

米英航空交渉と国際航空体制

河野 眞 治

1 はじめに

国際航空は戦後ずっと二国主義によって運営されてきており、国際間で航空輸送を行うためには、基本的に二国政府間で航空協定を結び、それに従って航空企業が両国間の輸送ビジネスを行っている。現在でも、他の産業では考えられないほど政府の規制が強力な意味を持っている分野である。本稿のテーマである米英間には、現在1977年に締結された「バミューダⅡ」と呼ばれている航空協定が機能しているが、両国ともその競争制限的性格を認め、90年代に入ってからその改定交渉を続けてきた。しかしながらなかなか新しい協定について合意に達せず、2000年の夏以来交渉は暗礁に乗り上げ、その後も2002年9月の交渉でも新たな協定に合意できなかった。後に述べるEUにおける交渉権限の問題で、事実上両国による交渉はこれが最後となるであろう。80年代以来両国政府とも経済政策として市場メカニズムを重視する自由化政策を基本としており、当然ながらどちらも新協定の中身としては「自由な競争」を主張しているだけに、航空分野における両国の対立は一見奇妙であり、またそれ故大変興味深いものとなっている。

米英両国は80年代以来、サッチャー主義、レーガノミックスの名の下に規制緩和と自由化、民営化を主導してきた国家であった。航空分野でも国内航空の規制撤廃を世界に先んじて行ってきた。その両国が国際航空の分野で、どちらも規制緩和と自由化、競争の導入を主張しながら、しかも合意に達し得ないのは不思議な構図である。アメリカ側から見れば「オープンスカイ協定」を多くのヨーロッパ諸国と結ぶのに成功しながら、最大の「友好国」で最も自由化を標榜しているイギリスと、それが締結できないのは腹立たしい限りであろう。イギリスもEUの中ではもっとも早くから国内航空自由化を

実行してきた国である。まさしくこの事態は「パラドックス」¹⁾である。しかし両国のこの対立の中にこそ、国内航空と違う、国際航空をめぐる自由化の本質がある。

国際航空の自由化は一見すると、国内航空の規制緩和と連動しており（その影響は当然否定できないが）、それと同じ論理で展開されているように見えるが実はそうではない。国内航空と国際航空は制度上切り離されており、別の市場なのである。国内航空の自由化は、競争か規制かという問題であるが、国際航空では世界市場での国際競争の論理、どこの国の企業が勝つか、こそがその基礎にある考え方である。どのような形で自由化を実現するかは、各国の航空企業の消長に直結しているのである。航空業では国内市場は国際ルートから切り離されており、国内市場には依然として外国航空企業は参入出来ないという従来の慣習が生きていて、国際市場はまた別の市場となっている。しかし空という物理的空間は領空で切り離されているわけではない。また国内線と国際線は同一企業によって運航されており、国際線の利用者の相当部分はその前後で国内線を乗り継ぎで利用するので、航空企業としては国内線、国際線を一体のものとして運航するほうが合理的である。国際航空と国内航空の制度的切断とビジネス上の相互関連が、米英航空交渉の背後にある根本的問題である。本稿のテーマとの関連でいえば、アメリカの国内航空の規制撤廃は78年以来ほぼ完璧な形で実施されたが、しかし外国企業の参入は認められておらず、オープンスカイ政策においてもその態度は変わっていないことが、実は米英交渉の基礎にある問題である。このような表現は、実は英国側の立場を代弁していることになるかもしれないが。

本稿では両国の対立点を見ながら、国際航空交渉が結局は各国の世界市場における位置と状況を踏まえての、国際競争の一手段に過ぎないことを明ら

1) US House Hearing, *The Recent Breakdown of Aviation Negotiation between the United States and the United Kingdom*, Committee of Transportation and Infrastructure, Subcommittee on Aviation, February 2000 (以下 US House Hearing) でのミッドランド航空の発言。

かにする。また米英間の成り行きは、航空業が誕生して以来、米英航空協定が基本的に世界的な航空体制の枠組みを形成してきた歴史があるだけに、今後の国際航空体制を決定する上で特別の意義を持っていると考えられてきた。しかし状況は今大きく変わってきた。何故なら、EUにおける航空交渉権がEU加盟各国からEU自体に移り、英国政府は今後独自に米国政府と交渉する権限がなくなってしまったからである。ただ国際航空交渉の本質が変わったわけではないので—今後は同じ問題が、米—EU交渉で現れるであろう—、今は両国の交渉過程をまとめておくいい機会である。

2 「バミューダⅡ」—米英航空協定の歴史

バミューダⅠ 最初に戦後の米英協定の歴史と、現行の協定であるバミューダⅡの内容を確認しておこう。旅客を乗せた国際航空業は第2次大戦後初めて本格化した。それに従い民間国際航空がどのような枠組みで運営されるかが戦後の重要課題となった。国際民間航空システムは、44年のシカゴ会議と46年の米英航空協定（バミューダⅠ）によって基本線が決められたので、「シカゴ体制」と呼ばれている。シカゴ会議では、米英の対立によりいわゆる「空の自由」に関し「第1の自由」と「第2の自由」についてのみ決定がなされ、民間商業航空にとって決定的意味を持つ「第3と第4の自由」については合意できなかった²⁾。多国間の合意による国際的枠組みの形成に失敗したので、米英間でのバミューダ交渉により「第3」「第4」「第5の自由」を定めた二国間協定という前例が出来、それに他の国々も従った。戦後航空体制における二国主義の始まりである。バミューダⅠでは、両国間を運行できる航空会社の指定、ルートの特定、輸送能力や便数の制限、運賃の規制などがすべて定められており、両国の航空企業間で市場をめぐり基本的に競争が起こり得ないような構造になっていた³⁾。言い換えればこれは国家の参加した一種の国際カルテルで、旅客は二国の航空会社の間で分割されていたのであり、原則的には一方の側が一方的に競争上優位に立つことはあり得ないシステムであった。それは逆から見れば、一方に有利な状況が生じた時には

ルール変更を必然化するのである。

バミューダⅡ その後76年にイギリスは、この協定がイギリス側に不利な協定として突然バミューダⅠの廃棄を一方的にアメリカ側に通告した。米英間の旅客輸送におけるイギリス側のシェア低下が基本的な理由である。両国の間での激しい論争を経て、77年新しい航空協定が締結された。これがいわゆるバミューダⅡで、現在の両国間の国際航空を規制している協定である。それはバミューダⅠ同様極めて競争制限的内容を持っていた⁴⁾。以下新協定の主要点を示すが、ロンドンと記した場合はヒースローとガトウィックの二つの空港を意味する。イギリスの他の地域空港については後に乗り入れ地点の制限はなくなり、焦点は常にロンドンにあった⁵⁾。

①ロンドン—アメリカ間の直行便におけるアメリカ側の飛行地点は厳しく制限された。ただしその数は時が経過し輸送量の増加とともに増え、99年段

-
- 2) 国際航空のルールは次の8つの「自由」(Freedoms of the Air) に従い定められている。
 第1の自由：他国の領域を無着陸で通過する権限。第2の自由：技術的理由(燃料補給、修理など)で他国に着陸する権限。第3の自由：自国で乗せた乗客や貨物を他国で降ろす権限。第4の自由：自国に向かう旅客や貨物を他国で乗せる権限。第5の自由：第三国向けの旅客、貨物を他国で乗せる権限、また第三国発の旅客、貨物を他国で降ろす権限。第6の自由：自国経由で第三国間輸送を行う権限。第7の自由：自国を経ずに第三国間輸送を行う権限。第8の自由：他国の国内輸送を行う権限(カボタージュ)。UK House of Commons, *Air Service Agreements between the United Kingdom and the United States*, Environment, Transport and Regional Affairs Committee, 18th Report, Session 1999-2000 (以下 UK House of Commons), p99. 第1と第2の自由は、技術的な問題であり、ビジネスを営もうと思えば最低限第3と第4の自由が必要である。なお「第6の自由」以下の分類については、異説がある。坂本昭雄『現代航空法』有信堂、1984年、19-21ページ参照。
- 3) バミューダⅠについては、坂本、同上、43-57頁参照。
- 4) イギリスではバミューダⅠはバミューダⅡよりもはるかに「自由な」協定であったとしている。それは輸送能力の決定が事後的であったこと、特定ルートの指定企業が複数になることを禁じていなかったことなどを挙げている。UK House of Commons, p.ix.
- 5) バミューダⅡの交渉経過と協定内容については、次を参照。US House Hearing, *United States International Aviation Negotiations*, Committee on Public Works and Transportation, Subcommittee on Aviation, 95th Cong. 1st sess, USGPO, 1978., UK House of commons.

階で29地点となっている。当初よりアメリカ側が多く地点を要求し、イギリス側が制限的な態度を取ってきたが、80年7月以降にこの数は増加できるとされていた。

②特にヒースローからの便については航空会社も指定され、当初はイギリス側から BA (British Airways)、アメリカ側からパンナムと TWA が選ばれ、アメリカの飛行地点も12地点と制限された（指定航空会社の変更については後述）。

③運送能力は飛行地点間の便数によって制限された。

④更に料金は両国の規制機関の同意を必要とした。

⑤外国企業による国内運送の禁止。いわゆるカポタージュ権のことで、これは今に至るまで国際的に認められた原則であるが協定内に明文化され、その上で「通過」（同じ便で相手国の2地点間に乗りながら更に第三国に迄輸送すること）や「乗り継ぎ」（同じ航空会社で違う便に乗り通過と同様なことを行うこと）を例外として認めた⁶⁾。

バミューダⅡの変更 その後この協定があまりにも制限的であるので、基本的な枠組みは残しながら量的緩和により多くの修正がなされた。例えば90年にはアメリカン（米）とデルタ（米）に新しいルートが認められた。また95年の合意では、イギリスの地方空港へのアメリカ企業の自由な乗り入れが認められ、BAにはフィラデルフィア—ロンドンの増便が承認された。アメリカ側はユナイテッドがシカゴからヒースローへの直行便を、更にヒースロー以降のコードシェアの権限を獲得した。さらにBAはUS Airwayとのコードシェアリングを通じて米政府関係者を一部ルートで乗せる権限を得た（「フライ・アメリカ」政策については後述）⁷⁾。2001年にはミッドランド（英）がマンチェスターからダラスとシカゴ便を新たに始めた。

6) カポタージュとは元々海運から発生した用語で、後に他の輸送分野に適用されるようになった。カポタージュについての歴史的説明は、中村徹「航空カポタージュについての制度論的一考察」『大阪産業大学論集（社会科学編）』No.94, 1994年3月、を見よ。

7) US Department of TransportationのPress Release, June 5, 1995,
<http://www.dot.gov/briefing.htm/>

91年にはヒースローへの乗り入れ航空会社として、パンナムと TWA に代わりユナイテッドとアメリカンが承認された。この時の交渉で、イギリス側は新しい航空会社にはヒースローへの乗り入れは認められない、ガトウィックなら承認すると、強行であった。航空会社の変更の代償に、イギリスはコードシェアリングの権限を得、BA はこれを利用して US Air とコードシェアリング協定を結んだ (96年終了)。またイギリス側ではヒースローからのアメリカへの乗り入れ航空会社として、ヴァージンが追加された。以後この4社が、「ヒースロー4」と呼ばれることになる⁸⁾。

バミューダⅡの意義 77年といえば、アメリカでは既に国内航空の規制緩和の議論の真っ最中であり、何故このような競争制限的かつアメリカ側に「不利」と思える航空協定にアメリカは同意したのであろうか。実際にもこの協定は直後から、議会の公聴会などで厳しい批判にさらされることになる。この時点ではまだアメリカも国際航空の自由化には思い至っていないのであり、この事実も国内航空と国際航空は別物ということを示している。

バミューダⅡの交渉は大変難航したが、最後の瞬間にアメリカの譲歩で締結が実現した。何故アメリカは譲歩したのか。一つの理由として、第三国を通じてのサービスでイギリス側が有利にあったことが指摘されている。協定が何も存在しなくなれば、両国間の直行便は全て不可能になり、第三国経由で旅客は運ばれることになる。その場合にはイギリス側航空会社が優位にたつという訳である⁹⁾。この経緯は我々に重要なことを教えてくれる。国際航空協定の交渉の場で最も基本的に作用しているのは、規制か自由な競争かというような理念ではなく、関係国航空企業の競争力や力関係である。航空交渉は、他の経済交渉も同じことであろうが、経済的合理性の追求というよりは、自国の、もっと端的にいえば自国の航空会社の経済的利益の追求であり、

8) US House hearing, background, p4, UK House of Commons, pp9-10.

9) Alan P. Dobson, *Peaceful Air Warfare: The United States, Britain, and the Politics of International Aviation*, Clarendon Press, 1991, pp263-4. 同書によれば交渉は最終期限の6月22日に妥結し、イギリス側は飛行機を止めるわけにはいかないのです、時計を止める覚悟をしていたとのことである。

結果としての協定は政治的妥協の産物である。「自由化」などの名目は、それが自国の利益になる場合に掲げられるスローガンである。

3 アメリカの「オープンスカイ」政策と EU の航空自由化

米「オープンスカイ」政策 ここで米英交渉を理解するためのもう一つの背景として、アメリカの国際航空政策と EU の航空自由化ならびに国際航空に関する交渉権の問題を見ておこう。アメリカ政府は90年代に入ると、国際航空においても明確に自由競争を求めるようになった。これは一方では78年以來の国内航空規制撤廃の「成功」が大いに影響したが、他方では国際的な動向—グローバル化、EU の航空自由化、70年代・80年代のアメリカ経済の全般的衰退、国際的な規制緩和の流れ—も重要な要因であった。95年に発表された「国際航空政策」は、明確にこの分野での自由な競争を求めている。第一に相互の乗り入れ地点の自由化を要求している。第二に運送能力と便数の制限の撤廃が主張された。第三に価格の自由化が求められた。第四に以遠権の無制限自由化が言われた¹⁰⁾。しかし現段階でのアメリカの政策は上記のことから理解できるように、二国間協定という従来の枠組みを超えるものではなく、この形式を前提としながらその内容を自由な競争にしようというものである。アメリカの言ういわゆる「オープンスカイ政策」とは全面的自由化ではないことに注意しなければならない。以後米国は新しい航空協定を結ぶに際して、従来の航空会社の指定、空路の制限、便の事前調整、料金の承認等の規制を全て廃止する内容で協定を結び始めた。小国から見れば、自国からあの広大なアメリカ市場のどこにでも空路を設定できることは大きな魅力であり、当然この提案に飛びつくことになる。逆にアメリカ企業から見れば、相手国は通常狭い国土を持つ国で、多くの飛行地点を持つ訳ではない。それでも「オープンスカイ協定」が結ばれていったのは、アメリカはこれを契機

10) 米運輸省のホームページに典型的オープンスカイ協定として、グアテマラとの協定が掲載されている。HYPERLINK <http://ostpxweb.dot.gov/aviation/international-series/>
<http://ostpxweb.dot.gov/aviation/international-series/>

に「世界的な自由化」—アメリカの言う自由化—を視野に入れていたからである。

繰り返すが、これを他の産業と比較すればわかるように、アメリカの航空自由化は旧来の国内、国際という枠を決定的に取り外すものではない。オープンスカイ政策は、第一にカボタージュ（アメリカ国内の外国航空会社による運航）を含んでいない。第二に外国企業によるアメリカ航空会社の買収を認めていない。米国では航空会社の外国人の所有は25%が上限とされている（49 U.S.C. 40102 ちなみに EU の上限は49%である）。この間米国では国内航空は規制緩和・自由化されたが、重要なことは、実は決して外国企業に「開放」された訳ではないということである。また国際航空は「オープン」になっても、国際路線に限ったオープン化である。ここにアメリカの自由化の意図と、国際航空業の自由化をめぐる攻防の本質がある。実は航空市場をグローバルに見た場合、世界最大の市場はアメリカ国内市場である。さらに航空業には歴史的に、自国の市場は自国の企業へという「慣習」がある。どうしてアメリカ企業はこのすばらしい環境と条件を積極的に手放す必要があるであろうか。当然ながらアメリカは世界最大の市場たる国内市場を開放する考えはない、あるいはそれに匹敵する見返りが無い限りそうするつもりはないのである。

アメリカは既に世界の56カ国とオープンスカイ協定を結んでいる（2003年7月現在）。EU加盟国とも11カ国が締結している。ここで注目すべきは、最近アメリカは更に一步進めて、二国間という枠を超え、地域的な航空自由化地域の形成へと向かっていることである。一つはEUとの太平洋自由航空地域であり、もう一つはAPECを舞台としたアジアの複数国との自由航空地域の形成である。99年12月に開催されたシカゴ会議で、米運輸長官は「ポスト・オープンスカイ政策」として、今後は地域的な航空自由化構想に向かうとしている。

EUの航空自由化と対外交渉権 EUは1987年からほぼ10年かけて、域内の航空産業の自由化を完全に実現した。自由化は「第一のパッケージ」から

「第三のパッケージ」へと三段階に分けて実行された。その内容はアメリカの国内航空規制緩和のように、参入規制や価格規制が撤廃され自由な競争が導入されただけではない。EU 域内は当然従来の考えでいう国際航空の分野を含んでおり、「国際航空」の自由化も実行されたのである。すなわち域内では全ての航空会社が対等に扱われ、三国間輸送の自由化（フランスの航空会社がドイツ・スペイン間の輸送が出来る）はおろか、域内他国の国内輸送（ドイツの航空会社がパリ・マルセイユ間の輸送が出来る、正にカボタージュ）にも自由に参入できることとなった。今や EU 域内全体が一つの国内市場と何ら変わりのない状態となったのである。

しかし域外との国際航空には全く従来の枠組みが残されており、域外諸国との関係は依然として二国間関係によって処理されてきたために、新しい問題が生じた。アメリカは自国の政策に基づきオープンスカイ協定を個々の EU 加盟国と結ぼうとし、既に10カ国と締結している。欧州委員会はこの交渉権を各国より委譲してもらい、EU 自体が交渉権を得ることを強く主張してきたが、2002年までは実現しなかった。以後の展開は最後に述べる。

4 最近の米英交渉と対立点

主要な先進国でアメリカとオープンスカイ協定を結んでいないのはイギリスと日本だけであり、アメリカから見て国際線最大の市場である英国との同協定の締結は最後の関門ともいえた。両国政府とも現バミューダⅡの競争制限的な内容を不満としており、米英両国の多くの航空会社も表面的には同じように考え、自由化を歓迎している。ただ BA だけは若干ニューアンスが異なる。イギリス政府の新しい協定を求める努力を是としながら、今までの協定も十分その機能を果たしてきたと評価する。それは現協定より最大の利益を享受してきた BA としては当然のことかもしれない。

改定交渉の理由 90年代になってからの米英協定の改定を緊急の課題としている事情は何なのか。それは特にアメリカ側にあり、米英航空市場が著しくイギリス側に有利に展開しているからである。90年代の一般的状況を言え

ば、以下のものであった。第一、米英間の顧客数は大西洋航路の中でヨーロッパ中最大であり、他を圧倒している。第二、米英間の顧客は次第にイギリス企業のシェアが増大しており、特に90年代のBAのシェア増加は米企業US Airとのコードシェアリングが大きく影響していると思われる。第三、特にイギリスでも、ロンドンのヒースロー空港が重要であり（ガトウィックではない）、ここでアメリカ企業は2社に限定されている。第四、イギリスルートは単に米英間の顧客のみならず、そこから大陸ヨーロッパ、アフリカ、中東への中継点としても重要な位置にある。

イギリス側にも事情はある。規制緩和という全体的流れの中で、この分野だけで競争制限的協定を残すわけにはいかない、あるいはそのような政治的プレッシャーが政権にはかかる。実際問題ロンドン—米国路線の料金が低いという問題が出てきた。また他のヨーロッパ各国がアメリカとオープンスカイ協定を結べば、ヨーロッパ大陸からアメリカへの直行便が増え、中継地点としてのヒースローの位置は低下する¹¹⁾。両国にとってこのような競争上の問題が、より強力な圧力となっているのである。

交渉の対立点 交渉においてアメリカ側は当然ながら「オープンスカイ協定」を提案している。そこでは、第3、第4、第5の自由が完全に実現される。すなわち両国の航空企業は二国間のどの地点間でも運航できるし、更に相手国から他の外国へも自由に飛行できる（第5の自由）。運送能力の制限は全くなく、両国企業間のコードシェアリングは容認され、運賃は自由化される。

さてイギリス側の提案はどうであろうか。イギリス側は決して自由化に反対しているわけではない。彼らが求めているのは「完全な自由化」であり、イギリス・バージョンの「オープンスカイ協定」であり、その中心的内容はアメリカ国内市場の開放である。具体的に問題としているのは第8の自由（カポタージュ）の否定と、アメリカ航空会社の外国企業による支配権確保

11) UK House of Commons, p91.

の制限撤廃（25%規制の廃止）である¹²⁾。イギリスにとってこれは、「巨大な歴史的要求」¹³⁾なのである。実はイギリスから見れば、アメリカからこの譲歩を引き出すための最大の交渉手段が、ヒースロー—アメリカ間の直行便ルートの拡大なのである。ヒースローの乗り入れ権にこれだけこだわるのは、これを認めてしまうとアメリカ市場を開放させる取引手段がなくなってしまうからであり、いわば最後の切り札なのである。国際航空をめぐる交渉であるが、実は最大の論点は世界最大の航空市場アメリカ国内航空の開放問題なのである。

イギリス側が問題とする他の点を見ておこう。第一はアメリカ政府の行っている“Fly America”政策である。この政策は湾岸戦争以後に始められたもので、非常時に民間航空機を軍事用に利用するために、それに協力する航空会社に見返りに、政府関係者が海外出張する場合にはアメリカの航空会社を利用することを義務付けたものである。その場合米企業とコードシェアリングを結んでいる外国企業でもよい。貨物にも同様な規定がある。イギリスは当然これは「保護主義」といって批判し廃止を要求している¹⁴⁾。

第二はウエット・リースをめぐる問題である¹⁵⁾。アメリカ政府は国際線では米企業が外国企業よりウエット・リースすることは認めているが、国内線ではそれを禁止している。理由は、それはカボタージュだからである。すなわちイギリス側からすれば、アメリカ国内のウエット・リース市場の供

12) アメリカが所有について制限をしているのには、軍事上の理由がある。すなわち戦時に米軍が輸送手段を必要としたときに、民間航空会社より借上げがスムーズに出来るようという意図がある。外国人による所有はこの時トラブルの可能性があるとこのわけである。

13) *ibid.*, p71

14) 民間航空機の動員制度 (Civil Reserve Air Fleet) は1952以来存在しているが、その見返りの制度は湾岸戦争後にできた。湾岸戦争では人間の2/3、貨物の1/4が民間航空機で運ばれた。The Brattle Group, *The Economic Impact of an EU-US Open Aviation Area*, 2002, pp7-4,-5.

15) ウエット・リース (wet-leasing) とは、航空機と乗務員の両方を含んだリースのことで、航空機だけのリースは“dry-leasing”という。UK House of Commons, p.xxiv.

給側から閉め出されていることになる。特に貨物企業に不満が強い。

アメリカ側が最も問題とするのは、ヒースローへの乗り入れ権の拡大である。ヒースローだけで大体 UK-US 市場の66%を占めており、またヨーロッパ市場への入り口としても見逃せない。現在は英2社 (BA, バージン) と米2社 (ユナイテッド, アメリカン) がヒースローより米国に直行便を運航しているが、他の米国企業は強力にヒースローへの乗り入れ権を望んでいる (勿論、他の英企業も)。現在ヒースローにおける最大のスロット (離着陸権) 所有者は BA (国内線も含む) であり、アメリカ企業から見れば、この独占状態を維持するためにイギリス側が自由化を拒否しているように見える。

さらにアメリカは第5の自由 (イギリスの乗り入れ地以降の第三国への運航) の拡大を望んでいる。これは既に相互にいくつかのルートについて容認されているが、実際には両国企業とも運行していない¹⁶⁾。一番問題になっているのはアメリカの貨物で、イギリスよりヨーロッパ大陸への運航を、特にフェデラル・エクスプレス社などが強く望んでいる。旅客があまり問題とならないのは、提携企業の便がその役割を果たしているからである。

今度の交渉の直接のきっかけとなったのは、96年6月の BA とアメリカンの間のコードシェアリングを中心とした提携関係めぐってである。これが実現するためには、イギリス、EU、アメリカという3つの独占禁止当局の承認を得なければならないが、問題はアメリカの司法省と運輸省である。アメリカはこれを純粹に反トラスト法の適用問題と考えるだけでなく、オープンスカイ政策の実現のための一手段と見なした。つまりイギリスがアメリカのオープンスカイ協定に同意すると交換に、BA-AA 提携に独占禁止法適用除外の同意を与えようとしたのである。アメリカはそれ以前にも他国に対し同様の態度を取ってきた。

16) *ibid.*, p.103.

5 米英航空会社の態度

BA-アメリカン航空の提携問題 それでは各航空会社は今度の交渉をどのように見ているのであろうか。個々の航空会社の態度を見る前に、協定と密接に関係しているBA-アメリカンの提携問題とその背景を見ておこう。今国際航空においては、二国間での航空協定において企業の国籍は重要問題なので国際的な買収・合併は生じないようにになっている。運航会社の指定はその国の航空会社に対して行われるからである。代わりに国際的ネットワークを形成するために提携関係がその役割を果たしており、主要な世界のグループとして、スター・アライアンス (UA, ルフトハンザなど), スカイ・チーム (デルタ, エアー・フランスなど), ワン・ワールド (アメリカン, BA など) の3つがある。

アメリカ政府はこのような国際的提携に対して、上記のようにオープンスカイ協定を結んだ国の企業とアメリカ企業の間に対してのみ、反トラスト法の適用除外の決定をしている。国際的な提携グループの中心が、アメリカ-ヨーロッパ関係であるだけに、このことは重要な意味を持つ。すなわちワンワールドは米英協定がオープンスカイ協定でないために、その影響をもろに受け、その提携内容は限定されたものになっている。具体的な動きを確認しておこう。両社は過去に2回提携の申請を行っており、最初は1996年である。BAは92年以来USエアウエイズとコードシェアリング協定を結んでいたが、96年に終了し新たな提携相手を探しており、より強力なアメリカンを選んだ。アメリカン側からすると、当時進行していたユナイテッドとルフトハンザ、ノースウエストとKLM、さらにデルタとスイスエアなどの米欧間の提携関係に遅れをとってはならないという考えがあった。この申請には両企業に対しヒースローでの大量のスロットの放棄という条件が付けられ (両企業が提携した場合のヒースローでの独占的地位を弱めるため)、提携は断念した。

その後両社は米運輸省にロンドンを除く一部の大西洋線と、それぞれの乗り入れ地点以降のコードシェアリング協定を申請し、2003年5月承認された¹⁷⁾。例えばBAは自社のシカゴ便の客に、シカゴ以降のアメリカンの便を

BAの名前で販売できるようになる（シカゴはアメリカンのハブ空港）。重要なのは依然としてロンドンがコードシェアリングから排除されていることである。このような状況を見ると、企業関係にはアメリカ対イギリスという単純な図式はない。例えば、BAは一方ではヒースロー空港における既得権益を守りたいと思っているが、他方ではアメリカンと提携関係にあり、新しい協定が望ましい側面もある。以下、個々の航空会社の立場を具体的な発言を通して見ていこう。

イギリス航空会社 まずイギリス航空会社の態度の相違を見ると、立場は3種類ある。BAは表立って自由化に反対とは言わないが、イギリスの利益を強く主張し、アメリカに譲歩しないことを要求している。BAは言う、「バランスの取れた機会を提供し、相互の国内市場へのフェアな参入を認めるような自由化された協定を支持する」と¹⁷⁾。これはBAが現状で最大の利権を所有しており、急激な変更を必要としていないからである。さらに自由化するならアメリカ国内市場への参入が最大の目的であり、その際の最後の切り札がヒースローへの乗り入れであり、まさにBAの立場はイギリス政府の立場である。

バージン・アトランティック社はヒースローへの乗り入れ権を持っているもう一つの英航空会社であるが、その態度はBAと微妙に違う。まずアメリカ企業と懸案の提携関係を持たないので、協定の締結を急がず、「協定のための協定を結ぶのは、アメリカ側に全てを与え、イギリスには何ももたらさない」と主張する。またバージン社にとっては、BAあるいはBA-アメリカン連合は当然競争相手であり、そのヒースロー支配に反対している。それはヒースローのスロット要求となり、またBA-アメリカンの提携関係承認への反対ということになる。バージン社は取り分け強力にアメリカ国内市場の開放を求めており、既に可能となったら米国に「低運賃航空企業」を設立する計画があるという。バージンは、乗り入れ地点までのアメリカの旅客を集め

17) *Financial Times*, November 19, 2002, May 31, 2003.

18) UK House of Commons, p.22.

る「スポーク」を必要としているのである¹⁹⁾。

未だヒースローからのアメリカ便を確保できないミッドランドの立場はどうであろうか。最大の要求はヒースローへの乗り入れ権の確保である。そのために、イギリス政府があまりに米国国内市場の開放に固執していることを批判している。米国型のオープンスカイ協定で十分というわけである。同社は既にヒースロー—米国路線用の航空機を購入しており、現在はマンチェスターから運航しているが、赤字といわれている。新協定が実現しない現状の「最大の被害者」であろう²⁰⁾。

アメリカ航空会社 アメリカ側航空企業もその態度に3種類ある。UAは既にヒースロー空港への航路を確保している米企業であるが、ヨーロッパの提携企業はルフトハンザなど大陸企業を中心である。ただしイギリスのミッドランド社が「スター・アライアンス」に参加している。UAは徹底した「オープン・スカイ」の支持者で、これに「抵抗」するイギリス、特にBAを強く避難している²¹⁾。UAは協議の中で出た案、ヒースローと米国との路線への新たな企業の参加を「支持」さえしている。UAの狙いは何か。UA自身ヒースローへの路線を確保しているとはいえ、そこでのUK-USAシェアにおいて、BA-AA連合に後れをとっている。また、アメリカのどの都市からも飛べるわけではなく、飛行地点は限定されており、現在は7カ所からのみである（BAは11カ所）。UAはこの競争条件の自由化を望んでいるのである。

ヒースローへの乗り入れができていない航空会社にとっては、現在の事態はまさに彼らの新規参入を妨害するイギリスの陰謀ということになる。USエアウエイズ、デルタ、コンチネンタルなどは、イギリス側の既存協定を維持する態度を激しく非難している。デルタ社はヒースロー問題だけでなく、ガトウィック空港（ロンドン）についても増便要求がイギリス側に拒否され

19) Ibid., pp.153-55.

20) *Financial Times*, September 11, 2002.

21) US House hearing, UK House of Commons での発言。

たとして、この点からも米型オープンスカイの支持者となっている²²⁾。

BA と提携をしているアメリカンとしては、米型オープンスカイが最も望ましいであろうが、英国路線に最も大きな既得権益を持っている企業としては、事態の新しい展開はそんなに急がないであろう。

6 国際航空交渉の本質—国内航空自由化との違い

確かに「規制撤廃、市場万能主義」の米英両国が、国際航空の自由化に合意できないのは、「異常なパラドックス」である。しかし見てきたように、両国の最大の対立点はアメリカ国内市場の取り扱いにある。従来の国際航空体制の下では国内路線はその国の航空企業の独占市場であり、外国企業が入り込む余地はなく、このことは当然のことであった。アメリカのオープンスカイ政策もこのことを前提としており、この枠組み撤廃は全く視野に入っていない。それはアメリカ国内市場が世界全体の航空市場の三分の一を占める最大の市場であり、アメリカにはこれを開放する理由も動機も意志もないからである。そうして世界にはそれに匹敵する国内市場を持った国は存在しない。その実質的意味があまりにも大きいので、ここでは両国の国内市場開放という形式的な対等性が成立する余地は全くない。

国際航空交渉の本質は、国際航空体制の枠組みが各国の航空企業の競争力とどう関係しているか、既存の利害関係をどれだけ守り、将来の市場維持と拡大にどのように役立てられるか、これらを勘案して国家が自国企業にどれだけ有利な条件を確保できるか、にある。経過が示すように、バミューダ I はその体制の下でイギリス側のシェアが低下したので、イギリス側が一方向的に破棄した。バミューダ II においてアメリカ側が問題にしているのは、その下での自国のシェア低下であり、イギリス側はグローバル化という新たな条件の下でアメリカの国内市場にどのように参入するかという問題を提起しているである。さらに事態を複雑にしているのは、航空会社は今や国際的競争

22) US House hearing, UK House of Commons での各企業の発言。

のために世界的なネットワークの形成を目指しており、既存の二国間協定を前提にしながら国際的提携関係を多様に結んでいることである。しかしアメリカにとっては、国内市場は完全に既得権であり、それに見合うような国際的交換市場がない以上、それへの外国企業の参入を容認するいわれはない。

しかしもう一方で航空業のグローバル化という流れがある。アメリカ企業にとっても外国国内市場への参入と言うことは些末な問題ではなく、特にEU市場やアジア市場はグローバル・ネットワークの形成に欠かせないであろう。最後にはアメリカも国内市場の開放に向かわざるを得ないであろうが、問題はその道筋である。今後、アメリカ市場開放の一番可能性のある交渉は、EUが直接の交渉相手になり、アメリカに近い規模の域内市場を背景にアメリカと交渉することであり、事態はその方向に動いている。

イギリスの態度 アメリカの方針は一貫しており、良くも悪くもそのオープンスカイ政策は目標が明確であるが、イギリスの選択は難しい。「完全な自由化」に固執し、現状をずるずる継続するのか、アメリカ型オープンスカイで妥協するのか、EUの路線にのっかるのか、選択肢はいくつかあったが、結局EUに交渉権をゆだねることとなった。現状を放置できない理由に次のような点がある。既にEU15カ国のうち11カ国がアメリカとオープンスカイ協定を結んでおり、ヨーロッパの提携企業と共同してアメリカ企業は大陸にハブを設定し、ヨーロッパにハブアンドスポークのネットワークを作ろうとしている。そうするとイギリスはそのネットワークから外れる可能性がある。イギリスはアメリカと交渉しながら、実は大陸ヨーロッパとも競争しているのである。

またイギリスが第五の自由の制限にこだわっているのは、アメリカ企業はこの自由を利用してロンドンを大西洋航路のハブとして運用できるが、イギリス企業はアメリカ側で同じことが出来ないからである。つまりアメリカから見ればヨーロッパは国際航空路線であり、各国とオープンスカイ協定を結べば、皮肉なことに自らのネットワークを形成することが出来る。つまりヒースロー—パリ間は第五の自由にあたり、両国とアメリカが協定を結べば、ア

アメリカ企業は自由に運航できる。しかしBAはニューヨーク迄運航できても、ニューヨーク—シカゴ間は国内航空だから故に運航できないのである。欧米間の非対称性が交渉の一つのネックになっているのである。問題点は明瞭である。形式的には国内市場と国際市場が分けられた場合、国際市場だけが自由化されると、それは形式面だけでみると対等な決定である。しかしその国内市場の大きさのレベルが決定的に違ふと、要求に差が出てくる。この違いはイギリスが一国で交渉している限り絶対に解消しない。

米—EU交渉 最後にこの間のEUの動きを見て、米—EU交渉について簡単に展望しておこう。2002年11月欧州裁判所は懸案となっていた航空交渉権の問題で画期的な判決を出した。かねてより欧州委員会は加盟国が米国と結ぶオープンスカイ協定を条約違反としていた。それはある加盟国が米国と同協定を結び、加盟国から米国のどの地点にも自由に乗り入れが可能となったとき、そのルートにはその国の航空会社しか認められない。例えばドイツがオープンスカイ協定を締結したとき、エア・フランスはフランクフルトからシカゴへ運行することはできない。これは他の加盟国の企業を差別していると言うわけである。この差別を引き起こしているのは協定の「国籍条項」である。指定航空会社はその国の国民が所有する航空会社となっているために、このような事態が生じる²³⁾。02年11月の判決はこの主張を全面的に認めた。

この判決を受け、EU運輸相理事会は03年6月、アメリカとの航空交渉権を全面的に加盟国からEUに移すことに同意した²⁴⁾。この秋にも交渉は始まると予想されているが、EU側は、外国人による所有権の制限撤廃²⁵⁾、国内

23) アメリカ側は、自分たちはそのような制限を要求しておらず、これらの点はEU加盟国側の問題としている。UK House of Lords, Select Committee on the European Union, "Open Skies" or Open Markets?: The Effect of the European Court of Justice (ECJ) Judgements on Aviation Relations between the European Union (EU) and the United States of America (USA), Session 2002-03, 17th Report, 2003, pp26-.

24) *Financial Times*, June 5, 2003. なお他国との交渉権は依然として個々の加盟国に存在することとなったが、「国籍条項」の修正が要求され、「EU籍」の航空会社全てに締結国間のルートが開放されるよう求めている。

市場の開放、「フライ・アメリカ」政策の放棄などを提案するものと見られ、アメリカは基本的には米型オープンスカイ協定を主張するであろうから、交渉は長期戦とみなされている。いずれにしろこの交渉により、国際航空の分野も自由化に向け大きく進むことになるのは間違いない²⁶⁾。

25) 最近米運輸省はこの上限を49%まで引き上げることがを提案した。理由は国際的にも25%は厳しすぎることを、EUとの交渉が始まること、最近の航空会社の危機（外国資本の導入を容易にすれば助けとなる）が挙げられている。ただ数値が示すように、経営権の委譲までが認められるのではない。*Financial Times*. May 29, 2003.

26) 前述の Brattle Group のレポートは、EU の構想する「EU-US Open Aviation Area」が実現した場合の経済効果について分析している。