

民間委託空港状況フォローアップ会議

取りまとめ報告書

令和4年3月11日

民間委託空港状況フォローアップ会議 取りまとめ報告書

目次

I.	はじめに.....	1
1.	空港経営改革の取組	
2.	民間委託空港状況フォローアップ会議の設置	
II.	空港コンセッションの目的の再確認.....	2
III.	空港コンセッションの仕組みの更なる検証	
1.	広島空港案件等の総括.....	4
2.	仕組みの更なる改善策.....	4
(1)	一次審査における提案審査の省略・簡略化	
(2)	二次審査の提案項目・配点の見直し	
(3)	駐車場事業譲渡スキームの見直し	
(4)	瑕疵担保要件の見直し	
(5)	優先交渉権者の選定過程における、空港の脱炭素化、AI・ロボット等 新技術対応等の取組を促す工夫のあり方	
IV.	コロナ禍を踏まえた実施契約のあり方の検証	
1.	コロナ禍の状況と国による経営支援施策.....	7
2.	コロナ禍を踏まえた実施契約のあり方の検証.....	8
(1)	合意延長期間	
(2)	運営権対価の支払方法	
(3)	更なるリスク分担条項の新設	
(4)	混合型を採用した場合における不可抗力時の対応措置	
V.	今後の方向性.....	11
参考1	民間委託空港状況フォローアップ会議 委員名簿	
参考2	民間委託空港状況フォローアップ会議 開催状況	
	参考資料	

1. はじめに

1. 空港経営改革の取組

空港は、国際・国内の航空ネットワークを構成する極めて重要な公共インフラであり、社会経済の発展や地域の活性化に大きな役割を果たしている。一方、我が国の空港整備は、配置的側面から見れば概成したものと考えられることから、空港政策としては「整備」から「運営」へと重点がシフトし、既存の空港を有効活用することにより、多様化し高度化する空港利用者のニーズに的確に対応し、空港の効果的かつ効率的な運営の確保、空港施設の適切な維持・更新等を図ることが必要となっている。

そうした背景の中、地域の実情を踏まえつつ民間の能力を活用した効率的な空港運営を図るため、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（平成 25 年法律第 67 号）が成立し、空港の管理者である国等が基本施設等の所有権を留保しつつ、運営権を設定することにより、民間事業者が航空系事業と非航空系事業を一体経営するコンセッション方式による運営が可能となった。

現在、国管理空港においては、仙台空港、高松空港、福岡空港、北海道内 7 空港（国管理空港である新千歳空港、稚内空港、釧路空港及び函館空港に加え、特定地方管理空港である旭川空港及び帯広空港並びに地方管理空港である女満別空港を含む。）、熊本空港及び広島空港において、民間事業者による運営が開始されているところである。

2. 民間委託空港状況フォローアップ会議の設置

空港運営の民間委託が進められてきた中、「未来投資戦略 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）において、『国管理空港について、これまでに取り組んだ案件の教訓や第三者の立場で集約された参画企業の意見等を踏まえて、本年夏頃からこれまでの案件に関わっていない有識者で構成される委員会では今後の公共施設等運営事業の目的の再整理や仕組みの改善策の検討に着手し、今後の案件の実施方針公表までに取りまとめる。改善策は速やかに実施する。取りまとめ以降も 5 年ごと（次回に限り 3 年後）に同様の手法で定期的な検証を行う。』ことが盛り込まれた。これを受けて、国土交通省は平成 30 年度に、「空港コンセッション検証会議」（以下「検証会議」という。）を設置し、コンセッション方式による空港運営（以下「空港コンセッション」という。）の目的の再整理や仕組みの改善について検証を行ったところである。その後、「成長戦略フォローアップ」（令和 3 年 6 月 18 日閣議決定）において『空港の公共施設等運営事業について、新型コロナウイルス感染症の影響等を踏まえ、その目的や仕組みの検証を 2021 年度中に実施する』こととされたほか、「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 3 年改訂版）」（令和 3 年 6 月 18 日民間資金等活用事業推進会議決定）においても『国管理空港の公共施設等運営事業における外部有識者の検証結果を今後の案件に反映していく』こととされたところである。

上述の検証会議から 3 年が経過したこと、また、成長戦略フォローアップ等においても国

管理空港の公共施設等運営事業の目的や仕組みの検証を 2021 年度中に実施することとされていることから、空港コンセッションが行われている国管理空港（以下「民間委託空港」という。）におけるその後の事業実施状況や、現下の新型コロナウイルス感染症の影響等を踏まえつつ、空港コンセッションの目的の再確認や仕組みの更なる改善策の検討を行うため、国土交通省は、令和 3 年 11 月に「民間委託空港状況フォローアップ会議」（以下「フォローアップ会議」という。）を設置し、有識者による検証を開始した。

フォローアップ会議においては、広島空港案件の公募に代表企業又はコンソーシアム構成員として参加した民間企業 15 社、広島空港案件の審査委員経験者 6 名、民間委託空港の所在する 5 道県及び民間委託空港を運営する公共施設等運営権者（以下「運営権者」という。）6 社に対してアンケートやヒアリング（以下「アンケート等」という。）を実施し、これらの意見を踏まえつつ議論を行った。

今般、このフォローアップ会議においては、これまでの議論を踏まえ、ウィズコロナ・ポストコロナ時代にあっても空港がその役割を最大限に果たすことができるよう、本取りまとのとおり、空港コンセッションの目的の再確認を行うとともに、仕組みの更なる改善に取り組むことを提言する。

II. 空港コンセッションの目的の再確認

PPP/PFI は、公共施設等の整備・運営に民間の資金や創意工夫を活用することにより、効率的かつ効果的であって良好な公共サービスを実現するという考えの下に推進されている。このような PPP/PFI 推進の考え方を踏まえつつ、空港コンセッションの目的を再確認するにあたっては、空港が持つ役割を考慮に入れながら整理することが必要不可欠である。

まず、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（平成 25 年国土交通省告示第 1080 号）においては、空港コンセッションの目標として以下の点が掲げられている。

- ・ 空港の公共インフラとして有する高い公共性を踏まえ、航空運送事業者、利用者双方にとって空港の魅力を向上させ、航空需要・旅客数・内外の交流人口の拡大等による地域活性化を実現することにより空港・地域が相互にメリットを享受できるよう努める。

各空港の特性を踏まえながら、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、民間の知恵と資金の活用等により空港経営の徹底的な効率化を図り、航空運送事業者や利用者の利便の向上を図る。

これまでの PPP/PFI に関する議論においては、主に運営権対価の額や維持管理コストの削減など財政健全化の側面に焦点を当てた議論がなされてきた。そうした中で、検証会議においては、空港が持つ役割に鑑み、財政健全化の側面の重要性を尊重しつつ、

- ・ 航空需要・旅客数・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

という 2 つの点が、空港コンセッションの目的として大きな柱になるという再整理を行ったところである。

また、検証会議においては、空港が国内外の輸送ネットワークを支えており、災害時等においても早期の機能回復が図られることが非常に重要であることから、コンセッションを進めていくにあたっては、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になることも改めて確認したところである。

これに対し、今回のフォローアップ会議では、空港コンセッションの目的を更に増やすことは柱とすべき目的の達成を阻害することに繋がるおそれもあることから、検証会議で確認した 2 つの目的を踏襲することで足りるのではないかとの意見があった一方で、「民間事業者による新たなビジネス機会の拡大」や、空港を取り巻く環境変化に柔軟に対応しながら、その時代のニーズに合った空港運営を目指していく観点から、「持続可能な空港運営」といった概念も目的に加えてはどうかとの意見もあった。

また、アンケート等では、新型コロナウイルス感染拡大前は、「コンセッション導入前に比べ空港利用者数や就航先・運航便数が増加していた」、「滑走路等の空港基本施設とターミナルビル施設等の一元的な管理、駐車場の整備、バス路線誘致など空港運営の効率化や空港利用者の利便性向上を図るための各種取組を実施している」との回答が、民間委託空港の運営権者から寄せられた。

足下では、新型コロナウイルス感染拡大の影響により、空港を取り巻く環境が検証会議開催時点とは大きく異なるものの、「航空需要・旅客数・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」により国及び地域にとってのメリットを、「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運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」により運営権者、航空運送事業者及び空港利用者にとってのメリットを、それぞれ創出することを目指した様々な取組が民間委託空港の運営権者により実施されているところである。一方、「民間事業者による新たなビジネス機会の拡大」は、空港単体の収益増加をもたらすのみならず、当該空港を含む地域全体、ひいては日本全体の活性化にも裨益するものであることから、これは「空港・地域の活性化、ひいては日本全体の活性化の実現」という目的に包含されている。また、「持続可能な空港運営」は、空港の安全・安心の確保と同様、民間委託空港に限らず全ての空港運営の前提となるものである。以上の点を考慮し、空港コンセッションの目的としては、検証会議で整理した

- ・ 航空需要・旅客数・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
- という2つの目的が引き続き空港コンセッションの大きな柱になることを再確認した。

III. 空港コンセッションの仕組みの更なる検証

1. 広島空港案件等の総括

空港コンセッションの仕組みについて、検証会議では、マーケットサウンディング（MS）の実施から優先交渉権者選定に至る一連の選定プロセスに係る事項や、駐車場施設の取扱い等について様々な提言を行った。これを受けて、国土交通省では、各提言について広島空港案件のMSの段階からその後の手続まで順次反映したところである。

一方、今回実施したアンケート等では、当該各提言を踏まえた国土交通省による広島空港案件での取組について、総じて妥当であったとの意見が多く寄せられたものの、例えば一次審査に関する取組について更なる改善を求める意見が多く寄せられた。また、当該各提言を踏まえた取組を行ったことにより新たな課題として認識された事項や、当該提言には含まれていなかったものの、アンケート等において改善を求める意見が多く寄せられた事項も新たに検出された。

これらの新課題に加え、新たな社会的課題の解決に向けて空港に求められる役割・期待に変化が生じてきている点も踏まえ、空港コンセッションの仕組みに対し、以下のとおり改善策を提言する。

2. 仕組みの更なる改善策

(1) 一次審査における提案審査の省略・簡略化

一次審査は、提案内容の審査に先立って、募集要項に示す参加資格要件を充足しているかどうかについての資格審査を行うとともに、基本的な事業方針等について審査を実施しており、その後実施される競争的対話等の効果的な実施に向け、応募者を3者に絞ることを目的としている。

検証会議での提言を踏まえ、国土交通省は、広島空港案件において一次審査の簡素化に取り組んだところであるが、依然として応募者の負担が大きいとの意見がアンケート等で多く寄せられたことから、以下のとおり提言する。

- ・ 広島空港案件を含む過去案件の優先交渉権者選定基準上、一次審査の参加者が3者以下の場合には提案審査を省略することがある旨を定めている。しかし、一次審査の参加表明書の提出日と一次審査に係る提案書類の提出日が同日であることから、参加者が3者以下のため本来であれば一次審査の中で提案審査を省略することが可能となる場合であっても、応募者が提案書類の作成を省略することはできない

状況であった。したがって、提案書類の提出日を参加表明書の提出日の後とし、参加者が3者以下であることが判明した場合には、提案審査を省略し、資格審査のみに留めることが望ましい。

- ・ アンケート等において、一次審査の段階では応募者に対して詳細な資料までは開示されないため、応募者において精緻な収支計画及び運営権対価を提案することは困難かつ負担が大きいとの意見が多く寄せられた。このような意見を踏まえ、一次審査の参加者が4者以上となり、一次審査において提案審査を行うことが必要となる場合であっても、収支計画及び運営権対価については、すべての案件において一律に提案を求めるのではなく、優先交渉権者選定基準の内容にも留意しつつ、案件ごとにその背景・事情を踏まえて一次審査の提案項目とするか否かを検討することが望ましい。なお、一次審査において収支計画及び運営権対価を審査項目としない場合、二次審査においてこれらの提案が初めて提出されることとなることを踏まえ、民間事業者側がこれらの提案内容を熟慮できるよう、二次審査までの期間を十分に確保することが重要である。

(2) 二次審査の提案項目・配点の見直し

二次審査に係る提案書類は、一次審査の段階で開示された資料に加え、一次審査終了後から二次審査までの間に実施される①更なる資料の開示、②空港の視察、③管理者、関係地方公共団体、関係事業者等へのヒアリング、④実施契約書(案)、要求水準書(案)等の内容についての質疑応答(競争的対話)等を通じて得られる情報に基づき、具体的な事業方針、航空ネットワークの充実、空港施設等の運用、空港の利用促進及び地域共生、安全・保安の確保、事業実施体制、事業計画、運営権対価等について提案を求めることとしている。この二次審査に対し、以下のとおり提言する。

- ・ アンケート等において、過去案件の二次審査は総じて運営権対価の額の配点が高いとの意見が多く、またそれ以外の提案項目では他の応募者との差がつきにくいのではないかとの意見があった。これらの意見が出た背景を踏まえつつ、提案内容を評価する上で、運営権対価の額をどの程度重視するかは案件により異なることも考慮し、二次審査における運営権対価の提案に関する配点も含めた各審査項目の配点や採点方法等について、案件ごとにその背景・事情を踏まえて検討することが望ましい。

(3) 駐車場事業譲渡スキームの見直し

駐車場施設については、施設を拡張するための投資の判断の自由度を高めるためにも、運営権設定対象施設ではなく運営権者所有施設とするために事業譲渡することが望ましいとの検証会議での提言を受け、広島空港案件では、既存の駐車場事業者である一般財団法人空港振興・環境整備支援機構(以下「空港支援機構」という。)から運営権者へ事業

譲渡を行うことにより、駐車場施設を運営権者所有施設としたところである。これに対し、以下のとおり提言する。

- ・ 当該事業譲渡は、その公益性に鑑みて無償譲渡（寄附）により行われたものの、寄附の相手先が国ではなく民間事業者たる運営権者であるため、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成 18 年法律第 50 号）に定める「公益の目的のための」支出（以下「公益目的支出」という。）に該当しないことが判明した。駐車場事業の無償譲渡（寄附）は、空港支援機構にとって主要な公益目的支出対象事業と位置付けられていることから、今後の案件における駐車場事業の寄附が公益目的支出に該当しなければ、空港支援機構の公益目的支出計画が予定どおり完了しないおそれがある。こうした問題に対処しつつ、運営権者による駐車場施設を拡張するための投資判断の自由度を引き続き確保するため、駐車場事業については、空港支援機構から運営権者へ有償で事業譲渡した上で、当該譲渡代金を空港支援機構から国へ寄附する仕組みとすることが望ましい。

（４） 瑕疵担保要件の見直し

広島空港案件を含む過去案件における実施契約では、国から運営権者へ引き渡された運営権設定対象施設に関する国の瑕疵担保責任について、概ね以下のような要件が設けられている。

- ① 全ての物理的な瑕疵について、瑕疵担保期間が空港運営事業開始日以後 1 年を経過するまでの期間とされている。
- ② 当該瑕疵から運営権者に生じた損害の額が 1 件当たり 1,000 万円を超えた場合に限り、国が瑕疵担保責任を負うこととされている。
- ③ 当該瑕疵から運営権者に生じた損害の額にかかわらず、国による補償は、事業期間の延長又は運営権対価の金額を上限とした金銭補償により行うものとされている。

これに対し、以下のとおり提言する。

- ・ アンケート等において、瑕疵担保期間が 1 年では短すぎるとの意見や、補償対象について 1 件当たりの損害下限額が設定されていること、また補償額に上限が定められていることから、国から十分な補償を受けることができない可能性があるとの意見、瑕疵修補に速やかに対応するための資金を確保するため、補償方法については事業期間の延長ではなく金銭補償に限定することが望ましいとの意見等があった。今後、特に旅客数の少ない地方所在の空港においては、現状の瑕疵担保責任の要件が民間事業者の応募意欲を阻害することにもなり得ることを踏まえ、運営権設定対象施設に関する瑕疵担保責任については、令和 2 年 4 月施行の改正民法において瑕疵担保責任が契約不適合責任へと変更され、担保責任の権利行使に関する期間制限が緩和された点等も参考にしつつ、案件ごとにその背景・事情や MS

等での民間事業者の提案を踏まえ、期間制限を1年よりも長く設定することや、補償対象となる1件当たりの損害下限額の引き下げを行うこと、補償額の上限や補償方法の見直しの要否を検討することが望ましい。

(5) 優先交渉権者の選定過程における、空港の脱炭素化、AI・ロボット等新技術対応等の取組を促す工夫のあり方

「2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現」に向け、空港においては、施設・車両からのCO2排出削減の取組を進めるとともに、空港の特性を踏まえた再生可能エネルギーの活用を加速させていく必要がある。

また、ポストコロナにおける外国航空会社等の需要への対応や、空港間競争の激化、セキュリティを巡る脅威、生産年齢人口減少に伴う人手不足等、我が国航空輸送を巡る課題へ対応しつつ、利用者目線で世界最高水準の旅客サービスを実現するため、自動化・ロボット、バイオメトリクス、AI、IoT、ビッグデータなど先端技術・システムの活用による我が国航空輸送産業におけるイノベーションの推進を図る必要がある。

これら新たな社会的課題の解決に向けて、空港において取り組むべき事項を踏まえ、以下のとおり提言する。

- ・ 空港の脱炭素化、空港経営におけるロボット・AI等新技術対応が昨今求められていることから、それらについて運営権者が積極的かつ継続的に取り組むよう促す必要がある。そのため、優先交渉権者選定基準において、これらの取組についての取扱いを明示すること等、優先交渉権者の選定過程の段階から当該取組を促す工夫を行うことが望ましい。なお、事業開始以降においても当該取組が継続されるよう、例えばこれらの取組の内容に応じて運営権者に何らかのインセンティブを付与すること等を案件ごとに検討することや、国によるモニタリングを通じて運営権者の取組を不断にフォローすることが望ましい。

IV. コロナ禍を踏まえた実施契約のあり方の検証

1. コロナ禍の状況と国による経営支援施策

航空需要は、令和2年から発生した世界規模での新型コロナウイルス感染拡大による影響を大きく受け、感染拡大前に比べて大幅に減少している。令和4年を迎えた現在においても、オミクロン株など変異株の相次ぐ出現等により、旅客需要の回復が想定以上に遅れていることから、航空需要は過去に例を見ない規模で大幅な減少が続いており、航空・空港関連企業は依然として極めて厳しい経営状況が続いている。

民間委託空港においても、コロナ禍による旅客の大幅な減少に伴い、令和2年度の売上高が対令和元年度比で大幅に減少（高松空港株式会社：約51%減、仙台国際空港株式会社：約57%減、福岡国際空港株式会社：約66%減）しており、今後も厳しい経営状況となっていく

ことが見込まれる。

このような中、国土交通省は、我が国航空・空港関連企業の収支改善等の取組を支援することにより、航空・空港関連企業の経営基盤を強化するとともに、国民が移動するための基礎的インフラである航空ネットワークを適切に維持するため、運営権者における経営改善努力や資金繰り確保に向けた取組を前提に、令和2年度においては「コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援施策パッケージ」（令和2年10月28日公表、令和2年12月21日改定）により、また令和3年度においては「コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援施策一覧」（令和3年12月24日公表）により、それぞれ航空・空港関連企業に対する支援施策を取りまとめ、各種支援を行っている。

このような支援施策の中で、民間委託空港に対する支援施策としては、空港施設の整備に対する無利子貸付、運営権対価分割金等の年度越え猶予（福岡空港案件及び北海道7空港案件）、空港運営事業期間の延長及び実施契約上の履行義務の緩和といった支援が行われているところである。しかし、アンケート等において、それらの支援施策のみではコロナ禍のような不可抗力により運営権者が被った損失を補填するには不十分であるとの意見が多く寄せられたこと、また現在のところ国管理空港では事例がなく、不可抗力発生時の措置に関する検討が十分に行われていない混合型でのコンセッション導入も今後検討され得ることを踏まえ、今後の案件において運営権者と締結する実施契約のあり方について、以下のとおり提言する。なお、以下の提言を検討するにあたっては、実施契約上の「不可抗力」の範囲を改めて確認することが望ましい。

2. コロナ禍を踏まえた実施契約のあり方の検証

(1) 合意延長期間

過去案件の実施契約上、不可抗力により事業について増加費用若しくは損害が発生し、又は事業の全部若しくは一部の停止が発生した場合（以下「不可抗力による障害」という。）、運営権者は、当該不可抗力による障害によって発生した増加費用又は損害を回復するために必要がある場合に限り、事業期間を延長することについて国に協議を申し入れることができ、国と運営権者が協議により合意した日まで事業期間を延長することができることとされている（以下、かかる期間延長を「合意延長」という。）。これに対し、以下のとおり提言する。

- ・ 過去案件の実施契約上、合意延長期間は最長5年（熊本案件においては最長10年）と定められている。しかし、アンケート等において、コロナ禍のような不可抗力が発生した場合の影響を踏まえ、合意延長期間の上限撤廃や上限変更が可能となる仕組みを望む意見が多く寄せられたことから、合意延長期間については、案件ごとに、発生した損害の状況に応じて期間の弾力的な変更が可能となる仕組みを検討することが望ましい。
- ・ アンケート等において、不可抗力により運営権者に生じた損害を早期に回復させ

るためには、合意延長ではなくそれ以外の財政的な措置を希望するとの意見も寄せられたことから、不可抗力が生じた場合の措置としては、上述の合意延長期間の弾力的な変更に限らず、(2) 以下で述べるような方法等による損害補填措置も併せて検討することが望ましい。

(2) 運営権対価の支払方法

運営権対価の支払方法について、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（令和3年6月18日改正）（以下「運営権ガイドライン」という。）においては、「一括払いを検討すべき」とされているとともに、「仮に分割払いを採用する場合でも、一定の一括払い（当初分）を組み込むよう努めるものとする」とされている。これらの定めを踏まえ、過去案件における運営権対価の支払方法は、一括払いのみ又は一括払いと分割払いを組み合わせたものとなっているが、これに対し、以下のとおり提言する。

- ・ アンケート等において、コロナ禍のような不可抗力により事業環境が急激に悪化した場合の運営権者の財務リスクを軽減するため、運営権対価の支払は分割払いが望ましいとの意見が多く寄せられた。また、分割払いが望ましいとの意見の中には、毎回の支払額を固定額とするのではなく、運営権者の収益や旅客数等と連動する形とすることが望ましいとの意見が多く寄せられた。これらの意見や、現行制度上、運営権対価の支払方法を分割払いのみとすることが否定されているわけではないことを勘案し、運営権対価の支払方法については、案件ごとにその背景・事情を踏まえた上で、分割払いを柔軟に認めることが望ましい。
- ・ コロナ禍で事業見通しが不透明となっている現状に鑑み、例えば運営権対価について分割払いを採用した上で、その支払総額を定めることなく、各回の支払額を運営権者の収益や旅客数等と連動させる形とする等の方法を検討することも考えられるが、この検討にあたっては、運営権者の利益や旅客数等は不可抗力の発生による場合だけでなく、その他外部環境の変化や運営権者の経営努力によっても変動するものであること等も考慮する必要がある。

(3) 更なるリスク分担条項の新設

1. で述べたとおり、コロナ禍により損害を被った運営権者に対する支援として、国土交通省においては、空港施設の整備に対する無利子貸付、運営権対価分割金等の年度越え猶予、空港運営事業期間の延長、実施契約上の履行義務の緩和等を行っているところであるが、アンケート等における意見を踏まえ、以下のとおり提言する。

- ・ アンケート等において、不可抗力が生じた場合における運営権者に対する具体的な損害補填措置として、現行措置に加えて主に金銭による損害補填や運営権対価の減額、プロフィット／ロス・シェアリングの導入、国による資金貸付等が望ましいとの意見が寄せられた。これらの意見を踏まえ、不可抗力が生じた場合における

運営権者の損害補填措置として、官民によるリスク分担の内容の明確化に留意しつつ、運営権ガイドラインにおいても提唱されているプロフィット／ロス・シェアリングに関する条項や、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（平成 11 年法律第 117 号）において認められている国による無利子貸付に関する条項の実施契約への導入等について案件ごとに検討することが望ましい。なお、プロフィット／ロス・シェアリング条項の導入に当たっては、前述のとおり、運営権者の収益は不可抗力の発生だけでなく、その他外部環境の変化や運営権者の経営努力によっても変動するものであること等も考慮した上で検討する必要がある。

（４） 混合型を採用した場合における不可抗力時の対応措置

現時点でコンセッションを導入していない国管理空港の中には、航空系事業と非航空系事業を一体的に経営したとしても、独立採算による事業運営が困難と思われる空港も存在する。今後、そのような空港に対してコンセッションを導入する場合、その手段として運営権者に対する国による一定程度の金銭支払いを取り入れた混合型を採用することも考えられる。このような混合型を採用した場合における不可抗力時の損害補填措置に対し、以下のとおり提言する。

- ・ 混合型の場合、以下に述べるように従前の独立採算型で採用されている不可抗力時の措置が、不可抗力により運営権者に生じた損失を填補するための措置として十分に機能しない可能性が考えられる。
 - ① 混合型では、公募当初の時点で事業期間中の国の公的負担額の上限が確定するため、合意延長したとしても、当該延長期間に追加の公的負担が行えるとは限らない。
 - ② 混合型では不可抗力が発生しない場合でも公的負担があり、その結果、運営権者が負担する投資額が独立採算型に比べて小さくなることから、例えば設備投資時期の後ろ倒し等履行義務の緩和を認めたとしても、独立採算型に比べると、運営権者の足元の資金余力を十分に回復させる効果が発現しない可能性がある。

これらの懸念がある中、混合型を採用した場合における不可抗力時の損害補填措置について、アンケート等においては、主に公的負担をより柔軟に行うことが可能な仕組みの導入や、プロフィット／ロス・シェアリングの導入、運営権者の業務を一部国が実施する等の措置が望ましいとの意見が寄せられた。これらの意見を踏まえつつも、一方で運営権者のモラル・ハザードを最大限防止する観点から、混合型を採用した場合における不可抗力時の損害補填措置としては、独立採算型を採用した場合と同様、官民によるリスク分担の内容の明確化等に配慮しつつ、まずはプロフィット／ロス・シェアリングに関する条項や国による無利子貸付に関する

条項の実施契約への導入等を案件ごとに検討することが望ましい。

V. 今後の方向性

今回のフォローアップ会議においては、優先交渉権者の選定プロセスにおける審査のあり方（提案項目・配点）や、官民のリスク分担のあり方等について、空港コンセッションのもたらす財政健全化の側面や現下のコロナ禍の影響を踏まえつつ、今後の空港コンセッション案件を見据えた民間事業者の応募意欲の醸成等の観点からの議論が多く見られた。

空港がその役割を最大限に果たし、空港・地域の活性化や利用者利便の向上等が的確に図られるためにも、今後、引き続き空港コンセッション案件を推進する上では、本取りまとめにおける提言を順次反映させつつ、少しでも多くの民間事業者の応募を促し、競争性を確保していくことが非常に重要である。また、そうした意味でも、事業プロセス全体について、管理者と応募者双方の負担軽減にも留意して不断に見直しを行っていくことが肝要である。

そのため、フォローアップ会議については、I. 2. で述べた「未来投資戦略 2018」等の記載の趣旨も踏まえ、今後も定期的を開催し、今後の空港コンセッション案件についても、事業プロセス全体の効率化等が図られているか、また本取りまとめにおける提言がその後の案件の中で機能しているか等について、その時点の社会経済情勢を適切に踏まえつつ、フォローアップを行っていくこととする。

また、今回は検証会議同様、国管理空港のコンセッションを対象に提言を行ったところであるが、地方管理空港のコンセッションを進めていく際にも、本取りまとめにおける提言を参照されたい。

民間委託空港状況フォローアップ会議

委員名簿

金谷 隆正 東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻 客員教授

◎ 竹内 健蔵 東京女子大学現代教養学部国際社会学科経済学専攻 教授

廻 洋子 敬愛大学国際学部国際学科 特任教授

八代 英輝 弁護士・武蔵野大学 客員教授

山口 直也 青山学院大学大学院会計プロフェッション研究科 教授

(◎：委員長、敬称略、五十音順)

民間委託空港状況フォローアップ会議

開催状況

<第1回> 令和3年11月30日

- ・ 空港コンセッションについて
- ・ 応募事業者等へのアンケートについて
- ・ 今後の進め方について

<第2回> 令和4年2月1日

- ・ 応募事業者等へのアンケート・ヒアリング結果について
- ・ 取りまとめの方向性について

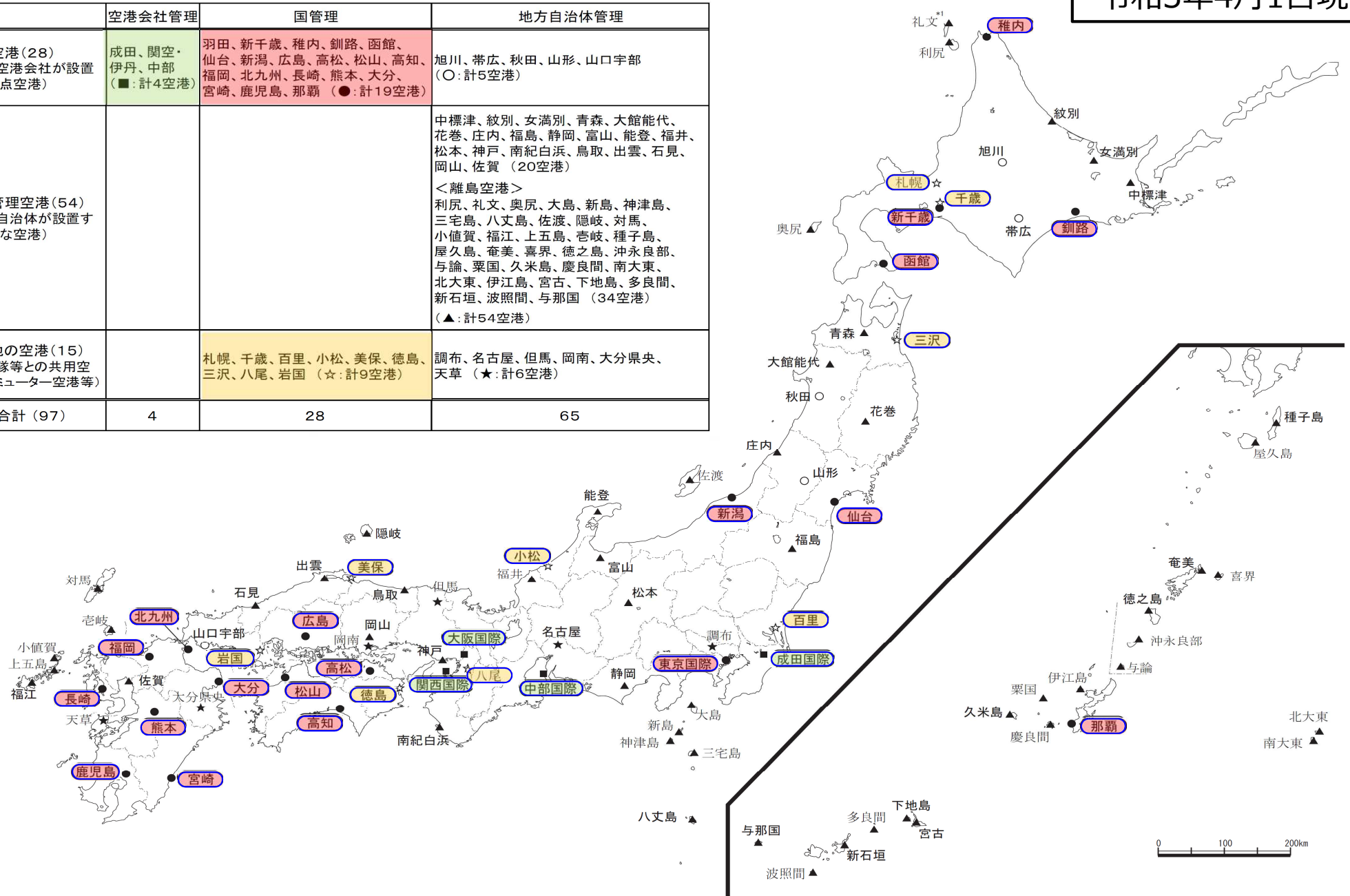
<第3回> 令和4年3月3日

- ・ 取りまとめ報告書（案）について

全国の空港の分布

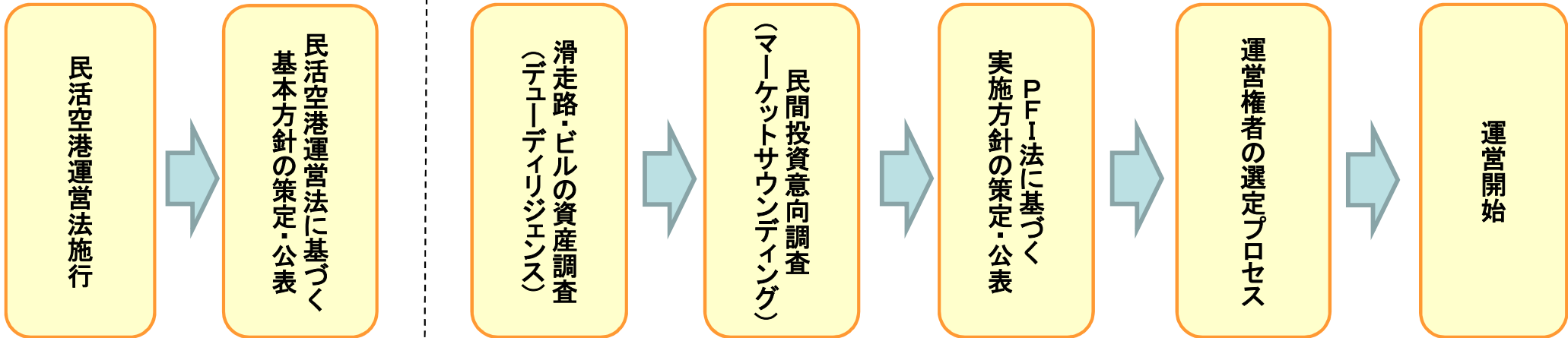
令和3年4月1日現在

	空港会社管理	国管理	地方自治体管理
拠点空港(28) (国や空港会社が設置する拠点空港)	成田、関空・伊丹、中部 (■:計4空港)	羽田、新千歳、稚内、釧路、函館、仙台、新潟、広島、高松、松山、高知、福岡、北九州、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、那覇 (●:計19空港)	旭川、帯広、秋田、山形、山口宇部 (○:計5空港)
地方管理空港(54) (地方自治体が設置する重要な空港)			中標津、紋別、女満別、青森、大館能代、花巻、庄内、福島、静岡、富山、能登、福井、松本、神戸、南紀白浜、鳥取、出雲、石見、岡山、佐賀 (20空港) <離島空港> 利尻、礼文、奥尻、大島、新島、神津島、三宅島、八丈島、佐渡、隠岐、対馬、小値賀、福江、上五島、奄岐、種子島、屋久島、奄美、喜界、徳之島、沖永良部、与論、粟国、久米島、慶良間、南大東、北大東、伊江島、宮古、下地島、多良間、新石垣、波照間、与那国 (34空港) (▲:計54空港)
その他の空港(15) (自衛隊等との共用空港、コミュニティー空港等)		札幌、千歳、百里、小松、美保、徳島、三沢、八尾、岩国 (☆:計9空港)	調布、名古屋、但馬、岡南、大分県央、天草 (★:計6空港)
合計 (97)	4	28	65



空港運営の民間委託に関する検討状況

【全体スケジュール】



	民活空港運営法施行	民活空港運営法に基づく基本方針の策定・公表	滑走路・ビルの資産調査 (デューデリジエンス)	民間投資意向調査 (マーケットサウンディング)	PFI法に基づく 実施方針の策定・公表	運営権者の選定プロセス	運営開始
仙台空港			H25	H25.11～	H26.4	H26.6～	H28.7～
高松空港			～H26	H27.10～	H28.7	H28.9～	H30.4～
福岡空港			～H27	H28.7～	H29.3	H29.5～	H31.4～
北海道内7空港			～H29	H29.7～	H30.3	H30.4～	R2.1～ 7空港一体のビル経営開始 R2.6～ 新千歳空港 R2.10～ 旭川空港 R3.3～ 稚内・釧路・函館・帯広・女満別空港
熊本空港			～H29	H29.6～	H30.1	H30.3～	R2.4～
広島空港			～H29	H29.10～	H31.3	R1.6～	R3.7～

※関西・伊丹空港(H28.4)、但馬空港(H27.1)、神戸空港(H30.4)、鳥取空港(H30.7)、静岡空港(H31.4)、南紀白浜空港(H31.4)でも、運営の民間委託を開始

地域の実情を踏まえつつ民間の能力を活用した効率的な空港運営を図るため、国が管理する空港等についてPFI法に基づく公共施設等運営権を設定して運営等が行われる場合における関係法律の特例を設ける等の所要の措置を講ずる

背景

地域の交通基盤としての空港を活用し、内外の交流人口拡大等による地域活性化を図る必要

現状と課題

全国28空港の着陸料収入をプール管理(特別会計)

国が運営することによる地元感覚、経営感覚の不足

滑走路等(国)と空港ビル等(民間)の運営主体が分離

改革の方向性

地域特性とニーズに対応した個別空港ごとの経営

民間の資金・経営能力の活用

空港と空港関連企業との経営一体化

地域の実情に応じた民間による経営の一体化

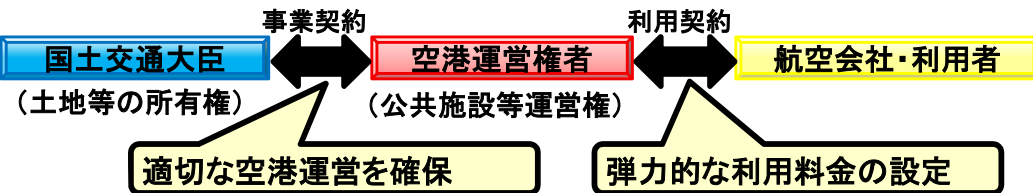
災害復旧等に国が適切に関与できる仕組みが必要

多様な空港管理形態の1つの選択肢として、国が土地等を所有した上で対象空港・事業者を選定できるPFI法の公共施設等運営権制度を活用できる仕組みを創設

※宮城県は、被災地復興の象徴的事業として、仙台空港の民間運営化の早期実現を提唱

法律の概要

【基本スキーム】:国管理空港におけるPFI法の公共施設等運営権制度の活用



【PFI法の特例措置】:対象空港等は地域の実情を踏まえ、その意見を聴いた上で選定

- 国土交通大臣は、地域の実情を踏まえ、関係者相互の連携の下に、地域活力の向上が図られるべきことを基本理念として空港運営に係る基本方針を策定。
- 国土交通大臣は、対象空港・事業者等の選定の際には、関係地方公共団体、関係事業者等により空港ごとに構成されている協議会の意見を聴取。

【航空法、空港法等の特例措置】:空港運営権者を適切に監督

- 空港運営権者による空港運営の安全性、利用者利便の確保のため、空港保安管理規程の策定、届出及び着陸料等の届出を義務付けるとともに、国の変更命令の対象とする等、国の監督措置を規定。

- 地方管理空港等についても、設置管理者である地方公共団体の判断により、同様に運営等の民間委託を可能とするため、PFI法、航空法、空港法の特例措置等の関係規定を整備。

○ 空港コンセッションは、民間によるスピード感ある経営により、路線誘致、活性化投資、アクセス改善等を通じて、旅客数の増加・地域経済の活性化に寄与している。

具体的なこれまでの取組・成果の例

◆ 仙台空港の例(運営開始：2016.7)

○ 施設整備による利便性向上

※ 新旅客搭乗施設(ピア棟)建設・供用開始(2018.10~)



(出典：仙台国際空港(株))



ローコスト構造・運用をコンセプトに設計。国内線搭乗口が6から10カ所に増加。発着機輻輳時の旅客処理能力が拡大。

○ 就航便数 民間委託後に53便/週の増便

※ H28夏ダイヤ期首 367便/週 → R2夏ダイヤ期首 420便/週

○ 旅客数の増加

※ H27 311万人(国内295万人、国際16万人)
R1 372万人(国内334万人、国際38万人)

○ 空港アクセスの拡充

※ 各拠点エリアと直結するバス路線の開設
→ 会津若松(福島)、松島(宮城)、酒田・鶴岡(山形)等

◆ 高松空港の例(運営開始：2018.4)

○ 施設整備による利便性向上



※ 新事務所棟建設(2019.7)



※ 立体駐車場建設(2019.4)
収容台数：1003台⇒1393台



※ 四国空市場YOSORA開業(2019.8)

(出典：高松空港(株))

○ 就航便数の増加

※ 国内線：H30 3路線112便/週 → R2 3路線115便/週
国際線：高松～香港便(4便/週→5便/週)、高松～台北便(6便/週→7便/週)等

○ 旅客数の増加

※ H27 180万人(国内165万人、国際15万人)
R1 202万人(国内173万人、国際29万人)

○ 空港アクセスの拡充

※ 各拠点エリアへのバス路線の開設
→ 三豊(香川)、祖谷(徳島)、高知、四国中央(愛媛)等

◆ 福岡空港の例(運営開始：2019.4)

○ 就航路線等の増加

※ 国際線：ドンムアン(タイ)、クアラルンプール(マレーシア)への2路線拡充、台北便の新規就航

○ 上下一体運営ならではのスピード感ある対応

※ 空港全体のグランドハンドリング能力を高める取組について、関係者を巻き込みスピード感を持って対応
→ 今後の滑走路増設工事を踏まえた長期的な見通しを示すとともに、必要スペースの削減にも資する車両の共有化に向けた検討をグラハン事業者と開始

○ 空港内アクセス整備による利便性向上

※ 国内線と国際線を結ぶ連絡バスに連節バスを導入(全長18m、定員142名)
→ 導入前と比較して約2倍の輸送力
立席スペース・出入口が広く、バリアフリーにも対応したノンステップ仕様



出典：福岡国際空港(株)