

9 航空規制改革と日本型政策決定システム

秋吉貴雄

要 旨

わが国の航空輸送産業では、幼稚産業保護という側面から、1952年「航空法」を根拠法として、運輸省航空局によって厳しい規制が行われてきた。市場への参入、運賃設定は厳しく制限され、事業者に裁量の余地はなかった。さらに、いわゆる「航空憲法」(1970年閣議了解・72年運輸大臣通達)によって各事業者の事業領域が設定され、事業者間の競争は徹底的に回避されてきた。

このような競争制限的政策は、社会経済状況の変化から1980年代前半には限界が認識され、さらに規制の歪みを示すさまざまな政治的事件が生じたため、見直しの必要性が認識された。しかし、同時代の欧米の航空輸送産業では「自由競争」が実現したのに対し、わが国では航空局が一定の介入を行う「管理された競争」にとどまった。

運輸省は1990年代後半に入ってもこの「管理された競争」を続行するかに思われた。しかし、政府全体で「規制緩和」が経済政策の重要課題として認識されると、航空規制の問題が再び注目された。そして、96年12月には運輸産業の「需給調整条項撤廃宣言」が行われ、99年に成立した改正航空法では「参入・退出の自由」「運賃設定の自由」という欧米並みの「自由競

争」が導入されることになった。

このような、「なぜ、1980年代後半の第1次規制改革では『管理された競争』にとどまり、90年代後半の第2次規制改革では『自由競争』が実現したのか」という本稿の問いに対しては、政策知識が政策に反映される「知識の経路」からの説明が可能になる。そして、具体的に、①政策決定がどのような場で行われるかという「政策決定の場」の変容、②特定の政策知識を推進する「認識コミュニティ」の変容、③上位機関からの改革に向けた圧力である「強制的圧力」の変容、という3点が指摘される。

1 はじめに——問題の所在

第2次世界大戦後再開したわが国の航空輸送産業は、事業者が自ら「路線権あれど、経営権なし」と揶揄したように、厳しい規制が行われてきた。新規参入は厳しく制限され、競争的な価格もいっさい認められず、便数の増減・使用機材等についても事業者の自由な裁量は存在していなかった。そして、競争制限型政策のきわめつけであったのが、1970年閣議了解・72年運輸大臣通達、いわゆる「航空憲法」であった。当時混乱状況にあった産業を安定させ、事業者の利益を確保し、国際線・国内線双方の路線網の整備を図るため、日本航空（以下、日航）、全日本空輸（以下、全日空）、東亜国内航空（以下、東亜）という主要3事業者の事業領域が定められ、事業者間の競争は徹底的に回避された。

この航空法と航空憲法による競争制限型政策は、産業の発展や規制政策の失敗から1980年代前半には限界が広く認識され、競争導入が検討された。しかし、そこで行われたのは、欧米の規制緩和で目指された「自由競争」ではなく、航空局が一定の介入を行う「管理された競争」であった。85年12月に航空憲法は廃止されたものの、国内線の参入に関してはダブルトラック（2社による運行）、トリプルトラック（3社による運行）に厳しい需給調整基準が設定され、運賃設定に関してもわずかに割引運賃の緩和にとどまるものであった。

1990年代前半にかけては、この「管理された競争」のアイデアのもとで政策が展開された。競争促進の必要性が認識されていたものの、参入に関しては需給調整基準が段階的に緩和されるにとどまり、運賃設定に関しても経済学的基準から大きく乖離した「同一距離同一運賃」が採用され、正規運賃の割引は引き続き認められなかった。

しかし、1990年代後半から一転して規制改革が加速した。95年12月に上

限価格と下限価格の「幅」のなかで多様な運賃設定を可能にする「幅運賃制度」が導入され、97年4月に路線のダブルトラック・トリプルトラックを規定していた需給調整基準が廃止され、99年6月には航空法が改正された。改正航空法では、「参入・撤退の自由」と「運賃設定の自由」が実現し、欧米に20年あまり遅れてわが国においてもようやく「自由競争」が実現することとなった。

このように、わが国の航空輸送産業においては、なぜ1980年代後半の規制改革が中途半端な形で終わり、90年代後半にようやく「自由競争」が達成されたのか。本稿では、日本型政策決定システムの変容、とりわけ政策知識の経路の変容に焦点を当てながら、その要因について検討していく。

2 航空輸送産業における競争制限型政策パラダイム

2.1 歴史的経緯

わが国の航空輸送産業は第2次大戦後本格的に再開し、1952年7月には航空法が制定され、運輸省外局であった航空庁が内局の航空局となった。そして、1952年11月の航空審議会の答申をもとに、事業者の保護育成政策とともに事業者間市場調整政策が展開され¹⁾、市場のブロック化と参入規制によって市場体制が決定されてきた。

国際線に関しては、特定のナショナルフラッグ・キャリアを育成して国際競争力を強化し、さらに路線網を拡張するため、運輸省は1952年11月の航空審議会答申をもとに日航1社による運営とした。そして、53年8月には日本航空株式会社法が制定され、日航は特殊会社として改組され、政府による財政支援が断続的に行われた。

この日航1社体制は1960年代後半まで継続されたものの、国際線の需要増大と独占体制が問題視されたため、70年10月の運輸政策審議会答申で近距離国際チャーター便に関しては「わが国国際航空の積取比率の向上に資する」という名目で全日空の運行が限定的に認められることになった。

1) 木村・増井[1979], p. 217. 事業者の保護育成政策に関しては、主に、事業者への政府出資、諸税の減免、補助金交付といった補助・育成策が中心になり、とくに国際線では外国企業に対抗するため、資金調達上の補助育成策が行われた。

一方、国内線に関しては、担当地域および路線が運輸省によって定められ、同時に事業者間の合併・再編成という形で産業組織が構築されていった。

産業の再開後、多くの事業者が新規参入する意向を示すなかで、1952年11月の航空審議会答申では定期線は2社のみの参入しか認めなかったため、残りの事業者に対しては運輸省は不定期ローカル線の事業者として免許を付与した。そして、54年には国内ローカル定期線は大阪以东と大阪以西という2つのブロックに分けられ、前者を日本ヘリコプター輸送が担当し、後者を極東航空が担当する形で運行が開始された。もっとも、需要不足と高コスト体質から両者とも経営が安定せず、収支状況が悪化したため、運輸省は55年10月に全国2ブロック2社制を改め、1ブロック1社制への方針転換を表明した²⁾。

不定期ローカル事業者の経営状況も一向に安定しなかったため、運輸省は合併再編を強力に推し進め、全日空と日本国内航空が誕生した。さらに1965年12月の航空審議会答申と66年5月の閣議了解から、日航・日本国内航空との間で将来の合併に向けた覚書が締結され、日航・全日空の2社体制が確立されたかに思われた。しかし、日本国内航空が合併に向けて合理化を促進し、景気回復と国内航空需要の増加から経営状況が改善すると、日本国内航空側の合併の意欲が急速に低下し³⁾、東亜航空との合併が模索された。そして、70年6月に運輸政策審議会答申をもとに、3社体制への方針転換が行われ、71年5月には東亜国内航空が誕生した。

2.2 規制システム

航空輸送産業に対しては、1952年に制定された航空法を根拠法として、運輸省航空局によって厳しい規制が行われた。

参入規制に関しては、路線ごとの免許制となっていた。各事業者は路線ごとに運輸省に対して詳細な事業計画を提出し、免許を申請した。免許の認可基準のなかには「航空輸送需要に対して著しく供給過剰にならないこと」という「需給調整条項」があり、競争制限の色合いが強いものとなっていた。価格規制に関しては、運賃の設定および変更は認可制となっていた。運賃の

2) 木村・増井[1979], p. 9.

3) 木村・増井[1979], p. 24.

認可条件のなかには「不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること」という「過当競争防止条項」があり、同様に競争制限の色合いが強いものとなっていた。その他の行動規制に関しては、便数の増減等は運輸省の規制下にあり、使用機材等に関しても事業者が自由に決定することはできず、運輸省が統一を推奨するものであった。

これらの規制と併せて航空輸送産業での競争を大きく制限したのが、「航空憲法」と称される業務分野規制であった。事業者間の競争を回避して経営基盤を安定させ、さらに内部補助によって路線網を国際線・国内線双方で早期に整備することが目的とされた。「航空憲法」では主要事業者の棲み分けが行われ、事業分野が明確にされた。日航は国際線を中心とし、国内幹線（札幌、東京、大阪、福岡、沖縄を拠点）も運営するとされた。全日空は国内幹線を中心とし、国内ローカル線および近距離国際チャーターも運営するとされた。東亜は国内ローカル線を中心に、将来は国内幹線も運営するとされた。

また、「輸送力調整」という項目で需給調整基準が設定された。幹線で65%、ローカル線で70%のロードファクターが達成されなければ当該路線での増便が認められなかった。

3 2つの改革過程——「管理された競争」と「自由競争」⁴⁾

3.1 競争制限型政策パラダイムの限界の認識

航空輸送産業の構造変化

航空輸送産業での競争制限型政策パラダイムおよび規制政策は、産業の保護育成と国際線・国内線双方の路線網の整備を目的としていたため、事業者自身が望むものであった。しかし、社会経済状況の変化から、その限界が認識されるようになった。

航空憲法制定によって事業者間の棲み分けが確定したことから、事業者の経営が安定し、内部補助によって路線網が整備されたため、航空市場は急速に発展した。国際線は、旅客数は、70年代後半から2桁台の順調な成長を

4) 以下の記述での肩書は当時のものである。

遂げてきたが、80年代に入ってから年平均8.0%で伸び続けた。また、貨物数は、70年代後半の2桁台の成長が、80年代に入ってからにはオイルショック等の影響から伸び悩んだものの、再び83年度からは急激な成長を遂げていた。一方、国内線は、旅客数は80年代前半には航空不況の波のなかで横ばい状態であったものの、84年度上期は9.9%という伸び率を達成したように⁵⁾、回復傾向にあった。また、貨物量は、70年代後半からの2桁台の順調な成長を遂げてきたが、80年代に入ってから、オイルショック、航空不況等の影響を受けることもなく、順調に2桁台の成長を達成していた。

航空局は市場がいつそう拡大していくことを予測し⁶⁾、将来の航空需要に対し、現行の航空憲法で事業者区分で対応していくことは困難であるという認識を強めていった⁷⁾。また、事業者の企業体力も充実し、日航は世界的なキャリアとなり、経営状況が危ぶまれていた東亜も旅客数では1984年度で世界第25位のキャリアに成長していた⁸⁾。そのため、航空事業者自身も、日航は国内線の拡大、全日空や東亜は国際線進出といったように、航空憲法で規定された権益からのいつそうの拡大を望むようになった。

規制政策の迷走

航空憲法の限界が広く認識されるきっかけとなったのが、日本貨物航空(NCA)の免許問題であった。1978年9月に全日空と大手海運会社4社との共同出資によって国際貨物航空の専門会社として設立されたNCAは、同年11月に国際貨物事業の免許を申請した。航空憲法では国際定期路線の運営は日航に一元化されていたことから、運輸省は免許認可の審議を棚上げにしていた⁹⁾。しかし、前述のように貨物需要が増加する見通しに加えて、日米航空交渉の合意が成立したことから、運輸省はNCAの事業計画を基本的に認可する方向で1983年4月26日に免許審査を運輸審議会に諮問した¹⁰⁾。日航はこの運輸省の対応に猛烈に反発し、1983年5月には運輸審議会に対

5) 西村[1985a], p. 9.

6) 西村[1985b], pp. 55-56.

7) 西村[1984b], p. 10.

8) 松永[1984].

9) 山内[1987].

10) 『日本経済新聞』(1983年5月12日)

して公聴会開催の異例の申し立てを行ったため、一気に政治問題化した¹¹⁾。運輸審議会は公聴会での意見を中心に検討を行い、NCA への免許が適当であると答申し、8月に運輸省は同社に免許を交付した¹²⁾。

さらに、事業者間の非価格競争から「景品競争問題」が生じると、航空規制の問題がクローズアップされた。わが国では便数競争も制限されていたため、事業者間の競争は機内サービスの充実によって行われた。そして、1984年1月に日航が幹線航空券を景品つきで販売することを公表すると、全日空も日航と同様の内容での販売を決定した。その販売開始日に、東亜が羽田空港のロビー内で突如前代未聞の「客引き行為」を行ったため、過熱する景品競争が招いた異常事態として大々的に報道され、航空事業者間での競争のあり方が問題となった¹³⁾。これらの問題に直面しても、運輸省は「航空憲法」の枠組みは堅持する姿勢をとり、事業者サイドも航空憲法の見直しは難しいという見解を示していた¹⁴⁾。しかし、1984年4月の全日空ハワイチャーター便申請によって、「航空憲法」見直しが不可欠な問題として認識された。

「航空憲法」では、全日空に対しては、国際線に関して「近距離チャーター便」に限っての運行が認められていた。全日空はグアムやジャカルタへのチャーター便を開設、運行していたため、日航の高収益路線でもあったハワイへのチャーター便を申請した¹⁵⁾。全日空が同便を国際線定期便運行への足がかりとすることが予想されたため、日航は、①「近距離」の枠を超える、②太平洋路線は過当競争状態である、③パッケージ旅行客が一定割合いるためチャーター便の必要性はない、といった理由を掲げて猛反発し、東亜も同調した。さらに、日航はハワイチャーター便が認可された際の見返り措置も要求した¹⁶⁾。

日航と全日空の権益が対立したことから航空局の対応が注目された。航空局は、①年間10便で地方空港発のため日航への影響が小さい、②ハワイと同距離のジャカルタにチャーター便を運行している、という点から1984年

11) 『日本経済新聞』(1983年5月12日)

12) 『朝日新聞』(1983年8月12日)

13) 『読売新聞』(1984年2月2日)

14) 『日本経済新聞』(1984年2月11日)

15) 『日本経済新聞』(1984年4月27日)

16) 『朝日新聞』(1984年6月14日、6月15日)

6月にハワイチャーター便を認可した¹⁷⁾。それと併せて、航空局は日航の羽田発着枠回復と札幌・沖縄線開設を認め、2社間の権益調整が行われた¹⁸⁾。しかし、日航はハワイチャーター便認可に猛反発し、全日空と東亜も日航への見返り措置に反発したため¹⁹⁾、事業者間の対立はいっそう深まった。そして、航空憲法の枠組みとそれに基づいた権益調整がすでに限界になっていることが広く認識された。

運輸行政への圧力

航空政策の競争制限型政策パラダイムの問題が認識されるなかで、運輸行政のあり方について外部からの圧力がかけられることとなった。1981年にスタートした第2次臨時行政調査会（以下、第2次臨調）では包括的な行政改革が行われたが、①行政組織改革、②許認可権限削減、③特殊法人改革、という3点で運輸行政および航空行政において大きな影響を及ぼすこととなった。

第1の行政組織改革では、第2次臨調では総合調整機能を中心とした行政組織全体の改革が検討され、運輸省に対しても従来の縦割型組織の変革を行うとともに、具体的に、「運輸行政に係る基本的な政策、幹線交通政策等の企画・推進等を行うための」組織を新たに設置することが求められた。第2の許認可権限削減では、規制監督行政のあり方に関する検討が行われ、運輸省に関しては、各種資格制度や検査制度がクローズアップされ、許認可権限数が2,203件ともっとも多いことが指摘され、許認可行政からの転換が求められた。第3の特殊法人改革では、とくに運輸省については関連法人の問題が取り上げられ、航空に関しては日航の経営体質が問題視され、民営化の必要性についても言及された²⁰⁾。

この第2次臨調の提言は、運輸省にとっても従来の許認可行政の問題を再認識するきっかけとなった。そして、1984年7月には運輸省で機構改革が実施された。「許認可官庁から政策官庁へ」²¹⁾という言葉に象徴されるよう

17) 『朝日新聞』（1984年6月14日、6月15日）

18) 『朝日新聞』（1984年6月14日、6月15日）

19) 『朝日新聞』（1984年6月14日）

20) 臨時行政調査会事務局（1983）。

21) 丹羽[1984]、p. 78。

に、政策立案と総合調整が図れる組織改正が行われ、従来の縦割型組織から横割型組織への再編成が行われた。また、運輸行政全般の基本的な政策の立案および政策の総合調整を行うための部局として「運輸政策局」が新設された。しかし、航空局に関しては、従来どおりの組織体制が維持された²²⁾。

この機構改革と併せて、運輸省内ではさまざまな事業規制を見直す方針が打ち出された。機構改革以降「事業規制のあり方に関する検討委員会」をはじめとした多くの研究会が省内に設置され、各政策分野において許認可権限に関連した議論が行われることとなった²³⁾。そして、新たに就任した西村康雄航空局長は航空憲法見直しに向けた取り組みの意向を示した²⁴⁾。

3.2 「管理された競争」としての限定的改革

「管理された競争」の採択

運輸省および航空局は競争を促進することを決定したものの、どの程度の競争を市場に導入するかが問題となった。

航空局は、米国で実施された「自由競争」の動向に早くから注目し、職員を直接派遣して調査を行った²⁵⁾。そこでは、規制緩和によってもたらされる運賃低下や、サービス多様化というメリットよりも、①事業者の収益悪化、②短距離・低需要路線での運賃上昇、③主要空港の混雑、④地方路線の便数減少、といったデメリットが注目された。そして、わが国の空港制約の問題、とくに主要空港の羽田と伊丹の容量が限界に達していたことから、自由競争を実施することは困難であると考えられた(西村[1985b])。さらに、航空憲法で「競争制限」体制が形成され、事業者間に経営基盤の格差があることと、内部補助で赤字路線が維持されていたため、同様に自由競争は困難であると考えられた(西村[1985b])。

これらの要因から、航空局は「管理された競争」という形での段階的な競争導入を決定し、①クリームスキミングの回避、②地方路線の維持、③企業

22) 航空局に関しては、航空運送事業の助成・監督から、空港整備、安全対策、航空管制等の施策までが全体として1つのシステムとなっているため、唯一組織再編の対象外となった(丹羽[1984])。

23) 『日本経済新聞』(1984年9月26日)

24) 航空局報 No. 10 (1984年第3号) pp. 2-3.

25) 井出[1985].

倒産の回避、④混雑空港の対策、といった点に留意しながら競争体制を構築していくことが目指された。1984年10月には西村航空局長のもとで、航空局内に「航空行政に関する政策研究会」が設置され、事業規制のあり方が検討課題に示された²⁶⁾。航空局は利害調整の困難性から航空憲法の枠組みは当面維持し、羽田沖合展開工事および関西国際空港1期工事が完了する93年まで、もしくは羽田沖合展開第1期工事の完成する87年度か88年度までに「航空憲法」見直しの作業を行い、競争政策に転換することを表明した²⁷⁾。

航空憲法廃止と「管理された競争」

航空局は前述のように空港整備の状況を鑑みながら競争体制を再構築するつもりであったが（西村[1985c]）、日米航空協定の暫定成立によって状況が一変した。

国際線に関しては2国間交渉によって事業者や路線等が決定されることになっており、1985年4月に日米航空協定改定交渉では、日米間路線の追加が決定され、日航以外の事業者の参入が可能となった²⁸⁾。航空憲法は事実上意味をなさなくなり、また国際線と国内線で権益バランスがとられていたため、新しい競争体制の構築が航空局に求められた。

航空局は検討作業が遅延するのを防ぐため、従来のように事業者個々に権益を調整するという方式ではなく、①国際線複数社体制、②日本航空完全民営化、③国内線の競争促進、という3つの項目に関し、積極論、消極論、問題点等を列挙した「論点」を作成し、広く公開して意見を募るという方式をとった²⁹⁾。従来の航空審議会には事業者代表をはじめとする利害関係者が委員に含まれ、見直し案がまとまらないことが予想されたため³⁰⁾、航空局は新たな「場」として運輸政策審議会に航空部会（以下、航空部会）を設置した。

航空部会では、航空局が提示した前述の論点について1985年9月から議

26) 『読売新聞』（1984年10月9日）、航空局報 No. 11（1984年第4号）p. 3.

27) 『日本経済新聞』（1984年11月7日）

28) 『朝日新聞』（1985年5月1日）、『日本経済新聞』（1985年5月23日）

29) 『朝日新聞』（1985年6月25日）

30) 西村局長へのインタビュー。

論を開始した。しかし、個別論点ごとに事業者間で利害が対立する内容であったため、航空部会では競争基準等の細部の議論は行われなかった。12月の中間答申では、①国際線の複数社制の推進、②日航の完全民営化の推進、③国内線の競争促進、という大枠を提示するにとどまり、同答申に基づいて12月17日に「航空憲法」は廃止された。

1986年1月の第8回部会以降は、中間答申で検討課題とされたものを中心に議論が行われた。国際線に関しては、同一路線複数社の形態がとられることになり、既存の高需要路線への後発企業の参入が認められた。日航民営化に関しては、完全民営化を実施すると同時に路線維持等の社会的責任を日航に要求することとなった。国内線競争促進策に関しては、高需要路線、主要空港間路線についてダブルトラック・トリプルトラックを促進することとなった。このように競争促進が基本的方針として提示されたものの、その具体案は航空部会では結論が得られなかった。

1986年6月9日の最終答申では「当面は、極力弾力的な行政運営を行うことにより競争促進施策を進めることが適当である」という文言に見られるように、「管理された競争」の側面が強く打ち出された。そして、競争基準に関しては、国際線・国内線双方で提示されなかった。また、新規事業者の市場参入や基本運賃の割引の必要性が一部委員から指摘されたものの、本格的な議論は行われなかった。そして、国内線に関しては最終答申翌日に運輸省によって競争基準が提示され、①主要空港（札幌・羽田・成田・名古屋・大阪・福岡・鹿児島・那覇）間路線は年間旅客数が30万人を超えたらダブルトラック化、②その他の路線は年間旅客数が70万人を超えたらダブルトラック化、③一路線の年間旅客数が100万人を超えたらトリプルトラック化、という厳しいものであった。そのため、同基準をもとに実際に競争が生じたのはわずか11路線であった³¹⁾。

「管理された競争」の展開

この「管理された競争」という政策アイデアをもとに競争促進型政策が展開されることとなった。しかし、航空局は「管理された」という側面を重

31) 『日本経済新聞』（1986年6月10日）

視したことから、実質的に競争制限的な政策運営となった。

参入については、前述の参入基準、具体的にはダブルトラックとトリプルトラックの路線需要要件が段階的に緩められる形で競争促進が図られた。まず、1992年10月に、ダブルトラックに関しては年間需要40万人以上（主要空港間路線は30万人以上）、トリプルトラックに関しては年間需要70万人以上（主要空港間は60万人以上）となった³²⁾。複数社化の要件緩和まで最終答申から6年もの期間を要したことから明白なように、航空局はきわめて緩やかな形で競争促進を図っていった。また、航空部会最終答申の際に保留される形となった「参入と退出の自由」については、議論が進まなかった。

一方、運賃については最終答申後に運賃問題に関して運輸政策審議会において議論されることとなったが、自由化への動きは鈍った。1990年代になってようやく運賃設定の弾力化という形で、各種割引運賃が設定されることとなり、94年12月の航空法改正によって、50%以内の営業割引運賃は認可制から届出制へと変更となった。しかし、基本運賃に関しては、弾力化といった形の緩和は行われなかった。また、すでに90年にはいわゆる「南北格差問題」から同一距離・同一運賃制度が公平性の観点から導入され、経済学的基準からは大きく乖離していた。

3.3 規制緩和のイシュー化

政策課題としての認識

航空輸送産業においては、「管理された競争」という形で政府による介入が継続されたものの、中央政府レベルでは規制緩和が経済政策の重要課題として認識されてきた。第2次臨調では「許認可権限問題」として認識されていたが、1987年からの第2次臨時行政改革推進審議会（以下、第2次行革審）では規制緩和問題としてクローズアップされた。そして、第2次行革審での「公的規制の緩和等に関する答申」をもとに、88年12月に竹下内閣で「規制緩和推進要綱」が閣議決定された。そこでは、規制緩和に対する政府方針が提示され、8つの個別政策分野（流通、物流、情報・通信、金融、エ

32) 附則として、関西国際空港の供用開始、羽田沖合展開事業の完成までの間、ダブルトラックの需要要件は50万人、トリプルトラックの需要要件は80万人とされた。

エネルギー、検査検定・資格制度、農産物、ニュービジネス・その他)の77項目に関して基本的方向が提示された。

鶴田俊正が指摘するように、1980年代後半は規制の個別問題を指摘する段階であったが(鶴田[1997])、90年代に入ると規制緩和をどのように進めるかという議論へと移行した。非自民の改革政権として登場した細川政権は経済政策の中核として規制緩和を位置づけ、細川首相は就任早々私的諮問機関として「経済改革研究会」(通称、「平岩研」)を設置した。

「平岩研」では経済システムの改革に関する議論が行われ、1993年11月の中間報告(通称、「平岩レポート」)の「経済的規制は原則自由、社会的規制は自己責任を原則に」というフレーズが注目された。さらに、平岩研中核メンバーの中谷巖らは規制緩和の事例として米国航空輸送産業を取り上げ、規制緩和によって運賃が大幅に低下し、消費者利益が増加することを強く主張した。この規制緩和のメリットの主張によって、規制緩和の重要性が広く認識され、同時に航空輸送産業での改革の可能性が注目された。

公共料金問題

「平岩研」の活動が注目されるなかで、規制緩和の対象としてまず検討されたのが「公共料金」、すなわち公益事業における価格規制であった。

1993年度末に各種公益事業で料金値上げが発表され、「公共料金問題」として社会問題化した。物価安定政策会議においても批判が続出し、物価への影響への懸念と同時に、公共料金を規制緩和によって市場メカニズムに委ねるべきといった意見が出された³³⁾。94年4月に発足した羽田政権においては経済政策として公共料金値上げの年内凍結が閣議決定された。

しかし、羽田政権がわずか2カ月で崩壊し、1994年6月に発足した村山政権では年明けの値上げが確認され、再度批判の対象となった。そのため、公共料金の意思決定方式に関する議論が行われ、従来の総括原価方式への批判とともに、わが国に紹介されつつあったインセンティブ規制のメカニズムがクローズアップされた。

そして、連立与党の経済対策プロジェクトチームでもプライスカップ制

33) 『朝日新聞』(1994年3月26日)

の導入の検討が行われた³⁴⁾。1994年11月18日の閣議了解「今後の公共料金の取扱いについて」では、「公共料金のうち市場原理を導入できる分野については、競争的環境の整備を図るなかで規制緩和をいっそう推進することとし、その一環として、事業の内容・性格等を勘案しつつ、上限価格規制の是非を含め、経営の効率化をうながす方策について検討する」といった方針が提示された。

規制緩和小委員会の設置

細川政権での「平岩研」は、その中間報告のフレーズに注目が集まったが、規制緩和の推進という点では、最終報告で提言された規制緩和のマネジメントサイクルが非常に画期的なものであった。最終報告では、規制緩和を着実に推進するための「計画」の策定と、その「計画」の推進状況を監視し、計画を改定するための「監視機関」の設置が求められた。これによってわが国の規制緩和は「計画」→「監視」→「改定」というサイクルで進められることになった。実際に、この提言をもとに1994年12月に行政改革の実施状況の監視等を目的とする「行政改革委員会」が設置され、95年3月には「規制緩和推進計画」が閣議決定された。さらに、4月に規制緩和の実施状況を監視するための専門的な調査・検討を行う機関として、行政改革委員会のもとに「規制緩和小委員会」が設置された。

この規制緩和小委員会に対しては、規制緩和の推進状況を監督し、毎年12月に「意見書」をまとめて首相に提出する役割が与えられた。そして、各省庁はこの意見書をもとに具体的な規制緩和計画を策定することが求められ、各年度の規制緩和推進計画が閣議決定されることになった。

3.4 「自由競争」の実現

漸進的改革の失敗

村山政権での1994年11月の閣議了解「今後の公共料金の取扱いについて」によって価格規制の改革が求められたため、運輸省においても95年1月に「旅客運賃問題研究会」を設置し、運輸産業における運賃設定のあり方

34) 『朝日新聞』(1994年9月17日)

に関して議論を行った。また、3月の規制緩和推進3カ年計画でも「運輸産業の運賃・料金について、各事業の特性に応じ、いっそうの経営効率化インセンティブ付与、サービス向上、利用者の利益保護等の観点から、設定方式のあり方等について検討を行う」とし、運賃設定のあり方について検討を行うことが規定された。

運輸省は旅客運賃問題研究会の報告書をもとに料金制度のあり方を検討していたが、1995年9月20日の経済対策閣僚会議において、航空輸送産業に対して標準原価を上限とした「幅運賃」を導入することが突如閣議決定された。この幅運賃導入の決定はあくまで方針レベルであったため、その具体的な制度設計は運輸省にゆだねられた。運輸省は同月に「航空運賃制度研究会」を設置し、幅運賃制度の検討を行い、1995年12月には同研究会の報告書をもとに、幅運賃制度を翌96年6月から新たに導入することを決定した。

幅運賃制度とは、上限価格と下限価格の「幅」のなかにおいて事業者が自由に運賃を設定できる制度であり³⁵⁾、全事業者の原価をもとに航空局が算出した「標準原価」が上限価格に設定され、「標準原価の25%割引額」が下限価格に設定された。事業者は需要状況等に応じた弾力的な運賃設定が可能になったため、事業者間の運賃競争が実現することへの期待が高まり、規制緩和の目玉として注目された。

しかし、1996年6月の制度導入前に各事業者が発表した「新運賃」は世間の期待を大きく裏切るものであった³⁶⁾。各事業者が運賃競争を行うと思われていたものの、大手3社の運賃は「横並び」となるばかりか、約半数の路線で基本運賃が値上がりし、とくに東京—福岡等の高需要路線は大幅に値上がりした。また、新運賃では「早割」等の名称で、大幅な事前購入割引運賃が設定されたものの、その利用条件は予約変更不可等の厳しいものであった³⁷⁾。

制度導入が決定された95年12月の段階ですでに懸念が示されていたが³⁸⁾、新運賃の発表で制度の失敗が明確になった。同制度および運輸省に

35) 同制度の詳細は、藤井[1996]、丸山[1996]を参照されたい。

36) 『日本経済新聞』(1996年2月7日、23日)、『朝日新聞』(1996年2月8日、9日)、『読売新聞』(1996年2月11日)。

37) 『朝日新聞』(1996年2月29日)

38) 『朝日新聞』(1995年12月24日)

対する批判が相次ぎ、物価安定政策会議においても問題視された³⁹⁾。そして、参入規制で市場が寡占化していることが失敗の要因であることが中条潮や山内弘隆によって指摘された⁴⁰⁾。

規制緩和小委員会による圧力

幅運賃の失敗から航空規制の緩和の必要性が認識されたものの、運輸省は規制緩和による自由競争ではなく、あくまで段階的な競争導入を志向していた。1996年3月には運輸省はダブルトラックは年間需要20万人以上、トリプルトラックは年間需要35万人以上と基準を引き下げた。また、痛烈に批判された幅運賃制度も継続された。

しかし、規制緩和小委員会の参与に中条が加わり、運輸産業について検討するワーキンググループの座長が伊藤元重から鈴木良男に交代すると、委員会は運輸省に対して大幅な規制緩和に向けて圧力をかけた。ヒアリングおよび論点公開において中条らは委員会独自の規制緩和案を提示した⁴¹⁾。参入規制に関しては、参入自由化を求め、価格規制に関しては、下限規制の撤廃、届出制への変更を求めた。また、事実上の参入障壁となる羽田空港の発着枠に関しては、競争入札制度の導入を求めた。

運輸省と規制緩和小委員会は激しく対立し、規制緩和の行方は混沌としていた。しかし、市場への新規参入の動きが規制緩和に向けたトリガーとなった。1996年10月に格安航空券販売で知られていたHISが国内定期航空路線に新規参入する意向を示し、「国内航空事業への43年ぶりの新規参入」として大々的に報道され⁴²⁾、注目された。

鈴木座長を中心に規制緩和小委員会と運輸省との間で規制緩和に関する交渉が行われるなかで、運輸省においてはHISの参入意向表明への世間の反応から、市場に自由競争を導入することが必要であるという認識が幹部に強まっていた⁴³⁾。そして1996年12月5日に運輸省は航空輸送産業を含む各運輸産業において2001年度までに需給調整条項を撤廃することを発表した。

39) 『読売新聞』(1996年2月16日)

40) 『読売新聞』(1996年2月11日)

41) 『朝日新聞』(1996年7月26日)。行政改革委員会事務局[1997], pp. 162-169.

42) 『朝日新聞』(1996年10月17日)

43) 中条[2000], pp. 85-91.

改正航空法の成立

運輸省の需給調整条項撤廃宣言はあくまで基本方針であったため、航空輸送産業においても具体的な競争条件を検討する必要があった。また、1997年3月には公正取引委員会の研究会が、国内航空分野の規制緩和への取り組みが不十分であるとして、①需給調整規制の早期撤廃、②過剰な安全規制の是正、③発着枠の配分方式の是正、④運賃の自由化、といった具体策を求めた⁴⁴⁾。

航空局は1997年3月に改定した規制緩和推進計画に基づいて、4月1日にはダブルトラック、トリプルトラックに関する需要基準を廃止した。また、同月に運輸政策審議会航空部会に対して競争環境整備方策に関する諮問が行われた。1年間にわたる議論の後、航空部会は、①従来の路線ごとの免許制から事業全体の免許制への変更、②上限価格・下限価格の廃止、③運航費に関する公的補助の必要性、④総合評価方式による発着枠配分、という方針を答申した(藤井[1998])。そして、同方針をもとにして1999年6月4日に「航空法の一部を改正する法律案」(以下、改正航空法)が成立した⁴⁵⁾。

参入規制に関しては、航空事業全体での免許制へと大幅に緩和され、路線・便数の設定および変更に関しても混雑空港(羽田、成田、伊丹、関空)発着路線以外は事前届出制となった。さらに、路線からの退出に関しても6カ月前(利用者利便を損なわないと認められる場合には2カ月前)までの事前届出制へと大幅に緩和され、「参入と退出の自由」が実現した。また、価格規制も、事前届出制へと大幅に緩和され、上限価格・下限価格も撤廃され、「運賃設定の自由」が実現した。

4 政策決定における「知識の経路」の変化

4.1 知識の経路への影響要因

——政策決定の場、認識コミュニティ、強制的圧力

「競合可能性理論(contestability theory)」に立脚した「参入と退出の自由」という規制緩和は、米国の航空輸送産業では1970年代後半に達成され

44) 『日本経済新聞』(1997年3月13日)。

45) 改正航空法の詳細に関しては中条[2001]を参照されたい。

たのに対し、わが国での80年代後半の第1次航空規制改革では「管理された競争」にゆがめられた。しかし、90年代後半の第2次航空規制改革では同理論に立脚した改革が本格的に検討され、改正航空法では「参入と退出の自由」と「運賃設定の自由」が達成された。本稿の問いは、なぜ2つの改革で大きな差異が生じたかということであり、政策内容の変化を説明するため、特定の知識が政策形成へとつながる経路である「知識の経路」という観点が必要になってくる。

この「知識の経路」に影響を及ぼす要因として、①政策決定の場、②認識コミュニティ、③強制的圧力、という3つが指摘される。

第1の「政策決定の場」とは、どのような制度状況において政策が決定されるかということである。新制度論において、制度による「参加の制約」が「圧力の程度 (degree of pressure)」と称されるように (Hall[1986])、「どのような場で政策が決定されるか」ということは、「誰が政策決定に参加するか」「政策がどのようなルールで決定されるか」ということを規定するものである。そして、特定の知識は特定のアクターにもなるものであるため、政策決定の場がどのようになっているかということによって、特定のアクターが政策決定に参加もしくは影響を及ぼせるか、特定の知識が政策内容に影響を及ぼせるかが規定されるのである。

第2の「認識コミュニティ」とは、「特定の政策領域における専門知識を有する専門家によるネットワーク」である (Haas[1992])。認識コミュニティは政策に影響を及ぼす新しい知識を開発もしくは学習するのと同時に、「推進者」としてその知識を普及させる役割を有している。また、認識コミュニティの構成メンバーである専門家自身が政策決定に関与し、特定の知識が政策決定に反映されることもある。そのため、このような認識コミュニティが特定の政策領域もしくは政策問題に関して形成され、どのような活動を行っているかということによって、特定の知識が政策内容に影響を及ぼせるかどうか規定されるのである。

第3の「強制的圧力」とは、当該政策の上位に位置する政策や、大統領・首相直轄機関といった上位機関から改革に向けた圧力である (Lodge[2003], Lodge and Wegrich[2005])。制度はいったん形成されると、その制度によって多くのアクターの利益が規定され、変化のコストが多大なものとなる。そ

して、その制度によって利益を受けている支配的アクターによって当該制度は維持され、「制度の粘性」と称されるように、変化への抵抗を示すことになる。そのため、既存の制度の限界を示す新しい知識の台頭だけでは政策は転換せず、変化への動きを加速させるものとして「外生的ショック(exogenous shock)」の存在が重要になってくる。そのなかでもとりわけ、上位政策や上位機関からの改革に向けた「強制的圧力」がどのように機能するかということによって、特定の知識が政策内容に影響を及ぼせるかどうか規定されるのである。

4.2 政策決定の場の変化

「閉じた」空間の維持

第1次規制改革では、規制当局の運輸省航空局によって政策決定の場がコントロールされていた。政策変容の理論においては、社会経済状況の変化や政治的事件等の外的要因や政策の失敗という内的要因によって、「不合理の集積」と称されるように、政策パラダイムの限界が認識され、パラダイム転換への機運が高まる(秋吉[2007])。それと併せて、(政策が行き詰っていることにより)当該政策パラダイムの支配的アクターの権威が低下し、パラダイム転換を志向するアクターが台頭し、新しい「政策決定の場」へとシフトする動きが生じるとされる(秋吉[2007])。

しかし、わが国の航空輸送産業の第1次規制改革においては、景品競争という歪んだ非価格競争から規制の失敗が認識されたものの、事業者の経営が行き詰るような事態ではなかった。また、NCA認可問題や全日空ハワイチャーター便申請問題で航空憲法の限界が認識されたものの、支配的アクターであった航空局の「権威の崩壊」という事態にまでは陥らなかった。さらに、1984年7月に運輸省機構改革が行われ、旧来の産業別の縦割型組織から横割型組織へと再編され、運輸政策全般に関して管轄する運輸政策局が新設されたものの、航空局は唯一旧来と同じ組織形態で存続したため、運輸政策局が航空局の意思決定に影響を及ぼすことは不可能であった。

そして、前述のNCA認可問題と全日空ハワイチャーター便申請問題から、航空規制の問題は「航空憲法問題」としてクローズアップされた。航空規制システム全体の問題として、もしくは政府規制全体の問題として認識され

ば、従来の航空局を超えた新しい場が設定される可能性はあったものの、「航空憲法問題」として位置づけられたため、航空局が管轄する問題として認識された。

このような状況から、新しい政策決定の場へとシフトする事態には至らず、従来と同様に、運輸省航空局による政策決定の場のコントロールが継続された。実際に、前述のようにクローズアップされた航空規制の問題は、西村航空局長のもとで航空局内におかれた「航空行政に関する政策研究会」で検討されることになった。そのため、当時わずかではあるものの規制の問題点を指摘していた理論経済学者の南部鶴彦や後藤晃、交通経済学者の榊原胖夫といったアクターが関与できないばかりか、他の専門家も関与できず、「管理された競争」として航空憲法を段階的に見直し、競争導入が図られることになった。

1985年4月の日米航空交渉で日航以外の事業者の国際線参入が可能になって航空憲法が有名無実となり、航空憲法見直しが急務となった際も航空局によって政策決定の場はコントロールされていた。従来の政策決定の場であった航空審議会は事業者が委員に含まれ、利害調整が困難になることが予想されたため、航空局は新しい場を設定することになった。航空局は「中立的な場」として運輸政策審議会のもとに航空部会を設置したが、メンバーの選定から議題の設定までコントロールしていた。航空局は同部会を専門家、学識経験者、産業界からの15名の委員で構成し「中立的」であるかに思われた。しかし、学識経験者は5名しか含まれず、そのうち経済学者はわずか3名であり、規制緩和を積極的に推進する新自由主義の理論経済学者は含まれず、上述の南部、後藤、榊原らも含まれなかった。また、産業界の大半は官僚OBであり、学識経験者と同数の5名であった。

さらに、同部会での議論は航空局が1985年6月に公開した「論点」をもとに行われたため、価格規制の緩和といった問題も指摘されたものの、「航空憲法」見直しの限定的な議論にとどまった。そして、国内線での競争基準も同部会では検討が行われず、航空部会最終答申後に航空局が示した基準は非常に厳しいものであった。

多元的な場の形成

運輸省航空局によってコントロールされた「閉ざされた場」において決定が行われた第1次規制改革とは対照的に、第2次規制改革においては多元的な場が形成されることになった。1980年代後半から航空輸送産業において「管理された競争」のアイデアで競争制限的な政策が継続されていく一方で、政府規制の改革の必要性が急速認識されていた。さらに、90年代になると、経済政策の最重要課題として政府規制改革が位置づけられることによって、従来の個別政策領域での検討を超えて、首相直轄の新たな「政策決定の場」が形成されることになった。

そして、細川政権において「平岩研」が形成されると、首相直轄の新たな場による改革主導という流れが定着した。「平岩研」では中谷巖をはじめとして、大田弘子らの改革派の委員によって構成され、改革を進めるための具体案が検討された。「平岩研」は中間報告で「経済的規制は原則自由、社会的規制は自己責任を原則に」という基本原則を提示し、最終報告では、規制緩和に向けた計画の策定、進捗状況の監視、改定という改革のマネジメントを提言した。

さらに、この「平岩研」での提言をもとに95年4月に設置された行政改革委員会規制緩和小委員会が新しい「政策決定の場」として機能することになった。規制緩和小委員会は、規制緩和推進計画のもとでの政府の規制緩和の実施状況を監視する組織として設置され、その位置づけから参与は規制緩和推進派の経済学者や企業関係者を中心に構成された。「平岩研」の中核メンバーでもあった大田をはじめとして、規制緩和推進論者として知られていた鈴木良男、宮内義彦、三輪芳朗らが参加し、さらに96年3月からは中条も参加した。その他の参与に関しても労働組合代表1名を除いて、経済学者や企業関係者によって占められていた。

また、規制緩和小委員会では通常の審議会とは大きく異なる運営が行われた。委員会の委員と参与は、規制緩和項目案の選定から、「論点公開」の執筆、公開討論会への出席、意見書の執筆に直接的に関与し、従来の事務局の官僚によるコントロールによる活動とは大きく異なった⁴⁶⁾。そのため、規

46) 中条[1998].

制緩和推進派の参与が自身の自由競争のアイデアを直接政策案に投入することが可能になった。

実際に、中条が規制緩和小委員会の参与に就任した1996年3月からは、航空輸送産業に関しては、「競合可能な市場」を目指した政策案が委員会側から提示された。参入規制に関しては、「参入と退出の自由」が提示され、需給調整基準の段階的緩和を考えていた運輸省の政策案を押し切る形となった。同様に、価格規制に関しても、「運賃設定の自由」が提示され、幅運賃の維持を考えていた運輸省の政策案を押し切る形となった。

4.3 認識コミュニティの変化

認識コミュニティの不在

特定の知識を推進する存在が認識コミュニティであるが、わが国の航空輸送産業における第1次規制改革においては「規制緩和」を推進する認識コミュニティが不在であった。

政府規制に対する批判的研究が理論経済学者によって行われてきた米国とは対照的に、わが国においては現状肯定的研究が交通経済学者によって行われてきた。わが国では、いわゆる「幼稚産業保護」の観点から航空輸送産業における事業領域調整政策が行われ、さらにきわめて硬直的な規制である「航空憲法」に関しても、航空輸送産業の発展および国内航空ネットワークの整備には不可欠であったというのが基本的な見解であった。そして、空港容量問題というわが国特有の状況から、反市場原理的な航空政策に対しても批判的分析が行われず、「幹線空港の狭隘化と騒音問題の深刻化によって競争政策の推進にもおのずから限界があることも十分に認識しておく必要がある」（木村・増井[1979], p. 227）といったように、半ば肯定的なスタンスが取られた。

また、交通経済学という縦割的な研究領域においても、さらに各運輸領域ごとに政策研究が行われており、とくに航空政策に関する研究蓄積は乏しかった。実際に、体系的な研究書は1979年の木村秀政と増井健一の編集による研究書まで待つこととなった。

さらに、米国では1970年代には理論経済学者によって、航空輸送産業における政府規制の問題について、規制下にあった州際路線と規制対象外の州

内路線との比較といった実証研究が行われていたものの(秋吉[2007]), わが国においては理論経済学者による航空規制の研究は南部や後藤による研究にとどまっていた。

このように、わが国では伝統的に政府規制に対して肯定的な見解が大半であり、航空政策研究の蓄積が交通経済学においても、理論経済学においても不十分であったことから、規制緩和を推進する認識コミュニティは形成されなかった。NCA 認可問題と全日空ハワイチャーター便申請問題を契機に航空憲法の問題がクローズアップされ、全日空が刊行している業界誌の『ていくおふ』においてはいくつかの論文で規制の問題が取り上げられた⁴⁷⁾。しかし、それ以上に議論が盛り上がることはなく、政策的なインパクトをもつものではなかった。

また、1970年代後半からの米国での航空規制緩和に関しても、メディア等では広く紹介されていたにもかかわらず、交通経済学での反応は鈍かった。実際に日本交通学会の学会誌『交通学研究』においては、米国の規制緩和の動向を紹介した論文は78年度から85年度の間で約70編中わずかに3編という状態であった。さらに、米国の規制緩和で理論的主柱であった競合可能性理論に関しては、交通経済学においては『交通学研究』で若手研究者であった佐藤治正、山内、中条によって紹介されたのみであった(佐藤・山内・中条[1983])。

以上のような問題背景から、第1次航空規制改革においては、規制緩和を推進するアクターが欠落した。そのため、政策決定の場となった航空部会においても、委員から航空輸送産業における「規模の経済性」を指摘する声が出るといったように、理論とは大きく異なる議論が行われた(秋吉[2007])。わずかに藤井弥太郎が競合可能性の必要性等は指摘したものの、部会では米国の航空規制緩和とは大きく異なる政策案が形成されることになった。

認識コミュニティの形成と政策決定への関与

第1次規制改革では認識コミュニティが形成されなかったものの、1980年代後半から規制緩和が注目されてくるなかで、認識コミュニティの様態が

47) たとえば、後藤[1983]、岡野[1984]等があげられる。

変化してきた。

まず大きく変化したのは交通政策研究であった。従来の交通経済学では制度論的な研究が少なくなかったものの、応用ミクロ経済学の観点からの研究へとシフトし、1990年代に入ると藤井と中条の監修によるテキストブックが刊行された。同時に理論経済学においては「規制の経済学」として、規制緩和および競争政策が多くの研究者の関心を集めた。そこでは、欧米での規制緩和の動向から、インセンティブ規制の理論まで多様な研究が行われ、研究書も相次いで刊行された⁴⁸⁾。そして規制産業である運輸産業が研究対象となり、交通政策に関する研究書が相次いで刊行された⁴⁹⁾。交通経済学および理論経済学での研究の進展によって、交通政策研究の質が飛躍的に高められることになった。そこでは、政府規制の問題が広く認識され、とくに運輸産業における規制改革の必要性が指摘された。

同時に航空輸送産業に関する研究も進み、1980年代までは研究書がほとんどないような状態であったものの、90年代に入ると増井と山内による研究書を前後して、相次いで研究書が刊行された⁵⁰⁾。そこでは、米国を中心とした規制緩和の状況が紹介され、平岩研以降航空輸送産業が代表的規制緩和事例としてあげられたため、広く注目されることになった。それと併せて、交通経済学においても規制緩和の理論的背景に関する理解が深まり、航空規制に対しても従来の現状肯定的な見解から大きく転換した。

そして、認識コミュニティが政策決定に影響を及ぼす際には、特定の知識の伝播と併せて、その構成メンバーが政策決定に関与することが想定されているように、第2次航空規制改革においても、中条潮と藤井弥太郎という、慶應義塾大学商学部出身で増井健一を指導教員とする研究者が政策決定の場で重要な役割を果たした。1980年代前半から中条は欧米での航空規制緩和の動向について研究を行い、交通学会において米国の航空規制緩和の理論背景をいち早く紹介し(佐藤・山内・中条[1983])、また、英国の航空規制緩

48) 林敏彦[1990]『公益事業と規制緩和』東洋経済新報社、植草益[1991]『公的規制の経済学』筑摩書房、南部鶴彦・江藤勝(規制緩和・民営化研究会)[1994]『欧米の規制緩和と民営化』大蔵省印刷局、山本哲三[1994]『市場か政府か』日本経済評論社、等があげられる。

49) 奥野正寛・篠原総一・金本良嗣[1993]『交通政策の経済学』日本経済新聞社、金本良嗣・山内弘隆[1995]『講座公的規制と産業4交通』NTT出版、等があげられる。

50) 坂本昭雄[1988]『現代空運論』成山堂、中条[1995]、戸崎[1995]、等があげられる。

和・空港民営化の動向についても紹介した（中条[1981,1985]）。当時若手研究者であったため、中条の言動が政策決定に直接的に影響を及ぼすことはなかったものの、80年代後半から規制緩和論者として知られるようになった。1988年に参加した公正取引委員会の規制緩和関連委員会において中条が航空規制の問題を指摘すると、運輸省および所管財団法人の審議会・研究会への「出入り禁止」になり⁵¹⁾、中条は規制緩和の必要性を痛感した。95年に『規制破壊』というセンセーショナルなタイトルで啓発書を出版すると、規制緩和の流れのなかで注目されることとなった。

1996年3月から規制緩和小委員会の参与に就任すると、中条は航空規制緩和で主体的な役割を果たすことになった⁵²⁾。規制緩和小委員会は少数の委員・参与で多岐にわたる問題を扱っていたうえに、航空政策の専門家がいなかったため、中条が参加するまでは十分な議論が行われず、95年度の報告書でも航空規制は取り上げられなかった。中条は航空規制緩和に関して、規制緩和項目案の選定から、「論点公開」の執筆、公開討論会への出席、意見書の執筆まで行い、そこで急進的な改革案を提示した。具体的には、「競合可能性理論」の観点から、参入規制に関しては「参入と退出の自由」という自由化を求め、事実上の参入障壁となる羽田空港の発着枠に関しては、競争入札制度の導入を求めた。また、価格規制に関しても、幅運賃制度の問題点を指摘すると同時に、下限規制の撤廃、届出制への変更を求めた。さらに、テレビのコメンテーターもつとめていた中条は、公開討論会の場において規制の存続の必要性を主張する運輸省をことごとく論破し、航空規制の緩和が必要であることを広く知らしめた。

中条の兄弟子に当たる藤井は、第1次航空規制改革においては航空部会の委員を務め、航空輸送産業の規模の経済性等を指摘する委員がいるなか、1人航空輸送産業の規模の経済性への疑念や、新規事業者の参入の必要性、「競合可能な市場」の条件整備の必要性について発言していた（秋吉[2007]）。もっとも、一委員にすぎなかった藤井の意見は部会案に反映されず、第1次航空規制改革では藤井の主張とは異なる案が採択されることになった。

1990年代に入ると藤井は前述のように中条とともに応用ミクロ経済学と

51) 中条[1997b,2000].

52) 中条は運輸産業だけでなく、競争政策での再販制の問題にも積極的に取り組んだ。

しての交通経済学の研究書をまとめ、交通経済学の認識コミュニティの質の変化に寄与した。そして、インセンティブ規制への関心が高まるなか、藤井は95年1月の「旅客運賃問題研究会」で運輸産業における運賃設定のあり方に関して議論を行い、95年9月の「航空運賃制度研究会」で幅運賃制度の検討を行った。幅運賃は結果的に失敗に終わったものの、これまで大幅な変更がされなかった価格規制に関して、初めて大きな制度転換をもたらした。

藤井は1996年12月の運輸省の需給調整条項撤廃宣言の後に開催された97年3月の運輸政策審議会航空部会では座長を務め、具体的な制度設計にあたった。中条は規制緩和小委員会の改革案が骨抜きにされることを懸念していたが、部会での議論の後、規制緩和の小委員会の意図の大半を汲んだ制度案を設計した。中条が最重要視していた空港発着枠の競争入札制度は諸外国の事例がなかったことから断念されたものの、参入規制に関しては事業全体の免許制へと変更され、退出も事前の届出制へと変更され、「参入と退出の自由」が実現し、価格規制についても上限価格・下限価格が廃止され、届出制へと変更され、「運賃設定の自由」も実現した。

このように、第2次規制改革においては1980年代後半以降規制緩和への注目が集まるなか、交通経済学において米国での動向に触発された研究者たちによって規制緩和に関する認識コミュニティが形成され、そこに理論経済学者が加わる形となった。そして、その認識コミュニティにおいて多様な研究が行われ、規制緩和に関する知識が蓄積されていった。さらにその中心的な構成メンバーであった中条と藤井が政策決定に直接的に関与し、競合可能性理論による規制緩和という知識が政策に反映されることになったのであった。

4.4 強制的圧力の変化

強制的圧力の不発

既存の政策の問題を指摘し、政策転換をうながす新しい知識の台頭のみでは政策転換という事象は生じない。さまざまなアクターの利益を規定する制度の変化には一定のコストがかかり、さらに当該制度によって利益を得ているアクターは制度変化には強力に抵抗する。そのため、新しい政策知識を政策転換に結びつける「強制的圧力」が必要になる。わが国の航空輸送産業で

の第1次規制改革においては、この強制的圧力が不発に終わり、不十分な改革となった。

「割拠的自律性」と称されるように（秋吉[2007]）、わが国では規制当局が当該産業に対して、企画立案・実施・監督のすべての役割を担うことで、産業と密接な関係を構築し、他のアクターが介在しにくい構造となっている。とくに、航空輸送産業に関しては、幼稚産業保護の観点から産業育成政策が行われ、厳しい行動規制もあったため、官民が非常に密接な関係にあった。また、規制当局と産業の間に介在する「族議員」も、航空輸送産業に関しては、空港建設以外の利益対象がほとんどなかったため、官民双方に対して強い影響力を有していなかった。さらに、上位アクターの関与については、公式的には首相が閣議決定事項に関しては行政機関各部を指揮監督することが憲法および内閣法で規定されている。しかし、日常的には（非公式には）首相が行政機関をコントロールすることは異例であり、首相のリーダーシップは発揮されない形となっていた（山内[1998]）。

このように航空局に対して「強制的圧力」が発揮しにくいなかで、第1次規制改革においては首相直轄機関である第2次臨調では運輸行政および航空行政の問題が取り上げられた。3公社民営化から教育改革までさまざまな改革を達成したことから明白なように、首相直轄型の改革推進組織である臨調は一定の「強制的圧力」を有していた。しかし、政府規制の問題に関しては「許認可権限の削減」として課題設定されたことから、自由競争を志向した「規制緩和による競争導入」に向けた圧力とはならなかった。実際に、1983年の答申においても運輸省の許認可権限数の問題や日航の経営形態といった指摘にとどまり、航空法・航空憲法を中心とした航空規制の改革まで踏み込んだ提言ではなかった。

また、この第2次臨調の答申をもとに1984年7月に運輸省の機構改革が行われ、従来の縦割型組織から横割型組織へと再編成されると同時に、運輸政策全般を監督する運輸政策局が新設された。しかし、ここまで再三指摘したように、同機構改革においては航空局は担当事業の性質からほぼ同じ形で存続したため、運輸政策局は航空局の意思決定には大きな影響力をもつものではなかった。

実際に、全日空ハワイチャーター便申請の問題から航空行政の見直しの必

要性が広く認識されたものの、「航空憲法問題」として定義されたこともあり、航空局長のもとでの研究会で政策案が議論され、改革に向けた強制的圧力も生じなかった。とくに、3公社民営化で一定の役割を果たした中曽根首相も、日航民営化には関心をもっていたものの、航空問題に対しては、1985年3月の日航社長の後任人事問題しか影響力を発揮できなかった。

1985年4月の日米航空交渉から航空憲法見直しが急務となり、運輸政策審議会航空部会が新しい政策決定の場が設定されたが、ここも航空局によってコントロールされた場であり、外部アクターの影響力が排除されていた。実際に、航空憲法見直しの問題は自民党政務調査会航空対策特別委員会で同時に議論され、航空部会で審議が行われていた85年11月に「航空企業の運営体制見直しにあたっての基本的考え方」と題する提言をまとめたものの、航空部会での議論には影響を及ぼさなかった(秋吉[2007])。

このように、第1次規制改革では上位アクターによる「強制的圧力」を日常的に発揮することが困難な制度構造であったうえ、唯一発揮することが可能であった改革推進機関の第2次臨調においても航空行政全体の問題として取り上げられなかったため、航空局主導の改革が進められることになった。実際に政策議論が行われた段階においても、政策決定の場は航空局のコントロール下にあり、首相をはじめとした上位アクターによる強制的圧力は不発に終わり、航空局の意図した改革案が策定されたのであった。

専門家による強制的圧力の確保

わが国の航空輸送産業の第2次規制改革においては、これまで航空局主導下の「閉じた場」であった「政策決定の場」に多様な場が設定され、経済改革研究会(平岩研)と行政改革委員会規制緩和小委員会を中心にそれぞれが一定の強制的圧力を有していたため、改革が促進されることとなった。

第1次規制改革では「航空憲法」問題として航空規制の問題が定義され、従来の政策決定の場がシフトしなかったのに対し、第2次規制改革では「規制緩和」の必要性がまずクローズアップされ、航空規制もその1つの問題として位置づけられたため、政策決定の場が広く設定された。そして、新しく政策決定の場に加わった「平岩研」と規制緩和小委員会が改革に向けた強力な圧力をかけることになった。

細川首相の私的諮問機関として設置された「平岩研」は、あくまで「私的諮問機関」であったため、必ずしも「強制的」な圧力は制度的に担保されていなかった。しかし、規制緩和を重要政策課題に位置づけた首相の強力なリーダーシップと、中間報告で「経済的規制は原則自由、社会的規制は自己責任を原則に」という基本原則がセンセーショナルに取り上げられたため、実質的に改革圧力を有することになった。また、最終報告で提言された、規制緩和に向けた計画策定・進捗状況の監視・改定という改革のマネジメントによって、各省庁は具体的な規制緩和計画を策定することが求められた。

そして、同報告をもとにした設置されたのが規制緩和小委員会であった。規制緩和推進計画の実施状況を監視するために専門的な調査・検討を行う機関として設置された規制緩和小委員会には、毎年12月に「意見書」をまとめて首相に提出する役割が与えられた。各省庁は同意見書をもとに具体的な規制緩和計画を策定することが求められ、それをもとに各年度の規制緩和推進計画が閣議決定されることになった。

規制緩和小委員会は、意見書に従わない省庁があった場合、首相もしくは大臣に対して勧告するという権限を有していた。首相という強制的圧力を背景に、各省庁の規制緩和に影響を及ぼすことが可能な制度的位置づけになった。同時に、同意見書の作成においては、各省庁と規制緩和小委員会との交渉を経て、合意したものをもとに作成されることになった。そのため、省庁との「妥協の産物」となることは懸念されたものの、同意見書に掲載された事項は省庁側を拘束するものであり、提言の実効性が担保されていた（中条[1997c]）。

また、規制緩和小委員会は規制緩和推進派の経済学者や企業関係者が大半を占め、航空規制に関しては、1980年代から政府規制の問題を指摘していた中条が参加していた。同小委員会は通常の審議会とは大きく異なり、規制緩和項目案の選定から、「論点公開」の執筆、公開討論会への出席、意見書の執筆を委員会のメンバーが直接的に行っていた。そのため、同小委員会は前述の強制的圧力が担保されているうえに、メンバーの改革案が省庁との交渉のうえで、計画に反映されることが可能になった。

実際に、中条が加わった1996年3月から規制緩和小委員会は航空局に改革に向けた圧力をかけていった。航空局は、参入規制に関してはダブルト

ラック・トリプルトラック基準を段階的に緩和し、価格規制に関しては幅運賃制度を維持するといったように、あくまで段階的な競争導入を志向していた。しかし、中条は「競合可能性理論」をもとに航空局に自由化を求め、より具体的な改革項目を提示し、公開討論の場で航空局を論破した。そして、ワーキンググループのまとめ役であった鈴木良男の交渉によって、96年12月に運輸省は需給調整基準の撤廃を宣言して参入規制が自由化されることになり、それをもとに価格規制も自由化されることになった。

この「平岩研」や規制緩和小委員会とともに、規制緩和を検討する場となった物価安定政策会議や公正取引委員会も、航空局に改革圧力をかけた。公共料金問題として価格規制緩和を取り上げていた物価安定政策会議は、各省庁に対してインセンティブ規制を導入することを求め、幅運賃制度導入への圧力となった。また、幅運賃制度導入の際に、各社が横並びに運賃を設定し、基本運賃の大半が上昇したことに対し、航空輸送産業の寡占状態の問題を指摘し、参入規制緩和への圧力となった。

一方、1980年代後半から規制緩和の問題を取り上げていた公正取引委員会は、研究会等の場において航空規制の問題を指摘した。規制緩和が官邸主導で進められるなかで、公正取引委員会でも検討を進め、進捗状況等を鑑みて提言を行った。とくに、運輸省が需給調整撤廃宣言を行ったものの、その後競争導入に向けた動きが見られず、規制緩和小委員会の委員からも自由化実施への懸念が示されていたときに、公正取引委員会の研究会が規制緩和への取り組みが不十分であることを指摘した。そして、①需給調整規制の早期撤廃、②過剰な安全規制の是正、③発着枠の配分方式の是正、④運賃の自由化、といった具体策が提示され、航空局への改革圧力となった。

このように、第2次規制改革においては、「政策決定の場」に設定された多様な場が一定の強制的圧力を有し、航空局に対して改革の圧力を発揮した。

5 まとめ

わが国の航空輸送産業では、なぜ第1次規制改革では「管理された競争」にとどまり、なぜ第2次規制改革では欧米並みの「自由競争」への政策転換が行われたのか。本稿のこの問いに対して、日本型政策決定システム、とり

わけ、①政策決定の場、②認識コミュニティ、③強制的圧力、という3つの要素から構成される「知識の経路」という観点から説明が可能になる。

第1次規制改革では、「政策決定の場」に関しては、問題状況等から従来の航空局を中心とした「政策決定の場」はシフトせず、「閉ざされた場」となった。85年9月から航空憲法の廃止について検討した運輸政策審議会航空部会に関しても、航空局のコントロール下におかれたため、「自由競争」を志向するアクターが参加できず、「管理された競争」という政策案が形成された。

「認識コミュニティ」に関しては、まず、研究の遅れという伝統的な問題があった。航空輸送政策は縦割的に交通経済学で扱われ、そこでは競争制限型政策が半ば肯定され、十分な研究が行われてこなかった。さらに、米国の航空規制緩和に関しても研究が不十分であったため、「規制緩和」を推進する認識コミュニティは形成されなかった。そのため、航空輸送産業での規模の経済性が指摘され、規制の根柢が半ば肯定されるといったように「知識の質」に問題があり、「自由競争」とは大きく異なる「管理された競争」という改革が行われることになった。

「強制的圧力」に関しては、まず、わが国の政策決定システムでの制度特性が制約から、通常の政策課題に関しては（上位アクターは公式的には強制的圧力を保有しているものの）慣例的に上位アクターが担当部局の決定に関与することは難しく、強制的圧力を発揮することが困難であったことがあげられる。首相直轄型の改革推進機関である第2次臨調は唯一関与することは可能であったが、政府全体の問題として航空規制の問題が定義されなかったため、航空局主導の改革が進められることになった。さらに、実際に航空憲法の見直しが行われた段階においても、政策決定の場は航空局のコントロール下にあったため、首相をはじめとした上位アクターによる強制的圧力は不発に終わり、航空局の意図した改革案が策定されたのであった。

一方、第2次規制改革では、「政策決定の場」に関しては多元的な場が形成された。規制緩和が政府全体の政策課題となったため、「政策決定の場」に首相直轄型の改革委員会が加わった。とくに、行政改革委員会の下部に設置された規制緩和小委員会では参与到規制緩和を志向するアクターが参加し、さらに1996年3月には中条が加わった。そして、同小委員会では参与自ら

が規制緩和項目の選定や規制緩和案の作成を行ったため、運輸省を封じ込めることが可能になり、「自由競争」が達成された。

そして、研究の発展を背景に規制緩和を推進する「認識コミュニティ」が形成された。1980年代後半から規制緩和が重要な政策課題として認識され始めると、理論経済学においては「規制の経済学」として研究が進められ、交通経済学においても藤井、中条、山内らを中核に航空規制緩和の動向およびその理論的背景に関する研究が急速に進められたため、「規制緩和」を推進する認識コミュニティが形成された。新しい理論的知識として、競合可能性理論とインセンティブ規制理論が紹介されたことによって、「幅運賃」という競争的価格規制の導入につながり、さらに参入規制の緩和が必要であることが広く認識されることとなり、96年12月の需給調整条項撤廃宣言につながった。

「強制的圧力」に関しては、新しく設定された多様な場が改革に向けた圧力を保持していた。1980年代後半から規制緩和が政府全体の問題として認識されたため、首相直轄型の改革機関、審議会、公正取引委員会等さまざまな組織が関与し、それらが運輸省に対して一定の圧力を有していた。とくに規制緩和小委員会は、省庁と同委員会の合意によって形成される「意見書」に従わない省庁があった場合、首相もしくは大臣に対して勧告するという強制的圧力を公式的に有していた。さらに、同委員会には改革派の有識者が参与として多数参加しており、上述の強制的圧力を背景にそれらの参与が形成した改革案を運輸省との交渉において合意させることが可能となり、96年12月の運輸省の需給調整条項撤廃宣言につながったのであった。

このように、航空輸送産業での2つの規制改革の差異は、「知識の経路」を構成する、①政策決定の場、②認識コミュニティ、③強制的圧力、という3つの要素に起因するものであった。そして、このことは80年代後半からこの「知識の経路」の変容を中核として、「仕切られた」多元主義と称されるわが国の政策決定システムが大きく変容したことを示唆している。もっとも、このことは単一事例の分析から示唆されるものであり、今後多様な政策領域での事例分析を通じて検討されることが必要になってくる。

参考文献

- 秋吉貴雄[2006], 「政策変容の様態とアイデア」『年報行政研究』41号, pp. 110-130.
- 秋吉貴雄[2007], 『公共政策の変容と政策科学——日米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣.
- 秋吉貴雄[2008], 「知識と政策転換——第二次航空規制改革における「知識の政治」」『公共政策研究』8号 (forthcoming).
- 井手憲文[1985], 「米国国内航空の規制緩和政策について」『ジュリスト』No. 828, pp. 208-216.
- 植草益[1996], 「インセンティブ規制の理論と政策」『公益事業研究』48巻1号, pp. 1-8.
- 岡野行秀[1984], 「市場構造をゆがめる政府の経済規制」『ていくおふ』27号, pp. 15-20.
- 木村秀政・増井健一[1979], 『日本の航空輸送』東洋経済新報社.
- 行政改革委員会事務局[1996], 『光り輝く国をめざして——行政改革委員会規制緩和の推進に関する意見(第一次)』行政管理研究センター.
- 行政改革委員会事務局[1997], 『創意で造る新たな日本——行政改革委員会規制緩和の推進に関する意見(第二次)』行政管理研究センター.
- 後藤晃[1983], 「時代遅れの運賃規制」『ていくおふ』24号, pp. 23-29.
- 佐藤治正・山内弘隆・中条潮[1983], 「米国の航空市場規制をめぐる議論」『交通学研究: 1983年研究年報』, pp. 157-166.
- 中条潮[1981], 「英国の航空政策(上)(中)(下)」『ていくおふ』13号, pp. 44-49・14号, pp. 42-47・15号, pp. 54-59.
- 中条潮[1985], 「80年代の英国国際航空政策(上)(中)(下)」『ていくおふ』31号, pp. 51-60・32号, pp. 48-58・33号, pp. 50-57.
- 中条潮[1995], 『規制破壊——公共性の幻想を斬る』東洋経済新報社.
- 中条潮[1996], 『航空新時代』筑摩書房.
- 中条潮[1997a], 「規制改革, これからが本番——「言いつ放し」経審 vs 「苦い妥協」行革委」『論争東洋経済』3月号.
- 中条潮[1997b], 「徹底批判したら“官庁出入り禁止”を食った」『財界展望』5月号.
- 中条潮[1997c], 『規制改革——行革委の考え方』(航政研シリーズ No. 346)航空政策研究会.
- 中条潮[1998], 「大きな一歩だが, 「一歩」にすぎない——やっと終わった! 規制緩和小委員会」『論争東洋経済』3月号.
- 中条潮[2000], 『景気復活最後の切り札——規制改革なくして日本再生なし』小学館.
- 中条潮[2001], 「「自由化」後の国内航空市場の課題」, 藤井弥太郎(監修)中条潮・太田和博(編)『自由化時代の交通政策 現代交通政策Ⅱ』東京大学出版会.
- 鶴田俊正[1997], 『規制緩和——市場の活性化と独禁法』筑摩書房.
- 戸崎肇[1995], 『航空の規制緩和』勁草書房.
- 南部鶴彦[1982], 「米国における規制緩和とその影響——運輸および国内航空業を中心として」『学習院大学経済論集』19(1), pp. 11-34.
- 南部鶴彦[1983a], 「米国の運輸産業における規制緩和」『運輸と経済』第43巻8号, pp. 10-15.

- 南部鶴彦[1983b], 「航空業における規制撤廃の経済的背景」『高速道路と自動車』第26巻10号, pp. 12-16.
- 西村康雄[1984a], 「新しい革袋の中の航空行政」『トランスポート』34巻9号, pp. 6-7.
- 西村康雄[1984b], 「これからの新しい航空行政——西村康雄運輸省航空局長に聞く」『World Air Cargo』18巻212号, pp. 7-11.
- 西村康雄[1985a], 『(報告) 今後の航空政策の課題』航空政策研究会.
- 西村康雄[1985b], 「最近の航空行政の動向について」『運輸産業人』60年前期合併号, pp. 50-69.
- 西村康雄[1985c], 「規制緩和のすすめかた」『航空と文化』85年10月, pp. 10-16.
- 西村康雄[1985d], 「国民の足として空港整備を早急に行う——西村康雄運輸省航空局長に聞く」『経営コンサルタント』442号, pp. 111-115.
- 西村康雄[1987], 『(講演録) わが国の航空政策の課題と展望』財団法人中部空港調査会.
- 丹羽晟[1984], 「新しい酒は新しい皮袋に——運輸省中央組織の機構改革について」『おおぞら』84年冬号, pp. 77-81.
- 藤井弥太郎[1996], 「上限価格と下限価格——航空運賃制度研究会の報告について」『運輸と経済』56巻, 5号, pp. 16-24.
- 藤井弥太郎[1997], 『「羽田空港の新規発着枠の配分基準懇談会」報告書について』(航政研シリーズ No. 341) 航空政策研究会.
- 藤井弥太郎[1998], 『国内航空分野における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等の在り方について』(航政研シリーズ No. 354) 航空政策研究会.
- 藤井弥太郎・中条潮[1992], 『現代交通政策』東京大学出版会.
- 増井健一・山内弘隆[1990], 『航空輸送』晃洋書房.
- 松永謙吾[1984], 「離陸態勢に入った航空自由化: 国際定期路線も複数社の運航へ」『エコノミスト』12月4日号, pp. 68-73.
- 丸山博[1996], 『国内線幅運賃制度の導入について』(航政研シリーズ No. 328) 航空政策研究会.
- 山内弘隆[1982], 「規制理論の新展開」『公共選択の研究』2号, pp. 69-82.
- 山内弘隆[1987], 「航空輸送における政府介入——米国の規制緩和とわが国の政策転換」, 加藤寛・黒川和美『政府の経済学』有斐閣, pp. 179-197.
- 山内弘隆[1995], 「航空輸送市場に対する規制政策」航空政策研究会『現代の航空輸送』勁草書房, pp. 13-45.
- 山内弘隆[1998], 『混雑空港におけるスロット配分ルールについて』(航政研シリーズ No. 360) 航空政策研究会.
- 山内弘隆[2000], 『航空運賃の攻防』NTT出版.
- Bailey, E. E. [1981], "Contestability and the design of regulatory and antitrust policy," *American Economic Review*, 71 (2), pp. 178-183
- Demsetz, H. [1968], "Why regulate utilities?," *Journal of Law and Economics*, 11 (1), pp. 55-65.
- Goldstein, J. [1993], *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Cornell University Press.
- Goldstein, J. and Keohane, R. O. (ed) [1993], *Ideas and Foreign Policy: Belief, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press.

- Haas, P. M. [1992], "Introduction: epistemic communities and international policy coordination," *International Organization*, 46(1), pp. 1-35.
- Hall, P. A. [1986], *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press.
- Lodge, M [2003], "Institutional choice and policy transfer: Reforming British and German railway regulation," *Governance*, 16(2), pp. 159-178.
- Lodge, M. and Wegrich, K. [2005], "Control over Government: Institutional Isomorphism and Governance Dynamics in German Public Administration," *Policy Studies Journal*, 33(2), pp. 213-233.
- Yee, A. S. [1996], "The causal effects of ideas on policies," *International Organization*, 50(01), pp. 69-108.