

論点の整理(案)

1 平成 11 年に国際航空協定に係る独占禁止法の適用除外制度が維持された理由について

(1) 国際的な制度との整合性

航空法において、国際航空協定に対する独占禁止法の適用除外規定が設けられているところ、平成 11 年にこの適用除外制度の見直しが行われた際、従来から、航空事業者は、安定的かつ効率的な国際輸送ネットワークを維持・確保するため IATA に加盟し運賃協定等を行っており、これらの協定は諸外国においても独占禁止法からの適用除外が認められているものであることを理由として、この適用除外制度は維持された。

ア IATA 協定

- ・ 欧州委員会は、IATA 協定への競争法適用除外について、欧州域内路線は 2006 年末、欧州と米国及び豪州との間の路線は 2007 年 6 月末、EU 加盟国と第三国を結ぶ域外路線は 2007 年 10 月末までとする委員会規則の改正を行っている。また、貨物に関する IATA 協定は、従来から適用除外の対象とはされていない。
- ・ 豪州においては、適用除外となる IATA 協定を段階的に縮減し、適用除外となる期限を 2008 年 6 月末までとしている。
- ・ 米国は、米国と欧州及び豪州との間の路線に関する IATA 協定(旅客及び貨物)に対する反トラスト法適用除外の期限を 2007 年 6 月末までとすることを決定している。

イ IATA 協定以外の国際航空協定(コードシェア協定、マイレージ協定、プール協定)

- ・ 本邦航空会社は、これらの協定について、従来から EU、米国及び豪州で競争法適用除外を受けていない。

平成 11 年に国際航空協定に係る独占禁止法の適用除外制度が維持された理由は、国際的
制度との整合性を確保するにあったところ、今日において、こうした理由が存在している
といえるか。

(2) 適用除外となる国際航空協定の範囲

平成 11 年に国際航空協定に係る独占禁止法の適用除外制度の見直しが行われた際、航空会社にとって有効かつ効率的な経営手段として、国境を越えた事業者間の協定が増加・多様化していく動きが活発となってくることが予想されることから、現状において適用除外の範囲を限定することは適当ではないとされ、この制度の対象となる国際航空協定の範囲を限定せずに、広範な国際航空協定を独占禁止法の適用除外の対象とすることとされた。

- ・ 上記 1(1)のとおり、EU、豪州及び米国においては、国際航空協定の競争法適用除外は、廃止の方向にあるところ、現存するものも制度の対象範囲を縮減することとなっている。

- ・ 上記 1 (1) のとおり，我が国の航空法上の国際航空協定であっても，従来から EU，米国及び豪州で適用除外の対象となっていないものがある。
- ・ 米国と EU は，オープンスカイ協定（路線，輸送力，運賃等について，航空会社が，独自の判断に基づき自由に設定できる旨の協定）を締結している。米国は，台湾，シンガポール，マレーシア，韓国，インドネシア等のアジア諸国ともオープンスカイ協定を締結している。このほか，アジア太平洋地域においても，既に自由化航空協定¹が締結されている。このように世界的に航空自由化の動きがある。

平成 11 年当時の想定と異なり，国際的には，適用除外を必要とするような事業者間の協定は，むしろ縮減の方向にあるのではないか。

少なくとも，今日では，我が国の適用除外制度の対象範囲は，必要最小限のものとはいえないのではないか。

¹ MALIAT（米国，ブルネイ，チリ，ニュージーランド，シンガポール）

2 現時点における独占禁止法適用除外制度の必要性

現時点において、「国際的な制度との整合性」が国際航空協定に対する独占禁止法適用除外制度を置く理由になり得ないとすれば、改めて各協定ごとに、独占禁止法適用除外制度の必要性を検討することが必要である。

(1) IATA 運賃協定

ア 旅客

(ア) 普通運賃

- a 旅客におけるインターライニング(連帯輸送)とは、一冊の航空券、一つの通貨で複数の航空会社を利用することを可能とするサービスであって、
目的地まで複数の航空会社を乗り継ぐ「連絡運輸」
利用予定の航空会社を変更する「航空会社変更」
を可能とするものをいう。
- b IATA 運賃協定は、インターライニングのうち、IATA がその枠組を設定しているサービスが提供される際に適用される普通運賃を対象としている。
- c インターライニングは、IATA のみが設定するものではないが、IATA のインターライニングは、IATA 加盟全航空会社の全路線について、その枠組を利用することが可能である。

- ・ IATA のインターライニングは、合併事業の一種であって、複数の航空会社が協力することによって、単独の航空会社では提供できないサービスを供給するものであって、そのために IATA の運賃協定が必要であるとの主張がある。
- ・ 他方、欧州域内においては、2006 年末に競争法の適用除外が終了したため、IATA は、従来の IATA 運賃調整会議に替えて、新たな枠組(「フレックスフェア」、「e タリフ」)を導入しているところ、欧州域内においては、この枠組の下で、引き続き、IATA のインターライニングが実施されている。IATA は、その他の路線(EU と米国、EU と豪州、米国と豪州間の路線)についても、これらの枠組を導入する予定としている。

(注)「フレックスフェア」とは、IATA が、各航空会社が公示している各都市間のキャリア運賃の平均値を算出し、これにインターライニングがもたらす付加価値相当分をプレミアムとして加算したものである。これは、従前の IATA 運賃が、キャリア運賃等市場価格に影響を与えているとの批判に対処するため、市場価格が先導するシステムとしたものと説明されている。

(注)「e タリフ」とは、インターネット上で各航空会社が匿名方式により投票を行うプラットフォームである。これは、従前の IATA 運賃調整会議が、IATA 運賃以外の運賃等を航空会社間で話し合う機会を提供しているとの批判に対処するため、航空会社間の情報交換ができないようなシステムとしたものと説明されている。

- ・ 航空会社は、IATA のインターライニングサービスが利用可能な航空券を販売する場合であっても、販売奨励金(キックバック、ボリュームインセンティブ)を提供することが

ある。したがって、航空会社がIATA運賃全額を実質的に収受していないという状況の下でも、IATAのインターライニングは実施されている。

IATA運賃協定(普通運賃)の目的は、IATAが設定しているインターライニングを維持することであり、ほかの目的はないとみてよいか。

IATAのインターライニングは、合併事業の一種であって、複数の航空会社が協力することによって、単独の航空会社では提供できないサービスを供給するものであるとする主張をどう考えるか。

欧州域内においては、既に、従来のIATA運賃調整会議に替わる枠組の下で、現行のIATAのインターライニングが実施されているから、運賃協定がなければIATAのインターライニングが提供されないということはないのではないか。

d IATAの普通運賃と本邦航空会社のキャリア運賃とは、料金の水準が大幅に異なるにもかかわらず、前者の変動に応じて後者も変動するなど対応関係がみられることがある。

- ・ 日本発の主要航空会社路線のビジネスクラス運賃の動向をみると、本邦航空会社のビジネスクラス運賃は、IATA普通運賃の改定を受けて、改定される傾向にある。

IATAの普通運賃は、IATAのインターライニングサービスの対価としては、形骸化している側面がある一方で、一部のキャリア運賃に対しては、改定の指標として機能しているのではないか。

(イ) 特別運賃

IATA運賃協定には、普通運賃のほかに、IATA-PEX(個人用)及びIATA-IT(パック用)の特別運賃がある。

- ・ IATAのインターライニングのサービスを無制限に利用できるのは、普通運賃を支払った場合に限られる。IATA-PEX(個人用)の場合には、出発後の便の変更等に制限がある。したがって、IATA-PEX(個人用)は、IATAのインターライニングのサービスを無制限に利用できるわけではない。
- ・ IATA-IT(パック用)は、IATAのインターライニングとは関係がない。
- ・ 欧州域内、欧州と米国、カナダ及び豪州との間の路線においては、特別運賃は設定されていない。

IATA運賃のうち、特別運賃については、IATAのインターライニングサービスとは直接的には関係がなく、これに係る協定を結ぶ理由が示されていないのではないか。

(ウ) IATA 運賃協定に基づく付加運賃(旅客)

旅客の IATA 運賃協定においては、普通運賃のほかに、付加運賃(サーチャージ)の協定も行われている。現在設定されているものとしては、フラットベッドサーチャージがある。

- ・ 2006 年末の IATA 運賃調整会議において、TC3(アジア路線)におけるビジネスクラスの改良された座席(フラットベッドを備えたリクライニング設備のある座席)に関するフラットベッドサーチャージを適用することができるとの内容の決議が行われた(片道のフラットベッドサーチャージの下限額のみ設定し、航空会社が当該サーチャージを導入するか否かは、各航空会社が選択する)。
- ・ なお、これ以前にも日本とスカンジナビアを結ぶ路線において、ビジネスクラスのリクライニング角度 55 度を超える座席に関して、リクライニングサーチャージを徴収することができるとする協定が締結されていた(1994 年~2007 年 3 月末。現在は失効)。

IATA 運賃調整会議では、IATA のインターライニングとは明らかに関係のない運賃についても取り決めているのではないか。

イ 貨物

(ア) 貨物におけるインターライニング(連帯輸送)とは、一冊の航空運送状、一つの通貨で複数の航空会社を利用することを可能とするサービスであって、

目的地まで複数の航空会社に積み替える「連絡運輸」

利用予定の航空会社を変更する「航空会社変更」

を可能とするものをいう。

(イ) IATA 運賃協定は、インターライニングのうち、IATA がその枠組を設定しているサービスが提供される際に適用される運賃を対象としている。

(ウ) インターライニングは、IATA のみが設定するものではないが、IATA のインターライニングは、IATA 加盟全航空会社において、その枠組を利用することが可能である。

(エ) 日本において、認可されている本体運賃は、IATA 運賃のみである。

- ・ 国際航空貨物輸送の約 95% は実勢レートベースで取引されており、国際航空貨物輸送において IATA 運賃が適用されるのは約 5% である。したがって、IATA のインターライニングのサービスが適用されている国際航空貨物の割合は小さい。
- ・ EU は、欧州域内において、貨物輸送に IATA 運賃が適用される例が少ないこと等から、1997 年に欧州域内に関する競争法の適用除外の対象から貨物の IATA 運賃協定を外している。
- ・ 国際航空貨物輸送において、「航空会社変更」が必要となることは少なく、実態としてもほとんど行われていない。

国際航空貨物輸送においては、運賃協定がなくとも、欧州域内のように、インターライニング（「連絡運輸」及び「航空会社変更」）を実施することは可能ではないか。
貨物においては、（「航空会社変更」の必要は必ずしもないので）IATAのインターライニングによらずとも、貨物の積み替えを行っていくことは可能ではないか。

（２）その他のIATA協定

IATA協定には、運賃以外の協定として連絡運輸協定、代理店規則協定、サービス会議規則協定がある。

- ・ これらの協定は、IATAにおけるインターライニングの引き受け義務・規則、精算、代理店となる旅行会社の要件、航空券の様式等に関する協定であり、直ちに独占禁止法上の問題を生ずるものではない。
- ・ これらの協定は、従来からEU及び米国において、競争法の適用除外とはなっていない。
- ・ IATA及び本邦航空会社は、これらのIATA協定についての独占禁止法の適用除外は必ずしも必要ではないと認識している。

これらの運賃以外の協定は、現状においては直ちに独占禁止法上の問題が生ずるものではなく、適用除外を受けずとも実施可能ではないか。

（３）キャリア運賃協定（指定航空企業間合意）

ア 本体運賃（旅客・貨物）

日本が締結している二国間航空協定上には、おおむね、指定航空企業がIATAの運賃決定機関を通じて合意することが不可能な場合は、特定路線に関する運賃を事前に指定航空企業間で合意することが規定されている（指定航空企業間で合意をすることができなかつたときは、航空当局間で合意するよう努めるものとされている）。この指定航空企業間で合意された運賃、すなわちキャリア運賃に関する協定が、現在、独占禁止法の適用除外とされている。

- ・ 日本とEU及び豪州とを結ぶ路線においては、相手国指定航空企業が設定する運賃について反対しないということを、あらかじめ指定航空企業間で合意しておく「包括的合意」がなされており、二国間航空協定に規定されている指定航空企業間合意が、実際には実施されていない。
- ・ 日米航空協定では、指定航空企業間の合意が規定されていないことから、日米間の路線においては、本体運賃に係る協定は締結されていない。日米間の路線においては、各航空会社の判断で認可申請し、個別に認可を受けている。
- ・ 航空会社の中にも、指定航空企業間合意は、競争制限的な側面を有しており、独占禁止法の適用除外の見直しが必要であるとの主張がある。

そもそも、指定航空企業間の運賃に関する合意を、二国間航空協定で規定したのは、どのような合理的な理由があつてのことなのか。

二国間航空協定上の義務を履行するために、指定航空企業間で合意することが不可欠なのか。「包括的合意」のような形での運用が可能であれば、独占禁止法の適用除外制度は必要ないのではないか。

キャリア運賃について、各路線ごとに航空会社間の協定による場合もあれば、そうでない場合もあり、存廃の時期、内容も異なっているのが現状であり、各航空会社の判断に任せてよいのではないか。

イ 付加運賃（旅客・貨物）

二国間航空協定に基づき、本体運賃のほかに、付加運賃が設定されている。現在設定されているものに、燃油サーチャージとインシュアランスサーチャージがある。

- ・ 燃油サーチャージは、原油価格の上昇を受けて、旅客は2005年に、貨物は2001年に導入された。
- ・ インシュアランスサーチャージは、米国同時多発テロを契機とする航空保険料等の上昇を受けて、2001年に導入された。ただし、本邦航空会社は、貨物について2002年8月に廃止している。
- ・ EU及び豪州においては、これらの付加運賃に関する指定航空企業間の合意は、競争法の適用除外とされていない。
- ・ 日米航空協定では、指定航空企業間の合意が規定されていないことから、日米間の路線においては、これらの付加運賃に係る協定は締結されていない。これらの路線においては、各航空会社の判断で認可申請し、個別に認可を受けている。

これらのサーチャージは、IATA協定に基づくものではなく、各路線ごとに航空会社間の協定による場合もあれば、そうでない場合もあり、存廃の時期、内容も異なっているのが現状であり、各航空会社の判断に任せてよいのではないか。

(4) アライアンス運賃協定

アライアンス（複数の航空会社が提携する航空連合）に加盟している航空会社は、世界一周運賃及び地域周遊運賃を取り決めている。

- ・ アライアンス運賃協定は、個別路線ごとの運賃を設定するものではなく、複数の航空会社のネットワークを活用し、航空会社単独では提供することができない新たなサービスを提供するものであるとの主張がある。
- ・ 世界一周及び周遊サービスに関するアライアンス間の競争は確保されている。
- ・ アライアンス運賃協定は、従来からEU及び米国において競争法からの適用除外を受けて

いない。

- ・ 本邦航空会社は、アライアンス運賃協定に対する独占禁止法の適用除外が、必要であると必ずしも認識していない。

アライアンス運賃協定は、現状においては直ちに独占禁止法上の問題が生ずるものではなく、適用除外を受けずとも実施可能ではないか。

(5) その他の協定

ア コードシェア協定

複数の航空会社が同一の運航便で航空輸送を行う場合の、運航体制、運航費用の精算方法等について取り決めているものである。

イ マイレージ協定

マイレージの相互利用、特典利用、航空会社間の精算方法等について取り決めているものである。

- ・ 本邦航空会社は、これらの協定について、従来からEU、米国及び豪州で競争法適用除外を受けていない。
- ・ 本邦航空会社は、これらの協定に対する独占禁止法の適用除外が、必要であると必ずしも認識していない。

これらの協定は、現状においては、直ちに独占禁止法上の問題を生ずるものではなく、適用除外を受けずとも実施可能ではないか。

ウ プール協定

日本とロシアの航空協定に基づき、日ロ両国の指定航空企業間で、シベリア上空を通過するに当たっての収入の一部をプール、配分することを取り決めている。

- ・ プール協定は、日本とロシアとの間の条約で義務化されており、実施するに当たっては、独占禁止法の適用除外が必要であるとの主張がある。

プール協定を独占禁止法の適用除外としておく必要性はあるのか。

3 その他の論点

(1) IATA 運賃の廃止に伴うインターライニングへの影響

次のような主張がある。

- ア アジアの国には、例えば韓国のように、公示されている運賃が IATA 運賃のみであり、キャリア運賃が整備されていない国もある。「フレックスフェア」は、公示されているキャリア運賃を基にこれにプレミアムを加算して運賃を算出するという方法を採用するので、キャリア運賃が未整備の国の路線については、IATA 運賃に代えて「フレックスフェア」を導入する環境が整備されていない。

キャリア運賃が整備されている路線が大多数である状況下において、IATA 運賃協定の適用除外を必要とする理由とはならないのではないかと。

「フレックスフェア」が一部地域にのみ導入されている現状においても、インターライニングは実施されているのではないかと。

- イ IATA 運賃協定が廃止された場合、複数区間の路線を乗り継ぐ際の運賃は、各区間のキャリア運賃を合算したものとなり、合算後の運賃は、現行の IATA 運賃よりも、割高になる可能性がある。

現行の IATA 運賃の水準は、キャリア運賃よりも相当高いのであるから、複数区間のキャリア運賃を合算した運賃が、現行の IATA 運賃よりも、割高になるという事態は、一般的には考えにくいのではないかと。

(2) IATA 運賃協定の廃止に伴うキャリア運賃等への影響

次のような主張がある。

- ア IATA 運賃協定が廃止された場合、LCC（ローコストキャリア）の参入によって、運賃について航空会社間で過当競争となり、一時的には運賃が低下するものの、経営体力の劣る航空会社が淘汰されることが想定され、その結果、航空会社の寡占化が進み、再度、運賃が上昇する懸念がある。

米国国内の航空自由化により、多くの LCC が参入しているが、上位 12 社のシェアに大幅な変化はなく、しかも利用者が航空会社に支払う 1 マイルあたりの平均運賃は低下している²、懸念のような事態は想定しにくいのではないかと。

IATA 運賃協定が廃止された場合、運賃水準にどのような影響があるかの見方は様々であるが、一般的には、独占禁止法の適用除外を受けていた協定が排除されれば、むしろ航空会社の経営効率の向上が図られ、多様な運賃・サービスが提供されるなど利用者の利便性が向上されると考えられるのではないかと。

² 塩見英治『米国航空政策の研究』（文眞堂 2006 年）によれば、1978 年の上位 12 社のシェアは 94.7%、2001 年は 99.5%、2003 年は、89.8%となっている。他方、1 トリップあたりについて 1 マイルあたりの平均運賃で計測されるイーールドに関しては、1978 年が約 22 セント、1999 年が約 14 セントとなっている。

イ 国際航空貨物において、IATA運賃は、上限運賃として機能している。IATA運賃協定が廃止されると、上限運賃がなくなり、需要逼迫時や緊急時に運賃が暴騰する可能性がある。

(注) 例えば、2001年の米国同時多発テロ事件後の航空機運航制限による減便、2002年の米国西岸での港湾ストライキ、2004年の米国ロングビーチ港における滞船による影響で、航空需要が逼迫した時などの特殊な状況下において、IATA運賃が上限運賃として機能したとされる。

航空会社が、必ずしもIATA運賃額全額を実質的に収受していない現状の下では、IATA運賃が上限として機能することは、一般的には考えにくいのではないか。

航空法105条では、国土交通大臣は、社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、旅客又は荷主が当該事業を利用することを著しく困難にするおそれがあるものときは、期限を定めてその運賃又は料金を変更すべきことを命ずることができることとされており、特殊な状況下においては、この規定に基づいて対応すべきではないか。

(3) その他独占禁止法の適用除外制度の廃止が本邦航空会社に及ぼす影響

次のような主張がある。

ア 独占禁止法の適用除外制度を見直すに当たっては、アジア諸国における競争法制とその運用について考慮する必要がある。

イ 日本だけが独占禁止法適用除外制度を廃止すると、欧米の航空会社がアジアのパートナーを選ぶに当たって、日本の航空会社が選ばれなくなり、日本の航空会社のアジアの中での国際競争力が損なわれる可能性がある。

国際的にみて調和のとれた競争法下において、競争を促進することによって各国の航空会社が効率化を図り、高い国際競争力を達成すべきであって、競争法の適用除外制度の維持によって国際競争力を維持するというのは、およそ国際的に正当化できないのではないか。