

2026年5月29日

はじめに

これまで我が国航空輸送産業は、20世紀後半の規制による産業振興を経て、2000年の規制緩和による自由化の下で一層の発展を遂げてきた。この過程で様々な航空会社の新規参入が進み、路線ネットワークの面からも運賃の面からも利用者の選択肢は増加し、利便性が向上してきた。

一方で、新型コロナウイルス感染症によるダメージとその後の航空輸送産業を巡る需給構造の変化により、国内航空は危機的な状況に直面し、2024年度には国内線事業の収支は実質的に赤字に転落した。特に、国内専業の航空会社は厳しい経営状況にある。

こうした状況のなかで、今後とも、国民生活を支える重要な交通手段である国内航空ネットワークを維持・発展させていくためには、航空会社間の競争による効率化や利用者利便の確保を原則として堅持しつつ、路線の特性に応じた協調を容認するなど、国内航空ネットワークの維持の観点から必要な措置を講じるべきである。また、併せて、航空需要の拡大や航空輸送サービスの改善に向けても、必要な取組を行うべきである。

1. 国内航空を巡る現状認識

(1) これまでの国内航空の進展の評価

2000年の航空法改正による規制緩和及びその後の新規参入航空会社の育成施策の結果、新規航空会社(現在の呼称は特定既存航空会社)のネットワークは拡大した。それにより、ダブルトラックやトリプルトラックなど複数社が競争を行う路線も増加し、現在では、特定既存航空会社は地域性を持って我が国の国内航空ネットワークの一翼を担う重要なプレイヤーとなっている。

競争の中で、航空会社は運賃面やサービス面においても、各社独自の取組を進めていった。運賃については、条件に応じた幅広い価格帯が設定されるようになるなど、種別の多様化が進んだ。また旅客サービスについても、その水準の向上が図られるとともに、マイル・ポイント事業の拡大等による付加価値の提供も進められた。

こうした取組が急速に進展したことで、利用者の選択肢は増加し、利便性も向上していった。その結果、航空利用の裾野は広がり、より多様な客層・多様な地域において利用されるようになったことで、国内航空輸送産業の発展にも繋がった。

¹ 本有識者会議は、特定既存航空会社に係るルールに関する議論も行ったため、「羽田発着枠配分基準検討小委員会」と合同で開催された。

(2)現状

我が国国内航空の需要面は、新型コロナウイルス感染症の影響による消失を経て、旅客数ではコロナ前の水準まで回復している。一方で需要の内容を分析すると、オンライン会議の普及等を背景に、比較的高単価層の多いビジネス需要が減少している。この結果、平日需要が減少するなどの影響も生じている。

また供給面では、航空輸送産業は機材調達時のみならず部品調達や海外での重整備に要する費用など外貨建ての費用の割合が大きいため、為替の影響を受けるほか、燃油費、整備費、人件費等の上昇基調が重なり、費用が大きく増加している。特に機材調達や整備に係る費用に関しては、海外での旺盛な航空需要の伸展を背景に今後も上昇することが見込まれることから、このような費用面の上昇傾向は、一時的なものではなく不可逆的なものと考えられる必要がある。

我が国の人口が減少局面に入っているなか、5.でも述べるとおりインバウンド旅客の国内線への取込みも図るものの、これらの需要面と供給面の変化を踏まえた航空輸送産業を構築する必要がある。その際、航空運賃を巡る諸論点やサービス向上に向けた方策についても検討していく必要がある。

2. ネットワーク維持のための方策

前述のとおり、2000年の航空法改正以降、路線や運賃の自由化により航空会社間の競争が促進され、その結果利用者利便が向上してきた。本有識者会議においても、引き続きこの趣旨が継承されるべきであり、国内航空の需給構造が変化した場合であっても民間企業間の競争により最適な供給規模が実現され利用者利便が追求されるべきである、という原則が確認された。一方で、路線の維持・活性化や利用者利便向上の観点から、路線の様態や類型によっては航空会社間での一定の協調がより有効となるケースも考えられることから、その内容の検討を行った。

(1)ダイヤ調整についての考え方

規制緩和の結果、複数社参入路線は増加してきたが、一方で複数社が就航する路線であっても、自由競争の結果、複数社が同一時間帯に重複したダイヤとなる路線も多く、利用者の視点からは必ずしも選択肢が広がらないケースもある。こうしたケースについて、利用者利便の向上や新たな需要の掘り起こしの観点からは、各社が過度に重複しないようなダイヤとなることが望まれる。

そうしたダイヤが設定されるためには事業者間でダイヤを調整する必要があるが、競争関係にある事業者間での調整の実施は競争法(独占禁止法)との関係に留意が必要ともなることから、これまで実施しにくい状況にあった。この点、本有識者会議での議論において、一定の要件を満たせば、原則として独占禁止法上問題とはならず実施の余地があるとの解釈が示された。

今後は、本解釈を参考として、個別路線で利用者利便の向上に資するダイヤ設定が行われることが期待される。なお、個別路線での実施に際して独占禁止法上の

問題の有無を改めて確認する場合は公正取引委員会への確認を要することに留意する必要がある。

(2) 供給量も含めた調整についての考え方

前述したような厳しい事業環境のなかで、ネットワーク維持及び利用者利便確保を図るためには、ダイヤ調整のみならず便数調整や運航社集約等の供給量も含めた調整が必要となる場合も想定される。

この点、供給量は事業者にとって重要な競争手段であることから、それを内容に含む調整は原則として独占禁止法上問題となるものであるが、航空法第 110 条第 1 号では国内線における独占禁止法の適用除外を規定しているところ、これまで活用事例のなかった同規定の活用も検討される。同規定の適用については、路線の類型として「地域住民の生活に必要な」ものが対象とされており、離島航空路線がその対象に含まれることは明確であるが、離島航空路線のように生活に必要な不可欠とまでは言えないにせよ地域の社会経済活動において重要な役割を果たしている路線、すなわち地域の経済的中心都市との往来に必要な路線についても、その対象に含まれるものとして概念的には認めうると考えられる。

一方、前述のとおり今後も航空会社間の競争が維持されることが原則であるところ、独占禁止法の適用除外については、原則の例外として限定的に行われるべきである。この点、同規定の適用対象に関する限定の内容としては、当該路線の収支が将来見通しを含めて赤字であり「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」(航空法第 110 条第 1 号)と認められるものであることを前提とした上で、さらに、①航空路があることにより 2 地点間の同日中の往来が可能である(航空路なかりせば同日中の往来が可能でない)路線であること、②いわゆる幹線と呼ばれるような高需要路線ではないこと、とすることが考えられる。

これらの考え方を踏まえ、自由競争のみでは事業継続が困難である重要な路線についてネットワークの維持と利用者利便の確保を図る手段の一つとして、独占禁止法の適用除外を受けて供給量も含めた調整を行うことも各航空会社の選択肢となり、実際の実行も行われることが期待される。なお、個別路線での実施に際しては、航空法第 111 条第 1 項の認可が必要であり、その際、公正取引委員会への協議も要することに留意する必要がある。

3. 航空会社間の協業に関する方策

航空業界ではこれまでも、コードシェアやアライアンス、JV など、会社間での協業や機能補完の手法が積極的にとられてきた。近年は国内においても、航空会社を巡る事業環境が厳しさを増すなかで、整備部門の統合やグランドハンドリング資格の共通化など、航空会社間で協調を行うことによるコスト削減や効率化の動きが見られる。

一方で世界に目を転じると、調達等でのスケールメリット活用や乗員等リソースの

有効活用の観点からの航空会社間の経営面での連携も進展している。

本有識者会議では、これらの状況を踏まえた、国内航空ネットワーク維持の観点からの航空会社間の協業に関する論点について議論を行った。

(1) 特定既存航空会社への出資規制等のあり方

i) 出資等に関する規制の廃止

これまで我が国の航空政策においては、予備機材が保有できる規模である 12 機を保有していることが航空会社の安定経営の一つの目安であるものと捉え、その水準に達するように新規航空会社の育成を行ってきたところであり、現在の特定既存航空会社においてはその目標が概ね達成されたところである。しかしながら、航空会社の規模拡大傾向、M&A の進展やビジネスモデルの変容といった世界的な航空輸送産業の動向を踏まえると、航空機の保有規模でもって一概に航空会社の安定経営を論じることは難しくなっている。また、前述のとおり一定の規模にまで至った特定既存航空会社における今後の経営のあり方は、それぞれの航空会社において、各社の経営状況も踏まえ、創意工夫の上検討されることが期待される。

我が国の航空政策においては、新規参入航空会社の育成の過程で 2011 年まで羽田発着枠の優先配分を行ってきたおり、その政策趣旨を損なわぬよう、例えば大手から新規航空会社(特定既存航空会社)への出資について、その上限を実質的に 20%までに規制してきた。このことが、今日の航空会社間のさらなる協業や M&A も含めた経営判断の自由度を制限し、各航空会社の経営上の選択肢を狭めている状況にある。他方で、特定既存航空会社への発着枠の優先配分が終了してから既に約 15 年が経過しており、現下の事業環境の変化に適応した競争環境を維持していくためにも、いずれも独立した航空会社であるものと認めて会社間の協業や M&A の自由度を増すべきであることから、当該出資等に関する規制については廃止することが適当である。

ii) 廃止に伴う対応

その際、当該規制廃止後、大手航空会社による特定既存航空会社への出資比率が 20%を超える場合等においては、航空会社間の競争とネットワーク維持の観点から、発着枠について一定の回収再配分を行うことが必要である。

その回収の規模については、一部路線の減便等発着枠回収によって生じる既存のネットワークへの影響のおそれを考慮し、必要最小限にすることが適当である。したがって、過去の回収の際に「ネットワークへの影響が最小限である範囲」は 5～10%程度とされていたことも踏まえ、大手航空会社からの出資の拡大等を受ける特定既存航空会社の保有枠の 10%を超えない範囲で回収を行うこととするべきである。なお、このほか合併等に伴う措置として発着枠の第三者使用等が生じる場合は、当該措置の期間中は航空局が当該発着枠を留保することが適当である。

その上で、この考え方により回収した発着枠の再配分については、競争維持の観点から、出資比率拡大等に関わらない特定既存航空会社のみに対して行うこととすることが適当である。なお、この出資等規制の廃止に伴っては、併せて、発着

枠の区分としての特定既存優遇枠も廃止とすることが適当である。

iii) 廃止後の状況に応じた再検討の必要性

ただし、出資等規制の廃止後も、国内航空のあり方として競争環境の維持が前提であることに変わりはなく、航空会社間での協調・協業が行き過ぎたものとなることは望ましくない。このため、例えば特定既存航空会社4社すべてが大手航空会社の傘下となるなど、経営統合等によって競争性が過度に阻害されるような状況が仮に生じる場合には、競争環境の維持の観点から、前述の発着枠の回収・再配分の考え方について再検討を行うなど、何らかの対策が必要である。

この点、羽田発着枠の配分の観点からは、次回の混雑空港の使用の許可更新のタイミングは2029年であるが、それまでの間も、競争環境の状況については定期的に確認し、必要に応じて適切な措置を講じるべきものとする。

(2) 航空会社間の運航業務の管理の受委託のあり方

国内航空需要の変化に伴い、最適な機材サイズも路線ごとに変化することが見込まれる。人口が減少していくなかで、例えば小型機で運航されていた路線の最適機材がリージョナル機に、リージョナル機で運航されていた路線の最適機材がプロペラ機になることも想定される。一方で各航空会社が保有する機材を一朝一夕に変更することは難しく、個社では変化に応じた需給適合が果たせずオーバーキャパシティとなる懸念もある。そこで、各社において需給適合を図る上では、それぞれの保有機材サイズに応じた航空会社間の連携も検討する必要がある。

このように航空会社間で機材を融通する場合の選択肢の一つとなるのが、航空法第113条の2に基づく「運航業務の管理の受委託」という手法である。この手法の活用により各社において需給適合を進めることは、国内航空ネットワークの維持に向けて有効な手段となりうる。

ただ、この手法は、国内でのこれまでの活用実績が限られている。とりわけ、運航業務及び整備業務の管理の一括での受委託(いわゆるウェットリース)については活用事例が無い。しかしながら今回、本有識者会議での議論において当該ウェットリースの実施に際しての許可の考え方の明確化がなされたところであり、航空会社にとって活用の可能性が広がり、これを活用した需給適合の推進が期待される。安全の確保に留意しつつ、航空会社の取組の選択肢を増やす観点からも、航空局と航空会社とで連携して制度活用を進めるべきである。

4. 航空運賃を巡る諸論点

本有識者会議では、国内線の苦境を招いた原因の一つは航空券のセール販売ではないかとの指摘もあった。現行のセール販売そのものはルール上問題がなく、航空需要を新規に掘り起こすものであればその効果も有効であるが、頻繁に行うことにより利用者の期待運賃を下げることとなり、費用上昇局面にある国内航空において持続可能性の観点から好ましいとは言えず、中長期的にはマーケティング施策

として適当とは言えない。セール手法については、その適切な活用に留意すべきである。以下では、このほか運賃を巡る諸論点について記す。

(1) 運賃水準の監視のあり方

様々な費用が上昇するなかで、それを反映した適切な運賃水準に関する行政の監視のあり方について議論があった。これまで航空法に基づく運賃の下限の監視ルールとしては、届け出された運賃が「(航空法上の)略奪的運賃であるか否か」という観点があり、その基準は、航空会社が恒常的に販売する運賃が変動費(運航する際に必要となる経費)を下回るか否かというものであった。

この点について、現下の事業環境を踏まえ、コスト上昇に見合った健全な価格競争の維持のため、運航に連動する費用についてはそれが固定費に含まれるものであったとしても当該基準に含むべきではないかとの議論があった。また、今後とも航空輸送サービスを安定的に維持するためには、例えば運航に連動する人件費等はしっかりと運賃に反映されるべきといった指摘もあった。

これらを踏まえ、航空局において、公正な競争を損なうような不当な運賃設定が行われていないか監視するとともに、略奪的運賃に係る基準について、変動費として現状定義されている費目の他に考慮すべき費目がないか、検討を進めるべきである。

(2) 協業等の進展を踏まえた競争環境のモニタリング

今般のとりまとめを踏まえた措置により路線や会社間の協調・協業等が進む過程では、運賃の不当な高騰などにより利用者利便が著しく損なわれていないかを監視する必要があると考えられる。

そこで、協調・協業等が進展する路線を中心に、実勢運賃水準の変動を把握するとともに、その動向を公表することにより、競争を制限し利用者利便を損なうような不当な運賃設定が行われていないか監視すべきである。また、監視の結果を踏まえ、必要な場合には、適切な措置を講じることも検討すべきである。

(3) 航空輸送サービスに関する情報公開のあり方

運賃等の競争の状況は、2000年の規制緩和以降、航空局により「航空輸送サービスの情報公開」という形で実施されてきた。

この点、今般の様々な措置を踏まえ競争環境が変化していくなかであって、利用者が分かりやすく運賃競争の状況等を把握する必要性が高まると考えられることから、前述のモニタリング結果を踏まえ、一層効果的な情報公開のあり方を航空局において検討すべきである。

5. さらなる需要獲得やサービス向上に向けた方策

人口減少下での国内航空ネットワークの安定的な維持・拡充のためには、航空需

要を喚起していくことも重要である。しかしながら、費用の増大している現下の状況において、徒に運賃を下げて需要を喚起することに頼ることはサステイナブルではなく、かえって路線収支を悪化させネットワークの縮小に繋がりがねない。

また、航空輸送サービスの向上も、航空の信頼性・需要喚起につながる。こうした観点で必要な施策について検討を行った。

(1) インバウンド旅客の積極的な取込み

我が国を訪問するインバウンド旅客は着実に増加しており、その大部分は航空により来日しているが、残念ながら訪日客の日本国内移動の手段としては航空は十分に活用されているとは言えないのが現状である。この点、増加している需要の確実な獲得に向け、これまでより踏み込んだ取組が必要である。

インバウンドの地方分散の観点からも、訪日客の国内線利用を促進する方策が重要と考えられる。令和8年度より、国際観光旅客税を活用した補助事業の対象が国内線に拡充されるとともに、地方空港間連携プロモーション経費等への支援も新設された。こうした支援策を航空会社などが積極的に活用することが期待される。

また、特に人口減少の影響をより大きく受ける地域航空においては、ネットワーク維持のための新たな需要創出先としてこうしたインバウンドの取込みが重要であると考えられる。その一方、海外への販路確保や直接的なマーケティングを地域航空会社自らが行うことは困難であり、国や地域による伴走支援の必要性が高いと考えられる。令和7年度に航空局が地域航空会社に対して行った BtoB、BtoC のマーケティング支援はこうした観点からさらに取組を進めるべきであり、令和7年度事業で浮かび上がった課題の解決などに引き続き取り組むべきである。また、インバウンドの取込みに向けては、旅客特性を踏まえ、自治体の枠にとどまらない広域的な連携のもとに実施されることが期待される。

(2) 需給適合に向けたリージョナル機の積極的な活用等

3. (2)でも述べたとおり、国内航空需要の変化に対応すべく最適な規模の機材の投入が望まれることから、今後、リージョナル機やプロップ機の積極的な活用が期待される。

また、国内線でも曜日運航を積極的に活用したいとの航空会社からの声もあったところ、期間減便も含め、各社において需給適合を図る上での選択肢となりうるものと考えられる。他方、空港の発着枠の有効活用の観点にも留意すべきであり、これらを踏まえて対応を検討すべきである。

(3) 地域航空を担う運航機材の品質改善

航空輸送サービスの安定的な維持のためには航空機の運航品質の確保も重要なテーマであり、特に、地域住民の生活の足としての役割を有する地域航空を担うプロップ機である ATR 機について、その運航品質の改善が必要であるとの指摘があった。

同機を運用する地域航空会社は機体製造メーカーとの交渉力も十分ではないことから、運航品質の改善に向けては、EAS アライアンス協議会の枠組みのみならず技術面での支援を含めて航空局も積極的に関与した上で官民連携して取り組むべきである。

(4) 地域航空への乗継需要の喚起

インバウンド旅客の取込みは、国際線からの乗継ぎ利用のみならず、国内線同士を乗り継ぐ利用も期待される。また国内線における航空乗継ぎは直行便のネットワークを補完し、利用者に多様な選択肢を与える効果がある。航空会社においてもこれまで乗継ぎに対応した運賃を設定し利便性の向上に努めているほか、全国の自治体で構成する「航空乗継利用促進協議会」がこの普及に向けて積極的な活動を行っている。

前述のとおり航空各社も乗継割引運賃を設定している例があるが、地域航空への需要喚起の観点からは、特に離島に就航している地域航空会社がインバウンドの取込みを図りやすいような乗継ぎの利便性向上が求められる。

なお地方空港では海外からの国際線直行便も積極的に誘致している。こうした直行便はインバウンドの地方誘客にも大きく資するものであるが、国際線の就航にはグランドハンドリング等の受入体制が確立されていることが必要であることから、まず国内線が安定的に維持されることが重要である。また、過度な誘致支援を行うことは国内線乗継ぎとの間で競争上の不公平が生じるなどイコールフットイングの観点から課題であり、当該地方空港の国内線需要にも影響が生じる点に留意が必要である。

(5) モード特性を活かした路線展開

国内線の収支が厳しい路線の類型として、新幹線との競合路線が挙げられている。鉄道と航空の特性を踏まえると、より長距離の路線に航空のリソースが活用されることが一般的には望ましいと考えられる。

このような観点から、これまでの経緯を十分に踏まえつつも、国内航空ネットワーク維持の観点からは、例えば、長距離国内路線の就航に制限のある空港のルール等については見直されるべきと考えられる。

(6) 定時性の向上

昨今の国内航空において、定時性の低下が航空の信頼性を低下させ、ビジネス利用に悪影響を及ぼしているとの指摘がある。航空は安全の確保が大前提であり、定時性確保に向けた取組が現場にプレッシャーとならないことが大前提ではあるが、その上で、航空会社・業界・空港・管制など様々な主体が連携して定時性の改善とそれによる航空の信頼性の回復に取り組むべきである。

6. 今後の検討課題

(1) 本有識者会議における議論のフォローアップの必要性

今般のとりまとめを踏まえた施策が実施されていく過程では、運賃水準や航空会社間の競争環境等について、利用者利便確保の観点からその経過を評価していく必要がある。

このため、次回の混雑空港使用許可更新までの間、本有識者会議の枠組みを活用して前述の論点に関し定期的にフォローアップを行うことが必要だと考えられる。

(2) 他モードとの役割分担に関するさらなる検討

国内線の収支が厳しい路線の類型として新幹線との競合路線が挙げられていることは5. (5)で述べたとおりであるが、最近では、航空会社と鉄道会社との包括協定が結ばれ、モードを跨いだ連携施策として両モードのシステム連携によるシームレスな予約の実現や将来的な相互コードシェアの実施も検討の対象となっている例があり、こうした取組の進展によるモードを超えた連携が期待される。

また国においては、今後の我が国の幹線交通体系のあり方を含めた包括的な議論が進められることが期待される。

(3) 地域航空維持の今後のあり方

離島等の地域航空は地域住民の生活の足となっており、その維持の重要性は極めて高い。他方で離島航空路を担う地域航空会社はその規模が極めて小さいことも多く、昨今の事業環境の厳しい変化のなかで、今後の中長期的な維持が危惧される。

こうした状況を踏まえ、地域航空の維持に向けては、これまでの議論を踏まえつつ、昨今の事業環境の変化も考慮した更なる議論が必要であり、本有識者会議の後も、今後のあり方について不断に検討されることが望ましい。

7. おわりに

本有識者会議は2025年5月の立上げ来約1年間にわたり上記に示した多岐にわたる議論を行い、今後必要となる施策を示してきた。足下では中東情勢の緊迫化の影響が航空輸送業界にも強く及んでいるなか、こうしたリスクに備えて平時から足腰を鍛えておくことの必要性も、改めて認識するところである。

採算性が悪化しているとはいえ、我が国の国内航空市場は、年間約1億人もの利用者が存在する国民の重要な移動の足であり、世界的にも有数の規模の市場である。この国民生活にとって重要な交通手段が、利用者の利便性が高くかつ担い手が確保される形で今後とも安定的に維持されるとともに、我が国航空会社の競争力確保に繋がるよう、今回示された施策の活用により関係者が速やかに実行のステージに移り、スピード感を持って取組を進めていくことを強く期待する。

また、航空の安全は全てに優先する最重要課題である。航空会社をはじめとする

関係者が常にこのことに留意し、大前提として安全性を確保した上で様々な施策が行われていく必要があることを、この報告書の締めとして改めて述べておきたい。

以 上