

Working Papers

～公共インフラへのPPP/PFIの導入に向けて①～

2015年8月3日

関西3空港の今後の動向

～3空港問題の解決と一体運営の可能性を探る～

現在、関西国際空港と大阪国際空港は、コンセッション方式による民間運営事業者の選定手続きが進行している。2012年の経営統合による両空港の一体運営開始から3年、今般の民間委託により、両空港一層の効率的かつ戦略的な空港事業展開が期待される場所である。

かかる中、神戸空港についてもコンセッションに向けた準備の開始を公表した。これら3空港のあり方については、ひしめくような立地を背景とした航空需要の競合や、空港過多とも評される問題等、いわゆる「関西3空港問題」として様々な議論がなされてきたところであるが、昨今、新たな転換期を迎えようとしている。

こうした環境認識を踏まえ、本稿ではあらためて空港民営化の概要を振り返りつつ、関西3空港問題の解決に向けた論点等を整理する。

はじめに

2012年7月、関西国際空港（以下「関空」という。）と大阪国際空港（以下「伊丹」という。）は「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」により、経営統合した。関空は開港以来「会社管理空港」として、また、伊丹は戦後「国管理空港」として運営されてきた。航空需要が競合する両空港が、経営統合によって国が100%出資する新関西国際空港株式会社（以下「新関空会社」という。）の下で一体運営され効率的な航空機能の提供を図れる体制へと改善が図られることとなった。また、この経営統合は将来的な空港運営権の民間売却を念頭に置いたものであり、現在公募手続きが進む2空港のコンセッションは、この流れを受けたものである。

本稿では、関西3空港問題を踏まえた一体運営による有効活用の可能性を整理することを目的とし、空港経営改革の概要も踏まえながら考察していきたい。

1. 国内空港の経営構造と空港経営改革

(1) 国内空港の経営構造と財務構造

国内空港は空港法に基づき、設置者別に次の4つの種別に分類される。

- (i) 拠点空港：国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港
- (ii) 地方管理空港：拠点空港以外の空港であって国際航空輸送網又は国内航空輸送網を形成する上で重要な役割を果たす空港
- (iii) 共用空港：空港法附則第2条第1項に規定する空港
- (iv) その他空港：空港法第2条に規定する空港のうち、拠点空港、地方管理空港及び公共用ヘリポートを除く空港

また、(i)拠点空港はさらに「会社管理空港」「国管理空港」「地方管理空港」に分かれ、関西3空港については、関空・伊丹は会社管理空港、神戸空港は地方管理空港である。

図表 1：国内空港の分類

種別	設置者	空港(飛行場)名称	管理者				
			計	国土交通大臣	都道府県知事	空港株式会社	
拠点空港							
会社管理空港	成田国際空港株式会社	成田国際	国土交通大臣が設置管理者であり、かつ、国土交通大臣が指定する会社が設置・管理する	1	0	0	1
	新関西国際空港株式会社	関西国際(関西) 大阪国際(伊丹)		2	0	0	2
	中部国際空港株式会社	中部国際		1	0	0	1
国管理空港	国土交通大臣	東京国際、新千歳、稚内、釧路、函館、仙台、新潟、広島、高松、松山、高知、福岡、北九州、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、那覇	19	19	0	0	
特定地方管理空港	国土交通大臣	旭川、帯広、秋田、山形、山口宇部	5	0	5	0	
地方管理空港	地方公共団体	利尻、礼文、奥尻、中標津、紋別、女満別、青森、花巻、大館能登、庄内、福島、大島、新島、神津島、三宅島、八丈島、佐渡、富山、能登、福井、松本、静岡、神戸、南紀白浜、鳥取、徳島、出雲、石見、岡山、佐賀、対馬、小値賀、福江、上五島、香取、種子島、屋久島、奄美、喜界、徳之島、沖永良部島、与論、粟国、久米島、慶良間、南大東、北大東、伊江島、宮古、下地島、多良間、新石垣、渡良間、与那国	54	0	54	0	
共用空港	防衛大臣	札幌、千歳、百里、小松、三保、徳島	6	6	0	0	
	米軍	三沢、岩国	2	0	0	0	
その他の空港	地方公共団体	調布、名古屋、但馬、岡南、天草、大分県央	6	0	6	0	
	国土交通大臣	八尾	1	1	0	0	
計			97	26	65	4	

資料) 空港法、空港法施行令に基づきみずほ総合研究所作成

わが国の空港は、その種別により財務構造に大きな違いが見られる。まず、国管理空港は、歳入・歳出を一元的に空港整備勘定¹で管理し、国が整備費・維持管理・運営費等を振り分ける仕組みを採っている。空港整備勘定は、プール制による全体最適が図れる一方で、収益性の高い羽田空港のような一部の空港の利益が収益性の低い空港の赤字補てんに回るような課題も残している。

次に、地方管理空港は各地方公共団体が管理・運営する。一部の空港を除き、その多くが自治体の一般会計の中で他の公的収支と同一に管理されている。

最後に、会社管理空港は滑走路等の基本施設やターミナルビル、駐車場に至るまで全てを空港会社が維持管理・運営し、経営資源の効率活用が可能な体制となっている。

図表2は、空港の整備・運営における財政負担や補助の割合を示したものである。国の負担部

¹自動車安全特別会計空港整備勘定

分が空港整備勘定により賄われている。

図表 2：空港整備事業費負・補助率一覧表

種別/該当空港		負担主体	新設又は改良	災害復旧	維持管理
拠点空港	会社管理空港 ■関西国際空港(関西) ■大阪国際空港(伊丹/経営統合後)	国	空港毎異なる	80%	—
		会社		20%	100%
	東京国際空港	国	100%	100%	100%
	東京国際空港を除く国管理空港 ■大阪国際空港(伊丹/経営統合前)	国	2/3	80%	100%
	特定地方管理空港	地方	1/3	20%	—
地方管理空港 ■神戸空港	国	55%	80%	—	
	地方	45%	20%	100%	

資料) 数字で見る航空 2014 を基にみずほ総合研究所作成

現在国内に100近くもの空港が点在し、かつ過半数の空港が赤字となっている背景としては、高度経済成長期の航空需要の急速な拡大や、島国で離島が多数点在するわが国特有の国土事情に加え、長年にわたりインフラストックの面的供給、概成を推し進めてきた国の航空空港政策の影響が色濃く残っていることが挙げられる。戦後復興期の国家財政逼迫の影響により、国としては急を要する基本施設部分の予算を確保するのが限界で、空港ターミナルビル建設については民間会社が手掛けたことがきっかけで、以後の空港整備においても同様の手法がとられた。これにより施設別に運営主体が分かれる日本固有の空港運営形態が広まったが、効率性の点では全体最適が達せられているとは言い難く課題を残すこととなった。こうした課題を解決するための手法として、国によって空港経営改革の取組が始まるに至った。

(2) 空港経営改革

① 背景

2008年、空港整備の概成を受けて空港法が制定され、整備重視から運営重視の方針へと舵が切られた。人口減少や少子高齢化の進展に伴い国内航空需要が減少フェーズに入ったことや、オープンスカイ、LCCの参入等による航空市場

の競争激化等の課題が差し迫り、これらに対応した新しい空港運営のあり方を模索する必要が出てきた。そこで2009年の民主党政権発足以後、現在に至るまで、国が主導してきた政策が空港経営改革である。

②空港運営一体化のための法制度の整備

2013年制定の「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」（以下「民活空港法」という。）により、公共施設等運営権制度（以下「運営権」という。）、いわゆるコンセッションによる空港運営の民間委託が可能となった。

③運営権制度の概要

運営権制度は、PFI法に基づき公共施設等の管理者等である国、自治体等に施設の所有権を残しながら民間事業者へ当該施設を運営する権利を付与し、民間事業者は自らの経営判断で需要リスクをとり、一部の例外を除く施設更新投資も含めた投資コストも負担することが最大の特徴である。他方、運営権の設定範囲は公共施設に限られるため、商業施設である空港ターミナルビルについては、別途措置を講じることで空港運営の一体化を実現させる枠組みとしている。現在運営権者を選定中の仙台空港は、本制度を活用した国内空港コンセッションの1号案件として世間の注目を集めており、早ければ本年9月にも運営権者が決まる見込である。

民活空港法に基づく空港コンセッションは地方管理空港でも適用できる。この制度を踏まえ、今年度に入って神戸市が神戸空港のコンセッション及び関西・伊丹との一体運営に向けた準備を開始することを発表した。²

新関西国際空港株式会社（以下「新関西」という。）もコンセッションを採用した民間委託手続を進めている。本コンセッションは「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「経営統

合法」という。）に基づき行われるもので、この点が国管理空港全般に適用される一般法（民活空港法）による仙台空港と異なる。まずは関空と伊丹を統合し運営主体を一本化した上で、次にコンセッションによって運営権を民間事業者へ売却する段階的移行措置が講じられている点が特徴である。

2. 関西3空港問題

関西3空港は、関西圏中心部の半径25km圏内と、国内では他に例がない極めて近接した場所に立地している。この立地特性がネックとなり、長年にわたり、関西政財界を中心に、発着枠のばらつきや、航空需要のダブリ感、内閣政策等、3空港のポテンシャルが発揮され切れていないことに起因した空港の有効活用に関する様々な議論を生み出す引き金となってきた経緯がある。

図表3：3空港の立地と概要

大阪国際空港(伊丹)		関西国際空港(関空)	
設置管理者	新関西国際空港株	設置管理者	新関西国際空港株
滑走路	1,828m、3,000m	滑走路	3,500m、4,000m
旅客数(H26)	1,462万人(国内線のみ)	旅客数(H26)	2,004万人(うち国際線1,352万人)
運用状況	発着時間:7時~21時 発着枠:370回/日	運用状況	24時間 発着枠制限なし
主要駅アクセス	梅田駅より29分	主要駅アクセス	難波駅より34分
後背圏人口	1,500万人(1時間以内)	後背圏人口	400万人(1時間以内)

神戸空港		関西国際空港(関空)	
設置管理者	神戸市	設置管理者	新関西国際空港株
滑走路	2,500m	滑走路	3,500m、4,000m
旅客数(H26)	244万人(国内線のみ)	旅客数(H26)	2,004万人(うち国際線1,352万人)
運用状況	発着時間:7時~22時 発着枠:60回/日	運用状況	24時間 発着枠制限なし
主要駅アクセス	三ノ宮駅より16分	主要駅アクセス	難波駅より34分
後背圏人口	1,000万人(1時間以内)	後背圏人口	400万人(1時間以内)

資料) 各種資料及び国土交通省資料を基にみずほ総合研究所作成

² <http://www.city.kobe.lg.jp/life/access/airport/08.html>

(1) 関西 3 空港設置の経緯

①伊丹空港

伊丹は当初「大阪第 2 飛行場」として開港し、1959 年に現名称（大阪国際空港）に改称され、関西圏の航空需要を一手に担ってきた。1960 年代以降、航空需要が急拡大する一方で、伊丹の空港処理能力は限界に達し、抜本的な改善策を講じる必要が出てきた。また機材の大型化が進むにつれ、都市空港がゆえの騒音環境問題が本格化してきたことも、この問題に拍車をかけることとなった。

②関空

伊丹の抱える問題を解決すべく、新空港の建設が喫緊の課題となったことを受けて、1974 年に泉州沖での関空建設が決定されることとなった。漁業補償の問題等も相まって、地盤の緩い沿岸 5km の沖合に空港島を建設することが決定され、これが建設コストを高騰される一因となった。また、成田で採られた公団方式ではなく、³当初より株式会社形態によることとされたため、空港島建設資金の大半を有利子負債で調達せざるを得なくなった。これらが以後、開港以来約 20 年にわたって関空の財務を圧迫する直接的な原因となった。また、この早期解消を目的として、国が伊丹との経営統合とコンセッション導入を政策として打ち出す引き金となった。

③神戸空港

神戸空港は、伊丹問題の受け皿としての役割期待とは異なる理由で 2006 年に開港した。本来、今の神戸空港の場所は、関空建設の有力な候補地の 1 つであったが、最終的に諸般の事情が重なり、関空は現在の場所での建設に落ち着いた。その後、神戸市が空港建設の意向を示したことで、2006 年、神戸市が管理する地方管理空港として神戸空港の開港に至った。他方、地方管理空港として開港したことで、多額の建設

資金について、神戸市がその大部分を費用負担することになり、当該部分の債務弁済が、その後の市の財政上の重しとなる状況が続いている。

(2) 関西 3 空港の空港政策上の位置付け

近接に立地することがネックで、機能の棲み分けが難しい 3 空港の役割分担の問題は、前述したように様々な論争を巻き起こす要因となってきた。そこで国交省は平成 17 年に 3 空港の機能分担として次の見解を示し、空港別の棲み分けを図った。

図表 4：関西 3 空港の在り方における国の見解

大阪国際空港(伊丹)
国内線の基幹空港。環境と調和した都市型空港とする。発着回数は総枠370を上限、運用時間は7時から21時までの14時間。
関西国際空港(関空)
西日本を中心とする国際拠点空港であり、関西圏の国内線の基幹空港。国際線が就航する空港は、今後とも関空に限定することが適当。
神戸空港
150万都市神戸及びその周辺の国内航空需要に対応する地方空港。3空港間の役割分担を踏まえつつ、安全かつ円滑な航空機の運航の観点から、1日の発着枠は60回、年間の発着回数は2万回程度が上限となる。

資料) 国土交通省「関西 3 空港の在り方について」(2005 年)より抜粋

しかし、この決定は①関空と伊丹の国内線基幹空港としての機能重複、②神戸空港における 2 空港の機能を侵害しないための限定的な運用処置、という 2 つの問題を残し、抜本的な解決には至らなかった。

(3) 3 空港の運用状況

図表 5 は、2014 年度の空港旅客数の順位から見た 3 空港の利用状況である。国内線では、伊丹は多くの後背圏人口を抱え、かねてからの利便性より国内線では 5 位の旅客数を有する。神戸空港も、地方管理空港第一位の国内線旅客数を有している。関空は、国際線旅客数は成田に次ぐ二位であり、近年の利用者増加も著しい。

³ 旧新東京国際空港公団。現成田国際空港株式会社。

また、国内線も国内六位の実績となっている。ただ、国内線就航都市が 22 に留まり基幹空港のネットワークとしては少ないことが課題といえよう。

図表 5 : 3 空港の乗降客数

順位	空港	種別	2013年度 年間旅客数(千人)		
			合計	国内線	国際線
1	東京国際空港(羽田)	国管理	69,449	61,410	8,039
2	成田国際空港	会社管理	33,125	5,179	27,946
3	福岡空港	国管理	19,292	16,102	3,190
4	新千歳空港	国管理	18,944	17,601	1,344
5	関西国際空港(関空)	会社管理	17,974	6位 6,073	2位 11,900
6	那覇空港	国管理	16,205	15,209	996
7	大阪国際空港(伊丹)	国一会社管理	14,101	5位 14,101	0
8	中部国際空港	会社管理	9,717	5,404	4,313
～ (9～15位は国管理空港)					
16	神戸空港	地方管理	2,356	15位 2,356	0

資料) 国土交通省「空港管理調書」を基にみずほ総合研究所作成

次に、空港処理容量から見た各空港の利用状況は図表 6 の通りである。本稿では主要空港の発着回数実績を発着容量(発着枠)で割った数値を、「空港利用率」として定義し一覧化した。

図表 6 : 空港利用率の一覧

空港	発着容量(発着制限)(※)	2014年度 年間発着回数	空港利用率
東京国際空港(羽田)	44.7万回	40.7万回	91%
成田国際空港	27万回	22.9万回	80%
関西国際空港(関空)	23万回 (制限なし)	14.5万回	63%
大阪国際空港(伊丹)	13.5万回 (370回/日)	13.9万回	ほぼ100%
神戸空港	2万回 (60回/日)	2.7万回	ほぼ100%

(※)繁忙期は発着枠別枠が設けられ、臨時増便される

資料) 各空港及び兵庫県資料を基にみずほ総合研究所作成

伊丹、神戸ともに、発着枠制限のほぼ限界近くに到達し、ほぼこれ以上の処理余力がない状況である。他方、関空は空港利用率 6 割程度となっており、十分な処理能力を残していることが見て取れる。

3. 関西 3 空港問題の解決に向けて

(1) 3 空港の一体運営の方向性

これまで述べてきたように、3 空港は空港設

置の背景や機能上の制約等があるとは言え、立地特性を有効に活用すること等によって、インバウンド拡大等の国の施策に対応できるだけのポテンシャルを有する貴重なインフラといえる。空港運営の現状と各空港をとりまく国内外の環境を勘案すると、今後の関西 3 空港の一体運営については、下表のような方向性が考えられる。ここに示した内容を基に、3 空港を有機的、効率的に結びつけていく具体的施策までブレイクダウンさせ、官民一体となった改善策を講じていくことが求められていると考える。

図表 7 : 関西 3 空港の運営に関する所見

今後の関西圏における航空需要を踏まえた 3 空港包括的な戦略に基づく運営	大阪国際空港(伊丹)	
	課題	考えられる方向性
	・発着枠制限、就航時間規制 ・空港利用ニーズが高い一方で増便に向けた拡張余地が少ない	・各種規制緩和による弾力的な運営体制構築による、伊丹利用需要の吸い上げ
	課題	考えられる方向性
関西国際空港(関空)		
課題	考えられる方向性	
・空港利用率の低さ ・国内線利用者数の低迷	・LCC等国際線誘致促進によるインバウンドの取り込み ・国内ネットワークの拡充	
神戸空港		
課題	考えられる方向性	
・搭乗率の低さ、安定路線の不足 ・発着枠制限、就航時間制限	・安定路線の確保による収支安定化 ・各種規制緩和による関空・伊丹の機能補完と、独自の航空ネットワーク構築	

資料) 各種資料を基にみずほ総合研究所作成

(2) 3 空港コンセッション実施上の主な論点

① 関空・伊丹のコンセッション先行実施

今後、関空・伊丹の運営権者が選定され、新たな運営体制となれば、2 空港の機能分担は、民間事業者と公共関係者の協力のもとで、効率的・効果的な空港運用へと進むことが期待される。一方で、当然のことではあるが、関西 3 空港問題は 2 空港の一体化、コンセッションだけでは解決しない。これらは 3 空港問題解決に向けた環境づくりの基礎を整備した段階とも言い換えられる。近年の関空・伊丹の経営統合、コンセッションの議論の中であって、神戸空港については、空港の設置管理者の違い等もあり同空港のあり方に関する議論はやや後回しにされてきたきらいがある。先んじてコンセッションへ移行する見込の関空・伊丹は、運営権対価が 2 兆円

を越す規模で設定されたことにより、民間事業者が 45 年にわたって空港運営を行っていくうえで、運営権対価の支払負担が事業制約の要因となるような事態も予想される。このため今後の空港運営上発生する様々なリスクに対して積極的な経営姿勢で臨みにくくなることも十分に考えられ、事業開始当初より必要以上に慎重なスタンスで運営にあたる可能性を残している。

②神戸の運営権を関空・伊丹運営権者が取得することの効用

関空・伊丹運営権者が神戸空港の運営権取得を検討する際の最大の関心事項は、神戸空港を含む 3 空港を一手に担うことで収益機会の拡大が図れるか、ということに集約されると思われる。仮にその収益実現の手法が 3 空港の航空需要を踏まえた包括的な航空・空港戦略の上に成り立つものであれば、コンセッションを活用した民間事業者による 3 空港の一体運営は、関西 3 空港問題の解決に直結し、関西圏が長年待ち望んだ目的が果たされることになるだろう。

③民間事業者の参画要件

関空・伊丹運営権者にとって、神戸空港の運営権を取得するにあたって重要な判断材料となるものとして主に挙げられることとしては、(i) 3 空港運営上の民間事業者による裁量権の範囲、(ii) 神戸空港運営権取得にあたっての対価の負担額、(iii) 神戸空港単体の成長シナリオ(事業メリット)、(iv) 神戸空港を加えることで関空・伊丹の運営に与える影響、等が考えられる。

関西圏における拠点空港であるがゆえに抱える諸問題に対応しながら、同時に空港の価値向上も達することを義務づけられる関空・伊丹の運営権者は、2 空港でさえ極めて高度で難しい経営の舵取りが求められる。ここにさらに神戸空港も含めた 3 空港を運営するとなれば、想定を超える負担が発生するだろうことは想像に難くない。

おわりに

3 空港のコンセッションには、設置管理者の垣根を越えたバンドリング実現のためのスキームづくりはもちろんのこと、民間事業者による 3 空港の効率的・効果的な運用のために必要な発着枠に代表される各種規制の緩和・撤廃等、官民双方の対話、行政の支援も必要で、今後、様々な課題に直面するものと考えられる。しかし空港が立地する地域や運営主体、空港関係者がそれぞれ異なる 3 空港を 1 つに束ねられるのは、各空港が持つ複雑な背景や国、自治体等の制約を受けにくい民間事業者が最も適しており、この機会が 3 空港問題を解決できる千載一遇の好機とも言える。昨今の 3 空港を巡る動向が関西 3 空港問題という永年の課題の解決に向け、また、空港という地域に重要な社会インフラの有効活用による関西圏の更なる発展に向け、官民一体となって運営権者の下で一つになり、新たな空港運営のあり方づくりの進展に寄与することを期待してやまない。

みずほ総合研究所 社会・公共アドバイザー一部
主任研究員 森山 浩行
hiroyuki.moriyama@mizuho-ri.co.jp

本資料は、情報提供のみを目的として作成されたものであり、法務・貿易・投資等の助言やコンサルティング等を目的とするものではありません。また、本資料は、当社が信頼できると判断した各種資料・データ等に基づき作成されておりますが、その正確性・確実性を保証するものではありません。利用者が、個人の財産や事業に影響を及ぼす可能性のある何らかの決定や行動をとる際には、利用者ご自身の責任においてご判断ください。