

関空水没と空港の民営化

航空連政策セミナー

2019.02.02 Rev.3

I .関空水没の教訓

昨年9月、台風により関西空港の一部が水没し大混乱。
この問題を振り返り、教訓を考えたい。

1.関空水没と空港民営化に関する報道から

(1)関空被害と復旧費用

関空の被害と復旧費用に関する記事で見逃せないのは、「護岸の高さ、10年以上基準下回る」です。民間運営委託(民営化)前からの問題が放置されていたのです。

しかし、「基準を満たしていても約7割は防げなかった」との報道もあります。(MBSニュース.181213)

○関西空港、台風21号被害要因報告、強風、観測史上最大(日刊カーゴ.181212)

○関空の護岸の高さ「10年以上基準下回る」(MBSニュース.181213)

復旧費用に関しては、国が1500億円の財政融資(関西テレビ.181211)、補正予算50億円で「連絡橋」復旧と報道されています。

○関空の浸水被害、「50年に一度の想定」を超える高波だった(関西テレビ.181211)

○「18年度補正予算」関空連絡橋の復旧に50億円(日刊カーゴ.181015)

一方、タンカーが衝突した「連絡橋」の修復費用について、複雑な利害関係者についても指摘されています。

○タンカー衝突の関空「連絡橋」修復費用は誰が負担？(日経.181010)

(2)災害対策と危機管理

重要な今後の対策ですが、政府は「空港における3カ年緊急対策の考え方と達成目標」を発表しています。

○政府、空港・港湾で浸水被害対策(日刊カーゴ.181214)

・3カ年緊急対策を閣議決定

一方、関西エアポートと新関西国際空港会社も、新たな事業継続計画(BCP:Business Continuity Planning)を策定しています。

また、関空の災害対策は総額540億円を想定、新関西国際空港会社は半分の270億円が財政投融資、残る半分は関西エアポートの分担となっています。(日刊カーゴ.181214)

○関西空港 新BCP策定、24時間で運用再開、関係機関と連携強化(日刊カーゴ.181213)

○関西空港の災害対策、総額540億円を想定(日刊カーゴ.181214)

- ・予防:護岸の嵩上げ、消波ブロックの設置等、防潮壁の嵩上げ、排水ポンプ浸水対策等
- ・減災:電気設備等の地上化、止水板の設置、制御盤嵩上げ等、電気施設など浸水対策
- ・復旧:大型ポンプ車・小型ポンプ・非常用滑走路灯

(3)関空復旧の過程

関空の復旧は、最終的に貨物地区の設備が昨年12月上旬になりました。その復旧過程は表1の通りです。

○関空、1週間で第1ターミナル部分供用、第2全供用目指す(ウイングデイリー.180910)

緊急対応	空港:B滑走路再開=ピーチ、日航、春秋航空
	連絡橋:上り線対面通行
暫定対応	空港:B滑走路拡大、A滑走路暫定運用=国際線拡大
	連絡橋(道路):鉄道復旧前は一般通行禁止
	鉄道:10月上旬、空港アクセス鉄道再開
本格運用	空港:点検後に両滑走路本格運用
	連絡橋(道路):9月3週頃、下り線復旧
出典:日刊カーゴ20180907記事	

(4)検証と責任の所在

報道では厳しい指摘が目立ちましたが、運営する関西エアポートからは「災害を防げるとの説明を受けていた」という発言もあり、全空港に共通する課題の指摘も見られました。

○関空「公設民営に教訓」台風の浸水被害、広がった混乱(日経.181026)

- ・全国にとって人ごとでない
- ・店子の関西エア「私たちが空港の設計をしたわけではない。運営権取得時に防潮堤で災害を防げるとの説明を受けていた」。
- ・運営権実施契約書「災害復旧どちらが担うか明記せず」
- ・災害対策「統一基準なく各空港ばらばら」

また、関空めぐる権利関係が複雑との指摘は重要です。(産経.180911)

この「複雑な権利関係」について、ウィキペディアからの引用です。

- ・1984年、関空の事業会社として、国・自治体・民間の出資で設立
(政府が2分の1以上の株式を保有)
- ・関空会社は、関西空港駅-りんくうタウン駅の鉄道事業者(第3種)でもある
- ・連絡橋の道路は、政府が買い取り、日本高速道路保有債務返済機構が保有、西日本高速道路が管理
- ・コンセッションで、伊丹と関空の経営統合、関空は上下分離
- ・2011年、関西国際空港株式会社は空港用地を新関西国際空港株式会社に貸し付け
- ・2012年、会社分割により空港用地保有管理以外を新関西国際空港株式会社に承継。
同時に関西国際空港土地保有株式会社に商号変更
- ・関西国際空港土地保有株式会社の株式66.47%を新関西国際空港株式会社が保有。
関西国際空港株式会社の債務は、新関西国際空港株式会社が社債など一部を承継。
関西国際空港土地保有株式会社が借入金など他の債務を承継。

このように、関西空港が民営化する前から潜在的な問題があり、それが災害時に弊害として露呈し、未だに根本的な解決策が示されていないと言えるでしょう。

1カ月半の間に各種施設の復旧が進んだ

(上段9月7日、下段10月23日)



(日刊カーゴ.181024)

2. 空港コンセッション検証後も課題山積

昨年12月19日、国交省は「空港コンセッション検証会議とりまとめ報告書」を公表しました。しかし、競争入札の仕組み等が中心で、「なお、空港コンセッションを進めるに当たっては、災害時等における対応も含めた空港の安全・安心が確保されることが前提」とするだけで、関空水没の教訓や災害対策が見当たりません。

○空港コンセッション検証会議とりまとめ報告書(国交省HP.181219)

- ・とりまとめ報告書の概要

○空港コンセッションの目的の再整理

災害時等における対応も含めた空港の安全・安心が確保されることを前提とし、以下の2つを大きな柱と再整理。

- ・航空需要・旅客・内外の交流人口の拡大等を通じた空港・地域の活性化、ひいては日本全体の活性化の実現

- ・航空系事業と非航空系事業の一体的経営、着陸料等設定の機動性や柔軟性の確保、民間のノウハウの活用等による空港経営の効率化を図りつつ、航空運送事業者や空港利用者の利便の向上の実現

○空港コンセッションの仕組みの検証

- ・マーケットサウンディング、実施方針・募集要項等、審査、競争的対話等について、改善策を提言。

Ⅱ.空港民営化の課題

1.なぜ民営化なのか

(1)前提:2013年、以下の通り国交省は基本方針を示しています。

○民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針(国交省.20131101)

・国管理空港特定運営事業による国管理空港の運営等に関する基本的な事項

①運営権の存続期間、30～50年間程度を目安とする

②運営権者による適正な空港運営の確保

・運営権者は関係法令等を遵守し安全を最優先に取り組む、国はモニタリングを実施

③施設整備に係る国と運営権者の役割分担

・運営権者は契約及び自らの経営判断に基づく施設整備を実施、公益上の理由を吟味し国は必要な整備を実施

④大規模災害等発生時の国と運営権者の役割分担

・運営権者は通常想定される範囲の損害を負担、それを超える損害を国は負担

⑤運営権者が提供するサービス水準

・利便向上/コスト削減等の改善策を総合的に推進、着陸料等は運営権者が自由に設定

・ただし、航空会社等の負担が大幅に増大しないよう留意

⑥運営権者の選定

・地域活性化等の実現に資する運営権者を選定、着陸料等の料金施策に係る提案を評価、適正な対価を収受

⑦運営権者による円滑な事業開始

・運営権者に対し空港運営を円滑に承継するため必要な人的/技術的支援等を実施

⑧事業継続が困難となった場合の措置

・空港運営が中断することはないよう、国または国が指定する第三者に円滑に事業を承継

(2)IATAも指摘

国際航空運送協会IATA年次総会で、「空港民営化は慎重に」との指摘があったと報道されています。

○空港民営化「慎重に」IATA年次総会(aviationwire.180606)

・空港の社会的な便益が損なわれる可能性

IATA(国際航空運送協会)は2018年6月5日に閉会した第74回AGM(年次総会)で、各国政府が空港を民営化する際、慎重に検討するよう求めた。各国の政府が不十分な検討で空港を民営化することで、長期的に空港の社会的な便益が損なわれる可能性がある」と警鐘を鳴らした。

IATAによると、全世界の空港のうち、約14%が民営化されているという。空港民営化を成功させる上で、消費者や航空会社、投資家などが得る利益のバランスを考慮することがカギになると指摘。各国の政府に対し、空港運営会社が確実にサービスレベルを向上させ、消費者の利益を保護するよう、規制措置を確立することを求めた。

2.現状の問題は

(1)利益優先の歪み

①着陸料割引の一方で相次ぐ利用者負担増

国交省の基本方針では、「着陸料等は運営権者が自由に設定」とありますが、利用者が負担する空港使用料等への歯止めがありません。現状は「着陸料値下げの一方で空港使用料値上げ」の構図になっています。

○関空第1ターミナルと伊丹、国内線利用客から「空港使用料」徴収(ABCテレビ.181028)

- ・これまで航空会社が払っていた空港施設使用料、利用客から徴収するシステムに
- ・大人1人あたり、伊丹空港で260円、関西空港第1ターミナルは430円
- ・徴収した使用料は空港の改修費用にあてる

○仙台空港「ピア棟」、施設利用料も導入(仙台放送.181028)

- ・空港の整備に「施設利用料」導入、国内線で230円、国際線で600円値上げされた。

○新千歳空港、施設利用料、国内線運賃に上乘せ(UHB北海道文化放送.0817)

②運用時間延長の利益享受は

空港の運用時間拡大には住民合意が必要とされ、自治体の役割と株式会社の利益との関係が不透明です。即ち、公益性を前提とする運用時間拡大が空港を運営する株式会社の利益に直結する矛盾です。

○仙台空港時間延長24時間化には高いハードル(河北新報.180923)

- ・地元同意、施設拡充、財源確保

○仙台空港「旅客便を午前5時～午後11時台に」(仙台放送.180827)

③福岡空港の着陸回数

福岡空港では第2滑走路増設後、両滑走路の着陸回数が増やされる予定です。これも公益性を前提とする中で株式会社の利益になる同様の矛盾となります。

○福岡空港民間委託、滑走路使用比率最適化を(日刊カーゴ.180726)

④関西3空港の規制緩和論

関西エアポートが「関空、伊丹、神戸」3空港の運営権を得た中で、関空水没を契機に、役割分担の見直しが議論されています。長い経緯がある問題であり、慎重にすべきでしょう。

○関経連会長、中長期的視点で議論、関西3空港懇、開催(日刊カーゴ.181217)

・インバウンド需要「3空港」環境変化

○関西3空港、飛躍へ規制見直し機運、地元8年ぶり議論へ(日経.181029)

・関西国際、神戸、大阪国際(伊丹)の関西3空港を巡り、規制見直しの機運

・関空代替の増便の具体的な数字で扉が開いた

《現状:関西3空港の役割分担》

〈関空〉2789万人(国内線24%)開港1994年、24時間運用、便数上限なし

〈伊丹〉1559万人、上限1日370便、運用7-22時

〈神戸〉310万人、1973年に市が反対表明、開港2006年、上限1日60便(30往復)

(2)契約内容がバラバラ

①空港の民営動向

国管理空港は全て民営化される予定で、地方自治体運営空港の中にも民営化の具体化が進んでいます。

○コンセッション最新動向(日刊カーゴ.181207)

- ・北海道内7空港:2020年度中に段階的に開始、第二次審査に進む3者を選定。**
- ・仙台:2016年7月に仙台国際空港会社による運営が本格的に始動。**
- ・静岡:2019年4月の民間運営開始に向けて優先交渉権者の三菱地所/東急グループが富士山静岡空港会社に出資(80%)。静岡県と富士山静岡空港が実施契約を締結。**
- ・関空・伊丹:2016年4月に関西エアポートによる運営が開始。**
- ・神戸:関西エアポート神戸が2018年4月1日に事業開始。関西3空港の一体運営が実現。**
- ・南紀白浜:2019年4月の民間事業開始に向けて和歌山県が特別目的会社、南紀白浜エアポートと実施契約を締結。**
- ・高松:高松空港会社が2018年4月1日に民間運営本格開始。**
- ・鳥取:2018年7月1日に民間運営開始。**
- ・広島:2021年4月ごろの事業開始を予定。18年度中に実施方針策定。**
- ・熊本:2020年4月の開始に向けて国交省が第二次審査に進む3者を選定。**

②契約内容

一方、民営化には「適正な対価を収受」とありますが、表2の通り契約内容がバラバラ。特に、数十年の契約が多い中で、状況の変化に対応できるのでしょうか。

例えば、北海道7空港には「発着枠拡大の場合、収益連動負担金を国に支払う」とありますが、他空港には見当たりません。

運用時間拡大や発着回数増加は公益性が前提であり、その結果が民間会社の利益になり国や自治体が対価を得られない契約には問題があります。

北海道	7空港35年、発着枠拡大の場合、収益連動負担金を国に支払う
仙台	57億円で買い取る
静岡	当初20年間、最長45年間
関空/伊丹	44年、10億超復旧費は国、3億超工事費は新関空会社、中途解除ルール
南紀白浜	最長20年「県負担」国際線ターミナル、増加費、サービス料10年、上限31億
広島	事業期間30年
高松	運営権対価50億円、契約期間は当初15年
福岡	30年、一時金200億円、分割金として年47億円
熊本	当初33年間、熊本空港ビルディング53億5000万円
出典: 関連記事を著者まとめ	

(3)公的支援と民間利益の構図

・仙台民営化と地方空港支援政策

日本の空港の民営化は「上下一体」であり、着陸料を含め空港運営会社の収入となり、滑走路の維持管理も運営会社の責任となっています。(注:航行援助施設は国管理)

地方空港活性化のために公租公課の減免や補助金を実施する場合で、空港間の競争上の問題が生じる可能性は否定できません。例として、コンセッション方式で運営権が委託された仙台空港について考察しました。

運営する仙台国際空港は、着陸料が乗客数によって変動する新たな料金システムを国内空港で初めて国際線にも拡大しました。搭乗率が下がれば減額し、割引率も大きくします。新たな都市に定期便が就航した場合、1年目の着陸料無料などです。

(出典:朝日20170325)

一方、2017年、国交省は「訪日誘客支援空港」として全国27空港を認定し、国際線着陸料割引等を実施しました。当初、仙台空港は支援対象から外され、国交省は「民間の創意工夫で」としていましたが、最終的に国の支援対象になりました。

(出典:河北新報20160830)

しかし、政府が民間会社のコスト肩代わりや資金援助の構図には問題があります。また、今後も隣接する地方空港間において、政策が競争上の障害とみなされる可能性があります。

3.赤字か黒字か

(1)定義が不透明

国管理の全ての空港を民営化するのは「空港が赤字」とされてきたからです。では、赤字の定義はどうなっているのでしょうか。

①徐々に改善した空港別収支

2016年の関西、伊丹、仙台の3空港に続き、高松、神戸の両空港が2018年4月に民営化されました。利用が伸びていますが、「どこまでが民営化の効果なのかについては見えない点が残る。利用者増は訪日外国人観光客の増加に依存した一面がある。もろ手を挙げて民営化効果が出たとは言い切れない」との指摘もあります。(ビジネスIT.181112)

○空港別収支、17年度の黒字は26空港中18空港に(ウイングデイリー.180903)

[航空系事業+非航空系事業のEBITDA]

注:税前利益+特別損益+利息+減価償却

(earnings before interest, taxes, depreciation and amortization)

表3は2017年度の空港別EBITDAです。羽田のEBITDAは983億3300万円で突出しています。しかし、出発地と目的地の双方が貢献している訳で、地方空港なしでは羽田の収益もありません。

表3:2017年度の空港別EBITDA			
新千歳152億3100万	稚内-11億9600万	釧路-5億3500万	函館-4億5800万
丘珠-2億7900万	三沢-2億5200万	新潟-7億6400万	百里(茨城)4200万
小松8億5100万	美保6600万	岩国-2600万	広島8億9400万
高松4000万	徳島2億8600万	松山1億5700万	高知1億1500万
福岡31億4100万	北九州1億2400万	長崎3億7800万	熊本8億100万
大分2億6100万	宮崎7億3300万	鹿児島10億9200万	那覇21億6400万
出典:ウイングデイリー20180903記事			

- 2016年度の国管理・共用空港、営業益1%増179億円、3年連続黒字(日刊カーゴ.170830)
- 国管理27空港は営業黒字も、空港別「黒字わずか4空港」(ZUUonline.161128)
- 2014年度空港別収支、27空港の営業損失縮小(ウイングデイリー160302)

②国管理空港の収支試算

表4の通り、徐々に決算が改善してきた中、本当に民営化する必要があったのでしょうか。

表4:国管理空港2016年度収支(単位100万円)					14年度EBITDA
	営業収益	営業損益	経常損益	16年度EBITDA	
新千歳	67645	5798	8426	14341	14631
稚内	208	-1227	-636	-979	-555
釧路	872	-1039	-668	-467	-290
函館	3443	-1029	-251	5	-40
新潟	2219	-1384	127	-325	-717
羽田	337775	27747	34436	92575	79279
広島	3711	46	493	1215	1173
高松	2061	-405	150	43	404
松山	3092	150	679	771	675
高知	1726	-410	-291	13	-185
福岡	37022	-3105	1527	2185	4451
北九州	1635	-774	-384	-106	54
長崎	6263	-82	468	825	574
熊本	2742	-181	393	870	754
大分	3438	-479	907	-42	164
宮崎	5487	-288	167	643	502
鹿児島	4263	-670	138	523	948
那覇	16247	-2891	24402	523	1972
合計				112613	103794

出典:日刊カーゴ180403、三井住友トラスト基礎研究所160819

注:共用空港を除く航空系+非航空系の収支(単純合算)