

アメリカ国際航空事業における OVERCAPACITY (3)

吉 川 貫 二

序 論

- I 本研究の体系と国際航空事業の定義
- II U. S. の国際航空事業に対する規制
 - A CAB (Civil Aeronautics Board, 民間航空委員会)
 - B 連邦政府の Executive Branch
 - C IATA (International Air Transport Association, 国際航空運送協会)
 - 1 初期の IATA
 - 2 1964年における IATA
 - 3 IATA による協定不成立の場合における航空国際運賃の制定
 - D U. S. の国際航空政策
 - 1 政策の公式化
 - 2 現在の政策
 - 3 国際航空における広汎な目標
 - 4 国際航空事業における問題点
 - 5 U. S. 国際航空政策の基本体制
 - a 双務協定
 - b 現路線の延長
 - c capacity の原則
 - d 運 賃
 - e U. S. 航空会社間の競争
 - 6 要 約 (以上前々号)
- III 不利用 CAPACITY の性格
 - A 各個航空会社の capacity の利用度
 - 1 American Airlines
 - 2 Braniff Airways
 - 3 Delta Air Lines
 - 4 Eastern Air Lines
 - 5 Northwest Airlines
 - 6 Pan American-Grace Airways (Panagra)
 - 7 Pan American World Airways
 - 8 Trans World Airlines (TWA)

9 Western Air Lines

B 市場別による不利用 capacity の程度

- 1 大西洋横断市場
- 2 ラテンアメリカ市場
- 3 太平洋横断市場

C この種データの解釈 (以上前号)

IV 不利用 CAPACITY の原因

- A 国際路線における U. S. 航空会社に対する CAB の規制的競争政策
- B ジェット機の導入と使用とが不利用 capacity に与えた影響
- C 外国航空会社の競争が不利用 capacity に与えた影響
- D 要 約

V 勧告と結論

- A CAB と overcapacity : 単独的行動の可能性
- B ICAO と overcapacity : 多面的行動の可能性
- C 結 論 (以上本号)

IV 不利用 CAPACITY の原因

1958年以降、このように overcapacity が何故に急速に増大するに至ったかを説明するに当たって、一般的に信頼するに足るもっとも重要な要因は、次の三つである。⁹⁵ すなわち、(1) 国際路線に対して CAB が「複式指定 (multiple designation)」または「規制的競争 (limited competition)」政策をとったこと、(2) 1958~1963年間に、国際航空会社がピストン機に代わってジェット機を採用したこと、(3) 国際路線において外国の航空会社による競争が増加したことである。これら三つの要因については、以下これらをそれぞれ別個に検討し、これらの要因が国際航空会社における不利用座席マイルの不断增加に対して、どのような関係を持つかを明らかにしたい。

A 国際路線における U. S. 航空会社に対する CAB の規制的競争政策

国際路線において、U. S. の航空会社間の競争を維持していこうという CAB の政策が確立をみたのは1946年のことであり、1950年には、幾つかの路線区間において U. S. の国際航空会社間の広範囲にわたる競争を特徴づける現在の路線構造が基本的に完成をみた。だから、最近における overcapacity の増加を説明するには、この種の規制的競争という CAB の政策以外の要因を分析してみることが是非とも必要である。にも拘わらず、一部の専門家達の間では、しばしばこの種国際航空事業における overcapacity の原因の一つとして、この「規制的競争」政策を指摘しており、この理由から、この問題はこの点について、さらに一層の分析が必要である。⁹⁶

95 たとえば、Martin, Current International Air Transportation Problems, 45Dep't State Bull. 684-688 (23 Oct. 1961) を参照されたい。

96 Ibid.

1946年に CAB が三つの地域のうち、どの地域においても、パンアメリカン社と競争するよう U. S. の他の航空会社に免許を与えたことを想起するであろう。Latin American case において、CAB はラテンアメリカ地域において、パンアメリカン社と競争するために、国際航空会社 7 社に免許を与え、また同年、ノースウェスト社は、太平洋地域において、パンアメリカン社と競争する免許が与えられたばかりでなく、TWA 社もまた、大西洋地域において就航する免許が与えられた。このように CAB が複式指定政策の確立を正当化したのは、おもなる二つの論拠からきている。すなわち、第一には、U. S. の航空会社間の競争こそは、これによって「経済可能性が運航上において達成されるし、そしてまた、現実の競争ないし競争可能性が存在することこそ……公共利益を増進せしめる最上の保証である」と、CAB は主張している⁹⁷。第二には、外国の航空会社からの競争の増加を見越して、CAB では次のように述べている。

われわれが、法外にして不当な国際航空サービスを支持するような方策をとることは危険ではあるが、われわれが航空輸送に対する公共の需要に適應することができないで、それがためにアメリカの航空会社の将来の航空パターン⁹⁸の基礎にギャップが生ずる危険に比べたならば、大したことはない。もしそのようなことになれば、われわれが提供できなかったサービスを提供するアトラクティブな機会を、みすみす外国の航空会社に与えることになるおそれがある。

だから、今日に至るまで基本的には少しも変わることはない政策を確立せしめるに至ったのは、(1) もしも国際路線において、U. S. の航空会社間の競争が持続されることによって、一般旅客はよりよきサービスが提供されるという信念と、(2) 次第に増大しつつある国際航空市場にサービスを提供するように、U. S. の他の航空会社にも免許を与えるのでなければ、外国の航空会社によって、アメリカの国際航空事業が支配されるようになるという信念からきている。そこで現在しなければならぬ仕事は、この種の政策とアメリカの国際航空会社にみられる不利用 capacity との間に、どのような相関関係があるかを見極めることである。もしあるとすれば、この種の複式指定政策が、どの程度まで過去 5 年間にみられた大幅な overcapacity の増加の原因となったのか。

U. S. の二つの航空会社が、同じ路線区間の運航に当たっている場合に、各社の提供するサービスは、それぞれ全く同じである。たとえば、ニューヨーク—ロンドン路線において、パンアメリカン社と TWA 社とは、どちらも長距離ジェット機を使用しており、その等級別も、食事も、運賃についても、両社とも全く同じである。だから、ここにアメリカの航空会社によって、ニューヨークからロンドンまで飛ばうとする旅客が、この両社のうちどちらを選ぶかという場合に、この両社のどちらを選ぶ

97 Latin American Case 865.

98 Northwest Airlines, Inc., Pacific Case, 7 C. A. B. 213, 244 (1946)

かについて、この両社の間にどのような違いがみられるのか。換言すれば、U. S. の航空会社によってロンドンに飛ぼうというその旅客の決意が、同一路線に社だけ就航しているのと、二社が就航しているという事実とによって、どれだけ変わるものであろうか。

この問題は、一般化された形では、CAB での最近の公聴会において、パンアメリカンと TWA との両社ならびに CAB の Bureau of Economic Research では、もし大西洋横断路線体制を修正すれば、大西洋横断市場における U. S. のシェアにどのような影響があるかを評価するよう要請された。TWA 社と Bureau of Economic Research では、新路線体制によって、TWA 社のニューヨークーロンドン間のサービスを除くとすれば、この結果として、パンアメリカン社は、TWA 社のニューヨークーロンドン旅客のシェアのうち、その約90%を保留できるだろうという点で意見の一致をみた。TWA 社のこのような回答に当たって、Keith 審査官は、「90%というこのような独断的な保留率には、全然合理的な妥当性がないことは明らかである。」¹⁰⁰と 言明している。パンアメリカン社の算定数字については同意を表しながら、Keith はパンアメリカン社が TWA 社の旅客を保留できるのは、精々のところ 50%であろうといい、Keith は次のように述べている。

U. S. の国民が外国の競争航空会社のサービスに対して、U. S. の航空会社のサービスの方を一致団結して、ひいきにするという証拠は見られないから、U. S. の航空会社の旅客の減少は、Bureau of Economic Research または TWA 社の評価に比べて、パンアメリカン社の評価の方がずっとそれに近いとみてよからう。¹⁰¹

この見解によれば、U. S. の航空会社が現在のシェアを維持することができる唯一の途は、TWA 社とパンアメリカン社との両社が、ともにニューヨークーロンドン路線の運航に当たるといふ複式指定政策を継続していくことである。¹⁰² 事実さらに TWA 社とパンアメリカン社とによる現在の便数では、決して国民の要求を充たすほどではない旨を指摘している。

Keith は、ヨーロッパの四大航空旅客センターに関しては、次のように述べている。すなわち、

パンアメリカン社と TWA 社との現在のスケジュールでは、U. S. の旅客の需要を上回ってはいないし、また、現在の路線パターンの下では、1964年について両社が計画しているサービスでは、U. S. の旅客ならびに荷主の必要を満たすとは考

99 Transatlantic Route Renewal Case, CAB Docket No. 13577 (9 July 1964). Recommended Decision of Examiner James S. Keith [hereinafter cited as Keith Decision]

100 *Ibid.*, p. 97.

101 *Ibid.*, p. 98.

102 *Ibid.*, p. 100.

えられない。事実このようなスケジュールでは、それ自体不十分であって、U. S. の交通要請に適応しないことは明らかである。だから、現在も存在し、また1964年においても見られるはずのこの種の overcapacity については、……U. S. の航空会社に非難を加えることはできない。とはいっても、この種 overcapacity の問題を緩和しようと思えば、U. S. の旅客の要求以下に、U. S. の航空会社の競争を減ずるほかにはない。¹⁰³

もしもこの分析が正しいとすれば、大西洋横断路線に対する複式指定政策に終止符を打ちさえすれば、一つには、U. S. の国民の必要とするサービス以下に便数を減らすことになり、そして、いま一つには、その結果として、大西洋横断における相当数の旅客を外国の航空会社に奪われることになるだろう。¹⁰⁴ TWA 社とパンアメリカン社との間の競争に終止符が打たれたならば（そうならば、残った唯一の U. S. の航空会社が大西洋横断のいずれの地域にも就航することになる）、外国の航空会社に旅客を奪われることになるという見解を支持するデータは沢山ある。特に重要なことは、外国人は、U. S. の国民と比較して、遙かに自国の航空会社にロイヤルチーを払わすという事実である。大西洋横断旅客に関する次のデータをみれば、この点をじゅうぶんに論証していることがわかる。¹⁰⁵

年次	外国の航空会社を利用するアメリカ人の比率	U. S. の航空会社を利用する外国人の比率
1956	30.7	40.7
1957	35.0	42.5
1958	37.7	34.6
1959	41.1	32.2
1960	43.3	29.8
1961	49.2	25.2
1962	52.1	22.5

これらのデータが明らかに示しているように、外国人は、だんだんと自国の航空会社のスポンサーとなる方向に向かっているのに対して、アメリカ人がアメリカの航空

103 *Ibid.*, pp. 101-102. (Emphasis added.)

104 ここで注意しておかねばならないことは、Keith の見解では、パンアメリカン社は「北」大西洋横断路線の運航に当たり、TWA 社は「南」大西洋横断路線の運航に当たるといふ、これらスタッフの提案に関連を持っているということである。Keith 自身としては、TWA とパンアメリカン社とが合併して、大西洋路線における唯一の「選ばれた国際航空会社」となれば、どれだけ能率が高まるかの問題については、直接的にも触れてはいない。それにしても、この両社が近い将来に大西洋横断市場において、その50%以上を獲得できると思われる証拠は、ほとんど見当たらない。

105 Keith Decision, p. 44.

会社を利用する傾向が見られない。パリにおいて、TWA 社がその競争者としてのパンアメリカン社を除こうという提案があるが、これに関して Keith 審査官は、この問題について次のように自問自答している。

経験に基づいて、TWA 社がパンアメリカン社の10人の旅客のうち、9人まで保留できるという見通しでもあるのだろうか。たとえ、パンアメリカン社によって、パリに旅行するアメリカ人の100%が、TWA 社によって保留されたとしても、もちろん、そんな証拠はなに一つなく、TWA 社としては、パンアメリカン社の旅客の90%さえ保留できるとは思われない。というのは、そのうちの約25%は外国人であるから、それら外国人の大部分は、確実に外国の航空会社に移ってしまうに相違ない。¹⁰⁶

この Keith の見解の点では、この公聴会に臨んだパンアメリカン社の役員達と全く同意見であった。ニューヨークからロンドンに至る TWA 社の朝の便を省くという Keith の合併案に対して、パンアメリカン社の役員の一人は次のように述べている。

われわれがこの飛行において、現に輸送している旅客を基準とすれば、もしも、われわれが唯一の航空会社として、TWA 社の旅客の全部またはそれに近い旅客を運ぶとすれば、大部分の旅客について、外国の航空会社の圧迫を避けるためには、まさしく、今日われわれは、この路線では2便以上の運航は是非とも必要であると思われる。¹⁰⁷

要するに、Keith 審査官としては、たとえ、「大西洋横断航空には、便数とか capacity とかの問題があるにしても……そのような問題は、所定の市場において、U. S. の航空会社が一社であろうと数社であろうと、このことは特別になんの関係もない」ことだと言明している。¹⁰⁸

アメリカの国際航空事業の大西洋横断運航に関するこれらの結論が一般化されて、それがラテンアメリカ地域や太平洋地域における運航に適用できるであろうか。第一に、太平洋地域に関しては、パンアメリカン社とノースウェスト社との間の競争が終結しても、この両社全体の旅客には大した影響があるとは思えない。シアトルとホノルル間の州際路線は別として、この両社では、これら以外には同一都市間には全然就航していない。ノースウェスト社の路線をば、パンアメリカン社の路線と重複さそうという意図は全然みられなかった。ノースウェスト社に免許が与えられた主たる目的は、パンアメリカン社に regional な競争をもたらし、この地域において独占を確保できないようにするためであったことは自明のことである。

106 *Ibid.*, p. 98. (Emphasis added.)

107 *Ibid.*, p. 96. Statement of the vice-president in charge of the overseas division.

108 *Ibid.*, p. 101. (Emphasis added.)

とはいえ、この地域において「一社選択政策」を確立し、太平洋の全地域就航の免許をパンアメリカン社に与えることもできないわけではない。もっとも、そのような行動をとったとしても、恐らく太平洋地域における capacity の数量を減らすことにはならないにしても、そうすれば、現在のノースウェスト社のサービスをパンアメリカン社のサービスに置き換えることになるだけである。大西洋横断地域に関する議論からみれば、そのような政策は、太平洋地域の運航に当たっている外国の航空会社に対して、旅客運送の途を開く以外なんの効果もないとみてよい。

太平洋地域に比較して、ラテンアメリカ地域では、U. S. の航空会社の間で、かなりの程度路線が重複しているけれども、この地域の運航に当たっている二社の利用率は、過去10年間においては比較的lowく、ブラニフ社の利用率は48.3%であり、デルタ社のそれは49.4%というように、全地域の61.1%という利用率に比べると相当に下回っている。ブラニフ社のケースでは、同社の南アメリカ路線は、パナグラ社の路線とかなりの程度重複している。デルタ社のサンファンに至るサービスは、パンアメリカン社およびイースタン社のサービスと競争しているにしても、同社のニューオーリンズからモンテゴ湾に至るものと、同じくニューオーリンズからカラカスに至るサービスでは、アメリカの他の航空会社とは競争していない。しかしながら、ここで忘れてはならないことは、ブラニフ社とデルタ社とのサービスを併せても、1954～1963年間のラテンアメリカにおける全社の有効座席マイルの僅かに11.6%にすぎなかったということである。だから、たとえデルタ社とブラニフ社との利用率が低いということの第一の原因は、U. S. の他の航空会社からの手痛い競争によるものであったとしても両社のサービスを終結した¹⁰⁹ところで、ラテンアメリカにおける全社の利用率が大幅に上昇するとは思われない。それどころか、この両社のサービスを終結すれば、それこそ U. S. の航空会社のラテンアメリカ市場における保留率は低下するに相違ない。

上述したところでは、たとえ国際路線における「規制競争」政策に終止符が打たれたとしても、恐らく国際航空会社の旅客利用率が大幅に向上するとは考えられないことがわかる。この結論に導くもっとも大きな論拠は、国際航空事業の大西洋横断運航に関連しているが、しかもなお、大西洋横断路線に関するこの議論は、他の地域における国際航空にもじゅうぶんに適用できることが指摘されている。ラテンアメリカ地域や太平洋地域に就航している航空会社もまた同じく外国の航空会社による競争の増加を経験している。たとえば、もしも、ブラニフ社が南アメリカの運航を止めることになれば、当然に外国の航空会社にこの市場の一部を奪われることになるか、それともまた、それによって南アメリカ地域においては、アメリカの旅客の需要が満たされないという事態に陥るに相違ない。いずれにせよ、この種国際航空事業にみられる

109 この10年間におけるラテンアメリカの旅客の利用率は61.1%であったが、かりにデルタ社とブラニフ社との運航を除き、かつ他社の利用率がすべてそのままであると仮定すれば、この期のラテンアメリカの旅客利用率は62.9%になる。

overcapacity の大きな源泉は、大西洋横断の運航であり、この地域における U. S. の航空会社間の競争を減らしても、国際航空事業の利用率を大幅に向上せしめるものでないことは、大方の証拠がじゅうぶんにこれを示している。

規制競争政策を止めても、国際航空事業の利用率を高める（それどころか利用率を低下するおそれさえある）ものではないということが事実であるばかりか、なおおまけに、この種の政策を止めることが決して望ましいものではないといういま一つの理由がある。それは、この種国際航空事業における旅客の capacity はすべて、一つには、その使用機の坐席数と、いま一つには、航空会社の飛行便数とによって決定されるということである。もしも overcapacity が第一だけの理由からきているものであるとするならば、小型機を使用すれば、ただそれだけで、この種の浪費が減少できる。またもしこの種の overcapacity が第二の原因からきているものであるとすればその飛行便数を制限すれば、それでもって、これを少なくすることができる。しかしながら、これらの点だけでは、overcapacity の全貌を説明したことにはならない。第三の説明が必要である。すなわち、それは overcapacity の原因は、これら国際航空事業の提供するサービスに対して、その需要がじゅうぶんに伴わないためであるということである。事実この第三の説明こそは、overcapacity を生ぜしめている重大な問題であるという筆者の判断の拠りどころとなっている基本的な前提である。

筆者としては、U. S. の国際航空事業は、U. S. の国民にとって有益なものであると確信している。というのは、それが航空会社に相当の収益をもたらしているという理由からではなく、U. S. の国際航空は、アメリカの国民と外国の国民との間のとりわけ有効な運送ならびに連絡手段であるという理由からである。旅客の capacity を減少したり、または、小型機を使用したりすることで、overcapacity の問題を解決しようとしても、これらの解決策では、いずれもこの研究が拠りどころとする基本的な前提とは一致するものではない。この前提と一致するとみられる国際航空事業における浪費の問題を解決する唯一の方法は、国際航空会社を利用する旅客を増やすことであり、国際航空会社の提供する capacity を減らすことでは解決することはできない。だから、国際路線におけるアメリカの航空会社間の競争を止めるというような政策をとれば、国際航空会社の提供する生産を低下できるにしても、このような政策では overcapacity を除く手段としては望ましいものではない。

理由はどうであろうとも、国際航空事業の capacity の縮小を主張する議論は、どのみち非実際の議論であるともてよい。オプザバーとしては、大抵のものは、国際航空事業が不断にして先例のない成長期の出発点にあるとみている。このような成長途上にある旅客市場を育成していくためには、世界の国際航空としては、当然に旅客 capacity を今後も引続き不断增加していかなければならないであろう。だから、使用機を小型化したり、飛行便数を減少したりする（またはこの両者併用）ことによって、overcapacity の問題の目的を達しようとするような解決方法では、国際航空事

業の将来の生産規模という事実とは一致しない。この問題に対するいかなる解決も、国際航空会社を使用する旅客をより一層誘致するか(または可能にするか)という点におかねばならない。

これまでの論述からみて、アメリカの国際航空事業における最近の驚異的な成長のために、1959年以来その overcapacity は、過去10年間に於ける不利用座席マイルの65%を上回っていることがわかる。現在の分析の示すところでは、最近の capacity の問題は、少なくとも、これらの問題が大西洋横断運航に起因するものであるから、CAB が1946年に確立した政策、すなわち、国際路線における規制的競争政策とは「なんら特別な関係」を持っていない。だから、このような最近における overcapacity の増加のおもなる原因は、1958年以来起こった出来事である。次下の section では、これらの出来事について分析するつもりである。

B ジェット機の導入と使用とが不利用 capacity に与えた影響

1958年以降、国際航空事業の旅客利用率が年々低下をみるに至った原因としては、他のどの要因にも増して、この6カ年の間に、ジェット機を次第に導入したためである。国際路線における CAB の規制的競争政策が、旅客の利用率に影響を与えたにしても、それは精々ノミナルな程度でしかなかったが、ジェット機の導入に起因して利用率に与えた逆効果に至っては、その論証は容易である。

国際航空会社は、これまでの経験から、旅客が一日のうちでその旅行時間に好みがあることをかねてより心得ている。旅客のこの要求に応ずるためには、旅客に対してもっとも便利な飛行便のスケジュールを提供することは航空会社の責任である。だから、航空会社が1958年にジェット機を導入し始めたときにも、過去ジェット機以前の時代にもっとも好評であったスケジュールや飛行便数が必要であった。もしも、ジェット機の座席数がピストン機の座席数と同じであったとすれば、ジェット機が旅客の利用率に与えた影響は、恐らくはそれほど大きなものではなかったであろう。ジェット機の導入以前には、航空会社が主として使用したのは、DC-7 機であって、この機種 of 座席数は、ファスト・クラスであれば68人、コーチ・クラスであれば89人であった。ところが1958年にパンアメリカン社がジェット機を導入し、ニューヨーク-ロンドン線で使用した Boeing 707-120 型は、ファスト・クラスの旅客であれば96人、コーチ・クラスの旅客であれば160人の座席を持っていた。

第19表をみればわかるように、ジェット機の使用と国際航空における平均座席数との間に極めて密接な関係がある。事実、国際航空事業の航空機隊の座席数の増加を説明するに役立つこれ以外の数字が見当たらない関係上、これらのデータによって、この種の座席数の増加は、1958年以降ピストン機をジェット機に置き換えたことが、その直接の結果であることをはっきりと証明している。同時にまた、第19表によれば、1964年には、ジェット機へ移行した結果、この種国際航空事業の航空機隊の平均座席数が、一機当たり118.7 座席にまで増加したことがわかる。

第19表 ジェット機の使用が国際航空事業における一機当り*
 坐席数に与えた影響 (1958~1962)

年 次	一機当りの平均有効坐席数	全有償旅客マイルのうち ジェット機の占める割合
1958	63.7	5.7
1959	67.5	28.9
1960	89.9	66.4
1961	108.7	85.5
1962	118.7	92.2

* Scheduled service of all United States international and territorial carriers.

Source : U. S. Office of Air Accounts and Statistics, CAB, Handbook of Airline Statistics 83, 430 (1963)

われわれの研究目的からすれば、この種国際航空事業がしゅとしてジェット機に依存したことによって生じたもっとも重要な結果は、より大型で、より迅速なジェット機によって capacity が増加したことであり、かつまた、この増加した capacity が国際航空事業の旅客利用率に与えた影響である。有償旅客マイルを同じ程度に引き上げるか、それともまた、飛行便数を大幅に縮小したならば、1959年以後の利用率がそれほど大幅な低下をみなかったであろうことは明らかである。¹¹⁰しかしながら、Part III のデータをみれば、1959年以後では、輸送旅客数が増加したといっても、それは旅客 capacity の増加に比較すればずっと少ない。9社全体についての次の数字は、上掲の第2表から抜粋したものである。

年 次	全社の有効坐席マイル (100万)	全社の有償旅客マイル (100万)
1959	9,378.5	6,339.5
1960	12,060.0	7,469.8
1961	14,350.4	7,836.6
1962	16,931.9	9,126.4
1963	20,271.5	10,672.6

上掲のデータだけでは、この種国際航空事業がジェット機を使用したことで、その旅客利用率にどの程度の影響を与えたかを正確に決定することはできない。とはいえ

110 1959年における国際航空会社9社の飛行便数は、227,776回であったが、1962年には、201,209回である。だから、この間飛行便数は10%少なくなっているが、有効坐席マイルの増加は100%を超えている。ジェット機に起因するこのような capacity の増加を相殺するためには、飛行便数をもっと大幅に縮小しなければならなかったと思われる。

これら国際航空事業がジェット機の坐席が多いという理由からジェット機を採り入れこれを使用したために、ジェット機以前の旅客利用率を維持することができず、これに重大なる逆効果をもたらしたことは、全く明らかなことである。

C 外国航空会社の競争が不利用 capacity に与えた影響

当初の論述からみて明らかになったことは、1940～1946年間の出来事によって、国際航空事業の将来の開発体制が確立され、この体制のなかで次第に多きを加えつつある国々が、世界の航空市場のうちで、断えずそのシェアを増大しようとしているということである。1944年のシカゴでの ICAO において、世界の国々の間では、国際航空路線の開発と「航空主権（どの国も自国の空に関する一切の民間航空権をコントロールすることができるという規約）」の観念とは、一致しなければならないということが承認された。この航空主権の規約に基づいて、世界のほとんどの国々も、国際航空市場に就航する相互的民間航空権を要求（かつ受諾）することができるようになった。

U. S. の航空会社が国際路線において受けた競争の著しい増加と、それに伴って、U. S. の航空会社の国際航空旅客の割合が低下したのは、もちろん、このように国際航空会社が増えたことが重要な一因をなしている。近来外国との競争がこれまでよりもずっと重要な要因となったのは、他のいずれの地域におけるよりも、大西洋横断地域においてであるという理由から、以下ではこの種国際航空事業の大西洋横断運航について特に強調することとしたい。

第20表をみれば、U. S. の航空会社による大西洋横断旅客のシェアが次第に低下しているが、これは、TWA 社とパンアメリカン社との両社による大西洋横断旅客の絶対数が減少した結果から生じたものでないことがわかる。事実両社の旅客数は、1954年の255,297人から1962年には725,337人へと増加をみている。にも拘わらず、外国の航空会社による大西洋横断旅客数は、1954年の230,851人から1962年には1,247,017人にまで増加しており、この間の増加率は実に55%に及んでいる。U. S. 航空会社のこの市場におけるシェアが、1955年の53.8%から年々低下し、1962年には36.8%にまで低下したのは、外国の航空会社による競争が増加したためである。

第20表 大西洋横断航空会社による旅客数
(1954—1962)

年 次	外国の航空会社 による旅客数	U. S. の航空会 社による旅客数	合 計	U. S. 航空会社 による旅客数の比率
1954	230,851	255,297	486,148	52.8
1955	270,179	314,326	584,505	53.8
1956	328,892	362,702	691,594	52.4
1957	438,956	412,415	851,371	48.4
1958	616,893	438,575	1,055,468	41.6
1959	720,714	481,174	1,201,888	40.0
1960	923,264	611,076	1,534,340	39.8
1961	1,043,072	611,232	1,654,304	36.9
1962	1,247,017	725,337	1,972,354	36.8

Source : Transatlantic Route Renewal Case, CAB Docket No. 13577
(9 July 1964) (examiner's recommended decision)

大西洋横断地域以外の外国市場においてもまた、U. S. の航空会社による旅客数の割合は、過去10年間に於いて低下をみている。第21表をみれば、U. S. の航空会社による国際航空のシェアの低下は、なにも大西洋地域だけに限らないことがわかる。¹¹² 1946年に U. S. の航空会社は、アメリカと外国との間を来往する旅客のほとんど90%を輸送したが、この年以降この数字は年々低下し、1961年には49.6%にまで低下した。ただ、1962年には僅かながら向上し50%となっている。

112 ここで指摘しておかねばならないことは、第20表のデータと第21表のデータとの間には幾分の差違がみられるということである。第20表は、ヨーロッパ地域とアジア地域とにおいて、U. S. の航空会社によって輸送された旅客の割合を示したものであるが、第21表は、U. S. 来往の旅客のみを示したものである。だから、たとえば、パナグラ社でリマからラパスに至る旅客は除かれることとなる。しかもまた第21表のデータには、その運航が interstate または territorial であるという理由から、この研究では除外されてきた U. S. の航空会社の運航が含まれている。しかしながら、ここで研究の対象となっている9社は、U. S. の国際航空サービスの圧倒的多数を占めていることを想起する必要がある。だから、第21表のデータはほぼこれら9社の運航を反映しているとみてよい。どのケースにおいても、この二つの表は、基本的には同じ事実を示しており、U. S. の航空旅客の割合が低下したのは、外国の航空会社からの競争のためである。

第21表 U. S. と諸外国との間の航空旅客数
(1946~1962)

年次	旅客数 (1,000人)		
	U. S. の航空会社による旅客数	外国の航空会社による旅客数	U. S. の航空会社による旅客数の比率
1946	466	72	86.6
1947	721	152	82.6
1948	713	230	75.6
1949	791	267	74.8
1950	818	277	74.7
1951	946	389	70.9
1952	1,041	488	68.1
1953	1,151	563	67.2
1954	1,230	623	66.4
1955	1,508	698	68.4
1956	1,763	879	66.7
1957	1,911	1,142	62.6
1958	2,053	1,349	60.3
1959	2,358	1,706	58.0
1960	2,505	2,071	54.7
1961	2,458	2,496	49.6
1962	2,679	2,684	50.0

Source : U. S. Office of Air Carrier Accounts and Statistics, CAB, Handbook of Airline Statistics 529 (1963)

U. S. の国際旅客のシェアが低下したことが、旅客利用率の低下のおもなる原因であるということは、第20表と第21表のデータだけで論断することはできない。1958年以降アメリカの国際航空事業にみられる overcapacity のおもなる原因は、ジェット機へ移行したためであることは、前の論議によって明確である。しかしながら、外国との競争もまた、この種国際航空事業にみられる overcapacity が最近増大した原因の一部であるということ是可以する。もしもパンアメリカン社と TWA 社との両社が1963年中に大西洋横断市場において、1954年における52.5%のシェアを維持したとすれば、この両社の旅客利用率は、1954~1963年期にはずっと高かったに相違ない。かりにこの両社が1954年と同じシェアを維持したとすれば、この両社は恐らく1962年だけで、275,000人の余分の大西洋横断旅客を輸送できたであろう。しかも、1962年にこの余分の275,000人の大西洋横断旅客を輸送したとすれば、恐らくパンアメリカン社と TWA とのこの地域での旅客利用率（ならびにアメリカの国際航空事業全体の旅客利用率）を改善することができたと思われる。事実1962年にはこの種国際航空事

業の大西洋横断運航では、大幅な不利用 capacity が存在したのであるから、この両社としては、全然 capacity を増やさずに、余分の 275,000人の旅客を輸送できたことであろう。

1961年と1962年との間に、パンアメリカン社と TWA 社との両社が大西洋横断市場において増加をみた capacity は、1,171,077坐席から1,434,766坐席に及び、その増加率は22%であった。しかしながら、その間この両社による大西洋横断市場におけるシェアは、1961年の36.9%から1962年には36.8%に低下をみている。たとえ、この両社による旅客の絶対数が、1961年の611,232人から1962年には725,337人に増加したといっても、この程度の増加では、capacity の増加分をば到底吸収するには至らない。1962年においてこの種国際航空事業の大西洋横断路線における capacity の増加分を完全に吸収することができなかつたのは、一つには、この市場における TWA 社とパンアメリカン社との両社を併せた旅客利用率が低かつたからである。

D 要 約

上述の論議から明らかにされたことは、第一には、U. S. の国際航空事業において最近 overcapacity の増大したもっとも直接な原因は、1958～1963年におけるジェット機への移行であったということである。この Part で提供してきたデータをみればこのようなジェット機への移行によって、国際航空事業の旅客 capacity の増加速度が、あまりにも早かつたために、旅客市場の不断の成長をもってしても、この新規の増加分を吸収することができなかつた。第二には、U. S. の国際航空事業が維持してきた世界の国際航空市場におけるシェアが年々低下したことが、その利用率に逆効果をもたらしたといえることである。第三には、外国路線において、アメリカの航空会社間で依然として競争が行なわれているが、そのことは必ずしもこの種航空事業における利用率についての重要な決め手ではなかつたということである。

この分析は、1958年以降アメリカ国際航空事業にみられる overcapacity の増加の原因を明らかにすることであるが、しかし、この分析によって overcapacity の問題が自動的に解決するものではない。ジェット機へ移行すれば、その利用率にどのような影響があろうと、それには頓着なく、U. S. の国際航空事業としては、ジェット機への移行は必要な手段であった。1955年に BOAC では、ロンドン—ニューヨーク間に純ジェット旅客機を飛ばしたが、その後間もなくその他の外国航空会社の大半が、その機種をプロペラ機からジェット機に切り換え始めた。U. S. の国際航空事業としては、プロペラ機をもって外国の航空会社との競争的地位を保持することは不可能であつたであろう。おまけに、国際路線における外国からの競争が増加したのは、この種国際航空事業の運航を規制する法律上の体制から、当然におのずから発生した結果である。アメリカが自国の国際路線を拡張すれば、当然 U. S. の航空会社と競争する外国の航空会社に免許を与えねばならないこととなる。だから、overcapacity の

問題の原因は、なんといっても一方では、最近の航空技術の進歩によるものであり、また他方では、国際航空の法律上ならびに制度上の体制によるものである。とはいえ overcapacity の問題は、航空技術の進歩を阻止したり、または、外国との競争を止めたりするような形では解決することはできない。このどちらの行動をとったとしても、それがために国際航空における U. S. の競争的地位を破壊することになる。

もちろん、これまでの解説では、多くの重大な問題を生起せしめる。もしそうだとすれば、国際路線において生じたこの capacity をもっと完全に利用することができるのは、果たして U. S. 政府の手によってであるか、それともまた、U. S. の国際航空事業の手によってであるのか。多边的な政府間の協定によって、どの程度まで世界の航空事業の capacity がより一層利用できるであろうか。さらにまた capacity をより一層利用するということが、全世界の航空事業の国際化（政治的には不可能であるが、プリンシプルとしてのみ論議することができる提案）のような形においてのみ可能であるのか、これらの問題に対する解答は、この研究における次の Part の問題である。

V 勧告と結論

U. S. の国際航空事業は、より大きな世界運輸の一部分であるから、この種の overcapacity の問題の解決を分析するには、異なった二つの水準で分析することが必要である。第一には、U. S. の国際航空事業は別個の運輸と考えることができ、そのもっとも重要な経済面が CAB によって規制されている。もしこのような方法でこの種の航空事業を規定すれば、われわれとしては、必ず次のような疑問を持つ。すなわち、それぞれ自国の航空会社を規制している外国政府の希望に頓着することなく、U. S. の国際航空事業の手で、capacity をより一層利用せしめるだけの権限が CAB に与えられているかどうか。

これに反して、世界の国際航空事業は、単一の運輸と考えることができ、これに対しては、どの政府もそのコントロールに大幅な権限を持っていない。このケースでは CAB としては、一方的に capacity の利用に影響を与えることはできないものと考えられる。だから、われわれとしては、overcapacity を除く唯一の手段として、多边的な行動を考えねばならない。U. S. の国際航空事業が別個の企業とみられるか、それともまた、より大きな世界運輸の一部とみられるかという事実は、以下の分析に反映されている。

最初の section の主たる目的は、U. S. の国際航空事業の capacity を、よりじゅうぶんに利用するよう、CAB が採るとされる一方的な手段が可能であるかを論議することである。第二の section での論議からすれば、CAB としては、U. S. の航空会社が生み出した overcapacity の数量を軽減するとされる一方的な政策を

実行することはできないことになりそうである。

A CAB と overcapacity : 単独的行動の可能性

当初に指摘したように、CAB としては、航空輸送上多数の目標を達成する責任を負わされているが、これらの目的は、ことさら明瞭を欠きた広範囲にわたっている。これらの目標のうち CAB は、「航空事業における健全な経済状態の維持」、「U. S. の国外および国内の交通の現在ならびに将来の必要にまさしく適応した」航空輸送体制の開発という責任が課せられているばかりでなく、なおそのほかに、CAB は、「このような交通に固有な利益を認識しかつこれを保持」していくような方法で、航空輸送を規制しなければならない。CAB は、過去においては、それとなく、この「最上」の航空輸送体制の定義を下し、この体制のなかで航空会社は、最高の利益をあげるものとしていたことは、全く疑いの余地のないものとみてよいが、1958年の連邦航空法からは必ずしもこのような定義どおりにはなっていない。国際航空をより完全に利用することもまた一つの目標であり、これはこの法律の広汎な狙いと一致している。

どのオブザーバーも、U. S. の国際航空事業は比類なき成長期の夜明けであると確信している。だから、この種事業が提供するサービスの「供給」は、近い将来を通して増加の一途をたどるものと期待されている。だから、capacity の利用の増加を図るためには、たえず旅客数を増加することによって、U. S. の国際航空会社を支援することが必要である。換言すれば、もしも航空サービスの増加分が旅客の不断增加によって吸収されないとすれば、overcapacity の問題が相対的にも絶対的にも、ますます深刻となるに相違ない。だから、ここで解答を要する疑問は、次のような疑問である。すなわち、CAB は果たして U. S. の国際航空事業に対して、このように年々大幅に増加しつつある capacity を吸収させることができるかどうか。

一般的にいつて、顧客に対して特定の生産物の購入を増やすようにすることができする方法には二通りがある。第一には、特定生産物をいままでよりもずっと多く購入するのは、理由はどうであろうと、その生産物に対する「嗜好」に変化をきたした場合である。しかも、もともと「消費者需要」に起こるこのような変化の決め手となるのは、(1) 消費者の所得、(2) 代替物の有効性と価格、(3) 前の二者ほどではないが、これら以外の多くの要因である。もとより、CAB としては、U. S. の航空会社を利用するアメリカ人ないし外国人の所得をコントロールする権限を持っていない。しかも、遠洋定期船事業に関する限り（これこそ、なによりも国際航空サービスに代えることができる）、CAB としては、遠洋定期船会社が提供する各種のサービスまたはその運賃に対して、全然権限を持っていない。だから、CAB が間接的ながら（口頭その他の方法を通して）、国際航空をどの程度まで促進するかはともかくとして、国際航空サービスに対して消費者需要をコントロールする CAB のそれは、全然皆無とはいえないにしても限られたものである。

生産物の購入を高める第二の方法として、通常考えられることは、価格の引き下げ

である。しかしながら、消費者が価格の低下によって、どの程度まで生産物の購入が高まるかということは（経済学者の言葉では、価格の引き下げによってその商品の購入が増加するのは、その生産物に対する「需要の変化」によるというよりも、むしろ「需要量の変化」にある）、価格がその生産物について、どの程度需要の弾力性をもつかによって決定される。だから、一つには、もしも U. S. の国際航空事業のサービスに対する需要が「価格に弾力的」であると仮定し、そしてまた、二つには、CAB が国際航空運賃を引き下げるだけの権限を持っていると仮定するならば、そのときには、CAB としては、この種国際航空事業の旅客利用率に影響を与える権限があるとの結論を下すことができるであろう。

しかし、不幸にして上に述べた第一の仮定に関しては、国際航空サービスに対する需要が果たして弾力的であるのか、それともまた、弾力的でないのか、については統計的にこれを決定することはできない。U. S. の航空会社を利用する旅客数は、ほぼ50年にわたって不断に増加をみている。しかも、この種旅客数の増加は、運賃の安定期にも、運賃の引上げ期にも、運賃の引下げ期にも、そのいかなる期間を問わずにみられてきた。このように旅客市場は、たえず成長を続けてきているが、これは果たして航空に対する評価が高まったことに起因するのか、また、西側諸国の国民の富の向上に起因するのか、それともまた、1945年以降にみられる国際航空運賃の漸減に起因する¹¹³のか、これらを決定することはできない。

それにも拘わらず、CAB およびアメリカの国際航空会社の大半では、大西洋横断¹¹⁴市場における運賃の引き下げが賛成である旨を、このところ何回となく明示している。運賃引き下げのこの種の主張者が常にその擁りどころとしているのは、低廉な国際航空サービスには、まだまだ大きな未開の市場が存在しているということが暗黙の前提となっている。経済学者の言葉をかりれば、CAB や国際航空会社によるこの種の暗

113 最近ある著者が「需要線の分析」方法を用いて、運賃の引下げが北大西洋の航空サービスの需要に対して、どのような影響を与えるかを決定しようとの試みを行っているが、この研究の結論は次のようである。

IATA の現行の運賃引下げ（1965年4月1日実施の予定）のために、1966年ごろまでは、北大西洋市場においては、相当数の旅客の増加が見込まれる。1966年以後については、もしも運賃がそれ以上に引下げられぬとすれば、旅客の増加率は大幅に低下し、精々5~6%に止まるものとみてよかろう。ただし、もしそれ以上に運賃が引下げられれば、旅客はその後も依然として、より一層高率の増加を続けるに相違ない。

Wallace, *The Influence of Price on the North Atlantic Airline Market*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXX, No. 4, 1964, p. 369, 371.

114 CAB やパンアメリカンによる運賃引下げ計画に関する優れた見解については、Keyes, *The Making of International Air Fares and the Prospects for their Control*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXX, No. 2, 1964, p. 173, pp.176-179 を参照されたい。

黙の前提とは、国際航空の需要には弾力性があるということ、したがってまた、運賃を引き下げれば、それに伴って、これら国際航空サービスの利用が増加するということである。

上述の第二の前提に関しては、国際航空事業における CAB の運賃権限は限定されている。当初に述べたところによって明らかなように、国際航空運賃は、主として先ずもって IATA がその決定に当たり、しかも、これまたすでに指摘したように双務協定——U. S. もその当事者である——では、IATA の機構において、特定市場地域での運賃を決定することができない場合における運賃の設定条項が含まれている。しかしながら、すでに論議したとおり、ここでわれわれが特に強調したいのは、国際航空法の字句に準拠して国際運賃に対する CAB の権限を説明することである。だから、ここで国際航空運賃に対して、CAB が持っている事実上の権限がどのような性格のものであるかを、もっと広範囲に論議してみる必要がある。

ここでいま一度思い起こすことは、国際航空運賃に対する CAB の権限の及ぶのは U. S. を来往するサービスの最高運賃か、または最低運賃のどちらか（またはその両方）の決定だけであって、これらサービスに対する的確な運賃を決定する権限はない。しかも運賃決定領域における CAB の権限は、さらに一方では、IATA との関係によって制限され、他方では、双務協定の条項によって制限を受けている。だから（アメリカの航空事業の旅客利用率を高めるために）アメリカが国際路線において、より低率な運賃を決定しようとして、どのような政策をとったとしても、その政策が諸外国の航空会社およびこれら諸外国の政府との法律上の協定と一致したものでなければならぬ。

アメリカの国際航空政策（これについては CAB は全面的に意見の一致をみている）の最近のステートメントにおいて、政府は 1946 年以降国際航空を形づくってきた IATA と双務協定体制とのどちらについても、その永続性を支持する旨を表示している。CAB が一方的に特別の運賃政策をとることができない最上の証拠は、1962～1963 年における「チャンドラー事件」である。この事件において、CAB が北大西洋横断路線において運賃を引き下げようとしたが、その結果あわや外国政府の手でアメリカの民間機が押取られそうになったことを思い起こすであろう。だから、国際航空法の諸条件が、もともと、第一には、IATA の決定した運賃で決められ、第二には、双務航空協定の規約によって決められることになっている限り、CAB としては、一方的に国際路線における運賃の引き下げ政策をとることができそうにはない。

Journal of Air Law and Commerce の編集諮問委員会のメンバーであるとともに、長く民間航空のオブザーバーでもある Lucile Sheppard Keyes は、次のように述べている。すなわち、

これらに利害関係を持っているアメリカ以外の政府の態度からみて——運賃を支配する現在の協定上における——または路線および capacity のような運賃以外の

重要な経済的変数を支配する協定上における真の改善が、少なくとも他国を「説得」して、その方向に持っていく高度の外交的圧力を行使することなくしては、ますますこれを期待できないことは、疑いのないところであり、恐らくアメリカ政府としては、そのような戦略は受け入れられるとは思えないばかりでなく、広く国民利益という点からみても、恐らく考えられない。¹¹⁵……

U. S. 政府にしても、また、その他の国々の政府にしても、それら政府所属の一機関では、国内の交通運賃をコントロールできても、それと同じように、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関係を持っている。というのは、一般的にいつて、重要な路線であれば、どの路線でも多数の航空会社が競争しているし、また、旅客や荷主も同様に各国にわたっているからである。国際運送は、物理的には少なくとも二国の同意なくしては存在しないのであるから、国際運賃は二国以上の国々からの影響を免がれることはできない。¹¹⁶

当初の検討で指摘したところでは、ヨーロッパの航空会社のマネージャーの間で行なわれている見解では、大西洋横断運賃の一般的な引き下げは、彼らの最上の利益にはならないということである。だから、過去20年間を通して、パンアメリカン社および場合によっては CAB とども、大西洋横断航空サービスについての運賃引き下げに対するヨーロッパの抵抗と絶えず戦ってきた。大西洋横断運賃引き下げのおもなる主張者であるパンアメリカン社の役割を説明するに当たって、Mrs. Keyes は次のように指摘している。

パンアメリカン社が運賃引き下げにおいて、リーダーシップをとっていることについて、もっともっと成程と思われる説明は、低率な運賃と市場の拡張とについて、長い目でみれば有利であるというパンアメリカン社の経営上の確信のうちに見出される。これにプラスして、パンアメリカン社が経営上ヨーロッパの航空会社と比較して、これまで明らかに達成できたより低いコスト——それはヨーロッパの多数の航空会社が、最近巨額の赤字を計上してきたと同じ運賃水準でもって、U. S. の航空会社が有利に運航できることが推測できる重大な事柄である。……パンアメリカン社が低率な運賃で利益をあげることができる理由として、航空機が質的にも量的にも優れていることが、これまでしばしば引合いに出されているけれども、この優

115 *Ibid.*, p. 174. (Emphasis added.) この論文において、Mrs. Keyes は、CAB が国際飛行において、的確な運賃を決定する権限が与えられている場合には、国際運賃に対して CAB がどのような効果を与えるかについて論じている。そして Keyes は、「的確運賃を決定する権限が存在するか、または、よしその権限を行使するとしても、結局のところ、国際運賃に与える影響は、そのような権限がない場合と、それほど大きな差違があるとは思えない」との結論を下している。 *Ibid.*, p. 188.

116 *Ibid.*, p. 184.

秀性は、そんなことよりも、むしろ、明らかに拡張政策の結果であったとみてよからう。¹¹⁷

以上の討議で論証したことは、CAB としては、自発的に U. S. の国際航空会社を利用する旅客数を増やすことができそうにないということである。第一には、国際航空サービスに対する消費者需要は、もともと CAB がコントロール権を持っていない諸要因によって決定されるという簡単な理由から、航空サービスに対する需要に影響を与える CAB の権限なるものは、大幅に制限を受けることは明らかである。第二には、幾つかのヨーロッパ政府の側では、国際航空運賃は比較的高い水準（特に大西洋横断路線においては）で維持することを固執しているがために、CAB としては、アメリカの航空会社の旅客利用率を高めるに役立つような低運賃を制定するには、事実上無力であることも同じく明らかである。しかも、CAB としては、運賃を引き下げようにはできないから、少なくともこの点においては、アメリカの航空会社のサービスに対する需要が、運賃の変化に対して弾力性をもつのではないかと主張することは非現実的である。

このようなわけで、CAB としては、運賃を引き下げ U. S. の国際航空会社の利用率を高めることができるような一方的な政策は、見当たらないように思われる。しかしながら、ここで指摘しておかねばならないことは、これまでの議論の根拠は、現在のところでは、CAB としては国際航空運賃を漸次引き下げていくことに賛成であるということが前提となっているということである。1963年の終わりに CAB が特に大西洋横断路線において、運賃の引き下げに賛意を表したという立派な証拠があることは事実である。にも拘わらず、ここ2カ年のところ、U. S. の国際航空事業において¹¹⁸ もっと恵まれた年であった。しかも近い将来においてもこの種国際航空事業の運航はあらゆる面において、より一層の成長が約束されている。端的に言えば、これら航空会社の財政上の立場がますます強くなるにつれて、この現状を変えようとする CAB の傾向は、ますます弱くなるという可能性は確かにある。

これまでの検討から引き出すことのできるおもなる結論は、いかなる政府の航空当局といえども、単独で国際航空運賃を一方的に変更することができないということである。われわれがこれまで検討してきたのは、特に国際運賃に対する CAB の権限に関してであったが、これと同じ権限がどの外国の航空当局にも及ぼされることは明ら

117 *Ibid.*, p. 176.

118 U. S. の国際航空事業の財政上の好転は、次のデータ（9社全体についての）によって論証することができる。すなわち、

年次	純益
1962	28,765,000ドル
1963	60,236,000
1964*	84,432,000

* 1964年のデータは、1964年9月30日を終期とする12カ月。

かである。国際航空運賃制定についての現体制が存続する限り、一般にどの国の航空当局も、国際航空運賃に影響を及ぼすことはできないであろう。だから、われわれとしては、多面的な行動こそ、国際航空における capacity の利用を大幅に高める現在唯一の可能な手段であるとの結論を下すことができる。

B ICAO と overcapacity : 多面的行動の可能性

外国の政府（特にヨーロッパの各国政府）が国際航空における運賃引き下げに反対しているのは、これらの国々の政府では、overcapacity の問題はそれほど重要ではないという立場から、それぞれ自国の航空体制をば評価している証拠である。外国政府では、それぞれ各種の理由から、自国の航空会社を支援しているとみられるし、また、現にしばしば支援している。すなわち、多くの場合では、自国の航空会社を維持することは、国威発揚という価値以外のなものでもなく、またその他の場合においても、自国航空会社の維持は、外国との貿易、観光、その他にとって重要であるという理由からきている。たとえば、ある新興アフリカ国では、他の国々が航空会社をば産業後進性からの脱出の証拠と見做しているというだけの理由から、自国の航空事業を支援しているといえる。これらの国々の政府では、よき「世界のイメージ」を創り出す手段として、また、政治力を行使する手段として、国際航空を利用しているような程度では、国際航空路線において見られる不利用 capacity は、それほど重大な問題とは思えないであろう。これまでの検討の結果、はっきりと論証したことは、CAB としては、アメリカの航空会社の overcapacity を除くに役立つに相違ないとしてもこの種の運賃体制を強引に追求するよりも、外国の政府との友好関係を維持していく方が、ずっと好都合であることに気がついているということである。

各国政府では、capacity の利用をば国際航空を評価する第一の手段と見ていないからといって、このような議論からみて、外国航空会社の方が、これまで U. S. の航空会社に比べて、capacity の利用度がずっと高かったことを、意味するものと解してはならない。事実全世界の国際航空事業においても、近年国際路線における不利用 capacity が急速に増加しつつあることは、データが極めて明らかにこれを証明している。第22表をみれば、overcapacity の問題は、なにも U. S. の国際航空事業の運航だけに限らないことがじゅうぶんに理解できる。第22表におけるデータの著しい特徴の一つは、ヨーロッパ地域（パンアメリカン社と TWA 社との大西洋横断運航を含む）における国際運航についても、また、世界全体の航空事業の国際運航についても、どちらの利用率も引続き低下の傾向をたどってきているということである。同時にまた、このデータでは、1960年以後これら利用率がもっと急速な低下をきたしていることを示している。だから、国際航空界では、overcapacity が近年次第に深刻な国際問題となってきたという意味では、U. S. の国際航空事業の経験と全く同じことである。

第22表 定期航空における有償旅客の利用率*
 —全世界の国際航空とヨーロッパの国際航空—
 (1951—1963)

年 次	旅 客 利 用 率	
	全世界の国際航空	ヨーロッパの国際航空
1951	60.3%	64.9%
1952	62.8	62.4
1953	61.9	58.3
1954	58.2	58.0
1955	61.2	60.6
1956	61.4	61.5
1957	64.2	65.9
1958	56.0	56.4
1959	59.7	57.9
1960	61.9	61.5
1961	53.1	57.7
1962	52.6	52.0
1963	50.0	48.1

*これらの数字は、各年の第2四半期の旅客利用率を示している。

Source : 100 ICAO Digest of Statistics 160, 162 (1964)

とはいっても、外国の航空会社でもまた国際路線における不利用 capacity が次第に増加しつつあるからといって、そのような事実からみて、必ずしも外国の政府が、この問題解決のために、運賃の引き下げにだんだんと同意を示すようになるとはいえない。1963年には、世界の航空事業は358.8百万ドルという大きな利益をあげている。この数字は、前年に比べて3倍を超えている。すなわち、1962年には97百万ドルの赤字であり、1961年には118百万ドルの赤字であった。このような利益額からみて、相当の程度に多くの外国の政府では、CABと同様のディレンマに当面していることがわかる。すなわち、外国の航空会社としては、史上最高の利益をあげているのに、それと同時に、不利用 capacity もまたたえず増加しつつある。1963年には、BOACと

119 1963年に赤字を出した航空会社のうちでは、エアフランス社(19.2百万ドルの間接補助金を交付されたにも拘わらず、4.4百万ドルの赤字)、サベナ社(百万ドルの赤字と5.5百万ドルの直接補助金)、ルフトハンザ社(0.8百万ドルの赤字と0.45百万ドルの間接補助金)をあげることができる。このような赤字からみて、これらの3社では、何故に執拗に国際航空運賃の引下げに反対しているかの理由を説明することができる。参照. 107 ICAO Digest of Statistics 27, 34 (1964)

BEA との両社（イギリスの二大国有航空会社）では、40百万ドルを超える利益をあげているのに、何故にイギリスは1964年における国際運賃に関して、全く違った政策をとろうとしなかったのか、その理由については理解に苦しむところである。外国の航空会社の多くが史上最高の利益を経験しつつあるときにおいて、これら外国の航空当局の間では、overcapacity の問題について、だんだんと取越苦勞をしないようになりつつあることは、恐らく事実である。¹²⁰

しかしながら、ここで注意しておかねばならないことは、外国の政府が国際航空に関して、現在のところ、どのような態度をとっていようと、これらの態度は不変的なものではないということである。Mrs. Keyes が指摘しているように（このような態度がいますぐに変わることが、ありそうにないと信じているにも拘わらず）、幾つかの要因によって、結局は国際航空運航に対して、その環境の制限を緩和することになるものとみてよい。特に Keyes は、これについては次の四つの要因をあげている。すなわち、

第一には、国際運賃の引き下げが、引き延ばされたり、また、引き下げの幅が少なかつたりした場合に、その被害者はなにも U. S. の関係者だけで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 U. S. 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、おも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、大部分のものは能率的な運航の下に、その自立ができるようになった。……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、航空会社が赤字運航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見てよからう。……民間航空が自立経営の下にじゅうぶん提供される場合には、どの国にとっても「通商の必要」という理由で、自国の航空会社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、軍事に必要な航空機を一部支持する手段として、政府が自国の航空会社の保護を、もはや合理化することができないほど戦略に変化をきたしている。

120 過去数カ年の間、フランス、イタリア、ベルギー およびドイツでは、競争を少なくし、コストを引き下げ、かつは、それらの共同運航の流れをスムーズにするために、各国の航空会社の運航を合同する計画を考慮していた。最近「Air Union」（この提案による新しい航空会社）は、オランダとルクセンブルグの航空会社が、この Union に参加することによって、その開発が手間どっている。このように遅れているおもなる理由は、合併航空会社の間での利益の配分に関する厄介な問題からきている。参照、Keyes, *op. cit.*, p. 191, note 60.

第四には、自国の国旗を掲げた航空会社の国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、一般国民にとっては、長年にわたって、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。¹²¹

つぎに、幾分長期にわたって見た場合、国際航空に関して現在広く行なわれている感情が、各国の間で国際航空体制の制限緩和を喜んで論議する点にまで展開するかどうかを、われわれは考えてみよう。そのような場合において、overcapacity の問題を解決するために、どのような提案ができるであろうか。一つの穏当な提案について以下そのアウトラインを述べてみよう。

この研究の Part II において、1944年のシカゴ会議について多少の論議を試みた。この会議において回想されるのは、44カ国の代表の間では、国際航空の将来の展開に必要な基本的体制については、意見の一致をみたことである。この体制の基本的な一部として、これらの代表達は、Provisional International Civil Aviation Organization (PICAO) を創設した。PICAO は、世界各国政府の代表達が一堂に会して、国際民間航空のあらゆる面について論議する政府の国際組織として開設されたものであった。1947年に PICAO を継承した International Civil Aviation Organization (ICAO) は、航空法の明確化、国際航空運送の標準化および航空術語の収集と普及に大きな役割を演じてきた。1947年以降 ICAO は、この組織に参加する航空会社が年々増加するにつれて、その運営規模の拡大をみたことはもちろんである。¹²² 1950年以降 ICAO は、国連の Economic and Social Commission と密接な協力関係を持っている「専門機関」の一つとして、国連と提携してきた。国連とのこの種の提携に基づく最近の活動は、低開発国に対する技術援助であった。¹²³ しかしながら、低開発国に対する技術援助の提供と国際航空法の明確化についての従来からの役割はともかくとして、ICAO では依然として、国際航空の経済面に対しては全く無力である。ICAO 会議の議長である Walter Binaghi は、民間航空の経済規制領域における ICAO の権限の不足を率直に認めている。すなわち、

技術以外の事柄では、1944年以降大きな業績をあげたとはいえない。しかし、この理由は、シカゴ会議がより以上の業績をあげることができないでいる理由と同じである。すなわち、多数の国々との間では、これまで多数の国の参加によって、民

121 Keyes, *ibid.*, p. 191.

122 ICAO Bull., Jan. 1965, p. 4. ICAO のこの会報のうちには、この問題について、過去20年間における ICAO の活動に関する簡単ながら、すぐれた回顧がみられる。

123 この種の技術援助の一例として、ICAO では1963年に国連のアフリカ経済委員会 (ECA) の事務局と共同して、アフリカにおける民間航空の研究に着手した。1950年以降 ICAO では、75カ国に技術援助を与えてきた。参照。ICAO Ann. Rep. of the Council to the Assembly for 1963, 1964, p. 52.

124
間航空の経済問題を解決することを希望していなかったからである。

(このように ICAO が国際航空会社の運航に対して無力であるのは、国際路線における運賃の引き下げに対して、CAB を無力ならしめている同じ体制からきている。そしてまた、国際航空の性格が相互間の双務協定の形をとっている限り、ICAO も CAB も、どちらも依然としてこの領域においては無力である。)

ICAO の法律上の主体は、107カ国の政府の代表から成る集会であり、1955年以来この種の集会は、少なくとも3年毎に召集されている。この集会には評議会を選ぶ権限が与えられており、この評議会は、ICAO の第二の管理機関である。この評議会は21カ国の代表者から成っており、評議会はその他の義務のほか、国連への年次報告の提出と集会における会合毎にその協議事項を決定する義務がある。集会におけるこれらの会合には、アウトサイダーとして、国連の他の専門機関のメンバーと一般人民とが、どの弁論にも出席することができることになっている。ICAO の集会の会合に出席するその他の専門機関のメンバーは「オブザーバー」と呼ばれており、これらのメンバーが集会の会合に出席および参加することは、ICAO の積極的な要請によるものである。これらのオブザーバーの出席によって、ICAO とその他の国際機関との間で、構想や資料の大切な交換ができることになる。一般人民との関係には、二つの形式がとられている。Schenkman はこれらの二つの形式について次のように述べている。すなわち、

消極的な形式は、人民に審議を公開することであり、また、積極的な形式は、Public Information Program にしたがって、ICAO の仕事や活動に関する資料を一般人民に提供するという意図を実現することである。¹²⁵

上述のように、ICAO の機構からみて、overcapacity の問題について、各国の政府相互間で討議するのにもっとも有効な場を提供することのできるのは ICAO であろう。ICAO は、国連および各国政府の国際機関と関係があるばかりでなく、ICAO の集会の会合に人民が出席できるという理由から、ICAO は overcapacity についての公開討論の場としては、現存の国際組織の間では筋道の立った精華である。だから、ICAO がごく近い将来に国際航空の運航から現に生じつつある overcapacity の問題に関する国際会議に主役を勤めるよう、ここで勧告する。このような会議は ICAO が3年毎の集会の会合で開くこともできるし、また、ICAO の協議会の召集にかかる特別会議で討議してもよからう。このような会議から、直ちに overcapacity の問題が解決されるとは思えないにしても、恐らく大幅な overcapacity について、一般人民がもっと広くこれに気がつけば、これによって恐らくは、国際航空が評価され

124 ICAO Bull., *op. cit.*, p. 5.

125 Schenkman, International Civil Aviation Organization 198. この労作は ICAO の組織と機能をみるのに、もっとも役立つものであり、この section は主としてこれに拠っている。

ている全体の過程、民間航空会社の財政的成功や各国の国家主義の祭壇に依存して、capacity の利用を犠牲に供してきた過程の方向を変えることに役立つものと思われる。しかしながら、どのような「方向転換」がとられるにせよ、それが革新的なものであるとは期待できない。国際航空についての現在の機構は、この20年にわたって、それほど大した変化をみていないままで今日に及んでおり、かつまた、国際航空事業の運航において、「新しい様相」を求めようとする提議は、あるものからは、ばかげたことと見られるし、また、あるものからは、危険きわまりないものと見られるであろう。とはいっても、これを討議したところで、それがために国際航空の現機構に害を与えるはずはなく、ICAO の集会の会合こそは、恐らくこのような討議が開かれるのに役立つ、この上もない場である。

overcapacity の討議と overcapacity を除く手段を遂行することとの間には、本当に長い時間が経過することであろう。にも拘わらず、overcapacity に関する ICAO 会議は、必ず近代世界における国際航空事業の役割に対して、各国の政府をして違った見解をとらしめるように導くに当たって、重要な「第一歩」としての役目をするに相違ない。このような第一歩がなければ、将来 overcapacity の問題に対して実現可能な解決を図る見込みはほとんどなさそうである。

C 結 論

筆者としても、全く率直に言って、overcapacity の問題が近い将来に解決できるとは思っていない。overcapacity をなくすることができるのは、いつに将来「世界各国政府の態度に、どの程度重大な変化」が起こるかにかかっているとみてよい。これら世界各国政府の間に起こりうる変化がどの程度のものであるにしろ、多分そのような変化が起こるであろう。しかし、変化が起こるにしても、それは各国政府の自発から起こるのではなくして、「より進んだ世界人民」がこれら政府に圧力をかけることから起こるであろう。Gunnar Myrdal はこの点について次のように述べている。

多数国の参加による政府間の協議に関するわたくし個人の10年間における経験からみて、わたくしとしては、技術上の困難とか決議に到達するに必要な非常に骨が折れるしまた時間のかかるスタッフの仕事を……過少評価することは賢明なことではないと確信している。しかし、もしもなんらかの妥協に到達しようという意思があれば——これらの困難は必ずや克服できるであろう。

しかしながら、同時にまた、わたくしの経験によれば、協定に到達するために、それぞれの国の利害関係が、すべてはつきりと一点に集中しているときさえ、大抵はこの種の意思がみられない。どの国にあっても、特種の利害を護るための各種の組織、政党、圧力団体があるにしても、国際協力に関する一般利益のなかで、ある国の特種利益を護るための強力な組織は全然存在しない。各国の特種利益団体がいっつも呼び起こすことのできる国家主義的な感情に訴えることは勝手である。しかし、その結果として、議会、政府および行政機関が、遙かに進んだ一般大衆層の

態度に同調するのではなく、それよりもずっと狭い国家主義的な方法で、とかく行動しがちである。しかも、国際会議における協議者達は、一般に望ましいと思われる pound をそっちのけにして、その国の penny のために、しのぎをけずって戦うという状態になっている。……

これについての唯一の治療法、それは一段と進んだ人民である。今日までのところ、国際経済の組織的な協力における試みは、いずれも事実上、どちらかといえば失敗であったと認めねばならないことについては、不断の努力に落胆することなくむしろそれらの努力をより一層賢明に導いていくために、慎重の上にも慎重に考慮していく必要がある。¹²⁶

Myrdal 以外の著者達でも、国際経済協力に必要な基本線としては、是非とも各国がその態度を根本的に変える必要があるという点では、Myrdal と同じ意見である。European Coal and Steel Community の設立問題に関して、その意見を発表している Norman Pounds と William Parker とは、次のように主張している。すなわち、

もしも西ヨーロッパにおける政治ならびに経済の雰囲気在今后40年間にわたってそれが過去40年間のそれと少しも変わらないとすれば、European Coal and Steel Community (この地域におけるその他の多くの事柄とともに)は消滅してしまうであろう。個々の産業に関するいかなる国際組織といえども、全体の需要における激しい変動をマスターすることはできないし、また、いかなる国際組織といえども一つの経済地域を国境に沿って分け合うことのできる政治的情熱を無視することはできない。この種の Community が生残することができるかどうかは、いつにかかつて、それがどうしてなし遂げることができるかということによるよりも、どうしてその気持を起こさせることができるかということにある。¹²⁷

以上述べたところによって明らかなように、overcapacity の問題解決の見通しはまことに暗い。それにしても、この研究では、そのような悲観的な言葉で結論を下すわけにはいかない。これまで相当の証拠が提供されてきたのは、航空会社の所有者やこれがコントロールに当たっている各国政府および相当数の法律家、経済学者、その他の利害関係を有するオブザーバーを含めた、およそ国際航空に関係のある大多数の人達では、この種国際航空事業の運航上の能率を判断する重要な規準として、capacity の利用をとりいれることを見落してきたということを証明するためである。そしてまた、この種国際航空事業のこの面が、これに直接関係の深い大部分の人達から注目されなかったために、最近 overcapacity の恐るべき増加が無視されたのか、それともまた、国際航空事業における現状維持のためのそれ相応の犠牲と考えられたの

126 Myrdal, *Beyond the Welfare State*, 1960, p. 286.

127 Pounds & Parker, *Coal and Steel in Western Europe*, 1957, p. 252.

か、そのいずれかである。

だから、ここでの望みは、この研究によって、U. S. の国際航空事業を新しく評価するための拠りどころ、さらにもっと重要なことは、世界の国際航空事業を新しく評価するための拠りどころを提供することができるということである。この問題に対する手近な治療法については、相当苦勞して分析してきたにも拘わらず、これが提供されなかったことが事実であるからといって、これがために、ここで提議されてきた国際航空を評価するためのいま一つの体制の価値を割引くことにはならない。この研究の価値は、Pounds と Parker の言葉のように、overcapacity の問題解決の提供によって、「それがどうしてなし遂げられたかということによるよりも」、この問題の解決に向かって努力する方法において、「どうしてそうする気持を起こさせることができるかということに」かかっている。(完)

(1967・3・1)