

日米航空合意に至る米国の政策転換

- 米国の対日航空政策を巡る政治経済学 -

本稿は、98年1月に妥結した日米航空交渉を巡り、完全なオープンスカイの実現という米国政府の当初の対日政策目標が、どのような過程を経て後退したかについて、米政府と航空業界の動きを政治経済学の視点から分析したものである。米政府の対日航空政策は、運輸省が独自に推進するものではなく、航空業界のその時々意見に左右された。米国航空各社は、独自の判断で自社の立場を政府に働きかけており、その結果が政策の形成と転換につながったという結論が導かれた。ただし、政府は無原則に業界の代理人となるのではなく、市場における競争の確保を政府の役割とみなしていた。理論的には、米国内の政策過程における多元主義、国際交渉での2レベル・ゲームの有効性、及び現実主義を応用することの限界についても明らかとなった。

キーワード | 日米航空枠組み、米国のオープンスカイ政策、政治経済学、政策プロセス

遠藤 伸明
ENDO, Nobuaki

Ph.D. 東京商船大学商船学部助教授

尾崎 俊哉
OZAKI, Toshiya

M.A. ジョージワシントン大学院国際政治経済学専攻

1 はじめに

1998年1月、日米航空交渉が妥結し、日米両政府は、先発企業双方3社制、路線・便数の完全自由化及び旅客便後発企業の増便を認める暫定合意に達した^{注1)}。今回の合意に向けた交渉は、1996年半ばより始められた。交渉開始当初、米国政府はオープンスカイ二国間枠組み^{注2)}の実現を日本側に強く求めてきた。同政府は、オープンスカイを国際航空市場で展開すべく、各国政府と二国間交渉を続け、1992年のオランダに始まり、1998年7月の時点ですでに31ヶ国とオープンスカイを締結してきた。しかし、米国政府は本交渉において、最終的にはオープンスカイ協定の導入をあきらめ、今回の合意をオープンスカイそのものではなく経過措置と位置づけ、日本政府との妥協を図った。米国政府の当初の目標からは、一見して大きな後退のように見える。このような米国政府の姿勢の変化の背景には、どのような米国内部の動きがあったのかを考察することが本稿の主題である。具体的には、以下の点を考察する。

米国航空業界の動き: まず、日米交渉を巡って米国の航空業界がどのように動いていたかを明らかにする。米国航空各社は、今回の交渉にどの程度関心を寄せていたか。どのような争点でどのようなグループに別れ、利害対立していたか、について考察する。

米国国際航空運輸に関する政策プロセス: 次に、1998年1月の合意までの米国における政策過程を分析することで、今回の合意に至った米国の国際航空運輸政策の

決定プロセスを総括する。この分析により、今回の交渉に臨む政府の立場はどのようにして形成されたか、どの業界グループのポジションが、政府ポジションに取り込まれていったか、それはなぜか、またどのように変更されたか、他の合意可能性があったのかなどについて検討する。これらの分析を通じ、3年後に予定されている日米交渉の再開に際して、注目すべき点を明らかにすることができると思われる。

2 理論的枠組み

米国の政治体制については、既に多くの研究が行われてきた。ロバート・ダール以来の研究で明らかにされたのは、米国が多元主義的民主主義(pluralistic democracy)によって規定される社会だという点である。つまり米国は「圧力団体の自由な活動が容認されることを通じて、社会の多元性が承認されている」政治体制と見なされてきた^{注3)}。多元主義デモクラシーとしてのアメリカの政治過程は、更に「圧力集団(Pressure Group)」あるいは「利益集団(Interest Group)」による「政治参加」プロセスと規定されてきた。今回の航空交渉に当てはめれば、日米航空枠組みについて異なった利害を持つ関係者が、間接、直接的にアメリカの国家としてのポジションの形成に影響を及ぼす。このプロセスを明らかにすることによって、「アメリカの利益」は、利益集団の政治参加によって形成されるものであり、国家はそれ自身が「最高権力」ではなく、主要な利益集団の「代理人」あ

るいは異なった利益集団間の「調停役」としての役を果たすことによって実現されると理解される。

このような見方に対しては、2つの問題が提起される。第1の問題は、多元主義に従えば、米国政府は、自身で独自の政策を持たないのか、という点である。果たしてそうなのだろうか。90年代に米国運輸省が掲げてきたオープンスカイ推進という政策指針も、運輸省がまとめた指針というよりは、単に「利益集団」である米国航空各社の意見の総和に近いものなのだろうか。

第2の問題は、多元主義では、今回の二国間枠組み改訂のような国際交渉における相手国の立場を、どのように扱えるのか、という点である。というのも、多元主義の分析は、もっぱら国内の利益集団の政治過程にのみ焦点があたり、国際政治交渉を巡る重要な特徴を検討することができないからである。国際政治交渉を巡る特徴は、国際政治学における3つの大きな見方から提起されるものである。

第1は、現実主義より導かれる「国家の独自性」である。これは、アメリカのように幅広い圧力団体の政治参加過程を持つ政治体制においても、国際関係では、国家がこれらの圧力から一定の遮断(Insularity)を確保し、独自の判断に基づいて政策を決定、遂行するという見方である。

国際関係の本流的理論である「現実主義」によれば、このような国家としての振る舞いの根拠は2つある。1つは、国際関係が本質的に国家間のゼロサムゲームに還元されるようなアナーキカルな権力関係によって規定されるからである。もう1つは、そのような国際関係の中であって、国家は総合的な「国益」を中長期的な視野から最大化する必要があるからである。これを裏付けるように、米国では従来から国務省が航空交渉で主導権を取ってきた。

この見方を今回の交渉にあてはめてみれば、日米両政府の力関係が、交渉の結果を本質的に決定する。ただし両国の力関係のより厳密な分析には、日米航空権益、あるいはより広く航空枠組み一般の改訂が、両国の対外政策上、どのような優先順位を持っていたか、国益上の重要性を持っていたか、を検討することが必要となる。政府内、及び政財界をまたいでコンセンサスがあったか、交渉当事者が政策ポジションの決定権を持って独走する可能性があったか、についての検討も必要である。

第2は、官僚主義的政治モデル(Bureaucratic Politics Model)によって明らかにされる、政策決定を巡る制度とアクターの役割である。アリソンのキューバ危機を巡る米国の対応の分析で有名なこの政策プロセスモデルは、国際問題について、最終的な国家方針の策定に、複数のアクターがどのように関与し、決定プロセスで主導権を争うかについて検討するものである。今回の交渉でい

えば、国務省、運輸省、ホワイトハウス経済助言委員会、議会、そして大統領にいたる一連のアクターの役割と立場の違い、そしてその間の力関係がどう1つの政府ポジションに収斂していったか。今回のケースで言えば、主なプレイヤーは議会委員会、国家経済諮問委員会、国家安全保障委員会、運輸省、国務省等であろう。

最後に2レベルゲーム(Two-level Game)のアプローチがある^{注4)}。パトナムやミルナーらによって提起されたこのアプローチは、外交とは、国内の政治過程と国家間交渉という、2つの異なったレベルでのゲームが、連携しながら同時進行しているとみなす考え方である。2レベルゲーム分析のハイライトは、政府が外交交渉を進めるに当たり、多元主義が想定するような国内の政治プロセスの影響と共に、相手国の政治プロセスの影響も、交渉における妥協の余地(ウインセット)と取り引き(サイドペイメント)の形成に大きく与えている、という点である。今回の日米航空交渉で言えば、米国交渉団は、日米政府間の交渉と同時に、米国内の利益集団との交渉も進めていたというわけである。ここから、2レベルのゲームの間での取り引きの分析が、外交交渉そのものの分析と同じくらい重要とされることになる。

3 1980年代以降の日米航空枠組み

今回の日米交渉を巡る米国航空業界の動きを見る前に、それまでの日米航空枠組みがどのようなものだったかを、簡単に振り返ってみる。同枠組みは、1952年日米航空協定により構築されていたが、1980年代における3度の暫定合意の結果、日米市場への参入企業を先発企業と後発企業の大きく2つに分ける二重構造になっていたといえる。先発企業は日米航空協定に基づいて指定された企業であり、米国側は、ノースウエスト、ユナイテッド及びフェデラルエクスプレス(FedEx)がこれにあたる。先発企業は同協定が定める権益を行使することができる。具体的には、これらの企業は、米国側の任意の地点から日本の3都市(東京、大阪、那覇)への無制限の運航、及び同地点から第3国への無制限の運航(以遠権)を保証されるものである。後発企業は、1980年代の暫定合意によって運航を許可された航空会社であり、アメリカン、コンチネンタル、デルタ等がこれにあたる。これらの企業は、1952年協定に基づく運航権益とは別途に、個別の暫定合意によって運輸権を獲得した。基本的には、特定の2地点間の運航が許される。輸送力にも制限がつけられ、以遠権は無い。

このように、日米航空枠組みは、先発企業と暫定合意により参入が認められた後発企業との間で、権益と競争

条件における著しい格差を生じさせるものであった。その後の交渉において、日米双方とも、既得権益の保護を求める企業が自由化に反対する一方、権益拡大を求める後発企業、及び新規参入を求める企業が自由化を主張し、業界としての統一した意見、妥協点がまとまらず、交渉に時間がかかるという構造をつくりだすこととなる。

国際航空における運輸権を巡る米国企業間の対立が先鋭化するの、言うまでもなく、自由化による米国航空会社の再編が本格化する1980年代半ばからである。それまで米国を代表する国際航空会社だったパンナムが、航空自由化への対応に遅れ、路線権を他社に切り売りして企業の延命を図る中、それまでもっぱら米国内路線を中心としてきたユナイテッド、アメリカン、デルタをはじめとする各社が国際進出を図り始めた。日米線での米国企業間対立の事例として、まず、1986年のユナイテッド航空のパンアメリカン航空太平洋線買収があげられる。ユナイテッドは82年にシアトル・東京便を就航させるが、これは52年協定の枠外であり、後発企業として日米路線に参入していた。この買収計画に対し、すでに米国第一位の経営体力と広大な米国内路線網を持つユナイテッドの参入により、先発企業3社(日本航空、パンナム、ノースウエスト)で分け合っていた寡占的地位が脅かされる恐れのあるノースウエスト航空は、日米市場の企業間競争を低下させるという主張のもと、反対を表明した。また、ユナイテッドと国内第一位の座を争うアメリカン航空も、同様の対応をとった^{注5)}。

最終的には、ユナイテッドはパンナムの後継として、52年協定のもとでの指定企業となるが、1985年にすでに先発企業の路線権は実質的に凍結されていた。すなわち、先発企業が持つ自国から指定された相手国地点への無制限の路線権は、1985年までに確保していた路線の水準に凍結されたのである。この結果、ユナイテッドはノースウエストと同じ先発企業でありながら、パンナムが持っていたとされる、きわめて限られた路線網のみを継

承したことになり、それ以外の地点、特にユナイテッドが強い競争力を持つシカゴやデンバーなどからの路線権は持たないとされていたのである。

このユナイテッドの先発企業としての地位が、ノースウエストのそれと比べていかに制限されたものであったかを象徴しているのが、次の2つの動きであろう。第1は、ユナイテッドの東京・シアトル路線権の移管である。当初、米国運輸省は、パンナムの太平洋線取得後もユナイテッドによるシアトル線の運航の継続を許可する方針だった。しかし、アメリカンやコンチネンタルが、ユナイテッドのシアトル路線は1982年暫定合意の際に得た路線権であり、先発企業としてのそれではないこと、従って、同社が先発企業に移行したあと、暫定合意に基づく路線権の配分は、改めて公平な市場競争の観点から見直されるべきであることを強く主張した。結局、ユナイテッドは1989年に同路線についての権利を失い、コンチネンタルがこれを取得した。その後、コンチネンタルは同路線をアメリカンに売却している。

第2は、ユナイテッド航空のシカゴ線開設と増便問題である。同社はシカゴに本社を置き、巨大なハブも持っていることから、かねて東京・シカゴ線への乗り入れを希望していた。しかし、同社がパンナムから継承した路線権にはシカゴは含まれておらず、別途、日米合意によって権利を獲得する必要がある。1989年の暫定合意で、シカゴ路線の開設が米国側に認められるものの、アメリカ側の運航企業の選定を巡り、同じくシカゴをハブとするアメリカンと激烈な競争をすることになった。更に、同路線開設以来、高いロードファクターを記録していたにもかかわらず週6便しか運航できず、増便の要求も別途合意が必要とされる状況であった。このように、同じ先発企業でありながらユナイテッドは、ノースウエストに比べ路線権で大きな制限を受けていたことは、その後の両社の路線ネットワーク・便数の推移を見ても明らかである(表 1と表 2)。

表 1 米国航空会社の日米間旅客便週間便数の変化(グアム・サイパン線を除く)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ノースウエスト	61	68	70	70	77	87	92	96	112
ユナイテッド	49	60	69	76	79	81	72	70	81
後発企業	12	14	21	21	61	54	47	47	47

出所：航空会社資料及びOAG Flight Guide
備考：各年7月の値

表 2 米国航空会社の日米間旅客便路線数の変化(グアム・サイパン線を除く)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ノースウエスト	8	8	9	10	11	12	12	12	14
ユナイテッド	6	7	6	6	7	7	7	7	9
後発企業	2	2	3	3	9	8	7	7	7

出所：航空会社資料及びOAG Flight Guide
備考：各年7月の値

他方、後発企業及び潜在的新規参入企業にも、増便や路線網の拡充などで、今後の見通しが全くつかない状況が続いていた。1989年の暫定合意以降、新たな交渉はされておらず、またその動きも無かった。1992年以降は後発企業は完全に頭打ちの状況を強いられており、その間、後発企業と先発企業との間に、便数、路線網でも、徐々に格差が開いていったのである(表1と表2)。

4 1996年3月27日・4月30日における公聴会と米国企業の利害対立

日米航空枠組みを巡り米国企業間での対立があったことは、前節の経緯からもある程度明らかであるが、今回の合意に至る交渉が始まる時点における米国各航空会社の利害をはっきりさせる契機となったのが、1996年3月27日と4月30日の両日に行われた下院運輸・インフラ委員会航空小委員会公聴会である。以下では、公聴会の内容と同時点での旅客分野を中心とする航空業界の利害対立、それを受けての米国政府の政策オプションについて詳しく振り返ってみる。

公聴会は「英国及び日本との米国航空関係における問題」というテーマで行われ、日本については近日中に予定されていた貨物分野での合意(96年3月27日)並びに旅客分野での交渉再開に関する問題について、各航空会社が証言を求められた。3月27日の公聴会では、ノースウエスト、トランスワールド、ユナイテッド、経済戦略研究所、FedEx、UPSの代表が証言をした。4月30日には、運輸省ハニカット次官、ダラスフォートワース空港役員フイーガン氏、ユナイテッド航空グリーンワールド会長が証言している。各社はこの半年の間に、旅客分野を中心とする日米航空サービスについての経済分析を行った独自の報告書を出しており、今回の公聴会ではそれらを踏まえた発言がなされた^{注6)}。

この2回の公聴会の証言者の顔ぶれの特徴は、次の点にある。まず、ノースウエスト、ユナイテッドの先発企業が、両社とも顔をそろえ、さらに旅客航空会社ではないものの、日米航空協定の指定企業であるFedExが、先発企業の一員として出席していた。これに比べ、後発企業は一社も出席していない。結果的に後発企業の意見に近い証言は、アメリカンが本社を置き、強力なハブを持っているダラス空港の幹部によって行われるという間接的な形となっている。このほか、ノースウエストが研究費の一部を負担したといわれている経済戦略研究所も証言している。

公聴会の証言から明らかになった点は、以下にまとめ

られる。まずノースウエスト、ユナイテッドの両社とも、後発企業の増便や路線拡大の要求を実現するために、52年体制で米国側先発企業が行使しているさまざまな権益を犠牲にすべきでない、と強く主張した点である^{注7)}。FedExは、旅客部門での問題が貨物分野に波及することを恐れ、特に以遠権の重要性と日本に対して同社の持つ既得権益を認めさせるよう強く主張した。これにより、米国航空業界内の意見の対立が白日の下にされた。

すなわち、先発企業の主張は、同公聴会に先立つこと96年2月に、ACCESS U.S.-Japan(Aviation Coalition for Competition and Expanded Services between the U.S. and Japan)という団体より出された、Expanding the U.S.-Japan Aviation Market: Economic Opportunity, Growth, and Jobs、という報告書を意識してのものであったことは明らかである。同団体は、後発企業の有力企業であるアメリカンがリーダーシップを取り、日米航空枠組みの変更について一定の影響力を及ぼすべく、広く旅行関連業界や地方自治体を巻き込んで設立された任意のロビイング団体であった。同報告書によれば、日米間の運航拡大により米国経済に年間90億ドルの利益をもたらすばかりか、たとえ以遠権が削減されたとしても20年間で最高17億ドルの損失にすぎない、というものであった。アメリカンをはじめとした後発企業は、日本政府が大きな争点としている以遠権の問題で日本側に譲歩してでも、後発企業に日米間での増便、及び路線網の拡充を許すことがアメリカ全体のメリットである、と主張していたのである^{注8)}。

次に先発企業は、「オープンスカイ」の推進を日米交渉に臨む米国政府の目標とすべきだと主張することで、後発企業の要求を個別企業の狭い利益であり、米国の国益に反するものと牽制した。ノースウエストは、詳細な経済データを自社で、及び経済戦略研究所を使って提起している。すなわち、日米市場は現行枠組みのもとで十分に開かれていること^{注9)}、以遠権を米国企業が活用することにより米国経済に多くの貢献をしていること、日本がその地理的な位置から、米国企業のアジア路線において、重要なハブ機能をもっていることを指摘した。その上で、わずかな増便や路線拡大のために先発企業の既得権益を犠牲にするのは、国家的な損失であり、日本側と安易な妥協はすべきではない、と主張したのである。

第3に、ハニカット運輸次官の証言は、米国航空業界の意見が、基本的には先発企業と後発企業との間で2つに割れていることを運輸省として認識していることを明らかにした。そして注目すべきは、運輸省として、現時点でそのどちらにも肩入れしていないこと、同省の今後の方針として、先発、後発双方が納得できるような「拡大局

衡」を目指していることが表明されている^{注10)}。

96年春の公聴会の時点での旅客分野を中心とする先発企業と後発企業の利害対立は以下のようにまとめられる。

先発企業2社(ノースウエスト及びユナイテッド)は、現行枠組みの最大の受益者だといえる。先に述べたように、両社は、1952年協定の下、米国側の任意の地点から日本の3都市及び同地点から第3国への無制限の運輸権を持っている。他方、先発企業はこれだけの自由を与えられながら、オープンスカイと異なり、新規参入の脅威は実質的に極めて低い。1952年協定上では、指定企業の数に制限は無い。従って、米国政府が指定し日本政府が合意する航空会社は、1952年協定の指定企業として、何社でも日米市場へ参入することができるはずである。しかし日本政府は、長らく日本航空を唯一のフラッグキャリアとしてきた航空政策もあり、米国政府が既存の2社を超えて「旅客便協定指定企業」を増やすことには強く反対してきた。1982年にユナイテッドが「了解覚書指定企業」として日米市場へ参入して以来、米国の航空会社が協定指定企業として新規に日米市場へ参入することは、実質的には不可能となっている。

このように米国側先発企業は、52年協定の下、きわめて多くの運輸上の自由を得ながら、他方で新規参入による競争激化からも守られていたことが、明らかである。米国側先発企業にとっては、現行日米航空枠組みに変更を加えないことが、最大の利益となると結論できる。両社は、これら52年協定の保障する權益を犠牲にするような交渉には、断固として反対の立場をとるわけである。しかし、ノースウエストとユナイテッドの利害は、公聴会の時点で完全に一致していたわけではなかった。先に述べたように、ユナイテッドはノースウエストと同じ先発企業でありながら、ノースウエストの運輸権と比べ制限されていたため、現行枠組みに100%満足していたわけではない。ユナイテッドのハブであるシカゴ線への増便を可能にする何らかの日米間の新合意を期待したのは事実である。

一方、ノースウエストは、本音は現行体制維持であり、オープンスカイは最悪のシナリオであったと考えられる。同社は日米線では第1位の輸送力を誇っているが、米国内では第4位であり特にビジネス客における集客力で劣っていると考えられる。ノースウエストの2大ハブであるデトロイト及びミネアポリスは、地理的にユナイテッド及びアメリカンのハブであるシカゴと同位置にあり競合している。オープンスカイが実現した暁には、ノースウエストはアメリカンやユナイテッドとの厳しい競争に晒されるのは明らかである。オープンスカイによってノースウエ

ストが新たに得ることのできるめばしい權益は、東京と大阪以外の日本の各都市へ、他の企業ともども自由に乗り入れられることぐらいである。では、なぜノースウエストは、オープンスカイを主張したのか。これは同社が日本政府がオープンスカイに強く反対しているのを熟知しており、政治的実現性という点では、その可能性は薄いと踏んでいたからであると推測される。

これに対して後発企業は、先に述べたように、52年協定とは別に、80年代に結ばれた暫定合意に基づいて運輸権を獲得したため、特定の日米2地点間みの運航が、便数制限がつけられたうえで認められていた。また一部路線については、米国側も日本側も既存地点以外への乗り入れを誘導されており、強い規制が後発企業に課されている状況にある。きわめて限定的な權益しか認められていなかった点に加え、増便や路線網の拡大などで先が見通せないこと、現状維持以外に明確な経営戦略が立てられないこと、そして先発企業との大きな格差から、いつまでも限られた発言力しかもてないこと等の問題を後発企業は抱えていたのであった。

このため、後発企業は自社の日米間における路線及び輸送力の早期拡大を米国政府に求めたのである。その方法としてオープンスカイは、政治的実現可能性が短期的には低い。次善の策として、オープンスカイではなく部分的自由化を日本側に求めていくことが望ましいという考えであったといえる。また、先に述べたように、早期の問題解決のため、日米間路線の自由化と引き換えに米国先発企業が持つ以遠権の制限もやむを得ず、これはアメリカ経済全体にとってもメリットになるものであると主張したのである。

日米市場への参入意欲のある潜在的新規参入企業も、後発企業と利害を共にしていたといえよう。具体的には、USエアウエイズやトランスワールドは、日米市場への参入に関心を表明していた。これら潜在的新規参入企業が実際に日米市場へ参入する可能性は、現行制度のもとでは、極めて不透明であった。52年体制では、自国政府が市場参入を希望する企業を「指定」すればよいとしか決めていない。しかし、すでに明らかにされたように、80年代を通じて、旅客便指定企業は、米国側で実質的に既存の2社に凍結されていた。新規参入企業が協定指定企業となるのは、ユナイテッドのパンナム買収のように、既存の指定企業の撤退以外ほとんど可能性が無い。更に80年代に締結された暫定合意のもとでの52年協定の枠外での追加權益も、米国側は、すでに後発企業各社によってすべて利用されている。すなわち、新規参入のためには、新たな合意を結ぶか、日米航空枠組みを抜本的に改訂して市場への参入に関する規定を作

表 3 96年4月時点における米国企業の新たな日米航空枠組みへの利害と対日政策へのポジション

	ノースウエスト	ユナイテッド	後発・新規企業
参入企業数	現状維持	現状維持	拡大
運輸権	現状維持	現状維持(一部回復)	拡大
以遠権	現状死守	現状死守	拡大死守但し放棄も可
輸送力	現状維持	拡大	拡大
対日政策	オープンスカイのみ	オープンスカイのみ	早期解決のため部分的自由化と譲歩・妥協

り直す必要があったのである。以上の先発・後発企業の新たな日米枠組みへの利害は、表 3のようにまとめることができる。

このような米国航空業界の対立を受けて、米国政府には対日交渉において3つの政策オプションがあったと考えられる。第1は、先発企業が主張するような完全なオープンスカイである。第2は、Access U.S.-Japanが代弁し、後発企業が主張する部分的自由化である。第3は、先発企業の持つ既得権益の一部放棄を含む合意である。このような政策オプションに直面して米国運輸省は、96年春においては従来のオープンスカイ政策を日米交渉にあたって推進するとしていた。しかし、米国政府として、どの政策オプションを選択しその実現を目指すべきかについて、態度は固まっていなかった。業界は先発企業と後発企業で対立しており、政府として一方に肩入れするところまで至っていなかった。その結果、米国政府は航空会社すべてが少なくとも表面的に一致しており、かつ、米国政府の公式政策であるオープンスカイを日米間でも実現する、という長期的目標を掲げて、日米交渉に臨むことになったのである。更に、その勝算について具体的な決め手があったわけでもなければ、日本側の強い反対があった場合の代替案を持っていたわけでもなかった。つまり米政府はこの時点で、大きな政策ポジションに基づいた交渉戦略を固めていなかったことが、公聴会において明らかになったといえよう。

5 米国の政策プロセス

1996年春の公聴会から1998年1月の日米合意までの間における、米国航空業界及び米国政府の対日政策に関する意見調整についての重要な出来事を時系列で考察してみる。

1996年半ばより旅客分野における日米交渉が始まったが、96年春の公聴会以降、米国航空業界の意見調整に関して表面的には進展が無かった。依然として先発企業と後発企業間で、交渉によって米国側が何を獲得すべきか、そのためには米国は何を譲歩すべきかについて、意見は割れていた。米国航空業界内での対立が膠着したまま交渉が開始されたという事態を受けて、96年の秋

以降、水面下でユナイテッドが動き始めた。ウォールストリート紙によれば、同社は、日本の運輸省が、当面オープンスカイには強く反対すること、また同省の今回の交渉における目標のひとつが全日空の先発企業への格上げ、もしくはそれに相当する全日空の権益の確保であることを早い段階で察知していた。この認識に基づき、ユナイテッドはFedExを巻き込み、今回の交渉をオープンスカイの実現ではなく、将来的な新協定に至る経過措置と位置づけること、そして日本側の要求を受け入れることと引き換えに同社を含む米国側先発企業の権益も拡大する「拡大均衡」を取ることを非公式案(Non-Paper)にまとめ、96年12月、ホワイトハウス、国務省、及び米国運輸省へ提案したという^{注11)}。

これは実質的にはユナイテッドがノースウエストと共に主張していた今回の交渉でのオープンスカイの実現、という目標をあきらめ、ノースウエストを切り捨てた上で、それ以外の米国航空業界と連携して交渉をまとめようとする試みであったといえる。これにより米国航空業界の意見の対立は、新局面を迎えようとしていた。後発企業に先発企業のFedEx、ユナイテッドの2社が加わった米国航空業界案が出されたことになる。

1997年に入り、日米交渉が本格化した。4月の時点で、米国側は依然として移行期間後にオープンスカイを導入することを主張した。96年秋以降、ユナイテッドの水面下での動きにもかかわらず、米国政府の正式な対日政策に、大きな変化は見られないようであった。4月9日から11日まで行われた交渉で、日本側は先発企業の権益拡大と全日空の先発入り、コードシェアの提案を行い、後発企業の42便増便を提案した。米国は96年の日本案よりは改善されたものの、受け入れるには不十分な内容と答えた。また、米国側は3年の移行期間後にオープンスカイを導入することを強く要求したのであった^{注12)}。

97年春以降、アメリカンとACCESS U.S.-JAPANは、米国政府に、オープンスカイの実現という目標を放棄し、部分的自由化を示唆する日本案を受け入れるよう、ロビー活動を活発化した。ノースウエストも、これを契機に攻勢にでて、精力的にロビー活動を行う。アメリカウエスト、アラスカの両航空会社からの支持を取り付け、オープンスカイ以外はいかなる妥協をすべきでないという

従来の主張を繰り返し、自社の既得権益の維持を求めた。また、妥協は他の分野における市場開放を求める日本との交渉に悪影響を及ぼす、と広く米国の国益に訴え警鐘を鳴らした。米国航空業界は、ノースウエストとそれ以外に分かれて対立し、米国政府としてノースウエストをどう扱うか、という問題を抱えていたのである。

米国の対日政策の変化が、広く一般に明らかになるのは6月のことであった。1997年6月12日に開かれた下院運輸・インフラ委員会航空小委員会公聴会で、米国運輸省マーフィー次官補は、オープンスカイを引き続き日本側に求めていくが、現在交渉の戦略を再検討していると述べ、対日政策の変更の可能性を示唆した。また、ユナイテッド航空グリーンワールド会長は、日米間の早期合意を望んでいることを表明し、またそのために自社の既得権益を一部放棄する用意があると述べた^{注13}。ここで公に、ノースウエストを除いた米国の航空業界が、総意として日本との妥協を要望していることが明らかになった。一方、ノースウエストは、全日空の先発企業入りとコードシェアを認めれば、今後のオープンスカイに向けた日本側の譲歩を引き出す材料がなくなってしまうと指摘し、あくまでオープンスカイあるいは移行期間においてオープンスカイを日本に求めていくべきだと主張した^{注14}。

下院での公聴会を受け、97年6月19日に、日米航空関係に関する公聴会が上院の通信・科学・運輸委員会航空小委員会で開催された。同公聴会の場で、ゴートン委員長は、対日交渉の方針を米国政府が軟化させたのではという懸念を示した。また、Access U.S.-Japanのバリエス会長は6月24日付けJournal of Commerce紙で、同政府が対日航空戦略の見直しについて議論していることを明らかにした。さらに26日付けの同紙は、米国政府高官が、明確に定義されたオープンスカイではなく、定義の不明な「オープンスキーム」という用語を使っている、という興味深い報道を行っている^{注15}。

更に、6月下旬に国務省が上院外交委員会ヘルムズ委員長に送った手紙で、米国政府の方針転換の動きがより明らかになった。同省は、7月8日に予定されていた日米交渉に先立ち、日米間のオープンスカイ実現に向け全力を注ぐが、日本はこれに強く反対していること、オープンスカイの将来の導入を明示しない合意を結ぶ可能性もあること、米国先発企業の既得権益を削減するような合意は結ばないものの、米国企業が使っていない以遠権は放棄するかもしれないことを示唆した^{注16}。

7月の日米交渉では、同年9月末の合意を目指し公式協議を始めることが決定した。8月上旬に行われた交渉において、日本側は、オープンスカイ以外の新たな枠組みにつながる4年間の暫定合意を提案し、これに対して

米国側は、3年の移行期間後にオープンスカイを導入することを求め、互いに平行線のままであった^{注17}。8月29日、アメリカ側の交渉団を率いていたラーソン国務次官補は、8月27、28両日に行われた交渉で進展が無く、期待されていた秋の交渉での妥結が困難であると示唆した。この事態を受け、Access U.S.-Japanは9月4日に、オープンスカイ以外の決着に強く反対するノースウエストの姿勢が交渉進展の最大の障害である、と同社を名指して非難する手紙^{注18}を発表し、並行してロビー活動を活発化した^{注19}。

このような動きに対し、ノースウエストは、ウォールストリート紙やワシントンポスト等の主要各紙に全面意見広告を出し、世論に直接訴える巻き返しキャンペーンを始めた。意見広告の内容は、完全なオープンスカイの実現以外はすべて、米国の消費者の利益を損ない、日本を利するもの、という刺激的なものであった^{注20}。

ノースウエストのこの動きは、いわば最後の賭けだったと言えよう。ユナイテッドと後発企業との連合が、航空交渉において米国政府の政策転換を促す中、同社は米国航空業界のなかで孤立していく。ミネソタやミシガンといった同社と関係の深い州の有力企業幹部や選出国会議員を巻き込んだ従来のロビー活動でも、この状況を変えるのは困難だったようである。そこで、残された手段として、同社は直接、一般世論に同社の主張を訴えたわけである。

このような意見広告の有効性は、米国における多元主義的民主主義の考えに根差して認められてきた。すなわち、政策に関する多様な主張が、あたかも市場のように、透明な政治プロセスの中で互いにぶつかり合いながら収斂していく、というものである^{注21}。今回のノースウエストの場合で言えば、同社が多額の費用をかけてまで行った意見広告の試みは、次の2点に賭けたものといえよう。第1は、同社の意見そのものの正当性を訴えることで、米国政府の現在の交渉方針を問題として取り上げる、という点である。意見広告を通じて、同社のオープンスカイの主張の正当性と、同社以外の米国航空業界が求め、米国政府が応じつつある妥協的立場の問題とを広く世論に訴えることができる。第2は、実際に世論を動かして、米国の交渉方針を元に戻そう、というものである。日米航空交渉を、これまでの貿易摩擦の延長線上に位置づけ、日本側のオープンスカイへの拒絶姿勢、及び米国の航空業界の妥協的方針に、世論が敏感に反応することを狙っている。具体的には、この意見広告によって、例えば消費者が地元選出議員に手紙を出すなどの、政治行動の輪が広がることを想定しているのである。

しかし、97年10月以降、頻繁に行われた日米交渉で、米国側が再び大きく立場を変えることはなかった。最終合意にはオープンスカイは盛り込まれないであろうと一部の米国政府交渉担当者はすでに認めていた^{注22)}。すなわち、交渉はもはやオープンスカイか否か、といった大きな方針上の問題ではなくなっていた。争点は、具体的な増便数、スロットの問題、第3国企業とのコードシェアの取り扱いといった点に移っていたのである。

ノースウエストは、97年秋以降、98年1月の交渉妥結直前まで、米国政府及び業界を敵に回す世論キャンペーンを続けた。しかし、このキャンペーンはまったくの空振りに終わった。同社の直接的な世論キャンペーンが効果をもたらさなかった最大の理由は、労使ともども動き、大きな政治問題となった自動車問題のように、日米航空枠組みの改訂が、一般大衆、あるいは航空業界を越えたきわめて広範な政治的関心とならなかったことに尽きる。米国市民の多くにとっては、日米航空サービスは他の貿易問題のように身近なものではなかった。しかも自動車や電化製品と異なり、日本側が航空収支で赤字を出している状況では、貿易問題にもしようが無かったのである。

こうして米国内部でノースウエストの切り離しが確定化する中、秋以降、より細かな個別項目、及び暫定期間の後にどのような枠組みを作るか、の2つの点で交渉が進められていく。結果は、全日空の先発企業入りという日本側の目標の実現とともに、路線権、以遠権の自由を含めて、52年体制の規定する先発企業の権益の回復、及び後発企業の大幅な増便を実現する、という「拡大均衡」で合意を見た。また4年の暫定合意後の日米枠組みに関しては、オープンスカイの実現という言葉は見当たらないものの、自由化を一層推進する、という玉虫色の決着をし、98年1月31日ついに日米間で合意に達したのである。

6 結論：日米交渉に臨んでの米国政策プロセスの特徴

以上から明らかになった第1の点は、今回の日米交渉での米国政府の対応は、米国内の航空業界の意見に大きく左右された、ということである。米国航空業界は一枚岩どころか、鋭い対立を抱えていた。交渉の初期における米国政府のきわめて硬直的な態度は、政府が自らの掲げる政策目標を追求しようとしたからではないことも明らかになった。当初の米国政府の頑なな態度は、米国航空業界内部で、日米交渉に臨む米国政府の立場について幅広い共通認識や妥協が得られなかったこと

に起因していた。

次に、米国航空各社は、積極的に米政府の政策決定プロセスに参加した。日米路線に利害と関心を持つ米国の航空各社は、旅行業者や地方自治体、関連の有力企業を巻き込んで「圧力団体」を形成し、自社にとってより有利な交渉が進められるよう、政府に対して活発なロビー活動を行っていた。各社とも直接に、あるいは連合を作りながら、積極的に政策方針の提言を政府に対して行っていたのである。この点で、日米交渉に臨む米国政府の立場に、現実主義が規定するような、政府の独自の動きは少ない。多元主義アプローチによる圧力団体の政治参加プロセス、という視点から今回の米国政府の対応を分析することは、きわめて有効であったといえよう。

また、交渉開始後すぐに膠着した際、ユナイテッドが日本側の要求項目の優先順位と妥協点について独自に情報を入手し、自社方針の転換を進めたことから、ノースウエストを切り捨てた形での米国航空業界の意見の収斂に結びついた。ここから明らかなのは2つある。ひとつは、米国航空業界としての方針が、政府や業界団体の仲介なしに形成されている点である。これは、各社が独自の判断で自社の立場の推進、あるいは転換に動いており、各社の方針が、いわば多数決的に業界共通の意向として政府方針の形成と転換につながったことを意味する。

もうひとつは、今回の国際交渉における2レベル・ゲームの視点の有効性、そして現実主義のアプローチの限界、である。既に示したように、2レベルゲームを用いることで、多元主義、という国内の政治プロセスと、外交交渉、というもう1つの政治プロセスを、2つの相互に連携しあったゲームとして分析することができる。日米交渉は、単に2つの政府が互いの要求を相手に突きつけて交渉しているだけではない。国際交渉と並行して、双方の政府が自国の中で、どのような要求を相手国に対して掲げるかについて、国内の利害関係者とも交渉を行っている、というものである。国内の政治プロセスというゲームでは、さまざまな利害関係者の提起する、優先順位の異なる複数の代替案の領域(ウインセット)が存在する。また、利害関係者の中で何らかの取り引き(サイドペイメント)があれば、現在の要求に代えて他の代替案を政府案として掲げることが可能となる。

2レベルゲームの有効性は、利害関係者の一員であったユナイテッドが、なぜ、どのようにして96年秋以降、自社の方向転換を行ったかを考察する際に、特に明らかとなる。同社が行ったことは、交渉において日本側が掲げている要求に、どの程度柔軟な変更や妥協の余地が

あるか、どのような条件の下、日本側が変更や妥協をすることが可能か、同様に米国側はどのような状況に置かれていたか、すなわち日米双方のウインセットとサイドペイメントについて、情報の収集と分析を行い、それに基づいて自社の態度に重要な変更を行った点である。

ユナイテッドは、日米関係者の交渉余地の分析から、日本政府は、米国側の主張するオープンスカイの要求には妥協の余地なく反対すること、全日空を協定指定企業へ格上げすることを米国側が認めれば、日本航空へのサイドペイメント無しに、第5の自由や路線権などで、52年体制の完全な回復について日本側の譲歩が可能であること、さらに米国航空業界側では、ノースウエスト以外の利害関係者が態度を1つにまとめることができれば、同様にサイドペイメントを払わず、米国政府はこれを代替案として取り上げる可能性が大きいことを認識していた。

ユナイテッドの動き、及びその後の日米交渉の展開から、各社のロビー力、情報収集・判断能力の優劣が、米国政府の交渉を左右していたといえよう。そしてこのような国際交渉と国内政策決定プロセスとの密接な相互作用は、2レベルゲームの視点を通して初めてその詳細が明らかとなるのである。今回の国際交渉の結末は、双方の国内政治プロセスにおける、代替案の領域(ウインセット)と、国内の利害関係者内の取り引きの可能性(サイドペイメント)によって大きく左右された。こうした状況の中では、現実主義の主張する日米間の力関係が、交渉の本質的な流れや妥協点を決めるとは、単純には言えない。

最後に、「代理人」としての米国政府の範囲を検討しておきたい。確かに多元主義、そして2レベルゲームが規定するように、米国では、運輸省が国内の航空業界の多数意見に従って、日本への要求を掲げ、その要求を変化させた。問題は、「無原則」に多数意見に従ったのか。つまり米国の運輸省が多元主義が想定するように、「圧力団体」の政治参加について100%完全な「代理人」に徹していたのか、それとも同省の方針も主張したのか、という点である。

この点への示唆は、なぜ米国政府が今回の交渉において、経過措置後の本格的な自由化を強く要求しつづけたか、を検討することから得られる。米国政府はかねてから、コードシェアによる国際的な企業提携の推進を、オープンスカイの実現と結び付けて認めてきた。本来、コードシェアを含めた企業提携は、市場が十分に競争的でなく新規参入が容易で無い場合、カルテル的で競争制限的な結果に至りやすい。このため米国運輸省は、米国の航空各社が国際航空サービスで企業提携を行う場合は、オープンスカイに代表されるように十分に規制緩和

され、新規参入が容易である競争促進的な二国間協定である場合に限り、独占禁止法の適用除外を与えてきた。このような企業の提携についての考えは、運輸サービスに限らず広く米国政府が掲げる競争政策の一環であるといえよう。当初米国運輸省は、この原則を厳格に適用していたが、1995年に米国国際航空政策書を発表して以来、将来的に国際航空枠組みにおいて規制緩和の方向にある場合、オープンスカイではない二国間枠組みでも、大規模企業提携を認めるようになった。

この米国政府の競争政策を日米交渉に当てはめれば、コードシェアを認める場合、日米間にオープンスカイを実現するか、少なくとも近い将来に本格的な規制緩和が実現できる暫定合意を結ぶ必要がある、ということになる。競争政策は、米国政府の重要な基本政策の1つであり、この点で日米協定を例外扱いすることは困難だったはずである。米国政府は、米国航空業界の要求を受けて対日交渉姿勢を転換する際、暫定期間の後、オープンスカイかもしくはそれに準じた大幅な規制緩和を日米間で実現する、という点での日米合意を強く主張した。これは、米国航空業界の要求とは別に、今回の暫定合意でコードシェアを認める上で、米国政府の堅持する競争政策に従ったものだったと理解できる。この点で、米国政府は、100%無原則に米国航空業界の多数意見に従ったわけでもなかった、と結論できるものである。

注

注1)暫定合意の主な内容は以下の6点である。(1)先発企業双方3社制と路線・便数の自由化、(2)旅客便後発企業双方5社制と週70便の増便、(3)以遠権路線における通過客比率の導入、(4)相手国及び第3国企業とのコードシェア自由化(同一国企業間では便数制限あり)、(5)暫定合意有効期間を4年、3年後に自由化の話し合いを再開、(6)現行の2重承認運賃制度の維持。

注2)二国間航空枠組みの主要項目は、参入企業、運輸権(路線権)、輸送力、運賃であるが、オープンスカイ枠組みは無制限の企業数、輸送力の自由、無制限の運輸権(含む以遠権)、運賃の自由設定、コードシェアの自由等を認める項目を含んでいる。オープンスカイの詳しい定義はDOT(1998)を参照。

注3)山口、66頁。

注4)Putnam、427-460。

注5)New York Times、27 October 1985; Fisher、491-9。

注6)Hearing(1996)。

注7)ユナイテッドはブーズアレン&ハミルトンの研究をとりあげ、米社による日本からの以遠権路線運航は、今後20年間で最高56億ドルの収入をもたらすと指摘しその重要性を強調した。

注8)Coopers and Lybrand、4-9。

注9)例えば、1マイル当たりの日米間運賃は大西洋線のそれと比べ同水準であり、また日米線のロードファクターは95年で大西洋線より4.5%低いと指摘している(Hearing 1996、101-3)。

注10)Hearing(1996)、191。

注11)Wall Street Journal、2 February 1998。

注12)Inside U.S. Trade、April 18、1997。

注13)この点についてグリーンワールド会長は次のように表現した。“ (I) it is time to make a deal. ...I don't like giving up my rights, but if I get more than what I'm giving up, I'm ready.” (Hearing 1997)。

注14)Hearing(1997)。

注15)Journal of CommerceとSHUTTLEを参考にした。

注16)Inside U.S. Trade、July 4、1997、24。

注17) Inside U.S. Trade, August 8, 1997, 28-31.

注18) 以下のように非難した。“Incredibly, despite the significant value of this potential agreement, one U.S. airline is still mounting vigorous opposition to this type of agreement, an agreement that would provide more flights by more airline to more cities between the U.S. and Japan and beyond.”

注19) Inside U.S. Trade, September 5, 1997, 13.

注20) 以下のような見出しであった。“If Japan Wins...Consumers Lose. Anything Less Than Open Skies Will Cost U.S. Consumer Millions.”

注21) Bill and Hardgrave, 117-42.

注22) Inside U.S. Trade, October 3, 1997, 2.

参考文献

- 1) U.S. Department of Transportation Office of the Assistant Secretary for Aviation and International Affairs [1998], *U.S. Open Skies Agreements-Elements of Open Skies*.
- 2) 山口定 [1992], 「政治体制」, 東京大学出版会.
- 3) Evans, P., H. Jacobson and R. Putnam [1993], *International Bargaining and Domestic Politics*, California: University of California Press.
- 4) Putnam, Robert D [1988], “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization* (MIT) 42 (Summer), pp. 427-460.
- 5) Doyle, Michael [1997], *Ways of War and Peace*. NY, NY: Norton.
- 6) Milner, Helen [1993], “The Interaction of Domestic and International Politics: The Anglo-American Oil Negotiations and the International Civil Aviation Negotiations, 1943-1947,” P. Evans et al (eds.), *Double-Edged Diplomacy*, pp.207-32, California: University of California Press.
- 7) Yamauchi, Hirotaka and Takatoshi Ito [1996], “Air Transport Policy in Japan,” Hufbauer, G. C. and C. Findle. (eds.), *Flying High: Liberalizing*

Civil Aviation in the Asia Pacific, pp.33-61, Washington D.C.: Institute of International Economy, November.

- 8) Fisher, Franklin M. [1987], “Pan American to United: The Pacific Division Transfer Case,” *Rand Journal of Economics*, Vol.18(4).
- 9) *Problems in the U.S. Aviation Relationship with the United Kingdom and Japan* [1996], Hearing before the Subcommittee on Aviation of the Committee on Transport and Infrastructure House of Representatives, March 27 and April 30.
- 10) Booz Allen and Hamilton [1995], *Shaping Pacific Aviation in the 21st Century: A Perspective on the Value of U.S.-Japan Beyond Rights*. Chicago.
- 11) Coopers and Lybrand [1996], *Expanding the U.S.-Japan Aviation Market: Economic Opportunity, Growth, and Jobs*, February.
- 12) and [1996], *U.S.-Japan Aviation Options*, February.
- 13) *International Aviation Bilaterals and Code Sharing Relationships (Focusing on Japan)* [1997], Hearing before the Subcommittee Aviation of the Committee on Transportation and Infrastructure House of Representatives, June 12.
- 14) Bill, James and Robert Hardgrave, Jr. [1973], *Comparative Politics: The Quest for Theory*, Boston: University Press of America.
- 15) Bailey, E.E., D.R. Graham and D.P. Kaplan [1986], *Deregulating the Airlines*. Cambridge: The MIT Press.
- 16) U.S. Department of Transportation [1995], *U.S. International Air Transportation Policy Statement*.
- 17) *Inside U.S. Trade*, Various issues.
- 18) *Journal of Commerce*, Various issues.
- 19) *Wall Street Journal*, Various issues.
- 20) 運輸政策研究機構国際問題研究所, *SHUTTLE*, 各号.

(原稿受付 1998年10月23日)

Policy Change and U.S.-Japan Aviation Agreement - Political Economy of U.S. Aviation Policy Process toward Japan -

By Nobuaki Endo and Toshiya Ozaki

This study examined the policy change of the U.S. Department of Transportation as it abandoned the original full-liberalization open skies policy and concluded the interim agreement with Japan. The study revealed that the DOT position was heavily influenced by the U.S. airline industry. Individual firms actively participated in the policy process and the industry position was essentially developed as their majority voice. DOT, however, was not a mere agent representing the US airline industry. It clearly defined its role in ensuring the market competition. The study demonstrated the validity of pluralism and the two-level game approach in illustrating, respectively, the domestic political process and international negotiation, and highlighted the limit of realism to the international negotiation.

Key Words ; *U.S.-Japan aviation framework, U.S. open skies policy, political economy, policy process*
