

アジア・オープンスカイ構想の問題点と 首都圏空港政策のありかた

塩谷 さやか

1. はじめに: アジア・オープンスカイ宣言とは

現在、世界の航空政策は、国際航空の自由化＝「オープン化」を進める「オープンスカイ政策」が主流となっている。戦後の各国の航空政策では、長期にわたり保護主義的な体制が維持されてきたが、1980年代から、規制緩和・自由化を背景に国際航空においても二国間協定を自由化の方向で締結する国々が登場し、2000年代に入ると、先進国間だけでなく、航空輸送産業の発展しているアジアの中進国間においても、自由化協定が一般的となり、さらに、EUが2007年2月にアメリカとの間でオープンスカイ協定を結ぶなど、オープンスカイ政策は世界各国に広がっている。

これに対して、日本の国際航空政策は、世界的なオープンスカイ政策の流れに遅れること20年、2000年、諸外国に一対一対応の路線設定を求める保護主義的な「シカゴ・バミューダ体制」にもとづく枠組みを堅持してきた。しかし、2007年6月、政府は、経済諮問会議と規制改革会議の意見に基づき、アジア・ゲートウェイ会議の答申という形で、「アジア・オープンスカイ構想」を表明し、航空局もこれを基本的には了承した。その後2007年8月には、日韓の間で羽田・成田を除き相手国空港

に自由に路線設定できる日韓航空協定自由化改訂が行われ、同年11月には国交省が地方空港のオープン化を発表、外国航空会社は首都圏・関西圏を除く地方空港へ自由に参入できることとなった。これは、日本の国際航空政策を180度転換させる大きな動きであり、日本の空も世界標準のオープンスカイ政策に向けて、第一歩を踏み出すこととなったのである。

ただし、日本の国際航空政策が真の自由化政策に到るには未だ多くの課題が残されている。今秋の前原国土交通大臣の「羽田ハブ化」発言も、そういった課題への対応として、羽田の国際化をすすめるべきとの考え方を示したものである。

本稿では、国際航空分野におけるオープンスカイに対応した改革のあり方を、主に首都圏空港問題との関連で論ずることにしたい。

2. 「アジア・オープンスカイ構想」の問題点

現行の「アジア・オープンスカイ構想」の問題点としては、以下の点があげられる。

首都圏・関空・中部を対象としない地方空港のみの自由化であること、

首都圏空港容量の増大と羽田の国際化に対する消極性、

外資規制の緩和が行われず、外国航空会社の国内運航禁止が継続されて

いること、

国際航空運賃の完全自由化が見送られたこと、

本邦航空会社の競争力向上のための規制緩和も見送られたこと

このように、「アジア・オープンスカイ構想」は、多くの課題を残した不十分な自由化政策であるといわざるを得ない。これらの問題点の中で特に重要なのが首都圏航空政策にかかわる および であり、以下ではこの点についてあるべき改革の方向性を示す。

3. 求められる首都圏空港容量の拡大

競争的で自由な国際交通市場を標榜するならば、航空旅客や貨物に対応した十分なターミナル容量が、需要の集中する地域において用意されなければならない。

この点でもっとも重要なのは、首都圏の社会資本整備である。日本が国際競争で優位を築くためには、需要がもっとも集中しているにもかかわらず、それに対応した整備がこれまでなされてこなかった首都圏社会資本の容量拡大が必要である。これがなければ、日本は経済のハブ競争に敗北し、極東アジアの経済のハブ(中心)の地位を失うことになる。

特に、航空分野はハブ空港間競争や航空会社間競争など、ハブ競争の最も激しい分野であり、ハブ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十分な用意が必要となる。

羽田・成田については、2010年に羽田の第4滑走路の完成および成田の平行滑走路延伸が予定されており、羽田30万回、成田20万回という現行の発着枠が、

それぞれ40万回、22万回に増加することになっている。しかし、アジアの熾烈なハブ空港競争において優位な地位を築くためには、この程度の増加では決定的に不十分であり、予定発着枠数を上回る発着枠の確保に努力すべきである。羽田については、2010年予定発着枠数の40万回を50万回に、成田は22万回を30万回に増やすことは十分に可能であると考えられる。

特に羽田空港における昼間時間帯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。

現行の公用機枠(現行1日あたり30枠が確保)のうち、航空局の検査機や海上保安庁の監視救難機など、羽田でなくてもよい発着機を他空港に移転し、空いた枠を民間旅客機に配分する。

誘導路の改善による発着間隔の短縮や、パイロットの努力による滑走路占有時間の欧米並み短縮を図る。

飛行ルート・管制方式の見直し等により、発着枠および空域の拡大を図る。

次に、羽田・成田の容量拡大に加えて、横田、厚木、入間、桶川、調布、百里などの首都圏二次空港の開発・活用に努めるべきである。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(Low-Cost Carriers、格安新規航空会社)の発展にとっても重要であり、国内・国際両航空輸送市場の競争の進展に資するものである。中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との交渉に一層の努力が傾注されるべきであろう。

4. 羽田空港の国際空港としての機能拡大

オープンスカイに対応する首都圏空港政策として第2に重要なのは、いわゆる「内際分離策」の解消と羽田の完全国際化である。羽田については、現在は深夜早朝のみしか国際線の運航が認められておらず、昼間時間帯については、例外的に金浦空港、虹橋空港などとの間にプログラム・チャーター便が認められているに過ぎない。「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」は、成田空港の開港以来とられてきた基準であるが、国際線に占める長距離路線のウェイトが高かった当時はともかく、現代ではまったく不合理な基準となっている。したがって、この内際分離策を解消し、羽田の昼間時間帯にも国際定期航空便を認め、空港の選択は航空会社の自由な意思にゆだねるべきである。

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ない。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必要があるのならば、その手段としては非効率的な内際分離策の堅持ではなく、もっと直接的で効率的な他の手段によるべきである。

また、両空港における発着枠の配分方法については、現行のような既得権による配分は合理的ではない。特に、路線距離のみに応じた「ペリメータ規制」のような硬直かつ非合理的な配分方法は即刻廃止し、公正・透明な競争入札制度を定期的に行うか、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その価値をより高く評価する利用者(航空会社)がその使用权を得ることが可能となる。国内航空輸送がほぼ頭打ちであるのに対し、国際航空の伸びは今後とも数%程度が期待される現状を考慮すれば、このような配分方式は結果として国際航空便への発着枠の配分増加を実現することになる。

仮に、配分方式の抜本的な見直しに時間を要するのであれば、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、羽田は当面は国際線への枠の配分に比重を置くべきであり、また距離によるペリメータ規制ではなく、根拠ある需要分析に基づく路線需要の大きさに従った配分方法を採用すべきである。

5. 特別会計制度の解体と空港民営化の促進

オープン化時代のあるべき首都圏空港政策として第3に指摘すべきは、特別会計制度の改革である。これまで首都圏において需要に対応した社会資本整備がなされてこなかった背景には、多くの社会資本が特別会計制度に基づく全国プール制によって整備されてきた点があげられる。採算のよい都市部の社会資本からの収入を同地域に還元せず、採算の悪い地方部の社会資本に投下してきたため、地方空港の過剰建設をもたらす誘因となってきた。したがって、空港整備特別会計を解体し、不要な空港への資金供給を抑制する必要がある。

また、各経営主体の自主独立性の確立と運営の効率化を図るためには、空港の民営化をすすめることが不可欠である。民

営化は、航空需要および関連需要を喚起するうえでも、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・ターミナルビル・駐車場等の各施設を一体的に運営するうえでも有効である。

すでに、成田、関西、中部の3空港については「完全民営化」の方向が閣議決定されているが、その言葉通りの徹底した峰以下が求められるとともに、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と民営化を促すことによって、過大投資の抑制、効率的運営、利用者負担の公平化、航空会社の不必要な負担の抑制に努めるべきである。

さらに、これらの民営化の実効性を高めるためには、経営のトップを含めた経営陣の民間人起用、経営自由度向上のための経済上の規制の原則的撤廃、空港間競争の促進を目指した民営化の制度設計等が求められる。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。

6. おわりに：戦略的・総合的な航空政策の構築へ向けて

以上本稿では、首都圏空港政策に焦点をあて、わが国の国際航空政策が自由化を目指すにあたり必要な方向性として、首都圏空港容量の拡大、羽田の完全国際化、空整特会の解体と空港民営化の3点を指摘した。現在、民主党政権の下で、前原誠司国交相が羽田の国際ハブ空港化や空整特会の見直しに言及するなど、アジア・オープンスカイ構想の新たな進展に向けた動きが現れ始めているが、成田や地方空港の関連自治体による反対もあって、こうした抜本的な改革を行うことは容易ではないと思われる。

しかし、この狭い国土に98もの空港が乱立し、しかもそのほとんどが税金や料金プール制によって維持されているという現実には、空港政策の観点からのみならず、ナショナル・ミニマムや交通権の観点からしても決して正当化されるものではない。むしろそれは、これまでわが国で支配的であった無駄な公共事業を拡大する補助金行政の弊害であり、また、戦略的な空港政策さらには他の交通機関を含めた総合的・体系的な交通政策の欠如を示すものなのである。それゆえ、航空政策の自由化を地方の「切り捨て」として捉えるのではなく、むしろこれまでわが国に欠如していた戦略的・総合的な航空・交通政策を確立する1つの好機ととらえるべきであると考えられる。航空政策の自由化の一層の進展が望まれる。