

我が国航空交渉の歴史的変遷・ 要諦に関する調査・考察

大 沼 俊 之
水 田 早 苗

一. はじめに

1. 本研究の目的

航空の世界では、自由化の進展とともに、航空会社が自らの意思で就航地や運賃を決める場合が大幅に増え、各社の事業活動の判断・決定に及ぼす政府の役割がかつてに比べて大幅に縮小しているように見える。しかし実は、国際航空の領域において、そういった現状の土台自体が、依然として、政府・航空当局どうしでの航空交渉によって形作られており、そのことが、航空業界の関係者の間でも必ずしも十分認識されていないか、あるいはそれらは過去の話にすぎないと誤解されている⁽¹⁾。

この現状を放置し続けた場合には、航空当局は航空当局、航空会社は航空会社でこれらを踏まえず、かつ相互での確認・調整を図ることなく自己の面前の利害にのみ着目した政策や事業戦略の立案を独自に積み重ねることになりかねず、その結果、我が国の航空政策の土台が崩壊し、我が国の航空・空港産業に深刻なダメージを及ぼすことが懸念される⁽²⁾。

本研究では、このような問題意識をもとに、まず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」の会議録および1952年日本・アメリカ合衆国（米国または米）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。これによって、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ことを目的とするものである⁽³⁾。

さらにいえば、本研究により、将来の実務者の理解促進、負担軽減を図るとともに、本研究の成果に基づき、我が国の政策関係者のみならず、航空会社や空港運営権者など多くの航空関係者にとって、高次かつ有意義な国際航空政策の企画・立案が、将来の世代においても引き続き実現されていくことを期待するものである。

このような観点から、本研究では、第1に1944年の「シカゴ会議」において明らかにされた各国の国家意思とそれらに基づく国家実行の分析、さらにはそれらの今日的評価、第2に1952年の日米航空協定の締結を端緒とする我が国航空交渉の蓄積の分析、評価を行い、これら双方から今後の我が国国際航空政策の企画・立案ならびに政策担当者の実務の円滑化、高度化への一助となる教訓・示唆を提示することとしたい。

2. 本研究の構成

全体の見晴らしをよくするため、ここであらかじめ本研究の概略について述べておく。

一. 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」⁽⁴⁾及び同会議の米国代表を務めたバーリ国務次官補⁽⁵⁾のローズベルト大統領への復命書⁽⁶⁾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・イギリス（英国または英）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⁽⁷⁾、実際には、英連邦のカナダ（加）、及びオーストラリア（豪）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（ソ；現ロシア）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、その意味を探求した先行研究があり⁽⁸⁾、その内容を敷衍しつつ、領空主権、特に他国の領域を無着陸で横断する特権、すなわち「第1の自由」⁽⁹⁾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、国際航空業務通過協定、あるいはバミューダ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（International Civil Aviation Organization：ICAO）と並行的に生み出された国際航空運送協会（International Air Transport Association：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的コンテクストで改めて考えなければならない問題であること、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。

次に三. では、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空港から成田空港に遷り、その後再度羽田空港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。

最後に、四. では、二. 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、三. 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。

二. 「シカゴ会議会議録」について

1. 「シカゴ会議」とは

1944年11月に、第二次大戦後の民間航空の枠組みを定めることを目的として、米英他当時の連合国・中立国が米国の呼びかけに応じてシカゴに集まって開催された会議、これが「シカゴ会議」である。民間航空を司る国際機関、航空運送の規律、技術基準の統一化、その各々のあり方が議題とされ、技術基準の統一化については、凡その内容や、その改訂メカニズムについて見解の一致を見たのに対し、航空運送の規律については、その内容、またその規律主体をめぐって米英間、ひいては会議参加国間で最後まで見解が一致しなかった。結局これは二国間で扱うこととし、よって国際機関も直接にはその内容を扱わないという結論になったことはよく知られているところである⁽¹⁰⁾。

また、見解が一致しなかった背景として、圧倒的な経済力をもって自由な空を志向する米国と、滅びゆく大英帝国を滅ぼさず、大戦後にもなお国際航空の世界に影響力を持つべく、管理された航空運送を志向する英国の対立についても、およそ国際航空の枠組みの経緯を説明している文献であれば、濃淡はともかく言及されている⁽¹¹⁾。

さらに、「シカゴ会議」の成果物を整理すると、①民間航空を司る国際機関の設立根拠、技術基準の統一メカニズムの担保根拠としての「国際民間航空条約（シカゴ条約）」⁽¹²⁾の採択、②第1の自由及び他国の領域に運輸以外の目的で着陸する特権、すなわち「第2の自由」を多国間で開放しあう「国際航空業務通過協定（Transit Agreement）」⁽¹³⁾の採択、③「第1の自由」及び「第2の自由」に加え、自国で積み込んだ旅客、郵便物、貨物を他国で積み卸す特権、すなわち「第3の自由」、他国で積み込んだ旅客、郵便物、貨物を自国で積み卸す特権、すなわち「第4の自由」、自国と特定の他国との間の運送に接続し、特定の他

国で積み込んだ旅客、郵便物、貨物を（以遠または中間に位置する）第三国で積み卸す特権、すなわち「第5の自由」まで、多国間で開放しあう「国際航空運送協定（Air Transport Agreement）」⁽¹⁴⁾の採択及び二国間モデル協定⁽¹⁵⁾の決議、④シカゴ条約発効までの間、シカゴ条約の附属書の内容等を審議・精査し、シカゴ条約発効後のICAOの活動を円滑に開始せしむるための暫定機関（Interim Organization）についての取り決め（Interim Agreement）⁽¹⁶⁾の締結の4つとなる。

これら①～③については、既存の文献で紹介されている⁽¹⁷⁾。しかしながら、我が国における既存文献は、当時、日本が蚊帳の外であった中で何が決まっていたのかという事実関係の確認、あるいは現に目の前にあるシカゴ条約等の条文の解釈を超えた問題意識では記述されていない。また、米英二国の当時の態度や当時の会議でのやり取りの現代的評価、さらには会議にソ連（現ロシア）が参加しなかった意味・意義を問うている文献も、近代航空史の観点での先行研究一例を見るのみである⁽¹⁸⁾。

そればかりでなく、大国米英ソを横において、中国、インドはどうであったかという視点や、さらには、実は米英の間でカナダが重要な仲介役を果たしており、また米英から遠く離れた豪・ニュージーランドは今日のコロナ禍の文脈で見ると極めて注目すべき提案をしていたことを紹介している我が国の既存文献は、数例存在するものの、今日の視点での評価・分析を改めて要する⁽¹⁹⁾。

したがって、「シカゴ会議」開催を巡る今後の国際航空政策を考える上で興味深い事象について、「シカゴ会議」会議録⁽²⁰⁾及び会議議長を務めたバーリ米国国務次官補からローズベルト大統領に宛てた復命書⁽²¹⁾を典拠に、まずは会議の議論の推移を時系列的に紹介する。

2. 「シカゴ会議」の招集

第二次世界大戦後の民間航空のあり方について、自国のイニシアチブの下、これを構築しようとするのは、既に1944年時点で連合各国の最大関心事であり、米、英、加は自国において、その目指すところ

を表明するとともに、米—英、米—加あるいは英連邦諸国（英加豪等）間で各々協議が展開されていた。また、来るべき「冷戦」も意識しつつ、米—ソ、英—ソ間でも意見交換がされていた⁽²²⁾。

こうした中、具体的な多国間での会議の開催、招集についての英国提案を受け、その機先を制するべく、米国は、連合軍および中立国に1944年11月にシカゴでこの会議を開催すべく、同年9月に招聘状を送った⁽²³⁾。連合軍による6月のノルマンディー上陸作戦、8月のパリ解放等を経て、ヨーロッパ戦線の帰趨は既に明らかになりつつあり、また、太平洋では7月にサイパンが陥落し、これまたそう遠くない将来、戦線の帰趨は明らかになるものとされている時期である。

ここでまず留意すべきは、ソ連の不参加である。ドイツから「解放」されたフランス、ポーランド、オランダ、さらには依然ドイツの占領下にあるノルウェーが参加を表明する一方、自国に対して敵対的な中立国、具体的にはフランコ政権下のスペインが参加することを理由にソ連は参加を見送った⁽²⁴⁾。

スペインが戦後の国際航空秩序に対して具体的な定見を持つわけでもなく、また、独自に影響力を行使できる立場でもないことは当時の情勢からして明らかであり、当然この理由は建前であって、実質が押し量られるべきところ、結局のところ、民間航空に自国の領空をレベルを問わず「開放する」というコンセプトが自国にとって益になるとは思えない、というところが行きつくところではないかと推察されている⁽²⁵⁾。さらにいえば、「開放」の内容について、米・英で鋭く対立していることも既に承知していたソ連としては、まずは高みの見物を決め込んだのも合理的とも考えられている⁽²⁶⁾。国策遂行の手段としてアエロフロート社を抱えていたソ連であるが、その商業的展開を国策として最優先に置く判断が必ずしもなかった⁽²⁷⁾ことが、米国・英国とは明らかに事情を異にしている点である。

その他興味深いところを挙げると、中国は国民党、独立はまだしていないはずのインドも英国の二票目として参加していて、かつてソ連

の旗持ちとして、白ロシア、ウクライナが国連加盟国として扱われていたことを彷彿とさせる。一方で、米国もキューバ他、自国の旗持ちとして中南米諸国を多数参加させており、現にこのような多数派工作が会議の展開に重要な意味を持っていたのがわかる⁽²⁸⁾。

3. 「シカゴ会議」の開催

「シカゴ会議」は、議長のパーリがローズベルト米大統領のメッセージを披露するところで幕を開けた⁽²⁹⁾。

引き続き、米⁽³⁰⁾、英⁽³¹⁾、加⁽³²⁾、豪⁽³³⁾代表が順次、自国のスタンス、ポリシーを演説していく。一言でいえば、自由を志向する米、管理を志向する英、その中間を志向する加、違う切り口で国際運航を各国に任せるのではなく、共同で実施・管理することを求める豪ということになる。

パーリの復命書に要約された3つの論点、(1). 国際機関のあり方・性格、(2). 運賃（規制）、(3). 運輸権（規制の枠組）の各々について、同復命書⁽³⁴⁾に基づいて、各国のポジションを整理すると次のとおりとなる。

(1). 国際機関のあり方（権限）

米国が自由指向型の当然の帰結として、極めて限定的、抑制的な権限、すなわち、技術的かつ協議的属性に限定された国際機関とすべきであり、各国に対し強制権をもつものとする一方、英国は管理手段として、路線配分、運賃決定、輸送力決定について広範な裁量権をもつ国際機関の創設を志向した。カナダは国際機関の権限を認めつつも、国際路線配分、運賃審査、輸送力決定権の行使に当たっては、一定の公式に従うことを要件とする中間的な立場を表明した。

(2). 運賃

米国は過当競争を避ける仕組みの必要性を理解しつつ、その反競争的性格にも鑑み、運賃同盟（のちのIATA運賃会議）で設定される運賃を、米国連邦航空委員会（Civil Aeronautics Board : CAB）が承認する限りに

において認めるという枠組みにすることを志向し、一方で、英国とカナダは(1). のとおり、国際機関がこれを決定することを志向した。

(3). 運輸権

会議の最後まで決着を見なかった論点であり、最終的には会議後の米英間のバミューダでの協議に結論が持ち越されることになる。英国は、第1の自由と第2の自由については認めるものの、第3・第4の自由については、大西洋間では米・英双方の航空会社の輸送量が均等となることを主張、さらには第5の自由については国際機関が適正と判断する範囲において輸送を認めるとの立場であり、米国としてはいずれも全く応じられないものであった。

また、カナダは、第3・第4の自由に基づく総輸送量や、第5の自由の具体的な行使のあり方については、前述のとおり、一定の公式に基づき国際機関が決定することを提案した。一方、オーストラリアはニュージーランドとともに、全く別の視点で、国際航空の幹線路線については、その安定的輸送の確保の観点から、国際（共同）国籍を持つ航空機による運航を担保するメカニズムの導入を主張した。

この4者4様の立場を踏まえた上で、会議は、分科会を国際機関、技術基準、航空運送および（国際機関成立までの）暫定理事会の4つのテーマに分けて設置し、議論を進めていくことになった⁽³⁵⁾。

このうち、技術基準については、米代表団のCAB副委員長Edward Warnerを中心として各分野の専門家のインプットが精力的になされ、その後のシカゴ条約附属書の原形となる成果物が、国際民間航空条約の技術的附属書草案⁽³⁶⁾としてとりまとめられるという成果が得られた⁽³⁷⁾。

技術基準の統一化にあたっては、時代を問わず、自国で通用している方法を世界共通の位置づけにするべく、各国が対立するようなことがしばしば生じるが、当時はこの分野においては、そのような政治的要素が希薄であったということであろうか。あるいは政治そのものとも言える航空運送、運輸権をめぐる対立が顕著な中、せめてこの分野での成果を得たい、と各国が切望したからであろうか。一つ言えるの

は、特定の基準を採用することとすることが、直接に、ある国の製造業を圧迫するという関係は、ここでは存在していなかったということであろう。他の分科会が紛糾する中、議論は粛々と進んでいった。

4. 「シカゴ会議」の議論の展開

技術的な基準については、それなりの成果物が得られる目途が立った一方、航空運送、運輸権については、全く妥協点が見いだせないまま、分科会の議論は、英・米・加間での個別調整・折衝に移行していく（豪の主張する国際定期便の多国籍共同での運航枠組みについては、他の3国が取り合わず、早々に議論の対象から脱落していった）。航空運送、運輸権の対立は、そのあり方について、新たに設立される国際機関がどういう権能で、どこまで関与していくかについての対立でもあったため、上記分科会の3分野は相互に連関する関係となった。

そこで、会議中盤には、これら3分野を司る合同分科会が設置され、米・英・加3者のポジションが改めて提示されるとともに、さらに議論が続けられることになった。この過程で明らかになったのは、次のとおりである。

- (1). 第1の自由から第4の自由までは、いずれの国もこれらを開放することに基本的には合意可能であること⁽³⁸⁾。
- (2). しかしながら、それらをあらかじめ認めるのか、国際機関による厳密な管理を介在させるのかについては、米・英では折り合えない、米は国際機関の関与を認めないわけではないが、あくまで当事国同士の調整が整わない場合の介在であり、管理・決定機能はもたせないという立場、一方英は、自由は認めるとしても徹底した機会均衡の確保の観点から国際機関による関与が必須という立場であること⁽³⁹⁾。
- (3). いわゆる第5の自由について、仮に輸送力に制約を加えるとしても、第5の自由の区間の旅客も含めて第3、第4の自由に基づく輸送力が全て（有償積載ベースで65パーセント）有償旅客で満たされれば増便できることとすべき、とする米国と、第5の自由の区

間はあくまで第5の自由の区間での輸送力が満たされない限り増便は許すべきではない、とする英国の対立に妥協点が見出しがたいこと⁽⁴⁰⁾。

- (4). 米国にとっては、各種の自由を認める多国間協定が追求されるべきであるが、そこに国際機関による厳密な管理を介在させる余地はなく、そのようなおそれがある多国間協定は受け入れられないこと⁽⁴¹⁾。
- (5). 英国にとっては、国際機関による厳密な管理が保障されない各種の自由を認める多国間協定は応じがたく、それができないのであれば、多国間協定は各種の自由に言及するべきではなく、そのあり方については二国間協定で扱われるべきであること⁽⁴²⁾。
- (6). 運航そのもののみならず、運賃についても、その調整を反競争的として国際機関のミッションとすることに反対する米国と、秩序ある国際定期便の運航の確保上必須とする英国の立場の対立があること⁽⁴³⁾。
- (7). カナダは、米英の妥協点、折衷点を見出すあらゆる提案の用意があること⁽⁴⁴⁾。

英国のポジションにおいて、致命的と思われるのは、米代表バーリも会議後の復命書で言及しているとおり、(3)の非現実性であろう⁽⁴⁵⁾。計算が複雑で実効性あるデータの確認が難しいうえ、相手国企業、あるいは第三国の先発企業が居座ってしまうと、後発である自国企業の参入が難しくなるおそれもあり、英連邦外はもとより、英連邦内でも異議、異存があったことであろう。

また、(6)も、地域毎の実状差、各航空会社の経営方針がある中、一元的に管理・介入することを政府当局の集合体である国際機関のミッションとして合意することもなかなか難しかったように思われる。それゆえ、国際線を運航する航空会社の多国籍集合団体としてのIATAの誕生に繋がっていく。

当然ながら外交会議は、参加国のポジションの最大公約数が成果物

の最大値であるため、この合同分科会のとりあえずの結論は、下記のとおりであった⁽⁴⁶⁾。

a.	運輸権を扱わない国際機関を設置する。
b.	運輸権の扱いについては、引き続き暫定理事会の検討の対象とする。

しかしながら、12月1日に当該結論が議長から提示されたのに対し、運輸権についても何らかの成果物を産み出すべきだとして、米国は、第5の自由が折り合えないなら第4の自由までで折り合うべきと異議を唱える⁽⁴⁷⁾。

第4の自由までと第5の自由を切り離して考えるのが合理的なのか、という問題と、第1の自由、第2の自由は運送を含まないため、第3以降の自由とは属性が違うという問題があり、第1の自由から第4の自由までをひとくくりで扱う提案に与する動きには至らなかったものの、前記(7). を至上方針とするカナダのコミットもあり、条約起草技術の工夫によって、以下のような取り計らいがなされるに至った。

①.	上記 a、b は維持しつつ、これを表現する条約案 ⁽⁴⁸⁾ とは別に、運輸権を表現する条約案 ⁽⁴⁹⁾ を用意する。
②.	運輸権を表現する条約案は第1の自由と第2の自由をコミットする条約案 ⁽⁵⁰⁾ と、第5の自由までコミットする条約案 ⁽⁵¹⁾ と2種類用意し、そのいずれに（も）署名、批准するかは各国に委ねる。

こうすることで、後に ICAO に結実する国際機関設立と、同機関に依拠して改訂・深化させていく統一的な技術基準・ガイダンスの策定プロセスについては、運輸権をめぐる立場の違いを超えて、広く会議参加国のコンセンサスとする。一方で、運輸権についても見解を同じくする参加国間でできるだけ広範な合意事項とするプラットフォームを用意し、少しでも国際民間航空再開、展開の際の足掛かりを固める。これが会議の到達点であり、開会から1月余を経て、12月6日に閉会に至った。

5. 今日から振り返った「シカゴ会議」の評価

(1). 国際管理機構の「幻想」

イギリスやカナダが提案していた、運輸権や運賃を管理する機能を持つ（多国政府で構成される）国際機関は、「シカゴ会議」では実現せず、今日に至るまでその実現に向けた動きはない⁽⁵²⁾。サービスも含めた貿易の紛争を解決する国際機関として、世界貿易機関（World Trade Organization : WTO）が存在しているが、同機関は設立当初から、これらを対象としないこととされており、その状況も今日に至るまで変化がない⁽⁵³⁾。

定期便の運航にあたって、個別の関係政府当局どうしがその条件を個別に調整するという枠組みは、外航海運においては存在せず、航空業界以外の分野からみると、極めて非効率的な枠組みに見える。しかし三. で後述するとおり、我が国においては相手国との関係に応じて、両国間の定期便の運航を規律する取り決めの内容は文字通り多種多様であり、これを一律の条件に全ての国との間で統一させることは不可能と思われるところ、このような事情はおよそ全ての国の航空当局においても同様の事情と思われる。いわゆる「最恵国待遇」には極めてなじみにくい「運輸権」の特質⁽⁵⁴⁾に鑑みると、理念はさておき、現実にはこのような二国間での調整を前提とした現在の枠組は今後も続くと思われる⁽⁵⁵⁾。

もちろん、欧州連合（European Union : EU）とその加盟国との関係においては、加盟国の立場からすると、EUの領域内において「国際管理機構」たるEUに、競争政策での関与も含めて、自らの二国間主義を委ねてしまっていると見ることは可能ではある。しかしこれは、EU各国間での運輸権のあり方の管理を委ねたというより、EU域内をあたかも「一つの国」として扱うことに各国がコミットした当然の帰結として、EU域内の国際運航を、いわば国内運航と同じ性格のものとして扱うこととした⁽⁵⁶⁾ことの帰結に過ぎない、と捉えるべきであり、結局のところ、「シカゴ会議」で想起された国際管理機構は「幻想」であり続

けているという評価が妥当と思われる。

(2). 運賃管理の瓦解

「シカゴ会議」を受けて発足した ICAO に運賃管理機能を持たせることが叶わなかったことを受けて、各国航空会社の集まりとしてこの機能を行使すべく IATA が発足⁽⁵⁷⁾した。そこでは、二国間協定でこの機能を前提として両国政府が航空会社の運賃を認可し、発効せしめるとするいわゆる「ダブル・アプルーバル」制での運用が、1970年代まで続くこととなる。

しかしながら、その後の米・欧州における自由化の進捗は、運賃における各社の自由競争を否定するこの機能と相容れないものとなり、また、実態上も IATA において調整された IATA 運賃とは異なる運賃を各社が当然のように提供する状況が生じることともなった。そしてついに2017年をもって、IATA の運賃調整会議およびその産物である IATA 運賃は消滅することとなり、運賃管理機構としての IATA の機能は終焉を迎えることとなった⁽⁵⁸⁾。

競争政策との根源的抵触については、上述のとおり、「シカゴ会議」において既に米国において認識されていたところであり、航空政策において自由化が志向されることとなれば、このような結論に至ることは必然といえる。

運賃の公正性、競争の公正性の担保は、二国間協定の枠組以前に各国競争当局、あるいは競争当局を肩代わりする形での航空当局による判断・実行に委ねられている現状において、70年代までの管理的なスキームが今後復活するとは考えられない。今後は、航空会社間の提携の結果発生する個別会社間の運賃調整行為について、各国競争当局等がどのように臨むのか、また、その臨み方が統一される可能性があるのかが焦点となる⁽⁵⁹⁾ことはあっても、運賃管理機構としての IATA あるいはそれに相当する機関が復活することは考えがたい。

(3). 運輸権に対する立ち位置・地政学的意味

ソ連が「シカゴ会議」に参加しなかった最大の理由として、同国の

「閉鎖主義」が指摘されている。このことは、米・英等でいわば国際航空の当然の前提として合意された第1・第2の自由の無差別的開放についても、当該国の地理的特性に鑑みると、当然のものとは言えないことを示唆していると言える。

実際、国際航空業務通過協定にはソ連の他、カナダ、ブラジル、中国といった広大な領土を有する国が参加していない。自国の航空会社が第1・第2の自由のみを享受することで得られる便益と、単に自国の領空の通過や技術的着陸の便益を一方的に相手国に享受させることになる側面とを比較して、著しい不均衡があると判断すれば、この多国間協定に参加する意義に乏しい。なぜなら、自国航空会社のために必要な便益は、運輸権の根幹をなす第3・第4・第5の自由に係る調整に併せ、二国間での航空交渉を通じて獲得すればよいからである。さらにいえば、自国企業にとっての運輸権の価値より、相手企業に対して第1・第2の自由を付与する価値の方が大きいとなれば、二国間交渉でのこれらの自由の扱い方自体が変わってくる。四.で後述するが、この典型がソ連（現ロシア）と各国との二国間交渉のスタイルであり⁽⁶⁰⁾、他の国との対応とも全く異質とならざるを得ないことに注意が必要である。

一方で、オランダが終始、米国の立場を支持していた⁽⁶¹⁾ことは、領土が小さく、国内市場を持たない国は、米国とは別の意味で、自国航空会社の利益の最大化のために徹底した自由化を志向することになる⁽⁶²⁾ことをいみじくも示しており、今日の文脈でもシンガポール、中東各国が志向するところがそのまま当てはまることに改めて意を払う必要がある。

(4). 「共同国籍」の今日的意味

「シカゴ会議」では顧みられなかった「共同国籍」という概念、つまり、個別の国の航空企業という概念を超え、ICAO等国際機関の認知の下、特定の国の国籍に限定されず、当該国際機関加盟国全ての国籍を有するとみなされる、あるいは二国間での枠組みの内容に囚われず、

当該国際機関の監督の下、独自の運送行為を行うことが可能となる単体の航空企業の存在を概念化させることは、個別の国の航空企業、自国航空企業の運航が確保できない、期待できない状況において、他国にいる同胞を人道的な観点から第三国、あるいは第三国を経由して自国に運送させたいという状況が発生した際には、今日においてもなお有効である。

例えば、COVID-19の爆発的な感染が発生した2020年当初、各国航空企業が各国の検疫・入国管理の対応強化を受け、一斉に運休した際には、元来自国航空企業が乗り入れていなかった国の自国民の避難にあたり、我が国のみならず、各国とも対応に苦慮した実例がある⁽⁶³⁾。また、ウクライナとロシアの紛争が勃発した2022年においても同様の問題が発生している。

即時に組み立てることが難しく、また、実現した際には必要性が消滅している可能性が高いため、現実性には乏しいとも思われるものの、危機管理的文脈においては、オーストラリアから提案されたこの「共同国籍」の概念は、運賃管理機構とは異なり、なお検討の価値が消滅したとはいえない。

(5). 「シカゴ会議」で検討されなかった今日的課題

以上は、「シカゴ会議」で大きな論点となった事項についての今日から振り返った評価であるが、今日の国際航空政策上の大きな課題でありながら、「シカゴ会議」では議論がされていないものも存在する⁽⁶⁴⁾。

これらの中で、特に、今日の国際航空政策上の課題であり、かつ、その対応が各国に委ねられている、あるいはICAOが主導することになるのか予断を許さないものとして、2つ指摘する必要がある。一つは企業提携と競争政策とのせめぎ合いの問題であり、混雑空港における発着枠の配分の問題もここに絡んでくる。もう一つは地球温暖化対策としての炭素排出をめぐる枠組みの問題である。

その評価、取り組むべき方向性は四. で展開することとし、ここでは以下、これらの課題の概要を提示する。

①. 企業提携と競争政策とのせめぎ合い

シカゴ会議では、各国の航空企業間の競争に、どの程度まで制限を加えるか、また、どの程度国際的な機関が関与・管理すべきかを巡って、参加国間で見解の一致を見るに至らなかったことは既述のとおりである。他方でその後の米国、欧州での自由化の進展は、関係二国間で自由化の協定を結ぶこととセットで、当該両国企業間の提携行動について、各国競争法の適用を除外するという新しい動きを国際航空の世界にもたらした⁽⁶⁵⁾。このような動きが、どのような規律と思想の下で調和されるべきかということについて、当然ながらシカゴ会議の成果物であるシカゴ条約は何ら示唆を与えていない⁽⁶⁶⁾。

各国の自由化は、これらの国の競争法の運用において、一定の企業間の提携行動を一定の条件下で是認するものの、原則として運賃を事前に調整する IATA の介在によるダブル・アプルーバル制を認めない方向に向かったことは、(2). で述べたとおりである。

さらに、企業提携を認める条件として、双方航空企業が混雑空港において保持している発着枠を一定数返上させることも一般的な各国競争法の運用の慣行として定着しつつある⁽⁶⁷⁾。ここで、具体的にどのような状況において、どの程度の発着枠を返上することが求められることになるかは、事実上ケースバイケースの対応の積み重ねで、いわば判例法主義的に積み重なっていることに留意が必要である⁽⁶⁸⁾。さらにいえば、各既存航空企業が混雑空港で保持する発着枠の裏付けとなる、混雑空港における発着枠配分についてのガイドライン (Worldwide Airport Slot Guidelines) 自体が、各国航空当局、競争当局から建前上も実質上も必ずしも忠実に従うべきものととらえられておらず、競争政策的観点から、将来的にこのガイドラインの根幹をなす、一営業期中 80% 以上利用していれば、翌年の同営業期においても引き続き同じ発着枠を利用できる (逆にいえば、80% 未満の利用であれば、翌年の同営業期において引き続き利用する権利を失う) とするいわゆる U/L (Use it or Lose it) ルールの適用の見直しに言及している国も存在している⁽⁶⁹⁾。

これは、現行の慣行たるガイドラインが、航空会社間の利害対立の調整に由来して慣習的に積み上がってきた経緯があり、必ずしも当該空港や競争当局の関心の上に立脚していたものではなかった⁽⁷⁰⁾ことによる。IATA は当然ながら、特に既存の航空企業の利害を代弁して、ガイドラインの有用性とその根本的な内容の維持を主張するであろうが、それが今後とも維持されるかどうかは予断を許さないとと思われる。

②. 地球温暖化対策としての国際航空における炭素排出をめぐる枠組の問題

シカゴ会議の際には、全く顧みられていなかったもう一つの大きな問題は、地球温暖化対策である。セクター横断的な世界的な動きとしては、1992年の気候変動に関する国際連合枠組条約（国連気候変動枠組条約：United Nations Framework Convention on Climate Change）、1997年の京都議定書（Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change）、2015年のパリ協定（Paris Agreement）が挙げられるが⁽⁷¹⁾、国際航空の分野においては、2010年および2013年の ICAO 総会において、2020年以降排出量を増加させないとする国際航空の分野におけるグローバルな削減目標が策定され、これを受けて、市場メカニズムも利用してオフセットを実現させる仕組みとして、国際民間航空のためのカーボンオフセットおよび削減スキーム（Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation：CORSIA）が策定され、2021年から開始された⁽⁷²⁾。さらに、2022年の ICAO 総会では、2050年に国際航空セクターとしてカーボンニュートラルを実現することを目指す旨決議された⁽⁷³⁾。

当然ながら、シカゴ会議及びその成果物であるシカゴ条約は、ICAO がこのような議論を行う場となることを想定はしていなかったが、一方で、運輸権とは異なり、このようなテーマを扱うべきではないとする積極的な意思を表明するものでもないため⁽⁷⁴⁾、ICAO が多国籍枠組みを議論する場として実質的に機能し、それに対し、異論を呈する国もない。

しかしながら、CORSIAにしても、開始されたとはいっても、実質的に何らかの負担が関係者に及んでくるのは、これからのことであって⁽⁷⁵⁾、その負担に対する反応も含め、枠組み自体、あるいはICAOを議論の場とすること自体が今後とも有効に機能するのかどうかは、全く未知数である。

三. 我が国航空交渉の変遷について

1. はじめに

航空交渉とは、自国航空会社の相手国上空、相手国発着の運送に係る運輸権の設定を主たる目的として、相対峙する航空当局（外交当局を含むことが通例）により執り行われる交渉である。

その執り行い方について、国際標準あるいはそれに相当するガイドラインが存在するわけではないが、シカゴ会議後の1946年⁽⁷⁶⁾に英領バミューダで執り行われた米・英間での航空交渉⁽⁷⁷⁾ 爾来、世界200カ国・地域の間で約80年に亘り繰り返されてきていることから、ある種の慣行・プロトコル⁽⁷⁸⁾が存在しており、それ自体についての素養、経験を重ねること、特に我が国において、それらがどのように消化されてきたかを理解することは航空当局、航空会社の関係者にとって大変重要である。しかし本研究ではむしろ、それらによりもたらされる結果、すなわち両航空当局間で取り交わされている取り決めの実質の変遷をトレース、俯瞰することに注力することとする。

2. 変遷を俯瞰するポイント

我が国が、何らかの形で双方航空企業の定期便の運航に関し、取り決めを取り交わしている国は、総計77ヶ国、地域に及び、その各々の国ごとに執り行われた航空交渉の経緯や取り決めの内容の変遷は、個別にファイルが整理されており、把握が可能であるが⁽⁷⁹⁾、これを横断的に、ある時点でどのような状況になっていたのかを把握するための資料はこれまで特定の用途に応じて都度作成されるものを除いて存在していなかった。

このため、各国との取決めの内容を一覧する表を作成した上で、これを時系列的に横断的に俯瞰できるよう、年表形式による資料を作成することとし、変遷の特徴、課題を浮かび上がらせることとした。

その際、バミューダ I、バミューダ II、米国のオープンスカイ政策、欧州の自由化政策を受けたオープンスカイ型協定の勃興といったいわば世界史的な流れに対し、我が国の変遷はどのようなタイミングでどのようにして起こっているのか、また、その内容はどのような特徴を持っているのか、を一覧できるような資料とすることを心がけた。

一方で、我が国特有の事情として、首都の国際基幹空港が、羽田空港から成田空港に移り、その後また羽田空港でも国際線の受け入れを再開するという経緯を経ているため、羽田空港における国際線の乗り

日本と二国間特恵を有する国一覧

国名 (※EU加盟国)	年表 番号	協定		成田		羽田		コードシェア枠組み ○あり/実施中 ●あり/実施なし 一設定なし	企業間提携 (JV)
		協定締結 ○当局面合 ●のみ	自由化	旅客/貨物 自由化度	○昼間 ●深夜早朝	深夜早朝 貨物便			
米国	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	○
韓国	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
中国	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
台湾	①,②	○	○	P>C	○●	-	○	○	-
タイ	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
香港	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
マカオ	①	○	○	-	-	-	-	-	-
ベトナム	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
マレーシア	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	○
シンガポール	①,②	○	○	P>C	○●	-	○	○	-
カナダ	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
スリランカ	①	○	○	-	-	-	-	-	-
インドネシア	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
オーストラリア	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
ブルネイ	①	○	○	-	-	-	-	-	-
英国	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
ニュージーランド	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
フィンランド	※	○	○	-	○●	-	○	○	-
フランス	※	○	○	P>C	○●	-	○	○	-
オランダ	※	○	○	P<C	○●	-	○	○	-
スウェーデン	※	○	○	P<C	○●	-	○	○	-
ノルウェー	※	○	○	P<C	○●	-	○	○	-
デンマーク	※	○	○	P<C	○●	-	○	○	-
スイス	①	○	○	-	-	-	-	-	-
フィリピン	①,②	○	○	P<C	○●	-	○	○	-
ミャンマー	①	○	○	-	-	-	-	-	-
オーストラリア	※	○	○	-	○●	-	○	○	-
カンボジア	①,②	○	○	P<C	-	-	○	○	-
スズイン	①	○	○	P<C	-	-	○	○	-
ポーランド	※	○	○	-	-	-	-	-	-
ラオス	①	○	○	P<C	-	-	-	-	-
バリアニューギニア	①	○	○	-	-	-	-	-	-
インド	①,②	○	○	-	○●	-	○	○	-
イタリヤ	①,②	○	○	P<C ^{※2}	○●	-	○	○	-
ハンガリー	①	○	○	P>C	-	-	○	○	-
ハンガリー	※	○	○	-	-	-	-	-	-
クロアチア	※	○	○	-	-	-	-	-	-
チェコ	※	○	○	-	-	-	-	-	-
マルタ	※	○	○	-	-	-	-	-	-

入れの権益をどのように各国に対して設定するのか、という課題が、世界的な自由化に対してどのように向き合うのかという基本課題とは別に大きな課題として存在している。これを同じ年表のラインで盛り込むことは無理があるため、もう一つ別の流れとして整理することとした。

この結果、資料は、各国との取決めについて、その内容の特徴・解説を付した形で整理した一覧表と、①自由化の流れを俯瞰する年表、②羽田への乗入権益の付与の流れを俯瞰する年表、③自由化・羽田乗入いずれにもあてはまらない国との流れを俯瞰する年表の三部からなる年表で構成されている。

以下、この資料に順次触れながら、特徴・課題を解説する。

ラトビア							○	①	※	
アイスランド							○	①	※	
アイルランド							○	①	※	
巴拉オ							○	①	※	
ドイツ			○					②	※	
UAE			○					②		
カタール			●					②		
トルコ			○					②		
ロシア			○					②		
アラブ								③		
ベルギー								③	※	
バキスタン								③		
エジプト								③		
クウェート								③		
レバノン								③		
メキシコ								③		
ギリシャ								③	※	
イラク								③		
フィジー								③		
ネパール								③		
モンゴル								③		
南アフリカ								③		
ヨルダン								③		
エチオピア								③		
オマーン								③		
バーレーン								③		
イスラエル								③		
ウズベキスタン								③		
サウジアラビア								③		
ルクセンブルク								③	※	
アゼルバイジャン								③		
イラン								③		
カザフスタン								③		
ポルトガル								③	※	
モルディブ								③		
ルーマニア								③	※	
セーシェル								③		
モリシヤス								③		
タンザニア								③		
ケニア								③		
アルゼンチン								③		
ガーナ								③		
ブルガリア								③	※	

注1) 年表①は航空交渉の自由化プロセス、年表②は羽田への受け入れの状況、年表③は①及び②に当てはまらない国々について表示
注2) 貨物第3/第4運輸に制限あり。

年表② 羽田空港再国際化の流れ ※ 1978.5 台湾を置き成田移転

	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s～	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
羽田・定期チャーター						2000s～	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
韓国・金浦		1967.5				※	羽田定期チャーター開始	2003.11 定期化					2008.8 拡大	2009.10	2009.12		2012.8 (-2015.5再協議) (※)	2012.8 (-2015.5再協議) (※)	S14展開中二次配分 (37万回) (b)										
中国・紅旗		1974.4					2002.6 チャーター開始	2003.11 定期化										2012.8 (-2015.5再協議) (※)	2012.8 (-2015.5再協議) (※)										
中国・首都		(1975.7)																2012.8 (-2015.5再協議) (※)	2012.8 (-2015.5再協議) (※)										
台湾・松山																		2011.11 (※)											
羽田・定期						※	2001.2 国際チャーター再開						チャーターワールド改正 (深夜早期・特定時間帯)																
香港						1997.2																							
中国・その他																													
マレーシア		1965.2																											
韓国		1967.5																											
シンガポール		1967.2																											
フランス		1956.1																											
英国		1952.12																											
タイ		1953.6																											
オランダ		1953.2																											
ドイツ		1961.1																											
カナダ		1955.1																											
米国		1952.8																											
ベトナム						1994.5																							
インドネシア		1962.1																											
オーストラリア		1956.1																											
ニュージーランド																													
UAE																													
フィンランド																													
オーストリア																													
トルコ																													
ロシア		1966.1																											
インド		1955.11																											
イタリア		1962.1																											
フィンランド																													
スカンディナヴィア三国		1953.2																											

3. 協定の締結順序（年表①～③共通）

年表においては、左に各国の国名、その隣に当該国との最初の協定（協定がない場合には当局間取決め）の締結時を記載しているが、我が国における戦後の民間航空再開に当たっては、まず米英との関係構築を最優先とする必要（米国につき1952年8月、英国につき1952年12月）があったことがわかる。

その上で、当時の二国間関係から優先的に処理する必要があった国、具体的にはタイ、英連邦諸国（カナダ、豪州、インド）、ブラジル、本邦航空会社の欧州向け路線の（当時はいわゆる「南回り」）の運航にあたり運輸権の設定が必要とされる国（タイ、インド、パキスタン）、相手国に我が国への乗り入れを希望する航空会社が存在している国（オランダ、スイス、フランス、ベルギー、スカンジナビア三国）から順次協定が締結されていったことがわかる。

その後もこれらの要素に応じて順次協定が締結されていったものと思われる一方で、近年では実際の運航に協定の締結が追いつかず、協定がなく航空当局間どうしの取決めのみで定期便が運航されているケースもみられ、協定の有無と実運航の有無はもはや相関関係を持たなくなっている状況となっている。①の年表で、航空当局間合意のみで自由化がされている国は、いずれも両国企業が実運航ではなく、第三国企業の運航にコードシェアするケースであるが、年表③では、相手国企業が実運航を行っているにもかかわらず、航空協定が締結されていない国（ルクセンブルク、アゼルバイジャン）も存在する。

さらに、我が国、相手国企業双方とも第三国企業の運航にコードシェアを行うのみで、何ら実運航を行っていない場合に、航空当局間合意を持つべきかどうかについて、一貫した思想、方針は必ずしも見出せず、本邦企業が要望するかどうか、さらに相手国から申し出があるかに応じて対応しているのが実態であり、現に何ら取決めがされないまま、コードシェアが実施されているケースも存在する⁽⁸⁰⁾。

取決めがされていた方が、関係企業にとっては相手国航空当局の許

認可行為に係る予見可能性、安定性の点で望ましい。そのため、基本的には企業、相手国航空当局の意向を踏まえて対応している現在の我が国の運用は、それなりに合理的ともいえるが、それだけ航空協定の実質的な意義が相対化しているともいえ、留意が必要である。

4. 自由化プロセス（年表①）

米国のオープンスカイ政策、欧州の自由化政策を受けたオープンスカイ型協定の勃興といった世界の自由化の流れに対する我が国の政策の流れをみると、まず、二国間運送（第3・第4の自由）の自由化（但し、その対象企業数には制限あり）を1998年に米国との間で実施したこと（いわゆる98 Memorandum of Understanding : MOU）に始まり、その後、東京以外の自由化を志向するアジア・ゲートウェイ構想を経て、米国との間で2009年に結んだいわゆる日本型オープンスカイ⁽⁸¹⁾以降の動きに整理される。年表ではこれらを斜字、下線付で区別して示している。なお、中国、インドについて、航空局は「オープンスカイ」と整理しているが、相手国の乗入空港数（インド）⁽⁸²⁾や特定空港に対する乗入便数を相互に制限（中国）⁽⁸³⁾している場合があることに留意が必要である。

また、オープンスカイ協定の内容に関して、(1). その背景に両国企業の提携が存在するか否か、(2). 貨物に対して旅客に比べてより自由化が進んでいるか⁽⁸⁴⁾、各々整理したところ、その結果は一覧表にあるとおり、以下の通りとなる。

(1). その背景に両国企業の提携が存在するか否か

本邦企業と相手国企業との間の提携について、独禁法の適用除外を認めている米国、英国、フィンランド、スペイン、マレーシア等ある程度のものがあてはまるが、そのような関係がないまま結ばれているものも多く、原則的な相関関係があるとまではいえない。

(2). 貨物に対して旅客に比べてより自由化が進んでいるか

そもそも我が国のオープンスカイ協定では、貨物の第7の自由を認めているものが存在しない。旅客についても貨物についても、相手国企業の状況、本邦企業の個別要望に応じて、ケースバイケースの判断、

対応を積み重ねているため、例えば貨物において、成田空港に係る第3、第4の自由の行使は制限を加えつつ、第5の自由の行使は一定程度認める一方で、旅客については成田空港における第5の自由は認めないといった「ねじれた」ものもあるなど、理論的な説明が難しい状況にある。将来的な成田空港に係る政策展開を考えた際、このようなケースバイケースでのアプローチに委ね続けていくことが良いのか、真剣な検討が求められる。

さらに、現在、EU との間では、水平協定⁽⁸⁵⁾ 締結に向け、日・EU 双方で最終的な国内手続等が進行中であるが⁽⁸⁶⁾、既に EU における自由化の動向を踏まえ、我が国と加盟各国の間では、二国間協定で相手国企業に付与された運輸権については、その総数の範囲内で、相手国が指定する EU 他国の企業によっても行使することが可能との取決めを結んでいるところ、留意が必要である。

5. 羽田空港の再国際化（年表②）

羽田空港における国際便受け入れを巡る政策は、成田空港開港にあわせて、台湾を除き国際線を移転させた1978年以降、2001年の深夜早朝時間帯でのチャーター便の受け入れ、(1). 2003年の近隣諸国との昼間時間帯での定期的チャーター便の受け入れ開始、(2). 2010年の深夜早朝時間帯での定期便受け入れ再開、(3). 2014年の昼間時間帯での受け入れ再開、(4). 2020年の昼間時間帯での受け入れ拡大といった漸次段階的拡大方針をとっており⁽⁸⁷⁾、年表②では、各々の段階に対応して、どのような取決めが各国と取り交わされたのかがわかるよう、斜字、下線付で区別して、受け入れ国を列記している。

まず、現在の日本型オープンスカイ協定は、首都圏空港以外の空港については、第3、第4、第5の自由をいずれも無限定に認め、成田空港については、第3、第4の自由を無限定に認め、第5の自由をケースバイケース、羽田空港については、第3の自由、第4の自由も制限、という建て付けであるため、成田空港を含めたオープンスカイ協定が交わされたのち、羽田空港への乗り入れが認められるという

「発展段階説」的な経緯を経ているものと思われがちであり⁽⁸⁸⁾、多くの場合はこれがあてはまるものの、一覧表で明らかなどおり、中東、ロシアのようにこれがあてはまらない国も存在する⁽⁸⁹⁾。

羽田空港への受け入れを認めるべき国と認めるべきでない国とを峻別する基準が、初期にはいわゆるペリメータールール（国内線最長区間である羽田＝石垣間1948kmを上限として乗り入れを認めるルール）の適用等、ある程度客観的に説明可能であった。しかし現時点では、需要の存在が大前提とはいえ、受け入れると判断された国の航空企業は受け入れられる、というトートロジーに陥っているともいえる状況であり、このような仕組みがいつまで維持できるのか、甚だ疑問に思われる。なお、これらの国のうち、特にロシアについては、二、でも見たとおり、独特のポジションにあり、羽田空港に限らず全体として、今後どのように向き合っていくべきか、関係者において、より一層の検討と留意が必要とされる。

また、深夜早朝に限っての受け入れを認めていた段階では、貨物についても（当然ながらこの時間帯に限って）権益を付与していた経緯があり、EU加盟諸国については、前述のように事実上同様の扱いが求められるため、その後に付与される国についても、同様に深夜早朝時間帯に限って権益が付与されている。しかしながら、現実には貨物専用便を受け入れられる施設・環境が用意されていないため、就航実績が全くなく、この段階以後に受け入れを認めた国との関係では、貨物の権益は付与されていない。

当面の間、羽田空港において貨物専用便が受け入れられる環境は成立しないため、実質を伴わない観念的議論にはなるが、何らかの整理が必要と思われる。

その際、一旦設定された二国間権益は拡大こそ可能であれ、削減について相手国からの合意を得ることが困難である点について留意が必要である。

最後に、年表①同様、EU諸国には留意が必要である。特に、将来的

に羽田空港の扱いをより緩和、さらには自由化した場合には、その効果が他の EU 諸国の企業にも及んでいくこと。また、そのことを例えばオープンスカイ協定を結んでいないドイツはどう認識するのか、また、トルコの EU 加盟問題の波及効果が甚大であることにも十分留意が必要であることに注意を喚起したい。

四. 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および航空交渉の今後の課題

1. 地政学・安全保障的視点

二. では、現在の国際航空の枠組みをなすシカゴ体制が、第二次世界大戦を通じて飛躍的に増大した航空供給力を、いかに戦後の国際民間航空の世界に自国産業に有利な形で援用可能ならしむるかという米国の視点と、大英帝国の世界的影響力を戦後においてもなお維持すべく、その一翼を民間航空の分野でも保ちたいとする英国の対立から形作られたという従前からある関係者の共通認識に加え、ソ連が閉鎖主義的見地、米国主導での秩序構築に巻き込まれることを回避する観点から、シカゴ会議への参加を見送ったこと、その結果、シカゴ＝バミューダ体制が世界的な国際航空の枠組みというより、冷戦下での「西側」の枠組みとして形作られたことを指摘した。

スターリンの死後、ソ連の航空政策は修正がなされ、西側各国と順次二国間協定を締結するに至った。しかしその内容は、双方企業の自国領空の通過輸送力を規定し、当該輸送力に応じて相手国企業がエアロフロートに上空通過料を支払う商務協定が同時に結ばれるといった、第一の自由を制限する特異な立場を採用していることも併せて指摘した。これは、シカゴ＝バミューダ体制が、ソ連の関わりなしに構築された上、ソ連が関わることによって修正が加わったというより、ソ連が関わる部分についてはそのまま適用されることなく、デフォルメされていることを意味している。

このような事情は、三. でみたとおり、我が国の航空交渉の変遷の

中で、ロシアが独自の地位に立つことの説明でもある。元来が自由化を志向していないため、年表①には当然ながら登場せず、今後もロシアの航空政策が根本から変更されない限り、登場するとは思えないが、我が国の航空ネットワークを考えたときに、当然ながらその重要性は無視できないため、年表②の羽田空港での受入対象国には登場してくる。

また、昨今のウクライナ情勢の影響で同国の領空を通過することが枠組みの問題とは別に事実上困難となっている⁽⁹⁰⁾ 現況は、同国との関係を見る上で、単なる航空会社の利害を超え、安全保障の観点がかかせないことを改めて示唆している。

したがって、ロシアとの今後の航空交渉の展開に当たっては、まず同国の政策の特異性を十分認識し、我が国のその時点での航空政策全体との整合性よりも、相互主義の観点から、議論の帰結が我が国の立場をいたずらに損ねることがないか、常に優先して意を配ることが、今まで以上に必要となろう。

なお、2022年のICAO総会で、ロシアは理事国の地位を喪失した⁽⁹¹⁾。同国のウクライナ侵攻に端を発する、シカゴ条約を含む度重なる種々の国際法違反に対して、締約国から必要な信任を得られなかった結果といえるが、ロシアに対するこのような評価を今後の航空交渉等におけるロシア航空当局との向き合い方において、どのように消化していくのかについても、改めて意を配る必要があるだろう。

次に、二. では米英間で「第5の自由」を巡る立場の溝が最後まで埋まらなかったこと、一方で、三. でバミューダIを巡る航空交渉の背後には両国間での金融借款協定を巡る問題があり、両者での協定妥結に影響を与えていたことを指摘した。これは、個別の航空交渉の局面において、両国関係全体、両国航空企業の利害以外の要素が影響を及ぼすことがあることを示唆しており、三. において説明される我が国の個別の航空交渉においても、年表①及び年表②で、とりわけ我が国航空企業に交渉・協定締結への動機が乏しい国との間で結ばれた取決めにおいては、同様の影響があったものと推察される。

したがって、およそ各国との今後の航空交渉の展開に当たっては、ロシアとは別の意味で、当該国との関係全体を見据え、航空政策全体の整合性のみでは整理できない要素を常に気にする心構えが必要であろう。具体的には、二国間関係の歴史に留まらず、時宜を踏まえた政治、外交、防衛、経済、エネルギー、文化、観光等、あらゆる側面からの方針検討が求められる。

さらには、二. では、オランダが同じ欧州の英国ではなく、米国を支持していたという事実に触れ、国内市場を持たない国は、必然的に徹底した自由化を志向することを指摘した。こういった国と交渉をする場合、我が国航空企業が相手国航空企業と提携関係にある場合を除くと、我が国航空企業にはこれを進めるインセンティブは全く生じない。にもかかわらず、三. の年表①及び②には、シンガポール（但し、両国航空企業間で提携関係を追求）、中東各国のような、こういったカテゴリーの国が登場する。これはとりもなおさず、航空交渉が航空企業の利害や航空政策の視点を越えたところで展開されている証左でもあるが、一方で、「空港」政策の観点からみると、我が国空港の活性化、競争力の強化の観点からは、むしろこういった国の航空企業を積極的に受け入れる視点が重要となる上、我が国の今後の重要な政策の一つであるインバウンド促進とともに、アウトバウンド需要の掘り起こしの観点からも重要となる。但し、このカテゴリーに属する国の航空企業は通常、日本との間の二国間輸送ではなく、もっぱら当該国を経由した第三国と日本との間の輸送（第6の自由）を行うことから、関係する第三国との関係性・需給関係にも留意する必要がある。

我が国の航空交渉は、伝統的に、欧州のプロトコールを引きずり、こちらがもらえる権益以上のものを相手国には渡さない、という思想の下、参加者・意見調整の対象者も当局たる航空局と大手航空会社に限られているが、米国では航空会社のみならず空港企業体も協議に臨んでいる⁽⁹²⁾。交渉への参加といっても、実質的な議論そのものは当局同士に限定して行われることが通例であるため、参加者として名を連

ねるかどうか、実質的な意味があるかどうかは疑問であるが、航空会社の視点に限って交渉方針を打ち立てて進めていく手法では、より大局的な航空政策や、さらに上位の政策判断とうまく接合しない。

したがって、とりわけこういった国々との今後の交渉においては、航空局、航空会社いずれの関係者も、今まで以上に個別の航空会社の利害を超えた位置での我が国の利害の俯瞰・把握が重要となることを改めて指摘したい。過去においても、羽田再国際化に先駆け、関西空港・中部空港開港前後の航空交渉においては、これら新空港によってもたらされる供給量をどのように活用するかについて、空港運営会社、地元自治体等空港関係者との調整も綿密に行われている。

以上を丹念に遂行しようとする、いずれも均一のプロトタイプを各国に当てはめる画一的なアプローチにはならず、必然的に個別の相互主義的アプローチにならざるを得ない。

三. の年表①で明らかなおおり、我が国は、いわゆる「日本型オープンスカイ」を粛々と進めており、この方針を変更する必要は何ら感じられない。一方で、その具体的内容、特に成田空港に関係する第5の自由については、ケースバイケースでの個別処理の積み重ねとなっていて、その内容を整合的に説明できる法則のようなものは見出しがたいこと、さらに年表②の羽田受け入れ国のリストが、年表①で並ぶ「日本型オープンスカイ」消化国との相関関係になっていないことは、裏を返せば現在に至るまで、自覚の有無を問わず、相互主義的アプローチが繰り返されてきていたともいえる。

思想なきプロトタイプの画一的当てはめは、意味のない自縄自縛に陥る一方で、方針なき相互主義は単なる無定型に陥る。成田に関係する第5の自由については、本邦航空企業の未就航国における中間第5の自由の行使について、成田空港の活用促進の観点から、一定程度認めていく方針を打ち出しているところではあるが⁽⁹³⁾、三. で指摘したとおり、個別各国の扱いをみると、貨物と旅客の「ねじれ」も生じており、このまま個別処理が積み重なっていったときに、後者に陥る可

能性なきとしない。

我が国においては、今日に至るまで、この両者のバランスをとるべく、航空局においても、航空会社においても、組織あるいは個人の経験の積み重ねが活かされてきた。残念ながらそのような蓄積がたゆまず引き継がれ、正しい判断が継続的に下されることを保証する仕組みは存在しない。今後の関係者におけるより自覚的な対応、心構えを求めたい。

2. 国籍主義の相対化

二. では、シカゴ会議において、国際線の基幹路線を特定の国籍の航空企業の運航に委ねるのではなく、基幹路線のネットワークを維持するべく、国籍の概念から離れた運航主体で運航を確保する仕組みを構築すべきという提案がなされていたことを紹介した。

領空主権、旗国主義、自国航空企業による国際航空市場における活動の確保という米国や英国の前提とする国際航空の枠組と相容れないため、実現には至らなかったが、個別の国の航空企業、自国航空企業の運航が確保できない、期待できない状況において、他国にいる同胞を人道的な観点から第三国、あるいは第三国を経由して自国に運送させたいという状況が発生した際には、今日においてもなお有効であることはIで指摘しているとおりであり、COVID-19の爆発的な感染が発生した2020年当初のケースや、ウクライナとロシアの紛争が勃発した2022年においても示唆に富む考え方とも言える。

また、三. では、EU加盟諸国と我が国の間の協定・取決めの適用にあたり、「相手国」企業の概念に他国とは異なる概念を用いることとなっていることを指摘し、留意を促している。我が国企業に目を転じても、議決権のない株式を保有することで、外国航空企業が影響力を行使する本邦航空企業がすでに存在し⁽⁹⁴⁾、3. で後述するような自由化の進展により、外国航空企業と共同事業を実施するなど、シカゴ会議当時、あるいは日本型オープンスカイ協定の締結までには存在しなかった事業態様が現に展開されている。1. で述べたような国際民間

航空と安全保障の不即不離な関係は普遍である一方で、このように国際航空における実務面では、様々な動機により国籍概念を相対化させる動きが進んでいる。

こういった動きに我が国がどう対応すべきか、また、航空交渉においてこういった方針をとるべきか、は文脈に応じて様々であろうが、大事なことは、過去の固定観念にとらわれない柔軟な発想に基づく検討であろう。なぜなら、いずれの動きも最初は存在していなかったものであり、前例の有無のみで考えると、いずれもあり得ないという結論になってしまうためである。

これも1. 同様、定見なき個別処理は無定型に陥り、思想なき過去の先例のあてはめは自縄自縛に陥る。両者の間での、文字通りの射た判断が求められるところである。

3. 「管理」の瓦解の意味するところ

二. では、イギリスやカナダが提案していた各国航空企業の運輸権を管理する国際機関は遂に実現に至らず、今後もその見込がないこと、また、運賃管理機関として設立されたIATAにおいても、2017年をもってその機能は消失し、4. で後述する各国による自由化と競争政策の適用の進捗により、もはや再登場の余地はないことを指摘した。

米国、欧州諸国はじめ、競争政策が、その適用除外のあり方も含めて産業横断的に展開されている国々との航空交渉においては、両国航空企業の保護、競争抑制を念頭に置いた成果物の合意は、少なくとも、その意図をあからさまとする文言では困難であり、また、文言を如何に工夫しようとも、そもそも実質で合意することも困難になってきているといえる。

シカゴ・バミューダ体制の要素として、双方航空企業の保護、すなわち競争抑制を挙げるとすれば、もはや、米・欧双方が航空分野において自由化を志向した段階で、米国が元来志向していた「自由型」が欧州の「管理型」を呑み込むことによって、この体制は変質してしまったと言える。また、三. で見たように、これらの国と我が国の間

の協定の内容も、この流れを受けて変質している⁽⁹⁵⁾。

なお、結果として、米国がカボタージュを盾に、国内航空市場を完全保護下に置くのに対し、EUをひとつの国として見た場合、過去に設定されたEU加盟各国と第三国との間での第5の自由（に基づく運送）によってEU内カボタージュが成立している点は特筆に値する。ドイツが自由化を志向しない所以でもあろう。

重要なことは、競争政策の進捗と連動しているこの流れは、不可逆的であって、いったん制限を解除したものが、後に再度発動される、という方向には決してならないことであり、競争を本質的に避けたいとする既存航空企業の利害とは本質的に相容れないことである。航空交渉の当事者である航空当局と既存航空企業の視点のみで交渉への対処方を考えようとする、この大きな流れとずれた判断になってしまう危険を常に伴う。

この点では、交渉に向き合うにあたって、相手国における競争法運用の実情への理解や、本邦航空企業間での利害関係の衝突（特にいずれか一方、あるいは双方企業が相手国航空企業と提携関係にある、あるいは提携関係を深化させようとしている場合）に対する適切な対処方針設定といった、旧来からの伝統的な交渉では発生しなかったアジェンダに対して、旧来からの伝統的な思考プロセスを墨守することは弊害が大きく、先入観にとらわれずに臨むことが重要といえよう。

4. 新たな課題への対応（競争政策・環境政策）

二. では、今日の国際航空政策上の課題であり、かつ、その対応が各国に委ねられている、あるいはICAOが主導することになるのか予断を許さないものとして、混雑空港における発着枠の配分を含めた企業提携と競争政策とのせめぎ合いの問題と、地球温暖化対策としての炭素排出をめぐる枠組みの問題を指摘した。

両者に共通する点として、ある種の相場観、あるいはそれを下支える枠組みは全く存在しないわけでもなく、特に前者については、それなりに慣行が積み上がっているとも言えるが、それらはあくまで各

国独自の判断で片務的に実施されていること、また、それらの相場観自体が今後も固定的であるとは全く思われないこと、さらには、これらについて、我が国としての確固たる立場や方針が積み上がっているわけではないことに十分留意する必要がある。

企業提携と競争政策の関係に関していえば、我が国においても、提携行動に対して独禁法の適用除外の認可が付与されている事例が少なからずあるが、いずれも相手企業に対する相手国関係当局の同様の方針が前提とされており、我が国における能動的判断が先行しているケースはない。また、二. で指摘したとおり、企業提携を合法的なものとするのと認めると引き換えに、混雑空港における発着枠を返上することを求める事例が米国、EU ではすでに積み上がっているが、我が国においてはそのような事例がなく、どのような場合にそのようなことになるのか、予見可能性がない。

さらに、これも二. で指摘のとおり、発着枠の配分調整は、伝統的に IATA が主導して策定されるガイドラインに則って、各国が自国での配分にかかる規則を定め、いわゆる U/L ルールに基づいて各国の調整主体が実施しているのが実情であるが、建前上も実質上も各国とも、自国で適用する規則は自国で定めており、必ずしもガイドラインに忠実に従うものではなく、競争政策的観点から、将来的に U/L ルールの適用の見直しに言及している国も存在している。この点、我が国においては、IATA ガイドラインとは異なる競争政策的観点からのポジションがあるのかどうか、今までの運用実績からは何ら判然としない。

三. で指摘したとおり、羽田空港へのアクセスを二国間協定による運輸権の付与でコントロールしている現在の手法は、その結果を整合的に説明することが既に困難になっているという点で、早晩の見直しは必須であるが、それは必然的に、運輸権としての「発着枠」によるコントロールから、IATA ガイドラインで定義される字義通りの「発着枠」について、その配分調整によって羽田空港へのアクセスをコントロールする手法に完全に移行していくことを意味する。

その際には、当然ながら羽田空港の我が国空港政策において持つ位置づけや特殊性は無視できないところ、これらは各国航空企業、航空当局からみると、特殊制約要素でしかなく、相手国にも同様の事情を抱える空港が存在しない場合においては、理解を得るのは容易ではない可能性が高い。

三. の推移からも明らかなおおり、このプロセスがどのような形で進み得るのかは、まずは従前から羽田空港の完全な自由化を要求している米国との交渉を、どのような形で進め得るかに全面的に依存する。長期的視点に基づく関係者による丁寧な検討と対応が求められることになる。

炭素排出を巡る枠組みの問題に関しては、発着枠をめぐる問題と異なり、そもそも世界的に運用例が積み重なっておらず、今後の議論が二国間、多国間でどのように展開されていくのか自体が未知数である。また ICAO で国際航空独自の枠組みとして導入することを決定した CORSIA についても、その目指すところどおり機能するのか、それとも瓦解してしまい、二国間での調整に分解されてしまうことになるのか、現時点では全く予断を許さない。二国間の調整に委ねられるにしても、発着枠とは異なり、国際航空特有の問題として分解できるのか、各国の環境政策全体の動向に引きずられるのか予断を許さない。

二. でみたとおおり、少なくとも EU の動きは航空特有の動きの前に、EU としての産業横断的な思想がまずある構図は今後とも変わらないものと思われる。また、我が国も我が国で、既に2050年までにカーボンニュートラルを実現するという政策が、政府全体の目標として設定されており、この問題を検討するにあたっては、1. で航空交渉が地政学、安全保障的視点で双方の国情そのものや二国間全体の関係の影響を無視できないことを指摘している以上に、我が国、世界の環境政策全体というマクロ的視座を無視できないことに留意が必要である。

五. 結びに代えて

一. に述べたとおり、本研究は、今までの我が国の航空交渉の実務の歩みを、我が国が参加しなかったシカゴ会議の様態から書き起こすことによって、その特徴、課題を全体像として明らかにすることを意図したものであり、特に三. において提示する年表資料は、本研究で指摘する特徴・課題以外にも、実務者がこれを目にする時点で抱える問題意識、課題解決に何らかの示唆を与えるものであると信じる。

本研究は、今までの実務の歩みがある特定の理論やモデルで説明する、あるいは仮説を証明する、という学術的な形をとっていない。むしろ、本研究は、実務の積み重ねは、諸々の事情により、そのような試みを著しく困難にしていることを明らかにしたものである。

しかしながら、これは、今後の国際航空政策の企画・立案、それを遂行するための航空交渉の実施にあたって、無手勝流で臨むことを是とすることを意味しない。定見なき個別処理は無定型に陥り、思想なき過去の先例のあてはめは自縄自縛に陥ると繰り返し指摘した。このような事態に陥らず、適切な判断をするためにも、過去の歩みをそのプロトコール、傾向の変化や例外のあり方の理解を通じておさえておくことは重要と思われる。真に価値を持つその時々の前衛的・創造的な芸術の担い手は、例外なくその時々伝統手法についても我がものとしていることを、全く別の次元ではあるが指摘したい。

一. に述べたとおり、本研究の成果に基づき、我が国の政策関係者のみならず、航空会社や空港運営権者など多くの航空関係者にとって、高次かつ有意義な国際航空政策の企画・立案が、将来の世代においても引き続き実現されていくことを期待する。

- (1) 国際航空に関わる政策が依然二国間の交渉を前提としていることにつき、加藤一誠ほか編『航空・空港政策の展望—アフターコロナを見据えて』（中央経済社、2021年）i頁〔加藤一誠〕参照。

- (2) 国際航空に関する政策が航空・空港政策の土台をなすことにつき、加藤ほか編・前掲注(1) iii [加藤一誠]、2 及び4 頁 [加藤一誠・引頭雄一]。
- (3) 国際航空の規制枠組みの変遷、航空自由化の流れの中で我が国が抱える政策的論点のあらましについては加藤ほか編・前掲注(1)11-17頁 [大沼俊之]。
- (4) U.S. Department of State, *Proceedings of the Conference on International Civil Aviation: Chicago, Illinois, November 1-December 7, 1944 Vol. 1*, (Department of State Printing Office, 1948) [hereinafter: Proceedings] .
- (5) Adolf A. Berle, 米国会社法の権威であり、Rooseveltを支えた「Brain Trust」の一人。
- (6) Adolf A. Berle, *The Chairman of the American Delegation to the International Civil Aviation Conference (Berle) to President Roosevelt* (Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1944, General: Economic and Social Matters, Volume II 800.796/12-744) .
- (7) 例えば藤田勝利編『新航空法講義』(信山社、2007年) 40頁 [関口雅夫]。
- (8) 高田馨里『オープンスカイ・ディプロマシー—アメリカ軍事民間航空外交 1938-1946年—』(有志舎、2011年)。
- (9) 国際航空業務通過協定第1条第1項(1)。なお、これに引き続く講学上の第2の自由以下の内容については、加藤ほか編・前掲注(1)12頁 [大沼俊之]
- (10) 例えば、藤田勝利編・前掲注(7)40頁 [関口雅夫]。
- (11) 注(7)参照。なお、航空を包含した、より俯瞰的な視点での米英間の対立を理解する上では W. Churchill, *The Second World War* (Penguin 1990) (W. チャーチル (佐藤亮一訳)『第二次世界大戦』(河出文庫、2001年)) が参考となる。
- (12) Convention on International Civil Aviation, 1944 (hereinafter: Chicago Convention)
- (13) International Air Services Transit Agreement, 1944 (hereinafter: Two Freedoms Agreement)
- (14) International Air Transport Agreement, 1944 (hereinafter: Five Freedoms Agreement)
- (15) Standard Form of Agreement for Provisional Air Routes
- (16) Interim Agreement on International Civil Aviation, 1944
- (17) ④も含めて、例えば藤田勝利編・前掲注(7)42-43頁 [関口雅夫]。
- (18) 高田・前掲注(8)152頁以下参照。なお坂本昭雄『甦れ、日本の翼—民間航空の変遷』(有信堂、2003年) 1-13頁は、米英の立場の違いとそれを受けた議論の推移について、自身がコロンビア大学で教鞭を執っていた

バーリの講義を受講していたエピソードから書き起こして言及している。

- (19) 長田祐卓「領空制度と航空協定 IV 商業国際航空の基本的法構造」国際法学会編『日本と国際法の100年第2巻 陸・空・宇宙』（三省堂、2001年）143-145頁は、豪・ニュージーランド提案を含め、各国提案を簡潔に紹介し、城戸正彦『空域主権の研究』（風間書房、1981年）292-305頁は、Wenceslas J. Wagner, *International Air Transportation as affected by State Sovereignty*, (Bruylant, 1970) に基づくとした上で、会議の模様についてさらに詳しく記述している。
- (20) *See Proceedings, supra* note 4.
- (21) *See Berle, supra* note 6.
- (22) *See ibid.*, pp. 600-601. 高田・前掲注(8)124-139頁参照。
- (23) *Proceedings, supra* note 4, p. 11. *Invitation of the United States of America to the Conference*. なお、会議の招集地がなぜシカゴであったのか、典拠は見いだせないが、航空の要地であったこと、会場とされた Stevens Hotel (現 Hilton Chicago) が会議開催にあたっての収容能力が図抜けた規模の建物であったことなどが考慮されたのであろうか。
- (24) Berle, *supra* note 6, p. 600.
- (25) 高田・前掲注(8)152、157、160-163頁は、他国の航空機のいかなる領空への侵入も許可しないとする同国の「閉鎖主義」を指摘している。*See also* Betsy Gidwitz, *The Politics of International Air Transport* (Lexington, 1980) pp. 47-48.; Eugene Sochor, *The Politics of International Aviation* (Macmillan, 1991), p. 7.
- また、Robin Higham and Jacob W. Kipp, *Soviet Aviation and Air Power* (Brassey's, 1978), p. 182. は、スターリンの西側諸国に対する根本的猜疑心、米国主導での航空秩序形成への不信をその背景として指摘し、その後1956年の彼の死に至るまで、ICAO への加入の動きがなかったことを併せて指摘している。ちなみにソ連が ICAO に加入したのは1970年である。
- (26) 高田・前掲注(8)160-163頁。Gidwitz, *supra* note 25, p. 48.; Sochor, *supra* note 25, p. 7.
- (27) 1923年創設。元来は、空軍隷下の航空監督部門。1956年のスターリンの死去まで、その国際的な活動領域は東欧、中国といった東側諸国にとどまっていた (Higham and Kipp, *supra* note 25, p. 172.)。スターリンの死後、ソ連製航空機の宣伝手段として、西側主要国との国際線開設に方針を転換し、順次これらの国とも二国間協定を締結していく (*Ibid.*, p. 183.) が、その内容の特異性については、後掲注(60)参照。
- (28) 参加国は総計52カ国、また、デンマーク、タイの公使が個人の資格で加わっている。*Proceedings, supra* note 4, p. 13.
- (29) *Proceedings, supra* note 4, p. 42. 本研究の対象とするところではないが、枢軸国の敗戦を前提に、その後の民間航空の姿を探求しよう、という

その内容は、蚊帳の外に置かれていた日本（人）の立場からすると、曰く言い難い感情を惹起する代物である。終戦の9ヶ月前のこの時期に、日本の敗戦を前提とした戦後の国際民間航空の枠組みに関する国際会議が開催されている事実について、日本人は改めて真剣にその意味を自問する必要があると思われる。

- (30) *Proceedings, supra* note 4, p. 554. Conference Doc. 16.
- (31) *Ibid.*, p. 566. Conference Doc. 48.
- (32) *Ibid.*, p. 570. Conference Doc.50.
- (33) *Ibid.*, p. 549. Conference Doc.49.
- (34) Berle, *supra* note 6, pp. 602-608.
- (35) *Proceedings, supra* note 4, p. 1.
- (36) *Ibid.*, p. 184. *Draft of Technical Annexes (to the Convention on International Civil Aviation)*
- (37) ちなみに、これを記念して、ICAO は毎年、国際航空に多大な貢献をした人物、機関に対し、Edward Warner 賞を授与している。
- (38) Berle, *supra* note 6, p. 604.
- (39) *Ibid.*, p. 604.
- (40) *Ibid.*, p. 606.
- (41) *Ibid.*, p. 603.
- (42) *Ibid.*, p. 606.
- (43) *Ibid.*, p. 603.
- (44) *Ibid.*, p. 606.
- (45) *Ibid.*, pp. 605-609.
- (46) *Proceedings, supra* note 4, pp. 491-493.
- (47) *Ibid.*, pp. 493-498 ニューヨークの空港に名を遺す、当時のニューヨーク市長（米加合同防衛委員会米側議長）Fiorello H. LaGuardia が弁舌を振るっている。
- (48) Chicago Convention, Interim Agreement on International Civil Aviation, 1944
- (49) Standard Form of Agreement for Provisional Air Routes.
- (50) Two Freedoms Agreement.
- (51) Five Freedoms Agreement.
- (52) 城戸・前掲注(19) 332-347頁は、その後の多国間条約化への試みがICAO 等の場でことごとく不首尾に終わった様子を紹介している。
- (53) サービスの貿易に関する一般協定 航空運送サービスに関する附属書 2.
- (54) 国際航空を担う自国航空会社の意義の多様性について、See Benjamyn I. Scott and Andrea Trimarchi, *Fundamentals of International Aviation Law and Policy*, (Routledge, 2020), p. 107. 同書は、航空会社に課される

国籍要件の意義として「威信、安全保障、経済（貢献）、社会（貢献）」を挙げている。

なお、Alan Dobson, *A History of International Civil Aviation: From Its Origins through Transformative Evolution*, (Routledge, 2017), pp. 42-46. は、シカゴ会議において、自由な多国間協定を追求したとされる米国代表団の中でも立場は一致していなかったとしており、CABの委員長で次席代表を務めた Pogue は、Roosevelt のメッセージとは異なり、当初から二国間主義を追求していたとする。また、坂本・前掲注(18)15頁も自身と Pogue とのエピソードに触れる中で、彼が二国間主義者であることに言及している。

(55) 城戸・前掲注(19)420-425頁は、多国間主義が阻まれる理由として、自国航空会社の意義を Scott and Trimarchi, *supra* note 54, p.107. 同様に挙げつつ、将来的な実現可能性を否定しないが、それから20年余何ら変化がないことからして、今の二国間主義が続くであろうことの証左ともいえる。

(56) EU 域内の航空自由化について、加藤編著・前掲注(1)13頁 [大沼俊之]。

(57) 発足の経緯、その機構・機能の仔細については、坂本昭雄『新しい国際航空法』（有信堂、1999年）49-66頁参照。

(58) “YY Fares Retire after Seven Successful Decades” (IATA Press Release No40. 6 July 2017

<https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2017-press-releases/2017-07-06-02/> 最終アクセス日2023年5月8日)

ただし、これは IATA の終焉を意味せず、混雑空港における発着枠配分についてのガイドライン (Worldwide Airport Solt Guidelines) の策定・改訂に影響力を持つ等、国際航空分野における業界団体として引き続き重要な役割を果たしている。

(59) 例えば、Scott and Trimarch, *supra* note 54, pp. 226-253.

(60) Dobson, *supra* note 54, p. 58. は、ソ連（現ロシア）が、シカゴバミューダ体制の構築に何ら関与せず経てきたことが、今日においても国際航空の枠組みの運用が世界的に統一されず、各種各様であることの要因の一つであると指摘する。（米ソ間で協定が締結されるのは20年後の1966年である。）

実際、ロシアと各国の協定では、我が国との間のみならず、米、欧州等も含めて、ロシア上空を通過する便数について制限を加える、あるいは通過にあたり相手国企業から通過料を徴収する他国にはない仕組みが採用されている。

(61) Berle, *supra* note 6, p. 607. *Proceedings*, *supra* note 4, p. 504.

(62) Dobson, *supra* note, 54, p. 56. は、バミューダで締結された米英協定

に続く米オランダ協定の締結は、二国間主義者にとっては悪夢であり、皮肉にも、自由主義ではなく、保護主義が全面に出ることとなったと指摘している。

- (63) 我が国の例につき、「アフリカ各国の日本大使館、エチオピア航空での待避を呼びかけ 接続するチャーター便や臨時便運航へ」(Traicy 2020年4月11日 <https://www.traicy.com/posts/20200411153166/> 最終アクセス日2023年6月28日)
- (64) 航空会社の責任に係る議論については、私法の領域であり、かつ、地上第三者に対する責任の議論も含めて、既に第二次大戦前から枠組が存在しており(いわゆるワルソー条約(Convention for the Unification of Certain Rules relating to International Carriage by Air, Walsow 1929)及びローマ条約(International Convention for the Unification of Certain Rules relating to Damage Caused by Aircraft to Third Parties on the Surface, Rome 1933))、当初から「シカゴ会議」で議論すべき課題として認識されていなかったものの、「シカゴ会議」の成果物であるICAOがその内容の近代化、現代化の検討の場として重要な役割を果たし、ジャパニーズ・イニシアチブの下、いわゆる1999年モントリオール条約(Convention for the Unification Certain Rules for International Carriage by Air, Montreal, 1999)に結実しており、航空交渉を通じた政策遂行と直接関連しないため、本研究で言及するに及ばない。
- また、航空犯罪に関する規制に係る議論についても、「シカゴ会議」では議論の対象とされておらず、議論すべき課題としても認識されていなかったが、いわゆる1963年の東京条約以降、関係国の裁判管轄権の整理をはじめとする諸問題を念頭においた諸条約(1963年東京条約(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Tokyo 1963)、1970年ヘーグ条約(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, the Hague 1970)、1971年モントリオール条約(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, Montreal 1971)等)がICAOを検討の場として採択され、また、航空保安を対象とした附属書(Annex 17 (Aviation Security))が制定されるなどの進展が見られており、これも本研究での言及は省く。
- (65) 加藤編著・前掲注(1)13頁[大沼俊之]。
- (66) シカゴ条約第44条(f)は、ICAOの目的として「全ての締約国が国際航空企業を運営する公正な機会をもつことを確保すること」とするのみで、当然ながらここでいう「公正な機会」とは各国競争法の目指す公正な競争の意ではない。Scott and Trimarchi, *supra* note 54, p. 251.
- (67) *Ibid.*, pp. 236-237. なお、我が国においてそのような例はない。
- (68) そもそも各国の競争法の運用自体が、航空に限らず判例法主義的になされていることに留意が必要である。*Ibid.*, pp. 231-251. この点、注(65)

のとおり、我が国は制度こそ有する（航空法第110条第1項第2号及び同法第125条）が、先例が存在しない。

- (69) Worldwide Airport Slot Guideline 1.7.2 e). この見直しを言及するものとして、例えば英国において“Aviation 2050 The Future of UK Aviation” (2018)。
- (70) 今でこそ Worldwide ‘Airport’ Slot Guideline であるが、元来は Worldwide Slot Guideline であった。
- (71) 各々の概要については、外務省 HP https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page22_003283.html 参照。(最終アクセス日2023年5月8日)
- (72) 国土交通省 HP https://www.mlit.go.jp/koku/content/ICAO_CN.pdf 参照。(最終アクセス日2023年5月8日)
- (73) Resolution A41-21: *Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection - Climate change*
- (74) Scott and Trimarchi, *supra* note 54, pp. 261-262.
- (75) 排出量削減、オフセットのベースとされる排出総量、いわゆるベースラインは、2022年の ICAO 総会で、2019年排出量の85%と決議された。Resolution A41-22: *Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*
- (76) 米は、対英交渉に先立ち各国と交渉を開始し、1945年にはアイルランドと、欧州への米企業の第5の自由に基づく以遠権行使をも認める協定を締結している。Dobson, *supra* note 54, p.54はこれにチャーチルが激怒し、ルーズベルトに抗議したものの、詮なかったとのエピソードを紹介している。
- (77) 交渉の背後には、米から英への金融借款協定問題があり、米議会では、航空交渉が妥結されない場合は金融借款協定も執行すべきでない、とする声が高まっていた。当時、戦後復興のための資金不足が深刻な状況にあった英国としては何としても避けたい展開であり、第5の自由を巡って「シカゴ会議」で決裂したにもかかわらず、バミューダ I では、第5の自由を含め、輸送力について事後審査主義を導入する内容に英国が妥協したことの大きな要因と思われる。高田・前掲注(8)202-213頁、Dobson, *supra* note, 54, pp. 54-55。
- (78) *Ibid.*, p. 57は、バミューダ I の米国以外での用いられ方、特に欧州諸国間での交渉となると、お互いに「自分のやりたいこと以上に相手にさせない」精神で臨むため“Airlines and governments sat down and said whatever this agreement [the Bermuda-type] , meant to say we aren’t going to let you do more than we want to do.” 事後審査主義に象徴されるバミューダ I の自由志向的性格とは反対に、その結果が極めて保守的になると指摘して

いる。

欧州諸国はその後自由化の道を進むものの、交渉に臨む姿勢や合意の文章化においては、依然この名残が見られ、我が国との交渉においても、米国と比較した場合に明確な違いがあることにつき留意が必要。

- (79) 我が国の航空協定の条項の典型・特徴については、坂本昭雄『国際航空法論』(有信堂、1992年)82-101頁、藤田・前掲注(7)82-92頁〔中谷和弘〕参照。ただし、その実際の運用に当たっては、輸送力をはじめとして内容の仔細について航空当局間の取決めにより決定・運用されている場合が多く、かつ、相手国との関係があり、その内容については、原則非公開とされている。
- (80) たとえばペルー。ただし、販売はされているものの、実際に購入され、運送された実績があるかどうかは不明。
- (81) その内容については加藤編・前掲注(1)14-16頁〔大沼俊之〕
- (82) 例えば、本邦企業の実運航での成田からの乗入可能空港は6空港(デリー、ムンバイ、チェンナイ、コルカタ、ハイデラバード、ベンガルール)に限られる。
- (83) 北京、上海、羽田、成田については相互の航空会社の乗入便数の総数に制限が加えられている。
- (84) 世界的な傾向を見ると、旅客については第5の自由まで、一方、貨物については第7の自由まで自由化している例が多い。
- (85) The Agreement between Japan and the European Union on Certain Provisions of Agreements between Japan and Member States of the European Union for Air Services
- (86) 外務省HP参照。https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009620.html (最終アクセス日2023年5月8日)
- (87) その各々の内容については、別途報道発表資料等があり、航空交渉のあり方を探究する本研究では立ち入らない。
- (88) 実際、羽田へ新たに乗り入れを希望する航空会社、航空当局に対し、それが受け入れられない理由としてこのような説明がされる場合は少なくない。
- (89) ドイツも同様であるが、成田の制限をお互いに希望しているというより、その開放の必要性を双方とも単に感じていない点で、他国の事例とは異なる。
- (90) 我が国は他の欧米諸国と異なり、ロシア国籍機の我が国への乗り入れを禁止しておらず、ロシアも協定で認められている我が国航空企業の運輸権に制限を加える措置を講じていない。しかしながら、ロシア領空を通過する運航に対して、市場が保険を提供していないため、事実上運航ができない状況となっている。
- (91) 理事国選挙の手續と結果について、See ICAO, Election of the Council,

available at <https://www.icao.int/Meetings/a41/Pages/election-of-the-council.aspx> (最終アクセス日2023年5月8日)

(92) 例えば、2019年の交渉討議録参照。U.S. Department of State, U.S.-Japan Record of Discussions of August 21, 2019, available at <https://www.state.gov/u-s-japan-record-of-discussions-of-august-21-2019/>, (最終アクセス日2023年5月8日)。

(93) 加藤編・前掲注(1)16頁参照 [大沼俊之]。

(94) 例えばジェットスター・ジャパン及び春秋航空・ジャパン。

(95) 航空法は、国際航空運送について、全ての国に共通に適用される前提で規定していることもあり、未だ設定した運賃について、ダブル・アプルーバル制を念頭に予め国土交通大臣の許可を得るよう規定している（航空法第105条第3項及び第129条の2）が、これらの国との間の路線については運用上、届出同様の扱いとなっている。

〔謝辞等〕

本研究は、(一)関西空港調査会2022年度研究助成「我が国航空交渉の歴史的変遷・要諦に関する調査・考察」（主査：松嶋隆弘 日本大学法学部教授）の成果の一部である。内容は筆者個人の見解を表明するものであって、筆者の所属する組織の公的見解を表明するものではない。