

アメリカにおけるローカル航空政策の問題点(1)

——規制政策の決定要因としての航空サービスの必要性——

吉 川 貫 二

I 序 言

II 問題の背景

- A 航空産業の成長
- B ローカル航空サービスの歴史的発展
- C 変わりいくローカル航空会社の役割 (以上本号)

III 規制政策措置のコンテキスト

- A 新規または追加サービスの問題
- B サービスの妥当性の問題
- C サービスの利用の問題
- D サービスの変更の問題

IV 理論上ならびに実際上の規制政策

- A 連邦航空法の字句に表現されている規制政策
 - 1 一般旅客の要求
 - 2 航空会社の要求
 - 3 補助金の要因
- B 実行政策の評価

V 結 言

アメリカの民間航空は、国際的にも国内的にも、外面上ではいかにも華やかな発展を示現しているものの、その反面、各般にわたって、困難な多くの問題を内包しており、アメリカ民間航空が当面しているこの種の課題については、これまで機会を得てしばしば論及してきた。しかしながら、一般的にみて、国内航空産業界が、とにもかくにも空前の成長をエンジョイしているとはいうものの、それが同じ国内航空産業でありながら、専ら地方の小都市の運航に当たっている、いわば陽の当たらないローカル航空産業という分野において、アメリカの民間航空は、いま一つの重要かつ複雑な

問題を抱えていることを見落してはならない。

もともとローカル航空は、幹線航空とは別個に、主として地方の小都市を対象として、これらに航空サービスを提供し、もって、これら地方の小都市の航空利便に対する要請に応え、かたがた地方の航空開発にも寄与しようという独自の目的と存在価値とを担ってスタートしたものである。しかし、ローカル航空会社が運航に当たっているこれらの小都市では、幹線航空会社が就航している大都市とは異なって、もともと利用旅客も少なく、またローカル航空の運航区間も短距離であることから、ハイウェイがとりわけ発達をみているアメリカ国内では、この種の地上交通と競合する関係におかれていることとも相まって、当然にその経営は不利な立場におかれ、その運航を維持するためには、いずれにせよ政府の補助金に依存せざるを得ない。

ところが、CAB（民間航空委員会）としては、かねてより民間航空の自立経営を建前として、この種の補助金の軽減措置を強力に進めてきたのであって、その結果幹線航空会社では、1960年を契機として、ほぼ自立の段階に到達し得たので、少なくとも幹線航空会社に関する限りでは、今日この種の補助体制は解消しており、この意味では、CABは所期の目的の一半を達成したことになる。だが一方、ローカル航空会社に関しては、依然として、補助金の問題は残されており、この点たえず政府の頭痛の種となっていた。

そこで、CABとしては、新たなローカル航空対策として、ローカル航空開設のそもそも本来の目的からは多少逸脱するとしても、こうした政治的ないしは経済的な配慮から、ローカル航空会社に対して、一方では、これまで幹線航空会社が運航に当たってきた、より密度の高い航空市場への一部進出を認めると同時にまた、一方では、一定の規準を設けて、これより利用度の低い小都市へのサービスを削減または停止することを許すことによって、ローカル航空産業の経営の強化を図るとともに補助金減額の実効をも併せて期待するよう当初のローカル航空政策の転換に踏み切らざるを得なくなった。ところが、このような政策転換によって、CABとしては、その所期の目的がこの分野においても多少の改善を見込むことができたとしても、反面この種の政策改変に伴って、航空サービスから見はなされた地方の小都市が次第に多きを加えるというシリアスな現象を招来することは、これまた当然の成行きといわねばならない。この事実は、これに該当する小都市にとっては深刻な問題であるばかりでなく、航空サービス利用者の公共利益にも反することとなる。われわれは、ここにアメリカ民間航空政策において、ローカル航空をめぐる当面の重大かつ複雑な側面を窺うこと

ができるであろう。

C. Mathews¹ は、このほど、*Journal of Air Law and Commerce* 誌上²において、これら地方小都市におけるローカル航空サービスの問題について、前向きの姿勢でこれと取り組み、この種の問題を主たる論点とする長文の論説を発表している。ここでは、彼は豊富な資料を駆使して、そもそもローカル航空の出現およびその役割から説き起こしつつ、その後のローカル航空サービスに内在する問題点の提起とそれに伴う CAB の規制政策の展開過程をば、かなり詳細に解明するとともに、現在実行に移されている規制政策の評価についても検討を加え、最後には、アメリカのローカル航空問題に一つの結論を導き出しているのであって、同氏の論述を通して、われわれは、アメリカが当面している民間航空問題のうちで、比較的閑却視されているローカル航空の問題点の所在を明確に認識すると同時に、なお今後とも残されているローカル航空政策の方向を知る上においても、多大の示唆が与えられたといえよう。よって、いまこのたびの同氏の発表せる論文の概要を紹介することによって、その間の所論の一斑を窺うこととしたい。

1 序 言

今日 CAB が当面している最も複雑な論題の一つは、アメリカの小都市に妥当な民間航空サービスを提供するという問題である。国内航空産業が空前の成長を経験しつつある時において、この問題がますますジビアーの度を加えていることは、パラドックスに思えるかも知れない。しかしながら、航空産業の繁栄が小都市にとって重大な問題をもたらすに至っている。

現在、アメリカにおける多数の市や町では、以前には一社またはそれ以上の定期航空会社の手で提供されていた航空サービスが、廃止または削減されようとしている³。

1 B. A., Yale University; LL. B., Yale Law School; LL. M., Georgetown University Law Center. Partner in the firm of Leva, Hawes, Symington, Martin & Oppenheimer, Washington, D. C.; Member of the Bars of Ohio and District of Columbia.

2 Craig Mathews, *Certificated Air Service at Smaller Communities: The Need for Service as a Determinant of Regulatory Policy*, *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. XXXIV, No. 1, 1968, pp. 27-61.

3 この節および次の節で掲げられている統計資料の大部分は、CAB の手元にある未発表の資料のうちから便宜上提供されたものである。特に CAB, Schedules Records Unit, "Suspensions and Points Authorized." 参照。1965年末現在サービスが提供されている特定地点の一覧表については、Hearings on the Review

1949年～1965年の間に幹線航空会社によるサービスを失った都市は、224都市に及んでおり、大ざっぱに見て、この種の中止または停止の半数は、1960年以後に生じたものである。今日アメリカ大陸内で、民間航空の運輸に当てることのできる空港は、約9,000カ所あるが、そのうちで、幹線航空会社またはローカル航空会社による定期サービスに使用されている空港は、僅かに521カ所にすぎない。現在では、定期航空サービスが提供されている都市は、その認可数からみても、便数からみても、過去10年間のどの年に比べても少なくなっている。

これらの統計数字は、コンテキストにおいてこれを評価する必要がある。ローカル航空会社は、今日では10年前に比べて、大体100以上も多く都市に定期サービスを提供している。幹線航空会社もローカル航空会社もともども、彼らとその免許状を手えられたサービスを提供していない市や町の数を少なくした。同時にまた、これらの

of the Local Air Carrier Industry Before the Aviation Subcomm. of the Senate Comm. on Commerce, 89th Cong., 2d Sess. 106-108 (1966), hereinafter cited as Review of the Local Air Carrier Industry. 参照。これら各地点における定期運輸に関する追加細目については、CABとFederal Aviation Administrationとの共同年刊 *Airport Activity Statistics of Certificated Route Air Carriers* で公表されている。このほかFAAの年刊 *Statistical Handbook of Aviation*をも参照。幹線航空会社のサービスの廃止に関する特別資料については、CAB series entitled *Historical Review of Trunkline Suspensions and Deletions at Points Served by Local Service Carriers*, particularly Supplement No. 4 covering the years 1949-1965. 参照。

上述のCABの未発表の資料のうちには、とりわけ、幹線航空会社とローカル航空会社とが、認可されたものと停止されたもの(空港の統合を含む)との全部について、年代順の概説が含まれている。このようなやり方をする根拠が見当たらないように思われるけれども、この種の資料は、当面の問題に関連した問題の決定を確認する有用な手段である。同時にまた、これらの資料には、幹線航空会社の地点、ローカル航空会社の地点およびこの両者が併有する地点にして、それが認可されたものと停止されたものとの概数が年代順に掲載されている。当初の年次と近年とに対する研究方法と取材範囲とは、必ずしも全面的には一致していないと思われる事実があるとしても、少なくとも、1954年以後におけるローカル航空会社と幹線航空会社との両者について、また1964年以前におけるローカル航空会社についてのアメリカの方向を比較することは可能である。

上述の資料に基づいた次の表は、第二次世界大戦以後におけるアメリカの定期航空サービスの範囲を要約したものである。

認可	1948	1956	1967
幹線航空会社の地点	*	203	67
ローカル航空会社の地点	336	202	297**
両者の併用地点	154	178	170
認可を受けた地点の総数	*	583	534

航空会社は、従前に比べて、ずっと迅速で大型で快適な航空機を使用している。多くの場合、これらの航空会社では、より一層頻繁なスケジュールを提供している。このようにサービスの質が平均して改善を見たことは、航空産業に対する信望を高めることになる。しかし、航空サービスが減少されるかまたは停止されるという見通しに当面している都市にとっては、この種の改善は、ほとんど慰めにはならない。そのような都市では、もともと利害に関係のあるこの種のサービスの要求が、CABの決定に影響を及ぼしているそれ以外の要因に打ち勝つことができるかどうかについて、とかく疑問を抱きがちである。

1958年の Federal Aviation Act⁴ (連邦航空法) の各条項では、「公共利益」と「公共の便宜と必要」とに重点がおかれている。だから、この立場だけからすれば、

停止

幹線航空会社の地点	*	22	6
ローカル航空会社の地点	168	12	7
両者の併用地点	10	1	0
サービスが提供されていない地点の総数	*	35	13

* 比較しうるデータ不明

** エアタクシーの地点を含む

この表からみて明らかなことは、(1) 今日幹線航空会社がサービスを提供している地点が以前に比べて遥かに少ないこと、(2) ローカル航空会社がサービスを提供している地点の数は、1956年以来大幅に増加しているにしても、その数は第二次世界大戦後の期間に比較すれば減少を見ていること、(3) ローカル、幹線両航空会社を併せても、現在サービスを提供している地点の数は、1956年に比べて減少している、ということである。なおそのうえに、定期航空会社が現在提供している国内サービスは第二次世界大戦後の10年間に比べると相当数減少している。この中間の年々についてのデータは、これらの傾向が一般的にみても一致していることを確認している。同じくまた、過去数年の間に、ローカル航空会社がサービスを提供している地点が、僅かながら減少していることがわかる。

上述のデータからみて、小都市におけるサービスの問題に対する見込みがつけられる。サービスの傾向に影響を及ぼしている諸要因は複雑ではあるが、それらの要因は、より長距離な市場およびより密度の高い市場における幹線航空会社のサービスの集中化が着々と進んでいることを反映している。このテキストにおいて、後でサジェストしているように、もしも CAB の現政策が今後もこのまま持続されるとすれば、ローカル航空会社のサービスのパターンは、たとえその程度が小さいとしても、次第に幹線航空会社のパターンと同様の傾向を表わすものと予想する根拠が見られる。

4 72 Stat. 731, 49 U.S.C. § 1301-542 (1964). FAA は、当初の Civil Aeronautics Act of 1938. (52 Stat. 973.) に代って制定されたものである。1958年の法律制定の摘要については、Lindsey, *The Legislative Development of Civil Aviation, 1938-1958*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXVIII, 1961, p. 18. 参照。

この Act は、これら都市の航空サービスの必要性を評価するに当たって、CAB としては、もともと一般旅客の要求を指標とするという前提を正当化しているように見える。第一印象では、CAB の決定の用語では、この前提を確認しているように思われる。というのは、CAB としては、これまで常に航空産業内の補助金の問題点や条件を意識してきたにしても、CAB は同時にまた、その目標が航空会社のサービスの質的改善にあることを終始一貫して言明してきたからである。

とはいえ、この前提を評価するに当たっては、免許を与えられている航空会社の運航権の交付、変更または停止が、多数の複雑な動機からきていることを忘れてはならない。CAB の決定は、必然的に経済的な関係よりもずっと政治的な関係において、伝統的な公共事業と共通点を持った極度に複雑な産業のコンテキストにおいて公式化されている。なおそのうえに、この Act にぎっと目を通しただけでも、CAB の規制命令が完全に一致を見ていないことがわかる。このような事情の下では、相互に作用する要因と時には強く相反発する要因とのバランスを図ろうとする根気強い試みを、CAB の決定に反映させようと期待することは、必ずしも非現実的ではなからう。

CAB の規制上の努力に対する評価は、多種多様にわたっている。CAB の政策は、これまでのところ妥当な航空サービスに対する国民の要求を満足させることよりも、むしろ航空産業を強化することに、格別の関心を持っていることは、多くの評論家が主張している。と同時にまた、これらの評論家では、補助金を減額したいという希望は、より価値のある目標を不当に危くするものであると非難している。一部の評論家は、少なくともルートの認可を伴うケースにおいては、CAB はこれまではっきりと認識できるような政策をとったことは全然なかったと、もっとそっけなく断言している。もっとも、このような見解のどれとも逆な立場も、これまで同じく強調されてはいる。⁵

5 最も積極的な最近の評論家としては、Friendly, *The Federal Administrative Agencies: The Need for Better Definition of Standards*, *Harv. L. Rev.*, Vol. LXXV, 1962, p. 863, p. 1055, p. 1263, とりわけ pp. 863-883, pp. 1293-1318. 参照。Friendly 裁判官は、p. 881. において、CAB は、各種の機関のうちで、“その決定を支配する規準を明示することに極端に失敗”した機関であると断言している。同時にまた、Hector, *Problems of the CAB and the Independent Regulatory Commissions*, *Yale L. J.* LXIX, 1960, p. 931. 参照。Hector は、p. 942. において、“CAB は、ほとんど一般政策というようなものを持ち合わせてはいない”と主張している。もっと初期の批判については、U. S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government,

この研究では、興味があるにしても広汎な議論にまで立ち入ろうとするつもりはない。現在の目的としては、妥当な航空サービスの点で、CABの公共利益に関する規準が、どの程度まで、終始一貫して信頼のおける先例（納得のいく決定上の効果を持っている）から成っているかという、ずっと限定された問題を提起すれば、それで十分である。この問題は必然的にもう一つの問題、すなわち、これらの規準が上述の目的に不適当であることが実証される限り、事実上政策の基本的な決定要因が何であるかという問題をサジェストしている。

この種の問題のうちその第一の問題は、規制政策の観点から、重要な意味を持つ問題を想起せしめる。だから、この問題については多少詳しく考慮するつもりである。第二の問題は、それが明らかに重要性を持っているという理由から、現在の研究の範囲内で可能である以上に論述の範囲をひろげるだけの値打ちがある。なおそのうえに、この問題については、すでに公表されている文献によって、これまで多くの討議が行なわれている。だから、ここでは、これまでの回答を補足する必要があると見られる範囲内で簡単にこれに論及する程度に止めることとしたい。

第一の問題がアプローチされうる方法としては、いろいろなものがある。一般旅客とCABとの関係が、CABの決定における支配的なエレメントである限り、われわれとしては、航空サービスに対する国民の要求に関して字句で表現されている規準が、将来のケースの解決の指標として役立つと思われるパターンを明らかにするものと、当然に期待している。同時にまた、われわれは、この種のケースは、CABが妥当であると見做しているサービスのレベルと当該都市についての現実のサービスの要求との間の合理的にして矛盾のない相関関係を明らかにするものと、予期することができるのではないかと思う。

しかし、これらの前提をば、決定を見たケースについてテストしてみた場合に、航

Hoover Task Force Report (1949). において窺われる。CABの前委員長は、CABの関心の主なる焦点が、公共の便宜と必要から航空会社の権利の擁護に移ってしまったとサジェストしている。これについては、Rizley, *Some Personal Reflections after Eight Months as Chairman of the Civil Aeronautics Board*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXII, 1955, p. 445. また反対意見としては、Kintner, *The Current Ordeal of the Administrative Process: In reply to Mr. Hector*, *Yale L. J.* LXIX, 1960, p. 965. (discussing criticisms of the administrative process primarily in the context of Federal Trade Commission practice). 参照。なおまた、Cary, *Politics and the Regulatory Agencies* (1967), 特に Ch. 5. 参照。

空サービスに対する要求が決定の主たる拠りどころを成すものとは思われない。用語上のレベルでは、これらの「公共利益」の要因は、論証を支持するために適当な引用字句を求めている擁護者にとっては、参考として当然に役立つ。しかし、この種の手段で CAB の決定を予想する人は、とかく道に迷いがちである。サービスの要求に関連を持つ措置を構成する実際上の要素——航空旅客の数、旅行距離、当該都市の大きさと経済的環境ならびにその他類似の要因——は、いつでも CAB が認可を与えるサービスの質に対する信頼のおける指標であるとは限らない。

これらの結果からみて、必ずしも CAB は勝手な行動をしたというのではない。いなるむしろ、これらの結果がサジェストしているのは、一般旅客の要求と CAB との関係は、これまでのところでは、航空会社規制のそれ以外の部面に対する CAB の感受性によって、相当程度調節されてきたということである。補助金の問題と、それと関連を持つがしかしそれとは独自な航空会社を強化し、かつ航空産業のバランスを図るという目標の方が、公共の便宜と必要に対する法令上および決定上の関係が意味するよりも、伝統的にみて、比較的ウェイトが大きかった。なおそのうえに、これ以外のこれらの考慮すべき事柄が、どの程度まで CAB の政策を決定したかということによって、CAB の措置の上で、当該都市のサービス要求とは直接関係のない諸要因に従い、常時変動されがちであった。

II 問題の背景

もしも、航空産業それ自体の開発というコンテキストで評価されるとすれば、小都市における航空サービスの問題に対する CAB の態度は、より一層意味深長なるものがある。このトピックは、これまで他の場合で広く取り扱われてきたところであって⁶、必然的にこの研究の範囲を超えている。現在の目的としては、われわれは、ただこの開発の三つの部面に言及する必要があるだけである。すなわち、第一には、航空産業全体としての急速な成長であり、第二には、小都市が主として利害関係があると思われるローカル航空会社の発生と発達であり、第三には、航空産業の現状の必然的結果として変化しつつあるローカル航空会社の役割である。

A 航空産業の成長

6 この題目は、R. Davies, *A History of the World's Airlines*, 1964. において、広く取り扱われている。非公式な説明については、C. Kelly, *The Sky's the Limit: The History of the Airlines*, 1963. で窺われる。

民間航空の初期以来、アメリカの航空産業の成長はドラマチックであった。1930年では、アメリカの航空会社の運航は、国際国内を併せても9,300万有償人マイルを僅かに上回る程度に過ぎなかった。それが1967年にはほぼ1,000億人マイルにまで増加をみた。アメリカ大陸内の国内運航においては、幹線航空会社とローカル航空会社を併せると、過去10年間にその有償人マイルは、ほぼ3倍となっている。同様に、アメリカの幹線航空会社とローカル航空会社との大陸内の運航による定期旅客収入は、過去10年間に60%以上の増収となり、1967会計年度においては、その金額は38億ドル⁷に上っている。

航空産業のうちで一般国民に最もよく知られている部分は、技術革新の速度が異常に高いということである。あるオブザーバーは、「航空産業において見られる生産性の向上のうちその大部分は、航空機の特長における改変に帰することができる」と確信している⁸。航空機が大型化、高速化するにつれて、その収益力はおのずから増大した。このことは、また同時に運航費を低下することとなる。ジェット機の有効座席マイル当りの運航コストは、通常ピストン機およびターボ・プロップ機の運航コストの3分の1ないし2分の1に相当している⁹。

航空会社が通常ノーマルな陳腐化に先立って、従前の機種をば最新の効率的な機種に切り替える理由として特に挙げてきたのは、これらの経済上ならびに競争上の考慮からきている。第二次世界大戦以後における周期的な機種更新の繰り返しは、この結果によるものであって、このことは、航空産業においてすでに周知のところとなっている。現在民間航空サービスに従事しているこれらの大型高速機種は、有効座席マイルの点ではコストを引下げることができるが、同時にまた、より多くの座席を抱えている。したがって、これまでの小型機に相当する利用率を達成するためには、より多

7 アメリカ航空会社の運航上、財政上およびサービスに関する統計数字については、多数の資料からこれを利用することができる。たとえば、CAB, *Handbook of Airline Statistics, Air Carrier Traffic Statistics and Air Carrier Financial Statistics*. 参照。前者は、現在のところ年刊であるが、後者は、それぞれ月刊および年4回発行のようである。Airport と Aviation に関するデータは、FAA, *Statistical Handbook of Aviation*. に掲載されている。縮刷版としては、年刊の Air Transport Association of America, *Air Transport Facts and Figures*. が役に立つ。年間の推移を本位としたデータについては、特に Aviation Week & Space Technology のうちでの該当問題参照。

8 Barber, *Technological Change in American Transportation: the Role of Government Action, Va. L. Rev. Vol. L., 1964, p. 824, p. 842.*

9 *Ibid.*

数の旅客が必要となる。なおそのうえに、スピードと大きさにあまり重点をおくと、小型ジェット機の場合においてさえ、比較的短距離では、経済的にみて非効率となるような機種を開発する結果となる。今日でもなお、多数の小都市にとって第一に重要なことは、正直いって、距離が短いことと旅客数が少ないということである。

B ローカル航空サービスの歴史的発展

アメリカのローカル航空会社の運航は、今日40億有償人マイルに達し、また定期旅客からの年々の収益は3億ドルに近い。一産業として、これらローカル航空会社は、この国のあらゆる地域に航空サービスを提供している。ローカル航空会社が国民経済の重要な構成要素の一つとなっていることは、明らか¹⁰なところである。

しかしながら、ローカル航空会社は、いつでもそうであったわけではない。というのは、第二次世界大戦以前には、ローカル航空会社なるものは存在しなかったからである。比較的限られた地点へのサービスは、幹線航空会社の手で提供されていたのであって、これら幹線航空会社は、1938年の Civil Aeronautics Act に準拠して、「grandfather」の権限が与えられたものである¹¹。幹線航空会社がサービスを提供していなかった諸都市では、全然定期航空サービスが与えられていなかった。

ローカル航空が大きく開発を見たのは、第二次世界大戦中のことである。多数の都市が航空サービスを望みながらこれを保有していないことと、幹線航空会社がますますより大型な機種とより広い市場とを愛好するに至ったことが相まって、新規の航空会社が求めていた機会が創り出された。その目標は、幹線航空会社がもはやサービ

10 一般的には、CAB, *Annual Report*. および注5で引用したCABとATAとの資料参照。特別のデータは、Association of Local Transport Airlinesによる説明で窺われる。Review of the Local Air Carrier Industry, pp. 118-119, p. 125 以下 (これはALTAがさきにCABに提出したレポートをリプリントしたものである)。当時のCABの委員長 Charles S. Murphy による同じ公聴会のコースをとったステートメントには、もっと多くの資料が載せられている (pp. 29-31)。

CABとしては、ローカル航空会社の旅客の年平均の成長率については、結局のところ、大体において4%に安定させねばならないとの評価を下している。この4%という数字は、現在のレベルを下回ってはいるが、それでもアメリカのGNPにおける近年の年増加率を多少とも上回っている。CAB, *Report to the President on Airline Subsidy Reduction Program Pursuant to Transportation Message of 1962, 1963*, p. 13, hereinafter cited as *Subsidy Reduction Report*. 参照。

11 grandfatherの権限は、Civil Aeronautics Act of 1938, § 401 (e), 52 Stat. 977 (1938), repealed, 72 Stat. 806 (1958). に準拠して獲得されたものである。

スの提供を望まなくなった小都市において、ローカルサービスおよびフィーダーサービスを¹²提供することになった。

これらの新規航空会社の出現は、CAB に対して一つの問題を提起した。CAB としては、これまで新規の航空会社が直接幹線航空産業に参加することを認可したことは¹³なかった。なおそのうえに、これら新規航空会社の経済的見通しは、ほとんど推測の域を出なかった。それにもかかわらず、この種のタイプのサービスが必要であることは全く明白であった。したがって、【CAB】としては、1943年には全国の小都市に航空サービスを拡張することが望ましいとして、これが検討に乗り出した。『Investigation of Local, Feeder and Pick-up Air Service』の名で呼ばれているこの問題に関する周知な初期の措置は、アメリカにおいて免許を受けたローカルサービスの起源¹⁴となった。将来の決定のための先例を確立するという表現方法で、CAB はこの種の新規な航空サービス形態の「挑戦」を認めるとともに、楽観主義というよりももっと大きな希望をもって、「この種の実験の結果は、十分に現在の期待以上に公共利益となるとの理由から」¹⁵免許が正当化されるとの結論を下した。

「実験」の見通しが確実でないとの理由から、CAB はその後に至って、規制政策

12 “local” サービスおよび “feeder” サービスという言葉がしばしば交互に使用されているけれども、この両者の差違は、それが提供されるサービスのパターンに関係しているという理由から重要である。ローカルサービスとは、限られた地域内の両地点（それらの地点の大部分が小都市であり、しかも比較的近接している）間の運航に当たっている場合であり、フィーダーサービスとは、そのような一地点またはそれ以上の地点と幹線航空会社のサービスが典型的に利用できる近接の比較的大きな都市との間の運航に当たっている場合である。小都市の経済的特性とその交通要求のパターンに依存しながら、小都市としては、この種のサービスのどちらか一つ（または時にはこの両方）にもともと関心を持つものといえよう。

13 この点については多数の評論家の認めるところである。たとえば、R. Caves, *Air Transport and its Regulators*, 1962, p. 84. 以下参照。同一の趣意に対する初期のステートメントについては、Westwood, *Choice of the Air Carrier for New Air Transport Routes*, *Geo. Wash. L. Rev.*, Vol. XVI, No. 1, 1947-1948, p. 159. に窺われる。

14 6 C. A. B. 1 (1944). 直通サービスと区別するものとして、CAB はこれまでローカルサービスの問題をば、All American Aviation, Pick-up, Delivery Service. (2 C. A. B. 133, 1940.) において考慮してきた。なおまた Continental Air Lines, Texas Service については、4 C. A. B. 215 (1943). 再審議については、4 C. A. B. 478 (1943) をそれぞれ参照。後者のケースでは、Essair, Inc. (Frontier Air Lines の祖先の一つ) は、実験的に、ローカルサービスまたはフィーダーサービスを実行するため、暫定的に免許が与えられた。

15 6 C. A. B. 1, 3 (1944). ローカルサービス産業に関するもっと近年における実験の起源については、Subsidy Reduction Report, p. 8. 参照。

の問題として相当に重要であると思われる二つの制約を課した。そのうちの一つ——試験期間中の免許が暫定的であるという面——は、ローカル航空会社に対して、それらの免許状の自動的延長が困難であることを提示したものである。ローカル航空会社がサービスを提供している各都市では、時にはこの種の免許が実際問題として、当然恒久的なものでないとの主張を耳にはしたが、この Act が1955年に修正されて恒久的な免許が認められることになったので、航空会社の立場からすれば、この問題は解消された。【Local, Feeder and Pick-up Service ケースにおいて発表されたこれ以外の条件は、新規の運航とは、「合理的なコストでの成功が正当であると認められる見込みが政府に対して」証明できるような運航に当然限定されるということであった。¹⁸ これらの条件の下で、CAB は補助金とローカルサービスとの利益とのバランスを図ろうとする政策を発表した。このことは、その後航空会社と都市と CAB とが、たえず論争した問題の一つである。

ローカルサービスに関するこの原則が確立されるやいなや、CAB は速やかに行動を開始した。1940年代の後半を通して、CAB は相つぐ決定において、アメリカの各地域にわたって多数のローカル航空会社に免許状を与える措置をとった。¹⁹ 現在の目的のためには、この種の決定は、二つの点で注目に値する。第一には、それぞれの場合において、CAB としては、提供されるサービスが将来補助金の支払を正当化するか

16 このテキストにおける以下の論議を参照されたい。

17 69 Stat. 49 (1955), repealed, 72 Stat. 806. この修正によって、ローカルサービス航空会社に対して、多少の制限はあるが grandfather の極限が認められた。

18 6 C. A. B. 1, 4 (1944).

19 この種の決定の始まりは、Rocky Mountain States Air Service, 6 C. A. B. 695 (1946). についてであった。これは同時にまた、CAB の最初の "area" investigation としての特異性を持っている。この種の決定のうちには、Additional California-Nevada Service, 10 C. A. B. 405 (1949); Arizona-New Mexico, 9 C. A. B. 85 (1948); Middle Atlantic Area, 9 C. A. B. 131 (1948); Southeastern States, 7 C. A. B. 863 (1947); Great Lakes Area, 8 C. A. B. 360 (1947); Florida, 6 C. A. B. 756 (1946); West Coast, 6 C. A. B. 961 (1946); New England, 7 C. A. B. 27 (1946); Texas-Oklahoma, 7 C. A. B. 481 (1946); North Central, 7 C. A. B. 639 (1946). のような措置が含まれている。この種の決定で認可された極限に関する適切に要約については、Gurney, *The Development and Progress of the Local Service Airline Industry*, S. D. L. Rev. Vol. VI. 1961, p. 79. pp. 80-85. 参照。これら初期のケースに反映されているように、CAB の競争に対する態度に関する論評については、Westwood, *supra* note 11, pp. 5-11. において窺われる。

どうかについて、考慮せざるを得なかった。だから、CAB としては、やむなく今日この問題に関して、字句で表現されている政策の基本をなしているサービスの必要性を測定するための規準を展開することに着手した。第二には、たとえ、ローカルサービスが実際上必要であるとしても、これまで幹線航空会社だけがサービスを提供することのできる財政上の安定性と運航上の経験とを持っていたそういう幹線航空会社からの論戦に、CAB は先ずもって当面した。CAB が幹線航空会社に代って新規のローカル航空会社にルートを与えようとする決定の主たる根拠は、専らローカルサービスおよびフィーダーサービスに集中することから生ずるとされる経営上の能率におかれていた。²⁰ もっとも、当初の航空会社の一部はその後消滅したにしても、初期のそれらのケースにおける CAB の決定によって、現在のローカルサービス産業の基本体制が確立された。

ローカルサービスは、幹線航空会社と違って、それほど経営に専念する必要はないという CAB の信念からみて、ローカル航空会社が当初の目標に反しないことを保証することを意図した方法で、ローカル航空会社の免許状を作成しようと試みた。免許状の点では、ローカル航空会社と幹線航空会社との最初の区別は、ローカル航空会社は、幹線航空会社と違って、一般には免許が与えられているどのルート区間においてもすべての地点にサービスを提供する義務があるという事実であった。おまけに、どのローカル航空会社の免許状を見ても、短距離サービスを提供することが免許状を獲得する条件であるとの字句が挿入されている。²¹

第二次世界大戦後に開設をみたローカル航空サービスについて、そのローカル性を強要しているこの種の比較的厳格な規準は、時の経過とともに、これまで相当程度修正されるに至った。一例として、ローカル航空会社は、CAB によって、この種の免許状に当初から指名されている地点を通過し、また時には削除するという融通性が次

20 Rocky Mountain States Air Service, 6 C. A. B. 695, 736-737 (1946).

21 Pt. 399. 10 of the Board's Statements of Policy (14 C. F. R. § 399. 10) では、CAB がどのローカル航空会社の免許状にも必ず次のような協約のうちの一つの条件を掲載することを明記している。すなわち、この免許状は、1958年に改正された Federal Aviation Act の下に航空輸送を促進し発展せしめる義務を履行するに当たって、定期幹線航空会社が提供するサービスと違った短距離航空輸送に主として従事する若干の航空会社を開設することが、公共利益であるという CAB の政策決定に準拠して発行されたものである。この免許状を受けるに当たって、この種の免許状の所有者は、この免許状を与えかつこれを必要とする本来の目的が上述の性格を持つ短距離航空輸送サービスを提供するためであることを自認しかつ同意する。

第に認められることとなった。このような傾向が、小都市にどのような姿勢をとらせているかについては、以下で考察することとする。

ここ数年の間に、追加的な諸要因の作用によって、ローカル航空会社規制のコンテキストに変更もたらされることとなった。農村から都市への人口の流入のために、多数の小都市においては、旅客を生み出す能力が減退をきたし、これがために、これらの小都市は、航空会社にとってその魅力を低下せしめるに至った。しかし、地上の交通方式の減退（鉄道による旅客サービスが削減されまたバスが小都市を迂回する急行ルートに集中する傾向のような）に伴って、しばしばこれらの小都市をして、ますます航空サービスに依存する程度を高めしめることとなる。逆にまた、アメリカの高速ハイウェイ・システムの急増によって、自動車は短距離では航空輸送に代わる格好な手段となった。同時にまた、新規産業を誘致しようとする近年における地方都市のたゆまざる努力は、人口の移動と経済成長における一般的傾向を甚だしく複雑にしている。これらの要因は、航空産業にとっては、異質的なものであるにしても、航空産業に密接な関係を持っているばかりでなく、これが開発の方向に重大な影響を与えている。

C 変わりいくローカル航空会社の役割

以上の考察は、ローカル航空産業の性格と環境とが、当初免許が与えられた以降数年の間に、どの程度に変化をきたしたかを示唆するに十分である。ローカル航空会社の資力と運航経験は大幅に増大し、ローカル航空会社は、運航上においても経済上においても、これまでとは遙かに優れた性能を持った航空機を入手し、またそのルートシステム全体を通じて、旅客のパターンも変化をきたした。同時にまた、CABの規制態度もまた、この間の20年にわたって修正されてきた。このような事情の下で、特に近年においては、ローカル航空会社の役割が変化しつつあることは驚くに足りない。

このような変化に関するある種の部面については、現在の研究に直接的な関連を持っている。都市、航空会社およびCABがどのような態度をとるかによって、この種の変化の部面は、小都市におけるサービスに関する政策の公式化に相当な影響を与えた。ローカル航空会社の立場からすれば、これらの要因のうちで最も重要なものは、より大きな利益を約束する、より密度の高い、より長距離な市場に参加したいという欲求が次第に増大してきたことである。すべてのローカル航空会社は、その程度の差

こそあれ、その目標では共通しているものと見てよかろう。²²ローカル航空会社の態度は、法律問題に関しても政策問題に関しても、活発な論議を引き起こさせることとなった。²³

航空会社と CAB との態度を制約する関連要因の一つは、上述の技術革新であった。新機種の出現は、全部が全部一致しているわけではないとしても、幾つかの点でこれらの態度に影響を与えた。ローカル航空会社がより大型でより高速な機種を獲得する能力があるということは、より密度が高くより長距離な市場を求めようとするローカル航空会社の決意を強めたことは明らかである。同時にまた、これらローカル航空会社としては、その現在のシステムでは、経済的に運航することができない航空機を購入することによって、CAB に対して、これら新市場を彼らに敢て認可せしめうる見込みもある。CAB が不本意ながら策略でこのジレンマに誘い込まれることは、ローカル航空会社が補助金を受けているが故に、彼らの機種の不経済な利用が連邦政府の負担を増すのではないかという事実から複雑化されている。CAB としては、機種獲得に補助金を支給することを認めないという政策をとるようにすることができるにしても、この種の特権を行使したからといって、補助金の実際問題を解決すること

22 Frontier 社のように、ローカル航空会社のうちその一部のものでは、もしも CAB が認可するならば、幹線航空会社のそれと本質的には変わりのない運航の部分をローカル航空会社に与えると思われる新規ルートの認可政策についての積極的な支持者であった。たとえば、Frontier's position in the Pacific Northwest-Southwest Service Investigation, CAB Docket No. 15459 *et al.* 参照。Frontier がその見解を力説したエネルギーは、一般報道界の注意をひいた。その一例は、Bus. Week, 3 Sept. 1966, p. 90. 参照。それ以外のローカル航空会社でも、有利な市場で追加の認可を得ることによって強化されねばならないとしても、それでも幹線航空会社との不利な競争を回避するために、本来のローカル性を保持すべきであるとの論拠から、いくらか慎重な行動をとってきた。たとえば、Aviation Week & Space Technology, 7 Mar. 1966, p. 185. 参照。ローカル航空会社では、300 マイルを下回る多数の都市間の市場を見分け、ここではノンストップの認可を希望している。Review of the Local Air Carrier Industry, p. 19. 参照。なお、Barnes, Airline Subsidies-Purpose, Cause and Control, *J. Air L. & Com.* Vol. XXVI, 1959, p. 311; *J. Air L. & Com.* Vol. XXVII, 1960, p. 27. 比較参照。ここで主張されていることは、ローカル航空会社の補助金依存を軽減する方法の一つは、ローカル航空会社に対して、より密度の高い市場に、より一層接近することを許すことでなければならないということである。

23 たとえば、Review of the Local Air Carrier Industry, p. 15, p. 19, p. 24. 参照。法律問題の一面は、もしそうでなければ、ローカル航空会社の免許状では許されていないローカル航空会社のノンストップの権限を認めるための CAB の緊急措置に関する近年の論争に反映されている。Reg. No. PR-104, effective 19 January 1968. 参照。

にはならないであろう。

新機種の導入は余分の紛糾を引き起こす。一方では、より小型のジェット機の方が、初代のジェット機よりも、より一層短距離では経済的なサービスが可能であることを示している。もっと楽観的なオブザーバーは、その結果として、少なくとも中都市に対するサービスを改善することになるとの結論を下している。²⁴しかし、新機種が経済的であるのは、多数の小都市が生み出すことができるレベルを超えるだけの旅客があるところにのみ限られている。なおそのうえに、幹線航空会社もまた新機種を獲得中であって、その結果、これら幹線航空会社は、以前であればローカル航空会社に移譲しようとしたと思われる中間市場に就航することに再び関心を持ちつつある。幹線航空会社の態度に見られるこのような変化に関する競争上の意味合いは、これら二種類の航空会社間の競争について、伝統的に疑問視してきた CAB を困惑せしめた。

最後に、上述の諸要因は、小都市自体の態度に大きな打撃を与えた。幹線航空会社のサービスを受けることができるか、または、小型ジェット機を維持するだけの旅客があるような都市では、より一層能率的な機種が就航する見込みによって満足が与えられるかも知れない。しかし、ジェットサービスか、それともまた、事によるとならなかの定期サービスか、そのどちらかのサービスの提供を満足させるだけの旅客数があるかどうかは確実でない都市では、ひとたびコミットメントがなされても、サービスを保持していく保証もなくして、新機種に適應するために空港施設の改良に大掛りな財政上のコミットメントの危険を冒すだけの魅力がないという見通しに当面して²⁵いる。小都市も中都市もともどもローカル航空会社の関心が、より大きな市場およびよ

24 一般的には、Hearings on the Adequacy of Trunkline Air Service to Medium-sized Intermediate Cities Before the Aviation Subcom. of the Senate Comm. on Commerce, 89th Cong., 1st Sess. (6-9 July 1965), hereinafter cited as Adequacy of Trunkline Air Service to Medium-sized Intermediate Cities.

25 競争の問題としては、そこには、少なくとも幹線航空会社の態度を変更するものとして二つの理由がある。一つは、このテキストで述べた点であって、これは、小型のジェット機は、これらの中間市場の一部を有利にするということである。いま一つは、これらの中間市場内を移動している大部分の旅客の目的地は、問題の都市間よりも以遠であることである。もしも幹線航空会社がこの routing 以遠の区間に就航しているならば、その幹線航空会社が当初の区間を保持していることは、旅行全体にわたって旅客を運ぶ上で、その競争者に対して有利な立場におかれる。

26 より進んだ近代機を取扱う上級空港に必要なコストに関しては、いろいろな評価がなされている。The Association of Local Transport Airlines では、近年この問題について研究を行なっている。これについては、Hearings on the Feder-

り有利な市場へと高まっていくことに、しばしば不安を感じており、これがために、これらの中小都市では、それ自体のルートシステムの他の部分に対するサービスの改善に当たって、ローカル航空会社の関心が減退しやしないかとの怖れを抱いている。²⁷

これらの不安定さや見解の相違とは、その一部は、航空産業とりわけローカル航空産業の歴史的展開の産物である。この種の不安定さや見解の相違は、連邦の規制政策が、時には間接的ではあるが影響を与えることのできる経済上ならびに技術上の諸要因からきていると同時に、必然的にこれらの要因と相互に作用し合っている。これらの不安定さや見解の相違は、しばしば処理し難いコンテキストの一部であるが、このようなコンテキストのなかで CAB は決定を下していかなければならない。だから、CAB²⁸

al-Aid-to-Airports Program Before the Aviation Subcomm. of the Comm. on Commerce, 89th Cong., 2d Sess. 46 以下, (2-3 May 1966), hereinafter referred to as Hearings on Federal-Aid-to-Airports Program. 参照。The Airport Operators Council では, p. 41. において, 空港の改良については, それが完成には 4~10 年を要すると見ている。The Federal Aviation Administration では, ローカル航空会社がサービスを提供している空港をば, 目下幹線航空会社もローカル航空会社も使用している DC-9 に適応するようにするためには, 総額 300 百万ドルの投資が必要であると勧告している。Review of the Local Air Carrier Industry, p. 71. FAA は, かつてこれらの空港をばターボプロップ機を取扱うようにするためには, 75~100 百万ドルが必要であると見ていた。

上述せるところから見て明らかなことは, 小都市では, 航空会社の勢勢が変わって当初の航空機を使用しなくなったので, 定期航空サービスを維持していくためには, 当面相当額の出費が必要であるということである。もしも空港に必要な改良ができないとすれば, その結果, 安全性を理由に, FAA から運航の中止を命ぜられるおそれがある。Review of the Local Carrier Industry, p. 72 参照。他方において, CAB の “use it or lose it” の規準に見合うだけの乗客が得られないか, または, 空港の統合措置が首尾よくいかないか (see discussion *infra* in the text), その結果, たとえ空港の改良をみたとしても, 定期サービスを失うことになるかも知れない。多数の都市にとっては, このことは不愉快な選択である。

27 都市の関心を現わしたものについては, これを引用するにはあまりにも多きに失する。この種の表現は, 定期サービスの問題についての CAB のルート措置とか議会の周期的な研究とかに浸透されている。これらの見解に対するスポークスマンのうちで最近のものは, Local Airlines Service Action Committee, hereinafter cited as LASAC (全国の多数の小都市が後援している協会) である。

28 これらの要因の一つ (新機種の出現) が規制上の態度に与えた影響の一例としては, Boyd, The Promotion of Civil Aeronautics and the CAB, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXI, 1965, p. 126, p. 128. 参照。すなわち

これらの航空機は, CAB にとって極度に重要な政策選択に仕向けることになるだろう。大多数の小都市は, これまで幹線航空会社からローカル航空会社に移譲されてきた。ローカル航空会社は, 中小都市にサービスを提供するという, その本来の目的から離れて, ますます方向転換しようとしている。ローカル航空会社

の規制上の努力が評価されねばならないのは、このコンテキストにおいてである。

(1969・12・5)

は、この種の中距離ジェット機を購入中である。連邦政府は、ローカル航空会社に補助金を支給している。われわれとしては、次のことを決定しなければならない。

- (1) これら2種類の航空会社の間で大幅な自由競争を許すかどうか。
- (2) ローカル航空会社に対して、補助金を支給しないという条件でのみ、より密度の高い市場にサービスを提供することを許すかどうか。
- (3) 幹線航空会社をこれらの市場から除去するかどうか。

このような最近の発達の結果、あるオブザーバーは、“ローカルサービスの運航に関しては、どの社長の間にも、はっきりとした意見の一致をみているにもかかわらず、CABとしては、いま一度アメリカの小都市に対するサービスに免許を与えるべきかどうかについて、決定を下す立場にあるという気持になっている”と述べている。Elliott, *Development of Third Level Air Transportation, J. Air L. & Com.*, Vol. XXIX, 1963, p. 182.