

《資料》

アメリカにおけるローカル航空政策の問題点(3)
——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 変りいくローカル航空会社の役割 (以上前々号掲載)

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 (以上前号掲載)

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 (以上本号掲載)

IV 理論上ならびに実際上の規制政策

航空サービスに対する国民の要求を内容とするケースにおいて、CABが使用している文言で表現されている規準と実際的な規準とが、いつでも国民の要求というこの種の要因をば、第一位においてはと限らないということが、これまでサジェストされてきた。このような結論を下すには、先ずは、文言で表現されている規準に再検

討を加え、しかる後に、これらの規準から窺われる諸決定の結果を吟味することによって、これをテストするのが最上であろう。

A 連邦航空法の字句に表現されている規制政策

連邦航空法 (Federal Aviation Act) の文言は、適当な出発点を与えてくれている。この Act の Section 102 は、⁷⁷ 議会から CAB に宛てられた一般政策命令を具体化している。Section 102 は、本質的には、CAB に対して、航空輸送を規制しているばかりでなく、これを促進することを要求している。CAB の目標は、「妥当にして経済的かつ能率的な」航空サービスと航空産業における「健全な経済状態」との両者を達成することにある。この規制方法の結果は、「アメリカの対外交通ならびに郵便サービスと国防に関する現在および将来の必要性」と釣り合いのとれた航空輸送システムになるはずである。

Section 102 には、いうまでもなく一般旅客の要求に関する事項が含まれている。とはいえ、政策についての明確な指針は見られない。Section 102 の規準は、法律制定上における多くの序文に見られる通り、それが大ざっぱであるばかりでなく、多分に矛盾した点が見受けられる。⁷⁸ だから、裁判所では、CAB の Section 102 に準拠した命令は、それから派生する公共利益に照らして、多数の法律上の目標とバランスをはかる必要があるとの判定を下している。⁷⁹

CAB が関心を抱いている公共利益の性格を一般的な用語でサジェストしようとするに当って、連邦航空法では、しばしばこの種の規準を参照している。特にルートの権限に関する諸条項だけを引用するには、Section 401 (d)(1) では、免許状を付与する条件として、申請航空会社がサービスを履行するに十分な資格があることと、そのサービスが「公共の便宜と必要」上から要求されていることとの二つの調査結果に置いている。⁸⁰ また Section 401 (e)(1) は、CAB に対して、「公共利益」が要求している

77 72 Stat. 740, 49 U. S. C. § 1302 (1964).

78 たとえば、R. Caves, *op. cit.*, p. 127 参照。“経済学者としては、これらの政策がこれらの目的の一つを最大にまたは最適に達成しようと意図したものであっても、それらの政策が必ずしも、他の目的の一部または全部について、同様の成果を達成するとは限らないとの警告を直感的に発する傾向がある。”この種の感覚は、なにも経済学者に限ったことではない。

79 *Outagamie County v. CAB*, 355 F. 2d 900 (7th Cir. 1966); *United Air Lines v. CAB*, 198 F. 2d 100 (7th Cir. 1952).

80 72 Stat. 755, 49 U. S. C. § 1371 (d) (1) (1964).

と思われるような各般の制約を免許状の中に入れるよう義務づけている。⁸¹ Section 401 (e)(4)では、スケジュール、機材、設備、施設の変更が、ただに航空会社の営業上の利益と一致するばかりでなく、同時にまた、「国民の要求」とも一致する限り、航空会社が自由にこれらを変更することを認めている。Section 401 (g)では、「⁸²もしも公共の便宜と必要とが要求するならば」免許状の全部または一部を修正し、中止し、または停止する権限をCABに与えている。⁸³ Section 401 (h)では、免許状の移譲が「公共利益と一致する」との認定をCABが下さない限り、この種の移譲を禁止している。⁸⁴ 同じことが Section 401 (j) に準拠したルートの一部または一部を放棄したいという航空会社の要求にも当てはまる。⁸⁵ Section 404 (用語は違うが考え方は同じである)では、航空会社に対して「合理的な要求に基づいて」航空輸送を提供することを要求するとともに、そのような輸送の提供に当って、「不当または不合理な優先権または利益」⁸⁶を与えることを禁止している。

このように連邦航空法は、「公共利益」と「公共の便宜と必要」とに重点を置いてゐる。しかし、Section 102 の用語がサジェストしているところによれば、これらの用語は、この法律の起草者がしばしば言及しているように、一般旅客の要求に留意する以上の何物かの意味が意図されているということである。その結果として、法律上の諸目標を同時に追求することは、場合によってジレンマを生ずるおそれがあるが、同時にまた、それは、これらの目標のバランスをはかる上で相当な余地がある。⁸⁷

CABとしては、多くの点において幅広くこれを利用した。たとえば、CABでは、旅客の水準が全然規制を受けないし、また補助金も受けない産業へ誘引することができることよりも、より多くの都市に定期航空サービスが提供されることを指示するものとして、この法律を解釈してきた。CABはまた同時に、競争に関する法律命令を解釈するに当って、相当な余地を認めた。もっとも、ここでは、CABが政策を

81 72 Stat. 755, as amended, 76 Stat. 143, 49 U. S. C. § 1371 (e) (1) (1964).

82 72 Stat. 755, as amended, 76 Stat. 143, 49 U. S. C. § 1371 (e) (4) (1964).

83 72 Stat. 756, 49 U. S. C. § 1371 (g) (1964).

84 72 Stat. 756, 49 U. S. C. § 1371 (h) (1964).

85 72 Stat. 756, 49 U. S. C. § 1371 (j) (1964).

86 72 Stat. 760, 49 U. S. C. § 1374 (1964).

87 CAB の前委員長の一人は、最近 CAB のローカル航空サービスに関する三重の目標（サービスの改善、航空会社の強化、補助金の減額）を同時に達成することは困難であるとの観察を下している。Review of the Air Carrier Industry, p.28. 参照。

次々と修正することが、時には他の目標と矛盾しない追求を妨げる傾向があったことは事実である。⁸⁸同様に補助金減額に対するCABの態度は、しばしばそれ以外の法律上の目的に影響を与えた。⁸⁹

CABは、連邦航空法に準拠してその事件を処理するに当って、折にふれて利害関係者のガイダンスのために、一般的な政策規準を声明してきた。⁹⁰すでにこれまで言及してきたこれら政策に関するステートメントのうちでその三つのものが、現在の目的に関連をもっている。その第一は、ローカル航空サービスに関するローカルの性格の確認である。⁹¹第二は、ある都市またはある路線区に対して航空サービスが提供されるが、果してその効益が今後も引続き補助金交付を正当化するかどうかについて、CABが決定を与えている量的な規準の規定である。⁹²第三は、CABでペンディングになっている事件に関して、公聴会を開くことを指定する順位を決定するための規準についての要約である。⁹³これらの問題はすべて現存の航空サービスを維持または改善しようとし、または、新規のサービスを獲得しようとしている各都市にとっては、明白な関心事である。

CABの決定の字句でも同様に一般旅客の要求に重点を置いている。⁹⁴ローカル航空サービスを含む最も初期のケースにおいて、サービスが開設されるべきか、または、

88 このテキストにおける以下の引用文参照。Friendly 判事は、The Federal Administration Agencies において、競争に関するCABの各種の見解を述べている。The Need for a Better Definition of Standards 1057 および以下。彼はとにかく考慮に値する方法としては、[競争に関する法律規定]について、“そこには、僅かに三つの解釈しかないように思われるとの所見を述べており、われわれの知るところでは、CABは随時にそれらの解釈をばすべて行使したし、また恐らくは、同じくそれ以外のものをも行使した。” *Ibid.*, 1075.

89 このテキストにおける以下の論議参照。

90 これら政策のステートメントは、14 C.F.R. Part 399 (1967). に収集されている。

91 note 21 and accompanying text. 参照。

92 14 C.F.R. § 399.11 (1967); text at note 56 and following. 参照。

93 14 C.F.R. § 399.60 (1967); text at note 41. 参照。

94 CABの各委員のステートメントもまた同じである。たとえば、CABは依然として“この種のサービスが、どのようにして小都市や赤字地点に提供されようとしているかの点に、先ず第一に関心を”を持っているとの前委員長 Murphy の証言参照。Review of the Local Air Carrier Industry, p.45. 同様のステートメントは、Washington Conference on Business-Government Relation of the American University に対する Murphy の最近のスピーチにも見られる (17 Apr. 1967)。このスピーチにおいて、彼は“公共利益の擁護”としてのCABの役割に

改善されるべきかどうかを決定するに当って、CABが考慮すると思われる「公共利益」の要因の一部を確認しようとしたことを、われわれは承知している⁹⁵。これらの要因のうちには、地表交通の利用力および相対的便否、問題の都市とその都市の主要な市場を包含している地点（または諸地点）との間との距離、妥当な航空サービスが利用できないとすれば、これらの地点からその都市を孤立せしめるおそれのあるならんかの異常な事情が含まれている⁹⁶。

年来CABでは、その後の多数の決定において、これらの規準を拡大し純化してきた。期待通りに、CABとしては、同時にまた、しばしば言及しているところの字句で表現されている追加規準と相まって、これらの決定に考慮を払ってきた。これらのケースを検討してみれば、この種の関連要因には、主要な四つのカテゴリーがあると思われる。すなわち、一般旅客の要求、ローカル航空会社の要求、幹線航空会社の要求、補助金の要因がこれである⁹⁷。

1 一般旅客の要求

一般旅客の要求に関するCABの論議は、一般的にみて、二つの題目に分類することができる。第一は、航空サービスが論点となっている都市の各種の特徴であり、第二は、これらの都市の特徴に照らして、評価されるサービスに対する公共の必要性と

ついて、その特色を述べ、かつ次のような結論を下している。すなわち“手近な問題においては、CAB以外の当事者または関係者は、公共利益の擁護またはその方向への強要に関する責任が、特に課せられないことも時には生ずる。これらのケースにおいて、われわれの特別な責任は、事実至って特殊なものであり、また、わたくしとしては、われわれが決してこれを回避しないことを希望している。

⁹⁵ text following note 19. 参照。

⁹⁶ Rocky Mountain States Air Service, 6 C. A. B. 695, 731 (1946). 同じく United Air Lines, Red Bluff Operation, 1 C. A. B. 778 (1940). 参照。(この種の“公益要因”が、しばしば航空会社の強化や旅客の不当な転移の防止よりも軽視されているとの結論を下している) 初期のケースに関する簡潔な見解については Note, Paramount Public Interest in Domestic New Route Cases, *J. Air L. Com*, Vol. XIV, No.1, 1947. p.117. 参照。

⁹⁷ これらのケースのうちには、大多数の決定が含まれていることと、このテキストで論議された規準についてのCABの表現に、それ相応な継続性が見られるという理由から、最近のケースから引用することが、最も便利である。初期の決定を包摂することは、この議論を実質的に変更するとは思われぬし、また必ずしもこの脚注を拡大するものとも思われぬ。現在の目的としては、この幾らか独断的な区分は小都市におけるサービスに関するCABの政策に独自の効果をもたらした Subsidy Reduction Report に従って決定を見たケースに重点を置いているという余分なメリットを持っている。

の関係である。

第一の要因グループのうちで第一位のものは、もちろん、その都市が生み出す航空旅客の水準である。CABは、いつもの通り、この種の要因をば、各種の方法で測定している。CABは、とりわけ問題の市場または都市における航空旅客の総数を参考として⁹⁸している。

これ以外の要因のうちで、「use it or lose it」のケースにおいては、CABは同時にまた、その都市またはこれに関連を持ったルート区間における塔乗旅客数を挙げ⁹⁹ている。特定のところでは——たとえば、ローカルサービスと幹線サービスとのうち、そのどちらかの選択ができるところでは——CABでは、旅客の平均旅程とそれら¹⁰⁰の市場の都市にとって、どちらのサービスを考慮にいれることが重要であるかを論議することができる。CABが都市またはルートにおいて旅客のポテンシャルに関心を持つところでのケースにおいては、CABは同時にまた、過去または将来のいずれか¹⁰¹についての旅客の成長を参考に¹⁰²するものと思われる。

特定の旅客数に関するデータのほかに、CABでは、時によっては、旅客を生み出す能力の問題に関係を持つ都市の経済的特徴を挙げている。この種の要因は、その都

98 たとえば、West Coast Airlines, "Use It or Lose It" Investigation and Route Realignment, CAB Docket No. 13415, CAB Order No. E-24614 (6 Jan. 1967); Reopened Service to Spokane, CAB Docket No. 9093, CAB Order No. E-24613 (6 Jan. 1967). 以前の決定も同じくこの要因を論議している点では一致している。

99 Mohawk Route 94 Realignment Investigation, CAB Docket No. 16133, CAB Order No. E-24670 (24 Jan. 1967). 航空旅客の総数のケースの場合と同様に、塔乗旅客数を参考にすることは、初期の決定においても同じく多数に見られる。

100 Huntsville-New Orleans Nonstop Service Investigation, CAB Docket No. 15468, CAB Order No. E-23404 (22 Mar. 1966); Trans-Texas Airways Segment 7 Renewal, CAB Docket No. 14828, CAB Order No. E-23297 (28 Feb. 1966).

101 Service to Terre Haute, Indiana (Reopened), CAB Docket No. 13256, CAB Order No. E-25078 (1 May 1967); United-Pacific Transfer, CAB Docket No. 15574, CAB Order No. E-24023 (28 July 1966).

102 Mohawk Route 94 Realignment Investigation, CAB Docket No. 16133, CAB Order No. E-24670 (24 Jan. 1967); West Coast Airlines, "Use It or Lose It" Investigation and Route Realignment, CAB Docket No. 13415, CAB Order No. E-24614 (6 Jan. 1967).

市の過去および将来の成長である。¹⁰³ いま一つの要因は、ツーリストとして、または、会議の中心地としての都市の地位であって、これについては、CABでは、人口の大きさを根拠とするものに比べて、航空サービスに対して、ずっと大きな要求を生み出す傾向があるものとして、幾つかの場合で認めてきたところである。¹⁰⁴

時には、旅客を生み出す能力の方が、サービスに対する特定の要求に比べて、関連性が少ないような要因を参考にする場合がある。その一例は、都市が孤立している場合であって、この場合には、最も初期のローカルサービスのケースが決定されてこの方、CABの態度に影響を与えてきた。¹⁰⁵ 同様の事例は、これに代わる交通手段または近接空港¹⁰⁷の存否である。同時にまた、CABでは、しばしば、この措置において都市

103 Service to Terre Haute, Indiana (Reopened), CAB Docket No. 13256, CAB Order No. E-25078 (1 May 1967).

104 Service to Lake Tahoe, California Investigation, CAB Docket No. 16312 (16 May 1966); Lower Rio Grande Valley Area Airport Investigation, CAB Docket No. 14303, CAB Order No. E-22732 (4 Oct. 1965); Mohawk Airlines "Use It or Lose It" Investigation, CAB Docket No. 14041, CAB Order No. E-21442 (26 Oct. 1964).

105 text at Note 96 参照。最近の事例としては、次のものが挙げられる。

Mohawk Route 94 Realignment Investigation, CAB Docket No. 16133, CAB Order No. E-24670 (24 Jan. 1967); Lake Central Airlines "Use It or Lose It" and Route Realignment Investigation, CAB Docket No. 14868, CAB Order No. E-23589 (27 Apr. 1966). Factor distinguished, Northeast Airlines Service to Millinocket, Maine, CAB Docket No. 8493, CAB Order No. E-20658 (6 Apr. 1964).

106 Service to Lake Tahoe, California Investigation, CAB Docket No. 16312 (I. D., 16 May 1966); Ozark Air Lines, Renewal of Segments 12, 13, 14 and 15, CAB Docket No. 14818, CAB Order No. E-23096 (6 Jan. 1966). Factor distinguished, North Central Airlines "Use It or Lose It" Investigation, CAB Docket No. 14337, CAB Order No. E-21738 (10 Dec. 1964).

107 West Coast Airlines, "Use It or Lose It" Investigation and Route Realignment, CAB Docket No. 13415, CAB Order No. E-24614 (6 Jan 1967); Lake Central Airlines "Use It or Lose It" and Route Realignment Investigation, CAB Docket No. 14868, CAB Order No. E-23589 (27 Apr. 1966) and CAB Order No. E-25385 (7 July 1967); North Central Airlines, Madison-Chicago Service, CAB Docket No. 12317, CAB Order No. E-23463 (1 Apr. 1966). Factor distinguished, Eastern Air Lines, Redesignation of Philadelphia, Pa-Wilmington, Del., CAB Docket No. 14493, CAB Order No. E-22981 (8 Dec. 1965); Service to Columbus, Nebraska, CAB Docket No. 13122, CAB Order E-21736 (29 Jan. 1965); Eastern-Ozark Transfer, CAB Docket No. 13602 (I. D., 13 Feb. 1964).

が採る態度を参考としている。最後に、その都市の異常な特色およびその経済性が特別な考慮を正当化する場合には、それらの事柄が挙げられるであろう。¹⁰⁹

前述の諸要因に照らして、CABとしては、しばしば、サービスについての各種の提案によって利益を受けるかまたは不便を受けるかと思われる乗客数に留意するだろう。¹¹⁰ 同時にまた、CABは、とりわけ直通旅客の便利をはかる必要をより一層参照とするかも知れない。その後において、CABは、事実上あらゆる措置において、CABが一般旅客の要求を満足させるのに適当であると見做しているサービスのタイプについて論議することになるだろう。¹¹²

108 もしも都市が未決の措置によって影響を受けると考えるならば、都市はしばしば公式にしる非公式にしる、周知の見解を述べようとするだろう。その結果としてCABとしては、それらの見解に従うかどうかを決定するに当って、これらの見解にやむなく注意を向けざるを得ないと感じている。多数のケースの事例を挙げたところで、有益な目的がかなえられるとは思われない。

109 国家の安全保障の要因は一つの実例である。この種の要因は、National Aeronautics and Space Administration と国防省の航空輸送に対する要求を含む最近の幾つかのケースはおける決定の主たる拠りどころとして、これまでCABが期待をかけてきた。たとえば、Huntsville-New Orleans Nonstop Service Investigation, CAB Docket No. 15468, CAB Order No. E-23404 (22 Mar. 1966) and award to Eastern Air Lines in Pacific Northwest-Southwest Service Investigation, CAB Docket No. 15459, CAB Order No. E-24970 (11 Apr. 1967). 参照。

110 Service to Greenville-Spartanburg, CAB Docket No. 13823, CAB Order No. E-24672 (24 Jan. 1967); West Coast Airlines "Use It or Lose It" Investigation and Route Realignment, CAB Docket No. 13415, CAB Order No. E-24614 (6 Jan. 1967).

111 Lake Central Airlines "Use It or Lose It" and Route Realignment Investigation, CAB Docket No. 14868, CAB Docket No. E-23589 (27 Apr. 1966); Ozark Air Lines, Renewal of Segments 12, 13, 14 and 15, CAB Docket No. 14818, CAB Order No. E-23096 (6 Jan 1966). Factor distinguished, Salisbury-Wilmington "Use It or Lose It," CAB Docket No. 14214, CAB Order No. E-21665 (11 Jan. 1965).

112 これらの決定は、それを個々に引証するには、あまりにも多きにすぎる。孤立した場合を別とすれば、航空会社、都市、CABとの間には、航空サービスの質が、次のような上昇の優先順序(interlineを結ぶサービス、on-lineを結ぶ単一航空会社のサービス、単機によるサービス)でランクを決める一般的な協定が行なわれているようである。サービスの質の向上は、また便数およびスケジューリングの妥当性(たとえば、通勤サービスは一日一往復ないし二往復よりも好ましい)に正比例し、途中着陸の度数に反比例するものと考えられる。競争サービスは、通常単一の航空会社によるサービスよりも、サービスの質を高めるものであると考えられている。単機によるサービスが問題となっているケースでは、CABのBureau of

2 航空会社の要求

航空会社の要求を評価するに当って、実質的に考慮すべき事柄は、それがローカル航空会社であるか、それともまた、幹線航空会社であるかによって、異なっているのが普通であるにしても、字句の点では、これに関連する問題に関するステートメントは、同じであると思われる。だから、もしも読者が(a)特定の措置において、CABが到達した結果が航空会社のタイプによって重大な影響を受けることと(b)この両方のタイプの航空会社がこの措置に対する当事者であるところでは、この問題の解決が、一見して用語上の公式化では矛盾していないにもかかわらず、相当により一層複雑なものにされるおそれがあることを認識するならば、便利と簡潔とのために、これらの問題は、現在のコンテキストにおいて、同時に取扱われるであろう。

それがローカル航空会社であろうと幹線航空会社であろうと、CABとしては、しばしば有利な市場への立ち入りを進める必要について、または(もしもそれが幹線航空会社であれば)旅客数を維持または増加する必要について言及する意図を示している。¹¹³同様にCABでは、この問題が幹線航空会社のサービスを削除する提案のコンテ

Operating Rights では、運航機種、便数および途中着陸数を参照として、サービスの質を測定する方式を展開している。たとえば、CAB Docket No. 15563, Exhibit BOR-10. 参照。

サービスの各種のカテゴリーの相対的な性質に関して、一般的な協定が存在しているところでさえ、ある都市またあるグループの旅客の利益が他のものの利益と相反するかも知れない。すでに述べた一例をあげれば、terminal-to-terminal の旅客に有利なノンストップサービスは、必然的に中間地点における旅客を無視することとなる。

幹線航空会社を経由して旅行するエリア以遠への直通旅客の利益が、無理矢理に途中着陸させられる幹線航空会社のサービスを受けたいというエリア内の旅客の希望と対立するところでは、少しく違ったコンテキストではあるが、同じような矛盾が生ずる。これらの事例やこれと同じような事例は、多数のルート措置において、“一般旅客の要求”が単一の要因ではなく、むしろ利益が相対立しているか、それともまた、ほんの一部において一致しているかを、あいまいにしがちな幅広い用語であることをサジェストするに十分である。だから、このテキストで論議されるこれ以外の問題を参考にしなくても、ただ単にサービスに対する国民の要求を満たそうとする決定は、しばしばこれを公式化することは困難であろう。

113 Service to Terre Haute, Indiana (Reopened), CAB Docket No. 13256 (I. D., 8 Mar. 1967); Service to Greenville-Spartanburg, CAB Docket No. 13823, CAB Order No. E-24672 (24 Jan. 1967); West Coast Airlines “Use It or Lose It” Investigation and Route Realignment, CAB Docket No. 13415, CAB Order No. E-24614 (6 Jan. 1967). Factor distinguished, Reopened Service to Spokane, CAB Docket No. 9093, CAB Order No. E-

キストにおいて生ずるか、¹¹⁴それともまた、ローカル航空会社のサービスを減少または除去する提案のコンテキストにおいて生ずるか、¹¹⁵いずれにしても、赤字地点へサービスを提供する義務を免除してほしいという航空会社の要求をしばしば引証する意図を持っている。とりわけ、前者の場合には、これらのケースでは、削除が問題となっている都市における幹線航空会社のサービスと利用率の経験からみて、その傾向が論議されるものとみてよからう。¹¹⁶

これらの要因の第二のグループは、しばしば述べたところであり、これは、この決定が全体として航空会社のシステムに与える影響に関連をもっている。この種のグループの要因のうちには、¹¹⁷路線構造を改善すること、¹¹⁸駅間の平均距離を延長すること、または（特に幹線航空会社のケースにおいて）、近代機種を導入をより一層可能にす

24613 (6 Jan. 1967); West Coast Airlines, *supra* this note (一市場だけについて).

114 Service to Greenville-Spartanburg, CAB Docket No. 13823, CAB Order No. E-24672 (24 Jan. 1967). Factor distinguished, Eastern Air Lines, Re-designation of Philadelphia, Pa.-Wilmington, Del., CAB Docket No. 14493, CAB Order No. E-22981 (8 Dec. 1965); Eastern-Ozark Transfer, CAB Docket No. 13602 (I. D., 13 Feb. 1964).

115 West Coast Airlines, "Use It or Lose It" Investigation and Route Realignment, CAB Docket No. 13415, CAB Order No. E-24614 (6 Jan. 1967).

116 Mohawk Route 94 Realignment Investigation, CAB Docket No. 16133, CAB Order No. E-24670 (24 Jan. 1967). Factor distinguished, United Air Lines, Service to Providence, Rhode Island, CAB Docket No. 13752 (I.D., 23 Nov. 1964).

117 Service to Greenville-Spartanburg, CAB Docket No. 13823, CAB Order No. E-24672 (24 Jan. 1967); Piedmont Case (Norfolk-North Proposals), CAB Docket No. 5713, CAB Order No. E-23716 (20 May 1966); Houston-New Orleans Local Service Investigation, CAB Docket No. 13508, CAB Order No. E-23296 (28 Feb. 1966); Ozark Air Lines, Renewal of Segment 12, 13, 14 and 15, CAB Docket No. 14818, CAB Order No. E-23096 (6 Jan. 1966). Factor distinguished, Eastern-Ozark Transfer, CAB Docket No. 13602 (I. D., 13 Feb. 1964).

118 Service to Terre Haute, Indiana (Reopened), CAB Docket No. 13256 (I. D., 8 Mar. 1967); United Air Lines, Deletion of Route 34 Points, CAB Docket No. 11614, CAB Order No. E-23855 (23 June 1966); American Milwaukee Deletion, CAB Docket No. 14924, CAB Order No. E-23482 (5 Apr. 1966); Application of West Coast Airlines and Northwest Airlines, Order to Show Cause, CAB Docket No. 16754, CAB Order No. E-23130 (19 Jan. 1966).

¹¹⁹ることが含まれている。ローカル航空会社のケースでは、CABとしては、その運航にもっと融通性を与えることが望ましい点に重点を置くものとみてよかろう。¹²⁰

どちらのタイプの航空会社がそれに該当するかを無視して、CABとしては、問題のサービスを提供する方向に向って、その態度をとることであろう。¹²¹しかも、航空会社が運航上の権限の新規獲得または拡張を求めているところでは、特にそれが他の申請者と競争関係にある場合には、これらの決定では、しばしば、その航空会社が関連のある市場または地域と、これまでどの程度まで提携していたかについて討議して¹²²いる。

ローカル航空会社であろうと幹線航空会社であろうと、競争の問題は、競争が存在するときは、いつでも、格別に慎重な注意が払われている。とりわけ、ローカル航空会社と幹線航空会社とが、ともどもこの措置の当事者であるところでは、CABは通常この両種の航空会社間のポテンシャルな競争という不断の問題に注意を向けること¹²³と思われる。

119 Service to Terre Haute, Indiana, CAB Docket No. 13256, CAB Order No. E-22029 (13 Apr. 1965); TWA/Allegheny/Mohawk Transfer, CAB Docket No. 13527, CAB Order No. E-20661 (7 Apr. 1964). Factor distinguished, Eastern-Ozark Transfer, CAB Docket No. 13602 (I. D., 13 Feb. 1964).

120 Trans-Texas Airways Segment 7 Renewal, CAB Docket No. 14828, CAB Order No. E-23297 (28 Feb. 1966).

121 Mohawk Route 94 Realignment Investigation, CAB Docket No. 16133, CAB Order No. E-24670 (24 Jan. 1967); United-Pacific Transfer, CAB Docket No. 15574, (AB Order No. E-24023 (28 July 1966); United Air Lines, Deletion of Route 34 Points, CAB Docket No. 11614, CAB Order No. E-23855 (23 June 1966). Factor distinguished, Mohawk Route *supra* this note (一市場のみについて); Service to Douglas, Arizona CAB Docket No. 15563, CAB Order No. E-24539 (I. D., 2 Sep. 1966) and CAB Order No. E-25421 (17 July 1967).

122 Service to Greenville-Spartanburg, CAB Docket No. 13828, CAB Order No. E-24672 (24 Jan. 1967); West Coast Airlines "Use It or Lose It" Investigation and Route Realignment, CAB Docket No. 13415, CAB Order No. E-24614 (6 Jan. 1967).

123 Service to Greenville-Spartanburg, CAB Docket No. 13823, CAB Order No. E-24672 (24 Jan. 1967). Factor distinguished, Mohawk Route 94 Realignment Investigation, CAB Docket No. 16133, CAB Order No. E-24670 (24 Jan. 1967); Huntsville-New Orleans Nonstop Service Investigation, CAB Docket No. 15468, CAB Order No. E-23404 (22 Mar. 1966).

3 補助金の要因

補助金政策の複雑さのために、この研究では、これをその範囲外に置いている。とはいえ、常時補助金の問題に直面することなしには、小都市におけるサービスに関するCABの決定を読みとることはできない。現在の目的のためには、問題となっている各種のサービスの提案に関する補助金の意味合いを論議していない決定がないわけではないが、それは極く少数でしかないことを述べるだけで十分である。航空会社およびさらに複雑な都市としては、CABがこの問題に関心を持っていることを承知してしるし、またしばしば、その提案においてCABに請願している¹²⁴。われわれとしては、CABが文言で表現している各種の規準が小都市におけるサービスに関するCABの請政策について、事実上どの程度の決定力があるかの以下の論議において、補助金の問題に立ち帰ることにしよう。

このようにして、CABの決定の用語では、しばしば一般旅客の航空輸送に対する要求をば参照している。これらを参照することは、これらの要因とこれらの決定の実際上の結果との間に、当然直接的な関連性が存在していることをサジェストしているとみてよからう。この問題については、後程考察することとしたい。現在の目的のために、われわれとしては、少なくとも字句の上では、CABが決定の基礎として、これ以上の要因よりも優先的に一般旅客の要求に、なんらかの特別な重点を置いているとは認め難いと思てよからう。

先ず第一に、各ケースが指摘しているのは、ある種の要因は、もしもそれが決定をサポートするのに役立つならば、それが決定をサポートするのに役立たない場合に比べて、もっとも引用されそうなものだという事である。このような考察は、CABが字句で表現されている規準を行使する上で、高度の一貫性を持っていることを意味しているともいえようが、それはまた同時に、この決定と矛盾していると思われる諸要因を強調することに、恐らく気が進まないことから説明されうるともみてよい。後者の解釈は、相反する要因の存在は、それらしく見える措置の記録を再検討することによってのみ時には確証できることについて、より一層の考察を下すことか

124 補助金の問題に関するある都市の合法的な処置が、その結果において、有用な要因であったという啓発的な最近の一事例については、the Country of San Joaquin, the City of Stockton and the Greater Stockton Chamber of Commerce in United-Pacific Transfer, CAB Docket No. 15574. の共同提案を参照せよ。

ら、ある程度のサポートが得られる。¹²⁵

第二には、これらの決定を分析してみても明らかになったことは、さきの考慮すべき事柄のうちで、ある種のものが他のものよりも、とりわけ、よりしばしば引用されているということである。さきにサジェストした大ざっぱな分類の点で、CABが主として関連を持っているのは、補助金の問題である。なおそのうえに、1963年以降、補助金の減額または少なくともこれが増加を防止するという目標が、結果からみて、促進されなかった事例は、ほんの少数でしかなかった。¹²⁶ 対照的に、この態度に対する都市の関係を見れば、それは、しばしば決定上において半数を下回っている。しかも、そのような都市では、それらの都市がその目標をサポートする度ごとに、ほとんどその結果と相反している。

いやしくも、各都市がこれらの決定において、その名が挙げられている場合には、その結果に対して適当に信頼のおける手引を与えると思われるそれらの都市に対する所定の関連規準がある。これらの規準のうちには、適当な地上交通の有無、これに関連して都市が主要な市場から孤立しているという問題、ツーリストまたは会議のセンターとしての都市の性格、重大なる国家の安全保障要因の存在が含まれている。とはいえ、CABの諸政策を評価するに当たって、これらの規準の有用性は、それらの規準が決定をサポートするところでは、上述せる如く、より一層引用されてもよさそうだという事実から、そしてまた、問題の都市がとり立てていわれるところできえ、それらの規準に関するCABの評価上では、意見の一致を見ないかも知れないといういま一つの実事から、著しく割引される。だから、字句で表現されているレベルからみて

125 1964年初以降に決定を見たケースのうちには、それらの要因の一つまたはそれ以上のものが、他の理由で到達した決定をサポートしそうにもないのに、CABがこれを認めたという事例があることは事実である。しかし、ある要因が、決定と矛盾しているのではなく、むしろその決定を確認しているとの理由から、それほどしばしば引用されないでいる要因を見出すことは、事実めったにない。1963年後のケースにおいては、このテキストで論議された諸要因は、これまで挙げられた事例のうち、大体5分の4において、CABはその結論をサポートするように主張してきた。

126 もしも、一市場または一地点において、サービスのそれぞれの問題が個別的に考慮されるとすれば、補助金を制限しようとする一般的な目標は、1963年以降に決定されたケースのうち、その80%以上において、その決定と適合を見ている。このテキストにおける以下の論議では、その相関関係は、幹線航空会社の削除措置においては、100%に近いことを示している。

も、また、本質的なレベルからみても、そのような規準は分析上確たる拠りどころとはならない。

上述の考察がサジェストしていることは、これらの決定の字句を参考にすることによって、CABがどの程度まで、一般旅客の要求に関係を持っているかを評価する試みは、格別に効果的な企てとはいええない。これらの決定の結果を再検討することが、CABがこれらの要因に与えるウェートを明らかにする点でより一層役立つかどうかを確かめるといふ問題が依然として残されている。

B 実行政策の評価

CABの決定が今後とも引続き妥当な航空サービスに対する国民の要求との関係を反映することは疑のないところである。なお、また、とりわけ過去数年を通じて、将来の補助金の支給に制限を加えたいという希望、ローカル航空会社を強化したいという希望、または、ローカル航空産業における競争上適当なバランスをはかることに関するCABの現在の見解に順応させたいという希望に、直接より一層の関係を持っている各種の要因の点からみて、ルートの措置がしばしば大きく評価されているとの結論を免がれることは困難である。

これら後者の諸目標に従って到達した決定は、しばしば一般旅客の利益と関係都市が、とった立場と一致している。この一例は、もともとローカルな市場において、幹線航空会社のサービスの代りに、ローカル航空会社のサービスを置き換えたことであろう。その効果は、主として、ローカル航空会社が有利に運営に当たることができ、これがために補助金を減額することができ、幹線航空会社はその市場が大型機には不適当であるという理由がこれに同意することができ、直通旅客が途中着陸を削除することによって満足を得ることができ、そしてまた、サービスがローカル航空会社に転移される都市ではローカル航空会社はその都市の旅客の要求によりよく適応した便数やスケジュールを提供するものと信ずることができ、というCABの信念がその動機でもあるとみてよからう。同様に、新規のルート区間に対して競って申請している航空会社間の選択は、主として、最も強化することが必要なのは、どちらの航空会社であるのか、または、その認可から最上の利益を得ることができるのは、どちらの航空会社であるかに関するCABの見解に向けられるものと見てよい。しかもまた、関係都市がこの決定をサポートしているのは、これらの都市では、首尾よく選ばれた申請航空会社が最上のサービスを提供するものと信ずるが故である。

不幸にして、各都市とCABとの態度が、いつでもそのようにうまくマッチするとは限らない。また各都市と航空会社との間でも、いつでも意見の一致を見るとは限らない。都市が同時にローカルサービスを保有していようといまいと、何故に依然として幹線サービスを留保しておきたいかということについては、そこには、さまざまな理由がある。これらの理由から、その都市では、当面の問題に関係する補助金の要因またはそれぞれの航空会社の要求に関するCABの評価と矛盾する立場をとるおそれがある。「use it or lose it」と空港の統合とのケースでは、都市の見解は、CABの見解および恐らくは航空会社の見解とは、甚だしくかけ離れているようである。しかも、サービスの妥当性のケースでは、航空会社と各都市との間の利害の一致をほとんど反映していない。このような場合においては、サービスに対する都市の希望が航空会社の態度または補助金引下げの目標と一致しないところでは、これらの要因の相対的な重要性に関するCABの見解をもっと明っきりと見分けられそうなものである。

少なくとも近年の決定では、支配的な論題は、補助金に関するものである。Airline Subsidy Reduction に関して、CABが大統領に提出した1963年のレポートでは、補助金の支給を大幅に減額しようとする5カ年計画を提議している。このレポートでサジェストされている補助金の大幅な減額は、いままでのところ、いまだに達成を見えていないとしても、ここ数年の間に、補助金の支給額は多少とも減少を見ている。こ

127 *Supra* note 10.

128 CAB, *Subsidy for United States Certificated Air Carriers* (Nov. 1967). Appendix I には、1954—1967 会計年度について、航空会社別に年々の補助金のデータが掲載されている。Appendix VI には、各個ローカルサービス航空会社についての該当資料が与えられている。このレポートによれば、補助金の支払総額は、1963会計年度における最高83百万ドルから1968会計年度には予想額59百万ドルにまで減額されている。1968年の予想額のうちで、53百万ドル以上は、ローカルサービスの運航に属するものである（ただし、この金額のうちには、Northeast 社か New England において提供しているローカルサービスに対する1.25百万ドルが含まれている）。減額の最も大きな部分は、ローカル航空会社に対して支払われたものである。

一部のオブザーバーの予想によれば、現ローカル航空会社のうちで、その数社のものは、1970年頃には、補助金なしで運航できる見込みである。たとえば、Aviation Week & Space Technology, (7 Mar. 1966), p. 185. 参照。Bonanza Air Lines の Phoenix 本部の開所式 (25 June 1966) において、CAB の前委員長 Murphy は、“ローカル航空産業史上初めて、航空会社は採算点に達した利用率に近づきつつあるように見える”と述べている。

の傾向は、ローカルサービス航空会社の運航をもっと有利な基盤に置こうとするC A Bの精力的な努力を大々的に反映している。

補助金の減額と小都市における航空サービスの促進とを同時に達成しようとする試みは、必然的に政策の矛盾を伴う。一方では、C A Bとしては、終始一貫して、補助金の目的は航空会社を援助するというよりも、むしろサービスを提供することにあるとの立場をとってきた。¹²⁹しかし、航空会社をして、財政的な援助なしに立派に運航せしめたいという希望のために、C A Bでは多数の小都市における航空サービスを減少または停止するに至った。¹³⁰そこでは、疑もなく両方の政策を良心的に追求したと見られる。同時にまた、C A Bとしては、ローカルサービス航空会社の有利性を高める主な手段は、これら航空会社に有利なルートを与えることであると提議することによって、この両政策の調和をはかるために、ある程度の努力を払った。¹³¹

この説明の抽象的なロジックがどうであろうと、これらの目標がしばしば實際上両立しないことは明らかである。適度にC A Bが引続いて補助金の減額に重点を置いてい

129 この結果に対するC A Bの前委員長Murphyのステートメント (Review of the Local Air Carrier Industry, p.33, p.34) 参照。C A B, *Subsidy for United States Certificated Air Carrier* (2 Nov. 1967). において、C A Bは、“航空会社が補助金を受けているとはいえ、事実上直接の受益者は小都市である”と言明している。

130 C A Bでは、補助金を減額すれば、航空会社の就航する地点が、より一層少なくなるかも知れないことは承知の上であった。Testimony of former Chairman Murphy, *Review of the Local Air Carrier Industry*, p. 46 参照。前委員長Boydは、補助金を減額する手段として、旅客の少ない地点におけるサービスを停止することを勧告している。Ibid., pp.17-18. C A B, *Annual Report for Fiscal Year 1966* (1966) において、C A Bは、補助金を減額する傾向を持続する責任を果たすには、主として、幹線航空サービスの削除、空港の統合および旅客の少ない都市におけるサービスを除去することにあると述べている。各市長に宛てた1966年の書簡 (supra note 57) では、都市に対してローカルサービスはエキスペンシブであることを勧告するとともに、C A Bとしては、“航空会社に対して補助金を受けているサービスを十分に利用していない都市へのサービスの中止を求めるように勧告している”との所見を述べている。

131 C A B, *Subsidy for United States Certificated Air Carrier* 4 (Nov. 1967). 参照。ここでは、C A Bとしては、近年補助金を一部減額せんとする動機として、その帰するところは、これらの航空会社に対して、もっと有利なルートを供与したり、もっと融通性のある運航上の権限を与えることによって、C A Bがルートの構造を改善することにあるとしている。このようなアプローチの前提は、もちろんpublicな補助金支給よりも、むしろinternalな補助金の支給の方を選ぶことにある。

ることの一つの必然的な結果として、小都市における航空サービスの範囲が次第に減少するに至るものと思われる。¹³² 経験がサジェストするところでは、この傾向の大きさは、この二つの政策を合理化しようとする理論的な努力によってではなく、さまざまな政治上の条件の下で、補助金の支給を維持しようとする行政部門および立法部門の自発性によって決定されるだろうということである。¹³³

補助金問題の優位は、CABが下した多数の決定に反映されている。申請が新規のサービスに関する場合には、CABとしては、とりわけ各申請の提案から予想される補助金額を調査するとともに、最少額の補助金によるか、または補助金不適格を基準とするか、いずれにせよ、どの申請者が最大のサービスを提供する立場にあるかを保証しようとしている。¹³⁴ 同様にCABとしては、もしも新規のサービスが現存の航空会社の補助金の立場に逆効果をもたらすものと思われるならば、その都市の選好に頓着なく、新規サービスを差し控えることができる。¹³⁵

132 この種のディレンマは、Monroney 上院議員の序言のなかで要約されている (Review of the Local Air Carrier Industry, p. 1)。すなわち、“この種の産業における問題の大部分は、短距離航空輸送の不経済性が原因となっており、そしてまた、これを変更するとすれば、この種の航空サービスを提供する過大なコストと取組む必要がある。” CAB, *Annual Report for Fiscal Year 1966*. 4 (1966) によれば、CAB は、CAB のルートケースの取扱いが補助金を減額しようとする目標によって、どの程度まで制約されるかに重点を置いている。

この点について、CAB が補助金の支給額を算定するために、ローカル航空会社の経費を認めないというその特権を行使するに当たって、歴史的にはサービスの最低レベル以上のサービスを提供する誘因となっている補助金を除くために、主としてその権限を行使してきたと見ることは啓発的である。R. Cave. *op. cit.*, pp. 259-261. 参照。Subsidy Reduction Report では、ある市場において、提供された日々の往復便に比例して補助金の支給額を逡減する割合を公式化することによって、このアプローチを進めている。

133 R. Caves. *op. cit.*, p. 254. では、“広い意味でいえば、CAB の慣行として、サービスが政治的に許容しうる補助金の水準を賄う程度であれば、これを許可することにあった”と見ている。

134 近年の一事例については、Service to Terre Haute, Indiana (Reopened), CAB Docket No. 13256, CAB Order No. E-25078 (1 May 1967). 参照。ここでは、なかならず Terre Haute-St. Louis 市場と Indianapolis-St. Louis ノンストップ市場とにおいて、Lake Central を選択する理由として、補助金不適格を基準として、もくろまれた収支を拠りどころとしている審理官の初の決定が確認されている。

135 たとえば、Delta Air Lines Service to Huntsville, CAB Order No. E-20226 (3 Dec. 1963). 参照。ここでは、CAB は予想される補助金が Southern 社に打撃を与えることを主たる理由として、Huntsville-West に無制限な権限を Delta 社に与えることを拒否した。

幹線航空会社の削除のケースは、補助金問題の影響とローカル航空産業内における競争状態に対する関心との両方についての一つの事例を提供している。各種の意見がサービスの要求にどの程度まで注意を向けているかに頓着なく、ある決定の結果が補助金を増加することになったところでは、1963年以後においてその事例を見出すことは、不可能ではないとしても、それはむづかしいことである。¹³⁶ 数多くの措置において、その結果が同時にまた一般旅客に利益を与えたことは、疑のないところではある¹³⁷が、しかし、この種の要因も、または、CABのこの行動に対する都市のサポートも、記録の上では、これに相応する一貫性が見られない。

なおその上に、1963年以後に決定をみたケースでは、とりわけ、その結果がローカル航空会社の運航のために、補助金額を増加することになると思われるところでは、幹線航空会社とローカル航空会社との間の競争を回避しようとする既定政策が反映されている。¹³⁸ さきの論議でサジェストしたように、これらのケースでもまた、ローカル航空会社に対して、もっと稠密にして恐らくはもっと有利な市場への参加を許すことによって、補助金の要求を減額しようとする試みが、CABの側で増大しつつあることを明らかにしている。¹³⁹ この目標に従って、CABの政策には、補助金不適格の基準

136 1963年以前においては、補助金の増加が予想されるにもかかわらず、CABが幹線航空会社のサービスを削除したり、または、そのままにしておいた幾つかのケースが見られた。たとえば、Southern Rocky Mountain Area Local-Service, 38 C. A. B. 301 (1963); Southwestern Area Local-Service, 37 C. A. B. 469 (1963); Pacific Northwest Local-Service, 29 C. A. B. 660 (1959); Southeastern Area Local-Service, 30 C. A. B. 1318 (1959); Seven States Area Investigation, 28 C. A. B. 680 (1958). 参照。

137 Supplement 4 to CAB, *Historical Review of Trunkline Suspensions and Deletions at Points Served by Local Service Carriers* には、幹線航空会社の中止地点の大部分では、サービス、旅客ともに増加していることが報告されている。これらは、当面の問題に関連した要因ではあるが、これらの要因では、幹線航空会社のサービスの中止の結果として、interlineの接続を使用せざるを得ない長距離旅客数のようなサービスの要求に関する他の面を考慮していない。

138 このことは、幹線航空会社が、これまで伝統的に切実に念願してきた議論である。たとえば、Wiggins Renewal Investigation, 16 C. A. B. 483 (1952). 参照。この二種の航空会社は、もともと異なる役割を持つべきものであるということは、CABの歴史的な見解と一致している。Trans World Airlines, Peoria Deletion, CAB Docket No. 15187, CAB Order No. E-22469 (24 June 1965). しかし、Eastern Air Lines, Redesignation of Philadelphia, Pa.-Wilmington, Del., CAB Docket No. 14493, CAB Order No. E-22981 (8 Dec. 1965). 参照。

139 近年のケースのうちでは、Service to Greenville-Spartanburg, CAB Docket No. 13823, CAB Order No. E-24672 (24 Jan. 1967); United Air Lines,

で、可能であればいつでも、そのような権限が与えられてきた。¹⁴⁰逆にローカル航空会社が新規の市場において、その運航に成功できないと見られるところでは、補助金問題が原因で、型通り C A B がその認可を否定することとなる。¹⁴¹

C A B が幹線航空会社の停止または移譲のケースにおいて、幹線航空会社の経済的利益をどのように取扱うかについては、それ相応なパターンが見られる。もしも、C A B が削除に賛成であれば、C A B としては、幹線航空会社がその市場に留まること¹⁴²によって被むると思われるなんらかの経済的損失に注意を向けることだろう。しかし、もしも競争問題または補助金問題から、C A B が幹線航空会社をそのままにしておこうと思ひ込むならば、C A B は、その特質上後者の経済的特恵に頓着なくそうすることだろう。¹⁴³この結果は、C A B の補助金政策とは矛盾していない。というのは、幹線航空会社のサービスは、ローカル航空会社のサービスと違って、政府になんの負担もかけないからである。それはまた同時に、public subsidization よりもむしろ internal subsidization に対する C A B の明っきりした希望とも一致している。

Deletion of Route 34 Points, CAB Docket No. 11614, CAB Order No. E-23855 (23 June 1966); Reopened Piedmont Case (Northfolk-North Proposals), CAB Docket No. 5713, CAB Order No. E-23716 (20 May 1966), Houston-New Orleans Local Service Investigation, CAB Docket No. 13508, CAB Order No. E-23296 (28 Feb. 1966). 参照。

140 補助金不適格による許可に関する近年の事例については、CAB, *Annual Report for Fiscal Years 1966 and 1967*; Review of the Local Air Carrier Industry, pp. 47-49. 参照。

141 Eastern-Ozark Transfer, CAB Docket No. 13702, CAB Order No. E-20480 (13 Feb. 1964). United-Pacific Transfer, CAB Docket No. 15574, CAB Order No. E-24023 (28 Juny 1966), において、CAB では、公聴会の後で提出された証拠から、補助金額が相当に増加されるものとサジェストしていることを理由に、カリフォルニアの若干の地点を、United 社から Pacific 社に移譲するという審理官の最初の決定を再検討する措置を再開した。前委員長 Murphy は、その結果として、ローカル航空会社への補助金の支給が増額しそうなところで、幹線航空会社をローカル航空会社に置き換えることは、本不意である旨を言明している。Aviation Week & Space Technology, 21 Mar. 1966 p.51 以下参照。

142 たとえば、TWA/Allegheny/Mohawk Transfer, CAB Docket No. 13527, CAB Order No. E-20661 (7 Apr. 1924). 参照。CAB が削除を認めようとする現在の意向が、幹線航空会社に対して近代機を購入する余分の誘因を意味するものでないかどうかについては、問題があるにしても、幹線航空会社¹⁴³がその機種を近代化する要求は、同時にまた、ローカル地点におけるサービスを削除する根拠としてしばしば引用されている。

143 Service to Douglas, Arizona, CAB Docket No. 15563, CAB Order No. E-24539 (2 Sept. 1966) and CAB Order No. E-25421 (17 July 1967); United-

幹線航空会社の削除措置から引き出された結論は、サービスの妥当性の苦情がありながらも、経験によって強化されているサービスの妥当性についての幾つかのケースが、1958年と1960年の間において、CABによって審理されたことは、すでに述べたところである。¹⁴⁴これらの決定が比較的高水準のサービスを確立したことは、疑のないところである。たとえば、Washington-Baltimore ケースにおいて、CABは、ボルチモアで運航されている飛行の機材、便数およびスケジューリングが、多数の市場で改善されねばならないことを指令している。¹⁴⁵CABが当てにしていたのは、ポテンシャルな旅客の評価であって、このうちには、ただに年々の成長要因が含まれているばかりでなく、同時にまた、改善されたサービスの刺激的な効果ならびにボルチモア自体の空港におけるサービスが不十分であるという理由から、ワシントンを経由して輸送されていると信じられていたボルチモアの航空旅客のうちその20%が転移するとの見込が含まれている。同時にまた、CABは、指定されたポテンシャルな旅客数を擁する各市場において提供されるサービスの質に関する特別な規準をば公表した。

各小都市がかって Washington-Baltimore ケースやそれ以外のサービスの妥当性のケースにおいて見出そうとの期待をかけたと思われるこの見込は実現をみななかった。上述したように、CABとしては、もはやこの種の措置を利用しようとは思っていないし、また、これまでに、これ以上の措置をとったことはな¹⁴⁶かった。近年に至って、事実CABは、サービスの妥当性の苦情と、それと同一の事実を伴う「use it or lose it」とを統合しようとする運動を拒否¹⁴⁷している。

Pacific Transfer, CAB Docket No. 15574, CAB Order No. E-24023 (28 July 1966); Eastern-Ozark Transfer, CAB Docket No. 13602, CAB Order No. E-20480 (13 Feb. 1966); Eastern Air Lines, Redesignation of Philadelphia, Pa. -Wilmington, Del., CAB Docket No. 14493, CAB Order No. E-22981 (8 Dec. 1965). Eastern-Ozark ケースにおいて、CABとしては、“たとえ Eastern が明らかに自発的にサービスを提供しようとするような航空会社ではないとしても、航空会社の私利は、それだけで公共サービスを提供する航空会社の義務の尺度ではない”と見ている。なおまた、Service to Waycross and Rome, CAB Docket No. 14263, CAB Order No. E-25272 (8 June 1967). 参照。

144 *Supra* note 46 and accompanying text.

145 *National Airlines v. CAB*, 300 F. 2d 711 (D. C. Cir. 1962); *Washington-Baltimore Adequacy-of-Service Investigation*, 30 C. A. B. 1215, *aff'd sub nom.*, 32 C. A. B. 239 (1960).

146 *Supra* note 46.

147 *Solisbury-Wilmington "Use It or Lose It"*, CAB Docket No. 14214, CAB Order No. E-21665 (11 Jan. 1965); *Frontier Airlines. Adequacy of*

これまでの議論では、「use it or lose it」の決定は、実質的には同じ結論に導くことを暗示している¹⁴⁸。たとえ旅客が少数であることが、通常この種の決定をば、事実上幹線航空会社の削除措置と違ったものになっているにしても、どの「use it or lose it」のケースにおいても、サービスの妥当性の問題が暗黙のうちに含まれている。その結果として、比較的サービスの水準が低いにかかわらず、「use it or lose it」の方式に従ってこれまでサービスが停止された多数の事例がサンジェストしているのは、これらのケースにおけるCABの主たる関心が、補助金を受けている航空会社のルートシステムから赤字地点を除くことにあるということである。しかしながら、そこには、小都市に対して幾分かの刺激を与えるとも思われる逆の傾向がある。これらのうちには、もともと「異常または已むを得ない事情」という原則の下に、CABが認めている「use it or lose it」政策に対する例外が含まれている¹⁴⁹。同時にまた、「use it or lose it」およびこれと同様な措置に固有なサービスの妥当性の問題をもっと直接に表明している少なくとも二つのケースが近年に見られる。Eastern Air Lines, Redesignation of Philadelphia-Wilmington¹⁵⁰において、CABは、Eastern社のWashington-Bostonルートからワシントン削除しようとする同社の要求を拒否し、その代りウィルミントンの旅客の可能性を実現するために、Eastern社に対してそのサービスを改善するよう勧告した。これと関連するAllegheny Segment 8 Renewal¹⁵¹ケースにおいて、Allegheny社がEastern社から受ける競争の打撃を査定することができるようにするために、暫定的な免許状の方がむしろ望ましいとしていたという事実にもかかわらず、審理官は、同社に同市場において恒久的な免許状を与えるとともに、最低一日2往復の運航を勧告した。しかしながら、より高い水準

Service, 31 C.A. B. 1025 (1960). とはいえ、CABは、場合によっては、幹線航空会社に対して、それが維持すべき最低サービスの基準をサジェストしている。これについては、Eastern Air Lines, Redesignation of Philadelphia, Pa.-Wilmington, Del., CAB Docket No. 14493, CAB Order No. E-22981 (8 Dec. 1965).

148 text at Note 57 以下参照。近年の決定のうちには、Coeur d'Alene/Roseburg Service Investigation, CAB Docket No. 16256, CAB Order No. E25081 (1 May 1967). が含まれている。

149 *Supra* note 61-67 and accompanying text.

150 CAB Docket No. 14493, CAB Order No. E-22981 (8 Dec. 1965).

151 CAB Docket No. 16474 (23 Dec. 1966), modified on other grounds, CAB Order No. E-25192 (25 May 1967) and CAB Order No. E-25847 (17 Oct. 1967).

を期待する先例としてのこの二つのケースの意義は疑わしい。というのは、この二つのケースは、ともにローカル航空会社対幹線航空会社の競争という余分の問題を提起しているからである。もしも多少とも、競争が事実これらの航空会社の間で展開するとすれば、CABのリアクションを考察することは興味のあることと思われる。

同じ関係から、Salisbury-Wilmington「Use It or Lose It」ケースに見られる反対感情の両立せる結果について言及しておく必要がある。¹⁵²このウイilmingtonとソールズベリーとのいずれの措置においても、審理官としては、技術的にはサービスの妥当性の問題が含まれていないにしても、各都市では、もしも Allegheny 社がそれぞれの市場においてサービスを改善すれば、同社の留保を許すに足るだけの旅客を生み出すことができるとの結論を下した。Allegheny 社は、ウイilmingtonに関する審理官の最初の決定の部分だけの再検討を求めた。CABは、主として補助金の理由から、Allegheny 社の判決を取消しこれを削除した。同社はソールズベリーに関する審理官の決定についての再検討を求めることなく、事実上そこでのサービスを改善した。

これらの決定と密接な関係のあるラインのうちには、どちらかの空港によるサービスが便利であり、または不便であるかの問題が含まれている。もしも、これらのケースが補助金の減額や航空会社の強化のような支配的な問題に関係なく評価されるならば、その結果において終始一貫したパターンを見出すことは困難である。場合によっては、近隣空港によるサービスは、これまではその距離が30マイルを超え、ドライブの時間が一時間位のところでは、¹⁵³不適当であると考えられてきた。それ以外の一番遠いところでは、CABとしては、ときには悪天候の状態の下では、一時間半から二時間のドライブは、問題の都市において、航空会社のサービスを正当化するにはそれほど不便ではないとしている。¹⁵⁴卒直に言って、もう一つの空港によるサービスの便利

152 CAB Docket No. 14214, CAB Order No. E-21665 (11 Jan, 1995); Supplemental Order 1 June 1995), *aff'd sub nom* New Castle County Airport v. CAB, 371 F.2d 733 (D. C. Cir. 1996).

153 Lawer Rio Grande Valley Area Airport Investigation, CAB Docket No. 14393, CAB Order No. E-22732 (4 Oct. 1965); なおまた、Washington-Baltimore Adequacy-of-Service Investigation, 30 C. A. B. 1251, 32 C. A. B. 239 (1960) and Eastern Air Lines, Redesignation of Philadelphia, Pa.-Wilmington, Del., CAB Docket No. 14493, CAB Order No. E-22981 (8 Dec. 1965). 参照。

154 Northwest Airlines, Service to Millinocket, Me., CAB Docket No. 8493, CAB Order No. E-20658 (6 Apr. 1964).

は、それらのケースについてこれを統一する理論的な根拠であるとはいえない。

幹線航空会社の競争に対するCABの現在の態度は、ローカルサービスのケースの立場をば、対照的な見通しに置いている。補助金の問題がないために、幹線航空会社間の競争の見込は、ローカル航空会社間または幹線航空会社間の競争の場合と違った反響を呼び起すことは、驚ろくに足りない。多数の解説者は、規制の当初以来この問題に対するCABの政策の歴史を追跡してきた。現在の目的としては、幹線航空会社の補助金が終止した時点で、CABがそのような競争に対して、より一層顕著に容認的となったことを見れば、それで十分である。ある意味において、CABは、この種産業のこの部分を規制するメカニズムとして、競争をもって補助金に置き換えた。CABは、現在では、新規の幹線航空会社をば、彼らに適応している合理的な見通しを持つところの独占および半独占市場に導入しようとしている。CABとしては今日のところ、この産業のバランスをはかる手段として、また、規模の経済性を達成する手段

155 たとえば、Westwood *supra* note 13; R. Cave, *op. cit.*, pp.,183-231, 参照。この点におけるCABの政策の相つぐ移り変わりについては、Hector や Friendly 判事によってこれまで論議されてきた。(*supra* note 4)。幹線航空会社が依然として補助金を受けていた時期に関して、また幹線航空会社間で、“平行路線での競争を少なくするために重大な考慮が払われねばならないか”を論議している。当初の分析については、Bluestone, *The Problem of Competition among Domestic Trunk Airlines*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XX, No. 4, 1953. p. 379; *J. Air L. & Com.*, Vol. XXI, No. I, 1954, p. 50. 参照。

156 Gellman, *The Regulation of Competition in United States Domestic Air Transportation: A Judicial Survey and Analysis*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXIV, No. 4, 1957, p. 410; *J. Air L. & Com.*, Vol. XXV, No 2, 1958, p. 148.

157 たとえば、address of John G. Adams before the Aero Club of Washington, 28 Feb. 1967. (“少なくとも、わたくし自身としては、今日もお存在しておるし、また旅客の数字がそのような行動をサポートしているような多数の独占または半独占市場において、競争の必要性を探索する新しいケースを決めるようにCABに勧説するつもりである”)参照。CABのスタッフもまた同様の見解に立っている。これについては、Answer of Bureau of Operating Right in Southern Tier Competitive Nonstop Investigation, CAB Docket No. 18257. 参照。ここでは、“提供されるサービスの質量についてはなんら考慮することなく、これらの独占市場自体の規模が、競争上の権限を必要とする可能性を調査することを正当化するものと主張している。CABでは、過去のケースにおける競争対独占の政策を追求するに当たって、ある市場における現在のサービスが、ActのSection 404が意味する範囲内で妥当であると思われる事実があったとしても、それがために、決して競争権限の授与を妨げるものではないことを十分に明らかにしている”。(Emphasis the Bureau's).

として、幹線航空会社を強化することにはあまり関心を持っていない。¹⁵⁸ その結果として、幹線航空会社だけが運航に当たっているところでは、CABとしては、一般旅客のサービスの要求にもっと重点を置きたい気持があるものと見てよい。しかしながら、不幸にして小都市にとっては、幹線航空会社の独占市場にしろ、また、競争市場にしろ、いずれもこれら都市が関心を持つ典型的な市場ではない。

以上の論議がサジェストしていることは、小都市におけるサービスを含むケースでの諸決定では、もともと補助金問題、ローカル航空会社の強化、ローカル航空会社間またはローカル航空会社と幹線航空会社間の競争に関するCABの関心に対して共鳴されやすい傾があるということである。一般旅客の要求は、それらの要求がこれらの目標に適合する限りでは、これまで満たされてきた。この種の要求は、主要な諸要因のバランスがとれている場合では、恐らくCABを納得せしめるのに役立った。しかし、近年に至って主要な諸要因が決定をコントロールする拠りどころとなったかどうかは疑問である。

それにもかかわらず、サービスの要求に関する各種の面は、CABにとっては同等のウエイトを持つものではないと見るのが適当である。補助金のプログラムによって証明されているように、ローカルサービスに対する法律による継続的なサポートが、CABをして小都市の主なる市場における短距離サービスに特別な関心を持つようにせしめたのである。CABの決定の結果に捉われることなく、CABとしては、ローカルサービスが逆効果を受けないことに注意を向けていると見てよい。これと対照的に、長距離サービスには比較的重点が置かれていない傾きがある。補助金および同様の要因によって、幹線サービスが中止されるべきであることがサジェストされている場合においては、CABとしては、都市の要求がローカル航空会社の接続サービスによって十分に満たされていると簡単に納得させられている傾向が見られる。¹⁵⁹

158 この見解に関する近年のステートメントについては、A. M. Andrews, *supra* note 29. の見解を参照。なおもっと技術的な議論については、Cave, *Supra* note 13. において見られる。

159 CABとしては、この問題に関して、いつでも意見が一致していたわけではない。たとえば、Houston-New Orleans Local Service Investigation, CAB Docket No. 13508, CAB Order No. E-23296 (28 Feb. 1966). 参照。ここでは副委員長 Murphy の反対にもかかわらず、Trans-Texas社は4カ所の中間地点で、Eastern社に取って替った。Murphyは、これらの“主要な産業都市（一日に数百人の乗客を生み出している）は”，幹線航空会社のサービスを受けるに値するものであると主張している。

1963年以前の幹線航空会社停止のケースの論拠が、どの程度まで、いまなおCABに影響を与えているかについては、定かでない。それらの措置のうち、その幾つかにおいては、長距離の要求が、前項がサジェストしているのに比べてずっと大きな注意を引いている。しかし、長距離サービスに対する要求は、初期の決定ではずっと説得力のあるものであったと見てよからう。主なる一事例は、Southeastern Area Local-Service ケースにおけるフロリダの各市場である¹⁶⁰。これらの市場は、とりわけツーリズムに依存していることがわかった。だから、これらの市場は、Northeast および Midwest において、観光客の主要な源泉と利害関係を持つ一つの特定都市を擁していた。こうした理由から、CABでは、現存していたフロリダの各市場における幹線サービスをそのままとし、しかも余分の一市場において、気の進まない一幹線航空会社に免許状を与えた。同様に、Pacific Northwest Local-Service ケースにおいても、¹⁶¹CABは旅客の平均旅行距離が主として長距離の性格を確証している地点での幹線サービスを留保している。

だから、近年の各ケースの一般的な傾向にもかかわらず、補助金の減額とローカル航空会社の競争回避が、それほど強く逆効果をもたらさないところでは、幹線サービスに対する力強い要求を持っている都市が今日もなお多数にあることが考えられる。若干の事例では、必要な「異常または已むを得ない事情」を論証できる都市では、旅客が限界の水準であっても、定期サービスを続けて保持することができる。最後に、サービスの質がこれまでブアーであったところでは、CABとしては直接提起されているこの問題を認めることが目下のところ本意であるにもかかわらず、都市としては、もちろん、そのサービスの防衛上この種の事情を訴えることができる。しかし、これらの決定が強力にサジェストしているのは、サービスの必要性をCABに通告することが都市にとっていかに重要であろうとも、都市もまた、もともとCABの決定

ある解説者は、“近代機種がローカルサービスに導入されつつある点から見て、旅客の不便の問題は、もはや幹線放棄の正当な反論とはならない”とサジェストしている。Dockser, *Airline Service Abandonment and Consolidation—A Chapter in the Battle Against Subsidization*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXII, No. 4, 1966, p. 496, P. 511. この結論は、補助金減額の目標とは一致しているかも知れないが、それは、都市にとって格別な重要性があると見られている幹線サービスに対する要求面を割引きしている。

160 30 C. A. B. 1318 (1959).

161 29 C. A. B. 660 (1959).

を左右する補助金および航空会社に関して考慮すべき問題を抛りところとして、その提案を公式化すべきであるということである。

V 結 言

法定命令によるにしても、また、常識問題としても、いずれも航空会社規制の主たる目標の一つは、一般旅客に対して妥当な航空サービスを提供することである。この目標の重要性は、これ以外の規制目的の存在によって減ずるものではないし、また、それらの規制目的の間に、ある程度存在すると思われるポテンシャルな矛盾によっても減ずるものではない。

少なくとも、ある種のテストによって、CABでは、互に相反する政治的目標と経済的目標よりもこの目標の方を選んだ。規制が存在しなかった場合に比べて、今日ではずっと多くの小都市が航空サービスの恩恵を受けていることは疑のないところである。この結果は、連邦政府に対して相当額の補助金の負担をかけているにもかかわらず、これまで達成されてきた。

とはいえ、航空輸送に対する国民の要求は、CABが典型的にサービスの妥当性を評価する最も重要な規準ではない。これ以外の諸要因がしばしば決定上の過程において、より大きな影響力を持っている。これらの要因が連邦航空法において明白に現われているかどうかはともかくとして、同時にこれらの要因は、既設の国民政策のうちにその源泉を持っている。

小都市におけるサービスの諸問題に関するCABの取扱を評価するに当っては、この種の決定の大部分のものは、部分的には、矛盾する規制目標、広範囲では、関係者の各種の利害関係という複雑な実際問題のコンテキストにおいて公式化されねばならないことを想起する必要がある。CABとしては、これらの要因を能う限り調和させねばならない。議会が提供したガイダンスは、啓発的ではあるが明確であるとはいええない。なおまた、この法定命令によって簡易化されたCABの任務を促進するものもなく、またこれを規制するものでもない。

これらの機能に準拠し、また規制の仕事の大きさについて十分な認識を持っていたとしても、それでもCABが小都市のサービスの要求に重点を置いてきたかどうかについては問題である。定期航空会社のサービスを受けているこのような都市の数は、

近年に至って次第に減少をきたしている。規制政策に大きな変化がない限り、この種の傾向は今後も続くものとみてよい。しかし、いまなお最低サービスについての現実的な規準を保証する、より一層信頼に値する方法が存在しないので、多数の小都市における旅客の限界的水準は、本質的には、サービスが正当化されないという十分な証拠を成すものであるとは思えない。同時に、幹線航空会社の停止のケースにおいて、終始一貫して補助金の減額に重点を置くことは、そのためにその経済的見通しの一部が長距離輸送に依存している都市では、ほんとに苦難を被むるおそれがある。しかもサービスの妥当性のケースに関して、CABが現在の魅力をなくすることになれば、都市のサービス改善への要求に関して、その決定に着手する効果的な手段なしに、都市はそのままに放置されるのが普通である。

一般旅客の立場からすれば、これらの結果は不幸である。それらは経済上ならびに政治上考慮すべき問題のためにやむを得ないにしても、依然として問題は未解決のままである。補助金が存在しているために、規制上のプロセスには、部分的には無関係な制限が課せられている。さればと云って、必然的にその後もこの種の制限が不変であるということにはならない。

近年に至って、多数の矯正手段が提案されてきた。サード・レベル航空会社のポテンシャルな役割に関するサジェッションのように、これらの矯正手段のうちのある種のもは、この種の産業自体の体制に影響を及ぼしている。これ以外には、補助金をもっと有効に利用するために、補助政策をもっと直接サービスの要求に関連せしめるように勧告するような手段が見受けられる。¹⁶²一部の解説者は、都市の利害関係とかその結果として生ずる航空サービスの要求を確認するためのもっと洗練された方法論の開発を勧説している。¹⁶³特定の提案のメリットはともかくとして、この種のもや、これ以外の解決手段については、研究に値するものがある。

しかしながら、主としてCABが航空輸送の必要性に対して与えるウエートの如何は、都市そのもの次第でどうにでもできる。一般的な関心は、補助金の減額と航空会社の強化とに置かれているにしても、各都市がCABの措置に効果的に関与すれば、サービスの要求に関するCABの意識性を増し、かつそれによって決定に大きく影響

162 一例としては、Swaine, *A Proposal for Control of Local Service Subsidies*, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXI, No. 1965, p. 181. 参照。なおまた、R. Caves, *supra* note 13, 特に Chaps 11 and 18. 参照。

163 *Supra* note 54.

を与えることができる。少なくともこの意味において、航空サービスを維持または改善するための責任の大半は、直接当該都市に置かれるべきであるということが、むしろ妥当である。(完)

(1970・5・5)