

**平成 24 年度 空港経営研究会
報告書**

平成 25 年 4 月

一般財団法人 関西空港調査会

平成24年度 空港経営研究会 報告書

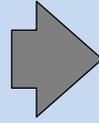
目次

空港経営研究会 提言骨子	1
I 研究会の概要	2
1 研究会の目的	2
2 研究会の開催実績	2
3 研究会メンバー	2
4 研究会の成果	2
II 研究会の提言	4
1 研究会のまとめ	4
1-1 我が国の空港経営の現状に対する基本認識	4
1-2 報告概要	4
1-3 報告概要のまとめ	28
2 研究会からの示唆に基づく提言	30
2-1 空港民営化実現に向けた環境整備	30
2-2 空港の事業価値向上のための空港活性化	31
2-3 航空路線の維持・拡大のための多様な方策の工夫	32
3 今後の検討課題	35
3-1 公共インフラの投資拡大のための制度設計	35
3-2 民営化に向けた空港内商業施設の情報公開	35
3-3 大規模災害発生時の公的支援制度の確立	36
3-4 航空・空港ビジネスをめぐるリスク問題への対応	37
資料編	39
(1) 第1回 空港経営研究会	41
(2) 第2回 空港経営研究会	81
(3) 第3回 空港経営研究会	121
(4) 第4回 空港経営研究会	151

提言の背景

空港経営の環境変化

- ・オープンスカイの進展
- ・LCC の運航拡大
- ・国・地方における公共事業投資余力の減少



- ・空港経営の効率化の要求
- ・空港の存続危機の回避

空港の利害関係者が連携した持続的・効率的な空港経営の必要性

< 従来 >

- ・基本施設と旅客ターミナル等商業施設の運営主体が異なり、相互の連携がない
- ・国・自治体等の運営主体では空港経営効率化のインセンティブが乏しい

< 海外の民営化空港事例 >

- ・空港経営体の民営化と空港施設の一体運営により非航空系収入を拡大し、路線拡大・維持のため施設使用料軽減等インセンティブの原資を自ら捻出

持続的・効率的な空港経営に向けての提言

■ 空港民営化実現に向けた環境整備

- ・空港施設の上下一本化に向けた個別施設における運営収支の透明化・統一化
- ・公共インフラの投資案件化のための専門家の助言などソフトな仕組みづくり
- ・市場初期段階での投資リスクを低める官民共同ファンドの設立

■ 空港事業価値向上のための空港活性化

- ・航空系収入と非航空系収入との戦略的連携による全体収入の増加と自立化
- ・将来投資のための空港の中長期ビジョンの策定・提示による地域とのコミュニケーションの実施
- ・地域の産業施策、観光施策と連携した空港活用施策の実施

■ 航空路線の維持・拡大のための多様な方策の工夫

- ・航空会社の拠点化につながる戦略的空港施設料金設定
- ・航空会社の運航コスト低減のための規制緩和
- ・路線の維持・拡大のための季節限定便・チャーター便の活用
- ・就航先空港・地域との便数・路線の維持拡大のための連携強化

今後の検討課題

- ・空港を含む公共インフラの運営事業の投資案件ボリューム化のための規制緩和
- ・空港民営化促進のための空港及び空港内商業施設運営情報の透明化と開示
- ・民営化空港の大規模災害時の復興整備の公共支援制度の確立

I 研究会の概要

1 研究会の目的

本研究会では、我が国の空港を対象として、コンセッション方式を中心とした空港の民営化を円滑に進めるための問題点・課題と、民営化後の官民及び地域など利害関係者における役割分担等について検討し、今後の持続的、効率的な空港経営を実現するための方策に関する提言を行うことを目的とする。

2 研究会の開催実績

本研究会の開催実績は、下表のとおり全部で4回開催した。

開催日	テーマ	講演者
第1回 平成24年 8月3日(金)	「空港コンセッションの事例研究」	関西学院大学 経済学部 教授 野村 宗訓
第2回 平成24年 9月27日(木)	「公共施設等運営権制度・契約と空港について」	新日本有限責任監査法人 エグゼクティブ・ディレクター 福田 隆之
第3回 平成24年 11月19日(月)	「いま、何故『コンセッション』なのか?…三位一体と成長戦略」	三菱商事株式会社 産業金融事業本部 石田 哲也
第4回 平成25年 2月20日(水)	24年度研究会のまとめと提言(案)	関西学院大学 経済学部 教授 野村 宗訓

3 研究会メンバー

本研究会のメンバーは、以下の通りである。なお、参加団体の登録メンバーは次頁に示す。

○主査：野村 宗訓 関西学院大学経済学部教授

○参加機関・団体：16機関・団体（オブザーバーを含む。個人資格の参加者も含む）

4 研究会の成果

研究会の提言と研究会の開催記録を報告書としてとりまとめるとともに、ホームページに掲載し対外的に公表する。

空港経営研究会

登録会員名簿(24年度)

(順不同、敬称略、25年1月1日現在)

主 査

野村 宗訓 関西学院大学 経済学部 教授

メンバー

横見 宗樹 大阪商業大学総合経営学部 准教授
大田 康介 新関西国際空港株式会社技術・施設部 施設計画グループリーダー
轟木 一博 新関西国際空港株式会社経営戦略室 総合企画グループリーダー
高野 敬二 新関西国際空港株式会社経営戦略室 経営管理グループリーダー
松居 雅人 新関西国際空港株式会社コンセッション推進部
コンセッション準備グループリーダー
大藪 典子 神戸空港ターミナル株式会社 代表取締役常務
伊縫 憲幸 株式会社日建設計 プロジェクト開発部門企画開発部 主管
中尾 健良 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社研究開発第1部
部長 兼 社会資本マネジメント研究グループ長
藤本 勝 五洋建設株式会社大阪支店 調査役
星加 俊史 日本通運株式会社大阪航空支店国際貨物部 次長
滝本 哲也 株式会社南海エクスプレス ソリューション営業部 執行役員

オブザーバー

清水 良浩 全日本空輸株式会社施設部 リーダー
上小牧 司 国土交通省大阪航空局空港部 次長
中西 保宏 国土交通省大阪航空局空港部関西国際空港・大阪国際空港課 課長
大江 吉仁 国土交通省近畿地方整備局企画部企画課 課長補佐
勝井 健二 大阪府政策企画部空港戦略室 課長補佐
吉村 文章 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 課長
野口 浩 大阪市計画調整局計画部交通政策課 空港等広域計画担当課長
中野 正明 神戸市みなと総局空港事業室 推進課長
中西 康真 社団法人関西経済連合会地域連携部

副 査 事務局

山内 芳樹 一般財団法人関西空港調査会 参与兼調査研究グループ長

II 研究会の提言

1 研究会のまとめ

1-1 我が国の空港経営の現状に対する基本認識

本研究会のねらいとしては、持続的・効率的な空港経営の実現に向けての方策について、調査研究を行うことである。

近年、わが国では空港経営をめぐる環境が大きく変化していることは周知の通りである。その背景には、オープンスカイの進展、新たに設立されたLCCの参入と路線増大、国と地方自治体における公共事業の投資能力の低下といった点があげられる。航空会社は自由化以降、路線の選択や機材の小型化など、民間企業として適切な対応策を講じてきた。空港会社としては減便や路線撤退の影響を受けてきたのも事実である。新たに参入しているLCCは便数や路線を増やす意向を持っているが、まだ不確定な面もある。

一部の空港では長期的な観点から、存続できるかどうかの危機的状況に直面している。また、都市部において鉄道との競争にさらされている空港もあり、必ずしも集客力のあるところばかりではない。人口減少の問題をかかえる地方都市に立地する空港や、多数の離島空港も含まれている。また、これまでの経営形態の下では、必ずしも利益追求を意識するインセンティブが働かなかつたために、多くの空港については、財務状態が健全とは言えない。

わが国の空港運営の弱点として、以下の2点が指摘できる。第1に、国・地方自治体による経営形態の下では、効率性インセンティブが機能しにくい点である。第2に、基本施設と商業施設の運営主体の間に、相互連携が欠如している点があげられる。

欧州を中心に、空港経営は民営化され、利益追求型のビジネスモデルが模索されている。民営化の手法としては、必ずしも株式上場を実現した民間企業だけでなく、自治体所有の株式会社やコンセッションに基づく民間企業の運営も見られる。民間企業としての意識を強めた空港会社は、空港施設の一体経営により非航空系収入の増大を達成し、路線拡大・維持につながる施設使用料の軽減を実現するための原資を自ら捻出する戦略をとっている。

本研究では、空港運営について民間資金導入の可能性、他国や他業種で実績のあるコンセッションの導入、航空・空港・地元自治体の協力関係等の観点を中心に、持続的で効率的な空港経営のあり方を検討した上で、政策提言を導き出すこととする。

1-2 報告概要

(1)「空港コンセッションの事例研究」(野村 宗訓)

①空港民営化の方向性

コンセッション方式など空港の民営化を考える場合、空港の現状を把握する必要がある

る。例えば、空港が大規模で、都市圏にあり黒字基調であれば株式会社化は容易である。しかし、赤字基調であるならば、複数空港一括経営に移行するなど、事業価値をあげる工夫をしないと株式売却は難しいであろう。

世界で問題になっているのは地方空港の方である。地方空港でも旅客数が500万から1千万くらいの中規模であれば、PPP導入ということを考えている事例が海外にはある。ローカルエリアの空港に関しては自治体主導となるが、その中でもいろんなアレンジをしていかないと先行きが難しくなってくる。

常識的に赤字基調の会社の株式を買う人はいないので、赤字の会社であればコンセッション方式で運営権を売却するのが良いという言い方もできる。株式会社化しながら株式を公有で持ち、その公有比率が過半数以上か以下なのかによって、意味が違ってくる。関空の例では、新会社の株は国が100%持ち、その中で運営権を譲渡していく形である。一方、国や自治体が過半数以下の株式しか持たず、一般的な民間企業に移行する形で経営自主権を委ねていくこともある。

株式会社化して株式を完全に売却するケース。これは狭義の民営化になってくると思うが、その売り先として投資ファンドを選べばインフラ開発につながるだろうし、他国の空港会社に売るのであれば国際線の拡充につながるだろう。しかし、運営権譲渡と株式売却とはあまり変わらないということが海外の事例から言える。

運営権譲渡の受託企業がどういう会社で、期間設定をどうするのかによって、効果は違ってくる。一般的に運営権の譲渡は30年という例が多いが、日本高速道路保有・債務返済機構では45年という例がある。イギリスの鉄道で、旅客列車運行の営業権を7年～15年で民間企業に売却するやり方があったが、結果7年～15年は短すぎるといった。設備投資するにはインセンティブがわからないということで、大体20年以上で民間企業に委ねる形に切り替わっている。

ドイツのホッホティーフでは無期限の例がある。こうなると株式売却とどう違うのかということになる。また、ルートンの仲間のベルファースト・インターナショナルは一応株式売却になっているが、当時の資料を見ると、999年のリース契約になっているという公的文書があり、これはコンセッションと類似しているように解釈できる。

コンセッションの受託企業としては、世界的な専門企業であるマッコーリーのような会社、コンセッションだけにこだわるピンチやホッホティーフのような会社もあれば、年金基金のように資金だけを提供し、あまり空港経営に積極的に関与したくないという立場をとるところもある。

昨年1月に内閣府の委託でプライスウォーターハウスクーパース(株)が『諸外国におけるPFI・PPP手法に関する調査報告書』を公表している。米国・フランス・英国などについて調査した結果が書かれているが、結論から言うと、交通に対する運営権の譲渡というものは、ケースバイケースで契約内容が決められていくものということではないか。

料金の徴収とか、官民のリスクシェアをどうするのかということが論点になってくる。

契約条件の一つ目の論点として、「利用料金の価格改定」がある。基本的に、利用料金は事業者自由に決めさせた方が安定するだろうと考えられる。しかし、空港は公共施設なので、公共性という観点から安定させないといけないということで、利用料金の価格改定に規制をかけるのかどうか議論になってくる。したがって、海外の事例に見られるように、物価指数等を用いて値上げの上限（プライスカップ）をおくというやり方が良いように思われる。

空港が設備投資を終了しているのかどうかによって契約条件は変わってくる。設備投資をまだまだこれからしなくてはいけないところであれば、コンセッションの受託企業に収益を上げさせて投資してもらおうということが必要になる。しかし、関空の場合は設備投資を終えているので、過去の累積債務をこれから支払ってくださいということになる。債務の返済期間を45年なのか、99年なのか、無期限でということにするのかについて、利用料金との組み合わせでできるようにしないとイケない。

今回のコンセッションはかなり厳しいという批判がメディアの中にある。しかし、例えば45年ないし99年に契約期間を設定して、一兆三千億の四分の一程度を、まず第一コンセッション受託者が負担するという考え方をとれば、成り立たない話ではない。百年後になるかもしれないけれど、次の第二コンセッション受託者が、残りの四分の三の中の四分の一を負担するというふうに考えていけば、そう悲観しなくてもやっつけられるかもしれない。

二つ目の論点として「利益配分」がある。民間事業者に利益を取らさなければいけないし、関空の場合、政府の方も利益配分がなければ累積債務の返済ができないので重要になってくる。

三つ目の「契約解除」は気をつけなければならない。イギリスの鉄道で、フランスの旅客運行会社が入ってきたが、契約期間を残して契約を破棄して退出した例がある。この例では、自治体を中心となってフォローした。契約解除には、ペナルティを課すということで、契約を解除しにくいようにさせるやり方もある。逆に、長期の契約期間の中、公共のコントロールをきかせる意味でも、公共側が契約解除権を有することは意味がある。

四つ目の「事業運営権の移転」は、海外各国で認められている場合が多い。ファンドなどのように出資者で終わっている場合、空港経営が大きく変わるわけではないので緩くしておいても良い。ただ、運営権の金額が大きくなると思うので、限定的な引き受け手しか出てこないだろう。

五つ目の「長期におけるVFM（Value for Money）の確保」はイギリス独特の考え方だが、各国の実際の経営で意識されている。価値がどれだけあるのかというコストベネフィットみたいな考え方である。公的なサービスを、民間事業者が一定の規制のもとで効

率的に動かすという考え方であり、VFM でプラス効果が出てこないと運営権を民間事業者に移転した意味がないということであり、VFM はチェックしておく必要がある。

②海外のコンセッション事例

2-1 Luton

Luton はイギリスで 5 位にランキングされる空港で、Belfast 空港は 12 位、Cardiff 空港は 19 位である。

2001 年以降、これら 3 空港を一括運営しているのが TBI というイギリスの空港経営の専門会社であった。その TBI をスペインの ACDL が 05 年に買収した。ACDL の親会社は 2 社あり、Abertis というスペインのインフラ企業が 90%、Aena という空港公団が 10%の比率で ACDL の株式を所有している。

Luton 空港は 1998 年 8 月に PPP 方式でコンセッションを決めた。ロンドンの Luton 自治区が空港の真のオーナーで、運用に関しては LLA0 という名の株式会社形態と取った運用会社が作られた。その空港運用会社の筆頭株主が 2001 年に TBI というところへ変わり、他の 2 空港と一括して運営されることとなったが、05 年に TBI はスペインの ACDL に買収された。買収された後も、TBI という社名は残っているが、TBI の情報はネットでもほとんど出てこない。

ACDL の株主である Abertis の収益部門についてみると、道路部門が 75%、通信部門が 12%、空港部門が 8%となっている。また、収益を上げている地域は、スペインとフランスをあわせて約 9 割を占めている。Abertis が所有している空港をヨーロッパについてみると、イギリスで Luton/Cardiff/Belfast International の 3 つ、スウェーデンで Stockholm Skavsta 空港などがある。Skavsta 空港はもともと軍用空港だったが民営化が進展して、スペインの企業が入り込んでいる。スウェーデンの軍用空港の民営化を他国企業に委ねたという資料が Abertis の方から出ている。その他に、Abertis が所有している空港は、ほとんど中南米で、これらの空港にコンセッションで入り込んでいる。

民営化の形態を細分化すると、Under ownership、Concession、Management contract などに区別できる。Under ownership は空港経営に深く入っていく強い関係、Concession は経営に関与する関係、そして Management contract が弱い形での契約、一番弱いのはコンサルタントという順番である。Abertis は中南米の空港と非常に深く関わっている。スペイン企業であるからという歴史的なつながりもあると思う。

ACDL のもう一つの株主である Aena はスペインの空港公団で、今は株式会社化されていると思われる。Aena 自身が空港会社であり、スペインの 47 空港を動かしながら、ACDL の 10%の持分を持ち、ACDL 経由で TBI をおさえているので、TBI 傘下の空港を Abertis とともに動かしている。他の中南米やカリブ海辺りの空港も動かしている。ほとんどは

Abertis とかぶるが、Aena が単独でやっているケースもある。

Abertis のビジネスモデルで一番重要なのは、Point to Point を基本に、LCC が飛んでくるような、お金になる空港を狙っているところである。その Abertis と、Aena のような空港公団から株式会社になったところが一緒に国際展開している。

プライスウォーターハウスの図で Luton の組織を見ると、Abertis が 90%、Aena が 10% で、エアポートコンセッションを作り、そこが LLAG を 100% を持ち、その下に LLAO という事業者が存在して、発注者である Luton Borough Council と契約している。LLAO の事業は独立採算であり、運営期間に交通量に応じた支払いを発注者に行うことになっている。発注者から事業者への支払いはなく、逆に、事業者から発注者への支払いは契約時には不明になっている。

最近、Luton のマスタープランが公表されたが、その中で支払い額に関する部分がある。そこには、空港会社が Luton の発注者である Borough に返した金は 1998 年以降で 2 億 1 千万ポンド、2011 年は 2500 万ポンドと書かれている。つまり、1998 年以降で 200 億円程度しか上納金として発注者に支払っていない。

Luton の官民リスク分担についてプライスウォーターの資料をみると、需要リスクについて、交通量が増えれば官の方にメリットを戻すスキームになっているが、逆に、減った場合に官の方も若干持ち出さないといけないような契約になっている。料金設定権限に関しては不明になっている。ロンドンヒースロー、ガトウィック、スタンステッド、マンチェスターの 4 空港のように、ルートンは料金設定に関して政府の権限が及んでいないと思われる。

2-2 Vinci

フランスの Vinci は様々な事業をしている。事業内容は Concessions と Contracting に分けられ、Concessions の中に Vinci Autoroutes と Vinci Concessions があり、Vinci Concessions に空港の管理が含まれている。Vinci Autoroutes は高速道路の運営管理だと思われる。Contracting の中にある Construction は道路などの建設、Eurovia は金融である。

Vinci の 2000 年からの歴史を遡ると、もともと電力供給とかエネルギー供給をやっていた会社が合併して Vinci を作った。その後、駐車場経営をしながら空港経営に入り、2004 年頃からコンセッションに入っていく。現在、フランスで 9 つの空港のコッセッションを行っていて、カンボジアの 3 空港についてもコンセッションとなっている。

Vinci Concessions の業務一覧については、高速道路運営会社の株式を持っていたり、空港運営会社の株式を持っていたりするのが明らかになる。

フランスの空港のコンセッションは契約数でみると 4 つあり、そのうちの 3 つはほとんどの株式を所有している。カンボジアにおける空港のコンセッション契約数は 1 つで、

それをフランスのADP（パリ空港公団）が支援しているようである。

Vinci Concessions の収入比率を見ると、パーキングが67%と大きく、エアポート16%、スタジアム11%となっている。Abertis やHOCHTIEF もそうだが、コンセッションをしているところは、こういう兼業体制の主体が非常に多い。

2-3 HOCHTIEF

HOCHTIEF Concessions のインフラ業務には、空港、道路のほか Social Infrastructure があり、学校やミリタリー施設も PPP の中でコンセッション形態がとられている。その組織は複雑で、HOCHTIEF Concessions の下に HOCHTIEF Airport があり、ここが傘下の空港に出資している。また、HOCHTIEF Airport Capital Verwaltungs というところがあり、その下の HOCHTIEF Airport Capital から各空港に出資している。

経営している空港は、ほとんどがドイツと欧州域内の空港である。一つだけシドニー空港があるが、シドニーはマッコーリーが大株主として支配している。

HOCHTIEF 傘下の空港の非航空系収入比率に注目する。シドニーは HOCHTIEF の持ち分が多くないが、非航空系収入が51%と非常に高い。また、HOCHTIEF は空港の株式を、子会社と合わせて大体3~4割持っている。但し、シドニーはマッコーリーが8割以上の株を持っている。

コンセッションの契約年数は長くて、シドニーで95年、アルバニアの Tirana が20年という年数になっている。コンセッションでありながら、空港の株式を持っているのは Vinci と同じである。

次に HOCHTIEF の二面性であるが、HOCHTIEF は空港の運営会社でありながら、空港への投資家でもある。このように、関空のコンセッションにおいても、国が過半数を持ちながら、一部の株式についてはコンセッションの受託企業に持たした方がインセンティブになり、良いのではないか。

株式所有と運営権とをどう整理するのは、オーナー=オペレーター、オーナー≠オペレーター、オーナー（一部保有）=オペレーターの3つに分けられる。一部保有という最後のケースだけ、過半数以上か以下でさらに分類するというマトリックスを考えて、それぞれのメリットやデメリットなどを議論していても良いと思われる。

HOCHTIEF の競争力のところに、空港への投資は長期で見ているとか、空港全体で一つのものとして考えていると言うことが書かれている。

③空港経営のガバナンス

3-1 関空・伊丹の特殊性

関空・伊丹の特殊性は、まず、累積債務が一兆三千億円に及んでいる点、次に、近隣の2空港が複数一括運営を開始する点、最後に、設備投資は一応終わっている点にある。

だから利子や費用等の負担はしてくださいということになるが、金額が大きすぎるので分割払いで引っ張っていくというのが妥協案としてあるのではないか。

ただ、コンセッションのケースは、空港建設に魅力を感じる会社であり、関空の場合、日本の建設会社などが候補になるとは考えにくい。そうすると金融関係者ということになるが、その他の選択肢として、空港への集客力、エンターテインメント要素をアップさせるような商業施設の運営者、テーマパークの経営者が関与しても良いのではないか。それは非航空系収入の部分で黒字をより多く出せると考えられるからである。

3-2 非航空系収入増大を見込む主体

非航空系収入の増大は、一般的にターミナルビルとパーキングの経営がメインになると言われる。関空と伊丹は同じではないので、同じ戦略をとるのは無理があり、同じ戦略でなくて良いと思う。コンセッションの受託事業を、規制がない民間事業と考えれば、かなり非航空系収入の幅は広がってくる。

マンチェスター空港の紹介をすると、空港見学をしてもらったり、空港を会議で使ってもらったりしている。収益にプラスになるのはそう大きくはないかもしれないが、このようなサービスを提供していることで集客につながるのとは否定できない。マンチェスターの場合、空港見学メニューを出して学生に社会見学に来ることを呼びかけている。

一人7.5ポンドの料金で、ガイドについては1団体で25ポンドをとっている。環境教育のための訪問か、空港のビルの見学かなど、目的や希望を伝えることもできる。会議用のディナーは一人60ポンドで、300人以上であれば、40ポンドにディスカウントしてもらえる。

非航空系収入の中でも、収益性の高いのがパーキングであるので、バス、タクシー、鉄道は競合相手だと思われるかもしれないが、非航空系収入を伸ばすために、LCCターミナルビルから観光地への直行バスを就航させるのが良いのではないか。従来のように、非航空系収入を空港ビルからだけで得ようというのは無理があるのではないか。将来的にはレジャーパークなど集客力のあるところのオーナーがコンセッションに参加する可能性もある。

3-3 エアラインへの影響力

コンセッション方式を採用して、エアラインへの影響力がどう変わるのかということがある。株式売却を通じた民営化について実現可能性が高くない場合には、次善の策としてコンセッションを実施することが望ましい。運営権を持った企業は収益をあげることを考えるので、関空・伊丹の統合会社の場合、アジア需要を取り込み、航空需要のパイを広げていくという成長戦略にかなっていると思う。

ただ、航空需要の拡大と空港利用に制限をかけることは矛盾する。長距離、チャータ

一、国際線、開港時間、騒音問題なども当然クリアしなくてはならないが、コンセッションの受託者にこれらの点で自由に動かせるようにして、独立採算で着陸料などの施設利用料も自由に決められるようにしていくことが必要である。

そのようにしていけば、関空・伊丹の二空港の使用料を、大学の授業料や携帯の利用料金のように、一回ずつの着陸料ではなく、一括前払いの形でエアラインに空港を利用してもらえるようにしていけるのではないか。そうすれば、エアラインに対して非常に大きな魅力を提供できるようになると思うし、関空と伊丹が相乗効果で成長していこう。

(2)「公共施設等運営権制度・契約と空港について」(福田 隆之)

①PFIの仕組み

PFIの基本的なコンセプトは、公共施設整備について民間事業者に一括してアウトソーシングする法律である。コンセッションは「公共施設等運営権」と訳されているし、PFI法を見ても、PFIはあくまでも「公共施設の整備・運営に関する手法」と書かれている。つまりPFIでは官から民に完全に運営を変えてしまうが、民営化と違うのはあくまでも民業にするのではなく、公共的な色彩の強い施設、公共施設の運営・整備について民間に入ってもらおうという概念からスタートしている。

従来の公共事業でも、例えば建設国債を発行して公共施設を造るのであれば、資金調達には証券会社や銀行が引き受ける。また、建設段階では、行政が発注した工事を請け負うという形で建設会社が入ってくるし、設計会社が図面を引いたり、施工管理を任せたりして、それぞれの部分で民間企業が入るということは従来でもあった。

PFIにする重要な意味は、公共事業のプロジェクトをマネジメントする業務を民間事業者に移すところにある。国や自治体は一歩後ろに下がって、こういう事業をやりたいという条件を示して、実際のマネジメントは基本的に民間事業者に移す、アウトソーシングをする。それを受けて、PFI事業者は、与えられた条件を満たすために必要な資金調達、建設、維持管理等をトータルで組み合わせて最適化していくというのが、民間事業者に期待されている役割である。個々のパーツだけを見ると提供している人が大きく変わるわけではないが、全体の最適化を図るプレーヤーが変わるところがPFIにする場合の大きな違いである。

PFI事業では、行政はPFI事業者に対してリクエストをしていく役割になる。公共施設であるということが大前提としてあるので、民営化との一番大きな違いは、あくまでも公共サービスを提供していく上で、行政として期待することや、やって欲しいことは行政側が引き続き関心を持ち続けて条件を示す。それを受けて、民間事業者はその範囲

内で実際の手足は自分で動かして組み合わせを考えていく。

従来の公共事業の公共施設整備であれば、設計、建設、維持管理をバラバラの会社に発注・委託していると、図面を書く人は建設を意識しないで図面を書くし、建設をする人は造る所までしか見えないから、運営・維持管理の部分は見えてこない。個々の民間企業としては、自分たちに与えられた業務で最善を尽くすことはできても、業務のつながりの中での最適化という所までは権限も与えられていないので、創意工夫を出すことが難しかった。PFI ではそのような壁を取り払って最適化していく所に価値を見いだしていくということになる。

PFI の具体的な手法は、「サービス購入型」、「ジョイントベンチャー型(混合型)」、「独立採算型」の3つの手法に大きく分けられる。民間企業であるPFI事業者が行う事業での収入はどこからやってくるのかが、これら3つの手法の違いである。サービス購入型では、全ての収入は国・自治体から対価の支払いでPFI事業者に入ってくる。独立採算型では、原則としてユーザー・利用者が払う対価で入ってくる。ジョイントベンチャー型では、国・自治体とユーザーの両方からお金が入ってくる。

PFI が対象としているのが公共事業・公共サービスなので、公共サービスの負担の考え方として受益者に負担を求めることもあれば、国民が薄く広く税金で負担をするものもある。例えば、学校をPFIで作る場合、公共サービスの提供としての学校の受益者に、学校を作るコストを負担してもらうことは現実的にはあり得ないので、税金で学校を造るということになると、PFIの手法はサービス購入型が中心になってくる。

道路や空港など、もともと受益者負担が想定されている分野で、追加で税金を払わないということになれば、独立採算型の手法が適用されることになる。下水道とか汚水処理であれば受益者負担となるが、広く都市に降ってくる雨水処理の方は受益者が特定できないので税金でやるという話しになると、両方からお金が入ってくる混合型になる。PFIの手法は、事業を見て3つを見比べて選ぶというよりは、PFIをやる前に事業が持っている前提条件である程度決まってくる。

PFI 事業ではプロジェクトファイナンスがセットでよく議論される。プロジェクトファイナンスをシンプルにいうと、「ある事業から発生してくる収入のみを返済原資として金融機関からお金を借りる」ことである。例えば、Aという空港で発生する収入のみを原資としてファイナンスするのがプロジェクトファイナンスである。また、Aという空港でファイナンスをするが、A社が返済責任を負うということになれば、A空港が滞ってもA社が保証している限り、A社の信用でお金を貸すことになるようなものは、プロジェクトファイナンスとは一般的に言わない。

プロジェクトの収入には、サービス購入型、独立採算型、ジョイントベンチャー型があり、収入の性質が全然違う。サービス購入型では、契約の相手方が国あるいは自治体のみがお金を払ってくれる。独立採算型であれば、ユーザーだけがお金を払う、払わな

いという話しになる。一般的に、国・自治体に対して持っている債権が返済原資である方が、利用者が払う利用料収入が返済原資であるよりもリスクは低いと考えられる。国・自治体からは、満足のいくサービスを提供している限り、必ず収入が入ってくる。それがサービス購入型であるし、独立採算型はどれだけ良いサービスをして、そもそもユーザーからそのサービスは要らないという話しになってしまうと収入が発生しないことになるので、事業リスクが高い。

この違いによって資金調達コストが変わる。国・自治体が契約相手方であるサービス購入型の資金調達コストは、国債の金利に0.2~0.3%足したくらいの金利で借りられるような案件が多く、高くても0.5%の上乗せ金利で借りられてしまう。しかし、独立採算型になると、そういう調達コストで借りられないことになるので、金利がこの二つで全然違う。

次に初期投資の大きさの違いがある。何らかの事業をやる上で必要なインシヤルの資金調達は、事業リスクが低ければ低いほど、そんなに大きな頭金を入れなくても金融機関が必要な資金を融資してくれる。しかし、事業リスクが高くて、返済の可能性が下がれば下がるほど、初期投資を多めに入れることを求められるところが大きな違いである。

サービス購入型の場合、日本の従来のPFIで100億円の事業のファイナンスをすると、PFI事業者による出資金は1千万円くらいだけで、残りは全部借りで資金調達をするというようなことも起こりうる。しかし、独立採算型の場合、利用者が想定よりも利用料金を払ってくれないと、金融機関に返済する元本が足らなくなってしまう。そうするとデフォルトとなり、事業がつぶれてしまうので、収入が変動する可能性のある事業は、金融機関からの借入れは一定の範囲内に抑える必要があり、その分だけ大きい初期投資が必要になってくる。海外の独立採算型を見ると、30%くらいは初期投資で、残りの70%がローンというケースもある。空港は利用が急に大きく減ったりするケースがあるので、3割より少し多い初期投資を入れているケースが海外では多いと聞く。

事業手法を選び、選んだ手法によって事業のリスクが変わってきて、それによって金融機関からの資金調達条件が変わってくるという話しに加えて、PFIが持っている特徴として事業契約書というものがある。

PFIでは、公共サービスの提供を民間にアウトソーシングしているので、公共サービスを提供する上で、民間の事業者を守ってもらわないといけないことを契約に書いておいて、それに違反したら契約を取り消すということを常に行政側としては留保しておく必要がある。民間側は口約束だったら状況が悪くなればやらなくなってしまうリスクもある。

逆に民間側にとっても事業契約書は重要で、20年、30年と長期にわたる事業であればなおさらそうだが、事業を始めるときはこういう条件と書いていたのに、10年たって事情が変わったら、追加であれこれやってくれと言われても困ることになるし、お互いに

とつてもある程度のことは取り決めておかないと安定しないということがあるので、こういう契約書に取り決めておく必要がある。

民間にとっては、契約を守らないと契約は破棄されてしまうことになり、前のファイナンスの話とつながってくるが、民間は事業をやるにあたって自分で頭金を出して事業をスタートさせている。契約不履行で事業が取り消されることになると、自分が借りている資金や、自分が入れた頭金が返ってこなくなるということになる。

したがって、借りたお金を適正に返さなければならないというプレッシャー、いわゆるデッドインセンティブと言われるものを民間事業者に与え、そのプレッシャーのもとで契約条件やサービスレベルを履行させる。しかし、当然、契約があっても民間事業者ができませんと言って条件変更を求めてくる可能性は常にある。契約解除にならないように、行政側も向き合っていくツールとして、自立的に問題を解決していく仕組みを作る中で、ファイナンスの話と契約の話しが結びついてくることになる。

もともとこういう枠組みを考えたのは海外であり、特にアングロサクソン系の人達が作り出した仕組みなので、相手との信頼関係に基づいて事業をやるというよりは、民間に対して色んな制約をかけ、制約の中で事業をやらざるを得ない方向に導いていくという仕組みを組み込んでいくのが PFI である。

なぜそういうことをやるのかというと、公共サービスをやる権利を民間に渡してしまうので、民間を行政がどうコントロールするかは難しい中で対等の関係を保ち、対等な形で回していくための工夫として、色々な契約とかファイナンスとかが組み込まれている。

②PFI 法改正の経緯と内容

日本では PFI 法という法律は 1999 年に施行され、今に至るまで 10 数年の歴史がある。案件としては 400 件くらいで、事業規模で 5 兆円くらいされている。400 件、5 兆円の案件の内訳として、全体の 7 割がサービス購入型、残りの 25% が混合型、独立採算型は 5% くらいで、サービス購入型が多い。サービス購入型が使われる分野は公共建築物である。例えば大学の校舎、公務員宿舎、行政の庁舎。利用者から料金を徴収する分野ではなく、税金で整備をする公共施設に対して概ね使われてきた。

PFI 法は議員立法でできた法律である。法律を作るとき、行政が作る法律であれば、内閣法制局で既存の法制度と新しい法制度との関係や整合性はどうなっているのかについてかなり厳しくチェックされる。しかし、議員立法で作った法律は、そういうプロセスを経ない。

日本の行政における利用料金の徴収は、全て個別の分野の法律で規定されているものである。例えば、空港なら空港法の中に料金徴収に関する考え方があり、下水道は下水道法、水道は水道法、高速道路なら道路整備特別措置法と、それぞれの分野の法律に受

益者負担の考え方があって、負担に基づいて料金を取れるのは誰と言うことが書かれていて、この個別の法律とPFIで独立採算をやるということを、どういう風に整合性を取るのかについては今まで余り整理されてこなかった。

結果として、PFI法は特別法ではないので個別の法律で民間が料金徴収することができない分野は、PFI法があるからといって民間が料金徴収できるわけではない。個別の法律がある分野を一個一個はずしていくと、ほとんど料金が取れる世界がなく、結果として独立採算型が入っていける数少ない分野が空港ターミナルビルである。

空港ターミナルビルというのは、滑走路と違って法律上の位置づけがずっと曖昧だった。空港法に法律が変わって、空港機能施設事業者という概念が入って、位置づけが少し安定してきているが、羽田のターミナルビルのPFIは、そういう制度が入る前の空港整備法の時代になされている。もともと羽田のターミナルは第3セクターのターミナル会社がやっていて、料金徴収が制限されていたわけではないので、PFIの独立採算型が入れた。結局、既存の法律の制約がない所で運用されてきたのがPFI法である。

そうすると、民間徴収を民間にやらせる事業なんてほとんど見つけれないので、従来のPFI制度では、サービス購入型が多かったという結果になっていた。行政による公共事業であればできなかったような、新しいイノベーションを取り込むという効果はサービス購入型にもあったと思われる。独立採算型もそういうことがあり得るかもしれないので、独立採算型を選ぶかどうかは別として、制度の問題として選べないのはおかしいということで3年くらい前から、どういう風にPFI制度を見直せば良いのかという話しがなされ、コンセッション制度の導入が出てきているわけである。

公共施設等運営権という権利をもらった民間事業者は、利用者に対してサービスを提供して料金を徴収できるようになるというのが特徴である。公共施設等運営権というのはライセンスということで、公共施設は国・自治体が持ち続けて、民間事業者が持っているのは無形資産という権利になっている。こうしたのは固定資産税の問題が大きい。行政が持っている固定資産税は基本的に払わなくて良い。民間が不動産を取得すると不動産取得税もかかってくるが、これも官が持っているとかからない税金である。運営の中身は変わってないのに主体が変わるだけかかってくる税金がある。固定資産税に関しては、従来のPFIの時でもずっと減免してくれと言ってきたが、財務省の考え方として、収益が発生しているものについて、税金の免除はできないということがある。

同じ空港でも官がやっているると収益とみなされないが、民がやっているると収益とみなされるので税金は課される。そうであれば、公共施設の所有権は移さない方が余分な課税コストがかからなくて良いということになる。また、自治体が持っている資産を民間に移すと、国からの補助金で作っている資産であれば、補助金の返還対象となってしまう。同じような施設として使い続けるのに、所有者が民に変わっただけで扱いが変わっ

てしまう。同じ事業でも官がやるのと民がやるのとでは事業の環境が違う。資産を動かすことに伴うデメリットは非常に大きい。

一方、不動産というのは、物として所有権を様々な形で確定する制度がある。一番大きな制度は登記制度である。登記をすると、登記に基づいて権利を第三者に対して主張できる。銀行からお金を借りるときも、登記の枠組みによって担保をはったりして、金融機関の権利も保全できる。無形資産にすると、こういう制度が何にもない。お金を出す側からすると、何に対してお金を出しているのかが分からなくなる。不動産であることを避けたせいで、不動産が持っているメリットを享受できなくなるというジレンマがある。

このような中で、公共施設等運営権というものを法律に基づいて物権として位置づけましようと言うことで、物権化というのが入ってくる。運営権が物権であるということ、不動産を持っているのと同じような取扱いが得られるようにするのが公共施設等運営権というものの制度上の位置づけである。民法上の物権というのが新しく法制化されたのが50数年ぶりである。固定資産税の考え方を変えるよりも、物権を導入する方が楽だった。運営権は不動産と違う権利であるが、事実上は不動産にできるだけ近い取扱いができるようにしようという風に制度としては整備されてきている。

公共施設を民間にアウトソーシングして、民間が持っている権利は不動産でなく無形資産だといっても、民間がある程度その事業をやれるのであれば民営化と同じではないかという意見もある。民間事業者がやれる業務の性質は限りなく民営化に近い。民営化と違うポイントは事業期間に定めがあるところである。民営化であれば、もともと運営していた主体が会社化され、会社は半永久的に事業を営むことができる訳だが、運営権者は30年なら30年と運営権の存続期間の中でしか運営ができない。

理論上はこの期間が切れるともう一回公募されて、別の事業者にはスイッチングされることも理論上はあるし、フランスではコンセッションの期間が切れて再公営化されるケースもある。仕組みの中に、もう一度元に戻す選択肢を留保しておくというのが考え方として入っている。競争を通じて、運営主体を広く公募して、一番良く経営してくれる人を選んでいく。マネジメントを選ぶ要素を入れている所が特徴である。

運営権が物権化されたということをお話ししたが、民間にとっては運営権の費用計上が重要である。PFI法が改正されたタイミングで租税特別措置法の改正も行われている。その中で運営権は存続期間の中で償却できることが可能になった。不動産としての償却期間に縛られることなく、事業期間の中で、運営権を取得するためにかかったお金を償却によって費用計上できるということになった。

以上が新しいPFIの概略的な説明である。自治体を持つ公営企業を民営化しようとしても、税の問題とか補助金の問題、起債の償還の問題などがあって、民営化したくても制度が全然整っていない。制度が整っていない中で民間にやらせるくらいなら、自分で

やり続けた方が良いということになっている。民営化が進まないのは、事業の付加価値が無いという問題ではなく、制度の問題である。制度が煩雑で、制度整備が追いついていないことで、民営化や民間への委託がなかなかうまくいかないというケースを見てきている。そういう経験をしてきたことや、制度がないと公共性を担保しながら民間にやってもらうのは難しいという議論の積み上げが、この新しい制度ができた背景にあった。

運営権に投資するということは何なのか。運営権は物権であるとか、償却できるというが、運営権という目に見えない権利の値段はどう構成されているのかは分かりにくい。ある空港の運営権を第三者に売るとした場合、その運営権の対価の一番オーソドックスな考え方は、20年、30年と事業を経営する期間中に、そこから利益を得る権利を民間事業者は与えられる。その利益を得る権利はいくらなのかが運営権の対価の考え方になる。

例えば5千億円かけて造った建物でも毎年の利益が1億円だとすると、現金収入は30億にしかならない事業を5千億円で買える人はいない。施設の建設費用は重要ではなく、それとは無関係に、将来にその事業で得られる現金収入を積み上げて事業価値を決めていくというのが、運営権の対価の一番オーソドックスな計算の考え方である。DCF（ディスカунテッドキャッシュフロー）法という手法がよく使われる。民間事業者は30年間経営できたときに、この事業からどのように収入が上げられそうかということを経営していくことになるし、対価が大きくなればなるほど、借り入れしないといけないので、その利息がいくら必要なのかも計算する。そういうことを全部足して、事業の価値を見極める作業をする。

ブラウンフィールド、グリーンフィールドという言葉があって、ブラウンフィールドは既存の施設の事業、グリーンフィールドは建設からスタートする事業である。グリーンフィールドの場合は500億円の建設投資でできた資産の見返りとして権利が与えられ、建設投資と運営権を交換するという考え方である。したがって、新規で建物を作るのか、既にある物で事業を行うのかで、運営権の性質は若干違うということに留意すべきである。

③残された制度上の論点

改正PFI法は2011年の6月1日に公布され、2011年12月1日に施行されたばかりである。物権化のことや税制面での措置など法律に書かれている。具体的な法律の運用はこうなるという考え方を示した基本方針が今年の3月に策定され、閣議決定されている。改正PFIでは、法律、施行令、基本方針があって、ガイドラインも作るということになっている。現在はガイドラインの制定について議論している状況である。

PFIの契約書はどういう風にしたら良いのか、事業者の選定基準はどういう風に作るのか、サービスレベルアグリーメントはどうやってやるのかなど、実務的に使えるドキュメントに近いものがガイドラインになってくると思う。内閣府の立てているスケジュー

ールでは、今年度末くらいにはファーストドラフトを、その時点までに整理されている論点について公表しようということで、国交省と内閣府の間で議論が進んでいる。

事業スキームの面の論点についてだが、1つ目として、「持分譲渡の可否」がある。コンソーシアムの構成企業からPFIの事業会社であるSPCに出資がなされる。空港を例に挙げれば、滑走路の管理・メンテナンス・大規模修繕に関心のある建設会社、空港のオペレーションに興味がある運営会社、純粋な投資家が一緒になってコンソーシアムを組んで、SPCに出資したとする。それぞれが持っている株式の持分を20年とか30年という長い事業期間中でずっと持っていなければならないのか、途中で売却して良いのかという論点である。

従来のPFIでは、株式の譲渡に制限がかかっているのがほとんどだった。その理由として諸説あるが、一番有力なのは、日本の従来のPFIはサービス購入型が多く、サービス購入型では、行政がSPCにお金を払うため、公共調達になってしまう。しかし、総合評価型の入札で事業者を選び、その出資者であるコンソーシアムのメンバーが20年後に誰もいなくて別のメンバーになってしまうと、入札で選んだ人は誰だったのかという議論になってしまう。したがって、公共調達の制約があって、1年目で入った人達は最後までずっといなさいという形でロックされているケースが非常に多かった。

サービス購入型で100億円の公共施設の事業があったとした場合、SPCに対して資本金1千万とか5千万とかを出資しないといけないとしても大したお金ではない。SPCのプレーヤーとしても建設会社さんが多かったので、最初の3年くらいの工事で受注して完工させてしまえば、あとは分割払いで入ってくるお金を入れていだけなので、それくらいの資本金を寝かせておいてもそんなに負担ではないため、従来は論点にはなっていなかった。しかし、独立採算型になると、数千億円の事業で3割の出資金を求められると、何百億円も30年間一切動かしてはいけないということになり、そんな事業に誰が投資できるのかということになってしまい、企業側にかかる負担が重過ぎる。

金融市場の原則として、流動性のない物にはプレミアムがかかる。譲渡が自由にできると言うことは何かあったときに手放せる。手放せると言う権利が与えられていると、危機があった時に、それを察知して事前に手放せれば損害を最小限に抑えられるかもしれない。そういう回避行動がとれるかどうかでプレミアムは全然変わる。流動性のない状態に何百億もしておかないといけないのであれば、すごく高いリターンを期待しないといけないという議論を巻き起こしてしまう。しかし、高いリターンを出すことは難しいので、流動性はある程度確保してあげることで、資金調達コストを適正な範囲におさめていくためにどういう事ができるのかという議論が行われている。海外の事業でも基本的にここは自由であることが多い。ただ、株式の流動性は許されるが、経営者が変わるとか、職員が入れ替わるとかマネジメントが大きく変わる場合には承認がいるが、経営そのものが変わらないのであれば自由であるという例が海外ではある。日本でも電力

会社や電鉄会社の株主は毎日変わっているはずである。だからといって経営が変わっているわけではない。経営と株主について従来の PFI は分けていないが、インフラ型の事業だとどうしても分けざるを得ないため、最低限のルールはどうあるべきかというのが論点としてはある。

SPC は従来の PFI では株式会社であることがほぼ前提だった。行政側が出す契約書でも SPC は株式会社を作りなさいと指定されているケースもある。ただ、株式会社は法人課税があり、法人課税があった上に、配当に課税されるため、課税されるポイントが 2カ所ある。もともとインフラなので、公共事業でやっていたときは課税されないが、民間がやると 2 回課税されるということで、民間事業者としては得られる利益が小さくなる。得られない利益分を追加で儲かるようにしようとすると、高い利回りが求められてしまうという問題がある。

事業で課税しなくても、要は課税しなければ運営権の価値が上がって行政への収入は増えるので、収入の取り方の違いだという考えもあるが、入る先が違くと別勘定になってしまうという問題がある。匿名組合を使った経営と執行を分離するスキームとか、投資法人や J-REIT（不動産投資信託）を使って、基本的にある一定の条件を満たすと法人課税はなく、配当課税だけになる仕組みがいくつか作られている。

例えば、投資法人というのは取得できる資産が不動産に限られているので、公共施設等運営権という不動産と違う資産を取得しようとすると投信法を変えないといけないという問題がある。また、匿名組合は課税面では有利だが、経営者が誰かが曖昧な仕組みになっていて、公共施設なので経営責任はどこかを明確にしておきたいというのがある。このように仕組みをどう調和していくのかが論点として出ている。

空港の公共施設等運営権を持っているからと言って、その権利を第 3 者に転貸したりすることは法律上できない。しかし、公共施設等運営権を設定している空港の敷地の中で、色んな事業者が不動産を貸したりする行為が発生してくるので、そこは第三者に貸すことができるのかどうかや、底地の部分も賃貸借の関係を入れる必要はあるのかとかという論点である。

自治体の事業で、公共施設等運営権を第三者に譲渡する場合、議会承認がいるという法律上非常にややこしい規定が入っている。ただし、自治体が運営権事業をやる場合には条例を作る必要があるので、条例の中に、議会承認がなくても譲渡して良いという個別規定があれば議会承認が要らないことになっている。これは金融機関の判断で運営権を担保としてはやく実行するために必要な条件になっている。

事業スケジュール面から見た論点。論点①民間提案への加点基準。今回の法改正で民間からの事業提案があつて、その提案に基づいて PFI 事業をやる場合に、法律上、提案者に一定程度の加点を許して良いことになっている。しかし、どれくらい優遇できるのかがよく分からないので、運用基準を作る必要があるという論点である。

民間事業者の選定・評価方法。公共調達が入札を行って行政がお金を払うことになるが、公共施設等運営権の場合は行政がお金をもらう行為である。行政がお金をもらうという行為でも調達のように入札が必要なのかという議論があるが、会計法では財産の増減がある場合には会計法概念が適用されるというのが法解釈である。しかし、運営権はさまざまな条件によって値段が違ってくるため、入札のような行為で決めてしまっただけが良いのかという議論が出てきており、会計法の等の制約なしに事業者選定をできるようにする必要はあるということである。

PFI 法上、行政側が契約を解除してくれといった場合には補償することが法律に書かれている。また、補償額は行政側が相手に発生させた損害を見積もって、その金額を渡して、それで民間側から文句を言われるのだったら訴訟で決めろと法律に書いてある。しかし、これだけでは、国が一方的に見積もる補償の考え方はどうなのか、どれくらいの訴訟リスクになってしまうのかを民間は見積もれないので、もう少し考え方を明らかにすべきだと言う論点である。

契約の解除は官側に責任がある場合と民側に責任がある場合とどちらにも責任がない不可抗力による場合と3つある。第三の要因による契約解除の場合の行政側の賠償について、どういう取扱になるのが法律上明確に整理されていないので、明確にする必要があるという論点である。

PFI 法の解釈として、大規模修繕が含まれることを明確にすること。運営権として当初に払ったお金の償却は事業期間で決まっているが、期中に大規模修繕をやることもある。期中の大規模修繕が何年で償却できるのかについては、税法上は余り明確に取り決められていない。投資の対象となった資産の耐用年数の10分の7の期間で償却するのが一番オーソドックスな考え方らしいが、税法上明確にすることが求められる。なお、償却の方法であれば、事業期間中に償却しきれないと言うことが起こるので、最初から見込んで引当金で費用計上する方法をとれないかということも言われている。

いざ事業が始まった際に、民間としてもすぐに人を集めて事業をできるとは限らないので、もともと働いていた公務員を派遣してもらうことが必要になることが考えられる。これは法律上可能であるが、どれくらいの期間は可能かということを確認することが必要だという論点である。

④民間企業の想定するビジネスモデル

最初から完璧にすることは難しいので、実際に事業を進めていく中で、民間の意見を聞いて、良い制度を作り上げていくことが大切である。

従来のPFIとコンセッション制度の一番大きな違いは、厚い資本金が必要とされることである。資本はリスクマネーであり、事業がうまくいかなかったときに、まず投資回収が難しくなるのは金融機関からの融資ではなく資本の方である。調達する資金には返

済の優先順位があり、優先順位が高い人は安全で、低い人は一番危険である。しかし、一番最後に返済されるお金を出すところがないと事業は成り立たない。

従来のサービス購入型とは違って、建設のない既存案件のコンセッションとなると、純粹に投資家としてリスクを取ってくれる人がいないと事業がまわっていかない。投資家としてリスクをとってくれる人たちがいて、この人たちがお金を借りたり、運営する人を選んだりという形で事業は進んでいく。

このような事業に関心がある会社と議論をしていると、ファンドマネジメントという形で事業参画をしたいという会社は非常に多い。例えば年金基金とか保険会社、事業の目利きの力はないが運用している資産としては大きい資産を持っている人たちがいる。この人たちだけでお金を集めても、事業を投資する目利きしたり、モニタリングができない。ノウハウのある人は手数料をもらってマネジメント業務を引き受けてあげるといのがファンドマネジメントである。

例えば、100億円の事業の場合、100億全部をマネジメントする人以外が出すのではなく、マネジメントする人も10億円出して、他の投資家が90億円出して、同じ船に乗っているということが求められる。この90億円に対して、1~1.5%の管理報酬を手数料としてマネジメントする人はもらって、マネジメントする業務を他の投資家から引き受けるのがファンドマネジメントである。日本でも不動産などで既にあることであり、こういう事業参画を考えている会社が多い。

どういうことかということ、商社やデベロッパーなどが自らの資金を100億そのまま出すということは、自らの会社が求めるリターン、高い利回りを求められるということである。しかし、年金基金などの会社は5~6%あれば、国債買うよりはずっと良いと判断して投資してくれるところはある。そういうお金をどうやって集めるのかということを考えている事業会社は多いが、投資に慎重な会社でもある。

事業内容が不透明な段階では、目利きのある事業会社が多くを一時的に出資して始めるが、キャッシュフローが安定してくると、他の投資家に持分を売却する。その後は、目利きのある事業会社は引き続きマネジメントに参画しつづけるということを考えているところが多い。このようなものをインフラファンドと呼ぶ。

日本企業にも海外のインフラファンドに投資している投資家もいるし、事業会社として参画をしていっている会社もあるが、自分の本国というのは日本企業にとって一番活躍できる、やりやすいマーケットである。海外の投資家は、それぞれの母国の市場で事業や投資をした上でグローバルにやっているのに、日本企業だけはこれまで母国の市場が何もなく、海外の市場に入っていくとイケなかった。この状況を克服しないと、このマーケットで国際競争力はつかないと考えている会社がいる。

PFIは今年の通常国会にもう一回改正法案が出ていて、衆議院で審議まで行ったが、議決までいかにずい継続審議になってしまった。このPFI改正法は官民インフラファンド

を作る「株式会社民間資金等活用事業推進機構（PFI 推進機構）」を設立することを目的としている。

⑤官民インフラファンドへの期待

国土交通省でインフラファンド研究会を2年前にやっていて、ビジネスを考えている会社、保険会社などの最終投資家に国交省に集まってもらって、インフラファンドを組成する上で、どういう環境整備が必要かについて議論され、大きく3つの条件が整わないといけないという意見であった。

一つ目は、信頼性の高い法制度、契約体系が確立されること。20年、30年投資をするわけなので、投資した物がどこかへ行ってしまうことは当然あり得ないわけで、民間投資家の権益を保護できるような制度が確立されることが求められる。

二つ目は、投資家側にインフラのようなタイプのアセット（投資用資産）への投資ニーズ。つまり、すごく儲かるわけではなくても、他の投資よりは高いリターンがあること。また、投資の回収に比較的長い期間が必要とされるが、そのようなニーズが投資家側にあること。

三つ目、案件が少しずつ出てくるだけだと投資家側とすると入りにくい。ファンドマネージャーも投資をするという約束をするために、案件がかなりのボリュームで出てくる環境が整っている必要がある。

一つ目は今のPFI法制度で具体化してきている話だが、二つ目と三つ目はまだ手当てしきれていないということで検討が進められている。

2年くらい前に年金基金等の日本の投資家に「インフラファンド投資に興味があるか」について聞いたとき、約40%の投資家は興味があると言っているが、現実に投資をやったことがある人は3.5%だけであった。現状で日本の投資家が投資できるのは海外のインフラしかないので、海外は為替リスクもあってハードルが高いため、様子を見ているというのが今の投資家のスタンスである。日本国内に投資するインフラファンドだったら出しても良いと答えている人は54%だったことを示している。この3点の中で、決定的に欠けているのは、三つ目のボリュームの問題である。関心を持っている投資家はいるが、ボリュームゾーンには行かないので前に進んでいけないのが非常に大きな問題である。

官民インフラファンドがそれに対してどういう役割を果たすのかということである。関心は高いが経験が浅い投資家が多い。事業会社が一時的にお金を立て替えてくれて、安定したら買いたいという投資家も多い。そこで、初期の段階での投資家に対する立て替えとか、信用補完を政府のお金を使ってやれるようにしたら良いというのが官民インフラファンドの考え方である。

但し、官が過剰なリスクを取ってしまうと、財政投融資と同じ事になってしまうので、

あくまでも民間と共同投資であり、民間が焦げ付けば官も焦げ付く。返済順位で行くと民間と同等か、民間より優先というあたりにお金を入れる。民間の目利きは活かしつつ、初期の段階で投資家が慎重でお金を集めにくい局面においては、民間事業者だけでお金を集めるのではなくて、政府も支援するお金として官民ファンドを使おうということである。

もう一つの課題としては案件をどう増やすかである。一定のボリュームが確保できる実行期までの期間においては、新しいPFIの仕組みは複雑なので、自治体の案件で自治体が初めてでやりきれない場合、専門家を派遣して、助言をもらえろという枠組みがあった方がよいのではないかという構想もある。

民活空港運営法という、成田と中部以外は運営権が設定できる法律が今年の通常国会にかけられた。まずは空港というアセットが一定のボリュームでそれなりに案件が流れていくことをマーケットに見せ、それを形にしていくための専門家のサポートの枠組みを作っていくことで、金融市場に対して可能性のある分野だと見せながら、お金を集めやすい環境を作っていくことが残された課題である。

(3) 「いま、何故『コンセッション』なのか？…三位一体と成長戦略」(石田 哲也)

①コンセッションの定義

コンセッションは、改正PFI法で「公共施設等運営権」と規定されているが、「30年なり50年なりという一定の期間を区切ってその間にいろいろなことをやって良いですよ。その代わり権利の対価として予め決めた方式でお金を支払って下さい」という特許のようなもの。コンセッションは適用範囲も広く、空港のみならず有料道路等にも多くの事例が存在する。先進国のブラウンフィールドの空港案件、すなわち既に建設等が終わりオペレーションのフェーズに入っている案件の売却事例はあまり多くない。先進国の空港事例ではロンドンのルートン空港があるが、事業者は契約時に新規投資を行い、その後毎年コンセッションフィーを払う契約となっている。

豪州ではメルボルン空港等が事業権方式の事例として挙げられる。厳密には「長期リース」という形式で、期間も50年とやや長いのが、実態としてはほぼコンセッションと同様の仕組み。有料道路でもコンセッションが導入されているケースが多いが、米国シカゴのスカイウェイには、スペインの道路運営会社のCINTRAがマッコリーと共に参画。2,000億円弱という比較的好条件での売却となり話題となった。シカゴ市にとっては市の財政赤字問題の解決とともに、自分が持っていて今後更新投資のため継続的に費用が掛かる資産を民間に売った代金を市民の福祉や他の分野に使えるというのは大きなメリットで、市がコンセッションを通じて何を実現したいかが明確であった故にうまくいっ

た案件。

このようにコンセッションは発注側の目的次第で、自由に制度設計ができるので発注側が何を実現したいかの目的をはっきりさせることが大切。後程コンセッションの失敗例についても紹介するが、発注側の設計の巧拙が事業の成否を左右することもある。

②コンセッション導入の背景

日本では 2006 年頃から進んできた航空市場改革がいよいよ深化し、また、隣接するアジア地域では、急速な経済成長とともに、アジア全体の経済一体化が実質的に進みつつある。日本は韓国や中国と政治的に難しい関係があるとはいえ、経済を中心にアジア地域全体が一緒になり、特に旅客の移動を妨げるビザの制約も少しずつながら緩和されることで、アジア観光市場も急拡大し、かつて欧州で起こった「航空大競争時代」と同様な時代の到来が予感される。

欧州では 80 年代から 90 年代にかけて、LCC の参入により航空市場そして空港のあり方もドラスティックに変わったが、日本でも国内 LCC という新しいプレーヤーが本格参入する中で「コンセッション」という新しい仕組みが求められた。コンセッションは公共施設の所有権は発注者に残したまま、民間事業者が経営を行うスキームであり、民間事業者の資金調達能力や経営能力を活用して空港の活性化が実現できる仕組みであり、まさにこのような時代背景で導入された。

欧州の LCC の雄の Ryanair は競争的な価格を乗客に提供し、非常に大きく顧客を伸ばす一方、航空当局や空港から見ればタフネゴシエーターである。就航すればたくさん顧客を連れてきてもらえる反面、良い条件を出さない空港からはさっさと撤退するなど、空港側にも常にしっかりとした戦略なり交渉能力が求められ、今までの航空会社と空港の関係とは全く違う関係が出てくることになる。

ちなみに、欧州で航空自由化が起こったのは 1980 年代後半、1987 年に BAA が民営化され英国の空港のうち 55 社が株式会社化、うち 33 の空港が民営化されたが、LCC の急成長によってパイが急拡大した。Ryanair の輸送者数は 05 年には 2,500 万人だったが、2012 年には 7,500 万人に伸び、これだけで 5,000 万人増えたことになるが、英国と欧州の間の航空市場全体では 1986 年から 2005 年の約 20 年で、路線数は 5 倍、旅客数は 3 倍に増えた。

日本でも同様な環境が整えば路線数が 5 倍、旅客数が 3 倍に伸びる可能性もある一方、「航空大競争時代」に経営能力が十分でない空港は航空会社との交渉も十分にできないことになる。中長期の戦略を立て、ネゴシエーションができるような体制が各空港にも求められることで、そのためのオプションとしてコンセッションを通じたパートナーリングが検討されることになるだろう。

③コンセッションのメリット

既に前回までの研究会で、他の話者の方からご紹介の通り、発注者側から見たコンセッションのメリットには、①公共施設の所有権が発注者に残る。②発注側が民営化なりをした後においても関与し続けることができる。③発注側が物を持っていながら民のノウハウ・資金を活用する事が可能などの点がある。

一方、事業者側から見れば、①コンセッション契約を中心に発注側、事業者、地域という三者がお互いに約束事を決めてインフラを運営していくため、事業に一定の安定性が確保されるメリットがある。旧 PFI 法案件では契約は結んでも、詳細は後で話し合いで決めたり、発注側の裁量が大きいケースも多かった。コンセッションにより、発注側の原因で何か問題が起これば、発注側がその原因に対してペナルティを支払い、事業者側が原因の場合は事業者側がペナルティを払うとの規定があれば、事業者にとってはスキームの安定性やトラブルの際の予見性があることで案件への取組がやりやすくなるという利点がある。

また、②コンセッションでは資産の所有権が移転しないため、簿価に引っ張られずキャッシュフローベースの評価が出来る。今まで日本のインフラは作ったコストをベースに事業価値を判断することが多かったが、事業価値は本来その事業の出す収益力により変動する。特に、民間資金の活用を視野に入れる場合には、投資家の視点への転換が必要である。32 頁に示す通り、初期投資に見合うリターンを上げることができなければその投資は失敗である。100 のお金をかけて作った資産でも 20 の収益力しかなければ、その事業価値は 20 でしかない。一方、オペレーション等での創意工夫により 100 以上の価値を実現すれば、事業の中長期的な安定性が確保され、投資も成功といえる。

中長期の事業の安定性を確保するためには、官・民・地域の三者が協力し、また航空会社と空港が協力することで当初投資の 100 以上の成果を目指すことが望まれる。お互いにインセンティブを入れた仕組みを契約で定め、win-win-win の関係が実現しやすいところが事業者から見たコンセッションのメリットである。もともとの価値以上のものを実現することによって、事業者の成果に応じた実入りも大きくなり、実入りの一部を地域とシェアすることで、地域は地域の成長を実現するための政策（観光・産業振興等）に使うこともでき、国もインフラ事業が民間に移ることで財政負担を減らすことが可能となり、民間としても腕の見せ所である。

③更には、コンセッションにより適切なリスク分担が可能となる。民間事業者は事業経営や資金調達が得意であっても、必ずしも全ての事業に関するリスクを自らコントロールできるとは限らない。1 インフラ事業の地域のマクロ経済（GRP）全体への影響力は限られたものであるし、地域経済が観光や産業振興を通じて発展しない限り、空港利用者にも極端な伸びは期待できない。

地域経済の GRP 成長施策や需要リスクについてはある程度地域が負担をし、国全体の

共通な施策であるビザ・税金、航空政策等での規制の見直し（≠規制緩和）、そして災害リスクの負担などについては国がある程度リスクを負う。そのような適切なリスク分担がコンセッションにおいては可能となり、事業者は経営に腕を振るうことが可能となる。

④コンセッションの留意点と三位一体

これまで見てきたとおり「コンセッション」は、導入すれば自動的に価値が創造されるものではない。むしろ案件の目的や地域の環境の違いなどの個別性が強いので、シカゴ市の事例のように、発注者が自ら「コンセッション」を通じて実現したい目的や優先順序をしっかりと整理し、民間事業者にどのような価値を実現させるかを考えなければうまくいかない。自由に設計が可能である反面「定石」は存在せず、発注側はコンセッションを通じて何を実現したいのかを明らかにし、そのためにどういう「民」を選び、どのような「能力」を活用して「目的」を実現させるのかをしっかりと検討する。

「民」に得意なことをやらせて事業を成功させ、不得手なことは国や地域とのリスク分担を通じてパイを拡大することで、その成果を国民・地域へシェアする win-win-win 関係が実現できる。その考えかたを整理したのが「三位一体」である。コンセッション契約を中心に、民間の力だけではなく、発注者である官、地域の三者が創意工夫・協働することで事業価値向上・経営の安定性確保が実現できる。コンセッションに出したのだから、もう発注側に責任はない、リスクも全て民に責任を押し付けてしまうのでは、うまくいかないことを理解する必要がある。

コンセッションは30年、50年もしくは99年という長期間にわたって安定したキャッシュフローを出し、事業価値を上げ、安定した経営を確保しなければいけない。そのために民間が腕を振るいやすいように三者が協力する。民間が頑張っておペレーションを改善するのであれば、地域は地域の魅力を発揮するような工夫をして空港に協力する。国は民間事業者の中長期的な経営安定性を支えるような規制の見直し（≠規制緩和）や情報整備・情報提供を行い、事業者はそのような情報を最大限活用して戦略を実行し、結果として事業価値が上がっていくという好循環が実現することが望ましい。

民間事業者にとっては政治リスクは大きな問題。地域の自治体が約束を破ったり、国が急にルールを変えることで、キャッシュフローは悪影響を受ける。そのようなリスクは、民間事業者ではなく大きなリスク負担能力をもつ国なり、地方が負担するほうが望ましいし、そういった事が起こらないように、予めコンセッション契約で規定することも可能だが、大切なのは日常のコミュニケーションを通じた関係者間の信頼関係の醸成である。

民間事業者と地域のコミュニケーションを促進する仕組みとして、英国ではマスタープランと地域協議会が重要な役割を果たしている。日本ではあまり一般的ではないが空港は中長期にわたりビジネスとして運営される以上は、30年後にどうするかのような中

長期のビジョンが不可欠である。

英国では 2003 年に運輸省 (DfT) が出した勧告に従い、空港運営権者が 2030 年までの中長期の目標計画を立て、5 年毎に見直しを行っている。環境・騒音対策・地元への配慮・空港への交通アクセス、将来の需要動向、空港発展計画、中長期戦略等を策定するが、地域や国との間でもこの内容で良いかについて十分に擦り合わせを行う。拘束力は無いが、事業価値向上、中長期の事業安定性の目標となる。

また、空港が地域との協力体制を実現するしくみとして「地域協議会」がある。マスタープランで中長期のブループリントを示し、「地域協議会」は計画の実行にあたり、地域とすり合わせ、コミュニケーションを図る場として機能している。空港の経営状況、顧客サービス、クレームなどを定期的に説明するほか、空港の将来の事業価値を向上させるための意見等が利用者や地域からも提案される。

⑤ コンセプションをうまく機能させるために

欧州では前述のとおり Ryanair に代表される LCC の参入により航空需要が急増し、FSA においても競争に対抗するため国境を跨いだ大合併が相次いで起こった。イベリア航空と BA、エールフランスと KLM も一緒になり、ルフトハンザも複数の航空会社と一つのグループを形成している。一方、そのような業界の変化と共に国の航空・空港行政の体制も大きく変化してきた。新空港法が 86 年に出来て「空港運営を商業的に行う」ことを決め、国民のためにより良いサービスを提供し、航空サービスの高度化を通じて自国の国際競争力向上を目指して仕組みを変えて来た。

英国では運輸省の外に Civil Aviation Authority (民間航空局 : CAA) という組織を設け、①空港利用者の合理的な利益を守り、②空港経営に効率的、経済的、収益性のあるオペレーションを確保する、③航空需要に対応する必要な投資を促進すること、④最低限の規制を課すことをミッションとして、業界に対する監督や積極的な情報分析・提供等を行っている。英国の航空・空港政策の大枠は運輸省で決め、日常の業務の監督や情報提供については CAA が行うという役割分担が出来ている。

更に、Competition Commission (競争委員会 : CC) が CAA の付託を受けて、航空業界の競争条件・品質管理審査を行うという体制ができた。このような政府の体制のもと従来 BAA が保有していたロンドン 3 空港についても運用体制の見直しが「国民のために良い航空・空港サービスの提供」という国民の利益に適うと判断され、正式な手続きを経たうえでヒースロー空港以外の 2 空港の売却命令が出された。

民営化やコンセプションに対しては「政府のやる事がなくなる」と反対論が出ることもあるが、英国の事例を見る限り、政府は民営化をうまく機能させるため、適切な規制を運用し、空港・航空事業者と協力し、従来以上にレベルの高い行政サービスを関係者に提供することに成功している。正に「三位一体」において国が適切な役割を果たす

ことで、国民は高いレベルの航空サービス、すなわち安全、高品質、適正な価格が伴ったサービスを楽しむことが可能となっている。

⑥コンセッションの失敗例

一方、アルゼンチンでは1998年に33空港がまとめてコンセッションに出され、ミラノ空港が政府設定の契約条件の4倍の値段で落札したが、無理な計画と高い入札価格が祟り、2007年にコンセッション契約条件の見直しが行われた。建物は綺麗だがブエノスアイレス国際空港から市内へのアクセスも悪く評判もあまり良くないと聞く。

また、スペインでは最近コンセッションによるAP-41高速道路（マドリッド⇄トレド）が破綻した。本件はグリーンフィールド案件、すなわち新たに建設されるインフラ案件であり、オペレーションのみならず、計画、資金調達、建設などの開発段階から含めてコンセッションに出すタイプであるが、事業者選定プロセスにおいて建設は得意でもオペレーションまでしっかりできる事業者が選定されなかったのが破綻の原因ではないかと思われる。

コンセッションは、それ自身が価値を生むわけではなく、発注側の目的意識、制度設計、事業者選定の巧拙などが事業の中長期安定性、成長性などの実現可能性を分けることに改めて留意したい。

⑦アジアの成長と関西の取るべき戦略

アジアの「航空大競争時代」を前にして、日本でも改正PFI法により民間事業者の創意工夫をインフラ事業に取り入れる準備が間に合ったことは重要。現在、急速にアジアの観光市場が成長しているチャンスを捉えなければ、日本は更に失われた10年を重ねることになりかねない。アジア経済は引続き急成長を続け、結果として2020年には中国の中間層は10億人、インドは6億人に達することが予想されている。

所得の伸びとともにこれらの国民の旅行回数も急激に増えることが考えられ、旅行で日本に来る人が増えるチャンスもある。そういう機会は日本としてうまく活用すべきで、空港はもちろんだが、三位一体の中で地域や国なりも、積極的に誘致のための役割を果たすことが大切。関西は古都京都・奈良、高野山、姫路城等に代表される世界遺産他の豊富なコンテンツに加え、その創造的、グローバルな文化は、大いに世界に通用するポテンシャルを持っており、戦略的にアジアを魅了し、その成長を取り込むべきである。大競争時代に自ら、地域の強みを活かす戦略を取ることで一気に成長へ方向舵を切ることが可能である、時を移さず行動を起こすべきである。

1-3 報告概要のまとめ

国交省の成長戦略では、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点が示された。

本研究会での報告では、国交省の方針を受けて、空港経営を民間企業として成立させるための手法、PFI などによって公的サービスを民間企業に委託する方策、コンセッションを空港改革として機能させるための工夫を中心に種々、検討を進めてきた。

前掲の3つの報告から持続的・効率的な空港経営の実現に向けて、以下のような諸論点が今後、わが国の空港政策の策定において重要であると考えられる。

- * 株式売却のみならずコンセッションを通じて、効率的経営が実現できる。
- * コンセッショナーに資金力のある主体が参画すれば、安定経営につながる。
- * 公的サービスを民間企業へ任せるために、PFI の更なる条件整備が求められる。
- * 官民インフラファンドのような組織に基づき、リスクが分担できるようにする。
- * 鉄道・バス会社・ホテルなど、地域全体が空港を支えるシステムを築く必要がある。
- * 空港会社は地域協議会などを通して、利用者便益に合う路線を検討することができる。

2 研究会からの示唆に基づく提言

2-1 空港民営化実現に向けた環境整備

(1) 空港施設の上下一体化のための空港運営収支の透明化・統一化

空港運営に関して「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」を図る提案は、国土交通省で開催された「空港運営のあり方に関する検討会」が公表した報告書『空港経営改革の実現に向けて』（2011年7月）において、基本原則として明記されている。わが国では、既に成田・中部・関西の3空港が会社形態による運営で実績がある。その他の空港については、国管理、地方自治体管理を問わず、基本施設と商業施設の一体化により、事業価値を高めた上で、民間企業の運営に委ねることが望ましい。

まず、国管理、地方自治体管理の空港のうち、一定規模の利用者数を見込みうる空港は「上下一体化」により、空港経営のガバナンスを高め、利益を生み出すことのできる体制に移行する必要がある。従来の空港ターミナルビルなどの商業施設は第3セクターで運営されているケースが多いが、関連する主体が協議の上、速やかに基本施設と一体化した組織に再編成するべきである。経営統合については、いくつかのオプションが選択肢となり得るが、新たな主体が基本施設と商業施設の価値に見合った金額で購入する手法が考えられる。購入者側からは、支払額以上の利益が将来にわたって得られることが計算できるのであれば、ビジネスとして成立する。

これまで、会社管理空港については空港施設全体を対象として民間企業と同じ会計基準による収支が公表されているが、国管理空港については基本施設についてのみの試算が公表、また地方管理空港の収支は公表されていなかった。このため、我が国の空港の経営状態は大部分が把握不可能であった。民間の資金と知恵を活用するには、その判断材料として、個別空港ごとの全空港施設（基本施設、旅客ターミナル施設、駐車場等）の収支透明化はもちろん、すべての空港収支が比較できるように共通のルールに基づくバランスシートの作成が不可欠である。更に、損益計算についてもすべての空港ごとに、毎年度の結果を公表することが求められる。そのような制度設計が築かれなければ、利益追求型の組織へ移行することはできない。

(2) コンセッション方式による空港民営化の実現に向けた具体方策の推進

民営化への移行手法に関しては、業務委託やコンセッションから株式上場まで多様な手法が含まれるが、利益を生み出すインセンティブが機能する経営形態に移行することが求められている。初期段階で不確実性が伴うために、単独の購入者は現れないことが予測される。次善の策として、PFI、コンセッション、複数一括経営など、いくつかのオプションに基づく民間企業化も考慮されるであろう。現在、国管理空港の民営化手法に

については、コンセッション方式（事業運営権購入型 PFI 事業）が有力視されている。

コンセッションの法制度面の環境整備は進められているが、我が国においては空港を含めたインフラ投資案件がこれまでほとんどなく、投資家のインフラへの投資経験がないことから、インフラ投資に慎重である。一方、インフラを所有・管理する地方自治体側も仕組みが複雑なためコンセッションに踏み切れないでいる。このため、投資案件のボリューム化のため、インフラの民営化を検討する地方自治体などの公共に対して、専門家によるインフラの投資案件化のためのアドバイスにより、インフラファンドの事業化を促進する仕組みが必要である。さらに、我が国のインフラ投資市場がまだ未成熟であることに鑑み、インフラ投資市場の初期的段階において投資リスクを低めるため、国・自治体など公共の出資者が、インフラファンドに関与する官民連携のインフラファンドを設立することも必要になる。

2-2 空港の事業価値向上のための空港活性化

(1) 空港全体収入の増加と自立化

新たに空港経営に関心を示している民間企業は、基本施設からの航空系収入と商業施設からの非航空系収入の両方を増大させることで、全体収入を極大化させることができるかどうかを考慮する。商業施設からの利益が確保でき、エアラインに対して好条件の施設利用料を提示できる環境が整っていれば、当該空港を拠点として使用するエアラインを確保し、結果的に路線数や便数の増加や旅客数の増加に結びつく好循環の収益サイクルを作ることが可能であり、空港事業の価値は高まる。1つの空港において、このような自己完結的、自立的な収益構造を築くことができれば、安定的な経営を継続できる。

(2) 中長期の空港ビジョンの提示による地域とのコミュニケーションの実施

株式売却やコンセッションを進める時に、投資しようとする民間企業にとっては、当該空港が将来に渡って魅力のある投資対象であるかどうかは重要な判断材料である。「上下一体化」を実現した後に、自らどれほどの事業価値を持つのか、今後どれだけ事業価値の向上の可能性があるのかを明示し、対応するための設備投資を行う必要がある。このため、空港運営会社が将来性についての情報を開示しなければならない。周辺自治体と航空会社のサイドからも、空港運営主体の投資継続に積極的に協力するスキームが考慮されるべきである。具体的には、空港の将来ビジョンと経営実態を数量的に把握できるようなデータを開示し、地域協議会のような場において空港の持続的な発展についての地域との継続的なコミュニケーションを行うとともに、将来にわたる成長制約となる規制の緩和措置や地域との連携事業を実施する必要がある。

(3)地域の産業施策、観光施策と連携した空港活用施策の実施

空港の事業価値向上のためには、根本となる航空需要の維持・拡大が必要である。その方策としてLCC航空会社の誘致など空港運営会社の努力は必要不可欠ではあるが、航空需要の中長期にわたる安定的な確保のためには、周辺地域の持続的な発展・成長が不可欠である。このため、アクセス交通事業者、観光業者、ホテルなどの直接的利害関係者との協力により、利便性の高いアクセスやお得感がある宿泊・観光とセットになった航空利用の旅行商品の提供などが考えられよう。さらに、能登空港では、空港を地域の交通結節点や地域の都市利便施設の拠点として位置づけ、空港内に教育施設や地方自治体の行政サービス機能を設けるなどの事例もある。このように、空港及び周辺地域を、地域の産業施策、観光施策と連携、一体化させて、施設の整備・展開や地域開発を実施するなど、効果的に航空需要を創出するような戦略的な空港活用方策が必要である。

2-3 航空路線の維持・拡大のための多様な方策の工夫

(1)航空会社の拠点化のための料金施策等の実施

これまでの空港経営主体は、国・地方自治体であり、また、商業施設は別途となっていたこともあり、コスト削減についての意識が希薄であった。また、空港会社が持続的に経営を継続していくためには、航空需要の安定化が必要であるが、それには航空会社に対し当該空港を継続して使用するに値する魅力のある条件を提示する必要がある。その条件には、航空会社の運航コストの中心の一つである空港施設使用料が低廉であることが最優先されることが重要である。ただし、空港施設使用料も着陸料だけでなく、手荷物取扱施設利用料、カウンター使用料、事務所賃貸料等多岐に渡っているため、交渉する航空会社の利用状況やビジネスモデルに対応したきめ細かな料金施策が必要である。

(2)航空会社の運航コスト削減のための規制緩和の実施

航空会社に対する魅力づくりとしては、施設使用料に加えて、運用時間などの運用制限等の規制緩和についても考慮すべきである。ただし、規制緩和は地域環境の保全や安全性の確保が前提のため、合意形成に時間を要する面もあるので、航空会社誘致には対応を前倒しで進める必要がある。例えば、LCCのビジネスモデルである高頻度運航のため運用時間制約がない24時間運用は、運用制約による定期便の欠航率を下げ、リピーターによる搭乗者を増やすことが可能となるので、LCCを誘致するには極めて重要な要因となる。加えて、空港での折り返し時間の短縮のため、燃料給油中の旅客の乗降規制の緩和やエプロンでの自走のイン・アウト方式などが望まれるが、関西空港において昨年供用されたLCC専用ターミナルでは、コスト削減の対応のできる施設となっている。しかし、将来的にLCCの路線が増えてくると、更にキャリアや利用者へのサービスを充実

させなければならない。また、他空港との競争上も不必要な規制を取り除いて、路線維持・拡大を意識した空港経営を展開する必要がある。

(3) 路線の維持・拡大のための季節限定便・チャーター便の活用

利用者数がそれほど大きくない地域の空港については、路線の維持・拡大には一層の工夫が必要である。定期便が確保できるに越したことはないが、近年エアラインは定期路線の新設には極めて慎重である。したがって、定期便だけにこだわることなく、観光地のホテル・旅館や空港アクセスのバス・タクシー会社などと緊密な協力・連携により、魅力ある旅行商品とサービスを航空旅客に提供し、季節限定の定期便やチャーター便を増やす方策も検討する必要がある。さらに、ホテルや旅館経営に外国資本が参画しているケースも増えてきているので、海外キャリアとの連携で、国際拠点空港からの内際乗り継ぎ便などの路線を新設できる可能性もある。季節限定路線やチャーター便は流動的であるが、実績を積み重ね、新たな市場を開拓していくことが重要と考えられる。たとえばキャリアが入れ替わったとしても、持続可能な空港経営を実現する上で、地道な路線開設の工夫と努力は継続する必要がある。

(4) 路線の維持・拡大のための就航先空港・地域との連携強化

観光資源として、例えば、わが国のユネスコ世界遺産は16件に及ぶが、現在、それらを訪問するための航空路線が充実しているわけではない。世界遺産はすべて首都圏以外のエリアに存在しているので、主要地方空港の国際線やハブ空港からの乗り継ぎ便などを活用した方策で集客を伸ばすことは可能である。国交省は成長戦略会議の中で、航空分野と合わせて観光分野についても重点項目として掲げている。

路線維持・拡大で最も厳しい状況に置かれているのが、離島やそれと同様、エッジに立地する過疎地域に立地する空港である。このような地域においては、船舶と同様に飛行機は「生活の足」であり、住民に必須の移動手段としての「乗り物」になっていることから、効率性よりも公益性に比重を置いた路線の維持方策が不可欠である。英国スコットランドのインバネス空港を中心に11空港を一括運営しているハイランズ・アンド・アイランズ・エアポーツ・リミテッド（HIAL）が、地元の足を確保するために「触媒」としての機能を果たしている。空港会社が路線を決定し、入札を通してエアラインがフライトを飛ばす手法である。

欧州では過疎地域を中心に、以前から「ルート・ディベロップメント・ファンド」という公的補助金が支出されていたが、現在、欧州委員会はそれを見直す作業を進めている。それに代わって、搭乗者が「エアポート・ディベロップメント・フィー」を支払うという制度が、英国の一部の地方空港において導入されている。例えば、ノリッジ国際空港では2007年から16歳以上の出発便搭乗者に対して、10ポンドの課金をしている。

これを原資に空港会社は施設充実のための投資や、路線維持のための費用を支出することができる。このような手法はあくまで、過疎地域の空港の自立的な経営を実現するために導入されているものである。民間企業の創意工夫では限界のある場合には、利用者負担も容認されている。

更に、航空会社が離島や過疎地を結ぶ路線に使用する機材調達の問題も重要である。機材の一括購入やパイロットの訓練費用などの点から、少数の小型機を運航する地方の航空会社にとってコスト面で不利であった。欧米では航空会社と航空機メーカー、部品製造業者らが組織を作り、リージョナル路線の特性に見合った機材の調達を容易にする工夫をしている。わが国でも、全国の空港活性化を図るために、民間企業主導で航空機共同保有機構の構想が既に公表されている。政府と地方自治体は持続的な空港経営を実現するために、早急にこの構想を具体化して実施することが求められる。

3 今後の検討課題

わが国の空港経営を取り巻く環境は今後、ますます変化していくものと予想される。引き続き検討されるべき課題として、以下のような4点があげられる。

3-1 公共インフラの投資拡大のための制度設計

経済成長の鈍化、少子高齢化社会への移行に伴い、中央政府、地方政府ともに、社会保障費支出の大幅な増加が確実視される一方で、それに対応する財政収入が増加する見込みが立たないために、公共インフラへの支出は制約を受けている。将来に向けて公共インフラを安定的に維持していく上で、投資案件のボリュームを円滑に増やす方策が考慮されなければならない。

2010年4月に公表された『国土交通省成長戦略会議の重点項目』において、新しい市場環境の構築に向けて、以下の点が明示された。

- * 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、「国土の均衡ある発展」に代表されるばらまき行政・再配分政策からの脱却を図り、限られた公共投資を費用対効果に応じて集中的に配分することを基本とする。

- * また、集中投資と併せて、地域や企業の創意工夫による成長を促進するため、成長の足枷となっている規制緩和に積極的に取り組み、自由度を高め、新しい提案や大胆な経営を促進させる。

- * PPPに代表される「民間の知恵と資金」の積極的な導入により、効果的な公共投資を行う。

- * 経済活動のグローバル化・国際展開に対応し、また、地域の自由かつ自主的な活動を支えるため、官民が連携し、積極的な人材育成に取り組む。

空港運営に関しても「民間の知恵と資金」を積極的に活用することが可能になっている。今後、PPPの実務に関する知識を備えた人材を多数、育成していくことが重要になっている。ただし、空港の場合、航空会社が路線を設定しないと経営が成り立たないので、一層の航空分野における規制緩和が不可欠となることは言うまでもない。

3-2 民営化に向けた空港内商業施設の情報公開

空港運営を民間企業に委ねる前提条件として、商業施設の情報を公開していく必要がある。わが国では、会社形態をとる成田・中部・関空以外のすべての空港で基本施設と商業施設が分離されてきた。株式売却、またはコンセッションを通して、民間企業に移行させるためには、基本施設と商業施設の両方についての運営を委ねることが望ましい。民営化を円滑に進めるにあたり、基本施設と商業施設の「上下一体化」を各空港で進めていく必要がある。

新たに空港経営に参入しようとする民間企業にとっては、基本施設からの航空系収入と商業施設からの非航空系収入の両方を増加できるかどうか、とりわけ商業施設からの非航空系収入が増加できるかに関心がある。というのは、非航空系収入が増加すれば、施設使用料を引き下げる原資として利用できるからである。このように自己完結的な形で、エアラインを惹きつける方策をとれるならば、空港経営の持続可能性は保たれることになる。

しかし、全国すべての空港において同一の手法に基づいて、非航空系収入の増加が実現できるわけではない。例えば、都市部であればレストランやショップへの集客力を発揮できるかもしれないが、過疎地域ではパーキングの料金メニューを多様化することで収入増大を図った方が良い場合もある。現段階で求められているのは、商業施設の実態に関する情報を開示することであろう。今後、非航空系収入の増加が見込めない空港に関しては、地元自治体からの支援や利用者による一部負担など柔軟な対応策についての判断が求められる。

3-3 大規模災害発生時の公的支援制度の確立

空港運営を民間企業が担った場合、大規模災害により空港施設に壊滅的な被害が発生した時に、企業単独では復旧できない事態に陥る危険性があるが、空港は公共性、公益性を有するインフラであり、民間のみではカバーしきれないリスクについては、経営が破綻しないよう、公的支援制度が必要である。

国土交通省の「空港運営のあり方に関する検討会」が公表した報告書『空港経営改革の実現に向けて』では、以下のように災害時において空港の果たすべき役割が確認されている。

「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。」

同報告書に盛り込まれた提言は以下の通りである。

「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可否かについて、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。」

そのような理解はこれまでもあったが、民間資金を導入しようとしている現在は、公的措置として政府がどこまで責任を負うのかについて、明確な方針を提示しなければならない。既に、最終責任が民間企業と政府で共有される点についての合意形成はできているので、細部に関する具体的な論点を整理しておくことが求められる。もちろん、

個別の災害によって被害の程度は異なるであろうが、原則的な方針が事前に明示されるべきである。

3-4 航空・空港ビジネスをめぐるリスク問題への対応

自然災害とは異なるリスクにも注意を払う必要がある。特に、米国で発生した同時多発テロのような不特定多数に被害を及ぼす事故はもちろん、近年のわが国を取り巻く領土問題に起因する外交問題などから海外旅行の減少、渡航の自粛につながる事態は、航空・空港業界に多大な損失を与えることになる。また、B-787 の機材トラブルから明らかかなように、メーカー側の事情によっても悪影響が生じることもある。空港会社は効率的経営を進める上で、費用削減を求められるが、リスク回避の観点から一定の費用を負担しなければならないこともある。

テロリスト対策としては、空港会社によるセキュリティ関連の設備投資が不可欠になってくる。空港経営の戦略として、非航空系収入を得るために、商業施設を充実させることが求められている欧米では、LCC の普及と歩調を合わせて、制限エリア内での商業施設が拡大される傾向にある。制限エリア外のショップはテロ対策上、不適切と理解されている。わが国では、制限エリア外において搭乗目的以外の一般人を対象とする商業施設が多いため、監視体制強化などのセキュリティ投資が必要になる。将来的には、新鋭のセキュリティ機器を備えた上で、制限エリア内の商業施設を充実させることが望まれる。

渡航自粛については、空港会社として短期的に適切な対応策を見出すことは難しいが、特定国の路線だけに大きく依存することは避けるべきであろう。アジア方面でも現時点での航空需要は大きい、外交問題が生じやすい韓国・中国だけでなく、経済成長が著しく、かつ日本との外交関係が友好的な国が多いアセアンなど、複数の主要都市との路線を航空会社と協力して開拓することが求められる。アジアのオープンスカイを活用して、相手国のキャリアにも路線開拓を要請していく営業活動を継続することがリスク分散になるであろう。

新規機材の購入に関しては、航空会社の経営方針として、以下の点が重要になる。LCC が採用するように特定機種に集中させることはコスト低下につながると考えられるが、新規機材についてはリスクが高くなる。B-787 に関しては運航再開の目途が立たないとなれば、代替機材をリースや新規購入で調達して、路線変更も含めて新たな戦略を迅速に練る方が賢明である。機材に伴うトラブルは航空会社のみならず、間接的に空港会社の収益にもダメージを与える点から軽視できない。

以上

資料編

(1) 第1回 空港経営研究会

○日時：平成24年8月3日（金）15:00～17:00

○場所：大阪キャッスルホテル 6階 亀の間

次第

1. 開会

2. 話題提供

関西学院大学経済学部教授 野村 宗訓(本研究会 主査)

◆「24年度 空港経営研究会の活動内容について」

◆「空港コンセッションの事例研究」（仮題）

3. 閉会

第1回研究会 出席者名簿

(順不同、敬称略)

主 査

野村 宗訓 関西学院大学 産業研究所所長 教授

メンバー

横見 宗樹 大阪商業大学総合経営学部 准教授
大田 康介 新関西国際空港株式会社技術・施設部 施設計画グループリーダー
轟木 一博 新関西国際空港株式会社経営戦略室 総合企画グループリーダー
高野 敬二 新関西国際空港株式会社経営戦略室 経営管理グループリーダー
田邊 真 新関西国際空港株式会社コンセッション推進部
コンセッション準備グループ
矢野 紀世 新関西国際空港株式会社コンセッション推進部
コンセッション準備グループ
伊縫 憲幸 株式会社日建設計 プロジェクト開発部門企画開発部 主管
藤本 勝 五洋建設株式会社大阪支店 調査役
星加 俊史 日本通運株式会社大阪航空支店国際貨物部 次長

オブザーバー

清水 良浩 全日本空輸株式会社施設部 リーダー
永友 政行 国土交通省大阪航空局空港部関西国際空港・大阪国際空港課 課長
松田 淳吾 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主査
中野 正明 神戸市みなと総局空港事業室 推進課長

副 査 事務局

葉山 幸雄 一般財団法人関西空港調査会 常務理事兼事務局長
山内 芳樹 一般財団法人関西空港調査会 参与兼調査研究グループ長
羽根田 淳 一般財団法人関西空港調査会 調査研究グループ 課長

第1回 空港経営研究会 議事録

日時 平成24年8月3日（金）15:00～

場所 大阪キャッスルホテル

○話題提供

「空港コンセッションの事例研究」

関西学院大学 経済学部 教授 野村 宗訓

1. 空港民営化の方向性

コンセッション方式など空港の民営化を考える場合、空港の現状を把握する必要がある。例えば、空港が大規模で、都市圏にあり黒字基調であれば株式会社化は容易である。しかし、赤字基調であるならば、複数空港経営に移行するなどしないと株式売却は難しいであろう。

世界で問題になっているのは地方空港の方である。地方空港でも旅客数が500万から1千万くらいの中規模であれば、PPP導入ということを考えている事例が海外にはある。

ローカルエリアの空港に関しては自治体主導となるが、その中でもいろんなアレンジをしていかないと先行きが難しくなってくる。

常識的に赤字基調の会社の株式を買う人はいないので、赤字の会社であればコンセッション方式で運営権を売却するのが良いという言い方もできるが、実はコンセッションしながら、空港会社の株式も所有しているというケースがある。つまり、運営権を持ちながら株式も保有しているという濃い関係である。

株式会社化しながら株式を公有で持ち、その公有比率が過半数以上か以下なのかによって、意味が違ってくる。関空の例では、新会社の株は国が100%持ち、その中で運営権を譲渡していく形である。一方、国や自治体が過半数以下の株式しか持たず、一般的な民間企業にする形で経営自主権をゆだねていく構図もある。

株式会社化して株式を完全に売却するケース。これは狭義の民営化になってくると思うが、その売り先として投資ファンドを選べばインフラ開発につながるだろうし、他国の空港会社に売るのであれば国際線の拡充につながるだろう。

しかし、運営権譲渡と株式売却とはあまり変わらないということが海外の事例から言える。常識的に、赤字会社の株式を買うような主体はいないし、ネックになるのでコンセッションという言葉を使うのかもしれない。

運営権譲渡の受託企業がどういう会社で、どういう期間設定をどうするのかによって、効果は違ってくる。一般的に運営権の譲渡は30年という例が多いが、日本高速道路保有・債務返済機構では45年という例がある。

イギリスの鉄道で、旅客列車運行の営業権を7年～15年で民間企業に売却するやり方が

あったが、結果7年～15年は短すぎるということだった。設備投資するにはインセンティブがわからないということで、大体20年以上で民間企業にゆだねる形に切り替わっている。

ドイツのホッホティーフでは無期限の例がある。こうなると株式売却とどう違うのかということになる。また、ルートンの仲間のベルファースト・インターナショナルは一応株式売却になっているが、当時の資料を見ると、999年のリース契約になっているという公的文書があり、これはコンセッションと類似しているように解釈できる。

コンセッションの受託企業としては、世界的な専門企業であるマッコーリーのような会社、コンセッションだけにこだわるピンチやホッホティーフのような会社もあれば、年金基金のように資金だけを提供し、あまり空港経営に積極的に関与したくないところもある。

昨年1月に内閣府の委託でプライスウォーターハウスクーパーズが「諸外国におけるPFI・PPP手法に関する調査報告書」を出しており、ネットで公開されている。米国・フランス・英国などについて調査した結果が書かれているが、結論から言うと、交通に対する運営権の譲渡というものは、ケースバイケースで契約内容は決められていくものということではないか。料金の徴収とか、官民のリスクシェアをどうするのかということが論点になってくる。

制度面については、わが国ではクリアしていくことはできると思われる。

10ページに事例調査の論点を掲げているが、これらがコンセッションの受託者との契約の中身であり、論点になってくるものである。これ以上の内容については、ルートンの例などをみても分からない。

契約条件の一つ目の論点として、「利用料金の価格改定」がある。基本的に、利用料金は事業者自由に決めさせた方が安定するだろうと考えられる。しかし、空港は公共施設なので、公共性という観点から安定させないといけないということで、利用料金の価格改定に規制をかけるのかどうか議論になってくる。したがって、海外の事例に見られるように、物価指数等を用いて値上げの上限（プライスカップ）をおくというやり方が良いように思われる。

空港が設備投資を終了しているのかどうかによって契約条件は変わってくる。設備投資をまだまだこれからしなくてはいけないところであれば、コンセッションの受託企業に収益を上げさせて投資してもらおうということが必要になる。

しかし、関空の場合は設備投資を終えているので、過去の累積債務をこれから支払ってくださいということになる。債務の返済期間を45年なのか、99年なのか、無期限でということにするのかについて、利用料金との組み合わせでできるようにしないといけない。

今回のコンセッションはかなり厳しいという批判がメディアの中にある。しかし、例えば45年ないし99年に契約期間を設定して、一兆三千億の例えば四分の一程度を、まず第一コンセッション受託者が負担するという考え方をとれば、成り立たない話ではない。百年後になるかもしれないけれど、次の第二コンセッション受託者が、残りの四分の三の中の四分の一を負担するというふうに考えていけば、そう悲観しなくてもやっていけるかもしれない。

二つ目の論点として「利益配分」がある。民間事業者に利益を取らさなければいけないし、関空の場合、政府の方も利益配分がなければ累積債務の返済ができないので重要になってくる。

三つ目の「契約解除」は気をつけなければならない。イギリスの鉄道で、フランスの旅客運行会社が入ってきたが、契約期間を残して契約を破棄して退出した例がある。この例では、自治体を中心となってフォローした。契約解除には、ペナルティを付けるということで、契約解除しにくいようにさせるやり方もある。逆に、長期の契約期間の中、公共のコントロールをきかせる意味でも、公共側が契約解除権を有することは意味がある。

四つ目の「事業運営権の移転」は、海外各国で認められている場合が多い。ファンドなどのように出資者で終わっている場合、空港経営が大きく変わるわけではないので緩くしておいても良い。ただ、運営権の金額が大きくなると思うので、限定的な引き受け手しか出てこないだろう。

五つ目の「長期における V f M (Value for Money) の確保」はイギリス独特の考え方が、各国の実際の経営で意識されている。価値がどれだけあるのかというコストベネフィットみたいな考え方である。公的なサービスを、民間事業者が一定の規制のもとで効率的に動かすという考え方であり、V f M でプラス効果が出てこないと運営権を民間事業者に移転した意味がないということであり、V f M はチェックしておく必要がある。

2. 海外のコンセッション事例

2-1. Luton

Luton はイギリスで 5 位にランキングされる空港で、Belfast 空港は 12 位、Cardiff 空港は 19 位である。

2001 年以降、これら 3 空港を一括運営しているのが TBI というイギリスの空港経営の専門会社であった。その TBI をスペインの ACDL が 2005 年に買収した。ACDL の親会社は 2 社あり、Abertis というスペインのインフラ企業が 90%、Aena という空港公団が 10% の比率で ACDL の株式を所有している。

Luton 空港は 1998 年 8 月に PPP 方式でコンセッションを決めた。ロンドンの Luton 自治体が空港の真のオーナーで、運用に関しては LLAO という名の株式会社形態と取った運用会社が作られた。その空港運用会社の筆頭株主が 2001 年に TBI というところになり、他の 2 空港と一括して運営されることとなったが、2005 年に TBI はスペインの ACDL に買収された。買収された後も、TBI という社名は残っているようですが、TBI の情報はネットでもほとんど出てこない。

ACDL の株主である Abertis の収益部門についてみると、道路部門が 75%、通信部門が 12%、空港部門が 8%となっている。また、収益を上げている地域は、スペインとフランスをあわせて約 9 割を占めている。

22 ページ。Abertis が所有している空港をヨーロッパについてみると、イギリスで Luton / Cardiff / Belfast International の 3 つ、スウェーデンで Stockholm Skavsta 空港などが

ある。Skavsta 空港は軍用空港だったのですが民営化が進められ、スペインの企業が入り込んでいる。スウェーデンの軍用空港の民営化を他国企業に委ねたという資料が Abertis の方から出ている。

その他に、Abertis が所有している空港は、ほとんど中南米で、これらの空港にコンセッションで入り込んでいる。

資料 21 ページの Participation には、Under ownership、Concession、Management contract などの区別が示されています。

Under ownership は空港経営に深く入っていく強い関係、Concession は経営に関与する関係、そして Management contract が弱い形での契約、一番弱いのはコンサルタントという順番である。Abertis は中南米の空港と非常に深く関わっている。スペイン企業であるからという歴史的なつながりもあると思う。

ACDL のもう一つの株主である Aena はスペインの空港公団で、今は株式会社化されていると思われる。Aena 自身が空港会社であり、スペインの 47 空港を動かしながら、ACDL の 10% の持分を持ち、ACDL 経由で TBI をおさえているので、TBI 傘下の空港を Abertis とともに動かしている。他の中南米やカリブ海辺りの空港も動かしている。ほとんどは Abertis とかぶるが、Aena が単独でやっているケースもある。

Abertis のビジネスモデルで一番重要なのは、Point to Point を基本に、LCC が飛んでくるような、お金になる空港を狙っているところである。そのような Abertis と、Aena のような空港公団から株式会社になったようなところが一緒に国際展開している。

プライスウォーターハウスの図で Luton の組織を見ると、Abertis が 90%、Aena が 10% で、エアポートコンセッションを作り、そこが LLAG を 100% を持ち、その下に LLAO という事業者が存在して、発注者である Luton Borough Council と契約している。

この資料では、事業類型というところに書かれているように、LLAO の事業は独立採算であり、運営期間に交通量に応じた支払いを発注者に行うことになっている。発注者から事業者への支払いはなく、逆に、事業者から発注者への支払いは契約時は不明になっている。

最近、Luton のマスタープランドキュメントというものが出ており、その中で支払い額に関する部分があった。そこには、空港会社が Luton の発注者である Borough に返した金は 1998 年以降で 2 億 1 千万ポンド、2011 年は 2500 万ポンドと書かれている。つまり、1998 年以降で 200 億円程度しか上納金として発注者に支払っていない。

Luton の官民リスク分担についてプライスウォーターの資料をみると、需要リスクについて、交通量が増えれば官の方にメリットを戻す構図になっていますが、減った場合に官の方も若干持ち出さないといけないような契約になっているから官に三角印がついているのかもしれない。

料金設定権限に関しては不明になっている。ロンドンヒースロー、ガトウィック、スタンステッド、マンチェスターの 4 空港のように、ルートンは料金設定に関して政府の権限が及んでいないと思われる。

2-2. Vinci

フランスの Vinci というところも色々な事業をしている。事業は Concessions と Contracting に分けられ、Concessions の中に Vinci Autoroutes と Vinci Concessions があり、Vinci Concessions に空港の管理が含まれている。Vinci Autoroutes は高速道路の運営管理だと思われる。Contracting の中にある Construction は道路などの建設、Eurovia は金融である。

31 ページに、Vinci の 2000 年からの歴史をピックアップしている。元々電力供給とかエネルギー供給をやっていた会社が合併して Vinci を作った。その後、駐車場経営をしながら空港経営に入り、2004 年頃からコンセッションに入っていく。現在、フランスで 9 つの空港のコッセッションをしていて、カンボジアの 3 空港のコッセッションもしている。

33~34 ページの Vinci Concessions の業務一覧を見ていただくと、高速道路運営会社の株式を持っていたり、空港運営会社の株式を持っていたりするのが明らかになる。

フランスの空港のコッセッションの契約は 4 つあって、3 つはほとんどの株式を所有している。カンボジアの方でも、空港のコッセッション契約が 1 つあって、それをフランスの ADP (パリ空港公団) が助けているようである。

35 ページの Vinci Concessions の収入比率を見ていただくと、パーキングが 67% と大きく、エアポート 16%、スタジアム 11% となっている。Abertis や後でお話しする HOCHTIEF もそうだが、コンセッションをしているところは、こういう兼業体制の主体が非常に多い。

2-3. HOCHTIEF

36 ページに HOCHTIEF Concessions のインフラ業務を示している。空港、道路の次に Social Infrastructure があり、学校やミリタリー施設も PPP の中でコンセッションしているようである。

HOCHTIEF Concessions の組織は複雑で、HOCHTIEF Concessions の下に HOCHTIEF Airport があり、ここが傘下の空港に出資している。また、HOCHTIEF Airport Capital Verwaltungs というところがあり、その下の HOCHTIEF Airport Capital からも各空港に出資している。

経営している空港は、ほとんどがドイツと欧州域内の空港である。一つだけシドニー空港があるが、シドニーはマッコーリーが大株主として支配している。

40 ページの一番下に、HOCHTIEF 傘下の空港の非航空収入比率が示されている。非航空収入比率が 3 分の 1 以上なかったら表に示さないためか、アルバニアの空港だけ示されていない。41 ページでわかるように、シドニーは HOCHTIEF の持ち分が多くないが、非航空収入が 51% と非常に高い。また、HOCHTIEF は空港の株式を、子会社と合わせて大体 3~4 割持っている。但し、シドニーはマッコーリーが 8 割以上の株を持っている。

コンセッションの契約年数は長くて、シドニーで 95 年、アルバニアの Tirana が 20 年と

いう年数になっている。コンセッションでありながら、空港の株式を持っているのは Vinci と同じである。

次に HOCHTIEF の二面性であるが、HOCHTIEF は空港の運営会社でありながら、空港への投資家でもある。このように、関空のコンセッションにおいても、国が過半数は持ちながら、一部の株式はコンセッションに持たした方がインセンティブになり、良いのではないか。

株式所有と運営権とをどう整理するのかでは、オーナー＝オペレーター、オーナー≠オペレーター、オーナーパーシャル＝オペレーターの3つに分け、最後の分だけパーシャルが過半数以上か以下でさらに分類するというマトリックスを考えて、それぞれのメリットやデメリットなどを議論していても良いのでは無いか。

HOCHTIEF の競争力のところに、空港への投資は長期で見ているとか、空港全体で一つのものとして考えていると言うことが書かれている。

3. 空港経営のガバナンス

3-1. 関空・伊丹の特殊性

私案のものであるが、関空・伊丹の特殊性は、まず、累積債務が一兆三千億に及んでいる点、次に、近隣の2空港が複数一括運営を開始する点、最後に、設備投資は一応終わっている点にある。だから利子や費用等の負担はしてくださいということになるが、金額が大きすぎるので分割払いで引っ張っていくというのが妥協案としてあるのではないか。

ただ、今日ご紹介したコンセッションのケースは、空港の建設に魅力を感じる会社であり、関空の場合、日本の建設会社などは来ないだろう。そうすると金融関係者ということになるが、私は、その他の選択肢として、空港への集客力、エンターテインメント要素をアップさせるような商業施設の運営者、テーマパークの経営者が関与しても良いのではないかと思っている。それは非航空収入の部分で黒字がより多く出せると考えられるからである。

3-2. 非航空収入増大の可能性

非航空収入の増大は、一般的にターミナルビルとパーキングの経営がメインになると言われる。関空と伊丹は同じではないので、同じ戦略を採るのは無理があり、同じ戦略で無くて良いと思う。コンセッションの受託事業を、規制がない民間事業と考えれば、かなり非航空収入の幅は広がってくる。

マンチェスター空港の紹介をすると、空港見学をしてもらったり、空港を会議で使ってもらったりしている。収益にプラスになるのはそう大きくはないかもしれないが、このようなサービスを提供していることで集客につながるのとは否定できない。マンチェスターの場合、空港見学メニューを出して学生に社会見学に来ることを呼びかけている。一人7~8ポンドとり、ガイドは1団体で25ポンドとっている。環境教育をして欲しいのか、空港のビルの一部を見たいのかなども聞いてくれたりする。会議用のディナーは一人60ポンドで、

300人以上であれば、40ポンドにディスカウントしてもらえる。

非航空収入の中でも、収益性の高いのがパーキングであるので、バス、タクシー、鉄道は競合相手だと思われるかもしれないが、非航空収入を上げるために、LCCターミナルビルから観光地への直行バスを就航させるのが良いのではないか。従来のように、非航空収入を空港ビルからだけで得ようというのは無理があるのではないか。将来的にはレジャーパークなど集客力のあるところのオーナーがコンセッションに出てきても良いと思っているので、その辺を可能であれば検討していただきたい。

3-3. エアラインへの影響力

コンセッション方式が変わって、エアラインへの影響力がどう変わるのかということがある。コンセッションにしなくても、単なる民営化でもできるのではないかとと言われるが、やはりコンセッションの方がアジア需要を取り込み、航空需要のパイを広げていくという成長戦略にかなっていると思う。

ただ、航空需要の拡大と空港利用に制限をかけることは矛盾する。長距離、チャーター、国際線、開港時間、騒音問題なども当然クリアしなくては行けないが、コンセッションの受託者にこれらのことも自由に動かせるようにして、独立採算で着陸料と施設利用料も自由に決められるようにしていくことが必要である。

そのようにしていけば、関空・伊丹の二空港の使用料を、大学の授業料や携帯の利用料金のように、一回ずつの着陸料ではなく、一括前払いの形でエアラインに空港を利用してもらえるようにしていけるのではないか。そうすれば、エアラインに対して非常に大きな売りができるようになると思うし、関空と伊丹が相乗効果で伸びていくだろう。

[質疑応答]

- 資料 34 ページの Vinci concessions の業務一覧表の中で、一件だけ SHARE CAPITAL が 100%ではなく 99%になっている。これは、イギリスであったような、黄金株のような政府がコントロール可能な特別な株式のようなものがあって、それで 99%になっているのか。

また、諸外国の例を見ると、コンセッションでは空港の株式の過半数以上は渡さないというのが多いと思うが、Vinci の場合は一つのケースを除いて全て株式を過半数以上、場合によっては 100%所有しているケースもある。この辺りが私には新鮮に映ったのですが、先生のご意見、お考えがございましたらお聞かせいただきたい。

→ 少なくとも Vinci はフランス企業でフランスの空港のコンセッションなので、黄金株の必要性は無いように思う。

Vinci の場合、非常に情報が乏しい。100%と 49%では確かに差が大きいですが、そこは自治体の判断ではないかと思われる。

- 数年前にイギリスの BAA の事例を調べていたときに、アメリカの一部の空港について、空港全体ではなくターミナルビルの商業施設の運営権だけをコンセッションをしているケースもあったので、一部施設のコンセッションというのもオプションとして考えられる。

また、オーストラリアの空港で着陸料が廃止されて、旅客一人あたりの料金に変更されているケースがある。このような例も民間事業者の発想なのかという気がして非常に興味深いと思っている。エアラインに対して、このような変更がどういうインセンティブを与えるのかも興味深い。

航空会社側からすれば、着陸料でとられるのであれば、お客がほとんど乗っていないのに大型機で来たために高い料金を取られるというのは、エアライン側からすれば不合理だというのは分かるのですが、空港会社の利潤最大化を考えた時に、そのような料金体系の変更が果たして空港会社にプラスになっているのかどうかはわからない。

- 民間企業が参画しやすいような環境作りとか法制度作りを具体的に考えていく必要があると思っている。資料の 29 ページに官民のリスク分担とあるが、このように誰が責任を持ってコントロールしていくのか、どういうリスク分担をしていくのかを考えるのが重要であり、どういうビジョンの中で空港を作っていくのかを考えるのが非常に大事である。

そういうものに沿った事業者選定や事業環境の与え方をもっと研究していかなければいけない。

- 空港は普通の施設の運営と違って、安心安全、コスト、顧客満足をバランスさせてい

くことが大切で、それぞれがトレードオフしたりする。そういう中で、(コンセッション企業からの出資が過半数に届かないような)マイナー出資の場合、安心安全はどこまで、誰が担保して、最後の責任を持つのかと考えると、これは難しいなと思った。

また、施設整備も、拡張工事をやるのはすごく任が重たい。誰がどこまでするのが適正で、どこまでやるべきなのかを決めるのは難しそうである。滑走路などは定期的にリニューアルしていかなければならないので重たい維持管理費用が発生する。そういう中で、安全、コスト、サービスがどうなるのかが興味深い。

- ・ 国際貨物では船が使われるのが多い中で、航空貨物をどうやって増やしていくか、また、そのような中で関空をいかに使っていくかを考えても、なかなか関空ならではの特長を見いだせない。シー&エアが考えられるのは関空の一つの大きなメリットだと思うが、仁川空港がスピード感を持って利用されているのと比較すると、関空ならではの特長を活かしていかないと、関空に貨物を集めていけるかは疑問である。

- ・ 関空・伊丹のコンセッションは今後二つの仕事がある。

一つは、関空・伊丹のコンセッションはこういうものだと定義付けていくことである。関空・伊丹の後に控えている国営 27 空港のコンセッション売却と齟齬がないようにしていかなければならない。また、実際にコンセッションを買われる方がどういう希望を持っていらっしゃるのか、どういう事なら購入する意欲が湧くかについて把握するため、かなりの量のヒアリングをしないといけない。そういうことをしながら、関空・伊丹のコンセッションを定義していく。

もう一つは、関空・伊丹の事業がどういう価値があるのかを投資家の方々にディスクローズしていくことである。関空は良いが、伊丹空港側は国の会計で一括して経理されてきたので、空港別収支は出ているが、ある種の決めにによって人為的に作られた部分も結構あるので、現実にどれぐらいのコストが伊丹で発生するのかは決算をしめてみないと分からない。さらに、過去の分についても、どれ位のディスクローズができるのかが不透明である。また、大阪空港ターミナルの分も含めた形で会計をディスクローズしなければならぬ。過去何年間か、プラス将来何年間かの見通しを含めた会計のディスクローズするための資料を作らないといけない。

そういう中、空港運営の基本方針の中では、コンセッションの実現はなるべく早くということなので、まずはスケジュールを作っていく。しかし、再来年の 5 月くらいにフルイヤーの決算が出るが、それが出ないと何とも評価できない。

また、先ほどの官民のリスク分担の話が出たが、大規模災害のリスクについては、何らかの公共側が関与することにしないと、金額が大きいこともあって怖いだろうと思っている。

以 上

空港コンセッションの事例研究

関西学院大学 野村 宗訓

関西空港調査会 空港経営研究会

2012年 8月 3日

本日の論点

- 1 空港民営化とコンセッション
 - 1-1 株式売却との相違点
 - 1-2 コンセッションの論点
 - 1-3 契約条件の詳細内容
- 2 海外のコンセッション事例
 - 2-1 Luton (abertis/ Aena)
 - 2-2 vinci concessions
 - 2-3 HOCHTIEF concessions
- 3 空港運営のガバナンス
 - 3-1 関空・伊丹の特殊性
 - 3-2 エアラインへの影響力
 - 3-3 非航空収入増加の可能性

1 空港民営化とコンセッション

1-1 株式売却との相違点

1-2 コンセッションの論点

1-3 契約条件の詳細内容

空港民営化の方向性

論点	大分類	小分類	結果・効果
現状把握	大規模空港	都市圏・黒字基調	株式会社化
		その他・赤字基調	複数経営移行
	地方空港	セカンダリー	PPP導入
		ローカル	自治体主導
民営化手法	株式会社化＋公有	公有比率50%以上	運営権譲渡
		公有比率50%以下	経営自主権確保
	株式会社化＋売却	投資ファンド	インフラ開発
		他国空港会社	国際線拡充
運営権譲渡	受託企業	世界的専門企業	効率的経営追求
		資金提供集団	無責任体質蔓延
	期間設定	一般的に30年	投資意欲プラス
		例外的に100年	効率性改善疑問

コンセッションの定義

プライスウォーターハウスクーパース株式会社 [2011]

『諸外国におけるPFI・PPP手法(コンセッション方式)に関する調査報告書』

国／州等	定義
米国	
バージニア州法 ⁴⁸⁶	<ul style="list-style-type: none"> 「コンセッション」とは、リース、ライセンス、フランチャイズ、地役権、その他に關しての法的拘束力を持つ契約の中で、一定の期間、管轄公共団体が認定交通輸送施設の使用または管理の権利を民間事業者に譲渡し、この間、民間事業者が収益取得、料金徴実施、交通輸送施設の設計および建設、さらに交通処理能力向上、混雑緩和、交通輸送施設からの収益取得を目的とした各種管理業務を行うことを定めたものをいう。
インディアナ州法 ⁴⁸⁷	<ul style="list-style-type: none"> (官民間契約とは、)民間法人と公共セクターの間で結ばれる契約のことであり、この契約の元で民間法人はレシー、ライセンシー、フランチャイジーのいずれかとして、有料道路プロジェクトにおける計画策定、設計、取得、建設、破却、改良、拡張/拡大、リース、運営、修繕、維持管理、資金調達の一部または全部を担う。
道路庁による定義(新規の施設整備を含む場合)(DBFO) ⁴⁸⁸	<ul style="list-style-type: none"> DBFOとは、対象施設の設計・建設・資金調達・運営を包括的に民間事業者に委託する契約形態である。 全てのDBFOプロジェクトに共通する事項として、プロジェクトのみから得られる収益を償還原資とした負債により資金の一部又は全部を調達することである。 道路料金やリース料、公共セクターから受け取るサービス対価料金、車両登録料など、収益の形態は様々である。将来の収益は債権やその他の負債に当てられ、プロジェクト進行にかかるコストをまかなうこととなる。 また、資金の一部は公共セクターからの補助や寄付により賄われる。案件によっては、民間事業者による資本形成が要請される場合もある。

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA Kwansei Gakuin University

5

フランス	サパン法 ⁴⁹⁰ および ムルセフ法 ⁴⁹¹	<ul style="list-style-type: none"> 公共サービスの民間委託とは、契約に基づく公共法人による、自らが責任を有する公共サービスの、公共もしくは民間法人へのマネジメント委託を意味し、その報酬には実質的にサービス運営の結果が反映される。委託契約の範囲には施設の建設や、サービス提供に必要な資産の取得も含まれる。
	コンセッションによる 公共役務契約に係る行政令 ⁴⁹²	<ul style="list-style-type: none"> 公共役務のコンセッション契約とは、コンセッショネアによる全ての建築・土木関連業務の履行をその内容とするものであり、その報酬は(利益を目的とした)建設の利用権、または同利用権に加え業務・運営に対する報酬の両方により購われる。
	水道アフェルマージュ 標準契約書	<ul style="list-style-type: none"> (アフェルマージュとは)公的主体が、ある公共サービスを特定の第三者に委託する契約で、受益者が公的主体から引き渡された施設を用いて、自らの責任の下でこの施設を運営し、サービスを提供し、利用料金を收受する、その代わりに委託者である公的主体に対し、占有料を支払う契約

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA Kwansei Gakuin University

6

英国	財務省『インフラ調達』 ⁴⁹³	<ul style="list-style-type: none"> 原則としてエンドユーザーからの利用料収入により事業費を回収することを前提とした、民間事業者主導により行われる公共プロジェクトであり、需要リスクの全部ないし一部が民間事業者に移転される。
	ローカルパートナーシップによる定義 ⁴⁹⁴	<ul style="list-style-type: none"> 公的主体が民間事業者に対して認めた、ある資産(公共施設等)を用いて収益または収入を収受する権利のこと。その見返りとして、民間事業者は資産に関する資金調達、関連資産の取得、維持管理・運営を行う。
スペイン	公共契約法	<ul style="list-style-type: none"> コンセッショネア(民間事業者)による公共施設の建築・土木工事のパフォーマンスに関する契約であり、コンセッショネアは施設の更新・修繕・機能保全・維持管理を行い、運営権限のみか、あるいは料金収受権を伴う運営権限を得る。
ドイツ	PPP 促進法	<ul style="list-style-type: none"> コンセッションとは工事契約の一種であり、(コンセッショネアの)建設工事への見返りとして、報酬の代わりに施設を利用する権利を認め、場合によってはそれに加えてある金額の支払いが行われるもの
EU 指令 ⁴⁹⁵		<ul style="list-style-type: none"> 公的当局が第三者に対し、通常当該当局の責任となる一定の経済活動の全てないしは一部の管理を第三者が運営リスク管理を担うことを前提に当該第三者に委ねること

制度調査の論点

プライスウォーターハウスクーパース株式会社 [2011]

カテゴリー	論点
概況・法体系	コンセッション方式の概況
	コンセッション方式の制度的体系
	コンセッション方式の根拠となる法制度
	PPP/PFI 根拠法制度との関係性
定義	コンセッション方式の定義
	コンセッション方式の要件
範囲	官民間での需要リスク分担の有無
	新規施設整備の有無
	維持更新投資の有無
	開発権限の有無
	公的主体による財政支援の有無
	対象となる公共施設
事業運営権の認識	事業運営権の法的認識
	事業運営権の契約上の認識
事業者の権利・義務	事業者が生じる権利
	事業者が生じる義務
	料金改定についての権限
	事業年数

カテゴリー	論点
調達手続き	事業運営権取得に係る手続き
	事業運営権の価格算定（施設建設費、土地調達費の扱い等）
	事業運営権の確定時期（落札時、落札後）
	コンセッションフィーの価格算定
	コンセッションフィーの確定時期（落札時、落札後）
事業運営権の移転	事業運営権の移転の可否
	事業運営権の移転プロセス
契約解除	契約解除やその損害賠償に係る規定
会計制度および税制	コンセッション方式のための会計制度
	コンセッション方式のための税制
	コンセッション方式に適用される会計制度
	コンセッション方式に適用される税制
事業運営権の会計上の認識	事業運営権の認識勘定
	事業運営権の償却方法（償却期間・償却方法）
	事業者変更に際しての償却の扱い
事業運営権の税務上の認識	事業運営権の認識勘定
	事業運営権の償却方法（償却期間・償却方法）
	事業者変更に際しての償却の扱い

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA Kwansei Gakuin University

9

事例調査の論点

プライスウォーターハウスクーパース株式会社 [2011]

カテゴリー	論点
基礎情報	事業分野
	発注者
	受託者
	事業年数
	事業費
契約内容	資産の所有
	新規施設整備
	更新投資
	開発権限の有無
	資金調達
	公的主体による財政負担の有無
	需要リスク
	料金設定権限
	利用料体系変更の条件・手続き
	料金徴収
	運営
	維持管理・修繕
	独占条件に係る規定の有無
契約解除事由	
調達手続き	選定方法（入札等）
	選定基準

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA Kwansei Gakuin University

10

カテゴリー	論点
コンセッションフィー	発注者側のコンセッションフィーの価格算定方法
	コンセッションフィーの確定時期（落札時、落札後）
	コンセッションフィーの支払（一括 or 分割）
	事業者変更に際してのコンセッションフィーの扱い
	資金調達方法と担保
事業運営権の移転	事業運営権の登記・登録制度
	事業運営権の移転の可否
	事業運営権の移転の条件
事業運営権の会計上の認識	事業運営権の認識勘定
	事業運営権の償却期間（一定期間 or 事業期間）
	事業運営権の償却方法（定額、定率、or その他）
事業の実施状況	業績・課題
	ステータス（存続、中止等）
その他	発注者からの改善要求

契約条件

プライスウォーターハウスクーパース株式会社 [2011]

① 利用料金の価格改定

- 利用料金の価格改定は、民間事業者にとって収益の向上の可能性のあることから重要な要素である。
- 一方で、公共サービスとして公共性を維持する観点からは利用料金の水準は安定的なほうが望ましい。
- フランスのグルノーブルの水道事例では利用料金の値上げが大きな問題となるなど重要な要素である。
- 海外の制度や事例を踏まえると、制度において利用料金の価格改定には公共の承認を必須とするとともに、実際の事例においては契約上に利用料金の価格改定について物価指数等を用いて値上げの上限を定めているような例が見られる。
- コンセッション方式を導入する上では、これらと同様な制度や契約の仕組みによって利用料金の価格改定について公共側が一定のコントロールを効かせるようにすることが考えられる。

② 利益配分

- コンセッション方式における利益は、民間事業者にとってはモチベーションの向上につながるものの、公共サービスとしてその利益の全てを民間事業者に帰属させるのかは検討の余地があると考えられる。
- フランスのA65の事例等においては一定の利益を超えた場合には、その部分の利益を官民で配分する仕組みとしている。このような仕組みは民間事業者のモチベーションも一定配慮しながら、公共が得られる収益機会も一定確保できることから一つの参考になると思われる。

③ 契約解除

- 契約解除の条項の多くは、債務不履行や契約違反など通常のPFI事業と変わらないものが多い。しかし、中にはルートン空港で契約開始後15年以上経った後からは公共が任意に契約解除できることやフランスの水道アフェルマージュ標準契約において、公益理由の契約解除が可能になるような規定が存在する。
- コンセッション方式では民間事業者の裁量の余地が大きいことや、中には50年以上などわが国のPFI事業に比べより長期の契約期間も見られる。その結果、公共の関与が小さくなり公共のコントロールが効きにくくなると思われる。そのような場合に、上記のような公共側が任意の契約解除権を有することは、官民間の平衡を保つ上での一案になると思われる。

④ 事業運営権の移転

- 各国の制度上、事例上、事業運営権の移転は認められているものが多い。これらの例で共通するのは公共の承認を要することと、その前提として従前の民間事業者と同等以上の水準で事業が実施できることが条件となっている。
- これらの考え方は、わが国で事業運営権を認める上でも基本的な考え方として参考になると思われる。

⑤ 長期におけるVfMの確保

- コンセッション方式では、事業期間がPFI事例に比べさらに長期化するケースもある。このような長期的契約においては、いかに環境の変化に応じてVfMを維持するかも重要な課題であると思われる。
- スペインの法制度では進歩条項と呼ばれる技術の進化に対する民間事業者の適応義務が規定されており、このような条項は参考になると思われる。

2 海外のコンセッション事例

2-1 Luton

2-3 HOCHTIEF

2-2 Vinci

abertis/Aena (TBI/ACDL) の Luton⑤, Belfast⑫, Cardiff⑰取得

◆ 1998/ 8 PPP方式 (公有+コンセッション・30年間)

所有は自治体 = Luton Borough Council

運用は民間コンソーシアム = London Luton Airport Operations Ltd.

◆ 2001/ 3 運用会社の株主変更

*Barcrays Private Equity/ Barcrays UK Infrastructure Fund*の株式

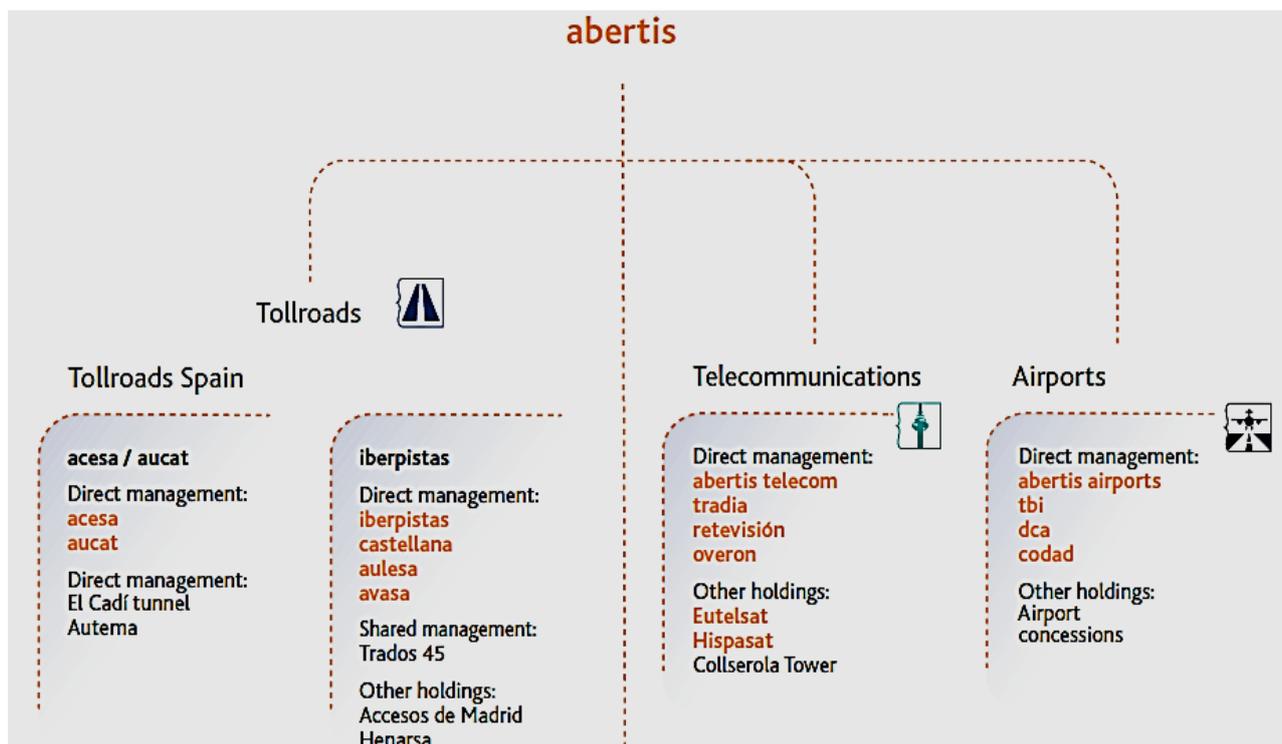
→ TBIが取得し筆頭株主に。TBIは3空港を一括運営。

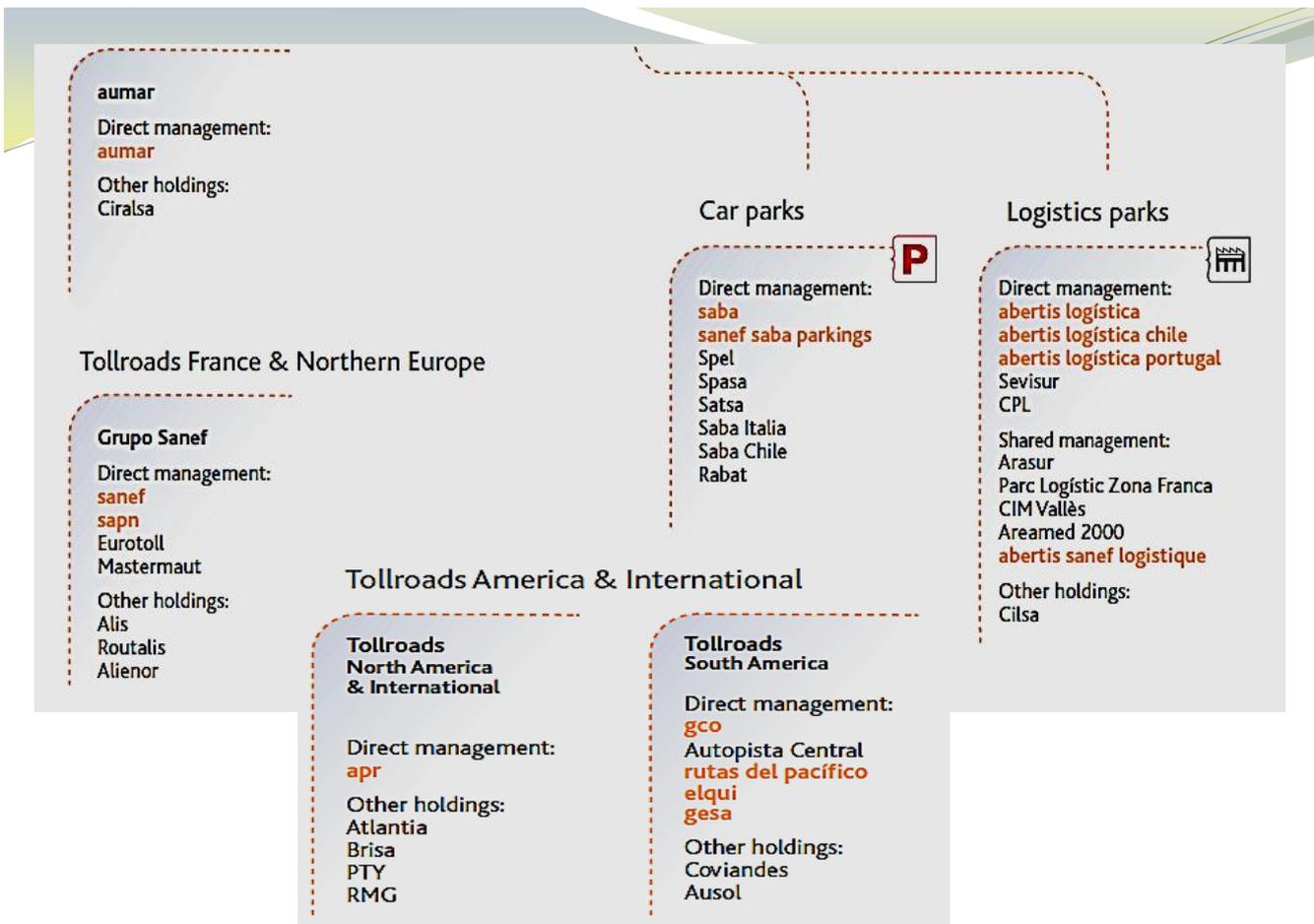
◆ 2005/ 1 TBIに対するスペイン企業の買収

Airport Concessions & Development Ltd. (ACDL)

= Abertis Infraestructuras (90%) + Aena Internacional (10%)

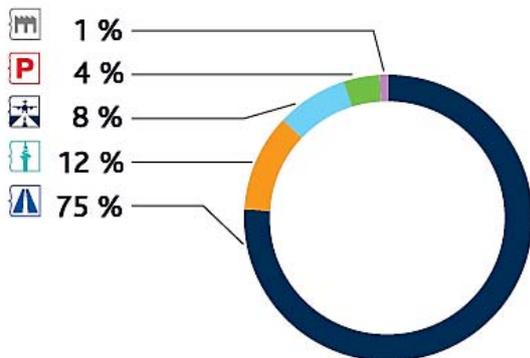
abertis : TBI / ACDL / Luton





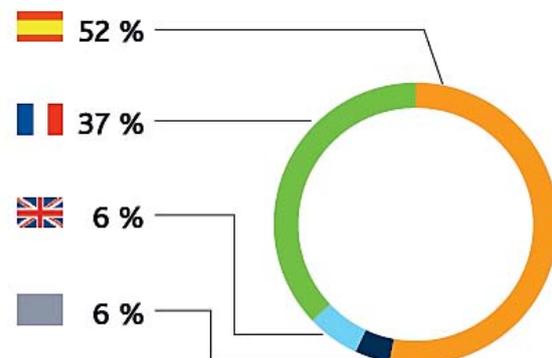
abertisの業務部門と活動国

% revenue by sector



- Tollroads
- Airports
- Telecommunications
- Car Parks
- Logistics

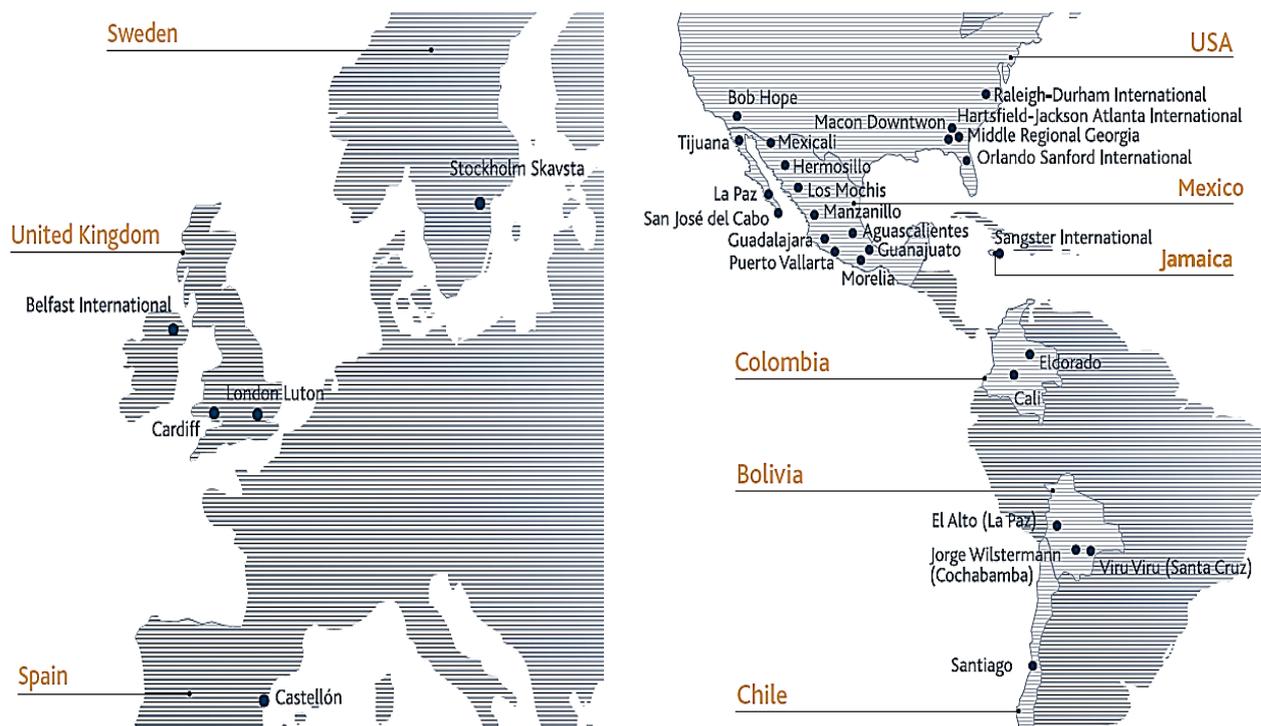
% of revenue-generation



- Spain
- France
- United Kingdom
- Other

Airport	Country	Participation	Company
London Luton	United Kingdom	Concession	tbi
Belfast International	United Kingdom	Under ownership	tbi
Cardiff	United Kingdom	Under ownership	tbi
Stockholm Skavsta	Sweden	Under ownership	tbi
Orlando Sanford	USA	Concession	tbi
Hartsfield Jackson Atlanta Int.	USA	Management contract	tbi
Bob Hope	USA	Management contract	tbi
Middle Georgia	USA	Management contract	tbi
Macon Downtown	USA	Management contract	tbi
Raleigh-Durham International	USA	Management contract	tbi
La Paz	Bolivia	Concession	tbi
Santa Cruz	Bolivia	Concession	tbi
Cochabamba	Bolivia	Concession	tbi
Guadalajara	Mexico	Concession	dca
Tijuana	Mexico	Concession	dca
Puerto Vallarta	Mexico	Concession	dca
San José del Cabo	Mexico	Concession	dca
Hermosillo	Mexico	Concession	dca
Guanajuato	Mexico	Concession	dca
Morelia	Mexico	Concession	dca
Mexicali	Mexico	Concession	dca
La Paz	Mexico	Concession	dca
Aguascalientes	Mexico	Concession	dca
Manzanillo	Mexico	Concession	dca
Los Mochis	Mexico	Concession	dca
Montego Bay	Jamaica	Concession	dca
Cali	Colombia	Concession	dca
Bogotá	Colombia	Concession	Codad
Santiago de Chile	Chile	Concession	dca
Castellón	Spain	Consultancy services	abertis airports

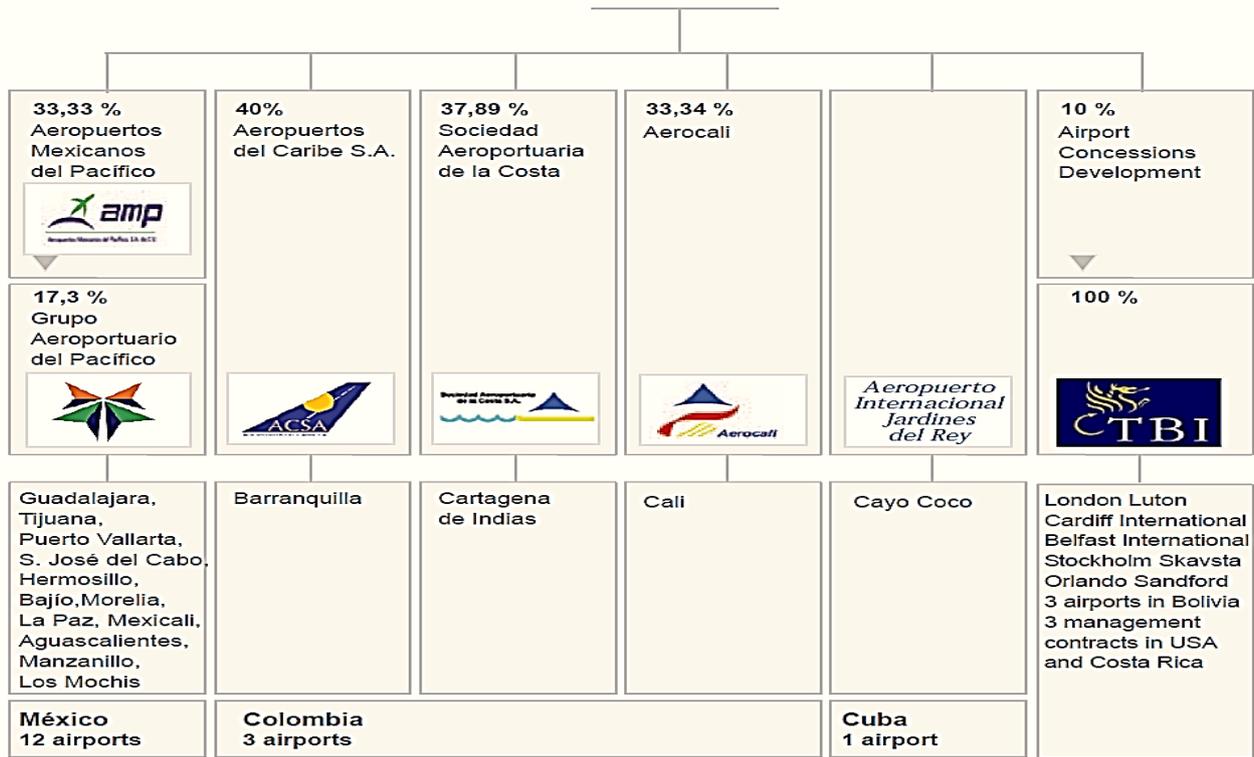
abertis所有/運営の空港



Aena: TBI / ACDL / Luton



Aena Desarrollo Internacional S.A.



2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

23

abertisのビジネス・モデル 1

- abertis airports has **a policy of very selective growth**, based on business opportunities.
- The great value of abertis airports lies principally in its knowledge and experience within the field of airport management, meaning that it is always looking to participate in projects in which it can be part of the active management of the installations.
- Due to this fact, abertis airports focuses its interest on majority stake holdings that enable it to act within the management of a company, **cooperating with local partners and with public authorities** with the aim of actively contributing to the development and generation of wealth and well-being.

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

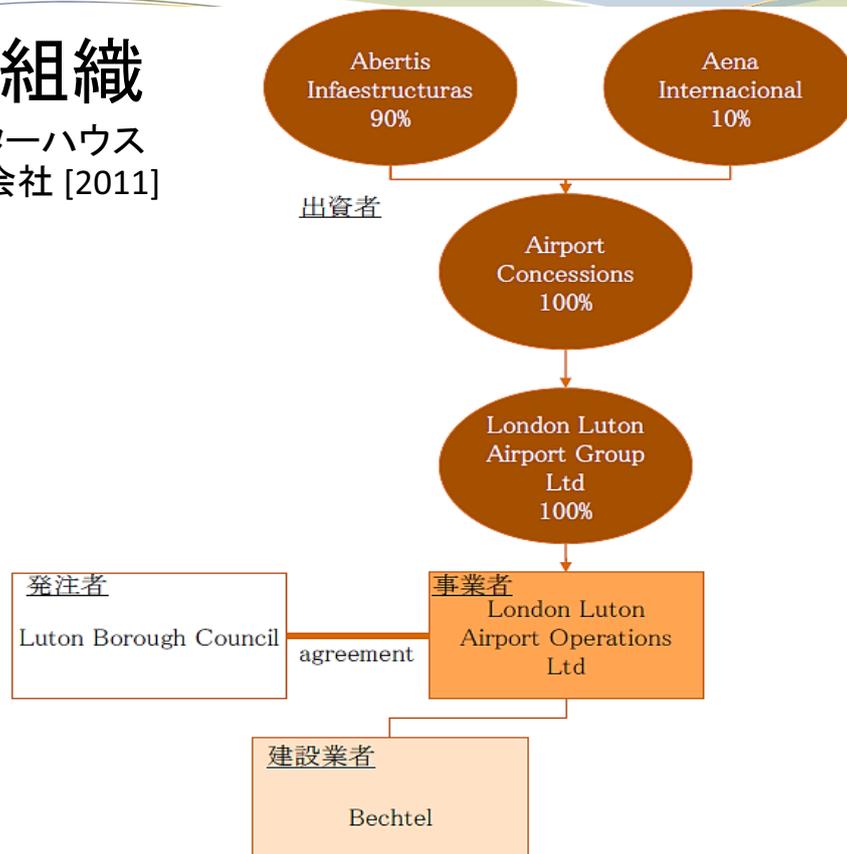
24

abertisのビジネス・モデル 2

- **The combination of a private operator and the Administration** to offer a public service (the abertis airports model) results in a positive impact on the region where it makes its contribution:
 - the improvement of connectivity for the inhabitants of the region where the airport is located
 - it increases the effect on the economy of the region
 - the physical development of the environment supplying new business opportunities compatible with regional development
- From a technical point of view, abertis airports is committed to participating in international airports, **generally based on 'point to point' destinations** that are located in influential areas offering an attractive potential for growth and commercial and real estate development

Lutonの組織

プライスウォーターハウス
コーパース株式会社 [2011]



Lutonの実態

プライスウォーターハウスクーパース株式会社 [2011]

事業分野	空港(既存、一部増設)	
発注者	ルートン自治区議会	
事業者	London Luton Airport Operations Ltd(出資者: Abertis、Aena)	
事業概要	英国で5番目に大きな空港であるルートン空港の拡張(ターミナルの新設、誘導路及び航空機の駐車設備の増設)と、空港全体の運営・維持管理を事業者が実施する事業。発注者が施設を所有する。事業者が利用料金を徴収し、事業者は初期投資を全て利用料金で回収する。	
事業類型	独立採算事業、ただし運営期間に交通量に応じた支払を発注者に行う	
	発注者から事業者への支払い	なし
	事業者から発注者への支払い	契約時 : 不明 運営期間: 交通量に応じて四半期に一度支払を行う。

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

27

事業期間	1998年契約、1999年運営開始 コンセッション期間30年間
事業規模	建設費約1.4億ドル 事業者の資金調達額約1億ポンド
資金構成	民間資金100%
事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 事業者は交通量に応じて、発注者に四半期ごとに料金を支払う契約となっており、将来の空港の成功によるメリットを、発注者が事業者とシェアできる仕組みとなっている。 運営開始後15年以降は、発注者は事業者に過失がなくとも契約解除が可能となっている。 運営開始後の旅客数は増加傾向にあり、2009年には運営開始当初の2倍以上になっている。これに伴い、事業者の収入も増加傾向にある。

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

28

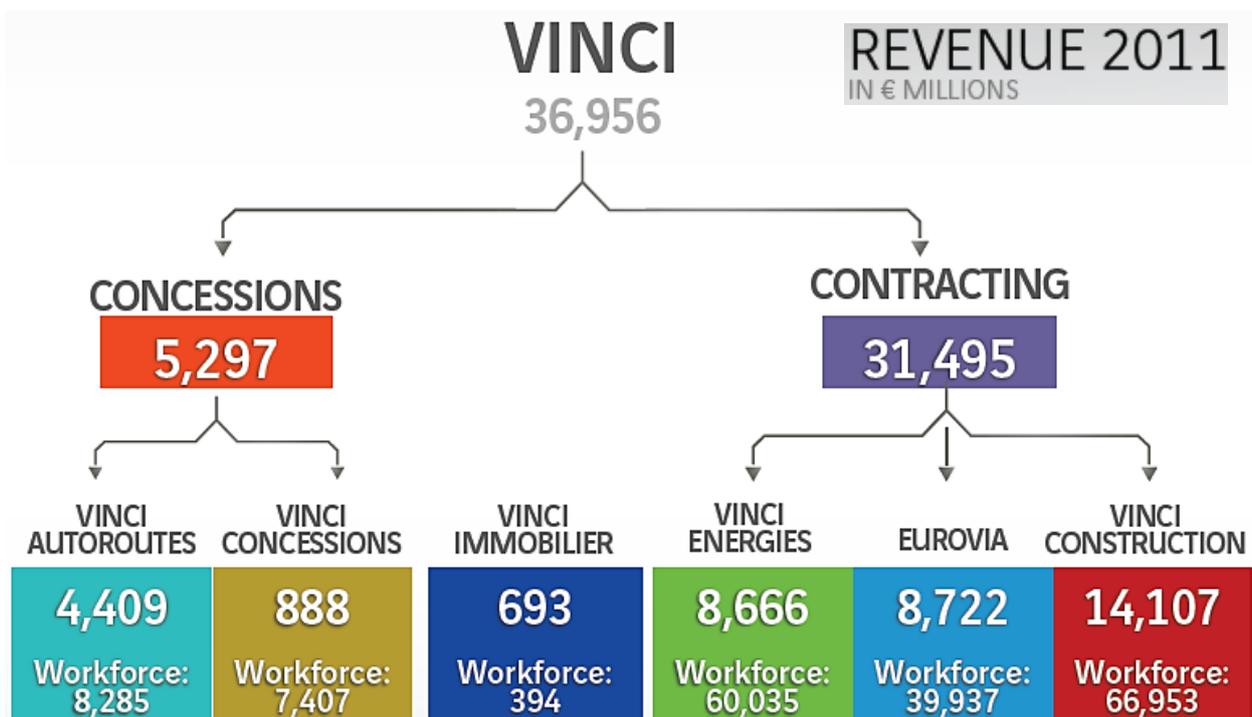
Lutonの官民リスク分担

プライスウォーターハウスクーパース株式会社 [2011]

リスクの種類	官	民	備考
資産の所有	○		
新規施設整備		○	拡張工事分のみ
資金調達		○	
需要リスク	△	○	発注者も需要増によるメリットをシェアする。
料金設定権限	?	?	不明
料金徴収		○	
運営		○	
維持管理・修繕・更新投資		○	

vinci concessionsの組織

vinci concessions, 2012 profile



2000 - 2010

- In 2000, GTM and SGE merge to form VINCI.
- In 2001 the VINCI Park brand is created to bring together the Sogea, Sogepark, CGST, Sogepag and GTM contracts. VINCI Park now operates in over 200 cities in 12 countries, with 1,259 car parks comprising about 811,000 paying parking spaces.
- In 2002, following construction, the Canadian motorway linking the cities of Fredericton and Moncton, for which VINCI Concessions holds the contract, begins operations.
- In 2004, VINCI Concessions wins the public service contracts to operate, manage and develop two French airports: Grenoble-Isère and Chambéry-Savoie.
- In 2004 again, the cable-stayed bridge linking the Peloponnese with the continent in Greece is opened to traffic. Bit by bit, VINCI establishes a firm foothold in Greece, managing more than 600 km of toll roads there since 2007.
- In 2005, VINCI buys ASF shares and shares in its subsidiary ESCOTA previously held by the government. VINCI now owns 100% of the equity capital in these two motorway companies.

- In 2006, VINCI Concessions signs the Rhônexpress contract for the light rail linking the Part-Dieu railway station in Lyons with the city's Lyon-Saint Exupéry airport in 25 minutes.
- Together with VINCI Energies, VINCI Concessions wins the public lighting contract for the city of Rouen in 2006.
- In 2007, the Prado Carénage tunnel in Marseilles, a concession awarded to VINCI Concessions, achieves record traffic with 60,000 vehicles on 22 June. The tunnel consists of two superimposed tubes.
- In 2008, VINCI Concessions signs the contract for the submerged Coentunnel road tunnel in Amsterdam.
- In 2009 and 2010, VINCI Concessions makes further headway outside France with the signature of the contract for the A5 motorway in Germany and the R1 motorway in Slovakia.
- In addition, between 2008 and 2010, VINCI Concessions consolidates its position in the French airports market by winning four public service contracts in Clermont Ferrand, Quimper, Rennes and Dinart.
- In February 2010, VINCI Concessions wins and signs its largest partnership contract to date for GSM-Rail, covering the installation, operation and maintenance of a new digital communications system along 14,000 km of railway lines.
- On 29 January 2011, the MMArena, the new 25,000 seat stadium in Le Mans, is officially opened.

<http://www.vinci-concessions.com/2011/06/vinci-in-the-history-of-ppps-100-year-track-record/>

vinci concessionsの業務

vinci concessions, 2011 activity report

INFRASTRUCTURE	DESCRIPTION	COUNTRY	SHARE CAPITAL HELD	END OF CONTRACT
MOTORWAYS AND ROAD INFRASTRUCTURE		NETWORK UNDER CONCESSION		
ASF network	2,714 km	France	100%	2033
Cofiroute network	1,100 km	France	83%	2031
Escota network	459 km	France	99%	2027
Arcour (A19)	101 km	France	100%	2070
Openly, Lyons	10 km	France	100%	2013 ⁽¹⁾
R1 expressway ⁽²⁾	52 km	Slovakia	50%	2041
A4 "A-Modell" motorway	45 km	Germany	50%	2037
A5 "A-Modell" motorway ⁽²⁾	60 km	Germany	50%	2039
A9 "A-Modell" motorway ⁽²⁾	46.5 km	Germany	50%	2031
Newport Southern Distributor Zone	10 km	United Kingdom	50%	2042
Moscow-Saint Petersburg motorway	43 km	Russia	39%	2040
Athens-Tsakona motorway ⁽²⁾	365 km	Greece	30%	2038
Maliakos-Kleidi motorway ⁽²⁾	240 km	Greece	14%	2038
Fredericton-Moncton expressway	200 km	Canada	25%	2028
Trans Jamaican Highway	34 km	Jamaica	13%	2030
ROAD BRIDGES AND TUNNELS				
A86 Duplex	Rueil-Malmaison – Jouy-en-Josas / Versailles	France	83%	2086
Prado-Carénage tunnel	Tunnel in Marseilles	France	33%	2025
Prado-Sud tunnel ⁽²⁾	Tunnel in Marseilles	France	59%	2054
Charilaos-Trikoupis bridge	Peloponnese – mainland	Greece	57%	2039
Tagus bridges	Two bridges in Lisbon	Portugal	37%	2030
Severn Crossings	Two bridges over the Severn	United Kingdom	35%	2016 ⁽³⁾
Coentunnel ⁽²⁾	Tunnel in Amsterdam	Netherlands	28%	2037
Confederation bridge	Prince Edward Island – mainland	Canada	19%	2032

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

33

RAIL INFRASTRUCTURE

Liefkenshoek ⁽²⁾	Rail link (16 km) in Antwerp	Belgium	37%	2050
Rhôneexpress	Tram line (23 km) in Lyons	France	35%	2038
GSM-Rail ⁽²⁾	Wireless communication system over 14,000 km of railway lines	France	30%	2025
SEA HSL ⁽²⁾	High-speed rail line (302 km) between Tours and Bordeaux	France	33%	2061

PARKING FACILITIES

VINCI Park	1.4 million spaces, of which 0.4 million under concession or freehold	World	100%	⁽⁴⁾
Car Rental Center, Nice-Côte d'Azur Airport ⁽²⁾	60,000 sq. m building	France	100%	2040
Truck Étape	Two secured parking facilities for heavy goods vehicles	France	100%	

AIRPORTS

France	Rennes, Dinard	France	49%	2025 ⁽¹⁾
France	Chambéry, Clermont-Ferrand, Grenoble, Quimper	France	99%	From 2011 to 2023 ⁽¹⁾
France	Nantes Atlantique, Saint-Nazaire – Montoir	France	85%	2066
France	Ancehis	France	100%	2018 ⁽¹⁾
Cambodia	Phnom-Penh, Siem Reap, Sihanoukville	Cambodia	70%	2040 ⁽¹⁾

STADIUMS AND PUBLIC FACILITIES

Stade de France	80,000 seats	France	67%	2025
Le Mans Stadium	25,000 seats	France	100%	2043
Nice Stadium ⁽²⁾	35,000 seats	France	50%	2040
Bordeaux Stadium ⁽²⁾	40,000 seats	France	50%	2045
Public lighting, in Rouen (Lucitea)		France	100%	2027
Public lighting, in Goussainville		France	100%	2027

(1) Service, management or public service contracts. (2) Under construction or to be built. (3) Estimated date of end of contract. (4) 26 years: average residual term for the 365,235 spaces under concession.

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

34

vinci concessions の収入比率

vinci concessions, 2012 profile

Revenue by business activity^(*) (As a percentage)



VINCI Park		67%
VINCI Airports		16%
Stadiums		11%
Other concessions		6%

HOCHTIEF Concessionsのインフラ業務

Airports

- Six airport holdings: Athens, Budapest, Düsseldorf, Hamburg, Sydney and Tirana
- Passengers 2009: 88.7 m
- HOCHTIEF AirPort Capital (HTAC)
- HTAR (HOCHTIEF AirPort Retail)

Roads

- Seven roads with a total length of more than 750 kilometers: A4 Highway and Herren Tunnel Lübeck, North Highway Vienna, Maliakos-Kleidli Motorway and Elefsina-Patras-Tsakona Motorway, Vespuccio Norte Express Highway and Tunnel San Cristóbal

Social Infrastructure

- 104 schools, two city halls, a service center and a military base, thereof 68 schools in Germany
- Thereof more than 20 schools in the UK and Ireland
- Thereof ten schools in Canada
- HOCHTIEF PPP Schools Capital

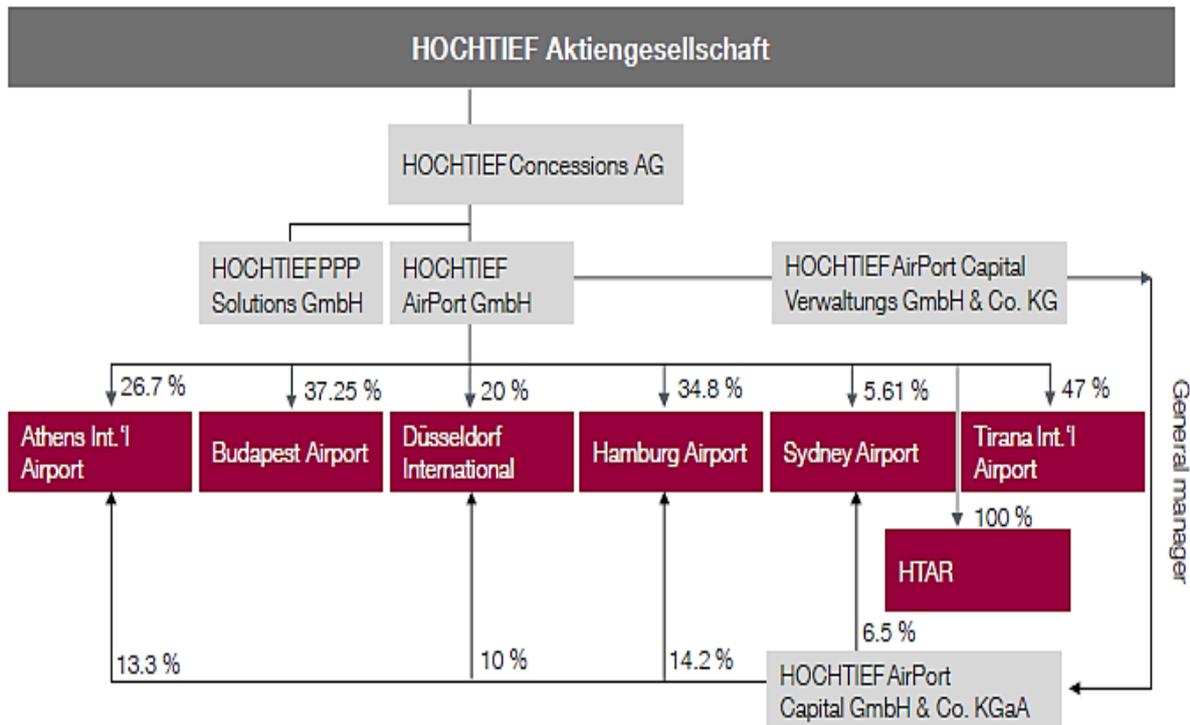
Infrastructure Ventures

- Development of two geothermal energy projects in Dürmhaar and Kirchstockach



HOCHTIEF Concessionsの組織

HOCHTIEF Concessions, Business field Airports



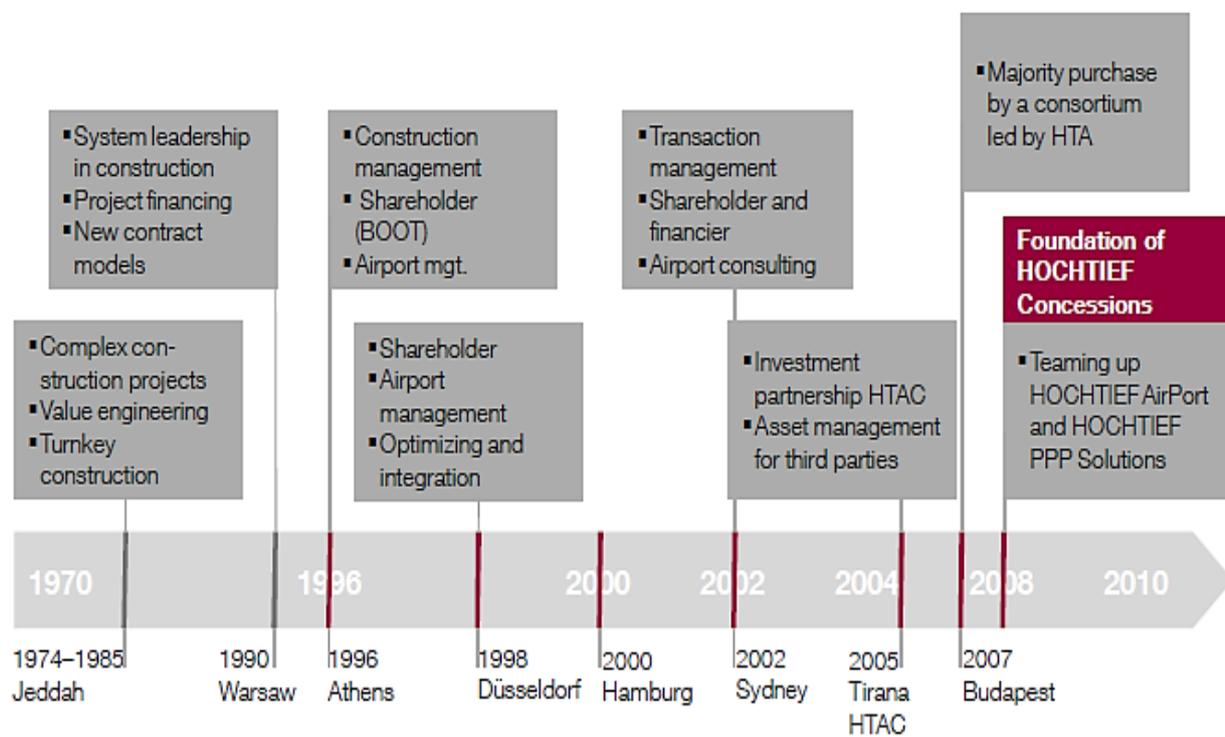
HOCHTIEF Concessionsの空港運営



- HOCHTIEF AirPort (HTA), a subsidiary of HOCHTIEF Concessions AG (HTCon), is an independent airport investor which has established itself as one of the leading players in the airport privatization market. HTA is in charge of the business field Airports.

- Portfolio of six airport holdings worldwide
- Portfolio value: EUR 1,284.1 m (June 30, 2009)
- Company holding: HTAR (HOCHTIEF AirPort Retail)
- Investment partnership: HOCHTIEF AirPort Capital (HTAC)

空港セクターの変遷



2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

39

空港	Athens Intl.	Budapest	Düsseldorf Intl.	Hamburg	Sydney	Tirana Intl.
国	ギリシャ	ハンガリー	ドイツ	ドイツ	オーストラリア	アルバニア
乗降客(百万人)	16.2	8.1	17.8	12.2	33.0	1.4
離着陸回数	210,147	109,811	214,031	157,487	289,741	20,064
貨物取扱量(トン)	104,521	62,870	65,594	31,585	595,000	1,711
収入総額	511.0 EUR(百万)	154.4 EUR(百万)	393.3 EUR(百万)	225.6 EUR(百万)	853.2 AUD(百万)	26.3 EUR(百万)
航空収入	342.7 EUR(百万)	100.3 EUR(百万)	260.7 EUR(百万)	154.9 EUR(百万)	417.4 AUD(百万)	n.a.
非航空収入	168.3 EUR(百万)	54.1 EUR(百万)	132.7 EUR(百万)	70.7 EUR(百万)	435.8 AUD(百万)	n.a.
非航空収入比率	33%	35%	33%	31%	51%	n.a.

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

40

空港	Athens Intl.	Budapest	Düsseldorf Intl.	Hamburg	Sydney	Tirana Intl.
HTAの持ち株比率	26.70%	37.25%	20.00%	34.80%	5.60%	47.00%
HTACの持ち株比率	13.30%	—	10.00%	14.20%	6.50%	—
HTAの運営年	1996年	2007年6月	1997年12月	2000年10月	2002年6月	2005年4月
運営期限	2026年まで	2080年まで	なし	なし	2097年まで	2025年まで
その他の主要株主	政府 55.00%	政府 1株	City of Düsseldorf 50.00%	City of Hamburg 51.00%	Macquarie Airports 82.93%	DEG 31.7%
		政府 25.00%	Aer Rianta Intl. Cpt. 20.00%		Ontario Teachers' Australia Fund 4.96%	AAEF 21.3%
		Caisse 13.625%				
		Malton (GIC) 13.625%				
		Goldman Sachs IP 7.50%				
	KfW IPEX-Bank 3.00%					

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

41

HOCHTIEF AirPort (HTA)の二面性

- For more than ten years now, the company—a subsidiary of international construction services provider HOCHTIEF—has been combining practice-proven know-how in the management of airports with innovative financing methods.
- It functions as both operator and investor.
- At the end of 2008, the HTA portfolio comprised shareholdings in six airports of various sizes.
- The company has also earned a name for itself as a consultant and transaction manager in the airport sector.

2012/ 8/ 3

Munenori NOMURA

Kwansei Gakuin University

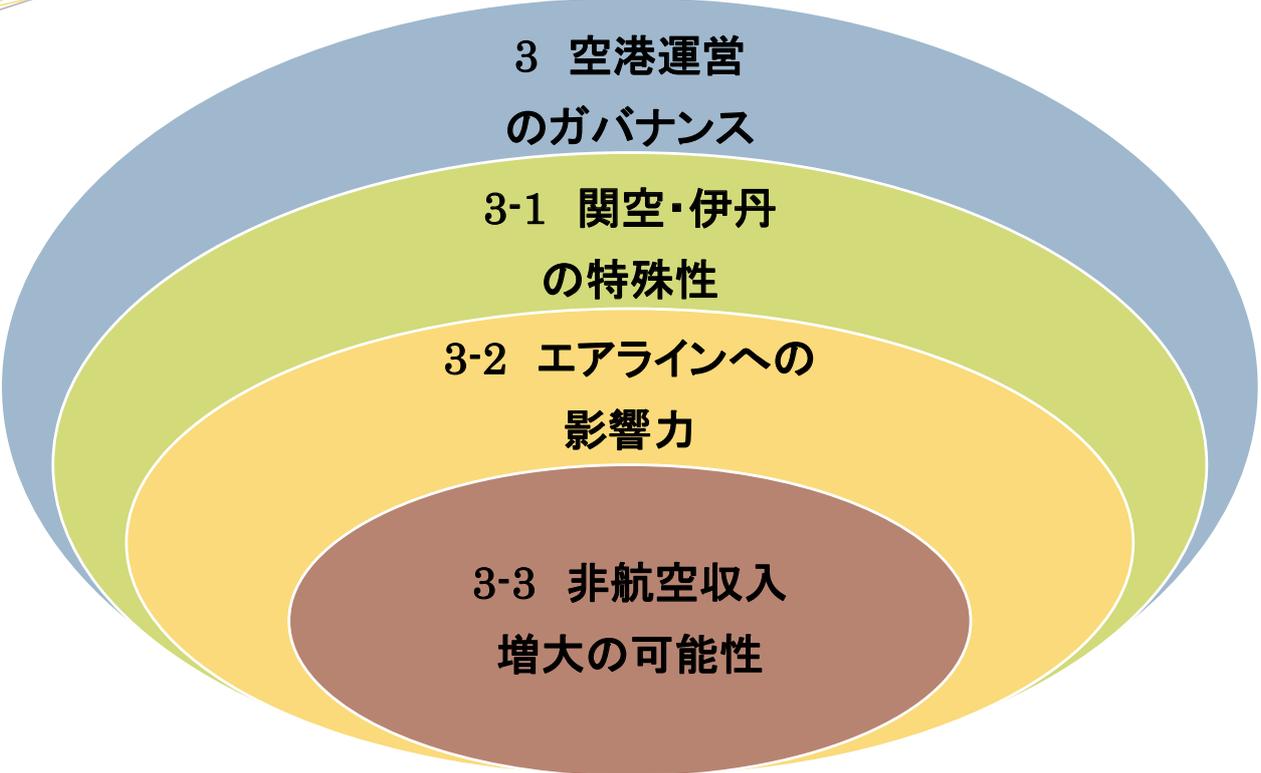
42

HOCHTIEF AirPort (HTA)の競争力

- We focus on long-term investments.
- We assume active responsibility as shareholder for optimization and further development.
- We have operational and financing know-how.
- We integrate expertise from the fields of aviation, non-aviation, master planning and financing, and always consider an airport in its entirety.
- We develop concepts tailored to the individual airport and the region concerned.

HOCHTIEF AirPort (HTA)の将来戦略

- HTA is interested primarily in airports in regional gateways.
- HTA focuses on the strong and highly rated markets in Western and Eastern Europe.
- HTA makes its investment decisions according to individual project attractiveness.
- HTA participates only in acquisition procedures where the terms and conditions are formulated unambiguously.



**3 空港運営
のガバナンス**

**3-1 関空・伊丹
の特殊性**

**3-2 エアラインへの
影響力**

**3-3 非航空収入
増大の可能性**

コンセッション事例研究に係る参考資料
～関空、伊丹の運営状況～

関西空港調査会

関西国際空港の運営実態

関西国際空港(株)の連結損益計算書の推移（平成19～23年度）

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
営業収益	1061億円	992億円	865億円	894億円	883億円
航空系収入	461億円 (43%)	429億円 (43%)	374億円 (43%)	582億円 空港運営事業	581億円 空港運営事業
非航空系収入	600億円 (57%)	563億円 (57%)	491億円 (57%)	270億円 商業事業	262億円 商業事業
				42億円 鉄道事業	41億円 鉄道事業
営業費用	811億円	814億円	739億円	703億円	705億円
減価償却費	316億円	330億円	305億円	264億円	249億円
営業損益	250億円	177億円	126億円	190億円	178億円
営業外収益	97億円	93億円	95億円	79億円	78億円
政府補給金収入	90億円	90億円	90億円	75億円	75億円
営業外費用	234億円	232億円	212億円	186億円	166億円
支払利息	227億円	227億円	209億円	182億円	161億円
経常損益	114億円	38億円	9億円	83億円	90億円

資料：関西国際空港(株)資料から調査会作成

関西国際空港(株)の連結貸借対照表の推移（平成19～23年度）

	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
資産の部					
固定資産	19,800	19,500	18,900	18,700	18,600
空港島	10,000	10,500	10,500	10,500	10,500
連絡橋	1,400	1,200	800	800	800
空港施設	4,000	4,000	3,700	3,400	3,200
建設仮勘定	4,400	3,800	3,900	4,000	4,100
流動資産	200	300	200	200	200
資産の合計	20,000	19,800	19,200	18,900	18,800
負債・資本の部					
負債	14,000	13,800	13,200	12,900	12,600
有利子負債	11,200	11,100	10,500	10,300	10,000
社債	6,900	7,300	7,300	7,600	8,300
長期借入金	4,200	3,500	3,000	2,700	1,700
短期借入金	100	300	200	0	0
無利子負債	2,400	2,400	2,400	2,300	2,300
その他	400	300	300	300	300
資本	6,000	6,000	6,000	6,000	6,200
資本金	8,100	8,100	8,100	8,100	8,100
利益剰余金	△ 2,100	△ 2,100	△ 2,100	△ 2,100	△ 2,000
負債・資本の合計	20,000	19,800	19,200	18,900	18,800

(注) 関西国際空港(株)資料から調査会作成。100億単位で丸めているため、小計・合計欄とあわない箇所がある

国際拠点空港の運営会社の損益計算書の比較（平成23年度）

	関西国際空港(株)	成田国際空港(株)	中部国際空港(株)
営業収益	883億円	1735億円	413億円
営業費用	705億円	1522億円	381億円
減価償却費	249億円	500億円	133億円
営業損益	178億円	213億円	37億円
営業外収益	78億円	4億円	1億円
政府補給金収入	75億円		
営業外費用	166億円	86億円	30億円
支払利息	161億円	84億円	29億円
経常損益	90億円	131億円	7億円
売上高営業利益率(%)	20%	12%	9%

資料：各空港会社資料から調査会作成

大阪国際空港の運営実態

大阪国際空港の基本施設部分の運営収支（平成19年度）

損益計算書

貸借対照表

費目	金額(百万円)
営業収益	14,830
着陸料等収入	13,151
貸付料等収入	1,678
営業費用	11,116
空港整備経費	1,428
減価償却費	1,997
環境対策費	4,667
人件費	721
庁費等	1,599
土地建物借料	4
滑走路等修繕費等	266
国有資産所在市町村交付金	406
その他経費	27
営業損益	3,714
営業外収益	33
受託工事納付金収入	0
地方公共団体工事費負担金収入	0
その他	33
営業外費用	0
利息	0
経常損益	3,747

費目	金額(百万円)
資産	137,725
有形固定資産	137,500
土地	121,056
建物	2,550
構築物等	11,177
建設仮勘定	2,716
無形固定資産	3
流動資産	222
負債	1,359
借入金	0
退職金給付引当金	1,316
その他負債	42
資産負債差額	136,366

出典:「国管理空港の空港別収支」(国土交通省)より
 (注)平成19年度値。試算のパターンは、「一般会計財源非配分型」

大阪国際空港ターミナル(株)の財務諸表

経営収支等		(単位:千円未満切捨表示)				
会計数	1	会計		消費税	□ 含	■ 抜
年	度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
貸借対照表から						
資	産	30,795,592	31,165,913	31,520,776	31,436,054	32,703,135
負	債	9,583,423	9,229,680	8,987,469	8,885,682	9,809,498
純	資	21,212,169	21,936,232	22,533,306	22,550,372	22,893,637
	うち資本金	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
	(大阪市からの出資総額)	240,000	240,000	240,000	240,000	240,000
損益計算書から						
(総 収 入)	(22,985,334)	(22,660,054)	(22,318,274)	(21,865,650)	(20,538,819)
	経 常 損 益	1,315,611	1,573,945	1,274,768	1,108,097	930,660
	経常以外の損益等	▲ 2,157,106	▲ 700,981	▲ 556,138	▲ 748,850	▲ 456,520
	当 期 損 益	▲ 841,494	872,963	718,629	359,247	474,139

出典:大阪市資料

関空・伊丹の統合事業のコンセッション試算

資料1

関西国際空港及び大阪国際空港の経営統合に係る 統合事業運営会社（仮称）及び関空土地保有会社（仮称）による コンセッションの試算について

1. 試算の目的

本スキームにおいて、土地保有会社の円滑な債務償還を維持しながら、統合運営会社が早期にコンセッションを実施することを検証する。

2. 試算の前提条件

- ① コンセッション価格は、関空会社の負債総額（約1.3兆円）とする。一括払いの場合1兆円を超える巨額な資金調達となることを踏まえ分割払いによるコンセッションも試算した。コンセッション期間は30年間又は45年間を想定した。
- ② 統合事業運営会社は、できる限り速やかなコンセッション実現に向けて、常に市場との対話を行い、契約条件などの調整を図ることとする。コンセッション実現までの間は事業価値の拡大に努め、関空の空港需要が年1%の伸び（第9次空港整備5カ年計画の1/3）で推移するものと仮定した（伊丹空港は現在と変わらないものと仮定）。この結果、航空系収入のほか、非航空系の一部（直営事業収入等）は需要に運動して増加し、その他は変動しないものとした。費用についても同様の考え方で設定した。
- ③ 関空土地保有会社の営業費用は土地に係る公租公課等とし、当初は同社の債務が事業開始後50年程度で全額償還できるよう統合事業運営会社から支払われる地代を設定し、コンセッション実施段階で、コンセッション期間終了期限に合わせて全額償還できるよう設定し直すことにより、土地保有会社の債務の償還確実性を担保するものと仮定した。
- ④ 関空土地保有会社については、準備金の損金算入の租税特別措置が講じられ、円滑に負債が返済できる条件となっているものと仮定した。コンセッション事業者が支払う一時金は、統合事業運営会社がつ債担保資産を簿価で購入するか、改正PFI法に基づき事業運営権を資産化することにより、償却できるものと仮定した。
- ⑤ 金利については、過去1年間の国債平均金利から計算されるインフラプライドアップレート（※）をベース（10年国債金利は10年後2.55%、20年後2.35%等）とした。

（※）現在流通している債券のレート（償物レート）を利用して算出する、将来の一定の期間の理論利回りのこと。例えば、現在の20年債と30年債から、20年後から30年後までの10年債の理論利回りが計算できる。

3. 試算結果

別紙のとおり。

試算結果

コンセッション契約方法		負債全額一括払い		頭金十分割払い					
		一括払い		頭金1兆円 十分割払い		頭金8000億円 十分割払い		頭金約4000億円 十分割払い	
コンセッション契約期間		30年	45年	30年	45年	30年	45年	30年	45年
経営統合後速やかに コンセッション実施	一時金	約1兆2500億円		1兆円		8000億円		約4000億円	
	10年後の年分割払い額	0円		148億円	67億円	239億円	137億円	459億円	349億円
	10年後の全事業営業収入	1771億円	1682億円	1691億円	1606億円	1646億円	1524億円	1595億円	1446億円
	伊丹事業を据え置きとした 場合の関空事業営業収入	1618億円	1529億円	1538億円	1453億円	1492億円	1371億円	1442億円	1293億円

※ 実際のコンセッション時においては、細かい条件について合意が必要である。

資料：「第4回関西国際空港及び大阪国際空港の経営統合に関する意見交換会」資料（平成23年1月20日開催）

(2) 第2回 空港経営研究会

○日時：平成24年9月27日(木) 15:00～17:00

○場所：大阪キャッスルホテル 6階 鳳凰の間

次第

1. 開会

2. 話題提供

◆「公共施設等運営権制度・契約と空港について」

新日本有限責任監査法人 エグゼクティブ・ディレクター 福田 隆之

3. 閉会

第2回研究会 出席者名簿

(順不同、敬称略)

主 査

野村 宗訓 関西学院大学 産業研究所所長 教授

メンバー

横見 宗樹 大阪商業大学総合経営学部 准教授
高野 敬二 新関西国際空港株式会社経営戦略室 経営管理グループリーダー
田邊 真 新関西国際空港株式会社コンセッション推進部
コンセッション準備グループ
矢野 紀世 新関西国際空港株式会社コンセッション推進部
コンセッション準備グループ
竹本 和士 新関西国際空港株式会社コンセッション推進部
コンセッション準備グループ
中尾 健良 三菱UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社研究開発第1部
部長 兼 社会資本マネジメント研究グループ長
藤本 勝 五洋建設株式会社大阪支店 調査役
星加 俊史 日本通運株式会社大阪航空支店国際貨物部 次長
井本 浩好 株式会社南海エクスプレス 西日本営業部長

オブザーバー

清水 良浩 全日本空輸株式会社施設部 リーダー
上小牧 司 国土交通省大阪航空局空港部 次長
永友 政行 国土交通省大阪航空局空港部関西国際空港・大阪国際空港課 課長
青田 浩二 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主幹兼調整係長
高瀬 徹 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 調査運営係長
松田 淳吾 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主査
阿江 誠 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主任
野口 浩 大阪市計画調整局計画部交通政策課 空港等広域計画担当課長
東岡 浩伸 大阪市計画調整局計画部交通政策課 担当係長
中川 誠 大阪市計画調整局計画部交通政策課 係員
中野 正明 神戸市みなと総局空港事業室 推進課長

副 査 事務局

葉山 幸雄 一般財団法人関西空港調査会 常務理事兼事務局長
山内 芳樹 一般財団法人関西空港調査会 参与兼調査研究グループ長
羽根田 淳 一般財団法人関西空港調査会 調査研究グループ 課長

第2回 空港経営研究会 議事録

日時 平成24年9月27日(木) 15:00~17:00
場所 大阪キャッスルホテル 6階 鳳凰の間

○話題提供

「公共施設等運営権制度・契約と空港について」

新日本有限責任監査法人 エグゼクティブ・ディレクター 福田 隆之

PFIの基本的なコンセプトは、公共施設整備について民間事業者に一括してアウトソーシングする法律である。コンセッションは公共施設等運営権と訳されているし、PFI法を見ても、PFIはあくまでも公共施設の整備・運営に関する手法だと書かれている。

つまりPFIでは官から民に完全に運営を変えてしまうが、民営化と違うのはあくまでも民営にするのではなく、公共的な色彩の強い施設、公共施設の運営・整備について民間に入ってもらおうという概念からスタートしている。

従来の公共事業でも、例えば建設国債を発行して公共施設を造るのであれば、資金調達は証券会社や銀行が引き受ける。また、建設段階では、行政が発注した工事を請け負うという形で建設会社が入ってくるし、設計会社が図面を引いたり、施工管理を任されたりして、それぞれの部分で民間企業が入るということは従来でもあった。

PFIにする重要な意味は、公共事業のプロジェクトをマネジメントする業務を民間事業者に移すところにある。国や自治体は一步後ろに下がって、こういう事業をやって欲しいという条件を示して、実際のマネジメントは基本的に民間事業者に移す、アウトソーシングをする。それを受けて、PFI事業者は、与えられた条件を満たすために必要な資金調達、建設、維持管理等をトータルで組み合わせて最適化していくというのが、民間事業者に期待されている役割である。

個々のパーツだけを見ると提供している人が大きく変わるわけではないが、全体の最適化を図るプレーヤーが変わるところがPFIにする場合の大きな違いである。

PFI事業では、行政はPFI事業者に対してリクエストをしていく役割になる。公共施設であるということが大前提としてあるので、民営化との一番大きな違いは、あくまでも公共サービスを提供していく上で、行政として期待することや、やって欲しいことは行政側が引き続き関心を持ち続けて条件を示す。それを受けて、民間事業者はその範囲内で実際の手足は自分で動かして組み合わせを考えていく。

従来の公共事業の公共施設整備であれば、設計、建設、維持管理をバラバラの会社に発注・委託していると、図面を書く人は建設を意識しないで図面を書くし、建設をする人は造る所までしか見えないから、運営・維持管理の部分は見えてこない。個々の民間企業としては、自分たちに与えられた業務で最善を尽くすことはできても、業務のつながりの中

での最適化という所までは権限も与えられていないので、創意工夫を出すことが難しかった。PFI ではそのような壁を取り払って最適化していく所に価値を見いだしていくということになる。

3 ページ目。PFI の具体的な手法は、「サービス購入型」、「ジョイントベンチャー型(混合型)」、「独立採算型」の 3 つの手法に大きく分けられる。

民間企業である PFI 事業者が行う事業での収入はどこからやってくるのかが、これら 3 つの手法の違いである。

サービス購入型では、全ての収入は国・自治体から対価の支払いで PFI 事業者に入ってくる。

独立採算型では、原則としてユーザー・利用者が払う対価で入ってくる。

ジョイントベンチャー型では、国・自治体とユーザーの両方からお金が入ってくる。

PFI が対象としているのが公共事業・公共サービスなので、公共サービスの負担の考え方として受益者に負担を求めることもあれば、国民が薄く広く税金で負担をするものもある。

例えば、学校を PFI で作る場合、公共サービスの提供としての学校の受益者に、学校を作るコストを負担してもらうことは現実的にはあり得ないので、税金で学校を造るということになると、PFI の手法はサービス購入型が中心になってくる。

道路や空港など元々受益者負担が想定されている分野で、追加で税金を払わないということになれば、独立採算型の手法が適用されることになる。

下水道とか汚水処理であれば受益者負担となるが、広く都市に降ってくる雨水処理の方は受益者が特定できないので税金でやるという話しになると、両方からお金が入ってくる混合型になる。

PFI の手法は、事業を見て 3 つを見比べて選ぶというよりは、PFI をやる前に事業が持っている前提条件である程度決まってくる。

4 ページ。PFI 事業ではプロジェクトファイナンスがセットでよく議論される。プロジェクトファイナンスをシンプルにいうと、ある事業から発生してくる収入のみを返済原資として金融機関からお金を借りることである。

例えば、A という空港で発生する収入のみを原資としてファイナンスするのがプロジェクトファイナンスである。また、A という空港でファイナンスをするが、A 社が返済責任を負うということになれば、A 空港が滞っても A 社が保証している限り、A 社の信用でお金を貸すこととなるようなものは、プロジェクトファイナンスとは一般的に言わない。

プロジェクトの収入には、サービス購入型、独立採算型、ジョイントベンチャー型があり、収入の性質が全然違う。サービス購入型では、契約の相手方が国あるいは自治体のみがお金を払ってくれる。独立採算型であれば、ユーザーだけがお金を払う、払わないという話しになる。一般的に、国・自治体に対して持っている債権が返済原資である方が、利用者が払う利用料収入が返済原資であるよりもリスクは低いと考えられる。国・自治体か

らは、満足のいくサービスを提供している限り、必ず収入が入ってくる。それがサービス購入型であるし、独立採算型はどれだけ良いサービスをして、そもそもユーザーからのサービスは要らないという話しになってしまうと収入が発生しないことになるので、事業リスクが高い。

この違いによって資金調達コストが変わる。国・自治体が契約相手方であるサービス購入型の資金調達コストは、国債の金利に 0.2~0.3%足したくらいの金利で借りられるような案件が多く、高くても 0.5%の上乗せ金利で借りられてしまう。しかし、独立採算型になると、そういう調達コストで借りられないことになるので、金利がこの二つで全然違う。

次に初期投資の大きさの違いがある。何らかの事業をやる上で必要なイニシャルの資金調達は、事業リスクが低ければ低いほど、そんなに大きな頭金を入れなくても金融機関が必要な資金を融資してくれる。しかし、事業リスクが高くて、返済の可能性が下がれば下がるほど、初期投資を多めに入れることを求められるところが大きな違いである。

サービス購入型の場合、日本の従来の PFI で 100 億円の事業のファイナンスをすると、PFI 事業者による出資金は 1 千万円くらいだけで、残りは全部借りで資金調達をするというようなことも起こりうる。

しかし、独立採算型の場合、利用者が想定よりも利用料金を払ってくれないと、金融機関に返済する元本が足らなくなってしまう。そうするとデフォルトとなり、事業がつぶれてしまうので、収入が変動する可能性のある事業は、金融機関からの借入れは一定の範囲内に抑える必要があり、その分だけ大きい初期投資が必要になってくる。

海外の独立採算型を見ると、30%くらいは初期投資で、残りの 70%がローンというケースもある。空港は利用が急に大きく減ったりするケースがあるので、3割より少し多い初期投資を入れているケースが海外では多いと聞く。

5 ページ。事業手法を選び、選んだ手法によって事業のリスクが変わってきて、それによって金融機関からの資金調達条件が変わってくるという話しに加えて、PFI が持っている特徴として事業契約書というものがある。

PFI では、公共サービスの提供を民間にアウトソーシングしているので、公共サービスを提供する上で、民間の事業者を守ってもらわないといけないことを契約に書いておいて、それに違反したら契約を取り消すということを常に行政側としては留保しておく必要がある。民間側は口約束だったら状況が悪くなればやらなくなってしまうリスクもある。

逆に民間側にとっても事業契約書は重要で、20年、30年と長期にわたる事業であればなおさらそうだが、事業を始めるときはこういう条件と言っていたのに、10年たって事情が変わったら、追加であれこれやってくれと言われても困ることになるし、お互いにとってもある程度のことは取り決めておかないと安定しないということがあるので、こういう契約書に取り決めておく必要がある。

民間にとっては、契約を守らないと契約は破棄されてしまうことになり、前のファイナンスの話とつながってくるが、民間は事業をやるにあたって自分で頭金を出して事業を

スタートさせている。契約不履行で事業が取り消されることになると、自分が借りている資金や、自分が入れた頭金が返ってなくなるといことになる。

したがって、借りたお金を適正に返さなければならないというプレッシャー、いわゆるデッドインセンティブと言われるものを民間事業者に与え、そのプレッシャーのもとで契約条件やサービスレベルを履行させる。しかし、当然、契約があっても民間事業者ができませんと言って条件変更を求めてくる可能性は常にある。契約解除にならないように、行政側も向き合っていくツールとして、自立的に問題を解決していく仕組みを作る中で、ファイナンスの話と契約の話が結びついてくることになる。

元々こういう枠組みを考えたのは海外であり、特にアングロサクソン系の人達が作り出した仕組みなので、相手との信頼関係に基づいて事業をやるというよりは、民間に対して色んな制約をかけ、制約の中で事業をやらざるを得ない方向に導いていくという仕組みを組み込んでいくのが PFI である。

なぜそういうことをやるのかというと、公共サービスをやる権利を民間に渡してしまうので、民間を行政がどうコントロールするかは難しい中で対等の関係を保ち、対等な形で回していくための工夫として、色々な契約とかファイナンスとかが組み込まれている。

PFI 法改正の経緯と内容。日本では PFI 法という法律は 1999 年に施行され、今に至るまで 10 数年の歴史がある。案件としては 400 件くらいで、事業規模で 5 兆円くらいされている。400 件、5 兆円の案件の内訳として、全体の 7 割がサービス購入型、残りの 25% が混合型、独立採算型は 5% くらいで、サービス購入型が多い。サービス購入型が使われる分野は公共建築物である。例えば大学の校舎、公務員宿舎、行政の庁舎。利用者から料金を徴収する分野ではなく、税金で整備をする公共施設に対して概ね使われてきた。

PFI 法は議員立法でできた法律である。法律を作るとき、行政が作る法律であれば、内閣法制局で既存の法制度と新しい法制度との関係や整合性はどうなっているのかについてかなり厳しくチェックされる。しかし、議員立法で作った法律は、そういうプロセスを経ない。

日本の行政における利用料金の徴収は、全て個別の分野の法律で規定されているものである。例えば、空港なら空港法の中に料金徴収に関する考え方があり、下水道は下水道法、水道は水道法、高速道路なら道路整備特別措置法と、それぞれの分野の法律に受益者負担の考え方があって、負担に基づいて料金を取れるのは誰とすることが書かれていて、この個別の法律と PFI で独立採算をやるということを、どういう風に整合性を取るのかについては今まで余り整理されてこなかった。

結果として、PFI 法は特別法ではないので個別の法律で民間が料金徴収することができない分野は、PFI 法があるからといって民間が料金徴収できるわけではない。個別の法律がある分野を一個一個はずしていくと、ほとんど料金が取れる世界がなく、結果として独立採算型が入っていける数少ない分野が空港ターミナルビルである。空港ターミナルビルというのは、ご承知の通り、滑走路と違って法律上の位置づけがずっと曖昧だった。空港法に

法律が変わって、空港機能施設事業者という概念が入って、位置づけが少し安定してきているが、羽田のターミナルビルの PFI は、そういう制度が入る前の空港整備法の時代になされている。元々羽田のターミナルは第 3 セクターのターミナル会社がやっていて、料金徴収が制限されていたわけではないので、PFI の独立採算型が入れた。結局、既存の法律の制約がない所で運用されてきたのが PFI 法である。

そうすると、民間徴収を民間にやらせる事業なんてほとんど見つけられないので、従来の PFI 制度では、サービス購入型が多かったという結果になっていた。行政による公共事業であればできなかったような、新しいイノベーションを取り込むという効果はサービス購入型にもあったと思われる。独立採算型もそういうことがあり得るかもしれないので、独立採算型を選ぶかどうかは別として制度の問題として選べないのはおかしいということで 3 年くらい前からどういう風に PFI 制度を見直せば良いのかという話しがなされ、コンセッション制度の導入が出てきているわけである。

7 ページ。こちらの図は PFI の独立採算型の図に似ているが、公共施設等運営権という権利をもらった民間事業者が利用者に対してサービスを提供して料金を徴収できるようになるというのが特徴である。

公共施設等運営権というのはライセンスということで、公共施設は国・自治体が持ち続けて、民間事業者が持っているのは無形資産という権利になっている。こうしたのは固定資産税の問題が大きい。行政が持っているとは固定資産税は基本的に払わなくて良い。民間が不動産を取得すると不動産取得税もかかってくるが、これも官が持っているとかからない税金である。運営の中身は変わってないのに主体が変わるだけかかってくる税金がある。固定資産税に関しては、従来の PFI の時でもずっと減免してくれと言っているが、財務省の考え方として、収益が発生しているものについて、税金の免除はできないということがある。同じ空港でも官がやっていると収益とみなされないが、民がやっていると収益とみなされるので税金は課される。そうであれば、公共施設の所有権は移さない方が余分な課税コストがかからなくて良いということになる。また、自治体が持っている資産を民間に移すと、国からの補助金で作っている資産であれば、補助金の返還対象になってしまう。同じような施設として使い続けるのに、所有者が民に変わっただけで扱いが変わってしまう。同じ事業でも官がやるのと民がやるのとでは事業の環境が違う。資産を動かすことに伴うデメリットは非常に大きい。

一方、不動産というのは、物として所有権を様々な形で確定する制度がある。一番大きな制度は登記制度である。登記をすると、登記に基づいて権利を第三者に対して主張できる。銀行からお金を借りるときも、登記の枠組みにのって担保をはったりして、金融機関の権利も保全できる。無形資産にすると、こういう制度が何にもない。お金を出す側からすると、何に対してお金を出しているのかが分からなくなる。不動産であることを避けたせいで、不動産が持っているメリットを享受できなくなるというジレンマがある。このような中で、公共施設等運営権というものを法律に基づいて物権として位置づけましょうと

言うことで、物権化というのが入ってくる。運営権が物権であるということで、不動産を持っているのと同じような取扱いが得られるようにするのが公共施設等運営権というものの制度上の位置づけである。民法上の物権というのが新しく法制化されたのが 50 数年ぶりである。固定資産税の考え方を变えるよりも、物権を導入する方が楽だった。運営権は不動産と違う権利であるが、事実上は不動産にできるだけ近い取扱いができるようにしようという風に制度としては整備されてきている。

10 ページ。公共施設を民間にアウトソーシングして、民間が持っている権利は不動産でなく無形資産だといっても、民間がある程度その事業をやれるのであれば民営化と同じではないかという意見もある。民間事業者がやれる業務の性質は限りなく民営化に近い。民営化と違うポイントは事業期間に定めがあるところである。民営化であれば、元々運営していた主体が会社化され、会社は半永久的に事業を営むことができる訳だが、運営権者は 30 年なら 30 年と運営権の存続期間の中でしか運営ができない。資料の図にあるように理論上はこの期間が切れるともう一回公募されて、別の事業者にはスイッチングされることも理論上はあるし、フランスではコンセッションの期間が切れて再公営化されるケースもある。仕組みの中に、もう一度元に戻す選択肢を留保しておくというのが考え方として入っている。競争を通じて、運営主体を広く公募して、一番良く経営してくれる人を選んでいく。マネージメントを選ぶ要素を入れている所が特徴である。

14 ページ。運営権が物権化されたということをお話したが、民間にとっては運営権の費用計上が重要である。PFI 法が改正されたタイミングで租税特別措置法の改正も行われている。その中で運営権は存続期間の中で償却できることが可能になった。不動産としての償却期間に縛られることなく、事業期間の中で、運営権を取得するためにかかったお金を償却によって費用計上できるということになった。

以上が新しい PFI の概略的な説明である。私は PFI のアドバイザーをやりつつ、公営企業の民営化のアドバイザーも何件かやっている。自治体が持つ公営企業を民営化しようとしても、税の問題とか補助金の問題、起債の償還の問題などがあって、民営化したくても制度が全然整っていない。制度が整っていない中で民間にやらせるくらいなら、自分でやり続けた方が良いということになっている。民営化が進まないのは、事業の付加価値が無いという問題ではなく、制度の問題である。制度が煩雑で、制度整備が追いついていないことで、民営化や民間への委託がなかなかうまくいかないというケースを見てきている。そういう経験をしてきたことや、制度がないと公共性を担保しながら民間にやってもらうのは難しいという議論の積み上げが、この新しい制度ができた背景にあった。

16 ページ。運営権に投資するということは何なのか。運営権は物権であるとか、償却できるというが、運営権という目に見えない権利の値段はどう構成されているのかは分かり

にくい。

ある空港の運営権を第三者に売るとした場合、その運営権の対価の一番オーソドックスな考え方は、20年、30年と事業を経営する期間中に、そこから利益を得る権利を民間事業者は与えられる。その利益を得る権利はいくらなのかが運営権の対価の考え方になる。

例えば5千億円かけて造った建物でも毎年の利益が1億円だとすると、現金収入は30億にしかない事業を5千億円で買える人はいない。施設の建設費用は重要ではなく、それとは無関係に、将来にその事業で得られる現金収入を積み上げて事業価値を決めていくというのが、運営権の対価の一番オーソドックスな計算の考え方である。DCF（ディスカунテッドキャッシュフロー）法という手法がよく使われる。民間事業者は30年間経営できたときに、この事業からどのように収入が上げられそうかということを経営していくことになるし、対価が大きくなればなるほど、借り入れしないと行けないので、その利息がいくら必要なのかも計算する。そういうことを全部足して、事業の価値を見極める作業をする。

ブラウンフィールド、グリーンフィールドという言葉があって、ブラウンフィールドは既存の施設の事業、グリーンフィールドは建設からスタートする事業である。グリーンフィールドの場合は500億円の建設投資でできた資産の見返りとして権利が与えられ、建設投資と運営権を交換するという考え方である。したがって、新規で建物を作るのか、既にある物で事業を行うのかで、運営権の性質は若干違うということに留意すべきである。

18ページから制度上の論点について話をしたい。改正PFI法は2011年の6月1日に公布され、2011年12月1日に施行されたばかりである。物権化のことや税制面での措置など法律に書かれていることは先ほどお話しした。具体的な法律の運用はこうなるという考え方を示した基本方針が今年の3月に策定され、閣議決定されている。改正PFIでは、法律、施行令、基本方針があって、ガイドラインも作ることになっている。現在はガイドラインの制定について議論している状況である。

PFIをするときの契約書はどういう風にしたら良いのか、事業者の選定基準はどういう風に作るのか、サービスレベルアグリーメントはどうやってやるのかなど、実務的に使えるドキュメントに近いものがガイドラインになってくると思う。内閣府の立てているスケジュールでは、今年度末くらいにはファーストドラフトを、その時点までに整理されている論点について公表しようということで、国交省と内閣府の間で議論が進んでいる。

20ページと21ページ。事業スキームの面の論点についてだが、1つ目として、「持分譲渡の可否」がある。コンソーシアムの構成企業からPFIの事業会社であるSPCに出資がなされる。空港を例に挙げれば、滑走路の管理・メンテナンス・大規模修繕に関心のある建設会社、空港のオペレーションに興味がある運営会社、純粋な投資家が一緒になってコンソーシアムを組んで、SPCに出資したとする。それぞれが持っている株式の持分を20年とか30年という長い事業期間中ずっと持っていなければならないのか、途中で売却して良

いのかという論点である。

従来の PFI では、株式の譲渡に制限がかかっているのがほとんどだった。その理由として諸説あるが、一番有力なのは、日本の従来の PFI はサービス購入型が多く、サービス購入型では、行政が SPC にお金を払うため、公共調達になってしまう。しかし、総合評価型の入札で事業者を選び、その出資者であるコンソーシアムのメンバーが 20 年後に誰もいなくて別のメンバーになってしまうと、入札で選んだ人は誰だったのかという議論になってしまう。したがって、公共調達の制約があつて、1 年目で入った人達は最後までずっといなさいという形でロックされているケースが非常に多かった。

サービス購入型で 100 億円の公共施設の事業があつたとした場合、SPC に対して資本金 1 千万とか 5 千万とかを出資しないといけないとしても大したお金ではない。SPC のプレーヤーとしても建設会社さんが多かったので、最初の 3 年くらいの工事で受注して完工させてしまえば、あとは分割払いで入ってくるお金を入れていだけなので、それくらいの資本金を寝かせておいてもそんなに負担ではないため、従来は論点にはなつてなかった。

しかし、独立採算型になると、数千億円の事業で 3 割の出資金を求められると、何百億円も 30 年間一切動かしてはいけないということになり、そんな事業に誰が投資できるのかということになってしまい、企業側にかかる負担が思すぎる。

金融市場の原則として、流動性のない物にはプレミアムがかかる。譲渡が自由にできるということは何かあつたときに手放せる。手放せるという権利が与えられていると、危機があつた時に、それを察知して事前に手放せれば損害を最小限に抑えられるかもしれない。そういう回避行動がとれるかどうかでプレミアムは全然変わる。流動性のない状態に何百億もしておかないといけないのであれば、すごく高いリターンを期待しないといけないという議論を巻き起こしてしまう。しかし、高いリターンを出すことは難しいので、流動性はある程度確保してあげることで、資金調達コストを適正な範囲におさめていくためにどういう事ができるのかという議論が行われている。海外の事業でも基本的にここは自由であることが多い。ただ、株式の流動性は許されるが、経営者が変わるとか、職員が入れ替わるとかマネージメントが大きく変わる場合には承認がいるが、経営そのものが変わらないのであれば自由であるという例が海外ではある。日本でも電力会社や電鉄会社の株主は毎日変わっているはずである。だからといって経営が変わっているわけではない。経営と株主について従来の PFI は分けていないが、インフラ型の事業だとどうしても分けざるを得ないため、最低限のルールはどうあるべきかというのが論点としてはある。

次の論点も細かなことだが、SPC は従来の PFI では株式会社であることがほぼ前提だった。行政側が出す契約書でも SPC は株式会社を作りなさいと指定されているケースもある。ただ、株式会社は法人課税があり、法人課税があつた上に、配当に課税されるため、課税されるポイントが 2 カ所ある。元々インフラなので、公共事業でやっていたときは課税されないが、民間がやると 2 回課税されるということで、民間事業者としては得られる利益が小さくなる。得られない利益分を追加で儲かるようにしようとすると、高い利回りが求

められてしまうという問題がある。

事業で課税しなくても、要は課税しなければ運営権の価値が上がって行政への収入は増えるので、収入の取り方の違いだという考えもあるが、入る先が違くと別勘定になってしまうという問題がある。匿名組合を使った経営と執行を分離するスキームとか、投資法人やJ-REIT（不動産投資信託）を使って、基本的にある一定の条件を満たすと法人課税はなく、配当課税だけになる仕組みがいくつか作られている。

例えば、投資法人というのは取得できる資産が不動産に限られているので、公共施設等運営権という不動産と違う資産を取得しようとするとう信法を変えないといけないという問題がある。また、匿名組合は課税面では有利だが、経営者が誰かが曖昧な仕組みになっていて、公共施設なので経営責任はどこかを明確にしておきたいというのがある。このように仕組みをどう調和していくのが論点として出ている。

三点目、空港の公共施設等運営権を持っているからと言って、その権利を第3者に転貸したりすることは法律上できない。しかし、公共施設等運営権を設定している空港の敷地の中で、色んな事業者が不動産を貸したりする行為が発生してくるので、そこは第三者に貸すことができるのかどうかや、底地の部分も賃貸借の関係を入れる必要はあるのかとかという論点である。

四点目、自治体の事業で、公共施設等運営権を第三者に譲渡する場合、議会承認がいるという法律上非常にややこしい規定が入っている。ただし、自治体が運営権事業をやる場合には条例を作る必要があるため、条例の中に、議会承認がなくても譲渡して良いという個別規定があれば議会承認が要らないことになっている。これは金融機関の判断で運営権を担保としてはやく実行するために必要な条件になっている。

22 ページ。事業スケジュール面から見た論点。論点①民間提案への加点基準。今回の法改正で民間からの事業提案があって、その提案に基づいてPFI事業をやる場合に、法律上、提案者に一定程度の加点を許して良いことになっている。しかし、どれくらい優遇できるのかがよく分からないので、運用基準を作る必要があるという論点である。

論点⑧民間事業者の選定・評価方法。公共調達が入札を行って行政がお金を払うことになるが、公共施設等運営権の場合は行政がお金をもらう行為である。行政がお金をもらうという行為でも調達のように入札が必要なのかという議論があるが、会計法では財産の増減がある場合には会計法の概念が適用されるというのが法解釈である。しかし、運営権はさまざまな条件によって値段が違って来るため、入札のような行為で決めてしまっているのかという議論が出てきており、会計法の等の制約なしに事業者選定をできるようにする必要があるのであるということである。

22 ページの論点④。PFI法上、行政側が契約を解除してくれといった場合には補償することが法律に書かれている。また、補償額は行政側が相手に発生させた損害を見積もって、その金額を渡して、それで民間側から文句を言われるのだったら訴訟で決めると法律に書いてある。しかし、これだけでは、国が一方的に見積もる補償の考え方はどうなのか、ど

れくらいの訴訟リスクになってしまうのかを民間は見積もれないので、もう少し考え方を明らかにすべきだと言う論点である。

論点⑤。契約の解除は官側に責任がある場合と民側に責任がある場合とどちらにも責任がない不可抗力による場合と 3 つある。第三の要因による契約解除の場合の行政側の賠償について、どういう取扱になるのかが法律上明確に整理されていないので、明確にする必要があるという論点である。

論点⑥。PFI 法の解釈として、大規模修繕が含まれることを明確にすること。

論点⑦。運営権として当初に払ったお金の償却は事業期間で決まっているが、期中に大規模修繕をやることもある。期中の大規模修繕が何年で償却できるのかについては、税法上は余り明確に取り決められていない。投資の対象となった資産の耐用年数の 10 分の 7 の期間で償却するのが一番オーソドックスな考え方らしいが、税法上明確にすることが求められる。なお、償却の方法であれば、事業期間中に償却しきれないと言うことが起こるので、最初から見込んで引当金で費用計上する方法をとれないかということも言われている。

論点⑨は、いざ事業が始まった際に、民間としてもすぐに人を集めて事業をできるとは限らないので、元々働いていた公務員を派遣してもらうことが必要になることが考えられる。これは法律上可能であるが、どれくらいの期間は可能かということを確認することが必要だという論点である。

以上のような論点を詰めているが、最初から完璧にすることは難しいので、実際に事業を進めていく中で、民間の意見を聞いて、良い制度を作り上げていくことが大切である。

26 ページ、従来の PFI とコンセッション制度の一番大きな違いは、厚い資本金が必要とされることである。資本はリスクマネーであり、事業がうまくいかなかったときに、まず投資回収が難しくなるのは金融機関からの融資ではなく資本の方である。調達する資金には返済の優先順位があり、優先順位が高い人は安全で、低い人は一番危険である。しかし、一番最後に返済されるお金を出すところがないと事業は成り立たない。

従来のサービス購入型とは違って、建設のない既存案件のコンセッションとなると、純粋に投資家としてリスクを取ってくれる人がいないと事業がまわっていかない。投資家としてリスクをとってくれる人たちがいて、この人たちがお金を借りたり、運営する人を選んだりという形で事業は進んでいく。

このような事業に関心がある会社と議論をしていると、ファンドマネジメントという形で事業参画をしたいという会社は非常に多い。例えば年金基金とか保険会社、事業の目利きの力はないが運用している資産としては大きい資産を持っている人たちがいる。この人たちだけでお金を集めても、事業を投資する目利きしたり、モニタリングができない。ノウハウのある人は手数料をもらってマネジメント業務を引き受けてあげるとするのがファンドマネジメントである。

例えば、100 億円の事業の場合、100 億全部をマネジメントする人以外が出すのではなく、マネジメントする人も 10 億円出して、他の投資家が 90 億円出して、同じ船に乗っている

ということが求められる。この 90 億円に対して、1~1.5%の管理報酬を手数料としてマネジメントする人はもらって、マネジメントする業務を他の投資家から引き受けるのがファンドマネジメントである。日本でも不動産などで既にあることであり、こういう事業参画を考えている会社が多い。

どういうことかということ、商社やデベロッパーなどが自らの資金を 100 億そのまま出すということは、自らの会社が求めるリターン、高い利回りを求められるということである。しかし、年金基金などの会社は 5~6%あれば、国債買うよりはずっと良いと判断して投資してくれるところはある。そういうお金をどうやって集めるのかということを考えている事業会社は多いが、投資に慎重な会社でもある。

事業内容が不透明な段階では、目利きのある事業会社が多くを一時的に出資して始めるが、キャッシュフローが安定してくると、他の投資家に持分を売却する。その後は、目利きのある事業会社は引き続きマネジメントに参画しつづけるということを考えているところが多い。このようなものをインフラファンドと呼ぶ。

28 ページ。日本企業にも海外のインフラファンドに投資している投資家もいるし、事業会社として参画をしていっている会社もあるが、自分の本国というのは日本企業に取って一番活躍できる、やりやすいマーケットである。海外の投資家は、それぞれの母国の市場で事業や投資をした上でグローバルにやっているのに、日本企業だけはこれまで母国の市場が何もなくて、海外の市場に入っていけないといけなかった。この状況を克服しないと、このマーケットで国際競争力はつかないと考えている会社がいる。

29 ページ以降は、官民インフラファンドへの期待である。PFI は今年の通常国会にもう一回改正法案が出ていて、衆議院で審議まで行ったが、議決までいかずに継続審議になってしまった。この PFI 改正法は官民インフラファンドを作る「株式会社民間資金等活用事業推進機構（PFI 推進機構）」を設立することを目的としている。

30 ページ。国土交通省でインフラファンド研究会を 2 年前にやっていて、ビジネスを考えている会社、保険会社などの最終投資家に国交省に集まってもらって、インフラファンドを組成する上で、どういう環境整備が必要かが議論をされ、大きく 3 つの条件が整わないといけないという意見であった。

一つ目は、信頼性の高い法制度、契約体系が確立されること。20 年、30 年投資をするわけなので、投資した物がどこかへ行ってしまうことは当然あり得ないわけで、民間投資家の権益を保護できるような制度が確立されることが求められる。

二つ目は、投資家側にインフラのようなタイプのアセット（投資用資産）への投資ニーズ。つまり、すごく儲かるわけではなくても、他の投資よりは高いリターンがあること。また、投資の回収に比較的長い期間が必要とされるが、そのようなニーズが投資家側にあること。

三つ目、案件が少しずつ出てくるだけだと投資家側とすると入りにくい。ファンドマネージャーも投資をするという約束をするために、案件がかなりのボリュームで出てくる環境が整っている必要がある。

一つ目は今の PFI 法制度で具体化してきている話だが、二つ目と三つ目はまだ手当てができていないということで検討が進められている。

31 ページと 32 ページは、二つ目の投資ニーズに関するものである。

31 ページは、2 年くらい前に年金基金等の日本の投資家に「インフラファンド投資に興味があるか」について聞いたときの結果である。約 40%の投資家は興味があると言っているが、実際に投資をやったことがある人は 3.5%だけであった。現状で日本の投資家が投資できるのは海外のインフラしかないので、海外は為替リスクもあってハードルが高いため、様子を見ているというのが今の投資家のスタンスである。

32 ページは、日本国内に投資するインフラファンドだったら出しても良いと答えている人は 54%だったことを示している。

この 3 点の中で、決定的に欠けているのは、三つ目のボリュームの問題である。関心を持っている投資家はいるが、ボリュームゾーンには行かないので前に進んでいかないのが非常に大きな問題である。

34 ページ。官民インフラファンドがそれに対してどういう役割を果たすのかということである。関心は高いが経験が浅い投資家が多い。事業会社が一時的にお金を立て替えてくれて、安定したら買いたいという投資家も多い。そこで、初期の段階での投資家に対する立て替えとか、信用補完を政府のお金を使ってやれるようにしたら良いというのが官民インフラファンドの考え方である。

但し、官が過剰なリスクを取ってしまうと、財政投融资と同じ事になってしまうので、あくまでも民間と共同投資であり、民間が焦げ付けば官も焦げ付く。返済順位で行くと民間と同等か、民間より優先というあたりにお金を入れる。民間の目利きは活かしつつ、初期の段階で投資家が慎重でお金を集めにくい局面においては、民間事業者だけでお金を集めるのではなくて、政府も支援するお金として官民ファンドを使おうということである。

35 ページ。もう一つの課題としては案件をどう増やすかである。一定のボリュームが確保できる実行期までの期間においては、新しい PFI の仕組みは複雑なので、自治体の案件で自治体が初めてでやりきれない場合、専門家を派遣して、助言をもらえらるという枠組みがあった方が良いのではないかという構想もある。

36 ページ。民活空港運営法という、成田と中部以外は運営権が設定できる法律が今年の通常国会にかけられた。まずは空港というアセットが一定のボリュームでそれなりに案件

が流れていくことをマーケットに見せ、それを形にしていくための専門家のサポートの枠組みを作っていくことで、金融市場に対して可能性のある分野だと見せながら、お金を集めやすい環境を作っていくことが残された課題である。

[質疑応答]

- ・ インフラファンド設立のため、国交省で研究会で検討がされているが、結論はいつ頃出てくるのか。
→ この研究会は 30 ページにある 3 つの条件を示して、すでに終わっている。実際のファンドの準備自体は、内閣官房に官民インフラファンド設立準備室ができて、そこが法案の準備をしている。

- ・ 関空の 1 兆 2000 億のコンセッションをした場合、その金額が全額海外の投資ファンドから出るとか、ある程度国内の投資家から出てくるのか。
→ 一般論として、インフラへの投資の流れはドメスティックが多い。例えばマッコーリーも韓国のインフラファンドに投資しているが、7 割は韓国系である。海外投資家からは為替リスクがあるので、ドメスティックの投資家の方が魅力的になる。

- ・ 日本では、海外のようなインフラ投資ファンドが成立していないので、マッコーリーなどの海外ファンドの名前が候補として出てくるが、海外の資金はここまでだということを示すことで、海外の資金で関空が買われてしまうことではないということを国民に宣伝することが必要になってくるのか。
→ これは交渉事なので、そのような条件を提示してしまうと成立しなくなってしまうことも考えられる。相手に安心感を持たせるために最低限の条件みたいな物を示していく必要はあるかもしれない。ただ、ここまでは明らかにするけれども、ここから先は良い人が出てくれば示すし、そうでなければ協議しながら条件を引き出していくなどといった条件の決め方は当事者同士が相手の顔を見ながらやる所もあるので、そこに任せていく部分もあると思う。

- ・ 近年 LCC は伸びると予測されているが、今後ターミナルを拡張する必要があるというときでも、投資した資本の効率性だけから見ると、お客さんがあぶれるくらいが一番儲かる状態だということで、投資をしないかもしれない。また SPC は当初と契約の前提が変わった場合に一切リスクテイクをしない、微々たるものまで受けないという弊害があると思うがいかがか。
→ サービス購入型の難しい所は、自分たちの収入は原則全て行政からくる。そうすると発想として、行政からどうやってお金を取るかということになる。元々利ざやが薄いので何か新しい業務が増えると赤字になるので、元々決められた業務があって元々想定していたものでなければ、新しいお金をくれないとやれませんかということになる。民間側からするとある程度やむを得ない所がある。他に収入源がないので業務範囲の追加に応じていくと、それだけ赤字になってしまうので、委託型のモデルの限界である。サービス購入型はそういう意味でのフレキシビリティを期待する手法ではないので、決

められた範囲の中での創意工夫を競ってもらおうという割り切りが必要になってくる。独立採算型の場合は、包括的な権利として、そこでの事業経営を認められている。最終的な収入は顧客から来る。顧客から収入を増やする範囲においては、民間事業ビジネスなのでフレキシブルに投資をすることはあり得る。行政としては最低限必ずやっておいてもらわなければいけないことは、あらかじめ整理して決めておかないといけない。サービス購入型よりは利潤が厚い所もあるし、増収する権限も民間事業者側に与えられている。

- PFI 制度の構造的に問題のあることにうまく対応している海外の制度の事例があれば教えていただきたい。
- 空港の事業をしていく中で、利用者から不満が出る場合や出ない場合のいずれもあるが、どこでも何らかの工夫はなされている。空港を営んでいく中で、運営している民間とそれを規制している行政との間の問題は、どこの国でもかなりあって、条件変更の話も日常的にある。強制的にやらせることができないこともあれば、交渉の中で条件をのんでもらうこともある。規制当局と民間との対話はどこでもやっていて、100%相手に条件変更を飲ませられないという意味では行政に不満は残るが、100%拒否しているというわけでもないと思われる。
- 年間収益が3億くらいとして40年たったら120億で回収はできるが儲けがないと投資はしないかもしれないというときは制度的にはどういう風に考えるのか。
- 国が何十億かを出せる範囲で出して、民間にとって利潤が少しでも良くなるプロジェクトにして一緒にやらないかという提案をするということになる。事業からあがる収益が、民間からみて十分な収益でない場合、例えば100の投資の内20は行政が持つことにすると、民間からすると80の投資に対する収入になるので、同じ3の収入でも元本が変わるので利回りが変わる。そういう協議を個別に積み重ね、最終的には対等の関係の中で、お互いにどう協力できるかを考えていくというふうにせざるを得ない。
- 関空・伊丹については、投資がある程度終わっている。負債が1兆2千億円あるが、その支払いを分割払いでしてくださいということになる。赤字と言わずに、投資が終わっているので非常に楽な物件だという言い方もできる。分割払いで引き延ばしも有りだと示すことができれば魅力的な案件になるのではないかと。
しかし、コンセッションに入ってくれる方がそういう理解を本当にしてくれるのかがある。ある程度、独立採算で面白くないといけないということで、エアラインの路線決定権を持つことにこだわるのか、あるいは、非航空収入部分だけでターミナルビル+アルファの不動産を使って収益を上げるだけで良いということだけでいけるのか。

→ 一般論としては、路線の決定権は運営権者側にあるというのが今回の制度の前提である。航空局が今回なぜ空港の経営改革をやるかとしているのかというと、航空局は空港の民営化のためにやっているのではなく、オープンスカイのためにやっている。日本発着旅客数の9割を占める国々との間でオープンスカイを結んでいくという政策の中で、8月に中国とも合意し、ローコストキャリアも含めた新規参入の航空会社を増やすという政策を進めており、この新しい航空政策の流れを上手に活用できる空港をつくっていかないと、単純にオープンスカイをして、ローコストキャリアを入れてというだけではいけないと考えている。地方空港は特にそうだが、滑走路は国が持ち、ターミナルはビル会社が持っていて、料金決定は国が一律にやっているままだと、ローコストキャリアとどうやって交渉するのかということになり、なかなかうまく議論できない。そこで、両方一元的に責任を負う人がキャリアと向き合って個別に条件を決定していくということが、地域ごとの空港の政策としても必要としているのでやっているというのが大きな政策の流れである。

路線交渉のような物は、政府として当然民間に制度としてはできるようにしていこうと言うのがこの政策の背景である。制度ではあくまでもできる規定になっているが、できるという規定を使って実際のスキームの中でどこまで実現していくのかは、PFI的に言うと契約の中で決めていくことである。

・ 空港以外の学校や刑務所や下水道なども PFI が進んでいくのか。

→ 色々な分野に運営権を設定をする上で、この分野は設定できるかできないかについて、内閣府が個別の法律とつきあわせて、できるかできないかを全部まとめている。その中で PFI 法のみで運営権が設定できない分野は、道路と空港である。

道路法に対して道路整備特別措置法は例外法である。原則無料である道路に対して一定の条件を満たすと有料設定できるというのが特措法の考え方であり、また償還主義という考え方をとっている。これと PFI 法という別の特例法はどういう適応関係になるかは整理しないと、単純に PFI 法だけで運営権を設定できるとは言えないというのができない理由である。

空港も、成田法、関空法、中部法と、会社管理空港というのが例外規定としてある中で PFI 法なので、個別法の方も直さないといけない。関空・伊丹法とか民活空港運営法とか PFI 法がある上で、PFI 法の運営権規定を活用できると書いた法律を別途作っている。

逆に言うと、この2分野以外は PFI 法だけで運営権設定できる。動きが先行しているのが下水道である。下水道は混合型になるので行政と利用料金の両方から収入がある。国交省の下水道部では、今の下水道法の解釈の中でも料金設定は PFI 法でいけて、他の部分も法律の運用の中でできるようにしようと研究会を設置されている。自治体として浜松市にモデルになってもらって具体的な制度を研究して地道にやっている。大阪市が一つの選択肢として、大阪市の下水道の中での運営権、コンセッションを使えないかと

いうことを、5月の府市統合本部会議で基本的方向性の中に盛り込んでいる。制度を変えなくてもできるという所で動いていくと、投資家にこの動きのポテンシャルを見せられることになる。

さらに、あれば良いと思うのは官民ファンドの専門家のサポートの話である。大阪市の下水道は、収益性が悪くない事業で大規模な所なのにコンセッションでやろうというのはかなり例外的である。基本的には、下水道の経営が厳しい所とか小さい所である。特に下水道は小さい自治体に行くと、少ない人数でやっている所以で技能継承もできないし、料金の問題もあるので公益化もできずに非常に行き詰まっているところが地方に行くところである。そういう人達からすると、民営権は民間にある程度お任せできるという点では良い手法である。ただ公共性の確保とかスキームづくりに色々な工夫が要る。民間側に好き勝手言わせるスキームにすると、行政側からすればやる意味がないという話になる。民間にやらせないといけないことを整理していかないといけない。これはすごくノウハウのいる作業であり、困っている自治体ほどそういうのを作れないというジレンマがある。そこをサポートしていく仕組みも作っていかないとなかなか普及しない。国交省の官民連携政策課というところで、コンセッションやPFIの検討を支援するための補助金、100%補助で検討するためのコストを国でサポートする良い制度がある。こういうのを活用しながら困っている自治体にうまく普及啓発していくことが重要である。

以 上

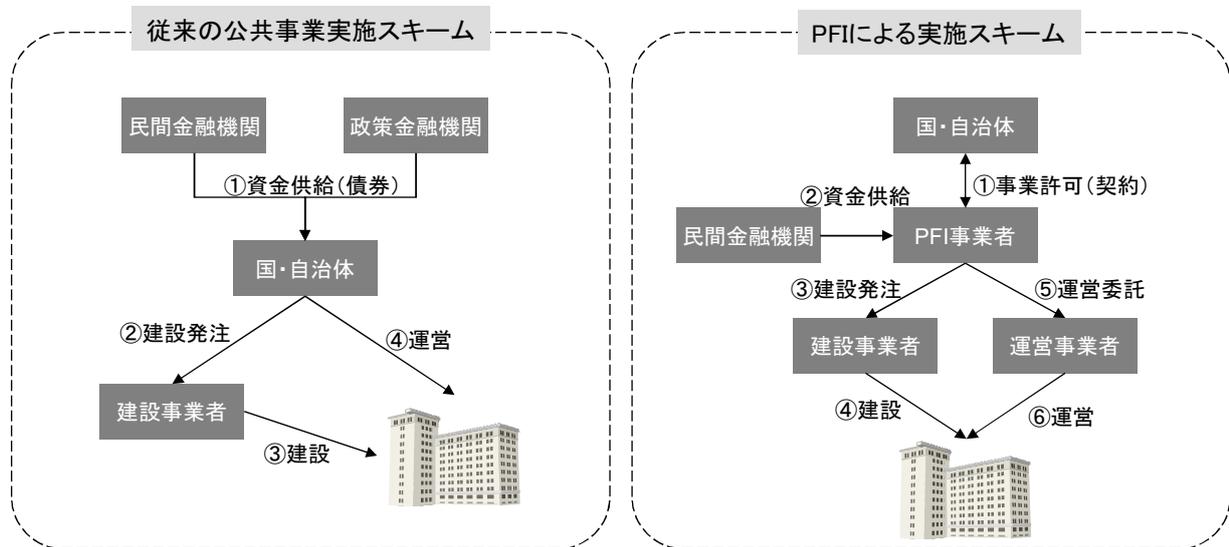
公共施設等運営権制度 契約と空港について

2012年9月

1. PFIの仕組み

PFの基本的なコンセプトは、公共施設整備について、設計・資金調達・建設・運営・維持管理を民間事業者に一括してアウトソーシングする仕組みと言える

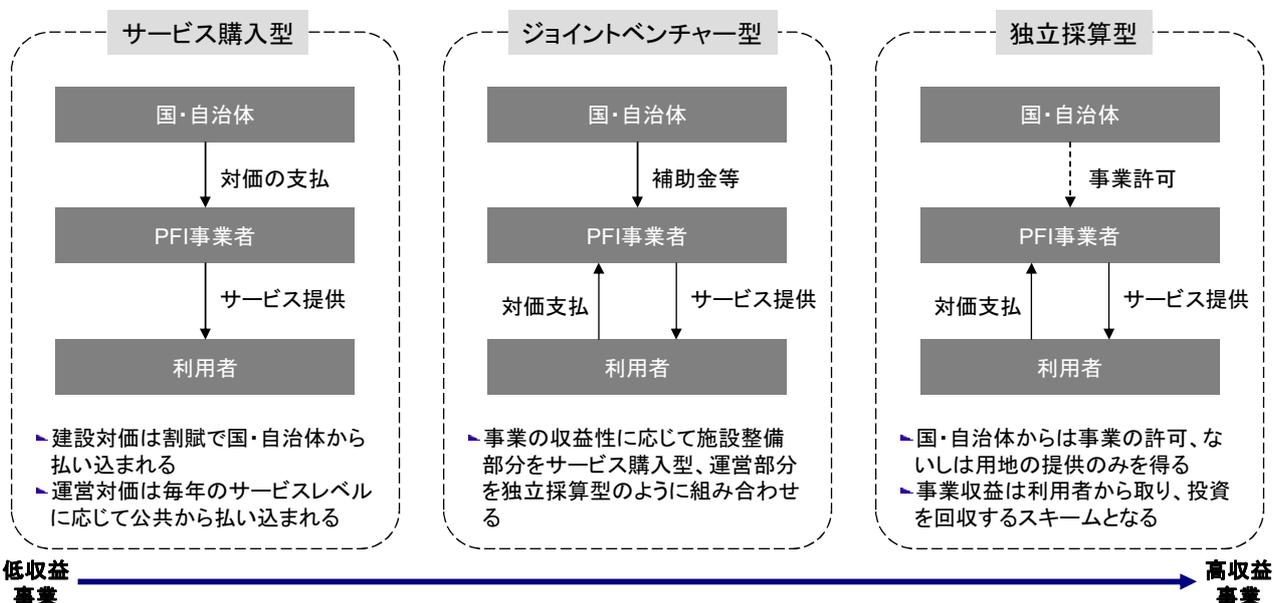
- 従来の公共事業は、国や自治体が自ら資金を調達し、建設業者に発注して建設し、その施設を運用(ないしは第三セクター等に委託)するというスキームが一般的だった。
- それら業務を一括アウトソーシングすることで、民間事業者が必要な資源を集めて最適な組み合わせを組成し、行政にはないノウハウを活用することでVFM(Value For Money)の向上を図ることを目指している。



2

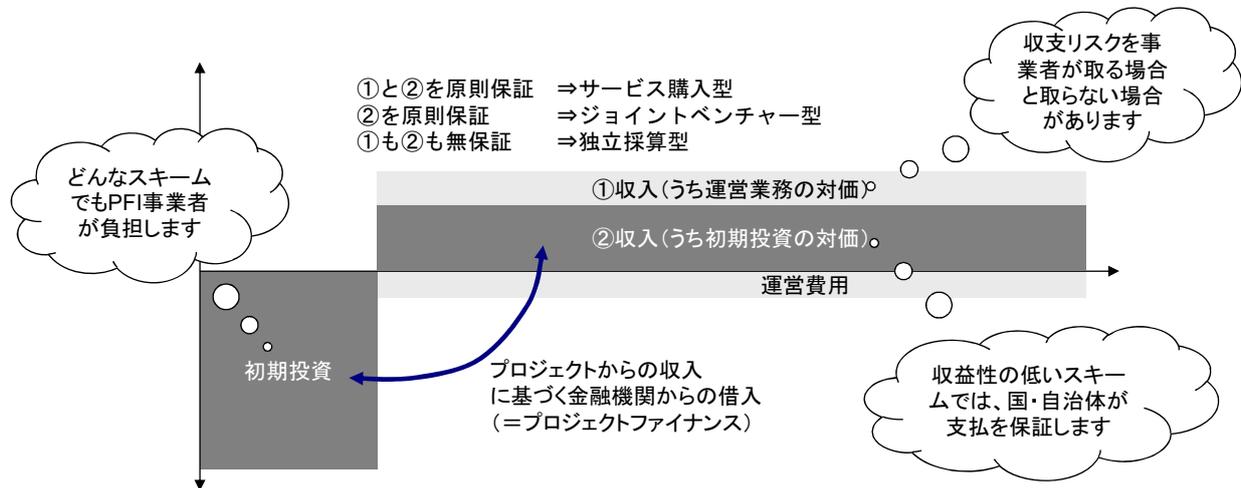
事業の収益性に応じて、①サービス購入型、②ジョイントベンチャー型、③独立採算型の三種類のバリエーションが存在する

- 一概に公共施設整備・運営事業といっても、事業の中身や既存制度との関係(サービス対価が徴収できない、など)から収益性には大きな差が存在する。
- 収益性の程度に応じて、国・自治体がPFI事業者にサービスの対価を払い込む仕組みが組み込まれる。



将来の事業収益を原資に金融機関から借入を受けるプロジェクトファイナンスでの資金調達が一般的だが、PF事業者への事業リスクの乗せ方にはバリエーションがある

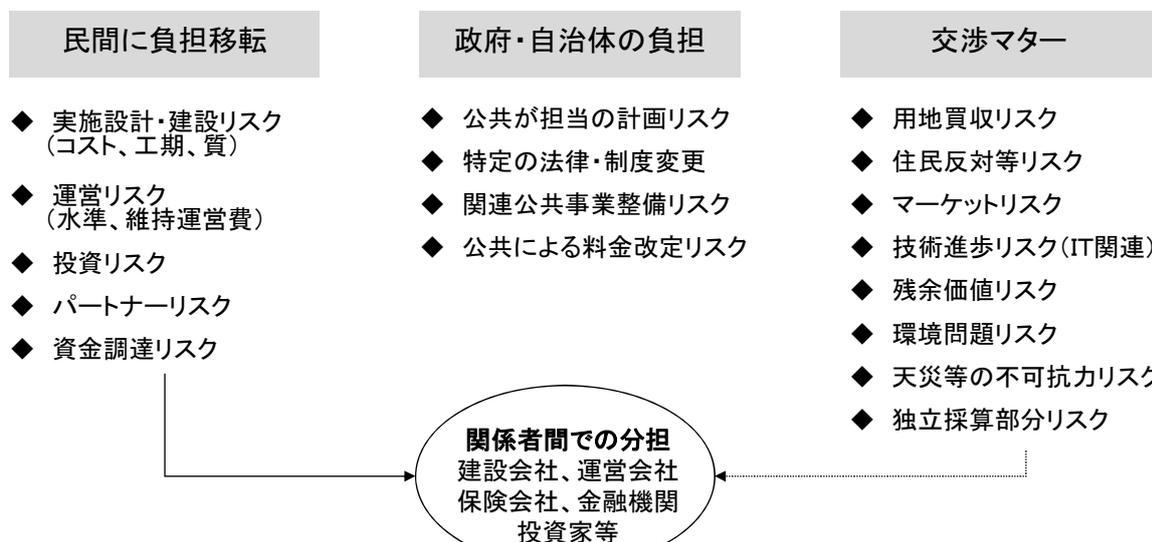
- 国・自治体からのサービス対価の支払い方は、具体的には以下の図の通り、初期投資に対する回収可能性を踏まえて設定される。
- 民間のノウハウを活用するといっても、回収可能性のない事業で独立採算型スキームを採用するなど、PFI事業者が負担できないリスクを民間に移転することは、事業の不成立や破綻につながるため、官民のリスク分担を見極めて、事業スキームが選択される。



4

事業スキームの大枠を固めた上で、事業に伴う各種のリスクを詳細に分析して、官民の分担を決めた上で、事業契約書を作成する

- 従来は国・自治体の中に閉じていた事業を民間にアウトソーシングすることに伴い、新たな事業主体である民間の間で問題となるリスクを共有し、対応策を決めることになる。
- 対応策を踏まえて契約書を取り交わすことで、事業スキームの安定性を確保しており、民間側は自らの責任の範囲内で適切なリスク対応能力が問われることになる。

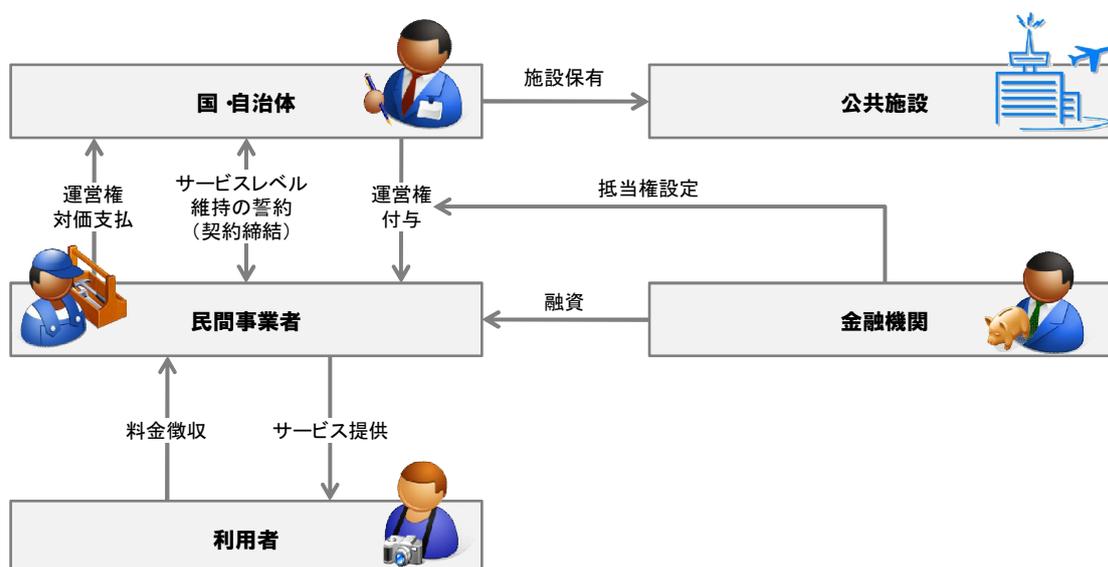


2. PF 法改正の経緯と内容

6

法改正でコンセッション制度等を導入することで、あらゆる公共施設の上で、民間企業が料金の設定・徴収を含むあらゆる業務を実施できるようにすることを旨とした

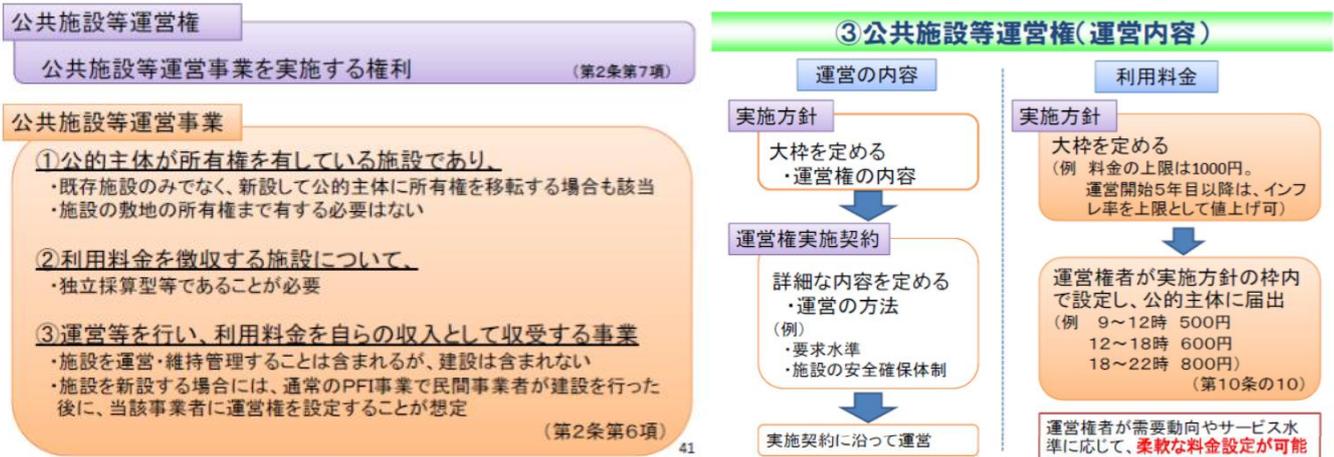
図表 コンセッションの仕組み



7

新たなPPP/PFIのスキーム①：公物の上で民間事業者が料金を徴収し、経営が出来る

- 改革の大きな目玉は、道路法や下水道法、空港法などの、いわゆる公物管理法の適用されているインフラにおいて、PFI法の公共施設等運営権に基づいて民間事業者が料金徴収を行うことを可能にした点。
- これにより、実質的に民間事業者がインフラを経営する道を切り開くことで、既存の法制度を前提にPPPのスキームを考える必要はなくなり、従来は難しかった幅広い分野で民間企業を事業主体とすることができる。



出所)内閣府資料より作成

8

新たなPPP/PFIのスキーム②：民間への裁量権付与と契約に基づく政府の関与が可能

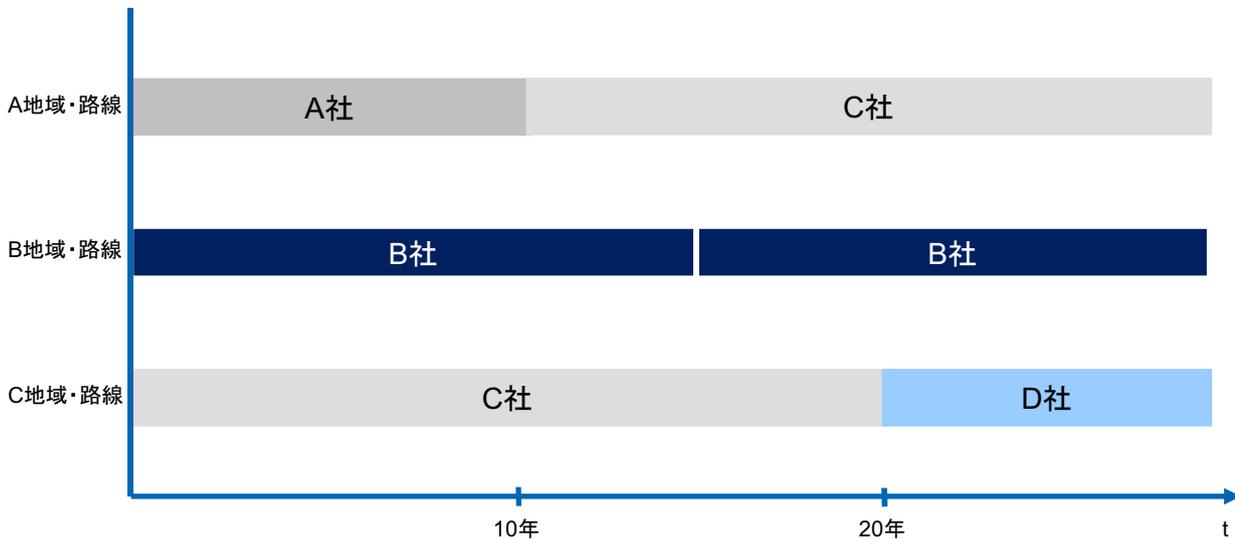
- 従来はこれまで公共側の管理する各種インフラ施設に対して民間事業者はあくまで手足としての業務(例えば清掃、植栽、単純なメンテナンスといった程度)しか受託できないとされていたが、新たなPPP/PFIスキームでは広い裁量と好況による管理の両立が可能

図表. インフラ事業における官民役割による事業方式

分類(仮称)	①官直接実施型	②公的主体事業独立型	③包括民活型	④官民連携出資型	⑤民営型
定義		当該事業のみで独立した会計や人事制度などを運用	民間の受託範囲が事実行為等の業務にとどまらず、マネジメント的業務を含むもの	事業主体の資本を官民双方で出資して事業を実施	官の規制のもと、民間が事業主体として実施
監督者	規制				
	許認可	官(国or地公体)	官(国or地公体)	官(国or地公体)	官(国or地公体)
	経営支援				
	経営監視	官(国or地公体)	官(国or地公体)	官(国or地公体)	民間企業
マネジメント的業務	施設保有				
	経費回収リスク				
	投資回収リスク				
	事業執行者の選定				
	建設・管理計画策定	事業主体	事業主体(官)(企業会計等)	事業主体	事業主体
事業行為的業務	建設実施	業務の一部を委託により民間企業が実施	民間企業		
	管理実施	業務の一部を委託により民間企業が実施			
	対顧客サービス実施				
日本における例		仕様発注	PFI、包括委託	なし	第3セクター鉄道
海外水道事業における例		仕様発注	包括委託	コンセッション アフィリエイト	電力、JR等
					英国上下水道会社

新たなPPP/PFIのスキーム③ 期間を定めて競争性を確保し、よりよいサービスを引き出す

- 原則として特定の企業が半永久的に事業を担う民営化型とは違い、事業期間ごとに担い手となる民間企業を公募し、コンペで相手方を選定するために、民営化企業による独占を避けることが可能である。
- 民間企業側にとっても、競争に勝って、より長い期間経営に関与するためには継続的な努力が必要であり、インフラのような独占性の高い分野に向けた仕組みであると考えられる。



10

新たなPPP/PFIのスキーム④ 契約に基づく役割分担やチェックが存在する

- 以下の契約条件はオーストラリアの道路事業において採用されているものである。
- 事業ごとに数百ページに及ぶ契約書が作成され、想定される出来事に対する官と民の役割分担が綿密に規定されるのが一般的である。



<政府側の義務>

- ・ 政府は、スケジュールどおりの土地を取得して引き渡す義務を負う
- ・ 政府は、企業に使わせる土地、施設に瑕疵があった場合の治癒の義務を負う

<企業側の義務>

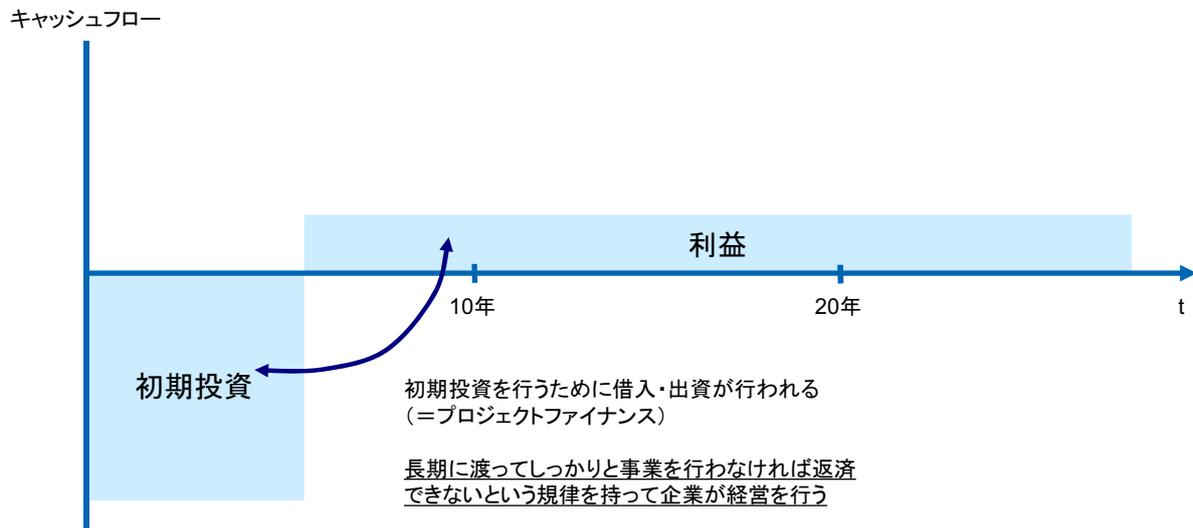
- ・ 企業は、当初予定の建設費の範囲内で、スケジュールどおりに施設を整備する義務を負う(トンネルや橋梁工事においても例外ではない)
- ・ 企業は、政府に対して約束した事業費の調達を行う義務を負う(空港事業の場合は外資規制あり)
- ・ 企業は、政府と予め合意した料金の範囲内でサービス提供する義務を負う(空港事業の場合にはなし)
- ・ 企業は、政府と予め合意した業務項目について監査を受ける義務を負う
 - －顧客のサービス満足度、混雑度合い、施設の稼働日数、メンテナンスの実施頻度、運営の公平性などを監査
- ・ 企業は、施設の老朽化に対応するために、事業期間中に一定の修繕引当金を積み義務を負う
- ・ 企業は、当該事業に関わる公務員を一定程度承継して活用する義務を負う(転籍の場合と、出向の場合があり、州によって対応が異なる)

<問題発生時の対応>

- ・ 企業が義務を履行できない場合、一定期間赤字経営を続けた場合には契約を解除され、一切の補償を受けることが出来ない
- ・ 企業に瑕疵がなく、事業継続に重大な問題が生じた場合、政府は①損失補てん金を払う、②料金値上げを許可する、③事業期間の延長を認める、のいずれかの選択をする

新たなPPP/PFIのスキーム⑤ 当初に投資をさせることで規律を保たせることが可能

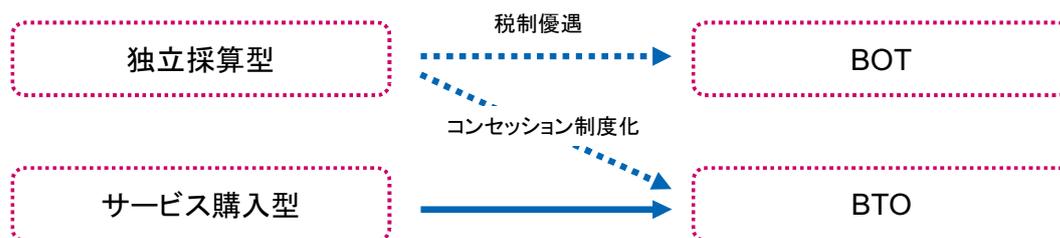
- 新たなPPP/PFIの場合、原則として事業期間当初に民間企業からの初期投資が行われる。
- 初期投資の内容は、建設投資の場合と運営権取得対価の場合の両方が想定される。
- 委託型の事業との最大の違いは、当初に行った投資の回収という動機付けで民間企業に規律を持たせると共に、金融機関からの経営監視を活用するという点にある。



12

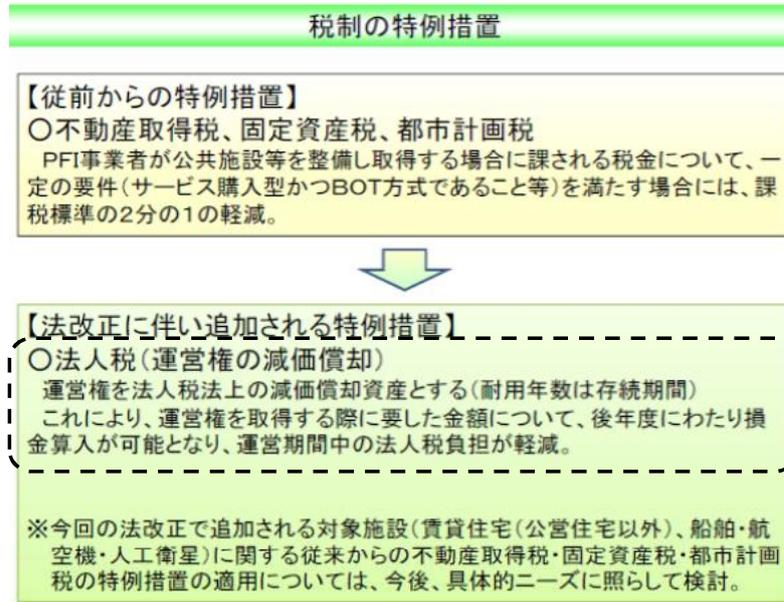
新たなPPP/PFIのスキーム⑥ 無用な課税コストや所有権リスクを避けることもできる

- 従来、民間に委ねる場合には、施設の所有権を民間企業に引き渡す必要があった。
- ただその場合には、民間企業に固定資産税や不動産取得税の課税が発生し、地方自治体から見れば「余分な」コストが発生してしまうというデメリットが存在した。
- コンセッション制度が税制面での位置付けられることで施設の所有権を必ずしも企業に移転させる必要はなくなり、こうしたコストを負担する必要はなくなる。
- なお、水道事業などのように事業を行う上で様々な動産・不動産を活用する事業では、従来の制度では所有権の保全が難しかったが、コンセッションが導入されることで保全しやすくなるというメリットも存在する。
- また、補助金制度との整合性の問題も解決しやすいと考えられる。



新たなPPP/PFIのスキーム⑦ 償却期間設定の自由度が高い

- 従来、民間事業者が施設を保有するBOTスキームで実施した場合、不動産としての償却期間に縛られ、事業期間設定の自由度が低かった。
- コンセッションの導入により、契約期間内に残存簿価を残さない形で償却することが可能になった。



出所)内閣府資料より作成

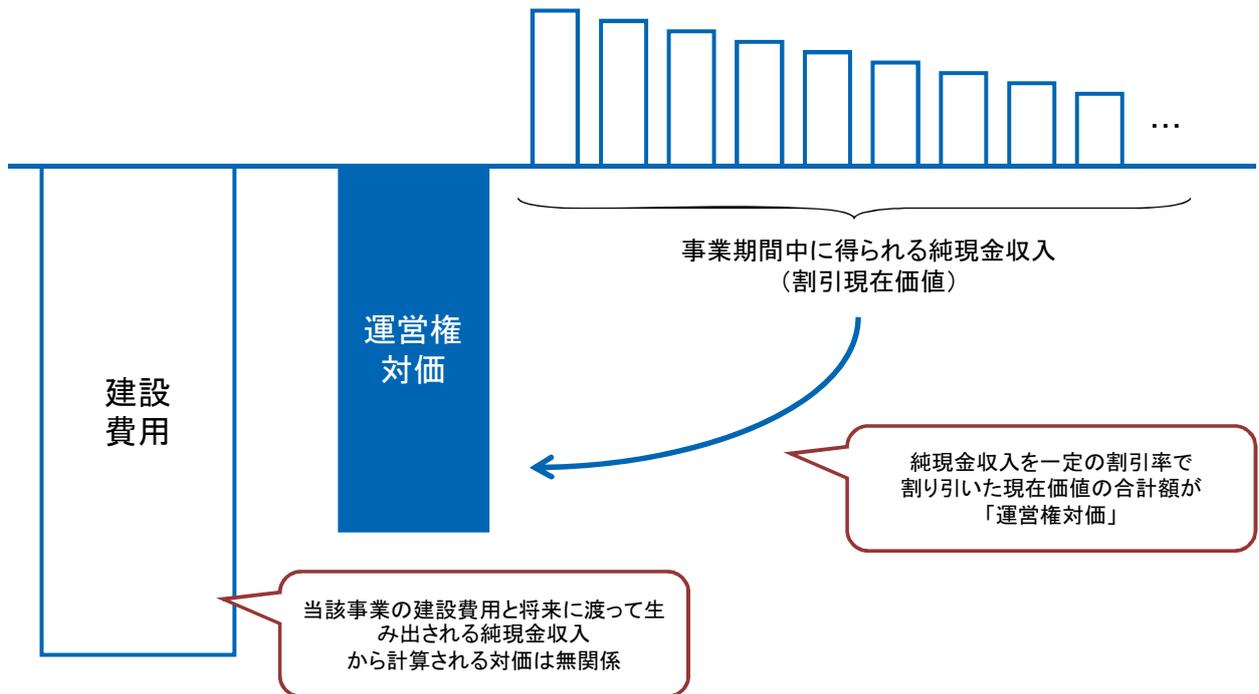
14

新たなPPP/PFIの特徴と活用条件

- ここまでにあげてきた特徴は、主に以下に記したような適用理由が存在する場合に効力を発揮すると考えられる。

特徴	主な適用理由
①公物の上で民間事業者が料金を徴収し、経営が出来る	公物管理法による制約があり、民間事業者による料金徴収等が不可能な場合
②委託よりも大きく民間に裁量権を付与することが可能	
③期間を定めて競争性を確保し、よりよいサービスを引き出す	サービスの独占性が強く、政府による競争政策が必要とされている場合
④契約に基づく役割分担やチェックが存在する	政府による競争政策の必要に加え、有事における政府による一定の関与が求められる可能性がある場合
⑤当初に投資をさせることで規律を保たせることが可能	政府側の経営監視能力に限界があり、金融機関などの第三者のモニタリング能力を活用したい場合
⑥無用な課税コストや所有権リスクを避けることもできる	大規模な固定資産の民間への移転を含み、特別法による課税回避措置が取れない場合
⑦償却期間設定の自由度が高い	事業期間が不動産の償却期間よりも短い場合

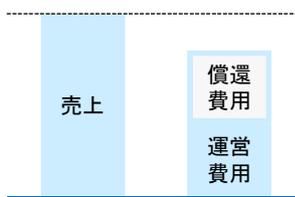
**留意点：民間から支払われる運営権対価と建設費用の間には因果関係はない
(運営段階に入った事業の事業期間内に得られる現金に基づく対価が得られる)**



16

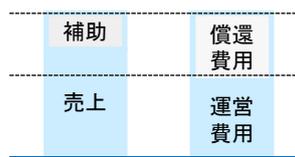
新たなPPP/PF手法が適用できない事業分野・事業スキームは原則として存在しない

- 収入の存在するインフラ事業の事業構造は、大きくパターンAからCの三つに分類することが可能である。
- パターンAは、売却することで将来に渡って得られる利益を資金にし、他の用途に活用できることがメリットになる。
- パターンB及びCは、民間による経営改善でパターンAに近づけることができれば大きなメリットが得られるが、それ以外にも、政府サイドが将来に渡って負担するコストを固定できるというメリットが存在する。
- いずれのパターンにおいても、PPP/PFIを手法として活用し、経営の効率化や付加価値の創出を目指すことは可能である。



パターンA

- 一番シンプルにPPP/PFIが活用可能な形。
- 今見えている利益だけでなく、PPP/PFI活用を通じて事業を効率化し、得られる資金を大きくできる可能性もある。



パターンB

- 効率化によってAパターン化を目指すものと、経営・負債分離を行うものに分かれる。
- 一般的に、負債のせいで前向きな経営ができていないケースも多く、これを分離することで付加価値が上がる。

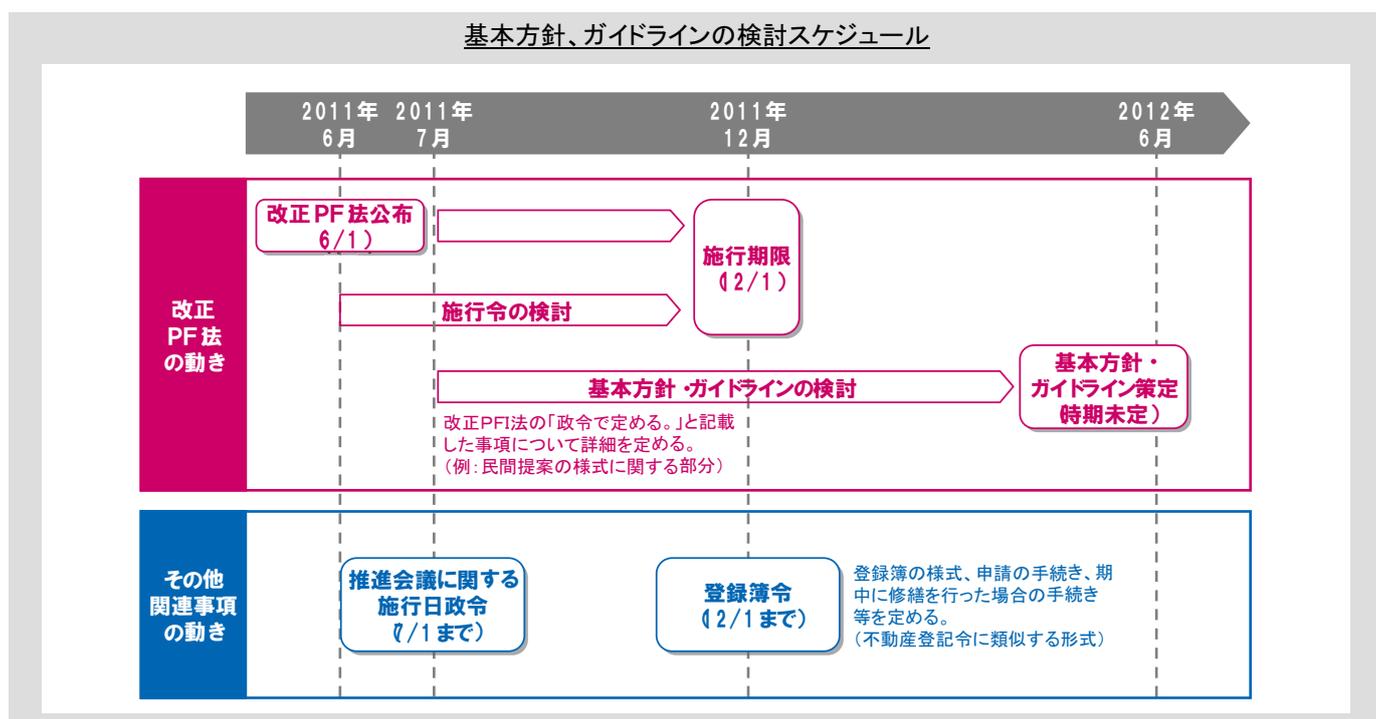


パターンC

- 基本的には一定の財政負担を前提としつつ、経営効率を最大化するのが狙い。
- 赤字体質でずるずるコストが膨らみがちであり、これを固定化することができる。

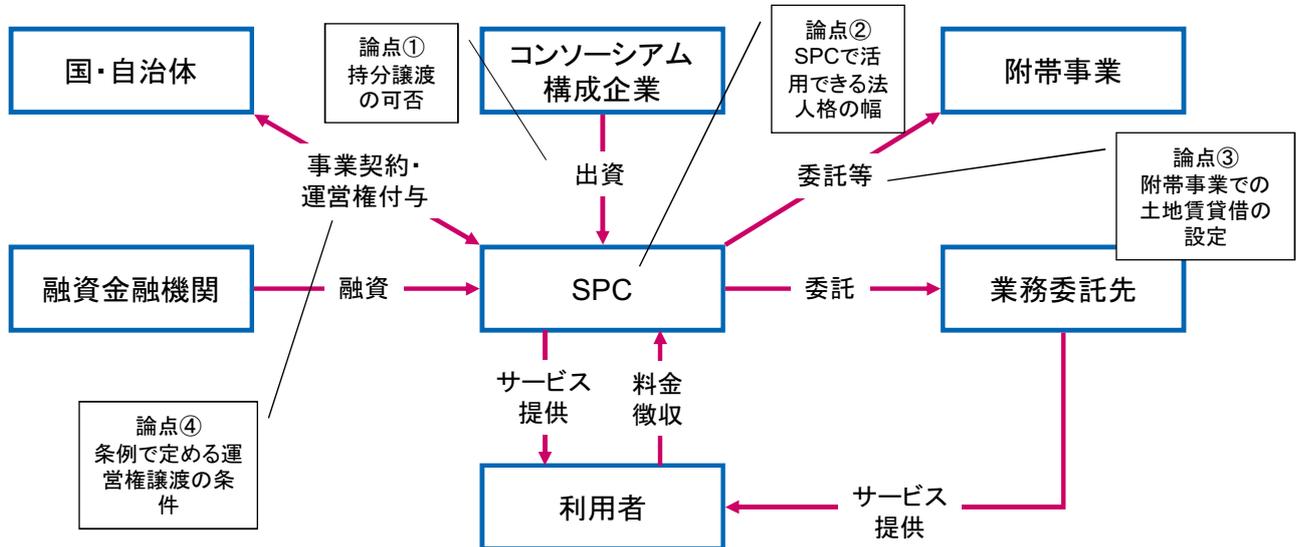
3. 残された制度上の論点

2011年6月の改正PF法公布後、施行令や基本方針は設定されており、現在はガイドラインの制定について議論されている



事業スキーム面から見たガイドラインでの論点

■ 事業スキーム面で見えた提案事項は以下の4項目と考えられる。



20

事業スキーム面から見たガイドラインでの論点

■ 論点①持分譲渡の可否

- 株式持分を事業者の判断で自由に譲渡可能にすること。

■ 論点②SPCで活用できる法人格の幅

- 従来は原則として株式会社に限られていたSPCの法人格を投資法人など他の法人格に拡大すること。

■ 論点③附帯事業での土地賃貸借の設定

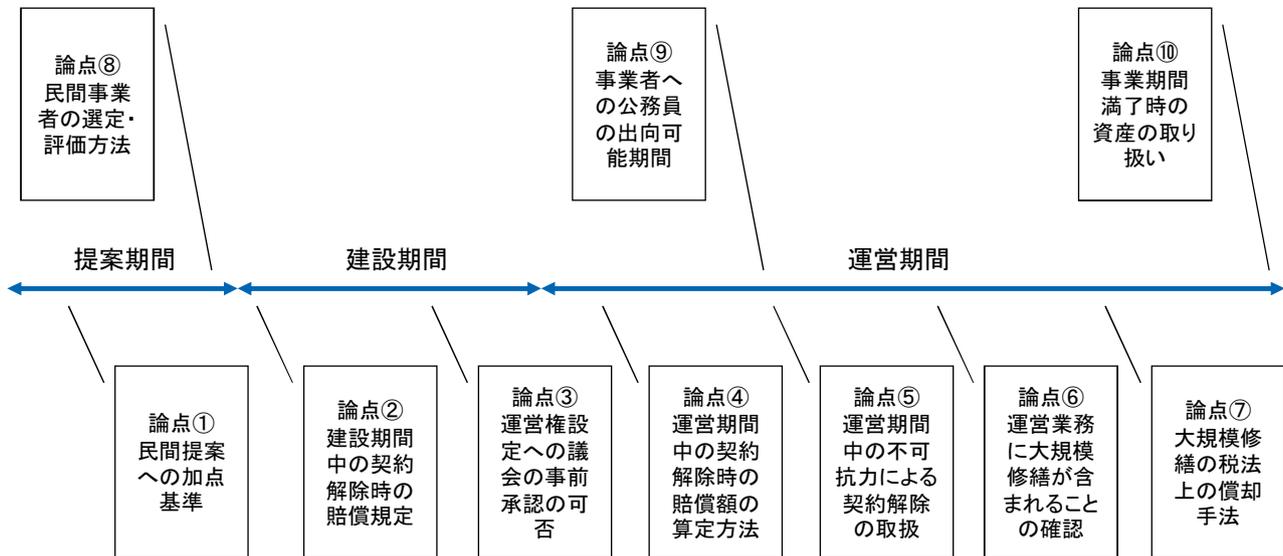
- 公共施設等運営権が設定されている事業敷地内で、SPC以外の第三者に事業を営ませる場合の土地賃貸借の必要性について明確にすること。

■ 論点④条例で定める運営権譲渡の条件

- PFI法では条例に定める条件を満たせば、管理者の承認で運営権を第三者に移転することが可能。
- 運営権に担保を設定した融資金融機関が必要と判断すれば運営権を管理者の承認で移転できること。

事業スケジュール面から見たガイドラインでの論点

■ 事業スキーム面で見えた提案事項は以下の9項目と考えられる。



22

事業スケジュール面から見たガイドラインでの論点

- 論点①民間提案への加点基準
 - 民間提案が認められる事業の範囲を明確にすると共に、提案者には評価点を加点することを明確にすること。
- 論点②建設期間中の契約解除時の賠償規定
 - 建設を含む事業において建設期間中に何らかの理由で契約が解除された場合、事業者には責任がある場合を除いて出来形で建設期間中の資産を行政が買い取ることを明確にすること。
- 論点③運営権設定への議会の事前承認の可否
 - 建設を含む事業においてPFI法上建設終了後に設定されることになっている運営権について、建設開始前に議会の承認を取ることを可能にすること。
- 論点④運営期間中の契約解除時の賠償額の算定方法
 - PFI法上、行政側の原因によって運営権を取り消す場合には補償が行われることになっているが、この補償額の算定基準について明確にすること。
- 論点⑤運営期間中の不可抗力による契約解除の取扱
 - PFI法上、明確にされていない不可抗力による契約解除が生じた場合の行政側の賠償について、賠償義務が生じる場合があることと、算定基準について明確にすること。
- 論点⑥運営業務に大規模修繕が含まれることの確認
 - PFI法の解釈として、業務範囲に大規模修繕や増改築が含まれることを明確にすること。

事業スケジュール面から見たガイドラインでの論点

■ 論点⑦大規模修繕の税法上の償却手法

- 事業期間中に大規模修繕等の資本的支出を行った場合の税法上の減価償却期間について明確にすること。

■ 論点⑧民間事業者の選定・評価方法

- 公共施設等運営事業において、当該事業は政府調達に当らず、会計法等の制約なしに事業者選定が可能であることを明確にすること。

■ 論点⑨事業者への公務員の出向可能期間

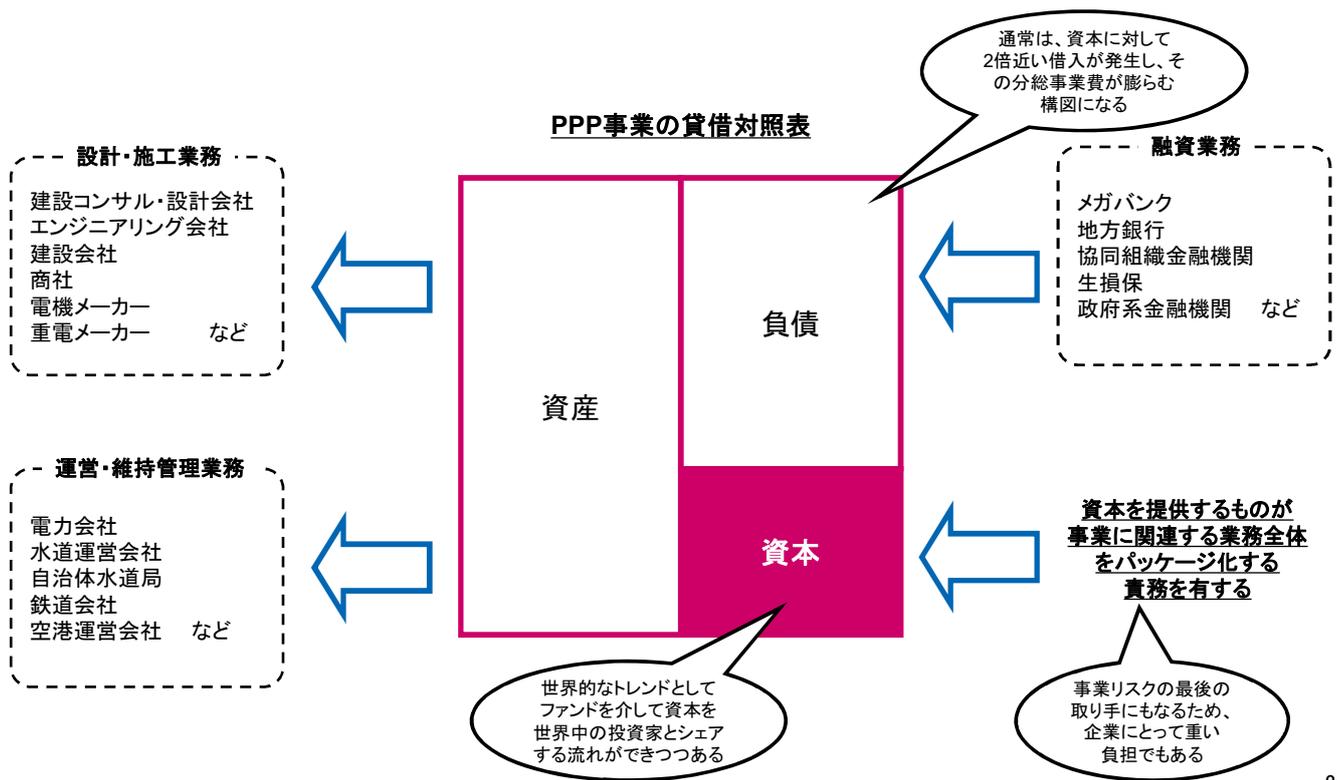
- PFI法において定められている事業者への公務員の派遣について、可能であることを再確認した上で、最長で何年の派遣が可能であることを明確にすること。

■ 論点⑩事業期間満了時の資産の取り扱い

- 事業期間満了時に事業者に残る資産について、価値あるものについては適正な条件(買い取り等)で行政や第三者に引き継ぐことが可能なことを明確にすること。

4. 民間企業の想定するビジネスモデル

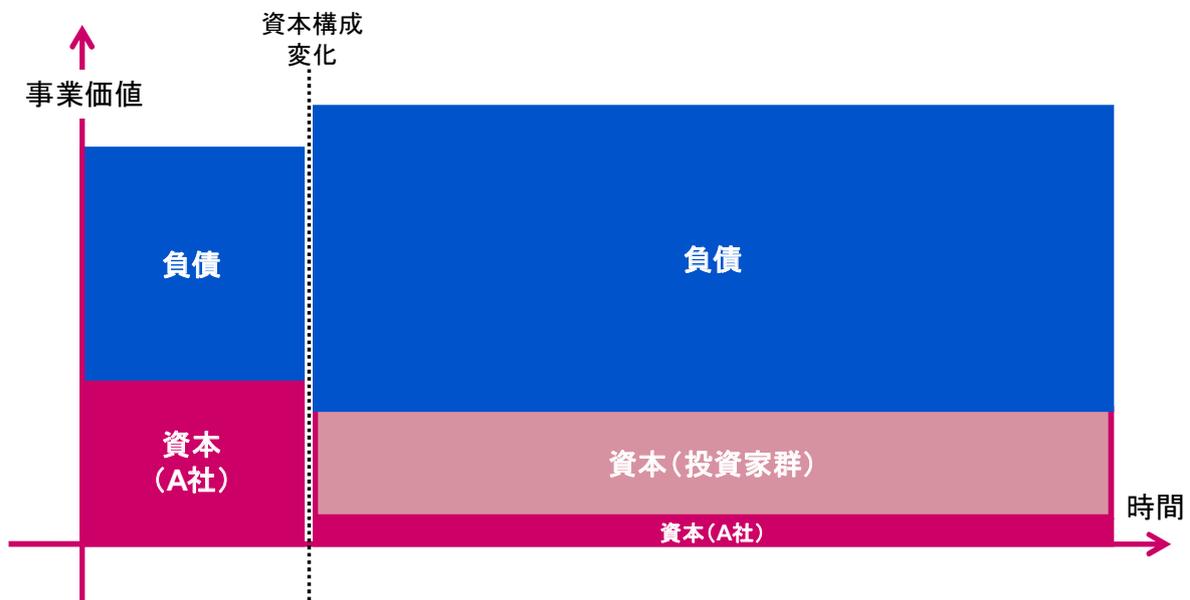
インフラのパッケージとしてのPPPとリスクマネーの必要性



26

ファンタマネジメントという形での事業参画方法

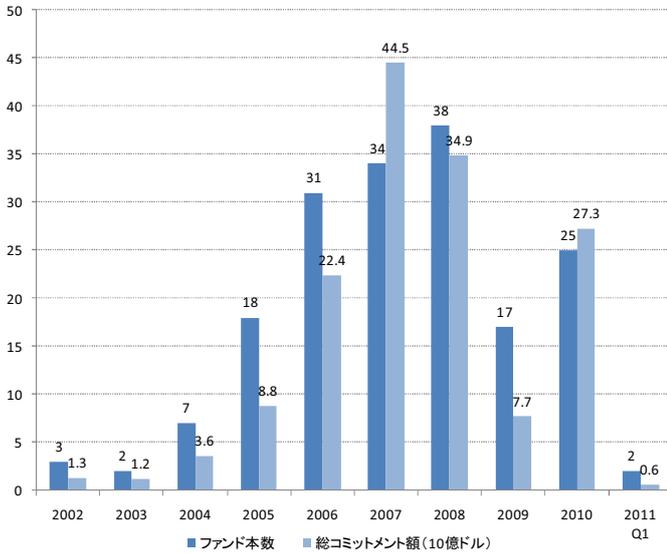
- 事業内容の不透明な初期段階においては、目利きのある事業会社への参画期待が高い。
- CFの安定した事業期間中期以降では、相対的に利回りの低い投資家への売却ニーズが発生。
- ただ、マネジメントには引き続きA社が参画し、コミットメントの証として一定の出資が残る。



巨額の資金の調達が必要とされるインフラ事業への参画を可能にするために、年金等の機関投資家からファンドという形で資金を集めるビジネスが金融機関回りで生じる

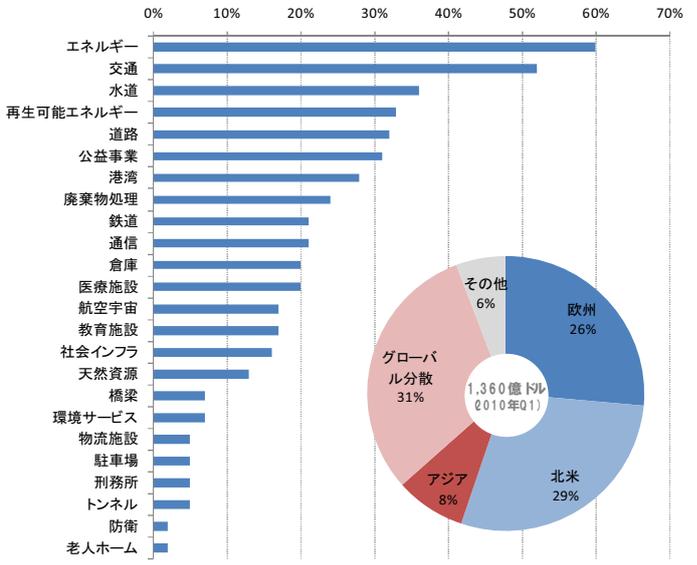
- 欧州や北米を中心に発展してきたインフラ投資ファンドは、累計で177本、1,520億ドルの規模にまで発展。
- エネルギーや交通等の経済的インフラだけでなく、不動産に近い社会的インフラも投資対象に含まれる。

図表. 全世界におけるインフラファンドの組成額の推移



出所) Prequin "Infrastructure Review 2010", "2011 Prequin Global Infrastructure Report" より作成

図表. インフラファンドの投資対象 (投資経験割合) と投資地域



注) 用途・地域別分析は2010年第1四半期までのデータで作成
出所) Prequin "Infrastructure Review 2010" より作成

5. 官民インフラファンドへの期待

日本にインフラファンドが設立されるには、三つの条件が必要というのが市場の声

■ 具体的には、以下の三条件である。

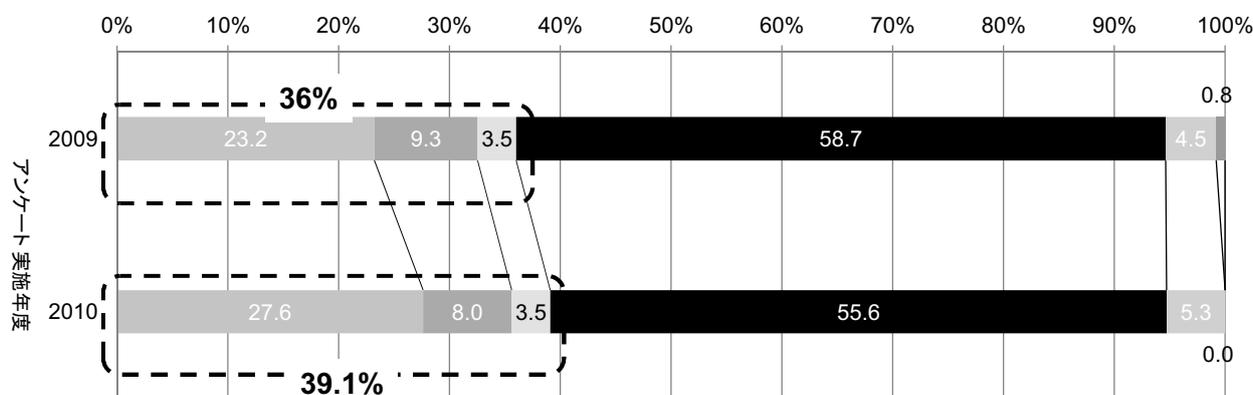
- ① 信頼性の高いPPP/PFI法制や契約体系が確立されること
- ② 投資家側にインフラのようなタイプのアセットへの投資ニーズがあること
- ③ 一定期間内に、かなりの案件数・ボリュームの事業が投資可能になる見込みがあること

■ ①については、PFI法改正及び関連の政省令、ガイドラインの整備を通じて実現されると考えられる。

■ ただ、②及び③については次頁以降に示すように不足があり、推進する施策が求められると考えられる。

日本の年金基金等の39.1%がインフラファンド投資への興味を有している (ただし、インフラファンド投資の調査や実施経験は乏しい)

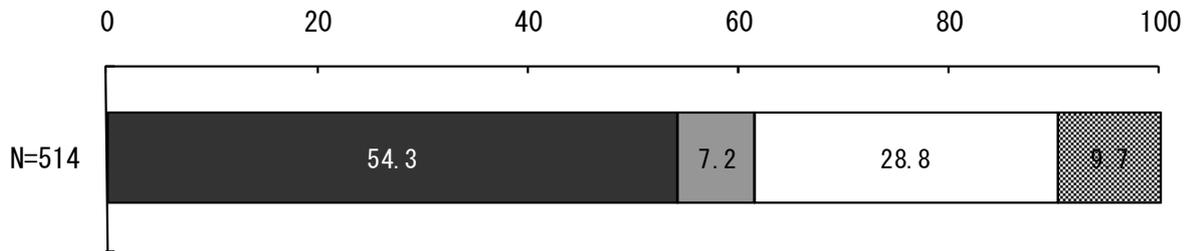
- 2009年調査では関心を有する投資家の合計は36%であったのに対して、2010年には39.1%になっており、1年間で3%ポイントの増加が見られる。
- ただ、関心を持っている年金基金等の3/4は、「詳しくは知らない」と答えており、具体的な調査や投資を行っている投資家は全体の10%強である。



- 詳しくは知らないが、投資先として興味を持っている
- 既に一定の調査を行っており、投資は行っていないが、興味を持っている
- 既に投資を行っている
- 詳しく知らないが、特に興味はない
- 既に調査済み／投資済みであるが、今後の投資先としての興味はない
- 無回答

半数以上の機関投資家・年金基金は、日本国内に投資するインフラファンドが出てくれば、投資を検討する意向

日本国内のインフラ事業への民間資金の導入とインフラファンドの活用についての認識

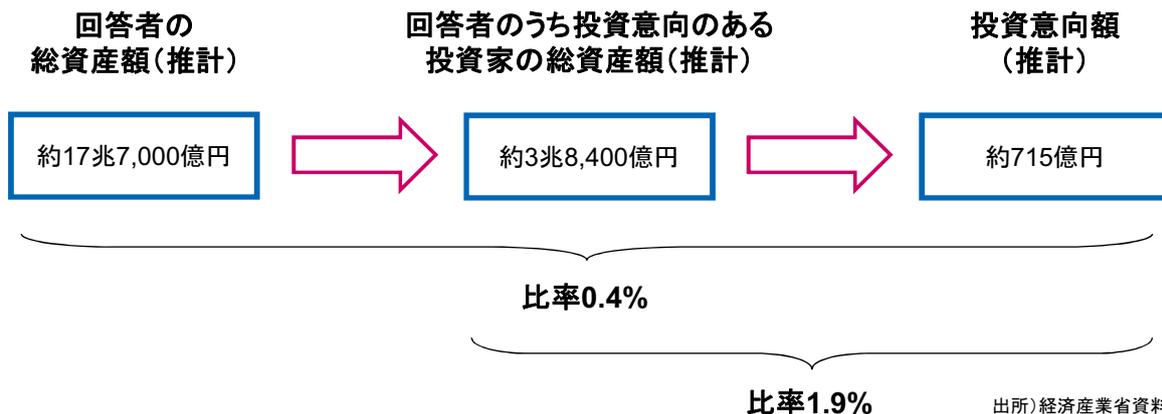


- 現時点でインフラファンド投資は考えていないが、日本国内に投資するインフラファンドが出てくれば、投資を検討しようと思う
- 現時点でインフラファンド投資を考えている/実行しているが、国内に投資するファンドが出てくればこれも検討先に加えようと思う
- インフラファンドへの投資を検討する/行う上での影響は特にない
- ▣ 無回答

出所)インフラファンドへの投資意向に関する調査 2010年10月~11月 経済産業省

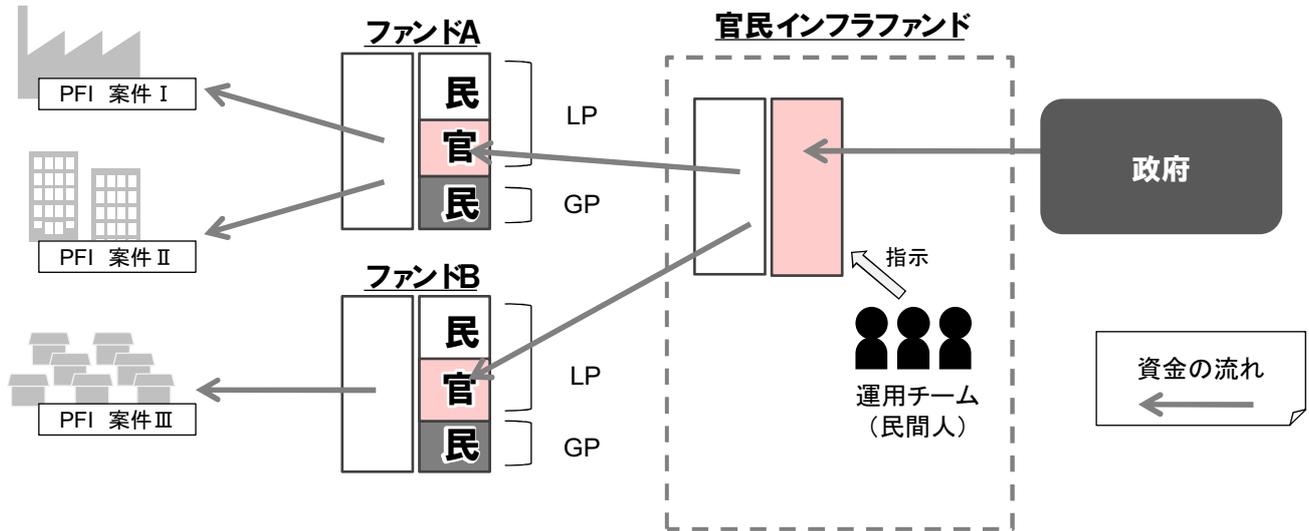
現時点での日本の年金基金の潜在的なインフラファンド投資の規模は総資産の0.4%程度、2,000億円程度に過ぎず、資金を集める工夫が必要

- 前頁のアンケートに回答した年金基金の総資産規模は、約17兆7,000億円。
- このうちインフラファンド投資に興味のある年金基金の総資産規模が、約3兆8,400億円。
- 年金基金における現時点での投資意向額は約715億円。
- これから推計される年金基金の総資産に占めるインフラファンド投資意向額のウェイトは0.4%と推計され、年金基金全体に拡大すると2,000億円程度。
- この保守的な投資家の資金を集めるための起爆材料が求められている状況。



関心はあるが、経験の乏しい投資家からの投資を誘発するために、政府が民間のファンドに投資を行う仕組みを作ることが有効と考えられる

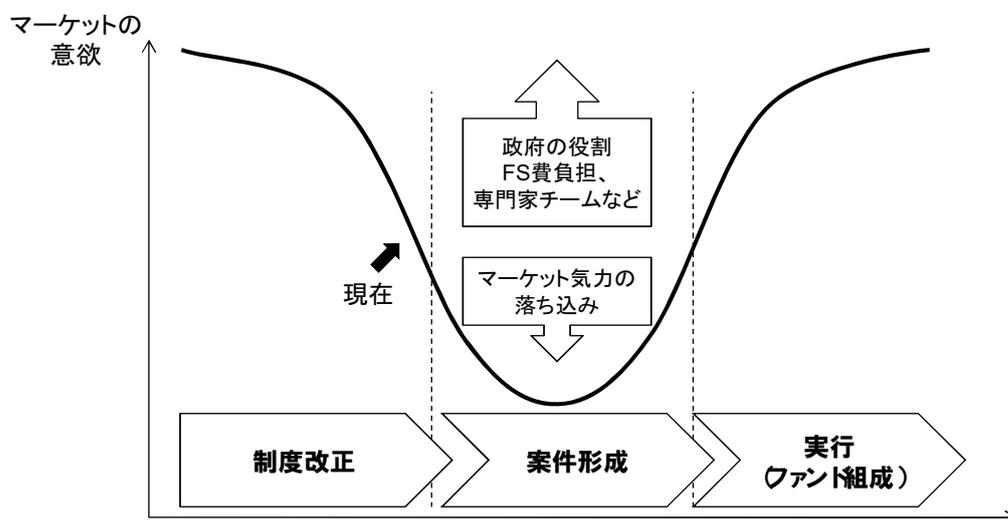
- 民間にとっても経験の薄いインフラファンドへの参画を促すには、政府サイドも資金を提供し、投資家に安心感を与えることが有効であると考えられる。
- その際に、政府のリスクが過剰にならないよう、政府の参画位置を民間の参画と同順位か民間よりも上とすることで、償還の確度や運営面での規律も向上を期待できる。



34

マーケットの意欲が低下する案件形成期においては、政府の役割が重要となる

- 一定の案件数・ボリュームが確保できる実行期までの期間(案件形成期)においては、マーケットの意欲の低下が懸念される。



t

投資家の参入促進や案件形成を促進する為の官民インフラファンドの設立 が試みられている

- 今年の通常国会に、PFI法の再改正法案が提出されると共に、予算案に50億円の財政投融资(投資勘定)資金が計上されている。
- 国会において民主・自民・公明3党での修正が行われるものの、可決には至らず継続審議中。

インフラファンド組成の為の 必要条件 (再掲)

- ① 信頼性の高いPPP/PFI法制や
契約体系が確立されること
- ② 投資家側にインフラのようなタイプの
アセットへの投資ニーズがあること
- ③ 一定期間内に、
かなりの案件数・ボリュームの事業が
投資可能になる見込みがあること

現状と今後

- 改正法が通過。今後は基本方針とガイドラインの
整備によって、契約の信頼性を確立していく。
- △ 機関投資家には一定のニーズが認められる。
投資意欲をさらに高めるために、国費を財源とした
官民インフラファンドを設立し、市場をけん引する。
個人投資家については、税制優遇など
投資意欲を高める為の更なる措置が期待される。
- × 大幅に不足。
案件形成を促進する為の官民インフラファンドと、
案件化を促進する専門家チームが必要。

36

参考)地方空港での経営改革事例

ブリストル空港概要

マッコーリーとの強固なパートナーシップにより、持続的な成長・発展を実現

- ブリストル市中心地から13 km、ロンドン中心地から190 kmに位置する、民営化実施時点(2001年)で9番目の規模を有する空港
- 2006年度、世界における最も優れた地方空港に選出(Passenger Terminal World誌)
- ①十分な後背人口(約500万人)、②急成長する地方LCCへの積極的なマーケティング、③ロンドン主要空港の容量問題へのバックアップ的対応

空港概要

滑走路: 2,011m

駐車場収容数: 14,251台

総旅客数: 577万人(2011年)

就航都市数: 国際82路線、国内15路線

株主構成:

- ◆ 2001/9~: マッコーリーエアポーツグループ(50%)、シントラ(50%)
- ◆ 2006/10~: マッコーリーエアポーツグループ(50%)、マッコーリーヨーロッパインフラストラクチャーファンド(50%)
- ◆ 2009~: マッコーリーヨーロッパインフラストラクチャーファンド(50%)、オンタリオティーチャーズペンションプラン(49%)、シドニー空港(1%)

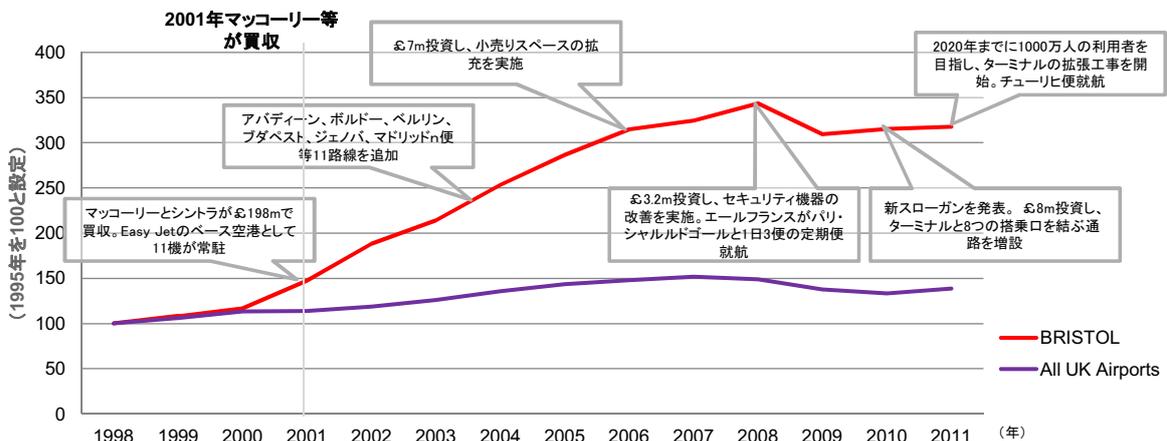


38

ブリストル空港の利用者数推移と施策

- ▶ ブリストル空港の利用者数は2000年(212万人、マッコーリー買収前年)から2008年(623万人、ピーク時)まで約3倍に増加。
- ▶ 世界的金融危機により、利用客数は2009年に落ち込むが、その後持ち直しを見せ、2020年までに1000万人を目指して再投資を実施。

ブリストル空港の利用者数推移(1998年を100と設定した指数)と成長に係る施策



その他施策

- ✓ トラフィックの増加(LCCの積極的な誘致、英国南西部の拠点空港を目指し米コンチネンタル、仏エールフランス、蘭KLMの誘致)
- ✓ 駐車場の強化(オンライン予約システムの導入、全自動駐車場システムの導入)
- ✓ タクシーサービスの改善(新規のタクシーサービスの導入)

ゴールドコースト空港概要

2010年、ゴールドコースト空港は、最も急速に成長している オーストラリアの空港としての実績を達成

- 2011年度にゴールドコースト空港を利用した旅行者数は500万人を上回る
- ゴールドコースト空港は、オーストラリアの空港全体の中で6番目に利用者が多い
- 国際空港として、5番目に利用者が多い (2008年12月、アデレードを上回る)
- ゴールドコースト～シドニー間は、3番目に利用者の多い路線
- ゴールドコースト～メルボルン間は、7番目に利用者の多い路線

空港概要

- 滑走路：2,500m
- 駐車場収容数 2,500台超
- 総旅客数 526万人 (2011年)
- 就航都市数 国際8路線、国内12路線
- 株主構成：
 - ◆ 1998～：Queensland Airports Limited (QAL)

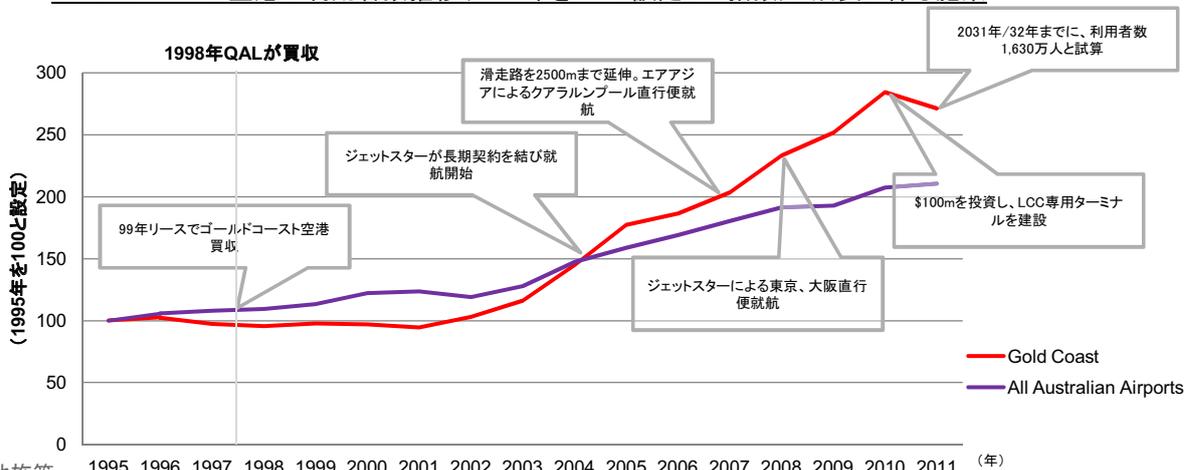


40

ゴールドコースト空港の利用者数推移と施策

- ▶ ゴールドコースト空港の利用者数は1997年(180万人、QAL買収前年)から2010年(550万人、ピーク時)まで約3倍に増加。
- ▶ オーストラリア、ニュージーランド、アジア/日本をまたにかけた、格安航空会社のバブ空港としての機能を拡充し、利用客数を増やした。

ゴールドコースト空港の利用者数推移(1995年を100と設定した指数)と成長に係る施策



その他施策

- ✓ 共通の利用者・乗客システム(チェックイン、手荷物検査)の導入
- ✓ 小売店と空港マーケティングチームとの力強い協力体制に基づく販売キャンペーン
- ✓ 運営面で柔軟性のあるスイングゲート(国際線にターミナル分離ゲート)
- ✓ セキュリティの集中管理

(3) 第3回 空港経営研究会

○日時：平成24年11月19日（月）15:00～17:00

○場所：大阪キャッスルホテル 6階 鳳凰の間

次第

1. 開会

2. 話題提供

「いま、何故『コンセッション』なのか？～三位一体と成長戦略～」

三菱商事株式会社 産業・金融事業本部 インフラ・事業金融ユニット

シニア・アドバイザー 石田 哲也

3. 閉会

第3回研究会 出席者名簿

(順不同、敬称略)

主査

野村 宗訓 関西学院大学 産業研究所所長 教授

メンバー

大田 康介 新関西国際空港株式会社技術・施設部 施設計画グループリーダー

高野 敬二 新関西国際空港株式会社経営戦略室 経営管理グループリーダー

田邊 真 新関西国際空港株式会社コンセプション推進部

コンセプション準備グループサブリーダー

竹下 優 神戸空港ターミナル株式会社 営業担当部長

伊縫 憲幸 株式会社日建設計 プロジェクト開発部門企画開発部 主管

遠香 尚史 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社研究開発第1部

主任研究員

藤本 勝 五洋建設株式会社大阪支店 調査役

オブザーバー

清水 良浩 全日本空輸株式会社施設部 リーダー

上小牧 司 国土交通省大阪航空局空港部 次長

水口 直仁 国土交通省近畿地方整備局企画部企画課 企画第2係長

松田 淳吾 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主査

阿江 誠 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主任

野口 浩 大阪市計画調整局計画部交通政策課 空港等広域計画担当課長

東岡 浩伸 大阪市計画調整局計画部交通政策課 担当係長

中川 誠 大阪市計画調整局計画部交通政策課 係員

中野 正明 神戸市みなと総局空港事業室 推進課長

事務局

葉山 幸雄 一般財団法人関西空港調査会 常務理事兼事務局長

山内 芳樹 一般財団法人関西空港調査会 参与兼調査研究グループ長

羽根田 淳 一般財団法人関西空港調査会 調査研究グループ 課長

第3回 空港経営研究会 議事録

日時：平成24年11月19日(月) 15:00～17:00

場所：大阪キャッスルホテル 6階鳳凰の間

○話題提供

「いま、何故『コンセッション』なのか?…三位一体と成長戦略」

三菱商事株式会社産業金融事業本部 石田 哲也

1. コンセッションの定義

コンセッションは、改正PFI法で「公共施設等運営権」と規定されているが、「30年なり50年なりという一定の期間を区切ってその間にいろいろなことをやって良いですよ。その代わり権利の対価として予め決めた方式でお金を支払って下さい」という特許のようなもの。コンセッションは適用範囲も広く、空港のみならず有料道路等にも多くの事例が存在。資料の7頁にコンセッション案件の例を紹介している。先進国のブラウンフィールドの空港案件、すなわち既に建設等が終わりオペレーションのフェーズに入っている案件の売却事例はあまり多くない。先進国の空港事例ではロンドンのルートン空港があるが、事業者は契約時に新規投資を行い、その後毎年コンセッションフィーを払う契約となっている。豪州ではメルボルン空港等が事業権方式の事例として挙げられる。厳密には「長期リース」という形式で、期間も50年とやや長い、実態としてはほぼコンセッションと同様の仕組み。有料道路でもコンセッションが導入されているケースが多いが、米国シカゴのスカイウェイには、スペインの道路運営会社のCINTRAがマッコーリーと共に参画。2,000億円弱という比較的好条件での売却となり話題となった。シカゴ市にとっては市の財政赤字問題の解決とともに、自分が持っていて今後更新投資のため継続的に費用が掛かる資産を民間に売った代金を市民の福祉や他の分野に使えるというのは大きなメリットで、市がコンセッションを通じて何を実現したいかが明確であった故にうまくいった案件。このようにコンセッションは発注側の目的次第で、自由に制度設計ができるので発注側が何を実現したいかの目的をはっきりさせることが大切。後程コンセッションの失敗例についても紹介するが、発注側の設計の巧拙が事業の成否を左右することもある。

2. コンセッション導入の背景

日本では2006年頃から進んできた航空市場改革がいよいよ深化し、また、隣接するアジア地域では、急速な経済成長とともに、アジア全体の経済一体化が実質的に進みつつある。日本は韓国や中国と政治的に難しい関係があるとはいえ、経済を中心にアジア地域全体が一緒になり、特に旅客の移動を妨げるビザの制約も少しずつながら緩和されることで、アジア観光市場も急拡大し、かつて欧州で起こった「航空大競争時代」と同様な時代の到

来が予感される。

欧州では 80 年代から 90 年代にかけて、LCC の参入により航空市場そして空港のあり方もドラスティックに変わったが、日本でも国内 LCC という新しいプレイヤーが本格参入する中で「コンセッション」という新しい仕組みが求められた。コンセッションは公共施設の所有権は発注者に残したまま、民間事業者が経営を行うスキームであり、民間事業者の資金調達能力や経営能力を活用して空港の活性化が実現できる仕組みであり、まさにこのような時代背景で導入された。

欧州の LCC の雄の Ryanair は競争的な価格を乗客に提供し、非常に大きく顧客を伸ばす一方、航空当局や空港から見ればタフネゴシエーターである。就航すればたくさん顧客を連れてきてもらえる反面、良い条件を出さない空港からはさっさと撤退するなど、空港側にも常にしっかりとした戦略なり交渉能力が求められ、今までの航空会社と空港の関係とは全く違う関係が出てくることになる。ちなみに、欧州で航空自由化が起こったのは 1980 年代後半、1987 年に BAA が民営化され英国の空港のうち 55 社が株式会社化、うち 33 の空港が民営化されたが、LCC の急成長によってパイが急拡大した。Ryanair の輸送者数は 05 年には 2,500 万人だったが、2012 年には 7,500 万人に伸び、これだけで 5,000 万人増えたことになるが、英国と欧州の間の航空市場全体では 1986 年から 2005 年の約 20 年で、路線数は 5 倍、旅客数は 3 倍に増えた。日本でも同様な環境を整えば路線数が 5 倍、旅客数が 3 倍に伸びる可能性もある一方、「航空大競争時代」に経営能力が十分でない空港は航空会社との交渉も十分にできないことになる。中長期の戦略を立て、ネゴシエーションができるような体制が各空港にも求められることで、そのためのオプションとしてコンセッションを通じたパートナーリングが検討されることになるだろう。

3. コンセッションのメリット

既に前回までの研究会で、他の話者の方からご紹介の通り、発注者側から見たコンセッションのメリットには、①公共施設の所有権が発注者に残る。②発注側が民営化なりをした後においても関与し続けることができる。③発注側が物を持っていながら民のノウハウ・資金を活用する事が可能などの点がある。

一方、事業者側から見れば、①コンセッション契約を中心に発注側、事業者、地域という三者がお互いに約束事を決めてインフラを運営していくため、事業に一定の安定性が確保されるメリットがある。旧 PFI 法案件では契約は結んでも、詳細は後で話し合いで決めたり、発注側の裁量が大きいケースも多かった。コンセッションにより、発注側の原因で何か問題が起これば、発注側がその原因に対してペナルティを支払い、事業者側が原因の場合は事業者側がペナルティを払うとの規定があれば、事業者にとってはスキームの安定性やトラブルの際の予見性があることで案件への取組がやりやすくなるという利点がある。また、②コンセッションでは資産の所有権が移転しないため、簿価に引っ張られずキャッシュフローベースの評価が出来る。今まで日本のインフラは作ったコストをベースに事業価値を判断することが多かったが、事業価値は本来その事業の出す収益力により変動

する。特に、民間資金の活用を視野に入れる場合には、投資家の視点への転換が必要である。32 頁に示す通り、初期投資に見合うリターンを上げることができなければその投資は失敗である。100 のお金をかけて作った資産でも 20 の収益力しかなければ、その事業価値は 20 でしかない。一方、オペレーション等での創意工夫により 100 以上の価値を実現すれば、事業の中長期的な安定性が確保され、投資も成功といえる。中長期の事業の安定性を確保するためには、官・民・地域の三者が協力し、また航空会社と空港が協力することで当初投資の 100 以上の成果を目指すことが望まれる。お互いにインセンティブを入れた仕組みを契約で定め、win-win-win の関係が実現しやすいところが事業者から見たコンセッションのメリットである。もともとの価値以上のものを実現することによって、事業者の成果に応じた実入りも大きくなり、実入りの一部を地域とシェアすることで、地域は地域の成長を実現するための政策（観光・産業振興等）に使うこともでき、国もインフラ事業が民間に移ることで財政負担を減らすことが可能となり、民間としても腕の見せ所である。③更には、コンセッションにより適切なリスク分担が可能となる。民間事業者は事業経営や資金調達が得意であっても、必ずしも全ての事業に関するリスクを自らコントロールできるとは限らない。1 インフラ事業の地域のマクロ経済（GRP）全体への影響力は限られたものであるし、地域経済が観光や産業振興を通じて発展しない限り、空港利用者にも極端な伸びは期待できない。地域経済の GRP 成長施策や需要リスクについてはある程度地域が負担をし、国全体の共通な施策であるビザ・税金、航空政策等での規制の見直し（≠規制緩和）、そして災害リスクの負担などについては国がある程度リスクを負う。そのような適切なリスク分担がコンセッションにおいては可能となり、事業者は経営に腕を振るうことが可能となる。

4. コンセッションの留意点と三位一体

これまで見てきたとおり「コンセッション」は、導入すれば自動的に価値が創造されるものではない。むしろ案件の目的や地域の環境の違いなどの個別性が強いので、シカゴ市の事例のように、発注者が自ら「コンセッション」を通じて実現したい目的や優先順序をしっかりと整理し、民間事業者にどのような価値を実現させるかを考えなければうまくいかない。自由に設計が可能である反面「定石」は存在せず、発注側はコンセッションを通じて何を實現したいのかを明らかにし、そのためにどういう「民」を選び、どのような「能力」を活用して「目的」を實現させるのかをしっかりと検討する。「民」に得意なことをやらせて事業を成功させ、不得手なことは国や地域とのリスク分担を通じてパイを拡大することで、その成果を国民・地域へシェアする win-win-win 関係が實現できる。その考えかたを整理したのが「三位一体」（8 頁）である。コンセッション契約を中心に、民間の力だけではなく、発注者である官、地域の三者が創意工夫・協働することで事業価値向上・経営の安定性確保が實現できる。コンセッションに出したのだから、もう発注側に責任はない、リスクも全て民に責任を押し付けてしまうのでは、うまくいかないことを理解する必要がある。コンセッションは 30 年、50 年もしくは 99 年という長期間にわたって安定し

たキャッシュフローを出し、事業価値を上げ、安定した経営を確保しなければいけない。そのために民間が腕を振るいやすいように三者が協力する。民間が頑張っておペレーションを改善するのであれば、地域は地域の魅力を発揮するような工夫をして空港に協力する。国は民間事業者の中長期的な経営安定性を支えるような規制の見直し（≠規制緩和）や情報整備・情報提供を行い、事業者はそのような情報を最大限活用して戦略を実行し、結果として事業価値が上がっていくという好循環が実現することが望ましい。

民間事業者にとっては政治リスクは大きな問題。地域の自治体が約束を破ったり、国が急にルールを変えることで、キャッシュフローは悪影響を受ける。そのようなリスクは、民間事業者ではなく大きなリスク負担能力をもつ国なり、地方が負担するほうが望ましいし、そういった事が起こらないように、予めコンセッション契約で規定することも可能だが、大切なのは日常のコミュニケーションを通じた関係者間の信頼関係の醸成である。

民間事業者と地域のコミュニケーションを促進する仕組みとして、英国ではマスタープランと地域協議会が重要な役割を果たしている。日本ではあまり一般的ではないが空港は中長期にわたりビジネスとして運営される以上は、30年後にどうするかのような中長期のビジョンが不可欠である。英国では2003年に運輸省（DfT）が出した勧告に従い、空港運営権者が2030年までの中長期の目標計画を立て、5年毎に見直しを行っている。環境・騒音対策・地元への配慮・空港への交通アクセス、将来の需要動向、空港発展計画、中長期戦略等を策定するが、地域や国との間でもこの内容で良いかについて十分に擦り合わせを行う。拘束力は無いが、事業価値向上、中長期の事業安定性の目標となる。また、空港が地域との協力体制を実現するしくみとして「地域協議会」がある。マスタープランで中長期のブループリントを示し、「地域協議会」は計画の実行にあたり、地域とすり合わせ、コミュニケーションを図る場として機能している。空港の経営状況、顧客サービス、クレームなどを定期的に説明するほか、空港の将来の事業価値を向上させるための意見等が利用者と地域からも提案される。

5. コンセッションをうまく機能させるために。。。

欧州では前述のとおり Ryanair に代表される LCC の参入により航空需要が急増し、FSA においても競争に対抗するため国境を跨いだ大合併が相次いで起こった。イベリア航空と BA、エールフランスと KLM も一緒になり、ルフトハンザも複数の航空会社と一つのグループを形成している。一方、そのような業界の変化と共に国の航空・空港行政の体制も大きく変化してきた。新空港法が86年に出来て「空港運営を商業的に行う」ことを決め、国民のためにより良いサービスを提供し、航空サービスの高度化を通じて自国の国際競争力向上を目指して仕組みを変えて来た。英国では運輸省の外に Civil Aviation Authority (CAA) という組織を設け、①空港利用者の合理的な利益を守り、②空港経営に効率的、経済的、収益性のあるオペレーションを確保する、③航空需要に対応する必要な投資を促進すること、④最低限の規制を課すことをミッションとして、業界に対する監督や積極的な情報分析・提供等を行ってしている。英国の航空・空港政策の大枠は運輸省で決め、日

常の業務の監督や情報提供については CAA が行うという役割分担が出来ている。更には、Competitive Commission (競争委員会:CC)が CAA の付託を受けて、航空業界の競争条件・品質管理審査を行うという体制ができた。このような政府の体制のもと従来 BAA が保有していたロンドン 3 空港についても運用体制の見直しが「国民のために良い航空・空港サービスの提供」という国民の利益に適うと判断され、正式な手続きを経たうえでヒースロー空港以外の 2 空港の売却命令が出された。民営化やコンセッションに対しては「政府のやる事がなくなる」と反対論が出ることもあるが、英国の事例を見る限り、政府は民営化をうまく機能させるため、適切な規制を運用し、空港・航空事業者と協力し、従来以上にレベルの高い行政サービスを関係者に提供することに成功している。正に「三位一体」において国が適切な役割を果たすことで、国民は高いレベルの航空サービス、すなわち安全、高品質、適正な価格が伴ったサービスを楽しむことが可能となっている。

6. コンセッションの失敗例

一方、アルゼンチンでは 1998 年に 33 空港がまとめてコンセッションに出され、ミラノ空港が政府設定の契約条件の 4 倍の値段で落札したが、無理な計画と高い入札価格が祟り、2007 年にコンセッション契約条件の見直しが行われた。建物は綺麗だがブエノスアイレス国際空港から市内へのアクセスも悪く評判もあまり良くないと聞く。また、スペインでは最近コンセッションによる AP-41 高速道路(マドリッド⇄トレド)が破綻した。本件はグリーンフィールド案件、すなわち新たに建設されるインフラ案件であり、オペレーションのみならず、計画、資金調達、建設などの開発段階から含めてコンセッションに出すタイプであるが、事業者選定プロセスにおいて建設は得意でもオペレーションまでしっかりできる事業者が選定されなかったのが破綻の原因ではないかと思われる。コンセッションは、それ自身が価値を生むわけではなく、発注側の目的意識、制度設計、事業者選定の巧拙などが事業の中長期安定性、成長性などの実現可能性を分けることに改めて留意したい。

7. アジアの成長と関西の取るべき戦略

アジアの「航空大競争時代」を前にして、日本でも改正 PFI 法により民間事業者の創意工夫をインフラ事業に取り入れる準備が間に合ったことは重要。現在急速にアジアの観光市場が成長しているチャンスを捉えなければ、日本は更に失われた 10 年を重ねることになりかねない。アジア経済は引続き急成長を続け、結果として 2020 年には中国の中間層は 10 億人、インドは 6 億人に達することが予想されている。所得の伸びとともにこれらの国民の旅行回数も急激に増えることが考えられ、旅行で日本に来る人が増えるチャンスもある。そういう機会は日本としてうまく活用すべきで、空港はもちろんだが、三位一体の中で地域や国なりも、積極的に誘致のための役割を果たすことが大切。関西は古都京都・奈良、高野山、姫路城等に代表される世界遺産他の豊富なコンテンツに加え、その創造的、グローバルな文化は、大いに世界に通用するポテンシャルを持っており、戦略的にアジアを魅了し、その成長を取り込むべきである。大競争時代に自ら、地域の強みを活かす戦略

を取ることで一気に成長へ方向舵を切ることが可能である、時を移さず行動を起こすべきである。

〔質疑応答〕

・英国の鉄道では国等が土地を長期リースで持つことで比較的小さな事業でも成立しているケースがあるが、日本でも国・地方管理の小規模空港についてコンセッションを活用することは可能か？

⇒先に述べたとおり、コンセッションは発注側が自由に設計できる点が特徴。リスクや収益の分配を工夫することで、様々なケースに対応が可能。収益性のあるケースは勿論のこと、収益性があまりないケースでも収益やリスクを国や地域とうまくシェアし、民間の創意工夫を生かすことで、中長期の事業安定性を確保することも可能だと思う。民営化は事業の売却なので、価格が折り合わなければなかなか前に進めないが、コンセッションでは発注側の設計次第でこのような障害を比較的容易に乗り越えることも可能であろう。

・31頁のスライドは、新規の設備投資はあまり好ましくないという意味か？

⇒「生産性を向上させ収益に貢献する投資」は合理化される。しかし残念ながら、過去の日本の公共事業においては、全てでは無いものの所謂「乗数効果」のみが目的となってしまう、その投資による生産性上昇については二の次とされたケースも多く存在しているのではないかと。過去において財政資金で公共事業がやれる限りでは、その事業からの回収可能性は検討する必要もさほど無かったとしても、コンセッションにより民間資金の導入を目指すのであれば、そのような考え方と訣別しなければ投資をしてくれる投資家はどこにもいない。本来、投資は生産性向上を通じてリターンを得るものである。空港で言えば、旅客や航空会社といった空港の顧客がメリットを受け（受益）、その受益に応じた価値が、売上などを通じて還元されるものである。例えばLCCにとっては、飛行機が定時運航でき高回転のオペレーションが確保できる投資であれば歓迎だが、LCCのオペレーションに直接関係の無い商業施設の充実や、ムダに立派な建物への投資で、却って旅客が建物内でもたついた結果、決まった時間にゲートに来られず、定時運航に支障が生じる。もしくはその豪華な投資の分、空港利用料の上乗せにつながるということでは本末転倒であろう。重要顧客の価値を理解し、費用対効果を考えて優先順序に従って投資を行う事が空港に求められる。

・収益が見込めるのなら投資はOKだと理解しました。ただ、今回のコンセッションの話で、コンサル費用も0とみなして、前提でやったとしてもコンセッションをやるときにオーナーさんがしたいというのか、コンセッションを受けた方が経営の自由度があるからしたいというのか両者の協議で決まっていくと思うが、道路公団の時もめめましたが、設備投資の最終決定権はどちらにあるのかというのはケースバイケースでいいのか、あるいは政府が公共工事だと入ってくるのか、空港会社は株式会社化していくことを前提にすれば

オーナーとしてそこで決められる、ただコンセッションに出す場合にどちらがそういう設備投資をしていくのか。ある意味、航空エアラインはアンバンドルされているので、エアラインとしてお客さんのことを考えたらやってほしいと思っけていても、空港会社がコンセッションと交渉で決めるのだから口出ししないという構図があるので、実は空港の設備投資、アセスも含めてだれが最終決定権を持つのかというのがネックにならないか。

⇒何の目的で投資決定がなされるかで変わるだろう。国が安全性の観点からどうしてもその空港にやらせなくてはならないという場合は国が責任を持ってやらせるべきと思うが、それが事後に決まった話であれば費用については国が負担すべき。ただし、一般論としてビジネスの中身についてまで発注側が自由に口を出ることができるということであれば、事業者の強みを殺ぎ、空港の中長期の安定性・発展から見ればあまり良いことは無いと思う。例えば国が何らかの理由で航空会社のために空港にもっと投資せよと言ったとしても、それにより航空会社が飛んでくる回数が増え、その結果空港の収益に貢献するという蓋然性が高くない（要は、希望的な予想に基づくお願い）のであれば、空港から見てそのような投資は合理化されない。むしろ事業者側の自発的な創意工夫として航空会社との間でお互いにメリットのあるビジネスモデルを考え、航空会社と空港で投資のリスクと果実がある程度シェアできるようにすることで、双方に旅客を増やすインセンティブが出てくるような投資が本来より望ましいのではないか。

・3点質問させてほしい。マスタープランは事業権者が作成すると説明されたが、具体的に誰が作成するのか。2点目として、20頁のルートン空港のケーススタディでは、イベントリスクのためか旅客数が急激に減少しているにも関わらず、安定した売上、EBITDAの成績を上げているのは何故か？リスクは誰が取っているのか。第3に、25頁、紹介されたコンセッションの事例は比較的規模の大きな空港や有料道路などの事例が多いが、一方今回日本でもコンセッションが導入される運びとなっている中、大規模な空港や成長が望めるような空港だけしか適用されないということか？

⇒マスタープランは空港が自らの中長期計画として作るが、作成プロセスでは地域住民、国、地域、利用者、航空会社、運輸省・CAAなどの利害関係者のフィードバックを受けつつ、半年程度の内容の調整を行ったうえで策定されるケースが多い。ロンドンシティ空港（LCY）等のケースでいえば、空港の現場のマネジメントが投資元のインフラファンドのチームとも相談しながら作っている。地元や利用者とのコミュニケーションを密にして作成するので納得感も高く、こういうプロセスを通じて、地元と空港との信頼・協力関係が成り立っている点は注目すべきだろう。

2点目については、詳細までは承知していないが、需要リスクを航空会社との間でシェアできる契約形態になっているのではないかと推定する。一定期間内の空港利用料が旅客数（着陸数）から直接影響を受けない料金体系になっているのかもしれないし、御社が石川

県との間で結んでいる能登空港の搭乗率保証メカニズムのような契約になっているのかも
しれない。いずれにせよ、空港と航空会社の間で一定のリスク・レベニューシェアができ
ていると思う。

3点目については、コンセッションでは土地などの不動産が移転しないという特性もあ
り、設計者のセンス次第でできることは多いと思う。従って、小さな空港やあまり成長が
望めない空港であっても、事業者の自由度を確保し、適切なリスクシェアが行われること
で価値が創造できるようなスキームを作れば、適用は可能と思う。

・コンセッションの特性として、土地などの不動産が移転しないということは、発注側と
しては、議会などを説得しやすいので納得感がある。一方、英国ではコンセッションの事
例が1件しか無いとの説明であったが、このようなメリットもあるのに何故少ないのか。

また、LCYで土曜日と日曜日の運営時間が「環境対策」の一部になっているというお話
だったが、これ以外にLCYが取っている環境対策があるのであれば教えていただきたい。

⇒英国ではサッチャー政権下での民営化の流れで、87年に空港の株式会社化が進み、後97
年の航空自由化という環境変化で民営化の動きが加速した。従って民営化という意思決定
を行った自治体では、急激な「航空大競争時代」での生き残りのために、外部資金や異業
種の知恵などを確保することが地域や国民の利益となるという判断がなされ、政治的な抵
抗も少なかったのではないだろうか。一方、英国では「民営化」とはいつでも、民間事業
者の何でもやりたい放題ということになるのではなく、CAA等による運営状況のモニ
タリング体制が確立しており、そういう安心感も、民営化に対する抵抗を和らげることに
つながったのではないか。

環境対策については、地元とのコミュニケーションを重視していることが何よりも大切。
空港が雇用などを通じて地元如何に貢献していることを理解してもらったり、生活にイ
ンパクトを与えるようなイベント（例：オリンピック）があるときに丁寧に説明すること
を通じて、地元との関係も「敵対的な関係」ではなく、「おらが空港」というような意識に
つながる。そのような信頼醸成を促進するプロセスを通じて地元からも空港にとってもメ
リットのある提案も出てくるわけで、ここでも三位一体がしっかりと機能していると思わ
れる。

・ロンドンに5空港があるとの説明があったが、空港同士の連携如何。

⇒ロンドンの5空港は、それぞれ異なった特性を持っており、うまく役割分担ができてい
ると思う。ヒースローはLong-haul中心、Gatwick (LGW)はPoint To Point、Stansted
(STN)がLCC、ルートンがLCC/VFR、LCYがビジネス客特化と、それぞれの空港が
異なる顧客に対応しており、その意味では横の連携の必要性はあまり無いと思う。LCYと
LGWはインフラファンドのGIPが持っているので、連携しているわけではないがLCYの

オペレーション改善効果を LGW でも横展開するようなノウハウ面での連携はある。

・私の経験では Luton と Stansted がタクシーで定額制をしいていたのが感激した。調査に行ってまた戻って上がってというのをしなければいけないと思っていたら、丁度そこに空港ターミナルビルの中にタクシー会社のカウンターを置いていて、定額制というのは安心して乗れる。空港間移動がないというのは恐らくそれぞれが完結して地方路線に飛べるようになっているからかと思う。

・競争委員会（CC）の仕組みは 1986 年空港法改正により新設されたものなのか。現在、日本にはサービスレベルをモニタリングするために十分な仕組みが無いように思われるが、これからコンセクションを進めていくうえで、こういった組織の必要性についてご意見頂ければ。

⇒CC は空港のみならず水道、エネルギーなど他の国民の生活に関わる分野において、国民のためのサービス品質が確保されているかをウォッチするしくみであると理解している。日本の空港セクターについていえばサービスレベルをウォッチする仕組みは平成 19 年改正の空港法で指定制度が導入され、国土交通省には権限があるはずであるが、実際にはそのために十分な人員が確保できていないのか、指定を受けている空港ビルや貨物ターミナルについて経営状況やサービスレベルの審査がどれだけ行われているかもあまり見かけないし、滑走路等地方航空局が管理している国有財産の中には固定資産台帳等が整備されていないものも多いので、今後実務的に取り組んでいく必要があるだろう。今回の空港経営改革のプロセスを通じて、コンセクションという新しい仕組みを取り入れるとともに、情報を整備し、今後国際レベルでも通用するような情報開示がなされることで、日本の空港が競争力を持つ可能性が出てくると思う。

・私も法律ではなく行政主導レベルだと思う。2003 年の法律でマスタープランを作りなさいというのは法的に強制された義務ではない。それと同じでサービス水準に関してもシビル・アビエーション・オーソリティ(CAA)やコンペティション・コミッション（競争委員会）がデータを公表して、ヤードスティック競争（直接競争が不可能な業種において、事業者間で経営成果を比較しながら間接的な競争を展開すること）をなさいと仕向けている。イギリスの政府の運輸省から独立的な存在の主体が貢献している。分野は異なるが、配電とか水道、郵便は地域密着型で動いてきたので、それぞれ地域会社の立地するエリアにコンシューマー・カウンスル（消費者協議会）というのがあって、そういう組織が頑張ってきたので、CAA に関してもその機能を取り込んでいる。そういうところがもっと消費者目線で事業者の成果をチェックしつつ、データを毎年出していくという事を進めているので、日本でもそのような組織が設立されるべきではないか。コンプレイン（利用者が事業者に対して、サービス内容についての不満や要望を訴えること）も受けつけるし、常に見比べ

られるようにしているというのが非常に大事。

・コンセッションを導入した空港において、コンセッション前と比較し、利用者サービスの面で航空サービス、あるいは航空会社にとっては施設使用料金などの面でパフォーマンスは向上したということか。

⇒コンセッションは期間が長いので、成功をどう定義するかで評価は変わるだろう。シカゴスカイウェイの事例であれば、シカゴ市にとっては市の財政赤字問題の解決ならびに将来の投資負担が、民間へ移転できたという意味では「成功した」と言えるだろう。一方、市の債務返済や将来の投資負担移転を優先し、事前に決められた計算方式による料金値上げを容認したという点からは、一部（料金値上げに）不満な利用者もいるだろうし、一方、定時性確保に満足している利用者もいるだろう。コンセッションを通じて発注側が何を実現したいか次第で成功の定義は変わってこよう。また、スペインの高速道路の破綻例を紹介したが、だからといってスペインの高速道路のコンセッションは全て失敗かといえば、当然ながら成功した事例も含まれる。少なくとも民間事業者のノウハウを活用し有料道路に受益者負担を実現し、払ったお金に対する価値（定時性、環境対策など）が実現できているのであれば成功といっても良いだろう。空港でも同様に、定時発着が確保でき航空会社にとって魅力的なオペレーションが確保されているということであれば成功であろうし、当該空港への就航数が増えたということであれば、旅客ならびに航空会社から見てパフォーマンスが向上したという証左になるのではないか。

以上

いま、何故『コンセッション』なのか？ ---三位一体と成長戦略

三菱商事株式会社
産業金融事業本部 石田 哲也

2012年11月

目次

2

- はじめに
- コンセッションと三位一体
 - コンセッションとは
 - コンセッションと三位一体
- 欧州の航空マーケットの変遷と空港
 - 欧州の航空マーケットの変遷と空港
 - 大競争時代(LCCのインパクト・空港経営改革)
 - ケーススタディ: ルートン空港、ロンドンシティ空港
 - ケーススタディ: アルゼンチン空港民営化、スペイン有料高速道路
 - コンセッションの失敗事例からの教訓
- まとめ
 - 関西のポテンシャルをどう生かすか
 - コンセッションを通じた民間資金活用

はじめに

空港を取り巻く環境変化

◆ 制度改革

- ◆ 環境変化：失われた20年、日本の財政破綻、人口減少と求められる新しい「ビジネスモデル」
- ◆ 国土交通省「新成長戦略」・「あり懇報告書(2011年7月)」
- ◆ PFI法改正

◆ 航空市場改革

- ◆ LCC元年、オープンスカイ
- ◆ 変わるゲームのルール：航空戦国時代の幕開け
- ◆ 変わるサービス、変わる航空会社-乗客-空港の関係

◆ メガトレンド

- ◆ アジア大洋州の地域統合
- ◆ 今後も拡大するアジアの航空需要
- ◆ 拡大するアジアの富裕・中間層をどう取り込むか？

コンセッションと三位一体

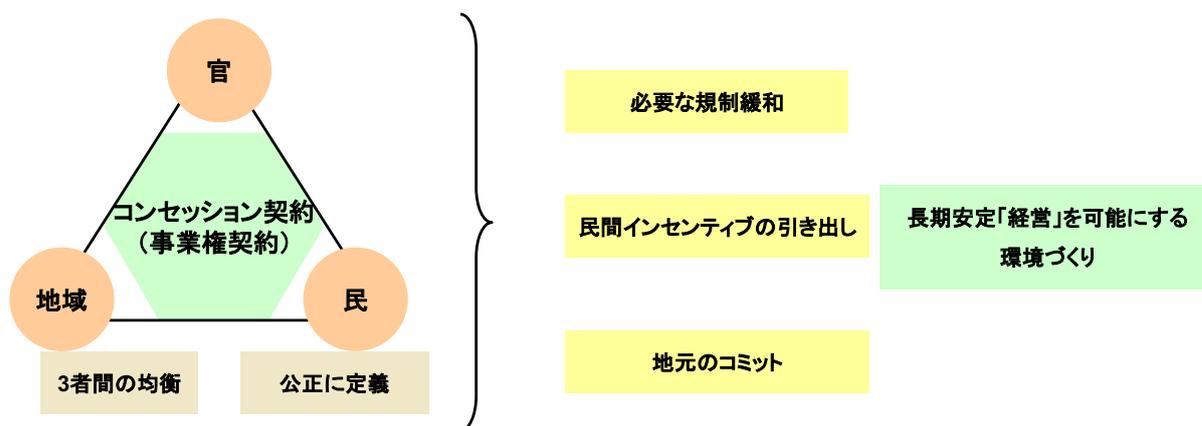
コンセッションとは

- **定義**:「利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を発注者に残したまま、公共施設等の経営を民間事業者が行うスキーム」
- 発注側から見たコンセッションのメリット⇒「既出」
- 事業者側から見たコンセッションのメリット
- **コンセッション適用にあたっての留意点**
 - コンセッション方式を導入すれば自動的に価値が創造されるわけではない。
 - コンセッションは自由に設計が可能。
 - 問われるのは、発注側の「設計センス」。
- 発注側として、コンセッションを通じて実現したいことが何かを明らかにしよう！
- 事業価値創造のカギは「三位一体」

	施設概要	事業開始	事業権期間	事業規模	事業者
メルボルン空港	1970年開港。	1997年民営化	50年	13億豪ドル	APAC(AMP等の豪州系FM)
ロンドン・ルートン空港	1938年開港。1945年から地方空港。	1999年	30年	契約時に1.4億ポンドの建設	Abertis、AENAのコンソーシアム
シドニー・クロスシテイトンネル	シドニー市CBDと東部地区を結ぶ2.1kmのトンネル	2005年	30年	約10億豪ドル	長江インフラ、Bilfinger等のコンソーシアム(当初)
仁川国際空港高速道路	仁川国際空港⇄ソウル市内(40.2km)	2002年	30年	約1,200億円	MKIF
シカゴスカイウェイ	イリノイ州シカゴ市内で営業距離は13km。1958年開業。	2005年	99年	18億ドル	マッコーリー、CINTRAのコンソーシアム
ソウル市地下鉄9号線	金浦空港⇄江南(ソウル市ビジネス地区)25.5km	2009年	30年	640億円	マッコーリー、ROTEM、Veolia Transport

出典: 各種公表資料から三菱商事作成

コンセッションと三位一体



- 事業価値を上げるためには、民間にとって魅力のある事業権設定、3者間の創意工夫・協働が鍵。
- 民間事業者がインセンティブを持って「経営」を行うための良好な環境づくり
- カントリーリスク(政策サプライズ)を排除するような投資環境

- ◆ 地域と三位一体
 - ◆ 地域経済の活性化(目指すべき目標でもあり、手段でもある:相乗効果)
 - ◆ 事業者にとっての良好な経営環境の確保
 - ◆ 地域の「価値」を実現するために

- ◆ 国と三位一体
 - ◆ 安定したインフラ関連制度と政府のコミットメント:日本の航空・空港業界の競争力強化⇒必要な「情報整備」と政策の継続的な見直し。
 - ◆ 日本の国家ブランドの確立とプロモーション(ditto: 相乗効果)
 - ◆ 国民にとって「経済的に最も有利な航空サービス調達」の実現。

- ◆ 民間と三位一体
 - ◆ ドライバーとしての民間事業者:必要な情報提供とインセンティブ政策による誘導。
 - ◆ 誰を選び、どのような目標を実現させるのか(民間の得手・不得手を理解する)
 - ◆ ゼロサムゲームからWWWゲームへ⇒成果を国民・地域へシェア。

マスタープランと地域協議会

- マスタープラン
 - 空港ならびに周辺地域の中長期戦略を規定する計画として事業者が作成。
 - 今後10年以上の長期計画のため策定(2030年程度を目処とした計画が多い)、概ね5年毎に見直されている。
 - 環境・騒音対策等地元への配慮、空港への交通アクセス、将来の需要動向、空港発展計画等空港毎の中長期戦略を策定するが、空港経営の制約を課したりや意思決定を定めるものではない。

- 地域協議会
 - 空港の利害関係者(周辺地域居住者や空港利用者等)に、定期的に空港の経営状況、顧客サービス、クレーム等の把握、社会面等の活動報告、計画実施案の説明、環境・騒音モニタリング・対策関連情報、空港へのアクセス交通手段、規制関連のアップデート等を説明。
 - 本来は、地域や利用者との紛争を防ぐための予防的な制度としてスタートしたが、昨今では、空港の将来構想、近々のイベント(例:ロンドンオリンピック)等、空港の将来事業価値を如何に向上させるかの地域や利用者との協働の場としても活用される。
 - マスタープランと共に、国・地域、その他利害関係者とのコミュニケーションの手段として重視されている。

- Introduction
- Our Ambition
- Regulatory and Legislative context
- Gatwick Traffic Characteristics and forecasts
- Gatwick Infrastructure
- Gatwick in 2020
- Surface Access
- Social and Economic considerations
- The environment
- Gatwick airport in 2030
- Consultation on the draft master plan



欧州の航空マーケットの変遷と空港

◆ 欧州の航空自由化の進展と「大競争時代」の幕開け

- ◆ EU航空自由化パッケージ(3段階)と1997年のEU域内完全航空自由化実現
- ◆ LCCの急成長によるパイの急拡大(1986年⇒2005年:路線数5X、旅客数3X)
- ◆ 「民営化等」の進展:戦略オプションを得るため、異業種とのアライアンスや地域との協力関係の深化

⇒「大競争時代」には「市場の急拡大」と「規制の見直し等による競争」が同時に起こっており、マーケットポジションが大きく変わる可能性がある。

Figure 2.12 UK-EU passenger traffic by carrier type, 1986 to 2005.

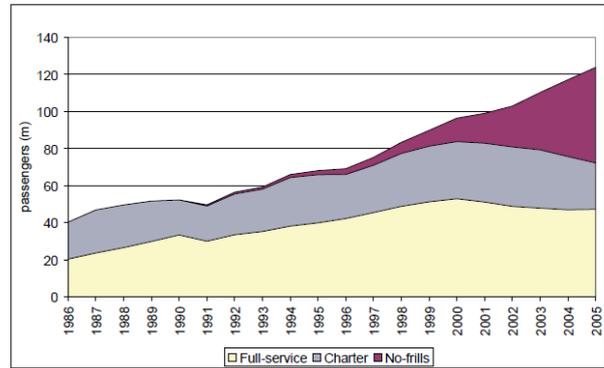
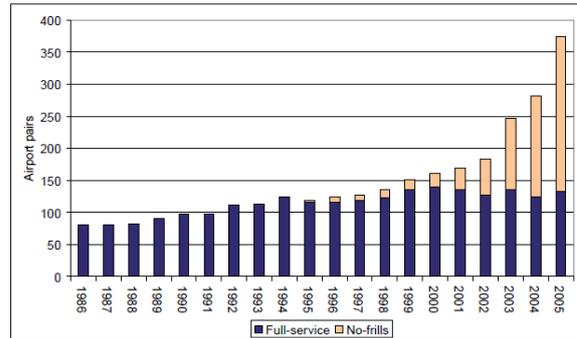


Figure 2.1 Airport pairs served by no-frills carriers and full-service carriers between the UK and EU (excluding domestic services)*.

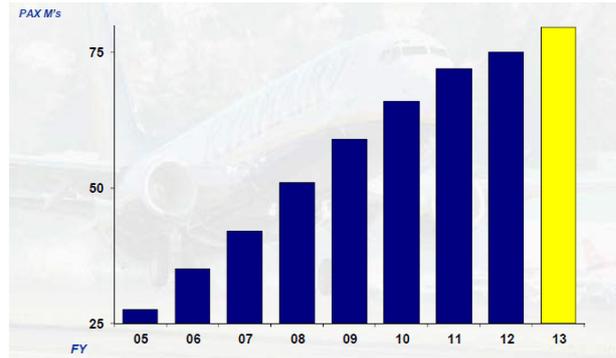


出典:CAA

- ◆ 1985年 ライアンエア誕生(アイルランド)
- ◆ 1986年 英国新空港法→民営化可能に！
新空港法制定に伴い、英国空港公団の資産、権利及び負債を新設会社のBAAに承継(株式会社化)。BAAはヒースローを含む7空港を一括運営。
- ◆ 1987年 BAA株式上場。政府保有株を全て売却し完全民営化。London City Airport 開業
- ◆ 1993年 マーストリヒト条約、EU共通航空政策「パッケージⅢ」発効
- ◆ 1995年 easyJet誕生(英国)、シェンゲン協定(「人の移動の自由」)発効
- ◆ 1997年 EU域内航空自由化
- ◆ 2006年 Grupo FerrovialのコンソーシアムがBAAを買収、上場廃止。GIPがLondon City空港取得(10月)
- ◆ 2009年3月 公正取引庁(Office of Fair Trading)の付託により競争委員会(CC: Competition Commission)からの調査報告が「BAAのサービス低下等の問題」を指摘し、ロンドン地域においてGatwick、Stansted、スコットランドにおいてEdinburgh /Glasgow 売却の勧告。
- ◆ 2009年10月 Gatwick空港がGIPに売却された。
- ◆ 2012年 6月 Edinburgh空港がGIPに売却された。

◆ LCCのビジネスモデル

- ◆ 高回転・高稼働運行
- ◆ サービスのアンバンドリング化(座席スペース見直し・機内サービス有料化)と顧客満足度の調整を通じた「価値創造」(「価値」破壊するLCCは破綻!)
- ◆ 柔軟な価格設定・低コストオペレーション(機材統一・マルチタスク化)



◆ LCCの航空・空港業界に与えたインパクト

- ◆ 航空需要の急増(「価値創造」)
- ◆ 航空機材の小型化、小回り化(運行の高頻度化、高搭乗率)。
- ◆ 交通戦国時代(航空会社間の競争、レガシーを中心としたビジネス差別化への覚醒。FSAの再編。ビジネスモデルの見直し)

	Av. Fare	% > Ryanair
Low Ryanair	€44	
High Easyjet	€78	77%
Aer Lingus	€109	148%
Air France - KLM	€241	448%
Luftansa	€245	457%
IAG	€289	557%

出典:ライアン航空

- 1986年空港法(Airports Act 1986):空港運営を商業的に行う(Commercial undertakings)方針。政府の明確な政策目標:「国民のためにより良い航空サービスを提供し、航空サービスの高度化を通じ自国の国際競争力向上を目指す」
- 英国の空港経営改革
 - 当局の体制改革、「三位一体的アプローチ」導入。
 - 個別空港の会社化・コンセッション導入を通じた空港サービス向上。
 - CC/CAA活用による情報提供、空港セクターの競争性・品質確保
- DfT「The Future of Air Transport (2003年12月) ⇒中央政府として2030年までの航空市場のあり方、戦略等を示し、各空港には「マスタープラン」等を通じ中長期的な対応戦略を策定し行動することを要請。
- CAAのミッション
 - 空港利用者の合理的な利益を守る。
 - 空港運営に効率的、経済的、収益性のあるオペレーションを確保する。
 - 航空需要に対応する必要な投資を促進する。
 - 最低限の規制を課す。

	役割	備考
Department for transport (運輸省)	英国政府としての航空政策の企画・立案。	
Civil Aviation Authority (CAA: 航空規制局)	DfTの定めた航空政策の枠組みに基づき、航空業界の「規制」「監督」並びにDfTに対する政策面での助言。	業界関係者からの払込金(Subscription)で運営され、一般会計からの支出は無い。
Competitive Commission (CC: 競争委員会)	航空に限らず英国の規制業における競争条件の審査	
BAA その他全国55空港	空港サービス提供	1986年空港法により年間売上100万ポンド以上の空港は全て株式会社形態に移行した。
NATS	航空会社に対する感性サービスの提供	2001年に民営化。政府保有は49%

出所:運輸と経済2012年1月号「交通社会資本整備・運営におけるインフラファンドの可能性」石田哲也

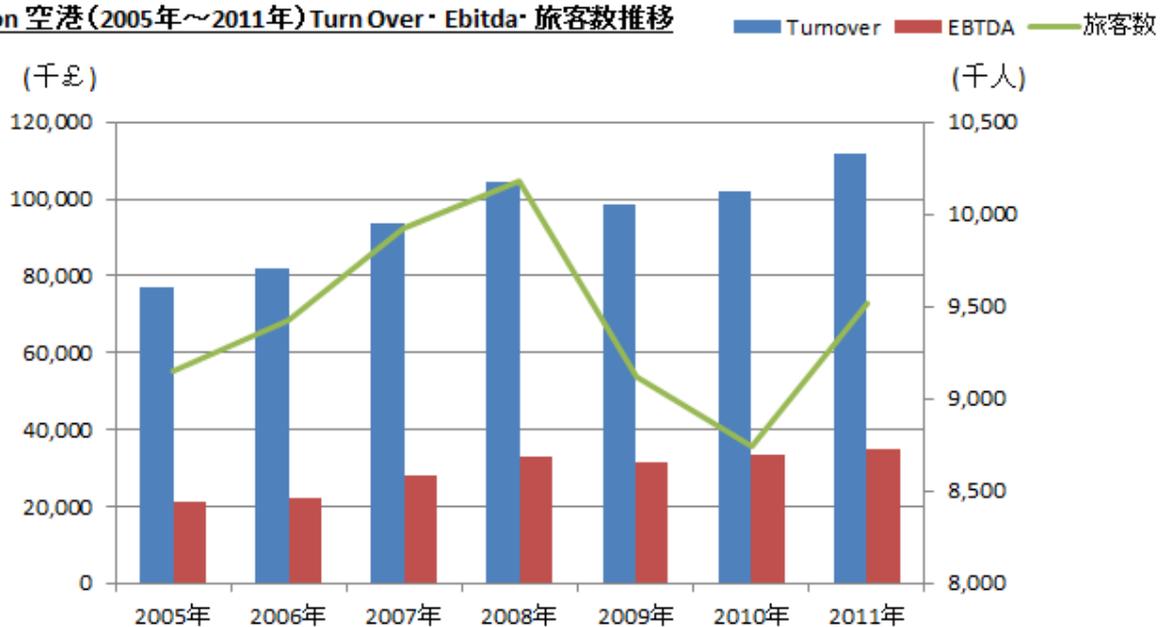
◆ 概要

- ◆ 所在地: Bedfordshire、Borough of Luton(ロンドン市中心部から北西56キロ)。
- ◆ 乗降客数: 951万人(2011年度): 英国第5位。
- ◆ 滑走路: 2,160m x 46m (08/26)
- ◆ 離発着回数: 9万8千回(2011年度)
- ◆ 運用時間: 24時間運用
- ◆ 就航都市数: 約90都市
- ◆ 就航航空会社数: 10社
- ◆ キャッチメントエリア: Greater London、Buckinghamshire、Milton Keynes、Oxfordshire、Surrey County
- ◆ 顧客分類: VFR(43.5%)、レジャー(40%)、ビジネス客17%

◆ 空港の歴史

- ◆ 1938 空軍基地(Royal Air Force)として開港。
- ◆ 1945 第2次大戦終結に伴い地元自治体(Bedfordshire Council)に移管。民用空港として運用される。
- ◆ 1987 Luton Borough Councilは、86年空港法に基づきLondon Luton Airport Ltd(LLA)を設立。
- ◆ 1998 コンセッション方式導入。LLAがBarclays Private Equity/AGに30年のコンセッションを供与。
- ◆ 2001 空港運営専門会社のTBI plcが主要株主となる。
- ◆ 2005 TBIがACDL(Abertis/AENA)に買収されたことに伴い、ACDLが事業権者となる。

Luton 空港(2005年~2011年) Turn Over・Ebitda・旅客数推移



出所: LLAOL

◆ 概要

- ◆ 所在地: The London Borough of Newham ロンドン東部(市中心部から10 kmの空港。ロンドン5空港の中で最も市街地中心部に近い地理的特性。)
- ◆ 乗降客数: 299万人(2011年): 英国第15位。
- ◆ 滑走路: 1,508m x 30m(1本)。騒音対策のため5.5度の急角度アプローチが必要。(09/27)
- ◆ 離発着回数: 7万6千回(2009年)
- ◆ 運用時間: 平日: 0515-2145、土曜: 0515-1100(午前のみ)、日曜: 1100-2145(午後のみ)
- ◆ 就航都市数: 33都市
- ◆ 就航航空会社数: 10社
- ◆ キャッチメントエリア: Greater London、Kent County、Surrey County
- ◆ 顧客分類: ビジネス客は77%。

◆ 空港の歴史

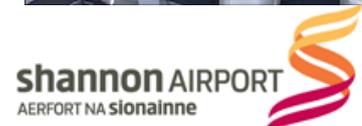
- ◆ 1987 ドックランド開発公社によるロンドン東部ドック跡地再開発プロジェクトとして建設会社のMowlemにより開業。
- ◆ アイルランド人実業家所有を経て2006年11月にGIP等のインフラファンドが取得

◆ 特徴

- ◆ カナリーワーフ(3マイル)・シティ(6マイル)等のビジネス街から至近距離(PPP交通案件として整備されたドックランド新交通がダイレクトに結んでいる)であることに加え、国際大会議場のExCel London(空港に隣接)、2012年ロンドン五輪メイン会場(3マイル)とMICE等での利用にも対応を活かしたビジネスモデルを展開。

- BA001便 LCY⇒JFK
- 2009年9月供用開始。GIPがBA社に働きかけて就航が実現
- 一日2便の運行、現在BA社のドル箱路線として活況を呈している
- 機材はエアバス318を使用。席数は32席のみ(基本座席数は107席)で全席ビジネスクラス・フルフラットシート。
- ロンドンシティエアポート(LCY)は滑走路延長が短いため大西洋を渡りきるだけの燃料積み込みが不可能。課題解決のため、LCY離陸後一旦アイルランド・Shannon空港へ給油のため着陸し、搭乗客は給油時間中に米国税関・入管手続を行い、待ち時間にショッピング・食事などを楽しむスキームを導入した。
- 本スキームは、CNN Business Traveller (2010年11月放映)でも紹介された。

(<http://www.shannonaviation.com/us-preclearance/>)



(例1)アルゼンチン空港民営化(コンセッション方式)

- ◆ 1998年1月、アルゼンチン国内の54空港のうち33空港を一括して民営化(コンセッション)。ミラノ空港グループ(Aeropuertos Argentina 2000 SA : AA2000)が政府設定の年間事業権料最低額4,000万ドルに対し4倍超の1億7000万ドルで落札。
- ◆ 2028年までの30年間のコンセッション期間。
- ◆ 過大な需要予測、高額落札(売上倍率:36.9X)との市場の評価。
 - ◆ 経済・政治危機による国内外航空需要の低迷。
 - ◆ 利害関係者とのWWW戦略の構築の失敗、サービス水準の低下。
- ◆ 結果として事業権料支払い不完全履行が発生し、2007年にコンセッション契約の見直しが行われた。(事業権料支払フォーミュラの変更)。
- ◆ オペレーション面でも、事業者・国・地域の連携に課題。



(例2)スペインの有料高速道路(一部事例)

- ◆ 1960年代半ばから有料高速道路のためのコンセッション制度が整備される。2003年にはコンセッション方式をインフラ全般へ適用する制度改善を行った。
- ◆ 国内市場で経験を積んだAbertis、CINTRA等のインフラ事業会社は海外市場へも積極進出。スペイン国内にコンセッション方式による有料高速道路は21路線存在。
- ◆ AP-41高速道路(マドリッド⇒トレド高速道路:グリーンフィールド型):スペインの建設会社Corsan-Corviamのコンソーシアムが落札。04年1月事業契約締結(コンセッション期間 36年)。
- ◆ 2012年6月 AP-41高速道路が破綻。他にも9つの高速道路が危機的状況との報道。

Las autopistas de peaje en España 2011



◆ 「コンセッション」の仕組み自体は価値を生まない

- ◆ 「失敗事例」も当然存在する。
- ◆ ただし「失敗事例が存在するからコンセッションはダメ」というのは短絡的発想！？
- ◆ 失敗例から教訓・知見を得て未来に生かすことが重要。

◆ 得られた教訓

- ◆ コンセッションは事業開始時まで合意された「約定条件」。選定プロセスにおいて約定された内容が中長期的に安定的に履行される能力・仕組みを確保することが優先されるべき。
- ◆ インセンティブメカニズム等、コンセッション方式の設計次第では、最適な事業者が選ばれない可能性があることを発注者は理解すべき。
 - ◆ 失敗事例では、価格(コンセッションによる収入)や、インフラ新規建設のみを過度に重視し、ストラクチャーに矛盾が生じた？
 - ◆ マクロ経済の成長が見込める状況では、上記の「矛盾」も顕在化しないが、低成長・景気後退の状況では顕在化しやすい。

まとめ

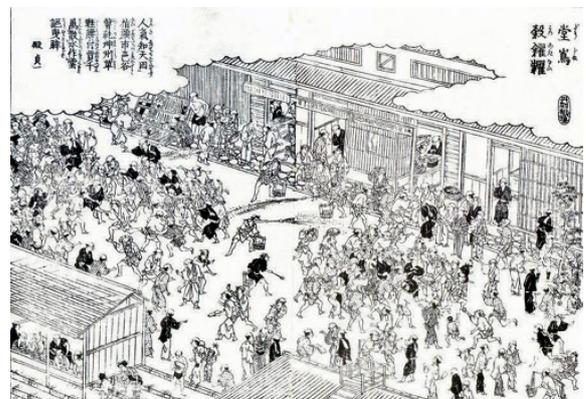
- ◆ 「コンセッション方式」は必ずしもそれ自身が価値を生むわけではない。ただし、「コンセッション方式」導入をきっかけとして、今まで日本においてできなかったことが、新たにできるようになった。創意工夫の価値が生まれたことは重要。
- ◆ 一方、「成長戦略」に対応した政府の努力により日本の航空・空港市場にも、新たな構造変化⇒空港経営改革、オープンスカイの進展、LCC元年。
- ◆ これらの内生的な変化は、アジア経済の急成長に伴うアジア人観光市場の立ち上がり、国際航空業界の構造変化(東アジア・大洋州の国際航空ネットワークの形成)といった外生的変化と時を同じくして起こっている。これにより「アジアの大競争時代」到来が予測されるなか、如何に空港(とそれを取り巻く地域)の競争力を上げるかということが重要な課題である。
- ◆ そのためのカギとなるのが本日ご説明した三位一体であり、地域が持つ磁力を高めるような活動である。

関西のポテンシャルをどう生かすか

- ◆ アジアでは(短期的に矛盾は起こるとしても)購買力は引続き急成長を続けることが予想される(次スライド)。関西の持つコンテンツの魅力を再発見・適切に発信し、アジアを「魅了」することが重要。

【関西のポテンシャル】

- ◆ 世界都市としての関西 ! ?
 - ◆ 京阪神大都市圏: 人口1,700万人。
 - ◆ マスターカード「世界渡航先ランキング」
- ◆ 多様な文化と観光資源(世界遺産等)。
- ◆ 革新的な歴史・文化背景: 企業家精神。



堂島米会所 (摂津名所図會)

【Time is money】

- ⇒ 「大競争時代」には「市場の急拡大」と「(規制の見直し等による)競争」が同時に起こっており、マーケットポジションが大きく変わる可能性がある。
- ⇒ 今必要なのはすぐに行動すること。

◆ 拡大するアジア富裕・中間層！

- ◆ アジアの購買力は引続き拡大: 2020年に中国の中間層は10億人、インドは6億人に。
- ◆ (人口増) × (一人当たり所得増)

◆ 自国内でなかなか満たされない「安心」・「快適(癒し)」・「高技術」へ期待。

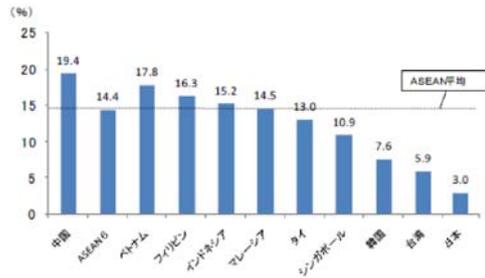
- ◆ Cool Japan①少女時代、AKB・NMB・JKT、陳慧琳のどれが良い?②小説: 村上春樹は中国、ロシアなどでの人気が高いが「ノルウェイの森」は、アジア・欧米を中心に12カ国で翻訳。
- ◆ おもてなしの心
- ◆ 電化製品

◆ 価値のあるものには金に糸目をつけずに消費する若年層の影響力が強い新興国の消費市場

- ◆ 映画等の文化の旅行への影響(아이리스(アイリス)、非诚勿扰(狙った恋の落とし方))
- ◆ 地域内の文化融合(韓流、華流、日流、哈日族。)
日本文化のアジアへの浸透と日本への親近感。

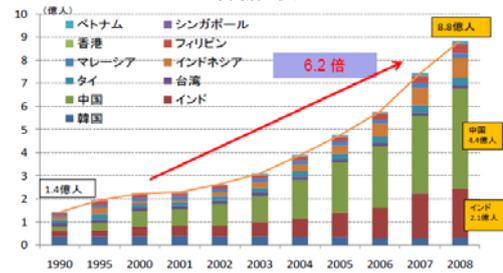
所得が上昇するアジア

アジア主要国・地域のドルベース可処分所得の年平均成長率(2008/2003年)



【資料】Euromonitor Internationalから作成。

アジア中間層の拡大

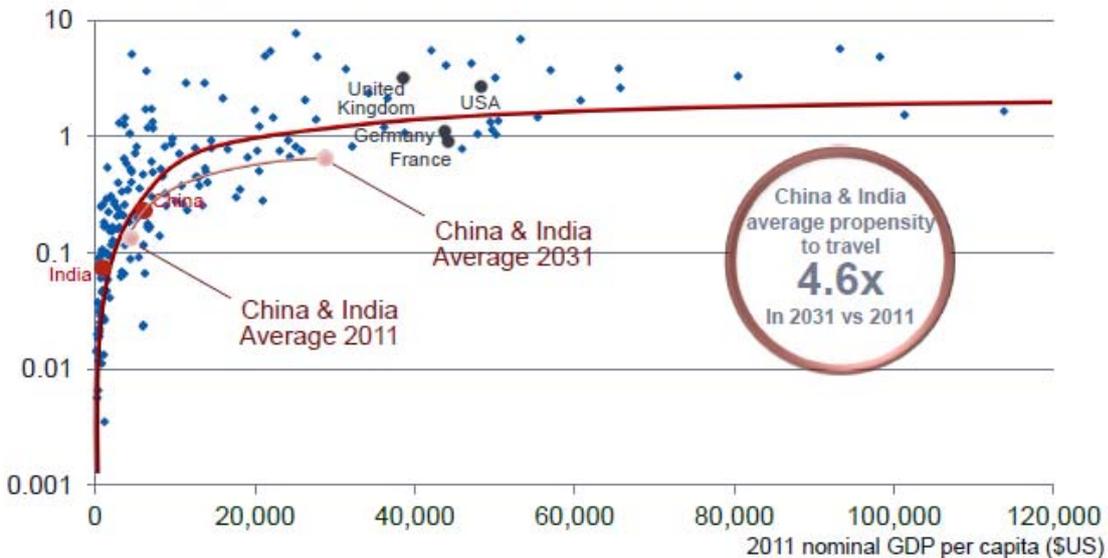


備考: 世帯可処分所得5,001ドル以上35,000ドル以下の世帯比率×人口で算出。
資料: Euromonitor International「World Consumer Lifestyle Database 2009」から野村総合研究所作成。
(出所: 通商白書2009)



出所: 上掲2表共、日本貿易振興機構(ジェトロ)「これからの消費市場を読む -拡大する世界の中間層を狙え-(2011年1月)」より転載

Trips* per capita - 2011

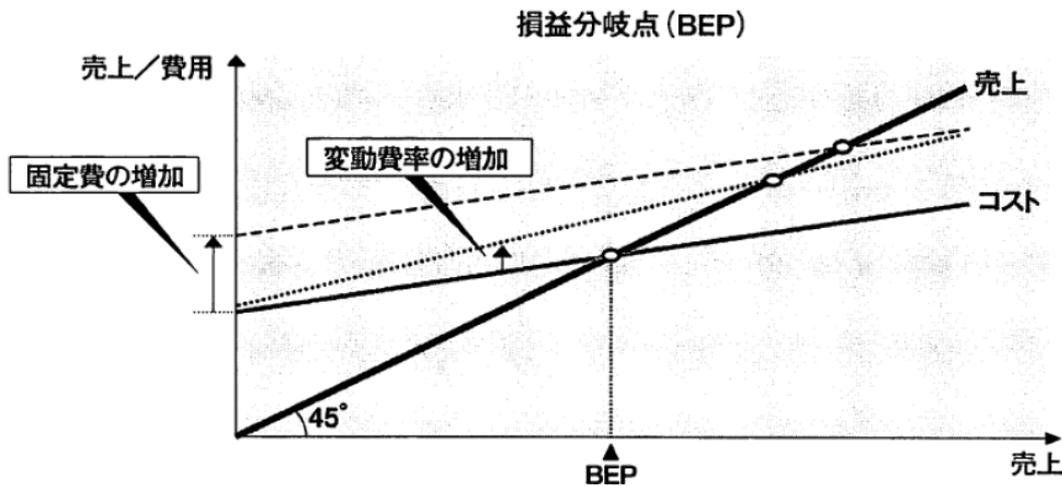


* Passengers originating from respective country

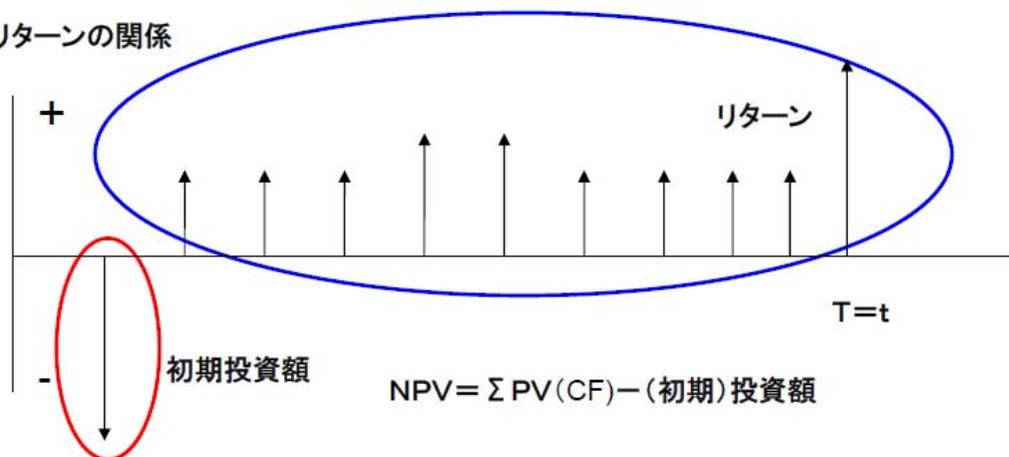


出典: Airbus

- ◆新たな追加投資(資産)を背負うことは、更なる高い収益目標を課す(損益分岐点の右上方向シフト)ことで、採算ハードルを高め、高コスト体質・不安定な経営へと導く。
- ◆生産性に貢献しない安易な設備投資を行う前に、既存施設有効活用等を通じて収益を上げる方法(「空港マネジメント」)を検討することが先決。
- ◆サービス業であるインフラ事業においてはオペレーション改善が重要。



投資とリターンの関係



- ◆ 世界の年金基金とインフラへの投資実績：
 - ◆ 世界の年金基金トップ20の残高__兆ドル
 - ◆ インフラ投資割合__%

- ◆ 本邦年金資産残高__兆円
 - ◆ 本邦に「**世界水準のインフラ投資商品**」が存在すれば、__兆円の民間資金が活用される。

- ◆ 「世界水準のインフラ投資商品」とは
 - ◆ 事業価値が毀損しない(ことが想定される)商品。
 - ◆ リスクとリターンの関係がシンプル。
 - ◆ 案件形成のための安定した制度整備
 - ◆ 三位一体の仕組みによる適切な質的補完(リスク分担)⇒民間資金を呼び込むことが可能となる。
 - ◆ 安定したインフラ関連制度と政府のコミットメント
 - ◆ 国民に対し真に「優良なインフラサービス」を提供するための「規制の見直し(≠規制緩和)」への政治的コミットメント

(4) 第4回 空港経営研究会

○日時：平成25年2月20日(水) 15:00～17:00

○場所：プリムローズ大阪 松寿の間

次第

1. 開会

2. 話題提供

「24年度 空港経営研究会のまとめと提言(案)」

研究会主査 関西学院大学経済学部 教授 野村 宗訓

3. 閉会

第4回研究会 出席者名簿

(順不同、敬称略)

主査

野村 宗訓 関西学院大学 産業研究所所長 教授

メンバー

大田 康介 新関西国際空港株式会社技術・施設部 施設計画グループリーダー
高野 敬二 新関西国際空港株式会社経営戦略室 経営管理グループリーダー
田邊 真 新関西国際空港株式会社コンセッション推進部
コンセッション準備グループ

大藪 典子 神戸空港ターミナル株式会社 代表取締役常務
伊縫 憲幸 株式会社日建設計 プロジェクト開発部門企画開発部 主管
中尾 健良 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社研究開発第1部
部長兼主任研究員

藤本 勝 五洋建設株式会社大阪支店 調査役

オブザーバー

清水 良浩 全日本空輸株式会社施設部 リーダー
上小牧 司 国土交通省大阪航空局空港部 次長
中西 保宏 国土交通省大阪航空局空港部関西国際空港・大阪国際空港課 課長
大江 吉仁 国土交通省近畿地方整備局企画部企画課 課長補佐
水口 直仁 国土交通省近畿地方整備局企画部企画課 企画第二係長
松田 淳吾 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主査
阿江 誠 兵庫県県土整備部県土企画局空港政策課 主任
野口 浩 大阪市計画調整局計画部交通政策課 空港等広域計画担当課長
中川 誠 大阪市計画調整局計画部交通政策課 係員
中野 正明 神戸市みなと総局空港事業室 推進課長

事務局

葉山 幸雄 一般財団法人関西空港調査会 常務理事兼事務局長
山内 芳樹 一般財団法人関西空港調査会 参与兼調査研究グループ長

第4回 空港経営研究会 議事録

日時 平成25年2月20日(水)

15:00~17:00

場所 プリムローズ大阪 松寿の間

○〔議題〕

「24年度 空港経営研究会のまとめと提言(案)」

研究会主査 関西学院大学経済学部 教授 野村 宗訓

提言骨子については、背景にやはり、空港経営環境が激変していることがある。要因としてはオープンスカイが進展してきたことから、LCCの運航拡大という点でアジア全体で動き始めているというところがあり、非常に激変した。新たなLCCという事で外資も入れながら、3つ立ち上がってきて、そのうちの一つのピーチが関西をベースに動いているし、専用ターミナルビルが秋から開設された。「国・地方における公共事業投資余力の減少」という実態もまさにその通りであるし、JAL・ANAの経営状況が非常に厳しくなったために、子会社の集約化、再編等があり、そのあたりから空港経営の効率化が求められている。空港は存続の危機に直面するのを回避したいという意味で、存続危機と書いてあるが、存続の危機を回避しなくてはならないという意図がある。従来は特に商業施設と基本施設が別組織であったところがほとんどである。国・自治体の運営主体ではインセンティブがプラスに働かないという問題を抱えていた。海外、ヨーロッパの場合、もともと基本施設と商業施設は一体化された上で、民間企業に移行したところがほとんどで、そういうところでインセンティブが上向いた事例等を紹介したい。非航空系収入の拡大で路線拡大のための施設使用料軽減のインセンティブとなる原資を自ら捻出するような、自律的な経営が可能なのではないか、その点に論点を絞って調査しましょうという事でスタートした。3つの報告を経て提言案の項目を整理して、以下の3つを柱とした。「空港民営化の実施の環境整備」、「空港事業価値向上による空港活性化」、「路線維持・拡大のための多様な方策」。もちろんそれぞれ独立というよりはむしろ絡み合っており、内容的に重複する部分もある。

一点目の民営化の実施、上下一体化に向けた施設の運営収支の透明化・統一化が必要である。インフラ投資案件化のための専門家の助言が制度として仕組みが必要であろう。民間事業として投資するリスクを回避するための官民共同ファンドも一つの案として有力である。空港活性化の二つ目のところは非航空系収入をいかにして上げるか。何らかの形で全体収入を増加させるような自律的な経営に持っていくのが重要。中・長期的なビジョンで持って投資が可能になるように、地域とコミュニケーションをもった地域協議会のようなものを使って、投資が安定化するようにさせる必要がある。3つ目に地元の産業クラスターですとか、観光、後背地のあるところは主体的にかかわってもらおう。

エアラインの拠点化につながるような施設使用料の設定が求められる。運航コスト低減のための規制緩和が求められる。季節限定便・チャーター便を使うというのも一つの手段としてありうる。就航先の空港・地域との協力関係で維持強化できないかという案がある。具体例として海外の事例、キャリアに対する補助であったり、空港の複数一括であったり、オーナーとして海外企業に売り込んでいるという事例もあるのでその辺を紹介しての提案になっている。

まだまだ課題が多いわけで、一つ目が公共インフラ運営に投資案件がボリュームとして膨らむかという問題があるので、様々な規制がかかっているのであれば撤廃するか、あるいは見直す方向で、投資案件が膨らむような具体的な措置をとっていかねばいけない。商業施設の事業価値を上げないといけないが、本当に財務上のあるいは諸々の情報が透明化されているか開示されているか問題点として残っている。最後に大規模災害、復興するための責任主体が必ずしも空港運営会社となる民間化された企業だけでは厳しいので、官の側の支援体制も確立されるべきではないか。自然災害以外のリスクというものも、B-787のトラブルを意識して書き込んだところもあるが、大規模災害のみならず機材トラブルとか渡航自粛などが出てくると、エアライン、空港経営に非常に大きく跳ね返ってきてしまう。リスク対策として、エアラインを特定国の路線に依存していたらまずいので、例えばインドシナあたりも含め拡げておいた方がいいのではないかな。

2頁、研究会報告の問題意識、オープンスカイの進展とLCC参入、公共事業の投資能力の低下、このあたりがあり、国・自治体による経営形態の下では、効率性インセンティブが機能しにくいという事で、そこに民間企業の力を入れましょうという事で、成長戦略で2009年の4月から5月にかけての議論の中でも航空分野のところで書かれています。「民間の知恵と資金」というのがキーワード。国交省で開催された空港のあり方検討会でも非常に強調されている。

基本施設と商業施設の一体化、これが連動されていないとなかなかキャリアを呼び込むことが厳しくなってくる。なによりも非航空系収入でプラスのところを使った施設使用料の引き下げはやりにくいという事で、株式会社化された会社形態の3空港についてはやりやすかったが、残りの95ほどの空港に関しては出来るようにしていく方向が求められる。関空の場合は特殊事情があったので、民営化という中でもセカンドベスト的なコンセッションを使って、改革を進めていくということになったが、実は日本国内の空港では、この方式による民営化の可能性は大きいと思う。株式会社化して株式が売れるというところはパッセンジャーの数でいうと限られてしまう。パッセンジャーの数が少ないところ、もちろんエアラインを呼んできて株式会社化が出来ればいいが、短期的には厳しいので、コンセッションとか官民インフラファンドというようなセカンドベストのプロセスを組んで民間企業の力を出来る限り引き出していくことが大事。

2-2、民営化という概念は広義で、委託契約から株式売却までである。コンセッションはどういうところで特殊な要素があるのかという事で、やはり設備投資をしてもらう、運営権を取った会社に設備投資をしてもらう点について海外の事例から学べる。年数に関しては45年とか日本の速道路公団のような事例もあるし、鉄

道ではフランチャイズという事で 20 年というような区切りがつけられている。なかなかこれが最適という年限はないが、インフラビジネスではおおよそ 30 年前後というのが設備投資をしてもらう上で適切という理解が定着してきているのではないか。その時に情報として長期リースがあるとご紹介したので少し混乱を招いたかもしれない。ルートンの仲間ベルファスト・インターナショナルは abertis、AENA が株式取得をしている。ルートンに関してはコンセッションで動いているがベルファスト・インターナショナル、カーディフの 2 つに関しては abertis と AENA の作った ACDL という会社が直営していると資料ではなっているが、実はベルファスト・インターナショナルの古い公的文章をしてみると 999 年で長期リースをしていると書かれている。非常に小さな空港が 2000 年代半ばごろからこのような長期リースに入っているという文章が複数見ついている。PPP でコンセッションとかフランチャイズを使うが、実は長期リースもその 1 つと考えられる。固定資産に関して負担軽減しているような形をとると理解すればいいのか、そこは難しい。民営化という言葉がコンセッションなのか長期リースの面で救済策を打ち出していくのか。完璧な民間企業で動かすのが難しいから政府がいろいろ方策を練って 2000 年を以降も動いているようなところが見受けられる。

プライスウォーターハウスクーパーズの資料を使わせて頂いて、PFI/PPP のいろんな論点を 5 頁の 1 から 5 あたりに指摘した。契約解除、民間企業は民間企業なりの利益追求の原則があるので、途中の解約が一番怖い。民営化の中でまた公営化に戻る可能性もある。そこは契約で最初から起こらない様にしておかなければいけないという官民のリスク分担みたいな話が大事なポイントになってくる。具体的な事例としてルートンが有名で、発注者に支払った金額を 6 頁に紹介している。大型のコンセッションは先進国の中でルートンしかないと思う。中南米とかカンボジアの途上国、あるいは財政赤字に非常に苦しんでいる諸国ではコンセッションを先進国から入れているケースは見られるが、イギリスのルートンだけはルートンの主体がガバナンスを効かそうとした特異な事例と考えられる。結果的にはルートンは、LCC のイーージェットの拠点空港としてうまく機能した。ACDL が入る前の TBI という会社がスウェーデンにも出て行って民営化した空港にライアンエアを呼び込んでいる。セカンダリーとして機能しそうなところを狙って、コンセッションなり民間企業化して入っている事例がある。

契約更新時期がルートンは近づいていて、交渉でもめていているというニュースを見たので、ご存知の方がおられたら教えていただきたい。イーージェットもルートンだけが優遇されるべき拠点ではないし、イーージェットも point to point で飛ばすので、すべてが拠点みたいな理解をした方がよい。Vinci とか HOCHTIEF はどちらかというとならフランスとかドイツの小型のもので、でも熱心に動いている部分がある。どちらかというとなら金融会社的な要素が強いように見えるので、民営化で株式を取りに行く人もそうですし、コンセッションで動く人たちも会社も、メインとしてどっちなのだろうというところが必ずしも見えていない。ヒースローを動かしている ferrovial も建設会社ですし、ルートンを動かしている abertis も建設会社。資金力を持って動いているという意味ではインフラファンドの要素が強い。Vinci

と HOCHTIEF はかなり会社組織を見る限りはどちらも金融ファンドの要素が強いように思う。Vinchi は山岳部の小規模な空港やカンボジアの空港などを動かしてくれている。福田さんが言うサービス購入型みたいな感じで責任もって動かしてくれているようなところを見ると、そういう契約をきちっと交わしているように見える。フランス政府が山岳地帯の空港を Vinchi に任したという契約にしているように見える。

8 頁、関空・伊丹の場合は、特殊な要素が関わっている。今後の事を考えると空港建設に関わってもらわなくてはいけない。もちろん官民ファンドも可能性があるし、将来的に集客力を高めるような非航空系収入を大きくしてくれるような会社が望ましい。累積債務を帳消しにしなければならないというそこが大きな責務になってくる。それにプラス効果が働くような主体が出てきていただきたいという意味でガバナンスという言葉を使わせて頂いている。

3-2 非航空系収入、マンチェスターの事例などを挙げている。私が申し上げたいのは、空港でオリジナリティのある非航空系の収入を上げていくべきではないか。ターミナルビルに必ずしもブランドショップを置くことだけが解決策になるとは思っていない。パーキングの多様なメニューを作るとか、見学者に課金する。国際会議などを増やしていったりして集客施設も空港会社にとってプラスの収入があげられるのならば、そういうやり方もある。研究会では LCC ターミナルビルから観光地へ行くバスも一つの手立てという言い方もさせていただきました。

3-3 エアラインへの影響力、売り込んでいくような空港にして、更にパイを広げていくやり方を取っていただければと書いています。コンセッションの受託者にいろんな点で自由度をあげていく、そのようにしていけば路線も広がるので、イギリスがやっているような長期契約、一括前払い方式も一案ではないか。

福田さんの報告、コンセッションと PFI、定義の形で書かれていて、コンセッションは一応公共施設等運営権という権利、PFI はあくまで手法だとして紹介いただいて、PFI のこれまでの流れとかがずっと書かれていて、10 頁にサービス購入型、ジョイントベンチャー型、独立採算型とがありますという事で、日本はサービス購入型が多かった。13 頁では PFI の全体の 7 割がサービス購入型である。ほとんど公共建築物、大学校舎・公務員宿舎に使われている。空港に関しては料金徴収で動きにくかったが、独立採算型に入っていける数少ない分野として空港ターミナルビルがあるという事で、中ほどに過去の形で民間企業の介入余地があるのはそこだったと書かれている。もっとイノベーションを取り込んでコンセッションとしてやっていくのが今後の課題であるということで公共施設運営権という考え方が出てきた。ただ固定資産税の問題とかまだまだ課題が多いのは 15 頁、税金の問題、補助金の問題、起債の問題がこれまで動いてきた自治体経営の民営化の中ですんなりいくとは思わないというのが福田さんのお立場で、民営化は進まないのは事業の付加価値がないというわけじゃない、むしろ制度が複雑でそれが追い付いてこなかったという事で、確かにここはうなずける部分である。事業価値は付けないといけないし、まだあげられるという空港は多い。むしろ民間委託が出来なかった制度的なところが問題。PFI 法は改正されたが、まだもう一段改正が必要であるところで動いてきた。16 頁

が制度上の論点。あと不動産投資信託を使って動かしている発想が17頁から18頁。19頁、民間企業に転換していくために厚い資本金が必要、そこにリスクが伴うのでそう簡単ではない。20頁、日本の投資家は海外の投資家と違ってグローバルに動いていないという批判的なご意見。海外投資家は母国の市場で投資をした上でグローバルにやっているのに、日本企業は母国の市場が何もなく海外の市場に入っていないといけなかった。時間がかかるから官民ファンドのようなものがファーストステップとして必要であるというのが⑤。大きな条件として三つある。信頼性の問題・投資のニーズの問題・ボリュームの問題というご指摘をされている。

21頁、官の側も民の側もお互いが協力していかないとダメという事が最後の3つのパラグラフで書かれている。これから95の空港でいろんな運営権の設定等々やって、いわゆる民間企業化が進展すると思うが、やはりそこに投資してくれる主体が、ある一定のボリュームがないと動かないであろう。単品として少数空港だけを動かすのは想定しにくい。拍車をかけるためにも官民ファンドが最初に必ずいるであろうというご意見。

石田さんの報告、三位一体という事で民間企業と官と地元・地域が手を携えてやりましょうというかなり理想的なご意見。観光重視。定義、特許のようなものでありということで、コンセッションの定義ですが、もちろん運営権で30年なり50年なりの一定期間という言い方をされている。長期リースがオーストラリア、メルボルン空港で取られている。これとコンセッションがほとんど変わりません。ここがわかりにくい部分でもあって、契約で決めればいいことなんだろうが、コンセッションなのかリースなのか、リース部分がどこまで含んでいるのか、ターミナルから下の土地まで含んでいるのか、あるいは滑走路の運営、要するにスロットの配分とか路線の決定とかどこまで含んでいるのかが今ひとつわかりにくい部分がある。民営化でも長期リースみたいに政府からの補助施策が後で出てくるというケースもある。民間企業化という幅広の考えではあるが、経済施策としてフランスの水道事業でコンセッションとアフェルマージュは違う。コンセッションは設備投資をしてもらいますという措置。アフェルマージュはあくまでしてもらわなくて結構です、単なるリースですという概念がある。実態としては複雑化している。

コンセッション導入の背景という事で「航空大競争時代」で、空港を有効活用しなくてはいけないという時代に入って、上のエアラインではLCCが活発化して動いているから、それに対して空港も断続的に動くようなそういう性能スキームが必要になっているという事を指摘されていた。これが日本の直面している現状ではないか。

23頁はメリットという事で、所有権は発注者側に残る。そこで民間のノウハウを生かしていける。官民地域の三者協力が下に出てきていてwin・win・winの関係を築いていける。

24頁④に留意点という事でいくつか挙げられている。やはり縛りを解いてやらなくてはいけないという事で規制の見直しという言葉は彼は使うわけですが、経営を中長期的に安定させてやらなければいけないというところ。25頁、マスタープランと地域協議会が重要な役割を果たしているということで、こういう動きは日本でも

出てきていると思う。ただもう少し利用者レベル、市民レベルの方が参画をしてくれないと、あて職で入ってもなかなか市民レベル、利用者レベルの話にならないので、そこはイギリスの地域協議会のメンバー構成員とかをもう少し紹介してもいいかなと思っている。そこが中長期的なブループリントを示す役割を果たしていて、第3者委員会的な立場から相乗効果で盛り上げていくリーダー的な存在も発揮して良いと私は理解している。⑤は、競争委員会が今ロンドンの空港改革に着手しているという話。ガトウィックがロンドンシティの傘下に入ったのが2年前の話。昨年の夏場から秋にかけて動いたのがスタンステッドですが、私自身はマンチェスターがハンバーサイドを一つ手放したので、秋にスタンステッド、BAA が持っていた ferrovial 傘下の空港をマンチェスターという自治体経営の会社が、オーストラリアのファンドと手を組んでスタンステッドを買った。これが決着ついたという事で、まだまだ進行形です。利用者レベルであるこの場合はコンセッションを通り過ぎて民営化で動いているので、あと利用者レベルでどれくらい活用できるかという話かと思うので、そこもまたフォローしていきたい。26 頁にアルゼンチンの失敗例も出されているが、こういう事例も実は深めておかないといけないと思う。⑦姫路・京都・奈良、世界遺産を持っているこういった所がもう少し集客するのに空港を使っ

ていただきたい。

2-3 概要のまとめ、国交省の「民間の知恵と資金」の、民間企業化、あるいはコンセッションに際して気を付けなければいけない点を指摘してきた。あと株式売却のみならず幅広くコンセッションというやり方もある。部分的な経営委託、ターミナルビルのテナントを経営委託するというのはあまりにも小さい話、ターミナルビル全体で、あるいは上下一体でというやり方で効率的に、最後はエアラインに路線を設定してもらえようという事で表現している。

コンセッショナーに資金力のある主体が日本の場合は官民ファンドであろう。英国の場合はスペインの建設会社、ファンドも入っていますという事で紹介している。

ご議論いただきたいのは 28 頁から 32 頁。

3-1 環境整備、やはり上下一体化は外せない。これが第2パラグラフ。第3パラグラフにバランスシートの作成を指摘している。航空政策研究会ですとか国交省独自でもされたのがありますので、そういう動きが定着しつつあるのはわかっているが、やはり横並びで比較ができるような形で、国管理、自治体管理の空港が、経営状況を示す資料作成をして頂ければ、幅広い民営化がやりやすいのではないかと。必ずしも有利な条件にある空港ばかりではないが、考える材料としてバランスシート、損益計算書はやはり不可欠なので、その情報開示はしていただきたい。法制度面のところでインフラファンドの事業化を促進する仕組みが必要である。

29 頁の空港活性化に関して非航空系収入が外せないという事で、安定的経営をしてエアラインに好条件を示していく。地域協議会のようなところで空港の持続的発展も考えていただける。最後のパラグラフは 3-3 と重なるが、いろんな路線を使ってもらうために地元の観光・ホテル・交通事業者も参画している。能登空港の場合は搭乗率保証制度で努力しているが、必ずしもそれだけが万能薬とは思っていない。

地元が参画して考えないとパッセンジャーの数が増えない。インとアウトをバランスさせるという意味でも非常に重要。路線維持の拡大ということで、当然利用料金を下げないといけない。閑空は24時間体制がもっと生かされるべきであろう。プラス方向に動いているが若干、安全規制が絡んでくることもあるので国交省のご判断も必要かと思う。海外で採用している事例があるからキャリアの方も求めているのは、乗客が降りていない段階で給油することである。これは折り返し時間の短縮と経営の効率化につながる。こういう事を空港側が提案すれば、LCCも喜んで飛んできてくれるので検討していく余地はある。集客に限界がある地域では、季節限定とかチャーター便の事も個々の空港で検討していくべきだろう。私の個人的考えでは、北海道と沖縄というのは組合せ的に悪くはない。売り込みがしやすい。ライアンエアは特定空港に拠点を置くと、年間300万人くらいを連れてきている。だから施設使用料を安くしていると聞いている。タイムテーブルとデータを見てみると確かに大規模な年間パッセンジャーの数を持っている。しかし、タイムテーブルをじっくり見ているとすべてが通年で飛ばしていない。サマー限定とかウインター限定というのが三分の一とかあるところがある。日本の場合もそのあたりも検討していくのを空港主体でやっていってもいいのではないか。生活の足の事に関しては、スコットランドのHIALモデルが関心が高いものですから入れさせていただいている。

欧州委員会はルート・ディベロップメント・ファンドは補助金にあたるので出来るだけやめなさいという事で2011年、大体既存のもの以外は認めない方向になっており、それに替わって2014年前後から出てきているのはエアポート・ディベロップメント・フィーで、いわゆる空港施設使用料みたいなものである。具体的にそれぞれの空港で明示しているが、ここではノリッジの例をとりあげている。16歳以上の搭乗者に対して、出発時に10ポンド課金し、それを原資に施設充実のための投資と、路線設定のための費用に当てるという事を明言しています。地方空港であっても、何らかの形で自立していかななくては行けない。

機材共同保有機構が三菱製品のみならず、安めのリース料でしかも100人から200人の幅のある機材をそろえれば、いわゆるフィーダーのリージョナルエアラインが日本でも飛び始めるようになると思っている。LCCという言葉に惑わされない方がいい。リージョナルエアラインとしてスカイマークやエアドゥの他、スターフライヤー、ソラシドなどが地方空港を支えていく時代と思っているので、そういう意味からこの共同保有機構は非常に大事な組織だと理解している。ヨーロッパでは、空港会社、エアライン、メーカー、航空機に関わるサプライヤーも含めてのアソシエーションが100社くらいで組織化されているから機材調達がやりやすくなっている。

32頁の検討課題、一つ目が制度設計。これは成長戦略で、JALの経営不振の影響があったかと思うが、これは画期的だったと思う。成長戦略によく書いていただいたと思うのが「民間の知恵と資金」と「閑空のバランスシート改善」。そこを再度繋いで継続的に報告書の持続的経営というところですが、うまく引き出せるような制度を作っていっていただきたい。ただ、キャリアに対して安全面を確保しなくては行けない点もあるが、まだ空域の問題ですとか、カーフェューの問題ですとか、規制緩和の余地もある。航空需要が伸びているので、出来るだけパイを広げる形で自治

体・住民にお願いしなくちゃいけない。どうやって交渉してクリアできるんだろうというところが論点になってくるかと思っている。非常にデリケートではあるが、だからこそ地域協議会みたいな組織が大事と考えている。成田空港会社も参画して「成田空援隊」を作って一生懸命自らが地元の声をかけていっておられる。地域の自治体が空港会社を呼びだしてという形を取るのがノーマルと思うが、成田の場合は企画の方が汗をかいておられる。

4-2 の商業施設の情報公開という事で、上下一体化するためには、非航空系収入で、ブランドショップを置いてもダメなところは、パーキングなり何らかの形で非航空系収入を増やさないと空港は廃たれるので、そのところをもう少し前向きに考えていただきたい。国交省ご自身は「民間の知恵と資金」を明言したわけですからそこは、空港会社に航空系と非航空系をまとめて黒字化できるような体制を認めてほしいと思う。必ずしも単体で黒字化できないというような場合は、複数化であるとか海外のオーナーというような発想の転換が不可欠であると思うが、ロンドンシティがニューヨーク直行便を飛ばしたように、外国系企業が絡んでくれているからという理解もしていかなないとなかなかパッセンジャーの数を増やすのは難しい。個々の単体で空港会社が成り立つのは考えにくいので、海外とのコラボを、長期的に視野に入れておいた方がよいと考えている。

4-3、これはいろんな意味でこれから考えておかないといけない。分野は違うがエネルギー・原発のところは非常に気の毒すぎる。国家の根幹にかかわると思う。電気代値上げでクリアできればいいが製造業への大打撃があるので。日本の場合も貿易をやっているのは港湾がだめですから空港しかないので、そこが大規模災害にみまわれ本来の機能を喪失した時、民間企業になっているからと突き放すことはできないのがインフラビジネス。民間企業化した後、朽ちることのないインフラを築く料金制度とかモニタリングシステムとか非常事態のリスク分担とかをスキームとして組み込んでおく必要がある。ある一定の方針だけは制度的に作っておかなければいけないという指摘。

最後は機材トラブルとか海外で暴徒化して非常事態が起きた時に観光会社も政府・外務省も渡航自粛を出す。それによる大打撃は回避しないといけない。単体のLCC をお願いするのではなく、複数路線存在して、それらが流動的でもいいのではないか。施設使用料をきちっと魅力あるものにして後背地との関係プレーが石田さんの言う様に三位一体が出来ていれば多様なキャリアが来てくれると考えられる。過去に JAL、ANA それぞれが異なる空港に入っていたというのが、なんとなく今の時代に合わない。いろんな報告書として適切な文言があればお知恵をいただきたい。

〔感想・質疑〕

○ルートン空港の空港経営に関する情報を提供させていただく。ルートン市が1年前にターミナルの拡張をルートンの経営者にお願いしたが、契約期間の終わりが近づいていたため、難しいと回答。これに対し、市が突然契約を打ち切ると言いだしたため、問題になった。結局2年契約期間を伸ばしてターミナルを建て替えるという結論で落ち着き、早ければ2月末に国の了解が出そうな状況である。ルートン市は、我々の関係はうまくいっていると言うが、ルートン空港経営者側はあくまでも所有権を有する側と経営する側では利害は一致しないと言っている。毎年200万ポンドを市に支払っているが、市は口出ししてくる。昔の契約のため、利用者一人当たり何ポンド、市に支払うという内容になっている。LCCが就航し、着陸料などの航空系収入の1人当たり単価は下がっているのに、この契約の見直しがどうしてもできないところが、本コンセッション契約の一番の問題とのこと。出来たら株を売ってほしいというような感じだった。

→新関西空港会社の関係者にもこの情報は参考になると思う。

○関西として関空・伊丹のコンセッションが成功していくのか。

→ヨーロッパの知見に基づいていけば、関空と伊丹は同じ1500万人で、数字は似ているが独自性は全く違う。関空は24時間体制であるし、東京からの利用者は関空が便利で伊丹は不便という阪神間の住民と違う意見を持っている。そこは新会社の経営判断になると思う。私は同一化する事にあまり賛成はしないし、伊丹と関空を同じ使い方をするよりは、それぞれの個性を出す方が良いと思う。ガトウィックとロンドンシティは違うと、GIPの副社長がおっしゃっていたが、それが参考になる。それぞれがプラス効果を出せるように今も動いていると思う。ひとつ気をつけていただきたいのはピーチ、あるいはピーチ以外のセブとかチェジュとか含めていえるのは、範囲が広がっている。昔は、関空の救済のために伊丹の長距離を回して、それでJALもしんどくなって搭乗率が下がったので路線をやめることになった。関空を盛り上げようとした施策が、ふたを開けたらマイナスに効いてしまった。従って、後背圏を京都、奈良に上げられ、ビジネス街大阪に近い伊丹をうまく活用し、それぞれを伸ばしていく判断をしていただきたい。コンセッションは厳しいから1兆3千億の事業運営権の期間を45年なり90年に引き延ばすという方法もある。1兆3千億のうちの3分の1とかを第一コンセッションネアをお願いして、そこから第二コンセッションにつなぐという手法である。安藤社長もそのような考え方をメディアで発言されている。もし、貯蓄できたから早く返すというやり方が出来たらいいようにコンセッションネアに自由度を与えるのも一案ではないか。官民ファンドに外国系ファンドが入るとは思わないが、全体として黒字が早く出るような体制に持っていくべきだろう。関空なら24時間体制をうまく活用する事、LCCターミナルビルが出来たものの、必ずしもピーチだけが頼りではないと思うし、ピーチ以外でも使えるように将来工夫されないと不公平感が出る。伊丹の方は日本空港コンサルタンの松前社長が伊丹の滑走路を一本削って、敷地を商業施設化する構想を持っておられる。いずれにしても

黒字化を早くして1兆3千億を前倒し返済ができれば理想的だろう。

○規制緩和が必要という中で、民営化したからと言って関空に人が増えた、航空需要が増えたかというとなんかそうでもない。新関空会社はいい感じでいっていると思うが。今やっけていただいているエアラインさんであったりテナントさんとか、いろんなところと一緒にしながら、市民、県民などに綺麗だとか便利だと思ってもらえるような関空になって欲しい。

○長期の見通しは難しい。50年前とは、平均余命も人口も全然違っている。コンセッションの期間を長くしてということはあるが説得力があるのかが気になった。長期の見通しでいけば、関空を作る時と運営する時で人が違う、考え方が一致していない。うまくいくのか。またコンセッションというのは別の人にお金を出してくださいと言う話である。納得いってお仕着せの造りで運営がうまくいくのか。関空の場合も当初から7:3くらいの割合で非航空系収入で運営していくという話が聞こえてきていた。基本の運営コンセプトはフランスのドゴール空港のやり方を導入し、建物はイタリアのレンゾピアノ案を採用した。フランスのやり方は非常に機能的で空港機能を重視していて、関空も20分で空港を通過できるようにしたいという事で上下階の案内乗継とか、ターミナルとボーディングゲート間に電車を入れる等機能的なつくりが施されている。空港を早く抜け出るので非航空系収入を稼げないようにしてしまっている。意図とつくりが不整合で全体をオーガナイズしているのは誰なのか。空港だけで帳尻合わせるのは難しいかもしれない。公共交通手段でバスとか地方交通が非常に苦勞しているがそれだけで帳尻を合わせるのは難しくなっている。ところがそれは高齢社会を支えるのに大事。一方では国家・社会のインフラであるので、国際空港を守っていくにはもう少し民だけでなく官も知恵を出さないといけない。

○各自治体も人口が減退していて公共施設をいっぱい抱えている中でどうしていくか。民間に任せられるものは任せていくという流れが出来てきていると思う。そういう中で経営的なことを考えていくとキーワードは効率。民営化という事で方向性はあるが、課題の中で大規模災害とかリスク、それは民営化できるものはする中でどうしても賄わなければならないところは何かの補償、検討をしていく必要がある。

○採算性は当然追っけないといけないのはよくわかるが、公共性であるとかは民間なり経営にゆだねきれないところがあるのかと思う。単独の空港でもそうだし、国内を見ると100くらいの空港があってネットワークはほぼ完成している。ある意味市場原理にゆだねたり、経営性を突き詰めていくと立ち行かなくなっていく空港もあると思う。ある程度競争力の高い空港について市場性なり経営を突き詰めていくのは非常に大事。一方では日本の中にある飛行場のネットワーク、そういったものについても出来るだけそれを大事にしていく視点が大事だと思

う。パイの取り合いが出てくると思うが、国際間競争というのとはともかくとして、国内のパイを過剰に奪い合う事になると、せっかく構築したネットワークというのが、少しくずれていくようなこともあると思うので、その辺のバランスはどうするのかと思った。

- コンセッションという言葉だけが独り歩きしてよく理解していなかった。
制度設計において、未来のビジョンを見据えた上で、根本の基本設計をキッチリしておかないと、後々もめる元になると思った。コンセッションは長期に渡ると思われるので、成立したら終わり、ではない。時代の要請に合わせて柔軟に対応できるように、継続してかかわり続けることが必要だと感じた。
- 今回の提言は、全国の空港に応用が利く可能性を秘めている。感想として、一点目であるが、需要を十分に有した空港とそうでない空港では、解決アプローチが異なるのではないかと感じる。二点目に、民間でやるべきところ、国がカバーしていくところの線引きが今後大きなテーマになっていくのではないかと感じる。例えば、民間機だけの空港と、軍民共用空港の場合ではコストの見方も変わるのではないかと感じる。三点目に、究極的には空港事業の価値を高めていくことをどう実現していくかということに尽きるのではないかと感じる。誰が旗を立てて押し進めていくのかを明確にしていくことが肝要ではないかと感じる。空港事業の価値向上と空港活性化のため、自らの空港がどれほどの事業価値を持つか明示し、推進していく主体を明確化していくことが重要ではないかと感じる。主体が旗を立て、その下に地元関係者・エアライン等さまざまな関係者が関わっていけるような形が理想ではないかと感じる。例えば、仮に交通アクセスに課題があるとして、JR等の鉄道が空港に乗り入れることにより、市内へのアクセスを飛躍的に高め、空港の魅力向上に繋がると分かっているとしても、鉄道会社は、エアラインと競合状態にあればお客さんを取られるリスクを感じ、二の足を踏む可能性がある。誰が、空港の価値・理想の絵を描き、その後どうマネージしていくのか、具体論に入った時にそのあたりが一番難しい気がしている。
- 羽田の国際線の旅客・貨物ターミナルビル事業者選定事業をPFIで行ったが、採算性のあるところは当然人気があり、応募もある。採算性が低い地方空港のコンセッションをいかに進めていくか。また、コンセッションを一括にするか分割にするか、空港所在地の市町村交付金との兼合いをどうするのか。いかに空港の事業価値を高めて商業ベースにするのか。また、民営化したもののエアラインは採算が合わないと撤退してしまうので、その辺の担保をどうするのかなどが問題である。
- win・winとなるべき対象者として官・民・地域の三者のほか、利用者も入れないといけないのではないかと感じる。例えば、コンセッショナーが儲けるために着陸料を上げればいいのかということ、利用者が国内であれば他の交通に転換することもできるので、利用者を含めて、みんながwin・winになる場所を探るのかと思う。

内部補助的なドンブリ勘定となる空港整備勘定をいつまでも続けるのは問題があって、大きな流れとして、コンセッションは避けられないと思う。しかし、地方空港は独立採算は厳しい。かつて昭和 40 年代くらい日本で儲かっている空港はおそらく羽田しかなかったが、儲かる羽田だけを運用しその他の空港は廃止したとして果たして羽田空港が儲かる空港になったのかといえ、そういう事はある得えず、ネットワークという話も考えていかなければいけない。ただし地域の中で空港をどのように位置づけるのか。空港間で内部補助するのではなく、地域経営の中でどうとらえるか（地域経営の中での内部補助など）という視点になっていかざるを得ないのではないか。最近コンセッションに興味を示されている自治体の知事さんが地域の活性化の核としてとらえておられるのではないかと思われるが、そういう視点が必要。中部空港会社での経験であるが、非航空系収入を伸ばそうという話があって、コンセプトはそれでやろうとしていたが、途中で路線が撤収するような状態になって、分析していくと、航空系収支は、便数が増えたと、すでに設備投資をしているのでコストはあまり変わらないことから、収入増（減）がほぼ利益（損失）につながるような構造となっている。他方、非航空系収入は仕入れ原価等があるので、収益を上げるのはなかなか難しい。免税品以外はほとんど原価すれすれであった。中部空港会社設立直後に出向した時、同じ企画部内の人に相談を受けた時に、駐車場はやり方ひとつで儲かると思う、それと免税がコアになると思うという話をして、結果はそれに近かった。非航空系を伸ばすのは難しい。また、去年の空港別収支が出ていたが、トレンドを見ると着陸回数は増えているが着陸料収入は減っているようにダウンサイジングが進んで、着陸料収入も減ってくることから、これから人口減少も進み、生産年齢人口も下がってくると言われている中で、更に厳しい状況になると思われる。一方で、非航空系収入を伸ばすとはどういう事かという問題がある。ヨーロッパの成功体験が国内で果たして成功するのだろうかと思う。空港をコンセッション化するという事は、自立するために自らのコストは自らで賄うべき努力をすることと、非航空系をどうやって収入を上げるかということではないかと思われる。非航空系のなかで航空旅客が売店で買うものは、客単価を上げるのは限界がすぐきて厳しく、旅客が少ない場合は非航空系収入を伸ばすのは難しい。また、非航空系収入としてイベントを開催するなどして収入を増やす方法も考えられるが、都市部にあると集客しやすいものの、ローカル空港になるとイベントを開いて集客するというのは金のかかるイベントだと収支が合うかという問題があるかもしれない。従って、地域が地域の活性化のために空港の多様な利用を目指すという地域活動と一緒に非航空系を伸ばすことが出来ないかが大きな方向性ではなかろうか、と思う。ところで、すでに民間会社である関空さんがさらにコンセッションをすること、関空会社はすでに経営自由度が世間向けにはあるのに、それをあえてコンセッション化することの違いは何か、については難しいところであるが、敢えていうならば、その空港の特色を生かした非航空系の収入をどうやって上げるか、地域に密着した感覚で上げるという事かなと思う。制度設計の問題もあると思うが、原点に戻ればどうやって非航空系

収入を中心に航空系も出来るだけ上げる努力をやらない限り、ヨーロッパみたいに色々な地点間輸送を自分の空港を経由するという風に引っ張れる状況とは違う環境の中で、これを成功させるためには、そのあたりにキーポイントがあるのではないかと思う。

○民間の投資拡大などの民間の得意分野において、民間に負えないリスクについては国や自治体が責任を果たしていくが、住民に対する補償、空港の周辺開発、収益を上げるための商品づくりは空港経営側がやっていくのかなと思う。空港の収益を見ていると結構政策リスクの影響が多い。国の経済政策であったり、料金政策などは、官の関与でやっていく必要がある。

○民間がノウハウや資金を提供したとしてもどう運営していくか検討していかなければいけない。空港は安心・安全が大きなキーワードになっている。東北大震災以降防災の見直しも、関空の防波堤の嵩上げの必要性など、来年度以降のテーマとして、空港経営ということではないが考えられないことはない。安心・安全という観点からは、リスクもテロも課題としては大事なことだろう。

→難しいがやりがいのある領域である。神戸が地方空港のトップランクにおられるものをもったエリアで、今後ますます需要を増やすチャンスがある。研究のしがいがある。制度失敗のことをご指摘いただいたが、逆に制度成功出来るようにすればものすごく注目度の高い政策という意味でもやりがいがある領域であろう。