

羽田発着枠配分基準検討小委員会 取りまとめ(案)

1. はじめに

- ・ 羽田空港は我が国航空ネットワークの中核となる基幹空港であるとともに、我が国の競争力の強化という観点からも重要な役割を担う空港であることから、その発着枠は国民の貴重な財産であり、配分に当たっては客観的かつ合理的に、十分な議論に基づき策定した基準に則り行われるべきものである。
- ・ 今般、国土交通省では、平成25年(2013年)夏期ダイヤ(平成25年3月31日～)を目標として、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行うこととしており、この配分に当たっての基準を策定する必要がある。
- ・ そのため、多様な論点について専門的・技術的見地から検討を行うことを目的として、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」を設置し、平成24年7月より、5回にわたって議論を行ってきたところである。
- ・ 本報告書は、その議論の結果をまとめ、配分に当たっての基準及び留意事項、今後の発着枠の使用に関する考え方を示したものである。

2. 今般の羽田空港発着枠配分に関する基本的考え方

- ・ 羽田空港は我が国航空ネットワークの中核となる基幹空港であるとともに、我が国の競争力の強化という観点からも重要な役割を担う空港である。その上、同空港は、4本目の滑走路の整備により処理能力の増強が図られたが、その使用状況は依然として極めて過密である。同空港については、従来から航空法第一百七条の三の混雑空港に指定し、その発着枠の使用を国土交通大臣の許可にかからしめてきたところであるが、現状にかんがみれば、国民の貴重な財産である同空港の発着枠は、適切かつ合理的な使用がなされるよう、引き続き同法に基づく管理を行う必要がある。
- ・ 今後の発着枠の管理に当たっては、発着枠の増加の有無に関わらず、今回示される配分の基準、考え方を踏まえつつ、時宜にかなった評価基準に基づき、航空会社による発着枠の使用状況を適切に評価し、航空法第一百七条の三に基づく許可(5年毎)に厳格に反映させるべきである。

3. 競争の促進に関する考え方及び評価の方向

(考え方)

- ・ 従来、羽田空港については、航空会社の新規参入及び事業規模の拡大を促し、

競争促進を図るため、大手航空会社以外の会社に対して優先的に発着枠の配分を行ってきた。その結果、現在羽田に就航しているスターフライヤー、AIRDO、スカイネットアジア航空、スカイマークの4社(以下「既存新規会社」と言う。)に関しては、以下の点から競争の促進に寄与し、利用者利便の向上に貢献していると評価できる。

- 既存新規会社が参入した路線においては、利用者にとって利用可能な航空会社が増加するとともに、運賃の低廉化・多様化、新たな需要の喚起につながっている。
 - 既存新規会社各社が競争力のある運賃設定を行い、シェアを伸ばすに従い、大手航空会社への牽制力も備えつつある。
 - 既存新規会社のユニットコスト水準は大手航空会社と比して遜色ない水準に達しており、ある程度効率的な生産体制が構築されつつある。
- ・ こうした状況から、既存新規会社に関しては、いずれも経営基盤を確立し、我が国航空ネットワークにおいて重要な地位を占めつつあり、大手航空会社も含めた各社間での自立的競争が行われるようになっていると考えられる。

(評価の方向)

- ・ 上記の考え方に従って、既存新規会社に関しては、今後、公平な環境の下での競争を促進するという観点から、大手航空会社同様、後述するような地方路線ネットワークの現況等各評価項目により評価を行い、発着枠の配分を行うべきである。
- ・ ただし、これまでスケールメリット等の観点からの保護育成が必要とされてきた保有機材12機という基準に増枠の時点で達する計画が無い既存新規会社については、参入促進及び規模拡大を通じた事業者間の競争促進による利用者利便の向上という政策の継続性の観点からも一定の配慮が必要である。

(今後のあり方)

- ・ 競争の促進を図ることは利用者利便の向上の観点から引き続き重要であり、航空各社間で十分な競争が行われているか、不断に注視していく必要がある。
- ・ コードシェア比率規制についても、これまで新規航空会社に優先配分される発着枠との関係で設定されてきた経緯を踏まえ、見直しを図る必要がある。
- ・ なお、将来、新規に参入しようとする航空会社が現れる場合には、当該会社の業務態様、羽田空港の使用に係る要望、羽田空港国内線の状況、我が国の社会経済の状況等を総合的に勘案し、新規優遇枠の設定や枠配分の時期等適切な競争環境の確保を図るための方策について検討を行うべきである。

4. 多様な輸送網の形成に関する考え方及び評価の方向

(考え方)

- ・ 国内航空において多様な輸送網が形成されることは、利用者利便の向上、航空の発展にとって極めて重要であり、航空政策の最重要課題の一つであるとの認識に立ち、そうした輸送網の中核をなす羽田空港の発着枠配分に当たっての評価項目を検討すべきである。
- ・ これまでも評価項目において、羽田空港と地方空港との間のネットワークへの貢献度合いのみならず、地方空港同士を結ぶ全国ネットワークへの貢献度合いも評価の対象としてきているが、羽田空港が国内航空に果たしている役割の大きさにかんがみ、多様な輸送網を形成するという観点から、引き続き羽田からのネットワーク及び全国ネットワークを評価の視点として維持すべきである。
- ・ また、今後の我が国の社会経済状況や国内航空における LCC も含めた競争の進展等を勘案すると、地方航空ネットワークを維持すること自体が更に厳しい状況に置かれると考えられる。また、空港が全国にほぼ配置されたこと国内航空利用者が平成18年度をピークに減少局面に入っていることを考慮する必要がある。
- ・ このため、従来の地方航空ネットワークの拡大という観点ではなく、現在のネットワークを維持するためのインセンティブを付与するという観点から、評価項目を見直す必要がある。

(羽田空港ネットワークに関する評価の方向)

- ・ 羽田空港においては、従来、特に維持が困難と見込まれる少便数路線に対しては、1便ルール及び3便ルールという転用規制により維持を図ってきた。しかしながら、羽田空港の高需要路線における競争激化に伴う航空会社の収益性の悪化等により、これら需要の小さな路線の維持は一層困難となってきたことから、さらなる配慮が必要な状況となっている。
- ・ 地方からの要請も踏まえ、現行の1便ルール及び3便ルールは当面継続して運用することとしつつ、羽田空港からの少数便路線の維持及び利用者利便の確保のインセンティブとなる評価項目の検討が必要である。具体的には、幹線を除く羽田空港からの地方航空ネットワークを引き続き評価するとともに、需要の小さな3便以下の路線をこれまで維持してきた企業努力を評価し、1便ルール及び3便ルール対象路線の便数を評価の対象とすべきである。

(全国ネットワークに関する評価の方向)

- ・ 全国ネットワークに関してはこれまで、ネットワークを拡大させていることを評価の対象としてきた。すなわち、「低需要路線の便数」及び「ナイトステイ空港」がそれぞれ過去5年間で増加していることを求めてきた。しかしながら、上述のとおり、

空港が全国にほぼ配置されたこと、国内航空利用者が平成18年度をピークに減少局面に入っていることから、拡大を求める観点と、現状のネットワーク規模そのものを評価する観点に改める必要がある。具体的には、地方路線（幹線及び羽田路線以外の路線（離島路線を含む））の数及び旅客キロを評価の対象とすべきである。前者はネットワークの面的広がり、後者は利用者のニーズに基づく輸送サービスを提供した実績を評価することを主眼とするものである。

（地域の主体的な役割への期待）

- ・ 地方航空ネットワークの維持・充実に関しては、従来から、国、地域の一定の支援の下、航空会社の企業努力に負うところが大きかったが、航空業界を取り巻く環境は大きく変化してきており、企業努力には限界がある。国においては、別途、支援措置を含む地方航空ネットワークのあり方について速やかに検討することが期待されるが、各地域が置かれている状況は多様であることから、地方公共団体、空港ビル会社及び地場産業等を含む地域もこれまで以上に主体的な役割を果たし、航空会社とのパートナーシップにより、地域のニーズに合った具体的な措置を講じていくことが期待される。

5. 航空の安全の確保に関する考え方及び評価の方向

（考え方）

- ・ 安全の確保は航空運送事業の大前提であり、今後とも航空会社において堅持されるべき要素である。我が国の航空会社の安全性のレベルは世界的に高い水準にあるが、より高い安全性が実現されるよう、航空会社は取組みのさらなる強化を図るべきであり、行政は必要な政策を着実に実施していくべきである。

（評価の方向）

- ・ 従来、安全の確保に関する評価項目が設けられてきたところであるが、航空会社の安全に対する取組みを一層促すよう適切に評価項目を見直す必要がある。その評価に当たっては、安全上支障を及ぼす事態を未然に防止するため、機材品質を向上させること、また安全上支障を及ぼす事態が発生した際の再発防止のため、迅速な対応措置がとられること等にインセンティブが働くよう、複数の観点から評価を行うべきである。具体的には、過去5年間の機材品質に係る不具合に起因する欠航又は15分を超える遅延の発生率、及び過去5年間に国に報告することが義務付けられている安全上の支障を及ぼす事態に対して一定期間内に必要な再発防止策を策定した割合を評価の対象とすべきである。また、後者の評価項目における「一定期間」については、過去、再発防止策の策定による措置完了に要した平均的な期間を目安として、90日以内とすることが適当であ

る。

- ・ なお、上記評価項目は、既に世界的に高いレベルの安全性を有する我が国の航空会社に対して、その安全に対する取組みを一層促すことを目的として設定するものであり、本項目の評価において順位が劣後することが、必ずしも当該航空会社の安全性レベルの水準が世界的に見て低いことを意味しない点に十分留意すべきである。

6. 市場メカニズムに関する考え方

(考え方)

- ・ 羽田空港の発着枠配分においては、国土交通省成長戦略で示されたように、航空会社の事業展開の自由度を高めつつ、真に必要なネットワークの維持や競争環境の確保を通じた利用者利便の向上といった公共的価値も併せて実現できる手法について検討することも必要である。そのため、国民の貴重な財産である羽田空港発着枠に対して最も高い価値を見いだす者に使用させる市場メカニズムの導入可能性等を検討し、発着枠配分における競争性を向上させることが重要である。
- ・ 市場メカニズムの導入可能性を検討する過程で、スロットオークションに関する検討を行った。その結果、スロットオークションは市場メカニズムを機能させる上で優れた手法であるが、米国では、米国運輸省による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され、最終的に案を取り下げた事例が最近生じている。また、我が国における具体的導入に当たっては、発着枠の財産権的位置付けやオークション収入の取扱い、資金力のある航空会社による発着枠の独占・寡占のおそれ等、解決すべき課題(詳細は別添1参照)がある。こうしたことから、諸外国における同制度の導入に係る動向も踏まえ、これらの課題の解決策を含め引き続き検討を行うこととすべきである。

(地方路線維持のための政策コンテストの検討)

- ・ 発着枠配分におけるスロットオークションの導入には、解決すべき課題がある一方、前述のように、地方航空ネットワークの充実に関しては地域の主体的な役割が期待されること、発着枠配分において競争性の要素を導入することは重要であること等にかんがみ、これらを実現する手法について検討を行った。その結果、既存の政策枠の活用状況を踏まえた上で、当該政策枠を活用し、地域が航空会社とのパートナーシップにより実施する地方航空ネットワークの充実のための取組みの提案に関してコンテストを実施し、優れた提案を評価して発着枠を付与する手段の導入を検討すべきとの結論に至った。
- ・ これまでも各地域は航空路線の充実のため、地域の実情に応じた利用促進方

策の実施や、地域と航空会社がリスクを分担して路線維持を行う仕組みの導入など、様々な役割を担ってきている。

- ・このような手段の導入は、地域による主体的・先進的な取組みへのインセンティブとなるだけでなく、地域間競争の要素を盛り込むことで各地域の取組みの高度化を促すものであり、発着枠の配分における競争性導入及びその効率的使用に資するものである。また、地域による取組みの将来的な実効性の確保、新たな地域による優れた提案の可能性及び制度的枠組みに対する検証等の観点から、2～3年程度を目安として一定の時期を定めて、その取組みの実施状況を随時モニターするとともに、効果等を評価・分析の上、必要に応じて制度の見直し、再実施等を検討するべきである。

7. 破綻事業者の取扱いに関する考え方及び評価の方向

(考え方)

- ・破綻事業者であっても、航空法に基づき混雑空港である羽田空港の使用許可を受けて航空輸送サービスを提供し、利用者利便の確保に貢献していることから、単に破綻事業者であることをもって配分対象から前もって除外することは適切ではなく、あくまで評価項目に照らして影響の度合いを精査し、取り扱うべきである。すなわち、会社再建に向け活用した手法(法的整理や公的支援等)を勘案し、当該手法により影響が生じた項目と期間の取扱いを検討する必要がある。
- ・なお、本項目については、一部委員から、政府により支援を行うことを決定した破綻事業者に対し、発着枠配分において不利な取扱いをすべきではないという意見があった。

(評価の方向)

- ・破綻事業者が、公的支援や企業再建法制等を活用して企業再生の手続に入った場合、そのような措置がとられなければ事業活動が停止され運航の継続が不可能な状態であったと考えられる。すなわち、企業再生期間は本来運航が行えなかった期間と考えることができる。
- ・航空法において、混雑空港の使用許可に当たっては、「従前の使用状況に配慮」しなければならないと定められていることを踏まえると、評価期間にそのような期間が含まれていたことを適切に反映させる必要がある。従って、企業再生期間を評価期間から控除することが適当である。具体的には、評価項目の点数から、評価期間に占める企業再生期間を除いた期間の割合を乗じることにより控除することとすべきである。

8. 評価方法・評価項目等の見直し

- ・ 上記各視点を踏まえ、別添2の通り評価項目を見直すことが適当である。
- ・ 3. に基づき、評価項目による評価の対象は大手航空会社2社に既存新規会社4社を加えた6社とするが、これまでの評価項目は大手航空会社を念頭に置いたものであるため、既存新規会社を加えた6社を評価の対象とする今回の配分においては、評価方法を適切に見直すことが必要である。具体的には、2社の評価を前提としたこれまでの〇×方式による評価を改め、6社間で点数の付与・按分を行う方式に改めるべきである。また、必要に応じ6社間で相対的な評価を行い、他社と比較して優れた取組みを行う事業者が評価されるよう各項目の見直しを行うべきである。
- ・ 各評価項目の評価に関し、利用者利便の向上等といった航空法の混雑空港使用許可の趣旨に鑑み、項目によって配点の重みを変えるなどウェイト付けを行うことが適切である。
- ・ 近年、利用者の需要やニーズ等を踏まえた経営上の判断から、運航の多頻度化、機材の小型化が進展しつつある。このような変化に対応するため、一発着枠当たりの輸送人員の増加は求めないこととすべきである。他方で、需要が多く発着枠が限られた羽田空港を効率的に使用する観点には依然として重要であることから、羽田空港の一発着当たりの輸送人員が各社間平均を上回っている事業者を評価することとすべきである。

9. 今後のあり方

- ・ 航空を巡る状況が日々変化する中、羽田空港は我が国航空ネットワークにおいて今後とも中心的な役割を果たし、その過密な使用状況も当分の間継続するものと考えられる。このため、中長期的にも望ましい羽田空港の利活用がなされるよう、今回の評価基準の考え方が今後長く活用され、航空会社の将来計画への指針となるよう機能することを期待する。
- ・ 航空法に規定された混雑空港の使用の許可の更新時期等を捉え、今回策定した評価基準の考え方を踏まえつつ、時宜にかなった具体的な評価基準を検討し、それに基づき各航空会社の発着枠の使用状況や取組みをチェックし、適切に評価を行うこととすべきである。評価の結果は、回収・再配分等の仕組みを通じて、混雑空港の使用許可に厳格に反映すべきである。
- ・ 本小委員会において指摘のあった地方航空ネットワークの適切な規模・態様を含むあり方については、航空の需要・流動状況、社会経済状況、他の高速交通体系との整合性等も踏まえ、別途速やかに検討することが期待される。その場合、利用者利便の確保、地域活性化、観光への寄与、競争性の確保という観点

を持ちながら行われることが重要である。

- ・ また、羽田空港は国内航空ネットワークの基幹空港であり、内外の経済活動を支える基礎インフラとしての役割を果たすものである。例えば、国内航空ネットワークの維持を通じて、国家安全保障や日本再生戦略において示された観光立国戦略、災害に強い国土・地域の構築、国際戦略総合特区等の取組みにも密接な関わりを有するものであり、羽田空港の利活用を考える場合には、このような高次かつ多様な視点からの検討を行うことも必要である。
- ・ 最後に、羽田空港の利用が可能となる地域・地元の理解と協力に深く敬意を表するとともに、騒音問題等の環境負荷低減にも真摯に対応し、引き続き、その現状や対策について不断の検証・検討を行うことが期待される。

ー スロットオークションの導入に係る課題の整理 ー

羽田空港国内線発着枠の配分における市場メカニズムの導入可能性を検討する過程で、スロットオークションに関する検討を行った結果、我が国における具体的導入にあたっては、以下のとおり解決すべき課題があることがわかった。

今後、スロットオークションの導入に向けた議論を行う際は、諸外国における議論の動向や我が国航空市場の変化を踏まえ、以下の課題の解決方を検討する必要がある。

1. 発着枠の財産権的位置づけ

入札収入が発着枠配分の対価となる場合、発着枠の財産権的な位置づけについて整理が必要である。なお、落札金を空港施設の使用料として位置づける場合、着陸料等の既存の使用料との関係の整理が必要であり、また、混雑料金として位置づける場合、法律上の根拠が必要である。また、入札収入の用途についても検討する必要がある。

2. 二次売買の取扱い

国費を投じて整備した羽田空港の発着枠について、航空会社による二次売買の可否や、二次売買を可とする場合の売却益の帰属等の整理が必要である。

3. 航空会社によるスロットの寡占や運賃転嫁

資金力のある航空会社によるスロットの独占・寡占や、オークションの入札コストが運賃へ転嫁されることにより利用者利便を損なうおそれがある。

4. 配分の対象及び入札パッケージの数

時間帯により事業者のニーズに強弱があるため、「タイムスロット」をオークション対象とすることが経済学上は適切だが、この場合、その組合せについて航空会社に膨大な作業が課される。

5. 入札価格の相場観

入札価格の相場観がないため、オークション実施前に入札価格の相場観を形成する必要がある。

6. 国際線の取扱い

羽田国際線については、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、航空交渉で設定された権益の実行を担保するため、タイムスロットを確保しておく必要がある。

7. 地方路線や新規航空会社に対する配慮

地方路線や新規航空会社等に政策的配慮を行う場合には、オークションのプロセスで特別の配慮をする(地方路線に対する補助金入札の併用等)、オークションの対象外とするなどの検討が必要である。

評価項目の見直しの考え方

別添2

現行の評価項目	項目の目的	項目見直しの考え方	評価項目の見直し案 (赤字は見直し箇所)
1. 利用者利便の向上の観点からの評価項目(倍点)			
(1) 運賃水準の低廉化の努力			
旅客キロあたり旅客収入が過去5年間で低下していること	運賃低廉化による利用者利便向上	運賃低廉化による利用者利便向上は各社間で競われるべき。その上で全体に対してプラスに寄与している事業者を評価。	旅客キロあたり旅客収入の 過去5年間の変化率が各社間平均を下回っていること
(2) 安全の確保			
乗客の死亡を伴う事故が過去5年間で発生していないこと	各社の安全への取組を促し、安全性を向上させることによる利用者利便向上	安全への平素からの取組(機材品質の維持)及び安全上の支障を及ぼす事態への迅速な対応(再発防止策策定)両面で評価することによる、航空会社の安全に取組の強化は事業者において常に取組まれるべき。他社よりも優れた取組が行われるよう不断の取組のインセンティブとなるよう各社間順位を評価。	【項目変更】 以下の指標毎の各社間順位点の合計 ・過去5年間の機材品質に係る不具合に起因する欠航又は15分を超える遅延の発生率 ・過去5年間に義務報告した安全上の支障を及ぼす事態に対して90日以内に再発防止策を策定した割合
(3) 全国的な航空ネットワークの形成・充実に貢献			
① 全国規模での航空ネットワークの形成・充実に貢献			
低需要路線の便数が過去5年間で増加していること	全国路線網の形成	各社の全国ネットワークに対する寄与を評価するため、各社ネットワークの絶対量を基に、当該社のネットワークの全国航空ネットワークに占める貢献度合い(=割合)を評価。	【項目変更】 以下の指標の各社数値の合計値に占める各社数値の割合 ・地方路線(幹線及び羽田路線以外の路線(離島路線含む))の路線数
ナイトステイを実施している空港の数が過去5年間で増加していること	地域/利用者の利便性向上	同上	【項目変更】 以下の指標の各社数値の合計値に占める各社数値の割合 ・地方路線(幹線及び羽田路線以外の路線(離島路線含む))の旅客キロ
② 羽田空港と地方の空港との間の路線の形成・充実に貢献			
羽田空港の全路線便数に占める幹線以外の路線の便数の割合が50%を超えていること	羽田の地方路線ネットワークの充実	各社間平均よりも優れており、全体にプラスに寄与していることを評価。	羽田路線に占める非幹線割合が 全社平均を上回っていること
前回に配分を受けた発着枠数に占める幹線以外の路線に使用している発着枠数の割合が50%を超えていること			使用せず ※前回配分で航空会社毎に枠の使途制限が異なるため(なお前回配分時にも本項目は使用していない)
新規項目【羽田ネットワーク】 3便ルール対象路線の便数	少便数路線の維持及び利用者利便確保	各社の少数便路線に対する寄与を評価するため、各社の少数便路線の便数の絶対量を評価した上で、全体便数に占める貢献度合い(=割合)を評価。	【新規項目】 以下の指標の各社数値の合計値に占める各社数値の割合 ・3便ルール対象路線の便数
(4) 新規航空会社の競争環境整備による競争の促進			
—	新規航空会社の育成	スケールメリット等の観点から達するべき一定の水準(保有機材12機)に達する見込みのない事業者の競争環境整備を図る。	【新規項目】 保有機材数が12機に増枠の時点で達する計画が無いこと
2. 航空会社の効率的な経営の促進の観点からの評価項目			
旅客キロあたり営業費用が過去5年間で低下していること	事業者のコスト削減努力	効率的な経営の促進には各社間で競われるべき。その上で全体に対してプラスに寄与している事業者を評価。	旅客キロあたり営業費用の過去5年間の 変化率が各社間平均を下回っていること
従業員一人あたり営業収益が過去5年間で増加していること	事業者の生産性向上	効率的な経営の促進には各社間で競われるべき。その上で全体に対してプラスに寄与している事業者を評価。	従業員一人あたり営業収益の過去5年間の 変化率が各社間平均を上回っていること
3. 発着枠の効率的な使用の観点からの評価項目			
羽田空港の1発着枠当たりの輸送人員が過去5年間で増加していること	利用者ニーズを踏まえた羽田発着枠の効率使用	(小型多頻度化の進展を踏まえ5年間の増加は求めないものの、)羽田全体の平均輸送人員を上回り効率的に旅客輸送を行う事業者を評価。	羽田空港の1運航当たりの輸送人員が 各社間平均を上回っていること
4. その他			
行政処分を過去5年間受けていないこと	航空運送事業の適確な遂行	(変更なし)	行政処分を過去5年間受けていないこと