

政府規制等と競争政策に関する研究会報告書（案）に対する意見募集の結果

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 - （案）

意見提出者（１０件）一覧

【意見提出者】

No.	意見提出者
1	太平洋アジア観光協会（PATA）
2	個人（有識者）
3	（社）航空貨物運送協会
4	（株）日本航空インターナショナル（JAL）
5	国際航空運送協会（IATA）
6	日本貨物航空（株）（NCA）
7	全日本空輸（株）（ANA）
8	（社）日本経済団体連合会（経団連）
9	個人
10	欧州ビジネス協会（EBC）

（意見提出日順）

太平洋アジア観光協会（PATA）からの意見に対する考え方（案）

「１．初めに」

	意見	考え方（案）
1	政府規制等と競争政策に関する研究会報告（案）は、誤解に基づくものと思われ、わが国に止まらず、アジア太平洋地域の観光にも重大な影響を与える恐れもこれあり、更なる慎重な検討が必要と思料する。	- 報告書(案)では、アジア・太平洋地域における国際航空の自由化の動向なども踏まえた上で、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の必要性についての考え方を示したものである。 - 本研究会は、2007年（平成19年）2月から、6回の会合を開催し、慎重に検討を重ねた上で、報告書（案）を取りまとめたところである。

「２．インターライニング」

2	そもそも欧州EC/米USDOT/豪州ACCCでの本件審査検討では、国際航空輸送インターライニングが齎す公衆の便益を十二分に踏まえて結論に至ったものであるが、本研究会報告では、インターライニングに就き、正しく評価しておらず、寧ろ誤解しているとも考えられる。	- 欧州委員会は、IATAのインターライニングによって一定の利便性をもたらされる可能性について検討したものの、最終的には、IATAのインターライニングの必要性についてIATAから十分な説明がなされなかったと判断した。 - DOTは、IATA運賃協定が、反競争的なものであり、重要な公共の利益に寄与するものではなく、重要な運輸上の必要性も無いとしている。また、IATAのインターライニングという財がもたらす価値は、ほとんどないとしている¹。 - ACCCは、IATAのインターライニングを利用することが可能な航空券を利用している旅客は、全体のうちのわずかであるとしている²。
---	---	--

¹ DOT Order 2007-3-23, Docket OST-2006-25307, at 2, 30

² ACCC Final Determination, Determination Application for Revocation and Substitution of Authorization A90435 (2006), at 37

		○ 本研究会においては、インターライニングは、他の方法によっても実施することが可能であり、IATAのみが提供できるサービスではないとする意見がある一方、IATAのインターライニングは、他のインターライニングにない独自の価値があると評価する意見もあった。報告書（案）では、これらの意見を踏まえた上で、IATAのインターライニングにそのような価値があるとしても、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いえないとしているものである。
3	○ インターライニングは、他社への乗り継ぎ・乗り換え等連帯輸送を意味するものであるが、実際の斯かる行為に止まらず、<u>その選択機会をも含む</u>のが世界的な定義常識と成っており（ref:ICAO ATCONF 原理原則決議）、研究会報告では、極めて狭義に解釈している。（例示：報告書14ページ・下から三行目：経路・利用航空会社を自由に選択出来ると言う機会を提供している事でIATAインターライニングが利用出来る。一方キャリアー運賃は、経由地・利用可能航空会社等初めから限定している。） （事務局注：意見が参照文書として挙げているICAO ATCONF 2003年は、次のとおりである） DECLARATION OF GLOBAL PRINCIPLES FOR THE LIBERALIZATION OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT（抜粋）-ICAO ATCONF 2003年- 5. Competition and cooperation 5.1 The establishment and application of competition law represents an important safeguard of fair competition as States progress towards a liberalized marketplace. 5.5 Subject to compliance with applicable competition law, States should continue to accept the availability of multilateral interline systems that enable States, air carriers, passengers and shippers to access the global air transport network on a non-discriminatory basis.	○ 報告書（案）では、インターライニングについて本研究会会合の場におけるIATAの説明³及び諸外国における理解⁴を踏まえ、次のように定義している。 「インターライニングとは、一冊の航空券（貨物の場合には航空運送状）、一つの通貨で複数の航空会社を利用することが可能なサービスであって、 目的地まで複数の航空会社を乗り継ぐ「連絡運輸⁵」 利用予定の航空会社を変更する「航空会社変更」 を<u>可能とするもの</u>をいう。」 ○ 報告書（案）では、インターライニングを他社への乗継ぎ・乗り換えを「<u>可能とするもの</u>」と定義しており、その選択機会も含む趣旨を明らかにしている。したがって、本研究会における定義が、世界的な定義常識に反し、極めて狭義なものとなっているとはいえない。 ○ 意見が参照文書としている「ICAO ATCONF 原理原則決議」とは、2003年（平成15年）3月のICAO（国際民間航空機関）の第5回世界航空運送会議が採択した「DECLARATION OF GLOBAL PRINCIPLES FOR THE LIBERALIZATION OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT」と理解されるところ

	(事務局注:意見が引用している報告書(案)14頁の該当箇所は次のとおり) 報告書(案)14頁 下から3行目 (b) I A T A - I T 運賃 (Inclusive Tour ; 包括旅行運賃) I A T A - I T 運賃は、旅行会社が航空運送と地上手配(観光、宿泊等)を組み合わせ販売する場合、すなわち我が国でいういわゆるパック旅行に適用される運賃である。<u>I A T A のインターライニングを利用することはできない。</u>	る、当該決議は、インターライニングについて特段の定義を定めたものではない。むしろ、この決議は、国際航空の自由化の進展に伴い、競争法の適用が重要となることを述べているものであり、インターライニングについては、国際航空分野に競争法が適用されることを前提として、I C A O 加盟国が引き続きそのシステムを享受できるようにすべき旨を述べているにすぎない。 ○ 意見が「例示」として報告書(案)を引用している趣旨は、報告書(案)のインターライニングの定義が狭いために、I A T A - I T 運賃について「I A T A のインターライニングを利用することができない」との結論が導かれると主張しているものと理解される。しかし、I A T A - I T 運賃では、経路変更、予約その他の変更が認められていない⁶。したがって、I A T A - I T 運賃は、意見がいうところの「経路・利用航空会社を自由に選択出来る」ものではないことから、I A T A のインターライニングを利用することができないものであることに変わりはない。
4	○ I A T A インターライニングにより、消費者は、世界的ネットワークにアクセスする事が可能であり、これが無い場合、旅客は区間毎に予約し別々に航空券を購入し搭乗手続き・手荷物預け・引き取り等、諸手続きを一々行う必要がある。	○ 報告書(案)は、I A T A のインターライニングのメリットをすべからく否定しているものではない。しかし、I A T A のインターライニングを維持する上で、I A T A 運賃協定が必要不可欠なものとしているものである。 ○ なお、いわゆるオンライントランジット輸送⁷は、旅客がキャリア運賃を

³ 平成19年5月25日の本研究会会合において、I A T A は、「複数の航空会社を一つの通貨でまとめて一冊の航空券で利用を可能とするもの」と説明している(議事録3頁を参照)。

⁴ 例えばインターライニングについて欧州委員会は "Interline occurs when a passenger flies with the same ticket with two or more carriers." (EU Press release IP/07/973) とし、D O T は "Interline means a journey made on a single ticket using flights operated by different airlines" (DOT Order 2007-3-23, Docket OST-2006-25307) としている。

⁵ 国際運送約款では「相次運送」としている。このため、報告書(案)14頁にあった「連絡運輸」を国際運送約款にあわせて「相次運送」と修正する。

⁶ O F C タリフシリーズ『日本発 I T 運賃』

		利用する際にも行われているところ，同輸送においては，旅客は乗継ぎの際に搭乗手続や手荷物預け・引取りを再度行う必要は無い。したがって，左記の特長のすべてが I A T A のインターライニング固有のものであるわけではない。
5	○ インターライニングでは，相手側の承諾が必要であるが，これを一括して行うのが I A T A 運賃調整会議である。一方，キャリアー運賃においては，インターライニング許諾に就き，営業的な判断のみで無く，競争的判断からこれを拒否する事例も少なくないと言える。現に，欧州委員会では，航空企業提携等の場合，その認可条件として S L O T 召し上げ等と共に，当該区間に就き他社からのインターライニング受諾を命じている程である。(ref:EC LH/OS)即ち，<u>I A T A インターライニング</u>は，僻地の弱小航空会社でもこれを利用する事で，世界の略総ての都市にアクセスする事が出来る<u>世界的社会・経済インフラ</u>と言える。 ○ 大手航空会社は，自らのネットワーク並びにアライアンス等パートナーシップを通じ，ネットワークを世界レベルに拡張可能であるが，中小航空会社は，多くの場合，アライアンスにも加盟を認められず，自社ネットワーク以外は，<u>I A T A インターライニング</u>に全面的に頼っていると言っても過言では無い。寧ろ，<u>I A T A 協定</u>は，大手航空会社に比べ中小航空会社にとって<u>必要不可欠なインフラ</u>であり，又<u>セーフティーネット</u>でもあると言える。 アジア太平洋地域の多くの小国では，唯一の産業が観光という事例が多いが，所謂アジア・ハブからの乗り継ぎが当該国へのアクセスの唯一	○ 意見が参照すべき例として挙げているルフトハンザ航空とオーストリア航空との企業提携協定に係る E C 競争法の個別適用除外は，既に2005年(平成17年)12月に失効している。 ○ 中小航空会社が，大手航空会社と比べ，アライアンスへの加盟を認められにくく，<u>I A T A のインターライニング</u>に全面的に依存するとの点について，そのような制度的な要因があるとは承知していない。また，A C C C は，大洋州内の国の航空会社の例を取り上げ，<u>I A T A 運賃</u>を利用して当該国に到着した旅客はわずかである(1%以下)としている⁸。したがって，アジア・太平洋地域の多くの国が I A T A のインターライニングに大部分依存していることは，実証されていない。

⁷ 村上英樹ほか『航空の経済学』59頁(ミネルヴァ書房，2006年)

⁸ ACCC Final Determination, Determination Application for Revocation and Substitution of Authorization A90435 (2006), at 39

	の方法で、IATAインターライニングに大部分を依存しており、POINT-TO-POINT（乗り換え乗り継ぎ無し）での観光客比率は極めて低いのが実態である。 ハブを有する大国の航空会社は、キャリアー運賃のみで存続可能なものが少なくないが、中小諸国並びにその航空会社にとり、観光地としては彼らの競争相手であり、有利なキャリアー運賃でのインターライニングが叶わないのが現状である。又、これは日本訪問外客利用の日本着運賃に就いても同様である事を忘れては成らない。 ○ IATA運賃協定では個別にインターライニングの合意を得るのではなく、総ての航空会社が一括してインターライニングを受諾する点でキャリアー運賃と比べ極めて汎用性が高く<u>キャリアー運賃が不可能な場合のセーフティネット</u>と成っている。IATA運賃が、航空券面上に示されており、それで清算が為される限り、総ての航空会社とのインターライニングが可能な制度と成っている。従って、IATA運賃を航空券面上相手方航空会社にし、一方顧客からはIATA運賃より少ない金額を受領する方式（自社取り分を減じ）が<u>キャリアー運賃の代替策</u>と成り、これがIATA運賃形骸化と呼ばれる一因とも成っている。	○ 意見は、航空会社間の精算の際の基準となる金額を定める必要があることを示しているにとどまり、IATAのインターライニングを維持するために、顧客から徴収する運賃自体を協定する必要があることの論拠を示していない。むしろ、意見は、精算の際に他の航空会社に示す金額と旅客から収受する金額とが異なっているとしても、IATAのインターライニングが可能であることを示している。したがって、IATAのインターライニングを維持する上で、IATA運賃協定すなわち顧客から収受する運賃自体についての協定が必要不可欠なものではないことを示している。 ○ いずれにせよ、報告書（案）は、IATAのインターライニングのメリットをすべからく否定しているものではない。しかし、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はないとしているものである。
--	---	---

「３．インターライニング（キャリアー運賃）」

6	○ 欧州では、インターライニングの便益を認めつつ航空会社が面と向かって協議する事が反競争的と成る恐れありとして、FLEX FARE/E-TARIFFをIATA運賃として制定したものだが、キャリアー運賃でのイン	○ 欧州委員会は、従来の運賃調整に代わる新たな枠組み（フレックスフェア及びeタリフ）について、これらはEC競争法の適用除外となるものではなく、IATA及び個々の航空会社自らがその枠組みをEC競争法と整
---	---	---

ターライニング設定の為の航空会社間協議は、IATA運賃調整会議以外これを従来から（一部昨今）認めていない。 その代わりATPCO社e-Filingを利用したOPT-OUT方式（一方的にインターライニング相手を指定し相手側から拒否通告が無ければ受諾したものと見なす方式。但し、当該通告システムは関係当局管理下。）を整備している。（わが国始め、アジア諸国は未整備） ○ 当該方式は、米国が始めたもので当然欧州以上に完備され細則等整備されている。<u>US DoTは、e-Filingインフラが整っていない太平洋線並びにアジア域内路線等に就いては、今回の決定でもIATA運賃協定の必要性を認識し、独禁法の適用除外を継続している。</u> 又、US DoTは、これ迄（域外適用の問題無しとしないものの）米国発着以外も含め総てのIATA協定に就き審査している。US DoTは、IATA協定を認可した場合これに独禁法適用除外を与えて来ている。今後ともこれは継続され（今回の判断で適用除外を剥奪した米欧州・米豪州を除く）従来よりUS DoT認可無しでの米関係以外のIATA協定を含めその適用を禁じている。即ち、<u>わが国関連では北太平洋路線・南太平洋路線（南米路線）・アジア路線・中東路線・アフリカ路線に関わるIATA運賃調整会議は継続しUS DoTは独禁法適用除外を付与するとしている。</u> （キャリア運賃設定方式） ○ 報告書を通じ、キャリア運賃の存在を是としているが、これは航空会社間の運賃合意を認めているものと解釈される。しかし、世界の独禁	合的なものとすることを確保する必要があるとしている。EUにおいて、Airline Tariff Publishing Company（以下「ATP社」という。）のシステムが競争法の適用除外とされている事実も無い。 ○ DOTが、米国とEU及び豪州とを結ぶ路線以外の路線について、IATA運賃協定の反トラスト法の適用除外を継続しているのは、これらの路線が属する地域における電子システムの整備状況を考慮したからではなく、単に、外交上の配慮からである。 なお、米国は、日本政府に対して、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度を見直すよう要望している⁹。 ○ 報告書（案）では、キャリア運賃協定（指定航空企業間合意）について検討しており、キャリア運賃協定は、二国間航空協定上の義務を履行する
--	---

⁹ Annual Reform Recommendations from the Government of the United States to the Government of Japan under the U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative (Dec.5, 2006) available at <www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/Japan/Regulatory_Reform_Initiative/asset_upload_file724_10213.pdf>

	警察を標榜するU S D o Tは、航空会社間の運賃協議は（独禁法適用除外が認められたIATA運賃調整会議並びに一部の企業提携を除き）これを禁じ、一方的にインターライニング相手にその旨通告し、拒否反応無ければ受諾と見なすOPT-OUT方式を認めてきた。1980年代の米集団訴訟（ジョージア・ケース）迄はOPT-OUT方式はTELEX/TELETYPE・原始的E-FILINGを使用していたが、訴訟の結果これが禁止され<u>当局管理下でATPCO社e-Filing電子システムを使用する新制度が整備され詳細規則も施行された。</u>これが欧州等に広がり先進国ではe-Filingインフラが整備されキャリアー運賃でもインターライニングが可能と成って訳である。 ○ <u>キャリア - 運賃設定に不可欠なこれらインフラが、全く未整備なアジア諸国等の地域につき、今回の裁定に際し、米U S D o TがIATA協定に独禁法適用除外を継続して認めている事を注目すべきと思われる。</u>	上で不可欠なものとはいえず、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無くなっているとしている。したがって、キャリア運賃に関する航空会社間の運賃合意を認めているものではない。 ○ D O Jは、1992年（平成4年）に、A T P社及び米国の航空会社らが米国内路線の運賃値上げ等に係る共謀をしており、当該行為が反トラスト法に違反するとして、これら企業に対する民事訴訟を提起した。本件について、1994年（平成6年）に同意判決が下され、これにより、米国の航空会社らは、将来の運賃の引上げ、維持等について他社と合意することを禁じられ、航空会社がA T P社のシステムに入力できる運賃は過去のものに限定する等の条件が課された¹⁰。これは、A T P社のシステムが、反トラスト法の適用除外となっていないこと及び反トラスト法の適用除外を受けずとも一定のシステムを構築することが可能であることを示している。 ○ D O Tが、米国とE U及び豪州とを結ぶ路線以外の路線について、I A T A運賃協定の反トラスト法の適用除外を継続しているのは、これらの路線が属する地域における電子システムの整備状況を考慮したからではなく、単に、外交上の配慮からである。
--	--	--

「4．最後に」

	意見	考え方（案）
7	○ 米国・欧州・豪州においてIATA協定への独禁法適用除外を外すとの外面的な状況のみでわが国でも同じ動きを行うのは理解出来無い。	○ 本研究会は、諸外国において競争法適用除外を見直す動きがあることを契機として検討を開始したものである。しかし、本研究会では、他国の制度に日本の制度を合わせるという観点から検討を行っているものではなく、適用除外制度は自由経済の下では飽くまでも例外的な制度であるとい

¹⁰ United States v. Airline Tariff Publishing Co., Civ. No. 92-2854 (D.D.C. filed Dec. 21, 1992)

	○ 米国・欧州・豪州では、<u>インフラ環境も整備された成熟した路線のみに限定</u>し、斯かる判断を行ったのであり、アジアのリーダーでもあるわが国を含めアジア諸国等では必ずしも成熟しておらず、又インフラも整備されていない事からアジアのリーダー国として同調するのは余りにも無責任と言わざるを得ない。 アジア太平洋地域での国際輸送は、観光に止まらず経済・社会発展への欠くべからざる一大要素であり、アジア諸国は勿論これらの事情に詳しい米国等とも<u>充分調整の上、インフラ等整備を進め然る後に改めて審査を行うのが適当</u>と思料する。 う原則に立ち帰り、国際航空協定ごとに独占禁止法の適用除外を維持することが、安定的かつ効率的な国際輸送ネットワークを維持・確保する上で必要なかを検討している。 ○ E U及び豪州は、競争法の適用除外制度を特定路線に限定して撤廃することとしたものではなく、アジアを含む全地域との間の路線すべてについて撤廃することとしたものである。したがって、我が国を始めとするアジア地域の航空会社は、地域特性のいかんにかかわらず、これらの競争法の適用に備えなければならないものである。 ○ D O Tが、米国とE U及び豪州とを結ぶ路線以外の路線について、I A T A運賃協定の反トラスト法の適用除外を継続しているのは、路線の成熟度合いやインフラ整備の程度をその理由としているものではなく、単に、外交上の配慮からである。 ○ 独占禁止法に抵触しない方法で、I A T Aのインターライニングを維持するために、一定のシステムを構築する必要がある、これを構築するために一定の期間が必要であるということであれば、適用除外制度見直しの方向性が示された後に、新しい制度の実施時期までに一定の猶予期間を設ければ足りるものであって、独占禁止法の適用除外制度の見直し自体をしない理由とはならない。 ○ 米国は、日本政府に対して、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度を見直すよう要望している。
--	--

個人（有識者）からの意見に対する考え方（案）

	意見	考え方（案）
1	1．上記報告書は、近年における世界的な航空市場の動向を的確にとらえ、我が国における独占禁止法の適用除外制度（以下「適用除外」という。）の在るべき方向を正しく述べたものとして評価される。 ただ、その結論部分において例外的措置として「国際約束があるもの」に言及しているが、単に「国際約束があるもの」についてのみならず、「公益的必要性のある協約又はその予備行為」についても、関係者の具体的な申請に基づいて個別的に審査のうえ適用除外を認めることが望ましいと考える。	- 意見は、現行の独占禁止法適用除外制度の対象となっていないような協約及びその予備行為について、法的安定性を確保するという観点から、これらを確信的に独占禁止法の適用除外とする制度を設けることを提言しているものと理解される。しかしながら、独占禁止法適用除外制度は、自由経済の下では飽くまでも例外的な制度であるとの観点から、政府全体の方針として、撤廃・縮小の対象としてきたところである。この過程で、確信的な適用除外制度についてもできるだけ撤廃して独占禁止法を適用し、競争の実質的制限という要件の下で、個別にその適否を判断するというスキームへと移行してきたところである。 - 適用除外協定を実施する過程で価格協定等の悪質な違法行為が行われることがある。確信的といえども適用除外制度を置くと、公正取引委員会が独占禁止法上の権限を行使して調査することが困難となり、前記のような実態を把握しにくくなる。 - 仮に、特定の事業者団体又は事業者が、公益的必要性のある協約等を締結することについて独占禁止法上の懸念を有している場合には、公正取引委員会に事前に相談し、その上で公正取引委員会が個別に判断すべきものである。
2	2．航空法上の適用除外見直しに当たっては、当然のことながら国土交通大臣の認可行為との関係が問題となろう。航空運送に関する世界的な動向としては、添付資料に見るように、少なくとも運賃については政府による認可制度は廃止の方向にあり、他方、海外の航空市場における航空会社の競争状況に鑑みれば、適用除外の見直しとともに、運賃の認可制	本研究会は、今般、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た検討を行ってきたものであり、国際航空運賃の認可制度の在り方については、1992年（平成4年）の報告書で一応の見解を示しているところでもあり、今回は、直接には検討を行っていない。しかしながら、国際航空運賃の認可制度の在り方は、国際航空市場における競争政

	度も同時に見直されるべきものと考えられる。 ちなみに、運賃の認可制度が続けられる限り、航空会社にとって他社との競争に必要とされるAviation Management Engineering(航空経営工学)上のRevenue Maximization Softや Fleet Optimization Soft等の現代的競争手法の効果的な導入が困難となり、結果として競争力が劣ることになる。	策上の重要な課題であるので、今後検討に当たって、意見の内容に留意することとしたい。
3	3．運賃に関する適用除外が廃止された場合、航空会社にとって必要なことは「何が独占禁止法に違反する運賃であるか」を予め見極めることである。例えば、Predatory Pricing（寡奪的運賃）は、一般的に競争法上違法であると認識されているが、航空会社としては、何がPredatory Pricingであるかを、その構成要件と共に予め知っておく必要がある。 そのためには、運賃に関する適用除外の見直しに伴い、運賃の違法類型を例示した独占禁止法の適用基準、又はガイドラインを作成することが必要となろう。	○ 国際航空には、意見2にあるように運賃認可制が存在している。意見は、運賃協定に関する適用除外のほか、国際航空運賃の認可制度見直しに際して検討すべき点を示しているものであるので、今後留意することとしたい。 ○ 他方、意見は、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の廃止に伴って、公正取引委員会において独占禁止法についての啓蒙を図ることの必要性を述べているものと理解されるところ、同制度が見直された場合の検討課題として、事務局において参考とすることとしたい。 ○ なお、公正取引委員会においては、「事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」、「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方」など、独占禁止法違反行為の未然防止の観点から独占禁止法の指針を策定し公表しているところである。
4	4．上記3で述べたことは、運賃設定以外の企業間の行為や協定についても当てはまる。しかし、企業間の行為や協定は種類も多く、内容も多様であるだけでなく、企業が創出した新しい産物であることも少なくない。従って企業間の行為や協定の違法類型を予め具体的に例示し、独占禁止法の適用基準を作成することは極めて困難であると思われる。 そのため、航空会社に対しては、独占禁止法の原則を分かり易く説明し、的確に表現したガイドラインにより、航空会社が自らの判断で違法行為や協定を抑制することに頼らざるをえないと考えられる。	○ 国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度が見直された場合の検討課題として、事務局において参考とすることとしたい。

5	5．上記3及び4に鑑み，「しかるが故に認可制度は残すべし」との意見 もあろうが，上記3及び4はあくまで独占禁止法の違反に対する予防措 置であり，かつ，運賃の認可手続に要するスピードを考慮すれば，認可 制度の存続は現代の競争的な航空市場には適合しない。	
6	6．独占禁止法の適用除外制度の見直しは，我が国の民間航空システムを 現代化し，世界の航空市場の状況に適合させるための改革の第一歩であ ると考えられる。従って，適用除外に伴う諸問題については，近い将来 をも射程に入れ，前向きに対処することが望まれる。	

「 1 P . 8 2 I A T A (1 9 4 5 年) 」

	意見	考え方(案)
1 (1)	2行目「そのため」を「その直後」に代える。 2行目「自らの手で」の「手で」を削除し，「自らの」とする。	○ 意見を踏まえ，次のとおり修正する。 「その直後，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」
1 (2)	10行目以下を次のように代える。 「IATAは，運賃その他航空運送の運営に必要な重要事項を決定する 機関としてTraffic Conference(以下「運送会議」という。)を設置し た。運送会議は，更に運賃及びその付帯事項を決定するTariff Coordin ation Conference(以下「運賃調整会議」という。)と運送手続等を決 定するProcedure Conference(以下「手続会議」という。)とに分かれ る。運賃調整会議は，世界をTC1(北米，南米地域)，TC2(欧州， アフリカ，中近東地域)及びTC3(アジア，オセアニア地域)の三つ の地域に分けたうえ，それぞれの地域にTariff Conference(以下「地 域運賃会議」という。)を置き，それぞれの地域内の運賃等について協 議し，決定することとした。地域間の運賃等については関係地域間の合	○ 意見を踏まえ，次のとおり修正する。 「IATAは， <u>運賃その他航空運送の運営に必要な重要事項を決定する 機関としてTraffic Conference(以下「運送会議」という。)を設置し た。運送会議は，更に運賃及びその付帯事項を決定するTariff Coordin ation Conference(以下「運賃調整会議」という。)と運送手続等を決 定するProcedure Conference(以下「手続会議」という。)に分かれる。 運賃調整会議は，世界をTC1(北米，南米地域)，TC2(欧州，ア フリカ，中近東地域)及びTC3(アジア，オセアニア地域)の三つの 地域に分けた上で，それぞれの地域にTariff Conference(以下「地 域運賃会議」という。)を置き，それぞれの地域内の運賃等について協議 し，決定する。運送会議の決定は，出席会員全員一致の賛成によってな</u>

	同運賃会議で協議し、決定する。運送会議の決定は、出席会員全員一致の賛成によってなされるが、運賃調整会議の表決については、近年における航空会社間の競争激化や利害の対立等を背景にその例外が認められている。 なお、手続会議は、連絡運送等の運送手続、航空券等の運送証券、その他運送に付随する事項を協議し、決定するサービス会議（Service Conference）と運送販売の媒介人に適用する規則等を協議し、決定する代理店会議（Agency Conference）に分かれている。	<u>されるが、運賃調整会議の表決については、近年における航空会社間の競争激化や利害の対立等を背景にその例外が認められている。</u> <u>なお、手続会議は、連絡運輸等の運送手続、航空券等の運送証券、その他運送に付随する事項を協議し、決定するサービス会議（Service Conference）と運送販売の媒介人に適用する規則等を協議し、決定する代理店会議（Agency Conference）に分かれている。」</u>
--	--	---

「 2 P . 9 3 米英航空協定（バミューダ協定）（ 1 9 4 6 年 ） 」

2	1 ～ 2 行目 「経済的事項を・・・できなかった。」を「実効的な多国間協定は結ばれなかった。」に代える。	○ 意見のとおり、修正する。
---	---	----------------

「 3 P . 3 0 （ 1 ） E U の共通航空政策 」

3 (1)	3 行目 「（ 1 9 9 7 年 4 月実施 ） 」 を 「（ 1 9 9 3 年 1 月実施， 1 9 9 7 年 4 月完全実施 ） 」 に代える。	○ 意見のとおり、修正する。
3 (2)	7 行目 「統合は、完了することとなった。」を「自由化は完成することとなった。」に代える。	○ 意見のとおり、修正する。

「 4 P . 3 3 （ 1 ） 航空自由化政策 」

4 (1)	5 行目 「その後、米国は、一時自由化交渉に消極的となったが、」を「その後、米国は、交換地点の不均衡を理由に、これら新たな二国間航空協定の締結には消極的となったが、」に代える。	○ 意見のとおり、修正する。
----------	--	----------------

4 (2)	6行目「航空自由化の必要性を認識するようになり，」を「更なる航空自由化の必要性を認識するようになり，」に代える。	○ 意見のとおり，修正する。
----------	--	----------------

(社)航空貨物運送協会(JAF A)からの意見に対する考え方(案)

「1 21ページの(2)ア(ア) 本文一番下の行」

	意見	考え方(案)
1	○ 「航空貨物運送協会も、<u>危険物・生動物、あるいは現地に代理店を置いていないような遠隔地への輸送等には、IATA運賃が適用され、その割合はおおよそ5%程度であるとしている。</u>」に改めていただきたい。 理由：6月8日のヒアリングにおける、当協会発言の趣旨に合わせるため。 (6月8日研究会議事録P9, P21)	○ 意見を踏まえ、次のとおり修正する。 「航空貨物運送協会も、<u>危険物又は生動物^{脚注}の輸送、あるいは現地に代理店を置いていないような遠隔地への輸送等には、IATA運賃が適用される場合もあり、その割合はおおよそ5%程度であるとしている。</u>」 <u>脚注</u> 「<u>「せいどうぶつ」と読む。生きた動物のことをいう。</u>」

「2 24ページのイ 本文の第3文の最後の箇所」

2	○ 少なくとも、邦人航空会社3社については、すでに距離帯別のフェユエルサーチャージに改めている事実を反映できるような記述にしたい。 理由：JLは昨年10月から、NCAは今年9月から、またANAも今年10月から距離帯別の制度に改正済みのため。	○ 意見を踏まえ、次のとおり修正する。 「<u>旅客と異なり、貨物の輸送距離に比例するように設定されていない。ただし、本邦航空会社は、最近になって方面別に設定するようになってきている^{脚注}。</u>」 <u>脚注</u> 「<u>JALは2006年(平成18年)10月、NCAは2007年(平成19年)9月、ANAは同年10月から、方面別に燃油サーチャージを設定している。</u>」
---	--	---

「3 42ページの(イ)a(b)」

3	(1) 「<u>インターライニングの対象となる貨物は、わが国からの直行便ネットワークが十分でない、例えば中南米・中近東・東欧・アフリカなどの地域向けの航空貨物で、JALのデータによると、そのような貨物が全体の8.7%を占めている。これを、重量に換算すると、年間約10万トン、</u>	○ 意見を踏まえ、修正する。ただし、この部分は、IATA運賃について記述しているものであるのに対し、意見は、IATAのインターライニングによるものか、それ以外のインターライニングによるものかが明らかでないので、本文への挿入ではなく、脚注として追加する。また、意見にも
---	--	--

一日当たり300トン弱の航空貨物がインターライニングされているものと推計される。」という一文を、(b)の適当な箇所に挿入していただきたい。 理由：6月8日のヒアリングにおいて、当協会は、インターライニングの対象となる貨物にはどのようなものが、どの程度あるのか、説明したところであり、その発言の趣旨をもう少し丁寧に記述していただきたい。(同上議事録P9, P24, P25) (2) 本文2行目の「動物等」を「<u>生動物等</u>」に、本文3行目の「これらの貨物」を「<u>これらの貨物およびインターライニングされる貨物</u>」に、また、本文4行目の「IATA運賃は」を「<u>認可運賃であるIATA運賃は</u>」に、改めていただきたい。 理由：6月8日のヒアリングにおける、当協会発言の趣旨に合わせるため。(同上議事録P9, P25)	あるとおり、2007年（平成19年）5月25日の本研究会会合の資料1のデータは、「日本航空データ」とされており、日本発着貨物すべてに係るデータではないので、当該資料における「インターライン比率」を本文が挙げる「5%」を補正するものと位置付けることはできない。このため、追加する内容は次のとおりとする。 <u>脚注</u> 「<u>また、インターライニングの対象となる貨物は、我が国からの直行便ネットワークが十分でない、例えば中南米、中近東、東欧、アフリカなどの地域向けの航空貨物であるとしている。</u>」 ○ 意見及び2007年（平成19年）6月8日の発言の趣旨を踏まえ、次のとおり修正する。 「国際航空貨物では、ほとんどの場合は実勢運賃が適用されるものの、約5%（危険物、<u>生動物等</u>）の貨物には<u>認可運賃であるIATA運賃</u>が適用されている。IATA運賃協定が廃止されるのであれば、<u>現在IATA運賃が適用されているこれらの貨物が、</u>確実に目的地に到達できる代替的な仕組みが必要であるとの主張がある。」
--	--

「4 42ページの本文一番下の行から43ページの本文一番上の行」

4 ○ 「貨物のIATA運賃協定も、IATA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あるとはいえず、・・・旅客以上に乏しいものと考えられる。」という箇所を削除していただきたい。 理由：研究会が、IATA運賃協定は、インターライニングに必要不可欠	○ 独占禁止法の適用除外制度は、自由経済制度の下では飽くまでも例外的な制度であるので、その必要性について十分な具体的論拠が現に存在しない限り、維持すべきではない。 ○ 報告書（案）は、貨物のIATA運賃協定がIATA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あるといえない理由を具体的に
---	---

	なものではないと結論付けた根拠は、 現在、航空会社の実勢運賃しか支払っていないくても、インターライニングが行われていること、 先行したEUでもインターライニング上の問題は生じていない、との2点。 インターライニングに参加した複数の航空会社間で、運賃を適正に配分するための現行IATA運賃協定に代わる、新しい代替システムが全く示されていない。このため、ユーザーにとって、IATA運賃協定を無くしても、これまで同様に、円滑で迅速なインターライニングサービスが提供できるような新システムを構築できるのか、説得力のある論拠が示されているとは言い難い。(同上議事録P9, P25, P34)	提示している。これに対し、意見は、貨物のIATA運賃協定が無くなることで、国際輸送ネットワークが維持できなくなるという具体的例証を提示していない。 ○ 独占禁止法に抵触しない新たな枠組みの要否及びその内容は、当該枠組みを導入しようとする側において検討されるべきものである。 ○ なお、EUにおいて、貨物のIATA運賃協定に係る競争法適用除外制度が撤廃された際、IATA運賃協定に代わるシステムが導入されたわけではない。したがって、IATAのインターライニングを実施する上で、代替システムの導入が必要不可欠であるともいえない。
--	--	--

「5 43ページのイ(イ)第4文および第5文」

5	○ 「これらの協定は、いずれも航空業界共通の統一基準・様式・手続き等として通用しており、円滑で迅速な国際輸送に必要不可欠であることから、従来同様に独占禁止法の適用除外としておくことが望ましい。」に置き換えていただきたい。 理由：その他IATA協定の中には、容積換算率・裏面約款・運賃清算規則など、航空輸送業務に必要不可欠なルールを定めたものが多いが、独禁法の適用除外が認められなくなると、航空会社ごとに別々のルールに分散する恐れがあり、円滑で迅速な国際航空輸送業務に支障が生じると懸念する。(研究会議事録P21)	○ 報告書(案)では、これらのIATA協定(連絡運輸協定、代理店協定及びサービス規則協定)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いので、認可された協定の内容をみる限りでは、現状において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、これらのIATA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としている。したがって、直ちに航空会社ごとに別々のルールに分散するおそれがあるとはいえない。 ○ 現に、豪州では、2007年(平成19年)5月末に、IATA貨物サービス規則システム協定及びIATA貨物代理店システム協定が豪州競争法の適用除外の対象から外れているが、航空会社ごとにルールは分散していない。
---	--	--

「 6 48ページ2(2) および 」

6	○ 上記 4 および 5 を参照。	○ 前記 4 及び 5 のとおり
---	---	--

「 7 その他 (IATA代理店規則見直しの必要性)」

7	○ IATA代理店規則は、IATA事務局長が、二百数十社にのぼる加盟航空会社に代わって、個別のフォワーダーと代理店契約を締結する仕組みとなっている。その圧倒的な力関係の差のために、契約締結を希望しているフォワーダーが、個別の規定について異議を申し立てることは事実上不可能に近いのが実態。その結果、例えば、各種サーチャージについて、フォワーダーが最終的なユーザーである荷主から頂けるか否かに一切関係なく、航空会社は、フォワーダーから100%自動的に取り立てる仕組みになっているなど、航空会社に一方的に有利な規定が、過去数十年間にわたり見直されることなく温存されているのが実態。 海外では、このようなIATA代理店規則に関する問題意識が高まっていて、EU、豪州、カナダ、インドなどでは、政府の指導の下、IATA代理店規則の見直しが相次いでいる。 (同上議事録P11-12)	○ 意見は、独占禁止法の適用除外制度の在り方自体、すなわち I A T A 代理店規則を独占禁止法の適用除外とすることの適否に直接関連するものではない。I A T A 代理店規則の運用面での問題の指摘として、事務局において参考とすることとしたい。
---	--	---

(株)日本航空インターナショナル(JAL)からの意見に対する考え方(案)

「1. 総論(報告書(案)結論と検討プロセスについて)」

	意見	考え方(案)
1	(1)(IATA等協定の公益性と適用除外制度の意義) はじめに、さまざまな国や航空会社の路線を跨ぎ、安全・迅速・経済的に旅客・貨物を輸送する公共的な使命を帯びた国際航空事業において、IATAを中心とした各協定がインターライニングやネットワーク補完により利用者利便を確保する点で必要不可欠であることと、欧州の一方的措置を除き、米国を含む世界の大勢でその高い公益性が共通認識されており、またその故に代替案が整わない限り、依然として適用除外制度が維持されていることは、検討の前提として理解されるべきである。	○ 報告書(案)は、IATAのインターライニングに独自の価値があるとの意見にも留意しつつ、仮にそのような価値があることを前提にしても、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いえないとしている。 ○ DOTは、IATA運賃協定が、反競争的なものであり、重要な公共の利益に寄与するものではなく、重要な運輸上の必要性もないとしている。また、IATAのインターライニングという財がもたらす価値は、ほとんどないとしている¹。DOTは、専ら外交上の配慮からIATA運賃協定を反トラスト法の適用除外としているにすぎない²。したがって、IATA運賃の公益性について米国をも含めた共通認識が存在するとはいえない。 ○ EUにおいて貨物のIATA運賃協定に係る競争法一括適用除外規則が撤廃された際、IATA運賃協定に代わるシステムが導入されたわけではない。EU、米国及び豪州とも、代替案に対する競争法上の評価を明らかにした上で、競争法の適用除外制度を撤廃し、又は撤廃しようとしているものではない。
2	(2)(アジアの地域特性) 本報告書(案)では、今般の再検討にあたり、欧州・米州等におけるIATA	○ 本研究会は、諸外国において競争法適用除外を見直す動きがあることを

¹ DOT Order 2007-3-23, Docket OST-2006-25307, at 2, 30² DOT Order 2007-3-23, Docket OST-2006-25307, at 1

	協定に対する競争法適用除外見直しの動きを主要理由としているが、我が国を初めとするアジア地域で同様に実施するには、競争法の要件定義 為替・物価・情報システム等のインフラ状況 域内ネットワーク・運賃制度等の事業環境等、地域特性を具体的に考慮した慎重な検討がなされるべきである。	契機として検討を開始したものである。しかし、本研究会では、他国の制度に日本の制度を合わせるという観点から検討を行っているものではなく、適用除外制度は自由経済の下では飽くまでも例外的な制度であるという原則に立ち帰り、国際航空協定ごとに、独占禁止法の適用除外を維持することが、安定的かつ効率的な国際輸送ネットワークを維持・確保する上で必要なかを検討している。 ○ E U及び豪州は、競争法の適用除外制度を特定路線に限定して撤廃することとしたのではなく、アジアを含む全地域との間の路線すべてについて撤廃することとしたものである。したがって、我が国を始めとするアジア地域の航空会社は、地域特性のいかんにかかわらず、これらの競争法の適用に備えなければならないものである。 ○ I A T A 運賃協定のようないわゆるハードコアカルテルの要件又は定義は、いずれの国の競争法においても、大きな差異があるものではない。 ○ 報告書（案）は、シンガポール、台湾、マレーシア、韓国、インドネシアなどのアジア諸国・地域が、既に米国とのオープンスカイ協定を締結している状況など地域特性を具体的に考慮した上で、検討を行っているものである。
3	（３）（航空政策上の観点） また独禁法適用除外の廃止を含む国際航空事業の規制緩和を議論する場合には、欧州域内・米国内等の巨大な後背市場をベースにした先進主要国と本邦を含むアジア各国との間での、航空政策・航空会社の立場の違いについて、特に自国産業に対する公正な競争環境整備の観点からの注意を払う必要がある。例えば、今般、欧州＝域外各国におけるIATA運賃協定の競争法適用除外廃止が、半ば一方的に通知・運用されるに至った背景には、	○ 欧州委員会が、E U航空会社が相対的に優位となるような事業環境の創出を前提として、競争法の適用除外制度を撤廃することとしたとみるべき根拠はない。 ○ 米国が、アライアンスに対する反トラスト法の適用除外を認めるかどうかを決定するに当たり、オープンスカイ協定の締結状況を考慮していることは確かであるが、それはオープンスカイ協定による競争促進効果を考慮

	欧州側にとり自国航空会社が相対的に優位となる事業環境の創出が前提にあるものと考えられる。一方で米国のように、国策上、拡大を志向するオープンスカイ協定の締結に合わせて、柔軟に競争法の適用除外を運用するような戦略も見られる。	に入れているということにほかならないから、結局は、旅客数の拡大、運賃の低下という利用者の利便の向上を目的として、反トラスト法を運用していることを意味するものである。
4	(4) (実現可能な代替案検討の必要性) その上でも、一部協定に関する適用除外制度の見直しを検討するにあたっては、公益性担保のために実現可能な代替案が十分に吟味された上で、独禁法に照らしたガイドライン等の具体的な指針とともに示される必要がある。欧州における見直しのプロセスにおいても、IATAインターライニングの公益性を認識した上で、各地域におけるフレックスフェア等の代替案についての行政・事業者双方による十分な検討を経て、実施に至っている。	○ 仮に、特定の事業者団体又は事業者が、今後実施する予定の代替案について独占禁止法上の懸念を有している場合には、当該代替案について公正取引委員会に事前に相談し、その上で公正取引委員会が個別に判断すべきものである。そのように、個別に判断することで足りるものであれば、一般的なガイドラインまで示す必要性は必ずしもないとする。 ○ 欧州委員会は、IATAのインターライニングによって一定の利便性がもたらされる可能性について検討したものの、最終的には、IATAのインターライニングの必要性についてIATAから十分な説明がなされなかったと判断した。また、従来の運賃調整に代わる新たな枠組み（フレックスフェア及びeタリフ）について、これらはEC競争法の適用除外となるものではなく、IATA及び個々の航空会社自らがその枠組みをEC競争法と整合的なものとすることを確保する必要があるとしている。したがって、欧州委員会は、これらの枠組みについてEC競争法上の評価を明らかにしたものではなく、撤廃を決定するに先立って、ガイドラインを示したものでもない。
5	(5) (まとめ) 報告書(案)については、上記(1)～(4)の観点を踏まえ、客観的で正確な情報・データに基づいて、更に精緻な検証が行われるべきである。特に本報告において、一括した適用除外の廃止が提言される一方で、何ら具体的な代替案や本邦独禁法要件に係るガイドラインが示されず、国際約	○ 本研究会は、2007年(平成19年)2月から、6回の会合を開催し、必要な情報・データに基づいて、慎重に議論を重ねた上で、報告書(案)を取りまとめたところである。 ○ 仮に、特定の事業者団体又は事業者が、今後実施する予定の代替案につ

	束への対応についても具体的な対応策が明示されていないことは、事業運営上の混乱を招き、利用者・事業者双方の利便性を損ねる恐れが高い。今後は事業の実態を勘案した総合的な航空行政運営の観点より、行政当局による慎重な検討と適正な判断を期待するところである。	いて独占禁止法上の懸念を有している場合には、当該代替案について公正取引委員会に事前に相談し、その上で公正取引委員会が個別に判断すべきものである。そのように、個別に判断することで足りるものであれば、一般的なガイドラインまで示す必要性は必ずしもないとする。 ○ 報告書（案）において、国際約束があるものについて「締結国の具体的な要請に基づいて実施されるものに限り、暫定的な措置を採れば足りると考えられる」としているのは、政府間協定が存在し、相手国政府自身が航空会社間の合意の締結・実施を具体的に要請してきた場合の対応について触れたものである。
--	---	---

「２．各論（報告書（案）に示された個別事項に関する意見）」

「（１） 事実関係に関する指摘事項」

	意見	考え方（案）
6	P14 「IATA-IT運賃は、・・・インターライニングを利用することはできない」 → IATA - IT運賃はインターライニング可能	○ IATA - IT運賃では、経路変更、予約その他の変更が認められていない³。このため、報告書（案）では、IATA - IT運賃について、IATAのインターライニングを利用することができないものとしている。
7	P17 「座席クラスごとの券種内訳を見ると・・・エコノミークラスでは、IATA（Y、Y2）の占める割合は、1.1%にすぎない。」 → IATA - ITとIATA - PEXを加えると、エコノミークラスでも大部分がIATA運賃を利用している。	○ この報告書（案）においては、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かどうか重要な論点となっている。このため、報告書（案）では、エコノミークラスにおける、IATAのインターライニングの利用を考える上で最も重要な普通運賃（Y、Y2）の内訳を記載しているものである。したがって、ここでIATAのインターライニングを利用することができないIATA - ITを含めた割合に言及

³ OFCタリフシリーズ『日本発IT運賃』

		することは意味がない。 ○ 報告書（案）の図表2（17頁）にあるとおり，IATA - PEXとZONE - PEX，IATA - ITとキャリアITの内訳が不明であるところ，意見は，図表2に代わり得るような客観的なデータを根拠とともに示しているわけではないこと，公正取引委員会が行ったヒアリングにおいて，需要者から「航空券（IT運賃）のほとんどは，キャリア運賃」である旨の指摘がなされている⁴ことから，「エコノミークラスでも大部分がIATA運賃を利用している」とまではいえない。
8	P40 「IATAのインターライニングが可能な航空券を販売する場合であっても、旅行会社に販売奨励金を提供し、必ずしもIATA運賃額全体を収受していないという実態が・・・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。」 → 販売奨励金は販売する航空会社が旅行会社に対して販促上支払うものであり、その場合にもインターライニングはIATA運賃額で精算され、利用者はインターライニングの便益が享受できることから、IATA運賃協定の公益性と販売奨励金は何の関連もない。	○ 航空会社間の精算がどのように行われるかではなく，航空会社が顧客から実質的に収受する運賃とIATAのインターライニングとの関係こそが問題であるから，販売奨励金について検討することは当然である。 ○ 報告書（案）に対するパブリックコメントに寄せられた意見には，「IATA運賃が，航空券面上に示されており，それで清算が為される限り，総ての航空会社とのインターライニングが可能な制度となっている。IATA運賃を航空券面上相手方航空会社に示し，一方顧客からはIATA運賃より少ない金額を受領する方式（自社取り分を減じる）がキャリア運賃の代替策となり，これがIATA運賃形骸化と呼ばれる一因となっている」旨を指摘するものがあった。これは，精算の際に他の航空会社に示す金額と顧客から収受する金額とが異なっている，IATAのインターライニングが可能であることを示している。

⁴ 平成19年2月23日の本研究会会合資料3（20頁）

9	P41 「IATA運賃協定の目的は・・・IATA運賃協定には、IATAインターライニングを利用することができないIATA - IT運賃も含まれている」 → IATA - ITはインターライニング可能	前記6のとおり。
---	---	----------

「(2) 適用除外制度廃止がただちに実施された場合の影響」

「< IATA運賃(旅客)>」

10	現在IATA運賃はIATA運賃調整会議の場で協議し合意されているため、独禁法適用除外が廃止された場合には従来のように協議できなくなることにより、運賃存続自体が困難になるという事態が生ずる。IATA運賃には主に次の利点があり、特に日本では、欧米諸国に比べIATA運賃を利用した周遊型の業務渡航比率が高いという特徴が見られる。 (IATA運賃の利点) - 運賃設定都市・利用航空会社の選択や組合せが自由 - 予約・旅程変更の柔軟性が高い - 出発地から目的地まで1冊の航空券で発券できる 単一通貨での購入や手荷物の目的地までの預託などが可能 (IATA運賃利用率：当社06年実績) - ファースト、ビジネスクラス：95% エコノミークラス個人運賃：65%	○ 意見が、「IATA運賃の利点」として挙げているのは、IATA運賃すなわち顧客から収受する対価としての運賃自体の利点ではなく、IATAのインターライニングの利点である。 ○ 報告書(案)は、IATAのインターライニングのメリットをすべからく否定しているものではない。しかし、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としているものである。 ○ 意見のIATA運賃利用率は、「ファースト、ビジネスクラス」については、報告書(案)と大きく異なるところではない。意見にいう「エコノミークラス個人運賃」がエコノミークラスの各種運賃(Y, Y2, PEX, IT)のどの範囲のものを対象としているのか明示されていないが、報告書(案)の図表2に示すように、包括旅行運賃(IATA - IT運賃及びキャリアIT運賃)を含めた全エコノミークラスを母数とすると、そのほとんどすべてはIATAのインターライニングを利用することのでき
----	---	---

		ないIATA - IT運賃又はキャリアIT運賃となるので、インターライニングを利用することのできる運賃の割合が極めて小さいことには変わりはない(IATA(Y, Y2)〔1.1%〕のほか、IATA - PEX運賃を加えても3%弱ないし3%強にすぎないものと推定される。)。
11	IATA運賃が廃止されると、日本においては以下のような利用者利便の後退が予想される。 (運賃設定都市の減少) 航空会社は自社キャリア運賃を策定するにあたり、採算性や提携航空会社との関係に基き、運賃設定都市を決定しており、特に海外航空会社は全旅程自社限定としている運賃が多いため、運賃設定都市がIATA運賃に比べ少ない。従って現行のIATA運賃をキャリア運賃でカバーすることは現実には困難であり、IATA運賃廃止の場合には、複数のキャリア運賃を買い足さなければ旅程が成立しないという可能性が出てくる。 (連帯運送利便性の低下) IATA運賃では同一運賃で利用航空会社の組合せが自由なため、航空会社の変更や、異なる航空会社間の乗り継ぎ、往復の組合せが可能であるが、現行キャリア運賃では基本的に利用航空会社を自社やパートナー会社に限定しているものが多い。IATA運賃が無くなると旅程作成や現地での変更時の航空会社選択肢が著しく狭まる。また普通運賃等制約の少ない運賃のインターライニングでは、通常キャリア運賃の合算よりも、通し運賃を適用したほうが割安になることが通例であり、運賃面でも選択肢を狭める結果となる。 (予約・旅程変更の制約) IATA運賃とりわけ普通運賃においては航空会社、日時、旅程の変更が自由なところ、キャリア運賃のみとなると当該航空会社及びその路線網の範疇	○ 意見がIATA運賃の廃止に伴うデメリットとして挙げているのは、IATA運賃協定(すなわち顧客から収受する対価に係る協定)に対する独占禁止法の適用除外制度の廃止それ自体に伴うデメリットではなく、IATAのインターライニングが無くなった場合のデメリットである。 ○ 報告書(案)は、IATAのインターライニングのメリットをすべからく否定しているものではない。しかし、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はないとしているものである。 ○ 報告書(案)は、IATAのインターライニングのメリットをすべからく否定しているものではない。しかし、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はないとしているものである。 ○ 現行のIATA運賃の水準が、キャリア運賃よりも大幅に高額に設定されている状況を踏まえると、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ことは想定しにくい。 ○ 報告書(案)は、IATAのインターライニングのメリットをすべからく否定しているものではない。しかし、IATAのインターライニングを

	に変更範囲が限定されることから、柔軟性が損なわれる。	維持する上で、I A T A 運賃協定が必要不可欠なものではないとしているものである。
--	----------------------------	---

「＜キャリア運賃＞」

	意見	考え方（案）
12	現行制度では、国交省がキャリア運賃認可申請を受理した後、公取委に独禁法上の問題につき照会しつつ、認可をおこなっていた。この現行制度が廃止された場合、航空協定ではキャリア運賃につき指定航空企業の間において合意を要求し、一方で国内法である独禁法は合意を禁止するという内際の法の不一致という事態となり、著しい混乱が生ずる。	○ 現行の航空法の下では、国土交通省が航空会社からの運賃の認可申請に基づいて、運賃を認可するに当たり、公正取引委員会に照会することはされていない。 ○ なお、国土交通大臣は、本邦航空会社が国際航空協定を締結・変更しようとして、協定の認可申請をし、これを認可したときは、航空法第111条の3第2項の規定により、遅滞なく公正取引委員会に通知しなければならないとされているが、認可後にすれば足り、認可前に公正取引委員会に照会をすることとはされていない。 ○ 報告書（案）では、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、「包括的合意」が存在するだけのときもあることから、必ずしも個別の運賃又はその具体的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している。また、日英路線のように、二国間航空協定上に指定航空企業合意に関する規定が置かれている場合であっても、当該路線にはキャリア運賃協定が存在していないことから、指定航空企業間合意をすること自体が二国間航空協定上の義務とされていることを意味するわけではないとしている。したがって、内際の法の不一致が生じるとは、基本的には考えにくい。 ○ また、報告書（案）では、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の見直しに関して、「国際約束があるものについては、締結国の具体

		的な要請に基づいて実施されるものに関し、暫定的な措置を採れば足りると思われる」としている。これによれば、政府間協定が存在し、相手国政府自身が航空会社間の合意の締結、実施を具体的に要請してきた場合には、それに対応できるような措置をしておくことになるから、内際の法の不一致という事態による著しい混乱を避けることができる。
13	実務上、恐らくは航空会社は、個別案件毎にどちらの法が優先されるのか、公正取引委員会の事前相談制度を利用し、航空協定において要求している指定航空企業間合意を行っても独禁法に抵触しないのか、都度確認することとなると思料される。通常、運賃は交渉を経て直前によく合意される場合が多いため、公正取引委員会より速やかに回答が無い場合には、運賃設定が間に合わない事態も予想される。	○ 報告書（案）では、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の見直しに関して、「国際約束があるものについては、締結国の具体的な要請に基づいて実施されるものに関し、暫定的な措置を採れば足りると思われる」としている。これによれば、政府間協定が存在し、相手国政府自身が航空会社間の合意の締結・実施を具体的に要請してきた場合には、それに対応できるような措置をしておくことになるから、個別案件ごとにどちらの法が優先されるのかを公正取引委員会に対して事前に相談を行う必要は生じないと思われる。
14	以上のように、公共交通機関として必要な輸送サービスを提供できないこととなり、航空会社側のみならず、利用者である旅客・荷主にも多大なる影響を与えることとなる。	○ 報告書（案）では、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の見直しに関して、「国際約束があるものについては、締結国の具体的な要請に基づいて実施されるものに関し、暫定的な措置を採れば足りると思われる」としている。これによれば、政府間協定が存在し、相手国政府自身が航空会社間の合意の締結、実施を具体的に要請してきた場合には、それに対応できるような措置をしておくことになるから、航空会社又は旅客・荷主に多大なる影響を与えることとなることは考えにくい。

「＜その他の協定＞（コードシェア協定等）」

	意見	考え方（案）
15	その他の協定についても同様、現行制度においては国交省に対して認可申請を行うことで独禁法上の問題の有無が確認される制度となっていたものの、現行制度が廃止された場合には協定を締結しようとする度に公正取引委員会に対して別途相談を行うこととなり、手続が猥雑になる他、速やかな事業体制構築に障害が発生する可能性がある。	○ 報告書（案）にあるとおり、コードシェア協定等は、現状において直ちに独占禁止法上の問題が生じるものではないので、逐一公正取引委員会に事前相談をする必要はなく、自らの判断で実施可能である。一般の産業においては、どの事業者も、社内の独占禁止法遵守体制を整備して、様々な共同事業を自らの判断で実施しているものであり、航空会社だけができないという理由はない。

	意見	考え方（案）
16	如上的ように、本報告書(案)の通り代替案の検討無しに独禁法適用免除制度の廃止を行うことは、具体的な事業運営において大きな問題を発生せしめる可能性が高い。報告書（案）については慎重な取扱いが必要であることを重ねてお願い致したい。	前記 1 ないし 15 を参照。

国際航空運送協会（IATA）からの意見に対する考え方（案）

	意見	考え方（案）
1	○ ご存知のとおり、諸外国の競争法当局においても国際航空協定に関する適用除外制度が各国の競争法または独占禁止法と照らし合わされながら見直しされており、皆同様の結論に達しています。それら結論にある、IATAの活動が非競争的である、または活動の結果が消費者に対して十分な公益性がないといった意見には同意できませんが、IATA協定の合意に至るプロセス自体を見直し、競争法に関する懸念を最小限化すると同時に、適用除外制度がない環境においても可能な限り公益性を維持すべきという考え方は当協会の考え方と合致するものです。	○ 報告書（案）は、IATAの活動全般について、反競争的であるとか消費者に対して不利益をもたらしているとの評価をしているものではなく、IATA運賃協定をはじめとする特定の協定についての考え方を述べているにすぎない。
2	○ IATAは新しい方向に向けて動いております。欧州域内においては、既に市場価格先導型の自動IATA運賃算出システムの運用を開始しており、メンバーが一同に会する運賃調整会議を開かなくともインターライン運賃を提供しております。同システムは欧州発着の路線において導入を進めており、将来的には全ての市場において導入することを目標としております。欧州域内の旅客代理店制度の見直しも実施し、競争法に依拠して改正してきました。豪州を含むその他の政府機関においても同様の見直しを実施しており、日本でも実施する所存です。	

3	○ しかしながら、60年をかけて構築され、航空会社、旅行代理店、そして消費者も慣れ親しんできたシステムを変えるには時間を要します。したがって、最終報告書を国土交通省に提出される際には、新たな変革を確実に慎重に導入するための十分な移行期間を設けられるようご配慮をお願い申し上げます。	○ 独占禁止法に抵触しない方法で、IATAのインターライニングを維持するために、一定のシステムを構築する必要があり、これを構築するために一定の期間が必要であるということであれば、適用除外制度見直しの方向性が示された後に、新しい制度の実施時期までに一定の猶予期間を設ければ足りるものと考えられる。
---	--	---

日本貨物航空（株）（NCA）からの意見に対する考え方（案）

「（１）IATA運賃協定及びキャリア運賃協定について」

	意見	考え方（案）
1	弊社は今年6月に開催された第3回研究会において述べた通り、インターライン制度の維持のため及び二国間協定において指定企業間制度が存在している現状においては、両運賃協定への適用除外制度は円滑な事業運営のために必要不可欠と考えております。 報告書(案)の中で速やかな見直しが必要な理由として 「IATA運賃はIATAのインターラインを維持するために必要不可欠なものではない」 「指定企業間合意、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言えない」ことが挙げられておりますが、これらについての弊社意見は以下の通りです。 42ページに「航空会社がIATA運賃額全額収受しているわけではない状況にあっても、引き続き、IATAのインターライニングは実施されている」と述べられておりますが、そのような場合は事前に相手航空会社との合意が必要になります。実際には、急な搭載便変更の際などの場合に予めインターラインの運賃について合意がない航空会社との間でIATA運賃を適用することがございます。IATA運賃協定はどのIATA加盟航空会社も利用できる運賃として現在においても非常に有益なものです。また、インターラインのために可能性のあるすべての区間及び航空会社について予め運賃を企業間に取り極めることは現実的には非常に困難です。従いまして、IATA運賃が使用できなくなると一部のインターラインの需要に対応できなくなり、顧客利便性を損なう可能性がございますので、	- 意見が貨物のIATA運賃の廃止に伴うデメリットとして挙げているのは、貨物のIATA運賃協定（すなわち顧客から収受する対価に係る協定）に対する独占禁止法の適用除外制度の廃止それ自体に伴うデメリットではなく、IATAのインターライニングが無くなった場合のデメリットである。 - 意見は、航空会社間の精算の際の基準となる金額を定める必要があることを示しているにとどまり、IATAのインターライニングを維持するためにIATA運賃協定すなわち顧客から徴収する運賃自体の協定を必要とする論拠を示しているものではない。 - 報告書（案）は、IATAのインターライニングのメリットをすべからず否定しているものではない。しかし、IATAのインターライニングを

IATA運賃協定への適用除外は引き続き必要であると考えております。 万が一、IATA運賃協定がインターラインに使用できなくなる場合は、航空会社間及び顧客において混乱を招いたり、利便性を損なうことがないように、代替案の策定及び導入までに十分な猶予期間を設けることが必要であると考えます。 指定企業間合意が二国間協定上の義務を履行する上で不可欠なものかどうかは、相手国の方針に大きく左右されるものであり、相手国の理解なくしては指定企業間合意制度の撤廃は困難です。報告書（案）の中では米国・英国についてのみ例示されていますが、その他の国との間で同制度の撤廃が合意されないまま適用除外制度が廃止されると航空会社は独占禁止法と二国間協定遵守の間の矛盾に直面する恐れがあるため、キャリア運賃協定への適用除外制度の見直しは、当該制度の見直しを前提条件として実施していただきたい。	維持する上で、IATA運賃協定が必要不可欠なものではないとしているものである。 ○ 独占禁止法に抵触しない新たな枠組みの要否及びその内容は、当該枠組みを導入しようとする側において検討されるべきものである。 ○ EUにおいて、貨物のIATA運賃協定に係る競争法一括適用除外規則が撤廃された際、IATA運賃協定に代わるシステムが導入されたわけではない。したがって、IATAのインターライニングを実施する上で、代替システムの導入が必要不可欠であるともいえない。 ○ 独占禁止法に抵触しない方法で、IATAのインターライニングを維持するために、代替案を策定する必要がある、これを策定するために一定の期間が必要であるということであれば、適用除外制度見直しの方向性が示された後に、新しい制度の実施時期までに一定の猶予期間を設ければ足りるものと考えられる。 ○ 報告書（案）では、国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度の見直しに関して、「国際約束があるものについては、締結国の具体的な要請に基づいて実施されるものに限り、暫定的な措置を採れば足りると考えられる」としている。これによれば、政府間協定が存在し、相手国政府自身が航空会社間の合意の締結・実施を具体的に要請してきた場合には、それに対応できるような措置をしておくことになるから、独占禁止法と二国間協定遵守との間の矛盾に直面するおそれはない。
---	--

「(2) 運賃以外のIATA協定について」

2	○ IATA協定は航空業務の運営を円滑に実施する上で必要不可欠であると同時に顧客利便性に資するものであるため、今後も存続させるべきだと考えます。弊社はこれらIATA協定には競争法に抵触しない内容が多く含まれていると考えておりますので、包括的適用除外の見直しに反対ではありませんが、その内容を独占禁止法に照らし慎重に検討をした上で進めていただきたい。	○ 報告書(案)では、これらのIATA協定(連絡運輸協定、代理店協定及びサービス規則協定)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いので、認可された協定の内容をみる限りでは、現状において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、これらのIATA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としている。
---	---	--

「(3) その他の商務協定(コードシェア協定・プール協定)について」

3	○ 現在、弊社が締結している商務協定はネットワーク補完、欧州直行便の運航等により運航の効率化を実現すると同時に、利用者利便向上に必要不可欠なものです。弊社はこれらの協定が独占禁止法に抵触する可能性は低いと考えおり、包括的適用除外の見直しについては強く反対するものではありませんが、見直しを行う場合は、その内容を独占禁止法に照らし慎重に検討していただきたい。	○ 報告書(案)では、コードシェア協定について、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いので、認可された協定の内容をみる限りでは、現状において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、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としている。プール協定については、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無くなると考えられるとしている。
---	---	--

「(4) その他補足事項」

4	○ 報告書(案)24ページ“イ サーチャージ(燃油サーチャージ)の推移”において、2006年までの実績をもとに「一部において方面別に設定されている例を除くと、貨物の輸送距離に比例するように設定されていない」とありますが、当社は2007年9月より距離制の燃油サーチャージを適用しておりますことを補足させていただきます。	○ 意見を踏まえ、次のとおり修正する。 <u>「旅客と異なり、貨物の輸送距離に比例するように設定されていない。ただし、本邦航空会社は、最近になって方面別に設定するようになってきている^{脚注}。」</u> <u>脚注</u> <u>「JALは2006年(平成18年)10月、NCAは2007年(平成19年)9月、ANAは同年10月から、方面別に燃油サーチャージを設定している。」</u>
---	---	---

全日本空輸（株）（ANA）からの意見に対する考え方（案）

「 1 . I A T A 運賃協定について」

	意見	考え方（案）
1	○ 報告書(案)の「競争政策上の観点からの評価」においては、「インターライニングは、アライアンス、コードシェア又は個別の航空会社間の取決めなどによっても、実施することが可能」との指摘がなされているが、各航空会社がIATA加盟二百数十社の全航空会社と全ての就航路線について予め個別に取決めを行うことは実質的に不可能であるため、この指摘には無理がある。これまでインターライニングは、IATA加盟航空会社間では運賃協定に基づき当然のごとく実施可能であったが、IATA加盟の全航空会社の間でそれぞれ個別に取決めを行うことが実質的に不可能である以上、取決めのない航空会社・区間を含むインターライニングは実施できなくなり、著しく旅客利便性を損なうことになる。換言すれば、現状と同等のレベルでインターライニングのサービスを担保するためには、航空会社間で指標となる区間毎の共通の運賃（決定プロセス等の如何を問わず）及び精算のルールは必須である。	○ 本研究会においては、インターライニングは、他の方法によっても実施することが可能であり、IATAのみが提供できるサービスではないとする意見がある一方、IATAのインターライニングは、他のインターライニングにない独自の価値があると評価する意見もあった。報告書（案）では、これらの意見を踏まえた上で、IATAのインターライニングにそのような価値があるとしても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いえないとしているものである。 ○ 意見がIATA運賃の廃止に伴うデメリットとして挙げているのは、IATA運賃協定（すなわち顧客から収受する対価に係る協定）に対する独占禁止法の適用除外制度の廃止それ自体に伴うデメリットではなく、IATAのインターライニングが無くなった場合のデメリットである。 ○ 報告書（案）は、IATAのインターライニングのメリットをすべからず否定しているものではない。しかし、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はないとしているものである。
2	○ 一方、共通の運賃のように「基準というものを決めて、それを皆が目安にすること自体がカルテル行為になる」（「政府規制等と競争政策に関する研究会」、2007年6月8日議事録、P28、19～21行目）との指摘もあり、それに関わらず、同研究会での議論が「事業者団体又は事業者側が工夫をし、独占禁止法に抵触しないような新たな枠組みを検	○ 意見は、議事録を正確に引用していない。 （注）本研究会の平成19年年6月8日の会合議事録、28頁 「・・・それをみんな目安にして割り引いたりなんかするという事態がカルテル行為になる・・・」となっている。

	討すればよい」(同研究会、2007年9月20日議事概要、P3、3つ目の。) といった内容にとどまっていることは、矛盾と言わざるを得ない。	○ 「事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針」は、IATAのような事業者団体が価格算定に関する活動を行う場合の指針として、具体的な数値、係数等を用いて構成事業者に価格に関する共通の具体的な目安を与える価格算定方針を設定することは原則として違法となる(同指針1-(1)-4)が、需要者、構成事業者等に対して過去の価格に関する情報を提供するため、構成事業者から価格に係る過去の事実に関する概括的な情報を任意に収集して、客観的に統計処理し、価格の高低の分布や動向を正しく示し、かつ、個々の構成事業者の価格を明示することなく、概括的に、需要者を含めて提供すること(同指針9-5)は、価格制限行為の内容の実施を監視するために、取引価格、取引先等構成事業者の事業活動の内容について、情報の収集・提供を行い、又は構成事業者間の情報交換を促進すること(同指針1-(2)-3)や事業者間に現在又は将来の価格についての共通の目安を与えるようなものに当たらない限り、原則として違法にならない旨明示しているところである。本研究会は、このような一般的な考え方を踏まえて、事業者団体又は事業者側が工夫をし、独占禁止法に抵触しないような新たな枠組みを検討、構築することは可能と判断し、報告書(案)を取りまとめたものである。したがって、検討の過程における個々の発言をとらえて、結論と矛盾すると主張しても意味はないと考える。
3	○ 実際、同報告書では「EU域内、EUと米国及び豪州とを結ぶ路線並びに米国と豪州とを結ぶ路線では、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状況にある中で、引き続きIATAのインターライニングは実施されている」といった事実も指摘されているが、この背景には、インターライニングを担保するための手段として「eタリフ/フレックスフェア」といった、共通の運賃を提供するための代替	○ EUにおいて、貨物のIATA運賃協定に係る競争法一括適用除外規則が撤廃された際、IATA運賃協定に代わる制度が導入されたわけではない。EU、米国及び豪州とも、代替制度に対する競争法上の評価を明らかにした上で、競争法の適用除外制度を撤廃し、又は撤廃しようとしているものではない。 ○ 欧州委員会は、従来の運賃調整に代わる新たな枠組みについて、これら

制度の導入があり、この制度に対しては競争当局も競争法上の問題を指摘していない。一方、わが国において同様の制度を導入した場合には、前述の議事録・議事概要にあるとおり、それ自体がカルテル行為にあたるとの評価を受けるおそれがあると指摘されているにもかかわらず、事前の議論の必要性にすら言及されていない。 わが国においても、インターライニングを可能とする代替制度を措置可能とするためには、欧米で許容される制度との齟齬の防止の観点も含め、代替制度が国際的に機能するような法制度及びその運用面における考慮が必要であり、独占禁止法適用除外制度の見直しについては、代替制度に必要な環境条件の検証と併せて論じられるべきである。 また、代替策を措置する場合において、インフラ整備や諸外国との法制度面での調整等が必要となり、新制度導入までに時間を要する場合には、当面の間は現行制度を維持するといった移行措置についても考慮する必要がある。	はＥＣ競争法の適用除外となるものではなく、ＩＡＴＡ及び個々の航空会社自らがその枠組みをＥＣ競争法と整合的なものとすることを確保する必要があるとしている。 ○ 独占禁止法に抵触しない方法で、ＩＡＴＡのインターライニングを維持するために、一定のシステムを構築する必要があり、これを構築するために一定の期間が必要であるということであれば、適用除外制度見直しの方向性が示された後に、新しい制度の実施時期までに一定の猶予期間を設ければ足りるものであって、独占禁止法の適用除外制度の見直し自体をしない理由とはならない。 ○ ＥＵ及び豪州は、競争法の適用除外制度を特定路線に限定して撤廃することとしたものではなく、全地域との間の路線すべてについて撤廃することとしたものである。したがって、我が国を始めとするアジア地域の航空会社は、これらの競争法の適用に備えなければならないものである。また、ＩＡＴＡの運賃協定のようないわゆるハードコアカルテルの要件又は定義は、いずれの国の競争法においても、大きな差異があるものではない。したがって、諸外国との法制度面での調整等が直ちに必要となるとは考えにくい。
--	--

「２．アライアンスに関する協定と提携関係の深化について」

4	○ アライアンス協定内容の拡大に対する独占禁止法適用除外については、報告書(案)の「アライアンス周遊運賃協定」に関する「競争政策上の観点からの評価」において、「『競争の実質的制限』に該当するかどうか、諸要素を総合的に判断することとなる。したがって、（中略）個別に違法性を判断すれば足りるのであって、一律に適用除外を与えると制度にする必要は、必ずしもない」との指摘がなされているが、独占禁止法の適用除外なくば、近年のグローバルアライアンスにおける統一運賃の設定、路便調整、収入配分といった提携関係の深化に対応できないことは明白である。	○ 本邦航空会社は、アライアンス内の事業提携について、ＥＵ及び米国の競争法適用除外を認められていないが、現時点で違法に問われているものでもない。 ○ 現行の国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度は、特定の路線における協定をその対象としており、アライアンス内の航空会社間の包括的な提携をその対象としているものではない。適用除外制度の対象を現行よりも拡大することは妥当ではない。 ○ 一般的に、諸外国の競争法の下では、事業者間で運賃の設定、便数の調整、収入配分を行うことは禁止されているものであり、これらの行為を伴う協定が容易に認められるものではない。
5	○ このようなアライアンス内での提携関係の深化は、アライアンス間競争時代における世界的潮流であり、欧米当局は、このような提携関係に対して競争法の適用除外を認め、実際にアライアンス間の競争促進と市場の活性化といった結果を積極的に評価している状況にある。このような中で、日本においては独占禁止法の適用除外が認められない場合に、隣国において競争法制の適用除外が認められるとすれば、アライアンス間の提携をより強力に推進するために、各アライアンスでは本邦航空会社と提携するよりも競争法制の適用除外を受けられる隣国の航空会社との提携推進を優先し、本邦航空会社あるいは本邦発着路線が提携関係から排除されて著しく不利な国際競争環境を強いられることになる。この結果、わが国航空旅客の利便性を損なう結果にもつながり、また日本の空港ではなく競争法制の適用除外が認められる隣国の空港がアライアンスのハブ空港の地位を獲得するに至ることも予想される。 このような競争法の適用除外は、個社間の競争の実質的制限への該当	○ ＤＯＴは、アライアンスに対する反トラスト法適用除外を認めるに当たっては、オープンスカイ協定が締結され、運賃の設定及び航空会社の参入が自由化されるという状況の下で、アライアンスに加盟する航空会社同士のネットワークが結合することによって全体として競争が促進され、輸送量が拡大し、運賃が低下することになるかどうかを考慮している。このように、利用者の具体的利便という観点から判断しているものであって、意見にあるような他国の航空会社に比べて自国の航空会社が不利な国際競争環境に置かれるかどうかといった点を考慮しているものではない。 ○ 欧州委員会が新たにアライアンスに対する競争法の適用除外を認めている事実はない。しかし、それによって欧州の航空会社が米国の航空会社に比べて不利な国際競争環境に置かれたとか、ハブ空港の地位を他国に奪われたといった事態は起きていない。 ○ 競争を促進することによって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、航空会社の国際競争力維持の観点から、アライア

	性といったミクロ的視点や航空会社保護の視点ではなく、飽くまでもグローバルアライアンス時代における「利用者利便の向上」のための「公正な国際競争環境の確保」といった観点から必要となるものである。	ンス内の航空会社間の事業提携に関する独占禁止法の適用除外制度を創設することは認められない。
6	○ この点に関し、「日本では競争の実質的制限という要件があり、日本の独占禁止法は実際の効果を見て判断するということになっている」「競争の制限に至らない場合は違法にできない」との意見があり（「政府規制等と競争政策に関する研究会」、2007年7月19日議事録、P11、22～26行目）、従って、前述のとおり、報告書においては「個別に違法性を判断すれば足りるのであって、一律に適用除外を与えるという制度にする必要は、必ずしもない」との指摘がなされている。 しかしながら、これまでの公正取引委員会による同法の運用を見れば、市場が重層的に成立する場合、各市場においてそれぞれ競争の実質的制限の有無が問題とされる傾向にあり、より広い範囲での市場において競争の実質的制限が認められなくとも、狭い範囲の市場で競争の実質的制限が認められる場合には、違法と判断される可能性が高いと考えられる。 すなわち、アライアンス内でのより深化した提携関係等に対しては、仮にアライアンス間での競争を促進するような効果を持つ場合であっても、より狭い範囲に目を向け、アライアンス内の航空会社間での競争について制限するような効果を持つ場合、「違法」と判断される恐れが十二分にある。 この場合、欧米では認められるアライアンス内の提携施策について、わが国においては違法と判断されることも懸念されるため、事前に包括的な独占禁止法の適用除外を認めるような制度が必要であると考ええる。	○ 現行の国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度は、本邦内と本邦外の路線における協定をその対象としており、アライアンス内の航空会社間の包括的な提携をその対象としているものではない。適用除外制度の対象を現行よりも拡大することは妥当ではない。 ○ 意見は、公正取引委員会による市場画定が欧米よりも厳格であることを論拠としているが、独自の見解に基づくものである。

○ また、確かに航空運賃は自由化され、オープンスカイ政策の進展により、就航についても自由化が進んでいるが、これらの「自由化」政策も、現時点では（一部の例外を除き）シカゴ体制における二国間航空協定の一類型に過ぎない。二国間航空協定は二国間での権益の交換を前提としており、多くの国は自国の発着権益を行使できる航空会社を自国籍企業に限定し、自国の航空企業に対する外資規制を課している。すなわち、航空自由化政策は、自国の権益を無視したところには存在していない。さらに、報告書(案)でも指摘されているように、欧米ではアライアンスに対する競争法適用除外制度を政府間での航空交渉のツールとして戦略的に活用している実態もある。 ○ （これに対し、報告書(案)の「アライアンス周遊運賃協定」に関する「競争政策上の観点からの評価」においては、「他国が日本に対して独占禁止法の適用除外を求めるという事態がどのような局面において生じるのか必ずしも判然としない」ことを理由に「（わが国が独占禁止法の適用除外を）二国間航空協定の交渉ツールとして利用するという事態は考えにくい」との指摘がなされている。しかしながら、他国の航空会社が日本において行う営業行為について、独占禁止法の規制が制約となり得るような場合、具体的には、当該国の航空会社が、アライアンス内等において本邦航空会社との提携施策を推進しようとした場合には、当該国が日本に対して独占禁止法の適用除外を求める可能性は十分に考えられる。したがって、このような指摘も、論拠に乏しいと言わざるを得ない。）	○ 米国が、アライアンスに対する反トラスト法の適用除外を認めるかどうかを決定するに当たり、オープンスカイ協定の締結状況を考慮していることは確かであるが、それはオープンスカイ協定による競争促進効果を考慮に入れているということにほかならないから、結局は、旅客数の拡大、運賃の低下という利用者の利便の向上を目的として、反トラスト法を運用していることを意味するものである。 ○ 欧州委員会が新たにアライアンスに対する競争法の適用除外を認めている事実はない。 ○ 意見は、日本がどのような目的でどのような内容の二国間航空協定を締結しようとしている場合を前提としているのか、また、どのような理由で意見のような事態が生じるのか、具体的に明らかにしていない。
--	---

7	○ このように、多くの国において航空企業に対する外資規制をはじめとした様々な制約が存在し、企業結合等を通じた事業効率化・顧客利便の向上が図れない状況下において、国際航空には自由化が進展する中でも競争法の適用除外を前提とした提携が必要であり、このような国際実態を正確に把握した上で、国として総合的な判断を下さなければ、かえって国民の利益を損なうことになりかねない。すなわち、単に特定の事業者間における競争の実質的制限への該当性の判断にとどまらず、航空政策の観点からの極めて高度な総合的判断が求められる。 ○ わが国において、仮に航空法上での独占禁止法適用除外制度の運用が不可能となれば、このような政策判断の手段を奪うことにもなりかねない。競争の実質的制限への該当性のみにとどまらず、このような航空政策の観点からの総合的な判断を実施可能とするためには、航空法において、一定の条件の下であれば独占禁止法の適用除外を認めることができるような制度を担保する必要がある。
---	--

- 意見は、多くの国において外資規制をはじめとする制約があることから、国際航空の自由化が進展する中でも競争法の適用除外を前提とした提携が必要であるとしているが、2003年（平成15年）3月のICAO（国際民間航空機関）の第5回世界航空運送会議が採択した「DECLARATION OF GLOBAL PRINCIPLES FOR THE LIBERALIZATION OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT」では、国際航空の自由化の進展に伴い、競争法の適用が重要となることを述べており、国際航空分野に競争法が適用されることを前提としていることを考慮すると、新たな適用除外制度を創設する論拠とはなり得ない。
- 現行の国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度は、特定の路線における協定をその対象としており、アライアンス内の航空会社間の包括的な提携をその対象としているものではない。適用除外制度の対象を現行よりも拡大することは妥当ではない。

(社)日本経済団体連合会からの意見に対する考え方(案)

	意見	考え方(案)
1	1. 今般、政府規制等と競争政策に関する研究会が取りまとめた報告書(案)では、独禁法の適用除外のあり方について、世界的な国際航空をめぐる環境が変化している中、現行の適用除外制度を維持する意義がなくなっており、速やかに抜本的見直しが必要であるとしている。 確かに、現状適用除外になっている協定の一部には、独禁法上問題にする必要のない協定も含まれており、これらの適用除外廃止については異論がない。しかし、国際航空事業は、さまざまな国や航空会社の路線を跨ぎ、安全でかつ迅速・経済的に旅客・貨物を輸送する公共的な使命を果たしている。こうした観点から、IATA運賃協定の適用除外見直しにあたっては、単に「事業者間における競争の実質的制限」の該当性の判断にとどまることなく、国際航空市場の実態を正確に把握し、独禁法適用除外見直しの影響を慎重に検討することが重要である。わが国の利用者、事業者の利益を損ない、ひいては国益を損なうことがないよう、適切な代替措置を講じるべきである。	○ 本研究会は、2007年(平成19年)2月から、6回の会合を開催し、国際航空市場の実態を踏まえ、慎重に議論を重ねた上で、報告書(案)を取りまとめたところである。 ○ 独占禁止法に抵触しない新たな枠組みの要否及びその内容は、当該枠組みを導入しようとする側において検討されるべきものである。
2	2. IATAを中心とした各協定は、これまでインターライニングやネットワーク補完といった利用者利便の確保という面において十分機能してきた。独禁法の適用除外が廃止されることにより、IATA運賃の設定ができなくなった場合、 (1) 従来、IATA運賃で設定されていた都市がキャリア運賃ではカバーしきれないため、複数のキャリア運賃を買い足さなければ旅程が成立しない、 (2) 従来、IATA運賃では、航空会社、出発日時、旅程の変更が自	○ 意見がIATA運賃の廃止に伴うデメリットとして挙げているのは、IATA運賃協定(すなわち顧客から収受する対価に係る協定)に対する独占禁止法の適用除外制度の廃止それ自体に伴うデメリットではなく、IATAのインターライニングが無くなった場合のデメリットである。 ○ 報告書(案)は、IATAのインターライニングのメリットをすべからく否定しているものではない。しかし、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はないとしているものである。

	由だったが、キャリア運賃の場合、変更範囲が限定的なため、柔軟性が損なわれる、 など、利用者の利便性が損なわれる恐れがある。	
3	3．今般の適用除外見直しについて、政府規制等と競争政策に関する研究会は、近年の欧米における見直しの動きを主な理由としているが、欧米とアジアでは国際航空に関する市場環境や航空行政などの面で異なっており、それらを十分考慮に入れなければならない。	○ 本研究会は、諸外国において競争法適用除外を見直す動きがあることを契機として検討を開始したものであるが、他国の制度に日本の制度を合わせるといった観点から検討を行っているものではない。 ○ E U及び豪州は、競争法の適用除外制度を特定路線に限定して撤廃することとしたものではなく、アジアを含む全地域との間の路線すべてについて撤廃することとしたものである。したがって、我が国を始めとするアジア地域の航空会社は、地域特性のいかにかわらず、これらの競争法の適用に備えなければならないものである。 ○ 報告書（案）は、シンガポール、台湾、マレーシア、韓国、インドネシアなどのアジア諸国・地域が、既に米国とのオープンスカイ協定を締結している状況など市場環境等を考慮した上で、検討を行っているものである。
4	4．以上のような観点から、独禁法適用除外見直しにあたっては、わが国においてもインターライニングを可能とする代替措置を講ずることが前提となる。例えば、E Uでは、「e タリフ/フレックスフェア」に対して、競争当局は競争法制上の問題を指摘していない。一方、わが国においては、欧米と同様の代替措置が独禁法上問題になる可能性が指摘されている。よって、わが国においても適用除外を廃止するのであれば、同様に、代替措置が独禁法上問題にならないよう考慮する必要がある。そこで、研究会においても、代替措置に関するガイドラインの検討を急	○ 独占禁止法に抵触しない新たな枠組みの要否及びその内容は、当該枠組みを導入しようとする側において検討されるべきものである。 ○ 仮に、特定の事業者団体又は事業者が、今後実施する予定の代替案について独占禁止法上の懸念を有している場合には、当該代替案について公正取引委員会に事前に相談し、その上で公正取引委員会が個別に判断すべきものとする。そのように、個別に判断することで足りるものであれば、一般的なガイドラインまで示す必要性は必ずしもないとする。 ○ 欧州委員会は、従来の運賃調整に代わる新たな枠組み（フレックスフェ

	ぐべきである。	ア及びe タリフ) について、これらはE C 競争法の適用除外となるものではなく、I A T A 及び個々の航空会社自らがその枠組みをE C 競争法と整合的なものとすることを確保する必要があるとしている。 ○ なお、E U において、貨物のI A T A 運賃協定に係る競争法一括適用除外規則が撤廃された際、I A T A 運賃協定に代わるシステムが導入されたわけではない。E U、米国及び豪州とも、ガイドラインを示した上で、競争法の適用除外制度を撤廃し、又は撤廃しようとしているものではない。
5	5 . 代替措置を講ずる場合、運賃認可申請の電子化などインフラの整備、二国間航空協定に関する国内法との整理、諸外国との法制度面での調整等が必要となることが予測されるが、措置までに時間を要する場合には、当面の間、現行制度を維持するなど、移行措置についても考慮する必要がある。利用者利便を損なうことのないよう、移行期間を十分確保することが望まれる。	○ 独占禁止法に抵触しない方法で、I A T A のインターライニングを維持するために、一定のシステムを構築する必要がある、これを構築するために一定の期間が必要であるということであれば、適用除外制度見直しの方向性が示された後に、新しい制度の実施時期までに一定の猶予期間を設ければ足りるものと考えられる。 ○ 報告書(案)では、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、「包括的合意」が存在するだけのときもあることから、必ずしも個別の運賃又はその具体的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している。また、日英路線のように、二国間航空協定上に指定航空企業合意に関する規定が置かれている場合であっても、当該路線にはキャリア運賃協定が存在していないことから、指定航空企業間合意をすること自体が二国間航空協定上の義務とされていることを意味するわけではないとしている。したがって、二国間航空協定と国内法との関係整理が直ちに必要になるとは考えにくい。 ○ E U 及び豪州は、競争法の適用除外制度を特定路線に限定して撤廃する

		こととしたものではなく、アジアを含む全地域との間の路線すべてについて撤廃することとしたものである。したがって、我が国を始めとするアジア地域の航空会社は、これらの競争法の適用に備えなければならないものである。また、IATA運賃協定のようないわゆるハードコアカルテルの要件又は定義は、いずれの国の競争法においても、大きな差異があるものではない。したがって、諸外国との法制度面での調整等が直ちに必要となるとは考えにくい。
6	6．今日、急速に進むアライアンス内の提携強化は世界的な潮流であり、欧米当局は、提携関係に対して競争法の適用除外を認めている。公正な国際競争を確保する観点から、本邦航空事業者が不利な競争を強いられることがないよう配慮すべきである。	○ DOTは、アライアンスに対する反トラスト法適用除外を認めるに当たっては、オープンスカイ協定が締結され、運賃の設定及び航空会社の参入が自由化されるという状況の下で、アライアンスに加盟する航空会社同士のネットワークが結合することによって全体として競争が促進され、輸送量が拡大し、運賃が低下することになるかどうかを考慮している。このように、利用者の具体的利便という観点から判断しているものであって、自国の航空会社が不利な競争を強いられるかどうかといった点を考慮しているものではない。 ○ 欧州委員会が新たにアライアンスに対する競争法の適用除外を認めている事実はない。しかし、それによって欧州の航空会社が米国の航空会社に比べて不利な国際競争環境に置かれたといった事態は起きていない。 ○ 現行の国際航空協定に関する独占禁止法の適用除外制度は、特定の路線における協定をその対象としており、アライアンス内の航空会社間の包括的な提携をその対象としているものではない。適用除外制度の対象を現行よりも拡大することは妥当ではない。

個人からの意見に対する考え方（案）

「１．IATA協定運賃に代わる「新インターライニング可普通運賃」の必要性和運賃レベルの問題」

	意見	考え方（案）
1	前提として現行の「IATAインターライニング」に相当する仕組みと対応する運賃は必要です。 新選択肢のひとつ「フレックスフェア」は市場価格が先導するシステムであるとされていますが、結果として全般的に現行IATA運賃より高レベルでの設定にならないか懸念があります。 特にビジネスクラス運賃では公示された日本発「キャリア運賃」自体の設定例が多くない（全航空会社・路線で存在するわけでない）ため、もし基準を現IATA運賃に求め、さらに付加価値分をプラスしたときにどのような共通運賃額になるのか、このタイプの運賃を購入する客層（＝制限がなく変更に対し柔軟に対応可能）は少ないながらも確実に存在するだけに、気がかりです。	○ 意見を踏まえ、本文19頁の脚注を次のとおり修正する。 脚注 「<u>ビジネスクラスでは、一部の路線において、航空会社が日本発のキャリア運賃を設定していない場合もある。例えば、東京と上海を結ぶ路線においては、JAL、ANA及び中国東方航空はキャリア運賃（C）を設定していない。しかし、この路線について、ノースウェスト航空はキャリア運賃（C）を設定している。他の路線のビジネスクラス運賃は、資料5を参照</u>」

「２．現行IATA計算規則の継続」

2	運賃レベルの他に、IATAでは「運賃計算方式」の統一を図ってきました。 例：マイレージ計算 複数の都市を訪問する旅程の場合、各区間運賃を合算するのではなく、距離計算に基づき一定範囲内で通し計算の適用を可とする。 今回の改革（案）は政府認可申請前の「運賃レベル検討過程」が問題とされているものと理解していますが、計算手続については、これまで同様上記のような旅客の益となる統一した方法が必要です。 「別紙１」４１ページに「現行のIATA運賃の水準が、キャリア運賃より	○ 一般的には、運賃、運航回数、路線又は役務の内容等の競争手段を制限するものではなく、かつ、事業者の参加、脱退を不当に制限するものではないもので、相次運送に付随して運賃の精算方法を取り決めておくものにとどまっているものならば、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。 ○ 意見が引用している部分は、「運賃が現行よりも割高になる可能性があ
---	---	---

も大幅に高額に設定されている現状を踏まえると、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ことは想定しにくい」とあります。IATA運賃利用者の多くは、高くてもより柔軟性のある航空券を求めていますので、ここで制限を伴うキャリア運賃を引き合いに出すのは、やや不適切な感じがします。 また計算結果について、「合算」方式は多くのケースで現行より高額になる可能性大ではないでしょうか。 各種キャリア運賃において、特段の規定がない部分はIATA規則を適用することになっているため、この点からも統一した枠組みが必要です。	る」という関係者の懸念¹に対する考え方を述べたものであるので、運賃の水準についてだけ記載しているものである。
--	--

「３．「燃油サーチャージ」の本体運賃への吸収」

3 今回の適用除外制度の見直しとは直接関係がないかもしれませんが、燃油価格高騰傾向が続く中で「燃油サーチャージ」制度はほぼ限界にきた感があります。消費者に対し、純運賃とは別途いくら必要になるかについての説明に費やす旅行会社の労力もさることながら、旅客の不審感を募る事例が多々あります（提示する額が旅行会社により異なるケースなど）表面上の旅行代金は格安でも、別途必要となる「燃油サーチャージ」がかなりの額になり、消費者保護の観点から問題があります。 同サーチャージは本体価格に吸収する形、で運賃を再設定すべき時期に来ているのではないのでしょうか。	○ 意見にあるとおり、左記は、独占禁止法の適用除外制度の在り方、すなわちサーチャージなどに係るキャリア運賃協定を独占禁止法の適用除外とすることの適否自体に、直接関連するものではない。
---	--

¹ 平成19年 5月25日の本研究会会合資料1（2頁）

欧州ビジネス協会（EBC）からの意見

	意見	考え方（案）
	EBCはレポートの結論を全面的に支持し、以下の点について注目を願いたいと思っています。 1．全世界がIATA運賃協定を競争法の除外を見直す時に日本だけが、独占禁止法の適用除外とし置くことが不適切である。見直さない結果として生まれる競争法上の相違は外国航空会社を本国競争法か、国土交通省が定める運賃認可基準か、どちらかに違反する行為に責められるとの懸念がある。現制度を維持するままでは、報告書にかいてあるように、日本国航空会社もグローバルのビジネス展開に悪影響を与えるに間違いはない。 2．国際経験からIATA運賃契約を無視した自由運賃設定でも市場が機能し、むしろ、運賃自由化は消費者にも、航空会社にも有利であることが分かる。よって、EBCは最低運賃規制をすべて無くし、航空会社はクラス（エコノミーやビジネス）に関わらず、すべて運賃を自由に登録する制度を作るべきであると考えている。 3．IATA運賃契約に対する独占禁止法適用除外を失効してもインターライニング機能は保たれると報告の結論は元も正しい。実は大半の国際路線は長い間、IATA運賃契約に従わない運賃設定メカニズムを利用しているにも関わらず、グローバルベースでのインターライニング機能が保たれている。EBCはF/C/YクラスやPEXのキャリア運賃によって、インターライニングの機能が保たれる。IATA運賃契約とインターライニング直接関係がない。	

4．二国間協定上に指定航空企業合意に関する規定が置かれている場合であっても、個別の運賃の事前合意が必要でないというレポートの結論を歓迎している。指定航空企業事前合意に対する国土交通省の新しい柔軟な太陽を歓迎しているとともに、航空会社の出身地によって、運賃登録規定が異なっていること自体が問題であると指摘する。 5．BSPベースで、すべての運賃クラスにネットヴァリューの販売が出来るようにすべきである。	
--	--