

米国オープンスカイ政策と国際提携間競争

松 本 俊 哉

I はじめに

現在、世界の航空輸送産業はアメリカの大手航空輸送企業（メジャー）の主導する国際提携グループへの集約化が進み、寡占的競争が繰り広げられる状況にある。こうした国際提携を積極的に促進してきたのがアメリカ政府・運輸省（Department of Transportation, 以下 DOT と略記する）のオープンスカイ政策である。したがって、DOT のオープンスカイ政策の成果や課題を考察するうえで国際提携のもつ市場支配力をいかに評価するかということが重要な論点となる。

国際提携の競争効果に関する初期の調査研究は、議会の要請に基づくものであった。1990年代初頭から DOT は航空自由化交渉を進展させる梃子として国際提携を承認するといった国際航空政策を採用し始めたが、その政策の是非を評価するために、国際提携がアメリカ航空輸送業界およびアメリカ人消費者に対して及ぼす影響について調査された。それらの調査研究は、入手可能なデータに制約されながらも、提携の形態によって航空輸送企業が享受する便益が異なること、提携企業の集客力の増強によって他社から輸送の移転が生じたこと、消費者にとっては短期的な運賃の低下が認められるが長期的な競争効果については不明であること等を明らかにした¹⁾。

こうした調査結果を受けて、DOT は国際提携の承認と同時に外国航空輸送企業に対してアメリカ航空輸送企業と同様の輸送データの提出を求め、その収集したデータに基づいて国際提携の実態把握に努めてきた。2000 年、DOT は大西洋線市場における輸送データの分析から当

該市場において国際提携が競争促進効果を発揮し消費者利益を増進させてきたことを報告書として公表し、この間に推進してきたオープンスカイ政策の有効性を裏付けようとしてきた²⁾。

しかしながら、国際提携の隆盛と並行してその分析に努めてきたいくつかの研究によれば、国際提携の競争促進効果はその提携内容や対象となる市場によって異なり、その期間も限定される場合があること等が指摘されてきてもいる³⁾。総じて言えば、現状では国際提携の競争促進性が認められるものの常にそうであるとは一概にはいえず、提携の成り行きとともに個別の分析が必要とされる、というのが大方の評価といえよう。

本稿は、国際提携の市場支配力について国際ハブ空港における競争抑制効果に焦点を当てて検討を行なうことを通じて、オープンスカイ政策を評価することを課題とする。従来、航空輸送企業の競争と航空政策とは別々に論じられることが多かった。しかし相互作用している両者の関係を考察することによって、オープンスカイ政策が合わせ持つ競争促進性と競争抑制性という二面性を理解することができよう。

以下では、先ずオープンスカイ政策の論理、すなわち自由化を通じた競争的市場の創出を前提とする国際提携促進とその帰結について概観する。次いで、アメリカン航空（American Airlines, 以下 AA と略記する）とブリティッシュ・エアウェイズ（British Airways, 以下 BA と略記する）の提携計画を取り上げ、議会公聴会や行政機関における議論を整理しながら、国際提携のハブ空港における市場支配に伴う問題を考察する。最後に、以上の考察を踏まえて、市場自由化と競争促進が背離する側面を包含し

たオープンスカイ政策の現状と課題について言及する。

Ⅱ オープンスカイ政策の論理と帰結

1. 国際提携の競争効果⁴⁾

1990年代半ば以降、アメリカのメジャー各社は大西洋線市場におけるヨーロッパ航空輸送企業との国際提携を軸に、さらにはアジア太平洋地域および中南米地域の航空輸送企業を提携相手に加えて、各市場に路線ネットワークを拡大してきた。現在、これらの国際提携は4ないし5グループへ集約化が進行している。それぞれのグループを構成する中核企業の数、Star Alliance 15社、oneWorld 8社、Sky Team 5社、Wings 3社、Qualiflyer 10社であり、これらの航空輸送企業に世界の旅客輸送量および収入の約6割が集中する国際的な寡占化が進展している⁵⁾(表1)。

ただし、こうした提携関係は決して永続的なものではなく、時には中核に位置する企業を含む各企業の業績の悪化、地域市場の需要動向あるいはアメリカ国内やヨーロッパ域内における提携関係の変化などを反映して度重なる再編を繰り返してきている。つまり、国際提携の形成と解消を通じた絶えざる産業再編成の過程が、今日の航空輸送産業の国際的寡占化の特徴でも

ある⁶⁾。

航空輸送企業が国際提携を形成する目的は国際競争力の強化にあるが、それは大別して2つの観点から説明される⁷⁾。第1に、提携業務を通じた路線ネットワークの規模の拡大と集客力の向上による収益増加の追求である。例えば、提携企業はコードシェアリング(詳しくは後述)によって旅客輸送を相互に提供し合うことが可能になる。また運航スケジュールの調整は、乗り継ぎ旅客をハブ空港へ効率的に集中させ、さらにFFP(常顧客優待制度、いわゆる「マイレージ」)を提携企業間でリンクすることによって顧客の囲い込みに拍車をかける。こうした共同マーケティング活動を内容とする提携業務は、いずれも集客力と収益性を補強することになる。第2に、提携相手との協調・共同活動に基づく費用削減効果の追求である。航空機や燃料の共同購入、ケータリングやメンテナンス等の共同調達、また空港施設や地上業務員の共用等の提携業務は、固定費や間接費を削減するうえで効果を発揮する。

以上にみたような国際提携による競争力強化は、消費者に対してもサービス利便性と運賃低下の両面で利益を提供しうる。サービス面では、コードシェアリングによって提携企業間で接続が可能となった多くの都市間を統一チケットで結ぶシームレスなサービスを提供することが可

表1 国際提携グループの総輸送量および総収入の世界市場シェア

	旅客輸送量 (RPK)		旅 客 数		グループ収入	
	(10 億)	(シェア)	(100 万)	(シェア)	(10 億米 \$)	(シェア)
Star Alliance	647	21.4%	317	19.1%	80.6	23.0%
oneWorld	488	16.2%	198	12.0%	50.5	14.4%
Sky Team	301	10.0%	178	10.8%	34.6	9.9%
Wings	223	7.4%	90	5.5%	20.2	5.8%
Qualiflyer	116	3.9%	64	3.9%	17.1	5.0%
	1,775	58.8%	844	51.3%	203.3	58.1%

注) 数値は2000年のもの。収入は会計年度による数値。シェアはICAOの輸送統計(3兆180億有償旅客キロ、16億4700万人)に基づいて試算した数値。旅客に関しては地域関連企業の輸送を除いた幹線定期輸送のみに基づいた数値。ただし、Qualiflyerの旅客については中核的なチャーター企業および地域関連企業を含む。
出所) *Airline Business*, July 2001, p.40.

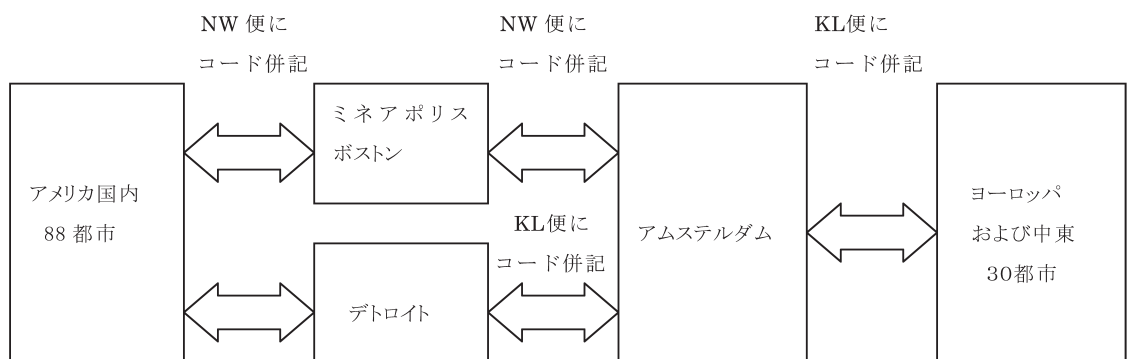
能となる。またスケジュール調整を通じて強化されたハブ空港の機能は、便数の増加、乗り換え時間の短縮といった利便性を消費者にもたらす。運賃面では、費用削減効果が運賃低下の条件を生み、また乗り継ぎ路線の共同運賃設定が通し運賃の低下を可能とする⁸⁾。

しかし、国際提携が競争抑制効果をもたらしていることも看過されてはならない。とりわけコードシェアリングを支えるハブ空港の機能強化が国際提携による市場支配の条件となる。コードシェアリングとハブ空港機能の関連についてもう少し敷衍しておこう。コードシェアリング（Code-Sharing）は、今日の国際提携の中心的な役割を担っている業務提携であり、提携企業どうしが相手企業の運航する便に自社コードを併記し、その便を自社便として扱いマーケティングを行なうというものである（図1）。一般的に航空利用者はその旅程において乗り継ぎが必要な場合、異なる企業の航空機に乗り換える「インターライン接続」よりも、同一企業の航空機に乗り換える「オンライン接続」を好む。こうした傾向に対して、提携企業はコードシェアリングを通じて提携相手との接続便を「オンライン接続」として販売できるため、双方の提携企業の路線ネットワークに集客した接続旅客を提携企業間で排他的に乗り継ぎさせることが可能となる。

果たしてコードシェアリングが大西洋線市場を横断する米欧の航空輸送企業の間で行なわれた場合、提携企業は国際線旅客と国内線旅客に乗り継ぎをさせるゲートウェイ空港として相手企業のハブ空港を相互に利用することが可能になる。ヨーロッパ航空輸送企業が国際ハブ空港へ接続すべく自社の域内路線の再構築を進めてきた結果、1980年代にアメリカ国内線でメジャー各社が構築したハブ・アンド・スポーク型の路線ネットワークのシステムは、現在ヨーロッパ域内においても張り巡らされている。メジャー各社はアメリカからの国際便をヨーロッパのゲートウェイ＝国際ハブ空港に集中させ、そこから先の欧州域内外の目的地へはヨーロッパの提携相手の便を利用して自社の旅客を目的地へ輸送する。このことはヨーロッパ航空輸送企業のアメ리카市場へのアクセス際しても同様に適用される。

要するに、コードシェアリングを軸にした国際提携の意義は、双方の提携企業のハブ空港を国際提携グループの路線ネットワークの中において国際ハブ空港として組み込み、そのハブ空港を経由して互いのネットワークを利用することにある。提携企業によるこのようなハブ空港の利用の仕方は、そのハブ空港における提携企業の集中度を高め、空港占有率をいきおい上昇させることにつながる。そしてこの占有率の上

図1 コードシェアリング提携の事例（NW/KL提携、1994年12月31日現在）



注）NW はKL の他の便（アムステルダム－アメリカ 8都市）でもコードシェアを行なっている。

出所）GAO, *International Aviation: Airline Alliances Produce Benefits, but Effect on Competition is Uncertain*, 1995, p.29 から作成。

昇は、当該のハブ空港への新規乗り入れに対する参入障壁として作用することになる⁹⁾。

2. オープンスカイ協定と国際提携の抱き合わせ

以上のように競争の促進効果と抑制効果の両面をもちうる国際提携をDOTはいかなる論理によって促進してきたのであろうか。

国際提携においてしばしば採用される収入プール、共同運賃設定、競合路線におけるコードシェアリングといった高い統合水準の提携業務は、それが実行される市場において競争抑制効果をもたらす可能性がある。DOTは、これらの業務を包含する国際提携を反トラスト法の適用対象とみなしている。このためメジャー各社および提携相手となる外国航空輸送企業は、高い統合水準の国際提携を形成する際には事前にその計画をDOTに対して申請し、反トラスト法適用除外（immunity）の承認を受けなければならない。

図2は、異なる統合水準の国際提携に対するDOTの承認手続きについて図示している。別個の企業が「インターライン接続」等のごく単純なマーケティング活動のみを行なうケースは、企業間の取り決めに委ねられDOTへの申請は必要ない（上段）。だが、そうした業務提携にコードシェアリングを加えたケースになるとDOTへの申請とその承認が必要となる（中段左）。さらに統合水準を高め、収入プールや共同運賃設定等の実施が加わった「擬似的合併」や資本提携を含むケースになると、DOTによる反トラスト法適用除外の承認が必要となる¹⁰⁾。

DOTが国際提携に対するその政策スタンスを確立してきた過程は、オープンスカイ政策の確立と軌を一にする。1980年代末から、DOTは国際提携の申請があった際、提携相手の母国政府とアメリカ政府との二国間航空協定が自由化されたものであるか否かをその承認の判断材料としてきた¹¹⁾。こうした流れのなか、航空協定の自由化を促進する手段として、コードシェアリングがDOTの承認を必要とするようになった。さらに、統合水準の高い国際提携に関しては、それを求める外国航空輸送企業の母国政府がアメリカ政府の要求するオープンスカイ

協定を受け入れることを条件として反トラスト法適用除外を承認する、いった具合である。

国際提携の承認を二国間航空協定の自由化の梃子とする政策の流れはオープンスカイ政策のパターンとして定着し、1995年4月の「国際航空輸送政策宣言」（以下「政策宣言」と略記する）において明示され、その後の政策指針となるに至った¹²⁾。また、「政策宣言」と並行して作成された「モデル・オープンスカイ協定」（1995年3月発表）においてもコードシェアリング等の「商業的機会」自由化の条項が明記され、DOTはこのモデル・オープンスカイ協定に準拠して作成された二国間航空協定（オープンスカイ協定）の締結交渉を各国と進めてきている¹³⁾。

ところで国際提携の競争抑制的側面についてDOTは全く感知しなかったわけではない。事実、DOTは国際提携の承認の際、司法省(DOJ)反トラスト局の助言を受けて、競争抑制が予測される市場（路線）については提携を実施する対象から除外するよう提携企業に対して計画の修正を求め、その条件の下で承認してきた¹⁴⁾。とはいえ、DOTの基本的な政策スタンスは、競争抑制効果を厳格に監視し競争を維持するというよりも、航空協定の自由化と国際提携を抱き合わせて競争促進効果を評価することで国際提携を促進しようとするものであったといえよう。オープンスカイ協定が締結された二国間市場では、市場に参入できる企業数の制限が撤廃され、運航地点、便数、運賃設定が航空輸送企業の裁量に委ねられることになる。こうして競争促進的な市場が作り出されさえすれば、ある時点において国際提携が競争抑制効果をもったとしてもそれは競争促進効果によって相殺され競争上の問題とはならない、というのがDOTのオープンスカイ政策遂行上の論理であった。

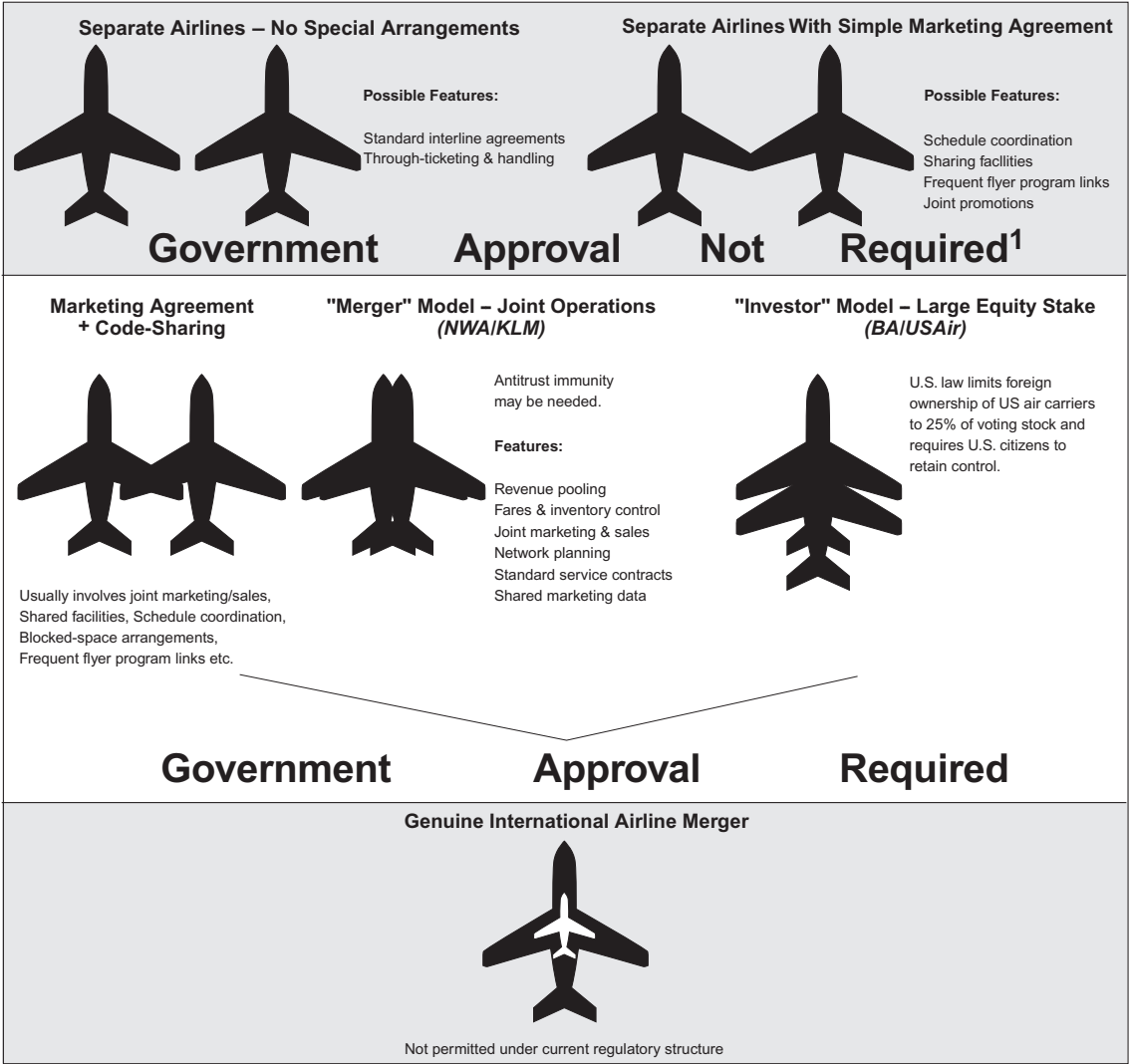
3. 大西洋線市場における国際提携間競争

DOTがオープンスカイ政策に踏み出す口火を切ったのが、1993年のオランダとのオープンスカイ交渉であった。DOTは米蘭オープンスカイ協定締結と引き換えにノースウエスト(NW)とKLMオランダ航空(KL)の提携に反トラスト法適用除外を承認した。これを受

けて NW と KL の両社は提携の統合水準を高め競争力の強化を図る、といったように事態は進展した¹⁵⁾。同様にユナイテッド（UA）は、1993 年にルフトハンザ（LH）（93 年にドイツと自由化暫定に合意）と、96 年にはスカンジナビア航空（SK）（95 年にデンマーク、スウェーデンとオープンスカイ協定に合意）とコードシェアリングを結び、その後、米独オープンスカ

イ協定が締結されると、1996 年 5 月に反トラスト法適用除外を受けて UA/LH/SK 提携の強化を進めた。UA はこの提携を軸にして、1997 年 5 月には世界大での提携企業からなる Star Alliance を立ち上げている。デルタ（DL）は、スイスエア（SN）、サベナ（SR）およびオーストリア航空（OS）と提携を結び、1996 年 6 月に DOT から反トラスト法適用除外の承認を

図2 国際提携の統合水準と DOT の承認



Note: DOT has traditionally not required that interline and simple marketing agreements be filed with the agency for approval.

出所) 図1 に同じ。p.23。

受け、シンガポール航空を加えた Global Excellence を形成した¹⁶⁾。

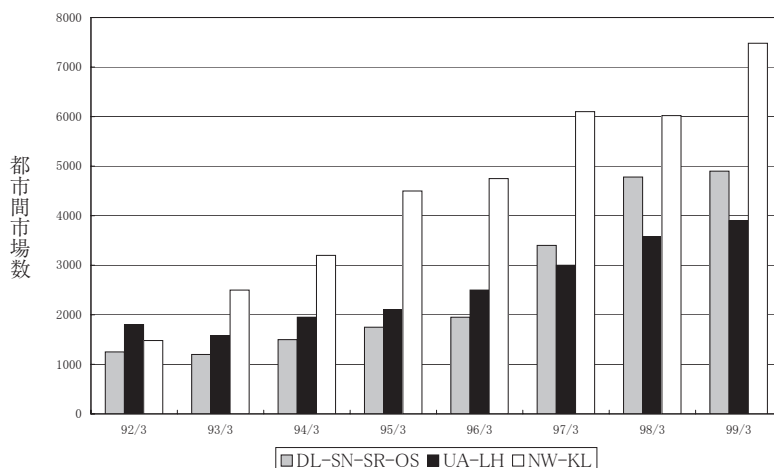
1990年代後半から、メジャー各社が主導する国際提携が急速に発展した結果、大西洋線市場は国際提携間競争の主戦場の様相を呈すようになった。それぞれの国際提携は、一方の提携企業の国際ハブ＝ゲートウェイ空港の後背（behind）と他方の提携企業の国際ハブ＝ゲートウェイ空港の以遠（beyond）の都市を結ぶ都市間市場（city-pair）を多数作り出し、その都市間市場の束からなるネットワークへ旅客を囲い込む競争を繰り広げるようになった。図3は提携企業のハブ空港を経由した都市間市場の数を示している。それぞれの国際提携とも反トラスト法適用除外を承認され提携の強化が可能となった時期以降に都市間市場の数をいっそう増加させてきたことがみてとれる。図4は提携企業のハブ空港を経由した接続旅客の数を示している。ハブ空港経由の都市間市場の増加とともに、それらの路線を経由して飛行した旅客数の増加を顕著に示している。

以上のような市場構造と競争形態は、国際提携の競争促進的側面であることは否定できない。しかし一方で、この市場構造と競争形態が国際提携をして競争抑制効果を顕在化させてきた。第1に、二国間市場における輸送力シェアの提

携企業への集中である。表2はアメリカとヨーロッパ各国との間の輸送力に占める提携企業のシェア（1996-7年）を示している。提携企業の輸送力（便数）シェアは各市場において6割から8割を占め、オーストリア路線は提携企業によって独占されている。つまり当該市場において競合企業の競争はほとんど存在せず、消費者には提携企業のサービス以外の選択肢はない。ドイツ路線については提携企業のシェアは50%以下であるが、その後UA/LH提携が強化されるにしたがってそのシェアは増加したと考えられる¹⁷⁾。メジャー各社はヨーロッパ各国のかつては競合関係にあった独占的な航空輸送企業（ナショナルフラッグキャリア）を提携相手としてきたのであり、それら提携企業に二国間市場におけるシェアが集中するのは当然の成り行きである。

第2に、そしてより重要なことは、ハブ空港における市場支配力の増強である。アメリカおよびヨーロッパの航空輸送企業は既に各社のハブ空港において高いスロット（発着枠）占有率をもっている。高いスロット占有率は、先にもふれたようにその空港への新規参入を制限し、ときには運賃価格を硬直化させる等の競争抑制効果を生み、市場支配力を強化する可能性をもっている。国際提携を通じた提携企業への二国

図3 ハブ空港経由の都市間市場数



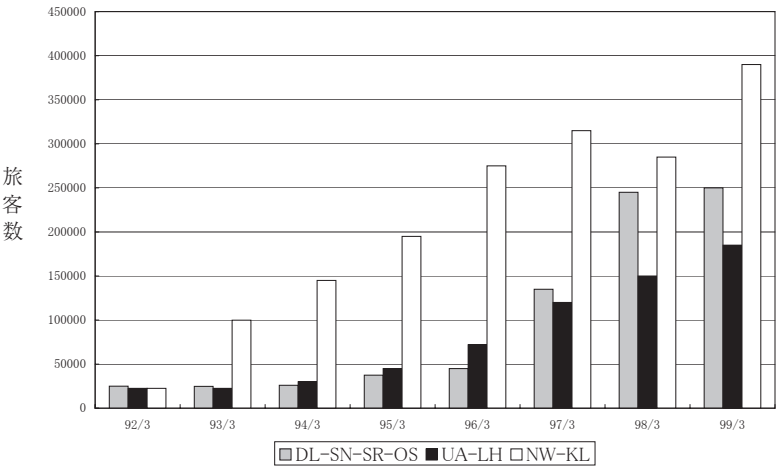
出所) U.S. DOT, *International Aviation Developments (Second Report): Transatlantic Deregulation: The Network Effect*, 2000, p.8, Chart 7.

間市場シェアの集中は、双方の提携企業のハブ空港におけるスロット占有率につながるため、競争抑制効果にさらに拍車をかけることになる。NW/KL 提携がKL のハブ空港であるアムステルダム＝スキポール空港において占めるスロット占有率は59％、UA/LH/SK 提携がLH のハブ空港であるフランクフルト空港およびSK のハブ空港であるコペンハーゲンにおいて占めるスロット占有率はそれぞれ63％に達していた（1996 年のシェア）¹⁸⁾。こうしたハブ空港の支配が、先にみた二国間市場における輸送シェア

の提携企業への集中につながり、相乗的に提携企業による市場支配が強化される。

表3は、当時まだ大規模な国際提携を形成していなかったアメリカンと先行する国際提携との主要な競合市場におけるシェアの推移を示している。アメリカンは数年のうちに国際提携企業に市場シェアを侵食されてゆき、次第に市場からの撤退を余儀なくされていった。ここに、国際提携のもつ競争力および市場支配力を、そしてメジャーの上位にあるアメリカンをもってしても国際提携企業に対して単独で競争を続け

図4 ハブ空港経由の接続旅客数



出所) 図3に同じ。p.8, Chart 8.

表2 二国間市場における提携企業の輸送力シェア

市 場	提 携	便数シェア %	
		1996	1997
アメリカーイギリス	AA/BA	61	n.a
アメリカードイツ	UA/LH/SK	40	47
アメリカーベルギー	DL/SN/SR/OS	61	n.a.
アメリカーオランダ	NW/KL	64	n.a.
アメリカースイス	DL/SN/SR/OS	74	83
アメリカーデンマーク	UA/LH/SK	78	79
アメリカーオーストリア	DL/SN/SR/OS	100	n.a.

出所) U.S. Congress, Senate, Committee on The Judiciary, Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition, Hearing, *Antitrust Implications: The Buritish Airways-American Airlines Alliance*, April 22, 1997, p.29 に加筆して作成。

ることの困難さを見て取ることができる。

Ⅲ AA/BA 提携と政策対応

1. AA/BA 提携の潜在的市場支配力

1996 年 6 月、AA と BA は米英のゲートウェイ間およびアメリカ国内と欧州以遠の路線におけるコードシェアリング、共同マーケティング活動、収入プールと共同運賃設定、FFP のリンクを主な提携業務とする提携計画を発表した。国際提携の形成において競合他社に後塵を拝した AA は、大西洋線市場において巻き返しを図るべく、大西洋線市場で最大シェアを有し最強のライバルでもある BA をヨーロッパにおける有力な提携相手として選択することになった。BA にとっても、ヨーロッパ各国の航空輸送企業がアメリカのメジャー各社との国際提携を通じて競争力強化を図ってゆくなか、提携相手となるメジャーの選択を迫られていた。

当時 DOT は、ネットワークの構築に向けて反トラスト法適用除外を求めざるを得なくなる BA の動向が、イギリス政府をオープンスカイ

協定の受け入れに向わせることになると考えていた¹⁹⁾。よってこの AA と BA との国際提携の発表は、米英間の自由化交渉の行方を左右する重大事項として受けとめられたことは当然のことながら、大西洋線市場における提携間競争の雌雄を決するやもしれぬ提携の出現として衝撃を与えた。こうしてその結果に世界の航空関係者の注目が集まるなか、米、英および EU の競争政策当局による当該提携の承認の是非をめぐる審査が開始された²⁰⁾。以下では、1997 年から 98 年にかけて集中的に開催されたアメリカ議会公聴会における証言および関連機関の報告等を手がかりにして、AA と BA の提携（以下、AA/BA 提携と略記する）の潜在的市場支配力をめぐる議論について、その核心がハブ空港の市場支配にあったことを確認しつつ検討を行なうこととする。

先ず、申請した提携計画の早期承認を求める AA と BA の証言者は、公聴会の席で概ね次のような主張を展開した²¹⁾。第 1 に、AA/BA 提携は反トラスト法適用除外が承認されている先行する国際提携に比較して例外的に大きな市場

表3 主要大西洋線市場における国際提携の輸送シェアへの影響力

市 場	1994	1995	1996	1997	1998
シカゴ－ジュッセルドルフ					(%)
アメリカン	100	100	0	0	0
ユナイテッド／ルフトハンザ	0	0	100	100	100
マイアミー－フランクフルト					
アメリカン	0	32	36	15	0
ユナイテッド／ルフトハンザ	95	68	64	85	100
ニューヨーク（JFK）－チューリッヒ					
アメリカン	38	29	28	2	0
デルタ／スイスエア	62	71	72	98	100
ニューヨーク（JFK）－ブリュッセル					
アメリカン	43	44	27	18	0
デルタ／サベナ	45	49	61	71	87
その他	12	7	12	11	13

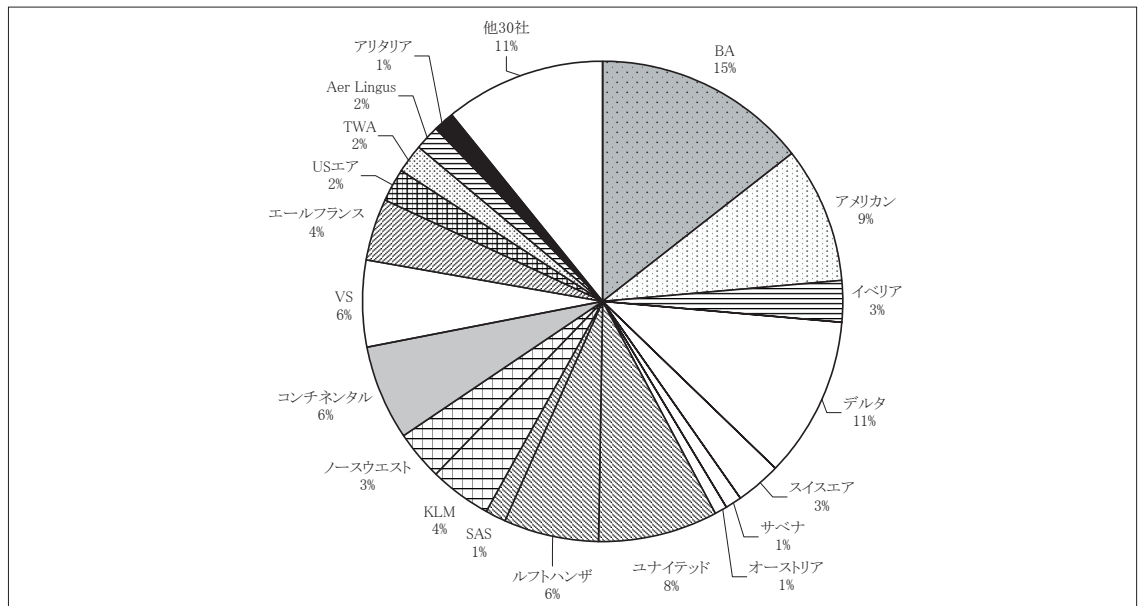
資料) Merrill Lynch, Global Airline Alliances, June 1999.
出所) Doganis, R., *The Airline Business in the Twenty-first Century*, 2001, p.75.

支配力をもつわけではなく、当該提携だけを反競争的だとして反トラスト法適用除外を認めないことは不当である。批判的だとされる当該提携の規模は、都市間市場の数、年間収入、保有するジェット機の数、有償旅客マイルおよび搭乗旅客数のいずれにおいても UA/LH/SK 提携よりも小さい。また市場支配の一つに挙げられるハブ空港におけるスロット占有率は、UA/LH/SK 提携がフランクフルト空港で 63%、NW/KL 提携がアムステルダム＝スキポール空港で 59%にまで達しているのに対して、AA と BA のロンドン＝ヒースロー空港におけるスロット占有率は 42%にとどまっている。第2に、AA/BA 提携の実現は、大西洋線市場における国際提携の数を 3 から 4 へ増加させることになるので大西洋線市場における競争の促進が期待でき、多くの消費者に運賃低下やサービス選択肢の増加といった利益をもたらす可能性がある。そしてこのことは DOT のオープンスカイ政策とも合致している。第3に、提携の承認の条件として米英オープンスカイ協定が締結されれば、

ロンドン＝ヒースロー空港への乗り入れが自由化されることになる。そうすれば、メジャー各社がヒースロー空港への参入を希望していることに鑑みて、AA/BA 提携の市場シェアは低下せざるをえなく、したがって現在の両社の市場シェアからオープンスカイ後の AA/BA 提携のシェアを高く見積もることは誤りである。

これに対してメジャー各社は、米英間市場および大西洋線市場において直接的な利害を有する立場から AA/BA 提携の潜在的な市場支配力を懸念し、次のような批判的な議論を展開した²²⁾。第1に、AA と BA は大西洋線市場において既に第1位と第3位の輸送力シェアを占めている（図5）。第2に、AA と BA は既に米英間市場においても大きな輸送力シェアを占めており、BA が1位で 37.8%、AA が2位で 18.9%、合計すると 57%に達している。第3に、AA と BA はヒースロー空港において合わせて 42%のスロット占有率を有するが、このことはヒースロー空港が大西洋線市場における最大のハブ空港であるために米英間のみならず大西洋

図5 大西洋線市場における輸送力シェア



資料) Office Airline Guide, February 1998.

出所) U.S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition, Hearing, *International Aviation Agreements and Antitrust Immunity*, March 19, 1998, p.87, Statement of G. Bethune, Exhibit 3 に加筆して作成。

線市場全体の市場支配にまで結びつく他の空港とは比較できない特別の意味をもつ。第4に、AA と BA は2社で、米英間43路線のうち22路線において輸送力の50%以上、18路線において100%のシェアを占めている。さらに支配的な22路線のうち6路線はAA と BA が競合関係にあるオーバーラップ路線であることから、それらの路線において国際提携が実行されることは、先行する国際提携と比較しても著しい輸送力の集中をもたらすことになる（表4、表5）²³⁾。

先にみたAA と BA の主張は、従来のDOTの政策スタンスと同様、オープンスカイ協定によって市場が自由化されれば提携の市場支配力

は問題とはならないとするものである。しかし、この主張は米英間市場の特殊性を考慮しておらず、米英間市場の具体的状況に基づいた競争効果の分析とは言い難い。というのも、AA と BA が主張したように申請された提携の規模はUA/LH/SK提携よりも小さかったが、それらは全世界市場規模で提携を測定した数値であり、問題とされる米英間市場および大西洋線市場に限れば、提携の圧倒的な市場支配力は紛れもない事実であった。メジャー各社の見解の前提にある米英間市場の特殊性とは、すなわち米英間市場は大西洋線市場における旅客輸送の3分の1以上を占める最大規模の市場であり、加えて米英間市場の旅客輸送の約3分の2がイギリス

表4 主要大西洋線市場においてオーバーラップ路線を有す国際提携

市 場	旅客数	提 携
ヒースロー－ニューヨーク（JFK）	392,930	AA/BA
ヒースロー－ロサンゼルス	220,080	AA/BA
ヒースロー－シカゴ	142,950	AA/BA
ヒースロー－ボストン	126,040	AA/BA
ガトウィック－ダラス	88,650	AA/BA
フランクフルト－シカゴ	80,480	UA/LH/SK
ヒースロー－マイアミ	77,210	AA/BA
フランクフルト－ワシントン	73,320	UA/LH/SK
ブリュッセル－ニューヨーク（JFK）	59,820	DL/OS/SR/SN
アムステルダム－ミネアポリス	18,700	NW/KL
アムステルダム－デトロイト	17,620	NW/KL

資料) DOT, 1996 Annual Passengers.
出所) U.S. Congress, Committee on Commerce, Science, and Transportation, Subcommittee on Aviation, Hearing, *United States/United Kingdom Bilateral Negotiations*, June 4, 1997, p.105, Attachment 6.

表5 大西洋線市場における国際提携の独占路線と輸送力

国際提携	独占路線	座席数 / 週
AA/BA	18	45225
UA/LH/SK	13	26417
DL/SN/SR/OS	11	25109
NW/KL	6	19311

出所) 表4に同じ。pp. 106-107, Attachment 9, 10 から作成。

最大の国際空港であるロンドン＝ヒースロー空港に集中しているため、ヒースロー空港は大西洋線市場およびヨーロッパ地域における最大のハブ空港機能を有していることにある。さらに、現行の米英二国間航空協定は制限的な規制を維持しており、米英間市場を運航する航空輸送企業のうちヒースロー空港へ乗り入れができる企業を AA, UA, BA, ヴァージン・アトランティック (VS) の米英 2 社ずつに限定し、AA, UA 社以外のメジャーにはロンドン第 2 の国際空港であるガトウィック空港への運航しか認めていなかった。

したがって、AA と BA は米英間市場において既に競争優位を確立している独占的企業であり、その競合関係にあった 2 社が国際提携を構築して緊密な共同的な運航を行なうということは、ヒースロー路線の独占的地位を確実なものにするだけでなく、米英間市場ひいては大西洋線市場における支配力の増強につながることは明白であった。

2. AA/BA 提携への対抗——ヒースロー空港におけるスロット譲渡をめぐる

AA/BA 提携の審査にあたった米、英、EU の競争政策当局は、当該提携の潜在的市場支配力に対して何らかの対応策を講じざるを得なかった。

1998 年 7 月、欧州委員会競争総局は、航空輸送企業間の提携に対する従来からの競争政策にしたがって、AA/BA 提携が支配する 3 路線（ヒースロー＝ダラス、マイアミ、シカゴ）において便数の 55% を競合他社に確保するために 6 ヶ月間に亘る便数の削減を条件として提示した²⁴⁾。またイギリスの公正取引庁 (OFT) は、競争を確保するためには AA 以外のメジャーにヒースロー路線へ 1 日に 12 往復の新規参入を確保する必要があるとした²⁵⁾。

アメリカ国内では、1998 年 5 月に DOJ 反トラスト局が、欧州委員会およびイギリス当局に近い見解を提示した。DOJ が DOT に対して提出したコメントの主旨はこうである。ヒースロー空港への参入制限がある限りオープンスカイ協定それ自体は競争の損失を上回る公益を生み出すのには十分ではない。よって競争を確保

する条件として、ヒースロー路線において AA と BA 以外の航空輸送企業による追加的なサービスが少なくも 1 日に 24 往復は保証されなければならない。また新規参入がありそうにない 2 路線（ダラス、シカゴ）は認可の対象から除く必要がある²⁶⁾。

従来から国際提携推進の旗振り役を努めてきた DOT であったが、AA/BA 提携の承認に対しては慎重にならざるを得なかった。この間 DOT は、AA/BA 提携に対するヨーロッパサイドの審査と承認の成り行きを見届けつつ正式な申請の受付と審査を引き伸ばしていたが、オープンスカイ協定を締結したとしても競争を確保するためにはヒースロー路線において AA 以外のメジャーに対して少なくとも 1 日に 30 往復を追加的に確保しなければならないことを示唆していた²⁷⁾。

以上のように、それぞれの競争政策当局が AA/BA 提携の潜在的な市場支配力を抑制するための措置として、メジャー各社のヒースロー空港への乗り入れの増加を提起した。ところで実際にヒースロー空港への新規参入を実現するためには、競合するメジャーにスロットが確保されなければならない。しかし、ヒースロー空港におけるスロット、ゲートおよびチケットカウンター等の施設の不足といった空港インフラ容量の制約が、メジャーの新規乗り入れの前に立ちはだかっていた²⁸⁾。こうして具体的な争点は、AA と BA がヒースロー空港で所有しているスロットをいかにして競合するメジャー各社へ移転しうるかという問題として浮き彫りとなる。

AA と BA は、ヒースロー空港におけるインフラの容量の不足を認めつつも、他のメジャー各社が十分に競争できる機会は残されていると主張した²⁹⁾。すなわち第 1 に、現行の EU のスロット配分に関する規則の手續きに従えば、新規参入企業には利用可能となったスロット配分の優先権が与えられる³⁰⁾。したがって、オープンスカイ協定が締結されその下で新規参入が実現すれば、空港のインフラ拡張の進展とともにいずれメジャー各社にもスロットが配分されることになる。第 2 に、メジャー各社は提携相手企業がヒースロー空港において保有している

スロットを再配置し利用することができる³¹⁾。第3に、ガトウィック空港がヒースロー空港の代替空港として十分なインフラ容量を擁している。

加えて、AAとBAはヒースロー空港への参入を制限している要因はスロットの占有ではなく制限的な米英二国間航空協定にあることを強調した。AA/BA提携を承認することによってイギリス政府からオープンスカイ協定の合意を取り付けることができればメジャー各社に対するヒースロー空港への参入制限は自ずと取り除かれるのであり、ゆえに当該提携を承認し、オープンスカイを実現することこそが本筋であるという主張であった³²⁾。

しかしAAとBAが提出した見解の妥当性は、GAOの調査報告およびメジャー各社の批判的な証言のなかではほぼ覆されたといつてよい。第1のスロット規則については、新規参入したメジャーがいくつかのスロットを利用できる可能性は確かにあった。だがその数は極めて限られていたし、メジャー各社が相当数のスロットを入手するには数年を要するため、この間にAA/BA提携が市場支配を確立してしまうという見方の方が妥当であった³³⁾。第2の提携パートナー間でのスロットの再配置については、メジャー各社がAA/BA提携と競争するためには週に数百のスロットの確保が必要であると見積もられたが、スロットの再配置という対応では到底不可能であると考えられた。さらにスロット、ゲートおよび空港施設は、運航がピークの時間帯に十分な数が確保されなければ競争上は意味がなく、再配置もこの問題への対応には不適當であった³⁴⁾。第3のガトウィック空港の代替空港としての利用については、運賃水準の高いビジネス旅客はヒースロー空港便を選好することから、競争の確保という点からは理に適った代替空港とはなりえなかった³⁵⁾。つまり、仮に米英オープンスカイ協定が締結されヒースロー空港への乗り入れ制限が撤廃されたとしても、空港のインフラ容量に制約がある限りは競争の機会均等は実現されず、ヒースロー路線への参入はままならないことが明らかであった。

通常の手続きではメジャー各社が主張するようなスロットの数の確保は不可能である。そこ

で、AAとBAが保有するスロットの一部を競合他社へ譲渡するという調整案が提携認可の条件として付されることになった。DOT、DOJ反トラスト局、欧州委員会およびイギリスOFTは、その数に開きがあるものの、週に196から267のスロットがAA/BA提携の競争抑制効果を埋め合わせるために新規参入企業に譲渡される必要があるとした³⁶⁾。ところが、スロットの譲渡をめぐる問題はそう容易に決着がつかなかった。なぜなら、AAとBAはたとえ新規参入企業にスロットのいくつかを譲渡することに同意したとしても、それらのスロット譲渡に見合った対価が支払われるべきであると要求したからである³⁷⁾。しかしながら、これまでのところ国際提携の承認をめぐるスロットの譲渡に関して米欧の競争政策当局の間には統一した規則は存在しない。当然、スロット譲渡に対して放棄した提携企業に支払われる対価といった事柄についてもそれを取り扱う規則はない。そのため譲渡されるべきスロットについて異なる数を提示することになっているだけでなく、譲渡の方法についても、航空輸送企業間でのスロットの売買を容認するべきか、あるいは当局が回収したスロットを当局の管理下で配分するべきか、統一した方針が確立していない³⁸⁾。

3. 米英オープンスカイ交渉の行方

1996年7月から開始された米英政府間協議は、米欧双方の競争政策当局によるAA/BA提携の審査と並行して断続的に開催されたが、DOTによる当該提携の承認がオープンスカイ交渉に臨む条件であることを譲らなかったイギリス政府の抵抗もあって、合意に至らぬまま幕を閉じた。政府間協議の進展がなく提携計画の承認が暗礁に乗り上げたAAとBAは、当初の提携計画を一時断念し、反トラスト法適用除外の承認を必要としない統合水準の国際提携の形成を選択することになった。こうして両社は、1998年9月にoneWorldの結成を発表し、その後この国際提携の強化に努めてきている。

2001年8月、両社は再び提携計画を発表し、米欧当局に対して反トラスト法適用除外および特定路線におけるコードシェアリングの申請を

行なった。2002年1月、DOTは提携承認の条件として、ヒースロー空港における週224のスロットを放棄し譲渡することを提示した。このDOTの条件に対して、AAとBAは再び合意できるものではないと表明し提携計画を放棄し、反トラスト法適用除外申請を取り下げた。

その結果として、DOTは、これまで各国政府からオープンスカイ協定の合意を取りつけるために利用してきた国際提携の反トラスト法適用除外承認という取引材料をイギリス政府に対しては欠いたままである。その後も状況は大きく変化することなく現在まで続き、米英間ではオープンスカイ協定の締結およびAA/BA提携の反トラスト法適用除外の承認ともに実現には至っていない³⁹⁾。

AAとBAは反トラスト法適用除外を承認されていないため、その国際提携oneWorldは他の国際提携に比べて低い統合水準を余儀なくされていることは確かである。しかし、両社ともが米英間市場における独占的企業である優位性は健在であり、ヒースロー空港におけるスロットを以前と同水準で保持したまま、世界的に有力な国際提携グループの一つとして成長を続けている。AAとBAにとって、スロット譲渡を条件とするオープンスカイ協定は、ヒースロー空港における占有シェアの後退を招くリスクがある。したがって、米英オープンスカイ交渉の停滞は、AAとBAにとってはそのようなリスクを回避し既存の競争優位を維持する条件になっているとの見方もできるのである。

他方、デルタ、ノースウエスト、コンチネンタルといったメジャー各社は、ヒースロー空港指定企業の独占を切り崩すために、オープンスカイ協定には市場自由化だけではなくスロットに関する具体的な条項をも盛り込むことをDOTに対して強く要望している。

Ⅳ むすび

DOTのオープンスカイ政策は、その推進根拠によれば、オープンスカイ協定による二国間市場の自由化と国際提携の促進によって、競争促進と消費者利益をもたらし得るはずのものである。ところが、その国際提携を通じた寡占的

競争は、提携企業による国際ハブ空港の支配強化をとまなうものでもある。AA/BA提携の潜在的市場支配力の問題の検討を通して明らかになったように、空港インフラ容量に制約がある場合、オープンスカイ協定それ自体は競争の促進を必ずしも保証するものではなく、国際提携企業によるハブ空港の支配を強化させ、競争を抑制する効果をもたらすことになりうる。ここに、一方で市場自由化を進め、他方でメジャー主導の国際的な寡占化を推し進めてきているオープンスカイ政策の矛盾が現れている。

オープンスカイ政策の修正にとどまるか、あるいは別の競争促進的規制枠組みを創設すべきか、国際航空秩序の展望にとって残された課題は依然として多くの問題を提起している。しかしながら、オープンスカイ政策が競争促進性と競争抑制性の二面性を合わせ持つことを確認しうる現時点において求められていることは、国際提携のハブ空港における市場支配力に対する有効な国際的規制や競争政策の検討とその具体化だといえよう。

注

- 1) U. S. General Accounting Office (GAO), *International Aviation: New Competitive Conditions Require Changes in DOT Strategy*, Washington, D.C., GAO, 1994, Idem, *International Aviation: Airline Alliances Produce Benefits, but Effect on Competition is Uncertain*, Washington, D.C., GAO, 1995, Idem, *International Aviation: Better Date on Code-Sharing Needed by DOT for Monitoring and Decisionmaking*, Washington, D.C., GAO, 1995, Gellman Research Associates, *A Study of International Airline Code Sharing*, Washington, D.C., GRS, Incorporated, 1994. これらの報告書は、DOTが国際提携の実態を把握するのに必要な輸送データを収集しておらず、そのため十分な経済効果分析を行わないままに国際提携を承認してきたことを指摘し、その改善を勧告した。
- 2) U. S. Department of Transportation (DOT), *International Aviation Developments: Global Deregulation Takes Off*, 1999, idem, *International Aviation Developments (Second Report): Transatlantic Deregulation: The Alliance Network Effect*, 2000.
- 3) 代表的なものとして、Oum, Tae H., J.-H. Park

- and A. Zhang, *Globalization and Strategic Alliance: The Case of The Airline Industry*, Amsterdam, Pergamon, 2000.
- 4) 国際提携の形成要因およびその意義については、以下の文献を主として参照した。Doganis, R., *The Airline Business in the Twenty-first Century*, London, Routledge, 2001, Chapter 4 (塩見英治・木谷直俊・他訳『21世紀の航空ビジネス』中央経済社, 2003), Oum, Park and Zhang, *op. cit.*, Chapter 2.3, Hanlon, P., *Global Airlines: Competition in a Transnational Industry Second edition*, Oxford, Butterworth Heinemann, 1999, Chapter 7, 長谷川通『エアライン・エコノミクス—航空運賃の規制・競争・戦略—』中央書院, 1997年, 330-355 ページ, 塩見英治「国際航空の戦略的提携とオープンスカイ」『三田商学研究』第43巻第3号, 2000年8月。
 - 5) *Airline Business*, July 2001, pp. 40-45.
 - 6) 最近の事例として、2003年9月に発表されたKLMとエールフランス、アリタリアの統合がある。
 - 7) 加えて、市場参入を制限する二国間航空協定や航空輸送企業間の国際合併を認めていない現行の国際航空関連法規等の規制的制度枠組みが提携というかたちでの企業間協調を促す要因となっている。
 - 8) 例えば、ジャン・K・ブルックナー「コードシェアリングと独禁法適用除外が国際旅客にもたらす便益—スターアライアンスにおける研究」『ていくおふ』No.92, 2000年11月。
 - 9) アメリカ国内線市場では、独占的企業によるハブ空港の占有率上昇とともに競争が衰退し運賃が上昇した事例が多く確認されている。例えば、GAO, *Airline Deregulation: Barriers to Entry Continue to Limit Competition in Several Key Domestic Markets*, Washington, D.C., GAO, 1996, Idem, *Airline Deregulation: Changes in Airfares, Service Quality, and Barriers to Entry*, Washington, D.C., GAO, 1999.
 - 10) 図2にあるBAとUSAirの国際提携の事例は既に解消しており存在しない。
 - 11) Hanlon, *op. cit.*, pp. 258-259, 長谷川, 前掲書, 331-332 ページ, を参照。
 - 12) DOT, *Statement of United of States International Air Transportation Policy*, 1995.
 - 13) 坂本昭雄『新しい国際航空法』有信堂, 1999年, 96-97 ページ, 向山秀昭『オープンスカイの軌跡—クリントン政権の航空政策—』運輸政策研究機構国際問題研究所, 1998年, 14 ページ。
 - 14) 国内の航空輸送企業の合併や提携に対する承認権限はDOJに属しているが、国際提携については、DOJは審査と助言を行なう補佐的役割を担当し、最終的な承認権限はDOTに付されている。DOJ 反トラスト局は航空輸送企業の国際提携に対して、国内の合併審査と基本的には同様の基準によって審査を行なっている。まず、市場を定義しその市場の集中度を測定する。次に、提携企業の競争関係が同一市場における競争を削減する可能性のある潜在的な水平的競争者か否かを検討する。さらに、提携後も各企業が独立性を保った運航体制を維持するか否か、新規競争企業の市場参入の可能性があるか等が検討される。これまでに、DL/SN/SR/OS 提携について7都市間（路線）、UA/LH 提携について2都市間（路線）等の提携対象からの除外を勧告し、適用されてきた。
 - 15) NW/KL 提携は、1998年10月にコンチネンタル、アリタリア、エールフランスを加えた国際提携Wingsの結成を発表したが、その後デルタとの関係強化へ向かったエールフランスの離脱などによって、提携規模は縮小再編を余儀なくされた。さらにエールフランスは、2003年9月にKLM, アリタリアとの統合を発表した。
 - 16) その後、デルタが離脱してSkyteamを結成、シンガポール航空が離脱してStar Allianceに加わったため、当該提携はヨーロッパ航空輸送企業を中心にしたQualifyerとして縮小再編された。
 - 17) 例えば表3にあるように、1998年にはマイアミ—フランクフルト路線を独占した。ベルギー、スイス、デンマークといった路線の輸送力は、大西洋線市場全体のなかではそれぞれ1%から4%程度に過ぎず、したがってそれら小規模市場において大きなシェアを有していることが直接的に大西洋線市場での競争力の強さを表しているわけではない。ただしこれらの市場では、運航企業は競争よりも提携による協調によってその市場支配を強化する傾向にあることは指摘できる。
 - 18) U. S. Congress, Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation, Subcommittee on Aviation, Hearing, *United States/United Kingdom Bilateral Negotiations*, Washington, D.C., USGPO, 1997(a), p. 15.
 - 19) U. S. Congress, House of Representative, Committee on Transportation and Infrastructure, Subcommittee on Aviation, Hearing, *Problem in the U.S. Aviation Relationship with the United Kingdom and Japan*, Washington, D.C., USGPO, 1996, pp. 262-263.
 - 20) 申請された国際提携に対して、DOT, イギリス通商産業省および欧州委員会競争総局が審査と承認の権限をもつ。DOJ 反トラスト局とイギリス公正取引庁はそれぞれ審査と助言を行なう補

- 佐的役割を担う。
- 21) 議会公聴会における AA と BA の証言から。U. S. Congress (1997a), *op. cit.*, pp. 10-27, U. S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition, Hearing, *Antitrust Implications: The British Airways-American Airlines Alliance*, Washington, D.C., USGPO, 1997 (b), pp. 23-30, U. S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition, Hearing, *International Aviation Agreements and Antitrust Immunity*, Washington, D.C., USGPO, 1998, pp. 50-57.
- 22) U. S. Congress (1997a), *op. cit.*, pp. 103-107.
- 23) 同様な指摘は GAO から提出された報告書によっても指摘された。すなわち, 1998 年 3 月時点で, AA と BA の 2 社が米英間定期旅客輸送に占める市場シェアは 58% に達し, ヒースロー路線においては 67% に達している。さらに AA と BA はアメリカ最大のニューヨーク = JFK 空港とロサンゼルス空港を含むアメリカ国内の 5 つの空港からヒースロー空港への 5 路線とダラス空港からガトウィック空港への 1 路線の計 6 路線において競合関係にあったが, それらのアメリカ国内の 6 空港においていずれも 60% 以上のスロット占有率を有していた。GAO, *International Aviation: Competition Issues in the U.S.-U.K. Market*, Wasington, D.C., GAO, 1997, idem, *Aviation Competition: International Aviation Alliances and the Influence of Airline Marketing Practices*, Washington, D.C., GAO, 1998.
- 24) Official Journal of the European Communities, Commission notice concerning the alliance between British Airways and American Airlines, 1998.
- 25) Elliott, G. P. "Learning to Fly: The European Commission enters unfamiliar in its review of the British Airways-American Airlines Alliance", *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 64, No.1, 1998, p. 184.
- 26) U. S. Department of Justice (DOJ), *Joint Application of American Airlines, Inc. and British Airways PLC, for approval of antitrust immunity for alliance agreement*, (Docket OST-97-2058), Washington, D.C., 21 May, 1995.
- 27) GAO (1997), *op. cit.*, p. 12.
- 28) 空港施設の不足の理由の一つに, ヒースロー空港の拡張に環境保全の立場から地域コミュニティが反対しており, ターミナル建設の計画が遅延していた事情があった。
- 29) U. S. Congress (1997b), *op. cit.*, p. 23, U. S. Congress (1998), *op. cit.*, p. 55.
- 30) EU のスロット規則の詳細については, トレバー・ソーメス『航空アライアンスと EU 競争政策』運輸政策研究機構国際問題研究所, 1999 年, 運輸政策研究機構国際問題研究所編『EU 航空政策の主要な動き (2000 年)』2001 年, 59-68 ページ, を参照。
- 31) 実際に, 米独路線の運航のために UA が保有するスロットの一部を提携企業である LH が使用する例や SN が保有するスロットを米英路線の運航のために VS が使用するという前例があった。U. S. Congress (1997a), *op. cit.*, pp. 15-16, U. S. Congress (1997b), *op. cit.*, p. 28.
- 32) U. S. Congress (1997a), *op. cit.*, p. 29.
- 33) GAO (1997), *op. cit.*, p. 13.
- 34) 公聴会におけるデルタ, コンチネンタル, US エアおよびユナイテッドの証言から。U. S. Congress (1997b), *op. cit.*, pp.17-18, 47-48, 99, U. S. Congress (1998), *op. cit.*, p. 49, GAO (1997), *op. cit.*, pp. 13-14.
- 35) GAO (1998), および公聴会におけるコンチネンタル, デルタの証言から。U. S. Congress (1997a), p. 16, 50.
- 36) 詳細については, Elliott, *op. cit.*, p.184, Oum, Park and Zhang, *op. cit.*, pp. 27-28, 等を参照。
- 37) GAO (1997), *op. cit.*, p. 14.
- 38) 欧州委員会とイギリス政府の間のスロットルールをめぐる論争については, Doernhoefer, G. R., "Case Study: The American Airlines and British Airways Alliance", in S. J. Eventt, A. Lehmann and B. Stell (ed.), *Antitrust Gose Global: What Future for Transatlantic Cooperation?*, Wasihgton, D.C., Brookings Institution Press, 2000, Kimpel, S., "Antitrust Considerations in International Airline Alliance", *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 63, No. 2, 1997, トレバー・ソーメス (1999), 前掲書, 運輸政策研究機構国際問題研究所編 (2001), 前掲書, 59-68 ページ, に詳しい。
- 39) 2003 年 5 月, DOT によって AA と BA の反トラスト適用除外を必要としないコードシェアリングが承認された。ただし, AA は BA のイギリス内外の地点への路線およびニューヨークーマンチェスター路線でコードを併記, BA は AA のアメリカ内外の地点への路線でコードを併記するもので, ヒースロー路線におけるコードシェアリングは提携から除外されている。

(2004 年 10 月 14 日受付)
(2005 年 3 月 11 日掲載決定)