

航空自由化と政策アイデア

——ECにおける「規制緩和なき自由化」アイデアの受容過程——

河越真帆

はじめに——問題の所在——

一 先行研究の検討と本研究での分析枠組み

(一) 先行研究の検討

(二) 制度的要因とアクターの配置

(三) 分析枠組み——規制緩和アイデアと自由化アイデア

二 事例研究——パッケージIの政策決定過程（一九七八—一九八七年）——

(一) 自由化アイデアおよび規制緩和アイデアの移転（一九七八—一九八一年）

(二) 自由化アイデアと規制緩和アイデアの峻別（一九八二—一九八四年）

(三) 「規制緩和なき自由化」アイデアの受容（一九八五—一九八七年）

おわりに

はじめに——問題の所在——

一九七〇年代に米国で始まった航空自由化政策は国際的に広まり、やがて日本を含むアジアや欧州にも影響を及ぼした。一九七八年に成立した米国での航空規制緩和法⁽¹⁾に対して先進国がこぞって対応策を打ち出していることを鑑みれば、国際航空の事例は新自由主義的政策拡散を明示する一例と言える。政策拡散とは、先行国家の採択した政策が他国に類似した政策を拡散するとみなす研究だが、後発国が一樣に類似政策を採択しない点や、採択された政策内容に国家ごとの差異がある点などは未だ説明されていない。

政策拡散の積み残した問題をめぐっては、世界でなぜ類似した政策が採用されるのかを公共政策研究の分野で説明しようとした政策移転 (Policy Transfer)⁽²⁾の研究において進展がある。米国に次いで航空自由化を地域単位で達成した欧州の経験は、複数の国家に政策が移転した形態をとるため、地域単位での政策移転のメカニズム解明の事例として非常に示唆に富むものである。米国の航空規制緩和法が規制の削減・撤廃に重点を置いたのに対し、欧州では航空市場に市場原理を導入させるための制度構築が必要であった。EC (European Communities——欧州共同体) においては、航空に関する新制度設計は一九八七年にEC加盟国間で合意に至った航空パッケージを契機とする。同パッケージの成立は、米国での航空規制緩和法に遅れること九年の画期的な出来事であった。これは米国の自由化政策が欧州に移転したとみなすべきだろうか。

一九七〇年代後半から米国で行われた規制緩和 (deregulation) 導入の政治過程そのものは、自由主義のアイデアが既得権益を席巻した事例だとして注目され、従来の利益や権力では説明できない認識論的なアプローチの可能性を強く示唆した⁽³⁾。本稿では、米国の航空規制緩和法の成立がやがて欧州の航空政策へ影響を及ぼしたことを踏まえ、一九七〇年代終わりから八〇年代にかけての航空パッケージの政策決定過程をアイデア⁽⁴⁾の観点

から明らかにする。

本研究の対象となる時期は、米国の規制緩和法成立後初めてのECの目指すべき見解表明となった、コミッション⁽⁵⁾による第一次モランダム（一九七九年）の発表から、航空規制に関する指令・規則の集合体であるパッケージIの成立（一九八七年）までとする。また、本論文での構成は以下、先行研究と本研究での分析枠組みに言及した後、ECにおけるパッケージIの形成過程（一九七八—一九八七年）を分析する。最後に、本事例での含意を検討して本稿を締めくくりたい。

一 先行研究の検討と本研究での分析枠組み

（一） 先行研究の検討

欧州経済政策の事例研究で名高い比較政治学者のホール（P. Hall）によれば、公共政策学・政策過程論の観点から航空政策を含む公共政策の転換はアイデア、利益、制度の三要因による説明が可能である⁽⁶⁾。

第一に、利益の観点からEC航空政策を扱ったものに、シュミット（S. K. Schmidt）の研究がある⁽⁷⁾。コミッションの議題設定権限を強調し、その戦略的役割の考察を行った彼女によれば、航空自由化は閣僚理事会（Council of Ministers）に「不採決」という「最悪の事態を免れる戦略（lesser evil strategy）」の選択をもたらした事例である。シュミットは、コミッションがEC加盟各国の航空会社へのカルテル禁止などの手段を通じ航空会社との連繋を深め、理事会にパッケージ合意への圧力をかけた結果、パッケージIの合意が可能となったと結論づけている⁽⁸⁾。これは、EC各加盟国の担当大臣から構成される閣僚理事会内では「不採決よりはまし」という消極的な理由が広まることによって航空に関する合意がなされたという解釈である。しかしながら、当時閣僚

理事会において、全会一致の決定方式の制約下で航空自由化適用の是非をめぐって非決定⁽⁹⁾が続いていた状況が一変し、加盟国の態度にどのような変化が現れ航空自由化合意形成と繋がったのか、その政策転換過程の詳細は明示されていない。

次に制度に関して言えば、「単一市場ガバナンス」の一形態⁽¹⁰⁾として航空を観察する研究、また「超国家ガバナンス」出現⁽¹¹⁾の一例として考える研究が存在する。先行研究で見られる新制度論を援用するガバナンスを用いる研究アプローチ⁽¹²⁾では、制度が形成される状況説明にはなっても、なぜ既得権益保護のため自由化に反対するアクターを説得することが可能となったのか、政策転換のダイナミズムを十分に説明できているとは言い難い。

これらの先行研究のうち、利益や制度の観点からでは全会一致という制度的制約の下での大逆転とも言える航空自由化導入の経緯を説明できないことになる。そこで、本研究では第三の視点であるアイディアに着目する。残された最後の視点であるアイディアの政治を用いた先行研究として、マクナマラ (K. McNamara) による欧州での新自由主義的政策移転の事例研究⁽¹³⁾などが挙げられるが、ネオ・リベラルなアイディアの移転という点で極めて具体的な題材となりうる欧州航空政策の事例分析は未だ存在しない。そこで、本研究では一試論としてアイディアの分析手法に則り、ECの航空政策の事例を検証したい。

(二) 制度的要因とアクターの配置

アイディアに着目するとはいえ、アイディアのみが単体で政策転換をもたらすのではないので、アイディアが浸透する場とアイディアを共有するアクターの特定が必要となる。特に、EC/EUは度重なる条約改正による制度変化を迎えており、制度的要因は決して軽視できない。そこで、本研究の対象時期の制度的要因を整理し、制度の特徴とアクターの配置に言及しておきたい。本節では以下いくつかの留意点を列挙する。

第一の留意点とは、ECの政策決定のメカニズムである。航空政策の政策決定過程で中心となるアクターは、議題設定を行うコミッションと、各加盟国の代表から構成される閣僚理事会、欧州市民を代表する欧州議会(European Parliament: EP)⁽¹⁴⁾である。法案の討議を含む政策形成は閣僚理事会と欧州議会が担うが、決定された立法措置を施行するのはコミッションと加盟国である。この施行の監視とコントロールに携わる役割は欧州司法裁判所(European Court of Justice: ECJ)とコミッションが担う。その他、ローマ条約上の諮問機関として経済社会評議会、地域委員会がある。この中でもコミッションはEC全体の利益を考慮する超国家的機関であるが、閣僚理事会は各国の選好を優先する政府間主義的機関であり、両者はしばしば意見が衝突する。本研究では、このコミッションと閣僚理事会の間の交渉過程を中心に辿ってみたい。

第二の留意点とは、本稿の扱う分析対象時期では閣僚理事会での決定方式は全会一致であったという制度的制約である。一九八七年七月一日の欧州單一議定書(Single European Act: SEA)の発効により特定多数決が導入される以前の六月末に、全会一致が必要であった閣僚理事会においてパッケージIの合意が形成された経緯を理解する必要がある。

第三の留意点は、米国規制緩和法が成立した頃の一九七〇年代の欧州航空政策の背景である。当時の特色は以下の二点に要約される。一つはECの航空政策は競争政策の適用除外となっていたこと、またもう一つは、米国の航空規制緩和法成立以前には規制制度改革が進まなかったことである。米国内で航空規制緩和法が成立したこの時期に米国の巨大な国内市場が成熟段階にあり競争の基盤ができていたことと、欧州の状況はまさに対照的である。よって、米国流の国内航空政策を国際航空市場に導入しようという試みは、欧州各国の非常な抵抗を呼んだ。欧州では法的にはEC発足時の一九五七年のローマ条約で運輸はECの共通政策の中に含まれてはいたものの、現実面では共通運輸政策そのものが同条約発効後二〇年以上を経ても進展を見なかったことがその主な原因

である。その上、EC 法規の上ではローマ条約第八四条第二項にあるように、航空は運輸の中でも海運と並んで一般規定の適用除外である。つまり、そもそも EC の航空市場には競争原理が持ち込まれていない状況にあったのである。

(三) 分析枠組み——規制緩和とアイデアと自由化アイデア

地域単位でのアイデアの受容をめぐつては、アイデアの「ローカル化 (localization)」を提唱したアチャリア (A. Acharya) に代表されるように、アイデアの包括的受容が拒絶かという二者択一の問題ではないことが指摘されている。アイデアの伝播をめぐつて解明されるべき点は、「どのように (how)」アイデアが広まったかという単純な問題だけで済むのではない。それはアチャリアが言及するように「どのような (which)」誰の (whose) アイデアかという諸点の解明が必要である¹⁷⁾。

「どのような」アイデアかという点を言及するには、米国と欧州の事情の違いに注意が必要である。たしかに、米国における航空規制緩和法の導入が世界的な航空自由化の始まりであった。米国の航空輸送産業においては、航空自由化の目的が航空規制緩和法の適用を通じて遂行されたことを踏まえれば、自由化と規制緩和の両者が同一視された。他方、欧州において両者は厳然と違うものであると理解された。航空政策に限らず、EC の公共政策は競争促進という目的のために規制強化が図られてきたのであり、換言すれば米国の規制緩和とは全く異なり、自由化実現のためには「再規制 (re-regulation)」が行われたのである¹⁸⁾。そこで、欧州では規制緩和と自由化が必ずしも一致しないことになる¹⁹⁾。

本研究では、混同されがちな規制緩和と自由化のアイデアを区別することによって、政策転換でのアイデアの特定と分析を行う。まず、航空政策における規制緩和 (deregulation) は、既存の制度を破壊する意味合い

の強いものである。規制緩和の定義は数多く存在するが、『航空産業の規制緩和 (Deregulation of the Airline Industry)』という著作で持論を展開したブラウン (A. E. Brown) によれば、民間航空の規制緩和とは、「規制主体の終焉と介入への非規制形態の適用の両方」⁽²⁰⁾を指すのである。原語の“deregulation”の語義は、その変化の度合いにおいては邦訳の「緩和」などという生易しいものではないのであり、既存の制度への破壊力を有する。実際、米国の国内航空規制緩和の成立に端を発した一連の経済政策の変化は、欧州から見れば規制主体 (民間航空委員会——Civil Aeronautics Board: CAB)⁽²¹⁾の終焉をまっしぐら意味しており、また同時に航空市場介入への形態が変更となることを指し、制度改革ではなく制度廃止ほどのインパクトを持つものであった。

一方、自由化 (liberalization) とは市場に競争を導入し促進するといふもので、規制緩和とは区別が可能である。欧州からすれば、米国の規制主体であったCABの廃止に見られるような規制主体 (ECの場合は各加盟国国家) の権限の劇的な変化を招くわけにはいかなかったため、自由化は可能であったが規制緩和に対しては抵抗が大きかった。

本研究では、欧州流の自由化アイデアの咀嚼として規制緩和と自由化の各アイデアの区別を行い、「規制緩和なき自由化」アイデアという、米国の自由化と規制緩和が一体化したアイデアから見れば矛盾したアイデアで合意に至る政策過程を分析したい。

次に「誰の」アイデアかという点を先取りしておく。本研究ではコミッションの運輸・競争担当の各委員が表明し、公式文書にも載せたアイデアであるとする。閣僚理事会をはじめとするEC各機関、利益団体などの交渉時に、コミッションは規制緩和を切り離れた自由化アイデアを提唱したのである。ECの諸機関の中でも、コミッションと各加盟国から構成される閣僚理事会の両者の間でのアイデアの受容過程を次章で考察する。

二 事例研究——パッケージの政策決定過程（一九七八—一九八七年）——

（一）自由化アイデアおよび規制緩和アイデアの移転（一九七八—一九八一年）

米国で航空規制緩和法が成立したことを受けての欧州側の反応は、翌年一九七九年にコミッションが発表した第一次メモランダム⁽²³⁾に窺うことができる。これは航空市場改善についての初めての公式な見解であり、その内容は EC による長期・中期・短期にわたる目的の定義、市場の構造改革のための指標（measures）の提示、航空サービスへの容易なアクセス促進の三点が柱であった。メモランダムそのものは法的拘束力を持つ公式の提案ではないが、コミッションは世界的規模で生じている民間航空を取り巻く変化の中で EC の航空を再検討すべきであるという判断を提示したのである。

メモランダムには、「加盟国に登録している航空会社は、輸送量や収益分配の協定に関するいかなる国家からの強制より自由でなければならない⁽²⁴⁾」と書かれ、欧州の航空会社が国家から自立を図り、航空自由化を目指すことが望ましいと謳っている。

一九七九年六月一日にコミッションでは運輸総局局長のルゴイ（R. Le Goff）と競争総局局長のシュリーダー（W. Schieder）が会を開き、メモランダムの概要を発表した。コミッションにとって、世界的規模で生じている民間航空を取り巻く変化の中に EC の航空を適応させるためのイニシアティブをとる時期が熟している⁽²⁵⁾という判断を示したのである。

メモランダムは発表後、欧州議会、理事会、経済社会評議会に提出された。欧州議会からはメモランダムに対する意見書が返送され、コミッションの働きを評価した内容であった。経済社会評議会からは翌年一九八〇年七月に意見書が出されている。ただ、肝心の閣僚理事会からは正式に受理したという知らせが一九七九年二月六

日に届いたのみで、これ以外の反応はなかった。

一九八〇年の欧州議会内では、自由化を採択する是非をめぐって議論が続いた。この頃、米国では同一視されていた自由化と規制緩和に関して初めて区別が試みられたのは、一〇月二〇日に開催された欧州議会内の運輸委員会でのことである。西ドイツのホフマン (K.-H. Hoffmann) 議員により提出された航空自由化関連報告書に対して、運輸委員会では、自由化に対しては米国の規制緩和政策ではなく、欧州としては慎重に対処すべきという意見が相次いだ。⁽²⁶⁾ 運輸委員会の中では、自由化を拙速に決定すべきではないとしつつも、閣僚理事会で議論すべき共通運輸政策そのものに何の進展も見られないことに批判が続出した。

批判された閣僚理事会では、運輸を伝統的に重視するオランダ (一九八一年前半議長国) の運輸大臣の提案に基づき一九八一年二月一六日にハーグで非公式の会合が開かれたが、成果はなく終わった。

一方、コミッションは七月に入ると、長年の蓄積による研究の成果として、航空分野にも競争規則 (特にローマ条約八五、八六、九〇条)⁽²⁷⁾ を適用する規則の草案を理事会に提出した。また同時に、コミッションは加盟国政府と各航空会社宛てて書簡を送り、一〇月半ばまでに航空運賃の設定方式を詳細に報告するよう要請した。これは、各国の運賃決定方式が競争法に抵触しないかどうかを判断するための試みであった。

七月一五日の夕方には、コミッションの競争と運輸の各担当委員であるアンドリーセン (E. Andriessen) とコントジョージス (G. Contogeorgis) は共同で記者会見を開き、競争法の航空への適用に関する問題と、固定された航空運賃に対する世論の関心を喚起した。アンドリーセンは、運賃決定に競争原理を導入することを決定するのはコミッションだけではなく、加盟国と各国の航空会社であると表明した。

コミッションの提案を受けて、閣僚理事会の中で同意の立場を鮮明にしたのは英国政府であった。加盟一〇カ国の中で初めてコミッションの最初の働きかけを歓迎し、当時、自国の航空会社が設定している運賃より低い運

賃を認めないという各国の状況を打破する思惑を明らかにした。しかし他の加盟国で同様の意見を表明したものは続かなかった。

コミッションによる第一次メモランダム⁽²⁷⁾の発表は、航空政策の共同体化への第一歩であり、航空自由化を目指す方向性を明らかにしたものであった。ただ、この時期においては自由化アイディアと規制緩和アイディアの区別はなされていない状況にあった。

(二) 自由化アイディアと規制緩和アイディアの峻別 (一九八二—一九八四年)

一九八二年には、以前一九八〇年一二月にコミッションが出した地域間の航空サービスの関する提案が理事会によって却下された。この結果を受けて理事会の対応に失望したのは欧州議会と利益集団である EC 産業連盟 (Union des Industries de la Communauté Européenne: UNICE) である。とりわけ、理事会に対し業を煮やした欧州議会は一九八三年一月になって踏み込んだ行動に出た。ローマ条約第一七五条⁽²⁸⁾に照らして欧州議会は理事会の不作为を欧州司法裁判所に訴えたのである。欧州議会により、条約第七四条⁽²⁹⁾に規定されてある共通運輸政策を理事会が採択してこなかったという提訴である。

六月になると、欧州運輸政策に関して自由化推進派に転じたオランダが覚書を提出し、これを受けたコミッションは地域間の航空サービスの自由化を盛り込む指令を提出し、自由化への準備を着々と推進した。オランダの自由化支持の表明により、六月一〇日に開催された理事会では立場の違う二つのグループが形成されつつあった。航空自由化への移行に好意的な英国とオランダが一方のグループで、他方のグループはこうした動きに慎重な残りの八つの加盟国で構成されていた。⁽³⁰⁾

九月に入ると、欧州の航空政策に関するコロキアムが二九・三〇日の両日開かれ、コミッションからはアンド

リーセン委員が参加し開幕演説を行った。彼の演説において米国の「規制緩和」という語は意識的に避けられ、結論として欧州の航空には相応の規制が必要である点を指摘した。⁽³¹⁾ここで初めてコミッションの委員によって、規制緩和と自由化を峻別すべきであるという見解が発表されたのである。

翌年一九八三年一月の経済社会評議会では、アンドリーセン競争政策担当委員の出席の下、航空を含む運輸の競争政策の適用の可否について議論が行われた。アンドリーセン委員は開幕スピーチで、ECレベルでのグローバルな運輸政策が達成されない現状に遺憾の意を表し、運輸に対する競争政策の導入の必要性を言及したのである。⁽³²⁾そして、評議会の委員からの質問に対し、アンドリーセンはコミッションとしては航空運賃に関する段階的な自由化を行うことを説明した。⁽³³⁾

経済社会評議会での反応は、航空に競争規則を適用する事項は大多数（反対六、棄権四）で可決され、加盟国の航空運賃に対する指令は大多数（反対一のみ）で承認された。⁽³⁴⁾

だが、最大の難関は閣僚理事会の非決定であった。コミッションの提案は経済社会評議会から承認を得たにもかかわらず、閣僚理事会が全会一致をとる限り、換言すれば全加盟国が合意しない限り、これらの法案の実現の見込みがないことが問題であった。六月七日に各国運輸大臣が集う閣僚理事会が開催されたが、当案件については何も進展はなかった。

一方、欧州議会内で新しく出された報告書は、コミッションの航空運賃自由化志向を評価し、欧州の航空運賃は米国と比較すれば高く、これは共同体内で真の域内市場を創設できないことに原因があると喝破した。⁽³⁵⁾欧州議会では、同報告書が発表された後、航空運賃自由化法案が僅差（六五対五七、棄権二）で可決された。⁽³⁶⁾

欧州議会での可決を受けて、コミッションは三月二〇日に航空に関する第二次メモランダムを発表した。⁽³⁷⁾航空に自由化と競争を盛り込む路線に変更はないが、一九七九年の第一次メモランダムと異なるのはその目的である。

米国と違い、欧州各国は国有の航空会社が存在していることに配慮し、米国のような革新的な規制緩和は欧州ではありえないとしたのである。ECは、長期的目標として共通航空運輸政策を創設すべきであるとし、効率的で革新的な航空会社の経営と、雇用促進、消費者のニーズへの対応目的を明記した。本メモランダムには、米国型の規制緩和とは違うという点を明記することによって加盟国政府の反発を避け、EC航空政策の主なアクターとして欧州航空会社を前面に打ち出すことによって明快な戦略を展開した。

しかしながら、閣僚理事会がすんなりと第二次メモランダムを受け入れることはなく、五月一〇日に開催された理事会では意見交換を行った後、内容修正と内容を協議するための作業部会の設立が必要との判断を表明し、公然と時間稼ぎが行われた。

英国の運輸大臣ただ一人が航空運賃の自由化を熱心に主張したが、他の国の賛同は得られなかった。この年には英国とオランダ間の新しい二国間協定が締結され、英国としては独自に航空自由化を進めていた事情があった。一二月には再度理事会が開かれ、第二次メモランダムを検討する専門委員会による報告書を検討し、同メモランダムのガイドラインは理事会によって承認された。しかしながら、この措置はコミッションにとっては航空運賃の自由化と競争規則の航空への適用の実現にとつては不十分であった。

(三) 「規制緩和なき自由化」アイディアの受容 (一九八五—一九八七年)

膠着状態に変化が見られるのは翌年八五年である。域内市場完成を第一に考えるドロール(J. Delors)新委員長の下で、コミッションは域内市場白書³⁸⁾を提出することになり、市場統合が具体的なスケジュールに沿って実行されていく方針が決まった。また、五月二二日には欧州司法裁判所による判決が出て、欧州議会から理事会への不作為に対する訴えが認められた。欧州議会内の運輸委員会では、第二次メモランダムの内容を検討した報告書

を採択（二一対七、棄権五）⁽³⁹⁾した。また、九月一〇日には、欧州議会本会議で、同報告書を承認（一九八対六六、棄権八）⁽⁴⁰⁾している。

こうして、前年三月に提出された第二次メモランダムは、経済社会評議会と欧州議会によって支持された。それにもかかわらず、依然として理事会は慎重な航空自由化を支持しており、メモランダムの内容の修正を求めた。

この頃、一九八五年から競争政策担当に就任した新委員のサザーランド（P. Sutherland）は、加盟国に航空に関する情報開示を求めたのにまだ回答が寄せられていない状況に業を煮やし、「コミッションとしては、必要な情報を得るためあらゆる手段を使って、ふさわしいステップを踏み出したい。」⁽⁴¹⁾と強い姿勢で意欲を述べている。また、運輸担当となったクリントン・デービス（S. Clinton Davis）委員は、来年六月までにメモランダムの承認という進展がなければ、加盟国と各航空会社に対し、違う手段に訴えることを辞さないと強調した。⁽⁴²⁾だが、一月一四・一五日の二日間で開催された閣僚理事会では合意なしの状況に変化はなかった。

こうした中、停滞した状況に転機を促す好機が訪れた。五月に入ってECJによって下されたヌーベル・フロンティエール判決（Nouvelles Frontières）⁽⁴³⁾である。同判決は、それまでの国家の庇護の下で育成され、競争から除外されていた航空が市場競争にさらされることを明らかにしたもので、コミッションは同判決にいち早く反応し、EC共同体の競争法が航空に適用されることを歓迎したのである。

この後の加盟国の自由化支持・不支持で分けるグループは以下の通りである。自由化推進の立場を明確にしたのは英国とオランダであったが、この二カ国に続いてアイルランド、ベルギー、ルクセンブルグが自由化に理解を示すようになった。最も曖昧な立場であったのは、自由化推進派と反対派の中間に位置したドイツである。イデオロギー的には自由化に賛同しつつも自国航空会社のルフトハンザ保護のために積極的に自由化支持を表明し

なかった。⁽⁴⁴⁾ 対抗するグループ（自由化に対してもっとも慎重なグループ）には、フランス、イタリア、デンマーク、ギリシャ、スペイン、ポルトガルがいて、最大多数派を形成していた。

コミッションの期待に反し、六月中旬に二回行われた閣僚理事会では何ら進展はなく、合意には至らなかった。こうした中、仏・西独の両国は、運賃の決定方式と輸送量及び競争法の航空への適用問題に対し慎重な共通の立場を表明し、コミッションの動きを牽制した。これはコミッション委員長ドロールをして「全く子供っぽい (thoroughly infantile)」と言わしめる状況であつた。⁽⁴⁵⁾ 委員会の提案に対して慎重な姿勢の仏・独の立場に共鳴したのはあと七カ国で、当時 EC 加盟の一二カ国中航空自由化推進派に転じた三カ国（英国、オランダ、アイルランド）を数の上で凌駕していた。

一〇月に入ると、後期議長国である英国の運輸大臣の提案により、閣僚理事会内での妥協に向けての模索が始まった。一〇月八日には非公式の理事会が EC の競争・運輸担当委員の臨席の下で開かれた。一月にはコミッションが提案した法案をまとめたパッケージの中身を理事会が検討し、結果として加盟国間で航空自由化に対して容認せざるをえないというコンセンサスが形成されつつあったのだが、問題は自由化の内容とその受容する程度であり、合意形成には至らなかった。

一九八七年一月には、この年前半の議長国であるベルギーの運輸大臣ドクルー (H. De Croo) と、クリントン・デビス委員が会って率直な意見交換を行った。同委員によれば、自由化推進派であつたオランダと英国（昨年の議長国）より、穏健なベルギー代表のほうが理事会で賛同を得やすいと期待したのである。⁽⁴⁶⁾ 二月の非公式な理事会では新議長ドクルーの下でも進展はなく、コミッションとしては煮え切らない理事会に対し、六月末までに決定しなければ一連の航空に関する提案を撤回すると最終期限を突きつけた。⁽⁴⁷⁾ 理事会内では、運賃と輸送量に対するコンセンサスはあつたが、最大の問題は第五の自由を含む市場アクセスであつた。⁽⁴⁸⁾ 五月には、航空自由

化に対する一連の措置から自国だけは除外してほしいという国（ギリシャ）も出現するほどであり、加盟国間の見解の隔たりは縮まらなかった。六月九日の時点で、市場アクセスの議題をめぐる閣僚理事会の審議はまたもや膠着状態に陥っていた。

その一因は、英国とスペインが各自領有権を主張するジブラルタル空港の処遇であった。英紙『フィナンシャルタイムズ』（Financial Times）は、航空をめぐる交渉の鍵は最も保守的な四カ国（スペイン、イタリア、デンマーク、ギリシャ）に十分な自由化免除と保障を与えられるかであると論じている。⁽⁴⁹⁾ 航空自由化導入の可否に加え、ジブラルタル空港の件で英国とスペインが対立しており、二四日の理事会内では事態は一層複雑であった。紛糾した事態に直面したドクルー議長は、最後の妥協的提案を試みている。すなわち、航空自由化の漸次的導入であり、懸案となる市場アクセスの自由化に対して自由化免除の対象となる空港を分類することであった。これが米国型の一律的な規制緩和と違い、新制度の創出と引き換えに旧制度の温存を提示するという手法であった。後に、市場アクセスに関する自由化免除は、パッケージIの付録文書に見られる自由化対象の空港カテゴリー⁽⁵⁰⁾という形で、その配慮が表されることになる。

六月二五日には、スペインの運輸相であるカバレロ（A. Caballero）が、英国とスペインの両国が領有権を主張するジブラルタル空港の問題が原因で、パッケージの要となる航空市場アクセスに対しては拒否を表明した。そのため、市場アクセス問題だけは棚上げする形となり、パッケージIの正式な採択はなされなかった。しかしながら、航空への競争規則適用と航空運賃・輸送量に関しての理事会内での合意は形成された。全加盟国に一律的な自由化を導入するのではなく、各国の事情や各路線での多様性に配慮し、段階的に自由化を推進すること⁽⁵¹⁾で意見の一致を見た。こうして、航空自由化の第一段階としてのパッケージIに対してやっと加盟国間で合意が得られたのである。

全加盟国からの合意を得るということは、その決定に正統性を与えることになる。全会一致の下での合意形成は「欧州と市民にとっての勝利だ」とドクルー議長は宣言し、クリントン・デービス委員もその労をねぎらった。⁽⁵²⁾ 欧州理事会での決定方式に特定多数決を導入する欧州単一議定書の発効が七月一日に迫っていた直前の合意形成であった。こうして、航空に関する指令・規則の集合体であるパッケージⅠが六月末に理事会内で合意を得られた後、二月一四日にはパッケージⅠは正式に採択された。

以上を小括すると、域内市場の完成の目的と合致する共通運輸政策の実践が問題となってくる時期（一九八五年以降）になつては、域内市場完成のための航空自由化という命題が明らかとなり、そのため共通の運輸政策へ取り組む必要性が加盟国にも理解できた。欧州の単一市場が、国内市場と同一視されうる段階を迎えつつあるという認識が強まってきたといえよう。⁽⁵⁴⁾ 加盟国は、域内市場での自由化の重要性を認識してはいた。ただ、実施される自由化の程度に関して加盟国間で見解が分かれており、この点に配慮したのが急激な競争原理を一律的に持ち込まない自由化アイデア、つまり「規制緩和なき自由化」アイデアであったのである。

おわりに

本稿ではアイデアの視点からパッケージⅠの合意形成過程を分析した。米国では規制緩和を伴って実施された航空自由化が、欧州では異なる解釈の下で規制緩和を伴わずに採択された。本事例を通じて、政策移転研究で強調されがちな自発的／強制的の二分論とは異なる受容過程が明らかとなった。政策アイデアの地域単位での定着過程を研究したアチャリアの手法は示唆に富むので、ASEAN (Association of Southeast Asian Nations: 東南アジア諸国連合) におけるアイデアの伝播の事例検証の際にアチャリアが注目した二点、——「どのよう

な」「誰の」アイデアかという二点——を本事例に鑑み、整理したい。

まずは「どのような」アイデアかという点に関しては、本研究では「規制緩和なき自由化」アイデアであるとした。一連の政策決定過程において、市場に競争原理を導入する自由化は政策の目的として受容されたが、自由化をどの程度推進するか、自由化遂行のためにはどのような手段を採用するかをめぐっては加盟国間の利害が衝突し、閣僚理事会内での事態は紛糾していた。自由化導入に当たっては、政府規制の緩和・廃止という米国のやり方が敬遠され、加盟国の多様性に配慮した新規制度が構築された。これは、自由化アイデアの受容が可能となった時期において、規制緩和アイデアの受容は拒否されたと換言できる。そこで、規制緩和アイデアが伴う既存の制度の劇的な廃止は見送られ、自由化アイデアのみが採用された。具体的には、EC全加盟国への一様な自由化の導入ではなく、各加盟国の国内事情に応じ多様化する自由化の導入である。

次に「誰の」アイデアかという点、コミッションが閣僚理事会の各加盟国に提示したアイデアである。コミッションはその議題設定権限から、本質的に政策企業家 (policy-entrepreneur) であるので、アイデアを効率的に提示し、EC各加盟国に政策転換を促す役割を担ったのである。決定権を持つ閣僚理事会内では、アイデアを共有するアクター連合がメンバー交代をしながらも形成された経緯が観察できた。閣僚理事会の決定方式であった全会一致の下で各加盟国は潜在的な拒否権プレーヤー⁽⁵⁵⁾であり、相手を揺さぶる拒否権の行使を暗黙のうちにならつかせることにより、各自の主張を展開することができた。各国がそれぞれの既得権益を守りつつ、自国に有利になるように「規制緩和なき自由化」アイデアの解釈を行ったのである。それはすなわち、規制の一律的な廃止ではなく、自由化免除を容認する措置を含む新制度の構築であった。

最後に、本事例における理論的インプリケーションとは何かに言及して本稿を締めくくりにしたい。米国の航空自由化政策が欧州において受容されたのは、アイデアのローカル化が生じ、欧州流のアイデアの咀

論が行われたからである。航空自由化が実現した欧州においては、米国からの自由化政策の包括的移転がなかったことが明らかとなった。本研究では、欧州での航空自由化は米国の航空規制緩和政策の模倣⁽⁵⁶⁾ではなかったと結論づける。

ただ、地域単位でアイデアを採択するという分析手法の汎用に関しては、未だ注意が必要である。世界の中でも類を見ないほど高度に制度化が進んだ地域統合であるのが欧州統合であり、政策企業家としての役割を果たすコミッションが存在し、かつ全会一致という決定方式の制約があったことは特筆すべきであろう。そのため、欧州以外の地域への適用や、異なる政策決定方式の下での事例研究に際しては、今後も対象地域での政策企業家の有無、各国間のパワー・バランスなどさまざまな制度的設定の多様性に留意しつつ、議論を展開する必要がある。

- (1) 航空規制緩和法 (the Airline Deregulation Act) の内容には、主に国内線の参入規制の撤廃、運賃規制の撤廃、C A B (Civil Aviation Board——米国民間航空委員会) の解体が盛り込まれている。
- (2) ドロウィッツとマーシュによる政策移転の代表的な論文 (D. P. Dolowitz and D. Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance* Vol. 13, No.1, 2000, pp.1-23) を参照された。
- (3) 秋吉貴雄『公共政策の変容と政策科学——日米航空輸送産業における二つの規制改革——』有斐閣、二〇〇七年を参照のこと。
- (4) 認識論によるアプローチには、社会構成主義 (constructivism)、アイデアの政治、フレーミング分析などさまざまなアプローチが含まれる。中でもアイデアの政治は、国際関係論の一潮流である社会構成主義や社会学の概念である社会的フレーミングと違い、メゾレベルの国際公共政策を分析する上で有効である。アイデアの政治に関する論文としては、内山融「政策アイデアの伝播と制度」『公共政策研究』第五号、二〇〇五年、一一九—一二九

頁、近藤康史「比較政治学における『アイデアの政治』」日本政治学会編『年報政治学二〇〇六——政治学の新潮流——』木鐸社、二〇〇七年、三六―五九頁、大矢根聡「レジーム・コンプレックスと政策拡散の政治過程——政策アイデアのパワー——」大芝亮、古城佳子、石田淳編『日本の国際政治学二 国境なき国際政治』有斐閣、二〇〇九年、三五―五五頁などがある。なお、本研究での「アイデア」の定義は、「研究及び調査によって得られた科学的知識を源泉とする政策の進むべき方向及び手段に関する信念」とする。この定義の引用は以下の文献を参照された。J. Goldstein, and R. O. Keohane, (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, 1993, pp.11-12. 航空を含む経済政策の転換には、単なる理念を超えた専門的知識の蓄積が背景にあると筆者は想定するため、ゴールドシュタインらの定義を本研究では引用の上、論考を進めていきたい。

(5) この機関の呼称には、ECの時代の「EC委員会」、EUになってからの「欧州委員会」、固有名詞的意味を込めた「コミッション」の邦訳があてられる。本稿では時代を超越した固有名詞的意味を強調し、「コミッション」で名称を統一することを断っておきたい。

- (6) P. Hall, "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in Comparative Political Economy of Industrialized Nations" in M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge University Press, 1997, pp.174-207.
- (7) S. K. Schmidt, "Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers", *European Union Politics*, Vol.1, No.37, 2000, pp.37-61.
- (8) シュミットは、加盟国政府がコミッションと各国航空会社との間で圧力を受けて、自分たちが不利な状況に置かれていることを認識した結果、理事会においての不採決という最悪のケースを免れることを各国が選択したと論じている。詳細は以下の文献を参照された。Ibid., p.54.
- (9) 決定をしないことにより各国間の衝突を避けるという、非決定そのものの自体が利益である場合もある。
- (10) K. A. Armstrong and S. J. Bulmer, *The Governance of the Single European Market*, Manchester University Press, 1998を参照された。
- (11) 上の着眼点は、W. Sandholtz and A. S. Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford

University Press, 1998) の中に見出すことができる。

(12) EC/EU による超国家ガバナンスと単一市場ガバナンスは、いずれもパッケージⅢ成立までを研究対象とし、歴史的新制度論を援用することによって議論を展開する。サンドホルツとスイート (W. Sandholtz and A.S. Sweet) による超国家ガバナンスは、なぜ特定の政策決定が加盟国の国家 (national) レベルから EC/EU という超国家 (supranational) レベルに移るのかという点に関心があり、国境を越えた (transnational) 取引が政策に与える影響を重視している。もう一方の単一市場ガバナンスは、「集成的問題解決の政治過程」であり、単一市場完成のための理事会の決定方式などのシステム変化を考慮に入れた議論を展開する。

(13) K. R. McNamara, *The Currency of Idea*, Cornell University Press, 1998. ムクナマラは、欧州通貨システム (EMS: European Monetary System) の形成が成功した理由として、「ネオ・リベラル」のアイデアが各国間でコンセンサスとなったため、同意を得られたと説明している。

(14) その他ロビイングを行う非国家主体もある。航空政策でロビイングを最も効果的に行うアクターは、単独でも団体でも行動する航空会社、欧州の航空会社の集まりである AEA (Association of European Airlines) —— 欧州航空会社協会) などがあるが、この時期は打ち出される政策に異議・賛意を唱える事後的な動きが多かった。

(15) 本稿中の条約番号は全て当時 (一九七〇～一九八〇年代) のものを使用している。第八四条の条文は以下の通りである。

第八四条 (適用対象の範囲)

一 本編の規定は、鉄道、道路及び可航水路による輸送を適用する。

二 (筆者注) 傍線部は単一欧州議定書発効による改正後の変更) 理事会は、航海及び航空に関し適当な規定を定めることができるかどうか、並びにできるときはその範囲及び手続きについて、特定多数決 (傍線部分筆者) により決定を行うことができる。

第七五条一及び二三の手続き規定を適用する。

(16) A. Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, Vol. 58, Spring 2004, pp. 239-275.

- (17) *Ibid.*
 - (18) G. Majone, *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, Palgrave Macmillan, 1990 を参照された。
 - (19) S・ヴォーゲル、岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ——改革はいかになされるか——』東洋経済新報社、一九九七年、四一六頁。ヴォーゲルは日本の事例を述べているが、アイデアの認識枠組みレベルにおいての自由化と規制緩和の混同は欧州の事例にもあてはまるといえる。
 - (20) 原文での定義は、“the simultaneous termination of a regulatory instrument and adoption of a nonregulatory form of intervention” となる。この定義は以下の文献より引用した。A.E. Brown, *The Politics of Airline Deregulation*, The University of Tennessee Press, 1987, pp.27-28.
 - (21) 筆者と同様の意見に、『国際航空法』などの著者である坂本昭雄の指摘を見出せる。彼は“deregulation”の意味とは規制を除くことであつたのに対し、日本語での「規制緩和」の邦訳は現実社会において原語の持つ意味を曖昧にし、争点をわかりにくくしているという立場をとる。
 - (22) CAB は、一九三八年成立の民間航空法と、一九五八年成立の連邦航空法を法的根拠として、民間（商業）航空の規制主体としての役割を長年果たしてきた。米国の航空規制緩和法（通称——デレグ）の成立により、CAB による規制は大幅に自由化され、一九八五年までにCABが廃止されることが決定した。
 - (23) *Memorandum 1 of 1979*, COM(79) 311.
 - (24) *Journal Official (J.O.)*, C182/1, July 9th, 1984.
 - (25) *Ibid.*
 - (26) *Europe*, No.2990, October 2nd, 1980.
 - (27) これらの条約の概要は、それぞれ「競争阻害行為の禁止」、「支配的地位の濫用禁止」、「公企業に対する規制の適用」となる。
 - (28) その内容とは以下の通りである。
- 第一七五条（理事会と委員会の不作為の審査）

欧州議会、理事会又は委員会が本条約に違反して行為を怠ったときは、構成国及び共同体の他の機関は、この違反の確認を求めて、司法裁判所に提訴することができる。

(29) 第七四条は条約第四編「輸送」の中の最初の条文である。

第七四条 この編で規定する事項に対し、構成国は、共通の輸送政策の枠内でこの条約の目的を追求する。

(30) *Europe*, No.3391, June 16th, 1982.

(31) *Europe*, No.3458, October 4th & 5th, 1982.

(32) *Europe*, No.3536, January 29th, 1983.

(33) *Ibid.*

(34) *Europe*, No.3537, January 31st, 1983.

(35) *Europe*, No.3716, October 24th & 25th, 1983.

(36) *Europe*, No.3717, October 26th, 1983.

(37) *Civil Aviation Memorandum No.2, Towards the Development of a Community Air Transport Policy*, COM(84), 72final, 1985.

(38) *Completing the Common Market*, COM(85), 310 final, 1985.

(39) *Europe*, No. 4137, July 22nd & 23rd, 1985.

(40) *Europe*, No. 4160, September 12th, 1985.

(41) *Europe*, No. 4168, September 23rd & 24th, 1985.

(42) *Ibid.*

(43) Joined Cases 209 to 213/84, *Ministère public v Lucas Asjes and Others*, Andrew Gray and Others, Jacques Mailhot and Others and Léo Ludwig and Others, *ECR*, 1986, pp.1425-1473.

(44) *Financial Times*, May 1st, 1986.

(45) *Europe*, No. 4347, June 26th, 1986.

(46) *Europe*, No. 4462, January 8th, 1987.

- (47) *Europe*, No. 4512, March 19th, 1987.
- (48) 第五の自由とは、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その逆の権利、つまり以遠権を指す。
- (49) *Financial Times*, June 23rd, 1987.
- (50) Council Decision of 14 December 1987, *J.O.*, L374, 31st December 1987.
- (51) パッケージ採択後においても、市場アクセスに関しては路線ごとに特色が違うので全路線を一括して取り扱わない旨がパッケージⅡの規則の草案に明記されていることから、加盟国ごとの差異を汲み取るという趣旨が推察される。Draft Commission Regulation (EEC) on the application of Article 85(3) of the EEC Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices concerning joint planning and coordination of capacity, sharing of revenue and consultations on tariffs on scheduled air services and slot allocation at airports, *J.O.*, C138/3, May 28th 1988 を参照(シムmons)。
- (52) *Europe*, No. 4577, June 26th, 1987.
- (53) パッケージⅠに続いて、コミッションの提案を受けた閣僚理事会はパッケージⅡを一九九〇年、最終的な域内航空自由化を謳ったパッケージⅢを一九九二年に採択した。なお、パッケージⅠの採択を阻む一因であったジブラルタル空港の共同使用を巡る協定は、漸くロンドンで一九八七年十二月二日に英国・スペイン間で締結されている。
- (54) 戸崎肇『航空の規制緩和』勁草書房、一九九五年、七七頁。
- (55) 拒否権ブレイヤーについては、以下の文献に代表されるので参照されたい。G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002.
- (56) 模倣 (emulation) とは、政策移転の分類と位置づける研究におおむね見出せる。D. Dolowitz and D. Marsh, *op. cit.*, and B. A. Simmons, F. Dobbin, and G. Garrett (eds.), *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge University Press, 2008.