

規制緩和をめぐる官民構造の変容

—政策研究における企業戦略のインプリケーション—

深 谷 健

序 章	104
第1節 研究目的と問題の所在、意義	104
第2節 研究対象と研究手法	106
第1章 政策と戦略	106
第1節 規制政策	106
第2節 戦略論	107
第3節 本論文の分析枠組	109
第2章 米国：国内航空規制緩和と航空企業戦略	111
第1節 行政：米国における国内航空規制緩和政策	111
第2節 アクター：米国航空企業の戦略	112
第3節 小括：米国官民構造の変容	116
第3章 日本：国内航空規制緩和と航空企業戦略	117
第1節 行政：日本における国内航空規制緩和政策	117
第2節 アクター：日系航空企業の企業戦略	120
第3節 小括：日本官民構造の変容	127
第4章 分析検証	127
第1節 米国と日本の規制緩和政策の違い、そのボトルネック	127
第2節 官民構造における変化の分析	129
第3節 規制緩和政策と企業戦略	130
終 章	135

序 章

第1節 研究目的と問題の所在、意義

行政活動における政策サイクル（課題設定・企画立案・決定・実施・評価）の中で、政策が社会に及ぼす影響を射程に入れる範囲は、「実施」から「評価」に至る過程の「間の領域」となる。このフィールドには社会と市場が想定される。官民構造、すなわち行政と企業との関わりをメタなレベルで把握する際、行政による政策手段の実施と、アクターである企業の行動とその上位概念である戦略が織り成す個々の相互作用が、その関係性を構築する。この関係は、環境と時間の変化の中で異なるバランスを提示する。

本論文¹⁾の目的は、大きく2つある。

第1に、「規制と戦略」の相互作用という視点からグローバル化する「規制緩和後の現代日本の官民関係」の特異性を枠付けることにある。政策サイクルにおいて、政策がその執行過程で社会にリリースされた後、その政策は市場の戦略を部分的に方向付ける。さらに、企業の戦略は当局の政策にインプリケーションを出す。その相互作用と相剋を記述し、官民関係を再考していく。行政側からの視点のみならず、企業側の視点一裏側から政策を眺めること一盛り込むことで、客観的な構造把握が可能となる。ここで具体的にその動向を着目するものは、行政と社会のインターフェースである政策手段としての「規制」である。その「公的規制」の変化と、被規制主体のリアクションとしての「企業戦略・企業行動」の変化から官民関係を捉えることを主たる内容とする。

第2に、官民関係を分析する事例研究の対象として選定する「航空規制緩和」に関して、米国・日本の比較事例から、その過程・現状と構造を記述することである。規制緩和が社会構造に与えた影響を分析することができると言える。

以下、事例研究対象から問題の所在を提示する。日本の航空において、行政は長い間規制という「権限」ある政策手段を担い、航空企業は規制という「保護」の下で経営を担ってきた。官主導の

航空政策が企画立案・執行され、そのサイクルにおける行政と企業の癒着という戦後日本型行政の典型を提示する特性は、戦後高度経済成長を支えた日本政治の「奇跡」であり、現代において脱するべき過去の「遺物」であると捉えられ、批判・改革の対象となる。

市場におけるアクター間の競争の実質的弊害要因となってきた運賃・参入に対する規制に関して、旧運輸省は確固たる権限を持っていました。また、旧大蔵省は国策会社であった日本航空の株式を保有し、さらに政治的にも航空企業が利用されていたという「特殊な業界構造」は、現代のグローバル化する国際政治経済環境の中で、大きな変革にさらされている。

1978年の米国におけるAirline Deregulation Act—航空規制緩和法は、世界の「規制とビジネス」のあり方を変える一つの起点であった。日本の航空行政では、1985年に戦後日本の航空政策を支えた「45・47体制」が廃止され、その後漸進的に規制緩和が進み、2000年には航空法が改正され、需給調整規制が廃止された。この法改正は、航空輸送産業における企業活動の自由度を高める画期的なものであると考えられる。しかしながら、現代の日本で展開されている国内航空規制緩和政策は米国のドラスティックなそれとは異なり、アクターの立ち回る環境は完全競争環境では決してなく、"regulated competition"²⁾を強いられている状況にある。2000年の航空法改正は、日本の航空行政の歴史において、自由化プロセスの終着点として大きな意義があると捉えることができるが、それでも関係省庁の行政関与は未だ強いと考えられる。

第1に、この日米の規制行政と市場変化の違いはどのように説明されるか。具体的に米国・日本の事例を考察することで議論する。

第2に、航空自由化の過程で、官と民の関係はどう変容しているのか。さらには民と民の関係の変容も予想できる。

こうした規制緩和と環境変化の下、2001年の米国同時多発テロ、SARS、イラク戦争等の外生的

環境変化に大きな打撃を受けた航空企業は、2002年のJAL・JAS合併に見られるよう市場における戦略的行動をとり、日本国内における寡占化構造が露呈する。規制変化の下で企業が戦略的行動するのは必然であり、航空輸送産業が環境的・構造的に変容していることを想起させる。

第3点目の論点として、企業戦略の変化という視点から規制緩和を説明する必要がある。すなわち、公的規制と企業戦略、双方の変遷を記述することでその関係性・相克を描くことができる。

上記の大きな変化と問題点を踏まえ、本論文では以下の『問い合わせ』を抱く。

『問い合わせ』：『規制緩和は何を求めて、官民関係にどのような変化をもたらすか？』

『規制緩和に関して、I. 規制期（保護育成期）→II. 規制緩和期（不完全な市場での競争）→III. 規制撤廃、』という時間軸での枠付けが可能であるとすると、米国のDeregulationは「III.」であり、日本は「II.」であると考えられる。日本の進む先は「III.」であるのか、または「II.」のままであるのか。官僚機構の制度的・政策的縛りの強かった日本社会において、特に1980年代以降の既存の官民の構造、民と民の構造は具体的にどのように変化しているのか。』本論文では、上記の『問い合わせ』に答え、規制緩和の過程での行政と企業の関係の変容、さらには企業間関係の変容を記述し、日本の航空をめぐる官民構造を説明していく。

次に「官民関係」に関する先行研究と本研究の意義を示す。本論文で扱う「官民関係」に関して、ここでは「官僚制」とその対象集団である顧客との関係に着目する政治学・行政学の議論と、行政と企業の関係に着目するGovernment-Business Relationsに関する議論を踏まえる。

日本の政治学において、官民関係を把握する際に従来から枠付けられた関係性は、「政官財の癒着と鉄のトライアングル」であった。西尾勝が指摘するように、日本において規制緩和がイシューになってきた背景は、この「戦後政治の基盤構造の改革」³⁾を代表する「癒着構造」そのものにメスを入れるというものである。

行政学から官民関係を視野に含めた研究として登場したのは、米国におけるポリシー・インプリメンテーション研究⁴⁾である。1973年にプレスマン＝ウイルダフスキイによる『インプリメンテーション』が発表されて以来、社会に対する政策執行の側面に着目した研究が多数現れている。この「執行活動」に着目して日本で最初に議論されたものは、森田朗の『許認可行政と官僚制』⁵⁾である。森田は、日本の運輸省の免許制度と自動車運送事業に対する規制を事例研究の対象として、行政の執行活動のメカニズムの理論化を試みている。

また、「行政と業界の間」という視点では、「行政指導」研究が重要となる。日本では、従来から行政法学において主要なテーマとなるが、行政学・政治学でも議論がなされている⁶⁾。本論文で詳細な研究がなされるわけではないが、行政指導が日本の官民関係を考察する重要な対象であることは指摘したい。

次に、「規制緩和」に焦点を当てた研究を概観する。イギリスの行政学者C.フッドは、「規制・規制緩和・再規制」⁷⁾の仕組みについて議論している。日本においても、規制緩和に関する議論の高まりの中、新藤宗幸が、新保守主義下の規制緩和政策に対し、官僚制による許認可権限の増殖と「管理された市場」の構築との見解を示す⁸⁾。また、1990年代以降の規制緩和を対象として、村松岐夫が、電気通信政策の変化の過程における民営化・再規制の構造と可能性を示している。米国では、リチャード・J・サミュエルズが、国家と社会との関係及びビジネスと政府との関係において、その関係性は「決定的に重要な事例研究」において明らかになるとして、日本のエネルギー産業をその対象とし、「相互の了承」という概念を提示した。さらに、規制緩和の国際比較研究として、スティーブン・ヴォーゲルの『規制大国日本のジレンマ』⁹⁾がある。本書の中で、日本の規制緩和政策（特に電気通信・金融）に関して、先進各国との比較を通じて考察し、「再規制」のジレンマが生じることが議論される。こうした規制緩和にクリティカルな視点を投げかける研究を踏まえ、21

世紀に入りノーブル・W・グレゴリーは、1990年代の日本の規制改革が他国との間で収斂しないまでも縮合（Compression）したとして、その政策と成果にポジティブな姿勢を示す。以上の日本を射程に入れた「規制緩和」に関する議論は、本論文の「官民構造」分析において重要な視点を提供する。すなわち、「規制の変容のパターン」を独自に観察・発見する「事例研究の重要性」と、その観察結果である「構造」の妥当性・根拠の検証である。

Government-Business Relationsにおける研究で、本論文でもその視点を依拠することになるものが、リチャード・ヴィーターの“Contrived Competition”である。本書では、米国の規制緩和に関して、アメリカン航空、AT&T、エルパソガス、バンク・オブ・アメリカの4つの「企業戦略の視点」から規制に対する業界横断的な考察が展開されている。本論文で航空政策の事例研究をする際、ヴィーターの議論を参考する¹⁰⁾。

ここで本論分の位置・意義を示す。本論文は、官民構造分析である。その意味で、Government-Business Relationsのカテゴリーに属するものと考える。また、インプリメンテーション研究を参照し、そこから派生させている。官僚制と顧客の相互作用を記述することをその目的とし、その上で、政策のインパクトが及ぶ市場のアクターの戦略的行動を対等な観点として分析することにその特徴・独自性を見出すことができる。先行研究における官民関係分析は非常に示唆に富み、本論文でも大いに参考する。しかしながら、日本の官民構造の変容を、企業戦略—被規制主体の観点から説明した論考は存在していない。行政学の分野でも、隣接分野である経営学的側面である「戦略論」を官僚機構の政策との対応として示した論考は存在せず、政策研究において異なった視角を提供していると考える。また、日本の規制緩和を考察するのに、世界で初めて規制撤廃が断行された米国「航空輸送産業」を視野に入れる意義は大きいと考える¹¹⁾。

第2節 研究対象と研究手法

本論文では、航空をめぐる行政と企業の関係の変化を分析対象として、時間軸・比較軸に着目して観察していく。過去から現在に至る過程、政策導入先進国である米国との比較、この2軸を一貫した視点として抱く。

研究手法として、資料収集を主とし、インタビューを取り入れた。日本に関するものは、日本の大手航空企業がリリースする広報誌、社史、行政が公開する議論と資料、審議会資料、国土交通省航空局へのヒアリング調査を一次資料とした。米国に関しては、日米における既存研究やレポートからの二次資料活用が主なものとなっている。また、具体的な事実関係を掌握する上で、過去の新聞記事・インターネット・雑誌による二次資料も活用している。引用参考文献に関しては、既存学術論文を参照した。

本論文は、個々の具体的な事実関係を詳細に観察していく帰納的手法により、行政企業関係の変化を確実に捉えていくという試みである。「事実」と「当事者の主張」という観察結果から含意を導き出し、記述的推論を試みる。

第1章 政策と戦略

第1節 規制政策

1. 政策手段

政策手段とは、その目的を実現するために行政機関によって実施される方法である。この手段には、権限を下にした規制・免許の他、資金的アプローチ（補助金・公的融資・租税特別措置）、情報によるアプローチ（広報等）、組織によるアプローチ（サービス提供）が考えられる。本論文が主としてフォーカスする手段は「規制」であり、この規制に代表される権限によるアプローチは、法律の根拠に基づき、事業者・国民に制約を課す。公的規制として、「経済的規制」と「社会的規制」に分類することができる¹²⁾。

2. 政策対応

次に環境変化に対する行政の政策対応について議論する。規制行政は、社会に対して、その環境

変化を前提として変化・展開されるため、その政策対応の類型は参考になる。規制が緩和・強化されるという反応は、それ自体「市場の失敗」を所与とするものであり、政策対応はその対象の変化に対して繰り返されていく。

C. フッドは、環境変化に対する行政の政策対応として、4つの類型化（①部分的適応（細胞分裂）、②模倣、③再編成、④新規開発）を行っている¹³⁾。①部分的適応（細胞分裂）は、「すでに確立している手続きやデザインを少し変えること」による政策対応となる。例えば、認可制から届出制への段階的变化などはこの部分的適応の部類に属すと考えられる。②模倣は、端的にまねることである。「すでに他で有効であることが示されている基本デザインをコピーすること」による政策対応となる。米国の規制緩和手法を日本は模倣している。航空はアクターの行動を模倣しやすい傾向があり、裏返せばそこに対応する政策も模倣しやすい。③再編成は、部分的な調整として、「それらが統合されたとき、全く異なる結果が生じるか、あるいは全く異なる目的に奉仕することになるように、一群の、充分に確立された要素、ルール、ルーティンワークや作業のそれぞれに小さな修正を施すこと」とされる。④新規開発は、「独自のデザインを、目的に適した自己完結的なユニットとして「丸ごと」創造すること」である。創造性と共に過大な行政コストがかかることもあります、頻繁に出てくるものではない。

行政コストの面では、①部分的適応が最も低く、④新規開発が最も大きい。規制行政においては、①から④の「純粹な」枠組みの順に、その組み合わせによって政策対応がなされていく傾向がある。

第2節 戦略論

1. 戦略とは？

「戦略」とは、激化する競争環境の中で、アクターがその変化の中で自らの存在価値とプレゼンスを示し、「成功」を収め続けていくための、優れて意図的な行為であり、各々のアクションを上位で規定する概念である。マイケル・E・ポー

ターはこの戦略策定の本質を、「競争への対応」¹⁴⁾と述べ、「他とは異なる活動を伴った、独自性のある価値あるポジションを創り出すこと」¹⁵⁾であると定義づける。

規制が緩和されると、そこに競争環境が創出され、アクターはその環境変化の中で競争への対応を必然的に迫られる。ここで、戦略が成功裏に体系化され遂行されるために、アクターは4つの広範な課題（「企業の境界」・「市場と競争分析」・「ポジションとダイナミックス」・「内部組織」）に取り組むことになる¹⁶⁾。このうち「ポジションとダイナミクス」の課題は、競争の源泉を求め、自社を位置づける競争可能なポジションを探ることである。

2. 競争と戦略

ここで、規制緩和の過程での市場構造と戦略的領域を理解するフレームを議論する。

(1) 業界内部の競争要因

ポーターは、「競争と戦略」に関して、業界内部の競争要因が戦略を決めるとして、業界構造とその変化について理解するための5つのフォース・フレームワークを提示する。それらは、①買い手の交渉力、②供給業者の交渉力、③新規参入の脅威、④代替製品の脅威、⑤競合企業同士のポジショニング、である¹⁷⁾。「戦略論」の中の「市場と競争分析」に関するものである。

規制緩和後、これらの競争要因のどこに変化が生じているのかを分析することで、アクターが戦略を決定する要因を観察することができる。例えば、規制が緩和された後に供給業者の交渉力を分析すると、そこに戦略的領域が顕在することがわかる。航空業界では、マーケティング戦略として

図1 競争要因分析の枠組み

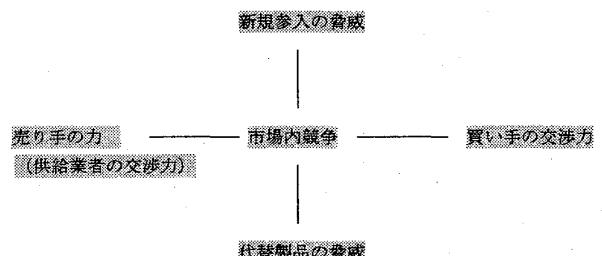
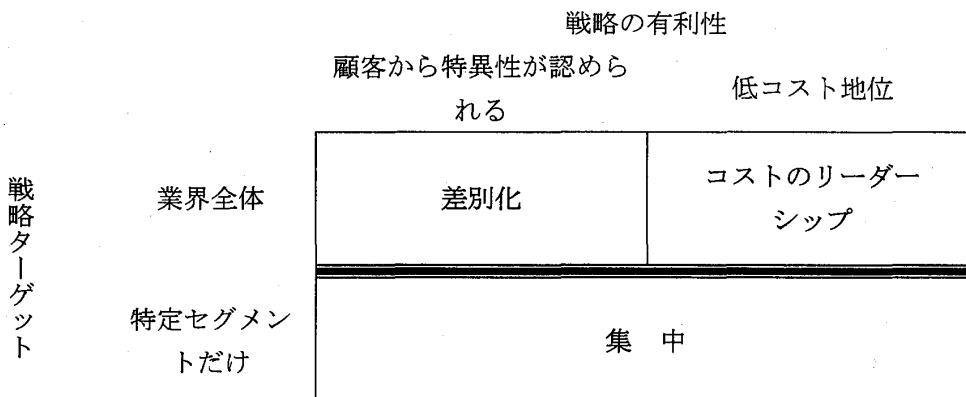


図2 3つの基本戦略の相関図



CRSやFFPといった新たなツールが開発されてきた。また、新規参入の脅威に関して、ここをポイントとして成功したのは米国のサウスウエスト航空であるし、新規参入自体は大手の行動に何らかの変化を与える。市場内競争は、競合企業同士で「ポジショニング」を取り合うことであり、航空でいえば、「ニッチ」を開拓したアクターの成功傾向が強い。このフレームは、業界構造の本質と市場構造の変化を整理する枠組みを提供していると考えられる。

(2) 基本戦略

そして、ポーターは、業界内での競争における3つの基本戦略を提示する。

3つの基本戦略¹⁸⁾：①コスト・リーダーシップ、②差別化、③集中

①コストのリーダーシップ：コスト面で最優位に立つという基本目的に沿う一連の実務政策を実行することで、コストのリーダーシップをとろうという戦略である。「同業者よりも低コストを実現する」ことで競争上優位に立つ。

②差別化：自社の製品やサービスを「差別化」して、業界の中でも特異だと見られる何かを創造しようとする戦略である。差別化のための方法として、製品設計やブランドイメージ、テクノロジー、製品特徴、顧客サービスなど、それぞれの差別化が存在する。

③集中：製品の種類や、特定の地域市場へ、企業の資源を集中する戦略である。集中戦略や特定のターゲットだけを丁寧に狙う目的で策定される。

市場全体として見る立場からは、低コストも差別化も達成できるわけはないが、狭く絞られた市場ターゲットだけについて見ると、低コストも差別化も達成できる可能性がある。

この3つの基本戦略が一つの業界における単純かつ幅広い範囲での戦略的ポジションの選択肢を示し、市場のアクターの戦略の変化を分析する上で効果的なフレームとなる。例えば第2章で議論する米国サウスウエスト航空は、「コスト集中型」の戦略をとることで、業界での成功をおさめた。また、航空業界では、顧客から特異性が認められる「差別化」を実現できるかがポイントとなる。

(3) 競争優位の戦略的ポジショニング

競争優位とは、「企業（あるいは多角化企業の一つの事業部）が同一市場の平均より高い経常利益率を得ている時、その企業は市場内において競争優位（competitive advantage）がある」と定義される。アクターはこの競争優位を確立するために戦略的にポジショニングをとる。

① ポジショニングの源泉

ポーターは、この戦略策定における重要な要素として「ポジショニングの源泉」について議論する。どこに重点をおいてポジショニングを行うかであり²⁰⁾、それらは、①製品種類ベースのポジショニング、②ニーズベースのポジショニング、③アクセスベースのポジショニングである。

①製品種類ベースのポジショニングは、その業界の製品・サービスの一部分に特化することで得られる。航空のケースでは、例えば格安料金で機

内における低サービス提供をするというものがある。②ニーズベースのポジショニングは、特定の顧客グループのほとんどの、あるいはすべてのニーズを満たすやり方である。FFPというマイレージサービスによる顧客の囲い込みが挙げられる。③アクセスベースのポジショニングは、顧客を彼らにアクセスできる方法に基づいてセグメンテーションするやり方である。CRSという予約システム開発・旅行代理店の確保による参入障壁の確立などが考えられる。

この3つの戦略的ポジショニングの源泉を議論することで、一つの業界における戦略的ポジショニングを具体的なレベルにまで類型できると考えられる。

② ポジショニングとトレード・オフ

戦略的ポジショニングに関して、「コスト優位」と「便益優位」という概念があり、ここには「トレード・オフ」が存在する。すなわち、コストを下げる優位なポジショニングを取るか、便益を上げて優位なポジショニングを取るかは両立が困難であり、中途半端な戦略は失敗するとされる。このコスト優位と便益優位の追求においては、アクターがターゲット市場においていかに価値を創出するかという問題と関連している。ここでポジショニングを左右する市場セグメンテーションにおけるターゲティング戦略—セグメントの選択が重要となる。

第3節 本論文の分析枠組

本論文で事例研究を通じて分析対象とされるのは、「規制緩和をめぐる官民構造の変容—航空規制緩和をめぐる行政と企業の対応の変遷」である。分析において最も重視されるものは、行政と企業の関係性の変容を説明する「観察可能なパターン」であり、考察を通じてこの研究に大きな光を投げかける枠組みは、「具体的な内容・変化を記述する視点」、「関係性と外枠を規定する視点」の2つを包含する。

1. 規制と戦略：内容・変化の記述

行政企業関係に着目する際、その変遷を一貫し

て追いかける視座が必要となる。ここで、「規制と戦略の相互作用」というダイナミズムがその流れを枠付けうる。政策ライフサイクルの中での捉え直し、規制→戦略→規制（政策対応として）の流れを考慮する。

「官民構造：規制緩和→戦略的領域→再規制の構造」：具体的に、航空に関して規制が緩和されてきた領域は、主に「運賃規制」「参入規制」「サービス」「構造変化」であると考えられる。政府の規制が緩和ないし撤廃されると、アクターが行動できる戦略的領域が広がる。その企業行動をモニタリングし、競争促進するために政府が再び別の「規制」が必要となり、設けていく。この「規制緩和→戦略的領域→再規制（政策対応）→」構造を、「規制と戦略の連鎖」として本論文における「観察可能なパターン」の一つの枠組みとして提示したい。「連鎖」とは、リアクションによるリンクエージのことを指し、「再規制」とは、広義の政策対応を含む、と定義する。

この規制の変化に対する「戦略」として2つの対象が考えられ、それらは、業界構造の変化における競合相手に対するもの、そして規制当局である行政に対するものとなる。両アクターの「戦略的意図」が読み取れるかに関しては、事例研究を通して検証する。

2. 官民関係：関係性と外枠

「官民関係」は、官僚制とその政策対象集団である企業との関係性に問題関心を置く。ここで、本論文で示唆する官民関係の枠組みを議論する。従来からの議論の蓄積は「国家」と「市場」の関係である。戦後日本の経済発展を支えてきた官民関係は、統制と保護のもとでの上（国家）からのアプローチが主たるものであった。ここでは、下（市場）からの視点を踏まえて相互作用を記述していく²¹⁾。

(1) 官と民の関係性を規定する概念

規制緩和と絡めて登場すると考えられる、官と民の関係性—性質を規定する概念を整理する。

【従来型】

統制—コントロール概念と抵抗²²⁾：国家からのア

プローチを前提とするとき、そこに「統制」という概念がはたらく。権限の行使である。官僚制が社会を「コントロール」するという視点と、コントロールされる社会からの「抵抗」がその関係軸を表す。規制が強い時は、行政が市場をコントロールしていると見ることができる。逆に、規制が緩和されると、市場からの「抵抗」も増加する。規制緩和が行政による業界のコントロールを変えるものとの見方が可能である。

管轄：統制などの国家の権限が行使される「領域」のことである。

保護・育成：規制は政府による産業の保護・育成である、という関係性の下での官民関係である。行政による幼稚産業保護育成という目的で、行政と企業の距離が極めて近い形である。従来日本の行政は金融の「護送船団方式」に代表されるように、行政が産業を牽引していた。

癒着：行政と企業が「インフォーマル」を含む深いやりとりを広げ政策を進める状態。

【変化型】

インセンティブ供与：行政が市場に動機づけを与える形で作用していく。規制緩和に絡んで代表的なものはインセンティブ規制である。すなわちアクターにインセンティブを与える形で規制が埋め込まれていく。

情報：情報の非対称性は市場の失敗に観念され、規制の根拠となってきた。規制が緩和される時、従来行政が多く持っていた情報が、企業側に蓄積するようになる。

コーディネーション：市場のコーディネーターとしての行政の役割の登場である。市場で生じた競争を「調整」する役割である。例えば、「枠」を配分する調整役などである。行政による調整とアクターによるコーベレーション（協力）が変化として登場する。

交渉と協調と非協調と合意：ある争点をめぐり行政とアクターが、交渉と協調、または非協調を行うようになる。アクターが主張を基に「交渉」を行うことができるようになり、その場における主体性・対等性が増加する。協調、非協調も戦略的

目的（別の分野で利益を得たいから、ある分野では譲歩する）で行われうる。

コンフリクト（相克）とジレンマ：ある争点をめぐりその関係性を悪くするもの。行政の思惑通りにことが進まない、アクターの主張が受け入れられないケースなどが考えられる。コンフリクト—相克が起きる関係性は、相互に独立性が高いと考えられる。

多様：アクターの変化が多様性を帯びること。行政の主導以外の領域でアクションを起こすようになる。

相互性：レシプロカルな関係である。リチャード・J・サミュエルズは、日本のエネルギー規制行政の分析において「相互の了承」²³⁾という枠組みを規定したが、このモデルでは、交渉とその結果の合意事項が、政府と市場の関係の中核であるとする。ここからさらに踏み込み、キャプチャーでもコントロールでもない自発的相互性が規制緩和を経て「増加する」ことに、官民構造の変容を捉えることができると思われる。本論文では、「行政とアクターが独立して見解を述べ、行動でき、意向が政策・戦略に反映されるようになる関係」を「レシプロカル」と広義に定義する。関係性を規定する概念に関して、従来型のものから、変化型の概念を包含する「相互性の増加」という傾向を想定して議論していく。

(2) 外枠の類型

関係性を規定する概念と共に、その「外枠」を規定する「官」と「民」というタームの抽象的な枠組みに関して簡潔に整理する。規制緩和が呼ばれるようになるにつれ、その関係性も変化している。一つの大きな変化として想定されるのは、「官」+「民」という関係性が見て取れることである。

「官」+「民」：行政が企業を規制下・保護下に置く状態。行政と企業の距離は近い。

⇒

「官」vs.「民」：行政と企業が対立関係にある状態。

「官」+「民」：行政と企業との相互性・協調が

観察される段階。ボーダーレス傾向。

「官」←「民」：アクターの発言・インパクトが生じる傾向。

「官」△「民」：行政と企業が離れている状態。

第2章 米国：国内航空規制緩和と航空企業戦略

第1節 行政：米国における国内航空規制緩和政策

米国における国内航空輸送産業の規制緩和²⁴⁾は、「米国の他のどの産業よりも完全で長く続き、他のどの国よりも規制による制限なしの多様な競争を可能にしている」²⁵⁾とされる事例である。ここで行政の政策変化について検討する。

1. 1978年Airline Deregulation Act—航空規制緩和法施行以前

1938年に民間航空法が制定され、この法律に基づき、連邦議会は航空輸送産業を規制する新しい規制機関として行政委員会形態のCAB (Civil Aeronautics Board) 一民間航空委員会を設立した。米国航空行政は、CABを中心としてその活動をスタートすることになる。

当時まだ幼稚産業と見られていた航空輸送産業に「公益事業」に適用されるタイプの規制を行う独立機関として、CABは参入・運賃・反トラスト法の3分野に関する規制権限を与えられた²⁶⁾。

参入に関して、CABの規制スタイルは方針としては新規参入による競争を認めていくというものでありながら、実際は制限的であり、業界への参入は事実上禁止されているも同然であった。CABの規制政策の結果、1938年当時の「4強」—ユナイテッド、アメリカン、イースタン、TWAは1970年頃にも依然「4強」であった。この間一切の新規参入をCABは許可していない。

運賃規制に関して、CABの行った規制は公正報酬率規制²⁷⁾である。CABは航空運賃を設定・改定する権限及び申請された運賃が正当かつ妥当であるかを決定する権限を担い、この規制は企業行動に大きく縛りをかけていた。

反トラスト法に関する規制として、多数の航空企業間の取引等を、認可または不認可とする権限

が挙げられる。1970年代初頭の不況と石油危機を経験した米国の大手航空会社数社（ユナイテッド、TWA、アメリカン）は主要な国内路線で共同減便することに合意した。この協定に対してCABは、過大投資と供給過剰に対する緊急措置として認可した。しかし結果的に値上げにつながり、値上げ分は消費者負担となった。この実情に対し当時のケネディ小委員会の反応は、「規制により生じた欠陥に対する古典的な規制の反応は、さらに多くの規制を設けることである。供給過剰の問題に対するCABの反応は供給量制限協定を導入することであった。しかしながら、きわめて競争的で複合的な航空輸送産業界でこの措置は消費者に最悪な状況をもたらした。高運賃と低サービスである。」²⁸⁾というもので、航空企業の規制システムに対して極めてネガティブであった。

CABが担う規制は全体として保護主義的であり、市場における革新的競争を促すものではなかった。議会は当時その保護主義的な政策に警報を鳴らし、徐々に改革への兆候が見えてくる。

この米国の航空規制緩和を強行に推し進めた立役者には、コーネル大学の経済学者アルフレッド・カーン²⁹⁾がいる。カーター大統領は、ジョン・ロブソンCAB委員長の後継者にカーンを指名し、彼はケネディ小委員会の意見や結論に同意する学界の意向を熱心に取り入れ、1978年にCABの大改革を行った。参入・運賃制度共に自由化を視野に入れた競争政策を打ち出し、参入に関しては低運賃の申請をした航空会社ならどの会社にも運航免許を与え、運賃に関しては基本的に下方修正に柔軟性のある形で運賃政策を改定した。カーンの就任により、米国の航空規制は保護から自由へと転換していった。米国の規制緩和において個々のアクター（個人レベル）の与えるインパクトが伺える。

2. 1978年Airline Deregulation Act—航空規制緩和法施行以後

カーター大統領期の1978年、その後の規制行政にとって大きな変化の契機となるAirline Deregulation Act—航空規制緩和法が議会を通過し、

大統領によって署名された。この法律は、航空輸送業界を競争環境から保護してきた規制の傘を取り除き、1985年にCABを廃止するという内容を含み、経済的規制に関する法的権限の段階的廃止と、CAB廃止についてのスケジュールを決めている。この法案を支える理論は、参入と運賃設定が自由化されれば、航空企業には市場で一般大衆が望む範囲の運賃とサービスを提供する圧力が働くというものであった³⁰⁾。

CAB廃止までのスケジュールの概略は以下の通りになる。1982年1月1日に、参入規制（路線認可制）が廃止され、連邦航空局（FAA）の安全基準さえ満たせば、新規企業であってもCABの認可なしに航空輸送サービスを提供することができるようになった。続いて1983年1月1日からは、運賃規制（運賃認可制）が廃止され、合併・反トラスト法適用除外の認定は司法省（DOJ）に移されることになった。そして1985年1月1日までには、CABは規制緩和の効果とその進展状況に関する報告を議会に行い、CABの存廃を決めることになり、実際1984年にCABサンセット法が設立され、1984年12月31日をもってCABは廃止されることになった。

1985年1月、規制実施機関CABが実際に廃止された。これにより、国内航空に関する経済的規制は撤廃され、CABの権限は運輸省（DOT）に移り、社会的規制に関してはFAAが担うこととなつた³¹⁾。

CABの規制は、1938年から1976年までが路線・運賃両方で航空企業を厳しく規制する過度な保護主義政策であり、1976年から1978年が保護主義から自由主義的な市場の信頼へ移行する過渡期、そして1978年以降は完全に無制限・無制約の競争をもたらした。1985年のCABの消滅は、航空規制緩和を決定付けたもので、米国における航空市場は大競争の時代に突入することになる。

第2節 アクター：米国航空企業の企業戦略

1. アメリカン航空の経験と企業戦略

(1) 概要

米国を代表するアメリカン航空が、航空規制緩和に対して、どのような企業戦略を企画・立案し行動してきたのかを検討していく³²⁾。

アメリカン航空は、第二次世界大戦後、C.R.スミスのリーダーシップの下で米国における最も大きな旅客輸送となった。1978年のADAの市場構造に対する劇的なインパクトに対応するために、スミスの後継者であるアルバート・ケイシーとロバート・クランドールは、戦略的に政策を打ち出し、アメリカン航空を米国のメガキャリアの中でも最も強く収益性のある企業に成長させた³³⁾。実際、規制緩和を利用したクランドールの積極的政策によりアメリカン航空は有償旅客マイルで全米最大の航空会社になった³⁴⁾。クランドールは、「我々は“デレギュレーション”を恐れず、新たな好機とみなしている」として、規制緩和を企業価値拡大に向けた大きな機会と捉え、大胆かつ積極的な経営に打って出た。

アメリカン航空が企業戦略として執行した価格戦略、そして路線戦略—HASS（Hub and Spoke System）というネットワークの構築は、規制緩和後の企業戦略として最重要なものである。またマーケティング戦略において代表的なものとしては、CRS（Computer Reservation System）—コンピューター予約システム、FFP（Frequent Flyer Program）—常顧客優待制度が挙げられ、さらには企業提携としてのコードシェアリングの拡大も大きな戦略の変化である。

(2) 路線戦略と価格戦略

規制緩和後の路線戦略であるHASSとは、ある拠点都市（ハブ）から放射状の路線（スポーク）を多くの都市に配置して、拠点における乗換えをしやすいターミナル・ビルを設計し、かつ運航スケジュールの配慮をするシステムのことである。従来の航空路線が都市と都市を直接結ぶ二地点間輸送であったのに対し、この戦略でネットワーク型のシステムへと転換されることになる。各企業

は、このHASSをほぼ排他的に利用し競争優位を確立した³⁵⁾。

アメリカン航空はテキサスのダラス／フォートワースをハブ空港として、1978年冬の32都市（1日111便）から1983年冬には73都市（1日278便）にノンストップ便を増大させた³⁶⁾。現在の戦略は、コストは比較的高いが、このハブ戦略を有効に使いビジネス客に魅力的な路線を開拓することで優位なポジションを確保していくというものである。

規制緩和以後の航空企業の価格戦略の特質は、カーン指導下で展開された割引運賃戦略が引き続き行われ、数多くの割引運賃が設定されるようになったことである。その具体的な変化として、当初チャーター・タイプの厳しい適用条件（事前購入・往復・滞在日数）を満たさなければ利用できなかった割引運賃の制約条件が、徐々に緩和されるようになったことが挙げられる。これは企業の価格設定の自由度を増し、多様な消費者のニーズに対応することを可能とした。また、価格競争が展開された結果運賃値上げが困難となり、運賃水準が低く抑えられたため消費者の利益にかなうようになった³⁷⁾。

(3) マーケティング戦略

① CRS

CRSは、マーケティング戦略として重要なツールである。この先駆はアメリカン航空のSABRE一セーバーであり³⁸⁾、1950年代にアメリカン航空とIBMが共同開発し、1960年代には航空業界で最も大きく洗練されたものとなった。CRSは、操作の主体を旅行代理店に委ね、そのシステムを開発・所有している航空企業以外の他企業の予約も可能とするネットワーク化によるチケット販売を進めるものである。

アメリカン航空はこの「流通チャネル」を確保したこと、収益増を確実にした。1976年以来、8千500万ドルを投資し、セーバーによる航空チケット販売は、1980年のアメリカン航空の乗客の16%、1981年にはその23%を確保した³⁹⁾。さらに規制緩和以後の1983年までに、その投資を1

億7千万ドルにまで倍増させ、CRSを扱う旅行代理店市場の27%を確保するようになった。

運賃規制の緩和以後は、座席毎の収益性を考慮したイールド・マネジメント⁴⁰⁾の徹底が重要になってきたが、そのためには過去から現在に至るまでの自社便の予約・搭乗等に関するデータの蓄積と分析が不可欠となる。CRSは、この管理において重要な役割を担うようになった。

CRSが市場に及ぼした影響としては、チケット販売をネットワーク化したことで旅行代理店のシェアを占め、「情報の蓄積」が有利に働くことで実質的な参入障壁を形成したと考えられる。旅行代理店のセット・アップ、そしてCRSを全米中に行き渡らせるには、巨額の投資と時間がかかり、新規参入を困難にするのである。

② FFP

FFPは一般にマイレージとして認識されているマーケティング戦略であり、各航空企業が顧客関係継続のために得意客の優遇措置として導入したプログラムである。この制度が開発された背景に、規制緩和以後、消費者が航空企業間でサービスの選好を持たず、ブランド・ロイヤリティーをもたなくなってしまったという事情がある⁴¹⁾。FFPは企業のブランド戦略としてその認知・確立に効果があり、ロイヤリティーの確保につながった。

1981年にアメリカン航空が考案し導入した‘AAdvantage’は、セーバーの顧客の足跡をたどる能力を利用して、マイレージクレジットに報酬レベル（無料往復券など）を蓄積していくというもので、CRSとFFPを上手に組み合わせたものであった。

CRSと同様に、このFFPが参入障壁を形成するようになったことも一つの特徴である。特定の顧客を航空企業が囲うことで、その顧客はサービスの恩恵を受けることができ、別の航空企業を選択する必要がなくなるのである。

③ Code Sharing

コードシェアリング（共同運航）も規制緩和後新たに開発された企業戦略である。これは幹線を担うメガキャリアとローカルキャリアが同一便名

(コード)を共用(シェア)する方式である。アメリカン航空の事例で言えば、ローカルエリアをこのコードシェアによりカバーすることができた。異なる種類の企業が提携することで双方の弱点を補うことができ、利害が一致するため多用されるようになった。

2. 競争戦略とローコストキャリアの戦略

米国の航空市場で絶大な人気を誇り、旅客取扱高でも上位を占めるサウスウエスト航空は、規制緩和に戦略的に対応した航空企業として注目を集める。メガキャリアが熾烈な競争を繰り広げる市場で、サウスウエスト航空は独自の戦略を展開し、その存在感を示す。ここでその「ニッチ戦略」を展開し、競争優位の戦略的ポジショニングを実現しているサウスウエスト航空に焦点を当てる。

米国ダラスを本拠地とするサウスウエスト航空は、1967年にハーバート・ケレハーによりテキサス州に設立され、1971年に州内の運航を開始した。1978年の規制緩和後の競争の結果淘汰されるキャリアが出てくる中、サウスウエスト航空の歩んだ道は起業家精神に沿い、競争と戦略を上手に活用したケースと捉えられる。

サウスウエスト航空は、意図的にライバルと違う行動を選び実践するために、すべての活動を特定のタイプの路線において低コストで便利なサービスを提供することに集中させている。すなわち主要空港は避け、長距離路線には参入せず、大都市の二番手空港と中規模都市を結ぶ近距離・低価格・目的地直行型のフライトを提供しているのである。さらに対象とする顧客は、ビジネスマン、家族、学生などであり、サービス自体は限定的なものである。多くの便数があり、しかも運賃は非常に安いという点は大いに顧客を惹きつける。またゲートでの自動チェックインによる無駄のなさ、そして機動性の高さは、旅行代理店を通すなどの手間や手数料の節約につながる。

一方でアメリカン航空のようなフル・サービスの航空会社は、サウスウエスト航空とは対照的に、あらゆる発着地間で乗客を輸送する体制を整え、多数の目的地に自社の飛行機を飛ばし、乗り継ぎ

便も乗客に提供するために、主要空港を中心とするHASSを採用している。

ここでサウスウエスト航空の選択している戦略をポーターの「競争要因分析の枠組み」にあてはめると、業界の競争を支配する要因を⑤既存の業界企業同士のポジショニングと捉え、特定セグメントだけで低コスト地位を占めるという「コスト集中型」の戦略を展開していると考えられる。さらにポジショニングの源泉に関しては、①製品種類ベース—具体的なサービスによってこの戦略を実現している。サウスウエスト航空が運航している路線では、フル・サービスの航空会社では同社ほどの低価格や利便性は到底提供できないのである⁴²⁾。

ヴィーターの議論によると、ローコストキャリアにおいて大成功を収めているのはサウスウエスト航空だけとなる⁴³⁾。この企業の戦略が、活動システム全体を包含するものであり、部分的活動の寄せ集めではないところに企業戦略の成熟度が見て取れ、各活動は経済的価値を生み出すような形で相互に補完しあっている⁴⁴⁾。ポーターは、第1章での議論の通り、他のポジションとのトレード・オフ⁴⁵⁾と各活動のフィットの重要性を指摘しており、サウスウエストはそのすべてを実現している。そして、この成功戦略は「価値の連鎖」と称される⁴⁶⁾。

3. 企業戦略パターンと市場特性の変化

(1) 企業戦略パターンと企業タイプ

米国の国内航空規制緩和において、企業の戦略パターンと企業のタイプは1978年を境にして大きく変化した。1978年以前の企業戦略パターンと企業タイプは以下の通りである⁴⁷⁾。

- ①フル・サービス幹線企業、②リージョナルズ、
- ③国際限定的幹線企業、④ローコスト州際間、⑤
- コミュニケーションエアラインズ

これが1978年から10年で以下のように変容した。

- ①フル・サービス、価格差別化、ハブアンドスパークス：1992年まで、4大企業—アメリカン、ユナイテッド、デルタ、ノースウエストが、戦略的マーケティングと流通により製品を「差別

化」し、フル・サービス・キャリアとして業務を行った⁴⁸⁾。

- ②一時的、フル価格、ハブ・アンド・スポーク・リージョナルズ：ローカルキャリアの中には、規制緩和を絶好の機会として、路線拡大と合併により成長し、競争力のある新規参入をかわすためにハブ空港戦略を強化し、1970年にはリージョナルズに進化したエアラインもあった。
- ③低価格、限定サービスの割引キャリア：ローコスト、低運賃の企業戦略を推し進めたのは新規参入企業のニューヨークエア、ピープルエクスプレス、コンチネンタル、ブラニフ、そしてサウスウエストである。
- ④抱き合わせの供給者：メジャー企業の低密度市場からの撤退は、野心的コムьюーターエアラインの増発をもたらした。また、コムьюーターエアラインが色やゲート、名前までもメジャー企業とシェアをするコードシェアリングを引き起こし、CRSがコムьюーターエアラインのスケジュールをメジャー企業であるかのように把握し、流通チャネルとしてこの供給の統合を支えた。

(2) 規制緩和による市場特性の変化

ヴィーターは、米国の国内航空規制緩和により市場特性が変化したと分析し、9つのポイントを挙げている⁴⁹⁾。ここで規制緩和後20年弱の変化を検討する。

① 参入退出状況

規制緩和後の参入退出に関して、CABが参入障壁を下げた途端、大きな変化が生じた。新規参入企業は、ローコストキャリアや、州際間・コムьюーターエアラインなどから転身したものであり、インカバント・キャリアが高価格を顧客に課している高密度の市場や、インカバント・キャリアがサービスを止めた路線の少ない市場に参入した。また、潜在的に利益をもたらす市場へのインカバント・キャリアの参入も加速した。

経済学のコンテスタビリティー理論に関して、大企業のHASS戦略や戦略的価格設定、確固たるイールド・マネジメントなどにより、実際は新規

参入が厳しいものとなり、むしろ退出が強まるという事実からその理論自体もリバイスされるようになった。

② 価格と価格メカニズム

参入障壁の撤廃は、航空運賃の価格と価格体系に大きな変化をもたらした。価格体系はまとまつたものではなく、特別パッケージや割引など様々な範囲に広がった。割引運賃を理由とする顧客も増加し、イールド・マネジメントが航空企業にとり不可欠の手法となった。

③ 市場セグメンテーション

CABによって規定されていた航空市場のセグメンテーションも一つの特徴である。市場セグメントとは、大きな市場に中において共通の特徴を持つ消費者のグループである。セグメンテーションの結果、運賃戦争と急速なルート拡大が起こり新たなグループ、即ちピープルエクスプレス、サウスウエスト、ブラニフ、コンチネンタルなどが低価格の新たな市場を構築した。ローカルエリアに特化するなどのニッチ戦略も拡大されたが、実際この分野で成功したのはサウスウエスト航空だけである。

④ 流通チャネルの役割

CRSは、旅行代理店に拡張されるとすぐに競争上のボトルネックになった。急速に多様化し複雑化した航空スケジュールと価格に圧倒された顧客は、旅行代理店を求めるようになり、CRSの存在が必要不可欠になったのである。この流通チャネルのコントロールは競争上重要となり、旅行代理店の役割が重視されるようになった。CRSに関して、ポーターのポジショニングの源泉に関する「アクセスベースのポジショニング」を可能にするとの位置づけが可能である。すなわち、顧客のアクセスを確実に確保することで参入障壁を形成し、企業の業界における戦略的ポジショニングを可能としたのである。

⑤ 費用構造

競争環境の中で、ビジネスにおけるコスト削減が重要となる。1980年代には、主要航空企業はすべての事業分野—燃料や労働力などでコスト削減

を実行した。そのうち人件費のコスト削減は、最も政治化された問題である。一例としてコンチネンタル航空は、経営破綻を利用して人件費削減に打って出た。アメリカン航空のクランドールは、人件費削減の問題を「航空規制緩和に特有の特徴」であるとする⁵⁰⁾。

⑥ オペレーションズ

市場構造における最も重要な変化は、HASSという新たなオペレーション方法を産み出したことである⁵¹⁾。規制緩和による主要なイノベーションであり、路線戦略に大いに活用され、また強力な参入障壁になりうるものである。しかしその複雑化は航空輸送の混雑渋滞をもたらし、また「スロット」に特別な価値がおかれるため、競争上ボトルネックになるという見方も存在する。

⑦ 需要

規制緩和の現実的効果として、1978年以来、航空需要が倍増したことが挙げられている。実際航空は大衆化され、広大な国内の交通における「足」としてその需要は増加していく。

⑧ サービス水準・安全

航空需要が伸びたことに対して、交通統制システムや空港容量の問題に改善が見られなかったことで遅延問題が生じたが、安全性に関しては問題ないという調査が出ている。規制緩和後の安全行政はFAAが担い続けている。

企業戦略に関する大きな変化は、2地点間を結ぶノンストップサービスが減ったことである。一方で便数頻度は上昇した。また、ロストバッゲージや予約・チケットサービスの混雑、オーバーブッキングやチケット停滞、不十分なフライトサービスなども増加した。これらは「デレギュレーションの弊害」と捉えられる。

⑨ 産業収益性

産業収益性の変化は、企業が規制緩和により受けたインパクトを分析するのに重要である。この分野では、企業による成功と失敗が明確に現れている。規制下では常に問題であったロードファクターは、1970年代の低ポイントから上昇し、生産性は利用可能な座席マイルの観点からいう

と、1978年以来3.8%増加している。しかし、財政的結果は憂鬱である。コンチネンタル、プラニフ、フロンティア、ピープル、イースタン、パン・アメリカン、TWAすべてが破綻した。収益性が向上したのはメガキャリアではデルタ航空とアメリカン航空のみとされているが、その平均は非常に低いものである。

第3節 小括：米国官民構造の変容

本章では、米国の国内航空規制緩和を事例研究対象として、その規制政策の変化と市場の変化を相応の時間の経過に渡って記述し、その特徴を描き出してきた。それらは、「距離を保った俯瞰的な行政の立場」と「企業戦略の登場」、「競争環境の激化」である。

1978年のADAによる規制実施機関CABの廃止、運賃・参入規制の撤廃以後、米国航空業界は劇的な競争環境に突入し、アクターの統廃合を経て、新たな企業戦略の登場を見た。現状を簡潔に記述するならば、「規制の撤廃→戦略的領域の顕在（ニッチ戦略など）→競争環境の激化→環境要因の影響と競争→破綻対応とさらなる競争」という流れを指摘することができる。「規制緩和と戦略の展開」という視点からは、規制の撤廃を好機と捉えた戦略的経営者の大胆な行動により市場が活性化してきたことを指摘できる。新たなツールの開発、ニッチエリアの開拓は先駆的なものであり、ここで業界構造の劇的な変化を捉える戦略的なポジショニングと行動が必要となる。

米国におけるこうした「過程と現状」を踏まえた官民構造に関しては、CAB廃止という大胆な政策手段をとった1978年当時のカーター政権の大膽な遺産を汲み、市場競争に委ねた「離れた関係」が継続しており、規制撤廃→戦略的競争がシビアに観察される。

第3章 日本：国内航空規制緩和と航空企業戦略

第1節 行政：日本における国内航空規制緩和政策

1. 1985年—45・47体制の廃止

日本の航空は、1952年制定の航空法を根拠法として、航空企業の参入・退出、運賃制度それに旧運輸省航空局による規制がかかっていた。参入制度には路線ごとに免許（免許制）が、運賃制度にはすべて認可（認可制）が必要とされていた。

1970年代以降の航空政策は、昭和45年閣議了解・昭和47年大臣通達の「45・47体制」（航空憲法とも呼ばれる）がとられており、これは過当競争を避けるべく日本航空・全日空・日本エアシステム3社の守備範囲を明確化し、航空企業の共存と航空サービスの拡大を図るという政府方針の下に企業経営を行わせるものであった。具体的には、国際線・国内線（幹線）はJAL、国内線（幹線・ローカル線）はANA、国内線（ローカル線）はJASというように、運輸省の方針の下に明確な役割分担ができていた。これに対し、業界保護的で硬直的であるという批判も存在した。

この「45・47体制」は、昭和60年運輸政策審議会中間答申を受け、昭和61年運輸政策審議会答申で廃止する運びとなった。国内線においては「45・47体制」を廃止し、ダブル・トリプルトラック化⁵²⁾の実施、国際線においてはすべての航空企業の参入を認めるという方針が出された。ここで、国内航空企業に対する政策方針が「保護育成」から「競争促進」へ転換すべき時期がきたとの認識が強まった⁵³⁾。

さらに、1986年6月9日、運輸政策審議会は、「今後の航空企業の運営の在り方について」⁵⁴⁾と題する再答申を運輸大臣に提出した。これは、「安全運航の確保を基本としつつ、企業間の競争を通じ、利用者の要請に応じたサービスの向上、経営基盤の強化、国際競争力の強化等の実現を目指す」ことを基本的な考え方の中心に据え、①国際線の複数社制化、②日本航空の完全民営化、③国内線における競争促進施策の推進（ダブル・ト

リプルトラッキングの推進）、④安全の確保、⑤航空交通容量の拡大、に関して航空政策の目指すべき方向性を定めたものであった。

2. 1987年—日本航空民営化

日本の航空行政における大きな転換点として、ナショナル・フラッグ・キャリア日本航空の民営化が挙げられる。従来の国策会社が完全民営化されることにより、航空輸送産業における規制緩和への道を築いたと考えられる。

日本航空は、1953年に政府と民間との共同出資で設立された公私混合の株式会社であり、国際航空において国内企業として唯一認可された企業であった。第二次臨調が指摘する当時のJALの問題点は⁵⁵⁾、①トップの政治的任用、②労使問題による不安定さ、③事故発生率が高い、というものであった。これらの問題点を解決することを意図して第二次臨調はJAL民営化方針を打診し、1986年の運輸政策審議会の答申を受け、1987年9月4日に「日本航空株式会社法を廃止する等の法律」が国会で成立・可決した。同年9月11日に同法律は公布され、11月18日施行によりJALは完全民営化し政府保有株式は放出された。この結果、JALは配当ゼロの政府出資、社債発行限度の特例、社債・借入の際の政府保証などの特権を失うことになるが、事業計画、役員選任、定款変更、利益処分、増資、社債の募集、航空機の購入、譲渡などについて運輸省の許認可から自由となった。この民営化の背景には、1985年4月の日米航空交渉妥結により、航空憲法の見直しが課題となったこともある。JAL民営化は「規制の政治化」を排除するものであり、組織非効率の改善を意図したものであった。そして、国際線の複数企業体制導入のための、競争条件均等化への方向性を位置づけたことに意義がある。

3. 2000年—航空法改正

(1) 概要

航空分野の事業法である航空法に関して、1999年6月に航空法一部改正法が成立した。これは1998年4月の運輸政策審議会航空部会答申「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⁵⁶⁾を受けている。

この改正航空法は、2000年2月1日に施行され、参入制度に関しては、従来の路線ごとに対する免許制から、需給調整規制の廃止、事業ごとの「許可制」へ移行した。また運賃制度に関しても、すべての運賃・料金（割引含む）について、需給調整規制の廃止に併せて従来の認可制から「事前届出制」へ移行した。この2000年の航空法改正は日本における航空規制緩和の画期的な出来事として捉えることができる。

（2）参入規制

航空企業の市場への参入規制緩和に関して、大きな流れは「45・47体制」の廃止から始まる。昭和61年の運輸政策審議会で、国際線に関してはすべての航空企業に参入を認め、国内線に関してダブル・トリプルトラック化基準を実施することが決定され、その後この方針でJALの国内路線網の拡大などがなされた。このダブル・トリプルトラック基準は1997年に廃止されることとなる。さらに1999年6月の航空法一部改正を受けて2000年2月1日、需給調整規制が廃止され、路線への新規事業参入に関して免許制から許可制への移行がなされた。実際、日本の国内航空市場においても、1998年に35年ぶりとなる新規参入が生じており、制度上の新規参入は可能となった。また運航ダイヤに関しては、原則は事前届出制、混雑飛行場に関しては許可制となっている。

（3）運賃規制

運賃規制に関して、従来すべての運賃・料金（割引含む）は認可制であった。2000年2月1日の需給調整規制の廃止まで、均一運賃から運賃多様化に向けた基本方針転換がなされ、政府の方針とそれに対する企業の戦略・アクションという「セット行動」が繰り返されていくこととなる⁵⁷⁾。

① 国内旅客について

1989年に「航空運賃問題懇談会」報告で、国内線旅客運賃見直しについての方針が提言され、1990年には同一距離同一運賃帯を目指すために「標準原価」が導入された。

その後、1994年11月の「公共料金の取り扱いについて」の閣議了解で、市場原理を導入できる分野に「競争的環境の整備を図る規制緩和を一層推進していく」という基本方針が出され、1994年12月1日に航空法が一部改正され、1995年には国内線における航空運賃に関して、5割以内の営業政策的割引運賃及び一部の料金が、従来の許可制から届出制に変更された。

新制度に関する流れは以下の通りである。1995年3月の閣議での「運輸産業の運賃・料金の設定方式のあり方について検討を行うこと」との規制緩和推進計画の決定を受け、運輸省に旅客運賃問題研究会が発足し、新たな運賃・料金の設定方式について検討が重ねられた。同年9月、経済対策閣僚会議で「国内航空運賃に関して、標準原価を最高額とする幅運賃の制度の導入について早急に検討を進め、年内実施を図る」旨の具体策が示され、これを受け同年11月、有識者による「航空運賃制度研究会」から新しい運賃制度についての検討結果をまとめた報告書が提出された。

そこでの新制度の考え方は以下の通りである。
①新制度は、「標準原価」を最高額とする一定幅のなかで航空会社の自主的判断による運賃設定が可能となる制度とする、②「標準原価」とは、路線別の1旅客当たりの原価のことを言う、③一定幅の中で価格競争すれば、合理化を促進する作用が働き、事業者は永遠に効率化を迫られる、④制度の透明性を高めるために外部要因（行政の裁量等）を排斥するので、規制業務の簡素化が図れる、⑤経営効率化の効果（コスト削減効果）は逐次、利用者に安くて利便性の高いサービスを提供して還元すべきである。

新制度では、各航空会社が一定の幅で運賃を申請し、運輸省はその幅全体を包括的に認可する方式となった。これにより、標準原価を上限とする一定の幅（当面25%）の中で、航空会社の判断による普通運賃の設定が可能となった⁵⁸⁾。そして、この普通運賃に対して最大50%までの範囲内で各種営業割引運賃を設定することが、届出だけで可能となったのである。

1995年12月に、物価問題に関する閣僚会議の閣議了解で国内線航空運賃自由化が認められ、「幅運賃制度」が施行された。国内線の運賃自由化は、国内航空会社にとって競争環境の熾烈化をもたらしたものと考えられる。

その後、2000年2月1日に施行された航空法改正に伴い、国内線の航空運賃・料金は、標準原価を上限とする一定の幅での許可制から、各企業の判断により自由に設定・変更できる事前届出制へと変更された。

以上をまとめると、国内航空運賃の自由化への沿革は、①運賃・料金の認可制→②標準原価の導入→③一部届出化→④幅運賃制度の導入→⑤需給調整規制の廃止に併せ、認可制から事前届出制へ、という流れになっている。自由化の結果、現在の運賃制度は事前届出制となっているが、不当な運賃・料金については、国土交通大臣が変更命令を出すことができる。

② 国際旅客について

国際航空運賃は、関係国政府の認可を得て発効する認可運賃制度のもとにある。この硬直化した運賃制度を見直し市場の消費者利便を図ろうという意図から、日本の国際航空運賃政策も変化してきた。

1991年の運輸政策審議会答申と1993年の航空運賃問題懇談会報告書の中で、国際航空運賃について「航空企業の自主的な判断による弾力的な運賃設定の可能性を、より一層高める方向で制度に改善を加えていく」「個人旅行型需要の増大に対応した分かりやすく使いやすい運賃制度を確立する」等の指針が示されこれに基づいて運輸省は具体的な政策を推進した⁵⁹⁾。

1992年4月3日には、運輸省は、日本発欧洲路線（エコノミークラス）の特別運賃の一部にゾーン制を導入している。これは、現行運賃とそれより10～15%安い下限運賃との間にゾーンを設け、航空会社がこの範囲で運賃を申請すれば許可するというものであった。その後太平洋路線とアジア路線にもゾーン制を導入している。

1994年4月1日には、日本発国際線の特別運賃

に関し、運輸省は新運賃制度をスタートさせた。この新運賃制度導入により、個人型旅行商品（パッケージツアーア用の包括旅行（IT）運賃は、当局が包括的に認可する一定の運賃幅の中で航空会社が売値を決めて代理店に卸販売することができるようになった（IT運賃：個人包括旅行運賃の導入）⁶⁰⁾。また航空会社が直接販売する航空券の運賃（PEX運賃）も、当局があらかじめ定めて通達するゾーンの中で航空会社が個別に運賃を設定（ゾーンPEX運賃）し、この運賃を簡単な手続きで申請すれば認可を受けることができるようになつた。

1998年7月、運輸省は日本発国際線（Yクラス）の特別運賃に関する制度改正の通達を出した。これにより、さらにゾーン拡大、幅下限廃止がなされている。

国際航空運賃についても、段階的に企業裁量が入るように規制緩和がなされている。

4. スロット配分

企業経営・戦略にとって不可欠である空港の整備に関して、その物理的制限の解消に関する議論は最も緊急性がある。企業の戦略・業界内でのポジショニングを左右するスロット（発着枠）配分に対する政府の方針を議論する。

1998年4月の運輸政策審議会航空部会答申において、空港のスロットルールのあり方について議論がなされた⁶¹⁾。継続的な競争を実現するために、①混雑空港⁶²⁾におけるスロットルールの策定が必要であり、②混雑空港における既存のスロットの回収・再配分を必要とし、③スロットの配分ルールについて利用者利便を増進し、効率的な会社にスロットが配分できるような客観性・透明性のあるものでなくてはならない、とした。

これを受けて同年11月、有識者による「スロット配分方式検討委員会」⁶³⁾において、配分ルールにつき①混雑飛行場のスロット配分方式として「評価方式」⁶⁴⁾の採用が適当、②スロットの既得権益化の防止とスロットの流動化の実施（回収・再配分）、③個々の今後の混雑空港における具体的ルールについては、既存スロットの回収やス

ロットの増加によりスロット配分の必要性が具体化した段階で検討する必要がある、という報告が取りまとめられた。

1997年の新C滑走路供用開始に伴い40便の発着枠増となり、1997年7月及び1998年4月ダイヤの2段階に分けて増便が実施された。また2000年3月に羽田空港の新B滑走路が供用開始となり、これに伴い管制方式が変更され、57便のスロットが増加することから、1999年11月に運輸省は「混雑飛行場スロット配分方式懇談会」を設置し、4回の会合を通じて57便分のスロットの配分ルールのあり方について検討を行った。その内容は、①新規航空会社枠、②特定路線枠（ミニマムネットワーク確保）、③航空会社評価枠（客観的評価）の取り扱い、というものであった。

こうした懇談会の議論は、行政が行うスロット配分を、競争環境整備として非常に重要なものと位置づけている。

次に、2005年の発着枠再配分に関して議論する。混雑空港の筆頭である羽田空港のスロット流動化を促すべく、2000年の航空法の改正の時期、5年後の2005年2月に回収再配分が行われた。

2004年9月に「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⁶⁵⁾が公開された。羽田空港について、「増枠が困難な再拡張までの間においても、旺盛な航空需要を背景に、羽田空港の希少な発着枠の合理的な使用を求める要請は益々高まっている」⁶⁶⁾として、6回の懇談会を通して方策が検討されている。この懇談会を受け、2005年回収再配分の全体の結果は、従来の大手航空会社340便（約88%，JAL182便，ANA158便）、新規航空会社47便（約12%）から、大手から回収した40便を再配分し、大手航空会社320便（約83%，JAL171便，ANA149便）、新規航空会社67便（約17%）となった。

行政側の見解は、羽田空港は「国内航空旅客の約6割が利用する国内最重要拠点空港であり、我が国の国内航空ネットワークの形成や国内航空市場の発展にとって極めて重要な役割を担っている」⁶⁷⁾として、その空港処理能力を重要視し、配

分に関して、羽田再拡張までの期間「行政は恣意的ではなく有識者とのガラス張りの懇談会を開き、公正に」⁶⁸⁾対応していくという方針である。新規優遇枠に関しては、旺盛な新規増便・参入意欲に応えるべく、「新規航空会社の参入・拡大を図り、大手航空会社との競争において十分な牽制力を備えることができる規模に近づくよう政策的配慮を行い、競争促進を通じて利用者利便の向上を図ることが適当」⁶⁹⁾とする。ここで特徴的なのは、行政による積極的な新規企業の「育成」となる。

第2節 アクター：日系航空企業の企業戦略

1. 参入規制の変化に対する企業行動

(1) 変化

国内航空市場における新規参入規制の段階的廃止の過程で、市場のアクターはどのような行動を選択してきたのか。

まず、「45・47体制」の廃止に伴い、国内線にダブル・トリプルトラック化基準が実施され、大きな変化がおきた。

1986年7月、JALは東京（羽田）=鹿児島線を皮切りに、東京=小松（金沢）線、名古屋=福岡線、名古屋=札幌線、東京=松山線、東京=函館線を相次いで開設し路線網を拡大した⁷⁰⁾。また、東亜国内航空（TDA）も幹線3路線をはじめ東京=鹿児島線、大阪（伊丹）=鹿児島線、東京=長崎線、東京=熊本線に参入した⁷¹⁾。

この競合路線拡大の結果、国内市場ではJAL、ANA、TDAの3社による熾烈なシェア競争が展開され、従来の既存路線を単独で担っていたANAは、国内路線で50%以上のシェアを確保するのが極めて困難な状況となった⁷²⁾。

(2) 新規航空企業の参入

1996年11月、国内航空市場に新規参入する目的で、スカイマークエアラインズ株式会社・北海道国際航空株式会社が設立された。これらの会社は、増加する羽田空港の発着枠を利用し、「高需要路線のみへ参入することで現行水準を大幅に下回る運賃設定を可能にできる」と公約した⁷³⁾。

1997年3月には、旧運輸省が、羽田空港新C滑

走路の供用開始により開放される新規発着枠40便の配分を決定し、そのうち、旧運輸省が路線を指定する従来型の政策枠6便がANAグループに割り当てられた。そして、残る34便について、航空会社が路線を自由に選べる自由枠として、ANAグループに3便、JALグループに12便、日本エアシステム（旧東亜国内航空）に13便、新規航空会社に6便が振り分けられた。

スカイマークエアラインズは（SKY）は、1998年9月19日、配分を受けた1日3便（往復）の羽田空港発着枠を使って、東京（羽田）＝福岡線に新規参入した。一方の北海道国際航空（ADO）も同様の発着枠を使って、1998年12月20日、東京＝札幌（千歳）線に新規参入し、「道民の翼」として1日3便（往復）の運航を始めた。また、2002年8月1日には、スカイネットアジア航空（SNA）が、羽田＝宮崎線に第3の新規航空会社として新規参入している。

こうした新規参入企業の行動に対して、既存企業の行動が民民関係の変化を示す。新規航空会社立ち上げに際して、SKYにはANAが技術提携を行い、ADOにはJALが運航・整備・空港といった清算分野に限定した上で業務受託を行った⁷⁴⁾。JALとしては、規制緩和の流れの中で、先発企業としての社会的責任の観点からADOに対する立ち上げ支援を行った。しかし、新規航空会社が東京＝福岡・札幌線といった幹線にB767で参入し、「安全性・定時性の確保を既存航空会社に依存しつつ」、安い普通運賃を武器に高いロードファクターを維持し利益を上げる構造となっていたことから、JAL側からも相当数の顧客数の流出が見られたため、「JALの顧客を取り戻す観点で対抗運賃を設定した」⁷⁵⁾。これを契機とし、新規航空会社が参入した市場における競争的な運賃設定が始まったのである。

2. 運賃規制の変化に対する企業行動

運賃に関する規制緩和において、政府の政策と企業のアクションが「セット」になって動いていくケースが多い。従来の運賃認可制から、2000年の航空法改正による需給調整規制廃止、その後の

多様化の時代まで、企業行動は大きく変化している。認可制の下では運賃の種類も少なく価格の幅も狭かったが、徐々に種類も価格も多様化していく。

(1) 国内旅客に関して

まず標準原価の導入が実施された。その後運賃の一部届出化が可能となる。

ANAは、1995年5月より「早割」と名づけた営業割引運賃を設定して早速運輸省航空局に届け出ている⁷⁶⁾。政策変化に対応する企業の反応は非常に早い。

続いて1995年12月に幅運賃制度が施行されている。

これにより各航空会社は1996年6月より新制度に移行し、国内線の運賃体系は大幅に変更された。幅運賃制度が導入されたことによる航空企業の運賃政策の変化は⁷⁷⁾、①普通運賃への季節性の導入、②事前購入割引運賃（前売りきっぷ）の大幅拡充及び新運賃（特売りきっぷ、早朝きっぷ）の導入、③従来型割引運賃（往復割引、家族割引等）の廃止、となる。以下具体的に見ていく。

JALは、幅運賃制度導入後、1995年春に導入された事前購入割引運賃を、14日前、21日前、28日前と3種類に拡充し、顧客の選択幅を広げた。事前購入割引運賃が拡充されるのに伴い、従来型の割引運賃の多くが廃止・統合されている。

ANAは、1996年2月に同年6月からの上限・下限運賃の認可申請を行った。申請した上限・下限運賃については、1996年3月5日に認可を受けている。これは、従来同一路線同一運賃として決められていた運賃制度と異なり、競合する航空会社や他の交通機関（JR各社等）との競争状態、季節・曜日・時間帯ごとの需要に応じて多様な運賃設定を可能にした。ANAは1996年8月21日に「特割」を新設している。

その後1997年度のJALの運賃政策は以下の通りになる⁷⁸⁾。

まず普通運賃については、1997年4月からの消費税率アップに伴う改定を行い、7月から沖縄振興推進を目的に、沖縄発着路線の普通運賃を値下

げしている。同年9月には、割引運賃の「早朝割引（早朝きっぷ）」と「特定便割引（特売りきっぷ）」を統合し、「特売りきっぷ」と改称し、対象便も9便拡大して44便にした。また10月には、訪日外国人需要の喚起を目的として、「WELCOME TO JAPAN運賃」を新設している。同時に国内線から国際線への乗り継ぎを考慮し、事前購入型・50%割引の「国際乗り継ぎ運賃」も設定した。

この幅運賃制度について、需要動向に密接な運賃設定が可能な制度であるとJALは評している⁷⁹⁾。

1998年度の国内線運賃政策に関しては、需要の伸び悩み、羽田空港・伊丹空港の増枠による各社の増便などの要因に伴い、需給バランスが緩む中で競争的な運賃設定が始まり、新規航空会社の参入が一層の拍車をかけた。

同年のJALの運賃政策は以下の通りであった。
 (a)「普通運賃」に関しては、普通着陸料と特別着陸料の一元化に伴い、4月より「ジェット特別料金」の「普通運賃」への組み込みを行った。(b)「前売りきっぷ（事前購入割引運賃）」については、週末において割引率を圧縮する一方、年始期間には帰省需要の喚起を目的として、新たに「前売り21」を設定するなど、需給に応じた運賃設定を行った。(c)「特売りきっぷ（特定便割引運賃）」については、地上交通機関からの需要の誘致や、新規航空会社の参入した「東京＝福岡線」「東京＝札幌線」におけるJALからの旅客流出の抑制などを目的として、設定対象便を順次拡大した。また、北海道発着の主要路線においては、着陸料の引き下げに伴う「特売りきっぷ」の拡充を行った。結果、「特売りきっぷ」設定対象便数は、年度当初の4月においては全便の約2割弱に当たる40便であったものが、年度末の3月においては同4割強、107便に達するに至った。

1999年には、JALは、2種・3種空港の着陸料軽減等に伴い、「東京＝大阪線」を除く全路線で普通運賃を値下げした。また特定便割引「特売りきっぷ」を、「東京＝大阪線」「名古屋＝福岡線」を中心に拡大し、競合他社・他輸送機関に対する競争力向上を図った。加えて、新規参入会社によ

る競争激化に対応して、「東京＝福岡線」「東京＝札幌線」で往復利用の特定便割引「スーパー特売り」を大幅に拡充するなど、需給・競争環境に応じた運賃設定を行った⁸⁰⁾。

ANAは1999年9月より、「特割」よりも割引率が高い割引運賃「往復特割」を新設し、幹線を中心とした66路線の特定便（計325便）に適用した。この「往復特割」を使うと、「特割」を往路・復路で利用した場合に比べ、最大4,000円安くすることができるというものである⁸¹⁾。

1990年代後半には、政策・環境の変化に応じて以前に比べて相当柔軟な選択肢を顧客に提供できるようになっている。

さらに2000年2月1日に施行された航空法改正に伴い、国内線の航空運賃・料金設定は航空会社の事前届出制となり、さらに多様な運賃設定が可能となった。

ANAはこの改正を受けて、顧客のニーズを把握するためにアンケートを実施し多様でわかりやすい運賃設定を心がけた⁸²⁾。具体的な運賃設定に関して、従来の普通運賃（通常期）に対し「大人片道運賃」と「往復運賃」を設定し、大人片道運賃は普通運賃（通常期）より15%ほど値上げとなつたが、往復運賃は2%ほど低い水準とした⁸³⁾。これは航空需要において往復利用が多いことを考えると、実質的な運賃値下げであった。また、「超割」という新しい発想の割引運賃を考案した。

JALは、この航空法改正に対して大きく2つの観点から2000年度の運賃改定を行った⁸⁴⁾。まず一つは、規制緩和に伴い運賃の多様化を図り、顧客に様々な選択肢を提供することで需要喚起・競争力強化を目指した。具体的には、従来以上に運賃幅を持たせることができ可能になったことから、普通運賃を約15%改定するとともに、観光性の高い北海道・沖縄路線において、閑散期である4月の事前購入割引「前売り21」の割引率を最大66%と大幅に拡大し、主力の「東京＝札幌線」では9,900円という低額設定を行った。次に、社会がIT化し、インターネット・携帯電話が商業ツールに組み込まれるとその形態の変化に順応し、日本初の

インターネット運賃「e割」を導入した。

(2) 2002年JAL・JAS統合に対して

2002年のJJ統合後には、ANAは独自性と航空需要の喚起を追及したプロモーショナルな運賃設定を積極的に行い、「バースデー割引」、「ふるさと割引」、「一日乗り放題」なども開発されている。

(3) 国際旅客に関して

国際航空運賃政策の変化に対して、JALは、個人旅行化する顧客ニーズに応えるため、JAL悟空運賃（ゾーンPEX運賃）を1994年度から導入した。これは運輸省の新政策導入後すぐである。また、98年4月1日搭乗分から、「前売り悟空28」運賃も導入している。さらに「前売り悟空運賃42」をアメリカ・メキシコ線の計7都市への路線に設定した。「JAL悟空」運賃は99年4月で発売5周年を迎える、同年から特別企画としての「スペシャル悟空」運賃を設定している。また同時期から従来の「前売り悟空42」が「前売り悟空35」に、「前売り悟空28」が「前売り悟空21」にと、それぞれ航空券の発券期限が1週間短縮された。そして2000年4月からは、太平洋線の特定割引を拡充するとともに、大幅割引・期間限定の「スペシャル悟空28」の設定を増やしている。これらの変化も規制緩和が進むに連れて柔軟なものになっている。

「国際線の運賃制度は、従来と同様に二国間協定に基づいた認可制度が継続されるものと想定され、JALも認可制度と航空協定における両国認可主義の継続を支持している。」⁸⁵⁾との認識で捉えている。

ANAも、運輸省の国際運賃政策の変化と共に新たな政策を打ち出した。1994年の制度改革に対応して、独自のゾーンPEX運賃としての「とび丸運賃」さらにはその「G・E・T (Get Economy Ticket) 運賃」への変更など、積極的に海外渡航需要を喚起するべく柔軟な対応をしている。

3. スロット配分に対する各企業の対処

行政側のスロット配分に対して、各企業がどのような思惑を抱いてきたか。

1997年3月6日に羽田空港新規発着枠の配分が決定され、同年3月末に新C滑走路の供用が開始された。さらに1999年新B滑走路供用開始に伴う

増枠配分がなされた。こうしたスロット配分に対して、企業が抱える思惑はポジティブなものではない。

JALは、「競争が十分に行われていないため、利用者の運賃選択の幅が狭められている路線が数多く存在する等、国内線の競争環境整備は未だ不十分」⁸⁶⁾であるとして、羽田空港を主とした首都圏空港の容量不足を解消するよう働きかけている。新C滑走路供用開始後は、「羽田などの混雑空港においては、発着枠の制限があるため自由な路線展開・増便が行えず、また便数格差は正も進まないために、結果として一社独占の路線も数多く存在しており、このことは利用者利便の促進を阻害する要因になっている。」として、配分に対して非常にネガティブである。

同様にANAは、新C供用滑走路の発着枠配分に対して、40便の枠が、ANA9便、JAL12便、JAS13便、新規航空会社6便と振り分けられたことに対して、「国内線シェアが最も高かったANAグループへの配分は、相対的に抑え込まれる形になってしまった。この配分は、公正な自由競争促進という時代の流れに逆行するような裁定であり、当社としては納得し難いものであった。」というようにネガティブな反応を示す。

配分を受けたメガキャリアは双方とも自社のプレゼンスを主張するが、スロットに関して公正な自由競争促進をどのように考えたらよいか。自社優位の裁定であればポジティブになるというのでは、自由競争にならない。

この点で、2005年の回収・再配分では変化が現れている。ここでのANAの見解は「現に使用している発着枠が回収されることとなり、経営への影響は小さくない」としながらも、「利用者利便への影響を最小限に止め、引き続き公共輸送機関としての社会的使命を果たすことができるよう、今後とも最大限の努力を行う。なお、今回回収・再配分を行わざるを得なくなった原因である、首都圏空港容量の不足が抜本的に解決されるよう、羽田空港再拡張事業が遅滞なく実現されることはもちろん、再拡張までの間においても早急な増枠

が実現されるよう強く期待する。」⁸⁷⁾ というもので、「協力的な姿勢」を読み取ることができる。ここでの再配分は、発着枠増加を伴うものではなく、「航空会社が現在使用中の発着枠を回収して」再配分を行うという世界的にも類を見ない特徴的な措置であった。このような措置を既存大手が受け入れたこと事態、驚嘆であるとされる⁸⁸⁾。アクターからの行政との「協調路線」が見えることは、競争環境の整備に対して企業がプレゼンスを維持していくこうという意向とも考察できる。

空港容量の增量・スロット配分に関して、格差を是正し自由な競争環境を現出するような環境整備が肝要であるが、この実現のために、行政が今まま政策的な配分を行うのか、または透明性のある第三者機関などがその配分を行るべきかという問題が存在する。2009年に羽田空港が再拡張されるまでの間、当面はコーディネーターとして航空局主導の配分がなされると考えられる⁸⁹⁾。

4. 企業戦略

(1) マーケティング戦略

① CRS

JALは1988年に旅行総合システム「AXESS」の本格稼動を開始し⁹⁰⁾、1990年2月からAA系の「SABRE」とのダイレクトアクセスを実現し、AXESS専用端末からAAの空席情報の照会や座席予約が可能となった。1995年8月には、AAとCRS分野で提携し、米国最大のCRS「SABRE」が提供する運賃検索、ホテル予約などの先進機能と膨大な情報を、AXESS端末を通して旅客に提供できるようになった。

ANAは、1988年に総合旅客システム「able-D(国内線モード)」を、予約から発券、搭乗、清算までの旅客情報を一つのホストコンピューターで管理するシステムとして稼動させた。1989年6月1日からは、営業系able-Dと空港系ALISの2系統に分かれていた旅客システムを統合して総合旅客システム「able」(フェーズⅡ)として統合・稼動させている。

② FFP

JALは1993年にマイレージプログラムを導入し

恒久制度化している。さらに1997年4月には国内線にもFFP導入を拡大し、内外企業による「FFPを核とする激しい個人旅客販売競争に対応」している⁹¹⁾。

ANAも、1997年5月から「ANAマイレージクラブ」を発足させて国内線・国際線共通のマイレージサービスを開始し、国内市場に本格的なFFPを導入している。スター・アライアンス加盟後は、国際市場でも重要なマーケティングツールとなっている。

さらにFFPの導入は、航空企業の事業多角化戦略を可能とした。他社に「差別化」した特典の優位性を確保するために、レンタカー・ホテル等その他の旅行商品が加わり、航空企業の「総合旅行業化」が戦略策定に際して強く意識されるようになった。

③ サービスの多様化

規制緩和に伴い、各企業が新サービスを独自に打ち出すようになったことも、大きな変化である。

JALは「e-JAL」への取り組みとして、ITを活用したサービスを展開するなど多様化して顧客を掴む企業努力を展開している。JR東日本の「Suica」と提携して交通ネットワークの利便性を高めたのも新たなビジネスモデルである。

ANAは2001年度から国内線新サービスモデル「乗楽」を導入した。これはITを活用し顧客のニーズをフレキシブルに満たしていくことを意図して考案されている。また、電子マネー機能を有するEdyカードとの提携も新たな戦略的展開である。

企業が自由にサービスを提供できるようになったことは、規制緩和の成果の一つであり、今後も差別化されたサービスで顧客ニーズを満たす戦略は多様化しうる。しかしながら、航空企業の提供する商品サービスは基本的に同質的であり、他社が容易に「模倣」することも可能である。この点で、サービスの質とその供給コストとのトレード・オフを吟味して、生産性を向上していくかがポイントになる。

(2) 企業結合—JAL・JAS統合

日本の航空企業の企業戦略の中で、規制緩和と環境変化の影響を直接受けたと考えられる大きな事例は、日本航空と日本エアシステムの経営統合である。2001年の同時多発テロ後、2001年11月12日、JAL・JAS経営統合が発表された。国際線に大きなシェアを持つJALと国内ローカル線に強いJASの経営統合は、両社の利害の一一致と見ることができる。航空規制緩和による企業の戦略的行動がもたらした「寡占化」の動向が懸念される一事例である。

この経営統合発表を受けて、国内線最大手のANAは、2001年12月、公正取引委員会に「経営統合計画に反対する」上申書を提出した⁹²⁾。これは、経営統合が「実現した場合には市場構造に非競争的な変化がもたらされ、国民・利用者の利便を大きく損なう」⁹³⁾ということからの反対表明であった。

公正取引委員会は、これを受けて2002年3月、「国内航空旅客運送事業分野などにおける競争を実質的に制限することになる恐れがある」として、JAL・JAS両社にその旨の問題点を指摘した。この指摘に対し、同年4月23日、JAL、JASは対応策を公正取引委員会に提出した。その対応策は、①羽田空港発着枠の9便(最大12発着枠の9便(最大12便))分の返上、②新規航空会社に対する施設・業務委託での協力、③普通運賃の一率10%引き下げ、特定便割引や事前購入割引などの割引運賃の設定拡大等、すべての主要路線における運賃面での競争措置の実施、というものであった。

その後2002年4月26日、公正取引委員会は、「両社の経営統合が、独占禁止法の規定に違反する恐れがない」旨を両社に回答し、JAL・JAS経営統合は承認された。これを受け同年10月、持ち株会社「日本航空システム株式会社」が設立されることとなった。米国航空市場で多発するM&Aの動向が日本でも現れたことは、規制緩和を論じる上で避けることのできない事実である。

5. 企業戦略パターンと市場特性の変化

国内航空規制緩和に関しての企業戦略パターン

と企業タイプ・市場特性の変化について、日本のケースでも同様の議論が可能である。ここでは、日米の相違を明らかにして、日本の国内航空規制緩和について検討する。

(1) 企業戦略パターンと企業タイプ

45・47体制の廃止、需給調整規制といった段階的規制緩和を経て日本の航空企業の在り方も変化している。

①国内線の競合：45・47体制の廃止以後、JAL・

ANA・JASによる複数路線化が進み、新規企業が参入して以後、需要の高い幹線では競合路線も増えている。

②国際線の複数社化：日米航空交渉によりANAの国際線進出が可能となったことで、国内2社による競合となっている。

③新規参入の出現—高需要路線：参入に関する規制緩和に伴い、SKY、ADO、SNAの3社が航空業界に新規参入した。以後、航空市場に参入する新規アクターは増加する。

④企業集中化：規制緩和がもたらす典型である。米国のように大きな経営破綻や買収ゲームのような事例は存在していないが、日本でもJAL・JASの経営統合が起きている。

(2) 規制緩和による市場特性の変化⁹⁴⁾

9つの論点について米国との対比も含めて検討する。米国ではすべての特徴が観察されたが、日本の市場では変化が生じているものとそうでないものがある⁹⁵⁾。

① 参入退出状況

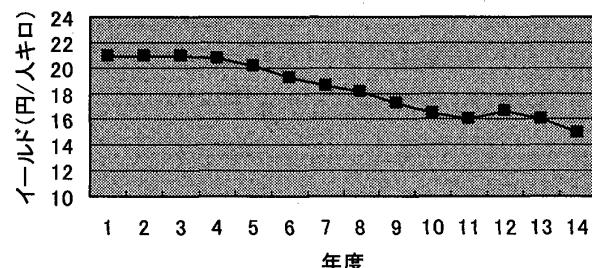
1998年以降、国内幹線への代表的新規参入は、SKY、ADO、SNAの3社である。これは参入規制緩和の大きな変化である⁹⁶⁾。いずれもローコストキャリアのニッチ戦略ではあるが、資金不足などからメガキャリアを脅かす存在とはなっていない。

② 価格と価格メカニズム

運賃政策に関して段階的に規制緩和される中で、運賃の多様化・低廉化、さらに割引運賃の利用は増加している。企業はバーゲン型運賃の設定で、低需要期における需要喚起を図ることができるようになっている。価格体系について定まった体系

図3 国内航空運賃（平均運賃）の推移⁹⁷⁾

国内航空運賃（平均運賃）の推移（大手3社）



は存在しないが、より複雑化・多様化している。企業の経営体質・コスト構造の変革により運賃価格は確実に低下している。

③ 市場セグメンテーション

日本では米国のような低価格の市場構築というような、大きなセグメンテーションは起きていないと考えられる。依然メガキャリアが幅広く路線網を持っており、市場セグメンテーションの可能性があるとすれば、ビジネス客と旅行客のニーズの違い、新規参入部分（幹線）での格安航空会社を求める消費者のニーズである。

④ 流通チャネルの役割

日本の航空企業の戦略でもCRSの役割は重要であり、各企業が旅行代理店を通じて機能させていく。また、JALとアメリカン航空の企業提携のように、国際市場でもCRSは機能する。米国のケースと同様、顧客の「アクセスベースでのポジショニング」を可能とし、参入障壁を形成しうるものである。ただし、e-コマースの台頭が、この参入障壁を崩す方向へ変化させる側面がある。

⑤ 費用構造

人件費、その他費用の削減（国内線機内サービスの簡素化、機体整備の海外委託等による委託費削減等）⁹⁸⁾は、規制緩和、さらには原油高やテロ等環境変化に対する各企業の必要な対応策となっている。この傾向は、特に90年代後半以降顕著になる⁹⁹⁾。日本企業は従来からその高原価を体质として抱えており、これを改善するには人件費の合理化が必要となる。

⑥ オペレーションズ

日本では国土の制約上HASS戦略は展開されていない。実質的に羽田がハブにはなりうるが、企業が戦略的に独占することは不可能である。現状、その発着容量に限りがあるため米国と同じようにはいかない。

⑦ 需要

航空需要に関して、2000年の航空法改正後、1999年と比較して航空需要は確実に増加した。各交通機関別の旅客数推移は、1990年と比較して2001年度では国際・国内共に約1.5倍増となっている¹⁰⁰⁾。これは他の交通機関（自動車、鉄道、旅客船）の変化が約1.1倍であるのに比べて大きな変化であり、航空が大衆化されたことを指摘できる。

⑧ サービス水準・安全

規制緩和により企業間競争が激化すれば、需要の少ないローカル路線への便数は減少する。実際に運行便数は増加したもの、ローカル路線の路線数の減少が顕在化している。これに対して、需要に合わせた小型機運航会社の活用や、自治体による着陸料軽減措置・運航費補助等により路線維持がなされている。

安全に関しては、2005年にJALに事業改善命令が出されるなど、規制緩和の文脈での効率化と安全問題が台頭する。

⑨ 産業収益性

国内線旅客収入に関して、国内線の運賃水準は1990年からの10年間で約3倍低下しており、旅客数は大幅に増加したものの、旅客収入の増加率はこれ以下である。特に2001年度以降旅客収入は低下傾向にある¹⁰¹⁾。企業収益の面からは、規制緩和はそれほどの効果を見出せてはいない。この点で、航空会社は、需要・運航形態に最適な関連航空会社を活用し、低コスト運賃に努め、また様々な業務を関連会社に移管することで生産性向上に努めている。

経常利益率で見ると、1990年には3%近く、その後90年代は低成長を続け、2000年に3%を超えている。2001、2002年はマイナスを続け、1991年度から2002年度までの平均経常利益率は僅か

0.1%と非常に低い¹⁰²⁾。これは規制緩和以外にも同時多発テロ、SARS等環境変化が影響していると考えられるが、他産業の平均に比べても極めて低い。経営状況・財務状況は規制緩和の過程で非常に厳しい現実に直面している¹⁰³⁾。

以上の9つの論点に関して、米国のケースと同じ視点で比較すると、米国と日本では同じ特性が現れていない点もある。③、⑥に関しては、日本の市場特性として米国と完全に同じものは現れていない。全体的に規制緩和後、航空需要は増加し航空サービスの効率化は図られる中で、個々の企業は経営戦略に苦しんでいることが伺える。

第3節 小括：日本官民構造の変容

本章では、日本の航空行政の政策変化、アクターの市場での戦略変化を概観してきた。規制の変化と戦略・行動の変化を記述することで描かれた日本の航空をめぐる官民構造は、「管理された競争」から、規制的コントロールが徐々に弱められ、そこに戦略的領域と新たな問題が浮上し、行政はまた政策対応をしていくという構図となる。

まず運賃規制に関して、「セット行動」的な規制緩和であることが示された。規制緩和→運賃戦略の拡大→さらなる規制緩和（再規制）により、2000年の航空法改正に漕ぎ着けている。その過程では審議会の役割が強調される。

参入規制に関しては、行政の意図通りの新規参入効果、競争の登場による利用者利便の向上という政策目的にかなう効果が観察される。この参入のための許可制に関しては、行政の存在感が強化されることが指摘できる。すなわち、新規参入を促し続ける行政の役割は大きい。

サービスに関して、アクターの戦略的領域は広がる。FFP、CRS、鉄道との提携、シートなどサービスは多様化し、規制下では存在しえなかつた戦略が展開されている。ここに政策対応としての競争監視の役割が指摘できる。

組織変化に関して、寡占化への対応が重要となる。JAL・JAS経営統合は規制緩和の文脈のことであり、その変化を予定していたとは考えられ

ず、業界構造が組織戦略によって変化する「可能性」に対する意識的な対応が必要になる。

スロット配分に関して、企業が主張を述べその主張見解は変化している。既存メガキャリアの主張への対応と、新規保護育成という「再規制的」対応が不可欠になることが指摘される。

規制と戦略の変化に関して、従来規制していた領域と別の領域で再び規制構造が存在する。新たな戦略的行動・新たな問題が生じれば、野放しの市場競争に委ねるのではなく、行政がコーディネーターとして市場競争を促している。この変化の中で、アクターの行動・戦略・主張が考慮される独立的な「相互性」は増加していると考えられる。この規制の量的規制から質的規制への変化が規制緩和の実態であるように考えられる。

日本における官民構造は、段階的な規制緩和を経て、保護から、独立的な競争環境への促進による自立と相互的な関係へ移行しているが、行政と企業の距離は依然近いと考えられる。

第4章 分析検証：航空規制緩和を踏まえ、行政と企業、企業と企業の関係をどのように捉えることができるか？

第1節 米国と日本の規制緩和政策の違い、そのボトルネック

本論文の第2章で米国の国内航空規制緩和と企業戦略を分析し、第3章で日本の国内航空規制緩和と企業戦略について分析した。第2章での議論から、米国における規制撤廃の流れ、政策と企業戦略の展開、そして市場の変化について、その包括的な規制撤廃に伴う自由な市場での「多様な」企業行動の登場と、その激しい競争環境を認識することができた。同様に第3章での議論から、日本における規制緩和の流れ、政策と企業戦略の展開、そして市場の変化について、その特性が米国に比べはるかに限定的なものであることを認識することができた。ここでは、米国と日本の国内航空規制緩和を比較検討したことから抽出される相違について議論する。

まず国内航空規制緩和における同質性に関して

議論する。

行政側の政策に関しては、その方向性は同じであることが言える。すなわち参入規制・運賃規制を緩和し市場原理に委ねるという規制緩和のシンプルな論理は同じである。また、企業側では、CRS, FFPなどの米国の航空企業が開発したマーケティングツールなどを日本でも同様に採用している。国内航空の規制緩和は、米国のような流れを汲み、その仕組みも類似していることを指摘できる。

次に、米国と日本の規制緩和の異なる点に関して議論する。

第1に、規制緩和の程度が明らかに異なることがある。米国では規制実施機関であるCABを廃止し、路線・運賃ともに規制撤廃による市場の競争に完全に委ねたのに対し、日本では、参入政策では許可制、運賃政策では届出制と、経済的規制に関する監督官庁の権限は未だ確固たるものがある。2000年までの国土交通省航空局そして官僚主導の審議会による航空政策への関与は依然として存在し、ほぼすべての企業行動に行政が関与してきた。これは企業の運賃政策が行政とのいわゆる「セット行動」であり、路線参入に関しても逐一審議会で認可がされてきたことからも考えられることである。届出の際など詳細な行政指導が行われている可能性も指摘できる。日本の行政とアクターの「距離」は依然として近いと考えられる。

第2に、その規制緩和を推進したアクターの違いである。米国では議会や行政機関において活動する政策エリートの影響力（ケネディ上院議員やアルフレッド・カーン）が非常に強かった。ヴィーターは、規制変化の過程において重要な要因が、マクロ経済パフォーマンスと政治的価値の変化の他に4つあるとし、それらは技術、新しいアイデア、政治的事業家、規制の失敗となる¹⁰⁴⁾。この政治的事業家、すなわち政策事業家が規制緩和推進において非常に重要なファクターであり、米国においては非常に機能していた。これに対し、日本では担当審議会を中心とした議論が展開され続けてきた。すなわち運輸省の官僚が仕切る運輸

政策審議会による方向付けがなされてきた。さらに、企業のトップの独立性に関して¹⁰⁵⁾、米国ではアメリカン航空のスミスやクランドールなどビジネス実業家が主導してきたのに対し、日本では、運輸省からの天下り官僚が企業のトップに立ってきたことも事実である。

第3に、これは環境条件の違いであるが、米国と日本では「国土の広さ」が圧倒的に異なる。米国では国内航空で幅広く多様な競争を可能とする環境が潜在的に存在しているのに対して、日本では狭い国土での既存路線をめぐる競争となっている。

第4に、制度的環境整備の問題として、空港政策の問題が考えられる。これは航空規制緩和における競争環境上ボトルネックとなるものである。米国では各都市に存在する空港をハブ空港として大企業はHASS戦略を展開しているが、日本では空港容量の問題が常に解決課題とされている。スロットの配分により企業行動は制限されるのであり、ここにおいても物理的な限界が存在する。

第5に、政策遺産（Policy Legacy）の違いである。日本の航空は、過去において45・47体制を敷き保護主義的な行政を推進してきており、過去20年の遺産を背負う日本と、CAB廃止といったドラスティック行政を展開した米国とでは、状況が異なる。

規制緩和に関して、制度論的精査を経ない市場信仰すべてが語られる傾向は危惧される¹⁰⁶⁾が、市場万能主義で規制を撤廃すべきだという議論には警鐘を鳴らすべきであると考える。本論文での議論も行政と企業の「距離」の違いを含めた「制度的なコンテキスト」を無視しての欧米型の規制緩和に関する議論をダイレクトに導入することは難しいと考える。米国の政官業の各アクター間の制度的距離がバランスを持って保たれているのに対して、日本においては、規制当局と被規制産業の距離が極めて近いのである。日本における航空規制緩和は、日本の「制度的コンテキスト」—その制約の中での漸進的なものでなくてはならず、その制約を徐々に取り崩していく方向での議論が

必要となる。

第2節 官民構造における変化の分析

規制が撤廃ないし緩和された時、市場がどのように変化し、どこに企業の戦略上ポイントとなる領域が生じているか。その際、行政側の政策はどのように変化する必要があるのか。規制撤廃・緩和→競争→競争のポイントの存在→民民関係の変化→その部分を規制する行政の役割の変化→官民関係の変化という流れを説明し、国内規制の変化に伴う官民構造の変化を議論する。

1. 競争のポイント

米国においては、規制を「撤廃」することで、広大な市場の中で巨大なグローバルメガキャリアによる競争と元気なニッチ企業との二極化が現れた。第1章で議論したポーターのフレームにあてはめると、サービスとニーズをポジショニングの源泉とした「コスト集中型」の企業がプレゼンスを持つようになった。一方でメガキャリアの方は、HASS戦略に基づく広大な路線網やローヤリティの確保・サービスなどでの「差別化」を行うことで、その業界における主導権を握ってきた。このことからアクターの戦略として、大きく分けて、「差別化戦略」をとるか、「コスト集中型のニッチ戦略」をとるかのトレード・オフの選択が必要となっていると考える¹⁰⁷⁾。

日本のケースに関して、ポーターのフレームに落とし込むことを試みてみると、サウスウエストのようなコスト集中型のニッチ戦略で完全に成功している企業は現れていない。新規参入企業は代表的に3社（ADO, SKY, SNA）存在し、いずれもコスト集中型のニッチではあるが、資金不足などで未だサウスウエストほどのプレゼンスはない。メガキャリアに関しては、JAL・JAS統合により国際線に強いJALが国内線にも強みを増し寡占化を助長し、一方でANAは、従来の国内線シェアは崩さず国際線にもその路線網を広げる戦略を開拓した。両社は、従来の強み（JALは国際、ANAは国内）を生かしつつ差別化戦略を開拓し幅広くサービスを開拓し、顧客を引き付ける企業

努力を続けているが、環境変化・効率化等諸要因の影響で、戦略の成功に差が生じてきている。

市場全体では、現在ではメガキャリア、ローコストキャリア共に専ら価格競争を展開している。運賃の低廉化・多様化、そして消費者が割引運賃を利用する需要が増加していることからも、今後の価格競争はさらに激化すると考えられる。ここで適正な競争を確実に監視することが行政の役割となる。

2. 米国と日本の競争のポイントの違い

アメリカで生じる競争のポイントが日本で生じないのはなぜか？

まず航空業界における企業数が圧倒的に少ないことが指摘できる。米国では、規制撤廃後に新規企業が乱発しその後寡占化への傾向をたどったが、日本では、現在メガキャリア2社、代表的ニッチ企業3社という状況になっている。その結果、現在ではJALとANAの顧客獲得競争が主だった競争となっている¹⁰⁸⁾。

また、ニッチ企業がメガキャリアにコストの面で競争優位に立つには、日本のような狭い市場では難しいのではないか。というのも、ニッチ企業が展開している路線は極めて限定的であり、メガキャリアがそこで路線展開し想定される顧客を低価格で確保することも十分可能だからである¹⁰⁹⁾。第1章で論じたポーターの業界構造を決定する5つのフォース・フレームワークの内、③新規参入の脅威は確かに影響力を持ち、日本でもメガキャリアの行動を部分的には左右しうる。しかし、メガキャリアが参入できないほどの競争優位を確立せざるには、コスト集中型の戦略は成功しない。実際米国のサウスウエスト航空は大手の航空会社との競争に巻き込まれる市場を避けている¹¹⁰⁾。このニッチ企業が戦略を開拓するポイントがフレキシブルではないところに一つの理由がある。

さらに、日本の現状では、第3章で議論したように新規企業に対して先発企業が立ち上げ支援を行っている。この点で、新規企業が最初から独立性を確保して経営できないような環境では、十分な競争力を兼ね備えることができるとは考え難い。

競争力という観点ではもう一点、競争環境への移行期であるため、行政がスロット配分で新規企業を優遇せざるをえない「産業政策」的な配慮をしなくてはならない現状も指摘できる。

競合する企業数が少なく、国土とインフラに制約があり、新規の独立経営が現実的に制約されているという状況で、企業戦略にも制約が生じることが考えられる。

3. 関係性の変化

規制・環境変化の下で、日本の行政と企業の関係、行政側の対応をどのように捉え直したらよいか。

日本の航空規制緩和は2000年の航空法改正により、そのプロセスの中での終着点に到達した。その過程で日本の市場で起きてきた変化は、寡占化メガキャリアと少数のプレゼンスの小さな新規参入企業による価格競争戦略とサービス戦略である。特にこの価格競争戦略を受けて、行政が再度政策対応をしていく。この一連の流れが規制緩和の実態となる。今後、航空需要の増加に絡み競争が激化することを考慮すると、価格競争や競争制限的行為に対して行政のは正措置は不可欠であり、これを監督是正する公正取引委員会の役割がさらに重要になっていくと考えられる。

「参入」に関して、今後も新規航空会社を参入させ競争促進を強めていくとする国土交通省の方針に変わりはないと考えられる。しかし、規制緩和を推進しながら、スロットの優遇配分等で競争促進というのは「メガキャリアの観点」からは均等な競争条件とは言い難く、新規参入企業は、現状は実質的には保護行政的な「産業政策」の中にいるのと変わらないと捉えることができる¹¹¹⁾。一方で、スロット配分に関して先発企業がかつて出していた自社優先の主張もすべて受け入れるわけにはいかず、そのバランスは、規制を担う行政が今後もその「調整」を考慮しなければならない課題となる。

規制緩和をめぐる日本の行政企業関係は、「統制と保護」から一歩踏み込んで相互的なものになっていく傾向が観察されるが、そこに行政によ

る「コーディネーション」と相互の「相克とジレンマ」を介在させる関係に移行しつつあると考える。

第3節 規制緩和政策と企業戦略

本論文の事例研究を通して、行政による経済的規制が緩和されるとそこにアクターによる戦略的領域が存在することが記述してきた。さらにアクターの戦略的展開・行動に対して、行政は新たな施策を打ち出し対処していく。本節では、アクター側の「戦略」という観点から規制緩和政策を捉え直し、日本における官民関係を再考していく。

1. 「規制と戦略の連鎖」

本論文で、官民関係の変化における内容・変化を記述する視角として提示した「規制と戦略の連鎖」が、米国・日本を問わずその程度や若干の変化はあれども、実際に「観察可能なパターン」として観察してきた。特に日本においては、第3章での運賃や参入・企業結合・スロットでの議論にあるように、規制緩和政策が実施された後に、アクターの戦略・行動が展開され、また政策対応としての再規制がなされ、段階的に市場での競争が登場するようになっている。

この変化は、規制緩和と再規制により官民関係の再編が進んでいることを示し、その再編の傾向は「戦略」という視角から考察される。ここから抽出されるインプリケーションは、規制緩和が、「既存の規制体系」から「新規の規制体系」への移行措置であるとの見方が可能であるということである。すなわち、「公」の役割が質的に変化する傾向がある。そして、この「公的規制の質的変化」を可能とする圧力が、①外からの圧力と②アクターの戦略であると考えられる。日本の規制緩和は、量主体の規制行政からの質的な転換をもたらすものであり、規制撤廃を実現することが現状は不可能であり、また求められてもいない。規制緩和に関して、政府と市場はゼロサム的なものではなく、規制を緩和した後にこそ「別の領域で」政府の役割が重要になる。このスタンスは、米国のド拉斯ティックな“デレギュレーション”を実

現させたアルフレッド・カーンこそが述べたものである¹¹²⁾。

2. 相互作用

次に、事例研究で示された「官と民の相互作用」に関して具体的に議論する。日本の規制緩和は、従来の「癒着型」保護統制行政を、市場におけるアクターとの自発的「相互作用型」に移行させるものであると考えられる。

(1) 「競争」をめぐる相互作用

日本の航空において経済的規制が緩和され、顕著に現れた市場のアクターの主たる変化は、競争促進のための「新規参入・路線戦略」、「価格戦略・運賃の多様な設定」、「マーケティング戦略・サービスの多様化」、「企業結合」、そして「競争環境構築への主張」となる。

「新規参入」に関しては、新規企業の参入を促し保護する「産業政策的」な政策対応が観察される。競争環境を構築するまでの間、そのポテンシャルを伸ばすための政策が進められる。また、参入における許可制では、依然として行政が大きな存在感を示す。新規企業参入を踏まえた路線戦略に関しては、日本では「インフラ」がネックになるため、まずこの解消へのアクターの主張が強まる傾向を指摘できる。

「価格戦略」に関して本論文で議論したものは、運賃の多様化・低廉化の過程での行政とアクターによる段階的な「セット行動」であった。これは、戦略の変化・動きを考慮し、確認しながらその方向性を促していく行政の政策対応を示す。段階的に緩和を進め、アクターの戦略が効果的と考えられれば、さらに緩和政策が進められてきた。この変化は、本論文が示す「規制と戦略の連鎖」そのものであった。

「サービス」では、アクターはマーケティング・機内サービス・鉄道とのサービス提携など自由に戦略を展開している。これは「ポジショニング」を基礎とした戦略を可能にする領域が広まることを示す。行政の役割としては、公正な競争監視が考えられる。

「企業結合」に関して、JAL・JAS統合に見ら

れるように、その「寡占化」傾向は競争環境とは逆行するものであり、「ジレンマ」を生じさせるものとなる。

「競争環境構築への主張」では、アクターが戦略的に強い主張を述べるようになってきたことが観察される。アクターの提示する「提言」は多くのものが、この「競争環境」の整備に対するものとなる。ここで行政の「コーディネーション」が必要となる。

規制緩和が「競争」を促すものであり、その「競争」をめぐり行政とアクターが相互に作用することが議論されてきた。次に、規制緩和をめぐる行政アクター間の「相克とジレンマ」を示す。

(2) 相克とジレンマ

行政の政策とアクターの戦略の展開において生じる「相克とジレンマ」の仮説的原因として、①制度設計が予定していない「合理的アクターである企業の必然的戦略的行動」を、行政が制度的・環境的・政策的にも担保しきれていない、②外からの圧力、アクターからの戦略の結果、現実的にアクターの戦略的主張が可能な領域が増加したことが考えられる。

①に関して、例えば、アクターの戦略的展開として、JAL・JAS統合のような市場全体で見れば「寡占化」傾向をもたらす戦略的アクションを、規制緩和推進段階では担保しきれないことが指摘できる。

②に関して、国際環境の変化、アクターの戦略的自由度と独立性の増加の結果、アクターによる発言力の強化が指摘される。競争促進上のボトルネックに対するアクターの主張・行動の影響力は強まり、「プレゼンス」と「発言力」を持つアクターの増加は、行政との相克・ジレンマを生み出す。

① 戰略をめぐる「相克とジレンマ」

まず、第一のケースについて議論する。航空に関してアクターの主たる戦略的領域として考えられるものとして、「参入と路線戦略」と「運賃戦略」、そして「サービス戦略」、「企業結合などの市場構造変化戦略」が示してきた。ここで行政との意向にズレが生じる主たる領域は、「参入と

路線戦略・運賃」と「企業結合」であると捉える。

【主要戦略—路線と運賃】

「ポジショニング」を源泉とするアクターの戦略の展開を妨げるものが、「制度と環境」となる。

「参入と路線戦略」では、競争環境整備まで、新規企業参入への「産業政策的」促進政策を行わざるを得ない現状に対する、行政・アクター双方の「ジレンマ」が存在する。また、米国のような多様な路線展開・戦略は、日本では環境的・制度的にも限界があり、アクターはここでも「ジレンマ」を抱くことになる。路線戦略が、行政の許可制、国土・空港の制約というアクターにとってのネックの中での展開であることが示される。また路線に関しては、外生的リスクや経営難を受けて現実的撤退を迫られるケースも見られる。

「運賃戦略」では「セット行動」がもたらした運賃の多様化・低廉化は確実な変化であるが、それでも「セット」としてアクター間で似通った運賃設定を行っている。これは、「差別化」を軸としたアクターの戦略展開にはネックとなる部分である。この点で、新規企業の「コスト集中型」戦略が繰り広げる「圧力」がさらなる変化を生じさせる可能性はあるが、ここでこの戦略を展開しきれない環境であることも「ジレンマ」となる。

行政は引き続き、アクターが自由な戦略を展開できる環境整備と現状の制約を緩和する政策を段階的に進めていくことになると考える。

【合併から寡占化傾向—合併・買収・提携・破綻】

企業の戦略的な組織変革とその結末は、航空輸送産業が潜在的な寡占産業であるという特徴を出現させた。各企業の大膽なM&A戦略が、規制緩和のコンテクストの中でどう位置づけられるのか。

米国におけるM&Aは1978年のADA以後加速し、最も多かった時期で220社を超えた企業は、熾烈な競争の中での合併と淘汰の結果、現在では少数のメガキャリアとローコストキャリアに限られている。

日本においても2002年にJALとJASが経営統合し、スケールメリットによる競争環境への対処を

行ったように、企業集中・結合が規制緩和後の一側面として現れている。国内大手が3社から2社に変化したことは、その寡占化を助長する。

こうした合併・買収の動きは、規制を取りはずす結果、合理的アクターである企業の戦略的「環境適応」行動として必然的に生じうる。一般に企業戦略の観点から見た航空業界におけるM&Aは、破綻しかかった企業の買収か、相互に補完的な役割を担う合併統合と、主に2類型のものが考えられる。JJ統合は相互補完的な後者に分類されるが、現状の内部統制の複雑化など、結果として望ましいものを得ているとは考え難い。

規制緩和により競争が激化すれば、その生き残り、勝ち残りへのポジショニングを探し選択することは企業の合理的行動である。さらに買収合併が起ころうると考えれば、今後市場の適正な競争確保に向けて独占禁止法の役割がさらに重要になるであろう。行政側の新たな政策対応として、競争環境整備と適正なモニタリングが挙げられる。

② アクターの戦略的主張の増加

次に、第二のケースについてである。規制緩和の過程での日本の航空をめぐるボトルネックは、「空港と発着容量というインフラ」であることが示されてきた。この「制約とボトルネック—発着枠と費用負担」をめぐる官民の「相克とジレンマ」を検討する。

【スロットをめぐる主張】

アクターの「競争環境構築への主張」は、そのボトルネックである羽田に向け強まる。スロットに関して、ここで「羽田空港再拡張政策」をイシューとして再度示す。国内航空において、羽田一極集中による容量不足が最大のボトルネックであることを考えれば、競争の制約条件を変化させる極めて重要な政策となる¹¹³⁾。

行政側としては、羽田再拡張により国内航空のボトルネックは解消される方向であるとする。2009年の共用開始後は、現在の年間28.5万回の発着回数が40.7万回、発着容量が1.4倍に増加するとし、そのうち約3万回が近距離国際線に入るとされる。

JALの主張では、①首都圏空港整備に対する国家的課題としての取組み、②国内線ネットワークの拡充、③国際線応需能力拡大、が指摘され¹¹⁴⁾、羽田再拡張に対してポジティブな主張を述べると共にその切迫性を主張する。

ANAは「2004年の回顧と2005年の展望」の巻頭言の中で¹¹⁵⁾、「航空インフラの整備—羽田空港再拡張事業—」と称し「羽田、成田両空港の発着枠の限界と、首都圏の窮屈な空域がボトルネック」であるとして本事業に期待を寄せ、「利用者利便の観点から、増加する170便/日の発着枠ができるだけ国際線に活用するのが望ましい」¹¹⁶⁾として国際線増便政策を支持する。さらに、国際競争力強化の観点からアジアにおける「ネットワークの優位性」を強調し、「羽田空港に国内と国際ネットワークが共に充実するハブ機能」¹¹⁷⁾を持たせるべきとし、企業戦略と合致する主張を展開する。

競争環境激化の中、アクターはその切迫性を肌身で痛感し、極めて強い要望を出すようになり、この傾向は今後も強まると考えられる。行政は競争環境にいるアクターの「強い主張」をその活動の中で考慮するようになり、その調整役—コーディネーターを担うようになっていることを指摘できる。

【空港整備の費用負担】

空港政策における官民関係を考える時争点となるものが、「空港整備の費用負担」問題である。競争促進と財源的制約の狭間で官民双方が相克を抱きジレンマに陥る。

この点に関して、「日本の航空企業に課せられた着陸料等の公租公課は世界に突出して高く企業は国際競争の面で大きなハンディを負っている」¹¹⁸⁾という企業側の主張と、現状でも受益者負担であり「突出して高いとは捉えていない」¹¹⁹⁾という行政側の主張が食い違い、落とし所は見えていない。

JALの主張は¹²⁰⁾、「我々航空会社自身も自助努力はするが、公租公課の負担もぜひ国際水準にしていただきたい。これが日本の航空業界としての一貫した要望であり主張」¹²¹⁾というものであり、

改革が不可欠であると主張する。実際、「JAL、ANAグループが2002年度に支払った着陸料等の公租公課は約3000億円で、その営業費用に占める比率は、米国の2.4%，世界平均の6.5%に対し、12.3%もの高率となっている」¹²²⁾として、その根拠を示す。この行政に対する主張・発言力が増していくことに一つの変化が見て取れる。

この「費用負担」をめぐる議論は、「空港整備」全体の問題と絡め、錯綜する多様なアクターの主張の増加を、行政がコーディネートしていくことになるのが現状となる。航空において今後最も問題とされるイシューの一つが「空港」であることが考察されると同時に、その制約条件解消の方向へ向けて、アクターの見解・発言権の強化と、行政アクター間のジレンマが観察される。

3. 「アクターと戦略」のインプリケーション

本論文では、日本の行政の規制政策をアクターの戦略から眺める時、大きい流れとして「民⇒官」という新しい矢印が登場することが観察されてきた。このアクターの存在とその戦略論から見る行政の政策へのインプリケーションを議論する。

日本の航空規制緩和における事例研究で、「相互性」が出ているところとして顕著に記述されたのは、「相克とジレンマ」が生じている領域である。

航空の経済的規制における主要な領域であった路線・価格に関して、新規企業への「産業政策的な」参入促進政策、運賃政策の「セット行動」が、その段階的移行期に現れている。ここで、アクターのポジティブな「反応—戦略」なしには政策が進行しないという現実が観察される。また、両分野において、アクターが完全に自由な戦略を開拓できるほどの自由は存在せず、アクターにとっての「ジレンマ」が登場する。アクターの「寡占化」傾向も、競争環境構築と逆行する航空の潜在的構造が露見した事実であり、行政・アクター双方にとっての「ジレンマ」となる。「戦略」をめぐる変化を踏まえ、ボトルネックと情報を抽出し環境整備を推進することが行政の役割となる。

さらに顕著に見られた領域は、アクターにとっての制約となる「スロット」「空港費用負担」で

あった。これは、競争を促進したいと望む行政と、アクター間同士の競争で戦略的に優位に立ちたいと考えるアクターとの間の「相克とジレンマ」の存在する領域である。規制緩和後に行政が対応しなくてはならなくなつた「新たな領域」であり、行政による「コーディネーション」が必要となる。「相克とジレンマ」の現れは、規制期に比べアクターの存在感が増していると位置づけることができる。

逆に「相克とジレンマ」が出ていないところとしては、アクターによる「サービス戦略の多様性」となる。ここでは、各アクターが自由度を持って戦略を開拓する。もっともこの点に関しては、航空に潜む模倣可能性から、アクター間のサービスが似てしまい「差別化」が困難となる傾向を指摘してきた。自由な競争が可能となる領域では、その公正な競争をモニタリングすることが行政の新たな役割となる。

全体の考察を踏まえ、規制緩和後に行政とアクターの「相互性」が登場したことのインプリケーションは、「自由化への移行期だからこそ、①アクターのプレゼンスが向上し、②その存在とその戦略が政策の方向付けに重要な役割一下からの主体的な「情報」提供と「圧力」を担い、③市場における公正な競争のモニタリングと制度環境構築のための「触媒」、そしてコーディネーターとしての行政の役割が増加する」というものである。ヴィーターは、「個々の企業による効果的な戦略が市場構造と規制政策のさらなる変化を直接的に生み出す」と記述している¹²³⁾。規制緩和は、市場のアクターの「戦略」が、行政の次の政策の具体的な方向性と内容を示唆する「情報」と「インセンティブ」を提供するものと考えることができ、

その段階的な相互作用への移行が日本の「スタイル」となる。行政は、このアクターからの「作用」と「サイン」を観察・考慮し、アクターの競争力と競争優位の確立を間接的な触媒として推進していく必要が生じてくる。これが、「民」⇒「官」の矢印が示す変化のインプリケーションとなる。

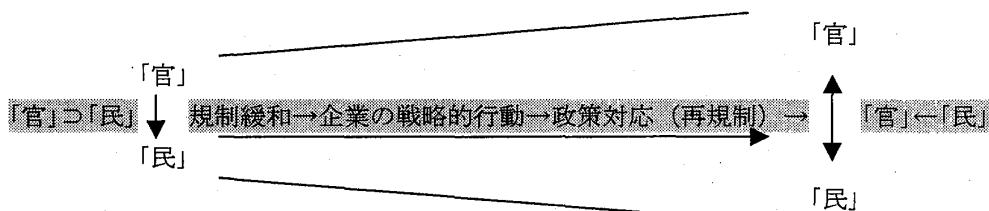
4. 官民関係再考

比較事例研究と本章での分析検証から、行政と企業の関係において、「規制」がその関係を構築するものであり、「規制緩和」とは「官」と「民」と「民」の関わりの「構造」を変えるものであることが議論されてきた。

「官民構造の変容」の仕方は、「規制と戦略」の展開される構造的変化と、官民をつなぐアリーナに存在する概念が、「従来型」の「統制と保護」から、「インセンティブ」と「情報」を媒介として、相互の「相克とジレンマ」を介在させ、行政による「コーディネーション」を必要とする「レシプロカルな関係」に移行しつつあるというものであると考察される。そしてその構造の外枠は、「民」⇒「官」、「官」+「民」の登場、というよう記述される。大きなカテゴリーで論じるならば、規制緩和期は、日本の従来の「癒着型」行政から行政とアクターによる自発的「相互作用型」への移行期であると考えられる。

「官」⇒「民」のみならず、「民」⇒「官」が登場したことは、アクターの戦略と行動が行政の政策を方向付ける領域と行政が新たに対処しなくてはならない領域が登場したという示唆となる。「再考」というカタチで示す日本の規制緩和をめぐる官民構造は、「制度・環境に規定される制度的コンテクストの中で規制と戦略の連鎖を内在し、質的に変容している」と捉えることができる。民

図4 日本の官民構造の変容



民関係における「業界構造」という捉え方から見れば、「政府と企業の関係」の変化はその一要素でしかないが、「官民関係」の変化が示すものは、それ以上に、日本の官僚制の役割の変化の一側面を示すことにその興味を抱く。

終 章

本論文では大きく2つの研究目的に沿い、航空を対象として規制緩和をめぐる官民構造の変容を観察してきた。その結論として主張するものは、大きく「航空規制緩和」・「官民構造の変容」の2つに集約される。

「航空規制緩和」に関して事例研究により示された主なものは、「米国と日本の相違」、規制緩和の「過程・現状と構造」と「アクターの戦略的展開」となる。研究目的で示した第2のものとなる。

第1に、「米国と日本の相違」である。米国における規制実施機関廃止に伴うドラスティックな規制撤廃と、日本における段階的な規制緩和の過程と結果の差異が示すインプリケーションは、規制緩和政策の決定・執行とそのインパクトが、国によって異なりうるということである。この見解は、アクターの戦略的行動の差異からも分析される。ここで、行政とアクターの「距離」・行政以外のアクターの影響力の強弱・国土という環境条件・空港とスロットという制約条件・政策遺産、という具体的要因が異なることが示された。

次に、規制緩和の「過程・現状と構造」とその変化・影響である。規制緩和自体の影響・効果は確実であることが観察された。運賃規制の緩和・新規参入の増加による運賃の多様化・低廉化と競争による消費者利便の向上は、行政が政策目的としたものであり、「航空規制緩和」自体の方向性がその政策目的に照らして正しいことが指摘できる。政策変化の過程で、市場の変化と官民構造の変化が確実なものとなり、行政が再びその変化への対応を迫られるという、行政の新たな役割が浮上していく。

さらに、「アクターの戦略的展開」である。規制の変化に伴い市場におけるアクターである航空

企業の戦略が、参入と路線・運賃・サービス・合併とアライアンス・戦略的主張というように多岐に渡って登場した。アクターの戦略に関してボーターの戦略論のフレームに依拠し、「ポジショニング」を基礎とする競争戦略が最重要であることを示し、「戦略」が規制緩和後の市場における実態であることを示す。すなわちアクターの戦略的行動とその「領域の変化」が、規制緩和のもたらす内実であり、そこで公正な競争をモニタリングすることが、行政の役割としての一つの「質的な変容」となる。

本論文で研究対象とした「規制緩和をめぐる官民構造の変容」に関して、本事例研究では、「観察可能なパターン」として「内容・変化のパターン」・「関係性と外枠の変容」が抽出されてきた。研究目的における第一のものである。

まず、第1章で内容・変化の記述に関する分析枠組として提示した「規制と戦略の連鎖」が、特に日本の事例研究を通じて観察され議論された。段階的な規制政策の変化に伴いアクターの戦略的領域が展開され、行政が政策対応をしていくという一連の流れは、制度的・環境的な制約のある日本社会における「観察可能なパターン」として示される。この「再規制」の議論に関して、運輸航空行政が意図的に規制を強めようとする傾向を読み取ることはできず、「事後チェック型」の政策対応としての再規制がなされていく。この構造は規制緩和の退行ではなく、日本における規制緩和は、インクリメンタルな前進過程にあると捉えることが妥当であると考える。本論文でのスタンスは、航空に関しては「政策対応としての政府規制—再規制は観察されるが、行政が戦略的に再規制に傾いているとの意図を読み込めるものではない」というものである。

第2に、「官民構造の変容」である。官民関係に関して、その構造の「関係性の規定」として提示した枠組みは、日本の「官」と「民」のアリーナに存在する概念が、従来の保護統制型の「癒着型」から自発的「相互作用型」に変容しつつあるというものである。航空の事例研究を踏まえ、安

全や運賃に関する「情報の共有」や参入や競争に関する「インセンティブ」、アクターの戦略的展開とそのボトルネックであるスロット配分や空港政策に関する官民の「相克とジレンマ」の登場の中、行政による「コーディネーション」、相互の「交渉・協調」が現れるということが論じられた。関係性を規定する「外枠」に関しては、「官」+「民」という完全な対等ではないが「レシプロカル」な関係性への「変容」が記述される。

規制緩和後の行政活動においては、市場のアクターの戦略的行動と意図を踏まえた政策・制度設計が必要であり、行政の役割の「質的な変容」として、公正な競争のモニタリングと共に、競争環境の構築・整備、そして「コーディネーション調整」が求められる。

本論文で提示した問い合わせ「規制緩和は何を求めて、官民関係にどのような変化をもたらすか?」に対しては、「日本の肥大化した官僚機構の役割を減じ消費者利便の向上を求めて経済を活性化しようとする規制緩和行政は、規制政策のライフサイクルにおける第Ⅱ期の「規制緩和期」にあり、制度的なコンテキストという「制約」の中で、行政とアクター、さらにはアクター間の「相互作用」を経て、行政の役割を減じさせるものではなく、その領域を変化させ、官民構造を「質的」に変容させるものである」と論じる。

最後に、「残された課題」を今後の展望として述べる。

まず、本論文で「観察可能なパターン」として論じた日本の規制構造の枠組みである「規制と戦略の連鎖」が、実際に事例研究で示されたとしても、一つの留保として規制行政全般において一般性をどこまで担保できるかは未だ検討の余地がある。現状は規制緩和の漸進性と共に「再規制」的な行政の役割変化を指摘するにとどまり、「規制構造の変容」に関して、横の広がり（比較）、縦の広がり（歴史）を踏まえた一般的妥当性（類型化・因果関係の説明）の検証が残されている。その意味で、規制緩和が推進される他業界（金融・通信・エネルギー・タクシーなど他の交通分野）

とのアップデートされた比較を踏まえた上で、包括的な官民関係研究を進めていくことが意義深い。ここで、「戦略」に関して、アクター同士のみならず、行政側の戦略、アクターの行政への戦略に関してもより踏み込んで考察していく必要がある。

次に、インフォーマル行政の考察である。規制をめぐる官民構造の変容が示されても、そこに潜在する行政と企業のインフォーマルなやりとりが広げるアリーナと相互作用に関して、本研究では十分に観察しきれなかった。「規制緩和後のインフォーマル行政の実態」は行政指導と行政手続制度の運用実態と共に深い観察が必要となる。

また、政策と制度に着目するという行政学的分析を心がけていたが、大きな視点の一つである政治的アクターの影響力に関する分析が欠如していることも指摘できる。政治学・行政学が視野にいれる政治的アクターを含めた「政官業」の分析としては不十分であったことを指摘し、今後の問題関心とする。

- 1) 本論文は、修士論文（約14万字）を掲載用（6万字）に編集したものである。
- 2) "Regulated Competition" とは、「規制された競争」であり、政府が参入退出や路線の割り当て等をコントロールして市場を形づくり、その中の競争を奨励するというもの。Vietor, Richard H.K. *Contrived Competition—Regulation and Deregulation in America*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1994, p. 23.
- 3) 西尾勝『行政学』有斐閣, 2001年, 119頁。
- 4) Pressman, Jeffrey L., and Wildavsky, Aaron. *Implementation*, The University of Chicago Press, 1973.
- 5) 森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店, 1988年。
- 6) 日本の「行政指導」研究では、チャルマーズ・ジョンソン著『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ, 1982年, 大山耕輔『行政指導の政治経済学』有斐閣, 1996年, 新藤宗幸『行政指導—官庁と業界のあいだ一』岩波新書, 1992年などがある。

- 7) Hood, Christopher. *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1994, pp. 19-36.
- 8) 新藤宗幸「規制緩和と「管理された市場」の政治行政—新保守主義下の規制緩和をめぐって—』『年報行政研究28—新保守主義下の行政』ぎょうせい, 1993年, 1-19頁。
- 9) Vogel, Steven K. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1996.
- 10) その他, Vogel, David. *National Styles of Regulations-Environmental Policy in Great Britain and The United States*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1986. 米国と英国の環境政策を比較し、「国家の規制スタイル」の存在を指摘している。
- 11) 規制を企業戦略の観点から見ることの重要性を指摘した文献にヴィーターの“*Contrived Competition*”の他, Levine, Michael E. “Airline Competition in Deregulated Markets: Theory, Firm Strategy, and Public Policy” *Yale Journal on regulation* Vol. 4: 393, 1987.
- 12) 「経済的規制」は、市場の失敗に対処して産業の発展や消費者の利益を図る目的の規制であり、「社会的規制」は、消費者や労働者の安全・健康の確保、環境保全や災害防止を目的とするような社会全体に関わる規制である。植草益『公的規制の経済学』筑摩書房, 1991年, 3-29頁参照。
- 13) クリストファー・フッド(森田朗訳)『行政活動の理論』岩波書店, 1986年, 180頁。4つの政策対応の類型に関して, 同書169-181頁参照。
- 14) マイケル・E・ポーター著『競争戦略論Ⅰ』ダイヤモンド社, 1998年, 33頁。
- 15) 同書, 90頁。
- 16) ディビッド・ベサンコ, ディビッド・ドラノブ, マーク・シャンリー著『戦略の経済学』ダイヤモンド社, 2002年, 8-10頁。
- 17) マイケル・E・ポーター著『競争の戦略』ダイヤモンド社, 1982年, 18頁。
- 18) 同書, 56-64頁。
- 19) ディビッド・ベサンコ, 前掲書, 425頁。
- 20) ポーター, 『競争戦略論Ⅰ』, 82-90頁。
- 21) 官民関係を分析する際, 行政と企業を権力概念で捉えた時のその影響力の非対称性に関しては考慮する必要がある。すなわち, 政策が法律に基づいて執行される際に, その軸において「対応」という平面状の扱い方には注意が必要であると認識する。
- 22) 「コントロール」概念に関して, 森田, 前掲書, 46-65頁参照。
- 23) リチャード・J・サミュエルズ(北山俊哉訳)「日本における国家のビジネス」『レヴァイアサン2—特集・国家と企業・団体・個人—公的領域の再編成の政治過程』木鐸社, 1988年, 84-102頁。
- 24) “Deregulation”的邦訳は, 米国のケースでは「規制撤廃」・「デレギュレーション」が適切であるが, 本論文では特別な場合を除き用語統一のため「規制緩和」と訳す。
- 25) Vietor, *op. cit.*, p. 24.
- 26) P.S. デンプシー, A.R. ゲーツ著『規制緩和の神話』日本評論社, 1996年, 173頁。CAB規制内容に関して, 同書178-182頁参照。
- 27) 公正報酬率規制は, 総括原価主義の一例であり, 資本投資に対して一定の報酬率(公正報酬率)を乗せたものを用いて料金設定を行う規制。
- 28) P.S. デンプシー, 前掲書, 182頁。航空規制緩和に対して悲観的な見解を述べている。
- 29) Kahn, Alfred E. “Deregulation: Looking Backward and Looking Forward” *Yale Journal on Regulation* Vol. 7: 325, 1990.
- 30) 経済学の「コンテストアビリティ理論」。市場への新規参入が潜在的にでも可能である時, 市場がコンテストアブルであるとされる。市場に現在競争企業の参入がなくても, その潜在的可能が存在していれば, その潜在的圧力のもとでは独占企業も価格を釣り上げることは不可能であるというものの。
- 31) P.S. デンプシー, 前掲書, 67頁。
- 32) アメリカン航空の企業戦略を事例として検討する理由として, ①規制緩和に戦略的に適応した代

- 表的メガキャリアであり、②その企業戦略が今でも航空業界における重要なツールであることを挙げる。
- 33) Vietor, *op. cit.*, p. 23. 規制緩和後の企業戦略における経営トップのリーダーシップの重要性が指摘される。
- 34) P.S. デンプシー, 前掲書, 21頁。
- 35) Levine, *op. cit.*, p. 411.
- 36) 高橋望『米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開』白桃書房, 1999年, 84頁。
- 37) 川口満『現代航空政策論』成山堂書店, 2000年, 110頁。
- 38) この後デルタやパンナムもIBMに開発を持ちかけた。後にユナイテッド航空はApolloを開発。Vietor, *op. cit.*, pp. 48-49.
- 39) *Ibid.*, p. 72.
- 40) イールド・マネジメントは、路線・季節・曜日・時間帯・旅行目的等、時に応じて異なる需要の価格弾力性に応じ、割引料金の利用者数と割引率並びに適用条件を設定する方策。規制緩和後の航空企業が、環境変化に対応して収益を確保する上で不可欠となった経営手法。
- 41) 高橋, 前掲書, 93頁。
- 42) ポーター, 『競争戦略論Ⅰ』, 77-78頁。
- 43) Vietor, *op. cit.*, p. 80.
- 44) ポーター, 『競争戦略論Ⅰ』, 100頁。
- 45) サウスウエスト航空を模倣して、二股戦略を取り失敗したのがコンチネンタル航空である。同書, 95-97頁。
- 46) 同書, 6頁。
- 47) Vietor, *op. cit.*, p. 78.
- 48) メガキャリアとして名高かったパン・アメリカン航空は1991年に高原価を一要因として経営破綻。太平洋路線はユナイテッド航空, ラテンアメリカ路線はアメリカン航空へ。
- 49) Vietor, *op. cit.*, pp. 83-89. 9つの市場特性についてヴィーターの議論を参考して議論。
- 50) *Ibid.*, p. 88.
- 51) *Ibid.*, p. 88.
- 52) 昭和61年運輸政策審議会答申に基づき, 国内航

- 空路線におけるダブル・トリプルトラック化（同一路線を2社又は3社が運航）を推進するために設けられた基準であり、ダブルトラック化, トリプルトラック化のそれぞれについて年間輸送需要に基づく参入基準を設定。複数社化推進による競争促進の見地から, 平成4年10月, 平成8年4月に基準の緩和を行った。
- 53) 『全日本空輸株式会社社史50年史』全日本空輸株式会社, 2004年, 151頁。以下, ANA社史。
- 54) 「航空企業の運営体制の見直し」
<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/shouwa61/ind000302/001.html>
- 55) 田辺国昭「民営化・民間委託・規制緩和」『講座行政学5』有斐閣, 1994年, 71-105頁参照。
- 56) 1998年運輸政策審議会航空部会答申『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の在り方について』
<http://www.mlit.go.jp/singikai/unyusingikai/unseisin/unseisin164.html>
- 57) 運賃規制の変遷に関して, ANA社史, 158-164頁, 『—国内定期航空運送事業者の参入・運賃に係る制度の沿革—』参照。
http://www.mlit.go.jp/koku/04_outline/11_service/img/kisei.pdf
- 58) 標準原価を一定の目安とするヤードステイック効果を期待したインセンティブ規制。
- 59) ANA社史, 237頁。
- 60) これに伴い海外旅行で使用してきたGIT運賃(団体旅行包括運賃)は廃止された。これは海外旅行者の旅行パターンの変化(団体からの個人旅行の増加)に配慮したものと考えられる。
- 61) <http://www.mlit.go.jp/singikai/unyusingikai/unseisin/unseisin164.html> (審議会答申)
- 62) 混雑空港は、安全運航確保や環境上の制約等のために、航空機の発着について全日又は一定の時間帯に一定の制約が設けられている空港。成田、羽田、関空、伊丹の4空港が指定されている。
- 63) 日本航空2000年度版『回顧と展望』日本航空広報室, 11頁。
- 64) 航空会社の実績や計画について一定の評価項目

- を選定し、当該評価項目による評価を基にしたスロット配分方式。
- 65) 「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『当面の羽田空港の望ましい利用のあり方について』
http://www.mlit.go.jp/koku/04_outline/08_shingikai/09_surokon/img/houkoku.pdf
- 66) 同報告書、1頁。
- 67) 同報告書、1頁。
- 68) 国土交通省航空局航空事業課インタビュー。2005年9月13日。
- 69) 前掲報告書、2頁。
- 70) 『株式会社日本航空社史50年史』株式会社日本航空、2001年。以下、JAL社史(CD-ROM版)。
- 71) ANA社史、151頁。
- 72) 同書、151頁。
- 73) 同書、152頁。
- 74) 日本航空1999年度版『回顧と展望』、9頁。「航空運送事業の根幹である整備業務について、新規航空会社は、運航整備・定例整備業務に止まらず、技術管理や部品補給業務を含む整備業務全てを既存航空会社に委託することで、運送サービス商品の最も重要な要素である安全性・定時性の確保が可能になっている」という「世界的にもあまり例をみない業務形態」であるとされる。
- 75) 同書、9頁。
- 76) ANA社史、160頁。
- 77) 日本航空1997年度版『回顧と展望』、9頁。
- 78) 日本航空1998年度版『回顧と展望』、24頁。
- 79) 日本航空1997年度版『回顧と展望』、10頁。
- 80) 日本航空2000年度版『回顧と展望』、15頁。
- 81) ANA社史、161頁。
- 82) 同書、162頁。
- 83) 同書、162頁。
- 84) 日本航空2000年度版『回顧と展望』、15頁。
- 85) 同書、14頁。両国認可主義は二重承認主義とも称され、運賃は輸送に関係する両当事国の両方の認可を受けて初めて発効するというもの。
- 86) 同書、13頁。
- 87) ANA『2004年の回顧と2005年の展望』全日空広報室、2005年、38頁。
- 88) 山内弘隆は欧米の研究者にこの回収・再配分に関して紹介した際、「そのような措置を既存航空会社が受け入れたことに驚嘆の声が上がった」と指摘する。山内弘隆「羽田空港のスロット回収再配分について」『航空と文化』財団法人日本航空協会、2005年春季号、7頁。
- 89) 2005年2月の回収再配分を終えて山内は、「権益調整が特に既存航空会社にとって大きな負担を強いることを承知で言えば、結論付けられた回収再配分を前提として、事業者ごとの最適解を見出すことが産業全体のプラスになる」と述べ、パイの限られたスロット配分の「調整」の難しさを指摘する。山内、同論文、7頁。
- 90) JAL社史。以下同様にJAL社史による。
- 91) 日本航空1998年度版『回顧と展望』「はじめに」参照。日本でのFFPの発展は、景品に関する公正取引委員会の規制緩和の賜物という意見。
- 92) ANA社史、154頁。「この経営統合計画が実現すれば、航空の市場構造に非競争的な変化がもたらされ、国民・利用者の利便を大きく損なう」との理由。
- 93) ANA『2001年の回顧と2002年の展望』年表136頁。
- 94) Vietor, *op. cit.*, pp. 83-89. を参照して日本のケースを議論。
- 95) 市場観察から読み取れるものから議論。その他、2005年1月国土交通省航空局政策評価「国内航空における規制緩和—改正航空法による規制緩和の検証—」参照。
- 96) スターフライヤー(羽田→北九州), ギャラクシーエアラインス(羽田→新千歳・北九州・那覇)が2006年に就航予定。
- 97) 國土交通白書統計より。
<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h14/H14/excel/E2010308.xls>
- 98) 定期航空協会「航空規制緩和について」2003年6月12日
<http://www.teikokyo.gr.jp/pdf/0306120kanwa.pdf>
- 99) 同資料。
- 100) 同資料。

- 101) 同資料。
- 102) 定期航空協会「資料編」2003年5月29日
<http://www.teikokyo.gr.jp/pdf/030529sub.pdf>
- 103) 昭和61年6月9日運輸政策審議会答申「今後の航空企業の運営の在り方について」川口, 前掲書, 付属資料247-251頁。規制変化に伴う企業の資金調達手法の変化について, JAL民営化後, 同社資金調達の大部分を占めた政府債務保証制度が廃止されると共に, 社債発行限度の特例廃止により社債発行も制約されることになったため, 経営上資金調達が重要課題となった。
- 104) Vietor, *op. cit.*, pp. 313-314.
- 105) *Ibid.*, pp. 322-327. 迅速に戦略的に競争環境に適応するのには, 執行におけるリーダーシップが必要であることが議論されている。
- 106) 石黒一憲『法と経済学』岩波書店, 1999年。市場万能主義のコンテストアビリティ理論に警鐘を鳴らしている。
- 107) ポーター, 『競争戦略論Ⅰ』, 95-97頁。
- 108) 新規参入後の国内市場のシェア推移(『航空と文化』, 2004年No.85新春号参照)。1989年には(JAL 29.2% JAS18.3% ANA52.5%)の国内市場シェアが, 2000年には(JAL27.6% JAS22.2% ANA 48.4% 新規1.8% その他0.27%)と変化し, 2002年には(JAL27.4% JAS21.6% ANA48.2% 新規2.7% その他0.14%)となる。
- 109) 実際ADOの新規参入の際, 大手が対抗価格を提示したこともある。略奪的価格。例えば, JALが新規航空会社の隣接便を半額にする運賃(サンドイッチ割引運賃)の導入を1998年12月に発表した。
- 110) デイビッド・ペサンコ, 前掲書, 465頁。
- 111) この政策的配慮は, 2009年の羽田再拡張期までとされる。
- 112) Kahn, *op. cit.*, pp. 329-330.
- 113) 再拡張後2010年以降の市場構造の変化が指摘される。「2010年代には航空輸送の土俵と器とルールが大きく変化するのであり, 航空政策も事業戦略もそれに対応するものでなくてはならない。」山内弘隆『運輸と経済』財団法人運輸調査局, 2005年10月, 45頁。
- 114) 日本航空2001年度版『回顧と展望』10-11頁。
- 115) ANA『2004年の回顧と2005年の展望』, 1-5頁。
- 116) 同書, 2-3頁。
- 117) 同書, 4頁。
- 118) 日本航空広報誌『CURRENTS』2002年夏No.88, 3-10頁。
- 119) 国土交通省航空局インタビュー。2005年9月13日。
- 120) 日本航空広報誌『CURRENTS』2002年夏No.88, 3-10頁。年度ごとの『回顧と展望』にも同様の主張。「公的負担の軽減に伴う収益改善分が原資にまわることで, 價格競争力や商品競争力の強化を行うことができ, 國際競争力を強化することができる。」2000年度版『回顧と展望』17-19頁。
- 121) 金成秀幸「航空業界から見た国際拠点空港民営化のあり方」『航空と文化』2005, No.89新春号, 24-30頁。
- 122) 『航空と文化』2004年新春号No.85, 「航空会社の経営合理化状況」
<http://www.teikokyo.gr.jp/pdf/030619gourika.pdf>
公租公課は, 着陸料, 航行援助施設利用料, 航空燃料税のこと。
- 123) Vietor, *op. cit.*, p. 316.