等による国の支援が可能。
- ・空港運営会社が保有する機能施設等について支援が必要な場合には、国の支援を可能とするための新たな制度を検討することが必要。

要。

(c) 地域統合案

- ・ 特殊会社の場合、既存の財政支援制度（無利子貸付等）や予算補助等による国の支援が可能。
- ・ 完全民営化する場合、国の支援が必要な場合には、当該支援を可能とするための新たな制度を検討することが必要。

(3) 緊急時における対応

< 問題認識 >

- ・ 災害時等の緊急時における空港の利用を確保することが必要。

(各案共通)

- ・ 経営形態の如何にかかわらず、緊急時における空港の使用については、法令の運用等により、適切な対応を確保。

民営化主体の円滑な経営の確保の視点

(1) 財務面での経営基盤の確保（資料2、参考資料1、2参照）

< 問題認識 >

- ・ 民営化に当たっては、会社として長期間にわたり安定的な経営が可能となるよう、経営基盤の確保が必要。

○ 成田空港（平成16年度からの試算）

(a) 個別一体民営化案

	単年度黒字	繰越損失解消	債務完済可能
成田会社	初年度から	初年度から	30年目
10年間の年平均当期利益（税引後）231億円 20年間の年平均当期利益（税引後）248億円			

(b) 個別上下分離案

	単年度黒字	繰越損失解消	債務完済可能
空港運営会社	初年度から	初年度から	20年目
10年間の年平均当期利益（税引後）173億円 20年間の年平均当期利益（税引後）188億円			
公的法人	初年度から	初年度から	30年目

(c) 地域統合案

	単年度黒字	繰越損失解消	債務完済可能
「成田 + 羽田」会社	収支発散		
	10年間の年平均当期利益（税引後）▲ 92億円 20年間の年平均当期利益（税引後）▲ 201億円		

○ 関西空港（平成19年度（2期供用開始想定年）からの試算）

(a) 個別一体民営化案

	単年度黒字	繰越損失解消	債務完済
関空会社	3年目	17年目	30年目
	10年間の年平均当期利益（税引後）47億円 20年間の年平均当期利益（税引後）117億円		

(b) 個別上下分離案

	単年度黒字	繰越損失解消	債務完済
空港運営会社	5年目	17年目	27年目
	10年間の年平均当期利益（税引後）▲ 17億円 20年間の年平均当期利益（税引後）39億円		
公的法人	初年度から	13年目	30年目

(c) 地域統合案

	単年度黒字	繰越損失解消	債務完済
「関空 + 伊丹」会社	4年目	21年目	完済せず
	10年間の年平均当期利益（税引後）▲ 13億円 20年間の年平均当期利益（税引後）87億円		

○ 中部空港（平成17年度（供用開始想定年）からの試算）

(a) 個別一体民営化案

	単年度黒字	繰越損失解消	債務完済
中部会社	2年目	2年目	30年目
	10年間の年平均当期利益（税引後）13億円 20年間の年平均当期利益（税引後）21億円		

(2) 経営責任の明確化

< 問題認識 >

- ・ 民営化に当たっては、民間的な経営手法が発揮される経営環境の整備が必要であり、経営責任が明確化されることが必要。

(a) 個別一体民営化案

- ・ 1つの組織が一体として空港施設を整備し、運営を行うため、空港全体として効率性を確保することが期待。施設整備、運営の責任も明確化が容易。

(b) 個別上下分離案

- ・ 施設整備等各事業を行うに当たり、2つの主体が調整する必要があるため、施設整備、運営についての責任を明確化するためには、制度上の工夫が必要。

(c) 地域統合案

- ・ 1つの組織が一体として空港施設を整備し、運営を行うため、空港全体として効率性を確保することが期待。施設整備、運営の責任も明確化が容易。

(3) 新組織への移行

< 問題認識 >

- ・ 民営化を進める場合、既存の債権者等の理解が得られるような実現可能性の高い案とすることが適切。

(a) 個別一体民営化案

- ・ 組織、人員、債権債務関係等の権利義務関係が現行法人からそのまま承継されるため、比較的円滑な移行が可能。

(b) 個別上下分離案

- ・ 法人を分割するため、出資者間の調整が必要であるほか、債権債務等の権利義務関係の整理について、債権者等との調整が必要。

(c) 地域統合案

- ・ 多額の債務を抱える羽田空港や赤字空港である伊丹空港との統合について、成田空港や関西空港の債権者等の反対が想定される。
- ・ 羽田、伊丹両空港のターミナルビル会社との関係の整理も必要であり、調整が必要。

(4) 環境対策・共生策の実施

< 問題認識 >

- ・ 環境対策・共生策は、成田空港の運営に必要不可欠であり、経営形態の如何にかかわらず、確実かつ的確な実施の担保を図ることが必要。

(a) 個別一体民営化案

- ・ 法令に位置付けること等による確実かつ的確な実施の担保が必要。

(b) 個別上下分離案

- ・ 公的法人がこれらの事業を実施することにより、安定的な実施の確保が可能。
- ・ 運営側が増収を求めて発着回数の増加を求めても、迅速な対応が必ずしも確保されないおそれもある。

(c) 地域統合案

- ・ 法令に位置付けること等による確実かつ的確な実施の担保が必要。

空港整備財源の確保の視点

(1) 株式売却による国家財政への貢献

< 問題認識 >

- ・ 航空分科会中間とりまとめにおいて、国際拠点空港の民営化による株式売却益は大都市圏拠点空港整備のための財源として投入すべきであるとされており、株式売却益を確実に確保しうる民営化方策を選択することが適切。
- ・ なお、この論点については、株式売却時の市場評価、会計・税制上の制度設計による変動が大きいとため、制度設計の具体化に当たり詳細な検証が必要。

(a) 個別一体民営化案

- ・ 個別上下分離案と比較すると、空港運営を行う株式会社の当期利益が大きくなること、かつ、経営が一体的に行われることにより、株式を売却する場合の市場の評価が得られやすいと考えられる。

(b) 個別上下分離案

- ・ 空港運営会社は、公的法人が行う債務の元本償還分の資金を施設使用料として支払うために、個別一体民営化案と比較すると空港運営会社の費用が増加し、当期利益が減少。

- ・以上の点や空港整備等における組織としての効率性等の点から、個別一体民営化案と比較すると、株式売却を行う場合に市場からの評価が低下すると考えられる。

(c) 地域統合案

- ・「成田 + 羽田」会社、「関空 + 伊丹」会社ともに、単年度黒字や累積損失の解消が長期間実現できず、株式上場も困難。

その他

(1) 特殊法人等改革との関係

< 問題認識 >

- ・経営形態のあり方を検討する際には、特殊法人等改革の観点からの検討も必要。

(a) 個別一体民営化案

- ・それぞれの空港において民営化を進めていくこととなり、特殊法人等改革の観点からも問題なし。

(b) 個別上下分離案

- ・基本施設及び土地を保有する主体が公的法人として設立。
- ・当面の間、空港運営会社が国や公的法人の出資が入った公的法人となるため、各空港において公的法人の数が増加。

(c) 地域統合案

- ・株式上場が行えず、民営化が進まない可能性が高く、特殊法人等改革の観点から問題となるおそれあり。

4．各空港における民営化の基本方針

(1) 新東京国際空港

基本的考え方

- ・ 暫定平行滑走路の供用が開始され、また、開港後24年が経過して新東京国際空港公団（以下「成田公団」という。）の経営基盤が安定していることを踏まえると、できる限り早期に成田公団の民営化を進めることが望ましい。
- ・ これにより空港経営の一層の効率化を図り、国際競争力のある自立的な経営主体を確立するとともに、利用者利便をより向上させることが可能。
- ・ 一方、成田公団の民営化を進めるに当たっては、
 - ）平行滑走路の2,500m化等の空港整備の推進、
 - ）環境対策・共生策の確実な実施、
 - ）災害復旧等の対応等の課題を考慮し、国が責任をもって対応することが必要。
- ・ 特に、環境対策・共生策については、過去の経緯を踏まえ、地域と空港の共生を実現するため行われてきた様々な努力が引き続き確実に実施されるようにすることが必要不可欠。

制度設計の基本方針

- ・ 成田空港単独の民営化を考える場合、3．の一般的な比較検討をも踏まえ、経営責任の明確化、新会社の経営基盤の安定性の確保、新会社への円滑な移行、国家財政への貢献等の観点から、成田公団をできる限り早期に一体として特殊会社化し、早期の株式上場を目指すことが適切。
- ・ その際、上記の課題への対応については、公的法人を新設しなくても、成田公団を国出資の特殊会社とし、法規制等を措置することにより担保を図ることが可能。
- ・ 国際拠点空港を設置管理する特殊会社として、必要となると考えられる法規制のイメージは、別添のとおりとなる。
- ・ これらを踏まえて、民営化の実が上がるよう、具体的な法規制の制度設計を行うことが必要。

- ・上記の各課題への対応は、以下のとおり。
 - ）平行滑走路の2,500m化等の空港整備の推進
 - ・全額国出資の特殊会社の下で、平行滑走路の2,500m化等を推進することが可能。
 - ）環境対策・共生策の確実な実施
 - ・環境対策その他周辺対策^(*)の実施を特殊会社の業務として規定し、これらの対策について当該会社の責務として位置付けること等により環境対策・共生策の実施の確保が可能。
 - ）災害復旧等の対応
 - ・大規模災害時の特別立法等や、それ以外の場合における国の適切な支援が可能。
 - ）緊急時への対応
 - ・経営形態の如何にかかわらず、緊急時における空港の使用については、法令の運用等により、適切な対応を確保。
- (*) 周辺対策とは、共生策を指す法令上の用語として用いているが、今後さらに精査。
- ・さらに、早期の株式上場を目指す公益的な事業を行う会社を設立する観点からは、他の公的法人の民営化事例、公益事業者の例も参考に、適正な資本を設定することが必要。国のこれまでの出資分から適正な資本を設定し、残余は、国に返還することとなる。

完全民営化に向けた検討

- ・完全民営化する段階においては、例えば、指定法人制度等により、環境対策・周辺対策の実施を業務として位置付けるとともに、環境対策・周辺対策の責務、最終的な国の命令等の規制により環境対策・共生策の確実な実施を担保するほか、外資規制・料金規制等の公益的観点からの規制等を行い、国際拠点空港の管理・運営主体としてふさわしいものとする適格性を確保する制度を検討することが必要。

(2) 関西国際空港

経営形態のあり方に関する基本的考え方

- ・ 関西国際空港株式会社（以下「関空会社」という。）は、国、地方公共団体及び民間からの出資により設立された株式会社（特殊会社）であり、既に民営化された経営形態。海上空港であることから用地造成等に係る過大な有利子債務が存在。
- ・ 個別上下分離案によった場合、仮に航空需要が下振れした際には、施設使用料を引き下げないと運営会社の経営が不安定となる一方、公的法人の有利子債務の確実な償還に支障が生じることとなるなど、制度上不安定な要素があり、債権者の理解を得られないほか、公的部門に多額の負担がかかるおそれ。
- ・ このため、現在の特殊会社としての経営形態を維持しつつ、将来の完全民営化に向け、安定的かつ円滑な債務の償還を確実なものとするための条件整備を行うことが適切。

将来の完全民営化に向けた経営改善につながる条件整備

- ・ 将来の完全民営化に向けた経営改善につながる条件整備に当たっては、以下の視点から検討することが適切。
 - ・ 関空会社の抜本的な経営改善努力が必要ではないか。
 - ・ 関空会社は、関係地方公共団体や民間と一体となって、一層の利用促進に取り組むことが必要ではないか。
 - ・ 経営改善努力を前提としつつ、航空需要が相当程度下振れした場合であっても、安定的かつ円滑な債務の償還を確実なものとするための施策を検討すべきではないか。
 - ・ 2期事業については、
 - ・ 我が国の国際航空需要に対応するために必要となる事業であり、早期の平行滑走路供用を目標として予定通り工事を推進する必要があるとの立場
 - ・ 需要動向、会社の経営状況等を十分見極めていく必要があるとの立場
- があり、これらの視点を踏まえて対応すべきではないか。

(3) 中部国際空港

経営形態のあり方に関する基本的考え方

- ・ 中部国際空港株式会社は、商法上の民間会社として設立された法人について、空港の整備及び管理を行うものとして国が指定した「指定法人」であり、既に民営化された経営形態である上、民間からの出資が半数を占める株式会社。
- ・ また、中部国際空港は現在建設中であり、開港直前に経営形態を変更した場合には、地元経済界、自治体、出資者等の関係者に多大なる影響を及ぼし、プロジェクト全体に支障を与えるおそれ。
- ・ このような状況を踏まえると、平成17年の供用開始に向けて、現在の経営形態のまま事業を推進し、供用開始後、経営状況を見つつ完全民営化に向けて検討することが適切。

成田空港の設置管理を行う特殊会社に係る規制のイメージ

国が定める基本計画の遵守
事業範囲の明記()
代表取締役等の選任・解任の認可
事業計画の認可
財務諸表の提出
重要な財産譲渡についての認可
定款の変更、利益処分、合併等についての認可
環境対策・周辺対策の責務
監督命令
外資規制等
報告徴取、立入検査
罰則

() 環境対策・周辺対策について具体的に列挙する一方、経営効率化等のために会社が行う新規業務は、現行の成田公団より幅広く行うことが出来るよう措置。