

平成 21 年 5 月 15 日現在

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2006～2008

課題番号：18730035

研究課題名 (和文) 航空産業における市場適合型競争政策

研究課題名 (英文) The competition policy in Japanese airline industry: the best mixture of governmental regulations and the competition law to promote competition.

研究代表者

中川 寛子 (NAKAGAWA HIROKO)

北海道大学・大学院法学研究科・准教授

研究者番号：10301863

研究成果の概要：航空産業における競争政策を考えるための制度理解、法運用の実情、競争法上の独占的事業者による他者排除行為に関する最新の研究理論の検討を深めることができた。これらの研究により、航空産業において独占的既存事業者が新規参入者に対する排除行為を行うなど、競争制限行為を行いそうな場合・現に行った場合に、これを規制するための違法性判断基準がいかにあるべきか、制度設計がいかにあるべきか、を考えるための重要な基礎を得ることができた。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,200,000	0	1,200,000
2007年度	1,200,000	0	1,200,000
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	300,000	3,700,000

研究分野：法学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：航空産業、競争政策、政府規制産業、競争導入、事業法と競争法の協働

1. 研究開始当初の背景

我が国の航空産業では、研究開始当時、平成 11 年航空法改正による運賃・路線参入原則自由化をうけて競争の導入が期待されていたにもかかわらず、主要路線における新規参入は 2 社にとどまり、JAL/JAS 統合により市場がさらに寡占化するなど、競争は十分に導入されないまま停滞していた。その原因は、競争法と事業法との協働の不足と、外国制度（とりわけ米国）の直輸入的的制度設計にあると、研究代表者は考えていた。

そのため、市場構造や競争の状況等に応じ

て、事業法による非対称規制を時限的に導入するなど、段階的に競争政策を変化させ、競争的市場を創出する必要があると考え、かかる観点からの研究が必要であると思われた。また、米国と日本とでは、産業構造、企業行動、需要構造、消費者行動等が異なるため、これら相違に配慮した視野の広い比較法研究が必要と考え、研究に着手した。

2. 研究の目的

本研究は、日本の航空市場において、競争の実態や需要のあり様等を反映し、参入促進

および寡占市場の改善をもたらす競争法・政策の検討を目的とするものである。ここでいう競争政策とは、競争法による事後的・間接規制のみならず、事業法による事前・直接規制の、競争政策的観点からの暫定的導入も視野に入れた、両者協働による法制度を意味する。

このような観点から、我が国航空産業自由化の制度設計において参照された、米国における航空自由化の歴史をふまえつつ、①産業構造や競争状況と規制の相関関係を分析し、市場に適した効果的な競争促進政策について考察を行うとともに、②米国の制度の模倣にとどまらず、日本の需要構造や消費者行動等の分析に基づき、日本の航空市場に適合的な競争促進政策を検討することを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 研究の進め方

①日米の航空市場の制度分析、法適用例等の分析に基づき、寡占市場の改善や参入促進に必要な措置の観点から、日本の現行制度・法運用の問題点を抽出する。

②抽出された問題点への競争法及び事業法の制度設計・法運用のあり方について、法政策論的見地から検討する。

③米国型競争政策の社会的背景等に光を当てること、日本への制度の「直輸入」によってもたらされる問題点を抽出する。

④日本の航空市場を取り巻く背景等に照らし、いかなる修正ないし補完が必要となるのかについて、理論的根拠および具体的解決策を提示する。

以上につき、主として文献に基づき研究を行った。①法令等の制度の理解（条文・規則等の検討、解説書等による制度理解）。②米国運輸省・日本国土交通省、米国司法省反トラスト局・日本公正取引委員会など行政機関による、法運用指針、排除措置命令や決定等の各種行政処分例、判決例等の検討。③日米の法律学・経済学その他関連する分野の学説等の研究。なお、当初は、外国へのインタビュー等を予定していたが、次に述べるような関連分野の研究の発展を受け、それらの分野の文献研究を重点的に進めたこともあり、インタビュー等を行うには至らなかった。今後、研究成果の公表に対する反応等を見る意味でも、インタビュー等による議論を進めたいと考えている。

(2) 競争法上の排除行為規制に関する理論的研究と他の規制産業における経験の活用

航空産業における競争促進の問題は主として、既存事業者による新規参入者の排除、既存航空事業者間の料金等に関する協調行動、とに分けられる。このうち、自由化当初

の競争導入期においては、前者、すなわち新規参入者等が排除されることにより、競争導入が進まないことがとりわけ重大であると考えられたため、研究代表者は、この点に着目していた。

①本研究期間内においては、日米欧における単独事業者による排除行為に関する議論が著しく発展した時期でもあった。これらの議論は、当然のことながら、本研究の対象についても、理論的基礎となるものである。そのためこれらの議論状況のキャッチアップは不可欠と考え、重点的に研究を進めた。その議論状況については研究成果の項で触れる。

②規制産業における垂直統合型事業者が上流市場で競争者にインプットを提供し、同時に下流市場で他事業者と競争関係にある場合の価格を通じた他者排除行為についての研究を進めた。

4. 研究成果

(1) 航空産業についての明白な成果としては、下記にあげた成果たる文献（図書のうち3つめ、「ネットワーク市場における技術と競争のインターフェイス」の第3章第2節に掲載された「航空産業における情報ネットワークと競争」）が上げられる。

同論文では、米国航空産業において用いられたCRS（コンピューター・レザベーション・システム）に対する米国運輸省規則の変遷を追ったものである。CRS規制は、1978年の規制緩和直後に導入されたが、産業における競争圧力が十分に機能することがなくなるとして2004年に廃止された。その間の規則の変遷には、CRSがその開発に莫大な費用を要するものであり、航空会社が保有していたことから、旅行代理店等で用いられる航空券予約端末における、航空券情報の表示方法等を通じて（例えば、競争関係にある航空会社のそれを不利に表示させることなど）により、競争者の排除や新規参入を阻害することが懸念されていた。そのため、競争者に対して不利益となるような情報表示方法の禁止や、CRSシステムへの参加条件を不公平なものとするの禁止、など初期においては非常に強力な規制が定められていた。ここには、運輸省規則という、事業者の競争行動に対する積極的介入を行う点で、いわゆる「事業法」的特徴が強く現れているが、同時に、競争政策という観点を強く反映したものであり、CRSという側面から見た航空産業への競争導入・促進を図ろうとするものであった。また、競争当局への意見聴取や、競争法上の規制基準なども反映された形で規則が制定された。

このように、初期のCRS規制は、通常の競争法規制では（特に排除措置等の設計におい

て) やや消極的となることの多い、非差別的取扱等を積極的に規定することでもであった。ある種の非対称規制であり、ある時代における「不可欠施設」に対するやや強度の介入を示す一例であったといえる。この点についてはもちろん賛否両論があり、独占者の行動規制に比較的消極的な米国では、過剰介入等の声も聞かれるものであった。

他方で、それにより、競争者が自らは開発し得ないが、航空券予約システムにおいて不可欠な設備を開放的なものとするを既存事業者が義務づけることにより、競争者が輸送事業での競争において能率競争(価格・品質にもとづく競争)と無関係な要因により排除されることがなく、対等な競争条件を整備するものであった。このことは、政府規制下で法的独占・寡占を認められてきた既存事業者と新規参入者との競争条件の相違が著しいがために、製品やサービスの提供に関するにおいてひけを取らなくとも、既存事業者との競争に敗退する新規参入者が多いような場合、また、少なくともある時点において「不可欠な」施設へのアクセスを拒絶され、しかしその開発が法的独占下で培われた技術開発力や資金力の差故に自力での開発は困難であるような場合、そもそも競争を導入させるためには何を行うべきか、という政策的決定として重要な示唆を示している。すなわち、かかる条件の相違自体が、参入・競争促進を成功させない要因ともなりうる規制産業における、競争導入期の競争政策のあり方として、競争法と事業法、いずれもが競争政策を推し進めるための「手段」として機能しうることを強く示している。

さて、時代を経て技術革新が進むと同時に、CRS・航空産業全体を取り巻く環境が変化する。これに応じて、規則自体も数度にわたる見直しを受け、規則の条項を削除したり、規制対象範囲を縮小させたり、といった変遷を経た。これら変遷には、産業を取り巻く環境変化が強く反映されている。そしてまた、競争の進展に応じて、全体的方向としてはCRS規制が縮小していったことも重要である。

たとえば90年代には、航空会社が特定の空港を「ハブ」として乗り継ぎをそこに集約させる「ハブ・アンド・スポーク」が形成され、ハブ空港を拠点とする既存航空会社の独占的地位が問題となった。この頃にはCRS規制は、表示優先度の差別について、単なる最初の画面表示だけでなく、乗り継ぎ便の表示に関する差別により、新規参入者の排除が行われないように規制をかけている。

また、90年代後半は、CRS間競争も進み、また航空会社とCRSとの分離を政策的に進めた結果、特定CRSが株主または親会社たる航空会社を優遇するインセンティブがなくなった。その頃には、CRS側が、航空会社に対

して他のCRSに参加している場合の最も良い条件で自らと契約するよう要求することを、CRS規制が禁止するに至っている。ここでは、明らかにCRSと航空会社後から関係の変化が反映されている。

さらに90年代終わりから2000年代にかけては、インターネットの爆発的普及により、CRSの「不可欠性」はほとんどなくなるに至り、インターネット予約システムという、全く別技術からの競争圧力がかかるようになった。

このような状況下では、そもそも旅行代理店を通じた予約(・発券)という消費者行動自体が変化し、したがって、CRSの航空券情報表示の優先度を通じた競争者排除を防ぐ規則もまた不要となり、最終的には2004年、規則全体が廃止されるに至ったのである。

以上の研究からは、多くの示唆が得られた。規制産業における競争導入期の競争政策として、その制定から廃止まで全ての変遷を見通すことのできるケースというのは必ずしも多くはないことに鑑みれば、CRS規制は規制自体の「一生」を示したものとして非常に参考となる。また、その「一生」の間には、時には政策的判断により、時には事業者自らの事業判断により、そして時には技術革新や消費者行動の変化により、ある種の規制が必要となったり不要となったりすることが、よく示されている。

またその時々における競争促進政策が、必ずしも競争法のみならず、事業法によっても達成されうることも、CRS規制からは読みとれる。むしろ、競争法的な常識からすれば事業法規制はしばしば過剰介入であることも少なくない。さりながら、政府規制産業の特殊性、すなわち既存事業者が法的独占下で得たさまざまな「力」やその濫用的行使を許す競争条件がある場合には、場合によっては強力な介入を行うこともまた必要ではないかと考えさせる面がある。制度的誘導を通じて競争条件の変化などは、たとえば後述する情報通信産業では積極的に行われており、現に競争促進的環境整備に成功する場合があることをよく示している。また、ある時点では既存事業者のみが独占的に保有する技術(・その成果)へのアクセスを強制することで、いわゆる投資インセンティブの喪失につながる側面もあり得るが、それにより技術革新が半永久的に停滞するともいえず、また他の技術からの競争圧力が機能するまで、隣接市場での競争を進展させて、その市場における需要との関連で技術革新が総合的に進むこともあり得るのではないかと。

以上のように、CRS規制それ自体は、「小さな」対象でしかない。しかしながら、競争導入期における競争促進型事業法規制のあり

方、その内容における競争法的観点の活用、いわゆる不可欠施設といわれるものの利用強制の是非、競争条件の変化への対応、等々、規制産業独自の競争政策のあり方を考察する上では、非常に有益な研究となったと考えられる。

(2) 垂直統合型事業者による上流市場でのインプット提供と下流市場での競争において他者を排除する行為に関する問題の研究

本研究期間中、他の研究課題との関連で、情報通信産業における競争政策のあり方についての研究も進めていた。とりわけ、価格を通じた他者排除行為に関する欧米の規制状況の研究も並行して進めていたが、本研究にとっても、非常に大きな示唆を得ることができた。

なお、情報通信産業と航空産業とは、言うまでもなく別の産業分野であり、情報通信分野における研究成果が本研究と無関係との印象を与えるかもしれないので、付言しておく。1) この両者は何れも規制産業でありそれに伴う共通の問題点を抱えていること、2) いずれにおいても、初期においては欧米ほぼ同様であった規制緩和理論に基づき規制緩和が行われたものの、現在では米国と欧州とでは規制方針が相当に異なりつつあり、我が国が何れの方向を選択するのが焦点になりつつあること、3) 規制緩和と産業の競争政策を研究する上で、最も規制緩和・競争促進が先行する産業分野でありかつ先端的研究が集約しているのが情報通信産業であり、他の規制産業における競争政策を語る上でも常に比較・引用されること、から、非常に重要な関連性を持つことがわかる。加えて、競争法理論では、産業の特徴により考慮要因の重要性が変わることもあるが、大枠としての理論分析上、とりわけ違法性判断基準を考える際の土台も適用法条も同じである。すなわち独占的既存事業者による（その地位等を利用した）他者排除行為、として構成する必要があるなど、共通部分が多々ある。

また、とりわけ、プライス・スキューズ（マージン・スキューズとも言う）については、まさに現在進行形で競争法適用基準の精緻化が求められている行為類型でもある。本研究期間中、日本の公正取引委員会が3条前段を適用した中で、初めてのプライス・スキューズ類型とされた、NTT 東日本に対する審判審決（公正取引委員会審判審決平成 19 年 3 月 26 日審決集 53 巻 776 頁。現在審決取消訴訟係属中。）が出されているが、その判断には批判が強い。

プライス・スキューズとはおおざっぱに言えば次のような形で競争者を排除する行為である。垂直統合された既存事業者が、上流の産出物を他事業者にも提供しており、下流

ではこれらの事業者と競争関係にあるような場合、上流市場の製品等インプット価格を引き上げ、または下流市場のアウトプット価格を引き下げることにより、下流市場での競争から他者を排除することがある。垂直統合された事業者であれば、情報通信産業だけでなく航空産業はじめ他の産業においても行う誘因の高い行動である。これは上流市場におけるライバル費用引き上げ行為、下流市場における略奪的行為、いずれとしても分析しうるものであるが、その規制の着眼点を何れにおくかによって、違法性判断基準が異なる。

こうした、米国と EC との規制基準の相違は、他者排除行為規制にはしばしば見られ、下記に述べるプライス・スキューズに関する判決等でも、欧米の他者排除行為に対する運用指針等においても、やはり見られるものである（これらの運用指針のうち、主に EC については、下記 5 主な発表論文等〔図書〕(2) の成果論文において、判決とあわせて検討している）。

プライス・スキューズは、情報通信だけでなく、電力産業でもしばしば問題となっている（例えば、下記 5 主な発表論文等〔その他〕ホームページ等〔3〕で取り上げた米国判決の多くは、電力産業に関するものである）、航空産業においても問題となる可能性の高い戦略的行動である。すなわち、上流下流の価格逆転状況を意図的に創出することによる他者排除は、垂直統合型事業者ならではの戦略的行動であり、系統型ネットワーク産業ほど顕著な排除効果は持たないにせよ、航空産業においても多くの局面で問題となりうる。先述の CRS もそうであるが、例えば航空機整備事業など、かかる戦略が採用される可能性が高い。

さて、プライス・スキューズ規制については次のような研究成果を得た。

米国では 2009 年 2 月の連邦最高裁判決が (Pacific Bell Co. v. Linkline Communications, Inc., 2009 U.S. LEXIS 1635 (2009))、下流の市場における略奪的価格設定を構成するのではない限り、違法とはならない、と述べ、略奪的価格設定に関する連邦最高裁判決 (Brooke Group Ltd. v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 509 U.S. 209 (1993)) の判例基準を適用すべきとした。すなわち、下流料金が上流料金を下回る赤字価格であることの証明では不十分であり、下流市場において当該事業者が赤字分の損失を埋め合わせて独占利潤を獲得する危険な蓋然性（埋め合わせ）をも要件としたのである。

他方、欧州では、略奪的価格設定の判例基準を充たさない場合であっても、プライス・スキューズを独自の行為類型として規制しようような、積極介入型の法運用がされている。下記 5 (3) で検討の主たる対象とした、

ドイツ・テレコム事件欧州第一審判決 (EC 委員会決定取消請求訴訟) (Case T-271/03 Deutsche Telekom AG v Commission of the European Communities, 2008 ECJ EUR-Lex LEXIS 634; CELEX:62003A0271, 10 April 2008) では、マージン・スクイーズとは「支配的事業者が設定する小売料金と、自らの小売サービスに相当するサービスを提供する競争者に対して設定する卸売料金との差が負(negative)であるか、または、かかる差が、支配的事業者自らが小売サービスを提供するための製品特殊費用(product-specific costs)をカバーするには不十分であるような場合」と定義してドイツ・テレコム社による小売料金設定を違法と判断した欧州委員会決定を、欧州第一審裁判所が全面的に支持する判決を下した。かかる定義は二つの類型をマージン・スクイーズとするものであり、前半では、下流サービス料金が、その提供にとって不可欠のコストとなる上流接続料金を明らかに下回っている場合を、後半では、上流サービス料金と下流のサービス料金の差が正(positive)であっても、その差が依然として、製品特殊費用をカバーしないような場合、をそれぞれ規制対象とする。いずれの場合も、米国のような「埋め合わせ」は要件とせず、ある種のコスト割れ料金それ自体から違法と判断する手法である。この判断基準は、欧州司法裁判所による略奪的価格設定の判例法基準(Case C-62/86 AKZO v. Commission [1991] ECR I -3359)と共通する考え方に立つものであり、排除行為に関する規制理論のうち、いわゆる「同等効率事業者(equally efficient firm)排除の基準」の立場に立つものである。但し、通常略奪的価格設定基準とは異なり、コスト割れか否かを判断するために基準として用いる費用として、平均回避可能費用ではなく、情報通信分野の事業法規制を考慮に入れれば、事実上、長期増分費用が用いられることになる。長期増分費用に等しい料金は、事業法規制たる EC 接続指令によって、既存独占的事業者がそのネットワークへの接続料金を定める際に義務づけられる。

同判決・決定においては、関連する事業法規制が当然のことながら考慮に入れられたが、事業法規制それ自体が競争促進政策に基づいて策定されている。その上で、事業法規制の及ばない部分について、競争法が適用された事例であり、両者の協働関係をよく示している。

また、同判決が支持した欧州委員会決定は、下記のような、排除行為に関する先端的研究とその成果とも言える運用方針を反映させたものである。

欧州委員会は、EC 競争法 82 条 (市場支配的地位にある事業者による濫用行為) 規制に

関するガイドライン案 (「他者排除型濫用行為に対する EC 条約 82 条適用についてのディスカッションペーパー」) を公表し、パブリックコメントを経て、2008 年に最終的なガイドライン (「EC 委員会からのコミュニケーションペーパー—市場支配的事業者による他者排除型濫用行為に対する EC 条約 82 条適用における法適用の優先順位に関する EC 競争当局ガイダンス—(Communication from the Commission: Guidance on the Commission's Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings)」) を公表した。ここでは、価格に基づく排除行為 (不当廉売・略奪的価格設定、リベート) や、排他条件付取引、抱き合わせ、等といった典型的な独占事業者による他者排除型行動に関する、規制基準を明確に示したものである。略奪的価格設定についても、マージン・スクイーズについても、埋め合わせまでは求めず、同等効率事業者の排除をもって違反とするものであり、次に述べる米国の基準と比べれば非常に積極的な介入姿勢を示したものと見える。

米国では、連邦議会が立法に基づき反トラスト法の適正化についての検討を行うべく設立した (the Antitrust Modernization Commission Act of 2002, Pub. L. No. 107-273, §§ 11051-60, 116 Stat. 1856.) 「反トラスト法現代化検討委員会」 (Antitrust Modernization Committee) による報告書が 2007 年に出され、その中で、実体法の問題として、バンドリング (リベート・抱き合わせ等を含めた概念) 及び取引拒絶についての、判例法等による理論の精緻化が必要であることが指摘されている。

また、2008 年に司法省単独で (連邦取引委員会は最終報告書には否定的であり共同公表とはしなかった) 「競争と独占: シャーマン法 2 条のもとでの単独事業者の行動について (Competition and Monopoly: Single Firm Conduct under the Section 2 of the Sherman Act)」とする報告書を一旦公表した。これは典型的な他者排除行為類型について、著名な経済学者・反トラスト法学者らの研究論文を多々引用し、またそれらの者の議会での質疑等も引用するなど、非常に詳細に理論状況を整理したうえで、規制基準として比較的望ましいものを示していた。この中で、研究論文などでも使われている排除行為規制基準として、同等効率事業者基準、利益犠牲性基準、経済合理性基準などがある。これらにつき詳細に検討したうえで個々の類型ごとに適切な基準について述べている。但し、規制に対してあまりにも消極的であるとの批判も強く、司法省は 2009 年 5 月に同報告書を撤回した。法運用指針としての役割は果たし

得ない結果と終わったとはいえ、現在米国で交わされている先端的議論を詳細に紹介・検討したものとして、少なくとも新たに指針が公表されるまでの間、学術的観点からは重要性が高いことには変わりはない。

以上、航空産業における市場適合型競争政策を研究する上で不可欠となる、規制産業独自の問題、排除行為規制に関する理論的研究を深めたことを、研究成果としてご報告申し上げます。

5. 主な発表論文等

[図書] (計3件)

(1) 近刊(根岸哲編「注釈独占禁止法」(中川寛子「不公正な取引方法一般指定3項～7項」)(2009年・有斐閣))(現在初校中。12月発刊予定)

(2) 近刊(林敏彦・依田良典・根岸哲編「情報通信の政策分析(仮)」(中川寛子「垂直統合型支配的事業者による排他的価格設定行動規制—EC電気通信分野におけるマージン・スクイーズ規制と同等効率事業者排除基準—」)(2009年 NTT出版))(現在初校待ち)

(3) 根岸哲・川濱昇・泉水文雄編「ネットワーク市場における技術と競争のインターフェイス」(第3章第2節「航空産業における情報ネットワークと競争」pp.215-231)(有斐閣2007年)

[その他]
ホームページ等

(1) 中川寛子「メディア融合における価格設定行為と競争法適用の在り方」(2008年度情報通信政策研究プログラム報告書 河谷清文・西村暢文・池田千鶴・中川寛子「メディア融合と競争にかかる法制度の研究」pp30-57, <<http://www.officepolaris.co.jp/icp/paper.htm>>)

(2) 中川寛子「垂直統合型企業による排他的価格設定行動—EC競争法によるマージン・スクイーズの事例:Telefónica事件」(2007年度情報通信政策研究プログラム報告書 河谷清文・西村暢文・池田千鶴・中川寛子『情報通信領域における垂直統合型事業モデルと独占禁止法に関する研究』p.40-51, <<http://www.officepolaris.co.jp/icp/paper.htm>>.)

(3) 中川寛子「米国規制産業におけるプライス・スクイーズ規制」(2006年度情報通信政策研究プログラム報告書・河谷清文・西村暢文・池田千鶴・中川寛子『情報通信領域の商品・サービス取引に対する独占禁止法の適用に関する分析』p41-p54, <<http://www.officepolaris.co.jp/icp/paper.htm>>)

6. 研究組織

(1) 研究代表者
中川 寛子 (NAKAGAWA HIROKO)
北海道大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号: 10301863

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし