

|                  |   |
|------------------|---|
| Title            | 国際航空自由化への道：アジア・オープンスカイの課題   |
| Sub Title        | Open-sky policy-issues on the Japan's approach  |
| Author           | 中条, 潮(Chujo, Ushio)   |
| Publisher        | 慶應義塾大学出版会   |
| Publication year | 2007  |
| Jtitle           | 三田商学研究 (Mita business review). Vol.50, No.4 (2007. 10) ,p.63- 82  |
| JaLC DOI         |   |
| Abstract         | <p>オープンスカイ政策が世界の潮流となる中、日本が旧来の保護主義的国際航空政策に固執すれば、消費者利益と日本経済全体にとっての利益を損なうばかりか、本邦航空会社の競争力低下にもつながるおそれがある。政府方針として採択されたアジア・ゲートウェイ構想における国際航空自由化方針は、日本の国際航空政策の一大転換点として評価されるが、不十分な部分もあり、望ましい国際航空政策としては以下の諸改革が求められる。</p> <p>第1に、競争条件のイコールフットイングを前提に、二国間の路線への自由参入、以遠権の自由な交換、航空運賃の自由化、国内運航権の外国航空会社への開放、外資規制の撤廃、関西空港、中部空港および地方空港の完全開放を行うべきである。また、権益の交換にあたっては、航空の範囲にとらわれず、広い視点から国益の交換を検討すべきである。</p> <p>第2に、首都圏空港の容量制約に対応するため、2010年に完成予定されている羽田と成田の容量拡大工事の前倒しを行うとともに、二次空港の活用策について検討すべきである。また、発着間隔、飛行ルート、管制方式、誘導路と滑走路の改善や見直し等により、現行発着枠および容量拡大工事完成後の予定発着枠の拡大を図るべきである。</p> <p>第3に、現行首都圏空港施設の有効活用を図るため、①羽田・成田の国内国際両用化を図る、②発着枠の配分については、硬直的なペリメータ規制ではなく、競争入札方式など価格メカニズムを通じて利用者ニーズを反映させる方式を採用する、③羽田については、公用機枠の一部活用や特定時間帯の国際線への完全開放等を行う、等の施策を実施することにより、2010年以前においても国際線の増加を実現するべきである。</p> <p>第4に、航空会社の経営資源を有効活用する観点から、機材、運航乗務員にかかる国際基準等の相互認証、運客一体化条件等の規制を撤廃・緩和すべきである。</p> <p>第5に、空港整備特別会計制度を解体し、民営化を促進して空港整備と運営の効率化を図るべきである。</p> |
| Notes            | 商学部創立50周年記念 = Commemorating the fiftieth anniversary of the faculty<br>50周年記念論文   |
| Genre            | Journal Article   |
| URL              | <a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20071000-0063">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20071000-0063</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.

## 国際航空自由化への道

——アジア・オープンスカイの課題——\*

### 中 条 潮

#### <要 約>

オープンスカイ政策が世界の潮流となる中、日本が旧来の保護主義的国際航空政策に固執すれば、消費者利益と日本経済全体にとっての利益を損なうばかりか、本邦航空会社の競争力低下にもつながるおそれがある。政府方針として採択されたアジア・ゲートウェイ構想における国際航空自由化方針<sup>1)</sup>は、日本の国際航空政策の一大転換点として評価されるが、不十分な部分もあり、望ましい国際航空政策としては以下の諸改革が求められる。

第1に、競争条件のイコールフットイングを前提に、二国間の路線への自由参入、以遠権の自由な交換、航空運賃の自由化、国内運航権の外国航空会社への開放、外資規制の撤廃、関西空港、中部空港および地方空港の完全開放を行うべきである。また、権益の交換にあたっては、航空の範囲にとらわれず、広い視点から国益の交換を検討すべきである。

第2に、首都圏空港の容量制約に対応するため、2010年に完成予定されている羽田と成田の容量拡大工事の前倒しを行うとともに、二次空港の活用策について検討すべきである。また、発着間隔、飛行ルート、管制方式、誘導路と滑走路の改善や見直し等により、現行発着枠および容量拡大工事完成後の予定発着枠の拡大を図るべきである。

第3に、現行首都圏空港施設の有効活用を図るため、①羽田・成田の国内国際両用化を図る、②発着枠の配分については、硬直的なペリメータ規制ではなく、競争入札方式など価格メカニズムを通じて利用者ニーズを反映させる方式を採用する、③羽田については、公用機枠の一部活用や特定時間帯の国際線への完全開放等を行う、等の施策を実施することにより、2010年以前においても国際線の増加を実現するべきである。

第4に、航空会社の経営資源を有効活用する観点から、機材、運航乗務員にかかる国際基準等の相互認証、運客一体化条件等の規制を撤廃・緩和すべきである。

第5に、空港整備特別会計制度を解体し、民営化を促進して空港整備と運営の効率化を図るべきである。

\* 本稿のテーマは、商学部50周年記念特集の本誌原稿に記す予定で2007年5月頃から準備してきたものであるが、その後、交通学会研究報告大会（2007年10月6日）にパネリストとしてこのテーマで意見表明することとなり、本誌の発行の遅れもあって、本来先に出るべき本稿が、同様の内容を要約して加筆した左記学会予稿より後となったこと、また、内容の一部が重複する結果となったことを断っておく。著者連絡先 chun@fbc.keio.ac.jp

1) アジア・ゲートウェイ戦略会議（2007）。

<キーワード>

グローバルゼーション, 国際航空政策, オープンスカイ, アジア・ゲートウェイ, 羽田国際化, 空港整備, ペリメータ, 外資規制, 民営化

## 1. アジア・オープンスカイ時代の幕開け?

2007年8月3日, 国土交通大臣は, 日韓航空交渉において自由化に合意したと発表した。これにより, 日韓の航空会社は, 発着枠に余裕のない成田, 羽田の両空港を除き, 相互に, 相手国空港に自由に路線を設定することができるようになる。

国際航空における輸送権については, 第二次大戦後長きにわたって, 保護主義的なシカゴ=バミューダ体制が維持されてきた。<sup>2)</sup>

しかしながら, 1980年代頃から, 航空輸送事業における規制緩和・自由化政策を背景に, 国際航空においても二国間協定を自由化の方向で締結する国々が登場し, 2000年代に入って, 先進国間および航空輸送産業の発展しているアジアの中進国間では, 自由化協定が一般的となってきた。<sup>3)</sup>

これに対し, 日本の航空政策は, 世界的な規制緩和の流れに遅れること20余年, 2000年ようやく需給調整規制を廃止したが, その後も, 国際航空政策については, 依然, シカゴ=バミューダ体制にもとづく保護主義的な枠組みを堅持してきた。日韓間についても, 1967年に締結された保護主義的な旧協定が, 約40年間にわたって適用されてきた。

今回の日韓航空協定は, この日本の伝統的な考え方を180度転換するものである。これに先立つ本年5月, 政府は, 経済諮問会議と規制改革会議の提案を受け, 日本版オープンスカイを安倍政権のアジア・ゲートウェイ構想における主要施策の一つとしてまとめた。<sup>4)</sup> 日韓自由化航空協定は, その具体的な政策実施の第1号ということになる。

このように, 日本の空も, 世界標準の自由化に向けて, 遅まきながら一歩を踏み出すことになった。アジア・オープンスカイ構想で示されている地方空港の完全なオープン化は, 近年アジア地域でも発展の著しいLCC(低コスト新規航空会社)の日本乗り入れを加速させ, 日本をめぐる

2) 商業的な航空輸送権益については, 二国間でそれぞれ航空協定を締結することが定められ, その航空協定は, 1980年代まで, 当該両国の航空会社の数, 就航できる地点や便数などを両国同一水準とし, 就航航空会社や使用航空機の大きさなどを細かく定める保護主義的な協定が一般的であり, 日本が締結してきた航空協定も, 日米航空協定を除き, この形をとってきた。

3) アメリカは世界77か国・地域とオープンスカイ協定を締結しており, EUにおいては1997年に域内の完全自由化を実現している。2007年2月には米・EU間でオープンスカイ協定の暫定合意がなされ, これにより, 世界の国際航空市場の約6割を占める大西洋航空市場の自由化がなされる見込みである。また, アジア域内においてもASEANにおいては2010年を目標にオープンスカイ実現に向けた調整が続いており, 韓国・中国間においても山東省限定で既に航空自由化がなされている(規制改革会議(2007a), p.2)。

4) アジア・ゲートウェイ戦略会議(2007)。なお, 規制改革会議と経済財政諮問会議も, それぞれ独自に国際航空自由化方針を発表しており, ここでいう政府の国際航空政策とは, アジア・ゲートウェイ戦略会議(2007)をさす。左記は, 規制改革会議(2007a)と経済財政諮問会議民間議員の提言を元に, 国交大臣との調整を経て発表されたものであるが, その文言の具体的解釈について, 規制改革会議・経済財政諮問会議と国交省の間では大きな隔りがある。

アジアの空を大きく活性化させると期待される。

しかしながら、新しい日韓協定においてもそうであるように、羽田、成田の2空港は対象外にされているなど、現行の日本版オープンスカイ構想には、多くの課題も残されている。本稿では、まず、航空分野における規制改革の残された課題について整理したのち、国際航空の自由化の意義・必要性について論じ、そのうえで、現行オープンスカイ構想の課題について検討する。

## 2. 航空分野における規制改革の残された課題

航空分野においては、2000年に航空法が改正され、需給調整規制が一応廃止された。

しかしながら、下記の点については、依然、課題が残されている。

- ① 残された実質規制，中途半端な規制改革
- ② 新規参入の低意欲
- ③ 空港整備の問題
- ④ 国際間の自由化，競争的な国際市場形成に横断的に関係する分野の改革

このうち、①と②は、主として国内航空に関する課題である。①については、混雑空港における需給調整と発着枠の配分を通じた実質的な需給調整規制がもっとも重要な問題である。

②は、2000年の航空法改正で新規参入が制度的には自由になったにもかかわらず、参入が実際には促進されず、また、参入した新規航空会社の経営成績がかんばしくない点について、経営政策的な側面からの検討が必要なこと、および、産業政策・競争政策としては、非対称規制の是非が課題である。

③については、空港整備特別会計を通じた市場介入と、3空港こそ民営化されたものの、その他の空港は依然公的な所有・運営にあること、また、3空港についても、民営化が十分には措置されていないことが課題である。

以上の残された課題のうち、①～③については、すでに別稿<sup>5)</sup>で詳細に検討した。

そこで、本稿では、これまで筆者があまり議論してこなかった国際航空の自由化（二国間協定の自由化、価格の自由化）およびそれと関連した外国資源の活用（外資規制の撤廃、外国人労働力の活用）等の課題を中心ににおいて議論することとする。ただし、空港整備特別会計の見直しと民営化については、国際的な基幹空港である羽田、成田の整備の問題や民営化による効率改善が大きな課題であり、国際航空にかかわる事項がウエイトを占めることとなるので、この点については、これまでの筆者の主張・議論の要約を記すこととする。

## 3. 国際航空自由化の必要性

戦後、長らく、米国以外の多くの国が、保護主義的なシカゴ＝バミューダ体制を支持してき

---

5) 遠藤・中条(2001)ほか。

たのは、自国の「国益」を守るため、と説明されてきた。

言うまでもないが、自由でオープンな国際経済社会においては、参入と価格の自由は基本原則であり、それが国益に資するとするのが一般的な考え方である。この基本原則を排除してまで自由な経済活動を抑制する理由が、航空輸送事業にはあるだろうか？

シカゴ＝バミューダ体制は、参入と価格を二国間協定で規制して自国航空会社を競争にさらさないようにし、一定の権益を保証する、保護主義的な枠組みである。この中には、自国内運航権（カボタージュ権）を外国企業に認めない政策も含まれてきた。また、シカゴ＝バミューダ体制の範囲ととるか否かは別として、外資の参入も多くの国で規制されている。いずれも、「自国の国益」というよりは、「自国航空会社」を保護するための措置である。日本の国際航空政策のありかたを論じるにあたっては、まず、このような自国航空会社保護が国益に資するか否かについて議論しておく必要がある。

### 3.1 航空輸送と国益

国際航空において市場介入が必要な市場の失敗要因としては、①国家としてのプレゼンスの顯示、②外貨の獲得、③幼稚産業の保護、④安全・危機管理、⑤国防、⑥自国経済の反映、といった、主として外部効果にかかわる要因が、伝統的に主張されてきた。以下では、これらの外部効果的な要因を、自国航空会社保護政策によって達成するのが効率的か否かを議論する。

発展途上国にとっては、自国の航空会社を有することは、国名を世界に知らしめるという点で、あるいは、外貨獲得という点で、重要であるかもしれない。たとえば、ロシアは、外貨獲得のために、日口間の不採算地方空港路線に就航していると言われている。特定の航空会社を、今は懐かしい「ナショナル・フラッグ・キャリア」という言葉で呼んで、国を代表する航空会社として各国が保護した時代もあった。第二次大戦後、すべての航空資源を失った日本も、世界の航空輸送市場に再参入するにあたって、日本を代表する国際航空会社として日本航空を保護・育成した。

しかし、①～③の理由は、現在の先進国の多く、特に、日本においては、正当性を失っている。①と②については、現在では、他産業の活躍によって十分に担保されている。また、航空輸送はいまやどのような視点からみても幼稚産業ではない。

④については、市場介入の理由は存在するが、これを競争の抑制によって達成しようとするのは非効率である。

また、これに関連して、④を外資規制によって達成しようとすることも、非論理的である。国交省は、領空主権を守るために外資規制が必要と主張するが<sup>6)</sup>、資本構成を制限して外資を規制しても、安全性が向上するわけではないし、テロや戦争を防げるわけではない。「外資比率が低ければ安全保障や危機管理への対応は可能であり、高いと危険度が高まる。」という論理は説得力を欠く。参入は基本的に自由にしたうえで、事業者への直接的な行為規制で危険な事業者を排除すべきである。また、外国との相互認証をすすめることによって、安全とセキュリティの確保

6) 規制改革会議公開討論会議事録、2007年5月19日。

を効率的に行うべきである。

⑤の国防については、「自国籍の民間航空の機材や従業員を有事に軍事転用できる。」との主張が、特に米国で航空会社を補助する根拠として述べられてきた。しかし、民間航空の機材やパイロットは、戦争になった場合、輸送任務以外には役立たない。航空会社を保護することよりも、軍隊の整備にコストをかけるほうが効率的である。

また、輸送任務への徴用という点に限定しても、日本の場合、この根拠ははなはだ正当性を欠く。第1に、国防についての確固とした政策論なしに、航空会社保護について国防要因を論じてるのは意味がない。米国の場合、国防戦略全体のなかで、民間航空会社が軍事力のサプリメントとして明確に位置づけられており、連邦の軍隊、州兵を中心とする予備役、輸送任務につく民間航空要員などの役割が明確化されている。第2に、「世界の警察」を自負する米国にとっては、グローバルな軍事戦略を考慮したとき、民間航空会社の徴用もロジの一環として視野に入れる必要があるかもしれないが<sup>7)</sup>、日本の場合、そのような軍事戦略は、近隣アジア諸国との関係を考慮したとき、望ましいものではない。第3に、輸送任務のための航空機と乗員ならば、他国の事業者<sup>7)</sup>に委託することも可能である。

⑥については、航空輸送が経済に大きな影響を有することは確かであっても、それが自国航空会社でなければならない理由はない。また、仮に自国の特定産業部門では日本が衰退するとしても、アジア全体、世界全体の経済が活性化・拡大することによって日本が繁栄する道を選ぶのが、自由貿易体制の世界では論理的な道である。

以上のように、外部効果等の市場の失敗要因からは、航空輸送に対する市場介入は是とされても、自国航空会社の保護は正当化されない。

### 3.2 消費者の利益

次に、消費者の利益についてだが、旅客や荷主にとっては、効率的なサービスが安価に提供されればよいのであって、日本の企業でなければならない必要はない。旅客のなかには、筆者のように、サービス内容や事故の際の対応のよさといった点で日本の航空会社を選択する人々もいるだろうが、それらの消費者の利益は、市場競争を通じて実現される。そのような旅客が多ければ、それらのニーズを対象に日本の航空会社は生き残ることができるはずであり、政策的な保護を支持する理由にはならない。

付言すれば、シカゴ＝バミューダ体制は、消費者の利益を、国益の一部とはみなしてこなかったと考えられる。少なくとも日本ではそうであり、1980年代まで、航空交渉において消費者の利益は考慮されていなかったことを、航空交渉官が明言している。いずれにせよ、シカゴ＝バミューダ体制を現場で維持してきた官僚に、外部効果や消費者利益といった発想があったとは考えられない。そこで考慮されてきたのは、単純に、「自国企業の権益確保」であったと考えられる。

7) 高橋望「国際航空政策の諸問題」『航空振興財団・国際航空研究会』（講演）、2007年7月13日。

### 3.3 自由化と自国企業の利益

自国企業の利益という点でも、保護主義的な発想は、いまやマイナスである。自国企業の利益は、株主の利益と労働者の利益に大別されるが、このいずれも、自国航空会社が発展しなければ、長期的には向上しない。そして、自国航空会社の発展は、世界が自由化の大きな波に洗われる現代では、自由化の促進によってこそ達成される。

なぜなら、第1に、日本航空の現況を見てもわかるとおり、保護主義によって守られていた時代には高い利益と賃金を維持することができたとしても、世界の国際航空市場が自由化され、競争が激しくなった今日においては、長く続いた自国企業の保護政策は、危機意識のない保護に頼る経営者と従業員を育ててしまい、財界からも「倒産もやむなし」と見限られる状態に陥るだけであるからである。自由化により、競争刺激を与え、危機意識を高め、それによって自国企業の競争力を強化することこそ、株主と従業員の利益に資する措置である。

無論、それでも日本の航空会社の競争力改善が功を奏さなければ、市場からリタイアせざるを得ない結果もおこり得るだろう。しかし、それは自国企業の株主や労働者の状況を一時的には悪くするとはいえ、当該産業全体が自由化によって成長拡大している場合には、投資先や就業先を失うわけでは決してない。

第2に、世界が自由な市場競争に基づいた開放型で進んでいく時代に、日本だけが保護主義的な体制を残していても、日本はバイパスされ、日本と日本企業は世界から取り残されてしまうだけである。かつてはアメリカ固有の政策であったオープンスカイ政策が、いまやEU、オセアニア、アジア地域にも世界的に拡大しつつある中、日本がシカゴ・バミューダ体制を基軸とする保護主義的な航空政策に固執すれば、日本を抜きにした国際航空市場の自由化とネットワーク化が進むことにより、日本の航空会社の孤立化をもたらそう。日本の航空会社は、長年にわたって、日本発着の需要を念頭において操業してきた。このため、日本発着の需要を外国航空会社が第6の自由（自国を経由する三国間輸送）により当該国経由で奪うことに神経をとがらせてきた。しかし、周辺諸国のオープンスカイがすすめば、周辺諸国は第6の自由に頼らなくても、第5の自由（自国を経由しない三国間輸送）によって旅客・貨物を運ぶことができるようになり、日本に乗り入れる必要度は低下する。

第3に、周辺アジア諸国の経済力の高まりにともない、それら諸国発の旺盛かつ支払意思額の高い需要を獲得することが、日本の航空会社にとっても重要となりつつあるが、旧来の第6の自由を制約する航空協定は、日本の航空会社にとってもマイナスとな<sup>8)</sup>ってきている。

第4に、保護主義的な政策は、今や世界的流れに果敢に挑戦せざるを得ないと決心を固めつつある本邦航空会社や本邦一部港湾の意欲と活力をも失わせ、世界的にも低い競争力を一層減殺させてしまおう。

8) たとえば、韓国経済の発展により、日本の航空会社にとっては、韓国発 KIX 経由諸外国への第6の自由による輸送が魅力的とな<sup>8)</sup>ってきている（規制改革会議議事録、2007年8月22日）。

### 3.4 外資規制の緩和とカボタージュ権の開放

日本経済の停滞とは裏腹に、外資の日本の航空会社への投資意欲は非常に高い。<sup>9)</sup> 外資の活用と、カボタージュ権（国内運航権）の外国航空会社への開放は、競争の促進を通じて利用者の利便を高め、市場を活性化させるだけでなく、本邦運輸事業者にとっても有利となる。なぜなら、前述のとおり、競争圧力を高めることによる危機意識の向上は経営改善に資する。また、外資規制の緩和は、世界の資本市場からの幅広い大量な資金調達の可能性を開くとともに、財政的な危機の救済策や新たな経営のノウハウの移入をもたらすからである。2006年末から2007年にかけて、オーストラリア政府が米国資本によるカンタス航空救済を受け入れたニュースは記憶に新しい。<sup>10)</sup>

さらに、外資規制の緩和とカボタージュの認容は、日本の航空会社から外国籍子会社等への委託運航やコードシェアなど、本邦事業者の低コスト化の選択肢を広げる点でも有効である。現在、すでに、日本の航空会社は、コスト競争力向上のため、国際線においては、低コストの外国航空会社への委託運航を開始しているが、カボタージュ権の開放は、これを国内でもコードシェアリングや委託運航によって可能とすることになる。

無論、外資規制の緩和やカボタージュ権の開放は、外国航空会社の直接的な国内運航を制度的に可能とするものであるから、本邦航空会社からは反対の声が非常に強い。しかし、現実的には、外国航空会社にとっては、日本国内でステーションを開設し、マーケティング・コストをかけ、人を雇って直接運航を行うことは有利ではない。<sup>11)</sup> 米国とカナダ、オーストラリアとニュージーランド、EU内、ASEAN内といった同質的なマーケットや、シンガポールのLCCのオーストラリア参入のように英語圏地域の会社の英語圏への参入においては、直接運航は効率的かもしれないが、日本のマーケットについては、（成田～シンガポール線を札幌まで延長するといったたぐいの）国際線のフィーダーとしての「国内以遠権」の行使程度の、追加のコストのかからない、ごく少量の参入しか現実にはおこらないと考えられる。国内線フィーダーにしても、コードシェアのほうが効率的だろう。外国LCCが子会社を設立して低価格で参入してくる可能性はあるとはいえ、カボタージュ権の開放と外資規制の緩和は、日本企業にとって差し引き必ずしもマイナスではないと考えられる。

以上の点を念頭においたうえで、ようやく始まったばかりの日本版オープンスカイ政策が真の自由化に到達するに必要な改革の方向性について、以下で詳述する。

## 4. オープンスカイに向けての航空政策の課題

### 4.1 「航空会社の権益交換」から「国益の交換」へ発想の転換を

自由化航空協定では、相互に乗入れ地点を自由にすることが基本である。

9) 新規航空会社スターフライヤーには外資が15%導入されているが、外資自体はさらなる投資を望んでいる（堀高明「スラーフライヤーの現状と課題」航空保安協会『航空の安全と経済に関する研究会』2007年6月）。財政危機に陥っている日本航空に対する外資からの資金投入希望も、しばしば聞かれるところである。

10) 結果的には、この買収は、TOBの手法上の問題が理由で不成立となった。

11) たとえば、タイ国際航空もそのように考えている（規制改革会議議事録、2007年8月24日）。



しかし、新しい日韓協定では、羽田と成田については、発着枠の制約から対象外とされている。真のオープンスカイを目指すのであれば、両空港についても対象に含めるべきであり、後述するように、両空港の容量拡大に努力するとともに、発着枠の制約については、競争入札等で対応すべきである。

また、政府のアジア・ゲートウェイ構想では、地方空港については参入を自由化するとしているものの、関西空港と中部空港については、完全なオープン化に言及していない点も問題である。関西空港と中部空港については、国交省は、両空港を完全にオープン化せず、航空交渉のカードとして使いたいという意向を有している。羽田と成田に制約がある現状では、日本企業が相手首都空港に乗り入れたい場合、日本としては、対価として提供するカードがないため、外国企業にとって次善の魅力をもつ関西空港と中部空港への乗り入れを認めることで対処したいというのが国交省の考え方である。

しかしながら、第1に、「首都圏に制約があるから、カードとして関西と中部を使う」という発想は、依然、航空会社にとっての権益の等価交換を念頭に置いた考え方である。乗り入れ地点に対しては同じ数の乗り入れ地点で応じるといった硬直的な方式は、航空交渉の現場においてもすでに過去のものとなっている。2007年4月にシンガポールとの間で合意された航空協定では、日本への乗り入れ地点とシンガポールからの以遠権<sup>12)</sup>を交換することが決まったが、このような柔軟な発想をすすめるべきである。

そして、この権益の交換の範囲を、さらに、カポタージュ権や外資導入にまで広げれば、選択の範囲はかなり広がる。

外資規制と排他的カポタージュ権の確保は、本国航空会社の利益の保護手段であり、それが正当性をもたないことは、すでに述べたとおりである。外国製品が巷にあふれている時代に、航空輸送サービスや空港だけが日本製である必要はまったくない。外国資源の活用は世界の趨勢であり、規制するほうが例外的な今日、オープン化の一環として、航空会社や空港についても、外資規制についての見直しを図り、カポタージュ権の外国事業者への開放を行うべきである。

第2に、オープンスカイの考え方は、一方的に日本の国益を放棄することを意味するものではないとしても、航空会社の利益だけを念頭においた対価を考慮すべきではなく、もっと広い範囲の権益の交換をめざすべきである。関西、中部をカードとして使おうとの考え方は、航空会社の利益の範囲内でしか権益交換を考えていないことを示す点が問題である。

たとえば、日本の航空会社の株主の利益は損ねても、消費者の利益が大きく拡大されるならば、あるいは、アジア全体の経済が拡大して日本企業が潤うならば、そのような交渉のスタンスもあってよい。関西と中部についても、両空港に自由な参入が認められれば、現在急速に発展中のアジアのLCCをはじめ、多数の外国航空会社が両空港を利用することになり、消費者・荷主の利益と空港の財務は大きく改善される。航空会社の権益内だけで権益配分を考える時代ではなく、

12) 言うまでもなく、シンガポールが提供できる乗り入れ地点は1箇所しかなく、従来のシカゴ＝バミューダ体制の硬直的な権益交換図式のもとでは、乗り入れ地点を増やすことができなければ、いつまでたっても拡大均衡を達成することはできない。

また、航空の分野内だけで国益配分を考える時代ではない。

#### 4.2 アジア・オープンスカイの世界への展開

こうした政策転換は、決してアジア内にとどめるべきものではない。「アジア・オープンスカイ」とは呼ばれているが、それは段階の最初のステップに過ぎない。近年のアジア諸国における経済発展と航空自由化の進展に鑑み、まずは、中国、韓国、インド、ASEAN 諸国など、東アジア地域ないしは比較的自由化交渉が結びやすいと考えられるアジア諸国との間で二国間の自由化をすすめ、その展開をみながら、さらにはオセアニア、EU、米国へと対象を拡大していくべきである。

また、伝統的な国際航空の仕組みが二国間協定をベースとするものであるため、自由化の初期の段階では、二国間の協定内容を自由化していく形ですすめていかざるを得ないとしても、二国間協定から多国間協定への展開も考慮に入れるべき項目である。米国は、オープンスカイ協定を相互に結んだ国との間で、7カ国間の多国間協定を交わし、当該国間での三国間輸送の自由もその中に包含しているが、日本についても、<sup>13)</sup>まずは日韓中の3国で、ついで、現在検討中のASEAN内での多国間協定の進展とあわせてASEANとの多国間協定を、そして、さらには米国、アジア主要国、オセアニア、EUを包含した多国間協定にすすめていくという将来像を描いておく必要がある。

#### 4.3 国際航空運賃の自由化

オープンスカイにおいて、路線の自由化とならんで重要な要素は、運賃の自由化である。自由化航空協定が世界の趨勢となるなか、運賃については、保護主義的な日本においても、かなりの規制緩和がなされ、現在までのところ、日本発着の国際航空運賃は、下限についてはIATAエコノミー割引運賃の3割以上の水準までは自動認可制となっている。

ただ、市場の実勢価格はこの3割の水準を下回っており、旅行代理店がIT運賃をバラ売りする等の方法で上記3割以下の格安チケットを販売している反面、航空会社自身はそういった格安運賃を広告・発券することはできない現状にある。このような状況下では、利用者にとっては、格安航空券を航空会社から直接購入する手段がなく、また、格安運賃を標榜するLCCにとっては低運賃を訴求することが不可能である。大手航空会社にとっても、<sup>14)</sup>3割以下の運賃市場を旅行代理店に頼らざるをえず、経営の自由度を阻害される結果となっている。

したがって、利用者利便の向上、LCCの参入による航空市場の競争促進、航空会社の競争力向上の観点から、国際航空運賃については認可制を撤廃し、届出制に移すべきである。<sup>15)</sup>

13) 遠藤伸明「国際航空ビジネスの多様化」『航空保安協会・航空の安全と経済に関する研究会』（講演）、2006年12月7日。

14) 規制改革会議議事録、2007年8月22日。

15) 運賃認可の緩和については、規制改革会議（2007b）を受けて、IATAエコノミー割引運賃の3割以下の水準についても、原則自動認可とする方向で国交省が2007年度中に検討することになっている。

#### 4.4 競争条件の平等化と日本企業に対する規制の緩和

##### 4.4.1 自国企業に対する支援措置の排除

国際的な自由化を推進するにあたっては、競争条件のイコールフットイングを図るための基盤整備も重要である。自由化航空協定を結ぶ各国は、自国航空会社を利する税制上・金融上の支援や補助金の交付等の支援措置を控えるべきであり、また、空港施設、燃料、人員に関する規制・制度等の自由化と平等基盤化を図るべきことも必要である。EU内における航空自由化においても、空港や航空会社に対する支援措置の撤廃が条件であった。

この点、アジア諸国では、航空会社に対してさまざまな支援措置を設けている国が存在することは遺憾であり、外国との交渉においてアジェンダに加えるべきである。途上国のなかには航空輸送を補助しなければ維持できない国もあり、それらと、タイやシンガポールのような航空先進国を同列に扱うべきではないから、普遍的な多国間協定に移行する将来においては、EUのような制度設計が必要であろうが、当面は、二国間協定交渉のなかで、必要に応じてこの点を検討材料とすべきだろう。言うまでもなく、他国にこのような措置を認める以上、日本の航空会社に対する低利の金融支援なども排すべきである。

##### 4.4.2 地方空港の国際線施設の整備

オープンスカイに必要な空港施設の十分な提供という点では、首都圏空港の容量が最大問題であるが、この点については後述するとして、地方空港については、すでに実質的にオープン化が進んでおり、外国航空会社の参入は自由となっている。しかし、神戸、名古屋県営といった空港では、関西空港圏・中部空港圏の空港という理由で国際線の就航は認められていないし、それゆえ、国際線の施設も用意されていない。国際化されている地方空港においても、福岡、新千歳といった外国航空会社に魅力のある地方空港では、国際線施設が十分でないという苦情に対応して、現状を改善する必要がある。外国航空会社に対して空港視察の十分な施設の提供がなされなければ、競争条件の平等化という点でも問題があろう。なお、関西空港についても、利用者・利用航空会社の利便を考慮した対応が十分でないことが指摘されているが<sup>17)</sup>、これらの点については、後述するように、利用者・航空会社のニーズに沿った運営インセンティブを空港運営者自身が持つように、空港整備・運営制度の見直しが必要である。

##### 4.4.3 本邦航空会社に対する規制緩和

次に、前述の外資規制の緩和とあわせて、労働資源をはじめ、航空に関するさまざまな資源の最大限の活用を図るため、以下のような規制の緩和が必要である。

第1に、本邦企業による外国航空会社の活用を容易にするため、機材、従業員の安全上の規制について、米国連邦航空局（FAA）やICAO加盟国のうち十分な安全水準を維持していると認め

16) 規制改革会議（2007a），p.2。

17) 規制改革会議議事録，2007年8月22日。

18) 規制改革会議議事録，2007年8月24日。

られる国と相互認証を行い、外国企業に対する日本独自の審査や認可を排除することが必要である<sup>19)</sup>。

第2に、労働資源の円滑な活用を阻んでいる安全上の規制のうち、非合理的な規制を撤廃すべきである。たとえば、現在、同一フライトにおいては、客室乗務員の責任者と運航乗務員が同一会社でなければならないとする「運客一体化条件」が課されているが、これを廃止することによって、本邦企業が外国籍航空会社の従業員を活用できる範囲を広げることが求められる。この規則は、「運航乗務員と客室乗務員の責任者が同じ会社でなければ意思疎通がかなわず、安全上問題である」との理由によるが、安全確保業務を外部の企業にアウトソーシングするケースは世の中に多数例がみられ、同じ会社であることの必然性はまったくない<sup>20)</sup>。

第3に、派遣契約制従業員の活用が十分に可能なよう、労働法制上の規制を撤廃すべきである。現在、航空関係の労働者については、派遣労働者は、5年間雇用が可能であるが、5年目に一度退職しなければ、次期の派遣業務に就くことはできない。航空輸送のように熟練技術を間段なく実施していなければ技量を維持できない職種では、このような制約は致命的であり、派遣労働者の活用による効率化を実現することは困難である。

第4に、外国人従業員の在留資格を緩和すべきである。現在、外国人については、高度な技術保有者については、在留資格を認める措置がなされており、運航乗務員は高度な技術者に分類されているが、客室乗務員については、対応は曖昧である。しかし、他の分野では、「高度な技術者」には、ITの基本的な技術の保有者なども含まれており、社会福祉士についても在留資格を認める動きがある。保安業務を第一とし、その技量保持と維持について多大なコストをかけている客室乗務員についても、これを他との比較において高度な技術保有者とみなすべきであり、在留資格要件の明確化をはかるべきである<sup>21)</sup>。

これらの措置は、それぞれ単体でも効果を有するが、組み合わせることによって、より大きな効果をもたらす。たとえば、運客一体化条件を廃止し、外国人客室乗務員の在留資格を明確にし、派遣契約の条件を緩和すれば、日本の航空会社が外国子会社から派遣された外国人客室乗務員を国内で活用することが可能となる。

## 5. オープンスカイに向けての空港政策の課題

### 5.1 首都圏空港容量拡大の必要性<sup>22)</sup>

国際航空の自由化は市場の拡大をもたらすから、量的にも質的にも十分な下部構造の提供がなされなければならない。況や、現状でもそれが不十分であれば、自由化交渉を諸外国と行うこと

19) この点については、規制改革会議（2007b）を受けて、国交省が2007年度以降に措置を検討することとなっている。

20) この点については、規制改革会議（2007b）を受けて、国交省が2007年度以降に検討することとなっている。

21) 客室乗務員の在留資格要件の明確化については、規制改革会議（2007b）を受けて、法務省が2007年度に検討・結論を得ることとなっている。

22) この点についてはすでに中条（1996）、中条（2000）、大田・中条（2001）等で詳しく論じたので、ここでは要約を示すにとどめる。

すら不可能である。

この点で最も重要かつ当然のことは、下部構造の拡大は、需要の集中する地域・空港においてなされるべきという点である。日本の航空政策の最も重要な誤りの一つは、このあたりまえの点を等閑視し、不要な地域に関西空港のような過大な空港容量を用意し、必要な地域、すなわち、首都圏での整備を遅らせてきた点にある。

首都圏の社会資本整備が重要な理由は、そこに大きな需要が存在するにもかかわらず、それに対応した投資がなされてこなかったという単純な点もさることながら、以下の点も考慮しておく必要がある。

第1は、国際経済における競争の視点である。近隣アジア諸国の経済力と日本のその差が縮まりつつあるなか、空港をはじめ、道路、港湾、環境関係といった首都圏の社会資本整備をこのままにしておけば、首都圏のビジネスコストはさらに大きくなり、これまでこそ、日本の経済力に惹かれてなんとか東京を拠点として維持してきた情報、金融産業をはじめ、国際的なトップ・レベルの産業は、香港、上海といった近隣外国主要都市に流出してしまうだろう。東京が今後も極東における国際ビジネスの中心、すなわち「国際経済のハブ」の地位を維持していくためには、そこに十分な社会資本投資が必要である。

これに対し、人口・産業の強力な地方分散策によって首都圏への一極集中を抑制すれば、首都圏交通需要も低下するとの意見があるかもしれない。しかし、その場合、国際的なトップ・レベルの産業は地方都市に移転するよりは、むしろ海外主要都市に逃げ、結果として国際都市東京の魅力を低下させ、日本の国際経済競争力の低下をもたらすだけである。

第2は、ハブ空港間競争の視点である。ハブ空港間競争とは、当該空港を起終点とする航空需要（以下地元航空需要と呼ぶ）以外の、乗継ぎ需要の争奪戦を意味する。その競争条件のうち最も重要なのは地元航空需要の大きさである。地元航空需要の最も大きな都市は東アジアでは東京であるが、北京、香港、ソウルなどの追い上げは激しく、日本と周辺諸国との経済格差が急速に縮まりつつあることを考慮すれば、大阪や名古屋の地元航空需要に期待して極東のハブ競争に勝とうとするのは非現実的である。

無論、ハブの競争力を決定するのは、地元航空需要の大きさだけではない。国内線を含めた乗り継ぎの便利さ、価格体系などのマーケティング政策、施設の整備状況、自由な国際航空政策、空港整備制度等も影響するが、左記の点について20年以上も前から対応してきたシンガポールやアムステルダムのような空港でない限り、地元航空需要以外の要因で一朝一夕に極東のハブとなることは困難である。

したがって、関西空港や中部空港および地方空港には、二次ハブ的な機能は期待できるとはいえ、ハブ競争の基本的な条件である地元航空需要に関して、北京、香港、上海やソウルなどの主要な競争相手と比べて差がある現状では、施設だけをいくら拡大しても競争力には限界がある。最も力のある超A級チーム、すなわち羽田と成田を試合に出場させなければ日本の勝利はおぼつかない。

以上より、まずは、2010年における羽田の第4滑走路の完成と、成田の平行滑走路の延伸を前

倒しして、早期実現を図ることが重要である。さらに、21世紀半ばをにらんで、羽田の再々拡張ないしは湾奥空港の計画に着手すべきである。

しかしながら、当面は、既存空港の拡張や新空港の建設のようなハードな容量拡大策ではなく、多大な投資を伴わないソフトな対応策で容量の拡大を図るべきである。あわせて、国際空港としての成田、羽田の機能拡大のために、内際分離策をあらためるべきである。以下、これらの措置について詳述する。

## 5.2 首都圏空港容量のソフト面での拡大策

### 5.2.1 羽田と成田<sup>23)</sup>

羽田における発着枠については、2010年の第4滑走路の供用開始に伴い、現行27万回から40万回への、また成田については、2010年における平行滑走路の北伸工事の完成により、現行19万回から22万回への増加が予定されている。

しかし、以下の方法を工夫すれば、2010年以前においても、発着枠の拡大は可能であり、また、2010年以降も、羽田については、予定発着枠数の40万回を50万回程度に、成田については、22万回を24万回以上に増やすことは十分に可能であり、その努力を行う必要がある。

- ① 羽田、成田とも、高速誘導路の活用による発着間隔の短縮にさらに努力する一方、滑走路の占有時間をパイロットの努力により欧米並みに短くする。
- ② 羽田については、飛行ルートと管制方式の見直し等により、発着枠および空域の拡大を図る。また、これを実現するため、東京都上空の飛行について、東京都と協議を早急に開始する。
- ③ 羽田については、現行、公用機枠として、1日あたり30枠が確保されているが、このうち、皇族や国賓などのための発着枠や、緊急時の対応のための枠は移転が不可能としても、航空局の検査機や海上保安庁の監視救難機、マスコミの取材機など、羽田空港を使用しなくても用の足りる発着機は関西、中部、百里、調布、桶川、館山などの他の空港や基地に移転することが技術的に可能と考えられ、それらを民間旅客機用に配分する。
- ④ 成田については、北伸工事を行わなくとも、誘導路の改善により、24万回程度の発着枠確保は可能との意見もあり、これに向けて地元との協議等を早急にすすめる。

### 5.2.2 二次空港の活用

以上に加えて、横田、厚木、入間、桶川、調布、百里などの首都圏二次空港の開発・活用に努めるべきである。二次空港の活用は、首都圏全体の空港容量拡大に資するだけでなく、LCCの発展にとっても重要な要因であるから、国内国際両航空輸送市場の競争の進展にもつながる。

23) 成田空港は、現在、4,000mのA滑走路と2,180mの暫定平行滑走路の2本で運用を行っているが、増大する国際航空需要に対応するため、2010年完成予定で暫定平行滑走路の2,500m化工事を行っている。一方、羽田も、需要が供給を上回っている点は成田と同じであり、昼間については、余裕のある特定時間帯(6:00～8:30の到着及び20:30～23:00の出発)を除き、国が発着枠の配分を行っている。

このなかでも、横田基地の軍民共用化は、容量拡大という点でもっとも期待できるゆえに、現在行われている米軍との交渉に一層の努力が傾注されるべきである。加えて、首都圏の空域を制約している横田基地の空域の縮小についても、積極的な交渉が期待される。

また、すでに2009年の民間共用が決まっている百里については、ライアンエアがフランクフルトの空港として都心から120km離れたハーン空港を活用している事例に鑑みても、首都圏二次空港としての可能性は十分にあるとみられ、ターミナル等の施設をなるべく簡易化してコスト低下につとめ、内外のLCCにとって魅力あるローコスト・エアポートを実現することが肝要である。<sup>24)</sup>

### 5.3 国際空港としての機能の拡大——内際分離策の解消と羽田の完全国際化

#### 5.3.1 内際分離策の不合理性

1978年の成田空港の開港以来、首都圏では、「羽田空港は国内線専用、成田空港は国際線専用」という考え方に基づいて、「内際分離策」が採用されてきた。したがって、羽田については、現在は、原則的に国際線の運航が認められていない。<sup>25)</sup> アジア・ゲートウェイ構想では、2010年の新滑走路完成時に、羽田の国際線枠を3万回に設定することが示されており、<sup>26)</sup> 国交省もその意向であるが、国交省は、「国際は成田、国内は羽田」という内際分離策は堅持しており、後述のとおり、2010年以降も、羽田からの国際線は、距離の短い近距離国際線に限定するとの方針を変えていない。また、成田については、国際線のフィーダーとしての国際線が例外的に認められているに過ぎない。

国際と国内を別ものとする考え方は、日本特有のものである。日本の初期の国際線が欧米への路線中心であり、当時、日本よりすすんだ国とを結ぶ路線であったこと、それらの国際線は長距離であり、機材も国内線より技術的に優れたものが使用されてきたということにより、「国際線は国内線よりステータスの高いもの」とみられてきたという歴史的な背景が存在するからかもしれない。また、「国際線は長距離、国内線は短距離」という単純な図式も、初期の国際線が長距離主体であったという、歴史的な背景に基づく日本独特の誤解であるといえよう。

このような考え方が背景にあったことを考えれば、「国内線は距離が短いから都心から近い羽田空港、国際線は距離が長いから遠い成田空港」という「内際分離策」がとられたのは、国際線に占める長距離路線のウエイトが高かった成田開港当時にはある程度意味があったかもしれない。しかし、周辺アジア諸国との往來のウエイトが高くなってきた現代では、まったく不合理な基準

24) 同飛行場の軍民両方の需要規模からして、滑走路は1本で十分用が足りるところであり、この点、新滑走路が建設されてしまったことは、ローコスト・エアポートとしての競争力を阻害する点で悔やまれるところである。今後は、空港施設の簡易化を可能な限り図る必要がある。

25) 羽田は国内線専用の空港として位置づけられているが、深夜早朝については、成田の夜間離着陸禁止措置への補完として、国際便の就航が認められている。また、昼間においても、羽田-金浦間のみ、国際旅客チャーター便が特例として認められており、上海虹橋への国際旅客チャーター便も、アジア・ゲートウェイ構想以前の措置として、まもなく運航開始される予定である。

26) 国交省は年間3万回の発着枠を国際線に配分する意向を有しており、アジア・ゲートウェイ構想も、その数字を採用している（アジア・ゲートウェイ戦略会議（2007）、p.9）。ただ、国交省自体も、3万回を厳格な数値としては考えていない（規制改革会議公開討論会議事録、2007年5月19日）。

となってしまう。

また、航空旅客や航空会社にとっては、国際線か国内線かの区別は有意ではない。ハブ空港の機能とは、国際・国内の別を問わず両方を包含する概念でなければならず、国際相互のみならず、国内と国際間の、また国内相互間の乗り継ぎ機能のない空港は、ハブとしての競争力の点でも、旅客・荷主の利益の点でもマイナスである。

したがって、現行の内際分離策を解消し、空港の選択は航空会社の自由な意思にゆだね、羽田の国際線枠を3万回に限定せず、一方、成田の国内線の拡充を図ることによって、両空港を国内・国際両用空港として活用することが必要である。

### 5.3.2 国際国内共用化反対論の問題点

羽田の国際国内共用化については、しばしば、「成田空港の開港においては、成田闘争という多大な犠牲がはらわれたにもかかわらず、今になって羽田の国際化を進めるのは、成田の国際空港としての地位の低下をもたらし、成田と千葉県の衰退を招く」との反対意見がきかれる。

しかしながら、羽田を完全な国際線空港として開放したとしても、成田への参入を望む外国航空会社は多数あり、成田の重要度が低下することは決してありえない。また、前述のとおり、国際線と国内線をミックスしてこそ、ハブとしての機能は高まるのであり、成田の国内線が増えることは、国際専用と比べて、成田および千葉県の経済的発展をより大きくすることにつながる。

また、成田空港の建設経緯をめぐる千葉県と地元の労苦に報いる必要があるのならば、もっと直接的で効率的な他の手段によるべきである。内際分離策の堅持は、航空利用者と日本経済に与える損失が大きいわりには、千葉県へのメリットは小さく、また、内際分離策を堅持したところで、成田空港の開港に努力した人々に直接利益が発生するわけではない。

なお、国交省航空局長は、羽田の国際線枠を3万回に制約する根拠として、地元8都府県が、この点に合意しており、それ以上の拡大は地元自治体との了解を新たにとりつけなければならない、困難であるとの説明をしているが<sup>27)</sup>、横浜市長および東京都理事は、そのような「8都府県合意」なるものは存在しないことを明言している<sup>28)</sup>。

### 5.3.3 ペリメータ規制の非合理性

両空港の国際国内共用化に際しては、それぞれに国際便、国内便をどのように配分するかが、大きな論点である。国交省は、ペリメータ規制<sup>29)</sup>に基づき、羽田空港の国際線発着枠を新滑走路完成時に3万回に限定したいとの意向を示してきた。アジア・ゲートウェイ構想では、規制改革会議と経済諮問会議の反対により、厳格なペリメータ規制は採用されなかったものの、国交省は、アジア・ゲートウェイ構想における、「近いところを優先」という文言を、ペリメータ規制とは

27) 規制改革会議公開討論会議事録，2007年5月19日。

28) 規制改革会議議事録，2007年5月22日。

29) ペリメータ規制とは、国内線専用空港からの最も長い国内線路線距離（日本の場合だと東京～石垣島線1,947km）を基準とし、それより短い国際線についてのみ、国内線専用空港の使用を認めるという考え方。



ほぼ同じ文脈でとらえている。<sup>30)</sup>

ペリメータ規制の考え方の根底は、内際分離策の根拠として言われてきた、「国内線は短い路線だから羽田、国際線は遠い路線だから成田」という考え方と変わるものではなく、左記の考え方から、国際＝長距離、国内＝短距離とする概念が緩和されただけに過ぎない。すなわち、長距離路線ほど、旅行時間全体に占めるアクセス時間は小さくなるから、長距離路線では空港が遠くても近距離路線に比べてアクセスによって発生するロス<sup>31)</sup>の程度が小さい、という考え方を基礎とするものである。

しかし、これは、同じ価値を持つ路線における同一旅客にとっての空港アクセス時間の重みについてのみに比較しているに過ぎず、旅客の数が考慮されていない<sup>31)</sup>。また、路線の旅客数の考慮は、距離だけによる配分に比べればはるかにましではあるが、旅客が路線に置く価値の大小も路線によって異なるから、旅客数を考慮してもなお不十分である。望ましいのは、旅客の支払い意思を反映して、航空会社が空港を選ぶことである。

このとき、空港発着枠に制約がある場合には、定期的に一定の条件を付したうえでの公正かつ透明な競争入札制度を導入するのが望ましい。これによって、各発着枠の利用に対してより価値を高く置く利用者（航空会社）がその使用权を得ることが可能となる。このような配分方式によれば、国内航空輸送がほぼ頭打ちであるのに対し、国際航空の伸びは今後とも数%以上が期待される現況下では、羽田においては、国際航空便への発着枠の配分増加が結果として実現され、それが3万回を大きく超えることになるのは明らかである。

仮に、競争入札の制度設計に時間を要するのであれば、当面は、空港別・時間帯別料金制度によって価格メカニズムを機能させる方法を採用すべきである。すでに時間帯別料金の導入については、規制改革会議の意見書を受けて国交省が検討を約束しているところであるが、<sup>32)</sup>これが2010年までに間に合わないのであれば、国内線の需要よりも国際線の需要の伸びが大きいことを勘案して、羽田については、国際線への枠の配分に比重が置かれるべきである。また、利用者全体の便益の大きさを考慮して、距離によるペリメータ規制ではなく、路線需要の大きさを勘案した配分方法を採用すべきである。

以上の考え方に基づけば、羽田からの国際線を石垣島までの距離以内にとどめることは全くナンセンスであり、北京、ムンバイ、ドバイはもちろんのこと、欧州やアメリカへの路線も候補に入るべきことはいうまでもない。

30) アジア・ゲートウェイ構想では、「(羽田からの国際)路線については、これまでの距離の基準だけでなく、需要や路線の重要性も判断し、羽田にふさわしい路線を、近いところから検討し」(アジア・ゲートウェイ戦略会議(2007), p.9)と記されているが、この「近いところ」を、国交省は、ペリメータ規制の範囲から大きく逸脱しない路線と解釈しているのに対し、規制改革会議等は、西アジアや太平洋諸島も含むと解釈している。

31) たとえば、成田と羽田のアクセス時間差が30分であり、距離8,000kmのA国際線は旅客数5,000人、距離500kmのB国内線は旅客数100人であるケースを考えよう。旅客が当該路線におく価値が両路線で同じと仮定すれば、明らかに、A国際線を近い羽田空港に配分したほうが、失われるロスは小さくなる。

32) 規制改革会議(2007b)。

#### 5.3.4 羽田における小型機乗り入れ規制の解除

上記で示したように、発着枠の配分については、目的地や機材の重量・座席数の大小でそれを決めることは合理的ではなく、支払意思額の大きさで対応すべきであるが、その考え方に沿えば、羽田について、現在、少量座席の機材の乗り入れが認められていないことも不合理である。消費者の需要が多様化しているなか、世界の航空市場では、座席数を少なくして全席ビジネスクラス仕様で提供されるサービスも登場している。たとえば、北大西洋線では、4社のLCCが通常220席クラスの機材を48席から100席程度の全席ビジネスクラスにして市場に参入しているし、日本でも、全日空が、2007年9月1日から通常150席の機材を36席に減らした全席ビジネスクラス便を成田～ムンバイ間に就航させた。このように消費者の需要が多様化している現在、単に座席数だけで乗り入れ機材を制約する規制は撤廃すべきである。

#### 5.3.5 2010年までの対応

##### (1) 成田

成田については、2010年完成予定の平行滑走路北伸工事の前倒しを図るだけでなく、工事完成以前にも、前述した誘導路の工夫等や地元との協議によって少しでも容量を増やす努力を行うべきである。特に、2010年に想定されている22万回の発着回数は、北伸工事が完成せずともある程度対応できる数値であるが、地元との約束が「2010年において22万回」となっているために現行では不可能とされている。そうであれば、地元との協議を早急に再開して、2010年以前の実現を図るべきである。

##### (2) 羽田

羽田については、国際線就航の認められていない昼間時間帯のうち、発着枠の余っている特定時間帯（6:00～8:30の到着及び20:30～23:00の出発）については、国際線の就航を無条件で認めるべきである。また、昼間時間帯についても、前述した公用機枠の活用等の施策によって発着枠を確保し、これを国際便に振り向けるべきである。

この施策によって、離着陸の一方が羽田の深夜早朝時間帯や特定時間帯にかかわる国際線や、離着陸の一方が成田となる国際線の設定が容易になり、北京、香港など近距離のアジア線は当然として、ホノルル、ムンバイ、欧州、北米への羽田からの路線設定が現実に可能となる。

### 5.4 空港整備特別会計制度の解体と空港の<sup>33)</sup>民営化

#### 5.4.1 空港整備特別会計制度の解体

空港機能の拡大にとって重要な要素として、上記した「量の確保」と並んで、「質の確保」も要請される。量と質の確保を実現するためには、需要の集中する空港に資金が配分されるように、かつ、市場を通じた利用者の選択が空港整備に反映されるように制度改革を行う必要がある。

首都圏の空港容量について、特に羽田の容量について、需要に対応した空港整備がなされてこ

33) この点についてはすでに中条（1996）、中条（2000）、大田・中条（2001）等で詳しく論じたので、ここでは要約を示すにとどめる。

なかった背景には、空港整備特別会計制度という全国プール制のもとで、羽田の利用者の支出分が羽田に還元されず、地方空港の整備にまわされてきた点があげられる。各空港が自立採算を求められ、空港料金収入と費用負担を空港経営者自身が把握し、権限と責任をもって対処し得るでなければ、羽田のようなニーズの高い空港への投資が遅れるだけでなく、空港の需要を開拓する努力も、費用を節約するインセンティブも働かない。

したがって、現行の空港整備特別会計を廃止し、燃料税は航空路航空管制など共通的な費用に必要な額まで下げる一方、空港航空管制使用料と空港使用料を各空港の自由裁量に任せ、空港財政を空港ごとの独立会計とすることによって、需要の集中する空港への資金供給を可能とし、不要な空港への資金供給を抑えることが必要である。

空港整備特別会計の解体は、単に、前述した首都圏空港投資の遅れを回復してオープンスカイへの寄与を図ることだけが目的ではない。以下の理由により、空港政策全体の視点からも必要である。

第1に、減速経済下の限られた資金のもとでは、浪費的投資の回避と費用有効度の高い選択的な投資への移行が要求される。空港整備特別会計は、首都圏への投資を遅らせる一方で、地方空港の過大投資をもたらしている。

第2に、全国的な交通施設整備のコストをこれまで負担してきたのは首都圏の利用者であり、負担の公平の観点からも首都圏への投資の遅れを取り戻す必要がある。

第3に、地方振興の観点からも首都圏空港整備が優先されるべきである。国内航空需要の大部分は東京と地方都市を結ぶ路線に集中しているから、首都圏空港施設を拡大しない限り、地方空港の施設拡大を行っても、地方都市の人々の便益を高めるための便数の増加やサービスの改善は不可能である。また、グローバル化社会において東京の国際的地位が低下すれば、地方振興の原資を稼ぎだすことさえできなくなってしまう。むしろ、地方部には、首都圏空港施設に投資するぐらいの積極的な参加姿勢が望まれる。

ただし、特別会計制度の解体は、その一般財源化をもたらすものであってはならない。特別会計制度は全国プール制度とはいえ、少なくとも、航空需要全体で利用者負担を維持している制度である。これを一般財源化すれば、負担の不公平と資源の非効率な配分を一層大きくする結果をもたらすことになる。

#### 5.4.2 空港と管制の民営化

このように、航空利用者のニーズに対応するには、かつ、国際経済のハブとしての地位を日本が維持するには、需要に対応した十分な投資が必要であるが、併せて、空港使用料体系の工夫や乗り継ぎ施設の充実など、空港当局の市場志向のマーケティングが求められる。

そして、これらを最も有効に達成する方法は市場メカニズムであり、市場メカニズムに対応して臨機応変に行動できるのは商業主義に基づく民間組織である。空港整備・運営についても、できるだけ市場メカニズムと民間の力を活用していくべきである。

併せて、空港管制業務の民営化も必要である。日本の管制官は国家公務員であるため、労働慣

行や給与体系が硬直化しており、需要に対応した賃金体系や配置が困難であるし、管制効率をあげたところで、管制官にも空港にも得になるようなシステムにはなっていない。管制の民営化および空港別の採用を行えば、需要が多く仕事の緊張度も高い空港に優秀な管制官を高い給与で集めることが可能となり、空港の独立採算化による空港運営者の効率改善意欲の向上と相まって、離着陸回数を増やす管制技術や工夫が促進されると期待させる。

航空関連ビジネスは成長率の高い産業であり、空港間競争に勝ち、グローバル・ハブとしての地位を確保するためには、資金を主要空港に集中的かつ積極的に投資する必要があるが、国や自治体の予算や制度に縛られていては効率的な整備は不可能である。この点、民営化による「独立性」の確保は、臨機応変で柔軟な対応をしていく上で非常に重要である。欧州主要国の首都空港においては、完全な民営制度をとっていない場合でも、投資・運営計画の決定権が基本的には空港自身に与えられており、民活空港とは名ばかりの関西空港と比べて国の介入の程度ははるかに低い。独立性のない民営化を行っても、それは、形だけの民営化となってしまう。

したがって、民営化の実効性を高めるためには、第1に、経営のトップから末端まで、要所において、民間人を起用すべきである。第2に、経営の自由度を高めるために、独禁法以外の経済上の規制については、独占力の高い特定空港についてプライスカップを課す程度にとどめるべきである。第3に、空港間の競争が促進されるよう、民営化の際には空港別の売却・民営化がなされるべきである。第4に、航空会社について前述したと同様、幅広い資金と経営手法の活用を可能とするよう、外資も積極的に受け入れるべきである。

すでに、成田、関西、中部の3空港については「完全民営化」の方向が閣議決定されているが、その言葉に恥じないよう、徹底した制度改革が求められる。

## 6. オープンスカイへの抵抗

日本版オープンスカイを安倍政権のアジア・ゲートウェイ構想の核として提案したのは、経済諮問会議と規制改革会議（12月までは規制改革民間開放推進会議）であった。しかしながら、オープンスカイ構想を策定する途上における抵抗勢力の介入は、予期した以上に大きく、この結果、5月に発表されたアジア・ゲートウェイ構想は、筆者の考える理想とは大きく隔たるものとなった。

それでも、抵抗勢力を最大限抑え、不本意ながらの内容ではあるが、アジア・ゲートウェイ構想を政府方針として閣議決定まで持ち込めたのは、官邸、規制改革会議、経済財政諮問会議、国際航空市場の現況を理解できる一部の航空局官僚と航空会社の努力の賜物である。

それだけに、2007年7月の参院選後の混迷した政局の下、自由化が自国企業の衰退をもたらすという誤った考え方の抵抗勢力が、これまで以上の政治的な巻き返しを図ることも予想され、担当官庁が規制改革会議や諮問会議の意向をどの程度真剣に実施するか、予断を許さない状況にある。

アジア・オープンスカイ構想は日本の航空政策の一大転換を図るものであり、これを正しい軌

道に乗せていくことに、今後の航空政策の基本的枠組みの成否がかかっていると見てよい。それゆえ、抵抗勢力の政治的圧力に対抗するためにも、外国航空会社、LCC、地元自治体も含め、広く事業者や利用者の意見をオープンに聴取し、かつ、それを開示していくことが必要であり、航空行政に対する不透明な影響力の行使によってそれらを封殺しようとする行為は<sup>34)</sup>厳に禁じられるべきである。

あわせて、2010年以降までの国際航空政策の道筋と進捗目標を示す「航空自由化5ヵ年計画」を策定し、基本路線からの逸脱と進捗の遅れを監視することが必要である。

#### 参 考 文 献

- アジア・ゲートウェイ戦略会議（2007）『アジア・ゲートウェイ構想』2007年5月16日。
- 伊藤規子・中条潮（1998）「航空下部構造市場化の流れ」『運輸政策研究』1巻1号，pp.25-32。
- 遠藤伸明（2005）「国際航空レジームの進化と発展——国際航空分野の規制緩和と国内政策調整への欧米・日本の取り組み」『運輸と経済』65巻4号，pp.58-66。
- 遠藤伸明・中条潮（2001）「『自由化』後の国内航空市場の課題」藤井・中条・大田編『自由化時代の交通政策』東京大学出版会，第11章，pp.173-195。
- 大田和博・中条潮（2001）「空港整備政策の新展開」藤井・中条・大田編『自由化時代の交通政策』東京大学出版会，第13章，pp.213-227頁。
- 規制改革会議（2007a）『アジア・オープンスカイ構想と空港の効率的運営整備～消費者利益の向上と航空会社の競争力強化に向けて～』2007年5月7日。
- 規制改革会議（2007b）『規制改革推進のための第1次答申』2007年5月30日。
- 経済財政諮問会議（2007）『経済財政改革の基本方針2007』2007年6月19日。
- 高橋望（1999）『米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開』白桃書房。
- 中条潮（1996）『航空新時代』ちくま新書。
- 中条潮（2000）「空港運営制度の改革」『ていくおふ』第89号，pp.15-21。

34) 自由化意見を持つ事業者の社長を担当官庁の局長が呼びつけるといった事態も生じたと聞いている。