慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	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
Sub Title	The transformation of EU governance in air transport by the Single European sky package
Author	河越, 真帆(Kawagoe, Maho)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2006
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.5 (2006. 5) ,p.1- 25
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應EU研究会 論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20060515-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

慶應EU研究会
論説

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――

河　越　真　帆

はじめに
Ⅰ　シングル・スカイパッケージ形成の背景
Ⅱ　シングル・スカイパッケージの概要
Ⅲ　政策決定過程の変化とEU航空ガバナンス―政策決定の合理化と多元的参加―
おわりに―空港ガバナンスにおける継続性と変化―

はじめに

EU（European Union: 欧州連合）によって2004年３月31日に採択された、航空に関する新規パッケージとも言うべき単一欧州空域パッケージ（Single European Sky Package, 通称シングル・スカイパッケージ）は翌月の４月20日を以って発効した。指令・規則の集合体であるパッケージの成立は、航空分野において1993年発効のパッケージⅢ以来10年以上を経てのことである。シングル・スカイパッケージの構成は以下（**表１**）のようになっている。

表1　単一欧州空域パッケージの構成

EC規則第549号	単一欧州空域（SES）の創設枠組み
EC規則第550号	航空援助サービス（Air Navigation System: ANS）に関する規定
EC規則第551号	SESでの空域の編成と使用に関して
EC規則第552号	欧州航空交通管理ネットワーク（European air traffic management network: EATMN）の相互運用に関して

さて、上記新規パッケージに関しては後ほど詳述するが、これらの規則をEU共通航空政策上どのように位置づけたらよいのであろうか。

先行研究から言えば、航空に関するパッケージ（パッケージⅠ、Ⅱ及びⅢ）は、「単一市場ガバナンス」の一形態[1)]を表わすものとして、また「超国家ガバナンス」の出現[2)]による産物として考えられてきた。法律家であるアームストロングと政治学者のバルマーが執筆した「単一市場ガバナンス」では、EUにおける単一（域内）市場成立を対象に歴史的制度論に基づく分析が展開されている。彼らは本著作でのガバナンスとは集合的問題解決の政治過程[3)]であるとし、EUのガバナンスには４次元（システム変化、ガバナンス構造、政策発展、価値・規範の役割）が想定されると述べている。４つに上げた次元の中でも、EU航空政策におけるガバナンス構造は顕著であると指摘した上で、その制度的特

1）K.A. Armstrong and S.J. Bulmer, *The Governance of the Single European Market*, Manchester University Press, 1998を参照されたい。

2）この着眼点は、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。当著作以前は、航空政策におけるEC（European Community, 欧州共同体）/EUの権限の強化を国家の自律性と関連付けて論じた論文は存在した。航空における権限の移譲をナショナルレベルから超国家レベルのガバナンスの出現と形容したことに当著作の特色がある。

3）Armstrong and Bulmer, *op.cit.*, p.43.

徴は加重特定多数決（Qualified Majority Voting: QMV）の導入と競争政策での以前に比べ強化された欧州委員会の規制権限にある[4]と論じた。このように、政策過程を形成するEU のガバナンスの制度的構造に力点を置いている。他方の「超国家ガバナンス」では、「単一市場ガバナンス」と同様に新制度論的アプローチが採られているが、その記述の重点は航空会社によるロビイングや超国家レベルでの諸制度（航空に関する３つのパッケージ）の形成過程である。「超国家ガバナンス」では、なぜ特定の政策決定が国家レベルからEC（欧州共同体）/EUという超国家レベルへと移るのかという関心に沿って、トランスナショナルな（国境を越えた）取引が政策に与える影響を重視する。先行研究のまとめとして、EU航空政策に対する両方のガバナンスアプローチによる説明は相互に排他的ではなく、制度的説明重視という共通する部分があり、扱う時期がパッケージⅢ成立までという点で同じであるといえよう。

しかしながら、こうした航空輸送における「単一市場」の完成がパッケージⅢ発効により現実のものとなったこと、またEC/EUという「超国家」機構がそれまでの加盟国が担ってきた航空規制・規制緩和の役割に進出したことから、これらの説明だけでパッケージⅢ以降のEU共通航空政策を捉えることが難しくなってきたのではないか。換言すれば、域内航空自由化を謳ったパッケージⅢを以って、「単一市場」と「超国家」ガバナンスによる航空政策上の変化の説明は一定の決着を遂げたと想定されるのである。では、EU域内航空自由化を経てから採択された今回の新規パッケージはどう捉えたらよいか。ここでは、「単一市場」や「超国家」ガバナンスから踏み込んで、特定の政策領域におけるガバナンスの内容とその変容に着目したい。

そもそもガバナンスとは何か、という根源的な問いはギリシャ哲学者のプラ

4）*Ibid.*, p.189.

トン[5]にまで遡ることができるという。ガバナンスは、説明しようとする状況によって意味が異なることは言うまでもない。本稿では、EUというアリーナにおける公共政策の一領域としての航空政策のガバナンスを検討していきたい。そこで、EUの白書で公式に提示されたガバナンスの定義と、公共政策という政治学のサブフィールドにおけるガバナンスの定義両方を整理し、両者の共通項を抽出することから議論を始めることとする。

ガバナンスにおける第一の定義とは、EUのなかで欧州委員会が2001年7月に提出したガバナンス白書[6]における定義である。当白書は、人々とヨーロッパを結び付けるにはどうしたらよいのか、そしてより効果的な政策を導き出すにはどうすべきであるのかという問題[7]に関し、「ガバナンス」を使っての説明を試みたものであった。当白書でのガバナンスの定義は、EUでのルール、プロセス、慣習を意味するものであり、更に市民社会とEUをつなぐ手段として、「グッド・ガバナンス」の原則（公開性・参加・説明責任・有効性・一貫性の５点）が言及されている。ここではEUという特定のアリーナにおけるガバナンスのあり方が提示されている。

第二には、航空政策も公共政策の一つの分野であることから、公共政策に起源を持つガバナンスである。ここでの着眼点は、政治が多元的な主体に担われるようになる現象に置かれている。例えば、日本における公共政策でのガバナ

５）ギリシャ語の“*kubernân*”（導く、案内するの意）が、中世になってラテン語の“*gubernare*”となり、今日の政府（government）やガバナンス（governance）の原型となった。詳細は、A.M. Kjær, *Governance*, Polity Press, 2004, p.3を参照のこと。

６）*European Governance: A White Paper*, COM（2001）428final.

７）和達容子「EU環境政策に関する一考察：環境ガバナンスにおける参加と民主的正統性」『日本EU学会年報』第24号、2004年、246頁。

８）この部分は、宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、2002年の中の定義「人間の社会集団の統治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスとの発現形態」を簡略にしたものである。こ

ンスの代表的定義には「統治システムの構造とプロセスの発現パターン」[8)]があり、これは統治システムの発現プロセスに配慮したものとなっている。

双方のガバナンス定義に共通する点は、ガバナンスは「プロセス」であるということであろう。システム論的に構図を整理すれば、インプットである正統性・参加・説明責任とアウトプットである効率性の両方を内摂するのであり、かつフィードバックの側面も存在する。これは特に政策決定過程においてガバナンスの内容である「プロセス」が投影されているのではないか。かくして、EUの特定の政策領域におけるガバナンスの変容を読み解くキーワードとして、「プロセス」を軸に据えて検討することは可能であろう。

そこで、本稿では「プロセス」を解く鍵として政策決定過程を捉え、その把握を試みたい。ここでは、パッケージⅢでの航空規制と異なる、シングル・スカイパッケージによる政策決定過程上の変化に焦点を当てて検討を加えることになる。

本稿の目的は、シングル・スカイパッケージに見られるEU航空政策のガバナンスの変化を解明することである。政策は法の形をとって初めて現実のものとなることが少なくない[9)]ので、航空規則の集合体である新規パッケージを評価することは今後のEU航空政策分析に繋がる予備的考察を行うこととなろう。ここでの構成は以下のようになる。まずシングル・スカイパッケージがどのような経緯を経て形成されたのかを概観した後に当パッケージの内容に入り、その政策決定過程上の変化を検討し、最後にガバナンスの変容との関連を論じて結論に代えたい。

の簡略版の定義は、大山耕輔『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶應義塾大学出版会、2002年、３頁より引用した。

9）阿部泰隆「法制度設計におけるいくつかの視点」『公共政策研究』第４号、2004年、５頁。阿部は基本的な視点が大切であり、また具体的な制度設計が必要であると指摘している。

Ⅰ　SESパッケージの形成の背景

年表１

年代	シングル・スカイパッケージとの関連事項
1993年１月	パッケージⅢ（EU域内航空運輸業の自由化）発効
1996年３月	航空輸送管理白書にて単一航空輸送管理システム確立の必要性が提示される
2000年３月	リスボン欧州理事会
11月	単一欧州空域に関するハイレベルグループの報告書提出
2001年９月	「2010年に向けての交通白書」発刊
2002年９月	欧州議会にて第１読会
10月	ECのユーロコントロール（EUROCONTROL）への加盟
2003年７月	第２読会
12月	欧州委員会とユーロコントロールとの協定締結
2004年１月	第３読会
３月	シングル・スカイパッケージ採択
４月	シングル・スカイパッケージの発効

⑴　パッケージⅢ発効後：単一欧州空域管理システムの確立へ

1993年１月にEU域内航空運輸業の自由化を謳ったパッケージⅢが発効[10]した後、単一の航空輸送システム確立の必要性が初めて提示されたのは96年３月発表の「航空輸送管理白書」[11]においてである。当白書では、パッケージⅢの発効時期から３年後に行われた航空自由化の査定内容が明らかになった。「航空輸送管理白書」では、航空輸送量が増加している中でも、遅延が日常的に頻

10）これは当時の加盟12ヶ国の発効時期である。1995年にEU新規加盟国となった３ヶ国の発効時期は、スウェーデンが93年８月、フィンランドとオーストリアが94年７月であった。

11）*White Paper, Air Traffic Management: Freeing Europe's Airspace*, COM（96）57, 6 March, 1996.

発しているため効率的とは程遠いフライトの実態が報告されている。その原因として、空港インフラにかかわる問題と地上ハンドリングサービスへのアクセスの制約の問題[12]が当白書によって指摘された。効率的な航空輸送管理システムを妨げる要因として、当白書は7項目[13]を挙げている。航空輸送管理はそのサービス、規制、新テクノロジーの導入、方針決定の全般にわたり各加盟国の国内市場に左右されていた。これらの課題をクリアーするために、EU内での単一の航空輸送管理システムの確立が求められるようになっていった。欧州空域の非効率的な使用は、欧州の経済成長と国際競争力の点で抑制要因となっているという認識が生じつつあったのである。また、ここで言う空域使用の非効率性は民間機飛行用空域にとどまらない。パッチワークのように空域が人工的に分断されていた軍事用と民間航空用の空域を、ネットワークとして包括的に管理するべきであるという考えが生じた[14]のである。

こうした問題を検討するハイレベルグループが設置され、2000年11月には単一欧州空域に関する報告書が提出された。単一の欧州空域管理システム確立に関する言及は、2001年に発表された第2次共通航空白書（「2010年に向けての交通白書」）の中にも見出すことができる。「今日、単一市場および単一通貨の時代にあって、欧州にはまだ『単一の空』がない。」と始まる航空輸送の成長と環

12）中村徹「EU航空自由化政策の実施と課題に対する対応」『商学論究』（関西学院大学商学研究会）、第48巻、第3号、2001年3月、22頁。

13）詳細は*White Paper, op.cit.*, pp.10－15とこの部分の翻訳として中村前掲論文29－30頁を参照されたい。第1の要因とは統一的な欧州航空輸送管理システムの欠如、第2は多数決制に基づく効率的な意思決定メカニズムの欠如、第3には意思決定過程を支援するための管理情報の欠如、第4は利用可能な手段の非効率的な利用、第5は意思決定を継続管理する手段の欠如、第6は意思決定を実行し、支援するための財源の欠如、第7はATM管理者のコスト管理の意識の欠如となっている。

14）European Commission, *A Single European Sky：Broadening horizons for air travel*, Office for Official Publications of the European Communities, 2002, p.3.

境との均衡の項目で、2004年までに航空輸送における共同体法を確立し、軍事当局とユーロコントロール[15]との友好協力関係を構築する提案を行う決意[16]が述べられているのである。

⑵　ユーロコントロールとの連携へ

ユーロコントロールとは1960年代初めから主にドイツ・ベネルックス三国の空域を管理する任務を持つ国際機関であり、ここにはEU加盟国以外の欧州各国も加盟している。欧州単一の航空輸送管理システムの運用機能を担うものとして、EUは新規に独自の制度を創出するのではなく、既存のユーロコントロールの枠組みを利用することに着目したのであった。また、ユーロコントロール自身もＥＵとの関係を深めることによって権限・機能強化を図りたいという事情があり、両者の思惑は連携ということで一致を見たのである。欧州議会での第1読会を経て、2002年10月にはEUの中でも欧州共同体（EC）がユーロコントロールに加盟する手続きが進められた。こうしてEUの個別加盟国ではなくEC全体でユーロコントロールに加盟することとなる。議会での2003年７月の第２読会の手続きを終えてから、同年12月欧州委員会とユーロコントロールは協定を締結した。これは翌年の３月に控えるシングル・スカイパッケージ採択に必要な手続きであったのである。

Ⅱ　シングル・スカイパッケージの概要

では2004年３月に採択されたシングル・スカイパッケージの内容とはどのよ

15）1960年12月13日の国際協定で設置された欧州の空域管理を任務とする国際機関。発足当初は英・仏・西独とベネルクス三国の６ヶ国であったが、その後拡大し2006年５月現在の加盟国は36ヶ国となっている。

16）*White Paper, European transport policy for 2010: time to decide,* COM（2001）370, 12 September, 2001を参照のこと。

うなものであったか。

シングル・スカイパッケージは４つの規則の集合体の総称である。その内訳は前述の表１（２頁）のようになっている。

⑴　単一欧州空域（Single European Sky）創設枠組みの目的と原則

EC規則第549号は、航空輸送に関するEC条約第80条第２項に則り、単一欧州空域枠組みの創設を謳うものである。

EC規則第549号第１条第１項では、「単一欧州空域イニシアティブの目的は、すべての空域利用者に必要な容量を最大化し、遅延を最小化するために、現在の安全性基準と欧州での航空の効率性を高めることである。」とシングル・スカイ設立目的を明らかにしている。そして、当目的遂行のために調和的規制のための枠組みを2004年12月31日までに設置することを掲げた。

シングル・スカイ設立目的に続く第2条では当規則で言及される用語の定義づけを行い、航空に関するテクニカルな用語の共通理解を促している。40ある用語の中でもキーワードとして特筆すべきは、定義の17番目である欧州航空管理ネットワーク（European air traffic management network: EATMN）と20番目に登場するユーロコントロール、28番目に提示される「相互運用（interoperability）」であろう。EATMINは、欧州航空管理の持つ２つの機能のうち、運用機能と規制機能を明確に分離すること[17]によって生まれたネットワークである。運用機能に関して各加盟国で共通化するという相互運用の理念が当パッケージ最後を飾る規則第552号の中で言及されている。もう一方の規制機能を担うのが、空域管理の国際機関であるユーロコントロールである。欧州共通の規制主体を確立することが、航空輸送の効率性を高める上で必要であるという提言がハイ・レベルグループ（高度専門調査会）によって90年代半ばに出されており、その機能を担う機関としてユーロコントロールが当時より注目される

17）中村前掲論文、30頁。

ようになった。各国に共通の規制機能を一元化することが望ましいが、新規にEU内に単一の機関を創設するにはコストがかかる[18]ことから、既存の制度であるユーロコントロールに白羽の矢が立てられたのであった。ユーロコントロールの原則とは、1999年の公文書の中で定められているように、空路での手数料を費用ベースに定め、しかも単一のレートによって計算すること[19]である。それから、「相互運用」に関しては、安全で継ぎ目がなく（seamless）しかも効率的な操作を可能とするために、EATMNのシステムに必要な機能・技術・操作上の特性を意味[20]する。「継ぎ目のない操作（seamless operation）」とは、パッチワークのように加盟国ごとに規制形態が違って軍用と民間飛行用の棲み分けがある空域管理の実情を汲んで、これを打破するために考案されたものである。シングル・スカイパッケージの目的は、総論として継ぎ目のない空域の確立とその効率的な相互運用にあると換言できる。

シングル・スカイ執行に当たって続く第３条では、欧州共同体のとる規制枠組みとその法的根拠の提示がなされ、第４条では加盟国のナショナルレベルでの監督機関に関する記述がある。各加盟国は第３条の履行に際し、独立した航空サービスプロバイダーである特定機関を指名し、欧州委員会にその指定先名称と住所を申告することになっている。各加盟国はまた年次報告書を委員会に毎年提出する義務があり、欧州委員会による執行の見直しと各加盟国の報告書に基づく規則適用の定期的監視（第11条及び12条）を受ける。なお、欧州委員会から欧州議会と理事会への報告期限は2007年４月20日と定められている。

欧州委員会内部組織として、欧州委員会の代表者が統括する各加盟国代表者2名ずつから構成されるシングル・スカイ委員会（第５条に明記）がある。また、欧州委員会は産業協議会（industry consultation body）という航空サービス従事

18）N. A. van Antwerpen, “The Single European Sky”, *Air & Space Law*, Vol.27, No.2, April 2002, p101.

19）ユーロコントロールの1999年８月１日文書番号第99.60.01/01を参照のこと。

20）*Journal Officiel*（以下*J.O.*）, L96/5, 31. 3. 2004.

者達から構成される機関の助言（第６条）を得て、テクニカルな面でのシングル・スカイ実行へのサポートを受けることが言明されている。当規則実行のためステイクホルダーの参加する協議メカニズムを整えたのは第10条であり、ここでのステイクホルダーには航行サービス従事者、利用者、空港・製造業者・代表組織のスタッフが含まれる。

それから、EU域外の本規則の適用領域に関しては、欧州でのEU非加盟国とシングル・スカイとの関係（第７条）が明記されている。EUがユーロコントロールとの連携を深めることで、ユーロコントロールの加盟国ではあるがEU非加盟国である第３国との関係が問題となるからである。スイスなどEU非加盟国に対するシングル・スカイ拡張解釈に関しては近隣諸国協定の枠組みを利用するか、ユーロコントロールの規定に則るかという２つの方法の中から選択して当規則第3条の適用を行うことになる。

第9条では制裁措置（sanctions）条項が決められている。第13条では加盟国のセーフガードに関する言及があり、当規則は安全保障上の利益を損なわないという原則が明記されている。

⑵　航行サービスに関する規定とその執行方法

前述のように、各加盟国はシングル・スカイ履行に際し、独立した航空サービスプロバイダーである国内特定機関を指名した上で、欧州委員会にその指定先名称と住所を申告することが求められている。その意図とは規則第550号の前文に記述されている通り、加盟国がサービス供給機関の自律性を高めサービスの自由を提供するよう各機関の再編成を行うことと、新環境に必要な公共利益の追求を最小限に抑えることにある。安全で効率的な航行サービスを監視し、EUレベル共通の法令を順守させるように監督するのは加盟国である。加盟国が承認した機関は技術的に経験を積み、画一的に高い安全性基準を持つものである必要がある。また、航行サービス機関は全加盟国に相互に承認されており、空域管理の上で軍事機関と協力しなければならない。

コストに関しては、空域利用者へ公正で透明性の高い会計を開示する原則が

明記された。欧州航空管制システム全体での財政的な援助及び空域利用者への手数料徴収の見直しは、欧州委員会の役割となっている。

当規則において明記されているのは、加盟国レベルでのサービス機関の指定と職務内容である。加盟国による航行サービス機関の承認は3年間有効（第3条第2項）であり、承認許可による証明書発行は当規則発効の1年後（第19条）となる。航行サービス機関として承認される条件は、付録文書1に記載されている。航行サービスを細分すれば、航空サービス、天気予報サービス供給者も含まれることになる。各国ごとのサービス供給機関の連携が操作データの交換などの際に重要であり、欧州レベルで共通の航行サービスを提供するためには必須である（第10条）。

航行サービス提供のための必要条件を揃えた上で、空域利用者に課する手数料に関する計画も整えられつつある。手数料はかかるコストベースで加算され、しかもそのコストの透明性は確保されていなければならない原則が第15条で確認されている。加盟国からの請求により、欧州委員会がユーロコントロールの専門家と協力して手数料に関する原則と規則の見直しを行うことになっている（第16条）。但し、手数料に関してはその徴収メカニズムに関する原則が確認されたに過ぎず、共同体域内で共通のコストベースでの加算方法の追求には至らず具体的な方策には踏み込まれていない。

⑶　単一欧州空域の編成と運用

規則第551号では、まずその前文において欧州委員会の目指す構造改革の内容が明らかになる。ここで特筆すべきことは、欧州における空域の位置づけである。シカゴ条約第1条における国家の領土内での空域主権は遵守するものの、空域は全ての利用者にとって「公共資源」であり、効率的な空域管理は航空輸送サービスの基本であるため欧州航空管理ネットワークは必要であり、空域の再配置は現状の国境ではなく運用上の必要性に応じる[21]ものとしている。全

21）*J.O.*, L96/20－21, 31.3.2004.

般的に当規則は、規則第549号のシングル・スカイ創設のための取り決めを補足する役割を担っている。空域設計として、単一欧州空域での空域レベル[22]を設定して上部空域を対象とする（第２条）とし、欧州委員会と加盟国は欧州上部飛行情報地域（European upper flight information region: EUIR）の設立とICAO（国際民間航空機構：International Civil Aviation Organisation）による承認を目的（第３条）とする。

空域の相互運用手続きで特筆すべきは、機能的にブロック化した空域を管理する上で加盟国間の問題が生じた場合、シングル・スカイ委員会に意見を聞くことができることである。軍事面での組織も考慮し、加盟国は共通運輸政策の枠組みの中で空域の柔軟な使用を保障するため、欧州委員会に毎年空域への適用状況を報告する義務（第７条第２項）が生じる。空域適用上の困難が生じた場合もシングル・スカイ規則適用を一時的に中断し、その旨を欧州委員会と他の加盟国に通知する（第８条）ことになる。

本規則では空域の対象を上部空域と規定しているが、将来的には下部空域にも適用することを視野に入れ、欧州委員会は2006年12月31日までに欧州議会と理事会に将来的な下部空域への適用展望を盛り込んだ報告書を提出し、2009年末までに新たな決定を採ることが定められている（第10条）。

⑷　航空管理ネットワーク（EATMN）の相互運用

規則第552号は、航空管理ネットワークの相互運用に関するもので、シングル・スカイパッケージの中で最も技術的な内容を含んでいる。当規則の目的は、加盟国ごとに異なる管理システム、組織、手続きを越えて欧州航空管理ネットワークの相互運用を達成する（第１条第２項）ことにある。この後の部分で相

22）シングル・スカイでの対象となる空域は上部（upper）空域であり、下部（lower）空域との境界は285フライトレベル（高度8700メートル）である。出典は以下を参照されたい。*O.J.*, L96/22, 31.3.2004.

互運用の内容、その執行手続きに関する規定に関する記述が続く。空域の柔軟な使用に関するマニュアル[23]を、当規則では詳細に叙述し提示する役割を担っている。

また、当規則はパッケージ最後の規則ということで、第３章で法令順守の確認を行っている。航行サービス従事者はECによる認定証明書を受けねばならないため、各加盟国の監督機関に技術的なシステム面も含め申告する（第６条）こととなる。加盟国の監督機関は、相互運用への実施ルールがECに申請・認可された通りに行われているかどうかを確認し、もし順守されていない場合は欧州委員会に報告する（第７条第１項ないし第２項）義務がある。なお、欧州航空管理ネットワークによる相互運用システムの開始日は2005年10月20日となっている。

Ⅲ　政策決定過程の変化とEU航空ガバナンス
――政策決定の合理化と多元的参加――

では、以上概観したシングル・スカイパッケージは以前の航空パッケージ（パッケージⅠ、Ⅱ、Ⅲ）とはどこが違うのか。EUの航空ガバナンスの変容を理解する上での「プロセス変化」として、シングル・スカイパッケージによるEU政策決定過程上の変化を検討したい。

欧州委員会のエネルギー・交通総局（DGⅦ）が出版したシングル・スカイに関する小冊子によれば、最も重要で急を要する変化とは航空管理が共同体政策決定過程の一部になることであり、以下の５点で政策決定メカニズムを合理化することを目的とする[24]という。

23）B. van Houtte, “The Single European Sky”, *Skyway*, vol.32, spring 2004, p.13. van Houtteは欧州委員会エネルギー・交通総局での航空管理部署の責任者である。

24）European Commission, *A Single European Sky：Broadening horizons for air travel, op.cit.*, pp. 8 - 9 .

(1) EUとユーロコントロールとの相乗作用
(2) 汎欧州的次元での航空に関する継ぎ目のない（seamless）空域の確立とその相互運用
(3) 軍用と民間航空（civil／military）空域管理操作の統合
(4) EUからの直接的な社会的対話による労使関係の改善
(5) 新テクノロジー・情報の共有

尚、欧州委員会によるシングル・スカイに関する小冊子によると、こうした政策決定過程上の変化はEUという上からの押し付けによるものではなく、航空会社と利用者の立場からというボトム・アップの要求に沿ったものである[25]という。変化の経緯と同様にその実現には「多元的で関与するアクターの数が多い（pluralistic）」参加が望ましいことになる。そこで、本章では欧州委員会の提示した政策決定過程上の各変化を、政策決定の合理化という観点と同時に、アクターの「よりよい参加」の点から検討したい。この際、政策決定過程にステイクホルダーの参加があり多元的かどうかを判断の基準と考えていくこととする。それから、現時点で、シングル・スカイパッケージ発効後の課題となる部分を指摘しておきたい。

(1) EUとユーロコントロールとの相乗作用

これは、EUと他の国際機関との連携の強化により、空域管理上の操作の簡素化という点で合理化を図るものである。EU加盟国にとって見れば、飛行中の空域管理はユーロコントロール、地上での航空規制はEUによって推進されていた2重の仕組みから脱却して、航空規制主体の一元化が図られた点で簡素化が進んだといえよう。空域管理機能の強化という点での欧州委員会とユーロコントロールとの相乗作用があったといえる。ユーロコントロール側は、EU

25) *Ibid.*, p. 5 .

との交渉過程において自身の権限強化のプロトコールを発効している。また、EU側からすれば、単一欧州空域管理に関する新制度を設計するより、既存のユーロコントロールの枠組みを利用した方がコストのかからないという点で、両者の結びつきそのものが合理的であると判断したのであった。また、2002年10月に欧州共同体がユーロコントロールに加盟したことによって、その後のEU拡大による新規加盟国のユーロコントロールへの編入は円滑に行われることになった。かくして、EU拡大においても加盟手続きの簡素化を含んでいる点で利点があった。

⑵ 汎欧州的次元での航空に関する継ぎ目のない（seamless）空域の確立とその相互運用

ここで汎欧州（pan-European）とあるのは、空域管理の対象がEUの中に留まらないことを意味する。そもそも、ヨーロッパという表記があってもEUに相当するとは限らない上に、「汎」がつくことによってその対象領域は拡大する傾向を示しているのである。ユーロコントロールへの加盟国は36ヶ国[26]であり、EU現加盟の25ヶ国を数で上回る。シングル・スカイパッケージ適用の対象がEU加盟国のみならず、現時点でEUの非加盟国であってもユーロコントロールに加盟していて空域管理上拠点となる国々をも含むことを示唆する。ここで、欧州空域上重要な拠点となるスイス、ノルウェーなどがその代表的な例となっている。EUとユーロコントロールの全加盟国を含む領域での空域管理の合理化は図られ、空域利用の効率性も高まることは指摘できよう。

26）2006年５月20日現在の加盟国数である。加盟国は以下の通り。アルバニア、アルメニア、オーストリア、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビア、ブルガリア、クロアチア、キプロス、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、マケドニア、マルタ、モルドバ、モナコ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、セルビア・モンテネグロ、スロバキア、スロヴェニア、スペイン、スェーデン、スイス、トルコ、ウクライナ、英国（以上、英文表記のアルファベット順）。

また、ユーロコントロールの影響圏内には近年紛争が生じた地域（旧ユーゴスラビア）もあり、その軍事及び民間航空空域の確立は安全保障上意義があると思われる。ただ、ユーロコントロールが自認するように、空域での安全と安全保障の両立が最優先課題[27]である。有事の際の空域管理はEC規則第549号第13条にあるように加盟国のセーフガード条項として明記されている。国内動乱時（internal disturbances）は無論のこと、戦争や戦争の国際的脅威が存在する状態、平和と安全保障の関係で加盟国が義務を果たす時、軍事活動と訓練などが第13条で例示されている。空域管理の焦点として、2001年の９・11民間航空機乗っ取りによる米国へのテロのような突発的事件への対応が今後の問題である。このような非常事態において民間と軍事の各機関はどのように協力し合えるのであろうか。総じて、軍事・民間両面にわたるシングル・スカイの実現は意義あるものの、パッケージにある空域の相互運用の徹底に関しては未だ予測できない部分を残している。

⑶　軍用と民間航空（Civil／military）空域管理操作の統合

従来、空域において民間航空は軍用領域を避けて空路を設定していた。つまり、軍事用空域を避け、軍事施設以外の上空を縫うようにフライトを行っていたため、空路利用の点では効率的ではなかったのである。EUの領域内でも、ベルギー、オランダ、フランス、ドイツの国境線上空付近は民間航空の交通量が多いにもかかわらず、軍事訓練基地上空を避けるため狭い空路を頻繁に往来[28]しなければならなかった。空の交通渋滞を緩和し、安全性を高める点でも空域管理の統合理由はあるのである。また、空域という目に見えない領域に軍事・民間の棲み分けを人工的に作ったことを白紙に戻すことによって、空域管理操

27）ユーロコントロールのホームページ上公開の通史で、最後の項目に当たる「2000年以降：現在から未来へ」にある記述である。（http://www.eurocontrol.int/corporate/public/subsite_homepage/index.html）

28）*A Single European Sky：Broadening horizons for air travel, op.cit.,* p.13.

作の統合・合理化が図られる利点はある。

問題点として想定されるのは、政策決定に関与するアクターの多元化の程度である。軍事関係者による空域管理協力体制が多元的で、しかも恒常的に実務レベルの連携が得られるかという点であろう。つまり、⑵で前述したような有事の際の空域管理というと、まだ不確定な部分が残っている。更に、シングル・スカイパッケージによる空域管理操作のEU政策決定上の位置づけも問題となる。これを航空に関する「単一市場」の一環とみなせばEUの第一の柱に相当するが、安全保障の要因を重点的に考えれば第二の柱となる。これは、第一と第二の柱の中間という点で比喩的に「1.5の柱」[29]とも言うべき政策決定過程への変化となるのだろうか。今後有事の際も含む執行過程をつぶさに観察して評価する必要がある。

⑷ EUからの直接的な社会的対話による労使関係の改善

この点を額面通りに受け取れば、従来に比べて多元的なアクターの参加へとつながっていくはずである。しかしながら、この部分に関するパッケージでの記述は最も少なく、現段階ではどのような具体的な手順をとるかは定まっていない。ただ、従来型の航空に関する労使交渉は、加盟国国家が国内労働団体との関係において決定し、EUに対しては国家を窓口として交渉の結果のみが報告されていた。この状況を打破しようとしたのが、1998年5月20日の欧州レベルでの社会的パートナー間の対話促進のためのセクター別ダイアローグ委員会（Sectorial Dialogue Committee）の設立に関する欧州委員会の決定[30]であった。

29）これは、第１の柱と第２の柱の立場が摩擦を起こす可能性のある場合を指す。詳細は以下の論文を参照されたい。U. Möth, “Europeanization as Interpretation, Translation, and Editing of Public Policies” in K. Featherstone and C.M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003. ここでの事例は欧州防衛設備であり、欧州委員会での異なる総局（DGⅢと DG1A）が協力体制にあることから、市場に関するルールと安全保障に関するルールの混在を指摘している。

30）*O.J.*, L225/27-28, 12.8.1998.

この決定により、従来の合同委員会と非公式の作業組織（working party）からなる構造がメゾレベルのセクター別ダイアローグ委員会に置き換えられた[31]のである。こうして、航空政策に関する政策決定構造そのものに参加者の多元化と窓口の合理化という変化の萌芽は見られた。だが、今回のシングル・スカイパッケージでは、労使関係交渉についてはセクター別ダイアローグ委員会を通じて改善していくという原則が述べられているに過ぎない。労使関係で改善されるべき中身は具体的に決まっていないのが実情である。

⑸　新テクノロジー・情報の共有

新規テクノロジー技術及び情報の共有は、シングル・スカイ創設の上で技術上必須である。テクノロジーの共有例として最大のものは、共通の衛星航空システム（米国のGPSシステムに対抗するガリレオ計画）[32]であろう。しかしながら、今回のシングル・スカイパッケージ内での情報とは、飛行情報、地域の気象情報など、日常のフライトに関係する航空サービス管理に関するものである。規則第552号の付録Ⅱにおいて、航空サービスのためのシステムと手続きに含まれるのは、飛行データ、監視データ、人間と機械の両用システム、地上対地上・空中対地上・空中対空中コミュニケーション、航空情報サービス、気象情報[33]であることからも、この共有される情報内容が推察されよう。情報を合理的に管理し、データを共通化する試みが図られている。政策過程において情報が共有されれば、その手続きは簡素化されるのである。だが、時期的に見て当規則が発効したのは2004年４月20日であるが、加盟国の指名による航空サー

31）中野聡「欧州社会モデルとソーシャル・ダイアログ」『日本EU学会年報』第24号、2004年９月、190－191頁。

32）ガリレオ計画とは、宇宙空間に30数機の衛星を打ち上げ、その衛星から発せられる信号を元に地上での位置を測定するシステムを指すのである。EUの宇宙政策に関する文献としては、鈴木一人「欧州宇宙戦略とGalileoプロジェクト」『日本EU学会年報』第22号、2002年などがある。

33）*O.J.*, L96/34－38, 31.3.2004.

ビス監督機関は翌年の2005年４月11日に公表された。欧州航空管理システムに関しても導入は同年10月であり、情報の相互浸透状況に関しても今後の観察が課題となる。情報の共有による透明性の確保とコミュニケーションの徹底が、シングル・スカイパッケージの円滑な執行の鍵となるからである。

おわりに――航空ガバナンスにおける継続性と変化――

以上、政策決定過程上の変化によりEU航空政策におけるガバナンスの変化を捉えようと努めてきた。留意点を挙げれば、この変化は抜本的なものではなく、以前からの「単一市場」及び「超国家」ガバナンスとの共通性が見られることであろう。以前のパッケージⅠ、Ⅱ、Ⅲによって航空市場の域内市場形成を先行させた上で、シングル・スカイパッケージには積み残した課題（情報・新テクノロジーを共有する単一空域の確立）を盛り込むという点で「単一市場」形成の継続とも言えるのであり、且つ、空域管理をEUとユーロコントロールに委ねるという点で脱国家規制の「超国家」ガバナンスへの接近と理解することは可能である。人・物・サービスの自由移動の妨げとなる障壁撤廃が単一市場形成の焦点であったが、自由移動のための対象が空域にまで拡張したとも捉え直すことができるのではないか。

航空ガバナンスにおける「単一市場」形成志向の継続性を否定するものではないが、他方ではシングル・スカイパッケージによるガバナンスの様相は変わりつつあるといえる。本稿では、その政策決定過程の合理化と多元的アクターの参加という視点からEU航空ガバナンスの変容を検討した。既述の通り、シングル・スカイパッケージでは政策決定過程の合理化とアクターの多元的参加に関しては変化の兆しが観察できる。だが、その執行程度に対する観察は今後も続行する必要性があると指摘しておきたい。

シングル・スカイパッケージ執行に関する今後の課題は、集約すると3点あると思われる。以下に挙げておきたい。

(1) 空域対象範囲の拡大によるEUの権限とその限界：ユーロコントロー

ルとの相乗作用により、汎欧州での空域管理の実現に向けて

(2) 空域管理に関して：空域の相互運用の徹底（情報の共有を含む）と軍用・民間航空機関の協力体制強化

(3) 航空政策でのアクターの多元的参加の実現：航空輸送業におけるEUのセクター別ダイアローグ委員会による労使交渉

これらの問題は、今後の政策執行過程での課題となろう。欧州委員会の担当者が述べているように、これより数年間は、安全で容量の拡大した効率的システムのための継続的な努力を必要とする[34]のである。シングル・スカイパッケージは、文字通り単一の欧州空域管理に取り組むEUの挑戦の始まりを示しているのである。

【主要参考文献】

一次資料

European Commission, Energy and Transport DG, *A Single European Sky: Broadening horizons for air travel*, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

Official Journal of the EU, L96, Vol.47, 31 March 2004.

White Paper, Air Traffic Management: Freeing Europe's Airspace, COM（96）57, 6 March, 1996.

White Paper, European Governance, COM（2001）428 final, 25 July, 2001.

White Paper, European transport policy for 2010: time to decide , COM（2001）370, 12 September, 2001.

〈EUROCONTROL〉

http://www.eurocontrol.int/corporate/public/subsite_homepage/index.html

34）van Houtte, *op.cit.*, p.15.

二次資料

邦文文献

安部泰隆「法制度設計におけるいくつかの視点」『公共政策研究』（日本公共政策学会）第４号、2004年。

岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編著『政策とガバナンス』、東海大学出版、2003年。

大山耕輔『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶應義塾大学出版会、2002年。

鈴木一人「欧州宇宙戦略とGalileoプロジェクト」『日本EU学会年報』第22号、2002年９月。

戸崎肇「欧州における航空自由化と航空政策の自律性」、『経済論叢』（京都大学）、第156巻第２・３号、1995年８・９月。

中野聡「欧州社会モデルとソーシャル・ダイアログ」『日本EU学会年報』第24号、2004年９月。

中村徹「EU航空自由化政策の実施と課題に対する対応」、『商学論究』（関西学院大学商学研究会）、第48巻第３号、2001年３月。

宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス―改革と戦略』日本経済評論社、2002年。

和達容子「EU環境政策に関する一考察：環境ガバナンスにおける参加と民主的正統性」『日本EU学会年報』第24号、2004年

英文文献

K.A. Armstrong and S.J. Bulmer, *The Governance of the Single European Market*, Manchester University Press, 1998.

M. Aspinwall, “Planes, Trains, and Automobiles: Transport governance in the European Union” in B. Kohler-Koch and R. Eising (eds), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999.

B. van Houtte, “The Single European Sky”, *Skyway*, vol.32, spring 2004.

K. Featherstone and C.M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.

M. Jachtenfuchs, “Governance Approach to the European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.2, June 2001.

A.M. Kjær, *Governance*, Polity Press, 2004.

J. Pierre, *Debating Governance －Authority, Steering, and Democracy－*, Oxford University Press, 2000.

W. Sandholtz and A.S. Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998.

F. Schubert, "The Single European Sky: Controversial Aspects of Cross-Border Service Provision", *Air & Space Law*, Vol. 28 , No. 1, February 2003.

N. A. van Antwerpen, "The Single European Sky", *Air & Space Law*, Vol.27, No.1, February 2002 and Vol.27, No. 2, April 2002.

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies
Article on EU Law and Governance

The Transformation of EU Governance in Air Transport by the Single European Sky Package

KAWAGOE Maho

This paper explores the transformation of EU (European Union) governance in air transport after the bringing into effect of the Single European Sky Package with special reference to changes in its decision-making process. EU air transport governance is well understood as part of "single market governance" or as an example of "supranational governance". However, this article focuses on the different aspects of governance and discusses how to evaluate the potential impact of this newly coming package on its decision-making mechanisms.

The new package was adopted in March 2004. It concerns the way in which the EU lays down the framework for the creation of the single European sky. This package is composed of four regulations, which cover the Commission's proposals for the single European sky to further improve the safety of Europe's air transport system and to increase its overall efficiency.

There are five principal changes in the decision-making mechanisms brought by the new air transport package: (1) combining Community regulation and Euro-control's technical expertise; (2) taking into account the pan-European dimension; (3) integrating military operators; (4) involving the social partners in dialogue; and (5) providing a platform for the introduction of new technologies.

Such changes will result in a transformation of the EU air transport gover-

nance, with its more streamlined procedure and with more plural participation of the relevant stakeholders. Therefore, it is argued that the set of four regulations represent an ambitious challenge by the EU for the organization and use of the airspace in the Single European Sky.