

## 国際航空運賃の決定と運賃

### コントロールの見通し(二・完)

吉川 貫 二

#### 四 国際航空運賃の決定に対する

##### C A Bの権限の有用性

国際航空輸送における運賃に関して、C A Bの法律上の権限が及んでいるのは、現在のところでは、主として差別扱いの除去についてである。<sup>(4)</sup> 先ず議会在が、次いでC A B自体が、この分野における規制の拡張を敢えて否定しているのは、最も重要な次の二つの事柄によるものとみられる。すなわち、第一には、海運との相似性であり、この場合、運賃を全面的に規制することが、これまでのところ実行不可能であり、かつまた、望ましくないと思われてきたことである。第二には、アメリカ合衆国の航空業者、特にパンアメリカン社の立場であつて、同社としては、アメリカの航空業者をして、外国との競争に対応し、かつ外国政府の報復を回避せしめるためには、運賃決定上に融通性をもたすことが、是非とも必要であるとの意見を持つてゐることである。<sup>(5)</sup> しかしながら、C A Bとしては、長年にわたつて、国内の分野において、C A Bが行使してきたと同等の権限

をば、国際運賃に対しても行使できるように、議会に対して懇請してきた。一九四六年にパーミュニョダにおいて、イギリス代表との間で締結した航空輸送協定の下で、アメリカ合衆国政府は、この種の権限を獲得するために最大の努力を払った。なお近くは、すでに述べたように、大統領は、「運賃に対して政府の影響力をより効果的にする」ために、この種の権限をC A Bに与えるべきであるとのステートメントを確認し、さらに、一九六三年における北大西洋路線での運賃引下げに対し、ヨーロッパの諸国からその容認を拒否された際のアメリカ合衆国のいかなるも無力からみて、この種の要求の緊要性が一段と高められた。

アメリカ合衆国の政府にしろ、また、その他の国々の政府にしろ、それら政府所屬の一機関が、国内の交通に課する運賃をコントロールすると同じように、国際航空運賃を一方的にコントロールできないことは明らかである。国際運賃は、直接多数の国に利害關係を持つてゐる。といふのは、国際運送業者は、一般的にいって、いずれの重要路線においても競争しており、また、旅客も荷主も同じく二国の人達だけではないからである。国際運送は、物理的に少なくとも二国間の同意なくしては存在し得ないから、国際運賃は、多数の国々からの影響を免かれることはできない。

そこで、かりにC A Bの運賃上の権限が、協定上の武器とは違つて、一種の規制手段として行使されるとすれば、この行使は、他の關係各国政府との協力の下に、多面的に到達した決議

や方策を通してなされねばならないであろう。このような密着的な監督が、かつては可能であつたし、また、もしもC A Bに運賃に對する完全な法律上の特權が与えられざれば、それが有効となるという議論がこれまで行なわれたことがあつたけれども、原則通りの有用な政府間の協定が存在しなかつたことは、この研究の前節で明らかにした事實に照らして全く明白である。それ故に、この分野における國際協力の可能性は、長期の見通しのカテゴリーに属するものであり、これについては、結論において考察することとしたい。

究果的な規制問題については、しばらくまで措き、また、實際生活の事實をあるがままに受けいれるとして、われわれは、現在國際運賃を決定している協定上の過程において、アメリカ合衆國の兵器庫の付加物としての運賃特權が、どの程度の有用性をもっているかを考察することに餘先きを向けよう。またところ、政府がなんらかの余分の權限をもつことは、考えられる一部の協定上の關係では、少なくとも幾分かの迷惑をかけるに値するものとみられるかも知れないし、また、たとえこの權限がめつたに行使されなかつたとしても、その權限は少しも失われはしないものとみられるかも知れない。しかしながら、みられる如く、事柄はしかく簡單ではない。

C A Bが國際運賃に對して、その權限を拡張するについては、ごく最近に、しかも最も顯著に、ジェット運賃に對する一九六三年の論争に關連して、アメリカ合衆國の政府代表によつて提唱されている。

当初の地位からの撤退を「ほのめかしている」C A Bに對し、その書簡の中で、國務長官は、この種の權限を持たないことは、この國の退却を余儀なくするものであるとの意味を強く含ませている。しかしながら、事實はこの意味合いを支持しているとは思えない。アメリカ合衆國とヨーロッパの多数の國々(このうちにはイギリスも含まれている)との間の國際航空の規定しているパーミューダ型式の双務協定の下では、もしも完全な運賃特權が法律によつてC A Bに与えられた筈には、ヨーロッパの政府がアメリカ合衆國の航空サービスを停止する權限(目下調停中)が終止することは事實である。だから、もしもC A Bが一九六三年の春に運賃特權を獲得したとすれば、ヨーロッパの政府は、アメリカ合衆國の航空会社のサービスを停止するぞと脅かしをかけることはできなかったであろう。一方、同じ条項によつて、アメリカ合衆國もまた同じく、C A Bが運賃特權を獲得に至るまでは、他の國々のサービスを停止する種裏を持つてゐる。そこで、後退に代る有効な手段は、アメリカがその停止権を行使して、われわれの意見では高すぎると思える運賃で提供されているイギリスおよびその他の國々のサービスを停止することであつた。

何故にこのコースが採られなかつたのか。端的にいえば、國務省も、C A Bも、この種の行動をとる權限をもたなかつたか、それともまた、少なくとももつことを認めようとしなかつたからであるが、この種の權限は、アメリカ合衆國政府の特權の一つであつたことは、はっきりしている。

権限は、これら政府の一方または双方が持つていながら、これを行使しなかつたか、それともまた、国際協定の下で、アメリカ合衆国の権限の有効な履行に責任をもつこの政府機関が、十七年の間、転載器の側で眠っていたか、そのどちらかである。そのどちらの場合にあつても、権限の所在を明らかにし、手続上の欠陥があれば、それを除去することは、比較的簡単な事柄であると思はれるので、そうなれば、この種の停止権は将来の行使に役立つものと思はれる。

一九六三年の春に事態が停滞したとき、アメリカ合衆国のこの種の停止権は、当初の協定上の立場としては、強力な武器であつたはずである。たまたま、双方ともに停止権を行使するという事態に立ち至つたとすれば、この行動の段階は、ある程度、航空業者が行なうことのできる相互着陸協定のうちで、どちらが比較的有利であるか——たとえば、アメリカ合衆国の航空業者にとっては、イングランドの代りにアイルランドに着陸することの不利と、ヨーロッパの航空業者にとっては、アメリカ合衆国の代りにその隣国に着陸することの不利との比較——にかかつているとみてよからう。たとえ、このような難局が実現したことはなかつたにしても、これらの相互協定を考慮することは、明らかに関係各国に対する協定上の武器としての停止権の相対的価値に影響を与えたと相違ない。しかしながら、重要なことは、ヨーロッパの多数の国々では、収支のバランスからみて、大西洋横断ツーリスト旅客の減少から受ける損失は、アメリカ合衆国よりも当然ずっと大きいということである。

一方、もしもC A Bが一九六三年の春に、完全な運賃権限を持つていたとすれば、アメリカの航空業者のサービスは停止されなかつたはずであり、調停の結果がはつきりするまでは、C A Bの賛成している安い運賃で運航を続けることは自由であつたであらう。当時輸送力は大幅に過剰をきたしたので、その結果として生ずる競争上の圧力のために、外国の航空会社は、恐らくは、やむなくアメリカ合衆国の航空会社の安い運賃に従わねばならなかつたであらう。このように、運賃権限はまた有効な武器であつたと思はれる。輸送力が過剰でなければ、旅客が低運賃の航空会社に転移する程度は少なかつたであらうし、また、外国の航空会社を間接的に低運賃に従わざるを得なくする機会も少ないか、または、全然なかつたであらう。(アメリカ合衆国の航空業者が旅客の転移をはかるために、輸送力を大幅に増加することは、この場合実現性があると考へなくてよい。というのは、第一には、そのような輸送力の増加は、殆んど全くパーミューダ協定の条項と衝突するからであり、第二には、このような輸送力の増加に必要な期間は、この場合恐らくその関連期間中——すなわち調停の終るまでの期間中——は許されなかつたと思はれるからである。)

一般的について、運賃権限と停止権とが、パーミューダ型式の双務協定の下で、暫定的なコントロール(目下調停中)の手段として、どちらが効果的であるかについては、その時の特殊な事情によつて違つてくる。C A Bが最高運賃を実施したいと思つているケースについては、われわれは、次のように区別す

ることができる。すなわち、(一) C A Bが外国の航空会社から反対されているが、アメリカ合衆国の航空会社からは反対されていないケース。(二) C A Bがアメリカ合衆国の航空会社から反対されているが、外国の航空会社からは反対されていないケース。(三) C A Bがアメリカ合衆国の航空会社からも、外国の航空会社からも、いずれも反対されているケース。輸送力が大量に過剰である場合には、(一)と(三)とのケースは、アメリカ合衆国の運賃権限(ヨーロッパの停止権がないという意味合い)の行使によって有効に処理されるが、しかし、同時にまた、アメリカ合衆国の停止権(恐らくヨーロッパの航空業者の側でも、暫定的に行使するに限定される)によつて、その処理されることのできる。(二)のケースについては、この場合外国の航空会社によつて提案されている安い運賃に異議を唱えないことによつてのみ、C A Bは、アメリカ合衆国の航空業者に対し、最高運賃を実施せしめることができる。大量の過剰輸送力のない場合には、(一)のケースは、停止権によつて、よりベターに処理できるであろう。というのは、C A Bはどのケースにあつても、パーミューダ型式の双務協定の下では、外国の航空業者が認めている運賃を直接に決定することができるからである。(二)のケースは、運賃権限により、(三)のケースは、いずれにもせよ、どちらか一つの権限だけでは有効に処理できない。

C A Bが最低運賃を実施したいと思つているケースについては、われわれは、再び右に述べた航空業者の反対に関する三つのタイプに区別することができる(競争上の圧力によつて最低

運賃を間接に実施することは、もとより問題外であるから、ここでは相当な超過輸送力によつて特徴づけられている状態を別々に取り扱うことは必要でない)。ここでの一般的結論は、最高運賃の実施に関して到達したものと同じである。すなわち、(一)のケースは、停止権の行使を、(二)のケースは、運賃権限を、それぞれ求めるものとみられるが、(三)のケースについては、パーミューダ型式の双務協定の下では、取り扱いていけないと思われる。過去の記録はともかくとして、(二)のケースが、事实上今後は絶対に起らないと考えることは、非現実的である。たとえ、われわれがパーミューダ型式の双務協定で結ばれている國々の航空業者(補助金を受けている)による競争をば、最低運賃を実施しようとする停止権を行使するか、または、その行使を見込むことによつて、ある点で思い止まらすことが最上であることは、確かに可能の限界を超えてはいない。

そこで、一般的には、三陸運賃に対するC A Bの権限を拡張する法律を制定することは、外国の航空業者をコントロールする比較的有效な武器を放棄する犠牲の下に、アメリカの航空業者にC A Bの意思を押しつけようとする権限を増大することになる。もちろん、この結論の適用は、パーミューダ型式の双務協定によつて支配されている立場に対してだけであり、またこの場合ですら、「極く短期」においてのみである。もしも、運賃権限も、停止権も、この二つを同時に利用できるように、これらの協定が協議できるとすれば、アメリカ合衆国の政府は、もっと大きな兵器庫を持つことになるだろう。しかし、同じこと

がこの協定の相手方にも当てはまることになり、この変更の正味の効果を予想することは困難である。しかし、停止権が生氣をとり戻すか、運賃権限がそれに代るか、それともまた、再協議と法律の制定とによつて、この二つの権限が同時に利用されることになるかどうかは、いずれにせよ、パームューダ型式の双務協定の下では、最後の訴えは調停にある。調停の成行きが価格決定の一般経済原則に合致しようとは到底考えられない。いずれの当事者にとつても「苦難」を回避しつつ妥協によつて解決することの方がずっと望みがある。

かくして、結局は、単なる協定上の武器だけでは、現存の妥協による運賃決定の形から根本的な転向をもたらすことは、それ自体期待できないとみてよい。しかしながら、同時にまた、協定上の武器がどのように役に立つにしろ、これをアメリカ合衆国の側で、ほんとうに進んで行使しようという氣持があれば、アメリカの立場の誠実さとウェイトとを、調停者に印象づけることだけでも、アメリカの政府にとつては、簡単にこれを放棄することによつて生ずるよりも、ずっと満足すべき最終的な運賃決定をもたらすことが、確実に期待できるといわねばならない。この理由から、そしてまた、アメリカ合衆国政府の立場が近い将来には外国の航空会社の立場よりも、アメリカ合衆国の航空会社の立場も、もっと密接に一致していく可能性が大まきことからみて、この停止権を実行に移す時を失しないようにすることが、なによりも望ましいものといえよう。

パームューダ型式の双務協定が実施されない場合について

も、同様に一般的な結論が下せると思われる。この場合には、運賃権限と停止権とが容易に同時に利用できるだろう。そして、もしもこれらの権限が与えられるとすれば、その結果、アメリカ合衆国の立場がある程度強化されることは、疑いもないところである(法律が現在施行されている限り、C A Bは運賃をコントロールする目的で、外国の航空業者の免許を停止する権限を合法的に行使することはできそうにはない。)<sup>(9)</sup> また一方、協定上の立場というものは、部分的には、両当事者が与えることのできる認可についての厳格さとその代償との如何にかかつており、これら認可の評価は、多くの複雑な問題を含んでいる(たとえば、南米の当該国と往来しまたはそれを經由する大量の旅客からアメリカ合衆国の航空業者を遮断する代償として、南米の補助金を受けている航空会社をアメリカの空港から閉め出すことが、アメリカ合衆国にとって、いつが得策であるか)。しかし、これらの考慮すべき事柄は、このような議論の結果に影響を与える唯一のものではない。これらの国々が、相変わらず、自国の航空業者の方針や利益を、自国の国民利益と同一視する限り、いずれの当事者に対しても、思い切つた結果を残さないような「公平」な妥協が求められるはずである。そして究極的な結果は、調停から期待されるものと恐らくそう大した違いはなからう。しかしながら、ここで再言するが、アメリカ合衆国の進んで事に當らうとする氣持は、全面的な受動的行為に比べて、ともかくも、ずっと望ましい結果をもたらしそうに思える。

これを要約するに、もしも各國の政府が、それぞれ自國の航空業者に対して、型通りの態度を固執すれば、その運賃権限を拡張しようとする結果、C A Bは、パームニーダ型式の双務協定が適用されない場合のような協定上の権限を獲得することになるかも知れない。パームニーダ型式の双務協定が適用されている場合に、C A Bに完全な運賃権限を与えることは、停止の武器（容易に利用できる）、また近い将来に、アメリカ合衆國の立場を強化するのに、より一層役立つに相違ないと思われる。を放棄することを意味するものである。とはいへ、どちらの権限が存続するか、または、たとえそれが実施されたとしても、結局のところ、さうでない場合に比べて、さう大して違つた國際運賃が達成するとは思えない。

パームニーダ型式の双務協定の下では、停止権が戦略上優れていることについての、これまでの結論は、アメリカ合衆國政府が、近い将来に、運賃問題について、外國の航空会社とよりも、アメリカの航空業者と、ずっと密接な協定を結ぶものとの前提に立っている。もしも逆が真であるとすれば、C A Bは、その意思をば直接にアメリカ合衆國の航空会社に押しつけることができるから、運賃権限は優れた武器であろう。アメリカ合衆國の代表が、パームニーダにおいて、C A Bの権限を拡張しようとして、自國の政府に働きかけた際、目論んでいたのは、まさしくこの種の運賃権限の行使であつたことは、疑いのないところである。

要するに、これらの権限は、アメリカ合衆國の航空業者の運

賃引下げの傾向を抑制するために、したがつてまた、I A T Aのトラフィック・コンファレンスで協定をみた運賃体系の維持を助けるために、行使しようとの意圖をもつていた。右に述べたように、パームニーダ會議が開かれる直前に、イギリス政府は、パンアメリカン社が大幅に安い運賃で、イギリスに運航することを防止するために、同社のサービスを削除すると脅やかす必要があると考へた。最終的な防禦武器としての一時的な停止権は、C A Bが同社の運賃をコントロールする権限をもつに至つた後においてのみ放棄される旨を条件とする協定が作られたのは、このエピソードのためであつた。このようなわけで、この権限は、停止権を防ぐための代用と見做され、同時にまた、合議による運賃決定を支持せんとするアメリカ合衆國の仕度、すなわち、パームニーダでの一協定一の肝要な一部であつた仕事を、実効のあるものにする手段と見做されたことは、明らかである。外國の政府がアメリカ合衆國のサービスを停止するのに比較して、C A Bの運賃コントロールは、I A T Aの支持者の立場からすれば、アメリカ合衆國の言論界や國民の間の不利な反応を最少限にするという大した利益を持つてゐる。

#### 註

##### (1)

國際運賃に関するC A Bの規定を要約すれば、次のようである。すなわち、「外國の航空輸送に従事している國內および國際航空会社は、一切の運賃を含む運賃表をC A Bに提出しなければならぬし、これらの運賃を合法的な予告なしに変更することはできない。また、これらの航空会社は、割戻運賃、無賃または割引運賃による輸

送に関し、また州際運送業者に適用される不正な差別扱いはまたは不当な偏見に関しても同じ条項の適用を受ける。しかし、これらの航空会社は、十分なサービスを提供したり、直通サービスや直通運賃を設定したり、公正にして合理的な運賃を設定したり、他の航空業者と公平な分割を協定したりする義務は負わない。CABは、これらの航空会社に対して、公正にして合理的な運賃を設定することを要求できないし、また旅客や荷主に課する運賃を決めたり、不合理と思われる運賃を停止したり、直通サービスを設けることを要求したり、他のコンモン・キャリアーとの間に設定した運賃をコントロールすることはできない。」 Puffer, *Air Transportation* 389 (1941)。

(2) この法律は、CABに対して、完全な運賃コントロールを国際航空にまで拡張することの策の可否を議会に報告するよう命令している。正式に提出された報告は、主として、この種の拡張反対を勧告する上では、この場合、このテキストで引用している議論に拠っている。また、この報告では、差別扱、不公正な競争手段、免許、郵便料金などについてのCABの権限からみれば、CABとしては、国際運賃についても、相当の程度コントロールする権限が与えられているものと主張している。H. R. Doc. No. 478, 76th Cong., 2d Sess., 1939.

(3) この種の議論の著しい事例は、一九五六年の初めに、CABから Antitrust Subcommittee of the House Judiciary Committee へ提出された。ここでは、CABの代表達は、「CABに有効な運賃権限がなければ、IATAに対して有効なコントロールを行なうことができない。それは、一種の独占的な運賃決定カルテルの形をとるものである」と主張し、同時にまた、「現実の衝突

がしばしば起るのは、それぞれ自国の航空業者を支持している各国政府間においてではなく、グループの政府が、望ましくないとの意見の一致をみた政策を提議しつつあるグループの航空業者の間においてである。」と主張している。かくして、CABとしては、「提案された法律の下で、CABが運賃権限を実施すれば、旅客および荷主の利害を擁護することを切実に必要とするアメリカ合衆国来往の国際運賃体系に対して、政府が有効にコントロールすること」を立法者に保証することができるとの考えを持つ。S. *Hearings before the Antitrust Subcommittee of the House Committee on the Judiciary on Monopoly Problems in Regulated Industries* 2561—2565, *supra* note 29.

(4) 完全な規制を国際運賃にまで拡張することをサインした議案についての報告書の中で、Senate Commerce Committee は、提案された法律が、「IATAを通じて、国際航空運賃を設定するという現在の機構を維持するものではあるが、しかし、公平にして合理的な運賃を獲得することによつて、旅客および荷主を擁護する責任を遂行するに必要な法定手段をCABに与えるものである。」と主張している。S. Rep. No. 473, Part 2, 88th Cong., 1st Sess. (1963)。しかしながら、政府代表は、この委員会に提出された証書では、運賃の直接規制にその権限を行使することよりも、むしろ、運賃権限の戦略上の価値を重点強調している。S. *Hearings before the Senate Committee on Commerce on International Air Transportation Rates*, 88th Cong., 1st Sess. (1963)。

(5) この書簡の文面のなかで、関連のある部分は次の通りである。すなわち、アメリカ合衆国政府も、また、CAB

も、国際航空輸送における運賃を規制する法律上の権限を持つていないという点から見て、その「また、メキシコ合衆国の航空業者の競争的立場を保護するために」と、われわれとしては、アメリカ合衆国の航空業者に対する五月一日付の書簡に記載されているCABの勧告が、外匯の法律規則に違反したために航空会社が罰せられることのないような程度に修正されるべきであると提案した。

「われわれとしては、国際航空輸送における運賃に対する権限をCABに与えんとする法律の通過を促進する必要性(航空政策についての大統領のステートメントで認められた)を、この事態が強調しているものと信じ(Price) *ibid.*, p. 5.

(6) *Agreement with the United Kingdom Relating to Air Service, Feb. 11, 1946, 60 Stat. 1489, T. 1, A. S. No. 1507, Annex II at 1505-06.* この二連切な条項は次の通りである。

(e) CABが現在アメリカ合衆国内で、旅客や貨物の輸送のために、公正にして経済的な運賃に関して行動する権限が与えられていると同等な方法で、国際航空サービスによる旅客や貨物の輸送のために、このような運賃を決定し、かつ提案運賃を停止する権限がアメリカ合衆国の航空機関に法律によって与えられている場合には、その後は、契約当事者の各自は、もしも航空業者または航空業者達が、不公正または不経済な運賃を提案していると、その契約当事者の航空機関が判断すれば、一方の契約当事者の地域から他方の契約当事者の地域における一地点または多数の地点に至るサービスについて、それから航空業者の一つによって提案されているいかなる運賃をも防止するような方法で、その権限を実施することが

できる。もしも、右の(c)項に関する通告を受けた契約当事者の一方が、他の契約当事者の航空業者または航空業者達によって提案された新規運賃に不同意であれば、三〇日の指定期限内のうち前半の一五日が終了するに先立って、他方の契約当事者にその旨を通告し、これら契約当事者は、適当な運賃の協定に到達しよう努力しなければならぬ。もしも、このような協定に到達した場合には、各契約当事者は、このような協定を実施する法定権限を行使することになる。もしも、(c)項指定の三〇日の終りに至っても協定に到達しなかつたならば、当該航空業者の所属国の航空機関が、その運賃停止が至当であるとみなし限り、後の(d)項で略述する手続に従い、競争の解決しないままに提案の運賃を暫定的に実施することになり得る。

(f) このような権限が法律によってアメリカ合衆国の航空機関に与えられる以前には、もしも契約者のいずれかが、一方の契約者の地域から他方の契約者の地域における一地点または多くの地点に至るサービスについて、いずれかの当事者の航空業者または航空業者達によって提案された新しい運賃について、いずれも不同意であれば、右の(c)項指定の三〇日の期限のうち前半の一五日が終了するに先立って、他の契約当事者に通告しなければならぬ。そして、これらの契約当事者は、適当な運賃についての協定に到達する努力をしなければならぬ。そのような協定に到達した場合には、各契約当事者は、その航空業者または航空業者達が、このような協定運賃を実施するよう最大の努力をすることに出来る。もしも、このような協定が三〇日の終了までに到達できないとすれば、この種の運賃に不服を唱える契約当事者は、不満な運賃で問題のサービスを開始または継続する



ことを防止するに必要だと考える手段をとることができ  
る。」(6)項は、提案された運賃の変更については、三〇  
日の通告を必要とする旨の規定であり、(8)項は、調停に  
ついての規定である。)

(7)

*Hearings before the Senate Committee on Commerce  
International Air Transportation Rates supra note  
47* を通して、Magnuson 委員長は、国務省の法律顧問  
Abram Chayes に対して、アメリカ合衆国は、何  
故にパースミュタ協定の(f)項の最後の文句ではっきりと  
規定されているサービスの停止権を実施しなかつたか  
について説明を求めた。委員長は、この文句を声高らかに  
読み上げてから、次のような対話が交わされた。(p. 3  
7)

委員長 われわれは、そのような手段をとることがで  
きなかつたのか。

Mr. Chayes ノー、われわれは、そのような手段を  
とる国際上の権限を持つていているというのが、われわれの  
立場である。

委員長 何故にわれわれは、そのような手段をとらな  
かつたのか。

Mr. Chayes われわれは、そのような手段をとるいか  
なる国内上の権限も持つていないからである。C A B と  
しては、そのような権限を持つていないと声明してい  
る。

委員長 わたくしは、C A B についていつてい  
るのではない。国務省はどうかといつてい  
るのである。

Mr. Chayes しかし、国務省としては、アイドル・ワ  
イルド(ニューヨークの空港、現ケネディ空港)を呼び  
出して、イギリスの航空機を着陸させないようにい  
つていけることはできない。

(8)

特に次のような見落され勝ちな条約が、パースミュタ全  
議の最後の条例に記載されている。すなわち、「この協  
定の付録で述べられている幹線サービスについて、一方  
の政府の航空業者は、その運航に当つて、同じ路線の全  
部または一部で提供している他方の政府の航空業者のサ  
ービスに、不当な影響を及ぼさないよう、その利益に考  
慮を払ふ必要がある。」

(9)

On this point, see "CAB Regulation of Interna-  
tional Aviation," 75 Harv. L. Rev. 575, 584-585  
(1962).

(10)

C A B としては、これまで運賃権限の有用性をば、I A  
T A の運賃協定に従つて実施する手段である旨を強調し  
てきた。See, e. g., *Hearings before the Antitrust  
Subcommittee on the Judiciary on Monopoly Prob-  
lems in Regulated Industries supra note 29* at 25  
65.

## 五 合理的な運賃を獲得するその他の手段

政策についてのステートメントのなかで提議されている合理  
的な運賃を獲得するその他の手段のうちで、特別な考慮を払う  
必要があるのは、チャーターサービスを支持することだけであ  
る。これ以外の二つの手段——I A T A の勧告に不同意を唱え  
ることと政府間で論議を交わすこと——は、すでに前節で取り  
扱つたところであつて、これらの効果は全くとるに足らないも  
のであつたし、また他の政府の態度に著しい変化がない限り、  
今後その効果が少ないことは疑いの余地がない。

二つの不定期航空業者による国内および国際のチャーターサ

ービスに免許を与え、そしてまた、過去においてチャーターサービス提供に課せられていた厳重な制限をある程度緩和しつつある最近の命令書<sup>(1)</sup>のなかで、C A Bは、「免許を受けている専門家グループが営んでいるチャーターサービスは、大西洋横断市場において低いコストのサービスを維持し、さらにまた、これを増やしていく上で、相当有利である」との信念を述べ、かつ次のように言及している。

I A T Aがグループ運賃を採り入れたのは、少なくとも、*老の態度 Part 285* の航空業者(すなわち、定期サービスで旅客を輸送する免許を与えられていない航空業者)による大西洋横断のチャーターサービスが有効であることに刺激されたものであり、これらグループ運賃の継続は、I A T Aの航空業者の協定如何にかかっている。大西洋横断のチャーター専門家に免許を与えることは、大量市場の開発を目指す運賃体系を展開するようI A T Aの航空業者に刺激を与えるだけであつてはならない。このような免許は、定期サービスによる正札運賃が、それぞれどのようなコースをとるにせよ、季節的な大西洋横断市場において、安価な航空輸送を引続いて提供することを保証するのに役立つものと思われる<sup>(2)</sup>。

このチャーターサービスは、近年大西洋横断市場においては、安価な輸送の重要な源泉であつたことは疑う余地はない。C A Bによれば、一九六二年において、この種のサービスは、大西洋横断旅客の一一・四%に達しており、その運賃は、I A T Aのグループ運賃よりも五五ドル程度低いといわれている<sup>(3)</sup>。

なおその上に、*Part 289* がこの程改正されて、分割チャーター(すなわち、時間、マイル数または旅行を基本として航空機のキャパシティの半分をチャーターすること)が認められ、また、チャーター協会の会員数二〇、〇〇〇人という制限が除かれ、そしてまた、「トラベル・エジエント(チャーター団体の形成を助け、団体のメンバーに対する航空輸送の販売を取り扱い、チャーター飛行の管理に当り、各個人に陸上旅行を勧誘し、または、そのエジエントがチャーター協会のメンバーであれば、チャーター飛行または陸上旅行の代償として手数料を受け<sup>(4)</sup>)」に対する現在の制限が除かれたので、「この種のサービスの開発は、促進されるものと思われる<sup>(5)</sup>。

しかしながら、幾つかの理由からみて、この種の行動が定期運賃や定期サービスに与える影響は、あまり期待できそうにはない。第一には、これらの不定期航空業者は、主として、周知のヨーロッパの定期航空会社(これまで数年にわたつて、大西洋横断のチャーターサービスに従事してきた)と比較して、明らかに競争上不利であつたし、恐らく今後もなおそうである。一九六二年には、*Part 285* の航空業者(貨物航空業者も含めて)による大西洋横断のチャーター旅客は僅かに二六%、アメリカ合衆国の免許航空業者によるものは一〇%、ヨーロッパの航空業者によるものは六三%であつた。第二には、これらトラベル・エジエントが編成して、これが助成を圖っているマイル・エキスペンスの旅行用として、航空機をチャーターできないというC A Bの制限的な規制が依然として行なわれているの

で、これが不定期航空業者によるチャーター旅客を抑制することになっている。<sup>(6)</sup>しかしながら、恐らくもっと重大なことは、大部分の旅客にとってチャーターサービスは、ずっと便宜で融通のきく定期サービスに対して、満足すべき代用物ではないという事実である。最後に、独立のチャーター航空業者が、定期航空会社の旅客にほんとうに本気で食い込んでくるようになれば、政府は定期航空業者を保護する必要があると思われるような行動をとることによって、これに対抗することは疑いの余地がない。

註

- (1) *Transatlantic Charter Investigation*, CAB Orders No. E-20530 and E-20531 (Feb. 24, 1964).
- (2) *Ibid.*, Appendix A, p. 9.
- (3) *Ibid.*, Appendix A, p. 5.
- (4) *Ibid.*, Appendix A, p. 6.
- (5) *Ibid.*, Appendix A, title page.
- (6) 審査官によるこの種の制限に基因する重要性は、C A B の意見から引用せる次の言葉で表明されている。(Ibid., Appendix A, p. 31). すなわち、オール・エキスパン・ス・ツァーのチャーターサービスは、分割チャーターよりもずっと甚だしい転向をきたしたのと思われ、パンアメリカン社やTWA社によって輸送されたオール・エキスパン・ス・ツァーの実績(パンアメリカン社のケリスでは、エロノミイ運賃旅客の二三%、TWA社については、一九六一年には一千二百五十万ドルの収入)の大部分は転向の危険にさらされているものと、審査官は結論を下している。このような旅客の大部分は、トラバール・

エジエントが奨励し、販売したものであるから、チャーターを約束した飛行で、オール・エキスパン・スの団体旅行を提供しようとしているエジエントとしては、組織や奨励に投じた資金を守つていくためには、このような団体旅客をば、当然このようなチャーターの方向に持つていくものと思われる。

## 六 長期の政策目標

運賃または運賃決定上における思い切つた改善は、政府の態度が根本的に変化をみない限り、不可能とみてよいというのが、これまでの結論であった。近い将来に、そのような変化がみられると信ずる理由が果してあるのか。筆者の知る限りでは、現在のところでは、これについてははっきりした証拠はみられない。それにも拘わらず、このような変化が全然問題外ではないと信ずべき幾つかの重要な事柄がある。

第一には、国際運賃の引下げが引き延ばされたり、また、引下げの幅が少なかったりした場合に、その被害者はなにもアメリカ合衆国の関係者だけではないことは明らかである。たとえば、ヨーロッパの多数の国々に対するアメリカ合衆国の観光事業の真価が極めて大きいことは事実であり、この種の旅客が大幅に減少することによって、国旗の下に高いコストの航空会社のサービスを維持するために支払うヨーロッパ各国の代価は非常に大きい。

第二には、主なる国際航空サービスは、それが全部とはいわ

ないにしても、大部分のものは、恣率的な運賃の下にその自立が出来るようになった。第二次世界大戦直後、現在國際航空輸送を規制している制度ができた当時では、ほとんど野蠻に補助金を必要としたが、このことは、自由競争の原則の採用には妨害となった。各競争者がコスト・プラス補助金を基準として公の財源に近づく手段をとったところでは、競争が満足な経済的均衡の方向に動くことは期待されなかつたし、また、協定運賃の決定は、競争抑制の必要を合理的に反映したものであった。

技術的進歩のために、この競争抑制の理由は、現在のところ消滅しつつある。とはいえ、もしも政府が路線、航空機、その他についての決定がよろしきを得ないために、航空会社が赤字運輸を強いられることになれば、いつでもそれが再現するものとみてよからう。アメリカ合衆国の定期國際サービスは、一九五〇年代の終りからは、直接補助金を受けなくてもよいようになった。コストを下げようとするヨーロッパ航空業者の近年来の努力は、少なくとも一事例 (S.A.S.) において見事な成功をみてきたし、もしも、エアユニオンとして知られる國際的な協会を通して、そのメンバーの運輸の全部または一部が統合するようになれば、一層の進歩が期待できよう。民間航空が自立経営の下に十分に提供される場合には、この国にとつても、「交通上の必要」という理由で、自国の航空業者の補助を正当化することは、もはや合理的ではない。

第三には、軍用に必要な航空機を一部支持する手段として、政府が自国の航空業者の保護をもはや合理化することができな

い程、戦略は変化をきたしている。

第四には、自国の国旗を掲げた航空業者の國威発揚という価値は、もはや無用であるといつてよい。というのは、一般国民としては、長年にわたつて各国の国旗の下に長距離の航空輸送が行なわれていることに慣らされているからである。

もしも、国の利益とその国の航空会社の利益とを必ずしも同一視しないという政府の態度の展開を望む理由が、いくらかでもあるとすれば、國際航空輸送に対して、より制限のない制度上の体系を開発することに十分の注意を払うことができる。IATAの運賃決定機構は、これまで有利な運賃提案を拒む原因であつたというよりは、むしろ、その手段であつたにしても、IATAの機構そのものは、政府の保護政策がない場合においてさえ、航空業者間に有害ななれ合いの機会を与えることは明らかなである。この種の保護政策がなくとも、アメリカ合衆国の國內航空輸送において行なわれていると同じような制度——すなわちトラフィック・コンフランス (ある種の規制団体「この場合C.A.B」) の監督の下に、航空業者間の協力が経済的に望ましいような問題をば首尾よく取り扱うが、しかし、合議による運賃決定には立ち入らない)——を展開することは不可能ではないはずである。國際分野においては、監督は、もちろん、各国政府間の協力によつて行なわれねばならないし、この關係からみて、C.A.Bに完全な運賃権限を与えることは、恐らく必要な手段であらう。アメリカ合衆国の意にかなない、關係国すべてに最大の利益をもたらすためには、いかなる協力的な

規制機構であつても、大西洋横断のツェリスト市場で獲得した過分の利益をば、密度の低いどこかの政治路線を賄うために利用するような航空業者の路線体系内での内部的な財政的援助を避けねばならない。<sup>(2)</sup> 着陸権とか輸送力とかといったような国際航空輸送におけるその他の面に対するコントロールを自由にすることは、運賃決定方法の改正には当然の付き物である。

多くの国際路線についてのこのような計画は、もちろん、政治的な理由から、国内の航空市場をば自国の航空業者に留保したいという各国(新旧を問わず)の願望とは、決して矛盾するものではない。同様に世界の各大陸内には、もっと広汎な共同体や連合体が発達しているから、この計画と、ローカル航空業者のために地方航空旅客を留保することとの間にも、当然矛盾がなからう。それ故に、自由主義化の計画によつて、新旧国家主義が暗礁に乗り上げて、結局沈没してしまうというはずはないと考えることは、不合理でないとと思われる。<sup>(3)</sup>

註

- (1) 当初予想されたこの協定の四つのメンバー(エアフランス、アリタリア、ザベナ、ルフトハンザ)に新たにKLMとルックステア(ルクセンブルク)が加入した Aviation Week (March 16, 1964) によれば、これらの二社の加入によつて、「エアユニオンに向つてのこれまでの前進が大いに相殺されることになつた。というのは、現在利益配分についての紛糾問題を再協議しなければならぬからである。」
- (2) 一九六四年一月二十二日に、ニューヨークにおけるウイ

(3)

ングス・クラブ(Wings Club)で行なわれたスピーチで、CABの委員長ポイドは、アメリカ合衆国の立場を次のように述べている。すなわち、「われわれとしては、世界のどこか他の地域におけるある国の国民利益をもつた路線を補助するために、北大西洋横断の旅客に負担をかける意思も意図も持つてはいない。この考えは、外国の航空業者に対すると同様に、アメリカの航空業者は、対しても強固なるものがある。われわれアメリカには大統領の認めた国際航空政策がある。この政策では、国民利益をもつた路線は、すべからず政府がこれを負担すべきであると説明している。われわれとしては、このことを確信している。このことは、アメリカの航空業者についても、他のどの国の航空業者についても事実であると、われわれは考えている。」

しかしながら、ポイドは、もつと悲観的な見解をこのスピーチのなかで述べている。skya note 61.「国際領域では、運送権や運輸の点でアメリカの航空業者は、かなり辛い目にあつてゐるものと、わたくしは考えている。競争を制限しようという願望は頗る強力である。それは、いわゆる低開発国の間においても頗る強力である。パンアメリカン社やTWA社と競争して運輸に當つてゐるものも、両者ほどには競争してゐないものも、いずれの航空会社も、いわば低開発国の航空会社である……」

同時にまた、自国の航空業者が都合よくいつてゐる多数の国々が、なお一層都合よくいくことを望んでゐるという状態である。多数の国々の航空業者が、もつと都合よくやつていくことができると思える方法は、アメリカの航空業者を苦境に陥れることであり、そうならば、われわれは当然そうなるだらう。幾つかのケースでは、

この仕事が善手されつつある。それは不幸中の幸いであるが、しかし、これまでも、われわれの航空業者は、他の航空業者と売んどきたない何れか、すなわち、優れた経営という利益を得たことになる。これは、マイルをさらに大きくならうとしている各国政府や他の航空業者とこの問題を解決することは、現在のところ進んでいない。われわれとしては、なんらかの危機があるという感じがするが、わたくしは、そうは思っていない。このことが近い将来アメリカ合衆国にとつて、生きる道であるように進行していくものと、わたくしは考えている。

(一九六五・一一・二四)