

我が国の航空協定のあり方と交渉戦略*

Strategies for Aviation Service Agreements in Japan*

三輪英生**・花岡伸也***

By Hideo MIWA** and Shinya HANAOKA***

1. はじめに

戦後1952年に、敗戦国の立場で米国と締結した日米航空協定は、本邦キャリアへの制限が一方向的に強く、明らかに不平等なものであった。しかし、1998年の航空交渉で「戦後に残った最後の不平等条約」の改正を行い、航空ビクバンと呼ばれた大幅な自由化が進んだ¹⁾。しかし、肝心の成田空港の容量が不足しているため、航空市場における大きな変化は見られなかった。もし、米国が要求していたオープンスカイ協定（完全自由協定とも呼ばれる）の締結に至ったとしても、十分な首都圏の空港容量がない現状では、既得権として米国キャリアに大幅に占有されている成田空港スロットが開放されない限り、大きな変化が起きる余地は少ない。

一方、一口に自由化と言っても、その形態は様々である。米国が推進するオープンスカイ協定や、EUに代表される航空市場統一など、自由化の程度や対象事項は各々で異なる。それらはキャリアの競争条件に直結するため、航空自由化の議論においては、それが自国キャリアと相手国の競争条件にどのような影響を与えるか、また自由化政策の根底には、どのような意図が含まれているのかについて、十分な調査・検討が必要である。

本研究では、世界的に進んでいる自由化の大きな流れとその形態、及びその意図する所を推察を交えて整理し、日本を含むアジアの航空協定が、今後進むべき方向性について検討する。2章で世界的な航空自由化が意図する戦略を、3章でアジア内、及びアジア対米国の航空自由化の動きをそれぞれ整理し、最後に4章で我が国の航空交渉のあり方について、アジア全体を視野に入れた提案を行う。

2. 世界的な航空協定の自由化とその意図

(1) 米国のオープンスカイ政策

米国は、1992年のオランダを皮切りに、1995年にはスイスなどの欧州9ヶ国とオープンスカイ協定を締結した。オープンスカイ協定は、路線、輸送力、運賃などを自由化するもので、二国間航空協定と比較して非常に自由度の高い協

定である¹⁾。しかし、カボタージュ（国内運航）は依然として閉鎖されているため、世界の航空市場の約1/3を占める米国国内市場は、米国キャリアしか運航が許可されていない。

オランダには失うような自国市場はなかった。また当時、オランダのフラッグキャリアであるKLM航空と米国のノースウエスト航空とのアライアンス提携について、オープンスカイ協定を締結すれば、米国の厳しい反トラスト法の適用免除が付与されるという条件が示された。これが締結に至った大きな理由であった²⁾。オランダは先行的に締結したこともあり、米国間の航空旅客数の増加率は周辺国よりも大きく、総じてオープンスカイ協定がオランダにとって有益であったと評価している³⁾。また後を追って締結した欧州諸国においても、反トラスト法の適用免除を受けてアライアンスを提携したキャリアは、他の欧州キャリアよりも米国間の取扱旅客数が増加している（図-1）。

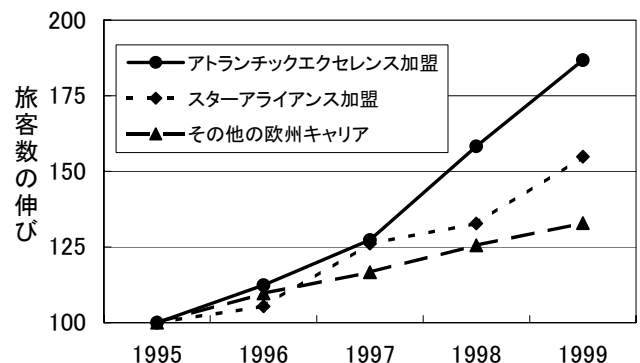


図-1 欧州キャリアの米国直行便旅客数の伸び

出典：<http://ostpxweb.dot.gov/aviation/international-series/>

米国としては、オランダのような小国との締結だけでは米国市場へのアクセスを開放してしまうだけであるため、航空市場の大きい国とのオープンスカイ協定締結を進めた。その結果、先行的に締結した諸国へ低運賃選好旅客が流出するのを恐れたドイツが、当初の予定を早めて1996年に締結したり⁴⁾、自由化に消極的な態度を示していたフランスのような保護主義の強い国とも2001年に締結するなど、オープンスカイ締結国の拡大に成功している。現在ではイギリスとスペインを除くほとんどの欧州国とオープンスカイ協定を締結している⁵⁾。

米国はこのオープンスカイ協定を拡大するべく、日本を始めとするアジア諸国とも交渉を行っており（詳しくは後述）、世界全体では59ヶ国と締結するに至っている⁶⁾。

*キーワード：航空協定、交渉戦略、航空自由化

**工修 運輸政策研究所 研究員

(東京都港区虎ノ門3丁目18番19号、

TEL:03-5470-8415, E-mail:miwa@jterc.or.jp)

***正会員 博(情報) 運輸政策研究所 主任研究員

(2) EUの航空市場統一

米国の自由化に刺激を受けたEUでも、パッケージ1から3まで段階的にEU域内の自由化が進められ、最終的に1997年のカボタージュの自由化によって、航空市場の統一に至った。これにより、EU加盟国のキャリアは、EU市場においてカボタージュを含め自由な運航が可能となった⁷⁾。

対外的には、2002年に欧州裁判所が、EU加盟各国と米国とのオープンスカイ協定がEU法に抵触すると発表した。ローマ条約の第52条で謳っている、EU加盟国が他の加盟国において設立する自由が、オープンスカイ協定における国籍条項（締結国によってキャリアが実質的に所有され、実効的に支配されていなければならない）によって制限されているというものである⁸⁾。欧州委員会が指摘するように、米国キャリアは、オープンスカイ協定を締結しているEU加盟国のみならず、以遠権の行使によって別のEU加盟国への運航が可能なのに対し、EU諸国は自国と米国間の運航に限られ、米国国内市場の運航も出来ない⁹⁾。判決は、既に締結したオープンスカイ協定の破棄までは求めていない。しかし欧州委員会は、欧州統合市場、米国市場、及びこれら2つの市場を結ぶ大西洋路線市場を一つの共通市場とする大西洋共同航空地域（Transatlantic Common Aviation Area）¹⁰⁾を目指している。EU加盟国が米国との交渉権を欧州委員会に委譲¹¹⁾したことにより、今後、大きく進展する可能性がある。

米国は、EUのオープンスカイ協定締結国のキャリアに対し、「所有者条項」を削除し、他の締結国から米国への運航を認める提案をしたが¹²⁾、EUは非締結国に対する差別を取り除くことにはならず不十分としている¹³⁾。

(3) オーストラリア・ニュージーランドの航空市場統一

欧州において経済の自由化が航空分野にも適用されたのと同様、オーストラリアとニュージーランドにおいても、経済緊密化（Closer Economic Relations）協定の一環として航空市場の自由化が進められた。1996年の単一航空市場協定（Single Aviation Market Arrangements）を経て、2002年に以遠権の制限を撤廃した自由航空協定（Australia-New Zealand Open Skies Agreement）が正式に調印され、実質的な航空市場統一が実現した¹⁴⁾。

自由化により、運賃低下やサービスの向上、及び観光産業が重要な両国にとって経済活性の効果などが期待された¹⁵⁾。一方で、両国のフラッグキャリアであるカンタス航空とニュージーランド航空に対する運航制限を緩和し、彼らを間接的に支援する意図もあったと考えられる。自由化以前は、以遠路線の運航に対し、相互に最大週12便11ヶ国までに制限されていた¹⁶⁾。しかし、自由化により、世界の極南東に位置するニュージーランドから、オーストラリア経由のアジアや欧州方面のネットワークが拡大され、それによる収益増加の機会をニュージーランド航空が得ることとなった。またカンタス航空の取り扱う国際線のうち、タスマン海を挟んだニュージーランド間、及びニュージーランドを経由

し米国や太平洋諸国とを結ぶ路線は、既に旅客数ベースで3割近くもある大きな市場であり¹⁷⁾、ニュージーランド国内路線と合わせた運航により、さらなる市場の拡大が見込まれている。

また、この両フラッグキャリアはアライアンスの提携を2002年11月に発表している。その内容は、カンタス航空がエア・ニュージーランド航空の株式を22.5%取得し、ほとんどの両国内・国際線のコードシェア、並びに運賃や運航スケジュールの調整までも行うという密接なものであった。しかし、日本の公正取引委員会にあたる両国の独占禁止・消費者保護当局は、両社のシェアが90%以上もあることから極めて反競争的であり、消費者への利益がないとして、不認可の方針を発表した¹⁷⁾。先述した欧米のオープンスカイ締結国間のキャリアで認められたのとは対照的であるが、欧州では隣国のハブ空港との競争があったことが結果の違いに表れたといえる。もしオーストラリアでも、シンガポールと協議中であるオープンスカイ協定が締結されていれば、既にシンガポールとオープンスカイ協定を締結しているニュージーランドとの三国間で実質的な競争環境が整い、アライアンスの提携が認められていたかもしれない。

(4) APECのマルチオープンスカイ

米国が推進するオープンスカイ協定が、2000年にブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポールとの5ヶ国間で多国間協定として合意された¹⁸⁾。現在では、ペルーとサモアの2ヶ国が加わり、7ヶ国に増加している¹⁹⁾。初めて多国間での締結に成功したことにより、米政府はオープンスカイが国際基準となる可能性が高まったとしている²⁰⁾。

本協定は従来のオープンスカイの自由化事項に加え、キャリアの持ち株規制を緩和し、キャリアが自国以外の投資家から資金調達しやすくしているのが特徴である²¹⁾。これが国内の資金力の乏しいニュージーランドのような小国にとって強いインセンティブとなったと考えられる。しかし、締結国以外の国とは、従来からの厳しい国籍条項に制限されるため、実質的な効果は発揮されていないようである。

但し、米国同時多発テロ、イラク戦争、SARSの蔓延などの相次ぐマイナス事件により、ユナイテッド航空を始め大国のキャリアといえども資金調達が厳しいのが現状であり、先述のEUの件も含め、今後の国際キャリアに対する「実質的所有と実効的支配」の要件の動向は注目に値する。

3. アジアの航空協定の現状

(1) アジア内の航空市場統一の動き

アジア内において目に見える航空自由化や連携は進んでいない。しかし、いくつかの取り組み事例がある。

アジア太平洋観光協会（PATA）が主催するMekong Tourism Forumでは、GMS（メコン川流域のタイ、ベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー、中国雲南省の5ヶ国1地

域)における航空市場の統一(Mekong Air Pass)が数年来討議され²²⁾、また地域で所有するMekong Airも1998年に提案されている²³⁾。しかし、共通ビザや運賃の設定に加え、各国の思惑の違いもあり実現していない。

マレーシア、タイ、インドネシア間では、1995年に多国間自由化協定が締結された。しかし、適用範囲が地方の小規模空港に限られており²⁴⁾、大きな変化は見られていない。

1994年のICAO第4回航空運送会議では、近い将来に多国間協定が成立する見通しはないものの、地域レベルでの自由化の枠組みから発展していく可能性が示唆された²⁵⁾。これを受けて、我が国の提唱により、1996年にアジア・オセアニア地域国際航空フォーラムが13ヶ国の参加によって開催されている²⁶⁾。このフォーラムは2002年までに5回開催されたものの、顕著な成果をあげるには至っていない。

(2) 対米航空協定の自由化

アジア域内では自由化が進展しない一方で、アジア諸国と米国との航空協定は自由化が進められている。かつて、航空産業に対して大きな関心を払っていなかったアジア諸国は、米国に有利な二国間協定の締結を行っていたものの、順次不公平の是正に向けた交渉に取り組み始めた。交渉の過程は様々であるが、欧州の場合と同様、国内市場を持たないシンガポールが、1997年にアジアで初めて対米オープンスカイ協定を締結した。翌1998年には、ブルネイ、台湾、そして自国の国際空港の活性化を願うマレーシア、さらに不公平の是正を主眼とした韓国が締結した²⁷⁾。

オープンスカイ協定の締結により、国際競争力の強い米国キャリアに市場を一方的に席捲されてしまう可能性もあった。しかし、韓国や台湾、シンガポールにおいても、米国キャリアのシェアが大幅に増加する結果とはならなかった²⁸⁾。逆にアジア通貨危機の影響を大きく受けた韓国では、米国キャリアが撤退するほどであった。近年になって、米国キャリアがリードするアライアンスにアジア各国のキャリアが加盟するなど協調する傾向にある。

このように、オープンスカイ協定を締結した個々の国においては、特に大きな問題は生じていないものの、アジア全体で見ると結果は異なってくる。アジア諸国のキャリアは、アジア域内市場において相変わらず制限的な二国間協定に縛られた運航を余儀なくされている。それに対し、米国のキャリアは複数のオープンスカイ協定締結国の間を、以遠権を駆使して自由に運航できる権利を持っている²⁹⁾。皮肉にも、アジア市場において最も自由度の高い運航が可能なのはアジアのキャリアではなく、米国のキャリアとなってしまっている。

4. 我が国の航空協定のあり方と交渉戦略

(1) アジア全体の航空戦略の方向性

(a) アジア域内自由化の必要性

アジア市場において、成田空港は北米や欧州からのゲートウェイとなっており、成田空港とアジアを結ぶ路線は重要な位置を占めている。しかし、ソウルを始め、香港、バンコク、シンガポール、北京、上海、マニラの主要なアジア都市と結ぶ路線において、米国キャリアのシェアが非常に高くなっている(図-2)。自国キャリアを持たない小国を除き、ある二国間の路線において、第三国のキャリアのシェアがこれほど高くなっている例は他では見当たらない。

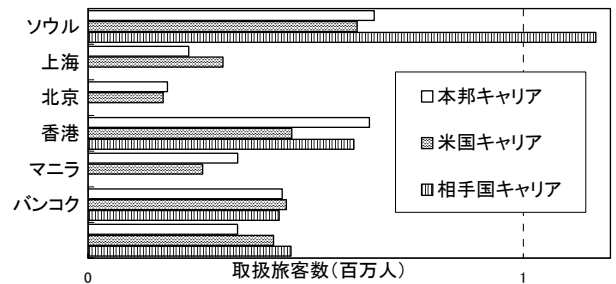


図-2 東京アジア都市間のキャリア別旅客量

出典：ICAO Traffic by flight stage, 2000^{注3)}

この原因としては、米国キャリアの競争力が強いこともあるが、その競争力を支える有利な競争条件、つまり、戦後以来東京以遠路線を自由に運航できていたことや、成田空港のスロットを約1/3も占有してきたことなどが、大きく影響していると言える。

ここまで整理してきたように、世界各国の自由化には、自国(自地域)キャリアの競争条件を有利にするべく戦略が組まれていることは明らかである。今後、アジア市場が大きく拡大し世界の約半分に達するとの予測³⁰⁾もある中、アジアキャリアがアジア市場において有利に競争することができるような競争環境を整備しておくことが、国際競争の観点から必要と考える。既に自由度の高い米国キャリアに伍していくためには、EUのように、アジア域内キャリアの自由度をより高くする方向を模索する必要がある。

(b) アジア域内自由化によるメリット

航空自由化により競争が促進されれば、消費者便益の向上も期待できる³¹⁾。またキャリアとしても、自由化に伴う実質的な競争環境があれば、コードシェアだけでなく、運賃や運航スケジュールの調整にまで及ぶ密接なアライアンス提携の認可も期待できるため、コスト削減などの経営効率化が可能となり、競争力向上も期待できる。

(2) 我が国にとってのアジア域内自由化の得失

アジア域内自由化と連携を背景に、他地域に対する発言力も強化され、我が国のイコールフットでない競争条件の是正に向けて強気に交渉していくことも期待できる。また、本邦キャリアがアジアの中でイニシアティブを取ってアライアンスを設立し、その盟主となることも不可能ではない。

確かに現状を見れば、肥沃な日本市場の開放や、本邦キャリアの高原価(人件費・空港着陸料)でのアジアキャリアとの競争など、懸念されるところはある。しかし、他国

参考文献

の事例を見ても、自由化したために一方のキャリアが壊滅的な打撃を受けるというよりは、アライアンスの提携によって共存共栄する傾向が見られる^{注4)}。近い将来、アジア市場が拡大し、相対的に日本市場の地位が低下すれば、状況はさらに悪化するかもしれない。

(3) 我が国の交渉戦略のあり方

現実問題として、アジア域内自由化を一足飛びに実行するのは不可能である。そのため、諸条件の類似する数ヶ国を対象とし、当初はカボタージュを閉鎖した米国のオープンスカイ型から始め、最終的に市場統一を目指していくべきと考える。我が国の自由化相手国には、十分な自国発着の国際市場（日本発着も多く含む）を有し、経済レベルも近く、また十分な国際旅客量を取り扱い、格付け評価も高い（安全運航・事故補償の点で問題がない）キャリアを有していることなどが選択条件として考えられる。具体的には、日本発着旅客の多い韓国、成田B滑走路により激増した中国（香港）、経済レベルも高く、また我が国と自由貿易協定を2002年に締結したシンガポールなどが選択肢として挙げられる。まずはこれらの国との航空自由化の検討が望まれる。

5. まとめ

世界的にオープンスカイや航空市場統一が進んでおり、消費者便益の向上が図られているが、これには同時に航空政策として、自国（自地域）のキャリアの競争条件を有利にしようとする狙いもある。一方でアジア域内では自由化は遅々として進まず、現状のままでは、アジア市場が拡大しても、アジアで最も自由度の高い運航が可能な米国キャリアのシェアが拡大していくのを見守るしかない。

アジア域内航空市場統一は、それを利用する旅客の便益向上に寄与するだけでなく、アジアキャリアの域外キャリアに対する競争条件を有利にすることが可能となる。我が国としては、まず諸条件の類似する諸国とカボタージュを閉鎖したオープンスカイ型から段階的に自由化を行い、最終的にアジア域内航空市場統一へ進めていくことが有効な戦略と考えられる。

注

- 注1) オープンスカイ協定と比較すると、運賃と後発キャリアの以遠路線運航に対する制限などが残っている。
注2) カンタス航空の国際旅客数622万人のうち、タスマン路線は142万人、以遠路線は26万人（ICAO, Digest of Statistics ; Traffic by Flight Stage, 1998）。
注3) 中国及びフィリピンの航空会社のデータは未公表。
注4) スイス国際航空とサバナベルギー航空の経営破たんは、親会社であるSAirGroupの慢性的な業績低迷に同時多発テロが追い打ちをかけたと言われている（<http://world-reader.ne.jp/renasci/now/sata-011015.html>）。

- 1) 坂本昭雄：新しい国際航空法，有信堂，1999.
- 2) Havel, B.F. : In Search of Open Skies – Law and Policy for a New Era in International Aviation, Kluwer Law International, 1997.
- 3) Horn, J., J. Reitzes, and A. Schumacher : The Effectiveness of Dutch Air Transport Policy, The Brattle Group, 2002.
- 4) 高橋望：米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開，白桃書房，1999.
- 5) U.S. DOT : <http://ostpxweb.dot.gov/aviation/intav/agmts.htm>
- 6) U.S. Department of Transport : <http://www.dot.gov/affairs/dot09902.htm>
- 7) Sinha, D. : Deregulation and Liberalisation of the Airline Industry.
- 8) Aviation Advisor : <http://www.zsrlaw.com/publications/Newsletters/AA Nov 6 02.htm>
- 9) EU : <http://www.eurunion.org/news/press/2002/2002062.htm>
- 10) 源内正則：欧州共通航空政策事情，運輸政策研究，Vol.3, No.4, pp.49-54, 2001.
- 11) The Journal of Commerce, May 29, 2003.
- 12) The Wall Street Journal, January 24, 2003.
- 13) The Journal of Commerce, January 24, 2003.
- 14) New Zealand Ministry of Transport : http://www.transport.govt.nz/downloads/open_skies_agreement.pdf
- 15) Australian government : <http://www.pc.gov.au/inquiry/airserv/finalreport/>
- 16) New Zealand government : <http://www.beehive.govt.nz/ViewDocument.cfm?DocumentID=14662>
- 17) Cable News Network LP : <http://edition.cnn.com/2003/BUSINESS/04/09/australia.airnzqantas.biz/>
- 18) U.S. DOT : <http://www.dot.gov/affairs/2000/dot22200.htm>
- 19) U.S. Department of State : <http://www.state.gov/e/eb/tra/c661.htm>
- 20) U.S. DOT : <http://www.dot.gov/affairs/dot4101.htm>
- 21) New Zealand Ministry of Transport : <http://www.maliat.govt.nz/Webhosting/MOT/airline.nsf/>
- 22) Asia-Pacific Editorial Consultants : <http://www.asiafeatures.com/business/0105,1424,05.html>
- 23) <http://www.thai-aviation.net/airlines - Mekong Air.htm>
- 24) Thailand Department of Aviation : Memorandum of Understanding between the Governments of Indonesia Malaysia and Thailand on Expansion of Air Linkages, <http://www.aviation.go.th/airtrans/airlaw/imt-gt.html>
- 25) 向山英昭：ICAO第4回航空運送会議の記録—国際航空の新しい潮流—，（財）運輸政策研究機構国際問題研究所，1996.
- 26) 平成8年運輸白書 : <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/haisei08/pt2/821214.html>
- 27) Oum, T.H., C. Yu : Shaping Air Transport in Asia Pacific, Ashgate, 2000.
- 28) U.S. DOT : <http://ostpxweb.dot.gov/aviation/international-series/>
- 29) Elek, A., C. Findlay, P. Hooper, and T. Warren : “Open skies” or open club? New issues for Asian Pacific Economic Cooperation, Journal of Air Transport Management, Vol.5, No.3, pp.143-151, 1999.
- 30) IATA : Asia-Pacific Air Transport Forecast (1980-2010), 1997.
- 31) Gillen, D., R. Harris, T.H. Oum : Measuring the economic effects of bilateral liberalization air transport, Transportation Research Part E, Vol.38, pp.155-174, 2002.