

# コンセッションを活用した空港経営改革



森・濱田松本法律事務所

弁護士 **佐藤 正謙**  
弁護士 **岡谷 茂樹**

## ■ I. わが国の空港経営をめぐる動き

### 1. 国の空港経営改革

わが国における空港の整備・運営は、従来、主に国・地方公共団体により行われてきた。また、これまで、空港に関する施策は、戦後の急速な経済成長やそれに伴う航空需要の増大に対応して、新規整備・拡張に重点を置くものであった。しかし、現在では、人口減少・少子高齢化が進展する中、かつてのような

国内航空需要の増加が見込めない上、航空自由化（オープンスカイ）やLCCの登場などにより航空市場の競争は益々激化している。「受け手」となる空港についても、こうした環境の変化に上手く対応し、内外の航空需要を取り込むために、一層の効率的な経営が強く求められるようになっている。

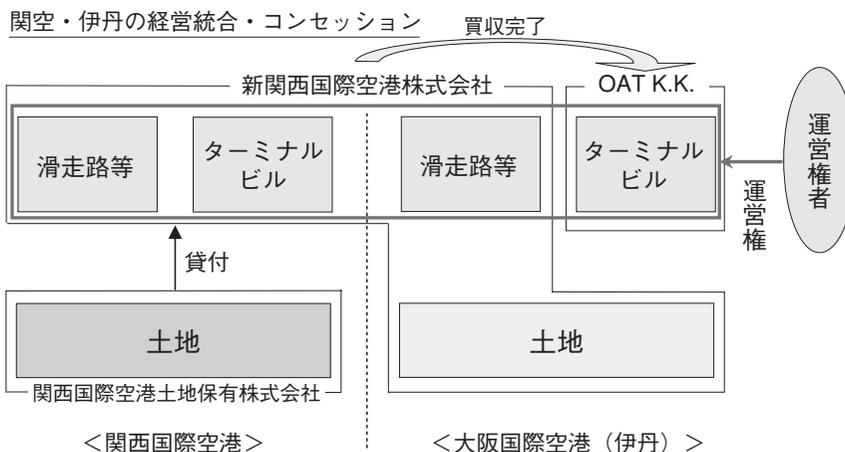
かかる新しい空港経営のカギとなるのが、民間の知恵と資金の活用である。折しも、インフラの効率的な運営・維持管理を実現すべく、2011年には、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下「PFI法」という。）の改正により、公共施設等の運営権を民間事業者に付与する制度（いわゆるコンセッション方式）が導入された。

これらの流れを受けて、国は、国が直接管理する空港（国管理空港）について、PFI法上のコンセッション方式を活用した空港経営改革を進めようとしている。そして、昨年、そのための法制的な手当てを行うべく、民間

#### — <目次> —

- I. わが国の空港経営をめぐる動き
- II. コンセッション方式
- III. 民活空港運営法の下での空港コンセッション
- IV. 空港コンセッションに関する実務上の諸論点
- V. 最後に

(図1)



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「民活空港運営法」又は「法」という。）が制定された。また、昨年10月には、「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」（以下「基本方針」という。）が策定され、民活空港運営法に基づく空港コンセッションの基本的な枠組みが明らかにされた。

さらに、昨年11月から12月にかけて、国は、仙台空港のコンセッションに関するマーケットサウンディング（市場関係者からの意見募集）を実施し、同空港のコンセッションを実施する際の条件に関する国の現在の考え方を整理した「仙台空港特定運営事業基本スキーム（案）」（以下「基本スキーム案」という。）を公表している。

## 2. 関西・伊丹の経営統合・コンセッション

民活空港運営法に基づく国管理空港の空港経営改革とは別に、関西国際空港（関西）及び大阪国際空港（伊丹）においてもコンセッション方式による運営委託が検討されている。

関西は、巨額の建設費を要したことから未だに1兆円を超える負債を抱えており、営業収支は黒字ながら負債の元金返済が経営を圧迫し、経常収支の不足を政府の補給金で補填してきた。また、関西開港後も存続した伊丹が関西の需要拡大を阻害しているという構造的な問題があり、両空港（さらには、神戸空港を含めた関西三空港）の関係整理が課題となっていた。

この問題に対して、国は、民主党政権下の2010年5月にまとめた国土交通省成長戦略の中で、関西・伊丹の経営を統合した上、コンセッションを実施し、伊丹の潤沢なキャッシ

キャッシュフローを活用するとともに、経営の抜本的効率化、運営権の売却代金による債務返済を目指す方針を示した。

これを受けて、2011年、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。）が成立し、同年6月には、同法に基づく基本方針が策定された。2012年7月には、同法に基づき両空港の経営が統合され、以来、国が全株式を保有する新関西国際空港株式会社が、両空港の運営を行いつつ、コンセッションの実施に向けた準備を進めている。また、昨年12月には、同社による伊丹のターミナルビル会社の買収が完了しており、関空・伊丹の空港施設を一体として民間事業者に運営委託する態勢が、空港及び関連施設の所有関係の面で整ったところである。

## ■ II. コンセッション方式

### 1. PFI法に基づくコンセッション方式

PFI法に基づくコンセッション方式は、公共施設等の管理者等である公的主体から公共施設等運営権（以下「運営権」という。）の設定を受けた民間事業者（以下「運営権者」という。）が当該公共施設等の運営を行う仕組みである。運営権者は、自ら利用料金を決定し、利用料金を自己の収入として収受することができる（PFI法第23条）。また、運営権は、「みなし物権」とされ、譲渡や抵当権の設定が可能であり（PFI法第24条、第25条）、

減価償却の対象となる。

## 2. 民営化の手法としてのコンセッション

空港の運営を民間事業者に委ねる手法（広義の民営化）は、本来は、コンセッション方式に限られない。運営組織を株式会社化した上で、株式を特定の民間企業に売却したり、上場したりすることも考えられる。また、BOT方式<sup>（注1）</sup>によるPFI事業や、日常的な運営のみを比較的短期間に限り民間委託する例もある。

今般の空港経営改革においてコンセッション方式が選択された理由としては、コンセッション方式の下では、空港の運営を民間事業者に委ねるものの、公的主体に土地・施設の所有権が残ることから、適切な空港運営主体の選択ないし不適切な者の排除、災害時等の不測の事態への対応のために、国が必要な関与を行う根拠を見出しやすいと考えられたためと推測される<sup>（注2）</sup>。

## ■ III. 民活空港運営法の下での空港コンセッション

### 1. 空港経営改革の背景

空港経営改革や民活空港運営法の成立の背景には、国管理空港が抱える以下の課題がある。

第一に、冒頭に述べたように、空港経営を取り巻く環境が大きく変わる中、従来の発想

・手法ではもはや十分な成果を期待できない、といった大元の事情がある。

第二に、国管理空港の着陸料等の収入は、従前、全国一つのプール（社会資本整備特別会計空港整備勘定）<sup>（注3）</sup>で管理され、着陸料等も原則として全国一律となっていることが挙げられる。このような制度の下では、各空港において、当該空港に存在するニーズに対応して機動的に着陸料等の設定を行うことができない。

第三に、国管理空港では、国が運営する航空基本施設（滑走路、着陸帯、誘導路、エプロン）等に関する航空系事業と第三セクター等が運営するターミナルビル等に関する非航空系事業とで運営主体が分離していることが挙げられる。このような状況では、例えば、ターミナルビルのテナント収入や直営店の売上で収益を上げ、着陸料の低減を図って新規路線を誘致する、といった戦略的な経営を行うことができない。

## 2. 民活空港運営法の概要

### (1) 空港経営改革の方向性

かかる諸課題を解決するため国が進めようとしているのが、PFI法のコンセッション方式を活用した空港経営改革である。

すなわち、各空港の運営を民間事業者に委託することで、民間の創意工夫と資金の活用し、空港経営の効率化を図り、航空会社や利用者のニーズに応えることで、路線・便数の拡大を図る。そして、運営権者は、自らが運

営する空港について、独自に着陸料等を設定し、自己の収入として着陸料等を収受する（独立採算）。また、コンセッションを開始する際には、航空系事業と非航空系事業の経営を一体化することが予定されている。

### (2) 対象空港

国内の空港は、①国が設置・管理する「国管理空港」<sup>（注4）</sup>（19空港）、②国が設置し、地方公共団体が管理する「特定地方管理空港」（5空港）、③特別法に基づく株式会社が管理する「会社管理空港」（成田、関空・伊丹、中部）、④地方公共団体が設置・管理する「地方管理空港」（54空港）、⑤自衛隊又は米軍と国が共に管理する「共用空港」（8空港）、⑥コミュニティー空港等その他の空港に分類される<sup>（注5）</sup>。

このうち、民活空港運営法により、民間事業者に対する運営権の設定が可能となったのは、①国管理空港（法第4条以下）、④地方管理空港（法第10条以下）、⑤共用空港の民間航空専用施設（法附則第2条以下）及び⑥その他の空港のうち地方公共団体が設置・管理するもの（法第10条以下）である<sup>（注6）</sup>。国が主導するのは、国管理空港の民間運営委託であるが、地方公共団体において、コンセッション方式により地方管理空港の民間運営委託を実施することも可能である。

### (3) 民間事業者による空港の運営事業の範囲

民活空港運営法に基づき運営権者が行う業務は、①航空基本施設の運営及び着陸料等の収受のほか、②空港航空保安施設の運営とその使用料金の収受、③騒音対策、④その他の

---

周辺対策、⑤附帯事業から成る（法第2条第5項等）が、より具体的な業務範囲は、各空港について運営権を設定する際に策定される実施方針（PFI法第5条及び第17条）に定められる。

#### （4）地元への配慮

昨年成立した民活空港運営法では、民主党政権下での法案に比して、地域の実情や地元の意向への配慮が随所に謳われている。

例えば、国土交通大臣は、実施方針を定めようとする場合は、空港法に基づき空港毎に設置され、関係地方公共団体、関係事業者等により構成される「空港協議会」の意見を聴くものとされている（法第5条第3項）。一般的には、これにより、各空港についてコンセッションを実施するか否かに関し、地元の意向が反映されることが明確になったと理解されている。

### 3. 空港コンセッションの基本的な仕組み

基本方針や基本スキーム案により、国が現段階で想定している空港コンセッションの基本的な仕組みが明らかになっている。

#### （1）ターミナルビル等の取得

上述の通り、空港経営改革においては、航空系事業と非航空系事業の経営を一体化することが企図されているが、民活空港運営法に基づき設定される運営権自体は、（国管理空港における航空基本施設及び非航空系施設の各所有・運営主体の分離を反映して）あくま

でも航空基本施設等の運営等にのみ及ぶものであり、運営権者がターミナルビル等の非航空系施設の運営等に携わるためには、別途の手当てが必要となる<sup>（注7）</sup>。この点につき、基本方針は、運営権者は自ら又はその支配下にある法人を通じてターミナルビル等の所有権を取得した上で、その運営等に携わるものとしている（基本方針第二1、第三）。なお、運営権者は、ターミナルビル等について、国土交通大臣から空港機能施設事業者の指定（空港法第15条）を受け、空港機能施設事業者としての空港法上の規制を受ける。

#### （2）事業期間

基本方針においては、国管理空港に係る運営権の存続期間は、30年から50年程度を目安にするとされている（基本方針第二2）。但し、地域の実情等を踏まえ、また、運営権者の創意工夫を発揮する観点から、柔軟にかかる期間を定める可能性も示唆されている（同上）。

なお、仙台空港に係る基本スキーム案においては、事業期間は原則30年間であるが、運営権者は、一回に限り延長オプションを行使して、30年以内の希望する期間だけ事業期間を延長することができる<sup>（注8）</sup>とされている（仙台空港基本スキーム案1.（5））。また、上記延長オプションとは別に、不可抗力事象による損害を回復するために、国と合意する期間だけ事業期間を延長することができるが、いかなる場合も合計の事業期間は最長65年とされている（同上）。



従って維持管理を行う義務がある（基本スキーム案1.(8)）。さらに、運営権者は、自らの判断で設備投資を行うことができる（基本スキーム案1.(8)、1.(12)）。但し、国が所有する航空基本施設については、PFI法上の制約により<sup>(注8)</sup>、運営権者は、既存施設の増改築（具体的には、滑走路の延長、エプロンの増設、滑走路等の耐震工事等）を行うことはできるが、滑走路の新設等を行うことはできない（基本スキーム案1.(12)）。

なお、運営権者は、航空基本施設のみならず、ターミナルビル等についても、設備投資計画（毎年の単年度計画及び5年毎の中期計画）を国に提出し、重要な変更（例えば、CIQ（税関、出入国管理、検疫）施設の再配置・新設を要するターミナルビルへの投資）については国の承認を得なければならない（基本スキーム案1.(13)）。

## (2) 設備投資による増加価値の取扱い

### ① 航空基本施設

まず、国が所有権を有する航空基本施設については、運営権者が運営権の範囲内で行った増改築に係る部分の所有権は、国に無償で帰属する（基本方針第二4、基本スキーム案1.(12)）。すなわち、かかる設備投資に関する運営権者の負担は、運営権付与の見返りとして織り込まれており、改めてその対価が国から運営権者に対して支払われることはない。

しかし、コンセッションの事業期間は長期であるため、運営権の取得時には想定されな

かった設備投資が必要となることが予想される上、事業期間中に実施された設備投資の中には、その効果が事業期間終了後も継続するものもある。かかる設備投資の残余価値を運営権者のために補償する手当てが全く存しなかったり、（仮に存したとしても）その基準・運用が不透明な場合、運営権者による残余期間中の運営に歪んだ影響（減価償却上の負担や事業期間の後半における設備投資意欲の減退を含む。）が及ぶ可能性もないとはいえない<sup>(注9)</sup>。以上を踏まえると、例えば、事業期間終盤の一定期間になされた設備投資のうち国が認めたものについては、事業期間終了時に、国又は次の運営権者が買い取る仕組みとするなどの工夫が望まれる。

### ② ターミナルビル等

これに対し、運営権者が所有するターミナルビル等の新築・増改築部分については、国が事業期間終了時に国又は国が指定する第三者への所有権移転を想定するものについては、完成時に国を買主とする売買の一方の予約契約を締結し、事業期間終了時に、次の運営権者又は国が「時価」で買い取ることが想定されている（基本スキーム案1.(20)エ①）。

但し、基本スキーム案においては、「時価」の算定方法について何ら言及されておらず、また、次の運営権者の公募が行われなき場合には、国はこれを買取ることが「できる」とされているのみで、買取りが保証されている訳ではない。

また、国が事業期間終了時に国又は国が指

定する第三者への所有権移転を想定しないとしたものについては、国又は次の運営権者等が、任意に買取りを希望した場合に、その合意する価格で買い取ることができることとされている（同②）のみであり、時価であることも保証されていない。

したがって、ターミナルビル等の新築・増改築部分についても、事業期間終了時の取扱いが、より明確にされることが望まれる。

## 2. ターミナルビルの取得方法に関する論点

国管理空港のコンセッションを実施するにあたっては、運営権者は、航空基本施設については、国から運営権の設定を受ける一方、ターミナルビル等については、現在の所有者である第三セクター等から譲り受けることが想定されている。そして、基本スキーム案においては、当該譲渡の方法として、①事業譲渡と②株式譲渡が提示されており、いずれの場合も、国が、現在のターミナルビル事業者等又はその株主との間で、予め譲渡について入札前に合意し、運営権者が選定された後に、運営権者が当該合意に基づく契約上の地位を国から承継することとしている（基本スキーム案1.（6））。

上記の案においては、ターミナルビル等の譲渡条件（譲渡価格を含む。）が入札前に合意されることが想定されているように見受けられる。しかし、本来、応募企業は、空港全体（ターミナルビル等を含む。）の事業価値

に基づきプライシング（入札金額の決定）を行うはずであり、必ずしも、個別の施設の資産価格の積上げによる訳ではないものと思われる。このように、事前に応募企業の与り知らぬところでターミナルビル等に係る譲渡価格その他の譲渡条件が決められ、応募企業は当然にそれに拘束されるというスキームにより、応募企業にいたずらに負荷がかかり、入札手続そのものを歪めることにならないか、懸念がないではない。今後、更に検討と工夫の余地がある論点と解される。

## 3. リスク分担に関する論点—不可抗力リスクを中心に—

### (1) 基本方針・基本スキーム案の考え方

国は、国と運営権者との間のリスク分担に関して、運営権者が対象施設の利用料金を自由に設定・収受できることに照らして、原則として、運営事業に関するリスク（需要リスクを含む。）は運営権者が負担するという考え方を基本としている（基本スキーム案1.（17）参照）。そして、需要リスク、法令変更リスク、既存施設の瑕疵リスク等の分担について、この考え方が色濃く反映されている。

不可抗力事象、なかんずく地震、津波等の大規模災害への対応については、基本方針では、想定される災害事象及び損害程度を予め定めておき、その範囲内の損害については、運営権者に保険への加入を義務付けた上で、運営権者が復旧作業を実施するものとするが、その範囲を超える損害が生じた場合には、

国がその必要性を判断した上、国が復旧作業を実施するという考え方が示されている（基本方針第二5）。

基本スキーム案も、概ね基本方針の考え方を継承しているものと理解される。具体的には、「復旧の必要性があり、運営権者が当該施設に付保することを義務付けられた保険によっても、その損害の全部又は大部分を補填することができない」と国が認定した場合には、国が事業継続措置を実施するものとしている（基本スキーム案1. (17)）。

## (2) 不可抗力リスクの分担に関する検討

不可抗力事象については、そのリスクを全て運営権者に負わせるのは酷に思われる上、空港の経済・社会における役割や災害時の機能などに鑑みると、大規模災害発生時に国が空港の復旧に全く関与しないことが社会的又は政治的に許容されるとは考えにくい。他方で、国が不可抗力リスクを全て負担すると、運営権者が保険への加入、事前の防災や復旧活動などを行うインセンティブが失われかねず、必ずしも適切ではない。

わが国においては、羽田空港国際線旅客ターミナルビルのBOT案件では、民間事業者が不可抗力リスクを全て負担するものとされた。他方で、従来型のPFI事業においては、契約金額の一定割合までの損害は民間事業者が負担するが、それを超える損害については公共側が負担するものも多い。

この点、基本方針・基本スキーム案で示された案は、運営権者が付保という形で対応で

きる範囲のリスクは運営権者に負担させつつ、それを超える部分については国が負担する方向を示す点で、一つの合理的な考え方と評価できる。海外の空港コンセッションにおいても、同様に、保険でカバーできる範囲を除き、不可抗力リスクは国が負担するとする例が見られる<sup>(注10)</sup>。

但し、基本方針・基本スキーム案にいう、運営権者が付保を義務付けられる損害事象・損害程度が、保険料の水準等をも考慮した上で実務上合理的に付保可能な範囲内において定められるか、といった問題については、更にきめ細かく検討する必要がある。

また、国が復旧作業を実施するのは、保険によっても「損害の全部又は大部分を補填することができない」場合、かつ、かかる場合に該当すると国が認定した場合に限られており、基本スキーム案の文言上、保険でカバーされない損害について、必ず国が負担するものとはされていないことに留意が必要である。確かに、国としては、将来の対応についてコミットしにくい事情はあろうが、少なくとも予見可能性の確保の観点から、より踏み込んだ方針を打ち出すことも期待されよう。

## ■ V. 最後に

コンセッション方式を活用した空港の民営化は、わが国においては新たな取組みであるため、その実現のためには、数多くの実務上の問題を解決していく必要がある。そして、

入札に多くの事業者が参加し、さらに空港経営改革が一事例に留まらず進展していくためには、市場関係者のニーズがコンセッションの条件・仕組みに適切に反映される必要がある。空港コンセッションの実施に向けて、幅広い関係者の間で活発な議論が行われることを期待したい。

(注1) Build-Operate-Transferの略。民間事業者が施設の建設を行った後、一定の事業期間、当該施設を所有・運営し、施設利用料等を収受して建設費用を回収し(それ以上の収入があれば収益を上げ)、事業期間終了後、当該施設の所有権を公的主体に移転する方式。わが国では、東京国際空港国際線地区旅客ターミナルビル等整備・運営事業及び同地区貨物ターミナル整備・運営事業がBOTの例である。

(注2) 国土交通省・空港運営のあり方に関する検討会「空港経営改革の実現に向けて(空港運営のあり方に関する検討会報告書)」(2011年7月29日)6頁から7頁まで参照。

(注3) なお、社会資本整備事業特別会計については「特別会計に関する法律の一部を改正する等の法律」(平成25年法律第76号)により、平成25年度をもって廃止(空港整備勘定は経過勘定として自動車安全特別会計に統合)されることが予定されている。

(注4) 正確には、空港法上の「国管理空港」は特定地方管理空港を含むが、民活空港運営法上の「国管理空港」は特定地方管理空港を含まない(法第2条第1項)。本稿では、民活空港運営法に従い、国管理空港と特定地方管理空港とを区分して記述している。

(注5) 国土交通省交通政策審議会航空分科会基本政策部会「中間とりまとめ・参考資料」(平成25年7月8日)27頁参照(<http://www.mlit.go.jp/>

[common/001004203.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/001004203.pdf))。

(注6) 特別地方管理空港については、コンセッション方式ではなく、民活空港運営法附則第14条に基づく指定制度により、民間事業者に運営させることができるものとされた。

(注7) 他方、関空・伊丹の場合は、上述の通り、航空基本施設及び非航空系施設における各所有・運営主体の分離という問題が存しないため、かかる別途の手当ては不要となる。

(注8) PFI法上の「運営等」には、「建設」及び「改修」は含まれていない(同法第2条第6項)。これは、運営事業を実施する権利である運営権が、公共施設等の所有権から公共施設等を運営し、収益する権利を切り出したみなし物権であり、運営権を設定する時点で存在する「物」について設定するものであるためと説明されている。これに対し、運営事業に含まれない「建設」及び「改修」とは、新たな施設を作り出すこと、いわゆる新設工事及び施設等を全面除却し再整備するものを指すと考えられている。以上につき、「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」11(1)2.以下参照。

(注9) これらは、コンセッション方式による民営化に伴う問題点としてしばしば言及される。例えば、Asian Development Bank, "Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure: Airports and Air Traffic Control" pp. 32-33 (December 2001) 参照。

(注10) ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil, Brazil) "Regulatory Model / Concession of Galeão and Confins International Airports" (November, 2013)

(<http://www2.anac.gov.br/concessoes/arquivos/OverviewPresentationIngles.pdf>)



**佐藤 正謙** (さとう まさのり)

1988年東京大学法学部卒業、1990年弁護士登録、1992年米国シカゴ大学ロースクール卒業、1994年ニューヨーク州弁護士登録。金融法委員会委員、東京証券取引所・上場インフラ市場研究会委員。資産流動化・証券化、プロジェクト・ファイナンス、PFI、REIT、その他国内外の仕組み金融取引全般を手掛ける。最近はインフラ／エネルギー・ファンドの立上げに関わる機会が多い。



**岡谷 茂樹** (おかたに しげき)

2002年東京大学法学部卒業、2003年弁護士登録。2005年経済産業省出向。2009年米国バージニア大学ロースクール卒業、2009年豪州Clayton Utz法律事務所出向、2011年ニューヨーク州弁護士登録。主な取扱分野は、PFI／PPP、再生可能エネルギー、流動化・証券化、不動産ファイナンス。

