

我が国の空港運営体制に関する検討

- 国管理空港の民営化の可能性と問題点 -

世界各国において、民営化など空港経営形態の変更が行われている。背景には量的供給重視から、効率性重視への政策の変更がある。我が国においては大規模国際空港では公団や株式会社方式が採用される一方、国内幹線空港については国が、地方空港については地方自治体が管理している。本研究では、国が管理する空港を例に取り、その運営を民営化した場合のメリット、デメリットを整理した。そして、民営化に伴う問題点である不採算空港の維持について具体的に検討するため、各空港の現時点での企業会計的な採算性と、50年営業権を売却した場合の現在価値を試算した。そして、このような試算に基づいて具体的な売却、リースの方法を複数想定し、それぞれのメリット、デメリットについて検討した。

キーワード 国の管理する空港, 民営化, 空港の採算性, 営業権の現在価値, 売却とリース

添田 慎二
SOEDA, Shinji

前(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所主任研究員

1 問題意識

従来、空港は他の多くの社会資本と同様、公共施設としての性格に重点が置かれ、需要に対応して施設を拡大・整備することに主眼がおかれてきた。一方、各国で空港経営形態の変更が行われるようになってきており、おおまかに言って、国から公団・公社へ、さらに民間企業へと移行しつつある。こういった空港所有・運営主体の変更の背景には、空港施設の量的供給重視から、空港運営の効率性重視への政策の変更があるものと思われる。すなわち、少なくとも施設整備がある程度進捗した空港においては、設備投資のあり方を空港運営主体に任せることも可能であり、かつ効率的と考えられるようになってきている。また、運営面でも、使用料を柔軟に設定し、商業収入を増やし、コストを削減するといった効率化が期待されている。

従来の研究には、航空輸送の競争促進の観点から民営化を含む空港整備・運営の効率化の必要性に言及したもの¹⁾、イギリスやオーストラリアでの成功例を引いて民営化のメリットを強調したもの²⁾、空港間競争の観点からは必ずしも民営化は適切でないとするもの³⁾などが存在するが、日本の空港への応用について具体的な問題点を検討した事例は少ない。

本研究では、国が管理している空港(以下「国管理空港」という。)を例にとり、将来民営化を仮に行った場合、どのような長所、短所があり、また、具体的にどのような改革方法が適切かを検討することとした。

以下、日本の空港の分類に触れた上で(第2章)、まず、国管理空港について現状の経営形態(滑走路等の基本施設は一元的に国営、ターミナルビルは空港ごとに民営)と、空港ごとに全体を民営化した形態とでどのような違い(メリット、デメリット)があるかを比較する(第3章)。そして、そこで見られた民営化のデメリットについての解決方法を考える(第4章)。次に、デメリットの一つである不採算空港問題について具体的に検討するため、国管理空港の個別収支及び売却価値を試算する(第5章)。そして、民営化のデメリットをできるだけ小さくすることを念頭におきつつ、具体的な民営化方法を比較検討する(第6章)。

なお、空港管制については全国的運営が必要であるため、今回の空港別の民営化検討対象からは除外した。

2 日本の空港の経営主体

一般に空港と呼ばれているものの中には、空港整備法上の空港と、それ以外の飛行場とがあるが、これらのうち民間商業輸送に良く使われているものを挙げると、表1のとおりである。第一種空港のうち新東京国際空港(成田)及び関西国際空港は、それぞれ公団及び公私混合出資の株式会社による独立運営である^{注1)}。第一種空港のうち東京国際(羽田)及び大阪国際(伊丹)と、第二種(A)20空港については国が管理している(計22)。一方、第二種(B)5空港及び第三種51空港は地方公共団体が管理している(計56)^{注2)}。なお、空港整備法上の空港ではないが、小松、徳島などは防衛庁、米軍が管理

形で負担することになり、これは国管理のときと比べて相当なコスト増を招くこととなる。

施設管理の効率性については、現在の体制が特に非効率であるという証拠はないが、一般的には民営化すればできるだけ費用を削減しようとするはずであり、効率性は上がると考えるのが自然であろう。

基本施設 - 運営 - その他

安全性については現在でも航空法上の規制がかかっており、民営化しても問題はないはずであるが、民間企業が安全基準を守っていることを監視する体制が当然の前提となる。

基本施設 - 投資 - 資金

現在は空整特会で、一般会計からの繰入れ、航空機燃料税、国管理空港の使用料等を財源としてプールしており、資金需要には比較的機動的に対応できる。一方、空港ごとの経営となれば、当該空港の収入及び空港会社が借りられる範囲が資金源となるため、これを大幅に超える規模の投資は困難になると思われる。

基本施設 - 投資 - 投資

空港ごとに民間企業が投資決定するとすれば、投資の採算性を厳密に判断することになると思われ、投資の効率性は上がると考えられる。一方、民間企業であれば常に採算の良い状態を保つべく、需要が施設処理能力の上限にきても極力投資しないという対応を取ることが考えられる。これは、利用者にとってはサービス水準の低下につながる問題である。これを避けるには、民営化の当初において、一定の需要に達したら一定の設備投資を行う契約を結ぶか、または空港会社の投資計画を国などが定期的に審査する制度を採用することにより、

需要に応じた設備投資を義務づけることが必要になると思われる。

ターミナル - 運営 - 収入

現在ターミナルビル会社が航空会社に貸し出すチケットカウンター、オフィス等の賃料や、売店やレストランから徴収する構内営業料金等の設定に関しては、地方航空局長の承認を受けることになっており、必ずしも収入最大化を図る環境にあるとはいえない。民営化すればこれらの料金設定は自由化される可能性が高く、そのような場合においては収入最大化意欲がかきたてられることになろう。逆にいえば、独占力の強い空港における料金高騰が問題となる可能性が高い。

ターミナル - 運営 - 費用

現在ターミナルビル会社は国の土地を国有財産使用許可の形で借りており、使用料についてもあらかじめ決められた算式により計算されたものを払っている。もし基本施設とターミナルビルが別々に運営されれば^{注4)}、基本施設会社は当然ターミナルビルの収益力に期待して従来よりも高額な土地賃料を要求するであろう。また、基本施設とターミナルビルが一体的に民営化されれば形式的には土地賃料は発生しないが、実質的にはターミナルビルの底地の購入代又はリース料を負担するため、全体としてコストは上昇すると考えられる。施設管理の効率性については、現状も民営ではあるが、基本施設とあわせてより自由な経営が行えるようになれば、効率性は上がるのではないかとと思われる。

ターミナル - 投資

現在のターミナルビル会社は民間ではあるが、ほとんどが地方自治体の出資する第三セクターであり、効率性

■表-2 国の管理する空港の運営形態によるメリット、デメリット

比較項目			国営	民営化		
基本施設	運営	①収入	収入の最大化	×公定・規程料金	△料金上限はプライスカップ	
			独占料金の抑制・公平性	○公定・規程料金	△独占料金の規程回避?	
		②費用	税金	○免除	△法人税増徴、固定資産税?	
			営業権・リース料	○負担なし	×負担あり	
			管理の効率性	△	○	
	③その他	安全性の確保	○	○充分な安全規程の実効的確保		
	投資	④資金	調達容易性	○空整特会	△大規模設備は回避	
			⑤投資	公平性	△	○
		⑥投資	需要への対応	○	△設備投資余力を要す必要	
			ターミナル	⑧収入	収入の最大化	△構内営業料子認許
独占料金の抑制・公平性					○構内営業料子認許	×構内営業料の規程回避?
⑨費用	土地賃料	○国有財産使用料	×実質負担			
	管理の効率性	△	○			
	公平性	△	○			
全体	⑩	需要への対応	○	△設備投資余力を要す必要		
		⑪空運競争による増便等	×	△運賃の増便増便力アップ		
		⑫空運ネットワーク維持	○空整特会	△不採算空運維持が要		
⑬附加収入	△	○売却又はリース				

の観点からだけでなく(例えば「地方の顔」としての)投資を求められることも多い。これに対し、民営化する場合は、1)基本施設と別々に運営する場合は、ターミナルビル会社が基本施設会社から土地を借りることになり、国から借りていた時より収益性に応じて賃料が高くなる場合が多いと思われるので、投資についても効率性を重視せざるを得なくなる。2)従来のターミナルビル会社が基本施設を含む全体を運営する場合は、第三セクターとしての公益重視は変わらないかもしれないが、国に払う営業権代金又はリース料を稼ぐ必要があり、従来よりも収益重視で投資を考えざるを得ないものと思われる。まして、増資して一般株主を公募するようなことになれば一層収益性重視にならざるを得ない。したがって、いずれにしても投資効率は向上すると見るべきであろう。

また、収益重視のため需要への対応が消極的になる可能性もあるが、基本施設のケースと同様、契約又は投資計画審査制度により設備投資の義務づけが可能と思われる。

全体 - 空港間競争による増便等

民営化により、空港同士が競争して着陸料の値下げや利便性の向上等を行い、航空会社を誘致しようとするれば、全体として増便等により利用者のメリットが増える可能性はある。しかし、主たる国内航空旅客市場が羽田発着便にあり、しかも羽田の発着枠に制約があることを考えると、着陸料などの要因で増便が左右されるケースはかなり限定されるものと思われる。

全体 - 空港ネットワーク維持

現在は空整特会により各空港の整備費、運営費がプールされた資金の中で運営されており、不採算の空港であっても維持は可能である。しかしながら、空港別に民営化するとなれば、維持できない空港が出てくるため、何らかの措置が必要になってくる。

全体 - 財政収入

現在でも空港使用料収入は空整特会に入って空港整備、運営財源に使われているが、民営化に際しては、売却又はリースによって現在より多くの財政収入が期待できるであろう。ただし、売却の場合は収入は一度きりで継続的な収入源は失われる。

4 民営化により発生する問題点と対応策

4.1 民営化の問題点

以上のように現在の経営形態と比較すると、全般的に、民営化は効率性において多くの成果を期待できそうである。すなわち、商業収入等を増やし、費用を節約し、投資を効率的に行って、空港の収支改善に貢献しそうで

ある。一方、次のような問題点があげられる。

高需要の独占的な空港については、独占的立場を利用した不当な料金の値上げや不当に差別的な料金設定が直接ある(又は航空会社などを通じて)間接的に利用者(旅客、荷主)に不利益をもたらすおそれがあること

基本施設及びターミナルビルについて採算性を重視するあまり設備投資に消極的になり、ぎりぎりの混雑した施設で運用する(滑走路容量が足りないための上空待機、ターミナルビルの混雑など利用者に対して十分なサービスが行われないおそれがあること

個別の空港で採算が取れない場合においては、空港を閉鎖せざるを得ず、その結果空港ネットワークが失われるだけでなく、地域経済に大きな打撃を与えるおそれがあること

4.2 考えられる対応策

独占料金

航空系料金(着陸料、停留料等)については公共性が高いため、諸外国の例(イギリス、オーストラリアの「消費者物価 - X%」)にならってプライスカップなどの料金規制をかけることが可能であろう。特に、需要が高く、容量が限られているため料金が高騰しそうな空港(羽田、伊丹、福岡など)についてはこのような規制が必要となる。なお、プライスカップなら上限を定めるだけなので、低需要期、低需要時間帯などについて弾力的な割引を妨げることもない。

一方、ターミナルビルの航空会社に貸し出すチケットカウンター、オフィス等の賃料や、売店やレストランから徴収する構内営業料金等の設定に関してすべてこういった規制をかけることが民営化の趣旨からして適切かどうか。また、基本施設部分でも、給油施設提供事業、熱供給施設提供事業、ケータリング等については必ずしも規制を正当化できるとは限らない。これらの非航空系料金についての対応方法はいくつか考えられる。

- a)一律に料金規制の対象にする。
- b)料金規制はしないが、独占の弊害が起こらないか常時監視する仕組みを作る。
- c)独占性が高い空港については、容量制約が緩和するまで民営化しない。

a)は確かに料金水準は抑えられるが、民間企業としては経営の工夫の余地が大きく狭められ、民営化のメリットが生かされない。実際は、「航空系料金」の範囲を拡大する(オーストラリアで給油施設使用料を加えるか議論中^{注5)})ぐらいで、非航空系料金全般を規制対象にすることは現実的ではない。b)は、どの程度が不当な料金な

のか判断があいまいになりがちで運用が難しい。またc)は、当面の措置としてはありえても、羽田などは容量制約緩和のめどが立ちにくく、最終的な解決方法にならない。

こうしてみると、結局、b)のような方法で、公的機関が監視すると同時に経営内容を透明化する(それをもとに航空会社などが交渉する)しかないのではないか。実は、この問題については既に民営化を行った各国でも決定的な解決策は見つかっていない。オーストラリアでは、入札金額が高かったと言われるブリスベン、パース空港などでプライスカップ対象外の諸料金(給油料、バス・タクシー乗入れ料)の新設が問題化しており、航空会社などの反発を買っている。

設備投資

契約時に一定の設備投資を義務づけるか、または、オーストラリア、カナダのような投資計画承認制度を導入すれば解決可能であると思われる。

不採算空港の維持

不採算空港を維持するためには、次のような何らかの外部からの援助が必要である。

d)自治体の補助により維持する。

e)採算性の高い空港と併せて売却する。

f)国から補助を行う。

d)は自治体財政上の制約もあるが、そもそも現在国が管理している空港について自治体に任せるということは、第三種空港(地方的需要に対応する空港)に分類し直すに等しく、ここでの議論とは別の問題となる(すなわち当該空港が主要国内路線のネットワークに必要なかどうかという議論になる)。e)は空港別民営化の本来の目的である内部補助の排除が難しくなるし、また地域的に意味のあるグループが形成されるか疑問である。f)は継続的に運営費補助を行うには、国の側にも継続的財源が必要であり、例えば黒字空港からリース料をとるなどの方策を考える必要がある。結局e)かf)が現実的だが、さらに次章以下で具体的に検討することとしたい。

5 国管理空港についての収支試算

本章では、前章で取り上げた民営化に伴う問題の中で最も大きな不採算空港の維持問題について、第章で具体的な検討を行うため、国管理空港について、次の二つの試算を行うことにした。

1. 個別空港の現在(1999年度)の企業会計的収支(基本施設、ターミナルビルを含む)の算定
2. 個別空港収支の将来予測(50年)を行ったうえで、50年営業権として売却した場合の現在価値(土地、資産は売却せず50年後に返還する前提)の算定

なお、すべて公表された資料から計算し、不明な部分については様々の仮定、推測を用いている。

5.1 個別空港の収支状況(1999年度空港別損益状況)

22空港の滑走路、誘導路、エプロン等の基本施設について人件費、修繕費、減価償却費等を考慮した1999年度の収支を計算し、これを同年度のターミナルビル収支と合算することにより、現在の空港別の企業会計的に見た損益状況を把握することとする。

以下、試算方法の概略について説明する。

5.1.1 着陸料等収入

(機材別着陸料単価)×(空港別の機材別着陸回数)で空港別着陸料収入を概算し、全体額を空整特会実績収入⁴⁾で修正した。なお、二種(A)空港については1999年度からの着陸料の2/3値下げをを反映した(ただし、99年度は5月実施のため11か月分のみ2/3)。

5.1.2 土地建物貸付料収入

土地貸付料収入(ターミナルビル、平面駐車場)ターミナルビル及び平面駐車場については土地貸付料収入が発生しており、合計額は公表されているが、これを空港別に分けるのは困難である。旅客数が多いほどターミナルビル及び駐車場の面積は多く必要と考えられるが、また旅客数が多いような場所ほど地価も高いと考えられる。これらを考え合わせ、着陸料比例で空港ごとに割り振った。

建物貸付料収入(立体駐車場)

空港ごとの配分資料がないので、実際に立体駐車場が存在する羽田に80%、那覇に20%、筆者の判断で割り振った。

5.1.3 空港等維持運営費(人件費、物件費等)

空整特会では管制部門と一緒に経理されているため、管理部門のみを取り出し、空港別に割り振った。

管制専用経費の除外

管理・管制共通経費の分離・配分(定員数による)

管理専用経費の配分(滑走路長による)

土地建物借料の配分(空港ごとの配分資料がないので、筆者の判断で土地を借りている福岡は60%、那覇に30%、残り10%は公務員宿舍分とみなして管理部門職員数で比例配分)

5.1.4 減価償却費

(1) 減価償却資産額の算定

まず、空港ごとの減価償却資産額を把握する。

1980 - 1999年度の空港別事業費の把握⁵⁾
 管制部分の除外(「空港整備五箇年計画」の「空港」と「航空保安施設」の投資額の比率による)
 当初予算 決算ベースへの修正(「空港整備事業の概要」⁵⁾の年度合計額(当初予算合計額と空港整備特別会計決算書⁴⁾の年度合計額(決算ベース合計額)の比率で各空港を一律に修正)
 用地費の除去(「建設白書」⁶⁾の用地費率による)
 1999年度の減価償却資産額の算出(1980 - 1999年度の事業費に、20年定額償却を適用 - 本来滑走路は25年償却だが、20年前以前の事業費が不明のため)

(2) 空港ごとの減価償却費の算出

上記で算出した減価償却資産額に25年定額償却を適用して1999年度の減価償却費を算出した。

5.1.5 環境対策費

本来投資だが、経費扱いとした。空整特会決算書に計上されている環境対策費の5年平均(1993 - 97年度)を算出し、伊丹に50%、福岡に25%、羽田・名古屋に7.5%ずつ、残り10空港に1%ずつ配分した^{注6)}。

5.1.6 借入金利子

空整特会の86年度以降の財政投融资からの借入を羽田の沖合展開事業用とみなし、これらの借入金を5年据置15年元金均等償還で返したものととして99年度借入残高を推計した。この残高に平均借入金利4.2%を掛けて99年度金利負担を算出した。

5.1.7 ターミナルビル収支

原則としてビル会社の96年度経常収支⁷⁾を用いた。

5.1.8 1999年度空港別損益状況の算出

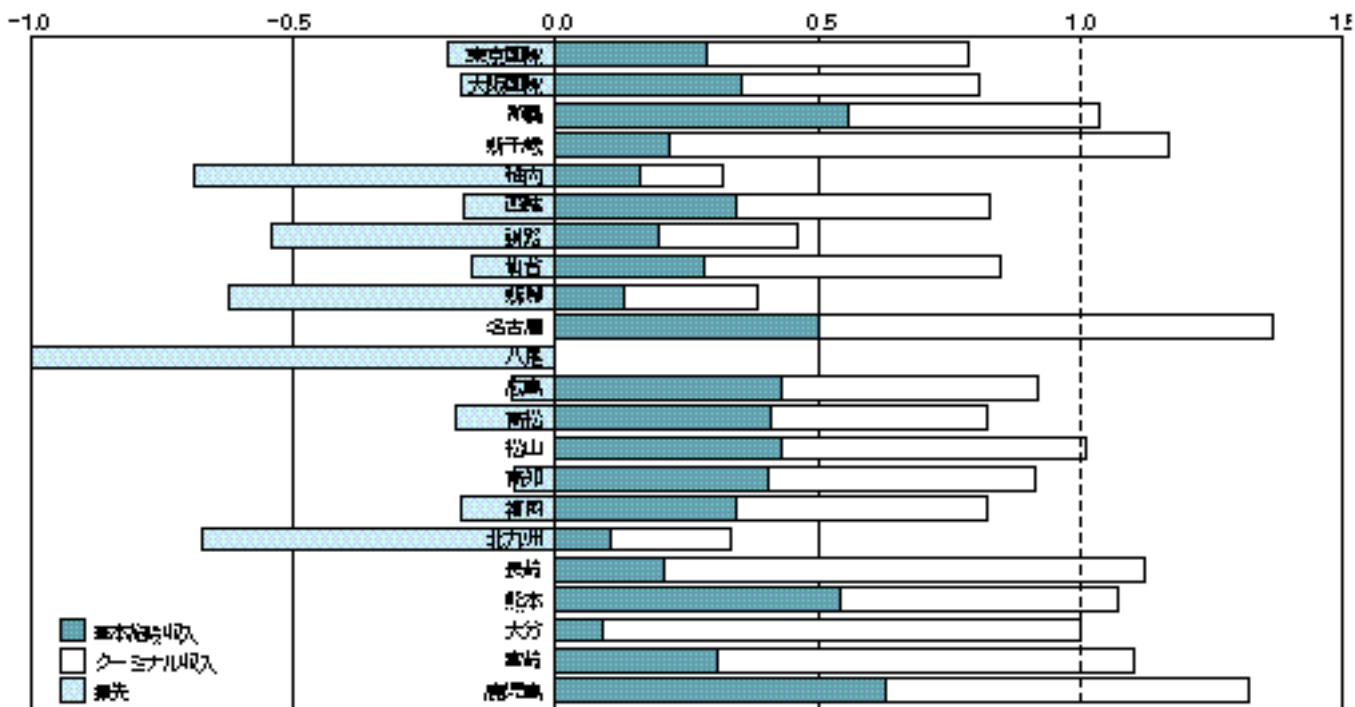
$$\begin{aligned} \text{(基本施設収支)} &= (\text{着陸料等収入}) \\ &+ (\text{土地建物貸付料収入}) \\ &- (\text{空港等維持運営費}) \\ &- (\text{減価償却費}) \\ &- (\text{環境対策費}) \\ &- (\text{借入金利子}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{(合計収支)} &= (\text{基本施設収支}) \\ &+ (\text{ターミナルビル収支}) \end{aligned}$$

以上の計算結果を表わしたのが図 2である。収支率(収入/費用)なので、収入の絶対額とグラフの長さの関係ない。

これによれば、99年度収支試算が黒字となったのは那覇、新千歳、名古屋、松山、長崎、熊本、宮崎、鹿児島島の8空港である。一方、現在沖合展開事業の借入金利負担などの重い羽田や、構造的に環境対策費や土地賃料負担が重い伊丹、福岡などは大都市空港であるにもかかわらず赤字となった。北海道の札幌以外の空港や、比較的東京に近い空港は赤字となり、国管理の22空港中14空港は赤字という結果が出た。

また、全体をみると、1999年度の国が管理している22空港の合計収支は、333億円の赤字となった。その内訳は、基本施設部分で486億円の赤字、ターミナルビル部分で153億円の黒字である。



■図-2 1999年度空港別損益状況
 注) 収支率(収入/費用)を表したため、1.0の境界より右側に表れているのが黒字(黒色)で、0.0より左側にクロスが表れているのが赤字(白色)である。

5.2 各空港の今後50年間の収支見直し

以上の空港別の現時点での収支をベースとして、これを将来へ向かって収入、費用を一定の前提の下に伸ばしてみる。これは5.3での50年営業権での価格試算のための準備作業である。予測対象は2000 - 2049年の50年間とする。

5.2.1 着陸料等収入

着陸料、停留料ともに(発着回数×機材単価)に比例するため、旅客数比例とみなす。旅客数の伸びは、2.5%(第7次空港整備五箇年計画)をベースとし、羽田の容量限界を30万回と仮定してこれに達する2011年以降は羽田の旅客伸び率を0%、他の空港については1.1%とした^{注7)}。

着陸料収入のその他の前提条件は次のとおり。

- * 発着上限値(伊丹)9万回、(福岡)13万回
- * (北九州)2005年度後半から新空港とし、MD87 B767に変更(旅客数倍増)
- * (那覇)2028年度に容量限界に達するため、空港を拡張するものとし、2029年度以降の処理能力1.5倍^{注8)}

5.2.2 土地建物賃付料収入

現状維持で推移するものとした。

5.2.3 空港等維持運営費

管理・管制共通経費(人件費、旅費等)

名目GDP伸び率⁸⁾と賃金伸び率⁸⁾との回帰分析で求めた賃金伸び率予測値による。

管理専用経費(保安業務費、滑走路等修繕費等)

卸売物価指数¹⁰⁾伸び率予測による。

- * (北九州)2005年度後半から滑走路長に応じて管理費増額(1,600m - 2,500m)

土地建物借料

現状維持で推移するものとした。

- * (那覇)2029年度以降空港等維持運営費50%増

5.2.4 減価償却費

原則今の資産を維持すると仮定して、減価償却費は現状維持。次の空港のみ個別に計算した。

- * (羽田沖合展開事業)事業の推移から推計^{注9)}
- * (北九州)2005年度後半から新空港とし、過去の事業費から減価償却資産額、減価償却費の増加を推計
- * (那覇)2029年度以降減価償却費50%増

5.2.5 環境対策費

原則として現状維持で推移するものとした。

- * (那覇)2029年度以降環境対策費50%増

5.2.6 借入金利息

- * (羽田沖合展開事業)事業進捗を想定して借入金残高を予測し、財政投融资資金返済条件(5年据置15年元金均等償還、金利4.2%)を適用して算出

- * (那覇)設備投資を借入金で賄ったと仮定して金利負担を算出^{注10)}

5.2.7 ターミナルビル収支

日本空港ビルデング(株)損益計算書¹¹⁾による収支内訳を参考として次のように推計した。

- ・収入 - 75%(商品売上、施設利用料等の旅客関連収入)は旅客数比例、25%は横ばい
- ・費用 - 50%(商品原価)は旅客数比例、10%(人件費等)は賃金伸び率比例、10%(修繕費等)は国内卸売物価比例、30%は横ばい

5.2.8 空港別収支予測

以上の各項目の予測を合算して空港別50年収支予測を行った。この結果、例えば、羽田は、沖合展開事業の金利、償却費負担で当初赤字であるが、これらの負担が順調に減って2005年度から黒字となり、また、空港容量の上限に来る2010年までは順調に収入が伸びるため長期にわたり利益を生む空港になる。一方、福岡は、発着回数制限(13万回と想定)がある上に、民間からの土地借料や環境対策費といった減少しないコストを抱えているために、収支は好転せず、赤字が続く。伊丹も環境対策費負担が減らないため、同様の赤字となる。新千歳は、もともと黒字で、旅客数が費用増を上回って伸び、増益傾向が続く。

5.3 50年営業権での価格試算

上記の収支見直しにより、民営化の際の価値を知るため、(一度に売却するか毎年リース料を取って貸すかの是非は別として)仮に50年間施設を貸し付けるものとし、その営業権価格を現在価値に引き直して算定してみる。この場合、50年後に土地、施設は返還されるので(カナダやオーストラリアでもそのような前提でリースされている)、土地価格は算定していない。土地ごと売却する前提もありうるが、広大なまとまりのある空港の土地価格を近隣の通常の小さな商業用地などと比べて算定することが技術的に困難であるだけでなく、そもそも、もし借り手に対して空港として継続的に使用することを義務づけるのならば、更地として再開発する際の価格を算定して売却しても意味を成さない可能性があるからである。

算定方法は、上記の2000 - 2049年度の収支見通しで得られた各年度の最終損益(ターミナルビル収支を含むもの)を1999年度からみた社会的割引率4%注11)でそれぞれ割り戻し、合計した。

算定結果は図 3のとおりである。

現在価値がプラスとなるのは2空港であるが、そのうち羽田の現在価値が6,710億円で圧倒的に大きい。2番目の新千歳は3,211億円である。その他の黒字空港は九州に多い。22空港の合計現在価値は、8,688億円となる。グラフが左側に出ているのは現在価値がマイナスの空港であり、この算定結果によれば、22空港のうち10空港については買い手、または借り手が(補助金をつけない限り)現れないことになる。

もちろんこれらの現在価値は、各空港で将来の商業部門の拡張を見込めばより大きくなるし、逆に設備投資を行ってそれに見合った収入が得られなければ価値が減少することもありうる。

6 民営化の具体的な方策の想定と問題点の検討

第5章で計算した現在価値を使って、民営化の方法を具体的に想定しつつ、デメリットをできるだけ避ける民営化方法を考える。第4章で検討したように、民営化の主な問題点としては、次のようなものが存在する。

- 独占料金 - (a)航空系
- (b)非航空系
- 設備投資
- 不採算空港の維持

今までに検討したように、これらのうち、(a)についてはプライスカップで、については契約又は投資計画審査制度で対応可能と考えられる。残るのは

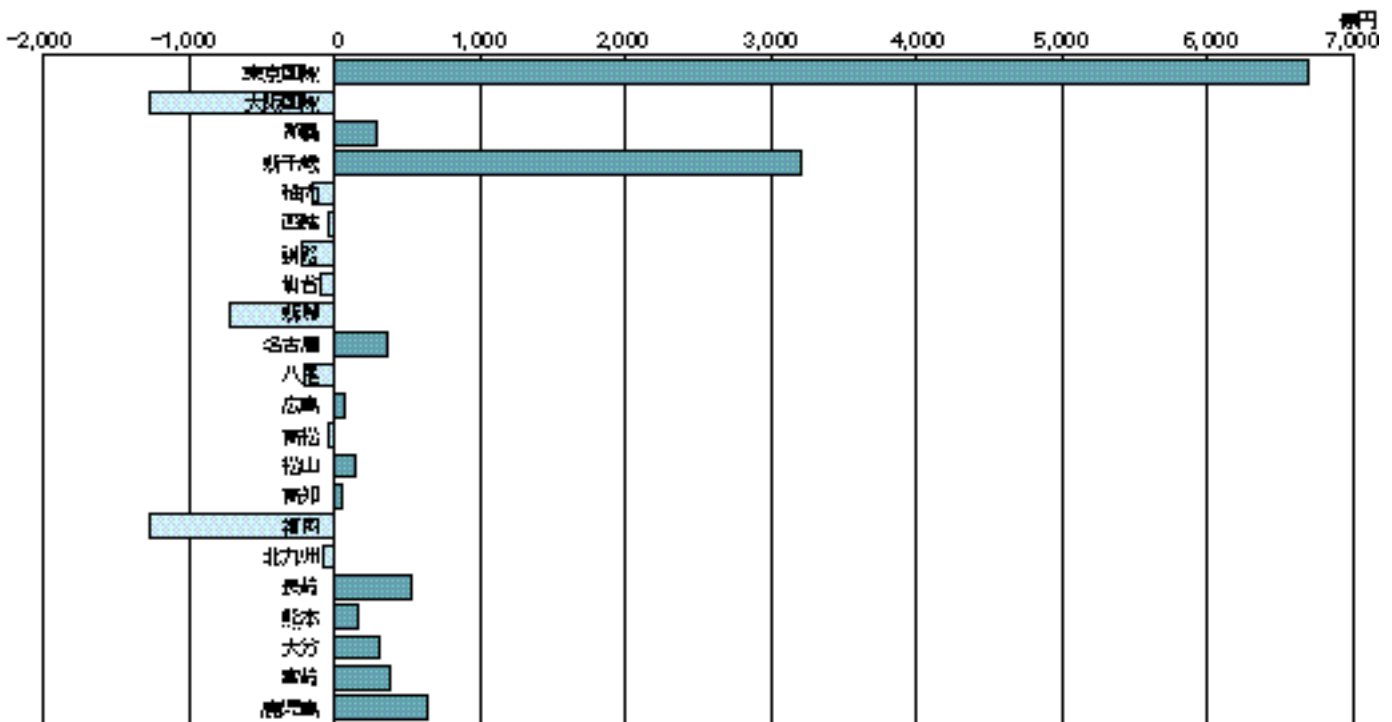
- 不採算空港の維持
- (b)非航空系料金の独占排除

の2点である。

については、計算結果をみると現在価値マイナスの空港が10空港にのぼり、これらを民営化にあたってどう扱えば良いかが問題である。(b)については決め手はなかなかないが、以下、具体的な方法を考える中で検討したい。

6.1 売却かリースか

まず、売却するのか、リースするのかを考えてみる。ここでの売却という概念には、土地や施設を含めて売却する場合のみならず、オーストラリアのように長期の営業権を一括払いで売却する場合を含み、一応、50年営業権の売却を想定する。一方、リースというのは、毎年リース料を払って運営する場合(カナダなどのケース)を指す。



■ 図-3 50年営業権での現在価値

注) 1. 土地価格を含まない。
 2. 乗客数による乗客収入の増減など法的割引率に反映してない。
 3. ターミナルビル拡張などのサービス向上投資によるコスト増を考慮してない。
 4. 旅客中心型は専用として2000-2010年度2.5%、2011-2049年度1.1%
 5. 空港整備費は建設費の特別一乗額30万円、大規模39万円、整備13万円
 6. 開港は2028年度に空港整備費に相当するので、2028年度以降は建設費
 7. 松山空港は2005年度までの実績とし、北九州は2005年度実績半分の実績

6.1.1 売却の方法

試算結果からすると、22空港のうち10空港は買い手がつかないので、売却するには、黒字・赤字空港をセットで売却せざるを得ない。通常の考えでは、空港間の機能代替(実際は代替できるケースは限られるが)を考えて地域別に空港群を形成して売ろうとするだろう。

(A) 例えば地域別に4グループに分けてみると、

- <北海道> 2,829億円
- <東北・関東・中部> 6,277億円
- <近畿・中四国> -1,204億円
- <九州・沖縄> 785億円

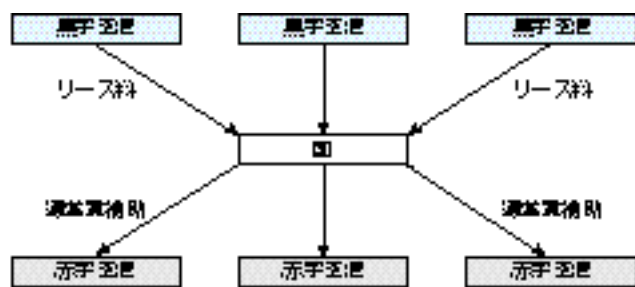
となり、黒字の新千歳、羽田、九州空港群のいずれをも抱え込めない近畿・中四国グループは黒字にならず、売却できない。

(B) なんとか黒字のグループを形成して売却しようとするれば、次のようにある程度地域性を無視して黒字の大きい空港に赤字空港の負担を割り振らざるを得ない。

- <大都市空港会社>(東京,大阪,福岡) 3,741億円
- <東日本空港会社>(北海道,東北,中部) 2,396億円
- <西日本空港会社>(中四国,九州,沖縄) 2,550億円

6.1.2 リースの方法

不採算空港を維持する前提で具体的なリース方法を想定すると、図4のように国と個別空港を運営する空港会社が長期リース契約を結び、黒字空港会社からは国へ毎年リース料が支払われ、国は赤字空港会社へ毎年運営費補助(マイナスのリース料)を支払う形態が考えられる。



■図4 リースの方法

6.1.3 売却方式とリース方式の得失

表3で売却方式とリース方式の比較を試みる。

多くの空港民営化(空港に限らないが)は政府の財政赤字を埋めることを直接的動機とすることが多く、売却方式は、そういった意味で一時的に多くの財政収入をもたらすことが最大の利点である。しかし、このケースでは、6.1.1のように、グループで売らなければならないため内部補助による非効率性をもたらす可能性があるほ

か、実際に売るためには、地域性を無視した組合せを作らざるを得ない。また、多くの一時的な財政収入は、裏返していれば将来の継続的財政収入を失うことにつながる。更に、実務的な観点になるが、組合せで売るということは、例えば大規模投資を抱えている、あるいは独占のおそれがある一部の空港について民営化時期をずらすといった政策選択はしづらくなるだろう。

リース方式はすべてこの反対であり、一時的な財政収入は多く得られないが、空港別収支は明確化して効率化を促しやすく、継続的収入が得られ(空整特会全体では当面関西期,中部など資金を要するプロジェクトに継続的収入も必要),民営化時期についても柔軟な選択が可能となる。

■表3 売却とリースのメリット,デメリット

	売却	リース
長所	<ul style="list-style-type: none"> ・一層に多くの財政収入を得られる 	<ul style="list-style-type: none"> ・空港別収支の明確化 ・追加収入が得られる ・柔軟な政策(一部空港の民営化時期の調整等)選択可
短所	<ul style="list-style-type: none"> ・複数空港をまとめて売る必要 ・内部補助による非効率性 ・地域性を無視した組み合わせ ・追加収入が得られる ・柔軟な政策(一部空港の民営化時期の調整等)選択不可 	<ul style="list-style-type: none"> ・一層に多くの財政収入は得られない

6.2 競争入札が経営体の指定か

売却かリースか以外に民営化方法の選択肢として想定されるのは、空港運営主体を競争入札で決めるか、経営体を国などが指定するかである。オーストラリアは営業権の譲渡相手の選択を、価格を含む(資格,能力等も問う)コンペ方式としたが、カナダの空港リースは、自治体を中心となって設立した会社を相手方として(競争なく)リースしている。

日本の国内空港の場合、このような選択を考えるに当たって、ターミナルビルがもともと民間会社により運営されているという事情を踏まえて検討する必要がある。

6.2.1 競争入札及び経営体の指定方法の想定

具体的には次のような方法が考えられる。

売却で競争入札のケース - 大都市圏5空港,東日本7空港,西日本10空港をそれぞれグループ単位で競争入札で売却する。

売却で会社指定のケース - 既存のターミナルビル会社も出資して,上記のグループごとに大都市空港会社,東日本空港会社,西日本空港会社を設立し,国から経営権を譲り受け,株式を公開する。

リースで競争入札のケース - 空港ごとに入札を行い,最大のリース料又は最小の補助金で運営を行うと提案した者にリースする。

リースで会社指定のケース - あらかじめ国が空港ごとにリース料又は補助金を定め、既存のターミナルビル会社又はターミナルビル会社が出資した会社にリースする。

6.2.2 競争入札と経営体指定の得失

表 4で競争入札と経営体指定の比較を試みる。

競争入札は、当然ながら売却でもリースでも最大の財政収入を得ることができる。また、最も効率的で意欲的な経営主体を選ぶことができる可能性が大きい。

一方で、最も高い価格で購入又はリースするため、これが空港経営を圧迫すれば、独占的な空港においては、利用者(旅客や荷主に直接、あるいは航空会社などを通じて間接的に旅客や荷主に)負担を転嫁する可能性がある。もちろん、先述したように、着陸料などについてはプライスカップなどの規制をかけて料金を抑制することが可能だが、非航空系の料金については、民営化の趣旨から考えて、すべて規制するわけにはいかない。

また、競争入札では、既存のターミナルビル会社が落札しない限り、基本施設とターミナルビルを別々の会社が運営することになる。この形態は民営化のメリットである効率化を生かしきれない可能性もある。すなわち、別々に運営する場合、従来国有地を借用していたターミナルビル会社は、新たに基本施設会社から敷地を借り受けることになる。形式的には、基本施設会社とターミナルビル会社が賃料交渉を行って土地賃貸契約を結ばよく、設備投資を行う場合なども両者で話し合って決めればよいはずである。しかし、例えば基本施設会社がイニシアティブをとって、「着陸料などの航空会社負担を減らし、多くの路線を誘致する代わりに商業収入を盛んにする」戦略を取ろうとした場合、基本施設会社が着陸料を値下げし、その原資としてターミナルビル会社に賃料値上げを要請することになる。ターミナルビル会社がこれに同調すれば問題はないが、実際は値上げ幅などの問題で反発し、賃料交渉が難航することも考えられるし、基本施設会社が賃料を一方向的に上げた時に、ターミナルビル会社が、航空会社からオフィスやチェックインカウンターの使用料を多くとることで回収すれば、航空

路線の誘致にはつながらない。また、逆にターミナルビル会社がイニシアティブをとって、「商業収入を増やすため敷地を拡大する」ことを考えたとしても、空港施設会社がグランドハンドリングや格納庫用地として土地を手放しなくてはならぬターミナルビル会社の狙いどおりにはいかない。これらの問題は一企業の意志決定過程の中で行われれば、一貫した戦略がより実行しやすいと思われる。世界中の空港で基本施設とターミナルビルが一体で経営されているのは理由があり、これら二つを総合的・戦略的に経営することが空港経営にとって有利だからである(ベルギーでは一旦基本施設を公団、ターミナルビルを会社としたがそののち全体を一つの会社にまとめている。)

一方、経営体を指定する場合は、入札のときのように売却額又はリース料の高騰による利用者への転嫁のおそれは減少する。もちろん、この場合でも非航空系料金の規制が困難であることに変わりはなく、独占的な空港においては空港経営体の自由意志により、利用者負担が増加する可能性は否定できない。しかし、入札価格高騰という値上げの強い動機を作らない意味においては、経営体指定のほうが安全であろう。

また、ターミナルビル会社又はこれを含む経営体を指定すれば、上述のような基本施設とターミナルビルの一併経営問題は解決する。

経営体指定方式の問題点は、財政収入が最大化しないことと、入札によらず最初から既存のターミナルビル会社を選べば、必ずしも効率的な経営を行う保証がない、すなわち、潜在的な商業収入を発掘したり、コストカットのアイデアを出したりといった創意工夫が行われない懸念があることである。

7 まとめ

国内空港の現行の経営形態と民営化を比べると、民営化した方が効率性は上がるが、特に不採算空港をどう維持するか、独占空港における非航空系料金の値上りをどう防ぐかが難しい問題として残った。

民営化の具体的方法を考えると、売却とリースでは、売却方式は一時的財政収入を上げるには優れているが、リース方式は、不透明な内部補助がなく空港別収支を明確にできること、継続的に収入を得られることなどの点で優れているのではないかとと思われる。

競争入札と経営体指定とを比べると、不採算空港の維持はどちらの方法でも可能であり、競争入札方式のほうがむしろ財源を有効活用できる面もある。しかし、競争入札の場合、取得価格の高騰によって独占空港の非

■表-4 競争入札と経営体指定のメリット、デメリット

	競争入札	経営体指定
長所	<ul style="list-style-type: none"> ・財政収入が最大化する ・効率的・意欲的な経営を行う者を選べる可能性がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・「売却額又はリース料の高騰→利用者への転嫁」を防げる ・ターミナルビルとの一併経営が容易で、相乗効果期待できる
短所	<ul style="list-style-type: none"> ・「売却額又はリース料の高騰→利用者への転嫁」のおそれ ・ターミナルビルとの一併経営が困難で、相乗効果期待できない 	<ul style="list-style-type: none"> ・財政収入が最大化しづらい ・既存会社が効率的・意欲的な経営を行う傾向が低い

航空料金の抑制が困難となるおそれがあること、また基本施設とターミナルビルの一体経営が困難であることを考えると、経営体指定方式の方がより実用的な面もある。ただ、経営体指定方式には、最初から経営主体が決まっていることによる非効率性の懸念があり、経営内容の透明化や投資家の公募など何らかの効率化のモメントを補完する必要があるかもしれない。

本研究ではいくつかのパターンを設定して民営化方法の問題を検討したが、実際にはより多くの選択肢や実務的な問題点を検討しなければならないのはもちろんである。本研究が将来の空港のあり方を考える上での一助となれば幸いである。

注

注1)これらの事業体の(完全)民営化については個別に別途の検討が必要となるのでここでは検討対象としない。

注2)地方管理空港は公営である点で国管理空港と同じ問題を有するが、空港ごとに別々の経営主体である点が違うこと、地方ごとに改革のあり方が異なっても良いと考えられることからここでは検討対象から除外した。

注3)民営化の方法としては売却(全ての土地、資産又は営業権のみを売却し、一括して売却代金を収受する)とリース(毎年リース料を払う)という二つの選択がある。

注4)経営体としては、基本施設(新会社)、ターミナルビル(従来の会社)を別々に運営するケースと、基本施設、ターミナルビルともに従来の会社が運営するケースがありうる。

注5)外国事例については政府、空港会社、航空会社から筆者がヒアリングしたものである。

注6)これらはすべて「公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律」の「特定飛行場」に指定されている空港である。

注7)99年10月に運輸省航空局から発表された「羽田空港の発着調整基準の改定について」によれば、2002年7月以降の、比較的良好に使われる発着時間枠(朝晩の特定時間枠以外)の発着枠は754回/日である。容量限界の設定として、この時間枠全部と、朝晩の特定時間枠(6:00-8:30の到着と20:30-

23:00の出発)144回/日のうち半分が使われると仮定すると、

(年間発着枠)=(754+144/2)×365=301,490 30万回

したがって、羽田の容量限界を30万回とし、旅客数を2.5%で伸ばしている、羽田の発着回数が30万回を超えるのが2010年であるため、2011年以降は羽田の旅客伸び率が0%とした。他の空港については国内航空旅客の55.5%が羽田発着旅客であるところから、2011年以降は羽田関連の伸びが止まるものとして1%の伸びとした。

注8)財)新東京国際空港振興協会「成田空港ハンドブック」98 p.63より一般的な滑走路処理能力限界を30回/時と推計し、那覇は24時間空港ではあるが、実際に需要がありそうな7:00-23:00の枠を全部使ったとして、

(年間発着枠)=30×(23-7)×365=175,200回

を那覇空港の限度とした。

注9)沖合展開事業の総事業費1兆4800億円から1999年度までの事業費を差し引いた額を2000-2003年度に毎年度平均的に支出するものと想定し、これに基づく減価償却資産の形成過程に従って2003年度までの各年度の減価償却資産額及び減価償却費を推計した。

注10)減価償却資産増加分+用地取得費分の借入金を施設供用(2029年度)の5年前から毎年均等分割して借りたものとし、財政投融資資金返済条件(5年据置15年元金均等償還、金利4.2%)を適用して金利負担を算出した。

注11)財)運輸政策研究機構「鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル99」p.17(注2)によった。

参考文献

- 1)塩見英治[1996]、「競争促進政策と空港システムの再検討」交通学研究」1995年研究年報p.23-34
- 2)中祭潮、伊藤規子[1998]、「航空下部構造(空港・管制)市場化の流れ」運輸政策研究」No.001, p.25-32
- 3)太田和博[1999]、「空港の民営化・商業化と空港間競争の是非」公益事業研究」第51巻第1号p.31-39
- 4)「空港整備特別会計歳入歳出決定計算書」昭和54年度-平成9年度
- 5)「空港整備事業の概要」昭和55年度-平成11年度
- 6)建設省「建設白書」昭和58年版-平成10年版
- 7)社)全国空港ビル協会「ターミナル会社の経営の状況」平成8年度
- 8)経済企画庁「国民経済計算」
- 9)日本経済研究センター「長期経済予測」1998年2月26日発表
- 10)日本銀行「経済統計年報」
- 11)1997年有価証券報告書総覧「日本空港ビルデング株式会社」平成10年3月

(運輸省鉄道局業務課貨物鉄道室長)
(原稿受付 2000年4月12日)

A Study on Airport Management System in Japan - Feasibility and Problems in Privatising National Airports -

By Shinji SOEDA

Airport management systems have been reformed in many countries, such as privatisation. These are reflecting the policy change from quantity supply to operational efficiency. In Japan, while mega-international airports are operated by an authority or a company, major domestic airports are operated by the national government and local airports by local governments.

In this study, merits/demerits of privatisation in the case of national airports are analysed. Then, current profitability and present value of 50-year leasing concession of each airport is calculated, in order to analyse the problem of unprofitable airports. And, based on this calculation, merits/demerits of sale/lease methods of national airports are analysed.

Key Words ; national airports, privatisation, profitability of airports, present value of concession, sale/lease

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no10.html>