

第2回コンセッション等に関するWG 説明資料 (民間委託空港状況フォローアップ会議 取りまとめについて)

令和4年4月12日
国土交通省 航空局

会議の趣旨・目的

空港運営の民間委託（空港コンセッション）が行われている国管理空港（民間委託空港）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実施。

会議の位置付け

未来投資戦略2018（平成30年6月15日閣議決定）

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。

成長戦略フォローアップ（令和3年6月18日閣議決定）

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。

PPP/PFI推進アクションプラン （令和3年6月18日民間資金等活用事業推進会議決定）

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。

委員

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）

開催経緯

<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

目的の再確認

- 空港の安全・安心確保と持続可能な空港運営を前提に、財政健全化の重要性も尊重しつつ、空港が持つ役割に鑑み、引き続き以下の2点が大きな柱となることを再確認
 - ・ 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

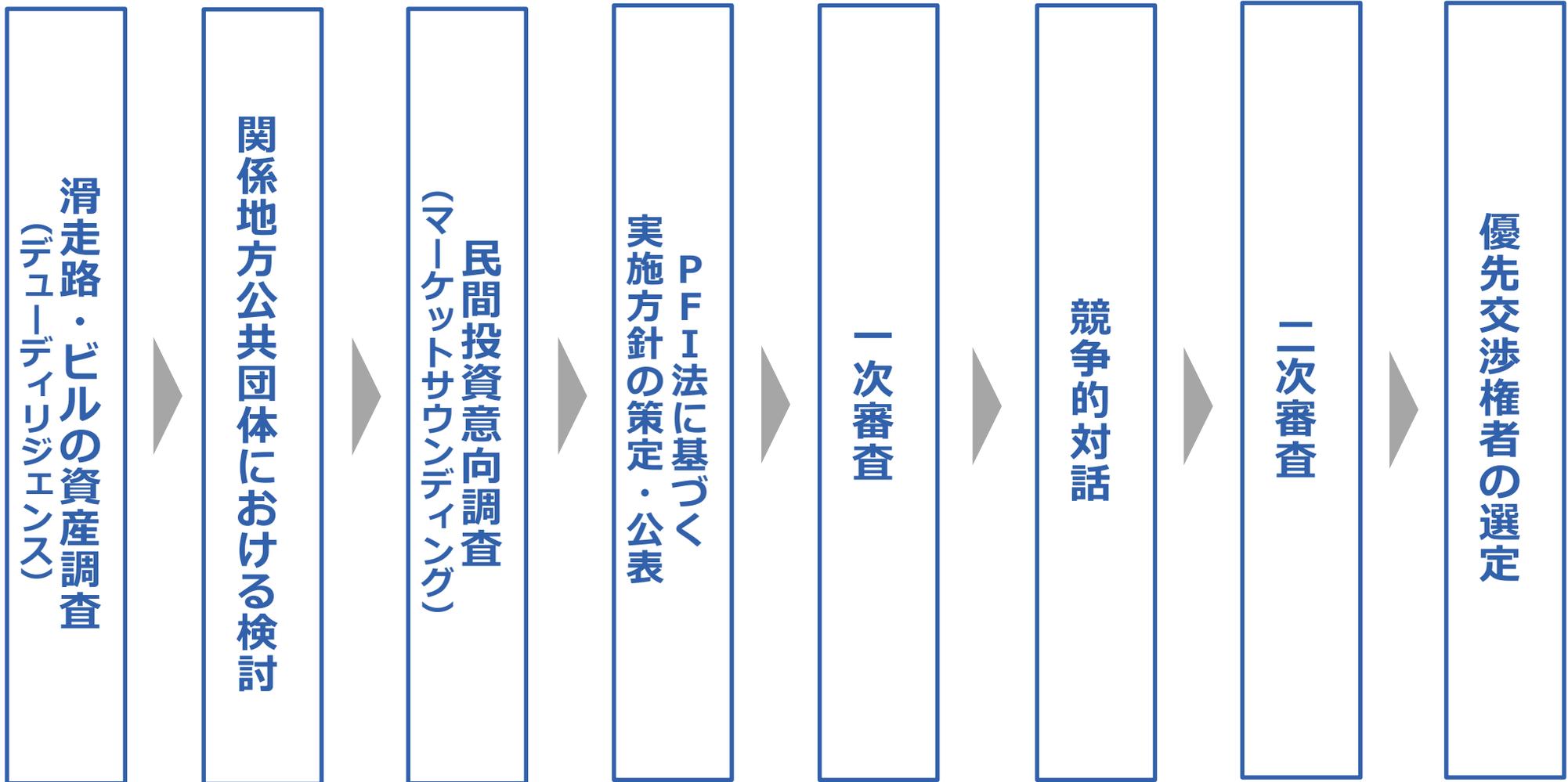
仕組みの更なる改善策

- **一次審査における提案審査の省略・簡略化【P4】**
 - ・ 参加者が3者以下である場合には、提案審査を省略
 - ・ 参加者が4者以上となった場合も、収支計画及び運営権対価については、案件の背景・事情に応じて提案項目とするか否かを案件ごとに検討
- **二次審査の提案項目・配点の見直し【P4】**
 - ・ 運営権対価を含む各審査項目の配点や採点方法等について、各案件の背景・事情を踏まえて案件ごとに検討
- **駐車場事業譲渡スキームの見直し**
 - ・ 駐車場事業については、運営権者へ有償譲渡した上で、当該譲渡代金を国へ寄附する方式に見直し
- **瑕疵担保要件の見直し【P6】**
 - ・ 案件の背景・事情やMS等での民間事業者の提案を踏まえ、瑕疵担保の期間制限や、補償対象となる1件当たりの損害下限額及び補償額の上限や補償方法の見直しの要否を案件ごとに検討
- **空港の脱炭素化、AI・ロボット等新技术対応等の取組を促す工夫のあり方**
 - ・ 優先交渉権者選定基準において当該取組の取扱いを明示する等、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の導入
 - ・ 事業開始以降も当該取組が継続されるよう、取組内容に応じたインセンティブの付与等を案件ごとに検討するとともに国による不断のフォローを実施

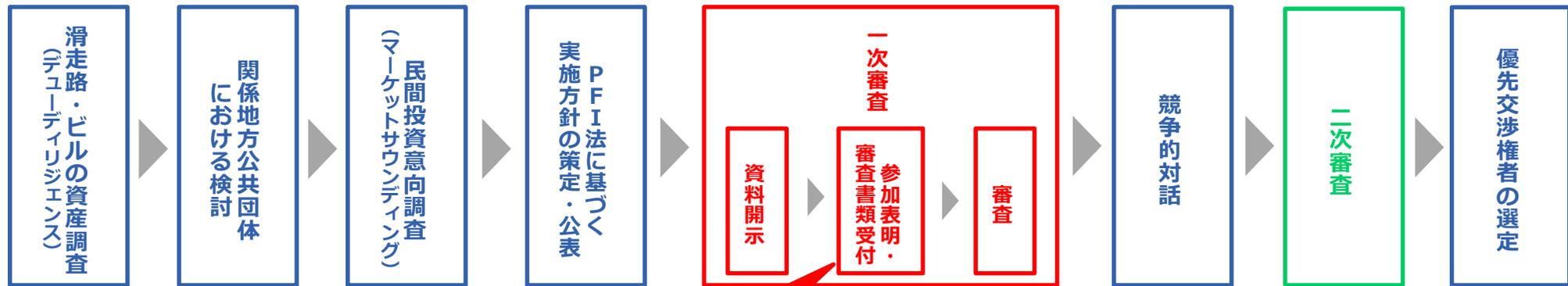
コロナ禍を踏まえた実施契約のあり方の検証

- **合意延長期間**
 - ・ 不可抗力によって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案件ごとに検討
 - ・ 不可抗力発生時の損害補填措置については、以下に掲げるような合意延長期間以外の方法も検討
- **運営権対価の支払方法【P10】**
 - ・ 案件の背景・事情を踏まえた上で、案件ごとに分割払いを柔軟に採用
 - ・ 運営権者の利益や旅客数等は、不可抗力だけでなく、その他外部環境の変化や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、分割払いを採用した場合の各回の支払額を収益や旅客数等と連動させる形とする等の方法を検討
- **更なるリスク分担条項の新設【P11】**
 - ・ 不可抗力発生時の損害補填措置として、運営権者の利益や旅客数等は外部環境の変化や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のプロフィット／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
- **混合型を採用した場合における不可抗力時の対応措置【P11】**
 - ・ 独立採算型を採用した場合と同様、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

個別空港ごとに、空港コンセッションを担う空港運営権者を決定するために、優先交渉権者を選定するまでの主な手続きは以下のとおり。



一次審査及び二次審査に関する提言



一次審査における提案審査の省略・簡略化

現状

- 一次審査の目的は、応募者を3者以下に絞ること。
- 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、提案審査を省略することが可能。

※優先交渉権者として選定するための方法、評価基準等を示したもの。

課題

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ため、提案審査を省略可能な場合であっても省略できない。

提言

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、資格審査に留める**ことが望ましい。

二次審査の提案項目・配点の見直し

現状

二次審査では、一次審査以降の手続きの中で得られる情報に基づき、具体的な事業方針、事業計画、運営権対価等について提案を要求。

課題

広島空港案件の参加企業等に対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付きにくいのではないか」との意見が存在。

提言

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。

駐車場事業譲渡スキームの見直しに関する提言

現状

- ・ 実施契約上、空港運営権者は事業期間終了後、運営権設定対象施設（滑走路等）を国等に引き渡す必要がある。
- ・ 広島空港案件より前の案件においては、駐車場施設を運営権設定対象施設としていたが、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、駐車場施設を空港運営権者所有施設とするため、事業譲渡することが望ましいと前回有識者会議で提言。
- ・ これを受け、広島空港案件では、既存の駐車場事業者である（一財）空港支援機構から空港運営権者へ無償で事業譲渡（寄附）を行い、駐車場施設を空港運営権者所有施設とした。

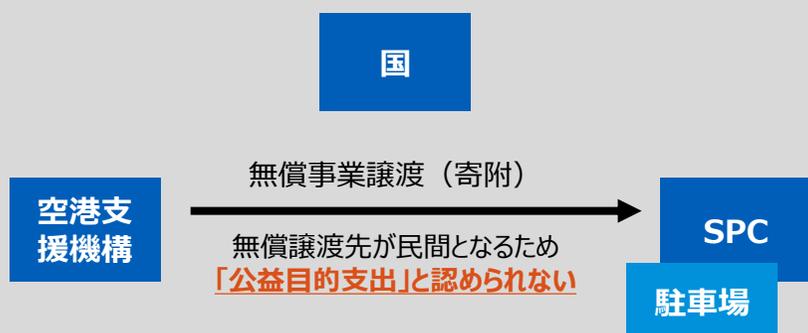
課題

上記無償事業譲渡後、その相手先が国ではなく民間事業者たる空港運営権者であるため、**公益目的支出と認められない（※）**ことが判明。空港支援機構のように公益法人から一般法人に移行した法人は、過去に税制上の優遇等によって獲得した財産を公益目的支出計画に沿って拠出する必要があるが、無償譲渡（寄付）先が民間である取引では公益目的支出に該当しないとの内閣府の見解

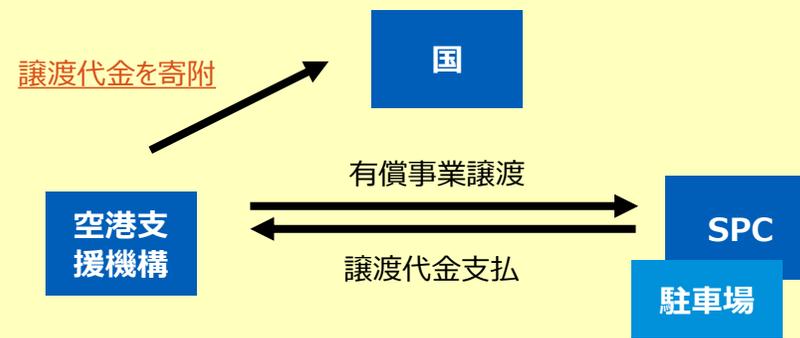
提言

駐車場事業の無償譲渡（寄附）は、（一財）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、当該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、空港運営権者による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、空港支援機構から空港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。

広島空港案件における駐車場事業事業譲渡スキーム



提言による新しい駐車場事業譲渡スキーム



現状

過去案件における実施契約では、国から空港運営権者へ引き渡された運営権設定対象施設（滑走路等）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、瑕疵担保期間が一律で空港運営事業開始日以後1年を経過するまでの期間
- ② 当該瑕疵から空港運営権者に生じた損害の額が1件につき1,000万円を超えた場合に限り、国が瑕疵担保責任を負う
- ③ 当該瑕疵から空港運営権者に生じた損害の額に拘らず、国による補償の範囲は事業期間の延長（上限あり）又は運営権対価の金額を上限とした金銭補償

課題

- ・ 広島空港案件の参加企業等に対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」
「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」
「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」
との意見が存在。
- ・ 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。

提言

令和2年4月施行の改正民法（※）も参考にしつつ、案件ごとにその背景・事情や民間投資意向調査（マーケットサウンディング）等での民間事業者の提案を踏まえ、見直しの要否を検討することが望ましい。

※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

現状・課題

- ・「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有り。
- ・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有り。



空港の脱炭素化、空港経営におけるロボット・AI等新技術対応について、空港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。



提言

- ① 優先交渉権者選定基準において、空港の脱炭素化、空港経営におけるロボット・AI等新技術対応に該当する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。
- ② 事業開始以降においても上記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空港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空港運営権者の取組を不断にフォローすることが望ましい。

背景

・ 航空需要は、新型コロナウイルス感染拡大による影響を受け、令和4年を迎えた現在においても、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、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。

・ 国土交通省は、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、空港運営権者に対する支援施策として、

- ① 空港施設の整備に対する無利子貸付、
- ② 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）
- ③ 空港運営事業期間の延長
- ④ 実施契約上の履行義務の緩和（施設整備の後ろ倒し等）

といった支援を実施。

・ しかしながら、広島空港案件の参加企業等に対する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空港運営権者が被った損失を補填するには不十分である」との意見が多く存在。また、現在のところ国管理空港では事例がないが、混合型（国が一部費用負担するコンセッションの類型）でのコンセッション導入も今後検討され得る。



今後の案件において空港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。

○合意延長期間に関する提言

現状

- ・ 過去案件の実施契約上、不可抗力による障害によって発生した損害を回復するため必要がある場合、国と空港運営権者が協議により合意した日まで事業期間の延長が可能。
- ・ 現在、合意延長期間は最長5年（熊本空港は10年）と設定。

課題

広島空港案件の参加企業等に対する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」との意見が多く存在。

提言

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。

○運営権対価の支払方法に関する提言

現状

内閣府の定めるガイドライン（※）においては、運営権対価の支払い方法について「一括払いを検討すべき」「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。

課題

広島空港案件の参加企業等に対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空港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」「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」との意見が多く存在。

提言

- ・ 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財務リスクを軽減するためには、案件ごとにその背景・事情を踏まえた上で、**運営権対価の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。

（※）「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」

○更なるリスク分担条項の新設等に関する提言

現状・課題

・ 広島空港案件の参加企業等に対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空港運営権者に対する具体的な損害補填措置として、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」との意見が存在。

・ また、混合型では、公募当初の時点で運営期間中の国の公的負担額の上限が確定されるため、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等、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、不可抗力により空港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有り。

提言

不可抗力が生じた場合における空港運営権者の損害補填措置として、混合型の場合を含め、官民によるリスク分担の内容の明確化に留意しつつ、内閣府の定めるガイドライン（※）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、PFI法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導入等について、案件ごとに検討することが望ましい。

（※）「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」

混合型とは、選定事業者のコストが、公共部門から支払われるサービス購入料と利用料金収入等の受益者からの支払いの双方により回収される類型をいう。いわば「**サービス購入型**」と「**独立採算型**」の**複合型**である。

<独立採算型>【コンセッション】



<サービス購入型 (従来型PFI) >



<混合型>【コンセッション】



4 リスク分担

4-1 リスク分担

2. 留意事項

- (1) 実施契約は、運営事業に係る責任とリスクの分担その他実施契約の当事者の権利義務を取り決めるものであり、また、リスク分担の内容が運営権に係る契約当事者に求められる金銭の負担額にも影響を与えるものであるため、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確なものとする。
- (2) 需要リスクについては、事業毎にその性質・内容やリスクの要因が異なることから、事業に応じて設定する。この場合、事業者の選定プロセスにおいて、民間の負担内容を評価することも考えられる。また、需要減だけでなく需要増の場合の対応についても留意して検討する。なお、事業の特性に応じて実施契約の中にプロフィット・ロスシェアリング条項(※)等を設けることで事業の安定性を確保することも考えられる。
(※) 各事業年度の収益があらかじめ規定された基準を上回った場合に、その程度に応じて空港運営権者から管理者等に金銭を支払い、下回った場合に、その程度に応じて管理者等が空港運営権者の収益減少分を負担する条項。
- (3) ~ (12) (略)

7 運営権対価

7-3 支払方法

2. 留意事項

- (1) 運営権対価の支払方法についてPFI法に特段の制約はないことから、一括払いに限らず分割払いも可能である。
- (2) しかしながら、民間資金の活用というPFIの趣旨に鑑みた場合、ファイナンスリスクを公共側で負う形は望ましくなく、民間側で負う(空港運営権者が金融機関等から融資を受ける等)仕組みの導入を推進する観点から、支払については一括払いを検討すべきである。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。
- (3) (略)