

航空会社経営破たん時の旅客保護に関するEU法制

工藤 聡 一

- I 序説
- II 航空旅客の権利保護に関する欧米の立法動向
- III 経営破たんに伴う欠航と旅客保護
- IV 結語

I 序説

欧州単一航空市場 (Single European Aviation Market)⁽¹⁾の実現は、欧州連合 (European Union, EU) 域内及び第三国間の航空運輸の顕著な増加を招いた。多くの新規

参入事業者が次々と表れ、路線が種々開拓されて就航便数が増加し、こうした競争促進の積極的効果として航空券は値下がりした。しかし消費者にとって歓迎すべき成果の反面で、単一市場は、競争激化の負の側面をも投影せざるを得ず、消費者の誤認を招く安売り広告が横行しウェブサイトにおける価格表示の適正化が望まれたり、オーバー・ブッキングが搭乗不能旅客を生み出しこれへの正当な補償が望まれたりといった具合に、旅客権利保護のための規制をも呼び込むこととなった。旅客の権利の相当の部分は既にEUレベルで保護されているが、

パッケージ旅行等から独立した航空券 (Stand-Alone Ticket) の購入者が当該航空会社の経営破たんによって立たされる苦境に救済の手を差し伸べる仕組みのように、未だ法制化の途上にある領域もある。このことは、旅客の志向が航空会社等のウェブページを利用したテラーメイド型へと移行しつつあるなかで、旅行代理店主導のパッケージ旅行を中心に保護を与える現行指令 Council Directive (EC) 90/314/EEC²⁾とのミスマッチを生んでいる。EU域内でも二〇〇〇年からの一〇年間に計九六件の航空会社の経営破たんがあり、一四〇ないし二二〇万人の利用者に影響が出たとみられる。³⁾ときにそれらはバカンス・シーズンの需要ピークを襲い混乱を助長した。少なく見積もっても一六万八、〇〇〇人の旅客が自宅から遠く離れた場所で立ち往生を余儀なくされ、世間の注目と政策的な関心を呼び起こすこととなったのである。二〇〇九年、欧州議会 (European Parliament) は、「航空会社の破たん時における旅客補償に関する決議 (Resolution on Passenger Compensation in the Event of Airline Bankruptcy)⁴⁾」を採択し、「航空政策の執行を司る欧州委員会 (European Commission) に対して、航空会

社の経営破たん時に旅行先で取り残された旅客の保護を前進させる方策の検討を諮問した。⁵⁾

そもそも欧州における単一市場の形成による航空自由化は、一九九〇年代以降各国が貨客運輸権の解放を積極的に行うようになった、いわゆるオープン・スカイという国際的な潮流の支流をなすものであり、旅客保護という自由化の反動といえる現象もまた、世界各地に共通してみられる。⁶⁾例えばオープン・スカイを政策的に強力に推し進めてきた米国も、ウェブサイトにおける価格表示の適正化、オーバー・ブッキングによる搭乗不能旅客への補償を含め、その法定に積極的である。ただ興味深いのは、欧州、米国ともに、旅客の権利保護を「旅客権利章典 (Passenger's Bill of Rights)⁷⁾」と呼んで体系化の軌を一にするにもかかわらず、航空会社の経営破たん時の旅客保護の議論は欧州独自のものとして展開され、米国においてはまったく欠落していることである。⁸⁾以下本稿は、このような議論の偏在の理由を探る一方、いま欧州においてこの問題に具体的に如何なる方策が講じられようとしているのかを確認しようとするものである。続く本論では、EUの航空旅客の権利保護に関する立法動

向を米国との比較において一瞥した後、目下議論が行われている、経営破たんに伴う欠航に関する旅客保護の在り方について検討する。

なお、本稿の問題意識からは、航空会社の経営の行き詰まりが旅客の移動に甚大な悪影響を及ぼす局面をもって「破たん (failure, bankruptcy)」と捉えるものとし、一般的な破産手続開始原因たる支払不能・債務超過 (insolvency) のみならず、行政機関による運航免許取消処分 (revocation of certificate) をもこれに含めて考えることとする。

II 航空旅客の権利保護に関する欧米の立法動向

(1) 旅客権利章典

大西洋を挟んだ欧州と米国とにおいて、旅客の人権保護、いわゆる旅客権利章典の確立に向けた議論が盛んである。最近では、内水及び海上運送分野にまで保護対象が広げられようとしているが、この動きを一貫して主導して来たのは航空運送分野である。

ビジネスやレジャーで航空機を利用することがもはや珍しいことではなくなり、今日のように航空運送のボリュームがかつてない程に拡大すると、気象条件、技術トラブル等によって一度発生した遅延が機材繰りを乱して玉突き的、雪だるま的に影響が拡大し、基幹空港における慢性的な混雑と相俟って、各地で長時間の遅延、欠航が連続して発生することになる。^⑩ 遅延は軽微の場合もあるが、長時間に及ぶと待機の苦痛がつのり、あるいは旅程の変更・キャンセルを余儀なくされるなど、利用者は多大な不利益を被る。^⑪

極端な例では、二〇一〇年二月二七日、夕方からブリザードに襲われたニューヨーク・JFK国際空港で、翌朝までの一時間間にわたり積雪のため滑走路が閉鎖され、六〇〇便以上が欠航し、数千人が空港で足止めを食らった、というものがある。同日の空港閉鎖では、到着直後の複数の便において、旅客が長時間機内待機を余儀なくされるといふ事態が発生した。使用不能となったトイレからの異臭が機内にたちこめ、飲料水・食料は枯渇し、心身の異常を訴える旅客が続出したと報告されている。^⑫ 隔離された閉鎖空間で身動きもままならない航空

機の一般的性質からして、このような状況の恐ろしさは誰にも容易に想像できる。長時間の事実上の監禁状態が航空機で発生すること、運航再開の目途が立たないまま機内で長時間を過ごすことの困難は、「トラウマの発生を誘発する遅延 (traumatic delay)」の意味をこめて「滑走路遅延 (tarmac delay)」という呼称を与えられることとなった¹³。州際航空及び国際航空に関する立法管轄権を有する米国連邦議会は、すぐさまその問題性を認識して、旅客権利章典の¹⁴重要な要素として、長時間機内待機の禁止を法制化した¹⁵。当該規制の内容は大要次のとおりである。

(長時間機内待機の禁止) 航空会社が、離陸待機等実際に、四時間を超えて旅客を滑走路上の機内に止め置くことは、安全、保安及び交通管制上の理由に基づく場合のほか、禁止される。また、二時間以上に及ぶ機内待機の場合には、十全に使用可能なトイレ及び飲料水へのアクセスを保証しなければならない。航空会社は、そのような事態に備え対応計画を策定する義務を負う¹⁶。

航空旅客の権利保護を前進させた上述立法のイニシアティブをとった米国運輸省の Ray LaHood 長官は記者会

見で、同規則により「旅客は航空会社から正当に扱われる権利を有することになる。：それらはまさに我々の常識が体现されたものであり、旅行者を彼らが期待するとおりに処遇しようとするものに他ならない¹⁷」と、高らかにその意義を謳いあげた。次頁掲出の表1を参照されたい。これは現時点における旅客保護法制の整備状況を示すものであるが、長官が誇るとおり、航空旅客の保護に関し、旅行出発前からその帰宅後まで最も手厚い法制を敷くのは確かに米国である。

ただしここで注目しなければならないのは、項目九、航空会社の経営破たん時の旅客保護である。米国が本問題に注意を払わない一方、欧州は既に一定の立法措置を講じており、本稿が主題とするようにその議論を更に深化させようとしている。オープン・スカイ化した国際航空、燃油高騰によるコスト高、低価格航空会社 LCC の台頭といった要因により、¹⁸航空は今日グローバルな文脈でまさに大競争時代を迎えており、欧州と同程度あるいはそれ以上に航空会社の経営破たんが相次ぐ米国にあって、このことは一見旅客への配慮を欠く対応かに見える。欧州連合閣僚理事会運送部会の Brian Simpson 議長の言

(表1) 航空旅客保護に関するルール (2012年10月現在)

項目	諸国の法令			国際条約
	米 国	欧州連合	その他	
旅行開始前				
1 運航会社（実行運送人）名の通知				
2 提示運賃の最低価格保証	※3	※27	※30	
3 値上げ前運賃に基づく航空券の通用	※23	※13	※30, ※31	
4 保有予約についての変更又は解約の選択※2	※23		※30, ※31	
5 キャンセル時の迅速な払い戻し			※30, ※31	
6 特別な事情による航空券使用制限の緩和	※4			
7 運賃内訳及び付随費用の完全な開示	※5, ※23	※13, ※14	※26, ※29	
8 航空会社の営業及び運航状況に関する情報の提供	※6	※15		※21
9 航空会社経営破たん時の保護		※28		
10 将来の運航混乱可能性についての情報提供			※24, ※30	
11 緊急対応計画、顧客対応ガイドライン、約款の開示	※23			
旅行中				
12 コードシェア・パートナーによるサービスの品質保証	※7	※16		※21
13 遅延、欠航及び目的地変更に関する情報の提供	※8, ※23		※30	
14 一定の条件下で退機が認められることの説明	※23		※30, ※31	
15 長時間の機内待機を含む遅延時の支援	※8, ※23	※17		
16 搭乗拒否についての公正かつ一貫した取扱い	※9	※17		
17 受託手荷物の適時の引渡し	※23	※18	※30, ※31	※21
18 身体障害者、移動困難者に対する適切な処遇	※12	※17, ※20	※25, ※29	
旅行後				
19 監督庁への消費者レポートの定期的な提出	※11, ※23	※19	※29, ※32	
20 旅客からの苦情への真摯な対応	※8, ※23			
旅客補償※1	21 受託手荷物責任限度額の引き上げ	※10	※18	※22
22 受託手荷物紛失時の受託料返還	※23		※29, ※30, ※31	
23 欠航、搭乗拒否時の補償	※23	※17	※29	※21, ※22

出典：Table A- Summary of Consumer Protection Rules, Consumer Protection and Definition of Passenger Rights in Different Contexts, Secretariat, International Civil Aviation Organization, ATConf/6-WP/5, December 7, 2012, available at http://www.icao.int/sustainability/Documents/ConsumerProtection_Table-A.pdf (last visited June 23, 2013) から抜粋，一部改変。

(表1) 注

- ※1 航空会社による旅行後のアクションのうち金銭補償的な措置を細分類したものである。
- ※2 IATA Recommended Practice 1724 (RP1724) on General Conditions of Carriage (Passenger and Baggage).
- ※3 Notice of the Department of Transportation (DOT) based on 49 U.S.C. 41712 and 14 C.F.R. 399.84. ウェブ及び他の営業媒体における開示について規制。
- ※4 Industrial Letter of DOT based on 49 U.S.C. 41712. 欠航時の払い戻しについて規定 (1996年), 同趣旨の通達あり (2001年)。
- ※5 49 U.S.C. 41712; 14 CFR 399.84. 価格表示規制。不公正もしくは欺罔的な実務, 又は反競争的手法の禁止。
- ※6 14 CFR 253.5, 257, 258 & 399. コード・シェア契約及び長期ウェット・リース契約の開示, キャンセル条件の開示。
- ※7 DOT & FAA (Federal Aviation Administration), Code-Share Safety Program Guideline (2006 Rev.).
- ※8 DOT 暫定規則 (2007年)。長時間にわたる滑走路上の機内待機に関する緊急対応計画を策定したり, 30日以内にすべての苦情に応答したり, 遅延発生状況及び苦情件数についてのデータを公表したりといった, 旅客保護の強化を謳っている。
- ※9 14 CFR 250. 座席の過剰販売に関する規則 (2003年, 2008年)。
- ※10 14 CFR 254. DOT は, 国内線における受託手荷物賠償責任限度額を, 2000年に1,250ドルから2,500ドルへ, 2004年に2,800ドルへ, 2007年に3,000ドルへと増額してきている。また DOT は国際コード・シェア便における受託手荷物責任ガイドラインを示している (2009年)。
- ※11 DOT は, 遅延, 手荷物の誤取扱い, 過剰座席販売及び苦情等をまとめた航空旅行消費者報告書 (Air Travel Consumer Reports) を公表している。DOT はまた, 2003年以降, 身体障害者に関係する苦情の抽出もはじめている (14 C.F.R. 382)。
- ※12 航空会社アクセス法 (Air Carrier Access Act) に基づく身体障害に基づく差別的取扱いの禁止である (14 CFR 382)。
- ※13 EC Regulation 1008/2008は, すべての税, 手数料を含む運賃の公表を求めており, 欧州委員会は Directive 93/13及び2005/29に基づき航空券の不公正なウェブ販売や商取引を調査している。
- ※14 誤認誘発広告に対する Directive 84/450は Directive 2005/29によって運用が強化されている。
- ※15 コンピュータ予約運用憲章 (CRS Code of Conduct) が関連の規定を含んでいる (EC Regulation 80/2009 replacing Regulation 2299/89 as amended by 3089/93 and 323/99)。
- ※16 コンピュータ予約運用憲章が関連の規定を有している。欧州民間航空委員会 (ECAC) は勧告を公表している (1996年)。
- ※17 EC Regulation 261/2004は旧 Regulation 295/91を廃止し, 搭乗拒否及び長時間遅延の場合の払い戻しを一般ルール化している。
- ※18 EC Regulation 889/2002は Regulation 2027/97を一部改正し, 受託手荷物についての責任条項を加えている。
- ※19 欧州委員会は, Community Air Passenger Reporting System と称される試験的プロジェクトを立ち上げている。航空会社が任意に情報提供を行う仕組みである (COM (2005) 046)。
- ※20 EC Regulation 1107/2006. 障害者及び移動困難者が航空機を利用して移動する権利を定める。ECAC Policy Statement sec. 5 (Field of Civil Aviation Facilitation) に, 運用の細則がある。
- ※21 1999年モントリオール条約 (Montreal Convention, 1999) Art. 41.
- ※22 1999年モントリオール条約 Art. 22.
- ※23 DOT 規則 “Enhancing Airline Passenger Protections” (DOT-OST-2010-0140) がそれである。
- ※24 Law (France) No 2012-375 of 19 March 2012.
- ※25 Canadian Transportation Agency Decision No. 4-AT-A-2010 (nut allergies) & No. 66-AT-A-2010.
- ※26 Canadian Air Transportation Regulations, Section 116.1. ウェブサイト上の情報についての規則である。
- ※27 EC Regulation 2111/2005. 運航禁止処分を受けた運送人のリストである。
- ※28 Council Directive 90/314/EEC. パッケージ旅行に関する指令である。
- ※29 Consumer Protection Regulation in the Civil Aviation Sector (Saudi Arabia General Authority of Civil Aviation, pursuant to Board Resolution No. (8-99).
- ※30 Rules of civil aviation passenger and baggage, domestic transport (No. 49 Decree CAAC, China).
- ※31 Rules of civil aviation passenger and baggage, international transport (No. 70 Decree CAAC, China).
- ※32 Management measures of consumer complaint in air transport (No. 207 Decree CAAC, China).

葉を借りれば、¹⁹⁾「政策課題のループホール」といえなくもないのである。果たして、このようなコントラストは如何なる原因に由来するものであろうか。

社会に未曾有のパンニックを生じさせ、航空業界に甚大な損害を与えた二〇〇一年九月一日の同時多発テロを契機に、米国政府は、従前に増して航空運送事業の安定のための公的介入を強めた。他方で欧州は、そのような局面でこそ市場主義の貫徹が必要であると強調し、公的な介入を原則として行わなかった。以下、テロ後に欧米によってなされた対応の違いを紐解くなかで、その理由を探ることにする。

(2) 米欧の政策不一致点としての破たん会社旅客保護

同時多発テロの影響を、おそらく他のいずれの産業分野よりも強く受けたのが、航空セクターであろう。あの決定的な日をもって航空産業の基盤が一機に不安定化し、オペレーションのあり方も永遠に塗り変えられてしまった。米国連邦政府及び欧州委員会は共に、その計り知れない影響の一部を緩和するための方策を立法的に手当した。もつとも、地域差を超えた航空の本質的類似性にも

かわららず、米国と欧州とで選択されたアプローチは全く異なるものであった。一方で米国は、短期及び長期の直接的な公的支援を行ったが、他方で欧州は、航空会社が私的なリストラクチュアリングの手法を通じて再生することを促進しつつ、財政的な援助は極端に限定的なものとした。²⁰⁾

大体、如何なる方法によっても、同時多発テロの航空産業への影響を取り除くことはできなかったに違いない。発生直後、連邦航空局 (Federal Aviation Administration, FAA) は、すべての国内線及び国際線の航空便の強制着陸措置に続き、四日間にはわたり民間機の一切の飛行を禁止した。国際航空運送協会 (International Air Transport Association, IATA) の試算によると、航空会社は米国内空域のシャットダウンの四日間だけで約一四億ドルの損害を被った。運航は漸次再開したものの、テロ攻撃が航空需要及び収益に対して悪影響を与えていくことは明らかであった。二〇〇一年九月末時点で、国際線搭乗者は前年同月比二二%減となり、国内線搭乗者は同じく三四%減少した。同試算に則していえば、航空産業は二〇〇一年だけで全世界で一〇億ドルという莫大な損

失を出し、それは米国の七五億ドル及び欧州の一九億ドルの、それぞれ市場規模の損失を含んでいた。²¹⁾そこで欧州及び米国の航空会社は、すぐさま各々の政府に対して、飛行禁止措置及び差し迫った利用旅客減少による損失を軽減するための手当を請願した。米国でも欧州でも、政策担当者は同時多発テロが航空会社を財政的に窮地に追い込む可能性を十分に認識していたが、以下にみるとおり、彼らは航空会社への援助について全く対照的なアプローチを選択した。²²⁾

① 米国の対応

米国は、同時多発テロに見舞われた航空産業を守るため、迅速にかつ包括的な対応を行った。連邦議会は、テロ発生から実に二週間というスピードで、「航空運送の安全とシステムの安定に関する法律 (Air Transportation Safety and System Stabilization Act, ATSSSA)」²³⁾を採択した。ATSSSAは、テロ攻撃の短期及び長期の影響に対処するために四つの方策を講じた。第一に、米空域の飛行禁止及び同年中の航空利用者の減少に起因する損失に対して、五〇億ドル規模の即時補償措置を定めた。

第二に、航空運送安定化委員会 (Air Transportation Stabilization Board, ATSB) を創設し、これに対し連邦債務保証証書を航空会社の長期的な財務安定のために一〇〇億ドルを限度として発給する権限を付与した。第三に、同時多発テロにおいて賠償責任を負うこととなった二社のそれぞれについて、一億ドルの損害賠償限度額を定めた。第四に、テロ発生から最低一八〇日間、民間の戦争リスク保険 (war-risk insurance) に出資し又は同等の制度を政府として直接提供する権限を運輸省に与えた。²⁴⁾

② 欧州の対応

米政府によって約束された広範な援助策に比して、欧州系航空会社に与えられた援助は極めて限定的なものであった。ローマ条約以来競争政策²⁵⁾に関してEU加盟国は、一種の足かせをはめられていた。すなわち欧州の産業の民間所有に基づく競争的な環境を確保するというより高次の目的の下に、加盟国政府が欧州委員会の承認なく民間企業に対して公的支援をなすことは、明示的に禁じられていた。そして同時多発テロが、同条約にいう

「例外的事象 (exceptional occurrence)」にあたることを理解しつつも、欧州委員会は二類型についての支援要請しか認めなかった。まず、加盟国が航空保険料の上昇分をカバーすることを許可した。それはATSSSAにおける戦争リスク保険措置に相当し、航空会社が同時多発テロ発生前のレベルの費用で保険を購入できるようにしたものである。次いで、加盟国がテロ直後の米国空域飛行禁止に直接起因する損失を補償することを許可した。ただしそれには二億ドルという限度額が設定されており、この額は現実には、テロ後の需要低迷によるものも含め最終的に三六億ドルに上ったとされる欧州系航空会社の損失の、ごく僅かな一部分をカバーしたに過ぎなかった。²⁶⁾

③ 米欧の対応の違いの背景

米国と欧州とで行われた同時多発テロ後の航空会社支援は、基本的な姿勢において全く対極的なものであった。米国は政府による私企業経営への介入をこの場合「善」とみ、短期及び長期の両面で航空会社を保護しようとした。対して欧州は、自由放任 (laissez-faire) を政策の基調とし (換言すれば政府の介入を「悪」とみて)、同

時多発テロの直接的影響に対する最低限の手当に支援の範囲を限定して、航空会社が私的な再編によってテロ後の混乱を自力で乗り越えることを求めた。この差異には、少なくとも四つの背景を見出すことができる。²⁷⁾ 第一に、米国と欧州は、同時多発テロの航空業界への影響について異なる認識を有していた。²⁸⁾ すなわち、米国がこれを産業の屋台骨を崩しかねない事態とみた一方、欧州は産業の自助努力で克服可能な出来事とみた。第二に、市場における自由競争を促進する意図を有する欧州委員会と異なり、米国政府は、航空会社への公的支援ないし介入を慣例化してきていた。²⁹⁾ 第三に、米国では、航空会社の再興にテロ攻撃からの復興の象徴という意味を与えていた。³⁰⁾ 第四に、米国と欧州とでは、航空会社の経営破たん後の処理について異なる対応が積み重ねられていた。³¹⁾ すなわち、欧州では航空会社は市場原理の下でスクラップ・ランド・ビルドされるべきもの、対して米国では法的手続下で延命ないし再生されるべきもの、とそれぞれ考えられてきた。

本論の主題との関係で決定的なのは、このうちの第四である。ATSSSAを柱とする米国議会・政府の包括

的で素早い対応により、テロ直後の大混乱の中でおそらく相当に高い確率で発生し得たはずの、米国における航空会社の経営破たん又は運航停止といった事態が結局起こらなかったことは重要である。米系航空会社は二〇〇一年第四四半期に七五億ドルの損失を出したが、連邦政府の直接金融支援によって、初期的な損失のほぼ全部をカバーすることができた。総計で四六億ドルが United 及び American に拠出され、また Delta も五億ドル以上の支援を受けた。直接的な支援に加え ATSSSA はまた、航空産業全体が極度に不安定化した状況下で経営破たんへと転落する企業が発生しないよう、連邦政府による長期債務保証をも規定した。また、連邦破産法のチャプター・イレブンに基づく再建型倒産手続にも十分な蓄積があり、同手続の下、航空会社の運航の継続が實際上妨げられないという見通しも十分に効いた。このような経緯により、突如失われた航空需要、記録的な損失計上、民間保険の入手困難といった異常事態にもかかわらず、テロ直後、主要航空会社に経営破たんして運航停止に陥るようなものは出現しなかった。そして欠航により旅先で立ち往生するような旅客も、また

現れなかったのである。⁽³²⁾

ATSSSA と比べて、欧州委員会の航空会社支援パッケージは極めて大人しいものであった。それは、加盟国政府が航空会社に対して戦争リスク保険を提供することを認め、同時に、FAA の飛行禁止措置に直接起因する損失を填補する、という内容を有していた。航空会社首脳及び加盟国政府からの請願にもかかわらず、欧州委員会はその範囲を超える国家支援を断固として認めなかった。このような対応は、欧州の航空会社首脳にとってそれ以上ない程に冷酷と映ったに違いない。そして実際に同時多発テロの発生から数週間のうちに、Swissair とベルギー Sabena は経営破たんし、運航を停止した。欧州委員会は航空会社がいずれ再編されることになる、あるいは、自由市場の規律に任せる以上そのような再編はむしろ必要となると予想していた。両社の経営破たんはおそらく想像以上に早く訪れたことであろうが、欧州委員会の基本的姿勢に変更を迫るようなものはなかった。Swissair はかつて「空飛ぶ銀行 (Flying Bank)」とまで呼ばれ強い財務体質で知られていたが、一九九〇年代には経営判断の失敗により業績が悪化して

いた。同時多発テロは、その破たんのタイミングを早めあるいは際立たせたに過ぎない。同時多発テロから四日間の飛行禁止措置及びその後の需要低迷が、同社のキャッシュ・フローの危機的低下を招いたのは疑いない。新たな融資を得られなくなったSwissairは、二〇〇一年一〇月に破産し運航を完全に停止した。スイス政府は、欧州委員会の判断に従い、同社への公的支援を行わずに、その代わりに民間の金融支援を得られるよう援助する態度で臨んだ。³³

しかし、この予期せぬ航空交通の途絶により、一九、〇〇〇人余の旅客が立ち往生を余儀なくされ、社会問題化する。狼狽えたスイス政府はそこで一転、同社の運航再開のための措置を講ずることとなった。欧州委員会は、加盟国政府からの抗議にもかかわらず、スイス政府のこの対応を公式には非難しなかった。次いで委員会は、欧州連合の加盟国であるベルギーが、ほぼ同時期に経営破たんに追い込まれたSabenaに対して公的支援を行うことをも黙認した。これらの対応は、自由市場主義とは相容れないとの批判を受けたが、委員会は国家的支援が抽象的には欧州連合（及び欧州・スイス間）競争

規定に反することを認めつつ、当該支援は具体的には如何なる意味においても欧州市場を歪ませることはない、と反論した。更に委員会は、今回の公的支援は正規のリスクテイクアリング手続を行うまでの穴埋め（stop-gap）に過ぎないとし、両社に対する公的支援は最後の例外であつて、以後加盟国の航空会社に経営破たんが生じた場合でも、委員会によって当初示された規定の限りでしか国家対応を認めないと、語気を強めた。³⁴

ここからみえてくるのは、多額の公的資金が投入され、かつ再建型倒産手続の適用が見込め、したがって運航停止が発生する可能性の小さい米国が、破たん会社の旅客に対する保護を講ずべき実質的な基礎を有しないという事実、それに対して欧州では、加盟国政府が破たん航空会社に対するつなぎ融資、政府保証のような措置を自らの判断で行い得ないうえに、判断権限を有する欧州委員会がSwissair、Sabenaの教訓から将来も公的支援の判断を留保する可能性が極めて高い、つまり運航停止が生じるという濃厚な予測である。後者は、旅客保護を推進する積極的な動機ともなり得るのであつて、現在専ら欧州においてこの側面での議論が進んでいることは、当然

の成り行きとさえいい得るのである。

III 経営破たんに伴う欠航と旅客保護

(1) 経営破たんに伴う欠航の特性と旅客保護の要請

欧州における近時の破たん事例とそこでの旅客保護の経験を、まずはみておきたい。

XL Airways は英国のチャーター航空会社であり、二〇〇八年九月の破たんにより、八万から八万五、〇〇〇人の旅客が旅先で立ち往生したが、別に、二四万人が翌月にかけての予約を有していた。旅客のほとんどはパッケージ旅行に組み込まれた予約記録を有しており、よって彼らはパッケージ旅行者を保護する英国政府の旅行者監督スキーム (Air Travel Organisers' Licensing, ATOL) の適用を受けることとなった。³⁵⁾ それ以外の八、〇〇〇から一万人はフライトのみの予約を有する旅客であった。英国の航空監督庁は、ATOLスキームに基づき邦人帰還のための空輸を開始した。本来、この措置はパッケージ旅客を対象としていたが、航空便のみの旅客も費用を負担する条件で参加が認められ、大

部分の旅客が実際にこれを利用した。⁽³⁶⁾ この事例はチャーター航空会社に関するものではあったものの、邦人の帰還手続の発動と実施に関する経験として一般化が可能な面を有している。すなわち、既存の民間機、同要員を利用したものの、すべての機材は検査を受け、監督庁の承認を得る必要があったため、破たんから空輸スキームの発動までに数日を要した。あるいは、フライトのみの旅客についてはとくに、現地で影響を受けている本人とコンタクトをとり、帰還に向けた調整をすることに相当の困難が生じた。

Air Madrid はスペイン籍で、当時欧州で唯一の長胴機利用 LCC であった。整備不良が相次ぐなどしたためにスペイン政府が運航免許の剥奪に動くと報道されたことをきっかけに、二〇〇六年一二月に運航を停止するに至った。スペイン、ラテン・アメリカ諸国、ルーマニア方面を中心に一〇万人以上の旅客が立ち往生した。その大部分はホリデー・シーズンに帰省するための移民であった。スペインの監督庁は、チャーター便を仕立てて約八、〇〇〇人の旅行者を予定地に送り届けた。また、同業者の Air Comet が Air Madrid の資産及び路線を急

きよ引き継ぎ、輸送を実質的に継続した。しかし、それでも数千人単位の旅客が取り残されたままとなった。スペイン政府は、航空監督庁と空港と連携しつつ国際礼讓(courtesy)の観点からそうした旅客への対応に当たった。同国法上、航空券の払い戻し、補償などに関する措置はなく、倒産処理手続において、旅客に優先再生債権者としての地位を与えることも模索されたが、債権者及び破産会社の反対にあうなどの混乱が生じた。ここでは空輸に関する問題に加え、旅客に対する補償の困難性が浮き彫りになった。³⁷⁾

EJJetはアイルランドのLCCであり、Air Madridに似通った経緯を辿って二〇〇五年七月に運航を停止した。欧州各地に五、〇〇〇人余りの立ち往生客が発生したが、同業他社が特別に低料金を設定して、帰還を積極的に援助したため大きな混乱は生じなかった。未行使の航空券についても払い戻しがなされた。³⁸⁾

Sabenaはベルギーのナショナル・キャリアであったが、同時多発テロの余波を受けて二〇〇一年一月に破たんした。興味深いことに、運航停止で立ち往生した旅客は多くはなく、大きな混乱は生じなかった。同社の財

務的困窮は既に大きく報道されており、その末期には極めて低い予約しか入っていなかったのである。全ての機材は本国に帰還出来たという事情もあった。Sabenaの子会社であるDATは、ベルギー政府のつなぎ融資を受けて、すぐさま路線の一部を承継し運航を再開した。これは、ほぼ同時期に破たんしたSwissairにおいて、多数の孤立旅客を生じた一方、アド・ホックな帰還手法が採られたことと対照的といえる。Sabenaの事例は、旅客保護の観点からは、大規模な経営破たん時の対応の一つの手法を示すものである。³⁹⁾

以上の各事例は経営の規模、運航モデル、末期における状況等々、それぞれ固有の事情を有し対応も一様ではないが、総合的に評価するとき、少なくとも①監督庁による経営状況の悪化についての適切な把握、②破たん後の緊急課題としての邦人帰還、③帰還のための輸送開始までの間の旅客のビバーク、④旅客に対する返金、適切な補償という旅客保護問題が、航空会社の経営破たん時に考慮されるべき事項として経験的に確認されたことになる。これらに対して、経営破たんを防ぎ旅客がリスクにさらされないようにするか、又はリスクを当初段階に

において最小化するための予防的手法と、リスクが顕在化した後にそれをカバーする対処的手法とを組み合わせ、措置が講じられるべきことになる。

(2) 欧州における議論の内容

予防的手法、対処的手法の両面から本問題に対応すべく、欧州委員会、及びその委託研究として各研究機関においてこれまで議論が積み重ねられてきている。これらを下敷きに今後立法作業が進むことになる。議論の内容は、より具体的には、①航空会社の財務を含む経営状況についての監督庁の監視強化。②航空券購入チャネルにおける旅客への注意喚起の強化。③破たん処理に対する国家責任の明確化。④航空会社の責任保険強制加入。⑤旅客の保険強制加入。⑥旅客の出資に基づく共通補償基金の創設。⑦倒産処理における旅客債権の優先的取扱い、の七つに集約されるが、EUが過去の経験に多くを学んでいることがわかる。各要旨を、それぞれについて考えられる課題点とともに紹介すると以下のとおりである。

① 航空会社の財務を含む経営状況についての監督庁の監視強化⁴⁰⁾

経営破たんへの境界上にある航空会社を捕捉し、財務的安定性を監視し、公表するシステムの構築が、念頭に置かれている。既に、市場参入規制を行う規則 Regulation (EC) 1008/2008⁴¹⁾は、予防原則に立ち、財務的健全性を航空運航免許を請い受けるうえでの条件としている (Art. 5.1)。また、航空会社は監督庁に対して毎決算期監査済財務諸表を提出することを要し、その他監督庁は何時でも所管の航空会社の財務査定を行うことができる (Art. 84)。そして、同査定に基づき、向こう一二月間にわたり免許に適合する諸義務を航空会社が履行できないと判断するときは、監督庁は当該航空会社の運航免許の停止又は取消しの処分を行うことができる (Art. 9.1)。監督庁が技術的問題のみならず、このように航空会社の財務問題にもコミットし、免許停止等の措置を採れば強力な旅客保護になるものと思われる。また、最終手段としての免許停止に至る段階で、潜在的な利用者に対し公正に危険性を警告できれば、その効果は更に高まるといえる。

しかし実際には、財務情報に関する評価判断には、高度の専門知識を要する。すべての加盟国の航空監督庁が、そのための一定水準以上の能力を備えることができるかは課題となる。また、開示の精度を上げることが、新規参入企業にはこれまで以上に高い参入障壁となり、加えてとくに非上場企業には大きなコスト要因となる。

② 航空券購入チャネルにおける旅客への注意喚起の強化⁴²⁾

航空会社のマーケティング・ウェブサイトその他の航空券販売チャネルにおいて、消費者注意喚起情報の表示を拡充することが念頭に置かれている。航空券使用不能リスク、保険購入オプション、クレジット・カード使用約款の払い戻し条件、クレジット・カード付帯保険(Scheduled Airline Failure Insurance, SAFI)の適用可能性、パッケージ旅行指令の適用による保護の範囲等が、これに含まれる。

インターネットを通じたダイレクト・マーケティングの普及とそこでの表示の重要性に鑑み、EUと同加盟国政府は、これまでも航空会社が行う表示・開示への監視

を強めてきている。ただし現行規則は、消費者契約規制としての、表示画面及び広告内容の真実性についての一般的なものである(Regulation 1008/2008)⁴³⁾。広告手法の透明性、情報の完全性及び適時性のボトムラインでの確保は消費者法的には重要であるが、これを旅客の主体的な予防行動を喚起するための方策に位置付けることには、異質の感が否めない。破たん航空会社に限らず、日常的に欠航、延着は発生し得るのであるし、どのようなリスクを想定し、どこまでの情報を旅客に提供するかは、やはり議論を呼ぶことになる。また、どのように表示する情報を強制できても、消費者によるその完全な閲覧を確保することはできないし、そうしなかつた顧客を自己責任として切り捨てることもできないに違いない。

③ 破たん処理に対する国家責任の明確化⁴⁴⁾

航空会社に対し運航免許を与えているEU加盟国の、利用者に対する責任を明らかにしようとするものである。経営破たんという特別な状況において立ち往生を余儀なくされている旅行者に緊急輸送等の保護を与える加盟国の義務を前提としたうえで、迅速かつ有効な空輸を航空

業界と連携して実施し、必要に応じて軍用機を投入するための手続を定めることが想定されている。

民間人の航空輸送については、相当な数の前例が欧州内外に存在するが、航空産業による任意の協力を前提に、アド・ホックに行われてきた実態がある。しかし、LCCでも数万人規模に上る利用者数、とりわけ旅行繁忙期における対処の困難さに鑑みれば、政府が介入して適用可能な資源の特定とその適切な配置を組織的に行う必要性は高い。政府にとつて、例えば一万人の民間人が、もしそれが各人の自己責任に基づく選択行動としての旅行予約の結果であったとしても、海外で立ち往生している状況を放置できないし、礼讓の観点から、行き場を失っている外国人も見殺しにはできない。航空会社、空港会社等のステーク・ホルダーだけでなく一般世論も、国家が周到な準備を背景に事態に対応することを歓迎するであろう。

④ 航空会社の責任保険強制加入⁴⁵⁾

すべての航空会社に対して、経営破たん時の旅客保護費用を担保するための保険加入を強制するというもので

ある。航空事業者に対する付保強制を定める規則 Regulation 785/2004⁴⁶⁾を改正し補償範囲を拡げることが念頭に置かれている。従来、EUにおける最も影響の大きい旅客保護規定は、前述のとおりパッケージ旅行者に対する保護指令 Council Directive 90/314/EECであった。全EU加盟国はこれについての国内法措置を終えており、補償措置の一部を除きその適用基準はほぼ共有されている。ところが、近時その割合が次第に大きくなっているにもかかわらず、旅行会社を通さずに個人的に組まれた場合の航空券は、同指令の適用外とされている。そこで、航空会社自身の保険料負担において、代替的交通手段の利用、及びチケット購入費用の払い戻しを確保しようというのである。

しかし、保険の購入は保険市場圧力と無関係ではなく、経営状態の悪化した企業については高い保険料プレミアムの発生を避けられない。むしろそのこと自体の負担によって、企業の死期を早めることも考えられよう。

⑤ 旅客の保険強制加入⁴⁷⁾

航空会社の経営破たん時に代替交通機関の利用料及び

支払済航空券代金等についての補償を受けるための保険を、旅行者個人が購入するというものである。十分な情報が開示されているという前提で、航空会社に義務を履行する責任がある一方で、航空券保有者にも航空券購入判断の責任がある。この手法は消費者のリスクを抑制し、その費用負担は受益者たる彼らに帰するのであって、単純である。航空企業自身の努力に依存しないため、航空業界の需要変動に対する耐性が高いというメリットもある。

もつとも、保険証券でカバーされる範囲は議論となり得る。欠航、遅延により利用できなかったホテルの代金はどうであろうか。それをも含めるとすると、従来クレジットカード・カードの利用付帯保険として運用されてきたSAFIに類似した機能を持つてくる。しかしSAFIの保険料が低廉であったのは、数万人規模の欠航とそれに伴って関連費用が大規模に発生する「異常な(extraordinary)」事態を補償対象から除いていたためであることを忘れるべきでない。また、保険料が仮にリスク・プレミアムを反映した形になるとすると、信用データの蓄積の乏しい新規参入LCCでは、運賃に比べ

て高額な保険料となる可能性も否定できない。

⑥ 旅客の出資に基づく共通補償基金の創設⁴⁸⁾

一定の方法で航空券の購入額に保険料を上乗せし、政府等がこれを航空会社の経営破たんに備えて管理するというものである。負担者と受益者とが一致するその基本的な発想は単純である。

しかし、保険料を如何に定めるかは、実際には困難な判断を伴う。一律の賦課金方式を採ると、これはリスクに基づくプレミアムのあるべき負担と一致しなくなる。また、結果として給付される補償金額との関係で衡平といえるためには、高額なチケットほど保険料も高くなる、比例的な負担を検討すべきことになる。そして、これらの要請を組み合わせるとするならば、極めて複雑な保険料体系を要することになるのである。制度構築上の課題は他にもある。加盟国単位でいうと数年に一回程度の低い頻度のイベントのために、保険料の算定、徴収、運用、審査及び支払を自前のスタッフを抱えて運営していくとするならば、おそらく膨大な管理費用を生み出すことになり、その統計的希少性からして、無駄の大きい手法と評

価されざるを得ない。

⑦ 倒産処理における旅客債権の優先的取扱い⁴⁹

倒産処理、とくに精算手続において、旅客を優先債権者のクラスに位置付けることが念頭に置かれている。再生型の処理では運航が継続され旅客保護の要請もそれだけ後退するために、航空企業では再生手続の利用を促進すべきとする主張もないことない。しかし、EUには倒産法制及び同実務に対して固有の考え方があり、特定事業種の特定期間のためにその本質的変更を迫ることは現実的でないし、すべきでもない。この前提の下では、清算型処理に際して、手続開始前の一定期間に発生した労働債権同様、旅客の運送契約上の債権を共益債権とし得るかどうかが問題とされようが、任意性が高く、債権額も限定される旅客の債権を、労働債権と同列に扱うことは実際には難しいといえよう。更にいえば、破産手続における債権保護は、旅客保護要請のうちの一部をカバーするに過ぎないのである。

(3) 欧州によるアクションの方向性

この程、欧州委員会は、航空旅客保護に関する欧州議会の諮問に対して、「共通補償基金 (Reserve Compensation Fund)」の創設と、路線を共有するすべての航空会社が有事に座席を融通するという「互助責任 (mutual responsibility)」に基づく解決を答申した⁵⁰。委員会は、現在、同趣旨において、パッケージ旅行指令 Council Directive 90/314/EEC の保護を、個人手配旅行にまで拡充する場合の政策影響評価を終えようとしている。

欧州委員会には、もともと本問題に全く介入しないという選択肢はなかったはずである。既存の保護策が関係する旅客の保護が十全に機能しないことを知りながら、今後も経営破たんによって生じたコストを旅客に押し付け続けることになるからである。そこで、旅客への補償と、空輸等の緊急対応という二つの大きな課題に、ひとまず手をつけることを決断したものと思われる。

IV 結 語

報道⁵¹によると、欧州委員会は、航空会社経営破たん時の旅客保護、とりわけ旅客への金銭的補償のため、共通補償基金を創設する具体的議論を開始したに止まらず、同時に、加盟国政府が各国の航空会社の財務状況をモニターするとともに、旅客の保護に適合しない航空会社については委員会に報告する制度をも設け、これらを政策の柱に措える方針という。

欧州における航空会社経営破たん時の旅客保護が、余計な公的支援によって非効率な航空会社を延命させないという、市場主義の哲学に由来するにもかかわらず、当該旅客保護のための方策の柱がその原理に反する共通補償基金の創設に据えられつつあるのは、いかにも皮肉なことである。本来なら役務の確実な給付を期待して行われるはずの消費行動が、補償基金が軌道に乗ることによって航空会社の経営破たんリスクを度外視できることになり、非効率な航空会社をかえって温存させることになりかねないからである。

またもう一方の柱である監督庁による航空会社の財務

状況のモニタリングと窮迫時の警告についても、その有効性と正当性をにわかには首肯できない。既に主要資本市場において四半期報告と継続性リスクに関する開示が実施されており、そこに投入されている社会的なエネルギーと同等以上の精力を特定産業分野のみに傾注して、かつ同程度の精度をもって、それ以上に短いタイミングで予想値に基づく有効な「警告」を発することができかどうかは、相当に疑わしいといわざるを得ない。また、不確実性を存立基盤とする企業活動に対して、監督庁が予測と称して最悪のシナリオを押し付けるとしたら、それ自体市場の歪曲を歪めるおそれ大きいのではないか⁵²。そう考えてくると、欧州にとってこの問題が非常に困難な政策課題であることが再確認される。

一方、航空産業への介入志向が強い米国も、欧州の動向を固唾を飲んで見守っているというのが真実であろう。米国にとって最も重要な路線である大西洋路線には、既に米欧双方からのLCCの参入が相次いでおり、そのシェアも年々高まっている。米国人が米国籍の航空会社を利用し、当該会社はチャーター・イレブンで確実に運航が維持されるというのは、早晚神話に過ぎなくなる⁵³。

その時、やはり彼らも旅客権利章典の一章に、経営破たん時の旅客対応を記さざるを得なくなるのである。

EUは既に、破たん航空会社の旅客保護に関して二〇一五年に立法化を完了するというスケジュールを示している。⁵⁴ その間も変化し続けるであろう航空の実態を反映しつつ、議論が最終的にどう固まるかが注目される。⁵⁵

(1) 欧州連合は、従来加盟国の個別の主権に属してきた領空の商業的利用権を、一九九三年以降、漸次加盟国(スイス、ノルウェイ等欧州自由貿易連合(EFTA)加盟国も参加)による多数国間の共同管理へと移行させ、二〇〇四年に至って市場の完全な単一化を実現した。その後、非EU近隣国(アルバニア、クロアチア等)を加えて欧州共通航空域(European Common Aviation Area)更には外延諸国(モロッコ、ヨルダン等)を加えた拡大共通航空域(Common Aviation Area)を組織し、単一市場の運営を行うこと(http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/index_en.htm (last visited June 23, 2013).)。なお、市場統合の経緯については、河越真帆「シングル・スカイパッケージにみるEU航空ガバナンスの変容」慶應法学五号(二〇〇六年)一頁以下、Rigas Doganis, *The Airline Business* 45 et seq.

(2nd ed., 2006) 参照。

(2) Council Directive (EC) 90/314/EEC on package travel, package holidays and package tours, OJ No L158, 23/06/1990, P0059-0064. フット「パッケージ(package)」とは、二四時間又は一泊以上にわたる事前手配旅行であり、移動、宿泊その他の旅行サービスを組み合わせ、包括料金において販売されるものをいう(Art. 2)。事前手配旅行の手配者(organizer)又は販売者(retailer)は、旅行の価格、条件等につき誤認を与える表現を用いてはならず、また、必要情報を明瞭に含む書面を旅行者に事前に交付しなければならない(Arts. 3 & 4)。加えて、手配者・販売者は、運航会社等の破産(insolvency)に備え、旅行者に対する旅行料金の返還と、旅行者の本国送還のために十分な余剰資金の証明を持たなければならない(Art. 7)。

(3) Steer Davies Gleave, *Impact Assessment of Passenger Protection in the Event of Airline Insolvency*, Final Report Prepared for European Commission, DG MOVE, p. 17, March 2011, available at http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_03_passenger-rights-airline-insolvency.pdf (last visited June 23, 2013).

(4) Resolution on Passenger Compensation in the Event of Airline Bankruptcy, European Parliament, November

25, 2009, OJ C 285 E/42, 21/10/2010.

(5) DG MOVE, Roadmap of Commission's Initiative on Passengers' Protection in the Event of Airline Insolvency for Standalone Air, European Commission, October 2012, available at [ticketsthttp://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_move_025_airline_insolvency_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_move_025_airline_insolvency_en.pdf) (last visited July 23, 2013).

(9) こうした動きをとりあえて、商業航空を所管する国際連合の専門機関である国際民間航空機関 (International Civil Aviation Organization, ICAO) においても、国際的な統一的ルールの策定に向けた議論が始まっている。同機関の主導の下立案され、現代の国際航空運送人の責任に関する統一条約として信認を集めている一九九九年モントリオール条約では、既に透明性、差別的待遇の禁止等、旅客保護が明確に謳われている背景もあって、より広範な旅客保護に関しても、ICAOが指導原理を示し、政策ガイダンスを策定し、締約国における関連事象の展開をモニターすることになっている (Consumer Protection and Definition of Passenger Rights in Different Contexts, Secretariat, International Civil Aviation Organization, ATConf/6-WP/5, December 7, 2012, available at http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp005_en.pdf (last visited June 23, 2013))。なお、モントリオール条約の成

立経緯と消費者志向の性格については、落合誠一「一九九九年国際航空運送に関するモントリオール条約の成立」ジュリスト一六二号 (一九九九年) 九九頁、関口雅夫「一九九九年モントリオール条約における旅客責任制度」法学新報一〇六巻七・八号 (二〇〇〇年) 三二七頁、藤田勝利編『新航空法講義』(信山社、二〇〇七年) 一九七頁以下「藤田勝利執筆」参照。

(7) 権利章典という呼称は、憲法上の保護を伝統的に受けてきた権利の他に近年認知されるようになってきた新しい類型の権利について、権利章典の歴史的重要性を当該権利類型に投影させて大衆に認知され易いよう工夫したもので、これまでも Consumers' Bill of Rights, Health Care Bill of Rights といった具合に多用されてきたとされ (Timothy M. Ravich, Re-Regulation and Airline Passengers' Rights, 67 J. Air L. & Com. 935, 936 n.4 (2002))。

(8) 一九九一年に上院及び下院で、航空会社経営破たん旅客保護法 (Airline Passenger Protection Act) の法案が提出されたが (S. 240; H.R. 66)、結局日の目をみなかつた。趣旨としては連邦航空法 (Federal Aviation Act of 1958) を一部改正し、州際航空又は国際航空に従事する航空会社に対し、他社の経営破たんの際に当該破たん航空会社の発券にかかる航空券を自社便に適用して運送する共助体制を構築するよう指示するものであった。

おそろく、その発想自体が航空会社の実務的な取扱いの蓄積の中に見出されたものであり、法律にちよつと強制するほどの必要性が認められなかつたものと考えられる。

- (6) Regulation (EU) No 1177/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004 (OJ L334/1, 17.12.2010), available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0001:0016:EN:PDF> (last visited June 23, 2013); Larry Bleiberg, Cruise Industry Adopts Passenger 'Bill of Rights,' USA Today, May 23, 2013 available at <http://www.usatoday.com/story/cruiselog/2013/05/23/cruise-passenger-bill-of-rights/2353979/> (last visited June 23, 2013).

- (10) W. Tom Whalen et al., A Solution to Airport Delays, Regulation, Spring 2008, pp. 30-31, available at <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2008/2/v31n1-5.pdf> (last visited June 23, 2013). 同稿は、主要空港では基本的に空港施設がピーク需要をまかないきれない現実があり、それへの対処法として空港スロットに市場原理を導入することで高収益路線に対する設備投資が促進され、遅延の発生が抑制されると主張する。また、Gregory M. Seigel, Attention

Passengers: Your Flight Will Be Delayed — Congestion Pricing as a Solution to Airport Traffic Management, 39 Transp. L.J. 165 (2012) は、一種の混雑課金の導入を唱える。一方、米国連邦政府は国家プロジェクトとして空港の再整備を加速させており、その効果にも期待がかけられている。この点については、拙稿「空港環境問題における連邦航空法の専占」日本法学七七卷一号 (二〇一一年) 一頁以下参照。

- (11) 遅延をめぐる我が国における裁判例を素材に、航空運送人の延着責任の基本構造を論ずるものとして、松嶋隆弘「国内旅客航空運送契約における『延着』責任について」日本法学七七卷一号 (二〇一一年) 八二頁以下。

- (12) William Neuman, Flights at J.F.K. Sit on Tarmac for Hours, New York Times, A23, December 30, 2010, available at <http://www.nytimes.com/2010/12/30/business/30farmac.html> (last visited June 23, 2013).

- (13) Paul S. Hudson, Airline Passenger Tarmac Confinements and Delays, 23 Air & Sp. Law. no.2 at 17 (2010); Rachel R. Chen et al., Customer Bill of Rights Under No-Fault Service Failure: Confinement and Compensation, Marketing Science, vol.31 no.1, 157, 158 (2012).

- (14) 保証される権利内容は多岐にわたる。米国では、不公正もしくは欺罔的な実務から利用者を保護し (49

U.S.C. 41712) 又は安全で適切なサービスを確保すべき (49 U.S.C. 41702) 運輸省への法律上の授權に基づき、近時、行政規則「航空旅客保護の拡張に関する最終規則 (Final Rule on Enhancing Airline Passenger Protections)」が定められている (未発効)。本稿では経営破たん時に発生する欠航への対応を念頭に置き、それ以外のものを含め網羅的に検討することは控えたいが、以下代表的なものに一応触れておくこととしたい。① (手荷物紛失時の手荷物受託手数料返還請求権) 旅客はこれまで、航空運送人に対し受託手荷物の逸失毀損又は遅延について約款又は条約に基づく正当な補償を請求する権利を有してきた。これに加えて今回、旅客は受託手荷物の紛失に際しては、徴収された取扱手数料の全額返金を請求できるものとされた。航空会社は、インター・ライニング (IATA 共通航空券) 及びコード・シェア便を含むすべての旅程区間について、この手荷物補償を適用しなければならない。② (付随費用の完全開示請求権) 従来、航空会社がマーケティング・ウェブページ上等で予め開示すべき費用として、諸税及び空港使用料等の公的負担金は含まれていなかった、しかし消費者からみれば関連費用の総額が関心事である。そこで本規則により航空会社は、すべての潜在的費用、付随費用をウェブサイトに完全に開示しなければならないものとされた。これには、手荷物受託手数料、ミール・サービス料、

予約キャンセル及び変更手数料、座席の事前指定料、座席アップ・グレード費用が含まれる。それに加え、航空会社及びチケット・エージェントは、航空券購入前及び購入後に、適用される最新の手荷物手数料情報を提供しなければならず、すべての表示運賃において、税金及び公的負担金を含めた額を示さなければならないとされた。③ (オーバー・ブッキングに基づく搭乗不能についての補償) 今回のルールでは、イールド・マネジメントの一环として今日一般的に行われている座席の過剰販売の結果として発生する発券済旅客の搭乗不能 (Bumping) について、補償が強化された。ここでは、航空会社が当初便到着予定時刻から合理的な短時間 (国内線で二時間、国際線で四時間) 以内に目的地に到着する代替便を用意できた場合、四〇〇ドルを上限とする航空券購入価額を補償内容とすることが通例であった。これに対して今回の規則の下では、そのような搭乗不能者は、国内線に関しては二時間、国際線では四時間以上、それぞれ代替便の利用により当初便到着予定時刻よりも遅延した場合、八〇〇ドルを上限とする航空券購入額の補償を受けることになった。また新規則において搭乗不能旅客は、遅延について六五〇ドルを上限とするチケット購入額の二倍額、長時間の遅延については一、三〇〇ドルを上限とするチケット購入額の四倍額までの損害賠償を請求できるものとされた。これらの賠償限度額については、二年毎に

インフレーション調整が行われることとなる。各規則の詳細については Docket No. DOT-OST-2007-0022, RIN No. 2105-AD72, available at http://www.dot.gov/sites/dot.dev/files/docs/Final_Rule_on_Enhancing_Airline_Passenger_Protections.pdf (last visited June 23, 2013). また、未発効の改正規則については Docket No. DOT-OST-2010-0140, RIN No. 2105-AD92, available at (last visited June 23, 2013) 参照。

(15) Department of Transportation, Press Release, U.S. Department of Transportation Expands Airline Passenger Protections, April 20, 2011, available at <http://www.dot.gov/briefing-room/us-department-transportation-expands-airline-passenger-protections> (last visited June 23, 2013). 規制緩和が最も早く徹底的に進んだ米国では、航空消費者保護についての問題意識も早くから持たれていた模様であるが (例えば一九八七年の上院公聴会記録に接し得る) : Problems in the Airline Industry, Hearing Before the Subcommittee on Antitrust, Monopolies and Business Rights of the Committee on the Judiciary United States Senate on the Issue of Airline Consumer Protection, August 10, 1987, S. Hrg. 100-970.)、権利章典とこう呼ばれ方をした体系的な法整備とこう段階にまで至ったのは、一九九九年以降のことである (Robert S. Kirk, Airline Passenger Rights Legislation in the 107th

Congress, CRS Report for Congress, RL30940, August 17, 2001, available at http://assets.opencrs.org/rpts/RL30940_20010817.pdf (last visited June 23, 2013); Zachary Garsek, Giving Power Back to the Passengers: The Airline Passengers' Bill of Rights, 66 J. Air L. & Com. 1187 (2001)。最近の立法動向については Rachel Tang, Airline Passenger Rights: The Federal Role in Aviation Consumer Protection, CRS Report for Congress, R4307, May 20, 2013, available at <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43078.pdf> (last visited June 23, 2013) 参照。

(9) 14 C.F.R. 259.4 (2009); Notice of Proposed Rulemaking, Department of Transportation, Enhancing Airline Passenger Protections, Docket No. DOT-OST-2010-0140, April 25, 2011, available at http://usatoday30.usatoday.com/travel/pdf/dot_enhancing-airline-passenger-protections.pdf or <http://regulationroom.org/airline-passenger-rights/agency-documents/fnal-rule/> (last visited June 23, 2013).

(16) Press Release, U.S. Department of Transportation Expands Airline Passenger Protections, April 20, 2011, available at <http://www.dot.gov/briefing-room/us-department-transportation-expands-airline-passenger-protections> (last visited June 23, 2013).

(18) 各地方空港に分散する航空需要を大空港に一旦束ねたうえ、大空港間路線、更にその先の地方空港路線へと効率的に運ぶための仕組みとして確立されたハブ・アンド・スポーク方式は、定期航空ビジネスの花形として一九七〇年代以降の規制緩和期に普及したが、その後次第に、目的地空港に辿りつくまでに必ず乗り換えを要する、ネットワークを維持するために低需要期にも一通りの運航を確保しなければならない、需要に見合ったサイズの航空機を用いるために多様な機材を保有しなければならないといった、かえって非効率な面も認識されるようになってきた。その間隙を捉えて出現したのが、ポイント・トゥ・ポイント方式を採って、需要の見込める空港間のみに就航する低価格航空会社 (Low Cost Carrier, LCC) である (David Gillen, *Airline Business Models and Networks: Regulation, Competition and Evolution in Aviation Markets, Review of Network Economics*, at 367 et seq., vol.5, issue 4 (2006).)。おおよそすべての航空需要をポイント・トゥ・ポイントで満たすことは出来ないと考えられ、今後ハブ・アンド・スポークと補完しあいがらの競争が予想される。しかし既に国際、国内輸送量ランキングのそれぞれ第一をLCCが占めている現実、それが潜在的な需要を多いに喚起しただけでなく、既存の需要をレガシー・キャリアから奪って成長したことを示すものといえる

航空会社経営破たん時の旅客保護に関するEU法制 (工藤)

- (International Air Transport Association, *World Air Transport Statistics*, 57th edition, 2012, available at <http://www.iata.org/publications/pages/wats-passenger-carried.aspx> (last visited June 23, 2013).)。なお、主としてEU市場におけるLCCの成長については、小熊仁「EUにおける航空自由化とLCCの展開」運輸と経済 七〇巻六号 (二〇一〇年) 五九頁以下参照。
- (19) Press Release, *Bust airlines: MEPs to vote on setting up compensation fund for stranded passengers*, November 24, 2009, Ref.: 20091002STO61739.
- (20) Eric Jedrychowski, *The Post-September 11 U.S. and European Airline Industries: Navigating Through the Bailouts, Bankruptcies, Liquidations and Mergers*, 28 *Conn. J. Int'l L.* 177, 179 (2012).
- (21) Jedrychowski, *Id.* at 179-80.
- (22) A. George Assaf & Alexander Josiassen, *European vs. U.S. Airlines: Performance Comparison in a Dynamic Market*, 33 *Tourism Mgmt.* 317-18 (2012); Jedrychowski, *supra* note 20, at 180.
- (23) *Air Transportation Safety and System Stabilization Act*, Pub. L. No. 107-42, 115 Stat. 230 (2001).
- (24) Erwin E. Caban, *War-Risk, Hijacking & Terrorism Exclusions in Aviation Insurance: Carrier Liability in the Wake of September 11*, 2001, 68 *J. Air L. & Com.* 421,

426 (2003); Jedrychowski, *supra* note 20, at 180-81. この規定はとくに、航空産業の運営に必須のものであった。テロ攻撃の直後、民間保険者は戦争リスク条項に基づく保険契約解除を通告し、その後被保険者は極端に高額化した保険料と極度に低額な付保条件に基づいてしか、運航が許されない状態に陥った (John H. Haley, *The Airline Industry and Insurance After September 11*, 16 *Air & Sp. Law*, 1, 12-18 (2002); Rod. D. Margo, *War Risk Insurance in the Aftermath of September 11*, 18 *Air & Sp. Law*, 1, 17-22 (2003).)。会計検査院 (Government Accountability Office, GAO) の「一四の主要航空会社が支払う保険料は、テロ前の約一、二〇〇万ドルから七億一、九〇〇万ドルにまで跳ね上がった。深刻であったのは、保険会社が地上損害について一億ドルまでの担保にしか合意しなかったことである。これが運航規則上も、潜在的債権者の保護にも不足することは明らかであり、このような責任保険の実質的欠缺に、政府の介入なくして商業航空の実施は困難となった。なお、戦争リスク条項については、藤田・前掲注(6)二七五頁以下「松嶋隆弘執筆」参照。

(25) Aids Granted by States, Rules on Competition, Arts. 92 to 94, Treaty Establishing the European Economic Community (Treaty of Rome, 1957) as Amended by the Treaty of Maastricht on European Union, OJ C 191 of

29.7.1992; Christopher H. Bovis, *The Application of State Aid Rules to the European Union Transport Sectors*, 11 *Colum. J. Eur. L.* 557, 565 & 585 (2005); Rosa Greaves, *EC Transport Law 145* (2001). 大要、加盟国による自国産業に対する財政補助は、原則的に、共同市場と矛盾する行為として禁止される (Art. 92)。ただし、加盟国からの申し立てに基づき、理事会は全会一致により、その例外的取扱いを決定する (Art. 93)。そのような例外的取扱いは、委員会の提案に基づき、理事会が欧州議会に諮問して、適用除外類型として定める (Art. 94) のものである。

(26) John Balfour, *EC Policy on State Aid to Airlines Following 11 September 2001*, 27 *Air and Space Law* 398, 401-2 (2002); Jedrychowski, *supra* note 20, at 181.

(27) Jedrychowski, *supra* note 20, at 182 *et seq.*

(28) Jedrychowski, *supra* note 20, at 182-84. テロ攻撃が航空産業のその後に与える影響について、米欧が全く異なる認識を有していたことが、分岐点となったことは疑いがない。米国連邦議会は、すぐさまそれが航空業界の運命を永遠に決定する出来事であることを認識した。最初の主要な立法対応としての ATSSSA は、発生二週間後の、二〇〇一年九月二三日に議会を通過した。ここに明記された広範な航空会社支援策は、航空会社それ自体がテロの被害者であるという国家的なコンセンサスの

下に行われたといつてよい。米国でも伝統的に、政府による企業支援は議論的になってきた。ところが五億ドルのノンリコースローンを含む一五億ドルという支援規模にもかかわらず、ATSSSAについて議会はほぼ全会一致をもって賛同を与えた。ATSSSAの支援規模及び支援期間を決めるにあたり、議会は航空会社の首脳及びロビイストによって示された要求をほぼそのまま受け入れたといわれている。そして示された最終案は、前例のない規模の業界支援となり、米国系航空会社は同時多発テロの損失を穴埋めするために、事実上金額白地の手形を得たのであった。

このような米国政府の態度とは対照的に、欧州委員会は、同時多発テロ直後の予想値に基づく損失補償、あるいは航空会社支援に対して全く消極的であった。テロ後の対応を検討するため、欧州委員会は緊急会合を開き、その財務的影響も当然に精査した。この会合にはスイスの代表を含むEUの官僚、政府代表が参加し、航空会社の首脳も出席した。興味深いのは、すべての業界首脳が公的支援を訴えた米国の場合と異なり、ここでは支援の当否に関して意見が分かれたことである。一方で、各国のいわゆるレガシー・キャリア (Legacy Carrier) は欧州委員会として積極的な支援パッケージを発動するよう主張した。彼らは、その収益の大きな部分が大西洋路線に由来し、米国空域のシャットダウン及びその後の混乱

は将来の収益及び会社財務の健全性に悪影響を与えるのは不可避であるとした。他方いわゆるLCCは、こうした見方に反対し、政府の介入はなすべきでないとした。委員会は、同時多発テロの世界の航空産業への影響を理解を示しつつも、欧州系航空会社に対する直接の影響は米国系のそれに比して小さく、従って民間セクターと国家との間の関係を歪め得るいかなる提案についての慎重であるべきとして、後者に同調した。

(29) Jedrychowski, *supra* note 20, at 184-86. 航空産業に対する政府のスタンスの違いの歴史的な背景も、また無視できない。商業航空の草創期から、米国政府は実際上航空会社を支援し続けてきた。換言すれば、世界で唯一民間航空会社による市場運営を一貫して標榜してきた反面、航空産業において複雑に絡み合うリスクをそのまま放置することによって、社会的必要量の航空運輸はまかないきれないと判断していたのである。現在米国政府は、少なくとも経済的な面では航空産業を規制してはいないが (Eva M. Dowdell, The Chapter 11 “Shuttle”-Coincidence or Competitive Strategy?, 71 J. Air L. & Com. 669, 671 (2006).) 間接的支援は明確に行われている。例えば、必須役務プログラム (Essential Service Program) 及び連邦破産法一一一〇条 (11 U.S.C. sec. 1110) がそれである。前者は、一九七八年に創設されたプログラムであり、規制撤廃前に航空会社が受けた免許

に基づき運航される小コミュニティ間の航空運輸については、最低限の定期運航を維持しなければならないとするものである。その主たる目的は地方アクセスの確保にあるが、他方でそれはまた、小規模路線にも多数就航する航空会社に安定期的な収益をもたらすものでもあった。同様に、破産法第一一〇条は、表面上、航空会社ではなく航空機上の担保権者に有利なものであるが、同条はいわゆるチャプター・イレブンの企業再生手続に内在する債権者のリスクを除去することにより航空機金融を促進させ、翻って航空会社の間接的ながら巨大な恩恵をもたらすものであった。すなわち、申立に基づき破産手続が開始されると、債務者の債権取立行は基本的に禁止されるが(第三六二条)、航空機の担保権、リース債権を有する債権者は例外的に、担保権の実行等が認められる余地がある。すなわち、申立から六〇日以内に債務者たる航空会社が、以後の債務の完全な履行を確約し、かつ申立以前の未履行債務を精算しなかった場合、債権者は航空機を処分することができる(第一一〇条)。このセーフティ・ネットを背景として、航空機ファイナンスは、航空会社にとって相対的に低コストの資金調達手段となってきた。また、航空機を占有回復したとしても債権者は適当な転売先を見つける必要がある、必ずしも有利には運ぶとは限らない。そこで、航空会社に対して長期の融資を行うインセンティブが働いてきたのである

(Jeffrey W. Gettleman, Restructuring Aircraft Fleets Under Section 1110 of the Bankruptcy Code, 19 Air & Sp. Law. 13-14 (2005).)

他方、一九九〇年代の終わりに域内の航空産業に対する規制権限を持つことになった欧州委員会は、航空会社に対する公的支援について消極的な態度で臨んできた。実はかつて、航空会社に対する公的支援は加盟国の裁量事項とされていた。国家の威信としてのナショナル・キャリアという位置付けから、多くの加盟国政府は相当規模の資本注入、課税免除等を行っていた。しかし、冷戦後の欧州統合に続く流れのなかで、欧州諸国は欧州系航空会社が単一市場で地力をつけグローバル市場に打つて出ることができるよう、国家のプライドを捨てる決断をした。かくして欧州委員会は、リベラリドを捨てた航空政策を推進しその決定をもって各加盟国を拘束する権限を与えられることとなった。その権限を支える中核的規定が、市場原理と整合しない如何なる国家的企業支援をも包括的に禁止するという、ローマ条約の競争規定であった。しかし同時多発テロは、同規定の存在ゆえに欧州委員会を困難な立場に追い込んだ。委員会は、一方で同規定が訴えるように、自由市場アプローチにこだわるべきことを感じつつ、他方で、航空産業の基盤が大きく揺らぐ中で国家支援が一定の積極的意味を持ち得ることをも知っていたからである。これらの認識のバランスを

反映し、委員会は航空会社救済パッケージを発動した。すなわち、F A Aによる飛行停止措置に伴う損失をカバーする国家支援、及び保険システムの安定に対する介入を許容するかわりに、支援をその範囲に限定して規模も狭く画することにより、欧州の自由市場に基づく適正な競争の確保という基本的姿勢を貫いた。

(30) Jedrychowski, *supra* note 20, at 187-88. 米国と欧州の対応を分けた理由のうち観念的なものとして、米国にとって航空会社はテロ攻撃からの復興をシンボリックに表す特別な意味を有していたことが挙げられる。航空はその黎明期からごく最近まで、単なる運輸機関の一つではない何かである、とみられていた。それは国際的に、国家の威信、繁栄、技術的先進性を誇示する象徴であった。一九八〇年代の冷戦終結以降、航空のそのような意味合いは相対的に失われて行ったかにみえたが、米国において二〇〇一年九月一日に状況は一変した。航空会社の多くは国名を用いているが、AmericanやUnitedもその例にもれない。テロ攻撃に遭遇した後、それが直接的な被害を受けたことと相俟って、国家の威信の象徴たる意義が航空会社と再び重なったのである。航空産業の物理的、精神的、財政的荒廃は、多くの米国人にとって国家国民が共有すべき痛みとして受け取られることとなった。航空産業の再興は、したがってその経済的文脈における重要性だけでなく、同時に合衆国が力強く、歴

史的悲劇から立ち直ることの象徴となったのである。

それらがしばしば国名を背負い、国旗と同色を機体にとっているように、欧州系航空会社も、これまで国家の象徴としてみられてこなかったわけではない。しかしここでは、一九九〇年代における航空の域内統合を経て、大きな価値の変化が起こっていた。統合された競争市場においては、もはやナショナル・キャリアであることは特別の意味を有し得なかった。あるいは欧州系会社がテロの直接の標的となっていたら別の感情が生れていたかも知れないが、競争市場原理の貫徹という現実的な価値が国家の威信という感傷的な価値に優先することは、同時多発テロの余波で破たんしたSwissair及びベルギーSabenaの処理において証明された。ローマ条約の競争規定の趣旨に忠実に、両航空会社に対する早計な公的支援を行わないという選択を、彼らにさせたのである。国家による破たん会社支援が緊急事態という定義に合致する局面で、今後も欧州委員会の承認手続を経て実施される可能性はあるが、両会社の当事国政府が国益的な措置を採ることを認めないという枠組み自体が、欧州において航空会社は国家のシンボルとして如何なるコストを払ってでも死守すべきものではなく、単純に自由市場の規律の中で処理されるべき一産業分野であるという彼らの見方を表していた。

(31) Jedrychowski, *supra* note 20, at 186-87. 企業破たん

処理、とりわけ航空企業の再生についての欧米における感覚の隔たりは大きい。一九七八年に施行された連邦破産法により、米国は企業再生における非常に寛大で許容的な企業支援を認めるところとなっている。とりわけチャプター・イレブンは、債務者が統一されたフォーラムにおいて関係者との交渉を継続しつつ、企業財産に対するコントロールを維持することを可能にしている。このような仕組みを認める理由は二つある。第一に、継続企業を廃して清算する場合の、雇用が失われ財の消費もストップしてしまうという多大な社会的損失を回避できるということ。第二に、そのようなセーフティネットを張ることにより、資本主義の二大存立基盤である革新と起業家精神とが守られるということである。その考え方はATSSSAとも共有されている。議会は、同法により航空会社が十分な財政的柔軟性を持ち、テロ後の産業基盤の激変のなかでも安定した運航を継続できることを願った。潰すことを良しとしなかったわけである。航空産業への公的支援は企業の清算とその大きな損失を回避するための、社会的・経済的に望ましい政策であると判断したのである。

一方近年、欧州における企業破産手続も、より債務者保護的なものへと変化を遂げてきているが、伝統的に欧州における思想的な伝統は、継続企業の価値に優先して、債権者の保護の権益を保護するというものであった

(Maria Brouwer, *Reorganization in US and European Bankruptcy Law*, 22 *Eur. J. Law Econ* 5, 15 (2006)).³²⁾ の考え方は、債務者がその債務に対して絶対的な責任を負い、従って有責でない者(債権者)に先んじて有責者(債務者)の利益を保護することは不正義であるとの基本的認識に立っていた。破産法は欧州委員会の管轄を超える事項ではあるものの、航空会社への公的支援パッケージは明らかに欧州の企業再生に関する一般的認識が投影されたものであった。極端な公的支援を制限することで欧州委員会は、本来関係のない政府及び納税者が究極的な責任負担者となることによつて航空企業を存続させることを拒んだのである。

(32) Jedrychowski, *supra* note 20, at 192-94. ATSSSAは、緊急融資措置の終了後、航空会社の財政が不安定化することを避けるために、一〇〇億ドルを上限とする連邦融資保証を実施した。しかし、この措置が米国航空会社を長期的に救ったと考えるのは早計である。これまでに僅か一五六万ドルの融資保証が実行されているに過ぎず、実際ほとんど機能しないに等しかったからである。その理由は、同基金に基づく融資保証を受けてテロ後の厳しい経営環境を生き抜くよりも、連邦破産法第一章、いわゆるチャプター・イレブンの適用を受けて企業再生手続を採る方が、うまみが大きいという点にあった。同章は、手続開始原因が柔軟で、DIP (Debtor in

Possession) 型を選択して経営の継続性を確保することができるなど、債務者保護的な再生手続と一般に評価されているが、航空会社にも有利な利用が可能である。破産航空会社は、通常、第二六一一条 (Automatic Stay)、第三六五条 (Executory Contracts)、第一一一三条 (Collective Bargaining Agreement) 及び第一一〇条 (Aircraft Financier Protection) に依拠して再建手続を進める。これにより、次のとおり供給過多及び高賃金という航空業界の恒常的な問題に有効に対処することができる。

一九九〇年代、飛行機旅行がブームとなり、米系航空会社は長期的な需要増大を見込み、こぞつて長期融資を受けて機材を強化した。ところがその矢先に同時多発テロが発生し需要が完全に折られてしまった。航空会社は運航計画の縮減を迫られ、余剰機材を多く抱えることとなった。ほとんどの機材は長期間の割賦又はリース契約に基づき取得しているため、航空会社は駐機中の機材についてさえ支払を免れなかった。この点連邦破産法第三六二条は、債務の弁済猶予を可能にする。また同第三六五条は、サプライヤーとの未履行契約、パートナー航空会社との相互債務の引受と拒絶とを選択的に行うことができる。そして最も重要なものとして、第一一一〇条により航空機担保権者及びリース債権者との間の契約の引受と拒絶を實際上選択的に行うことを可能にする。

古く効率の悪い契約だけを除去し、機材のダウンサイジングと効率化を達成できるのである。

他方、一九九〇年代を通じた需要の拡大によって、パイロット、客室乗務員、整備士等の組合は、有利な交渉を進めて好待遇を得ていた。その結果二〇〇〇年までに、人件費は航空会社の最も大きな費用項目となっていた。しかし同時多発テロに続く収入の減少で、その負担は極限に達した。この点、連邦破産法第三六五条は労働契約には適用されないが、航空会社は第一一一三条を利用して、すなわち、同条は雇用条件の変更に先行して労働者代表との交渉を義務付けるが、航空会社が連邦破産裁判所の承認を要するには、単に労働コストの見直しが業務の継続に必要である理由を示せばよいものとされている。労働者代表はその必要性に異議を唱え得るものの、ほとんどの場合労働契約の変更は申請通り認められ、結果極めて大きな労働コストの削減が可能となっている (Mark C. Mathiesen, *Bankruptcy of Airlines: Clauses, Complaints, and Charges*, 61 J. Air L. Com. 1017, 1019 (1996).)。

その効果は Northwest の事例でも証明済である。テロの影響もさることながら、Northwest は業界でも最も高い賃金水準と最も古い保有機材という二つの条件の下で、一層厳しい経営を強いられていた。このような困難にもかかわらず、同社は ATSSSA に基づく債務保証では

なく、チャプター・イレブンに基づく経営再建の道を選んだ。二〇〇五年九月のことである。同社は再生手続を通じて、第三六五条及び第一一〇条に従い、同社は古い機体の調達に伴う債務の履行を拒絶し、他方、未納航空機の購入契約の履行のための交渉を行った。最終的に、一八%の保有機材削減を、大幅な機材若返りとともに成し遂げた。加えて第一一一三条により、同社は年金の削減と賃金の平均一四%の賃金カットを含む、計二四億ドルの人件費削減を実現した。こうしてATSSSAではなく連邦破産法に依拠したリストラクチュアリングを通じて、Northwestは四二億ドルの債務を圧縮し、かつ三〇億ドルの流動性を確保して、破産申請直後の四半期には、早くも再建後最初の利益を計上するまでに業績を回復させた。テロ直後の倒産を免れた他の大手航空会社(Continental、Southwest及びAmerican)が、債権者に対してチャプター・イレブンの適用をちらつかせて、機材調達債務と賃金について再交渉を行って、実質的な経営再建を行ったことも知られている。そしてその後、彼らもまたより抜本的な問題解決のために正規にチャプター・イレブンの適用を受けているのである。米国航空会社がこの麻薬を体から抜けられないでいることは是非は別として、少なくとも本論の問題関心からすれば、破産法の大改正でもなされない限り、米国にあっては破たん会社の運航停止が回避される高い蓋然性が認められる

こととなる。

(33) Jedrychowski, *supra* note 20, at 190-91.

(34) Jedrychowski, *supra* note 20, at 191.

(35) Civil Aviation (Air Travel Organisers' Licensing) Regulations of CAA, most recently amended in 2012 (No 1134 effective on April 29, 2012). パッケージ旅行を指定の業者を通じて組んだ場合、旅行者は旅行代金(一部金額でも可)を支払次第即時にATOL証書(ATOL Certificate)を取得し、航空会社の経営破たん時には同証書を提示することで代替航空券代及び宿泊料、又はハイヤー代金がカバーされるといふ仕組みである。

(36) Booz & Co. in association with Erwin von den Steinen, Ingomar Joerss & Pablo Mendes de Leon, Study on Consumer Protection Against Aviation Bankruptcy (Final Report), Prepared for Directorate-General Energy and Transport, European Commission (2009), p. 80 et seq., available at http://ec.europa.eu/transport/modes/air/studies/doc/internal_market/2009_01_bankruptcy_study.pdf (last visited June 23, 2013).

(37) Booz & Co., *supra* note 36, at 85 et seq.

(38) Booz & Co., *supra* note 36, at 86 et seq; EUjet pledges speedy refunds, TTG Digital, September 1, 2005, available at <http://www.ttgdigital.com/sign-in?rtn=eujet-pledges-speedy-refunds/227196>.article (last visited June

23, 2013).

- (39) Booz & Co., *supra* note 36, at 87 *et seq.*
- (40) Booz & Co., *supra* note 36, at 97; Steer Davies Gleave, *supra* note 2, at 63, 97, 101.
- (41) Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the community (Recast), OJ L293, 31/10/2008, P0003-0020.
- (42) Booz & Co., *supra* note 36, at 100; Steer Davies Gleave, *supra* note 3, at 103.
- (43) Regulation (EC) No 1008/2008, *supra* note 41.
- (44) Booz & Co., *supra* note 36, at 103; Steer Davies Gleave, *supra* note 3, at 67.
- (45) Booz & Co., *supra* note 36, at 105; Steer Davies Gleave, *supra* note 3, at 82.
- (46) Regulation (EC) No 785/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on insurance requirements of air carriers and aircraft operators, OJ L138. 30/04/2004 P. 0001-0006. 同規則は、欧州路線に就航する航空会社に対し運送責任（対旅客手荷物及び貨物）と地上第三者責任の双方について、付保強制を行っている。ちなみに旅客責任は旅客一人当たり二五万SDR、地上第三者責任は最大離陸重量五〇〇〇t以上（エアバスA三三〇クラスに相当するカテゴリー

一〇）で総額七億のDRが、それぞれ付保最低金額とされる（Arts. 6 & 7）。

- (47) Booz & Co., *supra* note 36, at 107; Steer Davies Gleave, *supra* note 3, at 72.
- (48) Booz & Co., *supra* note 36, at 109; Steer Davies Gleave, *supra* note 3, at 90.
- (49) Booz & Co., *supra* note 36, at 112; Steer Davies Gleave, *supra* note 3, at 95.
- (50) DG MOVE, *supra* note 5.
- (51) Brussels Wants Fund for Bankrupt Airlines: Commission Demands Governments to Examine Finances of Airlines, *Standart News*, March 9, 2013, available at <http://paper.standartnews.com/en/article.php?id=2013-03-10&article=41967> (last visited June 23, 2013).
- (52) 安全性基準を満たさない航空会社に対する監視と公示に関する制度は、ブラックリスト（Community Black List）として既に運用される（Regulation (EC) No 2111/2005 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2005 on the establishment of a Community list of air carriers subject to an operating ban within the Community and on informing air transport passengers of the identity of the operating air carrier, and repealing Article 9 of Directive 2004/36/EC (OJ L344/15, 27/12/2005), available at <http://eur-lex.europa>.

eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:344:0015:0022:EN:PDF (last visited June 23, 2013).)。この制度によつても顧客離れは生じようが、身体生命に直接的な影響を与える安全の問題と財務状況とを、まったく同列には扱いて得ないと思われる。

(53) 仮に、チャプター・イレブンによる債権の自動凍結 (Automatic Stay) の適用を前提としても、破産申請後は、クレジット・カード会社からの送金は一時停止され、ベンダーは役務の提供を拒絶し、旅行代理店は予約回避行動に出るといった具合に、破たん航空会社には大きな試練が待っている。そのために、破産申請前に周到な資金計画と運航計画を練り、つなぎ融資の道筋をつけておく必要が高くなれる⁹⁶ (Gregory W. Buhler, *Airline Bankruptcy and Workouts: Lessons Learned*, 16 *Air & Sp. Law*, 1, 18-19 (2002))。しかし、そのような事前準備が、歴史が浅く信用度の低い零細LCCにおいても可能とは、やはり考えにくい。

(54) Lisa Bachelor, *Airline Passenger Rights Given EU Boost*, *The Guardian*, March 13, 2013, available at <http://www.guardian.co.uk/money/2013/mar/13/airline-passenger-rights-eu-boost> (last visited June 23, 2013).

(55) *Airports Resolve to Safeguard the Interests of the Travelling Public*, ICAO FALP Information Paper, FALP/7-IP/14, 19/10/12, available at <http://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/Falp7-2012/IP14/IP14%20EN.pdf> (last visited June 23, 2013) によれば、国際空港評議会 (Airport Council International) は、経営破たん時の欠航などフライトに異常な乱れが生じた場合、各地の空港が旅客対応を行うことについての基準作りの検討に入ったとされる。例えば、このような論点をも加えて、今後の議論が進むことが予想される。

※本稿は、二〇一〇年度～二〇一二年度科学研究費補助金「不良債権処理スキームの会社法学的考察 (基盤研究 (c))、研究代表者・松嶋隆弘 (日本大学教授) (課題番号 二二五三〇〇九〇)」に関する研究成果の一部である。