

両大戦間における国際航空条約の成立過程

岡 田 清

1. はじめに

ライト兄弟がアメリカのノース・カロライナ州のキティーホークにおいて動力による飛行機の初飛行に成功したのは1903年のことである¹⁾。その後、1914年に第1次世界大戦が始まるまでの11年間に飛行機の性能は急速に向上し、やがて戦争の手段として利用されるまでになった。領土の狭いヨーロッパ諸国においては、飛行機は簡単に国境を越えることができ、武器の役割を持つようになったのである。それと同時に飛行機の高速度性能から簡単に国境を越える国際間の交流が徐々にではあるが増大していった。そのため、第1次世界大戦が始まる前から国際航空を規制する動きが見られるようになった。

1910年には早くも国際航空を規制するための国際会議の開催がフランス政府によって提案され、18カ国の代表がパリに集まって協議した。その時の協議事項となった課題は、公用機（政府所有）と民間機の区別、航空機の国籍、飛行免許、航空機の標識、国際運航ルール、運送関係文書、着陸時の税関・警察対策、航空機の免税措置、着陸後の航空要員・器具の保護措置、救援・救助などであった。これらの諸問題に関する条約草案も起草されたが、さらに検討を重ねることとして採択されるまでには至らなかった。会議中、フランス政府は、国際航空事務局（International Bureau of Air Navigation）の設置を提案したが、協議事項の予定になかったという理由から議論の対象とはならなかった²⁾。このような経過を経て、1913年にドイツとフランスの間で最初の国際航空協定が締結された。

しかし、やがて第1次世界大戦に突入したため、それまでの多国間協議や独仏航空協定はいわば航空協定の入口の役割を果たした程度であって、本格的な多国間協議は第1次大戦の終了後の1919年になるまでは行われることはなかった。かくして1919年のパリ平和会議によって航空委員会が設立されたのに伴って国際航空条約締結の動きが正式に動きだしたのである。これが有名な1919年のパリ条約である。パリ条約は、2つの意味で後の航空の発展の基礎となるものであった。その第1は、国際航空法の基礎が確立したことであり、第2は国際航空に関する多国間条約の基礎となったことである。しかし、初めからパリ条約が世界的な規模での多国間条約となったのではなく、当初は航空機の航続距離が短かったこともあって国際航空といっても同じ大陸内の飛行に過ぎなかったため、大陸内の航空協定の締結を模索する動きが先行し、やがて航続距離が延長して大陸間航空が可能になるつれて世界的な規模での航空条約の統一が不可欠となってきたのである。したがって、航空機材の進歩が国際航空の範囲の拡大を促し、そのことから国際航空条約の締結に参加する国が拡大していったという経過をたどったのである。最初に締結されたパリ条約に新たに締結された条約が加わり、それが結果的に新しい衣をまとったパリ条約になるという経過をたどったのである。

パリ条約が当初から多国間航空条約として世界的規模で認定されたわけではない。その間の経緯の中に、他国間条約締結の難しさを見てとることができる。多国間条約の確立が困難な理由は、航空の持つ特性から各国の軍事的・政治的・経済的利害が強くからむ問題を多く含んでいることである。このことが包括的な多国間航空条約の締結を困難なものにさせているのである。

本稿は、このような国際航空が固有にもつ性格から多国間条約の成立に至る過程で直面したさまざまな問題を検討することを目的とするものである。

- 1) 飛行機が登場する前に飛行船が出現しており、その第1号機は1900年7月5日に飛行を開始した。ライト兄弟は、1903年12月17日にフライヤー1号によって4回の飛行に成功した。最長飛行距離250メートル、時間59秒の飛行であったといわれる。木村秀政, 世界航空史案内, 平凡社カラー新書97, p. 24.
- 2) Osborne Mance, International Air Transport, Oxford Univ. Press, 1943, p. 1. 以下の内容も本書に負うところが多い。

2. パリ条約の締結とその後の展開

国際航空法の基本的な基盤となったパリ条約は、1919年10月13日に連合国ならびにその関係国26カ国によって調印された。パリ条約の正式の名称は「航空規制に関する条約」(Convention Relating To The Regulation Of Aerial Navigation)であり、追加の議定書(Protocol)は1925年5月1日に調印されている。条約は何回かの修正を経て、多国間航空条約の基礎となったのである。条約の内容は、第1章総則(4条)、第2章航空機の国籍(6条)、第3章耐空・性能証明書(4条)、第4章外国領土の上空飛行許可(4条)、第5章出発、飛行中、着陸時に順守されるべき規則(7条)、第6条輸送禁止(4条)、第7章国有機(4条)、第8章国際航空委員会(1条)、第9章最終条項(9条)、合計43条で構成されている。

総則の第1条は、領空の「完全かつ排他的主権」(complete and exclusive sovereignty)を規定したものであり、国際航空法の根幹となるものである。それ自体は、多国間条約であるが、一国の主権を認めるという意味で二国間協定に道を開くことになるという性格をもっているといえる。

ここでいう領空は、母国と植民地、それが属する領海を含む自国領土と規定され、平時においては各締約国はパリ条約によって規定されている条件が順守される限り、他の締約国に対して「無実の通過」(innocent passage)の自由を与えることを保証するものであり、他の締約国の航空機に対して上空通過の規制をする場合には、規制は国籍に関係なく適用され

るものとされた³⁾。この排他的主権の問題は1919年以前にも議論になったものであり、はじめは空の自由に賛成する国が多かったが、第1次世界大戦直後からは反対が出るようになった。そのため、パリ条約第5条では、特別かつ暫定的認可の場合を除いて、締約国の国籍を有しない航空機の上空通過を許可しないものとするとして規定した。第1条の規定を強化する形になっているのである。この規定に対して、中立国は主権原則に反するとして反対した。アメリカやカナダも、西半球の非条約国との間で協定の締結ができるよう要求した。これらの反対は、3年後の1922年の修正によってようやく解消した。非締約国の航空機が締約国の上空を通過することを認める目的で締約国が条約を締結することを認めるというのがその内容であった。こうして上空の排他的主権（第1条）と非締約国による上空通過に関する条約締結（第5条）が決定することとなったのである。

パリ条約において特徴的な条項は、これ以外に第15条の国際航空路の確立を規定した条項と第34条の国際航空委員会に関する規定である。国際航空路に関する規定は、上空通過される国の同意を受ける必要があることを規定したものであり、特に反対はなかったが、国籍とは無関係に許可が与えられるべきかどうかについては言及していない。「国際航空委員会」(International Commission for Air Navigation, C.I.N.A.)は国際連盟の指示にしたがって常設されたものであり、34条にその構成・義務が規定されている。それによると合衆国、フランス、イタリア、日本から2名、イギリス及びその属領とインドから1名、その他締約国から1名をもって構成され、投票権を規定した。締約国からの条約修正についての提案の受理など7項目の義務が規定されている。この点については委員会の設置については反対はなかったが、投票権について中立国から反対がでた。何回かの修正の後、1935年には一国一票に落ち着いた。

1923年には、ドイツは他の締約国と完全なイコール・フットィングにおかれることを要求するようになった。このようなドイツの立場は、1929年

にアルフレッド・ヴェガート博士 (Dr. Alfred Wegerdt) の覚書の形で発表された。これは個人的覚書の形をとってはいるが、ドイツ政府の承認をとったものであり、それはパリ条約第41条と42条に強く反対したものである。そこでは中立国と交戦国の間ではっきりと差別的な取り扱いがされており、ドイツは不利な立場におかれていた。それだけでなくドイツが心配したのは、当時は世界の航空条約はパリ会議、イベロ・アメリカン会議、パン・アメリカン会議の3つのグループによって締結されており、それぞれ別々に国際航空法を決定しようとしていたことであり、国際航空条約の主導権について危機感を抱いたのである。ドイツ政府は、国際航空委員会が国際航空の最高委員会とすべきであり、そのためにはパリ条約はすべての国を招待して徹底的な討論の上、改定一航空協定の統一化一されるべきであると考えたのである。その意味で、ドイツの提案はパリ条約を強化し、世界的規模で通用する多国間条約にすることを意図したものであるといえ、パリ条約の改定に極めて協力的な態度を示したのである。それを受けて、国際航空委員会は、ドイツ、アメリカを含む非締結国の参加による特別委員会を開催した。そこでは多くの修正が議決された。委員会における公用語もそのひとつである。それまではフランス語が広く利用されていたが、ドイツはドイツ語も公用語に含めるべきであると提案したが、結論をえないまま先送りされた。アメリカの代表は、1919年にパリ条約が締結された時には国際連盟に参画していないため国際航空委員会にはオブザーバーの地位に止まっており、その時アメリカの要求として4条件を出していたが受け入れられなかったという経緯があり、ドイツの提案と共に繰り返し4条件を提案するに止まった。

かくして1919年条約の修正議定書は、1929年6月と12月の2回に分けて調印されたのである。調印された第5条の新しい内容は、各締約国は非締約国と特別条約を締結する権利を有するというものであった。このような特別条約の規定は、締約国の現条約に対する権利の侵害にはならないとい

う内容に修正したのである⁴⁾。締約国の目的に合致する限りにおいてこのような特別条約は現条約の総則に抵触するものではないとしたのである。それを国際航空委員会に連絡し、委員会は他の締約国に通告することとするというものであった。このような修正はあったものの、1919年条約は1939年夏までに、39カ国が批准した。むしろ修正を行ったからこそ39カ国の批准が可能であったのであり、他の2つの条約に対する牽制効果が働いたというべきであろう。にもかかわらず、4カ国（ボリビア、チリ、イラン、パナマ）が脱退し、オーストリア、チェコスロバキアはドイツに吸収されて批准国としての立場はなくなってしまった。批准に失敗した国は、ブラジル、中国、キューバ、ドイツ、ハンガリー、メキシコ、トルコ、アメリカ、ソ連などの諸国であった。こうして数回の修正の結果徐々にではあるが、国際航空の多国間条約の骨格が固まっていった。しかし、このころには第2次世界大戦が近づいており、各国の航空政策は戦時体制へと転換するようになった。パリ条約は、1944年のシカゴ会議における96条からなる多国間航空条約としての「国際民間航空条約」(Convention on International Civil Aviation)に引き継がれることになったのである。

- 3) パリ条約において領土の範囲に植民地を含めたことは、当時植民地を多くもっていたイギリス、フランス、オランダにとっては重要な意味をもっており、その後国際航空委員会の投票権と関連するだけでなく、カボタージュの定義とも関連する問題であった。例えば、遠く離れた植民地と本国相互間の輸送は同一領土内という意味では国内線であるが、中間の着陸が避けられないとすれば、国内線とは見なしえないことになる。いずれもカボタージュと見るか、それとも無着陸で同一領土内の運航のみをカボタージュとみるかは問題点であり、領土の解釈と関連する問題である。
- 4) この段階でパリ条約は、多国間航空条約としての性格が弱まり、二国間双務主義の協定が成立する基盤ができたと解釈することができるであろう。二国間双務主義は「相互主義」(reciprocity)であり、運賃、時刻表、運輸組織などについて協定が行われた。しかし、二国間航空協定は、通過する第3国との交渉を前提にしなければ成立しないこともあった。上空通過の

許可を得るのに長い時間がかかることも少なくなかった。特に、輸送量の増大によって増便が必要な場合には特に難航した。

3. ハバナ条約の登場

これまで述べてきたようにパリ条約は必ずしも多国間条約として順調な道程を歩んだわけではなかった。1926年にはパリ条約に不満をもつ国が集まり、スペイン政府の主催でマドリドにおいて国際航空会議が開催された。その結果生まれたのが「イベロ・アメリカン航空条約」である。パリ条約においては主要国に比べてスペインが不利な立場に置かれたというのがその理由であるが、実際に締結されたイベロ・アメリカン航空条約は条約内容がほとんどパリ条約と同じ内容であり、9章43条から構成されているところも同じであった。付属書の5項目が違っただけであった⁵⁾。パリ条約の国際航空委員会（C.I.N.A）に代わって C.I.A.N.A（Ibero-American Commission for Air Navigation）を創設されることとなった点も同じであった。ただし、国際連盟の傘下には入らないものとされているが、その理由はアメリカが国際連盟に参加していないことに対する配慮からであろう。このイベロ・アメリカン条約に参画したのは、結局はアルゼンチン、コスタ・リカ、ドミニカ共和国、メキシコ、サルバドル、スペインだけであった。この内、アルゼンチンとスペインはパリ条約国でもあり、実質的にはまったく意味のないスペインの不満を表明するだけの場であったといってよかろう。まもなく、うたかたのように消えた。これに比べれば、パン・アメリカン同盟の主催の下に1928年にハバナにおいて開催された第6回パン・アメリカン会議は、パリ条約をなぞったようなイベロ・アメリカン条約とはまったく違った内容であった⁶⁾。それ以外にもパリ条約と異なるところもあるが、大きな相違点は第21条に空の自由について規定していることである。(1)国際航空に従事する締約国の航空機は他の締約国の入港が指定されている空港において旅客・貨物を降ろすことができる。(2)かかる国

の他の空港にいて国際輸送の旅客・貨物を降ろし、積み込むことができる。(3)ただし、ネイティブ航空機と外国航空機を同等に扱うものでなければならぬという趣旨の内容であり、いわば運送についての空の自由を盛り込んだものである。これらの内容は、パリ条約とは性格の異なるものであり、空の自由を広く理解しようとしたものといえよう。後年、1944年になってシカゴ会議においてアメリカ及びその他の諸国とヨーロッパ諸国とが空の自由をめぐる対立することになった背景は、すでにこの時期に根源があったといえる。パリ条約に同調する国々とハバナ条約に同調する国々では、明かに空の自由に関する認識に開きがあったのである。

しかし、パリ条約、ハバナ条約のいずれにおいても他の締約国の航空機に対して平時には「無実の通過」(イノセント・パッセージ)を認めることとなっていたが、イノセントの定義はどこにもなく、その削除の必要性が指摘されていた。相手国の同意が必要な国際定期航空を除けば、ほとんどすべての国が民間機の運航の事前承認は必要としないとなっていた。これを受けて、1935年、国際航空委員会は航空機にあらゆる便宜を提供するための一時的措置として着陸の際にのみ事前承認をとるよう勧告した。1938年5月には、国際航空会議(International Aeronautical Conference, C. A. I.)は、着陸しない上空通過の特別許可の規制はC.I.N.A.の規定に違反であるとした⁷⁾。この点でも上空通過について必ずしも意見が一致していなかったことを示すものである。

- 5) 技術的付属書は付けられていなかった。このような民間機の通過の自由は空の自由という広範な問題の一面であった。
- 6) パン・アメリカン同盟は、1911年まで逆上ることのできるアメリカ大陸の航空に関する非公式会議であるが、1923年に第1回公式パン・アメリカン会議がサンチャゴにおいて開催された。この時に委員会が条約を起草し、それが最終的にハバナで採択されたのである。
- 7) 国際航空会議は、最初は英仏だけの団体であったが、後に英仏ベルギー航空会議となった。さらに1939年には北ヨーロッパの8カ国の政府代表から

なる会議となった。

4. 両大戦間の国際航空の発展

1919年から1938年までの間に世界の定期航空は、著しい発展を遂げた。特に、1930年以後の発展が著しい。1938年における各国の飛行距離をみると、アメリカが群を抜いて大きく、8,100万マイルに及んでいた。次いでソ連の3,846万マイル、連合王国の1,433万マイル、ドイツの1,389万マイル、カナダの1,085万マイルと続く。当時の日本は332万マイルに過ぎなかった。

表 1. 定額航空の発展

年	全 世 界 1919—38	
	路 線 距 離	飛 行 距 離 (一 部 推 定)
1919	3,200	1,022,000
1920	9,700	2,969,000
1925	34,000	13,011,000
1930	156,800	69,505,000
1935	278,000	149,442,000
1936	305,200	179,243,000
1937	333,500	198,868,000
1938	349,100	233,756,000

[出所] Mance, International Air Transport, Oxford Univ. Press, 1943, p. 39.

1938年における航空機の登録機数は21,902機（民間機を含む）であった。その内、アメリカ大陸（北米・南米）は11,780機であり、世界の半数以上が北米、南米にあった。続いてヨーロッパ大陸に6,600機、英帝国に3,262機が存在していた。それ以外の地域では、近東が79機、極東が179機であるから、合わせても250機程度である。したがって、アメリカとヨーロッパで世界の航空機を二分していたことになる。当時、定期航空会社が保有していた機数は、世界全体で1,792機であり、その内訳はヨーロッパ大陸に704機、北米・南米に649機、英帝国に523機となっている。

表2. 登録機数, 1938年

	総機数 民間機を含む	定期航空会社数
英 帝 国	3,264	523
ヨーロッパ (大陸)	6,600	704
近 東	79	37
極 東	179	79
アメリカ (北米・南米)	11,780	649
計	21,902	1,792

〔出所〕 Mance, op. cit., p. 40.

1930年代には、これらの国々が航空の発展に向けてしのぎを削ったのである。しかし、その動機はさまざまであり、イギリスのように航空の発展によって本国と植民地との連絡、植民地間の連絡の促進、あるいは航空サービスによる郵便輸送などを計画していた国もあり、あるいは「貿易は国旗に従って伸びる。」という格言の通り航空輸送を重視した国もある。親密な関係にある国との連絡を強化することを目的とした国もある。また戦争に備えるための要員の確保も重要な機能であると考えられた。そのため、航空における国と国との関係の構築が重要な課題となり、相互に便宜供与を行うための交渉が行われた。しかし、遠くに領土をもたない国や自国の航空会社をもたない国は、はじめは交渉の利点を見いだせなかったが、やがて外国の航空会社の乗り入れの利益を享受するようになり、そのことが国際航空路線の拡張を促進していった。やがて自国の航空会社の育成のために補助政策を展開するようになった。

表3に見られるように、1932年には、航空会社に対する直接補助が多く、ポーランド (92.6%)、イタリア (91.6%)、スイス (71.0%)、スウェーデン (71.0%) というようにほとんどが国家の直接補助を行っていた。イギリス、オランダでも40%前後の補助が支給されていた。このことは航空会社の育成に国家がなみなみならぬ努力を傾けていたことをうかがわせるものである。ところが、競争が激化してくるにつれて、直接補助が大きな重荷

表3. 航 空 補 助

国	1923		1937—8		
	会 社 等	直接補助	会 社	直接補助	航空郵便
イ ギ リ ス	英帝国航空	35.7	英帝国航空 (1937-8)	31.3	37.4
イ タ リ ー	主要路線	91.6	アラ・リトリア (1938)	56.3	20.3
オ ラ ン ダ	全 社	41.1	K. L. M. (1937)	7.0	?
ポ ー ラ ン ド	全 社	92.6	L. O. T. (1937)	70.7	?
ス エ ー デ ン	全 社	69.4	A. B. A. (1938)	15.8	22.7
ス イ ス	全 社	71.0	スイス航空 (1938)	11.3	18.8
アメリカ合衆国	—	—	パンアメリカン航空 (1938)	—	51.6

[出所] Mance, op. cit., p. 47.

になるようになった。そのため航空郵便に対する補助制度を導入する動きが活発になっていった。

特に、アメリカは郵便補助によって航空輸送の育成を図ってきた国である。1926年に制定されたケリー法 (Kelly Act of 1926) によって郵便補助制度が確立しており、国内航空会社は1931年には総収入の83%の補助が行われていた。国際路線では1935年に85.2%に上っていた。しかし、1937—8年には表3に示されるように、51.6%まで削減され、国内航空会社の補助金は1941年には24%まで削減され、国際線でも1940年には59%まで削減された。それを見習ってヨーロッパ各国も直接補助から郵便補助に切り替える国が多くなったが、各国にとっても負担が大きくなり重荷になってきた。対外競争に勝ためには補助が不可欠であり、補助なしには航空会社の経営は成り立たない状態に陥った。

このような航空企業の経営困難を打開する方策は、たとえ一時的には補助が多くなっても長距離路線の就航に努め独立採算性の確保に努めるよう

になった。こうして1939年6月には、パン・アメリカン航空が北大西洋北部路線経由のヨーロッパ路線のサービスを開始した。英帝国航空（Imperial Airways）も同年の8月と9月に北大西洋路線の北部路線を開設した。それと同時に、フランスとドイツの航空会社に対しても北大西洋路線の実験飛行が許可された。南部においても、ポルトガルとアメリカの間の路線を開設する動きが出てきた。フランス航空のアゾレス経由の南部路線の交渉がまとまった。このように1930年代後半には、国の威信をかけた長距離路線への就航の動きが活発になっていった。しかし、各国間の競争が激化し、事業採算は好転するまでには至らなかった。

一方、ヨーロッパの中では採算の悪化を避けるため、航空企業間で収入プール制を導入する動きが出るようになった。第2次世界大戦がぼつ発するころには、さまざまなプール制が導入されるようになった⁸⁾。プール制は相互に収入を配分するのが普通であるが、為替相場の変動などで費用負担から収入配分に至るまでさまざまな問題に逢着した。そのため個々のプールを調整するための一般原則について I. A. T. A. において検討された。それに基づいて I. A. T. A. は運賃や時刻表などの共通の協約を決定した。しかし、このようなプール制は、過度の競争を回避するためとはいえ、個々の企業の独立性を減殺するものであり、航空企業の国家補助の役割をも減殺させてしまうことにもなる。そのため、国の威信をかけた無制限な補助競争に陥る危険を回避するためにも、プール制の役割を明確にしておく必要があった。かくしてヨーロッパの航空企業間では、第2次世界大戦後になっても広くプール制が導入されており、その延長線上においてヨーロッパ航空企業の一社統合計画案が提案されるまでになった。

- 8) シカゴ会議において採択された「国際民間航空条約」の第16章77条～79条においても共同運航組織とプール制について規定されている。

5. おわりに

1919年のパリ条約はその第1条において締約国の「完全かつ排他的主権」について規定している。これが歴史的な領空権確立の嚆矢になったことは指摘するまでもない。これに上空通過の許可主義（第5条）、航空機の国籍（第6条）の規定などが加わって、「空の自由」の問題が大きな一歩を踏み出したのである。しかし、無実の通過であるとか、領土の範囲の問題から派生する諸問題など条約の不備な点が指摘され、修正が繰り返されたが、大筋の内容は変わらなかった。その意味で、飛行ルート、飛行方法などの航空の技術的問題についての多国間条約は比較的順調な成立をみたが、経済的問題となると多国間条約ではなく二国間条約に依存する体制となり、それが現在まで続いている。したがって、国際航空条約は多国間条約の枠の中で処理するものと、二国間条約によって処理するものに2分されているのである。

このことは領空主権主義を採る以上、当然の帰結であるといってもよからう。それが各国の主権に基づく国益や威信を形成する基盤となっているのである。そのことは一国の中でも同様であり、地域や都市のプレゼンティジ（威信）を高めるための要求となるのである。航空権益の配分は、相互主義にならざるをえない宿命がそこにあるのである。しかし、ハバナ条約では、パリ条約にはなかった新しい条文を加えて、空の自由について拡張解釈を提示しようとした。そこにパリ条約とは違ったハバナ条約の特色が見られるのである。ハバナ条約は、パン・アメリカン同盟によって締結された条約であり、パリ条約がヨーロッパを中心とした条約であるのとは基本的に異なるものである。まったく違った発展の道を歩んだ両大陸の性格を反映したものともみることもできる。そのことはそのまま「空の自由」に対する認識の差となって現れているように思われる。

二国間協定主義を重視するパリ条約とそれに加担するヨーロッパ諸国と

幅広い空の自由を主張するパン・アメリカン諸国との対照的な差が見られるのである。この差は、1944年にシカゴで開催されたシカゴ会議にそのまま持ち込まれたのである。その結果成立したのが、国際民間航空条約である。そこでもアメリカの主張する完全なる空の自由は退けられ、ヨーロッパ諸国、特にイギリス、フランスが主張する二国間協定主義が再確認されたのである。その意味で、第2次世界大戦後の国際航空条約の枠組みはパリ条約の血を受け継いでいるというべきであろう。

（本論文は、成城大学特別研究助成による研究の一部である。）