

「合意は拘束する (pacta sunt servanda)」を再考する ——日米航空協定の変遷とシカゴ条約との関係からの一考察

A Study of “pacta sunt servanda” in Aviation Law between USA and Japan

柴田伊冊
SHIBATA Isaku

要旨 二国間協定では「合意は拘束する」という法的な原則が規範の実効力を担保してきた。そして複数国間の条約では、留保を付することの締約国間の同意により、規範の実効力が担保されてきた。この場合、規範の現実適合は「合意は拘束する」という法的な原則によって締約国ごとに修正されて、国際法の規範の国内法の規範への変形と同様な過程で実効力を維持することになっていた。「合意は拘束する」が可能な範囲での実効性を明示しながら、二国間協定を実現し、複数国間の条約を支えてきた。この関係を国際航空の場合によって確認することで、世界規模での自由化の普及と、世界規模での水平的な同化が進行した果ての「合意は拘束する」の意義を見通す。それによって国際航空に適用される、新たな段階の国際法の基盤を推定することができるからである。

本文

はじめに

- 1 日米航空協定の構造
 - 2 日米航空協定の解釈と適用
 - (1) 日米における航空の実相と適用の解釈（黎明期）
 - (2) 日米における航空の実相と適用の解釈（勃興と安定）
 - (3) 日米における航空の実相と適用の解釈（繁栄と自由化）
 - 3 日米航空協定が「合意は拘束する」によって果たした役割
- おわりに

はじめに

本論の目的は、「合意は拘束する (pacta sunt servanda)」という原則が担う機能を国際航空の現実から考察することにある。

国際航空では、国際民間航空条約（シカゴ条約：Convention on International Civil Aviation 1945）によって機会均等が謳われながら、かつ締約国による背理も通告を条件に容認されることにより、一般条約が国際航空の基本を定める構造が維持されている。ここでは背理の容認（シカゴ条約第38条）を規定することによって、「合意は拘束する」が生かされている。そして航空の実勢は、「合意は拘束する」を基盤として、二国間航空協定を方法とした当事国間の合意の蓄積によって形成されてきた。すなわち、一般条約の段階での「合意は拘束する」と、二国間航空協定の段階での「合意は拘束する」が並存するのであり、二つの段階では、実勢が二国間航空協定の段階で構成され、一般条約の段階で抽象的な概念として規定されている国際航空の基本に収束することになる。もちろん二国間航空

協定相互は「合意は拘束する」によっても、必ずしも接続しない。それでも全ての二国間航空協定は、一般条約の段階での「合意は接続する」に収束する。航空の実勢は、多様な二国間航空協定の蓄積によって構成されているとは、このような意味である（「合意は拘束する」の意義について「国際法」山本草二 有斐閣 2001年 30頁及び60頁まで、「条約法の理論と実際」坂元茂樹 東信堂 2004年 37頁から70頁まで）。

本論は、「合意は拘束する」による二国間航空協定が担う機能とシカゴ条約との接続を、日本国とアメリカ合衆国との間で航空協定が果たした役割の変遷から実証的に明らかにする。1945年の締結以来、シカゴ条約が定める国際航空の基本は改正されていない。それでも、日本国とアメリカ合衆国との間の航空協定の内容は大きく変化している。実質的には、日本国とアメリカ合衆国との間の「合意」の変化が、その都度、一般条約としてのシカゴ条約の「合意」の内容を変更してきたことになる。だとすれば、「合意は拘束する」には、拘束力の法的な意義を説明するだけでなく、それ自身に法と社会との接続を担う機能があると考えられる。こうした考え方を確かめるため、まず、以下で日本国とアメリカ合衆国との間の国際航空の実際と二国間航空協定の関係を概観してみよう。

日本国がオープンスカイ協定（Open Skies Agreement）という国際航空の自由化の先駆けとなる枠組みを受容するまで、日本国とアメリカ合衆国との間の民間航空運送協定（昭和28年条約第19号）（以下「日米航空協定」という）は、規制的な解釈と運用を定めたバーミューダ形式に準拠した二国間航空協定であった。そして日米航空協定は、日本の民間航空が再興され、次いで日本国が世界規模でも競争力がある全日本空輸株式会社（以下「全日空」という）と日本航空株式会社（以下「日本航空」という）という2つの航空企業を保有するに至るまでの間と、アメリカ合衆国が世界で高い割合を占めていた航空の規模（輸送実績）を、国内では継続的に拡大させながらも、国外では全地球規模での航空の普及の中で市場占有率を相対的に低下させるという環境に遭遇したことにより、アメリカ合衆国の国内に有力な航空企業を留ることにもなっていた硬直的な規制を廃止し、かつ国際線でオープンスカイ協定の普及を掲げることにより、航空の自由な競争を世界に波及させることを明確に指向するまでの間で、日本国とアメリカ合衆国の航空を接続する銚子の役割を果たしてきた（「新国際航空法」坂本昭雄 三好晋 有信堂 1999年 43頁から102頁まで）。

日米航空協定は、シカゴ条約の規定をできる限り遵守しながら日米間の航空のあり方を日米航空協定の仕組みによって規律していくこと（第1条）が内容になっていて、全体として運航に関する定型的な業務に関する定めが中核になっている。そして解釈に関する争点は輸送量に関する条項（以下「運送条項」という）に集約される。この運送条項に対応して、具体的な運航内容（便数、路線）が付表に示されている。このため、第二次世界大戦以降の日米両国の間の航空の成長と拡大は、時代の変遷に応じて、日米航空当局それぞれの意思と同意の表示として、日米航空協定の付表に規定され、それが運送条項の実際として運航の基本を構成してきた。

日米航空協定が機能した時代は、第一に日本国の航空の再興の段階であり、第二に日本国の航空の勃興と優勢なアメリカ合衆国の航空権益の修正の段階であり、第三にアメリカ合衆国を発信源とする自由化の段階に区分される。この間、日米航空の付表が改正を積み重ねることになる。それは、そのまま日本国とアメリカ合衆国の航空当局の主張の変遷を追うことでもある。

次いで、日米間の航空に現れた国益の意義を考察する。シカゴ条約締結当初の締結国が航空に参加する場合のメルクマールのひとつは機会均等であった。航空は、世界規模で普及すべきものであり、そしてアメリカ合衆国を除き、世界では国家によって保護育成された航空企業が再興の時代を担っていた。よって、シカゴ条約の目的、すなわち締結国の意思は、秩序ある発展と整備のための環境確保にあった。こうして、この時代におけるアメリカ合衆国の航空のあり方が本論の起点になる。

1900年代末にアメリカ合衆国以外で航空企業の再興の時代が終わり、自由化の時代が到来した。ここでの国益は、自国の航空企業の保護育成から競争力の育成に代わり、それぞれの国家の航空企業の肥大化を生じた。やがてアメリカ合衆国の国内では多くの新興の航空企業が誕生し、伝統のある大手の航空企業を巻き込んだ激しい競争の果てに少数の有力な航空企業が存続した。ヨーロッパとアメリカ合衆国とは、この時期にほぼ同様な状況にあった。そしてヨーロッパとアメリカ合衆国が世界の航空の中核であったことから、自由化促進への舵取りについて、この二つの地域の航空のあり方が世界の航空のあり方を先導した (Brian F. Havel, "Beyond Open Skies", Wolters Kluwer, 2009)。

自由と競争の時代に現れた傾向には、国家という枠組みに重ねて、契約ベースでの航空企業間の企業連合が普及したことがある。例えば、輸送力の内容は、原則として航空企業単位であるものの、実態は、単一の便に複数の航空企業の旅客が混在するのが常態になった。この傾向は、やがて航空企業のあり方を、国単位からグループ単位という方向に定着させ、やがて航空協定の分野でも地域単位での複数国間によるものを出現させた。2001年には、世界で初めて、シンガポール、ブルネイ、チリ及びアメリカ合衆国の間での複数国間の航空協定が締結された。シンガポール航空は、貨物便の分野で、自国に起点を持たない運航を行うことが可能になった。従前の二国間航空協定の場合における当事国が起点であり、かつ、終点であることを原形とした運航が変化しつつある (前掲 坂本 三好, Bin Chen, "Law of International Air Transport", 1962, Oceana Publications)。二国間航空協定の積み重ねの結果、以遠の権利として、出発国から第三国への運航が行われるのと異なり、外航海運の場合の三国間運航 (本国に関係ない国又は地域内で、本国と関係ない運航を行うこと) と同一の運航が現れた。こうした傾向は、アメリカ合衆国によって主導され、従前の二国間航空協定のオープンスカイ協定 (Open Skies Agreement) への代替を手段として普及しつつある (2014年で、アメリカ合衆国は114カ国との間でOpen Skiesの締結に成功している。U.S. DOT Bilateral Open Skies Partners (<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm>) による)。これによって、1990年代後半以降、国際航空は従前の二国間協定を基盤とした路線形成から、地域単位での路線形成並びに自由化へ変動を経験している。日米航空協定でも、日本国とアメリカ合衆国との間で自由化を促進する覚書が交わされた (1998年)。それでも、日本国の場合には、東京国際空港、成田国際空港などの混雑空港で、滑走路容量の関係から実質的には便数及び運航時間に関する制限が存在していることなどにより、中国、韓国など周辺地域と日本国との間の地域一体化には積極的ではない。つまり自由化の進展は「合意は拘束する」によって普及し、そして「合意は拘束する」によって停滞することになっている。1994年に国際民間航空機関 (International Civil Aviation Organization : ICAO) によって開催された世界航空フォーラムにおける漸進的な自由化を求める世界の各国の意思を国際航空の実際に反映させるのも、二国間航空協定における「合

意は拘束する」によっている (ICAO ATConf / 4 -WP12-27 1994)。シカゴ条約における均衡は、二国間航空協定における「合意は拘束する」が形成する。複数国間の航空協定であるシカゴ条約の意義は、多様な合意形成によって、その都度、改正を伴うことなく規定されていく。それでは、自由化の進展と、世界規模での国際航空の水平化の果てにおいては「合意は拘束する」は、どのような機能を果たすのだろうか。本論の終わりに言及してみたい。

1 日米航空協定の構造

昭和28年に締結された日米航空協定が、日米間に、どのような機能を設定したのか、を把握してみよう。

1) 日米航空協定の法的な性格

日米航空協定は、第二次世界大戦前において、既に運航されていた国際航空路線のあり方を踏まえ、同様な国際航空路線を国家間の合意によって設定するための手続を定めている。この場合に、日米両国は「シカゴ条約の原則及び規定で航空機の国際航空に適用されるものを、この協定で定める航空業務に適用することができる範囲内で、遵守することに同意する」(日米航空協定第1条)ことから、シカゴ条約の原則である排他的領空主権を前提として、すなわち国際航空路線の運航には当事国による路線ごとの許可を必要とするシカゴ条約第6条に応じて、路線設定のための協議の具体的なルールを定めた二国間航空協定を締結した。日米航空協定以外でも、世界では第二次世界大戦後、多くの二国間航空協定が、同じ目的のために締結された。国際航空の運航の原則を定めた複数国間の条約は、シカゴ条約以外では通過及びテクニカル・ランディング(給油等技術的目的の運航)の自由を定めた国際航空業務通過協定(International Air Services Transit Agreement 1944年採択、日本国の批准は昭和28年)があるに過ぎなかった。これ以外に、シカゴ条約を受けて、航空の運航を定めた複数国の間の協定は存在しなかった。そして国際航空業務通過協定の適用においても、通過及びテクニカル・ランディングの自由は、実行では、通過しようとする国、若しくはテクニカル・ランディングしようとする国の航空保安の理由又は国防の理由によって、その都度、当事国の許可が必要とされている。

複数国間の条約として民間航空一般に適用されるシカゴ条約は、第二次世界大戦前のパリ条約(The Convention of Paris 1919)の規定の多くを継承している。パリ条約の目的は、民間航空が国防との関係で規制されるべきということであり、国際航空は排他的な領空主権によって原則として禁止され、関係国ごとの許可によってのみ国際的な飛行を実現するという方法を定着させた。シカゴ条約の条文がパリ条約を継承していることから、パリ条約で明文化された排他的領空主権の考え方が、第二次世界大戦後の世界でも継承されたことになる。

総括すればシカゴ条約は1944年にシカゴにおいて作成され、日本国とアメリカ合衆国、それに航空に関係するほとんどの国々が加盟している一般的な多国間条約であり、日米航空協定はシカゴ条約を遵守することを前提にして、日本国とアメリカ合衆国との間で1952年に締結され、1953年に発効した二国間航空協定である。そして日米航空協定は、国際法上、「合意は拘束する」を基盤にした、排他的領空主権の実現、すなわち日本国とアメリカ合衆国による路線設定と許可のあり方と、路線等設定のための協議の枠組みを提供する

ための航空協定である。

2) 日米航空協定の構造

日米航空協定は、運航の内容の決定に係る当事者として、航空当局、指定航空企業を掲げている（第2条）。航空当局とは、日本国では運輸省（現在の国土交通省航空局）であり、アメリカ合衆国では民間航空委員会（規制廃止により解消）及び民間航空委員会の任務を遂行する者又は機関をいう。これによって、日本国とアメリカ合衆国の間の路線設定は、権限を有する行政機関が行う。この場合に、アメリカ合衆国の航空企業の全てが民間企業であったことと対比して、当初においては日本国の航空企業が国営の日本航空株式会社であったことが注視される。この事実は、日本国の運輸省と日本航空株式会社が、国際航空路線の設定・運航について、実質的に一体の意思を有していたことを意味している。航空企業相互が競争状態にあったアメリカ合衆国の場合とは異なる。そして第二次世界大戦終了後においては、指定航空企業のみが日米間の国際航空路線を運航することが認められていた。すなわち、日本航空株式会社、パン・アメリカン航空会社、ノースウエスト航空会社、フライング・タイガー航空会社（貨物専用航空会社）、及び（後に）コンチネンタル航空である。これらの指定航空企業のみが日米間に設定された路線（第3条）を運航する権利を有していて、日米航空協定は、これらの航空企業の運航を規定する二国間航空協定であった。

路線の設定の原則である。国際航空路線は、「締約国が同意する秩序ある発展の一般原則に従って行使されなければならない」、かつ「設定された地点における公衆の需要と密接な関係を維持しなければならない」（第12条）、また「国際航空業務を提供する航空企業の国籍の属する国と運輸の最終目的地となる国との間の運輸」の需要に適合する輸送力を供給することが必要である（第12条）。そして「直通航空路運営の要求」が存在するとともに、「路線が通過する地域の地方的及び地域的業務を考慮した」上で設定されなければならない（第12条）。さらに重要な規定は、日米の航空企業が運営について「公平かつ均等な機会」を有する（第10条）ことである。ここで適用される航空運賃は、日米両国の認可を受けた合理的な水準に定められなければならない（第12条）。

協定付表の修正のための協議についてである。日米両国は、いずれかが日米航空協定付表の修正を必要であると思慮するときは、互いに協議を要請することができる（第16条）。ただし、修正は、原則として、既存の特定の路線に追加を行う修正のみとされる（第16条）。

このように日米航空協定は、路線の設定の原則、公平かつ均等な機会提供の原則、運賃の認可義務、協議の要請を規定している。これらの規定によって、日米の航空協議が行われ、付表の改正が積み重ねられることになる。そして基本は、拡大の基調であった。

2 日米航空協定の解釈と適用

時代区分に応じて、日米の航空協定の変遷を見ていく前に、日米の航空の実勢に言及しておかなければならない。

第二次世界大戦直後では、国際線の運航に使用できる航空機がアメリカ合衆国に偏在していたという事実に加え、日本とアメリカ合衆国との間の国際航空路線の特性は、アメリカ合衆国の航空企業の場合が、アメリカ合衆国本土から東京を経由して、さらに台北、マニラ、シンガポール、ソウル、グアム、バンコクなどを最終目的地とする運航に対応する

ものである。これを旅客についてはノースウエスト航空とパン・アメリカン航空が、そして後に、グアム線に特化してコンチネンタル航空が運航していた。これに対して日本航空は東京が起点であり、東京からアメリカ合衆国本土へ、そして別の路線として東京から東南アジアへの運航が設定されていた。もちろん日本航空のみを利用して、アメリカ合衆国から東京を経て、東南アジアへ向かうことは可能であるが、運航の時間設定は必ずしも乗り継ぎを想定していない。日本航空では、東京が出発地点であり、かつ、最終到着地点ある（発地国主義と呼ばれる）。アメリカ合衆国の航空企業の場合は、東京にも大きな需要が存在するものの、路線の運航上は東京が中間地点である。この東京以降を飛行する権利は以遠権と称され、昭和28年の日米航空協定締結当時から、アメリカ合衆国の航空企業の無制限の既得権となっていた。アメリカ合衆国は、これらの無制限の以遠権と、多様な戦略爆撃機から転用した技術、Douglass DC 3 を中核した大量の輸送機が存在によって、旧植民地或いは政治的な影響下にある諸国を、航空路線によって網羅し、接続することができた。

(1) 日米における航空の実相と適用の解釈（黎明期）

1952年に提携された日米航空協定は、運航の実態において、指定航空企業では日本側の運航会社数が1社（日本航空）であり、アメリカ合衆国側の運航会社が3社（パン・アメリカン航空、ノースウエスト航空、フライング・タイガー航空）であった。路線は、日本国側からは、1) 日本国から中部太平洋における中間地点を経てホノルル及びサンフランシスコへ、並びにホノルル及びサンフランシスコからの以遠の運航、2) 日本国から北太平洋及びカナダにおける中間地点を経てシアトルへ、3) 日本国から沖縄へ、とされていた（付表 昭和28年条約第19号）。アメリカ合衆国側からは、1) アメリカ合衆国（アラスカを含む）、カナダ、アラスカ及び千島列島における中間地点を経て東京へ、並びに東京からの以遠の運航、2) アメリカ合衆国から中部太平洋における中間地点を経て東京へ、並びに東京からの以遠の運航、3) 沖縄から東京への運航、ただし特定路線上の地点は、いずれかの又はすべての飛行に当たって、指定航空企業の選択により省略することができる、とされていた。

これら（日本国1社、アメリカ合衆国3社）の指定航空企業は、日本航空株式会社が戦後の荒廃から立ち直る以前の状況に対応したもので、路線については、米国の指定航空企業が運航可能な機材を豊富に有していて、かつ、東京から東南アジア、韓国などへの運航を重視していたことに対応している。よって、路線ではアメリカ合衆国にとって東京へ乗り入れと、東京以遠の無制限の運航が重要であったことになる。そして、アメリカ合衆国の指定航空企業は、アメリカ合衆国内のいずれからも日本国への乗り入れが可能であったのに比較して、日本国の指定航空企業は東京からのみホノルル及びサンフランシスコへの乗り入れが可能であるとされていた。これは、当時の利用可能空港が、東京国際空港に限られていたことによっている。さらに、日本国においては海外渡航の自由がなかったことなどから、航空による輸送の対象が、主としてアメリカ合衆国の国民と貨物であったことにもよっている。これらの実情に照らせば、アメリカ合衆国が所有の航空機によって、効果的に運航を行いたいとすることには、需要に応じた機会均等について合理的な理由が存在することになる。

この間、アメリカ合衆国側の航空企業に対する考え方は、「規制された競争 (regulated competition)」によっている。これは、バーミューダ航空協定に準拠した二国間航空協定の積み重ねによって路線網を形成するという方針の採用とともに、アメリカ合衆国以外の国家において、パリ条約及びシカゴ条約に規定されている「排他的領空主権」が、国防の必要に応じて規定されてきたことと概念的な混同が生じて、ナショナル・フラッグ・キャリアの所有と育成の必要が世界の傾向となったことに対応している。日本国のナショナル・フラッグ・キャリアは、日本航空株式会社（株式を日本国が所有し、日本航空株式会社法によって活動が規制されていた。）であった。これに対してアメリカ合衆国の航空企業には、国による直接の関与があるものは存在しなかった。黎明期における日米の航空は、規制された競争によったアメリカ合衆国自身の国家の安全と経済的な公正を基礎にして均衡していたのであり、それはナショナル・フラッグ・キャリアによる日本の航空の再興という日本国の意図と、アメリカ合衆国の航空企業の活動の確保という意図の均衡でもあった。

1970年代の到来まで、すなわち、日本国の海外渡航の自由化、並びに高度経済成長の実現、ジェット機の導入などによって、日本航空が競争力を備え、かつ日本国に航空に対する需要が生じるまでの期間を黎明期と称するのが妥当であると考ええる。

黎明期における日米航空協定付表の改正は、下記のとおりである。

1) 昭和28年外務省告示第96号 (1953年)

下記の () 内は筆者追記

- 3 日本国から沖縄へ、及び以遠（「及び以遠」の追加：アメリカ合衆国の指定航空企業に対する沖縄以遠の追加）

2) 昭和34年外務省告示第9号 (1959年)

- 1 日本国から中部太平洋における中間地点を経てホノルルへ、及び以遠（下記 (a)

追加、(b) 以遠変更

(a) ロスアンゼルスへ、及び以遠南米の地点へ

(b) サンフランシスコへ、及び以遠南米を除く地点へ

3) 昭和41年外務省告示第4号 (1966年)

下記の () 内は筆者追記

(a) ニューヨーク及びニューヨーク以遠ヨーロッパへ、並びに以遠（ただし、サンフランシスコへの途中着陸が要件：注1）

(b) 以遠メキシコ及び中米（ただし、アメリカ合衆国内での積み込み又は積み下ろしを行うことができない：注2）

4) 昭和44年外務省告示第263号 (1969年)

下記の () 内は筆者追記

(日本国側には)

(3) 日本国からサイパン島を経てグアム島へ

(4) 日本国からアンカレッジを経てニューヨークへ

(アメリカ合衆国側には)

(1) 合衆国から北太平洋を経て東京及び大阪へ、並びに以遠

(2) 合衆国から中部太平洋を経て東京及び大阪へ、並びに以遠

(3) 沖縄から東京及び大阪へ

5) 昭和47年外務省告示第120号 (1972年)

- (1) 合衆国から北太平洋を経て東京、大阪及び那覇へ、並びに以遠
- (2) 合衆国から中部太平洋を経て東京、大阪及び那覇へ、並びに以遠

この間、アメリカ合衆国の航空企業は、国内を運航するもの（ユナイテッド、アメリカン、イースタン、ブラニフ（一部南米路線運航）、デルタ、ウエスタン、コンチネンタルなど国内全般を運航する航空企業をメジャー、そのほか州間を運航する中規模の航空企業をトランク、地域的な運航のみを行う航空企業をリージョナル）を規模や路線ごとに区分する方法によって競争が抑制されていた。このため、国際線を運航できる航空企業は、パン・アメリカン航空（世界規模の運航；事実上のアメリカ合衆国のナショナル・フラッグ・キャリア）、トランス・ワールド航空（大西洋路線を中心に運航）、ノースウエスト（・オリエント）航空（太平洋路線を中心に運航）、そして貨物に特化したフライング・タイガー航空であった（Anthony Sampson, “Empires of the Sky”, 1984, Dempsey and Goetz, “Airline Deregulation and Laissez-Faire Mythology”, Quorum Books, 1992, 塩見英治「米国航空政策の研究—規制政策と規制緩和の展開」文眞堂 2006年、高橋望「米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開」白桃書房 1999年）。

黎明期における日米の合意は、アメリカ合衆国の意図、具体的にはパン・アメリカン航空、ノースウエスト（・オリエント）航空、フライング・タイガー航空の、そして後（昭和44年／1969年）に、コンチネンタル航空による安定した運航の確保であり、アメリカ合衆国の影響下にあった地域や国への以遠の実現を前提にしていた。これに対して日本国の意図は、ノースウエスト（・オリエント）航空の協力を得ながら、航空企業の育成を行うことであった。このために日本国は、アメリカ合衆国の圧倒的な競争力に対抗することは射程になく、もっぱらアメリカ合衆国の互恵的な譲歩に依存して資本を蓄積することが目的の時代にあり、日本航空のみならず、航空管制や空港整備についても、アメリカ合衆国にキャッチ・アップの時代にあった。そのような現状の肯定と、日本国による発展の機会の模索が、黎明期の「合意は拘束する」を支えていた（「日本航空史（昭和戦後編）」日本航空協会 1992年、「日本の航空 100年」日本航空協会 2010年）。

(2) 日米における航空の実相と適用の解釈（勃興と安定）

1980年代は、ゼロサム・ゲームの時代であったといえる。日本航空は1984年に国際線有償旅客数でパン・アメリカン航空及び英国航空を凌いで世界第1位になり、1987年には民営化を実現した。1986年には、全日空が国際線の定期運航を開始した（東京—グアム線）。これによって、日本では45・47年体制と称された国際線及び国内幹線の日本航空による運航、国内幹線と国内ローカル線の全日空による運航、国内ローカル線の日本エアシステムによる運航という、アメリカ合衆国の国内に類似した体制に変化の兆しが見えた時代であった（前掲「日本航空史（昭和戦後編）」、「日本の航空100年」、塩見英治 2006年、高橋望1999年）。そしてゼロサム・ゲームとは、アメリカ合衆国の航空企業による競争の態様をいう。1978年に、アメリカ合衆国では規制が廃止された（Alfred E. Kahn, “Lessons from Deregulation”, 2004, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 前掲 高橋、塩見）。このため、アメリカ合衆国では国内のメジャーの航空企業による既存の航空企業の買収が

相次いだ。アメリカ合衆国の、事実上のナショナル・フラッグ・キャリアであったパン・アメリカン航空は、ユナイテッド航空に買収されたものの、シカゴを運航の拠点とするユナイテッド航空には当時シカゴ線の運航がなかった。また、フライング・タイガー航空は、フェデラル・エクスプレスによって買収された。そして1970年代後半から1980年代前半まで、アメリカ合衆国の航空企業に対する増便は、東京以外の地点からのグアム方面への追加が中心であり、日本国では日本航空と全日空によって、国際線への日本の航空企業の進出を拡大した時代でもあった。停滞の傾向にあったアメリカ合衆国に対して、日本国の経済的な高度成長を背景とした航空企業にとっては需要に見合った増便ということになり、ここでの機会均等は、日本国の意思として自らの需要に応じたものであった。この間、アメリカ合衆国の航空企業は、世界規模では相対的に停滞する航空需要の伸びをそのまま反映した（「数字で見る航空」－2014まで 掲載ICAOデータ参照 航空振興財団刊 国土交通省（運輸省）航空局監修）。この傾向に変化を生じさせるのは規制の廃止と競争の促進による航空企業の活性化であり、競争力の強化の時代の到来であった。

日本国の勃興とアメリカ合衆国の安定期における日米航空協定付表の改正は、下記のとおりである。

1) 昭和57年外務省告示第350号（1982年）

- (a) コンチネンタル／エア・ミクロネシア航空は、サイパン－名古屋間の路線を狭胴機ベースで週7便運航することが許可される。
- (b) 日本国指定航空企業1社は、両国の政府が合意する日から、東京－シカゴ間の路線を狭胴機ベースで定期貨物専用便により週2便運航することが許可される。
- (c) 現在、合衆国と日本国との間を運航していない合衆国指定航空企業1社は、シアトル／ポートランド－東京間の路線を貨客便により、週7便運航することが許可される。
- (d) 日本国指定航空企業1社は、東京－シアトル／シカゴ間の路線を貨客便により週5便運航することができる。
- (e) 東京－ロスアンゼルスから南米サンパウロ、リオへの以遠の追加
- (f) それぞれ年間300便のチャーター便の運航を許可する

2) 平成元年外務省告示第5号（1989年）

(a) 日米間の貨客便業務

双方は、日米間の3つの都市間路線において運航する1又は2以上の航空企業を指定することができる。合衆国は、1の都市間路線について1の航空企業のみを指定することができる。日本国は、1の都市間路線について2の航空企業を指定することができるが、その場合、この(a)の規定によって日本国の航空企業が使用することができる都市間路線の数は1減ずる。1の航空企業が各都市間路線において提供する便数は、週7便を超えてはならない。この(a)に規定によって提供される便数は、Ⅲに規定する総便数に含める。双方は、この(a)のよって指定する自国の航空企業のために都市間路線を選択することができるものとし、相手国側に対する6ヶ月前までの通知によって、その選択を変更することができる。

(b) 東京－シアトル／シカゴ業務

指定された日本国の指定航空企業のひとつは、東京－シアトル／シカゴ間の路線

における週間便数を 5 から 7 に増加することができる。(以下 略)

(c) 東京及び大阪以外の地点への業務

双方は、合衆国内の地点と東京及び大阪以外の日本国内の地点との間の 3 の都市間路線において直行貨客便業務を運営する 1 又は 2 以上の航空企業を指定することができる。双方は、各都市間路線において 1 の航空企業のみを指定できる。この (c) の規定によって 1 の航空企業が各都市間路線において提供する便数は、週 7 便を超えてはならない。双方は、この (c) の規定によって指定する自国の航空企業のために都市間路線を選択することができるものとし、相手国側に対する 6 ヶ月前までの通知によってその選択を変更することができる。

(e) 日本国との間で単一機材による実務が行われていない合衆国内の地点への業務

日本国の指定航空企業は、当該航空企業が運航することが認可されている合衆国内の合計 3 地点に運航することを許可される。ただし、運航することとなる新規地点には、合衆国と日本国との間で合衆国の航空企業が運営する単一機材による業務が現在行われていないことを条件とする。当該 3 地点のそれぞれに提供される便数は、週 7 便を超えてはならない。日本国側、自国の指定航空企業のために合衆国内の地点を選択することができるものと、6 ヶ月前までの通知によってその選択を変更することができる。

(f) グアム／北マリアナ諸島への業務

双方がグアム／サイパンー東京路線及びグアム／サイパンー大阪路線において 2 の航空企業並びにグアム／サイパンー名古屋路線、グアム／サイパンー福岡路線の運航が許可される。(以下 略)

(3) 日米における航空の実相と適用の解釈 (繁栄と自由化)

パン・アメリカン航空とノースウエスト航空によっていたアメリカ合衆国の航空企業による日本国への運航は、パン・アメリカン航空がユナイテッド航空に代替され、かつノースウエスト航空の運航量が拡大したこと、新たにデルタ航空、アメリカン航空、コンチネンタル航空 (太平洋線) が加わったことを経て現在に至っている。後に、デルタ航空がノースウエスト航空を、ユナイテッド航空がコンチネンタル航空を、それぞれ吸収したことから、アメリカ合衆国の航空路線は、旅客便の場合、デルタ航空、次いでユナイテッド航空、そして補足的にアメリカン航空によって運航されている。ここでの「合意は拘束する」に込められたアメリカ合衆国の意思は、希望する航空企業に均等に運航の機会を供与することであり、かつクリントン政権が掲げた国際航空政策に現れたように、競争力のある航空企業による競争力のあるアメリカ合衆国の実現にある。この方向は規制の枠の中では、経済学上の厚生 の 追 及 から 見た 場合、利用者の利便を拡大することが不可能であること、同時に、国際線と国内線を分離して、相互に参入を抑制することには、何ら制度的な合理性が認められないことによって生じたものである。そして、この変革の方向はアメリカ合衆国の航空企業間の競争も促進した (「オープンスカイの軌跡」向山秀昭 運輸政策研究機構国際問題研究所 1998年)。

これに対して日本国の意思は、十分な競争力を保持する至った航空企業に、世界の 3 分の 1 を占める米国市場への参入の範囲を拡大することにあつた。この場合、日本国が交渉

の切り札として活用したことは日本国内の空港というインフラの有限であったと推定される。アメリカ合衆国の豊富な空港数と比較して、日本国の場合には首都圏に限って見れば、東京国際空港への拡大的な参入が、施設面と北米方面からの運航の時間帯の適切性の観点から困難であること、成田国際空港でもアメリカ合衆国の航空企業の運航が集中する午後の時間帯では、既に飽和状態に近いという事実である。よって、日本国は様々な分野においてアメリカ合衆国の航空企業の便益を拡大しながら、日本国の航空企業によるアメリカ合衆国内への乗り入れを拡大するという互惠によって機会均等を形成することになった。この内容が異なる機会均等が、「同意は拘束する」の結果であり、シカゴ条約が規定する機会均等を、日米関係の場合として決定したことになる。この間の様子を下記の外務省告示によって垣間見てみよう。

平成8年外務省告示第217号（1994年）は、以下の内容を掲げている。

1 日本国の貨物専用便業務

日本航空及び日本貨物航空は、1985年4月30日の了解覚書及び1989年11月6日の了解覚書によって運営する権利を既に与えられている貨物専用便業務に追加して、次の路線において、貨物専用便業務を運営することができる。

大阪－シカゴ／ニューヨーカカナダ内の以遠の1地点

日本国は、日本航空のために路線上の以遠地点を選択することができるものとし、アメリカ合衆国に対する事前通告によりその選択を変更することができる。

路線における日本航空及び日本貨物航空による貨物専用便業務の総便数は、協定、1985年の了解覚書、及び1989年の了解覚書によって使用することができる便数に追加して、週8便を超えてはならない。

2 貨物専用便業務に関する日米間の包括的交渉

A 貨物専用便業務の分野において、日米の航空企業間の機会の均等を達成するため、制限を除去すること及び双方の航空企業の機会の増大を含む一層自由な枠組を達成することを目的とする交渉は、6ヶ月間で終了すべきである。

B Aという交渉においては、双方が既に提案した次の問題及びいずれか一方が後に提案することのある他の問題が取り扱われる。

- (1) 路線の拡大及び一層の柔軟化
- (2) 柔軟な業務運営のための機会（例えば、チェンジ・オブ・ゲージの権利、インターモーダルな権利）
- (3) 市場開拓に関する協力措置
- (4) 貨物専用便業務における便数、輸送力、その他事項に関する制限の除去
- (5) チャーター業務の拡大
- (6) 営業上の問題の解決
- (7) 新規航空企業に対する追加的機会
- (8) 貨物輸送の構成（第5の自由の運輸権による輸送の構成比率等）
- (9) 日米の航空企業間の機会の均等

III 一般条項

A I又はIIの規定のいかなる部分も、Iに定める路線に係る特定の権利及び業務を除くほか、協定又は協定に関連する両国間の他の取り決め若しくは了解による権利及び義務に

影響を及ぼすものではない。

B I 又はⅡの規定のいかなる部分も、協定又は協定に関連する両国間の他の取り決め若しくは了解による権利及び義務に関する双方の解釈に変更を加えるものとみなされ、又は影響を及ぼすものではない。

3 日米航空協定が「合意は拘束する」によって果たした役割

行き着く果て、として日本国のオープンスカイの全面的な受容がある。2010年に日米両国間で覚書が交わされた。ここでも「合意は拘束する」によって、一般条約の規定の解釈を、二国間航空協定が規定したことになる。当初から、オープンスカイを志向するシンガポールやオランダのような、狭隘な国土において有力航空企業が存在する国とは異なり、世界有数の国内幹線が存在する日本国の場合の合意の方法は、時代に応じて多様であったが、世界の航空の自由化の潮流の中で、全くの自由化が「行き着く果て」となった（国土交通省資料平成22年10月）。以下、その内容を掲げる。

2010年日米オープンスカイ了解覚書（概要）

- 1 路線 自国内地点、中間地点、相手国内地点及び以遠地点のいずれについても制限なく、選択が可能であり、自由にルートを設定できる。
- 2 便数 便数の制限は行わない（ただし、航空企業は通常の手続により希望する空港の発着枠を確保することが必要）。
- 3 参入企業数 参入企業数の制限は行わない。
- 4 コードシェア等 同一国、相手国、第三国の航空企業とコードシェア等の企業間協力を行うことができる。
- 5 運賃 航空運賃の設定については、差別的運賃等一定の要件に該当するものを除き、企業の商業上の判断を最大限尊重するとともに、可能な限り、迅速な審査を行う。

（平成22年 国土交通省 資料による）

この結果を日米航空協定の変遷を国益の観点から考えてみる必要がある。航空協定の黎明期において、国益は軍事的な利用に供される航空の規制であった。事実、第二次世界大戦において、アメリカ合衆国陸軍が運用する戦略爆撃は、効果的な戦略であった。次いで、優勢かつ単独の航空力を背景に、アメリカ合衆国は海洋における公海の自由を引用した空の自由を提唱した。しかしながらヨーロッパ諸国の航空の復興が空の自由を阻み、アメリカ合衆国をして、規制され、かつ安定した輸送手段の提供確保の優先を受容させた。ここでの世界の諸国にとっての国益は、ヨーロッパ諸国や日本国でナショナル・フラッグ・キャリアという用語を定着させたように、国による保護育成の実施であった。そしてアメリカ合衆国の航空企業のみには、ナショナル・フラッグ・キャリア、すなわち、国の政策によって保護された航空企業が存在していなかった。よってアメリカ合衆国の航空企業は、当初規制されながらも、一環して互いに競争する環境の中にあった。それでもヨーロッパを中心にしたナショナル・フラッグ・キャリア、すなわち国営の航空企業の活動は、世界規模で効果的であり、かつ制度的、法的な実効性を伴っていた。当時は彼らの活動が、シカゴ条約の黎明期における機会均等の基盤を形成したといえる。やがてヨーロッパや日本国などのナショナル・フラッグ・キャリアが成長して民営化されたとき、航空の中心はアメリカ合衆国とヨーロッパにあった。アメリカ合衆国が主導する自由化にヨーロッパも同調した。ここでは諸国の国益が転換した。それが「国防」と「ナショナル・フラッグ・キャリ

ア」から「利用者の利益の最大化」へ、であった。今日、自由化を世界規模で浸透させている原理は、ここにある。ここに至るまで、日米航空協定の存在が果たした役割は、現実適合、あるいは現実並行を維持しながら、日米の航空企業を活性化させたことである。アメリカ合衆国が合意できることと、日本国が合意できることを照らし合わせて、均衡を設定し、路線を蓄積してきた。日米の両国は、その段階を破綻させることなく、最終的な自由化まで導いた。これが日米航空協定において「合意は拘束する」が果たした役割である。

おわりに

社会科学の世界においては、実社会と理論との間に距離がある。それが故に、共産主義は現実適合までに、具体的な方法を模索する必要に当面した。それでも官僚制による計画経済は、国民に富を蓄積させることができなかった。そして国際航空の世界でも、機会均等や、差別的な扱いの禁止の原則は、一般条約であるシカゴ条約に掲げられながら、実社会との間の均衡は、其の都度の「合意は拘束する」という現実の枠内から導き出されていったことは、本論で確認したとおりである。国際航空に適用される規範の世界では、ケルゼン（Hans Kelsen）の法段階説（「続・世界法の理論（下）」田中耕太郎 岩波書店 1972年 628頁から705頁まで）にあるように上位規範が、下位の規範を常に規定し、全体として上位規範の実現を目的にして、規範全体が整理されていくのではなく、複雑で、かつ変化に富んだ現実の社会における「合意」の蓄積が規範の実効性を形成することが、日米関係での国際航空の規範の実際であった。このことは、換言すれば、法の解釈と運用の技術には、必ず現実の精緻な理解が必要であることを意味している。そのため、自由化の世界的な波及によって変化が激しい現在では、我々は法の実効力の観点からのみではなく、法の形成のあり方、そして慣習から派生する規範の形成にまで遡って、「合意の拘束する」の意義を再考する必要がある。国際航空の世界規模での水平化・自由化が、そうした思考を求めているからである。日米航空協定は、国際航空の拡大についての確信が合意の基盤であった。合意の内容の航空協定間の差異が解消して、航空のあり方が多国間条約であるシカゴ条約に収束しつつあるときに水平化の果てにはどのような確信があるのだろうか。それは未だ提示されていない。

参考文献

- 1 「数字で見る航空」－2014 まで 掲載 ICAO データ参照 航空振興財団刊 国土交通省（運輸省）航空局監修
- 2 Alfred E. Kahn, “Lessons from Deregulation”, 2004, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies
- 3 Anthony Sampson, “Empires of the Sky”, 1984
- 4 Dempsey and Goetz, “Airline Deregulation and Laissez-Faire Mythology”, Quorum Books, 1992
- 5 1994 年に国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization : ICAO）によって開催された世界航空フォーラム
- 6 U.S. DOT Bilateral Open Skies Partners (<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm>) (2015 年 1 月確認)
- 7 Bin Chen, “Law of International Air Transport”, 1962, Oceana Publications
- 8 「国際法」山本草二 有斐閣 2001 年
- 9 「条約法の理論と実際」坂元茂樹 東信堂 2004 年
- 10 「新国際航空法」坂本昭雄 三好晋 有信堂 1999 年
- 11 「日米航空合意に至る米国の政策転換」遠藤伸明 尾崎俊哉 運輸政策研究 Vol1 No3 1999
- 12 「国際航空輸送の自由化の動向とわが国の自由化へ向けた考察」三輪英生 花岡伸也 運輸政策研究 Vol.7 No.1 2004

- 13 「日米航空自由化への道」 瀧口敬二 運輸政策研究 Vol.13 No.1 2010
- 14 “U.S International Aviation Policy”, Nawal K.Taneja, Lexington Books, 1980
- 15 「続・世界法の理論 (下)」 田中耕太郎 岩波書店 1972 年
- 16 「オープンスカイの軌跡」 向山秀昭 運輸政策研究機構国際問題研究所 1998 年
- 17 「日本航空史 (昭和戦後編)」 日本航空協会 1992 年
- 18 「日本の航空 100 年」 日本航空協会 2010 年
- 19 「米国航空政策の研究—規制政策と規制緩和の展開」 塩見英治 文眞堂 2006 年
- 20 「米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開」 高橋望 白桃書房 1999 年
- 21 「国際航空輸送の経済規制」 ラモン・デ・ミュリアス (R amon de Murias) 木谷直俊訳 広島修道大学研究業書第 145 号 2011 年
- 22 ICAO ATConf/4-WP12-27 1994
- 23 その他 官報 国土交通省作成資料による