

国家戦略特区ワーキンググループ「集中ヒアリング」（議事録）

（開催要領）

- 1 日時 平成 25 年 5 月 28 日（火）10:00～10:40
- 2 場所 永田町合同庁舎 7 階特別会議室
- 3 出席

<WG 委員>

- 座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所招聘教授
委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション代表取締役社長
委員 坂村 健 東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授
委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<関係省庁>

- 田村 明比古 国土交通省航空局長
和田 浩一 国土交通省航空局航空ネットワーク部首都圏空港課長

<事務局>

- 加藤 利男 内閣官房地域活性化統合事務局長
枝広 直幹 内閣官房地域活性化統合事務局事務局長代理
藤原 豊 内閣官房地域活性化統合事務局参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 羽田空港国際化のための羽田・成田離着陸割当ての柔軟化（羽田への国際線割当てと成田への国内線割当ての交換促進）
- 3 閉会

○藤原参事官 ヒアリングの趣旨は、既に委員の皆様、出席省庁にもお示ししているが、配布している資料のワーキンググループ決定資料「『国家戦略特区』の基本的考え方と当面の進め方について」を御参照いただきたい。

本日は、別添にある具体的な規制改革事項のうち、まず、「羽田空港国際化のための羽田・成田離着陸割当ての柔軟化」について、国土交通省航空局からヒアリングを行わせていただく。

○八田座長 航空に関しては、基本的には東京のためというよりは、地方の活性化のために非常に役に立つだろうという観点から、羽田の更なる国際化や成田への国内線増便を推進することが提案の眼目である。地方の都市が外国とつながる時間が短縮されることが、

国際コンベンションの招待を可能にする等を通じて地方の活性化に役立つからだ。国土交通省の努力によって、羽田が部分的に国際化されて非常にそれが評価され、多くの人が喜んでいるけれども、さらにそれを推進するために二つ考えられる方法があるのではないか。

一つは、羽田と成田の両方に発着の権利を持っている航空会社は、希望するならば、羽田発着の国内線を成田に持っていく代わりに成田発着の国際線を羽田に持っていける制度を作ることである。航空会社の方に何うと、ドル箱路線の国内線を成田に持って行くことにしても、国際線を羽田に持っていくことにはそれを上回る利益がある。その上、成田での国際線との接続も良くなる、とおっしゃる。

もう一つは、国際線を成田に持っていない会社は、羽田の航空権を譲って成田に移れば、その羽田の権利は毎年入札され、入札によって得られた収入を数年間にわたって得ることができるというものである。

いずれの方策も羽田と成田の双方で国内線と国際線の接続を改善する提案である。これらについて、可能性がどの程度あるか、検討を今後やっていただけるか、そういうことを今日のヒアリングでお伺いしたい。

○田村局長 現在の状況について、お手元の資料に基づいて御説明する。

私どもも非常に需要の多い首都圏空港の容量をできるだけ増大させて、新しく生まれる発着枠をベースにして、国際線でも国内線でもLCCのような多様なサービスを育てていくことにより、利用者にとってできるだけ選択肢が多く利用しやすい航空サービスというものを実現していくことは非常に重要であるということで、最近、非常にこれに注力している。わずか2年半前までは羽田の容量というのは年間30万回だったが、4本目の滑走路を完成させた。4本の世界でもなかなか類を見ない、井桁状に配置された滑走路を駆使して容量を拡大していく。安全上非常に慎重を要するオペレーションであるから、徐々に管制官が慣れていくのに従って、容量を拡大している。現在は、羽田は年間41万回となっている。さらに、これを来年の春には44.7万回まで拡大する。これに合わせて、昼間の増えた分を国際線に使って、昼間に3万回を増やそうとしている。

成田空港のほうも容量の拡大に取り組んでおり、これも2年半前まで22万回だったものを最終的には平成26年度中に30万回にし、首都圏空港の容量を約75万回にするということをも最優先課題として取り組んでいる。

今後、やはり羽田においても成田においても、国際線と国内線の乗り継ぎ機能というものを強化する。既に存在する濃密な国内線のネットワークに国際線が加わることで、羽田の乗り継ぎ機能が強化されるし、成田も既にある国際線のネットワークに、例えば、最近国内線のLCCが就航するというので、ここも乗り継ぎ機能がかなり充実してきており、これをさらに進めていきたい。そういう意味では、ワーキンググループの問題意識と私どもは同じような問題意識を持っている。

2枚目は、首都圏空港の機能強化のために、これはハードも整備をしていかないといけない。例えば、羽田空港のC滑走路が今3,000メートルであるが、3,000メートルと言って

も、深夜早朝に図の左のほうへ離陸していく便について騒音の問題があるため、実は2,500メートルぐらいで飛び立たなければいけない。このように使い勝手が悪いから、図の右側に360メートル延伸して、一番端から走行していくと、約3,000メートルを使って離陸ができる。そうすると、例えば、大きいA380とか、そういう機材がこのC滑走路でも使えるようになるということで、羽田空港の使い勝手がさらに良くなる。

成田についても、2本の滑走路があるが、これを全く同時に運用するために精密な航空機の位置を把握する管制装置のようなものを整備することによって、2本の滑走路が同時に使えるようにするという整備をやっていて、これによって30万回化が可能になる。

それと並行して、各国とオープンスカイの交渉を進めてきた。オープンスカイというのは、相手国との間で乗り入れる航空企業の数、あるいは路線の数、便数の制限をなくして二国間で航空サービスを提供し合うことができるようにするという協定である。羽田空港は容量制約があるため、羽田を除いて成田も含めて、この春から二国間で協定が結べたところについては全てオープンスカイになっている。オープンスカイの合意ができた国、地域との間で日本の発着旅客数の91%がカバーできるまでになってきている。

そういう意味では、2～3年前と比べると、かなり状況に変化が出てきているが、更なる容量の拡大、中でも羽田の容量の拡大については、様々な課題がある。

その一つが、羽田に到着する航空機の進入経路について、できるだけ陸域の住宅地で騒音を増やさないために東京湾の上を通過して着陸させている。これは風によってルートが色々変わり、色分けしているのは、南風なのか、北風なのか、好天時なのか、悪天時なのかということでルートが変わっていくのだが、どのルートでも千葉県の上空を通過して羽田に着陸しているという状況である。私どもとしては、関係自治体への御相談なくして今後の羽田の更なる機能強化は困難ということを申し上げておかなければいけない。

それから、先ほど配付された委員の皆さまの御提案、問題意識を拝見しますと、羽田の乗り入れと成田の乗り入れを交換するということになる、我が国の航空会社だけではできないという問題がある。そもそも成田はオープンスカイになっているので、国際線枠と国内線枠という発着枠の区分が存在しない。そこで、例えば、本邦航空会社が成田と交換するのではなく、航空会社が羽田で持っている国内線と国際線を交換しようとしたとしても、相手国の合意を得るためには、国際線に振り替える枠の半分を相手国の航空会社に割り当てることが必要となる。このため、日本の航空会社は自社の国内線の半数しか国際線の運航に用いることができないこととなる。つまり、我が国の航空会社だけで自由に振替ができないというような国際的な枠組みになっている。このように、相手国がある話なので、我が国だけでやるというようなことがなかなかできないという問題がある。

もう一つは、羽田のスロットということについては、オークションにかけたらいいのではないかという議論はこれまでもある。ただ、発着枠の一つは公的な位置付けというか、財産権的な位置付けというのは国際的に確立していないという問題がある。これはエアラインが所有するものなのか、国民の共有財産なのかというようなところからして色々な説が

あって、まだ国際的に定まっていない。

発着枠と単に言っても、これは単に1日に1枠ということではなくて、全部時間帯とセットで考えなければいけないということがあって、そうすると、仮にオークションを実施する場合に、時間帯がセットになった1枠というものの価値が時間帯によってもものすごく変わる。そうすると、入札の設計の仕方として、例えば、いくつかの時間帯をバンドリングして入札にかけるとか、そういう設計上の問題がある。

さらに、当然貴重な財産だから高く売れたほうが良いという要請が一方であるが、反対に、それでは資力のあるところだけが独占できてしまうのではないかという批判等もあり、オークションについて色々な論点の整理を昨年秋に行ったところである。

今、御説明申し上げたような色々な課題があり、そういう意味で、にわかにということではなくて、少し時間をかけて検討させていただく話だと思っている。

○八田座長 まず、羽田の国際化や、次に、成田では国際線と国内線の接続を増やしたいという問題意識を省として持っておられるということは大変心強く思った。いくつかの問題があるということもよく分かった。

オークションに関しては、全部をオークションにするというような大それた話ではない。非常に限られた時間帯だけの羽田の発着枠をオークションにかける提案だ。このオークションからの収入が成田に行くことに対する代償になる。そのときの権利は、今のところも曖昧になっているのだから、直ちに定義するのは確かに難しい。例えば、5年とか10年の間、オークションから入ってくる収入をあげて、それから後はもうチャラにする。全関係者に対して今よりは良くなるようにしてはどうかということである。

世界中で送電権や排出権などの権利に関して、今までの既得権を当初認めた上で、その後10年間ぐらいかけて、1年1割ずつぐらい減らしていくということはよくやる。それに類したことが航空に関する権利に関しても、法的にできないだろうかということが一つある。

千葉県が便数の増加を問題にされるというのはよく分かるが、今回の提案は便数全体を増やす話ではなくて、与えられた便数の中で割り振りを変えようということであり、その点楽なのではないかと思う。

今の段階では分かりにくいのは、相手国との協定でどの程度のことをしなければいけないのか、特にコードシェア便について。そうすると、ある意味では、相手国にとってもかなり有利なことがあるのではないか。そこでの交渉についての具体的な問題ということも、後で他の委員の方の御質問の後でも御説明願えればと思う。

○秋山委員 私も今、八田座長から御指摘があったように、日本の航空会社ではできないという部分について、なぜできないのか、どういうところが引っかかってくるのかというところを是非教えていただきたい。ただ、そのときに是非ともお知恵を貸していただきたいのは、ここは規制改革会議でもなければ産業競争力会議でもなくて、特区で実験的にやってみるのか、どうやったらできるかをトライしようという位置付けで検討を進めた

いので、特区という条件を付けたときに何かできることはないかというお知恵を拝借したい。

そういう意味では、特区という建付けを使って、今回こちらからペーパーを出させていただいているものの①のところ、一つの航空会社の中での振替であれば、先ほどのオークションの財産権の問題というのは特段発生しないのではないかと理解できるので、例えば、①番について、他に障害があるのか、あるいはどうやったらできるのかというところを是非教えていただきたい。

○田村局長 今の航空交渉の枠組みでは、羽田に関して言うと、容量制約の関係でまだオープンスカイになっていないので、二国間でどれだけお互いに国際線の乗り入れをできるのか、どこの都市と羽田の間を1日に何便飛ばせるのかということを相手国との間で合意することが必要となる。そのときに、本邦航空会社が自分たちは羽田に国内線をいっぱい持っているから、これを国際線に自由に振り替えられるのではないかと言ったとすると、相手国に乗り入れる際に、相手国から、一方的に羽田からの国際線を増便することは不平等であり、自国の航空会社にも同じ便数、羽田に乗り入れが可能となるよう発着枠を提供しなければ日本企業の乗り入れを認めない、ということになる。

したがって、交渉をするときには、仮に日本側が1便国際線を増やすのであれば、基本的に、相手国にも同数の国際線の就航を認めて合意することが必要であり、先ほど御提案のあったところについては、困難であると考えます。

もちろん容量が増えない中で何とかうまくできないかということも知恵を絞っていかなければと思っているが、これまでも、羽田空港の国際線増便については、全体のパイを少しずつ大きくしていく中で、増えた発着枠を国際線に割り当てるということでやってきており、過去14万回増やしていくうち、国内線にも強い需要がある中、9万回は国際線に割り当ててきている。諸々考えてみると、国内の規制の問題というよりは、国際線をめぐる枠組みの部分と、関係自治体等との合意形成の問題である。

○八田座長 今おっしゃったことで外国との難しさというのは分かったが、それであれば、色々な交渉の余地があるのではないかと思う。例えば、先ほど申し上げたコードシェア便に関しては、向こうも有利だろうというのがあるだろうし、これからの増枠を渡すときに、公平性を保つように外国に優先をしてあげることが条件に入れるとか、今即答はとても無理だろうが、そういう余地はあるのではないかと思う。

私どもの提案は、特区ではなるべく早く迅速に国際化に向けたメッセージを出したいということなので、将来滑走路を増やすことを待たずにできることである。したがって、そういう交渉を始めることができるというようなところまで持っていければ、非常に強い成長へのメッセージになるのではないかと思っている。

○坂村委員 何のためにこういうことになっているのかと言うと、一番大きいのは地方活性化ということで、結局、飛行機で外国から来た人が地方に行きやすくするにはどうするのかということだから、ここに書いてあるのではなくて、もう少し別の方策があればそれ

でも当然いいわけである。例えば、成田に外国から来た人が地方に行きやすくするにはどうしたらいいのかという別のアイデアがあるのならば、それでもいい。どういうことかと言うと、具体的には成田と羽田をもっと行きやすくするとか、リニアを通すまでは言わないけれども、もっと成田から羽田に簡単に行けないかとか、成田に降りた後、地方に行こうと言ったときに1日泊まらないでも行けるようになる別の方策。だから、別に飛行機でなくてもいいと思うが、バスでどこか出るとか、または羽田まで来なくても茨城空港を活性化させて、成田からそこに簡単に行って、そこからどこかへ行けるとか、そういう別のアイデアというのはないか。要するに地方に行きやすくするとか、地方を活性化するために、外国からの人が地方に行くというので別の方策はないのかということ。

○田村局長 例えば、先ほども申し上げたけれども、成田にLCCが増えていっている、あるいは関空などもそうなのだけれども、そういうことが今まで仁川に行っていた乗り継ぎのお客が成田なり関空を使うようになってきているというのが現実には数字としてある。そういうところをさらに強化していくというのは当然だし、もちろん茨城空港の活用という方策もあり得ると思う。羽田も今度、昼間3万回増えると、これはこれでかなり変わってくる。

もちろん羽田・成田間の鉄道アクセスというのも検討はしていて、それぞれ東京駅周辺に、例えば成田から30分台、羽田からは東京駅に10分台で行くというようなこともやっていけばいいと思っている。特効薬はないが、今やろうとしていることは全力を挙げてやっていくと、それだけで相当変わってくるという感じは持っている。

○八田座長 今回のLCCを成田で活用するというのも、この2番目の案などは、海外からLCCを活用して成田に来たお客がすぐ地方に行きやすくするのに補助を与える提案だと見ることもできる。したがって、全体的に私どもの意図が貴省のお考えと割と一致しているところが方向性としてあると思う。

これからもなるべくこれを具体的にして成長戦略の一つにしていきたいので、今後とも議論をさせていただきたい。