

国際航空運輸サービスにおける貿易阻害要因の把握： WTO/GATS フレームワークと現行ルールの摩擦

藤 井 孝 宗¹

Impediments to Trade in International Air Passenger Transportation Services under GATS Rule: Friction with Ongoing Rules

Fujii Takamune

Abstract

In this paper, we examine the multilateral rules for international air passenger transportation services trade and potential trade impediments in the sector. On WTO/GATS point of view, ongoing Chicago-Bermuda framework for international civil aviation services has serious trade-restrictive characteristics. Especially, the two fundamental ideas of WTO/GATS framework, most favored nation (MFN) and national treatment (NT), are seriously violated under the Chicago-Bermuda framework. If multilateral trade negotiation under WTO will progress, we have to reconsider the ongoing Chicago-Bermuda framework.

1. はじめに

GATT、WTO における長い多国間交渉の結果、一般的な財の貿易については貿易障壁の撤廃、自由化の方向に動いている。そのため、近年の WTO における議論の中心は、純粋な財の貿易ではなく、その周辺領域にシフトしてきている。現在重要な論点となっているものは、農業貿易、サービス貿易、貿易関連措置などである。これらの分野においては、各国の方針や利害は未だ大きく異なっており、多国間交渉における解決の糸口は今のところ見いだされていない²。現在 WTO にお

1 本研究は、科学研究費補助金若手研究B（課題番号19730187）の助成のもと得られた研究成果の一部である。記して謝意を表したい。また、査読者の方からは有益なコメントをいただいた。併せて謝意を表したい。

2 ドーハラウンドにおける交渉が暗礁に乗り上げている原因としては、よく指摘される農業貿易に関する先進国と発展途上国の利害対立のみならず、サービス貿易の自由化に関する対立が大きい。

ける多国間交渉（ドーハラウンド）は進展しておらず、各国は2国間、少数国間の自由貿易協定、地域経済協定などを利用して自由化を進める戦略にシフトしつつある。しかし、WTOにおける多国間交渉が時間がかかるのは予想されたことであり、このまま交渉が立ち消えになるとは考えづらい。むしろ、今後中長期的に何らかの国際ルールが策定されるであろうことを見越して、どのように対応するのか事前に考えておく必要がある。

本稿では、サービス貿易に関し、現在 WTO においてどのような点が貿易を阻害する要因であると認識されていて、交渉の進展によってはどのような面を自由化しなければならないか、について考える。サービス貿易はその性格上、実際に携わっている当事者にとっては自身が「貿易を行っている」と認識しづらい場合があり、貿易という観点によらない国際ルールがすでに形成されている場合もある。本稿ではこの典型例である国際航空運輸サービスをとりあげ、すでに動いている国際ルールと WTO のフレームワークとの差異を確認することにより、どのような要素がサービス貿易自由化の阻害要因として問題となりうるのか、を検討し、今後国際航空サービスのルールをどうしていけばいいか考察したい。

以下、第2節においては WTO の理念・目的とサービス貿易に関する協定であるGATSの理念・目的を確認することにより、WTO におけるサービス貿易の自由化がどのような意図と方向性で行われているかを検討する。第3節においてはそれに対し現行の航空運輸サービスに関する国際ルールであるシカゴ・バミューダ体制がどのようなものであり、そのもとでどのようなルールが作られ運用されているかについて確認する。両者を受けて第4節において WTO/GATS ルールの観点から考える場合、現行のシカゴ・バミューダ体制にどのような貿易阻害につながりうる問題点があり、今後のサービス貿易自由化交渉において取り上げられる可能性があるか、について検討する。最後に第5節で本稿のまとめと結論を述べる。

2. WTO におけるサービス貿易の定義と GATS の枠組み

2.1. WTO におけるサービス貿易のルール：GATS の枠組み

世界貿易機関（WTO）は、財のみでなくサービス貿易に関しても世界大での自由貿易体制の構築を目指している。この目的のため、WTO は国家間の差別をなくす「外外差別の撤廃」と国内外の差別をなくす「内外差別の撤廃」という2つの大きな理念を軸に、貿易政策に関するルール作りを行っている。サービス貿易については、WTO の協定のひとつである「サービス貿易に関する一般協定（General Agreement on Trade in Services：GATS）」により、国際的な自由貿易の枠組みが示されている。

GATS の基本的な理念・目標は、「政府の権限の行使として提供されるサービス」³以外のすべ

3 軍事、警察などのサービス、またそれに付随するものを指す。

てのサービスについて、貿易の自由化を目指すことにある。WTO が自由貿易体制を確立するための貿易政策に関するルール作りを行う機関である以上、干渉できる範囲はあくまで各国の貿易政策に限られる⁴。一般的な財の貿易に関しては、貿易政策は全てその財が国境を越える際に課されるものであるため、貿易政策と国内政策とを明確に区別できる。しかし、サービス貿易は、貿易政策と国内政策の線引きが曖昧になる部分が多く、徹底的に自由化を推し進めようとする、WTO の干渉できる範囲を超え、内政干渉になる可能性が出てくる。そのため、GATS の定めるルールは、一般的な財の貿易に関する協定である GATT に比べ、かなり緩やかなものである。

WTO/GATS の締結国は、まず定められている「一般的義務」を遵守することが求められる。「一般的義務」とは、「最恵国待遇の原則」、「透明性の確保」、「国内規制の客観性・合理性」の3点である。

「最恵国待遇」は、WTO そのもののもっとも基本的な理念である「外差別の撤廃」の原則からくるものであり、貿易相手国の間で差別的な政策をとらない、というものである。この原則の下では、ある国からの輸入を選択的に阻害することは許されない。よってサービス貿易に関しても、GATS 締結国はある国にのみ有利な条件を付与する、あるいは規制する、ことは許されない⁵。

「最恵国待遇」の原則が、その意味も明確でかつ要求される内容もはっきりしているのに対し、残り二つの「透明性の確保」と「国内規制の客観性・合理性」は、守るべき内容がかなり曖昧である。前者はやむを得ず貿易制限的措置を行う場合には出来るだけ透明性を確保し、他国からどのような規制を行っているのか明確にわかるようにせよ、というものであり、後者はサービス貿易に関わる可能性がある国内規制について、客観的基準や合理性を求めるものである。特に国内政策については、内政不干渉の原則もあり、WTO が強制的にルールを押しつけることは困難でもあるため、漠然とした努力目標のようになっている⁶。ただし、どのようなルールのもとで規制が行われているのか不明確な状態は、貿易当事者にとっては対応がしづらく、結果として貿易阻害効果が大きいことが知られており、そのような状態に陥ることを避けることは自由貿易体制の堅持のためには重要である。

次に、GATS では、締結国があらかじめ自由化を行う分野やその程度を約束し、約束した内容についてのみ自由化を行うことになっている「特定の約束」というものが規定されている。どのサービス分野について約束をするかはある程度締結国の自由に任されており、各国政府が自由化は困難

4 国際法のルールにおいては、内政不干渉の原則があるため、各国国内法の管轄下にある国内政策について WTO などの国際機関が干渉することは原則的にはできない。そのため、WTO がルールを策定し干渉するのは国境を越える時に課せられる貿易政策に限定される。

5 ただし、2 国間協定などで、ある国との間のみで最恵国待遇ベースよりもより自由化を進めた形での条件を適応することは許容されている。これは、WTO における多国間交渉による貿易自由化は時間がかかるため、少数の国、あるいは2 国間で先行して自由貿易協定 (FTA) を結び自由化を進めることを GATT および GATS の協定で認めているためである (GATT 24 条及び GATS 5 条)。また逆に、反ダンピング関税などの特殊なケースでは、特定の国 (より正確には企業) のみに差別的な規制をかけることも認められる。

6 本来、最恵国待遇の原則とともに WTO の柱となる理念である内国民待遇の原則が遵守義務として記載されるべきなのだろうが、後述するように内国民待遇を遵守義務とするのはサービス貿易の場合難しい。そのため、かわりにこれらの遵守義務が記載されたとも考えられる。

であると考え分野については、約束をしなければ自由化する必要はない⁷。具体的には、加盟各国に「約束表」を提出させ、各サービス分野について自由化を約束するかどうか詳細に決めさせている。このように、財の貿易に関するルールと違い GATS ではある程度各国政府の自由裁量の余地が残されている。

「特定の約束」には、「市場アクセスの確保」と「内国民待遇」の2つがふくまれる。「市場アクセスの確保」は、サービス消費者・提供者の国内市場参入に対する阻害的措置の撤廃を意味する。サービス貿易ではほとんどの場合サービス消費者や提供者が越境し、相手国でサービス消費・提供を行う。そのため、相手国市場へのアクセスが阻害されると、サービスの消費・提供自体が困難になり、貿易阻害効果が財の貿易の場合と比べ大きい。この理由から、サービス貿易では財の貿易よりも市場アクセスの有無が重要になる。だが、各国政府としては、市場アクセスを自由化すると外国の経済主体、あるいは自然人が自由に国内に流入することになり、移民などの問題とも関わってくるため、厳しい規制をかけていることが多い。また、市場アクセスの結果としての外国サービス消費者・提供者の活動は国境の内側で行われるものであり、国内政策の守備範囲に抵触するため、各国とも WTO の介入を好まない。そのため、すべての加盟国に市場アクセスの確保を強制することは困難であり、GATS においては自由化をする意志のある分野についてのみ自由化を「約束」し、努力をすることになっている。

もう一つの「内国民待遇」は、外外差別の撤廃を目指す最恵国待遇とともに WTO の最も重要な基本理念である「内外差別の禁止」に関わるものである。これは外国人、企業を内国民と同じように待遇せよ、というものであり、国内の経済主体と国外の経済主体を差別することを禁止する。財の貿易に関する規定である GATT のルールでは、内国民待遇の原則は基本的な遵守事項である。しかし、サービス貿易の場合、通信、運輸、金融やエネルギー供給など、国家の統制が依然として厳しい分野が多く、外国の経済主体を差別なく取り扱うことに対しては抵抗が大きい。そのため、GATS においては、内国民待遇の原則は、約束表を提出し自由化を約束した分野のみ自由化する、という方式をとっている。

このように、WTO/GATS の基本的理念は、本来は外国どうしを差別しない、あるいは外国と国内の主体を差別しない、といった一種の「公平性」の実現にある。しかし、サービス貿易がもつ特殊性のため、財の貿易に関する GATT の規定と GATS の規定は、WTO の理念の適応範囲およびその強度に関して大きく異なってきた。特に国内政策の自由化も関連してくるという点がサービス貿易自由化の際の特徴的な点であり、ここがサービス貿易自由化交渉を難しくする原因でもある。次に、このような難しさをもたらす元となっているサービス貿易の形態に関して、WTO/GATS の定義を元に検討していきたい。

7 ただし、先進国は比較的広範な自由化を行うよう求められる傾向があり、大部分の先進国は発展途上国に比べると約束表に記載されている自由化項目が多くなっている。

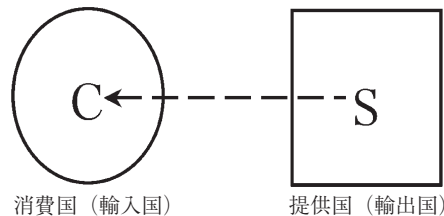
2.2. サービス貿易の形態の特徴：GATS の定義による 4 つのモード

サービス貿易とは、国境を越えてサービスが取引されることである。ただし、財の場合はそのもの自身を輸送すれば良いのに対し、サービスは形がないため、サービス自身を自由に移動させるのは難しい。そのため、国境を越えてサービスを取引するためには、ほとんどの場合サービスの提供者か消費者が自ら国境を越えて移動しなければならない。この点が財の貿易と異なる点であり、またサービス貿易の把握を難しくしている点である。GATS においては、このような特殊な貿易形態を把握しやすくするため、サービス貿易を 4 つのモードに分けて定義している⁸。

(1) モード 1：国境を越える取引

一般的な財の貿易と同様、サービスのみ国境を越えて取引される形態である。たとえば海外の情報サービス会社に電話やメールなどで情報提供を受けた場合などが相当する。ただし、ほとんどのサービスは自然人とともに移動しないかぎり国境を越えることは不可能なため、モード 1 に該当するサービス貿易は非常に少なく、重要性も低い。

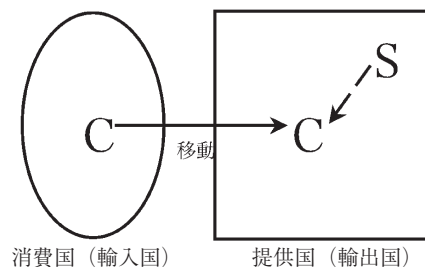
図 1 モード 1：国境を越える取引
(S がサービス提供者、C がサービス消費者を示す)



(2) モード 2：海外におけるサービス消費

サービスのほとんどは形を持たないため、経済主体あるいは自然人の移動に体化されて移動する。モード 2 においては、サービスを消費する主体が国境を越えて移動し、相手国でサービスを消費する。サービスの提供を行った国が輸出国、サービスを受けた消費者の母国が輸入国となる。たとえば海外旅行を行い、訪問先の国で観光サービス、運輸サービスの提供などを受けた場合に相当する。

図 2 モード 2：海外におけるサービス消費
(S がサービス提供者、C がサービス消費者を示す)

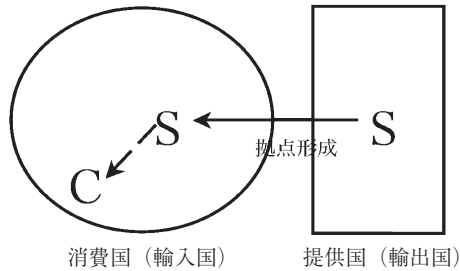


8 2.2節の図は、外務省HPのものを参考に作成した。

(3) モード3：業務上の拠点を通じてのサービス提供

消費者側が国境を越えて移動するのではなく、提供者側が国境を越えて移動する形態である。具体的には、サービス提供者である企業がサービス消費者のいる国に業務上の拠点（事業所、子会社など）を設立し、その拠点を通じて他国の消費者にサービスを提供する。たとえば金融機関が海外支店を開設し、そこで現地の消費者にサービスを提供する場合などがこのモードに相当する。消費者のいる国、言い換えれば企業が進出した先の国が輸入国、企業の母国が輸出国となる。

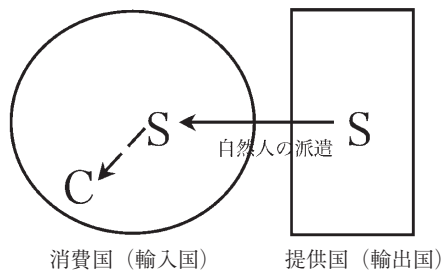
図3 モード3：業務上の拠点を通じてのサービス提供
(Sがサービス提供者、Cがサービス消費者を示す)



(4) モード4：自然人の移動によるサービス提供

サービス提供者が商業拠点をサービス消費国に開設する代わりに、短期間だけ人員を派遣し、サービス提供を行うというものである。たとえば輸出した機器のアフターメンテナンスのために、輸出元の企業から技術者が派遣されメンテナンスを行う場合、音楽など娯楽産業の海外公演などがこのモードに相当する。派遣された自然人の母国が輸出国、派遣された先が輸入国となる。

図4 モード4：自然人の移動によるサービス提供
(Sがサービス提供者、Cがサービス消費者を示す)



このようにサービス貿易の場合、ごく一部のケースであるモード1を除いて、ほとんど全ての形態において自然人あるいは商業拠点が国境を越えて移動する。そのため、サービス貿易に対する政策も主に輸入国の国内で課されることになり、結果として国内政策との線引きが曖昧になる。GATSにおいて財の貿易では重要なルールである内国民待遇や市場アクセスが「特定の約束」としてのみ規定され強制されないのは、おもにこの点が原因となっている。ただし、ドーハラウンド開

始以降の WTO における多国間交渉の場においては、一步踏み込んだ、貿易政策に関連するその他の制度・規制などへの WTO の積極的関与が議論されており⁹、今後 GATS でも同様の方向性で議論が進む可能性が高い。特に先進国においては「特定の約束」の分野においてもより積極的な自由化努力が求められるため、自由化の遵守義務がないからといって放置するのではなく、それぞれのサービス分野において各国がどの程度まで自由化し、どの点については自由化を避けるのかを WTO/GATS の基本理念に基づいた形で再整理し、検討しておく必要があるだろう。さもないと、いずれ再開する多国間交渉において自国の立場と妥結内容の目標を主張することができないまま、議論に飲み込まれてしまう可能性がある。そうすると、当該サービス分野の国際交渉や国際貿易の拡大に後れをとってしまう。そのため、次節において、国際航空運輸サービスに焦点を当て、現行の国際ルールがどうなっていてそれが WTO/GATS の理念をベースとして考えるとどのような問題があるか、今後サービス貿易の交渉の進展具合によってはどの辺の部分で自由化の議論の対象となるか、について具体的に検討していき、サービス貿易自由化の議論の進展に対する方向性や対策を考える一助としたい。

3. 国際航空運輸サービスにおける現行のルールとWTO/GATSルールの差異と摩擦

3.1. 国際航空運輸サービスに関する現行のルール：シカゴ・バミュダ・フレームワーク

WTO ルール、及びその原点となった1947年の GATT ルールが貿易に関するルール作りを主眼として形成されている一方、航空運輸サービスについては、おもにセキュリティーや領空の主権を確認し、円滑な航空便の運輸を確保する目的で、GATT に先行する形で国際ルールの形成のための努力が行われた。その結実が1944年に締結された国際民間航空条約（シカゴ条約）である。本条約では、国土の上空にもその国の主権が及ぶことの確認（「領空」の確認）、および民間航空会社が他国の領空を通過することを許可することに関するルールなどを取り決めたものである。1944年という時期に象徴されているとおり、シカゴ条約が締結された喫緊の目的は、国家安全保障の確保であった。そのため、領空に関してその国が主権を持ち、他国の航空機が自由に領空を侵犯できないこと、を確認することが主眼とされた。その他の点、特に外国の領空に入らないとサービスを提供できない民間の国際航空サービスのルール作りに関しては、国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization：ICAO）を設立し、そこで継続すること、などが決定された。しかし、民間航空サービスに関するルール作りは順調には進まず、結果的に現状では航路を開設する当事者二国間の航空協定（Bilateral Air Service Agreement：ASA）によってルール作りを行う、という慣習に落ち着いている。二国間協定に関しては、慣習上1946年に英米間で締結されたバミュダ協定がベンチマークとされている。そのため、現行の民間国際航空サービスの国際ルールをまとめて

⁹ TRIPS 協定（知的所有権の貿易関連の側面に関する協定）や TRIM 協定（貿易に関連する投資措置に関する協定）などがその典型である。

「シカゴ・バミューダ体制」と呼ぶのが一般的である。

シカゴ・バミューダ体制において締結される二国間協定においては、主に以下のようなものが両国の合意によって決定される。どの内容をどの程度自由化するか、規制するかは二国間協定である以上当事国の意志と交渉の結果にかかっており、国によって、相手国によってそれぞれ内容が異なる。そのため、世界全体の国際航空運輸のルールとして共通して適用される枠組みが存在せず、バラバラで複雑なルール体系になってしまっている¹⁰。

- (1) 運輸権の範囲
- (2) 航空業務提供のための拠点開設及びその運営に関する規則
- (3) 運賃および運賃決定のルール
- (4) 安全確保のための措置
- (5) 開設路線
- (6) 空港のスロット割当、メンテナンス、駐機など空港サービス提供のルール

以下、それぞれについて簡単に概観する。

(1) 運輸権について

二国間の航空運輸サービスを提供する際、締結国両国の民間航空会社が、相手国においてどの程度まで運輸サービスを提供できるかを決定する必要がある。これが運輸権である。現行のシカゴ・バミューダ体制においては、慣行として運輸権の範囲を以下の9段階に分け、どの部分まで相手国の企業に開放するか（自由化するか）を二国間交渉で決定する。

- ・第1の自由：領空通過。締結相手国において自国航空機が領空内を飛行できる権利
- ・第2の自由：技術的着陸。故障の修理、給油など商業サービスを提供する目的ではない技術的目的において、自国航空機が締結相手国内で着陸する権利
- ・第3の自由：自国から外国への運輸サービス。自国と締結相手国との間の航空路線を開設し、その路線において自国航空機が自国から相手国へ旅客・貨物を輸送する権利
- ・第4の自由：外国から自国への運輸サービス。自国と締結相手国との間の航空路線を開設し、その路線において自国航空機が相手国から自国へ旅客・貨物を輸送する権利
- ・第5の自由：以遠権。自国から締結相手国への運輸サービスを行い、その延長としてさらに締結相手国から第3国へ運輸サービスを運行する権利。
- ・第6の自由：第3国を含む運輸サービスの提供。自国の空港を中心として、締結相手国－自国－第3国という3角輸送を行う権利。
- ・第7の自由：相手国と第3国との間の運輸サービスの提供。自国からの運輸サービスを提供していない空港において、相手国から第3国への路線を開設し、サービスを提供する権利

10 世界全体では3000以上のASAが締結されている。

- ・第8の自由：タグエンド・カボタージュ。自国から締結相手国への旅客・貨物輸送を行い、その延長として締結相手国の国内他空港への国内路線のサービス提供を行う権利。
- ・第9の自由：相手国での完全なカボタージュ（国内路線）の提供。自国からの路線が存在しない状態において、自由に締結相手国の国内路線に自国企業が参入し、サービス提供を行う権利。

これら9段階の自由度のうちどの程度まで相手国の航空会社に開放するかを、二国間協定(ASA)で決定するので、その程度は締結国同士の思惑によって決まる。そのため、国によって、また相手によって、自由度は様々である。大部分のケースでは、第1と第2の自由、領空通過と技術的着陸の自由については無条件に認められる。また、第3、第4の自由についても、定期路線においては認められるのが普通である¹¹。第5以降の、第三国が絡んだ運輸権、および国内路線が絡んだ運輸権においては、かなり自由化の度合いが高い二国間協定においてさえ、認められるケースは多くない。近年盛んに締結されている「オープンスカイ協定」においても、運輸権に関しては第5の自由を相手国に認めるかどうか、程度の議論にとどまっているケースがほとんどであり、無条件に相手国の航空会社に自国と第3国間の路線を開放したり、国内路線を（タグエンドにしるそうでないにしる）開放するケースはごくまれである¹²。

（2）航空業務提供のための拠点開設

いくら自国と相手国の間の航空路線が開設されても、相手国においてその路線のチケットを販売できないのであれば、実質的には運輸サービス提供を認められたとは言えない。そのため、二国間協定においては、相手国航空会社のサービス拠点、販売拠点の開設の可否が重要な論点になる。この点についても協定によって扱いが当然異なるが、多くの協定においては相手国の航空会社が営業拠点を開設することは認めるものの、許認可が必要であったり、業務内容に制限をつけられたりするなど、厳しい規制が課せられる。近年増えているオープンスカイ協定では、料金体系などとともにこの営業拠点の開設、業務内容に関する自由化がメインとなることが多く、その意味では近年自由化が進んでいる部分ではある。

（3）運賃及び運賃決定の方法

大部分のケースにおいては、各航空路線における運賃は航空会社が自由に決めるのではなく、二国間協定によって厳密に決められ、民間航空会社が勝手に変えることが出来ない。これが航空運賃を硬直化し、高額なものとしている原因のひとつである。ただし、あまりに硬直的であるため、近年では運賃体系についてはかなり自由化が進んできており、オープンスカイ協定においても主要な

11 まれにチャーター便については第4の自由が認められていないASAが存在する。

12 数少ない例外の一つに、米-EU オープンスカイ協定がある。この協定では、アメリカの航空会社がEU内での完全なカボタージュ（たとえばアメリカからパリへの路線を持っていないアメリカの航空会社がパリ-フランクフルト便を開設する）を行うことが認められている。しかし、逆にEUの航空会社がアメリカ国内でのカボタージュを提供することは認められていないため、不公平な協定となっている。

自由化の対象となっている。そのため、現在では運賃を各企業がある程度柔軟に定めることが認められてきており、ローコストキャリア（LCC）の参入などにつながっている。

（４）安全確保のための措置

安全確保に関する措置に関しては、経済的な側面から自由化に関する議論を行う際に問題になる分野ではないため、内容は省略する。ただし、検査や保安ルールなどに関して外国企業にのみ厳しい基準が課せられるようなケースがもしあるならば、「合理的な規制」の枠を外れ、自由化の論点となる可能性が潜在的に存在する。

（５）路線開設

どの都市（空港）間に路線を開設するかは航空会社にとって最も重要な興味の対象であり、二国間協定において前もって交渉され、決定される。この決定については、附表の形で協定に加えられ、新路線の開設や閉鎖の際に適宜附表の内容を修正することにより容易に変更できるようになっているのが普通である。一部のオープンスカイ協定をのぞいた二国間協定においては、両国の交渉によって決められた路線と便数以外の定期便を当該国の企業が運行することは認められない。オープンスカイ協定においては、空港のキャパシティに問題がなければ、相手国との路線に自由に参入することが可能になっているケースが多い。ただし、その場合でも、自国と相手国との路線以外（第3国路線、相手国の国内路線など）は開放されないことが多い。

（６）空港におけるサービス提供

空港にあるスロット数は決まっているため、二国間協定において事前に決定し、各航空会社に割り当てるのが一般的である。しかし、インフラの問題であるにせよ、潜在的にはこの点が参入規制と同じ効果を持つ。世界の主要空港の大部分は日本の空港より容量に余裕があるため、オープンスカイ協定においては、スロット数は大幅に開放される例が多い。メンテナンスなどの空港サービスに関しては、空港の運営そのものを初めとして大部分の国において提供主体が独占的に決まっている、あるいは参入規制がある場合が多く、そのため二国間協定においてあらかじめサービス提供企業が決められているケースが少なくない。企業が特定されていなくても、参入には許認可が必要となるケースは多い¹³。

このように、シカゴ・バミューダ体制下においては、航空運輸サービスについて国際的に共通のルールが決まっていなかったため、2国間の交渉によって当事者の都合の良いように個別のルールが策定されることになる¹⁴。当事者が望めば保護主義的にも自由主義的にもなることになり¹⁵、結果と

13 サービス提供主体そのものは、かつては国营、公営が主流であったが近年は民営化の傾向にある。

14 二国間交渉における当事者間の交渉力の違いにより、一方が他方の都合の良い条件を呑まなければならないケースもあり、当事者間でも不公平なルールになってしまうこともある。

15 2カ国のオープンスカイ協定においては、部分的にはGATSのルールより進んだ自由化が取り決められるケースもある。

して様々な自由化の水準を持った協定が同時並行で多数存在する。この点が国際航空サービスの包括的な自由化を難しくしている点である。

4. WTO/GATS ルールからみた現行の航空運輸ルールの問題点

前節までにおいて、WTO/GATS 体制におけるサービス貿易のルール作りの考え方と、現行のシカゴ・バミューダ体制におけるルールについて確認した。それをふまえ、本節では、WTO/GATS 体制のもとで今後サービス貿易自由化の流れが進んでいくとしたとき、現行のルールのどの点が問題となりうるのか、について検討する。

現在の GATS において、国際航空サービスは金融分野や海運分野と同様に一種の例外規定が設けられ、特別扱いされている分野である。具体的には、GATS の附属書（航空運送サービスに関する附属書：Annex on Air Transport Services）において、現状においては航空機の保守・修理サービス、サービスの販売・マーケティング、コンピュータ予約システム（CRS）、の3分野以外、特に運輸権については、先行している国際ルールを優先することが明記されている¹⁶。そのため、本来はGATSルールが厳格に適用されたとしても、国際航空サービスに関しては今のところは大幅なルール変更を行う必要はない。しかし、この例外規定は5年ごとに内容を検討することを義務づけられており、将来的には GATS ルールに従う方向で修正されていく可能性が高い。そのため、その際に明確なビジョンのないまま自由化の波に吞まれて余計な不利益を被らないためにも、今のうちにどのような点が GATS ルールの下で問題になりうる可能性があり、それに対してどのように対応するのかについて考えておくことは意味があると考えられる。

4.1. GATS の「一般的義務」からみた問題点

既述の通り、GATS の規定では、加盟国が遵守すべき「一般的義務」として「最恵国待遇」の原則がある。この原則は例外差別を行わないこと、国によって違ったルールを適用しないこと、を求めている。一方、シカゴ・バミューダ体制下ではすべてのルールを二国間協定によって定めることが慣習となっており、相手国によって適用されるルールが異なってくる。したがって、WTO/GATS ルールを基準に考えるとまず「最恵国待遇」原則の遵守の面で航空サービスに関する現行のルールは問題があることになる。特に、近年各国が積極的に締結している二国間のオープンスカイ協定などは、一見自由化の方向に進んでいるので問題なさそうに見えるが、実際には注意が必要である。オープンスカイ協定のある国と締結し、ある分野に関する自由化を行った場合、最恵国待遇の原則に従うと自動的に他のすべての国に対しても同じ条件で自由化を行う必要が出てくる

16 附属書第1項において、以下のように確認されている。“It is confirmed that any specific commitment or obligation assumed under this Agreement shall not reduce or affect a Member’s obligations under bilateral or multilateral agreements that are in effect on the date of entry into force of the WTO agreement.”

ためである¹⁷。現状では運輸権に関しては GATS の適用除外範囲であり、適用しなければならない CRS やチケット販売業務などに関してはかなりの国で規制緩和が進んでおり自由化の面で問題がないレベルになっているため、喫緊に最恵国待遇の問題が議論に乗ることはないが、今後の WTO における議論の流れによっては、注意が必要となってくる。

その他の一般的義務である「透明性の確保」と「国内規制の客観性・合理性」については、具体的にどのような状況であれば GATS 違反なのか、が曖昧なため明確な議論は出来ないが、二国間協定においては両国の同意の下行われていた極端な国内規制などがある場合は、この遵守義務に抵触すると判断される可能性もあり、注意すべきかもしれない。

4.2. GATS の「特定の約束」：市場アクセスの面での問題点

特定の約束については、GATS の現状のルールにおいては、各国が約束をしたもののみを自由化の対象とすればよいと、自由化を避けなければ約束しなければよい。また、附属書で決められている保守・修理サービス、販売・マーケティング、CRS 以外は GATS のルールを適用しなくても良いので、現行の GATS ルールのもとでは無理に自由化を進める理由はない¹⁸。しかし、附属書が 5 年ごとにその内容を吟味し、改訂される可能性がある以上、WTO での議論の方向によっては今後より幅広い範囲での約束表の提出や、遵守義務がある形での自由化が必要となるかもしれない。

日本を始め主要先進国では GATS ルールの適用が求められる 3 分野においてはある程度自由化約束をしているため、市場アクセスに関して問題になるのは現在附属書によって除外されている分野、特に運輸権に関する部分である。現行のシカゴ・バミューダルールにおいては、相手国企業に付与する運輸権の範囲は二国間協定でそれぞれの国について別個に定められるが、そもそも二国間協定の考え方自体、両国間の航路を両国の航空会社で分け合うという発想であり、第 3 国の航空会社が参入する余地がない。また、大部分の協定は第 4 の自由か第 5 の自由あたりまでしか自由化されていない。特に国内航空（カボタージュ）については、伝統的に国内航空会社が携わることになっている国が多く、第 8、第 9 の自由に関しては比較的自由化の進んだオープンスカイ協定でも保護され続ける場合がほとんどで、第 3 国どころか協定相手国企業にすら開放されることはない¹⁹。つまり、現状では、運輸権は国際航路に関しても二国間協定を締結した当事国の企業のみしか開放されていないと、国内航路に関しては外国企業が参入する余地はまったくない。このような状況は、

17 ただし、既述の通り、GATS 第 5 条において、自由貿易協定など自由化を目的とする協定は認められている。ただし、あくまで多国間の自由化を促進するための補助的措置として定義されており、協定によって他国が以前より不利な立場に置かれることがあってはならない。また、現行のルールが最恵国待遇を満たしていない場合、GATS 第 5 条のもとの協定を結ぶのは難しい。さらに、GATS 第 5 条では、協定には相当な範囲の分野を含むこと、および第 17 条の意味での差別を撤廃すること（内国民待遇に相当する）を求めており、シカゴ・バミューダ体制下の二国間協定とは相容れない。

18 たとえば日本の約束表においては、3 分野とも、海外消費者の消費（モード 2）と消費者商業拠点の設立（モード 3）についてはごく一部の例外（保守・修理サービスにおいては許認可企業数を制限しようとしている）を除いて自由化を約束し、自然人による提供（モード 4）については約束していない。このほかについては GATS ルールを適用する必要がないので、そもそも約束表に記載されていない。

19 典型的な例がアメリカが締結しているオープンスカイ協定である。アメリカはオープンスカイ協定に積極的な国であるが、国内航路に関してはオープンスカイ協定締結国に対しても、安全保障上の理由（軍需物資、兵員を輸送することがあるため情報が漏洩することを防ぐ、という理由）を楯にこれまで開放したことがない。

市場アクセス、という面から見ると極めて厳しい規制がかかっていると判断されることになる。

さらに、二国間協定締結国の航空会社にとっても、協定で路線や便数、空港における駐機スポット数などある程度決められてしまうため、便数を増やしたい、他の路線に参入したい、などの意志があったとしても認められないか、認められるまで時間がかかる。そのため、締結国の企業ですら、市場アクセスの機会には完全には与えられていない、というのが現状である。ただし、この点に関しては、オープンスカイ協定が締結されている場合などはかなりの程度自由化され、市場アクセスが確保されるようになってきており、LCC などの新規参入企業が路線を確保することが容易になってきている。

運輸権以外のサービスについては、GATS のカバー範囲である航空機のメンテナンスサービスを含めた空港サービスに関する参入規制（外資規制や許認可制、事業枠の割当制など）、およびチケット販売などの拠点開設に関する参入規制（許認可制など）が問題となる可能性がある。意図的な貿易制限のための措置であるなしにかかわらず、これら分野に関する許認可制、事業者に対する枠の割当制などは、市場アクセスの可能性を制限するため潜在的な新規参入者に対する競争を阻害することになり、結果的にサービス貿易の阻害要因になりうる。一般的に、特に空港運營業務や空港におけるサービス提供業務は、国内企業（場合によっては公営企業）が独占的、寡占的に携わっていることが多く、外国企業や国内の潜在的な新規参入企業が市場にアクセスすることが困難になっている。この点についても、GATS の見直しにより遵守義務が市場アクセスにまで拡大されたり、除外分野が縮小されたりした場合は問題になる可能性が出てくる。場合によってはオープンスカイ協定などを活用し事前に自由化を進めておくことも、今後のサービス貿易交渉において有利なポジションに立てるため有効な選択肢かもしれない。

4.3. GATS の「特定の約束」：内国民待遇に関する問題点

内国民待遇についても、現在のシカゴ・バミューダ体制においては、ほとんど確保されていない。そもそも外国企業が市場アクセスできないことの方が依然として圧倒的に多いので、内国民待遇以前の問題になっていることが多い。4.2節と重複しない（市場アクセスは一定程度確保されている）場合について考えると、チケット販売などのために外国市場に拠点を開設している外国航空会社、空港サービスを提供するために参入している外資系企業、CRS を構築するシステム開発企業に関する外資系企業の参入、などが内国民待遇に関して問題となる可能性がある。

外国企業が国内に拠点を開設したり市場参入する際に、国内企業には適用されない規制がかかるとうると、内国民待遇の原則に違反することになる。たとえば、補助金は国内企業に優先的に配布される、外資系企業と国内企業の税率が異なる、雇用者に関する特殊な要求をつける、などの規制をかけている場合、潜在的には内国民待遇の原則に抵触する。日本は技術開発に関する補助金については内国民待遇を約束しない（つまり国内企業を優先する）ことを GATS に提出した約束表に明記しているが、現状では約束しなければすむにしても、将来的には GATS の交渉の方向性によ

っては問題となる可能性があり、どのように対応するか考えておかなければならないだろう²⁰。

5. まとめ

本稿では、国際的なサービス貿易自由化の流れに鑑み、とくに国際航空運輸サービスに焦点を当て、自由貿易体制のルール作りをめざす WTO/GATS の理念、考え方と、現行の国際ルールであるシカゴ・バミューダ体制の考え方を比較検討し、WTO/GATS におけるサービス貿易自由化の流れがより加速した場合、現行の国際ルールのどの点が問題になり、改正が必要となってくるかについて考察した。その結果、現在の WTO/GATS ルールは国際航空サービスについては除外規定を設けており、現行の国際ルールが優先される状態になっているため、しばらくは WTO/GATS のもとでの貿易自由化を考える必要がないこと、ただし昨今の国際的なサービス貿易自由化交渉の進展により例外規定が縮小される、あるいは「特定の約束」に関して現在より強制力を持った形での遵守義務が付加される、などの状況の変化があった場合、現行のシカゴ・バミューダ体制はかなり問題があることが明らかになった。とくに、シカゴ・バミューダ体制が二国間交渉におけるルール作りを基本としている点は、WTO の2つの基本理念である最恵国待遇、内国民待遇（及びその前段階としての市場アクセス）に関して根本的な問題を内包しており、WTO/GATS ルールに適合させるためには大幅な制度改革が必要となることが明らかになった。

現在 WTO/GATS において国際航空サービスが例外規定によってかなりの部分適用を除外されている理由がまさにここにあり、WTO 設立までの限られた時間での交渉では現行ルールをWTOの理念に適合する新しい体制に作り替えることが困難だと認識され、先延ばしにされたというのが実際の所である。そのため、長期的な交渉によるルールの改正やより厳格な GATS ルールの適用の可能性まで排除しているものではない。むしろ、長期的には例外規定を縮小、あるいは削除する方向で交渉を行っていかうという意図の表れが、附属書にある「5年ごとに再検討すること」という規定であると考えべきであろう²¹。我が国の対応は、現状 GATS ルールから除外されているので対応する必要がないからという理由で特に具体的な対応策を検討しない一方で、オープンスカイ協定についてもWTOにおける多国間交渉を重視、優先するというこれまでの外交上の立場から消極的である、という曖昧なスタンスになってしまっている。このままでは今後の WTO/GATS の交渉の方向性、あるいはオープンスカイ協定などによるシカゴ・バミューダ体制枠内での自由化の流れのどちらにもおいて行かれる可能性があり、危惧すべき状況である。WTO/GATS ルールにせよ、

20 ただし、日本の市場アクセス・内国民待遇に関するスタンスは、この分野においては他国と比べ自由主義的である。提出している約束表を見ても、GATS の適用範囲である3分野に関する市場アクセス・内国民待遇の留保分野（自由化を約束しないもの）はあまり多くない。日本における国際航空サービスの規制の重さは、おもにシカゴ・バミューダ体制下の二国間協定の内容によっている。

21 ただし、他の分野では貿易自由化に積極的なアメリカが、現行の二国間協定をベースとしたルールの下でオープンスカイ協定を各国と締結していく方が自国の都合のよいルールになると考えているようで、WTO/GATS のもとでの多国間の自由化交渉についてはこの分野では積極的ではない。そのため、強い発言力で多国間交渉をリードする国がないのも確かである。

現行のシカゴ・バミューダ体制にせよ、どちらかをベースとして日本はどのように対応していくのか立場を明確にしていく必要があるだろうし、その際に、WTO/GATS の枠組みを無視することは今後益々難しくなると考えられるため、この流れにどう対応していくかのスタンスを決める方が建設的なのではないだろうか。

（ふじい たかむね・本学経済学部准教授）

参考文献

- ANA総合研究所（2008）、「航空産業入門：オープンスカイ政策からマイレージの仕組みまで」、東洋経済新報社
- Ando, Mitsuyo (2005), Estimating Tariff Equivalents of Core and Non-Core Non-Tariff Measures in the APEC Member Economies, in Dee, Philippa and Michael Ferrantino (2005), *Quantitative Methods for Assessing The Effects of Non-Tariff Measures and Trade Facilitation*, Singapore, World Scientific, pp235-288
- Cossy, Mireille (2008), Some Thoughts on the Concept of “Likeness” in the GATS, in Panizzon, Marion, Nicole Pohl and Pierre Sauvé (2008), *GATS and the Regulation of International Trade in Services: World Trade Forum*, Cambridge, Cambridge University Press
- Findlay, Christopher and June-Dong Kim (2002), Issues in Domestic Regulation in Services, Stephenson, Sherry, Christopher Findlay and Soonhwa Yi (2002), *Services Trade Liberalisation and Facilitation*, Canberra, Asia Pacific Press, pp160-176
- 外務省（2007）「外交政策」HP、<http://www.mofa.go.jp/mofa/gaiko>
- 外務省経済サービス貿易室（1997）、「WTO サービス貿易一般協定：最近の動きと解説」、日本国際問題研究所
- Gonenc, Rauf and Giuseppe Nicoletti (2000), Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation, *OECD Economics Department Working Paper 254*
- Hoekman, Bernard (2006), Liberalizing Trade in Services: A Survey. *World Bank Policy Research Working Paper 4030*
- Hummels, David (2006), Transport Costs and Trade over Time, in Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and European Conference on Ministers of Transport (ECMT) (2006), *Transport and International Trade: Round Table 130*, Paris, OECD, pp7-26
- Johnson, Martin, Tendai Gregan, Geraldine Gentle and Paul Belin (2000), Modelling the Benefits of Increasing Competition in International Air Services, in Findlay, Christopher & Tony Warren (2000), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, London, Routledge, pp119-151
- List, John A. (2009), The Economics of Open Air Markets, *NBER Working Paper No.15420*
- 村上英樹・高橋望・加藤一誠・榎原胖夫（2006）、「航空の経済学」、ミネルヴァ書房
- Panizzon, Marion, Nicole Pohl and Pierre Sauvé (2008), *GATS and the Regulation of International Trade in Services: World Trade Forum*, Cambridge, Cambridge University Press
- Wensveen, John G. (2007), *Air Transportation: A Management Perspective (6th edition)*, London, Ashgate
- World Trade Organization (1994), *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization Annex 1A: Multilateral Agreements on Trade in Goods: General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT1994)*, World Trade Organization, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm
- World Trade Organization (1994), *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization Annex 1B: General Agreement on Trade in Services (GATS)*, World Trade Organization, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm
- World Trade Organization (1999), *The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multinational Trade Negotiations*, Cambridge, Cambridge University Press
- Yi, Soonhwa (2002), Promoting Transparency in Services, in Stephenson, Sherry, Christopher Findlay and Soonhwa Yi (2002), *Services Trade Liberalisation and Facilitation*, Canberra, Asia Pacific Press, pp144-159