

EU とアメリカの航空関係

中 村 徹

Relation between EU and US in the Aviation Sector

NAKAMURA Tōru

Abstract

EU has incorporated three pillars into its international(non-EU) aviation policy. One of the three pillars is the conclusion of an ambitious and comprehensive aviation agreement with its major partners.

EU concluded the agreement with the US, which liberalized the transatlantic aviation market. But this is the first stage of the agreement and the second stage negotiation is in progress.

This study focuses on the transatlantic aviation market which EU seeks to realize, tracing the progress of the relationship between EU and US in the aviation sector.

キーワード : EU, アメリカ, 大西洋横断航空市場, 開放的な航空エリア

Keywords : EU, US, Transatlantic Aviation Market, Open Aviation Area

はじめに

2002年11月のオープンスカイ協定訴訟をめぐる欧州裁判所の判決により、共同体の権限が及ぶ分野について共同体の排他的権限が認められ、さらに従来第3国との2国間協定については共同体法と一致させねばならないことが確認された。したがって、加盟国とアメリカとの2国間協定についても共同体法と一致させることが必要となった。

その後、EUは第3国をめぐる対外航空政策について議論を深め、2005年の運輸理事会の合意に基づき、EUの対外航空政策の3つの柱が提示された。すなわち、(a)既存の2国間協定を共同体法と一致させる、(b)EUに隣接するすべての国を包摂しうる拡大共通航空エリアを形成する、(c)重要なパートナー国との野心的かつ包括的な航空協定を締結する。

なかでも、アメリカとの関係についていえば、2007年3月2日に共同体より交渉の委任

権限を得た EU 委員会（以下では委員会と略称）がアメリカと包括的な第1段階の航空協定を締結した。この協定は大西洋横断航空市場を自由化する協定として注目されている。さらに、2008年5月より、カボタージュの開放および投資の自由化をめぐって第2段階の交渉が行われているところである。

ところで、EU とアメリカとの航空交渉は、その他の経済分野を含む EU とアメリカとの経済パートナーシップの強化というフレームワークのなかで進められているものであるということを念頭において議論の展開をみる必要がある。

本研究では、とくにアメリカとの関係に焦点を絞り、アメリカとの航空協定の背景にある EU とアメリカとの経済パートナーシップについて論じたのち、EU の対外航空政策の理念の展開を跡付け、EU にとって最も重要なパートナー国であるアメリカとの第1段階の協定の内容を提示し、第2段階の協定の交渉について展望してみようとする。

I EU とアメリカの経済関係

第2次世界大戦後、荒廃した欧州大陸において、アメリカは東西冷戦構造の中で西側欧州の再建と安全保障の確立のために主導的役割を果たした。1952年の欧州石炭鉄鋼共同体の発足にあたり、アメリカは欧州に外交代表団を派遣した最初の国であった。また、アメリカは1958年に誕生した欧州経済共同体および欧州原子力共同体に代表団および大使を最初に派遣した国でもある¹⁾。今日、欧州は27カ国を加盟国とする欧州連合（EU）として世界に大きな影響力をもつ組織となったが、アメリカの支援とその後のアメリカとの緊密な関係の強化によるところが大きい。2006年、EU とアメリカの GDP を合わせた額は世界の GDP の約60% となり、世界の財貿易の33%、サービス貿易の42% を占める²⁾。EU とアメリカの経済関係をもう少し詳しくみるならば、財貿易について EU の対米貿易の黒字は2000年の320億ユーロから2007年には800億ユーロに拡大している。対米輸出は2000年の2,380億ユーロから2007年には2,610億ユーロに拡大し、対米輸入が2000年の2,060億ユーロから2007年に1,810億ユーロに減少したためである。なお、EU の輸出全体に占めるアメリカの相対的割合は2000年の28% から2007年には21% へ低下し、輸入についても21% から13% へ低下している³⁾。サービス貿易については、2007年に EU からアメリカへの輸出は1,390億ユーロ、輸入は1,280億ユーロであり、EU は110億ユーロの対米黒字を計上して

¹⁾ Wayne, T. Curtin (1998), p.1.

²⁾ European Commission (2008), p.5.

³⁾ Eurostat (2008), p.1.

いる。なかでも、輸送サービスは約120億ユーロの黒字であり、対前年比1.8%の増加、資本サービスは約90億ユーロの黒字であり、対前年比55.7%の増加となっている⁴⁾。2007年のEUとアメリカとの間の総海外直接投資フローは2,580億ユーロであり、EUからアメリカへの海外直接投資は1,130億ユーロ、アメリカからEUへの海外直接投資は1,450億ユーロとなっている。また、2006年のアメリカにおけるEUの海外直接投資ストックは9,260億ユーロであり、EUとアメリカにおける総海外直接投資ストックは約1兆8,900億ユーロとなっている⁵⁾。このように、EUの輸出入におけるアメリカの相対的地位は低下しているものの、輸出額においては増大の傾向にあり、EUにとってアメリカはきわめて重要な貿易パートナーであるといえる。EUがアメリカとの関係を重視する要素をまとめると、(a) アメリカはEUの最大の投資パートナーである、(b) アメリカはEUの重要な貿易パートナーである、(c) EUおよびアメリカは人道及び開発支援に関して重要な役割を果たしている、という3点が指摘される⁶⁾。

このように、EUとアメリカは相互協力を強化することによって両者の繁栄のみならず世界の残る地域の発展と繁栄に寄与することを認識している。かような認識に立脚して、EUとアメリカは1990年11月に、EU－アメリカ関係に関する大西洋横断宣言を採択した。

1990年を相前後して、ソビエトを中心とする東欧諸国では、1989年にベルリンの壁が崩壊し東西ドイツが再統合され、ソビエトによる東欧諸国の支配が終焉し、中・東欧諸国の民主化が一気に加速した。また、EUでは、1992年にマーストリヒト条約が採択され、共通外交・安保政策に関する規定が定められた。このような東西冷戦後の世界の政治・経済秩序の再構築が求められるなかで、大西洋横断宣言はこれまでEUとアメリカが築き上げた相互のパートナーシップを一層強化する意思を再確認する意味をもっている。EUとアメリカの共通の利益についての重要な問題に関して情報を交換し、協議を行うことによって相互の立場を接近させ、共通の目標を実現することをねらいとしている。EUとアメリカは次のような共通の目標を掲げている⁷⁾。

- (a) 民主主義、法のルールへの支援、人権および個人の自由の尊重、世界の繁栄と社会の進歩の促進。
- (b) 攻撃や威圧に対して相互に協力し、世界で惹起する武力衝突の解決に寄与し、国連および他の国際組織の役割を強化することによって平和を守り、国際的な安全保障

4) Ibid.,p.3.

5) European Commission (2008), p.5.

6) W.T.Curtin (1998) はアメリカの立場から EU 関係を表現している。

7) Transatlantic Declaration on EC-US Relations (1990), pp.1-2.

を促進すること。

- (c) 国際的に安定したフレームワークの中で低いインフレ、高水準の雇用、公正な社会条件で維持される経済成長によって特徴づけられる健全な世界経済を実現することをねらいとする政策の追求。
- (d) 市場原理を促し、保護主義を拒み、多国間貿易システムを拡大、強化し、一層開放的にすること。
- (e) 政治および経済改革に向けた努力の中で、すべての適切な手段によって発展途上国を支援しようとする決意の実行。
- (f) 他の諸国および組織と協力して政治および経済改革を行っている中・東欧諸国を適切に支援し、中・東欧諸国を国際貿易と国際金融の多国間制度に組み入れること。

なかでも、経済協力については、多国間貿易システムの強化の重要性を認識し、EUとアメリカは工業ならびに農業貿易、サービス、競争政策、交通政策、規格、通信、ハイテク、その他の分野における技術的障壁および非関税障壁のような問題に関して一層対話を展開することになる。さらに、EUとアメリカは大西洋横断パートナーシップを拠り所にして、民主主義と自由な市場経済という2つの基本理念に基づいて形成される繁栄を維持するための安全保障についてNATOを中心とする体制を構築し、強化する必要性を確認した。

EUとアメリカは大西洋横断宣言において共通の利益をめぐる懸案事項を協議する場としてサミットの開催を確認し、さらに1995年にサミットで得られた結論を共同行動に移すための新大西洋横断アジェンダ(New Transatlantic Agenda:NTA)を採択した。NTAは冒頭において、大西洋横断パートナーシップはEUとアメリカそして世界の平和と繁栄の牽引力であると述べている⁸⁾。加えて、今後直面する内外の課題に対してパートナーシップを一層強化し、それを適用する必要性を確認している。NTAはEUとアメリカが共同行動をとるためのフレームワークを規定している。フレームワークを形成する4つの目標は、(a) 世界中の平和、安定、民主主義、開発の促進、(b) グローバルな課題への対応、(c) 世界貿易の拡大とより緊密な経済関係への貢献、(d) 大西洋横断の架橋の構築である⁹⁾。

とりわけ、世界貿易の拡大とより緊密な経済関係への貢献の問題について、多国間貿易システムを強化し、WTOを支援し、貿易および投資市場を開放する責任を負っていることを確認している。それゆえ、多様な規制プロセスから生じる貿易および投資の分野における技術的な障壁および非関税障壁を取り除くための協力関係を強化する必要がある。

⁸⁾ EU (1995), p.1.

⁹⁾ Ibid.,p.2.

NTAは4つの目的を実現するためにEUとアメリカの一層組織化された協力フレームワークを提示したが、戦略性を欠いていた。したがって、EUとアメリカの協力関係を一層行動的なものにするためには、列挙される課題に対して明確な優先順位をつけ、焦点を絞って対処する必要がある。たとえば、国際投資の自由化と保護に関して強い原則を示すOECDの投資に関する多国間協定の締結のために協力する。あるいは、大西洋横断貿易を一層推進するにあたり、交通部門における規制フレームワークの統一のための対話を推進する。この対話の推進はその後の航空市場の自由化の道を拓くことになった。その際、EUとアメリカとの間で定期的に開催されるサミットは戦略的な優先テーマを選択する協議の場となる。EU委員会は、サミットにおいて取り上げるべきテーマとして、(a) 現出する安全保障の課題、(b) グローバリゼーションと多国間貿易システム、(c) 組織犯罪に対する戦い、(d) エネルギー問題、(e) 食の安全に対する消費者保護、(f) マクロ経済問題、(g) 発展途上国の貧困の問題に対する対応、(h) デジタル経済をあげている。その他に、環境問題は水をめぐる安全保障、絶滅危惧種をめぐる組織犯罪あるいは持続可能な発展と消費者保護との関連で取り上げられる¹⁰⁾。

2004年のサミットでは、経済パートナーシップの強化に関する声明が発表された。この声明に基づき、EUはアメリカと協力して取り組むべき分野として確認したものは、(a) 大西洋横断市場規制、(b) 知識創造およびイノベーションの促進、(c) より迅速な貿易および投資に対してより機敏に対応しうる安全な国境である¹¹⁾。大西洋横断経済を一層発展させるためには、一層公正な競争、消費者保護、環境保護の分野における規制の収斂は不可欠であり、EUとアメリカの規制当局の経済協力が必要となる。EUとアメリカの規制当局は2002年に作成された規制協力と透明性に関するEU・USガイドライン¹²⁾および2004年の規制協力のロードマップにしたがって、情報交換や信頼性の構築から法律の変更を求める拘束的なアプローチに至る様々な手段の適用の可能性を示した。

また、2007年には、経済とシステムを一層収斂させることによってEUとアメリカに利益をもたらしうる重要な分野を確認して、EUとアメリカの経済をより完全に統合させるために大西洋横断経済理事会（Transatlantic Economic Council）が設置された¹³⁾。2007

¹⁰⁾ CEC (2001), pp.5-6.

¹¹⁾ CEC (2005), p.1.

¹²⁾ ガイドラインは規制者間の協力の改善と規制の確立および修正の際に、公共に対する透明性を促すことを目的とする。詳細は、Guidelines on Regulatory Cooperation and Transparency (2002) を参照。

¹³⁾ TECの役割については、Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the EU and the United States of America (2007), pp.2-3.

年11月に第1回の会議が開催され、投資対話の開始、会計基準の相互承認の交渉、EU・アメリカ貿易パートナーシッププログラムの相互承認に関する交渉といった分野において進捗が見られた。

II 航空をめぐる EU とアメリカの関係

国際航空は周知のごとくシカゴ協定に規定される2国間協定に基づいて展開されている。2国間航空協定は協定締結国によりその内容は異なるが、一般的にエアラインの指定、運航便数、供給される容量が制限される。ゆえに、共同体のエアラインがもつ経済的潜在力を発揮する機会を奪うことになり、結果的に共同体の利益に反することになる。よって、問題の2国間協定が有機的に結合していない場合、市場は細分化し、エアラインにとっては片荷輸送の問題が懸念される。さらに、旅客にとっては安全かつ自由な競争環境の中でサービスを供給するエアラインの選択肢が制限されることに加え、トランスファーの利便の悪さの問題が指摘される。ことに共同体に属するキャリアについて考えるならば、キャリアが拠点を置く加盟国により市場の機会に偏りが生じることになる。これは共通市場の原則である非差別の原則に反することになる。また、第3国のキャリアについて考えるならば、EU加盟国との2国間協定を通じてEU域内での第5の自由の権利を享受することが可能であり、EU域内においてネットワークを形成することさえ可能となる。ところが、他方では、共同体のキャリアは第3国において相応の輸送権を享受することができない。

このような状況を勘案して、委員会は共同体市場を単一の共通航空市場とみなし、共同体レベルでの航空交渉および協定の締結の必要性を訴えている。

さて、1989年9月に委員会は航空政策に対するローマ条約の一般規定の実施フレームワークの中で共同体法にしたがって2国間航空サービス協定を修正するよう要請する書簡をすべての加盟国に送付している¹⁴⁾。とくに、国籍条項に基づくエアライン指定を共同体条項に改めるよう求めている。

このように、委員会は共同体として第3国と航空交渉を行うために理事会に対して委任権限を求め、委員会は(i) 法的理由、(ii) 商業政策の観点から共同体による交渉を主張してきた。

(i) 法的理由

委員会の見解によれば、国際航空はサービス貿易であり商業政策の一部を形成する。こ

¹⁴⁾ 拙稿 p.3.

これは国際関係において一般的認識になっている。よって、国際航空において、ローマ条約第113条が規定する共通商業政策が適用する。

また、欧州裁判所の意見1/78によれば、ローマ条約第113条で規定される商業政策の概念は変化する性格のものであり、国際的なフレームワークの中で商業政策を形成するものと考えられるすべてのものを包摂する¹⁵⁾。この欧州裁判所の見解に照らしても国際航空サービスの市場アクセス、容量、運賃およびそれに付随する問題のような商業的な面は第113条を法的根拠にすることができる。また、環境、技術、安全、保安および労働をはじめとする社会的な面はローマ条約第84条2項の対象となる。このような理解に基づき、委員会は第3国との航空交渉にあたり、共同体に排他的権限があると主張する。

(ii) 商業的理由

第3国のエアラインが域内市場で行使しうる第5の自由の権利は共同体法および加盟国間の域内貿易に直接影響を及ぼしうる。しかるに、域内市場での第3国のエアラインに対する第5の自由の権利を共同体資産と考える必要がある。よって、共同体の資産の利用が共同体のエアラインに不利にならないようにするためにも共同体による交渉が必要になる。とくに、域内での第5の自由の権利を共同体レベルで検討すべき理由として、おもに2点指摘されている¹⁶⁾。すなわち、(a) 第3国による域内での第5の自由の権利が共同体法によって制限されない。(b) 共同体は共同体のエアラインに対して域内市場のなかで共同体法によって創出される輸送権の価値を低下させることを回避すべきである。

なかでも、航空分野における最大のパートナーであるアメリカが共同体のエアラインに対して相応の輸送権を与えることを拒んでいるという事実を考慮するならば、域内の共通航空市場の確立をもって共同体域内をカボタージュ領域と考えることが適当であると考えている¹⁷⁾。

ところで、従来の加盟国と第3国との2国間協定を共同体との交渉および協定に移行させるにあたり、漸進的な移行期間を設ける必要がある¹⁸⁾。その移行期間に際して、加盟国と委員会は協定の基本条項である国籍条項の問題および事業設立権の問題についてガイド

¹⁵⁾ CEC (1990), P6.

¹⁶⁾ *ibid.*, pp.11-12.

¹⁷⁾ ただし、既存の第5の自由の権利が撤回されることを意味しない。しかし、加盟国が第3国に対して新たな第5の自由を与える権限は最早なく、加盟国は第5の自由の権利の要求をローマ条約第113条にしたがって共同体手続きの下で委員会に申し出なければならない。CEC (90), p.32.

¹⁸⁾ 問題の移行期間は6年と提案されている。CEC (92), p.32.

ラインを作成するため事前協議を行う。加盟国は問題のガイドラインに沿って第3国と交渉を行い、その結果を委員会に報告する手続きを設けている。

EUでは、航空自由化パッケージの採択により域内航空市場が制度的に統一されたといわれているが、第3国のエアラインをめぐる問題についてはほとんど対応されてこなかった。その間に、加盟国との2国間協定を軸にして第3国のエアラインは第5の自由の権利を利用してEU域内市場にネットワークを形成し、EUのエアラインと競争を展開する状況になっている。ここに、加盟国が個別に第3国に対応するのではなく、共同体として第3国に対応する必要性が委員会より提案された。

ところで、第3国との協定の交渉は共同体が主導して行うことを理想としているが、各加盟国が第3国と結ぶそれぞれの2国間協定を一挙に共同体と第3国の協定に切り替えるには、単なる物理的な時間の問題のみならず、シカゴ協定が規定する2国間協定について共同体を交渉相手と認めることができるかどうかという国際法上の問題について第3国の理解が必要となり、相当な時間を要すると考えられる。したがって、共同体は第3国が共同体交渉を求めるかどうか、あるいは共同体の利益という特殊な問題が存在するかどうかということを見極めて、交渉が共同体全体の利益を守るために行われるということを条件に、加盟国による交渉が認められると委員会は提案し、共同体レベルで交渉が行われるケースを次のように示している¹⁹⁾。

- (a) 加盟国レベルでの交渉よりもよい結果をもたらすケース。
- (b) 共同体レベルでの行動が必要であるケース。
- (c) 東欧諸国との緊密な関係の展開のケース。
- (d) スロベニア、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナおよび旧ソビエトから独立した諸国との緊密な関係のケース。
- (e) 自由な多国間協定に向けた展開に先導的役割を果たすケース。
- (f) 第3国がブロックとして交渉するケース。
- (g) ICAO, ECAC という国際機関において共同体の利益を代表するケース。

そのほかに、各加盟国が個別に交渉した場合、各加盟国の共同体条項の解釈の相違によって第3国に対して共同体から多様なメッセージを送ることになりうる。よって、共同体によるアプローチが求められる。

ところで、第3国との交渉は原則、共同体を窓口とする。その際、共同体は航空協議会(Aviation Committee)を設置し、この航空協議会は第3国との交渉について調整の任を

¹⁹⁾ Ibid.,pp23-24.

委ねられる²⁰⁾。

さて、2002年11月にオープンスカイ訴訟に対して判決が示された。それによると、AETR原則が適用することが確認され、共同体法の対象となる分野において共同体に排他的権限が存する。さらに、2国間協定に含まれる実質的所有、実効的支配を規定する、いわゆる国籍条項はEU条約第52条の事業設立の自由の権利を侵害するものであることが明らかにされた。この判決により、第3国に対する共同体の交渉の権限の範囲が明確にされた。そのうえで、第3国との航空交渉にあたって共同体は次のような目的を示した²¹⁾。すなわち、

- (a) 2国間協定を共同体法と一致させて、単一市場の潜在力を最大化すること。
- (b) 航空サービスを刺激し、航空産業への国際投資を増やすことをねらいとして、国際的に改革のアジェンダを提示すること。
- (c) 消費者に経済便益を還元するために有効な競争が維持され、促進されるようにすること。
- (d) EUにおいて高水準の安全、保安、環境保護および旅客保護を保証し、それらを世界的に促すこと。

共同体が第3国と交渉することにより2国間協定で規定される実質的所有、実効的支配に基づく国籍条項によって共同体のエアラインがEU単一市場の便益を必ずしも完全に享受できない状況を是正し、共同体のエアラインに市場機会を創出させる²²⁾。同時に、2国間協定で設定されるルート規制あるいはエアラインの指定規制を撤廃してオープンスカイ型の協定にすることによって、エアラインの再編を促し、財務体質の強化を図る機会を与える。さらに、EUは航空部門をWTOあるいは他のグローバルレベルでの協定に組み入れることも想定している。グローバルレベルでの競争を促す一方で、安全、保安および環境を高度なレベルで保証するシステムを構築し、必要な場合には、他の諸国をも支援する体制をつくる。さらに、次の4つの交渉の優先項目を明確にした²³⁾。すなわち、(a) 重要な2国間パートナーとの交渉、(b) 近隣諸国との関係の構築の継続、(c) 発展途上国との関係の構築、(d) 国際的に改革に向けた多国間フォーラムおよび多国間事業での共同体

²⁰⁾ 航空協議会を介した協定手続きについては、ibid.,p.48.

²¹⁾ CEC (2002), p.11.

²²⁾ 共同体のエアラインの安全の監視責任は免許を発行している加盟国に存する。その際、免許を発行する加盟国以外の加盟国を発着とする輸送を第3国が拒否する場合、第3国が指定する加盟国は免許を発行する加盟国と協力することが求められる。CEC (2003), p.5.

²³⁾ CEC (2002), p.13.

のポジションの主張である。

オープンスカイ判決では、すでに述べたように共同体の権限と加盟国の権限が共存することが明らかにされた。その結果、加盟国は限定された輸送権、限定された指定権の非差別的な配分の手続きを確立する必要がある。これらの権利の配分にあたって、委員会は次のような基準を示している²⁴⁾。(a) 消費者利益と公共に対する便益、(b) 問題の市場における競争、(c) 申請者がサービスの継続を保証する能力、(d) 申請者が安全の条件を満たす能力、(e) 共同体法を適用する必要性である。

ところで、国際航空関係に対するアプローチにおけるEUの指針は純粋に理論的モデルというのではなく、提案されうる協定が当事者の相互の利益を満たし、純粋な付加価値を顕示させるために事例ごとにモデル化される必要がある。その際、とくに留意すべきものとして次の事項があげられている²⁵⁾。すなわち、(a) 経済的、政治的に想定されているパートナーシップの重要性、(b) 市場開放のレベル、(c) すでに展開されている規制環境、とくに公正な競争を保証するために適用されている政策、(d) 航空分野で持続可能な発展の促進とのシナジーの展開の必要性である。

なかでも、航空分野での持続可能な発展あるいは持続可能な競争を促すためには、市場の開放と有効かつ安全な民間航空のための規制フレームワークを準備する必要がある。

航空分野は共同体が窓口になって第3国と交渉することができなかった分野の一つであったが、オープンスカイ判決以後、EUが第3国との重要な交渉カードを保有しているという事実を無視することはできない。すなわち、EUは地域統合のモデルとして世界の他地域との協力についてユニークな展望を開いている。また、緊密かつ均衡したパートナーシップに基づいて、全世界の双務関係が進捗している分野において、EUがかなりの発言力を保持している。さらに、EUはパートナーに対して多様な支援政策を提示している。

Ⅲ EUとアメリカの航空協定

2002年11月のオープンスカイ判決は、EU加盟の8カ国がそれぞれアメリカと締結した2国間協定がEU法に抵触するという結論を下した。これを受けて、2003年6月5日に開催されたEU運輸理事会（以下では、理事会と略称）は委員会にアメリカとの交渉について委任権限を与えた。こうして、2003年6月に開催されたEUとアメリカとのサミットに

²⁴⁾ CEC (2003), p.14.

²⁵⁾ CEC (2005a), p.3.

において交渉が開始された。それ以後、11回の交渉が重ねられることになる。2005年11月に協定案をめぐって交渉が行われ、12月には理事会は保安、競争、国家助成の分野を含む一連の規制の問題について協力が一層強化されることに満足し、さらに市場アクセスの分野で創出される新たな機会を歓迎し、全会一致で協定案を承認した。EUにとって協定案の重要なポイントは次の通りである²⁶⁾。すなわち、

- (a) EUとアメリカの関係を共同体法に完全に一致させる。
- (b) EUとアメリカとの間の大西洋横断ルートにおいて飛行する新たな機会をEUエアラインに認め、さらにEUエアライン産業の統合を認めつつ、EUエアライン間のすべての差別を取り除く。
- (c) EUとアメリカとの間の飛行に関して残る市場アクセス規制を取り除き、共同体エアライン間の平等な競争を創出する。
- (d) EUおよびアメリカをして一貫した行為および基準に向けた研究に関与させ、航空の保安の分野における規制の相違を最小化させる。
- (e) 競争当局間の新たな協力協定を創出する。
- (f) 安全、国家助成、環境の分野でEUとアメリカとの間の協力と協議を改善する。
- (g) 協定の解釈あるいは適用に関する問題を解決するのに責任のある合同委員会を設置する。
- (h) 問題の2加盟国が共同体法の下で既存の税免除を撤回する権利を行使する場合、アメリカのエアラインが加盟国間のルートで航空燃料の課税の対象となる可能性を認める。
- (i) アメリカがかねてより禁止してきた国際ルートで、EUのエアラインがアメリカのエアラインに機材をウェットリースする新たな機会を創出する。

他方、2005年11月2日にアメリカ運輸省はアメリカのエアラインの所有と支配に関する法律の解釈の仕方を変更するという公式の提案を行った²⁷⁾。しかし、2006年12月アメリカ政府は連邦議会をはじめとする国内世論の強い反対を受け協定案の撤回を表明した。理事会はアメリカ政府の決定に深い失望を表明したが、第1段階の包括的な航空協定を確かなものにするために、12月12日に理事会は委員会に速やかにアメリカと緊急に協議を行うよう要請した。その結果、2007年初より3回の交渉が行われ、ついに3月2日に協定案の仮調印にこぎつけた。2007年3月2日に仮調印された協定文書は2005年の協定案に次のよう

²⁶⁾ European Commission (2007), pp.2-3.

²⁷⁾ Ibid.,p.3.

な項目が追加された²⁸⁾。すなわち、

- (a) 所有、投資および支配に関する新たなアネックス²⁹⁾。
- (b) より規制的なアメリカのルールにしたがって、EUはEUのエアラインへのアメリカの投資を制限する権利を留保する。
- (c) EUのエアラインあるいは企業がアメリカ市場でネットワークのプレゼンスを拡大することを促すフランチャイズあるいはブランドに関する詳細な規定。
- (d) 本協定はEUのエアラインにアメリカのエアラインとのアライアンスについて反トラスト免除を申請する資格を与え、問題の申請が速やかに処理されるというアメリカの公約。
- (e) アメリカはEUのエアラインに旅客サービスに関して第7の自由の権利を与える。
- (f) アメリカはEUのエアラインにフライアメリカのプログラムの下でのアメリカ政府調達輸送へのアクセスを与える。
- (g) 第2段階の交渉の優先項目と厳密な期限内での第2段階の交渉の進捗を確かなものにするための強力なメカニズム。

EUの交渉窓口であったバロー（Jacques Barrot）副委員長・運輸担当委員は3月2日の仮調印を受け、3月22日に理事会に報告を行い、理事会はこの調印を承認した。協定は4月30日のサミットで正式に調印され、2008年3月30日に適用されることになった。

ところで、バロー副委員長は第1段階の協定を従来のオープンスカイ協定ではなくそれ以上のものであり、歴史的な協定であると述べ、6つの重要な進捗があることを示している³⁰⁾。すなわち、

- (a) 既存の2国間協定を単一のEUとアメリカとの間の協定に取って替える。
- (b) 競争当局間の新たな協力協定がグローバル産業に一貫したアプローチを保証することを可能にする。
- (c) 航空保安においてEUとアメリカとの間の強力な協力と協議を確立する。
- (d) 航空の安全および環境を含めて、他の重要な分野における協力を組織化する。

²⁸⁾ Ibid.,p.4.

²⁹⁾ ①全体の株式の50%を超える可能性を含めて、EU国民が保有しうるアメリカのエアラインの株式の割合について、②EU国民によるアメリカのエアラインへの投資を含む取引の公正かつ迅速な検討を保証する、③アメリカへ運航しているEUのエアラインに非EU資本への一層のアクセスを与える、④アメリカへ運航している第3国のエアラインがEU国民によって所有され、支配されることを認める、⑤所有と支配に関する問題における合同委員会の役割。

³⁰⁾ Jacques Barrot (2007), p.4.

- (e) 協定の適用に関して生じる問題を提示し、解決することを可能にする合同委員会を設置する。
- (f) 既存の2国間協定をめぐる法的不確かさを取り除く。

2007年4月30日のワシントンでの調印式において、アメリカのライス（Condoleezza Rice）国務長官はアメリカとEUの航空協定は大西洋をはさむ兩岸の共有される価値であり、歴史的な協力の象徴であると評価している。また、調印式に参加したドイツのティフェンゼ（Wolfgang Tiefensee）連邦運輸大臣は、この航空協定の調印を新たな大西洋横断パートナーシップに向けた歩みの歴史的出発点であると位置づけている。そしてオープンで完全に自由化された大西洋横断航空市場に向けた決定的なステップであると述べている³¹⁾。つづいて、バロー副委員長は航空協定という形で具体化したパートナーシップに基づいて、今後対処すべき問題として、次の3点をあげている³²⁾。すなわち、

- (a) 航空会社に他の産業と同じ投資と貿易の機会を与える。
- (b) グリーン技術、航空輸送管理について協議しつつ、航空分野における排出権取引について議論する。
- (c) 安全および保安についてより一層協働する。

また、EU航空市場とアメリカ航空市場が統合されて、開放的な航空エリア（Open Aviation Area:OAA）が形成された折に発生する経済便益を計測する研究が行われた。2002年12月委員会から調査研究を受託したブラットルグループ（Brattle Group）はEUおよびアメリカが形成するOAAの経済効果を明らかにした。その後、航空産業をめぐる市場環境の変化とそれに伴う航空産業の変容を考慮して、2007年に2002年のブラットルグループの研究を改訂する作業がブーズ・アレン・ハミルトン社（Booz Allen Hamilton Lmt:BAH）によって行われた。2002年から2007年の間に生じた市場環境の変化として、次の4点が指摘されている³³⁾。すなわち、

- (a) 国内および地域市場における新規エアラインの出現とそれに伴って伝統的なエアラインが国際および長距離サービスにシフトしていることによる欧州およびアメリカにおけるエアライン競争の構造におけるシフト。

³¹⁾ Remarks from Signing Ceremony for US-European Union Air Transportation Agreement with US Transportation Secretary Mary Peters, European Commission Vice President and Transport Commissioner Jacques Barrot, and German Federal Minister of Transport, Building and Urban Affairs Wolfgang Tiefensee (2007) .p.1.

³²⁾ Ibid.,p.2.

³³⁾ BAH (2007), pp.1-2.

- (b) 継続する保安の脅威が及ぼすエアラインコストの上昇圧力。
- (c) 高速輸送とロジスティクスシステムのグローバル化の本質的な要素として航空専門サービスの高まる相対的重要性。
- (d) 原油価格の高騰。

また、規制環境の変化として、主として次の3点が指摘されている³⁴⁾。すなわち、

- (a) 2002年11月のオープンスカイ判決により、伝統的な2国間協定で規定される国籍条項に基づくエアラインの指定の廃止。
- (b) 欧州の航空システムの展開において、委員会を中心とした欧州レベルでの政策形成の役割の拡大。
- (c) EU 航空市場の拡大。

そして、規制分野における2002年以来の最大の展開は、EUとアメリカとの間の第1段階の航空協定であるといえる。

これらの変化を踏まえて、ブラットルレポートに含まれていなかった雇用、社会的保護あるいは労働モビリティの問題も合わせて考察された。

さて、BAHレポートは、大西洋横断市場がOAAとして確立された折に発生する経済便益を次のように計測している。OAAがもたらす経済効果を導出する3つの要素を次のように規定している。すなわち、(a) アウトプット規制の撤廃、(b) より緊密なアライアンスから生じるエアライン間の協力の改善、(c) 競争圧力である。エアバス社およびボーイング社は、2004年から2023年にかけて大西洋横断市場の成長率を年間4.9%と予測している³⁵⁾。これに加えて、OAAがもたらす各経済効果が需要を喚起し、一層の経済便益をもたらすと考えられている。

BAHレポートは1995年にアメリカとすでにオープンスカイ協定を締結していたEU加盟国のグループを95年グループ、それ以後にアメリカとオープンスカイ協定を締結したグループを新規参入グループと分類して、オープンスカイ協定が輸送量に及ぼす効果を線形回帰モデルに基づいて推計を行っている³⁶⁾。それによると、95年グループの推計結果から

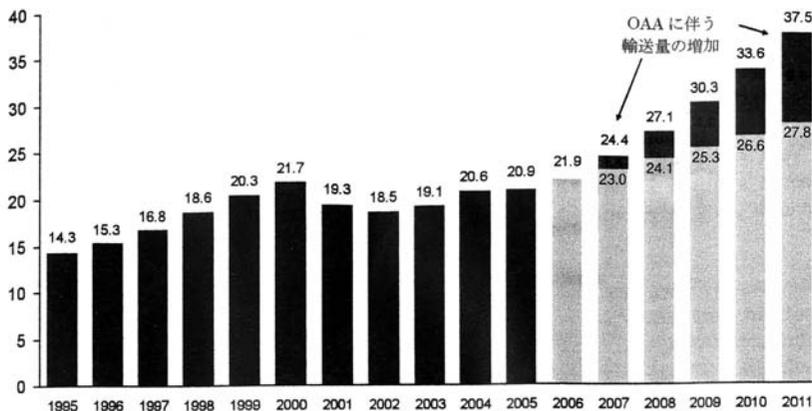
³⁴⁾ Ibid.,p.2.

³⁵⁾ BAH (2007), p.285,footnote377.

³⁶⁾ 回帰モデル式: $\Delta \text{Traffic} = a + \beta_1 \Delta \text{US_GDP} + \beta_2 \Delta \text{Home_GDP} + \beta_3 \text{Open_Skies} + u$
 $\Delta \text{Traffic}$: 大西洋横断輸送のパーセンテージ変化, $\Delta \text{US_GDP}$: アメリカのGDPのパーセンテージ変化, $\Delta \text{Home_GDP}$: 該当するグループの国の集計されたGDPのパーセンテージ変化, open_skies : ダミー変数(オープンスカイ協定を締結した年を含めて5年間, 1995年から1999年を1, それ以外はゼロとする。新規参入グループについては1999年から2003年を1, それ以外をゼロとする。) 従属変数のデータは T100traffic data, GDPはOECDデータを利用。

6.4%という相関結果が得られた。ちなみに、新規参入グループについては、3.3%という相関結果が得られたが、新規参入グループについては2001年の同時多発テロの影響を受けていることから95年グループの結果が適用された。したがって、OAAが創出する輸送量は大西洋横断市場の成長率である4.9%に加えて、アウトプット規制の撤廃が輸送量にもたらす成長効果として6.4%が追加される。その結果、アウトプット規制撤廃効果による輸送量の増加は図1が示すように、2007年から2011年までの5年間で2,600万人と推計されている。

図1 OAAに伴う輸送量の予測値（百万人）



(出所：BAH (2007), P.287)

アウトプット規制が撤廃されることによりエアライン間の競争が激しくなり、エアライン料金が引き下げられ、その結果として既存の旅客は従来より低い料金から便益を受け、料金の引き下げにより発生した新規旅客は航空の利用機会を得ることから便益を受ける。これらの旅客に発生する経済便益をアウトプット規制の撤廃により発生するであろう旅客の予測値と Form41data の料金情報に基づいて価格の弾力性を1とした場合と2.5とした場合に分けて計測した結果が表1である。表1によれば、5年間にわたる消費者便益は64億から120億ユーロとなる。

表1 アウトプット規制撤廃による消費者余剰の測定値（百万ユーロ）

年	価格弾力性=1			価格弾力性=2.5		
	既存旅客	新規旅客	計	既存旅客	新規旅客	計
1	970	29	1,000	400	12	410
2	1,900	110	2,000	800	49	850
3	2,500	230	2,800	1,200	110	1,300
4	2,900	360	3,200	1,500	190	1,700
5	2,900	450	3,400	1,800	290	2,100
計	11,000	1,200	12,000	5,700	650	6,400

(出所：BAH(2007),p.160.)

次に、OAA が確立されることによりエアライン間の競争が激化し、エアラインの相対的市場支配力が低下することから、エアラインはアライアンスを指向する傾向を強める。その結果、乗り継ぎルートにおいて価格およびスケジュール調整が行われ、より効率的な運航が可能になり、旅客に対してより低い料金として還元される。BAH レポートは下限として価格の引き下げ率18%、需要の弾力性1のケースと上限として価格の引き下げ率28%、需要の弾力性2.5のケースに分けて、調整効果から導出される旅客数の増加と消費者余剰を表2のように計測している³⁷⁾。表2によれば、下限のケースの旅客数の増加は24万人であり、その際の消費者余剰は1.6億ユーロと推計される。また、上限については、旅客数の増加は140万人、消費者余剰は3.4億ユーロと推計されている。

表2 改善された乗継による価格低下の影響

計測項目	下 限	上 限
年間総輸送量	240,000	1,400,000
消費者余剰のゲイン(百万ユーロ)	160	340
既存旅客の消費者余剰	142	221
新規旅客の消費者余剰	15	114

(出所:BAH(2007),p.169.)

最後に、OAA の形成によるエアライン間の競争の激化に伴ってエアラインにコスト引き下げ圧力が高まり、その結果として、大西洋横断市場、EU 域内市場およびアメリカ国内市場全体で21億ユーロのコストの削減が実現すると推定している³⁸⁾。そしてコストの削減を反映した料金の引き下げによって需要が刺激され、1,500万から3,900万の追加需要が発生し、年間の消費者余剰は約38億ユーロと推定している。また、OAA の形成により、貨物市場においても10万3,400トンから17万4,900トンの追加貨物が発生すると推定している³⁹⁾。雇用については、OAA の形成により喚起された旅客あるいは貨物需要の増大に対応して、5年間でEU およびアメリカを合わせて、また直接あるいは間接雇用を合わせて、最大で旅客部門で8万2,000人、貨物部門で9,400人の新規雇用が創出されると推定している⁴⁰⁾。

³⁷⁾ Brattle Group (2002), 4-1.

³⁸⁾ BAH (2007), p.185.

³⁹⁾ Ibid.,p.228.

⁴⁰⁾ Ibid.,pp.229-230.

⁴¹⁾ The United States Mission to the European Union (2008), p.1.

表3 競争の激化による価格低下の影響

計測項目	大西洋横断		EU域内		アメリカ国内		全体	
	下限	上限	下限	上限	下限	上限	下限	上限
輸送量の増加(千人)	460	1,200	8,400	22,000	6,500	16,000	15,000	39,000
既存旅客の消費者余剰(百万ユーロ)	330	330	2,200	2,200	1,200	1,200	3,700	3,700
新規旅客の消費者余剰(百万ユーロ)	3.4	8.5	34	86	5.8	15	43	110
消費者余剰の総ゲイン(百万ユーロ)	340	340	2,200	2,300	1,200	1,200	3,700	3,800

(出所:BAH(2007),p.185.)

むすび

EUとアメリカの第1段階の協定は競争、助成あるいは保安の分野における規制の収斂を図りつつ、アクセス規制の撤廃をはじめとする様々な経済規制を撤廃し、大西洋横断市場の自由化を一層推進した。

ところで、第1段階の協定の第21条はオープンアクセスの継続と消費者、エアライン、労働者およびコミュニティの便益の最大化を図るため、グローバルな航空産業の現実をより反映するように投資を促進し、大西洋横断航空システムを強化し、他の諸国をして自国の航空市場を開放させるフレームワークを確立する必要性を規定している。そのうえで、第2段階の交渉の優先事項を次のようにあげている。

- (a) 輸送権の一層の自由化。
- (b) 追加的な外国投資の機会。
- (c) 環境措置およびインフラ制約が輸送権に及ぼす影響。
- (d) 政府資金調達航空輸送への一層のアクセス。
- (e) ウェットリースの提供。

第2段階の交渉は第1段階の協定の適用日から少なくとも60日以内に開始するよう規定されている。これを受けて、第2段階の協定の交渉は2008年5月15日にスロベニアで開始された。

第2段階の交渉では、EUはEU市場とアメリカ市場を包括する完全なオープン航空エリアの完成を目論んでいる。他方、アメリカのバイエリ（John Byerly）運輸副長官はスロベニアでの交渉に先立ち、ブリュッセルの欧州航空クラブでの演説で次のように述べている。すなわち、第2段階の協定は航空の自由化を深化させ、その範囲を広げるユニークな機会を提供すると述べる一方で、第2段階の交渉が完全に統合されたEU域内市場を映し出す大西洋横断航空のフレームワークをもたらしうと考えることは現実的ではないと警告している。そして、多くのアメリカ人のように、欧州が成し遂げたことを称賛し、敬意を表すが、少なくとも今ただちにEUに加わりたいと思わないと表明している⁴¹⁾。この

ように、第2段階の協定の交渉にあたるアメリカの高官はEU域内市場およびアメリカ国内市場をそれぞれ開放することを明言していない。

ここに、第2段階の協定をめぐってEUとアメリカとの間に明らかに思惑の相違がある。この溝を交渉過程のなかで埋め、EUが望むような大西洋横断市場がEUとアメリカの間で形成されるだろうか。第2段階の協定の交渉の成り行きが注目される。

参考文献

- Transatlantic Declaration on EC-US Relations (1990), http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf
- Commission of European Communities (1990) Proposal for a Council Decision on a consultation and authorization procedure for agreements concerning commercial aviation relations between Member States and third countries, COM (90)17.
- CEC (1992) Communication from the Commission to the Council, Air Transport Relations with Third Countries, COM (92)434.
- EU (1995) New Transatlantic Agenda, <http://www.eurunion.org/partner/agenda.htm>
- Wayner T.Curtin (1998) “ The New Transatlantic Agenda ” , [http://www.mrf.org/pdf/WhitePaper/Volume5-1998/The New Transatlantic Agenda. pdf](http://www.mrf.org/pdf/WhitePaper/Volume5-1998/The%20New%20Transatlantic%20Agenda.pdf), pp.1-5.
- CEC(2001) Communication from the Commission to the Council, Reinforcing the Transatlantic Relationship : Focusing on Strategy and Delivering Results, COM(2001)154.
- The Brattle Group (2002) The Economic Impact of an EU-US Open Aviation Area
- CEC(2002) Communication from the Commission on the consequences of the Court Judgments of 5 November 2002 for European air transport policy, COM (2002)649.
- Guideline on Regulatory Cooperation and Transparency (2002) [http:// ec.europa.eu /enterprise / enterprise_policy / inter_rel / doc / guide / ine3.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/inter_rel/doc/guide/ine3.pdf)
- CEC (2003) Communication from the Commission on relations between the Community and third countries in the field of air transport, COM (2003)94.
- Roadmap for EU-US Regulatory Cooperation and Transparency (2004) [http:// ec.europa.eu / enterprise / enterprise_policy / gov_relations / internal_regul_coop_eu...](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/gov_relations/internal_regul_coop_eu...)
- CEC (2005a) Communication from the Commission, Developing the agenda for the Community’s external aviation policy, COM (2005)79.
- CEC (2005b) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, A Stronger EU-US Partnership and a more open market for 21st century, COM (2005)196.
- European Commission (2007) Information Note, Air Transport Agreement between the EU and

US.

Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America (2007) [http:// www. whitehouse.gov / news / releases / 2007 /04 / 20070430_4.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/04/20070430_4.html)

Jacques Barrot (2007) EU-US Open Skies : no stone must be left unturned, speech to International Aviation Club, Washignton DC, 5th Feb. [http:// eu. europa. en / rapid / ReleaseAction.do? reference=speech / 07 / 654 &format=HTMC&aged=0&language=EN&qui Language=en](http://eu.europa.eu/rapid/ReleaseAction.do?reference=speech/07/654&format=HTMC&aged=0&language=EN&quiLanguage=en)

Remarks from Signing Ceremony for US-European Union Air Transportation Agreement with U.S. Transportation Secretary Mary Peters, European Commission Vice President and Transport Commissioner Jacques Barrot, and German Federal Minister of Transport, Building and Urban Affairs Wolfgang Tiefensee (2007) <http://www.states.gov/secretary/rm/2007/apr/83997.htm>

Air Transport Agreement (2007)

Booz, Allen&Hamilton Ltd (2007) The Economic Impact of an Open Aviation Area between the EU and the US, final report.

The United States Mission to the European Union (2008) Traffic Rights, Environment and Investment to Top New US-EU Air Transport Talks, 13 May. [http://useu usmission.gov / Dossiers / Open_Skies / May1308_byerly_EAC.asp](http://useu.usmission.gov/Dossiers/Open_Skies/May1308_byerly_EAC.asp)

European Commission (2008) United States Barriers to trade and Investment Report for 2007.

Eurostat (2008) EU-USA Summit, An EU27 surplus in trade in goods with the USA of more than 80bn euro in 2007, newsrelease.

拙稿 (2008) 「オープンスカイ協定訴訟をめぐる議論」『大阪産業大学経営論集』第9巻第2号, pp.1-17.