

# 空港環境問題における連邦航空法の専占

工藤 聡 一

## 【目次】

- I 序説
- II 連邦航空法の沿革と構造
- III 空港環境問題における連邦航空法の適用
- IV 結語

## I 序説

一九五八年、商業航空を規律する基本法として連邦航空法 (Federal Aviation Act (FAA)) が成立し、その執行機関として連邦航空庁 (Federal Aviation Agency) が創設された。<sup>1)</sup>「航空の発展を促進し、安全を確保し、かつ国防の要請を充足する」<sup>2)</sup>ための、新たな規範と監督組織の誕生である。一九六七年に運輸省 (Department of Transportation

(DOT) が設置されると、航空庁はより広範な運輸規制のなかに位置付けられるとともに、連邦航空局 (Federal Aviation Administration (FAA)) という現在の呼称を得た。<sup>(3)</sup>

その後の航空市場の成熟と歩調をあわせ、一九七八年には、新規路線や新規就航事業者を増やすことで航空運賃を低くし、航空利用者の便益を増すために、航空事業者規制撤廃法 (Airline Deregulation Act of 1978)<sup>(4)</sup> が成立し、この航空運送事業者の路線、運賃及び新規参入に関する経済規制は撤廃された。<sup>(5)</sup> そして一九九六年には、航空振興と安全確保という航空行政における利益衝突を解消するために、連邦航空再授權法 (Federal Aviation Reauthorization Act of 1996) が成立し、<sup>(6)</sup> 連邦航空局の所管事項から航空振興が取り除かれ、その任務は安全確保に純化されるに至っている。<sup>(7)</sup>

連邦法と州法との二元的法制度を敷く米国において、州際通商 (interstate commerce) としての性格の強い航空は、こうしてごく自然に連邦法の専占 (preemption) に服するものとされてきた。しかし、連邦法による航空規制は、航空を全国的なネットワークとして面で捉えることとの関係で合理性を有するものの、当該ネットワークの結節点である空港 (飛行場) を取り出してみると、それは地権者の私権の対象として、都市機能の中核施設として、あるいは地域環境の一部として、州ないし地方自治体の法規制と接さざるを得ない。<sup>(8)</sup> この意味で空港は、とりわけ騒音、交通混雑等の空港環境問題に関連して、連邦法と州法・自治体条例との抵触の一大争点を形成してきたのである。

連邦法の専占という考え方自体は、連邦最高裁判所における一八五一年のクーリー対ワードンス委員会事件判決<sup>(9)</sup>に起源を有する。本件で裁判所は、「商事規制はいずれも、その性質において本来的に国家的であり、あるいはユニフォーム・システムの構成要素としてその計画又は規制の一部が実施されるに過ぎないものである。そして、連邦議会による排他的な立法を要する性格をもつというのが正当である」とした。今日、連邦法の専占は法原理として、合

衆国憲法第六編二項のいわゆる最高法規条項 (Supremacy Clause)<sup>(10)</sup> によって根拠付けられている。連邦法自体が明文で州法に対する専占を規定すれば (明示的専占)、専占の内容は明白となるが、そうでなくとも、裁判所の法解釈により合衆国議会の意図が推し計られることとなる (黙示的専占)<sup>(11)</sup>。

連邦航空法は合衆国の航行可能な空間 (navigative airspace) の利用を律し、ここに合衆国の排他的な主権を設定する。<sup>(12)</sup> ただし、空港ゾーンニングないし関係土地利用についての連邦法の専占が明示的に規定されるわけではなく、したがって空港問題における専占のいかんは連邦議会の意図の解釈に委ねられている。

本稿は、連邦法の専占の肯否をめぐる空港環境紛争を素材に、米国防空法における利益衡量の一断面を考察するものである。連邦航空法の沿革と基本的構造について見た後、その空港環境問題への適用事例を取り上げ、航空分野において連邦法が専占を敷くことの意義を確認することとする。<sup>(13)</sup>

## II 連邦航空法の沿革と構造

連邦法は、米国の航空事業に広く規制を及ぼしている。規範の中心を占めるのは連邦航空法であり、その規制対象には航空事業者、航空従事者、空港が含まれる。もともと、多くの州及び地方自治体も種々の理由で空港を規制しており、とくに空港環境問題への対処をめぐって、両規範の対立ないし抵触が数多く紛争化してきた経緯がある。以下では、紛争事例の検討に先立ち、予備作業として連邦航空法の沿革と規制の内容を整理しておくことにしたい。

連邦議会は、商業航空の草創期から、それを自らの体系的な監督下に置く姿勢を鮮明にしていた。<sup>(14)</sup> 議会はまず、合衆国憲法第一編第八節第三項、いわゆる州際通商条項 (Interstate Commerce Clause)<sup>(15)</sup> を根拠に、一九二六年航空通商

法 (Air Commerce Act of 1926) を成立させ、幼稚産業に対する公的助成を行い、航空の運営範囲の全国的拡大を企図した。ついで議会は、一九三八年にマクラレーン・レア法 (McCarran-Lea Act)、通称民間航空法 (Civil Aeronautics Act (CAA)) を通過させ、より広範な航空規制を実施することとした。監督機関として民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board (CAB)) を創設し、踏み込んだ経済規制をこれに行わせたのである。<sup>(16)</sup>

その一方で、少数の航空機と小規模な空港を有するのみの商業航空の初期段階ですら、民間航空法の成立は、連邦法による航空規制と、地方による土地利用規制との対立関係を生み出した。民間航空法は民間航空委員会に、航空インフラの整備について強大な権限を付与しており、運賃の決定、合併の承認、路線の設定など事業運営の根幹がこれによって掌握されていたところ、連邦法が航空規制に関して州又は地方自治体の規制を排除し完全な専占を有するの  
 可否かについて、二つの事件で連邦最高裁判所の判断が問われることとなった。<sup>(18)</sup>

住宅地上空の騒音を伴う飛行が問題となった、一九四六年の合衆国対コーズビー事件<sup>(19)</sup>において、裁判所の多数意見は、居住者による住居上部空間に対する権利主張につき、「土地から直近の範囲 (immediate reaches) から相当に離れた空間は公領域 (public domain) である」と宣言し、「そうした空間は国家航空システムの完全性を確保するうえで不可欠な要素である」と述べ、居住者の私権の承認を拒絶した。なお、ブラック判事は反対意見として、「航空飛行を連邦法が規制するとしても、多数意見によって示された『直近の範囲』として画される範囲に限らず、航行可能なあらゆる空間についての完全な支配を、合衆国憲法は連邦議会に付託していると考えるべきである」とした。より徹底した連邦権限を念頭に置いたものである。

そして、海外航空路線の開設の許認可をめぐる、一九四八年のシカゴ・サザン航空対ウォーターマン汽船事件<sup>(20)</sup>で裁

判所は、「関係者が有すべき私権について判断するために、従来の輸送機関における経験を適用することは有益であるものの、かかる二次元の輸送機関の比喩に止まることなく、三次元において実施される革新的な事業の発達を育成し規制してきた議会の努力を評価しない理由はない」とし、航空が本来的に州際的な事業であることを根拠に先のブラック判事の見解を容れて、「連邦議会は、商業航空によるすべての飛行及びそれに付随するすべての事象に関する、排他的な管轄権を有する」との判断を行った。

一九五八年、民間航空法を改正する連邦航空法が成立し、それまでの司法判断の傾向が立法的にも確認された。すなわち、「合衆国政府は合衆国の空間に対する排他的主権を有する。……連邦航空局は運航可能な空間の利用に関する計画と政策を立案し、かつ、規則又は命令によって、航空機の安全及び空間の効率的利用を促進するために必要な空間の配分を行うものとする」とされた。上院による同法案提出趣意書は、「航空は、連邦政府との関係において、輸送機関の中でも際立って特殊なものであり、原則として連邦法の枠組の下で実施され、州又は地方自治体の規制をほとんど受けない。この結果、連邦政府は、公益の観点からこの産業の振興と監督とについて、事実上完全な責任を負う<sup>(21)</sup>、と補足した。

もつとも、連邦航空法の射程は不明確さを蔵していた。同法の法文は航空機の航行のために必要な空間 (airspace) を超える範囲にまで効力が及ぶとも読める一方、立法者の意見ではそれに反するものもみられた。すなわち、同法の起草者の一人モンロニー上院議員は、上院運輸委員会の公聴会において、「連邦航空局は空港の地上部分には権限を有しない<sup>(22)</sup>、と発言した。議員が、地方政府の管轄を空港施設内の問題処理に限る趣旨でそのように述べたのか、それとも、発着枠や安全性を含む空港システム全体について地方政府の権限を肯定したのかは、必ずしも明らかではな

い。連邦航空法が地方政府の空港施設に対する監督権限を実際に規定していることが、問題を複雑にしていた。たとえば、地方政府が航空事業者から空港施設税を徴したり、<sup>(23)</sup> 空港建設の資金ねん出のために、旅客に手数料を課したりする<sup>(24)</sup> ことが認められていた。ワシントン特別区のそれを除き、すべての主要空港は州又は地方自治体によって設置されたものなのであり、そのため、連邦航空法は連邦政府の存在感を誇示する一方、空港の運営に対する州の一定の関与を認めざるを得ない構造となっていたのである。

この点、司法判断はその後一貫して連邦法の専断を確認することで、連邦政府による航空政策の推進を側面から支えた。<sup>(25)</sup> 一九七三年のバーバンク市対ロッキード航空ターミナル会社事件<sup>(26)</sup> で連邦最高裁判所は、多数意見として、空港騒音を規制する地方政府の権限を著しく制限する趣旨の理解を示した。すなわち、午後一時から翌午前七時の間の航空機の離陸を禁止する、バーバンク市の騒音防止条例の合憲性が問われたところ、裁判所は、連邦航空法の文言と趣旨とを分析し、「騒音規制が州の有する一般福祉権限<sup>(27)</sup> (police power) の行使に含まれるとの伝統的な見解は一般論としては傾聴に値するが、安全性及び効率性の増進のために、連邦航空法が運航空間の利用について連邦航空局に広範な規制権限を与える事実<sup>(28)</sup> に留意すべきである。けだし、航空の安全性、効率性及び健全性は相互依存の関係を有し、統一かつ排他的な規制を行う必要度が高く、地方自治体の条例による航空機離発着パターンの変更は連邦航空局の監督権限の断片化 (fractionalized control) を招き、航空交通の管理の障害に帰着するのである」としたうえで、「連邦航空法は航空機騒音を規制する完全な効力を有し、州又は地方自治体のあらゆる規則に優先する」と結論付けた。また、一九七二年騒音防止法 (Noise Control Act of 1972)<sup>(28)</sup> 等の関係法規を総合的に検討し、航空機ないし空港騒音の低減に関する規則の公布権限を連邦航空局に一元化する法体系に現れた議会の意図を指摘して、<sup>(30)</sup> 上記結論を補強した。

### Ⅲ 空港騒音問題に対する連邦航空法の適用

#### (1) 地方意思決定の限界

公共施設の建設や拡張などの重要課題は、地方の政治的行政的手続によって実現に移される。そうして、コミュニティは空港設備の立地、規模、能力についての選択権をもつことになる。この原則にもかかわらず、空港における航空及び陸上交通過密が社会問題化していくと、既存空港の拡張あるいは新空港の建設をめぐる地方の意思決定プロセスにおける失敗が、事態を深刻化させることとなった。セント・ルイスがよい例である。<sup>(31)</sup>ランバートIIセント・ルイス国際空港の拡張又は移転についての自治体での議論は、一九八五年のセント・ルイス市対ブリッジトン市事件<sup>(32)</sup>を挟んで進展がないまま二五年以上くりかえされている。

同空港は、米国の主要空港中最小クラスの二、三〇〇エーカー（九三〇ヘクタール）である。市の指導者は、一九六八年時点においてすでに、土地面積の制約を受けた空港能力の限界を認識していた。<sup>(33)</sup>同時に、彼らはイリノイ州ウォータールー近郊でセント・ルイスの南東に位置する一八、〇〇〇エーカー規模の用地への空港機能の移転を提案していた。公の場での議論は、ランバート空港を拡張すべきか、新空港を建設すべきかをめぐって、一九七〇年代を通じて加熱した。それは、将来の航空交通をいかに最適化するかにについて見解を異にする地方議員の党派争いの様相を呈していた。多くの時間を費やした後に実施された住民投票により、圧倒的多数をもってランバート空港の維持が決定された。

ところが論争は間もなく再燃した。一九八〇年代中頃、ランバート空港の長期需要予測が示されると現有施設の限

界が再認識されることとなり、それを受けて複数の拡張計画案が策定されたが、一九七〇年代におけるのと同様に、ここでも地方議員と住民はそれぞれ分裂した。一九九〇年までに、空港設置者であるセント・ルイス市は新滑走路用地を選定したが、近隣自治体はその決定に強く異議を唱え、結局、新滑走路は建設に着手されることがなかった。そこで市は、一九九六年に滑走路計画を再検討し、別の立地先を定めた。本計画は、近隣のブリッジトン市への拡張を内容とし一九〇〇人近くの住民の転居を要するものであった。そのため、驚くまでもなく、計画は同市住民の声高な反対にあった。その後一五年余りが経過したいまも決着がまったく見通せないであり、名もない場所にまったく新しい空港を建設し、ランバート空港に置換するという案が改めて浮上しているくらいである。

こうした遅々とした状況のなか、もっぱら空港滑走路の処理能力不足により、セント・ルイスの住民のみならず、乗換客を含めた旅行者は恒常的な運航遅延に見舞われている。結果として、こうした中核的都市における空港機能の非効率性は、国家全体の航空ネットワークに対して波状的に悪影響を与えているのである。連邦による専占の必要性が強調されるのはまずもって、この効率性という点においてである。

## (2) 効率性関連紛争における連邦航空法の適用

一九七八年、商業航空に対する経済規制を最小化し競争を促進するために、連邦議会は航空事業者規制撤廃法 (Airline Deregulation Act of 1978 (ADA))<sup>34</sup> を成立させた。一九五〇年代以降の航空機のジェット化、大型化は供給過多の傾向を生み、不況と燃油高騰とが相まって一九七〇年代に航空事業者は財務上の危機に瀕するに至った。この問題の改善の効果を期待して、競争阻害要因の徹底的除去が決められたのである。<sup>35</sup>

同法の起草にあたり、連邦議会は、州政府が航空事業者間の健全な競争を害するような法律を制定し、連邦レベルでの効率性追求の努力を減殺しかねないとの配慮から、以後の専占関係訴訟に対応すべく明示的専占規定（express preemption clause）を置いた。すなわち、「州、州の機関又は州の外局は、航空事業者の価格、路線又は役務に関する効力を定める法、規則又は規定を制定し又は強制することができない」、と定めた。<sup>(36)</sup> 同条の適用にあたって裁判所は、一般に「価格（price）」とは運賃を、「路線（route）」とは就航路線の体系を指す、<sup>(37)</sup> と解している。「役務（service）」の意義については議論があり、裁判例には、運輸の頻度及び市場の選択というような抽象的な概念で捉えるものと、あるいは発券、搭乗手続、飲食料の提供、手荷物取扱といった具体的な概念で捉えるものがある。<sup>(38)</sup>

一九九四年に再改正された連邦航空法は、これと同一の方向で連邦航空局の権限を明確化し、その一般的権限として、「航空運航施設（air navigation facility）を取得し、設置し、改良し、運営し又は維持すること」<sup>(39)</sup>、を挙げた。航空運航施設は「着陸エリア（landing area）を含む航空運航の援助に供される施設」<sup>(40)</sup> とされ、着陸エリアは「空港を含む土地又は水であり、旅客の乗降又は貨物の積降のために供される場所」<sup>(41)</sup> と定義された。

以上の立法対応によって、空港問題とりわけ効率性の問題における連邦法の専占は揺るぎないものとなったのである。時期は前後するが、一九九二年のバーバンク・グレンデール・パサディナ空港公社対ロサンゼルス市事件<sup>(42)</sup>で、連邦控訴（第九巡回区）裁判所は、市内に建設される飛行場・滑走路について市評議会による承認を要するとする市条例への、連邦航空法の専占を肯定した。空港が新滑走路の建設と誘導路の拡張を申請したところ、市評議会は当該計画を拒絶したというものであったが、裁判所は、空港設置者でない地方自治体が、いかなる方法にせよ直接に航空機の運航を妨害することに対しては連邦法の専占があるとして、市による空港拡張計画阻止の権限を否定した。

「誘導路及び滑走路の適切な立地は航空機の離発着の安全確保のために決定的なものであり、自治体による滑走路規制は航空機の移動及び運航に対する直接的な妨害行為にあたる」とした。その後の多くの裁判例も類似の局面で連邦法の専占を肯定しており、立法との調和を認めることができる<sup>43</sup>。

前述モノロー上院議員の見解に沿い、連邦法の専占を否定する裁判例もみられるが、その先例としての意義は疑わしい<sup>44</sup>。すなわち、一九九五年のクリーブランド市対ブルックパーク市事件<sup>45</sup>において、クリーブランド市が空港拡張のために隣接土地の取得を計画したところ、同土地が所在するブルックパーク市の評議会は、空港拡張に反対を表明し、新滑走路の建設計画を妨げる複数の条例を採択した。これについて連邦控訴(第六巡回区)裁判所は、後者の立場を支持し、連邦航空法はあくまで空間に対して適用があるに止まり、地上施設たる空港には適用されず、つまり専占は認められないと判断した。本判断の基礎には、空港が建設される土地を規制するのは直接の影響を受ける者であるべきであり、したがって地上空間の規制について連邦法の専占を肯定すべきでない<sup>46</sup>、との考え方があった。

ここでは、地上空間と空域とを理論上区別することで、効率的で安全な航空運送ネットワークの構築を目的とする連邦航空法の体系から、地域環境の保全を目的とする市条例の対象を切り取り結論を導いているが、しかし空港は現実には複合的な存在である。航空機は滑走路なくして離陸できず、利用者はターミナルを使用せずに航空機に搭乗できない。このように地上施設と航行空間とは本来正接(tangential)しており、滑走路及び誘導路に対する規制と、航空機の移動及び運航に対する規制とを、別個の完結した体系と割り切るのは強引に過ぎるのである。加えて、先述のごとく連邦航空局の権限が空港施設にまで及ぶのは法文上明らかであり、空間と地上施設との規制二元論は説得力を欠くものといわざるを得ない。

この点、立法と判例は別の二元論も展開しており、興味深い。規制撤廃法の明示的専占規定には一つの重要な例外があり、空港設置者 (airport proprietor) は当該空港に相当の支配を及ぼす権限を留保するのである。連邦議会は当初から、空港設置者 (その多くは自治体又はそれによって設立された公社である) が、しばしば地方空港の運営上最適な当事者であると認識していた。そこで、明示的専占条項に例外を割り当て、空港設置者に幾つかの権限を留保させることとした。それによれば、「明示的専占条項は、航空運送事業者の航空機の就航する空港を所有し又は設置する州、州の機関又は州の外局が、その所有権に基づく権利又は権限を行使することを制限しない」、<sup>47</sup>とされる。空港設置者は、それらが「合理的、平等で州際取引に対して過度に負担とならない限り」、そして「規制撤廃法の規定又はその目的に直接的に抵触しない限り」、<sup>48</sup>それら権限を行使する自由を有する。このため彼らは、州際取引に負荷をかける方法でない場合、種々の使用料金を課したり、ゲートのリース料を取ったりすることも可能である、ということになる。議会は、このとおり設置者と非設置者とを分けて注意深く定義を行い、前者について所有権の侵害を避けようとしているのである。

もつとも、空港設置者の所有権に基づく権限の範囲は必ずしも広いものではない。<sup>49</sup>英国航空対空港公社事件<sup>50</sup>において連邦控訴 (第二巡回区) 裁判所は、「空港設置者が空港の日常的運営において大きな役割を果たすのは自然であるものの、彼らは航空の国家的システムとの関係で極めて限定的な役割を担うのみである」、としている。アメリカン航空対運輸省事件<sup>51</sup>における連邦控訴 (第五巡回区) 裁判所の判断も、次のとおり基本的にその方向に沿うものである。

一九六八年以前、ダラス・ラヴフィールド空港とフォートワース空港とは競合関係にあった。民間航空委員会は二空港間の競争を有害と判断し、二市に対し共同運営される新空港の建設を命じた。それが現在のダラス・フォート

ワース空港である。その準備過程で、二市は両市が互いの既存空港を段階的に縮小させることを約す共同条例を可決した。ところがその後の航空需要の増大に応えるかたちでラヴフィールド空港が規模を維持したまま存続したことから、フォートワース市はこれに異議を唱え、同空港の閉鎖を申立てた。運輸省はこの問題の解決のために、ダラス市側に与する宣言的命令 (declaratory order) を発し、効率阻害的に作用する共同条例には規制撤廃法が専占を敷くべきことを理由に、フォートワース市はラヴフィールド空港の運用を制限することができない、とした。

これに対して裁判所は、空港の廃止を目的とする共同条例を他の類型の制限、すなわち境界の画定、飛行可能時間を定めることによる騒音の抑止といった、空港全体の役務を完全に排除することのないものから区別し、前者の制限については、空港設置者の所有権に基づくものであっても規制撤廃法の専占を受けると結論付けた<sup>52</sup>。しかしここで注意しなければならないのは、後者たる制限は非設置者たる自治体が行う場合には連邦法の専占を受ける類型のものであるということである。そもそも専占の目的として航空の効率性を揚げるのであれば、条例による阻害の程度が問題となるのであって、当該条例が空港設置者たる自治体によるものであるか否かは関係がない。空港規制主体の属性に依拠する判断枠組みには、疑義を呈さざるを得ない。

### (3) 安全性関連紛争における連邦航空法の適用

連邦航空法は、もとをただすと、軍用機と民間機との間で事故が連続したことに動機付けられた、安全確保のための立法対応という部分<sup>53</sup>が大きい。連邦航空法が、空港、航空路等の航空施設の充実、航空規律の全国的統一を行おうとするのは、それらがすべて航空安全の確保につながるからに他ならない。連邦航空局への航空規制機能の集約も、

その目的に沿ったものである。<sup>54</sup> 連邦航空法の適用にあたっては、この点の考慮を欠くことができない。

連邦航空法は、安全を「商業航空において最優先されるべき事項」<sup>55</sup>とするが、ひとり航空機の飛行の円滑のみならず、施設の拡張を含む空港の運用改善も、航空安全の確保において避けて通れない課題となる。空港の混雑ないし過密は事故につながりかねず、すべての航空利用者にとつての脅威であるからである。そこで同法は、連邦航空局に、空港の設計及び建設において安全に最大限配慮することを義務付け、そのために州及び地方の規制を退けて、航空の安全事項全体に連邦法が専占を敷くことを謳っている。<sup>56</sup>

ここで問題となるのは、幾つかの裁判例<sup>57</sup>によって実際に、空港安全に対する州判例法の優先効を正当化する根拠として援用されてきた、「本法におけるいかなる規定も、既存の判例法又は制定法上の救済を縮減し又は変更することはないものとする。ただし、本法の規定が既存の救済にさらなる救済を付加する場合はこの限りでない」<sup>58</sup>という、連邦航空法上の「留保条項 (savings clause)」である。もともと現在では、本留保条項の援用可能性は相当狭められている。一九九二年のモラレス対トランス・ワールド航空事件<sup>59</sup>において連邦最高裁判所は、「規制撤廃法前からの遺物である」として当該条項を無視し、特別法は一般法に優先するという基本的な法解釈原理に基づいて、「一般的な留保条項は特定の実体法上の専占規定を劣後させることはできない」と判断した。連邦航空局の安全確保という使命に抵触する州判例法上の請求権には、その適用を認めないとするものである。

その後連邦控訴(第十巡回区)裁判所は、安全の観点から主張された、空港の役務の完全な中止に帰結するような空港設置者の請求を、規制撤廃法における明示的専占規定の例外として位置付けることも拒否している。アラフェ郡空港公社対連邦航空委員会事件<sup>60</sup>である。本件において、連邦航空局は郡がアラフェ空港におけるすべての定期航空便

の運航を急ぎよ禁止したことをうけて、同郡への連邦助成金の給付を延期した。郡は当該措置について、空港の安全性の増進と民間航空需要（civil aviation needs）に応える点で合理的かつ平等なものである、と主張した。

これについて裁判所は、運航の禁止によって「安全」や「民間航空需要」が確保されることの正当性を裏付ける証拠はないとし、むしろ、空港での役務提供への影響に重きを置いた。そして、郡が一方でアラフェ空港における不定期便の旅客サービスの実施を何の制限もなく認めており、ことさら定期便のみを捉えて安全性の問題を持ち出すのは根拠薄弱である、と指摘した。そして、規制撤廃法の明示的専占規定との関係を分析し、空港の役務と路線に関する禁止行為にあたる同措置は、「当該空港から航空機で旅行しようとする市民にとって利用可能な役務の範囲に著しい影響を与えるため、権限の適正な行使とはみなされない」、と結論付けた。

しかし安全の面でも、空港設置者には、ペリメータ規制というある種の特権が認められている。同規制は、特定空港と一定距離以上の空港とを結ぶ航空機の運航を制限するものであるが、連邦控訴（第二巡回区）裁判所は、一九八七年のウエスタン航空対港湾局事件<sup>61</sup>において、ニュー・ヨーク港湾公社（New York Port Authority）によって設定された二、〇〇〇マイル・ペリメータ規制を支持している。これは、規模の大きなケネディ及びニューアークの両空港に長距離路線を集約することにより、ラ・ガーディア空港の過密状態を解消し、そしてその短距離路線空港としての性格を維持するために設定されたものである。空港の過密解消という点で、航空安全の意味をもつ。裁判所は、「地上混雑の抑制は、空港設置者の空港管理機能の核心であると考えられ、とりわけ混雑の度合いが国内十指のうちの三空港を管理する責務を負う港湾当局には、そのような権限が認められる」、と判断した。

思うにペリメータ規制は、効率性の促進ないし安全の確保という連邦航空法及び規制撤廃法の目的に貢献すること

のみをもって正当化され、空港設置者の所有者的権限の発現と把えることには問題がある。効率性の場合と同様に、安全についても規制の合理性が重要なのであって、規制主体が空港設置者であるか否かは関係がないからである。

#### IV 結 語

一九八二年、連邦議会は、各地の空港が収容能力の不足に直面したことを受けて、空港空路改良法 (Airport and Airways Improvement Act (AIAA))<sup>(62)</sup> を通過させ、空港の拡充を強化することとした。同法は、「その運用能力を拡充するために行う空港建設及び改良の計画にあたっては、安全及び効率性の増進と遅延の減少を可及的に確保するものとする」<sup>(63)</sup>と定める。ここに描かれるのは、連邦政府と地方政府との間の強力な協調関係である。すなわち同法は、連邦航空局が「全国的な運輸の需要に基づき、空港開発計画において州及び地方自治体と協力すること」<sup>(64)</sup>、及び「空港開発計画の手續が継続的、協力的かつ包括的に行われること」<sup>(65)</sup>を求めている。

この点、空港空路改良法が、国費の充当と民間資金の利用とを通じた、空港開発促進プログラムを創設したことは特筆されてよい。連邦航空局はその授權に基づき、最大で総費用の九〇%まで空港建設計画に助成を行ってきたている。この傾向はその後も強化され、一九八七年の空港及び航空路の安全増進及び収容力拡張に関する法律 (Airport and Airway Safety and Capacity Expansion Act of 1987)<sup>(66)</sup>、そして一九九二年の航空路の安全・収容力・騒音改善及び複合運送に関する法律 (Airway Safety, Capacity, Noise Improvement and Intermodal Transportation Act of 1992)<sup>(67)</sup> が手当てされた。これら二法による改正連邦航空法は、「いかなる空港も、地方自治体、州、連邦政府がそれぞれ単独で維持し又は投資することができない」とし、関係主体の協調に基づく空港能力の拡張の重要性を一層強調している。さらに一九九六

年には連邦航空局の改組<sup>(68)</sup>、そして運用能力拡大の名の下に連邦航空局が空港拡張・空路改善に助成する額を増やす二〇〇一年のいわゆるAIR-21の成立<sup>(69)</sup>がみられた。これらにより、たとえば二〇〇一ないし二〇〇三財政年度における空港改善プログラムには、一〇〇億ドル以上の連邦資金が投下されている<sup>(70)</sup>。

こうした一連の対応は、連邦政府の役割を新たな局面へと導く。それは、空港再整備における州の立場の重要性を指摘しながらも、同時に、連邦予算を大規模に投じてこれに介入し、連邦政府が空港設置者と事業主体性を共有することを意図するものである。換言すれば、規制撤廃法下の例外規定、連邦航空法下の留保規定の適用範囲を狭めて、空港環境問題における連邦法の専占を実体的に強化するものといえる。強さを増す空港整備圧力の前に、空港設置者の所有者的権限の保護という連邦法上の制約は早晚限界を来すとの認識の現れではなからうか。

- (1) Federal Aviation Act of 1958, Pub. L. No. 85-726, 72 Stat. 731.
- (2) *Id.*
- (3) Department of Transportation Act, Pub. L. No. 89-670, sec. 3 (e) (1), 80 Stat. 931, 932 (1966).
- (4) Airline Deregulation Act of 1978, Pub. L. No. 95-504, 92 Stat. 1705.
- (5) U.S. Gov't Accountability Office, GAO-06-630, Airline Deregulation: Reregulating the Airline Industry Would Likely Reverse Consumer Benefits and Not Save Airline Pensions 3 (2006).
- (6) Federal Aviation Reauthorization Act of 1996, Pub. L. No. 104-264, 110 Stat. 3213.
- (7) J. D. Grizzle, A. K. Bruchs, R. A. Hawks & L. A. Holden, Navigating the Turbulence of Competing Interests: Principles and Practice of the Federal Aviation Administration, 75 J. Air L. & Com. 778-780 (2010).
- (8) 空港拡張について事前の認可を規定する州法について、たとえば 620 Ill. Comp. Stat. Ann. 5/47, 5/48, 25/13.

- (9) *Coolley v. Board of Wardens*, 53 U.S. 299 (1851).
- (10) U.S. Const. art. VI, cl. 2; *Rice v. Santa Fe Elevator Corp.*, 331 U.S. 218 (1947). 「この憲法、これに準拠して制定される合衆国の法律及び合衆国の権限に基づいて締結され又は将来締結されるすべての条約は、国の最高法規であり、各州の裁判官は、州の憲法又は法律中に反対の定めがある場合でも、これらのものに拘束される。」
- (11) 典型的には、①連邦法と現実の抵触があり双方の遵守が不可能であること（非両立専占）、②連邦法の施行の目的上、州法が障害となっていること（障害専占）、③当該領域全体を連邦法が占拠していること（領域専占）。これらのうちのいずれかに該当する場合、連邦法は州法又は自治体条例の適用を排除する。Metropolitan Life Insurance Co. v. Massachusetts, 471 U.S. 724 (1985); *Gustafson v. city of Lake Angelus*, 856 F. Supp. 320 (E. D. Mich. 1993); *Cipollone v. Liggett Group, Inc.*, 505 U.S. 504 (1992). ただし、本分類の相対性につき、宮川成雄「最近の判例—マサチューセッツ州ビルマ制裁法が、連邦法により専占されており、合衆国憲法第六編二項の最高法規条項に違反するとされた事例」アメリカ法二〇〇二年一四五頁注七参照。
- (12) 49 U.S.C. 40101, 40103.
- (13) 本稿の素材は、D. W. Tuegel, *Airport Expansions: The Need for a Greater Federal Role*, 54 Wash. U. J. Urb. & Contemp. L. 306 (1998); J. A. Berger, *Phoenix Grounded: The Impact of the Supreme Court's Changing Preemption Doctrine on State and Local Impediments to Airport Expansion*, 97 Nw. U.L. Rev. 941 (2003) から多くを得ている。
- (14) A. T. Field & F. K. Davis, *Can the Legal Eagles Use the Ageless Preemption Doctrine To Keep American Aviators Soaring Above the Clouds and into the Twenty-First Century?*, 62 J. Air L. & Com. 327 (1996).
- (15) U.S. Const. art. I, sec. 8, cl. 3. 連邦議会は「外国との通商並びに各州間及びインディアンとの通商を規制する」立法を行うことが許される。
- (16) P. S. Dempsey & L. E. Gesell, *Air Transportation: Foundations for the 21st Century* 452 (1997); Berger, *supra* note 13, at 963.
- (17) 一九〇九年から一九一四年までの間、航空機製造事業者は僅か一社のみで、かつ商業航空の実施範囲もフロリダ・タン

パ・ベイの短距離区間に限られていた。その後、第一次世界大戦を経験し、航空機製造者、航空従事者、航空運送事業者そして空港は一九二〇年代に一気に充実した。航空機の商業利用に拍車をかけたのは航空郵便であり、航空に関する初期の規制もこれを後押しする意義を有していた。もともと、連邦議会が一九二六年航空通商法 (Air Commerce Act of 1926) を採択するまで、米国全体で僅か一二〇機の飛行機が運航されていたに過ぎなかった。加えて、初の空港旅客ターミナルも、一九三一年のシヨージアムアトラクタでの開設を待たなければならなかった (G. M. Hand, *Should Juries Decide Aircraft Design? Cleveland v. Piper Aircraft Corp. and Federal Preemption of State Tort Law*, 29 U.S.F. L. Rev. 747 (1995) ; L. A. Carlisle, *The FAA v. the NTSB: Now That Congress Has Addressed the Federal Aviation Administration's "Dual Mandate," Has the FAA Begun Living Up to Its Amended Purpose of Making Air Travel Safer, or Is the National Transportation Safety Board Still Doing Its Job Alone?*, 66 J. Air L. & Com. 742 (2001)).

- (81) L. G. Zambrano, *Balancing the Rights of Landowners with the Needs of Airports: The Continuing Battle over Noise*, 66 J. Air L. & Com. 453-454 (2000).
- (19) U.S. v. Causby, 328 U.S. 256 (1946).
- (20) Chi. & S. Air Lines v. Waterman Steamship Corp., 333 U.S. 103 (1948).
- (21) S. Rep. No. 1811, at 5 (1958); Berger, *supra* note 13, at 966.
- (22) Fed. Aviation Agency Act: Hearing on S. 3880, Before the Subcomm. on Aviation of the Senate Comm. on Interstate and Foreign Commerce, 85th Cong. 279 (1958).
- (23) 49 U.S.C. 40116; Northwest Airlines, Inc. v. Minn., 322 U.S. 292 (1944).
- (24) 49 U.S.C. 40117.
- (25) M. Bergin, *Packing Heat? Defining the Scope of the Transportation Security Administration's Authority to Protect America's Airports*, 59 Cath. U. L. Rev. 220 (2009).
- (26) City of Burbank v. Lockheed Air Terminal, Inc., 411 U.S. 624 (1973).

- (27) 公共の福祉のため、合理的範囲内において諸種の規制を行う権限をいう。
- (28) Noise Control Act of 1972, 92 Pub. L. No. 574, 86 Stat. 1234 (1972). (codified at 49 U.S.C. 44715).
- (29) H.R. Rep. No. 92-842, at 10; S. Rep. No. 92-1160, at 10-11.
- (30) 49 U.S.C. 44709; Berger, *supra* note 13, at 971.
- (31) 発聲の註釋に「*noise*」 Tuegel, *supra* note 13, at 303-305.
- (32) City of St. Louis v. City of Bridgeton, 705 S.W.2d 524 (Mo. Ct. App. 1985).
- (33) Missouri-St. Louis Metro. Airport Auth. v. Coleman, 427 F. Supp. 1252 (D.D.C. 1977).
- (34) Pub. L. No. 95-504, 92 Stat. 1705 (1978).
- (35) H.R. Rep. No. 95-1211, at 73.
- (36) 49 U.S.C. 41713 (b) (1).
- (37) Charas v. Trans World Airlines, Inc., 160 F.3d 1259 (9th Cir. 1998).
- (38) Hodges v. Delta Airlines, Inc., 44 F.3d 334 (5th Cir. 1995).
- (39) 49 U.S.C. 44502 (a) (1); U.S. v. City of Berkeley, 735 F. Supp. 937 (E.D. Mo. 1990).
- (40) *Id.* 40102 (a) (4) (A).
- (41) *Id.* 40102 (a) (28).
- (42) Burbank-Glendale-Pasadena Airport Auth. v. City of Los Angeles, 979 F.2d 1338 (9th Cir. 1992).
- (43) Village of Bensenville v. City of Chicago, 306 N.E.2d 562 (Ill. App. Ct. 1973); County of Cook v. Priester, 318 N.E.2d 327 (Ill. App. Ct. 1974); N.E. Phoenix Homeowners Ass'n v. Scottsdale Mun. Airport, 636 P.2d 1269 (Ariz. Ct. App. 1981); Bryski v. City of Chicago, 499 N.E.2d 162 (Ill. App. Ct. 1986); St. Lucie County v. Town of St. Lucie Vill., 603 So.2d 1289 (Fla. Dist. Ct. App. 1992); Kagy v. Toledo-Lucas County Port Auth., 711 N.E.2d 256 (Ohio Ct. App. 1998); Citizens for Jobs and the Econ. v. County of Orange, 115 Cal. Rptr. 2d 90 (Cal. Ct. App. 2002).

- (44) Berger, *supra* note 13, at 969.
- (45) City of Cleveland v. City of Brook Park, 893 F. Supp. 742 (1995).
- (46) 同前 Gustafson v. City of Lake Angelus, 76 F.3d 778 (6th Cir. 1996).
- (47) 49 U.S.C. 41713 (b) (3).
- (48) 14 C.F.R. 399.110 (f).
- (49) K. L. Falzone, Airport Noise Pollution: Is There a Solution in Sight?, 26 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 793 (1999).
- (50) Brit. Airways Bd. v. Port Auth., 564 F.2d 1002 (2d Cir. 1977).
- (51) Am. Airlines v. Dept of Transp., 202 F.3d 788 (5th Cir. 2000).
- (52) 同前 City of Houston v. FAA, 679 F.2d 1184 (5th Cir. 1998); Santa Monica Airport Ass'n v. City of Santa Monica, 659 F.2d 100 (9th Cir. 1981).
- (53) U.S. v. Christensen, 419 F.2d 1401 (9th Cir. 1969); P. S. Dempsey, Transportation: A Legal History, 30 Transp. L. J. 312 (2003); Berger, *supra* note 13, at 970.
- (54) 連邦航空庁は一九六六年に連邦航空局 (Federal Aviation Administration) と改称され、運輸省 (Department of Transportation) の一部署に編入された (Department of Transportation Act, Pub. L. No. 89-670, 80 Stat. 931, 932, 938, 3 (e) (1), 6 (c) (1) (1966))。連邦航空法は連邦航空局を航空関係の統括行政機関として設置したが、一九八四年の廃止法 (Civil Aeronautics Board Sunset Act of 1984, Pub. L. No. 98-443, 98 Stat. 1703 (1984)) に基づく運輸長官の権限が完全に移譲され、民間航空局も存続した。
- (55) 49 U.S.C. 40101 (a) (1).
- (56) 49 U.S.C. 44914.
- (57) French v. Pan Am. Express, Inc., 869 F.2d 1 (1st Cir. 1989); Kohr v. Allegheny Airlines, Inc., 504 F.2d 400 (7th Cir. 1974).

- (85) 72 Stat. 731, 798 (1994). ただし、この留保条項は一九九四年に改正を受け、「本法における救済は、法律で規定される他のいずれかの救済に付加される」との文言に改められたこと (103 Pub. L. No. 272, 108 Stat. 745, 1118 (1994) (codified at 49 U.S.C. 40120).)。
- (86) *Morales v. Trans World Airlines*, 504 U.S. 374 (1992).
- (87) *Araphoe County Pub. Airport Auth. v. FAA*, 242 F.3d 1213 (10th Cir. 2001).
- (88) *Western Airlines v. Port Auth.*, 817 F.2d 222 (2d Cir. 1987).
- (89) Pub. L. No. 97-248, 96 Stat. 671 (codified at 49 U.S.C. 47101-47533).
- (90) 49 U.S.C. 47101 (a) (7).
- (91) *Id.* 47101 (g) (1).
- (92) *Id.* 47101 (g) (2).
- (93) Pub. L. No. 100-223, 101 Stat. 1528.
- (94) Pub. L. No. 102-581, 106 Stat. 4872.
- (95) Federal Aviation Reauthorization Act of 1996, Pub. L. No. 104-264, 110 Stat. 3213 (1996).
- (96) Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century, Pub. L. No. 106-181, 114 Stat. 61 (2000).
- (97) Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century-Conference Report, 146 Cong. Rec. S1247 (2000).