

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案の公表

- I. はじめに
- II. コンセッション方式
- III. 民活空港運営法
- IV. 基本方針案
- V. 結び

森・濱田松本法律事務所
 弁護士 佐藤 正謙
 ☎ 03-5223-7726
 ✉ masanori.sato@mhmjapan.com

弁護士 岡谷 茂樹
 ☎ 03-5220-1862
 ✉ shigeki.okatani@mhmjapan.com

I. はじめに

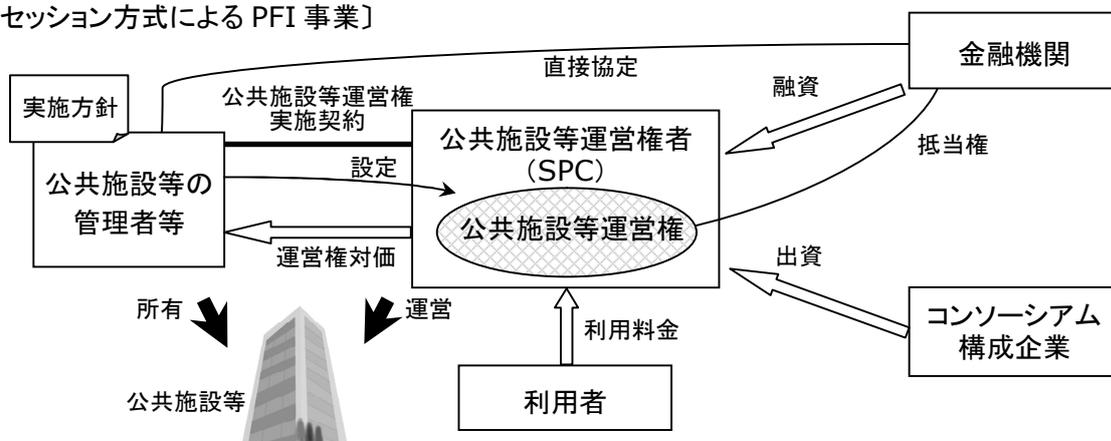
本年 9 月 25 日、国土交通省は、民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針案（以下「基本方針案」という。）を公表し、パブリック・コメントの募集を開始した¹。

わが国の空港は、これまで国や地方自治体が運営してきたが、本年 7 月 25 日に施行された「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。以下「民活空港運営法」又は単に「法」という。）により、PFI 法²に基づくコンセッション方式を利用して、民間事業者が空港の運営を行うことを可能とするための法制上の手当てがなされた。そして、このたび公表された基本方針案により、民間事業者が空港を運営する際の具体的な仕組みや方向性が示された。

本稿では、まず、PFI 法に基づくコンセッション方式（下記 II.）及び民活空港運営法（下記 III.）について概説した上で、基本方針案の内容について紹介する（下記 IV.）。

II. コンセッション方式

〔コンセッション方式による PFI 事業〕



¹ 国土交通省航空局「『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案』に関する意見募集について」（平成 25 年 9 月 25 日）（電子政府の総合窓口 e-Gov のウェブサイト <http://www.e-gov.go.jp> にて閲覧可能）

² 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）

民活空港運営法の下では、民間事業者による空港運営は、原則として、PFI 法に基づくコンセッション方式により実施するものとされている(法第 4 条第 1 項等³)。

コンセッション方式とは、PFI 法の平成 23 年改正により新たに導入された制度で、民間事業者が、公共施設等の管理者等(以下「管理者等」という。)である公的主体から設定を受けた PFI 法上の公共施設等運営権⁴(以下「運営権」という。)に基づき、公共施設等の運営を実施する方式による PFI 事業をいう。運営権の設定を受けた民間事業者(以下「運営権者」という。)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。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、減価償却の対象となる。

コンセッション方式の対象としては、事業収入を(管理者等からの)サービス購入料ではなく(利用者からの)利用料金に依拠する、独立採算型の PFI 事業が主に想定されている⁵。

III. 民活空港運営法

1. 民活空港運営法の意義

空港の設置及び管理は、空港法及び航空法の規定に従って行われるが、これらの法令の規定は国又は地方公共団体が空港の運営を行うことを前提としているため、従前、民間事業者が空港の運営を行うことはできないものと解されていた。これは、PFI 法の平成 23 年改正によりコンセッション方式が導入されても変わらなかった⁶。

これに対し、民活空港運営法は、空港法及び航空法の特例を定めることにより、国又は地方公共団体がコンセッション方式により民間事業者に運営権を設定し、民間事業者が空港の運営を行うことを可能とした。

なお、空港運営の民営化には、運営主体の株式会社化や当該株式会社の上場や資本提携など、様々な形態が考えられるが、前述のとおり、民活空港運営法の下では PFI 法に基づくコンセッション方式を用いることとされた。これは、コンセッション方式の下では、国が引き続き設置管理者として土地等の所有権を保有し、かつ、国と運営権者との間で締結される公共施設等運営権実施契約(以下「実施契約」という。)において所要の手当てを行うことにより、災害時の対応、安全保障・危機管理、

³ 後述するように、民活空港運営法は、国管理空港(法第 4 条以下)、地方管理空港等(法第 10 条以下)及び共用空港の民間航空専用施設(法附則第 2 条以下)に係る運営権の設定について規定しているが、本項では、原則として、国管理空港に関する条文番号のみを示す。

⁴ 公共施設等について、運営及び維持管理並びにこれらに関する企画、また国民に対するサービスの提供を行い、利用料金を自己の収入として収受する事業(PFI 法第 2 条第 6 項に規定される「公共施設等運営事業」)を実施する権利(PFI 法第 2 条第 7 項)をいう。

⁵ 但し、事業収入の中に、利用料金のみならず、公的主体からのサービス購入料が一部含まれる、いわゆる混合型の事業も許容されると説明されている(倉野泰行・宮沢正知「改正 PFI 法の概要(7・完)」金融法務事情 1932 号 139 頁参照)。

⁶ 改正 PFI 法は、それ自体として各公共施設等の民間による運営を可能とするものではなく、各公共施設等の設置、管理及び運営について規定する個別法(いわゆる公物管理法)の解釈・運用(場合によっては改正)により民間による運営が許容される場合に、運営権の設定を可能とするものである。個別法に基づき管理者等が定められている各公共施設等について、各個別法との関係において運営権の設定が可能か否かについては、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(平成 25 年 9 月 20 日閣議決定)の別表(内閣府 PFI 推進室のウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html> にて閲覧可能)に整理されており、現在では、道路等を除くほとんどの種類の公共施設等について運営権の設定が可能とされている。

施設整備等の観点から必要となる国の関与を保持することができる⁷と考えられたためと思われる。

2. 立法の背景

民活空港運営法が制定された背景には、次のような事情がある。

第一に、より効率的な空港経営が求められるようになったことが挙げられる。これは、人口減少・少子高齢化により国内の航空需要の増加が見込めない一方、厳しい財政状況の下で空港施設を維持・更新していかなければならないことや、航空自由化(オープンスカイ)やLCCの登場により航空業界を取り巻く環境が著しく変化しており、空港も、(特に航空会社から)より安く、より柔軟なサービスの提供を求められるようになったことによるものである。

第二に、国管理空港の着陸料等の収入は、全国一つのプール(社会資本整備特別会計空港整備勘定)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、機動的な着陸料等の設定を行うことができない。そこで、民活空港運営法の下では、各空港の運営権を取得した民間事業者が、自ら着陸料等を設定し、自己の収入として着陸料等を収受できるものとされている。

第三に、国管理空港では、国が運営する滑走路等の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の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、非航空系事業で収益を上げ、空港使用料の低減を図るなどの戦略的な経営を行うことができない。そこで、民間事業者に運営権を設定する際には、前提として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⁸。

3. 対象空港

国内の空港は、①国が設置・管理する「国管理空港」⁹(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特別法に基づき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通勤圏空港等その他の空港に分類される¹⁰。

このうち、民活空港運営法により、民間事業者に対して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

⁷ これらの点は、国会審議においても言及され、基本方針案においても触れられている(基本方針案第一 1(2))。

⁸ なお、航空系事業と非航空系事業の経営一体化については、民活空港運営法に規定が設けられているわけではないが、国会審議の段階から民間事業者に対する運営権設定の前提とされており、後述のとおり、基本方針案においても航空系事業と非航空系事業を一体的に経営することが基本とされている。

⁹ 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。

¹⁰ 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>)

下)である^{11 12}。

4. 民間事業者による空港の運営事業の範囲

民活空港運営法の下において、コンセッション期間中に運営権者が行う業務としては、①航空系施設の運営及び着陸料等の收受のほか、②空港航空保安施設の運営とその使用料金の收受、③騒音対策、④その他の周辺対策、⑤附帯事業が挙げられている(法第2条第5項等)。なお、運営権者の実際の業務範囲については、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。

5. 空港法、航空法、PFI法等の特例

民活空港運営法には、民間事業者が空港を運営することに対応するための空港法、航空法、PFI法等の特例が定められている。

最も重要な点は、運営権者が、原則として、自由に着陸料等の設定を行うことができることである(法第8条第2項等・空港法第13条第1項参照)^{13 14}。

上記以外の点では、例えば、国管理空港の管理に関する基本的な事項を定めている空港管理規則(昭和27年運輸省令第44号)は適用されず(法施行規則第4条)、それに代わる空港供用規定は、運営権者が策定・公表・届出を行うものとされている(法第8条第1項・第2項等、空港法第12条)。また、運営権者は、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メンバーとなり、空港運営に関する関係者の協議に参加すること(法第8条第1項等・空港法第14条第2項第2号)などが定められている。

実施手続の面では、国等は、実施方針の策定(対象空港の選定)にあたって、上記の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)など、地域の実情や地元の意向にも配慮して運営権の設定が行われるようになっている。

IV. 基本方針案

民活空港運営法により、コンセッション方式を用いて民間事業者が空港の運営を行うことを可能とする法制上の手当てがなされたが、同法は、基本的には、空港法、航空法及びPFI法との関係で必要となる手当

¹¹ 会社管理空港のうち、新関西国際空港株式会社が運営する関西国際空港及び大阪国際空港(伊丹空港)については、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(平成23年法律第54号。以下「経営統合法」という。)に基づきコンセッション方式により(同社とは別の)民間事業者に運営権が設定されることとなっている。

¹² 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。

¹³ 着陸料等については事後届出制が採用されており、コンセッション期間中は、運営権者が国土交通大臣に届出を行う(法第8条第2項等・空港法第13条第1項)。なお、空港の運営権者は、運営権設定者(空港管理者)としての国や地方公共団体に対して、料金等の設定についての届出を行う必要はない(法第6条等・PFI法第23条第2項)。

¹⁴ 但し、国土交通大臣は、着陸料等が①不当に差別的であるとき、又は②著しく不適切で、空港利用を著しく困難にするおそれがあるときは、運営権者に対して変更命令を行うことができる(法第8条第2項等・空港法第13条第2項)。後述のとおり(IV.5.)、基本方針案第二8によれば、着陸料等の設定は、基本的には運営権者の自主性と創意工夫に任されるように解されるが、今後、この変更命令が実際に発動される可能性がどの程度あるか、実際の運用が注目される。

てを行うのみであり、同法に基づいて運営権を設定する際の具体的な仕組みや方向性は、法第3条に基づき国土交通大臣が策定する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に委ねられている。

以下、このたび公表された基本方針案の概要を紹介する。

1. 意義及び目標

基本方針案では、最初に、民間による空港運営の意義及び目標が述べられている。

まず、民活空港運営法成立の背景が記述され、民間の能力を活用して効率的な空港経営を図る必要性が説明されている(基本方針案第一 1(1))。内容は紙幅の関係で省略するが、空港運営に関する当局の認識を窺い知ることができ、興味深い。

次に、国管理空港において民間事業者が運営を行う際には、民間事業者に運営権を設定し¹⁵、航空系事業と非航空系事業を一体的に経営することで空港全体の価値向上を図ることを基本とするとされている(基本方針案第一 1(2)、第三 2(1)¹⁶)。その際、複数空港について運営権を一括して設定する、いわゆるバンドリングを選択する可能性についても示唆されている(基本方針案第一 1(2))。

そして、民間による空港運営によって達成すべき目標として、地域活性化、航空運送事業者や利用者の利便性の向上、空港全体の価値向上などが挙げられている(基本方針案第一 2)。

なお、運営権者には、PFI 法の趣旨を踏まえ、国、地方公共団体、関係事業者等と連携して、空港の管理の効率化に寄与することが求められる(基本方針案第四)。

2. 民間事業者による空港の運営事業の範囲

基本方針案によれば、運営権者は、以下の事業を一体的に行うことを基本とするとされている(基本方針案第二 1)。

- ① 空港の運営等に係る滑走路等の維持管理業務、障害物管理業務、空港警備業務、空港消防業務等であって、着陸料等を自己の収入として収受するもの
- ② 空港航空保安施設の運営等に係る航空灯火及び付随する電気施設の運用・保守、維持管理業務等であって、使用料金を自己の収入として収受するもの
- ③ 航空機騒音障害防止法¹⁷に規定する特定飛行場等における騒音対策事業等
- ④ 附帯事業
- ⑤ 空港用地内における駐車場の運営事業
- ⑥ ターミナルビル等の空港機能施設等の運営等の事業

そして、上記⑤及び⑥の事業については、運営権者又はその支配下にある法人が、駐車場やターミ

¹⁵ 運営権者は、事業者選定手続で選ばれた民間事業者(スポンサー)が設立し、対象空港の運営事業のみを行う SPC とすることが想定されている(基本方針案第三 2(1)参照)。

¹⁶ さらに、運営権者は、空港の利用者の利便に資する施設の事業と可能な限り連携を図るものとされている(基本方針案第三 2(1))。

¹⁷ 公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律(昭和 42 年法律第 110 号)

ナルビル等の施設の所有権を取得した上で実施するものとされている点が注目される(同上)。その際、運営権者は、従前のターミナルビル事業者等と同様に、それらの施設の敷地について、国等から使用許可又は借地権の設定を受ける必要があるものと考えられる。また、運営権者がターミナルビル等の空港法上の空港機能施設を運営するにあたっては、運営権の設定とは別に、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)を受けなければならない点に注意を要する。

3. 運営権の存続期間

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(基本方針案第二2)。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)。

4. 施設整備

運営権者は、国との間の実施契約の定めに従い、滑走路等及び空港航空保安施設の維持管理として、その機能劣化等に対応するための修繕、更新投資等を実施するものとされている(基本方針案第二4)。なお、国が所有する滑走路等及び空港航空保安施設への投資を運営権者が実施した場合には、その増改築部分の所有権は国に帰属させるものとされている(同上)。

さらに、運営権者は、自らの判断により、空港全体の価値向上を図る観点から空港の機能や利便性を向上させるため、自己が所有するターミナルビル等の空港機能施設等への投資を実施することができるようにするものとされている点(同上)が注目される¹⁸。

他方、運営権者が実施しない施設整備等で、国が公益上の理由を吟味した上で必要であると判断したものについては、国が実施することとされている(同上)。

5. 空港使用料

着陸料等の空港使用料については、運営権者の自主性と創意工夫が発揮されるよう、原則としてその自由な裁量のもとで設定することを基本とするが、航空運送事業者及び利用者の負担が大幅に増大することがないように留意する必要があるとされている(基本方針案第二8)。

6. 運営権者の選定

運営権者を選定する際には、応募事業者の企業情報や財務情報等を厳格に確認するとともに、航空輸送の安全確保、利用者利便の向上、地域活性化への貢献、事業の継続等に確実な計画を有するこ

¹⁸ なお、内閣府の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(以下「コンセッション・ガイドライン」という。)によれば、施設の新設工事や全面除却・再整備の実施は、運営権の範囲外であり、公共事業又は従来型のPFI事業として別途に実施することとなるとされている。他方、基本方針案によれば、前述のとおり、運営権者は空港機能施設等の所有権を取得した上で、その運営等の事業を実施するものとされている(基本方針案第二1)。かかる基本方針の記述とコンセッション・ガイドラインとの関係については、基本方針案に関するパブリックコメント等を通じて更に確認が必要であるように思われる。なお、コンセッション・ガイドラインの内容については、当事務所のStructured Finance / Banking Bulletin 2013年7月号をご参照。

とを確認することとされている(基本方針案第二 10)。また、着陸料等の料金施策に関する具体的な提案を積極的に評価することとされている(同上)。運営権者を選定する際の判断要素が示された点が注目される。

さらに、国管理空港運営権者を選定するに際しては、空港が、災害への対応、安全保障・危機管理の観点から重要な公共インフラであり、かつ、地域における広域的な交流拠点でもあることに照らして、不適格な者を確実に排除するとしている(同上)。これらは空港の特性に照らして無視できない判断要素と目されるが、その内容は抽象的なことは否めず、これらの判断を含めて選定の公正性・透明性が確保されることが望まれる。

7. 既存の空港機能施設事業者の取扱い

航空系事業と非航空系事業の経営一体化と民間事業者による運営等の実施による空港経営改革を進めるにあたっては、ターミナルビル事業者等の既存の空港機能施設事業者との権利調整やこれらの者の協力が欠かせない。基本方針案では、空港機能施設事業者の協力を確保するため、今後、国土交通大臣が空港法に基づく空港機能施設事業者の指定をするに際しては、国の空港経営改革の方針に協力することを条件とするとしている(基本方針案第三 2(2))。

8. 民間提案の募集等

基本方針案によれば、基本方針の策定後、必要に応じて、対象空港を明示した上で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、いわゆるマーケットサウンディングを実施するとされている(基本方針案第五)。その際には、国は、国側で有している開示可能な情報を最大限開示したり、提案に対して法的拘束力をもたせない等、より多くの具体的な提案がなされるよう努めるものとされている(同上)。また、マーケットサウンディングの結果は、実施方針等の具体的な制度設計に反映させるとともに、必要に応じて本基本方針の見直しに反映させるものとされている(同上)。

今後、これらに沿って国の対応がなされることに期待したい。

9. その他

上記のほか、基本方針案においては、国からの要求水準書の提示、国による運営事業者の事業遂行のモニタリング(基本方針案第二 3)、大規模災害等への対応(基本方針案第二 5)、周辺環境対策(基本方針案第二 6)、協議会を通じた地域関係者の意見の反映(基本方針案第二 9)、円滑な事業開始のための国による運営権者に対する人的・技術的援助(基本方針案第二 11)、事業の継続が困難になった場合の措置(基本方針案第二 12)などについての指針が示されている。

V. 結び

本年 7 月の民活空港運営法施行に続き、このたび基本方針案が公表され、民間による空港運営によって達成すべき目標、事業者選定の考慮要素、運営事業の範囲、ターミナルビルの取扱い、施設整備や空

港使用料のあり方など、民間事業者が空港を運営する際の具体的な仕組みや方向性が明らかとなった。

パブリック・コメントなどの手続を経て基本方針が策定された後は、実際に運営権を設定する対象空港の選定、実施方針の策定へと進むものと期待される¹⁹。

森・濱田松本法律事務所では、最新の情報及びそれに基づく法的な助言を提供できるよう、今後の動向を鋭意フォローしていく所存である。

News

- Asian-MENA Counsel 誌の Deal of the Month を受賞しました
Pacific Business Press 発行の Asian-MENA Counsel 誌 (Volume 11 Issue 4, 2013) において、当事務所が関与した、ソフトバンク株式会社によるスプリント・ネクステル・コーポレーションへの投資案件が、Deal of the Month を受賞しました。
- The American Lawyer Global Legal Awards にて受賞しました
当事務所が関与した、ソフトバンク株式会社によるスプリント・ネクステル・コーポレーションへの投資案件が、The American Lawyer Global Legal Awards において、Global M&A Deal of the Year を受賞しました。

著書・文献

- 論文「再エネ特措法上の接続拒否に関する実務—受入可能量の超過および接続費用の負担について」
掲載誌 NBL 1009号 2013年9月15日
著者 市村 拓斗

STRUCTURED FINANCE / BANKING Bulletin 2013年10月号 [2013.10.3 発行]

(当事務所に関するお問い合わせ)
森・濱田松本法律事務所 広報担当
mhm_info@mhmjapan.com
03-6212-8330

www.mhmjapan.com

¹⁹ また、関西国際空港及び大阪国際空港(伊丹空港)について、別途、前掲注 11 記載の経営統合法に基づき、大阪国際空港(伊丹空港)のターミナルビルとの経営一体化、運営権の設定に向けた準備作業が進められており、その動向も注目される。