

PART III 利用者本位の航空政策

[1] 競争促進と航空行政：航空自由化の成果を検証する必要があります。

競争促進に行政の裁量は不要です。

真の航空自由化に向け、透明性ある行政と、責任ある業界団体を求めます。

背景と課題

2000年2月に改正航空法が施行され、「航空の自由化」は過去10年間の総仕上げ的な段階に入ったとされました。運賃の自由化や需給調整規制の完全撤廃など、航空業界は本格的な自由競争の時代を迎えたといえます。

私たちは、そのような新たな時代において、「行政は過去の裁量権に固執することなく、事業者の安全監視機能の強化と、市場原理が十分に機能するための環境整備に徹するべきである。行き過ぎた行政指導や裁量権は不要であり、事業者の自由な経営判断に委ねることが肝要」と主張してきました。

しかし、現実には、自由化に向けた政策転換の成果は不十分なものととどまっていると言わざるを得ません。

その背景として、羽田空港など混雑空港の発着容量の制限が、航空会社の自由な路線参入・撤退や増減便、新規航空会社の参入を難しくしており、自由な競争環境の創出を阻んでいることがあるのは言うまでもありません。

また一方で、そのような環境を背景に、行政が空港発着枠の配分の際しての裁量権を持ち続けていることなど、いわば需給調整に代わる市場介入手段を残していることが大きな要因であるとも考えています。

従来から航空連合は、安全監視体制や航空保安体制の強化など、安全にかかわる規制の強化を求める一方、競争促進によって利用者利便の向上と日本の航空産業の健全な発展を図る観点から、事業運営にかかわる規制の緩和を求めてきました。

そのような中で、2001年秋に発表された「JAL・JASの経営統合」は、公正取引委員会の指摘を踏まえて、両社の羽田発着枠の一部返上により認められることになりました。しかし、その後の行政の対応は、国内航空の競争環境の不備に対する指摘やさらなる競争促進を求めるマスコミの論調などに乗じて、行政の裁量権を拡大する結果につながっています。

両社から返上された発着枠を転用した新たな「競争促進枠」の設定や、新規航空会社への支援を既存航空会社に促すガイドラインの策定は、競争促進の名の下に事業者の経営に関する自由な裁量権を阻害し、航空の自由化の流れに反する動きです。



<参考：JAL・JAS 統合に関する行政の対応について>

国土交通省は、JAL・JAS 統合計画や新規航空会社の事業拡大見込みなどの状況変化に対応して、新たに「競争促進枠」を設け、新規航空会社が大手航空会社と競争して新たな事業展開を図るために使用できるようにすることとし、当面は、両社から国土交通省に返上される発着枠を繰り入れることとしました。混雑飛行場使用期限である2005年2月には、今後の新規航空会社の事業拡大のため、大手航空会社が使用している発着枠を抜本的に見直して「競争促進枠」を拡充するとしています。

これは、新規航空会社が大手航空会社と積極的に競争し、牽制力を有するようになることを可能にするためのものであり、本枠の創設によってその事業拡大意欲を積極的に喚起することを目的としたものと説明されています。

また、新規航空会社の大手航空会社に対するハンディキャップを解消することとして、今般の「競争促進枠」創設に当たり、大手航空会社が暫定使用する場合には、新規航空会社に対してチェックインカウンターや搭乗橋の割譲などを行うことを条件としています。

さらに、その他新規航空会社の事業展開に対する大手航空会社の支援として機体整備、地上支援業務などの各種業務については、新規航空会社から支援および受託を求められた場合、大手航空会社に対し積極的に協力させるとされています。

では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

発着枠配分のあり方

混雑飛行場使用期限である 2005 年 2 月以降の発着枠配分のあり方については、行政の裁量の余地を残さない方式とすることが必要です。

そのためには、有識者や利用者・労働者の代表など幅広く委員を集めた審議の場を設け、十分な時間をかけて実質的な議論を重ねた上で決める必要があります。

また、審議の過程を公開し、決定プロセスの透明性を高めるとともに、パブリックコメントを十分に審議に反映させるなど、国民的な合意形成を図ることが重要だと考えます。

競争促進と事業運営に関わる規制のあり方

新規航空会社の機体整備や地上支援業務などの大手航空会社の受託については、あくまで当事者間のビジネスの範疇として捉えるべきものです。新規航空会社に対する支援に関して「大手航空会社に積極的に協力させる」ことを求めるのは、本来の行政に求められる役割ではないと考えます。

もちろん、公正な競争環境のためには、反競争的な企業行動は防ぐべきです。混雑空港の発着枠など競争条件の基礎インフラといえる施設の配分などに関しては、有効な競争を実現する観点から、客観性のあるルールづくりが必要だと考えます。

利用者本位の航空を実現させるためには、安全運航の確保を基本命題に、迅速かつ的確に時代の要請や消費者のニーズを捉え、行政と各事業者のそれぞれの役割分担と努力が求められます。



行政・事業者は、各々が意識改革・構造改革を進める。

行政の透明性と評価のしくみづくり

航空行政は、競争促進、規制緩和、航空保安などにかかわるものだけでなく、すべての政策が常に利用者利便の視点で行われることが必要であり、より透明な行政が求められているといえます。

その観点から、空港整備にかかわる費用や運営、維持管理のための費用が、負担者である利用者のためにどのように使われているのか、受益者への還元が十分になされているのか、より厳しく問われるべきではないでしょうか。

私たちは、まずは空港整備特別会計の単年度での歳出内容を検証し、その効果を評価するしくみを構築すべきと考えます。

利用者本位の航空輸送サービス

航空自由化の中で、行政や事業者団体は、各々の役割を責任をもって遂行し、安全運航の確保と利用者利便の向上を達成しなければなりません。長年にわたり強い裁量権を維持してきた行政や、その庇護の中で育成されてきた事業者（事業者団体）が、新たな時代の中でもたれ合いの構図から脱却し、各々の役割を十分に発揮しているのか、問い直すべき時期にあります。

事業者団体である定期航空協会は、行政の裁量権の中で各社が牽制し合うことなく、航空輸送サービス実現に向けて大局的な観点からの努力を行うべきです。

また、行政は、既得権を維持するために制度の見直しを避けたり、内部の雇用確保だけのために現行の体制に固執したりすることなく、利用者本位の航空輸送サービスの実現に向けた環境整備に努力するべきであると考えます。

事業者団体、行政、そして航空関連産業に働く者で構成される航空連合が相互に緊張関係を保ちながら、業界慣行や既得権にとらわれず、各々が切磋琢磨して意識改革・構造改革を進める必要があります。

PART III 利用者本位の航空政策

[2] 航空輸送サービスの充実：「早い、便利、安い」航空の実現が必要で

シャトル便をはじめ、 より便利で安価なサービス提供には 事業者と行政との協力が重要です。

背景と課題

2000年7月、航空3社による日本で初めてのシャトル便が、東京－大阪間でスタートしました。その後、航空3社は、羽田空港の発着枠拡大に合わせ、東京－大阪間を増便するとともに（2002年10月現在、1日36往復）、便がまったく飛んでいない空白時間帯を極力解消すべく、ダイヤの調整を行ってきています。

また、ダイヤの一覧検索、空席案内、予約などが可能な3社共通ホームページの開設や共通カウンターの設置など、シャトル便の利便性向上に向け、さまざまな取り組みを行ってきました。

運輸省（当時）の諮問機関「大阪－東京航空シャトル便構想協議会」の報告書の中でも、「東京－大阪間を結ぶ交通路線は2大都市圏を結ぶわが国の大動脈であり、この間の円滑な移動を担保するための交通路線の充実は、産業、経済活動だけでなく、学術、文化など広く国民生活全般の発展を図る上で不可欠である。また、この路線において、複数の移動手段を整備・充実させることは、国土の危機管理の観点からも極めて重要である。」と、シャトル便の必要性を強く指摘しています。



しかし、米国を中心に海外でも広く運航されている「航空シャトル便」の多くが、30分ごと1時間ごとに出発するという「規則性」をっており、予約なしで空港に行けばいつでも飛び乗れることや、手荷物がなければチェックインカウンターでの手続きもなく専用ゲートに直行、乗り遅れた場合でもすぐ後の同じ航空会社の便に振り替えが可能であることなどと比較をすれば、現在の東京―大阪間の航空シャトル便には、まだまだ改善すべき点が多くあります。

このような状況は早急に改善するべきですが、一方で、このシャトル便の実現は、日本の航空業界が自由化の時代を迎える中で、事業者と行政がともに利用者の立場からサービスのあり方を考えることによって実現したものということもできます。つまり、航空輸送サービスをより便利で身近なものとするためには、事業者はもちろん、行政も含めて、利用者の立場からの努力と協力が必要ということを示しています。

航空輸送の最大のサービスは、その高速性にあることは言うまでもありません。しかし、現状では、さまざまな要因からそのサービスを十分に提供できていません。航空機や管制システムなどの技術革新が進む中で、飛行時間の短縮のための工夫をはじめ、離発着に要する時間や空港での待ち時間の短縮など、より「早い航空」の実現に向けて、事業者と行政が協力して行うべき課題は多くあります。

加えて、より「便利な航空」に向けた空港アクセスや駐車場利用の改善、より「安い航空」に向けた着陸料、航行援助施設利用料、航空機燃料税といった公租公課の負担軽減、空港施設の使用料負担の軽減など、民間と行政が協力して見直しを図るべきテーマも多いと考えます。

真の航空シャトル便の実現は、利用者の利便を向上させる施策です。

安全運航を大前提に、「より早く、より便利で、より安価な航空サービス」を提供するために、行政や事業者、そしてわれわれ航空関連産業に働く者には、より一層の知恵と工夫

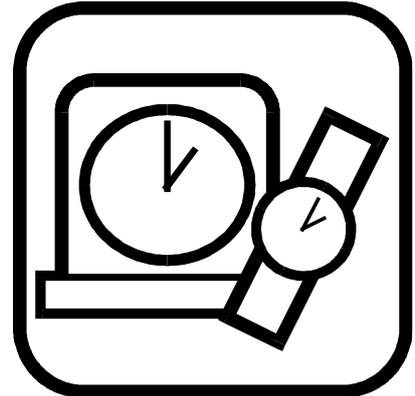


が定められています。

では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

シャトル便のダイヤ設定改善と路線拡大

空港に行けばいつでも飛び乗れるというシャトル便最大の利便性を提供するためには、ダイヤの重複や空白時間帯を解消し、例えば毎時00分、30分発とするなど「規則性」を確保することが最優先の課題です。



そのためには、3社間でのダイヤ調整にとどまらず、他の路線・便数を含めた見直しを徹底して行う必要があります。特に、利用したときに利用できるよう、恒常的な満席状態を解消するためには、需要に応じた増便・機材変更や臨時便の設定を柔軟に行い得る体制を整える必要もあります。

また、大都市間移動の多様な選択肢を提供するためにも、東京－大阪間のみならず、東京－広島間、東京－小松間、大阪－福岡間などにもシャトル便を展開することが有効と考えます。

このように、本当の意味でのシャトル便の運航を可能とするためには、ダイヤ調整や増便を困難にしている首都圏、近畿圏における空港制約が解消される必要があります。

シャトル便の伊丹空港への集約

伊丹空港と関西空港とに分散しているシャトル便の近畿圏での発着空港を伊丹空港に集約する一方、関西空港にはそれ以外の路線を中心に発着させ、国際線のフィーダー（乗り継ぎ）便としても活用するなど両空港の役割を抜本的に見直すことも、利便性確保の観

点からは重要です。

シャトル便利用時の空港での利便向上

羽田、関西および伊丹の各空港では3社の旅客カウンターが分散しており、他社便への変更の際には空港に着いてから長い距離を移動する必要があります。



事業者は、シャトル便共通カウンターの設置にとどまらず、3社共同シャトル便は常に同一の専用ゲートから出発するようにし、そのゲートですべての搭乗手続きが完了できるようにするなど、旅客利便の向上に向け、空港における運用の一層の見直しが求められます。

航空輸送サービスの充実

日本のシャトル便が、未だに多くの改善点を抱えている背景には、首都圏ならびに近畿圏双方における空港容量の制約から増便やダイヤ調整が極めて困難な状況にあることに加え、大阪側の発着空港も統一できず、伊丹空港と関西空港に振り分けられていることなどがあります。

国土交通体系の整備という観点からは、さらに「早い、便利、安い」航空輸送サービスの実現に向けて、事業者や行政が双方の役割分担の中で、徹底した取り組みを行う必要があります。



事業者や行政には、従来の発想だけにとらわれず、航空管制のあり方や航空路の再編なども視野に入れ、利用者の立場で考えた抜本的な対応策

利用者本位の航空輸送サービスのために、抜本的な対策を。

を検討することが求められます。

PART III 利用者本位の航空政策

[3] 政策路線の維持運営：離島生活路線を維持するしくみが必要です。

政策路線の基準は明確ではありません。

**離島生活路線を維持するための
ルールづくりを早期に行うべきです。**

背景と課題

航空輸送サービスの健全な発展のためには市場原理に基づく自由な競争環境が不可欠との認識の下、需給調整規制廃止後は、路線の参入・撤退は原則として事業者の判断に委ねられることになりました。

一方で国土交通省は、離島航空路線の維持対策として、「幹線などの高需要路線に比べて競争力が弱く、コスト面で割高な離島路線については、地域的な航空ネットワークの維持及び活性化を図る観点」から、総合的な支援方策を講じるとしています。また、一部地方路線に対して、混雑空港である羽田空港の発着枠を政策的に割り当てることも行っています。

これは、国土交通体系整備の観点から政策的に維持すべき航空路線（以下、政策路線と表記）に対しては、維持運営のための方策を講じるという考え方に基づくものといえます。

<運輸政策審議会航空部会答申（1998年4月）の考え方>

- ・ ナショナルミニマムの観点から真に地域住民の日常生活に不可欠な路線であり、地理的・気象的制約の高い離島路線で一定の要件に該当するもの。
- ・ 具体的には、代替交通機関がないか、あっても一定時間以上の所要時間がか

かることや、日常生活に必要不可欠な機能を有する都市までの路線。

私たちは、国民の移動する権利である「交通権」の保障と行使をめざして、いわゆる「交通基本法」の必要性を訴えています（2002年6月、民主党と社民党が共同で法案を衆議院に提出）、その観点からも「政策路線」の維持が重要と考えています。

しかしながら、その「政策路線」の具体的な選定基準は明確ではなく、過去には路線の参入・撤退・維持を巡って事業者と地方自治体の間で話し合いが難航し、結果として「政治の力」が働くなど不透明な形で決着した例も少なくありません。

また、「政策路線」に対する運航費補助は国と地方自治体が負担する考え方が示されていますが、負担の主体や財源確保は、現時点では曖昧なまま、今後の課題となっています。

離島生活路線については、現在、その維持のため、航空機購入費補助や運航費補助をはじめ、以下のような運航支援措置が行われています。結果として、現時点でこうした路線からの撤退は避けられていますが、事業者は今でもギリギリのコストで運航しており、路線維持のために、さらなる効率化・経費削減を行うことは困難な状況です。



<国の現行支援措置>

項目	措置内容	対象路線
着陸料	<ul style="list-style-type: none"> ・ジェットを1/6に軽減 ・その他6t超を1/8に軽減 ・その他6t以下を1/16に軽減 	<ul style="list-style-type: none"> ・本土-那覇 ・国の管理空港-那覇
航援料	<ul style="list-style-type: none"> ・ジェットを1/6に軽減 ・その他を1/8に軽減 ・120円のを1/16に軽減 	<ul style="list-style-type: none"> ・本土-那覇 ・本土-離島 ・那覇-離島 ・離島-離島
燃料税	<ul style="list-style-type: none"> ・沖縄路線を1/2に軽減 ・離島路線を3/4に軽減 	<ul style="list-style-type: none"> ・本土-那覇 ・本土の一部-離島
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・航空機固定資産税を1/3~2/3に軽減（離島路線、6年間） 	

また、「政策路線」にはあてはまらない地方路線についても、地域住民の利便性向上や地域振興などを目的とした、地方の強い要請があった場合は、路線維持のための検討が必要となりますが、その

具体的な維持方法は明確とは言えません。

では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

政策路線の選定

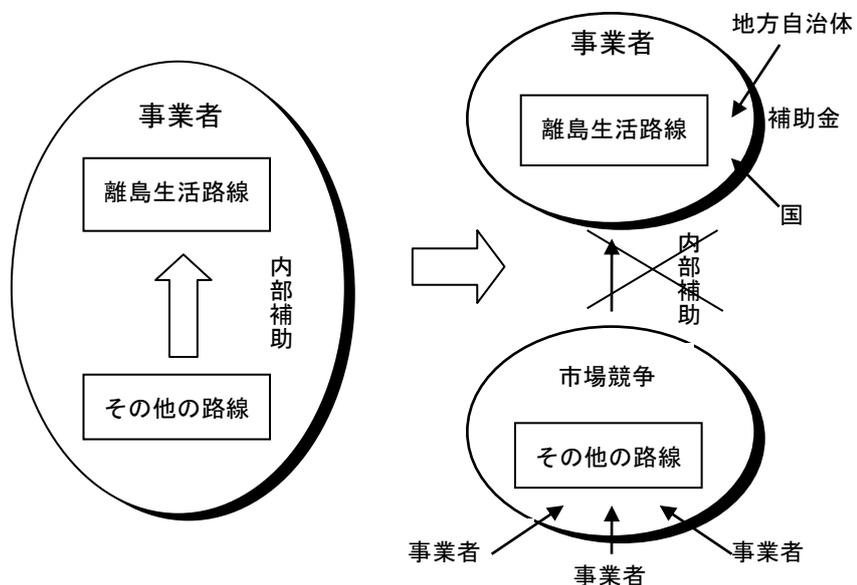
航空の自由化の一方で、地域住民の日常生活に不可欠な路線は、エッセンシャルサービスとして維持すべき「政策路線」として、対象路線と、その具体的な選定基準を明らかにする必要があります。

その上で、「政策路線」およびそれ以外の地方路線に関して、それぞれの維持に必要な具体的方法を明確化する必要があります。

離島生活路線の維持

私たちは、「政策路線」は「離島生活路線」に限定するべきであると考えます。そして、その路線維持のための補助のしくみについては、ナショナルミニマムの観点から国が主体となり、一般財源の確保を十分かつ適切に行う必要があると考えます。その上で、国と地方自治体との役割分担による双方の負担を行うべきです。

さらに、具体的な路線選定にあたっての協議は、公正で透明な形で行われる必要があります。選定された「政策路線」に関しては混雑空港（羽田・伊丹・成田・関西の4空港）においてもスロットが確保される必要があります。



離島生活路線の維持に向け、早期のルールづくりを行う。

政策路線以外の地方路線

「政策路線」以外の地方路線の維持、撤退、開設に関しては、基本的に事業者の判断に委ねられるべきと考えます。その上で、地域住民の利便性向上や地域振興などを目的とした、地方の強い要請がある路線については、具体的な路線維持のためのルールを検討する必要があります。

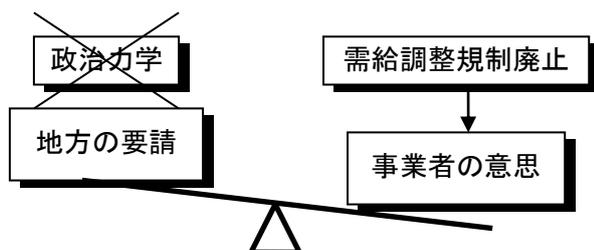
需給調整は行わないのが原則ですから、あくまでも事業者の意思が尊重されることが不可欠であり、地方自治体と事業者が事前に公正かつ透明な協議を行い、決定するしくみが必要です。

また、路線維持のために必要な運航費補助などの支援措置は、要請元である地方自治体による負担が基本と考えます。

一方、地方自治体の財政は現在でも厳しい状況であり、その中で地方路線を維持するためには、利益還元方策を確立することや、現行の国の支援措置を一層拡充したり、地方交付税の算定基準を見直すなどの工夫も必要です。

路線維持のための環境整備

「政策路線」やそれ以外の地方路線も含めて、必要な路線を維持するために、民営化などによる地方空港運営コストの低減化や、地方路線のみを運航する事業者にとって負担となっている運航乗務員の確保および養成コストの軽減策の検討など、さまざまな環境整備を進めることも重要です。



PART III 利用者本位の航空政策

[4]貨物物流：航空貨物の「高速性」は十分に発揮されていません。

ハード・ソフト両面での環境整備を図り 国際競争力のある 物流システムを実現すべきです。

背景と課題

日本の産業構造は国際物流への依存度が高く、日本経済が伸び悩んだ1990年代においても、国際航空貨物輸送は約1.8倍に膨れ上がりました。その結果、国際航空貨物輸送の日本全体の貿易額に占める割合は約30%にも達しています。

2002年4月には成田空港暫定滑走路の供用が開始されましたが、国際航空貨物輸送は今後も増加していくと予測されていることから、積極的に大都市拠点空港の整備を進めることが求められています。

また、最近では、世界各国の企業が国際競争力強化のために、SCM（サプライチェーン・マネジメント）に代表される新しいビジネスモデルの導入を推進しており、国際航空貨物輸送においても、貿易手続きの改善などによって、こうしたスピード経営に対応することが求められています。

一方、日本の現状を見ると、国際航空貨物輸送の一大拠点である成田空港の貨物施設は、これまでの急激な貨物輸送増に対応し、整備・拡張が進められてきたものの、さらなる供給増により施設の分散化・狭隘化問題は深刻さを増しています。

また、貿易関連手続きには多くの書類と時間を要しており、迅速で予見可能なリードタイムの実現を求める企業（メーカーや物流サービス事業者）にとって大きなボトルネックとなっています。

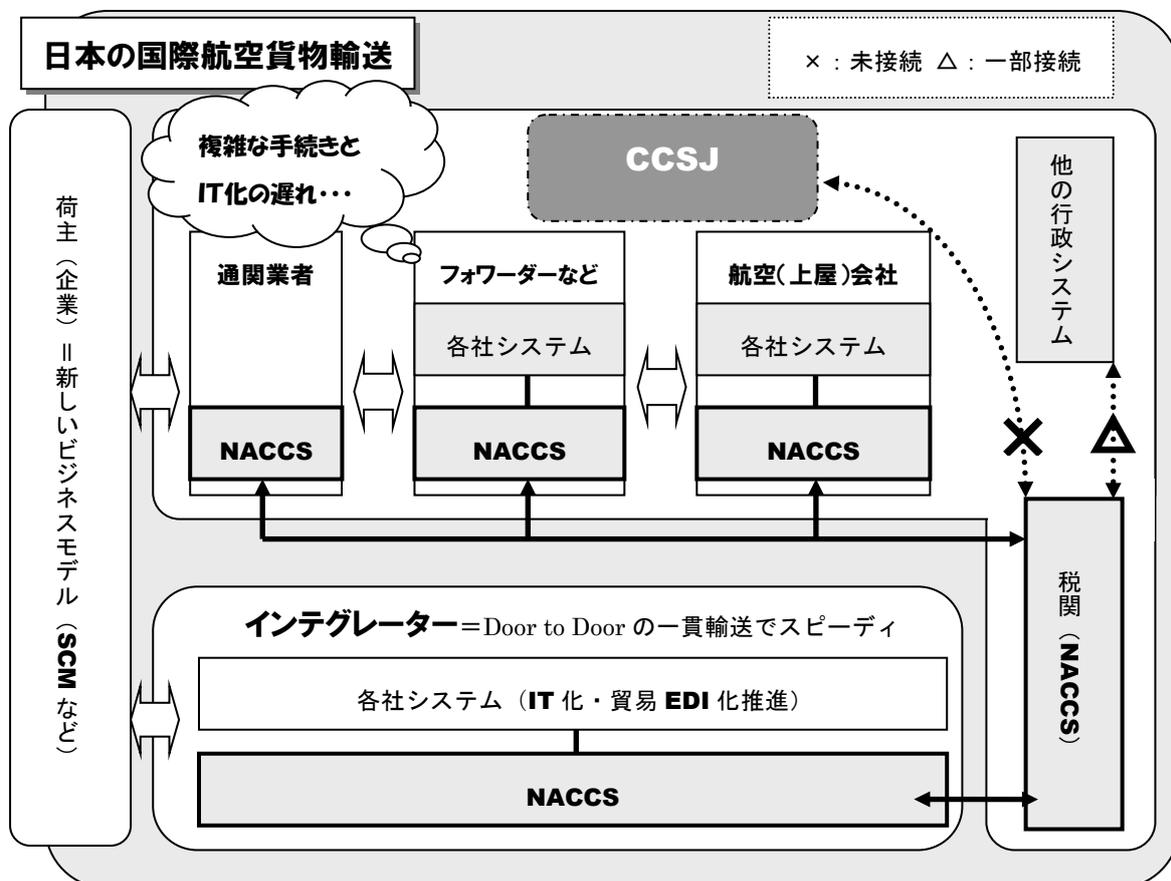
IT 技術の急激な進歩により、昨今はシステム間のデータ連携を容易に、かつ安価に実現するシステム環境が構築しやすくなっています。

貿易関連手続の迅速化を図るためにも、手続きの IT (システム) 化・EDI (電子データ交換) 化を推進し、データの集積・共有・活用を図ることは有効と考えられ、コスト削減も期待できます。

日本においても NACCS (通関情報処理システム) が税関手続きにかかわる業種すべてに対応するシステムとして 1978 年にいち早く稼働を開始し、バージョンアップを行いながら今日に至っています。

しかしながら、NACCS と他の行政・民間システムとのインターフェイスは十分でなく、前述の新しいビジネスモデルへの対応も含めて、利便性向上のためになお改善の余地が残されています。

また、国際航空貨物輸送業界の横断的ネットワークとして構築された CCSJ (カーゴ・コミュニティ・システム・ジャパン) も、AIR-NACCS (航空貨物通関情報処理システム) と接続されていない、中小企業の EDI 化 (=CCSJ への参加) が進まないといった理由から、その機能が十分に利用されず、貿易関連手続きの非効率さやインテグレーターに対する競争力低下を招いています。



では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

迅速かつ低コストな物流システムの構築

世界経済のグローバル化と新しいビジネスモデルに対応し、日本全体および日本企業にとって国際競争力のある国際航空貨物輸送を実現するために、ハード・ソフト両面の環境整備を図り、迅速かつ低コストな物流システムを構築する必要があります。

そのためにも民間のニーズや EDI 化などの実態も踏まえた上で、行政が中心となって物流に関するグランドデザインを設計し、民間も含めて全体最適なシステム・業務プロセス・空港機能のあり方およびコスト負担のあり方について合意形成を図るべきです。

大都市拠点空港の重点的整備と機能・役割の明確化

ハード面の整備においては、第一に国際航空貨物輸送の拠点である大都市拠点空港の重点的な整備と機能・役割の明確化を図るべきです。

具体的には、まず国際物流基地としての成田空港の位置づけを明確にした上で、中長期的かつ広い視点での施設・設備（代理店が展開を進めている場外施設、周辺道路も含む）の整備・拡充を図り、狭隘化・分散化を解消する必要があります。

また過渡期（2002～2005年）には、IT技術も利用しながら貨物情報の集積・共有・活用を図ることによって、狭隘化・分散化によるデメリットを軽減し、作業の効率化を実現すべきです。

さらに、2005年に開港する中部空港と成田・関西空港の機能・役割分担を明確にし、日本全体として効率的な空港運用を図るべきです。

第二に大都市拠点空港を中心とする高規格幹線道路などの整備や、メーカーによるディストリビュー

ーションセンター（物流基地）建設も迅速な貨物物流実現において有効な手段と考えられます。

インターネット活用と EDI 化促進

ソフト面の整備においては、まず行政手続きの簡素化や効率化を図る必要があります。

具体的には、最新のインターネット技術の活用による、接続性向上と、NACCS を中核としたオープンかつ国際標準に準拠した EDI 化を促進し、「各種行政システムのワンストップ化」→「ワンインプット化・オープンシステム化」を早期に実現するべきです。

さらに、業界としての EDI 化の促進に加え、行政による中小企業・荷主の IT 化への後方支援が実現すれば、物流の活性化、物流コストの削減も可能となります。

また、こうした IT 技術を活用した開庁時間の柔軟化、予備審査制度や簡易申告制度のさらなる拡充など、物流促進に向けたサポート体制の整備を進める一方で、航空貨物輸送企業のコンプライアンス（法令遵守）や税関のリスクマネジメントの向上も必要です。



大都市拠点空港整備と、ITの活用による迅速化を推進する。