

我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察

日本大学法学部 教授 松嶋隆弘

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。

キーワード：航空交渉、シカゴ会議

1. はじめに

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。

2. 本研究組織の構成

2.1. 本研究の構成員

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): 本研究全体の統括、モンテ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): 航空実務の実態調査、モンテ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

2.2. 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。(1). 松嶋隆弘「裁判規範としてのモンテ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の変遷・要諦に関する調査・考察」(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の変遷・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「地方自治体の国際線誘致施策と国際線の持続要因—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の変遷・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「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の変遷・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。

3.1. 論文

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

3.2. 学会報告

・松嶋隆弘「裁判規範としてのモンテ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

3.3. 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。

4. 本研究の概要

本研究は、次の3つのパートから成る。

4.1. シカゴ会議会議録について

まず4.1.では、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パ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、あるいはバミュール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キストで改めて考えなければならぬ問題であること、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。

4.2.我が国航空交渉の変遷について

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。

4.3. 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

最後に、4.1.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、4.2.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にする。

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CO₂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。これらの各点について、その各々について、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。