

交通政策審議会航空分科会

羽田発着枠配分基準検討小委員会

報告書

令和6年6月28日

はじめに

東京国際空港（羽田空港）は、我が国の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、我が国の国際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。しかし、羽田空港の発着枠は希少であり、その配分の見直しは、適切かつ合理的に、十分な議論に基づいて策定された基準に則り、行われるべきものである。

このため、羽田空港の国内線発着枠については、混雑空港の使用許可の期限が到来する機会を捉えて、各航空会社による発着枠の使用状況や取組等を適切に評価し、その結果は、回収・再配分等の仕組みを通じて、次に行われる混雑空港の使用許可へと厳格に反映することとしている。

現在有効な使用許可の期限が令和7（2025）年1月に到来することから、交通政策審議会航空分科会のもとに設置された羽田発着枠配分基準検討小委員会において、これまでの発着枠の使用状況等を確認するとともに、その配分に関する考え方について検討を行った。

本報告書は、本小委員会において行われた議論を整理し、今後の羽田発着枠の配分に関する考え方についてとりまとめたものである。

1. 新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた対応について

【要旨】

- ① 新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえれば、各航空会社の状況进行评估することは困難であるから、回収・再配分による発着枠配分の見直しは行わないこととするべきである。
- ② 次回の回収・再配分による発着枠配分の見直しは、コロナ禍からの回復に向けた取組も評価に含める観点から、令和5～9年度の5年間を新たな評価期間として行うべきである。

（1）羽田発着枠配分の基本的な考え方

羽田空港は、我が国の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、我が国の国際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が、その使用状況に照らし、従前より航空法第107条の3の規定に基づき混雑空港に指定され、その発着枠の使用に当たっては国土交通大臣の許可が必要とされてきたところである。

現状に鑑みれば、国が羽田空港の発着枠を管理し、定期的にその配分を見直すことの意義や必要性については、平成24年報告書及び令和元年報告書のとおりであり、引き続き、変わるところはない。しかしながら、今般、発着枠配分の見直しを検討するにあたっては、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえる必要がある。

（2）新型コロナウイルス感染症の影響

新型コロナウイルス感染症の感染拡大以後、累次にわたり、政府による行動制限等が実施されてきた。この間に航空旅客需要は大きく減少し、公租公課の減免や旅行需要喚起策などの施策が講じられたものの、羽田空港に就航する各航空会社においても、長期にわたって運航規模を大幅に縮小せざるを得ないこととなり、経営上も甚大な影響を受けた。

令和5（2023）年5月に新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染症法上の位置付け

が「5類感染症」に変更され、新型コロナ対策特措法に基づく措置は終了し、航空旅客需要も全体的には回復傾向にあるものの、ビジネス需要の回復の遅れなど需要動向に変化も見られるところである。また、各航空会社の財務基盤は依然として傷んだ状態にあり、いわば回復期にあると言える。

(3) 新型コロナウイルス感染症の影響が特に大きかった期間の評価のあり方について

仮に前回（5年前）の回収・再配分時と同じように評価を実施するとすれば、今回は、平成31～令和5（2019～2023）年度の5年間における発着枠の使用状況や取組等を評価することとなる。しかしながら、コロナ禍において、特に政府による行動制限等により、航空業界が甚大な影響を受けたことを踏まえれば、この期間の実績について従来の方法に基づいて公平・公正に評価を行うことは困難である。

なお、コロナ禍における各航空会社の取組については特筆すべきものがあり、また、今後コロナ禍と同様の事態が生じうることを踏まえれば、こうした各航空会社の取組を評価することが望ましいという意見もあったものの、今回の議論においては、それらを新たな客観的指標により公平・公正に評価することは困難であるとの結論に至った。

したがって、コロナ禍を含む直近5年間（平成31～令和5（2019～2023）年度）の実績の評価は行わず、現行の発着枠配分をこのまま継続したうえで、今後については、新たな5年間の評価期間を設定し、改めて回収・再配分に向けた評価を行うことが適当である。

その際、コロナ禍からの回復に向けた各航空会社の取組も評価に含めるという観点からは、令和5（2023）年5月に新型コロナウイルス感染症の感染法上の位置付けが5類感染症に変更されたことを踏まえ、当該年度を含めた令和5～9（2023～2027）年度の5年間の新たな評価期間とすることが適当である。

2. 1便ルール・3便ルール及び政策コンテスト枠について

【要旨】

- ① 1便ルール・3便ルールは、地方航空ネットワークの維持に役割を果たしており、こうした発着枠の転用制限の考え方は基本的には維持していくべきである。
- ② 地域の主体的な取組を一層促すため、特例的に転用制限を緩和できることとしたうえで、あわせて政策コンテスト枠を増枠するための仕組みを導入するべきである。
- ③ 政策コンテスト枠については、現行の配分を当面継続したうえで、本年中に取組の効果検証と今後の方針の確認を行うことが適当である。

(1) 1便ルール・3便ルールについて

羽田発着枠の管理に当たっては、地方路線ネットワークの維持を図る観点から、「1便ルール」及び「3便ルール」として、発着枠の転用を制限している。現在18路線39便について、その発着枠の転用が制限されているが、これらの路線は、地域における暮らしや経済、地域活性化の取組の基盤となっており、その維持を図ることは引き続き重要であると考えられる。こうした実情を踏まえれば、少便数路線の維持に一定の役割を果たしてきた1便ルール・3

便ルールは、基本的には、今後も維持していくべきである。

一方で、こうしたルールの存在により、路線維持に向けた地方自治体の取組に濃淡が生じているのではないかという指摘もなされている。さらに、地域が航空会社と連携して需要喚起等に取り組むことを促進するために、平成 25（2013）年度から「羽田発着枠政策コンテスト」を実施しており、政策コンテスト枠の配分を受けている地域の取組については、それぞれ一定の効果があると認められていることにも留意が必要である。

したがって、地方路線の維持・活性化に向けた地域の主体的な取組を一層促し、航空会社との連携を更に深化させるという観点からは、現行の3便ルールについては、特例的な転用制限の緩和を可能とするなど、一定の見直しを行うことが適当である。

（2）政策コンテスト枠について

羽田空港発着枠政策コンテストは、平成 24 年報告書を踏まえて、発着枠配分における競争性導入と発着枠の効率的な使用に資するものとして導入された制度である。今回の議論においては、導入時に想定したよりも有効なインセンティブとして機能していると評価する意見や、政策コンテスト枠を維持ないし拡大するべきとの意見があった。各地域の自治体をはじめとする関係者が航空会社と連携して需要喚起等に取り組むことを促進することは重要であるから、引き続き、同コンテストについては継続することが適当である。

現在の政策コンテスト枠については、羽田空港発着枠政策コンテストの評価等に関する懇談会における評価結果（令和 2（2020）年 5 月公表）に基づき、鳥取、石見、山形、大館能代、三沢及び下地島の各路線に 1 枠ずつ配分されており、令和 5（2023）年に実施された中間評価においては、当該各路線における取組に一定の効果があると認められたことから、令和 7（2025）年 3 月 29 日まで継続することとされている。その一方で、競争環境の確保を考えると、特定の航空会社との一体的な取り組みが長期的に固定化し、柔軟な空港運営が難しくなるのではないかという懸念も示された。

今後の政策コンテスト枠の取扱いについては、回収・再配分による発着枠配分の見直しを行わないこととするとも踏まえて、現行の配分を当面継続したうえで、まずは令和 6（2024）年中に懇談会において、当該各路線における取組の効果を検証し、今後の取組の方針について確認を行うことが適当である。

（3）3便ルールの緩和と、政策コンテスト枠の増枠について

前述 2.（1）及び（2）で述べたような、3便ルールや政策コンテスト枠を巡る状況を踏まえれば、地方路線の維持・活性化に向けた地域の主体的な取組を一層促し、航空会社との連携を更に深化させるという観点から、3便ルールについては、特例的な転用制限の緩和を可能とするとともに、あわせて政策コンテスト枠を増枠するための仕組みを導入するべきである。

具体的には、3便ルール対象路線を減便することで生じた発着枠について、3便ルール対象路線以外の路線（羽田と新千歳、伊丹、福岡及び那覇を結ぶ幹線の 4 路線を除く。）に転用することを特例的に可能とするとともに、当該転用をした航空会社に配分されている発着枠

のうちから新たな政策コンテスト枠を捻出する仕組みを導入することが適当である。

ただし、転用制限の緩和については、3便ルールが少便数路線の維持に一定の役割を果たしていることを踏まえ、特例的に認めることにとどめ、具体的には次回の発着枠配分の見直しまでの間に1社あたり1枠を上限として転用できることとするべきである。また、能登空港のように、震災等によって、空港機能に大きな被害があり、かつ、復旧・復興の拠点としての役割を果たすべき空港については、転用制限の緩和の対象外とするべきである。

なお、仮にこうした特例的な転用制限の緩和が活用されて、発着枠が3便ルール対象路線以外の路線に転用され、新たに政策コンテスト枠が増枠されることとなれば、羽田空港発着枠政策コンテストを改めて実施することとなる。増枠分に係るコンテストを実施する際は、既存の政策コンテスト枠に係るコンテスト等の実施スケジュールも踏まえ、地方自治体や航空会社の準備期間にも配慮して、発着枠の有効活用が図られるように調整することが必要である。

また、新たに導入しようとする特例的な転用制限緩和の制度については、制度の活用状況や地方航空ネットワークへ与える影響も踏まえ、次回の発着枠配分の見直しのタイミング以降も引き続き継続するかどうかを検討するとともに、必要に応じた見直しを行うべきである。

3. 評価方法・評価項目等の見直しの方向性について

【要旨】

- ① 4年後の評価に向けては、運賃に関する指標について、物価変動を踏まえながら、運賃水準の最大限の抑制に向けた努力を評価するよう見直すことを検討するべきである。
- ② 3便ルールの対象路線の便数を計算する際は、各航空会社の取組を正確に評価するため、実際に運航した期間に応じて按分した便数をカウントする方法へと改めるべきである。
- ③ 航空を巡る環境の変化を踏まえ、業界横断的な課題解決や発着枠の有効活用に向けた取組を促す方策を、引き続き、検討するべきである。

(1) 基本的な考え方

次回の回収・再配分による発着枠配分の見直しに当たっては、これまでに策定された評価基準の考え方を踏まえつつ、時宜にかなった基準を検討し、当該基準に基づいて各航空会社の発着枠の使用状況や取組等を適切に評価することとなる。

一方で、目指すべき政策の方向性を踏まえた事業の計画を各航空会社に促すという観点からは、あらかじめ評価基準の見直しの方向性を打ち出しておくことが有益である。したがって、評価方法・評価項目等の見直しについて、3つの具体的な方向性を示すこととしたい。

なお、次回の回収・再配分に際しては、改めて時宜にかなった評価基準の見直しが検討されるのであって、次回の評価基準の見直しを本報告書で示す方向性に沿ったものだけに限定するべきとするものではない。

(2) 具体的な方向性

① 運賃に関する評価項目について

これまで、運賃低廉化による利用者利便の向上を図ることを目的として、運賃水準の低廉化の努力について評価する評価項目が設定されてきた。

利用者利便の向上の観点からは、航空会社間の競争を促進し、利用者に対して多様な運賃・サービスの選択肢が提供されるように促すことが重要であり、利用者利便の重要な要素のひとつと考えられる運賃に着目した評価基準を設定することは、引き続き、適当である。

一方で、為替相場や燃料相場の影響もあって物価水準が上昇しており、働き方改革の推進や労務費の上昇も含めて、円滑な価格転嫁の実現が要請されている状況にある。また、航空事業の持続可能性を高めるためには、外部環境の変化等に起因する費用増への対応や、従業員の処遇改善等を通じた人材確保等が喫緊の課題と考えられる。

このように、コストを踏まえた適正な運賃の設定が必要となっていることを踏まえれば、運賃に着目した指標については、例えば、一般的な物価変動を踏まえたうえで評価するように改める、競争状況などの路線特性に着目して評価路線を設定するなど、一定の見直しを検討することが必要だと考えられる。

また、今回の議論では、運航に伴う費用に直接・間接に影響を与える要因によって運賃が変化する可能性も考慮すれば、必ずしも「運賃の低廉化」そのものを指向することは適当でなく、かわって一定のサービス水準のもとでの「運賃水準の最大限の抑制」に向けた努力を評価することがより適当との結論に至った。

なお、利用者利便の向上という観点からは、必ずしも運賃に反映されないサービスの違いについても着目して評価することができないかを検討するべきとの意見もあった。

② 3便ルール対象路線の便数の計算方法について

平成 24 年報告書を踏まえ、少需要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ように、新たに「3便ルール対象路線の便数」が評価項目に追加されたところである。この3便ルール対象路線の便数をカウントする際には、5年間の評価期間の期末時点において、配分された発着枠を用いて運航している便数をカウントすることとしている。

しかしながら、評価期間中における増便・減便を勘案せずに期末時点の便数を評価するという手法では、各航空会社における取組を公平・公正に評価できていない面も否定できない。

したがって、各航空会社による少需要路線の維持の取組の実態を正確に評価するという観点からは、評価期間中における増便・減便があった場合には、実際に運航していた期間に応じて按分した便数のみをカウントする方法に改めることが適当であると考えられる。

③ 航空を巡る環境の変化を踏まえた取組の評価について

航空を巡る環境の変化には著しいものがあり、例えば、環境分野においては、国際民間航空機関（ICAO）において、国際航空におけるカーボンオフセット及び削減を推進する枠組み（CORSI A）や脱炭素化の長期目標（LTAG）が採択され、国内でのSAF製造が本格化するなど、航空の脱炭素化に向けた取組が急速に進んでいる。また、操縦士、整備

士、空港関連業務（グラウンドハンドリング）など、航空業界を支える人材不足の懸念については、コロナ禍を経て一層大きな課題となり、航空事業の持続可能性を高める観点からも、業界横断的に様々な取組が必要とされるようになってきている。

このような航空を巡る環境の変化を踏まえた取組を、各航空会社に対して促していくことは有益であり、次回以降の評価方法・評価項目等の見直しに際しては、そうした取組を積極的に評価する方法について引き続き検討するべきである。

また、今回の評価基準の見直しまでの間においても、羽田空港発着枠政策コンテストの仕組みのなかで、そうした取組を確認・評価することとするべきである。具体的には、令和6（2024）年中に行う効果検証に際して、航空を巡る環境の変化を踏まえつつ、新たな視点（例えば、空港関連業界における人材不足への対応、脱炭素化に向けた取組、地域活性化に向けた取組など）を導入するべきである。

4. そのほか

航空会社間での協業・協調は、人口減少社会における持続可能な航空輸送の確保の観点から、今後の航空事業における重要な課題であり、公正かつ自由な競争の促進を通じて利用者利便の向上を図ることの必要性を前提としたうえで、協業・協調の分野を拡大していくべきと考えられる。一方で、今回の議論においては、一部の航空会社におけるコードシェアや経営統合といった取組について、競争の促進を阻害していないかを確認するべきとの指摘もあった。

また、発着枠の配分についてはかねてより評価方式が採用されており、補助金入札やスロットオークションのような仕組みを導入することは困難な状況にある。一方で、発着枠の効率的な使用を実現するための方策を模索することは重要であり、そのための調査・検討は継続するべきであり、これらの課題の重要性を考えると、今後検討のための十分な時間と機会を設けるべきである。

おわりに

本小委員会では、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により甚大な影響が生じたことを踏まえ、令和6（2024）年の段階では回収・再配分等の仕組みを通じた発着枠配分の見直しを行わず、改めて4年後に行うべきであるという結論を得ることとなった。

その結果として、今回の議論においては、回収・再配分に向けた評価を実施するまでの十分な期間があるタイミングにおいて、各航空会社に対して、目指すべき政策の方向性を踏まえた事業計画の実施を促す機会が得られたものと考えている。この点は、前回までの議論とは大きく異なる特徴である。

本小委員会としては、これまでの様々な議論を十分に踏まえつつ、国土交通省に対しては、引き続き、法令に基づき羽田発着枠を適切に管理することを求めるとともに、各航空会社に対しては、その任された羽田発着枠をより適切かつ合理的に使用することを強く求めるものである。次回の発着枠配分の見直しまでの間にも、利用者利便の更なる向上が図られることを期待している。

（※下線部は、今後、詳細な検討を行う事項である。）

（以上）

(別紙1) コードシェアについて

コードシェアについては、少需要路線の維持、ネットワークの充実による旅客の利便性の向上など、社会的にも意義のある手法である。また、本来、そうしたニーズを踏まえたサービス戦略として、各航空会社間の契約により自由に設定可能なものとされてきた。

しかしながら、羽田空港発着路線におけるコードシェアについては、特定既存優遇枠が設定された趣旨に鑑み、大手航空会社が特定既存航空会社の発着枠を実質的に使用する結果とならないよう、コードシェア販売比率を50%までに制限しているところである。このように特定既存航空会社の取扱い（特定既存優遇枠の取扱い等）とコードシェア販売比率の制限との関係は密接である。

令和元年報告書においては、コードシェアが運賃に与える影響を注視するべきとされたところであるが、国は、引き続き、公正な競争の促進を阻害していないかという観点から状況を把握し、注視する必要がある。

(別紙2) 経営統合について

羽田発着枠の配分に関する通達において、特定既存優遇枠の配分を受けた特定既存航空会社が他の航空会社と合併した場合や、それと同程度の事例とみなされる場合には、当該特定既存優遇枠を回収することとしている。

複数の特定既存航空会社による共同持株会社の設立は、通達上の「合併」には該当しないものの、通達上の「合併」と「同程度の事例」であるかどうかは、個別具体の状況を踏まえて総合的に判断されるものであって、経営統合の深化の程度次第で、合併と同程度の事例とみなされうることに留意が必要である。

例えば、路線の選定、ダイヤの設定、運賃の設定、機材の選定・調達など、航空運送事業の根幹となる事業計画の意思決定やその実施について、共同持株会社の傘下にある複数の会社が統一的にこれを行うような場合には、合併と同程度の事例に該当するか否かを確認することが必要と考えられる。

「羽田発着枠配分基準検討小委員会」

委員名簿

委員(50音順、敬称略)

安藤 和代	千葉商科大学サービス創造学部教授
大橋 弘	東京大学大学院経済学研究科教授
加藤 一誠	慶應義塾大学商学部教授
◎竹内 健蔵	東京女子大学現代教養学部国際社会学科教授
花岡 伸也	東京工業大学環境・社会理工学院融合理工学系 教授
樋口 容子	(公社)日本消費生活アドバイザー・コンサルタ ント・相談員協会 副会長
矢ヶ崎 紀子	東京女子大学現代教養学部国際社会学科教授

※ ◎ : 委員長

羽田発着枠配分基準検討小委員会 検討経過

令和6年 3月14日（木） 第1回小委員会

- ・羽田空港発着枠の現状

4月16日（火） 第2回小委員会

- ・各航空会社からのヒアリング

5月17日（金） 第3回小委員会

- ・全国地域航空システム推進協議会からのヒアリング
- ・これまでの主な意見と論点について

6月26日（水） 第4回小委員会

- ・報告書（案）について