

# 空港民営化とPFI導入の政治過程

—— 新東京国際空港公団民営化と関西・伊丹両空港の統合問題を事例として ——

高 松 淳 也

## 1. はじめに

本稿は近年の日本の空港政策について公企業改革の議論を参照しつつ通時的な変化を考察する。具体的には2000年代初頭の特殊法人改革と2010年代初頭の関西の空港問題という2つの政治過程を観察することで、近年の空港政策の方向性について考察する。

戦後日本の空港に関する政策は大きく3期に分けられよう。それは、45・47体制（後述）と空港整備計画による航空ネットワーク形成のための護送船団方式の時期（第一期）、1986年から始まる航空自由化による市場構造の変化と官主導の空港整備継続の時期（第二期）、そして2000年代初頭の空港整備政策から空港政策へと変化した時代（第三期）である。

第一期では、戦後日本の民間航空政策は各航空会社を保護し、まだ幼稚産業であった民間航空産業を育成するための規制として1970年代に45・47体制が敷かれていた。これは各航空会社の運営体制と事業分野を定めた閣議了解と、輸送力の調整及び協力関係について定めた大臣示達からなっている。いわば運輸省による民間航空市場の護送船団方式である。空港整備については1956年度から本格的な公共事業として整備が開始された。当初は単年度の予算措置で行われていたが、航空輸送需要の著しい増大、航空機の大型化、高速化、航空機事故の頻発の3点を背景として1967年から他の公共事業と同じように長期計画を策定し整備することに

なった（『運輸白書』、昭和42年度版）。すなわち、第一期は45・47体制による民間航空会社の保護育成政策と空港整備5カ年計画を基礎とする一県一空港政策によって戦後乏しかった国内航空路線網を均等に拡張していく航空・空港両方とも官主導の政策領域であるといえる。

この体制が変化したのが、第二期であり、その端緒は86答申といわれる民間航空産業の規制緩和<sup>1</sup>である。この答申（運輸省運輸政策審議会、1986年）は日本航空がほぼ独占していた国際線の複数社体制化、国内線の競争の促進及び日本航空の完全民営化を提言した。それまでの産業保護中心から国内外において日本の航空会社が競争を行うように航空政策の転換を求めたのである。この答申を受けて運輸省は国際線への全日空の参入、路線ごとの需要に応じた国内線へのダブル・トラッキング、トリプル・トラッキングの導入、日本航空の完全民営化をおこなった。

この答申は同時に混雑空港の緩和による競争条件の整備も求めていたので、空港整備政策にとっても大きな転換点となった。そして、第7次空港整備5カ年計画によって空港整備計画の方向性が大幅に変更となった。すでに分析したように（高松、2004年）、1996年からの第7次空港整備計画において大都市拠点空港へ整備目標の変更が行われたのである。これは地方への利益誘導のために地方空港の整備を志向する与党政治家の利益と対立した。しかし、運輸省は航空審議会を利用し、同省主導の決定過程で航空自由化後の大都市拠点空港への重点投資という政策目標を達成したのである。もっとも、この段階では政府が主体として空港を管理・運営する前提でいかに競争条件を整備していくかが論点であった。つまり、第二期は自由化が進捗している民間航空市場と、引き続き官僚が管理・運営の主体である空港といういわば二重構造の時期ともいえる。

この空港運営主体の考え方に変化が出てきたのが本稿で主に分析する第三期であり、2000年代に入ってから現在に至る時期となる。この背景に

---

1 民間航空の規制緩和に関する政治過程やその前後の規制政策の展開については秋吉（2007）や深谷（2012）に詳しい。

は社会資本整備政策の全体の変化がある。まず国土交通省交通政策審議会航空分科会答申（2002 年、2007 年）によって地方空港整備の凍結、空港経営の改革が提言された。次にインフラ整備体系の変化、すなわち社会資本整備計画の改革がある。2003 年度から、空港整備計画を含む事業分野別計画を社会資本整備重点計画に統合することとなった。また計画の内容もそれまでの作る側の「事業費」という視点から納税者から見た「達成される成果」に転換したことであり、これは NPM 改革の一環ともいえる。すなわち、空港の新設が終わり、新たな政策目標（国際競争、経済性）達成のために既存空港の運営方法が空港政策における中心的なテーマとなったのである。このことは 2008 年に空港整備法が改正され、空港法と名称を変更されたことからわかる（斎藤、2008 年）。

すなわち、すでに始まっていた航空輸送の分野だけでなく空港の運営についても民間の力を利用しようとする時期といえる。そこで本稿ではこの第三期の事例を観察するために、新東京国際空港、関西空港、中部新国際空港を所有、運営する特殊法人の改革と、関西国際空港会社の救済に始まり、最終的には国の運営する空港にコンセッション方式による PPP の導入を行ったという 2 つの事例に着目する。そしてその政治過程の帰結を第二期のそれをもとに比較することで戦後日本の空港政策が 21 世紀に入っただのように変化してきたのかを理解しようとするものである。

そのために、まず次章では理解の手掛かりのために分析対象である公企業改革についてその意義や取りうる選択肢について整理した上で、どの選択肢を取るかを決定する過程に参加するアクターについて説明する。これらを念頭において、第 3・4 章では、事例分析として小泉純一郎内閣による特殊法人改革の一環として行われた新東京国際空港公団の民営化（第 3 章）と、空港運営における新たな PFI 手法導入のきっかけとなった関西地方における空港問題解決に関する政治過程（第 4 章）をそれぞれ観察する。最後にまとめとしてこれらの事例研究をもとに規制緩和後の空港政策の通時的な理解を提示する。

## 2. 分析対象とアクター

今回分析を行う第三期の空港政策では、空港を運営する事業者（特殊法人等）の改革、すなわち公企業改革が焦点となった。そこで本章ではまず、公企業改革について企業分割という観点からそれ行う意義及びどのような分割方法について整理する。そして、公企業改革では企業分割の有無やその方法等複数の選択肢が存在するが、それは政治家や官僚、及び公企業の利害関係者といったアクターによる政治過程において決まるという観点から今回の事例におけるアクターについて説明する。

### 2-1. 分析対象：公企業改革

#### 2-1-1. 公企業改革における企業分割の意義

公企業改革においてその企業の分割を行うのかという判断と、もし行かならばどのように行うかという議論がなされることがある。公企業を民営化する際に企業分割も行う場合、その理由には主に三つある。第一は、新規参入を促すことで市場における競争を促進するためである。公企業は各種規制や許認可等で保護されてきたので、その市場においては圧倒的な支配力を持っている場合が多い。また、そのような産業は規模の経済が働くものが多い。例えば通信会社は日本（電電公社）もイギリス（British Telecom: BT）でも公企業の時代から独占的な地位が与えられ、通信ネットワークを整備し、非常に強大であった。ゆえに、そのような公企業をそのまま民営化して、市場参入のみを自由にしても新規参入者が育たず、市場が活性化しない恐れがある。そこで、民営化に際して企業分割し、強大な力を持つ民間企業の誕生を防ぐことで、新規参入業者との競争条件に近づけるのである。

次に、分割によって企業を適正な規模にすることで、事業を効率化できるという側面もある。全国一社の巨大企業として存在していた公企業はマネジメントや戦略の上で非効率な面が多く指摘されている。一般的に民間企業は地域ごとの市場動向に対応して経営戦略を練り、適度に分社化して

雇用条件や賃金水準を多様化させることが必要になる場合が多い。そのことで地域の実情に合わせた経営戦略をとり、賃金水準を調整することができるのである。しかし、公企業は巨大な全国一社の会社組織である場合が多く、そのままでは民営化後に市場のニーズに対して機動的な対応を行うことが難しい。そこで、地域ごと・機能ごとに分割することにより企業を最適な規模に再編成するために、企業分割を行うのである。

三つ目は事業の負担になっている部分とそうでない部分を分割することで前者と後者の経理等を区別し、適切な運営を図るためである。例えば、地方鉄道において線路、駅、車庫といった施設を公的な所有とすることで鉄道事業者の負担を減らし、運行を継続させることができる。今回の事例ではこのインフラの費用負担の分割という視点が重要である。本稿の事例分析でもとりあげるように、関西空港は空港の土地や施設の整備を株式会社方式で行ったために、その巨額な有利子負債に悩むようになった。そこで、空港の運営と債務の返済を別会社とすることで前者は収益を上げることに経営資源を集中することができるようになるのである。

## 2-1-2. 分割の方法

企業分割の方法にはその目的に応じて様々な方法がある。ここでは、公益企業の分割（構造分離）に関して包括的な定義付けをした塩見（2011）に依拠しながら特に上下分離について説明を行いたい<sup>2</sup>。上下分離とは公企業をインフラを管理運営する企業と旅客輸送等のサービスを提供する企業とに分割することである。この利点は主に2点あり、まず、新たな民間資本の参入を促し、競争を促進する効果があることである。上下分離により、当該産業に参入しようとする企業は、インフラ整備に関する資本負担から解放される。例えば鉄道で上下分離を行えば列車運行というサービス

---

2 上下分離以外の企業分割の方法として、例えば日本国有鉄道の民営化のように、全国一社体制であった公企業を地域別に分割する水平分割がある。理論的には分割によって会社間の業績を競わせるヤードスティック競争（野村、2013年）を促すことで効率化を図るとされている。

に新規参入に対する障壁を下げる効果がある。運輸産業をはじめとするネットワーク型の産業は規模の経済という性質をもっている。これは例えば、鉄道業を行おうとすれば、用地を買収し線路を敷設することに始まり、駅や車庫などを建設し、車両を購入して初めて列車の運行が可能になる。つまり、ネットワークを形成するための莫大な初期投資をして初めて営業が可能になる。しかし、一度これらのインフラが整備すれば追加的なコストは人件費・燃料費・整備費等で、非常に低くなり、平均費用は低下する。つまり、先発企業としてインフラ整備を終えた会社は後発会社に対して圧倒的に有利なので、新たな参入が事実上出来なくなる恐れがある。そこで、インフラの整備や維持と列車運行を別会社として分割することにより、後発企業がインフラに対する初期投資の負担をする必要がなくなり、参入障壁を低下させることが期待できるのである。

次に上下分離を行う理由として、交通インフラを社会的資本と位置づける考え方がある。つまり、道路や航空路と同じように鉄道ネットワークを公的機関が整備すべき公共財と位置づける考え方である。こうすることで自動車交通や航空機との競争条件を等しくする効果（イコールフットイング）もある。前章で説明した分割の意義の三点目はこの考えに基づいている。運輸インフラを公共財とする考え方に基づいて上下分離された場合、インフラを保有する企業は、公的所有にしたり、株式の大半を政府が所持するという形で、そのまま政府の影響力の残る形で維持される。

また、企業をその機能に従って分割することもある。この方法も考え方としては上下分離と同じで、参入する際に産業全体でなければ参入できないよりは、その機能の一部分でも可能な方が参入障壁が低いいため、多様な民間資本の参入が期待できるのである。例えば、空港というインフラを例にすると発着枠の管理、地上における旅客の受付（チェックイン）、各種荷物の運搬、航空機の交通整理（ハンドリング）や機体整備、飲食店、免税品店等の商業施設等、様々な部門を持っている。これらをそれぞれに分割することにより、例えば物販に特化した企業の参入など、多様な資本の流入を促したり、競争によるサービス向上や価格低下に期待するのである。

また、本稿での関心事でもある上下分離後にコンセッション方式で民間企業に運営権を売却する手法もある。コンセッションとは、「政府が提供してきたインフラ・ビジネスや公的サービスの物理的な設備の所有権と、その設備を利用してサービスを提供する運営権を区別して、運営権を民間企業に売却する手法（石田・野村、2014年、17頁）」と定義されている。これは政府にとっては交通インフラの所有権を維持しておくことで、大規模災害で被害を受けた際の復旧費用の支出といった突発的な事態に対処できるようにしておくことができるという利点がある。

## 2-2. 決定過程の参加アクター

今回分析する二つの事例の主な参加アクターについてまとめておく。まず政治家であるが、今回のケースはいずれも特定の政治家の指示や発言によって政治過程が始まったといえる。第4章で分析する特殊法人改革における小泉純一郎首相や、第5章で分析する伊丹空港の廃港を視野に入れた関西空港の活性化を唱えた橋下徹大阪府知事などである。また、今回のケースがいずれもこの様なそれぞれの時代を特徴付けるような政治家の発言によりスタートしたことから、国土交通大臣も積極的に関わらざるを得ず、それまでの官僚主体の政治過程からやや変化している。その官僚であるが、本稿では国土交通省がどのような政策提案を行い、それがどのような帰結に至ったのか、受け入れられたのか、覆されたのかを中心にその過程を分析していきたい。なぜならば、第一、二期の空港整備の過程はまさに官僚（国土交通省や旧運輸省）が中心となって進めていったものであり、それが規制緩和やNPMの進展という行政の変化にどの様に対応しているかを本稿の主な関心としているからである。

周辺自治体、特に空港は利害の及ぶ範囲が広がるので、広域自治体の役割が重要となる。なぜならば空港はその地域を活性化させる社会インフラであると同時に離着陸の際の騒音や万が一の事故の恐れといった迷惑施設という側面を持つからである。つまり、周辺自治体の意思決定（同意）が無ければ官僚も強引に空港政策を進めるのは困難といえる。

また空港政策の変化という文脈では、空港運営事業者が本稿で取り上げる政治過程で非常に重要になっている。それまでの空港整備政策の決定過程では基本的に国土交通省がどこに空港を新設するか、もしくは国ないしは地方自治体が管理・運営する空港のうちどれを拡張するかということが主な論点となっていた。しかし、新設という意味での空港整備の時代から既存の空港の経営効率化や競争力強化へと政策の主眼が変化した現在、既存の空港を運営する事業者の意向は非常に重要となっている。特にこれからの空港政策で重要視される三大都市圏の空港の多くが特殊法人や株式会社によって運営されているということからも、空港政策の政治過程におけるアクターとしての空港運営事業者のプレゼンスは増してきている。

これらのアクターを念頭に政治過程の分析を行うが、これはガバナンス論に依拠している。すでに別稿で示しており（高松、2015年）、紙幅の関係からも詳しくは述べないが、これは本稿でも事例の背景となっている1980年代からの新自由主義改革によってもたらされた新たな統治の考え方である。ローズ（Rhodes, 1997）が政府の決定機能が様々なアクターのネットワークにとって代わられる「政府なきガバナンス」を強調しその嚆矢となった。現在はここまでの極端な説は反駁されている（例えば、Bell and Hindmoor, 2009）が、いずれにせよ戦後政治の特徴であった政府中心の統治体制に変化が起こっているのである。そして、リチャーズとスミス（Richards and Smith, 2002）が指摘するように従来のように政府から被統治者への権力関係・上下関係を前提としたヒエラルキー構造から、公共政策の決定・執行に関するアクターが複数化し公私の境界が曖昧になるために、その決定への影響力についても様々アクターへと分散していくという環境への変化に対応するさまを描いたものである。さらにそれはある政体に一様に現れるものではなく政策領域によって異なるのである。その領域ごとの特徴が端的に現れるのがアクター構成と各アクターの持つリソースであると考えられるので、本稿はそれぞれの政治過程におけるアクターの行動に着目するのである。



### 3. ケース : 新東京国際空港公団 (成田空港) 民営化

本章では 2004 年の新東京国際空港公団民営化に至る政治過程について分析を行う。ここでの構図は民営化を行うとしてどのようなスキームを採用するかということである。国土交通省は新東京国際空港 (成田空港) に加えて関西空港とさらに建設中の中部国際空港の 3 国際空港を基幹的な国際拠点空港と定め、それらを統合した上で上下分離を行う「上下分離案」を提案した。しかし、この提案は国土交通省交通政策審議会の空港整備部会の中間取りまとめで「合理的な案」として提示されたにもかかわらず、最終的には撤回に追い込まれ、新東京国際空港公団の単独・上下一体での民営化という帰結となった。そこで本章ではどのようにして国土交通省の案が討議され、どのようなアクターの動きでこの帰結に至ったかについて分析する<sup>3</sup>。

#### 3-1. 政治過程

成田空港民営化の議論は政府全体での議論のレベルと国土交通省での議論のレベルの 2 段階に分けられる。まず、この議論の発端は 2000 年 12 月の森喜朗内閣による「行政改革大綱」の閣議決定である。この閣議決定では、すべての特殊法人等の個別事業・組織形態を見直し、抜本的な改革に取り組むとの方針が示された。空港運営法人では、成田空港を運営していた新東京国際空港公団のほか、関西空港を運営していた関西国際空港会社が対象であった。その後 2001 年 4 月 26 日、小泉純一郎内閣が発足し、6 月の特殊法人等改革基本法施行を経て特殊法人等改革本部が発足し本格的

---

3 以降、国土交通省の審議会 (国土交通省交通政策審議会航空分科会、同空港部会、国土交通省戦略会議) での発言内容や資料は特に断りのない限り、国土交通省 HP より入手した各回の会議の議事録及び配布資料を参照した。また、知事の定例会見については各自治体 HP 掲載の会見録を参照した。また、主な事実関係については日本経済新聞と朝日新聞のオンラインデータベース (日経テレコン 21 と聞蔵 ) で確認した。

な検討が始まった。

当初国土交通省は、それら特殊法人の民営化は困難と考えていた。9月3日に同省は行革推進事務局に所管特殊法人の組織見直し案を提出したが、空港関連法人については民営化の際の問題点を列挙していた（朝日新聞、2001年9月4日）。新東京国際空港公団に関しては、開港時から現在まで続く地元自治体との関係を国としてどう維持していくかが課題であると指摘した。また、関西国際空港会社についてはその膨大な債務の存在を指摘した。

一方、特殊法人改革を所管する石原伸晃行政改革担当大臣はフランス・イタリア・イギリスのいわゆる民営化先進国視察（8月2-8日）を終えたロンドンでの記者会見で、羽田・成田両空港の運営統合の方針を示した。これに対して、小幡政人国土交通省事務次官は、羽田空港は全国の空港の収益源であり、両（羽田・成田）空港とも民営化は難しいと述べた（朝日新聞、2001年9月11日）。

また、大阪府はこれを機に関西空港の抱える問題を一掃しようと、関西空港と成田空港の経営統合を要望した。太田房江大阪府知事は「関西空港の事業推進方策に関する検討会議」の終了後、新東京国際空港公団を民営化したうえで関西国際空港会社と統合し、「国際ハブ空港株式会社」を設立、両空港を運営することが望ましいとの見解を示し関西空港と成田空港の経営統合を要望した（朝日新聞、2001年8月7日）。

その後国土交通省の具体的な検討案が明らかになった。それは成田空港、関西空港、中部新国際空港の空港整備部門を一体化し、新たな特殊法人を設立し、管理・運営部門を民営化するものである。その上で上下分離をして、民営化された新会社は土地を新法人から借りることで運営するという案であった（朝日新聞、2001年9月22日）。

この国土交通省案は多くの批判にさらされた。太田誠一自民党行政改革本部長はそれぞれの空港を個別に「全面的民営化」することを主張し、国土交通省のいう上下分離には難色を示した（朝日新聞、2001年9月29日）。中部経済界も中部国際空港会社の上下分離案を批判した。葛西敬之 JR 東

海社長は記者会見で「上下分離は経営責任が不明確になり、非効率な部分が温存される」と否定的な考えを示し<sup>4</sup>、実施された場合には中部国際空港会社への出資を見直す可能性も示唆し、国土交通省案の検討を示唆していた同社社長にも非公式に反対を申し入れた（朝日新聞 2001 年 10 月 02 日及び、2001 年 11 月 28 日）。成田空港の周辺自治体も他空港との統合に反対し、成田空港単独での法人化を求めた。成田空港の周辺市町で構成されている成田空港圏自治体連絡協議会はこの国土交通省案に反対し、単独で民営化させるように国や県に働きかけることに決めた（朝日新聞、2001 年 12 月 12 日）。

このような批判にさらされながらも国土交通省は 12 月に政府がまとめる整理合理化計画案に当初案を中心としたものを盛り込む考えであった（朝日新聞、2001 年 11 月 17 日）。その主な内容は当初の案通り、空港の建設・整備を一つの公的法人に統合し、各空港の管理・運営は個別の民間会社が受け持つ上下分離方式とすること、また公的法人は経営責任を明確化するために 3 空港ごとの区分経理を導入すること、空港建設に関わる巨額債務は特定債務処理勘定で処理すること、の 3 点であった。小泉首相は記者会見で、石原行政改革担当大臣と扇国土交通大臣がこの案に基づいて新東京国際空港公団と関西国際空港会社の改革を行うことで合意したと述べた（朝日新聞、2002 年 12 月 14 日）。

しかし、その後の与党間協議では具体的な手法について成案を得ることはできなかったため、12 月 19 日の閣議決定（特殊法人等整理合理化計画）では、空港民営化の方針のみ明示され、具体的な方法は先送りされた。閣議決定では「国際ハブ 3 空港の経営形態のあり方については、従来の航空行政を厳密に検討した上、上下分離方式を含め民営化に向け平成 14 年中に政府において結論を得ることとする。」と明記された。

この段階での国土交通省の政策選好は苦境にあえいでいた関西国際空港

---

4 葛西（2001）は国鉄改革の際にも上下分離の議論があったが、同様の理由で反対したと述べている。

会社の救済であり、成田空港の黒字を使ってそれを進める枠組み作りなどと指摘されていた（朝日新聞、2002年1月10日）。関西空港の周辺自治体の関心は特殊法人民営化に向けた組織論より2期工事の可否（朝日新聞、2001年12月19日）であり、太田房江大阪府知事も、二期滑走路の2007年供用開始の再確認を歓迎、上下分離の検討明記は地元にとっても前進、と述べた。一方、収益を使われる側である成田空港の周辺自治体は、堂本明子千葉県知事が「周辺地域の振興、騒音対策などが実施されることが絶対条件」述べたり、小川国彦成田市長は「成田単独での民営化の方針は今後も変わらない」という否定的な考えであった。

閣議決定された方針の具体的な内容を決定するために、2002年4月5日に国土交通大臣は交通政策審議会へ諮問（諮問第10号）を行った。諮問内容は同日航空分科会へ付託され、空港整備に関する方策の部分については空港整備部会を設置し討議することとなった。空港運営法人の在り方を検討するアリーナが政府全体の討議の場から、国土交通省の諮問機関へと移り第二段階が始まったのである。

空港整備部会での検討段階では三つの案が主に討議された（第4回議事録・資料）。まず、国土交通省案として提示された「上下分離案」である。成田、関西、中部の3国際空港を国際拠点空港と位置付け、その管理運営部分を上物法人、整備・大規模改修部分を下物法人とし上下分離し、上物法人は各空港個別に設立し下物法人は統合するという制度設計である。上下分離するメリットには、収益力の強化、利用者利便の向上、災害対応等のリスクへの対応の迅速性の確保、上物法人の株式売却による将来利益の早期回収などを挙げた。また、下物法人を統合するメリットは、国の空港立地政策により生じた海上空港と地上空港の用地造成費等の空港間の負担の平準化をあげた。

次が現行法人をそのまま民営化する案「現行法人個別民営化案」である。各法人が現状どおり独立採算で経営責任を明確化できるメリットがあり、経営目標の設定で早期の株式公開も視野に入れることができる。ただ、成

田と他の2空港では経営体力に大きな差が生じているという現状では利用者負担に不公平感が出ることを指摘している。

最後に、地域ごとに空港の運営を統合し、それぞれ民営化する「地域統合案」である。これは東京（羽田・成田）、名古屋（中部）、大阪（伊丹・関西）という地域ごとに拠点空港を統合しその運営会社を設立するというものである。石原行政改革担当大臣が最初に唱えた案の拡大版ともいえるものである。地域統合すれば都市圏ごとの航空需要に応じて柔軟な空港運営が行えるというメリットがある。一方、都市圏内の空港ごとの個別の課題（成田の歴史的経緯、関西の長期債務、伊丹の環境問題など）の対処には難しい面があるという課題を指摘している。

国土交通省は6月14日の第6回空港整備部会で各関係者に対するヒアリングの結果をまとめたものを報告した（第6回議事録・資料）。まず、前提となる民営化そのものはほぼすべての関係者からの賛同が得られたが、中部以外は「現行法人個別民営化案」では早期の完全民営化は困難との回答であった。

「上下分離案」については成田、関西の関係者は早期の完全民営化という前提ならば上下分離が良いという指摘であった。但し、成田については単独で上下分離すべきであるという意見であった。一方、中部は民間会社である中部国際空港会社は上下分離されると効率性が阻害される点と、そもそも同社は民間会社なのでこの議論への参加は任意であるという指摘をした。特定債務等処理勘定の設置については、賛否が分かれた。千葉県や中部空港関係者、定期空港協会は経営責任の不明確化や国際競争力の低下を指摘し反対した。一方、新東京国際空港公団は余剰の範囲内ならば仕方ないと答え、関西空港の関係者は3空港間の調整も含め必要と答えた。なお、「地域統合案」については東京、大阪とも現状の課題が解決されずデメリットしかないという指摘であった。

つまり、国土交通省案に対する参加アクターの意見は同案で利益を得る関西国際空港会社とその周辺自治体は賛成であり、それ以外の成田、中部の両空港の周辺自治体や経済団体、航空業界は反対という分布であった。

しかし、国土交通省は8月16日の第9回空港整備部会で「上下分離案」が現実的として、従来案を踏襲した中間とりまとめ案を提示した。この場でも委員<sup>5</sup>から、企業価値を最大化するという観点からは3空港一体では状態の良くない空港に良い空港が足を引っ張られ企業価値が下がる（第9回議事録、9頁）などの意見が出された。これに対して国土交通省航空企画調査室長は「それぞれの主体をそれを一番高く売るということを自己目的にしているわけではなくて、その3つの国際拠点空港を今後中長期的に考えて、旅客利便も考えて、どういう形に持っていくのが一番いいだろうかという問題が基本」（第9回議事録、10頁）と答え、「上下分離案」が一番現実的との見解を示した。この様に異論は出たが、最終的には国土交通省が提示した中間とりまとめ案を部会の中間とりまとめとして了承した。

この中間取りまとめを受け、8月23日の国土交通省交通政策審議会航空分科会（第2回）において「国際拠点空港の経営形態について、空港の整備と管理運営を行う主体を分け、管理運営主体の民営化を図る上下分離方式が現実的で適切」だが、「三空港の下物法人の統合、用地造成費等の負担の平準化措置の必要性等について」は関係者からの意見が多数あるので「最終取りまとめに向けて検討を進める必要がある」（以上、中間とりまとめ、7頁）との中間とりまとめがなされた。

しかし、この中間とりまとめに示された「上下分離案」に対して、運営主体や周辺自治体、航空事業者などから引き続き多くの異論が出された。7月に新たに新東京国際空港公団総裁に就任した黒野匡彦は記者会見で「せっかく一つの組織になっているものを上と下で切るのは血が出る。一般論で言えば、できたら避けたい」（朝日新聞、2002年9月27日）と述べた<sup>6</sup>。

- 
- 5 国土交通省が公開している議事録では委員の発言は発言者の個人名が削除されているが、新聞報道（日本経済新聞、2002年8月17日）によるとこの趣旨の発言をしたのは日本ユニシス社長で日本経団連理事の島田精一委員である。
  - 6 黒野の前任の中村徹総裁は「国の政策として成田の利益を他の空港の支援にあてるのは否定しない」が「成田の負担額は大きすぎる」と述べていた（朝日新聞、2001年7月21日）。

関係アクターからの反対が多いというこの状況を受けて、扇千景国土交通大臣は航空分科会の中間とりまとめを白紙に戻して再検討する方針を示した<sup>7</sup>（朝日新聞、2002年9月28日）。そして、10月11日の第11回空港整備部会は、閣議決定のリミットである「年内にすべての関係者が合意することは、非常に難しいと一応認識せざるを得ない」（第11回議事録、23頁）として、「上下分離案」を正式に撤回した。そして、3空港はそれぞれ個別に課題と方向性を検討することが確認された。大阪府と関西国際空港会社は当初案に固執しないが、3空港の立地コストの平準化をはじめ、関西空港が競争力を強化できる具体的な方策を求めた。新東京国際空港公団は「上下分離案」を撤回するならば、周辺自治体の要望でもある成田空港単独、上下一体での早期完全民営化を希望した。中部国際空港会社は指定法人の民間会社として十分に今まで進めてきた実績と建設中という立場から「上下分離案」を評価できる段階ではなく、現形態のまま進めたいとの意見を出した。その後第12～14回の部会審議では「個別一体民営化案」、「個別上下分離案」、「地域統合案」のそれぞれについて再び収支試算や関係者へのヒアリング等がなされた。

12月6日の第3回航空分科会で最終答申が出され、「国際拠点空港の整備の着実な推進と災害復旧時等における適切な対応の確保を前提とし、経営責任の明確化と経営の効率性の観点から各空港毎に一体として民営化を進めることを基本方針として、以下のとおりとすることが適切である」（答申7頁）、成田、関西、中部の3国際拠点空港をそれぞれ単独で民営化するという「個別一体民営化案」が最終答申となった。

最終答申の中で、新東京国際空港公団については、「暫定平行滑走路が供用開始され、また、開港後24年を経過し、経営も成熟しつつあること

---

7 記者会見では、成田空港民営化による株式売却収入を関西空港などの整備にまわすため、空港整備特別会計の見直しを検討すると同時に、関西3空港の機能見直しも提示した。内容は伊丹空港を現在の国際空港としての第1種空港から国内線用の2種に格下げする、伊丹空港の発着枠を縮小し関西空港に回す、環境対策費の負担を見直し100億円を地元ないしは着陸料負担とし、その分の国費を関西空港整備に回す、という3点であった。

等から、完全民営化に向けて、平成 16 年度に一体として特殊会社化し、本来の平行滑走路 (2,500m) 等の早期整備を着実に推進し、できる限り早期に株式上場を目指すことが必要である。その際、成田空港では、多くの農民が貴重な土地を提供するとともに、様々な犠牲を伴いながら建設が進められてきたという過去の経緯を踏まえ、また、内陸空港であることに起因する騒音問題等の環境問題の大きさにも配慮し、地域と空港の共生を実現するために行われてきた様々な努力が引き続き確実に実施されるよう、環境対策・共生策の適切かつ確実な実施を確保することが必要である (7 頁)」と結論付けた。

関西国際空港会社については、「民間も出資する株式会社 (特殊会社) として設立されていること等を踏まえると、現在の経営形態を維持しつつ、将来の完全民営化を目指すことが適切である。その際、海上空港であり巨額の用地造成費等を要したために過大な有利子債務を有していることから、将来の完全民営化に向けて、経営改善につながる条件整備を行うことが必要である (7 頁)」との内容であった。また、2 期工事による平行滑走路事業については予定通りの推進を明記した (12 頁)。

中部国際空港会社については、「民間からの出資が半数を占める株式会社 (指定法人) であること、また、供用開始前であること等から、現在の経営形態を維持しつつ、2005 年の供用開始に向けて空港整備を推進し、供用開始後、経営状況を見つつ、完全民営化に向けて検討することが適切である」との内容であった (答申 7 頁)。

この答申をもとに、2003 年 3 月、「成田国際空港株式会社法案」が閣議決定同年 7 月の通常国会で同法が成立した。そして、翌 2004 年 4 月 1 日から新東京国際空港公団は全額政府出資 (国土交通大臣 90.01%、財務大臣 9.99%) の株式会社に移行した<sup>8</sup>。

---

8 法案審議中の委員会では、黒野匡彦総裁は株式の早期上場に意欲を見せたが本稿執筆時点でも上場はなされていない。



### 3-2. 政治過程の分析

本章で見た政治過程は政府全体の行政改革（特殊法人改革）の一環で始まった事例といえる。国土交通省は当初それには乗り気でなかったことはすでにふれた。また、小泉首相も世間の耳目を集めた郵政、政府系金融機関、道路公団のように積極的な関心を示したわけではなかったようである。しかし、国土交通省は政府全体としての流れである特殊法人民営化を受け入れつつ、ついでに関西空港に関する同者の失策を帳消しにしようとした。そのために提案したのが「上下分離案」であり、これにより巨額の有利子負債と今後の2期工事の整備費用の捻出という関西空港の大きな足かせになっている問題を解決しようとした。政策上の理屈としては3国際空港の費用負担の平準化という理論武装も行って進めて行ったのである。しかし、それにより不利益をこうむる成田と中部の両空港関係者によってこの提案は阻まれ、最終的には新東京国際空港公団の上下一体での民営化という結果になったのである。

筆者はすでに第7次空港整備五カ年計画の制定過程を分析した（高松、2004年）。そこでは航空規制の緩和によって空港整備政策の転換を試みた運輸省が政治や地方自治体からの反発を受けながらもその意思を貫いた事例であった。今回、新東京国際空港公団を民営化し、その他はそのままという決定をしたのは運輸政策審議会航空分科会空港整備部会であった。これをアリーナととらえると、まず委員の構成については大差がないが、意思決定に重要な影響を及ぼすアクターに空港運営法人というアクターが登場したが重要である。その議論の過程において特に新東京国際空港公団と中部国際空港会社が「上下分離案」に強く反対した。黒野新東京国際空港公団総裁は「下物法人が（三空港の）収益を調整する護送船団方式は好ましくない」（第11回空港整備部会）と述べ、反対した。また、黒野総裁は関西空港と同じ海上空港である中部国際空港会社の反対によって主要3国際空港の立地コスト平準化という大義名分が失われたことも国土交通省が「上下分離案」を取り下げる一因になったと指摘した（日本経済新聞、2002年11月1日）。また、閣議決定で「平成14（2002）年内に」という

デッドラインが設定されたことも影響を与えたであろう。このことにより、特に民間からの出資も幅広く受け入れている中部国際空港会社の統合問題が解決できなくなった。

いずれにせよ、国土交通省の諮問機関という一見それまでの空港整備5カ年計画策定過程と同じアリーナで討議された議題であったが、その場の決定に影響を与えるアクターの変化により、今回は国土交通省の提案は覆されたのである。そして、新東京国際空港公団は民営化自体には賛成<sup>9</sup>であったために、単独で民営化という帰結になったのである。

#### 4. ケース : 関西空港と伊丹空港の統合問題

前章でみたように、国土交通省は政府全体の特殊法人改革を機に、財務体質が良好な新東京国際空港公団改革にあわせて、多額の負債と営業上の不振を抱えていた関西国際空港会社の改革を試みた。しかし、国土交通省が当初描いた、特殊法人改革にあわせて成田空港の利益を関西空港に内部補助したり、成田空港売却益を投入したりすることによる関西空港救済案は、他のアクター特に空港を運営する法人からの反対により成立しなかった。

このように特殊法人民営化では関西空港に関する問題はひとまず先送りとなったが、この問題の解決が必要なことには変わりはなかった。そこで、国土交通省は関西空港の競争相手でもある伊丹空港の空港整備政策上の位置づけの再検討を始めた。すなわち伊丹空港を従来の1種（国土交通が設置・運営する国際空港）から2種A（国内空港）への格下げを含めた機能見直しの検討である。これは国際線の定期便を持たない伊丹空港にとっては航空ネットワークとしての影響は無いが、2種になると整備費の一部自治体負担が発生し財政上の問題が生じる。そのため大阪府と兵庫県は反

---

9 この点について黒野は民営化については前任の総裁もプロパーの職員も賛成であり、政府の正式決定の前にすでに公団民営化の意思はあったと述べている（牧原、2014年、295頁）。

対していた。しかし、空港整備法が 2008 年 6 月に改正され、空港法となるのに合わせて国土交通省が種別の見直しをおこなった。伊丹空港は格下げされ、大阪府と兵庫県が伊丹空港の整備費の 3 分の 1 を負担する<sup>10</sup>こととなった。

そして関西空港の経営改善に関して最終的な決着を見たのが関西空港と伊丹空港を経営統合し、その運営権を民間に売却するというスキームを含んだ 2011 年の関西・伊丹統合法（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）の成立である。そこで、本章では関西空港・伊丹経営統合問題を事例に空港政策におけるあらたな政策と財源確保の方向性が定められた過程<sup>11</sup>を分析する。

#### 4-1. 政治過程の背景と論点

まず、政治過程の焦点となった伊丹空港の扱いに関する背景や論点を確認しておく。伊丹空港は住宅密集地にあり、騒音公害が起こっていた。例えば、大阪空港訴訟（1981 年）のように付近住民が空港の夜間利用差し止め等を求めた裁判の他にも多数の訴訟や調停が行われていた。そのため、1974 年の航空審議会の答申では「関西国際空港は大阪国際空港の廃止を前提として、その位置を大阪湾南東部の泉州沖の海上」とすると答申した（運輸白書、昭和 49 年度版）。そして、泉州沖に国内初の本格的な海上空港として建設が開始され、1994 年 4 月に開港した。しかし、新空港の工事中の 1990 年には、運輸省と地元自治体との間で運用形態などを制限<sup>12</sup>した上で伊丹空港を引き続き運用するといういわゆる存続協定が締結され、

10 但し、当初の 5 年間は経過措置として整備費の負担額を当初見込みの年 10 億円程度から 4.5 億円程度にすることが国土交通省から大阪府・兵庫県に提示され、両府県は格下げを受け入れた（神戸新聞、2007 年 12 月 28 日）。

11 本章の記述に際しては、事実関係について新聞記事と共に、当時国土交通省航空局及び新関西空港会社で当該プロセスの実務に携わった轟木一博（2016）による記述も参考にしている。

12 その内容は、1 日の運用時間を 14 時間 7 時から 21 時）に制限する、1 日の発着回数は 370 回、そのうちジェット機は 200 回までとする、騒音影響の軽減策を実施するなどといった内容であった。

伊丹空港が存続することとなった。つまり、伊丹空港の問題点を解決するために関西空港を建設したが、その根本である伊丹空港は存続したのである。さらに、1982年には神戸市が神戸空港の建設を計画し始めた。この様な迷走というか政策の不統一により関西3空港問題が生じたのである。

次に、2000年代初頭の関西国際空港の問題点について整理しておく。まずは、その巨大な有利子負債であり、それは1兆円を超えるものであった。関西国際空港会社が巨額の負債を抱えるようになった理由は主に2つある。まず、海上空港として埋め立てが必要でありそのため土地の造成費が巨額になったということである。その造成費を含めて第一期の総事業費は1兆4,580億円となった。また、伊丹空港の特に問題となった離着陸の騒音問題に対処するために沿岸から5km離れた地点に建設したために水深が深くなったことも建設費の増大に拍車をかけ、さらに埋め立て後も地盤沈下が止まらず対策が必要となった。次に建設開始当初、政府全体の政策として民間活力導入があり、このような大規模公共事業が株式会社方式で行われた点も指摘できる。そのため、関西国際空港会社が自力で資金調達することが必要となった。先に述べた総事業費のうち30%は国2、地元1の割合で負担したが、残り70%については、政府保証債等で関西空港会社が調達した。

第2の問題点に関西空港の旅客需要がその想定を大幅に下回り伸びないという問題がある。これは東海道・山陽新幹線や大阪都心部からの利便性に勝る伊丹空港と競合し伸び悩んだことがあげられる。さらに、上記の巨額の有利子負債の返済のために着陸料を高く設定しなければならず、航空会社に敬遠される要因となっている。例えば、2011年の国際線一人当たりの関西空港の着陸料を含めた利用料金は6,075円で、成田空港(5,562円)やニューヨークのJFK空港(6,024円)よりも高く、近隣の競争相手いえる韓国仁川空港(2,582円)やシンガポール・チャンギ空港(2,315円)の2倍以上となっていた(国土交通省航空局、2011年)。

第3に2期工事の問題がある。関西空港の1期島の西隣に2期島を造成し第2滑走路(4千メートル)などを造る工事で99年に着工した。新滑

走路の運用開始までの総事業費は約9千億円とされていた。これは滑走路が一本ではメンテナンス時間の関係から空港の24時間運用が出来ず、海上空港のメリットを生かせないために必要とされていた。しかし、先に挙げた二つの問題点が解決していない状態で2本目の滑走路造成に着手し、供用するのかという問題が指摘されていた。そもそも需要が予想を大幅に下回っている中で新たな滑走路が必要なのかということである。しかしこの問題については、前章でみた航空分科会答申にも整備の推進が明記されていたこともあり、2004年12月に2007年2期供用にに向けた施設整備について、国土交通・財務両大臣間で機能を限定した上で進めるという合意<sup>13</sup>がなされ、2007年8月に第2滑走路の供用が開始された。

#### 4-2. 討議の過程

このような2000年代初頭の状況を前提として、関西空港の経営改善議論の発端とその後の経過についてまとめる。関西国際空港会社の経営問題については前項の特殊法人民営化の議論も含め、それまでも多くの議論がなされていた。その結果、2005年に国土交通省の仲介のもと関西3空港懇談会において関西3空港の役割分担の合意（以下、2005年合意と表記）がなされた。この2005年合意では、関西空港を国際拠点空港、伊丹空港を国内線の都市型基幹空港、神戸空港を神戸市およびその周辺の国内航空需要に対応する空港という役割分担の基運営していくこととなった。これは3空港関係自治体間において、関西に3空港を併存させるということの合意を一旦おこなったということができる。

その状況に異議を唱え今回の事例のトリガーを引いたのは橋下徹大阪府知事であろう。2008年7月31日、橋下知事は関西空港関連の予算要望等で上京した際に、「関西経済の復興のためには関西空港の発展が不可欠」

---

13 主な内容は、(1) 第2旅客ターミナルビルなどの主要施設の整備は先送りし、第2滑走路と誘導路に絞る「限定供用」(2) 関西空港会社と地元は07年度に13万回程度の発着数確保に努力、というものであった（朝日新聞、2006年7月6日）。

とし、伊丹空港を廃止することで関西空港を活性化させるべきだという発言をした（日本経済新聞、2008年8月1日）。

この橋下知事の発言は、2005年合意に反するものであるので、伊丹空港の扱いをめくって井戸敏三兵庫県知事らとの対立が始まった。例えば、2008年9月11日の橋下知事、矢田立郎神戸市長、村山敦関西国際空港会社社長の3者会談では3空港の経営主体を関西空港会社に一体化するべきだという認識で一致した。その中で、橋下知事は「地元でまとまって国を動かしたい」と強調し、村山社長は用地を国に売却する上下分離方式が条件にあげつつ「一体運用できれば問題は解決の方向に行く」と同調した（朝日新聞、2008年9月12日）。しかし、3者会談の内容を聞いた井戸知事は、3空港の一元化については従来からの持論として従来からの持論としながらも、「伊丹がつぶれるのが望ましいというならお断り」と述べた。その後も橋下知事は折に触れ関西空港活性化のための伊丹廃港をアピールし、兵庫県知事や神戸市長が応戦するという構図が続いた<sup>14</sup>。

2009年9月16日、政権交代により民主党政権（鳩山由紀夫内閣）が発足し、前原誠司が国土交通大臣となった。新政権による2010年度予算編成では関西空港への政府補給金の問題が取り上げられた。11月16日の行政刷新会議の事業仕分け作業で関西空港補給金（160億円）が「凍結」の判定がなされたのである。事業仕分けワーキンググループは、「伊丹を含めた抜本的解決策が得られるまでは政府補給金を凍結」という結論を提示した（行政刷新会議「事業仕分け」資料より）。政府補給金凍結問題に対処するため、12月14日、関西3空港懇談会が4年ぶりに開かれ、ひとまず3空港の「一元管理」で合意した（関西経済連合会HP）。伊丹廃港を主張する橋下大阪府知事は反対したが、野村昭雄大商会頭の「今日は議論

---

14 2010年1月4日、念頭記者会見でも橋下知事は、従来のリニア大阪開通の2035年を2020～25年に前倒しすることで伊丹廃港の目標「早める」ことを表明した。その後、大阪府議会は「伊丹廃港」を決議（2010年3月24日）した。

をまとめ160億円の補給金をどうもらうかの場」とのとりなしにより、合意に至った（朝日新聞、2009年12月15日）。

予算に関する議論と並行して2009年10月26日に国土交通省に成長戦略会議が設置され、具体的な方策はこの場で議論されることとなった。この会議は「観光、港湾の競争力強化、オープンスカイ、そしてゼネコンあるいは新幹線といった運輸産業の国際展開、まずはそういったところで日本の成長戦略に資する」（第1回議事録、1-2頁）提言をし、予算に反映させるために開かれた会議である。検討分野は海洋、観光、航空、国際展開、住宅都市の5つが設定され、そのうちの航空分野では関西3空港の問題と共に、首都圏空港の容量拡大、空港の運営・経営（公租公課、空港整備勘定、経営の効率化など）の問題、航空市場（ネットワーク維持、LCC参入促進）の問題、などが討議された。

12月14日の第5回会議では、橋下知事と五百蔵兵庫県副知事が関係自治体からのヒアリングとして意見を述べた。橋下知事は、実現可能性の検証や関係機関との調整を経ていない政治的メッセージと断りながら、2035年のリニア中央新幹線大阪開業、関西リニア整備を機に伊丹空港を廃止し、ハブ空港の関西とフル稼働の神戸の2空港に集中するべきだという意見を述べた。五百蔵副知事は3空港を前提として、それらを一元管理・運営する機関を設立すべきだと述べた。そして特に関西空港の高コスト体質の改善、各空港へのアクセスの改善、伊丹・神戸両空港に課されている空域や運用に関する制限を見直すことを求めた。

このさなかの2010年1月19日、日本航空は東京地方裁判所に会社更生法の適用を申請し、事実上破綻した。同社は企業再生支援機構をスポンサーとして経営再建を図ることとなった。同社によると、負債額は持ち株会社の日本航空、傘下の日本航空インターナショナル、ジャルキャピタルの3社で約2兆3,221円（2009年9月30日現在）であり、戦後4番目の大型倒産となった。また、旧国営航空会社であり、国を代表するいわゆるフラッグシップキャリアの破綻でもあった。この経営破綻に前後して、同社は経営破綻の一因と指摘されている不採算の地方路線の整理を始めていた。こ

れは地方自治体が管理運営する空港の経営に大きな影響を与えている。航空会社は不振の関西空港にリソースを割く余裕がなくなっていることを示している。一方、全日空は関西空港を拠点に LCC 設立し、2012 年からピーチ航空として定期便の運航を開始した。

2010 年 2 月 5 日の第 8 回会議では論点整理が行われ、航空分野では、観光立国等の内需拡大、オープンスカイ等の国際展開と並んで、市場機能（民間資金、退出メカニズム等）の活用、規制見直し、財政に頼らない成長といった民間の活用に関する 3 点が提示された。そして具体的な内容として関西空港の経営改善、同空港と伊丹空港の一層の活用が盛り込まれた。さらに公租公課や空港整備勘定の見直し、空港経営効率化といった論点も提示された。その後のさらなる論点整理の後、4 月 13 日の第 11 回会議で成長戦略全体の論点を取りまとめられた。航空分野については以下の 5 点が最終的な論点となった。

戦略 1：日本の空を世界へ、アジアへ開く（徹底的なオープンスカイの推進）

戦略 2：首都圏の都市間競争力アップにつながる羽田・成田強化

戦略 3：「民間の知恵と資金」を活用した空港経営の抜本的効率化

戦略 4：バランスシート改善による関空の積極的強化

戦略 5：LCC 参入促進による利用者メリット拡大

2010 年 4 月 28 日、第 12 回国土交通省戦略会議では全体の取りまとめ素案が討議された。その前の 4 月 25 日に前原国土交通大臣と橋下大阪府知事が会談し、関西国際空港と伊丹空港の経営統合で合意していた。戦略会議ではその合意をもとに、関西・伊丹両空港の統合案が提示された。その内容は両空港の経営統合と変則的上下分離である。まず、伊丹空港を民営化し、関西空港と持ち株会社方式で統合する。そして、新関西国際空港会社を設立し、同社は両空港の運行・運営と伊丹空港の土地を保有する。一方、同空港の土地を保有する新会社を設立し、新関西国際空港会社はその土地保有会社に賃料の支払いをする。また伊丹空港の駐車場事業も売却



することとした。つまり、上物会社である新関西空会社からの賃料収入、事業売却収入で関西空港の有利子負債を削減していくというスキームであった。伊丹空港については、関西空港の補完的な空港であり、リニア開通後の将来的「廃港を視野に入れる」という案、と東京便無しでも 900 万人の利用者がいる現実を踏まえ「当面は活用する」という案の両論併記となった。さらに、新関西国際空港会社の事業運営権の売却を検討することが明記された。

事業運営権売却とは、PFI (Private Finance Initiative) の一種として位置付けられている。両空港の土地・建物を公的機関ないしはその関連法人が保有し、その運営権を民間に売却し、運営委託するものである。政府は運営権の売却収入を得る一方、民間事業者は資産を保有しないので固定資産税等の負担がないというメリットがある。民間企業は利用者や航空会社からの料金収入等で収入を確保し、運営を行う。前原国土交通大臣は新関西国際空港会社の事業運営権の売却額を 6~9 千億円と想定していたが、金額や契約期間については異論も多かった。

国土交通省成長戦略会議の提示した案に対して、橋下知事は 4 月 29 日の記者会見で、成長戦略会議の案を高く評価した。そして、そもそも伊丹廃港を主張していたのは地元が絶対存続というスタンスではないことを前原大臣に発信するためであったとして、今後は伊丹廃港を声高には言わないと述べた。また、この案は自民党政権ではなしえないものであり、政権交代の成果であり、民主党と前原大臣のおかげだとも述べた。一方、井戸兵庫県知事は 4 月 26 日の定例記者会見で事業運営権民間譲渡の売却益で関西空港の有利子負債を圧縮する案は評価したが、国土交通大臣が設定した金額で事業運営権を買う者がいるのだろうかという疑問を呈した。また、成長戦略会議の案は関西空港が西日本の国際的なハブ空港として評価されたものとして一定の評価をしたが、3 空港活用や事業の民営化については中央リニア新幹線というような不確定な要素を基に伊丹廃港検討まで踏み込んでいることに不満のコメントを述べた。

また、中野健二郎関西西同友会代表幹事は「方針そのものに違和感はない

が、その手法には疑問符が目立つ。とりわけ債務返済原資として想定されているコンセッション契約については、まだ何も法整備がなされていないうえ、現在の関西空港・伊丹空港の財務状況から判断して実現可能とは考えられない。」として統合案は現実的でないというコメントを発表した(関西経済同友会 HP)。

5月17日、国土交通省成長戦略会議は全体の最終報告をまとめ、前原大臣に提出した。その中の航空分野では「戦略4：バランスシート改善による関西空港の積極的強化」として、「関西空港の事業価値に加え、伊丹(大阪国際空港)の事業価値や不動産価値も含めてフル活用することとし、持株会社の設立といった方式により両空港の経営統合を先行させつつ、両空港の事業運営権を一体で民間にアウトソースする手法を基本に、価値最大化に向けた民間の経営提案を募集・検討していく(国土交通省成長戦略会議、2010年、35頁)」という形で関西空港のキャッシュフローを改善するために両空港の経営統合を行うという方向が正式に表明された。この統合案を受け大串博志財務政務官が国土交通省の案を財務省が評価したため関西空港補給金(75億円)凍結が解除された(朝日新聞、2010年6月3日)。

成長戦略会議の報告を受け、経営統合後の焦点となる地代や運営権売却に関する議論が深まっていった。11月22日、国土交通省は両空港周辺自治体との意見交換会で統合案を正式に提示した(朝日新聞2010年11月20~25日)。当初案では持ち株会社の傘下に両空港持つスキームであったものが両空港を一体運営する新会社設立に方針転換した。これは、別会社とすると伊丹空港の利益(約40億円)に対して課税されるので、関西空港の損失と相殺できる一体運営が必要となったためである。また、伊丹空港は上下一体で民営化するが、大阪府、兵庫県、神戸市、地元経済界が出資している空港ビル会社は含まないこととした。一方、関西空港は上下分離され、政府が100%出資する会社が当面の空港運営を担う一方、土地と大半の負債を切り離し、それを子会社となる土地保有会社(旧関西国際空

港会社)が管理することとした。

地元との調整で論点となったのは、経営の自由度の問題、統合後の地代の問題、事業権売却の問題に整理できる。まず、経営の自由度に関して、政府が100%出資する新会社によって両空港の運営がなされることで、周辺自治体や地元経済界の関与がどの程度担保されるのかが不明であることや統合後の財務状況の推移が運営権の売却も含め不明であるとの意見が出された(朝日新聞、2010年11月23日)。これに対して、花角英世大阪航空局次長は地元の意見を反映する仕組みを検討し、「現在の関西空港と同じように民間の経営の工夫を生かす」仕組みを作ると答え、100%政府出資の会社の方が国の主導で迅速な経営権の売却が行える利点があると説明した。

その後国土交通省は正式に、それまで新会社の経営判断としてきた、運営の基本方針を地元自治体の意見を聞いたうえで国土交通省が策定し、法案に盛り込むことにした。そこで、2月28日、伊丹空港の周辺自治体で構成する大阪国際空港周辺都市対策協議会(11市協)と同じく関西空港のそれである泉州市・町関西国際空港対策協議会(関西空港協)が共同要望書を大畠章宏国土交通大臣に提出した(神戸新聞、2011年3月1日)。その主な内容は、両空港の活用、関西空港の補給金継続とアクセス改善、2期島の完全供用、両空港の安全・環境対策であった。大畠大臣は具体的な回答を控えたが、「歴史的経緯がある中でよくまとめた」と評価した。

次に、関西空港の土地保有会社に対して新会社が支払う地代については、土地保有会社の利払いや公租公課の支払いに必要な額によって決めることとした。経営統合に際しては、政府が伊丹空港の資産と関西国際空港会社株を出資して新関西国際空港会社を設立する。同時に、関西空港の建物資産の簿価が約4,000億円であるので、その相当分の債務を新会社に移転することとした。また、関西空港の土地と債務を継承する会社は関西国際空港会社の残債務約6,000億円に対する利子と固定資産税の支払いに年間200億円が必要となるため、国土交通省は関西空港の地代は200億円になるとの試算をした(朝日新聞、2010年12月7日)。また、この地代は国

土交通大臣の認可制とした。

そして今回のスキームの成否のカギを握る事業権売却について国土交通省は1兆円で期限付き事業運営権（30～35年）を売却し、一気に有利子負債を解消する案を描いていた。しかし、これは非現実的という意見が多数出たために、運営権の売却額を7～8千億円に減額したり、4千億円で売却しませんが新会社の負債を一掃する等様々な選択肢の検討をした（朝日新聞、2010年12月10日）。結局、事業権売却スキームについては統合法案の中では確定できず別途定めることとした。ただし売却時期を「早期に」とすることで早期実現を明確化した。

国土交通省と周辺自治体との調整が終わり、2月14日には橋下知事が記者会見で、国土交通省が2011年度に都心部と関西空港を結ぶリニアの効果調査を始めると回答したため、両空港の経営統合に「基本的には賛成したい」と語った（朝日新聞、2011年2月15日）。続く17日には兵庫県も同意を決定し、11市協も臨時総会で受け入れを決定した（神戸新聞、2011年2月18日）。

全ての地元関係団体の了承が得られたので、3月に国土交通省は関西・伊丹統合法案を正式に公表した。その後閣議決定を経て2011年5月17日に同法が成立した。同法では、関西空港については政府補給金への依存体質からの脱却と1.3兆円を超える債務の返済が急務であり、そのために両空港のバランスシートを改善する必要があることをまず指摘した。そのために両空港の事業価値の最大化とキャッシュ化の手法としてコンセッション契約で事業運営権を一体で民間にアウトソースする手法を基本に、その可能性を追求することとした。また、改正PFI法において創設予定のコンセッション方式をその運営権売却に活用するために必要な措置等を定めることも規定された。

2012年4月1日、安藤圭一三井住友銀行副頭取を社長として、両空港の運営を行う新関西国際空港会社が発足した。両空港の運営権の売却は2014年度をめどにすることとした。5月には国土交通省が両空港の経営統合後の基本方針素案まとめた（朝日新聞、2012年5月26日）。まず、伊

丹空港については「将来的な廃港の検討」をするとともに、廃港までは伊丹空港を積極的に活用する方針へと転換した。そのため長距離便規制を明記せず、プロペラ枠（170回）を低騒音のジェット機が使えるようにし、現行ジェット枠を拡大させることとした。当然、3空港を活用すべきという持論を持つ兵庫県知事は反発し、「削除」をとの意見書提出する一方、橋下大阪市長と松井一郎大阪府知事は高く評価するコメントを発表した。

伊丹空港の周辺自治体で構成されている11市協は「廃港」という文言削除の要望書を前田武志国土交通大臣に提出した。しかし、ここで11市協内が分裂することになる。大阪府知事だった橋下は当時の平松邦夫大阪府市長との対立関係に決着をつけるために、その任期満了に伴った行われた2011年11月27日の大阪市長選挙に立候補し、平松を破って大阪市長に当選した。大阪市は11市協のメンバーであり、平松市長時代は伊丹廃港に反対していた。しかし、廃港を主張する橋下新大阪市長は今回の11市協の要望書に賛同しないことを表明したのである。さらに、藤原保幸11市協会長（伊丹市長）の要望書採択手続きを批判し、吹田市と共に11市協からの脱退を表明した<sup>15</sup>。

兵庫県は「廃港」の文言は承服できないが、表現については協議会議長（新関西国際空港会社社長）に一任するというので、地元自治体協議会は基本方針を了承した（日本経済新聞、2012年6月15日）。

地元自治体の了承を経て2012年7月1日、伊丹空港と関西空港は経営統合された。上述のとおり二つの空港は新関西国際空港会社が運営し、関西国際空港会社が抱える約1兆2千億円の負債のうち、約4千億円が新関西国際空港会社に引き継がれた。関西国際空港会社は関西国際空港土地保有会社と商号変更し、残りの8千億円の負債を引き受けただうえで、関西空港の土地の保有・管理を行う会社となった。そして、新関西国際空港株式会社へ関西空港の土地を貸与し、その賃貸料で負債を返済するスキームが

---

15 その後大阪市が2012年に正式に脱退したので、現在は10市協となっている。

正式なものとなった。

2015年11月10日に両空港の運営権売却の二次入札が行われ、オリックス連合が応札、44年間の運営権（年490億円、計2.2兆円）を獲得した。2016年4月1日、そのオリックス連合が設立した関西エアポート株式会社が新関西国際空港会社から関西空港と伊丹空港の運営を引き継ぎ、業務を開始した。

このプロセスと前後して2013年7月25日、民活空港運営法（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）が施行され、コンセッション方式による運営権の売却を通じた民間活力の有効利用の検討対象を国管理空港全てに拡大された。これを受けて、国の管理空港のうち、仙台、福岡といった空港が検討対象となり、いくつかの空港では実際に選定プロセスが開始された。そのなかで、仙台空港については2016年7月1日に東急電鉄や前田建設、豊田通商など7社が出資する仙台国際空港会社に30年間の空港運営権を22億円で売却し同社が一体的に運営・管理することとなった。また、神戸市も2016年6月24日に神戸空港条例を改正し、神戸市の外郭団体が所有するターミナルビルを同市が取得した。そしてそれらと空港本体をあわせて2018年春の新運営会社による事業開始を目指すこととなった。運営権の売却は公募で行うが、同市は関西エアポート会社が関西の3空港を一体的に運営することを期待している（神戸新聞、2016年6月25日）。

#### 4-3. 政治過程の分析

本章では、前章で分析した特殊法人改革の時に積み残しとなった関西空港の問題がどのように解決して至ったかについて分析した。この問題は2005年に関西3空港が共存するという一度関係自治体間で合意をしたが、橋下徹大阪府知事の発言により再び政治過程が動いた。最終的には関西空港と伊丹空港が統合し、関西空港の土地の部分だけを分離した新たな空港運営会社を設立し、その事業運営権をコンセッション方式による売却という新たなPFI方式が導入されるという帰結になった。

これは自治体からの政策提案で始まった事例といえる。しかし、関西空港と伊丹空港の周辺自治体はその利害対立によって一枚岩になれなかった。まず、関西空港の周辺自治体は特殊法人改革の時の国土交通省の提案である「上下分離案」に賛成であったことからわかるように、経営に余裕のある空港と統合し、整備費用とそれまでの有利子負債の問題を解決する必要があった。新東京国際空港が単独で民営化し、成田空港となった後では統合相手は伊丹空港しかありえなかった。そこで、橋下知事は伊丹港を前提とした改革を提案したのである。しかし、これは伊丹空港を抱える兵庫県との利害と対立するものであった。

一方、伊丹港を視野に入れた両空港の経営統合ということで、大阪府をはじめとした関西空港周辺自治体にとっては良い結果に終わった。もっとも細部にわたっては不透明な点多かった。例えば、関西国際空港会社の既存の株主（周辺自治体と経済団体）は土地と大半の負債を継承する関西国際空港土地保有会社の株主となり、新関西国際空港会社の経営には参画できなくなる。このことは今までは株主という立場で可能であった各自治体の政策と空港運営の連動が難しくなることを意味した。また空港運営については国が100%出資する新会社が当面運営し、将来の事業権売却を目指すことになったが、新会社発足の段階ではコンセッション方式の具体的な枠組みや実際に買い手が現れるかなど根幹の部分で不透明なことが多かった。

一方で、「廃港」の文字が明記されてしまった伊丹空港周辺自治体にとっても悪い話ばかりではなかった。まず、兵庫県にとっては「廃港」の文言は削除されなかったが、いずれにせよ20年近く先の話であり今後の情勢によってはどうなるかわからないともいえる。さらに、伊丹空港の費用負担が軽減されたことも兵庫県にとっては良いことであろう。すなわち関空・伊丹統合法の成立により、2008年の空港整備法改正により格下げとなっていた伊丹空港が再び空港法上の国土交通大臣の設置・管理空港となったために、100%国が整備等を行うことになり、兵庫県の費用負担がなくなったのである。

このような地元自治体間の対立を解決するために、国土交通省は、同省主導で関西空港の救済案を策定したうえに、PFIによる民間の空港経営の参加と運営権売却収入という空港政策の新たな方向性と財源も得た。このコンセッション方式については、黒野匡彦は前原国土交通大臣が提案してきたものであったことを指摘している<sup>16</sup> (牧原、2014年、321頁)。つまり、最終的には新たな手法を導入し財源を開拓しつつ、関西空港会社債務問題と伊丹空港との競合という長年の懸案の解決という国土交通省の思惑が通った解決といえる。

さらに本章では、このように国土交通省主導でおこなえた理由をアクターの行動を分析することで明らかにした。今回は国土交通省成長戦略会議で議論が行われ、その座長は経営コンサルタントであった。ゆえに、前原国土交通大臣が提起したコンセッション方式という新たな新自由主義改革の手法の本格導入がすすんだのである。そこに前原大臣と政治的同盟を結べた橋下知事がその意図を貫徹できたのである。

## 5. まとめ

本稿冒頭で指摘したように、戦後の空港整備政策は45・47体制による護送船団方式と空港整備計画を策定する審議会という運輸省主導の過程から、1980年代の新自由主義改革により変化していった。86答申から始まった1980年代の民間航空産業の規制緩和は直接的には民間航空産業における護送船団方式の終焉といえる。これはさらに空港政策にも波及し、従来の均衡あるネットワーク形成のための地方空港整備から競争条件整備のための大都市拠点空港重視へと変化した。第二期におこった第7次空港整備計画の策定は内容としてはその典型である。しかし、以前に指摘したようにこの時期はまだ、5ヵ年単位の空港整備計画を審議会の答申を受けて策定していくという第一期と同じ方法であり、その形成過程は官僚優位のも

---

16 町田 (2014) もコンセッション方式導入もふくめ、日本のPFI政策は政治の力で発展してきたことを指摘している。



のとなっていた（高松、2004年）。

本稿では、その後空港の新設が終わり、グローバル化による国際的な空港間競争への対応や既存空港の高度化・拡張のための財源確保が必要となったために空港の民営化を進めていく21世紀初頭から現在に至る時期を戦後日本の空港政策の第三期と捉えた。そして、政府全体の課題である特殊法人改革の過程で起こった新東京国際空港公団の問題と関西の三空港問題の政治過程について分析を行った。ここでは最後に本稿のまとめとして、第二期からの変化も念頭に置きながら二つの事例が通時的にどのように位置づけられるか、国土交通省の空港政策とその形成過程をどのように捉えたらよいかについて述べたい。

まず政治過程の変化の特徴として空港政策の政治化を指摘できる。空港整備の過程は第二期までは定期的に策定される5カ年整備計画によって進んでいた。しかし、社会資本整備計画全般の制度変化により、それがなくなった。それに代わって、政治家による発案によってそれが始まるようになった。小泉改革の一環である政府全体の特殊法人改革の一環として始まった新東京国際空港公団の民営化しかり、橋下徹大阪府知事の発言からはじまった関西空港・伊丹空港の統合問題しかりである。特に後者は関西空港の問題点そのものは指摘されてはいたが、伊丹空港の利便性という現実の前に改革へと進まなかったものが、政治家の発言によりそれが開始された。もちろん第二期までも自分の選挙区に地方空港を整備させようという利益誘導のための政治家の活動は見られたが、ここで指摘しているのは首相や首長といったトップによる意思決定や政治的主張によって空港の政治過程が始まるようになったということである。

さらにその後の政治過程の帰結においても、それまでの国土交通省主導のそれが揺らいでいるといえる。黒野（牧原、2014年）や轟木（2016）が指摘するように、日本の空港整備は地方が発案し、旧運輸省が示す条件に沿ったものからそれに応えていくというプロセスであった。つまり、官僚優位で進んでいったのであり、それは第7次空港整備五カ年計画の策定過程でも同様であった（高松、2004年）。しかし、今回検討した事例では、

その優位は必ずしも発揮されていない。第3章でみた新東京国際空港公団の民営化は小泉首相による特殊法人改革の一環として始まり、国土交通省の審議会である交通政策審議会航空分科会空港整備部会で細部が詰められた。これは一見それまでの政治過程と同じだが、そのアクターが変化していることで帰結が第二期とは異なったものとなった。すなわち空港運営事業者やその周辺自治体が重要なアクターになり、その意に沿わない提案には反対するということが起こったのである。この事例において国土交通省は特殊法人改革にあわせて関西空港会社の問題も解決しようとし、その為に3空港を統合の上、インフラ整備費用を平準化できる「上下分離案」を提案し、それは航空分科会の間取りまとめともなった。しかし、最終的に関西空港救済のための過大な負担を嫌った新東京国際空港公団の反対や上下分離されることを嫌った中部国際空港会社の強力な反対によって、関西空港を救済するという国土交通省の当初のめくろみであるが潰えたのである。

一方で第4章では前原国土交通大臣の発案による方向性に従って帰結を迎えた。この政治過程は橋下知事の発言で始まった自治体発のものであるが、利害対立する自治体間で一枚岩にならず、統一的な解決策が提示できなかった。そのため関西空港と伊丹空港の問題は国土交通省成長戦略会議で討議された。国土交通省主導の同会議に場が移り、討議されたのである。結果、前原大臣の意見であるコンセッション方式を含んだ統合案がまとめられ、国土交通省は空港運営にPFIを導入するという空港政策の新たな手段と運営権売却による新たな財源を得たのである。

このように、第二期までとは異なり、空港政策の政治過程における国土交通省の影響力は一様ではなくなった。これが今後どのようになるかは、三大都市圏以外の空港へのコンセッション方式の適用と関西空港を含めたその成否にかかわってくるのではないだろうか。

参考文献

- 赤井伸郎 (2010)、『交通インフラとガバナンスの経済学：空港・港湾・地方有料道路の財政分析』、有斐閣
- 秋吉貴雄 (2007)、『公共政策の変容と政策科学：日米航空輸送産業における2つの規制改革』、有斐閣
- 石田哲也、野村宗訓 (2014)、『官民連携による交通インフラ改革：PFI・PPPで広がる新たなビジネス領域』、同文館出版
- 運輸省、『運輸白書』、各年版
- 運輸省運輸政策審議会 (1986)、「わが国航空企業の運営体制のあり方に関する基本方針について」
- 葛西敬之 (2001)、『未完の「国鉄改革」』、東洋経済新報社
- 牧原出 (編) (2014)、『黒野匡彦オーラルヒストリー』、東京大学先端研オーラル・ヒストリーシリーズ Vol.6
- 国土交通省、『国土交通白書』、各年版
- 国土交通省航空局 (監修) (2011)、『数字でみる航空』
- 国土交通省交通政策審議会航空分科会 (2002)、「今後の空港及び航空保安施設の整備に関する方策について 答申」
- 国土交通省交通政策審議会航空分科会 (2007)、「今後の空港及び航空保安施設の整備及び運営に関する方策について 答申：戦略的新航空政策ビジョン～」
- 国土交通省交通政策審議会航空分科会 (2012)、「空港の設置及び管理に関する基本方針」
- 国土交通省成長戦略会議 (2010)、「国土交通省成長戦略」
- 斎藤貢一、「転換期を迎えた空港政策：空港整備法及び航空法の一部を改正する法律案」、『立法と調査』、No.281
- 塩見英治 (2011)、『現代公益事業：ネットワーク産業の新展開』、有斐閣
- 高松淳也 (2004)、「社会資本整備の政治過程における決定のルールとアリーナ」『レヴァイアサン』 35号、59-85頁
- 高松淳也 (2007)、「イギリスにおける民営化以降の運輸政策：鉄道を事例として」『年報行政研究』 42号、124-142頁
- 高松淳也 (2015)、「規制緩和と地域公共交通ガバナンス：茨城県における地方鉄道存廃問題の政治過程」、『名城法学』 65巻1・2号、123-156頁
- 轟木一博 (2016)、『空港は誰が動かしているのか』、日経プレミアシリーズ
- 深谷健 (2012)、『規制緩和と市場構造の変化：航空・石油・通信セクターにおける

## 論 説

均衡経路の比較分析』、日本評論社

野村宗訓 (2013)、「第3講 規制改革の評価と課題」、山本哲三・野村宗訓 (編著)

『規制改革 30 講：厚生経済学のアプローチ』14-28 頁、中央経済社

町田裕彦 (2014)、「日本における PFI 制度の歴史と現状」、山内弘隆 (編著) 『運

輸・交通インフラと民力活用：PPP/PFI のファイナンスとガバナンス』第4章、  
慶應義塾大学出版会

Bell, S. and Hindmoor, A. (2009), *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.

Richards, D. and Smith, M.J. (2002), *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford University Press.

### 政府資料

行政刷新会議、「事業仕分け (平成 21 年 11 月)」 < <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/shiryō.html> >

国土交通省交通政策審議会航空分科会、「開催状況」 < [http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s302\\_kouku01\\_past.html](http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s302_kouku01_past.html) >

国土交通省交通政策審議会航空分科会、「過去の開催状況」 < <http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/koutusin.html> >

国土交通省成長戦略会議、 < [http://www.mlit.go.jp/policy/kanbo01\\_hy\\_000575.html](http://www.mlit.go.jp/policy/kanbo01_hy_000575.html) >

### 各種団体

関西経済同友会、「代表幹事コメント」 < <http://www.kansaidoyukai.or.jp/tabid/56/ItemId/322/View/Details/AMID/485/Default.aspx> >

関西経済連合会、「関西 3 空港の役割分担」 < [www.kankeiren.or.jp/project/pdf/3airport.pdf](http://www.kankeiren.or.jp/project/pdf/3airport.pdf) >