

国際航空輸送の自由化の動向と我が国の自由化へ向けた考察

国際航空輸送は二国間主義による制限的なシステムを基本としているが、近年、米国のオープンスカイ協定、欧州やオセアニアにおける航空市場統合、APEC多国間オープンスカイ協定など、地域単位の航空自由化が広がっている。ただし、一口に自由化と言ってもその形態は様々であり、自由化の対象事項やその程度は異なる。そこで本研究では、自由化の動向と形態、及びその背景や意図を、航空企業の競争条件や自由貿易協定との関係を踏まえながら整理した。また、航空協定で規定される項目別に各協定の自由化のレベルを比較し、自由化には、自国(自地域)航空企業の利害を踏まえた戦略が組まれていることを明らかにした。こうした自由化の動向を踏まえ、自由化に後れを取っている我が国の航空協定が今後進むべき方向性を、特にアジア全体の視野を踏まえて展望し、その必要性と可能性について考察した。

キーワード 航空協定、自由化、オープンスカイ、市場統合、多国間

三輪英生

MIWA, Hideo

修(工学) (株)ニュージェック地域・環境部地域計画室係長
前(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

花岡伸也

HANAOKA, Shinya

博(情報科学) アジア工科大学土木工学科講師
前(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所主任研究員

1 はじめに

国際航空輸送は、シカゴ・バミュダ体制¹⁾と呼ばれる二国間主義を基本とした航空輸送システムによって、その業務が遂行されている。しかし、1992年に締結された米蘭オープンスカイ協定を皮切りに国際航空輸送の自由化が進展し、欧州やオセアニアにおける航空市場統合や、APECの多国間オープンスカイ協定など、地域別の航空自由化が広がっている。

ただし、一口に航空自由化と言ってもその形態は様々であり、例えば米国のオープンスカイ協定と欧州の航空市場統合とでは、自由化の対象事項やその程度が異なる。それらは対象国の航空企業の競争条件に直結しているため、航空自由化と航空企業の利害には深い関係がある。よって、国際航空自由化の議論においては、それが自国と相手国の航空企業の競争にどのような影響を与えたのか分析する必要がある。また、形態の異なる各自由化の効果や影響を見るためには、自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)との関係など、自由化政策の根底に含まれる背景や意図の調査・分析も必要である。

一方、日本やアジア内では、実質的な自由化へ向けた協定の締結は見られない。3章で詳述するように、主要な国際航空市場の自由化が地域単位で進展しているのに対して、取り残された状況にある。日本やアジア内の航空自由化に関連する既往研究として、Oum²⁾は、米国がアジア各国とオープンスカイ協定を次々に結んでいる状況において、アジア内の二国間協定が制度的に破綻す

る可能性を指摘し、アジア内オープンスカイ協定の必要性について論じている。またOum and Lee³⁾は、日中韓の東アジア三国間オープンスカイの可能性と有効性について検討している。自由化への4つのアプローチ(WTOやAPECによる多国間アプローチ、三国間貿易ブロックアプローチ、オープンスカイクラブアプローチ、二国間協定の自由化アプローチ)を提言し、三国間貿易ブロックアプローチの実現可能性が高く、かつ有効であることを論じている。以上はアジア内の航空自由化について論じた貴重な研究であるが、世界で進展している地域別航空自由化の形態の状況を踏まえたものではない。

以上の背景から、本研究では、世界的に進展している自由化の動向と形態、及びその背景・意図を、航空企業の競争条件やFTAとの関係を踏まえながら整理し、各自由化の違いについて国際比較する。そして、自由化に後れを取っている我が国の航空協定が今後進むべき方向性を、特にアジア全体の視野を踏まえて展望し、その必要性と可能性について考察する。なお、OECDによる貨物専用便を対象とした多国間協定の提案もあるが⁴⁾、本研究では航空貨物の自由化は対象としないこととする。

2 航空協定の基本的枠組み

本章では、3章で述べる航空自由化の程度を明確にするため、二国間主義による制限的な航空協定の枠組みについて概説する。また、我が国の航空協定の現状について、その概要をまとめる。

2.1 シカゴ・バミュダ体制の概要¹⁾

第2次世界大戦後における国際航空輸送の秩序と発展の制度づくりのため、1944年に国際民間航空会議(International Civil Aviation Conference)が開催され、国際民間航空条約(シカゴ条約: Convention on international Civil Aviation)が採択された。そこでは各国の領空主権が完全かつ排他的な権利として承認されたが、定期航空業務に必要な規定は設けられなかった。よって、領空主権国からの包括的許可を得るため、1946年に締結されたバミュダ協定(米英二国間協定)をモデルとした二国間航空協定が世界中で締結されることとなった。このように、シカゴ条約とバミュダ協定をモデルとした航空協定によって支えられている航空システムを、一般にシカゴ・バミュダ体制と称している。これは、互惠主義のもと、路線(乗り入れ地点)、運輸権(協定当事国間輸送、以遠権、三国間輸送など)、運航権(コードシェアなど)、輸送力(使用機材・便数)、指定航空企業、国籍、そして運賃に関し規定したものである。

このシカゴ・バミュダ体制は、民間航空を国威の象徴とする成立当時の世界的な風潮や、自国経済の利益保護も加わった、国家的な色彩の強い内容となっている。

2.2 我が国の二国間協定の現状

我が国が主要国と締結している航空協定は、上述のバミュダ協定を模範とした制限の厳しい二国間航空協定である。しかし、唯一日米間に関しては、1998年の暫定合意(Memorandum of Understanding)によって航空協定が改正され、航空ピックアップと呼ばれる自由化が進んだ。具体的には、日米2社ずつ(航空貨物企業を加えると3社)に指定される航空企業(先発企業と呼ばれる)に、二国間路線(増便を含む)の自由と、以遠路線の実質的な自由^{注1)}が付与された。ただし、後発企業(双方最大5社)には米国側週90便、日本側週131便の増便が認められたものの、東京～ニューヨークなどの主要な11路線への増便は許可されておらず、以遠路線については原則不可となっている⁵⁾。2000年からオープンスカイへ向けた日米航空交渉が行われているが、現在まで合意には至っていない。

3 航空協定の自由化の動向とその意図

3.1 米国のオープンスカイ協定

3.1.1 オープンスカイ協定の進展

米国が1977年に英国と合意した航空協定(バミュダ)は、その内容が保護主義的であり英国航空企業に利すると考えられた。また1970年代、北大西洋市場での米

国航空企業のシェア低下が続いていたこともあって、米国は国際航空の規制緩和を進めた⁶⁾。こうした経緯を経て、1992年8月に、現在のオープンスカイ協定の基礎となるオープンスカイ・イニシアティブの概念がまとめられた。ここでは、参入(航空企業指定)・路線(以遠を含む)・輸送力の自由、及び運賃の二重不承認制(Double Disapproval)などが謳われている⁷⁾。翌月、米国はこの概念を元に初めてオランダとオープンスカイ協定を締結した。その後、1995年に米国は新国際航空運送政策を発表し、二国間協定を基礎とした自由化を進める方針を正式に宣言した。この政策に沿って、それ以降の自由化交渉に用いるためのモデルオープンスカイ協定が発表されている。これに準拠した航空協定がオープンスカイ協定と呼ばれ、1995年のうちに、欧州10ヶ国が締結している(表1)。なお、このモデルオープンスカイ協定は必要に応じて随時変更されており、最新版は2002年11月に発表されている⁸⁾。米国のオープンスカイ進展の経緯については、向山⁹⁾に詳しいので参照されたい。

オープンスカイ協定は、従来の航空協定と比較すると非常に自由度の高いものである。ただし、当時オランダが要求した第7の自由を米国は拒否した。第7の自由とは、専ら自国の外で行う国際的な運輸¹⁰⁾のことであり、いわゆる三国間輸送にあたる。オランダから見れば、自国を発着(又は経由)せず(例えば日米間など)を運航することである。これは米蘭間だけの許可では運航できず、第三国からの許可も必要であるが、第三国が許可する可能性も当然あり得た。しかし、米国はそれを認めなかった。またカポタージュ(国内路線の運航)も米国は許可しなかった。従来の互惠主義に基づく二国間航空協定という観点から見れば、自国市場がほとんどないオランダに対し、第7の自由やカポタージュを許可するだけの対価が得られないと米国が判断したとしても当然であったといえる。

オランダには失う事を恐れるような自国市場がそもそもなかった。逆に、KLMの自由度を高めることを望んでいた。また当時、KLMと米国のノースウエスト航空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。こうしたことが締結に至った大きな理由となった¹¹⁾。以後の主要国とのオープンスカイ協定の締結においても、反トラスト法の適用免除は合意に至る大きな要因となっている。

図1は、欧米直行便市場の国別旅客数シェアについて、米蘭オープンスカイ協定以後の推移を示したものである^{注2)}。先行的なオープンスカイ協定の締結による反トラスト法の適用免除によって、ノースウエスト航空が主に

米蘭間を、KLMが主にアフリカ・アジア方面を運航する棲み分けが成立し、かつ両航空企業によるスケジュールの自由な調整も可能となった。これにより両社の競争力が向上したことがオランダの旅客数シェアの増加につながり、それがオランダの欧州におけるゲートウェイとしての一定の地位向上に寄与したといえる。このように、総じてオープンスカイ協定はオランダにとって有益であったと評価されている¹²⁾。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航空企業は、他の欧州航空企業よりも米国間の直行便旅客数が増加している(図2)。

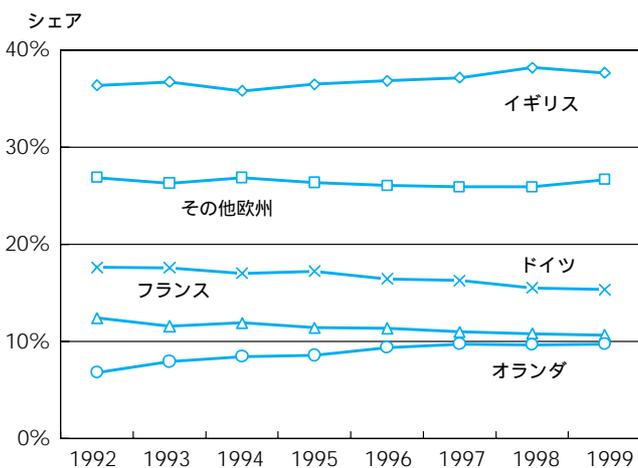
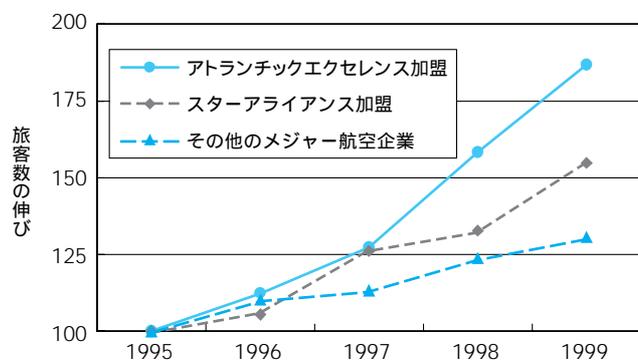


図1 欧米直行便市場の国別旅客数シェアの推移
出典：U.S. DOT: International Aviation Developments Seriesを元に筆者が作成



アトランチックエクセレンス加盟：スイス、サベナ、オーストリアン
スターアライアンス加盟：ルフトハンザ、スカンジナビア
その他のメジャー航空企業：BA、エアフランス、アリタリア

図2 欧州航空企業の米国直行便旅客数の伸び
(1995年を100とした場合)
出典：U.S. DOT: International Aviation Developments Seriesを元に筆者が作成

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り、メリットは小さい。しかし、未締結国に対して、先行的に締結した諸国へ低運賃選好旅客が流出するという危惧を生じさせる戦略をとった。この戦略は「分割と征服(divided-and-conquer)」と呼ばれている¹³⁾。周辺国が締結してしまっドイツは、当初の予定を早めて1996年に締結する結果となった¹⁴⁾。また自由化に消極的な態度を示してい

た保護主義の強いフランスも2001年に締結し、現在ではイギリスとスペインを除くほとんどの欧州諸国とオープンスカイ協定が締結されている。米国はこのオープンスカイ協定を拡大するべく、日本を含むアジア諸国とも交渉を行っており(詳しくは後述)、2003年7月時点で、世界全体で59ヶ国と締結するに至っている(表1)。

表1 米国のオープンスカイ締結国

SQ	締結年月	締結国	SQ	締結年月	締結国
1	1992/10	オランダ	31	1998/5	ペルー
2	1995/5	スイス	32		11 イタリア
3		スウェーデン	33	1999/4	パキスタン
4		ノルウェー	34		UAE
5		ルクセンブルグ	35		5 バーレーン
6		アイスランド	36		8 アルゼンチン
7		フィンランド	37		10 カタール
8		デンマーク	38		11 タンザニア
9		ベルギー	39		12 ドミニカ
10		オーストリア	40		ポルトガル
11		12 チェコ	41	2000/1	スロベキア
12	1996/2	ドイツ	42		2 ナミビア
13		11 ヨルダン	43		ブルキナファソ
14	1997/1	シンガポール	44		3 ガーナ
15		2 ブルネイ	45		トルコ
16		3 台湾	46		5 ザンビア
17		パナマ	47		8 ナイジェリア
18		4 グアテマラ	48		10 モロッコ
19		エルサルバドル	49		ルワンダ
20		ホンジュラス	50		マルタ
21		コスタリカ	51		11 ベニン
22		5 ニカラグア	52		12 セネガル
23		ニュージーランド	53	2001/5	ポーランド
24		6 マレーシア	54		9 オマーン
25		7 アルバ	55		10 フランス
26		10 チリ	56		11 スリランカ
27		12 ルーマニア	57	2002/6	ウガンダ
28		アンティル	58		カーボヴェルデ
29	1998/2	ウズベキスタン	59		10 ジャマイカ
30		4 韓国			

出典：U.S. DOS. Bilateral Open Skies Partners.
<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/22281.htm>

3.1.2 APECの多国間オープンスカイ協定

2001年5月、既に米国と二国間オープンスカイ協定を締結していたブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポール、そして米国の5ヶ国間で、新たに多国間協定(Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transport)が締結された¹⁵⁾。初めて多国間の締結に成功したことにより、米国政府はオープンスカイが国際基準となる可能性が高まるとしている¹⁶⁾。

本協定は二国間のオープンスカイ協定の自由化事項に加え、運賃の承認のための提出義務を削除している。さらに特徴的なのは、指定航空企業の持ち株規制の削除によって、二国間オープンスカイ協定で制限されていた、航空企業に対する国籍条項「実質的所有(Substantial Ownership)と実効的支配(Effective Control)」が緩和されたことである。外国からの資金調達が容易になることは、

国内の資金力が乏しいニュージーランドのような小国にとって、協定締結の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厳しい制限下にあるため、実質的な効果は発揮されていないようである。ただし、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航空企業といえども資金調達が厳しいのが現状であり、国籍条項緩和による今後の動向は注目に値する。実際、米国も外国資本による議決権付き持株比率の制限を25%から49%まで緩和することを検討している¹⁷⁾。

また本協定には、協定本体とは別に、第7の自由とカポタージュの自由を認める議定書が付属された。これは、ニュージーランドがシンガポールとブルネイとの間で、既にカポタージュまで認める二国間協定を締結していたのに対し、米国はそこまでの自由化には慎重であったことが背景にある¹⁸⁾。このため、更なる自由化を望む国だけが議定書に参加するという二段階の形式を取ったのである。結果、米国とチリは議定書には参加していない。なお、本協定には、2002年にペルーとサモアの2ヶ国が新たに加わり7ヶ国となった(ただし、両国とも議定書には参加していない)¹⁹⁾。APEC多国間オープンスカイ協定のその他の内容について、詳しくは井出²⁰⁾を参照されたい。

3.2 欧州の航空市場統合

1957年に締結されたローマ条約は、欧州経済共同体(EEC)の設立による、障壁を撤廃した社会的経済的発展の実現を目的としているが、航空については共通運輸政策への明確な法的位置付けを与えなかった(84条)²¹⁾。しかし、1978年の米国航空規制緩和に始まる国際的な規制緩和の動き、1985年以降の欧州統合プロセスの再活性化、そして1986年の欧州裁判所の判決²²⁾の影響のもと、統合市場構築の一環として、段階的(パッケージ)に航空自由化が実施された²³⁾。

1993年に発効したマースリヒト条約によって欧州連合(EU)となった後、自由化第3段階のパッケージ²⁴⁾において、経過措置が設けられていたカポタージュも1997年4月に自由化され、一定のセーフガードのもと、ほぼ制限のない航空市場統合に至った。遡る1994年に欧州経済領域協定(European Economic Area)の加盟国(EUの他は、ノルウェーとアイスランド及びリヒテンシュタイン)でもパッケージが適用されている。国籍条項が加盟国全体に広げられたことにより、共同体免許を有するEU航空企業(Community Air Carriers)は、EU域内のカポタージュと第7の自由の運航が可能となっている。その他、EUの航空自由化について、詳しくはSinha²⁵⁾を参照されたい。

欧州域外との関係については、2002年11月5日に欧州裁判所が、EU加盟国の二国間協定中の国籍条項がEU法に抵触し、また加盟国と米国とのオープンスカイ協定が欧州共同体の排他的権限事項に及んでおり加盟国の権限超越が存在するとの判決を下した。特に、二国間協定の基礎である国籍条項については、ローマ条約第52条で規定されているEU域内での設立の自由を制限しているとみなした²⁶⁾。また、米国航空企業が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(欧州域内市場での運航)が可能なのに対し、EU諸国の航空企業は自国と米国間の運航に限られ、米国国内市場の運航が出来ないと、欧州委員会は指摘している²⁷⁾。既に締結したオープンスカイ協定の破棄を求めてはいないが、新しい枠組みへ向けた大きな転換となる歴史的な判決といえる。

米国は、オープンスカイ協定締結国の航空企業に対し、「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²⁸⁾。しかしEU側は、英国などのオープンスカイ非締結国に対する差別が残ることから不十分としている²⁹⁾。欧州委員会はかねてより、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)を目指している³⁰⁾。2003年6月5日の運輸閣僚理事会で、EU加盟国の対米交渉権について欧州委員会への委譲が保証された³¹⁾。これにより共通市場の構想が大きく進展する可能性がある。正式な交渉は2003年の秋から実施されているが、米国国務省運輸担当者は大西洋の共通市場構想に対し段階的姿勢で臨む計画であると語っている³²⁾。

3.3 オセアニアの航空市場統合

オーストラリアとニュージーランドはお互いに伝統的に重要なパートナーであり、兄弟国とも言える関係にある。両国経済の実質的な統合の促進を目指すことを目的に、1983年に経済緊密化協定(Closer Economic Relations)³³⁾と呼ばれるFTAが締結され、各分野における関税の撤廃や税制の統一化が進んでいる。航空の自由化も進められており、1996年の単一航空市場協定(Single Aviation Market Arrangements)を経て、2002年には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合が実現した³⁴⁾。

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は経済活性化も期待された³⁵⁾。その一方で、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するこ

とで、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³⁶⁾。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^{注3)}、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構想を2002年11月に発表している。その内容は、カンタス航空がニュージーランド航空の株式を22.5%取得し、ほとんどの国内・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戦略的なものであった。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、両社のシェアが合わせて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³⁷⁾。先述した欧米のオープンスカイ締結国間の航空企業にアライアンスが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考えられる。もしオーストラリアがシンガポールとオープンスカイ協定を締結していれば(現在協議中)、シンガポール航空との間で競争が生じるため、カンタス航空とニュージーランド航空による独占が困難となるであろう。それによって、両社のアライアンス提携が認められていたかもしれない(シンガポールとニュージーランドは既にオープンスカイ協定を締結している)。

3.4 アジアの航空協定の現状

3.4.1 アジア内の航空市場統合の動き

アジア内では大規模な航空自由化や連携は進んでいない。しかし、いくつかの小さな取り組み事例がある。

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地域において、1992年から大メコン河流域(Greater Mekong Sub-region, GMS)地域協力プログラムが取り組まれている³⁸⁾。アジア太平洋観光協会が主催する Mekong Tourism Forum では、GMS の航空市場統合(Mekong Air Pass)が数年来討議されている³⁹⁾。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。

インドネシア西部、タイ南部、マレーシア北西部の三角地帯では、IMT-GT(Indonesia-Malaysia-Thailand Growth

Triangle)⁴⁰⁾という開発計画が1993年から取り組まれている。1995年には多国間航空自由協定が締結されたが、該当地域内の小規模な地方空港⁴¹⁾のみが対象となったため、実質的な市場統合には至っていない。地域内の国際空港を発着する主要路線については、引き続き制限的な二国間協定の範疇にある。

またブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピンにまたがる、カリマンタン島やニューギニア島、ミンナダオ島、スラウェシ島などの島嶼群で構成される東ASEAN 経済成長地域(Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area, BIMP-EAGA)が、1994年に設立されている⁴²⁾。域内の貿易や観光、投資の増加を目的として、航空を含む13のワーキンググループがある。航空についても、優先分野の一つとして、1999年までに7回ワーキンググループが開催されており、多くの路線が新設された⁴³⁾。しかし、第5の自由についてでさえ、ブルネイとインドネシアの2ヶ国のみしか批准していない。第5の自由の性格上、2ヶ国では実質的な意味はなく、自由化が進んでいるとは言い難い⁴⁴⁾。

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、地域単位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⁴⁵⁾。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⁴⁶⁾。「現存の国際航空制度の中で、公平かつ平等の原則の下、国際航空を拡大し強化するための措置、例えば漸進的で秩序立ち、またセーフガードのある国際航空に関する規制の変革等の措置が追求されるべき」として、共通理解が形成された⁴⁷⁾。翌1997年にタイで開催された第2回では、日本が提案した「各国の国際航空市場への平等な参加の確保とともに、単なるオープンな仕組みでは対処できない公正かつ有効な『競争的な空(competitive skies)』の実現が重要」との見解で一致した。この共通認識はオープンスカイ政策を牽制する動きといえる⁴⁸⁾。当初、北米や南米抜きのアジア連携の動きに対し、米国も警戒を強めていた⁴⁹⁾。しかし、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。次に示すように、1997年以降、参加国の対米オープンスカイ協定締結が相次いだことも大きく影響したと考えられる。

3.4.2 対米航空協定の自由化

アジア域内では実質的な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、米国に有利な条件で二国間協定を締結していたものの、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⁵⁰⁾。

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航空企業に市場を一方的に席捲されてしまう可能性もあった。しかし図3のように、オープンスカイ協定の締結後も、韓国では米国航空企業のシェアが大幅に増加する結果とはならなかった。この傾向は、台湾やシンガポールにおいても同様である。逆にアジア通貨危機の影響を大きく受けた韓国では、米国航空企業が撤退するほどであった。近年は、米国航空企業がリードするアライアンスにアジア各国の航空企業が加盟するなど協調する傾向にある。

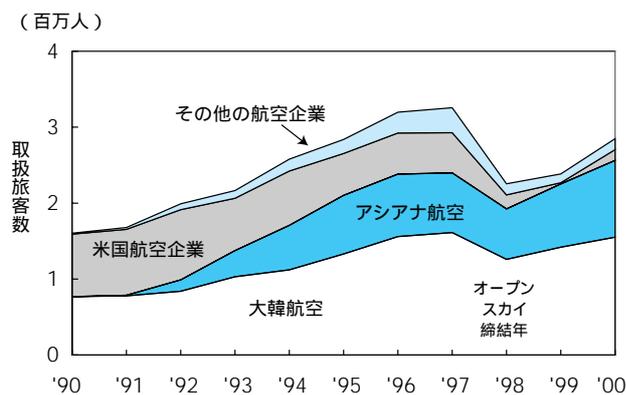


図3 航空企業別の米韓間直行便旅客数の推移
出典：U.S. DOT: International Aviation Developments Seriesを元に筆者が作成

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、米国航空企業のシェアが増加する結果とはならなかった。しかし、アジア全体で見ると状況は異なってくる。アジア諸国の航空企業は、アジア域内市場において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、米国の航空企業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²⁾⁵¹⁾。その他にも、運賃、輸送力の自由も有している。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航空企業ではなく、米国の航空企業となってしまっている。

3.5 航空協定自由化の比較

今まで見てきたように、自由化の対象事項やその程度は航空協定によって異なる。表2に、航空協定で規定される主な項目別に、ここまで述べてきた各航空協定の

自由化のレベルを整理した。上から順に、制限の強い協定から並べたものである。基本的に、×は原則不可、は制限あり、は原則自由を意味している。詳細は凡例を参照されたい。なお、カボタージュは一般的な二国間協定に明記されていないが、シカゴ条約第7条でカボタージュを保留する権利を確認するとともに、他の国に対し「排他的な基礎の上に」「特に」を与えることを禁止している¹⁾。

二国間協定の枠組みの中で自由化を進めている米国のオープンスカイ協定と、FTAの一環として進められた欧州やオセアニアの地域内航空市場統合とでは、国籍条項、第7の自由(三国間輸送)、カボタージュの3つの項目に明確な違いがある。基本的には、国籍条項は安全保障の観点から、また第7の自由とカボタージュは米国航空企業にとって有利な競争環境の保護(ひいては米国内雇用機会の確保)、さらにはこれらと等価な権益を他国が保有していないとの観点から、それぞれ自由化を米国が望んでいないことが理由といえる。両者の中間型であるAPECの多国間オープンスカイ協定において、さらなる自由化を望む国だけで、別途議定書を付属させて第7の自由とカボタージュを認めたことから、このことが伺える(前述の通り米国はこの議定書に調印していない)。

航空企業の経営の視点から見ると、需要の膨大な国内市場を持つ米国企業にとって、上述の理由により、相手国企業に対して第7の自由とカボタージュが制限される方が望ましい。その一方で、欧州やオーストラリア、ニュージーランドの企業にとっては、国内同様の自由な市場の拡大という理由から、国際航空輸送をできるだけ自由化した方が望ましい。また、我が国の場合、自国ゲートウェイ空港の発着枠が不足している状況で自由化を進めても自国企業にメリットは少なく、それが航空自由化(オープンスカイ)を渋らせる要因の一つとなっている。2002年4月の成田空港B滑走路暫定供用により、短距離路線の発着枠は増加したが、まだ新設や増便を望む航空企業が多く、決して十分とは言えない。なお、大幅な自由化の進展と言われた1998年の日米暫定合意も、表2から明らかなように、依然として制限的な協定である。

この比較によって改めて明確になったのは、国際航空輸送の自由化は、航空企業の自由で公正な競争条件の構築という目的がある一方で、あくまで自国航空企業の利害を踏まえた上で進められているという実情である。遠藤ら⁵²⁾は、1998年の日米暫定合意の際、米国政府の対応が米国航空企業の意見に大きく左右されたことを指摘している。今後の航空自由化も、航空企業の主張に影響を受けながら進展することは間違いないであろう。

表 2 航空協定の項目別自由化レベル

	二国間路線	第5の自由 (以遠権など)	コードシェア	輸送力	指定航空企業	運賃	国籍条項	第7の自由 (三国間輸送)	カボタージュ
従来型二国間協定		1		×	×	×	×	×	×
日米1998暫定合意		2			×	×	×	×	×
米国型オープンスカイ							×	×	×
APEC多国間オープンスカイ								×	×
同 議定書									
EU航空市場統合								#	
豪州/NZ航空市場統合									

凡例

二国間路線		制限あり
		自由
第5の自由 (以遠権など)	1	制限あり
	2	日米後発企業は以遠路線運航不可, 先発企業は実質自由(注1参照)
コードシェア		自由
		制限あり
輸送力	×	事前審査性
		日米後発企業は主要11路線への増便は不可
指定航空企業		原則自由
	×	相手国の認可が必要
運賃		自由に指定可能
	×	IATA運賃, 又は二重承認性(Double Approval)
国籍条項		二重不承認性(Double Disapproval)
	×	実質的所有と実効的支配が必要
第7の自由 (三国間輸送)		外資規制の撤廃
	×	自由(域内国による実質的所有と実効的支配は必要)
カボタージュ		自由
	×	不可

: EU域内を国内と同一視してのことであって, EUが本来の第7の自由を認めたかどうかは疑問という説もある¹⁾

4 我が国の航空協定自由化の展望とその可能性

4.1 アジア航空市場統合の必要性

アジア市場において, 成田空港は北米方面のゲートウェイとなっており, アジア各都市と結ばれている。ただし, 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は, 米国航空企業の旅客数シェアが非常に高くなっている(図 4)。自国航空企業を持たない小国を除き, ある二国間の路線において, 第三国の航空企業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。

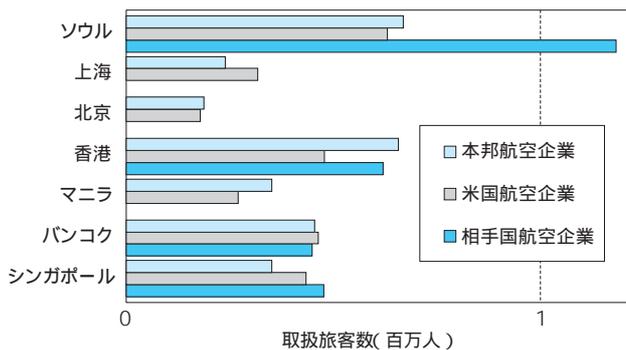


図 4 東京アジア都市間の航空企業別旅客量
出典: ICAO Traffic by flight stage, 2000注⁴⁾

この原因として, 米国航空企業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いえる。前章で整理したように, 航空自由化には, 自国(自地域)航空企業の競争条件を有利にする条件が組まれている。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⁵³⁾もある中, 日本を含むアジアの航空企業が, アジア市場において少なくとも不公平な条件を回避した競争を展開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。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航空企業のシェアが拡大していくのを見守るしかない。

Oum²⁾も指摘しているように, 既にアジア内で唯一, 自由度の高い以遠権や運賃, 輸送力の自由を行使している米国航空企業に伍していくためには, EUのように, アジアの航空企業の自由度をより高くするアジア域内航空市場統合の検討が必要である。このアジア域内航空市場統合により, 日本を含むアジアの航空企業は, アジア市場において以遠を含む路線, 輸送力, 運賃等の自由が確

保でき、米国と同様の自由な運航が可能となる。域内市場統合が進めば、競争が促進され消費者便益の向上も期待できる⁵⁴⁾。また航空企業としても、市場統合に伴う実質的な競争環境の整備によって、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び戦略的アライアンスの認可も期待できる。これはコスト削減などの経営効率化、ひいては域外航空企業に対する競争条件を有利にすることも意味する。

確かに現状を見れば、肥沃な日本市場の開放や、本邦航空企業の高原価(人件費・空港着陸料)でのアジア航空企業との競争、成田空港の発着枠不足など、懸念されるところはある。しかし、現段階では、自由化したために一方の航空企業が壊滅的な打撃を受けたという事例は見られない^{注5)}。むしろ、オープンスカイ協定の締結に伴って反トラスト法の適用免除を受けたアライアンスを提携し、それによって航空企業が競争力を強め、シェアを拡大する傾向が見られる。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し、手遅れになるかもしれないのである。

4.2 我が国の航空協定自由化の可能性

現実問題として、アジア航空市場統合を一足飛びに実行するのは不可能である。欧州やオセアニアで見られたように、航空市場統合に先駆けて締結されているFTAも、アジア地域内では日本-シンガポール(2002年締結)しかない⁵⁵⁾。東南アジア諸国連合(ASEAN)で経済協力を目的とした自由貿易地域(ASEAN Free Trade Area)の形成が1992年から進められている⁵⁶⁾。しかし、まだ2015年の関税撤廃に向けて取り組み中であり、字義通りの自由貿易地域とはなっていない⁵⁷⁾。

こうした背景の中で、我が国としては、まずカボタージュを閉鎖した米国のオープンスカイ型から段階的に自由化を行い、最終的にアジア航空市場統合へ進めていくことが有効な戦略と考えられる。国内航空市場が米国に次いで大きい我が国の条件を考えると、初期においてはカボタージュの制限を残すのが現実的であろう。自由化相手国の選択条件としては、十分な自国発着の国際市場(日本発着も多く含む)を有すること、GDP等の経済レベルが高いこと、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)航空企業を有していること等が挙げられる。具体的には、日本発着旅客が多く、現在FTAを検討中の韓国や、成田空港のB滑走路供用により日本発着旅客が激増した中国が考えられる。さらに経済レベルも高く、既にFTAを締結したシンガポールも選択肢となる。まずはこれらの国との航空自由化の検討が望まれる。

本研究では、二国間主義による制限的な航空協定の枠組みについて概説した上で、世界(米国、欧州、オセアニア、環太平洋)で進展している国際航空輸送の自由化の動向と形態、及び背景・意図を詳細に渡って整理した。また、航空協定で規定される項目別に各協定の自由化のレベルを比較し、自由化には、自国(自地域)航空企業の利害を踏まえた戦略が組み込まれていることを明らかにした。

また、日本を含むアジアの航空企業が、アジア市場において少なくとも不公平な条件を回避した競争を展開することができるように、アジア航空市場統合の必要性を指摘した。市場統合に伴う実質的な競争環境は、運賃や運航スケジュールの調整にまで及び戦略的アライアンスの認可を容易にし、域外航空企業に対する競争条件の向上を可能とする。

我が国としては、まず韓国や中国(香港)、シンガポール等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合へ進めていくことが有効な戦略であることを論じた。

謝辞：本研究を遂行するにあたり(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所の中村英夫所長をはじめ、伊東誠理事や研究員の方々より、有益な助言や示唆を頂いた。また国際問題研究所の三崎秀信室長には数多くの貴重な情報を頂いた。ここに深く感謝する。

注

注1)人キロベースで両国間の輸送が以遠路線より大きいこと、かつ以遠路線の25%以上が通過であることの制限はある。しかし、従来の人ベースから人キロベースへ変更されたことにより、日米間の距離を勘案すると実質的な制限はない。

注2)KLMとノースウエスト航空の包括的なアライアンス提携により、米蘭間の運航は主にノースウエスト航空に割り振られている。よって、見た目はKLMのシェアは増加していないため、ここでは国別シェアで整理した。

注3)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(ICAQ, Digest of Statistics; Traffic by Flight Stage, 1998)。

注4)中国及びフィリピンの航空企業のデータは未公表。

注5)スイス国際航空とサベナベルギー航空の経営破たんは、航空自由化が主たる理由ではなく、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)。

注6)1998年日米航空交渉暫定合意は、公式な文書が発表されていない。

参考文献

- 1)坂本昭雄[1999]“新しい国際航空法”,有信堂。
- 2)Oum, T.H.[1998]“Overview of regulatory changes international air transport and Asian strategies towards the US open skies initiatives”, Journal of Air Transport Management, Vol.4, pp.127-134.
- 3)Oum, T.H. and Y.H. Lee[2002]“The Northeast Asian air transport network: is there a possibility of creating Open Skies in the region?”, Journal of Air Transport Management, Vol.8, pp.325-337.
- 4)OECD[2002]“Liberalisation of air cargo transport”, DSTI/DOT1/REV1
- 5)首都圏新空港研究会[1998]“日米航空交渉の合意と今後の課題”,「News Letter」, No.20, pp.1-6^{注6)}。
- 6)高橋望[1999]“米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開”,白桃書房。

- 7) U.S. DOT[1992], "In the matter of defining A open skies", Order 92-8-13.
- 8) U.S. DOS[2002], "Current Model Open Skies Agreement Text", Bureau of Economic and Business Affairs.
- 9) 向山秀昭[1998], " オープンスカイの軌跡 - クリントン政権の航空政策 - ", (財)運輸政策研究機構国際問題研究所 .
- 10) Cheng, B.[1962], "The Law of International Air Transport"
- 11) Havel, B.F.[1997], "In Search of Open Skies - Law and Policy for a New Era in International Aviation", Kluwer Law International.
- 12) Horn, J., J. Reitzes, and A. Schumacher[2002], "The Effectiveness of Dutch Air Transport Policy", International News, No.140, The Brattle Group.
- 13) Taneja, N.K.[1980], "U.S. International Aviation Policy", Lexington Books.
- 14) Doganis R.[2001], "The airline Business in the 21st Century", Routledge(塩見英治, 木谷直俊, 内田信行, 遠藤伸明, 戸崎肇訳[2003], "21世紀の航空ビジネス", 中央経済社)
- 15) New Zealand Ministry of Transport[2001], "Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation"
- 16) U.S. DOT[2000], "United States, Asia-Pacific Aviation Partners Enter Multilateral Open Skies Agreement", DOT 222-00.
- 17) U.S. DOT[2003], "Remarks for the honorable Norman Y. Mineta Secretary of Transportation International Air Transport Association", <http://www.dot.gov/affairs/060203sp.htm>
- 18) Denyer M.[2001], "The Multilateral Agreement on the Liberalisation of International Air Transportation", Minter Ellison Rudd Watts.
- 19) New Zealand Ministry of Transport[2001], "Country Matrix", <http://www.maliat.govt.nz/Webhosting/MOT/airline.nsf/CP?OpenForm>
- 20) 井出徳哲[2003], "多国間航空協定とその展望 - APEC自由化航空協定を中心として - ", "空法", Vol.44, pp.1-22 .
- 21) 川口満[2000], "現代航空政策論", 成山堂書店 .
- 22) European Court of Justice[1986], "Minist ? re Public v. Lucas Asjes and Others", Case 209-213/84.
- 23) Nordic Competition Authorities[2002], "Competitive Airlines - Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market - ", No.1/2002, http://www.kkv.se/epdf/nord_flyg_summary.pdf
- 24) EU[1992], Council Regulation No.2407/92, No.2408/92, No.2409/92.
- 25) Sinha, D.[2001], "Deregulation and Liberalisation of the Airline Industry", Ashgate.
- 26) Aviation Advisor[2002], "European court says "Bye Bye Bermuda"", Zuckert Scoutt & Rasenberger, http://www.zsrlaw.com/publications/Newsletters/AA_Nov_6_02.htm
- 27) Delegation of the European Commission to the United States[2002], "European commission welcomes court ruling on "open skies" agreements", News Releases, No.62/02.
- 28) Michaels D.[2003], "U.S. calls for relaxing rules governing European airlines", The Wall Street Journal, January 24 .
- 29) Barnard B.[2003], "EU cool to U.S. open skies concessions", The Journal of Commerce, January 24.
- 30) 源内正則[2001], "欧州共通航空政策事情", "運輸政策研究", Vol.3, No.4, pp.49-54 .
- 31) Barnard B.[2003], "EU will seek U.S. air deal", The Journal of Commerce, June 5.
- 32) Armbruster W.[2003], "U.S. EU slate aviation talks", The Journal of Commerce, June 25.
- 33) Australia Department of Foreign Affairs[1983], "Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement".
- 34) New Zealand Ministry of Transport[2002], "Agreement between the government of New Zealand and the government of Australia relating to air services".
- 35) Australian government[1999], "International Air Services - Inquiry Report", <http://www.pc.gov.au/inquiry/airserv/finalreport/>
- 36) New Zealand government[2002], "Australia/NZ Open Skies Agreement Signed", <http://www.beehive.govt.nz/ViewDocument.cfm?DocumentID=14662>
- 37) Hiscock G.[2003], "Regulators axe Qantas-Air NZ link", Cable News Network/world business, April 10.
- 38) Asian Development Bank[1996], "Economic Cooperation in The Greater Mekong Subregion/An Overview".
- 39) Ponnampalam A.[2001], "Mekong air pass : Ready to fly ? ", Asia-Pacific Editorial Consultants, <http://www.asiafeatures.com/business/0105,1424,05.html>
- 40) Tourism Authority of Thailand[2002], "IMT-GT - The charm of Southeast Asia Triangle", <http://www.tat.or.th/imt-gt/introduction.htm>.
- 41) Thailand Department of Aviation[2001], "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>.
- 42) Brunei Darussalam Ministry of Foreign Affairs[2002], "BIMP-EAGA" http://www.mfa.gov.bn/foreign_policy/07bimp.htm
- 43) Philippines Mindanao Economic Development Council[2002], "Expansion of Air Linkages", http://www.medco.gov.ph/bimp-eaga/bimp-eaga_areacoop_air.htm.
- 44) Brunei Internet[1999], "Air Linkages", <http://www.brunet.bn/org/bim-peabc/air.htm>
- 45) 向山秀昭 訳著[1996], "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 .
- 46) 運輸省[1996], "アジア・オセアニア地域航空フォーラム", "平成8年度運輸白書".
- 47) 日刊航空貿易[1996], "京都の航空フォーラムで共通認識形成", 2月5日, 海事プレス社
- 48) 日刊工業新聞[1997], "アジア・オセアニア地域国際航空フォーラム 日本提案を採択し閉会", 3月7日
- 49) 日本経済新聞[1996], "2国間協定で輸送効率化 アジア航空会議宣言案 - 米の自由化要求けん制", 2月1日朝刊
- 50) Oum, T.H., C. Yu[2000], "Shaping Air Transport in Asia Pacific", Ashgate.
- 51) Elek, A., C. Findlay, P. Hooper, and T. Warren[1999], " "Open skies" or open club ? New issues for Asian Pacific Economic Cooperation", Journal of Air Transport Management, Vol.5, No.3, pp.143-151.
- 52) 遠藤伸明, 尾崎俊哉[1999], "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 - ", "運輸政策研究", Vol.1, No.3, pp.14-23.
- 53) IATA[1997], "Asia-Pacific Air Transport Forecast 1980-2010".
- 54) Gillen, D., R. Harris, and T.H. Oum[2002], "Measuring the economic effects of bilateral liberalization air transport", Transportation Research Part E, Vol.38, pp.155-174.
- 55) 外務省[2002], "日本・シンガポール新時代経済連携協定".
- 56) 浦田秀次郎 編著[2002], "自由貿易協定FTAガイドブック", ジェトロ .
- 57) 外務省アジア大洋州局地域政策課[2003], "AFTA(ASEAN自由貿易地域)について".

(原稿受付2003年7月31日)

Trend of liberalization on aviation service agreements and Japanese strategy

By Hideo MIWA and Shinya HANAOKA

International air transport has been basically governed by the restrictive bilateral air service agreements (ASA) since the end of World War II, but more liberalized air agreements, such as the US open skies agreement, a single unified market in Europe and the APEC multilateral agreement have been progressed in the last decade. However, the form and the level of liberalization vary among these liberalized ASA. This paper examines the background and the contents of these ASA in detail and makes an attempt to relate them with competitiveness of air carriers and free trade agreement. The comparative analysis of these ASA, with a particular focus on the level of liberalization, suggests that the governing principle for the chosen level of liberalization is to make the ASA in the favor of flag carriers. The paper proposes that the future direction of Japanese and Asian ASA should follow the international trend, and also discusses its necessity and feasibility.

Key Words ; Air service agreement, liberalization, Open Skies, single aviation market, multilateral

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no24.html>