

## 日米航空交渉の政治過程

—1997から98年、2009年、および2016年の交渉を事例として

増 永 真

### Summary

Since the “U.S.-Japan Civil Air Transport Agreement” was signed in 1952, for as long as four decades, the U.S. government had provided advantageous positions to its airlines in comparison to their Japanese counterparts. During this period, the Japanese government kept trying to achieve a level playing field for Japanese airlines but was not successful.

However, the outcome of the negotiations has changed since 1998, when Japan rejected the U.S.-proposed “Open Skies Agreements” and succeeded in improving its carriers’ rights. However, Japan’s attitude changed drastically during the 2009 negotiations, when Japan willingly proposed the “Open Skies Agreements” and succeeded in making further amendments in the assured rights of air services held by U.S. carriers. During the latest negotiations in 2016, both nations were rather cooperative while sharing interests in the expanding business at the Haneda Airport; the U.S. negotiators rejected strong pressure from the Delta Airline, which had strongly resisted both nations to reach the agreement.

This study explains the mechanism of the political processes underlying the three negotiations mentioned above. It points out the characteristics of the negotiations and factors that affected their processes. The reason for the shift in the Japanese government’s political attitude toward the “Open Skies Agreements” was the expansion of alliances in the global aviation market from the late 1990s to early 2000s. The government assumed that establishing agreements with other countries would help the Japanese airline industry, consumers, and macro economy prosper.

### はじめに

1970年代から90年代にかけて、日本は不公正な方法で対米輸出を増加させる一方で、米国の対日輸出に対して障害を設けているとして、米国は、その是正を日本に強く求めた。モノの貿易だけでなく、金融サービスなどの分野においても、日本企業の米国での活動が目立つ一方、米国企業は日本で十分ビジネスができていないとして、マクロ経済政策からサービス分野の規制緩和に至る迄、幅広い分野で日米経済交渉が行われた。米国が当初問題にしたのは、日本の「集中豪雨的な輸出」であり、続いて「市場の閉鎖性」や「内需拡大」、「ドル円相場の水準」などが両国間で争点となって、米国は対応を強く求めた。こうした交渉では、米国の「外圧」と日本国内の抵抗勢力の圧力が衝突した後、日本は関税の引き下げや規制緩和を実施した。1990年代に入ると、成果主義を標榜するビル・クリントン (Bill

J. Clinton) 政権によって、「外圧」は一層強まったが、1990年代後半以降は問題が解決し、日本の景気低迷もあって、両国間の紛争は収まった。2000年代に入ってから、牛海綿状脳症 (BSE) 問題や環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) の協議が行われたが、以前のような深刻な対立が発生することはなかった。

民間航空輸送の権益を巡って話し合われる航空交渉は、通商交渉や通貨交渉、金融サービスの自由化やマクロ政策協調などの経済交渉よりも早い段階から日米間で継続的に実施されていた。しかし、他の経済交渉とは逆に米国優位で始まり、後に日本がそれを覆した。

1952年に両国間で航空協定が締結されたが、米国は権益上優位な立場を確保し、その後実施された航空交渉においては、日本が新たな権益を得ることがあっても、米国は新たな権益を追加して、両国間の権益の不平等は是正されなかった。両国の対立が深刻化し、米国が通商問題とのリンケージを図ったり、両国間で制裁合戦に発展したりすることさえあった。

ところが、1998年の交渉は、日本が、権益の不平等を是正し、米国が強く求める航空規制の緩和策である「オープンスカイ」を拒絶することに成功したのである。さらに、2009年の交渉では、日本がそれまで反対していた「オープンスカイ」を積極的に米国に提案し、米国の航空企業に偏っていた成田空港における発着枠の調整と合わせて合意した。三つ目の争点であった、羽田空港の深夜早朝便の発着枠の設定に関して、一時難航したものの、両国は早期に合意に至っている。そして、2016年の交渉においても、前回の交渉以降、懸案となっていた羽田空港の昼間の発着枠の問題で、米国が反対派を抑えて日本と合意した。

以上の日米航空交渉の背景にある日米両国の国内政治過程には、どのような特徴があったのだろうか。誌面の制約上、全ての交渉の経緯を追跡し、実証することはできないので、大きな変化のあった時期に焦点を当てる。具体的には、日本が不平等の是正に成功した1998年の交渉と、日本の「オープンスカイ」に対する政策転換を経て実施された、2009年および2016年の交渉を事例として、各交渉における日米両国の政治過程を規定した要因を探る。実証に必要な資料が十分揃っていることも、この三つの交渉を事例とする理由である。通商交渉に比べて、研究の蓄積の少ない航空交渉の特徴を明らかにし、米国の「外圧」と日本の規制緩和との関連から、日米経済交渉の研究に関わる新たな含意を示したい。

以下、航空交渉に関わるアクターと制度と、さらに、関連する研究を概観した上で、分析枠組みを示し、三つの交渉の政治過程を分析する。

## 1. アクターと制度

### (1) 日米両国内の航空政策に関わるアクター

日本では、国土交通省 (2001年の省庁再編以前は運輸省。以下、航空当局) が航空政策と対米交渉を担当し、外務省 (以下、外交当局) が交渉の進展状況を対米関係のアジェンダの一つとしてフォローする。一方、米国においても航空政策は運輸省 (Department of Transportation. 以下、航空当局) の担当であるが、対日交渉は國務省 (Department of State. 以下、外交当局) との共管である。外交当局は、外交政策全般を担当する中で、各国との航空交渉を専門に扱う次官補と担当部局を置いて、航空権益の確保を経済外交の重要なアジェンダと位置付けている。航空交渉において合意された権益は、航空協定の本文の改定

ではなく、付表の改定や覚書の取り交わしによって明文化され、日米両国の議会における協定の批准手続を必要としない場合が多い。但し、日米両国共、交渉について議会の委員会が審議されることがある。

そして、両国の航空業界であるが、「日米航空協定」の締結から現在に至るまで、その事業の規模に大きな差がある。日米間の路線は、旅客輸送の場合、現在は、日本航空と全日空の二社が参入しているが、1986年まで日本航空のみが就航していた。これに対して、米国側は、ユナイテッド航空（2010年にコンチネンタル航空と合併）、アメリカン航空、デルタ航空（2008年にノースウエスト航空と合併）、ハワイアン航空の四社が就航している。さらに、米国の航空業界は、広大な国土をカバーする大規模の国内線網と全世界を結ぶ巨大な国際線ネットワークを有し、関連産業の空港業や航空機製造業も盛んである。

## (2) 日米両国間の航空輸送に関わる制度と権益の不平等発生の経緯

1952年に締結された「日米航空協定」は、その「付表」において両国の航空権益を規定している。協定の締結時に、「付表」において、日本側は「路線数」と、相手国からさらに第三国に向かうことのできる「以遠権」が制限される一方、米国側は「路線数」が多く、「以遠権」も無制限に認められたため、両国間の権益に不平等が発生した。例えば、「路線数」をみると、協定締結当初、米国は米国内全ての国内空港から東京への便を自由に設定できたが、日本は、東京からサンフランシスコ、ホノルル、シアトルへの便に限定された。

協定の締結以降、両国は度々交渉を行ったが、日本は、権益の不平等是正を目指し、米国の一方的な権益の拡大に抵抗しても、最後は譲歩して米国の要求を認めることが続いた。日本が新たな権益を獲得するためには、米国の主張を受け入れざるを得なかったのである。<sup>1)</sup> また、米国は、日米間に路線を持つ航空企業を、運航の歴史が長く、協定に定められた権益をすべて享受できる「先発企業」と、後から参入し、権益の制約のある「後発企業」とに分類した。日米間でそれぞれに分類される企業数が異なり、これも権益の不平等につながった。日米間には、先に指摘した通り、両国の航空業界の規模に決定的な格差があり、不平等の原因には、両国間の航空需要の差という、市場構造上の要因があった。<sup>2)</sup>

1990年代に入ってから、両国間の航空権益をめぐる対立は一層深刻になり、制裁合戦に発展したり、米国が同時期に激化していた通商摩擦とのリンケージを図ったりすることもあった。そうした中で、日本では、「航空協定の破棄」が議論されることさえあった。

## 2. 先行研究と分析アプローチ

### (1) 先行研究

航空政策や航空業界に関連する研究は、経済学や経営学、法律学の分野で研究の蓄積が

---

<sup>1)</sup> 羽生次郎「日米航空交渉(1997-98)——条約破棄せず、不平等是正に成功した航空当局間交渉」『貿易と関税』1998年6月号(日本関税協会、1998年)、20-22頁；『平成10年度 運輸白書』(運輸省、1998年)、221-23頁。

<sup>2)</sup> 羽生次郎「日米航空交渉——1998年日米不平等航空協定の改正」『日本の航空100年——航空・宇宙の歩み』(財団法人日本航空協会、2010年)、244頁。

ある。<sup>3)</sup> 政治学では、日本国内の航空政策における規制緩和の研究がある他<sup>4)</sup>、日米航空交渉を取り扱う研究もあるが<sup>5)</sup>、本稿のように複数の交渉を事例として、交渉と日米両国の国内政治過程の関連を明らかにしたものはない。日米航空交渉は、膨大な研究の蓄積のある通商交渉と同様に、長期間にわたって継続された主要な日米間の経済交渉の一つであったにも関わらず、外交交渉の研究としては、光の当たっていないテーマとなっており、交渉過程の性質に関して、研究の空白が生じている。

## (2) 分析アプローチ

本稿の分析アプローチを検討するにあたっては、「二国間関係」、「外交交渉」、「国家と企業との関係」の研究をレビューしておく必要がある。

まず、「二国間関係」の研究には、幅広い分野におけるトランスナショナルの交流から、国家間の協調の可能性を考える視点がある。国家間に構築された多方面のチャネルを通じて協調の可能性を考える「複合的相互依存関係」や<sup>6)</sup>、貿易や投資を通じた国家間の「経済的相互依存関係」の緊密化による協調の必要性和国家間の経済政策の自律性との関連を問うものがある。<sup>7)</sup> また、「経済のグローバル化」が国内の利益団体の選好や政治力にどのような影響を与えているのかを論じる研究もある。<sup>8)</sup>

次に、「外交交渉」の研究であるが、代表的なものとして、二国間交渉(レベルⅠ)と交渉国の国内政治(レベルⅡ)の連関を考慮して、交渉国の国内政治における支持(ウインセット)の調達から交渉の合意形成を説明する「2レベル・ゲーム」がある。<sup>9)</sup> この「2レベル・ゲーム」では、二国間交渉において、交渉相手国内に主張に賛成する勢力が存在する

<sup>3)</sup> 航空輸送の問題に関しては、経済学の分野では「交通経済学」、法律学の分野では、「国際法」や「国際私法」、「航空法」の領域において、それぞれ論じられている。また、経営学の分野では航空会社の経営に関するケース・スタディがある。この中には、政治学の研究に近いものもあり、たとえば、遠藤伸明・尾崎俊哉「日米航空合意に至る米国の政策転換—米国の対日航空政策を巡る政治経済学—」『運輸政策研究』第1号第3巻(財団法人運輸政策研究機構、1999年)、14-23頁は、交通経済学が専門の遠藤と経営学が専門の尾崎が「2レベル・ゲーム」を使って1998年の日米航空交渉の米国の政治過程を研究したものである。また、石黒一憲『日米航空摩擦の構造と展望』(木鐸社、1997年)では、国際私法が専門の石黒一憲が1990年代後半までの日米航空交渉を論じている。

<sup>4)</sup> 秋吉貴雄『公共政策の変容と政策科学—日米航空輸送産業における公共政策の変容と、2つの規制改革』(有斐閣、2007年)；深谷健『規制緩和と市場構造の変化—航空・石油・通信分野における均衡経路の比較分析』(日本評論社、2012年)。

<sup>5)</sup> 「経路依存性」から、2009年の日米航空交渉を論じた、三田妃路佳「航空政策における制度変化の政治過程」『公共政策研究』第15号(公共政策学会、2015年)、146-159頁、および1998年の日米航空交渉において、日米両国が「部分的な自由化」に合意した過程を明らかにした、Gregory P. Corning, “The Changing Structure of the US-Japan Aviation Market: Opening Skies,” *Asian Survey*, Vol. 39 No. 6 (November/December 1999): 867-83がある。

<sup>6)</sup> Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 3rd ed., (New York: Longman, 2001).

<sup>7)</sup> 古城佳子『経済的相互依存と国家—国際収支不均衡は正の政治経済学』(木鐸社、1996年)。

<sup>8)</sup> 鈴木一敏「経済グローバル化が利益団体に与えた影響」『年報政治学2017-1 世界経済の変動と政治秩序』日本政治学会編(木鐸社、2017年)、13-35頁。

<sup>9)</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics,” *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427-60.

と、主張が通りやすくなるという「反響戦略」が提示されている。<sup>10)</sup> レオナード・ショッパ (Leonard J. Schoppa) は、日米包括経済協議を事例として、米国が特定の争点に関して日本の政策に介入した際に、米国の行動を「正統」と評価する勢力が日本国内に存在することによって、「反響戦略」が効果を持ち、米国の「外圧」が機能することを示した。<sup>11)</sup>

「2レベル・ゲーム」よりも前に「相互浸透モデル」を提示した草野厚は、オレンジの市場開放をめぐる日米交渉を事例に、日米間で民間アクターが国境を越えて協働し、交渉に影響を与える状況に注目した。そして、「互いに異なる国家の国内アクターが利益の一致を見て、その共通の目的の実現のために自国政府ないしは、相手国政府による価値の配分をめぐる決定に係わろうとする（以下、「仮説1）」、および「外交交渉をめぐる政策過程においては政府間の交渉とは別に、非政府レベル・アクターの接触を政府が促し、その場を交渉結果に反映すると予想される国内諸アクターを説得する手段として意識的に用いる（以下、「仮説2）」とする二つの仮説を提示している。<sup>12)</sup>

そして、「国家と企業の関係」の研究には、「多国籍企業」や「企業の直接投資」を取り上げて、国境を越えた企業の活動が政府の政策に与える影響や<sup>13)</sup>、国境を越えた企業間の協力が国際制度に与える影響を明らかにするものがあり<sup>14)</sup>、「規制緩和」をめぐる政府と企業の間を分析するものもある。「規制緩和」の研究の中で、大規模小売業他、六業種において、1980年代以降、日本で実施された規制緩和の政治過程をその要因から、「対象産業の市場の構造と変化」、「利益政治の圧力」、「鉄の三角形の弛緩」、「時代の潮流たる政策思想」、「米国の外圧」、「関与する官庁数」の六つに分類した恒川恵市の研究を挙げておきたい。<sup>15)</sup>

以上の分析アプローチと本稿の問いの解明との関係については、次の通りに考えられる。

まず、「複合的相互依存関係」と「経済的相互依存関係」であるが、本稿が分析の対象とする交渉が行われた時期（1998年から2016年）においては、通商摩擦を経て、既にこうした関係が日米間で確立されており、大きな変化はなかったものと考えられる。従って、これらの関係からは、1998年以降の航空交渉の政治過程の変化を説明できない。但し、これらの関係の下で、日米両国の航空企業間のビジネスに変化があったとすれば、それが両国の航空当局の判断に影響を与えた可能性が考えられる。

また、「経済のグローバル化」については、これを貿易や投資などの国境を越えた経済活動によって世界各国が結びつきを強めている現象と捉えれば、この現象が、航空各社の

<sup>10)</sup> Ibid., 444, 455.

<sup>11)</sup> Leonard J. Schoppa, *Bargaining with Japan: What American Pressure Can Do and Cannot Do* (New York: Columbia University Press, 1997), 32–34.

<sup>12)</sup> 草野厚『日米オレンジ交渉——経済摩擦をみる新しい視点』（日本経済新聞社、1983年）。

<sup>13)</sup> 恒川恵市『企業と国家』（東京大学出版会、1996年）。最近の研究としては、グローバル経済と対内直接規制の変化を探った杉之原真子「対内直接投資の政治学—日米の事例から—」『年報政治学2017-I 世界経済の変動と政治秩序』日本政治学会編（木鐸社、2017年）、13–35頁がある。

<sup>14)</sup> 西村もも子「国際制度の形成における企業間協力」『国際政治』第161号（2010年）、125–39頁。

<sup>15)</sup> 恒川恵市「規制緩和の政治過程」寺西重郎編『バブル/デフレ期の日本経済と経済政策』第7巻 構造問題と規制緩和』内閣府経済社会総合研究所（慶應義塾大学出版会、2010年）、77–147頁。六つの分類については、同書87–97頁。

経営判断や航空当局の政策判断に影響を与えた可能性が考えられる。但し、「経済のグローバル化」が進行した結果、航空各社がどのような行動をとるようになり、それが日米の航空当局に対してどのような影響を与えたのかを明確する必要がある。

次に、「反響戦略」を含む「2レベル・ゲーム」が説明力を持つかどうかを確認するためには、両国の航空業界が交渉者である航空当局に対して影響力を持っていたのか否かを確かめなければならない。

同様に、「相互浸透モデル」の説明力であるが、日米両国の航空業界において、相手国の企業と結託して、自国だけでなく、交渉相手国の航空当局の政策決定に影響力を行使し、それを航空当局が利用して反対派の説得にあたったのかどうかを確認して、このモデルの「仮説1」および「仮説2」が事例に当てはまるのかを検証する必要がある。

そして、「多国籍企業」や「企業の直接投資」の研究であるが、こうした研究で焦点が当てられているのは、ある国の企業が進出国で根を下ろして、その国の政府に対して与える影響である。また、「国際制度と国境を越えた企業間の協力」の研究は、国家間で対応された国際的な制度形成に対して、各国の企業が影響力を持った過程を明らかにするものである。これに対して本稿で明らかにしたいのは、航空企業間の提携関係が二国間交渉の政治過程に与える影響である。さらに、「オープンスカイ」は、産業の規制緩和（自由化）の一形態であり、政府の政策の一つであって、国際的な制度ではない。但し、「国家と企業の関係」の研究の中で、規制緩和が実施された要因を説明する六類型は、日本の航空当局が「オープンスカイ」を選択した理由を説明する際に有用と思われる。

以上の分析アプローチの検討を踏まえて、日米両国の交渉過程と国内政治過程における関係アクターの行動とその背景にある利益認識を追跡して、1997から98年、2009年、および2016年の各交渉の政治過程の特徴を明らかにする。さらに、日本の航空当局が「オープンスカイ」を航空政策上の目標とした要因は先に挙げた「規制緩和の六類型」のいずれに当てはまるのかを確認し、「相互浸透モデル」や「2レベル・ゲーム」が説明力を有するかどうかの検討も交えながら、日米航空交渉の政治過程の特徴を示す。

実証にあたって活用する資料は、日本の航空当局の幹部職員であり、交渉に携わった、羽生次郎（1997から98年の交渉時、運輸省航空局次長）、前田隆平（2009年の交渉時、国土交通省航空局長）、瀧口敬二（2009年の交渉時、同航空局審議官）の各氏が記述した論考やその他日米政府高官に対するメディアのインタビュー記事をはじめ、日米両国政府の公文書や議会公聴会・国会委員会の議事録、新聞記事などである。

### 3. 事例

#### (1) 1997から1998年の航空交渉

長年紛争が継続し、日米首脳会談のアジェンダともなった貨物輸送をめぐる交渉が1996年3月に決着すると、日米両国は、貨物分野の積み残した課題と既存の旅客分野の権利に加えて、新たに旅客輸送における「オープンスカイ」を争点として、1996年6月から新たな航空交渉が始まった。但し、交渉は開始されても日米双方が折り合わず同年8月に中断し、1997年1月に再開した（このため、本稿では合意に向けて本格的な協議が実施

された後半の交渉に焦点を当てることとし、項のタイトルを「1997から1998年の航空交渉」とする)。

「オープンスカイ」とは、米国が打ち出した国際航空旅客輸送上の様々な規制を緩和する自由化政策であり、その第一号は、1992年に米国とオランダとの間で合意された。航空企業が需給調整、運賃、および提携を自由に行えるようにし、各空港の発着枠は、既に参入している航空企業の既得権益を尊重して、既存の航空企業の有する発着枠の再配分を否定する内容となっている。<sup>16)</sup> 参入企業数は無制限、市場集中は自由で、独占・寡占の防止策は設けず、巨大企業の提携に積極的に独占禁止法の「適用除外 (Antitrust Immunity, 以下、ATI)」を付与することも定められている。

また、この頃、「提携」が世界の航空業界の潮流となり始めていた。経営学では、提携先を「企業にとり、市場において競争相手ではなく、利益を共有できる相手」と説明され<sup>17)</sup>、交通経済学では、航空企業間は、「提携によって、共同運航をはじめとする経営資源の補完、市場や空港へのより容易なアクセスが可能となる」と説明されている。<sup>18)</sup> 米国のユナイテッド航空は、こうした提携のメリットを享受するべく、1997年に提携の連合体である「スターアライアンス」を立ち上げたのであった。

日本の航空業界では、「先発企業」の日本航空はアメリカン航空と提携し、「後発企業」である全日空の新たな路線への参入を警戒していた。<sup>19)</sup> さらに、同社は、「オープンスカイ」に関わる米国の航空当局の対応を批判し、日本の航空当局に対して交渉で妥協せず、以遠権などで制限を設けるよう要望していた。<sup>20)</sup> 一方、全日空は、デルタ航空と提携して、共同運航便を設定したが、「スターアライアンス」を立ち上げたユナイテッド航空との提携にも関心を示していた。同社は、「先発企業」となることを求めており<sup>21)</sup>、交渉の開始前から米国の航空当局に直接接触して、公正な競争条件が確立されるために必要な航空交渉の開始を要望した他<sup>22)</sup>、ロビー団体の“Open Access Japan”とも提携しているとの報道もあった。<sup>23)</sup> 同社は、「オープンスカイ」による自由競争を評価し、長年続いてきた以遠権の不平等性を問題視していたが、日本以遠と米国以遠の航空市場の価値の差を考慮すれば、以遠権の不平等性はやむを得ないとも考えていた。<sup>24)</sup> こうした中で、航空当局者と外交当局

<sup>16)</sup> 羽生「日米航空交渉(1997-98)」、24-25頁;『平成10年版 運輸白書』、222頁。米国の航空当局と外交当局のウェブに、米国政府の「オープンスカイ」に対する定義と方針が掲載されている。“Multilateral Open Skies Agreement,” Department of Transportation, accessed November 15<sup>th</sup>, 2017, <https://www.transportation.gov/policy/aviation-policy/multilateral-open-skies-agreement>; “Air Service/Open Skies Agreements,” Department of State, accessed November 15, 2017, <https://www.state.gov/e/eb/tra/ata>.

<sup>17)</sup> 吉原英樹『国際経営論への招待』(有斐閣ブックス、2010年)、202-7頁。

<sup>18)</sup> 塩見英治『国際航空自由化研究序説——レジームの変容と競争、協調』(中央大学出版会、2016年)、26-28頁参照。

<sup>19)</sup> 日経産業新聞1997年9月25日18頁。

<sup>20)</sup> 日本経済新聞1997年9月25日朝刊11頁;同新聞1998年2月3日朝刊13頁。

<sup>21)</sup> 産経新聞1998年1月25日朝刊3頁。

<sup>22)</sup> 日本経済新聞1996年1月20日朝刊9頁。

<sup>23)</sup> 同上新聞1996年4月20日朝刊9頁。

<sup>24)</sup> 「視界不良の日米航空交渉」『日経ビジネス』1996年7月22日号(日経BPマーケティング、1996年)、99頁。

者は、国会での審議において、米国の求める「オープンスカイ」は日本の利益に反するため、共にこれを受け入れないと説明した。<sup>25)</sup>

他方、米国の航空業界においては、対日交渉に関わる利益認識が分裂しており、航空企業は互いに激しく対立していた。「先発企業」であるものの、日本に提携する航空企業を持たないノースウエスト航空は、「オープンスカイ」の実現を強く求める一方、同様に「先発企業」であるユナイテッド航空は、当初、同社と歩調を合わせていたが離反した。ユナイテッド航空は、全日空との提携を目指し、交渉が合意する一年ほど前から、日本の航空当局と接触したり、日本の諸要求を受け入れるよう、米国の航空当局や外交当局、ホワイトハウスに働きかけたりしていた。<sup>26)</sup> また、「後発企業」であり、1994年より日本航空と提携しているアメリカン航空は「オープンスカイ」よりも、既存の権益の拡大を望んでいた。このような航空業界内の対立の様子は、連邦議会上下両院、それぞれの関連委員会が1997年6月に開催した、対日航空交渉に関する公聴会の議事録においても確認できる。ノースウエスト航空は「オープンスカイ」の重要性を強く訴える一方、ユナイテッド航空は、日本の交渉態度からして、「オープンスカイ」を日本に求めることは困難であり、対日交渉では現実的な対応が必要であると主張した。同社は、現在の航空業界における提携が進展すれば、日本側がおのずと「オープンスカイ」を求めてくるようになることとみており、航空当局に対して現段階で確保可能な権益の獲得を求めたのである。また、ロビー団体の“Open Access Japan”を率いる元バージニア州知事のジェラルド・ベイリーズ (Gerald L. Baiiles) が、日本政府と接触した感触を踏まえ、ユナイテッド航空と同様、現実路線をとるべきであるとして、今は「オープンスカイ」に固執するべきではないと主張した。議会内には航空業界の利益を代弁する議員と、日本との経済的な結びつきや航空路線の充実との関連から、地元の経済的利益、あるいは米国のマクロ経済への好影響を重視する議員がいた。航空業界の利益を代弁する議員の中には、ジョン・ダンカン (John Duncan) のように日本の航空政策を批判して対日制裁の必要性に言及する議員や、スレード・ゴードン (Slade Gordon) のように「オープンスカイ」を強く主張して、ノースウエスト航空を支持する議員がいた。<sup>27)</sup> 公聴会に招かれた航空当局のパトリック・マーフィー (Patrick Murphy) 次官補は、日本が日米間の権益の不平等をクレームしていることは全くの誤りであり、日本は協定違反をすら犯しているとする認識を示した。その一方で、ユナイテッド航空が主張する様な、交渉方針の現実的な路線への転換の必要性があるとも主張しており<sup>28)</sup>、対日交渉の戦略の見直しを窺わせた。

<sup>25)</sup> 衆議院外務委員会会議録1997年5月14日、閲覧日2016年3月6日、国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>.

<sup>26)</sup> 日経産業新聞1996年7月17日18頁; *Wall Street Journal*, February 2, 1998, A1.

<sup>27)</sup> The Subcommittee on Aviation of the Committee on Transportation and Infrastructure House, *International Aviation Bilateral and Code Sharing Relationships (Focusing on Japan)*, Hearing on H.R.28<sup>^</sup>, 105<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup>sess., (June 12, 1997), 2; The Subcommittee on Aviation of the Committee on Commerce, Science and Transportation United States Senate, *United States Japan Aviation Relations, Hearing on H.R.747*, 105<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup>sess., (June 19, 1997), 1-2.

<sup>28)</sup> The Subcommittee on Aviation of the Committee on Transportation and Infrastructure House, *International Aviation Bilateral and Code Sharing Relationships (Focusing on Japan)*, 17-18.

交渉に臨んだ日本の航空当局は、米国の求める「オープンスカイ」は同国の航空企業に有利なものであると判断して、これを拒絶した。さらに、「路線」、「以遠権」、「先発企業」に関する権益の不平等を是正し、全日空の「先発企業」入りを目指した。<sup>29)</sup> 日本の航空当局は、日本航空と全日空の基本的な立場と意向を汲んで交渉に臨んでいたが、限界も認識していた。「路線」に関しては、航空需要の多い都市を持っている国が有利であり、他の経済交渉のようなレシプロは成立せず<sup>30)</sup>、「以遠権」における格差の問題は、日本の航空企業の中南米に対する関心と米国の航空企業のアジア路線に対する関心の差に起因していると認識していた。<sup>31)</sup> 交渉の過程では、「米国の主張するオープンスカイではない四年後の自由化交渉の開始」も提案して、交渉の早期合意を求める米国の航空企業に対してアピールした。<sup>32)</sup>

米国の航空業界内では、「オープンスカイ」の要求を続けるノースウエスト航空は孤立し、政治家や世論を巻き込もうとする戦略を取って執拗な抵抗を続けた。提携の要である共同運航に関心のある同社に対して、日本の航空当局が米国路線を運休中の日本エアシステムとの共同運航を提案したとの報道があった。<sup>33)</sup> 両社の提携は、この交渉が合意した一年後の1999年1月に実現したが、この報道は、提携先を持たないことが、同社が抵抗する動機であったことの傍証となる。

こうした中で、ノースウエスト航空以外の航空各社は、航空当局に対して、交渉の早期合意を求める圧力を次第に強めていった。ユナイテッド航空は、全日空と提携関係を結ぶことを決定して、全日空が「先発企業」となることを支持した。<sup>34)</sup> 同様の動きは、旅客分野と合わせて協議されていた貨物分野の航空企業においても見られ、ユナイテッドパーセルサービス社が日本貨物航空との提携を決め、同社の「先発企業」入りを支持した。<sup>35)</sup> また、フェデックス社は、以遠権に関して、日本の航空当局との対立の回避を望んでおり、日本の航空当局が自由に以遠権を認める方針を打ち出すと、交渉の妥結に向け、米国の航空当局に働きかけた。<sup>36)</sup>

以上の米国の航空業界における利害の対立と分裂の進展は、それぞれの立場にある航空企業が弁護士やロビイストを使って行動し、抗争が激化していたとする米国メディアの報道からも確認できる。<sup>37)</sup>

このような米国の航空業界における早期合意を望む勢力の圧力によって、1997年6月の議会公聴会の頃から、交渉戦略の見直しを考え始めていた米国の航空当局の「オープン

---

<sup>29)</sup> 羽生「日米航空交渉」、244頁。

<sup>30)</sup> 同上書、244-45頁。

<sup>31)</sup> 同上書、244-45頁。

<sup>32)</sup> 羽生「日米航空交渉(1997-98)」、24-25頁。

<sup>33)</sup> 日本経済新聞1998年2月3日朝刊13頁。

<sup>34)</sup> 羽生「日米航空交渉」、246-47頁。

<sup>35)</sup> 同上書、246-47頁。

<sup>36)</sup> 同上書、246-47頁。

<sup>37)</sup> Shawn Zeler, "Slightly More Open Skies Over Tokyo," *National Journal*, October 18th, 1997, 42; Aviation Agreement, *NPR*, September 22, 1997, 1.

スカイ」を求める対日圧力は低下した。<sup>38)</sup> この結果、日本側の歩み寄りもあって、交渉は1998年1月に決着した。米国の航空当局は、「オープンスカイ」を数年後の協議事項として今回の交渉から取り下げ、全日空の「先発企業」入りをはじめとする「先発企業」と「後発企業」の「参入企業数の平等化」と路線および以遠権の「路線権益の平等化」を認めた。<sup>39)</sup> この結果、権益の不平等が是正されることになり、日本の主張が通った。日本の航空当局は、交渉の決着により、ようやく日米間の権益の平等が達成されたこと<sup>40)</sup>、航空企業間の競争を促進して運賃の低下が見込まれることにより、消費者の効用が上がることを強調した。<sup>41)</sup>

他方、米国の外交当局も、交渉の合意によって、航空市場における競争が促進され、消費者と航空企業にとっての利益とサービス貿易の黒字増加が見込まれることを成果として強調した。<sup>42)</sup> 主張が認められなかったノースウエスト航空は、交渉後、度々不満を表明していたが<sup>43)</sup>、1999年1月に日本エアシステムと共同運航の実施で合意した。

## (2) 2009年の航空交渉

2000年から2001年、2005年、2006年にも、日米間で公式協議が行われたが、懸案の「オープンスカイ」に対する日本の航空当局の態度に変わりはなく、交渉に進展はなかった。

しかし、この間に、貿易、投資の活発化による経済のグローバル化の進展に合わせて、世界の航空業界の状況も、航空企業間の提携を軸に大きく変化していた。1997から98年の交渉時には、航空企業間の提携関係は、マイレージ、共同運航、システムなどの業務ごとの部分的なものであったが、交渉後、全日空は、ユナイテッドが立ち上げた「スターアライアンス」に加わり、日本航空とアメリカン航空の提携連合が所属する「ワンワールド」、さらに「スカイチーム」が結成されて、航空企業間の包括的な提携連合の動きが加速した。その結果、提携関係を軸に業務拡大をはかる航空各社にとって、「オープンスカイ」による規制緩和の必要性が高まり、「オープンスカイ」は世界の航空政策の潮流となった。

こうした世界の航空業界の変化の中で、「オープンスカイ」に取り組まないことは、日本の航空業界と空港業の発展にとって不利であり、「オープンスカイ」は航空業界や空港業にとってだけでなく、日本経済の成長戦略にもプラスであるとする利益認識を首相官邸が持つようになった。その結果、2007年に第一次安倍晋三政権が成長戦略として打ち出した「アジア・ゲートウェイ構想」の中で、事業会社、乗入地点、便数の制約のない、日本版の「オープンスカイ」を提示して、「徹底的なオープンスカイの推進」が航空政策上の重要な目標となったのである。この構想は、景気低迷、人口減少、少子高齢化の進む日本

<sup>38)</sup> 羽生「日米航空交渉——1998年日米不平等航空協定の改正」、246–47頁。

<sup>39)</sup> 羽生「日米航空交渉(1997–98)」、21頁。

<sup>40)</sup> 『平成10年度 運輸白書』、221–23頁；平成10年版「日米航空交渉最終合意(10.3.14)」『運輸経済年次報告』、閲覧日2017年11月15日、<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/heisei10/topic/05.html>。

<sup>41)</sup> 日本経済新聞1998年2月3日朝刊 13頁掲載の戸矢博道運輸省運輸審議官のコメント。

<sup>42)</sup> The Bureau of Economic and Business Affairs U.S. Department of State, “United States-Japan Civil Aviation Agreement Highlights Fact Sheet,” February 2, 1998. Department of State, accessed November 15, 2017, [https://1997-2001.state.gov/issues/economic/tra/fs\\_980202\\_japanair\\_agrmt.html](https://1997-2001.state.gov/issues/economic/tra/fs_980202_japanair_agrmt.html)。

<sup>43)</sup> 日本経済新聞1998年2月4日朝刊 13頁；同新聞3月7日夕刊2頁。

の持続的な成長のためには、アジアの活力を取り込むことが必要であり、国際航空ネットワークの強化はこの目的に資するとされた。<sup>44)</sup> 経済のグローバル化と合わせて進行する、アジア地域のリージョナリズムも意識されていた。

この政策に対して、当初、航空当局は難色を示したが、まもなく積極的に推進する方向に転じ、日本の航空業界の利益を前提とした「自前のオープンスカイ」であることを強調して、各国との航空交渉を開始した。

2009年9月の総選挙で自民党から民主党へ政権が交代したが、「オープンスカイ」を利益であるとする認識は新政権に受け継がれた。新政権発足前後に、「オープンスカイ」は国会でも度々審議されたが、これを推進していくことに関して、政府・与党と野党との間の大きな意見の対立はなく、政治的な争点とはならなかった。<sup>45)</sup>

そして、日米航空交渉が新政権誕生直後の2009年10月より開始された。この交渉では、1997から98年の交渉とは逆に、日本の航空当局が、米国に「オープンスカイ」を提案し、これを推進するための条件として、「成田空港における発着枠の返還」を求め、さらに、「羽田空港の早朝深夜の発着枠の設定」を加えて、三つの争点を協議事項とした。

日米の航空当局が「オープンスカイ」に合意すれば、提携している両国の航空各社は、大規模に展開する業務が、米国の独占禁止法に抵触しないようにするためのATI申請を米国当局に提出することができるようになる。そして、申請が認可されると、路線や運賃などにおいて、提携航空企業間で協働することが可能となるため、両国の航空業界では、「オープンスカイ」の合意への期待が高まっていた。米国の航空業界では、日本をはじめ、アジア地域での業務拡大が経営戦略上の重要な目標となっており、日本の航空企業との提携を強化することで、目標を達成しようとしていた。例えば、全日空と提携関係にあるユナイテッド航空は、「オープンスカイ」を支持し、全日空との協力促進につなげたいとする意向を示していた。<sup>46)</sup> 結果、「オープンスカイ」については、日米航空当局間で参入企業数、路線などの基本的な部分で目立った対立はなかった。<sup>47)</sup>

「成田空港における発着枠の返還」については、日本の航空当局が、成田空港の今後の容量拡大の過程で、米国の航空企業の発着枠保有を相対的に低下させていくことを前提に、「オープンスカイ」を進める用意があることを示した。<sup>48)</sup> 交渉にかかわる米国の外交当局は、この提案を前向きに捉え、成田空港の発着枠拡大に併せて便数増を希望している航空企業はなく、成田空港の発着枠に占める米国企業の割合は低下するとの見通しを示した。<sup>49)</sup>

ところが、「羽田空港の早朝深夜の発着枠の設定」をめぐる協議が難航した。米国の航

<sup>44)</sup> 『国土交通』第106号(国土交通省、2010年12月-2011年1月)、11頁。

<sup>45)</sup> 参議院行政監視委員会会議録2009年4月27日；参議院本会議会議録2009年10月30日；参議院国土交通委員会会議録2009年11月12日；衆議院国土交通委員会会議録2009年11月18日、閲覧日2016年3月6日、国会会議録検索システム<http://kokkai.ndl.go.jp/>。

<sup>46)</sup> 日経速報ニュースアーカイブ2009年10月21日、日経テレコン、閲覧日2017年8月9日、<http://telecom.nikkei.co.jp/>。

<sup>47)</sup> 前田隆平「日米航空交渉——2009年日米オープンスカイ合意」『日本の航空100年——航空・宇宙の歩み』(財団法人日本航空協会、2010年)、280頁。

<sup>48)</sup> 同上書、279頁。

<sup>49)</sup> 日経速報ニュースアーカイブ2009年10月30日。

空当局が、日米双方の航空企業が公正な競争条件を求め<sup>50)</sup>、日本側が発着枠の上限を設定していることに対して不満を表明したためであった。<sup>51)</sup> この点に関して、日本の航空当局は、米国の航空当局が、日本の航空当局の提案は日本の航空企業にとって有利なものであると不満を表明して、自国の航空企業の成田空港発全便の羽田空港への移管を求めたと説明している。<sup>52)</sup> さらに、成田空港にネットワークを築いている米国の航空企業が警戒的な態度を示したことも理由として挙げている。<sup>53)</sup> 羽田空港には多数の国内線の発着があり、日本の航空企業は「国内便との接続の良い米国便」を提供できる点で有利であるというのが、米国の航空当局の主張であった。

このため、日本の航空当局は、羽田空港の国際化は、新たなビジネスチャンスとなることを積極的にアピールして、米国側の態度を軟化させようとした。<sup>54)</sup> 日本の航空当局は、この警戒的な態度を示した航空企業の名前を明かにしていないが、成田空港を基盤に米国路線を運営している航空企業である点から、この航空企業は、デルタ航空であると判断できる。デルタ航空は、1998年の交渉において、交渉の進展を阻害したノースウエスト航空の破綻に伴い、同社の日本路線を引き継いでいたものの、同社の提携先であった日本エアシステムが日本航空と合併したため、日本の航空企業に提携先を有していなかった。日本航空、全日空のそれぞれと提携関係を持つユナイテッド航空とアメリカン航空の場合、共同運航の形をとって、羽田空港において国内便と接続の良い米国便を設定することが可能となる。しかし、日本の航空企業と提携関係を持たないデルタ航空は、これができないため、大きなハンディを有していたのである。米国の航空企業にとっては、羽田空港の発着枠を獲得し、それを有効に活用するには、日本の航空企業との提携関係が不可欠なのであった。デルタ航空に関しては、連邦議会議員と共に、米国の航空当局に圧力をかけて、成田空港の発着枠の拡大で日本が譲歩させようとした<sup>55)</sup>、あるいは、日本の航空当局が、経営悪化が悪化している日本航空との提携を手土産に、同航空を説得しようとしたとする報道があったことも<sup>56)</sup>、提携先を持たない同社が交渉の障害となったとする推論の傍証となる。

この頃、経営の悪化していた日本航空に対しては、デルタ航空の他、日本航空と既に提携関係にあったアメリカン航空も出資を申し出ていた。この二社は、日本航空の経営に関与することで、航空交渉の合意によって期待される「オープンスカイ」を通じたアジア地域での業務の拡大を狙っていた。また、日本の航空当局は、二社の支援の申し出は、航空交渉における米国内の反対派（筆者注：デルタ航空）の圧力を和らげる効果があると見て

<sup>50)</sup> 同上日経速報ニュースアーカイブ。

<sup>51)</sup> *Wall Street Journal*, December 12, 2009, B5.

<sup>52)</sup> 瀧口敬二「日米航空自由化への道」『季刊 運輸政策研究』第48号（運輸総合研究所、2010年）、55頁。

<sup>53)</sup> 前田「日米航空交渉」、279頁：「日米が羽田枠で合意、昼間10便と深夜早朝2便——冬ダイヤから」『Travel Vision』2016年2月18日、閲覧日2017年7月20日、<http://www.travelvision.jp/news/detail.php?id=71279>。後者の資料には、平垣内久隆国土交通省大臣官房審議官の関連の発言が掲載されている。

<sup>54)</sup> 前田「日米航空交渉」、279頁。

<sup>55)</sup> *Wall Street Journal*, December 12<sup>th</sup>, 2009, B5; *Asian Wall Street Journal*, February 11, 2010, 21.

<sup>56)</sup> 日本経済新聞2009年9月14日朝刊9頁。

いた。<sup>57)</sup> 但し、交渉にかかわっていた米国の外交当局は、日本航空の経営問題そのものが交渉に影響を与えることはなかったと説明している。<sup>58)</sup>

日本の航空業界では、日本航空と全日空の両社とも「オープンスカイ」に期待していた。経営が悪化している企業は、通常、自社の属する業界において規制緩和が実施されることを望まないが、日本航空は、「オープンスカイ」による規制緩和を立て直すチャンスと捉えており、航空当局も同様の判断にあった。このため、全日空は、航空当局の日本航空に対する支援姿勢が自社にとって競争上不利なることを懸念し、交渉後に決定される羽田空港の発着枠の配分を日本航空に有利ならないよう交渉の合意前から要望していた。<sup>59)</sup>

日本の航空当局によれば、国際線の拡大を進める羽田空港発の米国路線を開設したい日本側と、「オープンスカイ」を日本に展開したい米国側の思惑が最終的に一致し<sup>60)</sup>、米国の航空業界における合意を望む勢力のサポートもあって<sup>61)</sup>、交渉は2009年12月に合意した。合意内容は、航空会社の数と路線権益の自由化を含む「オープンスカイ」、成田空港増枠の際に米国に発着枠を配分しないことを前提とする「成田空港の米国航空企業の発着枠の是正」、および「羽田空港の深夜早朝便四便の運航」であった。<sup>62)</sup> 三つ目の羽田空港の発着枠については、日米の便数が同数とする便数の制限を設けることで、両国は合意した。米国の航空当局は、「オープンスカイ」と羽田の発着枠の拡大に期待を寄せる航空企業の意向は公共の利益にかなない、米国の国益と判断して、デルタ航空の主張を退けた。

交渉の合意後、日本の航空当局は、「オープンスカイ」の実現、羽田空港の国際化と成田空港の権益是正による、航空企業と消費者の利便性の向上を期待する大臣談話を発表した。<sup>63)</sup> 米国の航空当局は、米国との間で主要な航空路線を有し、主要な貿易相手国である日本との「オープンスカイ」の合意は、長年の航空政策の目標であったとコメントし<sup>64)</sup>、合意内容が実施されれば、日米の消費者、航空企業、そして、マクロ経済全般に良い影響をもたらすとする声明を発表した。<sup>65)</sup> また、外交当局は、交渉の合意の三か月後、日本と合意した「オープンスカイ」の内容は、航空当局の考える「オープンスカイ」と合致したものであるとする見解を連邦議会の公聴会で示した。<sup>66)</sup> さらに、外交当局と航空当局は、日

---

<sup>57)</sup> 瀧口「日米航空自由化への道」、56頁。

<sup>58)</sup> 2009年10月30日日経速報ニュースアーカイブ。

<sup>59)</sup> 産経新聞2009年11月11日朝刊11頁。

<sup>60)</sup> 瀧口「日米航空自由化への道」、55頁。

<sup>61)</sup> 『Travel Vision』2016年2月18日。

<sup>62)</sup> 瀧口「日米航空自由化への道」、56頁。

<sup>63)</sup> 日米航空協議の合意について（国土交通大臣談話）2009年12月12日。

<sup>64)</sup> *New York Times*, December 12<sup>th</sup>, 2009, B2.

<sup>65)</sup> “U.S. Transport Secretary Lahood Announces U.S.-Japan Agreement on Open skies,” *US Fed News Service*, December 12, 2009, accessed November 15, 2017, <https://search.proquest.com/>.

<sup>66)</sup> “Department of State, U.S.-Japan Relations: Enduring Ties, Recent Developments, Testimony, Joseph R. Donovan, Jr. Principal Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs Statement before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Asia, the Pacific, and the Global Environment, (Washington, D.C.: March 17, 2010),” Department of State, accessed August 25, 2017, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/03/138481.htm>.

本との合意から一年三か月後に、米国とオープンスカイ協定を締結した国が百カ国を突破したことを記念する行事を開催し、「オープンスカイ」がもたらす経済や外交上の効果と交渉の成果を強調した。<sup>67)</sup> これらの米国側の対応から、米国にとって、外交政策と航空政策のそれぞれにおいて「オープンスカイ」は重要な政策に位置付けられていることが窺え、この交渉の合意は、日本の航空当局が説明するように、日米両国の思惑が一致したことによるものであることを裏付けられる。この他、米国内では、交渉の合意直後に地元の利益を重視するイリノイ州やグアム島選出の連邦議会下院の議員も航空交渉の決着は地元の産業にとって好ましいとする声明を発表している。<sup>68)</sup>

交渉の合意の翌月に、日本航空が経営破綻に追い込まれたが、日本の航空当局は「オープンスカイ」を継続した。航空当局と日本航空は、交渉の合意後に同社が提携先の航空企業とともに、米国の独禁法の適用除外申請を受けられることになれば、むしろ同社の再建に追い風になると判断していた。<sup>69)</sup> この点に関連して、航空当局は、市場の改革を重視し、護送船団的な航空政策と決別していたと説明している。<sup>70)</sup>

デルタ航空とアメリカン航空の出資構想は、日本航空の判断で実現せず、アメリカン航空は日本航空との提携関係を維持することになった。反対していた羽田空港の発着枠の各社への配分が日米間で合意され、日本航空への出資も実現できなかったデルタ航空は、経営戦略上、羽田空港にも関心を向けるようになり、米国の航空当局より羽田空港の発着枠の二枠を獲得した。<sup>71)</sup>

### (3) 2015年から2016年の航空交渉

2012年12月に発足した第二次安倍晋三政権は、民主党政権下で進展した「オープンスカイ」を継承した。成長戦略の一環として羽田空港の国際化を一層推進することになり、航空当局はこれを「オープンスカイ」と関連付けて重要な政策目標とした。日米両国の航空当局は、前回の交渉以降、懸案となっていた「羽田空港発米国内行きの日間の発着枠」に関する非公式の協議を続け、2015年12月から公式の交渉を開始した。

日本の航空業界では、羽田空港の発着枠の設定に期待が高まる中、全日空が公的支援を受けている日本航空を優遇しないよう航空当局に望んでいたが<sup>72)</sup>、前回の交渉と同様に、このことが交渉に影響を及ぼすことはなかった。また、成田空港発着便の減少による近隣

<sup>67)</sup> “Remarks at a Ceremony Celebrating the Negotiation of Agreements Between the United States and 100 Open Skies Partners,” Department of State, March 30, 2011; “U.S. Celebrates Open Skies Agreements with 101 Partners,” Department of State, March 31, 2011, accessed November 15, 2017, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/03/159389.htm>.

<sup>68)</sup> “Open skies Agreement Benefits Guam Haneda to Open-Up to U.S. Carriers,” *US Fed News Service*, December 15, 2009; “Sen Durbin Issues Statement on US-Japan Open Skies Agreement Benefits Guam Haneda to Open-Up to U.S. Carriers,” *US Fed News Service*, December 15, 2009, accessed November 15, 2017, <https://search.proquest.com/>.

<sup>69)</sup> 読売新聞2009年12月13日朝刊9頁。

<sup>70)</sup> 前田「日米航空交渉——2009年日米オープンスカイ合意」、281頁。

<sup>71)</sup> 日本経済新聞2010年7月7日夕刊2頁。

<sup>72)</sup> 日本経済新聞2016年2月3日朝刊12頁。

地域の空洞化や、羽田空港発着便の増加による騒音や事故発生リスクの高まりを懸念する声がそれぞれの地域で挙がっていたが、これらが大きく政治問題化して、国会で争点となったり、政治家が個別に介入したりして、交渉に影響することもなかった。

米国の航空業界では、日本の航空企業と提携するアメリカン航空とユナイテッド航空が、羽田空港の発着枠の拡大は利益であると考え、交渉の合意に期待していた。<sup>73)</sup>ところが、前回の交渉と同様、デルタ航空が、羽田空港の発着枠の拡大に強く反発した。同社は、前回の交渉後、羽田空港の発着枠を有するようになっていたものの、スカイマーク社への出資に失敗して、日本の航空企業に提携先を持たない状況は変わらず、依然として、成田空港をアジア路線のハブとして位置付けていた。このため、同社が成田空港との定期便を就航させ、米国内のハブとして位置付けるミネアポリス空港のあるミネソタ州知事や同州選出の連邦議会議員の支援を得て、米国の航空当局に圧力をかけると共に、日本にもロビイストを送り込んで、訪日中の米国の交渉団や成田空港の空洞化を懸念する自民党議員に働きかけた。<sup>74)</sup>同社の抵抗は、2009年の交渉以降、航空当局間の非公式協議が進展しない要因であった。<sup>75)</sup>

しかし、「公共の利益」を最優先する米国の航空当局は、デルタ航空以外の航空各社およびその顧客の利益こそが国益であると判断して<sup>76)</sup>、2016年2月に日本と合意した。合意内容は、「深夜早朝枠から昼間枠への四便の移行と新たな一便の追加」であった。<sup>77)</sup>交渉後、石井啓一大臣が羽田空港の発着枠の増加がビジネスや観光の促進を通じて、日米間の交流が促進されることを期待すると発言した。<sup>78)</sup>また、日本の航空当局の幹部は、米国の航空当局がデルタ以外の航空企業や業界団体の期待を前提に全体的な利益で判断していたこと<sup>79)</sup>、合意の背景には交渉の合意に期待する勢力のサポートがあったことの二点が、

---

<sup>73)</sup> 日本経済新聞2016年2月19日朝刊3頁。

<sup>74)</sup> 日本経済新聞2016年3月7日電子版、閲覧日2016年3月7日。関連の報道は、*Star Tribune*, February 19, 2016, 1Aほか、同紙に多数の記事がある。

<sup>75)</sup> 日本経済新聞2016年3月7日電子版、閲覧日2016年3月7日。

<sup>76)</sup> 在日米大使館『日米航空交渉により、昼間時間帯に羽田空港を発着する太平洋路線が就航へ』、2016年2月18日、在日米大使館、閲覧日2017年6月13日、<https://jp.usembassy.gov/ja/u-s-japan-aviation-talks-bring-daytime-trans-pacific-flights-haneda-ja/>; “U.S. Transportation Secretary Foxx Proposes U.S. Airlines and Cities for New Tokyo Haneda Routes,” Washington, DOT 92-16, July 20, 2016,” U.S. Department of Transportation, accessed August 31, 2017, <https://www.transportation.gov/briefing-room/us-transportation-secretary-foxx-proposes-us-airlines-and-cities-new-tokyo-haneda>; U.S. Department of Transportation, “DOT Launches Proceeding to Award Flights from U.S. to Tokyo’s Haneda Airport, Washington, DOT 32-16, March 22, 2016, 2017,” Department of Transportation, accessed August 31, 2017, <https://www.transportation.gov/briefing-room/dot-launches-proceeding-award-flights-us-tokyos-haneda-airport>。三つ目の資料は、航空当局が「オープンスカイ」により公共の利益を擁護する姿勢を示したものである。

<sup>77)</sup> 在日米大使館『日米航空交渉により、昼間時間帯に羽田空港を発着する太平洋路線が就航へ』。

<sup>78)</sup> 2016年2月19日大臣会見、国土交通省、閲覧日2017年11月15日、<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin160219.html>。

<sup>79)</sup> 「航空交渉が4年越しで決着 次の火種は国内配分」『週刊東洋経済』2016年3月5日号、(東洋経済新報社、2016年)23頁。

合意形成を可能にした要因であったと証言している。<sup>80)</sup> 敗北したデルタ航空は、同社のウェブ上に、交渉結果を遺憾とするコメントを掲載したが<sup>81)</sup>、経営戦略を見直して、米国の航空当局より羽田空港の発着枠を得て新規路線を設定する一方、成田空港の路線を減便した。<sup>82)</sup> デルタ航空に対しては、地元の利益を重視するミネソタ州選出の上院議員達が、羽田線をデルタ航空に認可するよう、航空当局に働きかけていた。<sup>83)</sup>

## おわりに

以上、検討した日米航空交渉の政治過程の特徴は、以下の二点にまとめることができる。

第一に、日本の航空当局の「オープンスカイ」に対する利益認識の変化と政策転換である。日本の航空当局は、1997年から98年の交渉において、米国の航空当局が主張する「オープンスカイ」に反対し、これを求める「外圧」に強く抵抗した。しかし、日本の航空当局は、「オープンスカイ」は、消費者、航空業界、マクロ経済、さらには、日米関係に対して好ましい影響をもたらすとして、米国の航空当局と同様の利益認識を有するようになり、航空政策の主要な目標とし、航空業界も歓迎した。その結果、2009年と2016年の交渉は、1997年から98年の交渉と比べると、米国との合意形成が容易になった。日本の規制緩和が日米経済交渉のアジェンダとなり、米国が「外圧」を行使した場合、日本国内での激しい抵抗を経て、日本が要求を受け入れて、規制緩和が実施される事例が多かった。しかし、この事例では、「オープンスカイ」は、当初米国が「外圧」を行使したものであったにも関わらず、これとは無関係に、日本の政府と業界が自らのインセンティブに基づいて、米国の要求から10年以上たってから、これに積極的に取り組むようになったのである。さらに、ある産業分野の事業環境が厳しい時は、政府と業界は、規制緩和への取り組みを見送り、対外交渉でも規制緩和の要求に抵抗することが多いが、この事例では、日本の航空当局と日本航空が、同社の経営が悪化する中で、対米交渉で合意された「オープンスカイ」を利用して、経営が悪化した同社の再建を目指す政策を選択した点にも特徴があった。

以上より、日本が「オープンスカイ」に取り組んだ要因を先に挙げた規制緩和の六分類から説明すると、対米交渉のアジェンダであったにも関わらず、「米国の外圧」ではなく、経済のグローバル化に伴った世界の航空業界の変化という「対象産業の市場の構造と変化」

<sup>80)</sup> 『Travel Vision』2016年2月18日。

<sup>81)</sup> “Delta disappointed, assessing impact of government agreement on limited Tokyo-Haneda daytime slots,” By Staff Writer, *Delta News Hub*, February 18, 2016, Delta Airlines, accessed June 13, 2017, <http://news.delta.com/delta-disappointed-assessing-impact-government-agreement-limited-tokyo-haneda-daytime-slots>.

<sup>82)</sup> 日経産業新聞2016年7月22日5頁：同新聞2016年10月17日2頁。

<sup>83)</sup> 申し入れたのは、同州選出のエイミー・クロブチャー (Amy Klobuchar) とベティ・マッカラム (Betty McCollum) 両上院議員らの議員。*Targeted News Service*, May 13<sup>th</sup>, 2016, accessed November 15<sup>th</sup>, 2017, <https://serarch.proquest.com>; “Klobuchar, McCollum, and Minnesota Delegation Urge Department of Transportation to Consider Application for Service Between Tokyo’s Haneda Airport and Minneapolis-St. Paul International Airport, May 13<sup>th</sup>, 2016,” U.S. Senate Amy Klobuchar, accessed November 15<sup>th</sup>, 2017, <https://www.klobuchar.senate.gov/>.

と、市場原理を重視する新自由主義的な「時代の潮流たる政策思想」の組み合わせとなる。

第二に挙げられるのは、いずれの交渉においても、米国の航空業界内が日本の航空企業との提携関係の有無により分裂していた点である。日本の航空企業との提携関係を有する企業は、交渉の合意形成を望んでこれを促し、日本の航空企業との提携関係を持たない米国の航空企業は、交渉の進展を阻害した。米国の航空当局は、当初、後者の勢力の意向に配慮して、日本の航空当局に対して強硬な姿勢をとったが、最終的には日本の航空企業と提携関係を結んでいる航空企業の利益を国益と考え、日本と合意した。日米の航空企業の提携関係が交渉に影響力を持ったことは、各交渉に携わった日米の航空当局者も認めているところである。<sup>84)</sup> この事例では、トランスナショナルな民間アクターの利益認識の共有が、政府間交渉の合意形成を促したのであった。日米経済交渉の事例としては非常に珍しく、対日強硬派が少数派であり、対日協調派が多数派として、交渉を後押したのである。

次に、以上を踏まえて、この事例に対する既存の分析アプローチの説明力を確認したい。

まず、「2レベル・ゲーム」であるが、いずれの交渉においても、米国の航空当局が、航空業界が分裂する中、最終的に日本の航空企業との合意を望む自国の航空企業の利益を優先して、日本の航空当局と合意した。これは、交渉決裂のコストは高いとして、その回避を望むプレーヤーが多数派となった場合、交渉が合意に向うとする「2レベル・ゲーム」の前提と整合的である。米国の航空業界には、多数の航空企業があつて、その利益認識が異なっており、また、議会政治家にも航空業界と地元、それぞれの利益を代表する勢力が存在し、ロビイストの活動も見られた。国内政治過程に参加するアクターが多面的であつて、利益認識が多様であり、その動向が交渉者に対して影響力を有していることは、米国の経済交渉の国内政治過程の一般的な特徴であるが、この事例の三つの交渉に共通して観察された。

これに対して、日本国内では、航空業界のアクターは、日本航空と全日空の二社だけであり、航空当局に対して、互いに牽制する姿勢を見せながら、利益を主張する程度で、大きく対立することはなかった。また、成田空港の空洞化や羽田の発着便の増加に反対する動きの影響も限定的であつた。このため、国会での争点化や政治家の個別の介入はなく、三つの交渉のいずれにもおいても、「2レベル・ゲーム」で指摘されている「アクターの利益認識が同質的な状況」にあり、交渉の「ウインセット」の広さは、航空当局の裁量に委ねられることになった。また、航空当局の「オープンスカイ」にかかわる政策転換は、首相官邸のトップダウンであつたものの、米国や国内の航空業界からの圧力の結果ではなかった。そして、航空当局の「オープンスカイ」に対する利益認識が変化し、その政策が転換した結果、2009年と2016年の対米交渉の「ウインセット」が1998年に比べて大きく拡大したのである。さらに、1997から98年の交渉および2009年の交渉では「反響戦略」の想定に近い状況がみられた。日本の航空当局は、いずれの交渉においても、交渉が難航する

---

<sup>84)</sup> 羽生「日米航空交渉——1998年日米不平等航空協定の改正」、246–47頁；瀧口「日米航空自由化への道」、56頁；『Travel Vision』2016年2月18日；The Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition of the Committee on Judiciary, United States Senate, *International Aviation Agreements and Antitrust Immunity, Hearing on H.R. 626*, 105<sup>th</sup> Cong., 2<sup>nd</sup> sess., (March 19, 1998), 8. 最後の資料には、チャールズ・ハニカット (Charles A. Hunnicut) 運輸次官補の証言がある。

と、米国の航空業界に対してアピールする戦略を取り、その効果があった。「反響戦略」は、交渉者が交渉相手国内のプレーヤーに働きかけ、彼らが共鳴することを利用して、「外圧」を機能せしめるものであることから、この二つ交渉においては、日本の強い要求が米国に受け入れられた。すなわち日本の「外圧」が米国に対して機能したことになる。

日米航空交渉では、同質性と多様性という、日米両国の政治過程の特徴の違いを背景として、それぞれの「ウインセット」の機能が大きく異なった点が交渉の合意形成を説明する重要な要因となった。最後に「相互浸透モデル」である。1997から98年の交渉において、全日空が米国の航空当局と、ユナイテッド航空やロビイストが日本の航空当局とそれぞれ接触し、2016年の交渉においては、デルタ航空がロビイストを使って、自民党の政治家に接近した。そして、米国の航空業界において、日本の航空当局や航空業界に近い利益認識を持つ勢力が存在したことが、いずれの交渉においても合意形成の要因として重要であった。こうした点は、「仮説1」が示す状況に近い。しかし、三つの交渉においては、日米の航空企業が直接相手国の航空当局を揺さぶり、それを航空当局が国内の反対派の説得に意識的に利用した結果、交渉の合意が可能となった訳ではなかった。このため、「仮説2」は当てはまらず、このモデルの説明力は、「2レベル・ゲーム」と比べると劣ることになる。