

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

2020 年 11 月 (Vol.25)

コロナ時代のコンセッション空港に対する 支援施策パッケージの公表

I. 公表の経緯

II. 支援施策パッケージの概要

III. 今後の課題

森・濱田松本法律事務所

弁護士 白川 佳

TEL. 03 6266 8916

kei.shirakawa@mhm-global.com

I. 公表の経緯

昨今の新型コロナウイルスの感染拡大はあらゆる業界に多大な影響を与えていますが、特に、航空・空港業界は、世界的な移動抑制や水際対策によって、過去に類を見ない程の需要減少に直面しています¹。個々の企業はコスト削減等の取り組みを進めているものの、極めて厳しい経営状況に置かれているのが現状です。

厳しい経営環境に置かれているのは、コンセッション方式により民営化を進めてきた空港においても例外ではありません。日本の空港コンセッションは、2011 年の PFI 法²改正及び 2013 年の民活空港運営法³成立を契機として、コンセッションにおける先駆的な分野として進んできましたが、ここに来て大きな試練に直面しています。

もっとも、with コロナ／after コロナ時代においても⁴、空港が基礎的なインフラであることに変わりはありません。島国である日本にとって、空港は、観光振興・経済競争力維持のために欠かせない存在であり、経済活動を維持するためにも、空港機能の維持と整備のための支援が必要です。

このような状況の中、国土交通省から、2020 年 10 月 28 日に、「コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援施策パッケージ」（以下「支援施策パッケージ」といいます。）が公表されました⁵。本稿では、支援施策パッケージの中から、特にコンセッション空港に対する支援施策についてご紹介したいと思います。

¹ 国際航空運送協会（IATA）は、2020 年の世界の航空需要が 2019 年比 66%減となると予測しています。（<https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-09-29-02/>）

² 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 117 号）。

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法律（平成 25 年法律 67 号）。

⁴ 空港コンセッションに限らず、with コロナ／after コロナ時代のインフラ／PFI・PPP 全般については、過去の [ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN 2020 年 5 月 \(Vol.20\)](#) もご参照ください。

⁵ https://www.mlit.go.jp/report/press/kouku04_hh_000223.html

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

★日本の空港コンセッション

空港	種類	空港運営開始年
但馬飛行場	その他の空港（兵庫県）	2015年
仙台空港	国管理空港	2016年
関西3空港	会社管理空港・地方管理空港（神戸市）	2016年
高松空港	国管理空港	2018年
鳥取空港	地方管理空港（鳥取県）	2018年
福岡空港	国管理空港	2019年
静岡空港	地方管理空港（静岡県）	2019年
南紀白浜空港	地方管理空港（和歌山県）	2019年
熊本空港	国管理空港	2020年
北海道7空港	国管理空港・地方管理空港・特定地方管理空港（北海道・旭川市・帯広市）	2020年
広島空港	国管理空港	2021年（予定）

II. 支援施策パッケージの概要

支援施策パッケージは下記のような五部構成になっていますが、コンセッション空港に関する支援策は、主に「5. 航空ネットワークの基盤を支える空港関連企業の維持・強化を支援するための施策」に記載されています。

1. 航空ネットワーク維持のための施策
2. 資金需要への対応、雇用維持のための施策
3. 航空輸送の安定的かつ円滑な回復を図るための緊急措置
4. コロナ時代における航空・空港関連企業の持続可能な事業構造への転換を支援するための施策
5. 航空ネットワークの基盤を支える空港関連企業の維持・強化を支援するための施策

以下、コンセッション空港に関連する施策の概要をご紹介します。

1. 契約上の履行義務の緩和

契約上の義務となっている空港活性化投資の後ろ倒し等を柔軟に認めることにより、空港運営会社における当面の資金繰りの支援を実施する。

コンセッション空港において、運営権者たる空港運営会社は、国又は地方自治体との間の実施契約に基づき、要求水準書に定められた水準に従って施設の維持・更新に

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

関する投資を行う契約上の義務を負っています。これらの義務を履行できない場合、改善計画の提出等を経てもなお状況に変化が見られないときは最終的には実施契約の解除に至ることになりますが、本施策により、義務履行の猶予が認められ得ることになります⁶。

本施策は、コンセッション実務における不可抗力の取扱いに準じた取扱いを認めるものとして、注目に値します。すなわち、従来のコンセッション案件では、不可抗力の発生時における運営権者の救済手段として、①公共側の負担による事業継続、②契約上の義務の免責、③事業期間の合意延長、④運営権者による実施契約の解除、⑤契約条件の見直しの協議、といったものが認められてきました。本施策はこのうち②と同様の取扱いを認めるものであり、新型コロナウイルスの影響が「不可抗力」に当たり得るという解釈⁷を踏まえ、不可抗力の救済手段を参考にした支援施策として位置づけられます。

なお、本施策は「空港活性化投資の後ろ倒し」を代表例として掲げているところ⁸、運営権対価分割金の減免・猶予まで認められるかについては明らかではありません。この点、民法 419 条 3 項に基づき金銭債務については不可抗力を抗弁とできないことを踏まえると、金銭債務である運営権対価の支払債務について、他の義務と同様の取扱いが認められるとは当然には言えません。もっとも、不可抗力を抗弁とすることができない場合であっても、従来のコンセッション案件においては⑤契約条件の見直しの協議が認められてきたところですので、より踏み込んだ対応として、(入札手続の公正性・透明性・競争性にも配慮しつつ) 公共側との間で運営権対価分割金の減免・猶予について協議する、といったことも検討の余地があるものと考えられます⁹。

⁶ また、本施策に従って空港活性化投資の後ろ倒しが行われることで、マスタープランや中期計画・単年度計画に変更が生じる場合には、変更後の計画が実施契約に従って公表されることも多いものと思われます。

⁷ 内閣府政策統括官（経済社会システム担当）令和 2 年 7 月 7 日付「PFI 事業における新型コロナウイルス感染症に伴う影響に対する対応等について」（以下「内閣府通知」といいます。）においても、「新型コロナウイルス感染症の影響により通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしても事業の設計・建設・維持管理・運営等に支障が生じると言える場合は、基本的に『不可抗力』によるものと考えられます。」とされています。

⁸ 支援施策パッケージの参考資料においては、「空港活性化投資」の例として、「建物の維持・修繕工事や滑走路更新工事」が挙げられています。

⁹ 令和 2 年 7 月 17 日付改正コンセッションガイドライン（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）においても、「想定外の災害リスクの増大や著しい事業環境の変化等によって、事業期間中に当初のリスク分担が著しく不適切になった場合には、必要に応じて業務範囲やリスク分担の見直しに関する協議を行うことが望ましい。その際には、入札手続きの公平性・透明性・競争性を害しないことに留意すること。なお、実施契約の中に、業務範囲やリスク分担の見直しに関する協議に係る条項を設けることも考えられる。」との記載が追加されています。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

2. 空港運営事業期間の延長

空港運営事業期間の延長について、空港運営会社の申し入れに基づき協議する。

実施契約に基づく空港の運営は、一定の期間（多くの場合は 30 年程度）に限定されていますが、本施策により、協議による事業期間の延長の可能性が認められることとなります。

本施策も、上記 1.に記載した不可抗力発生時の救済手段③を参考とした取扱いと思われます。すなわち、従来のコンセッション案件においては、不可抗力発生時に事業期間の延長を認めることにより、延長期間における空港運営を通じて、運営権者がその損害・増加費用を回収することが想定されてきました。本施策も、このような従来の仕組みを踏まえ、事業期間の延長を通じて、空港運営会社において新型コロナウイルスの拡大による損害・増加費用を回収することが企図されているものと思われます。

3. 資金繰り対応への協力

経営改善や資金繰りの確保に向けた関係者の議論も踏まえ、国においても必要な対応を検討する。

国は、実施契約の相手方として、また、空港行政における規制当局として、契約解除権や各種許認可権限を含む様々な権限を有しています。これらの権限の行使・不行使は空港運営にとって大きな影響を有することから、空港運営会社の経営改善や資金繰りの確保に向けた検討を行うに際しては、国の協力も必要不可欠です。本施策は、このような国の協力について、国における対応を広く検討する旨の施策と思われます¹⁰。

本施策にいう「関係者の議論」としては、まずは空港運営会社の株主による経営改善や資金計画の議論が考えられるところです。また、空港コンセッション案件においてはプロジェクトファイナンスが組成されていることも多く、これらのプロジェクトファイナンスを提供する金融機関との議論も想定されます¹¹、更に、追加融資を検討している場合には追加融資を提供する金融機関との議論も考えられます。

¹⁰ なお、本施策は、コンセッション空港の中でも特に福岡空港と北海道 7 空港に関する施策として提示されているものです。

¹¹ 特に、既存のコンセッション案件においては、国と融資金融機関との間で直接協定を締結することも想定されており、実施協定の解除やローンの期限の利益喪失といった局面においては直接協定に基づく協議が必要となることも考えられます。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

4. その他の支援施策等

コンセッション空港における空港運営会社に特有の支援施策は 3.までに記載のとおりですが、この他にも、より広い範囲の支援施策であってコンセッション空港にも適用され又は影響が生じるものについて、以下に主要な施策をご紹介します。

(1) 国税・地方税等の支払い猶予、雇用調整助成金による支援

令和 2 年 2 月 1 日から令和 3 年 2 月 1 日の間に納付期限が到来する国税（消費税、法人税等）、地方税（事業税、法人住民税等）、社会保険料等の納付猶予の措置を実施する。

助成金の拡充や一人当たり支給上限額の引き上げ等の特例措置により、空港関連企業における雇用の維持を支援する。（※緊急対応期間は、令和 2 年 4 月 1 日から同年 12 月 31 日まで）

国税・地方税の支払い猶予や、雇用調整助成金の拡充といった特例措置は、既に様々な事業者において広く利用されているところですが、空港関連企業においても同様に利用することが考えられ、支援施策パッケージにおいても明示的に言及されています。

(2) 国有財産使用料等の支払猶予

令和 2 年度分の航空局所管の国有財産使用料について、支払い期限を令和 3 年 1 月まで猶予する。

また、令和 2 年 2 月 1 日から令和 3 年 1 月 31 日までの間に支払い期限が到来する国有財産使用料については、前年同時期に比べて売上が 20%以上減少しているなど一定の条件を満たす場合、支払い期限から 1 年間猶予（航空局所管のものについては令和 4 年 1 月まで）することを可能とする。

空港関連企業は種々の国有財産について有償で貸付を受け又は使用許可を得て使用しているところ、これらの使用料についても支払い猶予が認められます。

(3) 空港会社等に対する、空港関連企業の支援の要請

空港会社等に対して、その他空港関連企業が支払う賃料の猶予を要請する。

空港会社等において賃料を減免した場合、その損害の額を税務上の損金として算入できることを明確化する。

本施策は、空港運営会社に対して、空港関連企業からの賃料の支払いを猶予するよう要請するものです。これまでに述べた各種施策とは異なり、少なくとも短期的には空港運営会社の収入を減少させる方向での施策となる点に留意が必要です。もっとも、長期的な空港機能の維持のためには、空港運営会社とその関連企業の双方の経営継続が必要ですから、そのバランスを踏まえて、実際の猶予等を行うべきと

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

思われます。

Ⅲ. 今後の課題

支援施策パッケージは、コンセッション空港の運営権者の苦境に対して、実施契約上の不可抗力の救済手段を参考にしつつ、広く支援施策をまとめたものとして有意義なものと言えます。

他方で、今回の新型コロナウイルスの拡大のように、契約締結時に全く想定されていなかったような事態においては、従来の不可抗力の救済手段を参考とする枠組みでは十分に対応できない点もあるように思われます。たとえば、従来のコンセッション案件において、公共側の負担による事業継続措置は、基本的には施設に物理的な損傷が生じた場合を想定した規定になっており、自然災害による施設の損壊等を典型的な適用場面として前提としたものであるため、疫病の蔓延のような事態において損害・増加費用等がどのような取扱いとなるかは明確ではありませんでした。

この点、支援施策パッケージにおいては、新型コロナウイルスの影響による損害・増加費用等に関する明示的な施策は含まれてはいませんが、内閣府通知においては「当事者間でその分担方法について協議を行うべき不可抗力による損害、増加費用等の中には、基本的に物件以外の損害等も含まれると考えられます。」と記載されているところであり、今後の議論の参考になるものと思われる。

支援施策パッケージには、「引き続き、関係業界の要望をよく聞きながら、追加支援策を検討し、調整が整ったものから順次実施していく。」と記載されています。今後の新型コロナウイルスの拡大状況と、実際の事業者の状況を踏まえつつ、更なる対応策の検討・深化が期待されるところです。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

セミナー情報

- セミナー 『第 4426 回金融ファクシミリ新聞社セミナー「プロジェクトファイナンスの実務 ～発電所プロジェクトの最新実務動向や法改正の影響も踏まえて～」』
開催日時 2021 年 1 月 15 日（金）13:30～16:30
講師 末廣 裕亮
主催 株式会社 FN コミュニケーションズ

- セミナー 『第 4410 回 金融ファクシミリ新聞社セミナー「エネルギー事業における不正・不祥事の事前防止と発覚時対応の要点ー環境変化を踏まえながらコンプライアンスをいかに確立するかー」』
開催日時 2020 年 12 月 17 日（木）9:30～11:30
講師 木山 二郎
主催 株式会社 FN コミュニケーションズ

- セミナー 『プロジェクトファイナンスの実務～発電事業プロジェクトの最新動向とリスク分担のポイントを事業者・金融機関双方の視点で解説～』
開催日時 2020 年 12 月 11 日（金）13:30～16:30
講師 末廣 裕亮
主催 株式会社金融財務研究会

- セミナー 『いよいよ本格化 洋上風力発電プロジェクトの最新実務～入札戦略、送電系統、契約交渉、ファイナンスの横断的見地から～』
開催日時 2020 年 11 月 30 日（月）14:00～17:00
講師 村上 祐亮、市村 拓斗
主催 株式会社新社会システム総合研究所

※ 新型コロナウイルス感染症の影響を含め、セミナーに関する情報については、主催者のウェブサイト等をご確認ください。

文献情報

- 論文 「多事争論 電源構成表示の在り方」
掲載誌 エネルギーフォーラム 2020 年 11 月号 No.791
著者 市村 拓斗

（当事務所に関するお問い合わせ）
森・濱田松本法律事務所 広報担当
mhm_info@mhm-global.com
03-6212-8330
www.mhmjapan.com