

《資料》

アメリカのローカル航空に対する 補助金減額政策 (1)

吉 川 貫 二

第一部

I 序言

A 論題への序言

- 1 目的についてのステートメント
- 2 理論上の構造
- 3 CAB の政策の性格と意義との要約

B ローカルサービス航空会社に対する CAB の補助金政策の展開

- 1 民間航空と規制法制定の略史
- 2 ローカルサービス航空会社の創設とその性格
- 3 ローカルサービス補助の起源と展開 (1944—1968)
- 4 ローカルサービス航空会社に対する現行の補助金減額政策 (起源と遂行)

このところ、アメリカの航空交通学界にあっては、とりわけ、相ついで発表を見つあるローカル航空に関する労作が眼をひく。それらのうちで、価値あると思われる幾つかの論文について、われわれは、既に本誌上において紹介済みである¹。ところ

1 T. S. Elliott, Development of Third Level Air Transportation, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXIX, No.3, 1963, pp.182-204. [拙稿「サード・レベル航空の開発」『同志社商学』第17巻第3号, 79~97ページ, 第4号, 93~106ページ]; H. R. Swaine, A Proposal for Control of Local Service Subsidies, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXI, No.3, 1965, pp.181-197. [拙稿「アメリカにおけるローカル航空の補助金コントロールに関する一つの提案」『同志社商学』第18巻第3号, 110~130ページ]; R. D. Dockser, Airline Service Abandonment and Consolidation—A Chapter in the Battle against Subsidization, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXII, No.4, 1966. pp.496-525. [拙稿「アメリカ民間航空にお

が、いままた、B. Hall によって、第一部と第二部とに分って、この両部を併せると実に75ページにも及び、小著にも比すべき長大なアメリカのローカル航空政策に関する論文に接する機会が与えられた。

一体ながゆえに、アメリカにおける多くの航空交通学者が、いわば民間航空の脇役ともいべきローカル航空にこのような異常な関心を持つのであろうか。

思うに、今日アメリカの民間航空が空前の繁栄をもたらしており、同国民間航空の主流を構成している国際航空および国内幹線航空の分野では、いち早く数十年も前に自立体制の確立が実現をみているにもかかわらず、ローカル航空の分野では、いまだに政府から相当額の運航補助金を受けており、このままでは、早急に補助金が減少する見込みはなく、ましてや、その自立に至っては、到底期待できそうにもない。そこで、予てからアメリカ政府当局としては、なんとかしてローカル航空の補助金問題を解決して全民間航空システムの完全な自立体制の達成を至上命令としている関係から、先ず当面の問題として、ローカル航空会社の補助金をいかにすれば減額できるかに主たる目標をおき、同国のローカル航空に対する開設当初の政策を大幅に転換するの余儀なきに至ったからであろうか。このことはアメリカのローカル航空政策を研究対象とする論説のすべてが、この種の補助金問題をめぐって展開されており、その解決のための論議や提案またはアメリカ当局への政策批判が核心的な課題となっていることに十分反映されている。

ここに新たに紹介しようとする Hall の論文もまた同様であるが、同氏の論説の特徴は、とりわけ、最近の1966年に公表を見た積極的かつ広汎な政府の一連の補助金減

ける補助金軽減政策—赤字路線の放棄と地方空港の統合」『同志社商学』第19巻第5号, 53~75ページ, 第6号, 68~86ページ]; C. Mathews, Certificated Air Service at Smaller Communities: The Need for Service as Determinant of Regulatory Policy, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXIV, No.1, 1968, pp.27-61. [拙稿「アメリカにおけるローカル航空政策の問題点—規制政策の決定要因としての航空サービスの必要性—」『同志社商学』第21巻第4号, 61~78ページ, 第5・6号, 95~108ページ, 第22巻第1号, 124~151ページ]。

- 2 Barre Hall, The Civil Aeronautics Board Policy Favoring Subsidy Reduction to Local Service Carriers: Its Role and Implementation in the Decisional Process, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXIV, No.4, 1968, pp.566-609; B. Hall, Part II, The Decisional Effectuation of the CAB Policy of Subsidy Reduction in Route Certification of Local Service Carriers, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXV, No.1, pp.59-89.

額政策の新展開に重点を置きつつ、同国のローカル航空政策の全貌をあらゆる角度から詳細に検討し、分析し、これに批判を加えているばかりでなく、この種ローカル航空政策の問題点を通して、アメリカの民間航空システムの全体の今後の方向についても適切なサジェッションが与えられている。こうした意味合いから、われわれ関係者としては、同氏の論説に格別の興趣を覚えると同時に、その研究から得るところもまた少なしとしない。したがって、ここに再び本誌をかりて、前後3回に分ち、われわれは、この膨大な同氏の論述の内容とその論拠の趣意の大意を窺うことに、大きな意義と価値とを見出すことができるものといえよう。

I 序 言

A 論題への序言

1946年¹にローカルサービス航空産業が成立して以来、この種産業は急速な成長をとげ、最近では、国内幹線航空産業の成長率をさえも凌ぎ、1960年以後は、有償人マイルの点からみても、絶対的な大幅の増加を示しつつある²。近年におけるこのような傾向の持続は、それに相応した総収入の増加と相まって開設以来この産業を特徴づけてきた補助金計画を除去しようとする CAB と多数のローカルサービス航空会社との両者の希望を高めるに至った³。その運航について、依然として補助金の支援を受けながら、ダイナミックな成長をしているこの産業のパラドックスは、ローカルサービス産業の成長と発展とを、より一層奨励すると同時にまた補助金支給の問題をも処理しようとするコース図を作成するに当たって、CAB の将来の決定の重要性をスポットライトで照し出している。

1 Service in Rocky Mountain States Area, 6 C.A.B. 695, 741-42 (1946).

2 1954 C.A.B. Ann. Rep., P.45; 1966 C.A.B. Ann. Rep., p.92; CAB Bureau of Accounts and Statistics (Costs and Statistics Division) Air Carrier Traffic Statistics, June 30, 1967; CAB, Bureau of Accounts and Statistics (Costs and Statistics Division) Air Carrier Traffic Statistics, March 31, 1967.

3 *Hearings on the Local Air Carrier Industry Before the Aviation Subcommittee of the House Committee on Commerce*, 89th Cong., 2d Sess., ser. 89-62, 1966, pp.28-50, pp.121-176. [Hereafter cited as *Hearings on the Local Air Carrier Industry*.]

1 目的についてのステートメント

CAB の政策は、決定のプロセスを通して大幅に遂行されている。この理由は、決定を下す権限が、政策目標を実現するための独自の機会を CAB に与えているということである。CAB は、その政策目標と一致した決定を与えるこの権限を行使することができる。

CAB がローカルサービス航空会社の補助金を減額する政策を採択したことについては、後に論証する。しかしながら、このような補助金減額政策を採択したというだけでは、CAB が必然的にこの種の政策目的を果たしたことを意味するものではない。この論題は、CAB がその決定のプロセスを通して、補助金減額政策をどの程度まで達成したかを測定することを取扱うことにある。換言すれば、この目標は、それぞれの措置において、アルターネーティブな可能性を解明するに当って、政策指針の程度と方法を測定することにあるといってもよい。どのように述べようと、それは、CAB の補助金減額政策が、ここで検討されるはずの CAB の決定プロセスに対して、どのような効果をもたらすかということである。

2 理論上の構造

ここでの分析の第一の要件は、ローカルサービス航空会社の補助金の減額を支持している CAB の政策を見つけ出してこれを鑑定するとともに、CAB がこの政策を採択したおおよその期日である。この要素を満足させるに当っては、政策を表明するのに通常用いられる各種の手段が検討されることとなる。議会に対する年次報告書、それ以外の報告書、スピーチ、公聴会、公開出版物のような資料および成文法規のような正規の刊行物が抛りどころとなるだろう。

この必要不可欠な政策を見出しこれを明らかにした上で、決定プロセスに注意が向けられることになる。CAB の決定プロセスは、運賃や運賃の構成、サービスを提供する航空会社の免許（すなわち、参入、退去、就航地点）、株式の所有を含めた各種の業務関係、連繋関係、統合、合併、買収とか記事、記録、報告書のようなさまざまな分野に取り囲まれている⁴。とはいえ、CAB はこれから論証されるように、先ず第

4 Federal Aviation Act of 1958, §§ 401-13, 72 Stat. 754-770, 49 U. S. C. §§ 1371-1383 (1964).

一に、CAB の補助金減額政策を達成するための最も有用な分野として、合併とルートの免許とを選んだ。この選択は、一見したところでは、全く賢明であるように思える。というのは、この両分野ともに、ローカル航空会社の財政上の改善（およびこれに伴う補助金の減額）のために、相当な機会を提供しているからである。合併はローカル航空会社の能率を高め、かつまた、より多数の旅客を生み出すことができるし、ルートの免許もまた同様のことが可能であるからである。CAB が補助金減額政策の目的を果たすに至る場合には、先ずもって留意するのは、この合併とルートの免許との分野であるから、その決定プロセスを通して、CAB が補助金の減額政策の目的を果たしているかどうかを測定するに当って、分析に影響を与えるのは、これらの分野である。これと関連して次の問題が提起されるであろう。補助金減額政策がこれまで合併の申請およびルートの免許に関する CAB の決定における重大な要因であったことが証明されるか。もし証明されるとすれば、それはどのようにしてであるか。もし証明されないとすれば、それはいかなる理由によるのか。

端的にいえば、この論題の焦点は、とりわけ CAB が合併とルートの免許に関する決定において、ローカル航空会社のための補助金減額政策を達成しているかどうかにか置かれている。この目標を追求するに当って、当面の問題に関係のある CAB のローカル航空会社の合併決定が分析される。CAB がローカル航空会社に対する補助減額政策の採択が確立を見たので、そこで先ず最初に検討されるのは、CAB が補助金減額政策を採択した以前に下したそれらの決定であり、しかる後にこの種の政策採択後に与えた決定が、論理的基礎の下に、CAB が重点を置いているなんらかの手段を通して、この補助金減額政策が、その後の合併決定を具体化するのに役立ったかどうか、そしてまた、CAB の補助金減額政策が CAB の決定プロセスに識別できるような効果をもたらしたことが事実上結論づけられるかどうかを見出すために、⁷ 検討される。⁸

5 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, pp.35-36, p.50.

6 ここで用いられている「合併」は、同時にまた買収や統合にも関連している。本質的に企業のこれらの三つの合同形態は、この分析では同じ方法で取扱われる。とはいえ、注意しておくことは、当面の問題と関連して、どの形の合同が考慮されるかである。

7 CAB による補助金減額政策の採択が始まっていた 1962年4月5日の前後の期間中、およびローカル航空会社の合併を支持しようという傾向が終ろうとしていた 1966年2月28日前後の期間中には、CAB が審理しまたは決定を下した合併の申請は全然見られなかった。

ルート免許のケースにおいては、CAB がルート免許ケースにおいて補助金減額のプログラムの遂行を意図した「systems realignment」⁹と名づける広汎なプログラムを展開したことが論証される。このプログラムは、それを構成する7つのプログラムから成っており、そのうち最も重要なプログラムは、「稠密なルート免許」プログラムである。この点では、CAB がそれぞれ特定のプログラムを通して、補助金減額政策を達成しているかどうか、そしてまた、そのために CAB がその決定プロセスに対して効果をもたらしているかどうかを測定するために、各種のアプローチがすべての構成プログラムに対して採られていることに特に言及すれば、それで十分である。稠密なルート免許プログラムは例外であろう。補助金減額政策が稠密なルート免許プログラムに与える効果を測定するために、このプログラム以前に決定された CAB の稠密なルート免許の決定が先ず最初に分析され、これに関連して、CAB の補助金の減額政策採択の前後に与えた決定が検討される。しかる後、稠密なルート免許プログラムの以後に与えられた CAB の決定が分析される。これらの分析の目標は、補助金減額政策が稠密なルート免許ケースに関して、CAB のプログラムに識別することのできる効果をもたらしたことを表示すると思われる決定において、CAB が重点をおいているなんらかの手段を見出すことにある。

3 CAB の政策の性格と意義との要約

CAB の政策と意義とを簡単に考察するのには、なるほどと思われる幾つかの理由がある。第一には、政策の役割を根本的に理解することは、ここでは試みられている分析のための一般的な背景として役に立つ。第二には、そのような理解は、CAB の政策を見出しかつこれが意味を明確にするのに役立つことがわかる。最後に、それは

8 もしも CAB によって与えられた合併の決定（またはルート免許の決定）の論理的基礎が、部分的にも、全体的にも、CAB がそれ自体の補助金減額政策を達成したいということにその根拠をおいているとするならば、CAB としては、決定プロセスを通して補助金減額政策を達成したということは間違いなく言明され得る。補助金減額のような一つの要因を考慮の根拠としているのは、ほんの時折の決定だけである。大抵の決定では、それ以上の要因が含まれている。とはいえ、補助金の減額が決定上考慮されるほんの一つの要因である場合でさえ、CAB がその点について特に論及しない限り、たとえ、補助金減額に与えられた実質的なウェイトを測定することが困難であると見られるにしても、補助金の減額が依然として重大な要因であるということができる。

⁹ 1966 C.A.B. Ann. Rep., pp.3-8. 参照。

CAB の政策が決定プロセスに与える効果を最大の正確さで測定する目的のために重要である。

政策は議会によっても、また、CAB のような各種の連邦機関によっても、これを公式化することができる。議会によって形成された政策は、二つの形態をとり得る。その第一は、CAB のためにただ一般的な目標と指針とだけを提供することを意図した政策の一般的なステートメントである。Federal Aviation Act の Section 1302 は、このような一般政策の一例である。¹⁰ 第二の形態は、ずっと特殊なステートメントであるが、必ずしも限定的なステートメントではない。一事例は、とりわけ同法の Section 1378 (b) において述べられているような合併申請の認可のために、「公共利益」との一致に関する要件から成っている。¹¹

政策が CAB のような機関のレベルで公式化される場合には、通常はその分野の徹底的な検討の結果、少なくとも CAB の委員の大多数の合意が必要である。CAB 自体の政策を公式化しようとする場合には、CAB は主として連邦航空法の Section 1302 に含まれている政策の宣言のうちで、議会が公表している一般的な目的と指針とに依存している。だから、この一般的な目標と指針とは、CAB の諸政策の方向を定める手段である。

10 この Act の下で CAB の権利と義務とを行使し実行するに当って、CAB は公共利益であることと公共の便宜と必要に従うものとして、次のことを考慮しなければならない。

(a) U. S. の国外および国内の交通、郵便サービスおよび国防に関する現在および将来の要求にまさしく適応した航空輸送システムの促進と発展を図ること。

(b) そのような交通に固有な利益を認識しかつ保持し、高度の安全を保証し、健全な経済状態を促進し、航空会社間の関係を改善し、また、航空会社による交通を調整するような方法で、航空輸送を規制すること。

(c) 不正な差別扱い、不当な優先権または利益、不公正または破局的な競争を行なうことなく、合理的な料金で航空会社が妥当にして経済的かつ能率的なサービスを促進すること。

(d) U. S. の国外および国内交通、郵便サービスおよび国防の要求にまさしく適応した航空輸送システムの健全な発展を保証するに必要な程度の競争を行なうこと。

(e) 航空交通における安全性の促進を図ること。

(f) 民間航空の促進、奨励および発展を図ること。

Federal Aviation Act of 1958 § 408 (b), 72 stat. 740, 49 U.S.C. § 1302 (1964).

11 Federal Aviation Act of 1958 § 408 (b), 72 Stat. 763, as amended, 74 Stat. 901, 49 U.S.C. § 1378 (b) (1964).

時には、大統領は特殊な政策の採択を CAB に要請するに当って、彼のオフィスの大きな負担と責任とを CAB に課することがある。CAB としては、この要請に応ずる必要はないが、CAB としては、これに応ずる途を選ぶ方がよい場合もある。このことは、CAB の政策講成の第二の方法である。この方法は、ここ数年の間に起ったが、この後者の点については、この分析では若干議論のある問題である。

CAB が公式化した政策は、すべての関係者にとって必ずしも明らかであるとはいえない。この種の政策は、少なくとも三つの方法¹²、すなわち、(a)ケース・バイ・ケースのアプローチにおける決定から引き出されるプリンシプルとして、(b) CAB によって公表されたルールまたは規則として、(c)スピーチ、公聴会、年報または公開出版物で明らかにされている政策の明白なステートメントとして、表現されているとみてよい。政策表現についての後の二つの方法は、同じ題目の二つの変形物、すなわち政策の形式上の宣言と見做されねばならない。ルールまたは規則と政策の明白なステートメントの間の重要な相違は、使用された出版物の方法から生ずる。すなわち、前者は Federal Register とか Code of Federal Regulations のような組織化された正規の出版物で表わされており、後者は、多少とも任意なスピーチ、公開出版物、公聴会、年報の形で表わされている¹³。

ローカル サービス航空会社に対する CAB の補助金減額政策は、これまでのところ、正規の出版物で発表されたことはなかった。だから、その政策採択を確定するためには、これを見出しかつ明確にするために年報、スピーチ、公開出版物、その他の報告書などに頼るほかはない。

政策は連邦の行政機関の機能を果す上で重要な役割を演じている。このことは、特に CAB のケースでは真実である。CAB にとって政策の重要性は、手引となる政策

12 U. S. Att'y Generals' Comm. on Administrative Procedure, Final Report—Administrative Procedure in Government Agencies, S. Doc. No.8, 77th Cong., 1st Sess. 21 (1941).

13 たとえば Code of Federal Regulations で説明されている航空会社および外国の航空会社の名称に関する CAB の規制を参照。14 C.F.R. §215 (1967), これと1966会計年度の年次報告書における CAB のシステム再編成のプログラムについての CAB の宣言とを対照せよ。1966 C.A.B. Ann. Rep., P.4.

14 「CAB のような経済的規制機関の最も重要な責務は、幅広いプランと一般的な政策とを公式化することである。……このことは、特に法廷に持ち出すケースを決定することよりも、もっと重要である」。Hector, Problems of the CAB and the Independent Regulatory Commissions, *Yale L. J.* Vol. LXIX, 1960, p.931.

がない場合に CAB の判定のプロセスにおいて生ずる問題を考慮する場合には明らかとなる。

公然と言明された CAB の政策は、その決定に到達しようとする CAB にとって、一般的な方向を示す上で、一つの手引として役立つ。CAB 自体の政策を展開することなしには、連邦航空法において議会から CAB に指令されている真の一般的政策を明白にすることは、CAB にとっては極めて困難であると思われる。¹⁵ 確定した CAB の政策を欠くことは、このことが政策展開分野において引き起こす真空の結果として、ケース・バイ・ケースを基準とする政策の展開を退歩させるおそれがある。歴史的にみれば、このことは、政策展開の主なる方法であった。¹⁶ 政策形成に対するケース・バイ・ケースのアプローチは一步後退するだろう。というのは、スローであり、もともとポテンシアルな危険に満ちた偶発的なものであり、かつまた矛盾する基準をそのままにしておくことができるからである。¹⁷

肯定的な面では、Friendly 判事は、CAB による政策の発表を支持する「機関内の利益の論文集」を作成した。¹⁸ 彼のリストには、CAB のメンバーを教育すること、ケースの数量を減らすこと、CAB による成行まかせの期間を防止すること、訴訟数を減らすこと、下役の代表任命を容易にすること、費用や遅滞を減少することが挙げられている。だから、明らかに政策発表は、CAB の機能を果たす上で一つの重要な役割を演じており、しかも重要にして広範囲な利益を持つことができる。CAB の政策に関するこれまでの論議は、他の連邦の諸機関にも同じく通用する。

CAB では、各種の航空会社の申請を審理し、そしてまた、法律上の必要条件に照らしてそれ自体の客観的判定に基づき、CAB に勧告を与えるために、一名の「公聴会審理官」を利用している。審理官の利用は、その結果として、CAB の機能をより能率的に果たすことができる。CAB の大部分の時間がこの審理官の審理と決定とによって節約されるから、この審理官が首尾よく CAB のために、ケースを「前もって要約」しておく場合には能率が上がる。しかしながら、CAB の意になかった決定に

15 H. Friendly, *The Federal Administration Agencies: The Need for Better Definition of Standards*. 1962, p.14.

16 *Ibid.*, p.143.

17 *Ibid.*, pp.143-145.

18 *Ibid.*, pp.24-25.

到達するためには、この審理官はどの特殊な事件についても、CABの一般的な考えに同調していなければならない。これを達成する最上の方法は、CABが一般的な政策を発表しておくことである。これさえあれば、審理官は彼の決定に委託された権限の枠に合わせる余地が与えられることとなるだろう。逆に、発表されたCABの政策を欠くときは、折角審理官が存在しても、CABの考えがわからないことから、CABの意になかった決定に到達するために必要な暗示的なガイダンスができないことになるおそれがある。この不幸な状態は、必然的にCABの極めて貴重な時間とエネルギーとを浪費して、そのケース全体を掘り下げて再検討しなければならない結果となる。このことは、まさしくSeven States Area Investigationのケースで行なわれた事態である。¹⁹このケースにおいて、CABの政策不在のために、審理官は事の上で暗中模索の状態におかれた。²⁰その結果、到達するのに2カ年を要した審理官の決定は放棄され、CAB自からの決定によって、この問題を解決するまでに、なおもう一年が経過した。²¹政策方向不在の結果この措置に対し、審理官および関係者の時間、エネルギー、忍耐力が浪費された。

発表された指導政策の不在は、この結果として、CABのような連邦行政機関の判決上のプロセスにおいて、シリアスな欠陥となりうることは明らかである。CABの結果たず機能を改善するために、公聴会の審理官を利用することは、CABの政策が発表されていないところでは逆効果をもたらすものといえることができる。

B ローカルサービス航空会社に対するCABの補助金政策の展開

1 民間航空と規制法制定の略史

航空輸送は、その起源である65年前から長足の進歩をとげた。²²今日の民間航空は疑もなく交通産業のダイナミックな成長のリーダーである。²³Langleyの「aerodrome号」がポトマック川のなかで、ざぶざぶと水をはね飛ばし、アメリカ政府がこれに5

19 Seven States Area Investigation, 28 C.A.B. 680 (1958).

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 D. Locklin, *Economics of Transportation*, 1966, pp.762-763.

23 W. Jones, *Cases and Materials on Regulated Industries*, 1967, p.744. 参照。

万ドルの償金を出して期待をかけていた1903年の時点では、²⁴しょせん人類は依然として地上に固定される運命を持つものだと見られた。ところが、1903年12月17日に、ノースカロライナ州の Kitty Hawk において、ライト兄弟による28ヤード、59秒の飛行に成功したことは、²⁵人間は飛ぼうとするつもりはなかったんだという考えは永久に葬られ、歴史のコースを大きく変えた。第一次世界大戦は航空の進歩に大いなる拍車をかけ、アメリカだけでも1万人の飛行士を訓練し、1万7千機を製作した。この戦時中に議会は軍用機の購入に12億5千万ドルの支出を承認した。²⁷

航空郵便の迅速な輸送を図りたいとの政府の希望のために、航空輸送の開発は一段と促進された。²⁸航空郵便サービスは、1918年に政府の手で開始された。²⁹この航空郵便サービスによって旅客輸送の開発が予定された。政府は初期の航空郵便ルート³⁰の運航に当たったけれども、1925年の Kelly Act は、郵政省に対して、郵便物の輸送について民間会社と契約することを認可した。³¹かくして、郵便ルートの政府運航は1927年に終わった。この時点までは、航空輸送は事実上なんらの規制をも受けていなかった。³²しかしながら、1926年の Air Commerce Act は、³³とりわけ空港および航行施設の開設を通して航空輸送を促進することを商務長官に要請すること、統計資料を集配すること、航空機の破損や事故を調査し報告することなどによって、この事態を変えた。³⁴

1927年の Lindberg の大西洋横断飛行は、³⁵1928年における航空会社の株式に相当投機的な関心を引き起した。³⁶航空産業のブームの結果、地方の運航に当たっていた幾つ

24 H. R. Rep No.1328, 85 th Cong., 2d Sess. 8 (1958). [Hereinafter cited as H. R. Rep. No.1328.]

25 H. Smith, *Airways*, 1942. pp.19-25.

26 Locklin, *op. cit.*, p.742.

27 Smith, *op. cit.*, p.39.

28 H. R. Rep. No.1328, p.8.

29 *Ibid.*

30 Locklin, *op. cit.*, pp.762-763; Smith *op. cit.*, pp.50-60.

31 43 Stat. 805.

32 H. R. Rep. No.1328. p.9.

33 Act of 20 May 1924, ch. 344, 44 Stat. 568.

34 Hanstra, Two Decades—Federal Aero—Regulation in Perspective, *J. Air L. & Com.*, Vol. XII, No.2, 1941, p.105, pp. 109-110.

35 Trippe, Commerce on Wings, *J. Air L. & Com.*, Vol. IX, No.1, 1938. p.74. p.77.

36 H. R. Rep. No.1328, p.9.

かの航空会社を統合して三つの先駆的な航空会社、すなわち、United Airlines, American Airlines, Trans World Airlines に編成されることとなった。³⁷

1930年の McNary-Watres Act は、³⁸航空輸送の発展に重大な影響をもたらした。この Act の規定では、航空郵便の契約は、実際に輸送した郵便物の数量には関係なく、space mileage basis による料金で、最低入札者に許可が与えられることとなった。³⁹このことは、事実上郵便物の輸送に当たっている航空会社に補助金を与えることになる。というのは、それらの航空会社はこれがために航空機のうちで郵便物に当てられているスペースを空っぽのまままで飛行することができ、航空機のこの空っぽのスペースの部分を旅客の輸送に当てることが許されたからである。McNary-Watres Act の不幸な結果は、その管理が、法律に反して、競争入札ではなくして、いわゆる「spoils conference」という秘密会議で、航空郵便契約を結ぶ権限が与えられていた郵政長官の手で行なわれたこと⁴⁰にあった。このような航空郵便契約の非合法的な面を理由として、この種の契約は、1934年にルーズベルト大統領によってキャンセルされ、⁴¹軍が航空郵便物を輸送する仕事を引き受けることとなった。その結果は悲惨なものであった。軍はこのような仕事にはまことに不適格であり、これがために軍の12名のパイロットはその生命を失った。⁴²軍の失敗は政策を逆転せしめ、1934年の Airmail Act を通過させることになった。⁴³この Act の目的は、これまでの弊害の繰返しを防止すること⁴⁴であった。航空郵便契約は競争入札制に置き換えられ、ある種の財政的な密接な関係や法人組織による密接な関係が禁止され、また、これまでのなれ合いの契約入札に巻き込まれていた人達は、入札する航空会社において占めている管理上の地位から追放された。⁴⁵この Act は、依然として航空郵便の輸送に当たっている航空会社と競争することがあっても、補助金を受けていない航空会社に対しては、どこでも

37 *Ibid.*, p.10

38 Act of 29 April 1930, ch. 223, 46 Stat. 259.

39 Smith, *op. cit.*, p.159.

40 S. Richmond, *Regulation and Competition in Air Transportation*, 1961, p.5.

41 *Ibid.*, pp.5-6,

42 Hanstra, *op. cit.*, p.107.

43 Act of 12 June 1934, ch. 473, 48 Stat. 933.

44 H. R. Rep. No. 1328. p.12.

45 Richmond, *op. cit.*, p.6

ルートを開設することを認めていた。当時では、規制を受けていたのは郵便物の輸送に当たっている航空会社だけであった。⁴⁶

1934年—1938年において一般に見られた事態は、郵便輸送に当たっていた航空会社は、補助金を受けていない航空会社からの競争および競争可能性に対する懸念が、次第に高まりつつあるということであった。⁴⁷この期間の航空産業における競争がいかに過激であったといえるだろう。1937年に見られた「殺人的競争」に関する破壊性の程度の一例が航空産業の代表者である Colonel Gorrell によって提供されており、彼は、当時運航上の赤字の結果として、航空産業に投下された当初の120百万ドルのうち残ったのは僅かに60百万ドルに過ぎず、また航空産業に参加した100社のうちで生き残ったものは僅かに20社に過ぎなかったと断言している。⁴⁸このような極端な競争と大恐慌という不運な経済状態と相まって、航空産業は財政的に不安定なものとなった。

1934年—1938年において、重要な二つの要因が明らかとなった。第一には、財政的な安定が安全な航空輸送システムにとって極めて重要であるということであり、第二には、財政的に健全かつ安全な航空産業は、国家の保障および国防にとって必要であるということである。⁴⁹航空産業の財政的不安定は破壊的な競争が原因となって生じたものであり、そしてまた、1930年代における経済の一般的な不況が動機となって、議会は、1938年に Civil Aeronautics Act を制定し、航空産業に対する広汎な規制を行なうこととなった。⁵¹ポテンシアルな競争を懸念し、また、ありそうな経済の破綻を心配し、郵便輸送に当たっている航空会社では、この Act の通過以前でさえ、航空産業の規制には賛成であった。⁵²

民間航空法は、航空産業に対して広汎な規制システムならびに詳細な安全統制を規

46 *Ibid.*,

47 *Ibid.*,

48 Jones, *op. cit.*, p.736.

49 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. p.413.

50 Jones, *op. cit.*, p.736.

51 Act of 23 June 1938, ch. 601, 52 Stat. 973.

52 Richmond, *op. cit.*, p.6, p.7; H. R. Rep. No.1328, p.2.

定している。⁵³ Civil Aeronautics Authority (後の Civil Aeronautics, Board, CAB) には航空輸送への参入を規制し、運賃、サービスおよび会社間ならびに会社内の多くの業務を規制し、航空会社に支払われる補助金をコントロールする権限が与えられた。⁵⁴ この規制法が濫用的かつ破壊的な策略を制限するために制定された限りでは、その枠内における競争の役割が極度に制限を受けたことは驚ろくに足らない。⁵⁵ それにもかかわらず、議会在1938年の航空会社を規制する広汎な法律を制定するに当って、⁵⁶ 実行可能なところでは、経済上競争に関する一般政策を堅持したことは注目に値する。⁵⁷ Federal Aviation Act は、航空安全の規制をより一層効果的にする目的で、1958年に制定されたものである。⁵⁸ とはいえ、こと経済問題の規制に関しては、1958年のこのAct⁵⁹ によって大幅な変更は行なわれていない。

民間航空法に準拠して設立され、連邦航空法に準拠して引継がれた CAB は、6年の任期で大統領から任命された5名の委員から成る独立機関である。⁶⁰ 同一政党から3名以上の委員を任命することはできない。⁶¹ CAB は連邦航空法で表現されているように、議会の命令を実施する義務がある。これに関連して、CAB は広範囲にわたる立法上、規制上ならびに司法上の機能を行使する。⁶²

航空輸送を規制したこれをコントロールする責務に従って、CAB は各種の航空

53 Hall & Hall, *Competition or Control IV: Air Carriers*, *U. Pa. L. Rev.*, Vol.CIX, 1961. p.311, p.312,

54 *ibid.*

55 航空産業規制の必要性およびこの産業を規制することの利害に関する問題は、本稿では論議するつもりはない。この問題は、全く独立の著書として詳細に考慮するに足る広汎な問題であるばかりでなく、これを深く調査している多くの立派な論文や定期刊行物の論説が発表されている。Richmond, *op. cit.*, pp.10-257; Meyer, *Competition in the Transportation Industries*, 1959; Gellmann, *op. cit.*, pp.414-434. 参照。

56 H. R. Rep. No.1328, p.3.

57 Hall & Hall, *op. cit.*, p.312.

58 Federal Aviation Act of 1958, 72 stat. 731, *as amended*, 73 Stat. 180, 427; 74 Stat. 255, 445, 901; 75 Stat. 210, 466, 497, 523, 785; 76 Stat. 143, 832, 921, 936, 49 U.S.C. §§ 1301-1542 (1964).

59 *ibid.*

60 United States Government Organization Manual 1967-68, 1967, pp.422-423.

61 *ibid.*

62 Frederick, *Commercial Air Transportation*, 1951, p.89.

会社をはっきりとしたグループに分類する必要があることがわかった。⁶³ air carriers をば一般に private carriers, contract carriers, common carriers に分類することとは別に, CAB は, その法律上の権限に従って,⁶⁴ air carriers をば次のような7つのグループに分類した。⁶⁵ すなわち, (1) domestic trunklines, (2) local service carriers, (3) helicopter carriers, (4) intra-Alaska carriers, (5) intra-Hawaii carriers, (6) domestic all-cargo carriers, (7) international and territorial carriers がこれである。

2 ローカルサービス航空会社の創設とその性格

有償人マイルの点では, ローカルサービス産業は, 依然として, 兄貴分の国内幹線航空会社や国際航空会社の日陰の立場におかれている。⁶⁶ それにもかかわらず, 定期航空会社としてのこの弟分は, アメリカ航空輸送システムのうちで欠くことのできない部分である。

広い意味でいえば, この種産業のこの分野は, 小都市間の「local service」および小都市と大都市間の「feeder service」を提供する責任が課せられている。当初 CAB から免許状が与えられたローカルサービス航空会社のうちで, 現在残っているのは13社であるが, この数は統合整理が達成するにつれて, やがてはさらに一層減少するものと見られる。⁶⁷

63 C. Fulda. *Competition in the Regulated Industries: Transportation*, 1961, p.192.

64 「CAB では, 時には subchapter の目的のために, このような air carriers によって遂行されるサービスの性格が必要とするような公正かつ合理的な種別別またはグループ別を設けることができるし, また CAB が公益上必要とするような公正かつ合理的なルールや規制を, そのようなそれぞれのクラスやグループ毎に観察されるよう, この subchapter の条項に準拠し, かつそれに一致して設けることができる」。Federal Aviation Act of 1958, § 416, 72 Stat. 771, 49 U.S.C. § 1386 (1964).

65 Locklin, *op. cit.*, p.770.

66 1966年6月30日の年度末において, ローカル航空会社の有償人マイルは 2,966, 293(千)人マイルであった。これに対して, 国際航空会は 18,514,640(千)有償人マイル, 国内幹線航空会社は 54,672,061(千)有償人マイルであった。1966 C.A.B. Ann. Rep., p.77, p.79, p.81. だから, この時点におけるローカルサービスのそれは, 全有償人マイルのうち僅かに2.56%にすぎなかった。

67 ローカル航空会社の種類におかれている現在の航空会社は, 次の13社である。すなわち, Allegheny Airlines, Bonanza Air Lines, Central Airlines, Frontier

アメリカの小都市に対して航空サービスを提供するに当って、国内幹線航空会社が示した無関心が起因となって、CABとしては、これらの人口の少ない地域にサービスを提供する適当な方法を見出すことを、じっくりと思案することとなった。幹線航空会社が、ずっと有利な長距離旅客に夢中になっているので、CABとしては、やむなくその必要なサービスを提供するために、feederレベルの新規の航空輸送に免許を与えることに考慮を払わざるを得なくなった。⁶⁸

1944年年 CAB は、「政府にとって合理的なコストで成功の正当性が見込」まれると思われるところでは、これら小都市と大都市を空で結ぶことを目的とする一つのプログラムを発表した。⁶⁹ ローカーおよびフィーダー航空輸送の当初の試みが、政策に關する CAB の究極的な確認に従って、1943年11月5日の Continental Air Lines, Inc, et al., Texas Air Service の決定において、Essair 社に一ルートを供与することによって開始された。⁷⁰ これについて、CAB は次のように述べている。

そこには、Essair 社が申請しているように、中間地点にサービスを提供するという要件を先ず第一に参照して選んだ機種で行なわれるローカルサービスに対する相当な必要性があるものとみられる。われわれとしては、このタイプのサービスが、Essair 社の申請ルートで、テキサス州の各都市に必要な航空輸送を事実上延長するものとして、開設されるべきであると考えている。この認可は、あくまで暫定的なものであるから、ローカル、フィーダーおよびピックアップ航空サービスの研究に伴う多数の問題のうち、どの問題をあらかじめ解決しようとする必要はない。⁷¹

このグループの当初のメンバー達は、ただ暫定的な免許状が与えられている実験的な基準で認可されたものであった。⁷² 恒久的な免許状が初めて与えられたのは1955年以

Airlines, Lake Central Airlines, Mohawk Airlines, North Central Airlines, Ozark Air Lines, Pacific Air Lines, Piedmont Aviation, Southern Airways, Trans-Texas Airways, West Coast Airlines. Locklin, *op. cit.*, p.771. 今日では、当初に免許状が与えられた23社のローカル航空会社に比べて、年々、ルートマイルも拡大され、また有償マイルも数倍に達している。たとえば、1966 C.A.B. Ann. Rep., p.4, p.81, p.82; 1949. C.A.B. Ann. Rep., p.54, p.55. 参照。

68 Ray, The Feeder Airline Story, *J. Air L. & Com.*, Vol. XVI, No.3, 1949, pp.379-380.

69 Investigation of Local, Feeder, and Pickup Air Service, 6 C.A.B. 1, 4 (1944).

70 Continental Air Lines, Inc., Texas Air Service, 6 C.A.B. 1. 4 (1943).

71 *Ibid.*, p.484.

72 Service in Rocky Mountain States Area. 6 C.A.B. 695 (1946).

降のことである。⁷³ 1955年以後は事実上ローカルサービス航空会社に与えられた免許状はすべて恒久的なものであった。

当初考えられていたように、ローカルサービス航空会社の本来の役割は、小都市と大都市の間で航空輸送を提供することであり、⁷⁴ この市場は、幹線航空会社が主として、これを処分することを怠っていたか、また処分しようと考えていたものである。ローカル航空会社の役割のより詳細な説明については、CABが Piedmont Certificate Renewal Case において、ローカル航空会社と幹線航空会社との差を慎重に規定している。

これらのローカル航空会社は、それらが輸送している郵便物の数量とは無関係に遙かに高いレートで郵便報償金を受けている。創設された当初では、ローカル航空会社は、長距離旅客のために、幹線航空会社に対して旅客を培養することを予想した役割を指示する「feeder」運航者と同一視されていた。ローカル航空会社の経験の示すところでは、ローカル航空会社がサービスを提供する主な旅客は、もともと小都市と商業センターとの間にしろ、それともまた、小都市と小都市との間にしろ、ローカルであるということである。若干の点では、ローカル航空会社と幹線航空会社とのサービスとの間の現在の境界線は、いつでもはっきりしているとはいえない。多くの幹線航空会社のルートには大都市間では、ローカルサービスルートに匹敵する小都市が含まれている。しかしながら、両者の間にみられる主なる相違は、一般的にみれば、ローカル航空会社は、特定の路線区におけるどの飛行においても、その免許状に指定された通りの各地点にサービスを提供することが要求されているが、一方、幹線航空会社は、ただこの Act の Section 404 の妥当なサービスの要件に従うだけであって、小都市に対する定期サービスの提供に当って、幹線航空会社が適当であるとするままに、途中のストップ⁷⁵を止めて素通りするなり、または各地点にストップするなり、それは自由である。

73 Southwest Airways, Permanent-Certificate Case. 21 C.A.B. 830 (1955). 1955年以前から運航に当たっていたローカル航空会社は、grandfather の運航権が与えられた。grandfather の権限を確保するためには、その航空会社は、1953年1月1日から申請日に至るまで、暫定的免許状の下で、旅客、貨物および郵便物について、ローカルまたはフィーダーサービスを提供していたことを証明する必要があった。

74 H. R. Rep. No.1328. p.24.

75 Piedmont Certificate Renewal Case, 15 C.A.B. 736, 810 (1952). ローカル航空会社が1955年に恒久的免許状が与えられた後間もなく、CABは、ローカル航空会社について次のように定義している。すなわち、「アメリカ国内で短距離、ローカルまたはフィーダーの性格を持った定期サービスを提供するために公共の便宜

CAB が述べているように、ローカル航空会社の役割は、一般的にいって今日のローカル航空会社の役割とそれほど似ているとはいえないし、ましてや将来の役割においてはなおさらである。⁷⁶しかしながら、たとえ CAB が述べているように、ローカル航空会社と幹線航空会社との境界線は、常に明白とはいえないにしても、これまでの CAB のステートメントは、この両者の性格を適当に区別するには役立っている。⁷⁷このことは、合併とか稠密なルートの免許から来るローカル航空会社の大きな成長から見て、今日では特にしかりである。⁷⁸

かつ必要の免許状によって認可された航空会社である。」1955 C.A.B. Ann. Rep., p.24.

76 ローカル航空会社は、合併とか、稠密なルートの免許によって今日では拡大している。幹線航空会社は、かつてはローカルサービスを提供していた点では、ローカル航空会社に似ていたのに反して、今日では、ローカル航空会社は稠密なルートサービスを提供している点で、幹線航空に似ている。両者の境界線は、これまでのところ全面的に明瞭ではなかったにしても、現在では、ローカル航空会社は、その規模が比較的小さいこと、短距離であること、ローカルおよびフィーダーの旅客が優位を占めていること、一般的にこの国の一地域にその範囲が限定されていることによつて、幹線航空会社と区別されている。(もともと、両者を区別するこれらの特徴は、急速に消滅しつつあると見られる)。

77 ケースによっては、特徴を基準として、ローカル航空会社と幹線航空会社とを区別することは非常にむづかしい。既に述べたように、CAB では免許状が与えられている航空会社を7つのグループに分類している。Locklin, *op. cit.*, p.770. 国内幹線航空会社としては、American Airlines, Braniff Airways, Continental Airlines, Delta Airlines, Eastern Air Lines, National Airlines, Northeast Airlines, Northwest Airlines, Trans World Airlines, United Airlines, Western Air Lines の11社である。Locklin, *op. cit.*, p.771. ローカル(または幹線)航空会社を確認する方法としては、ローカルおよび幹線航空会社についての CAB 自体の分類において指名した航空会社を参照する以外にはない。

78 コースについて必然的に起る一つの問題は、ローカルサービスシステムの免許が果してほんとうに必要であったかどうかということである。この問題は、順繰りに、航空輸送サービスがこの国の小都市にとって必要であったかどうかのより一層基本的な問題を提供する。航空輸送を促進しかつ発展せしめるという民間航空法の要請に準拠して、CAB としては、現在、航空サービスの提供を受けていないこの国の小都市にまで、航空ルートの拡張を促進する責務を持っていると決定した。Zook, *The Certification of Local and Feeder Air Carriers*, Sw, L. J., Vol. VII, 1953, p.185, p.190. 幹線航空会社は、ローカル旅客の輸送に関心を持っていなかったし、また、いずれにしても、旅客のポテンシャルが限られたローカルサービス市場の開発に当っては、「経営上の創意に関するより大きな努力と運用とが、独立のローカル運航者(航空輸送業務において、独立したローカル運航者が存続さえすれば、各ルートにおける旅客の首尾よき開発と妥当にして経済的な基準でサービスの運航ができる)から期待できる」ということは、CAB によって理論づけられ

真のローカルサービスの提供、すなわち、小都市に短距離のサービスを提供することは、収益を妨げる幾つかの要因があるから、それはエキスペンシブな企業である。すなわち、それらの要因としては、典型的に運輸密度が低いこと、比較的距離が短かいこと、輸送旅客数の変動が激しいこと、鉄道やバスとのインターモダルな旅客競争競争があること、ローカル航空サービスの使用機が一般的に陳腐化しかつ不適當であることがあげられる。コストと需要とが与えられたものとすれば、ローカルサービスには補助金の援助が必要となる。CAB は、このようなローカル航空の要求を満たすために、補助金のプログラムを展開した。

現在のところ、ローカル航空会社は依然として補助金の援助を必要としている。ローカル航空会社に補助金を交付したことの起源とその後の展開については、次節で明らかにする。

3 ローカルサービス補助の起源と展開

もともとコストの高い短距離サービスの提供が、恐らく航空旅客輸送の最もエキスペンシブな形態であることについては、これまで論証したところである。その結果として、ローカルサービスは、1944年の開設以来連邦政府から直接補助金が与えられることとなった。

ている。Rocky Mountain States Case, 6 C.A.B. 737. CAB では、「政府にとって合理的なコストで成功が正当と認められる見込のあるところでは、別個のローカルサービスシステムを開設する途を選んだ。Local, Feeder and Pickup Case, 6. C.A.B. 4. CAB は、ただ実験的に着手し、同時にまた、公正な立場から収支のバランスを図ろうとしているだけであるから、第二位の航空輸送システムを開設しようとしている CAB のこの行動の方針は、この環境の下では正しいものであったとの結論が下されることとなる。

79 Frederick, *op. cit.*, p.157.

80 *Ibid.*, p.158.

81 *Ibid.*, p.159.

82 *Ibid.*, p.160.

83 CAB が幹線航空会社に対して、無理矢理にローカルサービスを提供せしめ、その赤字を有利な幹線ルートによって負担せしめるという internal な補助がこれまで行なわれることができたけれども、CAB では、この種のアプローチを認めないこととし、それに代わって政府の直接補助金のプログラムを認めた。このアプローチは、なんら妨げを受けることなくして、幹線航空会社の開発を進めさせるものとして健全なものであると見られる。このアプローチは必然性の問題としてローカル航空会社によって支持された。

84 Local, Feeder and Pickup Case, 6 C.A.B. 3, 4; Gurney, The Develop-

⁸⁵ 補助金は、当初では輸送する航空郵便物に対する報償金の形で航空会社に支払われた。1938年の民間航空法の規定によれば、そのような報償金の基礎は、能率的な運営の下に、航空輸送の発展を許すには、各社が郵便物以外の収入を加えて、どれだけの報償金を必要とするかという「need」⁸⁶に置かれている⁸⁷。議会が明らかに意図したのは、⁸⁸ 妥当な収入のレベルまで航空会社に報償金を支給することであった。1951年にCABは、航空郵便報償金の支給において、公正な報償金と補助金の要素とを分離し⁸⁹た。1953年にアイゼンハワー大統領は、航空郵便補助金を支弁する機能の部分をCAB⁹⁰に移譲する一方、航空郵便報償金の支払をば郵政省に委託した。1966年では、同時に

ment and Progress of the Local Service Airline Industry, *S.D.L. Rev.*, Vol. VI, 1961, p.79, p.91.

- 85 ローカル航空会社に対する補助には、三つの形態が見られる。すなわち、(1)航空会社は、連邦政府が維持している空路を無料で使用することが許されている。(2)航空会社は、コスト以下の安い使用料で公設の空港を使用することができる。(3)郵便輸送報償金のうちには、ローカルサービス航空会社に対する相当額の補助金が含まれている。Locklin, *op. cit.*, p.784. このうちローカル航空会社に対する直接(郵便)補助金の支払についてのみ、本稿において明らかにする。
- 86 The Federal Aviation Act of 1958 § 406, 72 Stat. 763, *as amended*, 76 Stat. 145, 49 U.S.C.A. § 1376 (1966), 136 では、各航空会社の「need」を基礎とする郵便報償金を規定している。これは補助金の支払を規定とする CAB の権限の基準となっている。1961年以前に広く行なわれていたような individual subsidy rate よりも、CAB による class subsidy rate の手段の方が、少なくとも合法性があると論証することができる。CAB では、class rate は定額的であり得る。また個々の航空会社には相変わらずこの法律の下で「need」で支給することもできる。Local Service Class Subsidy Rate Investigation, 34 C.A.B. 416, 433-434 (1961), いずれにせよ、この class rate は依然として実施されていることからみて、CAB が class rate を実施する権限は、1968年の修正方式におけるチャレンジでは不首尾に終わったものとみてよい。Aviation Week, Dec. 18, 1967, p.34. 参照。
- 87 Act of 23 June 1938, ch. 601, 52 Stat. 998. この規定は Federal Aviation Act of 1958, § 406, 72 Stat. 763, 49 U.S.C.A. § 1376 (1966). によって保持されている。
- 88 「民間航空法がこのルールを制定したのは、航空会社の郵便物以外の収入では、国民利益上必要な航空輸送を開発し、かつこれを維持していく費用を賄うに足らないところでは、航空郵便報償金にマージナルな役割が与えられ、また所要のレベルまで総収入をビルドアップする必要があるようなレベルで、それが実施されるだろうということにある」。Pennsylvania-Central Airlines Corp., Mail Rates, 4 C.A.B. 22, 51 (1942).
- 89 Locklin, *op. cit.*, p.786.
- 90 大統領のこのステートメントは、J. Air L. & Com., Vol. XX, No. 2, 1953,

幾つかのローカルサービスルートの運航に当たっているニューイングランド州の一幹線航空会社を除いて、隣接の48州のうちで補助金を受けているのは、ローカルサービス航空会社⁹¹だけである。

既に述べたように、航空郵便の方法による最初の補助金の支払は、航空会社の need によって決定された。「need」は、先ずもって、合理的なサービスの数量を提供するための費用と投資に対する報酬とを見積り、しかも後に予想される収入金額を差引くことによって算出された。「need」と郵政省から航空郵便報償金として支払われるものとは均衡している。⁹²個別的に取扱われるローカルサービスの補助金の決定には二つの利益がある。すなわち、(1)それは、個々の航空会社の特殊な要求に適合するように補助金を与えること、(2)それは、各航空会社の収益をコントロールする正確な方法を与えることである。ところが他方では、この補助方法にもまた欠点がないとしない。すなわち、(1)補助金のレートが不十分であるかまたは過剰である場合には、その結果

p.210 に発表されている。航空郵便補助金と航空郵便報償金との分類は、Federal Aviation Act of 1958, § 406, 72 Stat. 763, as amended, 49 U.S.A.A. § 1376 (1966) において成文化されている。

91 1966 C.A.B. Ann. Rep., p.35.

92 Locklin *op. cit.*, p.818. この種の補助金の方法は、1942年における第二次世界大戦によって多数の大規模航空会社にもたらされた繁栄に伴って陳腐となった。多数の航空会社の収入がしばしば彼らの評価コストを上回り、そしてまた、「need」方式によっては、彼らが輸送した航空郵便に必要な報償金を受ける資格がなくなるとされる事実から、need は大幅に減額を見た。その結果として、CAB は郵便報償金をば、従来通りの「need」を基準とするものと、実際のサービス基準とするものとに分離した。1961年以前ではローカルサービス航空会社の補助金は、need を基準として決定された。need を基準とした補助金の二つの変形については、CAB によって次のように述べられている。

「CAB はいつも補助金のレートを個々の航空会社を基準として実施してきた。補助金のレートについて、このタイプがこれまで採られてきた。すなわち、(1)実績に基づいて決定される過去のレートと(2)予測運航を根拠とする将来のレートがこれである。しかしながら、どちらのケースにあっても、同一の基本的なアプローチがとられてきた。財政とか旅客についてのレポートや予測は、会計監査と分析とが条件であり、また、この期間の収益をもっと正確に反映せしめるために、そしてまた、不経済、不能率であるか、または法律の基準と一致していないことがわかった費用とか投資とかを不許可にするためには、調整が行なわれる。一切の調整が終ってから始めて、航空会社の補助金のレートが、その採算点の必要額(費用と郵便物以外の収入との差額)に税引後の投資に対する適正な報酬とをプラスしたものを賄うに足る金額で確定される」。Local Service Class Subsidy Rate Investigation, 34 C.A.B. 416, 429 (1961).

として、補助金のレートを適宜的に決定するを要し、ローカル航空会社の報告された収益を調整する必要がある、またそれがために、当該航空会社の信用に逆効果を及ぼす open rate の期間を延ばすことになる。(2)もしも経済性と能率性に関する CAB の一般的な基準に適合するとすれば、航空会社としては、余分のスケジュールが補助金で保証されることを心得ているから、open rate は航空会社が能率を最大にする勇気を失なわしめる。(3)ビジネスの正常な誘因がない場合には、ローカル航空会社の運航に関する経済性と能率性の面について、より一層慎重な検査が必要となるにつれて、CAB の管理上の負担はますます重くなる。

CAB では、class rate subsidy が個別に取扱われる補助金に対して明らかな利益、すなわち、能率へのより強い刺激の創設、open rates の延長の除去、CAB の管理上の負担の軽減などの利益を持つものと確信しているから、CAB はローカル航空会社のために class subsidy を実施した。⁹³ 1961年の class rate subsidy 方式の運用の2年後、1963年に至って、この方式は修正された。CAB としては、1961年の当初の class rate 方式を支持する理論的な根拠は、今日もなお適切であるし、また修正が求められているのは、ただ逆の刺激を除きかつ一般的に当初のレート方式を改善することだけであるということ⁹⁴を急いで表示しようとしている。CAB はこれについて卒直に次のように述べている。

93 class rate subsidy プログラムについて、CAB は次のように述べている。

この class rate は、駅当りの運航数量を基準とするレートの等級から成っている。駅当りの有償飛行マイルが増加するにつれて、有効坐席マイル当りの単位補助金のレートは低下する。class rate の下で各航空会社に支払われる月間補助金の基準と見られるのは、(1)その航空会社の月間の有効坐席マイル、(2)付録 I に含まれているレートの等級と一致して与えられた月間における特定航空会社の一駅一日当りの有効飛行マイルとともに変化する坐席マイル当りのレートである。一駅一日当り 600 飛行マイルを超える運航に対しては、余分の補助金は支払われない。この class rate にはまた利益分配の方式の下では、(1)投資に対する適正な報酬率と 15% の報酬との間の利益についてはその 50%(2)投資に対する報酬が 15% を超える場合にはその 75% をそれらの航空会社が CAB に返済することになる。収益不足の場合には、将来の超過収益でこれを相殺するものとし、向う 2 カ年の間、繰越すことが許されている。Local Service Class Subsidy Rate Investigation, 64. C.A.B. 416. 428 (1961).

94 CAB は、一日一駅当りのマイル数に応じて、original rate に等級をつけ、これを坐席マイルに適用するという CAB の当初の決定は、駅の数の変化には敏感であるが、使用機の積載力に鈍感である方式を創り出したものと確信している。修正方式では、月間に飛行した坐席マイルを根拠としたローカル航空会社の補助金レ-

航空輸送におけるこの class rate の考え方は、依然として初期のままである。修正されたものとして提案されたレートでさえ、それが予知されていると予知されていないとを問わず、その問題の一切を解決しはしないであろう。疑もなく、これらの問題は将来においてなお一層の修正の必要が生ずるのである。したがって、CAB のスタッフは、将来の修正を通して、これを改善する目的で、class rate について研究を続けるつもりである。

CAB では、一般的な改善と新規の問題を解決するために、class rate subsidy の方式を修正する必要を正確に明示している。

ト (一日一駅当りの航空機の出航平均数によって測定されるので、旅客の密度とは逆に変化する)を規定している。この修正方式はまったく CAB が「non-subsidy」ルート補助金から除外することと「subsidy reduction」ルートでは補助金を減額することを規定することからみて (この両タイプのルートは CAB によって決定されている)、CAB がローカル航空会社に関心を持っていることを反映している。この修正方式では、指定された適正な報酬率を超えたローカル航空会社の部分の徴収を規定している当初の class rate の利益分配の面をそのまま受けついでいる。この徴収プログラムは、必要額以上の補助金を受けることを一部の航空会社から防止するためである。Local Service Class Subsidy Rate, 39 C.A.B. 65 72 (1963)。ある航空会社の年収益がその差別化された報酬率を超過するところでは、それらの超過した収益の部分を政府に返還しなければならない。差別化された報酬率は平均借入資本については5.5%、航空会社自体の資本構成に適用される「common equity capital」については、21.35%の報酬率を基準として測定される。最高の総合的報酬は12.75%、最低は9%である。12.75%以上15%以下の収益については50%、それ以上の余分の収益については75%が返済されねばならない。Rate of Return, Local Service Carriers Investigation, 31 C.A.B. 685 (1960). Locklin, *op. cit.*, p.822.

95 Local Service Class Subsidy Rate, 39 C.A.B. 65, 73 (1963).

96 class-rate subsidy の考え方を保持しながらも、CAB はその考え方を向上するために努力を払ってきた。1966 C.A.B. Ann. Rep., p.36. 1967年4月に class rate 方式の徹底的な変更が CAB によって提議されたが、その提議のうちで最も重要なものは、利益配分のメカニズムを取替えると思われる新規の class rate 方式の遂行であった。Aviation Week, April 10, 1967, p.36. CAB によるこの新しい方針は、ローカル航空会社に対する補助金の総額を減額 (このケースでは、1966年のレベルより3.1百万ドルの減額)しようとする CAB の決意を再度反映している。これら提案のうちには、また次のような諸点が含まれている。すなわち、ローカル航空会社の一般的な使用機種に適した補助金レートを認可すること、産業を平均したコスト、収入および投資のデータを用いて営業上の能率の刺激をより一層助長すること、どの航空会社にしろ一社に支払われる補助金額を制限すること、補助金の資格が与えられているルートでサービスが提供されている二地点間における一日二往復に対して補助金を制限すること、これまで広く行なわれていた全システムを基準としてではなく、一航空会社のルート上の都市相互間のサービスに対し

この class rate subsidy が多少とも不自然な individual または「need」を基準とした補助金に対して、大きな改善であることは疑の余地がない。ローカルサービスを提供するに当って、公益上最も能率的かつ経済的な方法が行使されねばならない。⁹⁷ 確かに能率的かつ経済的な運航に対する重大な鍵は、能率への経営上の刺激である。そのなかに class subsidy rates の真の力がある。これまで示した如く、class rate は経営上の刺激を助長することを目的としたものであって、これを阻害することを目的としたものではない。刺激を与える上で、レートを一層能率的にする目的のために、この方式に対して、各種の改善が行なわれた。individual rate (すなわち、個々の航空会社に合わせて一つのレートを作る) をかけて使用した主たる利益は、能率に刺激を与えるその能力について評価分析した場合には、その重要性が失われる。たいてい、それは概して下り坂になっているはずの不経済ルートとスケジュールの危険を順次航空会社にとらさせている open rates と逡及的な補助金とを助長することによって、非能率への刺激を与えている。

この class rate subsidy はまた CAB の管理上の負担を軽減し、かくして、その能率を高めつつある。oper rates を中止しようとしたり、また open rate の期間中だけの一部ローカル航空会社の能率を評価しようとする試みは、CAB およびそのスタッフから、その時間を奪い取るだけである。このような能率の増進は、より迅速な審理と再検討の結果、ローカル航空会社のよりスムーズな運航に反映され、そしてまた、CAB やそのスタッフともども、それ以外の責任の処理から免除される。

4 ローカルサービス航空会社に対する現行の補助金減額政策(起源と遂行)

政府に対する負担が合理的なものであるべきだという要件以外に、実験的にローカルサービスを開設するに当って、CAB のとった初期の決定では、補助金の減額の可能性について、ほとんど考慮が払われていなかった。恐らくこのことは、ローカル航空会社の暫定的な免許、これら航空会社の急速な成長およびこれに伴う CAB の予想されていなかった補助金の要求額から来ている。

て補助金の支払を一部関連せしめること、などである。 *Aviation Week*, April 10, 1967, p.37. この class subsidy rate の広汎にわたる修正を終え、一切の提議は翌月 CAB の手で実施された。 *Aviation Week*, May 29, 1967, p.75.

97 Federal Aviation Act of 1958, § 102, 72 Stat. 740, 49 U.S.C. § 1302 (1964).

ローカル航空会社に対する恒久的補助金のプリンシプルは、まもなく1951年にCABのメンバー Jones⁹⁸によって非難を受けた。彼は、「恒久的に補助金を受けるローカル航空会社の全国的なネットワークの確立は、不健全な交通政策である」ことを力説している。ローカル航空会社に対する恒久的な補助金の可能性については、ローカル航空会社が1955年に恒久的な免許状が与えられた時点では、CABはこれについてなにも述べていない。というのは、同年のCABの年次報告書においては、補助金の増額または減額には全然言及されていないからである。

補助金の減額を支持するCABの政策は、突然現われたわけではなく、ここ数年の間に徐々に展開された。この政策は正式には発表されはしなかったが、時折CABの年次報告書、CAB委員のスピーチ、議会の各種の委員会や小委員会における公聴会および公開出版物において窺われた。

既に言及したように、正式に発表されていないにしても、ある政策がそれを声明している当初の資料を参照することによって思う通りに明らかにすることだけはできる。1958年にCABは予知することのできる将来において、補助金の減額に対しては、ほとんど希望を持っていなかった。¹⁰⁰ CABでは、「精々CABが信じているのは、ローカルサービスに対する補助の勘定書は、ここ数年の間は増加するが、その後この傾向は逆転するかも知れない」ということをつけ加えている。CABがこの「may」¹⁰¹という言葉を選んでいることは、補助金が増加していく傾向が実際に逆転するかどうかについては不安定であることを示している。1959年には、CABでは、「この傾向は逆転されることが希望されている」と述べている点で、慎重ながらも楽天的であった。¹⁰² 1951年にはCABは、それ自体のイニシアティブにおいて、補助金の減額を意図する措置を講じた。¹⁰³ これらのうちで第一位のものは、class rateとして知られてい

98 Trans-Texas Certificate Renewal Case, 12 C.A.B. 606, 621 (1951). ローカル航空会社に恒久的に補助金を与えるシステムに反対している Jones の理由は、「それは航空輸送に関する政府の財政的援助を永続し、しかも国民利益に反して地上の交通施設を損う結果となると同時に、相対的利益の最も少ない分野に、このようなサービスを拡大する傾向がある」ということにあった。 *Ibid.*, p. 623.

99 1955 C.A.B. Ann. Rep., p.4, p.7.

100 1958 C.A.B. Ann. Rep., p.19.

101 *Ibid.*,

102 1959 C.A.B. Ann. Rep., p.20.

103 1961 C.A.B. Ann. Rep., p.31.

る補助金を決定するための新しい方法の開設であった。¹⁰⁴ かくして、CAB では、「長期の将来における減額への方向を期待して、補助金全体のレベルをコントロール」しようとする CAB の決意のほどを論証した。¹⁰⁵ 1962年には、CAB は補助金の増昂傾向は、1963年にはピークとなるが、その後は逆転すると予言している。¹⁰⁶ CAB では将来の逆転の起因をば、CAB が class subsidy rate、保証貸付のプログラム、最終的な補助金のレート、比較のおだやかなルート強化の形態を遂行することに置いてい¹⁰⁷る。

CAB の補助金減額政策の展開に対する新しい刺激が、1962年4月5日に議会に対するケネディ大統領の特別メッセージによってつけ加えられた。この特別メッセージのなかで、ケネディは次のように言明している。

わたくしは、CAB が確定している期間内に、一切のローカル航空会社に対して、運航上の補助金の大幅な減額を確保するために、年々特定の目標額をもってするステップ・バイ・ステップなプログラムを1963年6月30日までに展開するよう CAB に対して要請している。¹⁰⁸

ケネディは、「use-it-or-lose-it」政策の厳格な実施、1951年の class subsidy rate のプランの改善および隣接都市へのサービスの提供に対する単一空港政策の確立が、ある程度補助金の減額を助長することをサジェストしている。¹⁰⁹

議定書の範囲内で独立規制機関の業務を処理するに当って、大統領のこの特別メッセージは、補助金の減額プログラムについて、CAB に直接の支配権を与えたものと解釈することができる。これまで CAB としては、幾分遠い将来において補助金を減額する方向に持っていこうとしていたものが、今日では、CAB は明っきりと補助金減額政策を指令する大統領の命令を持つに至った。

大統領のこの要請に従い、また CAB の補助金減額政策に準拠して、CAB はローカルサービスの補助金を減額し、同時にまた、ローカル航空会社の小都市航空輸送機

104 class rate については前節において詳しく検討している。

105 1961 C.A.B. Ann. Rep., p.31.

106 1962 C.A.B. Ann. Rep., p.23, p.24.

107 *ibid.*, p.24.

108 Kennedy, *Special Message to the Congress on Transportation*, Public Paper of the President, John F. Kennedy, 1962, 1962, p.292, p.297.

109 *ibid.*, p.297.

能を持続し、そしてまた、ローカル航空会社の運輸上ならびに財政上の諸問題に適合することを目的とする4点のプログラムを大統領に提出した。1963年7月3日大統領に提出した CAB のレポートでは、補助金は四つの手段によって、5カ年の間に、1962年の81百万ドルから25百万ドル程度の減額が可能であるとの予測を下している¹¹⁰。この補助金の節約は、(1)航空会社の収入の増加率はコストの増加率の2倍となること、(2)密度の高いルートにおいては補助金額が漸減すること、(3)二都市またはそれ以上の都市に対して空港を整理統合すること、(4)「use-it-or-lose-it」政策を今後も引き続き適用すること、から生ずるはずである。CAB は特に補助金減額的手段として、より能率的な機種¹¹¹の獲得を拒否し、また公聴会が開ける時点まで、ローカル航空会社に稠密なルートの免許を与えることによってルート¹¹²を強化する考慮を延期した。CAB は、この大統領に提供したレポートでは、たとえポテンシアルな補助金の減額が、ローカルサービス航空会社の合併に由来するとしても、このことについては、なんら言及していない。

CAB Report on Subsidy が提出された僅か数カ月後に、ケネディ大統領が暗殺された。この Report は、特に大統領によって確認されたわけではないが、その一部は既に行使されているか、または、その後 CAB の手で実施された。1964年に CAB は補助金の増昂傾向を逆転して、1963会計年度におけるローカル航空会社に対する補助金額を1.4百万ドル節約したと報告している¹¹³。CAB では、その成果をコストを上回る収入の増加、class rate subsidy の遂行と改善、および「航空会社のルート構造の強化」にあるとみている¹¹⁴。

CAB としては、補助金の減額を支持する政策をそれ自体のものとして採択し、かつこれを強力に宣言したので、いまや、その政策を遂行する最も能率的方法または諸方法を画策せざるを得なくなった。この点で考慮を要する重大な二つの問題が生ずる。第一の問題は、補助金減額の程度に関するものであって、この問題は最終の回答

110 CAB, *Report to the President on Airline Subsidy Reduction Program Pursuant to Transportation Message of 1962* (1963), [Hereinafter cited as CAB Report to the President on Subsidy.]

111 *ibid.*, pp.1-3.

112 *ibid.*, p.3,

113 1964 C.A.B. Ann. Rep. p.30.

114 *ibid.*, p.21, p.30.

を与えることができないにしても、1961年においてすら CAB のメンバー Gurney は、「最終の目標は補助金の必要なしにサービスが提供されることである。」と述べている。¹¹⁵ 最終の目標が補助金の全減であるのか、それともまた、相当額の減額であればいいのか、ということについては、現在では大した重要性はない。重要な点は、CAB が補助金減額政策を約束したということである。この政策を達成する方法は、特に長期の目標であるかどうかはともかくとして、どのケースでも、ほとんど同じであろう。

第二の重要な問題は、補助金減額の理由である。部分的ではあるがその回答は、有能な交通システムは補助金を受けない自由な企業を通してのみ達成できるという信念であるとみてよからう。¹¹⁶ またこの考察は、恐らくは、サービスが不十分であるからローカルサービスに対する補助金の援助が支持されているのだという考察よりも、まさっている。

政策遂行の能率的な方法を探求するに当って、CAB はたえずその方法を改善しつづけた。1965年に CAB は、補助金減額に対して、現存の「use-it-or-lose-it」プログラムと空港の統合プログラムの外に、幹線航空会社の若干の地点をローカル航空会社に移譲することと「ローカルサービスの運航上の権限を拡大」するルート再編成プランを追加する4点のプログラムについて詳細に述べている。¹¹⁷ これ以上の大きな展開が間もなく到来しつつあった。

1966年2月末と3月初めに開催された公聴会では、CAB の委員長、C.S. Murphy に対して、補助金を減額する野心的なプログラムを発展し、かつこれを入念に作成する承認を与えた。¹¹⁸ Murphy は、補助金が減額される唯一の方法は、ローカル航空会社の収益を増加することであると主張している。¹¹⁹ この目的に対する第一歩として、彼は、期待をもって単位コストを引下げ余分の旅客や収入を生み出すためには、「もっと能率的な純ジェットの新機種を導入すること」であるとサジェストとしている。¹²⁰

新機種の導入よりも遙かに重要なのは、Murphyの指摘するところによれば、CAB

115 Gurney, *op. cit.*, p.91.

116 Kennedy, *op. cit.*, p.294.

117 1965 C.A.B. Ann. Rep., pp.16-20.

118 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, pp.27-74

119 *Ibid.*, p.33.

120 *Ibid.*

がローカル航空会社の収入の増加を図ろうとする努力から、幹線航空会社と直接競争関係にある比較的短距離で密度の高いルートをローカル航空会社に参入する免許を与える点にまで、ローカル航空会社のルートの強化を支持しているということである。

ローカル航空会社が要請しているのは、CABが現在のルートや運航上の制限を緩和することによって、より稠密な市場において幹線航空会社と競争することをローカル航空会社に認めることによって、また、将来有利なルートに新規な運航上の権限を供与することによって、ローカル航空会社のシステムを強化することであるとしている。ローカル航空会社を強化し、また補助金援助に対する彼らの依存度を希望通りに減ずるためのこの手段は、CABが支持しようと考え、またケース・バイ・ケースを基準として追求しよう¹²¹と計画している手段である。

CABによるこの発表は、ローカルと幹線との直接競争を回避しているこれまでの立場を逆転させた。CABがその根拠としているのは、「幹線航空会社がローカル航空会社に比べて遙かに規模が大きいことと現在におけるその有利な収益上の立場とからみて、幹線航空会社の地位に重大な損傷を与えることなしに、ローカル航空会社のルートを強化することを可能ならしめる¹²²」ということにおかれて¹²²いる。この新しいプログラムはまた、小都市にのみ航空輸送を提供するものであるとのローカル航空会社の当初の考え方を無視している。CABとしては、ローカル航空会社の役割が逆転されているかどうかについて詳しく述べてはいないが、このような重大なプログラムの遂行は、必ずや国家交通のパターンにおけるローカル航空会社の役割に大きなインパクトを与えることは明らかである。

委員長 Murphy は、ひそかに補助金減額に到達する遠大な第二のプログラムのための基礎を築いた。Murphy は、合併は補助金減額の有用な一手段であると指摘している。ローカル航空会社の合併が望ましいことに関して、Monroney 上院議員からの質問に対して、Murphy は、卒直かつ好意的な気持でそのような合併を考えていると言明しており、同時にまた、そのような合併には結構相当な経済上の利益があることを指摘¹²³している。

このステートメントは、用意されたテキストの一部ではなく、この場限りの個人的な回答であった。それだけでは、このステートメントはCABに対してなんらの拘束

121 *Ibid.*, p.35, p.36.

122 *Ibid.*, p.36.

123 *Ibid.*, p.50.

力をもっていない。しかしながら、このステートメントは、その結果として経済的な利益が補助金を減額するところ、また、小都市のローカルサービスの削減が生じないところでは、ローカル航空会社の合併の利用に対する当時の委員長の性向を示している。そこには、CABが補助金減額的手段として、ローカル航空会社の合併を支持していることを表示している証拠が見られないという理由から、その効果に対する正式なプログラムが存在していないとの結論を下すことができる。この点においていえる最上のことは、他の一切の要因が同じであれば、CABは委員長のこれらの見解と恐らく一致しているだろうということである。¹²⁴

1966年6月30日に、CABはローカル航空会社のルート構造を強化し、それによって補助金を減額することを目的とする広汎にして調整のとれた5点のプログラムのアウトラインを発表した。これは徹底的なルートの強化プランであるが、CABでは、そのプログラムを、「Realignment of System」と名付けた。¹²⁵この再編成の構成要素は、より自由な運航権の供与、ローカル航空会社に対する稠密なルートの免許、路線区の再編成、空港の統合、「use-it-or-lose-it」措置による地点の除去である。¹²⁶

一部の例外はあるが、上述のプログラムは、ローカル航空会社に対して補助金を減額するものとしては、これらの方法はCABの最も新しい方法である。CABによる最近の公開出版物では、このプログラムに若干の改善を付け加えている。たとえば、補助金の支給方法、すなわち、class-rate subsidyは、補助金減額に対する試みにおいてしばしば変更が行なわれた。¹²⁷

こと合併に関しては、CABのシステム再編成プログラムでは全然言及されていない。補助金減額的手段として、合併に関する従前のCABの立場に関しては、これ以外に修正が述べられていないので、この立場が強力に持続するものと推定されねばならない。

CABは、ローカルサービス航空会社に対し補助金減額を支持する政策を採択し、

124 委員長と同じ窮境、経済的現実および証拠にさらされているCABの各メンバーは、多少とも似たりよったりの見解を展開する傾向があるものとみてよからう。

125 1966 C.A.B. Ann. Rep., p.4.

126 *Ibid.*

127 *Wall Street Journal*, May 19, 1966. p.19; *Wall Street Journal*, June 27, 1966. p.1; *Aviation Week*, April 10, 1967. p.36, p.37; *Aviation Week*. May 29, 1967, p.75. 参照。

それに準拠してその政策の遂行に乗り出す決意をしたとの結論を下さねばならない。システム再編成のようなプログラムの一部は、ある程度明確に述べられている。合併の促進のようなそれ以外のプログラムは、精々漠然としている傾向がある。

CAB にとっては、補助金減額政策に従って遂行するに必要なプランとかプログラムをもってするこの種の政策を発表することは、一つの問題である。CAB の正式な決定手段によって、この種の政策の目的を果たすことは、多少ともこれとは別な問題である。とはいえ、決定のプロセスは、CAB の政策を遂行するためには、CAB に役立つ唯一の有効な方法であるという事実は、依然として残されている。

(1970.7.21)