

一般財団法人 関西空港調査会  
2022 年度 調査研究助成事業

我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察  
成果報告書

2023 年 3 月

日本大学

松嶋隆弘

## 第一. 本研究の概要

本研究は、我が国航空交渉の歴史的変遷を整理・分析した上、今後の航空交渉を通じた国際航空政策の展開にあたり有益な示唆を得ようとするものであり、おおむね次の 3 つのパートから構成される。

第 1 に現在の国際航空の規制の枠組みを形作った 1944 年のシカゴ会議がどのような背景の下開催され、どのような参加国がどのような提案・議論を行い、どのような結果に帰結したのかを明らかにする。

第 2 に、1952 年の日米航空協定締結以来の我が国の航空交渉の変遷・推移について、これを年表型資料に整理することにより俯瞰し、論点・課題の抽出を図る。

第 3 に、我が国の今後の航空交渉を通じた国際航空政策の展開にあたり、その判断軸、方向性、具体的な作業方針を明確化させる一助となる考察を試みる。

## 第二. 本研究に関する研究組織・研究経過・研究業績等

### 1. 本研究組織の構成

本研究は、研究代表者を中心とし、下記の分担研究者からなる研究組織により遂行された。各自の分担は下記のとおりである。

|       |                             |                                    |
|-------|-----------------------------|------------------------------------|
| 松嶋隆弘  | (研究代表者)<br>日本大学教授           | 本研究全体の統括、モントリオール条約に関する研究           |
| 菅原貴与志 | 日本大学法学部教授<br>(申請時：慶応義塾大学教授) | 航空実務の実態調査、モントリオール条約に関する研究          |
| 大沼俊之  | 日本大学法学部研究員                  | シカゴ条約及びシカゴ体制に至る経緯の調査、航空交渉に関する経緯の調査 |
| 水田早苗  | 日本大学法学部研究員                  | シカゴ条約及びシカゴ体制に至る経緯の調査、航空交渉に関する経緯の調査 |

### 2. 本研究に基づく研究会開催

本研究は、本研究助成に基づく資料の他、日本大学法学部の研究資源(図書館、データベース等)を用いて遂行された。本研究構成員は、随時、リアル又は Zoom で必要に応じて意見交換の場を持ったが、それ以外に、下記の合同研究会を開催し、下記の各報告者の報告を基に質疑・検討を行った(なお、本研究遂行時においては、コロナ禍のため、大学等の研究施設が閉鎖されたため、随時、外部の貸会議室等を積極的に活用し研究を行った。)。

|      |      |                                                                                                               |
|------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1). | 松嶋隆弘 | 「裁判規範としてのモントリオール条約の再検証」(企業法実務研究会〔一般財団法人関西空港調査会調査研究助成事業「我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察」]、令和 4 年 5 月 6 日、スター貸会議室飯田橋) |
|------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|      |                        |                                                                                                                                |
|------|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (2). | 大沼俊之                   | 「我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察」<br>(企業法実務勉強会〔一般財団法人関西空港調査会調査研究助成事業「我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察」〕、令和4年6月29日、国土交通省会議室)                 |
| (3). | 中村知誠<br>(慶應義塾大学<br>助教) | 「地方自治体の国際線誘致施策と国際線の持続要因<br>ー成田・関西・羽田以外の空港を中心に」(企業法実務勉強会〔一般財団法人関西空港調査会調査研究助成事業「我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察」〕、令和5年2月2日、スター貸会議室市ヶ谷) |
| (4). | 高田馨里<br>(大妻女子大学<br>教授) | 「シカゴ国際民間航空会議に至る交渉過程についての一考察」(一般財団法人関西空港調査会2022年度調査研究助成事業「我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察」研究会、令和5年3月6日、スター貸会議室飯田橋)                    |

### 3. 本研究に基づく研究成果

本申請書提出時点における公表された学会報告・研究成果は、下記のとおりである。

#### (1). 論文

・松嶋隆弘「裁判規範としてのモントリオール条約の再検証」空法63号(令和5年)65頁～93頁

#### (2). 学会報告

・松嶋隆弘「裁判規範としてのモントリオール条約の再検証」日本空法学会(第68回)  
2022年5月27日

#### (3). その他

上記のほか、分担研究者である大沼俊之氏、水田早苗氏が、日本空法学会第69回大会(令和5年5月26日開催予定)にて、本研究に基づく研究テーマにて報告を行うことが予定されている。

### 第三. 本研究の内容について

(※ 本研究に関しては、後日、大沼俊之、水田早苗が、本報告書の成果を踏まえ、注記を付した浩瀚な論文を公開することが予定されている。その関係で、本稿においては、注記を割愛してあることに留意されたい。)

#### 一. 本研究の目的

国際航空の分野においては、航空体制の土台をなす規制枠組み自体は、政府・航空当局どうしでの航空交渉によって形作られている。過去の航空交渉の経緯を、現在の規制枠組み(シカゴ・バミューダ体制)の発端となった1944年シカゴ会議にまで遡り、以降の我が国の航空交渉の経緯を整理・分析することは、今後ますます自由化が進む国際航空の世界の今後を考えるうえで、貴重な示唆を提供するであろう。

本研究は、かような問題意識から、国際航空の規制枠組みを形成することになった1944年シカゴ会議の会議録及びおよび1952年日米航空協定締結以来、実績が蓄積している我が国と各国との航空交渉の経緯・成果を時系列的かつ横断的に分析し、我が国が今日まで積み重ねてきた航空交渉における判断軸を整理・解明し、その将来的な援用のあり方について考察するものである。

#### 二. シカゴ会議会議録について

##### 1. 本パートにおいて検討し、明らかにすること

まず第1に、現在の国際航空の規制の枠組みを形作った1944年のシカゴ会議がどのような背景の下開催され、どのような参加国がどのような提案・議論を行い、どのような結果に帰結したのか、「シカゴ会議会議録」及び同会議の米国代表を務めたバーリ国務次官補のルーズベルト大統領への復命書を典拠に明らかにする。

我が国の既存の航空法制の概説書では、同会議では運輸権の扱いを巡って米英間で深刻な対立があったこと以上の言及はされていないが、実際には、英連邦のカナダ、及びオーストラリアが各々の独自の利害から、個別に条約案を提示したほか、特にカナダについては議論の過程でも重要な役割を演じていること、また、オーストラリアの提案は、国籍主義を前提とした国際航空の規制枠組みの前提に対して、今日でもなお有用な問題提起となり得ることなどを明らかにする。

また、ソ連が参加していないことについては、近代航空史の観点から、その意味を探究した先行研究があり、その内容を敷衍しつつ、領空主権、特に第1の自由が国際航空の世界においては依然必ずしも当然の自由とされていないこと、ウクライナとロシアの紛争を機に、ロシア上空を通過する運航が事実上できなくなっている今日の状況において、特にこの点については十分留意すべきことを明らかにする。

さらに、シカゴ会議及びその成果物であるシカゴ条約、上空通過協定、あるいはバミューダ体制の今日的意義を評価する前提として、これらはその議論の背景・経緯を踏まえると、いずれも安全保障の視点と一体不可分で理解することが重要であること、また、過当競争の抑制、自国航空会社の保護、あるいは利害追求が主たる関心とされていたため、シ

カゴ条約によって生み出された国際民間航空機関（ICAO）と並行的に生み出された国際航空運送協会（IATA）の機能も、運賃の調整がその任であったものが、その後の世界的な航空自由化の流れの中で、大きな変質を余儀なくされたこと、また、これに加えて航空輸送の飛躍的な増大から生じる空港容量をめぐる問題、あるいはそれも含めた競争政策のあり方は今日のコンテクストで改めて考えなければならない問題であること、さらには地球温暖化問題を念頭においた環境規制のあり方については、議論の射程の完全に外に置かれており、いわば白地の領域であることなど、シカゴ会議そのものから、今日的にも依然内在的論点としてその議論の内容を意識すべき事項と、むしろシカゴ会議では十分関心を持たれていない、あるいは関心を持たれていたが今日の世界的趨勢とは方向を異にした持たれ方であるがゆえに、新たな視点で検討しなければならない事項とを明示・峻別する。

## 2. 「シカゴ会議」とは

1944年11月に、第二次大戦後の民間航空の枠組みを定めることを目的として、米英他当時の連合国・中立国が米国の呼びかけに応じてシカゴに集まって開催された会議、これが「シカゴ会議」である。民間航空を司る国際機関、航空運送の規律、技術基準の統一化、その各々のあり方が議題とされ、技術基準の統一化については、凡その内容や、その改訂メカニズムについて見解の一致を見たのに対し、航空運送の規律については、その内容、またその規律主体をめぐって米英間ひいては会議参加国間で最後まで見解が一致せず、結局これは二国間で扱うこととし、よって国際機関も直接にはその内容を扱わないという結論になったことはよく知られているところである。

また、見解が一致しなかった背景として、圧倒的な経済力をもって自由な空を志向する米国と、滅びゆく大英帝国を滅ぼさず、大戦後にもなお影響力を持つべく、管理された航空運送を志向する英国の対立についても、およそ国際航空の枠組みの経緯を説明している文献であれば、濃淡はともかく言及されている。

さらに、シカゴ会議の成果物を整理すれば、

- ①. 民間航空を司る国際機関の設立根拠、技術基準の統一メカニズムの担保根拠としての「国際民間航空条約（シカゴ条約）」の採択
  - ②. 第一の自由、第二の自由を多国間で開放しあう「国際航空業務通過協定（Transit Agreement）」の採択
  - ③. 第一の自由から第五の自由まで、多国間で開放しあう「国際航空運送協定（Air Transport Agreement）」の採択及び二国間モデル協定の決議
  - ④. シカゴ条約発効までの間、シカゴ条約の附属書の内容等を審議・精査し、シカゴ条約発効後のICAO（国際民間航空機関）の活動を円滑に開始せしむるための暫定機関（Interim Organization）についての取り決め（Interim Agreement）の締結
- であり、少なくとも①～③については、既存の文献で紹介されている。

しかしながら、我が国における既存文献は、当時、日本が蚊帳の外であった中で、何が決まっていったのか、という事実関係の確認、あるいは現に目の前にあるシカゴ条約等の

条文の解釈を超えた問題意識では記述されておらず、米英二国の当時の態度の今日的視点での評価、あるいはそういう視点での、当時の会議でのやり取りの分析や、会議にソ連（現ロシア）が参加しなかった意味・意義を問うている文献も、調査の結果、近代航空史の観点での先行研究一例を見るのみである。

さらに大国米英ソを横において、中国はどうであったか、あるいは、インドはどうであったか、さらには、実は米英の間でカナダが重要な仲介役を果たしていた、あるいは両国から遠く離れた豪・ニュージーランドは今日のコロナ禍の文脈で見ると極めて注目すべき提案をしていた、といった状況を紹介している我が国の既存文献は数例存在はするものの、今日の視点での評価・分析を改めて要する。

したがって、シカゴ会議開催を巡る今後の国際航空政策を考える上で興味深い事象について、シカゴ会議会議録 及び会議議長を務めたバーリ米国国務次官補からルーズベルト大統領に宛てた復命書 報告書簡を典拠に、まずは会議の議論の推移を時系列的に紹介する。

### 3. 「シカゴ会議」の招集

第二次世界大戦後の民間航空のあり方について、自国のイニシアチブの下、これを構築しようとするのは、既に 1944 年時点で連合国各国の最大関心事であり、米、英、加は自国において、その目指すところを表明するとともに、米-英、米-加あるいは英連邦諸国（英加豪等）間で各々協議が展開されていた。また、来るべき「冷戦」も意識しつつ、米-ソ、英-ソ間でも意見交換がされていた。

こうした中、具体的な多国間での会議の開催、招集について、英国が提案してきたことを受け、その機先を制するべく、米国は、連合国、中立国に 1944 年 11 月にシカゴでこの会議を開催すべく、同年 9 月に招聘状を送った。6 月の ノルマンディー上陸作戦、8 月のパリ解放を経て、ヨーロッパ戦線の帰趨は既に明らかになりつつあり、また、太平洋では 7 月にサイパンが陥落し、これまたそう遠くない将来、戦線の帰趨は明らかになるものとされている時期である。

ここでまず留意すべきはソ連の不参加である。ドイツから「解放」されたフランス、ポーランド、オランダ、さらには依然ドイツの占領下にあるノルウェーが参加を表明する一方、自国に対して敵対的な中立国、具体的にはフランコ政権下のスペインが参加することを理由にソ連は参加を見送った。

当然この理由は建前であって、実質が押し量られるべきところ、結局のところ、民間航空に自国の領空をレベルは問わず、「開放する」というコンセプトが自国にとって益になるとは思えない、というところが行きつくところではないかと推察されている。さらにいえば、「開放」の内容について、米・英で鋭く対立していることも既に承知していたソ連としては、まずは高見の見物を決め込んだのも合理的とも考えられている国策遂行の手段としてアエロフロート社を抱えていたソ連であるが、その商業的展開を国策として最優先に置く判断が必ずしもなかったことが、米国・英国とは明らかに事情を異にしている点で

ある。

その他興味深いところを挙げると、中国は国民党、独立はまだしていないはずのインドも英国の二票目として参加していて、かつてソ連の旗持ちとして、白ロシア、ウクライナが国連加盟国として扱われていたことを彷彿とさせる。一方で、アメリカもキューバ他、自国の旗持ちとして中南米諸国を多数参加させていて、現にこのあたりでの多数派工作が会議の展開に重要な意味を持っていたのがわかる。

なお、会議の招集地がなぜシカゴであったのか、典拠は見いだせないが、航空の要地であったこと、会場とされた Stevens Hotel（現 Hilton Chicago）が会議開催にあたっての収容能力が図抜けた規模の建物であったことなどが考慮されたのであろうか。ともあれ、会議は11月1日から開催されることとなった。

#### 4. 「シカゴ会議」の開催

シカゴ会議は、議長のバーリがルーズベルト米大統領のメッセージを披露するところから幕を開けた。枢軸国の敗戦を前提に、その後の民間航空の姿を探求しよう、というその内容は、蚊帳の外に置かれていた日本（人）の立場からすると、曰く言い難い感情を惹起する代物であるが、当時の米国の「戦後」に向けた立ち位置と彼自身の国際民間航空に対する意識を的確に反映している。引き続いて、米、英、加、豪代表が順次、自国のスタンス、ポリシーを演説していく。一言でいえば、自由を志向する米、管理を志向する英、その中間を志向する加、違う切り口で国際運航を各国に任せるのではなく、共同で実施・管理することを求める豪ということになるが、バーリの復命書に要約された3つの論点、①国際機関のあり方・性格 ②運賃（規制）③運輸権（規制の枠組） 各々について、同復命書 32 に基づいて、各国のポジションを整理すると次のとおりとなる。

##### ①. 国際機関のあり方(権限)

米国が自由指向型の当然の帰結として、極めて限定的、抑制的な権限、すなわち、技術的かつ協議的属性に限定された国際機関とすべきであり、各国に対し強制権をもつものとするべきではないとする一方、英国は管理手段として、路線配分、運賃決定、輸送力決定について広範な裁量権をもつ国際機関の創設を志向した。カナダは国際機関の権限を認めつつも、国際路線配分、運賃審査、輸送力決定権の行使に当たっては、一定の公式に従うことを要件とする中間的な立場を表明した。

##### ②. 運賃

米国は過当競争を避ける仕組みの必要性を理解しつつ、その反競争的性格にも鑑み、運賃同盟（のちの IATA 運賃会議）で設定される運賃を、米国航空委員会（Civil Aviation Board）が承認する限りにおいて認めるという枠組みにすることを志向し、一方で、英国、カナダは①のとおり、国際機関がこれを決定することを志向した。

##### ③. 運輸権

会議の最後まで決着を見なかった論点であり、最終的には会議後の米英間のバミューダでの協議に結論が持ち越されることになる。英国は、第1の自由と第2の自由については認

めるものの、第3・第4の自由については、大西洋間では米・英双方の航空会社の輸送量が均等となることを主張、さらには第5の自由については国際機関が適正と判断する範囲において輸送を認めるとの立場であり、米国としてはいずれも全く応じられないものであった。

また、カナダは、第3・第4の自由に基づく総輸送量や、第5の自由の具体的な行使のあり方については、前述のとおり、一定の公式に基づき国際機関が決定することを提案した。

一方、オーストラリアはニュージーランドとともに、全く別の視点で、国際航空の幹線路線については、その安定的輸送の確保の観点から、国際国籍を持つ航空機による運航を担保するメカニズムの導入を主張した。

この4者4様の立場を踏まえた上で、会議は、分科会を1. 国際機関、2. 技術基準、3. 航空運送、4. (国際機関成立までの) 暫定理事会の4つのテーマに分け、議論を進めていくことになった。

このうち、2. 技術基準については、米代表団の連邦航空委員会 (CAB) 副委員長 Edward Warner を中心として各分野の専門家のインプットが精力的になされ、その後のシカゴ条約附属書の原形となる成果物が国際民間航空条約の技術的付属書草案 としてとりまとめられる成果が得られた。ちなみに、これを記念して、ICAO は毎年、国際航空に多大な貢献をした人物、機関に対し、Edward Warner 賞を授与している。

技術基準の統一化には、少なくともこの当時、政治性は希薄であったということであろうか。あるいは政治そのものとも言える航空運送、運輸権をめぐる対立が顕著な中、せめてこの分野での成果を得たい、と各国が切望したからであろうか。一つ言えるのは、特定の基準を採用することとすることが、直接にある国の製造業を圧迫するという関係は、ここでは存在していなかったということであろう。他の分科会が紛糾する中、議論は粛々と進んでいった。

## 5. 「シカゴ会議」の議論の展開

技術的な基準については、それなりの成果物が得られる目途が立った一方、航空運送、運輸権については、全く妥協点が見いだせないまま、分科会の議論は、英・米・加間での個別調整・折衝に移行していく。(豪の主張する国際定期便の多国籍共同での運航枠組みについては、他の3国が取り合わず、早々に議論の対象から脱落していった。) 航空運送、運輸権の対立は、そのあり方について、新たに設立される国際機関がどういう権能で、どこまで関与していくかについての対立でもあったため、上記分科会の3分野は相互に関連する関係となった。

そこで、会議中盤には、これら3分野を司る合同分科会が設置され、米・英・加3者のポジションが改めて提示されるとともに、さらに議論が続けられることになった。この過程で明らかになったのは、次のとおりである。

(1). 第1の自由から第4の自由までは、いずれの者もこれらを開放することに基本的には



合意可能であること。

(2). しかしながら、それらをあらかじめ認めるのか、国際機関による厳密な管理を介在させるのかについては、米・英では折り合えない、米は国際機関の関与を認めないわけではないが、あくまで当事国同士の調整が整わない場合の介在であり、管理・決定機能はもたせないという立場、一方、英は自由は認めるとしても徹底した機会均衡の確保の観点から国際機関による関与が必須という立場であること。

(3). いわゆる第5の自由について、仮に輸送力に制約を加えるとしても、第5の自由の区間の旅客も含めて第3、第4の輸送力が全て（有償積載ベースで65パーセント）有償旅客で満たされれば増便できることとすべき、とする米国と、第5の区間はあくまで第5の区間での輸送力が満たされない限り増便は許すべきではない、とする英国の対立に妥協点が見出しがたいこと。

(4). 米国にとっては、各種の自由を認める多国間協定が追求されるべきであるが、そこに国際機関による厳密な管理を介在させる余地はなく、そのようなおそれがある多国間協定は受け入れられないこと。

(5). 英国にとっては、国際機関による厳密な管理が保障されない各種の自由を認める多国間協定は応じがたく、それができないのであれば、多国間協定は各種の自由に言及するべきではなく、そのあり方については二国間協定で扱われるべきであること。

(6). 運航そのもののみならず、運賃についても、その調整を反競争的として国際機関のミッションとすることに反対する米国と、秩序ある国際定期便の運航の確保上必須とする英国の立場の対立があること。

(7). カナダは、米英の妥協点、折衷点を見出すあらゆる提案の用意があること。

上記につき、コメントを行っておきたい。

英国のポジションにおいて、致命的と思われるのは、米代表バーリも会議後の報告書簡で言及しているとおり、(3)の非現実性であろう。計算が複雑で実効性あるデータの確認が難しいうえ、相手国企業、あるいは第三国の先発企業が居座ってしまうと、後発である自国企業の参入が難しくなるおそれもあり、英連邦外はもとより、英連邦内でも異議、異存があったことであろう。

また、(6)も、地域毎の実状差、各航空会社の経営方針がある中、一元的に管理・介入することを政府当局の集合体である国際機関のミッションとして合意することもなかなか難しかったように思われる。それゆえ、国際線を運航する航空会社の多国籍集合団体としてのIATAの誕生に繋がっていく。

当然ながら外交会議は、参加国のポジションの最大公約数が成果物の最大値であるため、この合同分科会のとりあえずの結論は、(a).運輸権を扱わない国際機関の設置、(b).運輸権の扱いについては、引き続き暫定理事会の検討の対象にするという2つであった。

しかしながら、12月1日に当該結論が議長から提示されたのに対し、運輸権についても

何らかの成果物を産み出すべきだとして、米国が異議を唱える。第5が折り合えないなら第4までで折り合うべきと。

第4までと第5を切り離して考えるのが合理的なのか、という問題と、第1・2は運送を含まないため、第3以降の自由とは属性が違うという問題があり、第1から第4までをひとくくりで扱う提案に与する動きには至らなかったものの、(7)を至上方針とするカナダのコミットもあり、条約起草技術の工夫によって、以下のような取り計らいがなされるに至った。

①. 上記(a)、(b)は維持しつつ、これを表現する条約案とは別に、運輸権を表現する条約案を用意する。

②. 運輸権を表現する条約案は第1の自由と第2の自由をコミットする条約案と、第5の自由までコミットする条約案と2種類用意し、そのいずれに(も)署名、批准するかは各国に委ねる。

こうすることで、後にICAOに結実する国際機関設立と、同機関に依拠して改訂・深化させていく統一的な技術基準・ガイダンスの策定プロセスについては、運輸権をめぐる立場の違いを超えて、広く会議参加国のコンセンサスとする。一方で、運輸権についても見解を同じくする参加国間でできるだけ広範な合意事項とするプラットフォームを用意し、少しでも国際民間航空再開、展開の際の足掛かりを固める。これが会議の到達点であり、開会から1月余を経て、12月6日に閉会に至った。

## 6. 今日から振り返った「シカゴ会議」の評価

### (1). 国際管理機構の「幻想」

イギリスやカナダが提案していた運輸権や運賃を管理する機能を持つ(多国政府で構成される)国際機関は、シカゴ会議では実現せず、爾来、今日に至るまでその実現に向けた動きはない。サービスも含めた貿易の紛争を解決する国際機関として、国際貿易機関

(World Trade Organization: WTO)が存在しているが、同機関は設立当初から、これらを対象としないこととされており、その状況も今日に至るまで変化がない。

定期便の運航にあたって、個別の関係政府当局どうしがその条件を個別に調整するという枠組みは、外航海運においては存在せず、航空業界以外の分野からみると、極めて非効率的な枠組みに見えるものの、後述するとおり、我が国においては相手国との関係に応じて、その取り決めの内容は文字通り多種多様であり、これを一律の条件に全ての国との間で統一させることは不可能と思われるところ、このような事情はおよそ全ての国の航空当局においても同様の事情と思われる。いわゆる「最恵国待遇」には極めてなじみにくい

「運輸権」の特質に鑑みると、理念はさておき、現実にはこのような二国間での調整を前提とした現在の枠組は今後も続くと思われる。

もちろん、EUとその加盟国との関係で考えると、加盟国の立場からすると、EUの領域内において「国際管理機構」たるEUに、競争政策での関与も含めて、自らの二国間主義を委ねてしまっていると見ることは可能ではある。しかし、これは、EU各国間での運輸

権のあり方の管理を委ねたというより、EU 域内をあたかも「一つの国」として扱うことに各国がコミットした当然の帰結として、EU 域内の国際運航を、いわば国内運航と同じ性格のものとして扱うこととしたことの帰結に過ぎない、と捉えるべきであり、結局のところ、シカゴ会議で想起された国際管理機構は「幻想」であり続けているという評価が妥当と思われる。

## (2). 運賃管理の瓦解

シカゴ会議を受けて発足した国際民間航空機関に運賃管理機能を持たせることが叶わなかったことを受けて、各国航空会社の集まりとしてこの機能を行使すべく国際航空運送協会（IATA）が発足し、二国間協定でこの機能を前提として両国政府が航空会社の運賃を認可し、発効せしめるとするいわゆる「ダブル・アプルーバル」制での運用が、1970 年代まで続くこととなる。

しかしながら、その後の米・欧州における自由化の進捗は、運賃における各社の自由競争を否定するこの機能と相容れないものとなり、また、実態上も IATA において調整された IATA 運賃とは異なる運賃を各社が当然のように提供する状況が生じることとなり、ついに 2017 年をもって IATA の運賃調整会議及びその産物である IATA 運賃は消滅することとなり、運賃管理機構としての IATA の機能は終焉を迎えることとなった。

競争政策との根源的抵触については、3. ②で述べたとおり、シカゴ会議において既に米国において認識されていたところであり、航空政策において自由化が志向されることとなれば、このような結論に至ることは必然といえる。

運賃の公正性、競争の公正性の担保は、二国間協定の枠組以前に各国競争当局、あるいは競争当局を肩代わりする形での航空当局による判断・実行に委ねられている現状において、70 年代までの管理的なスキームが今後復活するとは考えられない。今後は、航空会社間の提携の結果発生する個別会社間の運賃調整行為について、各国競争当局等がどのように臨むのか、また、その臨み方が統一される可能性があるのかが焦点となることはあっても、運賃管理機構としての IATA あるいはそれに相当する機関が復活することは考えがたい。

## (3). 運輸権に対する立ち位置・地政学的意味

ソ連がシカゴ会議に参加しなかった最大の理由として、同国の「閉鎖主義」が指摘されていることは、米・英等でいわば国際航空の当然の前提として合意された第 1・第 2 の自由の無差別的開放についても、当該国の地理的特性に鑑みると、当然のものとは言えないことを示唆していると言える。

実際、国際航空業務通過協定にはソ連の他、カナダ、ブラジル、中国といった広大な領土を有する国が参加していない。自国の航空会社が第 1・第 2 の自由のみを享受することで得られる便益と、単に自国の領空の通過や技術的着陸の便益を一方的に相手国に享受することになる側面とを比較して、著しい不均衡があると判断すれば、この多国間協定に参加する意義に乏しい。なぜなら、自国航空会社のために必要な便益は、運輸権の根幹をな

す第3・第4・第5の自由に係る調整に併せ、二国間での航空交渉を通じて獲得すればよいからである。さらにいえば、自国企業にとっての運輸権の価値より、相手企業に対して第1・第2の自由を付与する価値の方が大きいとなれば、二国間交渉でのこれらの自由の扱い方自体が変わってくる。IIで後述するが、この典型がソ連（現ロシア）と各国との二国間交渉のスタイルであり、他の国との対応とも全く異質とならざるを得ないことに注意が必要である。

一方で、オランダが終始、米国の立場を支持していたことは、領土が小さく、国内市場を持たない国は、米国とは別の意味で、自国航空会社の利益の最大化のために徹底した自由化を志向することになることをいみじくも示しており、今日の文脈でもシンガポール、中東各国が志向するところがそのまま当てはまることに改めて意を払う必要がある。

#### **(4)。「共同国籍」の今日的意味**

「シカゴ会議」では顧みられなかった「共同国籍」という概念、つまり、個別の国の航空企業という概念を超えた航空企業の存在を概念化させることは、個別の国の航空企業、自国航空企業の運航が確保できない、期待できない状況において、他国同胞を人道的な観点から第三国、あるいは第三国を経由して自国に運送させたいという状況が発生した際には、今日においてもなお有効である。

例えば、COVID-19の爆発的な感染が発生した2020年当初、各国航空企業が各国の検疫・入国管理の対応強化を受け、一斉に運休した際には、元来自国航空企業が乗り入れていなかった国の自国民の避難にあたり、我が国のみならず、各国とも対応に苦慮した実例がある。また、ウクライナとロシアの紛争が勃発した2022年においても同様の問題が発生している。

即時に組み立てることが難しく、また、実現した際には必要性が消滅している可能性が高いため、現実性には乏しいとも思われるものの、危機管理的文脈においては、オーストラリアから提案された概念は、2.の運賃管理機構とは異なり、なお検討の価値が消滅したとはいえない。

#### **(5)。「シカゴ会議」で検討されなかった今日的課題**

以上は、「シカゴ会議」で大きな論点となった事項についての今日から振り返った評価であるが、今日の国際航空政策上の大きな課題でありながら、「シカゴ会議」では議論がされていないものも存在する。このうちまず、航空会社の責任に係る議論については、私法の領域であり、かつ、地上第三者に対する責任の議論も含めて、既に第二次大戦前から枠組が存在しており、当初から「シカゴ会議」で議論すべき課題として認識されていなかったものの、シカゴ会議の成果物である国際民間航空機関（ICAO）がその内容の近代化、現代化の検討の場として重要な役割を果たし、ジャパニーズ・イニシアチブの下、いわゆる1999年モントリオール条約に結実しており、航空交渉を通じた政策遂行と直接関連しないため、本研究で言及するに及ばない。

また、航空犯罪に関する規制に係る議論についても、「シカゴ会議」では議論の対象と

されておらず、議論すべき課題としても認識されていなかったが、いわゆる 1963 年の東京条約以降、関係国の裁判管轄権の整理をはじめとする諸問題を念頭においた諸条約が ICAO を検討の場として採択され、また、航空保安を対象とした付属書が制定されるなどの進展が見られており、これも本研究での言及は省く。

一方で、今日の国際航空政策上の課題であり、かつ、その対応が各国に委ねられている、あるいは ICAO が主導することになるのか予断を許さないものとして、二つ指摘する必要がある。一つは企業提携と競争政策とのせめぎ合いの問題であり、混雑空港における発着枠の配分の問題もここに絡んでくる。もう一つは地球温暖化対策としての炭素排出をめぐる枠組みの問題である。

### 三. 1952 年の日米航空協定締結以来の我が国の航空交渉の変遷・推移

#### 1. 本パートにおいて検討し、明らかにすること

第 2 に、1952 年の日米航空協定締結以来の我が国の航空交渉の変遷・推移について、これを年表型資料に整理することにより俯瞰し、論点・課題の抽出を図る。

特に、我が国特有の事情として、首都の国際的な基幹空港が羽田から成田に遷り、その後再度羽田が徐々に国際的な性格を強めていったという経緯があり、羽田空港への運輸権の付与の推移については、別途柱を立てて整理をする。

また、自由化という視点で見たときに、そのようなトラックで説明可能なケースとそうではないものが混在しているため、これも区分して整理をする。

このような方針の下、3つの流れを各々年表化させることにより、協定が締結されていく順番について、自由化が進んでいくプロセスとその特徴について、羽田空港への運輸権の付与に関する政策思想の変遷について、各々明らかにするとともに、その論点・課題を類型化・抽出化することを試みる。

#### 2. 変遷を俯瞰するポイント

我が国が、何らかの形で双方航空企業の定期便の運航に関し、取り決めを取り交わしている国は、総計 77 ヶ国、地域に及び、その各々の国ごとに執り行われた航空交渉の経緯や取り決めの内容の変遷は、個別にファイルが整理されており、把握が可能であるが、これを横断的に、ある時点でどのような状況になっていたのかを把握するための資料はこれまで特定の用途に応じて都度作成されるものを除いて存在していなかった。

このため、各国との取決めの内容を一覧する表を作成した上で、これを時系列的に横断的に俯瞰できるよう、年表形式による資料を作成することとし、これに注釈、解説を加えることにより、変遷の特徴、課題を浮かび上がらせることとした(年表は、後日、別途公開される論文に添付される予定であり、本報告書記載の年表は暫定的なものと理解されたい。 )。

#### 3. 協定の締結順序

年表においては、左に各国の国名、その隣に当該国との最初の協定(協定がない場合には当局間取決め)の締結時を記載しているが、我が国における戦後の民間航空再開に当た

っては、まず米英との関係構築を最優先とする必要（米国につき 1952 年 8 月、英国につき 1952 年 12 月）があったことがわかる。

その上で、当時の二国間関係から優先的に処理する必要があった国、具体的にはタイ、英連邦諸国（カナダ、豪州、インド）、ブラジル、本邦航空会社の欧州向け路線の（当時はいわゆる「南回り」）の運航にあたり運輸権の設定が必要とされる国（タイ、インド、パキスタン）、相手国に我が国への乗り入れを希望する航空会社が存在している国（オランダ、スイス、フランス、ベルギー、スカンジナビア三国）から順次協定が締結されていたことがわかる。

その後もこれらの要素に応じて順次協定が締結されていったものと思われる一方で、近年では実際の運航に協定の締結が追いつかず、協定がなく航空当局間どうしの取決めのみで定期便が運航されているケースもみられ、協定の有無と実運航の有無はもはや相関関係を持たなくなっている状況となっている。①の年表で、航空当局間合意のみで自由化がされている国は、いずれも両国企業が実運航ではなく、第三国企業の運航にコードシェアするケースであるが、年表③では、相手国企業が実運航を行っているにもかかわらず、航空協定が締結されていない国（ルクセンブルク、アゼルバイジャン）も存在する。

さらに、我が国、相手国企業双方とも第三国企業の運航にコードシェアを行うのみで、何ら実運航を行っていない場合に、航空当局間合意を持つべきかどうかについて、一貫した思想、方針は必ずしも見出せず、本邦企業が要望するかどうか、さらに相手国から申し出があるかに応じて対応しているのが実態であり、現に何ら取決めがされないまま、コードシェアが実施されているケースも存在する。

取決めがされていた方が、関係企業にとっては相手国航空当局の許認可行為に係る予見可能性、安定性の点で望ましいため、基本的には企業、相手国航空当局の意向を踏まえて対応している現在の我が国の運用は、それなりに合理的ともいえるが、それだけ航空協定の実質的な意義が相対化しているともいえ、留意が必要である。

#### 4. 自由化プロセス（年表①）

アメリカのオープンスカイ政策、欧州の自由化政策を受けたオープンスカイ型協定の勃興といった世界の自由化の流れに対する我が国の政策の流れをみると、まず、第3・第4の自由化（但し、その対象企業数には制限あり）を 1998 年に米国との間で実施したこと

（いわゆる 98MOU）に始まり、その後、東京以外の自由化を志向するアジア・ゲートウェイ構想を経て、アメリカとの間で 2009 年に結んだいわゆる日本型オープンスカイ以降の動きに整理される。年表ではこれを色分けして示している。なお、中国、インドについて、航空局は「オープンスカイ」と整理しているが、相手国の乗入空港数（インド）や特定空港に対する乗入便数を相互に制限（中国）があることに留意が必要である。

なお、また、年表においては、オープンスカイ協定の内容に関して分析も併せて反映させ、（1）その背景に両国企業の提携が存在するか否か、（2）貨物に対して旅客に比べてより自由化が進んでいるか、各々整理したところ、その結果は一覧表にあるとおり、以下

の通りとなる。色づけして区別している。

(1)については、本邦企業と相手国企業との間の提携について、独禁法の適用除外を認めているアメリカ、イギリス、フィンランド、スペイン、マレーシア等ある程度のものがあるが、そのような関係がないまま結ばれているものも多く、原則的な相関関係があるとまではいえない。

(2)については、そもそも我が国のオープンスカイ協定では、貨物の第7の自由を認めているものが存在せず、旅客についても貨物についても、相手国企業の状況、本邦企業の個別要望に応じて、ケースバイケースの判断、対応を積み重ねているため、例えば貨物において、成田に係る第3、第4の自由の行使は制限を加えつつ、第5の自由の行使は一定程度認める一方で、旅客については成田における第5の自由は認めないといった「ねじれた」ものもあるなど、理論的な説明が難しい状況にある。将来的な成田空港に係る政策展開を考えた際、このようなケースバイケースでのアプローチに委ね続けていくことが良いのか、関係者による真剣な検討が求められる。

さらに、年表では、EU加盟国について、特段の留意を促すべく、国名を枠囲いとしている。現在、EUとの間では、水平協定締結に向けた協議が進行中であるが、既にEUにおける自由化の動向を踏まえ、我が国と加盟各国の間では、二国間協定で相手国企業に付与された運輸権については、その総数の範囲内で、相手国が指定するEU他国の企業によっても行使することが可能との取決めを結んでいるところ、留意が必要である。

## 5. 羽田（年表②）

羽田空港における国際便受け入れを巡る政策は、成田空港開港にあわせて、台湾を除き国際線に移転させた1978年以降、2001年の深夜早朝時間帯でのチャーター便の受け入れ、(1)①2003年の近隣諸国との昼間時間帯での定期的チャーター便の受け入れ開始、(2)②2010年の深夜早朝時間帯での定期便受け入れ再開、(3)③2014年の昼間時間帯での受け入れ再開、④2020年の昼間時間帯での受け入れ拡大といった漸次段階的拡大方針をとっており、年表②では、各々の段階に対応して、どのような取決めが各国と取り交わされたのかわかるよう、色分けをしながら、受け入れ国を列記している。

まず、現在の日本型オープンスカイ協定は、首都圏空港以外の空港については、第3、第4、第5の自由をいずれも無限定に認め、成田空港については、第3、第4を無限定に認め、第5をケースバイケース、羽田については、第3、第4も制限、という建て付けであるため、成田を含めたオープンスカイ協定が交わされたのち、羽田への乗り入れが認められるという「発展段階説」的な経緯を経ているものと思われがちであり、多くの場合はこれがあてはまるものの、一覧表色分けで明らかとなっており、中東、ロシアのようにこれがあてはまらない国も存在する。

羽田への受け入れを認めるべき国と認めるべきでない国とを峻別する基準が、初期にはいわゆるペリメータールール（注記：羽田＝石垣間1948km）の適用等、ある程度客観的に説明可能であったが、現時点では、受け入れると判断された国の航空企業は受け入れられ

る、というトートロジーに陥っている状況であり、このような仕組みがいつまで維持できるのか、甚だ疑問に思われる。なお、これらの国のうち、特にロシアについては、Iでも見たとおり、独特のポジションにあり、羽田に限らず全体として、今後どのように向き合っていくべきか、関係者において、より一層の検討と留意が必要とされる。

また、深夜早朝に限っての受け入れを認めていた段階では、貨物についても（当然ながらこの時間帯に限って）権益を付与していた経緯があり、EU加盟諸国については、前述のように事実上同様の扱いが求められるため、その後に付与される国についても、同様に深夜早朝時間帯に限って権益が付与されている。しかしながら、現実には貨物専用便を受け入れられる施設・環境が用意されていないため、就航実績が全くなく、この段階以後に受け入れを認めた国との関係では、貨物の権益は付与されていない。

当面の間、羽田において貨物専用便が受け入れられる環境は成立しないため、実質を伴わない観念的議論にはなるが、何らかの整理が必要と思われる。

その際、一旦設定された二国間権益は拡大こそ可能であれ、削減について相手国からの合意を得ることが困難である点について留意が必要である。

最後に、年表①同様、EU諸国には国名欄を枠で囲い、留意を促している。特に、将来的に羽田の扱いをより緩和、さらには自由化した場合には、その効果が他のEU諸国の企業にも及んでいくことに留意が必要であり、そのことを例えばオープンスカイ協定を結んでいないドイツはどう認識するのか、また、トルコのEU加盟問題の波及効果が甚大であることにも十分留意が必要であることに注意を喚起したい。

#### 四. シカゴ会議及び我が国航空交渉の変遷の分析・評価を踏まえた我が国国際航空政策・航空交渉の今後の課題

##### 1. 本パートにおいて検討し、明らかにすること

最後に、第1のパートにおいて明示・峻別された、シカゴ会議そのものから、今日的にも依然内在的論点としてその議論の内容を意識すべき事項と、むしろシカゴ会議では十分関心を持たれていない、あるいは関心を持たれていたが今日の世界的趨勢とは方向を異にした持たれ方であるがゆえに、新たな視点で検討しなければならない事項を、第2のパートにおいて類型化、抽出化した我が国の自由化、羽田空港への運輸権の開放のあり方にかかる論点・課題の評価に援用し、本研究の最終的な目的である、我が国の今後の航空交渉を通じた国際航空政策の展開にあたり、その判断軸、方向性、具体的な作業方針を明確化させる一助となる考察を試みることとする。

具体的には、次の4点を指摘する。

①シカゴ会議開催前後のプロセスで見られた地政学的、安全保障的視点での大国の動向は、特にソ連（現ロシア）と我が国の一連の航空交渉の経緯においてもそのまま照射されていると評価できることから、単なる経済政策的観点のみならず、これらも十分念頭においた個別の相互主義的アプローチが今後も必須であること。

②シカゴ会議でオーストラリアが提案した多国籍主義は今日でもなお有用であり、特に欧



州連合（EU）諸国の扱い、あるいは将来の東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国の扱いについては水平的視点での留意、検証が必須であること。

一方で、③シカゴ会議を受けたシカゴ・バミューダ体制は、少なくとも対米欧等自由化標榜諸国との間では過去のものとなっており、また、IATA を通じた運賃管理という思想ももはや消滅してしまっていること、これはとりもなおさず米国が元来志向していた「自由型」が英国等の志向していた「管理型」を、欧州を含めて呑み込んでしまったことを意味しており、これらの国々と我が国との航空交渉の経緯もこれらの動きを忠実に反映した推移となっていることから、これらの国との今後の航空交渉を見据えるに当たっては、この意味を十分理解した上で臨むべきこと。

さらには、④自由化の進展とともに企業間の提携行動とそれに対する各国競争政策の適用の具体が、特に混雑空港における発着枠の扱いを巡って問題化するという今日の国際航空政策の中心的課題や、地球温暖化対策の文脈で求められる航空機からの CO<sub>2</sub>排出対策をめぐり各国が異なる立場を表明するという将来の国際航空政策の中心的課題について、シカゴ会議及びシカゴ会議の成果物は示唆を与えるものを何ら残しておらず、これらの課題を航空交渉でどう消化すべきであるか、あるいは航空交渉では消化せずに他の文脈でどう消化すべきであるかについては、常に我が国として能動的な検討の姿勢が必要とされること。

これらの各点に関し、将来の取り組むべき方向について、暫定的な示唆を提示することとする。

## 2. 地政学・安全保障的視点

二. では、現在の国際航空の枠組みをなすシカゴ体制が、第二次世界大戦を通じて飛躍的に増大した航空供給力を、いかに戦後の国際民間航空の世界に自国産業に有利な形で援用可能ならしむるか、という米国の視点と、大英帝国の世界的影響力を戦後においてもなお維持すべく、その一翼を民間航空の分野でも保ちたいとする英国の対立から形作られたという従前からある関係者の共通認識に加え、ソ連が閉鎖主義的見地、米国主導での秩序構築に巻き込まれることを回避する観点から、シカゴ会議への参加を見送ったこと、その結果、シカゴ＝バミューダ体制が世界的な国際航空の枠組みというより、冷戦下での「西側」の枠組みとして形作られたことを指摘した。

スターリンの死後、ソ連の航空政策は修正がなされ、西側各国と順次二国間協定を締結するに至ったものの、その内容は、双方企業の自国領空の通過輸送力を規定し、当該輸送力に応じて相手国企業がアエロフロートに上空通過料を支払う商務協定が同時に結ばれるといった、第一の自由を制限する特異な立場を採用していることも併せて指摘した。これは、シカゴ＝バミューダ体制が、ソ連の関わりなしに構築された上、ソ連が関わることによって修正が加わったというより、ソ連が関わる部分についてはそのまま適用されることなく、デフォルメされていることを意味している。

このような事情は、三. でみたとおり、我が国の航空交渉の変遷の中で、ロシアが独自

の地位に立つことの説明でもある。元来が自由化を志向していないため、年表①には当然ながら登場せず、今後もロシアの航空政策が根本から変更されない限り、登場するとは思えないが、我が国の航空ネットワークを考えたときに、当然ながらその重要性は無視できないため、年表②の羽田での受入対象国には登場してくる。

また、昨今のウクライナ情勢の影響で同国の領空を通過することが枠組みの問題とは別に事実上困難となっている。現況は、同国との関係を見る上で、単なる航空会社の利害を超え、安全保障の観点が見逃せないことを改めて示唆している。

したがって、ロシアとの今後の航空交渉の展開に当たっては、まず同国の政策の特異性を十分認識し、我が国のその時点での航空政策全体との整合性よりも、相互主義の観点から、議論の帰結が我が国の立場をいわずに損ねることがないか、常に優先して意を配ることが、今まで以上に必要となろう。

次に、二. では米英間で「第5の自由」を巡る立場の溝が最後まで埋まらなかったこと、一方で、三. でバミューダIを巡る航空交渉の背後には両国間での金融借款協定を巡る問題があり、両者での協定妥結に影響を与えていたことを指摘したが、個別の交渉の局面において、両国関係全体、両国航空企業の利害以外の要素が影響を及ぼすことはこれに限らず多々あり得、三. において説明される我が国の個別の航空交渉においても、年表①及び年表②で、とりわけ我が国航空企業に交渉・協定締結への動機が乏しい国においては、そのような影響があったものと推察される。

したがって、およそ各国との今後の航空交渉の展開に当たっては、ロシアとは別の意味で、当該国との関係全体を見据え、航空政策全体の整合性のみでは整理できない要素を常に気にする心構えが必要であろう。具体的には、二国間関係の歴史に留まらず、時宜を踏まえた政治、外交、防衛、経済、エネルギー、文化、観光等、あらゆる側面からの方針検討が求められる。

さらには、二. では、オランダが同じ欧州の英国ではなく、米国を支持していたという事実に触れ、国内市場を持たない国は、必然的に徹底した自由化を志向することを指摘した。

こういった国と交渉をする場合、我が国航空企業が相手国航空企業と提携関係にある場合を除くと、我が国航空企業にはこれを進めるインセンティブは全く生じない。にもかかわらず、三. の年表①及び②には、シンガポール（提携関係を追求）、中東各国のような、こういったカテゴリーの国が登場する。これはとりもなおさず、航空交渉が航空企業の利害や航空政策の視点を越えたところで展開されている証左でもあるが、一方で、「空港」政策の観点からみると、我が国空港の活性化、競争力の強化の観点からは、むしろこういった国の航空企業を積極的に受け入れる視点が重要となるし、我が国の今後の重要な政策の一つであるインバウンド促進の観点からも重要となる。

但し、このカテゴリーに属する国の航空企業は通常、日本との間の二国間輸送ではなく、もっぱら当該国を経由した第三国と日本との間の輸送（第6の自由）を行うことか

ら、関係する第三国との関係性・需給関係にも留意する必要がある。

我が国の航空交渉は、伝統的に、欧州のプロトコールを引きずり、こちらがもらえる権益以上のものを相手国には渡さない、という思想の下、参加者・意見調整の対象者も当局たる航空局と大手航空会社に限られているが、米国では航空会社のみならず空港企業体も協議に臨んでいる。

交渉への参加といっても、実質的な議論そのものは当局同士に限定して行われることが通例であるため、参加者として名を連ねるかどうかには実質的な意味があるかどうかは疑問であるが、航空会社の視点に限って交渉方針を打ち立てて進めていく手法では、より大局的な航空政策や、さらに上位の政策判断とうまく接合しない。

したがって、とりわけこういった国々との今後の交渉においては、航空局、航空会社いずれの関係者も、今まで以上に個別の航空会社の利害を超えた位置での我が国の利害の俯瞰・把握が重要となることを改めて指摘したい。

過去においても、羽田再国際化に先駆け、関西空港・中部空港開港前後の航空交渉においては、これら新空港によってもたらされる供給量をどのように活用するかについて、空港運営会社、地元自治体等空港関係者との調整も綿密に行われている。

以上を丹念に遂行しようとする、いずれも均一のプロトタイプを各国に当てはめる画一的なアプローチにはならず、必然的に個別の相互主義的アプローチにならざるを得ない。

三. の年表①で明らかとなっており、我が国は、いわゆる「日本型オープンスカイ」を肅々と進めており、この方針を変更する必要は何ら感じられないが、一方で、その具体的内容、特に成田空港に関係する第5の自由については、ケースバイケースでの個別処理の積み重ねとなっていて、その内容を整合的に説明できる法則のようなものは見出しがたいこと、さらに年表②の羽田受け入れ国のリストが、年表①で並ぶ「日本型オープンスカイ」消化国との相関(?)関係になっていないことは、裏を返せば現在に至るまで、自覚の有無を問わず、相互主義的アプローチが繰り返されてきていたともいえる。

思想なきプロトタイプの画一的当てはめは、意味のない自縄自縛に陥る一方で、方針なき相互主義は単なる無定型に陥る。成田に関係する第5の自由については、本邦航空企業の未就航国における中間第5の自由の行使について、成田空港の活用促進の観点から、一定程度認めていく方針を打ち出しているところではあるが、三. で指摘したとおり、個別各国の扱いをみると、貨物と旅客の「ねじれ」も生じており、このまま個別処理が積み重なっていったときに、後者に陥る可能性なきとしない。

我が国においては、今日に至るまで、この両者のバランスをとるべく、航空局においても、航空会社においても、組織あるいは個人の経験の積み重ねが活かされてきたが、残念ながらそのような蓄積がたゆまず引き継がれ、正しい判断が継続的に下されることを保証する仕組みは存在しない。今後の関係者におけるより自覚的な対応、心構えを求めたい。

### 3. 国籍主義の相対化

二. では、シカゴ会議において、国際線の基幹路線を特定の国籍の航空企業の運航に委ねるのではなく、基幹路線のネットワークを維持するべく、国籍の概念から離れた運航主体で運航を確保する仕組みを構築すべきという提案がなされていたことを紹介した。

領空主権、旗国主義、自国航空企業による国際航空市場における活動の確保という米国や英国の前提とする国際航空の枠組と相容れないため、実現には至らなかったが、個別の国の航空企業、自国航空企業の運航が確保できない、期待できない状況において、他国同胞を人道的な観点から第三国、あるいは第三国を経由して自国に運送させたいという状況が発生した際には、今日においてもなお有効であることは二. で指摘しているとおりであり、COVID-19 の爆発的な感染が発生した 2020 年当初のケースや、ウクライナとロシアの紛争が勃発した 2022 年においても示唆に富む考え方とも言える。

また、三. では、EU 加盟諸国と我が国の間の協定・取決めの適用にあたり、「相手国」企業の概念に他国とは異なる概念を用いることとなっていることを指摘し、留意を促している。

目を我が国企業に転じて、議決権のない株式を保有することで、外国航空企業が影響力を行使する本邦航空企業がすでに存在し、後述するような自由化の進展により、外国航空企業と共同事業を実施するなど、シカゴ会議当時、あるいは日本型オープンスカイ協定の締結までには存在しなかった事業態様が現に展開されている。

前述したように国際民間航空と安全保障の不即不離な関係は普遍である一方で、このように国際航空における実務面では、様々な動機により国籍概念を相対化させる動きが進んでいる。

こういった動きに我が国がどう対応すべきか、また、航空交渉においてこういった方針をとるべきか、は文脈に応じて様々であろうが、大事なことは、過去の固定観念にとらわれない柔軟な発想に基づく検討であろう。なぜなら、いずれの動きも最初は存在していなかったものであり、前例の有無のみで考えると、いずれもあり得ないという結論になってしまうためである。

これも前記同様、定見なき個別処理は無定型に陥り、思想なき過去の先例のあてはめは自縄自縛に陥る。両者の間での文字通りの射た判断が求められるところである。

#### 4. 「管理」の瓦解の意味するところ

二. では、イギリスやカナダが提案していた各国航空企業の運輸権を管理する国際機関は遂に実現に至らず、今後もその見込がないこと、また、運賃管理機関として設立された IATA においても、2017 年をもってその機能は消失し、後述する各国による自由化と競争政策の適用の進捗により、もはや再登場の余地はないことを指摘した。

アメリカ、欧州諸国はじめ、競争政策が、その適用除外のあり方も含めて産業横断的に展開されている国々との航空交渉においては、両国航空企業の保護、競争抑制を念頭に置いた成果物の合意は、少なくとも、その意図をあからさまとする文言では困難であり、また、文言を如何に工夫しようとも、そもそも実質で合意することも困難になってきている

といえる。

シカゴ・バミューダ体制の要素として、双方航空企業の保護、すなわち競争抑制を挙げるとすれば、もはや、米・欧双方が航空分野において自由化を志向した段階で、アメリカが元来志向していた「自由型」が欧州の「管理型」を呑み込むことによって、この体制は変質してしまったと言える。また、三. で見たように、これらの国と我が国の間の協定の内容も、この流れを受けて変質している。

なお、結果として、アメリカが国内航空市場をカボタージュを盾に完全保護下に置くのに対し、EU をひとつの国として見た場合、過去に設定された EU 加盟各国と第三国との第 5 の自由権によって EU 内カボタージュが成立している点は特筆に値する。ドイツが自由化を志向しない所以でもあろう。

重要なことは、競争政策の進捗と連動しているこの流れは、不可逆的であって、いったん制限を解除したものが、後に再度発動される、という方向には決してならないことであり、競争を本質的に避けたいとする既存航空企業の利害とは本質的に相容れないことである。航空交渉の当事者である航空当局と既存航空企業の視点のみで交渉への対処方を考えようとする、この大きな流れとずれた判断になってしまう危険を常に伴う。

この点では、交渉に向き合うにあたって、相手国における競争法運用の実情への理解や、本法航空企業間での利害関係の衝突（特にいずれか一方、あるいは双方企業が相手国航空企業と提携関係にある、あるいは提携関係を深化させようとしている場合）に対する適切な対処方針設定といった、旧来からの伝統的な交渉では発生しなかったアジェンダに対して、旧来からの伝統的な思考プロセスを墨守することは弊害が大きく、先入観にとらわれずに臨むことが重要といえよう。

## 5. 新たな課題への対応（競争政策・環境政策）

二. では、今日の国際航空政策上の課題であり、かつ、その対応が各国に委ねられている、あるいは ICAO が主導することになるのか予断を許さないものとして、混雑空港における発着枠の配分を含めた企業提携と競争政策とのせめぎ合いの問題と、地球温暖化対策としての炭素排出をめぐる枠組みの問題を指摘した。

両者に共通する点として、ある種の相場観、あるいはそれを下支えする枠組みは全く存在しないわけでもなく、特に前者については、それなりに慣行が積み上がっているとも言えるが、それらはあくまで各国独自の判断で片務的に実施されていること、また、それらの相場観自体が今後も固定的であるとは全く思われないこと、さらには、これらについて、我が国としての確固たる立場や方針が積み上がっているわけではないことに十分留意する必要がある。

企業提携と競争政策の関係に関していえば、我が国においても、提携行動に対して独禁法の適用除外の認可が付与されている事例が少なからずあるが、いずれも相手企業に対する相手国関係当局の同様の方針が前提とされており、我が国における能動的判断が先行しているケースはない。また、二. で指摘したとおり、企業提携を合法的なものと認めること

と引き換えに、混雑空港における発着枠を返上することを求める実例がアメリカ、EUではすでに積み上がっているが、我が国においてはそのような実例がなく、どのような場合にそのようなことになるのか、予見可能性がない。

さらに、これも二. で指摘のとおり、発着枠の配分調整は、伝統的に IATA が主導して策定されるガイドラインに則って、各国が自国での配分にかかる規則を定め、いわゆる U/L ルールに基づいて各国の調整主体が実施しているのが実情であるが、建前上も実質上も各国とも、自国で適用する規則は自国で定めており、必ずしもガイドラインに忠実に従うものではなく、競争政策的観点から、将来的に U/L ルールの適用の見直しに言及している国も存在している。この点、我が国においては、IATA ガイドラインとは異なる競争政策的観点からのポジションがあるのかどうか、今までの運用実績からは何ら判然としない。

三. で指摘したとおり、羽田へのアクセスを二国間協定による運輸権の付与でコントロールしている現在の手法は、その結果を整合的に説明することが既に困難になっているという点で、早晩の見直しは必須であるが、それは必然的に、運輸権としての「発着枠」によるコントロールから、IATA ガイドラインで定義される字義通りの「発着枠」について、その配分調整によって羽田へのアクセスをコントロールする手法に完全に移行していくことを意味する。

その際には、当然ながら羽田の我が国空港政策において持つ位置づけや特殊性は無視できないところ、これらは各国航空企業、航空当局からみると、特殊制約要素でしかなく、相手国にも同様の事情を抱える空港が存在しない場合においては、理解を得るのは容易ではない可能性大でもある。

三. の推移からも明らかなおとおり、このプロセスがどのような形で進み得るのかは、まずは従前から羽田の完全な自由化を要求している米国との交渉を、どのような形で進め得るかに全面的に依存する。長期的視点に基づく関係者による丁寧な検討と対応が求められることになる。

炭素排出を巡る枠組みの問題に関しては、発着枠をめぐる問題と異なり、そもそも世界的に運用例が積み重なっておらず、全てがこれからである上、ICAO で国際航空独自の枠組みとして導入することを決定した CORSIA についても、その目指すところどおり機能するのか、それとも瓦解してしまい、二国間での調整に分解されてしまうことになるのか、現時点では全く予断を許さない。二国間の調整に委ねられるにしても、発着枠とは異なり、国際航空特有の問題として分解できるのか、各国の環境政策全体の動向に引きずられるのか予断を許さない。

二. でみたとおり、少なくとも EU の動きは航空特有の動きの前に、EU としての産業横断的な思想がまずある構図は今後とも変わらないものと思われ、また、我が国も我が国で、既に 2050 までにカーボンニュートラルを実現するという政策が、政府全体の目標として設定されており、前記のとおり航空交渉が地政学、安全保障的視点で双方の国情その

ものや二国間全体の関係の影響を無視できないことを指摘している以上に、この問題は我が国、世界の環境政策全体というマクロ的視座を無視できないことに留意が必要である。

## 五. 結びに代えて

本研究は、今までの我が国の航空交渉の実務の歩みを、我が国が参加しなかったシカゴ会議の模様から書き起こすことによって、その特徴、課題を全体像として明らかにすることを意図したものであり、特に三. において提示する年表資料は、本研究で指摘する特徴・課題以外にも、実務者がこれを目にする時点で抱える問題意識、課題解決に何らかの示唆を与えるものであると信じる。

本研究は、今までの実務の歩みをある特定の理論やモデルで説明する、あるいは仮説を証明する、という学術的な形をとっていない。むしろ、本研究は、実務の積み重ねは、諸々の事情により、そのような試みを著しく困難にしていることを明らかにしたものである。

しかしながら、これは、今後の国際航空政策の企画・立案、それを遂行するための航空交渉の実施にあたって、無手勝流で臨むことを是とすることを意味しない。定見なき個別処理は無定型に陥り、思想なき過去の先例のあてはめは自縄自縛に陥ると繰り返し指摘したが、これらに陥らず、適切な判断をするためにも、過去の歩みをそのプロトコール、傾向の変化や例外のあり方の理解を通じておさえておくことは重要と思われる。真に価値を持つその時々の前衛的・創造的な芸術の担い手は、例外なくその時々伝統手法についても我がものとしていることを、全く別の次元ではあるが指摘したい。

前記のとおり、本研究の成果に基づき、我が国の政策関係者のみならず、航空会社や空港運営権者など多くの航空関係者にとって、高次かつ有意義な国際航空政策の企画・立案が、将来の世代においても引き続き実現されていくことを期待する。

以上