

1. はじめに

現在、羽田空港では慢性的な空港容量不足が長年の問題となっている。羽田空港は4本目の滑走路(D滑走路)を運用すべく再拡張事業を行っており、2010年の供用開始を目指しているが、航空需要の変化や機材の小型化によって再び発着枠が逼迫することが想定されている。そもそも発着枠は限られた公共資源であると同時に、航空会社にとっては収益を生み出す源でもある。そこで限られた発着枠を有効活用するために、羽田空港では2000年7月の発着枠の配分より総合評価制度によって発着枠配分が行われている。これは利用者利便の向上、航空会社の効率的な経営、発着枠の効率的な使用などの項目ごとに評価を行い、それらを重み付けした上で点数を算出し発着枠配分を行う方法であり、我が国では現在まで2000年7月と2005年7月の2回行われており、2008年12月より「羽田空港発着枠の配分基準検討懇談会」によって2010年に行われる発着枠の回収・再配分の議論が行われている。既往の研究では、中条¹⁾や湧口²⁾、福井³⁾らによって競争入札制度や売買制度の我が国への適用可能性の研究が行われている。しかし、我が国を取り巻く航空市場の変化や、それに伴う航空政策の議論の経緯、既往研究による発着枠配分方法への知見を網羅した上で、発着枠配分方法に関して体系的に整理した研究が少ないのが現状である。

そこで本研究では、①過去の発着枠配分方法懇談会の論点を整理し、②羽田空港の再拡張後の数年の間に予定される我が国の航空市場の変化を想定して配分方法を考察する。

2. 総合評価制度導入までの議論の経緯

総合評価制度と呼ばれる点数制が採用されたのは、2000年に行われた航空規制緩和が背景に存在する。規制緩和の目的は、国内航空において当時ANA・JAS・JALの大手3社の寡占による体制を打破し、新規航空会社の参入を促すことで競争環境を作り出し、利用者便益を向上させることであった。そこで新規航空会社が参入する際に、発着枠をどのように配分するのかが課題となり、旧運輸省は外部有識者による会議を設置し発着枠配分方法を検討した。ここでの議論を参考にして、旧運輸省は評価項目を設定し発着枠を配分する総合評価制度と呼ばれる点数制を採用した。そこで、本項目では我が国で最初に点数制によって発着枠配分が行われた2000年の発着枠配分までの経緯をまとめる。

2.1 評価方式による点数制導入決定までの経緯

1997年「羽田空港の新規発着枠配分基準懇談会」と1998年「運輸政策審議会航空部会答申」では、1997年7月に旧運輸省より示された需給調整撤廃の方針を受けて、競争環境の構築だけでなく、国内航空会社における格差の是正を目指すためにどのような形の発着枠配分が相応しいのかという議論が行われた。ここでは主に評価方式、競争入札制の導入の可能性について議論が交わされたが、競争入札制には①公共財である発着枠の貨幣的な価値としての取引の妥当性、②入札料の転嫁による運賃上昇の可能性、③企業の資本力の差による寡占的行動等の問題点があることから、評価方式による点数制が採用されることになった。

2.2 具体的な評価項目の決定までの経緯

1998年「スロット配分方式検討懇談会」と2000年「混雑飛行場スロット配分方式懇談会」では、先の懇談会で課題として挙げられた発着枠配分の具体的な評価項目の検討が行われた。懇談会では高需要路線だけでなく、全国規模の航空ネットワークの形成・充実などを通して地方格差を是正する方向を重視して、以下の3点の評価項目を設定した。

- i) 運賃水準の低廉化の努力
- ii) 安全の確保への配慮
- iii) 全国的な航空ネットワークの形成・充実

結果として、評価項目は規制緩和によって地方路線が廃

止・減便されるのを防ぐ要素が多く見受けられるのは、全国空港調整整備促進協会の意向が強く反映されたため⁴⁾である。そして現在、総合評価制度は改正航空法によって、5年に一度、外部有識者によって評価項目が再検討された上で、国土交通省によって発着枠の回収・再配分が行われており、2004年「当面の羽田空港の望ましい利用のあり方に関する懇談会」において2000年の発着枠配分の評価項目の再検討が行われた。2004年の懇談会では従来までと同じく「新規航空会社の参入・拡大」を意図しており、「利用者利便の一層の向上」を目指す方針に変更はないということで、2000年時と同様の評価項目で2005年の発着枠配分が行われた。

3. 羽田空港の発着枠の使用状況

航空規制緩和によって総合評価制度による発着枠配分が始まった2000年4月から2008年4月までの毎年4月、10月の半年ビッチの航空会社別(JAL・ANA・JAS・新規航空会社)の羽田空港における1日当たりの離発着数を比較したのが図1である。羽田空港における旅客便の離発着数は、2000年4月で647回、2008年10月では878回となっている。この8年間で離発着数は231回増加した。また、航空規制緩和が始まった2000年4月の段階では、国内新規航空会社の離発着数は12回であったが、2008年時点では144回増えて、離発着数が156回になっており、発着枠全体に占める割合として20%弱までに上昇している。これは国土交通省が行っている総合評価制度による発着枠配分が「新規航空会社の参入・拡大」という方針のもとで行われたことを裏付けている。

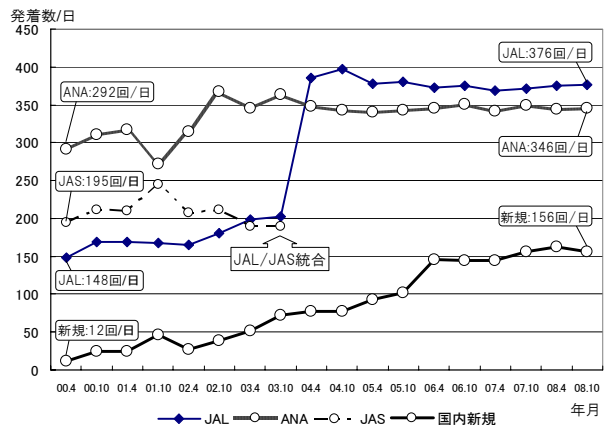


図1 羽田空港の離発着数の変化

4. 各配分方法の整理

ここでは発着枠配分方法の種類とその概要について触れる。下記の各配分方法の特徴や利用者・事業者への影響をまとめたものが表1である。

4.1 点数制

運賃、稼働率等々、企業の効率性を示す複数あるいは単一の指標で航空会社を評価し、発着枠を配分する方法であり、2000年より羽田空港において既存の大手航空会社を対象に新B滑走路の供用開始によって生じた40枠が点数制によって配分された。入札制に比べて航空会社側に金銭のコストが発生しないこと、入札収入の配分を考慮しないで済むという利点があるものの、点数に結びつく指標の選択において当局の恣意性が介在してしまう懸念もある。2000年に導入された点数制は結果的に新規参入の促進に繋がったが、それには限界があり競争環境を構築しづらい問題点も抱えている^{1),3)}。

4.2 Grandfathering

既得権を尊重する形で発着枠を配分する方法。現在のIATAルールや旧運輸省が行っていた需給調整による配分方法に該当する。羽田空港では1972年から2000年までの間、

表 1 各配分方法の特徴と各主体への影響について

配分方法	点数制	Grandfathering	運賃水準による競争入札	付け値競争入札					
制度の特徴	新規参入の促進	+	競争によって利用者利便の向上を目指すための新規参入が目標されているため	-	既得権を重視する形で配分されるため、新規参入は不可能	+	過去の実績に関わることなく参入することが出来るため	+/-	平等な入札機会であるもの、発着枠獲得には多額の費用が必要であり小規模な航空会社の参入は困難
	恣意性の排除	-	点数に直結する指標の選択において恣意性を排除しきれないため	+/-	既得権に則って配分が行われる分がしやすいシステムである一方で、配分権限は当局にあり恣意性の存在を否定できないため	+	運賃を基準とした競争入札のため、恣意性の入る余地が極めて少ないため	+	発着枠への競争入札のため恣意性の入る余地が極めて少ないため
	競争環境の構築	+/-	参入する航空会社の数や路線数などの決定に当局が大きな影響力を及ぼし、我が国の航空会社にとって保護的な競争環境が構築できないため	-	既得権に則って配分が行われるため新規参入が行われないため、寡占市場の様相が強くなり競争環境は構築しづらい	+	運賃を基準にして発着枠配分が行われるため、大手航空会社に限らず規模が小さい航空会社でも参入できる可能性が高い	+/-	発着枠を自由に購入することが出来るので参入障壁は低くなるが、資金力のある大手航空会社が発着枠を寡占し繋がる可能性も否定できない
	発着枠の効率的な使用	+	現行方式下では、1発着枠あたりの輸送人員に関する項目があるため	-	既得権に則って配分が行われるため競争環境を構築しづらく、1発着枠あたりの効率的な使用には繋がりにくい	-	低運賃による運航は1便あたりのイールドを高めることが求められ、中・小型機による運航が主流になり、1発着枠あたりの輸送人員は減る可能性が高い	+	高騰した獲得費用を回収するため、1便あたりの乗客を増やすために大型機による運航が想定され1発着枠あたりの輸送人員は増加する
利用者への影響	運賃低下	+	運賃低下の項目があるため	-	既得権を重視する形で配分されるため、競争が生じないため	+	運賃を最低額で提示した航空会社に配分されるので、必然的に運賃は下がる	+/-	発着枠獲得費用を運賃に転嫁し上昇する可能性もあるが、航空会社の運航コスト削減によって運賃低下を招く可能性も同時に存在する
	運航頻度(幹線)	+/-	地方ネットワークの維持により、配分数が少なくなるため	+	幹線重視という従来通りの路線展開になるため	+	高需要の幹線を中心に低運賃が普及し、高頻度運航に繋がる	+	収益性が高い幹線は、発着枠獲得費用を回収しやすい路線のため頻度が向上する
	運航頻度(地方路線)	+	地方ネットワークの維持が重視されているため	-	幹線重視という路線展開になるため、地方路線の頻度向上は望みづらい	-	低運賃による運航は幹線中心で行われるため、地方路線の頻度向上は望みづらい	-	発着枠獲得費用を回収することが難しいため、収益性の低い地方路線では頻度が減少する
	安全の確保	+	現行方式下では、安全の確保に関する項目があるため	+	競争が少ないため、整備に多額の費用をかけることが可能になるため	-	価格競争になるため、整備コストが削減され安全性を脅かす恐れがある	+/-	獲得費用を運賃に転嫁することで整備コストを削減する可能性は低い。運賃転嫁で獲得費用を回収できない場合は整備コストが削減され安全性が脅かされる可能性がある
事業者への影響	国内大手	+	運航実績を重視されて配分数が決まるため	+	我が国において多くの既得権を持っているため	+	収益源が分散しており、価格競争になった場合でも対応できる	+	企業規模が大きく資金力もあるため、適応可能
	国内新規	+/-	過去の運航実績が少ないため、企業規模拡大に必要な数を確保しにくい	+/-	国内大手より既得権が少ないため	-	価格競争が起こる可能性のある幹線を中心に路線を展開しているため	-	企業規模が小さく資金力も少ないため、適応が難しい
	国外大手	+	年間3~5万便の受け入れが決まっているため	+/-	既得権が少ないため	+	企業規模が大きく経営体力もあるため、価格競争化でも適応可能	+	企業規模が大きく資金力もあるため、適応可能
	国外LCC	+/-	我が国における運航実績がないため、国外大手より発着枠を獲得しづらい	-	既得権がないため	+	低運賃による運航が可能なビジネスモデルを採用しているため	-	企業規模が小さく資金力も少ないため、適応が難しい
	空港管理者	+/-	従来通りに近い空港使用になるため	+/-	従来通りの空港使用になるため	+/-	運賃に対する入札なので、空港管理者へは入札金が渡らないため	+	入札がもたらす多額の入札金が空港容量拡大の資金源となるため

航空産業を育成のために既得権を尊重する形で発着枠の配分が路線免許と同時に付与されていた。この方式は企業の安定的な成長を促す一方で、新規参入が行われずに寡占化を促進させ、利用者利便の低下に繋がる恐れもある。

4.3 運賃水準による競争入札

最も低い航空運賃を設定した航空会社から順に発着枠を配分する方法であり、恣意的な配分方法ではないため新規、既存の航空会社の両者に平等な機会を提供でき、競争環境を構築しやすい。ただし価格低下を促す一方で、入札値が路線全体の運賃に適用される場合、企業の自由度を奪い、サービスの多様性を損なってしまう。また、航空会社の運賃体系を公平に算出することが難しい点³⁾や極度の価格競争によって航空会社の経営が悪化するという問題点も併せて抱えている。

4.4 付け値競争入札制

発着枠を最高額で落札した航空会社が発着枠を獲得する配分方法。新規、既存の航空会社の両者に平等な機会を提供できる。恣意的な発着枠配分を排除でき競争環境を構築しやすい。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。空港発着枠についての資源の価値がほぼ完全に反映される¹⁾。しかし、発着枠が稀少な場合には落札価格が高騰し、運賃に転嫁され利用者利便の低下や資金力がない規模の小さな航空会社は発着枠を獲得できない可能性もある。

5. 航空市場の変化ごとの各配分方法の考察

ここでは国土交通省による発着枠配分の有識者懇談会や既往の研究を基にして航空市場に変化をもたらす、空港容量の拡大や参入規制の緩和に伴う参入希望航空会社が増加した場合と国内新規航空会社の拡大や地方路線の維持を目的とした保護政策が実施されることを想定する。表1の各発着枠配分方法の特徴を押さえた上で、以下3点の前提条件の下で予見され得る航空市場における各配分方法の妥当性を考察した。

- i) 羽田空港の再拡張後5年程度の間
- ii) 発着枠の配分対象は再拡張後の増枠分
- iii) 時間帯ごとではなく、対象は1日あたりの発着枠

5.1 参入希望航空会社の増加

大田区上空の飛行許可、ターミナル管制方法の機能強化などによって空港容量が拡大し、さらにアジア・オープンスカイの拡大や公租公課の軽減によって参入障壁が軽減されることで羽田空港への就航を望む航空会社が多数現れることは想像に難くない。国内の新規航空会社の企業規模が未熟であっ

た場合、競争を制限させることが出来る点数制によって配分するべきである。国内新規航空会社が拡大し競争力がついたのであれば、競争環境を構築するために競争入札制が相応しい。ただし、付け値競争入札のように発着枠自体に金銭的な価値をつけて獲得する制度が米国の4つの過密空港において1986年1月より導入されているが、発着枠の金銭的な取扱いが運賃を押し上げる可能性が高いという報告がある⁵⁾。特に運賃への感度が高い観光需要によって路線が支えられている羽田・能登線のような低需要な地方路線では運賃上昇により需要が低迷し、路線廃止に繋がる恐れがあり、特に付け値競争入札は慎重な適用が求められる。

5.2 国内新規航空会社の拡大や地方路線維持への要望の高まり

国内新規航空会社の拡大や地方路線の維持するためには、運賃水準による競争入札や付け値競争入札は相応しくない。これらの配分方法は資金力のある大手航空会社にとって有利である点、発着枠獲得費用の回収のために収益性の高い幹線を中心に路線展開をすることが想定されるからである。従って当局が関与する形の配分方法が必要である。国内新規航空会社の拡大を重点的に行うならばGrandfatheringによって当局が既得権に基づいて発着枠を配分。また、地方路線を維持することを重視するのであれば既得権による配分を行う際に、路線免許を同時に付与する形が妥当であると考察できる。

6. まとめ

本研究では、旧運輸省が総合評価制度を導入した経緯を、外部有識者による発着枠配分懇談会の議事録や資料を通して、現行制度が導入された経緯をまとめた。また、各配分方法が利用者や事業者へ及ぼす影響や航空市場の変化を鑑みた上で、各配分方法を考察した。ただし航空市場の変化を想定した上での発着枠配分方法について現時点で十分な考察が出来ているとは言い難い。今後は諸外国の事例を考慮するなどして更なる考察が必要である。また、収益性の高いピーク時間帯では依然として参入障壁が高い状況が続いており、時間帯別の発着枠配分方法についても検討を加えたい。

参考文献

- 1) 中条朝：「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」
- 2) 湧口清隆：「空港のスロット配分と無線周波数の割当て-希少な公共資源の配分方法をめぐって-」
- 3) 福井秀樹：「競争入札による空港発着枠配分-可能性と限界-」
- 4) 丸山博：「羽田のスロット問題」等について」
- 5) 内閣府政策統括官：「市場原理による公共資源の配分について-一周波数及び空港発着枠の配分の事例-」