

国際拠点空港の整備及び管理運営に関する
経営体制の民営化について

～ 検討を進めていくに当たっての検討事項の整理（試論）～

平成 1 4 年 5 月
国土交通省航空局

国際拠点空港の整備及び管理運営に関する 経営体制の民営化について

～ 検討を進めていくに当たっての検討事項の整理（試論）～

昨年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」においては、国際拠点空港の経営形態に関して、新東京国際空港公団、関西国際空港株式会社につき、「（略）民営化に向け平成14年中に政府において結論を得ることとする」とされたところである。

本資料は、当空港整備部会で検討を進めていくにあたり、現状、課題を整理するとともに、民営化の方策を紹介するものであり、今後、幅広くご意見をいただきつつ、さらに検討を深めていきたいと考えている。

1．現状及び課題

論点1． 経済の国際化の進展と近隣アジア諸国における大規模空港の整備・運営の動向を踏まえ、我が国における国際拠点空港の整備・運営の方向性をどのように設定すべきか。

（1）これまでの国際拠点空港の整備方針と今後の課題

国際拠点空港は、我が国が21世紀の国際経済社会において更なる発展を遂げ、国際都市としての競争力を強化していくためのライフラインであり、これまで、我が国では、成田、関空、中部の三空港を中心として我が国の国際航空需要に応えるために必要な空港容量を確保するという方針のもと、空港整備が行われてきた。

一方、今後のアジアの経済成長等を念頭に置き、国際航空における拠点としての地位を確保するために、ソウル、上海、香港、シンガポール等で整備されている大規模空港に伍する空港を我が国で整備すべきだ、という主張も近年よく聞かれるところである。特に、シンガポールのように背後圏の人口集積の少ない一方で交通の要衝にある国が、トランジット客の確保を目的とした大規模国際空港の整備を進めているところである。

これに対し、我が国は、東京圏、大阪圏、中京圏の三大都市圏を中心に、今後も引き続き世界、アジアの中で重要な地位を占めていくことが想定され、こうした都

市圏を背景に、我が国を中心とした国際航空についても多くの堅調な旅客、貨物需要が見込まれているところである。

また、我が国の場合、今後新たに大規模な空港整備を行うためには、環境対策等を考慮すると、関空、中部の例を見ても多額の費用が必要な海上に整備せざるを得ない状況である。

このため、従来の方針どおり、我が国を中心とした国際旅客・貨物需要に対応することを基本とした国際拠点空港の整備を着実にを行うことにより、国際航空路線の集積を相当な規模で維持、発展させていけば、国際航空企業のアライアンスの進展等を背景にトランジット客の増加も見込まれ、アジアの中で大規模拠点空港としての地位を維持しうるとともに、激化する国際都市間競争に必須のインフラとしても適切に機能させていくことが可能となると考えられるのではないか。なお、以下に述べるように、諸外国の動向を踏まえると、これまでの空港行政に欠けていた、空港運営の部分について、運営の効率化を高めるための新たな政策を展開することが必要ではないか。

(2) 急がれる国際拠点空港の整備

我が国の経済社会の活力の確保、都市再生の観点から、我が国のゲートウェイとしての国際拠点空港の戦略的な整備が急務である。現状では、成田、関空、中部の国際拠点空港について、昨年8月の政府都市再生本部の第二次決定にも位置づけられている喫緊の政策課題である、現在実施中の事業（成田；平行滑走路の整備（2,500m化）、関空；二期事業、中部；空港整備）の完遂を急ぐ必要がある。また、今後、整備後の空港の災害への対応等、運営におけるリスクマネジメントも視野に入れることが必要となる。

(3) 空港における「運営の民営化」

諸外国において進む拠点空港の民営化

諸外国では、その国のゲートウェイとなっている拠点空港が民営化の方向にある。

大規模な空港整備が終了し、償却も進んでいた英国では、サッチャー政権時代の昭和62年に空港管理法人であるBAA（British Airports Authority）を完全民営化した。これは、民営化による利用者利便の向上等を目指したものである。現在、BAAが管理するヒースロー等の空港では、免税店等による非航空系収入の増収が実現し、民営化の効果が発揮されている。

また、オーストラリア、オランダ、ドイツの主要空港でも、各国政府の厳し

い財政事情を背景に、ここ数年間のうちに空港を管理する法人の一部または全部の株式公開、営業権の民間企業への譲渡等による民営化が進展している。

これは、国際的な拠点空港は、整備に係る負担額如何によっては、健全な事業として民営化になじむものであるということを示すものであり、先に民営化した各空港管理法人は、上記のB A Aをはじめとして、世界的な空港運営ビジネスに乗り出しつつある。

このような状況の中で、我が国の国際拠点空港である成田、関空、中部についても、いち早くその運営を完全民営化し、非航空系収入の増加を図り、経営的な視点を持った空港運営企業として、さらなる利用者利便の向上、経営の合理化等を行うべきではないかと考えられるところである。

特殊法人等改革への対応

現在、我が国では、「民間に委ねられるものは民間に委ねる」との基本原則の下に、特殊法人等の見直し、改革を進めており、「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）においては、「国際ハブ3空港の経営形態のあり方については、従来の航空行政を厳密に検討した上、上下分離方式を含め民営化に向け平成14年中に政府において結論を得ることとする」と整理されたところである。

国際拠点空港の整備及び管理運営は、現在、国100%出資の公団（成田）、国67%出資の特殊会社（関空）、国40%出資の指定法人（中部）がそれぞれ国、地方公共団体等の財政的支援を受けて実施している。「民間に委ねられるものは民間に委ねる」との観点からは、これら三法人に対する国の関与のあり方についても再検証することが求められており、上記閣議決定を踏まえ、今年中に結論を得ることが必要となっている。

2 . 国際拠点空港の整備及び運営における官民の役割分担の再構築

論点2 . 国際拠点空港の整備・運営に関し、運営の見直しを行うためには、これまでの官民の役割分担を見直し、国の役割を明確にした上で、適切な責任分担がなされることが必要ではないか。

また、そうした観点から空港経営の民営化を進めていく上では、民間経営としての自由な創意と工夫を最大限に発揮し得る仕組みとする必要があるが、これが可能となる環境が制度上確保されているか、十分な検証が必要ではないか。

(1) 国際拠点空港における国の役割

国際拠点空港の整備、保全及び大規模な機能改良

国際拠点空港の整備、保全及び大規模な機能改良は、我が国のゲートウェイをどのようにしていくべきかという我が国の航空政策に直結する課題である。諸外国の大規模空港整備に係る戦略等を踏まえつつ我が国の戦略を定めるなど、国家的観点からの取組みが必要となっている。

また、国際拠点空港の整備には、大規模な投資と長期に渡る資金回収のために膨大な金額の資金調達が必要であり、現在、成田公団、関空会社、中部会社に対しては、出資、無利子貸付等様々な公的支援がなされているところである。今後、公的な負担、資金調達の際の政府による保証等の措置がなければ、整備が円滑に進まないのが現状である。

環境対策、共生策への対応

現行法の体系では、空港周辺の環境対策、共生策の適切な実施は、空港の設置者の義務として位置付けられている。大規模な内陸空港である場合、これらの対策の実施が円滑な空港運営には不可欠となっており、特に成田の場合、歴史的経緯もあり、十分な対応が必要となっている。

これらの対策の実施には、地元住民との信頼関係、ノウハウの蓄積が必要不可欠であり、従来どおり公的な主体が責任を持ってその役割を果たしていく必要があると考えられる。

総合安全保障への対応

大規模災害等に際しては、航空輸送は我が国のライフラインの一環として、重要な役割を果たすことが想定される。国際拠点空港は、その基盤施設としての役割が期待されることから、国が機動的な体制をとれるようにしておくことが必要である。

(2) 国際拠点空港における民営化の可能性と課題

民営化の可能性

国内空港は、全国の空港がネットワークを形成して全体として機能を果たしているため、運営もネットワーク全体で一括して行う必要があるが、国際拠点空港はこれとは異なり、独立性が高いことから、独立して運営を行うことが可能であると考えられる。

その中でも、旅客ターミナル等を保有し、基本施設を含む空港全体の管理運営を行う部門は、民営化を進めることによってより一層の経営効率化やサービス向上が期待できる分野である。昭和53年に供用開始された成田が空港整備特別会計

から独立して公団方式で整備されたのをはじめ、平成6年に供用開始された関空は民間出資を入れた特殊会社方式で、さらに、平成17年開港予定の中部は指定法人方式で整備されてきたが、次第に民間が担う役割が大きくなってきており、このような背景も考慮することが必要である。

民営化に向けての課題

ア) 環境対策、共生策等の確実な実施

成田については、環境対策、共生策等国の役割があることから、成田公団をそのまま単純に完全民営化すると、国の責任を放棄することになるとともに住民・地域の信頼を損ない、今後の空港整備が円滑に進まないおそれも生じるのではないかと考えられる。

イ) 株式公開に向けての株主資本に対する利益率の適正化

成田公団、関空会社、中部会社は、空港の整備及び管理運営を一体的に行うとの前提で設立されており、莫大な設備投資を行っていることから、巨額の資本を有している状況にあり、長期的に、一般的な企業と同等程度の株主資本に対する利益率を実現することは難しい。

完全民営化の前提となる株式の公開に当たっては、市場から適正な評価を得ることが必要であり、株主資本利益率の向上を図るための措置を講じていくことが必要となるのではないかと考えられる。この場合、現在各空港会社に出資している株主の利益については、配慮が必要となる。

ウ) 国の空港立地政策により生じたコストのアンバランスへの対応

国際拠点空港を運営する場合、主なコストとしては、

- ）空港の維持運営費（ランニングコスト）及びターミナルの維持整備費
- ）空港の基本施設（滑走路等）整備に係る維持整備費及び債務償還
- ）用地造成費・環境対策費等立地に係るコスト

に分けることができる。成田公団、関空会社は、公的支援を受けつつ、着陸料等収入、旅客ターミナル施設使用料等の航空系収入、テナント収入等の非航空系収入をもってこれらのコストを負担しているところである。

成田公団、関空会社、中部会社の民営化を考える場合、空港ごとの運営の独立性の確保は企業の経営を成り立たせるために必要不可欠であることから、独立採算が制度設計の前提となる。

各空港とも、需要に応じた施設整備を行っており、各空港の需要規模に応じて)のランニングコストやターミナルの維持整備費、)の基本施設整備費に係るコストが発生している。この部分については、他の空港の経営と同一にはせずに各空港ごとの運営の中で個別に対応し、経営責任を明確にすべきであると考える。

しかしながら、)の用地造成費等については、空港ごとにその規模が異なってくる。

具体的には、成田については、昭和40年代に内陸に整備したことにより、建設費が比較的低い一方、環境対策、地元との共生策等のコストが生じている。また、関空、中部については、平成に入ってから海上に整備してきたことにより、建設費が高い一方で、環境対策、地域との共生策等のコストはほとんどない状況である。

このような差は、国の空港立地政策により生じるものであることから、個別の経営主体の経営責任とするのは適当ではなく、各空港の運営を民営化するに当たり、適正な競争を実現し得るよう、経営体力にしたがった負担となるようにし、上物法人の完全民営化のための環境整備を行うことが適切ではないかと考えられる。このアンバランスを放置することとなると、陸上空港である成田が、その投資余力を用いて有利に空港を運営できる一方、開港後の期間が短く、海上に設置された関空、中部は、一層厳しい状況に置かれることとなる。このような状況になると、各空港を運営する法人の経営体力に差を生じさせるのみならず、成田、関空、中部の三空港で我が国全体の国際航空需要をカバーしていくことに鑑みれば、結果的に各空港の利用者に対しても負担のアンバランスを強いるおそれがあるのではないかと考えられる。

国の空港立地政策により生じた)の用地造成費・環境対策等についてアンバランスがある場合には、各空港の運営法人や利用者とその負担の差を転嫁することは不適切であり、上記三空港の経営体力に見合った負担をさせることにより、アンバランスを平準化し、三空港間で適正な競争が行われ得るよう、民営化を進めるにあたって、環境整備を行うことが必要ではないかと考えられる。

3 . 国際拠点空港の民営化方策の比較検討

2 . において記述した制約条件のもと、「民間に委ねられるものは民間に委ねる」との方針を維持するために考えたのが、国土交通省が昨年秋に提案した「上下分離案」である。公的役割を最低限に限定して公的法人に残し、それ以外の部分は完全民営化を図ることとするのが、その主な内容となっている。

この「上下分離案」の他に、民営化案としては、現行法人をそのまま民営化する案（現行法人個別民営化案）と、「羽田＋成田」、「関空＋伊丹」、「中部」と各都市圏ごとに空港の運営を統合し、それぞれを民営化する案（地域統合案）の2つが考えられるところである。

それぞれの概要を紹介するとともに、指摘事項、検討課題等を示す。

(1) 上下分離案

当該案の概要とメリット

ア) 対象空港

対象空港は、旅客、貨物ともに国際線の取扱いが多く、かつ全体に占める国際線の比率が高い、いわば国際的な航空ネットワークの拠点である成田、関空、中部の三空港とする。

イ) 当該案の基本的制度設計

三空港とも、これまでの整備に当たり国、地方、民間、利用者の負担割合が定められているが、これらの事業スキームは見直さず、現在のスキームを前提として経営形態を再編成することとする。

現在の各法人が有する資産は、できる限り空港全体の運営を民営化すること、上記の公的役割を総合的に勘案し、以下のとおり上物法人、下物法人に振り分けることとする。

① 国際拠点空港の「管理運営」部分 = 「上物法人」

・法人の形態

上物法人の形態は民間企業とし、株式をできる限り早期に売却、完全民営化を目指す。また、各空港間の競争のもと、経営の合理化、効率化を図るとともに、サービスの向上、利用者利便の向上を実現する。

上物法人は、民営化による経営の合理化、効率化の発揮に必要な施設(旅客・貨物ターミナル、給油施設等)を保有するとともに、土地、基本施設を下物法人から借り受け、日常の空港運營業務やメンテナンス等を行うことにより、空港整備を除く空港運営全般を実施する。

・基本的な財務構造及び着陸料のあり方

空港の運営に必要な費用については、空港整備に係る債務償還に充てられる額を含め、それを賄う収入を、空港使用料、直営事業等、上物法人が空港の運営を行うことにより得ることとする。

このなかで、空港運営に最も密接に関わる着陸料の設定についても、各空港の上物法人が自らの経営戦略に基づいて行うこととし、これにより、上物法人は、企業努力を行えば着陸料を引き下げることが可能となる。

他方、国際拠点空港は、我が国の国際航空市場の中で、利用時間帯によっては寡占的な地位を有している側面もあるため、着陸料をはじめとする空港施設の使用料水準が不当に高くないようにするための措置(プライスカップ制)が英国、オーストラリアの空港民営化の例で導入されて

いることを踏まえ、当該措置の必要性、あり方についても今後検討することとする。また、その他の上物法人に対する規制についても、その範囲を最小限にすべきとの基本的考え方にに基づき、その必要性について今後検討する。

さらに、現在の関空会社、中部会社は、国のみならず、地方公共団体、民間からも出資、無利子貸付を受けている。会社を分割する場合に、これら出資及び無利子貸付をどのように取り扱うかについては、出資者の意向を踏まえ、今後詳細に制度を設計する中で決定する。

) 国際拠点空港の「整備、大規模改修」部分 = 「下物法人」

・ 法人の形態

各空港ごとに民営化できる部分を分割し、残った「整備、大規模改修」部分については、その役割が公的なものであることから、公的法人である独立行政法人等とする。また、成田、関空、中部の三空港について、同様の独立行政法人が三つ設立されることは行政改革の趣旨に反するため、一つに統合することが適当であると考えている。

下物法人は、国際航空政策との整合性を図りつつ、土地及び基本施設を整備・保有し、上物法人に使用させるとともに、これまでの空港整備に係る債務を償還する。また、各空港の設置者として、土地及び基本施設の大規模改修を実施し、空港の円滑な運営をサポートする。

さらに、下物法人は、前述したように、公的法人として環境対策、共生策を着実に実施することが求められ、このためには、下物法人が空港の設置者たる位置付けを有することが必要となる。この観点からも、下物法人は空港の基本的な施設である滑走路等の施設を保有することとする。

また、下物法人が公的法人である点をとらえ、整備に歯止めがかからなくなるのではないかという意見があることも踏まえ、営利性を重視する上物法人と公益性を重視する下物法人との間で調整機能が働く仕組みを検討するほか、下物法人を独立行政法人とすることにより、様々な観点から経営の効率性をチェックする仕組みを整備する。

なお、業務のアウトソーシング化の徹底を前提とした定員配置等により、組織のできる限りのスリム化を図ることとする。

・ 基本的な財務構造

下物法人は、土地、基本施設の使用料を上物法人から収受し、それを収入として土地・基本施設の保全、債務償還等を実施する（現在進行中である関空二期、中部空港整備等の事業については、国、地方公共団体等よりこれまで通りの出資、無利子貸付等を受けて実施）。

その額の設定については、上物法人の経営が適切に行われ、かつ、下物法人の事業等が円滑に行われることが前提となるが、原則としては、当該法人が利潤を追求しない独立行政法人であることから、土地・基本施設の整備に要した費用（債務償還に充てる額等）を算定の基礎とする。

また、各空港ごとに整備・保全に係る経営責任を明確化するため、各空港ごとの区分経理を導入し、収入、支出を明確化する。

さらに、前述したように、現在の関空会社、中部会社は、国のみならず、地方公共団体、民間からも出資、無利子貸付を受けている。下物法人を設立する場合に、これら出資及び無利子貸付をどのように取り扱うかについては、出資者の意向を踏まえ、今後詳細に制度を設計する中で決定する。
三空港の経営体力のアンバランスに対する対応

国の空港立地政策により生じた各空港の立地条件等のコスト負担については、そのアンバランスが国の空港立地政策によって生じたものであることから、そのアンバランスの部分のみを「特定債務等（仮称）」と位置付けて各空港ごとの勘定とは別立てとし、三空港共通の勘定（「特定債務等処理勘定（仮称）」）の中で、各空港の航空系収入に見合った負担により30年の元利均等償還で処理する方式を提案したが、昨年末の与党内の検討の際、「関空救済である」等の指摘も見受けられた。

国土交通省としては、この点については、以下のとおり考えている。

・ 関空会社の経営状況

関空会社については、既に昨年12月に、関空二期事業の事業費の縮減や一部事業の先送りと段階的な事業の実施及び無利子資金比率の引上げ（国、地方、民間による出資・無利子貸付に係る額の確保）を内容とする関空二期事業の見直しを行っており、長期的に見れば収支採算性を確保している。

・ 経営体力のアンバランスを放置した場合の利用者への影響

前述したとおり、用地造成費、環境対策費等に係る負担のアンバランスをそのまま放置すれば、国の空港立地政策により各空港の経営体力に差違を生じ、結果として空港の利用者に対して負担のアンバランスを強いることとなることから、このアンバランスの平準化を行うことが必要であると考えている。

なお、下物法人が無制限に整備を拡大させないよう、この勘定がアンバランスを調整する範囲は、これまでに造成が完了し、あるいは現在造成を進めている用地（成田の未供用部分、関空二期、中部）の事業費及び環境対策、共生策等に係る費用に限定することとしており、下物法人がこの勘

定の存在を前提にしてこれらの用地造成以外に無制限に用地造成を行って
いくような仕組みにはならないようにする。

また、民営化の計画策定の段階で三空港間により調整する費用の範囲を
確定させ、法令に明記したいと考えており、それ以外の費用増大のリスク、
費用削減のメリットは、各空港ごとの責任としてそれぞれの勘定において
処理することとする。

ウ) 当該案を実施した場合の三空港の収支について

三空港の上物法人及び下物法人の各空港整備勘定の収支については、上記の
ような制度にすれば、上物法人の早期民営化、下物法人の債務償還の確実性の
確保が可能となると考えられる。

具体的な試算は、現在作業中であり、今後の部会において試算結果を示すこ
ととしたい。

エ) 当該案のメリット

上下分離案のメリットとしては、法人を上下に分離することのメリット、下
物法人を統合することによるメリットがある。

【上下に分離することのメリット】

・ 空港運営の早期民営化の実現

今回の上下分離は、「民間に委ねられるものは民間に委ねる」という特殊
法人等改革の趣旨を実現し、空港経営の合理化、効率化を図ることとしたも
のである。特に成田については、現在、成田公団自身が関連事業を行うこと
を原則として禁止され、非航空系収入を拡大することが困難となっていると
ころ、民営化により各空港間の競争を通じてサービスが向上し、収益力が強
化されるほか、利用者利便の向上や共生策の充実に資することが期待される。

また、成田、関空、中部の三空港ともに、経営の合理化、効率化により、
追加的な国民負担なしに将来的に上物法人の着陸料の引下げが可能になるも
のと期待できる。

・ 海上空港（関空、中部）における災害対応等のリスクへの対応

大規模災害で空港機能に障害が生じた場合、民間企業が有する施設につい
ては原則として補助が受けられないことから、上物法人が完全民営化した場
合には災害復旧についてリスクを負うこととなるが、土地、基本施設を下物
法人が保有することにより、大規模災害への対応、大規模改修等が必要にな
った場合、政府や地方公共団体等による公的支援のもと、その復旧に向けて
迅速な対応が可能となると考えられる。

・ 上物法人の株式売却による将来利益の早期回収

上物法人が安定的な経営を行うことが可能なスキームとすることにより、上物法人の株式をできる限り早期に公開することとしており、それぞれの空港に対する既往の国の出資金を、当該上物法人が管理運営するそれぞれの空港に係る既存債務の償還や新たな空港整備の財源に振り向けることができる。

【下物法人を統合することのメリット】

- ・国の空港立地政策により生じた用地造成費等の負担のアンバランスの平準化
現行法人をそのまま個別に民営化すること（成田公団の民営化、関空会社・中部会社の完全民営化）ではなし得ない、国の空港立地政策により生じた用地造成費、環境対策費等の各空港のコスト負担の均等化が、下物法人の統合と特定債務等処理勘定の設置により可能となると考えられる。

当該案に関する昨年の指摘事項と国土交通省の基本的な考え方

昨年の特殊法人等改革における議論では、この案について、関空救済である、各空港の経営責任が不明確になるなど様々な指摘がなされたところであるが、そのような指摘に対する現時点での国土交通省の基本的な考え方は、別紙のとおり。

（２）現行法人をそのまま民営化する案（現行法人個別民営化案）

当該案の概要とメリット

この案は、成田公団、関空会社、中部会社のそれぞれを単純にそのまま完全民営化するものである。各法人の独立採算は、現状どおり維持し得ることから、経営責任を明確化できるというメリットがあると考えられる。また、収支採算性も、各空港ごとに確保されていることから、長期的に考えれば各法人の民営化、株式公開についても、その可能性は生じてくるものと考えられる。

当該案の検討課題

ア）各空港管理法人の早期民営化の実現可能性

成田公団については、空港設置者の役割である環境対策・共生策の確実な実施を図ることが必要であり、地域住民や自治体の中には、単純な民営化では会社が収益性を重視するあまり環境対策、共生策が十分に行われなくなるおそれがあるとして慎重な対応を求める声があり、早期の完全民営化は困難ではないかと考えられる。また、関空会社、中部会社についても、海上に多額の資金を投入して空港を建設したためその利益に比較すると過大な資本及び債務を抱えており、早期の株式公開は困難ではないかと考えられる。さらに、関空会社、中部会社については、現在整備中の事業について、資金調達の面において公的支援が必要となっており、その面から見ても、早期の完全民営化は困難ではないかと考えられる。

前述のとおり、国際的な空港運営法人の民営化の進展、特殊法人等改革の中で空港運営法人の民営化が厳しく求められているところであるが、この案では民営化実施のための条件が整うまで、相当程度の時間を要することになり、すみやかな民営化は困難ではないかと考えられる。

イ) 経営体力のアンバランスの是正

空港の用地造成を担当する部分が統合されないことから、前述した国の空港立地政策により生じた経営体力のアンバランスを、民営化に当たっての条件整備として平準化することが困難となると考えられ、成田が投資余力を用いて有利に空港運営を行う一方、開業当初からの多額の債務を抱えつつ運営を行う関空、中部の両空港は、厳しい状況になることも考えられる。ひいては、我が国の国際拠点空港の利用者間に大きな不公平が生じるおそれもあるのではないかと考えられる。

(3) 地域ごとに空港の運営を統合し、それぞれ民営化する案(地域統合案)

当該案の概要とメリット

この案は、「羽田+成田」、「関空+伊丹」、「中部」と各都市圏ごとに空港の運営を統合し、それぞれを民営化するものであるが、羽田、伊丹の各空港では、現在民営で行われているターミナル管理についても、この空港運営会社に統合し、その収益力も合わせて企業経営を行うとしている。

この案では、「各都市圏ごとの空港運営において柔軟性が確保でき、国際競争力を有することができるようになるほか、民間企業に設備投資、経営を行わせることにより、合理化、効率化が図られるというメリットがある」とされている。

当該案の検討課題

ア) 羽田空港の運営及び再拡張事業の実施

成田・羽田の両空港の収支規模にかんがみると、地域統合案によった場合には、現在空港整備特別会計が負っている羽田の沖合展開事業に要した1兆円の債務の償還確実性が担保されるか否かが不明確である。

また、我が国の国内航空ネットワークの最大のボトルネックを解消するために喫緊の課題である羽田再拡張事業の実施も「企業判断に委ねる」こととしており、企業の規模、資金調達の困難さを考えると、再拡張事業の実施は民間企業では極めて困難ではないかと考えられる。

羽田の沖合展開事業に係る債務の確実な償還と喫緊の政策課題である羽田再拡張を円滑に進めることは、経営形態を考える上でも必ず確保しなければならない条件であり、そのような条件整備が可能かについては、更に検証が

必要ではないかと考えられる。

イ) 都市圏ごとの運営統合の実現可能性

当該案では、「各都市圏ごとに空港運営について柔軟性を持たせることができる」としている。

しかし、「成田+羽田」については、成田空港が、地理的な配置や整備当初からの歴史的経緯があって国際空港として供用されてきた歴史があることに加え、現在、成田、羽田ともに容量の限界近くまで使用されている状況にある。

また、内外の各航空会社もその機能分担を前提として、各空港に対し相当額の投資を行っていること、成田、羽田の地理的な配置等を踏まえると、都市圏ごとの空港運営に柔軟性を持たせるとしても、自ずと限界があるのではないかと考えられる。利用者利便の向上の観点からは、むしろ、羽田の国際化、成田における国内線の充実や、両空港間のアクセス向上のための施策を充実することにより、利用者利便を増進させることが現実的な対応ではないかと考えられる。

また、「関空+伊丹」については、関空会社が約1兆円の有利子債務と約1,700億円の累積損失を抱えている（平成12年度）一方で、伊丹は着陸料収入が年間約100億円であるのに対し、維持管理費に加えて約120億円の環境対策費が必要となっている（平成12年度）状況にあることから、これらの両空港を統合しても、収支採算性を確保することはできず、このような法人は民営化できないのではないかと考えられる。

さらに、伊丹については、大規模な騒音対策が必要であるが、営利を追求する民間企業が十分な環境対策を行うのかどうかについて地元の不安・反発を招き、空港の運営について理解と協力を得られなくなる恐れがあるのではないかと考えられる。

ウ) 統合の方法

現在、羽田、伊丹の両空港においては、空港ビルの管理運営を民間企業が行っている。この案では、これらの民間企業を統合して、新たな空港管理会社を設立するとしている。しかしながら、これら民間企業の統合は、公共の福祉の観点から必要でない限りは国の政策として強制的に行えるものではなく、あくまで、経営者、株主の判断に基づいて行われるべきものであると考えられ、国の政策として打ち出すことは妥当ではないのではないかと考えられる。

上下分離案に対する主な指摘と当該指摘事項に対する考え方について

指摘 1 上下分離案は、関空二期事業により経営が苦しくなっている関空会社を救済するために行おうとしているのではないか。

上下分離案の趣旨については、「関空二期事業を進めると、関空会社は収支採算性が確保できなくなることから、成田空港において得られる利益を関空会社に回すのではないか」との指摘も見受けられるところである。

まず、関空会社の収支採算性については、昨年12月に、関空二期事業の事業費の縮減や一部事業の先送りと段階的な事業の実施及び無利子資金比率の引上げを内容とする見直しを既に実施しており、収支採算性は長期的に確保されている。

他方、国土交通省が、国際拠点空港の民営化方策として上下分離方式を提案している趣旨は、着実に国際拠点空港整備を推進しつつ、我が国の国際航空需要の大部分をカバーするこれら三空港を運営する上物法人の早期完全民営化を実現し、三空港の利用者利便の向上等を図ることである。

各空港の運営には、大別すれば、) 空港の維持運営費及びターミナルの維持整備費、) 基本施設整備に係る維持整備費及び債務償還に係る費用、) 用地造成費、環境対策、共生策等立地に係るコストの3つが発生しており、特に) については、空港の立地条件、供用開始時期により負担の差が各空港間で生じている。

このうち、) 及び) については、各空港の経営責任の問題と考えられ、各空港の運営の中で個別に対応すべきであると考え、) については、空港の立地条件、供用開始時期により負担のアンバランスが生じており、国の空港立地政策により生じた三空港の上物法人の早期完全民営化の実現のための条件整備として、各空港の経営体力に応じて負担のアンバランスの平準化を図ることが適当ではないかと考えている。このような平準化を行わなければ、我が国の国際拠点空港の利用者間に大きな不公平を生じるおそれがあるのではないか。

さらに、この平準化を行う範囲についても経営責任を明確にするため、これまでに造成が完了し、あるいは造成を進めている用地の予定事業費及び環境対策、共生策等に係る費用のみに民営化の計画策定段階で限定し、かつ、法令に明記することとしたいと考えている。

したがって、上下分離案は、利用者負担の公平性や競争条件の公平性の確保の観点から合理的に必要な範囲に限定した極めて限定的な是正措置であって、関空会社の救済を目的としたものではない。

指摘2 下物法人を統合すると、空港ごとの経営責任が不明確となるのではないか。

前述の通り、民営化の制度設計の中では、各空港の運営に必要な費用の性格に応じ、個別の空港ごとに収入、支出を明らかにして経営責任を明確化する部分(前述)及び)と、上物法人の早期完全民営化の条件整備として三空港の経営体力に応じて負担のアンバランスの平準化を行うべきであると考えられる部分(前述の)を明確に区分し、それぞれ勘定を設けることとしたいと考えている。)及び)については、空港ごとの勘定を明確に区分し、また、)の部分については、その範囲を民営化の計画策定段階で固定させ、法令に明記したいと考えており、それ以外の費用増大のリスク、費用削減のメリットは、各空港ごとの責任としてそれぞれの空港ごとの勘定において処理することとしたいと考えているところである。

そのような制度設計により、空港ごとの経営責任は、それぞれの勘定の中で明確化されるのではないかと考えている。

指摘3 中部会社は、現在、空港整備においてコスト削減の努力を行っているが、その努力により生じる便益は、上下分離案により関空会社に流れるのではないか。

国土交通省としては、現在、空港整備を進めるに当たって中部会社が行っているコスト削減の努力の成果については、当然中部空港の今後の経営に反映すべきだと考えているところである。

具体的には、前述のとおり、)の空港の維持運営及びターミナルの維持整備、)の基本施設整備について中部会社が行ったコスト削減努力が、中部空港に係る勘定が保有する負債の減少という形で反映され、それにより、中部空港の上物法人が支払う施設使用料等の低減、ひいては中部空港の着陸料等の軽減にも繋がることとなるものと考えている。

また、前述のとおり、)の用地造成費、環境対策、共生策等立地に係るコストについては、三空港の早期完全民営化の条件整備として三空港の経営体力に応じ負担のアンバランスを平準化すべきであると考えているため、)に係るコスト削減効果は、三空港全体で共有することとなり、中部会社も当然、その削減効

果を受けることとなると考えている。

なお、昨年の関空二期スキームの見直しによる事業費の削減効果も、)の部分については、三空港に上記と同様の効果をもたらすこととなると考えている。

指摘4 下物法人が公的法人となることにより、下物法人が無制限に整備を進めるおそれがあるのではないか。

下物法人の形態としては、現在独立行政法人等を念頭に置いているが、下物法人が滑走路整備等の施設整備を行う場合、費用対効果分析等の事業評価が厳密になされるとともに、国の予算が使用される場合には、国会によるチェックを受けることとなるため、当然には無制限に施設整備が行われることにはならないと考えている。

また、独立行政法人になれば、様々な観点から事業の適正さ、経営の効率性がチェックされる仕組みが用意されており、さらに、下物法人が空港整備に係る投資を行う際に営利性を重視する上物法人との間で調整機能が働くような仕組みを検討していくこととしたい。

なお、前述のとおり、下物法人には前述の)の部分について負担のアンバランスを各空港の経営体力に応じて平準化すべきだと考えているが、その範囲は民営化の計画策定段階で固定させ、法令に明記したいと考えており、それ以外の費用増大のリスク、費用削減のメリットは、各空港ごとの責任としてそれぞれの勘定において処理することとしたいと考えている。

したがって、下物法人が整備を無制限に進めていくようなものにはならないものと考えている。

指摘5 関空や中部の用地造成に資金を回すと、成田空港の着陸料は下がらなくなるのではないか。

下物法人については、前述の通り、)及び)の部分については区分経理を導入し、空港ごとの経営責任の明確化を図るとともに、)の部分についても、その範囲を限定して負担のアンバランスを各空港の経営体力に応じて平準化することとしているため、成田としての負担は明確になっているものと考えている。

上下分離案をとると、成田の上物法人の早期民営化が可能となり、経営の合理化、効率化が図られる一方、非航空系収入の増加も見込まれる。したがって、企業努力による着陸料等空港使用料の引下げが可能となるものと考えている。

さらに、上下分離案では、関空や中部においても早期完全民営化が図られるこ

とから、成田と同様に着陸料の引下げを行うことができるような経営環境を整備することが可能となると考えている。

以上のように、上下分離案を採用する方が、着陸料引き下げの環境が三空港に平等に与えられることとなるため、我が国全体の航空政策上、適切ではないかと考えている。