

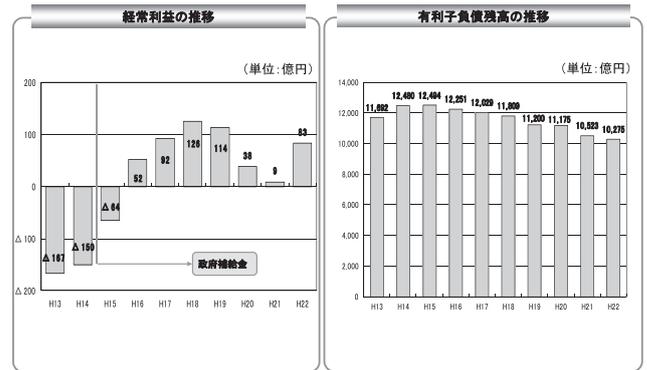
# 関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律について

**岡西康博**  
OKANISHI, Yasuhiro

国土交通省大臣官房参事官(近畿圏・中部圏空港担当)

## 1— 制定の背景

関西国際空港(関空)は、関西国際空港株式会社法(昭和59年法律第53号)に基づき設立された関西国際空港株式会社(関空会社)が設置・管理している空港である。平成6年に我が国初の完全24時間空港として開港し、首都圏空港と並ぶ国際拠点空港としての機能を発揮することが期待されているが、海上建設により多額の事業費を要した等の理由により、関空会社は有利子・無利子を合わせて、約1.3兆円の巨額の負債を抱えている。それに伴い毎年度約200億円の利払いが発生していることから、負債の元利返済が会社経営上の大きな負担となっており、経常収支ベースのバランスを確保するためには、政府補給金に依存せざるを得ない状況となっている。



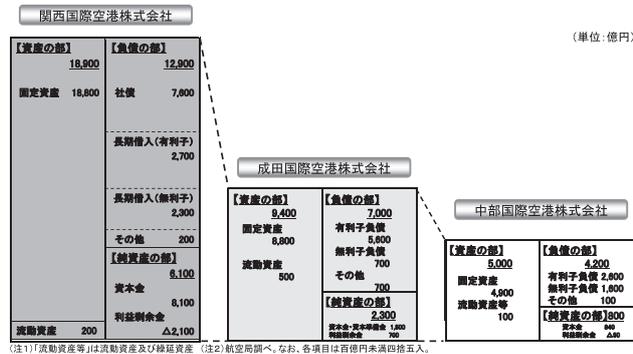
■図-3 関西国際空港株式会社の連結決算の推移

このような巨額の負債による負担により、関空の空港利用料はアジアの諸空港の中でも高水準となっていることに加え、国際競争力強化に向けた前向きな投資を行うことが困難なことなどから、24時間運行可能や空港島内のスペースに余裕があるといった関空の本来の強みが活かさない状況となっている。

こうした中で、平成22年5月17日にとりまとめられた国土交通省成長戦略においては、航空分野での「民間の知恵と資金」の徹底的活用や人為的な路線移管などの恣意的な行政介入の極小化等が謳われ、それを実現する一つの戦略として、「バランスシート改善による関空の積極的強化」が報告された。

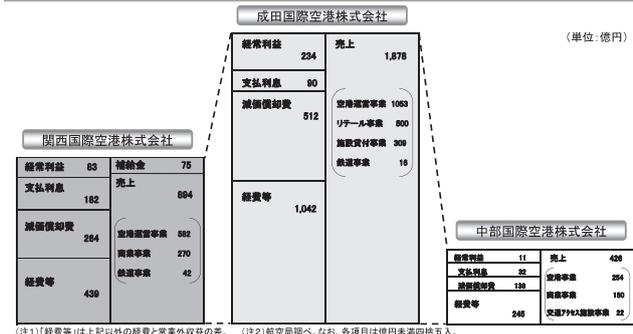
この中で、同一地域に存在している関空と伊丹の構造的問題に取り組みつつ、成長戦略として関西全体の航空需要の「パイの拡大」を意図して、以下のような施策が示された。

関空は用地造成事業に多額の費用を要したため、有利子債務1兆275億円、資本金9,100億円、総資産1兆8,900億円と成田や中部に比べて巨額。



■図-1 3空港会社の貸借対照表

○関空は、売上に対して支払利息が過大であり、経営を圧迫。  
○関空は、売上高894億円に対し有利子債務が1兆275億円とおおよそ11倍であるのに対し、成田はおおよそ3倍、中部はおおよそ6倍。(有利子債務に対し売上が少ない)



■図-2 3空港会社の収支構造比較

①関空については、早期に政府補給金への依存体質から脱却し、1.3兆円を超える債務を返済することにより、健全なバランスシートを構築することを目標とし、これを通じて前向きな投資の実行、競争力・収益力の強化を行う。

②バランスシート改善にあたっては、関空のキャッシュフローから生み出される事業価値のみならず、伊丹のキャッシュフローから生み出される事業価値や不動産価値も含めてフル活用する。

③関空・伊丹の事業価値の最大化とキャッシュ化の手法としては、両空港の事業運営権を一体で民間にアウトソース(い

いわゆるコンセッション契約)する手法を基本に、その可能性を追求する。

今回成立し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(平成23年法律第54号)は、これらを法制度面から整備したものである。

## 2—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の概要

### (1)総論

本法律は、関空・伊丹両空港の経営を統合することによる収益性の向上により、関空の国際拠点空港としての機能の再生・強化と、両空港を適切かつ有効に活用することを通じた関西における航空輸送需要の拡大との相乗効果を生み出すことを目指している。

その際、平成23年6月に改正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(平成11年法律第117号。以下、「PFI法」)により、新たに創設される公共施設等運営権制度(公共施設の運営権のみを民間に譲渡する制度。いわゆるコンセッション)を活用し、関空債務の早期の確実な返済を図ることとしている。

現行制度においては、関空の設置・管理は、特殊会社たる関空会社が行うこととされている一方、伊丹の設置・管理は国土交通大臣が行うこととされている。今回、本法により、両空港の経営統合を実現するために、伊丹の空港事業を民営化するとともに、両空港の設置・管理を一体的かつ効率的に行う株式会社を設立し、我が国で初めて一つの経営主体が2つの空港を運営することとなった。

また、PFI法の規定によりコンセッションの設定等が行われる場合において、空港管理の適正確保等の観点から国土交通大臣が所要の関与をする等、関空・伊丹においてコンセッションを実施する場合に必要な関係法律の特例等も定めた。

### (2)各論

#### I. 基本方針の策定

関空及び伊丹の経営統合は、単に両空港の設置・管理を一つの主体が行うことを目的とするのではなく、両空港を一体的かつ効率的に運営することにより、その事業価値の最大化を図った上で、両空港に関するコンセッションを実現させ、関空の巨額の債務の返済、関空の国際拠点空港としての再生・強化及び関西における航空輸送需要拡大を図ることを目的としている。

したがって、関空・伊丹の設置・管理については、それが上記目的の実現に向けて、一体的かつ効率的に行われなければならないので、国はそのための基本方針を明示する必要が

#### ○関西国際空港の概況

- ・平成6年9月4日開港。平成8年度に二期事業に着手。
- ・平成19年8月2日二本目滑走路供用開始(我が国初の完全24時間運用可能な国際拠点空港)
- ・平成23年度予算には、成長戦略会議のとりまとめ結果の具体化に向け、平成24年度に予定している関空・伊丹の経営統合に向けた準備経費を計上。
- ・また、平成23年4月1日に、関空・伊丹の経営統合に必要な法案について、通常国会に提出。同年5月17日に成立。25日に公布された。

#### ○空港位置図



#### ○一期事業の概要

- (1)規模
  - ①滑走路 3,500m 1本
  - ②面積 約510ha
- (2)事業費 1兆4,582億円(開港までの出資対象事業費)

#### ○二期事業の概要

- (1)規模
  - ①滑走路 4,000m 1本
  - ②面積 約545ha
- (2)事業費 1兆4,200億円(完成までに予定される出資対象事業費)

#### ○関西国際空港の現況



■図—4 関西国際空港の概要

#### 沿革

- 昭和33年3月 米軍から全面返還され、「大阪空港」となる。
- 昭和34年7月 空港整備法に基づく第1種空港に指定され、「大阪国際空港」となる。
- 昭和35年6月 日本航空の国際線(大阪～香港)が開航され、39年にジェット旅客機の乗り入れが始まる。
- 昭和45年2月 B滑走路(3,000m)の供用開始。
- 平成6年9月 関西国際空港の開港に伴い国際線が廃止。
- 平成9年4月 大阪モータープールが空港へ乗り入れ開始。

#### 現況

種別	国管理空港
設置管理者	国土交通大臣
場所	大阪府豊中市、池田市、兵庫県伊丹市
滑走路	(A)1,828m (B)3,000m
運用時間	14時間
利用時間	7:00～21:00



■図—5 大阪国際空港の概要

ある。

基本方針においては、①関空・伊丹の2空港の適切かつ有効な活用による収益性や航空輸送需要の拡大等に関する事項、②関空・伊丹の適切かつ有効な活用を行うための運用、役割分担等に関する事項やコンセッション事業者の経営の制約要因(外縁)、③空港アクセスの改善に関する事業や利用促進事業との連携に関する事項等を定めることとしている。

## II. 新関西国際空港株式会社の設立等

関空の国際拠点空港としての機能を再生・強化し、関空・伊丹の適切かつ有効な活用を通じて関西における航空輸送需要を拡大することにより、我が国の国際競争力を強化するとともに関西における経済活性化に寄与するため、関空・伊丹の設置・管理を一体的かつ効率的に行う特殊法人たる新関西国際空港株式会社(新関空会社)を設立する。

新関空会社の事業範囲としては、①関空・伊丹両空港及び航空保安施設の設置・管理、②空港ビル等の建設・管理、③伊丹の環境対策等が定められている(法第9条)。

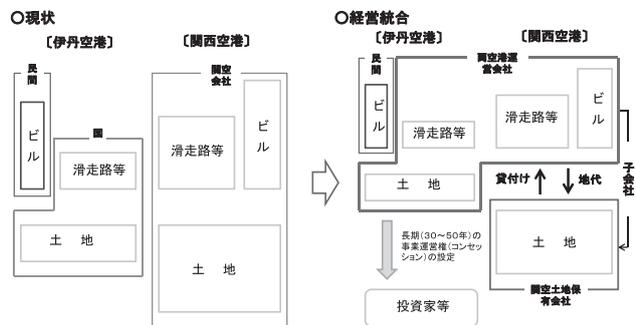
また、今般の経営統合に際しては、国が直轄で運営している伊丹の資産を出資すること、早期にコンセッションを実現しなければならないことなどから、国の意思を適時かつ適切に反映させるため、新関空会社の発行済株式の総数を政府が常時保有することとした(法第7条)。

### Ⅲ. 関空土地保有会社

関空の空港用地は沖合約5km、水深約18mの海上に造成されたことにより、莫大な造成費用に加え、将来的にも沈下対策等の維持管理に高度の専門技術や多額の費用が必要とされる。このような特殊性から、空港用地の保有及び管理を新関西国際空港株式会社以外の者に行わせる場合は、国土交通大臣が指定する会社が空港用地の保有及び管理(特定空港用地保有管理事業)を行い、そのうえで当該空港用地を新関空会社に貸し付けることとした(法第12条)。貸付料等の貸付条件は、本法の目的の一つである関空債務の着実な返済と密接に関連するものであることから、その内容については、国が適切にチェックすることが必要であるため、これを国土交通大臣の認可にかからしめることとした(法第13条)。

関空土地保有会社として指定される法人については、経営統合時においては関空の空港用地を保有している現関空会社がこれを行うことが現実的かつ合理的である。このため、現関空会社が指定された土地保有会社として、現在保有している空港用地を引き続き保有・管理することとした(法附則第20条)。

なお、関空用地の一部は、関空会社の子会社である関西国際空港用地造成株式会社が現在造成中であるが、経営統合までに竣工し、現関空会社(統合後の土地保有会社)に承継させることを想定している。



■図6 経営統合のスキーム

### Ⅳ. 協議会

新関空会社が行う関空及び伊丹の設置管理等を一体的かつ効率的に行うためには、関空の指定会社、ターミナル事業者、関係地方公共団体、航空運送事業者等、多様な関係者が密接に連携する必要があることから、これらの関係者間の円滑な意思疎通が重要な課題となる。これら関係者間の利害が一致しないような場合、関係者の任意の発意に意見調整を委ねていたのでは調整自体が行われない事態や、調整における合意事項が遵守されないといった事態が発生するおそれもある。このため、協議に対する応諾義務や協議が整った場合の尊重義務が付された協議会の設置を法律上規定した。

協議会の構成メンバーは、新関空会社のほか、関空土地保

有会社、コンセッションを実施した場合の空港運営権者、伊丹の空港ビル事業者及びその他新関空会社が必要と認める者(国、関係地方公共団体、経済界等の関係者)としている(法第34条)。

### Ⅴ. PFI法の特例

平成23年6月に改正されたPFI法においては、厳しい財政状況の中で、民間の創意工夫を活用した公共施設等におけるサービス提供を実現するため、公共施設の建設・改修に要した費用の全部または一部に相当する金額をコンセッション事業者が負担するとともに、サービス内容や料金をコンセッション事業者が柔軟に設定できる制度を導入することとしている。

このコンセッション制度は、経営の効率化やサービス内容のさらなる向上に加え、当該債務の早期の返済のために極めて有益な制度であることから、新関空会社が、その事業の一部を民間事業者に行わせる場合に、公共施設等運営権の設定等のコンセッション制度を適切かつ円滑に活用することができるよう、以下のような特例等を設けた。

- ①PFI法の規定により新関空会社が関空・伊丹両空港の設置管理に係る特定事業を選定する場合には、必ずコンセッションによらなければならない(法第29条第1項)。
- ②法第9条第1項第4号に規定する伊丹の環境対策を含むコンセッション事業を実施する場合には、すべての環境対策事業を実施しなければならない。これは、コンセッション対象の環境対策事業を取捨選択できるようにすると、伊丹の環境対策を行うべき主体が不明確になるだけでなく、当該事業に関連する航空機騒音障害防止法の適用関係がいたずらに複雑なものになるからである。なお、空港運営権者が同号に規定する伊丹の環境対策を行う場合には、新関空会社は当該事業を行わないこととした(法第29条第2項)。

### Ⅵ. 承継関係

新関空会社の設立とともに、伊丹に係る国の事務、関空会社及び独立行政法人空港周辺整備機構(以下、「機構」という。)の業務等の新会社への適正かつ円滑な承継を実施するため、本法で以下のような事項を定めた。

#### ①設立委員(法附則第2条)

国土交通大臣は設立委員を命じ、新関空会社の定款の作成等の発起人の職務を行わせる。

原始定款については、今般の経営統合が国家的政策であることを踏まえ、新関空会社とその実現のために適切な会社として発足することを確保する観点から、国土交通大臣の認可にかからしめることとした。

また、設立時発行株式については、設立委員はその総数を政府に割り当てることとした。その際、政府は保有する関空会社の株式の一部を出資する。

#### ②承継方針・実施計画(法附則第3条・第4条)

事業等の承継が適正かつ円滑に実施されるよう、国土交通大臣は、関空会社の事業等及び機構の業務等の承継に関する方針を定め、これを定めたときは、関空会社及び機構に対し、関空会社の事業等及び機構の業務等の承継に関する実施計画を作成すべきことを指示しなければならないこととした。

#### ③資産評価委員(法附則第6条第7項以下)

新関空会社が国、関空会社及び機構から承継する資産及び負債(承継財産)の価格は、資産評価委員が評価した価格とする。

また、資産評価委員は、この承継財産を、原則として経営統合日現在における承継財産の時価を基準として評価する。

### Ⅶ. 連帯債務

関空会社の借入金又は社債に係る債務については、承継計画に定められるところにより、その一部を新関空会社が承継し、残りは関空土地保有会社となる現関空会社が引き継ぐこととなるが、当該債務に係る債権者保護の観点から、債権者相互の公平・平等を確保し、併せて債券の担保力が不当に弱められることを防ぐ必要がある。

このため、本法の施行時までに関空会社が借り入れた借入金に係る債務及び本法の施行時において発行されている関空会社の社債に係る債務については、新関空会社及び関空会社が連帯して弁済の責めに任ずるものとした(法附則第7条)。

### Ⅷ. 大阪国際空港ターミナルビル

両空港の一体的かつ効率的な運営及びコンセッションの円滑実施という観点から、伊丹の空港ビルと空港(滑走路等)の一体的経営を実現することが重要であるが、現在当該空港ビルを運営しているのは民間会社である大阪国際空港ターミナルビル株式会社(大空ビル)であり、これを法律によって強制的に新関空会社の事業として一体化することは適当ではない。したがって、本法においては、新関空会社・大空ビルの間で両者の連携について定める協定の締結を義務付け、同協定を国土交通大臣の認可にかからしめることとするにより、国土交通大臣が承認した両者の合意に基づいて空港と空港ビルの経営の一体化を進めることとした(法附則第18条)。

### Ⅸ. 施行日

本法律の施行期日を定める政令が本年9月20日に閣議決定され、同月26日に公布された。

同政令により新関空会社は平成24年4月1日に設立され、同年7月1日に経営統合が実施されることが定められた。

## 3—おわりに

国土交通省においては、民間会社によって担われている航空事業は当然のこと、公物管理としての色彩が強かった空港の整備・運営の分野においても、「民間の知恵と資金」を徹底的に活用することが強く期待されている。このため、関西における航空需要の拡大と関空の国際拠点空港機能の再生・強化のために設立される新関空会社の経営においては、できる限り民間の知恵を活用するとともに行政による介入を極力抑制し、市場メカニズムを積極的に取り入れていくことを目指すこととしている。

これまで関空と伊丹空港は競合関係としてとらえられ、一つのパイを分け合う発想で運営が行われてきた。しかしながら、国際線、特に中国・アジアの成長を取り込むことが可能な関空と環境制約から容量の制約があるものの手堅い需要が見込まれる伊丹とは特性や市場が異なる空港であり、補完しあうことが可能と考えられる。今回の経営統合で生まれる一つの経営主体が両空港の特性を生かし経営資源の最適配分を行うことで相乗効果を発揮し、関西の航空需要の拡大と関空の国際拠点空港機能の再生強化が進むことが大いに期待される。

加えて、関空・伊丹の経営統合は、国が管理する他の空港での取組の先行事例となるものであり、全国の空港における民間の知恵と資金の活用というビジョンの実現に向けた試金石とも言える。

関空・伊丹の現在のキャッシュフローを単純に足しただけでは、関空会社の負債を完済する条件でのコンセッションを実現することは困難との指摘もされている。このため、経営統合後の新関空会社は、自ら経営改革を行いつつ、両空港の特性を活かして事業価値を高めながら、コンセッションに向けた市場との対話などの手続き・調整を進めていくという難しい複数の使命を達成することが求められることとなる。

国としては、関空の国際拠点空港機能の再生・強化と関西の航空需要の拡大の実現に向け、これからも適切な政策を実施するとともに、新関空会社に対して最大限の支援を行っていくつもりであり、今後とも、関係各位のご理解とご協力をお願いしたい。