

空港の民委託や民営化の要件とは何か/公民の連携はどうあるべきか？

1. しっかりとした枠組みや制度を構築することが効果的な民委託や民営化の前提：

- ✓ 上下分離、収益をプール化して整備を図る考えは最早現実的ではない：
国の主導により空港間でネットワークを構成し、資金をプール化し、新たな施設整備を図る考えは限られた資源の中で施設整備を図らざるを得なかった時代の産物。インフラ公共施設としての飛行場の位置づけや環境は大きく変化し、従来の考えを変えざるを得ないのが現実。
- ✓ 空港にも「経営」が求められる時代に：
空港「経営」を考慮しなくてもよかった時代から個別の空港毎に独立採算を志向し、経営を考慮せざるを得ない時代へ（費用や収益の構図を透明化し、費用を縮減し、収益増を図り、空港の抜本的効率化を図ることが求められている。採算を度外視した空港の経営は最早あり得ない。また、施設整備や維持更新投資に際しては、財政資金ではなく、民間資金を利活用することが求められる時代に（多様な民間主体との連携の在り方を実践しつつ、費用を縮減し、事業性を確保する経営が必要になったことを意味する）。
- ✓ まずしっかりとした全体のビジョン・政策を提示し、これを可能にする制度設計を議論し、提示することが民委託や民営化の具体論を検討する前にあるべき：

- ① 空港政策がどう構成されるかにより、個別の空港のあり方は異なってくる。これにより航空会社の戦略も空港の立ち位置も、経営のあり方も、戦略も大きく変わる。個別の空港に関するリスクを特定できなければ、投資判断はできない。
- ② 国としての全体のネットワークをどうするか of 明確なビジョンと政策がまずあるべき。個別空港毎に状況や環境、制約要因は大きく異なる。国管理空港も、あるべき機能・役割から類型化し、その類型毎に、最適な空港のあり方や民との係わり方を考慮すべき。
- ③ 上記の枠組みの中で、国、地方公共団体、民間事業者のあり方を考えるべきで、民委託や民営化は、これを実現するためのツールでしかない。まず民営化ありきではあるまい。

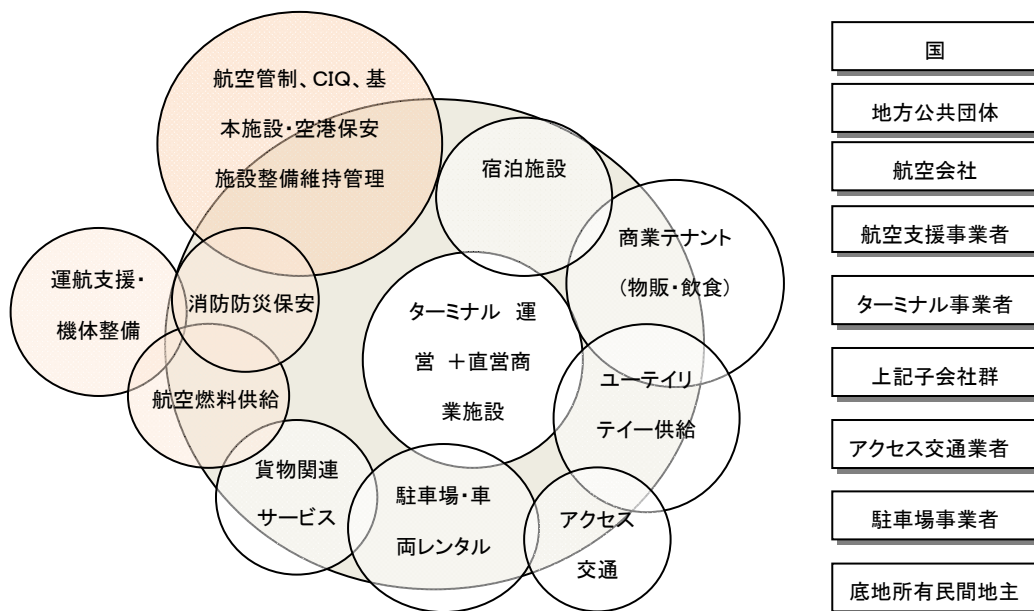
- 制度や運営のあり方を大胆に変更することを前提に、民との連携手法や民営化手法を考慮すべきか。政策(利用者の利益増等)、制度と規制、公のインタレストと民のインタレストが噛み合い、初めて効果的な公民連携が実現する。

- ✓ 国管理空港については、経営形態の検討を含めて国が主体的にかかわるべき拠点的な空港とそれ以外の専ら地域の利便性向上に貢献している空港の二種類に分けた上で、後者は基本的に自治体に管理者の地位を移管、資産譲渡し、その存廃も含めて自治体の自主的な判断に委ねるべきか。個別の空港が各々規律と責任を持って空港を運営する体制への転換を基本とし、国は規制者としての役割を主体とし、その関与を限定すべき。
- ✓ 上記を前提とし、空港の上下施設を出来る限り一体化し、民間主体に施設の維持管理・運営・修繕更新投資を委ねること等、民間主体を最大限活用することを志向すべき。空港資産の利活用のあり方は自治体の判断に委ねつつ、大幅な規制緩和が必要。
- ✓ 空港のあり方は、地点の戦略性や空港を取り巻く需要構造により多様な考え方がありえ、全体の国管理空港を類型化し、存廃も含めてそのあり方の選択肢を提示し、その最適な担い手、経営手法を自治体に考えさせるべきか。国や地方公共団体の関与のあり方、民の参画のあり方も、個別の空港毎の事情を斟酌し、工夫すべきで、多様な選択肢がある。
- ✓ 空港基本施設に関する継続的な修繕・維持管理・更新投資を誰が担い、どう費用を負担し、かつ必要な投資コストを如何に回収するかは、航空料金の決定のメカニズム及び規制のあり方を含め、慎重な制度設計が必要である。これをどう考えるかにより、空港の性格が決まり、公民のあり方の基本が決まる(一定の裁量性を民に委ねることを基本に、公平性・公共性を担保する規制の枠組みが必要)。
- ✓ 航空管制業務は独立行政法人化(あるいは国の特殊会社化)し、その財源・支出のあり方を含めて透明化すべきで、その一部業務(例えば飛行場管制等)を民間主体に委ねる等制度上の工夫が必要。
- ✓ まず明確な制度的枠組みの考えをビジョンとして取り決め、制度の移行は、基本と選択肢を明らかにしつつ、工程を定めて慎重に行うべき(激変軽減措置、移行期における特例支援措置も状況次第で考慮することが必要)。

2. 所掌の一元化は可能か、何処までが空港運営事業者の所掌範囲たりうるか：

- ✓ 非航空部門ステークホルダーの利害を調整し、一元化することは単純ではない：
我が国では上下分離により、上物施設は民間企業、三セク、公益財団等によりその整備・運営が担われ発展してきた。多様な権益が存在し、これが多様な民間主体によりバラバラに担われている

場合が多く、利害関係が輻輳化している。これらを統合し、空港の機能を包括的に一元化し、再編することは単純ではない。これは、非航空部門収入の統合化はできにくいことを意味する。航空収入と非航空収入を一元化し、一体管理することは諸外国のように単純ではない。

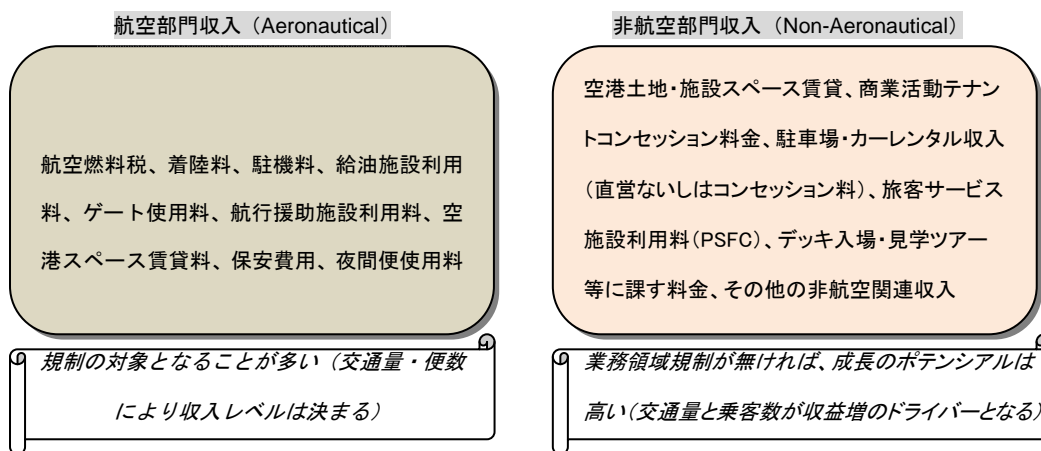


(空港を巡る権益が分散化され、多様な主体が複雑に絡み合う構図を一元化することは単純ではない。)

- ✓ また、非航空部門の事業領域に対し、直接的・間接的に規制がかかる場合には収益増大ポテンシャルには大きな課題が生まれる(例: 空港資産の目的外使用等)。

3. 収入の範囲は何処までか、その成長ポテンシャルはあるか、制約要因はあるか？ :

空港収入の二分類 (考え方の提示で現実の費目ではない)



(何を何処まで収入源とすることができるか、価格設定に如何なる規制が入るのか、如何なる成長ポテンシャルがあるか)

- ✓ 何を何処まで収入源とすることができるか、非航空部門収入が収入増のドライバーになるかが鍵:
航空部門収入と非航空部門収入がある程度バランスし、この総収入で、総費用を充分賄い余剰が出る構図にしない限り、民が包括的にこれらを担うことは難しい。交通量の増大(便数)・顧客増が成長(収入増)のドライバーになる。(空港運営会社にとり、非航空部門収入が限定され、実質的に施設スペース賃料のみで、考えられる収益活動は既に権益として第三者が担っているとすれば、収入のポテンシャルはかなり限定される)。

諸外国での民営化や経営委託の事業モデルは非航空収入を大幅に増やすことにより空港収入への依存度を下げたことが成功の一要因。航空関連収入は交通量(便数)が増大すると想定すれば、将来のポテンシャルはあるが、単価は規制や一定の制約を受けることが多く、単純には大きく伸びない。尚、空港資産(不動産)は、戦略的拠点や余程の付加価値が生まれる場所でない限り、単純にはうまく利活用できないことを理解する必要がある。

- ✓ 様々な規制と制約を緩和しない限り、成長のポテンシャルは限定される。市場はそれを正確に評価する:

底地が国有財産ないしは行政財産で、土地の利用の在り方に関する制約があることを前提とする場合、その利用価値は大きく縮減する(「本来の目的を損ねない」ことが要求され、行政府の恣意的判断で民間の意思が否定される可能性もある。全ての行為に許可が必要であるとすれば、大きな足かせになる)。合理的な規制以外に、経営や運営の自由度・裁量性に対し、制約がある場合、成長の可能性を縛ることになる。

- ✓ 規制と制度の基本的あり方(規制のあるべき姿、また空港使用料金等の設定メカニズム)を熟慮する必要がある:

空港基本施設の維持・修繕・更新に係わる投資等が民間事業者の義務となる場合には、その前提として①サービス水準や、②維持管理水準と共に③維持・修繕・更新投資の在り方やコストの回収方法を予め合意しておく必要がある。投資コストの回収を航空部門収入としてどう実現できるのか、規制の在り方と価格設定(Pricing)メカニズムの基本を決める必要がある。航空部門収入の料金の決め方や規制のあり方、投資コスト回収の柔軟性次第で、全体収益のあり方は大きく異なる。行政府が一方的に決めるのではなく、一定の裁量性を民に委ねつつ、全体の枠組みを規制するという考え方を取ることが適切であろう。諸外国の考え方には、航空会社と空港運営会社との交渉で価格を決める(Market based pricing。但し、第三者によるモニタリング評価を入れたり、不公正な取り決めが合ったりした場合、当局が介入し、是正させる等の考えを並行的に採用する)、投資費用を合理的に回収できるレベルに価格を設定する(Cost recovery pricing)、整備に要した費用に民間の合理的リターンを加味した価格として設定する(Rate of return pricing)、乗客数の増大にスライドして、航空会社に課す料金が変わることにより収益を分担しあうことで価格を設定する(Revenue sharing)、一定の価格上限公式の範囲内で価格設定を委ねる(Price cap)等がある。

4. ストラクチャーを工夫しなければ事業性は向上しない・空港の地点特性や市場における立ち位置により可能性は大きく異なる：

- ✓ 空港毎に地域事情や環境が異なり、最適となる経営や運営の在り方は異なることを前提とすべき：
成長のポテンシャルが高い空港とそうでない空港がある。乗客数や顧客が少ない地方空港では、空港の運営は就航しうる航空会社にロック・インされ航空会社の経営戦略や航路便数等の方針により空港経営が大きく左右される。また、地方の政治的影響力を受けやすい立場にある空港の場合、空港経営の裁量性は無くなり、構造的に脆弱になる。
(第三者によるインタレストにより空港の経営が左右される場合には、委託、民営化の前提として、特定のステークホルダーとのコミットメントをベースに枠組みを考慮することが合理的な場合もありうる)。空港毎の特性に応じて、経営の在り方やあるべき選択肢を考慮すべきか。一方、航空需要全体を押し上げる地方空港間の人と物流を動かす連携・協力も不可能ではあるまい(バラバラではなく例えば一定のブロック内の地方空港間で、インバウンド狙いで協働してマーケティングを補強する等の考え方になる)。

- ✓ 空港経営に際し、費用を縮減し、収益増を誘因する仕組みが必要：
航空会社も全ての関連主体も **Cost conscious** になりつつある。また航空会社間の競争、飛行場間の競争も存在する。サービスレベルを維持しつつ、費用を縮減し、収益増を図るモチベーションが必要。
その存続が地方にとり政治的・政策的に重要である一方、潜在的航空需要により、航空会社の路線・便数は決まる。LCC を含む航空会社の誘致、コミットメントの確保、不定期チャーターやビジネスジェット等の誘致、貨物ロジ等、事業所掌範囲やあらゆる収益ソースの拡大が考えられるがどこまで実現できるかは大きな課題。

5. 国（規制者）、自治体（管理者）、民間主体（空港運営事業者）の関係性のデザインがまず考慮されるべき前提：

- ✓ 飛行場の民営化やその運営・経営に民を利活用することは、諸外国では一つの潮流に：
先進諸外国では制度や環境は異なるが、一般的風潮としては 1980 年代末以降、飛行場の一体的運営を前提とし、民営化、民間への経営委託あるいは管理委託等が大きく前進した(この結果、世界の主要空港の経営の在り方は大きく変化。グローバル化、航空産業自体の変化、航空会社の経営戦略の変化等が背景に)。
- ✓ では、我が国では国、自治体、民間主体の関係をどう整理し、位置づけるべきか：

国は規制者とし、その関与を限定することを基本とし、実質的な空港の管理を地方自治体に委ね、地方自治体と民間事業者との関係の中で基本的な関係をデザインすべきか。民委託・民営化には **Divestiture** から単純な運営委託まで多様な可能性があるが、現実的な手法の共通的属性を捉え、課題を詰める方が早い。

- ① 空港基本施設(滑走路、誘導路等)の土地所有権は公的主体に残したまま、空港のその他の施設と一体化し、空港を経営・運営する権利を一定期間民間主体に譲渡することを民営化や民委託の基本とすることが合理的(期間が超長期になる場合、民営化と類似的な効果になる。状況次第では、所掌や期間をより短く設定することが適切な場合もある)。
- ② この前提で明確な制度とルールを決め、個別空港の事情を斟酌し、民に委ねる所掌や責任の範囲や程度を、特定の利害関係者の関係を考慮し、あるべきスキームを詰めることが現実的な手法になる(多様な選択肢がある)。
- ③ 民間事業者が基本施設等の補修・修繕・追加投資を担い、当該資産の所有権が公的主体に帰する場合には、合理的な減価償却手法を制度的に措置する必要がある。公民の契約関係は片務的とせず、バランスの取れた考えを取る必要がある。さもなければ、市場の信任を得、リスクマネーを集めることはできない。
- ④ 公的主体が一括前払いで民間主体から賃料やフィー等を徴収する場合、民間主体は資本金と負債で資金調達を構成し、レバレッジを高める(この場合、現在空港に負債が無くとも、民に委ねる事で民間主体側に大きな負債が構成され、財務構造的には脆弱化することを理解する必要がある。運営に伴い、段階的に徴収する方がより、財務的には安定化する)。

6. 民間投資家は何を考えるか？：

✓ 海外における空港案件に係わる投資家の評価判断要素とは？：

一般的に、諸外国では空港は案件として投資しやすい対象と見なされている。これは下記背景による。

- ① 歴史的に交通量や、旅客数が成長してきたという経緯があり、将来における成長のポテンシャルも高いと見込まれること、
- ② 空港部門収入と非空港部門収入を統合することでインフレに対し抵抗力のある安定したキャッシュフローを生み出しうること、これを可能にする経営の裁量性が前提としてあること、
- ③ 安定的な制度と合理的な規制が上記を担保していること。

✓ わが国でも空港の民委託・民営化案件評価の要素は類似的となる：

但し、基本的には所与の所掌・責任の枠組みの前提で、安定的なキャッシュストリームが確実に期待できること、経営・運営の裁量性が確保され、阻害要因や拘束要因・規制等からどの位フリーでいられるのか、利害関係者の協力やコミットメントが得られるかの判断次第であり、この意味では空港が投資対象として特殊な存在であるわけではない。

また、

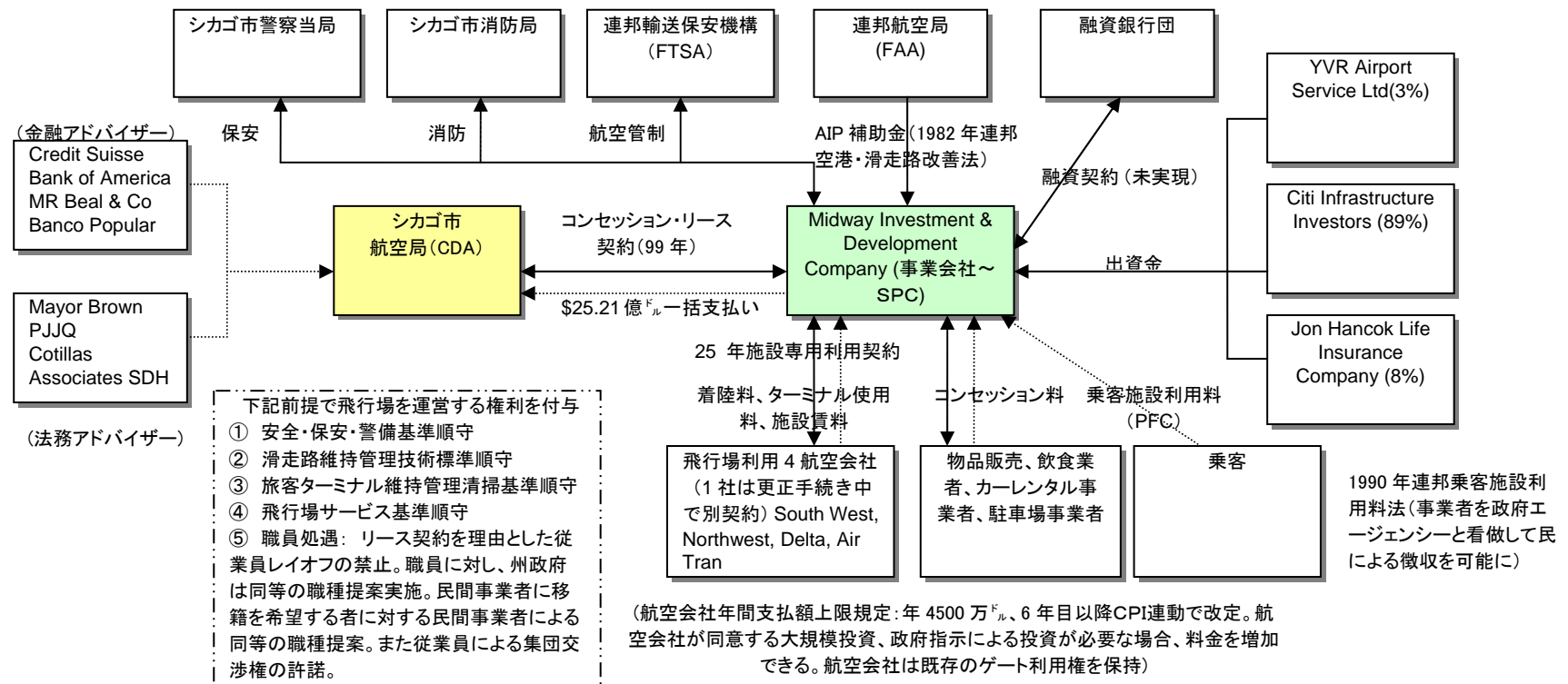
- ① 想定される収益が費用を上回ることが全ての前提。(考慮すべきは、長期的な補修・修繕・更新投資や多様な事業活動を踏まえた将来のキャッシュフロー)。
- ② 収益の要素が限定的、固定的である場合、インフレによる費用増をカバーできなくなる(収益ベースは出来る限り広いことが好ましい。収益要素が限定されず、収益を増やし、費用増をカバーできる可能性がない限り、極めて不安定な構図となる)。
- ③ キャッシュフローを生み出すことを支える仕組みに制約要因がある場合、制度や規制により経営の裁量性が限定される可能性がある場合、キャッシュフロー上の魅力は割り引かれる。リスクはコスト化されるからである(事業性を改善できるというモチベーションが仕組みの中に存在しなければ、投資家にとっての魅力は少ない)。

- * 飛行場の効率化と事業性向上は重要な課題。空港整備特別会計を再考し、個別空港毎の独立採算化、上下一体経営、民委託の推進等を推進する場合には、明確な全体の方針を定め、あるべき選択肢を示すべき(但し、個別空港毎に事情は大きく異なり、交通量と乗客数が多い空港とそうではない空港では戦略もアプローチも異なる)。
- * 飛行場毎の独立採算原則、上下一体運営、飛行場全体としての経営の効率化や事業性の向上があるべき姿になる。但し、現在の姿からあるべき姿への移行は単純ではなく、時間がかかる。また多様な選択肢がありえ、その採用は個別の飛行場毎に異なり単純ではない。
- * 空港の民委託・民営化は不可能ではないし、現行制度を大きく崩さなくとも可能となる側面はある。但し、これが持続可能性のある考えといえるかは別の話。市場におけるリスクマネーがインタレストを持ちうる仕組みを構築して、初めて投資家の投資意欲を喚起することができる。

(参考資料)

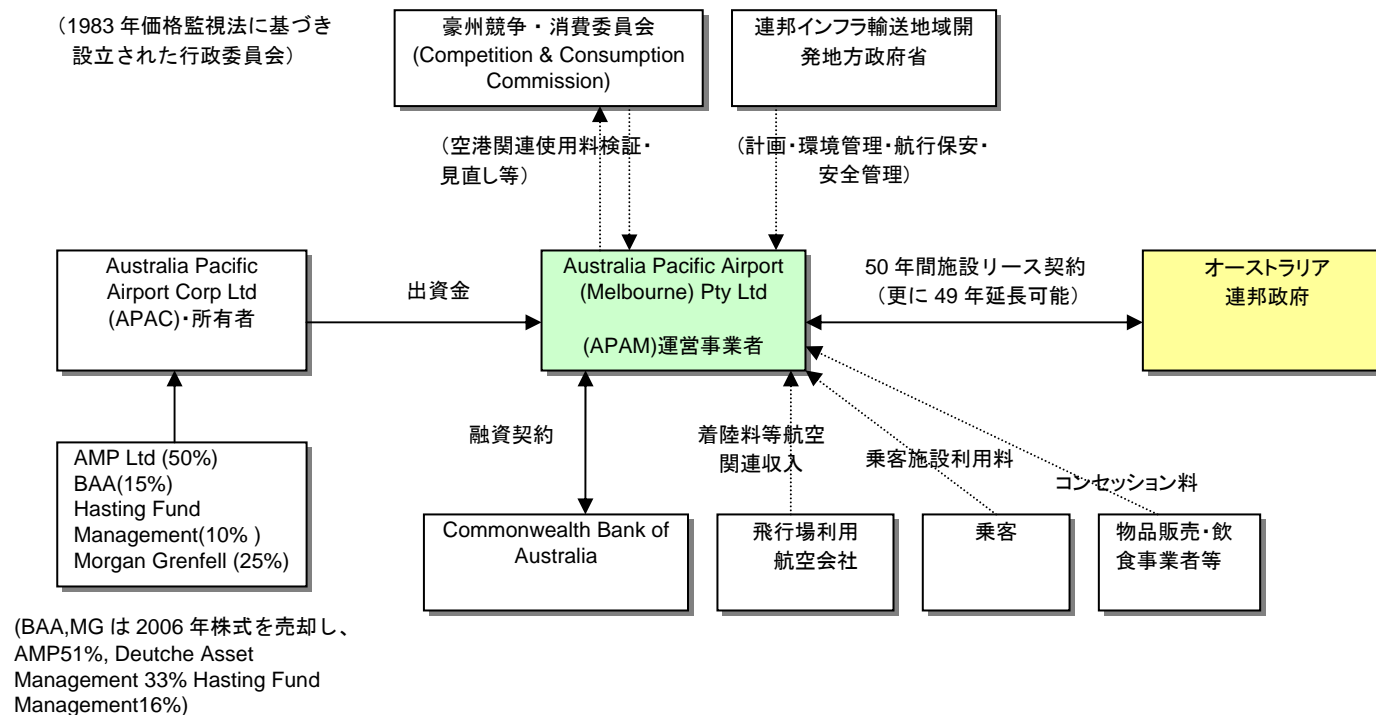
コンセッション・リース事例 : Chicago Midway Airport (既存の市営飛行場を資産の所有権を公的部門に残した儘、民間主体に長期リース、リース料は一括前払い方式。民間主体は着陸料、ターミナル使用料、乗客施設使用料、物販・飲食コンセッション料金、駐車場料金で費用を回収。航空関連使用料は実質的には交渉方式にて航空会社と事業者による専用利用契約による取り決め)。

(1996年米国FAA飛行場民営化パイロットプログラムの対象。契約に至ったが、金融危機によりファイナンスクローズが実現せず、結局案件は解除。一方管理者であるシカゴ市は民間主体による預託保証金\$126Mをポケットに)



(参考資料)

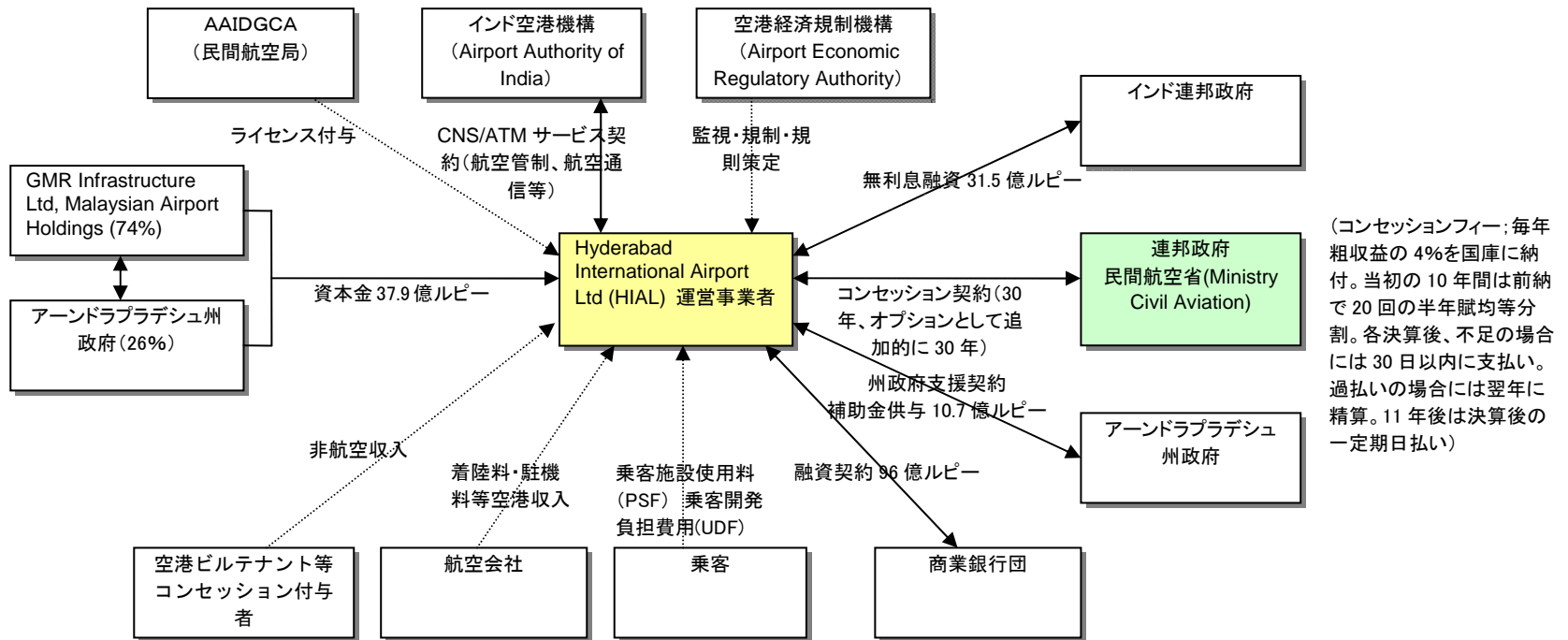
バルクセールス事例: Australia Melbourne Airport (1988年以降連邦航空公社~FAC~が主要空港を運営していたが1994年豪州政府はフェーズに分けてこれらを民営化することを決定、1997年にこのFACの株式を売却することで民営化されたもの。空港資産たる土地はCrown Landで政府が所有。経営・運営を民間主体に委ねた手法は50年間のコンセッション・リース~更に49年延長可能。基本施設は公共が所有、民間事業者へリース。価格A\$13.07億ドル(8.28米ドル)。空港関連費用はCPI-4%という上限価格制で、一定範囲内で変動可能だが国の機関がモニターし、公正性をチェック、追加投資などで上限を超える場合には認証も必要)。



(滑走路、国際ターミナルビル、共有国内ターミナルビル、Quantas 空港にリースした国内ターミナルの支援インフラ管理等。運営事業者の主収入源は、着陸料、物品飲食販売等、施設スペース事務所スペース提供、乗客関連施設使用料、駐車場代金等)

(参考資料)

BOOT 事例: Hyderabad International Airport (滑走路等の基本施設を含めて全くのグリーン・フィールドでゼロから空港を民間主体主導で建設、運営している事例。総事業費 176.1 億ルピー (空港事業者は地方政府と入札で選定された民間主体との合弁で州政府・連邦政府補助金を得つつ民間資金により整備。資産の所有権を 30 年の契約期間 (更に 30 年間延長可能) に亘り保持する **BOOT** コンセッション方式。コンセッション料金は民間事業者年粗収益の 4% を政府に支払い。航空関連料金をどう規定するかは入札時による事業者提案を考慮、交渉の上取り決め)



事業者デフォルト事由: ①120 日以内に修復不能重要契約義務違反、②株式譲渡規制違反、③12 ヶ月以上開業遅延、④14 日間継続運営中止、対政府 30 日以上支払遅延、一定期限内に修復不能な倒産・破綻事由、60 日以内に修復不能な重要誓約事由違反、合意サービス水準未達成。効果: 解除通告後 120 日以内に修復できない場合契約解除。契約解除価格 (負債 100% + 政府が継承を選択する非航空関連活動投資額) 支払いにより事業者の全ての資産・権利・契約を政府が継承。**政府デフォルト事由:** ①120 日以内に修復不能重要契約義務違反、②30 日以上支払遅延、③60 日以内に修復不能な重要誓約事由違反。効果: 解除通告後 120 日以内に修復できない場合契約解除。譲渡価格 (全ての有形無形資産、運転資金、開業前費用等) ないしは負債 100% + 譲渡税・費用 - 受け取り保険金のいずれか高い方を支払い、事業者の全ての資産・権利・契約を政府が継承。 pg. 10