

航空政策の決定プロセスと交通経済学者の役割

太田和博
OHTA, Kazuhiro

外国文献研究会
東京電機大学理工学部助教授

1 はじめに

本稿では、TRB(Transportation Research Board)の航空政策に関する特別報告書を取り上げるが、内容紹介よりも同報告書の位置づけについて考察することに目的が存する。米国では、1978年に国内航空の規制撤廃が始まってからすでに20年に及ぶ航空自由化の経験を有している。本稿で取り上げる特別報告書は、規制撤廃政策の功罪を改めて論じ、21世紀の航空市場のあり方を論じるものである。

一方、わが国では、本年2月に改正航空法が施行され、国内航空市場において本格的な競争導入が図られた。改正航空法は昨年6月に成立したが、施行までの準備期間中に運輸省は、有効な市場競争と消費者(旅客)利益を実現するための具体的ルール作りを行った。そのために、運輸省は2つの懇談会を設置し、議論を重ねた。

米国TRBの特別報告書にも、わが国運輸省の2つの懇談会にも、交通経済学者が参加している。経済理論が万国共通であるとする、両国の交通経済学者の政策提言には大きな差はないと考えられる。しかしながら、政策の立案過程に対する働きかけ方は異なる。本稿では、日米両国の航空政策に対する経済学者の働きかけ方の差を、上記の2例より考察する。

まず、2では、TRBの特別報告書の内容と位置づけについて紹介する。3では、わが国運輸省が設置した2つの懇談会を念頭に置きながら、特別報告書における交通経済学者の役割を論じ、わが国の交通政策策定システムに対して持つ含意について検討する。そこには、交通経済学者の役割に関する私見も含まれる。

2 TRBの特別報告書第255号

本稿で取り上げるTRBの特別報告書255号は『米国航空産業における参入と競争：問題点と機会』と題されている。TRBが10年前の1991年に公表した特別報告書230号『変化の潮流：規制撤廃以降の国内航空輸送』をアップデートした

ものである。両特別報告書ともに米国議会からTRBに要請されたものである。ここでは、まず2.1において、本報告書をまとめたTRBについて簡単に紹介する。2.2では、報告書の内容を概観する。2.3では、本報告書が持つ航空政策策定上の役割について論じる。

2.1 TRBの概要

ここでは、極簡単にTRBの概要を紹介しておく^{注1}。TRBは1974年以前にはHRB(Highway Research Board)と呼ばれており、HRBの前身は連邦道路局(U.S. Bureau of Public Roads)の支援の基に設立された。しかしながら、現在、TRBはNational Research Councilの一部門である。National Research CouncilはNational Academy of SciencesとNational Academy of Engineeringの合同体である。このことから、TRBは3つの特徴を持つことが分かる。

第1に、設立の経緯はさておき、現在はTRBは非営利・非政府(民間)の独立団体である。第2に、基盤は学术界にあり、学問分野としては工学系に属する。第3に、研究分野としては、道路技術が中心である。

TRBの一般的特徴に反し、特別報告書255号には著名な交通経済学者が多く参加している。列举してみると、John Meyer(ハーヴァード大学)、Elizabeth Bailey(ペンシルヴァニア大学)、Jonathan Baker(アメリカン大学)、Jose Gomez-Ibanez(ハーヴァード大学)、Alfred Kahn(コーネル大学)、Steven Morrison(ノースイースタン大学)およびSherwin Rosen(シカゴ大学)など蒼々たるメンバーである。彼らの主な学会活動の場はAmerican Economic Association(AEA:全米経済学会)であるが、TRBにも参加している^{注2}。

2.2 特別報告書255号の内容と特徴

1991年の特別報告書230号は、米国国内航空の規制撤廃に対してその是非を判断するものであった。1978年の航空規制緩和法から10年が経過して時点において、国内航空輸送に関するほとんどすべての経済的規制の撤廃と言うドラスティックな政策の評価を行なうことは適切なことであった。特

別報告書230号の結論は、国内航空の規制撤廃は、航空産業の効率性を高め、かつ消費者の利益を増進した、というものである。

その後10年を経て、特別報告書255号が企画されたわけであるが、この10年間には米国国内航空市場においていくつかの懸念すべき状況が生まれてきたという認識が存在した。報告書の第1章は、1990年代の航空産業の現状分析を行なっているが、主な懸念として3点を挙げている。

第1に、短距離路線やノンストップ路線およびローカル(スポーク)路線を中心に便数が減少した路線がある。第2に、運賃の分散が拡大した。つまり、同一便の中で極端に安いチケットと極端に高いチケットが、イーロード・マネジメントの結果として生じるようになった。第3に、ハブ空港を支配するメガ・キャリアーが新規参入者に対して反競争的な行為を行なっている、と言う批判が高まってきた。第4章では、これらの懸念をデータによって描写している。

第2章では、第1章での概略的な分析を受けて、ハブ空港における競争の状況をより詳しく分析すると共に、新規参入者が連邦交通省に申し立てたメガ・キャリアーの反競争的行為について検討を行なっている。さらに、連邦交通省が98年4月に提案した反競争的行為に対する指針(Statement of Enforcement Policy Regarding Unfair Exclusionary Conduct)に対する評価を行なっている。同指針は、わが国の改正航空法における反競争的行為の定義を検討する際に参考にされた。なお、同指針は報告書の付録Aに収録されている。

第3章では、競争を有効に機能させるために新規参入を促進する方策を検討している。特に、ハブ空港における新規参入者に対するスロット配分について分析し、さらに独占力の源泉となり得るその他の固定施設(CRS:コンピュータ予約システムなど)も取り上げ、スロット配分共々提言を行なっている。

第4章では、1990年代に急速に進んだアライアンスを取り上げている。アライアンスの功罪を論じると共に、国内航空ばかりではなく、国際航空も扱っている。また、オープン・スカイ政策をてこにした国際航空の二国間協定の交渉において独占禁止法の適用除外(Antitrust Immunity)のあり方についても提言を行なっている。

なお、第5章では、小規模市場について4頁のみを割いている。

また、興味深い資料として、メガ・キャリアーの反競争的行為に対する新規参入者からの(非公式な)交通省に対する申し立てを付録Cに掲載している。

2.3 特別報告書の位置付け

特別報告書は、米国議会からの要請によって作られたもの

である。しかしながら、米国議会が特定の目的、つまり特定の利益集団の利益を正当化すること、を持ってTRBに調査を要請したものではない。わが国では、しばしば特定の目的を持って報告書が作成されることがあるが、これとは対照をなす。

特別報告書は、米国の立法システム・意思決定システムの中で、その効果を発揮する。米国では、多くの議員立法が成立していることから分かるように、政府よりも議会、つまりは個々の議員に立案インセンティブがある。提案された法律案は、その重要性や内容に応じてであるが、専門委員会で審議され、成立が図られる場合には本議会にかけられることになる。特別報告書は、議会において議論をするための基礎的な事実関係や分析結果を提供している。

各利害関係団体が己の分析を行うことは自由である。例えば、ATA(Air Transport Association)は、業界団体であるが、専任のエコノミストがおり、業界の利益を代表する論陣を張っている。

特別報告書の内容は、中立的ではあるが、必ずしも現実的であるとは限らない。例えば、いくつかの提言がなされているが、必ずしも社会的受容性が高いとは思えないものもある。その理由は、本特別報告書が経済学者の手によるものであることにある。それゆえ、特別報告書では、経済学からの視点が前面に出ており、効率性の追求とそれを実現するための公正な競争市場の確立が提言の基礎をなす考え方である。

結論として、本特別報告書は、やや経済学の視点に偏ってはいるが、特定の利益集団に偏していないという意味において客観的であり、米国の航空産業の実態を把握するのに有益である。このことは、本特別報告書が米国内において航空政策の議論するための基礎資料となることを意味する。

3 改正航空法と交通経済学者の役割

本年2月に施行された改正航空法は、わが国の国内航空輸送の構造を公益事業型規制体制から独占禁止型自由競争体制へと、実質的にはともかく、制度的には、変更した。航空産業が持つ技術的特性とわが国特有の歴史的背景のために、国内航空市場を完全な自由競争に委ねることには問題なし、とはし難い。このため、運輸省は、2つの懇談会を設置し、改正航空法施行後の国内航空行政のあり方を検討した。

航空輸送サービス懇談会(サービス懇)は、改正航空法による制度改革に直接関係するものであり、不公正競争に対するガイドラインと消費者への情報公開の方法について検討を行った。一方、混雑飛行場スロット配分方式懇談会(スロット懇)は、羽田空港の沖合い展開によるスロット枠の拡大に対応するものであり、直接には改正航空法に関連するもので

はない。しかしながら、混雑空港、つまり需要が多い空港、におけるスロットの配分は各航空会社の競争力に大きな影響を与える。加えて、新規参入事業者の混雑空港における扱いは、改正航空法の理念である市場機能の発揮に直結するものである。こうして、1999年度には、2つの重要な懇談会が活動を行っていた。

本稿の目的は、各懇談会の内容^{注3)}を紹介することではなく、それに参加した交通経済学者の役割を吟味することにある。サービス懇、スロット懇談ともに2名の交通経済学者が参加した。メンバーの総人数は、サービス懇は6名、スロット懇は9名であったが、ともに座長は交通経済学者が勤めた。座長は、その立場上、経済学者としての主張を前面に出すことはできないので、もう一人の交通経済学者が交通経済学からの見解を述べる役割を担った。

両懇談会は公開の場で実施され、マスメディアによる取材も自由であった。また、航空各社の代表者はオブザーバーとして意見を開陳する機会が与えられた。この種の会議において過去にしばしば見られた変更不能なシナリオは無く、自由に議論が闘わされた。もちろん叩き台となる事務局案は運輸省航空局から提出されたが、それは絶対的なものではなかった。

懇談会と言う名前がついている以上、懇談会の報告書がそのまま航空行政に反映されるとは一般には言えないが、実質的には航空行政を決める機能を持っていた。その中で、交通経済学者が果たした役割は、交通経済学からの見解を述べることだけに留まらず、航空政策の全体像にも気を配ったものであったと言える。

純粋に交通経済学からの知見を論じることに集中するのであれば、TRBの特別報告書のように、周到な準備と厳密な理論構築が必要である。その意味で、両懇談会への交通経済学者の関与は、純粋に学術的なものではなく、政策策定システムの一部に組み込まれたものであったと言える。

交通政策を含む経済政策を研究する経済学者の多くは、彼らの研究の成果が実際の政策に反映されたいと望んでいるであろう。この経済学者のモチベーションは日米において差はないが、その関与の仕方は異なる。米国では飽くまでもアカデミック・フィールドに両足を置きながら、その役割を

果たす。あるいは、行政府に主動務先を変える者もある。客観的で専門的な知識を提供するのが仕事であると考えているので、議会の公聴会において発言することはあっても、各省庁の委員会に組み込まれることは少ない。

一方、わが国の場合には、各省庁の各種審議会あるいは委員会などに参加することによって、専門家としての知識を政策に活かす。学術的な研究は学会および学術誌においてのみ展開が図られる。

これは私見であるが、TRB特別報告書255号のような重要でありまとまった政策分析の機会が、バイアスのかかることなく、提供されることが重要である。さもなくば、交通経済学者に対する信頼性、つまりは客観的な立場から専門知識を提供することに対する信頼性、が揺らぐことになる。さらには、霞ヶ関に近い経済学者と遠い経済学者という区別がなされる恐れがある。交通経済学という学問は本来中立的なものである。しかし、その一方で、バイアスのかかる危険も秘めている。2001年からの省庁統合が秒読みとなってきた折、交通学界と行政との関係についても見直す必要があると言えるかもしれない。

注

注1)TRBに関する最近の邦文紹介文献としては飯田(1999)がある。TRBのホームページも併せて参照されたい(<http://www.nas.edu/trb/>)。

注2)経済学者にとってのTRBとAEAの差違は著者が聞いたKenneth Small(カリフォルニア大学アーバイン校)の以下のような言に良く現われている。「TRBはEngineerばかりで、我々経済学者が参加するときもトピックが現実的(practical)になる。一方、AEAは(経済学的に)アカデミックだ。」

注3)サービス懇の報告書および内容については山内(1999)を参照されたい。スロット懇の内容紹介については、著者が知るかぎり、現在市販されているものはない。

参考文献

- 1)Transportation Research Board (1999), *Entry and Competition in the U.S. Airline Industry: Issues and Opportunities*, TRB Special Report 255, National Research Council, National Academy Press.
- 2)Transportation Research Board (1991), *Winds of Change: Domestic Air Transport Since Deregulation*, TRB Special Report 230, National Research Council, National Academy Press.
- 3)飯田章夫(1999)『TRBの概要と第78回年次総会の運営について』『高速道路と自動車』第42巻第8号, pp.52-55.
- 4)山内弘隆(1999)『航空法改正に伴う情報公開と運賃問題について: 航空輸送サービス懇談会の報告を踏まえて』航政研シリーズ第370号, 航空政策研究会。