

最近における日本の航空・空港問題

木 谷 直 俊

(受付 1998年10月1日)

目 次

1. 航空

- (1) これまで国内運賃は何故下がらなかったのか
- (2) 最近までの動き
- (3) アメリカの規制緩和と日米航空協定
- (4) 自由化とコードシェア
- (5) 国内市場
- (6) 今後の課題

2. 空港

- (1) わが国の空港整備の事業制度
- (2) 空港整備計画と財源
- (3) 空港整備事業の課題
- (4) 最近の動き

1. 航 空

スカイマークエアラインズが国内航空市場への参入が認められ、1998年9月19日から営業を開始した。完全自由化ではないが、新規参入は35年ぶりである。路線は福岡—東京間のみであるが、片道13,700円で、これまでの大手3社の普通運賃の半額である。既存の航空会社には搭乗の28日前に予約すると50%割り引きする制度があるが、スカイマークでは当日買っても既存の航空会社の料金の半額で競争上大きな強みとなっている。これまで国内航空運賃が下がらなかったのは規制と無関係ではなかろう。そこでこうした問題を考察しながら今後の航空の在り方およびそれとの関連で空港問題についても検討する。

(1) これまで国内運賃は何故下がらなかったのか

航空問題だけでなく規制緩和一般について造詣の深い中条潮氏等によると、以下のような理由が考えられる。

(a) 参入規制，運賃規制（3社体制）を前提にして，国内線，国際線においても日航が優位にあった。しかし，日航を中心とした国際線はハワイ島の一部を除いて赤字であり，この赤字を利用率の高い国内幹線の黒字で穴埋めしていた（内部補助）。

(b) 空港間の内部補助

運賃の20%を占める公租公課（空港使用料，燃料税）が空港整備特別会計にプールされ，都市部の空港（成田，関西空港を除く）から地方の空港に内部補助されている。もっとも空港間の内部補助については後に述べるように議論がないわけではない。

(c) 規制を前提にした企業の高コスト体質

全日空の資料によると，パイロットの賃金は45歳機長モデルで諸手当ても含めた年収は約3,000万円である。これを国際的に見ると，日本人パイロットの1996年度の1あたり人件費（1ドル=121円とする）は日航平均2,400万円，全日空2,600万円に対して，ノースウエスト，ユナイテッドはともに1,600万円台となっている¹⁾。スカイマークエアラインズでは，機長は外国人や国内OBを採用し，スチュワーデスは契約社員が中心である。運航管理や機体整備は外部委託（全日空），おしぼりや雑誌を出さないなど機内サービスも絞り込んで経費を抑えている。発売はすでにアメリカで行われている航空券を発行しない「チケットレスサービス」である。電話予約による直接販売によって流通コストを抑える。クレジットカード所有者はカード番号を告げて自動的に決済し，空港でそのカードを示せばよい。

要するに規制を前提にした航空企業の高コスト体質，航空会社における内部補助，空港間の内部補助ということであった。航空企業の高コスト体

1) 『東洋経済』1995.7.15.，「日本経済新聞」1998年3月20日参照。

質については、実方謙二氏によっても早くから指摘されていたことでもある。すなわち、1985年に45・47体制が崩壊（国際線の複数社化，国内線のダブル・トリプル化，日本航空の完全民営化）したが，その後の分析によると航空企業の利益率は他の公益企業に比べて特に高いわけではなかったが，人件費が高いこと，労働生産性も低いことから，競争の停滞による超過利潤を得ていないことにはならないと指摘されていたのである²⁾。

空港間の内部補助についてはアメリカでも行っており，わが国の高速道路でも行われているものであるが，競争の激化によって徐々に困難となるであろう。したがって，特に地方空港の民営化も含めて着陸料のあり方等を根本的に見直す必要が出てくるであろう。いずれにせよ，最近までの航空界の動きを整理すると以下のようになり，ようやく自由化への動きが見てとれる。

(2) 最近までの動き

(a) 1994年6月，航空審議会答申で，認可制の国内運賃の割引きを50%までなら届出ですむようにした。その結果，1995年5月，全日空，全日本，日本エアシステム，エアニッポン，ニホントランスオーシャン航空（JTA）が国内線早期購入割引制度を開始した。予約期間は搭乗予定日2カ月前から28日前まで，購入期限は予約日から4日以内（日航とJTA）であり，割引率は通常期で25%，閑散期で30%であった。

(b) 1995年9月19日，運輸省は幅運賃制度の導入を決定した。各社の平均輸送コストに適性利潤を加えた「標準原価」を上限として，下限（25%）の範囲内で自由に運賃を決定するというものである。

(c) 1998年2月28日，運輸政策審議会航空部会は，需給調整規制を99年度に撤廃，航空会社の路線設定を原則自由にするにとともに，国内航空運賃も自由化することを答申した。現行の上下限の規制はなくなり，航

2) 実方謙二「航空規制緩和の現状と課題」『公正取引』No 462. 1986年4月。

空会社がコストや他社との競争状況をにらみながら自由に運賃を決めることになる。ただ、1社が独占している路線で航空会社が運賃を急激に引き上げることも想定されるので、届出後に運輸省が変更の指示ができる制度を設けて運賃の高騰に歯止めをかける。

(d) 1998年1月31日、日米航空協定が改定された。これは国際競争における自由化に向けての重要な意味を持っている。このように国内、国際ともに航空自由化への動きが見えてとれる。ただし、カボタージュ（他国が自国内の地点間で航空輸送を行うこと）はシカゴ条約第7条の改定が必要であり、当面は、国内と国際の間に一定の境界が存在するであろう。

(3) アメリカの規制緩和と日米航空協定

(3.1) アメリカの航空規制緩和の背景

アメリカは1978年の航空規制緩和法によって航空の自由化が行われたが、それまでは、1938年の民間航空法によって参入規制、運賃規制がなされていた。論拠は必ずしも明白ではないが、航空における規模の経済性と破壊的競争の防止にあった。しかし、アメリカの規制においてはサービス規制のないことが1つの特徴であり、その結果、高運賃、高サービスになったといえる。まず、規制が導入された当初においては、政府は郵便輸送に対する補助金の管理を中心におこなっており、運賃規制は二次的であった。しかし、1950年代に入ると、幹線路線は補助を必要としなくなり、それに代って、運賃規制が中心となった。当初の運賃に対する考え方は鉄道のファーストクラスの運賃を基準とし、産業全体の収入と費用を考えるというものであった。したがって明確なガイドラインなしに値上げされることがあった。1960年代に入ると、ようやく料金についての公式がつくられ、12%の収益率、55%のロードファクター、一定のターミナルチャージプラスマイルあたり一定の料金という内容であった。しかし、この料金体系のもとでは値上げは必然的であった。すなわち、(1)収益率を12%とし、そのための料金を決めるとき、価格弾力性を0.7とした、(2)業者は、30日前に

運賃の変更を政府（CAB）に申請しなければならなかったが、他の業者はそれを自社の運賃変更のために参考にすることができた、しかし、当時の制度では、他の業者は運賃値下げに対して意義を申し立てることができるため、値下げより値上げの傾向をもたらした、(3)サービスに対する規制がなかった、そのため、サービス競争（頻度、ジェット化）が激化し、コストの増大が運賃にはねかえり、運賃は上昇する傾向にあった。結局、アメリカの州際航空の運賃は規制緩和までは高運賃、高サービス（特に頻度）となる傾向があったのである。

他方で、(1)一部の州（テキサス）では、競争を行っており、ロードファクターを上げ、低運賃であった、(2)新しい理論の出現（コンテストブルマーケットの理論）によって、1978年に航空規制緩和法（Airline Deregulation Act）が成立した。そして、アメリカは国際航空についても同年に新国際航空政策を発表し、同年3月のオランダとの二国間協定はその後のアメリカとの二国間協定のひな形となっている。しかし、周知のごとく規制緩和後の航空界は必ずしも予期した市場成果は得られていないのが現状である。例えば榊原胖夫氏は、航空規制の撤廃はネットワークの外部性を無視したものであり、企業は、競争を通じてネットワークの外部性をいち早く形成しようとし、合併、併合を繰り返してきたとし、外部性は企業利潤として吸収される可能性のあることを示唆している³⁾。また、パット・ハンロンは規制緩和に賛成するものの航空はもともと規模の経済性はなくコンテストブルマーケットの理論は当てはまらないとしている。そして新規参入企業についてはヒット・アンド・ゲット・ヒット・バック（hit-and-get-hit-back）的な参入がなされるだけであるとしている⁴⁾。

3) 榊原胖夫「交通におけるネットワークの外部性」『運輸と経済』第50巻、第2号、1990年2月号参照。

4) Pat Hanlon, *Global Airline*, (Butterworth Heinemann, 1996). パット・ハンロン『グローバルエアライン』内田、新納、山本、石崎、木谷訳、成山堂、1997年、38頁。

(3.2) アメリカ航空企業の最近の動き

1998年1月にノースウエスタンとコンチネンタルが資本提携したことをきっかけに、首位のユナイテッドと3位のデルタ航空、2位のアメリカンと6位のUSエアウエイズは、それぞれ同じ航空機と便名で運航する共同運航、マイレージサービスなどの提携交渉を開始した。資本が絡む提携は含まれない模様である。しかし、共同運航などが実現すればユナイテッドーデルタ組で36.4%、アメリカンーUSエア組で24.5%（国内、国際線有償旅客マイルの合計）ものシェアを握る企業連合ができることになる。ただ、米運輸省は、新規航空会社の擁護を目的に、大手航空会社の合併や提携による寡占の進行を厳しく監査するガイドラインを発表した。そのため、シェアの拡大を目指した提携の実現は難しくなる可能性もあり、業界再編の行方には流動的な面も残っている。いずれにせよ、日本の航空界にとって脅威となろう⁵⁾。

(3.3) 日米航空協定

1952年に初めてなされた日米航空協定には、以遠権等の不平等問題があったが、日本航空の独占の弊害もあり、より競争的なものに改定することは、アメリカの圧力によるだけでなく、国内的にも必要であったと考えられる。以下は『航空展望』航空ニュース社（1996年）による解説から引用したものであるが、筆者は実方謙二氏の研究等からこの見解は妥当であると考ええる。

(a) 1998年改定までの日米航空協定

日米航空協定においては、他の二国間協定と同様、(1)特定路線において、(2)指定航空企業のみが、(3)特に認められた協定業務を、(4)輸送力条

5) 「日本経済新聞」1998年4月10日参照。なお、米大手航空会社の97年のシェアと主な提携企業は以下のとおりである。ユナイテッド（20.0%、ルフトハンザ、シンガポール）、アメリカン（17.6%、BR）、デルタ（16.4%、スイス航空、オーストリア航空）、ノースウエスト（11.9%、KLM、コンチネンタル）、コンチネンタルー 7.9%、ノースウエスト）、USエア（6.9%）、その他（19.3%）。シェアは国内・国際線における有償旅客マイルによる。

項に定める条件下において行うことができるにすぎない。本協定上の(1)特定路線は、附表上に定められているが、当事国間路線と以遠権路線に分けて考えられる。当事国間路線において、本協定上の指定航空企業の特定期間路線は、現行附表上、日本側：日本国内のあらゆる地点から、ホノルル、サンフランシスコ、ロサンゼルス、ニューヨーク、サイパン及びグアムの計6地点へ、米国側：米国内のあらゆる地点から、東京、大阪、那覇の計3地点へと定められている。本協定上は双方自国内地点を自由に選択した上、乗り入れ地点数ではむしろ日本側が上回っており、協定上の（少なくとも日本にとっての）不平等はない。ところが、以遠権路線においては、明らかに偏りがみられる。日本側：ホノルル、サンフランシスコ、ニューヨークを経由するヨーロッパへの以遠権では、サンフランシスコに必ず着陸しなければならない。ホノルル、サンフランシスコからメキシコ及び中米への以遠権、さらにホノルル、ロサンゼルスから南米への以遠権においては、当該目的地国が認める以遠路線は開設できるものの、アメリカー目的地間の運輸権が認められていない（1982年ROCによりリオ／サンパウロへの週2便のみ運輸権が認められた）。

これに対して、米国側：東京、大阪、那覇から無条件の以遠権を有している。以上のとおり、以遠権路線については、協定上の不平等が存在している。1952年の日米航空協定が定める(2)複数指定航空企業制度はリベラルな内容である。協定上両国はお互いに、「特定路線について一又は二以上の航空企業を指定」できる。ある特定路線に米側が複数の米国キャリアを指定した場合、わが国もそれに対抗して複数の航空企業を指定できる。日米の1952年協定上の指定航空企業数の差（日本側1社、米国側3社）を協定上の不平等と見るむきもあるが、1952年協定上は双方自由に企業を指定できたことから、それは結果としての差に過ぎないといえる。日米間において旅客は日本人が約85%を占める日本人主体の市場であるにもかかわらず、旅客の積取シェアにおいて米国企業が圧倒的であり、ほぼ日米両国の輸送力に見合った割合になっている。以遠権以外に協定上の不平等がないなら

ば、なぜ日米間の輸送力に歴然とした差が発生したのかという問題が生じる。

運航便数のシェアでは日本対米国はほぼ 1 対 2 となっている。本協定上、輸送力制限条項が存在しないことにより、先発航空企業は特定路線において自由に輸送力を増強できる。もし仮に、日本側の先発航空企業が、特定路線において、その権利を積極的に行使し、米側の先発航空企業であるノースウエスト航空及びユナイテッド航空に匹敵する十分な供給を行っていれば、日米間の輸送力格差は現状より小さいものとなっていたはずである。現在の日米間の輸送力格差は、協定上の不平等によって発生したものではなく、いわば「結果の不均衡」に過ぎず、不合理なものではない。また、「不均衡である」と日本側が考えた場合には、1959年に結ばれた「輸送力条項の適用に関する合意議事録」に基づき、両国政府間で協議することができる。しかし、過去に「合意議事録」に基づく輸送力の事後審査は行われたことがないのである⁶⁾。

(b) 日米航空協定の改定

1998年1月31日、日米航空協定の改定がなされた。自由運航権を与えられている先発企業の数が日本とアメリカで「不一致」という問題があった。すなわち、アメリカは3社（ノースウエスト、ユナイテッド、貨物のフェデラル・エクスプレス）で、日本は1社（日本航空）であった。この日米「不均衡」が解消され、日本の先発企業に全日空、日本エアシステムが加わった。1952年の航空協定締結以来46年ぶりである。共同運航など運航規制も大幅に解禁された。ただし、期限は4年で3年間経過後に一層の自由化交渉を再開する。交渉が不調に終わった場合でも週35便の増便を追加する補償措置を設けた。

なお、自由運航権とは、運航便数の自由と乗り入れ先の自由の2つがある。便数については日米航空協定では先発企業であれば原則自由である。

6) 『航空展望』1996年航空ニュース社、262頁。

従来先発企業はアメリカ3社、日本1社であったが、今回これが解消した。乗り入れ先は付属資料で定められていたが、今回の決着で完全に自由化され、乗り入れ先の自由化ネットワークがつくりやすくなった。

以下は今回の改定による主な変更点である。

(ア) 「先発企業」6社は自由運航が可能となった。

「先発企業」に指定された、日本側の日本航空（日航）、全日本空輸（全日空）、日本貨物航空（NCA）と米国側のユナイテッド航空、ノースウエスト航空、貨物のフェデラル・エクスプレスの6社は、原則的に路線、運航便数の設定が自由に出来るようになった。これまで制限の多かった「後発企業」の立場に置かれていた全日空、コスト競争力の強い米国企業は大幅な拡張を行なう見込みである。日本企業は激しい運賃の価格競争と企業競争に直面することになる。

(イ) 「後発企業」に大幅な便数を認可した。

先発企業以外の日米間の運航企業（後発企業）であるアメリカン航空、デルタ航空、コンチネンタル航空、貨物航空のユナイテッド・パーセル・サービス（UPS）、ボーラー・エアカーゴに大幅を増便を認めるとともに、新規参入としてトランス・ワールド航空（TWA）と、2001年からもう1社（ハワイアン航空が有力）の乗り入れが認められた。日本企業の日本エアシステムと日本アジア航空（いずれも運休中）が希望すれば直ちに認可されることから、日本エアはノースウエストと共同運航を行う見込みである。

(ウ) 第3国への運航が無制限になる。

これまで相手国から先の運航を規制していた「以遠権」を原則自由に認め合うことで、日本企業は米国を経由してカナダ、中南米へ、米国企業は日本を経由してアジア、オセアニアへの運航が事実上無制限にできることになった。米国企業は最も成長が見込まれるアジアの航空市場に、これまでもまして積極的な運航を行うものと見られる。

(エ) コードシェア（共同運航）が解禁

日米企業の提携や、第三国企業との「コードシェア」が認められたこと

により、グループ化が促進される。コードシェアとは「異なる2つ以上の航空会社が1つの機材にそれぞれ自社のコード（略号）および便名（数字）を付して運行する形態」であり、提携した会社はそれぞれ自己のコードと便名で航空券を発売する。他社の路線をあたかも自社の路線であるかのように利用できるわけで、航空会社にとっては路線拡大の投資負担を節約しながら乗客囲い込みをはかる最重要戦略となっており、企業グループ間の競争が激化する⁷⁾。

(4) 自由化とコードシェア

現在、世界の航空業界はコードシェア提携を軸に4大グループ（ユナイテッド、ルフトハンザ等を中心としたグループ（スターアライアンス）、デルタを中心としたグループ、アメリカン、BAを中心としたグループ、ノースウエスト、コンチネンタル等を中心としたグループへと集約されつつある。その要因の1つはネットワークの外部性であるが、これらメガ連合ではコードシェアに限らずFFP、チェックイン施設の共有化、乗り継ぎ利便向上のための運行スケジュール変更、器材の共同購入など提携は多岐にわたっている。そして、今回の日米航空交渉では2001年以降の完全自由化交渉を前提とした暫定自由化策が決定、日米企業間でコードシェアが認められたことで、いよいよ世界の航空再編の波が日本も押し寄せてきたと考えられる。以下はわが国の航空三社の動きを示したものである。

・日本航空

日本航空は1998年2月25日、アメリカンとコードシェアすることを発表した。両社はFFPや日本でのコンピューター予約システムの合併などで協力関係を強化しており、今回のコードシェアは提携関係の仕上げる的な意味合いを持っている。内容的には来年4月までに70路線、夏までに100路線上でのコードシェアを計画している。日航は、日米路線の先発企業で自由運

7) 杉浦一機「日本の空は誰のものになるのか」『別冊宝島』1998年8月等参照。

航権を持ち、アジアも強いが、米国内路線がなく、米国以遠・中南米路線は一路線しかない。一方、アメリカンは日米路線でMOU（後発）企業で路線便数が限定され、日本以遠アジア路線も持てない反面、米国内、中南米に強い。その意味で補完関係が成立する。しかし、需要の多い日米、アジア路線を拡充できるアメリカンのメリットは大きい。だが、JALは自前でアジア太平洋路線を自由に飛べるし、アメリカンが強い中南米路線で提携しても需要は少ない。効果があるのは米国内路線の乗り継ぎぐらいであるとする議論もある。また、これによって、日航は「アメリカン—BAグループ」に加わることになるのではないかとする観測もあるが、日航は未定であるとしている。

・全日空

日米航空協定によって、先発企業になり、日米間の自由運航権という日航、ノースウエスト、ユナイテッドと同等の権利を手にした。

しかし、成田空港の発着枠の問題がある。成田第二滑走路が完成するまでは最悪の場合、全日空ににとってはプラスは何もないことがありうる。両政府による発着枠の配分は行き詰り、政府が業界に調整をゆだねる格好で幕が閉じた。そこで、成田便を増やすアメリカン、デルタ、コンチネンタル航空の3社は未使用枠を抱えるフェデラルエクスプレスと個別交渉をおこなってきたが、3社の足元を見たフェデラルがリース方式による枠の貸与を検討し、高額のリース料を要求したとの情報もあった。

結局、フェデラル・エクスプレスの1998年3月以降の未使用枠週21便相当が、アメリカン、デルタ、コンチネンタルの米社に週7便ずつ譲渡されることになった。運輸省航空局では「同一国企業間での発着枠譲渡は日本のローカルルールとして IATAでもみとめられている」と説明するが、実質満杯の成田で一国だけ増便できるのは釈然としない。成田増便の可能性がないわけではない。成田は現在、騒音上の制約から1日発着枠が360回に限定され、実際の能力（1日450～500回）を大幅に下回っている。だが、地元との交渉によって98年度内に1日10回（週35便）程度増枠される観測

が強まっている。IATAの未使用枠回収も1日数枠程度とみられる。配分方法は未定である。なお、全日空はデルタとコードシェアを行う予定であったが、スターアライアンスのユナイテッド、ルフトトハンザと提携を進めている。

・日本エアシステム

日本の後発企業である日本エアは今回の日米合意で日米間週131便の増枠を認められた。しかし、唯一採算が期待できる成田発着枠は満杯で、実質は、中身のない器だけもらったようなものであるとされている。逆に、米先発企業の日本発以遠権が自由化されたのを機に、日本エアが唯一国際線で運航（ソウル、広州、香港路線で週19便）しているアジアの競争が激化するのには必至である。提携（コードシェア、資本提携）についてはノースウエストとの関係が注目される。資本提携については、日本の航空法では外資による日本企業の買収は3分の1以下の株式が上限であるが、将来的にはノースウエストが日本エアの33%以下の株式を取得し、実質的な経営権を握ることもありうる⁸⁾。

なお、成田におけるスロット問題は次のようになっている。すなわち成田空港は滑走路1本で能力が不足している。日本と航空協定を結んで定期便を運航する希望のある国は47カ国もあるが、成田に乗り入れできない状態である。成田の発着枠の上限は、すでに述べたように騒音等の環境問題もあって1日360回としている。しかし、利用回数は平均340回で年間で7,000回から8,000回分が活用されていない。運航権を多く持っている米航空企業が多数の枠を占めながら欠航で使われない枠があるため、欧州系企業などは増便できないという不満を持っている。発着枠やダイヤは民間で組織する国際航空運送協会（IATA）が調整し、割り当てる。いったん配分されるとその企業が優先的に使えるために、成田空港はここ数年枠を使う企業にはほとんど変動はない。

8) 「航空ビッグバンの衝撃」『東洋経済』1998.3.21参照。

そのため1998年から枠の再配分ルールを導入が計画されている。予定枠の利用実績が8割未満なら使用权を回収再配分する仕組みを設けるというものである。運輸省は枠の管理強化に慎重であったが、欧州などが増枠要求を強め、国際的なルールを導入しないと航空摩擦をまねくと判断した。新設の規則では、ロンドン・ヒースロー空港（ヨーロッパ56空港）のように枠の利用実績が少ないと翌年の割り当てに枠の優先使用权を失うとされている。成田空港では利用実績8割を線引き条件にする案が有力で、失権で回収した枠はIATAの調整委員会が再配分する。

(5) 国内市場

(5.1) 国内市場の動向

国内市場では、すでに述べたように35年ぶりに参入が認められたスカイマークエアラインズのボーイング767が9月から飛びはじめた。当面は1日3便だが、大手3社で独占されてきた国内の航空業界に新規参入の道を開いた意義は大きい。さらに北海道国際航空（エア・ドウ）の参入や、1、2年の内には、沖縄財界が検討している新会社等さらに2、3社が参入して来るものと見られる。「新規参入」に加えて、来年から「国内航空運賃の自由化」になることで、国内線もいよいよ本格的な航空自由化の時代を迎える。既存3社の対抗策は、合理化による競争力の向上と、コストの安い子会社の設立である。いずれの企業も、親会社よりも20%程度のコストダウンが目標とされている。なお、国内航空の自由化にともない国内便のスロットの配分も問題となる。従来スロットの配分問題はあまり関心がなかったように思われるが、自由化に伴って重要な問題になるものと思われる。資料も十分なものがないのであるが新聞等で最近の動きを整理してみよう。

(5.2) 国内スロット（羽田のケース）

運輸省は1986年に大手3社の路線のすみ分け規制を撤廃するまで、日本航空が国際線と国内線、全日本空輸が国内幹線とローカル線、日本エアシステム（JAS）はローカル線という具合に参入を制限していた。このため全

日空は羽田の枠290のうちの50%近くを持っていた。

羽田の新C滑走路が1997年3月27日に完成し、使用開始となった。7月から増枠分40を活用（したがって290から330までに増える）した新しい定期便が就航することになった。従来は個別路線の運航を条件に割り当てていたとされる。

1日あたり往復40の枠の増大に対して国内航空新規参入を目指しているスカイマークエアラインズ、北海道国際航空の2社が計21の枠を要求、全日空等の大手3社（グループ会社も含む）は80枠以上を要求した。これに対して、運輸省としては需要に応じた路線配分、便数の少ない路線への配慮、地方の新設空港向け路線の充実の3原則に加えて、競争促進のため、(1)複数社が運航する路線を増やす、(2)後発企業は一定便数枠を確保することなども考慮する。その際、路線と枠をセットで決めるか、枠だけで決めるかは未定であった。

1997年2月27日、有識者懇談会の最終報告書をもとに運輸省の最終案が提出された。それによると、40のうち、新会社分を含め30を路線選択制（自由に運航路線を選べる）とする。このうち、新規参入企業に6便（新会社向けは1社あたり3便を前提に2社分の6便を割り当てる。具体的な対象企業は決めず、計画進展に応じて確定する）とする。

10便は個別路線の運航を条件に割り当てる旧来の政策枠（全て既存3社へ）とする。政策枠は(1)新設の佐賀、大館能代空港向けに路線を開設する、(2)大島等混雑の激しい路線を増便する、(3)現在1日1便しかない石見、稚内などに便数を増やす。

なお、既存3社が得る政策枠と自由枠の総数は過去の規制で生じた経営基盤の格差を是正する目的で、羽田路線の旅客シェアに逆比例する方式を軸にJAS、日航、全日空の順に傾斜配分し、JAS、日本航空、全日空に5:3:2の比率で配分する。

これらは、「自由化」へ向けての過渡的な措置として理解できるであろう。しかし、新規参入企業が現れたらどうするのか。既存企業の間での配

分の在り方の問題等がないわけではないであろう。いずれにせよ、運輸省は数年後に需給調整を廃止するとしているが、それに伴って、スロットの合理的な配分が必要な課題となろう⁹⁾。

そこで、参考までにアメリカの国内線のスロットの配分方法を紹介しておこう。アメリカでは、スロット・トレーディングが行われている。これはシカゴ条約によって国際線には適用できないものであるが、ドガニス¹⁰⁾は、問題点を指摘しながらもこの方法に一定の評価を与えている。

スロット・トレーディングは、1986年4月、アメリカのいくつかの空港で導入された。スロットの95%を4つのカテゴリーの既存事業者（イセシヤル、コンピューター、国内、国際）にスロット・トレーディングシステムで配分する。残り5%は、抽選で新規参入者に与えられる。

配分された国内、コンピューターのスロットは、同一カテゴリー内で売買、リースが可能である。また、コンピューターと国内便でのスロットの交換ができる。同時に、取り消し順序を示した番号が与えられる。新しいスロットが国際等で必要な場合、最も高い取り消し番号を持った国内またはコンピューターのスロットが空港によって再取得される。また、スロットの65%が利用されていないスロットは没収される。スロットの価値は、時間帯と取り消し番号による。

スロットのトレーディングは、精算所（clearing house）で行われる。航空会社はそれに加えて、着陸料を払う。イースタンエアラインが倒産したとき、そのスロットは、公開オークションで売却されている。わが国でも航空の自由化を前提にしたより合理的なスロット配分方法が導入されるべきである¹⁰⁾。

9) 「日本経済新聞」1997年2月6日、2月7日、2月28日、3月19日、3月28日等を参照。

10) Rigas Doganis, *The Airport Business*, (Routledge, 1992). リーガス・ドガニス『エアポート ビジネス』、木谷訳、成山堂、129頁参照、1994年。

(6) 今後の課題

(6.1) 日本企業の競争力強化の問題

1997年9月中間決算では日航は独りがちであった。全日空や日本エアは不採算路線が多いのに対して日航は収益性の高い幹線をバックに収益の見込みのある地方路線を選んで参入したからであった。また、1997年春からマイレージサービスが導入されたが、日航は他社に比べて圧倒的に強い国際線との相乗効果を期待できるからである。しかし、1998年3月には、日航は、海外関連事業や本業の不振によって、資本準備金などを取りくずし、累積損失を一掃すると発表した。海外ホテル事業の失敗等により最終損益は970億円の赤字となるとされている。一方、日航と同じ87年に民营化を行なった英国航空は、当時の徹底したリストラ（合理化と投資）が実を結び、創業以来の好決算となっている。

日本の航空企業は、英米企業が20年かけて行ってきたリストラを数年の内に済ませ、競争力、特に価格競争力の面で、追いつく必要があろう。そのためには(a)徹底したリストラ、(b)新たなマーケティングの展開が要請される¹¹⁾。

(6.2) 国際的制度的枠組のあり方の問題

国際航空では自由化を行う場合、二国間協定の改定が必要である。これに対して、現在では二国間協定を廃止して、多国間協定にする方向も考え

11) 杉浦一機「日本の空は誰のものになるのか」、前掲。なお、3社の合理化計画は以下のようにになっている。

日航は中期経営計画は98年3月期からスタートした現行計画を改めた。骨子は99年3月から3年間にかけて地上職員1500人を削減するほか、(1)単位輸送力あたりコストの10%以上の削減、(2)子会社への運航移管、(3)国際提携の推進などが骨子となっている。

全日空は今後3年間で採用抑制などにより人員を1000人削減する。不採算のローカル線の運航縮小を進める。さらに、人権費抑制のため、全管理職の給与を1998年4月支払い分から平均3%程度削減する。

JASも98年度から国内ローカル線の縮小を本格化させるとされている（「日本経済新聞」1998年3月18日）。

られている。しかし、航空における国際的な自由化・規制緩和がうまく行くかどうかははっきりしない。むしろ問題のあることもはっきりしてきた。例えば、ウィリアムズはヨーロッパの航空をベースにしながら航空における競争は不完全であり、航空会社はハブ支配、過剰輸送力、略奪価格、旅行代理店への手数料、CRS 支配、FFP、スロットやゲートのコントロール、共謀といった競争制限的な戦略を採用する可能性があるとする¹²⁾。したがってハンロンのように WTO の強化が主張されることがあるが¹³⁾、当面は二国間協定を残し、政府に一定のコントロールの権限を残すことが賢明であろう。ドガニスも自由化の問題点を指摘（オーストラリアのケースでは自由化によって全体の経済厚生は増大したが生産者余剰はマイナスになったという報告を引用している）し、二国間協定の必要性を提言している¹⁴⁾。さらに、自由化を前提にする場合には公正な競争を維持するために一般的には反トラスト法の強化が主張される場合が多い¹⁵⁾。しかし、問題もないわけではない。そのため、ウィリアムズはむしろ路線権の入札といった方法を導入することを主張している。バスではロンドンにおいて路線権の入札が行われているが、航空におけるこうした議論はまだ少数派に留まっていると考えられる。しかし、公正な競争を維持するためにはこうし

12) George Williams, *The Airline Industry and the Impact of Deregulation*, (Avebury, 1996), p. 126.

13) Pat Hanlon, *Global Airline*, *ibid.*, パット・ハンロン『グローバルエアライン』前掲, 236頁。

14) OECD, *International Air Transport; The Challenges Ahead*, (1993). 「国際航空輸送, これからの課題」『運輸と経済』, 山内, 野中, 木谷訳, 1995年5月他。

15) なお、規制と反トラスト法を対置して考える研究者もいるようであるが、ここでは藤井弥太郎教授の考え方に従う。すなわち「もともと規制には2の方法がある——公益事業規制と反独占規制。前者は、公益事業の特質から参入規制を課し、競争を制限して独占を保護する（その代わりに、価格規制をして独占を保護する）。後者は、競争を促進し、独占を規制する。現在要請されている規制緩和は前者の規制緩和であって、後者の緩和ではない。」（藤井弥太郎「公共料金の体系」『公共企業論』有斐閣双書, 1987年, 228頁）。

た議論が今後盛んになるものと考えられるので以下に紹介しておこう。

(6.3) 反トラスト法と路線権の入札

ウィリアムズは、ハブ支配、過剰輸送力、略奪価格、旅行代理店への手数料、CRS 支配、FFP、スロットやゲートのコントロール、共謀といった競争制限的な戦略を阻止するための方法として独占禁止法とフランチャイズのメリット・デメリットを比較し、全体的に見るとフランチャイズが好ましいとしている。なお、表 1 は、航空企業の反競争的な戦略と独占禁止法とフランチャイズの方法を示したものである。

表 1 競争制限的行為をコントロールする方法

活 動	方 法	
	反トラスト	フランチャイズ
ハブ支配	反合併	航空会社の選択
過剰輸送力	輸送力の制限	フランチャイズの撤回
略奪価格	運賃の規制	フランチャイズの撤回
旅行代理店への手数料	基準の設定	フランチャイズの中に明記
CRS 支配	基準の設定	基準の設定
FFP	活動の禁止	活動の禁止
スロットのコントロール	基準の設定	フランチャイズの中に明記
ゲートのコントロール	基準の設定	フランチャイズの中に明記
共謀	活動の禁止	航空会社の選択

出所：George Williams, *The Airline Industry and the Impact of Deregulation*, (Avebury, 1996), p. 126.

(a) ハブ支配

これはヨーロッパの定期航空マーケットの重要な特徴であり、欧州共同体委員会 (European Commission) は反合併措置によってこのような状態が悪化することを阻止しようとしている。問題はそれが実際に効率的であるかどうかである。またそれが多くの強力な航空会社による合併を阻止することに成功しても、その後何らかの共謀の行われまいであろうことは明白でない。反トラストの下では、共謀について正確で有効なガイドラインの

開発に何年もかかり、その間により大きな航空企業が弱いライバル航空企業を排除してしまうであろうからである。ウィリアムズによると、委員会は多くの点で効率的な独占禁止法を実施するために長い期間を必要とするであろうというのがフランチャイズに賛成する最も強い論拠の1つであるとされる。フランチャイズシステムの下では、最初に航空会社を選択することでハブ支配を直接的にコントロールできる。

(b) 過剰輸送力

反トラスト法の下では、そうした違反は、それが明らかになった後に特定のルートにおいて航空会社が提供する座席数の指定を行う規制者によって処理される。フランチャイズ制のもとでは、この種の行動に対してはフランチャイズの撤回がなされる。従って違反に対して強い抑止力をもつ。

(c) 略奪的な価格決定

独占禁止法、フランチャイズにおいても、当局は競争抑制的な行動を調査する必要があるが、フランチャイズでは、規制者は、ただちに、あるいは次の入札ラウンドに違反した航空会社に対して路線を放棄させうという利点をもつ。規制者は、航空会社に対して路線許可証を取得するための定期的な競争をさせることで、独占禁止法のもとでは不可能な強力なコントロールメカニズムを得ることができる。

(d) 旅行代理店手数料

特定の航空会社のサービスを利用させるために旅行業者に巨額の手数料が支払われる場合、フランチャイズの下では、路線免許を取り消すことでこの種類の不公正な行動をなくすることができる。

(e) CRS 支配

CRS の支配についてはヨーロッパではすでにその使用に関して基準が設定されており、アメリカでも基準の重要性が指摘されている。したがってこれらの基準を実施すればそれ以上の措置は必要とされない。

(f) FFP

FFP については、独占禁止法、フランチャイズ制の下でも、対策が困難

であることが予想される。受益者に対する課税を検討すべきである。

(g) スロットのコントロール

フランチャイズはスロットという最も希少な資源の搾取を防止しうるのであろう。独占禁止法の場合にはスロットの使用についての基準が必要となる。この問題はすでに多様な議論があり、最終的には法的措置を必要とするであろう。

(h) ゲートのコントロール

ゲートのコントロールはスロットと同じ方法で処理しうる。

(i) 共謀

競争制限行為に対抗する場合、フランチャイズの下では最初の航空会社の選択が重要となる。目的は、路線あるいは路線グループの既存の事業者との共謀等がなされなかった航空会社をフランチャイズのための入札に参加させることである。サービスの中断を回避したり、規制当局に対して航空会社コンソーシアムによる戦略上の行動の危険を回避させるために、各路線におけるフランチャイズの更新が同時に行われることはない。それらは一定の間隔を置くことになる。

フランチャイズ制の下で、非競争的な活動に対する路線許可証の撤回という措置は、航空会社にとって厳しい罰則として認識されるであろう。

以下は2つのアプローチの要約である。

まず反トラスト法の利点は以下のようなものである。

(a) 航空会社にとって選択の自由が大きい。そのため、範囲、規模、密度の経済性の利点をフルに活用できる。

(b) 規制者による市場への直接的な介入が少ない。それ故に潜在的に低コストで、そして政治的に問題となりにくい。

これに対して反トラストには次のような欠点がある。

(a) それぞれのケースで特定の活動が規制に反していることを決定しなければならない。

(b) 有効な独占禁止法の実施が遅れることによって、その間に、強力な

航空会社は自己の基盤を確立するかもしれない。

(c) 反競争的な行動をなくするための事後的な運営はそれが明らかになってから行われる。

次にフランチャイズの利点は以下のようなものである。

- (a) 競争制限的な戦略をかなりの程度コントロールできる。
- (b) 規制者によって行動がかなりコントロールされるため、何が反競争的な行動であるかを法的に争うことが少なくなる。
- (c) スロットを直接的にコントロールできる。
- (d) 許可証を交付する時にインフラの程度をかなり考慮することができる。

他方フランチャイズにも欠点がある。すなわち、

- (a) 活動が違反していることをそれぞれのケースで決定する必要がある。
- (b) 共謀していない競争相手を直ちに招聘する必要がある。
- (c) 航空会社の効率改善が最大限になされない。特に範囲と密度の経済性に関してそうである。しかし、ウィリアムズは全体としてフランチャイズが好ましいとしている¹⁶⁾。もし二国間協定を残すのであればこうした制度づくりはICAO等だけでなく当該政府間でも検討することになるだろう。いずれにせよ、今後十分検討すべき課題である。

以上最近の航空問題について述べたが、以下では空港について述べてみる。注意しなければならないことは今日の空港問題はすでに述べたスロットの問題のように航空自由化の問題と密接な関連を持っていることである。

2. 空 港

(1) わが国の空港整備の事業制度

わが国では空港の着陸料が高く、国際的に批判の的になっている¹⁷⁾。そ

16) George Williams, *ibid.*, p. 126.

17) 関西空港は、着工から7年半をかけ、1994年9月4日開港した。空港は、3500メートルの滑走路1本（チャンギ、金浦は複数）で、建設費は1兆4千億円、そ

の要因と対策を検討するために、空港制度を整理してみる。

(1.2) 空港の種類

まず、空港（公共用飛行場）の整備は、土地収用法の対象事業となっていることを忘れてはならない。そのため、空港の敷地は、空港として必要不可欠な範囲に限定され、ホテル、レンタカー等の施設は、空港隣接地に立地することになっている。

空港の整備に関する法律は、1956年（昭和31年）に制定された空港整備法である。この法律においては空港の種類、設置管理費用の負担等に関する事項が定められている。空港の種類には第一種空港、第二種空港、第三種空港、その他の4つがある。第一種空港とは、新東京国際空港、関西国際空港および国際航空路線に必要な空港（大阪国際航空、東京国際航空）である。これに対して、第二種空港とは主要な国内航空路線に必要な空港のことである。そして、第三種空港とは地方的な航空運送を確保するため

の内約70%が借入金である。建設・運営は第三セクターで、中曽根内閣の民活路線第一号（成田は公団方式）であった。わが国の場合、空港着陸料は空港整備特別会計の主な収入源で、空港建設の財源となっているが、独立採算の成田空港と関西空港は着陸料を直接受け取り、空港建設にかかった費用を返済する。しかし、関西空港の場合、「開港後5年で単年度黒字、9年で配当開始、23年で借入金完済」という経営目標が料金設定の足かせとなったとされる。着陸料を国際比較すると以下の通りである（1993年11月現在、B-747-400の場合、1ドル=110円で換算、特別着陸料を含む）。

すなわち、ヨーロッパではヒースロー（620,000円）、フランクフルト（472,000円）、シャルルドゴール（340,000円）、アメリカのJFケネディ（263,000円）、アジアでは、チャンギ（260,000円）、金浦（273,000円）、成田（948,000円）、関西（1,042,800円）となっている。

空港会社とIATAとの間で着陸料交渉がおこなわれたが、結局、1994年8月9日、トンあたり2,400円（ジャンボ機948,000円）、成田と同額で妥協が成立した。しかし、1994年9月、運輸省は1995年度から100円引き下げて2,300円にすると発表し、引き下げに伴う関西航空会社の負担を軽減するため約67億円に相当する施設の一部を買い上げることになった（『NIKKEI BUSINESS』1994年5月16日スペシャルレポート、日本経済新聞等を参照）。

に必要な空港のことである。さらに、その他の空港として、全国的な航空ネットワークを補完するものとしてコミューター空港とヘリポートがある。

(1.3) 空港の設置・管理

第一種空港の設置・管理者は新東京国際空港が新東京国際空港公団、関西国際空港が関西国際空港株式会社である。それ以外の空港は運輸大臣であり、第一種空港として4空港が指定されている。次に第二種空港の設置・管理者は運輸大臣であるが、管理上適切である場合には、地方公共団体に管理させることができる（例えば、秋田、山形、山口宇部、広島等）。第三種空港の設置・管理者は地方公共団体、現在では全て都道府県であり、50空港が指定されている。最後に、その他のコミューター空港およびヘリポートについては特に設置管理者は決められていないが、国による助成措置を受けるためには地方公共団体が設置管理者である必要がある。

(1.4) 費用の負担

第一種空港は、設置管理者である運輸大臣、および新東京国際空港公団、または関西国際空港株式会社が全額負担する。ただし、国は新東京国際空港ならびに関西国際空港株式会社に対して出資・融資等の形で援助している。第二種空港は、滑走路、着陸帯、誘導路またはエプロンの整備の工事の場合には国が整備費の100分の75、地方公共団体が100分の25を負担する。ただし、地方公共団体が管理する第2種空港に関して、付帯施設の整備については国がその費用の75%以内を補助することができる。次に第三種空港は、基本施設の工事の場合には国及び地方公共団体がそれぞれ50%を負担する。付帯施設については国はその費用の50%以内を補助できる。災害復旧工事に対しての費用は国が80%、地方が20%負担する。なお、ターミナルビル、無線施設、気象施設、管制施設、CIQ施設、航空機整備施設等はそれぞれの施設を管理運営する主体が負担して整備する。

(2) 空港整備計画と財源

(2.1) 空港整備特別会計

わが国では1970年（昭和45年）に空港整備特別会計が設置され、財源は利用者負担を原則とし、各種空港使用料が新設された。特別会計の収入項目の内容は以下の通りである。

(a) 空港等の使用料収入

空港等の使用料には、普通着陸料、特別着陸料、夜間照明料、停留料、格納庫使用料、航行援助施設利用料がある。普通着陸料は航空機が1回着陸するごとに徴収しており、料金は国際線、国内線に区分し、航空機の重量（最大離着陸重量）により定められている。特別着陸料は騒音迷惑料的性格のもので、騒音の大きいジェット機についてのみ空港へ1回着陸するごとに徴収しており、料金は航空機の重量と騒音値により料率が定められている（廃止される予定である）。航行援助施設利用料は、航行援助施設（レーダー・無線施設・管制通信施設）の使用についての対価である。

(b) 一般会計からの繰入れ

空港整備特別会計の財源不足を補うために一般財源からの補助が行われている。しかし、その補填の大部分は航空事業者から得られる燃料税収入等が当てられている（航空機燃料税法により航空機が使用する燃料に対しては26,000円／キロ・リッターの税が課せられており、この内13分の11が一般会計に入り、さらに一般会計より空港整備特別会計へ繰り入れられる。残りの13分の2のうち5分の1が空港関係都道府県、5分の4が空港関係市町村）。

(c) その他の収入源

地方公共団体からの負担金として第二種A空港の基本施設の整備費の25%の都道府県の負担分がある。また雑収入として土地建物等の貸付料・手数料弁済および返納金・受託業務収入等がある。

(3) 空港整備事業の課題

(3.1) 空港整備投資の規模と財源

以下は主として竹内伝史氏による分析¹⁸⁾であるが、わが国では投資額のうち、42～60%が国により投資されており、他は地方公共団体と空港公団、空港株式会社が投資している。国の投資財源は空港整備特別会計であるが、その財源構成は空港使用料金に大きく依存（23%）しているのがわが国の特徴であり、一般会計よりの受け入れは空港燃料税を含めても34%に過ぎない。

これに対してアメリカでは日本と同様の空港使用料はそれぞれの空港運営経費に充当され、これ以外に航空運賃に対する課税であるチケット税など4つの目的税を特定財源とした空港航空路信託基金（AATF）が上記の空港整備投資の国庫負担分を100%負担している。チケット税を中心とするアメリカと比べわが国の財源基盤の弱さが見てとれる（わが国の通行税は消費税の導入に伴い廃止された）。

すなわち、日本の空港整備の財源構成（%）は、一般財源（11.1）、航空機燃料税（23.3、航空機燃料税も一般会計に入るのでそれを含めると一般会計の比率は34）、空港使用料（23.2）、雑収入（26.7）、借入金（11.4）、その他（4.3）となっている。これに対して、アメリカの空港整備（空港航空路信託基金；AATF）の財源構成は、出国税（2.3）、燃料税（3.1）、チケット税（68.7）、航空貨物税（3.9）、利息収入（22.0）となっている。

(3.2) 路線間内部補助

米国には空港整備費用の「手厚い」補助システムがある。もちろん、整備すべき空港の選択は整備計画にゆだねられる。すなわち、空港利用者から徴収される諸税は使用空港を特定せず、広く、空港利用者全般に還元され、空港間の内部補助を実施している。これに対して、わが国の主財源たる空港使用料は各空港において徴収されるが、その収入は第一種および第

18) 竹内伝史「空港事業制度の課題」『交通整備制度』、土木学会編、1991年。

二種空港については空港整備特別会計中にプールされ、整備計画によって支出されるから、このかぎりにおいては空港間の内部補助が行われている。しかし、新東京国際空港、関西国際空港の着陸料はこのシステムには含まれない。また、第 3 種空港については各地方公共団体により整備財源が調達され、国庫補助はあるものの、空港使用料の徴収とともに、地方一般財源からの出資もなされることになる。こうした限定された内部補助に対して竹内伝史氏は「第三種空港の地元公共団体は一定の負担が避けられないが、第一種空港を抱える東京都などの地元公共団体は、その空港のもたらす地元利益の大きさにもかかわらず、負担を必要とされない」と述べている¹⁹⁾。

しかし、内部補助は、1 つにはネットワークの形成段階、また、国際的な空港間の競争の程度に依存している。したがって、現実には限定された内部補助にならざるを得ない側面を持っている。したがって、空港間の内部補助であればその論拠の明確化、外部補助の強化または民営化方向等が検討されなければならない。

(3.3) 非航空収入からの内部補助

わが国の空港使用料依存体質は空港経営収支の面にも現れているとされる。世界の代表的空港の経営収支を比較すると新東京国際空港の航空収入への依存率は 79% と確かに世界の趨勢とは異なっている。世界の空港ではターミナル施設の賃貸料やテナントからのコンセッション収入、駐車料金などの非航空収入が過半を占めるのが普通である。例えば、新東京では、航空収入 79.4%、非航空収入 20.6% であるのに対して、デンバー（航空収入 21.1%、非航空収入 60.3%）、フランクフルト（航空収入 21.1%、非航空収入 60.3%）、スキポール（航空収入 47%、非航空収入 51%）、ドゴール（航空収入 44%、非航空収入 56%）となっている。

日本については、竹内伝史氏によると「空港敷地内での過度な営業活動を

19) 竹内伝史、同上、91 頁。

嫌う、土地収用法とも絡んだ公共用地に対する感覚や、ターミナルビル全体として別会社に委ねた空港経営から切り離してしまう慣例的方法といったわが国の特色が大きく影響している。しかし、空港区域は大きな付加価値を生みだしうる空間である。それを活用し、そこから上がる収益を空港整備や空港経営の財源に還元していくことは、上記のような空港整備財源の相対的基盤の弱さを思うときに、特に重要なことと言わねばならないであろう」²⁰⁾とされている。

確かに、日本では土地収用法との絡みもあり、問題を含んでいる。また、航空と非航空活動との費用配分がどのようなになっているのか明確でない。これに対してヨーロッパの一部の空港では航空と非航空活動の費用配分も完全配賦費用方式によって計算されている。しかし、ヨーロッパではEU統合との関連でEUの人々はこれまで利用できていた免税店を利用できなくなるという重大な問題がある（予定としては1999年7月からである）。そのため、空港サイドからすれば免税店からの収入が減少し、非航空収入（主要な収入源は免税店収入）からの内部補助が困難になりつつある。そのため着陸料の見直しと非航空収入の増大が重要な課題となっている。日本でも非航空からの収入確保が容易でないとすると、ヨーロッパの動きに注目すべきであろう。そして、料金決定原理の見直しを行う必要があるだろう。なお、国際フライトの場合、着陸料は基本的にはシカゴ条約によって平均費用原理となっており、国際法規の見直しも必要となる²¹⁾。ただ、コストの中に何を含めるかは国によって異なっているようであり、関西空港の着陸料を決定するとき、IATAの代表は「世界的に、土地の造成費が着陸料のベースになった例はない」と述べたとされている²²⁾。

20) 竹内伝史，同上，92頁。

21) ドガニス，前掲，79頁。

22) 「日本経済新聞」1994年1月6日。

(4) 最近の動き

(4.1) 空港使用料の引き下げ

運輸省は1999年度から国や地方自治体が空港整備などの財源として航空会社から徴収している空港使用料を引き下げる方針を決めた。使用料のうち着陸料は地方空港分を一律 1/3 下げ、航空管制などのサービス料で飛行距離によって決まる航行援助施設利用料は遠距離分を中心に引き下げる。すなわち、施設利用料は飛行距離が400キロを越えると料金が大幅に増える体系になっているが、飛行距離の区分を現在より細かくし、航空会社の負担を年間60億円減らす。これらの減収を補うために上空通過料を新設する。しかし、徴収額を30億円程度となり、一般財源から特別会計への繰り入れ(1998年度では521億円)が必要となる²³⁾。同時に、びわこ、新石垣、小笠原などの地方空港の新設を取りやめるほか、佐渡空港、福井空港の拡張工事の凍結などで整備費を削減する。1998年度の予算は、着陸料1,081億円、施設利用料1,226億円で、着陸料引き下げによる減収額は国が年間140億円、地方が100億円となる。

いずれにせよ、空港間の競争激化の中で空港間の内部補助は徐々に困難になるとともに、非航空からの内部補助だけでなく外部補助も困難となろう。したがって、特に、地方空港は単に空港使用料を引き下げるだけでなく、効率的な経営とともに、混雑のない地方空港における考え方として着陸料におけるラムゼイ価格論的な視点もありえよう²⁴⁾。

(4.2) 新しい財源方式の模索と民営化

中部国際空港会社では、英国で行われている PFI (プライベート・ファイナンス・イニシアティヴ; 公共部門が実施している社会資本の整備を民間企業の主導で進めようとする行政手法) 方式の適用が検討されている。2005年の愛知万博に開港を間に合わせるといものである。民間主導と

23) 「日本経済新聞」1998年 8 月 8 日。

24) Steven A. Morrison, 'The Structure of Landing fees at Uncongested Airport', *JTEP*, Vol XVI, No. 2 (May 1982).

いっても8,000億円近い総事業費のうち民間の出資は500億円である。日本では地価が高く、採算が合わないケースが予想されるため、政府はPFI推進法を国会に提出し、政府の支援策を盛り込む予定であるとされている。支援措置としては国や地方自治体が保有する土地や施設を時価以下の価格か無償で提供できるようにするほか、事業者への政府出資を認める。さらに、国会や地方自治体が認めれば、事業会社の債務を国や地方自治体が保証する。日本開発銀行などによる無利子融資も盛り込んでいる。無利子融資は事業費の5割を軸に調整する見通しである。また、民間企業が国に施設を賃貸できる期間を現在の5年間から20年間に延長するというものである。こうした方法は注目すべきものがあるが、さらに民営化についても検討すべきであろう²⁵⁾。

空港の民営化に関してはオーストラリアが1997年に空港民営化に着手したとされる。空港民営化は政府が100%出資する連邦空港公社がメルボルン空港など各空港の経営を民間委託する形態をとるといわれている。これについては中条潮氏等の最新の研究²⁶⁾がある。途上国では政府財源の枯渇とともにこうした方向が強く打ち出されているが、ドガニス²⁷⁾は公営でも民営でも商業指向的な空港の重要性を述べ、空港における生産性指標の作成やコンセッションにおけるポートフォリオの導入を提言している²⁷⁾。わが国でも当面は公営であっても商業主義的な運営を指向することが重要であろう。

(なお、本論文は英国クランフィールド大学でのディスカッションのために書かれたもので、わが国の実情に重点がおかれている。)

25) PFIについては民間主導型インフラ研究会『PFI入門』商事法務研究会、1998年を参照されたい。

26) 中条潮、伊藤規子「航空下部構造(空港・管制)市場化の流れ」『運輸政策研究』Vol. 1. No. 1. 1998年。

27) ドガニス、前掲。