

東京大学 公共政策大学院

ワーキング・ペーパーシリーズ

GraSPP Working Paper Series

The University of Tokyo

GraSPP-P-07-006 and ITPU-P-07-003

東アジア圏民間航空市場統合に関する
制度的問題点と
これに対する対応について

三上誠順

2007年3月

GraSPP
THE UNIVERSITY OF TOKYO

GraSPP Policy Research Paper 07-006

ITPU

ITPU Policy Research Paper 07-003

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC POLICY
THE UNIVERSITY OF TOKYO
HONGO, BUNKYO-KU, JAPAN

GraSPP
THE UNIVERSITY OF TOKYO

東アジア圏民間航空市場統合等に関する制度的 問題点とこれに対する対応について

東京大学 公共政策大学院
事例研究(ミクロ経済政策Ⅱ・解決策分析)2006 年度

法政策コース 三上 誠順

GraSPP ポリシーリサーチ・ペーパーシリーズの多くは
以下のサイトから無料で入手可能です。
<http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/research/wp/index.htm>

このポリシーリサーチ・ペーパーシリーズは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある
論文草稿である。著者の承諾なしに引用・配布することは差し控えられたい。

東京大学 公共政策大学院 代表 TEL 03-5841-1349

目 次

I	はじめに	P 1
II	現在の国際航空体制の概観	
1.	シカゴ条約体制、二国間協定方式の概略	P 2
2.	現行の日本の国際航空規制についての概観	P 3
III	世界的な国際航空自由化の動き	
1.	EU 域内航空自由化のプロセスと自由化後の規制の検証	P 4
2.	オーストラリア・ニュージーランド間の国際航空市場統合のプロセスと自由化後の規制の検証	P 8
3.	両航空統合市場において残された課題	P 10
4.	米国のオープンスカイ政策	P 12
5.	航空市場統合とオープンスカイ政策 ー米・EU 包括国際航空協定ー	P 13
IV	ミクロ経済学の観点からの東アジア圏航空自由化への提言	
1.	ミクロ経済学の観点からの東アジア圏航空自由化提言の内容	P 14
2.	シカゴ条約・二国間協定体制の見直しについて	P 15
V	東アジア圏諸国の航空市場統合を実施する場合の制度的課題	P 16
1.	シカゴ条約第7条への対応	P 17
2.	航空会社の国籍規制と安全	P 19
3.	航空企業の雇用流動化の問題	P 19
4.	C I Q体制の問題	P 19
5.	独占禁止に関する法律の体制の統一	P 20
6.	日本の空港発着容量制限の問題	P 21
VI	東アジア圏諸国の航空市場統合方策へ向けた提言	
1.	東アジア圏航空統合市場の段階的实施	P 22
2.	三国間で問題が生じた場合の裁定機関の必要性	P 23

I はじめに

国際民間航空（以下「国際航空」という。）については、領空主権を明記したパリ条約（1919年）以来の国際航空に関する原則を取りまとめた国際民間航空条約（シカゴ条約）が、現在まで枠組みの基本となっている。しかし、シカゴ条約では国際航空についての具体的な路線設定方式及び価格設定方式を決定するには至らず、国際航空の具体的な運用は、第二次世界大戦後に英米の妥協により成立した米英航空協定（バミューダ I）を雛形として、国際航空の運航を希望する二国間の交渉とその合意に基づき路線設定及び輸送力¹並びに価格設定を行うという二国間協定を、世界各国が積み重ねることにより運営されてきた。

これまで、日本、中華人民共和国（以下「中国」という。）及び韓国（以下この三国を「東アジア圏諸国」という。）²においては、このシカゴ条約体制と二国間協定方式に基づく国際航空路線の設定と、国内航空輸送における自国航空会社による運航（カボタージュ禁止）という、従来から世界的に運用されてきた枠組みに基づいて航空ネットワークを形成してきた。その一方で、東アジア圏諸国においては、中国の経済成長等により域内の人流、物流が活発化し、今後、国際、国内とも域内の航空需要が急激に増加することが予想されている。このため、今後、東アジア圏諸国域内での国際航空を巡る環境が激変することは必至であり、このような環境の変化に対応した効率的な域内航空輸送ネットワークの構築が求められる。

また、全世界的に国際航空の分野を俯瞰した場合、経済のグローバル化の進展に伴い、これまで二国間協定主義に基づき厳格な政府規制に服してきた国際航空体制においても、自由化の動きが起こっている。こうした国際航空自由化の動きの中で重要な意味を持つと考えられているのが、EUにおける域内航空自由化、オーストラリア・ニュージーランド間の航空自由化等の地域内航空自由化への動きと米国のオープンスカイ政策である。このような動きは、二国間協定方式に基づいた東アジア圏諸国における国際航空体制に大きな影響を与えつつある。現に、2006年6月中国と韓国が段階的オープンスカイの実施で合意するとともに、両国間の国際航空の大幅な増便を発表した。このように東アジア圏諸国においても、今後、世界的な国際航空自由化という国際的枠組み変化の可能性を踏まえた国際航空政策の検討を図っていく必要がある。

以上の全世界的及び東アジア圏諸国における国際航空の自由化の動き等環境の変化を踏まえ、主としてミクロ経済学の観点から日中韓三国間における国際、国内を含めた民間航空市場の統合と当該域内航空の自由化（以下「域内航空市場統合」という。）の提案がなされている。しかし、実際に東アジア圏諸国の域内航空市場統合を実施するためには、現在のシカゴ条約体制及び二国間条約方式に基づき築きあげられてきた航空事業に対する国籍規制、カボタージュ規制を含む参入規制、運

賃規制、安全規制等のあり方を大きく変更することが不可欠である。また、東アジア圏諸国間で紛争が生じた場合の紛争処理方式を確立することも必要不可欠である。さらに、近年問題となっている米・EU 包括国際航空協定のように市場統合された地域と域外国との国際航空ネットワーク形成の手法も問題となる。

こうした問題意識を前提に、本稿においては、EU、オーストラリア・ニュージーランド間の域内航空市場統合、米国のオープンスカイ政策の事例を検証しつつ、ミクロ経済学の視点から提唱されている国際航空域内自由化を東アジア圏諸国で実施した場合における、日本国内及び統合地域内における航空規制のあり方、域外国との国際航空ネットワーク形成のあり方について検証を行う。

II 現在の国際航空体制の概観

1. シカゴ条約体制、二国間協定方式の概略³

領空主権主義を国際法上の原則とした国際航空条約 (International Air Navigation Convention、パリ条約 1919 年)を前提として、第二次世界大戦後の民間国際航空のあり方を検討する国際民間航空会議(The Chicago Conference、シカゴ会議)が 1944 年に開催された。しかし、シカゴ会議においては、当時、国際航空の 3 分の 2 を占めていた米国とイギリスの案が対立したため、交渉は難航した。アメリカは航空路線の開設を当事国間で協定し、経済規制を出来るだけ少なくすること (Open Skies 案)を主張し、イギリスは運航権の行使を政府レベルの国際機関(International Air Authority, IAA)によって統制すること(Open in the Air 案)を主張した。結局、両者の溝は最後まで埋まらず、妥協の産物として、現在のシカゴ条約本体とこれに付随する国際航空業務通過協定 (International Air Services Transit Agreement、2 つの自由の協定)及び国際航空運送協定 (International Air Transport Agreement、5 つの自由の協定)を採択した。しかし、5 つの自由の協定はほとんどの国から批准を得られず、結局シカゴ会議は多国間の航空枠組みとして 2 つの自由を認め合うに留まった。

シカゴ条約の内容としては、まず、以下の 4 原則を定めたことが挙げられる。

- ① 領空主権(Sovereignty)の原則： 各国が領域上の空間において完全かつ排他的な主権を有するという原則 (シカゴ条約第 1 条)
- ② 機会均等(Equal Opportunity)の原則： 各国が輸送競争で平等の機会を持つという原則 (同条約前文)
- ③ 無差別(Non-discrimination)の原則： 各国の規制が航空会社の国籍によって差別的であってはならないという原則 (同条約第 11 条)

- ④ 自由指定(Freedom to Designate)の原則：相手国の意向に関わらず、航空業務を提供する自国籍航空会社を指定できるという原則（同条約第19条）

また、これら4原則の他にも留意すべき原則として以下のような原則が存在する。

- ① シカゴ条約第7条は「締約国は同一国内の2地点間の輸送について外国航空会社に許可を与えない権利（カボタージュ）を有する。」と規定し、自国内における排他的航空輸送権が各国に原則認められた。

- ② 一般的に航空分野においては9つの自由⁴というものが存在するとされているが、シカゴ条約は第1の自由と第2の自由しか認めていない。したがって、シカゴ条約体制とは言うものの実際の国際航空業務の開設にあたっては二国間航空協定(Bilateral Air Agreement)によって運航方法が決定されている。

シカゴ条約で国際的合意が得られなかった具体的な国際航空輸送体制の決定方式は、国際航空の運航を希望する当事国間の交渉に委ねられた。この二国間交渉の結果を結実させる二国間協定の多くは1946年のバミューダ協定（米英航空協定、バミューダ1）を雛形として締結されてきた。しかし、国際航空に関する二国間協定は基本的には両当事国間の合意に基づいて締結されるものであり、輸送力条項の規定の方式は様々に分化してきた。二国間協定は、国際民間航空機関（ICAO）の現在の分類によれば、①事前決定方式⁵②バミューダI方式⁶③自由決定方式⁷④輸送力条項のないもの⑤その他の5方式に分類される。現在のところ③④の方式はほとんどなく、二国間協定は事前又は事後の当事国政府間で輸送量の合意を要するものが約80%を占めている⁸。

2. 現行の日本の国際航空規制についての概観

日本の国際航空についての路線設定及び運賃設定は、現在のところ、全てシカゴ条約体制と二国間協定方式に基づいている。まず、路線設定については、両当時国政府間で国際航空輸送量に関する協定を締結し、これに基づいて両国政府が各航空会社の運航に関する許可を発する規制を行っている（航空法第129条）。また、運賃についても、航空会社はその運賃設定に際し両国政府における認可（航空法第129条の2）を必要とする（Double Approval方式）⁹。

一方、日本の国際航空行政においては、法その他による手続き上は以上の原則に則りつつ、実際の政策展開として1990年代以来、地方空港の国際化が進められている。日本の航空当局は、空港制約のない地方空港であって、入国管理、税関及び検疫（以下「CIQ」という。）体制の整っている空港については、相手国から路線設定の要望があれば、日本側の航空会社の路線開設の希望がなくともこれを認める方針をとっている。例えば、韓国の航空会社は韓国の航空会社のみで日本の地方空港—ソウル間の多数の路線を設定している。また、現在のところ空港容量に余裕のある関西国際空港、中部国際空港においても、両空港会社は同様の方針で海外航空会社の乗り入れ誘致積極的に

行っており、相手国航空会社が乗り入れを希望した場合、本邦航空会社が当該路線の運航を希望しない場合においても、日本政府を認めているケースも多い。

以上に鑑みると、日本においても、実際の運用上は、東京国際空港（以下「羽田空港」という。）及び新東京国際空港（以下「成田空港」という。）以外の空港における国際航空路線の設定について、かなり自由な路線設定を認めており、日本の国際航空行政において厳密に二国間協定主義に則って手続きが進められているのは空港制約の厳しい新東京国際空港及び東京国際空港¹⁰に限られるといても過言ではないと考える。

Ⅲ. 世界的な国際航空自由化の動き

一方、全世界的に国際航空の分野を俯瞰した場合、経済のグローバル化の進展に伴い、これまで二国間協定方式に基づく厳格な政府規制に服してきた国際航空体制においても、自由化の動きが起こっている。こうした国際航空自由化の動きの中で重要な意味を持つと考えられるのが、EU、オーストラリア・ニュージーランド間の地域内統合航空市場成立と米国のオープンスカイ政策である。地域における航空市場統合については、この他にもマレーシア、フィリピン、ブルネイ及びインドネシアの間で航空協力関係の枠組み作りが進められており、中南米、アフリカでも航空市場統合の動きが見られ、主として近傍地域間における航空市場の統合の動きが、次第に活発化している¹¹。

1. EU 域内航空自由化のプロセスと自由化後の規制の検証

(1) 統合の背景及び経緯¹²

EU¹³における航空市場統合の萌芽は1957年に締結されたローマ条約に遡る。同条約第88条（現第84条）及び第89条（現第85条）においては、既にEC委員会及び各国は各国の市場における独占を許してはならず、これを実現するため、EC委員会は各国に対して必要な措置をとりうることを規定していた。しかし、ローマ条約締結当時はEC加盟各国も国際航空については二国間協定方式、国内航空についてはカボタージュと参入規制及び価格規制を堅持しており、航空に関してこれらの条項が適用される方向性は全く見えず、EC委員会も大きな動きを30年間行うことができなかった。

この流れを大きく変えたのが、1986年Case 13/83, European Parliament vs EC Council 事件（ECR 1513）におけるEC裁判所判決（1986年）である。この事件は、EC議会が行った交通政策全般に対する見直しに基づくEC共通交通市場の形成への提言を、EC委員会が無視し、ローマ条約に反して必要な自由化政策を推進していないと、EC議会がEC委員会を訴えたものである。この判決

の中で、EC裁判所は、ローマ条約で規定される共通市場の創出に際し、EC委員会が有する裁量権は共通交通市場の創出に係る目標の設定とこれに関する手段に限られ、共通市場を作り出すか否かとその時期についての裁量権はなく、加盟各国の政治的、経済的及び技術上の相違はこの条約上の義務をEU委員会が履行しないことの理由とはならないと判示した。その上で、航空市場についてもこの例外ではなく、EC委員会および加盟国政府は、ローマ条約第 88 条及び第 89 条に基づき、速やかにEC航空共通市場の統一へ向け自主的に行動を行わなければならないと判示した¹⁴。

この EC 裁判所の判決を受け、EC 委員会は EC 航空市場統合へ向けて動き出した。1987 年 12 月採択のパッケージ I 以降、EU 域内の国際国内航空は輸送力制約、運賃設定等の規制が段階的に緩和され、1993 年 1 月から実施されたパッケージ III 航空政策により EU の航空市場の統一が達成された。

(2) EU 域内航空自由化の歩み

EU 域内航空市場統合の動きはパッケージ I（1987 年 12 月採択、1988 年 1 月発効）、パッケージ II（1990 年 6 月採択、1990 年 11 月発効）、パッケージ III（1992 年 6 月採択、1993 年 1 月発効）の 3 段階で進められた。以下、各パッケージにおける航空市場統合への歩みを輸送力、市場参入、輸送力、運賃規制の各項目毎に検証する¹⁵。

① 輸送力設定¹⁶

パッケージ I では、まず、EU 域内での国際航空輸送について当該国が相手国に対して第 3～5 の自由について一定の輸送割合においてこれを認める義務を課した。第 3 及び第 4 の自由については、相手国の航空企業の輸送力のシェアが 55%（1989 年 10 月以降 60%）を下回る場合には、この比率に達するまで相手国航空企業の増便を承認する義務があることとした。また、第 5 の自由を行使したい加盟国がある場合には、相手国は第 3 又は第 4 の自由に基づく輸送力の 30%までこれを承認する義務があることとした。

パッケージ II においては、第 3 及び第 4 の自由について当該国の航空企業の対前年輸送シェアから 7.5%にあたる増便を認めること、また、この枠に関らず、相手国の航空企業の輸送力のシェアが 60%に達するまでは増便を認めることとされた。また、第 5 の自由に基づく輸送力は 30%から 50%に拡大された。

域内航空市場統合の最終段階であるパッケージ III においては、二国間輸送に対する制限が撤廃され、EU 加盟各国に対する第 5 の自由による輸送は完全に自由化された。また、パッケージ II まで全く触れられていなかったカボタージュについて 1997 年 5 月以降完全自由化された。なお、同年 4 月までは暫定措置として、自国発着便に接続した他国国内区間運航は輸送力の 50%までとすることができるとされた。

以上のような段階的自由化の過程及び完全自由化後における加盟各国間に生じた紛争の解決のた

め、EU 委員会に紛争解決のための裁定権限を与えた。

② 市場参入¹⁷

パッケージ I では、航空会社の国際路線参入に関する規制について、域内特定 2 国間の主要空港間及び主要空港と地方空間の一定の需要のある路線への参入を自動認可¹⁸とした。また、年間 25 万人以上の需要のある路線については複数社の参入が可能（1989 年には年間輸送量 20 万人以上又は 1200 便以上の路線、1990 年には年間輸送量 18 万人以下又は 1000 便以上へと順次緩和）とされた。

パッケージ II では、域内の国際線に開放されている空港間の一定の需要のある国際線への参入は自動認可へと緩和された。また、複数者参入可能路線はさらに拡大され、1991 年からは年間輸送量 14 万人以上又は 800 便以上、1992 年からは年間輸送量 10 万人以上又 600 便以上へと規制が緩和された。

最終段階であるパッケージ III では、EU 加盟国の国籍差別が撤廃され、域内共通運航免許（EC 免許、後に説明）が設定された。これにより EU 加盟国一国から出された免許で、EU 域内全域での自由な航空企業の活動及び運航が可能となった。

③ 運賃¹⁹

EU 域内における国際航空運賃については、パッケージ I、パッケージ II の間は Double Approval 方式が原則維持された。ただし、ゾーン運賃制が採用され、パッケージ I では基準運賃の 90%～45%のゾーン、パッケージ II では基準運賃の 105%～30%のゾーンについて自動認可とした。さらに、105%を超える運賃については Double Disapproval 方式²⁰が取られた。

パッケージ III においては定期旅客、チャーター、貨物に関する全ての運賃が自由化された。ただし、企業コストに比して過度に高額な運賃又は市場略奪的とみられる過度に低額な運賃については加盟各国政府又は EU 委員会が介入してこれを差し止めることができる Safeguard 条項が付されている。

④ 国籍規制及び安全規制

EU 加盟国の航空機の登録は EU 加盟国の法制度に委ねられているが、Council Regulation (EEC) NO2407/92 に基づいて、EU 外との国との国籍を区別するため以下の 4 要件を求め、これを満たしていれば、EU 加盟国による免許により EU 域内免許を有することとなっている²¹。

- ・ 主たる事業地域・本店が加盟国内に存在すること。
- ・ 航空運送が主たる事業であること。
- ・ 加盟国又は加盟国国民が過半数を所有していること。
- ・ 加盟国又は加盟国国民によって実効的に支配されていること。

また、安全規制については、当初、加盟国の航空会社に対する安全規制がシカゴ条約に基づく

ICAOの基準に準拠していることを前提として、国籍国の基準に合致していればEU域内における安全規制に合致するものと認定していた。その後、2002年にEU内における航空機安全規制を調和させる目的でEU委員会の下部組織としてEuropean Aviation Safety Agencyが設立され、EU委員会による安全規制に関する立法を補助するとともに、安全規制に関する統一性の実現のため、加盟各国に対する指導を行っている²²。

(3) パッケージⅢ後のEU統合航空市場の評価

パッケージⅢ後の航空市場統合は、二つの点で、後に述べる米国のオープンスカイ政策よりもより自由化の促進を図った内容と評価することができる。第一に、二国間だけでなく地域全体の航空を域内各国に対して全面的に開放するという多国間協定であり、加盟国航空会社に対して全面的にカボタージュを解禁したことである。第二に、オープンスカイ協定は航空会社の国籍ルールを従来の二国間協定方式と同様のものとするのが多いのに対し²³、パッケージⅢ後のEU航空統合市場は、加盟国国民等に対しては株式の過半数を所有することを認め、航空会社の国籍規制に大きな変化を与えている。この結果、EUの加盟国の国民又は加盟国の全ての会社は、EU内であれば自国以外の国であっても航空会社を設立し、航空機を運航する権利及び航空会社を獲得することが可能となった。これによって、英国航空はドイツBAを所有し運航することができ、KLMは以前エアUKとして知られていた英国の航空会社を購入し、運航することができるようになった。このようなEU域内自由化の競争促進的性格は、主としてロー・コスト・キャリアが急増し、これらの参入路線において既存の航空企業も運賃競争にさらされている状況に現れている。

こうした従来の国家主権を基礎とした民間航空体制とはまったく異なる統合航空市場が、比較的短期間で円滑に形成され、運営されていることは、EU裁判所及びEU委員会の裁定機能の果たしてきた、また、果たしている役割が大きいと考える。先に述べたとおり、EUにおける航空自由化の推進がローマ条約上の義務であるとの判断し、それまで全く進んでいなかった航空市場統合を開始する契機となったのはEC裁判所の判決である。また、EU委員会も主として航空市場統合後その裁定機能を十分に発揮している。例えば、TAT ヨーロッパ航空に対するオルリ―ガトウリック路線のフランス政府不許可に関する1994年4月27日EU委員会決定においては、フランス航空企業との間の差別をもたらすこととなるため、「フランス政府の共同体域内に航空企業による・・・運輸権の行使を拒否し続けることはできない。」と決定した。こうした、EU委員会の裁定権限は、公平な競争基盤のEU域内における確立に大きな機能を果たしているといえる²⁴。

一方、国籍規制についてはEU加盟国登録航空会社であれば自由であるが、航空企業へのEU外の国籍を有する者の資本参加が規制されており、EU加盟国籍を有する者が50%以上の資本を有していることの他、EU加盟国に所在する企業であっても、その実質的支配権がEU加盟国以外の国籍を有する者である場合には、これを排除しなければEU加盟国登録航空会社として認められない。こ

のようにEUの国籍規制はEU外の国に対しては二国間協定方式と同様、排他性の強いものとなっている²⁵。

なお、EU の域内航空市場の統一と域外各国との国際航空関係については、EU 委員会が各国に代わって航空交渉を一元して行う方法を採用したが、この点については5. において詳述する。

2. オーストラリア・ニュージーランド間の国際航空市場統合のプロセスと自由化後の規制の検証

(1) 経緯²⁶

オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合構想は、1990 年の Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (CERTA) 見直しの際にはじめて提起された。オーストラリア・ニュージーランド両国は統一した自由経済圏を構成するため、1983 年に CERTA を締結し、まず貿易障壁の撤廃のための関税の廃止等の措置をとっていた。この両国の経済統一及び域内自由化の動きは、1988 年の CERTA の見直しに際してサービス部門における障壁撤廃の議論へと進んだ。この CERTA 見直しの際には両国航空分野の統合、自由化は直接には盛り込まれなかったが、1988 年見直しに際して両国間で締結された Trade Agreement on Acceleration of Free Trade, Art22 において、1990 年までに開始される CERTA 次期見直しに際して、他のサービス部門の自由化と並んで航空市場統合を議論することとなった。この見直しの結果、1992 年国際航空の分野について両国間で the Memorandum of Understanding of 1992 (以下「MOU1992」という。) が締結された。

オーストラリア・ニュージーランド間の航空協定は 1961 年に締結されたが、この協定はシカゴ条約及び二国間協定方式に依拠するものであった。航空会社の国籍は両国政府の規制に従い、運航に従事する航空会社及び路線並びに供給量は両国政府の交渉により決定することとなっており、両国が指定する国際航空会社は 1 社ずつに限られていた。また、運賃も両国政府の認可を要する Double Approval方式を採用していた²⁷。これに対して、以下に述べるように、MOU1992 は、基本的な枠組みは従来の両国間航空協定の形式に拠っていたが、将来の両国間の航空市場統合へのファーストステップと位置付けられる内容であった。

まず、両国間の国際航空路線を運航する航空会社の両国間の指定は1社に限られないこととなった。1992 年 MOU1992 発効直後対象となったのは3都市間相互を結ぶ路線に限定されていたが、順次対象は拡大され、1994 年には両国間のどの都市相互間の運航であっても複数の航空会社が運航できることとなった。また、運賃については両国政府の許可は必要とする原則はとったものの、不許可の対象と運賃は市場略奪的運賃又は不当な差別的運賃といった両国航空市場の健全な競争を阻害する運賃に限られ、Double Disapproval 方式への転換がなされた。

以上のような両国のみに関する事項の航空規制緩和の一方で、オーストラリア・ニュージーラン

ド以外の第三国が関係する問題については自由化が見送られた。両国間相互のカボタージュ解禁については、シカゴ条約第7条に抵触するおそれ²⁸があるため見送られた。また、第5の自由の取り扱いについては枠組みの変更は行わず、相互に以遠権を有する国を拡大することにより両国の航空における関係強化を図った²⁹。

しかし、MOU1992の後、オーストラリア・ニュージーランドの間の航空自由化の動きは停滞する。MOU1992に定められた措置が完了する1994年11月1日以前に、オーストラリア政府はニュージーランド政府に対し、MOU1992で両国が合意した、航空市場統合の更なる促進、特にカボタージュ解禁及び以遠権の拡大の促進についての合意の破棄を通告してきた。こうしたオーストラリアの行動は以下の理由による。まず、オーストラリア政府は、地理的条件及び両国の人口差に鑑み、MOU1992によってニュージーランドの航空会社がオーストラリアの航空会社よりもより多くの利益を受け、MOU1992で合意された航空市場統合の更なる促進によりこの利益の差はさらに拡大すると予測し、このことがオーストラリア国民に受け入れられないと判断した。第2に、オーストラリア政府はMOU1992以降の航空市場統合へ向けた動きを、当時オーストラリアの国際航空路線を独占運航していた国営のカンタス航空の民間化を実施した上で、実施することを計画していた。しかし、この時点においてカンタス航空の民営化が進捗せず、オーストラリア政府としては航空市場統合を実施する準備が整っていないと判断した。第3に、当時アンセット航空³⁰を所有していたNews Corporationが同航空の売却を模索しており、両国による航空市場統合は、自由化の進行によるアンセット航空の売却価格の低下という形で大きな影響を及ぼすと考えられた。

以上のオーストラリア政府の一方的申し入れに対してニュージーランド政府は当然反発し、以後2年間両国間の市場統合については何らの動きもなかった。

(2) オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合の実施³¹

両国間の航空市場統合は1996年になりようやく本格的に動き出した。それまでにカンタス航空の民営化は完了しており、また、アンセット航空売却問題もニュージーランド航空が資本参加する方向で決着がつきつつあった。特に後者については、オーストラリアにとって外国籍航空会社によるオーストラリア国籍の航空会社所有であり、国籍規制上ニュージーランドと他の国を区別する必要があることから、両国間の航空市場統合を実施する方が望ましい状況となっていた。

このような動きを背景として、1996年に両国はSingle Aviation Market Agreementを締結し、以後、航空市場統合の内容についての協議を進め、2002年The Australia-New Zealand bilateral Air Service Agreement (SAMANZ)が締結された(2003年発効)。

(3) オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合の内容

航空市場統合により、航空規制は国籍規制、カボタージュ禁止、運賃規制とも大幅に緩和乃至廃止された。

① 国籍規制

両国の航空会社の国籍規制は、両国間に関する限り両国を1国とみなす規制となった。両国の航空会社は

- ・少なくとも50%以上の会社所有権と取締役会に対する十分な支配をオーストラリア国民又はニュージーランド国民が有していること。
- ・取締役会のメンバーのうち、少なくとも2/3がオーストラリア国民又はニュージーランド国民であること。
- ・取締役会の代表がオーストラリア国民又はニュージーランド国民であること。
- ・航空会社本社の所在地がオーストラリア又はニュージーランドにあること。
- ・航空会社による運航管理の拠点があること。

以上により、例えば、ニュージーランド国民がオーストラリア国籍の航空会社の実効的支配権を有するとともに、会社の代表権をもち、かつ、その航空会社がニュージーランドに本社を置くことが可能となった。

② カボタージュの解禁等参入規制の緩和

両国政府は航空市場参入に際して航空会社を指名する。これは安全規制を担保するためのものであり、指名する航空会社の数は両国政府において規制することはできず、経済的参入規制としての性格を有しない。また、両国のどちらかの国籍を有する航空会社に対しては、両国の国内線に参入する自由を認め、両国間においてはカボタージュを解禁した。さらに、ある路線に参入する航空会社の数は制限がないこととなった³²。

③ 運賃規制の廃止

両国間の航空会社に対しては政府による一切の運賃認可がなくなった。ニュージーランドは1983年から運賃規制を廃止していたが、オーストラリアは依然として運賃規制を行っていた。しかし、両国の航空市場統合により両国とも運賃規制を廃止した³³。

④ 安全規制

安全規制については、両国の安全規制がICAOの基準に準拠していることを前提に、各国籍国の安全規制に合致していれば可とした。ただし、当時国のうち一方が、航空会社の安全性に重要な疑念を抱いた場合には相手国へこれを通知し、両国間で協議を行うこととしている。また、緊急の必要性があれば、当事国は当該航空機の乗り入れを停止することができることとされた。

3. 両航空統合市場において残された課題

以上のように、地域での航空市場統合は実現したが、これまでの二国間協定方式による制度と大きく異なる制度であるため、法及び制度的な観点から以下のような問題点が指摘されている。

(1) 航空統合市場と他国との関係³⁴

航空市場が統合された場合、その参加国は統合市場内部において自由な路線設定が許されるが、統合市場の参加国であっても、他の参加国から第三国に対して輸送を行う場合には、この参加国から第5の自由の承認を得る必要がある。ところが、2つの市場統合参加国に対して路線設定権を有する第三国の航空会社は当事国のどちらかから第5の自由の承認の得た場合には、航空統合市場の複数の拠点と本国とを結ぶ三角輸送が可能となる。特に、MOU1992以降相互に第5の自由の拡大を図ってきたオーストラリア・ニュージーランドの場合、この問題による影響は大きいと言える。

例を挙げると、日本航空がシドニーとオークランドに輸送権を有し、かつ、オーストラリア又はニュージーランドのどちらかから第5の自由の承認を受けている場合、日本航空は東京ーシドニーーオークランドの三角輸送を実施することが可能となる。これに対して、カンタス航空はニュージーランドー東京間の第5の自由をニュージーランド政府から得ない限り、以上のような三角輸送を実施することは不可能である。こうしたケースは、航空市場統合の結果、第三国企業が利益を享受する一方、市場統合国企業が不利益を被る場合であり、航空市場統合の意味を減じる可能性がある。

(2) シカゴ条約第7条への抵触の可能性³⁵

シカゴ条約第7条においては、いわゆるカボタージュ禁止を各国が実施する権限を認めているが、これには「他の国又は他の国の航空企業に対して排他的な基礎の上にそのような特権を特に与える取極めをしないこと及び他の国からそのような排他的な特権を獲得しないこと」との条件が付されている。もし、カボタージュを他の1国に認めるか、他の国で実施する権利を得た場合には、他のどの国に対しても、カボタージュを解禁する必要があると解する余地がある。

この点について、EU、オーストラリア・ニュージーランドとも、統合航空市場を形成したため、1つの国と扱える航空市場が登場したのであり、第7条後段の適用については1つの国と同様に取り扱われると考えている³⁶。しかし、第7条のこのような解釈は、ICAOにおいて確認されたわけではなく、シカゴ条約加盟国において一般的な解釈であるとして通用しているものでもない。ただ、米国をはじめとする各国が問題提起していないだけというのが実情である³⁷。実際、第7条後段の文言を見る限り、統合航空市場に適用がないとは言い切れず、今後、地域レベルでの航空市場統合が進展すると、この点についての問題がクローズアップされてくる可能性がある。

一方、第7条後段は最恵国待遇を与える権利を当該国に与えたものと解する説もあり、最悪国待遇を与えなければならないとする説を採ったとしても、域外国からカボタージュの権利を請求された場合にこれを認めればすむとの考え方もある³⁸。しかし、最恵国待遇説が国際的に通説とは言い難く、問題がすべて決着しているとは言い難い。

(3) 航空自由化と独占禁止法の一般理論の解釈の相違³⁹

航空市場統合は、市場統合をした後、参加国政府が航空に関する事業規制を緩和、撤廃し、自由

に競争させることにより、経済全体の活性化、消費者利益の増進を図ることを主たる目的とする。この目的を達成するためには、公正かつ公平な競争条件の確保が必要不可欠であり、独占禁止法体系の果たすべき役割は非常に大きい。しかし、その一方で、独占禁止法は全産業分野を規律しており、航空分野のみを対象としているものではなく、各国において産業全般の競争性を確保する観点から条文の解釈がなされる。このような状況においては、独占禁止法体系の解釈及び適用が各国において食い違いが生じる可能性がある。

以上の問題は国家主権の一部すら統合し、最適機関として役割を果たす EU 委員会、EU 裁判所を有する EU よりも、二国間合意で航空市場統合を果たしたオーストラリア・ニュージーランドにおいて問題が大きくなる可能性がある。こうした解釈の食い違いに対する意見調整は両国が協議して解決を図ることとしているが、この調整がうまくいかなかった場合どのような方策をとるのかは未知数である。

4. 米国のオープンスカイ政策

以上のような一定地域における航空市場統合方式による航空自由化に対して、米国は 1995 年 4 月の国際航空輸送に関するステートメントを発表し、以降、このステートメントに基づいて、国際航空におけるオープンスカイ政策を推進している。このステートメントにおいては

- ① 経済的または戦略的に正当化される場合には、国家又は国家集団に対して自由協定を提案する。
 - ② 自由化に消極的な諸国に対しては、当該国の航空企業の米国市場へのアクセスの制限や米国企業との商業的関係の制限等の圧力をかけることができる。
 - ③ 米国航空企業が、国際協定の下で規定されていない制限された二国間市場での運航を求める場合には、消費者への運賃とサービスの多様性の増加、アクセスの向上、米国航空企業および従業員への好影響、市場制限の撤廃と自由化の達成、といった政策目標に照らしてケース・バイ・ケースに判断する。相手国が二国間協定において米国が有する既存の権利を尊重せず、または米国企業を差別する場合には、米国の権利および航空企業の利益を守るため断固たる行動をとる。
 - ④ 米国の目的の達成のため、二国間協定システムに替わるものを考案しなければならない。
- としている。

このオープンスカイ政策は、各国との個別交渉を前提としている点で自由化の形式を従来の二国間協定方式の形式を踏襲しているが、その内容において輸送力条項の自由化弾力化や以遠権等第 5 以下の自由を自由化するものである⁴⁰。米国は 1995 年以降航空交渉において積極的にオープンスカイ協定締結を各国に求めており、現在、米国とオープンスカイ協定を締結した国は 2006 年 4 月現在 75 国に及ぶ。

米国は、オープンスカイ政策を実施した場合の相手国にとってのメリットとして相手国の消費者の利益を掲げているが、米国が、自国の広大な国内航空市場とそこでの競争を背景として体力を強めた米国メガキャリアに有利な国際航空の分野においてのみ、自由化を推進しようとするものである捉えることもできる。現に、ステートメントにおいては米国の求める自由化に応じない諸国に対して圧力をかけることを宣言する一方、米国航空企業が参入を希望する場合には二国間交渉を進める旨を宣言しており、かなり米国メガキャリアに都合のよい内容であると考え⁴¹。また、こうしたメガキャリアの活動を支える米国国内市場のカボタージュについては解禁していない⁴²。

こうした米国のオープンスカイ協定の多くは従来の二国間協定の形式を維持しているが、2001年、米国、ブルネイ、チリ、ニュージーランド及びシンガポールの間で締結された **Multilateral Agreement on the Liberalization Air Transport (MALEITA 多国間国際航空運送協定)** は、オープンスカイ協定としてははじめての複数国間でのオープンスカイ協定である。また、従来の二国間協定（オープンスカイ協定を含む。）が指定する航空会社の国籍要件として、

(i) 航空会社の所有権が当該国の国籍を有する者の一定以上の割合を必要とする実質的所有要件

(ii) 取締役会の支配等航空会社の運営の実質的な支配権を必要とする実効的支配要件

の2点を必要としていたのに対して、本協定においては航空会社の所有に関する規制について実効的支配要件だけとした点が注目される。また、貨物専用便についてはカボタージュ区間の路線まで承認することを視野に入れるとともに、協定議定書では、更に自由化を希望する当事国は当該議定書に参加することにより、旅客及び旅客と貨物混載の便が第7の自由区間とカボタージュ路線において国際航空を運航できる自由を与え合うことができるとしている^{43 44}。

5. 航空市場統合とオープンスカイ政策 ー米・EU包括国際航空協定ー⁴⁵

EUの航空市場統合は、EU域内における航空市場の統合と航空競争促進を図ったが、EUの域外とEU各国の国際航空路線についてはパッケージⅢにおいても何らの措置もなされていなかった。このため、EU加盟各国はEU域外国との国際航空路線については、従来の二国間協定方式により国際路線の設定を行った。1992年のEU発足後に限ってみても二国間協定を米国との間で締結した国は8カ国に及ぶ。

このような状況に対して、EU裁判所は2002年11月、いわゆる「オープンスカイ判決」⁴⁶を判示した。当該判決においてEU裁判所は、1992年のEU発足後加盟各国が個別に米国との間で締結した二国間協定やオープンスカイ協定は自国のナショナルフラッグキャリアのみに有利に働くものであり、EUの精神に反し違法、と判示した。この判決においては、EU航空市場統合の趣旨に鑑みると、EU域内からであれば第三国への国際輸送に関して加盟国のどの空港からでも輸送を行えることとすべきであるにも関わらず、当該国以外からの国際輸送が認められていないことは違法であ

り、従来からの二国間協定方式に基づいて締結された協定において交渉当事国のみの国籍条項が定められていることはこのような結果をもたらし、EU基本条約の「営業の自由」条項に違反すると判示した。また、以上の違法状態を解決するために、EU当局こそがEU全体を代表してこうした国際協定を締結する権限を有するとも判示した。EU裁判所はこの他にも域外国との間で締結される航空協定において、コンピューター・リザベーション・システム（以下「CRS」という。）、航空運賃、発着枠についてもEU各国が平等に取り扱われるようにすべきだと判示した。

この判決を受け、EU議会は2003年6月EU法を制定し、第三国との航空協定の改定交渉権限をEU委員会に与えるとともに、2004年4月に加盟国と第三国との航空協定交渉に関する規則⁴⁷を採択した。その後、EU委員会はこのEU法と従来の二国間航空協定の整合性を確保するため、約60カ国と約400の航空協定を改定した。EUは、今後日本に対してもこの方式による航空協定の改定を求める方針である。

米国の側には、当初、このようなEU側の姿勢を疑問視する考え、特にEUの国際航空枠組みにおける位置付けとシカゴ条約との関係を疑問視する考えもあった。しかし、結局はロンドンヒースロー空港の発着枠を一部米国に渡すことをEU側が認めたこと等から、EU・米国との間で2005年11月にEU・米航空協定の基本合意がなされ、EU各国に関する国籍条項の撤廃、米国とEUとの間での航空運賃、発着枠、CRS、市場アクセス、競争規則の効果的適用、保安と安全に関する条項を含めた包括的国際航空協定に暫定合意した⁴⁸。しかし、この包括航空協定の暫定合意に際して、EU側は米国航空企業へのEU資本参加要件の緩和を強く要求し、米国代表団は一旦これを本国に持ち帰った。米国運輸省はこの件を米航空法の運用変更により対応することを米国議会に提案していたが、米国航空企業等の反対により議会の承認を得られなかった。さらに2006年11月の米国中間選挙により、緩和反対の議員の多い民主党が大勝した結果、国籍規制に関する運用緩和の議会承認を得ることは非常に困難になり、米国運輸省は2006年12月5日米航空会社の国籍規制緩和を見送ることを表明した。EU側は以前よりこのような米国の動きに反発しており、EUの側からEU・米国間の暫定合意を破棄する可能性もある⁴⁹。

IV ミクロ経済学の観点からの東アジア圏航空自由化への提言

1. ミクロ経済学の観点からの東アジア圏航空自由化提言の内容

以上のような、世界的な国際航空自由化の動きを踏まえて、ミクロ経済学からは東アジア圏諸国における国際航空市場の統合による自由化が提言されている。この提言において、オープンスカイ方式にとどまることなく、航空市場統合方式が提言されているのは以下の2つの理由による⁵⁰。

(1) 東アジア圏諸国の経済関係の親密化

東アジア圏諸国間の経済的な相互依存は急速に進化してきており、今後ともその度合いを深めていくことが予想される。また、中国の経済発展の進行に鑑みると、中国の国際、国内の両航空市場は現在まだ発展途上にあり、市場の潜在的需要は計り知れないものがあると考えられる。このような東アジア圏諸国の航空市場の魅力を経済学的観点から最大限引き出そうとすれば、東アジア圏諸国が航空市場を統合し、その統一した市場において、国際、国内の区別なく完全な自由競争市場を形成することが理想的である。

(2) 東アジア圏諸国とアメリカ、EUの航空市場等との地理的範囲の類似性

東アジア圏諸国の国際航空便は運航時間が1時間半から3時間程度の路線が多く、日本及び中国の国内線とそれほどの差異はない。このような運航形態に鑑みると市場競争により社会的余剰を最大化する観点からは、域内航空において国際線と国内線を区別する実益は乏しい。むしろ、東アジア圏域内においては国際、国内の区別を撤廃し、自由な競争に委ねる方が各国における社会的便益を増加させる。また、東アジア圏諸国域内の航空路線の範囲はアメリカ合衆国国内線、EU域内の航空路線、オーストラリア・ニュージーランド統合航空市場内と概ね同範囲にあり、こうした地域においては、その域内において国際航空、国内航空の区別なく航空企業間の競争を推進するとともに、人的、技術的なりソースの共有化を図ることにより、ロー・コスト・キャリアの登場促進、既存航空会社の経営効率化を推進しており、東アジア圏諸国の航空ネットワークの形成においても、以上の地域と同様の方向性の政策を採用すべきである。

2. シカゴ条約・二国間協定体制の見直しについて

以上のような、地域的な市場統合方式、二国間協定形式を基礎としたオープンスカイ政策のような個別的な対応ではなく、そもそもシカゴ条約、二国間協定方式を根本的に見直し、全世界的規模で国際航空、国内航空を大幅に自由化すべきであるとの考え方もある。全世界的な経済のグローバル化、自由化の流れの中、消費者の利益増進を図るためには、この方策が採用できるのであればその方が望ましいとも考える。

しかし、シカゴ条約体制成立の経緯、現実の国際航空の世界において各国が自国にできる限り有利な状況を作り出そうとしている現状、全世界的に見た場合の各国航空企業の安全確保、経営等に関する能力の違い等に鑑みると、全世界的な航空ルールの一統は困難を極めると考える。現にICAOでは、1994年の第4回世界航空運送会議において、従来のシカゴ条約・二国間協定方式を見直し、大幅な自由化を図る提案が事務局からなされたが、各国のコンセンサスを得ることができなかった⁵¹。また、2003年の第5回世界航空運送会議においても、全面的な自由化を重要な選択肢の一つとしつつも、伝統的・二国間協定方式を否定するまでには到らなかった^{52 53}。

以上のような世界の民間航空を巡る現実の状況に鑑みれば、まず、国際航空自由化の第一歩として地理的、技術的、経営的要件の類似する地域において航空市場の統合を進めていくことも一つの意義を有すると考える。

V 東アジア圏諸国の航空市場統合を実施する場合の制度的課題

ミクロ経済学的に見た場合、市場統合による社会的便益の増加は大きく、関係国に対して大きなメリットを与えるものとされる。しかし、異なる国家間での航空市場統合は各国によって異なる航空事業規制システム、航空運用システム等の法システム、制度システムを調整の上統一することを意味し、EU やオーストラリア・ニュージーランドの例に見られるように、多くの場合、参加国の法その他の制度の大きな転換を必要とする。このため、既存の法システムを一から見直し、関係各国が合意できるものであり、かつ、実際の運用が無理なく実施できるシステムを構築する必要がある。

EU、オーストラリア・ニュージーランドの航空市場統合はこのような難問を解決してきた具体例である。しかし、両ケースとも域内経済統合の一環として、国際航空市場の統合が推進されたものであり、航空分野と多大な関係を有する通貨体制その他の経済流通体制、独占禁止法体系その他の自由化市場の秩序維持に関する体制の統一が航空市場統合より大きな次元で進められてきた。また、両地域とも自由主義、市場経済を前提とする政治経済体制をとっており、文化的にも共通項の多い国々が統一を図ったものである。このような点は両地域の域内航空市場統合に際して大きなアドバンテージであった。東アジア圏諸国の場合、日本と韓国は自由主義、市場経済を前提とする政治経済体制であるが、中国は自由化が進んでいるとはいえ、日本・韓国と同様の自由主義体制、市場経済を確立しているとは言い切れない。このような EU、オーストラリア・ニュージーランドとは異なる政治・経済・文化的条件を踏まえつつ航空市場統合を進める場合、制度設計そのものを相当厳格なものとする必要がある。さらに、III 3. で述べたように、EU 及びオーストラリア・ニュージーランド航空市場統合に対して提起されている課題もあり、これらの解決を図っていく必要がある。

以上のような航空市場統合に関する問題点を全て洗い出し、これらに対する解決策を全て提示することを本リサーチペーパーで図ることは困難である⁵⁴が、可能な限り、EU、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合のケースから見て浮き上がってくる東アジア圏諸国の航空市場統合へ向けた法的、制度的問題点とその解決方策について、以下検証することとする。

1. シカゴ条約第7条への対応

先にも述べたように一地域内の航空市場統合を理由として、統合市場加盟国に対してのみカボタージュを解禁できるか否かについては、シカゴ条約第7条との関係で疑問視する考え方がある。この問題はEU、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合の実現によって世界的に解決済みの問題とは言い難く、東アジア圏航空市場統合についても問題となる。

EUの航空市場統合の場合、経済全般に及ぶ統合は言うに及ばず、政治面においても従来の主権国家の概念を超えた統合を果たしている。この点において、EU域内のカボタージュ廃止について米国その他の各国も止むを得ないとしたものであると考える。また、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合については、両国の経済的な結びつきが以前より強固だったことに加え、他国乗り入れへの関心の非常に強い米国にとって、遠い存在であり、特に問題視しなかったものと考えられる。

これに対して、東アジア圏諸国の航空市場に対しては米国は大きな関心を寄せている一方、現在のところ東アジア圏諸国が航空の分野以外で経済的、政治的統合を果たそうという動きはほとんどない。このような状況の中で東アジア圏航空市場統合を推進しようとした場合、米国がシカゴ条約第7条違反を主張し、自国企業へのカボタージュ解禁を主張する可能性は十分にあると考える。この場合において東アジア圏諸国はこれへの対応に苦慮する可能性が大きい。

2. 航空会社の国籍規制と安全

シカゴ条約下における国際航空システムは、輸送力設定、運賃設定、安全規制とも航空会社の有する国籍に従って規制を受けることとなっており、航空会社の国籍はこれに対する規制に関連して非常に重要な要素となっている。従来の航空会社の国籍に関する規制については、各国とも個人の場合当該国の国籍を有する者、会社形式の場合にはその国籍を有する者が実効的な会社支配権を有することを条件としてきた⁵⁵。東アジア圏諸国で国際航空市場を統合した場合、こうした各種規制と関係して、航空会社の国籍をどのように取り扱うかが非常に重要な要素となる。

EU航空市場統合、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合に際しては、この問題の前提として、航空輸送に関し一つの地域を一国と同様に看做し、参加国の国籍を有する個人又は参加国の国籍を有している者が実効的支配を有している会社とその航空会社を支配している場合には、参加各国の航空会社に関する国籍を有することができることとし、解決を図った。東アジア圏諸国の航空市場を統合する場合においても、航空会社の国籍規制について三国間の国籍に関して無差別の取扱いを行うことが必要であり、かつ、これにより解決を図りうる^{56 57}。

以上の一国と同様の取扱いを受ける統合された地域における航空会社に対する規制は統一されていることが望ましい。参入規制、運賃規制は原則として自由化し、後に論じる独占禁止法体系の

規制に服することがミクロ経済学の提案する航空市場自由化の目的からしても合目的である。一方、航空産業をはじめとする運輸産業は高速で人命⁵⁸をあずかって輸送する産業の性格上、安全をゆるがせにすることは許されず、安全規制の担う役割は非常に大きい。特に航空市場統合の目的は競争の強化による社会的便益の向上を目的とし、消費者のメリットとしては、運賃の低下、サービスの向上が掲げられている。しかし、2005年5月のJR西日本宝塚線脱線事故では、競争の激化により、企業が輸送量を確保するためのサービス向上策の強化を進め運行現場への加重がかかる一方、安全に関する投資が遅滞し、これらの要因が重複した結果、大惨事へつながった可能性も指摘されている^{59 60}。以上に鑑みると、運輸産業において競争を促進するには安全規制の強化は必要不可欠なものではないかとも考える。

安全規制は航空運送事業の安全確保の重要性等の公共的性格及び市場参入条件の統一の観点から統一することが望ましい。しかし、各国の安全規制はICAOの基準に基づいてはいるものの、各国個別に法規制を行っており、若干の相違が存在する。EU及びオーストラリア・ニュージーランド航空市場統合に際しては、参加国の安全規制がICAOの基準に合致している場合には、相互に各国基準に合致しているものと看做すとの方式を採用した。また、EUは航空企業の安全基準についてEUとして統一した安全基準の作成を目指している。

ICAOの基準に対応した航空安全規制の方式については、概観すると米国方式とEU方式があるが、日本は米国方式を主としつつ、必要に応じてEU方式を取り入れる方式で規制を行っている。韓国の安全規制はほぼ日本の規制を踏襲しており、また、中国においても現在日本の安全規制を取り込む前提で制度設計がなされている⁶¹。このため、東アジア圏諸国においても、規制の大枠についてEU及びオーストラリア・ニュージーランドと同様にICAOの基準に合致すれば、参加国の安全基準を満たすとみなすことも可能であると考えられる。

しかし、安全規制については、基準そのものと同様に各航空会社の航空機、乗員、運航管理体制等実際の運用が規制と合致しているかどうかのチェック体制の充実が不可欠であるとともに、規制が法規である以上、適用に際してその解釈に幅が生じる可能性も否めない。東アジア圏諸国の航空市場統一に際しては、このような安全規制の運用に関する統一が非常に重要である。

外航海運の世界においては、実際に、条約上安全規制が世界的に統一されていても、事実上規制にばらつきが生じる問題が発生している。外航海運自由の原則の下、便宜置籍船がほとんどとなった外航海運については、船舶の構造上の安全規制は海上人命安全条約(SOLAS条約)、船員の資格、勤務条件等の規制は1978年の船員の訓練、資格証明および当直維持の基準に関する国際条約(STCW条約)及びILO関係諸条約⁶²のうち船員の労働条件に関するものが規制しているが、実際に船籍を有する国の規制の内容そのものは各国の条約に合致していても、規制の実際の適用が先進国と発展途上国で差があるのではないかと、との疑問が労働組合等から問題提起されている⁶³。また、

発展途上国のチェック体制が甘いために、先進国寄航時のポート・ステート・コントロールにおいて不備が指摘され、出港禁止措置が取られる特定国がある等の問題が実際に発生している⁶⁴。

東アジア圏航空市場統合で便宜置籍船誘致国ほどの問題が生じる可能性は低いとは考えるが、問題はこと人命に関わる事項であり、また、法解釈、適用の習慣の相違が当然あることを考えると、東アジア圏航空市場統合に際しては、三国間で安全規制の運用等を慎重にすり合わせていくことが不可欠であるとする⁶⁵。

3. 航空企業の雇用流動化の問題

現状において、EU、オーストラリア・ニュージーランドのようなカボタージュ解禁を含む完全な航空市場統合を行った場合、現行の外国人雇用に関する規制（「第9次雇用対策基本計画」1999年8月閣議決定）をそのまま維持しなければならない⁶⁶とすれば、人件費の面で大きなハンデを負う日本航空企業は、中国国内市場、東アジア諸国間の国際航空路線での競争にも対抗することもできない上、日本国内航空市場も奪われ、市場からの撤退を余儀なくされることも想定される。ミクロ経済学的見地からすれば、この結果、東アジア圏諸国全体の社会的余剰が大きく向上すれば望ましい結果であり、また、日本においても運賃の低下、消費者余剰の増加が発生すれば、消費者にとって望ましいこととして是認される。しかし、このことは日本の国富の中国、韓国への流出という側面もあり、本当に日本の航空企業というものが消滅することが、日本国民の一般感情からいって受け入れられるかどうか、やはり疑問がある。

また、中国市場及び東アジア諸国圏内の国際航空路線への日本航空企業の進出に関しては、諸国間での航空会社の出資規制がEU、オーストラリア・ニュージーランド統合市場のように三国間で出資者の国籍を問わないこととすれば、日本航空企業が出資しロー・コスト・キャリアの設立し、中国人又は韓国人を雇用することにより、市場進出し競争を展開すること可能であるとする。しかし、日本の国内線についてカボタージュを解禁するとすれば、現在の日本航空企業はパイロットの一部、客室乗務員及び地上社員について日本人の雇用を維持せざるを得ず、国内航空線市場で大苦戦は免れない。また、中国、韓国設立の航空会社がそのまま日本の国内線市場に参入してくる場合には同閣議決定による規制はかからないが、日本設立の子会社を設立して運営する場合には、同閣議決定の規制に服することとなり、日本人の雇用が必要となる。

このような現在の特殊技能者以外の外国人労働者の雇用制限については、EU、オーストラリア・ニュージーランドのような完全な航空市場統合に際して、少なくとも航空分野についてのみでもこれを見直すことが必要となる^{67 68 69}。

5. CIQ 体制の問題

現行の日本の東アジア圏諸国国民その他外国人に対する入国については、米国その他の国と同様に厳格なCIQ管理⁷⁰を実施しており、CIQ体制の整った空港に対してのみ国際路線の設定を認めている。しかし、航空市場統合の場合、国際航空の乗り入れ地点が自由化されることを意味し、東アジア圏諸国間の国際航空路線が拡大するにつれ、東アジア圏諸国の国民の入国地点が増大することを意味する。

EU、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合の場合は、乗り入れ空港も各国において自由であるが、これは両ケースとも経済全般の市場統合の一部として航空市場統合が進められたため、域内各国の国民の人的な流動性を高めることが全体の経済統合の中でそもそも求められており、CIQそのものを域内国民に対しては自由化したことにより可能となったものである。このため、国際航空路線の設定自由化に対しては、域内国民のCIQの相互免除を実現するか、乗り入れ希望があった場合には即座にCIQ体制を整備する体制を整えるかのいずれかの方策を採用することが不可欠となる。しかし、後者はCIQ関係要員を急速に拡大した上で弾力的に人員配置等を行う必要があり、現在の日本の国家公務員の定員管理体制上不可能である。また、前者についても、不法就労問題、治安問題等から、逆にCIQによる管理体制を強化する方向に進んでおり、現実的ではない。

以上に鑑みると、東アジア圏諸国の完全な航空市場統合は、各国間の人間の移動がCIQの観点から完全に自由になるまで完全には達成できないこととなると考える。

6. 独占禁止に関する法律の体制の統一

EU、オーストラリア・ニュージーランド市場統合の例を見る限り、航空市場統合時における各国における航空産業における規制は、参入・運賃に関する経済的規制の廃止が前提となる。こうした経済的規制の廃止後においては、適正な市場競争の確保のための独占禁止法体系の役割が重要となる。また、航空市場統合により実効的支配権、実質支配権の規制が域内において緩和されるが、これにより域内において国境を越えた合併、資本提携、子会社設立が活発になることが予想され、この面における独占禁止法の役割も重要となる⁷¹。ところが、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合の場合にも見られるが、何が「競争制限的行為」「市場収奪的価格」であるのかの定義等、各国における独占禁止法の体系及びその運用に差異がある⁷²。

韓国は1980年に独占規制及び公正取引に関する法律が制定され、その体系は日本の独占禁止法とほぼ同様の体系となっている⁷³。しかし、個別事例に対する運用が同一であるとは限らず、事例によっては日韓両国の独占禁止当局間における調整が必要となる場面があると考えられる。中国の競争法は反不正当竞争法及び価格法により規制されており、不当廉売やカルテル行為を禁止しているが、共産主義国家であったため、企業の独占の規制、合併に関する規制はなかった⁷⁴。ただ、2006年6月から包括的競争法である反独占法が現在全人代で審議中であり、2007年中に成立する見込みであ

る⁷⁵。内容はEU競争法を模範としており、先進国の独占禁止法と同様のレベルである。このように法規制の存在という点においては中国も概ね日本及び韓国と足並みが揃いつつあるといえる。ただ、市場経済をかなり取り入れているとはいえ、中国の政治体制は共産主義体制であり、自由主義体制、市場経済を前提とする独占禁止法が共産主義体制化においてどのように運用されるかは、現在のところ予測困難である。

このため、実際に航空市場統合後適正な競争市場を確保するためには各国の独占禁止法の運用について対応の統一が必要となるが、独占禁止法の解釈は航空分野に対するもののみではなく、全産業分野に影響を及ぼす上に、個別事案の内容に左右されるものであるため、事前の三国間の方針統一は非常に困難であると考ええる。むしろ、個別事案に生じた問題に対して三国が十分な協議を行うことにより、事案ごとに適切な対応を図ることが实际的であると考ええる。

7. 日本の空港発着容量制限の問題

先にも述べたとおり、日本の航空行政においても空港容量の制約のない地方空港についてはC I Qの体制が整っている限り、相手国の要望があれば路線設定を認めることとしている。韓国の航空会社は積極的にこれを活用し地方空港への路線展開を図っているが、韓国、中国とも本心では大きな需要の見込める成田空港及び羽田空港への便数拡大を強く希望している。しかし、両空港とも空港容量は逼迫しており、羽田空港再拡張事業による発着枠拡大後であっても時間帯も含めて考えると自由な路線展開が可能となるわけではない⁷⁶。また、今後の羽田空港発着の国内線需要動向にもよるが、シュミレーションによっては15年後には国内線のみで再度逼迫するとするものもある⁷⁷。東京国際空港は現在定期便が就航しているのは国内航空企業だけであり、2000年の航空規制緩和により5年限の許可制となったため、この許可更新の時期を捉えれば対応可能であるが、成田空港においてはこのような免許の更新制がないため、米国、EU等の域外国のスロットとの調整が生じ、問題は外交問題も絡んだ複雑なものとなると考える。

こうした空港容量に制約のある路線については市場統合を行った場合においては、国際関係が絡むため、スロット配分を国がコントロールする必要があると考ええるが、日本の需給調整規制による参入規制の時代のように国の裁量権ですべてコントロールすることは自由化の意義に反する。このため、スロット配分に際しては、透明かつ公平公正の方法が採用されなければならない。また、さらに、空港容量の逼迫度によっては既存の日本の航空会社が有しているスロット枠を大きく開放する必要性が生じる可能性もある。このような空港容量の制約のある空港のスロットをどのように配分するシステムを構築するかは、航空市場統合に向けて大きな課題となる。

ミクロ経済学の観点からは、混雑空港のスロット配分について、より競争性を高める観点からスロットにより高い着陸料を提案した者にその使用权を与えるビidding方式の採用等が提案され

ている。しかし、羽田空港の、特に朝夕時間帯の混雑を勘案すると、当該時間帯の空港使用料は非常に高額になることが予想される。このため、当該時間帯に混雑空港を発着する便についてはビッティングによる着陸料がそのまま運賃に転嫁されることとなるとともに、採算性の非常に高い路線のみが当該時間帯にのみに充当され、比較的採算性の低い路線は廃止又は利便性の低い時間に移されることとなる。このような、混雑時間帯における運賃の急激な上昇や地方空港路線の利便性の低下は、国内の基幹空港たる羽田空港の公平の利用の観点から国民から果たして理解を得られるかどうか、疑問があると考え。このような観点からは、むしろ、PFI等で採用されている総合評価方式によって国民の利便性向上を勘案して配分する方式が航空関係各法の趣旨から見て法的に合目的ではないかと考える⁷⁸。

VI 東アジア圏諸国の航空市場統合方策へ向けた提言

東アジア圏諸国航空市場統合を実現するためにはVで述べたような問題点がある。しかし、これらの問題点は必ずしも克服不能ではなく、正しい手順を踏み、十分な時間をかけることにより解決することも不可能ではないと考える。EU、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合においても、議論が開始された時点から20年近い時間が必要であった。このような例に鑑みると、東アジア圏諸国の航空市場統合に向けても、一定の時間を要することを念頭において、段階を踏まえつつ的確に統合を進めていけば、法的、制度的面から見てもこれを実現させることは不可能ではないと考える。

1. 東アジア圏航空統合市場の段階的实施

東アジア圏航空市場統合は、これまで航空規制の体系も異なり、また、社会体制及び経済体制も大きく異なる3国が航空市場に関して、あたかも一国であるかのように振舞うものである。このような大きな改革は、例えそれが各国国民にとって非常に望ましいものであるとしても、早急に制度を整えることは困難である。特に航空市場統合は、シカゴ条約が各国の主権を最大限尊重している以上、主権国家間の国際法上の合意が必要不可欠であり、これを調整のための期間なしに統合を図っていくことはほとんど不可能であり、十分な調整の期間を取ることが必要不可欠である。このため、東アジア圏航空市場統合に向けてはVで掲げた問題を容易なものから解決を図り、段階的な市場統合を図ることが適当であると考え。

【第1フェーズ】東アジア圏各国によるオープンスカイ政策の推進

現状においては、Vに掲げた問題のうち、安全規制に関する問題⁷⁹を除いては、早急に解決を図

ることはどれも非常に困難である。このため、まず、最初の段階では枠組みとして二国間協定の方式を踏襲しつつ、国際航空について三国間の国際航空の輸送力設定等を自由とすることが適当であると考ええる。この方式ならば、米国のオープンスカイ政策の例に見られるように現在の二国間協定方式をほぼ活用することにより、実施することが可能である。

【第2フェーズ】第5の自由の相互承認の拡大

地方空港でのCIQ体制が進展すれば、諸国間の航空会社がある相手国空港を経由した後、他の空港を目的とすることが可能となる。EU 航空市場統合、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合も、段階的に第5の自由を拡大することにより、域内航空市場統合の素地を形成してきている。

この措置により、例えば北京－仁川－札幌を日本航空や大韓航空が運航することが可能となる。また、仁川－羽田－秋田⁸⁰といった路線開設も可能となる。このような運航を念頭においてCIQ体制の整備を図ることが有効と考える。

【第3フェーズ】各国における国籍規制要件の緩和・撤廃

東アジア権諸国間で相互に国籍要件における投資制限を緩和・撤廃し、各国が他国の子会社を設立することにより、実質的な市場の融合を目指す。この形式の場合、シカゴ条約第19条において、当該国の航空会社の国籍要件は各国の規制権限に委ねられているため、中国資本の航空会社であっても、日本設立なら日本の航空会社と定義されるため、雇用問題、独占禁止法体系問題、シカゴ条約第7条抵触の問題は生じないと考える^{81 82}。

【第4フェーズ】完全な東アジア圏諸国間の航空市場統合

以上の3つのフェーズの経過期間中に、日本における外国人乗員等雇用問題、独占禁止法体系の各国における整備を図り、東アジア圏諸国の航空市場統合を実施する。この場合において混雑空港の空港容量が航空会社の希望を満たせない場合には、各空港における規制の問題として処理を行うこととし、例えば総合評価方式による発着枠配分等を実施する⁸³。このフェーズは解決すべき難問が多く、非常な困難を伴うことが予想される。しかし、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合に際しても指摘されている、シカゴ条約第7条後段の問題を可能な限り回避し、域外国との交渉を有利に進めるためには、このフェーズで挙げた問題は全て解決する必要がある。

2. 三国間で問題が生じた場合の裁定機関の必要性

東アジア圏諸国の航空市場統合を進めたとしても、安全規制、国籍規制、独占禁止規制、制約空港の運用等については、各国における解釈、主張に食い違いが生ずることは当然予想される。こうした問題点を解決するために、オーストラリア・ニュージーランド統合航空市場のような、紛争が生じた場合の裁定機関又は調整の方式の整備が不可欠である。

本来は、東アジア圏においてもEU委員会やEU裁判所のような強制権限を有する機関の創設が望ましく、また、EUのように統一機関により他地域との包括的航空交渉を実施することが望ましい。しかし、EUの場合は各国が航空分野、ひいては経済分野だけではなく、政治的にも統合したヨーロッパを形成しようとして各国の主権すら自ら制限している。現在の東アジア諸国の現状に鑑みると、経済的な市場統合の動きならまだしも、政治的統合を図ろうとすることは不可能である⁸⁴。このため、東アジア圏航空統合市場の場合にはオーストラリア・ニュージーランド市場統合の例のような協議機関体制を整備し、相互の合意の形成に全力を挙げ、その統一の方針の下、各国が協調して他地域と協議することが必要である⁸⁵と考える。

この点、安全規制の問題について、ICAOの安全基準があり基準が明確なため、安全規制の解釈の確認、チェック体制に係るすりあわせが中心となると予想されることから、各国間での協議も比較的容易であろうし、各国が合意すれば一定の権限を有する裁定機関を設けることも不可能ではないと考える。しかし、国籍規制、独占禁止規制等の解釈、運用、制約空港における発着枠の取り扱いについては、各国の経済政策の目論見が大きく反映される事項であるため、裁定権能を有する機関を設けることは困難であり、個別事案に応じた各国協議の場を設ける以外にはないであろう。

1 日米航空協定など航空協定の形式によっては、乗り入れ航空会社が指定又はランク分けされている場合もある。

2 この東アジアにおける航空統合市場の形成に当たって、中華民国（台湾）を含めるか否かは非常に大きな問題である。台湾の経済発展は韓国と同様目覚しく、日本-台湾間の航空需要も年々増大していることから、経済的に見れば東アジア圏の航空システム構築に台湾を含める意義はあると考える。しかし、中国と台湾の関係に鑑みると、両者がその政治的対立を棚上げして統一した航空市場システムに参加する可能性は皆無であると言わざるを得ない。また、中国国内線の潜在需要は、地理範囲の問題から国際線しかほぼ見込めない台湾と比較して相当大きい。以上を踏まえ、今回の航空市場統合を検討するに当たっては中国を対象とすることとし、台湾は対象に含めないこととする。

3 井出徳哲「多国間航空協定とその展望—APEC自由化協定を中心として—」（「空法」第44号 2003年）pp2～4

坂本昭雄「航空法が当面する諸問題—国際公法関係について—」（「空法」第45号 2004年）pp101～103

Jeffrey Goh, *European Air Transport Law and Competition*, (1997), pp3～10

Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp4～7

4 「9つの自由」の具体的内容については巻末別添1参照。

5 輸送力が運航以前に合意されている形式。

6 輸送力は当初航空企業によってここに決定されるが、後に協議手続きを通じて両当事国の事後審査に服する形式。

7 両当事国が相手国の指定航空企業による供給を一方的に制限してはならないとする形式。

8 中谷和弘「日米航空紛争と国際法」（「空法」第37号 1996年）pp89～90

9 実際には普通運賃等について、国際航空運送協会（IATA）において各国の国際航空会社が運賃額を協議、決定し、これに基づいて各国政府に申請する方式が行われている。ただし、1990年代中頃から、個人用割引運賃の中でIATAによる決定なしに、各航空会社が独自に各国政府に申請して認可を得る運賃が登場し（いわゆるNON IATA PEX）、かなりのシェアを占めているといわれている。

10 羽田空港については、現在計画されている羽田再拡張事業が完了した場合年約11万回の発着枠増が予定されており、このうち約3万回を国際線に振り分けることが予定されている。しかし、現在予定されている約3万回の国際線枠では開設できる路線は限定される。

11 Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp9～10

12 Jeffrey Goh, *European Air Transport Law and Competition*, (1997) pp15～31

Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp12~13

¹³ 本稿においては、ヨーロッパ共同体に関し、その設立以降現在までの通期に関する場合及び1992年に降に関する場合には「EU」と、1992年以前に関する場合には「EC」と表記する。

¹⁴ 同じ年、EC裁判所はAhmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reiseburo vs Zentrale zur Bekämpfung事件において同様の判決を行った。

¹⁵ 国土交通省航空局資料「EU域内の航空自由化について」(【別添2】)

¹⁶ Jeffrey Goh, *European Air Transport Law and Competition*, (1997), pp157~164

¹⁷ Jeffrey Goh, *Ibid.*, pp123~145

¹⁸ 法の形式上認可の形式はとっているが、認可申請があれば認可権限当局は自動的に認可を行う方式であり、事実上届出化といっても過言ではない。日本においても国際航空運賃のNON IATA PEXについてこの方式が採用されている。

¹⁹ Jeffrey Goh, *European Air Transport Law and Competition*, (1997), pp147~155

²⁰ 許可、認可等に際し、関係国のうち反対国があれば発効しないが、市場略奪的運賃である等の理由による積極的不認可がない限り発効する方式。

²¹ 山崎一英「最近の航空企業の外資規制をめぐる動き—Ownership and Control Requirements—」(「空法」第45号 2004年) pp76~pp77

²² Regulation(EC)NO 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July on common rules of in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency

²³ 近年APEC多国間国際航空運送協定、米・EU包括国際航空協定においては、オープンスカイ協定においても国籍条項の取り扱いに変化が現れている(後述)。

²⁴ 中谷和弘「大都市圏における複数空港間での航空輸送配分と国際法」(2005) pp251~254

²⁵ この点は、EU、米国とも共通する部分があり、米・EU包括国際航空協定においても現在のところ、米国がEUに対してすら国籍規制の緩和を認めていない。やはり、両者とも航空の国籍規制を経済的規制というよりも国家安全保障上の規制と捉えていることに由縁するのではないかと考える。

²⁶ Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp48~53

²⁷ 実際には、他の世界各国と同様に、両国政府の認可の前にthe International Air Transport Association (IATA) における世界の国際航空会社の協議により実質的に決定されていた。

²⁸ シカゴ条約第7条に係る問題の内容については3.(2)で詳述する。

²⁹ 1992年にはオーストラリアはニュージーランドにアメリカ及びカナダへの以遠権を認め、1994年までに順次以遠権を拡大していき、1994年まで計9カ国への以遠権を承認した。一方、ニュージーランドはオーストラリアに対してアメリカ、カナダ、フィジー及び南アフリカへの以遠権を承認し、同様に順次拡大の上、1994年までに計20カ国への以遠権を承認した。(Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp51)

³⁰ この時点までのオーストラリアの国内航空路線の中核航空会社である。

³¹ Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp53~56

³² このことは、航空会社間でコードシェアを実施する場合に大きな自由度を有することとなる。すなわち、複数の航空会社が1便の運航をコードシェアした場合、3社参与とカウントされるため、参与企業数制限はコードシェアに対して大きな影響を与えるが、参与企業数撤廃はコードシェア参加企業数の制限を撤廃する効果を有する。

³³ しかし、競争阻害的な運賃設定についてこれを放置しているわけではなく、独占禁止法体系での事後規制はもちろんかかっている。

³⁴ Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp57~58

³⁵ Jeffrey Goh, *Ibid.*, pp59~61

³⁶ この点につき、EUは加盟各国が主権を自ら一部制限するとともに、EU委員会、EU議会、EU裁判所をはじめとする統治機構が整備されていること等に鑑み、一国に準じる取り扱いと解釈することが比較的容易であると考えられる。この点が、5.で述べる米EU包括航空協定について、アメリカ側がシカゴ条約第7条の問題に触れなかった一因だったのではないかと推測する。

³⁷ EU及びオーストラリア・ニュージーランド航空市場統合以前にカボタージュ解禁に踏み切った例がないため、国際法の解釈上確立されたものがない。また、オーストラリア・ニュージーランド統合航空市場については、アメリカは航空機の航続距離の問題から第三国から以遠権の承認を得ない限り、航空輸送を行うことはないので問題視しなかったのではないかと推測する。米国は日本からオーストラリアへの以遠権を有しているが、現在は行使していない。

- 38 山崎一英 前掲論文 pp114~115
- 39 Jeffrey Goh , *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand* (2002) , pp62~63
- 40 中谷和弘「日米航空紛争と国際法」(「空法」第37号1996年) pp115~116
- 41 ただ、肝心の米国メガキャリアが米国内航空自由化政策で登場したロー・コスト・キャリアとの競争により、現在のところ体力を相当弱らせている。
- 42 中谷和弘「日米航空紛争と国際法」(「空法」第37号1996年) pp117
- 43 井出徳哲、前掲論文 pp10~13
木名瀬百代「航空企業のオーナーシップと航空協定上の指定制度の問題」(「空法」第47号2006年) pp7~8
- 44 ただ、この協定の結果、主として貨物輸送について第5の自由を米国に承認し、オープンスカイ協定を締結しているため、参加国間の航空貨物輸送について米国航空企業が大きなシェアを得、有利にたっているとの指摘もある。
- 45 山崎一英 前掲論文 pp115~121
- 46 The consequences of the Court judgements of 5 November 2002 for European air transport policy
- 47 Regulation(EC)No847/2004 of the European Parliament and of the Council of April 2004
- 48 New York Times 2005年11月21日
- 49 Aviation Daily 2006年12月6日
- 50 東京大学公共政策大学院国際交通政策研究ユニット主催第1回ITPU公開セミナー「グローバリゼーション、地域主義と国際交通システム—新しい課題と将来展望」(2005年12月15日)テ・オーム教授基調講演
- 51 長田祐卓「国際航空のグローバル化と国際機構の対応」(「空法」第46号2005年) pp81~89
- 52 長田祐卓 前掲論文 pp103~108
- 53 ただし、これらの会議が国際航空自由化に関し、まったく無力であったわけではない。第4回会議においては「段階的、漸進的、秩序ある、セーフガードされた改革(自由化)が一般目標であることを勧告している(長田祐卓 前掲論文 pp89)。また、第5回会議においては「国際航空運送の自由化に関する基本原則」が採択され、自由化に向けた航空協定モデル条項として主たる事業拠点と実効的な規制支配を国籍条項の判断基準とすること等を提案している(山崎一英 前掲論文 pp81)。
- 54 航空市場統合のような斬新な制度を国際間で実施する場合には、事前に予測のしようがない政治的法的問題が生じるのは当然と考える。この典型的な例はオーストラリア・ニュージーランド航空市場統合が1992年から1996年までの間停滞した例であると考えられる。
- 55 この点に関しては各国において規制が異なり、日本の場合は日本国籍を有する者が会社の議決権の1/3を有すればいい(航空法第120条の2)のに対して、EUやオーストラリア・ニュージーランドのように取締役会の実効的支配が当該国籍を取得することが必要としている国もあり、その規制の強弱はまちまちである。
- 56 支配権を有している会社が別の会社の場合、その親会社の国籍が問題となることがある。この点に関してはアメリカ、EU、オーストラリア・ニュージーランドとも親会社自身が自国籍の者による実効支配を要求しているが、外資導入の盛んな中国に果たして同様の規制が実際的かどうかは更なる検討を要する問題であると考えられる。
- 57 ただ、EU、オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合の場合、このような自国籍航空会社の定義拡大が可能であったのは、航空以外の分野での市場統合が航空市場統合の前提として進められていたこと勘案しなければならない。この点、このような条件なしに航空分野の市場統合を先行させた場合、円滑に国籍規制の拡大が可能かどうかは未知数である。
- 58 運輸産業における「人命」とは乗客だけでなく、事故が起こった際に巻き添えになる人々も当然含まれる。現にJR西日本宝塚線事故では死者こそ出なかったものの、衝突したマンションの住民に多大な損害を与えている。
- 59 朝日新聞2006年12月20日朝刊等より。なお、国土交通省航空・鉄道事故調査委員会「事実調査に関する報告書の案(意見聴取会用)」では、この点につき多くの記述を割いているものの、現在のところ事故の原因とは断定していない。
- 60 「競争と安全性の調和」の問題は運輸産業にとって非常に重要であり、より詳細な検討が必要であると考える。この点につき、ミクロ経済学は「安全確保は企業としての当然の前提」で議論を終わらせる例が多いが、競争激化の結果どのような企業がどのような行動をとるか、詳細に分析すべきではないかと考える。

61 国土交通省航空局技術部より聴取。

62 ILOの船員関係諸条約は統一した一本の条約にまとめられることとなり、2005年に採択はされている。

63 例えば、全日本海運組合は、日本とフィリピンの船舶職員の体系は両者ともSTCW条約に則っており、ほぼ同様であるが、資格試験の合否判定基準がフィリピンの方が甘いのではないかとし、日本の海運会社所属の便宜置籍船及び日本籍船に於けるフィリピン人船舶職員の能力に疑問を提起している（第59年度全日本海員組合活動方針、外航部門の活動について II 外航海運対策と船員対策 1. 外航海運対策（3）（2003年）参照）。外航海運会社もこの問題に対応するため、フィリピン現地における船員要請に力を入れている（日本郵船株式会社ホームページ等参照）。

64 この問題は便宜置籍船を誘致する発展途上国がチェックを甘くしているとも見られ、最近、便宜置籍船誘致国であるベリーズ船籍、カンボジア船籍の船舶で出港禁止措置を受ける船舶が急増している（財団法人日本海技協会第39回講演会「日本のポート・ステート・コントロールの現状について」（国土交通省海事局総務課外国船舶監督業務調整官渡邊元尚氏）参考図参照）。

65 外航海運では各地域の主要海運国の間でアジアでは東京MOU、ヨーロッパではパリMOUが締結され、各地域内でのポート・ステート・コントロールの実施体制の整備、実施水準の統一等を図っている。また、両MOU及び米国との間でのポート・ステート・コントロールに関する情報及び意見の交換も綿密に実施されている。

66 日本の航空企業の外国人雇用については、パイロットについては1200時間以上の飛行経験を有する者については、「特殊技能者」として認められているが、これ以外のパイロット、客室乗務員、地上職員等については外国人の雇用が認められていない。

67 ミクロ経済学の視点からは以上の外国人雇用の拡大は「人的リソースの共有」という面で航空市場統合のメリットとして挙げられている。しかし、法的観点からは注67で述べるように多種多様な難問が含まれており、単純にメリットと言い切ることはできず、また、実現に尋常でない困難を伴うものであると考える。

68 しかし、特殊技能者以外の外国人労働者の雇用容認は経済界からは一般的な解禁の要望が強く、航空分野に限った解禁は他の分野の解禁可否の議論に大きな影響を及ぼすことが予想される。こうなると、一般的な外国人雇用の容認へ議論が広がる可能性があることから、労働問題、出入国管理問題、治安問題といった日本国民生活の安全に関する幅の広い分野に議論が波及することが予想される。

69 客室乗務員の外国人雇用については、安全規制の面からも、緊急時の旅客の避難誘導を行う安全要員である客室乗務員が、まったく日本語をしゃべれないのに非常時の安全誘導等国内線での職務をこなすことができるか、という問題も生じる。これは日本語のできる客室乗務員を一定数配置するという規制を設ければ解決されるが、この結果、当該客室乗務員の賃金上昇も予想され、市場統合効果を損ねる可能性もある。

70 中国人に対するCIQ管理はより厳しく、現在でも事前のビザが必要である。

71 オーストラリア・ニュージーランド航空市場統合においては、アンセット航空に対するニュージーランド航空の資本参加が、EU統合市場においてはエア・フランスとオランダ航空の合併が実際に問題となった。

72 Jeffrey Goh, *The Single Aviation Market of Australia and New Zealand*, (2002), pp87~

73 公正取引委員会ホームページ「韓国競争法」より

74 公正取引委員会ホームページ「中国競争法」より

75 石田英遠、森脇章、藤本豪「中国独占禁止法草案（2006年6月22日版）の全貌と企業のリスク対応（第1回）」（国際商事法務Vol.34, No.9 p1191~1201）参照

76 羽田再拡張事業完成後は、東京国際空港の発着枠は約1.4倍に拡大されることから3.で述べたとおり、東アジア圏の航空事情に大きな影響を与えることは間違いない。しかし、現在のところ、東京国際空港再拡張後の発着枠拡大後国際線に割り当てられる発着枠は年3万回（往復を1便と考えると1日約40便程度）であり、東アジア航空圏の国際需要を十分に満たすものと言えない。また、羽田空港においては、1日の時間帯の中でも需要の強弱が見られ、朝夕の需要の強い時間帯は航空会社の運航設定希望が集中しており、全ての要望を受け入れることはできないと考える。

77 この点については、日本の航空会社においても見方が分かれているが、日本航空はまだ増加の余地ありと見ている。いずれが正しい見通しかは現在のところ不明であるが、羽田空港再拡張事業完成後においても、朝夕の混雑時間帯において羽田空港の発着枠に航空会社が自由に路線を展開できるほどの発着枠の余裕が生じるとは考えにくい。

78 混雑空港の路線配分の方法としてピッチング方式を採用すること自体は、航空法第57条第2項にお

いて、空港使用料について

「国土交通大臣は、前項の使用料金（筆者注空港使用料）が次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、当該飛行場の設置者又は航空保安施設の設置者に対し、期限を定めてその使用料金を変更すべきことを命ずることができる。

一 特定の利用者に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき。

二 社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、利用者が当該飛行場又は航空保安施設を利用することを著しく困難にするおそれがあるものであるとき」

としていることから、解釈上不可能ではないと考える。

すなわち、かなり高額な使用料をビッティングしたとしても、応札機会が与えられていれば、第1号の要件である特定の利用者（筆者注：応札する航空会社）に対する不当な差別的取扱いとは言えず、また、自由な競争関係の下で応札する者がいたとすれば、航空会社の利用することを著しく困難にしているとも言い切れず、第2号の要件にも該当しないと解すれば、同法の空港使用料規定には反しないと解釈することもできると考える。

しかし、実際の問題として、羽田空港の需要、特に逼迫時間帯の需要は非常に強く、大変高額な入札額となる可能性は大きいと考える。このようなことは筆者の杞憂かもしれない。しかし、このような現象が生じた場合、本文で述べたような問題の他、羽田空港の空港使用料について大幅な黒字が生じる可能性がある。この場合において、現行の空港整備法及び空港整備特別会計法に基づけば、空港整備特別会計に繰り入れられることとなるが、その金額があまりにも大きい場合、その用途についてさまざまな議論が生ずると考える。しかし、この余剰金は運賃の大幅な上昇に基づいているため、筆者としては一般国民の理解がまったく得られないのではないかと考える。

⁷⁹ 安全規制の問題もIV1. で述べたような各国の規制に対する実際のチェックの状況如何によっては大きな問題となりうる。

⁸⁰ ただし、タグエンドカボタージュがシカゴ条約第7条に抵触する恐れがあるため、この問題が解決しない限り、例に掲げた場合においても、中国、韓国の航空会社が羽田空港で旅客、貨物を搭載することは不可能と考える。

⁸¹ ただし、外国人雇用の問題を日本の会社という形式で回避するため、中国資本の航空会社であってもそのコストは上昇し、このフェーズでの市場統合のメリットはある程度制約されたものとなると考える。

⁸² 実際問題としては、この段階で東アジア圏航空市場に多大な関心を有することが予想される米国が、なぜ米国の資本の参加を認めないのかという要求が予想され、これに対して如何にして航空交渉で対応するかは大きな問題である。

⁸³ この場合には羽田空港と成田空港の機能分担の問題が生じる。東アジア圏諸国の航空会社を国内航空会社とみなして、羽田空港に集中させるのか、成田空港にも一部乗入れるのか、決定する必要がある。羽田空港は国内線、成田空港は国際線といういままでの機能分担及び羽田空港再拡張事業終了後のペリメータールールに基づき選定された近距離国際線の羽田空港乗り入れ承認という方針の方向性をそのまま受け継げば、羽田空港に東アジア圏の航空会社を集中させるということとなる。しかし、この場合、羽田空港の発着枠で対応可能か、また、米国からの国別の不平等取り扱いであるとの主張とこれに伴う羽田空港乗り入れ要求が出されるのではないかといった問題が残る。

⁸⁴ この点は、三国の政治的立場の違いや、冒頭に挙げた中台問題、更には北朝鮮問題も含まれてくるため、現状のままでは、解決の非常なる困難性は明白である。

⁸⁵ 以上に鑑みると米・EU包括国際航空協定のように東アジア圏諸国が統一して域外国との航空協定を締結することとなるには、航空市場統合後においても相当な時間を要すると考える。

【別添1】 国際航空における9つの自由

第1の自由：領空通過の自由

第2の自由：技術的着陸の自由

旅客あるいは貨物の運輸権が無くても燃料補給を行うことができる。

第3の自由：自国から外国への運輸権

チャーター輸送に関しては第3の自由のみで第4の自由が認められていない場合もある。

第4の自由：外国から自国への自由

第5の自由（以遠権）：外国で旅客または貨物の搭乗載を行い、さらに第3国への輸送する運輸権

第6の自由：本国をハブとする3国間輸送の自由。

第7の自由（ゲージ権）：他国間の輸送を行う自由。

第8の自由：タグエンド・カボタージュ

例えば、英国の航空会社がロンドン（英国）からパリ（フランス）の延長路線として、パリにおいて旅客あるいは貨物の搭乗載を行い、パリからボルドー（フランス）へ輸送することを「第8の自由」という。

第9の自由：完全なカボタージュ

例えば、米国の指定航空会社は、自国の航空便との接続とは関係なく、ベルリン（ドイツ）からフランクフルト（ドイツ）への旅客ならびに貨物を輸送できる。これを「第9の自由」という。

【別添 2】EU 域内の航空自由化について

欧州委員会(EC)は、域内共通航空政策(航空自由化パッケージ)を採択し、段階的に域内の航空自由化を進めた。
その概要は以下のとおりである。

<EU 航空自由化パッケージの概要>

	パッケージ I 1987年12月採択 1988年 1月発効	パッケージ II 1990年 6月採択 1990年11月発効	パッケージ III 1992年 6月採択 1993年 1月発効
1. 輸送力			
・第3/4の自由	相手国の航空企業の輸送力のシェアが次の比率を下回る場合は当該比率に達するまで増便を承認する義務あり。 55%(88年 1月以降) 60%(89年10月以降)	対前年のシェアから 7.5%まで増便を認めること。 また、7.5%枠にかかわらず、相手国の航空企業の輸送力のシェアが 60%に達するまでは増便を認めること。	二国間輸送に対する制限を撤廃
・第5の自由	第5の自由による輸送は、第3/4の区間における全輸送力の 30%まで承認する義務あり。	第5の自由による輸送は、第3/4の区間における全輸送力の 50%まで承認する義務あり。	第5の自由による輸送は完全自由化
・カボタージュ			1997年4月までは、自国発着便に接続した他国国内区間運航は、輸送力の 50%まで可。 5月以降は完全自由化。
・紛争の処理	相手国企業の輸送力増強により自国の航空企業に重大な損害(serious damage)が生じた場合は、EC 委員会又は理事会は、損害を被った企業の属する国の要求によって調整を行う権限を有する。		

	パッケージⅠ(続き)	パッケージⅡ(続き)	パッケージⅢ(続き)
2 市場参入	<p>域内特定2国間の主要空港間及び主要空港と地方空港間の一定の需要のある路線への参入は自動認可。</p> <p>(参考) 次の基準に適合する路線については複数社参入が可能 88年 25万人(ノ年)以上 89年 20万人又は1200便以上 90年 18万人又は1000便以上</p>	<p>域内の国際線に開放されている空港間の一定の需要のある国際線への参入は自動認可。</p> <p>(参考) 次の基準に適合する路線については複数社参入が可能 91年 14万人又は800便以上 92年 10万人又は600便以上</p>	<p>域内共通運航免許(EC免許)規定の設定 (一国から出された免許で、EU域内での自由な企業活動及び運航が可能。)</p> <p>EC免許を受けた事業者は自由。</p>
3 運賃	<p>ダブル・アプルーバル (発着国双方の認可で発効)</p> <p>ただし、次のゾーン内の運賃は自動認可割引ゾーン 基準運賃の65%~90% 大幅割引ゾーン 基準運賃の45%~65%</p>	<p>原則、ダブル・アプルーバル</p> <p>ただし、次のゾーン内の運賃は自動認可エコノミー運賃ゾーン 基準運賃の95%~105% 割引ゾーン 基準運賃の80%~94% 大幅割引ゾーン 基準運賃の30%~79%</p> <p>また、105%を越える運賃についてはダブル・ディスアプルーバル (発着国いずれか一方のみの認可で発効)</p>	<p>定期旅客、チャーター、貨物に関する全ての運賃を自由化。</p> <p>ただし、企業コストに比して過度に高い運賃あるいは略奪的な過度に低額の運賃は、各国、EU委が介入して差し止める safeguard 条項付き。</p>