

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）～
（概要）

平成 14 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）～

（概要）

昨年の特種法人等改革において、成田公団、関空会社については、「今年中に政府において結論を得る」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、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

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で、国際拠点空港の整備を行ってきた。

近年アジア諸国で整備されている大規模空港に伍する空港を我が国でも整備すべきとの主張もある。

我が国では、国際航空については三大都市圏を中心に堅調な需要が見込まれている。このため、従来の方針どおり、我が国を中心とした国際航空需要への対応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と。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、運営の効率性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と。

（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、国際拠点空港、特に成田、関空、中部の三空港の戦略的な整備は急務である。昨年8月の政府都市再生本部の第二次決定においても、これら事業を時機を逸することなく整備することが位置づけられているところである。

（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

英国をはじめ、諸外国では、その国の拠点空港が民営化の方向にある。これは、財政状況の逼迫等を背景としているが、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ことを示している。

我が国の国際拠点空港である成田、関空、中部についても、その運営を完全民

営化し、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。

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、特殊法人等の改革を進めており、「特殊法人等整理合理化計画」(昨年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。

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。

また、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

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であり、大規模な内陸空港、特に成田の場合、歴史的経緯もあり、これらの対策の実施の十分な対応が円滑な空港運営には不可欠である。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。

総合安全保障への対応

大規模災害等に際しては、航空輸送の基盤施設である国際拠点空港について、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が、国際拠点空港は独立性が高いため、独立して運営を行うことが可能であると考えられる。

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ため、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・地域の信頼を損なうこととなり、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

完全民営化のための株式公開に当たっては、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ることが必要となるのではないかと考えられる。

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

成田、関空、中部の空港ごとの運営の独立性の確保は、企業的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。

しかしながら、用地造成費・環境対策費等立地に係るコストについては、国による空港立地政策により、その規模が異なっている。成田は、昭和40年代に内陸に整備したため、建設費が低い一方、環境対策、地元との共生策等のコストが生じている。逆に、関空、中部は、平成に入ってから海上に整備してきたため、建設費が高い一方、環境対策、共生策等のコストはほとんどない。

このようなアンバランスは、国の空港立地政策により生じるものであることから、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アンバランスを平準化し、民営化のための環境整備を行うことが適切ではないか。

このアンバランスを放置することとなると、成田が投資余力を用いて有利に空港を運営できる一方、関空、中部は、一層厳しい状況に置かれることとなり、各空港の経営体力に差を生じさせるのみならず、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。

3. 国際拠点空港の民営化方策の比較検討

ここでは、昨年9月に国土交通省が示した「上下分離案」やその他の方策による民営化案について、それぞれの概要を紹介するとともに指摘事項、検討課題について示す。

(1) 上下分離案(国土交通省案)

当該案の概要とメリット

ア) 対象空港

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、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

国際拠点空港の「管理運営」部分 = 「上物法人」

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。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、空港整備を除く空港運営全般を実施する。

また、この法人は、空港の運営を行い、空港使用料、直営事業等の収入を得る。着陸料も、自らの経営戦略に基づいて設定することとし、企業努力を行えば引き下げることが可能となる。なお、上物法人に対する規制については、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。

）国際拠点空港の「整備、大規模改修」部分＝「下物法人」

形態は、独立行政法人等の公的法人とし、できる限りの組織のスリム化を図る。土地及び基本施設を整備・保有し、上物法人に使用させ、これまでの空港整備に係る債務を償還する。また、土地及び基本施設の大規模改修を行うとともに、基本施設を有する空港の設置者として、国の役割である環境対策、地域との共生策等を着実に実施する。

また、この法人は、土地、基本施設の使用料を上物法人から收受し、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。その額の設定については、土地・基本施設の整備に要した費用を算定の基礎とする。

さらに、各空港ごとの区分経理を導入する。

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、そのアンバランスの部分のみを「特定債務等（仮称）」と位置付け、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年で償還することにより、負担の平準化を図る。

なお、無制限に整備を拡大させないよう、アンバランスを平準化する範囲を限定し、民営化の計画策定の段階で確定させ、法令で明記することとしたい。

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、上記のような制度とすれば、上物法人の早期の民営化、下物法人の債務償還の确实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

上下に分離することのメリットとしては、成田における直営事業への参入等の空港運営の民営化による収益力の強化、利用者利便の向上、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の迅速性の確保、上物法人の株式売却による将来利益の早期回収がある。また、下物法人を統合することのメリットとしては、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があげられる。

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においては、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そのまま単純に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、長期的には各法人の民営化、株式公開についても、その可能性は生じてくる。

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・共生策の确实な実

施を図ることが必要であるが、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、開業当初からの多額の債務を抱える一方、資金調達の面において公的支援を受けている状況であり、早期の完全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

各空港の用地造成等に係る負担のアンバランスを、民営化に当たり環境整備として各空港の経営体力に見合う形で平準化することは、この案をとる限り困難であり、成田が投資余力を用いて有利に空港運営を行える一方、開業当初からの多額の債務を抱える関空、中部は一層厳しい状況になり、ひいては国際拠点空港の利用者間に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

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を担保しう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、再拡張事業の早期実施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。

首都圏においては、成田について、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、両空港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。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、関西圏については、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、会社が十分な環境対策を行うのかどうかについて地元的不安・反発を招く恐れがあると考えられる。

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。

- ・ 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。収支採算性は長期的に確保。
- ・ 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、成田、関空、中部の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。
- ・ 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。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ところ。
- ・ このうち、() 及び () については、各空港の経営責任で個別に対応すべきもの。() のアンバランスは、国の空港立地政策により生じたものであることから、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平準化を図ることが適当ではないか。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となる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。

- ・ 上下分離案では、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。

- ・ 中部会社のコスト削減の努力の成果は、当然中部空港の今後の経営に反映すべき。
- ・ 具体的には、前述のとおり、)) の部分について中部会社が行ったコスト削減努力は、中部空港勘定の負債の減少という形で反映され、中部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も軽減。
- ・) 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。

なお、去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、国会によるチェックを受けるため、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。
- ・ 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。
- ・ なお、) の負担のアンバランスについても、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。
- ・ また、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。