

キャメロン保守党のインフラ整備政策¹

— 新自由主義とその後の公共投資 —

高 松 淳 也

I. はじめに

本稿では、2010年代におけるイギリス保守党による高速鉄道建設計画（High Speed 2、以下、HS2と表記する）とロンドン・ヒースロー空港拡張計画という2つのインフラ整備計画の策定過程を分析する。

歴史的にイギリスにおいて公共投資に対する中央政府の政策上の優先順位は低い。特に交通インフラに対する投資は高速道路を除いてあまり積極的ではなく（例えば、バグエルとライス、2004年）、かつての日本のように中央政府が中期的な整備計画を立ててそれを実行するような仕組みにはなっていない。このことは21世紀に入ってからフランスやドイツといった欧州大陸の各国が積極的に高速鉄道網を整備・拡大しているにもかかわらず、イギリスではほとんど進められていないことをみてもわかる（Banister and Givoni, 2017）。また、他のヨーロッパの主要空港が4から6本の滑走路を備えているのに対して、ヒースロー空港には2本しかない。この結果、比較的積極的な投資がなされた高速道路を含めてイギリ

1 本稿は日本比較政治学会2020年研究大会自由論題B：「地方政治の政策過程」（オンラインで開催）で報告した論文を基にしている。本稿に対してコメントを下さった安中進先生をはじめ関係者の皆様に感謝申し上げます。

ス国内の交通インフラは 2000 年代以降の需要増に対応できないところが多くなってきた。なかでも、ロンドンからマンチェスターを通り、スコットランドに至る鉄道の大動脈である西海岸本線（West Coast Main Line）や世界有数のハブ空港であるヒースロー空港の混雑はその典型となっている。

このインフラ投資不足とそれに起因する混雑に対応するため、デーヴィッド・キャメロン（David Cameron）政権とその後を受けたテリーザ・メイ（Theresa May）政権はヒースロー空港への第三滑走路増設とロンドンからバーミンガムを経てマンチェスターとリーズに至る HS2 の建設を決定した。これらの建設計画の直接の発端は、ゴードン・ブラウン（Gordon Brown）政権が国際競争力強化のためにヒースロー空港の滑走路増設計画を提案したことにある。この提案に対して、当時野党党首であったキャメロンは主に環境問題という観点からそれに反対し、その代案として HS2 を提案した。その後、政権を握ったキャメロンは、いったんはヒースロー空港の滑走路増設計画を中止したが、最終的には増設容認に転じ、HS2 ともども建設を進めることとなった。

本稿では、キャメロンとその後を継いだメイがこれらの計画を決定していった政治過程を、インフラ整備におけるアクター間関係という観点から分析し、説明する。そして、当時は緊縮財政下にあった点に注目し、なぜインフラ整備という財源を必要とする政策が最終的に選択されたのかということの説明を試みる。またヒースロー空港のケースでは当初キャメロンは規制政策で対応しようとしたが最終的には政策転換を迫られ、鉄道と同じくインフラ整備をすることとなった。この政策転換についても説明を試みる。

そして、結論を先取りすれば、1980 年代以降進められてきた民営化・規制緩和政策、いわゆる新自由主義改革がこの政策領域に与えた影響によって説明しようというのが本稿の主張である。今回分析する政策領域は 1980・90 年代の保守党政権の民営化・規制緩和政策によってそのガバナンス構造が大きく変化した。この歴史的な制度遺産がこの政策領域に参加

するアクターのリソース配分に影響を与え、今回の事例の帰結を左右していると本稿では主張する。

以下、本稿の構成を説明する。まず次節で、本稿の問題関心とそれにかかわる先行研究の検討を行う。ここでは主に規制やそれに伴う措置についてキャメロン保守党がどのように対応したかを主にそれまでのサッチャリズムやニューレイバーとの変化、ないしは不変化という観点から整理する。そしてこの整理から、本稿の課題について改めて明らかにする。次に、本稿が用いる分析枠組みとしてガバナンス論と歴史的制度論について説明する。1980年代以降進んできた民営化や規制緩和によって政府の役割や政治過程における他のアクターの役割についてどう説明するかを中心にまとめる。Ⅲ・Ⅳ節はそれぞれ、ヒースロー空港拡張計画と高速鉄道新線(HS2)の整備計画の策定過程における政治過程について、主に政府の提案に対する各アクターの反応という観点から描写する。最後にこれら二つの事例分析から得られるインプリケーションをまとめる。

Ⅱ. キャメロン保守党の政策

1. 先行研究のレビュー

ここでは、キャメロン保守党とその後の彼を首班とする保守自民連立政権がどのような方向性をもって民営化・規制政策、インフラ政策を進めていったかに関する先行研究のレビューを、特に本稿の関心のある政策領域である鉄道と空港を中心に行う。

キャメロン連立政権のインフラ投資について、グローバー (Glover, 2015) は緊縮財政下でありながら、むしろそれが積極的になされているという矛盾を指摘し、その理由の一つが2012年に開催されたロンドンオリンピックの影響であると論じている。イギリスではこれまでインフラ投資はあまり人気の無い政策であった。しかし、ロンドンオリンピック開催準備による旺盛な建設需要とオリンピックそのものの成功を機に、インフラ建設はリーマン・ショック後の回復を託す手段の一つとなったとグロー

バーは指摘している。それはオリンピックといういわば一過性のイベントのみならず、多方面に波及している。例えば、交通インフラ関係では本稿で取り扱うヒースロー空港の滑走路増設事業、高速鉄道新線建設事業（HS2）、に加えてロンドンを東西に横断するクロスレール（Crossrail）の整備計画を策定している。

イギリス国鉄の民営化（Lodge, 2002）をはじめ、幅広い政策領域の民営化や規制について研究を行っているロッジ（Lodge and Wergrich, 2012 や Lodge, 2014a）は、連立政権における公益事業、地方政府、医療専門職の規制方法の変化を分析している（Lodge, 2014b）。そして、金融を除けば、キャメロン連立政権はその前の労働党政権と大きく変わったという点はないことを明らかにしている。

サッチャー政権は民営化や規制緩和をするときに政府から独立したエージェンシーを設立し、それが産業の規制をする制度を導入した。ロッジはこれを規制の非政治化という（Lodge, 2014b, p.143）。しかし、ブレア労働党政権は規制国家の拡張、すなわち規制の政治化をはじめたとロッジは指摘した。その一例として2002年、ブレア政権によるレイルトラック社の破綻処理を事例に上げている。同社はイギリス国鉄民営化後のイギリスの鉄道インフラを所有していた民間企業だが、インフラの老朽化に対応できず事故や遅延を頻発させていた。同社の対応のまずさは全国的な列車の遅延につながり、国民は不満を募らせていた。ブレアは同社では対応できないと考え、その破綻処理を政治的に行い²、その後は政府主導の有限責任会社であるネットワーク・レイル社がインフラの所有と列車運行会社へ賃貸するようになった。すなわち中央政府による再規制化が行われたとロッジは指摘する³。このような規制の政治化の傾向はキャメロン政権で

2 このレイルトラック社の破綻処理の政治過程については筆者も中央政府による再集権化という文脈で分析を行った（高松、2007）。

3 運行会社から得た収入はすべて鉄道網の維持・管理へ再投資されることになっている。なお同社は、2014年に公共企業体に分類しなおされることが国家統計局（the Office for National Statistics）と運輸省によって発表された（Gov.uk, 2013/12/17）。これにより、同社の負債約300億ポンドが政府の債務となった。

も継続しているとロッジは指摘している。2008年の金融危機後の緊縮財政への対応については、政府は公益事業についてフランチャイズ制度を積極的に導入し、そこから収入を得ようとする傾向があることをロッジは指摘している（Lodge 2014b, p.147）。

キャメロンの規制化と市場化について医療政策の分野から分析した小堀（2014）は、まずサッチャーからブレアへの流れを市場化から規制化への変化と指摘している。サッチャー政権はNHSに対して内部市場を導入し、さらにNHSへの公的支出を抑制した。しかし、彼女の市場化政策は全体として結局上手くいかず、ブレア労働党政権がターゲットや基準の明示という規制手段を組み合わせることで改善した。キャメロン政権はNHS改革で病院や市民への分権化を企図した。これは一見すると労働党政権と同じ方向性に見える。しかし、政府は公的債務削減という政策目標をもう一方で掲げており、支援なき分権化といえる。小堀は、キャメロンのNHS改革は一種の自由化でありサッチャー時代の市場化と変わらないと結論付けている（小堀、2014、204頁）。

ロッジも指摘したフランチャイズ政策を含めた民営化政策全般の傾向について、ラコは、キャメロンは大きな政府を批判し民営化も進めたが、その方法は従来の市場対国家という対立軸というよりは市場と国家のハイブリッドという形態をとっている点にその特徴があると指摘している（Raco, 2016）。例えば、官民人材の流動化や公共政策の民営化に民間アクターを関与させるといった点にその視点がうかがえる。すなわち国家は民営化という政策目的を達成するために、すべてを市場に任せるのではなく国家が魅力的な市場を供給し、民間資本を勧誘することが期待されるようになったことを指摘している。このように、民営化政策はサッチャーから受け継いだ一貫した規範のようなものであるが、その政策を実現し、成果を上げるという執行における制度設計についてはそれぞれの政策が民営化されるときの文脈に依存し、相互に矛盾し細分化されている事例もあることも指摘している。

グリッグスとハワースは戦後イギリスにおける空港拡張政策を言説分析

の枠組みを使って分析している (Griggs and Howarth, 2013)。彼らは戦後まず優位を持った言説は「民間航空市場の安定的な成長 (sustainable aviation)」で、この言説は経済成長と技術革新によってイギリスの民間航空産業の発展とそれを支える空港建設による空港容量の拡大政策を導き出した。歴代政権はこの言説に沿って政策を進めてきたが、キャメロンの保守自民連立政権ではブラウン政権が決定したヒースロー空港の拡張計画についてモラトリアムを宣言した。この連立政権の決定は「安定的な成長 (sustainable aviation)」という従来支配的であり、ヒースロー空港拡張の根拠ともなった言説が、地球環境や空港周辺住民の保護につながる「規制による需要のコントロール (demand management)」という新たな言説に逆転された事例であると彼らは分析した。この逆転についてグリッグスらは今回の事例ではいつも負け組であった地元住民・環境運動が勝ち、いつも勝ち組であった空港拡張派が負けた決定的な事例であると主張した。

もっとも、本稿で詳しく分析するように、この決定は最終的に覆されてしまう。そのことについて、彼らはその後の党内力学の変化や、ボリス・ジョンソンロンドン市長が新空港建設計画を打ち出したことで議論のフレーミングが建設か否かではなく、どこに建設するかに変化してしまったことを指摘している (Griggs and Howarth, 2018)。

2. 本稿の問題関心

以上をまとめると、中央政府がインフラ政策考えるときに、各種規制をどう設定するかという点と産業にかかる財政負担をどのように考えるかという点が注目されよう。本稿の関心領域である空港整備と鉄道建設という分野においても、財政支出という手段を選んだのか、もしくは規制によって需要をコントロールしようとするのかという選択肢はあり得る。これを明らかにすることが本稿の問題関心となる。

すでに述べたように、本稿が扱うどちらのケースも現状認識においては現状のインフラ容量では増加する需要を捌けないという認識がある。ヒー

スロー空港は世界有数の巨大な需要を捌く空港でありながら、滑走路は2本しかなく、欧州大陸の他のハブ空港と比べても見劣りしていた。また、ロンドンとマンチェスターを結ぶ鉄道路線である西海岸本線のケースも長年新たな投資がなされておらず、増加し続けている需要に対応できなくなっていた。

この問題の解決策は二つあり、一つはインフラを増強することである。空港の場合は滑走路やターミナルを増設しより多くの航空機が利用できるようにしていくことであり、鉄道の場合は路線を増やすことになる。運輸産業にとっては、これにより供給を増加させることで新たな収益源を確保することにもなる。一方、この解決策は建設財源の裏付けが必要となる点があらず問題となる。さらに、建設予定地にすでにある住居等を立ち退きさせたり、開業後には騒音等の公害が発生する。つまり、交通インフラはNIMBY (Not In My Back Yard) 施設でもあるという政治上の難点を抱えている。

もう一つは規制手段によって需要を抑制することである。例えば、混雑している時間帯や場所（区間）についてそうでないところに対して高い運賃を設定すれば、その需要は他の時間帯や場所（区間）に移る。もしくは環境税のように交通機関の利用に他の政策アイデアを付加し、そのコストを引き上げることで需要を抑制する方法もある。この方法であれば新たなインフラ整備に伴う財源を必要とせず、供給に余裕のある他のインフラを有効活用することにもなる。この方法はしかし、既存のインフラを運営する主体にとっては自らの収益を損なう手段であるという欠点がある。さらに、交通産業は公益事業でもあり、需要に応じて青天井に運賃を上げていけば公共の利益に反するという批判を受ける恐れもある。

今回、緊縮財政下という前提条件を考えれば規制の運用を変更することで需要をマネジメントする方法も考えられたはずである。実際、キャメロンはヒースロー空港の問題について当初は規制で対応しようとした。しかし、最終的にどちらのケースでも財政支出を伴うインフラ整備を選んだというのが本稿の着目するパズルである。そしてこのパズルをガバナンス論

と歴史的制度論の観点から、この政治過程を新自由主義改革によってもたらされたアクター間関係の変化がその後の各アクターのリソースの蓄積に影響を及ぼしたことを中心に考察する。

3. ガバナンス論と歴史的制度論⁴

本稿ではガバナンス論と歴史的制度論によってこの事例を分析する。ガバナンス論とは1980年代からの新自由主義改革によってもたらされた新たな統治の認識方法といえる。ローズ (Rhodes, 1997) が新自由主義改革後の「政府なきガバナンス」を強調し、その嚆矢となった。すなわち、それまで政府が独占していた様々な決定機能が、民営化や規制緩和といった新自由主義改革を通じて政府のリソースの変化(減少)を引き起こしているとは指摘した。

本稿の対象である交通政策分野も同様のことが見て取れる。この政策領域は公共財や自然独占の観点から政府の介入が多かった分野である。多くの国で鉄道や航空会社は国営ないしは公共企業体で運営されており、大半の空港は国か地方自治体が運営していた。つまり、政府をはじめとする公的主体がリソースを多く持っていた。

1980年代以降、民営化や規制緩和が広範に実施された。イギリスでも国鉄、航空会社や乗合バスがそれぞれ民営化され、参入・退出や運賃規制といった経済規制も緩和されていった。その結果、政府(運輸省)の権限は減少し、交通政策に使えるリソースは減少していったと考えられていた。ガバナンス論は、政府の能力が様々なアクターのネットワークにとって代わられる様を描いたものである。

この議論はサッチャリズム以降の政治を、ウェストミンスターモデルが前提としている権力観を中心とした統治が困難になったという現状認識から出発している中核的執政論(例えば、Rhodes and Dunleavy 1995,

4 本項で論じているガバナンス論の動向については、筆者がすでに別稿(高松、2020年)で展開したものを加筆・再構成したものである。

Smith 1999, Richards and Smith 2002, 伊藤 2008 など)につながっていく。この議論では議会主権を基礎とした従来の権力関係に限らない、民間も含めた多様なアクター間のリソース交換による政策形成と公共政策の実施を重視する。公共政策に関するガバナンスを論じたリチャーズとスミス (Richards and Smith, 2002) が指摘するように公共政策の決定・執行に関しても変化している。それはすなわち、それまでの中央政府から被統治者への権力関係・上下関係を前提としたヒエラルキー構造による決定・執行から、政策領域ごとに異なるアクターによる分散されたネットワーク構造による決定・執行へと変化している。これは、公共政策の決定・執行に関するアクターが複数化し公私の境界が曖昧になるためであると彼らは指摘している。

彼らの議論で重要なのはこの変化はある政体に一様に現れるものではなく、政策領域によって異なるという指摘である。その領域ごとの特徴が端的に現れるのがアクター構成と各アクターの持つリソースであると考えられる。つまり、政策領域ごとにどのような新自由主義改革が行われたかが重要となるのである。

それではインフラ政策の政治過程ではどのような変化が起きたであろうか。ヴェクリヒトラ (Wegrich, Kostka, and Hammerschmid 2017) は政府の財政的制約とインフラ建設に必要な技術の高度化によって、インフラ政策の領域により多くの民間アクターの参加が必要となってきた点を指摘している。一方で、政府をはじめとした公的主体、すなわち官僚や政治家といった意思決定アクターの重要性の役割も引き続き重要であることも指摘している。まず、民間アクターには資本リスク等のリスクが存在し、政府による適切なリスクマネジメントが大規模インフラプロジェクトを実施するうえで必要となっている。同時にインフラ建設は短期的な視点と長期的な視点、技術や社会に関する不確実性など複雑な要素が絡み合った領域であり、これも一民間企業では適切なガバナンスが行えない。これら民間アクターの必要性の増大と複雑なプロジェクトをガバナンスする政府の役割という観点から、より効率的なインフラガバナンスのために決定

過程を分析する必要性があると彼らは論じた。

すなわち彼らはインフラに関するガバナンスについて、インフラ事業の複雑性と複数のアクターの存在による多様な選好を認識する必要があると指摘している (Wegrich, Hammerschmid and Kostsa, 2017, p. 11)。例えば政治家は数年に一度の選挙における再選を目指して短期的な視点から選好を構成し、それをもとにして政策判断をする。一方、民間企業はリスクとベネフィットと勘案しながら自社の利益を最大化しようとする。このように各アクターはそれぞれの現実認識をもとに自らのリソースを活用して行動する。最終的にはそれらアクターの相互作用がガバナンスの形態を左右するのである (Wegrich and Hammerschmid, 2017, pp. 27-31)。

このように 1980 年代以降の新自由主義改革による官民アクターの流動化とマクロ経済の成長や各種技術の発達により、民間も含めたアクター間の相互作用が政府のインフラ政策の分野でも重要になっているという認識が確認できよう。

このアクター間の相互作用を分析するために本稿は歴史的制度論の分析枠組みを使う。歴史的制度論とは、通時的なプロセスや出来事が政治や経済に関する制度の形成や変化に影響を与えるかを分析するものである (例えば、Fioretos, Falletti and Sheingate, 2018)。そして、本稿で注目するのは、それぞれの政策領域において新自由主義改革の時にどのような民営化・規制緩和の形態がとられたかということである。今回の事例ではそれぞれの政策領域における新自由主義改革を歴史的制度論のいう決定的分岐点 (Critical Juncture) ととらえ、そこで制度化されたアクターの利益構造に着目する。決定的分岐点とは、後の政治的決定に重要な影響を与える、過去の比較的短期間で起こったある出来事やそれによって生じた制度配置のことを指す (例えば、Capoccia, 2018)。本稿の事例でいえば空港と鉄道において民営化に際してどのような制度が導入されたかが決定的分岐点となる。

さらに、本稿では、そのような決定的分岐点から約 20 年経った時点の事例分析を行うわけだが、同じく歴史的制度論の分析枠組みである正

のフィードバック (positive feedback) の概念が有用となる (Pierson 2004, ピアソン、2009 年)。すなわち、各アクターが決定的分岐によって生じた新たな制度配置に沿って活動するうちに、それに適応した行動が最適となっていくということである。そのように行動していくうちに各アクターは様々なリソース、例えば資本、技術、情報、経験のある人員などを蓄積していく。そして、時を経るにつれ蓄積していくリソースの量や種類に差が出てきて、特定の傾向が強固なものとなると言えよう。つまり、民営化という決定的分岐点後、時を経るにつれ、それぞれの政策領域のアクターのリソース蓄積とアクター間関係を規定されていったと考えるのである。

以下、この枠組みをもとにキャメロンの保守党政権のインフラ政策の政治過程の分析を行う。

Ⅲ. 事例①：ロンドン・ヒースロー空港の拡張問題

本節と次節において、具体的な事例の政治過程を見ていく。まず本節はヒースロー空港の拡張計画の決定過程について分析を行う。これは旺盛な民間航空需要を背景として離着陸の容量が不足 (容量の約 98% を使用) してきた同空港に滑走路を増設する計画である。同空港の滑走路増設問題は半世紀以上前からその必要性が指摘されてきたが、騒音公害や大気汚染を発生させるという理由でその都度大規模な反対運動が起こり、頓挫してきたという経緯もある。

1 決定的分岐点としての空港民営化

ここでは本節の事例を分析するうえで、決定的分岐点となる空港の民営化について述べる。グラハム (2010) によると、空港の民営化には様々な手法があり、大きく分けると次の 5 つに分類できる⁵。まず、空港運営

5 民営化手法の整理については、横見 (2011) も参照した。

会社の株式を民間に売却する手法でこれは2つの手法がある。まず、株式市場において政府所有の株式を公開する株式公開がある。BAAのケースを含め、最も単純な民営化手法であるといえる。ただし、BAAのように完全に株式市場に公開するケースはまれであり、多くは30%前後を市場に売却する。次はトレードセールとも呼ばれる方法で、これは政府所有の株式を入札によって特定の民間企業へ売却するものである。前記の株式公開より売却の相手先が航空産業に関する経営的・技術的能力を持っているものに絞られることが特徴である。

次は施設の所有権は公的機関が保有しつつ、営業権を民間に売却する手法であり、これも大きくは二つある。まず、一定期間の空港経営権を長期独占営業権として売却するコンセッションと呼ばれる手法である。これは、近年関西国際空港をはじめ日本の空港でも採用され始めており、同空港のケースでは2016年から2060年までの44年間の長期契約となっている。もう一つは狭義のPFIの一種であるBOT (Build Operate and Transfer)方式で、民間企業が空港施設等を建設、運営し、事業終了後、施設を公共部門に譲渡する方式である。プロジェクトファイナンスとも呼ばれている。空港施設の一部ないしは全部を建設する際に大規模な資金が必要となる場合に採用されることが多い方式である。

最後が同じく所有権を公的機関が保有しつつ、運営権の売買ではなく、民間部門とは業務委託契約を結ぶ方法である。公共部門側に所有権を残しつつ、受託企業が空港を管理委託契約に基づいて手数料を受け取り、管理運営を行うものである。

BAAの民営化では企業分割はなされず、株式売却が行われた⁶。イギリス国内の複数の有力な空港を保有したままの民営化であり、これによりその後同社がリソースの蓄積を行えた点を本稿では注目する。このことはBAA社のその後のビジネス展開・経営状態を見ても明らかである。一般

6 BAAが一体的に民営化された経緯やその効果についてはすでに高松(2010年、407-408頁)で論じているのでそちらを参照のこと。

的に空港会社の収入には航空会社からの着陸料や駐機料、施設使用料、旅客からの空港使用料といった航空系収入と、空港内に設置されるショッピングモールや飲食店からの収益といった非航空系の収入の二種類がある。空港における上下一体の民営化の大きな利点は後者の非航空系収入を得やすいことである（グラハム、2010年）。着陸料については規制があるので空港会社が自由に価格設定をできないが、非航空系のビジネスには制限がない。また航空機利用者以外からも収益を得られるという利点もある。この収入を原資にして、航空系のインフラに再投資したり、航空系の料金を引き下げることで利用客を増加させ、収益を上げる経営上のインセンティブが働く。

民営化以降、ヒースロー空港は空港内にショッピングモールを積極的に展開し、非航空系収入を拡大していった。ヒースロー空港を含めたBAA社の収益構造は2000年代には非航空系収入が全体の約6割を占めるようになった（グラハム、2012年、48頁）。この豊富な非航空系収入を原資として着陸料の値下げを行い、路線の誘致を積極的に行っていった。上場後の株価も順調に推移し、イギリス空港公社の民営化と株式上場は空港民営化の成功事例としてみなされるようになった（IATA 2005）。

ヒースロー空港は滑走路使用率がほぼ上限に達し旅客便を増加させる余地がないため、国内の旅客シェアは減少している⁷が、空港運営会社を経営指標で見ると、EBITDA⁸が欧州の他の主要空港運営会社のそれよりも優れた値を示している。このようにして資本蓄積を行っていくことで、ヒースロー空港の運営会社は空港政策の形成過程において、非常に発言力

-
- 7 民営化直前の1985年のヒースロー空港の旅客数の国内空港シェアは44.45%（Civil Aviation Authority, 1986）であったが、2011年は31.69%（Department for Transport, 2018）と減少している。もっとも旅客数は985年の3,131万人から6,939万人に倍増以上している。
- 8 EBITDAとは、Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortizationの略で、税引後利益に法人税、支払利息、減価償却費を加えて算出される値を指す財務分析上の概念（草野、2016年、252頁）。法人税や利率等国によって違う経済指標をコントロールしつつ国際的企業の収益力を比較分析する概念の一つである。

の強いアクターとなったのである。

2 労働党政権による空港政策と保守党の反応

ここでは労働党政権における空港政策を主にヒースロー空港に関係するものを中心に見ていく⁹。ブレア政権の2003年に重要な政策の転換点を迎えた白書(“The Future of Air transport, Cm 6046”)が公表されている(Department for Transport, 2003)。この白書は21世紀のイギリスにおける空港政策全般について言及しており、ヒースロー空港拡張も盛り込まれている。そこでは、厳しい滑走路の制限が満たされることを条件に、スタンステッド空港拡張後に新滑走路の増設を含めたヒースロー空港の拡張が明記された。その理由として、ヒースロー空港の需要は非常に強く、現状の空港容量では賄えなくなる可能性が高いと述べている。つまり、需給がひっ迫しており、BAA社にとってはインフラに投資すれば収益を拡大する可能性があることになる。また、BAA社は、白書に先行する調査段階で、空港の敷地を拡大して第三滑走路建設と第6ターミナルを建設する必要があるという意見書を提出しており、それを念頭に白書はBAA社がこれら投資計画の詳細を調査すべきだと指摘した。

その後、2007年にヒースロー空港拡張の具体策についての調査文書の結果を公表した(Department for Transport, 2007)。その内容は、周辺地域の騒音の影響を拡大させず、欧州の環境基準に合致させ、空港アクセスを改善するという条件で、ヒースロー空港に第三滑走路と第6ターミナルを建設すべきだというものであった。2030年までに当時の倍の4億6,500万人に増大すると推計された航空需要に対処するには、ヒースロー空港に第三滑走路を建設することが必要であるというものであった。この報告を受けて、2009年、ブラウン労働党政権はヒースロー空港の第三滑走路建設に着手することを正式に決定した。

9 この項の概要は House of Commons (2018, p.29-30) も参考にした。

ヒースロー空港が世界有数の航空需要を捌く空港でありながら、二本の滑走路しかなかった理由に滑走路増設に対する強力な反対運動が展開されてきたという経緯がある。反対運動の理由は主に2点あり、まずはいわゆる外部不経済、空港周辺の住環境の悪化の問題であった。滑走路の増設によって引き起こされる直接的な負の外部性としては騒音問題、大気汚染、立ち退きがある。空港には様々な環境に対する影響要因、負の外部性があるが、まず思い浮かぶのが航空機の離発着に伴う騒音であろう。次に航空機事故への不安もある。ロンドン市域が拡大していくにつれ、ヒースロー空港の周辺にも住宅地が形成されている。さらに滑走路の増設はこれら住宅地の収用が必要となる。

もう一つは環境保護に関する問題、特に地球温暖化（ CO_2 の排出）問題である。一般に民間航空輸送は多くの CO_2 を排出するとされており、その削減が国際問題になっている。特にイギリスは2050年までにイギリスにおける CO_2 を含む温室効果ガス排出量を1990年比で80%削減することを最終目標とした法律である気候変動法（Climate Change Act 2008）を2008年に制定した。これは今後50年にわたる気候変動対策を規定した世界初の法律といわれている。このような立法をしたにもかかわらず、新たな航空需要を喚起するヒースロー空港の拡張をする政府の批判が集まっていた。これは過激な環境保護グループの活動につながり、ヒースロー空港の施設を占拠するなどの騒動を起こしている。

当時野党であったキャメロン保守党党首は、ブラウンによる滑走路増設の正式決定の前からヒースロー空港の拡張に反対し運用の改善で需要を満たすことができると指摘していた（例えば、the Guardian, 2008/6/16）。つまり、キャメロンは当初、規制による問題解決を志向していたことになる。

キャメロンの保守党は、2008年9月には代替案としての次節で検討する高速鉄道新線（HS2）の建設計画を明らかにした。また、影の運輸大臣であったテレザ・ヴィラーズ（Theresa Villiers）はBAA社が現在いかなる投資を決定するのも自由だが、総選挙後にそれらが覆されるリスク

を十分に勘案すべきだと警告した (the Guardian, 2009/1/10)。

2010年の総選挙後、連立政権はヒースロー空港拡張計画を撤回することを表明した。この時点ではヒースロー空港の問題は従来通りの環境問題としてフォーカスされていた。ゆえに、環境保護運動の画期的な勝利と¹⁰された一方、ビジネスの制約要因となる空港運営会社や航空会社といったアクターは反発した。

3 保守党の政策転換

政権発足から1年ほど経過した2011年夏頃には、キャメロン政権内部から空港拡張への回帰、いわゆる‘U-Turn’が主張され始めた。まず、運輸省が庶民院気候変動委員会のCO₂削減計画への対応としてまとめた文書で2030年にはロンドン3空港の容量が一杯になるという試算を公表した (Department for Transport, 2011)。さらに、ジョージ・オズボーン (George Osborne) 財務大臣は「イギリスのハブ空港としての地位を維持するためにヒースロー拡張以外のすべての選択肢を検討する」 (the Guardian, 2012/3/26) という説明をしていた。

ヒースロー空港拡張以外の選択肢はいくつかあるが、次の二つが新たなインフラ投資を伴う規模の大きなものであった¹¹。第一に、ヒースロー空港以外のイギリス国内の空港を拡張することで、旅客が同空港に集中するのを緩和するという選択肢があった。具体的にはガトウィックやスタンステッドといったロンドンの他の空港、ないしはバーミンガムやマンチェスターといった他の主要地方空港の拡張という選択肢である。これはそれぞれの空港の運営会社が要望していた。また、ヒースロー空港の独占状態を問題視する航空会社からも賛意が表明されていた (例えば、the

10 例えば、報道では連立政権樹立の即座の成果として大きく紹介された (the Guardian, 2010/5/25)。

11 その他には技術的な観点からの提案であり、離発着の航空管制や航路の改善などヒースロー空港の運用を改善することで現状よりも多くの離着陸枠を確保できるという主張もなされた。

Guardian,2013/6/26 や the Guardian, 2013/10/4 で言及)。

次は新たな国際ハブ空港を建設するという提案である。当時ロンドン市長であったボリス・ジョンソン (Boris Johnson) はヒースロー空港を将来的には廃港して、テムズ川河口 (Thames Estuary) に空港島を建設し新しい国際ハブ空港とすべきだと主張していた (the Sunday Times, 2008/9/21)。彼は、住宅密集地の近くにあるヒースロー空港はすでにロンドン市民を騒音と危険にもさらしていると非難した。さらに、同空港が国際的なハブ空港競争を勝ち抜くには規模が小さいことも指摘した。確かにヨーロッパの主要空港でヒースロー空港とハブ空港の地位を争うオランダのアムステルダム・スキポール空港は 6 本の滑走路を持ち、フランスのパリ＝シャルル・ド・ゴール空港やドイツのフランクフルト空港も滑走路が 4 本ある。住宅地の上を航路とし、騒音が発生し、万が一の事故の時は危険なヒースロー空港にさらに投資するよりも、移転し、大規模なハブ空港を建設する方が理にかなっているという主張であった。具体的には、テムズ川河口に近いグレイン島に滑走路 4 本を備えた新空港を建設するという提案であった。

このように当初は様々なアクターこれらの提案が行われていた。しかし、必ずしもヒースロー空港の滑走路増設へと進んでいったわけではなかった。これは 2011 年 10 月 14 日に行われたキャメロンの内閣改造¹²でも見て取れる。この内閣改造ではそれまで運輸大臣を務めていたフィリップ・ハモンド (Philip Hammond) が国防大臣に就任し、運輸大臣の後任には財務省の経済担当政務官 (Economic Secretary to the Treasury) であったジャスティン・グリーンング (Justine Greening) が任命された。彼女はヒースロー拡張で影響を受けるロンドンのプットニー (Putny) 選挙区選出の議員で保守党内のヒースロー空港拡張反対の強硬派であった。この

12 この内閣改造の発端はフォックス (Liam Fox) 国防相が友人のロビイストを外遊に同行させたり、資格もなく会議に出席させたりしたという不祥事で辞任するという政治スキャンダルである。

人事からもキャメロンはまだヒースロー空港拡張へと舵を切ったわけではないことがわかる。

4 「ハブ空港」への議論集約

ヒースロー空港の滑走路増設計画はこの時点ではまだ完全には復活していないということができる。しかし、グリッグスとハワースはキャメロン政権のこの方針修正により、議論のフレーミングがヒースロー空港の滑走路増設の可否というものから、どこに滑走路を増設するかというものに移り、結果として滑走路増設がほぼ既定路線のようになってしまったと指摘している (Griggs and Howarth, 2013, pp.320-332)。

一方、イギリスの規制・民営化政策で重視される「独占」については、今回はあまり考慮されなかった。この「独占」に反対する態度はサッチャー・メイジャー期には特に重要であり、今回の政治過程のアクターもこれを主張したものもいた。例えば、ガトウィック空港の運営会社は同空港の拡張によりヒースロー空港の独占を打破できる道でもあると主張した。また、航空会社であるブリティッシュ・エアウェイズ CEO のウィリー・ウォルシュ (Willie Walsh) はヒースロー空港に滑走路を増設すると同空港の市場独占が今後も続き、航空会社には不利な条件が提示され続けるとして、同空港の拡張に反対した。

ここでのポイントはロンドン近郊における「滑走路の増設」やヒースロー空港による「市場独占反対」だと同空港に対する規制によってガトウィックをはじめとするロンドン諸空港へ需要を誘導したり、それら空港の拡張が選択肢となりうるが、イギリスにおける「ハブ空港」の強化となるとヒースロー空港の拡張かジョンソンの提示するテムズ川河口案の新空港設置案となり、政治的な選択肢が狭められたことである。そしてこの「ハブ空港」を強調する説明方法はテムズ川河口案の優位性を強調するためにボリス・ジョンソンが好んで使った。

また、ヒースロー空港を所有している BAA 社のコリン・マッシュューズ (Collin Matthews) もこのハブ空港論に言及し、単純な空港容量と

ハブ空港としてのそれには違いがあることを指摘した (the Guardian, 2012/2/2)。つまり、ガトウィック空港やスタンステッド空港を拡張すれば確かに航空旅客は増えるが、それはハブ空港としてのそれではないので、ヒースロー空港の混雑問題を解決するわけではない。また、ジョンソンロンドン市長がヒースロー空港の場所が悪く混雑を引き起こしているというが、因果関係は逆で利便性の高い空港の近くにビジネスが集積するから高速道路 (M4) が混雑するのだとマッシュューズは主張した。

連立政権の正式な政策転換は 2012 会計年度予算 (Budget 2012) 公表時 (2012 年 3 月) に行われた。この時、キャメロン首相は、「政府はさらなる滑走路の必要性に対して盲目ではない」 (the Guardian, 2012/3/22) と述べた。ヒースロー拡張に直接言及はしなかったが、それをにおわせる方針転換をした。同様にオズボーン蔵相も、「イングランド南東部の滑走路不足に対処しなければならない」 (the Guardian, 2012/3/22) と述べ、現実的にもっともありうるヒースロー空港の拡張への転換を匂わせた。この方針転換は唐突であり、所管である運輸省にも予算決定 48 時間前まで通達されていなかったようである (the Guardian, 2012/3/26)。

2012 年 9 月の内閣改造で、反対派のグリーンングとヴィリヤーズが運輸省の担当大臣等から外れ、イースト・ミッドランドのダービーシャー選出で今回の争点と直接的な利害関係を持たないパトリック・マクローリン (Patrick McLoughlin) が運輸大臣となった。彼はサッチャー、メイジャー内閣において航空担当の運輸政務次官 (Parliamentary Under-Secretary of State for Transport) を務めており、航空行政にも詳しかった。この人事はキャメロン政権がヒースロー拡張へと舵を切ったものであるとされている¹³ (Griggs and Howarth, 2013)。

13 もっとも、キャメロンはそのような声があることも承知しているが、そうではなくて、彼はマクローリンを大臣にしたかったからだと述べている (Cameron, 2019, p.391)。

5 デイビス委員会の設置

2012年11月にキャメロンはイギリス南東部の滑走路増設に関する案を検討するため、デイビス委員会 (the Davies commission) を設置した。同委員会はこの問題に関する提案を公募し、実現可能な選択肢の候補を作成することを任務とした。同委員会は全部で4名からなり、委員長ともう1名が学者、あとはビジネスパーソンと、マンチェスター空港運営会社の社長であった。同委員会は当初は具体的な方向性を示すことに慎重であったが、2013年10月にデイビス委員長が滑走路の増設の必要性を初めて認めた。このように流れとしてはすでにヒースロー空港の第3滑走路建設容認という大勢は見えつつあったが、2015年に総選挙をひかえていたこともあり、最終決定は総選挙後ということになった。

2015年7月の同委員会最終報告では次の三つの提案が最終候補として提示された (Airports Commission, 2015)。まず、ガトウィック空港運営会社 (Gatwick Airport Ltd) が提案したガトウィック空港に二本目の滑走路を建設する案 (以下、GAL案¹⁴と表記) である。同空港の既存の滑走路の南側に並行して3,000mの新滑走路を建設するもので、整備費用は71億ポンドを民間資金から調達するというものであった。建設によって増加する年間発着回数は28万回で、建設によって移転を強いられる戸数は167戸と試算されていた。

次がヒースロー空港運営会社 (Heathrow Airport Ltd) が提案したヒースロー空港に三本目の滑走路を建設する案 (以下、HAL案と表記) である。これは既存の北滑走路の北西側に3,500mの新滑走路を建設するもので、整備費用は176億ポンドの見積もりであった。これによって年間26万回の発着回数の増加が見込める一方、移転を強いられる戸数は3案の中で最も多い783戸とされた。

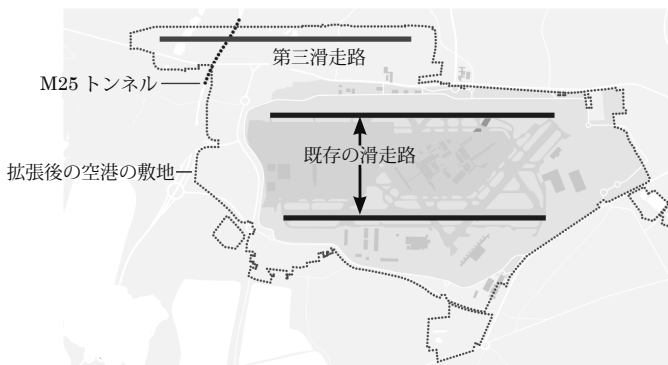
最後に民間の独立コンソーシアムとして組織されたヒースローハブ会社

14 以下三案の略称はデイビス委員会最終報告での表記からとっている (Airports Commission, 2015, p.7)。

(Heathrow Hub Ltd) が提案した、ヒースロー空港の既存の滑走路を延伸する案（以下、HHL 案と表記）である。これは既存の北滑走路を西側に延伸し 6,650m の滑走路とし、年間 22 万回の発着回数増加を見込むとする案である。延伸にかかる整備費用は 144 億ポンドで、民間資金から調達する。また、移転が必要な戸数は 242 戸と試算された。

委員会は 2030 年までに空港容量を拡大する必要があると指摘し、これら三案の中で、HAL 案のヒースロー空港への滑走路増設（図 1）が最も良い結論であるとした（Airports Commission, 2015, p.4）。ボリス・ジョンソンロンドン市長が提案したテムズ川河口に新空港を建設する案は、理論的には良い案だが、建設費用が高く、環境的にも大きな問題が発生し、周辺住民やビジネスへの影響も大きすぎるとした。また、GAL 案はテムズ川河口案に比べると実現可能性が高く、特にヨーロッパ内への航路設定には有利である。しかし、イギリスに求められている中国やアフリカといった新興国への長距離便の設定が難しいという難点がある。

図 1：ヒースロー空港の拡張案（HAL 案）



出所：Department for Transport (2016) より筆者作成

そして、ヒースロー空港に北滑走路を増設する HAL 案が、滑走路のコストは高いが民間による資金調達が可能な範囲であり、技術的にも未知の

新技術を試す必要のない最も確実に効果のある案であると結論づけた。そして、夜間（23時30分から翌朝6時まで）の発着禁止等の措置をとることで周辺住民への影響を抑えるべきであると提案した。

6 最終決定までの過程

委員会は政府には可能な限り早く結論を出すように求めたが、マクローリン運輸相は拡張が必要だという委員会の結論には同意しつつ、環境問題の懸念から「どの案もまだテーブル上にある」と述べ、最終決定は2016年夏以降になると述べた（the Guardian, 2015/12/10、Gov.uk, 2015/12/10）。決定の延期は予想されていたことだが、商工会議所やCBIといった経済団体からは反発の声が聞かれた一方、ロンドン市長選の候補者であったサディック・カーン（Sadiq Khan）はヒースロー空港拡張は解決策にならず、ガトウィックの拡張がそれだと述べた。

その後、EU離脱に関するレファレンダム（2016年6月23日）が離脱派の勝利に終わるいわゆるブレグジットによる政治的混乱もあり政府の最終決定はさらに遅延した。このレファレンダムの結果を受けて、同年7月キャメロン首相は辞任し、内務大臣であったメイが首相となり、運輸大臣は庶民院院内総務であったクリス・グレイリング（Chris Grayling）となった。

2016年10月25日、メイ政権は、デイビース委員会の最終報告に基づき、ヒースロー空港の第三滑走路建設に関する整備計画を正式決定した（Department for Transport, 2016）。同委員会の三案を次のように比較分析している¹⁵。まず、ヒースロー空港とガトウィック空港のどちらを拡張すべきかという論点がある。これについては、空港容量の拡張とハブ機能、拡張による便益の大小、拡張による地域自治体への影響、事業の実行可能性の4点から考察している。いずれも細かい点で優劣はあるものの

15 この分析のまとめは醍醐（2018）も参考にしている。

ヒースロー空港が優位であると結論付けている。そして、ヒースロー空港への滑走路増設と既存滑走路の延長との比較では投資リスクと収用戸数の少なさという点では滑走路延長の方が優れている。一方で、地域への影響は既存の滑走路をさらに高密度に利用するため、特に高騒音が発生しやすい点や EU の大気の大気質指令への準拠が難しい点といった点で滑走路延長ではハブ空港としての需要の増加に対応できない点を指摘している。これらの比較に基づいてヒースロー空港に新たな第三滑走路を建設することが最も適切であると結論付けた。

その後 2017 年の諮問文書 (Department for Transport, 2017) の公表を経て、2018 年 6 月 21 日、運輸省はヒースロー空港の拡張計画の最終版の空港政策に関するステートメント (Airport National Policy Statement¹⁶、以下 ANPS と表記する) を公表した (Department for Transport, 2018)。ANPS では、新滑走路は現空港の北西部に建設され、遅くとも 2030 年の供用開始を目指すことが記された。その滑走路は 3,500m 以上とし、年間 26 万回以上の発着枠を実現する。滑走路増設により 2040 年までに旅客数が 2,200 万人、旅客便は 8 万 5,000 便増えることとされた。総事業費の推計は 140 億ポンドで、税金は投入せずに PPP による民間資金で賄うこととした。

6 月 25 日に庶民院 (the House of Commons) は、運輸省が公表した ANPS を 415 対 119 の賛成多数で承認した。この採決の前に、グレイリング運輸相は、「5 つの誓約¹⁷」を表明し、その中で特に、「事業費に税金は投入しない」ことを約束した。また、拡張計画は 10 万人以上の新

16 National Policy Statement は Planning Act 2008 Section 9 (2) で定められている、政府 (担当大臣) がインフラ計画を実行する前に議会に提出が義務付けられている文書。

17 (1) 納税者に負担はない、(2) 大きな経済効果 (新国際線の開通、10 万人以上の新規雇用、貨物取扱倍増、利用者に 740 億ポンドに上る恩恵)、(3) 国内全体での恩恵 (国内線発着枠を 15% 拡大、空港への新しい鉄道路線の建設、地域経済と国際経済との連携)、(4) 環境保護 (現行の温暖化や大気の大気質の基準を維持、新たな夜間飛行制限)、(5) 誓約順守に法的拘束力をつける、の以上 5 つ (Gov.uk, 2018/6/25)。

規雇用を生み出し、740億ポンドの経済効果があると述べた（Gov.uk, 2018/6/25）。

なお、保守党内でヒースロー空港拡張に反対していた閣僚、議員のうち、ジョンソン外務大臣はアフガニスタンを電撃訪問するという外遊を理由に採決を欠席、その他有力な反対派であったグリーンング前運輸大臣が反対票を投じ、保守党全体では8名が造反した。労働党は党首のコービンが空港拡張に関する労働党の4条件¹⁸を満たしていないので個人としては反対したが、党としては自由投票とした。

紙幅の関係でこの後の手続きの詳細については別稿に譲るが、大規模インフラ計画の実行手続きを定めた2008年計画法（the Planning Act 2008）によると、ANPSが庶民院の議決を通れば、その後は事業主体であるヒースロー空港会社による意見公募（a public consultation）と立法府及び行政府の行為の合憲性を審査する司法審査（judicial review）を経て、同社が政府に対して開発同意命令（a development consent order）を発することを申請することになっている。

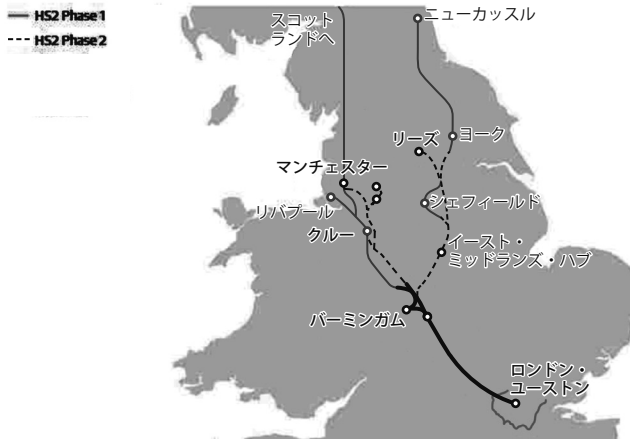
IV. 事例②：高速鉄道新線建設（HS2）の政治過程

本節では高速鉄道新線（HS2）計画の第一段階（Phase 1）の決定過程について分析する。HS2はロンドンからバーミンガムを経て、西はイギリス第2の大都市圏であるマンチェスター、東はイースト・ミッドランド地方を通りリーズに至るルートに高速鉄道新線を建設しようとするものである（図1）。そのうちPhase 1ではロンドンからバーミンガムまでのルートが対象となる。このルートはすでに西海岸本線（the West Coast Main Line）があるが、鉄道需要の増大によって路線容量がひっ迫している現状がある（Department for Transport, 2015）。さらにイギリスは長

18 労働党の4条件とはイギリスが必要とする適切な形式の空港容量を供給する、気候変動に関する規制に合致する、騒音を減らし空気のきれいさを保つ、イギリス全土の成長をサポートする、の4つ（Heathrow Expansion, 2018/6/7）。

らく鉄道インフラへの本格的な投資を行っておらず、日本や欧州大陸諸国と比べて高速鉄道路線が少ない。これが HS2 がヴィクトリア期以来の大規模鉄道投資と言われるゆえんである。

図 2：HS2 の計画路線図



出所：Department for Transport (2012) より筆者作成

1 鉄道における新自由主義改革とその修正

ここではまず、鉄道産業における決定的分岐点となる 1997 年のイギリス国鉄民営化について説明する。新自由主義改革の時代において、鉄道産業もその対象として例外ではなかった。むしろサッチャー自身は鉄道産業を敵視しており、改革したいと考えていた（例えば、Wolmar, 2001）。しかし、イギリスの鉄道は長年満足な投資がなされず、自動車交通との競争に敗れ、1980 年代には産業としての存続そのものが危ぶまれていた（例えば、Gourvish, 2004 や Loft, 2006 参照）。ゆえに、サッチャー政権は海運会社（Sea Container）やホテル（BR Hotels）といったイギリス国鉄の子会社の民営化は進めたが、本体の民営化には着手しなかった。

その後、電力をはじめとする各産業での民営化・規制緩和政策について

の経験の蓄積もあり、1997年にメイジャー政権はイギリス国鉄を民営化した。イギリス国鉄を機能的にも営業エリア的にも細分化することにより、参入障壁を下げ、新たな投資を呼び込もうとするものであった（例えば、Freeman and Shaw, 2000 や野村、1998年）。電力事業の自由化で導入された発送電分離のアイデアは、鉄道インフラと列車運行を別会社とする上下分離という形で鉄道産業に移植された。また、列車運行を地域別に分割し、フランチャイズ制とすることで新規参入を促した。この結果、ヴァージングループといった航空会社やナショナルエクスプレスといったバス会社など新規参入が発生した。

一方で、この複雑な仕組みは鉄道市場に参入する民間企業にリソースの蓄積をもたらさなかった。その結果として例えば、多くの事故が発生した。特に2000年には、列車が通過した際に線路が砕け、列車が脱線し、死者4名、負傷者70名以上を出した事故（ハットフィールド事故）が発生した。事故の原因が線路の老朽化であり、同様の個所が全国にあることが確認された。その補修のための列車の運休や遅延など大混乱となった（Wolmar, 2001）。混乱を收拾するため、ブレア政権はインフラを所有していたレイルトラック社を破綻処理し、政府所有の有限責任会社であるネットワーク・レイル社を設立した。その後、労働党政権はネットワーク・レイル社を使って特に遅れているインフラの維持管理に乗り出していった。このようにブレア政権は保守党政権が作った枠組みを集積し、再集権化することで鉄道産業への介入を強めた（高松2007年、Lodge, 2014b）。

また、列車運行会社（Train Operating Company；以下、TOCと表記）が破綻し、フランチャイズが一時再国有化される事例もいくつか生じた。例えば、2009年11月には東海岸本線を運営するTOCであるナショナルエクスプレス社（National Express）が同線の運営から撤退する事件が起こった。これはリーマン・ショック後の不況と原油価格の高騰により、政府に対する契約上の支払ができなかったために起こった問題である。TOC側はフランチャイズ契約の見直しを求めたが、アンドリュー・アドニス（Andrew Adnis）運輸大臣は拒否し、あらたなTOCが見つかるま

で国営会社 (Directly Operated Railways) の子会社 (East Coast) による運行を開始した¹⁹。

このように、イギリス国鉄の民営化は機能的にも上下分離され、営業権はフランチャイズ化されることで、政府の介入の余地を残し、民間アクターが細分化された形となった (高松、2007 年)。その結果、民間アクターのリソース蓄積は BAA のケースと比較しても進まず、政治過程において鉄道産業は弱いアクターとなったのである。

2 HS2 の提案：奇妙な連合と労働政権の丸呑み

このように各鉄道会社にはなかなかリソースが蓄積されなかった一方、マーケットとしてのイギリス鉄道の状況は好転し、イギリス鉄道の利用者は増加に転じていった²⁰。これは再集権化とその後の数年間にわたる補修作業によるインフラの改善、ブレア政権期の好景気にも支えられたものといえる。路線によっては混雑が日常化し、それを原因とする列車の遅延も相まって利用者の不満が高まっていった。それを解決する手段としても、ロンドン・マンチェスター間に新たな高速鉄道路線を建設するという HS2 計画は注目されていた。

新線に関する最初の提案は、2008 年 9 月、保守党が 156 億ポンド (2015 ~ 27 年) を投じてヒースロー空港拡張の代わりに HS2 を建設するというものであった (RAIL, No.688)。これにより年間約 66,000 便の航空利用者が鉄道利用に移ると予測した。この便数はヒースロー空港第三滑走路の容量の約 44% にあたると試算されていた。さらに、英仏海峡トンネルを通るユーロスター (HS1) を通じて欧州大陸の高速鉄道網と接続するこ

19 最終的には 2015 年 3 月に Virgin Rail が引き継いだ。この時は TOC が赤字の路線を手放して、黒字のそれを維持することの是非も問われた。

20 旅客数 (passenger journey) は労働党政権初期の 1997 年度の 8 億 4,500 万人から、労働党政権末期の 2009 年度には 12 億 5,700 万人に、旅客人キロは同期間で 341 億人キロから 504 億人キロにそれぞれ増加している (ORR website)。この統計データからもわかるように、ハットフィールド事故後も旅客数そのものは増加を続けている。

とにより、パリ、アムステルダム、ブリュッセルといった欧州主要都市への航空利用者も鉄道に移るという予測も提示した。つまり、高速鉄道網を整備することで、国内外問わず短距離航空便を削減することが可能となる。すなわち、ヒースロー空港の新たな滑走路建設を阻止し、周辺住民の生活環境の改善と CO₂ の排出抑制という二つの目的を達成するという政策提案であった。

ブラウン首相はこの提案に対して、ヒースロー空港の拡張をやめて高速鉄道を建設することはイギリス経済に対して大きな負の影響を与えるとして反対した。経済界も同様の反応で特に航空業界は反対した。ブリティッシュ・エアウェイズのウィリー・ウォルシュ (Willie Walsh) CEO は「保守党考え直せ」と述べ、ロンドンと国内主要空港であるバーミンガム、マンチェスター、リーズを結ぶ路線の旅客数はそれらの空港の 3% に過ぎず意味がないことを指摘した (the Guardian, 2008/10/2)。

一方、ヒースロー空港拡張に反対している環境保護活動団体は賛成した。グリックスとハワースのいう、新たなアイデアの連合が形成されたのである (Grigss and Howarth, 2013)。環境団体と保守党という組み合わせによる政策形成は、今までの保守党の政策ネットワークからは考えにくい奇妙な連合といえる。ゆえに、彼らはこれを戦後イギリスにおける空港政策に関する言説の画期的な転換ととらえ、保守党が政権に復帰したときにヒースロー空港拡張についてモラトリアムを導入できた要因であると論じた (Grigss and Howarth, 2013)。

保守党内の反応はどうであったのだろうか。HS2 はロンドンからマンチェスターに至るルートの途中でチルターン丘陵を通る計画となっている。この地域はロンドンの北西に位置し、貴重な自然景観が残されている地域であり、スコットランドを除く国内に 46 ある特別自然美観地区 (Area of Outstanding Natural Beauty) に 1965 年から指定されている。さらに、ロンドンからも電車で 50 分程度とそれほど遠くなく、やや裕福な層がロンドンから郊外に移り住むのに好適な場所と言われている。その地域の景観を破壊すること、およびそれによって引き起こされる可能性のある資産

価値の下落に対する住民の反発は、同地域を地盤とする保守党のバックベ
ンチャーをも巻き込んでの反対運動を引き起こした。

その後、ブラウン首相は方針転換をした。2009年1月、ブラウン首相
は正式にヒースロー空港第三滑走路の建設を表明したが、その場で彼はマ
ンチェスターまでのHS2も建設することも表明した。つまり、ブラウン
首相は保守党案を丸呑みしたのである。政府はHS2建設を推進するクア
ンゴであるHigh Speed Two (HS2 Ltd) を設立した。

2009年6月の内閣改造でそれまで鉄道担当の閣外相を務めていたア
ドニスが運輸大臣となった。彼は庶民院議員の経験も鉄道産業の実務経
験もないが、鉄道に関心があり、自ら志願して運輸大臣に就任した (the
Guardian, 2009/6/7)。アドニス運輸大臣はガーディアン紙のインタビュー
に対して次のように答えた (the Guardian, 2009/8/5)。HS2に関しては
2009年末にはロンドン・バーミンガム間のルートとその後のスコットラ
ンドまでの延伸に関する概略等公表し、2020年までの完成に向け、超党
派の支持者集団を作ることを考えていると述べた。ロンドン・バーミンガ
ム間の建設費は約70億ポンドの試算であり、全額をPPP (public-private
partnership) で調達し、国家財政には影響を与えない。また、既存の路
線 (西海岸本線) の高速化も同時に進めることも付け加えた。このHS2
がヒースロー空港拡張計画に影響を与えることはなく、将来的には国内・
国際を問わず、短距離航空便を高速鉄道に置き換えていくが、ヨーロッパ
各国や新興国への長距離便への需要は旺盛であり、ヒースロー空港やスタ
ンステッド空港の拡張計画も進めることもアドニスは述べた。

2010年3月11日、その年の5月に予定されていた総選挙を前にブラ
ウン政権はHS2に関する白書 (Department for Transport, 2010) を公
表した。同白書では長期的な経済発展に対応するという視点から今後20
から30年かけてイギリスの主要都市と連担都市を結ぶ交通網を再編成す
る必要があるという認識、および線路容量を増やすということに加えて、
時間短縮や乗換の減少といった旅行の質の向上も図る必要性、これらの
ことが求められている認識をまず述べている。そのために最適な手段が

HS2 の建設であるとしている。なぜならその交通手段には持続可能性、つまり環境問題への配慮も必要であり、それは鉄道が適しているからである。

具体的なルートはロンドンからバーミンガムを経由し、マンチェスターとリーズに至る Y 字型の全長 330 マイルの路線であり、総工費は約 320 億ポンド²¹であった。このコスト負担は上記のアドニスインタビューの時とは異なり、公的資金の調達によって基本的にはまかなわれることが示され、そのため VfM²² の指標を重視することを明記した。HS2 完成後、マンチェスターから西海岸を通してスコットランドのエディンバラやグラスゴーに至る路線を建設することが予定された。また、当時焦点となっていたヒースロー空港との接続はそのための新線建設ではなく、既存の空港連絡線（ヒースロー・エクスプレス）との接続駅を設けることとした。

3 連立政権発足と最終決定までの過程

2010 年 5 月の総選挙の結果によって、保守党と自民党の連立政権が発足した。その連立政権合意文書（2010 年 5 月 11 日）には HS2 計画について特に盛り込まれなかったが、同計画は当初の予定通り進められた。これはその後の連立政権のヒースロー拡張計画への 'U-turn' 後も変わらなかった。

2012 年 1 月、連立政権は白書（Department for Transport, 2012）を公表した。計画を進める理由付けや路線計画といった HS2 の根本にかかわる内容はブラウン政権の示した白書と大きな変更はなく、既存路線の改良といった代替案の採用を否定し、HS2 計画を進めることを明記した。

-
- 21 ただし、建設費用の調達方法は必ずしも明記されておらず、市場からの資金調達以外にも沿線自治体、地域開発公社（Regional Development Agencies）、EU といった公的主体からの補助金など様々な方法が検討されていることを示唆するのみであった（Department for Transport, 2010, para11）。
- 22 VfM とは Value for Money の略で、公共事業の効率性を計測する指標であり、これを最大化するためには財政支払に対する社会にとっての受取価値の最大化を達成する必要がある。

まず 2026 年開業予定の第一段階として (Phase 1)、ロンドン・バーミンガム間新線を総工費は 327 億ポンドで建設する。この費用は政府の予算措置により公費でまかなう (Department for Transport, 2012, p.62)。

この新線に時速 250 マイルで列車を走らせることで、所要時間をこれまでの約 84 分から 45 分に短縮し、新たに一時間当たり 26,000 人が利用できるという試算であった。そしてバーミンガムから既存路線に乗り入れることでそのままマンチェスターやスコットランドへも直通する計画であった。また、景観に配慮し 22 マイルがトンネルとなることも示した。さらに、2032 から 33 年に開業予定の第二段階 (Phase 2) ではバーミンガムから分岐し、西はマンチェスター、東はリーズまで延伸し、ヒースロー空港への直通路線も建設する計画を示した。これが完成するとロンドン・マンチェスター間が現在の 2 時間 8 分から約 1 時間短縮される。

既存路線の改良といった代替案ではなく、この HS2 計画を進める理由として、白書では主に経済効果の面から説明している。まず需給がひっ迫している既存路線の西海岸本線 (the West Coast Main Line) の改良よりコストは当然かかるが、経済効果はより大きくなることが示された。例えば西海岸本線から特急列車を HS2 に移すことにより、既存路線に新たに通勤列車や貨物列車を走らせることが可能となり、HS2 を利用しない地域住民にとっても混雑緩和といったベネフィットが得られる計画であることを示した。さらに、第一期工事 (HS2, Phase1) だけで 4 万人の雇用を創出する経済効果の試算も示された。波及的な経済効果の総額は 340 ～ 450 億ポンドと推計された。

また、この計画に対して、さらに、この公共事業は富裕層のためのそれではないかという意見もあった (the Guardian, 2012/1/11)。なぜなら、HS2 は既存の路線とは異なる路線となるためその建設費用を含んだ高い料金が設定されることが予想されていたからである。それゆえ、ロンドンからマンチェスターまでその高い付加料金を払って高速で移動するのは主に裕福なビジネスパーソンであり、そうでないものは既存路線に残された列車を細々と利用せざるを得なくなるという批判であった。それよりも既

存路線を改良したり、混雑の激しい高速道路へ投資した方が幅広い利用者のニーズに合うという主張がなされた。それに対してこの白書では需要と供給のバランスから運賃を決定するイールド・マネジメント手法を前提とすると、線路容量が大幅に増えずに需要が増え続けるとピーク時間帯の運賃は結局上昇するだろうとしている (Department for Transport, 2012, pp. 61-62)。

つまり、規制による解決の問題点を明らかにして、インフラ整備によるそれを提示したのである。

この白書の計画案に対する各アクターの反応はどうであったろうか。財界は基本的に賛成の意向を示した (RAIL, No.688)。労働党は党全体の方針としては賛成であった。しかし、影の蔵相であるエド・ミリバンド (Ed Milliband) は緊縮財政下での巨額の公共投資に対して疑問を呈した。一方、地方政府には賛成論と反対論があった。賛成論としては特にイングランド北部の自治体にとってはこれまで南部、特にロンドン周辺を含む南東部と比べて圧倒的に少なかった公共投資という現実があり (IPPR North, 2011) 歓迎していた。しかし、チルターン地区をはじめとするロンドン周辺で建設の負の影響を受ける自治体の反発は大きかった。主な批判の論点はまず、先ほど述べた景観破壊の恐れや土地買収、騒音問題であった。特にチルターン地域はすでにチルターン鉄道によってロンドンと結ばれているのでことさら新線を必要としていないことも、この地域が被るコストのみに焦点が当たる結果となった。

その後、2013年5月のクイーンズ・スピーチでHS2の建設が言及され、建設準備に関連する法案 (High Speed Rail (Preparation) Bill) が議会に提出された。同法案の審議は主に財政と景観の問題から審議は難航した。

財政上の問題としては、HS2計画は規模が大きく、VfMの試算が減少し続けていることがまず問題視された。当初2010年3月に公表された白書で試算されていたそれは2.4-1であったが、その後3回の引き下げを経て2012年4月12日の試算では1.2-1まで低下していた。つまり、HS2の経済効果は当初の試算からほぼ半減したということになる。この原因は

建設費の見積もりが増大し続けているからである。2008年に最初に保守党が計画を発表したときは156億ポンドであった。しかし、2013年6月26日に開かれた下院の第2読会で運輸大臣は総額426億ポンド、車両を含めると500億ポンドという新しい見積もりを提示した²³。

もう一つは景観問題であり、HS2は上述の通り豊かな景観をもち、かつ保守党の地盤であるチルターン地区を通る。そのため、この豊かな景観を破壊することに対する保守党内の特にバックベンチャーの反対が引き続き大きかった。当時の庶民は連立政権の保守党・自民党で364議席、対する労働党は258議席であり一見すると安泰であった。しかし、議論の行方によっては造反者が増え、場合によっては否決される恐れもあった²⁴。明確に反対を表明しないまでも採決に欠席する可能性を示唆するバックベンチャーは多く、マクローリン運輸大臣には60人の造反の可能性があると伝えられていたといわれている (Seldon & Snowdon 2015, p.351)。

この状況に対して中核的執政はどのように対応したであろうか。キャメロンは超党派的な賛同を呼びかけるとともに、民間アクターを政府主導で活用しようとした。まず、キャメロンは労働党を含めた超党派の支持を推進の条件とした。彼はこの事業は国家の一大プロジェクトであり、多くのアクターの支持が必要であることを訴えた (the Guardian, 2013/10/26)。

労働党にとってはHS2の恩恵があるイングランド北部やスコットランドは労働党の有力な支持基盤であり、連立政権の政策に正面切って反対することは難しかった。逆に、労働党が主張したことは、HS2はもともと労働党政権の時に当時のアドニス運輸大臣が作成したもので計画そのものは推進すべきだが、現在の政権がそれを適切に行えるかどうかは疑問であ

23 主な増加要因は景観に配慮した結果ルート変更やトンネル数の増加が起ったことと、HS1(ユーロスター)との接続線建設費を含めたことである。

24 例えば、2013年6月のHigh Speed Rail (Preparation) Billの第2読会でのジラン(Cheryl Gillan)前ウェールズ相による同法案廃案動議に対する投票で保守党から21名賛成が出た。

るというものであった。

労働党の支持母体の一つである鉄道関連労組の幹部たちは HS2 に懐疑論を提示している労働党のエド・ボール (Ed Balls) 影の財務大臣に対して、同党が反対し HS2 計画がとん挫した場合、鉄道産業に混乱が生じ同党にも不利益が生じると警告した (the Guardian, 2013/11/18)。それに対して彼のスポークスパーソンは、ボールは北部への新路線建設の必要性に反対しているのではなく保守党政権が予算通りに事業を進められるかを疑問視しているのだと答えた。

キャメロンを中心とした中核的執政のこれらの対応の結果、保守党からの多少の造反はあったが、労働党も賛成し高速鉄道準備法案は国会の採決を通過した。2013 年 11 月 23 日に高速鉄道準備法 (the High Speed Rail Preparation (paving²⁵) Act) として女王の裁可を得た。これを受けて、2013 年 11 月 25 日、High Speed Bill が議会で提出され、庶民院における第一読会が始まった。

民間アクターの活用については、民営化とその後の再規制化の結果であるクアンゴの人事があげられる。高速鉄道法案 (High Speed Bill) の審議中、キャメロンはオリンピックの会場建設を成功に導き、世間の信頼が高かったヒッグンス (Sir David Higgins) を 2014 年 1 月にクアンゴである HS2 Ltd. の社長に任命した。鉄道インフラの建設主体が政府関係機関であるから可能となったこの人事は悪化していた HS2 計画に対する他のアクターの心証を改善した (Glover, 2015, pp.223-224)。ヒッグンスはロンドンオリンピックの関連施設建設を予算内に収めた手腕が高く評価されており、また同オリンピックの成功によってインフラ投資への世論の心象も改善していたからである。また、彼は労働党で HS2 計画を立案・推進していたアドニスとも近かった。ラコ (Raco, 2016) はこのような政府主

25 (paving) act というのは政策実施を素早く行うために、政策全体に関する法案が女王の裁可を受ける前に政府に政策実施に係る準備作業に一定の支出の権限を与えること (House of Commons, 2013; p.5, および HM Treasury, 2013; p.12)。これによりその後は政策の本質にかかわる議論に集中できる。

導の大規模事業のトップに民間人を起用することはキャメロンの民営化政策の特徴の一つであると指摘している。

議会での審議と並行してこの政治過程では地域開発の観点、すなわち地方自治体との連携が見られた点も重要である。キャメロン首相は回想録で (Cameron, 2019, pp.472-473)、HS2 は経済性や選挙での利益誘導というものよりは、イギリスがいまだこのような大きな国家プロジェクトを遂行する能力があることを世界に示すことが重要だと考えていたことを述べている。イギリスの鉄道は 1990 年代の民営化以来、利用者は倍になったが、世界各国、特にヨーロッパ諸国で整備の進んでいる高速鉄道はユーロスターしかなく、ロンドンからパリへは高速鉄道で行けるのに、マンチェスターへはそうではないという状況は改善されるべきだと彼は考えていた。

2014 年 6 月、マンチェスターでオズボーン財務大臣はイングランド北部振興政策であるいわゆる「ノーザン・パワーハウス」構想について初めて明らかにした (gov.uk, 2014/6/23)。この中で交通インフラへの投資はこの構想の基盤となるとされた。イングランド北部は工業の活発な地帯であるが、長年公共投資からは見捨てられ、不満が募っていた (Glover, 2015, p.223)。シンクタンク IPPR North による 2011 年の調査報告書では、イングランド北部では一人当たり 5 ポンドの公共投資がなされているに過ぎないのに比べて、ロンドンおよびイングランド南東部では一人当たり 2,731 ポンドがなされているということが明らかになった (IPPR North, 2011)。このような北部の不遇の中で、HS2 は同地域の交通インフラ事情を改善する潜在的可能性があると認識されてきた。HS2Ltd のヒギンズ社長も HS2 が計画通りに建設され、既存の鉄道ネットワークと一体化して初めて北部イングランドのベネフィットが実現すると述べている (以上、the Guardian, 2014/11/23)。そのために彼は HS3 として、リーズとマンチェスターを直接結ぶ路線の建設をはじめとした北部諸都市間の交通の改善も提案²⁶している (the Guardian, 2014/10/27)。

このように HS2 の政治過程は地域開発にも配慮した政治過程になっているが、これは保守党政権にとって大きな意味をもつ。なぜなら、インダ

ランド北部は庶民院の議席も地方自治体の首長も労働党が圧倒的に優勢な土地柄だからである。HS2 計画についてこの地域の支持を取り付けると労働党に対して強い圧力となり、キャメロン政権にとって重要であった。

2014 年 4 月の庶民院の第二読会における採決では保守党は 26 人が反対し多数が欠席した。しかし、北部を支持基盤とする労働党が賛成に回った結果、圧倒的多数で下院を通過（賛成 451、反対 50）²⁷したので、保守党執行部はバックベンチャーの造反について黙認した。2016 年 3 月 23 日に庶民院の委員会報告、第三読会が終了し、法案は貴族院に送られた。2017 年 2 月 23 日、足掛け 3 年以上に及ぶ議会での調査、議論の末、HS2, Phase1 に関して女王の裁可が得られた。これにより、HS2 の Phase1 の建設を進める権限が政府に与えられた。

ここで決まった最終的な整備枠組みは HS2 Ltd. が建設主体となり、国費投入をして建設するというものである。路線開業後に HS2Ltd をコンセッション等の PPP にかけるかどうかはその時の判断²⁸となる。開業後の旅客列車の運行については、運輸省が現在の西海岸本線のフランチャイズに HS2 を組み合わせて新たなフランチャイズ（West Coast Partnership）を組成し、すでに高速鉄道の運営経験があることを条件に公募を行った。その結果イギリスのファーストグループとイタリアの高速鉄道を運営するトレニタリア（Trenitalia）による TOC が Avanti West Coast として運営することになった。

V. まとめ

以上、本稿では、キャメロン保守党によるロンドン・ヒースロー空港の第三滑走路増設問題とロンドンからバーミンガムを経てマンチェスターと

26 この提案はノーザン・パワーハウスレイル（Northern Powerhouse Rail）として計画が進められている。

27 当時の庶民院の定数は 650 であるので約 150 人が、理由はともかくも欠席した計算になる。

28 なお、先行事例であるユーロスター（HS1）は 2007 年 11 月の開業後、2011 年にカナダ年金ファンドに 21 億ポンドでコンセッションされた。

リーズに至る高速鉄道新線建設問題を題材に、現代イギリスにおけるインフラ政策の政治過程について分析した。どちらのケースにおいても既存のインフラでは増加し続ける需要に対応することが困難となり混雑が発生し、何らかの対応が必要となっていた。そこで考えられたのは規制を通じて需要のコントロールをすることで混雑を解消するか、新たにインフラを整備することによってその需要を満たして解決するかという選択肢である。

キャメロンは当初はヒースロー空港の問題には規制で対応し、それを可能とするために HS2 というインフラ投資という使い分けをしていた。しかし、どちらの政治過程においても、最終的にはインフラ投資が選択された。キャメロンの意思が片方では達成されたが、別の方ではされなかったのはなぜか、これを解明することが本稿が取り組んだ課題である。

ヒースロー空港を運営していた BAA は保有空港や空港の機能別に分割されることなく一体的に民営化されたという決定的分岐点での制度選択という歴史的遺産を持つ。その結果民営化されたヒースロー空港会社は免税店等の商業収入を拡大することにより多くの資本を蓄積していった。そして、今回の事例においては、自己資金での空港の拡張整備が可能とするリソースを保持していたのである。

これにより、空港建設の政治過程は空港会社有利であった。すなわち、事実上最終的な決定案を出したといえるデイビス委員会に対して、ヒースロー空港会社が十分説得力のある財政枠組みを示しつつ滑走路増設の提案をし、それが採用された。これらのことから当初キャメロンが提案していた需要規制により、鉄道という他の領域でのインフラ整備という政策ではなく、空港そのものへのインフラ整備という結果になったのである。

ヒースロー空港のケースとは逆に HS2 は政府が当面の財政負担を負って建設するようになった。これもイギリス国鉄の民営化という決定的な分岐点において、メイジャー政権がこれを機能別・地域別に分割することで民営化したことからくる。この民営化方法では民間アクターは十分なリソースの蓄積を行えない。特にフランチャイズ制をとっている各列

車運行会社（TOC）は決められた路線で列車を運行するだけであるので、インフラ整備に発言権を持たない。このことはブレア政権による再集権化・再規制化を許したことから明らかである（高松、2007年、Lodge, 2014b）。このため、この政策領域では民間アクターはインフラ整備に関するリソースは保持しておらず、政府がクアングを通じて行うことになった。

これは一見すると緊縮財政の政策と反する。しかし、ロンドンオリンピックを成功させた人物を HS2Ltd. の社長にしたことで、将来の財政には一定程度の規律を持たせたことがこのような結果を生んだこととなる。また、地域開発という観点で見れば、HS2 はそれまで公共投資において冷遇されてきたイングランド北部地方に恩恵をもたらす。この地域は労働党の地盤でもあり、同党は積極的に反対することが難しいということも後押ししたと思われる。

以上のように、キャメロン政権におけるインフラ政策の帰結は、各政策領域における過去決定的分岐点において形成されてきた制度配置と、それに基づいてその後行動した各アクターのリソース分布によって説明しうるのである。

参考文献

〔日本語文献〕

- 伊藤光利（2008）『政治的エグゼクティブの比較研究』、早稲田大学出版部
- 梅川正美、阪野智一、力久昌幸（編著）（2014）『現代イギリス政治：第二版』、第 10 章、成文堂
- 草野耕一（2016）『数理法務のすすめ』、有斐閣
- グラハム・アン（中条潮、塩谷 さやか訳）（2010）『空港経営－民営化と国際化』、中央経済社
- グラハム・アン（2012）「空港会社の事業価値向上と PPP の手法」、野村宗訓（編著）『新しい空港経営の可能性』、第 2 章、関西学院大学出版会
- 小堀眞裕（2014）「市場化、規制化、分権化：現代イギリスの経済と福祉」、梅川正美、阪野智一、力久昌幸（編著）『現代イギリス政治：第二版』、第 10 章、成文堂

- 醍醐昌英 (2018) 「ヒースロー空港の拡張におけるパッケージ策の導入」、『交通学研究』、第 61 号、133-140 頁
- 高松淳也 (2007) 「イギリスにおける民営化以降の運輸政策: 鉄道を事例として」、『年報行政研究』、第 42 号、124-142 頁
- 高松淳也 (2010) 「民営化、規制緩和がもたらす政治過程の変化: イギリスの民間航空政策を事例として」、『名城法学』第 60 巻、395-425 頁
- 野村宗訓 (1998) 『イギリス公益事業の構造改革: 競争移行期のユーティリティズ・ポリシー』 税務経理協会
- パグウェル・フィリップ、ピーター・ライス (梶本元信訳) (2004) 『イギリスの交通』 大学教育出版
- 横見宗樹 (2011) 「空港の所有・運営形態に関する体系的考察」、『商経学叢』第 57 巻第 3 号、231-241 頁

[英語文献]

- Airports Commission (2015) *Airports Commission: Final Reports*.
- Banister, D. and Givoni, M. (2017) 'Realising the potential of HSR', in Henriquez, B.L.P. and Deakin, E. (eds.) *High-Speed Rail and Sustainability: Decision-making and the political economy of investment*, Routledge.
- Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (Eds.) (2016) *Rethinking Governance: Ruling, rationalities and resistance*, Routledge.
- Cameron, D. (2019) *For the Record*, London, William Collins.
- Cappocia, G. (2018) 'Critical Junctures', in *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford UP.
- Civil Aviation Authority (1986) *UK airports: annual statements of movements, passengers and cargo 1985*, CAP518, London, Civil Aviation Authority.
- Department of Transport (1985) *Airports Policy*, Cmnd. 9542, London, HMSO.
- Department for Transport (2003) *The Future of Air transport*, Cm 6046, London: TSO.
- Department for Transport (2010) *High Speed Rail*, Cm 7827, London: TSO.
- Department for Transport (2011) *Government Response to the Committee on Climate Change Report on Reducing CO₂ Emissions from UK Aviation to 2050*, London: TSO

- Department for Transport (2012) *High Speed Rail: Investing in Britain's Future – Decisions and Next Steps*, Cm 8247, London: TSO.
- Department for Transport (2015) *Supplement to the October 2013 Strategic Case for HS2 Technical Annex: Demand and Capacity Pressures on the West Coast Main Line*, London.
- Department for Transport (2016) *Airports: The Government's View Summary document Moving Britain Ahead*, London.
- Department for Transport (2017) *Consultation on Draft Airports National Policy Statement: new runway capacity and infrastructure at airports in the South East of England*, London.
- Department for Transport (2018) *Airports National Policy Statement: new runway capacity and infrastructure at airports in the South East of England*,
- Department for Transport (2018b) *Beyond the horizon The future of UK aviation Making best use of existing runways*, London.
- Fioretos, O., Falleti, T.G. and Sheingate, A. (2018), 'Historical Institutionalism' in Political Science', in *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford UP.
- Freeman, R. and Shaw, J. eds (2000), *All change: British Railway Privatisation*, The McGraw-Hill Companies.
- Glover, J. (2015) 'The Coalition and Infrastructure', Seldon, A. and Finn, M. (eds.) *The Coalition Effect: 2010-2015*, Cambridge, Cambridge University Press, Ch.8.
- Gourvish, T. (2004) *British Rail, 1974-1997: From Integration to Privatisation*, Oxford, Oxford University Press.
- Gov.uk (2014/6/23), Chancellor: 'We need a Northern powerhouse', <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-we-need-a-northern-powerhouse> (2020/5/23 アクセス)
- Gov.uk (2016/12/10), Government confirms support for airport expansion in the south-east, <https://www.gov.uk/government/news/government-confirms-support-for-airport-expansion-in-the-south-east> (2020/5/20 アクセス)
- Gov.uk (2016/12/25b), Government decides on new runway at Heathrow, <https://www.gov.uk/government/news/government-decides-on-new-runway>

- at-heathrow (2020/5/20 アクセス)
- Gov.uk (2016/12/25a), Heathrow Airport expansion, <https://www.gov.uk/government/collections/heathrow-airport-expansion> (2020/5/20 アクセス)
- Gov.uk (2018/6/25), Five point pledge on Heathrow ahead of historic vote, <https://www.gov.uk/government/news/five-point-pledge-on-heathrow-ahead-of-historic-vote> (2020/5/22 アクセス).
- Griggs G. and Howarth H., 2013, *The Politics of Airport Expansion in the United Kingdom: Hegemony, Policy and the Rhetoric of Sustainable Aviation*, Manchester University Press.
- Griggs G. and Howarth H., 2018a 'So Close, but so Far? The Davies Commission and the Contested Politics of UK Airport Expansion', *Political Quarterly*, 89 (3), 427-433p.
- Griggs G. and Howarth H., 2018b 'The Airports Commission, the Dilemmas of Political Leadership and the Third Runway at Heathrow Airport', *Political Quarterly*, 89 (3), 434-455p.
- Heathrow Expansion (2018/6/7), So what are the four Labour tests for Heathrow Expansion and how does the project meet them? <https://www.heathrowexpansion.com/other-news/how-heathrow-expansion-passes-the-four-labour-tests-and-what-the-man-who-wrote-them-thinks/> (2020/5/22 アクセス)
- Heathrow Hub Ltd <https://heathrowhub.com/> (2020/5/24 アクセス).
- Henriquez, B.L.P. and Deakin, E. (2017) *High-Speed Rail and Sustainability: Decision-making and the political economy of investment*, Oxford, Routledge.
- House of Commons (2013) High Speed Rail (Preparation) Act 2013, SN6624, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06624/> (2020/5/24 アクセス).
- House of Commons (2018) Heathrow Airport, CBI 1136, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01136/SN01136.pdf> (2020/5/24 アクセス).
- HM Treasury (2013) Managing Public Money, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/742188/Managing_Public_Money__MPM__2018.pdf (2020/5/24 アクセス).

- IATA (2005), *Airport Privatisation*, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airport-privatization/> (2020/5/30 アクセス)
- IPPR North (2011), *On the wrong track: An analysis of the autumn statement announcements on transport infrastructure*.
- Lee, S. and Beech, M. (2011) *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*, London, Palgrave Macmillan.
- Loft, C. (2006) *Government, the Railways and the Modernization of Britain: Beeching's Last Trains*, Oxford, Routledge.
- Lodge, M. (2002), *On Different Tracks: Designing Railway Regulation in Britain and Germany*, Connecticut, Praeger.
- Lodge, M. (2014a) 'Regulatory Capacity' in Lodge, M. and Wegrich, K. (Eds.) *The Problem-solving Capacity of the Modern State*, Chapter 4, Oxford, Oxford University Press.
- Lodge, M. (2014b) 'the British regulatory state under the Coalition Government', *Political Quarterly*, 85-2, 143-147p.
- Lodge, M. and Wegrich, K. (2012) *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*, London, Macmillan.
- Marshall, T. (2018), 'Airport Expansion and the British Planning System: Regime Management', *Political Quarterly*, 446-456p.
- Monopolies and Mergers Commission (1985) *British Airports Authority: A Report on the Efficiency and Costs of, and the Service Provided by the British Airports Authority in its Commercial Activities*, Cmnd. 9644, London: HMSO.
- Pierson, P. (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press. (粕谷祐子 (監訳) (2010) 『ポリティクス・イン・タイム』 勁草書房)
- Raco, M. (2016) 'Mass privatisation and the changing nature of governance in the UK', in Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (Eds.) *Rethinking Governance: Ruling, rationalities and resistance*, Routledge. Ch.4.
- Rhodes, R. A. W., and Dunleavy, P. (Eds.) (1995). *Prime minister, cabinet and core executive*. New York, US: Palgrave Macmillan; St. Martin's Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.

- Richards, D. and Smith, M.J. (2002), *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press.
- Seldon, A. and Snowdon, P. (2015) *Cameron at 10: The Inside Story 2010-2015*, London, William Collitns.
- Shaw, J. (2000), “Designing a method of rail privatisation” in Freeman, R. and Shaw, J. *All Change: British Railway Privatisation*, McGraw Hill, pp.1-30.
- Smith, M. J. (1999), *The Core executive in Britain*, Macmillan Press.
- Starkie, D. (2008), *Aviation Markets: Studies in Competition and Regulatory Reform*, Oxford, Loutledge.
- Wolmar, C. (2001), *Broken Rails: How Privatisation Wrecked Britain's Railways*, Aurum Press. (ウルマー・クリスチャン (坂本憲一訳) (2002) 『折れたレール—イギリス国鉄民営化の失敗』、ウェッジ)
- Zahariadis, N. (1996), ‘Selling British Rail: an idea whose time has come?’, *Comparative Political Studies*, 29 (Aug) 4, pp.400-422.