

空港発着枠の二次的売買システム

—その背景、現状及び課題 英国を例として—

わが国同様大都市圏拠点空港の容量不足に悩まされてきた英国では、90年代後半より航空会社間におけるスロットの二次的売買が判例上認められてきた。本売買はスロットの交換を行うとともにスロット間の実質的な価値の差異を金銭にて填補するというスキームにて行われてきており、これまで空港容量という希少資源の有効活用に貢献した一方で、そのさらなる展開に際しては、スロットが包含する権利の明確化、売却益に係る利益調整システムの構築、売買の透明性確保、及び寡占の防止といった課題が残されている。

キーワード | イギリス, 航空, 空港, 発着枠, スロット, 配分, 売買

伊勢尚史
ISE, Naohito

MSc 国土交通省大臣官房人事課付(人事院長期在外研究員・University College London派遣中)

1—はじめに

グローバル化の進む昨今において、都市、そして国家が激化する国際競争を勝ち抜くためには、ヒト、モノ、情報といった構成要素の円滑な移動を確保することが必須であることは論を俟たない。とりわけ、航空はこれらの迅速な物理的移動を確保するために不可欠な輸送モードであり、実際に世界における航空輸送量は、金融危機、湾岸戦争、米国同時多発テロ、豚インフルエンザの発生といった突発的事態による踊り場に幾多となく直面しつつも、これまで数十年間にわたりおおむね増加の一途をたどっており、今後も引き続き着実な成長が予測されている。

わが国においてはこういった状況を背景に、高度経済成長期以降、東京圏を中心として慢性的な空港容量の不足に悩まされ続けてきた。これに対し、昨年竣工した成田国際空港平行滑走路北伸等及び今年10月に予定されている東京国際空港D滑走路の供用開始に伴い、ある程度の空港容量が確保されることとなるが、今後処理能力に大幅な向上が見られない場合、中期的に再度首都圏の空港容量が限界に達することが想定される(国土交通省[2007])¹⁾。この一方で、滑走路や空域の使用実態やセカンダリー空港の不在等といった状況を勘案すると、これを直ちに解決に導く処方箋が見いだせないのもまた事実である。

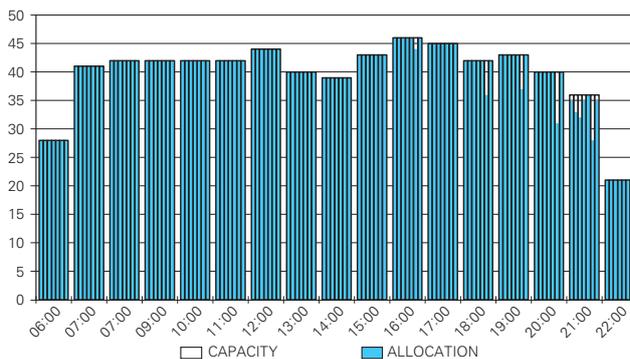
こういった問題は英国、特に人口や産業の集積が著しく進展している南東部においても顕著に発生しているところである。ロンドン地域では、現在ヒースロー、ガトウィック、スタンステッド、ルートン、ロンドンシティーの周辺5空港において増大する航空需要に対応しているものの、利便性が高く大手航空会社の運航拠点が集積しているヒース

ロー、ガトウィックにおいて既に空港発着枠(以下「スロット」とする。)の9割以上が使用されており(表—1参照)、とりわけヒースローにおいては現在夜間帯の一部を除き事実上全てのスロットが配分されている(図—1参照)など、厳しい容量制約に直面しているところである。

■表—1 ヒースロー空港及びガトウィック空港におけるスロットの使用状況(2006年夏季シーズン)

	週あたり使用 スロット数	週あたり総 スロット数	使用率
ヒースロー	9,317	9,527	97.8%
ガトウィック	5,261	5,621	93.6%

出典：Dotecon [2006]²⁾



出典：ACL [2009a]³⁾

■図—1 ヒースロー空港におけるスロットの時間帯別使用状況(2009年冬季シーズン・出発便)

こういった状況に対して空港整備を通じた容量拡大により対応すべく、現在ヒースロー空港については、第三滑走路の延長計画が進行中であり、昨年1月に英国運輸省が遅延の改善、サービスの弾力性の向上、ネットワークの拡充に資するものとして同計画を支持する結論に至った(DfT[2009])⁴⁾ものの、費用対効果の低さ、アクセス鉄道や道路等周辺インフラへの過大な負荷、排出温室効果ガ

スの増大、騒音問題といった観点から根強い反対がなされており(Guardian[2008])⁵⁾、計画決定手続き等今後の事業推進に際してはさらなるハードルが予想されているところである。

このような空港容量という「パイ」の増量が見込めない場合、そのパイをいかにして効率的に分配するかという点に注目が集まるのはある意味当然の成り行きであり、現にわが国では、規制改革会議が昨年12月に「空港の活性化・効率的運営に向けた取り組みとして、」航空会社間の発着枠取引制度の導入について検討を進め、結論を得た上で措置すべきである。」とする(規制改革会議[2009])⁶⁾など、公的機関によるスロットの当初配分(一次的配分(primary allocation))とは別途、航空会社間による事後的配分(二次的配分(secondary allocation))のためのシステムを導入することを通じた、スロット使用の一層の効率性向上を求める声が高まりつつある。

この一方、欧州においては、従前より多くの混雑空港において航空会社間によるスロットの金銭取引(二次的売買)が慣行上実施されている(Commission of the European Communities [2008])⁷⁾ことに加え、とりわけイギリスにおいては90年代よりかかる取引の適法性が判例上確立しており(Commission of the European Communities[2006])⁸⁾、こういったシステムによるスロットの使用効率の向上に対する貢献がなされているところ、このような実態に係る知見を共有することは、学術上、実務上双方の観点から有益であると考えられる。

そこで、本稿では欧州におけるスロット配分の実態について、英国を例として参照しつつ、二次的売買ルールを中心として制度的背景及び現行の枠組みを報告するとともに、これに伴って一般的に発生するものと考えられる諸課題について議論することとする。

具体的な流れとしては、まず次章において欧州域内及び英国国内におけるスロット配分ルール的一般則を概説する。次に、第三章において英国におけるスロットの二次的売買が制度上確立した経緯を紹介したのち、第四章においてスロットの二次的売買システムの展開にあたり対処すべきであると考えられる諸課題を論じることとする。

2——欧州におけるスロット配分ルールと英国における運用

欧州においてスロット配分ルールが法令上明確化されたのは1993年の欧州委員会規則(Council Regulation (EEC) No 95/93 of 18 January 1993 on common rules for the allocation of slots at Community airports. 以下「93年EC規則」とする。)にさかのぼる。同規則は、欧州域内にお

ける空港インフラの処理能力と増大する航空需要のギャップにより発生した空港の混雑に対処すべく、混雑空港において中立的、透明かつ無差別的なスロット配分ルールを確立するために制定されたものであり(同規則前文)、その後04年におけるスロットの不正な使用に対する制裁の新設等を内容とする大改正等を経て、現行のルールが構成されている。また、93年EC規則の国内担保法令として、英国においては当初1993年に空港スロット分配規則(The Airports Slots Allocation Regulations 1993)が制定され、その後04年の93年EC規則改正に対応すべく2006年に空港スロット分配規程(The Airport Slot Allocation Rule 2006. 以下「06年英国規程」とする。)が再制定されており、現在に至っている。

両法令の概要及びこれらを踏まえた英国における制度運用は概ね下記の通りとなっている。

2.1 調整空港(Coordinated Airport)の指定

EU加盟国は、処理能力の不足が顕在化している空港について、自らが必要と認めるとき、あるいは空港管理者や乗り入れ航空会社の過半数以上等から要求があった場合において、その処理能力についての分析を行い、その結果、当該空港が

- ① 処理能力の不足が1シーズン以上にわたり発生しており、
 - ② ①の不足が相当な遅延を招くことが避けられず、
 - ③ 短期的に②の遅延を解消する可能性が存しない、
- という3要件に適合する場合、当該空港を調整空港(Coordinated Airport)として指定することとされている(93年EC規則第3条第3項及び第5項)。

これを踏まえ、現在英国においてはヒースロー、ガトウィック、スタンステッド及びロンドンシティのロンドン周辺4空港とマンチェスター空港の合計5空港が調整空港として指定されている(ACL[2009b])⁹⁾。

2.2 調整者(Coordinator)の指定

調整者(Coordinator)とは、調整空港においてスロット配分の決定権を独占的に有するとともに、スロットの使用状況のモニタリングを実施する者であり、93年EC規則は加盟国に対し、各調整空港について適切な調整者が指名されるための必要な措置を講ずるとともに、その業務の同規則への適合並びに独立性、中立性、無差別性及び透明性の確保を担保する義務を負わせている(同規則第4条)。

この義務を受け、06年英国規程第4条は、調整空港の空港管理者が調整者を指名し、運輸大臣の承認により本指名の効力が発生する旨規定するとともに、業務執行における独立性、中立性、無差別性及び透明性の確保につい

て、調整者に対し直接的な義務づけを行っている。

現在、英国内の全ての調整空港について、英国内の航空会社9社(British Airways, bmi, Virgin Atlantic Airways, Monarch Airlines, Thomson Airways, Thomas Cook Airlines, Easyjet, Jet2, Flybe)により共同出資されている非営利法人である、Airport Coordination Limited(ACL)が調整者として指名されており、空港管理者からの調整者業務に係る手数料収入を主たる収入源(総収入の約70%)としつつ、航空会社からの補助(約20%)及びコンサルタント業務等(約10%)により不足する財源を賄い、調整者としての業務を遂行している(ACL[2009c]及びACL[2010a])^{10),11)}。なお、財源不足を航空会社からの補助により賄っている点について、ACLは政府からの財政支援を受けた場合これに伴うスロット配分への干渉が想定されることから、かかる干渉を防ぐために航空会社の補助に依ることとした旨説明している(ACL[2010a])¹¹⁾。

2.3 スロット配分のプロセス

まず、現在使用されていないスロット、空港容量の拡大により新たに発生したスロット及び後述する“use it or lose it rule”^{注1)}により回収されたスロットについては、調整者がこれを留保(Slot pool)した上で、次回の配分時に使用されることとなるが、留保されたスロットのうち50%は新規事業者に優先配分されることとなる(93年EC規則第10条第1項、第2項、第4項及び第6項前段)。

この場合における「新規事業者」の定義であるが、同規則第2条(b)は事業者が以下の三種類のいずれかに該当する場合(当該事業者が当該空港の5%を上回るスロットを保有する場合等を除く)において、当該事業者を新規事業者として取り扱うこととしており、特に②及び③については路線毎にその新規性を判定することとなっている。

- ① 当該空港において保有するスロットが、現在申請中のスロット配分が認められた場合においても一日五枠未満にとどまる事業者
- ② 二社以内の競合事業者が存するEU圏内路線に係るスロット配分を申請している場合において、当該申請に係るスロット配分が認められた場合においても当該路線に係るスロット数が一日五枠未満にとどまる事業者
- ③ 競合事業者の存しない地方路線に係るスロット配分を申請している場合において、当該申請に係るスロット配分が認められた場合においても当該路線に係るスロット数が一日五枠未満にとどまる事業者

なお、これらの要件を満たす事業者間の競合が発生した場合、①及び②ないし①及び③の両要件を同時に満たす事業者が単一の条件のみを満たす事業者より優先されることとなっている(同規則第10条第6項後段)。

そして、現在既に使用されているスロットのうち、定期便及びプログラムチャーター便の用に供されているものについては、一シーズンあたりのスロットの使用率が80%に満たないものを回収することとされている(同規則第10条第2項及び第4項。いわゆる“use it or lose it rule”^{注1)})一方で、本回収ルールに適合しない定期便及びプログラムチャーター便向けスロットについては、翌シーズンにおける優先配分権(historical preference)が認められ、同時時間帯において同一事業者へ配分されることとなる(同規則第8条第2項)。

また、新規事業者に対する優先配分枠及びhistorical preferenceの対象枠以外のスロットについては、事業者からの配分要求数が配分可能数を上回った場合、①通年運航されている定期便及びプログラムチャーター便、②季節運航されている定期便及びプログラムチャーター便、③その他の航空運送事業という優先順位に応じ、その配分が実施される(同規則第8条第3項)。

最後に、加盟国政府は、過疎路線維持のために必要なスロットを上記のルールに服するスロットは別枠として確保することができることとされている(同規則第9条第1項)。

以上がスロット配分プロセスに係る基本的枠組みとなるが、同規則はこれらの一般的ルールに加え、EU法に抵触せず、かつ独立性を損なわない範囲において、調整者が国際航空運送協会(International Air Transport Association(IATA))の策定したガイドライン(IATA[2009]¹²⁾参照)、加盟国政府又は各空港について責任を有する者の承認を受けた空港別ガイドライン等を勘案しなければならないこととしており(同規則第8条第5項)、各空港の実態に即した適切な対応をとることが出来るよう制度的担保が講じられている。これを受け、06年英国規程は、空港別ガイドラインの承認権者を空港管理者と定めるとともに、その制定、改廃について運輸大臣に通知しなければならない旨定めている(同規程第8条第1項)。

これらの規定を踏まえ、現在英国の混雑空港についてはスロット配分に係る一般的ガイドラインとして“UK slot allocation process and criteria”が定められており、前述した93年EC規則第8条第3項に定められている諸条件のほか、IATA[2009]¹²⁾に沿う形で、運航期間の効率性、マーケットの規模及び特徴、競争の度合等を副次的な判断要素としてスロット配分を決定する等といった事項が規定されている(ACL[2009b])⁹⁾。また、現在ロンドンシティー空港を除く4空港について既に空港別ガイドラインが策定されており(ACL[2010b])¹³⁾、例えばヒースロー空港については、運用制限が実施されている深夜早朝時間帯におけるスロット配分ルールや臨時便に係るスロット配分ルールなどが定められている(ACL[2007]及びACL[2008])^{14),15)}。

2.4 スロットの転用、交換及び譲渡

前項のプロセスを経て配分されたスロットの別路線への転用又は他事業者との交換を行おうとする場合、あらかじめ調整者の承認を受けなければならず、後述する例外規定への適合を含めた93年EC規則への適合及び空港運用との調和が要件とされている本承認が発されるまでの間、転用及び交換の効力は生じない(93年EC規則第8a条第1項(a)及び(c)並びに第2項)。

一方、その譲渡については、親子会社間ないし同一親会社の支配に属する子会社間における一定の要件を満たすもののみが認められている上に、転用及び交換と同様の要件の下調整者の承認が必要とされており、転用及び交換に比べ、限定的なアプローチが採られている(同規則第8a条第1項(b)及び第2項)。

これらの原則に対する例外として、新規事業者枠として獲得されたスロットについては、二シーズン(一年)以内の譲渡(経営破綻に伴う事業譲渡の場合を除く。)及び交換(新規事業者枠に係る路線の利便性向上に資する場合を除く。)、2.3②及び③に係るものの他路線(2.3②及び③の要件に適合する路線を除く。)への転用がそれぞれ禁止されている(同規則第8a条第3項)。

3——英国におけるスロット売買システムの確立

3.1 スロット売買の具体的手法とEC規則上の疑義

93年EU規則は公的主体がスロットを事業者に配分する一次的配分を規律することに主眼をおいており、その後の事業者間におけるスロット調達である第二次配分については多くを規律していない。その中で、2.4にて概説したスロットの転用、交換及び譲渡に関する規定が実質唯一の明文化されたルールとなっている。

しかしながら、同ルール上、スロットの譲渡については親子会社間で実施されるもののみが限定列举を受けて許容されており、資本関係の存しない航空会社間においてスロットを単純譲渡することは制度上許容されていない。

このため、実務上は93年EC規則第8a条中のスロットの交換に関する規定に基づき、事実上のスロットの二次的売買が実施されている。すなわち、事業者が高需要時間帯のスロットを売買しようとする場合、買い取り事業者は「交換に係る対価」として低需要時間帯のスロットを売却事業者に譲り渡すとともに、両スロットの経済的価値の差額見合い分に相当する金銭を交付する。そして、この一連の取引が終了した後、売却事業者が受領したスロットを返上することにより、外形上「交換」としてスロットの実質的売買が成立しているのである(Dotecon[2006])²⁾。

一方で、93年EC規則は金銭の交付による価値の差額

の補填を伴うスロットの交換が許容されているかどうかという点について明示的な判断を示しておらず、学説上はCondorelli[2007]¹⁶⁾のようなこれを否定する見解も存する中、英国では、次節で詳説する判例に基づき、スロットの二次的売買の適法性が確立されることとなったのである。

なお、欧州委員会は2008年4月に至り、スロットの二次的売買が圏内において頻繁に実施されている実態やこれによる航空ネットワークの拡充への貢献等を勘案し、委員会としてはスロットの二次的売買をEC規則違反と捉えてその是正を図る意思がない旨を表明するとともに、同規則を改正する機会が発生した際には所要の措置を講じる意向を明らかにした(Commission of the European Communities [2008])⁷⁾。しかしながら、昨年6月に実施された93年EC規則の改正(注1参照)時においても「所要の措置」が講じられるには至っておらず、一連の疑義は依然として完全に払拭されたとは評価しがたい状況となっている。

3.2 英国における判例の確立

3.2.1 事案の背景^{注2)}

1990年代後半にヒースロー・ガンジー島間の航空路線を運航していたAir UKは、97年に収益性の低さを理由として同路線から撤退することとした。同路線は同社のヒースロー空港への唯一の乗り入れ路線であり、同社はヒースローから完全撤退した上でロンドンの北西に位置するスタンステッド空港へ運航拠点を集約する予定としていた。このため、同路線に係るスロットに新規参入枠等の制約が存しないものであったことも踏まえ、これをBritish Airwaysの保有する非混雑時間帯のスロットと交換するとともに、スロット価値の差額見合いの金銭を同社から受け取ることとした。

本スロット交換について、ヒースロー空港に係る調整者であったAirport Coordination Limitedは承認を行ったところ、この一連の行為について、Air UKの運航するヒースロー・ガンジー島路線の廃止に批判的立場をとっていたガンジー運輸委員会(ガンジー自治政府の運輸部門)が、本スロット交換について、Air UKは譲り受けたスロットを使用する意思を有しておらず、当該スロットを返上することが前提となっていることから実態上は93年EU規則上許容されていないスロットの譲渡にあたり、同規則違反に該当するものとして、イングランド・ウェールズ高等法院に司法審査を求めたものである。

3.2.2 判決の概要^{注2)}

本判決においては、04年の改正前における93年EC規則が、スロットの交換について、現行の規定と同様調整者の承認こそ求めているものの、これを自由に行える(may

be freely exchanged)と規定していた(表—2参照)ことから、これが調整者の承認の要件として明示されていない事項についてなんらの制限も課していないという趣旨なのか、金銭の交付といった単純交換以外の条件を課することを禁じる趣旨(すなわち、この立場は、かかる条件を自由なスロット交換への制約と解している。)なのかが主として争われた。

■表—2 04年改正前後における93年EC規則のスロット交換に係る規定

改正前	改正後
Article 8 4. Slots may be freely exchanged between air carriers, ...	Article 8.2 1. Slots may be...exchanged, one for one, between air carriers.

この点について、高等法院は規定中の「自由な交換(freely exchanged)」とは前者を指している、すなわち調整者の承認以外の事項について何らの制約も課していないことは文言上明白であり、かつ、このように解することが、スロット不足の改善を通じて航空自由化による利益の一層の実現を図ろうという93年EC規則の制定趣旨に合致すると判示した。この結果、スロット交換の補完として金銭の交付を行うことは許容されていないおそれがあり、また、スロット交換後に一方のスロットのみが使用されている状況についてスロット譲渡の偽装でないと判断することは困難であろう、との欧州委員会スタッフによる証言がガンジー州政府側の準備書面において示されたにもかかわらず、本件のスロット交換は適法なものとして認められた^{注3)}。

なお、表—2に示したように、本件において問題となった“freely”との規定はその後の04年改正において削除されている。改正趣旨が説明されている改正規定の前文上この改正について特段の説明はなされておらず、その実際の理由は定かではないが、本件判決がスロットの配分ルールへ与えた影響の大きさに鑑みれば、同改正へ何らかの影響を与えていることも考えられる。また、このような改正が実施された一方で、その後においても本判決が英国におけるスロットの二次的売買の合法性の拠り所であると一般に捉えられている(係る見解の例として、Dotecon [2006], Commission of the European Communities [2006], Condorelli [2007] 参照)^{2), 8), 16)}点については、注目に値しよう。

4——スロットの二次的売買システムに関する諸課題

前章に記述した経緯により、判例上その合法性が確立された英国におけるスロットの二次的売買システムである

が、その活用については空港スロットの配分における一定の効率性改善、すなわち一次的配分における非効率性、及び一次的配分後における社会経済情勢の変化に伴って発生した非効率性の改善に寄与しているものと評価できよう。すなわち、二次的売買システムの創設により、余剰スロットを保有する事業者は自らスロットより産み出すことの出来る付加価値と価格を比較し、価格が高ければこれを売却するインセンティブを持つこととなり、他方、スロット不足に直面する事業者は同様の比較において、自らによる付加価値が高ければスロットを購入するインセンティブを持つこととなる。こういったインセンティブの合致に伴い生ずる取引の結果として譲渡されたスロットについては、双方の事業者における付加価値の差分に見合う、使用効率の向上が期待できるものと考えられる。

このようなスロットの二次的売買に伴う効率性の向上について、Commission of the European Communities [2006]⁸⁾は、二次的売買システムの導入によりヒースロー空港では2025年までの間、総計40億ユーロの便益の向上が発生すると試算しており、その主要なファクターとして、機材の大型化、路線の長距離化等を挙げている。また、Dotecon [2006]²⁾によれば、2002年夏期から2006年冬期までの間、ヒースロー空港について、金銭の交付を伴わない単純交換も含めて1,843件ものスロット交換が実施されており(表—3参照)、これは全体のスロット数に対する割合としては2%に満たない水準であるが、新規配分が極めて困難である同空港において、かかる水準で効率の低いスロット使用の淘汰という形での「新陳代謝」が着実に実施されているという事実は高く評価に値するであろう。

■表—3 2002年から2006年夏期までの間におけるスロット交換件数

02 夏期	398	04 冬期	109
02 冬期	357	05 夏期	68
03 夏期	236	05 冬期	130
03 冬期	172	06 夏期	111
04 夏期	262		

出典：Dotecon [2006]²⁾

この一方で、スロットの二次的売買システムについては、現状における実態や後述する既存の研究結果^{17), 2), 19), 8)}を踏まえると、わが国を含め、その一層の展開を図るにあたっては、

- ① スロットに内在する権利の性質の明確化
- ② 売却益の帰属に係る利益調整システムの構築
- ③ 売買の透明性確保
- ④ 寡占の防止

といった課題が存するものと考えられるところであり、慢性的な空港容量不足に対する一次的対処策としてかかる

システムの有用な活用を図る観点からは、今後これらの課題をどのように解決していくのかという点について、議論が必要となるであろう。以下、本章では各節毎にこれらの課題について詳説していくこととする。

4.1 権利の性質の明確化

現在、93年EC規則では、スロットという概念に包含される権利の内容が、「調整空港において航空サービスの提供のために必要となる全ての空港インフラを、調整者によって割り当てられた特定の日時において、航空機の離発着目的で使用する」権利である旨が明記されている(同規則第2条(a))が、スロットの二次的売買を認容する場合において、当事者間の合意の前提として、売買の対象物が具体的に何であるのかということ特定することは、双方の値付けないし取引システムの効率性の発現のためには不可欠であると考えられる。

この点について、Whalen et.al[2007]¹⁷⁾は、米国におけるスロットの二次的売買システムの問題点として、スロットに内在する権利制限の内容が明確でないことが、売買におけるその内容の特定のための費用(取引費用)を発生させ、効率性の低下の要因となっている旨指摘している。

このような点を勘案すると、スロット取引の安定性や二次的売買システムの効率性を確保する観点から、少なくとも93年EC規則において実施されている水準の、権利内容の明確化が不可欠であると考えられる^{注4)}。

さらにこの場合において、スロットの一次的配分の段階で一定の公益性実現を企図してスロットの分配が行われている点、及び取引の認容前と比してスロットの保有に付随する「権利」の具体性が強化されるものと考えられる点を考慮すると、このような権利内容を特定する過程において、これらの点をどのように留意するかという点が問題となるものと考えられる。

これは、スロットは現状2.3において述べたように、事業者や路線の有する特性を勘案した上で一次的配分が行われているものである一方で、こういった特性の有無と関連無しに二次的配分によってスロットが売却されることとなれば、一次的配分において多様な公益に係る事項を斟酌した趣旨が没却されてしまうことになるのではないかという疑念が存することによるものである。また、二次的売買システムの導入により、これまで単に一定の時間に滑走路等の空港施設を使用できるという権利を表すものに過ぎなかったスロットが、にわかに直接的な金銭的価値を有することとなり、その権利としての具体性が大幅に高まることとなろう。これに伴い、例えば東京国際空港について平成17年に実施されたようなスロットの回収再配分といった、社会経済情勢の変化に合わせた一次的配分に係

る枠組みの見直しが著しく困難となるおそれがある。

スロットの二次的売買システムについてこういった一次的配分において実現される公益との調整の必要性を指摘する文献の所在は確認できなかったが、とりわけわが国のように、多様な公益の確保をスロットの一次的配分を通じて実現しようとしている場合、こういった問題の顕在化が不可避となろう。

この点に関し、中条[2000]¹⁸⁾が問題提起するように、そもそもスロットの一次的配分を多様な公益の実現手段としてどこまで活用することが適切なのか、という論点が存し、この点についてはこういった公益を実現するための他の手段との比較衡量も含めて、議論が必要であると考えられるが、現行の一次的配分スキームを前提とした場合、これが実現しようとしているスロット使用の効率性向上以外の公益との調整を図る観点からも、スロットに内在する権利の内容や限界を明確化することが不可欠となろう。

こういった公益との調整に関し、欧州では、現在、93年EC規則において先述の通り新規参入枠に係る一定の交換制限が課されているが、上記の見地からは、二次的売買システムを展開しようとする各国・地域の一次的配分の枠組みに応じ、これにより達成することが企図されている公益全般^{注5)}について調整を図る観点が求められるものと考えられる。

4.2 利益調整システムの構築

現行の欧州における二次的売買システムにおいては、スロットの売却に係る対価として支払われる金銭の全てが売却業者に帰属することとなり、結果的に本制度は売却事業者に対し、従前不可能であった空港発着枠の「換金」を可能ならしめている。

しかしながら、元来「原資」たるスロットの金銭的価値は、その全てが売却事業者の事業運営の成果として創出されたものではないことから、その売却益の全てが売却業者に帰属する積極的根拠は存さないものと評価できるが、それにもかかわらずこのような状況を認容することは、二次的売買システムの公平性及び効率性を確保する観点から必ずしも妥当とは解しがたい。

この点について、Dotecon[2006]²⁾は、こういった売却益が売却事業者にとって「たなからぼたもち(windfall gain)」であり、結果として一次的配分における過剰な需要を喚起し、当該配分における複雑さや事務処理コストを増してしまう旨示唆している。

そもそも、航空事業者は自らのリスク負担によりその就航先、就航路線、運航ダイヤ等を決定しており、そのリスク負担の失敗の結果として撤退、すなわち、スロットの放出に至った場合、スロットの売却益により当該失敗に伴う金

銭的コストの一部を填補できることは、航空事業者の参入や多様なネットワーク形成へのインセンティブを増進する効果が存するものと考えられ、こういった観点からはスロット売却益が売却事業者に帰属することに一定の合理性を見いだすことができる。

この一方で、そもそも当該事業者が事業継続期間中売却の対象となるスロットを継続的に保持できたことの根拠は、一般的には一次的配分により金銭的負担を伴わずにスロットを獲得したという事実と、historical preferenceにより特段の負担を伴わずスロットを保有してきたという事実以外には存さず、こういった経済的合理性が希薄なルールに基づいて保持していた権能の売却益を独占することの正当性については、議論の余地が大きく残るところである。

こういった状況に鑑みれば、二次的売買に伴うスロットの売却益という果実の分配について、関係者間の衡平及び効率性が確保できるような、調整システムの導入が必要となろう。

加えて留意すべきなのが、そもそもスロットの希少性が発生し、増大するに至った要因は、事業者の自助努力のみではなく、サービスレベル向上といった空港管理者による経営努力や一般事業者、市民、行政等の取り組みを通じた後背地域の競争力強化といった外部的要因によることも大きいという事実である。こういった視点に立てば、スロットの希少性ゆえ発生する経済的果実を、その売却事業者が全て獲得することとした場合に発生する「ただ乗り (free riding)」の結果、上記の様々な取り組みに対するインセンティブを低下させることとなろう。

このような、周辺関係者による付加価値を勘案した、スロット売却益の配分調整といった視点は発着枠の二次的売買システムに係る既往の文献に見られるところではない。しかしながら、第1章にて紹介したヒースロー空港の拡張計画に伴う困難、ひいてはわが国における成田国際空港に係る地域共生の歴史からも推し量ることが出来るように、空港において周辺地域との共存共栄が不可避のテーマであることは国際拠点空港であっても変わるところは無い。また、公的部門の財政制約が厳しさを増す中、売却益の還元を通じた空港周辺インフラ等に係る公共投資の回収を図る機会が設けられることは、これらの投資の促進要因にこそなれど、阻害要因にはならないものと考えられる。このような状況を踏まえれば、関係者間の収益分配システムの構築に際し、かかる要因を加味するという点について、一考する余地があるのではないかといえよう。

4.3 売買の透明性確保

現状欧州にて実施されているスロットの二次的売買に

おいては、売買に係る情報(売買金額等)は事後においても非公開とされており、明確な情報が存しない^{注6)}。また、取引の事前段階における「相手方候補」についても明確な情報が存しないが、こういった取引に係る情報不足が事業者のスロット売買に係るコストを増大させ、本来売買システムという「市場メカニズム」が実現すべき効率性の実現を阻害するおそれがある。

この点について、Dotecon[2006]²⁾は、現状の相対形式によるスロットの二次的売買が、取引相手の探索コスト及び取引価格の交渉コストという、二重の過剰な取引費用の負担を強いている旨指摘している。

このような状況を勘案すれば、売買におけるコストの軽減やその促進を図り、効率性の向上を最大限実現する観点から、スロットの二次的売買に係る情報について、その透明性を確保することが不可欠であると考えられる。

もっとも、スロット売買に係る取引相手、取引金額といった情報は、いずれも各事業者の競争関係や財務状況等を勘案して個別に決定されるべき事項であり、その事業戦略に密接な関連を有するものであることから、これを取引の都度、あるいは取引の前段階において公にすることとするのは当事者にとって過酷に過ぎ、むしろさらなる売買インセンティブの減退を招く蓋然性が高いことから適切とは解しがたいが、空港管理者に斡旋機能を担わせる、シーズン毎に取引件数と平均受け渡し金額を公表するといった、全ての事業者が取引をなすに当たり適切な意思決定が出来るよう、スロットの一次的配分権者がスロットの二次的売買を情報・調整提供という観点からサポートする仕組みを構築することが具体的対応策の一例として考えられよう。

4.4 寡占の防止

現状におけるスロットの二次的売買システムにおいては、基本的に売買の実施は事業者間の合意に完全に委ねられているが、この場合、当該空港を拠点空港とする事業者が既存の保有インフラや路線により形成されるネットワーク効果を背景とした優位な値付けを形成できる反面、売却事業者においてこれを拒むインセンティブは存しないことから、特定の事業者によるスロットの買い占めを通じ、当該空港における航空市場の寡占化が進展し、航空市場における競争の進展が阻害されるリスクが存するものと考えられる。

このような優越的地位を擁する航空会社とスロット価格の関係について、Czerny and Tegner[2002]¹⁹⁾は、路線の集積に伴い発生するネットワーク効果を勘案すると、元来有していた優越的地位がスロットに対する高い値付けを惹起し、その高い値付けがさらなる優越的地位を付与す

るといったような累乗的なシェアの高まりが発生する旨指摘している。実際に、Commission of the European Communities[2006]⁸⁾によると、2001年から2006年までの間ヒースロー空港について二次的売買された499スロット^{注7)}のうち、British Airwaysが73%を、Virgin Atlanticが13%を購入しており、さらにTelegraph[2007]²⁰⁾によれば、2007年にはBritish Airwaysがbmiから51スロットを購入したことに伴い、そのヒースロー空港におけるシェアが41.5%に及ぶなど、スロットの購入が当該空港において優越的シェアを擁する事業者により実施され、結果その優越性の増大が生じていることが浮き彫りとなっている。

同様の問題は米国でのスロットの二次的売買についても発生しており、Czerny and Tegner[2002]¹⁹⁾は、スロットの二次的売買が許容された86年以降において、その対象となっている4空港(シカゴ・オヘア、ニューヨーク・ケネディ、ニューヨーク・ラガーディア及びワシントン・レーガン)いずれにおいてもそれぞれに運航拠点を有する既存大手航空会社のシェアが概ね増加している一方で、新規航空会社のシェアが減少している旨指摘している。

このような問題については、ヒースローのケースについてみれば、二次的売買されたスロットの総スロットに占める割合はごくわずかであり(ヒースローについては4年半で2%未満)、それが個別空港における競争環境に大きな影響は与えないとも考えられる反面、天変地異や主要事業者の経営破綻といった事情により大量のスロットが二次的売買の対象となることも想定しうる。

このような状況に鑑みれば、特定事業者による混雑空港の寡占化を防止するための措置が必要となるものと考えられ、その具体的アプローチとして、例えば独占禁止法に基づく一般的競争ルールによるモニタリングの強化ないし各事業者に対する購入スロット数の上限等の賦課といった取り組みを通じ、公正な競争環境を維持するための所要の措置を講じることが一案として考えられよう。

5—さいごに

本稿では、昨今使用効率の向上が求められている空港スロットについて、その二次的売買が90年代終盤から制度上認容されてきた英国を例として取り上げ、その背景及び実態を紹介するとともに、二次的売買システムのさらなる展開に際して発生するものと考えられる4つの課題について詳述した。

二次的売買システムに関連した動きとして、我が国では、今年5月に国土交通省成長戦略会議が策定した「国土交通省成長戦略大綱」に基づき、羽田空港の発着枠の配分について市場メカニズムの導入可能性にかかる調査が今

後推進されることとなっている²¹⁾が、英国ないし欧州における最近の議論を敷衍すると、売買等といった二次的配分による効率性の向上の限界を踏まえ、オークション制度の創設等競争メカニズムの導入を通じた一次的配分における効率性の向上に議論がシフトしている感があり、こういった状況に鑑みると、わが国におけるスロット売買に係る議論の進展はいささか遅きに失した感もある。

しかしながら、米国においてもスロットの二次的売買開始より既に四半世紀が経過しており、欧州、そして米国における市場メカニズムの導入による成果の検証を今後の制度設計に活かせるというメリットも存することから、今後、これらの蓄積も活用しつつ、調和の保たれた前向きな議論がなされることを期待し、本稿の結語とする。

注

注1) 欧州域内におけるuse it or lose it ルールについては、昨今の経済危機により著しい航空需要の落ち込みが発生していることに鑑み、昨年6月の規則改正により、その適用が2010年夏シーズンまで停止されている(The European Parliament and the Council[2009]²²⁾。

注2) England and Wales High Court[1999]²³⁾参照。

注3) 本件提出証拠について、高等法院はかかる見解は欧州委員会の内部的見解に過ぎず、準備書面としての効力を有さないと判示している。しかしながら、本件証拠に示された欧州委員会スタッフの証言内容及び93年EC規則上スロットの単純譲渡の許容範囲が著しく制約されていることとのバランスを勘案すると、少なくとも同規則の制定時においては同規則に定められたスロットの交換ルールがスロットの二次的売買の根拠として活用されることは想定されていなかったのではないかと推測されよう。

注4) 93年EC規則についてはスロットの権利内容の明確化とは別途、3.1において指摘したような、そもそもスロットの二次的取引の許容性が明確となっていないという問題が依然として残されており、その解決にむけた所要の立法上の措置が必要となろう。

注5) わが国における例として、国土交通省[2004]²⁴⁾参照。

注6) 報道ベースによる情報として、例えばAir Transport World[2009]²⁵⁾は、昨年11月にbmiがヒースロー空港における6往復分のスロット(12スロット)をSwiss International Airlinesに約6,000万ポンド(84億円(1ポンド=140円で換算))で売却したと伝えている。

注7) Commission of the European Communities[2006]⁸⁾の実施した調査において取引関係が明らかとなったスロットの総数が499スロットであるという趣旨であり、本数値が二次的売買件数の総数を指すものではない。

参考文献

- 1) 国土交通省[2007], 『今後の空港及び航空保安施設の整備および運営に関する方策について 答申～戦略的新航空政策ビジョン～(交通政策審議会航空分科会答申)』, 国土交通省。
- 2) Dotecon[2006], “Alternative allocation mechanism for slots created by new airport capacity”, Dotecon.
- 3) Airport Coordination Limited[2009a], “HEATHROW WINTER 2009/2010 Start of Season Report”, (online), <http://80.168.119.219/UserFiles/File/LHR%20Start%20of%20Season%20W09.pdf>, 2010/3/10.
- 4) The Department for Transport[2009], “Adding Capacity at Heathrow: Decisions Following Consultation”, DfT Publications.
- 5) Guardian[2008], “The arguments for and against Heathrow’s runway 3”, (online), <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/jan/27/travelandtransport.carbonemissions1>, 2010/3/9.
- 6) 規制改革会議[2009], 『規制改革の課題～機会の均等化と成長による豊かさの実現のために』, 規制改革会議。
- 7) Commission of the European Communities[2008], “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Regulation (EEC) No 95/93 on common rules for the allocation

- of slots at Community airports, as amended (COM (2008) 227)", Commission of the European Communities.
- 8) Commission of the European Communities[2006], "Study on the impact of the introduction of secondary trading at community airports (Volume I-report)", Mott MacDonald.
 - 9) Airport Coordination Limited[2009b], "UK SLOT ALLOCATION PROCESS AND CRITERIA", (online), <http://80.168.119.219/UserFiles/File/UK%20Slot%20Allocation%20Process%20&%20Criteria%20V7.pdf>, 2010/3/11.
 - 10) Airport Coordination Limited[2009c], "Airport Coordination Limited Background information", (online), <http://80.168.119.219/UserFiles/File/Company%20Resume.pdf>, 2010/3/11.
 - 11) Airport Coordination Limited[2010a], "FAQs", (online), <http://www.acl-uk.org/default.aspx?id=14>, 2010/3/11.
 - 12) International Air Transport Association (IATA)[2009], "Worldwide Schedule Guidelines (18th edition)", IATA.
 - 13) Airport Coordination Limited[2010b], "Reference Library", (online), <http://www.acl-uk.org/referenceLibrary.aspx?id=96&subjectId=7>, 2010/3/11.
 - 14) Airport Coordination Limited[2007], "Local rule 1 Heathrow night movement and quota allocation procedures (version 3)", (online), http://80.168.119.219/UserFiles/File/LHR%20Local%20Guideline%201%20v3_1.pdf, 2010/3/11.
 - 15) Airport Coordination Limited[2008], "Local rule 2 Heathrow procedures for ad hoc operations", (online), <http://80.168.119.219/UserFiles/File/LHR%20Local%20Guideline%202%20v4.pdf>, 2010/3/11.
 - 16) Condorelli, D[2007], "Efficient and equitable airport slot allocation", *Rivista di Politica Economica*, I-II 2007, pp. 81-104.
 - 17) Whalen, T, Carlton, D, Heyer, K and Richard, O[2007], "Economic analysis group discussion paper -Proposal for a market based solution to airport delays-", (online), <http://www.justice.gov/atr/public/eag/227380.pdf>, 2010/3/14.
 - 18) 中条潮[2000], "空港発着枠の配分と不採算航空路線の補助制度に関する考察", 『三田商学研究』, 第43巻第3号, pp. 89-109.
 - 19) Czerny, A and Tegner, H[2002], "Technical report: Secondary markets for runway capacity", Berlin University of Technology.
 - 20) Telegraph[2007], "BA buys BMI's Heathrow slots", (online), <http://www.telegraph.co.uk/finance/2806621/BA-buys-BMIs-Heathrow-slots.html>, 2010/3/9.
 - 21) 国土交通省[2010], 『国土交通省成長戦略大綱』, 国土交通省.
 - 22) The European Parliament and the Council[2009], "Regulation (EC) No 545/2009 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 amending Regulation (EEC) No 95/93 on common rules", The European Parliament and the Council.
 - 23) England and Wales High Court[1999], "State of Guernsey Transport Board & Ors v Airport Co-ordination Ltd, EWHC Admin 264 (25th March, 1999)", (online), <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/1999/264.htm>, 2010/3/11.
 - 24) 国土交通省[2004], 『当面の羽田空港の望ましい利用のあり方について(当面の羽田空港の望ましい利用のあり方に関する懇談会報告書)』, 国土交通省.
 - 25) Air Transport World[2009], "Bmi sells Heathrow slots as it plots recovery", (online), <http://atwonline.com/airports-routes/news/bmi-sells-heathrow-slots-it-plots-recovery-0309-0>, 2010/3/15.

(原稿受付 2010年3月18日)

Secondary Sales System of Airport Slots -Its Background, Current Situation and Issues Based on UK Experience-

By Naohito ISE

Secondary slot sales between airlines are allowed from late of 90s based on the precedent in UK, which has suffered from capacity shortage in hub-airports as well as Japan, and these sales are accomplished by exchanges slots with money which covers difference of their value. While this scheme definitely contributes to utilize scarce airport capacities, it is necessary to clarify rights included in slots, to distribute gains from the sales between stakeholders, to clarify information regarding the sales and to prevent oligopoly for further application of the scheme.

Key Words : *the United Kingdom, aviation, airport, slot, allocation and sale*
