

民営化の諸問題

—航空管制の在り方に関する法制度比較を中心に—

寺田 麻佑 *

I. リスク社会における民営化—民営化の概念を巡って—

1. はじめに

行政法学の基本的な視点の一つとして、民間にできることは民間にゆだねる「補充性の原則」が説かれている⁽¹⁾。そもそも規制関係改革の一環としての規制緩和とは何を意味するものなのだろうか⁽²⁾。市場の開放や民間の活用も含めて、効率性を視野に入れることが望ましいとの考え方のもと、「官から民へ」という分かりやすい標語は2009年の政権交代の時期を挟み多くの場面で使用されたが、規制緩和、「官から民へ」に伴うリスクについては、どのように考えるべきなのだろうか⁽³⁾。リスク社会と言われて久しい現代社会において、行政が担ってきた（担っている）業務のすべてを民に委ねること自体へのリスクが、様々な場面において検証されている⁽⁴⁾。

科学技術の発達とともに工業化が高度に進み、ヒト・モノ・カネ・情報がグローバルに交差する現代社会は、様々なリスクを包含する。ウルリヒ・ベック（Ulrich Beck）が「リスク社会」を提唱したのは今から約30年前の1986年であるが、その後さらに高度に複雑化した現代社会において、リスクは、まるで湧き出る泉のように、これまでのリスクに付加する形で、常に新たな源泉から現れ続けている⁽⁵⁾。様々な事業を国または公共団体が行うべきなのか、または部分的な民営化と言われる外部委託をするべきなのか、完全に国や公共団体とは関係のない民営化を行うべきなのか。

民営化も含め、様々な行政の任務の担い手の多様化については、近年の公的活動の担い手の多元化という観点からの分析も近年なされているところ、これらの多元化の要因は、「行政組織の減量化の要請、コスト削減、規制改革」等多岐にわたると分析されている⁽⁶⁾。すなわち、民営化には、メリットとしてしばしば挙げられる効率性の改善（コストの削減）と同時に、安全性に関するリスク増大の可能性などデメリット

* 国際基督教大学 政治学・国際関係学デパートメント准教授

トも考えられる。民営化の在り方は、民営化には国民に対する責任の所在もあいまって、そもそもどのような事業を公的機関が行うべきなのかという基本的な視点を含め、様々な問題点を包含する。

以下、本稿において航空管制業務を取り上げるのは、航空管制業務の全てではないが一部は公権力の行使が関係する権力的行為と考えられ、本来的な民営化の限界論の検討としても、興味深い事例であると考えられるためである。もっとも、本稿は、民営化の限界論に深く立ち入るものではない。航空管制業務の公権力の行使に関わる部分については、その限界事例と考えられるが、航空管制業務をそもそもサービスとして捉えなおすのであれば、民営化の限界論にも抵触しないこととなる。本稿は、民営化の限界論というよりも、民営化の諸問題という視点から、航空管制業務の民営化の可能性も含めた制度の在り方について、他国の例も参考にしながら検討を行うものである⁽⁷⁾。

以下、本稿においては、先ず民営化に関する基本的な考え方を整理し、次に公共サービスとして提供すべきと考えるサービスに関する考え方などを含めて検討する。そして、次章において航空管制に關係する航空法の理解に必要な規制緩和の歴史的展開をみとうえて、基本的な航空管制に関する各国（日本、米国、英国、ドイツ）法制度の在り方を最終的に比較検討し、今後の検討の指標とする。

2. 民営化の概念・類型

(1) 民営化の概念

民営化は非常に多義的な用語であり、多くの論者が種々の分類を行っている⁽⁸⁾。これらについていくつかの定義の方法をみると、①民営化を「国や地方公共団体などの公的組織が従来になってきた様々な事務作業を私的主体に委ねること」として、公的組織が事務作業を会社形態など私法に基づく組織形式を採用して行う「組織の民営化」を含まないもの、②「国が従来行っていた任務を民間組織化するもの」、③「従来国や地方公共団体が担ってきた業務を民間の主体が実施するもの」等の定義がある。

このうち、本稿においては幅広く民営化の諸形態を捕捉するために、民営化を③「従来国や地方公共団体が担ってきた業務を民間の主体が実施するもの」と捉え、そのうえで、民営化の概念についての分類をみることにする。

(2) 民営化の種類

③民営化の概念は、1) 財産の民営化—国の財産であったものが民間に払い下げられる等の意味での民営化、1) 組織の民営化、3) 任務の民営化、4) 手続等、機能の民営化、に分けることができる。

1) 財産の民営化 民営化の第一の形態は、財産そのものが国の公的業務に必要ななくなった場合、財産の譲渡としてなされる場合が多い。広い意味での財産の民営化には民間の土地や建物を公共目的のために賃借することも含まれるとされる。

2) 組織の民営化 第二の分類は、国または公共団体が公務実施のために、私法上の法形態を利用する場合に、それまで国または公共団体が担っていた公務（任務）を担当組織と共に、民間に移行させる形態である。

従来の行政内部の組織を廃止し、それまでの行政内部の組織に代わる民間法人の設立がなされるタイプと、既に存在する民間の法人に経営譲渡ないし事業譲渡を行うタイプが存在する。このようなタイプのなかには、我が国においては、従来特殊法人が担っていた任務（郵政事業等）の民営化としても考えられる。

3) 任務の民営化 第三の分類⁽⁹⁾は、公的な主体の活動が民間に委任され、最終的な責任も民間が負うこととなるものである。このような、最終的な責任まで民間が負うこととなる民営化については、国または公共団体の任務の実施にかかる最終的な責任も、消滅することとなる。そのため、国家の実施する業務を民営化することが可能であるのかについて区別を図ることが必要となる。

4) 手続・機能の民営化 第四の分類は、執行の民営化であり、外部委託とも呼ばれるものである⁽¹⁰⁾。第三の分類との違いは、国または公共団体の任務の実施に関する最終的な責任が維持される点である。最終的な責任を保ちながら、行政が民間主体を特定の業務を行うために取り込み、私的な主体が、本来行政が行っていた業務の一部を独立に、もしくは独立せずに国家の責任の下で実施するものである。このような場合、行政と、業務を請け負う私的な主体は、私法上の契約を結ぶこととなる。すなわち、具体的な実施の部分について民間の主体に委託する、かかる「外部委託」的手法は、法令に基づく実施等の権限と責任が行政に保持されたまま民間の主体が、多くの場合、委託契約に基づいて国・公共団体等から報酬を得つつ、国に代わって事務（任務）を実施するものである。

このような民営化は、国家の財政負担を軽減し、民間の刷新力を発揮し、職員にも流動性が生まれ、多様性も図られる点で、公的機関に競争を呼び込むものとして期待

されることが多い。PFI（Private Finance Initiative）、市場化テスト等の例（市場化テストについては次節を参照）が挙げられる⁽¹¹⁾。

3. 民営化を進める範囲について

—公共サービスとして提供すべきサービスを巡って—

民営化の一類型（民間委託）の一つとして、公の施設の指定管理者制度、PFI等の手法が採用されてきたが、国本来が担うサービスを如何に民営化するのかという問題が残り、民間の創意工夫を発揮した規制緩和が全国展開するためには市場化テストの導入が必要であるとされた⁽¹²⁾。そして、かかる市場化テスト法案の制定に関して検討の前提となっていた規制改革・民間開放推進会議は、「公権力の行使を公務員以外の者に行わせるか否かは立法政策上の問題であり、法律の授権さえあれば民間に委ねることも可能である」と言及していた⁽¹³⁾。しかし、日本において民営化が、どの程度まで進められるべきなのかについては、上記に分類した民営化の中でも、行政が最終的に責任を負うべき範囲の線引きともあいまって、常に問題となる。

(1) 経緯

総合規制改革会議は、その第二次答申（2002年12月12日）において、「我が国の経済・社会システムが多様化するニーズにこたえておらず、運営主体の制限を行うなど公的関与の強い市場及び公共サービス分野（いわゆる「官製市場」）について、このような傾向が特に強い。」として民間でできるものは官では行わないことを強調した⁽¹⁴⁾。その第三次答申（2003年12月22日）においては、「公共施設・サービスの民間開放の促進」として、1) PFI・指定管理者制度の活用の促進、1) 道路・河川の占有許可、公園施設の設置管理の弾力化、3) 公共サービスのアウトソーシングの推進、4) 公共サービス等の民間開放促進のための手段としての、①市場化テスト、②民間委託に関する「数値目標」の設定が提言された⁽¹⁵⁾。

そして以上のことは、政府の規制改革・民間開放推進三カ年計画（2004年3月19日閣議決定）において最大限尊重するものとされた。

その後、規制改革・民間開放推進会議が2005年9月27日に「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子」を公表した。かかる法案の内容は、公共サービス全体に対して、サービスの質の向上とコストの削減という観点から常に改革と検証を実施するための法的仕組みとして、市場化テスト（官民競争入札）制度を導入するとい

うものであった⁽¹⁶⁾。

2006年2月10日に「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年6月2日法律第51号）」（以下「市場化テスト法」という）が施行された。なお、公共サービス改革（市場化テスト）とは、内閣府によれば、その趣旨・目的について、「官民競争入札（公共サービスについて、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質・価格の観点から総合的に最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組み）・民間競争入札（いわゆる市場化テスト）を活用し、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現」するものと説明される⁽¹⁷⁾。

（2）検討

市場化テストは、これまで国や地方公共団体が主体となって行ってきた事務や事業について、競争入札ならびに契約を通して、民間事業者に委託することを基本的な内容としている⁽¹⁸⁾。

さきにもたように、国が行ってきたどのような内容の任務であっても市場化可能であるとの市場化テストに関する検討の内容に鑑みれば、行政活動のうち、「住民の権利義務や法的地位の内容を定め、あるいはこれらに事実上大きな影響を及ぼすなど、住民の生活に直接間接に重大なかわりを有するもの」と最高裁判例によって定義される内容に重なる「公権力の行使」についても、市場化可能であるということになる⁽¹⁹⁾。しかし、大切なことは、私的主体がこれまで国家が担ってきた任務を行う場合に、その任務履行の質が国家（や地方公共団体等行政主体）の任務履行の場合よりも質が劣っては、国民・住民等の利益にならないという点である。国民・住民の権利に他大な影響を及ぼす可能性のある国家・地方公共団体等の行為について、本来ならば社会に存在する多元的な利益の考慮を行った上で公益的な見地から決定等されるべきであるので、社会の各利益に配慮するように、国家に私的主体の任務履行を見届ける責任がある⁽²⁰⁾。

そして、「公権力の行使」を民間に委ねることができるとの解釈によれば、航空管制サービスもその一つとして検討が可能となる。しかし、安易に民間に委ねることは逆に国民の権利を不当に侵害する可能性もあることから、特に国民の権利・利益等に関わる行政の行為の場合には、どのように市場に委ねるのかについての慎重な検討はもちろん、市場に委ねた場合にも、公共サービスの履行を如何に適切に確保するの

か⁽²¹⁾、行政は、監督に責任を負うことを前提として、その枠組みを検証する必要があると考えられる⁽²²⁾。

II. 航空管制の基本的枠組みと民営化の諸形態⁽²³⁾

1. シカゴ会議・シカゴ体制

二十世紀初頭に航空機が飛ぶようになると⁽²⁴⁾、危機を回避するためには、国の上空にも領海と同様に権利を認めるべきだとする立場（意見）と一定の高さ以上の空に公海並に飛行の自由を認めようとする立場（意見）が対立することとなった。

第一次世界大戦終結後の1919年にパリで開かれた国際会議においては、第一次世界大戦を経験した中立国から軍用機の上空通過の脅威が訴えられ、領空内飛行に関する国の権利が認められることとなった。すなわち、航空機の国際間の避航に関する秩序を確立するための国際航空条約（パリ条約）の5章においては、航空交通規則の順守が定められた。そして、米国や英国、ドイツ、フランス、イタリア等が国内航空法規として、当該条約に沿った規定を設け、世界共通の航空交通規則として機能しはじめた。日本も当該条約を批准し、1921年4月に施行された旧航空法には、パリ条約の内容が反映された。

もっとも、第二次世界大戦中に著しく進展した航空技術によって、パリ条約は国際航空の実態に沿わないものとなり、事実上その効力が失われた。第二次世界大戦の終了前、連合国軍の勝利が目前となった1944年11月に戦後の国際民間航空輸送のあり方を定める体制・制度づくりのために、米国が連合国と中立国の52ヶ国をシカゴに招聘し、「国際民間航空会議」（シカゴ会議）を開催した。この会議において採択されたのが「国際民間航空条約」（シカゴ条約）である。シカゴ会議においては、航空における自由を主張する米国と、英国をはじめとして秩序のある発展を求める欧州諸国の意見が対立したものの、「領空主権」（1919年のパリ条約で合意）、「国籍条項」（当事国の国民による実質的所有及び実効的支配）、安全に関する規定等が再確認されて盛り込まれた。また、無着陸の不定期飛行や利益目的ではない上空飛行や着陸以外については、事前の許可が必要とされると決められた。この条約においては、2国間協定で定められる航空機の相互乗り入れの方針や考え方などを定めた付属協定「国際航空運送協定」のほか、航空従事者の免許、航空規則、国際航空気象業務、航空図、作業測定単位、航空機運航、航空機の国籍・登録、航空機の耐空性、出入国簡易化、航空通信、航空交通業務、捜索救難、航空事故・危険調査、飛行場、航空情報業務、環

境保護、保安、危険物の安全空輸について定めた18項目の付属書が発行された。これらは、各国に対して、世界標準として守るよう勧告される内容である。

航空交通業務は第11付属書に示されており、世界のほとんどの国がこの条約に加盟している。そして、加盟国で作られた分科会などをもつ組織を国際民間航空機関(International Civil Aviation Organization, ICAO)という。ICAOは、シカゴ条約第二部によって組織される[43条]。ICAOの目的は、シカゴ条約44条(a)～(i)に列挙される事項のために、国際航空の原則と技術を発展させること、並びに国際航空運送の計画と発達を助ける事である⁽²⁵⁾。

このICAOの第11付属書は、航空機が世界中で安全かつ円滑に飛行できるように地球上の空を分割して各国に航空管制の責任を分担させている。この各国が分担する空域(空の範囲)は飛行情報区(Flight Information Region)と呼ばれる(FIR)⁽²⁶⁾。

もっとも、ICAOに加盟していない国の領空や、公海の一部にはFIRが設定されていないところも存在している。

なお、シカゴ条約のみでは、実際の国際航空輸送業務には不十分であった。そのため、各国の領空主権を排他的権利として、航空輸送を5つの形態に分類(「空の5つの自由」)し、領空の通過と技術着陸(「第一の自由」と「第二の自由」)を認める「国際航空業務通過協定」、並びに他国領域への商業的乗り入れのための権利(「運輸権」と「第三・第四・第五の自由」)を含めて定める、「国際航空運送協定」が規定された。

しかし、結局、国際航空運送協定は、多数国間の協定の形での成立にはならず、具体的な運輸権等を定める国家間の取り決めについては、2国間交渉を通じた航空協定に委ねられることになり、後日、米英間で締結される航空協定(Bermuda Agreementという1946年に米英両国間で締結された航空協定であり、バミューダ協定と通称される)がそのひな形となった。

上記のようなシカゴ条約とバミューダ協定をモデルとした航空協定を基盤とする国際民間航空の枠組みを、通常、「シカゴ体制」もしくは「シカゴ・バミューダ体制」と言う。

2. 日本の航空規制緩和への道

(1) 日本の航空史

日本は敗戦国として1952年のサンフランシスコ条約の発効によって独立が認められ(同時に占領の状態が終結し)、1953年にシカゴ条約を批准してシカゴ体制に加わっ

た。シカゴ体制の特徴は、国際民間航空の健全な発展のための多国間の取り決めであるという側面と同時に、国際民間航空を国益と国威、国家安全保障の観点からも捉えて、自国キャリアの保護や検疫確保を重視する二国間の協定という側面を有している点にある。

第二次世界大戦後、日本には、民間用 17 か所、軍用 157 か所の飛行場が存在していた⁽²⁷⁾。戦後 GHQ の支配の下、航空に関するすべての活動は禁止され、1952 年にサンフランシスコ講和条約が発効したのちに、東京と大阪をはじめとする 7 つの飛行場を結ぶ幹線を中心として民間航空が再開した。そののち、空港整備を推進するために、空港整備法、空港整備五箇年計画、空港整備特別会計の三つの枠組みが整備された。

1970 年、政府は運輸政策審議会答申を閣議了解（昭和 45 年閣議了解）し、1971 年に日本国内空港と東亜航空の合併（東亜国内空港）を認め、国内線が 3 社体制に移行することとなった。1972 年には、運輸大臣通達によってこれら航空 3 社の事業分野、輸送力調整、協力関係を明文化し、航空事業者を基本的に国際線、国内幹線、国内ローカル線に棲み分けさせ、過当な競争を避けて企業体力を養わせる産業保護・育成政策を明確にした。この体制は「45・47 体制」とその後呼ばれ、また、上記の閣議了解並びに大臣通達が（日本の）「航空憲法」と言われていた⁽²⁸⁾。

（2）1980 年代から 1990 年代にかけての規制緩和

1980 年代前半までに日本経済は著しく発展した。旅客需要も国際貨物需要も大幅に増加するなか、海運会社を中心となって日本貨物航空を設立し、国際路線の許可申請を出し、全日空は近距離国際旅客定期運航への参入を、そして、東亜国内航空が国際チャーター運航の参入を主張しはじめた。ひるがえって海外においては、1978 年に航空規制が米国において撤廃され、路線の参入と運賃の自由化に注目が集まっていた。1985 年に日米航空交渉が行われ、「暫定合意」が結ばれたことによって、それまでは米国側 3 社に対して日本側は日本航空（JAL）1 社のみと不均衡であった太平洋路線において、日本側 2 社の新規参入が可能となった。これは、「45・47 体制（並びに航空憲法）」見直しへと繋がるきっかけとなった。

1985 年、政府は、運輸政策審議会の諮問と中間答申を経て「45・47 体制」の廃止を閣議決定し、従来の産業保護政策から競争促進政策へと転換した。その後の 1986 年には、航空法に規定する路線免許制の需給調整規制は維持しつつ、一定の競争政策を図るための基準等を整備した。すなわち、国際線に複数社制を導入し、国内線につ

いても利用者の利便性向上を図るために1路線に複数社（ダブル・トリプルトラック）の運航を認める方針を打ち出して、そのための路線参入基準を公表した。

かかる路線の参入の緩和ののち、1990年代には、運賃制度の弾力化が図られ、航空会社の運賃設定の自由度が高まった。そのため、利用者の実質支払運賃の低下と同時に、航空会社にとっては競争激化時代へ移行した。国内路線の参入基準については数回にわたり緩和が続けられたのち、需給調整規則の廃止が宣言されて、航空事業が路線免許制から事業許可制に移行する改正航空法が2000年2月に施行された。このうち、政府は、羽田空港では1984年着工の東京湾沖合展開事業によって1997年に新C（現C）滑走路が完成する結果として、発着枠往復40便増が見込まれていたうちの6便分を新規の会社枠として、スカイマークと北海道国際航空（Air DO）の新規2社に振り分けた。そして、スカイマークとエア・ドゥは、1998年から、東京―福岡、東京―札幌でそれぞれ運航を開始した。この2社の参入は、旧法に基づく路線免許制の下で、34年ぶりの新規参入となった⁽²⁹⁾。

（3）日本の法的枠組みと規制緩和

日本の航空法と、航空法施行規則は、国際民間航空条約に基づいて制定されており、世界の民間航空のルールと矛盾しない形となっている。航空機の運航は国境を越え、国際的な性格を常に有しているためである。

2000年2月に、国内の需給調整条項の廃止や運賃の認可制から許可制への変更など抜本的な改革を含めた改正航空法が施行された。この改正航空法によって参入と運賃の両面において、完全に自由化が達成されたといえることができる⁽³⁰⁾。

また、日本に約100存在する空港については、成田と中部（セントレア）、伊丹空港を含む新関西国際空港について株式会社形態の採用がなされており、その他ほとんどが国・地方公共団体の管理となっている。成田と新関西国際空港の株式会社は政府保有であり、中部も政府・愛知県・名古屋市が49パーセントを保有している。なお、空港については、2013年7月に「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」が成立し、かかる民活空港運営法に基づき、今後、公共施設等運営権（国が所有権を維持したまま、運営権を民間に売却するコンセッション方式のPFI（Private Finance Initiative、民間資金を活用した社会資本整備事業）を通じた民間委託が進むことが予定されている⁽³¹⁾。

3. 各国航空管制

(1) 日本の航空管制

日本の航空管制の実施主体は、国土交通省航空局である。なお、防衛省は、陸・海・空の自衛隊が管理する飛行場の航空管制と、自衛隊・民間が隣接もしくは共用する飛行場の航空管制を、国土交通大臣から委任されている。その委任された業務の範囲は、飛行場における管制塔業務（飛行場管制業務またはタワー管制業務）と航空交通量の多い自衛隊飛行場の周辺空域のターミナルレーダー管制業務である。

航空管制交通業務は、シカゴ条約第11付属書（航空交通管制業務）及び第6付属書（航空機の運航）において、その内容が詳細に定められていることに特徴がある。航空交通管制業務を担当する、航空交通管制官については、第1付属書（航空従事者の免許）が、その資格を詳細に定めている。航空管制業務を行うためには、締約国の行う免許の取得が求められる。また、格付（飛行管制、進入管制、地域管制及びレーダー管制）に応じて資格要件が定められている。

日本の航空法は、航空管制についての規程を置いておらず、国土交通大臣が航空交通管制業務を一元的に行うこととなっており、その根拠規定は航空法96条である。すなわち、航空法96条は、その第1項において、航空交通の指示に関して「航空機は、航空交通管制区又は航空交通管制圏においては、国土交通大臣が安全かつ円滑な航空交通の確保を考慮して、離陸若しくは着陸の順序、時機若しくは方法又は飛行の方法について与える指示に従って航行しなければならない。」と定めている。

航空管制に関わる者の資格要件については、国土交通省設置法及び航空交通管制職員試験規則によって定められている。航空管制官は、全国一斉の試験合格者の中から国家公務員として採用され、その後全国転勤を含めて国家公務員として各地に勤務する。また、日本の航空管制官に必要な技能証明（航空管制官の免許）については、官署と資格区分の組み合わせで定まることとなっており、同じ業務を他の官署において実施する場合であっても、新たな訓練と、技能試験が必要とされている⁽³²⁾。

航空管制の民営化については、何度か議論に上っている⁽³³⁾。たとえば、成長戦略会議においては、航空路航空管制の民営化として、全国一体の航空管制会社にし、航空管制について航空会社が責任をもつこと（自身で提供するか、航空管制会社に委託するかは各空港会社の選択とする）といった提案を含む資料も見られた⁽³⁴⁾。

その際に検討されているのは、管制官の指示が道路交通警察と同様の性格を有するものであり、公権力の行使に関わるという点である。航空管制官の指示違反に関して

は、航空法による罰則がある。航空法の規定をみると、航空法第 154 条が「航空機乗組員が次の各号のいずれかに該当するときは、50 万円以下の罰金に処する。」と定め、そのうち 8 号において、「第 96 条第 1 項の規定（航空機は、航空交通管制区又は航空交通管制圏においては、国土交通大臣が安全かつ円滑な航空交通の確保を考慮して、離陸若しくは着陸の順序、時機若しくは方法又は飛行の方法について与える指示に従って航行しなければならない。）による指示に従わないで、航空機を運航したとき。」と定めている。

確かに、指示に従わない行為が罰則も受けうる管制の行為については、「公権力の行使」に当たると考えられる。しかし、管制組織を民営化して、そこにおいて働く者は公務員としての扱いとする等の検討も考えられる。しかし、その場合、国家による監督責任が消えないことを確認し、安全性の確保を図ることや、公務員としての身分保障等の慎重な調整が必要であろう。

慎重な検討が必要な理由の一つとして、現在、日本の飛行場周辺の航空管制については、航空局、自衛隊、在日米軍の三者が空域を設定しており、それぞれが実施しているため、日常的に三者の空域調整が必要となることも挙げられる。軍・民がそれぞれ航空管制を実施する国（アメリカ・フランス）においても同様に民間航空機の航空管制を国が実施していると分析されている。これに対して、軍・民の航空管制が一元化されている国においては、国が出資する法人等が航空管制を実施している（ドイツ・イギリス）⁽³⁵⁾。

（2）米国の航空規制緩和と航空管制

米国においては、1978 年に航空規制緩和法（Airline Deregulation Act of 1978）が成立した。1938 年から国内航空に対する規制は米国において約 40 年続いていたが、航空規制緩和法の成立によって、規制機関である CAB（Civil Aeronautics Board：民間航空委員会）の廃止もなされた⁽³⁶⁾。米国の規制緩和政策は、欧州の規制緩和を促したとされる⁽³⁷⁾。

米国の航空管制の実施主体は、運輸省連邦航空局（FAA：Federal Aviation Administration）であり、FAA はアメリカ全土の航空管制を実施している。航空管制官の給与水準は高く（Certified Professional Controller（CPC）は基本給にして最低 4 万 8 千ドルから 14 万ドルが支給されることに加え、さらに 20 パーセント程度の不規則勤務手当や追加の夜間勤務手当等が加算される）、航空管制官志願者は非常に多い⁽³⁸⁾。

米国の陸・海・空軍は管理する飛行場のタワー業務を委任されているほか、一部においては、ターミナルレーダー管制業務を委任され、実施している。

全米空域は、民・軍機関の協議によって、民間機と軍用機が共に飛行する空域を「管制区」として、軍専用の使用空域を「制限空域」として公示している（NASAの使用する制限空域も存在する）。

米国のFAAは、これまで何度か民営化の可能性の模索の指摘がなされてきた⁽³⁹⁾。もっとも、FAAの説明によれば、「広大な責任範囲」「最終的にこれだけの責任を負うことができるのは政府のみ」として、今後も民営化の予定はない⁽⁴⁰⁾。

（３）欧州全体の航空管制

欧州においては、39カ国が加盟しているユーロコントロール（欧州航空交通管制機構）が航空管制を実施する。ユーロコントロール（EUROCONTROL）は航空管制の一体化を汎ヨーロッパとして目指す機構であり、1960年に、当時の西ヨーロッパ六か国（イギリス、オランダ、フランス、西ドイツ、ルクセンブルク、ベルギー）の合意によって設立がなされた。

その後、実験センターの設置（1967年、フランス）、航空航法業務試験の開始（1969年、ルクセンブルク）、マーストリヒト上層空域管制センターによる高高度（19500フィート以上）航空管制業務の開始（1972年、オランダ）等を経て、1988年欧州民間航空協議会（ECAC、European Civil Aviation Conference）によって11か国が航空路管制を担当する共同機構が発足した⁽⁴¹⁾。

航空管制業務は、国ごとに設立されている航空管制機関によって行われるが、マーストリヒト上層空域管制センターは、加盟国が共同で運営している。ユーロコントロールは現在、EUの政策の下において、国境上空の円滑な飛行と加盟国全域における航法の安全と飛行・管制方式の改善等をめざして航空交通管制を一つの方向性をもって行っている。

（４）英国の民営化と航空管制

英国の航空関係の管理運営は行政改革によって、政府からCAA（Civil Aviation Authority：政策執行）と空港整備と管理運営を行うBAA（British Airports Authority：1965年にイギリス政府が全額出資した英国空港運営公団）、に分かれて行われていた⁽⁴²⁾。そして、1986年の空港法において、すべての空港を独立採算とすべきであると

いう方向が示されたことによって、国有空港であった7つの空港が民営化された。

英国において、民営化を行う最大の目的は、業務の効率化にあるとされ、コストの削減や投資の重点化を含めて効率化によって収益が改善され、空港の使用料金を低く維持できることとなるとされていた⁽⁴³⁾。

また、航空管制に関しては、以下の通りである。イギリスの航空に関する政府機関は、英国運輸省・英国航空局があり、民間機関としては NATS（航空管制業務サービス）がある。NATS は、1992 年、英国航空局に軍民の統合機関として発足したものであり、1996 年に英国航空局の 100% 株所有の航空管制業務サービス機関として英国航空局から分離した⁽⁴⁴⁾。

その後 2001 年に政府株式の売却によって初めて民営化された NATS は、政府と7つの航空会社との PPP（Public-Private Partnership）として設立され、政府が 49 パーセントの株を有する（その他は7つの航空会社の合同コンソーシアムで 42 パーセント、NATS の従業員が 5 パーセント、UK の空港管理会社 BAA が 4 パーセントである）。そして、さらなる（完全な）民営化に向けた株式売却も模索された。すなわち NATS の政府株式の放出は、2010 年の 5 月に政府によって提案されたが、2012 年の 7 月 10 に、今の段階での株式の売却は考えていないとの政府の発表がなされ当該提案は撤回された。

NATS は、現在 3 カ所のセンターにおいて、一定高度（高高度についてはヨーロッパ広域管制で実施）以下の航空路管制業務を提供している。また、10 カ所の大空港において、飛行場および出発進入管制業務を提供するほか⁽⁴⁵⁾、航空管制プロバイダーとして、英国、北太平洋地域、スペイン及びカタールにおける航空管制業務、および、アジア太平洋地域、米国などにおける航空交通分野でのコンサルティングサービスを提供している⁽⁴⁶⁾。

NATS という PPP（Public-Private Partnership）の形態に変化したことで給与水準が上がっており、管制官の待遇（給与）は非常に良い水準を保っている。また、特に英国籍に関係なく、EU 圏内にも限らず管制官を募集している。また、特に事故等が起こった際の第一義的責任は NATS に帰属するが、国家にも NATS という組織を構築した責任が残っているため、国家にも賠償請求がなされうとの指摘がなされている⁽⁴⁷⁾。

（5）ドイツにおける航空管制

第二次世界大戦後、ドイツ連邦共和国に航空管理権（航空高権）が戻されたのは

1955年のことであった。その前の1953年には、1992年まで航空管制業務を担当することとなった連邦航空管制庁が設置された。

ドイツにおける航空管制行政については、警察行政の一部と考えられており、航空警察の性格を有するとされてきた。当時の航空法29条の規程は航空監督権限を授権するドイツにおいては、連邦航空管制庁長官が航空管制権限を担い、航空管制業務は、権力的な行政権限の行使として連邦責任によって遂行されてきた。

航空管制庁は、航空交通誘導を含む航空交通の統制と管制相談、緊急業務等を含めた航空交通の安全のための機関であり、航空法29条が定める航空監督を実施する行政機関であり、その行政活動の性質として航空交通における危険防止のための公権力の行使を伴うものであった⁽⁴⁸⁾。

その後、今から約20年前の1992年に、航空管制業務を有限会社形式の団体に担当させるという改革がなされた。

かかる有限会社形式の団体への移行に関する法律改正には、当時のヴァイツゼッカー連邦大統領による署名拒否などの状況も存在した。その理由は、ドイツの憲法にあたる基本法に違反するというものであり、最終的には航空法と基本法(憲法)の改正がなされるという形で、当時の連邦交通相は、1992年に、航空管制企業のための委任のための命令によって、DFSドイツ航空管制有限会社(DFS Deutsches Flugsicherung GmbH)に対して航空管制事務の遂行を委任した。そして、DFS(ドイツ航空管制有限会社)は、1993年1月1日より、航空管制事務を遂行しはじめた。

有限会社が始まった当初、連邦航空管制庁で航空管制に従事していた4800名の公務員(官吏)等は、多くが連邦との官吏関係並びに雇用関係を辞めて航空管制有限会社に雇用され、それ以外の1200名が、航空法改正法7条の「連邦航空管制庁の官吏及び労働者の引き受けに関する法律」に基づいて、連邦航空局の官吏・雇員のまま、航空管制有限会社に派遣された。

かかる航空管制業務の私法上の有限会社への委譲は公共事務の民営化(Privatisierung von öffentlicher Aufgaben)の一形態としてなされ、ドイツの鉄道改革・郵便改革などがこの航空管制業務ののちに続くこととなった⁽⁴⁹⁾。

Ⅲ. まとめ—将来的な民営化からの転換の可能性も含めた検討の必要性

以上、歴史的経緯も含めて、民営化に関する検討とともに、航空管制の民営化に関する各国の概観を見てきた。

航空管制は、各国によって異なる特徴を有している。たとえば日本や米国は基本的に国が責任をもって取扱い、航空管制官は公務員として業務の遂行にあたっているが、その業務の在り方や人材のコントロールの方法は異なっている。これに対して、民間事業者も関わる組織を設立し、その組織に航空管制業務を任せる形態を採用しているのが英国やドイツである。事故が起きた場合の賠償責任の所在は究極的には国家も共に負う可能性があるというイギリス式を含め、どのような形態を採用することが、それぞれの国にとって適切かについては、多くの考え方がある⁽⁵⁰⁾。

また、航空管制民営化について、すべての国が追随することとなるかという点、そうではない。たとえば、最近の報道(2013年7月12日)においては、フランスにおいて、航空管制業務の一部を民営化することに反対する管制官がストライキを行い、主要な空港に於いて7月12日に発着する便の半分以上が欠航するなどの事態が発生した⁽⁵¹⁾。イギリス・ドイツにおいては給与水準が引き上げられているが、身分の安定性という観点から見れば、公務員であるほうが身分保障に厚い場合がある。効率化に焦点をあてる民営化の手法が採用された場合には、人員確保が確実に行われるかどうか不安を感じる状態となる可能性もある。

これまでにも検討したように、民営化にはメリットのみが存在するわけではなく、安全性の確保を含め、リスクが高まる可能性がある、といったデメリットも存在する。これまで行政が提供してきたサービスの中でも、市場にのみ任せていたのでは提供されることがなくなるサービス、もしくは提供はされても質が下がるサービスの提供については、最終的に何か問題が起こった際にその不利益を被るのは国民・住民であるという視点から考えても、行政がサービスの提供状況を監督する責任は重いものといえよう。

航空管制の民営化も検討の可能性はあると考えられるものの、航空管制という安全性の確保が非常に重要な業務については、どのように「サービス提供の質」を維持すべきなのかについて、慎重な検討が必要となろう。特に日本は羽田・成田・伊丹・関西国際空港といった非常に混雑する空港を多く抱えている(もともと、これら「混雑空港」のうち、空港の発着枠の配分規制が行われているのは、羽田空港のみである)。効率化だけが問題となる側面ではないため、行政には、安全性も含めた適切かつ確実なサービス提供がなされることに関して丁寧に監督する責任があると言わなければならない。

この点について以下の「民営化からの転換」の状況が参考になる。すなわち、民営

化が非常に広範囲にわたって実施されたイギリスにおいて、具体的には鉄道分野において、再国有化はされていないものの、政府の直接的ないし間接的な関与を取り戻し、政府の権限が回復したとの分析がなされている⁽⁵²⁾。

また、民営化の道をたどってきたドイツにおいても、政府の失敗への責任を取る必要がある場合があるとして、特に民営化されてきた一部のサービスにつき、再び国家ないし地方公共団体（地方自治体）の手に取り戻す再国营化（Re-Etatisierung）ないし最公営化（Re-Kommunalisierung）として頻繁に議論がされている⁽⁵³⁾。

民営化の導入がどのようになされたとしても、航空管制業務については、行政には、サービス提供がなされるのかについて監督し、また、適切なサービスの提供自体について保障する責任があると考えべきである⁽⁵⁴⁾。民営化からの「転換の可能性」も視野に入れて、最終的にどのような形態でサービス提供がなされるのかについては、今後も慎重に検討を進める必要がある。

本研究は JSPS 科研費『グローバル化の中の政策システムと公務員制度の研究』研究課題番号：25518013 の助成を受けたものである。

注

- (1) 現代社会においては、行政関与の正当性が常に問題となり、税金を使って（公金を投入して）行政活動を行う公益性があるのか、合理性があるのかという点から（行政の守備範囲論）、その必要性も検証する必要があるという。大橋洋一『行政法Ⅰ 現代行政過程論 [第2版]』（東京：有斐閣、2013年）、59頁。行政の補完性について「行政法の私法化」への理論的歯止めを有さない構造の一環として言及する文献として、橋本博之「公私協働と新しい行政法の課題～公共サービス改革法を中心に～」『自治体学研究』（神奈川県自治総合研究センター）93巻、2006年、43頁。
- (2) 規制緩和は執行の強化に繋がらう。構造改革等に起因する行政と民間部門との関わりの変化につき、事前規制から事後規制へと移行しており、行政機関には、民間部門の法的ルール遵守に関する確認・検査等の執行強化が求められるとの指摘について、塩野宏「規制緩和と行政法」『法治主義の諸相』（東京：有斐閣、2001年）、98頁。
- (3) 「規制緩和」（単純に緩和するだけではないとして、「規制改革」と呼ぶことも多い）は、行政システムの透明性を高め、説明責任を明確にすると同時に、（民間の活用、市場の開放などによって）効率性の向上をも意図し、一定の成果を挙げるものとして歓迎される場合がある。もともと、規制には需給調整のための経済的規制と安全、衛生その他のための社会的規制があり、特に社会的な規制にはそれぞれの存在理由があるのでその撤廃は不適切であるとの指摘につき、阿部泰隆『行政法の進路』（東京：中央大学出版部、2010年）、131頁。
- (4) 規制緩和等がもたらすダメージの一つとしては、リスク管理がおろそかになって起こる列車脱線事故や、競争秩序が適切に整えられないことから起こりうる市場の独占による特定の物品の価格上昇や、タクシー運賃の値上申請、さらにはマンションの耐震強度偽装事件なども考えられる。そのような際には、国民生活の安全を十分に確保するため、規制緩和等の見直しを適宜立法によって行う、改正されていた法律のさらなる改正を検討する等の対処が必要となる。長谷部恭男は、「国家は撤退したか一序言」3頁脚注（9）において、「市場メカニズムもそれを支える法秩序、つまり法規制なしでは成り立ちえない以上・・・、国家による強制力の行使をすべて排除した市場メカニズムなるものは現実にはありえない混乱した概念である」と指摘する。長谷部恭男「国家は撤退したか一序言」『ジュリスト』1356号（2008年）、3頁。
- (5) Ulrich Beck, *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986). (邦訳として、ウルリヒ・ベック（東廉＝伊藤訳）『危険社会—新しい近代への道』（東京：法政大学出版局、1998年）が存在する。）1986年は、チェルノブイリ原子力発電所の事故が起きた年であった。現代がリスク社会であること並びにUlrich Beckが提唱した「リスク社会」論を紹介する文献として、高橋滋「リスク社会下の環境行政」『ジュリスト』1356号（2008年）、90頁；森英樹「戦う安全国家」と個人の尊厳」『ジュリスト』1356号（2008年）、57頁。
- (6) 北島周作「公的活動の担い手の多元化と「公的規範」」『法律時報』（日本評論社）85巻5号、2013年、23頁。また、山本隆司「日本における公私協働」藤田先生退職記念『行政法の思考様式』（東京：青林書院、2008年）、193頁以下。
- (7) 民営化といっても、行政の行為のうち、公権力の行使にあたる部分の民営化がなされるのかについては、議論はあるものの、未だ実行に移された前例はない。たしかに、市場化テスト法案の検討のなかでは、従来国または公共団体が行ってきたどのような内容の任務であっても市場化が可能であるとの言及もなされ、特に、平成16（2004）年の道路交通法改正による、いわゆる駐車違反の

取締り事務（放置車両の確認及び標章の取付けに関する事務）の民間委託の導入がなされたことが注目されたが、行政法学の観点からは、かかる駐車違反取締りの事務は、非権力行為と分類されている。宇賀克也「道路交通法の改正」『自治研究』（第一法規）80巻10号、2004年、120頁。この点については、公権力の行使に当たる一連の過程を分割し、大量的部分の事務を民間開放する試みとの分析もなされている。確井光明『公共契約法精義』（東京：信山社、2005年）288頁。また参照、人見剛「公権力・公益の担い手の拡散に関する一考察」『公法研究』（有斐閣）70巻、2008年、174頁。

- (8)原田大樹「民営化と再規制」『法律時報』（日本評論社）80巻10号、2008年、54頁、山本隆司「民営化または法人化の功罪（上）」『ジュリスト』1356号（2008年）、27頁。
- (9)実質的民営化とも指摘される。
- (10)民間部門への業務転換として、公務の量的民間化と指摘されることもある。西谷剛・晴山一穂・行方久生編『公務の民間化と公務労働』（東京：大月書店、2004年）、49頁。その内容は、公務の民間業者への委託（指定管理者制度の活用等）や、諸部門の独立行政法人化等による。2014年現在、自治体において、福祉行政の分野—保育や学校給食を初めとして、病院や水道、公共物（公共用ヘリポート等）の管理委託等、多くの分野で進展している。同上・西谷は、公務の民間化を市場化と分析する。西谷『公務の民間化と公務労働』50頁。民営化とは異なるが、公務の量的民間化と対比する形で、公務員の賃金・労務管理・人事管理等に民間の手法を取り入れることは、公務の民間化の一類型として分析される。このような業務の改革が公務の質的民間化と指摘されることもある。公務員の賃金・人事管理に能力・成果主義を一部採用することは、たとえば公務員の幹部人事に関係して、人事院白書（平成24年版等）においても指摘される。公務の質的民間化として、フレックスタイム制の導入や、短時間勤務、裁量労働制の導入等が考慮されている。
- (11)その他、水道事業の第三者委託、医療サービスの提供等。原田「民営化と再規制」55頁。
- (12)市場化テスト導入の背景につき、榎原秀訓「市場化テスト法案と行政の変容」『法と民主主義』（日本民主法律家協会）、406号、2006年、32頁。
- (13)規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ（平成16年8月3日）」13頁、また、同会議「第一次答申」「第二次答申」「第三次答申」等。
- (14)内閣府総合規制改革会議平成14年11月11日「規制改革の推進に関する第1次答申—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」（<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/>）（2014年10月30日最終閲覧）。
- (15)内閣府総合規制改革会議平成15年11月11日「規制改革の推進に関する第3次答申—活力ある日本の創造に向けて—」（<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/>）（2014年10月30日最終閲覧）。
- (16)橋本博之「行政法学から見た「市場化テスト」」『ESP』（経済企画協会）483巻、2005年、42頁。
- (17)内閣府公共サービス改革（市場化テスト）趣旨・目的については、以下を参照のこと（<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kaisetsu/kaisetsu.html#a>）（2014年10月30日最終閲覧）。
- (18)市場化テスト法は、民営化した方がよいのか、「官」がその分野について事業を行った方がよいのかということと比較して検討するための一つの方策であって、何でも民営化する方向で検討するものではない、との指摘があった（八代尚宏教授による発言、西尾隆教授主催『リスクと公務員一空と地上の安全とその担い手—』科研費フォーラム、2014年11月29日（国際基督教大学）質疑応答より〔当該フォーラムにおける議論の状況ならびに検討内容については、後日公表予定である〕）。

市場化テスト法第三条に定められる基本理念から、あくまで「国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスの実現」が目指されているのであり、民間が担うことができるものは民間にゆだねるという第一条の文言については、公共サービス改革の一観点に過ぎないものであるとの指摘につき、人見剛「市場化テスト法案分析 行政法学の観点からの検証一」『月刊自治研』(自治労出版センター) 48巻、2006年、31頁。

- (19)最大判平成17年1月26日判時1885号3頁。
- (20)戸部真澄「協働による環境リスクの法的制御(上)」『自治研究』(第一法規)83巻3号、2007年、92-93頁。
- (21)英国NATSの管制官の給与は非常に高く、ドイツも同様である。また、米国も国家公務員として、最高級の待遇を保証されているとのことであった。給与水準を高く保つことで、質の確保を図る事例等から学ぶこともあると考える。
- (22)財政危機克服を目的として、「公権力の行使」の「民化」の拡大の可能性に警鐘を鳴らし、安易な「民化」は許されないとするものに、白藤博之「特集にあたって 公行政・公務の「民化」はどこまで進むのか?」『法と民主主義』(日本民主法律家協会)406号、2006年、2-5頁。民間が担うことの意味を慎重に問うものとして榊原「市場化テスト法案と行政の変容」、36頁。「公共サービス改革法は、国民・住民に対する公正性・透明性を確保し、公共サービスの提供主体からの説明責任を果たすための新しい手続と解釈してこそ、成果を上げ得る」との指摘につき、橋本博之「公私協働と新しい行政法の課題～公共サービス改革法を中心に～」、45頁。さらに、「公権力の行使」に慣れない民間事業者が国民の権利を不当に侵害する可能性もあるため、市場化テスト法において「公権力の行使」を私人に委ねることはできない、すなわち、適切な公私協働のために国家の関与を「必要十分」でなければならないため、「公権力の行使」の委任行政は含まれないと捉えるべきであるとの指摘につき、戸部真澄「公の支配」領域の再考「市場化テスト」はどこまで可能か一」『月刊自治研』(自治労出版センター)49巻、2007年、38-45頁。
- (23)管制業務は、航空路管制業務と空港管制業務に分けられる。管制業務というときには、その両方を指すことが通常である。本稿においても両方を指している。
- (24)ライト兄弟が人類初の飛行を成功させたのは1905年である。
- (25)国際民間航空機関(ICAO)につき、藤田勝利編『新航空法講義』(東京:信山社、2007年)、79頁。
- (26)海洋国家の日本が分担するFIRは洋上に広範囲に広がっており、福岡(FUKUOKA)FIRと呼ばれ、太平洋側の東と南は、米国のオークランド航空路管制センターが責任を持つオークランドFIR、北はアンカレッジFIRとロシアのペトロパブロフスク・カムチャッキーFIR、ユウジノサハリンスクFIRに接している。もっとも、航空市場の規模という点においては、日本の旅客国内線定期運送の旅客キロ数は736億6000万人、米国のそれは7569億3000万人ということで日米間には10倍の差がある。
- (27)東京大学航空イノベーション研究会・鈴木真二・岡野まさ子編『現代航空論 技術から産業・政策まで』(東京:東京大学出版会、2012年)、126頁。
- (28)東京大学航空イノベーション研究会・鈴木真二・岡野まさ子編『現代航空論 技術から産業・政策まで』、67-69頁。
- (29)藤原淳一郎・矢島正之・財団法人政策科学研究所企画監修『市場自由化と公益事業』(東京:白桃書房、2007年)、174-185頁。

- (30) 米国に 22 年遅れて自由化が実施された。米国は、1978 年の航空規制緩和法によって、それまで 40 年続いていた国内航空の規制緩和を行い、その後新規参入の乱立等の経緯を既に経ていた。塩見栄治『米国航空政策の研究』（東京：文眞堂、2006 年）、389 頁。
- (31) 仙台空港がコンセッション方式によって運営される予定である。野村宗訓・中原太・阿部純哉・高橋芳夫『航空競争と空港民営化—アビエーション・ビジネスの最前線』（兵庫：関西学院大学産業研究所、2014 年）、9-10 頁。
- (32) 藤田編『新航空法講義』124 頁。また、航空管制官の免許については、重田雅史国土交通省航空局次長講演資料『我が国の航空管制について』7 頁、「航空管制官に必要な能力及び技能証明について」。西尾隆教授主催『リスクと公務員—空と地上の安全とその担い手—』科研費フォーラム、2014 年 11 月 29 日（国際基督教大学）資料。
- (33) 橋本内閣の際の行政改革会議の際、省庁再編の検討とエージェンシー、民営化といった検討が行われ、管制部門も検討材料の一つとしてエージェンシー化や民営化の検討がなされたという。これに対して「航空局としては、・・・業務の内容もはっきりしない、担当者の身分もはっきりしないエージェンシー化とか民営化には反対の立場です。管制という業務は、公的権力の行使という要素が非常に強いわけですし、さらに、国が一元的に責任を持つべきものではないかということで反論している・・・」との記述がある。また、航空管制について、機器整備等は民間委託をはじめ、安全確保の機能を国の業務にするとの提案（橋本総理（当時））があったとの指摘がある。田崎武「これからの航空管制」公益社団法人 日本航空機操縦士協会 1997 年 10 月 25 日第 19 回 ATS シンポジウム講演録 1-9 頁
- (34) 国土交通省成長戦略会議第二回（2009 年 11 月 16 日開催、http://www.mlit.go.jp/policy/kanbo01_hy_000618.html）における、中条潮（慶應義塾大学商学部教授）委員による資料（参考）。（<http://www.mlit.go.jp/common/000052242.pdf>）（2014 年 11 月 30 日最終閲覧）。
- (35) 平成 18 年 3 月国土交通省航空局「空港整備」関係資料（平成 18 年 3 月 22 日国土交通省資料 2-4）。（http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/dai5/siryou2_4_1.pdf）（2013 年 11 月 30 日最終閲覧）。
- (36) 経済的規制緩和というよりも経済的規制の撤廃であるとの指摘がみられる。高橋望『米国航空規制緩和をめぐる諸議論の展開』（東京：白桃書房、1999 年）、1 頁。
- (37) 戸崎肇「米国における航空規制緩和の史的展開とその教訓」『生活経済政策』（生活経済政策研究所）、417 号、1997 年、7 頁。また、規制緩和と安全性について、バリュージェット社が市場の機能を最大限重要視するミルトン・フリードマンの主張に反するような結果、すなわち、コスト削減を重要視する中で安全対策を怠り、事故を多発した（1998 年）との報告がなされている。同上 7-8 頁。
- (38) Ruth E. Marlin, *Understanding Air Traffic Control Financing* (Washington D.C., National Air Traffic Controllers Association, 2005), 8. See also, page 18 of presentation document by Terry L. Craft, 'Overview of FAA Air Traffic Control Facilities and Operations', August 28, 2014 at Federal Aviation Administration Office. (2014年8月28日FAAヒアリング資料)。
- (39) David Duncan, *Privatization of the Air Traffic Control System-Its Rationale, Implementation and Implications*, 54 J. Air L. & Com. 705, 1988. これに対して、諸外国は財政的理由から民営化を模索するが、米国において航空管制業務は黒字であり、民営化の必要は全くないとの指摘があった。同上、2014 年 8 月 28 日 FAA ヒアリングと質疑に対する応答より (Terry L. Craft, 'Overview of FAA Air Traffic Control Facilities and Operations', August 28, 2014 at Federal Aviation Administration Office)。なお、

- これに比して、我が国の航空管制業務については、黒字ではないとの指摘があった。重田雅史国土交通省航空局長講演資料『我が国の航空管制について』12頁、「歳入と歳出の構造」によれば、たとえば平成26年度においては、航行援助施設利用料の収入1310億円に比して、物件費920億円、人件費520億円（合計1490億円）がかかっている（平成25年度以前の過去3年分についても毎年、数十億円から数百十億円程度の赤字であった）。西尾隆教授主催『リスクと公務員一空と地上の安全とその担い手―』科研費フォーラム、2014年11月29日（国際基督教大学）資料より。
- (40) 2014年8月28日FAAヒアリングの際の質疑に関する応答。同上、ヒアリング資料（Terry L. Craft, 'Overview of FAA Air Traffic Control Facilities and Operations', August 28, 2014 at Federal Aviation Administration Office.）より。
- (41) 2011年12月時点の加盟国は39カ国となっている。
- (42) なお、BAAはBAA Limitedを経て、現在、Heathrow Airport Holdings Limitedとなっている。
- (43) 石井伸一「空港及び航空路整備制度を考える～わが国と米・英制度との比較検討、空港の商業化、民営化は万能か?」『航政研シリーズ』（航空政策研究会）、402号、2001年、1-27頁。
- (44) 国公労新聞第970号97年11月1日付海外調査団「行革」見聞録⑩にNATSの調査記録が掲載されており、民営化の悪影響として、「イギリスの管制官は、民営化による効率性の追求により、要員の削減、労働強化、雇用の不安定化が際限なく持ち込まれるとの危惧を持っています。」との報告が掲載された。
- (45) 各空港にNATSと契約しなければならないという義務は存在しない。
- (46) コンサルティング等の多角的な業務の事例としては、たとえば、次のニュースが参考になる。2013年2月5日の三菱総合研究所MRIニュースによれば、株式会社三菱総合研究所は、2013年2月4日、英国NATS社（本社：英国、CEO Richard Deakin）と航空交通システム事業における将来的なパートナーシップに関する覚書を締結したとのことである。三菱総合研究所プレスリリース（2014年10月30日最終閲覧）。
- (47) 2013年12月2日NATSヒアリング調査資料より。（Interview at Head Office. NATS 4000 Parkway Whiteley Fareham Hants PO15, December 2nd, 2013.）
- (48) Vgl. Luftverkehrsgesetz vom 1.8.1922 (RGBl. I S. 681), und Gesetz über die Befugnisse der Luftfahrtbehörden bei Ausübung der Luftaufsicht vom 1. Feb. 1939, (RGBl. I S. 131). また、米丸恒治『私人による行政』（東京：日本評論社、1999年）、151-152頁。
- (49) かかる航空管制の「私法形式化」が、東西ドイツ統一の負担を背負いつつ、EC統合の道の中を模索するドイツの民営化の突破口という意味を有していたとの指摘がある。米丸『私人による行政』、61頁。
- (50) 中条潮・伊藤規子「航空下部（空港・管制）市場化の流れ―イギリス、オーストラリア、ニュージーランドを中心に―」『運輸政策研究』（運輸政策研究所）1巻1号、1998年、25頁においては、公的部門の市場化は、政府の集権的役割を小さくし、個々の消費者等の意思決定を基盤とするシステムに改革するための「構造改革の重要な柱の一つ」であるために必要であるとされる。もっとも、リスク社会の中で行政が消費者等を守る役割についても考えた場合、構造改革がどの程度まで必要なのかについては、議論の分かれるところであろう。
- (51) かかるストライキは、EUの執行機関に当たる欧州委員会によって、域内の航空管制業務の一部の民営化が加盟国に提案されたことを受けたものであった。「フランスで管制官と鉄道員がスト、

交通網に大きな混乱」2013年06月13日発信地：パリ/フランス AFP ニュース (c)AFP/Angus MacKinnon. また、イタリアにおいても航空管制関係業務を行うイタリア航空管制公団 (ENAV、Ente Nazionale di Assistenza al Volo) の民営化 (株式の49パーセントを政府が売却) 計画が、ボステ・イタリアーネ (郵政公社) 上場計画とともになされていたが、景気後退で見直された。「イタリアの民営化計画、恩恵を熟慮する首相」2014年8月26日付 Financial Times 紙。

- (52) 高松淳也「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』(日本行政学会)、42号、2007年、125頁。なお、イギリスにおける鉄道事業のかかる政府の関与の取戻しについて「再国有化」の一形態として整理する文献として、周蒨「イギリスにおける民営化及び規制改革：鉄道事業を中心に」『一橋法学』(一橋大学)、10巻3号、2011年、251-283頁。
- (53) ヤン・ツィコー (人見 剛訳) 「再公営化—地方自治体サービスの民営化からの転換?—ドイツにおける議論状況について—」『立教法務研究』(立教大学)、7号、1014年、43頁。
- (54) 行政には、公共サービスの質を確保しつつ、公共サービスを提供する責務があると考えられる。この公共サービスの質の担保につき、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律 (平成十八年六月二日法律第五十一号) [市場化テスト法] は、その第4条において、「・・・国の行政機関等の関与その他の規制を必要最小限のものとすることにより民間事業者の創意と工夫がその実施する公共サービスに適切に反映されるよう措置するとともに、当該公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するために必要かつ適切な監督を行わなければならない。」と規定する (下線は筆者)。この「必要最小限」の関与については、適切な質が保障されるべき公共サービスの提供に関して不十分であり、「必要十分」な関与が必要なのではないかとの指摘がある。人見剛「市場化テスト法案分析 行政法学の観点からの検証—」『月刊自治研』(自治労出版センター) 48巻、2006年、31-32頁。また、行政の保障責任 (Gewährleistungsverantwortung) に関する包括的かつ詳細な研究としては、板垣勝彦『保障行政の法理論』(東京：弘文堂、2013年)、1-575頁を参照のこと。

**Issues in Privatization:
Focusing on the Comparison of Legal Systems
on Ways of Air Traffic Control System**

<Summary>

Mayu Terada

Privatization generally means the transfer of ownership or business from the governmental organization to the private company. Recently, our society is called as a ‘Risk Society’. In this risk holding modern society, whether the government or public sector should undertake various business holds many problems. Should privatization be carried out completely in some fields? In other words, what kind of business should the government or public sector actually undertake? Would partial privatization —usually outsourcing part of the business of the government— work? What kind of responsibility should it be if the government would partly outsource its business? The way of privatization and its application trigger many fundamental questions and issues.

This paper takes up air traffic control system among many fields where privatization becomes an issue. After looking at several countries’ air traffic control systems from a viewpoint of legal system (mainly Japan, the U.S., the U.K. and Germany), it considers the nature of the system and ways of preferable controlling of the air.

Air-traffic control system varies depending on the country. For example, Japan and the U.S. are keeping the governmental control of the air with full responsibility to attached to the government and air traffic controllers are in charge of business as government officials. On the other hand, the U.K and Germany have adopted the system of outsourcing the business to organizations which could be owned by the private sector and the organization is in charge of air traffic control.

It is difficult to say what kind of form is appropriate to a country, because each country has its own view and its way of thinking towards risk that the government should cover. There are many views including the clarification of where responsibility lies. It is an active issue what sector should receive liability claim and how to pay compensation when an accident occurs.

In this paper, as stated above, basic legal structure of air traffic control system of Japan, the U.S., the U.K. and Germany is compared from a perspective of ways of looking at the public service-what kind of business should be carried out by the government as a service by the public- in addition to a look at difference in the way of thinking about civil service system and the air traffic control system's past, present and future perspective is examined.