

「国際航空市場の実態と競争政策上の課題について（素案）」の概要 （政府規制等と競争政策に関する研究会）

平成 19 年 9 月 20 日

近年、EU や米国等において、国際航空協定に関する競争法の適用除外を見直す動きがあるなど、国際航空協定をめぐる状況に大きな変化がみられる。かかる状況を踏まえ、政府規制等と競争政策に関する研究会は、国際航空市場の実態と競争政策上の課題について、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の在り方を中心として、改めて検討を行うこととした。

第 1 国際航空市場の概況

日本人の出国者数は、海外渡航が自由化された 1964 年（昭和 39 年）以降ほぼ毎年増加し、2006 年（平成 18 年）には約 1753 万人に達した。旅客に係る日本の国際航空市場の規模は、約 1 兆 7800 億円程度と推計される。

日本発着の国際航空貨物量も、年々増加傾向にあり、2006 年（平成 18 年）においては、輸出・輸入ともに約 160 万トンとなっている。

第 2 国際航空に関する国際的枠組みの形成

1 国際的枠組み

連合国及び中立国は、1944 年（昭和 19 年）に、シカゴ会議を開催し、シカゴ条約を締結した。同条約では、①領空における排他的主権、②カボタージュ権の留保、③領域の上空通過及び乗入れの際に条約国締結国の特別の許可を要すること等に関する規定が置かれた。しかし、シカゴ会議では、運輸権、航空運賃、輸送力など商業航空に必要な経済的事項については合意に至らなかった。

このため、航空会社は、自らの手で国際団体を組織することが必要と考え、1945 年（昭和 20 年）に、IATA（国際航空運送協会）を設立した。IATA は、航空会社間で運賃を調整するための IATA 運賃調整会議を開催することとした。

また、米英両国は、1946 年（昭和 21 年）に、両国間の民間航空関係を律するためのバミューダ協定（米英航空協定）を締結した。バミューダ協定では、互惠主義の考え方の下、両国の指定航空企業が締結する輸送力等についての原則のほか、運賃については、両国の運輸当局の認可を必要とすることを原則とすることなどが定められた。その後、米英以外の他国間においても、商業航空に必要な経済的事項については、バミューダ協定を参照しつつ、二国間の政府間航空協定によって取り決めるようになった。

2 日本の国際航空の枠組み

日本は、航空主権の回復を受け、1952 年（昭和 27 年）に日米航空協定を締結した。その後、バミューダ協定を参照しつつ、55 か国 1 地域との間で二国間航空協定を締結している。

日本が締結している二国間航空協定は、運賃については、バミューダ協定に倣い、両国の運輸当局が認可することを原則としている。認可される運賃は、

- ①可能なときは、IATAの運賃決定機関を通じて決定される運賃（IATA運賃）、
- ②前記①が不可能な場合には、両国の指定航空企業間で合意（指定航空企業間合意）された運賃、
- ③前記①の決定及び②の指定航空企業間合意ができなかった場合には、両国の運輸当局間で合意された運賃、

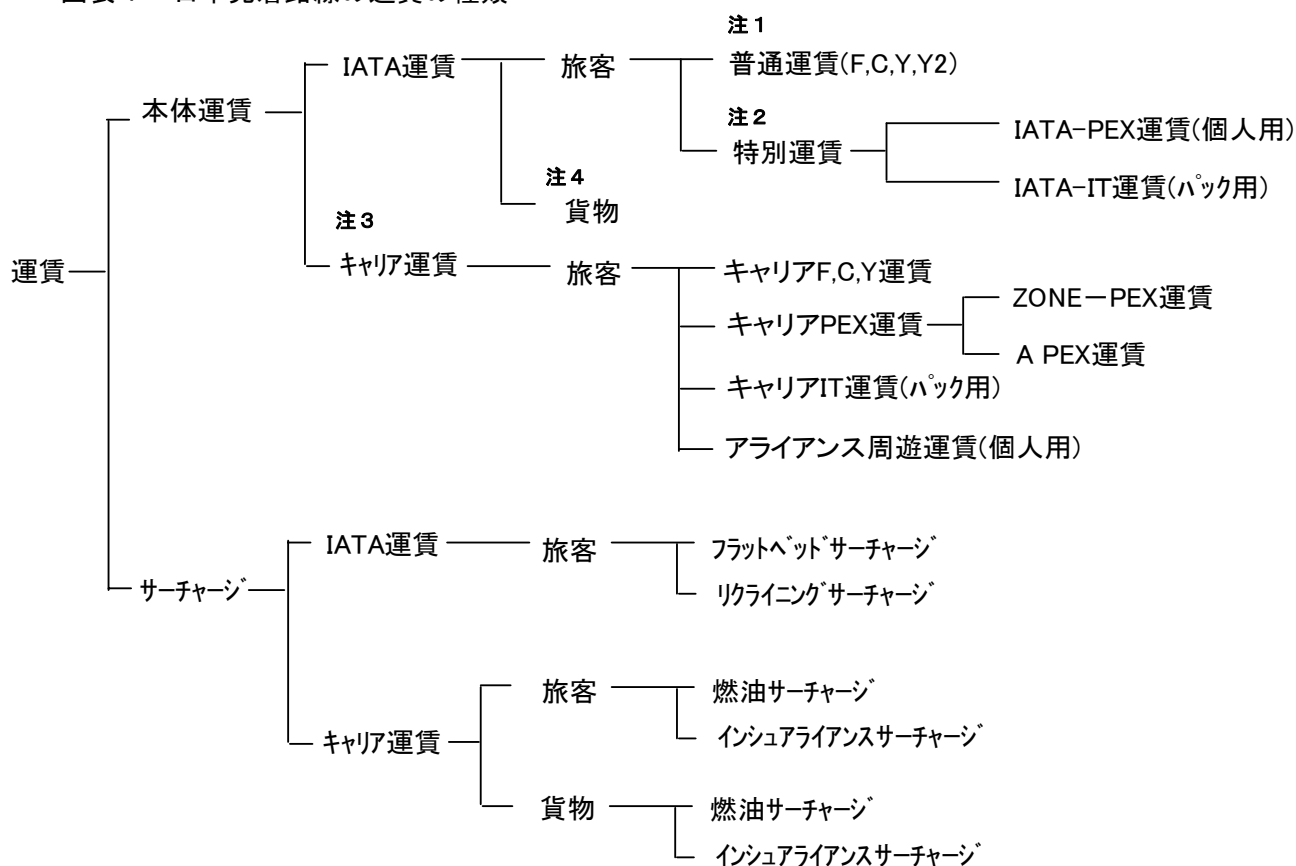
と規定されている。日米航空協定では、②の指定航空企業間合意に関する規定が置かれていない。

第3 国際航空運賃の認可制度と運賃の実態

1 国際航空運賃の認可制度及び運賃の種類

本邦航空会社と外国航空会社の運賃は、旅客・貨物いずれに係るものであっても、本体運賃、サーチャージの別を問わず、国土交通大臣の認可を受けなければならない。国際航空運賃は、図表1のとおり、本体運賃とサーチャージに大別され、さらに、それぞれIATA運賃とそれ以外の運賃（キャリア運賃）とに分かれる。

図表1 日本発着路線の運賃の種類



- 注1：IATA普通運賃には、ファースト（F）、ビジネス（C）、エコノミー（Y）及び制限付エコノミー（Y2）運賃があり、IATAのインターライニングを利用することが可能な運賃であるという特長がある。インターライニングとは、一冊の航空券で、一つの通貨で複数の航空会社を利用することが可能なサービスであり、IATAのインターライニングとは、インターライニングのうち、IATAがその枠組みを提供しているもので、IATA加盟全航空会社の全路線について、その枠組みを利用することが可能なものである。
- 注2：IATA特別運賃のうち、IATA—PEX運賃は、一応IATAのインターライニングが利用可能であるが、IATA—I T運賃（パック旅行用）は、IATAのインターライニングが利用できない。
- 注3：キャリア運賃のファースト（F）、ビジネス（C）、エコノミー（Y）とキャリアPEX運賃は、IATA普通運賃と異なり、航空会社の変更、乗り継ぎ、キャンセル等が制限されている。アライアンス周遊運賃は、アライアンスが取り決めているもので、世界一周運賃や地域周遊運賃がある。
- 注4：現在、日本で認可されている貨物の国際航空運賃は、IATA運賃のみとなっている。貨物のIATA運賃は、旅客と同様、IATAのインターライニングが利用できる。

2 国際航空運賃の実態

(1) 旅客

ファーストクラスでは、すべてIATA（F）の航空券が利用されている。

ビジネスクラスにおいても、IATA（C）の航空券の割合が94.3%に達している。IATA普通運賃（C）と、キャリア運賃（C）の水準は、乖離している。キャリア運賃（C）は、IATA普通運賃（C）の引上げとほぼ連動して引き上げられている。

エコノミークラスでは、IATA（Y、Y2）の航空券の占める割合は1.1%にすぎない。IATA普通運賃（Y、Y2）とキャリアPEX運賃の一つであるZONE—PEX運賃の水準は、乖離しているが、IATA—PEX運賃とZONE—PEX運賃水準の乖離は小さい。ZONE—PEX運賃は、IATA—PEX運賃とほぼ連動して改定されている。

航空会社と旅行会社は、旅行会社が販売する座席数等の目標を設定しその達成度合により航空会社が旅行会社に支払う販売奨励金を設定している場合があり、IATAの普通運賃に基づく航空券が発券される場合であっても、必ずしもIATA普通運賃額自体での取引がなされていない実態にある。

(2) 貨物

日本で認可されている本体運賃は、IATA運賃のみである。しかし、多くの場合、IATA運賃と実勢運賃は、大きく乖離している。これは、旅客と同様、航空会社がフォワーダーに販売奨励金を支払うことにより、価格調整が行われていることによるものと考えられる。

第4 独占禁止法の適用除外となっている国際航空協定

国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度は、航空法に規定されている。現在、国土交通大臣が認可し、公正取引委員会に通知されている国際航空協定は、図表2のように分類することができる。2006年度（平成18年度）に公正取引委員会に通知された国際航空協定は296件であった。

図表2 各協定の種類と航空法に基づく平成18年度国際航空協定の通知状況

協定	協定の相手方	協定内容	平成18年度通知状況		
			旅客	貨物	全体
① I A T A 協定	I A T A 加盟航空会社	I A T A 運賃協定（運賃規則を含む）	45	18	63
		その他の I A T A 協定 （連絡運輸・代理店規則・サービス規則協定）	0	3	3
		計	45	21	66
② キャリア運賃協定	相手国指定航空企業	本体運賃 （二国間航空協定に基づく指定航空企業間合意）	86	0	86
		サーチャージ （二国間航空協定に基づく指定航空企業間合意）	64	29	93
	アライアンス加盟航空会社	アライアンス周遊運賃 （世界一周運賃・地域周遊運賃）	20	0	20
		計	170	29	199
③ コードシェア協定	締結航空会社	座席の貸与等に関する協定	7	5	12
④ マイレージ協定	締結航空会社	マイルの換算率等に関する協定	16	0	16
⑤ プール協定	ロシアの指定航空企業	シベリア上空を通過するに当たって、日露の指定航空企業間で運賃の一部をプールし、配分する協定	0	3	3
合計			238	58	296

第5 諸外国における競争法適用除外の見直し等の動向

1 E U

欧州委員会は、1997年に、貨物運賃の協議に関する協定を一括適用除外規則の対象から外すなど、一括適用除外規則の対象となる協定の範囲を縮減していった。2004年、欧州委員会は、国際航空に関する一括適用除外規則の期限が2005年6月末までとなっていたことから、その段階で残っていた協定（空港のスロット配分に関する協定と旅客の運賃に協議に関する協定）について見直すこととし、2006年9月に、新たな一括適用除外規則を制定した。同規則では、E C 競争法の一括適用除外規則の期限を

① 空港のスロット配分に関する協定は、2006年末

② 旅客運賃の協議に関する協定は、

- ・ E U 域内路線については、2006年末
- ・ E U と米国及び豪州との間の路線については、2007年6月末
- ・ E U 域外路線（米国と豪州を除く）については、2007年10月末

までとした。このため、現在では、E U と米国及び豪州との間の路線に関する旅客の I A T A 運賃協定は、一括適用除外規則の対象から外れ、E U 域外路線（米国と豪州を除く）における旅客の I

A T A 運賃協定に関する一括適用除外規則も、2007年10月までに失効することとなっている。

2 米国

D O T（米国運輸省）は、欧州委員会及び豪州競争当局（後記3）がそれぞれの競争法の適用除外を撤廃することとしているため、I A T A に対して、米国とE U・豪州との間の路線に係る適用除外を部分的に撤廃することについて、そのような措置をすべきでない理由を示すようあらかじめ求め、提出された主張を考慮した上で、2007年3月、I A T A 運賃調整会議による協定が、重要な公共の利益を得るため、あるいは重大な運輸上の必要性に対応するために必要であるという証拠が示されなかったとして、米国とE U及び豪州との間の路線におけるI A T A 運賃協定の適用除外を廃止することを決定した。これにより、米国とE U及び豪州との間の路線におけるI A T A 運賃協定に対する反トラスト法の適用除外は、2007年6月末をもって失効した。

現在、反トラスト法の適用除外が認められている協定は、既に失効した米国とE U及び豪州との間の路線を除く路線における旅客及び貨物のI A T A 運賃協定と、一部のアライアンス協定である。

3 豪州

A C C C（豪州競争・消費者委員会）は、2002年にI A T A が協定の変更をA C C C に申請したことを受け、2004年にI A T A 協定に対する豪州競争法の適用除外の見直しに着手した。A C C C は、2006年11月、I A T A 協定の豪州競争法の適用除外を廃止することを決定し、I A T A の各協定が豪州競争法から適用除外される期間を

- ① I A T A 決済機関協定(Clearing House)、I A T A 比例配分システム協定(Prorate System)、I A T A スケジューリングシステム協定(Scheduling System)は、2006年12月21日
- ② I A T A 貨物サービス規則システム協定、I A T A 旅客サービス規則システム協定、I A T A 貨物代理店システム協定は、2007年5月31日
- ③ I A T A 運賃協定(旅客及び運賃)は、2008年6月30日

までとした。

現在、豪州競争法の適用除外となっている協定は、I A T A 運賃協定のほかには、カンタス航空のキャリア運賃協定(本体運賃のみ)及び一部のアライアンスに関する協定がある。ただし、既に2008年6月に失効することが決まっている。キャリア運賃協定については、相手国政府の方が積極的に締結を要請している場合に限定する方向で、見直しを進めている。

4 国際航空自由化の動き

E Uと米国は、2007年3月にオープンスカイ協定を締結した。米国は、アジア・太平洋地域において、シンガポール、台湾、マレーシア、韓国、インドネシア、ニュージーランドとオープンスカイ協定を締結している。また、米国と中国は、段階的に両国間の民間航空の完全自由化を目指すとし、米中間の運賃については、2008年3月以降、原則として両国の航空会社が自由に決定できるようにすることとされている。アジア・太平洋地域においては、多国間の航空自由化協定が締結され

ている。

図表 3 諸外国における国際航空協定に対する競争法の適用除外の有無

【旅客】

協定	協定内容	日本	E U	米国	豪州
IATA 協定	IATA 運賃協定	○	○→× (E U域外路 線; 2007 年 10 月 末まで)	○→△ (2007 年 6 月 末; 米国と E U 及び豪州とを 結ぶ路線に関 して廃止)	○→× (2008 年 6 月 末に廃止)
	その他の I A T A 協 定 (連絡運輸・代理店 規則・サービス規則 協定)	○	×	—	○→× (2007 年 5 月 末に I A T A 代 理店システム 協定及びサー ビス規則協定 に関して廃止)
キャリア運賃協定	指定航空企業間合意	○	—	—	○
	アライアンス周遊運 賃協定	○	—	—	—
コードシェア協定	座席の貸与等に関す る協定	○	—	△	—
マイレージ協定		○	—	△	—
プール協定		○	—	—	—
アライアンス協定(結成・参加に係るもの)		—	×	△	△

【貨物】

協定	協定内容	日本	E U	米国	豪州
IATA 協定	IATA 運賃協定	○	×	○→△ (2007 年 6 月 末; 米国と E U 及 び豪州とを結ぶ路 線に関して廃 止)	○→× (2008 年 6 月 末に廃止)
	その他の IATA 協定 (連絡運輸・代理店規 則・サービス規則協 定)	○	×	—	○→× (2007 年 5 月 末に IATA 代理店 システム協定及 びサービス規則 協定に関して廃 止)
キャリア運賃協定(指定航空企業間合意)		○	—	—	○
コードシェア協定		○	—	△	—
プール協定		○	—	—	—
アライアンス協定(結成・参加に係るもの)		—	×	△	△

凡例

○は、適用除外となっているもの

△は、一部適用除外となっているもの

×は、かつて適用除外となっていたが廃止されたもの又は既に廃止が予定されているもの

—は、適用除外とはなっていないもの

→は、近年、その取扱いに変化がある場合に付しているもの

第6 国際航空に関する競争政策上の課題

1 各国際航空協定に係る独占禁止法の適用除外の必要性

(1) IATA運賃協定（旅客及び貨物）

ア IATA運賃協定の目的は、IATAのインターライニングを維持することにあると主張されている。しかし、既にIATA運賃協定に対する競争法適用除外が失効している路線があり、また、航空会社は、旅行会社又はフォワーダーに販売奨励金を提供し、必ずしもIATA運賃額全額を収受していないという実態がある状況にあっても、IATAのインターライニングは維持されているので、IATAのインターライニングを維持する上で、IATA運賃協定が必要不可欠なものであるとは考えられない。しかも、旅客のIATA運賃には、キャリア運賃の改定の際の指標として機能しているものがあり、例えば、ビジネスクラスにおいては、キャリア運賃（C）が、IATA普通運賃（C）の引上げと連動して改定されるなどの弊害のあることが認められる。以上を総合的に勘案すると、IATA運賃協定を独占禁止法の適用除外としておくことの必要性は、乏しいと考えられる。

イ IATAのインターライニングと関係のないIATA—I T運賃やフラットベッドサーチャージをIATAが設定することについては、その必要性に関しての具体的な説明はなされておらず、これを独占禁止法の適用除外の対象とする合理的な理由はない。

(2) キャリア運賃協定

ア 二国間航空協定のうち、日米航空協定では、指定航空企業間合意に関する規定が置かれていないので、日米路線には、キャリア運賃協定が存在しない。しかし、それによって、日米間の路線において、航空会社の運航上の問題が生じるなど安定的かつ効率的な国際輸送ネットワークが維持されなくなったという事例は見受けられない。

イ キャリア運賃協定は、二国間航空協定上に規定されている義務を履行するために必要であるとの主張があるが、二国間航空協定上に、指定航空企業間合意に関する規定が置かれている場合であっても、個別の運賃又はその具体的な水準についての合意が存在していないときもある。このような例をみる限り、二国間航空協定上に指定航空企業間合意に関する規定が置かれているからといって、必ずしも個別の運賃又はその具体的な水準について合意をすることが二国間航空協定上の義務とされているわけではないと考えられる。

ウ 指定航空企業間合意は、それ自体が、安定的かつ効率的な国際輸送ネットワークの維持に必要であると実証されているわけではなく、豪州のように、二国間航空協定に基づく指定航空企業間合意を競争法の適用除外としている国においても、自国の方から積極的に指定航空企業間合意をすることを求めないという方針を採っていること、アジア・太平洋地域においても、航空会社自らの判断で運賃を設定することを旨とする国際航空に関する自由化が進められてい

ること等を踏まえると、二国間航空協定上に指定航空企業間合意に関する規定を置くことの意義はなくなってきていると考えられる。

(3) アライアンス周遊運賃協定、コードシェア協定及びマイレージ協定

これらの協定は、いずれも、価格、その他の取引条件又は重要な競争手段を制約するものではなく、認可された協定内容をみる限りでは、直ちに独占禁止法上の問題が生ずるものではないと考えられる。したがって、これらの協定は、適用除外制度の対象としなくても実施可能なものと考えられる。

(4) プール協定

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いることをその理由として実施されているものである。しかし、日本とロシアの間では、プール協定の撤廃に向けての見直しが進められている。日露新航空協定で、プール協定に関する義務が解消されると、プール協定を実施する理由がなくなると考えられる。

2 国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の在り方【たたき台】

(1) 国際航空協定をめぐる状況

世界的にみて航空自由化が進展し、国際航空協定をめぐる現況が大きく変化している中で、日本において国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度を維持することの意義がなくなっており、むしろ、本邦航空会社が新たな環境の下で積極的な国際展開を図る上で、この制度が障害となるおそれすらあると考えられる。

(2) 適用除外制度の見直しについて

以上のような観点を踏まえて、各国際航空協定について、具体的に検討した結果、

- ① I A T A 普通運賃協定及び I A T A－P E X 運賃に係る協定は、I A T A のインターライニングを維持するために必要不可欠なものではなく、その他の I A T A 運賃協定については、I A T A のインターライニングとは関係がなく、これを維持する理由が示されていないこと、
- ② 指定航空企業間合意、すなわちキャリア運賃協定については、二国間航空協定上の義務を履行する上で不可欠なものとはいえないこと、
- ③ その他の協定については、航空会社間の競争を実質的に制限しない形で実施可能と考えられること、

から、現時点において、現行の適用除外制度を維持する合理的な理由を説明することは、困難であると考えられる。したがって、速やかに適用除外制度の抜本的な見直しを行うことが必要である。