

航空サービスにおける経済的規制と社会的規制*

——経済評価のための政策研究——

澤野 孝一朗**

1. はじめに

日本の航空サービス市場は、この20年の間で大幅に変化した。従来、日本の航空サービス市場は、政府によって厳しく規制された市場であった。その政策の基本的な方針は、各航空会社に就航路線を割り当て、航空運賃を認可によって規制し、新規航空会社の参入を原則として認めないとするものであった。しかし行財政改革の流れのなかで、規制緩和の必要性が叫ばれ、航空サービスにおいても順次にその緩和が実施されてきた。この規制緩和の議論において、経済的規制や社会的規制という分類が行われ、それぞれの規制緩和がどのような経済効果を持つのかに関して、多くの関心が持たれていた。本稿では、日本の航空サービスを事例にして、経済的規制や社会的規制とは何か、そしてその規制緩和が持つ経済効果はどのようなものなのかを明らかにすることが目的となっている。

日本の規制緩和に関する研究と議論は、加藤〔6〕、植草〔3〕、八代〔33, 34〕が代表的である。これら先行研究の議論の中から、経済的規制と社会的規制の定義と、その改革の方向性が明らかにされている。経済的規制とは、経済活動の効率性を高めることを目的として、政府が企業参入や価格、生産量に規制を課すことである。この経済的規制に関しては経済学的な根拠が明確でないため、原則として撤廃、例外的に特段の事情がある場合には最小限の規制を実施することがほぼ合意されている。一方、社会的規制とは、国民の安全・衛生・健康の確保、および自然環境保全などを目的として、労働環境、製造方法や製品・サービスの品質などに規制を課すことである。この社会的規制の緩和に関しては、現在の段階では十分な合意があると

* この論文は、日本経済学会・秋季大会（明治大学）報告論文「航空運賃における特別措置の役割——航空機燃料税と空港・管制サービス利用料」の一部を大幅に加筆修正したものである。本稿の作成において、浅田義久（明海大学）、山崎福寿（上智大学）の各氏、および学会セミナーの参加者より有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝いたします。本稿中の誤りは、すべて筆者の責にあります。

** 名古屋市立大学大学院 経済学研究科
〒467-8501 愛知県名古屋市瑞穂区瑞穂町字山の畑1
Tel: 052-872-5754, Fax: 052-871-9429,
Email: sawano@econ.nagoya-cu.ac.jp

は言えない。これは、現行の安全基準等を保ったままで、社会的規制の緩和を実施する必要があるため、その規制緩和の範囲や方法について合意が得られていないためである。

さらに近年では、この経済的規制と社会的規制の関連が注目されるようになってきている。従来では、安全等の確保のために経済的規制を実施する必要があるのであって、別個に社会的規制として分類することには無理があるとする議論があった。しかし現在では、過剰な社会的規制の存在や過去の企業保護政策の帰結が、新規企業の参入を阻む要因となっており、競争政策の観点から社会的規制の緩和の必要性が議論されるようになってきている（山内〔36, 37〕）。本稿では、この規制緩和の流れと議論に関して、日本の航空サービスを事例にして、経済評価のための政策研究を行おうと考えている。

日本の航空サービスは、2000年の航空法改正を契機にした航空自由化によって、大幅な政策転換を実施した。従来では、原則として許認可に基づく行政運営を行っていたが、航空自由化以後には、自由な企業活動の保障と最低限の規制による事後的なチェック機能を重視する方向へと変化した。この日本の航空サービスに関する規制緩和の研究と議論は、戸崎〔27〕、中条〔23〕、山内〔39〕、藤井〔30〕が代表的である。これらの議論において、航空会社間の自由競争を認める航空行政の転換は、航空自由化によりほぼ達成されたと考えられているが、企業間競争を阻害する原因となる羽田空港の発着枠制約の重要性が理解されている。また近年の政策評価の流れのなかでは、公共政策は実施後にその有効性が評価されることとされている（金本〔7〕）。特に日本の航空サービスでは、2000年に実施された航空自由化政策が、近年その評価対象となっている。本稿では、日本の航空サービスの規制緩和に関して、これまで実施された政策評価やその議論を利用して、公共政策の評価研究を行おうと考えている。

本稿から得られた結論を要約すると、次のとおりである。日本の航空サービスの経済的規制に関しては、1980年代後半から段階的に実施され、1997年までには競争的な市場環境が整備され、2000年の航空自由化によって規制は撤廃された。航空自由化以後は、特に新規航空会社の参入促進を念頭に置いた競争政策が実施されていたものの、2001年の9.11テロ発生による航空不況後には、航空行政は再び既存航空会社の経営支援を重視した方向に転換し、航空自由化が目的とした競争政策が変質した側面がある。社会的規制に関しては、早くから新規航空会社の参入障壁としての規制の存在が理解されており、1990年代後半には整備（航空機安全関係）や免許（乗員関係）に関する規制緩和が実施された。また近年では、新規航空会社の参入を阻害する要因として、羽田空港の発着枠制約が理解されており、航空管制の効率化という形での規制緩和を実施して、その制約を緩和する政策努力が行われている。

本稿の構成は、次のとおりである。2節では、航空行政の機能とその議論に関してまとめ、3節では経済的規制と社会的規制の効果について簡単なモデルを利用して議論を行う。4節では、航空自由化の政策評価を念頭に置いて、経済的規制とその改革について検討し、5節では社会的規制とその改革に関する議論を行っている。最後6節は、本稿の結論の要約と今後に残

された課題について述べている。

2. 航空行政の機能とその議論

本節の目的は、日本の航空行政の機能とその政策変遷の概要、そして政策評価に関する先行研究の特徴を明らかにすることが目的である。以下では、はじめに航空行政を主管する国土交通省航空局の概要と機能を説明し、その後日本の航空行政のあり方と改革の方向性に関する議論をまとめている。

国土交通省航空局の機能

日本の航空サービス及び空港の維持管理は、国土交通省航空局（以下では航空局という）が担っている。この航空及び空港行政（以下では航空行政という）を規定する基本法は、航空法（昭和27年7月15日法律第231号）である。そして主に空港整備や航空路整備に要する費用は、利用者負担の原則に基づく空港整備特別会計によって賄われている。以下では、航空法の目的、航空局の組織とその機能、そして空港整備特別会計の概要と目的について説明している。

航空法では、その目的として「航空機の航行の安全及び航空機の航行に起因する障害の防止を図るための方法を定め、並びに航空機を運航して営む事業の適正かつ合理的な運営を確保してその利用者の利便の増進を図ることにより、航空の発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的する（第1条）」と述べられている。すなわち航空局の基本的機能は、航空機の安全航行とその障害の防止、航空事業者（以下では航空会社という）の事業運営の確保、そして航空サービス利用者の利便向上にある。

この行政目的および政策を実施するために、航空局は次なる組織部局を有している（国土交通省組織令の航空局関係機関）。管理部（総務課・国際航空課・航空事業課・予算管理官）は、航空運送事業に関する許認可を担当する部局であり、航空サービスに関する主な経済的規制を担う部門である。飛行場部（管理課・計画課・成田国際空港課・環境整備課・建設課・関西国際空港中部国際空港管理官）は、飛行場建設やその維持管理と航空機騒音対策を担当する部局である。前者の飛行場建設は公共財としての空港の観点から、後者の航空機騒音対策は騒音の外部不経済性の観点から政策を実施している¹⁾。技術部（運航課・航空機安全課・乗員課）は、航空機の航行方法や航空機整備の監督、航空従事者のライセンスや教育・育成を担う部局であり、航空サービスに関する主な社会的規制を担う部門である。管制保安部（保安企画課・管制課・運用課・無線課）は、航空交通管制を担う部局であり、航空交通における燈台の役割（公

1) 日本の航空機騒音対策の概要については、澤野〔18〕としてまとめている。

共財)を持つ部門である。その他に、地方航空局や航空交通管制部などの地方支分部局と航空保安大学校などの施設等機関がある。

航空局が所管する特別会計(空港整備特別会計)は、航空需要の増大に対処して空港の整備の促進と維持運営の円滑化を図るため、その経理を明確にすることを目的として、昭和45年度に設置されたものである。主な歳入項目は、空港使用料(着陸料・航行援助施設利用料)・一般会計から繰り入れられる航空機燃料税・国有地の土地貸付料収入等・地方公共団体負担金・財政投融資である²⁾。主な歳出項目は、空港整備事業・環境対策事業・航空路整備事業などである。航空局の多くの事業は、この特別会計制度の枠内で実施されている。

航空行政のあり方と改革の方向性に関する議論

現在、航空行政および航空局の組織について、多くの改革とその議論が実施されている。ここでは、航空局の組織に関して、どのような改革議論が行われているかを整理し、その方向性をまとめることが目的である。まず航空事業課に代表される管理部では、主に航空事業の振興に力点のある組織であるが、2000年の航空自由化による経済的規制の撤廃により、当面の課題は解決されたと考えられている。しかし近年に議論されるテーマは、カポタージュ規制の撤廃に関する問題である。カポタージュ規制とは、国際条約に基づき、一つの国の領域内で貨客の航空機への積込みと積降しが行われる運送について、当該国の航空会社が独占することができる規制である。この規制については、航空事業の振興や競争政策の促進の観点から、その撤廃が議論されている(Ito〔1〕、空港競争編集委員会編〔10〕、中条〔26〕)。また関西国際空港の社長が、特区などの例外措置を利用して規制の適用を外し、関西空港の国内線就航促進を図ることの要請を検討したことがある(中日新聞、2004年1月29日、朝刊)。しかしこのカポタージュ規制の撤廃については、日本では特に進展は見られない。

飛行場部は、主に飛行場の建設と管理、そして航空機騒音の防音対策を担う部門である。特に飛行場の管理については、近年には空港経営という側面が注目されており、滑走路の維持管理からターミナルビル運営、周辺地域の駐車場経営の一体化が模索されている。日本の大半の空港では、飛行場(滑走路)は国営、ターミナルビルは地元地方自治体を含む第三セクター、周辺駐車場は政府の外郭団体が管理運営にあっている場合が多い。このため3つの部門の一体化を含め、空港の民営化が議論されている(中条〔22〕、添田〔20〕)。そして一体化し、民営化した空港間の競争を促進し、空港使用料(着陸料)の引下げや魅力ある空港サービスの実現を目指す議論が注目されている(空港競争編集委員会編〔10〕)。

技術部は、主に航空安全の実現を目的として、運航方法や航空機体、乗員資格に関して社会

2) 着陸料・航行援助施設利用料・航空機燃料税などの空港使用料の概要とその仕組みについては、澤野〔14, 16〕としてまとめている。

的規制を実施することが主要な任務である。ただし航空機騒音の防止を目的とした社会的規制も一部含まれている。近年、この航空安全と社会的規制に関しては、経済的規制との関連が議論されている。特に組織やその業務に関する改革議論はないが、経済的規制が撤廃された航空自由化以後には、その役割の重要性がより大きくなっている。

管制保安部は、交通整理を通じて、航空安全の実現を目的とする組織である。しかし必ずしも国営で管制サービスを行う必要性が明確でないため、航空管制の民営化が議論されている(中条〔22〕)。規制改革・民間開放推進会議の3ヵ年計画(2004年閣議決定)では、航空管制の民間開放が2005年度中に実施する方針が示されている。

以上のように航空局の業務は、飛行場関係と航空管制関係は民営化の方向性が示され、航空事業の振興を図る管理部と、航空安全の実現を目的とする技術部が、主要な責務と考えられている。しかし航空事業の振興と航空安全の実現にはトレード・オフ関係があることが指摘されており、組織目的から航空事業の振興を外す、もしくは別組織に再編することが望ましいとする議論がある(Schiavo〔2〕)。また事業官庁は、消費者利益よりも生産者(監督企業)利益を重視しがちな側面があるので、航空自由化以後には消費者利益や保護に関する問題は競争当局(公正取引委員会)が担い、事業官庁は航空会社の管理監督に専念すべきだとする機能分担論もある(中条〔24, 26〕, Ito〔1〕)。次節では、航空サービスの規制について、モデルを利用した分析を行うこととする。

3. モデル

本節では、規制の経済学の考え方を利用して、経済的規制と社会的規制の効果について明らかにすることが目的である。以下では、はじめに政府の規制対象となる企業とその行動に関するモデルを提示する。次に経済的規制の効果とその緩和について考察し、最後に社会的規制の効果とその緩和について議論している。

企業の生産技術と政府の社会的規制

いまある代表的企業の行動を考える。以下では、はじめに費用最小化問題から導出される費用関数を求め、その後に企業の利潤最大化問題から導出される供給関数の形状について説明している。この企業は、2つの生産要素 $x_i (i=1, 2)$ を利用して、ある生産量 q を産出しようと考えている。いま2つの生産要素価格を $w_i (i=1, 2)$ とすると、この企業の支出費用 C は、以下のとおりである。

$$C = w_1 x_1 + w_2 x_2 \quad (1)$$

またこの企業が持つ生産技術は、生産関数 f によって表現できると考える。この生産関数は、通常の性質を満たすものと仮定する ($f' > 0, f'' < 0$)。ここで企業の生産性を規定する2つの外生的要因を考える。一つは革新的な生産技術を示す指標 s であり、この指標 s を持つことは、生産要素の追加的な投入によって、より効率的な生産が行えるものとする。もう一つは政府の社会的規制の存在を示す指標 r であり、この指標 r を持つことは、規制基準の達成のための追加的な生産要素投入（もしくは浪費）を行う必要があるため、生産効率を引き下げる要因と考える。ここで指標 s と指標 r は、その要素がある場合には1、要素がない場合には0であるとして考える。このとき企業が持つ生産関数は、以下のとおりである。

$$f(x_1, x_2; s, r) = q \quad (2)$$

この企業は、(2)式の制約のもとで(1)式の支出費用を最小にするような生産要素 x_i ($i=1, 2$) の組合せを求めようと考えている（費用最小化問題）。

この費用最小化問題を解くことで、企業の要素需要関数を求めることができ、この解関数を目的関数である(1)式に代入することで、費用関数を導出することができる。このとき費用関数は、以下のとおりである。

$$c = c(w_1, w_2, q; s, r) \approx c(s, r)q \quad (3)$$

上式(3)式では、生産要素価格 w_i ($i=1, 2$) は一定（定数）と考え、費用関数は近似的に単位費用関数 $c(s, r)$ と生産量 q の積として表現できるものと考えている。

次にこの企業は、(3)式の費用関数を所与として、利潤最大化問題を解き、最適生産量を求めようと考えている。いま利潤 π 、生産物価格 p とすると、この企業の利潤は以下のとおりである。

$$\pi = pq - c(s, r)q \quad (4)$$

この(4)式について、利潤が最大になるような生産量 q を求めることで、供給関数 $p = c(s, r)$ を求めることができる。またこの市場では、通常の特徴を持つ需要構造（需要関数）を持つものとする。

経済的規制の効果とその緩和

経済的規制とは、経済活動の効率性を高めることを目的として、政府が企業参入や価格、生産量に規制を課すことである。いま社会的規制 r を定数と考え、経済的規制の効果についてのみ注目する。いま参入規制を実施している場合を考え、その市場で経済活動を行っている企業は、既存企業と呼ぶこととする。この既存企業の最大の特徴は、革新的な生産技術を持っていないことである ($s=0$) と仮定する。この既存企業の限界費用は、 $c^f = c(s|s=0)$ と表現する。

次に参入規制を撤廃し、どのような企業でも自由に経済活動を行うことができる場合を考え

る。この市場に参入しようとする企業の特徴は、革新的な生産技術を持っている ($s=1$) と仮定する。この新規参入企業の限界費用は、 $c^E=c(s|s=1)$ と表現する。ここで生産関数の仮定から、新規参入企業の限界費用 c^E は、既存企業の限界費用 c^I よりも小さい ($c^E < c^I$)。ここで市場における参入と退出の自由が保障されていれば、この市場では新規参入企業が既存企業と取って代わることで、価格は低下し、生産量は拡大する (新規参入による市場拡大効果)、そして社会的余剰 (消費者余剰) で計測された社会厚生も、同じく拡大する (新規参入による厚生拡大効果)。

日本の航空サービス市場において、経済的規制とその緩和は、以下の形で実施された。当初、日本の航空サービス市場は、エリア (路線) ごとのブロック市場を設定して、そのブロック市場に1社のみを就航させる規制体系であった。また航空サービス市場自体には新規参入を認めていなかったため、この規制は外生的に規定される輸送需要をブロック市場として各社に配分する方式 (生産量規制) であった。ただしこの方法では、各ブロック市場において独占が形成されるため、政府は許認可運賃制度による価格規制を実施していた。

航空サービスの規制緩和の第一段階は、新規参入を規制し、価格規制を保ったままで、各ブロック市場に既存企業の参入を認めたことである (路線参入規制の緩和)。あるブロック市場における輸送需要は、短期的には一定であるので、複数の既存企業の間で一定のパイを取り合う競争となる。ここで政府は価格規制を実施しているため、ブランドや付帯的サービスの競争によって乗客を獲得する非価格競争が行われた。

規制緩和の第二段階は、新規参入を規制したまま、価格規制 (販売規制) を緩和したことである (航空運賃の自由化)。同じくあるブロック市場における輸送需要は、短期的には一定であるので、複数の既存企業の間で乗客獲得競争が発生する。ただし既存企業に価格設定の裁量があるため、従来の非価格競争から価格競争へと移行し、航空運賃は既存企業の限界費用 c^I と等しい水準となる。

最終段階は、革新的な生産技術を持つ新規参入企業の市場参入、及び既存企業の市場退出の自由を認めることである (新規参入の自由化)。このとき市場における自由な参入と退出が保障されていれば、航空サービスの担い手は既存企業から新規参入企業に取って代われ、航空運賃は新規参入企業の限界費用 c^E と等しい水準となり、航空運賃は低下する。そしてこのとき、航空サービス市場における市場拡大と厚生拡大が実現することとなる³⁾。

3) スカイマークエアラインズ (SKY) は、2003年4月に、全日本空輸 (ANA) が採算の合わない路線として撤退する羽田—徳島線と羽田—青森線を継承した。このとき全日本空輸 (ANA) の大橋社長は、「我々のコスト構造からするとそんな低い運賃で飛ばすわけにはいかない。経営体質が違う」と述べている (日本経済新聞、2002年10月24日、朝刊.)。

社会的規制の効果とその緩和

社会的規制とは、国民の安全・衛生・健康の確保、および自然環境保全などを目的として、労働環境、製造方法や製品・サービスの品質などに規制を課すことである。いま革新的な生産技術 s を定数と考え、社会的規制の効果についてのみ注目する。いま社会的規制を実施している場合を考え、その市場で経済活動を行っている企業は、規制企業と呼ぶこととする。この規制企業の最大の特徴は、生産活動に社会的規制が課せられていること ($r=1$) と仮定する。この規制企業の限界費用は、 $c^R=c(r|r=1)$ と表現する。

次に社会的規制を撤廃し、企業が規制なくして自由な経済活動を行うことができるようになった場合を考える。この社会的規制が課せられない ($r=0$) 企業は自由企業と呼び、その限界費用は $c^F=c(r|r=0)$ と表現する。ここで生産関数の仮定から、自由企業の限界費用 c^F は、規制企業の限界費用 c^R よりも小さい ($c^F < c^R$)。ここで市場における自由な企業間競争が保障されていれば、生産物価格 p は自由企業の限界費用 c^F と等しくなる。すなわち経済的規制の緩和と同様に、価格は低下し、生産量は拡大し（社会的規制の緩和による市場拡大効果）、また社会的余剰（消費者余剰）も拡大する（社会的規制の緩和による厚生拡大効果）。

日本の航空サービス市場において、社会的規制とその緩和は、以下の形で実施された。当初、航空サービスの安全性を担保するには、各社の営業収益を制度的に保障し（経済的規制の実施）、厳格な航空安全基準の設定とその遵守を求めた。特に価格規制においては、原価に等しい航空運賃の設定のみを許容することで、安全投資への原資を確保させた。

第二段階では、経済的規制（特に新規参入規制）の緩和に伴う社会的規制の緩和の流れである。従来には、既存企業の保護育成を重視し、その企業体制の中で航空安全の実現や騒音等の環境保全策を実施していた。このため保安や保全のための要員や施設・ノウハウが既存企業に集中し、結果として新規参入の阻害要因となっていることが明らかになってきたためである。ここから必要以上に高い航空安全基準はないかについて議論が行われ、いくつかの項目については規制緩和が実施された⁴⁾。

最終段階では、政府は基本的な達成すべき安全基準を提示して、その達成に関しては企業の裁量に任せ、その結果や審査結果を公表し、消費者の判断に委ねる方向の規制緩和である。この規制緩和は、現在まだ議論の段階であり、将来的な指針にとどまっている。次節では、経済的規制と社会的規制に関して、規制緩和と政策の展開、その評価についてまとめることとする。

4) ただし日本の航空サービス市場では、基本的施設（エッセンシャル・ファシリティ）の制約から企業間競争が不十分であった側面があり、社会的規制の緩和が市場拡大効果や厚生拡大効果を持ったかは十分に明らかとなっていない。

4. 経済的規制とその改革—航空自由化の政策評価—

本節では、航空サービスの経済的規制に関して、その規制緩和と政策の展開について明らかにすることが目的である。以下では、はじめに2000年に実施された航空自由化前までの航空行政の変遷とその評価についてまとめる。その後、航空自由化以後の航空サービス市場の動向について整理し、航空サービスの規制緩和と航空行政に関する変化を明らかにする。最後に航空自由化に関する政策評価の概要と、その評価結果に関する先行研究の特徴についてまとめている。

航空自由化以前：規制緩和とその議論

日本では、2000年2月に施行された改正航空法を契機に、許認可による航空サービス規制から、原則として航空会社の自由な経営判断に基づく路線運航と事後的な行政監視を重視する行政機能の変革が実施された。この行政機能の変革は、一般的には航空サービスの規制緩和や航空自由化、航空ビッグバンなどと呼ばれている。しかし航空局は、この2000年2月を契機に行政機能の転換を急激に実施したのではなく、1980年代後半から漸進的に改革を実施していた（榭原〔13〕）。以下では、1986年の航空憲章⁵⁾（45-47体制）の廃止から2000年の航空自由化までの期間を「漸進的な航空規制緩和時代」、それ以後の期間を「完全な航空自由化時代」と呼ぶこととする。

表1は、航空自由化以前までの航空政策の変遷とその動向を年表としてまとめたものである。1986年から始まる漸進的な航空規制緩和の流れは、次のとおりである。参入政策では、路線の複数社就航を促すトラッキング政策が推進され、1997年にはトラッキング基準が廃止され、航空会社の経営判断によって路線就航ができるようになった。航空会社の新規参入については、1998年のスカイマークエアラインズ（SKY）と北海道国際航空（ADO）の参入を機会として、新規参入政策が立案されるようになる。運賃政策では、航空運賃の設定目安となる標準原価制を制定の後、営業割引運賃設定の弾力化（1994年）や幅運賃制度による割引運賃の許容（1996年）が進められ、徐々に航空会社の運賃設定の裁量権を高めていった（金本ほか〔8〕）。また航空運賃の引下げを意図した空港使用料に関する特別措置も実施され、沖縄路線特別措置（1997年）や第2種空港特別措置（1999年）などがあった。

5) 航空憲章とは、1970（昭和45）年の閣議了解と1972（昭和47）年の運輸大臣通達によって、国内線運航に関して各航空会社の役割分担を規定するものである（45-47体制）。しかしこの規制は、1985年の運輸省政策審議会（航空部会）の最終答申によって廃止された。この答申の内容は、次のとおりである。(1)45-47体制の廃止、(2)全日空の国際線定期便参入、(3)日航の多客国内ローカル線参入、(4)日航の完全民営化。この期間における航空サービスの規制緩和については、山内〔36、37〕を参照。

表1 経済的規制の緩和と航空政策（航空自由化以前）

年	月	参入政策		運賃政策	
		事業・路線規制	新規参入	許認可制度	特別措置
1986	6	ダブルトラック基準設定 (70万人) トリプルトラック基準設定 (100万人)			
1990	6			標準原価制の開始 (南北貨率格差是正)	
1992	10	ダブルトラック基準緩和 (40万人) トリプルトラック基準設定 (70万人)			
1994	12			営業割引運賃の届出化	
1995	5			事前割引運賃制度の開始	
1996	4	ダブルトラック基準緩和 (20万人) トリプルトラック基準設定 (35万人)			
1996	6			幅運賃制度の開始 (5月施行)	
1997	4	ダブル・トリプル基準廃止 (羽田・新C滑走路供用) (羽田・行き先地自由化)			
1997	7				沖縄路線特別措置 (燃料税・着陸料・管制 サービス料)
1998	9		SKY(福岡—羽田線)参入		
1998	12		ADO(札幌—羽田線)参入		
1999	4		SKY(福岡—伊丹線)参入 SKY(札幌—伊丹線)参入		第2種空港特別措置 (着陸料)

- 注1) 路線規制の欄の「ダブル（トリプル）トラック」とは、路線輸送需要量がある一定数以上になった場合、同一路線2社（3社）による運航を認める路線就航規制である。
- 注2) 路線規制の欄の「需給調整規定」とは、航空サービス市場もしくは路線における需要に見合った水準に供給を規制する（参入を抑制する）規定である。
- 注3) 航空会社の欄の「SKY」は、スカイマークエアラインズの略称である。スカイマークエアラインズの歩みについては、柳田〔35〕を参照。
- 注4) 航空会社の欄の「ADO」は、北海道国際航空の略称である。
- 注5) 航空会社の欄の「SNA」は、スカイネットアジア航空の略称である。
- 注5) 運賃政策の欄の「標準原価制」とは、平均原価に等しい運賃を課す規制制度であり、平均原価とは路線別の航空会社の原価平均である（山内〔39〕）。
- 注6) 運賃政策の「営業割引運賃の届出化」とは、50%以内の営業政策的割引運賃を認めることと、事前購入割引等を届出のみによって認める政策である。
- 注7) 運賃政策の「幅運賃制度」とは、上限価格を標準原価を、下限価格を標準原価の75%に設定し、その幅内で航空会社が自由に運賃を決定して、届け出ることができる制度である。
- 注8) 運賃政策の「事前届出制」は、2000年2月の改正航空法施行によって実施され、4月搭乗分（2000年4月）から改訂されている。
- 注9) 特別措置の欄の「沖縄路線特別措置」とは、那覇空港を離発着することを条件とした公租公課の軽減措置である。この特別措置の効果と成果については、澤野〔14, 15, 16, 17〕を参照。
- 注10) 特別措置の欄の「第2種空港特別措置」とは、第2種空港（主な地方都市に所在する空港）を離発着することを条件とした着陸料の軽減措置である。
- 注11) 特別措置の欄の「羽田特別措置」とは、札幌・伊丹・関西・福岡・那覇を使用空港とすることを条件とした着陸料の軽減措置である。

出所) 筆者作成

このような政策の進展の中で、1997年のトラッキング基準の廃止は、羽田空港における既存の発着枠に関して、航空会社が自由にその行き先地を選択できるようになったため、路線参入規制は事実上この時点で廃止された。また従来の運賃政策の経過から、航空運賃の設定に関しても航空会社の裁量が大きくなっていった。このため1997年4月は、事実上の航空自由化が実施された時期として考えられている（金本ほか〔9〕）。

これら漸進的な航空規制緩和時代における政策に関する評価は、以下のとおりである。参入政策の評価として、村上〔31〕は、分析対象を1980～91年の国内航空会社3社として、1986年の航空憲章廃止が航空運賃にどのような影響を与えたかを分析し、この政策実施に伴う不経済性により航空運賃が高騰したことを明らかにしている。また村上〔32〕では、分析対象を1989～92年の複数の航空会社が就航する路線として、トラッキング増加政策の評価を行い、航空会社の経営を必ずしも効率化する要因となっていないことを明らかにした。

運賃政策の評価は、高橋〔21〕と山内〔38, 39〕が代表的である。高橋〔21〕は、1996年の幅運賃制度導入に関して、航空運賃データを利用した評価を行い、航空運賃が非常に多様化した側面を明らかにしている。山内〔38, 39〕は、主に2000年の航空自由化までの航空運賃を分析対象とし、国内航空各社のイールド（一人キロあたり営業収入）が持続的に低下していることを明らかにしている。

近年では、航空局の実施した参入政策（トラッキング政策）と運賃政策（幅運賃制度）の両者の要因を同時に考慮した研究があり、大橋ほか〔5〕や山口〔40〕などが代表的である。大橋ほか〔5〕は、分析対象を1985～99年の国内航空会社3社として、幅運賃制度の実施やトラッキング増加政策、羽田発着枠の増加が、航空会社のパフォーマンスにどのような影響を与えたかを分析した。この分析結果では、国内航空会社3社間の寡占的行動（クールノー競争）を仮定した場合、上記政策の実施は航空会社の限界費用に影響を与え、結果として消費者余剰を増加させたことを明らかにしている。山口〔40〕は、分析対象を1980～98年度の国内航空会社3社として、基本的な分析手法は大橋ほか〔5〕に依拠した上で、先の政策要因に航空社会資本やオイルショック変数を追加し、参入政策や運賃政策の規制緩和は消費者余剰を増加させたことを明らかにしている。

最後に空港使用料の特別措置の実施に関する分析は、澤野〔15, 17〕がある。澤野〔17〕では、分析対象を1987～2001年の路線別航空運賃として、沖縄路線特別措置（1997年）や第2種空港特別措置（1999年）の実施が、航空運賃にどのような影響を与えたかを分析し、運賃規制が実施されている期間では航空運賃の低下が観察されるものの、運賃規制が原則撤廃された航空自由化以後は逆に航空運賃が高騰していることを示した。また澤野〔15〕では、空港使用料の特別措置がある種の路線補助となっている側面に注目し、沖縄路線特別措置（1997年）の実施が、那覇空港を離発着する航空便数増加の一因となっていることを示している⁶⁾。

航空自由化以後：政策目標とその変質

2000年の航空法改正を契機にする航空自由化に関する政策目標は、次のようにうたわれている。「この航空法の改正は、規制緩和等の競争環境の整備により、航空会社間の競争を促進させ、もって「安全かつ低廉で利便性の高い航空輸送サービスの提供」を図ろうとするものであり、改正航空法施行後は、航空会社においては、市場原理のもと、市場の状況に応じた自由な経営判断に基づき、多様な運賃・サービスを設定し、かつこれを随時変更することが可能となる。

（「航空輸送サービスに係る情報公開及び運賃・料金制度の具体的な運用の在り方について」運輸省航空局監理部航空事業課，1999年10月26日。）この政策目標の実現を目的として、参入政策では需給調整規定と呼ばれる経済的規制の撤廃，運賃政策では認可制度から事前届出制移行による運賃規制が原則として廃止されることとなった。この航空自由化以後の経緯は、表2においてまとめられている。

しかしこの完全な航空自由化の時期において、言及しなければいけない重要な点は、劇的な外生的構造変化が発生したことである。この構造変化とは、9.11テロ勃発及び米英軍イラク戦争、新型肺炎SARS発生による劇的な航空不況である。これら事件の発生は、航空利用客の大幅な減少（需要ショック）と航空機燃料価格の高騰による運航費用の増大（コスト・プッシュ）を招き、航空会社の採算を大幅に悪化させることになった。この結果、航空サービス市場では企業再編が進み、既存企業では日本航空（JAL）と日本エアシステム（JAS）の統合（JJ統合）と全日空（ANA）の企業ネットワーク強化を、新規参入企業では北海道国際航空（ADO）とスカイネットアジア航空（SNA）の経営不振とその経営再建を引き起こすことになった^{7）}。

この航空不況という構造変化の発生は、航空局の航空自由化政策を変質させることになった。まず参入政策では、東京国際空港（以下からは羽田空港という）の発着枠の取扱についてである。日本の航空サービス市場において、新規参入を阻害する要因として様々な要因が議論されていたが、究極的には混雑空港である羽田空港の発着枠に制約があること（ボトルネック問題）が主因であることが理解され、航空局では暫定的ながら新規参入企業に配慮した配分を実施していた（2000年羽田空港の発着枠配分・5年期限）。しかし航空不況による構造変化によって、航空局は既存企業の経営支援策を打ち出す必要に迫られることになった。これが「航空事業経営基盤強化総合対策プログラム（航空局監理部航空事業課）」である。このなかで2000年に配

6) この空港使用料の特別措置は、経済特区効果の一種として考えることができる。経済特区効果の計量評価の手法については、鈴木〔19〕がその詳細を説明している。

7) 航空自由化の実施において、既存企業が新規参入企業の参入促進に協力することがうたわれていたが、航空不況による構造変化で、既存企業が協力する余力を失った点や、新規参入企業の運航を容認する余力を失い対抗的な競争に入った意識変革の側面などが、新規参入企業の経営不振の間接的な要因として考えることができる。

表2 経済的規制の緩和と航空政策（航空自由化以後）

年	月	参入政策		運賃政策	
		事業・路線規制	新規参入	許認可制度	特別措置
2000	4	需給調整規定廃止 路線免許制から事業者免許 制への移行(2月施行)		認可制から事前届出制 の移行(2月施行)	羽田発着枠の政策的 配分 (2月実施・5年期 限)
2000	7		SKY(福岡—伊丹線)運休 SKY(札幌—伊丹線)運休		
2001	4				羽田特別措置(着陸 料)
2001	9	9.11テロ発生による 航空不況			
2002	4		SKY(鹿児島—羽田線)参入		沖縄路線特別措置 (燃料税)の更新
2002	6	ADO民事再生法の適用 ADO/支援企業ANA			
2002	8		SNA(宮崎—羽田線)参入		
2002	10	JAL, JAS経営統合 (JJ統合)		JJ統合承認条件の 航空運賃10%・3年間 運賃引下げ(公取委)	JJ統合承認条件の 羽田発着枠の返納 (12便分) 国交省の羽田発着枠 の増設(14便分)
2003	2	ADO/ANA共同運航			
2003	3	米英軍イラク戦争による 航空不況(航空燃料高騰)			
2003	4		SKY(青森—羽田線)参入 SKY(徳島—羽田線)参入 (上記ANA路線の継承)		着陸料特別措置
2003	5	新型肺炎SARS流行による 航空不況			
2003	7			JAL航空運賃11%引上げ (ANA追従改定)	国交省の羽田発着枠 の増設(14便分)
2003	8		SNA(熊本—羽田線)参入		
2003	9		ADO(旭川—羽田線)参入		
2003	12		SKY(青森—羽田線)運休		
2004	6	SNA産業再生機構の支援			
2005	1			JAL燃油特別付加運賃 による運賃引上げ (ANA追従改定)	
2005	3	JAL事業改善命令(国交省)	SKY(関西—羽田線)参入		
2005	4	SNA/支援企業ANA内定			羽田発着枠の回収・ 再配分(2月許可) 関西国際空港会社の 着陸料割引実施
2005	7		SKY(那覇—羽田線)参入		
2005	予 定				国交省の羽田発着枠 の増設(14便分)
2006	予 定				誘導路改修による羽 田発着枠の増設(14 便分)

注1) 運賃政策の「着陸料特別措置」とは、航空機の出発地となる空港に応じて、着陸に利用する空港の着陸料を割り引く措置であり、割引根拠は特例に関する告示（平成11年運輸省告示第165号）である。

出所) 筆者作成

分された羽田空港の発着枠に関して、既存企業と新規参入企業間における再配分が実施された（2005年羽田空港の発着枠回収と再配分・5年期限）。羽田空港の発着枠は1便分で年間20億—30億円の売り上げを稼ぐドル箱（日本経済新聞、2002年4月24日、朝刊.）であるので、その再配分は航空会社の経営に大幅な影響を与える要因である。ここで航空局は、羽田空港の発着枠配分に関して、新規参入政策と既存企業の経営支援策という2つの面でトレード・オフに直面することになった。

もう一つは、運賃政策についてである。2000年施行の改正航空法では、航空会社の運賃設定の自由を認める一方で、不適切な場合には航空局が変更命令を出すことができるとされている。航空局がこの変更命令権を行使する意志があるかは不明であるが、この命令権行使の意志の有無は、航空会社の運賃収入及び運賃政策に大幅な影響を与える要因である⁸⁾。しかし航空局自体が航空会社の経営支援を念頭に置く以上、これら命令権行使には慎重にならざるを得ない側面がある。このため近年では、競争政策を掌る公正取引委員会（以下では公取委という）による航空運賃設定の是非に関する関与が高まっている⁹⁾。

航空自由化の政策評価：その成果と問題点

このように近年に実施された航空自由化政策は、当初に想定された政策目標の実現のための

8) 2002年12月に着陸料改定に関して、航空会社はその改定分を運賃転嫁することを表明したことに対して変更命令を出すことを検討したことがある（日本経済新聞、2002年12月27日、夕刊.）。

9) 近年の航空サービス市場における競争政策では、航空券の販売習慣にも関心が集まっている（山内[39]）。これは、日本では航空券販売に占める旅行代理店（travel agency）の役割が非常に大きいためである。この理由は、大きく分けて2つの理由がある。第1は、日本の旅行サービスは、旅行バック商品依存度が高いため、航空会社が一定座席数を恒常的に旅行代理店に卸売りする習慣があることである。また日本では、大手旅行代理店だけで旅行バック商品市場をほぼ占有する寡占構造にもある。このため新規参入企業は、大手旅行代理店と取引できるか否かが、航空サービス市場で生き残れるか否かを規定する要因となっている。スカイマークエライズは、当初には地方の中小旅行代理店としか契約できなかったが、その後に大手旅行代理店と契約を結べるようになった経緯がある（戸崎 [28]）。第2は、既存の航空会社と路線就航先である地元旅行代理店（及び地元バス鉄道会社・観光会社）の垂直統合もしくは垂直的な関係である。既存の航空会社は、集客のために、路線就航先の地元バス鉄道会社や観光会社と共同出資した旅行代理店を設立し、航空券の販売から空港カウンターでのチェックインまでを委託する場合がある。また一般に地方では、航空サービスを稀にしか利用しない人の比率が高いため、事前に旅行代理店で航空券を発売して空港に向かうことが多い。この場合、地元バス鉄道会社や観光会社を窓口とする顧客を既存企業が囲い込むことができるため、新規参入企業にとって競争制限的な要因となることがある。その例として、スカイマークエライズは、新規に就航したが苦戦している羽田—徳島線の営業施策について、「特に、徳島のような地方都市では、古くからのつきあいなどが極めて重要ですから、地元で営業支店を展開し、地道な営業努力によって道を開拓してゆく必要があると思います」と述べている（柳田 [35]）。このように航空サービスにおける流通市場政策は、重要な意味を持っている。この点の分析については、中条 [22]、山内 [39] を参照。

市場環境が大幅に変化したことにより、政策目標が変質せざるを得なく、また公取委という別の政府機関の関与が高まったという変化が発生した。このため航空自由化に関する政策評価は、このような外生的な構造変化の影響を除去した上で、「安全かつ低廉で利便性の高い航空輸送サービスの提供」が実現されたかを評価しなければならないという難題に直面することになった。

2000年の改正航空法による航空自由化に関する政策評価としては、内閣府政策統括官編〔29〕と国土交通省〔11〕の2つがある。内閣府政策統括官編〔29〕では、航空サービスの規制緩和に関して消費者余剰を計算し、1993年度から2002年度の累計で、国内航空運賃の低下によって2,739億円の余剰が発生したことを報告している。また国土交通省〔11〕は、自ら実施した航空サービスの規制緩和に関する政策評価であり、その評価項目は多岐にわたっている。この評価結果では、「規制緩和後、特に大きな問題は生じておらず、また、運賃の多様化や価格競争を通じて、利用者の利便の増進につながっているものと思われる」とされている。しかしこの評価書においても、劇的な構造変化となった航空不況の取扱いに苦慮していることが明記されている。また公取委の関与の高まりに関する点については、特に明示的な分析はない。次節では、航空サービスの社会的規制の展開について説明することとする。

5. 社会的規制とその改革—運航・整備・乗員及び航空管制を中心に—

本節では、航空サービスにおける社会的規制とその緩和について明らかにすることが目的である。以下では、はじめに運航・整備・乗員に関する規制とその緩和の流れについて説明し、その後に航空管制の規制緩和と羽田空港における発着枠増設問題との関連を整理している¹⁰⁾。

運航・整備・乗員に関する規制とその緩和

航空サービスにおける主要な社会的規制は、飛行方法を規制する運航関係、機体の安全性を担保するための航空機安全関係、そして操縦者の資質を確保するための乗員関係の3つである。これら社会的規制は、航空サービスの安全性確保のためには必要不可欠と考えられてきた規制であったが、近年ではその規制緩和が実施されている。この規制緩和の理由は、大きく分けて航空技術に関する革新によるものと、経済的規制の緩和に伴う競争政策促進の観点から実施されるものの2つの側面を含んでいる。特に後者の競争政策の観点からは、過去の航空会社の保護政策の結果、航空安全の担い手である要員・施設・ノウハウ等が既存の航空会社の集中して

10) 社会的規制に関する議論は、山内〔36, 37〕がある。また航空サービスの社会的規制は、技術的規制とも呼ばれるが、本稿では社会的規制として表記することとする。

おり、それらの資源を新たに確保できないため、企業の新規参入を阻害する要因となっているとする見解がある（中条〔24, 26〕）。この航空サービスにおける社会的規制の緩和の実施は、競争政策の進展に配慮しながらも、航空技術の進歩で担保できる部分のみについて実施する方向性が確立されている。

表3は、航空サービスにおける社会的規制の緩和と、航空政策の進展を年表の形でまとめたものである。まず運航関係では、2000年航空法改正の際に運航安全関係の機器搭載が義務化され、その後には飛行方法や飛行ルートに関する規制緩和が予定されている（上下飛行間隔・直行ルートなど）。これらの規制緩和によって、飛行間隔では年間約16億円（日本経済新聞、2005年2月1日、朝刊.）、直行ルートでは年間約50億円（日本経済新聞、2004年3月31日、朝刊.）の費用削減が試算されている。次に航空機安全関係では、1997年に検査基準関係（航空証明・形式証明・予備品証明の合理化）と整備関係（修理改造工場・整備改造認定事業場の認定期間延長）に関する規制緩和、2000年には航空機整備の従事者資格（航空整備士・航空運航整備士）に関する改正が実施されている¹¹⁾。最後に乗員関係では、1994年から1997年にかけて、パイロットの訓練方法に関する規制緩和（シミュレーター化）、身体検査基準、年齢制限の引き上げ、証明申請の簡略化が実施され、2003年ではさらにパイロット訓練・資格認定における規制緩和（シミュレーター化）が実施されている。

これらの航空サービスにおける社会的規制の緩和について、一部分についてその計量評価を実施したものがあ¹²⁾。運輸政策研究機構〔4〕では、1997年実施の航空機検査に関する規制緩和と、1994～1997年実施の航空機操縦士資格に関する規制緩和について、その効果を分析している。ただし厳密に規制緩和の実施が、どのような経済効果を有したかを評価するのではなく、ある一定の仮定のもとで効果規模を計算する方法を取っている。以下では、数多くの規制緩和に関する経済効果を計測しているが、消費者の受益すなわち航空運賃に与えた影響についてのみ検討することとする。

まず1997年実施の航空機検査に関する規制緩和では、検査費用が1億円、航空機稼動に関する機会費用が10億円の合計11億円が費用節約されると試算された。ここで1985～1996年におけるデータを利用して、費用節約分が航空運賃に転嫁される割合を35.6%と計算し、規制緩和による費用節約分の内、全体として4億円分だけ航空運賃に還元される（平均して0.01%だけ航空運賃が低下する）としている。

また1994～1997年実施の航空機操縦士資格に関する規制緩和では、訓練等の実機からシミュレーターへの移行によって人件費が660万円減、航空機燃料費が3億円減、航空機稼動に関する機会費用が21億円減、シミュレーターの減価償却費で2億円増の合計22億円が費用節約さ

11) 2000年における航空整備士および航空運航整備士に関する改正経過については、戸崎〔28〕を参照。

12) 社会的規制の緩和を計量的に分析し、その効果を評価した研究は非常に少ない。近年、自動車検査制度の規制強化が、交通事故に与える影響を評価した非常に興味深い研究として斉藤〔12〕がある。

表3 社会的規制の緩和と航空政策

年	月	運航関係	航空機安全関係	乗員関係
1994	9			パイロット技能証明についての実地試験・訓練のシミュレーター化
1994	12			身体検査基準の緩和（航空操縦士資格）
1996	9			航空操縦士の年齢制限引き上げ（60歳未満から63歳未満）
1997	4			航空従事者技能証明申請書等のOCR化
1997	10		検査基準関係 ・耐空証明の合理化 ・形式証明の合理化 ・予備品証明の合理化 整備関係 ・修理改造工場の認定有効期間の延長（航空機装備品） ・整備改造認定事業場の認定有効期間の延長（航空機整備）	
2000	2	運航安全関係の機器装備義務化（対地接近警報装置：GPWS）	整備関係 ・航空整備士資格の再編（航空機重量別から用途別へ） ・航空運航整備士資格の設定（保守と軽微な修理の確認）	
2003	4			機長認定の審査、計器飛行等を行うための飛行経験の充足の一部に関する飛行訓練装置（シミュレーター）の使用許可
2005	9	国内線航空機の上下飛行間隔の制限緩和（高精度計器の搭載義務）		
2005	予定	国内航空路の直行ルート設定（航空保安無線施設の改善）		
2007	予定	スカイ・ハイウェイの設定（高度2万8,500フィート以上）		

注1）上記の規制及び規制緩和を実施する根拠法令は、航空法（昭和27年法律第231号）である。
出所）筆者作成

れると試算した。ここで先と同じく費用節約分が航空運賃に転嫁される割合を35.6%とし、規制緩和による費用節約分の内、全体として8億円分だけ航空運賃に還元される（平均して0.03%だけ航空運賃が低下する）としている。

このように航空サービスにおける社会的規制の緩和は、航空運賃に対して非常に小さい影響しか与えない。加えて先の試算には、いくつかの問題点が含まれている。上記の規制緩和の効果試算では、規制緩和によって航空会社の運航費用が節約され、それがほぼ自動的に航空運賃に転嫁されるとの仮定を置いている。この費用節約による運賃転嫁の有無は自明ではなく、2

節のモデルで議論されたように各路線の競争状態に依存する。運輸政策研究機構〔4〕でも明記されているが、1997年当時では日本の国内航空サービス市場は完全に自由化されておらず、企業間および路線内における競争が十分に働いていなかった。この場合、節約された運航費用は航空運賃に転嫁されることはないため、これらの規制緩和の実施は事実上の航空会社への経営補助という形に帰着する。このため航空サービスにおける社会的規制の緩和は、航空運賃対策というよりも、その規制の存在や歴史的経緯が、新規参入の阻害要因とならないことを論拠に実施されているものと考えられる。

航空管制の規制緩和：羽田発着枠の増設との関係

航空管制については、情報通信技術の進歩とともに、その近代化と高度化が進められ、運航効率の向上が図られている¹³⁾。先の上下飛行間隔や直行ルートの設定が可能となる背景には、この情報通信技術の進歩による航空管制機能の高度化が寄与している。近年、航空管制について問題となるのは、羽田発着枠の増設との関係である。日本の国内航空サービス市場では、羽田空港が国内ハブ機能空港となっているため、航空会社の就航希望が殺到し、新規航空会社に配分できない現状がある。このため羽田発着枠の配分の有無が、新規参入を規定する要因となっており、その増設が急がれている。

現在、羽田空港は2009年を目途に新滑走路の建設が進められているが、それまでの期間は他の手段によって発着枠を増設する必要がある。この手段が、羽田空港における飛行場管制の効率化である。表2で示された2002年10月、2003年7月、2005年実施予定の羽田発着枠の増設すべては、航空管制の効率化によって実施されている。しかし近年、航空管制に関するミスが相次いだため、2005年実施予定の増設は延期されている。また2006年には誘導路を延長することで、発着枠の増設を行うこととしている。

また羽田発着枠の増設問題は、航空機騒音対策に関する規制緩和とも関連している。飛行場への出発進入経路は、航空機の安全性と周辺地域への騒音対策の両面から規制されている。2001年には、ノースバード運航と呼ばれる羽田空港の北側進入に関する検討が実施されたが、小型機定期便の運航に関する具体的な検討は当面見送ることとされた。また2009年開設予定の新滑走路の運用について、千葉県は航空機騒音の増加を理由として飛行ルート設定に難色を示し、その後に修正された経緯がある。このように航空機騒音対策に関する規制は、航空サービスにおける社会的規制の一つであるが、騒音問題は地域的な利害対立を含むことが多く、その規制緩和は容易に行えないものと考えられている¹⁴⁾。

13) 航空管制の仕組みについては、澤野〔15〕を参照。

6. 結 論

この論文の目的は、日本の航空サービスにおける経済的規制と社会的規制の概要についてまとめ、規制緩和の動向と航空サービス市場の変化を明らかにすることである。経済的規制とは、経済活動の効率性を高めることを目的として、政府が企業参入や価格、生産量に規制を課すことである。日本の航空サービス市場では、1986年より経済的規制の緩和が段階的に実施され、1997年には実質的に規制は撤廃、最終的に2000年の航空自由化によって、競争的な市場環境が整備された。しかし2001年の9.11テロ後の航空不況という需要ショックの発生により、航空行政は既存航空会社の経営支援の側面が強くなり、航空自由化以後の競争政策が変質した側面がある。

社会的規制とは、国民の安全・衛生・健康の確保、および自然環境保全などを目的として、労働環境、製造方法や製品・サービスの品質などに規制を課すことである。日本の航空サービス市場では、新規航空会社の参入障壁として社会的規制の存在が指摘されており、1994年から整備（航空機安全関係）や免許（乗員関係）に関する規制緩和が実施された。さらに新規航空会社の参入を阻害する要因として、羽田空港の発着枠制約も指摘されており、航空管制の効率化という形での規制緩和を実施して、新規に配分する発着枠を増設している。このように漸進的でありながらも日本の航空サービス市場では、経済的および社会的な規制緩和が実施されており、競争的な市場環境の整備が進められている。

最後は、今後に残された課題である¹⁵⁾。本稿では、航空サービスにおける規制緩和政策を評価するために、その政策研究を行うことが目的であった。しかし各政策に関する評価およびその研究に関して、明確に合意された事項を明らかにすることは難しい。この理由は、各研究において想定している航空サービスの市場構造が異なることと、数量的な評価手法が確立していないためである。今後には、日本の航空サービス市場を明示的に考慮したモデルを設定し、そのモデルが持つ含意を数量的に評価する計量的な分析手法の構築が期待されている。

また日本の航空サービス市場では、羽田空港の発着枠制約が競争的な市場環境の整備の大きな障害となっていることは理解されている（ボトルネック問題）。この制約された発着枠の配分に関して、航空局では政策評価枠という配分枠を設定し、各航空会社の成果に基づいた発着枠配分を行っている。この政策に関して、航空局が設定する評価基準が航空会社にどのような

14) 航空機騒音対策の仕組みと概要については、澤野〔18〕を参照。また羽田発着枠を規定するその他の要因として「空域」という問題がある。現在、首都圏周辺空域の管制権は在日米軍の横田基地（東京都）が持っており、その空域利用は幾分制限されている。最近、横田基地の管制権移管と軍民共用化が企図されている。しかし軍民共用化に伴い、周辺地域の航空機騒音が高まる可能性があり、今後の展開は不透明なままである。

15) この点の議論は、浅田義久（明海大学）、山崎福寿（上智大学）の各氏から頂いたコメントによるところが大きい。ここに記して感謝いたします。

誘因を与えるのかという点や、配分された発着枠の価値の計測、およびその配分政策に関する経済評価の方法については、今後に残された重要な課題であると考えられる。

参考文献

- [1] Ito, Takatoshi, Political Economy of Competition Policy in Japan: Case of Airline Services, *CPRC discussion Paper Series CPDP-6-E*, Competition Policy Research Center, Fair Trade Commission of Japan, 2003.
- [2] Schiavo, M., *Flying Blind, Flying Safe*, Avon Books, 1997. (杉浦一機監訳, 『危ない飛行機が今日も飛んでいる(上・下)』, 草思社, 1999年.)
- [3] 植草益編著, 『社会的規制の経済学』, NTT出版, 1997年.
- [4] 運輸政策研究機構, 『運輸産業における規制緩和の効果等に関する調査(運輸関係各種検査認証制度)報告書』, 運輸機構資料10015, (財)運輸政策研究機構, 1999年.
- [5] 大橋忠宏ほか, 「日本における国内航空政策の効果計測に関する実証分析」, 『応用地域学研究』, 第8巻第2号, 2003年, pp. 45-55.
- [6] 加藤雅編著, 『規制緩和の経済学』, 東洋経済新報社, 1994年.
- [7] 金本良嗣, 「公共政策の経済評価」, 『経済セミナー』, 第598号, 2004年, pp. 22-26.
- [8] 金本良嗣ほか, 「航空の「幅運賃制」—そのコンセプトと制度設計」, 『運輸と経済』, 第56巻第5号, 1996年, pp. 4-15.
- [9] 金本良嗣ほか, 「航空政策の新地平—運政審航空部会答申をめぐって」, 『運輸と経済』, 第58巻第10号, 1998年, pp. 4-15.
- [10] 空港競争編集委員会編, 『空港競争』, 海事プレス社, 2003年.
- [11] 国土交通省, 『国内航空における規制緩和—改正航空法による規制緩和の検証』平成16年度政策レビュー結果(評価書), 2005年.
- [12] 齊藤都美, 「自動車検査制度が交通事故率に与える影響について」, 『日本経済研究』, 第50号, 2004年, pp. 1-18.
- [13] 榊原胖夫, 「自由化1年後の航空輸送」, 『運輸と経済』, 第61巻第8号, 2001年, pp. 19-25.
- [14] 澤野孝一朗, 「航空機燃料譲与税と沖縄振興特別措置」, 『琉球大学経済研究』, 第66号, 2003年, pp. 83-94.
- [15] 澤野孝一朗, 「那覇空港における利用の現状と沖縄振興特別措置」, 『運輸政策研究』, 第6巻第4号, 2004年, pp. 23-30.
- [16] 澤野孝一朗, 「沖縄県内空港における特別措置」, 『琉球大学経済研究』, 第67号, 2004年, pp. 49-61.
- [17] 澤野孝一朗, 「航空運賃における特別措置の役割—沖縄観光を事例として」, 『生活経済学研究』, 第19号, 2004年, pp. 133-145.
- [18] 澤野孝一朗, 「日本における航空機騒音対策—那覇空港を事例として」, 『オイコノミカ(名古屋市立大学経済学会)』, 第41巻第1号, 2004年, pp. 79-95.
- [19] 鈴木亘, 「構造改革特区をどのように評価すべきか—プログラム政策評価の計量手法からの考察」, 『会計検査研究』, 第30号, 2004年, pp. 145-157.
- [20] 添田慎二, 『空港経営—国際比較と空港経営のあり方』, 運輸政策研究機構, 2000年.
- [21] 高橋望, 「国内航空運賃の規制緩和とその評価」, 『運輸と経済』, 第56巻第12号, 1996年, pp. 39-48.
- [22] 中条潮, 「第8章 航空政策と経営戦略の今後の課題」, 航空政策研究会編, 『現代の航空輸送』, 勁草書房, 1995年, pp. 211-236.
- [23] 中条潮, 『航空新時代』, ちくま新書, 1996年.
- [24] 中条潮, 「国内航空における新規参入と運賃競争」, 『公正取引(財団法人公正取引協会)』, 第583号, 1999年, pp. 11-17.
- [25] 中条潮, 「第6章 運輸・交通の規制改革—利用者により便利な航空・道路交通へ」, 八代尚宏編著, 『社会的規制の経済分析』, 日本経済新聞社, 2003年, pp. 169-204.
- [26] 中条潮, 「新規参入航空会社をめぐる政策課題」, 『運輸と経済』, 第65巻第5号, 2005年, pp.

- 12-19.
- [27] 戸崎肇, 『航空の規制緩和』, 勁草書房, 1995年.
- [28] 戸崎肇, 『情報化時代の航空産業』, 学文社, 2000年.
- [29] 内閣府政策統括官編, 『政策効果分析レポート2003』, 国立印刷局, 2004年.
- [30] 藤井彌太郎編著, 『自由化時代の交通政策—現代交通政策Ⅱ』, 東京大学出版会, 2001年.
- [31] 村上英樹, 「国内航空運賃・費用の計量分析—政策変更の影響の測定」, 『研究年報(神戸大学経営学部)』, 第40号, 1994年, pp. 67-92.
- [32] 村上英樹, 「国内トラッキング増加航空路線の需給バランス計測」, 『応用地域学研究』, 第1号, 1995年, pp. 37-48.
- [33] 八代尚宏, 『社会的規制の経済分析』, 日本経済新聞社, 2000年.
- [34] 八代尚宏, 『規制改革—「法と経済学」からの提言』, 有斐閣, 2003年.
- [35] 柳田圭三郎, 「国内航空市場での競争環境の実現に向けて—スカイマークエアラインズの取り組みから」, 『運輸と経済』, 第64巻第6号, 2004年, pp. 60-69.
- [36] 山内弘隆, 「第4章 航空輸送」, 金本良嗣・山内弘隆編著, 『講座・公的規制と産業4 交通』, NTT出版, 1995年, pp. 151-192.
- [37] 山内弘隆, 「第2章 航空輸送市場に対する規制政策」, 航空政策研究会編, 『現代の航空輸送』, 勁草書房, 1995年, pp. 13-45.
- [38] 山内弘隆, 「航空産業の規制緩和と残された課題」, 『経済セミナー』, 第512号, 1997年, pp. 25-29.
- [39] 山内弘隆, 『航空運賃の攻防』, NTT出版, 2000年.
- [40] 山口勝弘, 「航空分野における政策効果の分析と行政マネジメント」, 『交通学研究(2004年研究年報)』, 第48号, 2005年, pp. 239-248.

(2005年8月9日受領)