

日本における空港の民営化・ コンセッションの展開と課題

塩 見 英 治

目 次

- 1 はじめに
- 2 民営化の定義と目的
- 3 民営化とコンセッション
- 4 コンセッションの背景と特質
- 5 民営化の特徴と類型
- 6 コンセッションの主要例
- 7 コンセッションと空港着陸料
- 8 水道事業のコンセッションとの比較
- 9 課題と問題
- 10 ま と め

1 はじめに

最近になって、日本でも、社会資本の民営化が活発になってきた。ここでの民営化は所有権の移転を伴う純粋な民営化でなく、広い意味での公から民への運営の移動を意味する広義の民営化である。所有は公に残し運営権を民に任せる形態はコンセッションと呼ばれるが、典型的には、空港では仙台空港が第1号として展開されている。空港の民営化は、英文の先行研究では、民営化の概念、効果、評価、展開などの分析がみられる¹⁾。

1) 英文の先行論文は、初期は、概念、分類、評価が多いが、最近は、展開、契約の期間や、リスクや課題などの運営の具体的分析もみられる。

本稿は、空港の民営化の展開と動向を整理したうえで、最近、空港の特質との関係で、日本で展開されているコンセッションの背景と理由、その展開の諸相と特質・問題点と課題について考察する。併せて、これと関連を持つ、空港の評価、利用料金とスロットについて検討を行う。

次いで、空港に続いて、コンセッションが導入されている水道事業との比較検討を行う。これによって、空港のコンセッションの特質と課題が鮮明になると思われる。なお、評価などは、導入後の経過が浅いことから、最終決定のものでなく、経過的であり、引き続き検討していきたい。

2 民営化の定義と目的

広い意味では、公から民への経済活動の移転を意味する。狭義には、所有権の公から民への移転である。社会資本の最近の民営化は、前者が多い。空港については、空港経営部門が監督行政部門と分離することを意味する。具体的には、民間の工夫と知恵を利用し、商業活動を促進し、航空系の基礎施設と相乗的関連を持つ非航空系の収入からの内部補助を促進することを意味する。純粋の所有権の移転は、英国などにみられるだけである。以下の考察にみるように、民営化の手法は、大きく4つに分かれる。

民営化の目的は、効率の向上にあるが、これをもとに、収益の向上と費用や補助金の節約、地域の活性化が絡む。直接的には、商業活動の活性化により、一体化のもとでの着陸料の低下と旅客の増加が目的とされる。最近では、利潤獲得もあり、これには、価格設定と投資要件が絡む。ケース・バイ・ケースであるが、グラハムが、① 効率とパフォーマンスの改善、② 新規とファンドの供与、③ 経営の質の改善と多角化の促進、④ サービスの質の改善、⑤ 公共部門の財務的利益の創出、⑥ 公共部門の影響の軽減、の6点をあげている²⁾。目的は広く、投資を包含しているのが特徴的だ。いずれにせよ、空港の商業的活動としての認識が基底となっている。

経営の効率化、サービスの上昇を直接的な目的としているが、二面的市場である限り、一般的に、非航空収入の拡大をねらいとしている。非航空収入の拡大は、地域特性に応じたマーケティングによって、実現される。そのためには、空港競争力の強化が必要で、民間のノーハウ・創意工夫が活用される。結果として、地域経済の発展や資産増加につながる。

3 民営化とコンセッション

(1) 民営化の経過と産業的特質

典型的な所有権の移転を伴う民営化は、1986年のBAAの株式化とその翌年の株式上場によって、代表的に示される。その他、広い意味の民営化が普及されるが、上昇は、1990年末の第1次の波に続いて、2000年次初頭のおセアニア、アジアの一部での第2の上昇の波、次いで、2000年後半の下火の傾向と、最近のやや上昇の傾向が示される³⁾。空港は、従来、自然独占の属性を持つ公益事業にあげられていた。しかし、規制緩和の影響で、公益事業は、図表1のように、競争のコンポーネントと非競争のコンポーネントに2分され、前者は規制緩和の対象とされた⁴⁾。自然独占でも、潜在的競争力がある限り、競争均衡になり規制が不要とのコンテストブル理論も台頭してきた⁵⁾。空港経済においても、スターキーのように、空港には、自然独占要素が低く、競争と独占の環境は、後背地の経済力、競争環境に左右される考え方も出ている⁶⁾。

2) Anne Graham and Peter Morrell (2017), p. 144.

3) Ibid., p. 187.

4) 塩見編 (2011) 6 頁。

5) 塩見 (2006) 139-140頁。

6) David Starkie (2008), pp. 135-140.

図表1 ネットワーク型インフラのコンポーネントと活動区分

事業区分	非競争活動	競争活動
電力	高圧送電, ローカル配電	発電, 最終消費者への供給
ガス	高圧輸送, ローカル配送	生産, 最終消費者への供給, 貯蔵
通信	市内通信網	長距離, 携帯, 付加価値サービス
鉄道	レール, 信号インフラ	鉄道運行・設備維持
上下水道	配水, 汚水収集網	浄水, 下水処理など
航空	空港設備	航空管制, 設備維持, 商業活動

出所) 塩見英治「現代公益事業論」6ページ。

(2) 世界の空港の民営化と民営化の地域的分布と種類

イギリス、豪州では、所有権の移転を伴う典型的民営化がとられてきた。北米は、地方自治体の所有による優良な空港ではレベニュー債、中小の空港ではAIPを機軸に特殊なガバナンスがとられている⁷⁾。ASEAN諸国では、BOTからコンセッションへの移行がみられ、日本では、PFI法の改正をもとに、コンセッションの取り組みがなされるようになってきている。

2013年の統計でみれば、世界の空港の約7割が公的所有で、13%が民間所有、15%が官民混合であり、欧州については、78%が公的所有で、これは、欧州全体の輸送量の52%にあたり、民営化は、大規模空港で実施されている。世界の555の空港が民営されているが、このうち、コンセッションが一般的であり⁸⁾、とくに、最近、新興経済国で増えている。日本は始まったばかりである。北米は自治体の所有が基本であるが、運営は民間の創意が生かされている。資金調達も、高いガバナンスのもとで、APIやレベニュー債による。カナダも、独特のガバナンスモデルのもとで運営されている。

7) 塩見 (2016a)。

8) Anne Graham and Peter Morrell (2017), pp. 154-157.

(3) 経営参加

経営参画の民間業者には、① 空港オペレーター、② アクセスや空港内での事業者、③ 国内のインフラ投資市場の促進が前提になるインフラ投資の事業者、④ 民間金融業者、などがある。①は、空港経営のノウハウを持っていることから、コンソーシアムの中核になることが多い。最近では、リスクや投資に応じた資金調達が求められ、投資市場も促進されてきたことから、④の参画の比重が高くなっている。これらの民間事業者には、地元の参画の有無も問われる。後背地の経済と人口の相関が高く、地元に着した社会資本なのでポートセールが優位であり、環境との調和をとりやすいからである。一方、地元拘泥しないフレッシュな感覚も求められるが、地元の利便性の向上は不可欠である。最近では、①は、グローバル・オペレーターの進出が目立ち、以上のほか、年金基金、ファンド、建設会社もみられる⁹⁾。

4 コンセッションの背景と特質

(1) 背景と要因

1) 従来の空港政策のもとでの発展の制約

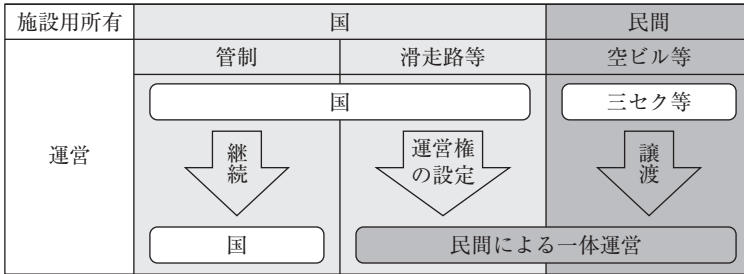
民営化以前の空港システムの形成は、滑走路、空港ターミナル、駐車場の所有・運営が分離されていた。会計も、空港の個別でなく、長い間、特別会計で、一体的に運営されていた。空港をつなぐネットワークの形成が内部補助のもとに運営され、個別に収支が試算され、公開されるようになったのは、最近である¹⁰⁾。アジアでの空港間の競争も激化しており、競争市場に沿う着陸料の設定が望まれる。空港は、空港系と非空港系の2面市場を持つ。民営化は非航空収入の取り込みによる着陸料の低下を狙いとさ

9) Ibid., pp. 162-163.

10) 国土交通省 (2013)。

図表2 コンセッションの概要

空港経営改革の概要



出所) 国土交通省の資料による。

れる。ネットワークも概成し、空港も建設から運営の時代。ガバナンスと効率を高めるには、既存のシステムでは限界があり、図表2のように、一体化による個別空港の運営を重視したコンセッションに踏み出した次第である。

国土交通省の試算では、国管理の空港の損益分岐点を、年間250～260万人としている¹¹⁾。現在、関西空港以外の地方空港の民営化も進められている。その決定は地方自治体であり、いわば、地元がトリガーであり、国が側面支援する。地域が、地域の実情と要望に応じて、オーダーメイドで作成する。高松空港がその好例である。国の運営保証に支えられており、安全性や利用者利便の確保の最終責任は国が負うことになる。一般に、想定外の災害や大規模災害等は国が保証する。

2) 規制緩和・自由化の進展のもとでの競争環境の変化とLCCの躍進
1970年代以降、航空の規制緩和が北米を先駆けとして進展し、国際航空システムも自由化し、このもとで、低運賃を武器にLCCが躍進している。

11) 同上を参照。

LCCは欧米のサウスウエスト、イーゼージェット等々を先駆けとするが、1990年代以降、世界的に展開している。低運賃、フラットな運賃体系、限られた数の小型機種による戦略展開を特性としている¹²⁾。LCCの対応は、既存の空港システムでは不十分である。競争環境にあった運営が求められている。

3) 地域経済の発展と経済発展

空港の後背には、都市圏がある。空港は国際ネットワークの玄関になる。地域活性化には、旅客誘致を図る空港の運営が求められる。地域特性に応じた航空企業のグローバル経済に対応するためのマーケティングが重視される。内外の交流人口の拡大を一体的経営のもとで実現し、最終的に、地域活性化につなげる¹³⁾。柔軟な着陸料の設定による路線開設と需要喚起、非航空収入を増やし、経営安定化と経営向上を目的とする。地元の参画は、空港に、後背地の経済と人口との相関性が高いことによる。空港は、地元に着した社会資本であり、路線誘致など、ポートセールの優位性もある。また、環境との調和が必要とされ、地元では、そのための円滑な事業運営が図りやすい。一方、地元のみでは、硬直的運営になりやすいことから、外部のフレッシュな感覚も必要とされる。

4) PFI政策の継承発展

PFIはイギリスのサッチャー政権の小さな政府から生まれ、日本には、1999年にPFI法が導入され、公共文教施設の整備などで、実績をあげてきた。2012年までに、418件、契約金額で約4兆1,000億円の実績をあげている¹⁴⁾。独立採算型、サービス購入型、JV型に分けられる。サービス購入

12) 塩見 (2006) 216-236頁。

13) 一般財団法人 関西空港調査会監修 (2014) 180-184頁。国土交通省 (2016) 「北海道の空港民営化とインバウンドの役割」 27-28頁。

14) 丹生谷・福田 (2018) 23-29頁、内閣府 PPP / PFI 推進室 HP を参照。

型が7割も占める¹⁵⁾。従来の方式であると、契約で引き渡し時に現状に復するなどの規定があり、思い切った投資ができなかった。それで、2018年に、PFI法の改正がなされ、公共施設運営権が新たに設定され、第三者に譲渡できるようになった¹⁶⁾。その意味で、コンセッションは、公益事業運営で料金収入をあげる独立採算型のものにPFIを拡張しており、PFIの一種ともみなされる。

5 民営化の特徴と類型

民営化は、広くは公から民への経済活動の移転を意味する。純粋なものを含め、大きく4種類に分けられる¹⁷⁾。コンセッションとBOTは、酷似していることから、3種類に分類することも可能である。最も広く、民活につながる民間委託も入れると、5種類になる。このうち、所有権の移転を伴う純粋な民営化は少なく、コンセッションが多い。なぜか。それは、民を評価しつつも、公的役割を留保しているからである。

① IPO：株式上場による政府持ち分の売却であり、メリットは、透明性が高く、競争促進に資する点にある。競争入札による競争促進を図ることが多い。先進国では、わずかの空港に見られる。運営会社に、コンソーシアムを使用する場合、新規公開株、二次放出（比率の多さ）の順をとり、政府所有株（黄金株）と政府無保有の比率が政府介入の問題となる。

② トレードセール：民営化の44%を占める。公開入札による売却の形態をとらないで、投資家に売却される。単一の投資家か、複数のコンソーシアムである。出資者は、公益事業者、ゼネコン、インフラ企業などである。国境を越えて参画し、リスクは政府保有となる。

15) 丹生谷・福田(2018)9-11頁。

16) 同上、30-59頁。

17) Anne Graham(2008), pp. 148-154.

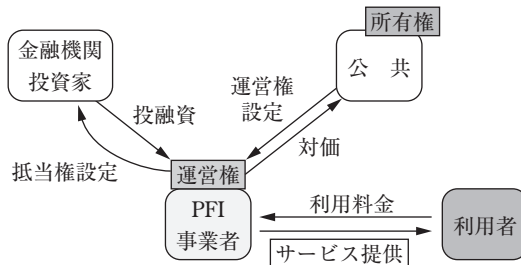
③ コンセッション：メリットは所有権を公的に留保し、民間の創意を運営に発揮し、公的役割を發揮できる点にある。このことから、部分的民営化とも呼ばれる。PFIの一種であり、独立採算型のPFIに適用される。図表3のように、運営権を持つ事業者は、コンソーシアムのPFI目的会社として運営し、利用者からサービス提供の対価として、利用料金を徴収する。

④ 空港運営委託：一定期間、空港の運営だけを民間に委託するもので、地方空港にみられる。民間活力の増進を目的とする。運営権は自立的でなく、全面的に公的権限のもとに置かれる。

⑤ BOT：多くのオプションがある。新規では多くの投資、民間資金の導入と先進的空港運営の手法の導入が目的で、一定期間の民間整備後に公的機関に返還するもので、発展途上国に多くみられる。整備後の変換

図表3 コンセッションの関係図

- ・利用料金を徴収する公共施設について、所有権を公共主体に残したまま、運営権をPFI事業者に設定する方式を導入（平成23年PFI法改正より）
- ① 利用料金の決定、収受の権限を民間事業者に
- ② 施設運営権に抵当権の設定を可能とし、資金調達を円滑化
→安定的で自由度の高い運営
利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供



原典) 内閣府PFI室資料。
出所) 国土交通省による資料。

と、運営権の規制下に置かれるのが、コンセッションと異なる。

以上の空港モデルの主要な特徴は、図表4のように整理できる。

なお、世界の空港のそれぞれの適用事例は、図表5のようである。

図表4 空港民営化モデルの主要な特徴

	株式公開	トレードセール	コンセッション	BOT (建設-経営-譲渡)
主な特徴	空港運営企業の株式がIPOや第2次放出を通じて証券取引所に売却される	空港が公開入札を通じて単一または複数の戦略的投資家に売却される	空港の運営権(コンセッション)が所定の期間において供与される	空港の建設ならびに運営の権利(コンセッション)が所定の期間において供与される
所有権者	株主	投資家	政府	政府
リスクの所在	株主	投資家	政府と運営権者	政府と運営権者
経営に関する専門知識	当初は不変	新規	新規	新規
運営機関	永久的	永久的	限定的(一般的には20~30年)	限定的(一般的には20~30年)
その他	経営者と従業員は株式所有を通じてインセンティブを有することができる	(a)個人所有者、もしくは(b)外国投資家、もしくは(c)競争関係にある空港の所有者に対して最大保有株式の制限が課されることがある	前払い、もしくは年間での料金が支払われることになる。コンセッション契約はサービス品質や投資要件に関するものが含まれる	新規建設は、何らかの施設やターミナル全体に関するものとなる。コンセッション契約の特殊形態と考えることができる

出所) Anne Graham and Peter Morrell (2017), p. 149.

図表5 空港の部分民営化と完全民営化の事例（2000年以降）

株式公開	トレードセール	コンセッション	BOT
中国（2000年）： BCIA	ドイツ（2000年）： ハンブルク	ペルー（2000年）： リマ	トルコ（2003年）： アンカラ
スイス（2000年）： フルークハーフェン・チューリッヒ	イタリア（2000年）： トリノ	ジャマイカ（2003年）： モンテゴ・ベイ	インド（2004年）： ハイデラバード、 バンガロール
ドイツ（2001年）： フラポート	イギリス（2001年）： ニューカッスル	インド（2006年）： デリー、ムンバイ	アルバニア（2005年）： ティラナ
中国（2002年）： 海口美蘭	マルタ（2002年）	トルコ（2007年）： アンタルヤ	キプロス（2005年）： ラルナカ／パフォス
タイ（2004年）： AOT	オーストラリア （2002年）：シドニー	コソボ（2010年）： プリシュテナ	ブルガリア（2006年）： ヴァルナ、ブルガス
イタリア（2004年）： ベニス	ハンガリー（2005年）： ブダペスト	ロシア（2010年）： プリシュテナ	ジョージア（2007年）： トビリシ、バトウミ
フランス（2005年）： AdP	イギリス（2007年）： リーズ・ブラッドフォード	クロアチア（2012年）： ザグレブ	チュニジア（2007年）： モナステイル、エンフィダ
イタリア（2006年）： ピサ	中国（2007年）： 西安	ブラジル（2012年）： ブラジリア、サンパウロ（グアルーリョス、ヴィラコッポス・カンピーナス）	サウジアラビア（2012年）： マディーナ
スペイン（2015年）： AENA	イギリス（2013年）： マンチェスター	ポルトガル（2013年）： ANA	トルコ（2014年）： イスタンブール
ベトナム空港会社（2015年）	フランス（2014年）： トゥールーズ	日本（2015年） 関西	ミャンマー（2015年）： ヤンゴン

注) この表は初回の民営化のみ示している。その後に変化があったり、さらなる売却がなされたりするケースもある。

出所) Anne Graham and Peter Morrell (2017), p. 150.

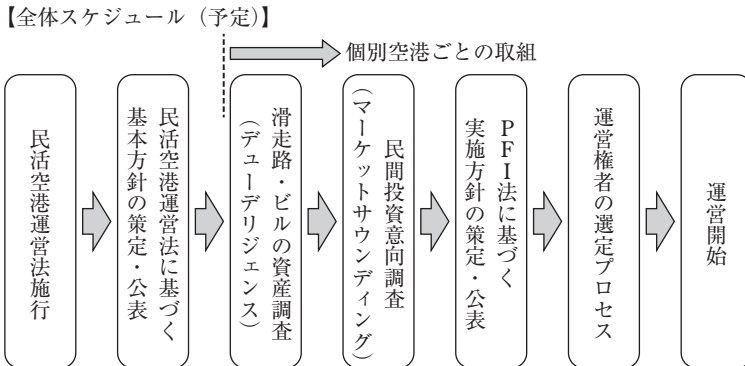
6 コンセッションの主要例

(1) 運営開始済

1) 日本のコンセッションのスケジュールの概要

仙台空港を先駆けとして、高松空港、福岡空港、北海道内の空港などに、適用されている。運営開始までに、図表6のように、基本方針の策定・公表、デューデリジェンス、マーケットサウンディング、業者選定のプロセスを経ている。

図表6 空港運営の民間委託に関する検討状況



仙台空港	H25	H25.11～	H26.4	H26.6～	H28.7～
高松空港	～ H26	H27.10～	H28.7	H28.9～	H30.4～
福岡空港	～ H27	H28.7～	H29.3	H29.5～	H31.4～
北海道内の空港	H28.7～	H29	H29	H30	H32～

注) 広島空港（国管理空港）においては、広島県知事が運営委託推進の方針を表明（H28.10）。

関西・伊丹空港（H28.4）、但馬空港（H27.1）では、運営の民間委託を開始。
神戸空港、静岡空港（地方管理空港）においても、手続中。

出所) 国土交通省の資料による。

2) 仙台空港¹⁸⁾

純粋なコンセッションの適用の第1号である。震災復興の意義もあった。知事の強い意向の県が主体で、東北の玄関口、東北地方のポテンシャルを生かし、空港とその周辺地域の活性化・内外交流人口の拡大・東北地方の活性化をも目的としている。入札プロセスで、運営面、維持更新投資の民間負担、資格要件、審査項目の4点で特徴的である。仙台空港アクセス鉄道との一体化運営も可能である。事業期間は30年（30年以内のオプションで65年を超えることは不可）で、旅客・貨物ビルの取得価格は57億円で、高くない評価であった。原則として運業者のリスク負担の取り決めをし、不可抗力リスクを国負担とした。4グループが応募、東急前田豊通グループが落札した。目標の具体的取り決めも特徴的である。2044年に旅客数550万人の達成、LCC割合を2044年に51%に達する目標を設定している。

3) 関西国際空港¹⁹⁾

2012年に、土地保有・貸付会社とターミナル会社が一緒になって新関西国際空港株式会社になっていたが、運営会社としての関西エアポート会社が2015年に設立された。この空港は、巨額の負債を減少させることも狙いで、大都市圏が後背にあり、評価額が高いのが特徴的である。2060年までの44年にわたって、債務に対する支払いが続けられる。コンセッションでは、2014年に募集要項を公表した。最低提案価格が約370億円、44年間で2兆円を超えた。事業期間は2060年までで、延長しないとしている。運営権の対価は2兆円と高い評価である。応募者不在の懸念があったが、オリックス・ヴァンシー・エアポート・コンソーシアムが落札した。新会社の

18) 花岡（2019）30-37頁、「仙台空港コンセッション」decn.com.jp/?p=48513を参照。

19) 野村（2019）20-29頁、「関西エアポート」www.kansai-airports.co.jp/を参照。

関西エアポートを設立し、2016年に事業開始している。リスク分担を取り決めているが、問題は、運営に多数の会社に関わっており、災害時の責任の所在があいまいである。契約を途中で解約した場合のリスクも問題として挙げられる。

4) 高松空港（地方管理空港）²⁰⁾

2018年4月の民営化開始である。コンセッションは、2013年に香川県が検討を開始し、2018年の実現を目標に、2016年に入札条件を公表した。特別目的会社の高松空港会社が設立された。運営権対価は60億円、事業期間は最長55年であり、運営権者は、滑走路等の運営とターミナル等の一体的運営を行うことになった。県は10%以下の出資をするとしている。規模とアクセスに難点があり、近隣競合空港との差別化戦略が鍵である。交通アクセスの改善や2次交通の整備と駐車場の整備も課題である。

5) 福岡空港²¹⁾

2019年4月に民営化を開始した。地元企業が参画し、資金運営で、2本目の滑走路の設定絡みであるのが特徴的である。福岡県の財界と市の協議会による主導で、2011年から有識者懇談会（市と県と共同で設置）が設置される経過を辿っている。運営権売却の一部で、1800億円かかる2本目の滑走路を設置し、2024年の完成を予定している。西鉄、九電、JR九州の地元企業が参画している。環境対策が難題である。

6) 南紀白浜空港²²⁾

2019年4月に民営化された。混合型コンセッションである。空港運営の

20) 横見（2019）38-44頁、「コンセッション方式を活用した空港事業の民営化」Ver.1 www.smtri.jp/market/ を参照。

21) 丹生谷・福田（2018）133頁。

22) 横見（2019）44-47頁、「和歌山・南紀白浜空港民営化、共同事業体がマスタープラン」（www.kansai.com/）を参照。

民間委託の形態であるが、独立採算のもとで、民間の創意工夫を通じて空港の活性化を図ることが原則とされる。公共も一部を負担する。運営権の対価はゼロ、和歌山県がサービス購入料を支払う契約、10年間に約31億円の運営権の対価を提示するが、実際の提案額はこれを下回る。豊富な観光資源の中に立地し、世界遺産の登録資産が点在する。需要の拡大が課題である。

(2) 検 討 中

1) 北海道地域内の空港²³⁾

帯広空港（特定地方管理空港）、新千歳空港（国管理空港）など、北海道地域内の空港の連携による運営である。図表7のように、道内複数空港の一体運営に特徴がある。仙台空港と関西・伊丹空港が単体空港であるのと異なる。新千歳空港でも、売却額が1000億円を超える大型になっている。千歳への一極集中と各空港バラバラの経営を是正し、空港間の連携による広域観光の振興と一元的なエアポートセールスの発揮の実現を目指す。だが需要拡大と採算性の戦略性が問われる。

2) 静岡空港（地方管理空港）²⁴⁾

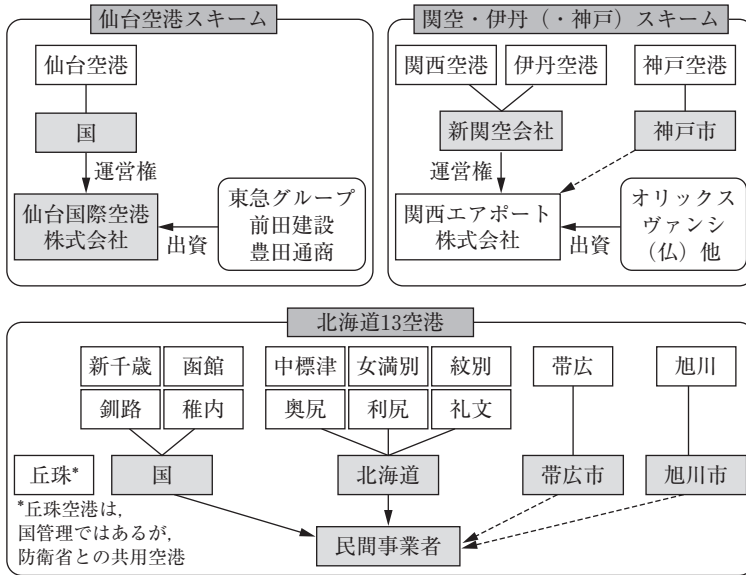
地元企業のみの出資による空港運営会社の設置である。静岡県が一部出資し、県も関与を高める、2019年の契約手続きを予定している。災害業務のノウハウの発揮、需要の開拓などが課題である。

他、震災の復興を狙い、県の「大空港構想」の実現に向け2020年の民営化の実施に取り組む熊本空港、アクセスの改善と2次交通の改善などが課題で、2021年の民営化に取り組む広島空港などが予定されている。

23) 丹生谷・福田（2018）133-134頁。

24) 同上、134-135頁。

図表7 空港運営の民間委託の形態



出所) 国土交通省の資料による。

7 コンセッションと空港着陸料

空港の主要な料金に着陸料がある。以前は、総括原価で、全国一律料金体系に沿うよう設定されたが、コンセッション導入によって、運営権者が自由に設定できるようになった。一体的運営によって、内部補助がなされ、引き下げが期待されている。ただ、水道料金のように、上限規制がないのは、独占支配が懸念されるが、モニターとの契約によって、公正さが確保するとされる。経過をみなければならない。図表8のように、世界では、プライス・キャップが主流であり、自然独占、独占支配の行動が認識されている²⁵⁾。

25) Anne Graham (2008), pp. 256-262. Anne Graham and Peter Morrell (2017), p. 198.

図表8 主要空港の価格設定状況

アルゼンチン (アルゼンチン空港 2000)	プライス・キャップ	シングル・テイル
オーストラリア (アデレード, プリ スเปน, メルボルン, パース, シドニー)	プライス・ モニタリング	デュアル・テイル
オーストリア (ウィーン)	プライス・キャップ	デュアル・テイル
ベルギー (ブリュッセル)	航空会社との契約 (コスト・ベース)	ハイブリッド
ブラジル(サンパウロ, グアルーリョ ス, ヴィラコッポス, ブラジリア, リオ:リオデジャネイロ, ペロオリ ゾンテ)	プライス・キャップ	ハイブリッド
デンマーク (コペンハーゲン)	航空会社との契約 (プライス・キャップ)	デュアル・テイル
フランス (パリ空港)	プライス・キャップ	ハイブリッド
ドイツ (フランクフルト)	航空会社との契約 (コスト・ベース)	デュアル・テイル
ドイツ (ハンブルグ)	プライス・キャップ	デュアル・テイル
ハンガリー (ブダペスト)	プライス・キャップ	デュアル・テイル
インド (デーリー, モンバイ)	プライス・キャップ	ハイブリッド
アイルランド (ダブリン)	プライス・キャップ	シングル・テイル
オランダ (アムステルダム)	コスト・ベース	デュアル・テイル
ニュージーランド (オークランド, クライストチャーチ, ウェリントン)	プライス・ モニタリング	デュアル・テイル
メキシコ (GAP, OMA, ASUR)	プライス・キャップ	デュアル・テイル
ペルー (リマ)	プライス・キャップ	デュアル・テイル
ポルトガル (リスボン)	プライス・キャップ	シングル・テイル
南アフリカ (ACSA)	プライス・キャップ	シングル・テイル
UK (ロンドン ガトウィック)	プライス・モニタリ ング (プライス・キ ャップ)	シングル・テイル
UK (ロンドン ヒースロー)	プライス・キャップ	シングル・テイル
US (全空港)	コスト・ベース	残余か補償テイル

出所) Anne Graham and Peter Morrell (2017), p. 197. 各種データを著者が整理。

混雑空港で、混雑を回避するための混雑料金の導入であるが、スケジュール・バンクがあり、就航時間は限られているので、有効とはなり得ない。スロットであるが、羽田空港では、世界でもまれな評価方式がとられるポイント制で、新規航空会社、遅延がない就航、ローカルに公的サービスを提供する航空会社に優先的配分をしてきたが、競争入札はすぐわないとはいえ、インセンティブ施策をかみ合わせることも必要であろう²⁶⁾。論点のもう1つは、シングル・テイルとダブル・テイルである。シングル・テイルは利点はあるが、かなり多くの批判の対象になってきた。内部補助で、商業活動を空港料金で相殺し、空港料金を低くできるが、空港のオペレーターは新規の商業的事業から得られるベネフィットを制限される。ダブル・テイルは、航空と非航空の分野を別の主体として取り扱う。だが、その市場力を発揮しにくい空港、混雑空港、過疎の空港などに活用しにくい。従って、それらの中間のハイブリッドを採用するのが、妥当とされる²⁷⁾。

8 水道事業のコンセッションとの比較

2018年に、水道事業にコンセッションが導入されたが、空港と、事業構造が異なる。水道の所有・運営の大部分が、地方自治体によるもので、空港のようなターミナルなどによる2次市場がなく、今後、膨大な維持管理費がかかる。水道料金の地域格差も著しく、事業特性では、資本費の割合が高い²⁸⁾。欧州では、公的主体による再規制の動きもみられる²⁹⁾。コンセ

26) 塩見 (2016b)。

27) David Starkie (2008), pp. 131-138. Anne Graham and Peter Morrell (2017), pp. 197-201.

28) 太田 (2011) 139頁。

29) 堤 (2018) 22頁。

ッションでは、料金の上限規制が一般にみられる。こうした水道事業では、必ずしも、コンセッションにとらわれず、広く、官民連携のコースを辿るのが適当と思われる。

9 課題と問題

英米法系の契約主義は日本では定着が難しい。運営主体が民間にかかわることでのリスク要因の負担の問題があるが、不可抗力のリスクは、一般に、所有の主体が負う。しかし、不可抗力の見極め、リスク算定が難しい³⁰⁾。リスクにも、市場リスク、投資リスク、天災リスク、政治的リスク、通貨リスクなど多様にあり、複雑に絡み合っている。責任の所在を明確にしておかねばならない。機動的行動も生じる。そのために、所有主体は、モニタリングに努めねばならない。運業者によるセルフモニタリング、公的機関によるモニタリング、所有主体によるモニタリング、第三者によるモニタリングがある。その上で、是正命令がなされ、問題が是正されないと、違約金がとられる。紛争を生じた場合の運業者、学識経験者を交えた協議会で、問題解決に努めねばならない³¹⁾。投資の関係で、契約期間の長短のデメリットとメリットがある。市場環境との関係で判断しなければならない。モニターと同様に、重要になるのは、評価である。公共サービスの向上と費用の縮減が期待されるが、将来の費用と、見込まれる公共財政負担の総額を算出し、現在価値換算によるコスト算出には、事業の収支（キャッシュフロー）計画による年度ごとに適切な金利で割り引く、キャッシュフロー割引法を用いることが妥当である³²⁾。定量的評価の客観性を確保した定性的評価も加味することが望ましい。評価は、公正を期すため

30) 丹生谷・福田（2018）44-45頁。

31) 同上，54-56頁。

32) Anne Graham and Peter Morrell (2017), pp. 74-75.

に、学識経験者を加えた第三者委員会によることも考えられる。入札の趣旨から、評価基準は公表しなければならない。投資家の評価は、EV/EBITDA 比率により利潤との関係で EV（企業価値）を評価する。これ以外に、生産性の改善を評価する指標を活用しなければならない³³⁾。

10 ま と め

以上の分析で、世界の空港の民営化で、コンセッションが主流であり、課題が多いことが分かった。日本では、仙台空港を先駆けとして、導入後、間もない。経験を積み上げ、改善に努めねばならない。何よりも、一体化により、高水準の着陸料の引き下げにつながることを期待したい。空港は、水道と違い、料金の上限規制がないことを特徴とする。競争政策との関係で、経過を見定めた今後の課題である。リスクは、不可避的なものをわきまえて、公民の分担を明らかにしなければならない。リスクを含め、契約で、運営の責任の所在の明確化が必要である。契約のみならず、普段から、公民連携では、意見の交換が必要と思われる。導入後は、モニタリングと評価が適切に行われなければならない。

謝辞 このたび古稀を迎えられた斯波先生、これまでの研究・調査でのおつきあい、ご指導ありがとうございました。

今後においても、ご活躍、ご壮健であられますよう期待します。

参 考 文 献

一般財団法人 関西空港調査会監修 加藤・引頭・山内編著『空港経営と地域』成山堂書店、2014年。

太田正「水道事業」『現代公益事業』有斐閣、2011年。

航空政策研究会『今後の空港運営のあり方について』航空政策研究会、2017年。

国土交通省「国管理空港（共用空港を含む）の空港収支」（<http://www.milt.go.jp/>

33) Ibid., pp. 114-115.

- koku/15_bf_000181.html), 2013年。
- 国土交通省航空局「北海道の空港民営化とインバウンドの役割」2018年。
- 関西エアポート株式会社「関西エアポート」(www.kansai-airports.co.jp/)。
- 塩見英治編著(2011)『現代公益事業論』有斐閣, 2011年。
- 塩見英治『米国航空政策の研究』文真堂, 2006年。
- 塩見英治「米国の空港システムと整備のファイナンス」『経済学論纂』第56巻, 第3・4号合併号, 2016年(a)。
- 塩見英治「首都圏空港の容量制約の解消に向けた政策的課題」『東京・多摩地域の総合的研究』中央大学出版部, 2016年(b)。
- 「仙台空港コンセッション」(decn.com.jp/?p=48513)。
- 堤未来『日本が売られる』幻冬舎新書, 2018年。
- 丹生谷美保・福田健一郎『PPP/PFI 実践の手引き』中央経済社, 2018年。
- 内閣府 PPP/PFI 推進室 HP。
- 野村宗訓「関西・伊丹空港にみる民営化の評価」『ていくおふ』No. 155, 2019年4月号。
- 花岡伸也(2019)「仙台空港の民営化と一体化」『ていくおふ』No. 155, 2019年4月号。
- 三井住友トラスト基礎研究所「コンセッション方式を活用した空港事業の民営化 Ver. 1 (www.smtri.jp/market/)
- 横見宗樹「国内空港の民営化に向けた動きの概観と課題」『ていくおふ』No. 155, 2019年4月号。
- 「和歌山・南紀白浜空港一民営化, 共同事業者がマスタープラン」(www.kansai.com/)。
- Graham, Anne, *Managing Airports, Third edition*, Routledge, 2008.
- Graham, Anne and Peter Morrell, *Airport Finance and Investment in Global Economy*, Routledge, 2017.
- Starkie, David, *Aviation Markets*, Ashgate, 2008.