

日本における航空輸送産業の規制緩和

1998 年まで、国内の航空輸送企業は、日本航空（JAL）、全日空（ANA）、日本エアシステム（旧東亜国内航空、JAS）の大手 3 社と、その他に日本アジア航空、日本貨物航空、日本トランスオーシャン航空、エアニッポン、日本エアコミューターの 5 社があった。しかし、国際線及び国内線の大部分は大手 3 社が圧倒的割合を占める高度な寡占体制であった。それは政府の規制政策によって担保されていた¹。

政府の規制政策

日本の航空輸送産業は、これまで 1951 年に制定された航空法によって規制されてきた。航空法は、運行の安全性と当時幼稚産業だった航空輸送業の「事業の秩序を確立し、もって航空の発達を図ること」すなわち保護と育成が目的であった。航空輸送業の規制の中で重要なものは、参入規制、運賃規制、便数規制である。

参入規制：航空事業を営もうとするものは「路線ごとに運輸大臣の免許」を必要とする。これは需給バランスがとれているか、破滅的競争へと陥らないか、巨額の損害賠償に耐えうる経営基盤を持っているかが判断基準となったが、事実上大手 3 社の支配的な地位を保障するものであった。

運賃規制：大手 3 社による寡占的規制市場において、企業が独占力を行使して消費者利益を損なわないよう、料金設定は運輸省の認可を必要とした。

便数規制もまた、需給バランスの調整を意図するものであった。

その後、航空法に基づき 1962 年の航空審議会での国際線の競争排除（1 社のみ）と国内ローカル線の統合（2 ブロック化、各ブロック 1 社）が徹底された。さらに、航空法は行政指針によって補完された。事業分野の差別化を定めたものであり、「45・47 体制」と呼ばれる体制が成立した。この「事業分野調整」政策は、「航空輸送企業間での競争を「住み分け」によってできるだけ回避させて収入の安定を図り、各社の抱える赤字部門への内部補助に回させる一方、航空ネットワークに地域的偏りが生じないように配慮したもの」²であった。

¹ この資料の記述は、主に衣笠達夫（1997）及び宮田 淳（1998）による。

² 衣笠（1997）。経営基盤の弱い日本エアシステムの救済の意味合いが強かった。

「45・47体制」

	国際線	国内幹線	国内ローカル線
日本航空			×
全日空	(近距離チャーター便のみ)		
日本エアシステム	×	(一部)	

国内幹線は札幌、東京、大阪、福岡、那覇

出典：衣笠（1997）、宮田（1998）より作成

規制緩和への方針転換（1986年～）

日本経済の成長による消費者の所得上昇にともない、1970年代以降、航空需要は増大し、ニーズの多様化（価格志向、サービス志向）も進んだ。また、諸外国の航空輸送業において規制緩和が進んだ。経営基盤を強化した各企業自体も他分野への参入を希望するようになった。航空産業は幼稚産業の域を脱したのである。運輸審議会は1986年6月の答申で、「45・47体制」の廃止を決定し、航空政策は「事業分野調整」政策から規制緩和と競争促進への方針転換されることになった。国際線を日本航空の一元的体制から複数社制への変更、日本航空の完全民営化、国内線における競争促進と利用者利便の向上を図るため、路線の需要規模、空港整備の進行状況に応じたダブルトラッキング（2社の同一路線競合乗り入れ）、トリプルトラッキング（3社の同一路線競合乗り入れ）の推進の3点が確認された。ただし、この時点では参入・運賃・便数の規制は残存しており、「自由競争ではなく、あくまでも限られた3社間の競争であった」³。国内の同一路線複数社乗り入れには一定の基準が定められていたが、1992年、1996年と段階的に引き下げられ、1997年には基準自体が撤廃された。

さらに同年、運輸省は定期運送航空会社の国内幹線への新規参入を認めた⁴。これをうけて、98年9月に羽田 - 福岡線にスカイマークエアラインズ、98年12月に北海道国際航空（エア・ドゥ）が羽田 - 新千歳線に新規参入した⁵。この97～98年の参入規制の撤廃に続き、2000年2月には改正航空法が施行され、需給調整規制の撤廃、料金の認可制から事前届出制への移行が行われた。

³ 前掲、衣笠（1997）

⁴ 北海道国際航空（AIR DO）ホームページ <http://www.airdo21.com>

⁵ 朝日新聞社 編『朝日キーワード2000』朝日新聞社 1999、218～219頁。両者とも国内幹線への参入である。

国内線における新規参入と大手 3 社の対応

98 年にスカイマークとエア・ドゥは格安運賃を売り物に新規参入した⁶。スカイマークは大手 3 社の半額の運賃を武器に搭乗率 8 割と当初は好調であった。しかし、大手がスカイマークと同時間帯に同水準の特定便割引運賃（特割）を導入⁷したことで、スカイマークの搭乗率は急降下した。エア・ドゥも、99 年 6 月には搭乗率が 5 割を割り込んだ。

さらに、スカイマークは ANA に、エア・ドゥは JAL に航空機の整備を委託しているがその契約更新を渋る、あるいは値上げをしようとする動きもあった。このような、大手 3 社の価格攻勢や整備委託契約問題などの「新規たたき」⁸に加えて、新規参入企業には羽田空港の発着枠の割当てが少ない（両者とも 3 枠）といった空港のキャパシティの問題や自社内部の問題（予約システムの不備や定時出発率）もあった。

確かに「生まれたばかりの二社の低価格路線が、大手の価格政策を変えた」という自由競争の成果もみられたが、しかし結局「大手の攻勢に音を上げたスカイマークが（中略）値上げした途端、大手も（中略）値上げしてしまった」⁹のであった。

公正取引委員会は 99 年 9 月、不当廉売、カルテル行為（「特割」の同調的な導入）、優越的地位の乱用（整備委託の問題）空港施設等の利用状況の点で大手 3 社に対してヒアリングを行うとともに独占禁止法上及び競争政策上の問題点について検討を行った¹⁰。大手航空会社の行為については、対抗的な割引運賃の設定は、競争の現れであり運賃の低廉化をもたらすものとして積極的な評価をできるとしたが、大手各社が新規参入企業を排除するために費用以下の運賃でサービスを提供するような場合には独占禁止法上問題になるし、発着枠等の制約を総合的に考慮すれば大手の行動は公正かつ自由な競争の観点から、今後問題になるおそれがあると評価した。機体整備の受託については、新規 2 社の整備の自営化が進むまでは合理的な取引条件の下では委託を拒否しないことが望ましいとした。以上 2 点に加え、旅行代理店との取引や空港施設利用に関しても大手各社及び旅行代理店、空港ビル会社は不公正な取引を行わないように、競争の状況を注視していくと述べた。

2000 年 2 月に改正航空法が施行され国内航空運賃の設定が原則自由になった¹¹。大手 3 社は現行より割安になる多様な運賃設定（バーゲン型運賃、介護規制割引運賃、インターネット運賃など）を相次いで発表した。しかし、その一方で普通運賃の値上げや「特割」の一部値上げのため、これまでより割高になるケースも増えた。

⁶ 同上。

⁷ 『週刊ダイヤモンド』1999 年 10 月 2 日、10～12 頁

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上、及び公正取引委員会ホームページ <http://www.jftc.go.jp>/報道発表資料（平成 11 年 12 月 14 日）

¹¹ 『週刊ダイヤモンド』2000 年 2 月 19 日、14～16 頁

2001年11月12日にはJALとJASの経営統合が発表された¹²。航空最大手のJALは国際線で圧倒的であるのに対し、国内線ではシェア25%しかなくANAの国内線シェア49%には及ばない。JASは国内線シェア23%で大手3社のなかでは最も経営基盤の弱い企業である。だが、両社が経営統合されれば48%のシェアでANAと拮抗することになる（ただし、国内幹線（羽田 - 札幌、羽田 - 福岡、羽田 - 沖縄など）に限るとJALとJASのシェアは統合で60%台になり、ANAは30%台とこれまでと逆の大差がついてしまう¹³）。2002年10月にJALとJASは共同持株会社を設立する予定であったが、公正取引委員会は「国内での競争を実質的に制限するおそれあり」と指摘した¹⁴（2002年3月15日）。

JAL・JAS両社は、公正取引委員会の統合承認をうけるため、新たに対応策を提出した¹⁵。両社は新規参入促進のための競争措置として、発着枠の返上（9枠）空港施設の利用に関する対応策、各種業務受託による新規航空会社への協力について提示した他、競争促進と利便性向上のための路線網の拡充や、運賃面での競争措置すなわち普通運賃の引き下げ、競争型割引運賃の設定拡充（特割と事前購入割引の設定拡大）の申し出を行った。

公正取引委員会は、両社の対応策と、国土交通省の競争促進策および新規航空会社の状況から、新規航空会社の事業拡大等により有効な競争が生じる蓋然性が高まったとし、

運賃面での両社の措置や競争促進のための増便・参入の計画は、統合の合理化効果を一般消費者の利益に用いるものであると評価して、JAL・JAS統合は国内航空運送分野における競争を実質的に制限することとはならないと判断した¹⁶。

しかし、返上枠を割当てられる方針の中小航空会社では大手との経営体力に大きな差があり有効な競争ができるとは考えられない。また、国際線における外国企業との激しい競争のため、JAL・JASおよびANAは国内線で競争を激化させたくない。収益確保が優先される国内線においては価格引下げの動機づけは薄れてしまうという点が指摘される。この経営統合による「国内2強時代」が、競争的な市場を創出するかは大いに疑問である¹⁷。

菊池慶彦 作成
川端 望 改訂

¹² 『日経ビジネス』2001年11月19日、9頁及び『週刊ダイヤモンド』2001年11月24日、16～18頁。

¹³ 前掲『日経ビジネス』

¹⁴ 公正取引委員会報道発表資料（平成14年4月26日）及び『週刊東洋経済』2002年4月6日44～45頁を参照。

¹⁵ 前掲、公正取引委員会報道発表資料及び、JALホームページ <http://www.jal.co.jp/> 報道発表資料（2002年4月26日付け）を参照。

¹⁶ 前掲、公正取引委員会報道発表資料。

¹⁷ 『日経ビジネス』2002年5月6日、11頁。