

米国における航空規制緩和

——法と政策の交錯を中心に——

長 田 祐 卓

はじめに

- 一 航空会社規制緩和法の成立
- 二 規制緩和政策の評価
- 三 規制緩和の輸出
- 四 九〇年代のオープンスカイ政策
おわりに

はじめに

第二次世界大戦後の国際商業航空は、「領域」と「国籍性」という二つの主要な原則を基盤として発展してきた。一九四四年の国際民間航空条約（以下「シカゴ条約」という）第一条（領空主権）、第五条但書（不定期飛行の権利）、第六条（定期航空）および第七条（国内営業⇨カボタージュの禁止）は領域原則を反映したものであり、更

に第一七〇二一条は航空機について、また戦後の殆どの二国間航空協定に挿入されている「実質的所有および実効的支配」の条項は航空企業について、それぞれ国籍性の原則を具現したものである。とくに一九四六年の英米間のバーミューダ協定は、シカゴ会議における両国の基本的な立場の対立を妥協させただけでなく、商業権益の獲得をめぐる国家間の政治経済的な対立を調整する有効な枠組みとして、戦後の二国間航空協定のモデルとしても機能してきた。バーミューダ型の協定においては、輸送力・便数の決定について先ず航空企業の判断に委ね一定期間経過後に締約国政府間で事後的に需給関係を審査する方式(事後審査制)を採り、運賃については I A T A (民間の国際航空運送協会)の参考運賃に基づく申請運賃に対して両国政府の認可を条件とし(二重認可方式)、路線交換については乗り入れ都市の収益の等価性を考慮し、路線全体から見た権益の相対的な均衡を図ることが路線交渉の目的とされてきた。換言すれば、その構造的特徴は、輸送力の決定について航空企業に一定限度の自由裁量を認めているとはいえ、運賃の決定を含め政府による経済的な規制を基軸にしている点にある。このことがまた、海運その他の経済活動と国際商業航空との規制面における明らかな対照をなしてきたのである。

戦後半世紀以上を経た今日、国際航空は飛躍的な発展を遂げた。一九九七年の経済協力開発機構(OECD)の報告書によれば、経済のグローバル化に伴い、過去三〇年の間に航空運送量も一〇年毎に倍増し常に国内総生産の成長率の二倍に達している現状において、政府規制の強い伝統的な二国間システムでは本質的に多国間的な国際的ネットワークの運輸フローに適応できない弱点があり、生産性が低く非効率であると指摘している。⁽¹⁾しかし、二国間レベルにせよ地域的または多国間レベルにせよ、国際的な航空の規制緩和・自由化を達成するためには国家間の合意が先行しなければならぬ国際社会の現実が存在する中で、一方で合理的な価格で十分な航空業務を提供するという一般公衆への航空業務の最適化と、他方で国際航空市場における「自国」シェアの最適化という航空政策の二つの目標の両立は必ずしも容易ではない。現在世界全体で七〇を超える二国間のオープンス

カイ協定が締結されているが、本稿ではそのいわば原産地である米国の国内・国際の航空規制緩和の評価を通じて、その意義と問題点を明らかにしたい。

一 航空会社規制緩和法の成立

米国では一九三八年民間航空法第四〇一条の祖父条項により、国内幹線事業について先発企業一六社にのみ「公衆の利便・必要性の適格証書」(以下単に「事業免許」という)が発給され、これら以外の航空企業による新規参入が原則的に禁止されていた。⁽³⁾一九五八年連邦航空法でもこの原則が引き継がれ、規制緩和が実施されるまで、新規参入は、幹線企業の乗り入れる主要都市と中小都市をつなぐ支線(フィーダー路線)を運営するローカル・サービス、サブプリメンタル航空企業によるチャーター業務、ハワイ・アラスカ州内の航空業務、その他の州内の航空業務であつて連邦管轄に服さないもの、提供座席数・有償積載量の上限を伴うコミュニティ業務で民間航空委員会(CAB)の認可を必要としないもの、貨物専門業務、CABの認可を受けた短距離のヘリコプター業務の七つに限られていた。⁽⁴⁾

CABによる事業免許に際しては、全体の運航コストを不合理に増大させずに競争的業務を裏付けるほど十分な運輸を提供できる路線であれば、競争に有利な推定が置かれてきたが、その審査手続きは厳格でかなりの年月を要した。一般に事業免許を交付するにあたっては、当該申請業務について、①公衆の必要性の有無、②必要性がある場合にどの航空企業を選定するか、の二つの重要な判断が関わってくる。⁽⁵⁾①の判断にあたっては、既存企業の業務が現在および将来の運輸に対して十分かどうか。また、直行便の増加などの公衆の利益および競争企業の追加による既存企業への影響評価といった要素が考慮される。②の判断にあたっては、申請業務が当該申

請企業の運航システムとうまく連結しているかどうかが考慮され、たとえば需要期における業務の円滑化、航空機材の適正利用、既存路線から新規路線への運輸の配給、経営能力などの多くの要因が検討されることになる。そのため、C A B の行政法審理官 (Administrative Law Judge) により各航空企業および利害関係人を招集した聴問会が開かれたり、またその結果下された審理官の決定に不服な場合には C A B の五人の委員の前で口頭弁論がもたれるなど、事業免許の交付に多大な時間と労力が費やされた⁽⁶⁾。さらに、C A B の最終決定に不服な場合には、連邦控訴裁判所への控訴の途も開かれている⁽⁷⁾。

一九七〇年代初め、ボーイング七四七などの広胴機への過度の投資による過剰輸送力、経済不況、第一次オイル・ショックによる燃料費の高騰により、米国の航空業界は深刻な財政難に陥った。そのため、C A B は新規路線の認可を見合せ (路線モラトリアム)、主要航空企業間の便数制限取決めに容認し、厳格な運賃規制を行った。とりわけ、C A B が航空企業間の便数制限取決めに容認したことは、経済規制に疑問を抱く反トラスト法研究者や経済学者を活気づけ、規制緩和へとつながる大きな要因となった⁽⁸⁾。また連邦議会でも、エドワード・ケネディ上院議員を議長とする行政慣行・手続上院司法小委員会において規制改革が主題とされ、規制緩和は価格決定を弾力化させ、産業の健全性を増大させ、消費者需要に基づく価格とサービスの選択の幅を旅客に与え、航空企業の生産性と効率を高めることにより、社会的資源の優れた配分をもたらすという内容の報告書が提出された⁽⁹⁾。ニクソン大統領の後を引き継いだフォード大統領は当時の国内のインフレ問題の元凶が政府規制にあると考え、いったんは航空規制緩和法案を議会に提出したが、カーター政権になって航空規制緩和に関する議会での議論が本格化し、大半の経済学者が支持する航空会社規制緩和法 (The Airlines Deregulation Act) が一九七八年一〇月議会を通過した。

同法は主に国内路線を対象とし、従前の連邦航空法上の参入・運賃規制を大幅に修正した画期的なものである。

まず貨物便の免許については、規制緩和法以前の一九七七年法により、定期貨物業務を運航していた企業は「公衆の利便・必要性」を証明する必要がなくなり、安全性の要件と申請航空企業の経営能力・財務計画などの適合性要件（以下「フィットネス要件」という⁽¹⁰⁾）のみで免許が与えられることになった（連邦航空法第四一八条）。一九八二年一月一日以降、貨客混合業務を運航する企業についてもフィットネス要件のみが課されるようになった。また旅客業務については、当該申請業務が公衆の利便・必要性により「必要であること」が要件とされていたがこの表現が公衆の利便・必要性と「両立すること」と修正された結果、疑わしき場合には事業免許を与える方に有利な推定が働くようになったといわれる⁽¹¹⁾。しかし、この要件も一九八二年以降削除され、フィットネス要件のみに変更された（連邦航空法第四〇一条）。またCABの審査段階における手続き面でも、聴問会を開くことなく、申請企業やその他の利害関係者の提出する書類・データの審査だけとなり大幅に簡素化された。規制緩和法により修正された連邦航空法第一〇二条によれば、CAB（現在はDOT（運輸省））がその権限を行使するにあたり、新規企業による市場参入と既存企業による追加市場への参入の促進並びに一層の競争的産業を確保するための小規模航空企業の継続的強化が公益につながるものとして考慮することをその政策目標の一つに掲げていることから、国内市場においては伝統的な政府による経済的な事前規制から市場原理を重視する方向へと政策転換したことは明らかであろう。なお、米航空企業による国際業務については、フィットネス要件に加えて公衆の利便・必要性との両立性の要件が依然課されており、また外国航空企業であって二国間航空協定に基づき企業本国の指定を受けたものである場合には、フィットネス要件のみで運航許可が与えられる（連邦航空法第四〇一条、四〇二条）。

他方で、規制緩和法は小地域社会の過疎路線に最小限の航空業務を保証した。地方の過疎路線の航空業務に対しては従来連邦政府の補助金が与えられていたが、規制緩和法の制定以前から地方航空企業は徐々に小都市から

撤退し大都市間の長距離業務が認められるようになり、一九八三年九月末をもって補助金が打ち切られるようになると、大手航空企業による吸収・合併を通じて、過疎路線からの撤退傾向がさらに加速した。そのため規制緩和法では「基礎的な必須航空業務」(basic essential air services)を新設して補助金が与えられることになった(連邦航空法第四一九条)。この航空業務は、政府補助金の受給資格のある地点(alivable place)を定め、相当数の他の目的地への便利な接続業務若しくは同一機材業務が行われるハブ空港、または最寄りのハブ空港が受給資格地点から四〇〇マイル以上離れている場合には小ハブ空港若しくは非ハブ空港への定期航空運送をいう⁽¹²⁾。受給資格地での業務水準はCAB(現在は運輸長官)により決定されるが、便数・スケジュール・使用機材に関する最低要件が課されている(アラスカ地域については特段の規定がある)⁽¹³⁾。また、必須航空企業が受給資格地への業務の終了・停止・削減を行う場合には、運輸長官、州当局、影響を受ける地域社会への九〇日前の告知義務や代替航空企業が見つからない場合の相当期間の業務継続義務が課されるなど、当該路線からの退出も厳しく制限されている⁽¹⁴⁾。この補助金制度は特定の地域社会のニーズを前提にしているのに対し、従来の補助金制度が当該各企業による運航上の全体的なニーズを前提としていた点で異なる。いずれにせよ、この必須航空業務は、航空の足を奪われ経済発展の機会が失われることへの小地域社会の懸念に配慮して、むしろ社会的規制の観点から政府規制を残存させている特例である⁽¹⁵⁾。

規制緩和法以前の国内航空運賃は、認可制の下で政府の厳格な規制に服してきた。戦前の旅客運賃は鉄道の一等運賃に合わせたファーストクラス運賃しかなく、ファーストクラス運賃より約三分の一安いコーチ運賃(IIエコーノミー)が導入されたのは一九四八年になってからのことである。一九五〇年代から六〇年代にかけて、家族割引運賃、年令一二〜二一歳を対象にしたユース運賃、空席待ち運賃、回遊運賃などの割引運賃が認められたが、一九七〇年にCABは運賃決定の抜本的な調査(Domestic Passenger Fare Investigation: DPPFI)を行い、その

結果、運賃は距離をベースにしたサービス・コストに関連して設定されるとともに、特定年令・家族に利用を制限した従来の割引運賃が禁止される一方で、回遊運賃タイプのもものは存続されることになった。⁽¹⁶⁾このDPFIに基づく運賃決定の方式は、コストを重視することで効率性を高めようとした点では評価されるものの、その方式の存在じたいが割引運賃や価格競争の導入に抑制的に働き、ひいては航空会社を利用する消費者の利益につながらないと考えられた。⁽¹⁷⁾一九七七年夏、CABの委員長に就任した経済学者アルフレッド・カーンの下で、割引運賃を促進し、DPFI方式による距離をベースとした統一的なコーチ運賃を廃止し市場ごとに価格決定を行い、また一定の上下幅の中であればCABの認可なしに企業が自由に運賃を決定できる（合理的ゾーン運賃）など価格決定の自由化政策が採られ始めていたが、規制緩和法の制定によりその傾向に一層拍車がかかり、最終的に一九八三年以降は、米国反トラスト法違反の「略奪的で、不正に差別的又は不当に優先的な運賃」以外は運賃に関する一切の政府規制が撤廃されるに至った（運賃認可制の完全廃止）。このことは、国際航空運賃について、一九三八年から一九七二年まで規制権限を殆ど持っていなかったCABに、七二年の連邦航空法の改正で停止・拒否の権限が初めて与えられ、さらに七九年の法改正でその権限が強化されたのとは対照的である。⁽¹⁸⁾今や米国では、何千もの種類の国内航空運賃が、もはや政府への届出義務もなしに、コンピュータ画面上で毎日のように目まぐるしく変更されている現状にある。一九八四年のサンセット法の制定に伴い、CABはその四六年間にわたる国内航空運送の経済的規制の歴史に幕を閉じ、規制緩和法によって残存する権限はすべて運輸省に引き継がれることになった。

二 規制緩和政策の評価

八〇年代以降の米国の国際航空政策は、「規制緩和の輸出」として見做されているように、国内の政策的基盤の投影という一面をもつ。そのことは、規制緩和法の熱心な立案者であり推進者であったアルフレッド・カーンが、従来の米国の国際航空政策は、消費者（旅行者・荷主）というよりむしろ米国航空企業を代表して米国政府が外国政府との間で実施してきたゼロ和ゲーム的な権利交換であり、貿易障壁の除去こそ諸国民の富を増大させるというアダム・スミスやりカードの見方に代わるべきだとして、外国政府に対して米国市場へのアクセスを拡大することで自由化と自由化を取引することを強調していることから分かる¹⁹⁾。以下、過去二〇年以上にわたる米国内の規制緩和政策の成果について、運賃、サービスの質、市場の参入障壁に関する経済的影響と安全性への影響という二つの側面に照らして評価することにした。

(一) 経済的影響

先ず運賃については、ブルッキングス研究所の研究によれば、一九七〇年～九三年の旅客マイル当たりの平均運賃（実収単価²⁰⁾（マイルド）の推移を見ると、規制緩和以後の方が、第二次オイルショックの影響があつた七九年～八一年の期間を除けば、マイルドの低下傾向が強いと指摘している。さらに、七九年以降も規制が実施されていたと仮定した場合のマイルドの推定値と実際値を比較した場合、規制緩和による運賃の値下げ幅が二二%となり、利用者にとっては年間一・二四億ドル（九三年価格）の節約になっているという。また、国内一・二の空港を調査した一九九六年の米国会計検査院（GAO）の報告によれば、九四年の地域別の平均運賃は対七九年比で、小都市空港が九%、中都市空港が一一%、大都市空港が八%と全体として低下しているもの、南東部・アパラ

チアの中小都市では急上昇しており、平均運賃の地域格差が見られる。⁽²¹⁾ この地域格差は、西部地域ではサウスウエスト航空などの新規航空企業の参入による競争が激化している一方、南東部・アパラチア地域ではデルタ航空やUSエアールのような一〜二の高コスト企業が支配しているために生じていると分析している。他方、サービスの質の面については、この概念じたいが機内食の質、客室乗務員のサービス、チェックインの簡易さ、手荷物取扱の配慮、便数の多さ、乗換の便・不便など無定形の内容をもつだけに定量化し難い面があるものの、規制緩和以後の便数の増加、ハブ・アンド・スポーク方式による運航効率の上昇、それに伴う時間の節約により、消費者は年間一〇三億ドル（九三年価格）節約したことになる⁽²²⁾という。⁽²³⁾ このような規制緩和の経済効果について異論がないわけではないが、⁽²⁴⁾ 既述の会計検査院の報告に示されたように、規制緩和により平均運賃が全体として低下してきたことは確かである。

他方で、規制上の参入障壁が撤廃されたとはいえ、ハブ空港での寡占状況の進行にともない新規参入が事実上阻止・制限されており、規制緩和の弊害として指摘されている。規制緩和直後、既存企業による新規路線参入や低コスト・ノーフリル（機内サービスなどの余分なサービスの省力化）の新規企業による参入が増加し、州際定期企業の数が七八年当時の三六社から一時は二一〇社にまで上ったが、九三年には大手企業一社、中堅企業一八社、リージョナル企業五一社の計八〇社になった。⁽²⁵⁾ 九六年には全体で九七社に増えているが、八〇年代半ばから後半にかけての相次ぐ企業の倒産と合併・買収（M&A）により、大手航空企業がハブ空港を市場支配する傾向が強まったことは否めない。⁽²⁶⁾

寡占状況をもたらした主要因の一つは、規制当局である運輸省が規制緩和後の航空企業の合併・買収に関してかなり寛容な政策をとっていたことが挙げられる。⁽²⁷⁾ そもそも規制緩和法では航空企業の合併等の企業間取決めに関する反トラスト法上の権限をいったんは司法省に移転することが予定されていたが、一九八四年サンセット

法の制定に際し、米国議会では運輸省と司法省のいずれにその権限を委ねるかについて再び議論された。両省は、航空運送産業は他の産業と同じような成熟段階にあり、もし運輸省が反トラスト法上の権限をもつことになれば再規制につながるという理由で、運輸省は国際運賃と二国間航空協定上の関連事項について権限をもち、司法省は反トラスト法上の問題に関わる企業間取決めの認可や反トラスト法の免除権限をもつという二頭立ての規制を主張した。これに対し、米国航空運送協会等の産業界は二頭立ての規制では規制の食い違いを招くとともに、司法省は反トラスト法に関する知識は備えてはいるが、航空企業間取決めの認可や反トラスト法の免除の制定法上の基準は反トラスト法的考慮によらず、公衆への運送の利益、他の運送手段の合理性、また国際航空の場合には外交政策と礼讓の考慮に基づくべきであるとして、両省の主張に反対した。⁽²⁸⁾ 結局、サンセット法により修正された連邦航空法第四〇八条では、公益との矛盾という従来の基準に加え、航空運送事業の独占及びその謀議並びに競争を実質的に減じ若しくは独占を作り出す効果をもつ取引を認可しないと定めて、シャーマン法及びクレイトン法という反トラスト法上の基準を新たに採用したが、他方では、これらの基準を満たさない場合であっても、「実質的により反競争的でない効果をもつ合理的に利用可能な代替方法によつては満たすことのできない重大な運送上のニーズが、反競争的效果を上回ると判断される」場合には、合併を認可する権限を運輸省に与えた。⁽²⁹⁾ 一九八九年一月一日をもって国内航空運送における反トラスト法上の権限はすべて司法省に移管されることになったが、それまでの一〇年間、ノースウエスト航空によるリパブリック航空の買収（これによりノースウエスト航空はミネアポリスをハブ支配することに成功）、セントルイスをハブとするオザーク航空のTWA航空による買収、ユナイテッド航空によるパンナムの太平洋路線の取得など多くの合併事例に司法省が反対してきたにも拘らず、CABとその後継の運輸省が合併を拒否したケースは僅かに一件であった。⁽³⁰⁾ このような運輸省の合併規制に関する寛容な態度には、規制緩和政策の経済理論的支柱である競合可能性理論 (contestability theory) への執着が大きい

く影響していたといわれている。経済学的に見て、航空運送産業は費用逓減にもとづく自然独占の可能性があり、そのことがかつては政府規制の根拠の一つとされてきたが、競合可能性理論によれば、市場の参入・退出の障壁や埋没費用がないなどの特定の条件下では、たとえ自然独占が成立しても潜在的競争者の参入の脅威によって独占が維持できなくなる。しかし新規参入が相次いだ規制緩和直後の数年間を除いて、最近の経済の実証分析ではこの理論に対する否定的な見方が有力になっている。⁽³¹⁾

空港のスロット（発着枠）の制約もまた、寡占状況を生み出す一因になっている。一九六八年、連邦航空局（FAA）は、空港混雑の解消のため、ニューヨークのジョン・F・ケネディ（JFK）、ラガーディア（LGA）、ニューアーク（EWR）、シカゴ・オヘア（ORD）、ワシントン・ナショナル（DCA）の五空港を高密度空港（high density airports）に指定し、定期航空企業、コミュニティ航空企業、その他の航空企業（ジェネラル航空及び特定のチャーター便）の三分類のごとにスロットを配分する規則を制定した。この規則は当初暫定的なものとしていたが、EWRを除く四空港についてはその後も引き続き適用されている。FAAは各高密度空港のスロットの上限を決定し航空企業の三分類間でそれを配分するが、個別航空企業毎の具体的なスロット配分は、航空企業で構成されるスケジュール委員会の自発的取決め（Scheduling Committee Agreements）をCABが認可し、その取決めには反トラスト法の適用免除が自動的に与えられた。⁽³²⁾しかし、この取決めは委員の全会一致によるものであったため、規制緩和後はとくに全会一致を得ることが困難となり、FAAが介入することになった。また、高密度空港以外の空港におけるピーク時のスケジュールは航空企業の自由とされていたが、一九八一年の航空管制官のストライキを契機に、二二の混雑空港において条件付き抽選と公表スケジュールの一部削減に基づく制限を実施した。更に、航空企業が競争企業のスロット削減のためにスロットを使用しないで単に蓄える傾向（pocket slots）に照らし、空域利用の最大化のために、「使わなければ失う」という規則（use-or-lose rule）が課された。

この規則では、悪天候が長びくなどの特殊事情がある場合を除いて、二カ月間八〇%のスロット使用基準が採用され、この最低基準を充足しないスロットは F A A により没収され、新規参入航空企業その他に再配分される。⁽³³⁾ 航空交通管制容量の増分から生ずる新たなスロットについては、六カ月を超えない毎に実施される抽選で配分(但し、新スロットの二五%は新規航空企業と特定の先発航空企業に優先的に分配)されるが、一九八九年を最後に抽選は実施されていない。⁽³⁴⁾

現行の高密空港規則は、この規則に加えて、スロットを売買できる規則 (buy-sell rule) をスロット配分の基本的な柱としている。この売買規則は一九八五年二月に F A A により正式に制定され翌年四月一日から施行されたもので、これにより、期間を限定されていない恒久的なスロット(但し、必須航空業務及び国際航空業務のスロットを除く)について、何人によっても数の制限なしに、また一日、週間または月間ベースを問わず、売買、取引若しくはリースが可能となった。⁽³⁵⁾ また、この規則を実施するためにはある時点での先発航空企業 (incumbent carriers) のスロットを確定しておく必要があるが、航空業務の混乱を回避するために、一九八五年一月一六日時点でのスロットを最初に先発航空企業に割当するという祖父条項が盛られた。⁽³⁶⁾ もっとも、この祖父条項が高密空港への新規参入を欲する航空企業に与える影響を最小限にするため、O R D、L G A 及び D C A における先発航空企業のスロットを一度限りで一律五%放出させ、それらを新規参入航空企業と特定の先発航空企業に再配分することにした。⁽³⁷⁾

このようなスロットの売買規則の存在にも拘わらず、スロットは F A A 規則で一時的に創設されたもので長期的な権利を与えるものではなく、同規則に従い撤回できるという理由から、スロットは所有権の設定ではなく運輸上の特権であるとの立場を F A A は一貫して堅持している。しかし、最近の連邦裁判所の判決では、破産法の適用との関係において、スロットが所有権的性質をもつことじたいは基本的に認めている。⁽³⁸⁾ いずれにせよ、売買

規則の制定に際しては、航空企業は不必要なスロットを移転するであろうし、これによってスロット不足の航空企業に高密度空港へのアクセスが確保されるであろうとの幾分楽観的な予測があったといわれているが、現実には大手航空企業から新規参入企業へのスロット売買は余り行われていない。それはスロットの資産価値が高額なために新規参入企業による入手が困難であるだけでなく、大手航空企業は競争企業にスロットを積極的に手放すことがないからである。むしろ、大手航空企業はスロットをリリースに出すことによって、「使わなければ失う」の規則をクリアする一方、競争企業のスロットを減少させようとする傾向が指摘されている。³⁹⁾このことが、同じく航空企業が所有・支配する空港ターミナルのゲート（搭乗口）の問題とも関連して、混雑空港の寡占状況につながっていることは否定できないであろう。

(二) 安全性への影響

市民運動の指導者ラルフ・ネーダーは近著の中で、航空機材の老朽化（経年機の増加）、整備費用の切り詰め、コミュニティー航空企業の増加、便数の増大に伴う航空管制官・パイロットなどへの圧力、安全性を監督するFAAの資金的・人的資源の不足により、規制緩和が安全性に悪影響していることに警鐘を鳴らしている。⁴⁰⁾しかし安全性の問題は、安全性を測定する基準によっても、またどの側面に焦点を当てるかによっても異なる。

連邦航空規則第一二一部航空企業（ジェット機で運航する大手航空企業で、厳格な安全基準が課されている）による死亡事故と非死亡事故を対象としたナンシー・ローズの統計分析によれば、一九五五年から八六年にかけて、⁴¹⁾し事故件数も一〇万回出発当たりの事故率も年により僅かな変動はあるものの、全体としては低下傾向にある。しかし他方で、個別航空企業を対象とするモデル分析の結果では、低利潤の小規模航空企業ほど事故率が高いとして、航空企業の財務状況と安全性との間の相関性を指摘する。⁴²⁾しかしこの後者の点については、統計学者の間で

も意見は異なる。たとえば、オスターとゾーンの分析結果では、連邦航空規則第一二二部航空企業と三〇以下の座席で主にターボプロップの機材で運航するコミュニティー航空企業のような連邦航空規則第一三五部航空企業（第一二二部航空企業と比べ、安全基準は緩やかである）と対比した場合、後者の方が事故率が若干高いが、その差は僅かで安全性の重大な悪化とはいえないとする⁽⁴³⁾。また、分析の手法は異なるが、規制緩和以前の航空企業と規制緩和後の新規参入企業との間では、航空機材の安全性や航空交通の安全性から見ても両者間に安全性のパフォーマンスに相違はなく、むしろ新規参入航空企業の方が整備面に多くの資源を費やしているという、カナファニとキーラーによる分析結果もある⁽⁴⁴⁾。

これらの分析結果はいずれも一九八六年以前のデータに基づいているが、最近のサベージの分析でも、一九五〇年から九六年にかけての一〇億旅客マイル当たりの平均死亡率も一〇〇万回出発当たりの事故率も、航空運送産業全体として逡減しているとの結論⁽⁴⁵⁾は共通している。しかし、新規参入企業と連邦航空規則第一三五部航空企業の安全性の評価においては、カナファニとキーラーやオスターとゾーンの分析結果とは若干異なる結果を導いている。サベージによれば、連邦航空規則第一二二部航空企業を既存ジェット航空企業、第一二一部規則で運航するコミュニティー航空企業⁽⁴⁶⁾、新規参入ジェット航空企業に三分類し、一九九一年から九五五年にかけての一〇万回出発当たりの事故率と事象率（ニアミスなどの事故にいたらないもの）を分析した結果では、新規参入ジェット航空企業は既存ジェット航空企業に比べ五〇％危険度が高いという⁽⁴⁷⁾。また、第一三五部航空企業と第一二二部航空企業との一〇〇万回搭乗当たりの死亡率（一九九二年―九六年）は、両者の発着頻度の相違を考慮すれば、前者の方が約二〇％高いが、前者の事故率が高かった八〇年代初期の方が危険度の開きは大きかったであろう、と指摘している⁽⁴⁸⁾。

このように、航空企業の分類による安全性の評価については若干の相違が見られるものの、規制緩和が航空運

送産業全体としての安全性の低下に繋がっているという証拠は見出されない。しかし他方では、事故のデータだけからは整備不良、パイロット雇用基準の低下その他の経済的圧力による安全性への潜在的な悪影響を知ることができず、信頼し得る安全指標ではないとの批判もある。⁽⁴⁹⁾確かに、一九九六年五月一日、ヴァリウージェット航空DC9型機五九二便が離陸直後火災事故を起こし、フロリダのエバグレイズの沼地に墜落し、乗客乗員一〇名が全員死亡した事故は、この問題を鋭く提起している。

ヴァリウージェットは一九九三年に米国南東部を中心に航空機二機で運航を開始した低コスト・ノーフリルの航空企業の典型であり、僅か三年間で乗り入れ都市も四から三〇に拡大し、五二の航空機を保有するまでに急成長した会社であった。⁽⁵⁰⁾また、この会社は他の同種の新規参入航空企業と同様、整備の殆どを他の複数の整備専門会社に外注していたほか人員訓練や予約業務も他に委託するなど、「仮想航空会社」(virtual airline)の一つであった。⁽⁵¹⁾火災事故の原因は、機体前方貨物室の五つの段ボール箱に入った一四四箇の化学的酸素発生装置(キャニスター)が箱の下に置かれたいたタイヤとの接触で発火し、⁽⁵²⁾それが操縦室や客室に引火したものであることが後に国家運輸安全委員会(NTSB)の事故報告で明らかにされた。本来FAA規則に基づく危険物取扱要領では、キャニスターを貨物室に搬入する場合には、キャニスターの起爆装置が作動しないよう安全キャップをはめた上、キャニスターが収納される箱には「危険廃棄物」とマークされた黄色のラベルが貼られる決まりであったが、整備を委託されたサーバーテック社がそれらを怠り、積荷明細書には「空」と記載し段ボール箱には「ヴァリウージェット会社物品」というステッカーだけを貼って返品したために、ヴァリウージェットの空港要員がそれとは知らず貨物室に搬入したものである。⁽⁵³⁾

同年六月二五日の下院航空小委員会公聴会において、ヒンソンFAA長官は事故直後の会見内容から後退して「異常なほどの急成長を遂げる航空企業の提起する問題を明確に認識し、より早急かつ積極的に対処すべきで

あった」と述べ、整備・訓練を委託する場合の航空企業による徹底的な監査、F A A による整備工場の監督強化、連邦航空法を改正し航空の育成と安全確保という F A A の二重の任務から「安全確保」の任務だけに一本化する事など幾つかの安全監督の強化策を約束した。⁽⁵⁴⁾その後、ヴァリユージェットは運航停止の処分をうけることとなった。

この一件の事故の顛末をもって、規制緩和政策の当否を論ずるのは勿論早計であろう。ヴァリユージェットの安全性に早くから疑問を抱き、F A A は死者が出てから行動を起こす墓石官庁であると内部告発したメアリー・スキアヴォ元運輸省監察総監も、規制緩和それじたいの当否を論じてはいない。⁽⁵⁵⁾この事故が提起した問題は第一義的には航空企業による安全基準の遵守（コンプライアンス）の問題であると同時に、政府機関による監督・執行（エンフォースメント）の問題である。下院の公聴会に同席したオバスター議員はワシントン・ポスト紙のインタビューに答えて「安全とはシリー・パティ（シリコン製の柔らかな子供用玩具）のようなもので、手をつけている間はその形跡が残っている」⁽⁵⁶⁾と比喻したように、安全性は不断の管理によってのみ達成されるべきものである。その意味では規制下であれ規制緩和下であれ、航空の安全の要請が重要であることに変わりはない。ただ、NTSB が、航空産業はこれまでシステム上の危険の除去やヒューマン・エラーの除去技術によって多くの事故を回避してきたにも拘わらず、航空会社繁栄のために安全でない慣行を許容するような経営態度（management mindset）⁽⁵⁷⁾に疑問を抱く証言をしているように、もしそのような態度が規制緩和の下で相対的に形成され易いと仮定すれば、なお一層安全確保のための資金的・人的資源の配慮が要請されるべきであろう。ヴァリユージェットの事故の教訓は少なからずこの仮定を裏付けているといえよう。

以上、規制緩和の評価について、経済的影響と安全性への影響という二つの側面から眺めてきた。経済的影響については平均運賃の全体的な低下傾向や航空企業の経営の効率化というメリットが得られている一方、スロツ

トの制約という構造的障害を別にしても、航空企業の合併・買収に対する運輸省の寛容な政策的態度によってハブ空港における寡占状況が進行した結果、事実上新規参入が阻害されているという弊害がある。もともと、一九八九年以降、司法省は合併のケースではないが航空企業間の取決めに積極的に介入するようになっていた。⁽³⁸⁾ その中でも、一九九三年、リノ航空がノースウエスト航空のハブであるミネアポリスに参入しようとした際、ノースウエスト航空がリノ航空の全路線に破格の低運賃で対抗しようとしたケースでは、司法省は民事調査要請 (civil investigative demands) の発令という非公式の執行権限を利用して、ノースウエスト航空によるリノ航空の西海岸路線の重複参入 (route overlay) を事実上阻んでいる。⁽³⁹⁾ 更に、司法省は、一九九九年五月には、ダラス・フォートワース国際空港 (アメリカン航空のハブ空港) に参入している低コスト企業三社に略奪的な運賃で対抗し市場から排除したとして、アメリカン航空を相手取った訴訟に踏み切っている。⁽⁴⁰⁾

反トラスト法に基づく司法省の積極的な介入もあって、一九九二年から九六年の間に三九社の新規航空企業が認可されているが、⁽⁴¹⁾ このような最近の状況を考慮すれば、規制緩和は二〇〇年が経過した今日もなお「未完の実験」であるという評価が最も相応しいように思われる。⁽⁴²⁾ それは「経済の自由化政策が最終的に経済的メリットをもたらすためには、政府の不要な経済介入を控えることが必要条件ではあるが、十分条件ではない。自由な市場がその機能を発揮するためには競争状態が必要であり、それには政府の放任的・消極的態度ではなく、競争状態を守り、創造する積極的な政策が不可欠である」⁽⁴³⁾ と指摘されているように、競争じたいに終焉がないことの裏返しでもある。むしろ、規制緩和による競争の促進はあくまで手段であって、経済政策の究極の目標が国民福祉の増進と生活者利益の最大化にあるのだとすれば、⁽⁴⁴⁾ その経済効果も安全性への影響もその目標に向かって不断にチェックされ続けるであろう。

三 規制緩和の輸出

一九七八年八月、カーター大統領は「国際航空交渉の実施のための政策声明」(以下、「交渉政策声明」という)を発表し、国内の規制緩和政策の基盤を反映した国際航空政策を明らかにした。市場要因に基づく競争は、ニクソン、フォード両政権下における国際航空政策(それぞれ一九七〇年、一九七六年)でも目標の一つに挙げられていたが、あくまでケース・バイ・ケースで促進されるべきものとされ、また伝統的なバーミュダ型の航空協定を基本としていた。⁽⁶⁵⁾これに対し、交渉政策声明は、航空業務の多様性・質・価格を決定するための現実かつ潜在的な競争に主に依存する国際航空運送システムの追求を目標として、次のような交渉目的を掲げている。すなわち、① 多様な旅行者・荷主のニーズに合うような革新運賃の機会の拡大、② チャーター規則の自由化と制限の撤廃、③ 輸送力・便数・路線権に対する制限の撤廃による定期業務の拡大、④ 国際運送において米国外航空企業が直面している差別・不公正競争慣行の撤廃、⑤ 多数航空企業指定ための柔軟性、⑥ 競争的な貨物航空業務の促進、である。また、これらの目的で交渉するに際しては、交渉相手国との間で、制限ではなく競争的機会を取引し、自滅的な保護主義の受入れではなく航空運送の拡大と低価格の利益を積極的に追求するとともに、競争目的へ向けた進捗の見返りとして、米国は自由な性格をもつ特権を相手国に与えることを原則とした。この交渉政策声明は先に引用したアルレッド・カーンの国際航空政策の基本的な考え方と極めて共通している。しかし、米国が国際的な規制緩和を採用した理由は、必ずしもその経済理論に動機づけられたからではなく、米国にとって制限的であるとして非難されていた一九七七年の英米間のバーミュダII協定⁽⁶⁶⁾に代わる新しい政策を求めていたこと、また四〇年代のシカゴ会議におけるオープンスカイのスローガンが失敗した経緯から、七〇年代は規制緩和という新たな衣装をまとうことで成功するであろうという期待などが背景にある。⁽⁶⁷⁾いずれにせよ、政策

声明に前後して、ドイツ、ベルギー、コスタリカ、シンガポール、タイ、オランダなど二二カ国との間でリベラルな航空協定を締結しているが、これらの協定は細かな点では異なる部分もあるため、ここでは米国政府が作成したりベラル航空協定のモデルを基にその特徴を概観することにした。⁽⁶⁸⁾

モデル協定第三条は航空企業の指定について定めており、その内容はバーミューダ協定の規定と同じであるが（「一又はそれ以上の航空企業」を指定できるとの表現を使用）、航空企業の指定は通常は「一社ないしせいぜい二社が普通だとする外国政府からの反論に鑑み、米国の立場を明確化するために多数航空企業の指定（multiple designation）を強調している。第一条は公正競争に関する規定であるが、バーミューダ協定では「両国の航空企業が両締約国領域間のいかなる路線においても運航するための公平かつ均等な機会」となっていたところ、この規定は結果の平等を求めているとする特定の外国政府の主張があり、機会均等の趣旨を強調するために「国際航空運送における競争のための公平かつ均等な機会」との表現に改められた。同条第二項は他方の航空企業に影響する差別・不公正競争慣行を撤廃する一般的な規定であり、間接的な方法で米航空企業による競争を外国政府が抑圧することがないよう意図されたものである。第三項は一方的な運輸・輸送力制限を禁止した規定であり、以前にも秘密合意の形では存在したが、モデル協定で初めて明文化された。第四項はチャーターを対象とした第一次的拒否権（right of first refusal）、積取率（uplift ratios）、承諾料（no objection fee）による規制を禁止したものである。⁽⁶⁹⁾ また第五項では、関税、技術的、運航上または環境上の理由で必要とされる場合を除き、スケジュールや運航計画の届出の要求を禁止している。第二二条は、運賃について二重不認可方式（double disapproval system）を採用した。バーミューダ協定では二重認可方式が採られていたが、本条では申請運賃は協定締約国の一方の認可だけで発効することになる。両締約国が認可しなければ運賃は勿論発効しないが、不認可の理由は（a）略奪的運賃、（b）支配的地位の濫用による不当に高いか制限的な運賃、（c）国家助成による不当に低い

運賃に限定されている。またこの方式は第三国の航空企業にも適用される。なお、オランダとの協定では、この方式に似た発地国主義 (country of origin rule) が採用されている。モデル協定附属書 I は定期航空業務について規定しており、その第三条は、協定路線上のどの地点でも航空企業を指定した国に発着する業務の一部であることを条件に、機材の変更を制限していない。バーミューダ型協定が暗に協定相手方から先の路線について機材の変更を制限していると解する外国の立場とは対照的である。附属書 II はチャーター航空業務について定めている。航空企業を指定した国は、最小限連続二晩自国で途中寄航することを条件に、自国発着のチャーターで相手国へ向かいまたは経由するもののみならず、第三国へ向かいまたは第三国からの業務を提供できるとされ、またチャーター規則は発地国主義によるとされている(第一、二条)。このような特徴のほか、モデル協定では輸送力規制に関する規定が一切ないことから競争の促進に重点が置かれていることが分かる。実際、このようなリベラルな協定の締結と引換えに米国は相手国に自国内地点を含む多くの路線を与えたが、英国、フランス、日本のような航空有力国が追随しなかったために、周辺諸国とのリベラルな協定の締結によって中心に位置する制限的な航空政策を採用する国を徐々に自由化するという、ドミノないし囲い込み戦略は失敗に帰した。⁽⁷⁰⁾

四 九〇年代のオープンスカイ政策

(一) オープンスカイの定義

オープンスカイ政策の萌芽はブッシュ政権の末期に遡る。この時期の航空業界の経営環境は極めて悪く、米国の航空企業を外国の攻勢から保護しなければならぬ状況にあり、オープンスカイを正面の統一的な政策として打ち出すのは困難であった。⁽⁷¹⁾ たとえば、日本、オーストラリとの関係では以遠権や第五の自由の輸送力をめぐ

て對抗措置の応酬があり、ドイツ、フランスとの関係では米航空企業の圧倒的シェアによる不均衡の是正をめぐる協定の廃棄寸前（米・フランス航空協定は実際に九二年五月四日に廃棄）の状況であった。⁽⁷²⁾ また、英国との関係では、英国による米航空企業とのコード・シェアリングの拡大要求と米国による英国ヒースロー空港のスポット配分の拡大要求とが対立し、交渉が難航していた。⁽⁷³⁾ しかし他方では、欧州諸国を念頭にオープンスカイ政策を押し進めるため、九二年八月には運輸省政策・国際問題次官補ジェフリー・シェーンにより、オープンスカイ概念の定義が公表されている。⁽⁷⁴⁾ この定義によれば、オープンスカイには、①航空企業の多数指定、②相互主義に基づく無制限のゲートウェー政策（＝米国内地点の制限撤廃）、③相互主義を条件にした中間地点・以遠地点などの路線参入の弾力化が含まれる。この路線の開放には、たとえば、外国航空企業が本国からの継続業務としてニューヨーク・ロサンゼルス間を運航するがこの区間の運輸権は行使できないコタミの権利（*coterminalization rights*）⁽⁷⁵⁾のほか、機材の変更が認められている。また、④すべての路線において、便数の制限が課されない。運賃の設定については、⑤第三・第四の自由の区間において二重不認可方式（但し、運賃の届出は必要）が採られ、第五の自由の区間における価格先導（*price leadership*）⁽⁷⁶⁾も承認されている。更に、⑥発地国主義に代わり規制のより少ないいずれか一方の締約国の規則が適用されるとするチャーターの自由化、⑦貨物業務の自由化、⑧現地で得た収入の本国送金に対する制限の撤廃、⑨第三国区間を含むコード・シェアリングの機会の開放、⑩他方の締約国における自社ブランド・ハンドリング（空港における航空機の整備などの地上取扱業務）の権利、⑪公正な競争、⑫コンピュータ予約システム（CRS）の運営・アクセスに対する非差別の原則をオープンスカイの定義の要素としている。これらの要素は、クリントン政権の下で作成されたオープンスカイのモデル協定においてもほぼそのまま盛り込まれている。⁽⁷⁷⁾ 米国の国内・国際航空市場は世界全体の約四〇％（国内市場のみで約二九％）を占めているといわれ、これに匹敵する市場を擁する国が他に存在しない以上、もし厳密に相互主義を貫くのであれば、オ

オープンスカイ協定の締結は殆ど不可能となろう。しかし、シェーン次官補が述べているように、これらの定義のすべての要素が協定締結の前提条件として即時かつ同時に設定される必要はなく、どのように協定上の不均衡を正当化するかについては相当の裁量が運輸省に委ねられている。⁽⁷⁸⁾ 現に、九二年九月のオランダとのオープンスカイ協定の締結を手始めに欧州九カ国との間で次々に締結し、二〇〇一年一月時点でその数は五二カ国(中南米・アフリカ・アジア諸国を含む)に上っているとされる。⁽⁷⁹⁾

(二) 規制枠組み

このような二国間主義に基づくオープンスカイ政策は、航空産業が次第にグローバル化しつつある現代において、果たして米国の国際航空政策の将来の目標足り得るのであるか。⁽⁸⁰⁾ クリントン政権が誕生した九三年、世界的な経済不況と湾岸戦争などの影響で三五〇億ドル以上の未曾有の累積債務を抱えていた米航空企業の体質強化と競争力向上のために、「強い、競争力のある航空産業を確保するための国家委員会」(以下、「国家委員会」という)が設置され、効率性と技術優位、財務強化、世界市場へのアクセスという三つの大きなテーマで多角的な問題の検討がなされ、それを基に多数の勧告が議会と大統領に提出された。⁽⁸¹⁾ 国家委員会の報告書は、二国間体制が益々対立的で保護主義的なものになり、競争を増大させる米国の努力を阻害し、むしろ見返りもなく米国市場への外国航空企業のアクセスを認める結果になっているという認識に立って、米国の交渉目標を航空会社のために差別と規制のない多数国間の環境の創出に置き、リベラルな多数国間協定を押し進めるべきであると勧告した。⁽⁸²⁾ もっとも、そのような多数国間協定の締結には長年月を要することを自覚した上で、短期的な課題として、相互主義を条件としたリベラルな二国間協定の下で、かつ競争的な多国間体制の展望を支援するものであるならば、連邦航空法上の二五%の外資規制(議決権付株式の保有)を四九%に引き上げるべきであると勧告している。⁽⁸³⁾

この勧告を考慮して、九五年四月二五日、クリントン政権は新国際航空政策を宣言した。この宣言では、国際航空の需要が欧州を越えてアジア・環太平洋、更にラテンアメリカ市場で急成長していること、国際的なハブ化の展開によって二国のハブ相互間のみならずハブの以遠及び後背地点を結ぶネットワークが形成され航空産業が地球規模化していること、コード・シェアリングの普及などの現在の国際航空を取り巻く一般的な環境を指摘した上で、二国間体制がこの新しい世界的運航システムが必要とする広域的な多数国間の市場アクセスに対応する能力において限界があるため、一層の自由化に向けて合理的な展望が見られる場合には、多数国間交渉を開始しなければならぬ、と述べている。⁽⁸⁴⁾ また、政策目標として、既述のオープンスカイの定義の要素を含めるとともに、オープンスカイの多数国間体制に向けた戦略として、最小限の措置として「航空サービスの自由貿易原則を尊重する政策を共有する貿易相手国との協調関係の確立」を行動計画に掲げている。⁽⁸⁵⁾ なお、この宣言では国家委員会の勧告が示したような外資の具体的な上限については言及されていないが、「米国の経済上及び安全保障上の利益と適合する範囲で、米国の航空企業に対する外国投資法令の変更を考慮する」としている。⁽⁸⁶⁾ このように現行の二国間体制に基づくオープンスカイ政策が競争促進的な世界的多数国間体制へ向けての過渡的なものであることは、九七年五月一日にタルロー大統領補佐官がワシントンの国際航空クラブで行った講演でも明らかである。⁽⁸⁷⁾

(三) コード・シェアリングの規制と交渉戦略

コード・シェアリングしたいの意味は、企業間の取決めに(88)より、一方の航空企業が他方の航空企業が運航する便に自社の二文字の会社表示コードを使用することをいう。たとえば、UA九四〇とLH六四三一はそれぞれユナイテッドとルフトハンザのシカゴ発フランクフルト行き(89)の便としてリストされているが、両便ともユナイテッドが運航しユナイテッドのマークの付いた同一の航空機が使用されている。乗客はUA、LHどちらかのコード

の付いた航空券を所持している⁽⁸⁹⁾。コード・シェアリングは、一九六七年に米国内でアレゲニー・コミュニティー企業とUSエアールとの間で実施されたのが最初であるが、規制緩和後のハブ&スポーク方式の運航に伴って広く使用されるようになった⁽⁹⁰⁾。国際的なコード・シェアリングの普及は、一九八〇年代後半、とくに九〇年代に入ってからである。

コード・シェアリング協定には、単にコードを他の航空企業の便に付けるだけで、実際には航空企業間の接続業務と異ならない、いわゆる裸コード・シェアリングもあるが、その多くはパートナー間で接続に便利なスケジュール調整、空港の発券カウンター・ゲートの共有、手荷物扱いの調整、航空券の共同販売、マイリッジ・サピスのような顧客優遇制度 (Frequent Flyer Program) の共有のように、運航上・マーケティング上の活動調整を伴っている⁽⁹¹⁾。これらに加え、「戦略的提携⁽⁹²⁾」の不可分の一部としてコード・シェアリングが使用されることもある。航空企業にとってのコード・シェアリングの長期的な目標は路線ネットワークの拡大にあるが、消費者にとっても継ぎ目のない、恰もオンラインの業務が提供されるという利点がある。たとえば、米国のインディアナポリスからフランスのリヨンまで行きたい旅客がいて、この二都市間に直行便がないと仮定しよう。ところがUSエアール/英国航空 (BA) のコード・シェアリング協定を利用すれば、インディアナポリスーピッツバーグ (USエアールのハブ空港)ーロンドン (BAのハブ空港)ーリヨンの路線を、ピッツバーグまでUSエアールで飛びそこからリヨンまではUSエアールのコードを付けたBAが運航する便で飛ぶことが可能になる⁽⁹³⁾。旅客にとってはチェックインが一回で済み、ピッツバーグでの接続時間も少なく、手荷物は目的地のリヨンで受け取るだけで良い。更にマイリッジも双方の航空企業で加算される。コード・シェアリング協定はまた、短期的には、運航効率を高め、ネットワークの拡大に伴う航空機材の新規購入や人件費などの運航コストを抑えるという目標がある。

コード・シェアリング協定にはコスト・運賃の削減、サービス向上、新たな路線・市場の選択などの便益とい

う競争促進的な効果がある。最近の米国運輸省の報告書では、コード・シェアリングを含む戦略的提携航空企業と提携航空企業による九二年〜九九年の米国・欧州間の旅客総数を比較した場合、九二年をそれぞれ一〇〇とすれば、九九年には提携航空企業が二三四に対し、提携企業が一五〇とその開きが大きい。⁽⁹⁴⁾この期間におけるノースウエスト/KLM、UA/LH、それにデルタ/オーストリア・サベナ・スイス三社(但し、このデルタ/欧州三企業の提携は現在解消)の提携航空企業の運輸量も持続的に成長していると同時に、提携相互間の競争効果が新しい運輸の創出につながっている。⁽⁹⁵⁾対九二年比で路線区間ごとに提携企業の運輸成長率を見た場合、米国内地点と欧州玄関都市以遠区間が九九年には二〇〇%、⁽⁹⁶⁾米国玄関都市と欧州玄関都市以遠区間が一五〇%以上と伸びており、ネットワーク効果が示されているという。また運賃についても、このような提携による運輸量の増加に伴い、デルタ/欧州三航空企業とノースウエスト/KLMの二提携による欧州以遠極東、中東、アフリカそれぞれのイールドが九九年には対九二年比で約三〇%低下している。⁽⁹⁷⁾しかし他方では、当該路線市場の性質によっては、潜在的に反競争的效果があることも指摘されている。コード・シェアリング協定のパートナーが必要希薄な市場で唯一のオンライン業務を提供し、独占的収益をあげるために市場支配力を利用できるような状況下では、競争相手に便の提供を削減させることで競争を減少させることがあり得るからである。⁽⁹⁸⁾

ところで、連邦航空法によれば、反競争的影響をもつ外国航空企業とのすべての協定は運輸省に届出をし認可を受けることになっているが、反競争的影響をもつ協定であっても、国際礼讓・外交政策の考慮を含む「公益」基準に合致すると判断される場合には、反トラスト法の適用免除が与えられる(第四一二、四一四条)。この公益基準に関連してとくに問題となるのが、外国航空企業が米国の玄関都市と地方都市の区間(「フィーダー路線」)を米航空企業のコードを利用する場合に、米国との航空協定上外国企業に与えられた運輸権以外に何らかの認可が外国航空企業に必要とされるかどうかである。二国間航空協定上の運輸権に関連して、コード・シェアリング

の規制の仕方については一般に五つの立場がある⁽⁹⁹⁾。

第一に、コード・シェアリングを単なるマーケティングの道具として捉え、連帯運送と同様、コード・シェアリングの運航パートナー（実際の運航企業）に基礎となる航空協定上の運輸権が与えられていれば、競争・消費者利益を理由とするもの以外の更なる認可は必要ではないとする立場である。オランダ、英国を含む多くの諸国がこの立場を採用している。

第二の立場は米国が一九八五～八八年に採用したもので、外国航空企業が米国内路線で米航空企業のコードを利用する場合には、航空協定上基礎となる運輸権の存在が条件となる⁽¹⁰⁰⁾。つまり、コード・シェアリングの対象となる地点において外国航空企業に航空協定上の運輸権（正確には「コタミの権利」といえる⁽¹⁰¹⁾）が与えられていることが前提となる。この条件は、コード・シェアリングが恰も米国内のカボタージュとして扱われることを制限する趣旨であるが、外国航空企業が米国内フィーダー路線で実際に運輸権を行使していないにも拘わらずこの条件を課すことは、大半のコード・シェアリングを米国の玄関都市との間だけに限定してしまうことになる。

第三に、航空協定上基礎となる運輸権に加え、コード・シェアリングに関する規定が航空協定に定められていない場合には、米国法に基づく公益基準に基づく認可を条件とする立場である。BAがUAの便によるシカゴーシアトル間のコード・シェアリングを米国運輸省に申請した際、BAは米国との航空協定上ロンドンーシカゴーシアトルの路線権をもっていたにも拘わらず、米国運輸省は公益基準を個別に適用して反トラスト法の適用免除を与えた事例がある（一九八八年⁽¹⁰²⁾）。もつとも、この米国運輸省の立場は、コード・シェアリングを航空協定上の運輸権に準じて扱おうとするものでなく、コード・シェアリングに関する規定が航空協定に定められていない場合に、コード・シェアリングの認否を航空交渉の戦術として使うことを意図したものである。

第四は、コード・シェアリングだけのための運輸権として扱う立場で、一九九一年の英米間の協議覚書で採用

された。この覚書は、アメリカンとUAがTWAとパンナムに代わってヒースロー空港に乗り入れる問題、いわゆる「ヒースロー継承」問題に端を発したもので、この覚書により英国の指定航空企業に対し、英国・米国内地の業務に競争する米航空企業が存在することを条件に、米国内のどの地点でも米航空企業との間でコード・シェアする権利が与えられた。⁽¹⁰⁾ この覚書の結果として、BAはUSエアアとの間でピッツバーグを中心とする米国内路線網、いわゆるスターバスト路線網を確立した（この場合のコードはUSエアアが航空協定上の大西洋業務の指定企業ではないため、英国航空のコードを使用してUSエアアにより運航⁽¹¹⁾）。また、一九九二年の米国・オランダのオープンスカイ協定に基づくノースウエスト/KLMのコード・シェアリング協定は一層包括的な内容のものであったが、米国運輸省は公益基準を適用して反トラスト法の適用免除を与えた。

第五の立場は、コード・シェアリングを航空協定上の運輸権に準じて扱うものである。この立場は、ドイツの都市に発着する第三国コード・シェアリングに関して、ドイツが採用した解釈である。⁽¹²⁾ ノースウエストがKLMとのコード・シェアリング協定を利用して、アムステルダム経由でミュンヘン（九三年には更に五都市を追加）と米国の業務を行おうとした際、アムステルダム・ミュンヘン間の運航企業であるKLMは、オランダ・ドイツ間航空協定やEU規則でもそのようなコード・シェアリング運送について規定がないこと、また当該コード・シェアリング業務は米国との九二年仮協定及び九三年暫定協定の便数制限を超えているという理由で、ドイツ運輸省により拒否された。ドイツの見解では、ノースウエストによる直通業務だけでなく、CRSで表示されるコード・シェアリングによる接続業務も米国の便数割当に算入すべきものとされた。九三年一〇月、コード・シェアリング禁止の差止めを求めたKLMの申請に対して、ケルン行政裁判所は、当該コード・シェアリング業務は新規業務と見なされるべきであり、米・ドイツ間の仮協定に基づいて米政府もドイツ政府もノースウエストをその業務について指定企業にしていな⁽¹³⁾として、その申請を拒否した。その後、米政府による指定を受けて、

ドイツ運輸省はドイツの一都市のみを条件に九三年一二月までのコード・シェアリングを認めた。これに対し、米運輸省が LH / UA のコード・シェアリング協定 (九三年一〇月) に基づくドイツ以遠及びドイツ国内のコード・シェアリングの認可を拒否したため、ドイツは米国との航空協定の廃棄で威嚇し、両国間の紛争はエスカレートしたが、一九九六年三月二三日のオープンスカイ協定の締結により、第三国間コードシェアリング問題を含む両国間の紛争は最終的に決着した。⁽¹⁰⁾

米国はコード・シェアリングを二国間航空協定上の運輸権と同一視してはいないが、とくに一九九一年のヒースロー継承問題以降、本来航空企業間の非公式なテクニクであるコード・シェアリングを政府間の航空交渉の一部としてきたことは明らかである。その交渉戦術はオープンスカイ協定の締結と反トラスト法の適用免除を取引することにある。国際的コード・シェアリング協定は、運輸省による明示の反トラスト法の免除付与がない限り、反トラスト法が全面的に適用される。二都市間路線で競争している航空企業がコード・シェアリング協定を締結したり、合併と関わるような場合には、反競争的影響が考えられるからである。とくに、制限的な航空協定の下で参入が厳しく規制されている場合には、国際的な玄関都市間のコード・シェアリングを含む協定について、司法省も反トラスト法上の観点から積極的に関与してきた。⁽¹¹⁾したがって、外国航空企業が米航空企業とコード・シェアリング協定を締結しネットワークを拡大できるかどうかは、運輸省による反トラスト法の適用免除が受けられるかどうかにかかっている。運輸省がこれまで免除を与えてきたケースは、いずれもオープンスカイ協定の締結が前提になっている。

(四) 航空企業の所有・支配と越境投資

現行の二国間航空協定においては、協定路線を運営する航空企業を協定締約国が指定する場合、当該航空企業

は指定した国の国民により実質的に所有され実効的に支配されていること、すなわち指定航空企業の内国民性¹¹ 国籍性が前提とされている。この条項は、ペルーのリマで開催された一九四〇年の汎米会議で南米諸国に登録されたドイツ航空企業をパナマ運河地帯から締め出すという安全保障上の要請が起源となつて⁽¹⁰⁸⁾いる。外国人の所有・支配を制限する理由には、一九五二年の朝鮮戦争を契機に発足した米国の国防総省と運輸省との民間予備航空機団 (Civil Reserved Air Fleet) 計画⁽¹⁰⁹⁾の背景にあるように、今日でも安全保障上の要請がないわけではないが、むしろ国内航空市場を自国航空企業に留保するという政治的経済的要因が大きい。換言すれば、外国人の所有・支配がカポタージュ (自国領域内の二地点間の運送) の裏口となることを防止するためである。

対内的側面における内国民性の具体的要件は各国の国内法制により定められているが、米国の連邦航空法では、航空運送人を「合衆国市民」と定義し、米国設立法人であつて社長、取締役会の三分の二及び他の執行役員が合衆国市民であり、かつ議決権付株式の少なくとも七五%が合衆国市民により所有または支配されていることが要件とされている (同法第四〇一条)。ところで、C A B 及び運輸省の実践においては、外資の上限である議決権付株式の二五%という要件とは別に、「支配」(control) の要件は広く解されてきた。たとえば、デイトワイラー・ケース (一九七一年)、デイスカバリー航空・ケース (一九八九年)、ページアブジェ・ケース (一九八三年) 等の判断で示されてきたように、「支配」の基準については、単に外国人による議決権付株式 (voting stocks) の制立法上の上限の充足のみならず、議決権なしの一般株式 (non-voting equity stocks) の保有率や外国 (法) 人との人的関係を通じた会社経営上の事実上の支配関係に至る厳格な審査が行われてきた⁽¹¹⁰⁾。

このような「支配」の要件に関する過去のケースに照らせば、K L M / ノースウェストの越境投資に関わる取引を運輸省が僅かの条件付ながら承認したのは異例の措置である。一九八九年、K L M はその子会社であるウィングス持株会社を通じてノースウェストの一般株式の約五六・七%の資本取引を発表した (両社の統合計画)。K

LMが保有する議決権付株式は二五%未満であったが、ウィングス社の設立証書の修正を阻止し、取締役一二名のうち一名を任命する権利やノースウエストの経営・財務事項に助言を与える財務諮問委員を指名する権利を与えられることになっていたため、運輸省はこの取引がノースウエストの活動に実質的な影響を与えると判断した。KLMは運輸省の懸念を払拭するために、ノースウエストとウィングス社との間で、KLMの一般株式の保有率を最大二五%に減らすこと、KLMによる財務諮問委員の指名権を終了すること、特定の状況下ではノースウエストの取締役ににおけるKLMの代表権を忌避することに合意し、運輸省もその取引を承認した。しかし運輸省は、一九九一年、ウィングス社の修正要求に応じて、KLMの一般株式の保有率を四九%に引上げること、ウィングス社の取締役が一五名に増員された後にKLMが三名の役員を任命することを認め^(四)た。KLM/ノースウエストのケースで示された運輸省の緩やかな判断は、両社のコード・シェアリング協定のような戦略的提携に対して公益の判断から反トラスト法の適用免除を付与したように、オランダと最初のオープンスカイ協定を実現するという外交政策上の考慮が優先したといわれる。それは、一九九二年のUSエア/BAの越境投資に関わるケースで、その取引内容がKLM/ノースウエストのケースで示された条件を超えるものでなかったにも拘わらず、英国とのオープンスカイ交渉が難航していたため、運輸省がその取引に消極的であったことと対照的である^(五)。

おわりに

米国は一九七八年以来、国内航空において、航空企業の事業免許や運賃認可に関わる政府規制を大幅に緩和してきた。それは、航空経済面における政府による事前規制から競争促進と消費者利益に重点を置く事後規制への大胆な政策転換である。二〇年以上にわたる航空規制緩和が、平均運賃の一般的な低下傾向、便数の増加、運航

効率の上昇を伴ってきとことで、消費者に多様な便益をもたらしてきたのは確かであろう。基礎的必須航空業務というセーフティネットを設けることに、競争促進の負の側面である過疎路線からの撤退という社会的問題にも対処してきた。安全性も死亡事故率においては低下しているとはいえない。他方で、空港スロットの制約という構造的障害を別にしても、航空企業の吸収・合併に対する米国運輸省の寛大な政策を通じて、規制緩和後の一〇年間にハブ空港における寡占化の状況が進行してきたことは否定できない。もっとも、最近では司法省を中心に航空企業の反競争的行動を厳しくチェックする動きがある。規制緩和が経済政策の目標である国民福祉の増進と生活者利益の最大化のための手段に過ぎないとすれば、政府には競争状態を創出する積極的な政策が絶えず期待されるのであり、その意味で規制緩和は未完の実験である。

国際航空におけるオープンスカイ政策の法的特徴は、政府規制の強い伝統的なバーミューダ型の二国間航空協定と比べ、国家間で交換される運輸権の商業的手段の行使を航空企業の経営判断に大幅に委ねていることである。コード・シェアリング協定のような国境を越えた航空企業間の提携が益々多用されている今日、政府の役割は競争状態の維持・創出のためにその反競争的影響を規制する方向に移行している。そのことは主権概念そのものの変更を意味するのではなく、むしろ主権行使の修正という意味において主権の変質と言換えることもできよう。⁽¹⁵⁾他方で、この政策には幾つかの問題点があり、それがまた米国の当面の政策目標である二国間アプローチの限界を露呈している。それは第一に、コード・シェアリング協定に対する反トラスト法の適用免除や越境投資の認可に際して、オープンスカイ協定の締結が前提となるか少なくとも重大に考慮されることである。米国市場の圧倒的な優位を背景にしたオープンスカイ政策がそもそも公正と言えるのかどうか素朴な疑問が残る上に、コード・シェアリングに対する米国の政策は却って一層包括的な自由化に進むインセンティブを失わせ競争を減少させかねないとの批判もある。⁽¹⁶⁾第二に、同様に航空の自由化を進めてきた欧州連合(EU)との関係で、競争法上の管

轄権の競合を調整する制度的仕組みが存在しないことである。一九九八年、欧州委員会は B A / A A (アメリカン航空) の提携について特定のハブ路線上の便数削減、ヒースロー・ガトウィック両空港のスロットの一定量の放棄などの条件を付して認めたが、欧州連合条約と米国反トラスト法では競争法上の基本的な考え方や細部の点では異なるからである。⁽¹⁵⁾

航空の規制緩和・自由化が国際社会一般に受け入れられる普遍的な原理となるかどうかは現在明らかではなく、またそのための現実的かつ望ましい規制枠組みがどのようなものであるべきかについては本稿の域を越えた課題である。今後、EU その他の地域の動向、ICAO、GATT、OECD などの国際機構における取組を踏まえてこの点を改めて検討しなければならないが、伝統的な二国間航空協定が自由化の挑戦を余儀無くされていることは明白である。シカゴ条約じたいは漸進的な自由化を受け入れるだけの柔軟性に富んだものであるが、同条約の前文に定められた国際民間航空の「安全かつ整然とした発達」と「機会均等主義に基づく健全かつ経済的な運営」という目的の調和の努力に将来の国際航空の展望を見出すべきであろう。

(1) OECD Report, *THE FUTURE OF INTERNATIONAL AIR TRANSPORT POLICY: Responding to Global Change* (1997), at 8, 120.

(2) Dr. Assad Kotaric, "The Liberalization of Air Transport," ICAO Journal, Annual Review of Civil Aviation (1999), at 7.

(3) その一六社とは「アメリカン、ブラニフ、シカゴ&サザン(後にデルタに吸収)、コロニア(後にイースタンに吸収)、コンチネンタル、デルタ、イースタン、インランド(後にイースタンに吸収)、ミッド・コンチネント(後にブラニフに吸収)、ナショナル、ノースイースト、ノースウェスト、ペンセントラル(キャピトルに社名変更した後、ユナイテッドに吸収)、フランスコンチネンタル・アンド・ウェスタン(後にフランスワールドに社名変更)、ユナイ

- ナック・ウエスタン社⁹⁰。Paul Stephen Dempsey et als., *Aviation Law and Regulation*, 1-8 (Butterworth Legal Publisher, 2 vols. 1992).
- (4) 高橋望『米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開』(白桃書房、一九九九年)の一三一―一三頁。
- (5) William E. O'Conner, *AN INTRODUCTION TO AIRLINE ECONOMICS*, 26 (PRAEGER Fifth ed. 1995).
- (6) *Id.* at 27. パンナム及びノースウエスト二社に加えアメリカンに太平洋路線の事業免許を付与するかどうかのケースでは、行政法審理官の聴問会への提出書面の準備(一九六五年六月)から大統領の最終的判断が下りるまで(一九六九年七月)、約四年を要したといわれる。また、一九七〇年代初めには、国内路線への新規参入の事業免許の交付に二年を要したが、規制緩和後は僅か一日で認められるようになった。Richard J. Fahy, Jr., "Regulation and Deregulation after Twenty Years: What Actually Changed," *X XV Air & Space Law*, 23-24(1999).
- (7) 司法的救済の途が開かれているとはいえ、過去の裁判例ではCAB(現在のDOT)によるフィットネス要件や「公衆の利便・必要性」の判断が尊重され、行政機関による「恣意的で、気まぐれな判断又は裁量権の濫用」には該当しないとされた判例が多い。ATX v. US Department of Transportation, US Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, December 16, 1994; Delta Air Lines, Inc. v. Department of Transportation, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, April 14, 1995.
- (8) Fahy, Jr., *supra* note 6, at 25.
- (9) Dempsey et als., *supra* note 3, at 1-14.
- (10) 一般に米航空企業が国内運送人の免許を取得するには、連邦航空局による安全性に関わる認可とDOTによる経済的な認可を要する。フィットネス要件の認定は後者に属し、連邦航空法第四〇一条(d)(1)に従い、次の三段階の審査を経て認定される。第一段階として、申請企業の重要人物が会社を運営するに十分な事業・運航経験を有しているかどうかの経営能力の審査、第二段階として、運航・財務計画の審査が行われ、運航計画には業務が行われる市場の詳細、便数計画、業務利用率の見積りなどが含まれ、また、財務計画には運航開始一年目の形式的な財務諸表、運航開始前の初期コストの概算、入手可能な基金証明が含まれる。新規参入企業は最初の三カ月間の運航コストをカ

- バーでできる十分な資本があることの証明が必要である。第三段階として、申請企業やその重要人物が安全基準違反や消費者を欺く行為を行うとか、法令を遵守しそうにないと思わせるような過去の経歴をもつかどうかをチェックされる。フィットネス要件の認定が下されれば、DOTは最終決定を行うべきかどうかについて、理由開示命令 (show cause order) を発して公衆の意見を募り、回答がない場合には最終命令が発せられるが、疑義が提出されれば行政法審理官による聴問会を開催できる。フィットネス要件に加え、国内運送人の場合は「合衆国市民資格」が必要である。The ABC of Carrier Certification (McGrawhill, Inc., 1994); Application of Morris Air Service, Inc., Order to Show Cause, DOT Order 92-11-6 (Docket 48217), at 1.
- (11) O'Conner, *supra* note 5, at 29.
- (12) 49 U.S.C. § 41732 (a) (1), (2) (West 1995).
- (13) 49 U.S.C. § 41732 (b) (1) (A), (b) (2), (b) (3) (West 1995).
- (14) 49 U.S.C. § 41734 (West 1995).
- (15) Celester R. Gamache, "Air Service to Small Communities Since Deregulation," 17 Trans. L. J. 348, 353 (1989).
- (16) O'Conner, *supra* note 5, at 124.
- (17) Bailey, Graham, and Kaplan, *Deregulating the Airlines*, 20-21 (The MIT Press, 1989).
- (18) P.P.C. HAANAPPEL, *Pricing and Capacity Determination in International Air Transport: A Legal Analysis*, 55 (Kluwer Law and Taxation Publisher, 1984).
- (19) Ramon de Murias, *The Economic Regulation of International Air Transport*, 154 (McFarland & Company, Inc., 1989).
- (20) Steven A. Morrison & Clifford Winston, *The Evolution of the Airline Industry*, 13 (THE BROOKINGS INSTITUTION, 1995).
- (21) GAO Report, *Airline Deregulation: Changes in Airfares, Services and Safety at Small, Medium-Sized and Large Communities*, GAO/RCED-96-79, at 4, 6.

- (22) ハブ&スポーク方式とは、機材・人員の効率化による生産性の向上を目的として、複数のハブ空港を拠点にして、他の小都市空港に放射状にスポーク路線を設置し、ハブで乗り継ぎをして各都市に運航する路線網をいう。規制緩和以前は二地点間の直通路線が主であったが、この方式だと乗り継ぎ時間が余計かかるデメリットはあるが、使用機材・人員の効率化により、座席キロ当たりのコストが引き下げられ、二地点間直通路線よりも安い運賃が可能になる。川口満『新訂二世紀の航空政策論』（成山堂、一九九六年）、一〇八—一〇九頁。
- (23) Morrison & Winston, *supra* note 20, at 20-21.
- (24) MELUIN A. BRENNER, "Airline Deregulation — A Case Study in Public Policy Failure," 16 *Trans. L. J.*, 198, 208-212 (1988). See contra, Alfred E. Kahn, "Airline Deregulation — A Mixed Bag, But A Clear Success Nevertheless," 16 *Trans. L. J.*, 235, 241 (1988).
- (25) 運航収益が一〇億ドル以上の航空企業を「メジャー」（大手航空企業）、一億〜一〇億ドルを「ナショナル」、二〇〇万ドル〜一億ドルを「レンジ・リージョンナル」、二〇〇〇万ドル以下を「ミディアム・リージョンナル」として分類されている。九三年の大手航空企業は、アメリカン、ユナイテッド、デルタ、ノースウエスト、フェデラル・エクスプレス、USエア、コンチネンタル、TWA、サウスウエスト、アメリカ・ウエスト、UPSの順である。
- O'Conner, *supra* note 5, at 9-10.
- (26) 一九七九年〜一九八九年に五一件の合併・買収の結果、最大手八社の一九七八年の国内市場占有率が八一%から一九九一年には九五%を占めるにいたった。また、一九八七年には三空港を除くすべての空港で、旅客の六〇%以上が航空企業一社に支配されている（時には九〇%に及ぶ）。P・S・デンプシー&A・R・ゲーツ（吉田邦郎・福井直祥・井和哲生 訳）『規制緩和の神話』（日本評論社、一九九六年）、二二七、二二九—二三〇頁。
- (27) Jonathan M. Brunneau, "Concentration within the U.S. Airline Industry: A 'Natural Phenomenon' or an 'Ordinary Monopoly/Oligopoly' Resulting From the Behavior of Competitors?" XVIII-II *AASL*, 127, 143, 146 (1992).
- (28) Patricia M. Barlow, *AVIATION ANTITRUST LAW: The External Application of the United States Antitrust Laws and International Air Transportation*, 34-35 (Kluwer, 1988).

- (29) *Id.* at 24.
- (30) Brian F. Havel, *In Search of Open Skies: Law and Policy for a New Era in International Aviation*, 216-217 (Kluwer Law International, 1997).
- (31) 増井健一・山内弘隆『航空運送』(晃洋書房、一九九〇年)一三五一—三三七頁。オーストラリアの経済学者フォーサイス(クイーンズランド州モナッシュ大学)もまた、先発航空企業は参入企業の提供運賃に速やかにマッチングすることができ、また実際の参入により価格の低下をもたらすことが大半の市場で証明されており、そのことは潜在的参入だけで価格の下方圧力へと行動させるという競合可能性理論の予測に反しているとして、航空市場におけるこの理論の妥当性に消極的である。Peter Forsyth, “The Gains from the Liberalization of Air Transport: A Review of Reform,” 32 *Journal of Transport Economics and Policy*, 80, 83 (1998). 他方で、米国の国内市場との関連ではないが、航空市場におけるこの理論の妥当性を支持する見解として、中条潮『航空新時代』(筑摩書房、一九九六年)一四〇—一四三頁参照。
- (32) Eileen M. Gleimer, “SLOTS REGULATION AT HIGH DENSITY AIRPORTS: HOW DID WE GET HERE AND WHERE ARE WE GOING?” 61 *JALC*, 881-882 (1996).
- (33) *Id.* at 884, 894.
- (34) *Id.* at 889-890.
- (35) *Id.* at 887.
- (36) *Id.*
- (37) *Id.* at 890.
- (38) *In re Gull Air, Inc.*, 890 F.2d 1260 (1st. Cir. 1989)
- (39) Gleimer, *supra* note 32, at 896, 907. また、大手航空企業は自社の余分なスロットをコミュニティー関連子会社やコード・シェアリングを提携している航空企業にリースすることで競争企業を寄せつけないようにしており、売買規則の下で、大手航空企業は益々強大になり、新規参入企業や特定先発企業は益々弱小化しているという。*Id.* at 910.
- (40) Ralph Nader & Wesley J. Smith, *COLLISION COURSE: The Truth About Airline Safety*, 49-57 (TAB

- Books, 1994). 『インベニュー&キーン』前掲書「一九五—一九七〇年」。
- (4) Nancy Rose, "Financial Influences on Airline Safety," in *Transportation Safety in a Age of Deregulation* (LEON N. MOSES & IAN SAVAGE eds. 1989) [Hereafter cited as '*Transportation Safety*'], at 97-98. 同様の結論はウェルズの分析でも示されている。Alexander T. Wells, Ed. D., *Commercial Aviation Safety*, 79 (TAB Books, 1991).
- (42) Rose, *id.* at 111.
- (43) Cinton V. Oster, Jr. & C. Kurt Zorn, "Is It Still Safe to Fly?" in *Transportation Safety*, at 151-152.
- (44) Adib Kanafani & Theodore E. Keeler, "New Entrants and Safety," in *Transportation Safety*, at 120-121.
- (45) Ian Savage, "AVIATION DEREGULATION AND SAFETY IN THE UNITED STATES: EVIDENCE AFTER TWENTY YEARS," in *Taking Stock of Air Liberalization* (Mare Gaudry and Robert Mayers eds. 1999), at 94, 100.
- (46) 一九七八年当時「コンピューター航空企業の旅客マイルの九割は第一三五部規則が適用される三〇座席以下の航空機で運送されていたが、一九九四年迄にはその六割が三〇座席以上の航空機」すなわち「第一二一部規則が適用される航空機となった」。 *id.* at 100.
- (47) *Id.* at 103.
- (48) *Id.* at 197.
- (49) Laurence E. Gessell & Martin T. Farris, "Airline Deregulation: An Evaluation of Goals and Objectives," 21 *Trans. L. J.*, 110 (1992).
- (50) 一九九五年には六七八〇万ドルの利潤を計上し「業務利用率も七〇%と産業平均よりも五%高」。 Anthony Faiola, "ValueJet's Survival May Be at Stake," *The Washington Post*, May 14, 1996, at A8, Col.3. なお「整備費用については、一九九五年データによると、旅客一千マイル当たりの平均コストはユナイテッドが七ドル二五セント、サウスウェストが一〇ドル七一セントであるのに比べ、ヴァリエーシエットは一八ドル四〇セントと他社よりも多いが、それは中古機が多いためである。 Anthony Faiola and Ira Chinoy, "Discount Airline Fares: How

ValueJet Cuts Costs,” The Washington Post, May 27, 1996, at A12.

- (15) Don Phillips, “ValueJet To Overhaul Maintenance,” The Washington Post, June 8, 1996, at A10, Col.1
- (52) これらのキャニスターは事故機とは別のMD-80型三機から使用期限切れで取り外されたものである。キャニスターは緊急時の際の酸素マスクに酸素を供給するもので、その中には塩化ナトリウムが含まれ、安全キャップが付いていない状態では一ポンドの衝撃でも起爆し、華氏五〇〇度以上の高熱を発する。Don Phillips, “Crash Probe Finds Signs of Cargo Fire,” The Washington Post, May 20, 1996, at A1 & A6, Col.1
- (23) *Id.* See also, Summary of Testimony of Lewis Jordan, President of ValueJet Airlines, Inc., Hearing on Aviation Safety: Issues Raised By the Crash of ValueJet Flight 592, House Aviation Subcommittee of the Transportation and Infrastructure Committee [Hereafter cited as ‘House Hearing’], June 25, 1996, at 7-8.
- (14) Statement of the Honorable David R. Hinson, Federal Aviation Administrator, House Hearing, at 8-10. なお、長年安全分野の第一人者として活躍し世界的にも有名なFAAのプロデリク次長はこの事故を契機に辞職に追い込まれた。Don Phillips, “FAA Tightens Airline Maintenance Rules,” The Washington Post, June 19, 1996, at A3.
- (55) メアリー・スキアヴォ (杉浦一機・杉谷浩子 訳) 『危ない飛行機が今日も飛んでいる上・下』(草思社、一九九九年)。
- (56) Don Phillips, “As Upstart ValueJet Grew, So Did FAA’s Anxieties,” The Washington Post, June 10, 1996, at A12.
- (17) Testimony of Jim Hall, Chairman, National Transportation Safety Board, House Hearing, at 3.
- (58) アメリカンとデルタによるコンピュータ予約システムの合併、TWAのロンドン・米国路線のアメリカンによる取得、イースタンが旅客の五六%を支配していたフィラデルフィア空港の資産のUSエアへの売却、ユナイテッドによるワシントン・ナショナル空港におけるイースタンの六七のスロットの買取の際の介入のケースがある。
- Havel, *supra* note 30, at 219-220.
- (59) *Id.* at 222.

- (60) Karen Warker, "American lawsuit sends warnings out to industry," *Airline Business*, June 1999, at 15. 略奪運賃は、競争者を市場から追い出さうとして価格をコスト以下に設定し、市場の独占に成功するや価格を吊り上げて損失を償う (recoup) もので、シャーマン法第二条の違反を構成する。しかし、一般には、「健全な競争」と「略奪的行動」との境界は微妙であり、略奪運賃の具体的訴訟における違反の立証は困難である。先ず第一に、原告は被告が略奪的行動に従事したことの立証を要し、その際、その行動による生産効率の上昇の存否、参入障壁などの既存の産業条件、シェア拡大の存否などの諸要因が考慮される。第二に、独占の具体的な意図の存在、第三に、独占を達成する危険の蓋然性を立証しなければならない。シャーマン法第二条の上記三要件に加え、価格がコスト以下に設定されていること、また被告が損失を償う合理的な機会を有していたこと、立証が必要である。コスト要素を限界コストと平均コストのいずれの基準で理解するかについて学説・判例が統一されていない上に、略奪運賃による損失の償いがあり得るのかについて否定的な議論があり、訴訟したいを困難にさせている。Mark T. Cloutre, "THE LEGACY OF CONTINENTAL AIRLINES V. AMERICAN AIRLINES: A RE-EVALUATION OF PREDATORY PRICING THEORY IN THE AIRLINE INDUSTRY," 60 JALC, 872-883 (1995).
- (61) DOT News, Secretary Peña's Remarks on Low Fare Airline Industry, April 23, 1996 (<http://www.dot.gov/affairs/42396spa.htm>).
- (62) Havel, *supra* note 30, at 229-230.
- (63) 川本明『規制改革——競争と協調』(中公新書、一九九八年)、三三頁。
- (64) 同書、六五頁。
- (65) ニクソン、フォード両政権下における国際航空政策については、de Murias, *supra* note 19, at 92-105.
- (66) バーミュータII協定に対する米国側の大きな不満の一つは、北大西洋路線の旅客業務について輸送力調整の事前協議制を採用していることにあった。拙稿「二国間定期国際航空協定における輸送力条項論——その規制の根拠をめぐって——」海保大研究報告第二七巻第二号、昭和五七年、八四―八五頁。
- (67) de Murias, *supra* note 19, at 157-158.
- (68) *Id.* at 158-162.

- (69) 積取率とは、外国へ向かうチャーター便の便数に対してその外国から本国へ向かうチャーター便の割合をいう。第一次拒否権と承諾料の意味については、拙稿「国際航空運送の法と政策(一)」駿河台法学第一三巻第二号、二〇〇〇年、注(105)、六九頁参照。
- (70) 拙稿「EC 統合とその国際民間航空運送への影響」駿河台法学第四巻第二号、平成三年、注(6)、一三六頁。
- (71) 向山秀昭『オープンスカイの軌跡』(財団法人運輸政策機構国際問題研究所、平成一〇年)、二五頁。本書を提供して頂いた向山氏にこの場を借りて感謝したい。
- (72) Havel, *supra* note 30, at 181-189. また、タイも米航空企業によるバンコックへの旅客の多くがアジア地点から旅客であるとして、九〇年に協定を廃棄した。 *id.* at 189 n.305.
- (73) 英米間の対立につき、向山、前掲書、二六、二七、三三頁参照。
- (74) Havel, *supra* note 30, at 21-22. Adam L. Schless, 'OPENING SKIES: LOOSENING THE PROTECTION-IST GRIP ON INTERNATIONAL AVIATION,' 8 *Emory International Law Review*, 446-450 (1994).
- (75) 本文で引用した例でいえば、外国航空企業がニューヨークとロサンゼルスを別個に終点として運航することも、両都市を組み合わせて運航することもできる権利をいう。
- (76) 価格先導とは、新規運賃または現行運賃の変更を率先して導入する能力のことをいう。
- (77) たとえば、モデル協定第三条では「各締約国はその望むだけの数の航空企業を指定する権利をもつ」との表現で、多数企業指定を定めている。路線参入の弾力化については、同附属書 I 第一条、コタミの権利・無制限の機材変更については、同附属書 I 第二条、第三条、便数制限の撤廃については、指定航空企業に「市場要因に基づいて決定する」と定めたモデル協定第一条二項、運賃の設定については第一条、チャーターと貨物の自由化については附属書 II、収入の本国送金に対する制限撤廃については第八条五項、コード・シェアリングについては同条七項、グランド・ハンドリングについては同条五項、公正競争一般については第一条、CRS については附属書 III に各々相当する規定がある。モデル協定では新たにインターモダル業務(航空運送に連携する地上の運送)の制限撤廃の規定もある(第二三条)。このモデル協定の入手にあたり、米国運輸省国際航空交渉課長補(欧州担当) スーザン・マクドームット (Suzan McDormott) 氏の協力を得た。なお、邦訳については、向山、前掲書、一五〇—一七〇頁参照。

- (79) Christopher P. Fotos, "Free Trade Agenda Nears Test With 'Open Skies' Policy," *Aviation Week & Space Technology*, August 17, 1992, at 31-32.
- (80) 平成一三年七月六日、慶應義塾大学で行われた国土交通省航空局国際航空課長内波謙一氏の講演資料に拠る。
- (81) ペーニャ運輸長官は「一九九四年迄の一〇年間に国際旅客は世界全体で年平均七%成長し、米航空企業による国際旅客の運送はその間一八%上昇し、全体の二五%を占めるに至った。……また、一〇年前の米航空企業の収益の約半分は大西洋路線からであった。現在は太平洋路線が四六%で大西洋路線は三七%に止まっている」と述べている。
- Remarks of US Secretary Transport Federico Peña at the International Aviation Club, Washington DC, May 17, 1994, at 3.
- (82) Amy K. Bock, "HOW TO RESTORE THE AIRLINE INDUSTRY TO ITS FULL UPRIGHT POSITION: AN ANALYSIS OF THE NATIONAL COMMISSION TO ENSURE A STRONG, COMPETITIVE AIRLINE INDUSTRY REPORT," 59 JALC, at 663, 666 (1994). なお、国家委員会の報告書の邦訳については、向山、前掲書、四九一―〇九頁参照。
- (83) 向山、前掲書、九八頁。
- (84) 同書、一〇一頁。また、航空交渉の資格を引き上げて、首席には大使級を当て、国務省における専門系列の強化を図ることも勧告している。同書、一〇一―一〇二頁。なお、外資の上限引き上げについては、競争企業に外資が投入される結果、アメリカン、デルタ、ユナイテッドのメガ・キャリア三社からの反対があり得るという。Bock, *supra* note 99, at 683.
- (85) 向山、前掲書、一四三頁。
- (86) 同書、一四五―一四六頁。
- (87) 同書、一四六頁。
- (88) タルローは長期的には多数国間体制が避けられない理由として、政府が消費者利益の重要性を認識するようになっていること、また航空企業間の世界的な提携が二国間協定の限界を顕在化させていることを挙げている。同書、一七六頁。

- (88) H. Stephen Harris, Jr. & Elise Kirban, "Antitrust Implications of International Code-sharing Alliances," XIII Air & Space Law, 166 (1998).
- (89) GRA, Inc., *A Study of International Airline Code Sharing*, at 6 (December 1994) [Hereafter cited as 'GRA Report'].
- (90) *Id.* at ES-3 n.1, 15, and 27.
- (91) Harris and Kirban, *supra* note 88, at 166.
- (92) 航空企業間の「提携」には様々な形態があるが、ハナッベル教授は、その中でも、(i) 合併・買収を模倣し、(ii) 企業間協力の多様な形態の中に参加航空企業の路線網の全体または主要部分（単なる一または複数の路線ではな）が含まれ、かつ、(iii) 参加航空企業が顧客に対し少なくとも部分的に共同の生産品を提供する場合に、「戦略」提携の意味で用いられる。Peter P.C. Haanappel, "AIRLINE CHALLENGES: MERGERS, TAKEOVERS, ALLIANCES AND FRANCHISES," XX-1 AASL, at 183-184 (1995).
- (93) GRA Report, at ES-5, and ES-6.
- (94) US DOT, INTERNATIONAL AVIATION DEVELOPMENTS: TRANSATLANTIC DEREGULATION - THE ALLIANCE NETWORK EFFECT, at 4 (October 2000).
- (95) *Id.* at 6.
- (96) *Id.* at 9.
- (97) *Id.* at 13.
- (98) GRA Report, at 45.
- (99) Jon Ernst C. de Groot, "Code-sharing: United States Policies and the Lessons for Europe," XIV Air & Space Law, 69-71 (1994).
- (100) この立場に基づき、米国はアメリカン／カンタス、コンチネンタル／SAS のコード・シェアリング協定をそれぞれ認可した。GRA Report, at 29.
- (101) コタミの権利については、前注(75)参照。

- (102) GRA Report, at 29.
- (103) *Id.* at 30.
- (104) Havel, *supra* note 30, at 112.
- (105) de Groot, *supra* note 99, at 67-69; Klaus Gunther, "Implications of Code-Sharing Service — A German Perspective," XXII Air & Space Law, 8-7 (1997).
- (106) ドイツが第二次世界大戦の敗戦から航空主権を回復し、九六年のオープンスカイ協定締結に至る迄の経緯並びに当該協定の内容については、See, Dieter Barkowski & John Byerly, "Forty Years of US-German Aviation Relations," 46 ZLW, 6, 13-25, 27-32 (1997).
- (107) たゞえば、英米間の制限的な航空協定の下で、フョラデルフィア・ロンドン、ワシントン・ロンドン、シヤトロッチー・ロンドンとパリ・ハンプ間のローゼン・シェアリングが関わっているBA/USエマールの協定に於て、司法省は訴訟を提起するとともに、USエアーに対し、これらの路線の運航権を他の新規参入企業に売却するか運輸省に放棄するか同意命令の交渉を行った。一九九六年の全米法曹協会における司法長官補アン・ビンガーマンの発言参照。
Aviation Week & Space Technology, February 19, 1996, at 70.
- (80) H. A. Wassenbergh, *POST-WAR INTERNATIONAL CIVIL AVIATION POLICY AND THE LAW OF THE AIR*, 62 (MARITINUS NIJHOFF, 1962).
- (81) ANGELA EDWARD, "FOREIGN INVESTMENT IN THE U.S. AIRLINE INDUSTRY: FRIEND OR FOE?" 9 EMORY INTERNATIONAL LAW REVIEW, 640 (1995).
- (11) *Id.* at 628; Jerrold Scoutt, Jr. and Corates Lear, "REGULATION BY THE CIVIL AERONAUTICS BOARD OF THE OWNERSHIP AND CONTROL OF FOREIGN AIR CARRIERS," 27 JALC, 251 (1960); GAO Report, AIRLINE COMPETITION: *Impact of Changing Foreign Investment and Control Limits on U.S. Airlines*, GAO/RCED-93-7, at 25.
- (11) KIRSTEN BOHMANN, "THE OWNERSHIP AND CONTROL REQUIREMENT IN THE U.S. AND EUROPEAN UNION AIR LAW AND U.S. MARITIME LAW — POLICY; CONSIDERATION; COMPETITION;"

TION," 66 JALC, 700-702 (2001).

(112) *Id.* at 703.

(113) Peter Haanappel, "The Transformation of Sovereignty in the Air," 20 Air & Space Law, 314 (1995).

(114) Havel, *supra* note 30, at 177.

(115) G. PORTER ELLIOT, "LEARNING TO FLY: THE EUROPEAN COMMISSION ENTERS UNFAIR SKIES IN ITS REVIEW OF THE BRITISH AIRWAYS-AMERICAN AIRLINES ALLIANCES," 64 JALC, 182-184 (1998). 欧州連合条約の規定上、B A / A A の提携の反競争的影響については、欧州委員会の他国連合加盟国である英国の政府機関 (貿易産業省、公正取引委員会) も管轄権を有する。GAO Report, AVIATION COM-PETITION: International Aviation Alliances and the Influence of Airline Marketing Practices, GAO/T-RCEID-98-131, at 6. なお、ハベル教授は、EU と米国の間でブルリラテラル (bilateral) なオープンスカイ協定を締結し、その協定の中に、両者の競争法上の齟齬を調整するオープンスカイ委員会 (OSC) の設置を提言している。Havel, *supra* note 30, at 430.