

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

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。

そして、2000年2月には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言えます。

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に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。



そのような中、航空行政には、「JAL/JAS経営統合」や国内航空運賃の値上げ問題、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もあり、その裁量権を拡大する動きがあります。



例えば、羽田空港において設定されている「競争促進枠」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ものといえます。

また、伊丹空港の着陸料値上げや発着制限などの議論に際しては、利用者や地元住民の意見が全く反映されないままに審議が行われました。

2005年2月には、混雑空港である羽田空港の発着枠の再配分が行われます。今後、どのようなルールに基づいた発着枠の再配分が行われるか、注視する必要があります。

また、現在、米国航空業界の動向などを背景に、日本の航空会社にも「徹底したコスト削減による競争力強化」が必要と言われていています。

航空行政には、自由な競争環境を阻害している空港整備の課題を一日も早く取り除くとともに、日本の航空会社のコストに占める公租公課の問題に対応することが求められています。



では、どうしたら良いのか。私たちはこう考えます。

発着枠配分のあり方

公正な競争環境を実現する観点から、事業運営にかかわる行政の役割、規制のあり方については、最小限にとどめるとともに、客観性・透明性のあるルールづくりを行う必要があります。

特に、混雑空港の発着枠配分は、競争条件のインフラと言える資源の配分であり、利用者の視点から決定される、より透明な決定プロセスを整備することが求められます。

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。

競争促進と事業運営にかかわる規制のあり方

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あり、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・事業者の努力で課題を解決し、健全な航空産業を。

行政の透明性と評価のしくみづくり

航空行政は、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重要であり、より透明な行政が求められています。

審議会、委員会を通じた重要な政策決定に際しては、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定する必要があります。行政側の事務局案追認にとどまる議論の進め方を改め、委員主導で実質的な議論を重ねるとともに審議の過程を公開し、決定プロセスの透明性を高めることを求めます。

また、パブリックコメントを十分に反映させるなど、国民的な合意形成を図ることも重要だと考えます。

さらに、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は厳しく問われるべきです。

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担い、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。過去から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が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。

定期航空協会(事業者団体)は、行政の裁量権の中で各社が牽制し合うことなく大局的な観点からの努力を行う必要があります。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、内部の雇用確保のために現行体制に固執したりすることなく、安全の確保と自由な競争環境創出に努力する必要があります。そうすることによって、航空産業の課題を解決し、利用者本位の航空輸送サービスを実現することが求められます。

PART III 利用者本位の航空政策

[2]「政策路線」の維持運営：離島生活路線維持の制度の見直しが必要です。

政策路線の基準は明確ではありません。 基準を明確にし、離島生活路線維持の ルール見直しを行うべきです。

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、私たちは国民の移動する権利である「交通権」の保障と行使を目指して、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、その維持のためのルールが必要と考えています。

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、総合的な支援方を講じています。

<運輸政策審議会航空部会答申(1998年4月)での「離島航空路線」の定義>

- ・ 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。

離島航空路線については、維持のための助成として、航空機購入費補助制度(機体補助金、運航費補助金)や支援措置が行われています。

しかし、その補助水準については必ずしも十分とはいえません。

例えば、離島航空事業助成としての運航費補助制度は、「路線収支経常損失の9割を上限」として、「部品費(運航費における物件相当部分)」を補助するしくみになっています。しかし、小型航空機の部品費は高額ではないため、実際には経常損失の3～4割程度の補助にとどまっており、路線維持が難しい状況にあります。

また、その補助方式は、国の負担割合を1/2以内とし、しかも利用者・事業者が財源の大半を負担している空港整備特別会計から支出されており、残りは地方自治体が負担しています。

離島航空事業助成の制度とは別に、着陸料や燃料税の軽減など、沖縄路線や離島路線に対する支援措置も行われています。

<沖縄路線および離島路線に対する国の補助・支援措置>

項目	補助方式・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
機体補助	<ul style="list-style-type: none"> ・ 機材購入費の9割×45/100※を補助 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 離島路線 ※沖縄は75/100
運航費補助	<ul style="list-style-type: none"> ・ 航空機に関わる部品購入費用を1/2の範囲内で補助(経常損失の9割を上限) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 前年度経常損失の離島路線で、要件を満たす路線
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) 	

さらに、財政的支援の他にも、混雑空港である羽田空港の発着枠を、一部の地方路線に対して政策的に割り当てることも行っています。

このような措置は、政策的に維持すべき航空路線に対しては、そ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が、具体的な選定基準や補助のあり方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るべき「政策路線」として、対象路線と具体的な選定基準を明らかにする必要があります。さらに、実際の選定に際しては、公正かつ透明なプロセスが求められます。

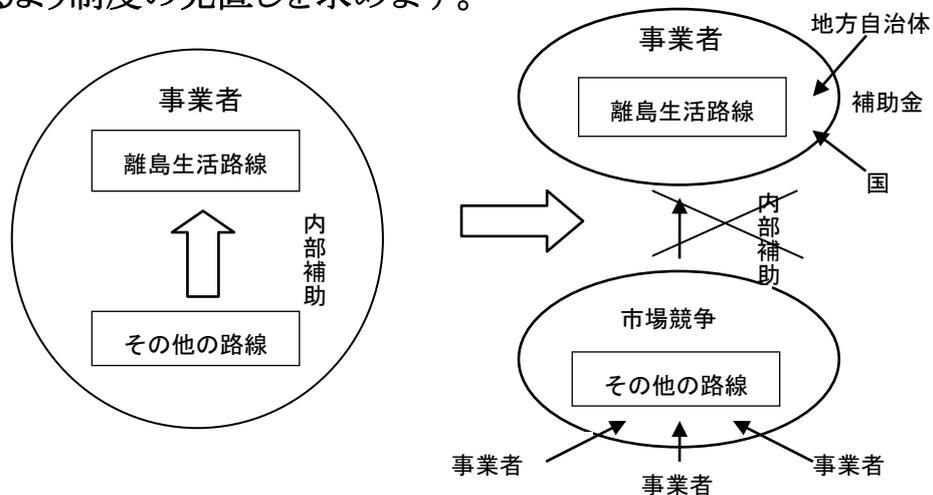
その上で、「政策路線」の維持に必要な具体的方法を明確化する必要があります。また、政策路線に対しては、混雑空港（羽田・伊丹・成田・関西の4空港）におけるスロットも確保する必要があります。

また、それ以外の路線に関して、何らかの理由で支援や補助を行う場合には、その目的や効果を明確にし、それに応じた負担主体やしくみを検討するべきと考えます。

離島生活路線の維持

私たちは、「政策路線」は「離島生活路線」に限定するべきと考えます。そして、その路線維持のための補助制度は、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。

現在の補助制度に関して、行政は経営効率インセンティブを唱えています。離島生活路線は既にギリギリのコストで運航されており、さらなる効率化・経費削減は困難です。事業者の内部補助により路線を維持している実態を改め、少なくとも運航費補助の上限とされている「経常損失の9割」は補助されるよう制度の見直しを求めます。



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。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。

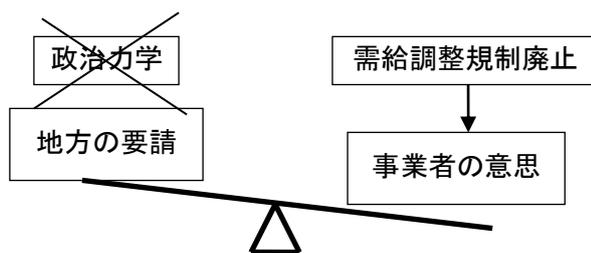
その場合、路線維持のために必要な運航費補助などの支援措置は、要請元である地方自治体による負担が基本と考えます。

一方、地方自治体の財政は厳しい状況にあり、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する、地方交付税の算定基準を見直すなどの工夫も必要です。

また、現在、政府の沖縄振興策の一環として実施されている沖縄路線の着陸料や航空機燃料税の軽減といった支援措置に関しては、国が主体となって実施すべきです。国際的に突出して高い公租公課の水準から見ても、少なくとも現在の支援措置は継続するべきと考えます。

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削減や、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。



離島生活路線の維持に向け、ルールの見直しを早急に行う。

PART III 利用者本位の航空政策

[3]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、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て整備・拡張が進められてきましたが、展開用地の問題もあり、施設は分散する一方です。さらに、2003年秋にはTACT(東京エアカーゴ・シティ・ターミナル)社の解散により、原木地区で取り扱ってきた貨物が成田へとシフトすることから、施設の分散化・狭隘化問題はより深刻さを増しており、搬入・搬出時をはじめ、各種の利用者利便の低下を招いています。

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。



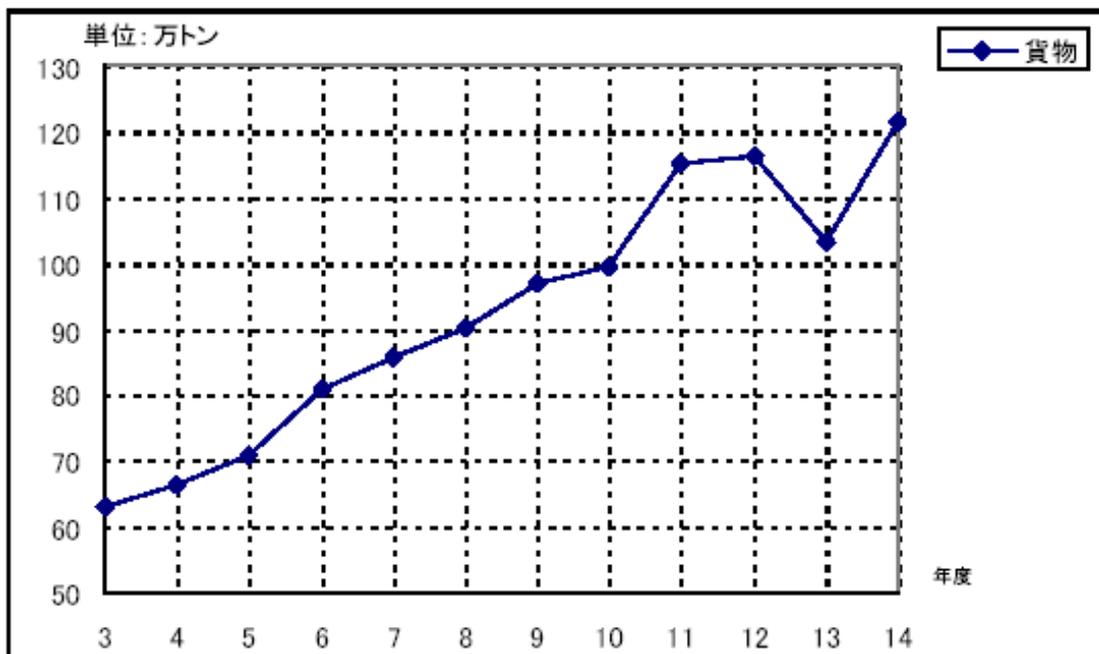
IT技術の急激な進歩により、昨今はシステム間のデータ連携を容易に、かつ安価に実現するシステム環境が構築しやすくなっています。

貿易関連手続き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。

日本においては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。

＜日本の国際航空貨物輸送実績の推移＞



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・拡充を図りつつ、抜本的なグランドデザインの見直しにより、狭隘化・分散化を解消する必要があります。

また過渡期（2003～2005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空港・関西空港との機能・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。

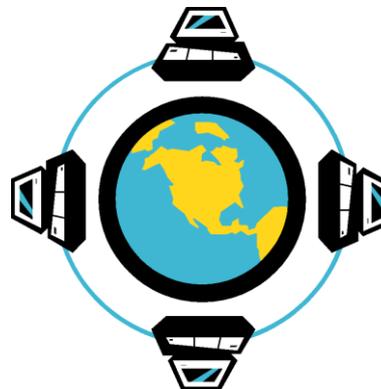
インターネット活用とEDI化促進

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。