

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

1. IATA 運賃協定について

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で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。

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、それにも関わらず、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。

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。

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

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。

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、あ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。

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ます。

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った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。)

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。

以上