



# 民営化タスクフォース

## 成田空港民営化への グローバルベストプラクティス の導入について



在日米国商工会議所  
2005年05月

在日米国商工会議所  
民営化タスクフォース  
2005年5月(第二版)  
英語正文

表紙写真: チャーリー古庄

# 成田空港民営化へのグローバルベストプラクティスの導入について

## 目次

概要.....	2
はじめに.....	3
不十分さの残る現在の民営化計画.....	4
A. 背景	
B. 中期総合経営計画	
C. NAAの株式会社化	
D. 記述のない羽田空港	
空港民営化のためのベストプラクティスと基本原則.....	6
A. 民営化空港に対する規制の必要性	
B. 空港経営に対する2つの規制方法	
C. “Single Till”アプローチ; 航空事業と商業の収入統合による航空事業費用の負担	
提言.....	8
A. 独立規制機関の設立	
B. インセンティブ価格規制の適用	
C. “Single Till”アプローチの適用	
D. 財務情報開示の増加	
E. 外部の専門家の参加	
F. 進捗状態を測定するための目標の設定	
結論.....	10
付録A 公共施設としての成田空港の歩み.....	11
付録B ケーススタディ: 英国における空港民営化.....	14
注釈.....	15

# 概要

1978年の完成以来、成田空港は、地域コミュニティとの緊張関係、限られたインフラストラクチャー、非効率的な運営手法およびビジネス手法、また、極端に高い空港使用料から派生する様々な問題に苦しんできた。不可欠である滑走路の拡張は、一部の地域住民がこれに必要な土地の明け渡しを拒否したために妨げられた。また、かなり以前の、ジェット機の騒音が現在よりも大きかった時代に空港隣接地域の住民との間で結ばれた騒音公害に関する協定を含む様々な理由により既存滑走路の十分な活用が妨げられている。これに加えて、倉庫やサービススペースの不足といったインフラストラクチャー面での障害も存在する。

少なくとも過去15年間に亘り世界最高あるいはそれに順ずる高額な着陸料は収益性の低い非航空事業と相俟ってアジア太平洋地域の主要ハブ空港と比較して成田空港の競争力を弱めている。そして成田空港にはこの空港の効率および競争力改善に根本的な障害をもたらしている制限的な入札プロセス、公共事業体としては恒常的に極めて高い収益性、そして透明性の欠如があったという歴史がある。

前述した数々の問題の多くは成田空港運営会社が、民営化プロセスを始めた2003年制定の法案や、2004年に表明した運営会社独自の中期総合経営計画中の一般的な目標ならびに、明確な数値目標を達成することにより解決されるかもしれない。

在日米国商工会議所(ACCJ)は成田空港民営化の是非について意見を述べる立場にはないが、国際的に認知されたベストプラクティスや空港民営化の成功例の活用により、この民営化は成田空港を悩ませてきた問題の多くを是正するための好機となると考える。

ここ数年の商業活動や旅客サービス、そしてターミナル拡張には顕著な改善がみられるが、ACCJは全ての空港利害関係者にとって有益な民営化の実現には、成田空港運営モデルの抜本的な改革が必要であると信じている。主な改革は次のとおりである。

- 全ての利害関係者の代表によって構成される、強力な独立規制機関の設立
- 財務監督の為にRPI-Xアプローチのような「インセンティブ規制」制度の導入
- “Single Till”アプローチの導入による航空事業費用の一部を補うために商業収入を適用する財務管理
- 民間企業の財務報告および監査基準への準拠と全ての利害関係者への財務情報開示改善のための追加的手段の行使
- 民営化の計画と実施に関する助言を初期段階で外部の専門家に求めること

- 滑走路の能力の向上や東京成田間鉄道輸送の高速化など、インフラストラクチャー面の問題を是正するための基本的な政治的障害の克服を含む、取り組みの成果を把握するための具体的な目標の設定

ACCJは、成田空港の民営化の推進に伴い、数多くの難問が浮上すると認識している。しかし、その民営化は、空港管理の改善やコストの低減を実現し、全ての利害関係者の利益拡大を推進するグローバルベストプラクティス導入のための貴重な機会となると確信している。終わりに、成田空港の民営化が適切な方向性で達成された場合には、小泉首相が掲げた2008年までのFDI(対日直接投資)の倍増と海外からの旅行者の倍増という目標の達成に、この民営化が大きく寄与すると考えられる。

# はじめに

このペーパーは、日本における民営化に関して2004-5年に発表された在日米国商工会議所(ACCJ)レポートシリーズの第3回レポートである。第1回のレポートでは、「日本における民営化へのベストプラクティスの導入」というタイトルのもとに、民営化のグローバルベストプラクティスに関する詳細な検討を行い、日本内外の数多くの民営化の事例に焦点を当てた。第2回のレポートでは、郵政事業を行っている日本郵政公社民営化の分析を行った。

3回目となるこのペーパーでは、グローバルベストプラクティスに基づく成田空港民営化に焦点を当てている。まず成田空港民営化プログラムの現状を説明し、次に現在の問題点の是正と全ての利害関係者の利益最大化を実現するための民営化に関する具体的な提言を行う。また、公共事業体としての成田空港がその計画段階から現在に至るまで直面してきた数多くの問題についての説明と、空港民営化についての英国の事例についても付記している。

1978年の完成以来、成田空港が日本並びに海外旅行者に提供してきたサービスと価値はその重要性を考慮すると、不十分なものであった。東京都心からおよそ80キロ離れている成田空港は交通の利便性が悪く、混雑しており、他の空港では整備されている空港施設をほとんど備えていない。また、使用料が高く、空港容量が不十分なうえ、過去にはその運営も柔軟性に欠けたものであった。成田空港によって経済的なメリットを受けているにもかかわらず、飛行機の離着陸によって引き起こされる騒音が近隣住民にとっての重大な関心事となっている。海外旅行者は、限られた数の国内線接続便や東京との距離に不便を強いられている。

過去20年間に日本は1985年のNTT(日本電信電話公社)や1987年の日本国有鉄道、そして1985年の日本専売公社など多くの主要な国有企業を民営化してきた。日本道路公団や日本郵政公社の民営化も現在進行中である。そして今、2004年4月1日に新東京国際空港公団が国有企業(公団)から政府が保有する民間企業(株式会社)に変更され日本政府は成田の民営化を大きく前進させた。

ACCJは、成田空港の民営化はこの空港が抱える数多くの問題を解決するための好機であると考え。しかし、全ての利害関係者にとって望ましい結果が達成されるのは、民営化の最優先目標がこの国の財産ともいえる成田空港の利用効率と経営効率の改善に置かれた場合のみに限られる。日本において過去に行われた民営化の経験を鑑みると、民営化の取り組みが、空港の民営化そのもので終了し、その運営モデルや業務が根本的に改革されない危険性があるのは明白である。

昨今世界的に行なわれた空港民営化は、コストの削減、利便性の向上、施設の改善、経済発展、そして投資者への適正な報酬といった予想され得るメリットが空港の民営化によって実現されることを証明している。ただしこれは、(i)新しい空港所有者や経営者が空港使用者から独占的な料金を徴収することを防止するための強力な規制、(ii)空港の管理運営方法の大幅な改善、という条件が満たされる場合に限られる。成田空港の民営化は、旅客、航空会社、運送会社、空港関連事業会社、従業員、地域住民、および株主といった全ての利害関係者の利益を実現するために、効率の改善を目標として実施される必要がある。

# 不十分さの残る現在の民営化計画

## A. 背景

成田空港民営化のための審議は2000年に策定が開始され、主に政府財政赤字の削減、航空インフラストラクチャーの整備方針の改善、空港運営の強化、更には抱き合わせの民営化として成田空港との一体民営化によって関西空港という重荷を民間に肩代わりさせることを目的としていた。この最後に挙げた目的は、ひとつの空港の収益によって他方の空港を助成するという意図を持つと考えられるが、これは国連機関であるICAO(International Civil Aviation Organization):国際民間航空機関が作成した経済原則に直接矛盾するものである。この当初の計画は多方面からの非難を浴び、最終的には2002年に成田空港単独での「民営化」が決定された。(ロンドンのヒースロー空港と幾つかの周辺空港を運営するBAA plcはこれらの空港からの収益の混合を許されていない。)

2003年、内閣は2004年4月1日に成田空港を株式会社化するための法案を成立させた。ただし、2007年4月1日以降に行われる東京株式市場への上場まで、その株式は全て日本政府が保持することとなる。(会社名は成田国際空港株式会社とされたが、「NAA」を愛称として使用し続けている。株式会社化される以前、NAAは「Narita Airport Authority」を意味していたが、現在は「Narita Airport」を略した愛称であると会社側は説明している。)そして、株式公開後に、もしも政府が全てまたは大部分の株式を売却するとしても、それを完了するまでには数年を要すると予想される。

## B. 中期総合経営計画

2003年10月、当時、新東京国際空港公団(NAA)と呼ばれていた成田空港の公的運営組織が、経営方針の構築と民営化後の営業目標の設定を行うための「中期総合経営計画」を発表した<sup>1)</sup>。この計画では、次のような6つの「基本経営方針」が明らかにされている。

1. 安全と顧客重視の経営による事業展開
  - この中には国際競争力の向上、着陸料の削減、滑走路Bの延長、航空会社間のアライアンス関係に見合った使用ターミナルの見直し、年間の航空機発着回数22万回にむけての地域との合意及び非航空事業収益の増加が含まれる。
2. 環境経営としての取り組み
  - NAAによれば空港周辺地域への環境対策・共生策を確実、適切に実施するとのことである
3. 効率的な経営の実現
  - NAAは労働生産性の向上とともに「コスト意識の大幅な改善及び人事評価システムの向上」を約束している。

### 4. 強固な財務体質の構築

- NAAは、空港を管理、発展のための安定的な資金調達が続けられる財務体質を作り上げることを目指す。

### 5. 国際的な活動の推進

- NAAは「国際活動への取り組みを推進し世界の民間航空ネットワークの発展に貢献」することを目標としている。

### 6. グループ総合力の強化

- NAAは強力な企業グループを構築し、グループ総合力をもって効率的な空港経営と収益の拡大の実現を目指す。

更にその後、次のような3大経営目標を設定している。

- 単体売上高: 2006年度 1,700億円以上
- 新規事業売上高: 2006年度 100億円
- 経費削減: 3年間で全体の10% 以上の削減

しかしながら、これらの経営方針には「民間企業の調達システム」導入の約束や、賞賛に値する多くの目標を含む一方で、NAAがどのようにして、より効率的な経営を実現し、どのような経費の削減が可能なのかという点において、わずかな具体策しか含まれていない。そればかりか、中期総合経営計画には航空会社や旅客の成田空港使用料の引き下げのためにNAAが行うべき経費削減の計画案や定式が明示されていない。NAAが3年間で10%の経費削減を適当としていることは、NAAが未だに典型的な官僚的怠慢や考えに支配されているという印象を強くしているに過ぎない。民間企業であれば10%の経費削減は1年で達成すべき目標なのである。

成田空港の民営化開始以来、商業収入の増加に向け、顕著な変化がみられている。NAAの子会社である「NAAリテイリング」は第1ターミナルに新たに20の小売店舗を開業した。また、第2ターミナルにおいても売り場面積を増加させる予定がある。これらの変化が開発や民営化の成功に不可欠なサービスの向上、商業収入の増加をもたらしている。しかしながらこれらの収入増加自体が目的ではない。独立した外部からの強い管理なしでは、NAAは収益を増やすために、その独占的立場を増大させる一方で、空港使用料のわずかな引き下げや幾つかの業務改善改革しか行わない可能性がある。

## C. NAAの株式会社化

前述のとおり2004年4月1日に、新東京国際空港公団が株式会社化されたが、日本政府がその全株式を保有していることから、どのような国際的定義をもってNAAはまだ民間企業ということは出来ない。

また、同時期に新会社の会長は民間企業から任命され、役員の入替えも行われた。また、新規事業の立ち上げや調達機会の確保に向けて、新規部門が設立されている。2004年4月

にNAAは基本的に人員縮小を計画していないと発表していたが、最近になって現在の900人の従業員から自然減による従業員200人の人員削減が発表されている。

一方、株式会社化した直接的な結果として、NAAは大企業に対する日本の商法上の全ての標準的な基準を満たさなくてはならなくなった。すなわち、法令で決められている監査役と外部会計士の任命、年度毎の財務諸表開示、そして受託業務義務がこれにあたる。

## D. 記述のない羽田空港

都心から電車や車で約30分の場所に位置する羽田空港は第二次大戦後から成田空港の開港まで、東京の大首都圏にとって国内、国際線の基幹民間空港として機能していた。1978年に成田空港が開港し、特別な場合を除き全ての国際線は成田へ移管された。

しかし、2002年夏の日韓共同開催のサッカーワールドカップに関連して、政府は期間限定で韓国と羽田空港間のチャーター便の運航を許可した。ワールドカップ後、23:00から6:00の運航に限定されるものの、1日に10便の国際線チャーターのスロットを許可するシステムが始まった。ごく最近では、2004年の秋から政府は1日4便の羽田とソウルの金浦空港の日中の運航を認めている。両国の4つの主要航空会社が都心部に近い二つの空港間をそれぞれ1日1便を運航している。(政府は1日4便の規制を8便まで増やす意向を表明している。この新しい規制は2005年8月から施行される予定である。)

羽田空港の4本目の滑走路は現在建設中で、2009年、供用開始予定である。国土交通省は2009年に羽田空港の国際線枠拡大を公表している。残念ながら、詳細は明かされていない。ひとつだけ明白なのは、羽田空港からのどの国際便も成田空港の、そして成田空港を利用する航空会社の財務状況に影響を与えるということである。

NAAの民営化プロセスにおいて、この羽田空港の国際化の問題が全く議論されていないことをACCJは懸念している。

# 空港民営化のためのベストプラクティスと基本原則

冒頭で述べたとおり、成田空港の民営化は、この空港が抱える多くの問題を解決するための好機となるが、全ての利害関係者にとって望ましい成果が達成されるのは、この国の財産ともいえる成田空港の活用効率の改善を最優先目標として民営化が行われる場合に限られる。民営化の取り組みが、空港の民営化そのもので終了し、空港の経営方針や事業運営における根本的な改革が行われない危険性もある。このような結果は日本たばこ産業やNTTの場合をみれば既に明白である。ここでは政府による会社の大部分の所有と規制が重なりあい、市場を混乱させ、市場開発を遅らせ日本の消費者に損害を与えた。

したがって、日本は効率的な空港民営化に関して国際的に認められた原則を堅守することが必要であり、NAAは国際的に認知された規制原則に従うことが必要である。また、BAA plcによって運営されているロンドンのヒースローやその他の空港、そしてコペンハーゲン空港に見られるような世界各地の空港民営化の成功例について、その具体的手順を詳細に確認することも不可欠である。

## A. 民営化空港に対する規制の必要性

ごく少数の例外を除き、民間空港は自然独占となる。空港の民営化にあたっては、独占的な支配力の濫用を防ぎ、空港利用客が満足するレベルのサービスや価値を提供するために、その財務内容やサービス内容を規制することが必要である(全ての空港に必要な航空規制は、通常政府航空当局により実施されるため、このペーパーでは言及しない)。

空港運営財務を規制する根本的な目的は、全ての利害関係者が民営化の恩恵を享受することにある。この目的は、第一に空港運営会社が不当に高い利益を獲得することを防ぎ、第二に競争市場であれば運営会社が直面したであろう経営原則を強制的に守らせるという2つの手法によって達成される。国際航空の推進および規制を担当する国連機関であるICAOは、効率的な空港規制に関し、次のような7つの基本原則を策定している。

1. 空港関連の使用料の非差別的な適用
2. 不当な料金設定などの非競争的行為および支配力濫用の防止
3. 使用料等の決定に必要な全ての財務データの提示、提供を含む透明性の確保
4. サービス提供企業の運営における効率性および有効性の評価と改善
5. 提供サービスの基準、質、およびレベルの確立と見直し
6. 将来の需要を満たすための投資状況の検討とその促進
7. 空港利用客の意見の十分な考慮

## B. 空港経営に対する2つの規制方法

公益事業や空港など、自然独占に対する財務監督を行うための長期的なアプローチには、利益率規制とインセンティブ規制の二つがある。

利益率規制は、原価主義規制とも呼ばれ、米国で公共事業の監督に長く使用されてきた。これは、次の方程式で表される。

$$\text{収益} = (\text{資産価値} \times \text{利益率}) + \text{運営コスト} + \text{減価償却費}$$

利益率規制により、企業は監督機関が最終消費者に適正なレベルのサービスを提供するために必要だと判断した全てのコストを価格に転嫁できる一方、投資家に対してはコスト構造に基づく最大の利益率または固定された利益率を提供することが可能となる。ただしこのタイプの規制は、規制を受ける事業体のコスト削減への意欲を必ずしも喚起するものではない。

インセンティブ規制は、利益率規制のこの欠点を補い、規制対象となっている独占事業体の経営方針を、可能な限り市場主導型の事業体の経営方針に近づけるために開発された規制方法である。このタイプの規制は特に英国でその効果を認められ、民営化された多くの公共事業や空港経営の規制に使用されてきた。この規制は、次のような方程式で表される。

$$\text{収益} = \text{承認料金} \times \text{インフレ率(RPI)} - \text{年間生産性改善値(X)}$$

インセンティブ規制により、規制対象の事業体は、一定期間の目標値を超えて達成された効率性によって実現される全ての利益を獲得できる。このタイプの規制もまた、営業実績に基づく規制とされ、RPI-X規制と呼ばれる場合も多い。効率性の目標設定に使用されるRPI-Xの計算式では、“RPI”は小売物価指数(retail price index)の略語でインフレ率を表し、“X”は生産性要素を表している。

RPI-X規制では、規制対象の事業体は通常3年から5年のサイクルでの規制を受ける。各規制期間について、規制機関はRPI-X式を使用して、その事業体はその期間に課金できる最高価格を設定する。規制機関が規制対象の事業体に経営効率の改善を求める場合には、生産性を示す要素Xは正の値となる。これによって、概念的には事業体から最終消費者への課金は、インフレ率よりも低い範囲での上昇に抑えられることになる。事業体がX値によって見込まれる値を上回る効率利益を生み出した場合には、効率目標を超えた全ての増分利益はその事業体が獲得することになる。規制機関はこの規制サイクルの終了時に結果の見直しを行い、次の生産性向上の目標を設定する。これによって、規制機関はこの期間に実現された生産性向上による利益を最終消費者に還元できる。

利益率規制と比較した場合、RPI-X規制は管理的な意味合いが薄れ、経営効率の改善に対する強い意欲を喚起する。ただし、民営化された空港の規制問題については、簡単な解決策は存在しない。最終的にどのような形式の規制を行うとして



も、自然独占という空港経営の特性が存在する以上、規制機関の果たす役割が極めて重要なものとなる。規制機関は、これまでの政府機関による空港運營業務の継続を単に許容するのではなく、積極的に空港運営会社を監督し、その業務内容を監視して、効率改善を進めるための意欲を喚起する必要がある。

## C. "Single Till"アプローチ：航空事業と商業の収入統合による航空事業費用の負担

空港は、まったく異なる2つの活動によって運営される。その1つは航空事業で、飛行機への旅行者の乗降や貨物の搭降載など、空港の根本的となるビジネスに直接関連する業務である。そしてもう1つは、免税店、銀行サービス、売店、およびレストランなどの空港に付随する商業活動で、これによって空港は旅行者にその魅力をアピールでき、空港運営会社はその収入を拡大できる。空港運営会社は、航空事業およびその関連業務の財務から商業活動の財務を分離することを望むことが多い。しかし、空港の商業活動の利益は、空港が航空事業を行っている場合にのみ可能なのである。

従って、経営面での規制を目的として空港の財務状態を評価する場合には、航空事業と商業活動の両方を対象とすることが妥当である。この"Single Till"アプローチは、世界の航空業界における主要な業界団体のひとつであるIATA(International Air Transport Association:国際航空輸送協会)によって推奨され、収入の着実(かつ広範)な流れを活用することによって、安全で効率的な航空事業の実施に効果を発揮するのである。IATAはACI (Airports Council International:国際空港評議会)や国連機関であるICAOともSingle Tillについて協議をしている。ICAOは純粋なSingle Tillシステムを完全に推奨しているわけではないが、適切な空港使用料を決定するためには空港は航空事業収入と商業収入の源を一元化することに合意している。また、ICAOの最新のエアポートエコノミクスマニュアルは「空港使用料算出のための費用基準を作成する際に航空事業収入と費用、そして非航空事業収入と費用を場合によってはある程度まとめて考慮することをICAOは長年にわたり薦めている。」と記述している。

# 提言

## A. 独立規制機関の設立

成田空港は自然独占として運営されるため、その経営について独立した機関による規制を行うことが極めて重要である。規制機関は、航空会社、空港利用客、航空貨物事業者、テナント、税関および入国管理局などの政府機関、そしてもちろんNAAを含む、空港の主な利害関係者グループの代表によって構成されなければならない。一空港利害関係者が支配力を持つようなことは決してあってはならない。

規制機関の管理部門(事務局と呼ばれる場合が多い)に、退職した政府官僚を配置してはならない。また、確立された利害関係が不当な影響を及ぼさないように、この部門が政府のどの機関に所属するかは、最深の注意を払って決められなければならない。従って内閣府が適当な機関といえるかもしれない。

この規制機関は、(i)成田空港が、全ての運営領域において良好なサービス基準を継続的に向上させること、(ii)NAAが継続的にその運営内容を効率化するための財務上のインセンティブを提供すること、の2つの目標を有する。経営の効率化に伴い、規制機関は生産性向上による利益の一部を空港使用料引き下げの形で空港使用会社に還元し、これによって空港利用客や貨物の輸出入者に利益を還元させなければならない。

NAAはこの種の独立規制機関によるNAAの株価や社債格付けにおける不利な影響を懸念していることを表明した。この危惧は理解できるものである反面、NAAの利潤追求型企業としての利益と旅客、航空会社、その他の空港関係者の利益との当然の矛盾を表している。しかし、BAA plcや米国の公益事業会社、そして日本の公益事業会社の経験は、この懸念が根拠のないものであることを示している。

## B. インセンティブ価格規制の適用

前述のとおりインセンティブ規制は、独占企業が民営化によって獲得した経営上の利益の一部を実際に消費者に還元するための重要なツールとして認識されている。NAAに対してインセンティブ規制を行うことにより、運営効率改善の取り組みを強化できると考えられる。RPI-X形式でのインセンティブ規制は、BAA plcという英国の民間管理会社によって運営されている空港などの民営化空港に適用されて効果を発揮しており、ACCJはこの英国のモデルを成田空港にも適用することを提案する。

インセンティブ規制を行うことによって、民営化された事業体はより高い効率での運営を追及できるようになることから、従来の空港運営手法により利益を獲得してきた既得権益団体が

成田空港へのインセンティブ規制適用に反対をするかもしれない。民営化に関するACCJの概要レポートでも述べたとおり、インセンティブ規制への変更プロセスにおいては、全ての空港利害関係者に適応するための時間を与えるために、最高レベルの政府機関の強固なコミットメントや早い段階での頻繁なコミュニケーションが必要である<sup>2</sup>。規制機関の設立時には、政府はその規制機関が持つことになる権限の基本部分が、あくまでもNAAに対して低コストを基本とした効率的な運営を求めることと株主のみならず全ての利害関係者にこれらの利益を還元することにある点を確認する必要がある。

## C. "Single Till"アプローチの適用

本ペーパーの「ベストプラクティス」セクションに説明されているように空港運営の財務管理において航空事業と商業活動の財務を統合しているSingle TillアプローチがNAAの未来において重要な問題となるであろう。IATA及びICAOの両団体は空港運営にあたり商業収入の一部を航空事業費用に充当することを勧めている。ACCJはこのアプローチが、そもそも商業活動を可能にする航空事業の使用料を公正に決定できる唯一の公正な方法であると確信している。

## D. 財務情報開示の増加

全ての利害関係者の利益を守り、NAAの実績に対する客観的で正確な分析を行うには、財務情報透明性の増加が不可欠である。また、株式会社化された現在、NAAに対して通常の民間企業とまったく同じ会計財務開示基準の遵守が要求されている。NAAは国際的な監査法人である新日本アーンストアンドヤングの日本支社をその公的監査役に指名したと公表している。ACCJはNAAの財務開示が上場民間企業に対する日本の法律で定める最低基準を上回るものであり、全ての利害関係者がNAAの財務状態を明確かつ完全に理解できるものであることを大いに期待している。2007年以降の新規株式公開に向け、NAAは活発な投資家活動を通じた財務諸表やコーポレートガバナンスの方針の早期完全開示をもって、今その準備を進めるべきなのである。

NAAはすでに株式会社化されていることから、NAAが発行する2005年3月31日決算の経営初年度の決算報告書は、日本の民間企業に適用される一般会計原則に準拠したものとなる。民間企業として、これら初めての正式な財務諸表とこれに付随する外部監査は、今後の民営化の進行において経営効率の改善を測定できる基準を設定するものである。

## E. 外部の専門家の参加

他の国々では、優れた民間空港の構築や順調な民営化を進める上で、投資銀行、会計士、弁護士、および経営コンサルタントなどの外部専門家が重要な役割を担っている。

## F. 進捗状態を測定するための目標の設定

中期総合経営計画で、NAAは自らが達成すべき複数の具体的な数値目標を設定している。これらの数値目標に加えて、ACCJはNAAに対して次のとおり具体的な目標を採用することを提案する。

1. 政治的障害を克服し、インフラストラクチャー面の懸案事項を是正する。
  - a. 2010年までにIATA Eagle賞を受賞する。
  - b. 全ての手荷物に対する「インライン」スクリーニングを完全実施することにより、荷物のセキュリティレベルを世界標準に引き上げる。
  - c. 飛行機への旅客のバス輸送を完全に廃止し、全定期運航便についてゲートからの搭乗を実現する。
  - d. 成田空港と東京を結ぶ高速鉄道を整備する。
  - e. B滑走路に第2誘導路を完備する。
2. 商業収益の増加とコスト削減を図り、5年間に渡って年10%の割合で着陸料を引き下げる。
3. 独立規制機関によって全てのチャージを他の国々にある成田空港と同等の空港のレベルに下げる。
4. Single Tillモデルを使用し、NAAの総収益に占める商業収益の割合を2008年までに50%まで引き上げる。

# 結論

成田空港の民営化によって、チャンスとリスクの両方が発生する。これまでの空港民営化の成功例によれば、民営化後の成田空港は、全ての利害関係者の利益を保護および拡大を目的として強力かつ独立規制機関の監督の下に運営されることが必要である。この目標には必然的に、適正な手数料や使用料、サービスと収益を拡大するためのインフラストラクチャー投資の拡大、ターミナルや空港売店エリア、滑走路や誘導路の利用拡大などが含まれる。

2004年6月、11月及び2005年2月にNAA上層部がACCJに発表した内容は、経営改善への期待を喚起するものの、海外旅行者や輸出入業者への良質なサービスや施設の提供については、その実現に対して懸念を抱かせるものとなっている。しかしその一方、NAAは着陸料引き下げが実現できない場合には、成田空港の民営化は失敗と見なされるべきであるという考えを公式に述べている。

成田空港は、日本を訪れるほとんどの旅行者にとって日本での最初の経験となる。したがって成田空港は、小泉首相が掲げた2つの目標、すなわち海外からの直接投資と海外からの旅行者の倍増という目標の達成において、極めて重要な役割を果たすことになる。成田空港は、日本と世界とを結ぶ極めて重要な玄関口であることから、成田空港での経験は日本にとってより好意的なものでなければならない。そして将来、その目標を常に達成していくためには、民営化の成功または失敗が、この先、長きにわたり、想像以上に大きな影響を日本にもたらすことになるのである。

その民営化成功のためにはプロセスの透明性を確保し、これまでに世界各地で行なわれた空港民営化から得られるベストプラクティスに従ってそのプロセスを推進しなければならない。本ペーパーに明記、そして推奨されている国際的なベストプラクティスはOECD、世界銀行やその他の権威ある独立国際機関、政府機関、私的機関によって十分に研究された主要公共事業体や公共機関の民営化に用いられている。ACCJの会員は、成田空港を極めて頻繁に使用する空港利用客として、NAAの民営化プロセスに進んで貢献し、成田空港が持つ可能性の実現を心から期待している。

# 付録A 公共施設としての成田空港の歩み

成田空港の開発の初期段階に、空港の計画と建設運営において日本政府は相次ぐ難問に直面した。これは主に、全ての利害関係者の利益を考慮して調整するためのインセンティブがほとんど存在しなかったことによるものである。つまり、収益の最大化、スムーズな航空機の運航、空港利用客へのサービスの提供、近隣住民との紛争の迅速な解決、最良のインフラストラクチャーの構築、そして効率的な運営といったそれぞれの利益の調整に不可欠なインセンティブがなかったのである。むしろ、成田空港プロジェクトは日本の官僚主義の最も悪い性向の一例として見られるようになった。そして次のような解決困難な問題がこの空港につきまとうことになったのである。

## A. 地域コミュニティとの緊張関係

1962年、将来予測される国内線および国際線の航空サービスへの需要増加に対し、羽田空港での対処が不可能であるとの判断がなされた。1966年、この判断に基づいて、日本政府は羽田空港の拡張を行わず、東京の都心から80Kmの地点に3本の滑走路を持つ国際空港の建設を決定した。しかし、地域コミュニティの反対により、政府は当初の建設予定地であった富里での空港建設を断念し、成田の三里塚地区の第2候補地に建設地を移したが、ここでも激しい議論が巻き起こり、スムーズな空港建設を妨げることとなり、現在に至るまで成田空港の運営の障害となっている。

当初、多くの住民が計画された空港に必要な土地の売却を拒否し、建設が大幅に遅れることとなった。そしてほぼ40年後の現在に至っても数人の空港周辺住民が空港整備に必要な土地からの立ち退きを拒否している。政府はこのプロジェクト開始当時から土地収用法に基づく土地所有者に適正な補償金を支払うことよっての土地取得に消極的であった。そして現在でも土地収用法によるこの長く続いている問題の解決を拒んでいる。このプロジェクトに対する地域からの反対を減らすために、空港公団は当初より周辺住民との話し合いで成田空港利用便の離発着のルートを大幅に制限することにより新規の航空運航により発生する騒音の規制に合意してきた。何回かの合意内容の修正にもかかわらず、この規制に関する合意はいまだに有効であり、2002年にオープンした第2滑走路の処理容量をも著しく制限している。午後11時以降の夜間発着制限もまた、成田空港を使用する航空会社の数や空港の発着枠を狭める要因となっている。更にこの夜間発着制限により、悪天候時や正常運行が妨げられた場合の航空会社や利用客に対するコストも増加している。土地、施設、滑走路使用制限、航空管制とその運営、これら全ての制約が積重なって影響し、成田空港への乗り入れを希望する航空会社の長いリストが存在する結果となっている。最新の飛行機の低騒音レベルを考慮すれば、発着時間の延長による航空機の発着数の拡大や航空会社の新規参入を実現することが可能となるのである。

## B. 極めて限られたインフラストラクチャー

成田空港の用地面積は、1,084ヘクタールである。しかし、関東

地域全体の人口は3,900万人の大都市圏であり、人口100万人当たりの面積で計算すると、28ヘクタールとなり、主要な国際都市にある国際空港としては最も規模の小さい空港となる。これに対し、アジア、北アメリカ、およびヨーロッパの25の大都市圏の場合、その多くの都市に複数の国際空港があり<sup>3</sup>、空港の占有面積は平均で周辺人口100万人当たり517ヘクタールの広さとなる。

占有面積の狭さに加え、成田空港は多くの点でインフラストラクチャーの整備が不十分であり、それが空港利用客、旅行者、航空会社、および輸出入業者に次のような様々なレベルの影響を及ぼしている。

- 第2滑走路の建設には16年を要しながら、なお「暫定」滑走路とされている。これは、この滑走路の長さが2,180メートルしかなく、大型飛行機の運航や長距離便の離陸に十分な距離が確保されていないためである。
- この暫定滑走路には第2誘導路がないことから、最長で40分の地上走行が必要になる。これは旅行者に不便さを、航空会社に高いコストが発生させている。余分に消費されるジェット燃料による環境への悪影響は言うまでもない。
- 離陸する飛行機の影響を受ける区域内に照明なしで建設された徐氷設備
- 航空会社および航空貨物事業者の倉庫スペースの不足
- 混雑した旅行者用ターミナル。特に、午後の第1ターミナルと午前の第2ターミナルの混雑
- 混雑の緩和に有効とされているセルフサービス・チェックイン機の設置スペースの不足
- 最新のインラインセキュリティ装置の設置を可能とする手荷物処理スペースの不足。このためすでに混雑状態にあるエリアに設置されたX線装置の前で、チェックイン待ちの長い行列ができています。
- 特に出国審査後のエリアに顕著な空港店舗の種類の不足と、狭いスペースでの混み合った配置
- 新しい大型飛行機の手荷物処理用に延長することが不可能な手荷物運搬用の回転式コンベヤ
- 2つのターミナルのどちらも、ターミナルビルから直接飛行機に連絡する、いわゆるコンタクトゲートの搭乗口数が不足し、このために空港の処理能力が制限されている。例えば2005年の2月と3月には18%の便がコンタクトゲートを使用できなかった。ターミナルから離れた場所に駐機している飛行機までバスを使用して旅客を輸送することは、非効率的、コスト高であり、かつ旅行者には極めて不評である。（ここ数年、コンタクトゲートを使用できない便数が更に増加している。前述の18%という数字は主に航空会社が多大な費用を使い、飛行機をゲートから離れた一時的な駐機場所とコンタクトゲートの間を移動させることにより達成したものである。）

ACCJはNAAが現在ターミナル1の大規模な建設プロジェクトの最中であり、上記に記載された課題点のいくらかが、緩和されることになるであろうと認識している。

## C. 非効率な運営

成田空港の非効率な運営は、国際ビジネスにおけるアジア太平洋地域の中心的存在としての日本と東京の競争力を直接的に損なってきた。

1970年代に設定された騒音影響区域に関する約束により、2つの滑走路での離着陸が1つの空域ポイントに制限されているため、新しい第2滑走路による容量の増加が大幅に削減されている。世界の主要空港は平行滑走路での、着陸路と離陸路を別個に管理することにより、2倍の空港容量を確保している。東京上空の空域は極めて混雑しており、更には羽田空港、航空自衛隊百里基地、米空軍横田基地など、成田空港以外の航空基地もこの空域を使用している。成田空港の騒音規制は東京空域の制約と重なって、この空域内でのフライトの遅れを頻繁に引き起こしている。

夜間の発着制限は、貨物便を制限すると共に、レジャー向け目的地への低コストの夜間ユーティリゼーションフライト運航を妨げている。これは双方とも、飛行機の利用機会の減少と成田空港の共通コストの上昇につながることから、航空会社と旅行者に影響を与えている。消費者もまた、飛行機の利用機会を失うとともに、別の問題にも直面することになる。例えばこの発着制限の結果、全ての東京便がほとんど同時に到着するため、ホノルルの入国審査前に非常に長い行列ができることになる。

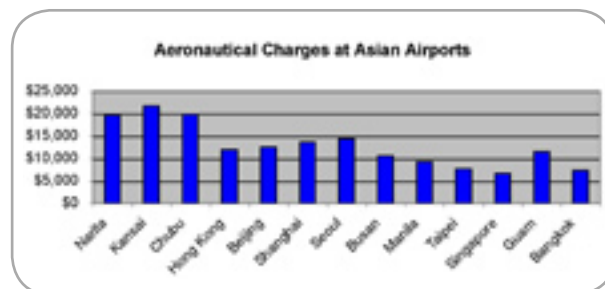
1日あたりの発着回数は1978年の180回から、2002年には546回に増加したが、その発着枠は、地域コミュニティとの合意によって依然として限られたものとなっている。距離の長いA滑走路は1時間当たり32回の離着陸を処理し、「暫定」B滑走路は1時間当たりわずかに12回の離着陸しか処理しない。これは国際標準と比較すると、極めて少ない処理数である。国際標準では、それぞれの滑走路が1時間当たり30以上の離着陸を処理できなければならない。この滑走路の低い利用率は、東京と他の国々との間で運航される航空便に関する国際協定への日本政府の合意を不可能にし、成田を利用する旅行者と航空会社の双方のコストを大幅に引き上げる結果となっている。

## D. 極めて高い空港利用料

### 着陸料

成田空港の着陸料は現在世界で2番目に高く、大阪の関西国際空港の着陸料よりもわずかに低い。本ペーパー発行現在の1トンあたりの着陸料は2,400円で最大離陸重量が395トンのB747-400の成田空港着陸料は94万8,000円(9,028USドル)になる。IATA(International Air Transport Association: 国際航空輸送協会)作成の“Airport and Enroute Charges Manual”によると、2005年2月、調査時点でのアジア地域の13の空港の平均着陸料のおよそ2倍となっている。(本レポートでは、1ドル105円で換算されている。)

様々なサービスを着陸料に含める空港や、料金を個別に徴収する空港など、各空港の使用料は様々な方法で算出されるため、空港使用料の数値比較は困難である。航空管制料金もまた、国によって徴収方法が異なる。しかし、料金の算出方法にかかわらず、成田空港の空港使用料は世界で最も高い水準にある。次のグラフは、IATA作成の“Airport and Enroute Charges Manual”に記載されているデータに基づく各空港の合計使用料を表し、関西や中部と並び、成田はその他の空港と比べ格段に高い使用料を課していることがわかる。



### 空港利用客が支払う使用料

成田空港利用者のみが他国の空港よりも高い使用料を払っているわけではない。成田空港の施設使用料は、1人2,040円(19.43USドル)である。これは関西国際空港の2,650円(25.24USドル)や中部国際空港の2,500円(23.81USドル)よりは安い。日本の空港は今回調査したアジア地域のどの空港よりも高い空港施設使用料を課している。成田空港の施設使用料は下記の表にある13の空港の平均よりも43%高く設定されている。

成田空港の使用料が他の2つの主要な日本の国際空港の使用料と大差がないのであれば、当然、その使用料が本当に不当なのかと疑問に思われるかもしれない。ACCJは2つの理由で日本の市場でも成田空港の施設使用料は高すぎると信じている。まず第一に、下記で説明されているように、成田空港は一貫して営業利益を計上している。(つまり、使用料やその他の収入がその非常に高い費用を上回っている。)第二に、成田空港は便数や旅客数からいえば、関西や中部よりも規模の効率が低い。また、NAAは乗り継ぎ旅客の割合が高いため、小売り販売からのより大きな収入を見込むことができる。要するに、効率の高い成田空港は他の国内競合空港よりも少ない費用で旅客の処理が可能なのではない。



## 非航空事業収益

アムステルダム、コペンハーゲン、ドバイ、香港、ソウル(仁川)、およびシンガポールの各空港は、総収益の40%以上を空港内の店舗や飲食店の売上といった非航空事業から得ている。これに対し、成田空港の非航空事業収益は、現時点で総収益の30%を占めるに過ぎない。この非航空事業収益の不足が、空港運営費用の補填や航空会社および旅客に対する適正なマージンの設定を行う上での経営的な負担となっている。2004年4月の株式会社化までは、国土交通省が、成田空港での商業活動を制限してきた。NAAは、空港売店などの商業事業の運営や補完ビジネスへの参入が禁止されていた。長年にわたり空港における付随的な収入源から収益を確保するための方策が制限されていたため、NAAは航空会社と出発旅客に対する極めて高い使用料を課さざるを得ない状況にあった。

## 極めて高い収益性

2004年3月31日終了の会計年度において、重要なインフラストラクチャーへの多額の支出や、SARSの発生やイラク戦争による旅客の減少にもかかわらず、NAAは3,050億円の累積資本を報告した。成田空港は公共事業体として極めて非効率的に運営されてきたにもかかわらず、IATAのリサーチによれば、着陸料を2,400円から2,000円に引き下げた場合でも、これまでの運営モデルに基づいて試算すると10億円の年間利益を確保することができる。2002年から2005年の国土交通省予測によると成田空港の年間利益は年10-20%の割合で増加するとしている<sup>4</sup>。更に、IATAは820億円の極めて高い用地にかかるコストが1978年から2002年の間に着陸料のコストセンターに計上されていたとみている。高額な用地にかかるコストのためにNAAは利益を着陸および駐機料のコストセンターからその他のコストセンターにシフトした<sup>5</sup>。用地にかかるコストからくる歴史的な利益と共に、この予想利益増加率に鑑み、ACCJは利用者の利益のために運営されるべき国営空港としてはNAAの利益が過剰に高いことを信じるにいたった。事実、世界で収益額の最も高い100の空港についての2004年12月の調査は2003年度のこれらの空港の平均運営マージンは19.3%であったとしている。これに対し、成田空港は31.2%のマージンがあり、これにより世界で6番目に収益の高い空港となっている。

## E. 非効率的なビジネス業務

### 制限された入札プロセス

2004年4月に株式会社化するまではNAAは法律により、日本政府が指定した極めて厳格な入札プロセスの遵守を義務付けられてきた。この入札プロセスは、標準的で健全な入札、すなわち競争入札を奨励するものではなかった。例えば、製品やサ

ービスを調達する場合、NAAは詳細な条件の交渉を行うことなく、入札の1つを受け入れなければならなかった。入札要求は、この入札基準を満たす企業はごくわずかであるというような表現で記述されていた。空港警備などの主要な契約は、開港以来、同一の企業が繰り返し受注している。NAAは、民営化後、コスト削減を期待できる分野の1つとして契約入札を挙げている<sup>6</sup>。

NAAは競争入札によるNAAの最大のコスト削減の成功例は建設プロジェクトであるとACCJに話をしている。以前は、5億円以上の契約のみに入札を適用した。会社組織変更後、現在NAAは1億円以上の全ての契約に入札を適用している。更に、現在NAAは入札数を増加させるために、入札資格を緩和している。最も顕著なのは、NAAが入札決定後の交渉で入札決定者に更に低い入札額の再提出をさせるよう努力していると報告していることである。NAAは最近の建設工事契約では国営企業時代と比べ、10%以上のコスト削減を可能にしたと公言している。

NAAは建設工事関連でコスト削減に成果をあげてきたが、ACCJは更なる向上が可能であると信じている。特に空港警備会社の契約は競争入札されたことがない。現に同じ契約企業が、長期にわたり契約更新されることを前提に1年契約で警備サービスを提供してきた。空港警備は非常に重要なサービスで、従業員の質も保たなくてはならない。ACCJは警備の質の高いサービスと低い費用の2つの目的を達成する最良の方法はこの契約を競争入札制度で決定することであると信じている。更に、例えば5年契約にすることにより、契約企業のもつ不安定さのある程度軽減し、高い質の従業員をも確保することができる。

### 透明性と会計基準の欠如

歴史的にみて、成田で行われている財務および会計業務はあらゆる面で透明性に欠けていた。このことは航空会社やその他の空港利用者に深刻な懸念を招くと同時に、その運営効率改善にあたっての根本的な問題点を表わしてきた。具体的には、次のような問題点が挙げられる。

- 過剰な土地評価額
- 多額の年金支給
- キャッシュフローに関する情報開示の欠如
- 運営コストに関する情報開示の欠如

# 付録B ケーススタディ:英国における空港民営化

ロンドン都市圏の3大空港であるヒースロー空港、ガトウィック空港、およびスタンステッド空港は、1987年に民営化された。これらの空港を運営するBAA, plc(民営化以前はBritish Airports Authority:英国空港会社として知られていた。)は、世界各地の民営空港の運営会社の中で最も豊富な経験を持つ運営会社である。ロンドン都市圏にはこの他にルートン空港とシティ空港があるが、これらもまた民間企業によって運営されている。これらの空港は全て、利用客獲得のための厳しい競争を繰り広げている。各空港は、ヨーロッパのビジネス便(シティ空港)、超低コスト運営の航空会社(ルートン空港)、貨物輸送および低コスト運営の旅客用航空会社(スタンステッド空港)、そして世界への玄関口(ヒースロー空港)として、サービスを提供する利用客のタイプに合わせた空港に特化する努力を続けている。ガトウィック空港は過密なヒースロー空港の代替空港としての役割を担い、チャーター便、低コスト運営の航空会社、そしてヒースロー空港への乗り入れを確保できない国際便の離発着を扱っている。ロンドン中央部および鉄道への接続が良いことから、ヒースロー空港は一般的にはルートン空港、ガトウィック空港とスタンステッド空港よりも人気が高い。これらの空港には重複する特徴もあるが、それぞれが特定の市場をターゲットとしてサービスを提供している。

民営化によって引き起こされた3空港間の競争は、空港使用料の引き下げや、空港の特性に合わせて整備されたターミナル施設などのプラス効果をもたらした。例えばルートン空港の場合には、この空港を利用している効率重視の低コスト航空会社のために、ジェットブリッジの敷設を行わず、全てのゲートとチケットカウンターを共用としながら、極めて短い回転時間の実現に重点的に取り組んでいる。BAAは、収入の60%を非航空事業の使用料から生み出しているが、これによって極めて競争力のある料金を航空会社に提示することが可能となり、最終的にはBAAが運営する空港での輸送量拡大を航空会社に促す結果となっている。

成田空港の民営化に関する議論では、東京圏ではこのような空港間での競争が存在してこなかったことに着目することが重要である。また、羽田空港と成田空港はそれぞれ空港処理能力の不足に直面しており、その発着枠の供給は需要をまったく満たしていない。そしてこれらの問題を解決するための競争圧力がほとんど存在しない状態である。従って、東京圏におけるこの状況に対しては、英国で実施された独占的経営の予防策と同様またはそれ以上の措置を実施する必要がある。

英国で実施された規制制度は、利益率とインセンティブの規制方法を組み合わせて作成されている。基本的な規制項目は、次のとおりである。

- BAAの収益は規制機関によって設定され、利用客が支払う空港使用料は上限が定められている。
- 空港の資本支出は、規制機関、空港運営会社、および航空会社の合意を必要とする。
- 規制機関であるCAA(Civil Aviation Authority:民間航空局)は、リスク調整済みの妥当な利益率を設定する。
- CAAは、商業収入の見積を算出する。
- 商業収入から算出された航空会社の利益要件を定め、Single Tillメソッドを適用する。
- 規制機関は、年次で効率改善を要求する。

公的な発言及びその年次報告書において、BAAは航空会社と運営会社の独立性及び航空会社の使用料などの軽減についての独自の取り組みを強調している。

例えば1999年度の年次報告書において、BAAは次のように述べている。

「商業活動からの収入により、空港運営会社は航空会社の施設使用料を継続的に引き下げることができる。そしてこの使用料の引き下げは、旅客が支払う航空運賃に確実に反映され、一方では空港インフラストラクチャーへの投資へとつながっていく。英国が、主要空港のインフラストラクチャーの整備に税金が投入されていない唯一の国であることは、決して偶然ではない<sup>7)</sup>」

更にBAAの経営陣は、2000年度の年次報告書で、会社の経営方針を次のように記載している。「顧客が求めるものを提供することによって商業収益を最大化し、それによって航空会社の空港使用料を継続的に引き下げ、更には空港インフラストラクチャーへの投資を行うことができる<sup>8)</sup>」



# 注釈

- 1 NAA Green Port Report, October 2003.
- 2 ACCJ Privatization Task Force: "Applying Global Best Practices to Privatization in Japan," August 2004
- 3 IATA Airport Development Reference Manual 9th Edition - Jan 2004.
- 4 IATA User Charges Seminar, Tokyo April 9, 2003
- 5 IATA letter to the NAA, December 20, 2002
- 6 NAA Green Port Report, March/April 2004.
- 7 BAA Annual Report 1999, page 20.
- 8 BAA Annual Report 2000, page 26.