

# 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——

高松淳也

序章 本稿の課題

第一章 分析枠組み 新自由主義改革後の政策を分析する

第一節 政策領域におけるアクターとリソース

第二節 分権化か再集権化か

第二章 イギリスの民間航空政策における新自由主義改革

第一節 新自由主義改革以前のイギリスの民間航空政策

第二節 新自由主義改革による民間航空政策のガヴァナンスの変容

第三章 ブレア政権による民間航空政策

第一節 二〇〇三年航空白書の形成過程

第二節 BAA黄金株に関する欧州委員会との係争

第四章 ブレア政権の再集権化政策はなぜ成功しなかったのか？

序章 本稿の課題

一九八〇年代以降、イギリスやアメリカ、そして日本でもいわゆる新自由主義改革が行われた。その目的は様々であったが、財政赤字の拡大の一因とされたいわゆる政府の失敗に対処することも一つの重要な目的であった。経済活動における政府の役割を縮小し、政治の市場への介入を極力減らすことによつて、市場を活性化しようとした。そのための手段として、国营企業や公社の民営化や、市場への参入・退出規制や価格規制といった経済規制の緩和が行われた。このような大規模な制度変化は、政策領域の参加アクターや、そのリソース構成にどのような影響を与え、結果的にその後の政治過程にいかなる影響を及ぼしたのだろうか。

本稿は、イギリスの民間航空政策をケースに、この問いに対する答を与えることを試みる。民間航空産業は、一九八〇年代以降、規制緩和や民営化という新自由主義改革を経験し大きく変貌を遂げた。それまでは、政府による手厚い保護政策が取られていたが、国营航空会社は民営化され、産業保護の為に設けられていた参入・退出規制や運賃規制は緩和ないし撤廃されたのである。これらの改革は、民間航空市場へ新たな資本の参加を促し競争を促進しようとしたものであった。また、イギリスを含むいくつかの国では空港を管理している企業を民営化し、空港間競争も始まった。

さらに、民間航空産業における、自由化の流れは、一国内の政策にとどまらず、よりグローバルなものとなっている。国際航空輸送は、主に相互主義に基づいた二国間交渉による路線設定であったものから、オープンスカイ協定を結ぶことにより、自由な路線設定が行えるようになりつつある。また、欧州諸国は、移動の自由の実現を欧州統合推進の重要な柱とし、欧州内における空の自由化は飛躍的に進展している。

このような、民間航空産業における変化は、それまでの国营航空会社を中心とした安定した市場環境から、多様な民間資本の参入による競争の激化に現れている。例えば欧州では、ライアンエアやイーजीージェットのような、バジェット・エアラインという、従来の航空会社とは全く異なる経営思想を持った航空会社が、輸送シェアを増加させている。

これら新自由主義改革によって引き起こされた、一九八〇年代以降の民間航空産業における変化に政治はどのように対応しているのだろうか。この問題関心を背景として、本稿では、イギリスのブレア労働党政権が行った民間航空政策について分析を行う。

ブレア労働党政権は、自由化の進んだ民間航空の分野において、再び中央政府が産業に対する一定の影響力を持つと試みた。同政権は混雑空港における需給調整制度の導入を二〇〇二年航空法の策定過程で試みたり、空港保有会社であるBAA (British Airport Authority) の黄金株を引き続き保有することにより、この産業に影響を与えようとした。しかし、前者は民間セクターの反対にあい、空港に対する投資を増額するという政策に転換し、BAAの黄金株の問題では欧州委員会に欧州条約違反を指摘され、結果的に同株を売却した。つまり、ブレア政権によるこれらの試みは成功しなかったのである。本稿では、なぜブレア政権の試みが成功しなかったのかについて分析を行うことで、新自由主義改革がもたらした政策遺産とその後の政策形成の因果関係に関する分析を行いたい。

本稿で民間航空政策を取り上げる理由は、この政策領域が、イギリスにおける他の運輸政策に関する先行研究とは異なった結果を見せているからである。高松(二〇〇七)は、鉄道産業におけるブレア政権の政策を分析した。

この政策領域においても、同政権は再集権化を試み、そして、民間航空政策とは逆に、成功をした。例えば、経営難に陥ったレイルトラック社を破たん処理させ、政府出資の会社へと転換したり、新たな鉄道法を制定し、運輸担当大臣が再び鉄道産業に対する大きな力を再び持った。この鉄道政策における経験は、同じイギリスにおける運輸

政策のサブカテゴリであるが、民間航空政策におけるそれとは大きく異なっているのである。

本稿では、次のような構成で、一九八〇年代の保守党の新自由主義改革が、その後の政策形成にどのように影響を与えているかを論じる。第一章では、分析枠組みについての議論を行う。まず、新自由主義改革において採用された政策手段が、産業構造や政策領域にどのような変化を起こすのかについて検討を行う。様々な政策手段のなかでも、企業の分割方法、市場参入の方法、引き続き規制を担うアクターの三点に着目し、それぞれの要因が政策領域におけるアクター構成とそのリソースにどのような意味合いをもたらすのかを考える。次に、従属変数として、ピーターズ (Peters 2000) のガヴァナンスに関する議論を手がかりに、中央政府が再び権限等を掌握する再集権化と、民間アクターを中心として広くネットワーク内に事実上の決定権が分散する分権化について検討する。

第二章では、イギリスの民間航空政策を新自由主義改革以前と新自由主義改革の二期に区分して、その歴史的な背景を確認する。第二次大戦後、イギリスにおける民間航空政策は政府による経済規制と国营航空会社という体制であった。それが、新自由主義改革を経て、運賃や参入退出の規制が緩和され、国营航空会社である英国航空とBAAが民営化された。ただし、両社は分割されず、規制に関しても従来から存在していたエージェンシーが引き続き担当することとなった。

第三章では、ブレア政権における民間航空政策について、二〇〇三年航空白書の成立過程とBAAの黄金株に関するEUとの係争過程という二つのケースの観察を行う。両方の政治過程において、ブレア政権は再集権化を試みたが、結果として果たせなかった。前者では中央政府による需給調整を含めたスキームを提案したが、立法段階では盛り込まれず、後者では新たなガヴァナンスにおけるアクターある欧州連合に対して自己の主張を貫けなかった。最後に、ブレア政権における民間航空政策に関するこれら二つのケースを、第一章で提示した分析枠組みに従って説明する。この政策領域においては、鉄道とは異なり、政策ネットワーク内における分権化が進行している。そ

して、このような結果になった理由として、民営化や規制緩和によってもたらされたものが、その後の政策帰結にどのように影響しているかを説明する。民営化以前から行われていた政策遺産と、分割をしない民営化がもたらしたアクターの安定性が、二〇〇三年航空白書とBAA黄金株に関する裁判の結果にどのような影響を与えたか検証することにより、鉄道とは異なる政策結果を生み出した原因を論じるのである。

## 第一章 分析枠組み 新自由主義改革後の政策を分析する

### 第一節 政策領域におけるアクターとリソース

新自由主義改革によってもたらされた政策領域の変化について、本稿では具体的な政策手段に着目する。つまり、企業の分割方法、市場参入の方法、引き続き規制を担うアクターの性質の三点に着目し、これらが、その後の政策領域におけるアクター構成や、そのリソース構成に、どのような変化をもたらすのか、もしくはもたらさないのか、について本節で検討をおこなう。

まず、国有企業の民営化において重要なことは、その方法、特に企業分割をどのように行うかということである。国营企業は参入規制等で保護されてきたので、その市場においては圧倒的な支配力を持っている場合が多かった。ゆえに、そのような国营企業をそのまま民営化し、新規企業の市場参入のみを自由にしても、新規参入者が育たず、市場が活性化しない恐れがある。それを防ぎ、競争を活発化させるために、国营企業を分割し、民営化する必要があった。

企業分割には大きく分けて地域分割と機能分割の二種類がある。地域分割とは水平分割ともいい、全国一社体制であった国有企業を地域別で分割することである。この地域分割の利点は、まず、企業を地域別に適正規模で分割

することにより、地域の実情に応じた経営戦略を取れるようにすることである。さらに、ヤードスティック競争によって、分割された地域会社間で効率化や利潤最大化を促すことができる。ヤードスティック競争とは、分割民営化された会社が、同じ地域内で直接的に競争するわけではないが、それぞれの会社の成果を地域間で比較することにより競争を推進する考え方である。一種の擬似的な競争状態を作り出すことにより企業の効率化を促すことができるのである (Vickers and Yallow 1988)。

機能分割には、まず、特に垂直分割と呼ばれるものがある。垂直分割とはインフラを管理運営する主体と旅客輸送等のサービスを提供する主体を分割する手法である。両者を分割することで、サービスの提供者は、インフラの資本負担から解放される。結果として新規のサービス提供者の参入障壁を下げる効果がある。なぜならば、運輸産業の特徴として規模の経済の問題がある。これは最初の設備投資であるインシャルコストが莫大ではあるが、一度設備投資が完了すれば、平均費用は低下するので企業存続が図られるということである。すなわち、先発企業としてインフラ整備を終えた会社が、後発会社に対して圧倒的に有利な競争力を持つので、新たな参入が事実上出来なくなり、競争が起これなくなる恐れがある。そこで、インフラの整備・所有と輸送サービスの提供を分割することにより、少なくとも後者の領域においては後発企業がインシャルコストの心配をする必要がなくなり、参入障壁を低下させることを期待できる。

機能分割には、この垂直分割に加えて、企業をその業務内容に沿って分割する方法もある。例えば鉄道では車両基地、信号システム、線路の保守、駅売店等の商業施設等、様々な部門を持っている。これらを業務内容ごとに分割するという方法である。そして、イギリス国鉄の民営化では、鉄道車両を保有する会社をリース会社として複数に分割し、フランチャイズ権を得た企業に対して車両を貸し出す業務を行うようにした。このように、機能別に分割することによって、分割された企業間で競争と契約に基づく商取引が発生するので、産業全体のコスト削減が期

待されたのである。

無論、分割せずに一体的に民営化する場合もある。この利点は、特に国営企業時代にすでに優良企業であるならば市場におけるその優位性を保持できることと、それゆえに中央政府が当該企業の売却益を最大化できる可能性がある<sup>1)</sup>であることである。さらに、分割を行わないので民営化が比較的容易であるということもある。ただし、すでに述べられているように、その国営企業が市場において独占的な力を持っている場合、民営化後はその力を濫用し、産業において競争が発生しない恐れがある。

着目すべき二点目は、市場に対する参入・退出の制度である。これには市場を通して参入する方法と、行政機関等が管理する運行権を獲得し、フランチャイズとして参入する方法が考えられる。運輸産業では事業への参入・退出に規制がかけられていたり、事実上不可能であったりしたことが多かった。この規制を緩和し、新規参入を促すことで市場を活性化させるのである。

市場を通して参入する方法とは、既存の会社を買収したり、新たな会社を設立して参入を行ったりすることである。一方、フランチャイズ制とは政府ないしはエージェンシーが行う参入審査に参加するものである。これは、競争入札を行うという意味では市場を通しているといえるが、フランチャイズの条件設定を政府やエージェンシーが行っているという点では公的な管理下にあるともいえる。

最後に、経済・安全規制をどのアクターが担っているかということも重要である。運輸産業に対しては、主に自然独占を阻止するという経済的側面と、乗客の安全確保という二つの側面から規制が設けられていた。一九八〇年代までは、政府がこれらの規制を導入し、監督するのは担当省庁が担うことが多かった。つまり、市場の失敗を是正する役割を政府が担っていたのである。そして、新自由主義改革によって、その役割を従来の省庁が引き続き行っているのか、エージェンシーを通じた規制を行っているのかで政府の関与の度合いが違ってくるのである。

これらの民営化・規制緩和の手法は様々な形で組み合わせられて行われる。本研究が着目するのは、この組み合わせ方法によって政策領域に参加するアクターが変化したり、同じアクターでも所有するリソースが変化したりするであろうということである。つまり、民営化によって採用された制度は、政策決定過程における参加アクターとそのリソースの配置に影響を与えるのである。

## 第二節 分権化が再集権化か

本研究では、新自由主義改革によってガヴァナンス構造が変化した後、中央政府がどのようにその政策領域における政策形成を行うかについて分析をおこなう。そして、中央政府による再集権化が起こるのか、逆に政策ネットワークにおける中央政府の力は弱まり、民間の発言力が増す、分権化が進行するのか、ということに焦点を当てる。

ピータースは各国のコア・エグゼクティヴを比較研究し、コア・エグゼクティヴは政府機能の分化や多元化という状況に直面すると、政策決定や予算配分といった政治的なことを集権化し、決定された政策を執行する部門に関しては分権化する方向に動くということを明らかにした (Petters 2000)。本稿ではこのピータースの議論を手がかりに、一度民営化という形で政策の執行権限を民間部門やエージェンシーに移譲した中央政府が、その後再集権化という形で権限の回復ないしは再強化を図っているかどうかを考える。

まず、再集権化とは中央政府が再び産業に対する権限を回復することである。最も強力な手段は再国有化であるが、これは資金面や公務員数の増加という問題があり、実際には非常に難しい。そこで、再国有化をしないまでも、中央省庁による許認可権限を強化したり、民営と国営の中間である非営利企業体への転換などもこの再集権化とみなす。

一方、分権化とは、民営化や規制緩和によって行われた中央政府から他の主体へのリソース移転が、それがそのまま固定化、ないしは中央政府以外のアクターのリソースがより強化されることを意味する。つまり、当該政策領域において、民間アクターの発言力が強くなり、政策形成に影響を及ぼすようになるのである。

このように、本稿の分析においては、中央政府に権限が回復されたら、再集権化と考え、中央政府以外のアクターが強ければ分権化の固定ないしは進展と捉えるのである。

## 第二章 イギリスの民間航空政策における新自由主義改革

### 第一節 新自由主義改革以前のイギリスの民間航空政策

第二次世界大戦後、イギリスの航空会社は、一九四六年民間航空法 (Civil Aviation Act 1946) により国有化された英国欧州航空 (British European Airline)、『英国海外航空 (British Overseas Airways Corporation)』英国南米航空 (British South American Airways) の三社体制であった。この時期はアトリー労働党政権により、鉄道や自動車会社等、様々な産業が国有化された時期である。また、この国有化以降、民間企業は定期航空輸送に参加できなくなった。

しかし、一九六〇年には民間航空免許法が制定され、これら国営航空会社以外にも航空輸送に参入する機会が与えられた。ところが、制度的には民間資本の参入が可能になったが、結果として既存の国営航空会社に対して実質的な競争力を持つ航空会社は現れなかった(野村、一九九八年、一二二頁)。そこで、一九六九年には競争を活性化させるためのいわゆるエドワーズ報告 (British Air Transport in the Seventies) が公表された。同報告では、民間企業に第二勢力をつくり、既存の国営航空会社と第二勢力の両者の競争によって、イギリス民間航空の効率化

と競争力強化を行うことが提言された。この提言を受け、ウィルソン労働党政権は、民間航空に関する白書 (Civil Aviation Policy : Cmnd 4213) を一九六九年一月に公表し、民間によるブリティッシュカレドニアン航空 (British Caledonian Airways) の設立を支援することを表明した。

英国欧州航空と英国海外航空は国营航空会社ではあったが、経営体質は弱く、イギリスにおける航空需要が伸びてきた一九六〇年代でも赤字に陥ることがあった。そこで、エドワーズ委員会は両社を傘下に収める持ち株会社を設立するよう提言した。この提言を受けて、ヒース保守党政権は一九七一年民間航空法 (Civil Aviation Act 1971) を制定し、持ち株会社である英国航空委員会 (British Airways Board) を設立した。両社は最終的に一九七四年に合併し、英国航空 (British Airways) が発足した。戦後日本の民間航空市場を規制した、いわゆる「航空憲法」<sup>(2)</sup> が制定されたのと同じ時期に、イギリスにおいても中央政府主導の産業政策が行われていたのである。しかし、それでも英国航空の競争力はなかなか向上せず、政府による競争力調整が頻繁に行われた。

空港政策に関しては、日本のような運輸省を中心とした国家レベルでの政策立案ではなく、地方自治体主導型であった。ただ、ウィルソン労働党内閣の民間航空担当大臣であったジェンキンス (Roy Jenkins) の立法 (Airports Authority Act 1965) により、英国国内の四空港を管理運営する公社である英国空港公社 (British Airport Authority、以下BAAと表記) が、一九六六年に設立された。ジェンキンスは公社方式を採用することで各空港はより柔軟な空港経営ができ、結果としてより多くの利益を得られると説明した。さらに公社方式であることから議会に対する説明責任も担保されると説明した (The Daily Telegraph 2006/06/06)。BAAは、ロンドン・ヒースロー空港というヨーロッパで有数の混雑空港という優良資産を所有していたので、設立後の業績は好調であった。<sup>(3)</sup>

一方、経済規制を行う機関として、民間航空庁 (The Civil Aviation Authority、以下CAAと表記) が、一九

七二年に設立された。CAAは、運輸省から独立した規制機関であり、イギリスにおける民間航空の全ての面を監視し、規制する公益企業体 (public corporation) であつた (Cmnd 4213)。CAAの任務で重要なものは、空港の着陸料規制や空域コントロールを通じて航空産業に影響を与える経済規制である。この産業では空港や航路は既得権として重視され、混雑空港の発着枠は代替性が乏しいので私的独占の構造になりやすい。なぜならば、混雑空港の発着枠は常に過少供給であつたので、先発の航空会社は一度得た発着枠は手放そうとせず、このような既得権益を確保できる先行者に圧倒的に有利であつたからである。ゆえに、CAAがプライスキップ制度による着陸料規制を行うことで、CAAの経営に対する一定の影響力を維持した。この制度により、CAAは、CAAの経営改革を促したり、CAAが独占的な利潤を得ることによって航空会社や利用者が不利益を被らないようにした。さらに、CAAにはロンドンの各空港に関する輸送量配分権限を持つ運輸担当大臣に対する報告機能も付加された。

以上のように、一九八〇年代までのイギリスの民間航空産業は中央政府が中心となつて運営されていたのである。ただし、同時にその後の民営化政策の基礎となる公社や規制機関が設立されることも注目すべきであらう。一九六六年にBAAを設立し、公社形態ではあるが商業ベースでの空港運営を開始したり、一九七七年には政府から独立した機関であるCAAを設立したりと分権的なガヴァナンスの萌芽が民営化や規制緩和の本格化以前に出ているのである。

## 第二節 新自由主義改革による民間航空政策のガヴァナンスの変容

一九八〇年代以降、ポウモルら (Baumol, Panzar, and Willing 1982) によるコンテスタビリティ論を根拠とした産業の民営化や規制緩和が主張され始め、イギリスでも民間航空の政策領域におけるガヴァナンスに変化が起こつた。それが本節で説明するサッチャー保守党政権による、BAAと英国航空の民営化を中心とする新自由主義

改革である。

サッチャー政権はまず、一九八二年民間航空法 (The Civil Aviation Act 1982) によって、国内航空料金をそれまでの認可制から届け出制とし事実上自由化する、新たな航空規制の枠組み作りを開始した。同時に、BAAと英国民航空の民営化を政策目標に設定し、一九八三年総選挙における保守党マニフェストにも民営化の推進を記載した (The Conservative Party 1983)。同総選挙による保守党の勝利後の一九八四年一〇月、航空における競争の一層の促進を内容とする白書 (Cmnd 9366) が、翌年六月にはBAA民営化を含む今後の空港運営に関する白書 (Cmnd 9542) が、それぞれ公表された。これらの白書をもとに、一九八六年空港法 (Airport Act 1986) が立法化され、BAAは民営化された。

イギリスでは、ある産業において独占的な地位にある国営企業を民営化する際には、企業分割を行うことが一般的である。なぜならば、企業分割を行わずに民営化だけを行っても、民営化された旧国営企業が市場における独占的な地位を維持し続けるので、自由な競争が発生しない恐れがあるからである (野村、一九九八年)。例えば、イギリス国鉄の民営化に際しては旅客や貨物輸送の会社、インフラを管理する会社、メンテナンスを行う会社、車両のリースを行う会社と鉄道の機能毎やさらには地域によっても細かい分割が行われている (Freeman and Shaw 2000)。

しかし、BAA民営化に際しては、保有空港の分割や空港の機能別の分割は行われなかった。一九八六年の民営化当時、BAAは、所有する七つの空港合わせて、イギリスにおける航空輸送量の約半分、輸送人員で換算すれば約四分の三という圧倒的なシェアを持っていた (Cmnd 9644, para 1.4)。にもかかわらず、BAA民営化の時に空港の分割は行われなかった。さらに、技術的、会計的に分割が難しいとはいえない空港内の免税品店といった商業部門や地上ハンドリングなどのサービス部門も、分割されずに一体的に民営化された。

BAAを分割せずに民営化した理由として、政府は、所有する空港を分割してもヒースロー空港の優位は揺るがず、競争を刺激するという視点からは意味がないことを指摘している（Cmnd 9542）。ヒースロー空港はイギリスのみならず、世界でもトップの地位にある空港の一つであるが、それは着陸料が他の空港と比較して高くても達成されていた。さらに、CAAを通じた政府の規制によって、BAAが独占的な地位を濫用することを十分に防止できると説明している。CAAは他の政策領域とは異なり、中央政府を中心に産業政策が行われていた時代から、民間航空産業を規制する機関として存在していたので、それまでの経験の蓄積が遺産となったのである<sup>(4)</sup>。保守党政権はBAAを分割する代わりに、BAAが所有している七つの空港を各会社として傘下に有する持ち株会社とする形態を採用した。持ち株会社制を採用した理由は、競争力のある空港からない空港への内部補助（cross subsidy）を防ぐことにより公正な競争を担保するためであった（Cmnd 9542, para 9.8）。

また、BAA民営化に際しては、外国資本による敵対的買収を防ぐ目的で、政府による黄金株の導入も行われた。この株式は株主総会における合併などの重要案件に拒否権を発動できる株式である。政府が同株を保有しておけば、基幹空港に対する敵対的買収等、イギリスにおける民間航空政策に影響を及ぼす経営判断に対する歯止めとなる。民営化に際して黄金株に設定される項目は企業によって違うが、BAAの民営化の際には、一五％ルール<sup>(5)</sup>と会社の解散の二点が盛り込まれた。黄金株は民営化政策の推進当初においては積極的に導入され、いくつかの例外を除き、他の公益事業民営化の時にも導入されている<sup>(7)</sup>。

一九八七年七月、イギリス政府は、BAAの株式を証券市場に上場し、約二億ポンドの収入を得た。民営化後、BAAは、イギリス国内外の空港を売買したり、ロンドン中心部との連絡鉄道を建設したりして、経営規模を拡大している<sup>(8)</sup>。二〇〇年には時価総額が上場当初の五倍の約六〇億ポンドになり、BAAの民営化と株式上場は空港民営化の成功事例とされるようになった（IATA 2005）。

BAA民営化の翌年、イギリス政府は英国航空を民営化した。ここで興味深いのは、政府は英国航空を保護する方向で民営化した点である。政府はCAAに英国航空民営化に関する調査を要請し、その報告書をもとに航空会社の競争に関する白書 (Cmd 9366) を公表した。報告書において、CAAは英国航空の規模を削減することにより、強力な競争相手を育成し、民間航空市場の活性化を図るべきであると主張した。そして、具体的な路線名や空港名をあげて英国航空の既得権を他社へ譲渡することを主張した (Civil Aviation Authority 1984 もしくは Cmd 9366, p5, p6)。しかし、保守党政権はCAAからのこれら具体的な英国航空の競争力削減の提案をほとんど受け入れなかった。そればかりか、一九八八年には英国航空の有力な競争相手とみなされていたブリティッシュカレドニアン航空との合併を承認した。サッチャー政権は英国航空を分割や路線移譲を行うことにより競争相手である第二勢力の育成を図るといふ政策を取らずに、同社を民営化した。

一九八〇年代におけ保守党政権の民営化・規制緩和政策から得られるインプリケーションは、次の二点にまとめられる。第一に、BAAと英国航空の民営化により、中央政府の航空産業に対する影響力はブライスカップと黄金株を除けば限定的なものとなったことである。鉄道民営化の時とは異なり、フランチャイズ制を採用しなかった。旅客・貨物輸送への参入・退出は原則自由となっている。さらに、保守党政権は空港会社であるBAAも航空輸送サービス提供会社である英国航空も分割せずに民営化した。また、航空会社の既得権である混雑空港の発着枠や、すでに参入していた路線といったリソースの削減も限定的であった。つまり、民営化されても両社のリソースは大きな変化はなかったのである。

第二に、民間航空に関する政策領域においては、アクター構成には大幅な変化がなく、安定的な政策ネットワークが継続された点である。鉄道においては英国国鉄が数多くの企業に分割されただけでなく、二つのエージェンシーが新たに設立された。一方、航空政策の領域では、企業分割が行われなかったため、ネットワークの参加アクター

の数は増えなかった。また、この政策領域では民営化以前から規制機関であるCAAが存在していた。CAAは鉄道民営化と同時に設置されたエージェンシーとは異なり、一九七〇年代から経済規制等の経験を積み重ねていた。CAAはそれらの経験をリソースとして持つ政策領域において強力なアクターとなったのではないだろうか。

以上のように、保守党政権の民営化の時には同政策ネットワークを構成するアクターやそのリソースに関しては大きな変化が少なかった。これは他の政策領域とは違い、この政策領域を構成する規制機関(CAA)や空港会社(BAA)、航空会社(BA)といった各アクターが民営化以前から存在していることや、鉄道の事例とは違い、機能別の分割が行われなかったことによるのである。そのために、結論を先取りすれば次章で見られるようにブレア政権における民間航空政策形成においては中央政府による再集権化の試みは成功しなかったのである。

### 第三章 ブレア政権による民間航空政策

#### 第一節 二〇〇三年航空白書の形成過程

一九九七年五月の総選挙において、ブレア率いる労働党は、六五九議席中四一八議席を得る圧倒的な勝利を収め、一九七九年以来、一八年ぶりに政権に返り咲いた<sup>10)</sup>。本研究の問題関心である、労働党政権による民間航空政策についての政策形成事例としては、二〇〇三年に公表された航空政策の枠組みに関する白書(The Future of Air Transport: Cm 6046)がある。二〇〇〇年一月、ブレア政権は、「この白書を策定するために、「航空の未来：航空輸送に関する諮問文書(The future of aviation: Consultation on air transport)」を発行し、同政策に関する意見を広く募集した。

一九九八年交通白書(A New Deal for Transport: Cm 3950)と二〇〇〇年交通法(Transport Act 2000)か

らわかるように、ブレア政権の運輸政策は総合交通計画に重点がおかれている。総合交通計画とは、多様な輸送手段やリソースを有効活用することで、環境問題の克服等、経済・社会における様々な問題を克服し、持続可能な発展を実現しようとするものである (Cm 3950, Chapter2)。そして、総合交通計画を作成するために、政府は、交通政策全体の目標、各地域の問題、機会の分析、長期戦略、実施計画等の策定、及び計画達成に必要な費用の算定、計画の目標及び成果設定といった項目を定めることとなった。保守党政権による新自由主義政策の結果、輸送サービスの計画立案とその供給の多くは民間企業に委ねられた。それを、ブレア政権は再び公的な機関が重要な役割を担うことで、再集権化をしようとしたのである。

ブレア政権が提案した民間航空における総合交通計画には混雑区間における需給調整があった。これは輸送容量の上限に達しつつあった航空を含む各交通機関における混雑を和らげるために、当該路線の供給量を調節することにより混雑の緩和を行うことであった。保守党時代の輸送インフラに対する過小投資や、長く続いていたイギリス経済の好景気によって、イギリスの基幹交通は輸送容量が逼迫し、混雑を引き起こしていた。特に首都ロンドンにおける輸送インフラは、中心市街地の道路、鉄道駅、空港と各所で容量が限界に近づいていた。

そして、既存のインフラで混雑を緩和するため、混雑空港から他空港への需要の振り分けが提案された。例えば、距離が短く、鉄道等其他の交通機関で代替可能な路線に対して混雑空港の発着枠を分配しなかったり、混雑空港の着陸料や空港利用料を値上げし、料金が安い近隣の空港へ需要の移転を行うことなどを提案した (Department for Transport 2000, p39-40, para 198-202)。航空の分野では混雑空港の発着枠という供給側の要因によって、路線容量が制約を受ける場合が多い。そして、ヒースローをはじめとしたロンドンの各空港はヨーロッパ全体から見ても需要が高く、混雑が常態化していた。本稿の問題関心にひきつけて考えれば、この政府の介入による需要調整を提案することで、ブレア政権が航空政策の領域においても、鉄道と同じように政策決定に関して再集権化を試みた事

例であると指摘できる。

この諮問文書に対する航空会社をはじめとする民間の反応は、ネガティブなものが多かった。なぜならば、政府による需給調整は、自由な競争による利潤の最大化という彼らの選好に反するものであったからである。まず航空会社にとっては、自社の自由な路線設定権を妨げられるので、需給調整は好ましくない。特に、混雑路線というのは、鉄道のような他の輸送手段との競争にさらされていると同時に、彼らの利益の源泉になっている。そのような路線にロンドン・ヒースロー空港のように需要の高い空港から、他の空港へ割り当てが変わることは経営上大きな問題があった。

また、経済ロビー団体であるCBI (Confederation of British Industry) の会長であるジョーンズ (Digby Jones) は需給調整や新空港の建設より、ヒースローに集中的に投資する方がイギリスの競争力維持にとって好ましいと主張した。英国航空をはじめとする航空会社も彼の主張に賛同し、諮問文書に対する反対意見を表明した (The Daily Telegraph 2006/12/6)。

イギリスの主要空港を多く所有するBAAは、自由な経済活動を制限する政府による規制ではなく、投資を行い、ヒースロー空港等を拡張することで、混雑を緩和すべきだと考えていた。これは、規制による制限を行った場合より、彼らの収入が増加するからである。

このように、空港会社とその利用者である航空会社の両社の利害は一致していた。彼らは、需給調整を行うことは閑散空港への内部補助であり、自由な競争をさまたげることや、むしろ、ヒースローやガトウィックのような需要の高い空港に重点的に投資することによって混雑を緩和すべきであると主張したのである。

二〇〇三年一月、ダーリング (Alistair Darling) 運輸担当大臣は新たな航空政策の枠組みである白書 (The Future of Air Transport: Cm 6046) を発表した。同日書では今後三〇年のイギリス民間航空政策 (イギリス国

内の空港政策)の戦略的枠組みを提示した。まず、中央政府の責任を、個人の権利や利益を守りつつ、経済、環境、社会的コスト及びベネフィットのバランスを均衡させることと設定した。そして、中央政府はもはや空港や航空サービスの供給者(provider)ではなく、監督者(enabler and regulator)であるという立場を明確にした。当時すでに、イギリスにおける空港は全て民間資本か地方公共団体によって運営されており、中央政府の直接的な補助金は投入されていなかった。中央政府の役割に関するこの定義付けから、この白書はいかなる整備計画に対しても権威付けや排除(authorise or preclude)を行わないと述べている。

そして、具体的な政策内容として、ロンドン・ヒースロー空港とガトウィック空港の拡張、遠隔地からロンドンへのアクセスの確保、環境問題への配慮の三点を挙げている。まず、中心的な課題として、ロンドンにおける混雑の緩和とロンドンへのアクセス確保が主眼に置かれている。これらを両立する方法として、ヒースロー空港とガトウィック空港というロンドンにおける二大空港の拡張計画を必要な対策として認めている。一方で、諮問文書では記載されていた総合交通計画(integrated transport)は白書においては削除され、中央政府による空港間の需給調整は制度化されなかった。ブレア政権による再集権化の試みは達成できなかったのである。同政権は、逆に民間の要望であった空港への投資の方を混雑緩和という課題に対する解決策の選択肢として採用したのである。ここに、イギリスの民間航空政策領域における分権化の傾向が見て取れるのである。

## 第二節 BAA黄金株に関する欧州委員会との係争

一九八六年、イギリス政府は、BAAを完全に民営化すると同時に、同社に対する黄金株を設定し、それを保有した。保守党政権は、民営化後も、安全保障や公共サービスの安定的な供給に対する懸念を引き起こす同社の経営判断や、外部からの敵対的な買収行動を、事前に牽制できる制度を組み込んだのである。

しかし、二〇〇三年五月に欧州司法裁判所 (The European Court of Justice) は、イギリス政府が所有する同社の黄金株が自由な資本移動を妨げるローマ条約に違反するとの判断を示した (C-98/01)。欧州委員会 (The European Committee) は、加盟各国政府が保有する、BAAをはじめとした、旧公営・国営企業の黄金株について、一九九七年頃からその妥当性について調査を行っていた。同委員会は、各国政府が黄金株を通して民営化後の企業を事実上支配し続けることが、欧州市場の効率化及び統合の妨げになりかねないと懸念していたのである。つまり、欧州委員会は、黄金株が同委員会の政策選好である自由な資本移動の達成に対する妨げになると考えたのである。

同委員会は、黄金株の利用は限定的に行われるべきであり、公益性の高いサービスや軍事産業等の国益に直結する企業以外の黄金株は認めない方針を決定した。そこで、同委員会は加盟各国におけるすべての黄金株を調査し、この基準に合致するかどうか疑わしいケースについては義務不履行訴訟<sup>1)</sup>の手続きを取ったのである。BAAの黄金株は、例外が認められるべき事例に合致せず、欧州委員会によりこの手続きが取られたのである。

一九九九年二月、欧州委員会は、行政段階の手続きの第一段階として、イギリス政府に対して、BAAの黄金株がEC条約違反である可能性があるとの通知状 (letter) の送付を行った。しかし、イギリス政府は、この通知状に対して、公式には全く反応を示さなかった。そこで、同年八月、同委員会は、行政段階の第二段階に当たると、理由を付した意見 (a reasoned opinion) を送付し二ヶ月以内に回答するように要求した。これに対し、同年一月、イギリス政府は、加盟国は上場している民間企業の株式の重要条項を国内の会社法の範囲内で定める権利を有していること、設定された重要事項は同社の株式が市場に流通することを妨げないので自由な資本移動を阻害しないこと、の二点を理由に同社に対する黄金株の設定を正当化した。

欧州委員会は、このイギリス政府の返答に納得せず、BAAの黄金株について、それを認める基準に合致しない

と判断した。そして、同委員会は、次の司法的段階へと本案件を進めた。同委員会は、欧州司法裁判所に対してイギリスのEC条約に基づく義務の不履行を認めるように、訴訟を起こしたのである。具体的な訴訟理由は二つあり、第一に、一五%以上の保有を制限するBAAの会社規定第四〇条が、欧州条約の第四三条と第五六条に違反するという点である。第二に、資産売却や、子会社の合併、売却等に政府の事前承認制を規定しているBAAの会社規定第一〇条が、同じく欧州条約の第四三条と第五六条に違反している点である。欧州条約第四三条とは、開業の権利に関する規定で、「いずれかの構成国の国民による他の構成国の領域における開業の自由に対する制限は、禁止する」と定められている。一方、欧州条約第五六条とは、資本の自由移動に関する規定で、同条第一項には「本章に定める規定の枠内で、加盟国間及び加盟国と第三国との間における資本の移動に関するすべての制限は禁止される」と規定されている。株式の保有数量の制限や子会社の合併等に、政府の事前承認を必要としているBAAの規定が、これらの欧州条約の規定に抵触するというのが欧州委員会の主張であった。

一方、イギリス政府の主張は、欧州委員会から送付された、理由を付した意見に対する回答と基本的に同様であった。すなわち第一に、この規定は国籍無差別である点を指摘している。もし外国籍企業にのみ規制をかけるならば、加盟国間ないしは加盟国と非加盟国間の自由な資本の移動を規定している同条約に反しているが、イギリス企業に対しても黄金株の規定は適用されるので差別的な株式ではないという主張である。第二に、イギリスの国内法が、優先株等様々な形態の株式の存在を認めており、それぞれの株式に異なった権利を付与することも認められているという主張である。イギリス政府は、黄金株も多種多様な株式の一形態に過ぎないと主張したのである。

この裁判において注目すべきところは、イギリス政府はBAAが「公益上重要だから」同社の黄金株を保有していると主張しなかつた点である。黄金株に関する裁判では公益性を前面に押し出し、EC条約の資本の自由移動という政策に対抗することが通常取られる裁判戦術である。なぜならば、欧州委員会も公益上重要な産業にまで、黄

金株を撤廃することを求めてはいなかったからである。例えば、欧州委員会はこの裁判と同時に、スペインにおける黄金株についても訴訟を起こしていた。同委員会は、スペイン政府が通信会社 (Telefonica) 銀行 (the Argentaria Bank) そして電力二社 (RepsolとEndesa) に対してそれぞれ設定している黄金株もEC条約違反であると主張していた。この欧州委員会の主張に対して、スペイン政府はいずれの黄金株も、資本の自由移動の阻害ではなく公益的な観点から設定されているものであると主張していた。

欧州司法裁判所における最終的な判決の前に、法的な参考意見として法務官意見 (opinion of advocate general) というものが出される。このケースでは、まず、黄金株の是非に関する判断基準は各法文の技術的な解釈よりも、制度が生み出す経済的な結果で行うべきであるとした上で、BAAのケースではEC条約の要件を満たしていないと結論付けた。一方、同時に行われていたスペイン政府に対する裁判 (C-463/00) では、黄金株の設定が公益目的であるというスペイン政府側の意見を採用し、欧州委員会の訴えを棄却する法務官意見を提出した。<sup>12)</sup>

これら一連のやり取りの後、二〇〇三年五月、欧州司法裁判所はEUの掲げる四つの自由のうち、資本の自由移動を阻害するとしてBAAの黄金株はローマ条約違反であり、イギリス政府のEC条約に基づく義務の不履行を認める判決を下した。つまり、一五%以上の株式を保有することを制限するBAAの規定第四〇条や、資産処分や子会社運営等にイギリス政府の事前許可が必要とする同第一〇条は、加盟国間の自由な資本移動を制限するものであり、EC条約第五六条に違反するという判断を示したのである。<sup>13)</sup>

黄金株の規定対象は国籍無差別なので、問題はないというイギリス政府の主張に対して、欧州司法裁判所は、過去の判例から第五六条の規定は単に国籍のみを基準とした不公平な取り扱いを禁止しているのではないことを指摘した。同条の規定は、自由な直接投資や株式取得による経営参加が自由な資本の移動を意味しているのである。黄金株であっても株式市場のアクセスを制限していないという点に関しては、一五%ルールや重要事項に関する政府

の事前承認の制度は、加盟国間の自由な資本移動を制限するものであると判断し、イギリス政府の主張を退けた。この判決を受けて、イギリス政府は、BAAを含め政府が保有する全ての黄金株についてその内容と正当性について再検討し、二〇〇三年一月、イギリス政府は同社の黄金株を消却した。その理由は政府が同社の黄金株を保有する理由が空港サービス提供という公益事業の継続にあり、個別の会社の監督ではないことから、企業体から独立した監督機関(CAA)があるBAAについては、黄金株を保有し続ける理由がないとの判断を下したからである。

このように、BAAの黄金株の件は超国家ガヴァナンスの進展によるイギリス政府の敗北事例であるといえる。つまり、黄金株を引き続き所有することにより権限を守ろうとしたが、果たせず、この政策領域における分権化が進行していることを示しているのである。また、もう一つの当事者であるBAAは、同社に対する敵対的買収がイギリス政府に対して何の相談もなしに仕掛けられることは事実上困難であるから、政府が黄金株を消却することに反対しなかった(BBC 2003/5/13)。政府による黄金株償却後の二〇〇四年、BAAは定款を変更し、黄金株に付帯していた一人当たりの株式保有数の制限を廃止した。

その後、二〇〇六年六月、BAAはスペインの大手建設会社であるフェロビアル(Ferrovial)社を中心とするコンソーシアムからの買収提案に同意、同年八月上場廃止となった。フェロビアル社によるBAA買収について、BAAの一番の顧客といえる、英国航空は歓迎の意向を示している(The Times Online 2006/6/7)。その理由として同社の社長(chief executive)であるウォルシュ(Willie Walsh)は懸案となっている第五ターミナルと第三滑走路の建設というヒースロー空港拡張に関連して資金面での弾みになることをあげている。

#### 第四章 ブレア政権の再集権化政策はなぜ成功しなかったのか？

前章における二つのケーススタディが示唆するように、イギリスの民間航空政策におけるガヴァナンスは分権化の方向に進展している。リチャーズとスミスによれば、ガヴァナンスの分権化には超国家組織への分権、民間への分権、地方への分権と三形態がある (Richards and Smith 2011)。無論、それぞれの分権の形態が単独で起こるとは限らず、分権化の様態は複合的になる。そこで、どのような要因が分権化の様態を説明しうるのかを検討し、そのロジックの説明を行いたい。そして、本研究ではブレア政権のイギリスの民間航空政策は、一九七〇年代のCAAの設置や、一九八〇年代のBAAと英国航空の民営化によって形成された、この政策領域における参加アクターやリソースの配置によって説明が可能であると主張する。

民間航空政策における変化を説明する要因として、まず考えられるのがEU共通政策の影響、すなわち超国家ガヴァナンスの進展である。特に本研究で分析したBAAの黄金株に関するやり取りをみるとイギリス政府も超国家ガヴァナンスの前には無力であるかのように考えられる。しかし同時に、イギリス政府は航空自由化の利益を最も受けるのでその進展を支持し推進しており、他のEU諸国に先駆けて自由化路線を進む傾向がある (例えば、河越、二〇〇六年)。ゆえに、イギリスにおける民間航空政策は、政策領域特有の制度配置を考慮することで、より多くのことを説明できる。

まず、イギリス政府はCAAというエージェンシーによる経済規制を新自由主義改革が始まる以前から行っていたことである。サッチャー政権による民営化はこれらの制度遺産を活用したものといえる。保守党政権はBAAと英国航空を民営化した。分割によってそれぞれの企業のリソースを削減することは行わなかった。さらに、BAA

は民営化の時にはすでに一五年以上の空港運営実績があり、かつ業績も好調な優良公営企業であった。それはロンドン証券取引所上場時の時価総額が二億ポンドであり、その後順調にこれを拡大していったことからわかる。<sup>(15)</sup> インフラ会社が分割され、新たに規制機関が設立された鉄道とは民営化された時点での経験の蓄積というリソースが異なっていたのである。

このようなアクター配置を持つ民間航空政策の領域において、ブレア政権は二〇〇三年の航空白書を策定するにあたり、総合交通政策体系に添った形で混雑空港の需給調整を行うという、再集権化を志向する政策を提案した。しかし、最終的に公表された白書では、中央政府は、もはや空港・航空サービスの供給者 (provider) ではなく、監督者 (enabler and regulator) であるという立場を明確にし、再集権化を断念した。航空会社や空港会社といった民間部門の選好が、需給調整の導入より、ヒースローやガトウィックという国際的にも競争力のある既存の空港に集中投資することにより、競争力を維持する方であったからである。ここで重要なのはBAAが民営化の際に分割されず、結果としてイギリスの主要空港の大半を所有する持ち株会社方式で民営化されたことである。その後の世界的な航空自由化の進展が交通量の増大を促し、ヨーロッパのハブ空港であるロンドン地域の空港を多く所有する同社は大きく成長したのである。それをリソースとして、この政策領域において大きな発言権を保持できるようになったのである。

このように、新自由主義改革以前の一九七〇年代から存在した安定的なエージェンシーであるCAAと、分割されなかった旧国営企業であるBAAという安定的なアクター構成、さらには航空輸送に関してフランチャイズ制等をとらず自由な市場参入方法であったことといったサッチャー政権における民営化や規制緩和の制度配置が、ブレア政権の航空政策の形成に影響を与えたのである。

次に検討したBAAの黄金株に関する事例は、欧州委員会にイギリス政府が敗北した事例といえる。欧州委員会

によるイギリス政府に対する義務不履行訴訟では、イギリス政府は第一段階の行政的段階で欧州委員会を説得できなかったし、第二段階の欧州司法裁判所による司法的段階では欧州委員会に敗北した。ただ、BAAのようなインフラ企業の黄金株に関しては、公益性の重視を前面に出して争うのが一般的で、実際同時期に司法的段階に発展した欧州委員会対スペイン政府の裁判においてスペイン政府はそのような主張を行った（Case C-463/00）。法務官意見の援護もあつたにもかかわらず、スペイン政府は結局裁判で敗北したので公益性を前面に押し出す法廷戦術が常に正しいとはいえない。しかし、最初から国内法との整合性だけで戦ったイギリス政府は法務官意見の段階で敗北が決定していた。

それでは、なぜ、イギリス政府はこのような法廷戦術を取ったのだろうか。ここでも、BAAをはじめとする航空産業の民営化や、規制緩和が行われた時の制度配置に着目すべきであろう。BAAは分割されず一体的に民営化されたために、鉄道とは異なり、民営化後も安定的な成長を遂げた。例えば、横見（二〇〇〇）はBAAに関する経営分析を行い、離発着等の航空関連部門と空港内における商業関連施設の部門が分割されなかったので、利益率の高い後者からそうではない前者への内部補助が可能となり、同社の経営の安定に大きな貢献をしたことを指摘している。さらに、中央政府による産業政策の時代から、運輸担当大臣ではなくCAAが航空産業の経済規制を行っており、この政策領域におけるエージェンシーは多くの実績を積み上げていた。CAAは一九六九年に設立されたが、中央政府から独立しており、路線免許の授与等も競争的で、時には国营企業である英国航空と対立することもあつた（バグウェル・ライス、二〇〇四年、二五六頁）。

このように民間航空政策の領域におけるアクター配置やそれぞれのアクターの持つリソースによって、イギリス政府がそれほどまでにBAAの黄金株に固執せず、柔軟な対応を取れた理由であると本研究では考えるのである。このことは、イギリス政府が、エージェンシーによる経済規制がうまくいっており、イギリス政府は黄金株の実質

的な意味はもはやなく、放棄しても良いとも考えていたということからも明らかである (The Guardian 2000/2/2)。  
このように、ブレア政権における民間航空政策の形成に新自由主義改革によってもたらされたアクター配置やそのリソースが大きく影響を与えているのである。一九八〇年代、民間航空政策の領域においても英国航空や空港公社の民営化や参入規制の緩和などの新自由主義改革が行われた。しかし、企業分割や新たなエージェンシーの設置は行われず、結果として政策領域内でアクター構成には変化がなく、安定的な民営化や規制緩和が行われた。このことにより、エージェンシーであるCAAによってこの政策領域における経験というリソースが蓄積されたのである。その結果、ブレア政権はCAAの能力を信頼でき、黄金株の消却やBAA買収が行われても空港サービスの提供という公益は守られると考えられていたのである。それゆえ労働党政権は、再規制等の再集権化の方向に進まなかったもしくは進めなかったといえるのではないだろうか。

註

- (1) ゆえに、民営化政策の初期には比較的ビジネスの構造が単純でかつ優良な資産を積極的に売却し、政府収入としようという意見があった (Bishop, Kay and Mayer 1994)。
- (2) 「航空憲法」をはじめとする、戦後日本の航空政策に関しては秋吉 (二〇〇七)、高松 (二〇〇四) 等を参照のこと。
- (3) ゆえに、BAAはサッチャー政権において国有企業の民営化が議論された時に早い時点でそのターゲットになった。なぜならば、民営化政策の初期には比較的ビジネスの構造が単純でかつ優良な資産を積極的に売却し、政府収入としようという意見があったためである (Bishop, Kay and Mayer 1994)。
- (4) ただし、BAAと英国航空が民営化された時期は保守党政権による一連の民営化政策の初期段階であった。ゆえに、政府が、企業分割を行って、その企業間で競争をさせるといって考えは、議論はされているが、一般的ではなかったという指摘もある (Starkie 2008)。

- (5) 一五%ルールとは特定の株主が持てる同社株を一五%以上保有することを妨げること。イギリスでは議決権の一五%で株主総会において拒否権を行使できる。
- (6) プリティシユ・ペトロリウム、A B P (港湾管理会社)、そして英国航空の三社の民営化において黄金株は設定されなかった。
- (7) その他、黄金株に関する詳しい説明に関しては野村(一九九一、一九九八)等を参照のこと。
- (8) サウザンプトン (Southampton) 空港(一九九〇年購入)、グラスゴー・プレスウィック (Glasgow Prestwick) 空港(一九九二年売却)、Lyton 社(テヘロップバー、一九九八年購入)、ブダペスト (Budapest) 空港(ハンガリー、二〇〇四年購入)等。
- (9) 例えば、ガトウィック空港における全ての英国航空便を他社に移管し、英国航空を同空港から排除する、サウジアラビアアヤジンバプエの首都であるハラレ (Harare) への便をプリティシユカレドニアン航空 (British Caledonian Airways) に移管する、地方空港からヨーロッパ各国への便を他の航空会社に移管する、といった提案がなされた。
- (10) プレア政権の政治と政策に関する議論については数多くの研究がなされているので、紙幅の関係上ここでは割愛する。英語文献では Ludlann and Smith (2003) や Richards (2008)、もしくは Seldon ed (2001) や Seldon and Kavanagh eds (2005) 等を、邦語文献では小堀(二〇〇五)、近藤(二〇〇一、二〇〇八)、豊永(一九九八、二〇〇八)等を参照のこと。
- (11) 義務不履行訴訟とは、欧州共同体条約二二六条から二二八条に規定されている欧州共同体において、加盟国が条約の規定に違反した場合にとられる手続きである。義務不履行手続きには、欧州委員会がおこすもの(二二六条)と、加盟国がおこすもの(二二七条)の二種類がある。本章のケースのように欧州委員会が、加盟国が条約を侵害していると考えた場合、第一段階として、通知状を送付し、当該国に弁明の機会を与える。当該国がさらに条約侵害を継続した場合には、第二段階として、理由を付した意見 (a reasoned opinion) が送付される。ここまでする行政的段階であり、大多数の案件はこの段階で解決される(庄司、二〇〇三年、九四―九八頁)。それでもなお、当該国が義務不履行を改善しない場合には、第三段階として、欧州委員会によって欧州司法裁判所への訴訟手続が始まり、司法的段階へと移る。この場合には、欧州

- 共同条約二二八条が適用される。
- (12) もっとも最終的な判決では欧州司法裁判所は法務官意見を覆し、欧州委員会側の訴えを認めた。
- (13) EC条約第四三条違反に関しては第五六条の違反が成立すれば、BAAの黄金株が資本の自由移動を制限していることを立証するのに十分なので、精査は行われなかった(C-98/01, para.52)。
- (14) 判決文で判例として言及されていたのは、欧州委員会対ポルトガル(C-367/98)と欧州委員会対フランス(C-483/99)の二つである。前者(C-367/98)はポルトガルの民営化基本法における外国籍株主制限と特定株主の保有制限に関する裁判で、後者(C-483/99)はフランスの国有石油会社であったSNEA (Société Nationale Elf-Aquitaine) の民営化の際にフランス政府に対して与えられた特権に関する裁判である。なお、これら一連の黄金株裁判に関する論説として小塚(二〇〇八)を参照のこと。
- (15) 一方で、同じ交通インフラ会社であるレイルトラック社は二〇〇〇年に経営破たんしている。

引用文献

- 秋吉貴雄(二〇〇七)『公共政策の変容と政策科学』日米航空輸送産業における2つの規制改革、有斐閣
- 植草益(二〇〇〇)『公的規制の経済学』NTT出版
- 河越真帆(二〇〇六)『シングル・スカイパッケージに見るEU航空ガバナンスの変容』政策決定過程の視点から、『慶応法学』第五号
- 小塚庄一郎(二〇〇八)『公益を理由とした株主権利の制約』黄金株に関する欧州司法裁判所の教訓、『上智法学論集』第五二巻一・二号
- 小堀眞裕(二〇〇五)『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房
- 近藤康史(二〇〇二)『左派の挑戦』理論的刷新からニュー・レイバーへ、木鐸社
- 近藤康史(二〇〇八)『個人の連帯』『第三の道』以後の社会民主主義、勁草書房
- 庄司宏宏(二〇〇三)『EU法 基礎編』岩波書店

- 高松淳也 (二〇〇四) 『社会資本整備の政治過程における決定のルールとアリーナ』 『レヴァイアサン』 三五号
- 高松淳也 (二〇〇六) 『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』 四二号
- 豊永郁子 (一九九八) 『サッチャリズムの世紀：作用の政治学へ』 創文社
- 豊永郁子 (二〇〇八) 『新保守主義の作用：中曽根・ブレア・ブッシュと政治の変容』 勁草書房
- 野村宗訓 (一九九二) 『イギリス民営化企業に対する政府介入：「黄金株」の問題を中心として』 『名古屋学院大学論集社会科学部』 第二八巻第一号
- 野村宗訓 (一九八八) 『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ーズ・ポリシー』 税務経理協会
- バグウェル, P. S.・ライス, P. (梶本元信訳) (二〇〇四) 『イギリスの交通：産業革命から民営化まで』 大学教育出版
- 村上英樹・加藤一誠・高橋望・榊原胖夫 (編著) (二〇〇六) 『航空の経済学』 ミネルヴァ書房
- 山本弘隆・竹内健蔵 (二〇〇二) 『交通経済学』 有斐閣
- 横見宗樹 (二〇〇〇) 『BAA民営化の成果に関する一考察：商業政策の変遷における視点から』 『交通学研究』 第四四号
- Baumol, W. J., Panzar, J. and Willing, R. D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace.
- Bishop, M., Kay, J. and Mayer, C. (1994), *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press.
- Cm 3950 (1998), *A New Deal for Transport: Better for Everyone*, TSO.
- Cm 6046 (2003), *The future of Airtransport*, TSO.
- Cm 6233 (2004), *The Future of Rail*, TSO.
- Cmnd 4213 (1969), *Civil Aviation Policy*, HMSO.
- Cmnd 9366 (1984), *Airline Competition Policy*, HMSO.
- Cmnd 9542 (1986), *Airports Policy*, HMSO.
- Cmnd 9644 (1985), *British Airports Authority*, HMSO.
- Conservative Party (1983), *The Conservative Manifesto 1983*, Conservative Central Office.

- Department for Transport (2000), *The future of aviation: Consultation on air transport Policy*,  
Freeman, R. and Shaw, J. eds (2000), *All change: British Railway Privatisation*, The McGraw-Hill Companies.  
Ludlam, S. and Smith, M. J. (2003), *Governing as New Labour: Policy and Politics Under Blair*, Palgrave.  
Peters, G. (2000), 'Governance and Comparative Politics', in Pieter, J. ed *Devoting Governance*, Oxford University Press.  
Richards, D. (2008), *New Labour and the civil service: reconstituting the Westminster model*, Palgrave Macmillan.  
Richards, D. and Smith, M.J. (2002), *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford University Press.  
Seldon, A. ed (2001), *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*, Little Brown UK.  
Seldon, A. and Kavanagh, D. eds. (2005), *The Blair Effect 2001-5: A Wasted Term?*, Cambridge University Press.  
Starkie, D. (2008), *Aviation markets: studies in competition and regulatory reform*, Ashgate.  
Vickers, J. and Yallow, G. (1988) *Privatisation: An Economic Analysis*, MIT Press.