

政府規制等と競争政策に関する研究会

2007年9月20日(木)

【神宮司調整課長】 本日はお忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございます。政府規制等と競争政策に関する研究会を始めさせていただきます。

本日は、清野会員、下村会員は所用のためご欠席でございます。

本日は、「国際航空市場の実態と競争政策上の課題について」という議題のもとにおけるこの研究会の会合の第6回会合ということになります。

初めに、配付資料を確認させていただきます。配付資料としてお配りしましたのは3つになります。資料1がこの研究会の報告書の素案になります。それに附属する参考資料として、資料2という資料が後ろについておまして、これは報告書本文に収録し切れなかった図表その他のものでございます。資料3は、報告書素案の概要をまとめた要約版ということになっております。本日のこの研究会での会合の資料につきましては、この3点という形で議事の進行をお願いしたいと考えております。

それでは、これからの議事につきましては、岩田座長をお願い申し上げたいと思います。よろしく願いいたします。

【岩田座長】 それでは、本日の議題に移ります。

まず、事務局から説明をお願いします。

【神宮司調整課長】 それでは、事務局から本日の議題に関してご説明を申し上げますが、ちょっとお断りさせていただきたいところがございます。

先ほど申し上げましたように、本日は、先ほど配付いたしました3点の資料のうち報告書素案についてご討議いただくことを議題として予定しておりますが、この会合の直前に、国内航空会社2社から事務局に対して意見書の提出がございました。この意見書は、前回、7月19日に開催した第5回会合でご討議いただいた、「論点の整理」という事務局で論点を整理させていただいたペーパーを受ける形で作成されたものでございます。当然のことながら、今回の報告書素案に対する意見ではございません。

この2社の意見書については、座長のご了解を得た上で、昨日、急遽、各会員に対してメールでお送りさせていただいたところでございます。ただ、すべての会員の方に御覧い

ただくところまで行ったかどうかは確認できませんでしたのと、海外出張中の会員については多分御覧いただけなかったと思いますので、私から口頭で、念のため意見書の概要を説明した後、報告書素案の説明をさせていただくという形にしたいと思います。

国内航空会社2社と申しあげましたけれども、まず1社、日本航空インターナショナルから提出されている意見書についてご説明させていただきます。

同社の意見書は、総論としては、「適用除外協定の持つ公益性」という用語を用いていますが、この公益性を担保するために、適用除外見直しに当たって代替案を検討すべきであるとしています。このうち、IATAの運賃協定については事務局のほうでIATAのインターライニングと呼んでいたものについて「マルチのインターライニング」と呼称しておられますけれども、このマルチのインターライニングの便益、公益性を実現させる根幹であると位置づけた上で、実現可能な代替案を十分吟味して独禁法の指針とともに示すべきであって、代替案の実現可能性を検証しない段階で適用除外規定を見直すことは公益上の観点から問題があるとしております。

この点に関して、欧米の独占禁止当局は、IATAのインターライニングの便益としての価値を認めた上で、代替案の実現可能性について十分な調整を行ったとしています。

以上がIATA協定についての部分ですけれども、キャリア協定については、少なくとも一方的に相手国サイドに多大な影響を与える適用除外制度の見直しは慎重に行われるべきという内容になっております。

次に、もう1社、全日本空輸の意見書については、まず新たな視点での適用除外制度のニーズが高まっているので、IATA協定などに対する議論と適用除外制度自体の存続を認めるかどうかは異なるテーマであるというのが総論的なご主張になっています。

個別の論点については、IATAの旅客の運賃協定については、意見書では「連帯運送」と言っていますが、インターライニングを可能とする仕組みとしては、運賃調整会議に基づく協定によって決めなければならないということはないが、何らかの代替制度が国際的に機能するような考慮が必要であるということになっております。

これに対して、キャリア運賃協定については、2006年以降、「包括的合意」に変更されてはきているのだけれども、指定航空企業間合意がまだ必要となっている部分があって、この点については消費者の選択肢を制限し、航空会社の機会損失につながっているため、早急に見直しが必要であるとなっています。

他方、新たな視点として、アライアンス間での競争を促進するような形でのアライアンス

ス内提携については、利用者利便の向上につながるので、アライアンス内の提携について適用除外の余地を残す必要があると述べています。

簡単ではございますが、私から口頭で紹介させていただきました。

よろしければ、引き続き報告書素案についての説明に移らせていただきます。時間の関係がございますので、全体を網羅的に説明するのではなく、ポイントに絞ってご説明いたします。意見書が言及しているような点については補足をしながらご説明します。ページが飛んでしまうかと思えますけれども、ご了承いただきたいと思います。

それではまず、お手元にあるかと思えますけれども、資料1を御覧いただきたいと思います。

まず、表紙と目次をめくっていただきまして、ページ数でいいますと4ページになりますけれども、「はじめに」ということで、本件の検討の視点について記述してございます。

この文章自体に書いていないことからご説明申し上げますと、「はじめに」のところにおいては「国際的整合性の確保」という文言が抜ける形になっております。「国際的整合性の確保」というのは、前回の論点整理の際、事務局で用いていた用語ですが、前回、会員の先生方からご意見をお伺いして、どうも「国際的整合性の確保」ということが用語として用いられると、どうしても、例えば諸外国がやめたからその制度に合わせるという議論を志向しているかのように誤解を受けるところがあったかと思えます。このため、「はじめに」におきましては、E Uや米国等における見直しの状況というのは、この研究会における検討を始めるきっかけにはなったという位置づけにした上で、我が国の航空法の適用除外制度の必要性については、現時点において改めて検討する。その場合には、現在の実態への視点としては、冒頭に書いてあるように「適用除外制度は、自由経済の下ではあくまでも例外的な制度」とあるという視点に立った上での見直しをするという視点を明らかにしているということでございます。後ほど出てきます第6の冒頭でも同様の視点を明確にしているということでございます。

続きまして、報告書の第1については、市場の概況として市場規模等について記述してございます。第2については、国際航空に関する国際的枠組みの形成として、8ページ以降、シカゴ会議において政府間における多国間の枠組みが決まり、他方、経済的事項についてはI A T Aという民間の事業者団体での取決めにゆだねられたという部分の経緯を記述した後、政府間においては、米英の航空協定から始まった二国間協定の中で定めていったという流れを書いてございます。

ここまでのところは、大体今まで既に提出した資料の内容をまとめていったものでございますので、詳細については説明を省略させていただきます。

続きまして、第3では、国際航空運賃の認可制度と運賃の実態について述べております。運賃の認可の制度としての内容が12ページに、運賃の種類については13ページに記述させていただいておりますけれども、17ページの3で書いております国際航空運賃の実態というところから、補足的に説明を加えていきたいと思っております。

まず、17ページの表では、全発券航空券種の中で、IATAの普通運賃に係る券種がどの程度の割合を占めているかにつきまして、青色の網かけをしているところで表示した上で、合計値として6.2%という数値を占めております。他方で、ファーストクラスにつきましては、すべてがIATA(F)という券種に係るもの、ビジネスではほとんどがIATA(C)という券種に係るものということになっております。それに対して、エコノミークラスではIATAの占める割合は少ないという形になっております。

ただ、この中で、ファーストとビジネスとエコノミーの券種の比率でございましてけれども、例えばファーストが0.1%、ビジネスが全部合わせますと5.3%、エコノミーが94.6%、全体の券種の割合がそうなおる点については、ビジネスの割合が少ないのではないかとご指摘をいただいております。この点については、注の35に書いてありますように、インハウス旅行会社(主として親会社の旅行手配を行う旅行会社)が発券する分が抜けているということに起因するかと思っておりますので、まずその説明をしておりますが、それでもなお、この比率は実際よりも低い割合となっている可能性はあるかと思っておりますので、一応ここにつきましては、JALからこの研究会に対して提出された資料に基づいて同社の割合を記述しております。同社の割合によれば、例えばビジネスクラスの割合は2けたに行っている可能性があるということでございます。この数字につきましては、そのような留保をつけた上で使用させていただくことにさせていただきたいと思っております。

続きまして、18ページで、この表は規制研に既に提出した資料でございまして、こちらはIATAの運賃がキャリアの運賃に対してどのような影響を与えているかを示すために記載したものでございます。見てのとおり、連動が見られるというのが結論でございますけれども、特に注目すべき点としては、日本の航空会社2社の動きでございまして、この部分についてはほぼ完全に重なっているということでございます。これは色分けをしているのですが、ほとんどの線においては色の区別ができないほどに完全に重なっている

ということが見えるかと思えます。これに対して、外国の航空会社は必ずしもそうではありません。連動性は確かに見られますけれども、ずれが見られる部分があります。

したがって、少なくともこういった形での国内の航空会社に対する運賃について言えば、例えば図表4にありますような季節変動的な要因だけでは説明ができないような連動部分があるかということが、この資料からも読み取れるかと思えます。このために、19ページでは、特に国内航空会社2社の運賃の連動について少し補足的に記述しているということでございます。

時間の関係がありますので、その他運賃の実態部分につきましては、大体今までの内容をまとめたものだとお考えいただければと思えますので、第4に移らせていただきます。25ページになりますが、こちらは国際航空協定に関する独禁法の適用除外制度についての概要でございます。

大きな流れとして、昭和27年に航空法が制定されたときから、基本的な適用除外の枠組みは変わっていないこと、平成4年のこの研究会において公正取引委員会に対して適用除外の見直しについての提言をいただいていた、平成9年の見直し、平成10年の規制緩和推進計画を経て、平成11年に現在の航空法の形をつくった最後の改正がなされているということでございます。ただ、制度自体については、諸外国においても適用除外制度が認められていることを理由として、制度自体は維持されることになったという経緯を書いております。

国際協定の内容につきましては、29ページに表でまとめております。IATA協定とキャリア運賃協定、運賃以外の協定に分けて集計しておりますけれども、数としてはIATA協定よりもキャリア運賃協定のほうがずっと多くなっていることがここから読み取れます。

次に、第5に移らせていただきますが、諸外国における競争法適用除外の見直し等の動向でございます。こちらにつきましては、これまで報告していた部分に補足している部分がございますので、そのポイントだけ幾つかご紹介しながらご説明いたします。

まず、EUの見直しでございます。1997年に一度、EUでは見直しが行われているということが31ページに書いております。ご注目いただきたいのは、1行目にありますように、それまではEUにおいては旅客のほか、貨物の運賃についても適用除外規定があったということでございます。しかしながら、一方で当時からインターライニングを促進するものに限定ということでございましたので、当時から、例えばサーチャージに関する

ような協定についてはもともと対象とし得る余地はなかったということでございます。

そして、貨物の運賃については、1997年の見直しのときに適用除外の対象から外されたということですが、注57に記載してございますように、EU側の外した理由は、貨物輸送にIATA運賃が適用される例が少ないこと、インターライニングを伴う輸送であるかにかかわらず荷主に高額な運賃を適用する可能性があること、要するにインターライニングの適用が行われる輸送であるかどうかと運賃との関係に相関がないことが理由になっているということでございます。

日本における貨物の実態についても、実態としては同様のことが言えるかと考えております。

それで、ここは念のためもう一度補足させていただきますが、32ページで、その上で2004年からEUは見直しを開始して、結論的にはEUの域外路線を含めて2007年10月には廃止になるということでございます。これは域内から順番に見直しをしていくということにはなっておりますが、報告書に記述してありますように、欧州委員会の域外に対する権限との関係でそういう順番になっているということでございますので、域内も域外も同様の視点からの見直しがされていることは間違いのないところでございます。

そして、IATAのインターライニングに対する欧州委員会の評価です。「EUの域外路線については、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ている可能性がある」ということを一度、言っているわけです。ただ、それに対してIATAからは、「IATAのインターライニングの必要性について十分な説明はなされなかった」ということです。したがって、最終的なところでは、欧州委員会としてはIATAのインターライニングの必要性について、可能性はあるけれども、それについての十分な説明はなされなかったという留保的な評価になっているということだけご留意いただきたいと思っております。

33ページにも(イ)のところに記載しておりますように、代替措置について、ここではIATAの対応としてはフレックスフェア及びeタリフの話を挙げておりますけれども、欧州委員会は、これらのIATAが導入した新たな枠組みは意見書でいうところの代替措置になると思うんですけれども、EC競争法の適用除外となるものではないことを明言しております。これは公表文でございますし、事務的にもEUの担当者が私どもに対して強調するところございまして、この部分については、IATA加盟航空会社がみずからEC競争法と整合的なものとするように、コンパティブルということですが、要

するにこの競争法の枠組みの中で違法にならないやり方でやるようにということを、航空会社側の責務としているところでございます。

さらに、33ページの2で米国のところで、記述を補充させていただいております。

まず、全体の流れとしては、米国は現在、オープンスカイ協定を積極的に推し進めていて、相当広範な国・地域との間で締結するに至っているということでございますけれども、34ページのイで、オープンスカイ協定を推進する上で、相手国がオープンスカイ協定を受け入れれば、米国の運輸省では反トラスト法の適用除外を、その国が関連するアライアンスその他の提携に対して与えるということを行っていることを記述してございます。これは前回、会員からもご指摘がありました話でございますので、少し詳細に紹介しておりますが、この部分に関して少し補充させていただきたいと思っております。

まず、米国運輸省がアライアンスについてこのような適用除外を与えている理由は、アライアンスというものについて一定の競争促進的な側面を認めているということでございます。これはなぜかといいますと、アライアンスで特に想定されているのは大西洋の航路になりますけれども、その航路について、米国側の航空会社と欧州側の航空会社の路線のネットワークが結合すれば、米国国内から大西洋のそれぞれのポータルの空港を経由してヨーロッパの内部に入っていくことについて、ネットワークが伸長されることになるわけでございます。この点については、米国の運輸省は2000年にレポートを出しているわけですが、大西洋の両方のサイドに存在する多くの都市、それぞれの地域に存在する広範なネットワークをリンクすることによって、多くの二都市間路線についてアライアンスがサービスを提供するようになったということを述べておまして、それによって旅客量が増え、運賃も低下するというのが、米国運輸省側の主張になっているということでございます。先ほど、意見書の中でアライアンスについての競争促進効果ということに言及がありましたけれども、私どものほうでその部分について評価し直しますと、そのような形になるということでございます。

ただ、米国運輸省がこの認可をするに際しては、米国連邦司法省がコメントを提出することができることになっておまして、連邦運輸省に対して連邦司法省がチェックを入れているという立場になります。34ページのイの最後の4行のところにありますが、連邦司法省は、例えばそういうことであれば、同じ路線に現在、競合して就航している2つの航空会社の間でのアライアンスを認めるということはおかしいので、これを外すカーブアウトと言っていますけれども、そういう措置をとるように運輸省側に求めているという

ことです。

したがって、その中で、当然、競争当局ですので、連邦司法省側としては、相手側に対してより競争制限的でない手段をできる限り求めていくということをやっております。そのような形で、両者の間での意見の交換によって競争促進効果と競争阻害効果の比較考量がなされているということが実態として言えるかと思えます。もちろん、最終的なアライアンスの全体について、本当に競争促進的かということについてはいろいろな評価があり得るということですが、米国連邦運輸省側の主張としては、そういう競争促進的な要素があるんだという考え方をしているということでございます。

一方で、米国の場合、際立っておりますのは、IATA運賃協定に対する評価でございます。これにつきましては、諸外国との良好な関係を維持するためには必要ではあるということだけが理由になっておまして、IATAの運賃協定自体については、基本的に反競争的なものだという評価になっているということでございます。例えば、この点については、米国がファイナルオーダーという形で適用除外の見直しをしたときの言い方としては、「our findings that the IATA Interline Product provides little value」となっております。この「little」には不定冠詞がついておりませんので、米国運輸省側の評価としては、IATAのインターライニングという製品はわずかな価値しか提供していないという評価であることを述べております。

そして、35ページの3でオーストラリアについての部分が補足的な報告部分になっております。オーストラリアについては、既にIATA協定については見直しを完了しております。36ページにありますように、来年6月までということになっております。ただ、オーストラリアの競争当局ACCは、キャリア運賃協定については現在、適用除外を置いている形になっております。ただ、これにつきましても、今年見直しを開始いたしまして、二国間航空協定を締結している相手国の政府が積極的に指定航空企業間合意の締結を要請している場合に限るようという条件をつけております。オーストラリアにおける主要航空会社であるカンタスは、これを受け入れる意向を示しているところでございます。

第6に移らせていただきます。この部分では、国際航空に関する競争政策上の課題をまとめしております。

まず、柱書きのところでは、冒頭、申し上げました視点に基づいて整理しておりますけれども、平成11年と現在とでは大きな状況の変化があって、平成11年当時に「諸外国においても競争法からの適用除外が認められている」ことを理由として制度を維持したこ

とについては、少なくとも現時点においては、制度自体を維持する理由としては成立していない。したがって、あくまでも適用除外制度が例外的な制度であるという原則に立ち返った上で、改めて、今ここでご報告申し上げました現状を踏まえて、国際輸送ネットワークを維持・確保する上で適用除外制度が必要なのかという視点を示してございます。

その後、1では各別に各航空協定ごとの評価を書いておりますけれども、IATAの運賃協定の旅客については、これまでの研究会でIATAから主張された理由としては、IATAのインターライニングを維持する点だけにあるということを前提とした上で、40ページ以下になりますけれども、これについての評価を書いております。

bの(a)のところですが、まずIATAのインターライニング以外にもインターライニングというものについてのサービスは提供されているということでございます。EUの評価は、先ほど申し上げましたけれども、可能性があるという評価でございました。米国については、IATAのインターライニングについてもわずかの価値しか提供していないという評価であったということは、先ほど補足申し上げたところです。他方で、にありますように、この研究会における討議におきましても、IATAのインターライニングについては独自の価値があると評価するご意見があったところでございます。ただ、既にEUが適用除外を撤廃して、それでもなお引き続きIATAのインターライニングが実施されていること、それからIATAのインターライニングのために運賃協定が必要だということだとすれば、運賃協定は運賃水準を維持するものですので、IATAのインターライニングが存在するためにはそのような運賃水準が維持されていることが必要ということが論理的な帰結になるかと思っておりますけれども、現実の実態として、航空会社はIATAのインターライニングが可能なノーマル、普通運賃に係る航空券を販売する場合であっても、その運賃全額を収受していない実態にあるということでございます。したがって、IATAのインターライニングを維持する上でIATAの運賃協定が必要不可欠なものであるとは考えられないという記述をしております。

他方、弊害面ですけれども、先ほど申し上げましたようなIATAの運賃がキャリア運賃の一部に対して指標として機能している部分もあるのが弊害面ということになります。目的であるところのIATAのインターライニングの維持とは関係のないところにその効果が出ていることでございます。

両方を総合的に評価した結果、結論としてはIATA運賃協定を適用除外にしておく必要性は乏しいという結論になってございます。

そのほか、例えばIATAのインターライニングとは関係がないIATA運賃というものが存在するわけですが、これについては、41ページの一番下にありますように、必要性に関して具体的な説明はなされていない。なされていない以上、対象とする合理的理由はないという結論になっております。

貨物については、この点では旅客と同じ流れで書いておりますけれども、実態部分として一つ指摘できるのは、EUは1997年、IATAの貨物の運賃協定について検討して、その段階で既に、実際に利用される割合が少ない、それからインターライニングを伴うかどうかにかかわらず高額な運賃が適用されているという理由を指摘した上で外し、既に10年経過しているわけですが、IATAのインターライニング上の問題が生じた事例は見受けられないというところを補足しておりますので、評価としては、これを適用除外としておくことの必要性は旅客以上に乏しいということになっているということです。

少し飛ばしまして、キャリア運賃協定については、44ページに書いておりますように、先ほど意見書でもご紹介した部分にも入っていたところなんですけれども、航空会社の中でも競争制限的な側面があるとの指摘はあるところがございます、これが国際輸送ネットワークの維持に必要と航空会社側において認識されているかどうかについても疑問があるということがございます。そして、このキャリア運賃協定については、日米には航空協定上に規定がないために実施されていない。したがって、キャリア運賃協定なしに日米間の路線は運営されているわけですが、それで別に日米の国際輸送ネットワークが維持されなくなったという事実はないわけがございます。

もう一つ、弊害面を書いてございますけれども、2007年8月に、燃油のサーチャージについて米国とイギリスの競争当局が事件として取り上げておりまして、罰金、制裁金を科しているという事実を掲げてございます。

一方で、キャリア運賃協定については、二国間協定に規定されている以上、この義務を履行するために必要であるという主張があるわけですが、冒頭にご紹介した意見書にもあった話ですが、既にかかなりの部分は、ここについて「包括的合意」というやり方に移行している。これは、相手の運賃については反対しないということをおそらく取り決めておく形のものでございまして、そうだとすると、個別の運賃、具体的な運賃水準について合意することが二国間協定上の義務とされているわけではないと解されます。

さらに、英国の例を挙げておりますけれども、こちらについては、「包括的合意」を含め

てキャリア運賃協定は存在していないということでございます。にもかかわらず、日英の間に二国間の航空協定はまだ存在するわけでございまして、そうだとすれば、指定航空企業間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ことを意味しているわけではないと考えられるということでございます。

現在の状況のもとにおいては、二国間協定が指定航空企業間合意を規定しているということには歴史的・沿革的理由からの存続と評価されるわけですがけれども、EUや米国はもともこれを適用除外としておりませんし、オーストラリアは既に見直しに入っている。そして、EUの統合によって、EU加盟国が持っている二国間協定は現在、見直しを迫られている状況にある。米国はオープンスカイ協定の締結を推し進めていて、アジアにおける中では最も存在感のある中国を含めて、航空会社みずからの判断で運賃を設定することが航空自由化という形で進められている状況にあります。このような状況を踏まえれば、二国間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ところでございます。

最後に、アライアンスの部分についてご説明いたします。

アライアンスについては、現在、認められているのは、アライアンス自体を結成するかどうかではなくて、アライアンス自体が設定している世界周遊運賃とかいった一部の周遊運賃についてだけの協定でございますので、その点は一応用語を整理させていただいた上で、将来の話として、46ページで、先ほどご紹介しました米国のように、二国間交渉のツールとしてアライアンスに対する適用除外の余地を残すべきかどうかについての議論をしております。しかしながら、先ほど申し上げましたように、アメリカ側の運用は競争促進要素と競争阻害要素の比較考量というアプローチでございます。これは決して、例えば反競争的なアライアンスであっても、国際競争力の強化という観点から適用除外を認めるといった視点からのものではございません。そうだとすると、日本においてこうした提携とか協定を扱うときについては、日本においては実質要件である「競争の実質的制限」というのがありますので、そのもとで諸要素を総合的に判断する形ができるわけでございます。したがって、将来、アライアンスの内容が拡大していった場合であっても、日本において、この法制のもとで求められているアプローチは個別に違法性を判断するというアプローチでございまして、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考えられるということでございます。

あと、コードシェア協定、マイレージ協定、そして、現在、存続していて、日本とロシ

アとの間の条約で義務化されているという位置づけになるプール協定についての記述がございますが、内容については、今までご報告したものの以上のもものではございません。

48ページに、2の適用除外制度のあり方のたたき台として、今回、この研究会でご議論いただくために、提言部分を事務局でとりあえず書かせていただいております。

全体の流れとして見ますと、今まで述べてきたIATA運賃協定などの国際航空協定については、歴史的・沿革的理由から維持されてきたということですが、そのような全体の状況は、航空自由化という動きの中で変化しつつあって、むしろ日本の航空会社が新たな環境のもとで積極的な国際展開を図る上では、言うなれば足かせになるおそれがあると考えているということでございます。

適用除外の見直しについては、各協定について、今、述べました検討結果をまとめますと、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。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ということでございます。国際約束があるものがあることは事実でございますが、オーストラリアの例にもありましたように、基本的に、相手国との関係に配慮する必要があるのであれば、相手国である締結国側の具体的要請に基づいて実施されるものに限る、言うなればこちらのほうから求めないという縛りをした上で「暫定的な措置を採れば足りると考えられる」という結びにしております。

報告書の説明ですので、少しお時間をいただきました。

【岩田座長】 ありがとうございます。

それでは、今、事務局から説明がありました報告書の素案について、ご質問、ご意見がある方は、どなたからでも自由にお願ひします。

私から、48ページの最後ですが、それでも、「暫定的な措置を採る」、具体的に何かということではなくてよろしいでしょうか。

【神宮司調整課長】 適用除外制度の抜本的な見直しということですので、航空法の改正を含めたことを求めていくことを考えておりますけれども、「暫定的な」というやり方については、法制上、いろいろなやり方はあるかなと思っております。そこは、立法技術的な部分も含めて考えなければならない部分でございますので、ここでは趣旨だけを書いておまして、将来的にどのような立法内容を公取側として求めていくかについては、今の段階ではオープンな状態にしてあるということでございます。

【中谷教授】 今の点に関連して、国内的には課長がおっしゃるとおりだと思います。

国際的には、場合によれば二国間航空協定の運賃規定の修正が必要になるのかもしれませんが、報告書案にもありましたように、日英での運用のように、言ってみれば運用によって協定内容を変更するということが国際法上も可能である。つまり、事後の合意が（これは黙認でもいいんですけども）事前の合意である協定の規定の内容条項に優位するということになりますので、可能でしょうし、また、プラクティスとしては、先ほどの欧州の競争委員会の方針は十分参考になり得るんだらうと思います。どうしても二国間航空協定の相手国が運用の変更に応じない場合には、最終的には、多くの二国間航空協定で規定されている仲裁による紛争解決（一部の協定では交渉による紛争解決）という条項に乗せるか、あるいは場合によっては協定を廃棄して、新しい協定を締結するかというところまで行く可能性は皆無ではないのかもしれませんが。ただ、現況を見ている限りでは、途上国も、少なくともアメリカとの間では積極的にオープンスカイ協定を結ぶという全般的な傾向があることにかんがみると、そこまで行くことはほとんどないんだらうと思われます。

【岸井会員】 今の点について、今後のいろんな立法のあり方ということで、具体的な細かいところまでここで議論する必要は必ずしもないと思うんですけども、基本的な考え方でいきますと、現在の適用除外規定を御覧になっていただきますと、参考資料の3ページの110条が適用除外の具体的な条文で、1号が「航空輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる本邦内の」ということで、国内のいわゆる生活路線の維持のための適用除外の規定です。2号が今、問題になっているほうなんですけれども、読みますと、「本邦内の地点と本邦外の地点との間の路線又は本邦外の各地間の路線において公衆の利便を増進するため、本邦航空運送事業者が他の航空運送事業者と行う連絡運輸に関する契約、運賃協定その他の運輸に関する協定の締結」となっておりまして、この要件が「公衆の利便を増進するため」ということになっているんです。つまり、国際協定が、競争制限をしても消費者の利益になる可能性があることを前提にした適用除外規定なんです。

今度は110条の最初のほうを見ていただきますと、適用除外規定を設けながら「ただし」と書いてあって、「不公正な取引方法を用いるとき、一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより利用者の利益を不当に害することとなるとき」にはこの限りでないということで、除外したものをまたここでさらに解除しているという規定の仕方なんです。

これを見ますと、結局、利用者の利便と結びつけて適用除外を認めるという構成になっているんですけども、今までもずっとこの報告書の基本的な調査とかを見ますと、最後

の「国際約束があるものについては」というのは、協定自体が利用者の利便になるというよりは、国際的な条約、協定みたいなものによって、相手国との関係で、競争制限的なものについては一定の妥協をせざるを得ないものに限定するという趣旨だと思っんですね。これは、あまり例はよくないですけども、憲法でいうと統治行為論みたいなもので、国家権力というか国際政治の協定という政治的な要素が入ってきて除外せざるを得ないものに限定するという趣旨だと思っんです。

そうすると、私は、どういうやり方をするかは別ですけども、少なくとも公衆の利便を増進するという要件とはもうずれてきちゃっていると思っんですよ。ですから、場合によっては、国際協定であれば、政治的な国家間の取決めによって、いわば強制されているものだとするという解釈で、自発的に結んだ協定じゃなくて、その取引をするんだったらばやらざるを得ない、強制された取引であると考えれば、別に自発的にやっているわけじゃないんだと言え、適用除外規定を設けなくても独禁法違反の責任は問われないという解釈も可能ですから、「暫定的な措置」をどういうふうにとるかはいろいろやり方があり得ると思っんですけども、少なくとも2号の「公衆の利便を増進するため」という理由の適用除外を認める余地はもうなくなるんじゃないか。そうすると、具体的にいろいろな立法措置のやり方はあると思っんですけども、2号は削除するというのが基本になるんじゃないかと私は思っんです。その上で、国際的な約束にあるものについての措置は、考えてみると別に航空法だけじゃなくて、海運だって何だって、条約みたいなもので強制されたら、条約のほうが法律よりも優位しますから、法律の一般原則からしても、そこまで独禁法の適用はできないわけで、そちらの一般原則というか、そういう話になってくるんじゃないかなと思っます。先ほど課長がおっしゃったように、これは立法的な技術の問題もありますので、確定的なことは言えないんですけども、そんなふうを考えております。

【岩田座長】 これは、全日空なんか心配している台湾とか一部のアジア諸国についてはうまくいかないじゃないかということに対する答えになりますかね。

【岸井会員】 そうですね。少なくとも、この報告書で「締結国の具体的な要請に基づいて」ということだと、国家間の約束の話になってくるんですよ。

【井手会員】 今回の48ページの最後の文章は、漠然と書いているので、読む人によって何を書いているのかが多分、違うと思っんです。私は、「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」というのは、具体的にはシベリアとのあれでプールの協定をイメージして読んだんですけども、全体にぼやかして書いて

いるので、わかりにくいんですけども、先ほど座長が言われたような「暫定的な措置」とは具体的にどういうものかもよくわからなかった。はっきり書くことが非常に難しいというので、こういう書き方も許されるのかなと思っておりますけれども。

【岩田座長】 私が心配したのは、「暫定的な措置」をめぐる議論が紛糾すると、提言したことがうまく伝わらないと困るなと思ったんです。

【岸井会員】 私は、「暫定的な措置」ということで書いているのは、さっきのような問題を除くと、どこかで報告書に書いてありましたけれども、経過措置はもちろん、時間がかかる面もありましょうし、アジアの国なんかは相手国と交渉してみて、その上でいろいろ対応を考える必要が出てくるものもあるでしょうから、経過措置を設けるということは当然、前提だと思うんですね。その上でどうしても残るもの、さっきのプールの協定みたいなものですね。これは、廃止されればいいですけども、されないと、やはり直に残っちゃうものですよ。そういうものはそういう形で処理すればいいんじゃないか。

【岩田座長】 だから、岸井さんの意見をきちんと「暫定的な措置」に書くと、要するに締結国の具体的な要請に基づいて実施されるものは、独禁法よりもそちらのほうを優先するとなるという意味でしょう。

【岸井会員】 そうですね。

【岩田座長】 そうすると、むしろ「暫定的な措置」はそういうふうには書かないといけないということになる。はっきり「相手側の要請を優先する」となっちゃいますよね。

【岸井会員】 暫定というのも、相手方との交渉によって協定の内容が、例えばプールの協定が廃止されたら必要なくなるわけですから。

【岩田座長】 要請に基づいて実施されている間は独禁法よりもそちらを優先すると書くことになっちゃう。事務局はそうは書きたくないという感じがちょっとするんですけども。

【岸井会員】 そうですね。うまく伝わっていないですけども、私が言いたいのは、暫定はいろんなとり方があると思うんですけども、抜本的な見直しというのは、さっき言った国際協定に関する適用除外の2号はやっぱり削除するというのを原則とするという趣旨で申し上げたんです。

【岩田座長】 こちら側はそうなんだけれども。

【岸井会員】 その上で暫定というと、経過措置とか、いろんなものが含まれると思うんですけども、これはどこまで入れるかはいろんな読み方があると思うので、その意味

ではあまりはっきりさせないほうがいいのかもかもしれませんけれども、やっぱり2号を削除というのが基本的なスタンスで、その上でいろんな対応を考えていくべきだという趣旨で申し上げた。

【岩田座長】 ただ、僕がやっぱり気にしているのは、提言というときに、「暫定的」というのでいろんな解釈が可能な提言はあり得るかということなんです。そういうあいまいな提言はあり得るのか。岸井さんが言ったような場合には、相手が具体的にこういうことをやっている限りは、それに従わざるを得なくて、そちらを優先せざるを得ないというのははっきりするんですよね。だけど、相手が実施しているのでも、できるだけ相手にも説得するというのが政策なんですよ。それは別の政策なのであって、それで相手が「うん」と言わない限りはしようがないということ、相手にも変えてくれるようにいろんなやり方をして交渉を進めるべきであるという書き方とはちょっと違うんです。そうやっても、なおかつ相手が譲らない場合には仕方がないという書き方になるわけです。

【中谷教授】 国際的なマンドートの問題はあろうけれども、運賃規定の改定を求めるといふふうに提言することは……。

【岩田座長】 求めてもだめな場合はどうするのかというのを全日空なんかは心配しているわけです。それに対してもきちんと答えるほうが……。

【中谷教授】 その前に紛争解決条項を用いるとか、そこまで言いますか。

【岸井会員】 そこまで要求してとするか。

【岩田座長】 「等の暫定的」が必要かな。何か具体的になくて……。

どうですか。山内先生。僕が心配しているのはそれ。

【山内会員】 今のお話を聞いて、岸井先生がおっしゃったのは、こう書いていても、法技術上はいろいろあり得る話だということ、まずさっき論証したと思うんですけども、その上でいうと、具体的内容はなかなか書きづらいんじゃないかという井手先生のご意見は私もそうだと思うんです。

【中谷教授】 ただ、協定上は、運賃について紛争がある場合は、決まるまでは既に実施されている運賃が適用されるということに一応なっていますので、その間はペンディングな状態は続くということで、運賃について決められないというわけでは、その限りではないということですね。

【岩田座長】 それが「暫定的」。そういうふうに読めるんでしょうね。

ほかにご意見はありませんか。

【山内会員】 前回、いろいろ意見を言って、今回の報告書の中に取り入れていただいているので、もうあれなんですけれども、さっき、冒頭にエアラインからの要望というか、意見書の紹介があって、両方とも共通していたのは、IATAの運賃協定になっちゃうときに代替手段をちゃんと確保することをお願いしたいと。非常に合理的というか、そのとおりだと思うんですけれども、そこでeタリフとかフレックスフェアという話があって、一つの論点は、それに対して本当に適法なのかどうかということで、これはいろいろ欧米の事例を紹介する中で、それを適法な形でやりなさいというご指摘があったわけなんですけれども、一つの考え方は、きのうのその意見書にもありましたけれども、公益事業、電力とかガスなんかで競争を導入するというときに、どこからどこまでが独禁法上、問題なく、あるいはこうなると問題だというガイドラインが出されているわけで、ある意味でそういうものの存在も参考にはなるかなと思います。そんなようなことも考えて、実効あるeタリフとかフレックスフェアがあり得るのかなと思います。

【岩田座長】 そうですね。

46ページで、実質的競争制限になるかどうかというのがありましたよね。だから、こういうのも、適用除外を外していくときに、実際は、政策上は将来、ガイドラインを設けるんでしょうか。こういう場合はこうですか。実質上はそこまで行かないですか。

【神宮司調整課長】 今回は研究会の報告という形でございます。eタリフとかフレックスフェアという形で事業者側が具体的にどういう形にするのかをこれから決めていく形のものについては、私ども行政当局のほうで、例えば個別に相談を受けて、それに対して回答を与えていくという形で、行政当局側で対処していく問題と思います。個別のこういったスキームに対する独禁法上の解釈がどうなっているかということ自体は、この研究会の報告書で書いていただくのはいかがなものかなということで、そこは書いていないということなんですけれども、それについて、行政当局としますと、もし代替措置を航空会社側で考えて、それについて何らかの形で、これが独禁法上、違法なものとして取り扱えるのかどうかについての判断が必要になってくれば、その段階で事業者側から具体的な内容について説明を受けて、こちらが判断するというのは、将来の話としてはあり得ることだと思います。ただ、当然のことながら、独禁法上、問題がない形でやっていくために、例えば回答に当たって条件を付していくという形はあり得ると思うんです。

今回のことについて言うと、代替措置のところは、もう完全に個別的な話になっていくのであれば、例えばそういうものに対して個別に相談を受けて回答する形で落ち着ること

でも可能だと思いますので、そのときに一般的なガイドラインまで別につくる必要はないのかもしれませんが。ですから、行政的な対応として見れば、どういう部分にガイドラインをつくっていくことが必要なのかは、結局、どれだけ多数の間に周知しなければならないものであるのかにもよるかと思います。そういった広い意味での行政指導的な対応の中で、いろんな選択肢があり得るのかなとは思っております。

したがって、現段階で直ちにガイドラインという形のものまで要るのかどうか、将来的に行政側のほうで個別に対応する話なのかなとは思っております。

【山内会員】 それはそれで、この報告書に盛り込むかどうかは別として、基本的な考え方みたいなのがわかっていないと、おそらくさっきの代替手段が確保されたということにはならないんだと思いますけれども、そこだけは私の意見として申し上げたいということなので。

【神宮司調整課長】 一般的な考え方の部分について言いますと、結局、従来、運賃を話し合っていて決めていたという形を、運賃に関する情報交換の形に変えたいという一般的なことであれば、既に既存の事業者団体ガイドライン等におきまして、客観的な過去の数値を恣意的でない方法で集計してきて、それを個別の事業者が特定できないような形で、概括的に需要者を含めて提供するという形のものについて言えば、事業者間に将来の価格についての共通の目安を与えることのないものであれば、独禁法上、違反とならないという考え方はありますので、価格についての情報交換について言えば、一般的な部分ということであれば、そのような形で既に考え方を示しているということです。

【山内会員】 それはわかっているの話だと思うんですけども、ガイドラインという形になるかどうかは別として、どういう行為がどうなのかを類推可能というか、そういう形にしておかないと、代替手段の確保とは言えないんじゃないかというのが一つの意見なんです。

それと、それに係る、さっきの岸井先生の例の2号要件の公益性のところは、公益性が何かということでインターラインの話をしてきたということで、この報告書でさっきご説明になった中で、インターラインはもうそれほど重要じゃないんだということがある、それは例えばヨーロッパでもアメリカでもそういう認識があって、それでIATAの運賃協定を適用除外することをやめたという論理が一方でありました。

そのときに、いろいろ考えてみると、日本の旅客にとってのインターラインの重要性と、ヨーロッパの旅客やアメリカの旅客にとってのインターラインの重要性は違うんじゃない

かと思っていて、もしもインターラインが重要でないと言うのであれば、日本の旅客にとって重要でないと言わなきゃいけないんですが、そのときに、例えば最初の、さっき注をつけた券種の比率の17ページのもの。これはビジネス的にも、どちらかという、やっぱりどう考えてもおかしくて、不十分で、この割合で云々でいいのかなという感じはすごくするんです。一番下の注にありますように、結局、座席数でいっても14%がビジネスでということだから、ロードファクターによりますけれども、券種の割合の5.3%はやっぱり少な過ぎるというのが最もあれで、ですから、これに基づいて、ビジネスあるいはIATAの運賃の割合が少ないからというのはちょっとおかしいかなと。要するに、これでビジネスクラスのほとんど100%近く、95%がIATAの運賃を使っているわけで、この表からその割合を判断すると、ちょっとミスリーディングかなと思います。

【岸井会員】 今の点で、ちょっと誤解があるといけないので、確認しておきますけれども、独禁法の適用除外を認めるかどうかは、インターライニングの重要性を認めるかどうかとは別ですよ。つまり、独禁法の適用除外は競争制限の必要があるかどうか、しかも日本の場合は、単なる競争制限じゃなくて、先ほど座長が示された「競争の実質的制限」ですね。つまり、市場支配力を有するような協定を認める必要があるかどうかという判断であって、そこまでに至らない形でインターライニングが、IATAも含めてさまざまな形で、そこは.....。

【山内会員】 その論理はそれでいいんですけども、それはちょっと置いておいて、インターライニングの重要性という事実関係を積み上げて議論している中の一つの論証の仕方で、もうちょっと正確にしてくださいというだけ。

【岸井会員】 そういうことですね。

【山内会員】 ええ。

【岸井会員】 むしろ山内先生にちょっとお聞きしたいのは、実現可能な代替案ということをおもっっちゃっていましたが、確かにEUとアジアとやり方が違ってくるということは、状況が違うんですから、あり得るんですけども、具体的にどの辺が一番困るんですか。航空会社が困る可能性があるというか、問題が出てくる可能性、実現可能ではないという。

【山内会員】 実務的なところまではよくわからないんです。ただ、システムが違つか、例えば今、日本だと、ご承知のようにCRSの役割が欧米とちょっと位置づけが違いますよね。それは国によって全部違うと思うんです。CRSの位置づけが違えば、それに

よってeタリフとかフレックスフェアのアベイラビリティとかも違ってくるし。

【岸井会員】 統計的な問題ですね。

日本航空で、キャリア運賃がない国があるというんですけれども、やり方はいろいろですけれども、例えば指標として出すんだったら、ある程度比較して、例えば距離とか何とかで類似のものと比較しながら数値を出すことは可能なので、これはちょっと理由にならないような気がするんです。指標的なものを算出していくなら。

【山内会員】 それはそうです。だれがその指標みたいなものを出すかだと思っただけけれども。

【岸井会員】 例えば、ある路線との関係で、一定の数値を掛けるとかしておけば、キャリア運賃がなくても、こちらのほうは競争しているところでキャリア運賃があるところで.....。

【山内会員】 それはだれが計算しているの？

【岸井会員】 それは、IATAでフレックスフェアをつくるときに、いろいろそういう体系をつくったわけでしょう。

【山内会員】 それで、みんなが「それでいいです」と言ったら、それ以上気にはならない？

【岸井会員】 それは、さっき言ったように、指標だったら、そういう推定値みたいな形だったら.....。

【山内会員】 大丈夫なんですか。

【岸井会員】 過去のデータに連動するだけだったら。

【山内会員】 それをみんなで合意して、「これでいいです」と。

【岸井会員】 そこは、指標的なものじゃなかったら.....。指標というか、協定とは違いますよね。指標の一つの推定値ですよ。例えばそういう.....。

【山内会員】 それは大丈夫なんですか。

【岸井会員】 私は、その程度なら問題ないと思います。

【山内会員】 なるほど。だから、そういうものが最初からないと、なかなかわからないんですよ。

【岸井会員】 ええ。全くないというところでも.....。

【山内会員】 だから、今、先生がおっしゃったように、それだったら大丈夫じゃないですかということがないと、やるほうもできないんじゃないかという。

【岸井会員】 逆に言うと、私は一つの私の考え方を申し上げたんですけれども、そういういろんな可能性をむしろどんどん言ってほしいというか、いろいろ考えることを始めてほしいというか。いろいろ工夫して行って、どうしてもだめだというのが、先ほどお聞きしたようにあるのかどうか、そこら辺を私はお聞きしたかった。実現可能性というのは、逆に逃げ口上に使われているようなニュアンスを感じたものですから。

【井手会員】 代替案の検討というのは、基本的に事業者なりがいろんな考え方を出せばいいと私は思う。その中で、それが独禁法ときちんと整合性があるものかどうかが当然、求められるわけですから、指標であればいいというのは、私はちょっと抵抗がありますけれども、そこら辺の代替案の可能性というのは、事業者側がいろいろ考えることがやっぱり必要なんだと思います。

【岩田座長】 山内先生がおっしゃるのは、代替的なものが、これは競争制限的なのか、これはそうじゃないのかが事前にわからないと非常にぐあいが悪いという立場だと思うんです。

【山内会員】 完全なガイドラインで、これでやりなさいということではないとは思いますが、おっしゃるように、IATAの方がここにいらしゃって発言したときも、こういう形でという提案があったし、eタリフなりフレックスフェアがあって、それにかわるものはどうなのかを、例えばそのやり方はこうやるという提案をおっしゃってくれたと思います。

【岩田座長】 それは結局、代替案が出てきたときに、それが競争制限的かどうかを審査するしかやりようがない。ほかの業界でもみんなそうですよね。いろんな代替案が出て、これはどうだ、これはどうだと全部網羅しているわけではなくて、また考えられないような代替案が出てくるかもしれないしということで、やっぱりこういう書き方をするしかないんじゃないかなと思うんです。

【吉野会員】 具体的にどういう手段があるかをここで考えることも、あるいは事前に考えることもあまり意味がない。そもそも、こういう報告書を出すに至った背景といえば、基本的に航空全体のスキームと、それを可能にしているいろいろな、とりわけITの技術的な進歩の条件が、例えば10年とは言わず、5年前と比べてもとんでもなく進歩して変わって行って、おそらく10年前にeタリフがどうしたなんていう話があり得るなんていうことはだれにも想像つかなかった。ということは、今だって、この変化はものすごいスピードで進んでいるわけだから、こういう代替手段があるであろうとか、ないであろうと

いうことを考えることは後になってみるとあまり意味がなくなっているのではないか。現実にはどんどん新しい方法を提案してくださいよと言うしかなくて、山内先生がおっしゃるように、その場合に最低限こういうことだけはちゃんと引っかけられないように考慮しろよと言うことができるのかどうかという話だけですよね。例えばアジアの国でそういうインフラが存在しないところがあるからどうかという話も含めて、おそらく環境があつという間に変わっていくだろうから、現状を一般化して、今この段階でこのような方法があり、そこにこんな問題があるぞと、具体的にいうことは危ないんじゃないか、あるいは難しいんじゃないか。そういうことはできないし、必要ないんだろうと思います。

【岩田座長】 ほかにご意見はございますか。まだ時間は十分あるんですけども。

山内先生、今のお話はそれでよろしいでしょうか。

【山内会員】 そうですね。まあ。

【岩田座長】 先ほどの17ページの指標を変えるというのは、具体的にどのように。

【山内会員】 この間も言ったんですけども、ちょっとこれはやはり難しいんだよな。

【神宮司調整課長】 ご指摘についての内容はよく理解させていただいているつもりですし、これは委託調査の形でやったものですから、もう少し公的な形でのデータがないかも、その後、随分調べてはいるんですけども、山内先生がおっしゃるご指摘は確かにあるということは事実でございますが、これよりも確実に、何点何%という形で确实だと言えるデータが現実にも入手できていないのも事実でございます。それで注をかなり細かく書かせていただいておりますので、一応そういう留保付きの数字であるということと、事務局としてはお許し願えないかなと思っております。

それと、日本航空や何かのほうから注に書いてある数字が出ているわけではございませんけれども、どのような形で集計された、こういう出典に基づくものであるということが明らかになっていないと、報告書でこれが正しいんだと言える数字として出していくのはなかなか難しいのかなとは思っています。ですので、一応この数字は既に研究会の資料として公表しているところでございますので、例えばこれに代替する公的な統計として、こういう出典のこういうものがあるという形での外部からのコメントも、今のところはまだ出ていない形でございますので、この数字の検証については、一応こういう形で出させていただいた上で、もっと公的な数字があれば、その段階ではもちろん考えるという手続でお考えいただけないかなと思っております。

【岩田座長】 17ページの表とか文章というのは、全体のクラスの中でI A T Aが占

める割合が小さいから、IATAが実効性がないと書いているわけでは別にはないですよ。

【神宮司調整課長】 はい。その点について申し上げますと、例えばビジネスのほうの割合が仮に2けただったということになっていったときにどういうことになるかといいますと、結局のところ、この報告書は、ビジネスについて言えば、IATA(C)がキャリアのビジネスの運賃に対して連動を与えているということ、18ページでむしろ弊害面として主張していることになりますので、ビジネスの割合が上がることが、最後の競争政策の評価について影響を与えるものではないだろうと事務局としては理解はしてございます。要するに、この数字の正確性については、留保をかけた評価が必要だという点においてご指摘を受けとめているところでございます。

【岩田座長】 競争制限という観点からいえば、むしろファーストとかビジネスではほとんどIATAで、だから競争制限的な要素がそこに残っているというのが普通の考え方ですよ。別に積極的に書く必要はないですが、もしも判断するならそうで、全体が少なかったら実は問題がないんだ、あったって、なくたって同じだとなっちゃうような、私はむしろそうじゃないかと思うんですけども。

そのほかございますか。どこか、ここは絶対こういうふうに直すべきだというのがありましたら、ご指摘いただきたい。

【吉野会員】 ちょっと話の蒸し返しになるかもしれないんだけど、さっきの48ページの「暫定的」の話なんです。先ほどの議論を聞いていると、ある条件が今、ないところには、とりあえず暫定的にこういうことをやれ、その条件ができたならば解除していいんですという話の意味で、つまり経過措置だという意味で「暫定的」と書いているのかどうなのかが、いま一つ、まだよくわからなかったんです。

【岩田座長】 そういうつもりなんですけれども、それがこの意味で出るかということなんです。僕は「暫定的な措置」というのをもうちょっと具体的に書いたほうがいいんじゃないかとは思いましたけれども。

【吉野会員】 「経過措置」という言い方では不正確で、やっぱり「暫定的な措置」なのですか？

【神宮司調整課長】 「経過措置」という言い方を避けましたのは、立法技術的に「経過措置」といったときには、その措置内容を改正法の附則に書くという意味合いを持ちます。これは国土交通省の法律でございますので、立法技術的なところについてのそういう部分までを想定させるようにまで書けば、それはちょっと適当ではないだろうなというこ

とです。ですから、イメージとして申し上げれば、先ほど言いましたように、ある条件のもとで存続して、その条件がなかったら当然解消するんだというのは、「暫定的な措置」という話でも当然あり得ることではございます。

【松村会員】 この表現にこだわっておられる理由が、僕はさっきから全然わからないんですけども、「暫定的な措置」と漠然と書くから、どんどん拡大していった骨抜きになるんじゃないかと心配されているということなんですか。

【岩田座長】 いや、それよりも、「暫定的」という趣旨は、先ほど言ったのだと、相手が実施している限りは、実質的には独禁法の適用除外にならざるを得ないということですよ。相手に合わせなきゃならないということですよ。だったら、そういうふうに書いたほうがいいんじゃないか。そうじゃないと……。

【松村会員】 僕の理解はちょっと違うんです。

【岩田座長】 どういうのが暫定だと？

【松村会員】 もともと、この報告書が言っていることは、適用除外をやめましょうと言っているわけですね。一定の懸念があります、その懸念に対してはこういう手段があるから大丈夫ですと言っているだけであって、暫定的措置を積極的にやりましょうということを行っているわけではないわけですよ。

【岩田座長】 暫定的な措置をとらざるを得ないということを行っているんじゃないですか。

【松村会員】 ここでは「採れば足りる」ですから。

【岩田座長】 足りるということは、とらざるを得ないんでしょう。

【松村会員】 「採れば足りる」ですから、このような懸念が適用除外を維持することの理由にはならないと主張しているわけですよ。

【岩田座長】 それはわかります。

【松村会員】 だから、そもそもの趣旨が違う。さらに、「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」という非常にきつい縛りがかかっているわけですから、ここを具体的に書かなくても、そもそも問題などないのではないかと思っているんです。

【岩田座長】 要するに、「暫定的な措置」とは何かと全日空に聞かれたときにどう答えるんですかと聞いているんです。具体的に言えばそういうことです。必ず聞く人はいると思います。これは暫定ですか、これはこちらですか、こちらですか、どの措置ですかと相手が聞くでしょう。聞くときに、我々の合意がないのに事務局が勝手に答えていいのかと

聞いているんです。

【中谷教授】 現状において既に二国間航空協定があって、そこでもし「変えない」と相手方が言ってきた場合にはやむを得ないということですよ。

【岩田座長】 「やむを得ない」と勝手に書くんだということですか。「暫定的」とはそういう意味だと。

【中谷教授】 やむを得ないというか、独禁法の適用除外をやめましょうということが、当該国との間では適用できない状況が続く。暫定といいますけれども、いつまで続くかはわからないわけですよ。

【岩田座長】 それが「暫定的」。

【中谷教授】 相手方が、いや、永劫続くとなってしまうと、こちら側としては何らかのアクションを積極的にとらない限りはアンティトラスト・イミュニティーをやめましょうということではできなくなってしまうということで、そこは何も触れないでいいかという問題だと思うんです。

【岩田座長】 「暫定的な措置」はこうだけれども、できるだけまさに暫定的な方向で相手国と交渉を続けるというニュアンスがきちっとしていないで、これを見た人に聞かれたときに、事務局に答え方を任せますでは、研究会としてはぐあいが悪いんじゃないかというのが私の考えです。そういう意味なんです。解釈を事務局に任せていいのか。答える人が事務局によって違っていたりしたら困っちゃうんです。

【岸井会員】 そういう意味で、私は皆さんと基本的に同じなんですけれども、私が法律的に気にしていたのは、実際に今、先ほどの2号という条文があるわけですよ。それで、例えば暫定的措置をとる間はこの条文が存続するみたいな。

【岩田座長】 そうはならない。

【岸井会員】 そういう運用でやったら、結局、条文が残って、状況が変わったら、またいろいろ運用が変わるということがあり得るので、私はさっき言ったように……。

【岩田座長】 それは岸井さんの言った優先順位の問題でしょう。相手国の……。自分の国はもうある程度はっきりしている。

【岸井会員】 そうです。だから、相手国との関係を考えるときは、さっき言ったように国際的な約束の問題なんだから、2号の考え方は相手国との関係のときにもう関係ないんだから、別なんだから、2号はとにかくやめちゃいましょう。その上で、特別な国際的約束について何か経過的な条文をつけるなり、あるいは独禁法の解釈によってガイドライ

ンみたいなことでやることだって可能かもしれませんよね。とにかく、そういう抜本の見直しで暫定的措置というのは、少なくとも基本は2号削除というスタンスで考えないと、法律的に、残るとまた復活してくるといふか、私はそこをちょっと心配しているんです。

【岩田座長】 「速やかに適用除外制度の抜本的な見直し」というところで、第2号は廃止という意味は出ているでしょう。だから、その次のほうを言っている。

【岸井会員】 そこがはっきりしているんだったら、私は「暫定」というのは入れるべきだろうなと思ったんです。

【岩田座長】 暫定は「何々に限り」と書いてあるからいいんです。ただ、その内容は、この人でもいろいろ考えはありますし……。

【岸井会員】 そうですね。

【岩田座長】 ましてや、事務局が答えて、我々はこうだったはずだったというのでいいですかと。そこを心配しているんです。

【山内会員】 要するに、今の話は、松村さんの言ったのは、具体的にするかしないかという話ですよ、具体的にする必要はないじゃないかというご意見を言って。

【岩田座長】 では、聞かれたときは「要するに暫定的です」と言って突っぱねるわけね。それでいいかな。どう？

【山内会員】 というか、ケースがいろいろ出てくるんだろうなと思います。

【岩田座長】 ここで何か合意があったほうがいいように思うんですけども。事務局として、これで大丈夫ですか。「暫定的」で突っぱねるということですよ。何を聞かれても「要するに暫定的です」と言ったらいい。「内容は何か。具体的に」と聞かれても「暫定的です」と答えたらいいと。それで済めばいいんですけども。

【松山経済取引局長】 きょうの、いろいろご議論に出たような形で、アイデアとしてはいろいろとあり得るということだと思います。例えば国土交通省等などと、見直しの議論があったときに、協議をどういうふうと考えていくかという調整過程がありますから、そこではいろいろ選択肢があり得るだろうと思います。もちろん、なるべくきょう出たご議論を踏まえて、我々としてこの研究会の報告書がまとめれば、その方向で努力するということですが、そのときにこの手段は暫定的と読むんだ、この手段は読まないんだということまであまり拘束されることになると、交渉の余地というか、やりにくくなるということもあるだろうと思います。

【岸井会員】 先ほどのあれですけども、2号はやっぱり削除するスタンスだという

のはよろしいんですか。そこはまだいろいろ幅を持たせていったほうがよろしいんでしょうか。

【岩田座長】 そこは幅はないんでしょう。

【松山経済取引局長】 現実的には、本当に技術的な話になりますね。

【岸井会員】 原則として、2号的な今までのものはもうやめると。

【松山経済取引局長】 報告書全体のトーンは、おっしゃるような、そういうトーンだと思います。

【岸井会員】 その方向ということですね。

あとは、公取のこれからの交渉の足を縛るのは、かえってマイナスになるといけないので。

【岩田座長】 ほかにございますか。よろしいですか。

それでは、時間はまだあるんですけども、一応、議論はこれだけにして、きょう、ご議論いただいた報告書については、きょうの議論を踏まえて、修正する点もあると思いますので、それは座長に一任していただければと思いますが、その上で適宜、事務局と相談しながら修正して、報告案として出して、皆さんにメールで送ることになると思います。その後、報告書に対する意見の募集を1カ月間、行う。その手続も事務局にお願いしたいと思いますが、最後に会員の中から何かご意見ございますか。

【井手会員】 予定としては、そのパブリックコメントはいつぐらいにかける予定なんですか。

【神宮司調整課長】 このパブリックコメントについては、研究会の報告書(案)に対するパブリックコメントでございますので、行政手続法上のものとは別ではございますが、一応、行政手続法の基準に準じて、意見募集を行う期間については30日間と考えておりますので、この後、最終的な報告書の内容について座長にご了解をいただいた後、意見募集を30日間、行うということで考えております。その後、意見募集で出てきた意見に対する考え方を事務局で取りまとめるのに少しお時間をちょうだいしたいと思っております。

【岩田座長】 今後の手続について、続けてご説明をお願いします。

【神宮司調整課長】 今、申し上げましたとおりの手順で、まず報告書案について最終的に座長のご了解をいただいた後、意見募集の手続を行い、その期間は30日間ということで予定しております。

次回のこの研究会では、今、申し上げましたように意見募集手続に提出された意見に対

する考え方を、事務局でとりあえず取りまとめさせていただきますので、それについてご議論いただいて、最終的な報告書の取りまとめをお願いしたいと思っております。

したがって、座長のご了承が得られれば、パブリックコメントを付す段階においてはこの報告書の素案の「素」をとって「報告書(案)」という形として、パブリックコメントに対する意見についてのご議論が終わったら「(案)」をとるということでございます。

あと、手順的なことも申し上げさせていただければ、パブリックコメントをする期間、取りまとめをする期間を考慮して、次回の会合日を設定したいと思っております。一応、配付の資料の中に出欠の可否を記載していただきたいと思うんですけども、次回会合の日程については、それを踏まえて事務局で決めさせていただきたいと思います。下村会員と清野会員のご予定を最終的に確認するところまで行っていないこともございますので、ご連絡は追ってということをお願いしたいと思います。

【岩田座長】 それでは、本日も長時間、議論いただきありがとうございました。

これで閉会といたします。ありがとうございました。

了