

Title	国際航空における規制緩和政策：アメリカ国際航空政策史ノート(商学部創立25周年記念号(6))
Sub Title	On the International Air Transport Deregulation Policy of the U. S. Government(6 Commemorating the Twenty-Fifth Anniversary)
Author	増井, 健一(Masui, Kenichi)
Publisher	
Publication year	1983
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.25, No.6 (1983. 2) ,p.855- 874
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-19830228-03959654">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-19830228-03959654</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

三田商学研究  
25 卷 6 号  
1983 年 2 月

## 国際航空における規制緩和政策

—アメリカ国際航空政策史ノート—

増井 健一

### まえがき

アメリカのカーター政権は、1977年から78年にかけて、国内および国際航空の分野で、規制緩和(deregulation)政策を強く押出した。

この政策が国際航空輸送の市場秩序に対して持つ意義には、きわめて大きいものがある。しかし、この政策に対する反響がとくに大きかったことは、ひとつにはそれが鳴物入りで推進された時期が、たまたま国際航空市場発展の停滞期にあたっていたことにもよろう。つまり、それは、あたかもエネルギー危機後の世界的な経済沈滞を背景として、機材大型化を契機に輸送力過剰がにわかにも顕現化した時期であったし、さらにチャーター航空や非 IATA 航空企業の進出もあって、国際航空市場における競争が深刻化した時期でもあった。多くの国々は、当時、輸送力規制や IATA (International Air Transport Association. 国際航空運送協会) を通じての運賃の安定化につとめ、国際航空従事の自国企業の経営改善を図る努力を重ねていた。このような時期に断行されたアメリカ政府のこの政策が、多くの国の航空会社や航空当局の烈しい批判をひき起したことは当然といえる。

この稿は、国際航空の分野におけるアメリカ政府の規制緩和政策展開の経過を、前史を含めて顧りみ、あわせてこの政策の意義に関して行なわれた論評の若干を紹介する。

### 1. 規制緩和政策前史

カーター政権の国際航空規制緩和政策は、唐突に出てきたものではない。ここで、その前史を、アメリカの戦後国際航空政策史の中に辿ってみる。

1944年のシカゴ会議において、アメリカ政府が、「自由に形成される国際航空輸送秩序」を強く主張して、イギリス政府の採ろうとする規制支持政策と鋭く対立したことは周知のところである。その後も、アメリカ政府の政策が競争主義的秩序を指向していたことはまちがいない。もちろん、その背後には、そのことにより国益ないし自国航空権益——とくに自国航空会社の利益——を守るという目標があり、その目標にてらして、現実の航空政策がその時々さまざな形をとるということは当然である。

第2次世界大戦終了後、しばらくの間は、アメリカ政府は、他国への航空路線権許与についてかなり寛大であった。<sup>1)</sup>それは西欧再建計画の一環でもあり、同時にそのことによって、国際航空市場の雰囲気はいっそう自由主義的・競争的にすることが、アメリカ自身にとっても好都合という側面も<sup>2)</sup>あった。

しかし、1950年代になると、このようにして路線を与えられた外国会社の競争力が——したがって競争も——増してきた。そのこともあって、1954年にアメリカ政府が SAS (Scandinavian Airlines) に対して北極越えでアメリカ西海岸と結ぶルートを許与し、また1955年に西ドイツとの間に非常に多くを譲ったといわれる航空協定を締結した際には、国内から強い批判が行なわれ、その後、アメリカ政府は、ルート許与に関して次第に慎重になった。その場合、とくにいわゆる第5の自由(相手国と第三国との間の航空輸送の権利)にもとづく外国航空会社の進出がアメリカ側に著しい損失をもたらしたとする見解が反映されて、1960年代に入るとアメリカ政府は、内陸地点の開放や大陸横断の許与にとくに消極的となり、中でも以遠権について非常に慎重な態度に転じた。<sup>4)</sup>

しかし、この時期におけるアメリカ政府の態度を規制主義への改宗ときめつけるのは適切でない。「合衆国は自国の輸送業者の競争的地位を保護しようとはしたが、キャパシティ統制には頼りなかった。もっと重要なこととして、参入が過剰能力に導く時や、参入者には効率的な運営ができないような時に路線許与を拒絶することで、合理化をめざすこの産業の傾向を促進するためにそれを使おうとした」(Strassheim, 脚注2, p. 41)。

Strassheim氏は、また、1960年から65年にわたって行なわれた日本航空(株)のニューヨーク乗り入れを主な内容とする日米交渉に際してのアメリカ政府の対応の仕方について説明した後に、つぎ

1) 「寛大」という一語でつくせない事情があったことについては、たとえば、Frederick, J. H., *Commercial Air Transportation*, 1955, pp. 317-318参照。

2) Strassheim, M. R., *The International Airline Industry 1969*, pp. 39-40.

3) 「航空以外の問題が、時として航空協定にからんできたということは否定できない。SASによるシアトル・ルートは、上院の航空小委員会の委員長である Magnuson 議員にあるプレッシャーをかけることで得られたものといわれる。Luft Hansa が合衆国市場への価値ある接近を獲得したのは、おそらくドイツに対して寛大であるというジェスチャーによるものであろう」。「しかし、これらの例外にもかかわらず、航空政策は、一般的にいうと、馬と馬との取引であって、馬とうさぎとの取引ではなかった (to trade a horse for a horse and not a rabbit)」(Taneja, N. K., *U.S. International Aviation Policy*, 1980, p. 16).

4) Strassheim, *ibid.*, p. 40.

のように述べる。「要約すると、路線許与に関する国の態度 (national attitude) は、経済的および政治的動機と、自国旗を掲げる業者を守ろうとするマーカンティリスト的観念の妥協を反映している」(Strassheim, *ibid.*, p. 42)。

さて、1960年代は、世界的に、二国間航空協定におけるキャパシティ規制の傾向が顕著になってきたことでもって、バミューダ原則凋落 (the decline of Bermuda Principles) の時代ともいえる。<sup>5)</sup><sup>6)</sup>

アメリカ政府自身は、この間にも輸送力規制を排する努力を精力的に続けたといわれるが、結局、「1962年には、しかし、32の国々が、輸送量のデータを要求する形、スケジュールの承認を要求する形、あるいは輸送力を統制する形でアメリカの航空会社に対する統制を実施していた」(Strassheim, *ibid.*, p. 45-46)。また、1956年には、インドとの二国間協定改訂に際して、アメリカ政府自身が、大きな譲歩を強いられた。すなわち、「PAA と TWA の輸送頻度 (flight frequencies) は特記され、かつインド政府の承認がある場合に限って変更されうるものとされた」(Strassheim, *ibid.*, p. 46)。

さて、1963年に出されたケネディ大統領の「国際航空輸送政策に関する声明 (Statement on International Air Transport Policy)」は、アメリカ政府が、本質的には、あらゆる規制に反対するという態度を明らかにした。それは双務的参入制度 (bilateral entry system) を支持するとともに、キャパシティ規制をしないというバミューダ原則、つまり事後審査主義の堅持を表明する。「この声明は、また、国際航空運送協会 (IATA) の運賃機構をも支持したが、議会に対しては、民間航空局 (CAB) に運賃設定権 (authority to set rates) と、それが不合理と考える運賃を拒否する権利を与えることを要請した。この政策は、端的にいえば反保護主義的であった」(Strassheim, *ibid.*, p. 204)。

なお、この声明は、開発途上国に対しては航空に関して援助が与えられるべきであるとし、さらに、航空がアメリカの国際収支に与えるインパクトを考慮して、外国人のアメリカへの旅行の促進や、航空機材の輸出の奨励について述べる。

1969年にジョンソン大統領の跡を継いだニクソン大統領は、同年8月、運輸省 (DOT) に対して、

5) ここで、いわゆる商務取極め (commercial agreement, それはまた、運輸協定とか航空会社間協定ともいわれる) について触れておく。それは、通例の場合には、政府間で結ばれる正式の二国間協定の枠内で、その協定を補完する目的で細目のとりきめを関係航空会社間で行なうものであって、この慣行は国際的にも認知され、普遍的に行なわれている。それは、また、「輸送力、路線権益等の協定上の権益のバランスを補充する目的で」、運航便数規制や、運賃収入のプール協定などをとりきめることも多い。したがって、バミューダ協定での輸送力原則——公衆の輸送需要に適合する輸送力の供給というような表現にとどめ、便数を直接に協定の対象とはしない——は、時として、このような商務取極めの形で骨抜きにされることにもなりかねない。事実、1960年代の輸送力規制は、多く、その種の商務取極めの増加となってあらわれた。このことについては、吉永栄助・坂本昭雄「最新国際航空法要論」1976年、p. 177 以下、坂本昭雄「国際航空協定の現状と問題点」(季刊おおぞら、1979年冬季号、p. 92 以下)、「航空運送の国際協定に関する調査報告書」航空振興財団、1980年3月、p. 26。Taneja, N. K., *The Commercial Airline Industry*, 1976, p. 286 など参照。

6) Strassheim, *ibid.*, p. 42.

航空政策の全面的な見直しを指示した。<sup>7)</sup> その結果、1970年6月に発表された政策声明 (Policy Statement) は、ケネディ政府の設定したガイドラインの多くを確認した。それはバミューダ条項を具体化する二国間協定の継続を擁護したが、とくに定期航空とチャーター航空の両分野が、公正で平等な競争の機会を与えられるような環境が作られるべきことを述べる。また、旅客・貨物運賃の設定における IATA の役割を確認し、さらに、アメリカ政府は国際航空における競争を重視するものであって、収入や輸送量のプールというような経済的協力のとりきめ (economic cooperative arrangements) <sup>8)</sup> に対して反対であることも確認する。

また、ニクソン声明は、アメリカの政治的・経済的な地位低下の現実をも考慮しながら、

- 「1) 航空権益の交換は等価価値を基準として過大な代償を支払うべきでないこと、
  - 2) 外国からの米国企業への制限に対しては、必要に応じ外国企業に対する適当な措置を考慮すること、
  - 3) 外国の企業の第6の自由の行使に対しては、必要な措置がとられるべきこと、一方、
  - 4) 米国企業に対して追加の免許付与 (指定企業の追加) を行う考えのあることを示し、
- 他国に与える権益については制限的姿勢を示す一方で、米国企業の外国企業への競争力の強化を<sup>10)</sup> 謳った」。

しかし、ニクソン政府の、このやや強硬な政策は、必ずしも成功したとはいえない。そのことをふまえて、1976年9月に、後任のフォード大統領によって公けにされた国際航空政策は、むしろ柔軟な姿勢をとっていることが注目される。「この政策は、二国間協定を通じての運輸権 (traffic rights) の折衝を是認 (endorse) し、さらに旅客・貨物の定期運賃を設定する機構としての IATA を引続き受入れた。しかし、この政策は国内と国際との運営環境の差異を認めたものであったが、その声明は、国内の規制改革を、可能な限度において、国際の土俵の上でも実施することを要求した」 (Taneja, *ibid.*, p. 20)。

なお、ここで、その後のアメリカの国際航空規制緩和政策に微妙な関係を持つことになる (米英) バミューダ協定改訂の経過について瞥見する。

1976年6月22日、イギリス政府は、その1年後の同日をもって、従来のバミューダ協定を終結する意図を持っていることをアメリカ政府に伝えた。イギリス政府をこの決意にまで導いた要因は幾つかあるが、要約すると、イギリス・アメリカ両国の航空会社の商業活動上でのアンバランスが最大の問題であって、そのことは、アメリカの航空会社がイギリスの航空会社の受取る収入の3倍以

7) 8) Taneja N.K., U.S. International Aviation Policy, p. 19.

9) 「アメリカ民間航空委員会 (CAB) の定義によれば、第六の自由とは、航空会社の属する国を經由して、始発地たる外国内の地点から、終着地たる他の外国内の地点へ向けて行なわれる第五の自由の一種である」 (吉永栄助・坂本昭雄「最新国際航空法要論」1976年, p. 83)

10) 「航空運送の国際協定に関する調査報告書」1980年3月, p. 30.

上を得ていることによって明かであるとされる (Taneja, *ibid*, p. 21)。

この交渉は難航した。この間に、アメリカではカーター政府が成立していたが、交渉期間とされた1年がまさに過ぎ去ろうとするその時になって交渉が、急転、妥結し、1977年7月、新しい米英航空協定が成った。バミューダⅡといわれるものがそれである。

この協定の特徴は、幾つかのゲートウェイ路線 (gateway route segments) に従事しうる企業数を定めるかたわら、その他のゲートウェイ路線では現実の旅客数の増加に応じて指定企業数を増せるようにする。輸送力については、大西洋線における輸送力統制メカニズム (capacity control mechanism) を定め、若干の路線については便数制限を規定するなどの諸点で、かなりイギリス側の主張が容れられた。他方、運賃については、安全と企業の収益性に見合う限りの最低運賃を設定することとする。運賃および IATA の運賃協定については両政府の認可を必要とさせるが、両政府を合意に到達させるための手続もまた規定されている。

バミューダⅡについての評価はさまざまである。しかし、それが、輸送力の事後審査主義を規定していたバミューダⅠよりも、もう一步規制色が強まったというのが多くの人びとの見方である (たとえば, Taneja, *ibid*, p. 23)。その代りに、結局北大西洋ルートにおける運賃引下げが実現したとはいえ、アメリカの航空会社は、イギリスに対しての譲歩が多過ぎることに不満を持ち、学界は市場および産業組織に関する経済理論の見地からその価値を疑問視し、消費者団体やアメリカ議会はもとより、(協定締結を担当した) 当のカーター政府自身さえ、これを批判する側にくみしたといわれる (Taneja, *ibid*, p. 24)<sup>11)</sup>。

なお、バミューダⅡがかつてのバミューダ協定 (バミューダⅠ) のように、その後の二国間協定の雛型となるものかどうかという問題も残った。とくに従前の対アメリカ航空協定の改訂を強く希望していた日本は、バミューダⅡ型の新協定締結が早速にも可能であると期待した。しかし、残念ながらそれが幻想であることが判った。そのことについては、次節に述べられる事情が関係する。

## 2. 規制緩和政策の展開

アメリカ政府が、戦後、その国際航空政策の基調として、つねに競争主義的 (procompetitive) な考え方をおいていたことは、上述のところからも知りうるが、この考え方は、1970年代における産業規制再検討の潮流に乗って急速に高まった。

11) バミューダⅡに関しては、たとえば、Hill, O. H., Bermuda II. The British Revolution of 1976 (*Journal of Air Law and Commerce*, 1978, No. 1); Taneja, *ibid*, p. 21. 以下など参照。なお、その原文は、「航空運送の国際協定に関する調査報告書」(航空振興財団)の続編で1981年3月印刷のものによって見ることができる。また、「バミューダⅡ協定に対する批判」(航空振興財団, 1979年8月)も参考となろう。

## アメリカの国際航空政策年表摘記

- 
- 1974/10 フォード大統領は産業規制調査のための委員会設立を議会に要請。  
上院の司法委員会ケネディ小委員会で航空統制に関する公聴会。
- 76/ 6 イギリス政府のパミュダ協定破棄通告。
- 76/ 9 フォード大統領航空政策発表。
- 77/ 1 カーター大統領就任。
- 77/ 4 ICAO の SACTI。  
イギリス政府の Laker 社 Skytrain 承認。
- 77/ 7 パミュダ II 調印。
- 77/11 国内航空貨物輸送について C A B 規制解除の法律。
- 78/ 3 「国際航空輸送交渉に関して採るべき合衆国の政策」発表。  
オランダとの航空協定
- 78/ 6 C A B の Show Cause Order.
- 78/ 7 イスラエルとの航空協定
- 78/ 8 C A B による Public Charter 規則の採択。  
カーター大統領の航空政策発表。
- 78/ 9 韓国との航空協定
- 78/10 航空会社規制緩和法 (国内航空運賃の規制緩和と C A B の段階的廃止)。
- 78/11 IATA の組織改革決定。  
西ドイツ・ベルギーとの新航空協定。
- 78/12 オーストラリアとの間に 1 か年の暫定航空協定。
- 79/ 5 C A B は IATA の組織改革を暫定的に承認。
- 79/10 IATA の組織改革。
- 79/12 C A B は Show Cause Order の終結宣言。
- 80/ 2 国際航空輸送競争法。
- 

1974年10月、フォード大統領は、産業界や学界からの問題提起にこたえて、連邦政府による従来の産業規制が、かえって当該産業の生産コストを高め消費者に不利益をもたらしているのではないかという観点から、規制機関についての調査を行なうための委員会の設立を議会に要請し、それが実現した。「これら幾つかの被規制産業の中で、航空業は、競争欠如ということとくに有名であった。それは、きびしく統制されている路線免許 (route franchise) の故であった。CAB は、最も非効率な業者を保護するような運賃を設定し、その結果消費者が高い運賃を支払わされることになるということで批判された」(Taneja, U.S. International Aviation Policy, 1980, p. 31)。

同じ頃、上院の司法委員会の——Edward Kennedy 議員主宰の——小委員会でも、航空業に対する経済的統制について、膨大な資料 (General Passenger Fare Investigation, Domestic Passenger Fare Investigation, Domestic Air Freight Rate Investigation など) を作成して、規制改革の必要を強調するとともに、この問題についての公聴会を開いて世の注目をひいた。<sup>12)</sup>

---

12) 当時の航空規制再検討の動きについては、上述 Taneja 著書のほか、Bailey, E. E., Deregulation and Regulatory Reform of U. S. Air-Transportation Policy (in "Regulated Industries and Public")

1977年1月、カーター氏が大統領に就任し、民間航空局(CAB)委員長に——それまで Cornell 大学教授として経済学を担当し、産業組織論をその専門としていた——カーン (Alfred Kahn) 氏を指名した(77年6月就任)ことは、アメリカ政府の国内および国際航空政策を、大きく規制緩和に向けた直接のきっかけとなった。カーン氏は、従来の産業統制、とくに航空業統制について批判的な立場をとることで知られ、たとえば CAB について、かつてつぎのように述べている。

「価格競争はこの〔航空〕産業においては、第一に、航空市場の寡占的性格によって阻害 (discourage) されているが、その性格自体、部分的には、CAB によって課されている参入制限にその責任がある。この産業の寡占者達が、直接的な価格競争 (direct price rivalry) に携わることへの嫌悪を示すことはおなじみのことである」(Kahn, A. E., *The Economics of Regulation—Principles and Institutions*, Vol. II, 1971, p. 210)。したがって、低価の導入は、多くの場合、直接に CAB の規制を受けない不定期業者の側から来る。低価のコーチ・サービス (coach service) の定着もその例のひとつであったが、「これと似た例証が、最近、IATA の定めるものよりもはるかに低い運賃でのグループチャーター運航や、その後の北大西洋の定期運航における包括旅行チャーター (inclusive tour charters) の成功によっても示されている。これらは、ここでも、不定期 (後に supplemental とよばれることになった) 航空業者によって開発され、さらにまた、CAB と IATA の各種規制を受け、それらの定期運賃構造への影響を軽減するようにされた」(Kahn, *ibid.*, p. 217)<sup>13)</sup>。

航空輸送の規制緩和は、Kahn 氏就任以前から動き出していた。まずその国内貨物輸送分野から手をつけられた。「1971年11月の P. L. 953-163 の制定は、合衆国の貨物専用機および旅客機搭載の国内航空貨物輸送業務についての事実上すべての CAB の権能をとり除いた」<sup>14)</sup>。「Alfred E. Kahn の任期がその次に来た。CAB における彼の短い在任期間の間に、カーン委員長は、国内〔航空〕旅客業務もまた規制緩和 (deregulate) されるべきだと決定した。幾つかの法案が下院および上院で提出されたが、カーン委員長は、航空輸送業の規制を緩和するために議会を待つことをしなかった。むしろ、彼は、彼自身の経済的規制に若干の変化を導入することから始めた」<sup>15)</sup>。

こうして、カーン委員長のもとで、各種の割引運賃の導入という形で規制緩和に着手されたわけ

Enterprise" edited by Mitchell et. al., 1980., p. 30 以下), Altshuler, Alan & Teal, R. F., *The Political Economy of Airline Deregulation* (Current Issues in Transportation Policy 所収) Meyer, J. R., et al, *Airline Deregulation—The Early Experience*, 1981. など参照。なお、当時のアメリカの国際航空に対する経済的規制とその担当の衝にあった CAB については、吉川貫二「アメリカ国際航空における経済的規制」(同志社商学1969年2月)が詳細かつ的確な紹介をしている。

13) CAB 批判ということでは、Keyes, L. C., (*Federal Control of Entry into Air Transportation*, 1951) や Caves, R. E., (*Air Transport and Its Regulators*, 1962), Strassheim, M. R., (*The International Airline Industry*, 1969) などもそのグループに属する。逆に、CAB の価格規制について、これをやや好意的に見るのは Cherrington, P. W., (*Airline Price Policy*, 1958) などである。

なお、榊原胖夫「オープン・スカイとグランドフェザー・クローズ」(「交通学研究1978年研究年報」p. 173 以下)が、この関係の研究史に詳しい。同氏自身も、オープン・スカイ、つまり規制緩和の側に立つ。

14) Taneja, *ibid.*, p. 31.

15) Taneja, *ibid.*, p. 32.



であるが、ここで Taneja 氏は興味のある分析をしている。すなわち、

「皮肉にも〔CAB の〕カーン委員長が CAB を攻撃したのに、航空業界がその擁護に立上った。航空会社の主張によれば、規制緩和とは、『まだ試されていない理論と放逸な美辞』だけから成立つものであって、それはこの産業を崩壊させるであろうし、その発展にほとんど40年もかかったこのシステムを潰してしまうであろう。他方、カーン委員長は自由な市場競争の信奉者であり、航空会社の将来は、彼等自身の会議室で決定されるべきものであり、CAB の会議室で決定されるべきものではないと信じていた。参入・退出および価格決定についての CAB 統制の排除は、航空会社をいっそう能率的で革新的で、かつ低運賃という形で消費者の要求にこたえるものとするであろう。航空会社は、規制緩和の影響をまともに受けること (full impact) を恐れて、彼等は、規制されている環境の中においても低運賃を提供できることを CAB に示そうと決意した。その結果が、“supersaver” 運賃や、“chicken-feed” 運賃や、また“ピーナッツ” 運賃であった」(Taneja, *ibid*, p. 32)。

カーター大統領は1978年3月、「合衆国が国際航空交渉に際して採るべき態度」(United States Policy for the Conduct of International Air Transportation Negotiations) を明らかにした。それは、まず、1977年5月、政策草案としてアメリカの運輸省により発表され、関係者からのコメントを得た後——殆んど草案そのままの形で——確定方針として、同年8月、発表されたものであるが、これによれば、アメリカの国際航空政策は、旅行者と荷主に最大可能な利益を与えるために設定される。その目標として、アメリカ政府は、現実的および潜在的な競争に信頼をおきながら航空サービスの種類や質や価格をきめるような国際航空制度を作り上げるように努力するが、この国際航空政策を遂行するための手法は、アメリカおよび外国の航空会社にいっそう大きな競争の機会を与えることであり、また、旅行者や荷主に新しい、かつ低廉な交通の選択をもたらすように促すことであろう (同書 p. 2-3)。

また、具体的には、二国間交渉に際して、

- 1) いろいろな旅客や荷主の要求にあうような新しい価格やサービスの選択を利用できるように革新的かつ競争的な運賃設定の機会を作り、かつ拡大すること。
- 2) チャーター規則の自由化とチャーター運航に対する制限の撤廃。
- 3) 定期輸送の輸送力、頻度、路線権、運航権に関する制限を排除することを通じての定期輸送の拡大。
- 4) 合衆国の航空会社が国際輸送の面で直面する差別や不公正な競争慣行の排除。
- 5) 国際航空市場において合衆国の航空会社を複数指定しうる弾力性。
- 6) 無着陸あるいは直接連絡のサービスをする都市の増加を認め、また国内および国際航空業サービスの統合を改善することによって、国際市場への旅行者および荷主のアクセスを最大化するこ

との奨励。

7) 競争的航空貨物サービスの発展と促進を許す弾力性 (同書 p. 3)。

要するに、「合衆国の航空交渉政策の指導原則は、われわれの交渉相手との間に、制限でなく競争の機会を与えあおうとすることにある」。「交渉に際してのわれわれの譲歩は、競争目的に向っての前進とひきかえにだけ与えられるであろう。しかもこの譲歩自体、自由化的性格のものでなくてはならない」。「われわれの抱く最低限の競争上の目標を充たさないような二国間協定が提案されても、それは事前に大統領の承認なしには〔アメリカの交渉者によって〕サインされないものとする」(同書 p. 5)。

この声明は、上述の——フォード政権当時からの引継ぎの形でとりきめられた——バミュダ II の不評にこたえる意味も持ちながら、カーター政府自身の国際航空政策上の立場を明確にするため<sup>16)</sup>に出されたもののように思われる。

この声明を具体化する仕方として、アメリカ政府は、一方で IATA 体制にチャレンジし、他方、アメリカ政府の方針を体現するような二国間協定の締結につとめるといふ二正面作戦を展開した。前者は、1978年6月、CAB が IATA とその関係者に対して、IATA の輸送会議 (Traffic Conference) の決議とそれに関連するとりきめは、もはや公益に適うとは考えられず、それ故これを承認すべきでないという調査結果を最終的のものにすることについて、いわゆる Show Cause Order を発出した。その経緯と経過、評価などについては別稿で触れることとするが、後者、すなわち二国間協定を通じての規制緩和の推進については、この稿の30ページ以下で述べる。

さて、国内航空の分野で、1978年10月に、航空会社規制緩和法 (The Airline Deregulation Act) が制定されたことの意義は大きい。それは、要約すると、国内線にあっては、形式上で運航適格 (fit, willing and able) と認められる航空会社には、CAB の事前承認なしに新路線への参入を認め、また5%までの運賃引上げと50%までの運賃引下げにも、CAB の認可を不要とするというものであった。それは、また、CAB の権能の段階的縮小と、CAB 自体が——議会が別段の行動をとらない限り、1985年1月1日に——廃止されることを規定する。そして、CAB が国際航空に関し

16) この政策——声明——の背景として Taneja の述べているところは、適切であるように思われる。すなわち、

「1. 多数の経済学者が、過去の規制秩序 (regulatory regime) は過度に保護主義的であって、高運賃を結果したと考えている。

2. 行政当局は、バミュダ II が保護主義的であると考えている。いずれにせよ、それはたしかにイギリスの航空会社にいっそう多くの利益を与えた。

3. アメリカの航空会社は、北大西洋市場においてシェアの減少を経験してきた。

4. アメリカの国内の規制緩和の初期の業績がバラ色に受取られたことと、ロンドン・ニューヨーク間市場における Laker のスカイトレーンの最初の成功に励まされて、アメリカの政府は同様な政策を国際的にも実施したいとしている。

5. 低運賃は、疑いもなく、公衆の良好な反応、つまり政治的なプラスを作り出している」(Taneja, *ibid.*, p. 55).

てその時までには持ち続ける権能は、これを運輸省(Department of Transportation, DOT)に移すことにする。

こうして、アメリカの国内航空市場は、産業政策上特筆するに足る政策転換実験の場となった。新政策がどのように実施され、どのような成果をおさめたか、また今後の見通しはどうかということについては、多くの人の注目するところであり、また国際航空における規制緩和にも影響するところが大きい<sup>17)</sup>が、しかしこの稿の直接に対象とするところでないという理由で、ここではそれについてこれ以上触れない。

アメリカ政府は、こうして、国内と国際の両分野にわたっての航空市場の規制緩和に乗出した。その際アメリカ政府は、国内分野での実験の成功——少なくとも1978年から79年の時点ではそう見えた——に自信を得て、国際分野にそれをおしひろげようとした「ふし」がある(Bailey, E. E., 脚注17参照)。

いずれにせよ、アメリカ政府は、高く掲げた航空交渉政策にもとづいて各国との間に新しい航空協定の締結を進めた。すなわち、1978年3月オランダ、78年7月イスラエル、78年9月韓国、78年11月西ドイツおよびベルギー、79年6月シンガポールおよびタイである。

これらの協定の特徴としては、輸送力制限の撤廃、複数企業指定の再確認、運賃条項としては発地国方式(対ドイツ・オランダとの協定)あるいは二重不認可(double disapproval)方式——航空会社申請の運賃は、両国政府ともに不認可に合意しない限りは有効とする方式。ベルギーの場合——、さらに、第3、第4の自由(自国積みの客貨・郵便物を相手国に下ろす自由、および自国向けの客貨・郵便物を相手国で積込む自由)を中心とするチャーター輸送の自由化などの内容が盛り込まれている<sup>18)</sup>。

17) たとえば以下の文献などが、この問題について、それぞれの角度から興味ある分析を行なっている。

Freeman, J. W., State Regulation of Airlines and the Airline Deregulation Act of 1978 (Journal of Air Law and Commerce, 1979, p. 747 以下)。

Bailey, E. E., Deregulation and Regulatory Reform of U. S. Air-Transportation Policy (in "Regulated Industries and Public Enterprise", 1980)。

Panzer, J. C., Regulation, Deregulation and Economic Efficiency: The Case of CAB, (American Economic Association, May, 1980)。

久野仁史「航空規制緩和と政策の『中間期損益報告書』ていくおふ、1981年7月。

植草益「米産業界を襲う規制緩和の嵐」エコノミスト、1981年12月15日号。

Callison, J. W., The Airline Deregulation Act of 1978, (in "Airline Economics", edited by James, G. W., 1982) など。

18) これらの協定の中で最も自由主義的と見られる内容を持つものは、韓国やベルギーとの間の協定であるが、ここでは重要性の観点から、「かなり自由主義的」とみられる西ドイツとの協定の方をとり上げてみる。

アメリカ・西独協定の中で、とくに規制緩和の見地から注目される点を特記すれば以下の通り。

1) 路線では、相手国内地点としては西ドイツ側に12地点を与え、アメリカ側には無制限。以遠権は、西ドイツ側には大体において無制限、アメリカ側には無制限。

2) 輸送力では、指定企業数は双方無制限、規制方式として、便数は原則として双方に無制限、相手国内での機種変更(change of gauge)の場合については、往航便(outbound flight)の出発便の総輸送力が到着便のそれを上まわらず、かつ復航便(inbound flight)の出発便の総輸送力が到着便のそれを下まわらないこと。配分については、競争のための公正な機会を与えることを原則とし、各締約国は、他方の締約国の指定航空企業の運営する業務に不当な影響を及ぼさないよう相手国の利益を考慮に入れること。↗

合衆国政府が、この種の協定を結ばせるためにめぐらした策略が、はからずも、それについての CAB 内部資料が新聞に洩れるという形で明らかにされるといふ事件もあった。それは、「たとえば、ベルギー・オランダ・西ドイツ〔との協定締結〕は、イギリスに対して圧力をかけるのに使いうるであろう」し、また、「韓国〔との協定締結〕は日本に圧力を与えるであろう」というたぐいのことであったが、漏洩という失策もあって、アメリカ政府の思わくは、必ずしも期待通りには進まなかった (Taneja, *ibid.*, p. 64)。

逆に、アメリカ政府は、(制限的・保守的な国際航空政策の採用を1978年10月に宣言した) オーストラリアとの間には、輸送力について一種の了解事項を織込んだ暫定協定を結ぶ(1978年12月) というような弾力的な姿勢も見せている。<sup>20)</sup> さらに発展途上国、たとえばフィリピンとの間の協定(1980年10月)<sup>21)</sup> にも幾分妥協のきざしが見られるし、社会主義国たとえば中国との間には、明らかに制限的な輸送力条項を持った規定が結ばれている(1980年9月)。<sup>22)</sup>

そして、アメリカ政府がこのような弾力的な対応を認めようとしていない先進国側の日本やフランスなど幾つかの国々の政府は、アメリカ政府の推進する競争主義的政策に対する反撥の態度を強めた。<sup>23)</sup>

さて、カーター大統領の署名によって1980年2月に発効した国際航空輸送競争法 (International Air Transportation Competition Act of 1979) は、1958年の連邦航空法の第2節の102(a) および(c) の条項の改正を内容とするものであるが、その重要性も軽視しえない。

これは、上述した1978年の航空会社規制緩和法の国際版であって、まず、国内路線の場合と同様に、その申請航空会社はその路線の運航に適格であり、公衆の便宜と必要に適う限り免許が与えられることにした。

つぎに、この法律は、標準国際線運賃レベル (Standard Foreign Fare Level, SFFL) という考え方を打出している。これは、CAB が、区間および運賃種別ごとに、CAB が入手しえた合理的な資料にもとづいて設定するというものであって、その後は、燃料費に関しては2か月、その他コスト

しかし原則として相手国の輸送力を制限しない。

3) 運賃では発地国主義 (country-of-origin rule) の採用。運賃は指定航空企業により定められ、政府介入は i) 略奪的または差別的慣行の防止, ii) 独占力の濫用からの消費者の保護, iii) 直接的または間接的な政府の補助および/または援助による人為的低運賃からの航空企業の保護の場合に限られる。

4) チャーター運航は発地国主義。第3・第4の自由を根拠とする権利行使ができるものとする。

19) 「航空運送の国際協定に関する調査報告書」(1980年3月) pp. 40-41。

20) 「航空運送の国際協定に関する調査報告書」(1980年3月) 33ページ。

21) 「航空運送の国際協定に関する調査報告書」(1981年3月) 9ページに見られる見解。ただし、Taneja, N. K., *Airlines in Transition*, p. 63 は、これを procompetitive agreements のひとつと見ている。

22) 米中協定については「航空運送の国際協定に関する調査報告書」(1981年3月) p. 207 以下、とくに217および232ページ。

なお、アメリカ政府の procompetitive な国際航空政策に対して発展途上国の抱く危惧ないし問題については、たとえば Taneja, N. K., *U. S. International Aviation Policy*, p. 67 以下。

23) Bailey, E. E., *Deregulation and Regulatory Reform of U.S. Air-Transportation Policy (Regulated Industries and Public Enterprise)* 1980, p. 50 など参照。

に関しては6か月を超えると、CABはこのレベルを再調整する権限を与えられている。ただし、この際、国内線と同様な形で、SFFレベルに比べ5%高を上限とし、50%安を下限とする範囲内での運賃改訂申請に対しては、CABはこれを認可するものとする。もちろん、低運賃促進の趣旨にできるものである。

なお、この法律の性格の一面を強くあらわしているのが、CABによる報復措置の規定である。アメリカの航空会社に対して外国政府または外国航空会社が、不公正で差別的、略奪的、反競争的な行動をとっているとCABが認める場合、公益のためそれを排除する行動をとりうる。その行動は、外国の航空会社への運営免許や賃率認可の拒否、修正、さし止め、とりけしなどにわたるものであるが、それには大統領の承認を必要とする。

この規定は、とくに注目に値する。アメリカ政府は、その後の航空交渉にあたって、この報復条項を後楯として、自国権益の伸長に通ずるような自由化政策を強く押出す傾向がいつそう目立つようになってきたからである。

こうして、アメリカ政府の国際航空規制緩和政策は、その発展のプロセスで、ニュアンスを異にするいろいろな側面を見せてきている。もっとも、この政策の熱心な推進者であったカーター大統領を引継いで1981年1月就任の、レーガン大統領自身の国際航空政策は、まだあまり明らかにされていない。

現実の問題として、燃料価格の上昇を中心として、コスト面の圧迫が続く一面で、世界的な航空需要も依然低迷している。この間に、規制緩和の波に乗って躍り出したレーカー航空の破綻があり、アメリカはじめ、国際航空従事者の諸会社がほとんど軒並みの経営不振に陥ったという事情も軽視できない。政策的には規制緩和推進の立場を採るレーガン氏が具体的に打出す政策の方向が注目される。

なお、これに関連して、アメリカ政府が、ヨーロッパの22か国の加盟(1982年現在)する欧州民間航空会議(European Civil Aviation Conference, ECAC)との間に進めている北大西洋定期航空運賃交渉の帰趨も注目に値する。

それは、ヨーロッパの主要空港とアメリカの主要空港との間の定期航空旅客運賃について参照運賃(reference fare)を両者間の協議にもとづいて設定するとともに、1等・ビジネス・エコノミー・割引(discount)・大幅割引(deep discount)という5つのカテゴリーのそれぞれに対して、この参照運賃に対する比率を一定のパーセンテージ幅であらわすという方式(pricing zone方式)であって、これらに、さらに、基本的(base)期間、ピーク期間などの季節差をも規定する。このような運賃決定方式の導入については、ECAC加盟国の中でベルギー、西ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、オランダ、ポルトガル、スペイン、イギリス、ユーゴスラビアの10か国だけが参加の態勢にある<sup>24)</sup>。このような運賃設定方式は、アメリカ政府の従来の主張にかかる(企業に運賃設

定のイニシアティブを与えようとする) 競争的運賃設定方式とはかなり異なるもののようにも見える<sup>25)</sup>が、それがはたして同政府の規制緩和政策に対してどのような関係に立つものか、またそれがレーガン大統領自身の国際航空政策の方向を具体的に示すものか、いずれにせよ、今後の考察によって判断を下されるべきもののように思われる。

### 3. 規制緩和政策についてのコメント

#### (1)

アメリカ政府の一連の国際航空規制緩和政策については、今日のところ評価が大きく2つないし3つに分れているようである。すなわち、一方、アメリカのCAB自身の自信は当然として、この政策を支持するエコノミスト・グループ<sup>27)</sup>や消費者団体があり、他方これに強く反対する業界、とくにヨーロッパの多くの国ぐにや日本のエアライン、およびこれら諸国の政府という区分である。さらに、つけ加えれば、一時これに強く反対し、その後は賛否の間を揺れ動いているかにみえるアメリカの航空業界を別に区分することもできよう。

ここで、ヨーロッパ航空業界の反応ぶりを瞥見しておく、たとえば Air France の Pierre Giraudet 氏は、まず、「しかしわたくし達は、真にこの〔規制緩和の〕問題について意見を述べる資格があるであろうか。Air Franceの chairmanとして、また今年(1981年)の IATA の Presidentとして、わたくしは、そのように〔あるというように〕考えるべきであったろう。しかし、法律と経済学の理論家達が、航空輸送の専門家達 (professionals) をその論議から締め出そうと試みて以来、わたくしには有資格者としての確信が危うくなった」と云い、「従ってわたくしがこの論議に参加し、Friedrich von Hayek, Milton Friedman や同様の人びとのような権威者によって後押しさ

24) NAP/3-Report, 1982年5月2日付による。

25) この pricing zone 方式は、エアラインの申請にかかる運賃を、関係国政府が認可する基準を示すものと理解してよいと思われるが、その中核である reference fare が、形の上では上述 (31ページ) のアメリカ政府の標準国際線運賃レベル (SFFL) と似ていながら、それが関係国政府間のとりきめによって具体的に設定されたものである点、またその変更の基準が示されていない点などを考慮するとき、この方式を規制緩和の方向に従うものと見るべきか、それとも新しい規制の形と見るべきかについては、今後の運用いかんが大いに影響してこよう。

26) たとえば Kahn, A., Deregulation of Air Transportation—Getting from Here to There, in “Regulating Business: The Search for an Optimum”, published by the Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1979; Bailey, E. E., 上述 (p. 26脚注) 論文; Bailey, E. E., Deregulation, of U.S. Passenger Air Transportation, presented at the International Symposium on Policy for Regulated Monopolies and Public Enterprises, Brussels, June 14-16, 1979 など。

なお、われわれの見やすい形のものとしては、Kirkstein, David, 「米国の航空政策と今後の展望」(全日空の発行にかかる季刊「ていくおふ」1981年1月号)がある。

27) その中には、Milton Friedman 氏 (たとえば Free to Choose, 1979, 訳pp. 318-319) も数えうる。これに対して、J. K. Galbraith 氏は、IATA の第36回年次総会における講演で、国際航空の規制緩和を批判した (Airline Newsletter, 1980年12月15日所載。日本航空調査室「情報」1981年2月4日)。

れている新自由主義経済の理論家達に対して、ひとりの専門家として話をしようということは、まったく押し強いことなのである」と述べ、規制緩和政策がこの業界についての素人によって推進されていることを——皮肉に——指摘する。

彼の主張は、1) 規制緩和の結果、各航空会社は比較的不採算のルートを手を離れて好採算のルートにだけ集中することになり、弱小ルートの運賃上昇と、競争激化の結果の財政悪化を導くにいたること、2) 市場撤退を自由にするといっても、自国の貿易の成長にとって必要なのはやはり自国の航空会社であり、そのことは、ヨーロッパ諸国政府の態度の中に現実に示されている、3) 最良の顧客だけをすくい取る (skim off) 外国の限界的航空会社のある場合、これと競争するエアラインはどうしても同様に低額の運賃を設定せねばならず、その損失は結局納税者の負担に帰する、というのである (ITA の資料, No. 25/6, July, 1981 による)。

規制緩和は、国際線従事のアメリカの航空会社にとっても、必ずしも手をあげて歓迎すべきものとはいえなかった。PAA の社長 (chief executive) として高名な W. T. Seawell 氏は、1981年1月発行の雑誌で次の趣旨のことを述べている。すなわち、CAB が自由主義の突破口の成功例とみている合衆国・オランダのルートでも、第6の自由によって強化された KLM との競争に堪ええず、PAA はせっかく獲得したアムステルダム・ルートから撤退したし、ブラッセル・ルートでも同様な窮境にある。また、自由化した北大西洋ルートでは合衆国のシェアが減少したのに、逆に、自由化に反対されている南米ルートでは、合衆国は依然半ば以上のシェアを保ち続けている。<sup>28)</sup>

わが国の航空業界からも、当然、強い反対の声が上っている。上述 (p. 28) の「合衆国が国際航空交渉に際して採るべき態度」についてのコメントとして日航がファイルした文書には、以下の趣旨が述べられている。すなわち、1) 競争が政策の目的ならば、その前提として、外国企業——この場合は日航がそれに当る——に対し、アメリカの企業と同一市場に参加しうる均等な機会が与えられるべきである。2) 市場の競争原理だけに完全に委ねられた無制限の競争は、国際航空システムの秩序ある発展を妨げる。その理由として、a) 各国は外交・経済発展・国防の上で自国エアラインの発展策を採っているため、強国のエアラインだけが市場に勝残る。b) 航空輸送は在庫がきかないので、供給に過剰が生ずると安売り競争の結果国際航空は崩壊する、c) 環境保全・公害防止が強調され、また日本のように空港に物理的制約のあるような状況下では、無制限な供給は許されない。3) チャーター業務は定期輸送の負うような運航義務を負わないので、チャーターの完全自由化は定期業務に著しい損害を与える。4) 運賃は企業の経済的安定を脅かすほど低いものであってはならない。安全性維持、機材更新・拡大の可能なレベルでなければならない。それは企業と政府の秩序的

28) 同氏は当初規制緩和を支持し、その後その経過を見てから意見を变えたといわれる (ITA, editorial, 1981-21, p. 519)。

29) "Is the U. S. Sabotaging Its International Airlines?", International Business Week, 16 Jan. 1981.

アプローチによって可能となるものであり、アメリカのこの政策の一方的押しつけによって期待されるものではない。5) 各主権国の国際協力をベースとする秩序ある市場の確立と、公正な競争および機会均等の下での健全経営を可能にする政策こそが選択されるべきである (季刊おおぞら, 1978年冬季号, p. 78 以下)。

また、とくにアメリカの国際航空輸送競争法 (本稿 p. 31 参照) 成立後のコメントとしては、日航の当事者は、それがアメリカの「強者の論理」による自国政策の押しつけであって、「到底受け入れられるものではない」とする (中田憲一「米国『国際航空輸送競争法』の成立」, 季刊おおぞら, 1980年夏季号, p. 62 以下)。

総じて、業界からのこれらのコメントが、基本的に自らの利害の立場からなされていることは否定しえないが、それらの背後にある政府もまた、アメリカの規制緩和政策については批判的である。たとえば、日本政府の見解はつぎの通りである。

「アメリカの唱える国際航空における徹底した自由競争主義については、1) 航空のように公益性の高い分野において無制限にこれを認めることは、こうした公益性を害するおそれがあること、2) 運賃、輸送力の自由化により、過当競争や資源の消費につながるおそれがあること等の問題があり、特に我が国のように燃料、環境問題等による諸制約が特に厳しい場合には、現実の問題としてかかる自由競争主義の実行可能性は乏しいといえよう」 (昭和56年度「運輸経済年次報告」 pp. 194-195)。

アメリカ政府のこの国際航空政策をめぐる、幾つかの国際航空会議が開催されている。それらのひとつとして、1979年5月に、ニューヨークで開催された「民間航空——その経済的将来。世界的な視野で」と題する会議のシンポジウムにおける Ross Stainton 氏 (British Airways) の報告が注目をひいたといわれる。彼は、国際航空における規制緩和がうまく機能しない理由として次の5点をあげる。「1) 顧客のニーズ——それは国際的に大きく異なり、その多くのものは調整や協力にもとづく諸便宜 (facilities) を必要とする。2) 国際的に受諾されること——どのような国でも、他国が同意してくれなければ自分流のやり方を主張できない。オープン・スカイは、一般的に受け入れられている哲学ではない。3) 国家的に受諾されること——先進国でも発展途上国でも、政府はそれらのエアラインを国民的資産と考え、それらのエアラインを他国の巨大輸送業者によって支配されることを許そうとしないであろう。4) 合理的成功の証明——価格引下げは短期においてはほとんど常にひきあうが、輸送力の増加は座席効率の低下、高費用と価格構造の崩壊に引続く利潤の減少をもたらすであろう。合衆国の国内の規制〔緩和〕政策の最初の真実の結果を知るのにさえ、少なくともそれから4年間を要するであろう。それ故、この実験からの早急な結論を、国際航空輸送にそのままあてはめることはできない。5) 交通システムの完全性——エアラインは、空港、交通管制設備、地上取扱、貨物および旅行者設備のために、自身の統制外の人びと (agents) に依存せねばならないので、自己充足的 (self-contained) のものではない。このように規制緩和されてしまうと、高度



に競争的となったエアラインは、これを支えるサービスの非競争的な供給業者の独占に効果的に対抗しえない」(IATAのAir Transport ManagerであるJohnston氏による同会議の抄録による)。<sup>30)</sup>

## (2)

さて、これら各種のコメントは、いずれも、アメリカ政府の規制緩和政策の諸側面を、それぞれの立場において描き出している。しかし、それらを通じて規制緩和政策の全容を捉え、あるいはそれらコメントの立場を理解するためには、なお、若干のコメントをつけ加える必要がある。

そこで、つぎに、この規制緩和政策が、アメリカ政府によって、とくに1977年以降、強力におしすすめられた背景を、もう一度考えてみたい。

第1に、国際航空における市場構造の変化が注目されてよい。その一端は、国際定期航空市場におけるアメリカ航空の割合の低下という形で現われている。たとえば1947年においては世界の50%を超えるシェアを占めていたそれが、1975年には20%を割るようになったといわれる(中田憲一稿、「米国『国際航空運送競争法』の成立、季刊おおぞら、1980年夏季号、p. 62)。

このような市場構造の変化に対応して、その実力が相対的に向上した(アメリカ以外の)主要国からは、その実力向上に見合うような対米航空協定を要求する動きが現われた。これに対して、規制緩和と「国際航空輸送競争法」が、アメリカ側からする市場構造変化対応策であったという一面は、たしかに蔽いがたい。

市場構造のもうひとつの変化として、国際航空旅客の増加が続いた中で、かつてはその主力であったビジネス客の増加よりも、非ビジネス客の増加が急であった。そこで一方でチャーター輸送が増し、定期航空客の中でもとくに低運賃を強く望み、そのためにはサービス提供条件のきゅうくつ化も甘受するという客層が増した。このような変化に対応するためには、定期航空運賃の弾力化を含めて競争条件の見直しが必要であると考えられ、そのためにも規制緩和が——それがアメリカの定期航空会社の利益にも適うことも考慮された上で——強く主張された<sup>31)</sup>とみてよからう。

つぎに、この規制緩和が、アメリカの国内産業における一連の規制緩和政策の延長線上にあることについても、重ねて触れておきたい。もともと自由企業をたてまえとするアメリカ経済にとっては、1887年の州際商業委員会の創設に始まる一連の州および連邦統制の導入や、1930年代の不況時における市場への政府介入の強化は、いわば一種の異物であって、しかも規制はその存続とともに

30) 原文には「non competitive supplier of non-supporting services」とあるが、本文のように訳した。

31) ドイツ Luft Hansa 航空の Günther Becher 氏は、近年における(ほとんど無規制の)チャーター航空の発達と、各種の政府規制に服する定期航空との間の調整を図るため、1977年以来 ICAO (その特別航空輸送会議)において努力が重ねられてきたことに触れた後、アメリカの新国際航空政策は、チャーター航空と定期航空の両者を自由主義の観点から包括的に扱う試みであると評している(“Entwicklungs-tendenzen in der Marktordnung des Internationalen Luftverkehrs, in Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 50 Jg., Heft 1, 1979, S. 3 以下)。

とかく硬直化を招き、市場関係の変化によっては、その桎梏と化する。今日の産業規制は、むしろ産業の能率発揮を阻害しているとの疑いから、1970年代に入り各種の規制調査が行なわれ、その結果多くの経済学者が規制緩和をよしとする見解に組みし、消費者団体もその方向に圧力をかけたので、その後、産業界における規制緩和があいついだ。

とくに国際航空市場を競争原理のもとにおこうとする考え方が、1944年のシカゴ会議におけるアメリカ政府の姿勢にうかがわれることを上述したが、それは1928年のパン・アメリカン航空条約(Pan-American Aviation Conference)にすでに現われている。国際海運のように、市場競争上アメリカ企業の不利が明らかであって、国益を名として自国海運業保護・助成策の採られている分野さえも、独占禁止法からまったく自由とさせないというアメリカ政府の態度を、われわれは、1952年のIsbrandtsen事件と、それを発端とするボナー法の制定などの事情に見ることができる。

この点で、(国内および)国際航空における規制緩和と反トラスト法との関係もまた、注目に値する。もともと、「CABによる規制は、一般に、航空会社は公益事業であって、公共の航空路を利用するし、不可欠の公共サービスを提供するという前提で導かれてきた<sup>32)</sup>」。たとえば、連邦航空法(Federal Aviation Act)の幾つかの条項は、その規程にもとづいてCABによって認可された行為については、一定の条件下で、反トラスト法の適用を免れることを定めている<sup>33)</sup>。しかし、規制緩和後は、「航空業は〔反トラスト法適用という〕新しい事柄と結果とを考慮しながらその行動にアプローチすることが必要となるであろう<sup>34)</sup>」。

このようにみえてくると、アメリカの規制緩和政策は、さき(36ページ以下)に見たような、産業構造変化に対する単なる対応策というよりは、はるかに奥深いものであって、いわばアメリカ社会、アメリカ産業に支配的な考え方に根ざす面を持つ。また、国際航空輸送競争法の中で、とかく日本などによって強く反撥されている報復条項でさえも、1817年の航海法(Navigation Act)によって先駆され、その後も対外政策の基調のひとつとなっている相互主義の表現でもあるといえよう。これらについての考慮を欠いては、アメリカの規制緩和策を適切に理解するということが、とうてい不可能であろう。

(3)

結局、アメリカ政府によるこの国際航空規制緩和政策の推進が、やや性急な感じをとくに外国の関係者に与えたという印象は、避けがたい。IATAの否認という形でのチャレンジに大きな成功をかちとれなかったアメリカ政府が、今度は二国間協定の場において、競争的秩序の早期実現を期し

32) Beane, J. L., Antitrust Implications of Airline Deregulation (Journal of Air Law and Commerce, Summer 1980, Vol. 45, No. 4), p. 1025.

33) *ibid.* p. 1011.

34) *ibid.* p. 1026.

ているもののように思われる。しかし、いうまでもないが、国際航空市場にあっては、参加企業の活動が、それぞれ所属国の利害に大きくかかわる。多元的な価値観にかかわるという意味で、国際市場政策は、国内のそれとは異なっていて、効率と公正というような規準だけでは律しえられない。つまり、あくまで関係国政府との間の利害関係の調整を前提として推進されねばならないという配慮について、アメリカ政府——さらにはアメリカの論者——の側に欠けるものがあるように感ぜられる。

とくに、競争的秩序を円滑に機能させるためには、アメリカ側の関心の強い輸送力や運賃設定の自由化と並んで、たとえば(以遠権を含めての)路線許与の面でも、二国間協定の両当事国の企業が合理的競争を展開することを可能とさせるようなフレームワークを設定することが前提とされねばならない。このことは、とくに大国と小国との間の場合や、何等かの事情で両当事国の片方に不利な——との主張のある——協定が維持されている場合には、大きな問題となる。

ここで、合理的競争の基盤という場合、その下敷には資源の合理的配分の観点がおかれていることは当然ながら、そこに国家的利害ないし国家的関心(national interest)が大きくかかわるところがあることが考慮されねばならないし、また、互いにつねに現実のパフォーマンスの分析を通じて判断するという姿勢を保ちながら、関係国の合意のもとにそれが形成されねばならないものと考えられる。もっとも、資源の合理的配分とか国家的利害といっても、それは論者によって多義にわたるので、その統一的理解を確立するために、関係国間においてねばり強い研究と努力が望まれるわけである。なお、このような問題の解決に資するような手法の検討の場としてふさわしいもののひとつにICAOがある。事実、ICAOの特別航空輸送会議(SATC)や、国際航空運賃パネル等が、「航空の新しい枠組を模索し、問題解決の手続を見出すべくチャレンジを開始している」<sup>36)</sup>といわれる<sup>37)</sup>。そこにおける建設的な論議とその成果が期待されるわけである。

また、同様な問題が国際海運についてもある。そこでは、今日、主として発展途上国のイニシア

35) 競争促進政策を支持する論者にとっては、そのような制度面についての考慮が欠けていることが多い。たとえば、J. R. Meyer氏の論文は、この政策の配分的(distributional)な意義に触れ、以下のように述べ、問題の一端に——政策上の意義の乏しい形であるにせよ——言及しているが、そもそも二国間協定が、そのそれぞれの国の企業にどのような枠組み(たとえばルートへの参入)を制度的に認めているかという、かんじんの点が看過されている。

「……諸政府が、一般に、それらの国民の利益を守る合法的な義務を——たとえそのことが全地球的な観点からしては非効率であろうとも——負うとみなされていることは意味深い。もちろん、このような全地球的な非効率の存在するところでは、利得者から徴される税金で損失者に補償し、両方とも以前よりよい状態にするということは可能である。しかし、これらの移転(transfer)を実施することは、とくに国際的な関係にあっては、まったく不可能であろう」(Meyer, J. R., *On the Problems of Maintaining Competition in International Air Transportation*, [Transport Research for Social and Economic Progress, Vol. 1., ed. by Yerrel, J. S., 1980] pp. 601-602).

36) 竜崎孝昌「ICAO第二回運送会議の成果」季刊おおぞら、1980年夏季号、p. 61.

37) 「航空運送の国際協定に関する諸査報告書」(1980年3月)47ページ以下、同名の報告書(1981年3月)96ページ以下など参照。

タイプで、定期海運についての貨物割当て (cargo-sharing) という考え方が、次第に力を得つつある。このことが、国際定期航空の市場秩序になにかがしかの影響を及ぼしていくことになるか、またヨーロッパ共同体(EC) や南米自由貿易連合(LAFTA) のような組織が今後どのような共通交通政策を打出してくるかというような事情も考えあわされねばならない。

## 追 記

政策の評価は、結局は、その成果の検討を通じてなされることになる。ここでは、とりあえず、航空旅客数の推移を眺めてみる。<sup>39)</sup>

アメリカ合衆国との間に規制緩和の方向を打出した協定を結んだベルギーと西ドイツ、規制緩和に関してはやや消極的な協定の結ばれているイギリス、規制緩和について非常に消極的にみえるフランスと日本という国々について、アメリカとの間の航空旅客の推移をみると別表第1の如くである。<sup>40)</sup> それにもとづいて、かりに1977年と81年の数値を比較すると、およそ以下のような傾向を窺取することができるように思われる。ただし、そのことを、この稿の所論ととくに結びつけて論ずるほど、ここでの解析は熟していない。

- 1) 定期旅客に関する限り、ベルギーや西ドイツとの間の旅客増加率は、フランスや日本との間のそれを上まわる。
- 2) しかし、これらの増加の中には、チャーター旅客の吸収がかなり含まれており、チャーター旅客を含めた全体の旅客増加率を比べてみると、ベルギー以外の4か国との間ではあまり差がない。
- 3) ベルギー・西ドイツ両国——およびフランス——については、アメリカのエアラインの進出が著しい。
- 4) 全旅客の中でアメリカ人の占めるシェアが、これらいずれの国との間においても減少している。

38) もっとも、この問題についての各国のスタンスは必ずしも一様でない。しかも、同じ国が、一方国際海運については procompetitive であり、他方国際航空についてはやや protective という例も見られる。

39) 政策成果の検討には、それによる企業者や消費者——しかもこの場合、関係国それぞれについてのそれ——への利害が明らかにされねばならず、そのためには、価格や価格割引の推移、エアラインの収入や経費、公共補助——あるいは内部補助——の有無や採算、その産業の安定的発展の成否、サービスの質、安全性、公害などについての考察を欠きえない。しかし特定の国際ルートについてのその種の資料はなかなか得られないので、ここではまず、考察を旅客数の推移に限った。

40) アメリカとの間に結ばれている協定の性格のちがいで、それらの国との間における航空旅客数の増加を比較しようとする試みの例としては、Taneja, N.K., *Airlines in Transition*, 1981, p. 60 以下など。

別表第1 アメリカ合衆国と5か国との間の航空旅客数推移

(単位 千人)

		定期旅客						合計	チャーター 一旅客	総合計
		アメリカ機			外国機					
		アメリカ人	外国人	計	アメリカ人	外国人	計			
ベルギー	77	11	2	13	76	74	150	165	67	232
	78	16	7	23	77	83	160	189	23	212
	79	50	54	104	97	131	228	332	28	360
	80	70	131	201	147	147	262	464	9	473
	81	61	112	173	162	162	297	469	18	487
西ドイツ	77	299	82	381	333	271	604	987	690	1,677
	78	327	109	436	374	326	700	1,136	723	1,859
	79	441	193	634	413	443	856	1,490	566	2,056
	80	657	293	950	456	543	999	1,948	378	2,326
	81	672	341	1,013	479	588	1,067	2,080	251	2,331
イギリス	77	1,143	685	1,828	650	670	1,320	3,146	938	4,084
	78	1,470	923	2,393	980	1,073	2,053	4,447	619	5,066
	79	1,463	1,184	2,647	1,023	1,332	2,354	5,002	295	5,297
	80	1,409	1,193	2,602	1,110	1,745	2,855	5,457	349	5,806
	81	1,469	1,432	2,901	1,063	1,939	3,002	5,903	178	6,081
フランス	77	227	110	337	254	286	540	877	273	1,150
	78	266	152	418	256	309	565	983	243	1,226
	79	297	198	495	282	368	650	1,444	209	1,353
	80	299	240	539	273	399	672	1,211	113	1,324
	81	298	279	577	279	411	690	1,268	64	1,332
日本	77	388	701	1,089	227	1,018	1,245	2,335	82	2,417
	78	367	744	1,111	240	1,214	1,454	2,564	15	2,579
	79	409	1,018	1,427	216	1,407	1,623	3,050	43	3,093
	80	391	1,014	1,405	247	1,493	1,740	3,136	90	3,226
	81	402	970	1,372	296	1,685	1,981	3,353	49	3,402

出所：U.S. International Air Travel Statistics, Produced by Research and Special Programs Administration Transportation Systems Center.

別表第2 1977年から81年にかけての航空旅客成長倍率

	定期旅客					チャーター 一旅客	総合計
	アメリカ機	外国機	アメリカ人	外国人	計		
ベルギー	倍 13.0	倍 2.0	倍 2.3	倍 3.6	倍 2.8	倍 0.3	倍 2.1
西ドイツ	2.7	1.8	1.8	2.3	2.1	0.4	1.4
イギリス	1.6	2.3	1.4	2.5	1.9	0.2	1.5
フランス	1.7	1.3	1.2	1.7	1.4	0.2	1.2
日本	1.3	1.6	1.1	1.5	1.4	0.6	1.4

別表第1より作成。