

運輸政策トピックス	<h1>日米航空自由化への道</h1>	
	<p>瀧口敬二 TAKIGUCHI, Keiji</p>	<p>国土交通省航空局審議官(国際航空)</p>

昨年12月、日米の航空協定がワシントンDCで開催され、日米の航空関係の完全自由化に実質的に合意した。「実質的に合意」としているのは、今回の協定では日米間の完全自由化について定める了解覚書(Memorandum of Understanding: MOU)の案について合意したものであるためだ。本年10月の羽田空港の国際化までに、両国の大臣がこのMOUに正式に署名することにより、日米間の完全自由化が動き始めることになる。

本誌から機会を与えていただいたので、今回の合意への道を振り返り、個人的な感想を記してみたい。

1——日米航空の長い歴史

(日米航空協定の「不平等」とは)

日米の航空関係がここに至るまでには、長い歴史があった。まず、この歴史を概観してみたい。

日米航空協定は1952年に締結され、翌年発効した。この協定はよく不平等条約と言われるが、実は、条約本体は日米双方とも同等の権利義務が規定されており、それ自体は形式的には不平等ではない。では、なぜ不平等と言われてきたのだろうか。問題の所在は、この条約に基づいて航空協定で合意する、実際に運航することのできる航空会社の数や路線などの権利(運航権益)であり、これが長い間不平等であったのである。細部は省くが、大筋では、80年代中ごろまでは次のとおりであった。

まず、航空会社の数については、日本側1社(日本航空(JAL))に対して、米国側3社(ノースウエスト航空、パンナム航空、フライングタイガー)であった。

次に路線だが、まず相手国内への乗入れ地点数については、協定締結当初、日本側は東海岸側を含まないサンフランシスコなど3地点、米国側は東京の1地点であった。形式的には日本側が多いが、当時の日本で国際空港と言えたのは羽田空港のみであったため、米国側が3地点に限らず米国内のどこからでも羽田に飛べたのに対して、3地点に限られた日本側は著しく不平等な実態にあった。その後、日本側はロサンゼ

ス・ニューヨークなどの地点を獲得したが、見返りとして大阪などを認めることになり、実質的な不平等は解消されなかった。

路線については更に以遠権の問題があった。当初は、日米双方ともに相手国1地点から無制限の以遠運航が認められていた。しかし、米国側は、羽田を東アジア各国へのゲートウェイとして位置づけており、東アジアという背後圏との間に自由に運航できる羽田からの無制限の以遠権は、日本側が得たサンフランシスコからのそれに比べて、実質的な価値が非常に高いものであった。その後日本側がニューヨーク経由の世界一周路線の権利を獲得した際、このサンフランシスコからの以遠権も制限され、実質的な不平等はむしろ拡大することになった。

このような不平等が生じたのには、いくつかの理由が考えられる。まず、航空協定や当初の運航権益の協定が行われたのは米国占領下であったが、そもそもJALは協定締結前年の51年に設立されたばかりであったため、米国の航空会社に伍していくだけの實力は期待しようもなかった。また、当時のわが国はまだ海外渡航の自由化はなされておらず、マーケットの主要なターゲットは基本的には米国人・米国貨物であった。このような当時の状況下では、米国の航空会社が米国人・米国貨物をできるだけ自由に運ぶ枠組みとしたいという米国側の主張には、それなりの説得力があったことも事実であろう。

(日米航空関係の失地回復)

70年代に入って、大型ジェット機の導入などが進む中、JALも着実に實力を付けていくとともに、海外渡航自由化後は多数の日本人が海外に行く時代となり、また、経済成長を通じて日本貨物も増加した。さらに80年代になり、全日本空輸(ANA)や日本貨物航空(NCA)なども参入を希望するようになるなど、日米航空関係の環境が大きく変貌してきた。その頃から、筆者のポストの先輩諸氏を始めとする日本側関係者は、不平等の解消に向けて奮闘することになった。日米航空関係における失地回復、レコンキスタの始まりである。

不平等の解消には、基本的には2つの方向がある。1つは、米国側の権利を現状より縮小し、日本側と同様のレベルに押

さえ込むことである。しかし、この「既得権剥奪」方向での決着は、当然のことながら米国側が納得するはずもなく、実現不可能と言ってよい。もう1つの方向は、米国側の権利は現状レベルで抑制しながら、日本側の権利を増加させていく「拡大均衡」である。

先輩諸氏は、基本的に拡大均衡の方向で、この不平等を解消しようとしてきた。数多くの戦いが行われてきたが、その中でも特筆すべき2つの成果を紹介する。

1つは85年MOUである。この合意は、それまでの日本側1社・米国側3社のいわゆる「先発企業」に加え、ANAやNCAなどのいわゆる「後発企業」が、限定的な路線・便数ではあるものの米国路線に参入できるようになった画期的なものだが、併せて先発企業の路線についても、無制限ではなく、その時点で各航空当局から免許を受けていた路線に限定されるということが確認された。これにより、特に米国の先発企業は、それ以降路線拡大が抑制されることになった。

(日米関係は枠組みとしては既に平等)

もう1つは、現時点における日米航空関係の基本的な枠組みを提供している98年MOUである。この合意は、従来懸案であった運航権益について、とうとう念願の平等関係が達成されることになった記念すべきものである。すなわち、乗入れ地点、以遠権、便数のすべてについて無制限とする航空会社、いわゆる先発企業の数も双方3社ずつとしたのである。米国側は既に3社あったため現状維持であるが、まさに拡大均衡により日本側は2社追加され、ANA・NCAがいずれも先発企業として位置づけられることになった。

日米航空関係と言えはすぐに不平等条約と反射的に思う方も多いかもしれないが、条約本体は本来不平等ではなく、また、従来不平等であった運航権益についても、既に10年以上前から平等が実現されているのである。

2—航空完全自由化の動き

(「オープンスカイ」の実相)

98年MOUにより平等な枠組みが実現されたが、先発企業の数も3社に限定されているなどの制約は残っており、このMOUには、「完全自由化」を目的として協議を開始することが併せて合意されていた。「オープンスカイ」に向けた米国側の立場を反映したものである。

米国は、92年のオランダを皮切りに各国との間でオープンスカイ協定を締結する方向を打ち出した。この米国の「オープンスカイ」に対しては、当時わが国は需給調整を目的とした許認可行政を維持していたこととの対比もあり、市場の判断に委ねる航空分野のグローバルスタンダードとして国内にも歓迎する声が大きかった。確かに経済的な観点からの国の関与を

認めず市場に委ねるべきであるという議論は十分に尊重すべきものがある。しかしながら、米国の主張する「オープンスカイ」については、実はその名に反して、

- ① 国内市場は、相手国の航空会社に対して一切オープンにしない。米国国内法による外国の航空会社による国内輸送（カボタージュ）禁止を反映したものだが、これにより米国の航空会社は背後の広大な米国国内市場を独占した競争力の高い国際線運航が可能になる。
- ② 「フライアメリカ法」と呼ばれる米国国内法により、連邦職員を始め連邦政府の予算により海外渡航する者には、米国の航空会社を利用することが強制されており、外国の航空会社にはオープンにしない。

といったクローズされた分野がある。したがって、この政策は、米国の航空会社の旺盛な競争力とあいまって、当然のことながら、米国の国益に沿うようにまとめられた政策であることを忘れてはならない。

(航空完全自由化の大前提)

さて、その後完全自由化に向けた協議は開始されたのであるが、日本側から、「オープンスカイ」に対するこのような問題点を指摘するとともに、仮に完全自由化を合意する場合の大前提として、もう1点極めて重要な問題を提起した。米国の航空会社が保有する成田空港の発着枠、すなわちスロットのシェアの問題である。

運航権益が不平等であった長い時代を反映し、米国の航空会社が逐次輸送力を拡大してきた結果、羽田ひいては成田に非常に多くのスロットを既得権として保有してきた。この状況は、98年MOUにより枠組みの平等が達成された後も、残念ながら変わらなかった。例えば昨年夏期では、成田の国際線スロットのうち、日本の航空会社全体で39%を保有していたのに対して、米国全体では28%と非常に高いシェアとなっており、その他のアジア、欧州などは全部を合せても33%であった。

日本側は、このようにスロットのシェアがいびつである限り、実質的に日米間で健全な競争が確保される環境が整っておらず、枠組みだけが完全に自由化されても意義がない、完全自由化に向けては、そのような環境が整うレベルまで米国はスロットを返還すべきであると主張した。米国側はこのような既得権剥奪には応じる用意は全くなく、完全自由化に向けた協議はその後進展せず、2010年のビッグバン前夜を迎えることになった。

3—2010年のビッグバン

(成田の容量拡大・羽田の国際化)

本年2010年は、成田・羽田にとってビッグバンとも言える大きな年である。まず、成田空港については、本年3月末の夏期

から空港容量が年20万回から22万回に拡大される。また、羽田空港については、10月に予定されている4本目の滑走路の供用開始に合わせ、昼間年3万回、深夜早朝年3万回の国際線の発着枠が設けられる。なお、年3万回という発着枠は、1往復を1便とカウントして1日40便に相当する。

いずれも、騒音問題などに対する関係住民の理解や地元負担などで地方公共団体の協力をいただくなど、広汎に渡る多数の関係者の協力・支援・尽力の賜物である。

このような貴重な発着枠ではあるが、成田・羽田ともに関係航空会社の増便や就航の意欲は非常に高いため、今回の容量だけではその要望を満たすには残念ながら十分ではない。筆者のポストは、航空協議を通じて、拡大される成田・羽田の国際線の発着枠を、輸送需要の実績などにに基づき希望する各国に配分する職責を負っている。協議に際しては、多くの人々の協力・支援・尽力の賜物であることを心に銘じつつ、わが国の経済社会の発展に役立つことを第一義としている。

(ビッグバンにおける米国の位置づけ)

このような大きな2010年のビッグバンであるが、米国にはどのように当てはめていくのが問題となった。

まず、成田であるが、上記のとおり米国は既に大量のスロットを保有しているため、これ以上のスロット配分は認めたくないというのが基本的な立場であった。

一方、羽田の国際化については、そもそもいずれの国・路線の乗入れを認めるのかという問題があった。議論は錯綜したものの、最終的には08年6月の閣議決定により基本的な考え方が決定された。昼間の3万回については、香港までの近距離アジア・ビジネス路線、また、深夜早朝の3万回については、欧米を始めとした世界の主要都市路線とすることになった。すなわち、米国路線は深夜早朝のみに認めるということになったのである。

ところで私ごとであるが、筆者は、羽田の4本目の滑走路の整備計画については、動き始めた01年から、発着ルートや予算計上などの担当として側面的な関与をしてきた。この間、羽田の国際化は昼間のアジア路線を中心に検討されていたため、傍目から「米国路線を昼間は認めず深夜早朝に限るということになれば対米協議の紛糾は必定、その時の航空協議担当者の苦労は並大抵ではなからう」などと全く他人ごととして眺めていた。が、上記の08年の閣議決定直後の夏の人事異動で、まさにその航空協議担当者となってしまった。紛糾必定の日米協議は、他人ごとではなく、自分自身が処理しなければならない課題となったのである。

4——完全自由化の実質的合意へ

(米国との協議開始)

ビッグバンをめぐる米国との正式協議は、08年10月から開

始された。まず我が方から、羽田の国際化の閣議決定の考え方や背景について説明を行い、これを前提として協議を進めたい旨述べた。

これに対して米国側からは、日本の航空会社は昼間と深夜早朝ともに運航でき、東アジアと米国とを結ぶゲートウェイとして羽田を活用できるが、米国側は深夜早朝のみで不平等である、そもそも日本側の事情で30年前羽田から成田に移動させられたのであり、羽田が国際化されるのならば米国の航空会社の全便が羽田に戻ることが認められるべきである、さらに、98年MOUでオープンスカイについて協議を進めることになっていたが全く進んでおらず、羽田路線の前にこの問題を議論すべきだ、などの反論が提起された。

我が方からは、羽田国際化の枠組みは、限られた数の国際枠を利用者のために最大限活用することを念頭に置いたものであり、日本の航空会社の優遇などは一切考慮されていない、ある空港において多くのスロットを持つ航空会社が結果的に競争上の優位性を持つことは事実であるが、まさに成田における問題として日本側から米国側に提起してきたことである、完全自由化については、日本側から合意に向けた条件として成田スロットの返還を求めたのに対して、米国側はこれを拒絶したと聞いている、米国側は返還の用意があるのか、などと反論した。

想定されたこととは言え、ビッグバンをめぐる米国との第1回の協議は、日米双方が対立する主張を激しく繰り返し、その後の協議の方向性も見えないまま終了した。

(今回の合意内容)

その後、米国側との間で公式・非公式の協議・意見交換を繰り返し、協議の進め方の方向性について、基本的な認識の一致を見ることができた。これは、羽田の深夜早朝の米国路線問題とともに、完全自由化のためのMOU案作り、そして成田の米国スロットの既得権の是正の3つをひとつのパッケージとして協議を進めていこうというものであった。羽田の国際化に際して米国路線を開設したい日本側と「オープンスカイ」を日本にも展開したい米国側との双方の思惑が一致したためである。

その後の協議の詳細は割愛するが、結果的には公式・非公式を含めて計7回、累計日数22日間の協議を経て、昨年12月11日、当初協議日程より1日延長したものの合意に達することができた。そのポイントを紹介する。

① 完全自由化関係

日米関係の完全自由化、すなわち、航空会社の数、両国の国内地点、以遠地点などすべてについて自由に運航できるMOU案が合意された。このMOUの発効後は、航空協定とこのMOUのみに基づくことになる。

なお、MOU案は航空協定・各国内法を前提としており、例

えば、航空協定・航空法に基づき運賃認可制は形式的に維持されるが、差別的運賃に該当する場合などを除き、航空会社の判断を最大限尊重して迅速な審査を行うことになり、運用上は届出に近くなる。

また、航空会社間の提携(アライアンス)に関して、コードシェアなどに止まらず運賃、輸送力などにまで業務提携を拡大する際に求められる独占禁止法適用除外(ATI)については、米国運輸省は、提携相手が「オープンスカイ」を合意した国の航空会社である場合にしか認めないとしているが、今回の実質的な合意ができたことに伴い、その申請受け付けが開始された。

② 羽田空港の深夜早朝時間帯における米国路線関係

日米双方の航空会社は、羽田空港の国際化に伴い、深夜早朝の時間帯において、1日4便までの旅客便を運航できることになった。なお、米国側に保証されるスロットの数が1日4便分に限られるため、日米双方の運航便数を同数にすべきであるとの米国の意向を踏まえて便数の制限が設けられたが、これ以外については完全自由化の考え方が羽田路線にも適用される。

③ 成田空港の米国スロットの既得権の是正関係

この問題についても、本件に対する従来の主張の既得権剥奪ではなく、やはり拡大均衡により解決された。

実は、今回の協議の経過とほぼ平行して、成田国際空港会社(NAA)は、今回22万回に増える空港容量を更に増やして将来30万回とする検討を進めていた。ただし、この8万回増加のためには、新しい管制方式の導入と地元の理解が不可欠であり、その可否や実施時期は全く不明であった。しかし、これが実現され、その際の米国への配分を抑制することができれば、米国のスロットのシェアを是正することが可能となる。

米国側は、彼らの「オープンスカイ」と将来のスロット配分の制約とは相容れないとし、このような考えに強く反発した。しかしながら、日本側から、是正策に合意できなければ日米間の完全自由化はありえないこと、そもそも8万回増枠の実現が可能である否かは不確定であり、仮に実現できなかった場合のリスクは日本側が負っていることを説明し、米国側を説得した。

最終的には、米国側も、将来8万回の増枠が可能となった場合に10%程度の追加配分に止まることを受け入れた。さらに、今年の夏期については、母数は2万回増加する一方、米国には一切スロットを配分せず、逆に一部の米国の航空会社からのスロット返還が見込まれており、今年の夏期シェ

アはこれまでの28%から25%程度に低下する見通しである。このため、将来8万回の増枠がなされた際には、米国側のシェアは、最終的に20%程度まで低下する見通しが立った。

(天の時、地の利、人の和)

孟子に「天の時は地の利に如かず、地の利は人の和に如かず」とある。しかし、無事に事が成るのは、天の時、地の利、人の和が重なったときではないだろうか。

今回の合意に即してみれば、天の時は、より自由な航空市場を求める大きな流れ、アライアンスを通じた業務提携の強化を目指す世界的な動向であろう。地の利は、本来は地勢の有利さであるが、合意に向けた順風として捉えると、今回2つの強い順風があった。1つは、NAAが、30万回への輸送力増枠にチャレンジしてくれたことである。上述のとおり、これなくして完全自由化の大前提である成田の米国スロットの既得権是正はありえなかった。もう1つは、その適否は別にして、協議の最終段階においてアライアンスをめぐり米国の2社とJALが「婿2人に嫁1人」状態になったことである。結果的に米国内の徹底反対の声が低くなり、合意のための環境が整うことになった。また、人の和については、大臣からは合意に向けて優しく鞭が入り続けたが、これも1つのエネルギー源であった。言うまでもなくわが国の担当者・関係者はそれぞれの担務・職責を十二分に果たし、チーム総合力を高めてくれた。改めて感謝申し上げたい。

5——将来に向かって

今回の合意を受けて、既に新しい動きが始まっている。ANAは12月中に、JALについては紆余曲折はあったものの2月に、米国のアライアンス・メンバーとともに米国運輸省にATIを申請した。また、羽田の米国路線については、米国では、執筆時の現在、4便枠に対して5社11便の申請が行われている。担当者としては、合意内容をベースに各社が新たなチャレンジをしてくれることは、大変ありがたいことであり、今回の合意が、わが国の国際航空サービスの向上、ひいてはわが国の経済社会の発展に寄与することを心から願っている。

しかし、日米の航空関係は規模は大きく、また、内容も複雑である。決して、今回の合意によりすべて終わったということはない。航空協議担当者としては、新たな問題に備えて、改めて気を引き締めているところである。