

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)

平成23年7月29日

空港運営のあり方に関する検討会

目次

<u>1 背景</u>	1
(1) 国土交通省成長戦略の策定	1
(2) 国土交通省成長戦略（航空分野）の内容	1
(3) 空港運営のあり方に関する検討会の設置	2
<u>2 国管理空港の現状と課題</u>	2
(1) 空港の果たす役割	2
(2) 国管理空港の経営構造と課題	3
(3) 空港整備勘定の仕組みと課題	4
<u>3 課題解決に向けた2つの方向性と4つの基本原則</u>	5
(2つの方向性)	
① 真に魅力ある空港の実現	5
② 国民負担の軽減	5
(4つの基本原則)	
① 航空系事業と非航空系事業の経営一体化の推進	6
② 民間の知恵と資金の導入とプロの経営者による空港経営の実現	6
③ 空港経営に関する意見の公募と地域の視点の取り込み	7
④ プロセス推進のための民間の専門的知識・経験の活用	7
<u>4 海外事例の検討</u>	8
(1) 具体的なメリット創出の事例	8
(2) 海外事例からの学び	8
<u>5 空港経営改革の実行プロセス</u>	10
(1) 「空港経営改革の実行方針」の策定	10
(2) マーケット・サウンディングの実施	11
(3) 経営一体化と運営委託の推進体制の整備	11
(4) 運営委託等の実行	12
<u>6 関連する論点についての考え方</u>	13
(1) 空港が有する公益性と民間経営のバランス	13
(2) 特に個別の配慮が必要な空港	14
(3) 大規模投資の考え方	15
(4) 空港整備勘定	15
<u>7 今後のフォローアップ体制</u>	16
諸外国における空港経営改革の取り組み[別紙]	17
空港経営改革の進め方（スケジュールイメージ）	20
委員名簿	21
開催状況	22
参考資料	24

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)

1 背景

(1) 国土交通省成長戦略の策定

平成 22 年 5 月 17 日に発表された「国土交通省成長戦略」は、人口減少・少子高齢化社会の中で、我が国がアジアの成長を積極的に取り込みながら経済の持続的成長を図っていくため、実現性のある具体的な改革の道筋を示すべく策定された。

特に、国際展開・官民連携、観光、航空、海洋、住宅・都市の 5 分野について、今後、更なる発展が期待できる分野であるとの認識のもと、旧来のパラダイムを転換し、大胆な政策提案を行ったものである。

全体認識として、公共事業費減少の中、「財政に頼らない成長」を大原則とした上で、ばらまき行政・再配分政策からの脱却を図り、「民間の知恵と資金」が積極的に活用される仕組みの導入を志向することとされた。さらに、経済活動のグローバル化・国際展開に対応し、地域の自由かつ自主的な活動を支える人材育成に取り組むこととされた。

また、戦略の実効性確保のため、短中長期の工程表を明確に示すなど、政策運営の PDCA サイクルを盛り込んでいる。

(2) 国土交通省成長戦略（航空分野）の内容

このうち航空分野については、ヒト・モノ・カネの流れを島国である我が国に取り込んでいくため、世界へ、アジアへ開かれた航空政策に抜本的に転換することが主眼とされた。

その具体的戦略として、首都圏空港を含む徹底的な航空自由化（オープンスカイ）に向けた各国との航空交渉を着実に進めるとともに、我が国の空のボトルネックとなってきた羽田、成田の容量拡大や運用制限の緩和を実現することが最重点課題とされた。

それと並んで、航空会社の事業活動のプラットフォームとしての空港についても、全国の空港整備が一巡したことから、「整備」から「運営」への政策シフトを着実に実行し、「民間の知恵と資金」を最大限に活用しつつ、世界標準による徹底した効率的経営を促すべきとされた。

具体的には、中期においては空港ビル会社等の空港関連企業と空港本体の経営を一体化させるとともに、民間への運営委託ないし民営化を進めることを目標とし、短期においてはそこに至る道筋として、空港関連企業の経営の透明化と地代の適正化を図る方向性が示されている。

また、関空（関西国際空港）を首都圏空港と並ぶ国際拠点空港として再生するため、関空・伊丹（大阪国際空港）の経営統合を先行させつつ、両空港の事業を運営する権利（公共施設等運営権）を一体で民間に付与する手法（いわゆる「コンセッション＝運営委託」）

を検討することとされ、これは全国の空港経営の改革に向けた先行事例との位置づけがなされている。

その上で、こうした航空政策のパラダイムシフトの集大成として、いわゆるロー・コスト・キャリア（LCC）の空白地帯とされてきた我が国においても、その新規参入が可能となるよう、自由、透明で、低コストの事業環境を形成することとされた。

（3）空港運営のあり方に関する検討会の設置

航空分野に係る国土交通省成長戦略の骨格部分については、「新成長戦略」として平成22年6月18日に閣議決定され、これまでに7ヶ国・地域と首都圏空港を含むオープンスカイについて合意したほか、昨年10月には羽田空港の国際化が実現し、また、成田空港の容量拡大に向けた取り組みも確実に進んでいる。さらに、関空の機能を強化し、伊丹を含めたフル活用に向けた法律が今国会で成立したほか、国内外のLCCの新規参入に向けた動きも具体化するなど、各分野において一定の具体的成果を挙げつつある。

一連の改革は、空港関連企業と空港との経営一体化、更には空港の民間への運営委託等を通じた空港経営の改革と相まって、その効果が極大化するものであるが、その具体的手法については、より幅広い関係者による専門的な議論が必要とされたため、昨年12月に新たに設置された「空港運営のあり方に関する検討会」において、国管理の27空港（伊丹を除き、自衛隊等との共用8空港を含む。）を対象として検討を行い、可及的速やかに結論を得ることとされた。

2 国管理空港の現状と課題

（1）空港の果たす役割

空港は、以下のように我が国、そして各地域にとって必要不可欠な公共的役割を担う重要インフラであり、空港経営の改革に当たっては、空港がこうした本来の役割を最大限に発揮できる方向で進めていく必要がある。

第一に、我が国の世界に向けた空の玄関口として、我が国の国際競争力の強化や持続的な経済成長の実現のため、成長著しいアジアを中心に、世界から我が国にヒト・モノ・カネを積極的に呼び込む「我が国の成長エンジン」としての役割である。

第二に、国際・国内航空ネットワークの拡充とアクセス道路やアクセス鉄道等との有機的な結合による利便性の高いサービスの提供を通じた、「地域の交通結節点」としての役割である。また、離島等の地域間交通網が脆弱な地域においては、生活に必要不可欠な「住民の足」である航空輸送の要としての高い公共性も有している。

第三に、地域の情報発信や賑わいの創出、地域資源の迅速な輸送等を通じた、「地域の観光振興や産業振興の拠点」としての役割である。すなわち、観光客、ビジネス利用者も

含めた交流人口の拡大に伴い、消費の拡大、ビジネス機会の拡大等を通じて地域へ多大な経済波及効果をもたらす存在でもある。

第四に、大規模災害の発生時には空港の持つ拠点性を活用した被災自治体の支援拠点として、また有事の際には我が国の安全保障のための拠点として、いわば「安全・安心の拠点」としての役割も担っている。先の東日本大震災では、道路や鉄道といった地域間の陸上交通網が甚大な被害を受けた中、福島空港、山形空港、花巻空港等、東北地方に所在する空港が震災直後から緊急支援物資の輸送拠点等として活用されたほか、空港そのものに甚大な被害が発生した仙台空港においても、地震発生 5 日後から救援機の受入れが開始されるなど、空港の持つ防災拠点機能が改めて確認されることとなった。

先述の通り、航空自由化（オープンスカイ）の進展により、各国・地域との間で、参入企業数、路線数、便数等に関する制限を相互に撤廃する流れが進み、本邦社・外航社ともに、新規企業の参入、新規路線の開設や増便に向けた動きが具現化している。また、中国人観光客に対するビザの緩和を含め、国のインバウンド観光施策も深度化が進んでいる。

このような中で、各空港の特性を活かした戦略的な空港経営が可能であれば、こうした流れをキャッチして、国内外の航空ネットワークの強化、インバウンド観光客の増大、更には地域経済の活性化や雇用の創出等に繋げていくことができる、絶好の「機会」が生まれつつあると言える。

(2) 国管理空港の経営構造と課題

我が国では、成田国際空港株式会社などの空港会社が管理する空港が 3 空港、国が管理する空港が 28 空港（うち、自衛隊等との共用空港が 8 空港）、地方自治体が管理する空港が 67 空港（うち、離島空港が 34 空港）の合計 98 空港が供用されている。

国管理空港では、航空系事業と呼ばれる滑走路、誘導路、エプロン等の空港基本施設は国土交通省が管理し（共用空港では滑走路等の共用施設は防衛省が管理）、その収入財源である着陸料等は、路線ごとの割引等は設定されているものの、年度ごとの全空港の収支バランスを考慮して、基本的には全国一律のタリフが告示において定められている。そのため、空港の特性を活かした機動的で柔軟な利用料金設定ができていないことに加え、空港毎の収支の透明度が低く、収入増加と費用圧縮のインセンティブ（効率化インセンティブ）の欠如が指摘されている。

さらに、我が国特有の経営構造として、非航空系事業と呼ばれる空港ターミナルビル等は、国とは異なる民間会社、第 3 セクター等の主体が、空港法に基づき「空港機能施設事業者」としての指定を受け（指定期間：3 年、ただし最長 2 年まで更新可能）、その上で国有財産法に基づく国有財産の使用許可を受けて（許可期間：原則 1 年）、施設を設置し事業活動を行っている。

このように航空系事業が全国一律のルールの下で運営され、また、航空系事業と非航空系事業の担い手が分離していることから、

- 航空系事業の効率的経営を通じた利用料金（着陸料等）の低廉化・適正化→就航便数の増加→利用旅客数の増加→非航空系事業収入の増加
 - 物販、テナントマネジメント、ホテル等、それぞれの分野のプロによる経営を通じた非航空系事業収益の向上→航空系事業の利用料金の低廉化・適正化
 - 空港マーケティング、オペレーションマネジメント等の継続的レベルアップ
- といった、世界標準の空港経営ができていない。またそのために、空港マネジメントのプロが育たない、育ちづらいといった問題が発生している。

結果として、各空港の特性を活かし、地域の関係者と連携して行う戦略的な誘致活動や、これと合わせた機動的で柔軟な利用料金設定等の取り組みが進まず、我が国の、そして地域の重要インフラたる空港の利用料が高止まってしまっている。また、空港施設そのものの集客力・収益力等の魅力向上に向けた取り組みにも課題が残る。

そのため、枠組みの上ではオープンスカイ（航空自由化）が着実に進行しているにも関わらず、地域にとっては、地域や空港のポテンシャルを最大限に活用した航空ネットワークの拡大や利用者増の機会を活かしきれていない状況となっている。さらに言えば、高止まりした空港の利用料は航空会社の負担として跳ね返り、我が国の航空会社の国際競争力を阻害する要因にもなっている。利用者にとっても利便性の低下を招く結果となっている。

(1) で述べた空港が本来果たすべき役割を最大限に果たさせるためにも、こうした我が国特有の経営構造の改革が求められている。

(3) 空港整備勘定の仕組みと課題

空港の整備や運営に用いられる国の予算については、利用者負担の原則の下、主として航空会社からの着陸料等の収入や空港ターミナルビル等からの国有財産使用料（地代）で滑走路等の空港基本施設の維持運営を行い、その剰余分及び一般会計（航空機燃料税及び一般財源）からの繰り入れ（平成 23 年度予算ベースで 719 億円）により滑走路等の空港基本施設の整備を行っている。ただし、羽田空港の整備については、財政投融资等からの借入金も用いていることから、空港整備勘定には現時点で約 1 兆円の債務が存在しており、平成 52 年度までその償還が続く見通しである。

なお、着陸料等の収入や国有財産使用料については、空港基本施設の維持運営のほか、財政投融资等からの借入金の返済、福岡空港及び那覇空港における民有地借料の支払い等にも充てられている。

これらの収支の管理は、いわゆる全国プール制によって行われているが、航空系事業について空港別に収支を試算すると、試算の前提にもよるが赤字経営となっている空港も存在している。これは、航空系事業が、これまで全国への空港整備に力点を置き、個別空港の「経営」という視点から捉えられてこなかったため、とも言える。

一方で、諸外国では航空系事業と一体で運営されている非航空系事業については、国に対して一定の地代を支払っているものの、一種独占的、継続的に経営され、大半が黒字経営である。

これらの収支は適切なガバナンスの下でプロによる経営が行われていない段階の数値ではあるが、仮に非航空系事業の収支を上記の航空系事業の収支の試算と単純合算すれば、大多数の空港は毎年キャッシュを生む事業であり、民間への運営委託等の対象として適したものと考えられる。さらに、経営効率化に伴う効果、今後のLCCも含めた新規企業の参入や既存企業の路線拡大や増便、これによる旅客増も含めて考えると、適切な制度変更によって、利用者、国民、地域、航空事業者等関連業界のすべてにとって、「パイの拡大」メリットの享受が可能となる。

3 課題解決に向けた2つの方向性と4つの基本原則

本検討会では、こうした課題の解決に向けて、以下の2つの方向性を設定した。

① 真に魅力ある空港の実現

既に述べたとおり空港は公共交通インフラとして高い公共性・公益性を有しており、一般の改革を通じて世界標準の空港運営を実現することにより、航空会社、利用者双方にとっての空港の魅力を向上させ、就航会社、路線、便数の拡大や利用者数の増大を通じてその役割を一層高めていくことが求められる。

国際航空の分野において、地方空港も含め、新規企業の参入や既存企業の路線拡大等の可能性の高い近隣アジア諸国との関係を中心に航空自由化（オープンスカイ）が進むとともに、地方路線も含めた実際の担い手として期待を集めるLCCが日本を含むアジア諸国において急速に発展しつつあるという航空をめぐる環境の激変を踏まえると、地域振興の拠点としての空港の側においても、こうした環境変化に迅速かつ柔軟に対応できるような環境整備を図ることが急務と言える。

すなわち、本改革を通じて、内外のエアラインのネットワーク拡大とインバウンド観光客の増大を共通目標とする空港・地域が相互にWin-Winとなる環境を整備することにより、空港ターミナル内での物販・飲食等の拡大は勿論、地域の宿泊・物販等の拡大、新たなビジネス機会の創出等を通じ、地域の雇用拡大・経済活性化に繋がっていくことを目指すこととする。

またこれにより、空港利用料金負担の低減や利用者増による我が国航空会社の国際競争力強化、さらには空港機能の向上による利用者利便性の向上に繋がることが期待される。

② 国民負担の軽減

多くの国管理空港において、航空系事業がキャッシュフローベースで赤字を抱えているほか、毎年度、整備事業に関しては一般会計からの繰入金を受け、更に羽田空港の財政投融资等からの借入金が1兆円に達する状況の中で、①の観点から着陸料等の利用者負担の

低廉化を図りつつ、これが国民負担の拡大につながらないように、必要な手立てを打つことが重要である。

そのため、航空系事業と非航空系事業の経営一体化、航空系事業に係る利用料金設定の機動性や柔軟性の拡大、民間の知恵と資金の活用、空港間の競争環境の醸成等により、空港経営の徹底的な効率化を図り、現状の赤字を最小化ないしは解消し、あるいは事業価値の最大化を図ることを目指すこととする。

その上で、これらの方向性に沿って具体的な検討を進めるため、以下のような4つの基本原則を取ることにする。

① 航空系事業と非航空系事業の経営一体化の推進

空港が国、あるいは地域にとっての公共インフラとしてその役割を最大限に発揮するには、まずは航空会社が就航したくなる、魅力的な空港となることが重要である。

そのためには、空港が主体性を持ちつつ、地方自治体や地元観光関係者等と一体となって戦略的に誘致活動を展開するとともに、機動的で柔軟な利用料金設定を行うことが必要となる。

この財源を確保するためには、創意工夫により、非航空系事業を含めた施設全体としての集客力、収益力等の魅力を高める努力が必要不可欠である。こうした努力により、利用者の空港に対する評価が上がることは、ひいては航空会社にとっても就航に向けたインセンティブの一つとなり得る。

航空自由化が進展し、各国・地域の空港間競争が激化する中で、こうしたプラスのサイクルを実現可能な環境を整備するためには、我が国特有の経営形態である航空系事業と非航空系事業の分離を是正し、世界標準の空港経営が実現できるようにすることが極めて重要な出発点となっている。

また、民間投資家から見ても、空港経営の収益ドライバーは非航空系事業収入の拡大であり、以下のとおり民間の知恵と資金の導入を促進する観点からも、航空系事業と非航空系事業の経営一体化が必要である。

② 民間の知恵と資金の導入とプロの経営者による空港経営の実現

①の経営一体化の実現とあわせて、民間の知恵と資金を導入しプロの経営者による空港経営を実現することが重要である。

見直し後の空港運営形態については、災害時等の不測の事態への対応を含め、空港が担うべき国、あるいは地域の公共インフラとしての役割を担保する必要があること、また、民間投資家は過去の投資を sunk cost 化した上で将来のキャッシュ・フローをもとに事業価値を算定し投資判断を行うため、民間の知恵と資金の導入を促進するには施設保有に伴うコスト（税、減価償却費等）を軽減する必要があること、といった観点から検討を行った。

その検討結果を踏まえ、本検討会としては、土地（場合によっては空港基本施設（滑走路、エプロン等）を含む。）の所有権については引き続き国に残し、改正 PFI 法に基づき、航空系事業と非航空系事業を一体的に運営する権利（公共施設等運営権）を民間の空港運営主体へ付与する、いわゆる「コンセッション＝運営委託」方式を主たる手法として想定することとする。これにより、国は土地等の所有者としての立場から、適切な空港運営主体の選択ないし不適切な者の排除、あるいは運営委託後に遵守すべきルールの設定等に関する合理的根拠を得ることができることとなる。

また場合によっては、民間の知恵と資金の活用という原則を守りつつ、③の幅広い意見募集の結果も踏まえ、その他の民営化手法も含めて検討し、空港経営の改革を実現すべきである。

③ 空港経営に関する意見の公募と地域の視点の取り込み

②の民間への運営委託を適正に行うためには、新たな空港運営主体の募集に先立ち、空港運営を希望する投資家や既存のターミナル事業者等の民間事業者から、空港や地域が抱える個別事情を踏まえた運営形態や経営手法について、幅広く意見を募集するマーケット・サウンディングのプロセスを組み込むことが適当である。

これにより、国においては集約された民間の知恵を活用して具体的な制度設計を行うことが可能となることに加え、空港運営を希望する者の側でも情報交換や将来のコンソーシアム形成促進といった効果が期待される。

また、空港と地域の関係に着目すると、既に述べた空港が地域に果たす役割に加え、多くの地方自治体がターミナルビル事業者の株主となっており、またポートセールスについても地域主導で行われているなど、国による空港運営とは別に地域による空港活性化のための取り組みが行われている例も見られる。従って、こうした地域の取り組みと一体となった空港運営を実現する観点から、国において空港経営改革に関する実行方針を定める際や、上記のマーケット・サウンディングのプロセスにおいて、既存のターミナルビル事業者や地方自治体等からも十分に意見を聴取した上で、具体の制度設計に取り組むことが重要である。

④ プロセス推進のための民間の専門的知識・経験の活用

①の経営一体化及び②の運営委託の推進に際しては、一連のプロセスの進行管理、また委託側の課題として、提案主体との交渉ノウハウや価格・事業内容の評価等、これまでの行政にはない専門知識が必要となる。そのため、現在の航空系事業の主体であり、運営委託後も土地（場合によっては空港基本施設（滑走路、エプロン等）を含む。）の所有権を持ち続ける国が中心となりつつも、民間の専門的知識・経験を積極的に活用するとともに、そのノウハウを共有・蓄積できる体制を構築する必要がある。

4 海外事例の検討

本検討会では、空港経営改革の手法を諸外国の先進事例から学ぶために海外事例の検討も行った（その概要については別紙参照）。

以下では、具体的なメリット創出の事例と各事例からの学びについて触れる。

(1) 具体的なメリット創出の事例

民営化等により民間の知恵を活用し、空港の更なる活性化を達成した海外の象徴的な事例としては、イギリスのロンドン・シティ・エアポートが参考となる。

ロンドン・シティ・エアポートはロンドンに所在する5空港の中で、最も市街地中心部に近いという特徴がある一方、滑走路が1,508メートル（丘珠空港と同程度）しかなく長距離路線の就航が難しいという側面を有している。当該空港は従前より民間企業により運営されていたが、業容拡大意欲に乏しく乗降客数は頭打ちの状況であった。

長距離路線の就航が困難というのがロンドン・シティ・エアポートの共通認識であったが、2006年に運営権を取得したGIPはBritish Airwaysに働き掛け、ビジネス客に特化したニューヨーク便の就航を実現している。これは、滑走路長の問題を克服するため、ロンドン・シティ・エアポートを離陸後に一旦アイルランドのShannon空港へ給油のために着陸し、搭乗客は給油時間中に米国税関・入管手続きを行い、待ち時間にショッピングや食事などを楽しむというスキームを導入した。到着時には入国手続きが終了しているため、世界でも有数の混雑空港であるJFK空港においてスムーズに入国できることで、活況を呈している。

しかしながら、ロンドン・シティ・エアポートの利用者のメリット創出に向けた取組みは、上述したような象徴的な事例のみにあるわけではなく、現場職員の雇用の保証等を通じた経営者と現場職員との信頼関係確立の賜とも言える細かい改善の積み重ねにあるとされている。例えば、単位時間あたりの発着枠の増加や定時運航率の向上への取り組み、セキュリティレーンの増強に伴う待ち時間の短縮等、地道な努力の積み重ねの結果、利便性やサービス水準の高さから当空港を利用するリピーターが増加している。このような地道な努力の結果、利用者の支持を得ることに成功し、2001年時点で1.5百万人（うち、国際線1.2百万人）であった乗降客数が、2010年時点では2.8百万人（うち、国際線2.2百万人）に増加している。

(2) 海外事例からの学び

① 契約のあり方

先行的に民営化等を推進してきたイギリスでは、前述の通りBAAの保有株式を全て株式上場し、当初は重要決議事項の拒否権を有する黄金株を政府が保有していた。しかし

ながら、EUの最高裁判所による指令により民営化当時には想定していなかった黄金株の償却により、最終的にはフェロビアルが率いるコンソーシアムに買収された経緯を持つ。

当然のことながら民営化等を実施する場合には、民営化時点では想定しえない事象が発生することがあり得る。諸外国では、例えば民営化等の実施後に一定の周期を設定しつつ中長期的なモニタリング等を実施しており、我が国における民営化等においても、経済情勢等の変化や民営化等を実施する時点で担保できないリスクに対して機動的に手当てができるよう、制度を見直すことが可能な仕組みについても検討する必要がある。

② 規制のあり方

諸外国においては独占／寡占インフラである空港の独占利潤の追求リスクを排除するため、主要空港に対して料金規制を行っている事例が存在する。ただし、これらの料金規制を導入している国においても、民営化等が達成された全ての空港に対し一律の規制を課しているわけではなく、独占利潤の追求が可能な高需要の空港に限定している。また近年では料金規制を導入している国についても、単一的な料金規制ではなく、空港運営者に対しコスト削減のインセンティブを与えるプライスキャップ規制という規制手法をとっているところである。

当該規制は規制料金を算出する際に、料金低廉化の目標値（キャップ値）を算出手法に取り入れることで利用者負担が軽減される。また、空港運営企業としては目標値を超えたコスト削減努力は自社の利益に直結するため、コスト削減に対してインセンティブが出る仕組みとなっている。

なお、収益の改善に向けコスト削減を重視するあまり、妥協の対象となりやすいサービスや安全性等を向上させるため、航空会社や旅客によるアンケート等を通じたサービス監視制度等を導入し、一定の水準を満たした空港については、プライスキャップ規制の規制料金にサービス水準達成ボーナス等を加算する仕組みを取り入れている事例もある。

上述のように、諸外国における料金規制については、利用者負担の軽減及びサービス水準・安全性の確保、並びに空港運営会社の利潤確保の両立を目指した規制手法を取っていることに十分留意しつつ、我が国における規制のあり方を検討する必要がある。

③ コンセッションプロセスのあり方

諸外国における民営化等において、契約プロセス（長期リース契約）により民営化等を実施した事例としてオーストラリアの事例は我が国においても一つの参考事例となりえよう。

具体的には、オーストラリアでは、新運営会社との契約締結までに Express of Interest（関心表明）、Indicative Bids（仮入札）、Binding Bids（最終入札）という3段階のプロセスを設定している。この契約プロセスでは、最初に入札金額の提示を必要としない Express of Interest（関心表明）という段階を用意することで、より多く

の入札者を参加させる仕組（入札価格の最大化の仕組み）を用意している。また、すべてのプロセスに評価委員会を設置することで、空港運営者としての適正性を見極めを慎重に行い、最終的な空港運営者を決定する仕組みとしている。Indicative Bids（仮入札）や Binding Bids（最終入札）の評価委員会の基準には、「売却収入の最大化」はもとより「政府の提示した目標の充足」や「従業員に対する公平で平等な扱い」、「効果的な空港サービスに対する開発への誓約」等を選定の条件としており、民営化等に伴い顕在化するリスク等に対しても新たな運営者が十分な対策を講じているか（また講じるつもりがあるか）、という観点から選定を実施している点は、我が国においても参考となりえよう。

5 空港経営改革の実行プロセス

空港経営の改革に際しては、地域の経済・観光振興への貢献、利用者利便の維持・増進、赤字経営の縮小・解消を通じた国民負担の軽減、民間側にとっての投資対象としての魅力度アップといった、場合によっては相反する結果に繋がりにくい様々な行政ニーズ間のバランスを取ることが求められる。

また、27の空港それぞれに個別事情が存在するところ、原則を大きく揺るがさず、こうした個別性に一定程度配慮していく舵取りが必要となる。

そうした柔軟性を確保するため、以下の実行プロセスを踏むことが適当である。

なお、改革の目標年次としては、今から10年後の概ね2020年度（平成32年度）中を目処に国管理の27空港すべての経営改革を実現することを基本目標とし、以下の実行プロセスについては、現在空港ターミナルについては底地のみを国が所有しており、関係者の合意を経て進める必要があるという観点から、「空港機能施設事業者」の指定（指定期間：3年、ただし最長2年まで更新可能）及びこれと併せて行われる国有財産の使用許可のスケジュールを踏まえつつ、段階的に実施していくことが必要である。

(1) 「空港経営改革の実行方針」の策定

今から1年後の来年夏頃までを目処に、国として「空港経営改革の実行方針」を策定し、公表することとする。当該実行方針は、本検討会の提言内容を踏まえ、国の方針として、空港経営改革の目的と方向性の「原則（Principle）」、その手順、実行スケジュール等について具体的に定めるものとする。

本提言を受けた空港経営改革については、地域経済へのインパクトも大きく、それ故に地方の関係者の関心も高いと考えられるため、国が実行プロセスの開始前に方針を示すことが望ましい。

また、民間の知恵と資金の導入を促進する観点からも、政策の安定性・予見性を確保することが求められ、国としての実行方針の公表はこうしたニーズにも応えるものとする。

なお、本実行方針は、あくまで27空港に共通の事項を定めるものではあるが、こうした観点から、地方自治体や空港ビル会社等の関係者から意見聴取をした上で取りまとめることが求められる。

(2) マーケット・サウンディングの実施

上記の「空港経営改革の実行方針」を策定後、速やかにマーケット・サウンディングを実施する。

具体的には、対象空港を明示したうえで空港運営を希望する投資家や既存のターミナル事業者等の民間事業者、更には関係自治体等、地域の関係者から、空港や地域が抱える個別事情を踏まえた具体的な運営形態や経営手法について、幅広く提案を募集することとする。その際には、国側で有している開示可能な情報を最大限開示することや、ノンバイディングな公募受付とする（すなわち提案内容について拘束力を持たせず最終的な入札段階において変更を認める）こと等、より多くの提案がなされるような工夫が望まれる。

これにより、様々な行政ニーズ間のバランスを確保するとともに、空港や地域が抱える個別事情を踏まえつつ、公共施設等運営権の民間への付与に向けた具体の制度設計が可能となる。

この過程で、既存のターミナル事業者を含む地方や空港の事情に精通した「意欲ある地域企業等」による提案や、こうした企業等と「マネジメントのプロ」による共同提案が出てくる可能性もあるが、他の提案者がある場合の公平性の担保と国民負担軽減の原則の中で、こうした提案についても積極的に受け付けることとする。

また、マーケット・サウンディングの結果、複数空港の一体的経営により、コストの低減、ネットワーク効果等を通じて、相当程度の経営改善が図られる空港が出てきた場合には、広域間競争を担保しつつ、複数空港の公共施設等運営権を一括して民間に付与する手法（バンドリング）についても検討することが必要である。この際には、本検討会の検討対象としている27の国管理空港のみならず、場合によっては地方自治体が管理する空港もバンドリングの対象とする提案がでてくることも想定される。

(3) 経営一体化と運営委託の推進体制の整備

更新後の「空港機能施設事業者」の指定の期限が到来する2013年度（平成25年度）中の早い段階で、経営一体化と運営委託の推進体制を構築し、当該新体制による具体的なプロセスに着手する。

ただし、この分野においては、我が国においては十分な知見が蓄積されていないため、海外の先進事例を十分に参考にしつつ、①マーケット・サウンディングの結果分析を通じた民営化手法等の具体的な検討、②経営一体化に向けた空港関連企業との円滑な交渉（必要に応じ、空港関連企業の株式や事業資産の取得を含む。）、③投資家や民間事業者にとって十分な内容の開示資料の作成、④新たな民間の運営主体の選定及び契約締結、中長期的な運営モニタリングの支援、等を行うためのプロ集団を立ち上げることが望ましい。

こうした取り組みについては、我が国にとっても新たな取り組みであるため、官と民の知識と経験を集中的に総動員するとともに、効率的にノウハウの共有化と蓄積を図っていく体制の構築が求められる。そのため、一定の期限付き等の条件の下、全国の国管理空港に係る経営改革の支援機能を担う、官民のプロにより構成される公的な専門機関を新たに設置することも含めて、具体的検討を行うことが必要である。

(4) 運営委託等の実行

第1フェーズの運営委託を、2014年度（平成26年度）以降の「空港機能施設事業者」の指定期間内（更新期間も含めると2018年度（平成30年度）までの5年間）に進めることとする。

そのため、2014年度（平成26年度）以降の指定期間に係る「空港機能施設事業者」の指定に際し、いわゆる関空・伊丹法に基づく協定の例に倣い、各空港のターミナル会社等と国の間で、今後の空港経営改革の進め方に関する協定の締結を図る。

その上で、(3)の新たな「体制」が構築され次第、当該新「体制」が中心となって、改正PFI法上の民間提案制度を積極的に活用しつつ、公募手法により運営委託を進めていくことが想定される。

なお、新たな運営主体の選定に当たっては、国は土地等の所有者としての立場から、適切な空港運営主体の選択ないし不適切な者の排除に関与することとなる。

他方、公募への提案に際しては、新たな空港運営主体と地元自治体等、地域関係者の協働関係を確保するため、そうした地域関係者の意見を勘案して行われることが適当である。

また、現状では航空系事業、非航空系事業合算でも収支が赤字となる空港についても、経営一体化及び民間経営による収支改善効果を期待しつつ、提案に基づく他空港とのバンドリング等により、今回のプロセスの中で民間への運営委託を指向する。

このようにして、第1フェーズの期間内に可能な限り多くの空港の運営委託を進めた上で、多額の財政投融资等からの借入金を抱える羽田空港等、やむを得ず同様の取扱いができないものについては第2フェーズを設定し、その中で、経営改革の実現を目指すべきである。第2フェーズは、第1フェーズの終了後、概ね2020年度（平成32年度）までの期間と想定する。

なお、経営改革が実現するまでの間においても、成長戦略で示された空港関連企業の経営の透明化と地代の適正化に向けた取り組みを継続することとする。

6 関連する論点についての考え方

(1) 空港が有する公益性と民間経営のバランス

空港の有する公益性や自然独占性を踏まえ、民間への運営委託後も事業運営が適正に行われることを着実に担保するため、健全な緊張感を持った長期にわたる官民の継続的パートナーシップを確保するための仕組みを構築する必要がある。

他方で、民間の投資インセンティブを減退させない観点からは、恣意的な行政介入が行われることのないよう、ルールの透明化が重要なポイントとなる。

具体の制度設計に当たっては、特に以下の諸事項について検討し、結論を得る必要がある。

① 安全保障、災害時等対応

空港は有事や大規模災害の発生時等において、救出活動・医療活動の拠点、緊急物資の輸送のための拠点、航空機等の給油・駐機基地として、極めて重要な役割を果たしており、成田国際空港等の会社管理空港は、有事法制や災害対策基本法上、国等への協力義務が課せられる「指定公共機関」に位置付けられている。

今般の空港経営改革に際しては、新たな空港運営主体に関し、こうした点について検討する必要がある。

② サービスレベルアグリーメント

諸外国の先行事例からも、空港運営主体によって適正な水準のサービスが提供されることを確保するため、サービスレベルアグリーメント契約を締結することが望ましい。

その際の、運営状況の評価主体については、中立性・独立性を持った第三者委員会を設置すべし、との意見もあり、引き続き検討を深める必要がある。

③ 価格等規制

空港経営に民間の知恵と資金を呼び込むためには、空港運営主体が需給・サービス内容等に応じて柔軟に価格設定ができるよう、価格政策等の自由度を上げていくことが必要である。

他方で、空港は自然独占性を有しており、競争による料金水準の低廉化といった市場原理が単純には働かない可能性があるため、今般の空港経営改革の主目的である経営効率化と利用者利便の向上を制度的に担保する観点から、一定の価格等規制の必要性について検討すべきである。

我が国においては、現時点では着陸料等は届出制となっており自由な設定が可能であるが、空港運営形態の見直しに伴いどのような規制が必要となるか、こうした諸外国の事例を踏まえ、また、各空港の事情や先述のサービスレベルアグリーメントとの関係を考慮しつつ、適切に検討することが必要である。さらに、現行制度では上限認可制とな

っており、実際には一部の空港のみで徴収されている旅客取扱施設利用料（PSFC）についても、その規制のあり方について合わせて検討を行うことが望ましい。

④ 契約見直し条項

公共施設等運営権の付与に際しては、契約時点で想定できる事項を可能な限り契約に盛り込んでおくことが必要である。ただし、航空はテロやSARS、近年の金融危機などボラティリティ（変動性）が高い産業であることに加え、そもそも契約期間が数十年といった長期に渡ることから、契約期間中に不測の事態が生じることが考えられる。

そのため、期間中の事情変更にあわせて、諸外国の先行事例を参考にしつつ、国と新たな空港運営主体との間で契約内容について双方から見直しができる枠組みについても検討すべきである。

なお、仮に運営主体が変更されることになっても、空港の有する公共性、公益性の観点から、新たな運営主体に速やかに業務開始を促す等、空港の継続的運営を図ることとする。

(2) 特に個別の配慮が必要な空港

上記の実行プロセスにおいては、個別の空港や地域の置かれた状況を踏まえながら進めていく必要があることは言うまでもないが、特に、以下の空港については特別の配慮が必要となる。

① 羽田空港

羽田空港の運営見直しに関しては、現時点で1兆円近く残った財政投融资等からの借入金が確実に償還可能なスキームを構築することが必要である。

また、経営一体化に向けた交渉に際しては、ターミナル会社が上場企業であり、多くの株主や債権者がいることや、国際線地区についてはPFI契約により30年間の長期契約に基づいて事業が実施されていることに留意が必要となる。

② 福岡空港、那覇空港

福岡空港、那覇空港は民有地部分が多く、土地借料負担が多額となっているため、民間への運営委託を実現する上では、国としての着実な土地借料の支払いについて留意が必要となる。

また、福岡空港については市街地に立地していることから特に環境対策が必要となっており、その着実な実施及び費用の負担についても留意が必要となる。

③ 共用空港

共用空港については、滑走路等の共用施設は自衛隊が管理する財産であることから、これに関する公共施設等運営権の取扱いについては自衛隊との調整が必要となる。

さらに、共用空港では自衛隊が管制を行っていることなどから、見直し後の空港運営への制約等についても留意が求められる。

④ 八尾空港

八尾空港については他の空港と異なり現在定期便が運航されておらず、空港の利用実態に応じた運営形態に見直していくことが必要である。

(3) 大規模投資の考え方

民間への運営委託等の実施後は、投資判断については、一義的には民間事業者の経営判断に委ねることとし、空港別収支の改善・空港経営の効率化を図ることとなるが、空港の果たす公益的な役割を踏まえ、我が国、地域さらには利用者にとって必要な投資が適切になされるよう担保することも忘れてはならない重要な視点である。

具体的には、日常的なメンテナンスは民間事業者が着実に実施する仕組みを構築することにより空港の安全性を担保する必要がある。また、空港機能や利便性を向上させるための投資についても企業価値向上のために民間事業者が行う仕組みを原則とし、空港インフラに関する投資の効率化を最大限図ることが必要である。

他方、大規模災害等の不可抗力への対応については、民間において保険等で担保するかどうかについて、災害復旧時の即応の必要性、あるいは全体のコストでどちらが効率的かという観点から、民間においてカバーしきれないものは原則として国側で責任を引きうけるなど、検討を深める必要がある。

さらに、首都圏空港の機能向上のための施設整備等、国の政策上重要な先行的投資、あるいは直ちに収益向上にはつながらないものの、公共交通インフラとしての機能を高める滑走路等の耐震化工事や就航率向上事業等、民間事業者の経営判断のみに委ねた場合に必ずしも実施されない恐れのある投資については、それによる新たな収益の見込み、公共施設等運営権の価格や民間参入意欲への影響、事業期間や必要となる資金調達規模等を考慮し、あるいは公共性や外部経済を勘案し政策として行われるべきものか否かを区分して、投資のあり方を慎重に検討する必要がある。

すなわち、大規模投資については、すべて国であるとか逆にすべて民間であるとか二者択一の考え方に立たず、全体最適の観点で、事柄に応じて適切に責任を分担していくことが必要である。ただし、民間の知恵と資金の導入を促進するには、受託側の予測可能性を高めておく必要があり、運営委託等の実行前に、一定のルール化を図ることが求められる。

(4) 空港整備勘定

空港整備勘定については本検討会の検討対象ではないが、事業仕分けの結果のとおり、空港経営改革の進捗にあわせて国の特別会計としての役割が限定されていくものと思われる。

なおその際も、羽田空港の整備に係る借入金の償還については、同空港の着陸料等を原資とした着実な償還が求められることに留意すべきである。

7 今後のフォローアップ体制

この検討結果をたなざらしにしないよう、上記の改革のプロセスを着実に進めていく必要がある。

そのため、「空港経営改革の実行方針」の策定と公表、予算等の要求、空港法等の改正法案の提出といったプロセス開始に向けての準備行為を計画的に進めるよう行政に促すとともに、その進捗状況を適宜フォローアップしていくこととする。

諸外国における空港経営改革の取り組み

諸外国では、1987年のBAA（英国空港公団）民営化を発端に、1990年代に入り欧州、アジア、豪州等において数多くの空港が民営化されている。民営化の形態としては、空港の土地や基本施設を保有した会社を設立する方法、国が引き続き土地や基本施設を保有しつつ会社を設立して運営を行わせる方法、更に同じく国が引き続き土地や基本施設を保有しつつ民間に運営を委託する方法などが見られるが、一定のルールが存在しているわけではなく、個々の事情や目的に応じて様々な手法が用いられている。なお、アメリカでは長らく空港は地方自治体や公的機関によって管理運営されており、民営化の取り組みが遅れていたが、1990年代後半より、民営化に向けた試験的取り組みが始まっている。

また、近年では航空ビジネスの競争激化に伴い空港間競争も激しさを増しているが、諸外国の空港では我が国の多くの空港と異なり航空系事業と非航空系事業が一体となった空港経営が行われていることから、航空系事業において着陸料等を引き下げ一方、空港全体の売上の5割以上を占める非航空系事業の収入を高めるための取り組みを進めるなど、激しい空港間競争を勝ち抜くための努力が行われている。

① イギリスの事例

イギリスでは、サッチャー政権下においてヒースローを始めとする主要7空港を運営するBAAが1986年に株式会社化され、1987年にその株式が株式上場（IPO）により売却された。その際、政府は重要決議事項の拒否権を有する黄金株を保有するとともに、同一の株主が15%以上の株式を保有してはならない大口規制を定めていた。しかしながら、2003年にEUの最高裁判所による勧告を受けて黄金株が廃止されるとともに、大口規制も撤廃されている。その結果、2006年7月にはスペインの不動産会社であるフェロビアルが率いるコンソーシアムに株式が買収され、同年8月以降上場廃止となっている。その後、2009年3月に英国の競争委員会が、BAAがロンドンの3空港とスコットランドの2空港を共に持つことが健全な競争の弊害となっていると勧告し、BAAは2009年10月にガトウィック空港を売却した。なお、BAAでは民営化当初はサービス水準に関する規制が導入されていなかったが、その後、例えば2008年に保安検査の待ち行列に関する基準が導入されるなど、サービスの質を向上させるための取り組みが継続して行われている。

その他の空港は地方自治体が管理しているが、直近3年のうち2年間の年間収入が100万ポンド以上である自治体空港については、商業ベースの自由な企業活動を認めることによって経営効率化を図ることを目的として株式会社化されている。ただし、その株式の売却は地方自治体に一任されている。

② フランスの事例

フランスでは、2004年に国が管理していた150空港が地方に移管されるとともに、2005年にADP（パリ空港公団）の政府100%出資による株式会社化及び主要地方空港における株式会社の設立が法律で定められた。

ADPは1945年に14空港を所有・経営する公団として設立されており、2005年に株式会社化された後、2006年に政府が保有株式の一部を株式上場（IPO）によって売却している。ADPの株式売却に際し、外資規制や大口規制は設定されていないものの、政府がADPの株式の過半数を保有することが法律で定められている。

主要地方空港については12空港が株式会社設立の対象として定められており、これらの空港においては、政府が60%を出資する株式会社が設立され、最長40年の長期コンセッション契約を政府と締結している。その後、これらの空港については、現時点では政府による株式の売却は実施されていない。

③ ドイツの事例

ドイツでは、フランクフルト空港を所有するフラポート株式会社が1924年にドイツ連邦政府が25%、ヘッセン州とフランクフルト市が75%を出資する株式会社として設立されている。その後、連邦政府、州及び市は、2001年に株式の一部を株式上場（IPO）により売却した。更に連邦政府は2007年に残る全ての保有株式を売却している。

連邦政府はフラポートの株式売却に際し、外資規制や大口規制を設定していないが、30年間は公的セクターが過半数を維持するという同意が、連邦政府、州、市、フラポートの間でなされており、これが公的セクターによる保有規制となっている。

④ オーストラリアの事例

オーストラリアでは、1992～93年に230の国管理空港を地方に移管するとともに、政府が引き続き関与していた空港（政府100%出資のFAC（Federal Airports Corporation）管理の22空港）について、1996年に一旦政府の所有に移し、その後民営化を実施した。

オーストラリアの民営化は3つのフェーズに分けて実施されている。第1フェーズでは主要3空港について、第2フェーズではその他の15空港についてそれぞれ長期リース（99年）により入札にかけられた。第2フェーズでは収入が少ない地方空港も民営化の対象となっているが、主要な空港や近隣地域の空港と組み合わせることで、それらの空港の民営化が実現されている。第3フェーズでは、最後に残ったシドニー空港の民営化が行われた。シドニー空港は第1・第2フェーズと異なり、政府は100%出資により設立したシドニー空港会社と99年のリース契約を行ったうえで、2002年にシドニー空港の株式をトレードセールにより売却している。

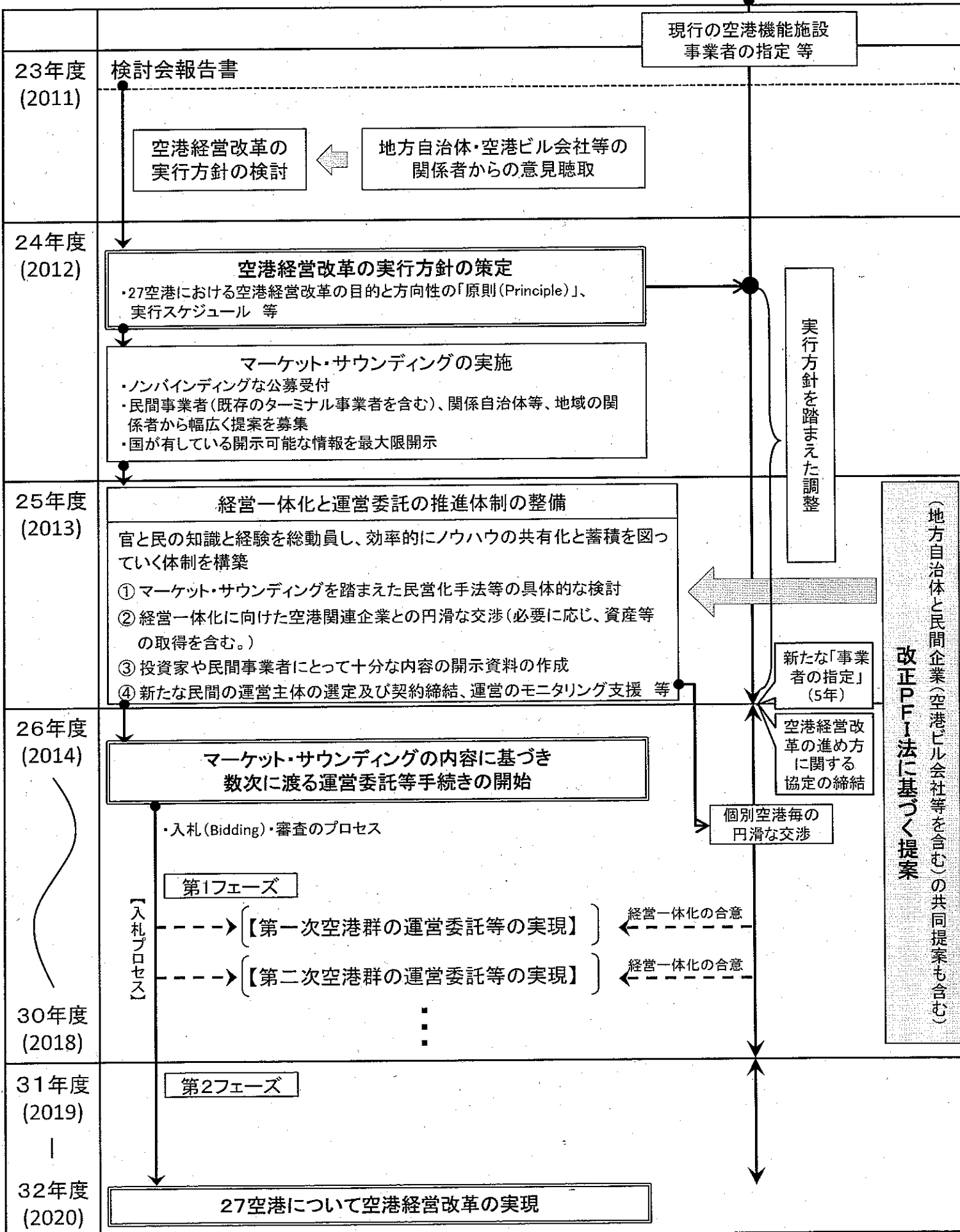
現在では、オーストラリア政府は全ての空港において株式を保有していないが、外資規制として外国人の株式所有が49%以下に制限されている。

⑤ 韓国の事例

アジアでは、韓国の仁川国際空港が国 100%出資の仁川国際空港公社により所有されており、将来的に政府は保有株式の 49%を株式上場により売却する方針を示している。

また、仁川国際空港以外の 14 空港は国 100%出資の韓国空港公社によって所有されており、これらについては経営効率化に向けた取り組みとしてコスト構造の比較を実施することを目的に、1つの空港においてモデルケースとしてコンセッションを実施する方針が示されている。

空港経営改革の進め方(スケジュールイメージ)



委員名簿

赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
赤羽 貴	アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士
荒木 秀	三菱UFJモルガン・スタンレー証券株式会社 エグゼクティブディレクター
上村 多恵子	(社) 京都経済同友会常任幹事 (交通政策審議会委員)
江口 直明	東京青山・青木・狛法律事務所弁護士
岡田 孝	株式会社日本総合研究所 公共コンサルティング部 部長
樫谷 隆夫	公認会計士・税理士
金谷 隆正	株式会社日本経済研究所 常務取締役調査本部長
木場 弘子	キャスター、千葉大学特命教授 (交通政策審議会委員)
住田 直伸	株式会社みずほコーポレート銀行 証券部長
高橋 はるみ	北海道知事
田邊 勝巳	慶應義塾大学商学部商学科准教授
花岡 伸也	東京工業大学大学院理工学研究科准教授
福田 隆之	株式会社野村総合研究所 主任研究員 (国土交通省成長戦略会議委員)
◎御立 尚資	株式会社ホストコンサルティンググループ 日本代表 (国土交通省成長戦略会議委員 座長代理 (航空分野取りまとめ))
○柳川 範之	東京大学大学院経済学研究科准教授 (国土交通省成長戦略会議委員)
三井 辨雄	国土交通副大臣
市村 浩一郎	国土交通大臣政務官

(50音順・敬称略)

(◎：座長、○：座長代理)

開催状況

【平成22年12月 3日 第1回検討会】

○空港運営等の状況

- ・国土交通省成長戦略会議報告書の概要
- ・空港を取り巻く状況
- ・海外における空港民営化等の事例

○討議

○今後の進め方について

【平成23年 1月28日 第2回検討会】

○学識経験者からのヒアリング

- ・株式会社大和総研 シニアコンサルタント 平井 小百合氏
- ・関西学院大学経済学部 教授 野村 宗訓氏
- ・慶應義塾大学商学部 教授 中条 潮 氏

【平成23年 2月 8日 第3回検討会】

○金融機関・PPP 関係者からのヒアリング

- ・三菱商事株式会社 執行役員
新産業金融事業グループ 産業金融事業本部長 廣本 裕一氏
- ・株式会社三井物産戦略研究所
プロジェクト・エンジニアリング室 室長 美原 融 氏
- ・マッコーリーキャピタル証券会社 副会長 舟橋 信夫氏

○海外LCCからのヒアリング

- ・エアアジア X Network Management Head Mr. Senthil Balan

【平成23年 2月25日 第4回検討会】

○本邦エアライン、航空連合からのヒアリング

- ・全日本空輸株式会社 常務取締役執行役員 篠辺 修 氏
- ・株式会社日本航空インターナショナル
執行役員 経営企画本部長 佐藤 学 氏
- ・スカイマーク株式会社 常務取締役 有森 正和氏
- ・株式会社フジドリームエアラインズ
取締役副社長 内山 拓郎氏
- ・航空連合 会長 山本 大博氏

【平成23年 3月 8日 第5回検討会】

○空港ビル会社からのヒアリング

- ・日本空港ビルディング株式会社

代表取締役副社長

顧問

- ・那覇空港ビルディング株式会社

常務取締役

- ・宮崎空港ビル株式会社

代表取締役社長

- ・北陸エアターミナルビル株式会社

代表取締役専務

土井 勝二氏

古賀 菜貴雄氏

島田 章一郎氏

長濱 保廣氏

岡田 靖弘氏

○海外LCCからのヒアリング

- ・ジェットスター航空

Group CEO

Executive Manager Strategy

Mr. Bruce Buchanan

Mr. Vincent Hodder

【平成23年 4月26日 第6回検討会】

○空港会社からのヒアリング

- ・中部国際空港株式会社 代表取締役社長

川上 博 氏

○地方公共団体からのヒアリング

- ・福岡県 副知事

牛尾 長生氏

- ・熊本県 副知事

兵谷 芳康氏

- ・静岡県 理事 (交通ネットワーク担当)

岩崎 富夫氏

【平成23年 5月23日 第7回検討会】

○自由討議

【平成23年 7月26日 第8回検討会】

○とりまとめに向けた討議①

【平成23年 7月29日 第9回検討会】

○とりまとめに向けた討議②

参 考 資 料