

# 関西3空港の統一的運営の法制的問題点の検討

関西3空港問題は、関空伊丹法が国会で成立したことで、解決に向けて動き出した。しかし、この法律は、2空港を経営統合し、これにより関空の経営を改善して本来の機能を発揮させようとするものであるが、航空需要の拡大がないと、関西3空港問題をどこまで解決できるかは不確定要素が多い。3空港問題は、まず同法が予定するPFI事業者による2空港の運営が順調に動いてからの次の段階の問題であり、その段階まで見通して考察する必要がある。その場合、3空港の最大活用のための統一的運営を目指した神戸空港の統合には法制的難問が多い。関西広域連合による実施についても同様である。これらの経緯を追い、法制的に分析し、問題点を指摘する。

キーワード 関西3空港問題, 関空伊丹法, PFI, 関西広域連合

楠木行雄  
KUSUKI, Yukio

運輸法制研究家

## 1 解決へと動き出した関西3空港問題

### 1.1 関西3空港問題検討の意義

関西地区の中心部には、古い順に、国管理の拠点空港である大阪国際空港(以下「伊丹空港」)、関西国際空港株式会社(以下「関空会社」)の管理する国際拠点空港である関西国際空港(以下「関空」)、神戸市の管理する地方管理空港である神戸空港(以下「神戸空港」)の3空港が、表一にみられるように、ひしめくように立地し、集客において一部競合し、航空需要が低迷する時期には空港過多と言われかねない状況になっている。

■表一 関西3空港の概要

	関西国際空港 (関空)	大阪国際空港 (伊丹空港)	神戸空港
設置管理者	関空会社 (特殊法人)	国(国土交通省)	神戸市 (指定都市)
開港年次	1994年(2期工事は2007年)	1939年(大阪第2飛行場)	2006年
所在地	大阪府泉州沖	兵庫県伊丹市、大阪府豊中市、池田市	神戸市沖
滑走路	4,000m, 3,500m	3,000m, 1,828m	2,500m
港格	会社管理空港(旧1種)	政令指定国管理空港(旧2種A)	地方管理空港(旧3種)
運用時間、便数制限	24時間	7:00-21:00 便数制限1日370便(うちジェット機200便)	7:00-22:00 発着制限1年2万回
鉄道アクセス	JR西日本、南海電鉄	大阪高速交通(大阪モノレール)	神戸新高速(ポートライナー)
収支	2010年度連結決算 営業収益894億円 経常利益83億円	2007年度収支試算 経常利益37.5億円	2009年度決算 管理収入17.3億円 収支戻ゼロ
備考	出資は、国4、地方公共団体1、民間1	1990年の地元との 存続合意書	関空伊丹法の対象外

注:「収支」は、関空と神戸空港は、それぞれのホームページから、伊丹空港は、国土交通省の空港別収支試算の企業会計の考え方を取り入れたパターン①による。その他は、「数字でみる航空2011」による。

そして、このような「関西3空港問題」は、マスコミなどでは、一般的な言葉として使用されている。例えば、3空港問題は、「関空の神戸沖建設に反対した神戸市も結局、空港を造り、半径20数キロ内で3空港が客を奪い合っている」状態であるとしている<sup>1)</sup>。

本稿では、関西3空港問題は、概ねこのような認識を前提とした用語として以後使用する。

これまで、関西3空港問題については、多くの関係する著作がある。学術論文にとどまらず、経済界、政界等からの提言などもある。しかし、経済的、経営的観点からのものが多く、3空港問題のおきた理由についての行政的、法制的観点からの分析はほとんど見当たらない。まして、最近採択されたコンセッション方式(公的主体が所有権を留保して民間事業者がインフラの事業運営に関する権利を長期間付与する方式)や2010年12月に設立された関西広域連合に関連した3空港の統一的運用についての法制的問題点を分析したものは見当たらない。

本稿は、関西3空港問題を解析し、統一的運営の法制的問題点を検討する。

2011年3月11日午前閣議決定され、5月25日に公布された「関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律」(以下「関空伊丹法」)は、関空を国際拠点空港として再生するため、政府が繰り出した手段であり、同時に関西3空港問題の解決に資すると考えられるものである。この関空伊丹法の主な規定は2012年4月1日、同7月1日に、段階的に施行され、2012年には、両空港の統合作業が本格化する<sup>注1)</sup>。

国土交通大臣の国会における提案理由から法案の内容を要約すると、次のとおりである。

関空は、完全24時間空港であり、首都圏空港と並ぶ国

際拠点空港として期待される。しかし、多額の建設費等から、その設置管理者である関空会社は、約1兆3,000億円の債務を抱え戦略的な経営や前向きな投資が困難になっている。

そこで、関空と伊丹空港を統合し、公共施設等運営権(以下「コンセッション」)の設定を行い、関空整備費用関係債務の返済をしながら、国際拠点空港としての再生強化、関西における航空需要の拡大、我が国の産業・観光等の国際競争力の強化、関西経済の活性化を図りたい。

このため、国土交通大臣が基本方針を定め、両空港の設置管理を行う新主体として、「新関西国際空港株式会社」(国が全株式を所有する特殊法人。以下「新関空会社」)を設立し、コンセッションを設定するための法的措置を整備することとする。(以上)

この結果、現在の関空会社は、土地保有主体となり、新会社に貸し付けることとなる。

この関空伊丹法に登場するコンセッションは、同法と同時に閣議決定され、6月1日に公布された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律」(以下「PFI法改正法」)によって、初めてPFI法に規定されたものである。この改正により、公共施設等の管理者等が、選定事業者(PFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)の対象として選定される事業者。以下「運営企業」)にコンセッションを設定できるとし、この権利は、民法の物権として取り扱われ、抵当権の設定ができるなど民間参入の環境が整備されたのである。PFI法改正法の規定は、2011年11月30日に施行された。

関空伊丹法の国会審議は、順調で、東日本大震災後の審議の困難な状況にもかかわらず、早期に成立したが、一部マスコミは、この法案の前途に懐疑的な報道をしている。

伊丹空港との競合で関空の拠点機能が損なわれているのに、この法案では、伊丹空港の廃止に踏みこんでいないことを指摘し、高い着陸料やアクセスの改善などの思い切った手が打てないと首都圏と並ぶ国際拠点空港になりにくいとして、経済界や航空業界が懐疑的であるとしている<sup>1)</sup>。

また、学識経験者のコメントとして、今回の統合から外れた神戸空港を含めて、3空港の組織体を一つにして、民間の判断でフル活用する方法を考えるべきとの意見を紹介している<sup>2)</sup>。

さらに、関西3空港問題のもととなった国の空港政策と地域の身勝手さを批判し、両空港の統合のまえに、日本の空の戦略を示せとする社説も現れた<sup>3)</sup>。

そこで、まず、関西3空港問題(以下「3空港問題」)の発生した理由について、考察する。

## 1.2 関西3空港問題発生理由

3空港問題の発端は、2006年の神戸空港の開港であるが、難産であった。歴史に仮定は許されないが、もし、1973年に当時の市長が関空の有力候補地のひとつであった神戸沖の空港建設に反対を表明しなければ、いまの3空港問題は起きていない可能性が高い。

その後、神戸市は方針を転換し、神戸空港は、1997年に当時の運輸省から空港設置の許可を受けた。関空設置許可が1986年であるから、遅れること11年である。神戸市からみれば、「失われた11年」であった。このため、後発ゆえの制約が課せられたが、もともと150万人の人口のある神戸市は、他の新設希望地と比べ背後需要に問題はなく、累次の空港整備5箇年計画でも、1986年の5次計画で調査空港、1991年の6次計画で予定事業となり新規採択へと1つずつ段階を昇っていった。

空港整備5箇年計画での位置づけに、地方公共団体が熱心であったのは、背景理由がある。筆者は、「航空法等3点セット」と名付けているが、当時は、路線の免許権を定めた航空法、空港の格付けと助成を定めた空港整備法、5箇年計画の財政的裏打ちとなる空港整備特別会計法があり、ひとたび計画で認知されれば、この3点セットの威力で、空港の整備と運営が保証された時期があった。航空需要が伸び続け、あるいは伸び続けると見込まれた時期である。

神戸市は、失われた11年を懸命に回復しているうちに、1999年公布の航空法改正で需給調整が廃止されるなど、抜本的な規制緩和となり航空法等3点セットが威力を減殺され、また、伊丹空港のように、混雑空港(航空法107条の3)として、一定の規制が残るようなこともなく、荒海に取り残された。

また、空港整備法(2008年から改称して空港法)は、他の道路等の公物法と比べて、国の地方公共団体への指導という側面が弱く、許可後の空港運営では、地方の自主性に当初から任されてきた。道路法、河川法、港湾法では、1999年以前の地方公共団体を国の出先とする機関委任事務を、法定受託事務と切り替えた規定があるが、空港法にはない。空港管理は、すべて自治事務である。国とタイアップというより、むしろ自力で信じる道を進むこととなった。

一方、近年、関西3空港の合計旅客数は、景気の低迷、新幹線の延伸、伊丹空港の使用制限などから、表—2にみられるように、下降を続けている。

そこで、神戸空港側としては、なんとか総力を挙げて、3空港全体のフル活用、一体運用のもとで、神戸空港の拡大運用を図り、基盤を固めたいとしているわけである。

しかし、関西地区の空港立地を巡る内部対立は激しく、神戸の主張に影を落としている。

■表一2 関西3空港乗降客数

[単位：万人]

	2006年	2007年	2008年	2009年
伊丹	1,705	1,624	1,563	1,456
関空				
国際	1,095	1,085	1,019	922
国内	540	556	556	410
合計	1,635	1,641	1,576	1,332
神戸	238	296	271	233
国際	1,095	1,085	1,019	922
国内	2,483	2,477	2,390	2,099
合計	3,579	3,562	3,410	3,021

注1：神戸空港には、2007年から1千人未満の国際旅客がある。  
 注2：表の数値は、四捨五入の関係で合計数が合致しないものがある。  
 注3：「数字でみる航空2011」による。

## 2——関西地区内対立と関空伊丹法の制定後の課題

### 2.1 二つの対立、二つのシナリオ

3空港のうち関空と伊丹空港に関しては、大阪府内部では、北部と南部で大きな利害対立がある。豊中市と池田市には、伊丹空港が所在し、関空は泉州沖に位置する。伊丹の廃止を強く言うことは、大阪府の南北分裂になってしまう。

そこで、国土交通省の成長戦略会議(以下「戦略会議」)において、2009年12月、大阪府は、知事(当時)の政治的メッセージと断りつつ、中央リニア新幹線が整備されれば、伊丹空港の将来は暗いと指摘し、関空のネックであるアクセスが遠いことをカバーするため都心から関空までのリニア新線(それが困難な場合に備えて、なにわ筋線開通による大幅時間短縮)を検討する前提で、関空を首都圏と並ぶ国際拠点空港とするため、伊丹空港の廃止又は大幅縮小を提案している注2)。

つまり、現状において、空港へのアクセスの観点から、伊丹空港が大阪府北部で関空にまさることは、認めざるをえず、伊丹空港の廃止等についても、中央リニア新幹線が大阪に開通するまで、これから数十年は、実行しがたいので、大阪府案ではなく、政治的シナリオとしているのである。

一方、兵庫県内部にも、伊丹空港と神戸空港の東西対立がある。神戸の利用客は、羽田-神戸線については、新幹線や伊丹空港から転換してきていて、競争が激しい注3)。

そこで、戦略会議において、兵庫県は、伊丹空港、神戸空港ともに拡大するシナリオを求め、3空港の統一運営で、関西地区の航空需要のフル拡大を目指した。

その際、兵庫県は、近く開催される関西3空港懇談会(関西の政財界で構成)の場において、3空港の一元管理を地元の合意にしたいとしたうえで、3空港の在り方は、2005年の合意を基本としつつ、伊丹空港に国際チャーター便、神戸空港に近距離国際線を認め、また、一元管理の実施機関は、当面は、関空会社に、将来は、関西広域連合にしたいと述べている注4)。

3空港の最大フル活用を目的とした単一意思決定を重視しているものと考えられる。

なお、2005年の合意は、同年11月に国土交通省航空局が提示し関西3空港懇談会が了解したもので、関空は西日本を中心とする国際拠点空港、伊丹空港は国内線基幹空港、神戸空港は人口150万人の大都市である神戸市周辺の需要を満たす地方空港と位置付けている。

しかし、今回の関空伊丹法の発端となった戦略会議の最終報告(2010年5月17日)では、神戸空港の存在は触れられていない。今回は我が国の国際戦略のため、国際線の拠点空港を議論する場であるので対象ではないからであろう。また、伊丹空港の廃止も、検討の対象ではあるが、コンセッションを活用した運営企業の経営判断の対象とされており、すぐの問題とされていない。したがって、法案の条文には、登場していない。

一方で、戦略会議では、この課題の集中討議のような場を設け、特別に、大阪府(知事)、兵庫県(副知事)が出席し、問題点が議論され、上記のような、両府県の提案がされた4)。

これらの議論がどこまで深く戦略会議で了承されたのかは、定かでないが、いずれにせよ、関空伊丹法の成立で、表一3にみられるように、3空港問題が解決に向けて、動き出したのである。

■表一3 地元府県の主張と関空伊丹法案の内容

	大阪府の主張 (2009年12月14日)	兵庫県の主張 (2009年12月14日)	法案の内容 (2011年3月11日決定)
関空	国際拠点空港	国際拠点空港	国際拠点空港 単一運営者で伊丹空港と経営統合、新関空会社設立、現関空会社は下物保有会社に
伊丹空港	廃止又は大幅縮小	国内線基幹空港、加えて国際チャーター便	国内線基幹空港 現在の旧2種Aを法施行時に旧1種へ
神戸空港	関空を補充、現行制限は維持	国内線地方空港、加えて近距離国際線	関係条文なし(3空港のあり方は、2005年地元合意が前提)
特色	・関空を首都圏と並ぶ国際拠点に ・関空アクセスにリニア新線が基本	・3空港のフル活用 ・3空港の一元的管理(当面は関空会社が、将来は関西広域連合が管理)	法目的に関西航空需要の拡大と関西経済の活性化を盛り込む

ただ、法案の内容や戦略会議最終報告をみると、政府は、とりあえず自らが行える拠点空港(旧1種空港)に限定した対策をとり、地方管理空港は、その後の問題としている。

伊丹空港以外の国管理空港の運営改革も別の会議(空港の運営のあり方に関する検討会)で検討している。

しかし、関西地区の場合は、それでは済まず、神戸空港という地方管理空港の在り方をいずれ検討しなければな

らないように思われる。

現に、戦略会議最終報告直後の2010年5月31日に兵庫県、神戸市および神戸財界から、国土交通大臣あてに提出された要望書には、①関西3空港懇談会において、関西3空港の最適運用を目指し、一元管理を検討していくことで合意したこと、②国が2空港の事業運営権をアウトソースするなら、今後神戸空港も含めた3空港の一体運用を視野に検討してほしいことが記述されている。そして、兵庫県は、2011年2月にも、神戸空港が関空伊丹法案の対象にならなかったが、2空港の統合は、将来の3空港の一体運用を排除していないことを政府に確認している。

そこで、まず、関空伊丹法案の内容を吟味する。

## 2.2 関空伊丹法の特徴と新たな課題

2空港(関空と伊丹空港をいう。以下同じ)の統合は、関空伊丹法に登場するが、伊丹空港の廃止や、神戸空港は登場しない。この法律は、関空のバランスシートの改善のため、2空港を統合するスキームをつくり、コンセッションによる運営のための特例を定めているのである。

法案の国会審議では、この点の質疑も行われた。すなわち、①将来的に、伊丹空港の廃止という選択肢は残っているのか、②神戸空港もいずれは一体経営の中に入る可能性があるのかとの質問があった<sup>注5)</sup>。

政府の答弁は、①については、両空港の運営にあたる民間の運営事業者の判断を尊重する、②については、関西3空港の在り方については、関西3空港懇談会での地元合意(2005年11月)に基づいて運用しているため、それと異なる運用をする場合は改めて地元合意を必要とするという趣旨であった。

これは、この2005年の合意が、3空港の役割を定めているので、仮に、神戸空港を一体経営の中に取り込んで、例えば地元が主張するように国際線の就航もありうるようにするならば、地元合意の改定が必要であり、法案以前の問題があることを示唆していることになる。

ただ、神戸空港のような、地方管理空港(旧3種)であっても、我が国のいくつかの空港に国際線は就航している。

したがって、もしそのような地元合意が将来できた場合、すぐに3空港の一体化が可能かを考えておく必要がある。

ところが、神戸空港は、指定都市である神戸市が独立して設置管理する空港であり、関空伊丹法で統合対象とされた伊丹空港のような、国が設置管理するゆえに国の法律で処分できる存在ではない。しかも、この法律の附則では、伊丹空港を現在の政令指定の国管理空港(旧2種)から法指定の会社管理空港(旧1種)に格上げしているため、地方の負担部分などなく、身軽に国の法律で処分できる。また、現在の関空会社には、地方公共団体や民間の

出資(地方も民間も1/6)があるが、新関空会社にはなく、この点も処分を容易にしている。こうしたことから、関空伊丹(統合後の2空港をいう。以下同じ)と神戸空港には、処分の機動性に関して、法律上、大きな格差が生まれた。

つまり、今回の法案は2空港の統合段階(第1ステージ)での措置のみであり、これが進んだのちの次の段階(第2ステージ)での神戸空港の統合については、法制的に複雑な問題もあるため、留保した答弁となったものと解釈される。

ところで、今回の措置について、東日本大震災直後にもかかわらず、円滑に国会審議が進んだ理由を考えてみると、まず、この法案が第2ステージに踏み込まず問題点が少ないことが挙げられるが、長期予測がなくスキームのみ定めているという側面もある。

例えば、国会質疑で、コンセッションの前提となる需要予測を聞かれても、「それはなく、あくまでコンセッション契約次第である」と答弁している。超長期のことは、誰にも正確な予測はできないから、まず運営企業が経営判断をし、関係者で協議するしかない。しかも、空港の所有権は、国が100%株式を保有する新会社がち続け、国も個別承認で対処するので、国の責任遂行の仕組みも残る。要するに、第1ステージは、法律上完全なのである。ところが、第2ステージは、不確定要素が多い。

国のオープンスカイなどの施策がどの程度、運営企業においてメリットとして経営に反映できるかなどは、やってみなければ分からない。これらは、法案の運用段階に任されているのである。そうなると、3空港の一体的運営によるフル活用への動きにますます熱が入ることになり、これが、最近の兵庫県や神戸市などの動きとつながることになる。

## 2.3 対立のなかでの地元合意と課題

関空伊丹法案は、国会提出まえに、政府による入念な地元調整がなされた。

中央では、各種会議が開催され、関西地区では、国土交通省本省担当者が地元関係者に、法律素案等を示して調整した。ここでは、なぜ地元合意が円滑に形成されたかを分析し、それが逆に今後の3空港問題解決のネックや将来の課題になっている点も指摘する。

### ①最大公約数の内容

まず、2.1節で触れた地区内の対立は、複雑なものであり、外的要因が変わらなければ、容易には解決しない。そこで、民間の運営企業の判断に1次的に任せる仕組みが有効となる。地元も、諸外国の事例などを研究すると、民間の運営事業者が、各空港の着陸料水準の最適化などにより、経営を好転させた事例を承知しているので、関空の着陸料の引き下げが国際ハブ機能の最大化につながる

との理解となる。

しかも、仮に、民間が地元にとって好ましくない施策をとろうとしても、資産は、100%国出資の新会社が押さえ、さらに国が手続きを承認する法的手当てがあるので、安心である。

コンセッションの売却も複数の案が示されたが、30-50年の超長期のことなので、むしろ信頼できるスキームを求めた方がよい。

こうして、スキームのみを法案に定める、最大公約数の法律が誕生した。

しかし、メリットの裏返しは、デメリットになりかねない。不確定要素が不安を産む。また、伊丹空港の根強い需要をみて、民間運営企業が、着陸料の最適化で、空港利用を増加させようとする、騒音問題が再発するおそれもある。

## ②伊丹空港への柔軟な対応

今回の地元調整では、1990年の伊丹空港の環境問題に関する地元合意の扱いに時間がかけられた。最終的には、国土交通省の航空局長と地元との合意による確認文書となり、大臣声明も発せられ、従来の合意を尊重することとなった。

地元では、商店街など経済界を中心に、騒音問題が軽減されたとの認識から、現行の国内線長距離便の制限や国際線(主としてチャーター便)の禁止の解除を求める意見が強くなっている。

一方、住民を中心に環境保持の意向は依然として根強い。

伊丹市は、2007年に空港と共生する都市を宣言した。1973年以来の空港の廃止、撤去宣言を取りやめたのである。地元関係者は、2005年には、伊丹空港の「騒音対策協議会」を「周辺都市対策協議会」と改称した。2008年の空港法制定に伴う伊丹空港の格下げにも、最終的には応じた。もっとも、これには激変緩和の経過措置があり、当初5年間はかなり負担が少なくなっていたが、それすら今回の関空伊丹法で旧1種となれば解消される。

また、関西の航空需要の拡大と関西経済の活性化が関空伊丹法の法目的に盛り込まれ、伊丹空港廃止の提案も一部にあるなかで、希望のもてる内容となる。

一方で、国の伊丹空港対策も進行していた。環境対策費の利用者負担制度を伊丹空港に2005年に導入し、伊丹空港発着ジェット機から300円の特別空港使用料を徴収することにした。環境対策の特別着陸料は以前にもあったが、全国的なものであり伊丹空港だけではなかった。この切り離して、今回コンセッションによる運営企業への引き継ぎが行い易くなっている。関空伊丹法で、関空と伊丹空港が統合され、まとめてコンセッションの対象になるが、環境対策を併せて引き受けなければ運営企業にならない仕組みにすることが可能となったのである。

こうした伊丹空港の経緯と現状は、やはり、候補となる

運営企業の熟慮する条件となる。すでに、このような仕組みを独立した株式会社として行っている成田国際空港(株)の状況などをみて検討するものと思われる。

また、国からみれば、旧1種に戻すことで、伊丹空港の再国際化の理由づけを与えた可能性がある。名称には、依然として「国際」が付いている。運営企業が再国際化を経営上の判断から希望するとき、関空伊丹法の基本方針との整合性に悩むことになるかもしれない。

## ③短期的妥協と神戸空港外し

今回の運営企業の選定は、2-3年後までに行われる予定である。それまでに、中央リニア新幹線の名古屋までの計画(2027年予定)は、具体化しているが、大阪までは、はっきりしていない。現在のJR東海の構想では、2045年の予定であり、各方面、特に大阪府から練り上げの要望が出ている段階である。

問題は、大阪延伸が航空に与える影響である。大阪府は、戦略会議において、伊丹空港全体の15-16%が減少するという趣旨を説明している。神戸空港も前述のように大きな影響を受ける。しかし、その直前まで需要があり、それを空港側は受け皿としてこなさなければならない。

そこで、関西の関係者は、とりあえず、少なくとも10年間は、伊丹空港存続でいくしかないと言合意したと伝えられている。国・地方が参加する「関空アクセス調査検討会」が2011年6月27日から発足したが、リニア新線やなにわ筋線が、短期間で整備されるとも思えず、この選択は、賢明である。この間に、中央リニア新幹線もより明確となり、2空港の統一運営企業の手腕のほども判明すると思われるからである。一方で、法案から外された神戸空港側は、不安感がつのる。2空港体制が固定して、仮に需要が全体的に増加しない事態になったときに全体構造から弾き出される恐れがある。空港の制限の撤廃について、関西地区全体の合意や国の協力が必要であるが、2空港体制が固定化して、兵庫県内の地区間対立が激化したり、国が管制飛行ルート問題の解消に消極的となつては困るのである。火種が残ったことになる。

## 2.4 残された課題

以上のように課題は多く、整理すると表-4のとおりである。このうち、これまで検討していない主なものは、以下の4点である。国会における質疑などから問題点を浮き彫りにする。

### ①空港ビル等の取扱い

2空港の運営企業の1次的判断に委ねられる伊丹空港の廃止であるが、上記のように当面は凍結し、現状を維持

■表—4 関西3空港問題の主な論点

論点	内容
①関空伊丹法の法目的の達成	関空は再生して首都圏と並ぶ国際拠点空港となれるか。関西航空需要の拡大、関西経済の活性化は可能か。
②長期経営の見通し	航空需要の長期見通し如何。政府補給金は打ち切られるのか。
③運営企業の目当て、そのあり方	目当てなしでよいのか。勝手な経営をされないか。経営手法のメニュー如何。
④伊丹空港の周辺環境対策	既存合意の存続確認。民間経営の拡大運営で再燃しないか。
⑤伊丹空港の利用拡大	国内長距離、国際チャーター便がほしい。収益統合のため空港ビルなどを統合できないか。
⑥伊丹空港の廃止、大幅縮小	中央リニア新幹線の見込み如何。民間運営企業の判断に委ねてよいのか。
⑦3空港の統一的運営と神戸空港の利用拡大	神戸の発着回数の制限等を撤廃してほしい。近距離国際線がほしい。需要をフル拡大するため、統一、一体運営が必要。

注：関空伊丹法案の国会審議、戦略会議、地元との検討会の模様から、筆者が作成

せざるをえない。その場合、収益を統合するため、空港ビルなどの民間関係者に強制的に撤去を求め吸収する権限は国にはない。

空港ビルの経営者は、大阪国際ターミナル(株)である。1966年に「関西国際空港ビルディング(株)」として発足したが、2005年に改名した。国土交通省は、国会での質問に対して、「空港ビルは、統合対象にできないので、新会社が連携協定を結び、上下一体化についてはさらに協議する」と答弁している。戦略会議の最終報告からみれば、2空港の運営企業に一体化して、その収益を充当したいところであるが、法案の附則にあるように、現在国が契約しているものや権利を与えているものは、承継計画で、新会社に引き継がなければならない(ただ、これらの契約や権利にも期限があるので、長期的な方針を前述の別の会議で検討している)。

## ②運営企業の目当てはあるのか

世界では、コンセッション方式は、一般化しつつある。しかし、日本の制度にみあって、適当なファンドなどを擁する運営企業が現れるかどうかは未知数である。国会でも、政府は、目当てはこれからであり、法案の目的に照らして選定すると答弁している。

さらに、政府は、国会では、「コンセッションが成立するような収益性の強化が必要」と答弁しているので、どのような政策を打ち出すかも関係する。現状では、LCC(ローコスト・キャリア)の誘致や国際貨物拠点としての機能発揮が求められているが、さらなる措置も期待される。

これに関連して、地元では、伊丹空港の拡大は運営企業の判断に委ねてほしいとし、運営企業に期待する意見もある<sup>注6)</sup>。

そうすると、運営企業との折衝条件にも影響する可能性がある。

## ③政府の関空への補給金は打ち切りになるのか

関空は、2期事業の暫定開業により、4,000m滑走路が開業し、我が国唯一の24時間完全オープン国際拠点空港となった。戦略会議や法案の国会審議においても、問題点は、バランスシートの改善とアクセス時間短縮の工夫の2点を中心である。

2011年3月期の連結決算によると、負債は1兆2,856億円であり、前期末の1兆3,163億円より、307億円減少と改善の様子をみせている。

一方、経常利益82.9億円、当期利益73.3億円と、国からの補給金75億円がなければ、赤字となっていた。

今回の措置は、事業仕分けで、この補給金の存続が問題になったため行われるものであるが、国会審議では、「地元提示したコンセッション前提の試算ではうまく行くので、補給金から脱却できる。地元提示した長期試算なら、航空需要の変動があるが、コンセッションは成立する見込みである。ただ、不断の精査は必要である。」と答弁している。

国会外でも、「関空ハブ化への大臣の言葉を信じて、関空3予算(連絡橋買い取り、2期島護岸など)23億円を付けた。国も責任を果たしてほしい。」という大阪府と思われる発言が目につく<sup>注7)</sup>。

なお、これらに関連して、国土交通省は、補給金の一時継続も検討しているように思われる。

## ④需要最大化の手段と3空港の統一的運営

3空港の需要最大化の手段は、2空港の経営を運営企業に委ねるので、詳しい検討は国会審議では行われていない。不確定要素が多く、質疑がしにくいのである。

そうすると、地元関係者、特に、関空伊丹のスキームから外れた神戸市には、不安が募る。

結局、兵庫県が戦略会議で提起した3空港の統一的運営の具体的手法が残された課題である。

この関係者が追求する3空港のフル活用については、具体的手法によっては、法制的に不可能なものもあり、何らかの制度改正を前提としなければならないものもある。

次章では、この手法について検討する。

なお、以上のような課題は残るが、2.2節で述べたように、関空伊丹法案は、第1ステージを柔軟にこなす仕組みになっており、政治から行政に委ねる手法として適切なものとなっていると考えられる。

## 3——関西3空港の統一的運営は可能か

### 3.1 公物管理法は民間活用に制限的

空港のような公物の運営は、道路法、河川法、港湾法などの本来の公物の管理権を定める法律(公物管理法)があ

り、民間の事業者が管理者となる余地は、従来はなかった。

公共的なものとして、一般に供給されるものとしては、例えば、有料の一般自動車道を民間が経営することができるが、これとて、道路運送法のなかで自動車道が別途認められていたから可能であった。

飛行場の場合は、他の公物と多少異なり、まず、飛行場を設置しようとするものは、民間でも地方公共団体でも、航空法(38条)に基づく国土交通大臣の設置許可が必要である。この許可は、名称は許可であるが、講学上は、特別な権利を与えることから、「特許」とみなされている<sup>5)</sup>。

私有地の道が、なんの設置規制も受けないのとは大違いである。この許可を受ければ、その地位を簡単に失うことはなく、設置管理者が地方公共団体なら、空港法で、国の助成や特典(国有地の無償使用など)が受けられる。

この法体系に、例外をつくりつつあるのが、PFI法であり、民間事業者活用への道が拓きつつある。

### 3.2 PFI法の改正と限界

1999年にPFI法が登場したが、公共事業の対象となる公物は、対象となりづらかった。管理者を国や地方公共団体に限定している個別の公物管理法のもとでは、民間は法律上の設置管理者になれないからである。

しかし、空港一般の公物管理権については、新しい動きが、国会で報告されている。

PFI法改正法が施行されて、関空伊丹法と相俟って、両空港の統合に関して、コンセッション方式が使用できることは、大きな前進であるが、そのことは、他の空港一般についても同様とは必ずしも言えない。

PFI法改正法の国会審議で、この点を問われた内閣府担当官は、「関空伊丹以外は、今の段階で必ずしもできるということは言えず、もう少し時間をかけるが、行う方向でいくということを国土交通省から聞いている」旨を答弁している<sup>6)</sup>。

これは、空港に関する公物管理権について、今後、法改正等の制度改正をし、PFIの対象として、検討する意向であることを意味する。ここでも関空伊丹法が第1ステージとなっている。

つまり、現時点では、関空伊丹法に規定されている、2空港だけに適用されるPFI法の特例規定を評価しなければならぬ。その内容を見てみよう。

関空伊丹法には、第3章(29-33条)に、PFI法、航空法、空港法等の特例となる条文が規定されており、2空港の場合は、PFIはコンセッションでなければならず、その場合は、選定事業者となった運営企業は、運営事業者として、これらの法律上、設置者と同等とみなされる扱いになっている。もちろん、使用料の設定を独自に行い、大臣に届けることができる。なお、新関空会社は、PFIの重要事項(実施

方針の決定、選定事業者の選定など)は、国土交通大臣の承認を受けることが必要である(関空伊丹法30条)。

なお、これらの特例が可能となった法制的な背景には、伊丹空港の格上げがあると考えられる。仮に、伊丹空港が現状のままであるならば、空港の整備の費用の一部は、地元負担となり、その評価や帰属に関して複雑な法的問題が発生する可能性があるからである。

このような事情から、2空港以外の空港には、現時点では、PFI法は使いづらい。

実は、2001年にPFI法が改正され、国の行政財産の民間等への貸付が可能(PFI法11条の2)となったが、公物管理法との関係の改善には至っていなかった<sup>7)</sup>。

以上のように、民間活用の法体系では、どの法形式に準拠するか、運営主体は、公共か民間かがポイントとなる。

ところで、このPFIに類似したものとして、地方自治法の「公の施設」(244条の2)について2003年に法改正をして導入された指定管理者の制度が静岡空港に適用されている<sup>8)</sup>。

2009年6月に開業した静岡空港は、民活化に取り組み、空港基本施設とターミナルビルを一体的に経営する空港運営会社を民間中心に設立し、これに指定管理者として業務委託した。単年度でなく長期指定が可能となるなどメリットが多いが、一方で、着陸料など使用料は設置者である県が決めなければならず、指定管理者の創意工夫が限定的となっている。地方自治法においては、公の施設の指定管理者は、料金を収受して、自らの収入とすることができ、一定の場合は、利用料金を定めることもできる。静岡空港について、指定管理者による空港使用料の設定が行われていないのは、航空法および空港法において、それが制限されているからである<sup>注8)</sup>。

こうしてみると、PFI法改正法と関空伊丹法による特例ができたため、2空港については、指定管理者の場合に問題となった事項が解消されたのである。

ただ、神戸空港に関しては、これらが及ばないので、前述した国土交通省の動きを待つ必要がある。

このことは、3空港の統一的運営主体を考えると、現在と未来に区分し、条件ごとに考える必要があることを示している。

### 3.3 関西広域連合の設立と今後の展望

前述したように、成長戦略会議において、兵庫県は、関西3空港を一元管理するよう求め、管理主体として、当面は、特殊法人である関空会社、将来は、関西広域連合(以下「関西連合」)を予定したいとした。

これは、需要拡大のため、何よりも機動的統一的運営を重視したものと考えられる。

この発言は、2009年12月時点のものである。その後、

2010年12月に、関西連合は、地方自治法上の特別地方公共団体として発足した。連合長は、兵庫県知事となった。

兵庫県の想定する統一運営主体が、法律の成立により新関空会社になっても、国の特殊法人で公的存在であることは変わらないので、この点は問題がない。ただ、関西連合が発足したのに、3空港への取り組みが始まったとは聞いていない。

そこで、説明が必要なことは、なぜ、すぐの関西連合への移行を要請しないかである。

1994年に地方自治法が改正され導入された広域連合制度は、今回の関西連合が、初めて府県レベルの加入するものとなった。ただ、現時点で、関西連合は、空港の管理業務を対象とはしていない。

加入した自治体も、やや変則的で、大阪、兵庫、京都、滋賀、和歌山、鳥取および徳島の7府県となっていて、奈良、三重、福井と4指定都市(大阪、京都、神戸、堺)は不参加である。4指定都市は、国の出先機関の権限が広域連合に移管された段階で正式に参加するといわれている。

地方自治法には、都道府県の加入する広域連合から国の行政機関に対して、広域連合の事務に密接に関係する事務処理を広域連合に委ねるよう要請できるとする規定(291条の2)があるので、将来の変化もありうると考えられる。

しかし、マスコミによると、関西連合は、業務内容、各府県の分担など、各府県の事情があり、現在の対象業務(防災、観光、文化振興、産業振興、医療連携、資格試験など)から、次の段階に進むには、まだ紆余曲折がありそうである<sup>9)</sup>。

加えて、道州制との関係がある。広域の単一(単層)自治体としての、道州制なのか、あるいは、府県を存置したうえで、そのうえに広域連合をつくる二層の自治体なのかで、参加する知事たちに様々な意見があり、とりあえず、今回の関西連合となったと聞いている。

道州制ならば、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」(2006年)が制定されていて、北海道に対して、州のような形で、一部の権限が国から渡っているが、同法では、道路法、河川法等の一部の権限が対象であり、空港関係は含まれていない。

そして、今回の関西連合は、この流れとは、一線を画したものと考えられている。

つまり、兵庫県等が待つのは、空港の権限、それも拠点空港(旧1種等)に関する権限が、国から地方に移管される時期であり、国土交通省の地方支分部局(地方整備局など)の存廃問題とも関係するものと思われる。

このことから、関西連合を統一運営主体と考える場合も、現在と未来に区分し、制度改正がおこなわれているかどうかで分けて検討する必要がある。

ただ、この兵庫県案は、3空港の設置者からそれぞれ空

港施設の貸付を受け、関西連合が統一的に運営する案であり、特別地方公共団体である関西連合の直営と考えられる。もちろん、民間ではないから、PFI法の適用はない。その後、関空伊丹法案で、コンセッション方式となり、地元もこれを了解し、2010年5月の要望②(2.1節参照)にあるように、その仕組みに入ることを希望していると考えられるので、今後は、直営ではなく、関西連合が設置者又は管理者となるが、運営は民間企業に委ねる場合のみを検討する。その方が、民活の流れから見ても適切である。また、神戸空港が現在のような神戸市の直営では、関西連合の事務の対象にならないので、関西連合による統一的運営のときは、神戸市が前述したように国の出先機関から公共事業の権限を移管され、関西連合に加入する場合のみを検討する。

### 3.4 法形式により区分した検討

これまで考察してきたように、法形式については、

- ①PFI法のさらなる改正により、個別の一般空港についても、関空伊丹法のような民間活用の道が開拓される場合
  - ②国・地方の関係する法制度の改正又は地方自治法の広域連合制度の運用により、国の空港に関する地位が地方公共団体に移管される場合
- が考えられる。

この区分に従い、順次、検討する。

#### ①のケースについて

関空伊丹の制度はそのまま残り、神戸空港の管理運営方式が、関空伊丹と同様になるケースである。PFI法の同一体系のなかで、運営されるので、関係者の配慮よろしきを得れば、理想的な解決となる。

それには、神戸市が、現在の直営を改め、関空伊丹と同一の運営企業(以下「特定企業」)にコンセッションを託す必要がある。加えて、新関空会社と神戸市が、空港経営への統一的理解を特定企業に示さなければならない。

ただし、神戸空港では、空港ビルは、既に独立した民間経営になっているので、伊丹について述べたことと同じ事情がある。以下のどのケースにも共通するが、出来るだけ、各空港の上下の経営手段を一体化して利益の統合を図るのが望ましい。

#### ②のケースについて

関空伊丹については、国から新会社に設置管理権が譲渡される仕組みが成立しているので、仮に、国の行政権限が上記のような措置で広域連合に移管されても、新会社に対する監督権が移るだけである。さらに、一段進めて、新会社を廃止して、広域連合がこれに代替する新しい法制度を考えると、民営形態を求めた国の特殊会社を廃止して地方公共団体の事務とすることとなり、行革に逆行することとなるので、困難であり、関空伊丹法のもと

で特定企業が運営するしかない。

神戸については、国の空港に関する権限が関西連合に移管し、神戸市が関西連合に参加するというケースなので、自らがメンバーとして参加する広域連合に、自らの事務を行わせる場合となり、関西連合は、規約を改正し、神戸空港の管理運営を関西連合が処理する事務に追加することになる。これには、総務大臣の許可が必要である(地方自治法291条の3)。

したがって、このケースでは、神戸市から事務を移された関西連合が特定企業に運営を任せれば、運営者が統一されることとなる。そして、ケース①のように、PFI法が改正されていれば、空港一般がコンセッションの対象となる。

なお、ケース①およびケース②に共通して、PFI法が改正されるまでの間、神戸空港に地方自治法に根拠のある指定管理者として特定企業を選任し、運営者を統一することが考えられる。この場合も運営者が同じになることから、民間的、効果的経営も考えられるが、互いに制度が異なり、互いの財布が別々にならざるをえないので、メリットには限界がある。

以上のことから、ケース①又はケース②によるPFI法体系の活用を最適であると考え、空港全般にコンセッションが適用になるのを待ちたい。

しかし、前述の内閣府担当官の答弁をみると、その時期は、そう遠くないように思われるが、はっきりしない。原案担当の国土交通省と調整担当の内閣府が協力して早期実現を図ることが必要である。

### 3.5 伊丹空港並の仮定をした検討

神戸空港を伊丹空港のように、移管や廃止をして、他の2空港に統合したら、いかなる問題があるだろうか。3空港の統一的運営のパターンとして理論的にはありうることなので、本章のまとめに代えて、考察する。

この場合、ケース③が神戸の国管理への移管、ケース④が廃止して、その機能を他の2空港に移管する場合とする。③のケースについて

地方管理空港の国管理空港への移管は可能であろうか。

今回の2空港の統合は、国管理空港という同一水平レベルでの統合であったので、国の法律でそれが可能であった。

空港法には、空港整備法の時代に2種空港の管理を国から地方へ移管する規定があったが、現実には、当時の3種空港が2種Bに移管されるのに使用された<sup>注9)</sup>。

ところが、この空港整備法の2種Bに関する規定は、空港法制定時に廃止された<sup>注10)</sup>。

もちろん、旧制度において、3種を1種へ飛び級で昇格させるのは、もともと規定すらない。

そうすると、国が特別に法律をつくり、神戸空港の昇格

を認めるしかないが、これは、ひとつの地方自治体を対象とした法律(地方自治特別法)とされる可能性が高く、憲法95条により、国会の議決のみならず、住民投票で多数を得る必要があつて容易ではない。

そうなると、形式的には、いったん神戸市が神戸空港を廃止して、施設等を国に譲渡する方法しかないことになる。無償なら、これは譲渡というより国への寄付となる。

しかし、有償なら、国は財政逼迫の折りに困難であり、無償なら、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」附則5条があつて、国等への寄付金等は禁じられている。神戸市は、財政の健全な数少ない地方公共団体であるが、この規定は、対象自治体の財政状態と無関係に適用される。

さらに、これまでの国や地域との経緯を考えても、神戸市は、簡単には動けない。空港設置の是非に大きく関係する住民訴訟もあつたくらいである<sup>注11)</sup>。

以上のことから、この選択肢は、困難である。

④のケースについて

この選択肢は、実態として現状の神戸空港の廃止を求める意見がないので、ケース③よりさらに難しい。折角の海上空港という環境対策に優れた空港を廃止することになる。また、「失われた11年」を盛り返した神戸市の経緯からも困難である。

法制的には、国の法律で、ひとたび「特許」として与え、地方公共団体が権利として設置する空港の廃止を強制する処分はできない。航空法48条の空港設置許可の取り消し理由に該当する事項があれば話は別だがそのようなことは通常考えられない。

また、過去の地方自治特別法は、すべて地域振興等の地元利益となるものであり、空港の廃止が対象になることは考えられない<sup>注12)</sup>。

以上のことから、3.4節での結論に戻ることとなる。

## 4—まとめ

空港整備は、懐妊期間の長いプロジェクトである。20世紀の航空法等3点セットをあてに、整備が進められ、現在の規制緩和時代に取り残された関西3空港問題について、主として、法制的観点から分析した。

これまでの政府の作業は、法制的観点からは、概ね、順調と思われるが、3.4節で指摘したように、PFI法のさらなる改正による空港一般への適用が、急ぐべき課題である。

さて、国土交通省は、衆智を集め、戦略会議を経て、関空伊丹法を成立させ、現在、2011年度予算で用意された2空港統合の準備手続きのための10億円の執行手続きに入ろうとしている。

その前途は、明るいように見えるが、最近のトピックス

は、少し心配な要素を示している。

2011年7月上旬の報道によると、国土交通省政務官が、大阪府知事との会談で、「コンセプションは、民間が手を出さない、神戸も加えた新たな活用策を検討する場を省内に設置した」と語った。

筆者は、この問題は第2ステージであるとの前提で、本稿を綴ってきたが、法律が通ったばかりなのに、早くも、第2ステージを前倒して、研究しようという動きがでてくることになる。

しかし、前述したように、第2ステージには、まだまだ多くの課題がある。本稿が、その先を見据えた各関係者の動きに何らかの参考材料を提供できれば幸甚である。

なお、本稿は2011年12月上旬時点における情報に基づくものである。

#### 注

- 注1) 関空伊丹法の段階的施行で、新関空会社が2012年4月1日に設立され、関空と伊丹の統合が同年7月1日に行われる。国土交通省は、関空伊丹法実施に向けて、準備体制を2011年7月1日に発足させた。航空局(新設の航空ネットワーク部長と大阪航空局)、関空会社および空港周辺整備機構からなる、「経営統合準備協議会」をつくった。同協議会は、新関空会社の設立、新関空会社への国、関空会社および空港周辺整備機構からの権利義務の承継などのための調整等を行う。また、関空会社も同日、経営統合準備本部を設立した。
- 注2) リニア新線は、大阪府案によれば、概算4,900億円で、大阪と関空を7分で結ぶとしている。
- 注3) 2007年7月の神戸空港利用者に関する調査結果(神戸空港利用推進協議会[2008]、「神戸空港利用者アンケート調査結果」,「都市政策」,130号,pp.68-78)によれば、次のとおりである。
- 利用者の出発地と目的地については、神戸市43.5%,それ以外の兵庫県32.8%,合計76.3%と圧倒的に兵庫県が多く、まさに150万都市の地方空港であるが、羽田線利用者の神戸開港以前の利用交通機関については、新幹線49.4%,伊丹空港35.6%となっていて、競争関係が激しい。
- 注4) 兵庫県の発言は、3空港の設置者がそれぞれ空港施設を一元的管理主体に貸与することとし、当面の一元的管理主体は、「公的関与機関が設置された関空会社」として、公的指導が必要としている。また、この段階では、関西広域連合は構想段階であった。
- 注5) 2011年4月14日参議院国土交通委員会における安井美沙子議員による国土交通省航空局長への質疑である。
- 注6) 戦略会議分科会案をみた大阪国際空港に関する意見交換会(2010年5月12日)出席者よりこの趣旨の意見があった(一方では、国が責任をもって安全対策、

- 環境対策を行うため、その関与や責任を担保してほしいとの意見があった)。
- 注7) 大阪国際空港に関する意見交換会(2010年2月15日)議事録「関空債務問題について」より。
- 注8) このような趣旨で、内田(内田傑[2007]、「自治体管理空港の運営状況と活性化方策」,「運輸政策研究」,10巻2号,p.100)は、改正前の航空法および空港整備法に基づく国土交通省の見解を述べているが、2008年改正後も基本は変わっていないものと考えられる。
- 注9) 1956年2月2日衆議院運輸委員会での提案理由説明などに明記されているように、当初は、旧空港整備法4条2項に基づき、国管理の2種空港を申請のあった地方公共団体に管理させることとしていて、数空港を予定していた。ところが、実際は、現在の特定地方管理空港に該当する5空港が、いったん3種空港として設置され、それを2種に移管するときに使用された。
- 注10) 2008年の改正時に、旧空港整備法4条2項,8条などの関係条文は削除され、それまで本則上の存在であった2種B空港は、暫定的なものとして、「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律」の附則において特定地方管理空港となった。
- 注11) 神戸空港訴訟については、2004年3月30日の神戸地裁,2005年7月23日の大阪高裁の判決で神戸市側が勝訴している。
- 注12) 戦後初期に制定された「広島平和記念都市建設法」など16本の地方自治特別法については、加藤一彦[2009]、「地方自治特別法の憲法問題」,「現代法学」,18号,pp.29-53が詳しい。

#### 参考文献

- 1) 稲田清英,「ニュースがわからん!ワイド」,「朝日新聞」,2011/6/19,2面。
  - 2) 宮内禎一,「列島NEWS追跡」,「日経新聞」,2011/7/4,35面。
  - 3) 「関空・伊丹統合 日本の空の戦略を示せ」,「朝日新聞」,2011/7/20。
  - 4) 国土交通省ホームページ[2009]、「成長戦略会議 第5回」,(オンライン),[http://www.mlit.go.jp/page/kanbo01\\_hy\\_000714.html](http://www.mlit.go.jp/page/kanbo01_hy_000714.html),2011/7/2。
  - 5) 山口真弘[1976]、『航空法規解説』,航空振興財団,p.176。
  - 6) 国会図書館,「衆議院内閣委員会 小橋審議官答弁」,「国会議事録」,2011/5/20。
  - 7) 小幡純子[2011]、「PFI法のさらなる活性化に向けて」,「ジュリスト」,1411号,pp.2-6。
  - 8) 国土交通省ホームページ[2011]、「航空 空港運営のあり方に関する検討会 第6回(2011/4/26)資料5」,(オンライン),[http://www.mlit.go.jp/koku/koku\\_fr5\\_000009.html](http://www.mlit.go.jp/koku/koku_fr5_000009.html),2011/7/2。
  - 9) 石川一郎[2009]、「関西は「一つ」か「一つ一つ」か―「踊り場」としての関西広域連合―」,「ガバナンス」,ぎょうせい,93号,pp.35-37。
  - 10) 高橋望[2003]、「関西圏における複数空港のあり方」,「関西大学商学論集」,48巻3・4号,pp.455-476。
  - 11) 上山信一・山本貢[2009]、「関西3空港問題解決に向けた提案(上・中・下)」,「地方行政」,10100号,pp.2-8,10101号,pp.2-5,10103号,pp.2-7。
  - 12) 酒井正子[2011]「関西3空港と成長戦略会議」,「運輸と経済」,71巻,4号,pp.68-80。
  - 13) 塩見英治・小熊仁[2008]、「地方空港整備の展開と制度改革の課題」,「産研論集」,35号,pp.3-17。
- ※10)-13)は、全般的に参考。

(原稿受付 2011年8月1日)

## Examination of Legislative Issues on the Integrated Management of Three Airports in Kansai

By Yukio KUSUKI

Following the approval of a law by the Diet to integrate two airports (Kansai and Itami), an issue of integrating three airports (including Kobe) in Kansai has been advanced towards a solution. The aim of the law is improvement of the Kansai International Airport's performance, and fulfilling its expected role through the integration of the two airports. However, there is concern that the issue of integrating three airports cannot be solved if demand is not expanded significantly. It is therefore important, in the first stage, to review the impacts of the law that relies on PFI scheme to integrate two airports. Possible integration of three airports should be considered only in the next stage. Further, there may be many legal complications to include Kobe airport as the goal of such integration is to optimize the utilization of three airports in Kansai. As for execution by Union of Kansai Governments, it is similar. Under such circumstances, this paper points out key issues through legislative analysis.

**Key Words :** *problems of three airports in Kansai, integration law for two airports in Kansai, PFI, Union of Kansai Governments*