

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

第一 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等の意義及び目標に関する事項

1 意義

(1) 背景

我が国の総人口は、2005 年を境に既に減少局面に入っていることに加え、少子高齢化が急速に進行している。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2045 年には日本の総人口は 1 億人程度に減少するほか、2060 年には総人口の約 40%が 65 歳以上になることが見込まれている等、我が国経済社会の将来に対する大きな懸念材料となっている。

日本経済は現在に至る約 20 年間、総じて低い経済成長に甘んじてきたが、一方で他のアジア諸国においては、例えば、中国の名目 GDP が我が国を上回るなど、急激な経済成長を遂げている。経済のグローバル化が進展し、国境をまたぐ投資が拡大する中、我が国が国際的な都市間競争を生き抜くためには、産業競争力の強化に向けた取組みのみならず、海外諸国の成長を我が国に取り込んでいく必要があり、航空の果たす役割は大きい。

こうした中で、首都圏空港の発着回数の拡大を背景として航空自由化（オープンスカイ）の進展、ローコストキャリア（LCC）等の新たな担い手の登場といった航空市場の発展・著しい環境変化が生じているところであり、「受け手」となる空港自身も、各地域のニーズに応えるため、こうした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必要がある。

我が国の空港は、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の増加が見込まれないことから、更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。

空港は国際・国内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、我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いるが、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（空港法（昭和 31 年法律第 80 号）第 13 条第 1 項に規定する着陸料等をいう。以下同じ。）の設定、滑走路等（空港法第 6 条第 1 項に規定する滑走路等をいう。以下同じ。）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、我が国の空港、特に国が管理する空港においては、国が運営する滑走路等の航空系事業と第三セクター等が運営するターミナルビル等の非航空系事業で運営主体が分離していることや、特別会計のプール管理のもとで全国一律の着陸料等となっていること等から、空港本来の機能を十分に発揮できていない状況にある。

こうした状況を改善すべく、平成 25 年第 183 回国会において、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図るため、国が管理する空港等について民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号。以下「民間資金法」という。)に基づく公共施設等運営権を設定して運営等(民間資金法第2条第6項に規定する運営等をいう。以下同じ。)が行われる場合における関係法律の特例を設ける等の所要の措置を講じた民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律(平成25年法律第67号。以下「民活空港運営法」という。)が成立したところである。

(2) 国管理空港等の運営等の方向性

空港は、国及び地域にとって重要な公共インフラであることから、空港運営の形態にかかわらず、利用者や航空運送事業者に対して、空港の機能が安全、安定的かつ利用しやすい形で提供される必要がある。国管理空港等(民活空港運営法第2条第4項に規定する国管理空港等をいう。以下同じ。)の運営等は、地域の実情を踏まえ、空港の設置及び管理を行う者、国、関係地方公共団体、関係事業者、地域住民その他の関係者の相互の密接な連携及び協力の下に、空港の機能の強化及びその有効な活用による利用者の利便の向上を通じた我が国における航空輸送需要の拡大を図り、もって航空の総合的な発達に資するとともに、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化及び地域経済の活性化その他の地域の活力の向上に貢献できるようにすべきであり、空港経営改革を検討するに際しては、個別空港の特性に応じた運営手法が選択されるよう十分に配慮する必要がある。

国管理空港(民活空港運営法第2条第1項に規定する国管理空港をいう。以下同じ。)において民間による運営等を実施する際には、災害時への対応、安全保障・危機管理等空港が担うべき公共インフラとしての役割を担保する観点等から、国が設置管理者として土地等の所有権を留保しつつ、民間に公共施設等運営権を設定し、航空系事業と非航空系事業を一体的に経営することで空港全体の価値向上を図ることを基本とする。その際、複数空港について公共施設等運営権を一括して民間に付与する手法、いわゆるバンドリングを選択することも制度上可能であることから、地方公共団体や空港機能施設事業者等からの意見を十分に聴取した上で具体的な制度設計に取り組むこととする。

なお、地方管理空港等(民活空港運営法第2条第3項に規定する地方管理空港等をいう。)における運営等のあり方については、その設置管理者である地方公共団体の判断に委ねられるべきものであるが、国管理空港における取組内容に準じて、運営等の効率化が図られるべきである。

2 目標

民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に際し、「1 意義」に掲げる内容を踏まえつつ、次に掲げる目標の達成に向けて的確に取り組むものとする。

- ① 空港の公共インフラとして有する高い公共性を踏まえ、航空運送事業者、利用者双方にとって空港の魅力を向上させ、航空需要・旅客数・内外の交流人口の拡大等による地域活性化を実現することにより空港・地域が相互にメリットを享受できるよう努める。
- ② 各空港の特性を踏まえながら、航空系事業と非航空系事業の一体的経営、着陸料等設定の機動性や柔軟性の確保、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

率化を図り、航空運送事業者や利用者の利便の向上を図る。

- ③ 民間による運営等を実施する空港については、関係地方公共団体、関係事業者等との調整を進め、可能な限り早期の民間による運営等の実現を図り、空港全体の価値向上に着実に取り組む。なお、民間による運営等を実施しない空港についても、コスト削減等の空港運営の効率化や改善に向けた取組みを推進する。

第二 国管理空港特定運営事業による国管理空港の運営等に関する基本的な事項

国管理空港特定運営事業（民活空港運営法第2条第5項に規定する国管理空港特定運営事業をいう。以下同じ。）による国管理空港の運営等については、以下の考え方を基本としつつ、地域の実情等を踏まえ、実施方針（民活空港運営法第5条第2項に規定する実施方針をいう。以下同じ。）において具体的内容を定めるものとする。

1 国管理空港特定運営事業の範囲に関する基本的な考え方

国管理空港運営権者（民活空港運営法第4条第2項に規定する国管理空港運営権者をいう。以下同じ。）は、以下の事業を一体的に行うことを基本とする。その際、下記⑤及び⑥の事業については、国管理空港運営権者又はその支配下にある法人がそれぞれの施設の所有権を取得した上で実施するものとする。

- ① 民活空港運営法第2条第5項第1号に規定する空港の運営等に係る滑走路等の維持管理業務、障害物管理業務、空港警備業務、空港消防業務等であつて、着陸料等を自らの収入として収受するもの
- ② 民活空港運営法第2条第5項第2号に規定する空港航空保安施設の運営等に係る航空灯火及び付随する電気施設の運用・保守、維持管理業務等であつて、使用料金（同号に規定する使用料金をいう。）を自らの収入として収受するもの
- ③ 民活空港運営法第2条第5項第3号及び第4号に規定する以下の環境対策事業
 - (i) 公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律（昭和42年法律第110号。以下「航空機騒音障害防止法」という。）第2条に規定する特定飛行場において民間による運営等を実施する場合には以下の事業
 - (ア) 緑地帯その他の緩衝地帯の造成及び管理
 - (イ) 航空機騒音障害防止法第5条及び第8条の2に規定する工事に関する助成
 - (ウ) 航空機騒音障害防止法第6条に規定する共同利用施設の整備に関する助成
 - (エ) 航空機騒音障害防止法第9条第1項の規定による同項に規定する建物等の移転又は除去により生ずる損失の補償及び同条第2項の規定による土地の買入れ並びに航空機騒音障害防止法第10条第1項の規定による損失の補償
 - (ii) その他、空港の周辺における航空機の騒音その他の航空機の運航により生ずる障害を防止するため、又は空港の周辺における生活環境の改善に資する事業
- ④ 民活空港運営法第2条第5項第5号に規定する附帯事業
- ⑤ 空港用地内における駐車場の運営事業
- ⑥ 「第三」に定める空港の運営等と連携して行う空港機能施設等の運営等の事業

2 公共施設等運営権の存続期間に関する基本的な考え方

国管理空港特定運営事業に係る公共施設等運営権の存続期間は30年から50年間程度を目安とするが、地域の実情等を踏まえ、また、国管理空港運営権者の創意工夫を發揮

する観点から、具体的な期間を定めることとする。

3 国管理空港運営権者による適正な空港運営の確保に関する基本的な考え方

国管理空港運営権者は、民活空港運営法の規定により適用されることとなる航空法（昭和 27 年法律第 231 号）、空港法等の関係法令等を遵守するとともに、航空輸送の安全確保を全ての活動に対して優先されるべき前提として空港運営に取り組みなければならないこととする。

国は、予め空港の運営等に係る要求水準書を作成した上で、国管理空港運営権者に要求水準を達成させるとともに、国管理空港運営権者によって安全な航空輸送の確保や利用者利便の向上に資する適切な事業遂行がなされているかをモニタリングにより確認するものとする。

4 施設整備に関する基本的な考え方

国管理空港運営権者は、公共施設等運営権実施契約（民間資金法第 22 条第 1 項に規定する公共施設等運営権実施契約をいう。以下同じ。）を締結した上で、同契約の定めに従い、滑走路等及び空港航空保安施設の維持管理として、その機能劣化等に対応するための修繕、更新投資等を実施するほか、自らの判断により、空港全体の価値向上を図る観点から空港の機能や利便性を向上させるため、空港機能施設等への投資を実施することができるようにするものとする。なお、国管理空港運営権者が、国が所有する滑走路等及び空港航空保安施設への投資を実施した場合には、その増改築部分の所有権は国に帰属させるものとする。

一方で、国は空港が担う公共インフラとしての役割を担保する観点から空港の設置管理者として引き続き土地等の所有権を有することとなるため、国管理空港運営権者が実施しないもので、国が公益上の理由を吟味した上で必要であると判断したものについては、国が実施することとする。

5 大規模災害への対応、安全保障・危機管理に関する基本的な考え方

空港は、大規模災害及び安全保障・危機管理上の対応を要する事態（以下これらを総称して「大規模災害等」という。）の発生時において、救出活動・医療活動の拠点、緊急物資の輸送のための拠点など極めて重要な役割を担うことに鑑み、大規模災害等の発生時における空港機能の継続について万全を期するとともに、滑走路等の基本施設、ターミナルビル等の空港機能施設の早期復旧に向け適切に取り組む必要がある。

大規模災害等が発生した段階における空港の利用調整や国民の保護のための措置の実施等については、関係法令等に基づき、設置管理者である国が責任をもって行うことを基本とする。この場合において、国管理空港運営権者は、国の求めに応じて協力をするものとする。

また、大規模災害等からの復旧への対応は、火災、地震、津波等の想定される災害事象及び損害程度を定め、その範囲内の損害については、必要となる保険への加入を義務づけた上で国管理空港運営権者が実施することとする。一方で、上記の範囲を超える損害については、国が実施する必要があると判断したものについては国が実施することとする等、個別空港の特性に応じて責任を分担していくこととする。

6 周辺環境対策に関する基本的な考え方

円滑な空港運営のためには、周辺地域との共生が重要であり、空港運営と密接に関連する周辺環境対策については、国管理空港運営権者が空港運営を行う中で一体的に実施することを基本とする。

周辺環境対策の取組みが適切に実施されるよう、国管理空港運営権者に対し指導・協力するよう努めるものとする。

7 CIQ 業務の遂行に関する基本的な考え方

税関業務、出入国管理業務、検疫業務等のいわゆる CIQ 業務は、民間による運営等の実施後も国が引き続き実施することから、国及び国管理空港運営権者は、これらの業務が確実かつ円滑に実施されるよう、相互に必要な協力をするものとする。

8 国管理空港運営権者が提供するサービス水準に関する基本的な考え方

空港は、航空サービスの利用者に対して円滑な移動を提供するという重要な機能を果たすとともに、地域においては、内外の交流基盤として大きな役割を担っている。このため、国管理空港運営権者は、航空運送事業者等と意見調整を図りつつ、航空機・旅客動線、空港ビル内のチケットカウンターの使い勝手等の施設面での利便性向上策のほか、着陸料等やオフィス賃料等の空港使用に係る料金・コスト低減等の改善策を総合的に進めていく必要がある。

民間による運営等の実施後における着陸料等の空港使用に係る料金については、国管理空港運営権者の自主性と創意工夫が発揮されるよう、原則としてその自由な裁量のもとで設定することを基本とするが、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。

9 協議会の意見聴取に関する基本的な考え方

地域の実情等を踏まえた空港経営改革を実現するため、国管理空港における実施方針を定めようとする場合には、民活空港運営法第 5 条第 3 項に基づき、協議会（空港法第 14 条第 1 項に規定する協議会をいう。以下同じ。）の意見を聴くものとする。その際、協議会の意見には、地方公共団体、経済団体、空港関連事業者等を始めとする地域の関係者の幅広い意見が反映されるよう努めるものとする。

また、民間による運営等の実施後は、民活空港運営法第 8 条第 1 項の規定により国管理空港運営権者は協議会の構成員に含まれることから、国管理空港運営権者は、協議会に当該空港の運営状況について報告する等、関係者の相互の密接な連携及び協力の下に空港全体の価値向上に向けた協議が図られる必要がある。

なお、協議会が組織されていない空港においても、地域の意見を反映できる仕組みを検討するものとする。

10 国管理空港運営権者の選定に関する基本的な考え方

空港は、災害への対応、安全保障・危機管理の観点から重要な公共インフラであり、かつ、地域における広域的な交流拠点でもあることから、国管理空港運営権者を選定するに際しては、不適格な者を確実に排除することが求められる。このため、協議会の意見を聴いた上で、実施方針において国管理空港運営権者の募集及び選定に関する事項を定めることとするほか、国管理空港運営権者を選定する際には、応募事業者の企業情報や財務情報等を厳格に確認するとともに、航空輸送の安全確保、利用者利便の向上、地域活性化への貢献、事業の継続等に確実な計画を有することを確認することとする。加

えて、空港の民間による運営等の実施を通じて航空系事業と非航空系事業が一体的に経営され、空港運営の効率化が進み、着陸料等の低廉化を通じた利用者への還元（航空運賃の低下、就航路線や便数の拡大等）が期待されていることに鑑み、着陸料等の料金施策に関する具体的な提案を積極的に評価することとする。

また、国管理空港運営権者から適正な対価を収受し、民間による運営等を実施しない国管理空港の整備や維持運営に必要な財源の確保に影響を及ぼさないよう努めるものとする。

なお、民間事業者の選定の公正性・透明性を高める観点、また、既存の指定空港機能施設事業者以外の者が公募等の手続に公平に参加できるようにする観点から、国管理空港運営権者の選定に当たって選定過程に関する情報を適切に開示するものとする。

11 国管理空港運営権者による円滑な事業開始に関する基本的な考え方

現在、民間事業者には、我が国の空港運営に係るノウハウがないのが実態であることに鑑み、民間による運営等を実施するに際しては、国、関係事業者その他の関係者の相互の密接な連携及び協力の下、国管理空港運営権者に対し円滑に空港運営を承継させる必要がある。このため、国管理空港運営権者の運営体制を確認するとともに、必要な場合には人的及び技術的援助を行う等、国管理空港運営権者による空港運営の円滑な事業開始を支援するものとする。

12 事業の継続が困難となった場合の措置に関する基本的な考え方

国管理空港運営権者による事業の継続が困難となった場合には、現場の空港運営が中断することがないように、国又は国が指定する第三者が事業を円滑に承継できるようにする必要があり、個別空港ごとに定める実施方針において所要の措置を定めるものとする。

第三 国管理空港特定運営事業が実施される場合における空港の運営等と空港航空保安施設、空港機能施設等の運営等との連携に関する基本的な事項

1 空港航空保安施設の運営等との連携に関する基本的な事項

国及び国管理空港運営権者は、双方の実施する空港航空保安施設の運営等の事業が航空輸送の安全確保のため極めて重要であることを踏まえ、適切に協力・連携して事業を実施するものとする。

また、国は、国管理空港運営権者が航空輸送の安全確保のために必要な運営体制を確保できているかを確認するとともに、必要に応じて、人的及び技術的支援を行うものとする。

2 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

(1) 航空系事業と非航空系事業の経営一体化に向けた基本的な考え方

国管理空港運営権者は、滑走路等の航空系事業とターミナルビル等の非航空系事業の経営を一体として行うことを基本とし、その他当該空港の利用者の利便に資する施設の事業とも可能な限り連携を図るものとする。

国管理空港運営権者は、国管理空港特定運営事業を行う SPC とし、自ら又はその支配下にある法人がターミナルビル等を保有して空港機能施設事業を行うことを基本とする。

また、公共施設等運営権の設定後に国管理空港運営権者がターミナルビル等を確実に取得することができる仕組みを担保するとともに、ターミナルビル等を取得する際の対

価は適正な価格によることとする。

(2) 空港機能施設事業者の指定要件

民活空港運営法第3条第7項の規定により、本項「2 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」に定められた内容は、空港法第3条第1項に基づく「空港の設置及び管理に関する基本方針」に定められたものとみなされることとなる。

このため、本基本方針の策定後に国土交通大臣が空港法第15条第1項の規定に基づく空港機能施設事業者の指定をするに際しては、滑走路等の航空系事業とターミナルビル等の非航空系事業の経営一体化及び民間による運営等の実施を主たる手法とする空港経営改革について、指定の期間中において、空港経営改革の方針に応じた国土交通大臣への情報提供及び国土交通大臣による今後の空港経営改革における当該情報の使用等のための必要な協力を行うこと、国管理空港運営権者の公募・選定手続に際して必要となる調査に協力するとともにその結果に従うこと、国管理空港運営権者への空港機能施設事業の円滑な引継ぎのために必要な手続を行うこと等、国の空港経営改革の方針に協力することを条件とする。

第四 国管理空港特定運営事業が実施される場合における国管理空港の管理の効率化に関する基本的な事項

民間資金法第3条第1項において、公共施設等の整備等に関する事業の基本理念として行政の効率性にも配慮することとされていることを踏まえ、国管理空港において民間による運営等を実施する場合には、前記第二に掲げる国と国管理空港運営権者の役割分担を基本としつつ、空港の管理の効率化が図られるものとする必要がある。

また、国管理空港運営権者は、民間資金法の趣旨も踏まえ、国、地方公共団体、関係事業者等と連携して、空港の管理の効率化に寄与することが求められる。

第五 民間の能力を活用した国管理空港の運営等に関する提案の募集に関する基本的な事項

本基本方針の策定後、必要に応じて、対象空港を明示した上で具体的な運営形態や経営手法について、幅広く提案を募集する、いわゆるマーケットサウンディングを実施することとする。その際には、国側で有している開示可能な情報を最大限開示することや、提案に対して法的拘束力をもたせない等、より多くの具体的な提案がなされるよう努めるものとする。

マーケットサウンディングの結果は、実施方針等の具体的な制度設計に反映させるとともに、必要に応じて本基本方針の見直しに反映させるものとする。

第六 前各号に掲げるもののほか、民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本的な事項

1 基本方針の適切な見直し

本基本方針は、民活空港運営法の施行の状況等を勘案し、必要があると認めるときは、適時に、かつ、適切に見直しを行うものとする。

2 共用空港における運営等

共用空港については、その空港としての特性を踏まえつつ、前記第一から第五の趣旨に沿った空港の運営等を行うため、国及び共用空港運営権者（民活空港運営法附則第 5 条第 1 項に規定する共用空港運営権者をいう。）は、自衛隊又はアメリカ合衆国との連携を密接に図ることとする。

3 特定地方管理空港における基本方針

民活空港運営法附則第 13 条第 1 項に規定する特定地方管理空港における基本方針は、本基本方針を準用するものとする。