

羽田空港の発着枠配分の課題

—競争入札による市場メカニズム導入の可能性—

Issues of Allocation Slots at Haneda Airport:
A Possibility of Introducing Market Mechanism Through
General Competitive Bidding

小野展克

Nobukatsu ONO

1. はじめに

政府は2020年に羽田空港の国際線発着枠を大幅に拡充、内外の航空会社に1日50便分を新規配分する方向である。国土交通省（2017）の「羽田空港のこれから」によれば、滑走路の使い方、飛行経路などを見直すことにより、深夜・早朝時間帯以外の国際線で、最大で年3.9万回もの発着回数が増加、現行の1・7倍に当たる9.9万回の発着が可能となる。これが実現すれば羽田空港の国際線を利用する旅客は年間705万人増加、年間6,503億円の経済波及効果をもたらすという。国土交通省・観光庁（2017）の「観光ビジョン実現プログラム2017」は、東京オリンピック・パラリンピックが開催される2020年に、訪日外国人旅行者数を2015年の倍に相当する4000万人に拡大させる計画を掲げている。海外からの観光需要の掘り起こしに取り組む方針で、羽田の発着枠の拡大を通じて、急増が見込まれる航空需要に対応する考えである。

そうした中、羽田のように高い収益が見込める混雑空港の発着枠（スロット）は世界中の航空会社が取得を希望しており、発着枠をどう配分するのが、大きな論点となる。

航空関係者によると、国交省は1枠当たり「売上高では約100億円、利益ベースでは10億円程度」の価値があると試算しているという。

発着枠の配分は、航空会社の収益に影響を与える上、価格設定やサービス水準など航空サービスを利用する消費者の利便性を通じて経済全体に波及する。そのため発着枠の配分をめぐっては、航空会社間の健全な競争を促すよう配慮、消費者の利便性を高めることが不可欠で、透明性と公平性の確保が求められる。

これまでの羽田空港の発着枠の配分は、国内線では評価方式が採用されている。具体的には航空会社の安全性や航空ネットワークの拡充への貢献、運賃の低廉化への努力など国土交通省航空局が設定した指標への到達度合いが配分の基準となってきた。競争を促進する観点から新規航空会社向けの優遇枠も設定されている。国際線については、これまで各国との航空交渉も踏まえて配分が実施されてきた。国内外の配分ともに、一定の基準はあるものの政府の裁量が大きく働く余地があるのが現状である。

そのため、専門家の間では、競争入札（スロット・オークション）を導入し、市場メカニズムを活用して透明性を確保、より経済合理性の高い配分ルールを設定すべきだとの議論がある。実際に国土交通省も2012年に開催した「羽田発着枠配分基準検討小委員会」で発着枠の競争入札について議論した。ただ、資金力のある航空会社が発着枠を買い占めた場合、独占の弊害が生まれる可能性がある上、もともと国の資産である発着枠が売買可能になると既存の発着枠を保有する航空会社が、その売却で利益を得ることの正当性をめぐる問題なども浮上した。アメリカでは、運輸省による発着枠のオークション案について、航空会社等が提訴した結果、裁判所により実施延期が決定、案自体を運輸省が取り下げた例もある。

そうした中、2012年以降の羽田の発着枠の配分では国内線、国際線ともにJALに比べ、ANAに傾斜配分された。いずれも政府の裁量が大きく働く余地を残した配分方式となった。2020年の羽田の国際線の新規配分が、どのように実施されるのかは、ANA、JALという日本の大手エアライン2社にとって経営戦略上のカギであり、消費者の利便性にも影響を与えるだろう。

2010年に経営破綻したJALが、公的資金の投入や税制優遇などで一気に収益力を回復、ANAを大きく超える利益水準を確保したため、競争環境の公

平性に疑問が浮上した。このため2012年以降の配分ではANAは公的支援によって生まれた利益格差を問題視、新規に配分される羽田の発着枠をANAに傾斜配分するよう主張してきた。一方のJALは、公平な配分を求めており、ANAへの傾斜配分に不満を示してきた。

2020年に向けて両社がどのような姿勢を示すのかは注目され、羽田の発着枠の争奪戦は、マスコミ報道上の論点にもなるだろう。

本論文では、混雑空港の発着枠の配分について国交省が採用している評価方式の課題を検証しつつ、市場メカニズムを活用した入札制のメリット、デメリットを中心に発着枠の配分をめぐる先行研究を点検した。その上で、2012年以降に実施された新規の発着枠がANAに傾斜配分されたことを伝える新聞報道の内容分析を通して、マス・メディアが発着枠の配分についてどのような議題設定を実施してきたのかを明らかにした。2020年の国際線の新規配分に向けて、どのような課題があるのかを浮き彫りにし、日本の航空産業の健全な競争環境を整備、健全な成長を遂げるための論点を整理することを目指した。

2. 発着枠の配分をめぐる先行研究と政府の分析

航空をめぐる規制緩和は世界的な規模で進み、競争の促進を通じて運賃の低下や数々のイノベーションを引き起こしており、経済的な規制緩和の実験場ともいえる。

航空産業が最も興隆しているアメリカでも1920年代には航空産業は幼稚産業として保護され、政府が免許を与えた航空会社が、路線や運賃の規制の下で、営業していた。それが、1978年に成立した航空会社規制緩和法（the Airline Deregulation Act）で一気に規制緩和が進み、新規参入や路線や運賃の設定の自由化が大幅に進んだ。日本でも2000年から施行された新航空法で、需給調整が廃止され路線の設定が大幅に自由化、運賃も認可制から届出制に移行することで実質的に自由化された。

グローバル化が進む中で、航空の自由化はマーケットメカニズムの導入によって、大幅な運賃の引き下げやサービスの向上を通じて消費者に利益を与

えた。さらに、基幹となる空港に路線を集中させ、効率的な運航を実施するハブ・アンド・スポークと呼ばれる航空ネットワークシステムの導入、利用者を囲い込むマイレージサービスなどのフリークエント・フライヤー・プログラム（FFP）、サービスを絞り込んで低運賃を実現するロー・コスト・キャリア（LCC）などのイノベーションも登場した。さらに、世界中の航空会社が加盟して、利便性の向上などに取り組む航空連合の形成も進んだ。そうした中、混雑空港の発着枠の配分問題は、航空輸送産業において、市場メカニズムの導入が、進んでいない最後の領域になっていると言えるだろう。

専門家の中では、発着枠の配分をめぐる様々な議論が出ている。

例えば、中条（2000）は、発着枠の配分は競争入札で行うべきだと主張した。中条は、国土交通省が羽田空港で実施している点数制の評価方式について、「大きな恣意性を持つために、航空会社の効率性と結びつけることが容易ではなく、かつ、配分当局に裁量の余地を大きく与えてしまう」（p.98）と問題点を指摘した。中条は、運賃水準、座席利用率、人件費水準などの点数を指標とするのはサービスの違いなどを考慮すると困難である上、指標ごとの重みの付け方をめぐって航空当局（国土交通省航空局）による恣意的な判断が必要なことを課題として指摘した。仮に航空会社を点数制で、順位付けすることができたとしても、各航空会社に何枠ずつを配分するかという具体的な数字を合理的に基準化することはできないという。

その上で中条は「発着枠の配分は新規枠＋一部の回収された既存枠（5－10％）について、30分単位で区切った付け値競争入札によってなされるべきである」（p.106）と結論づけた。

ただ、発着枠を入札することをめぐっては、資金力のある航空会社が、発着枠を買い占め、独占的に利用、運賃などが高騰し、消費者にデメリットが生まれることも想定される。この点について中条は、資金力がなくても資金回収可能な企業は、市場での資金調達や銀行からの融資を受けることが可能で、資金が潤沢でも回収できない低い生産性ならば、無理に枠を入札で確保する愚行はおかさないとする。仮に、占有が競争を歪めるなら、競争政策の観点から競争当局（公正取引委員会）が、対応すべきだとした。

また、山内（2017）も「スロットの配分については、その経済的価値を最大に認めるものから順に使用されるべきであり、その意味で経済理論的には入札制等の価格メカニズムを活用するのが望ましい」（p.19）と原則として入札制の導入が合理的であるという考えを示した。ただ、さらに山内は「電気通信の分野で行われた諸外国の電波帯のオークションが、多年の歳月を要し様々な試行を繰り返しながらも絶対優位の施策になり得ない事実は、理論的に優れていても実施のためには計り知れないほどの情報が必要であることを意味している」（p.19）とし、現在、羽田空港の発着枠の配分で実施されている評価方式に一定の理解を示した。

英米では、空港の発着枠の取引が市場メカニズムを導入して実施された例がある。その中で、米国のケネディ空港、オヘア空港、ナショナル空港、ラガーディア空港の1994年－1999年の取引データを基に、発着枠市場がライバル航空会社による競争的な新規参入とサービス拡充を促したかどうかを検証したのが福井（2008）である。福井の分析によると、ケネディ空港とオヘア空港ではライバルが競争の機会を制約されたのに対して、ナショナル空港とラガーディア空港では、競争を制約したとは断定できないという。

福井は、発着枠の取引をめぐる競争上の問題は、空港ごとに異なっている可能性が大きいと分析した。混雑空港の発着枠配分について市場メカニズムの導入が、消費者の利益に結び付くかどうかは、現状では不透明だという。

また福井（2013）によると、2008年にアメリカの連邦航空局は、ラガーディア、ケネディ、ニューアークの3空港を対象に5年間、各空港全体の2ないし5パーセントの程度の発着枠を回収し、入札で再配分する方針を示したが、運航上のリスクや費用の増大を懸念する航空各社の猛反発を受け、撤回に追い込まれたという。

一方で、空港の発着枠を配分する政府側は、入札制や評価制などの配分方法について、どのような整理をしているのだろうか。まず国土交通省は2012年に交通政策審議会航空分科会の下に「羽田発着枠配分基準検討小委員会」を設置、発着枠の配分をめぐる競争入札の導入の可能性について議論した。2013年3月31日から予定されていた1日25便（年間約2万回）の羽田空港国

内線の発着枠拡大を前に、配分をめぐる基準を策定する必要があったのである。

検討小委員会の取りまとめ（案）の別添1には、「スロットオークションの導入に係る課題の整理」が、記され、入札の導入に向けた7つの論点が提示されている。7つの論点は、1発着枠の財産権的位置づけ、2二次売買の取扱い、3航空会社によるスロットの寡占や運賃転嫁、4配分の対象及び入札パッケージの数、4配分の対象及び入札パッケージの数、5入札価格の相場観、6国際線の取扱い、7地方路線や新規航空会社に対する配慮一である。

取りまとめ（案）では以下のような点が指摘された。そもそも羽田空港は税金を投じて整備されているので、航空会社が保有する既存の発着枠を含めて、帰属をはっきりするなど財産権上の取り扱いを整理する必要がある。また、入札収入を混雑料金と位置付ける場合等には新たな法整備が必要となる。また国際線については、政府間交渉を通じて、相手国に羽田発着枠の権益を認めることが自国の航空会社が希望する外国の空港の発着枠を獲得する前提となっているため、航空交渉で決定された権益の実行を担保するため、発着枠を海外の航空会社向けに確保しておく必要も出てくる。また、資金力のある航空会社による発着枠の独占、寡占で、入札コストが運賃に転嫁され消費者の利便性が損なわれるリスクもある。さらに、地方路線の維持や、新規航空会社の参入を促すためには、入札の対象外の発着枠を一定程度、確保しておく必要も出てくるという。

国交省は、この小委員会での整理等を基に、2012年以降の羽田空港の発着枠の配分について評価方式を維持している。

内閣府政策統括官（経済財政－景気判断・政策分析担当）は2002年3月に「市場原理による公共資源の配分について－周波数及び空港発着枠の配分の事例」をまとめ、空港の発着枠の配分をめぐる入札制の導入も含めた分析に取り組んでいる。

内閣府は、公共資源を配分する際に入札などの市場原理を導入するメリットについて「市場原理によれば、効率的に資源を利用できる者ほど高い価格を付けて権利を優先的に取得する。また、有効に利用できない資源は積極的

に転売され、利用できる者に移転する。こうして、資源は常に高い利用効率を示すことになる」(p.6)と効率的な資源配分への効果を期待する。

その一方で経済的な観点からのデメリットとして「市場原理による配分に関してしばしば批判される重要な点として、運営コストがかかること、価格の異常な高騰や乱高下が生じること、独占力が行使されうることの3つが挙げられる」(p.7)と指摘した。例えば運営コストでいえば、情報公開などが必要で、そのために運営側が負うコストを社会的な便益が上回る必要があるとする。また、価格の乱高下については投機的な取引の課題や入札の弊害として指摘される「勝者の呪い」(winner's curse)があると指摘した。勝者の呪いとは、最も楽観的な収益予想をした者が落札するので、実際の予想利益の現在価値より高い価格で落札される傾向があることをいう。独占力の行使については、一部の事業者に公共資源の配分が集中して寡占化し、既存事業者が新規参入者の参入を妨害するために戦略的行動を採るといった懸念があり、制度設計の際に防止策を盛り込むことが必要だとしている。

内閣府は、こうした分析や二次売買を実施したアメリカの事例を分析して「正式に発着枠の売買が認められているアメリカの場合、データ等をみる限り、発着枠の売買・貸借の自由化は既存の大手航空会社による保有の寡占化を助長する結果になったとみられる向きもあり、また、航空運賃の押上げ要因になった可能性を完全には否定できない」(p.66)とした。ただ、1970年代から始まったグローバルな規制緩和の影響で、世界的な連合の形成や、ハブ空港の拠点化、ビジネスの変革が進んでいる点を踏まえ、入札などの売買取引の導入による影響を最終判断することは難しい、と結論付けた。

羽田空港の発着枠の配分をめぐる経済合理性や透明性の確保を目指す方法として、入札を導入する有用性については、中条や山内ら専門家の間でも合意がみられ、国土交通省の小委員会や内閣府の分析でも、入札導入の可能性が様々な角度から議論された。

ただ、国費を投入して整備した空港の発着枠をめぐる財産権の問題がある上、アメリカでの二次売買を分析しても、寡占等による運賃の上昇等の弊害が完全に否定できない状況であることが福井や内閣府の分析で明らかになっ

ている。また、新たに生まれた発着枠を入札して航空会社に配分した事例が世界的にほとんど存在していないため、当面、日本政府が羽田空港の発着枠を入札で配分する可能性は低いと考えられる。ただ、中長期的には、欧米を中心とした世界各国の対応、航空業界の競争環境の変化を見極めた上で、入札の合理性が検証され、実際に入札が導入される可能性は否定できないだろう。

3. JALの経営破綻からV字回復への背景と課題

2012年以降に生まれた羽田の新規の発着枠の配分について、国内線、国際性ともにJALよりもANAに多く配分された。その背景にあるJALの経営破綻と再生の経緯について整理、分析しておきたい。

日本航空（JAL）は2010年10月に会社更生法を申請、経営破綻した。政府系の企業再生支援機構が3,500億円を出資、政府系の金融機関である日本政策投資銀行などが6,000億円の融資を実行する体制を整えることで、政府の全面的な支援の下、運航を継続しながら再生を目指すことになった。会長（CEO）には、京セラ名誉会長の稲盛和夫氏を起用、経営陣を一新した。経営破綻から一転してJALは高収益企業に生まれ変わった。2012年3月期決算では、本業の儲けを示す営業利益が2,049億円、純利益は1,866億円と、JALの過去最高益を更新しただけでなく、世界でもトップクラスの利益を稼ぎ出すまでの劇的な復活を果たした。そして、2012年9月には、株式の再上場も果たした。

本稿の筆者である小野（2013）はJAL破綻の要因を直接、間接にわけて分析した。直接的には、リーマンショックで世界的な景気後退が起り、国際線の需要が急減し、大幅な赤字を招いたことがある。さらに、その背景に、運航効率の悪い大型機材、国内外の不採算路線、余剰人員の「3つの過剰」という構造問題を抱えていたことで、収益と財務が悪化していたことがある。一方、急激な業績の回復には、会社更生法の活用で、債務の大幅なカットや人員整理などを実現したことが大きく貢献した。更生法という債務カットを実現する武器がなければ一気に大型機材を償却することは難しかったと考え

られる上、地元自治体などとのしがらみの多い不採算路線の整理、これまで労使交渉の難題だったパイロットの給与カットにも乗り出せなかったであろう。

一方で、政府系の企業支援機構からの手厚い資本支援で、新型の機材の購入なども可能になった。政府支援の方針が鮮明だったこともあり、大きな顧客離れも起きず、業績は順調に回復したのである。さらに、CEOとなった稲盛氏の存在も見逃せない。稲盛氏は、京セラで培った経験を生かして、事業ごとの採算を精緻に管理するなど、社内にコスト意識を徹底させた。さらに、ライバルのANAが要望した欧米路線からの撤退などの要求も政治力で撥ね付け、収益源である主要国際線を維持することに成功した。

つまりJALは、会社更生法の活用で、「3つの過剰」という過去の負債を一掃、公的資金で機材の入れ替えを実施した上に、民主党政権に強い影響力を持つ稲盛氏のパワーで欧米の高収益路線を維持することに成功したといえよう。このことが、JALがANAを上回る高収益企業として蘇った背景だと言える。

こうした点を踏まえ小野(2013)は、さらにJALの再生は二つの点で大きな課題を残したと指摘した。一つ目は、「健全な競争環境を歪めた点」である。日本の大手航空会社はJALとANAの2社が競争する体制である。一方のJALだけが、会社更生法で債務をカット、政府による公的資金が注入された。競争会社がある中で一社のみが、下駄を履いた状態では、公正な競争環境とは言えない。

二つ目は「国際競争力の問題」である。羽田空港や成田空港の発着枠の拡大で、日本発着の国際線の競争環境は激変している。絞り込んだサービスで格安運賃を提供するLCC(ローコストキャリア)の市場への参入が本格化する上、欧米、アジアの大手航空会社の参入も拡大する。政府支援によって敗者を復活させ、業界の秩序を維持したことが、国際競争力の低下を招く可能性が高いと考えられる。

こうした点を踏まえて小野は、JALの再上場の妥当性等を議論した衆院国土交通委員会(2012年8月21日)で参考人として証言、「競争歪曲を起こさな

いたためにはどうしたらよかったのかということ、実は答えはそんなに難しくなく、支援機構の持っている保有株を競争入札にかければよかったわけです。全日空を含む競合他社あるいは投資家、ファンド、そういったようなプレーヤーに対して買収の機会を与えればよかったのではないかと思います」と指摘した。

企業の経営が破綻して、会社更生法を申請した場合、リストラなどで再建を果たした場合でも、消費者の信用が低下、法人取引も縮小、事業は大幅に縮小されるか、同業他社に買収されるケースが多く、巨大なライバルとして復活したケースはない。

しかし、JALはANAと同様の路線網を維持したままで、事業者として復活を果たした。さらに、借金の棒引き、政府からの出資を受けて財務体質を大幅に好転させて東証一部に再上場、ANAと同じ競争の土俵に乗ったことは公正や競争環境を歪めたと考えられる。これは当時の民主党政権のJAL再生をめぐる出口戦略の失敗と位置付けてよいだろう。

JALは政府系ファンドである企業再生支援機構の出資などの支援を受けたが、同様に、政府系ファンドである企業再生機支援機構の支援を受けたカネボウやダイエーの株式は、同業他社に売却され、業界の競争環境が歪められることはなかったのである。

国土交通省はJALの収益がV字回復し、2012年9月に東証一部に再上場を果たしたことに合わせて、2012年8月10日に「日本航空の企業再生への対応について」（8・10ペーパー）を発表した。8・10ペーパーは「公的支援によって、航空会社間の競争環境が不適切に歪められことがあってはならない」と指摘、JALグループの2012～16年度を対象とした中期経営計画が終了するまで、国土交通省がJALの投資と路線計画について監視する方針が示されたのである。

4. 羽田の発着枠の配分

国土交通省は2012年以降、羽田の発着枠をどのように配分してきたのか、2012年11月の国内線の配分、2013年10月の国際線の配分（米国線について

は2016年4月28日に発表)について確認しておきたい。

国土交通省が2012年11月30日に「羽田空港国内線発着枠(25便)の配分について」を公表している。この際には、羽田で新規に生まれた国内線の発着枠、2013年夏期ダイヤからスタートする1日25便(年間約2万回)が配分の対象となった。

合計25便は、それぞれJAL3便、ANA8便、スカイマーク4便、エアドゥ2便、スカイネットアジア3便、スターフライヤー5便が配分された。ANAとJALへの配分は8:3で、ANAに傾斜配分された。この結果、国内線は累計でJALが183.5便、ANAが171.5便となった。

発表資料によると国土交通省は、羽田発着枠配分基準検討小委員会報告書(平成24年11月28日)に基づき評価を実施し、評価基準に基づき、2102年の国内線の発着枠の配分を決定したとしている。

報道発表資料に添付された「評価の結果」に、配分の根拠が示されている。評価の結果によると評価項目は1、利用者利便の向上の観点からの評価項目(1) 運賃水準の低廉化への努力、(2) 安全の確保、(3) 全国的な航空ネットワーク形成・充実への貢献、2航空会社の競争環境整備による競争の促進、発着枠の効率的な使用の観点からの評価項目-などで構成されている。さらに、JALが経営破綻した経緯を踏まえて「破綻の影響を控除する係数」を加えたことが大きな特徴である。評価期間は2007~2011年度の1826日間だが、JALの企業再生期間を2010年1月19日~2012年3月31日までの802日間として、会社更生法を申請、更生計画が終了するまでの802日間は運航を停止したものと位置付け、評価した。

評価項目ごとの評価でJALとANAを比較すると「航空ネットワークの形成・充実への貢献」では、地方路線のうち、羽田などの幹線以外の路線数の評価でJALが2.8、ANAが2.3、同じネットワークの形成への貢献でも旅客キロ(乗客を運んだ距離、人数で乗じた係数)では、JALの1.8に対してANAが3.2となった。また安全の確保ではANAの1.2に対して、JALは1.1。指数の合計値ではJALの11.4に対してANAが15.4となった。これにJALの破綻期間を運航停止、地方路線などに貢献できなかったと判定し、0.56を乗じて導き出さ

れた最終的なJALのポイントが6.9である。このANAの15.4、JALの6.9という評価結果の点数の差が、そのまま8：3というANAへの傾斜配分を実施する根拠となったのである。

国際線の配分について国土交通省は2013年10月2日に「羽田空港国際線の配分について」を公表している。2014年夏ダイヤから拡大される羽田空港の国際線発着枠1日40便（年間約3万回）の配分を決定した。

羽田のような混雑空港の国際線は、二国間の航空交渉に基づいて、海外の航空会社への配分も必要になる。このため、この配分では米国の9便を除く31便分が配分の対象となった。

まず国別には日本側に16便、相手国側が15便となった。日本側ではANAに11便、JALに5便となり、国際線もANAに傾斜配分された。

具体的にはイギリス便がANAに1便、JALに1便、イギリス側に2便、フランス便がANAに1便、JALに1便、フランス側に2便、中国便がANAに1便、ANAに1便、中国側に2便、シンガポール便がANAに1便、JALに1便、シンガポール側に2便、タイ便ではANAに1便、JALに1便、タイ側に1便、ドイツ便はANAに2便、ドイツ側に2便、ベトナム便はANAに1便、ベトナム側に1便、インドネシア便ではANAに1便、インドネシア側に1便、フィリピン便はANAに1便、フィリピン側に1便、カナダ便ではANAに1便、カナダ側に1便となった。

国土交通省の発表資料の別紙①では、配分について8.10ペーパーを踏まえて、新規路線の開設について抑制的に判断したとしている。

このため、既存のJAL路線が存在していないドイツ、ベトナム、インドネシア、フィリピン、カナダについては、「新規路線」に相当すると判断、JALへの配分は見送り、ANAのみへの配分になったとみられる。これが、国際線の配分でも11：5というANAへの傾斜配分になった根拠である。

国際線については、日米の航空交渉の合意を受け、国土交通省は2016年4月28日に「日米路線に係る羽田空港国際線発着枠の配分」を公表した。ここでも、8.10ペーパーに基づいて2016年10月から増える米国路線の発着枠について、ANAに4便、JALに2便を配分、ANAを優遇する2：1の傾斜配分を実

施したのである。

5. 羽田の発着枠の配分をめぐるマス・メディアの議題設定

M・E・マコームズとD・L・ショウー（1972）は、マス・メディアの議題設定機能（the agenda-setting function）を提示した。マス・メディアが特定の争点や人物を議題として大きく、繰り返し取り上げると、受け手の側でもそうした問題を重要なものと認知し、他の問題よりも優先順位が高いと考えるようになるという。マス・メディアは「何を考えるか（what to think）」という人々の思考の内容には影響を与えられないが「何について考えるか（what to think about）」という人々の議題や争点に影響を与えることができるという考え方である。

では、羽田の発着枠の配分というテーマをマス・メディアは、どのように報じ、議題設定したのだろうか。

筆者である小野は、ダイヤモンドオンライン（2012年9月26日）に掲載された記事で、2013年の羽田の国際線の配分をめぐる「JALが主戦場でシェアを奪えば、ANAとの収益力格差は、中長期的に一段と拡大することになるだろう。政府支援で生まれた格差を是正しなければ、資金力の違いによって競争力の差は拡大再生産されることになる」と指摘、ANAへの傾斜配分に合理性があるとの考えを示した。

政府支援によって、JALの競争力が向上、資本主義の原則である自由な競争環境が歪められた以上は、政府の責任で、この格差を是正する必要があるとの主張である。羽田の発着枠の配分が評価制で実施され、政府の裁量が働く以上は、その裁量を活用して、歪んだ競争環境を少しでも公平な状況に戻すべきだと整理したのである。

では、日本経済新聞、朝日新聞、読売新聞、毎日新聞は、どのような論調で、この発着枠の配分を報じたのだろうか。まずは2012年11月31日の国内線の配分について各紙の報じ方をみしてみる。日経新聞（12月1日付朝刊）は「羽田発着枠に格差、来春配分、全日空8、日航3、国交省『公平』を演出」で「配分にあたり国土交通省が日航の経営破綻を考慮したため、大きな差が

ついた。日航再建については自民党などから過剰支援との批判が強い。異例の傾斜配分はそうした声を受けたものと見ることもできる」とした。

朝日新聞（12月1日付朝刊）は「羽田の発着増配分、日航へは3に抑制 全日空は8増 国交省発表」で「離島路線も多い日航への配分が全日空を大きく下回ったのは、日航が会社更生法の適用を申請して経営再建中だった10年1月以降の期間の実績を、11のうち9項目で考慮しないことにしたためだ。公的支援を受けて業績を急回復させた日航について、『公正競争の観点から、配分を受ける資格はない』という全日空の主張が反映された形だ。ただ、配分の仕方を話し合った有識者会議に国交省がこうした具体的方針を示したのは最後の会合で、委員から異論も相次いだ。日航は『破綻期間中の努力が考慮されず納得できない』とコメントした」とした。

毎日新聞（12月1日朝刊）は「羽田空港：発着枠を発表 日航3便に抑制、公的支援の「減点」を考慮 全日空8便」で「一方、国交省が日航に厳しい基準を提示したのは、『衆院選後に自民党が政権復帰すれば、民主党政権の肝いり案件だった日航への風圧が強まる』（政府関係者）事態に備えたとの見方がある」「国交省は自民の意向を反映し、航空行政のスタンスを修正しているとの見方が強い」と報じた。

東京読売新聞（12月1日付朝刊）は「羽田枠 政治的着陸 国内25便割り当て発表 ANA8便 JAL3便」で「ライバルの全日空や自民党から『政府・民主党の（日航）支援は過剰だ』との批判が高まったため、国交省は、日航への配分を全日空の半分以下に抑えることで決着させた」「日航は『経営再建は企業努力の結果。（3枠は）予想と大きくかけ離れた』と不満を示したほか、割当数が最も少なかったエア・ドゥも『安全運航などの取り組みが理解されず残念だ』と表明するなど、国交省が掲げた「客観的かつ合理的な評価基準」には、疑問符がつく結論となった」と報じた。

2013年10月2日に発表された国際線の発着枠の配分については朝日、毎日、読売が社説を掲載した。国際線については、より新聞各社の主張が鮮明に出る社説の内容を分析した。

朝日（2013年10月10日付）は社説「空港発着枠 根本から見直すときだ」

で「私たちも社説で、日航の再建過程を検証し、公的支援と競争のあり方についてルールを設けるべきだと主張してきた。ただ、事後的な『穴埋め』に発着枠の配分が使われたことには、もやもや感が残る。なぜか。国民の貴重な財産である空港の発着枠が航空業界の利権のように扱われ、配分が国交省の裁量に委ねられているからだ」と主張、入札制などの配分への市場メカニズム導入についても「市場原理の導入は多くの国が頭を悩ませてきた難題であり、相当な工夫が必要なのは事実だ。しかし、同じような騒動を繰り返さないために、根本からの見直しは避けて通れない」と論じた。

読売（2013年10月21日付）は社説「羽田国際発着枠 配分方法の透明性を高めよ」で「公平な条件下で行われるべき企業間の競争が公的支援によって歪（ゆが）められているとすれば、是正が必要だろう。国交省は、適正な競争環境を確保するため、全日空に優先配分したと説明している。判断にはうなずける点もある。問題は、検討過程が不透明だったことだ」とした上で「国内の航空会社の配分は、国際線であっても事前に検討の進め方を明確にしておくなど、決定過程をできるだけ分かりやすく示すべきだったのではないか。民主党政権が主導した日航救済に批判的な自民党の意向が働いたとの見方も根強い。こうした疑念を招かないためにも、政治の介入を防ぐような客観的な決定方法を工夫することが求められよう」「今回の問題を教訓に、国交省は発着枠の配分方法に関する検討を急がねばならない」と提言した。

毎日（2013年10月6日付）は「羽田の国際線配分 納得いかぬ密室の決定」で「ところが今回は、昨年、国内線増枠の配分をした際設けられた有識者会議のような公開の場での議論さえなかった。『適切な競争環境の確保』が傾斜配分の理由だが、何をもって公平とするかの判断を国交省が自在に行ってよいものか」とした上で「将来に向けては、過程が国民に見える発着枠の決定方法を検討すべきだ。裁量や政治の介入を排除する方策として競争入札制などを検討してみてはどうか」と論じている。

まず、国内線の配分については、各社の報道ぶりから、議題として設定されたのは、東京読売新聞が見出しに「政治着陸」と書いたように政権交代を目前に控えた「自民党への配慮」と朝日が国交省の評価基準に疑問を示した

ように「国交省の裁量」であると考えられる。

行政の裁量に、政治が介入するというのは、マス・メディアが政治や行政を批判する際に使用する古典的な図式である。専門家や国交省の試算によれば、羽田の発着枠は1枠当たり国内線で年間20億円、国際線で年間100億円の売り上げ増に結び付くという。こうした大きな利益配分に、国交省の裁量の余地があり、政治への配慮の可能性があるとするれば、マス・メディアが報道の際に、この点を議題に設定、焦点化するのは当然と言えるだろう。

日経、毎日、読売の各紙は、国交省の評価制に基づく配分に国交省の裁量が働くことを前提に、自民党への配慮がある可能性を記した。

朝日は、国交省が配分を決める小委員会で、JALの再生期間中を評価から控除した評価方式の基準を記事中で焦点化、委員会の最終日に国交省が示した原案に委員からも異論が出たことを報じ、国交省の裁量で実施した配分の不透明性の問題点を指摘した。読売も国交省の評価方式に疑問符を付けた。

2012年12月16日に実施された衆院選で、与党民主党は大敗、自民党の安倍政権が誕生した。国内線の配分は、その直前のタイミングであり、世論調査などで自民党への政権交代が伝えられる中で、国交省が自民党に配慮を示したのではないかという点にマス・メディアは着目した。JALの再生は民主党政権で実施されたこともあり、自民党内の一部にはJALの再生方法への批判が高まっていたとの指摘も多い。このためマス・メディアは国交省による自民党への配慮で、ANAへの傾斜配分が実施されたのではないかとの懸念を記事中で焦点化したとみられる。

羽田の国内線配分のほぼ一年後である2013年10月2日に発表された国際線の配分は、さらに注目度が高く、各紙が社説で論じるテーマとして、マス・メディアでの焦点化が一段と進んだ。「ドル箱」である国際線の発着枠は、世界中の航空会社が獲得を目指しているだけでなく、国内線に続いてANAへの傾斜配分が実施され、JALが強く反発したことも加わり、注目を集めるニュースとなった。国内線でも焦点化された「行政の裁量」、「政治の影響」に加えて、国際線ではJALやANAの「対立構造」が一段と深刻化、国際的に注目されるテーマでもあり、ニュース性が大きく高まった。このことが朝日、

読売、毎日の各紙が社説で論評することにつながったと考えられる。

社説を分析すると国内線の記事で各紙が議題として設定した「国交省の裁量」「自民党への配慮」を前提に、さらに配分の「決定過程の在り方」へと分析の矛先が向かっていることが分かる。

朝日は、国交省による配分プロセスに「もやもや感が残る」とした上で、「市場原理の導入」には各国が悩んできた問題だと指摘しつつも、国交省が実施する評価方式による配分を「根本からの見直しは避けて通れない」とした。読売は、JALの政府支援に問題があり、ANAへの傾斜配分には納得できる点もあるとした上で「問題は、検討過程が不透明だったこと」と指摘、「政治の介入を防ぐような客観的な決定方法を工夫することが求められよう」とした。毎日も「裁量や政治の介入を排除する方策として競争入札制などを検討してみてはどうか」と指摘している。

国内線の配分の際には結果は評価方式の踏襲だったにせよ、小委員会が設置され専門家が、入札の導入も含めた議論を実施する公の場がセットされていた。また、評価の在り方に国交省の裁量が入る余地があったにしても、評価項目は公表され、JAL、ANAも含めた各航空会社の獲得ポイントも公開されている。

しかし、国際線の際には、そうした検討の場すらなく、決定過程の不透明性がより高いと言えよう。こうした不透明化の拡大が国交省の裁量と政治への配慮の疑念を深め、各紙の社説が「配分の決定過程の在り方」を議題として設定する報道に向かったと考えられる。

6. 2020年に向けた国交省の動きと航空2社の戦略

国土交通省・観光庁（2017）は「観光ビジョン実現プログラム2017」（観光ビジョンの実現に向けたアクション・プログラム2017）の中で「首都圏空港について、羽田空港の飛行経路の見直し、成田空港の高速離脱誘導路の整備等により、2020年までに両空港の空港処理能力をそれぞれ約4万回拡大するための取組を進める」「拡大される約4万回の発着容量は、観光ビジョンで掲げた訪日外国人旅行者数の目標達成を戦略的に進めるために重要な路線

や、我が国の国際競争力の強化に資する日本発の直行需要の高い路線に活用することを主眼とし、就航を希望する相手国政府との協議に向けた準備を進める」と表明している。

発着枠の拡大には、飛行経路の変更が必要で、騒音問題等が発生するため、上空を通過する自治体の住民の納得を得られるよう情報公開などを進めている。さらに、羽田への乗り入れを希望する相手国との交渉を進め、2020年には約4万回（1日50便）の発着枠の拡大を実現する目標を掲げたのである。

また、JALの新規投資の抑制などを示した「8・10ペーパー」の期限が2017年3月末で終了したことを受け、石井啓一国土交通相は2017年4月4日の記者会見で「競争環境を理由とした傾斜配分などは行うことになるのでしょうか」との記者の問いに「安全の確保を第一としつつ、その都度、会社間の健全な競争を通じて利用者利便の向上を図るという航空政策の基本的な考え方に立って、適切に対応してまいります」と答えている。

石井国交相2020年の羽田空港の国際線発着枠配分を前に、配分の方針をめぐって原則論を慎重に述べるにとどめたとみられる。

2020年に配分されるとみられる1日50便のうち半分の25便は航空交渉を通じて海外に配分される見通しである。そのため日本の航空会社に配分される見通しの25便をJALとANAにどのような比率で配分されるのかが焦点となる。

2020年以降の国際線の配分に向けて、交通政策審議会に関連する小委員会は2018年9月末現在では設置されていない。新規の配分を東京オリンピック・パラリンピックに合わせて2020年夏ダイヤ（3月末）からスタートさせるとなると、遅くとも2019年の秋までに国内外の配分を決定しておく必要がある。混雑空港の発着枠をめぐる航空交渉には1年程度の期間が必要とされており2018年の秋には交渉をスタートさせる必要がある。政府が政策変更を実施するのに必要な小委員会等での議論は通常、半年程度の時間がかかるため、2020年の配分について、新たな方式を導入する考えが国交省にないと考える方が自然だろう。このため、2020年の配分では、これまで通り国交省の裁量が大きく働く方式で進められることになると考えられる。

一方でJALとANAが、2020年をにらんで、どのような経営方針を描いているのかを分析するため、両社の中期経営計画を点検してみたい。

まずANAが2018年2月1日に発表した「2018-2022年度ANAグループ中期経営戦略について」を点検する。ANAは、中期経営計画の「エアライン収益基盤の拡充と最適ポートフォリオの追求」の中で「2020年の首都圏空港の発着枠拡大を機に、国際線ネットワークを大幅に拡大させ、お客様の利便性を更に高めます」と明記した。具体的な配分数こそ示していないものの、新たな発着枠を多数獲得、便数を増やすことを計画の中核に据えている。

具体的には、国内線での営業収益（一般企業の売上高に相当）は2017年度と比べて2022年度は、100%と横ばいを想定している。その一方で国際線の2022年度の営業収益は、2017年度比で150%と5年間で1.5倍に拡大することを想定しており、羽田の国際線の発着枠を大量に獲得することを前提に、営業収益の拡大を見込んでいることがうかがえる。

2017年度の全体の営業収入が1兆9500億円で2022年度に2兆4500億円まで5年間で、約25%拡大する計画となっており、営業収入の拡大を国際線がけん引するイメージを描いている。

国際線については、ホワイトスポットと呼ばれる未就航エリアへの路線拡大を図るとともに、海外のエアラインとの提携も進める方針も示されている。ANAにとってのホワイトスポットはアフリカや中央アジア、中東、南米が想定されている。エアバスA380型機や、ボーイング787-10型機、ボーイング777-9X型機等の最新鋭機材も導入する方針で、全体の航空機数を2017年度の294機から2022年度には335機まで拡大する計画である。羽田の発着枠の拡大を目指して、積極的な設備投資を進める方針を打ち出しているといえよう。

一方のJALは2018年2月28日に「2017~2020年度 JALグループ中期経営計画 ローリングプラン2018」を発表している。「2020年度の首都圏発着枠拡大を機に国際線を拡充」と指摘している。2019年度は北米西海岸の新規地点に就航し、北米=アジアネットワークを強化する計画だ。2012年度以降の目標として「世界主要500都市への乗り入れ」を掲げ、計画作成段階の343都

市から大幅に拡充する方針である。営業収入は2017年度の1兆3660億円から2020年度には1兆6000億円まで拡大させる計画で、3年間で17%の拡大を見込んでいる。国内線と国際線の伸びの比率は公表されていないが、航空機数は2017年度の227機から2020年度には230機と3年間で3機しか増えない計画である。5年間で41機増やすANAの設備投資計画と比べる慎重さが目立つ。

ただ、JALは営業利益率の計画に特徴があり2017年度の12・2%を2020年度も11・3%という高い水準で維持する方針である。ANAが2022年度の計画で9%の目標を掲げているのと比べると2%ポイント以上も高いのが特徴で、堅実で効率的な経営を目指す姿勢が鮮明になっている。

ANAが、羽田の国際線の発着枠の獲得を前提に、一段の成長シナリオを描いているのと比べ、JALは過去の拡大路線が経営破綻を招いた反省を生かし、効率性を重視、利益を出せる筋肉質の経営体質を維持する方針を示しているといえよう。

2020年から羽田空港の発着枠が計画通りに50枠増えるるとすると、まず海外と国内の航空会社に発着枠を25枠ずつに配分する必要があり、国内の航空会社で国際線を担うANAとJALに仮に均等配分されたとして12.5枠が割り振られることになる。12.5枠の新規枠をフルに活用するとすると20機近い新たな機材が必要になると考えられる。

ただ、効率重視の経営計画で、機材も3機しか増やさないと根拠にJALが、2020年の羽田の国際線の発着枠の獲得に向けて消極的な姿勢だと考えるのは早計だろう。

成田空港から発着する便を、より都心に近く旅客利便性の高い羽田に移管するなど機材を効率的に使用する方法で、羽田発の便を運営することは可能である。JALも「ドル箱」である羽田の国際線の発着枠獲得に強い意欲を示すと考えた方が自然だろう。

7. おわりに

2010年に経営破綻に追い込まれたJALは会社更生法の申請で、銀行からの債務、約5200億円が棒引きされた上に、法人税の減免等で2600億円の利益

上のメリットが生まれ、政府系の企業再生支援機構から3500億円の出資を受け、財務体質が劇的に改善した。ANAが独力で経営努力を続けていることを考えると、政府支援によるJALの再生は、政府が航空旅客市場の競争環境を大きく歪めたと言ってよいだろう。

この歪みを是正する措置として2012年以降の羽田の国内線、国際線の配分がANAへの傾斜配分となったことには、経済合理性があり、健全な競争環境の回復の一助となった。日本の市場の公正性を担保する措置として中長期的には消費者利便を高めることにつながると考えられ、積極的に評価したい。

ただ、2012年のANAへの傾斜配分の具体的な内容について、国交省が用いた8.10ペーパーで規定した中期経営計画期間中を「運航していなかったと仮定する」などの措置は、強引な理屈付けと指摘されかねない面があり、透明性の面で課題を残したといえよう。

さらに、2012年以降の傾斜配分は、民主党政権が実施したJALへの過剰な公的支援の歪みを、自民政権が、羽田の発着枠の配分の裁量を活用して埋め合わせたとみられても仕方がない面がある。そうした政治的なパワーのぶつかり合いが背景にあった可能性がある点には十分な注意が必要だろう。

中条や山内が指摘するように、羽田のような混雑空港の発着枠の配分については、競争入札を導入、最も効率的に利益を生み出すことが可能な航空会社が獲得、消費者の利便性の向上を通じて経済成長を実現することが中長期的に目指すべき姿であると考えられる。

そのためには国民の資産である空港の発着枠の財産権上の位置づけ、希少な財である発着枠を一部の航空会社が独占的に買い占める弊害などを多角的に議論する必要がある。

さらに、アメリカで計画された入札制度が中止に追い込まれた背景には、これまで無償で配布されていた発着枠を巨額の資金で買い取る必要が出ることへの航空会社の反発が最大の要因だと考えられる。つまり、政治力や世論に対して強い発信力がある既存の大手航空会社側には、発着枠の配分に入札制を導入するインセンティブは、ないと考えられる。さらに政府・与党の側も航空会社に対して影響力を行使できるツールである混雑空港の発着枠の配

分に入札を導入、評価方式等による裁量を手放すインセンティブはないだろう。

多くの規制がそうであるように、既得権益を握る既存の企業や裁量権を持つ政府が、規制による利得を手放すのは難しいだろう。発着枠配分に入札制などを導入、マーケットメカニズムを導入した場合に、利益を得る可能性があるのは、まさに航空サービスを受ける消費者なのである。

福井が指摘しているように、一部で実施されている二次売買の経済的な効果が不透明で、マーケットメカニズムを通じた最適な発着枠配分が可能なかどうかには不透明な面が大きい。世界各国でいまだに入札制の導入をめぐる議論が成熟していない中で、羽田で先陣を切って入札を導入することは難しいだろう。ただ、現在は欧米を中心に実施されている世界的な規模で混雑空港の発着枠の配分へのマーケットメカニズム導入についての試行や実験をグローバル化の進展に合わせて、日本でも十分に精査、検討しておく必要があると考えられる。

航空需要は今後も拡大が見込まれ、LCCの誕生のようなイノベーションや航空連合の拡大なども見込まれる。こうしたビジネス環境の変化は、航空ビジネスの中で残された規制領域である混雑空港の発着枠配分にも政府の裁量からの変化を迫る可能性もあると考えられる。大手新聞を中心とした多くのマス・メディアが羽田の国際線の発着枠をめぐる入札制の導入という議題を設定、読者に問題提起した意味は大きい。マス・メディアが、この問題を争点化することで世論を喚起、政治問題化することができれば、入札の議論が本格化する可能性が出てくる。

今後、インバウンドの拡大で国際的な航空需要の拡大が見込まれる一方で、日本全体が人口減少社会を迎える中で、地方路線の航空需要は徐々に減少する可能性が大きい。その場合、最低限の路線は維持しつつも、一部の羽田の国内線の発着枠を国際線に転用することの経済合理性が高まる可能性が出てくる。その際には、転用される発着枠の半分は、航空交渉を通じて海外に配分する必要があるだろう。例えば、日本の既存の航空会社が持つ国内線の枠を放出、国際線に転用する際に、一部に入札制を導入するアイデアも

考えられる。

2020年の羽田の国際線の発着枠の配分に向け、政府は専門家による小委員会などを設置、配分のあり方について、十分な議論を進める必要があるのではないか。マス・メディアの積極的な議題設定と相まって、国民的な関心を高め、透明で効率的な混雑空港の発着枠配分のあり方を早急に考えるべきだろう。

参考文献

- 国土交通省（2017）「羽田空港のこれから」国土交通省hp
www.mlit.go.jp/koku/haneda/news/i/20170120_1.pdf（2018年9月23日アクセス）
- 中条潮（2000）「空港発着枠の配分と不採算航空路線の補助制度に関する考察」三田商学研究第43巻第3号pp.89-109.
- 山内弘隆（2017）「わが国航空政策の沿革とその評価」国民経済雑誌216（1）pp.1-22
- 福井秀樹（2008）「米国における空港発着枠取引の定量分析——1994-1999年」交通学研究pp.231-240
- 国土交通省（2012）「『羽田発着枠配分基準検討小委員会』（第5回）の開催について」国土交通省hp
http://www.mlit.go.jp/report/press/kouku04_hh_000069.html（2018年9月4日アクセス）
- 福井秀樹（2013）「EUにおける空港発着枠配分規則の改革」ていくおふ No.132
- 内閣府政策統括官（2002）「市場原理による公共資源の配分について - 周波数及び空港発着枠の配分の事例」政策効果分析レポートNo.11
<http://www5.cao.go.jp/keizai3/seisakukoka.html>（2018年9月5日アクセス）
- 小野展克（2013）「日本航空再上場の課題」嘉悦大学研究論集55巻2号pp.1-13
- 国土交通省（2012）「日本航空の企業再生への対応について」国土交通省hp
www.mlit.go.jp/common/000220654.pdf（2018年9月7日アクセス）
- 国土交通省 報道発表資料（2012）「羽田空港国内線発着枠（25便）の配分について」高度交通省hp http://www.mlit.go.jp/report/press/kouku04_hh_000073.html（2018年9月7日アクセス）
- 国土交通省 報道発表資料（2013）「羽田空港国際線発着枠の配分について」国土交通省hp
http://www.mlit.go.jp/report/press/kouku04_hh_000084.html（2018年9月7日アクセス）
- 共同通信（2013年10月2日配信記事）「国交省、全日空に“配慮”利益60億円上乘せも」（共同通信データベース）
- 衆議院国土交通委員会（2012年8月21日）衆議院hp
- M. McCombs, S. and D. Shaw, (1972) “The Agenda-setting function of Mass Media,” Public Opinion Quarterly
- 小野展克（2013）「JALへの政府支援が生んだ競争歪曲 羽田の国際線配分は長期的な視野で」ダイヤモンドオンライン（2013.9.26）

<https://diamond.jp/articles/-/42150> (2018年9月9日アクセス)

日本経済新聞、朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、産経新聞、共同通信の記事は「日経テレコン」の記事検索による

観光庁「観光ビジョン実現プログラム2017」(観光ビジョンの実現に向けたアクション・プログラム2017) 国土交通省 [hp](#)

http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics01_000221.html (2018年9月11日アクセス)

国土交通省・大臣会見「石井大臣会見要旨(2017年4月4日)」国土交通省 [hp](#)

<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin170404.html> (2018年9月11日アクセス)

村上英樹(2006)「航空の経済学」ミネルヴァ書房

スティーヴン・ショー(2009)「航空の経営とマーケティング」成山堂書店

小野展克(2014)「JAL 虚構の再生」講談社文庫

国土交通省ホームページ『明日の日本を支える観光ビジョン』

<http://www.mlit.go.jp/common/001126601.pdf> (2018年9月8日アクセス)

国土交通省ホームページ『羽田空港のこれから』

<http://www.mlit.go.jp/koku/haneda/international/summary.html> (2018年9月8日アクセス)

JALホームページ『2017~2020年度 JAL グループ中期経営計画 ローリングプラン2018』

<http://press.jal.co.jp/ja/release/201802/004642.htm> (2018年9月8日アクセス)

ANA ホームページ『2018-2022年度 ANA グループ中期経営戦略について』

<http://www.ana.co.jp/group/pr/pdf/20180201-2.pdf> (2018年9月8日アクセス)