

空港コンセッション事業に関する提言

2014年3月

(一社) 日本建設業連合会
総合企画委員会PFI部会

はじめに

利用料金を徴収する公共施設等の運営を行う権利を運営権者（民間事業者）に付与する公共施設等運営権制度（以下、「コンセッション」という。）は、2011年6月に公布されたPFI法改正により創設されたものであり、2013年6月には、内閣府から「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」（以下、「ガイドライン」という。）が公表されるとともに、政府策定の「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」においては、今後10年間に推進すべきコンセッション事業の規模を2～3兆円（事業費ベース）と設定している。

このような状況を踏まえ、（一社）日本建設業連合会総合企画委員会PFI部会においては、昨年より、コンセッション事業に関する考えを取りまとめるべく、検討を開始したところである。

言うまでもなく、建設業は、長年にわたり、道路、橋、空港、上下水道施設等、各種公共施設の整備に携わり、我が国の成長、人々の暮らしを支えてきた。また、インフラの企画設計・施工技術はもとより、維持管理、更新に関しても、高度なノウハウの蓄積があるとの自負がある。

したがって、従来のPFI事業のみならず、コンセッション事業においても、建設業は、その経験、ノウハウを活かし、その一翼を担うべき立場であり、そうすることが、人々が安全・安心に利用できる公共インフラの維持、保全に寄与できると考え、議論を重ねてきた。

今般、コンセッション事業に関して、現在、最も具体的な検討が進んでいる空港を主たる対象として、提言を取りまとめたところである。本提言では、コンセッション事業が官民の連携により安定的な事業として成立し、さらに、建設業を含めた民間企業のコンセッション事業への参入を促進すべく、次の3つの観点から、事業の各段階において、重要と思われる事項について取りまとめた。

- ① 運営権者の収益機会の確保
- ② 幅広い民間資金の流入の促進
- ③ 官民の適切なリスク分担に基づく事業リスクの明確化

これらの提言内容を具体的な案件に反映することにより、コンセッション事業の本旨である民間の技術、資金、経営ノウハウ等の活用が促進され、官民双方にとりメリットのある事業が実現するものと期待している。

なお、本提言は、空港コンセッション、特に検討途中の昨年11月において国土交通省から公表された「仙台空港特定運営事業基本スキーム（案）」（以下、「基本スキーム」という。）を事例として多くとりあげているが、提言内容は、空港全般、さらには空港以外の公共施設等を対象とするコンセッション事業に対しても有効であり、適用しうるものと考えている。

2014年3月

（一社）日本建設業連合会
総合企画委員会PFI部会

1. 事業公告段階

(1) 空港用地内における運営権者の自主事業について

【提言】 空港用地内において、運営権者は原則自由に自主事業を行えるようにすべきである。例外的に禁止される事業がある場合は、予めその内容が明確にされるべきである。

- ・ 空港用地内において、運営権者に自主事業を認め、収益機会を増やすことは、運営権者（選定段階においては応募企業）のコンセッション事業参画へのモチベーションとなると同時に空港というインフラ施設の付加価値を高めることになる。
- ・ また、運営権者の収益機会が増えることにより、運営権対価が上がることや、公共施設の利用料が下がる効果も期待できる。
- ・ 基本スキームでは、「運営権者は、空港用地内に限り、関連法令を順守し、空港機能を阻害せず、風俗営業その他これに類するものや暴力団の事務所その他これに類するものに当てはまらず、公序良俗に反しない範囲において、必要と考える業務を行うことができる」と記載されており、原則自由との立場に立つものと解される。

(2) 空港用地外における運営権者の自主事業について

【提言】 原則禁止とされる場合においても、一定の条件を満たす事業については、例外的に認められるようにすべきである。

- ・ 空港用地外における自主事業については、運営権者の収益機会を増やす一方、制限なく自主事業が認められた場合、自主事業の経営悪化による、本旨であるコンセッション事業への影響の懸念が大きくなる。
- ・ したがって、空港用地外においては、運営権者の自主事業は、原則禁止とすることは妥当と考える。ただし、運営権者の収益機会確保のため、一定の条件（例えば、空港関連事業（ホテル、商業施設等）であること、空港経営を不安定にさせないものであること等）を備える事業であれば、国は空港用地外での自主事業を例外的に容認する仕組みを導入すべきであり、個別案件毎に検討されるべきものとする。

(3) 空港機能施設（民間施設）の取扱い

【提言】 空港機能施設（民間施設）については、自由に設備の増設等新規投資をできるようにするため、運営権者による所有とすべきである。ただし、特に事業期間後期における新規の資本的支出が阻害されないよう、それらの償却期間については、政策的な支援としての特例を認めるべきである。

- ・ 基本スキームでは、国が運営する滑走路、誘導路、エプロン等の空港基本施設（運営権の対象となる）に対して、旅客ビル・貨物ビル等の空港機能施設（民間施設）については、運営権者が従前の空港機能施設事業者から譲渡を受け、（運営権の対象とするのではなく）所有権を有することと定めている。このこと自体は、運営権者に空港機能施設の経営の自由を委ねるものとして、妥当なものとする。これにより、空港機能施設については、運営権者の判断で投資（増改築、新設等）を実施することが可能となっている。
- ・ しかし、その場合、民間施設にかかる投資は法令で定められた耐用年数で減価償却しなければならない、事業期間の最終年度までに償却が完了しないことが想定される。このような状況は、特に事業期間後期において、運営権者が投資を実行しにくくなる要因となり、運営期間満了間際になるほど運営権者による経営上の創意工夫が生まれにくくなる。
- ・ 民間施設にかかる投資については、投資時点における法定償却期間にかかわらず、残存運営期間での償却を可能とするなど、償却期間について何らかの政策的な支援を行うべきである。

（４） 民間投資への課税等の優遇措置

【提言】 コンセッション事業が幅広く民間投資資金の受け皿となるよう課税等の面で政策的な支援を認めるべきである。

- ・ 基本スキームでは、運営権者として会社法に基づき設立される株式会社を想定しており、いわゆる一般事業法人を予定している。一般事業法人への投資（株式購入）では、法人税支払い後の利益を原資として投資家に配当され、投資家個々の納税の段階でも再度、課税が行われる。コンセッション事業に幅広く多様な資金を集めるためには、こうした二重課税を回避する仕組みとすることが効果的である。例えば、不動産の証券化に当たって、特定目的会社や投資法人に係る税制上の優遇措置が与えられたように、コンセッション事業においても新たな政策的な措置を手当てされることを期待したい。

（５） 失格事項

【提言】 ゼネコンの指名停止は失格事項とすべきでない。

- ・ 基本スキームでは、応募企業、コンソーシアム構成員に共通の参加資格として、「第二次審査資料の提出期限の日から優先交渉権者の決定の時まで

の期間に、国土交通省航空局長から『航空局所掌の工事請負契約に係る指名停止等の措置要領』に基づく指名停止を受けていない者であること」と記載されている。

- ・ コンセッション事業は公共施設等を民間の自由な経営に委ねるものであり、中核となる事業はあくまで公共施設等の運営であることから、工事請負とは直接関係しない。そもそも、コンセッションの基本概念は、既存の（すなわち、すでに工事完了した）公共施設等の運営を民間開放する点にあり、通常、新規の公共施設整備は事業範囲に含まれていない。
- ・ 失格事項とした場合には、当該コンセッション事業とは何ら関係のない工事災害等に起因する指名停止措置により当該ゼネコンが失格となる可能性が生じるため、コンソーシアム全体の事業応募に支障をきたし、応募に要した時間・コストが無駄となるなど、他のコンソーシアムメンバーに多大の迷惑を及ぼすこととなる。また、こうしたリスクを回避するために、コンソーシアム組成段階で、ゼネコンをコンソーシアムメンバーから排除することにも繋がりにかぬない。

2. 事業者選定段階

(1) 運営権等の対価

【提言】 運営権等の対価の最低提案価格は、根拠も含めてできる限り早期に公表すべきである。

- ・ 国管理空港のコンセッション事業に関して運営権者が支払う対価は、空港機能施設事業者に対して支払う旅客ビル等の対価及び国に対して支払う運営権の設定に対する対価等から構成される。
- ・ ガイドラインでは、運営権対価の提案に必要な情報の開示をできる限り行うことが望ましいとされているが、国に対して支払う運営権の対価だけではなく、旅客ビル等も含めた対価が運営権者にとって重要な尺度となることから運営権等に対する対価全体について情報開示の対象とすべきである。
- ・ 基本スキームでは、運営権等の対価について「対価には最低提案価格を定めるものとする」とあるが、運営権者が関わることのできない、国と空港機能施設事業者が合意した旅客ビル等の対価を上回らない限り当該案件が不調となることを避けるためにも、運営権等に対する対価全体についての最低提案価格が明示され、運営権者として取り組めるか否かの検討を十分に行えるようにすべきである。
- ・ 最低提案価格の算定方法、根拠諸元（需要予測等）等できる限り詳細な情報を開示することで、国の施設に対する考え方、コンセッションに期待す

る効用等を運営権者が的確に理解し深い検討が可能となる。

- ・ 実施方針の公表等できる限り早期に、根拠を含めた最低提案価格を提示することは、運営権者が十分に検討することを可能にし、公平性・透明性・競争性を高める観点から有益である。

(2) 運営権等の対価の支払方法

【提言】 案件に応じて、一括払いに限らず、分割払いやプロフィットシェア等も含めて、柔軟な方法を認めるべきである。

- ・ 案件に応じて、多様な支払方法を認めるべきであり、その場合には、公平性・透明性を高める観点から、支払方法の違いによるその評価方法、適用される割引率等は予め明確にされる必要がある。
- ・ プロフィットシェア（予め合意された金額を上回る運営権者の利益の一部を国に還元する仕組み）を導入し、運営実績に基づき運営権者と国がその利益を分配することで、施設運営のモチベーションを共有することができる。
- ・ 事業者選定時には、不確実な要素が多いため、運営権者により保守的な運営権対価が提案され、国が期待する対価と乖離する可能性があるが、プロフィットシェアであれば、事後的にその乖離を埋めることができる。

(3) 地方自治体の関与・役割

【提言】 地方自治体の関与・役割はあらかじめ明確にされるべきである。

- ・ 空港運営には、地方自治体との連携・協力が不可欠であり、事業者が地方自治体と積極的に連携できる仕組みが望ましい。特に大規模災害に備えた防災や被災時の早期復旧に対する国、地方自治体、運営権者の連携・協力について、体制、役割等を予め明確にしておく必要がある。
- ・ 一方で地方自治体によるコンセッション事業への過度の介入は、運営権者の経営の自由が制限されるおそれがある。
- ・ 地方自治体は、協議会の構成員としての役割のみ担うのか、それとも現在の空港機能施設事業者へ出資しているように、コンセッション事業に積極的に関与していくのか等、地方公共団体の関与・役割を明確にし、各応募者に対して等しく適用される募集条件とすべきである。

3. 事業契約・実施段階

(1) 国職員の派遣等

【提言】 国から派遣される国職員の条件（職種、派遣人数、派遣期間等）については、運営権者との協議により柔軟に決定・運用されるべきである。

- ・ 既存空港のオペレーションの中核業務には多くの国職員が直接従事していることから、コンセッションの開始と同時にすべての国職員を運営権者の職員に切り替えることは無理があり、少なくとも、引き継ぎ、教育等に要する一定期間、国は、国職員を運営権者へ派遣する必要があるものと想定される。
- ・ 基本スキームでは、公募プロセスにおける競争的対話を通じて、派遣の条件が決定される予定である。派遣の条件について対話があることは評価されるが、実際の業務は運営開始後でないといけないため、公募プロセス時に条件を決定したとしても、運営開始後に条件を修正（特に派遣期間の延長）できるようにするなど、国の柔軟な対応が求められる。
- ・ 国職員の働き方として派遣だけではなく転籍も考えられ、国職員と運営権者の双方が望む場合には、スムーズに転籍できるよう国は対応すべきである。

(2) 不可抗力への対応

【提言】 保険で対応できない一定以上の損害については、国が負担すべきである。また、不可抗力による契約解除の場合も、運営権者の損害を補填するため運営権対価の返還を行うべきである。

- ・ 不可抗力により損害が生じた場合、基本スキームでは、損害につき復旧の必要性があり、運営権者が付保する保険で損害の全部または大部分を補填することができない場合には、国により事業継続措置の必要性があるものと認定して、国は運営権の設定対象となる施設を復旧することとされている。
- ・ そもそも運営権対象施設の所有権は国が保有していることから、不可抗力による損害について、保険でカバーできない部分を国が負担することとしたことは妥当である。ただし、実務上、津波や地震に対する保険付保は困難なため、運営権者の保険による対応には限界がある。このため、保険については、マーケットが存在し、運営権者が経済的に合理的な範囲の保険料等で付保することができる場合とするとともに、かかる保険の範囲を超えるものは国の負担とする、との考え方が適切と思われる。
- ・ 上記の場合で、事業継続措置の必要が無いと判断された場合、または、施

設の復旧を行っても、運営権者による事業の再開が困難となった場合について、同じく基本スキームにおいては、契約解除となり、その場合、運営権者は運営権を放棄、または国が指定する第三者に無償譲渡する（いずれの場合でも、運営権対価の返還はない）こととされており、損害賠償も認められない。特に事業初期段階においてそのような事態となった場合、運営権者の損害は甚大となるため、運営権対価は返還されるべきであると考え

- ・ 運営権対価の返還については、その計算方法等を予め示し、予見可能性を高めておく必要がある。そうしないと、運営権者の資金調達に支障をきたすおそれがある。

(3) 料金設定

【提言】 コンセッション事業における利用料金の設定は原則運営権者の自由とすべきである。利用者等の負担が大幅に増大することがないように値上げ幅について制限を設ける場合は、消費者物価指数との連動等、合理的かつ明確な基準を事前に定めるべきである。

- ・ 基本スキームでは、運営権者は関係法令等に基づく手続きに従った上で、料金を自由に設定できるとされているが、運営権者の自由な経営を担保するためにも、各種の料金設定（種別、金額、期間、割引等、料金体系など）は原則自由とすべきである。
- ・ また、国の「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」では、「国管理空港運営権者の自主性と創意工夫が発揮されるよう、原則としてその自由な裁量のもとで設定することを基本とする」との記載があるが、その場合でも、「航空運送事業者及び利用者の負担が大幅に増大することがないように留意する必要がある」とされている。
- ・ これについては、着陸料等の過度の値上げを防止するため料金の上限や値上げ幅を規制する場合には、例えば消費者物価指数と連動した値上げ幅であれば認める、といった明確な基準が事前に示されるべきである。なお、料金の上限や値上げ幅などの基準の設定に当たっては、旅客ビル内のテナントに対する施設賃貸料など利用者負担の増大に直接的に結びつかないような料金については、除外されるべきである。
- ・ 基本スキームでは、着陸料等の設定及び空港航空保安施設の使用料金の設定については、民活空港運営法に基づき国土交通大臣への届出を、旅客取扱施設使用料の設定については、空港法に基づき、国土交通大臣による上限認可、上限範囲内での利用料の設定及び届出することとされているが、上限認可の場合にも、認可に係る明確な基準を定めるべきである。

(4) 事業譲渡・持分譲渡

【提言】(運営上支障がない) 一定の条件明示のもと、原則自由とすべきである。

- ・ 運営権者にとっては、事業(持分)を自由に譲渡できることは、経営努力により事業価値を高めるモチベーションに繋がり、ひいては運営権対価にも反映される。
- ・ 基本スキームでは、議決権付株式の処分については、国の事前の承認が必要であると定めているが、例えば、一定のシェアまでは自由に処分できる等の自由度をもたせるべきである。

(5) 瑕疵担保責任

【提言】国及び現在の空港機能施設事業者は、運営権の設定対象となる施設等について瑕疵担保責任を負うべきである。

- ・ 基本スキームによれば、国及び現在の空港機能施設事業者は、資産、物品、開示情報その他のあらゆる瑕疵について責任を一切負わないと規定されている。そもそも運営権の設定対象となる空港基本施設等は、国が所有権を保有し、運営権者の運営に供する責任があることから、瑕疵について責任を負うこととすることが至当である。また、現在の空港機能施設事業者の所有施設等に係る瑕疵担保責任は、社会通念上、民法の規定に従って、現在の空港機能施設事業者が一定の責任を負うべきと考える。
- ・ 仮に、瑕疵担保責任を負わないとした場合には、運営権者は瑕疵に対するリスク費用(予備費)をみななければいけなくなり、運営権等対価の評価に甚大な影響を及ぼすこととなる。

4. 事業終了段階

(1) 期間満了時の清算

【提言】期間満了時に施設等(残存価値)の買取り、雇用の引継ぎ等については、明確な方針が定められるべきである。

- ・ 期間満了により契約が終了する場合、別の運営権者若しくは国が継続して空港を運営することを前提に考えるならば、事業の対象となる施設、不動産を使用可能状態に維持する必要があるが、それを運営権者に義務付けとすれば、合理的な手続きを担保する必要がある。
- ・ 国が所有する空港基本施設等については、返還時の具体的な状態をあらかじめ定義する必要がある、運営権者が所有する空港機能施設等の不動産に

については第三者による時価評価が妥当と考える。

- 基本スキームでは、運営権者が所有する資産（旅客ビル施設、貨物ビル施設等）について国との間で売買の予約契約を締結し、当該契約により時価譲渡を規定しているが、運営権者が自主的に整備することも想定されるその他の施設についても必要に応じて同様の扱いを可能とする規定があれば、運営権者が付加価値を高める新設投資もしやすくなると思われる。
- 基本スキームでは、関係職員の雇用継続を義務付けていることから、事業期間終了時も、関係者職員の雇用引継に関する同様の規定を設けるべきである。

（２） 損害賠償

【提言】 契約解除の際の損害賠償について、その内容、金額を予め明確にすべきである。

- 基本スキームでは、国の事由による契約解除の場合は、国はP F I 法第 30 条に基づき、運営権者に対して損失の補償を行うこと、運営権者の事由による契約解除の場合は、運営権者は実施契約に定められた違約金（国が被った損害の額がこれを超過する場合は、超過額について運営権者に損害賠償請求を行うことができる）を国に対して支払うことをそれぞれ規定している。
- P F I 法第 30 条は、賠償の範囲を「通常生ずべき損失」と定義し、まず、管理者と運営権者の間で協議を行なうことと規定している。協議が整わない場合は、管理者が自ら査定した損害金額を支払い、これに不服のある運営権者は争うことができる。
- ガイドラインでは、運営権の取り消し等に伴う、通常生ずべき損失の補償については、「土地収用法第 88 条の 2 の細目を定める政令」及び「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」の考え方で、補償の対象としては営業補償の基準に従い行われることとなると考えられるとされている。コンセッションに対して、土地収用法等による補償基準がうまく適合するのかわ定かではなく、明確な補償基準が示されているとは言い難い。
- いずれにおいても、特に管理者の事由により契約解除された場合の運営権者に対する損害賠償の内容が明確ではない。運営権者は S P C であり、この S P C が融資機関、投資家等から資金調達していることを勘案すれば、契約解除の場合の賠償基準は、より客観的かつ予見可能性の高いものである必要がある。そうでなければ、S P C はこれらの資金調達に支障をきたすこととなる。
- 通常生ずべき損失や違約金の内容を予め明確にし、損害賠償額について、管理者および運営権者の双方とも、認識を共通しておくことが必要である。

総合企画委員会 P F I 部会委員名簿

平成 2 6 年 2 月現在

部会長	土屋 雅裕	大成建設株式会社	営業総本部プロジェクト創造部長
委員	森田 兼光	株式会社大林組	本社 P F I 事業部長
委員	大島 信豊	鹿島建設株式会社	開発事業本部本部次長兼 P F I 推進部長
委員	大島 邦彦	株式会社熊谷組	執行役員プロジェクトエンジニアリング室長
委員	田中 雅彦	清水建設株式会社	開発推進本部 P F I 推進部部長
委員	土田 賢吾	大成建設株式会社	都市開発本部公民連携プロジェクト部長
委員	山岸 眞治	株式会社竹中工務店	開発計画本部 2 グループ長
委員	毛利 祐二	株式会社竹中土木	東京本店統括営業部営業企画部長
委員	加藤 浩二	鉄建建設株式会社	建築本部建築部総合評価推進部長 兼建築営業部官庁営業グループリーダー
委員	高橋 亮文	東亜建設工業株式会社	建築事業本部 P F I 推進部部長代理
委員	安藤 利彦	戸田建設株式会社	本社・開発営業部部長
委員	森田 潤	西松建設株式会社	開発・不動産事業本部開発企画部長
委員	東山 基	前田建設工業株式会社	事業戦略室 P P P 事業部長