

フランスのオルリー空港開放過程（1993～95年）

航空自由化の風潮の下で、首都圏の国内空港の国際化、また空港間での国際線分担をどう実現させるか。こうした諸問題に関する事例として、本報告ではEC (European Community: 欧州共同体) 主導で自由化を推進した欧州航空市場におけるフランスのオルリー空港開放の経験を参照する。構成としては、国内線の拠点であるオルリー空港がどのような経緯を辿って国際化を迫られたのか、他のパリ空港との発着枠配分に関する制度がどう変化したかという2点を明らかにする。また、90年代前半の同空港開放の経験を踏まえて、空港国際化への示唆を行いたい。

キーワード | EC航空政策, 自由化, 空港国際化, カボタージュ

河越真帆

KAWAGOE, Maho

慶應義塾大学大学院後期博士課程

1—はじめに

わが国では羽田空港内4本目の滑走路建設に向けての動きが具体化しつつある。羽田空港国際化が現実味を帯びているわけだが、既存の国際空港である成田空港との棲み分けに關しての具体的な議論はいまだ始まっていないようである。従来の「成田は国際、羽田は国内」という原則はどうなるのか、踏み込んだ議論は今後の展開を待たねばならない。

さて、首都圏の国内空港の国際化、また空港間での発着枠配分をどう実現させるか。こうした諸問題に關しては、すでにEU (European Union: 欧州連合) という地域単位で自由化を推進した欧州航空市場の中でも、フランスのオルリー空港開放の経験が記憶に新しい。航空市場の自由化に關して、その進展具合が国ごとに違うことはいうまでもない。欧州市場の中でもいち早く国営航空会社の民営化と航空市場の自由化に移行した英国の例もあれば、その反対に欧州での共通航空政策実施に対して消極的な加盟国 (フランスなど) もある。フランスは自由化に対して時には抵抗を見せ、国内空港であるオルリー空港開放までには政治的決定を必要としたのである。こうして、航空自由化の最終段階であるパッケージⅢ導入後、航空自由化に消極的なフランスの象徴的存在として度々欧州レベルで懸案とされたパリ・オルリー空港開放を巡る問題を取り上げることは、国内線の拠点であった空港の国際化を考慮する上で時宜を得たものであろう。

本報告ではフランス国内空港の拠点であったオルリー空港開放の事例を取り上げることによって、国内空港の国際化、既存の国際空港との発着枠配分など、国内制度がどのように整備されたかを明らかにしたい。構成としては、オルリー空港がどのような経緯を辿って国際化を

迫られたのか、首都空港での発着枠配分に関する制度がどう変化したかの2点に絞った政策過程を叙述する。最後に、カボタージュへの経過措置が設けられていた90年代前半のオルリーの経験を踏まえて、空港国際化への示唆を行いたい。

2—フランス航空市場自由化の背景

本章ではオルリー空港をめぐる諸問題に入る前に、EC/EU^{注1)}での航空市場統合への歩みとフランスの状況を概観したい。

2.1 欧州の航空市場統合

ECの共通交通政策は、1957年に締結されたローマ条約第3条によってEC共通市場を成立するための共通政策のひとつと規定されたことに始まる。だがその中でも航空は海運と同様、共通交通政策への明確な法的位置づけを与えられていなかった。しかし、1978年の米国航空規制緩和法の成立に影響を受け、欧州でも航空に関する各種の規制緩和が求められるようになった。また、EC競争法の航空分野への適用が欧州司法裁判所の判決などから明確となった。こうして欧州委員会が提出した第一次メモランダム(1979年)、より現実的かつ包括的な内容に踏み込んだ第二次メモランダム(1984年)を経て、航空自由化が段階的に実行に移されることとなった。

1987年に成立したパッケージⅠは、欧州における航空輸送の規制緩和の第一歩であり、域内航空輸送を部分的にはあるが自由化する指令・決定の集合体の名称である。より一層航空自由化に踏み込んだ内容であるパッケージⅡ(1990年決定)を経て、1993年1月に自由化の最終段階であるパッケージⅢが発効することとなる。

2.2 フランス航空市場の概要

フランスにおける空港は、その利用方法によって多くの法的基準^{注2)}がある。パリのオルリー空港はシャルル・ドゴール空港^{注3)}と並んで公共用飛行場の一つであり、両空港はパリ空港公団 (ADP: Aéroport de Paris) が管理している。オルリー空港は、1961年に開港し、74年のシャルル・ドゴール空港開設まで唯一のパリの空の玄関口であった。その後、国際線はシャルル・ドゴール空港に移され、オルリー空港はフランス国内航空のハブ拠点となった。

以後1990年代に入るまで、フランス国内のフライトはエール・フランス (Air France) とエール・アンテル (Air Inter) がオルリーを拠点に担当していた。国際線は、主にアフリカと中近東方面はUTA (Union de transport aerien) が担当し、これ以外の地域への国際線ではエール・フランスがシャルル・ドゴール空港内で専用ターミナルを拠点とし受け持っていた^{注4)}。

2.3 オルリー空港開放問題の顕在化

フランスの国内航空体制に関して、90年代に入ってから航空会社の再編成がなされたことはオルリー空港開放問題に繋がる。この時期を概観すれば、オルリー空港自由化の問題に繋がった出来事が2件ある。それは第一に国営航空会社であるエール・フランスの他航空会社買収による国内航空寡占問題であり、第二にはエール・フランスへの国家資本注入という問題であった。

まずフランス航空体制に変化をもたらしたのは、1990年のエール・フランスによるUTA及びエール・アンテルの買収である。同社は他の2社の過半数株式を取得し、事実上エール・フランスグループによるフランス国内航空市場の寡占状態を巻き起こした。同年1月12日にエール・フランスはまずUTAを傘下に収め、次いでエール・アンテルの買収に乗り出したのである。当買収の件は、国内航空市場の寡占から、競争の観点で欧州委員会から問題視されるに至った。EC競争法の合併規則を以って、当案件がエール・フランス社、フランス政府、欧州委員会の三者間で合意されたのは10月に入ってからのものである。この際、フランス航空市場の自由化が合

意承認の条件^{注5)}として当委員会からフランス政府に告示された。その後、UTAに続きエール・アンテルの資本の75パーセントをエール・フランスが獲得したのは1992年12月であった。

こうしてフランス国内市場では圧倒的優位に立ったエール・フランスであったが、92年になってから経営不振による財務上難しい局面^{注6)}を迎えることとなった。財政悪化問題に対処するために、フランス政府からナショナルフラッグキャリアであるエール・フランスへの資本の注入^{注7)}が必要な状況となった。これがオルリー空港自由化問題を顕在化させる第二の契機である。競争法とは相容れないこの国家援助をフランスに認める際に、欧州委員会はオルリー空港の自由化問題にも触れている。フランス航空市場の開放問題は、こうした背景のもとで欧州レベルでの懸案となったのである。

2.4 パッケージⅢと空港自由化の関係

ECの共通航空政策の進展に伴って、加盟国の航空政策そのものもECの共通政策に沿う形となってきている。本項

■表—1

名称	パッケージⅠ	パッケージⅡ	パッケージⅢ
発効時期	(1987年12月採択、'88年1月発効)	(1990年6月採択、90年11月発効)	(1992年6月提案、15加盟国のうち12ヶ国は1993年1月発効)*
第3および第4の自由**	主要空港 (カテゴリーⅠ) と地方空港間の路線のみ自動的に認可。ただし、一定の空港にかかわる路線、70席を超えない航空機による路線は適用除外。	EC域内の国際線に開放されている空港間の国際線はすべて自動的に認可。ただし、公的サービスの業務を課している路線などではその参入を一定期間猶予。	EC航空事業者はEC空港間の運航権を関係各国から認められなければならない。
第5の自由***	域内事業者は登録国の同意のもとに、主要空港と主要空港以外の空港に対し、輸送量の30%以内について第5の自由を行使することができる。ただし、第3、第4の延長または前段とする。	域内事業者は登録国の同意のもとに、域内のすべての空港に対し、輸送量の50%以内について第5の自由を行使することができる。ただし、第3、第4の延長または前段とする。(航空機の小型機化可)	(例外1) 80席未満の航空機による地方空港間輸送は、開始後2年間80席以上の航空機による新規参入を拒否できる(供給力3万席以上の路線を除く)。
カボタージュ****	該当項目なし。	なし。	(例外2) 1997年4月1日までは、他の加盟国が発許を付与した事業者に対し、例外を除き、カボタージュを開放することを要しない。 (例外3) 1997年4月1日までは、共同法特許に競争ルールによる審理のもとに、国内路線への参入を規制してもよい。 (例外4)他に適切な輸送機関がなく、本規則発効時に国内線の独占発許が与えられている場合は、発許の期限または3年間のいずれか早い時期まで当該発許を有効とする。
運航実施の条件	空港または航行援助サービスの能力により運航を制限することができる。	空港または航行援助サービスの能力により運航を制限することができる。欧州委員会及び理事会に是正権限。特定の都市の複数空港間での配分は、その国の専管事項。	1 空港システム内での複数空港間の交通量配分は加盟国の権限とする。 運航権は安全、環境、スロット配分に関する各国等のルールにしかたがう。 (以上の2点については欧州委員会による見直しが可能。これに不満がある場合は理事会に付託される。) 代替交通機関が存在し十分なサービスが提供されているならば、加盟国は深刻な混雑または環境問題がある場合に運航権を制約、拒否できる。 (3ヵ月前に欧州委員会および他の加盟国に通知必要→見直し可)(緊急の場合は14日に限り事後通知可)(3年後見直し) スロット配分ルールが発効するまでの間は、相手国航空会社に認めずに特定の路線への参入、便数の増加を航空事業者にとっててはならない。
輸送力	55:45まで自由。(87年-1月1日から89年9月30日まで) 60:40まで自由。(89年10月1日以降) 重大な損害を生じた場合は、欧州委員会または理事会に調整権限。	対前年のシェアから7.5%増加可能。理論上、75%のシェアが可能(7.5%枠にかかわらず、60%シェアまで増加可)。(1990年11月1日から) 重大な損害を生じた場合は、欧州委員会または理事会に調整権限。 1993年1月1日までにこの分配枠を廃止。(提案は1991年12月31日まで)	輸送力制限は原則としてはなし。ただし、発許事業者が重大な経済的損害を被った場合、欧州委員会は一定期間の安定措置をとらう。

注：*：残り3ヶ国(当時の新規加盟国)の発効時期は遅い。スウェーデンは93年8月、フィンランドとオーストリアは94年7月より発効。
**：ここでいう自由とは、国際民間航空条約第6条に定める定期航空輸送における運航権を指す。第3の自由とは、自国の領域で積み込んだ貨客を他国の領域で降ろす権利。第4の自由とは他国の領域で積み込んだ貨客を自国内で降ろす権利を意味する。
***：第5の自由は、他国の領域で積み込んだ貨客を第三国の領域で降ろす権利と逆の権利。つまり以上を指す。
****：カボタージュとは、ある国の純然たる国内輸送を他国の航空会社が行うこと。

出所：橋本昌史編著「ECの運輸政策」、白桃書房、1994年、194～196頁。表8-3を基に、European Commission, Impact on Services: Air Transport, The Single Market Review Subseries II, volume 2, 1997などを参照して執筆者が作成。

ではパッケージⅢと空港自由化の関係を明らかにしたい。

ECの共通航空政策による航空自由化は航空市場開放をも含むことは言うまでもない。1979年の第一次メモランダムが欧州委員会によって提示されて以来、欧州での航空自由化政策は漸次的に進められてきた。EC域内の完全自由化が謳われた1992年7月発表のパッケージⅢの発効は、93年1月であり、加盟国国内航空のサービス規制緩和に関しては97年からの導入が想定されていた。パッケージⅢでは、EC域内の航空市場の自由化が謳われ、これ以前の二ヶ国間協定に取って代わって欧州共同体が域内の規制および規制緩和を統括することを定めている。世界でも、加盟国全部を巻き込み航空自由化が推進された珍しいケースである。

当パッケージは法的に運航事業者の免許、市場アクセス、運賃に関する規制の緩和^{注8)}を含む。第1点の航空輸送事業者にかかわる免許の付与の仕方は、各国政府が独自に運航事業者免許を付与してきたパッケージⅠ及びⅡとは違い、パッケージⅢでは自由で無差別なEC免許基準が設けられた。この基準の設定により、加盟国またはEC域内の国民によって実質的所有(Substantial Ownership)と実効支配(Effective Control)を受けるという条件付で、自国以外の他の加盟国においても自由に航空会社を設立することができるようになった^{注9)}。第2点の市場アクセスに関しては、パッケージⅠ、パッケージⅡを通じて複数航空会社指定が認められてきていた^{注10)}が、パッケージⅢにおいてその基準の撤廃と完全自由化が盛り込まれるようになった。第3点の運賃・料金設定に関する規制は撤廃とされ、一部を除き域内航空会社は自由に運賃を設定できるようになった。但し、このパッケージⅢが規定した運賃自由化には二つのセーフガードが設けられており、運賃決定に介入する加盟国は決定理由を添えて欧州委員会、関係加盟国、当該航空会社にその旨を通知する必要がある。

パッケージⅢのこれらの規則で特筆すべきことは、国内レベルでの航空自由化に先立ち、加盟国よりもECレベルに決定権限が優先されること、域内においての国際・国内航空の区別がなくなりつつあることであろう。これはローマ条約の競争条項について、パッケージⅢではその適用範囲が域内の国際線のみならず国内線にまで拡大されることとなったことから明らかである。このため、様々な航空サービスの自由化を達成するためには、カボタージュを促進し、第5の自由を拡大し、加盟国による航空企業の運航許可書の発給を許可する方策を講じる必要がある。パッケージⅢで運航免許を許可されたEC域内航空会社は、域内のあらゆる路線で自由に運航できるようになるからである^{注11)}。ここで言うあらゆる路線とは、第3、第4、第5、第7の自由^{注12)}である国際線と国内線つ

まりカボタージュ路線を指す。こうして航空自由化の推進に伴い、域内での国際線と加盟国国内の国内線の差別撤廃への移行段階を経ることとなった。実際には、航空を受け持つ加盟国の市場である空港の国際線・国内線別の発着枠が問題とされるに至ったのである。

このような経緯を経て、パッケージⅢの中でカボタージュ該当項目の導入により、オルリー空港の開放問題は以前より深刻に受け止められるようになった。フランスの純然たる国内輸送に外国の航空会社が参入することが可能になり、国内航空便の拠点であるオルリー空港に発着枠を持つことがその戦略上重要な意味合いを持つようになったことに起因する。外国の航空会社にとって、乗り継ぎの点で効率的な路線ネットワークを構築する上でオルリー空港に乗り入れることが必要となったからである。

しかしながらその反面、パッケージⅢでは加盟国の空港システム内での複数空港間の交通量配分を加盟国の権限であると保障^{注13)}している。そこで、空港システムでの発着枠配分をナショナルフラッグキャリアーに有利に決めようとする加盟国(A国)と、その配分を公正な形で適正に行うことを追求するEC/EUの諸機関、それからA国へ新規参入の発着枠を望む国(B国)との三者の間で相克が生まれやすくなる。実際に、パッケージⅢの導入以後、パリ・オルリー空港の発着枠を巡る欧州委員会への提訴がこの時期行われるようになった。

3——オルリー空港開放へ—TATエア—の事例—

パッケージⅢの発効以来最初の3年間には、欧州委員会規則第2408/92号に則り、より自由な市場アクセス推進のための活動に着手することとなった。中でもフランスのオルリー空港の閉鎖性に対しては度々指摘してきた。

空港自由化に至るまでに欧州委員会への提訴となった事例はオルリー空港を巡ってこの時期(1993～95年)4件^{注14)}ほどある。中でもTATエア^{注15)}(英国航空が筆頭株主)によるオルリー空港自由化への訴訟は国際線(パリ・オルリー～ロンドン・ガトウィック間)と国内線双方に対して2件ある。国内線に関してTATエアは、国内線でも稼働率の高いパリ(オルリー)～マルセイユ間とパリ(オルリー)～トゥルーズ間の運航への新規参入を目指していた。同社はオルリー空港開放への圧力の代表的な主体とも言える存在であった。その後、直接的に英国政府からフランスへの空港発着枠に関するルールの変更を求める動きもあり、フランス政府へ当問題の決着を迫ったのである。本章では、TATエアによる事例を取り上げ、その国際線新設の動きに沿ってオルリー空港開放過程を叙述することとする。

3.1 TATエアによるオルリー空港自由化への訴訟

1993年7月26日付けの書状の中で、フランス運輸省航空局 (Directorate - Général de l'aviation civile : DGAC) が、TATヨーロッパエアラインズ (以下TATエア) からパリ・オルリー空港とロンドン・ガトウィック空港間の運航を10月31日より許可するよう求められたことに端を発する。この内容は、オルリー～ガトウィック間の運航をTAT側が毎日四便希望したものであった^{注16)}。しかし、この申請は8月18日付けの航空局からの不認可に終わることになる。これはEEC規則第2408/92号の第8条に基づき、加盟国の規制の自由裁量に基づいたものであった。航空局は、パリ周辺地域の空港割り当て政策の一環として、他の欧州各国からの国際線は、国際空港であるシャルル・ドゴール空港のみに発着する原則であるとし、この配分ルールの変更は考慮中だが実行にまだ移されていないと答えた。

1993年9月10日、フランス当局からの不認可に対し、TATエアは4項目の請求を送った。訴状の要点はまず、パリ～ロンドン間の航空便と仏国内線との間で扱いが差別的であることを述べている^{注17)}。それから、パリ空港システムの交通量配分ルール^{注18)}を槍玉に上げ、オルリー空港を発着する新規の運航便を拒絶する論拠にならないことを指摘している。こうしたTATエアからの不服申し立てを受け、欧州委員会は調査を開始し、フランス当局に宛てて10月1日に書状を送って15日以内に返答を促した。しかし期限内にフランス側より返答がないため、10月22日に更に5日間の猶予期間を設けて送った。

この間にフランス航空局から10月26日付けで再度書状が届き、その内容はTATエアの要望があった1993年から翌94年の冬季には認可が間に合わないことを再確認するものであった。但し、当時の運輸大臣B・ベッソンの発言を引用し、オルリー・ロンドン間の国際線を94年4月までに条件付きながら認可する意図を明らかにした。TATエアの欧州委員会への提訴は、フランス航空局からの8月と10月の2回の書状による拒絶を不服とするものであった。

委員会からの書状に対しフランス側からやっと返答が来たのは11月9日になってからのことである。委員会からの4項目に上る質問^{注19)}に対し、フランス側のパリ空港交通量配分ルールに関する返答は、省令の草案が1993年11月にフランス商業航空高等評議会 (Conseil Supérieur de l'Aviation Marchande : CSAM) に提出された意見書に基づくものと返答した。ただし、パリ～ロンドン間に関しては全ての航空会社対象の発着枠がまだ明文化されておらず、TATエアだけを差別しているわけではないと説明している。

12月6日になってフランス運輸省は、パリ空港交通量配分ルールに関する省令^{注20)}を制定した。当省令は、第4条で域内の国際航空サービスはシャルル・ドゴール空港で

扱うとしながらも、第5条では様々な条件下で国際サービスをオルリー空港で扱う可能性をも示唆している。たとえば、スペイン、ギリシャ、ポルトガルの3ヶ国との往來が週3便以上の航空サービスや、域内での非定期的な国際サービスは、オルリー空港が事業の中心である航空会社に関してはそのままオルリー空港での引継ぎが可能である。

当件に関して、94年4月27日に欧州委員会はフランス側のオルリー～ガトウィック間の参入拒否を覆す決定を下した。パリ空港交通量配分ルールの第4条で規定する国際線はドゴール空港に限定するというフランス側の言い分には正当性を認めなかったのである。そして、同日には、TATエアが別件で欧州委員会に異議申し立てを行っていたフランス国内輸送参入^{注21)}に関して、フランス側の言い分を却下した。フランスの交通量配分ルールの第5条がEEC規則に違反するという決定を下し、TATエアによるフランス航空市場でのカボタージュを認めたのである。

3.2 フランス側の対応

オルリー空港開放問題がEC/EUレベルで顕在化していったのは前述の通りだが、これに対応するフランス国内の動きはどうであっただろうか。

フランス国内線発着の拠点であったオルリー空港であったが、EC域内での航空自由化による国際線への役割拡大を視野に入れて、その施設の拡充が既に始められていた。具体的には空港施設の増設と都心への交通手段 (オルリーヴァル) の再整備^{注22)}が着手されていた。この空港サービス拡充には地方自治体も参加した。1993年2月28日になってオルリー空港の所在するイル・ド・フランスの地方評議会が、赤字に苦しむオルリーヴァルへの出資を決定したのである。だが公的資金注入に理解を示したのは右派連合 (RPR/UDF) と社会党で、共産党と極右の国民戦線、エコロジストの緑の党は反対を表明していた。緑の党による空港拡張反対姿勢は、パリ中心部に程近いオルリー空港の拡張がすでに環境問題として認識され始めていたことを表している。

1994年になって、オルリー空港開放問題は英仏両国を巻き込む懸案となった。TATエアの欧州委員会への提訴と同時進行して、英国とフランスの運輸相会議が5月13日と14日の両日開かれ、16日月曜日開始予定の英国航空のオルリー発着問題について協議された。フランス側の主張が明らかになったのは、5月30日になってからであり、運輸相のボッソンによれば英国の航空会社のロンドン～パリ (オルリー) 間の運航は5月16日ではなく6月13日にずれ込むと表明された。懸案の英国航空とその子会社のTATエア、それからエア・UKに一日辺りの便数と使用旅客機のサイズ制限つきながら、オルリー空港使用

を認めた形となった^{注23)}。こうした行政の動きに反発して6月に入ると、空港付近の住民が空港開放による騒音問題などに反対して運動を起こすようになった。

イル・ド・フランス地域の中でもオルリー空港滑走路に隣接するヴィルヌーブ・ル・ロワ市の市長のミシェル・エリーは、オルリー発着のフランス国外への航空便の競争開放は、同空港利用の発着便の5割増加をもたらすと見積もり、2万人の付近住民のため運輸相へ陳情する決意を9月6日の記者会見で語った^{注24)}。9月24日にはオルリー空港発着予定の飛行機の操縦ミスによる低空飛行事件^{注25)}が実際に起こり、付近住民への騒音問題と共に、飛行機事故による大損害が現実の問題として認識されるに至って、オルリー空港開放への懸念は更に表明されるようになった。この事件後に、ヴィルヌーブ・ル・ロワ市長は、EU主導の航空政策の進展により、オルリー空港の交通量の増加は危険と公害をも巻き起こしていると指摘している^{注26)}。この問題はヴィルヌーブ・ル・ロワ市長だけに留まらず、空港近隣の他の地方自治体の代表者も空港での安全面の保障と発着便の限度を航空行政に陳情するようになっていった。

フランス航空当局は、欧州委員会に対しオルリー空港の発着枠を年間20万人と限定しながらも、欧州での自由競争への空港の開放時期を1996年から開始するという提案をこの時期の9月30日に行っている。ECの加盟国間の航空自由化が93年1月と定められていたことから見ると、フランスでの実施を3年も引き伸ばそうとする試みであり、これは論理的な基準というより地理的な問題により空港へのアクセスを遮断するものであった。10月9日になって、実際に運輸省はオルリー空港の年間発着枠を20万便に限定する省令(arrêté)を定めている。パリ空港公団は、更にオルリー空港西ターミナルを使用するエール・フランスとエール・アンテールの便数を確保すると言及した^{注27)}。10月14日には、そのオルリー空港西ターミナルで航空規制緩和による空の競争激化に反対するデモが2千人以上の規模(実行者の話によると3500人)で行われ、ヴィルヌーブ・ル・ロワ市長を含む28人の空港付近の自治体首長も参加したのである^{注28)}。

この時期、フランス政府は国営航空会社エール・フランスの中の一グループとなった国内航空最大手のエール・アンテールを保護する姿勢を見せていた。そのためオルリー空港拠点の路線を他社に開放することを延期しようとする目論見は欧州司法裁判所によって阻止されることとなったのである。オルリー空港への発着枠を巡っては、TATエアに続いてオランダのKLMもフランスに空港使用を要求する姿勢を示していた。航空会社の競争に加え、この時期はパリ～ロンドン間のユーロスターも開通^{注29)}し、空路と陸路との競争も新たな要因となってオルリー

空港開放への圧力は高まっていったのである。

こうした動きを受け、仏運輸相のB. ボッソンは、11月15日になって他の欧州航空会社へオルリー空港を95年1月2日から開放すると発表した。EUの諸規則を遵守せざるを得ない状況下に他の加盟国航空会社からの圧力が高まってきたことから、開放時期を前回発表した時期よりも早めることとなった。

空港での発着枠制限ルールの変更は、空港利用者であるフランスの航空会社にも影響を与える。オルリー空港はフランス国内線でのハブ空港ともいえるものであり、フランス国内線をほぼ独占してきたエール・アンテールの牙城であった。エール・アンテールがエール・フランスグループの参加に入ってから、フランス当局が自国の国営会社を保護する動きは見られ、例えば、パリ空港交通量配分ルールの中にあるオルリー空港を使用する際の飛行機の乗員制限の条文を遵守させるため、フランス当局による小型サイズの飛行機の購入推奨などが実際行われた。オルリー空港の年間発着枠を定めた後でも、オルリー空港発着のエール・フランスとエール・アンテールの便数を確保するなどの姿勢は変わらなかった。だが、オルリー空港開放の受け入れは、自国の国営航空会社保護のこうした姿勢を改めることを意味するのである。

3.3 英国政府によるオルリー空港自由化への干渉

遅々としてしか進まないオルリー空港開放に対し不満を募らせていたイギリス航空当局が、1994年12月5日になって欧州委員会への提訴に踏み切った。フランスのパリ空港交通量配分ルールはオルリー空港参入への規制の項目ばかりであるとイギリス側は主張した。この際、英国政府が槍玉に上げたのは、1994年11月15日付け省令の中の第4・第5・第7条^{注30)}であった。とりわけ、第4条・第5条での規制の根拠は、フランス側が正当な理由として挙げた環境問題にも混雑による騒音問題にも相当しないと指摘している。

フランス当局はこうした批判に対し、空港上空の混雑と環境問題が正当な理由であり、これはEEC規則第2408/92号第9条に認められていると反論している。フランス側の狙いが自国の航空会社保護目的で外国の航空会社による新規参入を阻止するためであり、拒否の口実に環境・騒音問題を挙げたことは想像に難くない。フランス国内でオルリーの付近住民による環境保護目的の反対運動は局地的であり、同時期起こったエール・フランス社のリストラ問題のほうが遥かに世間の耳目を集めており、労働者側のデモの規模も大きかったのである。

最終的には、委員会はフランス側の加盟国の決定権限を認め、運航権を制約、拒否する根拠としてのフランス国

内の環境・騒音問題を尊重する決定を下した。ただし、1994年11月15日付け省令の中の第5条にあるオルリー空港参入便に関する規制の根拠を、他の空港との年間の発着枠を参照して示すべきとした。当条文中のフランスのパリ空港交通量配分ルールに関する箇所を部分的に修正するよう求める決定を下した形である。こうして、イギリス側の望む完全な形ではなかったにせよ、フランスは再度ルールの修正を余儀なくされるようになったのである。

3.4 オルリー空港開放へ

フランス国内法と対照させて本事例の焦点を明らかにさせてみると、パリ空港交通量配分ルールは、1993年11月30日にフランス当局から欧州委員会へ省令を補足説明するメモランダムで提出されている。この中にパリ空港システムの説明がはじめて欧州委員会に示された。フランス当局は、シャルル・ドゴール空港を「ヨーロッパへの玄関口(the gateway to Europe)」とし、オルリー空港を「パリへの玄関口(the gateway to Paris)」ル・ブルジェ(le bourget)空港をビジネス向けの空港と位置づけた^{注31)}。このルールによると、シャルル・ドゴール空港は域内のサービスは全て含むという。そして、オルリー空港は、それまでのフランス国内線の発着する空港から変貌し、徐々に域内の国際線を受け入れる空港となるという。その手始めがロンドン～パリ間の国際線と示している。これは後に1993年12月6日付け省令(表—2, ①)として発布された。しかしながら、このルールは恒久的なものではなく、パッケージⅢで示している1997年4月1日をもって修正されることを付言した。この最終目標の日付以前にも、パリ空港交通量配分ルールの修正は1994年10月6日付けの省令(表—2, ②)で行われた。この省令の目的は、オルリー空港の混雑と付近の環境問題解決のためであり、規則第2408/92号第8条に違反しないと言及した。

だが、フランス当局が予想していたよりも早く、オルリー空港を巡っての発着枠配分ルールの変更はイギリス当局より要求されることになる。1994年12月5日になって、英国航空局(Secretary of State for Transport)は、パリ空港での域内交通量配分を定めたフランスの同年11月15

日付の省令(表—2, ③)を、EEC規則第2408/92号の第8条第3項に違反するかどうかの判断を欧州委員会に正式に要請した。同省令の中で特にTATエアの判例でも焦点となった第8条第1項に照らし合わせると、省令の第4条、第5条、第7条が両立し難いと指摘している^{注32)}。

パッケージⅢが発布されてもなお、欧州委員会主導の航空自由化に対して、フランス政府は慎重な姿勢を見せていた。だがオルリー空港の発着枠に関する配分ルールは度重なる修正を余儀なくされるに至ったのである。これは後に英国政府から欧州委員会への提訴が契機となり、1995年5月9日付の省令(表—2, ④)^{注33)}によって実際に修正されることとなった。

■表—2

	EC/EU共通航空政策との関連事項	フランス国内の動き
1990.1	Air France (AF) による Air Inter (仏国内線担当航空会社) の買収。欧州委員会から競争法の観点で問題視される。委員会から(合併)合意承認の際に仏航空市場の自由化が条件(路線権及び空港スロット)の競争会社への譲渡、地方航空会社の株式の放出などとして提出される。	
1992.7	パッケージⅢの採択(仏での発効は'93年1月)	
1992.11.27	英国航空(BA)によるTAT Air(仏の航空会社)の株式取得(49.9%)を欧州委員会が承認。	
1993.1.5	欧州委員会によるBAのTAT Air買収承認決定の取り消しを求めてAFが第一審裁判所に提訴。	
1993.2.28		オルリー空港の役割拡大を視野に入れ、空港サービス拡充費用に地方自治体(オルリーの所在するイル・ド・フランス)が公的資金注入を決定。
1993.8.18		仏運輸省航空局(Directorate-Général de l'aviation civile-DGAC)により、英国航空子会社TAT Airのパリ(Orly)～ロンドン(Gatwick)空港間の運航申請不認可。(EEC規則第2408/92号第8条「加盟国の裁量」理由で不認可。)
1993.9.10	パリ～ロンドン間の参入に関してTAT Airによる欧州委員会への不服申し立て。	
1993.9.28	オルリー空港発着の国内線に関して仏の差別的待遇があるとTAT Airが欧州委員会に審査要請。	
1993.11.9	仏から欧州委員会への返答:「パリ空港交通量配分ルールは仏商業航空高等評議会に提出した意見書に基づくもので、まだ明文化されていない。」	
1993.11.30	仏から欧州委員会へ配分ルールのメモランダム提出。オルリー空港でも徐々に国際線の受け入れを行い、パッケージⅢの最終目標の1997年4月1日を持って修正すると明言。	
1993.12.6		仏運輸省によるパリ空港交通量配分ルールに関する省令(①)の制定。 第5条で初めて国際サービスをオルリー空港で扱う可能性を示唆。(但し、条件付)
1994.4.27	TAT Airのパリ(オルリー)～ロンドン間の新規参入の件で欧州委員会は仏に対し、オルリー空港開放を促す。仏国内線に関して同様にTAT Airの言い分を認める。	
1994.5		英国と仏の運輸相会談開催。懸案のオルリー～空港開放問題を巡って協議。(仏)規制を残しながらパリ～ロンドン間の運航を承認。
1994.6		オルリー～空港付近住民が空港開放による騒音問題に反対して決起。
1994.7.27	欧州委員会による仏政府からAFへの国家援助承認。承認条件の一つとしてオルリー空港自由化が求められる。	
1994.9		オルリー～空港滑走路に隣接する市の市長が2万人の付近住民のために運輸相へ陳情。
1994.9.24		オルリー～空港発着飛行機の操縦ミスによる低空飛行事件。オルリーでの交通量の増加により付近住民は事故への懸念を高める。(反対運動の拡大へ。)
1994.9.30	仏航空当局は、オルリーでの発着枠を年間20万便と制限し、同空港の開放時期を1996年から開始するという内容の書状を欧州委員会に送付。	
1994.10.6		運輸省によるオルリー空港に関する省令(②)の発布。 (年間の発着枠20万便と制限。)
1994.10.14		オルリー～空港西ターミナルで航空規制緩和による競争激化に反対するデモが行われる。
1994.11.15		修正された省令(③)の発布。 仏運輸相によるオルリー～空港開放時期の発表。(1995年1月2日よりと表明。)
1994.12.5	英国航空局による欧州委員会への提訴。仏のパリ空港交通量配分ルールがEEC規則第2408/92号第8条(3)に違反するかどうか焦点。	
1995.3.14	仏の空港交通量配分ルールに関する省令(③)の部分的修正を求める決定が欧州委員会より下される。	
1995.5.9		省令(④)第5条の修正を盛り込む新省令(④)の発布。

3.5 小結 — 本事例と欧州統合の影響との関連—

航空政策の規制緩和を欧州レベルで推進したといっても、自由化を盛り込んだ共通欧州航空政策導入に関しては、加盟国によってその姿勢に相違がある。例えば、加盟国の中でも英国・オランダは欧州委員会が指導する以前に航空自由化推進の立場をとっていた。EC/EU主導の航空

自由化を加盟国の立場から後押しし、積極的に政策に関わっていたとも言える。これらの国とは対照的に、自由化に慎重なフランス政府は空港発着枠に関するルールの変更を遅らせるなど抵抗を試みたが、共通欧州航空政策の進展に伴う国内での変化を余儀なくされるようになった。フランスのパリ空港交通量配分ルールを改正したことを評価すれば、政策変化の事例として興味深いといえよう。

航空政策の完全自由化を謳うパッケージⅢにおいて、共同体域内の国際線は自由化が決定され、各加盟国での国内線も同様に自由化の対象となった。域内においては国際と国内の区別が取り払われ、国際線・国内線の発着枠の峻別が実際の問題として顕在化するようになったのである。

オルリー空港自由化の事例で言うと、圧力をかけたのは主に、英国政府、および英国航空が筆頭株主であるTATエアーである。TATエアーの事例は英国による「トロイの木馬」^{注34)}であると評価されることから、オルリー空港の発着枠制限を批判し、欧州委員会を通じてパリ空港の交通量配分ルールの修正へと圧力をかけたのは英国ということになろう。EUから加盟国への垂直的圧力と共に、水平的圧力の方向、つまりある加盟国が他の加盟国へ圧力をかけるという一例として捉えれば、市場開放へ他国が迫るケースであるとも言える。ただし、共通欧州航空政策導入以前なら、航空自由化推進派の立場である英国からフランスへの内政干渉と片付けられてしまったかもしれない空港開放問題を、現実にフランス政府に認識させ、その国内制度変化を可能にしたことが欧州市場統合の成果であるともいえるのかもしれない。EUという地域単位による航空市場統合、制度化が進んだ超国家的機関(欧州委員会、欧州司法裁判所など)による共通政策実施への後押しによって、オルリーはフランスの抵抗にもかかわらず開放へと踏み出した。従来2ヶ国間による交渉より広いアリーナで市場自由化遂行が協議されたと言うべき事例であった。

4—おわりに

最後に、オルリー空港開放へと向かった一連の過程を通じて、空港自由化への動きの特徴を3点ほど指摘しておきたい。

第一に、2ヶ国間による枠組みを超えた地域での航空市場統合とその法制度化の進展という国際的な要因が大きいことが挙げられよう。国際空港における伝統的な発着枠配分方法は言うまでもなくIATA(International Air Transport Association:国際航空輸送協会)によるガイドラインによるものである。しかし、IATAガイドラインより、EUの規則は法的枠組みに基づいて拘束力を有している。

EUの超国家的法規が加盟国国内の法制度化を促したといえるのではないか。1990年代に入ってからオルリー空港の閉鎖性が指摘されていたが、パッケージⅢの導入が推進力となって域内市場の自由化に必要な措置が具体的に講じられるようになり、その結果としてオルリー空港開放へと繋がったのであろう。

第二には、経過措置が採られていた時期とはいえカボタージュ問題に対応する必要があった状況であったことがある。TATエアーが国際線と国内線の双方に関して訴訟を起こしたのは、カボタージュ導入準備時期における国際線・国内線双方への参入を狙ってのことであったと思われる。結果的には、国際線と国内線の双方に関して欧州委員会が下した決定に国際・国内の区別は見られなかった。これは域内航空市場の自由化という目的を果たした決定であった。

第三には、国内線の拠点が国際空港として認定されることに伴う国内制度(この場合はパリ空港交通量配分システム)の明文化とその修正が実際に行われたことの意義が大きい。オルリー空港開放に向けての判例は、曖昧で法による制度化がされていなかったパリ空港に関する交通量配分ルールの根拠を仏側に提出させ、その上で修正を迫ったものであった。パリ空港システムの法的根拠を曖昧なままにしなかったため、その修正も可能であったといえる。これはフランスから見れば外圧による軌道修正となった。

その他特筆すべき点として、国際空港であるシャルルド・ゴール空港に1994年に入ってTGV(高速鉄道)の駅との乗り入れが始まることになり、オルリー空港を通過せずに国内地方都市への陸路での移動の点で利便性が高まっていくこととなった。しかしながら、以上概観してきたオルリー空港開放の問題は、空港市場自由化に対して消極的であったフランスの象徴的な意味における方向転換を指している点で興味深いといえるのではないだろうか。

2004年になってEU加盟国も10ヶ国増え、拡大するEUでの欧州共通航空政策も再び転換点を迎えることとなった。こうした状況の変化を踏まえて、欧州航空政策に対する研究意義も更に高まるのではないだろうか。今後も関心を寄せていきたいと思っている。

注

注1) 1993年11月1日に発効したマーストリヒト条約により、ECはEUとなった。本報告では1990年代前半の事例を扱うので、両方の呼称を使用することをお断りしたい。

注2) 分類の代表的なものは以下の通りである。①飛行場の用途による分類—フランス民間航空法(Code de l'Aviation Civile) 231条、②所有者による分類—同航空法221条、③運営者による分類、④輸送量による分類、⑤国際線開設の有無による分類—同132、221条、⑥海外自治領における空港の分類—同211条、等の諸点からである。これらの中で最も基本的な分類は、①であろう。詳細は『欧米各国における空港整備制度調査』財団法人航空振興財団、[1989年3月]、第6章「フランスにおける空港整備制度の概要」、187—233頁。

注3) シャルルドゴール空港はパリ中心部より北東25キロに位置し、利用客約4,400万人(2002年)の欧州第3位の巨大空港である。

注4) エール・フランスは1933年にエールオリオン、エールユニオン、CINDA, SGTAの4社が合併して誕生し、第二次大戦後1945年にフランス国営航空会社となった。49年にはアフリカ路線のUTAが運航を開始した。国内線を受け持つエール・アンテルは1962年に開設し、フランス3大航空会社は揃うこととなった。

注5) フランス政府が他国の航空会社に対してフランス航空市場を開放すること、つまりフランス国内線・国際線の他社への開放などの航空市場自由化が条件とされた。

注6) エール・フランスの財政赤字は、景気後退や湾岸戦争の影響を受け、92年には32億7千万フランに膨れ上がった。翌93年には、世界最大の損失額を抱える航空会社として有名になった。詳細は、*Flight International*, 22-28 June, 1994, pp.39-40を参照されたい。

注7) 河越真帆[2003年3月]「航空産業への国家援助を巡る政策決定—1994年エール・フランスのケース—」,『法学政治学論究』[2003年3月], 55-87頁を参照されたい。また、このエール・フランスへの国家援助承認を巡るの詳細は以下に載っている。興味があれば参照のこと。*Journal Officiel de la Communauté Européenne*(以下J.O.), No.L125/88-89, 30.9.1994。

注8) 運航事業者の免許、市場アクセス、航空運賃に関する規則は順に以下を参照されたい。Council Regulation (EEC) No 2407/92, Council Regulation (EEC) No 2408/92, Council Regulation (EEC) No 2409/92。

注9) パッケージⅢ以前は、航空会社は所属国もしくはその国民による実質的所有と実効支配を受けなければならないとするいわゆる国籍主義に基づく免許基準であった。詳細はCouncil Regulation (EEC) No 2407/92を参照。

注10) パッケージⅠの複数航空会社指定の基準は、運航初年度は年間25万人以上、次年度は20万人または1200往復以上、第3年次は18万人または1000往復以上であることであった。パッケージⅡでは1991年から14万人または800往復以上、翌92年から10万人以上または600往復以上に引き下げられた。

注11) ただし、パッケージⅢでは、規定した市場アクセスの自由化にはいくつかの例外(島嶼部など)がある。また、1997年3月31日までの移行期間として、加盟国は域内航空会社による運航権行使の制限および拒否を一定の条件下でできることも定められている。

注12) ここで言う自由とは定期航空運送における運航権を分類したものを指す。第3の自由とは自国の領域で積み込んだ貨客を他国の領域で降ろす権利、第4の自由とは他国の領域で積み込んだ貨客を自国内で降ろす権利、第5の自由とは他国の領域で乗せた貨客を第三国の領域で降ろす権利、第7の自由は第3、第4の自由とは関係なく第三国間で貨客を輸送する権利を意味する。

注13) EEC Council Regulation (EEC) No.2408/92.詳細は表一を参照されたい。

注14) Commission Decision 93/347/EEC of 28 May 1993, *J.O.* No.L140, 11.6.1993, p.51 (Viva Air case); 94/290/EC of 27 April 1994, *J.O.* No.L127, 19.5.1994, p.28; 94/291/EC of 27 April 1994, *J.O.* No.L127, 19.5.1994, p.35 (TAT Air); 95/259/EC of 14 March 1995, *J.O.* No.L162, 13.7.1995, p.25.

注15) TATとは、Transport Aérien Transrégionalの略である。TATエアーとは本来フランスのトゥール市に本部を置くフランス国内の地域間を結ぶ航空会社であったが、その後英国航空による株式買収により英国籍となった。1992年11月には英国航空によるTATエアーの株式取得を欧州委員会が承認する決定を下したが、翌93年1月にはこれを不服としたエール・フランスが当買収の承認決定の取り消しを求めて第一審裁判所に提訴するという経緯があった。

注16) *J.O.*, No.L127/22, 19.5.1994。

注17) 当時、36の国際線の内9便はEC域内の都市行きであり、オルリーとシャルル・ドゴール空港の両方が使われていた。オルリーとシャルル・ドゴール空港の両方の使用をこうして国際線発着に宛てているのに、ロンドン～パリ間に限ってはシャルル・ドゴール空港に集中するよう側面が指示するのはおかしいという主張である。詳細は*J.O.*, No.L127/23, 19.5.1994。

注18) 正式には「パリ空港システム内での域内交通量配分 (la repartition du trafic intracommunautaire au sein du système aéroportuaire parisien)」という名称だが、本報告では「パリ空港交通量配分ルール」と省略して呼ぶこととする。

注19) 委員会からの質問は、パリ空港交通量配分ルールとは何か、どこに明文化されているか、このルールの正当付けの根拠は何か、例外的になぜパキスタン・エアーはオルリー空港使用が認可されたのかという4点であった。詳細は*J.O.*, No.L127/23, and No.L127/24, 19.5.1994。

注20) *Journal Officiel de la République française*, 06.12.1993。

注21) Commission Decision 94/291/EC of 27 April 1994, *J.O.* No.L127, 19.5.1994。

注22) シャルル・ドゴール空港と比較するとパリ中心部から近い位置にあるオルリー空港は、地の利をさらに活かそうと高速自動鉄道オルリーバル (Orlyval) の再開を当時目指していた。但し、1991年からのサービス開始から当初の見積もり(年間利用者400万人)を大きく下回る結果(年間百万人)に過ぎず、その採算が疑問視されていた。

注23) *Le Monde*, le 31 mai, 1994。

注24) *Le Monde*, le 9 septembre, 1994。

注25) *Le Monde*, le 27 septembre 1994。ルーマニア航空タロムの人為的操縦ミスにより機体は数百メートル落下したものの低空飛行で飛び続け、何とか大惨事は逃れてオルリーへと到着した。

注26) *Ibid.*

注27) *Le Monde*, le 12 octobre, 1994。

注28) *Le Monde*, le 16 octobre, 1994。

注29) 英仏海峡のトンネル開通が遅れていたユーロスターのサービス開始日は11月14日であった。パリ・ロンドン・ブリュッセル間で空路、海路の客を含む利用客は96年には年間一千万人に上ると推定されていた。詳細は*Le Monde*, le 13 novembre, 1994。

注30) 第4条はいかなる航空会社もオルリーと域内の他の空港との一日あたりの便数を4往復以内と定めている。第5条ではしかしながら、現地飛行時間のラッシュアワーでの第4条の適用除外を述べると共に、使用飛行機のサイズと年間発着枠(乗客数)に関する規制を細かく明示している。(但し、同ルールは毎年修正されると明記。)第7条では当省令の遵守をパリ空港使用(新規参入の場合も含む)航空会社に課す内容である。詳細は, Arrêté du 15 novembre 1994 du ministère de l'équipement des transports et du tourisme, *Journal officiel de la République française*。

注31) *J.O.*, No.L127/25, 19.5.1994。

注32) *J.O.*, No.L162/25, 13.7.1995。

注33) Arrêté du 9 mai 1995 du ministère de l'équipement des transports et du tourisme, *Journal officiel de la République française*。

注34) 「トロイの木馬」と称したのは*Flight International*, 4-10 May, 1994の中の論評である。

参考文献

- 1) 『欧米各国における空港整備制度調査』[1989年3月] 財団法人航空振興財団。
- 2) 河越真帆[2003年3月]「航空産業への国家援助を巡る政策決定—1994年エール・フランスのケース—」,『法学政治学論究』55-87頁。
- 3) 橋本昌史編著[1994年]『ECの運輸政策』, 白桃書房。
- 4) European Commission, *Impact on Services: Air Transport, The Single Market Review Subseries II*, volume 2, 1997。
- 5) *Flight International*
- 6) *Journal Officiel de la Communauté Européenne*
- 7) *Journal Officiel de la République française*
- 8) *Le Monde*

(原稿受付 2005年1月21日)

A Case Study of Airport Liberalization : Orly (France, Paris) Airport Experience (1993~95)

By Maho KAWAGOE

How to liberalize a domestic airport under the liberalization of air transport? In order to answer to this question, I shall refer to the process of Orly airport (France, Paris) liberalization in the 1990s. Orly was an symbol of French resistance against air transport liberalization proceeded by the EC (European Community). This report clarifies its process of liberalization under the Package III regime and its institutionalization of Paris Airport system. At last, some analytical points on the conditions of airport liberalization would be added.

Key Words ; **EC Air transport policy, liberalization, internationalization of airports, cabotage**

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no29.html>