

EUにおけるPSO制度と生活路線への補助

遠藤 伸明
ENDO, Nobuaki

外国論文研究会
東京海洋大学海洋工学部助教

2004年5月、中東欧10カ国の新規加盟を得て、EUは25カ国からなる体制へと拡大した。また、1986年に単一欧州議定書が結ばれてから現在に至るまで、市場・経済統合の度合いを深めつつある。航空分野も例外ではない。参入・運賃自由化政策が実施され、域内単一市場が完成する。また、最近では対外航空交渉の一括化など、多岐にわたる政策領域において統合への取り組みが行われている。そのひとつが、公共サービスの責務(Public Service Obligation: PSO)と呼ばれる不採算路線の維持についてである。

世界的な航空規制緩和の流れに伴い、競争が促進され、航空企業内における黒字路線から赤字路線への補助の機会が少なくなっていると思われる。したがって、生活にかかわる路線の維持は重要な問題である。特にEUでは、加盟国が共通政策に合意した上で、これを自国の事情にあわせた政策として導入するという過程が加わるため、より複雑なものになっている。以下では、Williams et al.[2004]の紹介を通じ、EUにおける生活路線の維持をめぐる問題とPSOの内容と運用について考察したい。

1— EUにおけるPSO制度の概要

Williams et al.によれば、1993年1月より、EU加盟国は、定期性、便数、運賃などの点において、適切な水準の航空サービスが商業ベースでは提供されない場合、航空会社に対してPSOを課し、補助金を支給する権限を与えられている。PSOの目的は、僻地の経済発展にある。対象となる路線は、加盟国の国内線に加え、加盟国間の域内路線も含む。

PSO実施までのプロセスについて、簡単に紹介したい。加盟各国がPSOの法的な権利をもつ。まず、EU官報に1回目の入札の告知を行う。入札した航空会社には、3年を超えない期間で当該路線における独占権が与えられるが、補助金は支給されない。もし、運航を希望する航空会社がいなければ、補助金を前提に2回目の入札が実施される。なお、PSOの運営は、加盟各国の中央政府のほか、地方政府が担当する場合もある。

Williams et al.は、PSOの内容について2つの問題をあげている。ひとつは、加盟各国に裁量が認められている点である。米国とは異なり、EUでは、共通政策においてPSO路線選定の基準が明記されていない。その結果、各国が独自の判断を行う余地が大きく、EU内での小都市航空サービスにおいて、不均衡を招くおそれがある。もうひとつは、入札にかかわる点である。入札を透明で競争的なものにするためには、多くの航空会社が参加することが重要である。しかしながら、3年間では、航空会社が投資を回収できない可能性がある。また、入札の告知と実際の入札までの期間が1ヶ月しかなく、機材調達などの準備が間に合わない。航空会社は入札への参加を躊躇せざるをえない。

2— 米国EASとわが国離島航空路線運航費補助

EUのPSOに類似した制度として、米国ではエッセンシャルエアサービス(EAS)がある。対象路線を選定するのは、連邦政府である。主な基準は、アラスカ州とハワイ州を除き、対象地域と大規模あるいは中規模のハブ空港との距離が70マイル以上、旅客一人当たりの補助が200ドル以下などで、きわめて明瞭である。また、Williams et al.によれば、EAS路線では、2番目の航空会社の参入が可能である。なお、補助はその時点で終了することになる。EASの対象地域は2002年では114、予算は2003年では1.13億ドル(予算要求額ベース)となっている。

わが国では、1999年に導入された離島航空路線への運航費補助がある。国および地方自治体が、対象路線にかかわる「部品購入費」と「経常損失額の9割」のどちらか小さいほうに対して補助を行う。実施にあたっての主な基準は、代替交通の所要時間が約2時間以上、2社以上が競合していない、などである。また、その目的は日常生活の確保にあり、EUのそれとは若干異なるようである。2004年度における予算額は、13路線を対象に総額3.93億円となっている。なお、その他の離島航空路線維持策として、1999年新設の航空機燃料税の軽減、従来からの機体購入費補助金、着陸料の軽減、固定資産税の軽減がある。

3— EU加盟各国のPSO制度の運用状況

Williams et al.によれば、すべてのPSOでは、航空会社はある一定のサービス水準を満たすことが求められている。サービス水準には、提供されるべき便数と座席数の最低水準のほか、機材規模やスケジュールも含まれる。表—1が示すように、サービス水準は細かく規定される傾向にある。また、運賃については、一定水準以下で設定することを義務づける、上限規制がある。スウェーデンを除き、ほとんどの路線が対象となっている。また、ポルトガルなどでは、航空が唯一の輸送手段となるケースが多いことから、地元住民への特別割引制も規定されている。

Williams et al.によれば、EU加盟8カ国とEFTA2カ国がPSOを発動している。対象のほとんどは国内線である。その数は、表—1にあるように、ノルウェーが最も多く、フランスがそれに続く。これらの2国が突出している。一方、路線の特性という点では、若干差があるようである。前者では、北部地域の僻地に集中している。後者では、地方小空港とパリ間やコルシカ島と主要都市間など、大都市への路線が多い。スペインではカナリア諸島内路線、ポルトガルではアゾレスなどの大西洋諸島と本土とを結ぶ路線など、これらの2カ国とスコットランドでは、離島や僻地が中心のようである。アイルランドでは、2路線を除く国内全路線が対象となっている。またドイツでは、旧東ドイツの3都市とフランクフルトなどの主要都市を結ぶ5路線で実施されている。詳細は不明であるが、政治的な要素も関連している可能性はある。国内線座席数においてPSO路線が占める割合では、ポルトガルが40%という高い水準にある。アイルランドが約20%、フランス、スコットランド、ノルウェー、イタリアが10%前後となっている。それ以外については低水準にある。補助金の水準は、総額では、スウェーデン、アイルランド、ドイツ、英国が低く、ノルウェー、ポルトガル、フランスが高い。一方、旅客一人あたりでは、フランス、アイルランドが低く、ノルウェー、スウェーデン、英国がそれぞれ約2倍、ドイツが約6倍となっている。

このように、加盟国間でPSO運用における差が大きい。Williams et al.によれば、その背景にある要素として、政策目標の優先度の違いや、公共政策の範囲についての考え方の違いが指摘されている。それに加え、PSOは路線の選定

■表—1 PSOにおけるサービス水準要求、運賃上限ならびに補助金(ユーロ)実施状況

	便数	座席数	機材規模	時間指定	運賃上限	補助総額	1旅客当り補助	路線数
フランス	全路線	殆ど	全路線	殆ど	全路線	18.3百万	21.77	46
ドイツ	全路線	一部	あり	全路線	全路線	2.5百万	135.77	5
アイルランド	全路線	全路線	あり	全路線	全路線	4.4百万	23.43	5
イタリア	全路線	全路線	全路線	全路線	全路線	n/a	n/a	6
ノルウェー	全路線	全路線	あり	全路線	全路線	46.2百万	60.32	61
ポルトガル	全路線	殆ど	殆ど	一部	殆ど	28.2百万	34.85	10
スコットランド	全路線	一部	あり	なし	全路線	2.8百万	68.48	12
スペイン	一部	全路線	なし	殆ど	全路線	n/a	n/a	10
スウェーデン	全路線	全路線	なし	なし	なし	0.6百万	54.54	1

注：Williams et al.[2004]を参照。なお、スコットランドの補助金は英国全体での値である。

の基準があいまいであることから、ロビー団体の影響を受けやすい点もある。実際、PSOが実質的には既存のサービス水準の改善を目的として発動されるなど、その趣旨を逸脱するケースも少なくない。一方、補助が過小であり、十分に実施されていないケースもある。一例がスコットランドである。人口と人口密度、地形という点でよく似ているノルウェーと比べ、PSOの実施状況は著しく低く、地域住民は、非常に高い運賃を払わなければならない状況に置かれている、とWilliams et al.は指摘する。

4— まとめと、わが国離島運航費補助制度への示唆

航空自由化後のEUでは、生活路線の維持は重要な問題であり、加盟国の多くがPSOを発動してきた。しかしWilliams et al.は、加盟国間でPSO運用をめぐる格差が大きく、EU域内における人やモノの移動を歪め、その活発化とアクセスの改善のために行われてきた、これまでの広範囲な取り組みを阻害する恐れがあつて看過することはできない、と指摘する。米国EASと同様、対象路線の選定において、EU全体としての透明性のある基準の導入を提案している。

わが国における離島路線への運航費補助や、羽田空港における地方路線の発着枠確保など、不採算路線の維持策においても、できうる限り透明性と公平性が確保されることが期待される。どのような運用が行われているのか、どの程度航空サービスが日常生活と結びついているのか、地域間格差があるのか、これらの点について定期的に情報を整理・公開し、改善の余地があるかどうかを検討し、制度とその運用の見直しを行っていくことが大切であると思われる。また、インフラの整備状況、社会の認識やニーズの変化を踏まえた上で、地方交通体系全体の中での航空輸送の役割について、定期的に見直していくことも必要であろう。

参考文献

- 1) Williams, G., and R. Pagliari [2004], "A comparative analysis of the application and use of public service obligation in air transport within EU", Transport Policy 11, pp.55-66.
- 2) 遠藤伸明 [2004], "EUにおける航空自由化と対外航空交渉の統合", 「ていくおふ」.
- 3) 堀和秀他 [2000], "地域航空の現状と課題について", 「全国地域航空システム推進協議会研究調査報告書」.
- 4) 山内弘隆 [1995], "航空政策", 橋本昌史編, 「ECの運輸政策」所収, 白桃書房.
- 5) U.S. DOTならびに国土交通省ホームページ.