

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	民活空港運営法に基づく国管理空港の民間による経営の現状と課題
他言語論題 Title in other language	Current Issues in Private Management of State-Managed Airports under the Civil Aviation Airport Management Act
著者 / 所属 Author(s)	内田 竜雄 (UCHIDA Tatsuo) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 国土交通調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	867
刊行日 Issue Date	2023-3-20
ページ Pages	61-88
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	運営権を設定して行う国管理空港の民間による運営は、航空系事業と非航空系事業の一体的運営を実現し、国に多額の運営権対価収入をもたらすなどした一方、運営権者は赤字経営となっている。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

民活空港運営法に基づく国管理空港の民間による経営の現状と課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 国土交通調査室主任 内田 竜雄

目 次

はじめに

- I 我が国の空港及び空港整備事業に関する経理を行う特別会計の現状等
 - 1 空港の定義、種類及びその整備の状況
 - 2 空港整備事業に関する経理を行う特別会計の状況
- II 民活空港運営法の内容及びその成立の経緯
 - 1 空港運営のあり方に関する検討会における検討
 - 2 民活空港運営法の成立
 - 3 民活空港運営法及び同法に基づく基本方針の内容
- III 9 民活国管理空港における空港特定運営事業の実施等の状況
 - 1 9 民活国管理空港に係る空港特定運営事業に係る契約の状況
 - 2 9 民活国管理空港における空港特定運営事業の実施状況
- IV 民活空港運営法による空港の運営の効果の発現状況及び課題
 - 1 空港特定運営事業の効果の発現状況
 - 2 空港特定運営事業の課題

おわりに

別表1 空港の分類一覧

別表2 拠点空港及び地方管理空港（離島空港を除く）の滑走路の状況

キーワード：空港、民活空港運営法、公共施設等運営権、社会資本、PFI、特別会計、
コロナ

要 旨

- ① 我が国の空港の整備は、配置的側面からは概成したとされている。一方、国管理空港の運営・経営については、収入増加と費用圧縮のインセンティブが欠如していること、滑走路等の管理、着陸料等の収受といった航空系事業は国が行う一方、非航空系事業と呼ばれる空港ターミナルビル等の設置運営は国と異なる主体が行っており、経営一体化が図られていないことなどの課題があるとされてきた。
- ② 政府は、上記の課題に対応するため、「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。民活空港運営法）に係る法律案を提出するなどし、国管理空港等について、「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。PFI 法）に基づく公共施設等運営権（運営権）制度を活用した民間企業による航空系事業と非航空系事業の一体的運営の推進を図った。そして、民活空港運営法の成立後、9 の国管理空港（9 民活国管理空港）等について、同法及び PFI 法に基づき、運営権が設定され、民間企業による空港運営が行われるようになった。
- ③ 9 民活国管理空港の 6 運営権者による空港運営の状況をみると、全ての空港において航空系事業と非航空系事業の一体的運営が図られるようになった。そして、最も早く平成 28 年度に空港運営事業が開始された仙台空港においては、令和元年度までに、着陸回数、乗降客数等が、運営権が設定されていない国管理空港と比較して高い伸びを示した。また、6 運営権者から国に支払われた運営権対価は、令和 3 年度までに 3180 億余円に上り、運営権を設定せず国が自ら空港運営を行った場合と比較して国に経済的にメリットがあると評価された。
- ④ 令和元年 12 月に中国において確認された新型コロナウイルス感染症の影響により、令和 2 年度以降、9 民活国管理空港の着陸回数等はそれ以前と比べ大きく減少し、6 運営権者は令和 2 年度以降全て赤字経営となった。国は、事業期間の延長や令和 2 年度以降に分割して支払う運営権対価の支払猶予などの 6 運営権者への支援策を講じている。
- ⑤ 令和 4 年度以降、6 運営権者支援のため、更なる国と運営権者との協議が行われる可能性がある。また、他の国管理空港について今後新たに締結される運営権者との契約については、事業期間の弾力的な延長が可能となる仕組みを盛り込んだり、更なるリスク分担条項を盛り込んだりすることなどが、提言されている。

はじめに

我が国の空港は、令和4年12月現在で97となっており⁽¹⁾、その整備は、配置的側面から見れば概成したとされている⁽²⁾。

一方、その運営・経営については、国土交通省に設置された国土交通省成長戦略会議⁽³⁾が平成22年5月17日に決定した「国土交通省成長戦略」において、「民間の知恵と資金」を活用した空港経営の抜本的効率化⁽⁴⁾が具体的な成長戦略として提案されるなど、課題があるとされてきた⁽⁴⁾。

「国土交通省成長戦略」における提言を受けて、国土交通省は、「民間の知恵と資金」を活用した空港経営の抜本的効率化⁽⁴⁾について、「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」という。)の成立を踏まえて、国等の管理する空港について、「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。以下「PFI法」という。)に基づく公共施設等運営権⁽⁵⁾(以下「運営権」という。)制度を活用することによる経営・運営上の改革を進めた。そして、民活空港運営法及びPFI法に基づき、令和4年12月末までに9の国が設置管理する空港(以下、これらを「9民活国管理空港」という。)、8の地方公共団体が管理する空港について運営権を設定する契約が締結された⁽⁶⁾。

令和元年12月に新型コロナウイルス感染症(以下「新型コロナ」という。)が中国において確認された⁽⁷⁾後、入国制限や外出の自粛等について協力の要請などが行われたことを背景に、我が国の空港における乗降客数は令和2年度以降大幅に減少している。そして、そのことは、空港の経営に大きな影響を与えている。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和5年1月10日である。

- (1) 「空港法」(昭和31年法律第80号)第2条に定める空港及び同法附則第2条に定める共用空港のうち、公共の用に供されるヘリポートを除いた数である。「空港一覧」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/koku/15_bf_000310.html>
- (2) 国土交通省『交通政策白書 令和4年版』2022, p.87. <<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/content/001485343.pdf>>; 「空港の設置及び管理に関する基本方針」(平成20年国土交通省告示第1504号) p.1. <<https://www.mlit.go.jp/common/000030838.pdf>>
- (3) 将来にわたって持続可能な国づくりを進めるためには、我が国の人材・技術力・観光資源などの優れたリソースを有効に活用し、国際競争力を向上させるための成長戦略の確立が焦眉の急となっていることから、「海洋国家日本の復権」、「観光立国の推進」、「オープンスカイ」等の課題を検討するため、平成21年10月に国土交通省に設置された有識者から構成される会議。「第1回国土交通省成長戦略会議の開催について」2009.10.23. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000051466.pdf>>
- (4) 国土交通省成長戦略会議「国土交通省成長戦略」2010.5.17, pp.3-1-3-4. <<https://www.mlit.go.jp/common/000115442.pdf>>
- (5) 公共施設等運営権は、PFI法の平成23年に行われた改正により設けられた同法に基づく権利である。同権利は、同法第2条第2項に定める特定事業のうち、同法に基づく権利の設定を受けて公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等(利用料金を徴収するものに限る。)について、運営等を行い、利用料金を自らの収入として収受するものを実施する権利である(PFI法第2条第6項)。なお、PFI法及び同法に基づく事業の内容については、内田竜雄「PFI事業及びその推進のための施策の状況—PFI法平成23年改正後の状況を中心として—」『レファレンス』861号, 2022.9, pp.1-25. <<https://doi.org/10.11501/12336096>> を参照。
- (6) 国が設置管理する空港は、仙台、高松、福岡、新千歳、稚内、釧路、函館、熊本、広島各空港、また、地方公共団体が管理する空港は、但馬、神戸、鳥取、静岡、南紀白浜、旭川、帯広、女満別各空港である(それぞれ、空港の民間による運営開始順)。国土交通省「空港運営の民間委託に関する検討状況」[2021.10.1]. <<https://www.mlit.go.jp/common/001413384.pdf>>; 「民間の能力を活用した国管理空港の経営」国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk5_000008.html>
- (7) 新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」2020.2.13, p.1. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou_corona.pdf>

一方、空港の経営改革については、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画～人・技術・スタートアップへの投資の実現～」(令和4年6月7日閣議決定。以下「新しい資本主義のグランドデザイン計画」という。)において、「空港分野では、運営権対価の最大化を図りつつ、地方管理空港を含め、原則として全ての空港へのコンセッション(公共施設等運営事業)の導入を促進する」とされるなど、引き続き重要な政策課題とされている⁽⁸⁾。

本稿では、まず、第I章において、我が国の空港及び空港整備事業に関する経理を行う特別会計について、その現状及び経緯を概観⁽⁹⁾し、第II章において、民活空港運営法の内容及びその成立経緯を当時の問題意識に触れながらまとめ、第III章において、同法成立後の9民活国管理空港における運営権を設定して行う空港の運営の状況を示し、第IV章において、民活空港運営法に従って運営権を設定して行う空港の運営の効果の発現状況及び今後の課題を整理する。

I 我が国の空港及び空港整備事業に関する経理を行う特別会計の現状等

1 空港の定義、種類及びその整備の状況

(1) 空港の定義及び種類

我が国の空港については、「空港法」(昭和31年法律第80号)においてその定義がなされている。すなわち空港法上の「空港」とは、共用空港を除いた「公共の用に供する飛行場」であり⁽¹⁰⁾、「共用空港」とは、自衛隊の設置する飛行場及びいわゆる「日米地位協定」⁽¹¹⁾第2条第4項(a)の規定に基づき日本政府又は日本国民が使用する飛行場であって公共の用に供するものとして政令で定めるものとされている⁽¹²⁾。このうち、「空港」は、航空輸送ネットワークの形成に際しての拠点性や役割といった観点から、空港法上、いわゆる「拠点空港」、「地方管理空港」及び「その他の空港」に分類される⁽¹³⁾。

拠点空港は、空港法第4条第1項各号に掲げられた空港で、第1号から第5号まで個別に空港名が明記された5空港⁽¹⁴⁾及び、この5空港のほか国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港として政令(空港法施行令(昭和31年政令第232号))で定める空港⁽¹⁵⁾である。

(8) 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画～人・技術・スタートアップへの投資の実現～」(令和4年6月7日閣議決定) p.26. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/ap2022.pdf>

(9) なお、過去に空港整備に係る法令、計画、特別会計の変遷について論じたものとして、真子和也「地方空港及び離島航空路線の現状—長崎県を事例に—(現地調査報告)」『レファレンス』763号, 2014.8, pp.66-67. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8729628_po_076304.pdf?contentNo=1>; 福山潤三「空港整備特別会計の見直し」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』573号, 2007.3.20. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000616_po_0573.pdf?contentNo=1> がある。

(10) 空港法第2条

(11) 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」(昭和35年条約第7号)「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定(日米地位協定)及び関連情報」2022.7.15. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>>

(12) 空港法附則第2条

(13) 平成20年の空港法の改正(改正前の名称は「空港整備法」)により、それまでの第一種、第二種、第三種といった空港区分が現在の区分へと見直されることとなった。同改正に係る国会における質疑において、当該見直しの観点について、法案を提出した政府側が「今般、航空輸送ネットワークの形成に際しての拠点性や役割といった観点からこの区分制度を再構築することとした次第でございます」と答弁している。第169回国会衆議院国土交通委員会議録第23号 平成20年6月4日 p.14.

(14) 成田国際空港、東京国際空港、中部国際空港、関西国際空港及び大阪国際空港

(15) 空港法施行令第1条第2項を受けた別表第二に23空港が掲げられている。

拠点空港は、さらに、その設置及び管理の主体から、特定の株式会社が設置及び管理する「会社管理空港」、国が設置及び管理する「国管理空港」並びに国が設置し地方公共団体が管理する「特定地方管理空港」に分類される⁽¹⁶⁾。

地方管理空港は、拠点空港以外の空港であって国際航空輸送網又は国内航空輸送網を形成する上で重要な役割を果たすものとして政令で定める空港である⁽¹⁷⁾。

また、「共用空港」のうち、自衛隊が設置する空港で拠点空港又は地方管理空港の機能を果たすものとして政令で定める空港は、「自衛隊共用空港」とされている⁽¹⁸⁾。

そして、空港法上、国管理空港、特定地方管理空港、地方管理空港及び自衛隊共用空港については、一般公衆の利用に供する目的で滑走路等の新設、改良等を行う場合の当該工事に要する費用の国と地方公共団体との負担割合が定められている⁽¹⁹⁾。

令和4年末現在の空港法上の空港及び共用空港（以下、単に「空港」と述べた場合、両者を併せたものをいい、公共用ヘリポートは除く。）は、本稿末尾の別表1のとおりとなっている。

(2) 空港の整備の状況及び経緯

第2次大戦後、我が国の空港は、米軍により接収された飛行場の昭和27年以降の返還⁽²⁰⁾、昭和31年の「空港整備法」（昭和31年法律第80号。平成20年の改正により、現在の「空港法」に題名変更）の制定等により整備が進められた⁽²¹⁾。

その後、昭和40年代に入ると航空機輸送需要の増大、航空機の高速度・大型化が急速に進み、これに対処するためには長期的見通しに立った空港整備計画を策定し、これに基づき空港の整備を強力に推進することが必要とされたことなどから、昭和42年3月に昭和42年度から昭和46年度までを計画期間とする空港整備五箇年計画が策定された⁽²²⁾。その後、空港整備計画は、平成8年度から平成14年度までを計画期間とする計画まで7次にわたって策定され⁽²³⁾、これらにより空港の整備が推進された。

平成15年度以降は、「社会資本整備重点計画法」（平成15年法律第20号）が施行されたことにより、空港の設置及び改良に関する事業は、道路の新設等の事業、港湾施設の建設等の事業、公共下水道の設置等の事業等とともに、同法に基づく社会資本整備重点計画の対象とされた⁽²⁴⁾。このため、空港の整備は、道路、港湾、下水道といった他の社会資本整備とともに、社会資本整備重点計画に基づいて行われることとなった⁽²⁵⁾。

(16) 「空港一覧」前掲注(1)

(17) 空港法第5条第1項。そして、空港法施行令第1条第3項を受けた別表第三に54空港が掲げられている。

(18) 空港法附則第3条

(19) 国管理空港（東京国際空港を除く。）については空港法第6条。特定地方管理空港については「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律」（平成20年法律第75号）附則第3条及び同法による改正前の空港整備法第8条。地方管理空港については、空港法第8条。自衛隊共用空港については、空港法附則第3条。

(20) 羽田飛行場は、昭和27年に一部返還、昭和33年に全面返還された。また、伊丹飛行場は、昭和33年に全面返還された。

(21) 運輸省編『運輸省三十年史』運輸経済研究センター、1980、pp.304-305。

(22) 同上、p.477。なお、本計画は、昭和42年3月22日に投資規模を新東京国際空港に係るものを除き1150億円とすることなどを内容とするものが閣議了解され、その後、事業の内訳等を加えたものが昭和44年3月25日に閣議決定されている。

(23) 第7次空港整備五箇年計画は、平成8年12月に計画期間を5年間として閣議決定されていたが、平成9年12月に、計画の2年延長の閣議決定がなされた。運輸省『運輸白書 平成12年度版』2000。国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/heisei12/3-8/3-8.htm>>

(24) 社会資本整備重点計画法第2条

(25) 社会資本整備重点計画法の施行により、道路整備五箇年計画等の事業分野別計画の策定も行われなくなった。

そして、令和4年12月末現在、前述のとおり、空港法上の空港は97であり、最寄りの空港までのアクセス所要時間が2時間以内となっている人の割合はほぼ100%となっており、配置的な側面からは整備が概成しているとされている⁽²⁶⁾。

また、空港の最も基本的な施設である滑走路について、拠点空港28空港及び地方管理空港のうち離島に設置されている空港を除いた20空港の整備状況をみると、本稿末尾の別表2のとおりとなっていて、拠点空港は、稚内、山形両空港を除き、全て2,500m以上の滑走路が、また地方管理空港は、福井空港を除き、全て2,000m以上の滑走路が整備されている⁽²⁷⁾。

2 空港整備事業に関する経理を行う特別会計の状況

(1) 空港整備事業に関する経理を行う特別会計の変遷

空港の設置、改良、災害復旧、維持管理等（これらの事業に要する費用についての出資金、負担金等の交付や資金の貸付けを含む。）の空港整備事業は、昭和45年度以降、特別会計において経理されている⁽²⁸⁾。すなわち、昭和45年度から平成19年度までは空港整備特別会計において、平成20年度から平成25年度までは社会資本整備事業特別会計空港整備勘定において、平成26年度からは自動車安全特別会計空港整備勘定⁽²⁹⁾において行われている（以下、これらの3つの特別会計又は勘定を併せて「空港整備特別会計（勘定）」という。）。

空港整備特別会計（勘定）においては、空港使用料収入⁽³⁰⁾、一般会計からの繰入金等を財源にして、国管理空港の整備、維持管理、地方管理空港等への補助等を行っている。このうち、一般会計からの繰入れについては、昭和47年度以降、航空機燃料を課税客体とする航空機燃料税⁽³¹⁾の収入額の一定割合に相当する額が、空港整備特別会計（勘定）に繰り入れられることとされている⁽³²⁾。

平成25年度をもって社会資本整備事業特別会計が廃止され、同特別会計の空港整備勘定以外の勘定⁽³³⁾が基本的に全て一般会計化される中、同特別会計空港整備勘定は、自動車安全特別会計に引き継がれ自動車安全特別会計空港整備勘定となった⁽³⁴⁾。社会資本整備事業特別会

⁽²⁶⁾ 国土交通省 前掲注(2) なお、岩見宣治・渡邊正己『空港のはなし 2訂版』交通研究協会、2016、p.46において、新空港整備の中で残された課題の1つとして、「小笠原空港」があるとされ、同地域では、「東京から片道25.5時間を要する船便しかなく、3,000人近い人が居住しながら航空輸送サービスを楽しんでいない」とされている。

⁽²⁷⁾ 滑走路については、国内線の航空機を対象とした標準的長さの例が、国土交通省航空局『空港土木施設設計要領（施設設計編）』2019.4（2022.2一部改正）、p.16。<<https://www.mlit.go.jp/common/001283919.pdf>> において示されている。それによれば、B747、B777型機等の大型ジェット機には2,500m以上、B767、A300、B737型機等の中型、小型ジェット機には2,000m以上が滑走路の標準的な長さとして示されている。

⁽²⁸⁾ 空港整備特別会計は、将来の空港の整備に対する需要を更に充足していく、整備を促進していくという観点から、また、鉄道等に比べ特定の者が利用する割合が高いことから、できるだけ利用者の負担で賄うことが望ましく、そのために、空港整備事業がどのくらい利用者の負担によって賄われているかを併せて明らかにすることが必要であるとして、昭和45年にその設置の法案が政府より提出された。第63回国会衆議院大蔵委員会議録第11号 昭和45年3月12日 pp.7-8。

⁽²⁹⁾ 「特別会計に関する法律」（平成19年法律第23号）附則第259条の3に基づいている。

⁽³⁰⁾ 空港使用料収入には、国が管理する空港の施設を使用する航空機の利用者が支払う着陸料、停留料等の収入と、日本国内で離陸若しくは着陸する航空機の利用者又は上空を通過する航空機の利用者が支払う航行援助施設利用料の収入がある。「空港使用料について」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk1_000056.html>

⁽³¹⁾ 「航空機燃料税法」（昭和47年法律第7号）による。

⁽³²⁾ 特別会計に関する法律附則第259条の5等に基づいている。なお繰入れの率は、当初は11/13。その後、平成23年度から令和2年度までは7/9に、令和3年度は5/9に引き下げられている（令和4年度は9/13。なお、平成23年度以降の割合は、いずれも時限的に定められたものである。）。

⁽³³⁾ 社会資本整備事業特別会計には、空港整備勘定以外に、治水、道路整備、港湾、業務の各勘定が設けられていた。

⁽³⁴⁾ 平成26年度の自動車安全特別会計空港整備勘定の歳入には、平成25年度における社会資本整備事業特別会計の空港整備勘定の決算上の剰余金全額529億6054万余円と業務勘定の決算上の剰余金のうち4418万余円が繰り入れられている。

計は、区分経理の必要性を整理した結果一般会計化することとされたが、空港整備勘定のみは、航空機燃料税という特定財源があることも踏まえ⁽³⁵⁾、東京国際空港に係る空港整備事業に要する費用に充てられた借入金で平成25年度末において償還が完了していないもの⁽³⁶⁾の償還が完了する年度まで、特別会計で区分経理されることとされている⁽³⁷⁾。

(2) 空港整備事業に関する経理を行う特別会計の歳入、歳出及び債務の推移

自動車安全特別会計空港整備勘定の平成26年度から令和3年度までの歳入歳出決算及び債務残高についてその推移をみると、表1のとおりとなっている。

表1 自動車安全特別会計空港整備勘定の歳入、歳出及び借入金残高の状況

(単位：億円)

年度		H26	H27	H28	H29	H30	R元	R2	R3
歳入	空港使用料収入	2,202	2,257	2,315	2,381	2,415	2,229	573	1,008
	一般会計より受入 ^(注1)	920	831	920	857	851	908	199	358
	うち 航空機燃料税由来	476	532	511	523	514	522	117	358
	うち その他	444	299	409	334	337	386	82	0
	借入金収入	0	0	0	0	0	0	540	725
	公共施設等運営権対価収入	0	0	24	54	216	265	2,420	204
	その他の収入 ^(注2)	541	573	651	638	779	704	412	616
計	3,663	3,660	3,910	3,930	4,261	4,106	4,144	2,910	
歳出	空港整備事業費 ^(注3)	1,069	1,066	1,437	1,567	1,800	2,229	1,453	1,168
	航空路整備事業費	251	254	332	318	325	324	325	308
	空港等維持運営費	1,369	1,450	1,392	1,414	1,427	1,511	1,345	1,465
	借入金返済支出 ^(注4)	616	590	441	414	390	369	351	328
	利払費 ^(注5)	85	68	55	45	31	21	7	4
	その他の支出	61	79	82	71	49	51	333	112
	計	3,450	3,507	3,739	3,828	4,021	4,505	3,815	3,385
年度末借入金残高	7,167	6,577	6,136	5,722	5,332	4,964	5,153	5,549	
(参考) 空港への着陸回数(万回) ^(注6)	66	67	68	69	70	69	38	49	

(注1) 「一般会計より受入」のうち、「航空機燃料税由来」は、特別会計に関する法律(平成19年法律第23号)附則第259条の5第1項の規定に沿って、一般会計における航空機燃料税の当該年度の歳入予算額に前々年度における収納済歳入額が歳入予算額を上回る額を加算(下回る場合は減算)することにより算出している。

(注2) 「その他の収入」には、前年度剰余金受入は含めていない。

(注3) 「空港整備事業費」には、各年度の、北海道、離島、沖縄に係る空港整備事業費及び空港等整備事業工事諸費の額を含めている。

(注4) 「借入金返済支出」は、各年度の債務に関する計算書における借入金に係る「本年度の債務消滅額」の額を計上している。

(注5) 「利払費」は、各年度の「国債整理基金特別会計へ繰入」の額から、債務に関する計算書における借入金に係る「本年度の債務消滅額」の額を減じて算出している。

(注6) 空港への着陸回数は、国管理空港に係る数値である。

(出典) 各年度の歳入歳出決算(「予算書・決算書データベース」財務省ウェブサイト <<https://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxsselect.html>>); 国土交通省航空局監修『数字でみる航空 2022』日本航空協会, 2022, pp.121-122; 同監修『数字でみる航空 2019』日本航空協会, 2019, pp.153-154; 同監修『数字でみる航空 2017』日本航空協会, 2017, pp.153-154 を基に筆者作成。

⁽³⁵⁾ 第185回国会参議院財政金融委員会会議録第3号 平成25年11月14日 p.15における、麻生太郎財務大臣の社会資本整備事業特別会計を一般会計化することとした考え方についての発言参照。

⁽³⁶⁾ 平成25年度末で社会資本整備事業特別会計空港整備勘定には東京国際空港(羽田空港)の拡張のため財政融資資金特別会計からの借入金が7782億余円あり、平成26年度に自動車安全特別会計空港整備勘定に引き継がれた。

⁽³⁷⁾ 特別会計に関する法律附則第259条の3; 特別会計に関する法律施行令(平成19年政令第124号)附則第89条の2

歳入のうち、空港使用料収入及び一般会計からの繰入れは、令和2年度以降、令和元年度以前に比べ、新型コロナウイルスの影響を背景に大幅に減少している⁽³⁸⁾。

また、借入金については、令和元年度までは、新規の借入れはなく、毎年度返済を行っており、借入金残高も令和元年度末には5000億円を下回る水準に低下してきていたところ、令和2年度に借入れを再開し⁽³⁹⁾、借入金残高も令和2年度、3年度と増加している。

そして、歳入のうち、公共施設等運営権対価収入（以下「運営権対価収入」という。）は、国が、国管理空港について、PFI法に基づき運営権を設定した事業者（以下「運営権者」という。）と、公共施設等運営権実施契約（以下「実施契約」という。）を締結し、同契約に基づいて運営権者から受け入れた運営権対価である。運営権対価収入は、平成28年度に仙台空港について生じて以降、令和2年度まで毎年度増加しており、特に令和2年度は、前述のとおり新型コロナウイルスのため空港使用料収入や一般会計からの繰入れが大きく減少する中、後述する北海道の国管理4空港に係る一時金の運営権対価が生じた影響で、勘定の歳入全体（前年度剰余金受入を除く。）の過半を占めるまでとなっている。

II 民活空港運営法の内容及びその成立の経緯

1 空港運営のあり方に関する検討会における検討

前述のとおり、平成22年5月、国土交通省に設置された国土交通省成長戦略会議が取りまとめた国土交通省成長戦略において、「「民間の知恵と資金」を活用した空港経営の抜本的効率化」が具体的な成長戦略の1つとして提案された。同戦略においては、我が国の空港においては、滑走路等を保有する国と空港ターミナルビル等の運営主体が別組織（いわゆる上下分離）であることから、非航空系の収益を原資として着陸料等の低廉化を図るといった、諸外国の空港において一般的なビジネスモデルが確立されていないことなどが課題として挙げられた⁽⁴⁰⁾。

これを受け、国土交通省は、平成22年12月、国管理空港を対象として、空港の民営化ないし民間への経営委託、空港関連企業と空港との経営一体化に向けた具体的な手法について議論することを目的とした「空港運営のあり方に関する検討会」を設置した⁽⁴¹⁾。同検討会では、国土交通省が試算した平成19年度から平成21年度までの空港別収支において経常損益が赤字である空港が多くある一方、旅客及び貨物ターミナルビル等空港関連事業の決算は多くの空港において黒字であり、両者を合算すると、黒字となる空港が複数あるなどの資料が提示された⁽⁴²⁾。

⁽³⁸⁾ 着陸回数大幅に減少しているほか、航空会社等の経営支援のため、令和2年度下期の国内線の着陸料・停留料について一律45%減免するなどの措置が執られたり、航空機燃料税について令和3年度の税率を従来の2分の1にする軽減措置が執られたりしている（国土交通省航空局「航空を取り巻く状況と今後の課題・取組」（第18回交通政策審議会航空分科会基本政策部会 資料1）2022.3, p.15. <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001467196.pdf>>）。

⁽³⁹⁾ 空港整備特別会計（勘定）において、令和2年度前で最後に借入れが行われたのは、平成22年度である。

⁽⁴⁰⁾ 国土交通省成長戦略会議 前掲注(4), p.3-14.

⁽⁴¹⁾ 「「空港運営のあり方に関する検討会」においてご議論頂きたい事項について」（第1回空港運営のあり方に関する検討会 資料1）[2010.12.3]. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000130920.pdf>>

⁽⁴²⁾ 「空港の収支状況について《平成19、20、21年度》—国管理空港の空港別収支及び空港関連事業の収支（試算）—」（第8回空港運営のあり方に関する検討会 資料2）2011.7.26. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000161619.pdf>> 例えば、平成21年度においては、国管理空港（八尾空港を含む。）及び共用空港25空港のうち、一般会計からの繰入れを考慮しない空港別収支の経常損益が赤字の空港が20空港、旅客及び貨物ターミナルビル等の経常損益が黒字の空港が22空港、両者を合算することにより、空港別収支の経常損益が赤字から黒字に転じる空港は、3空港であるとなっている。

そして、同検討会は、平成 23 年 7 月に報告書を作成・公表した⁽⁴³⁾。

同報告書は、国管理空港における課題として、①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、空港ごと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が欠如していること、②滑走路等の管理、着陸料等の収受といった航空系事業は国が行う一方、非航空系事業と呼ばれる空港ターミナルビル等の空港機能施設⁽⁴⁴⁾に係る事業は、民間会社等の国とは異なる主体が施設を設置し行っており、「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」といった世界標準の空港経営ができていないことなどを挙げている。また、社会資本整備事業特別会計空港整備勘定の課題として、東京国際空港（羽田空港）の整備に係る借入金が約 1 兆円存在していること、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とを挙げ、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としている⁽⁴⁵⁾。

こうした課題の解決に向け、報告書は、表 2 のとおり、2 つの方向性と、4 つの基本原則を掲げた。そして、4 つの基本原則のうち、②については、土地・空港基本施設の所有権については引き続き国に残し、平成 23 年に改正された 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された。

表 2 空港運営のあり方に関する検討会報告書に掲げられた 2 つの方向性と 4 つの基本原則

2 つの方向性	4 つの基本原則
①真に魅力ある空港の実現 →これにより便数等の拡大や利用者数の増大	①航空系事業と非航空系事業の経営一体化の推進
②国民負担の軽減 →①の観点からの着陸料等の軽減を国民負担の拡大につながらせない。	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
	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
	④プロセス推進のための民間の専門的知識・経験の活用

(出典) 空港運営のあり方に関する検討会「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）」2011.7.29, pp.5-7. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000161960.pdf>> を基に筆者作成。

2 民活空港運営法の成立

政府は、平成 24 年 3 月、第 180 回国会において、PFI 法の運営権制度を活用し、民間の能力を活用した国管理空港等の運営を推進するため、国土交通大臣がその基本方針を定めることとするとともに、PFI 法、空港法等の特例を定めることなどを内容とした「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案」（第 180 回国会閣法第 54 号）を提出した⁽⁴⁶⁾。しかし、同法案は、第 180 回国会において閉会中審査の手續がなされた後、第 181 回国会におい

⁽⁴³⁾ 空港運営のあり方に関する検討会「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）」2011.7.29. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000161960.pdf>>

⁽⁴⁴⁾ 空港においてその機能を確保するために必要な航空旅客若しくは航空貨物の取扱施設又は航空機給油施設（空港法第 15 条第 1 項）

⁽⁴⁵⁾ 空港運営のあり方に関する検討会 前掲注⁽⁴³⁾, pp.3-4.

⁽⁴⁶⁾ 「議案名「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案」の審議経過情報」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/34F6.htm>; 「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案」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000193980.pdf>>

て衆議院が平成 24 年 11 月 16 日に解散されたことに伴い、審査未了（廃案）となった⁽⁴⁷⁾。

その後政府は、平成 25 年 4 月、第 180 回国会において提出した法案に運営権者への委託は地域の意向を踏まえて進めていくべきであるということを確認するための規定を追加した法案（第 183 回国会閣法第 46 号）⁽⁴⁸⁾を、第 183 回国会に提出した。そして、同法案は、衆議院で可決された後、平成 25 年 6 月 19 日、参議院で可決され、成立した⁽⁴⁹⁾。

3 民活空港運営法及び同法に基づく基本方針の内容

(1) 民活空港運営法の内容

民活空港運営法は、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（以下「基本方針」という。）の策定、国管理空港特定運営事業及び地方管理空港特定運営事業（以下、両事業を併せて「空港特定運営事業」という。）が行われる場合の PFI 法等の特例等を定めたものである（第 1 条）。

国管理空港特定運営事業とは、国又は地方公共団体以外の者が、国管理空港において、空港の運営等であって着陸料その他の滑走路等の使用に係る料金（以下「着陸料等」という。）を自らの収入として収受するもの並びにそれと併せて実施される空港における航空保安施設⁽⁵⁰⁾の運営等であってその使用料金を自らの収入として収受するもの、空港の周辺における航空機の騒音を防止するなどのために行う事業、及びそれらに附帯する事業とされている（第 2 条第 5 項）。また、地方管理空港特定運営事業とは、地方公共団体が管理する空港において行われる上記と同様の事業とされている（第 2 条第 6 項）。そして、国管理空港特定運営事業は国土交通大臣が、地方管理空港特定運営事業は地方公共団体が、PFI 法に基づき運営権を設定した場合に限り実施できることとされている（第 4 条第 1 項及び第 10 条）。

国土交通大臣は、基本方針を定め、公表するものとされており、基本方針には、民間の能力を活用した国管理空港等の運営等の意義及び目標に関する事項、国管理空港特定運営事業による国管理空港の運営等に関する基本的な事項等を定めることとされている（第 3 条）。そして、国土交通大臣又は地方公共団体は、基本方針等に基づき実施することが適切であると認める空港特定運営事業を選定することができることとされている（第 5 条及び第 11 条並びに PFI 法第 7 条）。

(2) 基本方針の内容

基本方針は、平成 25 年 11 月 1 日に作成、公表されている⁽⁵¹⁾。その概要は、表 3 のとおりとなっており、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

(47) 「議案名「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案」の審議経過情報」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/37AA.htm>; 「国会会期一覧」同 <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiki.htm>

(48) 第 183 回国会衆議院国土交通委員会議録第 14 号 平成 25 年 5 月 24 日 p.12 における政府側の説明参照。なお、具体的には、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の理念が明記され、その中で運営委託は、地域の実情を踏まえること、また、関係地方公共団体は、基本方針に関し国土交通大臣に意見を申し出ることができることなどの規定が盛り込まれた。

(49) 「議案名「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案」の審議経過情報」衆議院ウェブサイト <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/3B8A.htm>

(50) 電波、灯光、色彩又は形象により航空機の航行を援助するための施設で、国土交通省令で定めるものをいう（「航空法」(昭和 27 年法律第 231 号) 第 2 条第 5 項）。

(51) 「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）<<https://www.mlit.go.jp/common/001018628.pdf>>

保、運営権者からの適正な対価の収受等、空港運営のあり方に関する検討会の報告書において示された方向性や基本原則が随所に盛り込まれた内容となっている。

表3 基本方針の概要

項目	主な内容
第一 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等の意義及び目標に関する事項	<ul style="list-style-type: none"> 我が国の空港、特に国が管理する空港においては、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で運営主体が分離していることや、特別会計のプール管理のもとで全国一律の着陸料等となっていること等から、空港本来の機能を十分に発揮できていない状況 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
第二 国管理空港特定運営事業による国管理空港の運営等に関する基本的な事項	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設等運営権の存続期間は30年から50年間程度を目安とするが、地域の実情、国管理空港運営権者の創意工夫の発揮の観点から、具体的な期間を設定 大規模災害等からの復旧への対応は、火災、地震、津波等の想定される災害事象及び損害程度を定め、その範囲内の損害については、必要となる保険への加入を義務付けた上で国管理空港運営権者が実施し、上記の範囲を超える損害については、国が実施する必要があると判断したものについては国が実施 民間による運営等の実施後における着陸料等の空港使用に係る料金については、国管理空港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 国管理空港運営権者から適正な対価を収受し、民間による運営等を実施しない国管理空港の整備や維持運営に必要な財源の確保に影響を及ぼさないよう努める 必要な場合には人的及び技術的援助を行う等、国管理空港運営権者による空港運営の円滑な事業開始を支援
第三 ^(注1) 国管理空港特定運営事業が実施される場合における空港の運営等と空港航空保安施設、空港機能施設等の運営等との連携に関する基本的な事項	<ul style="list-style-type: none"> 国管理空港運営権者は、滑走路等の航空系事業とターミナルビル等の非航空系事業の経営を一体として行うことを基本とし、その他当該空港の利用者の利便に資する施設の事業とも可能な限り連携を図る 国管理空港運営権者は、国管理空港特定運営事業を行うSPC^(注2)とし、自ら又はその支配下にある法人がターミナルビル等を保有して空港機能施設を管理等する事業を行うことを基本とする 公共施設等運営権の設定後に国管理空港運営権者がターミナルビル等を確実に取得することができる仕組みを担保

(注1) 第三の後、「第四 国管理空港特定運営事業が実施される場合における国管理空港の管理の効率化に関する基本的な事項」、「第五 民間の能力を活用した国管理空港の運営等に関する提案の募集に関する基本的な事項」、「第六 前各号に掲げるもののほか、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的な事項」と続いている。

(注2) SPCとは、Special Purpose Companyの略であり、「特別な目的のためにのみ使用されることを前提として設立された会社(特別目的会社)」とされる。小林賢「SPC(特別目的会社)とは」『月刊監査役』619号, 2013.11, p.18。(出典)「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) <<https://www.mlit.go.jp/common/001018628.pdf>> を基に筆者作成。

Ⅲ 9 民活国管理空港における空港特定運営事業の実施等の状況

1 9 民活国管理空港に係る空港特定運営事業に係る契約の状況

平成25年の民活空港運営法成立の後、前述のとおり、9民活国管理空港、及び8の地方公共団体が管理する空港についてPFI法に基づき運営権が設定され、運営権者により空港特定運営事業が行われている。このうち、9民活国管理空港に係る空港特定運営事業の内容を定めた実施契約の内容等は、表4のとおりとなっている。

また、その実施契約の内容等について、(1)以下で補足して説明する。

表4 9 民活国管理空港における国管理空港特定運営事業に係る実施契約等の概要

	仙台空港	高松空港	福岡空港	熊本空港	北海道4空港 ^(注1)	広島空港
契約年月日	平成 27.12.1	平成 29.10.1	平成 30.8.1	令和元.5.31	令和元.10.31	令和 2.12.18
運営権者	仙台国際空港株式会社	高松空港株式会社	福岡国際空港株式会社	熊本国際空港株式会社	北海道エアポート株式会社	広島国際空港株式会社
運営権者の主な出資者 (「株式会社」は省略) (注2)	東急、前田建設工業、東急不動産	三菱地所、大成建設、香川県	福岡エアポートホールディングス、NNR・MC 空港運営	三井不動産、九州電力、双日、日本空港ビルデング	北海道空港、三菱地所、東急、日本政策投資銀行	三井不動産、東急、ひろぎんキャピタルパートナーズ
事業開始 予定 ^(注3)	ビル施設等 空港運営 平成 28.2.1 平成 28.7.1	平成 29.12.1 平成 30.4.1	平成 30.11.1 平成 31.4.1	令和元.7.1 令和 2.4.1	令和 2.1.15 令和 2.6.1 等	令和 3.2.1 令和 3.7.1
事業終期 (原則) (事業期間)	令和 27.11.30 (30年)	令和 14.9.30 (15年)	令和 30.7.31 (30年)	令和 34.5.30 (33年)	令和 31.10.30 (30年)	令和 32.12.17 (30年)
オプション延長	30年以内	35年以内	なし	15年以内	なし	なし
合意延長終期 (最大事業期間)	令和 62.11.30 (65年)	令和 54.9.30 (55年)	令和 35.7.31 (35年)	令和 59.5.30 (58年)	令和 36.10.30 (35年)	令和 37.12.17 (35年)
運営権対価 (消費税含 ます) ^(注4)	一時金 0円 分割金 計 22億円	50億円 0円 50億円	200億円 71億円×60 4460億円	103億円 0円 103億円	2200億円 12億円×60 2920億円	185億円 0円 185億円
収益連動負担金	なし	なし	あり	なし	新千歳のみあり	なし
ビル施設 ^(注5) に係る 株式の取得方法 (対価の合計)	国(仙台空港は宮城県)がビル施設を所有する事業者の株主と株式譲渡予約契約を締結し、国がその地位を運営権者に譲渡。運営権者は対価を支払い、株式を取得。 (注6)					
空港用地の取扱い	国は、空港用地について、空港運営事業実施中、運営権者に無償で貸し付ける。福岡空港については、国が賃借している非国有地 115 万余 m ² についても無償で貸し付ける。					
運営権設定対象施設 への更新投資	滑走路、着陸帯、航空灯火等の運営権設定対象施設への更新投資は、運営権者が作成する中期計画、単年度計画等に従って適正に実施されるものとする。					
国からの出向者	最大 8 名(稚内空港)～20 名(新千歳空港)を最長 3～5 年、国から運営権者に派遣。					
利用料金の設定	運営権者は、空港法等の法令、募集要項、提案書類等に従い、着陸料等、航空保安施設の使用料、旅客取扱施設利用料、駐車場、その他法令上料金を設定し収受することが禁止されていないものに係る利用料金を設定し、収受。					
保険、不可抗力に伴 う措置等	<ul style="list-style-type: none"> 運営権者は、空港運営事業期間中、自己の費用で、台風、洪水、テロ行為、地震、津波等により生じた損害に対して補償する保険に加入 契約で別途定める場合を除き、運営権者はその責任で事業を実施するものとし、事業において生じた収入の減少、費用の増加その他損害の発生について全て運営権者が負担 不可抗力により増加費用又は損害が発生するなどした場合(不可抗力による障害)には、運営権者は、合意延長又は履行義務の免責の協議を申し入れることができる 事業期間中、不可抗力による障害が3か月以上継続するか、運営権者が3事業年度連続して赤字を計上した場合、運営権者は契約の見直しの協議を申し入れることができる 					

(注1)「北海道4空港」は、新千歳、稚内、釧路、函館の各空港である。
(注2)「運営権者の主な出資者」は、令和4年3月末時点で、持株比率の大きい順に3者(同順位の者を含む。)を記載しており、福岡空港について3番目に大きい者は、Changi Airports Kyushu Pte. Ltd. となっている。
(注3)「事業開始」の日付は、契約上はいずれも予定日とされており、「ビル施設等」の行は、ビル施設等事業の開始予定日、「空港運営」の行は、空港運営事業の開始予定日である。また、北海道4空港に係る空港運営事業の開始予定日は、新千歳空港が令和2年6月1日、稚内、釧路及び函館各空港が令和3年3月1日となっている。
(注4)福岡空港と北海道4空港に係る運営権対価分割金は、いずれも半年に1回の支払である。
(注5)「ビル施設」とは、空港の旅客や貨物を取り扱う旅客ビル施設及び貨物ビル施設である。
(注6)仙台空港のビル施設に係る株式の取得対価は、募集要項に明示されていないので、空欄としている。
(出典)各空港に係る公共施設等運営権実施契約書(一例として、「仙台空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001111789.pdf>>); 募集要項(一例として、国土交通省航空局「仙台空港特定運営事業等募集要項」2014.6.27. <<https://www.mlit.go.jp/common/001045230.pdf>>); 各空港運営権者の事業報告(一例として、仙台国際空港株式会社「第7期事業報告」<<https://www.sendai-airport.co.jp/wp/wp-content/uploads/2022/06/2021jigyoku.pdf>>)等を基に筆者作成。

(1) 契約の手続

各空港とも、PFI法に基づく実施方針⁽⁵²⁾を定めるのに先立ち、空港特定運営事業等の実施に係る具体的な運営形態や経営手法及び運営権者の選定方法等について、幅広く提案を募集する民間投資意向調査（マーケットサウンディング）を実施している⁽⁵³⁾。

契約の相手方は、全て公募型プロポーザル方式⁽⁵⁴⁾により決定されている⁽⁵⁵⁾。決定に当たっての審査は、大学教授、弁護士、地元地方公共団体の代表、国土交通本省の職員等から成る審査委員会により一次審査、二次審査の2段階にわたり行われ⁽⁵⁶⁾、各申込者が提出した提案書類に記載されるなどしている全体事業方針、空港活性化に関する計画、事業実施体制、運営権対価等の審査項目ごとに採点を行い、得点の最も多い者が優先交渉権者として決定されている⁽⁵⁷⁾。

(2) 運営権者が実施する空港特定運営事業の内容

各実施契約とも、運営権者が実施する空港特定運営事業は、①滑走路、誘導路等の空港基本施設⁽⁵⁸⁾や空港における航空保安施設の運営やそれらに係る使用料の収受等を内容とする「空港運営事業」、及び②旅客ビル施設、貨物ビル施設等の運営、それらに係る使用料の収受等を内容とする「ビル施設等事業」から構成されている⁽⁵⁹⁾。

旅客ビル施設及び貨物ビル施設については、いずれの空港においても、当該施設を所有する会社の株式の譲渡予約契約を国（仙台空港については宮城県）が各株主と締結しその契約上の地位を国等が運営権者に譲渡し、運営権者がその権利を行使することにより、運営権者がそれらの施設を所有する会社の全株式を取得できるとされており⁽⁶⁰⁾、基本方針等で課題とされてきた航空系事業と非航空系事業の一体的運営が図られている。

なお、各実施契約とも、ビル施設等事業は、空港運営事業に先立って、その開始予定日が設定されている。

(3) 事業期間

各実施契約とも、原則として、表4の「事業終期（原則）」の欄に記された日に、空港運営

52 公共施設等の管理者等がPFI法に基づく事業を実施する場合に定めることとされている方針（PFI法第5条）

53 一例として、福岡空港については、国土交通省航空局「福岡空港特定運営事業等の実施に係るマーケットサウンディングのご案内」2016.7.22. <<https://www.mlit.go.jp/common/001139466.pdf>> を参照。

54 随意契約（「会計法」（昭和22年法律第35号）第29条の3）の一形態で、提案に基づき評価・審査を行い、優先交渉権者を決定する方式（「PFI制度関係資料」（第23回民間資金等活用事業推進委員会 資料6）2010.4.19, p.6. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/kaisai/iinkai/23kai/pdf/shiryo_a236.pdf>）

55 一例として、福岡空港については、国土交通省航空局「福岡空港特定運営事業等優先交渉権者選定結果」2018.7.18, p.5. <<https://www.mlit.go.jp/common/001245371.pdf>> を参照。

56 一例として、福岡空港については、同上

57 一例として、福岡空港については、同上, pp.7-11. なお、PFI法に基づく事業の実施に当たって、公共施設等の管理者等は、技術提案を求めるよう努めることとされており、技術提案については、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（平成17年法律第18号）第18条第1項（技術提案を公募の上、その審査の結果を踏まえて選定した者と工法、価格等の交渉を行うことにより仕様を確定した上で契約することができる旨の規定）等の規定が準用されている（PFI法第10条）。

58 国と運営権者との契約書において、滑走路、着陸帯、誘導路及びエプロンが「空港基本施設」と位置付けられている（一例として、福岡空港については、「福岡空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」2018.8, pp.54-55. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001246377.pdf>>）。なお、国土交通省航空局「陸上空港の施設の設置基準と解説」2019.3, pp.1-3-1-1-3-2. <<https://www.mlit.go.jp/common/001287526.pdf>> においても上記の4つが「基本施設」とされている。

59 一例として、福岡空港については、「福岡空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」同上, pp.1, 15, 53-63.

60 一例として、福岡空港については、同上, p.4; 国土交通省航空局「福岡空港特定運営事業等募集要項」2017.5.16, p.6. <<https://www.mlit.go.jp/common/001184836.pdf>>

事業は終了することとされている⁽⁶¹⁾。

ただし、仙台空港、高松空港及び熊本空港については、運営権者の判断で、空港運営事業が終了する日の4年前までに延長を届け出ることができることとされている。延長の期間は、それぞれ表4の「オプション延長」の欄の期間以内とされ、この延長は、1回に限ることとされている⁽⁶²⁾。

また、各空港とも、不可抗力により空港特定運営事業に増加費用や損害が発生するなどした場合には、それぞれ最大で表4の「合意延長終期」の欄の期限まで、国に延長（以下、この延長を「合意延長」という。）の協議を申し入れることができることとされている⁽⁶³⁾。

(4) 運営権設定対象施設に係る更新投資及び終了時の引渡し

滑走路、着陸帯、誘導路等の空港基本施設、航空灯火等の航空保安施設、空港用地（非国有地を除く。）等は「運営権設定対象施設」とされている⁽⁶⁴⁾。運営権設定対象施設の破損等の原状回復、部分的補修、延長、増設等の更新投資は、運営権者が作成し国に提出する中期計画、単年度計画等に従って行うこととされている⁽⁶⁵⁾。なお、(1)の手続において運営権者が提出した提案書類も契約書と一体のものとして契約を構成するものとされている⁽⁶⁶⁾ことから、提案書類において実施するとしていた更新投資の提案は、運営権者を拘束することとなる。

また、上記の更新投資により取得された施設は運営権設定対象施設として完成後当然に国の所有対象となり⁽⁶⁷⁾、(3)により空港運営事業が終了した場合には、他の運営権設定対象施設とともに国又は国の指定する第三者に引き渡されることとされている⁽⁶⁸⁾。

(5) 運営権対価及び収益連動負担金

運営権対価は、空港運営事業開始までに一括で支払われる一時金と、空港運営事業開始後に定められたスケジュールで支払われる分割金とがある。

いずれも、実施契約で金額及び支払期限が示されており、(3)で述べた事業期間の延長があった場合においても、追加的な支払義務は生じないこととされている⁽⁶⁹⁾。

収益連動負担金は、福岡空港及び新千歳空港について設けられているもの⁽⁷⁰⁾で、空港運営事業の開始前又は開始後に国により空港の発着陸の能力の向上が図られた場合⁽⁷¹⁾に、その能

(61) 一例として、高松空港については、「高松空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」2017.10.1, pp.35, 50. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001203942.pdf>>

(62) 一例として、高松空港については、同上

(63) 一例として、高松空港については、同上, pp.28-29, 35-36.

(64) 一例として、福岡空港については、「福岡空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」前掲注(58), pp.52-55.

(65) 一例として、福岡空港については、同上, pp.20-22, 56.

(66) 一例として、福岡空港については、同上, p.1.

(67) 一例として、福岡空港については、同上, p.24.

(68) 一例として、福岡空港については、同上, p.38.

(69) 一例として、福岡空港については、同上, pp.11, 110-111. また、高松空港については、「高松空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」前掲注(61), p.15.

(70) 福岡空港については、「福岡空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」同上, pp.11-12, 112. 新千歳空港については、「北海道内国管理4空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」2019.10.31, pp.12, 99. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001314352.pdf>>

(71) 福岡空港については、国が実施主体となり、平成24年度から、出発機、到着機の輻輳（ふくそう）に伴う遅延を緩和する整備事業を、平成27年度から、滑走路等の増設事業を実施している（「福岡空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」同上, pp.53, 59.）。また、新千歳空港については、国土交通省が新千歳空港の管制を担っている防衛省と同空港の発着回数の増加の協議を行っていた（「北海道内国管理4空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」同上, p.99; 「石井大臣会見要旨」2019.7.16. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin190716.html>>）。

力の向上が図られた年度以降の年度において、所定の回数を超える発着回数が生じた場合に運営権者が国に支払うこととされている金銭である⁽⁷²⁾。

2 9 民活国管理空港における空港特定運営事業の実施状況

9 民活国管理空港における空港特定運営事業の実施状況について、令和2年度以降は新型コロナウイルスの影響を大きく受けていることから、事業の開始等の状況及び令和元年度までの状況と、令和2年度以降の状況とに分けてまとめた。

(1) 事業の開始等の状況及び令和元年度までの実施状況

(i) 事業の開始

各空港とも、運営権者は、実施契約で定められたビル施設等事業の開始予定日及び空港運営事業の開始予定日に、それぞれの事業を開始している⁽⁷³⁾。

(ii) 実施しているビル施設等事業の内容

各空港とも、運営権者は、実施契約に基づき、空港運営事業に加え、ビル施設等事業を実施している。ビル施設等事業の内容は、各空港のセグメント情報によると、旅客ターミナルビル内の店舗の運営及び各テナント事業者に対する賃貸、土地の賃貸、広告事業、ホテルの運営等が行われている⁽⁷⁴⁾。

(iii) 着陸料等の設定状況

各空港とも、着陸料等については、空港供用規程⁽⁷⁵⁾等において、独自に設定している⁽⁷⁶⁾。

(iv) 着陸回数及び乗降客数の状況

9 民活国管理空港のうち新型コロナウイルスの影響が年度全体に生じた令和2年度前に空港運営事業を開始した仙台、高松、福岡の3空港について、空港運営事業開始前年度から令和元年度まで

(72) 一例として、福岡空港については、「収益連動負担金の額 = (当該年度の発着回数 × 5万8千円 - 96億円) × 50%」の算式により算出される（「福岡空港特定運営事業等公共施設等運営権実施契約書」同上、p.112.）。

(73) 一例として、福岡空港については、[福岡国際空港株式会社]「事業報告 自2018年7月2日至2019年3月31日」p.1. <<https://www.fukuoka-airport.co.jp/uploads/2019/07/c6e69011e7881c1bc48f9258633c96cf142a1ea5.pdf>>; 同「事業報告 自2019年4月1日至2020年3月31日」p.1. <https://www.fukuoka-airport.co.jp/uploads/2020/06/fiac_2019_2.pdf>

(74) 一例として、仙台空港については、「2022年3月期 仙台国際空港株式会社 セグメント情報」仙台国際空港ウェブサイト <<https://www.sendai-airport.co.jp/wp/wp-content/uploads/2022/07/segment2021.pdf>> 福岡空港については、「2022年3月期 福岡国際空港株式会社 セグメント情報」福岡国際空港株式会社ウェブサイト <https://www.fukuoka-airport.co.jp/uploads/2022/06/segment_2021.pdf> 広島空港については、広島国際空港株式会社「第2期 セグメント情報」 <<https://www.hiap.co.jp/h/hiap/img/pdf/business/segmento2021.pdf>>

(75) 空港法第12条に基づき、空港管理者が、空港が提供するサービスの内容に関する事項等について定め、公表するものとされている規程。国管理空港特定運営事業が行われている空港においては、運営権者が定め、公表することとされている（民活空港運営法第8条）。

(76) 一例として、高松空港においては、国際線の旅客機の着陸料が有償旅客数に応じて算定されることとされており（高松空港供用規程（平成30（2018）年4月1日高運第1000号） <<https://www.takamatsu-airport.com/company/doc/kitei20220525.pdf>>）、空港運営事業が実施されていない国管理空港における国際線旅客機の着陸料の算定方式（国土交通省の告示（「国土交通大臣が設置し、及び管理する空港の使用料に関する告示」（昭和45年運輸省告示第76号）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/koku/content/001388995.pdf>>）により、航空機の重量、騒音の値によって算定される。）と大きく異なる算定方式となっている。なお、この高松空港の算定方式に対しては、「航空会社にとっては、需要変動リスクが軽減されるため、大型航空機の導入など思い切った戦略が進めやすくなる」との評価がある（福島隆則・岩瀬有加「空港事業の民営化とコンセッション方式（12）国内の最近の状況に関する考察2020」『ARES不動産証券化ジャーナル』53号、2020.1・2、p.44.）。

の着陸回数及び乗降客数の推移をみると、表5のとおりとなっている。

空港運営事業開始年度の前年度を基準にした場合の着陸回数、乗降客数の伸び率を東京国際、仙台、高松、福岡各空港を除いた全国の15の国管理空港（以下「15国管理空港」という。）における同数値の伸び率と比較する⁽⁷⁷⁾と、3空港とも空港運営事業開始年度においては、15国管理空港の伸び率よりも高い伸び率となっている項目は多くないが、仙台空港及び高松空港においては、空港運営事業の開始の翌年度以降、15国管理空港の伸び率よりも高くなっている項目が多くを占める状況となっている。

表5 仙台、高松、福岡各空港の空港運営事業開始年度の前年度から令和元年度までの着陸回数及び乗降客数の推移

			平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度
仙台空港	着陸回数(回)	国際線	727(100)[100]	940(129)[115]	1,117(154)[140]	1,122(154)[156]	1,384(190)[136]
		国内線	24,415(100)[100]	24,011(98)[101]	25,288(104)[101]	26,568(109)[102]	27,681(113)[101]
		計	25,142(100)[100]	24,951(99)[102]	26,405(105)[104]	27,690(110)[105]	29,065(116)[103]
乗降客数(千人)	国際線	160(100)[100]	226(141)[119]	281(175)[151]	311(194)[167]	379(237)[135]	
	国内線	2,954(100)[100]	2,937(99)[102]	3,159(107)[106]	3,301(112)[108]	3,339(113)[106]	
	計	3,114(100)[100]	3,163(102)[104]	3,439(110)[110]	3,613(116)[113]	3,718(119)[109]	
高松空港	着陸回数(回)	国際線	(空港運営事業開始前々年度以前)		1,107(100)[100]	1,076(97)[111]	1,031(93)[97]
		国内線			8,205(100)[100]	8,424(103)[101]	8,506(104)[100]
		計			9,312(100)[100]	9,500(102)[102]	9,537(102)[100]
乗降客数(千人)	国際線	(同上)		298(100)[100]	322(108)[111]	289(97)[90]	
	国内線			1,698(100)[100]	1,771(104)[102]	1,732(102)[100]	
	計			1,996(100)[100]	2,092(105)[103]	2,021(101)[99]	
福岡空港	着陸回数(回)	国際線	(同上)		19,877(100)[100]	18,182(91)[87]	
		国内線			70,846(100)[100]	70,673(100)[99]	
		計			90,723(100)[100]	88,855(98)[98]	
乗降客数(千人)	国際線	(同上)		6,919(100)[100]	5,469(79)[81]		
	国内線			17,927(100)[100]	17,567(98)[98]		
	計			24,845(100)[100]	23,036(93)[96]		

* 空港運営事業の開始日は、仙台空港が平成28年7月1日、高松空港が平成30年4月1日、福岡空港が平成31年4月1日である。

** 着陸回数及び乗降客数の()内は、それぞれの空港の空港運営事業開始年度の前年度における当該空港の着陸回数又は乗降客数を100とした場合の当該空港の着陸回数又は乗降客数に係る数値である。また、[]内は、それぞれの空港の空港運営事業開始年度の前年度における15国管理空港の着陸回数又は乗降客数を100とした場合の15国管理空港の着陸回数又は乗降客数に係る数値である。()内の下線は、[]内の数値よりも大きいことを示す。

(出典) 国土交通省航空局監修『数字でみる航空 2020』日本航空協会, 2020, pp.133-134, 140-141; 同監修『数字でみる航空 2017』日本航空協会, 2017, pp.153-154, 160-161 を基に筆者作成。

(v) 運営権者の売上高の状況

仙台、高松、福岡の3空港について、平成30、令和元両年度における運営権者の売上高、及びビル施設等事業開始前年度における3空港に係る国土交通省が毎年度公表している空港別収支⁽⁷⁸⁾(以下「空港別収支(試算)」という。)で示された営業収益の額をみると、表6のとおりとなっている。

(77) 東京国際空港(羽田空港)は、空港特定運営事業が開始されていない国管理空港ではあるが、平成30年度においてその乗降客数が19ある国管理空港全体の乗降客数の44%を占めるなど、他の国管理空港と比べ突出して大きいため、比較の対象から外した。

(78) 空港整備特別会計(勘定)の決算においては、国管理空港の空港別の収支は明らかにされていない。一方、国土交通省では、空港運営に関する情報開示・提供等透明性の確保のため、平成18年度以降の毎年度の国管理空港(運営権者が空港運営事業を実施している空港を除く。)及び共用空港の空港別の収支について試算し、公表している(「空港別収支」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/koku/15_bf_000181.html>)。

各空港とも、平成 30、令和元年度の着陸料収入等の空港運営事業における収入は、ビル施設等事業開始前年度の空港別収支（試算）における金額⁽⁷⁹⁾に比べて大きな金額となっていないが、全体の売上高は、仙台、高松両空港については、ビル施設等事業開始前年度の空港別収支（試算）における金額⁽⁸⁰⁾に比べて大きな金額となっており⁽⁸¹⁾、福岡空港については、おおむね同程度となっている。

また、3 空港の平成 30、令和元両年度の全体の売上高の、当該空港のビル施設等事業開始年度の前年度における空港別収支（試算）で示された営業収益の額に対する伸び率を、15 国管理空港における伸び率と比較すると、仙台空港は、伸び率が高くなっているが、高松、福岡両空港については、伸び率が低くなっている。

表 6 仙台、高松、福岡各空港の平成 30 年度及び令和元年度の運営権者の売上高（単位：100 万円）

空港名	運営権者名	項目	ビル施設等事業 開始年度の前年度	平成 30 年度	令和元年度
仙台空港	仙台国際空港 (株)	売上高 (うち空港運営事業)	3,441 (100) [100] (1,057)	5,507 (160) [120] (906)	5,747 (167) [119] (980)
高松空港	高松空港 (株)	売上高 (うち空港運営事業)	2,061 (100) [100] (573)	2,225 (108) [113] (不明)	2,216 (108) [112] (530)
福岡空港	福岡国際空港 (株)	売上高 (うち空港運営事業)	41,459 (100) [100] (9,858)	—	41,245 (99) [104] (9,610)

* ビル施設等事業開始年度の前年度は、仙台空港が平成 26 年度、高松空港が平成 28 年度、福岡空港が平成 29 年度である。いずれも、運営権者が空港運営事業を開始した年度の前々年度となっている。

** 売上高の（ ）内は、それぞれの空港のビル施設等事業開始年度の前年度における売上高を 100 とした場合の当該空港の売上高に係る数値である。また、[] 内は、それぞれの空港のビル施設等事業開始年度の前年度における 15 国管理空港の売上高を 100 とした場合の 15 国管理空港の売上高に係る数値である。

*** ビル施設等事業開始年度の前年度における数値は、空港別収支（試算）における、「[航空系事業 + 非航空系事業]の収支（単純合算）」の表中の「営業収益」及び「企業会計の考え方を取り入れた空港別収支（損益）」の表中の「着陸料等収入」の数値を用いている。

**** 平成 30 年度及び令和元年度の数値は、各年度の運営権者が公表している「セグメント情報」の数値を用いている。各空港とも、「空港運営事業」の内容は「空港基本施設の維持管理、運営」（仙台空港は「着陸料等、空港基本施設に関する事業」となっている。なお、高松空港の平成 30 年度の数値は、「セグメント情報」の数値が確認できなかったため、運営権者の連結損益計算書の「売上高」の数値を用いている。

(出典) 各空港運営権者の平成 30 年度及び令和元年度の「セグメント情報」（一例として、「2020 年 3 月期 仙台国際空港株式会社 セグメント情報」仙台国際空港ウェブサイト <<https://www.sendai-airport.co.jp/wp/wp-content/uploads/2021/08/segment2019.pdf>>); [高松空港株式会社]「連結損益計算書（2018 年 4 月 1 日から 2019 年 3 月 31 日まで）」<https://www.takamatsu-airport.com/assets/documents/takamatsuirportkk_2_renketsu.pdf>; 各年度の「空港別収支の試算結果について」（一例として、「別表 平成 29 年度 航空系事業の収支」2018.8.31. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001250476.pdf>>）を基に筆者作成。

(2) 令和 2 年度以降の実施状況

(i) 新型コロナウイルスの発生とそれに係る行動制限等

前述のとおり、令和元年 12 月に新型コロナウイルスが中国において確認された後、政府は、「出入国管理及び難民認定法」（昭和 26 年政令第 319 号）第 5 条に基づく上陸の拒否、「新型インフル

(79) 空港別収支（試算）における「着陸料等収入」の金額と比較している。

(80) 空港別収支（試算）における「[航空系事業 + 非航空系事業]の収支（単純合算）」の「営業収益」の金額と比較している。

(81) 空港別収支（試算）における「[航空系事業 + 非航空系事業]の収支（単純合算）」のうち、「非航空系事業の収支」は、「旅客及び貨物ターミナルビル事業者の単体決算（当該事業以外の事業収支を含む。）並びに当該空港の駐車場事業者の収支（旅客、貨物ターミナルビル事業者の決算を除く。）を単純合算したもの」とされており（平成 29 年度の場合、「別表 平成 29 年度 航空系事業の収支」2018.8.31, p.2. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001250476.pdf>>）、運営権者の集計している事業の範囲と異なっている可能性がある。また、後述のとおり、令和元年度は、令和 2 年以降、新型コロナウイルスの影響が生じている。

エンザ等対策特別措置法」(平成24年法律第31号)第32条に基づく新型インフルエンザ等緊急事態宣言(以下「緊急事態宣言」という。)⁽⁸²⁾等⁽⁸³⁾の措置を講じてきた。

このうち、上陸の拒否については、令和2年1月に中華人民共和国湖北省における滞在歴がある外国人等を対象に決定された⁽⁸⁴⁾のを皮切りに、令和3年12月時点では、162か国・地域が対象として指定された⁽⁸⁵⁾。なお、この対象国の指定は、令和4年4月にインド、米国、英国など106か国が解除されるなどしており、令和4年9月に全て解除されている⁽⁸⁶⁾。

また、緊急事態宣言については、令和2年4月に東京都、大阪府、福岡県など7都府県を対象として行われ、同年5月には全都道府県が対象とされるなど、令和3年9月に全面的に解除されるまで、途中2回の全面的な解除を挟み、3次にわたり行われた⁽⁸⁷⁾。そして、政府は、緊急事態宣言の発せられた区域の都道府県は、不要不急の外出・移動の自粛について協力の要請を行う⁽⁸⁸⁾ものとするなどとした。

また、これらのほか、航空機の海外からの到着については、令和2年3月に中国及び韓国からの航空旅客便の到着空港を成田国際空港と関西国際空港に限定するよう要請を行うこととされた⁽⁸⁹⁾ほか、同年4月に、検疫の適切な実施を確保するため、外国との間の航空旅客便について減便等により到着旅客数を抑制することを要請することとされた⁽⁹⁰⁾。

82 新型インフルエンザ等が国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすなどの要件に該当する事態が発生したと認めるときに、新型インフルエンザ等緊急事態が発生した旨及び新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施すべき期間と区域等を公示することをいう。

83 このほかの措置としては、例えば、新型インフルエンザ等対策特別措置法第31条の4に基づく新型インフルエンザ等まん延防止等重点措置の公示が挙げられ、これは、直近では、令和4年1月9日から3月21日まで、区域を増減させながら(最も都道府県数の多かった時点で36都道府県)行われた(「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」(令和3年11月19日(令和4年3月17日変更)新型コロナウイルス感染症対策本部決定)pp.12-14。内閣官房新型コロナウイルス等感染症対策推進室ウェブサイト <https://corona.go.jp/expert-meeting/pdf/kihon_r_20220317.pdf>)。

84 「中華人民共和国で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」(令和2年1月31日国家安全保障会議決定・閣議了解)首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020131_2.pdf>

85 「水際対策に係る措置」(第82回新型コロナウイルス感染症対策本部 資料1)2021.12.1。首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r031201.pdf> なお、この時点での対象国は、米国、カナダ、英国、ドイツ、フランス、インド、インドネシア等であり、韓国、中国、ベトナム、オーストラリア等は、令和2年11月に対象から外れている(「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否について」2022.6.10。出入国在留管理庁ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001347330.pdf>>)。

86 「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否等について」出入国在留管理庁ウェブサイト <https://www.moj.go.jp/isa/hisho06_00099.html>

87 一次目は令和2年4月7日から5月25日まで、二次目は令和3年1月8日から3月21日まで、三次目は令和3年4月25日から9月30日まで、対象となる都道府県を指定しながら行われた。「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」(令和2年3月28日(令和3年9月28日変更)新型コロナウイルス感染症対策本部決定)pp.2-11。内閣官房新型コロナウイルス等感染症対策推進室ウェブサイト <https://corona.go.jp/expert-meeting/pdf/kihon_h_20210928.pdf>

88 同上, p.36.

89 「水際対策の抜本的強化に向けた新たな措置」(第17回新型コロナウイルス感染症対策本部 資料2)2020.3.5。首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020305.pdf> なお、この措置については、令和2年9月に、各空港における入国時の検査能力の確保等の状況を踏まえ順次緩和を検討することとし、当該緩和は、検査能力の確保等の条件が整った空港から実施することとされた(「国際的な人の往來の再開」(第43回新型コロナウイルス感染症対策本部 資料4)2020.9.25。同 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020925.pdf>)。

90 「水際対策強化に係る新たな措置」(第25回新型コロナウイルス感染症対策本部 資料2)2020.4.1。首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020401.pdf> なお、この措置に関しては、令和4年10月11日以降、「国際線を受け入れている空港・海港について、今後の就航予定に応じ、地方公共団体等の協力を得つつ、個別港ごとに受入に係る準備を進め、これが整い次第、順次、国際線の受入を再開する」ことなどとされた(内閣官房ほか「水際措置の見直しについて」2022.9.26。外務省ウェブサイト <https://www.anzen.mofa.go.jp/covid19/pdf2/0926_34_1.pdf>)。

(ii) 令和2年度以降の着陸回数、乗降客数等の状況

(a) 着陸回数及び乗降客数の状況

平成30年度から令和3年度までの9民活国管理空港の国内線、国際線別の着陸回数及び乗降客数の推移をみると、表7のとおり、いずれの項目も、令和2年度以降は令和元年度以前に比べ、大きく減少している。その中でも、緊急事態宣言発出中の外出の自粛等を背景に、乗降客数は、着陸回数に比べ、減少割合がより大きくなっている。また、外国からの入国制限等を背景に、国際線の減少は、ほとんど皆減に近い状況となっている。なお、こうした状況は、9民活国管理空港以外の国管理空港においても、おおむね同様となっている。

表7 着陸回数及び乗降客数（国内線及び国際線別）の推移

			平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
9民活国管理空港	着陸回数 (回)	国内線	220,406	220,716	136,132 (62%)	173,154 (78%)
		国際線	35,931	33,285	1,427 (4%)	1,595 (5%)
	乗降客数 (千人)	国内線	51,298	50,546	17,130 (34%)	24,611 (49%)
		国際線	12,151	10,014	17 (0%)	26 (0%)
(参考) 上記以外の10の国管理空港	着陸回数 (回)	国内線	380,460	377,920	231,367 (61%)	297,430 (79%)
		国際線	62,085	57,970	10,155 (18%)	13,794 (24%)
	乗降客数 (千人)	国内線	105,997	102,713	33,274 (32%)	45,890 (45%)
		国際線	23,419	20,917	416 (2%)	834 (4%)

* 令和2及び令和3年度の（ ）内の割合は、令和元年度に対する比率である。

** 10の国管理空港は、東京国際、新潟、松山、高知、北九州、長崎、大分、宮崎、鹿児島、那覇各空港である。

(出典) 国土交通省航空局監修『数字でみる航空 2022』日本航空協会, 2022, pp.121-122, 128-129; 同監修『数字でみる航空 2021』日本航空協会, 2021, pp.121-122, 128-129 を基に筆者作成。

(b) 運営権者の売上高等の状況

平成30年度から令和3年度までの9民活国管理空港に係る6運営権者の空港運営事業を開始した以降の年度の売上高、利益等の状況をみると、表8のとおりとなっている。上述の行動の制限、航空機の着陸や利用の低迷等を背景に、令和元年度以前から空港運営事業を開始している仙台、高松、福岡各空港の運営権者は、令和2年度以降、売上高をそれ以前の半分以上に減少させている。また、令和2年度以降に空港運営事業を開始している6の空港の3運営権者についても、ビル施設等事業開始前の年度の空港別収支（試算）における営業収益の額に比べ、売上高は大幅に減少している。

6運営権者は、令和2年度以降、全ての年度で、当期純損失を計上している。令和3年度末の資本の部の状況をみると、いずれの会社も純資産の部の合計金額が、資本金及び資本剰余金（以下「資本金等」という。）の合計を下回っており、このうち、北海道エアポート社は、純資産の部の合計金額が資本金等の2割余りの金額となっており、福岡国際空港社は、債務超過となっている。

表8 運営権者の売上高、損益等の状況

(単位:100万円)

運営権者	項目	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度	令和3年度末	
仙台国際空港(株)	売上高	5,507	5,747	2,473	2,285	資本金等	8,498
	当期純損益	135	-43	-1,514	-1,085	純資産の部計	5,688
高松空港(株)	売上高	2,225	2,216	724	861	資本金等	8,277
	当期純損益	-580	(354)	-1,278	-1,018	純資産の部計	5,348
福岡国際空港(株)	売上高	(ビル開始)	41,244	14,612	17,700	資本金等	35,700
	当期純損益		-9,345	-21,971	-17,100	純資産の部計	-19,701
熊本国際空港(株)	売上高	(3,047)	(ビル開始)	2,010	2,388	資本金等	12,880
	当期純損益	(開始前)		-1,604	-1,129	純資産の部計	10,450
北海道エアポート(株)	売上高	(83,451)	(ビル開始)	32,080	25,209	資本金等	74,200
	当期純損益	(開始前)		-26,147	-31,112	純資産の部計	16,019
広島国際空港(株)	売上高	(3,918)	(3,678)	(ビル開始)	2,275	資本金等	18,500
	当期純損益	(開始前)			-2,496	純資産の部計	15,662

- * 仙台国際空港(株)及び福岡国際空港(株)の各項目は、両会社の損益計算書、貸借対照表によっている。なお、両社とも、数値の記入された年度以前の年度に、ビル施設の運営を行う会社を吸収合併している。
 - ** 高松空港(株)は、平成30年度は同社の連結損益計算書、令和元年度は同社が公表しているセグメント情報、令和2年度以降は、同社の損益計算書、貸借対照表によっている。なお、同社は、令和元年10月にビル施設の運営を行う会社を吸収合併している。また、令和元年度のセグメント情報に対応する当期純損益が不明であるため、同社の(単体の)損益計算書の当期純損益を()書きで記載している。
 - *** 熊本国際空港(株)、北海道エアポート(株)、広島国際空港(株)の令和2年度以降の各項目は、各会社の連結損益計算書及び連結貸借対照表によっている。また、令和元年度以前の売上高は、空港別収支(試算)における、「航空系事業+非航空系事業」の収支(単純合算)の表中の「営業収益」の数値を用いており、北海道エアポート(株)については、新千歳、稚内、釧路及び函館の4空港の数値の合算値を用いており、旭川、帯広、女満別の3空港については、考慮していない。
 - **** 北海道エアポート(株)が空港運営事業を開始したのは、新千歳空港が令和2年6月1日、稚内、釧路、函館各空港が令和3年3月1日である。なお、同社は、4の国管理空港の空港特定運営事業を実施しているほか、旭川、帯広、女満別の各地方公共団体が管理する空港の空港特定運営事業を実施している(空港運営事業の開始はいずれも令和2年度)。
 - ***** 広島国際空港(株)が空港運営事業を開始したのは、令和3年7月1日である。
 - ***** ビル施設等事業を開始した年度は、福岡国際空港(株)が平成30年度、熊本国際空港(株)及び北海道エアポート(株)が令和元年度、広島国際空港(株)が令和2年度であり、表中「ビル開始」と表示している。
- (出典) 各空港運営権者の平成30年度から令和3年度までの、損益計算書; 貸借対照表; 連結損益計算書; 連結貸借対照表; セグメント情報; 各空港に係る空港別収支(試算)を基に筆者作成。

(iii) 運営権者への支援の状況

新型コロナの影響による航空需要の大幅な減少を受け、国土交通省は、航空ネットワークの維持、航空・空港関連企業の経営基盤強化を図るため、令和2年10月に、「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」を取りまとめ、公表した⁽⁹¹⁾。同パッケージは、同年12月に、新たな支援策を盛り込み改定され⁽⁹²⁾、また、令和3年12月には、令和3年度補正予算、令和4年度予算による措置等を取りまとめた「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」を取りまとめ、公表した⁽⁹³⁾。

これらの支援施策には、前述の合意延長や運営権対価分割金等の支払の猶予等、運営権者への支援も盛り込まれており、それをまとめると、表9のとおりとなる。

(91) 国土交通省「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」2020.10.28. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001369981.pdf>>

(92) 国土交通省「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」2020.12.21 改定. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001379362.pdf>>

(93) 「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」2021.12.24. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku04_hh_000233.html>

表9 運営権者への支援の状況

項目	内容
空港運営事業期間の延長	運営権者からの申入れに応じ、空港運営事業期間を通算で2年延長する。また、今後の状況を踏まえ、更なる延長について協議する。
運営権対価分割金等の年度越え猶予	北海道4空港、福岡空港について、令和2,3年度に支払期限が到来する運営権対価分割金等の支払を2年間猶予し、令和4年度分についても令和5年度から5年分割払いとする。
契約上の履行義務の緩和(施設整備の後ろ倒し等)	契約上の義務となっている空港活性化投資の後ろ倒し等を柔軟に認めることにより当面の資金繰りを支援する。
空港施設の整備に対する無利子貸付	運営権者が実施する、滑走路、灯火その他空港の機能を確保するために必要な空港施設の整備に対し、無利子貸付を行う。

(出典) 国土交通省「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」2020.12.21 改定。<<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001379362.pdf>>; 同「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(参考資料)」2021.12。<<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001447511.pdf>> を基に筆者作成。

IV 民活空港運営法による空港の運営の効果の発現状況及び課題

1 空港特定運営事業の効果の発現状況

前述のとおり、空港運営のあり方に関する検討会報告書では、国管理空港の課題を解決する方向性として、①「真に魅力ある空港の実現」、②「国民負担の軽減」の2点を挙げており⁽⁹⁴⁾、この方向性に関する効果について、以下で論じる。

(1) 「真に魅力ある空港の実現」の方向性に関する効果

「真に魅力ある空港の実現」については、「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」を目指すこととされていた⁽⁹⁵⁾。また、空港の魅力については、基本方針において、「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」することが目標とされている⁽⁹⁶⁾。

空港特定運営事業の実施が空港の魅力の向上をもたらす個々の事象としては、例えば仙台空港における、航空会社の需要変動リスクの軽減を目的として導入された需要閑散期の着陸料減額などの新しい空港使用料の料金体系、ターミナルビルにおけるビルから飛行機のタラップまで徒歩で移動できるゲートの増設（これは空港だけでなく航空会社の費用も削減するものとされる。）、航空会社の提案を取り入れた手荷物検査場手前に航空券確認要員を新たに配置しての手荷物検査の実施⁽⁹⁷⁾、高松空港における、慢性的に混雑していた自家用車で来場する利用者用の駐車場の改善のための立体駐車場の建設や出口の増設⁽⁹⁸⁾など、様々な事例が報告されている。

⁹⁴ 空港運営のあり方に関する検討会 前掲注(43), pp.5-6.

⁹⁵ 同上, p.5.

⁹⁶ 「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」前掲注(51), p.2.

⁹⁷ 花岡伸也「仙台空港の民営化と一体化」『ていくおふ』155号, 2019.4, pp.33-35. なお、手荷物検査場の事例では、空港側の費用負担は増加するものの以前の2倍以上の速度で対応が可能となり、検査場の行列がほとんど発生しなくなったとされている。

⁹⁸ 横見宗樹「国内空港の民営化に向けた動きの概観と課題」『ていくおふ』155号, 2019.4, p.43.

一方、空港運営事業にビル施設等事業も加えた運営権者の売上高全体の状況並びに空港の着陸回数及び乗降客数についてみると、表5から表8までのとおり、それら全般について15国管理空港に比べて空港運営事業開始前の状況からの伸び率がより高くなる状況が見受けられているのは、平成28年度に空港運営事業を開始した仙台空港においてのみとなっている。また、令和2年度以降は、9民活国管理空港の全てにおいて、売上げや乗降客数が大幅に減少している。

こうしたことから、「真に魅力ある空港の実現」については、その効果が十分発現する前に、新型コロナの影響を直接的に受けてしまっていると考えられる。

(2) 「国民負担の軽減」の方向性に関する効果

「国民負担の軽減」については、「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⁽⁹⁹⁾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…(中略)…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」を目指すこととされていた⁽¹⁰⁰⁾。また、空港整備特会(勘定)の財源確保については、基本方針において、「国管理空港運営権者から適正な対価を収受し、民間による運営等を実施しない国管理空港の整備や維持運営に必要な財源の確保に影響を及ぼさないよう努めるものとする」とされている⁽¹⁰¹⁾。

そこで、運営権者からの運営権対価の収受の状況についてみると、次のとおりとなっている。

(i) 運営権対価に係るVFMの有無等の状況

運営権対価には、前述のとおり、空港運営事業開始までに一括で支払われる一時金と、空港運営事業開始後に定められたスケジュールで支払われる分割金とがある。

空港特定運営事業は前述のとおりPFI法に基づく事業であることから、国土交通省は、9民活国管理空港の運営権者の選定手続後に、内閣府が公表している「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」⁽¹⁰²⁾等に準じるなどして、それぞれの空港特定運営事業に係るVFM(Value For Money)⁽¹⁰³⁾の有無等を算定するなどし公表している⁽¹⁰⁴⁾。

上記の公表によれば、9民活国管理空港について、表10のとおり、いずれも、運営権者の選定手続において、運営権対価の提案に関し、国が当該空港を運営することにより獲得している利益の水準を勘案した最低提案価格が設定されており⁽¹⁰⁵⁾、運営権者の優先交渉権者の提案

⁽⁹⁹⁾ 平成21年度分の空港別収支(試算)(平成23年7月26日公表)によれば、一般会計財源非配分型のキャッシュフローベースの空港別収支において、19の国管理空港のうち、黒字が2空港、赤字が17空港となっている(【平成21年度】空港別収支の試算パターン①(一般会計財源非配分型)別表2)p.1. 国土交通省ウェブサイト<<https://www.mlit.go.jp/common/000161612.pdf>>。

⁽¹⁰⁰⁾ 空港運営のあり方に関する検討会 前掲注(43), pp.5-6。

⁽¹⁰¹⁾ 「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」前掲注(51), p.6。

⁽¹⁰²⁾ 「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」内閣府ウェブサイト<https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/uneiken_guideline.pdf>。

⁽¹⁰³⁾ VFM(Value For Money)とは、「一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを供給する方を他に對し「VFMがある」といい、残りの一方を他に對し「VFMがない」という。」とされている(「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」p.2. 内閣府ウェブサイト<https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/vfm_guideline.pdf>)。

⁽¹⁰⁴⁾ 一例として、福岡空港については、国土交通省航空局 前掲注(55), pp.11-12。

⁽¹⁰⁵⁾ この価格を下回る提案は、受け付けされない(一例として、福岡空港については、国土交通省航空局 前掲注(60), pp.15-16.)。

が、当該最低提案価格を上回っていたことなどから、VFMがあったとされている⁽¹⁰⁶⁾。

そして、契約された運営権対価の額は、9民活国管理空港合計で7740億円である。また、この金額は、それぞれが最低提案価格により契約された場合の額を、5410億円上回っている。

表 10 9民活国管理空港におけるVFMの有無等の算定の状況

	仙台空港	高松空港	福岡空港	熊本空港	北海道4空港	広島空港	合計
運営権対価の最低提案価格	一時金 0円	一時金 0円	分割金47億 円/年(30年)	一時金 0円	一時金 0円	一時金 0円	1410億円
上記の根拠	過去3年の空港別収支等によると、当該空港の空港特定運営事業に相当する収支は3期連続して経常損失が生じている。		国が当該空港を運営することにより獲得している利益の水準を勘案				-
優先交渉権者の提案	一時金 22億円	一時金 50億円	分割金 142億円/年	一時金 103億円	一時金 2200億円	一時金 185億円	6820億円
最低提案価格との差額	22億円	50億円	95億円/年 (30年計 2850億円)	103億円	2200億円	185億円	5410億円
VFMの有無	運営権対価の提案価格が最低提案価格を上回っていることなどからVFMがある。						-
提案対象外の運営権対価 ^(注)	-	-	一時金 200億円	-	分割金24億 円/年(30年)	-	920億円
運営権対価の契約総額	22億円	50億円	4460億円	103億円	2920億円	185億円	7740億円

* 運営権対価はいずれも消費税を含まない金額である。

** 表中の「過去3年」は、仙台空港においては平成23～25年度、高松空港においては平成25～27年度である。

(注)「提案対象外の運営権対価」は、優先交渉権者の募集要項において国に支払うべき金額が固定的に示されており、提案の対象とされていない運営権対価の額である。

(出典)各空港に係る優先交渉権者の募集要項(一例として、国土交通省航空局「福岡空港特定運営事業等募集要項」2017.5.16. <<https://www.mlit.go.jp/common/001184836.pdf>>); 優先交渉権者選定結果の公表資料(一例として、同「福岡空港特定運営事業等優先交渉権者選定結果」2018.7.18. <<https://www.mlit.go.jp/common/001245371.pdf>>)を基に筆者作成。

(ii) 運営権対価の収受の状況

前述のとおり、北海道4空港、福岡空港について、令和2年度及び3年度に支払期限が到来する運営権対価分割金の支払を2年間猶予する運営権者への支援措置が執られている。

各実施契約において定められている令和3年度までに支払期限が到来する運営権対価の額と、各年度の国(自動車安全特別会計空港整備勘定)の運営権対価収入の額を整理すると、表11のとおり、令和3年度までに3181億余円(消費税(地方消費税を含む。))を含む。)が収納されており、359億余円の収納が令和4年度以降に繰り延べられている⁽¹⁰⁷⁾。

そして、収納された3181億余円のうち消費税を除いた2902億円は、(i)で述べた運営権対価の最低提案価格により契約された場合の運営権対価の合計額2330億円を既に上回っている。

(106) 一例として、福岡空港については、国土交通省航空局 前掲注(5), pp.11-12.

(107) このほか、福岡空港について令和元年度に生じた収益連動負担金(令和2年度支払分)1億2370万余円が令和4年度末まで支払が猶予されている。「新型コロナウイルス感染症の影響下における航空・空港関連企業を対象とする支援施策パッケージの実施状況及び空港整備勘定の歳入、3空港会社の収益等の状況について」会計検査院「令和2年度決算検査報告」2021. <<https://report.jbaudit.go.jp/org/r02/2020-r02-0690-0.htm>> 参照。

表 11 運営権対価の契約金額と国の決算における運営権対価収入の状況

(単位：億円)

年度	国の歳入	実施契約の内容等
平成 28	(23.76)	仙台空港に係る一時金 22.0 (23.76)
平成 29	(54.0)	高松空港に係る一時金 50.0 (54.0)
平成 30	(216.0)	福岡空港に係る一時金 200.0 (216.0)
令和元	(264.6)	熊本空港に係る一時金 103.0 (111.24)、福岡空港に係る分割金 142.0 (153.36)
令和 2	(2420.0)	北海道 4 空港に係る一時金 2200.0 (2420.0)、福岡空港に係る分割金 142.0 (153.36)、北海道 4 空港に係る分割金 24.0 (26.4)
令和 3	(203.5)	広島空港に係る一時金 185.0 (203.5)、福岡空港に係る分割金 142.0 (153.36)、北海道 4 空港に係る分割金 24.0 (26.4)
合計	(3181.86)	支払が令和 4 年度以降まで猶予されている金額は、計 332.0 (359.52)

* 運営権対価は実施契約において消費税（地方消費税を含む。）を含まない金額が定められており、消費税を加算した金額は（ ）内に記載している。

** 斜字体は、支払が令和 4 年度以降に猶予されている運営権対価である。

(出典) 各年度の自動車安全特別会計空港整備勘定の歳入決算、民活 9 空港に係る実施契約、「新型コロナウイルス感染症の影響下における航空・空港関連企業を対象とする支援施策パッケージの実施状況及び空港整備勘定の歳入、3 空港会社の収益等の状況について」会計検査院『令和 2 年度決算検査報告』2021。<<https://report.jbaudit.go.jp/org/r02/2020-r02-0690-0.htm>> 等を基に筆者作成。

2 空港特定運営事業の課題

空港特定運営事業の課題として、既に行われている事業に関するものと、今後の他の空港への拡大に関するものとに分けて考察すると、次のようなことが挙げられる。

(1) 既に行われている事業に関するもの

令和 2 年 7 月、内閣府は、各省庁の PFI 担当局長等宛てに「PFI 事業における新型コロナウイルス感染症に伴う影響に対する対応等について」の通知を発している⁽¹⁰⁸⁾。

同通知は、新型コロナと PFI 法に基づく事業について締結されている契約における「不可抗力」との関係について、新型コロナの影響により通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしても事業の設計・建設・維持管理・運営等に支障が生じると言える場合は、基本的に「不可抗力」によるものと考えられるとしている。そして、その上で、国等においては、各 PFI 事業契約等を踏まえた対応を基本としつつ、新型コロナにより生じた影響等を勘案して、新型コロナの影響により生じる損害や増加費用等の分担のあり方、将来の投資計画等の見直し等について、PFI 事業者と誠意をもって協議を行い、柔軟かつ適切に対応するよう依頼している。

9 民活国管理空港における実施契約においては、表 4 のとおり、いずれも、契約で別途定める場合を除き、運営権者はその責任で事業を実施するものとし、事業において生じた収入の減少、費用の増加その他損害の発生について全て運営権者が負担することとされている。一方、不可抗力により増加費用又は損害が発生するなどした場合には、運営権者は、合意延長又は履行義務の免責の協議を申し入れることができることとされている。

国土交通省は、表 9 のとおり、運営権者からの申入れに応じた合意延長や運営権対価分割金等の年度越え猶予等の支援措置を講じてきているが、各運営権者の令和 3 年度末現在までの収

(108) 内閣府政策統括官（経済社会システム担当）「PFI 事業における新型コロナウイルス感染症に伴う影響に対する対応等について」（令和 2 年 7 月 7 日府政経シ 354 号）<https://www8.cao.go.jp/pfi/corona/pdf/corona_tsuuchi.pdf> なお、内閣府は、「内閣府設置法」（平成 11 年法律第 89 号）第 4 条第 3 項第 3 号に基づき、PFI 法第 4 条第 1 項に規定する特定事業の実施に関する基本的な方針の策定及び推進に関する事務をつかさどることとされている。

益状況、財務状況は、表8のとおり、いずれも令和2年度以降売上高は大きく減少し当期純損失を計上するなどとなっており、今後、新型コロナにより生じた影響が令和4年度以降も継続すれば、更なる協議が必要になる場合も生じることが想定される⁽¹⁰⁹⁾。

(2) 今後の他の空港への拡大に関するもの

他の空港における空港特定運営事業導入の検討状況をみると、国管理空港では、新潟空港及び大分空港について、共用空港では、小松空港について、空港特定運営事業の導入可能性を検討するなどのための民間ヒアリングの手続きがいずれも令和3年度に開始されている⁽¹¹⁰⁾。また、地方公共団体が管理する空港では、青森、富山、秋田、佐賀、松本の5空港について、導入可能性の調査が着手済みとなっている⁽¹¹¹⁾。

(i) 空港別収支の令和2、3両年度における悪化

国土交通省は、前述のとおり、毎年度、国管理空港及び共用空港について、空港別収支（試算）を公表している。そして、その中で、空港ごとに、EBITDA⁽¹¹²⁾を算定し公表している。EBITDAは、1年間の営業を通じて得られるキャッシュフロー（実質的な利益水準）を表す、投資家等が企業分析をする際によく使用される指標の1つであるとされている⁽¹¹³⁾。

そして、空港別収支（試算）によれば、表12のとおり、9民活国管理空港を除いた10の国管理空港のEBITDAについて、平成30年度は7空港、令和元年度は5空港が黒字であったが、令和2年度は全空港において赤字、令和3年度は東京国際（羽田）空港を除き赤字となっている⁽¹¹⁴⁾。

⁽¹⁰⁹⁾ 国土交通省が講じた支援措置等について、福島隆則（株）三井住友トラスト基礎研究所 PPP・インフラ投資調査部長は、福島隆則「コンセッション事業再考・空港編（上）」『ARES 不動産証券化ジャーナル』65号、2022.1・2、p.51において、「コロナ禍は、空港コンセッション事業の拡大にブレーキをかけるかもしれない」とした上で、「コンセッション空港を見捨てることはないという政府の姿勢は、空港分野のみならず、コンセッション事業全体の推進に大きな安心感を与えることだろう」としている。また、大西正光京都大学防災研究所巨大災害研究センター准教授は、大西正光「コロナ禍で空港のコンセッションについて考える」『Kansai 空港レビュー』508号、2021.3、pp.15-16において、米国では米国全土の空港の経済的支援を目的として、新型コロナ対応のための償還を必要としない約20億ドルの財政的措置を講じているとした上で、国土交通省の支援措置は、無償の経済的援助に相当する措置が講じられておらず、これを検討すべきであるとしている。

⁽¹¹⁰⁾ 一例として、新潟空港については、「新潟空港 コンセッションの導入可能性に関する民間ヒアリングのご案内」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk5_000095.html>

⁽¹¹¹⁾ 国土交通省「地方管理空港等の民間委託の検討状況」<<https://www.mlit.go.jp/common/001237691.pdf>>

⁽¹¹²⁾ Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization（利払前税引前償却前営業利益）の略である。

⁽¹¹³⁾ 国土交通省「空港別収支の試算結果について 令和元年度」p.1. <<https://www.mlit.go.jp/common/001385888.pdf>> EBITDAは、例えば、広島空港の活性化に向けた官民連携のあり方等について取りまとめ広島県に提言することを目的に広島県空港振興協議会に設置された空港活性化部会（部会長広島商工会議所副会頭、副部会長広島県空港港湾部長）において、広島空港の経営状況を把握するための指標の1つとして利用されている（空港活性化部会「参考資料」（第5回空港活性化部会 配布資料6）2016.8.30、pp.21-24。広島県ウェブサイト <<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/218175.pdf>>）。

⁽¹¹⁴⁾ 令和2年度及び令和3年度は、EBITDAが試算されている7共用空港のEBITDAも全て赤字となっている。

表 12 空港別収支（試算）における国管理空港の EBITDA の状況

（単位：百万円）

	東京国際	那覇	新潟	松山	高知	北九州	長崎	大分	宮崎	鹿児島
平成 30	99,797	-1,636	-624	605	128	38	704	-310	847	1,228
令和元	82,581	572	-713	584	70	-282	-338	-375	-62	571
令和 2	-29,338	-12,201	-1,281	-812	-629	-1,036	-1,254	-685	-905	-2,036
令和 3	49,271	-5,613	-1,015	-324	-473	-737	-1,076	-683	-1,983	-542

* 各年度の空港別収支（試算）における「航空系事業+非航空系事業 EBITDA」の数値によっている。
 （出典）各年度の空港別収支（試算）（一例として、国土交通省「空港別収支の試算結果について 令和 3 年度」
 <<https://www.mlit.go.jp/common/001580111.pdf>>）を基に筆者作成。

EBITDA が赤字であることが直ちに空港特定運営事業が行えないということにはならないものの⁽¹¹⁵⁾、EBITDA は企業の経営状態を把握するための重要な指標の 1 つであり⁽¹¹⁶⁾、また、令和 2 年度以降の悪化の幅が大きく、東京国際空港を除き、令和 2、3 両年度にわたり赤字が継続していることから、令和 4 年度以降の動向は、今後の空港特定運営事業の広がりには大きな影響を及ぼすものと考えられる⁽¹¹⁷⁾。

（ii）実施契約の内容の改定に関するもの

国土交通省は、空港特定運営事業が行われている国管理空港における事業実施状況等を踏まえつつ、空港特定運営事業の仕組みの更なる改善策等の検討を行うため、令和 3 年 11 月に「民間委託空港状況フォローアップ会議」を設置⁽¹¹⁸⁾した。同会議は、広島空港の案件の公募に参加した民間企業及び審査委員経験者並びに 9 民活国管理空港に係る運営権者にアンケートやヒアリングを行い、令和 4 年 3 月に報告書を提出した⁽¹¹⁹⁾。

報告書においては、審査における手続の簡略化、配点の見直しなどの仕組みの更なる改善策⁽¹²⁰⁾のほか、コロナ禍を踏まえた実施契約のあり方の検証の結果として、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、表 13 のとおり、合意延長期間の弾力的な変更が可能となる仕組みの検討等の提言がなされている。

⁽¹¹⁵⁾ 上村敏之関西学院大学経済学部教授は、「日本の空港運営の現状と課題」『経済学論究』67(4), 2014.3, pp.82-84 において、「一般的に運営権の金額は EBITDA の 10 倍程度だと考えられている。」とした上で、「現時点での EBITDA が悪くても、経営の自由度を得られる契約が可能ならば、民間事業者の参入の可能性は高くなる。」とし、また、「一部の費用やリスクを国または地方自治体が引き受けることで、民間事業者の参入の可能性を高められる。たとえば福岡空港と那覇空港については、国が引き続き地代を負担すれば、EBITDA を黒字化できる。」としている。なお、福岡空港については、現実に、国が賃借している非国有地 115 万余 m²（平成 30 年度の空港別収支（試算）における同空港の土地建物借料は 81.4 億円）を運営権者に無償で貸し付ける契約が締結されている。

⁽¹¹⁶⁾ 第 183 回国会参議院国土交通委員会会議録第 10 号 平成 25 年 6 月 18 日 p.7.

⁽¹¹⁷⁾ 第 III 章の 2(2) で記載したとおり、新型コロナの影響により入国制限や行動制限等が行われたが、これらの多くは、令和 5 年 1 月 10 日現在で、解除されている。しかし、その後航空需要が新型コロナ発生以前の状況に復するかについては、福島隆則「コンセッション事業再考・空港編（下）」『ARES 不動産証券化ジャーナル』66 号, 2022.3・4, pp.48-49 において、遊覧飛行や空港内でのバスツアーなど、運営権者による民間ならではのビジネスアイデアによる収益獲得の動きが紹介されている一方で、リモート会議の普及により国際線のビジネス需要は元に戻らないとの見方も紹介されている。

⁽¹¹⁸⁾ 「民間委託空港状況フォローアップ会議」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk5_000109.html>

⁽¹¹⁹⁾ 「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」2022.3.11. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/koku/content/001469293.pdf>>

⁽¹²⁰⁾ 同上, pp.4-7.

表 13 コロナ禍を踏まえた今後の実施契約のあり方についての提言内容の概要

項目	アンケート等の意見	提言の内容
合意延長期間	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	発生した損害の状況に応じた合意延長期間の弾力的な変更が可能となる仕組みを検討
運営権対価の支払方法	事業環境が急激に悪化した場合のリスク軽減のため運営権対価は分割払いが望ましい	運営権対価の支払方法について、分割払いを柔軟に認める
更なるリスク分担条項の新設	不可抗力時の損害補填措置として、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 ^(注) や国による資金貸付等が望ましい	不可抗力が生じた場合の損害補填措置として、プロフィット／ロスシェアリング ^(注) や国による無利子貸付に関する条項を案件ごとに検討

* 上記のほか、独立採算による事業運営が困難と思われる空港について、国による運営権者への一定程度の金銭の支払をとり入れた「混合型」が採用された場合の不可抗力時の対応措置についても提言がなされている。

(注) プロフィット／ロスシェアリング条項とは、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運営権者の収益減少分を負担する条項である（「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」p.18. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/uneiken_guideline.pdf>）。

(出典) 「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」2022.3.11. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/koku/content/001469293.pdf>> を基に筆者作成。

おわりに

空港への空港特定運営事業の導入は、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などのために行われている。そして、9 民活国管理空港においては、民間資本の運営権者による航空系事業と非航空系事業の一体的な運営が図られている。また、運営権者から国に納付された運営権対価は、その総額が既に収納された額だけでも最低提案価格により契約された場合の総額を上回り VFM をもたらしている。さらに、空港特定運営事業の導入は、新しい資本主義のグランドデザイン計画において、空港分野では、運営権対価の最大化を図りつつ、地方管理空港を含め、原則として全ての空港への導入を促進するとされているなど、引き続き重要な政策課題とされている。

一方、新型コロナウイルスの影響を背景に、特に令和 2 年度以降、航空需要は著しく減退し、国管理空港特定運営事業を実施している 6 運営権者は、令和 3 年度末現在でいずれも累積損失を抱えている。国土交通省は、運営権者に対する支援措置を講じたり、今後の契約の改善を図るための検討会を設け提言を受けたりするなど、新型コロナウイルスの影響を軽減するための対応策を講じているが、実施契約の締結は、令和 2 年 12 月の広島空港に係るものを最後に 2 年余り行われていない。

今後とも、空港特定運営事業について、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させ、課題に対応した適切な施策が行われることが求められよう。

(うちだ たつお)

別表1 空港の分類一覧

空港の分類 ()内の数字は空港数を表す		具体的空港 ^(注2)	空港法上の根拠	設置者	管理者	工事費用負担区分 ^(注8)	
空港 (89)	拠点空港 (28)	会社管理空港 (4)	成田国際 中部国際 関西国際 大阪国際	第4条1一 〃 三 〃 四 〃 五	成田国際空港(株) 中部国際空港(株) 新関西国際 空港(株)	同左	-
		国管理空港 (19)	東京国際	第4条1二	国土交通大臣	同左	-
			新千歳、那覇等 ^(注3)	第4条1六	国土交通大臣	同左	国2/3 都道府県1/3
		特定地方管理 空港(5)	旭川、帯広、秋田、 山形、山口宇部 ^(注6)	第4条1六 等 ^(注6)	国土交通大臣	地方公共 団体	国55/100 管理者45/100
	地方管理空港 (54)	青森、神戸等 ^(注4)	第5条	地方公共団体	同左	国50/100 管理者50/100	
	その他の空港(7) ^(注1)	調布、名古屋、八尾 等 ^(注5)	第2条	- ^(注7)	同左	-	
共用 空港 (8)	自衛隊共用空港(5)	札幌、百里、小松、 美保、徳島	附則第2条、 同第3条	防衛大臣	同左	国2/3 都道府県1/3	
	上記以外(3)	千歳、三沢、岩国	附則第2条	米軍又は防衛大臣	同左	-	

* 表中の-は、空港法において、定めがないことを示している。

(注1) その他の空港は、公共用ヘリポートを除いている。

(注2) 表中の空港名は、名称中の「空港」又は「飛行場」を省略している。

(注3) 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、那覇各空港

(注4) 利尻、礼文、奥尻、中標津、紋別、女満別、青森、花巻、大館能代、庄内、福島、大島、新島、神津島、三宅島、八丈島、佐渡、富山、能登、福井、松本、静岡、神戸、南紀白浜、鳥取、隠岐、出雲、石見、岡山、佐賀、対馬、小値賀、福江、上五島、壱岐、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、与那国各空港

(注5) 調布、名古屋、但馬、岡南、天草、大分県央各飛行場及び八尾空港。なお、八尾空港は、「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令」(平成20年政令第197号)附則第2項の規定により、当分の間、空港法第4条第1項第6号に定める空港(国管理空港)とみなすこととされている。

(注6) 特定地方管理空港は、空港法第4条第1項第6号に定める空港であるが、「空港整備法及び航空法の一部を改正する法律」(平成20年法律第75号)施行の際、現に改正前の空港整備法第4条第2項の規定により地方公共団体が管理している空港であり、これらの空港は、同法附則第3条の規定により、「特定地方管理空港」として、その管理や工事費用の負担等についてなお従前の例によることとされている。

(注7) その他の空港について、空港法上、設置者及び管理者の定めはないが、現在の7空港は、八尾空港が国土交通大臣、他は都道府県が設置者及び管理者となっている。

(注8) 工事費用負担区分については、災害復旧工事等、表と異なる負担割合が適用される場合がある。

(出典) 空港法; 空港法改正履歴; 「空港一覧」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/koku/15_bf_000310.html>等を基に筆者作成。

別表2 拠点空港及び地方管理空港(離島空港を除く)の滑走路の状況

滑走路の長さ	空港名
3,500m以上	成田国際(4,000、2,500)、関西国際(4,000、3,500)、中部国際
3,000m以上、 3,500m未満	東京国際(3,360、3,000、2,500×2)、大阪国際(3,000、1,828)、新千歳(3,000×2)、那覇(3,000、2,700)、仙台(3,000、1,200)、函館、広島、長崎、熊本、大分、鹿児島、青森、岡山
2,500m以上、 3,000m未満	福岡(2,800)、新潟(2,500、1,314)、釧路、高松、松山、高知、北九州、宮崎、旭川、帯広、秋田、山口宇部、女満別、花巻、福島、静岡、神戸
2,000m以上、 2,500m未満	稚内(2,200)、山形、中標津、紋別、大館能代、庄内、富山、能登、松本、南紀白浜、鳥取、出雲、石見、佐賀
2,000m未満	福井(1,200)

* 斜字体は、地方管理空港である。また、()内は空港の滑走路の長さで、単位はmである。()がない空港は、滑走路の長さ区分の最も短い長さと同じとなっている。

(出典) 国土交通省航空局監修『数字でみる航空 2022』日本航空協会, 2022, pp.103-108を基に筆者作成。