

## 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～

平成 19 年 5 月 7 日  
規 制 改 革 会 議

経済社会のグローバル化による大交流時代の到来により、アジアをはじめとする諸外国において、国際航空市場の自由化が段階的に進展している。こうした中、我が国においても、新たな枠組みの中で航空サービスの在り方を位置付けていく航空政策が求められている。その際、公正でオープンな競争を通じた消費者利便の向上と本邦航空会社の競争力強化に向けた取組が要請されることは言を俟たない。

こうした状況に適切に対処するためには、未来志向に基づく大胆かつスピード感のある改革を世界にさきがけて実現していく必要がある。かかる認識の下、当会議としての考え方を以下の通り示すこととする。

### 1．日本主導のアジア版オープンスカイ政策の導入

#### 取り残される日本

かつては航空大国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、我が国が従来型の保護主義的な二国間協定を基軸とする航空政策に固執すれば、日本と世界の利用者の便益はもとより、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の意欲と活力を失わせ、世界的にも低い競争力を一層減殺させてしまうことが懸念される。

さらに、日本を抜きにアジアの国際航空市場の自由化、ネットワーク化が進めば、アジアのゲートウェイとして充実した多様な航空ネットワークを確保していくことも困難となり、かつ日本の経済的孤立化をももたらそう。

したがって、世界との遅れを取り戻すとともに、一層先をみた国際航空政策へと転換していく観点から、旧来の保護主義的な二国間協定については、思い切った自由化の方向に改訂していくことが急務である。

#### あるべき自由化の内容

ここでいう自由化航空協定は、一方的に日本の航空権益を放棄することを意味しない。自由化の方向で改訂しながらも、各航空権益については、その対価を得るこ

とを考慮した上で交渉されなければならない。その際、従来の交渉では選択肢としてはほとんどかえりみられなかった、二国間の路線への自由参入、以遠権のなるべく自由な交換、価格の自由化、本邦航空会社からの委託運航やコードシェアなど自国航空会社の権益に配慮した範囲内の外国航空会社による国内運航等の項目を選択肢に加えることが重要である。

無論、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り、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るとともに、燃料や人員に関する規制・制度等の平等基盤化を図るべきことは言うまでもない。

ただし、こうした政策転換は、長期的視野に立って、戦略的に進めていく必要がある。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かんがみ、まず、中国、韓国、インド、アセアン諸国などの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自由化をすすめ、その展開をみながら、さらには他の諸国へと拡大していくべきである。

### **外資規制の緩和**

実質的な外資参入が世界の趨勢となりつつある今日、外資規制について見直しを図り、利用者と航空会社にとって望ましい外資規制の在り方についても検討する必要がある。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、さらには低コストの委託先の選択肢を広げる点でも、本邦航空会社にとってむしろ有利となる側面があることを考慮すべきである。

また、安全保障や危機管理への対応を資本構成規制という組織規制で担保することは効果的ではなく、航空会社や空港等への直接的な行為規制で対応すべきである。すなわち、「外資が一定比率以下であれば安全保障や危機管理への対応は常に可能であり、それを超えると不可能になる」という理屈は説得力に乏しく、むしろ、それらを損なう可能性がある行為そのものに着目した厳然たる規律こそ必要とされる。

### **首都圏空港容量制約下での自由化の在り方**

日本においては首都圏の空港容量に制約があるため、自国・相手国双方の航空会社による自由な乗り入れを認めることは物理的に不可能であり、自由化交渉が困難とする意見がある。後述するように首都圏空港容量の拡大は急務である。しかしながら、首都圏空港容量に制約がある下でも、以下のような施策を講ずることによりオープンスカイの実現を図ることは可能である。

第一に、関西空港、中部空港ほか地方空港の完全な開放である。首都圏空港に比べれば就航意欲は相対的に低いとはいえ、それら空港へのアジアLCC（Low Cost Carrier）の進出計画は多数存在することからも、これらの空港への完全な開放は、諸外国のLCCやそれらを活用する本邦航空会社、新規航空会社にとって、大きな利益をもたらすことが期待できる。

第二に、価格の下限規制の完全な撤廃である。これにより、現在、保護主義的な航空協定のもとで、運賃の下限規制に阻まれているLCCの参入を促し、航空市場の活性化を図ることが可能である。

第三に、自国・他国を含めた発着枠の配分に関するルールを、次節で詳説するように透明化することである。そうしたルールがあれば、自由化要求が相手国の反発を受けることはない。

## 2．必要な首都圏空港機能の拡大

自由化航空政策を標榜するにあたっては、首都圏空港機能の拡大がもっとも重要である。それだけではなく、日本が極東アジアの経済のハブ（中心）として国際経済競争に生き残っていくためには、これまで需要に対応した整備をしてこなかった首都圏社会資本の容量を拡大するとともに利用効率を大幅に改善することが必要である。特に、空港間競争は地元需要の大きさに大きく依存することを考慮すれば、需要の最も多い首都圏空港機能の拡大が是が非でも必要である。

### 内際分離策の転換

成田空港の開港以来、「国内線は距離が短いから近い羽田空港、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てきた。国際線に占める長距離路線のウエイトが高かった時代にはこの基準はある程度意味があったであろうが、現代では、不合理な基準となってしまっている。

したがって、この伝統的な内際分離政策を改めるための検討に入ることが必要である。

羽田を完全な国際線空港として開放したとしても、成田に参入を求める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。その際、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方策として、内際分離策が効率的か否かを検討することも必要であろう。

## 発着枠配分ルールの透明化

両空港における枠の、国内と国際への配分方法については、現行のように、既得権による配分は合理的でないし、機体の種別や利用目的、重量などによって料金設定をことにすることにも合理性はない。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あるいは混雑料金制度などの価格メカニズムを機能させる方法を採用すべきである。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。

仮に、配分方式についての上記のような抜本的な見直しに時間を要するのであれば、当面は、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り、かつ、利用者全体の便益の大きさを考慮して、路線需要の大きさも勘案した配分方法を採用すべきである。特に、路線距離のみに応じたペリメータ規制のような硬直的な配分方法は採用すべきではない。

## 羽田空港の容量拡大及び国際空港としての機能拡大

羽田空港における昼間時間帯<sup>1</sup>の現行発着枠については、第4滑走路の供用開始に伴う発着枠の増加とは別に、以下の方法によってさらなる枠の拡大が可能と考えられる。

第一に、羽田空港を使用する必要のない公用機その他空港への配分等を通じて、現行の公用機枠（現行1日あたり30枠が確保）の一部を活用すべきである。

第二に、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、発着枠の拡大を図るべきである。あわせて、政府は、大田区上空飛行および川崎コンビナート上空飛行にかかわる関係自治体と調整のうえ飛行を可能とする決定を行うべきである。

この新たに利用可能となる発着枠を国際定期航空便あるいは国際プログラム・チャーター（現行の羽田 - 金浦型チャーター便）に割当てべきである。これにより、羽田の早朝・深夜時間帯ないしは特定時間帯に離着陸の一方がかかわる国際線の設定が容易になることにより、現在余裕のあるそれらの時間帯の一層の活用が可能となる。

---

<sup>1</sup> 羽田の利用時間帯は以下のとおりである。

深夜早朝時間帯：23:00～6:00

特定時間帯：到着6:00～8:30及び出発20:30～23:00

昼間時間帯：6:00～23:00（特定時間帯を除く）

このうち、国際チャーター便が認められているのは深夜早朝時間帯のみである。国際定期便はすべての時間帯について認められていない。

また、特定時間帯および深夜早朝時間帯においては、首都圏空港の24時間化を推進する観点から、国際定期便およびプログラム・チャーター便の就航を実現すべきであり、これにより、近距離国際線のみならず、長距離国際線の運航をも可能とすべきである。

さらに、羽田空港への小型機の乗り入れ規制については、国際線、国内線とも、消費者の需要が多様化しているなか、単に座席数だけで機材を制約することのないよう、規制の改革が求められる。

以上の措置により、羽田から中国、韓国などの東アジア・極東地域は当然として、その他アジア地域、太平洋諸島地域等への国際定期便ないしはプログラム・チャーター便を、できれば年内、遅くとも2年以内を実現すべきである。可能性のある候補地としては、上海虹橋空港、北京、香港、ホノルル、ムンバイ等があげられよう。

### **成田空港の容量拡大及び国際空港としての機能拡大**

成田空港については、地元との協議が必要であることを前提としつつ、羽田と同様のさまざまな工夫によって、平行滑走路の延伸工事が完成する2010年以降も、同空港の容量を、2010年に予定されている22万回以上に拡大すべく、必要な措置を講じるべきである。

また、平行滑走路の建設前倒しと誘導路の改善によって、2010年に予定されている22万回の発着枠を同年に先駆けて早期確保するための措置を講じるべきである。

### **二次空港の活用**

首都圏空港として現在定期航空便を受け入れているのは、羽田、成田の両空港に限定されている。二次空港の活用は、全体の容量拡大に資するだけでなく、LCCの発展にとっても大きな役割を果たし、航空市場の競争の進展にも資するゆえに、その開発・整備をすすめるべきである。

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ものであり、現在行われている米軍ほかとの交渉に一層の努力が傾注されるべきである。このほか、他の軍用基地や民間飛行場の活用可能性を図るべきである。

### **貨物施設の充実**

以上の措置は旅客・貨物の双方にかかわるものであるが、今後、航空貨物の発展がさらに期待されることを考慮すれば、現行貨物施設の充実を図ることが求められるべきである。また、航空貨物にとどまることではないが、輸出入の円滑化をすすめるための措置があわせて考慮されるべきである。

### 3．外国資源の活用を阻む措置の撤廃による航空会社の競争力確保

オープンスカイをすすめるにあたって、国際的な活動を行う航空会社にとって、資源をグローバルに活用することは、その競争力確保のうえで非常に重要である。

したがって、以下の規制を撤廃・緩和することによって、国内運航・国際運航間や異企業間の機材の運用・従業員の使用、外国子会社や委託先外国航空会社の従業員の活用が現在以上に可能となる基盤整備を図るべきである。

第一に、機材、従業員についての国際基準やF A A（連邦航空局）等との相互認証を行い、日本独自の審査や認可を排除し、外国航空会社の活用が容易になるよう措置すべきである。

第二に、従業員の査証・在留資格要件の緩和によって、外国人労働力の活用を自由にすべきである。

第三に、現行の運客一体化条件（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規則）を廃止し、外国航空会社の従業員の活用を自由にすべきである。

第四に、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。

### 4．空港整備制度の改革および民営化による利用者便益の改善と負担の不公平の解消 成田空港をはじめとする3空港完全民営化に向けた環境整備等

平成14年12月の行政改革に係る閣議決定等において、完全民営化の方向が示されている成田、関西、中部の3空港については、空港経営の自由度を高める観点から、経済上の規制の在り方を検討すべきである。

特に、航空需要および関連需要を喚起していくため、多様化する利用者ニーズとサービスの連続性に配慮した、空港整備と周辺設備を一体的に運営できる組織かつ民間ならではの創意工夫を最大限発揮できる組織となり得るような環境整備を行うべきである。

そのためには、第一に、経営者は天下りでなく、経営において自由な発想を有する民間人を起用すべきである。

第二に、経営の自由度を高めるために、経済上の規制を原則として撤廃すべきである。その際、外国資本についても積極的に受入れることができるよう、外資規制は設けるべきではない。外資規制の目的が、安全保障や危機管理対応にある以上、そのような対応を資本構成という組織規制によって行うことは効果的ではなく、直接的な行為規制で対応すべきである。

### **その他空港の民営化**

上記3空港以外の空港についても、個々の空港の独立採算を促し、不必要に過大な投資の抑制と効率的な運営を求め、利用者負担の公平化と航空会社の不必要な負担の抑制に努めるべきである。

## **5 . 情報開示の徹底と政策形成の透明化**

以上に掲げた改革の方向は、我が国の航空政策の一大転換を図るものであり、これを見据えた今後の取組いかんに、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いっても過言ではない。

このため、「航空自由化4か年計画」を策定し、利用者の視点に立った改革が実現するよう、その道筋を示す必要がある。また、基準の設定や運用に関して、その根拠となるすべての情報を開示するとともに、事業者や利用者などの利害関係者が規制当局の意向や圧力を忖度することなく自由に意見を開陳できる環境を整備すべきである。また、航空行政に関するルールに拠らない許認可や規制権限の行使、そのような権限行使に対する不透明な影響力の行使は厳に禁じるべきである。

以 上