

研究ノート

フランスにおける空港管理の動向

——港湾管理との比較および判例分析を交えて——

木村 琢 磨

はじめに

1. 地方空港の管理
2. パリ空港の管理
3. 公物法に関する判例
4. 公役務と競争法に関する判例

おわりに

はじめに

空港は港湾と並ぶ運輸施設であり、両者の法制度には多くの共通性があることは異論なく認められるところであろう。事情はフランスでも同様であり、わが国の場合以上に、空港と港湾で共通した制度が採用されている¹。

この点は、管理方式の類型²をみれば明らかであり、港湾と空港について、ほぼ対称的な形で管理方式が区分されている(図1参照)³。また、近時の制度改革としては、民営化と分権化の方向性が目指されているが、それらに関しても港湾と空港に共通した枠組みが取り入れられている。

そこで本稿では、港湾との比較を交えながら、フランスの空港制度の

1 フランスの空港制度については、木村『港湾の法理論と実際』(成山堂書店、2008年)でも適宜触れているが、本稿は、同書で述べたところに最近の状況を交えて考察するものである。

なお、本稿には、2011年9月にストラスプール空港運営会社などで行った聞き取り調査の結果が含まれている。

図1 空港と港湾の管理方式の比較*

1. 港湾の管理
(a) 中枢港……………中枢港公団
(b) その他の港湾 ……商工会議所など(地方公共団体による特許)
2. 空港の管理
(a) パリ空港……………パリ空港会社
(b) 地方重要空港 ……商工会議所または空港運営会社(国による特許)
(c) その他の地方空港……………商工会議所または空港運営会社(地方公共団体による特許)

* 港湾に関する例外的な制度として、海外領土のグアドルブ港は、自治港公団によって管理されている。また、空港に関する例外的な制度として、スイス国境に位置するパル＝ミュールズ空港は、公施設法人によって管理されている。

動向を概観する。叙述の順序としては、地方空港とパリ空港のそれぞれについて、基本的な制度とその変容を順に概観したうえで(1.および2.)、関連する判例の分析を行い(3.および4.)、最後に若干の総括をすることにしよう。

フランスの空港に関しては、長らく航空法典(Code de l'aviation civile)が基本的な法令とされてきたが、2010年には、港湾法典などの諸法令とともに、法律の部の諸規定が新たに編纂された交通法典(Code des transports)に編入されている。旧航空法典の法律の部に相当するのは、交通法典の第6部であるが、現在のところ、交通法典は法律の部しか存在しないため、航空法典の政令(デクレ)の部は、今日でもなお効力を有している⁴。

なお、わが国では、空港法の大幅な改正が予定されているが、本稿

2 用語法の問題として、港湾や空港の《管理》については、狭義の管理と広義の管理を区別する必要があるが(木村「法理論の観点からみた改正港湾法」港湾2011年6月号38頁以下)、本稿では、港湾管理者や空港管理者という用語法にならって、基本的には広義の意味で管理の語を用い、両者の区分に関しては最小限の言及をすることと定める。

3 フランスでは、空港と港湾の管理方式には、より明確な対称性がみられたが(木村・前掲註(1)31頁の表1-1を参照)、2004年以降の制度改革によって、対称性が崩れている面がある。本稿の着眼点のひとつも、そこにある。

は、日本法の立法論や解釈論に直接触れるものではない。

1. 地方空港の管理

パリやミュールーズ以外の地方空港における原則的な管理方式は、商工会議所による管理である。いわゆる公役務特許(*concession de service public*)の手法⁵により、国や地方公共団体から各地の商工会議所に管理が全面的に委託されている。形式的には、国や地方公共団体と商工会議所の間で公役務特許契約が締結されるというものである⁶。契約という形式をとっているが、公役務特許契約の内容は、コンセイユ・デタの議を経た政令によって定められる標準条件明細書(*cahier des charges type*)に準拠しており、実質的には、権利義務の内容は法令で定められているといえる。たとえば、地方重要空港については、2007年2月23日政令(2007-244号)が標準条件明細書を定めており、1955年3月6日政令がほぼそのまま踏襲されている。

この点は、中樞港以外の港湾においても同様である。もともとフランスの商工会議所は、わが国と違って公法人(公施設法人)としての性格が与えられており、空港・港湾などの公共事業に広く関与している。ただし、空港においては港湾の場合と異なり、基本的には、インフラを含めた設置・管理が商工会議所に全般的に委託されている。これは、インフ

4 参照、木村「港湾法の日仏比較をもとにした一考察」千葉大学法学論集26巻1=2号(2011年)251頁以下。本稿では、現在は交通法典の制定の過渡的段階であることをも考慮して、旧航空法典の条文も参考情報として付記する。

なお、旧航空法典および航空法典第6部は、日本法でいえば、空港法と航空法の双方の内容を含むものである。

5 今日では、1993年1月29日法律(93-122号)に基づき、公役務委託(*délégation de service public*)の語が用いられることが多いが、空港や港湾の管理は商工会議所の本来の事業であるので、公役務特許の語が用いられる(同法41条参照)。

6 公役務特許の考え方については、木村・前掲註(1)22頁以下。

ラの設置費用の規模が相違することによるとされる。

こうした伝統的な管理方式が、近時、大きく修正されている。その方向性としては、分権化と民営化の2つがある。以下で順に概観することにしよう。

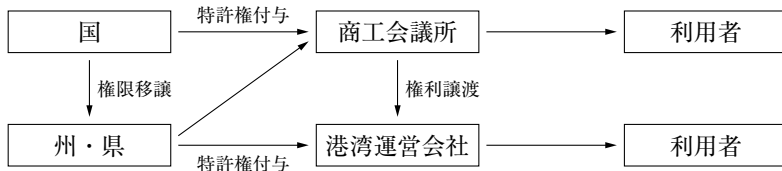
(1) 地方空港の分権化とその例外

従来、商工会議所に特許権を付与する主体(特許付与権者)は国であったが、2004年8月13日法律(2004-809号)に基づく分権改革により、現在では地方公共団体(州または県)に移譲されている(図2参照)⁷。

ただし、分権化については、重要な例外が設定されている。すなわち、国家的利益ないし国際的利益の観点から、ボルドー空港、リヨン空港、マルセイユ空港、モンペリエ空港、コート・ダジュール空港、ストラスブル空港、トゥールーズ空港など、フランス本土では13の主要空港が、権限移譲の対象から外されている⁸。その実際上の基準は、おおむね年間の利用旅客数が100万人であるか否かによるとされる。この結果、今日では、地方空港が地方重要空港(国帰属空港)とその他の地方空港とに区分されている。

同法律に基づく権限移譲の実際についてみると、空港のような地域整備に関わる事務は、本来は州の事務であるが、地方重要空港が権限移譲の対象外とされたことから、県に権限移譲された例が多い。

図2 空港管理の分権化



7 木村「フランスにおける運輸行政の動向—地方分権改革と財政的統制を中心に」千葉大学法学論集21巻1号(2005年)161頁以下。

8 そのリストを掲げているのは、2004年8月13日法律28条のI第2項に基づいて制定された2005年8月24日政令(2005-1070号)である。

しかしながら、権限移譲された小規模の地方空港を含めて、基本的には、商工会議所が分権化前後で継続して管理していることから、管理方式に実質的な変化はない。その意味で、2004年8月13日法律に基づく分権化は、空港に供用される財産の範囲を地方公共団体がみずから画し、財産管理を地方公共団体の意思に基づいてなすという意義を有するにとどまる。そうした観点から、今回の分権化は、政治的ではなく技術的なものであるという評価がなされている⁹。もっとも、一部の地方公共団体では、特許付与権者としての地位などを活用しながら、総合的な地域政策を掲げて実践する試みもみられる。

ここで港湾と比較すると、上記の分権化の手法は、中枢港以外の地方重要港に関しても採用されており、同じく2004年8月13日法律に基づいて、国から地方公共団体への権限移譲(特許権の移譲)がなされている。他方、中枢港・自治港は分権化の対象から除外されており、それらの組織形式を除けば、パリ空港とほぼ同様の扱いがなされているといえる¹⁰。

(2) 地方空港における空港運営会社の制度

以上にみた分権化の改革は、形式的な特許権限の所在の問題にとどまるが、それとは別に、地方重要空港を含めて、管理方式に実質的な変化をもたらす改革が進行中である。それが、民営化に向けた改革である。

① 2005年4月20日法律(2005-357号)は、現在の公役務特許の満了日である2006年から2017年までの間に、従来の商工会議所に代えて、空港運営会社(sociétés aéroportuaires)に空港管理を委ねることを認めている¹¹。すなわち、現在の特許事業者である商工会議所の発意により、新たに空港管理会社を創設することができるとされ、その場合には特許権

9 R. Hertzog, 《Une décentralisation par défaut》, J.-B. Auby et M. Lombard (dir.), *L'avenir des aéroports : entre décentralisation et concurrence*, Litec, 2007, p. 43.

10 木村・前掲註(1)27頁。

11 2005年4月20日法律7条。現行法の規定として、交通法典L6322-1条以下。なお、2005年4月20日法律は、後述のパリ空港の民営化に関する規定をも含んでいる。

が商工会議所から新会社に移転する。従来の特許制度は維持され、公物制度についても変化はない。

現在のところ、地方重要空港のうち、リヨン、ボルドー、トゥールーズ、コート・ダジュール、モンペリエ、ストラスブールの6つの空港において、空港運営会社が創設されている。必ずしも空港の規模の順に新制度が導入されているわけではないが、これは、従来の商工会議所に対する公役務特許の契約期限を勘案しながら、順次、空港運営会社の制度に切り替えられているという事情によるものである。最も新しい空港運営会社は、ストラスブールのものであり、2011年5月に設立された。同空港については、2045年までの特許契約に改められ、欧州共同体の競争法への対応などがなされている。

従来の商工会議所による空港管理における問題点として、公施設法人に一般的に課せられる《事業特定の原則(principe de spécialité)》によって、事業範囲の制約が少なくなかったこと、商工会議所の代表者の政治的利害がからむことが多く、決定プロセスが合理的でなかったこと、国による十分な投資がなさず、国の財政負担も膨大であったこと、法人格がないことにより、空港間の連携が困難であったこと、などがあげられている¹²。

空港運営会社が創設された場合、商工会議所の空港担当職員は、基本的には新会社に承継されるが、10年間の猶予措置がとられており、その間に職員は契約関係の変更を選択できる¹³。

それぞれの空港運営会社では、執行機関とは別に、監視委員会(conseil de surveillance)がおかれ、財務省や地方公共団体の代表者も構成員として参加しており、とりわけ財政事項について厳格な統制をしているといわれる。

② 空港運営会社に対する出資者は、設立時には、特許付与権者である地方公共団体や、当該空港が所在する都市の商工会議所などの公法人

12 これらは、商工会議所による港湾管理の問題点とほぼ共通している(木村・前掲註(1)23頁)。

13 2005年4月20日法律7条2項、交通法典L6322-3条。

に限定されているが、設立後に民間からの増資を募ることは禁じられない。また、増資が可能となる時期や、公法人の持株比率については、特に規定されていない¹⁴。そこで、空港運営会社の制度は、空港の公役務特許に対して財産的価値を認めたものであるといわれる。

この港湾運営会社の制度のもとで、関係する地方公共団体が資本参加できるようになったという面では、分権化の要素が認められる。他方、こうした諸制約が競争法に反しないかが問題になったが、競争委員会は、違法ではないという判断を下している¹⁵。もともと、この制度の導入の契機となったのは、欧州裁判所の判例上、公役務特許に対して公開性や競争原理が適用される可能性が認められたことである¹⁶。

もっとも、民間の出資比率が高まっても、公役務特許の契約関係は地方公共団体と空港運営会社の間に存在するので、特許付与権者である地方公共団体の監督権が維持され、公役務の継続性は確保されると考えられている。また、出資者である地方公共団体は、基本的には私法上の出資者と同じ地位に置かれるが、空港施設には公物としての規律が及ぶことから、特許期間の満了後には特許付与権者に対して空港施設が無償で返還される。もとより、特許の更新は可能である。

現在の空港管理会社においては、公法人のみによって株式が保有されており、出資比率は、国60%、商工会議所25%、地方公共団体15%であるが、リヨン、ボルドー、トゥールーズの3空港については、国が保有する株式の売却が検討されている。概して、国の側は財政的事情から株式売却に積極的であるが、地方公共団体の側は、公共性確保などの観点から消極的であるといわれる。かりに株式が売却されても、国は特許付与権者および土地所有者として、一定の関与をなしうることになる。

このように、現段階では、空港運営会社に対する出資は公法人に限られていることから、今日までの改革については、《民営化(privatisa-

14 持株比率について規定がないことは、後述のバリ空港会社との相違である。

15 Autorité de la concurrence, avis n°10-A-04 du 22 février 2010.

16 CJCE, 7 décembre 2000, *Telausia Verlags*, aff. 324/98.

tion)》ではなく《組織変更(changement du statut)》という表現がなされている。

③ 条件明細書の内容は、空港運営会社が設立された場合にも、従前の特許契約が承継されるので、これまでの管理方式と同様に、国による規律が強固に存続している。

もっとも、空港の料金(redevances aéroportuaires)に関しては、2005年4月20日法律によって、規制が緩和されている。すなわち、法令上は、料金の水準は資本投資の回収を考慮して定められること、現在および将来の支出を考慮して定めることができること、料金収入の総体は役務のコストを上回ってはならないこと、などの基本原則が掲げられたうえで、航空担当大臣および財務担当大臣に対して料金表が通知(notification)されるという仕組みが採用されている。また、経済諮問委員会(commission consultative économique)が設置されている空港においては、同委員会への諮問手続きを経ることが求められる。両大臣への通知後、1カ月以内にいずれの大臣からも異議が出されなければ、新しい料金が効力を有する¹⁷。

なお、現行法上の原則的な料金規制は、経済調整契約によるとされているが、この制度は、現在のところ、パリ空港についてのみ実際上の適用をみているので、パリ空港の項目で述べることにしよう。

④ 港湾についても、2006年1月5日法律(2006-10号)が制定され、空港運営会社にならって、商工会議所に代わって港湾運営にあたる港湾運営会社(sociétés portuaires)の設立が認められるようになった。適用される法規範は、空港運営会社と基本的に同一であると考えられている¹⁸。

このように、空港と港湾で共通する仕組みが採用されているが、実際の改革においては、大きな相違がある。すなわち、港湾運営会社については、北海沿岸のプロージュ港とカレー港で、共同してひとつの港湾運

17 旧航空法典L224-2条のⅠ、L224-2条のⅡ第2項、現行航空法典R224-4-1条。現行の交通法典では、料金算定基準の原則に関する規定などがおかれるにとどまり(L6325-1条、L6325-2条)、手続的規定は、航空法典の政令の部によっている。

18 木村・前掲註(1)60頁以下。

営会社を設立する構想があるが、両港の性格の相違などから調整が難航しており、港湾運営会社に代えて、両都市を包括する新しい商工会議所が両港の港湾運営を担うことも検討されている。

(3) バール＝ミュールーズ空港の管理

以上が地方空港に関する一般的な制度であるが、それらと異なった管理方式がとられている地方空港として、バール＝ミュールーズ空港がある。

バール＝ミュールーズ空港は、スイスとの国境付近にある空港であり、1949年7月4日のフランス・スイス間の協定によって設立されている。設立以来、ユーロ・エアポート (Euro Airport) という、フランス・スイス両国によって創設された公施設法人によって管理されている¹⁹。

近時の改革との関係では、バール＝ミュールーズ空港は、分権化と民営化のための諸制度が適用されないという意味で、特殊な存在である。また、公施設法人による管理がなされているという意味では、民営化前のパリ空港と共通しており、港湾との比較でいえば、海外領土のグアドルプ港の管理方式と類似している。

なお、港湾の場合と同様に、国のレベルでの空港整備計画は存在しない。アルザス地方においては、かつては、スイスの諸空港との関係を含めて、地方レベルでの連絡組織があり、政治的な調整がなされていたが、今日では消滅している。

2. パリ空港の管理

パリのシャルル・ド・ゴール空港やオルリー空港を含めたイル・ド・フランス地方の諸空港(以下、パリ空港と総称する)については、地方空港とは別に、独自の制度が採用されている。

パリ空港は、長らく、公施設法人であるパリ空港公団 (Aéroports de Paris) が管理してきた。もともと、パリ空港公団という管理方式は、

19 参照、旧航空法典L260-1条、交通法典L6324-1条。

1920年6月12日法律によって誕生した自治港の制度にならったものであり、1945年11月24日オルドナンスに基づいて創設された。公益的観点からの規律が多く存在するという点でも、自治港公団と共通する要素が多くみられた。また、空港管理のために独立の法人が設立されたことについては、地方空港の空港運営会社の設立理由に通ずるところがある。

このパリ空港公団は、2005年4月20日法律(前出)に基づき、同年7月22日に、株式会社であるパリ空港会社(Société aéroports de Paris)に移行している²⁰。この改革の趣旨は、公施設法人に対して一般的に課されている事業限定を外して、柔軟に事業を実施することを可能にするとともに、株式公開によって民間資本を取り入れることを目的としたものである²¹。

地方空港の場合と異なり、国との間で公役務特許契約が締結されるわけではないが、法令に基づく公役務特許であるといわれる。また、地方空港の場合とほぼ同様に、コンセイユ・デタの議を経た政令によって定められる条件明細書によって、パリ空港会社の事業の詳細が定められる²²。

以下では、パリ空港の民営化に関する主要な規定を整理しておこう。

① パリ空港会社の設立当初は、国が全額出資するものとされ、設立後も、国が株式の過半数を保持することが定められている²³。また、空港管理という公役務(services publics)の執行の条件は、国とパリ空港会社との間の協定(convention)によって定められ、その履行について国の広範な監督権が認められている²⁴。

② 空港管理に必要な財産は、パリ空港会社が国から取得している

20 参照、2005年4月20日法律1条以下、旧航空法典L251-1条以下、交通法典L6323-1条以下。手続的には、2005年4月20日法律に基づく2005年7月20日政令(2005-828号)が、条件明細書や同法律の施行細則を定めている。

21 木村・前掲註(1)49頁以下。

22 旧航空法典L251-2条3項以下、交通法典L6323-4条。

23 2005年4月20日法律6条による旧航空法典L251-1条の改正、交通法典L6323-1条。

24 2005年4月20日法律3条。

が、公物 (domaine public) としての性質は認められず、私法規範に服する。すなわち、「公施設法人であるパリ空港の公物、および国から提供され、または国から占有を許可された国の公物は、会社への移行の日に公用廃止 (déclassés) される。これらの財産は、同日をもって、パリ空港会社に対し、所有権が全面的に移転する」と定められている²⁵。

ただし、パリ空港会社に帰属する財産のうち、空港の公役務の執行に必要なものについては、国が譲渡を禁ずることができると規定されている。また、差押えや商事賃貸借の対象にならないことも明文化されている²⁶。

他方、公用廃止されなかった公施設法人の財産は、国に帰属する。そのリストは政令において定められており、管制塔やその敷地、航空標識関係の設備などが含まれている²⁷。

③ 2005年4月20日法律は、「パリ空港会社に帰属する工作物で、空港公役務 (services publics aéroportuaires) に供用されるものは、公の工作物 (ouvrages publics) である」と定めている²⁸。この結果、不可侵原則 (principe d'intangibilité) をはじめとして、公の工作物に関する規範が適用される。

公の工作物に関する法理は、公土木 (travaux publics) の法理との関係で、判例によって形成されてきたものである。裁判管轄に関して、司法裁判所ではなく、行政裁判所の管轄に属するとともに、実体法的にも、裁判所による履行命令 (injonction) を含めて、公の工作物の機能を害する取壊しの可能性が排除される。これは、公益および公金濫用防止の観点から正当化されてきたものであり、近時の判例等において、特にその実体法的な特殊性が縮小されつつあるが²⁹、公物法の規律から外れても、この法理や上記の譲渡禁止等の諸規定によって、パリ空港の機能が法的

25 2005年4月20日法律2条。

26 2005年4月20日法律による旧航空法典L251-3の創設、交通法典L6323-6条。

27 2005年12月8日政令(2005-1538号)。

28 2005年4月20日法律2条2項。

29 Cf. N. Ach, 《L'intangibilité de l'ouvrage public: un principe ébranlé mais loin d'être enterré》, *RDP* 2003, p. 1633 et s.

に保障されることになる。

④ 公役務特許契約の条件明細書では、運営の具体的な方式、環境への配慮、土地・インフラ、財政措置に関する条項がおかれているが³⁰、このほかに、パリ空港と地方重要空港については、国との間で締結される経済調整契約(contrat de régulation économique)の制度が導入されている。この契約は、複数年度の契約(最大5年間)で、料金の枠組みを定めるものであって、とりわけ「コスト、収益および投資の予測、並びに空港運営者によって提供される公役務の質の目標の予測」を考慮して料率の条件が定められる³¹。形式上は、この経済調整契約も公企業特許契約の要素として組み入れられる³²。この経済調整契約によって、役務の質を確保しながら、料金について柔軟な規律がなされることになった。

この制度は、パリ空港のみならず地方重要空港にも適用されるが、実際には、2006年2月に、国とパリ空港会社の間で、初めての経済調整契約が締結された。さらに2010年7月には、2011年から2015年までの5年間について、2回目の契約が締結されている。内容として、物価上昇率をも考慮した料金の上限のほか、投資計画や役務の質に関する10の指標(このうち5つの指標は、利用者の満足度にかかわるもの)が掲げられている。

そのために、空港運営者は、とりわけ輸送量の推移、空港の能力、投資計画に関して、さらには必要に応じて、投資のための財源調達、経済財政に対する影響に関して、過去の状況報告および将来的な予測をした書類の提出が求められる。空港運営者に対して一定の報告を義務づけるものであり、こうした文書の公開によって、航空会社をはじめとした関係人が将来の予測と評価をなしうよう配慮されている。こうした措置がとられる背景としては、空港間および航空会社間で競争が要請されるという現状がある。

さらに、判例によると、経済調整契約は契約という形式をとっている

30 旧航空法典L251-2条3項以下、交通法典L6323-4条、2005年7月20日政令。

31 2005年4月20日法律9条による旧航空法典L224-2条のⅡ第1項の創設、交通法典L6325-2条第1項。

32 同条第2文。

が、公役務特許契約と同様に、第三者に対する効力が認められる行政立法的な性質を有しており、第三者による訴訟の提起も可能である³³。

⑤ パリ空港公団の職員のうち、行政的公役務(*services publics administratifs*)を担う職員は公務員たる地位を有していたが、2005年4月20日法律はこれらの職員の地位に触れておらず、パリ空港会社に移行された後も、その地位は継承されると解されている。

3. 公物に関する判例

以上に概観した空港管理の制度のうち、とりわけパリ空港の改革に関連して登場した判例を紹介することにしよう。はじめに取り上げるのは、公物関係の判例である。すなわち、パリ空港の民営化に際しては、財産管理との関係で、憲法院の判断が示されたことが注目される。

空港の管理は、伝統的に、商工会議所による地方空港の管理を含めて、行政的公役務であると解されてきた³⁴。したがって、空港に供用される財産は、民法法が適用される私物(*domaine privé*)ではなく、公役務に関する特殊な規範が適用される公物であると考えられてきた。他方、伝統的な考え方によると、私法人の所有する財産には公物法の適用はない。したがって、特許事業者である民間企業が公物を占有するには、公物の使用許可(ないし公役務特許契約)が必要であり、民間企業の財産上の権利が認められるとすれば、当該財産は私物であることになる³⁵。公施設法人が民営化されるに際しても、同様の考え方が採用され、民間会社が公法人の財産を継承する場合には、公用廃止(*désaffectation*)が必要であると解されてきた。

このように、公役務と公物が連動して、特殊な規範が形成されてきた。公役務の遂行のためには、公法人がみずから、必要となる公物を所

33 CE, 25 avril 2007, *Fédération nationale de l'aviation marchande*, n° 291976. この事件は、国とパリ空港会社の間で締結された第1回の経済調整契約の取消しが求められた訴訟である。

34 TA, 15 avril 1991, *Jolibois, Droit adm.* 1991, n° 305.

35 TC, 2 décembre 1968, *EDF c/ Dame Faucher, Rec.* 803.

有・管理するのが基本であるとされてきたわけである。

ところが、パリ空港会社の設立にあたっては、両者の関係について、重要な修正がなされている。つまり、パリ空港会社の中核的業務については、公役務という性格が維持されたうえで、公役務に供用される国の財産を公用廃止したうえで、私人(パリ空港会社という株式会社)に譲渡することとされている。そこで、かかる処理が憲法違反になるのではないか、という問題が提起された。公役務の存在ないし継続性という憲法的要請に反するのではないか、という問題である。

この問題について憲法院は、「公物に属する財産を公物から除外する場合には、当該財産の供用目的である公役務の継続性に関する憲法上の要請について、法律上の担保を排除することになってはならない」という一般論を掲げたうえで、同法律が憲法原理に反しないという結論をとっている。その理由として、憲法院は、パリ空港会社の資本の過半数が国によって保有されていること、同社の公役務上の義務について条件明細書が国の監督の態様を定めていること、同社の財産の移転譲渡等について国が拒否権を有することをあげている³⁶。

民営化されたパリ空港会社の財産に関する譲渡制限の仕組みは、1990年代のフランス・テレコム³⁷の民営化³⁷に際して既に採用されており、憲法院は合憲判断を示している³⁸。憲法院の判例として一貫しているのは、《公役務に対して公物以外の財産を供用することは、公役務の継続性が法律によって確保されているかぎり可能である》という考え方である。これは、伝統的な公物理論を修正する意義をもつ。この結果、伝統的な公物と私物の区分が相対化され、公物と私物の中間的な存在である《準公物 (domaine quasi public)》というべき類型が誕生したともいわれる³⁹。さらに、実際面では、公役務の民営化ないし自由化に際して国の監督と

36 CC, 20 avril 2005, DC2005-513, *Rec.* 67, considérant 4-5.

37 1996年7月26日法律(99-660号)。

38 CC, 23 juillet 1996, DC96-380, *Rec.* 107, considérant 6, *AJDA* 1996, p. 696, obs. O. Schrameck.

39 J.-F. Brisson, 《L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur les infrastructures aéroportuaires》, *AJDA* 2005, p. 1841.

責任を広く求めるものであり、自由化等の流れのなかで一定の法的な歯止めになると考えられている。

4. 公役務と競争法に関する判例

公物法の関係での憲法判断は、空港管理には公役務という行政的な性質が認められるという前提のもとで、その特殊な規律が問題になった場面である。ところが、近時の欧州共同体法の影響のもとで、競争法の原理の適用範囲が拡張される傾向にあり、その結果として、公役務の法理が限定される可能性が生じている。

(1) 欧州共同体法の判例

欧州共同体の作用に関する条約では、公共的な企業にも競争に関する規範が適用されるという原則を掲げたうえで、一般公益上の役務(*service d'intérêt économique général*)については、その任務の遂行に支障がない範囲で競争法規範の適用が認められる、と規定して、競争法の例外を認めている⁴⁰。さらに、今日の欧州共同體裁判所の判例によると、同条約にいう企業(*entreprise*)とは、その主体の法的地位や財政的基礎とは無関係に、経済活動を行うすべての主体であると解されている⁴¹。

こうした枠組みのもとで、2002年の欧州共同體裁判所の判決によって、空港管理についても競争法の適用がありうるとする判例が形成されている。すなわち、機内食供給(*catering*)の事業者がパリ空港公団(当時)に対して納付する料金の設定等について、既存の事業者と新規参入者との間で差別的な取扱いがあるとして、既存事業者が同条約に違反することを理由として、訴訟が提起された。

第1審判決は、警察の任務をはじめとした純粋に行政的な活動と、事

40 欧州共同体の作用に関する条約106条1項・2項、旧欧州経済共同体条約86条。

41 CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, C-159/91 et C160/91, *Rec. I*-637, point 17.

業量に応じた料金収入によって賄われる、空港の管理(gestion)および運営(exploitation)に関する活動とは区別される、としたうえで、次のように述べている。すなわち、空港のインフラ管理の活動は、離発着補助役務(services d'assistance en escale)の態様や条件に関わるものであるが、警察的な活動とはみなされない。本件において、離発着補助役務の提供者との関係が公権力的特権に属すること、その関係が特権的活動と不可分であることの立証は、パリ空港公団によってなされていない。

そのうえで、同判決は、本件の役務のように、パリ空港公団によって料率が自由に定められた料金を支払うことによって、航空会社や役務提供者が空港施設を用いることは、純粋に経済的な活動を構成する、という⁴²。欧州共同體裁判所も、この論点については、第1審判決を全面的に支持している⁴³。

これは、あくまで機内食供給の役務に関する判例であるが、空港の事業を区分したうえで、空港管理に関して競争法の適用があることを認めた判例として注目される。少なくとも、空港機能施設については、民間企業と同様の規律がなされる可能性があるとされている。

なお、空港管理と競争法の関係では、あくまで断片的な判例が形成されているにとどまるが、港湾管理と空港管理の共通性から、いずれにおいても競争法の適用が広く認められる傾向にあると考えられている⁴⁴。

42 TPI, 20 décembre 2000, *Aéroports de Paris*, T128/98, *Rec. II*-3929, point. 120. なお、先に言及した公物法との関係では、公物に関する警察権の存在によって、公物上における経済的活動の性質が当然に影響をうけるわけではない、と判示している。

43 CJCE, 24 octobre 2002, *Aéroports de Paris c/ Alpa Flight Services SAS*, aff. n° C-82/01 P, *Rec. I*-9297, point 68 et s., en particulier, point 76-83.

44 R. Rézenthel, *《Les outillages privés portuaires》*, *Revue de droit commercial, maritime, aérien et des transports*, 2009, p. 117 et s. この著者は、前註の判決は空港管理のみならず港湾管理にも妥当すると述べている。港湾に関する問題状況につき、木村・前掲註(1)41頁をも参照。

(2) フランスの判例・法令

以上にみた欧州共同体の判例と比べて、フランス法においては、公役務の概念が広く用いられているが、その範囲や欧州共同体法との関係は必ずしも明確でなく、しばしば議論の対象になっている。関連する法原理との関係を含めて、最小限の整理をしておこう。

① まず、憲法院は、公役務の概念を用いて、2005年4月20日法律が憲法に違反しないという判断を下している⁴⁵。

また、行政裁判所の最上級審であるコンセイユ・デタは、2002年の欧州共同體裁判所の判決が下された後も、手荷物運送業務(*traitement de fret*)は空港の公役務を構成するとした判決を下している⁴⁶。ただし、同判決は、職能税の減免を肯定する文脈において公役務の該当性を認めたにすぎず、あくまで租税法の解釈に関する判例である点に留意をする必要がある。

② フランスの国内法令においては、空港管理に関して、公役務の概念が明示的に用いられている。すなわち、法律レベルの規定では、たとえばパリ空港会社について、「コンセイユ・デタの議を経た政令によって承認された条件明細書は、パリ空港会社が……飛行場の運営に結合した公役務を確保し、警察権限を有する機関の監督のもとで、行政上の警察権限を行使するための条件を設定する」と定められている⁴⁷。また、公の工作物⁴⁸や料金徴収⁴⁹との関係でも、空港公役務という文言が用いられている。

ところが、下位法令においては、こうした用語法が徹底されているわけではない。たとえば、パリ空港会社の条件明細書では、先の法律の文言に対応する条項のなかで、公役務の概念が明示的に用いられていな

45 前掲註36の憲法院判決を参照。

46 CE, 8 décembre 2003, *SA France-Handling, Rec.* 494.

47 2005年4月20日法律6条による旧航空法典L251-2条3項の改正、交通法典L6323-4条1項。

48 註28に掲げた2005年4月20日法律2条2項。

49 2005年4月20日法律9条による旧航空法典L224-22条のI、R224-1条の改正、交通法典6325-1条。

い⁵⁰。また、財産管理法令においては、航空公物(domains publics aéroportuaires)について、公役務という概念を用いず、もっぱら公衆への供用に着目して定義しており⁵¹、パリ空港に関する憲法院判例とは異なる用語法をとっている。

③ パリ空港会社に対しては、上記②に掲げた規定をうけた条件明細書によって、警察権限が与えられている。すなわち、空港管理規程などに基づく公的安全の確保(sécurité publique)と、空港内部での輸送力配分(répartition du trafic)という2つの面で、パリ空港会社の警察的機能が認められている。地方重要空港においても、標準条件明細書において、同様の定めがなされている。伝統的学説においては、警察権が公役務特許の対象になることは否定されていたのであり⁵²、その意味では例外的な制度である。ただし、法令上、空港に関して原則的な警察権限を有するのは知事であり、パリ空港会社などの空港運営者に対して監督がなされる仕組みになっている⁵³。

なお、港湾に関するコンセイユ・デタの判例は、フランス内航公団(Voies navigables de la France)に与えられた輸送量の規制権限について、「純粋な行政的任務」という性格を認めている⁵⁴。

④ 権限裁判所の判例によると、公権力の特権の行使に関わる事項は、行政裁判所の管轄に属する。これに対して、公権力の特権から切り離される事項については、司法裁判所および競争委員会の管轄に属する。たとえば、航空会社に対して特定の離発着補助役務を用いることを義務づける問題は、司法裁判所の管轄にはならない⁵⁵。

この判例が示された事件は、オルリー西空港のターミナル再編作業に

50 2005年7月20日政令における条件明細書1条2項。

51 公的財産一般法典L2116-16条。

52 木村『ガバナンスの法理論』(勁草書房、2008年)218頁。

53 註47に掲げた条文のほか、一般的な規定として、旧航空法典L213-2条、L213-3条、交通法典L6332-2条、L6332-3条。

54 CE, 3 décembre 2003, *Houlé, Rec. tables*, 716. De même, CE Ass., 27 novembre 1970, *Agence Maritime Marseille-fret, Rec.* 704.

55 TA, 18 octobre 1999, *Aéroports de Paris, Rec.* 469.

において、パリ空港公団とエールフランスグループが談合し、他の航空会社に同公団が運営する離発着補助役務(航空機の給油や清掃など)の利用を強制するなどとした同公団の決定について、競争委員会が優越的地位の濫用禁止原則に反することを認定した事件である。権限裁判所は、離発着補助役務は、ターミナルの再編という公権力的特権と切り離せることから、司法裁判所および競争委員会の管轄に属すると判断した。これに対して、離発着に関する規制的措置は、公物管理と結びつき、公権力的特権と切り離すことができないことから、行政裁判所の管轄に属するとしている。

この事件は、先に掲げたパリ空港会社の警察権限にかかわる紛争であるが、ここで行政裁判所の管轄として認められた輸送力配分に関する役務は、実質的にみると、公序警察(*police de l'ordre public*)ではなく、競争警察(*police de la concurrence*)に属するとされる⁵⁶。つまり、警察権限の問題と競争法上の問題が相対化された場面であるともいえるわけである。

⑤ 公役務として認められる事業に対しては、公役務の継続性(*principe de continuité des services publics*)の原則が妥当する。憲法院も、公役務の継続性が憲法上の要請であることを認めている。行政実務においても、パリ空港会社の条件明細書は、自社のみならず契約事業者に対して継続性原則が遵守されていることの監視を義務づけている。地方重要空港の条件明細書でも、同様である。

また、公役務については、平等原則(*principe d'égalité*)が適用される。実際、パリ空港会社の条件明細書において、同社の決定は透明性の原則および利用者の平等取扱いの原則を遵守しなければならない、と定められている。もっとも、料金に関しては、憲法院も、状況の違いに応じて、利用者間で異なる料金設定を認めている⁵⁷。

さらに、公役務については、状況適合原則(*principe d'adaptation*)が妥当する。空港については、料金を含めた空港管理全般について、経済調

56 M. Bazex, note sous TA 18 octobre 1999, *Aéroports de Paris*, RFDA 2000, p. 267.

57 CC, 20 avril 2005, DC2005-513, *op. cit.*, considérant 16.

整契約が状況適合性の確保に貢献しているといわれる⁵⁸。

このように、空港の管理の一部について公役務の性質が認められることによって、私法上の規律との違いが導かれている。ただし、このうち特に平等原則については、競争法上の差別的取扱いの禁止原則に接近している面がある⁵⁹。

おわりに

本稿を終えるにあたって、フランスの空港管理制度の動向について、港湾管理との関連性を含めて、若干の総括をしておく。

① 空港管理と港湾管理には、共通性が多いことから、長らく対称的な制度が採用されてきたが、2004年以降の改革によって対称性が崩れている面もある。すなわち、空港運営会社と港湾運営会社のように、新たに対称的な制度が取り入れられている一方で、パリ空港会社の制度のように、港湾とは異なった制度も導入されている。

② フランスでは、空港・港湾の双方について、伝統的に商工会議所やパリ空港公団などの公法人による管理がなされてきたが、公法人以外の株式会社(空港運営会社、港湾運営会社、パリ空港会社など)による管理や民間出資の方向性が、空港の区分に応じて、段階的に進められている。

③ そうした管理方式の多様性が認められる一方で、伝統的な公役務特許の考え方は維持されている。かかる特許の法理を通じて、事業者の自律的な運営が確保されるとともに、行政の監督権が一定程度、確保されている。

実際、今日の空港に関する仕組みは、伝統的な公役務特許の判例・学説に照らしてみると、必ずしも新しい制度ではない。たとえば、公役務特許契約に関しては、早くから、設備投資に伴う輸送の改善が図られた場合など、良好な管理がなされた場合には料金の上乗せ等が認められて

58 P. Delvolvé, 《Rapport de synthèse》, *L'avenir des aéroports*, op. cit., p. 133.

59 木村「フランスにおける公私協働論の潮流」法律時報81巻9号(2009年)95頁以下。

きた⁶⁰。パリ空港会社などで採用されている経済調整契約の制度も、これを発展させたものであるという見方が可能である⁶¹。

④ その一方で、欧州共同体法の競争法の影響をうけた判例のもとで、公役務の法理の妥当する範囲が縮小される可能性がある。すなわち、公役務の概念のもとで、民間企業による事業の場合とは異なる特殊な規範の存在が認められる一方で、競争法の枠組みのもとで、民間企業の事業との共通性も示されている。フランスの空港管理は、こうした対立する要請のもとで、微妙なバランスを保つ制度が模索されている状況にあるといえよう。

この点では、港湾管理においても同様であり、両者の境界線は、狭義の港湾管理と港湾運営の区分にほぼ対応している⁶²。フランスの空港管理に関する法令上も、多くの場合には、後者に相当する事業が《運営 (exploitation)》として表現されているが⁶³、《空港運営者 (exploitants d'aérodromes civils)》の業務はそれに限られるわけではなく、警察作用などにも及んでおり、わが国の用語法と同様に、概念上の錯綜がみられる。

⑤ 空港管理に関しては、公物の法理も修正されており、公役務との関係を考慮しながら、私物との中間的な制度が導入されており、公物法理の修正とあわせて、規律の弾力化が図られている⁶⁴。

60 鉄道に関する伝統的な公役務特許制度の概観として、M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12^e éd., 1933, p. 1032.

61 公役務特許の現代的意義につき、木村・前掲註(1)207頁。

なお、公役務特許契約において、状況に適合した対応をとりうることは、早くから認められてきた。判例において採用されている不予見理論 (théorie de l'imprévision) がその代表例であり、学説上も、条件明細書の内容を柔軟に解する立場が提唱されてきた。Cf. Hauriou, *Aux sources du droit*, 1933, p. 129 et s.

62 木村・前掲註(2)39頁。

63 旧航空法典L223-1条以下、L251-2条1項、交通法典L6321条-1条以下、L6323-2条などを参照。

64 憲法院判例の紹介を含めて、参照、木村「財政の現代的課題と憲法」長谷部恭男ほか編『岩波講座・憲法4』(岩波書店、2007年)182頁以下。