

Title	空港発着枠の配分と不採算航空路線の補助制度に関する考察 (藤井彌太郎教授退任記念号)
Sub Title	A Better Way to Allocate Airport Slots and Subsidies to Unremunerative Air Services (In Honour of Professor Yataro Fujii)
Author	中条, 潮(Chujo, Ushio)
Publisher	
Publication year	2000
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.43, No.3 (2000. 8) ,p.89-
JaLC DOI	
Abstract	競争が有効に機能するためには,単純に規制撤廃だけを行えばよいわけではなく,競争を阻害する要因を除去するように競争政策を運用していかなければならない。本稿では,そのうちの重要な2つの要因であるエッセンシャル・ファシリティの配分方法と,補助金の配分方法について議論し,前者については混雑空港における発着枠の配分方法のありかたを,後者については不採算路線の補助制度のありかたを例にあげて検討した。まず,スロット配分ルールについては,均等配分ないし抽選制,点数評価制,運賃による競争入札,付け値競争入札に分けて,これら
Notes	
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20000800-00686085">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20000800-00686085</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## 空港発着枠の配分と 不採算航空路線の補助制度に関する考察

中 条 潮

### <要 約>

競争が有効に機能するためには、単純に規制撤廃だけを行えばよいわけではなく、競争を阻害する要因を除去するように競争政策を運用していかなければならない。本稿では、そのうちの重要な2つの要因であるエッセンシャル・ファシリティの配分方法と、補助金の配分方法について議論し、前者については混雑空港における発着枠の配分方法のありかたを、後者については不採算路線の補助制度のありかたを例にあげて検討した。まず、スロット配分ルールについては、均等配分ないし抽選制、点数評価制、運賃による競争入札、付け値競争入札に分けて、これら配分方式の優劣を議論した結果、透明性の確保と合理性の点で競争入札方式が望ましいとの結論を得た。また、補助制度についても、補助金に関して競争入札制をとることが、補助の目的を満たしながら、経営効率を維持する方法として望ましいとの結論を得た。

### <キーワード>

競争, 規制緩和, 自由化, エッセンシャル・ファシリティ, 航空, 空港, 発着枠, 競争入札, 補助, 不採算路線

### はじめに

規制改革の流れのなかで、これまで独占が前提とされてきた公益事業の多くに競争が導入されると期待される。しかし、競争が有効に機能するためには、単純に規制撤廃だけを行えばよいわけではない。長い間規制下にあった産業では、公的規制のなごりが随所にみられ、それらが競争を阻害する。これらの阻害要因を除去するように競争政策を運用していかなければ、規制改革は形だけのものになる。

特に、制度によって独占を認められてきた既存企業が、当該産業の生産において根幹をなす施設を独占しており、新規参入の競争企業はその施設の使用を拒否されるようであれば、あるいは、拒否されると同等の行為をアクセス・チャージや託送料の設定によって受けるのであれば、せっかく

公的規制の緩和によって参入が制度的に認められても、実質的な成果は得られない。また、そのようなエッセンシャル・ファシリティの配分が裁量性の高い方式で規制当局によってなされれば、規制当局はそれを通じての市場介入権限を依然維持することが可能となる。

航空分野について言えば、その課題の一つは、混雑空港における発着枠の配分方法である。国内航空については、2000年4月から需給調整規制が撤廃されたが、混雑空港における発着枠の大部分は既存企業によって占められている。また、その配分権限を運輸省は今後も維持し続けることになっており、同省は実質的な需給調整を依然、続けることが可能である。

今一つの課題は、補助金の配分方法である。航空、バスとも、運輸省と規制緩和小委との合意内容には、不採算サービスの維持方法を図りながら需給調整を撤廃することが記されているが、不採算サービスの維持方法として、国の裁量性の高い、競争を抑制する要素を持つ維持方式が選択されれば、結局需給調整は実質的に残ることとなる。

スロット配分や補助金配分における第一の目的は、言うまでもなく、限られた資源を効率のよい事業者に配分することによって資源の有効利用を図ることにある。したがって、配分ルールはこの条件を当然満たさなければならない。

しかし、それだけではなく、世界の自由化の趨勢から20年遅れてようやく需給調整規制の廃止されることとなった日本では、航空事業者間の自由な競争も規制の透明性も確保されておらず、官僚の意識改革もすすんでいない。そのような状況下でのエッセンシャル・ファシリティや補助金の配分においては、上記の第一の目的以外にも、多くの役割も負わなければならない。具体的には、新規企業の参入に対する非対称的規制の役割、航空会社への規制官庁の介入の最小化、配分方式のラディカルな変更を通じての競争意識の高揚といった点である。

これらの重点条件を念頭におきながら、以下では、スロット配分と補助金配分の方法について検討し、いずれも競争入札制度の導入が最も望ましいことを論じる。

なお、競争入札方式は、航空の発着枠配分と補助金配分にのみ有用な方法ではない。電波やバス・ターミナルなど、エッセンシャル・ファシリティの配分の多くに適用可能であり、また、細かな部分はともあれ、以下の議論の本質的な部分は、他の資源の配分においても通じる議論であると考えられる。

本稿の構成は以下のとおりである。

- I. スロット配分ルールについての検討
  1. 各配分方式に共通の課題の検討
  2. 各個別配分方式の優劣
  3. 誰が配分すべきか——規制権限と規制当局の再編——
- II. 不採算航空サービスに対する補助制度のありかた

なお、補助金配分方式についての検討の分量がスロット配分のそれに比べてバランスを欠いているが、これは、スロット配分においても補助金配分においても主要な配分方式の問題点は共通するものであり、補助金配分方式については、補助制度と関連する事項だけに記述をとどめたためである。

## I. スロット配分ルールについての検討

スロットの配分については、「誰に、どのような方法で、何を」配分するかが課題となる。このうち、最も重要な課題は、「どのような方法で」という点であり、これには、均等配分、抽選制、点数方式、競争入札などが考えられる。また、このいずれの方式をとるにしろ共通に考慮しておかなければならない課題が、「誰に」という点と、「何を」という点を含めて、いくつか存在する。

以下では、まず後者の共通の課題を検討し、そのうえで各方式の優劣の議論を行う。

### 1. 各配分方式に共通の課題の検討

#### (1) 絶対的条件

配分に際しては、「絶対条件」として、不採算サービスのケースを除いて、「航空会社が路線と便数を自由に決定し、変更できる」という点が必ず満たされなければならない。この点が確保できなければ、需給調整の撤廃と明確に矛盾するからである。この条件は、言い替えれば、「透明であり、規制当局の裁量の働かない手法」ということになる。規制当局の裁量の余地が大きければ大きいほど、空港発着枠のコントロールを通じて、規制当局は航空会社を他の面でもコントロールできるからである。

#### (2) 配分対象総枠

「何を配分するか」という点で最も重要な選択肢は、以下のいずれかである。

(イ) 既存枠+新規枠      (ロ) 既存枠の一部+新規枠      (ハ) 新規枠のみ

これは、既存の航空会社が有している既得権をどの程度認めるかという問題にかかわる。岬の眺めの良い土地を占有しているホテルのケースと異なり、空港の既存発着枠は、航空会社の経営手腕によって確保されたというより、制度によるところが大きい。すなわち、航空輸送事業の現行シェアは、いわゆる45・47体制以来の規制制度によって形成されてきたものであり、当然、特定空港の発着枠のシェアも、それを反映したものとなっている。

したがって、理論的には総ての枠を既存事業者からとりあげて再配分するという(イ)の方式が望ましい。

ここで、論理整合的に考えるならば、再配分すべきは、既存発着枠のみならず、すべての航空資

源でなければならない。しかし、総ての航空資源を45・47体制がなかったとしたら形成されたであろう状態に再配分するという事は、現実的に不可能である。

となれば、これまでの企業規模・市場シェアの形成過程および現行の企業規模・市場シェアを肯定し、そこを出発点においたうえで、市場競争の促進を図るのが現実的な考え方であろう。そのように考えれば、再配分結果は配分前とドラスティックには変わり得ないのであるから、総ての枠を再配分する必要はなく、競争刺戟を与える程度の入替えが行われればよい。なぜなら、枠自体について考えれば、既存枠のすべてをとりあげて再配分したとしても、発着枠に「use-it, loose-it」のルールが課されている限り、航空会社は現在の運航能力に応じて配分申請を行うであろうから、再配分結果は配分前とドラスティックに変わることはないからである。

ただし、(ハ)の方法では、新規に発着枠が発生しない限り、新規参入は不可能であるし、既存企業間の競争意欲を損なうことにもなる。

したがって、ここでの選択肢は(ロ)ということになる。配分の事務コストの軽減という点でも(ロ)は優位性をもっている。

さらに、入札制を導入した場合、理論的にはあり得る当該空港の全枠を1企業が独占するという事態（後述するように現実には有り得ないが）を事前に防ぐという点でも、(ロ)は望ましい。

### (3) 回収枠数と回収方法

前記(ロ)における「+既存枠」としてどの程度の枠数を回収するべきか、合理的な水準を示すのは困難であるが、米国の混雑空港におけるケースでは、既存企業の所有枠の5%としている。全部を回収した場合に運航能力に比例した再配分が行われるであろうこと、枠の回収は新規の参入と入替えによる競争刺戟の付与が目的であることを考えれば、「新規+既存枠」の合計の5-10%の範囲が妥当なところかもしれない。

既存枠のうちどの枠を回収するかについては、所定返還枠数に達するまで既得枠数の割合に応じて各社の保有枠の中から抽選で返還枠を順位をつけて決定する。この「取上げ枠」は、前回の枠配分作業直後に設定しておかねばならない。次回の枠配分作業の際に、新規枠が多く提供されて回収必要枠数が少なくてすむことになった場合には、抽選番号の順に返却することとすればよい。

取上げ枠に順位をあらかじめ設置しておくのは、航空会社の経営計画をたてやすくするためである。新規枠がでなくなった時点でいきなり抽選で、9時台の枠を3枠返せと言われるよりは、前もって返却の可能性情報を与えておいたほうがよい。

なお、入札制の場合には、「取上げ枠」は現行既存枠からのみとする。新規枠については競争入札金を支払って獲得したものであり、それをとりあげるのは既存枠と比べて不公平だからである。

### (4) 配分対象枠の細分化の選択肢

次に、配分対象となった総枠を、さらに細分化して配分すべきか否かと言う点を検討しよう。選

択肢としては以下の4つが考えられる（以下でA Cとは航空会社間の発着枠配分のための協議組織をさす）。

- (イ) 時間帯に関係無く各社ごとの配分合計枠だけを決め、時間帯別配分はA Cに委ねる。得られた枠をどの路線にそれだけ使用するかは航空会社の自由とする。
- (ロ) スロットを時間帯別に配分。どの路線に使用するかは航空会社の自由とする。
- (ハ) 路線ごとに各社への配分枠数を決める。時間帯別配分はA Cに委ねる。
- (ニ) 路線ごと、かつ時間帯別に各社への配分枠数を決める。

このなかで、路線ごとに配分する(ハ)と(ニ)の手法は、前述の「絶対条件」を満たさないゆえに、候補からはずされることになる。なぜなら、路線ごとに配分するためには、あらかじめ路線ごとの総便数を固定しておかなければならず、規制当局が裁量で路線ごとの便数を決めれば絶対条件をおかすことになるからである。

また、入札制や抽選制で各社の各路線への便数を決めることは可能であるが、それによって決まった初期状態をあとで動かすことができないとなれば、やはり絶対条件を満たさないことになるし、この初期状態を動かすことができるという条件では、各路線の総枠数に制約を設けないのと同じになるから、路線ごとに配分する意味がなくなる。

次に、発着枠の価値は時間帯によって大きく変わることを考慮すれば、(イ)よりも(ロ)によるべきである。また、(イ)の方式では、A Cでの交渉が煩雑を極めるうえ、A C内部での力関係によって不利な時間帯を割り振られるという可能性がある。

ただし、時間帯を細かく区切り過ぎると、配分作業が煩雑になるうえ、航空会社間での融通がきかせられなくなるから、時間帯区分は30分を下回らない範囲で設定するべきであろう。

以上より、枠の配分単位は30分刻みで行い、その中での詳細な配分はA Cによるスロット調整機能に委ねるのが望ましい。

#### (5) 新規ないし限定的後発事業者への別枠確保の是非

ここでの選択肢は、(イ)既存の航空会社も新規も押し並べて総ての航空会社に平等にルールを適用するか、それとも、(ロ)新規あるいは限定的後発企業（ごくわずかの枠しか持たない既存企業）に優先権を与えて配分するか、という点である。

また、「新規あるいは限定的後発企業（以下、ここでは新規と呼ぶ）」には以下の2種類の意味がある。

- a. 定期航空市場においては新規ではないが、「当該空港において新規」。
- b. 「定期航空事業者として新規」。これは同時にaの意味でも「新規」である。

まず、混雑空港では特定の航空会社がドミナントな地位を築き、競争を阻害するという状況を回避するうえで、また、新規参入が市場の活性化と競争を促進するという新規参入のプレミアムの役

割を期待するうえから、aの意味での新規企業を優先することが求められる。米国のHUDでは、この考え方に基づいて、aの意味での新規参入企業だけで一定の優先抽選枠を与えて枠を配分したのち、残りの枠を既存事業者を含めて再度抽選を行って配分する方式をとった。

日本では、容量に制約のある空港で、「aではあるがbでない」タイプの新規参入が起る可能性は現状では有意ではない。しかし、将来的には生じ得る状況であり、配分ルールにおいて検討しておくべき課題である。

日本の市場構造を考慮したとき、最も重要な課題は、bタイプの新規参入事業者に対する優先枠の確保である。35年間にわたって新規参入が否定され、閉鎖的であった航空市場では、公的規制の緩和によって市場を自由にしても、長い間厳しい規制によって競争意欲を奪われてきた伝統的な既存航空会社だけでは市場は動かない。伝統的な航空会社の経営戦略は良くも悪くも伝統的であり、いきなり競争状態に置かれても、市場を「混乱」させるような思い切った経営戦略はでてこなかった。

したがって、日本の航空界に活力を与えるには、既存三社と全くコンセプトの異なる、市場をかきまわすような新しい航空会社の参入を認め、それによって競争刺戟を市場に与えることが必要である。そして、実際、スカイマークと北海道国際航空は、1日3便の枠にもかかわらず、そのような役割を十分果たしたといえる。

このような観点からすれば、bのタイプの新規参入者については、その市場活性化効果を考慮してプレミアムを用意してしかるべきである。

#### ●単一配分ルールによる優先か別途ルールによる優先か

ここで、新規企業を優先するにあたって、新規にも既存にも共通の単一ルールの中で、市場活性化効果も織り込む形にするか、それとも、別途付加的なルールを用意するかという選択肢が存在する。

まず、抽選制では、単一の配分ルールに市場活性化効果を折り込むことはできない。

唯一、入札制では市場活性化効果が自動的に織り込まれることになる。なぜなら、新規航空会社もたらす市場活性化効果の大部分は、新規自身の収入となって現れるはずのものであり、新規企業はそれを考慮したうえで入札に望むだろうからである。

しかし、他方、入札制では資本市場の情報の不完全という観点から、優先枠を用意する方式のほうが望ましい。三社保護政策をあまりに長く維持しつづけてきた日本の航空輸送産業においては、様々な施設から経営に必要な労働資源やノウハウにいたるまで、総ての経営資源が既存三社に偏在しており、新規参入者にとっては大きなハンディとなっている。このような中で事業を開始しようとする者にとって、リスクの予測は困難であり、資金の確保は容易ではない。一種の資本市場の不完全性が存在する。

また、既存事業者が無料の枠を多数持っているのに、新規参入者だけが総ての枠を有料で獲得しなければならない点も考慮されるべきである。

したがって、付け値競争入札方式を採用する場合には、新規参入企業および限定的後発企業に有利な配分を別途に検討すべきである。一つの方法は、一定の優先枠を新規および限定的後発企業に確保し、新規および限定的後発企業のみで入札させ、残りの枠を既存企業も含めて入札にかける方式である。

点数制による場合には、どちらも同じである。共通の単一ルールで処理する場合には、評価項目に運賃等々とならんで「新規」という項目を置けばよい。無論、この「新規」という評価項目にどの程度のウェイトを置くかは恣意的であるが、たとえば、優先枠を用意するといった別途のルールによる場合でも、その優先枠の設置の仕方は同じように恣意的である。したがって、点数制の場合には優劣はない。

ただし、点数評価方式の場合には、現実の手法としては別枠をとらざるを得ない。実績がない（あるいは少ない）ため点数化すべきデータのない企業については、とりあえず、次回の枠の見直し作業時点までは暫定的に枠を配分しておくしかないが、データが無い以上、この暫定枠は既存企業への配分枠と別枠で用意せざるを得ない。また、この暫定枠の各企業への配分は抽選によらざるを得ない。

#### ●別枠と優先枠の違い

ここで重要なことは、新規参入企業および限定的後発企業に「別枠を用意する」ということと、「優先的に配分する」ということとは同じではない、ということである。

優先的な配分とは、既存航空会社に比べて有利な配分方法をさすのであって、単に別枠を用意するだけでは優先的な配分とはいえない。この別枠が優先枠と同じになるのは、一定の配分ルールにしたがって新規も既存もあわせて配分がなされた場合には、新規の受け取る枠がこの別枠より小さくなるという明確な保証がある場合だけである。

たとえば、平成10年になされた北海道国際航空とスカイマークに対する羽田での発着枠配分について、これを「新規航空会社への優先的な配分」と表現していることが多いが、これは既存航空会社と比べて優先的になされたわけではない。単に「新規にも配分した」に過ぎない。もしこの当時に明確な配分ルールが存在したとして、そのルールにしたがって既存企業にも新規企業にも同等の条件で枠が配分された場合、その枠が実際に与えられた新規各社3便分より小さくなるという保証はなかったからである。

2000年2月時点において、運輸省は新B滑走路の共用にあわせて羽田の発着枠配分について検討しており、そのドラフト案でも一定枠を新規に優先するとされており、その具体的な枠数が記述されているが、これも単なる別枠の用意というだけのことに過ぎない。したがって、新規に対して優

先的な配分を行うとすれば、単なる別枠の確保だけでは不十分であり、新規に対して別枠を用意したうえで、さらに残りの枠について新規も既存事業者も同じ条件で配分するという方式をとるべきである。

たとえば、入札制の場合ならば、新規だけで一定枠を入札させ、後に新規企業も既存企業も交えて残りの枠を入札にかけるといった方式である。米国の HUD では、一定枠を新規だけで抽選させ、そのうち、新規企業も既存企業も交えて残りの枠を抽選にかけるといった方式がとられた。点数制の場合にも、一定枠を新規だけで配分し、そのうち、新規も既存も含めて残りの枠を配分することによって、新規への優先は初めて確保される。

無論、こういった暫定枠や別枠の数を具体的にいくつかにするかは、恣意的にならざるを得ない。言い得るのは、「優先的な配分」とは、「予想されるよりやや多めの配分」ということでしかない。

#### (6) 不採算ないし低収益だが社会的に必要な路線に対する別枠確保の是非

この点での選択肢は、(イ)すべての路線について同等に扱う、あるいは、(ロ)特定路線について別枠とする、の二つである。

まず念頭に浮かぶ考え方は、特定路線を *essential services* として指定して別枠とし、この別枠の配分は別途行うという(ロ)の方式であろう。

しかし、筆者は、補助制度の工夫が十分になされれば、発着枠の配分に際しては別枠を用意する必要はないと考える

別枠を用意しなければ、配分された枠を各社が自由に使用して便を貼り付けた場合、たとえば東京―八丈島間には一便も飛ばないという状況が起り得るかもしれない。同様にして、発着枠に制約のない、たとえば鹿児島―奄美大島間についても、航空会社が経営上の観点から就航を拒否したとしよう。この2つのケースは、いずれも同じように扱えばよいというのが筆者の考え方である。

すなわち、航空会社が自身の意志では就航しない区間について、それにどう対処するかのルールが決められればよいのであって、発着枠の問題とからめる必要はない。明確な補助制度さえ用意されていれば、航空会社は、補助金を含めた東京―八丈島の収益率と、補助金をもらっていない東京―出雲の収益率を比べ、前者が有利であれば後者に使用している枠を前者に使うことによって対応するであろう。

この点については、補助制度の項で再度論じる。

#### (7) 使用権の限定

枠の使用権については、枠を付与されて後、一定期間のうちに使用しなければ回収されるものとするべきである (*use-it, loose-it rule*)。定められた運航期日までは、当該枠の確保者が使用しない枠は、他の事業者にも使用させてよい。

また、市場の活性化のために、一定期間後に返却して再配分するものとする。この一定期間は、航空会社の事業計画に支障をきたさないよう、5年程度が適当と考えられる。

入札制で確保した使用权については、売買およびリースを可能とする。抽選や点数制度の場合には禁止すべきである。

枠を用いて飛ぶ会社は定期航空会社の資格を有している必要が当然あるが、使用权を申請する資格については、定期航空会社である必要はない。金融機関等を含め、総てに開放する。使用权を得て、それをリースする企業も認める。無論、「use-it, loose-it rule」がある限り、投機目的の参加は限定される。ただし、入札制以外の方式では、売買やリースは認められるべきではないから、結果的に定期航空会社以外が参加することは考えられない。

#### (8) 使用機材についての制約

小型機運航が増大すると、限定的資源を有効に利用できなくなるという心配がある。しかし、与えられた枠を如何に有効に使用するかは航空会社の裁量の問題であり、配分方式においてその点が確保されている限り、最大限の稼働を考慮した機材使用を航空会社は考えるであろうから、単純に離着陸回数で配分するべきである。

ただし、抽選制の場合には、そのような保証はないから、「ユニット」(便数/機材換算値)で配分するのが望ましい。

#### (9) 国際線の問題

発着枠の配分ルールは、国際線についても国内線と同等に、また、外国航空会社にも本邦企業と同等に適用されるべきである。そうでなければ、論理の整合性を欠くだけでなく、国内線と国際線のシェアの違いによる本邦航空会社間の競争を歪めるし、本邦航空会社と外国航空会社との間の競争条件も歪めることになる。

国際線の枠の配分については、国際間の慣行や二国間協定に拘束されるが、経済のグローバル化が進み、また、世界のなかで日本の果たす役割について期待が高まっているなか、そういった国際間のとりきめを受け身と考えるのではなく、積極的に合理的なルールの構築に向けて、国際間の協議のイニシアチブをとっていくべきである。

## 2. 各個別配分方式の優劣

上記までの検討を念頭に、以下では、均等配分ないし抽選制、点数評価制、運賃による競争入札、付け値競争入札に分けて、これら配分方式の優劣を議論しよう。

### (1) 均等配分と抽選制

均等配分は、参加希望企業に均等に配分する方式である。第一回目の均等配分で与えられた枠が希望枠より多い企業は、不要枠を返還し、返還された枠を残りの企業で均等配分する。返還枠がな

くなるまで、これを続ける。

抽選制は、文字通り、くじびきである。抽選制度は、若干の運のよしあしを除けば、均等配分方式と同じことである。

均等配分や抽選制であっても、use-it, loose-it ruleがある限り、無謀な枠の獲得はありえないが、他の方式にくらべて生産性改善インセンティブは小さい。

したがって、抽選制を使うとすれば、補助的な手段としてであろう。たとえば、競争入札や点数制で同点企業がでた場合であるとか、新規企業に暫定枠を用意した際に、その配分以上に企業者数が多数存在する場合であって、競争入札の結果がほぼ同じになることが予想される場合などには、抽選制は、配分作業コストを節約するうえで有効である。

ただし、均等配分と抽選制はもっとも恣意性のある余地の無い配分方式である。

また、新規企業のデータがなくても配分が可能である。

利点はそれだけと言ってもよいが、この利点は恣意的な航空当局が枠を配分する場合には最も大きな利点となる。生産性改善インセンティブは小さいとはいえ、恣意性の高い点数制が企業インセンティブを損なう程度よりは、均等割や抽選制のほうがましと言えるかもしれない。また、規制当局が点数制を採用しても、最初からバランス感覚だけで指標を選んで配分すれば、均等割と何ら変わらなくなる。実際、2000年3月に決定された新規枠の配分はそのような結果となった。

## (2) 点数制

点数制とは、運賃、稼働率等々、企業の効率性を示す複数あるいは単数の指標で航空会社を評価し、それによって枠を配分する方式である。

この方式の利点は、入札制に比べて、航空会社側に金銭的成本が発生しないこと、入札収入の配分を考慮しないですむこと、である。

この方式の最も大きな欠点は、それが大きな恣意性を持つために、航空会社の効率性と結びつけることが容易ではなく、かつ、配分当局に裁量の余地を大きく与えてしまうことである。

### ●点数と枠数の関係

第一に、この方式では航空会社の点数評価はできても、その点数と与える枠の関係に合理的な基準が何もなく、恣意的になることである。たとえば、なんらかの計算方式により、A、B、C 3社の点数がそれぞれ80点、70点、20点となったとしよう。配分される枠の総数が50であったとして、この50枠をどのように配分するかには無数の選択肢があり、そのうちのどれが合理的かという決め手はどこにもない。唯一言えるのは、配分枠数は $A > B > C$ ということだけである。

たとえば、この例では3社の中で最も効率が良いと判断されたのはA社であるから、A社に50枠総てを与えるという選択肢は合理的である。しかし、AとBの差はそれほど無いのだから、AとBだけに半分ずつ与える、という選択肢や、C社に気の毒だから、C社に挽回の可能性を与えるた

め、各社の点数に比例して80:70:20で配分するという方法も合理的であるように見える。しかし、各社の点数に比例して枠数を決めるということの合理性は、総てA社に与えるという方式の論拠を打ち消すこともできない。このいずれも説得性はあるともいえ、無いともいえ、選択は恣意的にならざるを得ない。

また、この方式では、挽回可能性は次回の見直しまで待たなければならず、事業者へのインセンティブの点で入札制に劣る。

#### ●指標間のウエイト付けの問題

次に、この点数を作成するために、複数指標間でどのようなウエイトを付けるかについても恣意性がはたらく。運賃とロードファクターを同じウエイトで平均することは非合理であるが、他方、ウエイトの付け方について合理的な方法も存在しない。

一つの方法は、各指標についてNo.1の企業に $1/n$ ずつ配分する方法である（ここで、 $n$ は指標の数である）。すなわち、指標1の最も点数の高い企業に $1/n$ 、指標2の最も点数の高い企業に $1/n$ 、といった形で配分する方式である。全部の指標が1番の企業は、全部枠を配分されることになる。 $1/n$ 枠も配分されては多過ぎるといふ企業があった場合には、余りの部分はその指標について2位の企業に配分する。

この方式であれば、「格安運賃でサービス最小限のチープエアライン」にも、「運賃は高いが便数が多い、あるいは高級サービスのエアライン」にも配慮できる。ただし、両極端の企業しか浮かべられないから、多様化は制約される。

#### ●指標の選択の問題

第三に、どの指標をとるかという問題がある。

指標を選択する際の条件としては、以下の点が満たされる必要がある。

- (イ) 配分当局の恣意性が入らない数値として示される生のデータあるいは透明な方法で基準化されたデータであること。
- (ロ) 路線構造など企業の生産性と無関係な要素に左右される評価項目であってはならないこと。
- (ハ) 他の評価項目と相関の高い評価項目は避けること。
- (ニ) 航空会社の経営行動を偏向させるような評価項目のとりかたを避けること。このためには、評価項目は単一であってはならない。

まず、(ロ)の条件を満たすための指標づくりが困難である。指標として最もわかりやすいのは単位あたりコストであるが、路線別の原価は共通費の部分が大きく、路線の性格を基準化したコスト指標は作成困難である。

労働生産性を評価項目とするのは外注、委託等があるため、適切ではない。人件費水準も、労働

生産性に依存するから不適切である。比較的中立的な指標は機材稼働率であるが、路線による基準化は困難である。

運賃水準も、路線による基準化が必要である。また、コストは高いが高級なサービスをしているところでは運賃水準が高くなるから、サービス指標とあわせてでなければ採用すべきではない。しかし、(イ)からは、客観化することができない機内サービスの質の差異は指標として採用すべきではないから、結論として、運賃を採用するなら、路線によって基準化したうえで、サービス指標の点数化をなんらかの方法で考慮しなければならない。これは至難のわざである。

座席利用率を指標として採用することも、適切ではない。貨物との関係はおくとしても、座席利用率は運賃の水準に依存するため、この指標を採用するなら、運賃水準は入れるべきではない。

また、座席利用率は、サービスの質の一部と相関し、一部と逆相関になる。機内サービスなどについてはプラス、便数と予約のとりやすさについてはマイナスとなる。座席利用率を入れるなら、サービスの質に関する指標のうち一部は除き、一部は入れるという作業が必要となり、困難な作業となる。前述のように、機内サービスの点数化は無理であるし、予約の取り易さも指標化が困難である。

最も大きな問題点は、サービス水準を客観的に指標化する方法が思い浮かばないことである。航空旅客にアンケートでもして、多変量解析でもしなければ、有用なデータは得られない。

点数制では、このように、上記三つの課題のすべてで恣意的な判断が必要とされ、発着枠の配分における絶対的条件に適しているとはいいがたい。指標間の相関制に配慮すれば少ない指標のもとで多様化は失われ、指標を多くすれば、各社の差はなくなってしまう。

仮に、もしどうしても点数制を採用するのであれば、以下の条件が最低限満たされるべきである。

- (イ) 各評価項目の数値とウェイトの付け方を含め、点数のつけかたと点数と枠の配分の関係について公表すること。
- (ロ) 各社のデータが数値で具体的に示されるものでなくてはならない。かつ、それに基づいて機械的に配分がなされる形式になっていなくてはならない。「指標を参考に合議して決める」という形のものには絶対に認められるべきではない。
- (ハ) 配分当局を現在の配分当局から、後述のように変更すること。
- (ニ) 配分ルールを配分見直しの都度、大幅に変えてはならない。
- (ホ) 指標は効率性を基準にすべきで、不採算路線の維持など他の政策目標を指標に含めるべきではない。競争の促進と生活弱者への配慮を分けて対応するという規制改革の基本的な考え方から逸脱するからである。また、効率の課題がとわれている場合に、公正の課題を同時に満たそうとすると、効率に基づいた順位付けが不明瞭になる。それらについては、別途、補助制度で

対応すべきであり、同時決定すべきではない。

- (ハ) 行政処分や法律違反の経験を指標に含めるべきではない。それらは、その都度、罰則で対応すべきものであって、発着枠の配分に際してペナルティを与えるやりかたは、間接的に過ぎるうえ、規制当局の裁量権を強めてしまう。

### (3) 運賃水準による競争入札制

これは、最も低い「運賃」でサービスを請け負う事業者から順に枠を与える方式である。筆者は、数年前まで、この方式を推奨していた。需給調整をどうしても廃止できないなら、積極的に免許の置き換えをおこなうべきであり、そのためには、既存事業者よりも低い運賃で参入する事業者に積極的に当該路線の免許を与えるべきである、というのが筆者の主張であった。<sup>1)</sup>

しかし、需給調整が廃止される以上、上記の前提で議論をする必要はない。むしろ、運賃による入札制は、需給調整廃止の動きと逆行する。なぜならば、それがこの方式の最も大きな問題点なのであるが、運賃による入札制が機能するためには、後述するように、運賃以外の要素を切り捨てるなり、路線の指定をするなりして、事業者の経営行動をある程度制約しなければならず、需給調整撤廃と矛盾する結果になってしまうからである。

とはいえ、運賃による入札は、価格低下を促すという点で魅力的に見える案であり、その可能性と問題点を議論しておくことは必要だろう。

#### ●入札値の及ぶ範囲の限定

運賃による入札の問題点は、その入札値が、企業全体あるいは路線に適用される場合、企業の自由度を奪い、サービスの多様性をそこねてしまう点である。したがって、運賃による入札を行う場合には、入札の対象とされる枠は既存枠全部であってはならない。

また、一部の枠を配分する場合にも、入札値は入札対象となった枠を使う便にのみ適用するべきである。

ただし、入札値は入札対象となった枠を使う便にのみ適用するとしても、既存枠を多数所有している航空会社の場合には、入札対象とならない便について多様なサービスを展開できるが、新規参入の企業にとってはそのような多様な便の組み合わせは不可能であり、経営の自由度は制約されるだけでなく、既存航空会社との競争条件が不公正となる。

#### ●入札に用いる「運賃」の選択が困難

入札に用いる運賃を一種の運賃にしほれば、運賃体系の多様性まで失ってしまうことになる。しかし、複数では競争入札が複雑になりすぎる。

この点から、入札に際しての「運賃」水準としては「旅客キロあたり運賃収入」を採用し、実際

---

1) 中条 [1996] 参照。

に航空会社が設定する運賃体系は自由にする、というのが一見妥当であるように見える。

しかし、「旅客キロあたり運賃収入」を使用することは、以下の点で困難である。

規制当局にとって、入札時の運賃水準が維持されているかどうか、監視が容易ではない。航空会社に運賃種別ごとの利用者等々のデータを開示させなければならず、航空会社の経営の自由を損なうおそれがある。

それだけでなく、入札時の運賃水準を維持できるか否かは旅客数の変動など航空会社にとっての予測外の要因が関係するため、「旅客キロあたり運賃収入」の見通しは航空会社にとっても困難であるし、ペナルティを課す場合の基準も複雑になる。

たとえば、正規運賃2万円で1000人、特割運賃1万円で1000人の旅客が乗る予測で、平均して、運賃1万5千円で落札したとしよう。実際に運航した際に、正規運賃の客が1500人、特割運賃の客が1000人乗ったとする。この路線の旅客一人あたり運賃収入は1万6千円となり、落札条件を満たさない。

この場合、航空会社が事前に需要を予測しえたにもかかわらず、それを承知で入札値を低めに設定したのか、それとも、航空会社が何らかの企業努力をしたことによって正規運賃客を予測よりもたくさん積み取ったのかを判断するのは容易ではない。もし后者ならば、運賃引下げ命令や次回の枠の配分からの排除といったペナルティを航空会社に課した場合、この企業の経営改善インセンティブは損なわれ、かつ、企業努力は運賃引下げという方向にしか働かなくなって多様性は損なわれる。しかし、他方、ペナルティを課さなければ、航空会社は意図的にこのような行動をとることができ、運賃競争入札は機能しなくなる。

上記の問題を回避するには、入札運賃として最高運賃を用いることが考えられる。ただし、最高運賃の採用は、監視や航空会社の作業を軽減する一方で、最高価格を決めてしまうゆえに、運賃の多化を抑制する結果となる。また、最高運賃による入札では、最高運賃だけが下がって平均運賃は下がらないという結果も懸念され、運賃による入札に期待されている価格低下の効果が減殺される。

#### ●路線の特定を避ける必要

運賃による入札の方法として最もわかりやすいのは、路線ごとにあらかじめ最大便数を当局が決めておき、路線ごとに入札する方法である。しかし、これは需給調整の撤廃と完全に逆行する方式であり、採用するべきではない。路線の選択を航空会社が決定できる方式でなければならない。

また、時間帯を決めなければ、入札価格はフェアな比較が困難であるが、枠の使用時間帯を路線と組み合わせると、航空会社は、たとえば、「東京-福岡の朝9時の便について1万円の運賃」という形で入札することになり、作業が複雑になりすぎる。この点でも、路線の特定は望ましくない。

路線を特定するという問題のうち、最もクリティカルな点は、当局が各路線への配分枠を決めてしまうという点にある。この問題点を、全部ではないにしても、ある程度クリアするには、航空会社自身が路線を決めるという方式が考えられる。

すなわち、各社は適当と考える路線に適当と考える便数を、各路線の前年の「運賃」から何%引き下げたかを添えて入札し、その値の大きい順に枠を割り振っていくという方法である。たとえば、A社は、「東京―千歳間に7%引下げの便を2便、東京―福岡間に7%引下げの便を3便、東京―鹿児島間に5%引下げの便を2便」という形で入札に参加し、配分当局は、路線にかかわらず最も引下げ幅の大きなところから順次枠を配分するという方式である。

この場合には、配分された枠を用いる便については、路線と価格と便数が拘束されるが、同じ路線でも、それ以外の便については自由とする。これによって、当局が便数を各路線に配分するという第一の問題点を回避することができるうえ、落札された便の飛ぶ路線では、価格低下の効果が得られる。

無論、ここでは、「運賃」として平均運賃収入を使用するのはやはり非現実的である。たとえば、A社が「東京―千歳間に7%引下げの便を2便」入札するにあたって、その2便について平均運賃収入を約束どおりにできるかどうかを事前に見極めるのは不確定要素があまりに多くて困難である。したがって、この場合には入札運賃は「最高運賃からの引下げ率」を用いるのが現実的である。

また、この方法では、時間帯も決めて入札することは、航空会社は特定路線の特定時間帯ごとにビッドする便を考えなければならなくなるため、複雑になりすぎて困難である。逆に、時間帯を決めずにビッドすることは、その後の不確定要素が大きすぎ、やはり航空会社は困惑することになる。

#### ● 路線を特定しない運賃競争入札

そこで、上記の案を少し手直しして、路線を決めずに、最高運賃から何%引き下げる便を何便、という点だけを入札するという方式が考えられる。たとえば、A社は9時台について「7%引き下げる便を3便、5%引き下げる便を5便」という形で入札値を提示し、引下げ幅の大きい順に、当該時間帯に供給される枠数の限度まで配分する方式である。

この場合には、枠を得たのちに、航空会社は自由に路線を選ぶことができるし、変更も可能である。ただし、落札時の引下げ幅と便数の関係だけは順守させる。たとえば、A社が9時台において「7%引き下げる便を3便」落札した場合、9時台ならばどの路線に3便を張ってもよいが、3便についてはその便がとぶ路線の前年の最高運賃を7%引き下げた運賃で飛ばさなくてはならないという方式である。

たとえば、A社は、9時台に獲得した3枠について、東京―福岡間で1便を前年の東京―福岡間

の最高運賃より7%低い最高運賃で、また、東京－札幌間で2便を前年の東京－札幌間の最高運賃より7%低い運賃で飛ばすことも可能であるし、3枠全部を東京－鹿児島間で前年の東京－鹿児島間の最高運賃より7%低い運賃で飛ばすという使い方もできる。

上記の案であれば、路線を拘束することはなく、運賃を拘束する程度も小さく、配分手続きも複雑にはならない。問題は、時間帯を拘束するため、人気の高い時間帯の便の最高運賃が抑えられて、そうでない時間帯の便の運賃が相対的に高くなり、資源配分上の観点からは価格付けが逆転するという点である。

また、運賃を拘束されると、小さな企業は経営の自由度が特になくなるという点はすでに述べたとおりであり、その点はこの方式でも変わらない。この方式を用いるなら、新規企業には自由に使用できる別枠を与えたうえで、そのうち、既存企業と一緒に運賃による入札に参加させる方式をとる必要がある。

なお、この方式をとる以上、平均運賃収入を使用するのは前述のとおり実行上望ましくないから、最高運賃を使用せざるを得ず、最高運賃を用いることの問題点は依然残ることになる。

さらに、この方式では、最高運賃の引下げは、入札対象となった特定便についてだけなされるから、高需要路線では、便数の多い事業者は、特定便を引き下げて他の便を高くすることが公然とできるようになる。それが略奪的価格につながった場合に、違法性を指摘することが困難ではないかとの危惧もなきにしもあらずである。

#### (4) 付け値競争入札制

付け値競争入札のメリットとしては、以下の点があげられる。

- (イ) 新規、既存ともに平等な機会を提供できる。ただし、相対的に既存事業者有利。
- (ロ) 恣意的・裁量的な発着枠配分を排除できる。
- (ハ) 航空会社が点数制のような配分当局の用意した評価項目に拘束されず、自由で多様性のあるサービスを提供できる。
- (ニ) 空港のスロットについての資源の価値がほぼ完全に反映される。

次に、競争入札についての課題あるいは批判への反論は以下のとおりである。

#### ●余った枠はどうするか

所定の入札手続きを完了しても設定便数に希望便数が満たない時間帯については、当局は、余った枠について再度運航希望者を募集し、入札を実施する。この手続きを繰返して $\alpha$ 回まで行っても枠に余りがある場合には、当該枠は当局が留保し、後述の補助金運航枠として用い、それでも余った場合には次回の入札に際して新規枠と併せて提供する。

なお、入札価格には再低限度を設け、最低価格から上一定範囲までの入札価格は同点として抽選制とする。

**●競争入札の場合、収入を誰が得るか。運賃は上昇するか。**

入札金の収入は、一種のレントであり、経済学的には合理的な用途を明示できない。しかし、現実の政策として納得を得やすいのは、当該空港の航空利用者に還元することである。

これには二つの方法が考えられる。

一つは、当該空港の整備費用にまわすことによって、間接的に利用者に還元する方法である。もう一つは、空港使用料の引下げ等によって、航空利用者に還元する方式である。

前者のメリットは、そもそも混雑空港においては容量の拡大をおこなうべきであり、発着枠の配分ルールは短期的な改善策であるという趣旨に沿っているという点である。この方式では入札価格は運賃に転嫁されることになるが、混雑した空港の混雑した路線の運賃が高くなるのは市場原理として望ましい現象であり、これを批判することは、混雑税やピークロード・プライシングを批判するのと同じに非合理である。規制緩和政策をとったのに運賃があがるのは望ましくない、というのは、誤った考え方であり、規制緩和の趣旨は、マーケット・メカニズムの活用によって、資源の配分を適切にすることにある。これを否定したのでは、高需要の空港施設を拡大して利用者ニーズに資することはできなくなる。

また、競争が有効に促進される限り、入札金の運賃転嫁はそれほど容易ではなく、航空会社は、生産性改善でこれを吸収しようとするだろう。むしろ、混雑空港に投資がなされ、混雑が緩和されれば、さらに競争は促進され、利用者の便益は高まる。

したがって、短期的な目だけで利用者便益を判断すべきではない。

ただし、運賃への転嫁をどうしても避けたいならば、入札収入を空港使用料の引き下げに使うという方法が考えられる。この方法では、発着枠をたくさん持っている企業にたくさん返還金が支払われるので望ましくないという意見があるが、発着枠をたくさん持っていればその会社の利用者も多数いるのであり、利用者一人当りにすれば同じ額である。もし、着陸料の引下げが旅客に還元されることを確実にしたければ、直接、当該空港の旅客に返還するという方法も考えられる。成田で一時採用されていた、旅客施設利用料の徴収と同様の方法（ただし、徴収ではなく払い戻しではあるが）を工夫すればよい。課金する場合には成田の施設利用料のようにいろいろ工夫するが、払い戻す場合には工夫がでてこない、ということはある。

**●資金力に余裕のある企業に有利か。枠の買占めはおこなわないか。**

第一に、資金は回収できてこそ投じる意味がある。資金力が無くても、資金回収可能な企業には資金を提供する者が現れるし、逆に、資金が潤沢でも回収できない低い生産性ならば、無理に枠を入札で確保する愚行はおかさない。ただし、資本市場の不完全性の点から、前述のように、新規と限定後発企業には優先権を与えるべきである。

第二に、総ての枠を回収して入札制にかけた場合、総ての枠を買い占め、そのあとで独占価格を

つけて回収することは理論的には可能である。しかし、use-it, loose-it ruleのもとでは、それだけ高額の入札金をしはらって枠を総て買い占めても、それをすべて使用しなくてはならず、運航能力からかけ離れた応札はされない。他企業を買収しない限り不可能であり、他企業がそのような買収に応じるとは思えない。

第三に、当該空港からの路線を独占できても、当該空港とかわらない空港間の他社と、さらには、他の交通機関との競争が存在するため、入札金を回収できるだけの独占価格は設定できない。

第四に、全枠についてでなく部分的な競争入札の場合には、当該空港からの他社便が存在するから、独占価格をつけて入札に要した金額を回収することは不可能である。

ただし、このこととは別に、特定空港の特定航空会社による占有が競争を歪めるならば、それは競争政策の観点から、競争当局が検討すべき余地は当然ある。

#### ●その他の課題・批判

競争入札については、「運営のコストが大きい」、「日本では馴染がない」といった批判もある。

しかし、前者についてだが、前述のように、既存枠をすべて再配分する必要は無い。競争刺戟が働くような限界的な数%の枠についてだけ再配分すればよく、それならば配分コストは小さくてすむ。

次に、後者の点だが、入札制度は建設業など様々な分野で既に実施されている。ただし、こういった先行分野での教訓は活かされるべきである。

最後に、権益の残存価値をどう判断するか、といった問題がある。獲得した枠の使用有効期間内に空港容量制約が解消された場合、補償すべきか否かという問題である。この問題を回避するには、空港当局が将来の空港整備について十分な情報を開示しておく必要がある。

以上より、発着枠の配分は、新規枠+一部の回収された既存枠(5-10%)について、30分単位で区切った付け値競争入札によってなされるべきである。

### 3. 誰が配分すべきか～規制権限と規制当局の再編～

需給調整を廃止したのちの航空市場においても、競争を維持し、促進していくためには、スロットの配分ルールをはじめ、新しいルールと監視の仕組みが必要である。

この点で重要なのは、伝統的な規制官庁からの自由の確保である。需給調整がなくなっても、過去の規制当局との長年のしがらみを一掃するようなシステムでなければ、結局、行政指導の網から逃れることはできなくなる。

このためには、規制権限を伝統的な産業別の規制官庁から他に移すなり、権限の分散を図ることが求められる。発着枠の配分権限や補助権限についても、それを伝統的規制官庁の手から他に移す

ことによって、規制官庁とのしがらみから事業者を解放することが求められる。

競争を有効に機能させるためには、基幹混雑空港の発着枠を増やすことと、発着枠の配分について規制官庁の裁量の余地が働かないルールを確立することが必要である。しかし、運輸省はこの両方に消極的である。ここに、運輸省が発着枠の配分を通じて、需給調整条項に代わる権限を維持しようとの思惑が見え隠れするように思える。

なぜなら、容量が増えれば配分権限は小さくなるし、競争入札のような透明性の高い方式では裁量の余地がなくなってしまうのに対し、千歳を除けば主要空港すべてについて発着枠に制約が課されている状況をそのままにして、発着枠を点数評価方式のような規制当局の裁量の働く方式で配分すれば、需給調整条項の撤廃にかかわらず、同省は国内航空輸送量の大部分に関して航空会社をコントロールできるからである。

したがって、発着枠の配分ルールの設定と運用を含めて、航空関係の経済的規制については既存の事業規制官庁に委ねず、英国の電気通信のように第三者機関を新設してその役割を負わせるか、あるいは、公正取引委員会のように、個別事業と伝統的関係を持たず、需給調整規制に興味を持たない官庁に委ねるべきである。

あわせて、航空の安全規制にかかわる部署は、ルーティーン的な業務についてはエージェンシー化し、残りの安全規制部署は建設省や警察の交通安全担当部署、海運の安全担当部署と統合して国家交通安全庁とし、政策部局は内閣に移すことで、機能別再編をおこなうべきである。

無論、どの官庁にも裁量性の問題は残る。しかし、長い間の事業者とのしがらみが強い伝統的な規制官庁では、新しいルールを直接間接の手段として不透明な行政指導が温存されやすい。新しい酒は新しい革袋に入れるべきである。

## II. 不採算航空サービスに対する補助制度のありかた

補助金の配分については、スロットの配分より考え方は容易である。補助を受けるべきサービス、すなわち *essential services* について、少なくとも路線ないしODないしカバーすべき地域が、何らかの理由で決まっているということが前提であるから、補助交付当局が設定するそれらの指標を満たすことを条件に、最も満足度の高いサービスを提供する事業者に、競争入札で路線を運航させる方式がとられるべきである。

### ● 「競争入札」と「多様性の確保」が重要条件

最も簡単な方式は、補助交付当局が路線と便数と運賃水準を決め、その条件のもとで最も少ない補助金を提示する航空会社に運航を任せる方式である。このほかにも、競争入札の趣旨を逸脱しない範囲で、様々なヴァリエーションが考えられる。路線だけを固定して、便数と運賃と補助金額に

ついて案を出させ、比較考量するという方式もあってよい。

あるいは、路線さえ決めず、当該サービスの受益地域のネットワーク全体について効率的なネットワーク・サービスを提供する企業を選ぶという方式もありえる。スウェーデンの補助金競争入札制度は、これに近い方式をとっている。

たとえば、A島からの路線として、本土のB市と結ぶ方法、C市と結ぶ方法、BとCの両方を結ぶ方法、D島からの路線と一緒に運航する方法など、いくつかの選択肢があるとき、最初に補助交付当局がそれを決めてもよいし、航空会社に競わせてプランを出させてもよい。競争入札とは、単純に価格だけで行う方式だけをさすわけではない。

また、補助金の支払方式も、一括額を支払う方式から、旅客一人当たりにつき一定額を支払う方式まで、さまざまなヴァリエーションが考えられよう。

大事な要点は、補助制度において、競争入札という効率化要素を入れるべきことと、補助方式についての上記の多様性を妨げないことである。

#### ●essential services の定義

したがって、essential services については、全国一律の定義をするべきではないし、その必要もない。補助を交付する各地域が決定すればよい。

また、補助財源は、このようなナショナルミニマムを維持するための補助制度については、内部補助に頼るべきではなく、国の一般財源と地元の資金で対応すべきである。

さらに、各地域の自主性を求めるためには、国の一般財源からの補助金は地方交付税に吸収されるべきで、地方航空補助制度といった国の補助制度をつくるべきではない。国の補助制度をつくることになれば、補助条件について統一的なルールを国が決めなければならない、それは国の裁量制を大きくしてしまうという点からも、また、統一的ルールの設定が困難であるという点からも、容認されるべきではない。したがって、発着枠の競争入札金収入を補助金に充当することや、空整特会から支出することもあってはならない。

以上の文脈から帰結されることは、補助制度の詳細を決め、補助金を航空会社に交付する当局は、地域の自治体であるべきということである。これは、市町村でも県でも、その連合体であっても差し支えない。また、場合によっては民間企業でもよい。

ここで、今一つ確保しておくべき重要な事項は、補助金を受けないで路線を設定する自由は航空会社にあるという点である。補助交付当局は、補助を受けて運航される路線に競合するサービスの登場を妨げてはならない。

#### ●発着枠に制約のある空港からの路線について

発着枠に制約のある空港にかかわる路線についても、同様に扱うこととする。この場合には、発着枠の入札終了後、便数が自治体の希望する便数以下にしか設定されなかった路線について、上記

で示した補助制度を適用して追加便数を決めることになる。

この追加便数のための発着枠は、付け値競争入札で余った留保枠を用いる。留保枠が時間帯等の理由で不都合ないし足りない場合には、当該補助サービスの運航権を獲得した航空会社が手持ちの枠から供出する。それでも不足する場合には、通常の手続によって配分された発着枠のうち、入札金額の低い順に発着枠を当局に返還させてこれにあてる。

## 結論

以上より、スロット配分方式は付け値競争入札で行うべきである。また、補助制度は自治体が水準を決定し、補助金入札制によって運航者を選択すべきである。

なお、既に運輸省は平成12年3月に羽田の新B滑走路の共用にあわせてスロットの増加を発表し、その配分を点数制によって実施した。当該運輸省案の評価については、本稿の点数制についての評価を参照頂ければ、自ら明らかであるが、当該運輸省案に則したより具体的な評価は別の機会に譲ることとする。

## 参 考 文 献

『米国内航空市場の競争問題に関する会計検査院報告および米国議会の動き』航空政策研究会，1999年2月。

『規制緩和の論点公開』行政改革委員会規制緩和小委員会，1996年8月。

中条潮『航空新時代』（ちくま新書）1996年10月。