

空港経営改革の現状と 仙台空港における取り組み

国土交通省 航空局 空港経営改革推進室

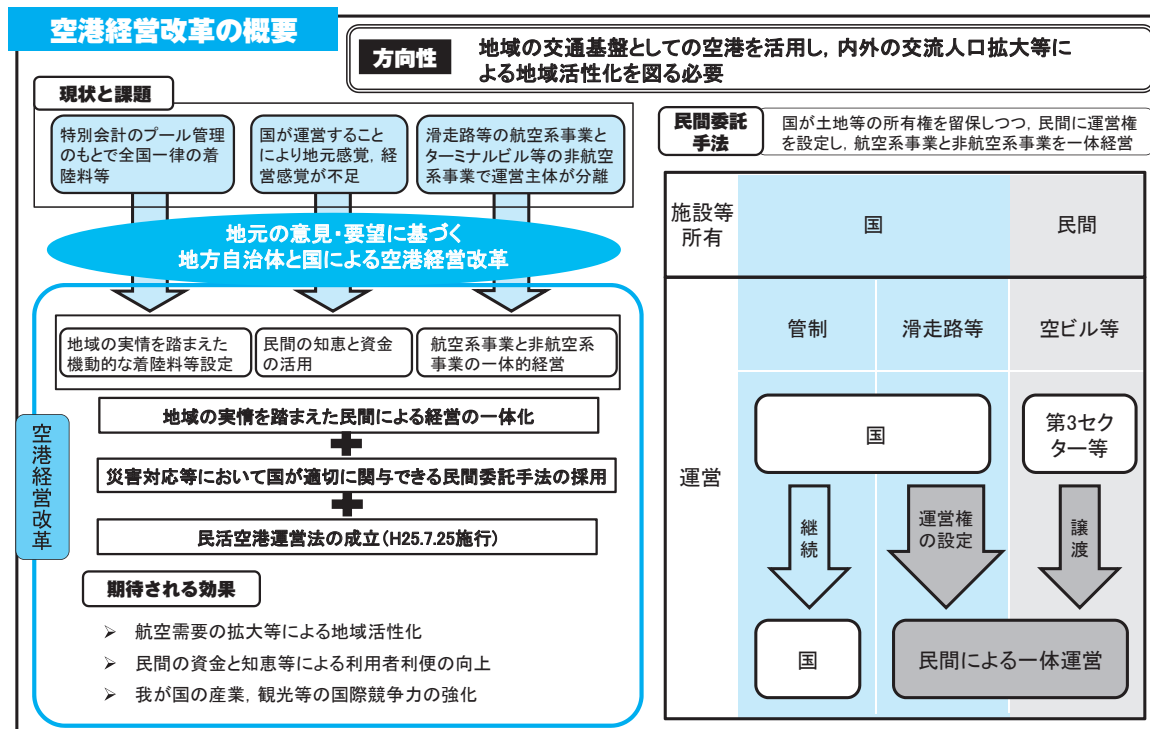
1 背景

近年、わが国の空港は、人口減少の中で国内需要の頭打ちにより伸び悩んでいる一方、航空会社は国際競争の激化の中でコスト削減や経営合理化

等に迫られているなど厳しい状況にある。

このため、近年の航空行政においては、羽田空港・成田空港といった首都圏空港の発着枠増加を背景としてオープンスカイ（航空自由化）を積極的に推進するほか、LCC等の新規企業の参入を促進している。

こうした中で、「受け手」となる空港自身も、



図—1 空港経営改革の概要

国土交通大臣が管理する空港（19空港）

羽田，新千歳，稚内，釧路，函館，仙台，新潟，広島，高松，松山，高知，福岡，北九州，長崎，熊本，大分，宮崎，鹿児島，那覇

防衛大臣，米軍が管理する空港（9空港）

札幌，千歳，百里，小松，美保，徳島，三沢，八尾，岩国

図一 2 空港経営改革の対象空港（国管理28空港）

各地域のニーズに応えるため，航空を取り巻く状況の変化のメリットを最大限活かし，内外の航空需要を取り込むためにも，さらなる経営改善に取り組むことが求められている。

わが国の空港は，社会経済の発展や高速交通需要の増大に伴い順次整備が進められてきた結果，現在全国で合計97を数えるに至っており，配置的側面から見ればほぼ概成している。今後，人口減少・少子高齢化が一層進展することを考慮すると，かつてのような国内航空需要の右肩上がり増加が見込まれないことから，さらなる効率的な空港経営が求められている中で，「整備」から「運営」へとその重点をシフトした空港政策をどのように進めていくかが課題とされている。

空港は，国内外の航空ネットワークを構成する極めて重要な公共インフラであり，わが国経済社会の発展や地域の活性化に大きな役割を果たしており，こうした空港の持つ役割を最大限に発揮させるためには，空港経営に民間の知恵と資金を導入し，航空運送事業者等の利用者ニーズを踏まえた機動的な着陸料等の設定，滑走路等の航空系事業とターミナルビル等の非航空系事業の一体経営を通じた空港運営の効率化，航空運送事業者の積極的な誘致等による就航路線や便数の拡大等を図っていく必要がある。

しかしながら，わが国の空港，特に国管理空港においては，国が自ら運営する滑走路等の航空系事業と第三セクター等が運営するターミナルビルの非航空系事業で運営主体が分離していることや，特別会計のプール管理のもとで全国一律の着

陸料となっていること等から，空港本来の機能を十分に発揮できていない状況にある（図一 1，2）。

2 民活空港運営法の成立

こうした状況を改善すべく，地域の実情を踏まえつつ民間の能力を活用した効率的な空港運営を実現するため，平成25年通常国会において，「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」（平成25年法律第67号。以下「民活空港運営法」という）が成立した。

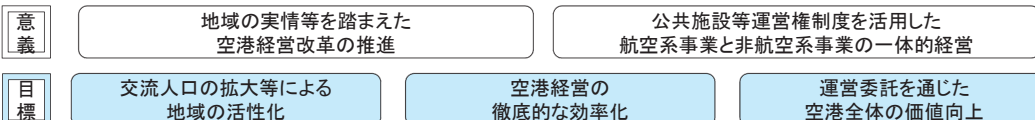
本法律により，空港事業について，空港の管理者である国が土地等の所有権を留保しつつ，運営権を設定することにより，民間事業者が航空系と非航空系事業を一体経営することが可能となったほか，運営権者による空港運営の安全性，利用者利便を確保するために必要な措置を行うことが可能となった。

また，同年11月には，同法に基づき，「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針」（平成25年国土交通省告示第1080号。以下「基本方針」という）を策定した。

基本方針においては，国管理空港のコンセプションを進めるに際しては，空港が公共インフラとして有する高い公共性を踏まえ，航空会社と利用者双方にとって空港の魅力を向上させ，航空需要・旅客数・内外の交流人口の拡大等による地域活性化を実現することにより空港および地域が相互にメリットを享受できるようにすること，各空港の特性を踏まえながら，空港の一体的経営，着陸料等の機動性や柔軟性の確保および民間の知恵と資金の活用等により空港経営の徹底的な効率化を図ること，コンセプションを通じて空港全体の価値向上に取り組むことを目標として掲げるほか，運営事業の範囲，運営権の存続期間，運営権者が提供するサービス水準等に関する基本的な考え方を示している（図一 3）。

基本方針の概要

民間の能力を活用した国管理空港等の運営等の意義及び目標に関する事項



国管理空港特定運営事業による国管理空港の運営等に関する基本的な事項

以下の事項に係る基本的な考え方を記述(最終的には実施方針において具体的内容を決定)

- 運営権の存続期間
(30～50年間程度を目安とする)
- 運営権者による適正な空港運営の確保
(運営権者は関係法令等を遵守し安全を最優先に取り組む、国はモニタリングを実施)
- 施設整備に係る国と運営権者の役割分担
(運営権者は契約及び自らの経営判断に基づく施設整備を実施、国は公益上の理由を吟味し必要な整備を実施)
- 大規模災害等発生時の国と運営権者の役割分担
(運営権者は通常想定される範囲の損害を負担、国はそれを超える損害を負担)
- 運営権者が提供するサービス水準
(利便性向上・コスト削減等の改善策を総合的に推進、着陸料等は運営権者が自由に設定(※))
(※)ただし航空会社等の負担が大幅に増大しないよう留意
- 運営権者の選定
(地域活性化等の実現に資する運営権者を選定、着陸料等の料金施策に係る提案を評価、適正な対価を収受)
- 運営権者による円滑な事業開始
(運営権者に対し空港運営を円滑に承継するため必要な人的・技術的支援等を実施)
- 事業継続が困難となった場合の措置
(空港運営が中断することはないよう国又は国が指定する第三者に円滑に事業を承継)

空港の運営等と空港機能施設等の運営等との連携に関する基本的な事項

- ・ 航空系事業と非航空系事業の一体的実施を基本とし、SPCが運営権者として事業を実施
- ・ 国が空港機能施設事業者を指定する際には、空港経営改革への協力を条件とする

等

図-3 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針

3 政府におけるPPP/PFIの推進

ところで、公共施設等へのコンセッションの導入の促進は、政府全体においても重要な施策として位置付けられており、「日本再興戦略」改訂2014(平成26年6月24日閣議決定)においては、地域における民間の事業機会の創出や公的部門の効率化に資するとともに、民間の担い手が複数の地域の事業運営の担い手となることで、広域的な連携にもつながるものであり、今後劇的に拡大させていくことが重要であるとされている。

さらに、2016年度末までの3年間で集中強化期間に設定し、この期間内に達成すべき数値目標を設定するとともに、2022年までの10年間で2～3兆円の事業規模を達成する目標を2016年度末までの3年間に前倒しすることとされた。

これは、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針につ

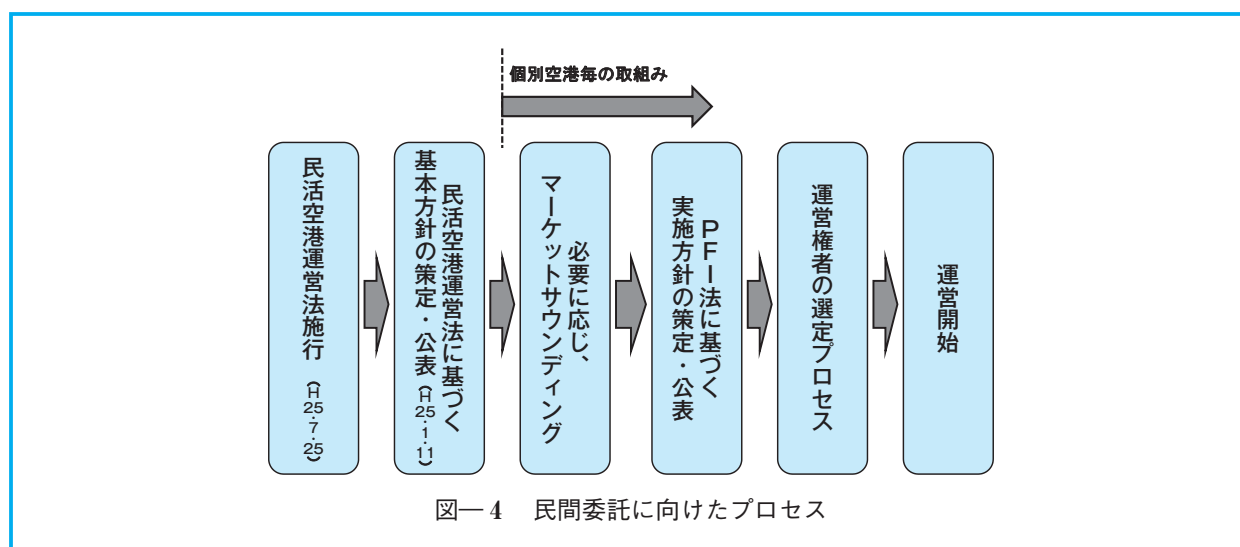
いて」(平成26年6月16日民間資金等活用事業推進会議決定)の中でも、同様に定められており、空港については、水道、下水道、道路とともに、集中強化期間の重点分野と位置付けられている。

また、同期間における空港の事業件数目標は6件とされたところであり、コンセッションの導入を積極的に推進していくことが求められている。

4 空港におけるコンセッションの導入と各地域における取り組み

先ほど述べたとおり、昨年成立した民活空港運営法により、空港におけるコンセッションの導入は可能となったところであるが、その導入に当たっては、地域の実情等を踏まえて進めていくことが民活空港運営法や基本方針により求められている。そのため、現在、各地域において、地方公共団体や地域の関係者が主体となって具体的な検討が進められているところである(図-4)。

なかでも仙台空港については、地元宮城県が、



民間委託による仙台空港の活性化を震災復興の起爆剤と位置付け、早くから官民の関係者による検討を開始した。

2012年10月には、仙台空港の経営改革に関する基本的な考え方等をまとめた「仙台空港の経営改革に関する宮城県基本方針」が策定され、仙台空港のあるべき姿として、多くの旅客や貨物でにぎわう空港、東北地方の復興と発展をけん引する空港、民間の力を活用した地域とともに発展する空港を掲げるとともに、将来的には、過去のピーク時の2倍に当たる旅客数600万人/年、貨物量5万トン/年を目指すこととされた。

さらに、2013年5月には、官民の関係者から構成される「仙台空港600万人・5万トン実現サポーター会議」が設置され、仙台空港の民間委託と空港周辺地域の活性化に向けた機運醸成や情報発信が進められてきた。

これらを受け、国は、2013年11月に仙台空港の運営に関心を有する民間事業者から、運営形態や経営手法等に関する提案を募集するマーケットサウンディングを実施した。このマーケットサウンディングにおいて得られた民間事業者からの提案内容等を参考にしつつ、2014年4月25日にPFI法に基づく仙台空港特定運営事業等実施方針（以下「実施方針」という）を公表した。

実施方針においては、民間の資金や経営能力を活用することにより仙台空港の一体的かつ機動的

な経営を実現するとともに、仙台空港および空港周辺地域の活性化を推進し、もって内外交流人口の拡大等により東北地方の活性化を図ることを目的としている。

また、事業期間については最大で65年間とするほか、事業方式や事業範囲、料金設定等についても定めている。同年5月2日に実施方針の説明会を開催したところであるが、民間企業が120社以上参加するなど、仙台空港のコンセッションには非常に高い関心がよせられている。

その後、同年6月27日には仙台空港特定運営事業等募集要項やその他の公募文書を公表するなど、運営権者の公募に向けた準備作業を着実に進めているところである。今後は、2014年12月より国による優先交渉権者の選定手続を開始し、2015年8月頃に優先交渉権者を選定する予定であり、実施契約の締結や業務の引き継ぎ等を経た上で、2015年度中の運営開始を目指している（図一5、6）。

また、仙台空港に続いて、各地域においても、空港経営改革に関する有識者検討会の設置や民間委託手法の検討調査の実施等により、検討が進められている。例えば、高松空港については、香川県の産業や観光の振興の拠点として重要な役割を担っていることから、拠点空港としてその機能を十分に発揮させるため、航空ネットワークの拡充とそれを支える利用環境の改善に取り組んでいる。

国土交通大臣は、仙台空港において民間による運営等を実施するため、先般実施したマーケットサウンディングにおいて得られた民間事業者からの提案内容等を参考にしつつ、仙台空港特定運営事業等実施方針を定める(PFI法第5条第1項、民活空港運営法第5条第2項)。

本事業の概要

○ 目的

民間の資金・経営能力の活用による空港の一体的かつ機動的な経営を実現し、内外交流人口拡大等による東北地方の活性化を図る

○ 事業期間

最長65年間(当初30年+オプション延長30年以内、不可抗力等による延長)

○ 事業方式

- ・国は、公募により運営権者を選定
- ・運営権者は、本事業の遂行のみを目的とするSPCとし、滑走路等の運営(着陸料の収受等)とターミナルビル等の運営を一体的に実施
- ・運営権者は、国から公共施設等運営権の設定を受けることにより滑走路等の運営を実施、ビル会社の株式を取得することによりターミナルビル等の運営を実施
- ・国は、運営権者から、運営権対価を収受

○ 料金設定及び費用の負担

運営権者は、着陸料等、旅客取扱施設利用料その他の収入を設定・収受し、これらの収入により事業実施に要する費用を負担【独立採算型PFI事業】

○ 本事業の範囲

※ 国は着陸料等の料金施策に係る提案を積極的に評価する予定

- ・空港運営等事業 (滑走路等の維持管理・運営、着陸料等の設定・収受等)
- ・空港航空保安施設運営等事業 (航空灯火等の維持管理・運営等)
- ・環境対策事業 (緑地帯その他の緩衝地帯の造成・管理等)
- ・ビル・駐車場事業 (旅客・貨物ビル施設事業、駐車場施設事業)
- ・その他 (応募者による提案業務(地域共生事業、空港利用促進事業)等)

運営権者の募集・選定

※スケジュールは現時点での想定であり、今後、変更があり得る

○ 宮城県によるビル株式売却先確認手続

(H26.7~12)

県が定める一定条件を満たす応募企業又は代表企業を3者以上選定

○ 国による優先交渉権者選定手続

(H26.12~H27.8)

- ・宮城県による確認手続を経ていること等、応募者が一定の参加資格要件(*)を満たしているかを確認の上、優先交渉権者を選定

(*)その他、航空会社による出資比率規制等を設ける

- ・評価の客観性を担保するため、有識者等から構成される審査委員会を設置

(国及び宮城県の代表各1名を含む数名を選任予定)

- ・地域活性化等の実現に資する者を総合的に判断のうえ優先交渉権者を選定

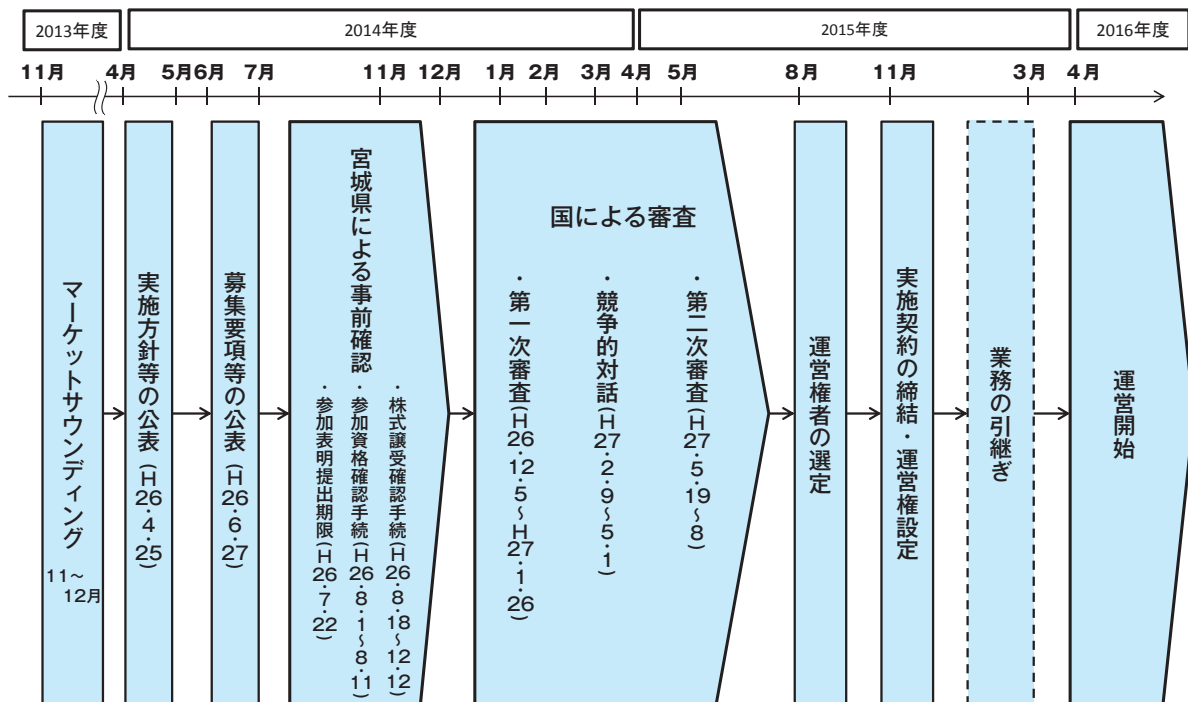
(運営権対価は0円を上回るものとして提案を受け)

- ・優先交渉権者が設立したSPCと実施契約を締結、所要の引継ぎを実施

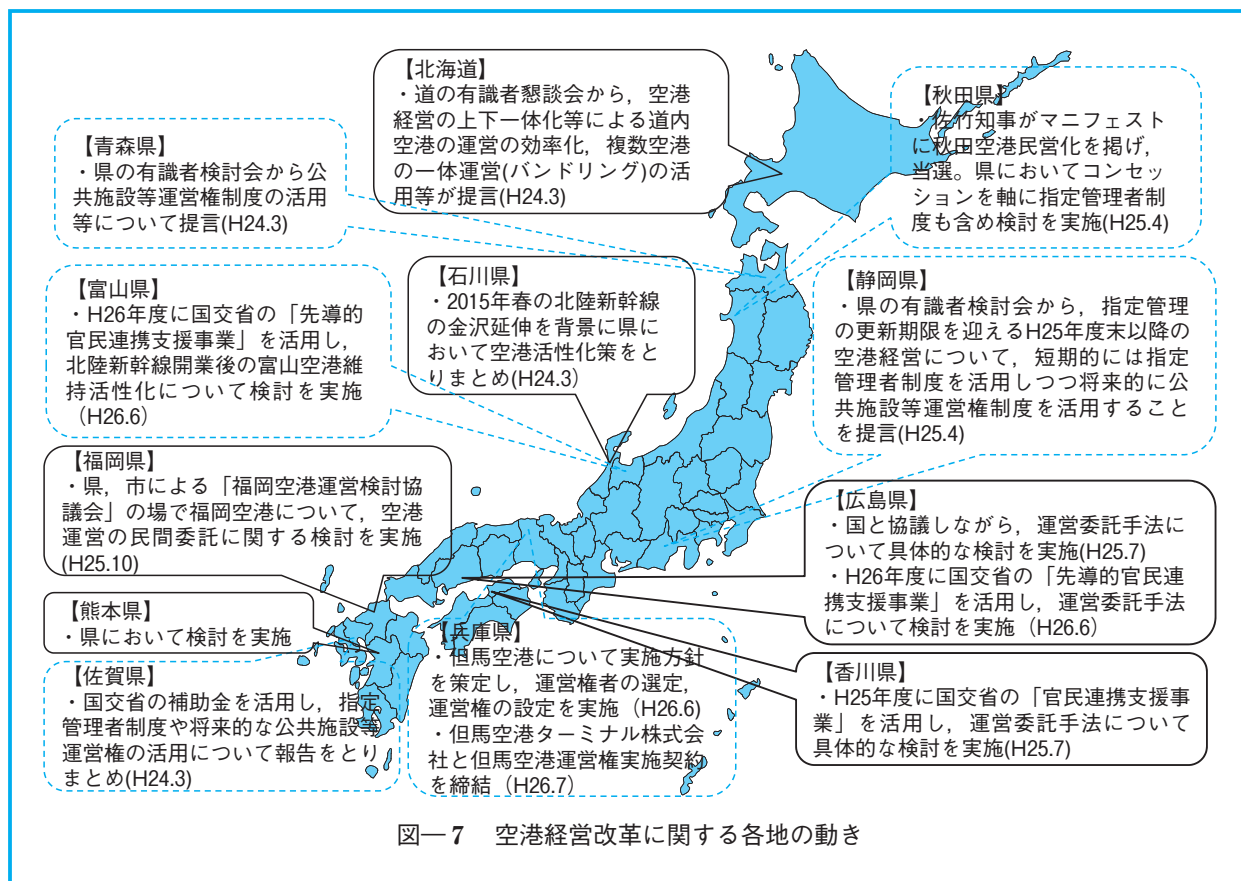
⇒ 上記の各手続を経た上で、平成27年度中の運営委託開始を目指す

図一 5 仙台空港特定運営事業等実施方針

※スケジュールは現時点での想定であり、今後、変更があり得る



図一 6 仙台空港民間委託に向けた現時点での想定スケジュール



コンセッションについても、国において高松空港を民間事業者に民間委託する具体的なスキームの検討や高松空港の現況把握調査等を実施するほか、香川県においても民間委託の可能性に関する検討調査を実施するなど、国と香川県の間で議論を重ねているところである。

さらに、地方公共団体が管理する空港においても、コンセッションの導入に関する検討は進んでいる。静岡空港については、早くからコンセッションの導入について積極的に取り組んでおり、2012年度には静岡空港のあり方について検討する会議を設置し、2013年4月には答申をとりまとめている。

同答申においては、民活空港運営法に基づくコンセッション方式の早期導入を目指すこととし、2014年度以降をコンセッション方式に向けた移行期と位置付け、所要の準備を進めることとしており、現在も具体的な取り組みが進められている。

また、兵庫県の但馬空港においては、2014年4月以降、実施方針の策定、民間事業者の選定、運

営権の設定等が進められ、同年7月には但馬空港運営権実施契約が締結された。

2015年1月より、但馬空港ターミナル株式会社による一体運営が開始される予定であり、地方公共団体が管理する空港においても、空港経営改革は進められている（図－7）。

5 今後の展開

仙台空港について、コンセッションを確実に進めることにより、空港周辺でのまちづくりや活性化について地元と運営権者が密接に連携し、東北地域の核として地域活性化に貢献することを期待するとともに、その他の空港についても、各地域の実情に応じた民間による一体的な空港運営を推進していきたい。

参考ホームページ：http://www.mlit.go.jp/koku/koku_tk5_000008.html