

# 国会中心立法の原則の周縁

——空港法制を素材にして——

市川直子\*

**【要旨】** 国会中心立法の原則にいう「立法」には、どのような法律が含まれるか。この関心から、本稿では空港法制を眺める。まず、空港整備法という一般法が作られた。しかし、空港整備は閣議決定による行政計画で実施された。それが終了した現在、今度はその民営化が、特別法の制定や行政処分により進められている。かような空港政策においては、個人の権利がそもそも政策立案者の視野に入っていなかった。空港法制が「立法」に含まれると理解されてこなかった所以である。

## 1. はじめに

国会中心立法の原則は、通例、実質的意味の法律を制定する権能は国会に排他的に帰属すると理解され、その実質的意味の法律は、不特定多数の人に対して不特定多数の場合ないし事件に適用される一般的抽象的法規範であると解される。もっとも、この一般的抽象的法規範性は、個人の権利自由の侵害に備えるためのものであり、個人の社会権を中心とする権利保障に関しては、平等を内包する法律による行政の原理が唱えられても、国会中心立法の原則が強調されることはない。

国会中心立法の原則に関して、いわゆる行政組織法も念頭に置かれてこなかった<sup>1)</sup>。そのため、行財政改革や地方自治改革などの名の下に、国や地方公共団体は、各種の特別法の制定や政令その他の行政立法によって、広義の行政組織やその国公有財産を、次々と改組・改編し、分割・民営化等の対象としてきた。

本稿は、こうした国会中心立法の原則の周縁で起きている特別法<sup>2)</sup>や行政立法のアウトラインを辿ってみる。その素材として、近年、経済学や経営学などの観点<sup>3)</sup>から改革が進められてきている空港に注目する。

空港は、日本の航空輸送を支える基幹公共施設として、近時、大胆な改革の対象となってい

---

\*非常勤講師／法学

る。2010年3月には成田空港を北伸し、同年10月には羽田空港も再拡張するなど、国は国際拠点空港の整備に力を入れている。他方、同2010年1月には、ナショナル・フラッグ・キャリアといわれた(株)JALが経営破綻し、JAL機が単独運航していた地方路線の廃止・地方空港の閉鎖が危ぶまれ<sup>4)</sup>、地方公共団体を中心に、それらは近隣アジアの空港とのつながりを強化してきている。

以下においては、年代的にやや遡って整理をしながら、まず、国際法とのからみで空港を位置づけ、ついで国内法における空港の整備運用の充実化の法形式におよび、さらに地方空港の改革に関する自治法の未発達にふれる。最後に、これらの法制にまつわる人権論に至り、それによって、国会中心立法の原則を再考するための材料をえたい。

## 2. 空港をめぐる国際法

1944年、アメリカのシカゴで開かれた52カ国の集まる国際会議において、国際民間航空条約が採択された。1947年にこのシカゴ条約が発効した当時、敗戦国日本は、GHQにより航空・空港に関する活動一切を禁止されていた。従って、日本はシカゴ条約の原加盟国にはなっていない。日本がシカゴ体制に入るのは、サンフランシスコ平和条約を経て、民間航空関係への占領下の制限が解除された1953年からである。

シカゴ条約により設立された国際民間航空機関(ICAO)は、その目的を国際航空の原則および技術を発達させ、国際航空運送の計画および発展を促進させることにおく。そこに、空港の整備も含まれる。

シカゴ条約第37条は、国際標準および勧告方式について定め、その詳細を付属書に譲る。同条約第38条によれば、国際標準がICAO理事会の過半数で採択されると、締約国は、国際標準との相違点を一定期間内に理事会に通告し、すべての締約国に周知しない限り、その国際標準に従わなければならない。この前提の下に、第14付属書「飛行場(Aerodromes)」は、飛行場設計および運用、国際航空に使用する飛行場の基本施設や航空灯火設備など、主に技術的な統一化を定める<sup>5)</sup>。ここにおける飛行場とは、航空機の到着、出発および移動のため、全部または一部を使用する目的をもつ、地上または水上の限定された区域(建物、施設および設備を含む)である。

まず1952年、日本は、サンフランシスコ平和条約第12条(c)および日本国憲法第98条に沿って、航空法(1952年法律231号)を定めた。その第1条において、この法律は「国際民間航空条約の規定並びに同条約の付属書として採択された標準、方式及び手順に準拠」する旨を明記する。ここから、シカゴ条約の飛行場は、日本の航空法などにいう飛行場とほぼ同様であり<sup>6)</sup>、そして、空港整備法・空港法にいう空港も、主として航空運送事業者の行う航空運送の用に供する公共用飛行場(Public Aerodromes)であることとなる。近年とりあげられることの多い国際空港も、国際航空貨客の出入国空港として、締約国によってその領域内に指定され

た空港で、税関・出入国・公衆衛生・動植物検疫に付帯する手続きおよび類似の手続きが行われる公共用飛行場となる。

シカゴ条約の付属書に則ることが<sup>7)</sup>、日本の国公有財産である<sup>8)</sup> 空港の整備や運営の基本になっている<sup>9)</sup>。

### 3. 空港をめぐる国内法

GHQ に接収されていた飛行場が日本に返還されると、早速、国際空港と国内空港の整備が行われた。1952年7月、羽田飛行場が日本に返還されると、同年から航空路網拡充3箇年計画が実施された<sup>10)</sup>。もっとも、改名された東京国際空港が全面返還を受けるのは1957年6月であり、その前年の1956年に空港整備法が成立している。

#### (1) 空港整備法

空港整備法（昭和31年法律80号）は、空港の整備を図るため、その設置・管理・費用の負担に関する事項を定め、もって航空の発達に寄与することを目的とする。

まず、本法律の対象となる空港の3分類が示されている。第1種空港は、国際航空路線に必要な飛行場であり、第2種空港は、主要な国内航空路線に必要な飛行場であり、第3種空港は、地方的な航空運送を確保するために必要な飛行場である。そして、その設置・管理・費用の負担比率は、国と地方公共団体で、当初、それぞれ100対0、75対25、50対50と定められた。この比率は後に変更され、離島などに対する特例措置も置かれた。

それぞれの具体的な空港名は、空港整備法施行令（昭和31年政令232号）で指定された。第1種空港は、東京国際空港である。ただ1空港なのは、たとえば伊丹飛行場がまだ日本に返還されていない<sup>11)</sup>、外国に開かれた空港が限定されていたことによる。第2種空港は、稚内空港、大村空港、熊本空港、高松空港、鹿児島空港の5空港である。これは、当時まだ全国ネットの鉄道が整備されていない<sup>12)</sup>、北海道、九州、四国の各道県が新幹線の整備とともに空港の整備を求めたことによる。第3種空港の指定は当初なかったが、そこには本土と離島を結ぶ空港が想定されていた<sup>13)</sup>。

ここでは、空港整備法と空港整備法施行令という法令のセットに注目したい。それは、空港の指定が複数の特別法の制定によってではなく、1つの一般法の下で政令によりなされているからである。もしたとえば稚内空港整備法という地方特別法が制定されていれば、他の空港整備も同様の地方特別法を制定してなされることになり、全国各地で空港整備の都度、憲法第95条による住民投票が実施されていたであろうからである<sup>14)</sup>。一般法の制定と政令による指定という立法スタイルが、一般法の制定が究極的に目指す個人の権利保障ではなく、住民個人の直接的な意思表示の機会の剥奪につながっていることに留意したい。空港整備法令は後に幾度となく改正され、新たな空港の指定が次々と住民の頭越しに行われていくのである。

## (2) 空港整備計画

通常、法律はその施行のための具体的な定めを命令に委ねる。しかし、空港整備に関しては、閣議によって整備計画が決定され、通常の命令による場合よりも大胆に実行されていった。そもそも内閣法第4条に基づく閣議は、会議手続きについての定めをもたず、公式には議事録も作成されない。内閣としての意思決定である閣議決定についても、官報や法令全書に掲載されない<sup>15)</sup>。このような閉鎖的な法形式で、将来にわたる構想が示され、累次の空港整備計画が進められていった。

1950年代、まだ空港は数が限られており、その整備は単年度の一般会計予算の範囲内で行われていた<sup>16)</sup>。しかし、1960年代に入ると、航空需要は急激に増大する。それに対応すべく、滑走路の延長や航空保安施設の整備を中心とした空港整備五箇年計画が策定された。

「空港整備五箇年計画について」(閣議了解 1967年3月22日)に基づく第1次空港整備計画は、1967年度を初年度とし、東京と大阪の2大空港の拡充を重点的に行った。しかし、この第1次計画は予想以上の航空需要の増加に対応できなくなり、1970年度で打ち切られた。代わって「空港整備五箇年計画について」(閣議了解 1971年2月5日、閣議決定同年3月)に基づき、1971年度を初年度とする第2次計画が実行に移された。ここで、航空機の大型化・高速化のための滑走路の延長や騒音対策が行われていった。3回目の「空港整備五箇年計画について」(閣議了解 1976年3月12日、閣議決定同年10月1日)は、1976年度からの計画開始で、新東京国際空港の整備の外、一般空港の整備を実施していった。続く1981年度からの4回目の「空港整備五箇年計画について」(閣議了解 1981年3月13日、閣議決定同年12月11日)と1986年度からの5回目の「空港整備五箇年計画について」(閣議了解 1986年2月25日、閣議決定同年11月28日)では、新東京国際・東京国際・新関西の3大空港の整備が進められた。1991年の「空港整備五箇年計画について」(閣議了解 1991年3月1日、閣議決定同年11月29日)に基づく第6次計画では、既に過剰になった各地の地方空港が問題視され始めた。そして、7回目の「空港整備五箇年計画について」(閣議了解 1996年2月27日、閣議決定同年12月13日)は、翌1997年に2年延長の七箇年計画に変更され、この第7次計画の終了した2002年度をもって、空港整備計画は終了した<sup>17)</sup>。

もっとも、2003年度からは、空港整備五箇年計画に代わり、新たに社会資本整備重点計画(閣議決定 2003年10月10日)が始まった。これは社会資本整備重点計画法(平成15年法律第20号)を根拠とし、空港の外、港湾・海岸・道路などの国土交通省所管の9本の事業別長期計画を社会資本整備重点計画として一括したものである。ここには、2003年度から2007年度までの5年間に、重点的に取り組む目標やその達成成果などが盛り込まれている。そして、2008年度から2012年度までの第2次社会資本整備重点計画(閣議決定 2009年3月31日)が、続いて決定されている<sup>18)</sup>。

数次におよんだ空港整備計画を始めとする諸計画は、当初、航空需要の急速な増加に対応し、それを促進させることを目的としていた。しかしそれは、そもそも需要を睨んだ上での空港配

置という需要追随型の空港整備ではなく、まず空港を整備することで日本の航空路上での将来の地位を確保しようとするものであり、顕在需要救済型ではなく、潜在需要誘発型の空港整備であったといわれる<sup>19)</sup>。

ここでは、これらの五箇年計画がいわゆる計画経済の下に閣議決定で進められたことに留意したい。経済計画に寄り添う行政計画においては、行政機関が諸情勢を分析・予測し、将来のあるべき目標を積極的・計画的に達成することが求められる。空港整備の場合、確かに、総合的計画の必要性が相当に高いと解される。しかしながら、先に触れた通り、そもそも空港整備に関する計画策定を内閣に義務づける法律が存在していない。諸計画は、運輸省・国土交通省の下にある空港（整備）審議会の議を経て、内閣で決定されたにすぎない。全国民の代表機関である国会を通過せずに、策定・実行された非法定計画であった。しかも、この計画は、前提となるデータや計算式などを明らかにせず、大雑把な数字を提示するにすぎない。単年度予算を超えた複数年度の予算計画であるにも拘わらず、予算法律主義にいう国会の承認という法的縛りを受けていない。PDS サイクルに引き寄せても、計画に関する法的根拠もなければ、最終場面での評価やその反映も、この空港整備計画にはなかったことになる。

### (3) 空港整備特別会計法

上記の通り、既に第1次空港整備五箇年計画において、予想を上回る航空需要があり、空港整備が間に合わないことが判明した。そのため1970年、空港整備特別会計法（昭和45年法律第25号）が制定され、一般会計と区別された空港整備特別会計（空整特会）が作られた。以後、空港の設置管理と航空保安業務は、この空整特会で行われていく。

空整特会は、収入プール制といわれる内部補助の仕組みをもった。空港は、そもそも単体で機能するものではなく、複数の空港間にネットワークが構築されて初めて機能する。この考えに基づき、空整特会は、航空会社とその乗客が負担する空港利用料等を一括し、それを各地の空港建設の財源としてきた。

もともと、この仕組みは、ある程度ネットワークが概成された後には不要であり、個別の空港の財政状況を不透明にし、各空港運営の自立性を損なわせる、と批判されるようになっていった<sup>20)</sup>。その結果、国の管理する諸空港の収支試算は2006年度分から公表されるようになり、空港整備特別会計法自体も2007年度をもって廃止されるに至った<sup>21)</sup>。

空整特会に限らず、国の会計については予てより特例の多さが指摘されてきた<sup>22)</sup>。確かに、特別会計は一般会計と区分して収支経理を明確にする機能を持つ。しかし、それは財政民主主義の原則を崩す程に作られるべきものではない。現在、財政難による歳出削減の必要性から、政権交代を受けた民主党による事業仕分けで各種特別会計の廃止が検討されている。この特会については、より一層のこと財政に対する民主的統制の観点からの検討が必要であろう。

#### (4) 空港単位での特別法

早くも1960年代から、国による一元的な空港管理は崩れ出した<sup>23)</sup>。

1966年、新東京国際空港公団法（昭和40年法律第115号）という特別法が制定され、新東京国際空港公団（NAA）が発足した。そして、1978年に開港された新東京国際空港は、日本で初めての公団運営による空港となった。空港が公団方式で設立されたのは、新空港建設のための事業費が膨大となり運輸省の直轄事業としては種々の困難が予想されたことと、公団の方が組織・人事面で弾力的な運営を図ることが可能で、直接予算によって拘束されない独立採算制により積極的な運営が期待できると考えられたからであった。

次いで1981年、運輸省が地方公共団体（大阪府、兵庫県、和歌山県）に対し空港の計画案を提示し、翌1982年、これらの地方公共団体が同意回答したことによって、関西国際空港の整備が始まった。1984年、国会は関西国際空港株式会社法（昭和59年法律第53号）という特別法を制定し、同年、国と地方公共団体が発行済株式の半数を所有する関西国際空港株式会社（KIAC）を設立した。このKIACは、大阪湾南東の沖合海上の空港や敷地内の諸施設の運営のほか、鉄道事業者として関西空港駅なども管理する。そして、1994年に開港した関西国際空港は、日本初の民営の国際空港となった<sup>24)</sup>。

そして今度は、愛知県常滑市沖の海上に浮かぶ中部国際空港である。この空港は、当初から民間企業が主体となって事業を行うことが想定された。1997年、政府予算に中部国際空港の事業費が盛り込まれると、翌1998年5月、会社法に基づく中部国際空港株式会社が設立された。同社もやはり、国（国土交通大臣）と地方公共団体（愛知県・岐阜県・三重県、名古屋市）が発行済株式総数の半数を所有する。そして同1998年7月、この中部国際空港(株)が、中部国際空港の設置及び管理に関する法律（平成10年法律第36号）に基づき、空港の運営管理をする主体としての指定を受けた<sup>25)</sup>。なお、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）、いわゆるPFI法が制定されるのは1999年であり、この法律制定に先んじてPFI的手法が中部国際空港では用いられた。中部国際空港は、国がその行政財産である空港を指定法人に貸し付けるという手法を用いたことにより、日本初のPFI空港といわれる<sup>26)</sup>。

さらに、先の新東京国際空港をめぐる<sup>27)</sup>、2003年、成田国際空港株式会社法（平成15年法律第124号）という特別法が制定された。これによって、新東京国際空港公団の業務は、国（国土交通大臣、財務大臣）が100%出資する成田国際空港株式会社（NAA）に継承され、空港の名称も新東京国際空港から成田国際空港に変更されている。

このように、国際拠点空港の組織の変更には、様々な法形式が用いられている。かつて多くの交通分野で利用された公団方式は、1980年代の民間活力論を経て変更を迫られた。その後2000年代の行財政改革を経ると、個別空港を対象とする特別法の制定やPFI手法に基づく管理者の指定という行政処分方式が使われ出した。既に国による空港の一体的な管理運営から、個別法人による多様な空港経営に移行している。一般法ではなく特別法やその下での行政処分

という方式は、しかしながら、民主的統制に難点がある。現在、空港をめぐる論点は、空港ビルのみを民間企業が管理している東京国際空港に関するものと、諸空港を管理運営する上で重要な地位を占める航空保安施設、特に航空管制に関するもの<sup>28)</sup>に移っている。これらの論点に関しても、十分に民主的統制の視点を入れた議論が必要であろう。

#### (5) 空港法

2008年、空港整備法及び航空法の一部を改正する法律（平成20年法律75号）が、空港をめぐる前掲諸改革を取り込んで成立した。本法により、空港整備法は空港法に改称され、以下のような改正を受けた外、航空法における空港の設置・管理・廃止などの規定が詳細化された。

第1に、空港法第3条により、国土交通大臣は、今後の空港の中長期的な整備および運営のあり方を示すため、空港の設置および管理に関する基本方針を定める。かつての空港整備五箇年計画が法的根拠を持たなかったのに対し、この基本方針は明確に空港法に基礎づけられた上で、空港の整備運営事項を定める。その基本理念は「空港の設置及び管理を行う者、国、関係地方公共団体、関係事業者、地域住民その他の関係者の相互の密接な連携及び協力の下に、空港の設置及び管理を効果的かつ効率的に行い、環境の保全に配慮しつつ、空港の利用者の便益の増進を図り、もって航空の総合的な発達に資するとともに、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化及び地域経済の活性化その他の地域の活力の向上が図られるべきこと」である。

同2008年、国土交通大臣は「空港の設置及び管理に関する基本方針」（国土交通省告示1504号）を策定した。この法定の基本方針は、概ね5年ごとの見直しを想定しているが、次回の見直し・改訂時期をむやみに待つことなく臨機応変に対応する旨を明記する。もっとも、この「基本方針は、空港法で定める空港供用規定についての認可、空港機能施設事業者の指定等の際の判断指針ともなるので、本基本方針に従いさらに具体的な認可基準、指定基準等を定める」とし、方針に他の命令よりも一段上の効力を持たせている。このことにまず注意を払いたい。それは、先の基本理念において、国や地方公共団体は、空港管理会社などと連携・協力して広義の空港行政を実施していくと示されているが、地域住民の協力という文言を用いる際にも、特に地域住民の権利を確認しているわけではないからである。基本方針は、国の国際競争力の強化や地域経済の活性化などを目指す一方、それを限界づける規範については、環境保全と利用者の便益増進以外、示していないのである。

第2に、管理主体を中心に、空港の区分の見直しを行う。第4条で拠点空港を、第5条で地方管理空港を、それぞれ明記する。拠点空港は、空港法第4条1項1号ないし4号の明示する4空港（成田・東京・中部・関西の各国際空港）と、政令で指定するその他の空港に分ける。その上で、空港法施行令（平成22年政令44号）が、同法4条1項5号の23空港（別表第2）と、同法第5条の地方管理空港54空港（別表第3）を明示する。

もっとも、拠点空港も地方管理空港も航空の自由化を受けて国際線の就航を進めているため、その機能や役割は早くも変容している<sup>29)</sup>。既に大半の空港が、外国企業を含む航空会社の獲得

競争に組み込まれ、国も地方公共団体も民営化された空港法人も全て、積極的な空港経営をせざるをえない立場に追い込まれている。

とはいえ、ここでは、一般法である空港法が特別法を取り込んで改正されていることに注目したい。地名の付された空港名をそのまま明示することは、その空港をもつ地方公共団体を特別扱いしているように見えるからである。確かに、成田空港(株)、中部国際空港(株)、関西国際空港(株)、東京国際空港の日本空港ビルデング(株)は、既に国や地方公共団体とは異なる法人であり、形式的には民主的統制の対象ではない。しかしながら、その内実は国や地方公共団体に関連し、殊に特定の地方公共団体と大いに関係するのである。この実質面から推せば、今回の法改正は地方特別法の対象となっていたと考えても不当ではなからう。地元住民の参加に基づく民主的統制という観点も、空港法の改正に必要であろう。

#### 4. 空港をめぐる自治体法

空港法は、当初から地方公共団体が公有財産としての空港の設置管理を認め、地方公共団体も公有財産である地方空港を長らく管理してきた。

先述のように、地方公共団体が設置および管理する空港として、空港法施行令(平成22年政令第44号)別表第3には、54空港<sup>30)</sup>が掲げられている。その外、かつて国が設置管理主体であったが、後に地方公共団体が管理することになった特定地方管理空港がある。この空港は、空港法施行令別表第2にその存在が記されているが、空港整備法及び航空法の一部を改正する法律(平成20年法律第75号)附則第3条1項によって省令(平成20年国土交通省令第44号)附則第2条に基づき、5空港が官報に示されている(国土交通省告示第757号)<sup>31)</sup>。

まず、これらの地方空港の設置・管理の法形式について、一瞥しておこう。たとえば、北海道の旭川空港を例にしてみる。

旭川空港は1966年、第3種空港として供用が開始され、旭川から東京への1日1回の定期便が就航され始めた。同1966年には、空港敷地内に東京航空局旭川空港出張所(現、国土交通省東京航空局旭川空港出張所)が開設され、管制業務や航空灯火等の設備管理業務が開始され、その合同庁舎に設置された旭川地方気象台旭川空港分室(現、国土交通省気象庁新千歳航空測候所旭川空港出張所)においても、空港運営に必要な飛行場の気象の通報業務が開始された。他方、旭川市も、旭川市空港管理条例(昭和41年条例第10号)と旭川市空港管理条例施行規則(昭和43年旭川市規則第51号)を制定している。

費用については、国と市の負担のほか、北海道が空港整備事業補助金交付要綱(昭和48年空管第272号の(1))第2条1項により、国庫補助の交付を受ける旭川空港事業に関し、事業主体である旭川市に対して補助金を交付している。なお、旭川市の旭川空港管理事務所の経費は市の一般会計で処理されていて、空港経費だけを取り出して検証することは難しい。

1980年、空港整備施行令(昭和55年政令158号)により、旭川空港は第2種空港に指定



変更され、以後、ジェット機対応のための滑走路延長が行われた。先の旭川市空港管理条例施行規則も、同施行規則（昭和59年規則第27号）により、全面改正を受けている。同1980年、旭川市と北海道の外、民間企業が出資することにより、旭川空港ビル株式会社が設立された。以降、この旭川空港ビル(株)が、滑走路とは別に、空港ターミナルを運営している。もっとも2007年からは、共同企業体である旭川空港ビル(株)が、約40件の委託業務が統合された旭川空港総合維持管理業務の委託を受けている。

また、旭川空港は国際空港の指定を受け、2006年から旭川—ソウル間の国際便を就航している。そのため、函館税関札幌税関支署旭川空港出張所が設けられ、そこでは法務省・財務省・厚生労働省が関係する税関・入出国管理・動植物検疫（CIQ）が実施されている。

このように、旭川空港の設置者は国であるが、国土交通省航空局や気象庁が中心となり、空港運営に必要な業務を行うほか、法務省・財務省・厚生労働省もそれに関係する。さらに間隙業務につき、旭川市が委任を受けて管理者となっている。そして、市は土木部に空港管理事務所を設置しているが、その管理業務の一部事実行為はさらに一括して民間企業に委託している。こうした空港業務の分割による直営・委任・委託は、旭川空港に限らず、日本各地の空港で行われている。

次に、地方公共団体が管理運営する空港の外郭を見てみよう。この空港は、地方自治法第244条以下の公の施設に相当するよう見える。公の施設とは、住民の福祉を増進する目的をもって、住民の利用に供される公共施設である<sup>32)</sup>。地方空港の設置および管理は、空港という1施設だけで完結するわけではない。空港の管理は、空港内部だけではなく、周辺の道路や鉄道の整備事業に関連し、航空機騒音に対処するための都市計画も必要となるからである。空港は住民のニーズを満たす「公の施設」であるというように<sup>33)</sup>、航空会社やその乗客のみならず、それを受け入れる地元住民にとっても重要な公共施設であり、関心対象である。

しかしながら、通常の公の施設の場合、その設置・管理・廃止は、地方公共団体が条例を制定して決めることができる。ところが空港の場合、法律が別の定めを置いているので、それはできない。航空法第44条によれば、国土交通大臣が、空港の設置者からの申請をまって、公衆の利便性を著しく阻害する虞がないと認める場合、空港の供用の休止または廃止を許可する。つまり、全国一律の法律が空港の設置から廃止に至るまでを定め、地方公共団体の空港自治を否定している。従って、たとえば絶対的に需要が少ない地方空港は、空港の存在そのものが地方公共団体にとって負担であっても、自治体独自の判断で供用休止や廃止をすることができないことになる。確かに、1地方公共団体の判断で空港を閉鎖し、日本の空港ネットワークの価値を低下させることは妥当ではない<sup>34)</sup>。しかしながら、地方自治の本旨という憲法理念からすれば、全国ネットの重要性ばかりを強調すべきでもない。況して、空港整備については、従前より、住民の意思を十分に反映させる仕組み（PI）がないのである。そう考えると、地方自治権の尊重によって地元民の声を活かそうとすることも、強ち不当とはいえないであろう。

## 5. 空港をめぐる人権

憲法論においては、空港をめぐる人権には何があるのか、という立論を通常しない。しかしながら、この点は空港に関する経済学や経営学の視点と憲法学の視点が異なることを示す好例であり、国会中心立法の原則が空港法制に適さない理由を示すことにも連なるため、本稿では敢えてこの枠組みを採用したい。空港の設置・管理・廃止をめぐる若干の有名な訴訟をもとに、そこで主張された個人の権利を俯瞰してみよう<sup>35)</sup>。

### (1) 集会の自由

第1は、空港開設前の段階における立地決定や、用地買収にからむ反対闘争に関する訴訟である。新東京国際空港を千葉県三里塚に立地するという閣議決定がなされると、新東京国際空港公団は、予定地の強制測量や強制代執行などを実施し、多くの犠牲と被害を発生させた。この成田新法事件は、新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法（昭和53年法律第42号）<sup>36)</sup>、いわゆる成田新法の下で、空港の規制区域内に設置された工作物が多数の暴力主義的破壊活動者の集合の用に供されることとして使用禁止になったことに端を発する。事前の告知・聴聞の機会もなく突如、自己の所有地での集会を禁止された者が、原告として、成田新法の合憲性を問題にした。最高裁判所によれば、本法律は、過度に広範な規制を行うものではなく、その規定する要件も不明確なものとはいえず、文面上無効にはなりえない。そして、当該禁止命令は、新空港の設置および管理等の安全を確保するために必要かつ合理的な範囲内での集会の自由に対する制限であり、それは事前の告知・聴聞の手続きを経る必要を必ずしも持たない<sup>37)</sup>。本件では、住民側の集会の自由や告知・聴聞を受ける権利は認められなかったのである。

関西国際空港をめぐる泉佐野市市民会館使用拒否事件においても、集会の自由が問題となった。本件は、関西国際空港反対全国総決起のための集会が公の秩序を乱す虞があるとして、市が住民に市民会館の使用を認めなかったことに起因する。最高裁判所によれば、市が不許可にしたのは集会の目的や主催団体の性格そのものを理由としたからではなく、通行人や付近住民等の生命、身体又は財産が侵害される事態の生ずることが具体的に明らかに予見されたからである<sup>38)</sup>。本件もやはり、住民の集会の自由を否定する方向である。

上記の諸判決は、憲法上、優越的地位があると考えられている表現の自由を一般的に取り上げたものであり、特に空港関連の集会であることに注目しているわけではない。しかしながら、これらの事件および判決を、空港の設置段階における住民の権利をめぐるものとして捉え直す必要もあろう。本稿では、原告の背後に多数の空港建設反対者がいることを読み取りたいし、また反面、判決はそれら住民の権利保障請求に対する司法の否定的回答であると理解できよう。空港に限らず、大規模な公共施設はすべて、少なからぬ反対者の声を退けて建設されてきている。国会中心立法の原則を形式的に適用し、空港法という一般法を制定しさえすれば、必ず個人の権利自由が保障されるという訳ではない。前述のように、各地の空港建設の折に、憲法第

95 条の住民投票が実施されたことはないし、条例に基づく住民投票が実施された形跡もない。空港近くの住民は、選挙の 1 テーマとしてそれを考慮するか、近年では構想・計画段階におけるパブリック・コメント制度を利用して意見を提出するくらいしか、みずからの意思を表明する機会を持たない。こうした住民軽視の空港建設の一面として、司法においても個人の集会の自由が否定された、と理解することになる。

## (2) 環境権

第 2 は、空港周辺の住民が、地域環境の悪化、特に金属性の成分を含むジェット機の騒音を理由に、空港の閉鎖やその運営時間の変更を求める訴訟である。いわゆる環境裁判として、大阪国際空港訴訟が知られている。

本件は、大阪国際空港の周辺に市街地が広がっていたにも拘わらず、ジェット機運航が開始されたことによって、騒音被害が激増したことを背景とする。空港自体の撤去を求める住民運動の延長線で、原告は民事訴訟を提起し、航空機の夜間飛行の差止めや慰謝料の支払いを求めた。それに対し、最高裁判所は、公権力を相手とする差止めを民事訴訟で請求することはできないとし、行政訴訟の可能性を示唆する一方、健康被害を受けた周辺住民には損害賠償の請求を認めた<sup>39)</sup>。

この判決は、問題となった空港が国営空港であったため、その航空行政権と空港管理権の行使は、総合的判断に基づく不可分一体のものである、という前提に立つ<sup>40)</sup>。この論理は現在の空港民営化の流れの中で揺らいでいると解されるが、ここでは環境権という権利をめぐる議論をしていることに注目しておきたい。それは、最高裁判所が環境汚染の差止めについては認めないが、環境汚染の結果としての損害については賠償請求を認めるとしているからである。そして、学説も環境権の考察を進めたからである。「人がよい環境を享受し、かつこれらを支配しうる権利」として主張され始めた環境権は、憲法第 13 条や第 25 条に根拠を置き、自由権的性格と社会権の性格とを合わせもつ権利として考察されていった。また、環境権を具体化する法律も制定されていった。

空港騒音に関しては<sup>41)</sup>、既に 1967 年、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律（昭和 42 年法律第 110 号）が制定された。それは 1974 年に改正され、航空機騒音による障害の防止や軽減と合わせ、生活環境の改善に向けた空港周辺の整備計画の策定へと進み、関連事業も実施されていった。特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法（昭和 53 年法律第 26 号）も制定された。さらに、空港は環境アセスメントの対象にもなっている。こうした立法規制のほか、航空機自体の改良や空港の海上建設等によっても、騒音問題はかなりの程度、技術的に乗り越えられてきている<sup>42)</sup>。

航空機騒音に対する環境権は、憲法上の個人の具体的権利として確立されるには至ってはず、司法を介し、空港の撤去や夜間運航の禁止を求めることはできない。しかしながら、これまでの経緯を総合的に考慮すれば、環境権の主張は騒音被害を最小化しようとする様々な試みにつ

ながら、人権保障に近い結果に結びついている、と評価できそうである。

### (3) 交通権

第3に、空港の全面的ないし部分的な廃止によって、その利用者が被る不便ないし移動の不能を理由とする訴訟が考えられる。今のところ空港の供用廃止により住民の権利が侵害されたという訴訟は起きていないが、道路の公用廃止や歩道橋設置に伴う歩道の廃止に関して、既に問題となったことがある<sup>43)</sup>。近年では、国鉄民営化による地方路線の廃止<sup>44)</sup>や、市町村合併による地方バス路線の廃止に関連し、新しい権利としての交通権が主張されている。今後、空港の供用廃止問題が生じると予想されるので、この新しい権利についても言及しておこう。

従来、行政法において、住民の公共交通機関の利用は、公共交通機関の運営の結果である反射的利益にすぎない、と考えられてきた。すなわち、住民がその利用を請求できる権利を持つとは考えられてこなかった。この反射的利益説を乗り越えるため、学説は憲法上の移転の自由の活用を考えた。憲法第22条は、公共の福祉に反しない限り、すべての人に対し、移転の自由を保障する。この移転の自由は通例、公権力からの自由として理解される。しかし、新たに憲法第25条のもとに交通権の名で構成し直すと、それは国家からの自由のみならず、国家による保障、さらに国家類似の私人による保障を請求できる権利となる。この複合的な性質をもつ交通権は、たとえば、「だれでも、いつでも、どこへでも、便利に安全、快適かつ低廉に移動でき、自由に貨物を送り、受け取ることができる権利」と示されている<sup>45)</sup>。

この主張は、確かに、赤字交通路線の確保や交通弱者の保護など、具体的な交通システムを前提にして、その弱点に世間の注意を向けさせる点で意義がある、と評価されている<sup>46)</sup>。また、鉄道に関する交通権につき、その自由権的側面から在来線の安易な廃止については違憲性を争う余地がある、とも指摘されている<sup>47)</sup>。しかしながら、この主張は先の環境権一般と同様の問題を孕む。交通の基本は日常生活における歩行であり、歩いて目的地に到達できないときに初めて何らかの交通手段が必要になる。こう考えると、この交通権というものを根拠にして、航空機を用いた遠距離移動やそのインフラである空港の必要性を説くことには、そもそも抵抗がある。既に空港をもつ地方公共団体でさえ、これから住民とともに飛行機に乗る文化を作らなければならないと焦っているのである<sup>48)</sup>。生活交通の面をもつ離島航空路でさえ高速船がライバルとして現れてきているため<sup>49)</sup>、離島空港すべてを住民の交通権を根拠にして正当化することもできないであろう。

現在のところ、空港の供用廃止をめぐる個人の交通権の主張は見当たらず<sup>50)</sup>、また、学説上も多数説は交通権というものを認めていない。とはいえ、交通権という一般的な権利が主張される背景にも目を向ける必要がある。航空法に基づく一方的許可・不許可によって空港の供用廃止が可能であることを考慮すれば、また、全国一律の法律だけではなく、前述のように、地方公共団体の条例による供用廃止の可能性も考えれば、それらに対する住民の交通権保障という法的構成を考えておくことも、重要であるに違いない。

## 6. おわりに

これまで空港をめぐる法制度を概観してきた。そこには時代性があり、国会が一般法を作るだけでなく、その時々政府が前面に立って長期の行政計画を策定・実行したり、特別法により民営化を進めたりしてきていた。かような政策手法としての法令等の制定には多くの問題点が散在するが、その中心は個人の権利保障という視点の欠落であろう。

国会中心立法の原則は、そもそも一般的抽象的法規範の下で自由権を保障することを目指す。しかし、空港法制の一般法を見ても、そうした観点は見受けられない。空港整備法・空港法を具体化する政令によって、住民は意見表明の機会を奪われ、集会の自由も否定された、という判断さえ可能である。空港整備を大々的に進めた行政計画や特別会計に至っては、全国民の代表機関である国会の実質的な審議すら経ず、個人の自由権の保障とは無縁である。空港をめぐる地方自治権の否定も、住民個人の権利保障とは結びついていなかった。そもそも空港をめぐる訴訟において主張された人権は、環境権や交通権という複合的な新しい権利であり、立法の一般性や抽象性だけで保障可能なものでもない。とはいえ、空港の整備・運営・廃止等をめぐる問題は、財政危機に直面しての費用対効果の視点からだけではなく、トータルな人権保障の観点からも検討されなければならないであろう。

### 注

- 1) 堀内健志「『法律』概念について—憲法学の視点を中心として—」公法研究 56号（1994年）182頁。
- 2) 処分的法律や処置法律のほか、語尾に特例法、特別措置法、暫定措置法、臨時措置法、緊急措置法といった名称をもつ実定法も、一般的抽象的法規範ではないという意味では広く特別法に含められよう。
- 3) 比較的近年の著作である以下を参照。村山元英『空港文化・新企業戦略—空の民営街道論』文真堂（2004年）、酒井正子『羽田 日本空を担う拠点空港—航空交通と都道府県』成山堂（2005年）、村上英樹・加藤一誠・高橋望・榊原胖夫編著『航空の経済学』ミネルヴァ書房（2006年）、伊藤元重・下井直毅『日本の空を問う』日本経済新聞社（2007年）、岩見宣治『空港のはなし』成文堂書店（2008年）、ANA 総合研究所編著『航空産業入門—オープンスカイ政策からマイレージの仕組みまで—』東洋経済新報社（2008年）、森功『血税空港』幻冬舎（2009年）、上村敏之・平井小百合『空港の大問題がよくわかる』光文社（2010年）等。
- 4) 国際線についても、日本の航空会社の国際線 69 路線のうち約半数の 34 路線が JAL 単独であったため、国内問題とは別の問題が生じている。
- 5) 国際民間航空機関編・航空振興財団訳『国際標準及び勧告方式飛行場第 1 巻（飛行場設計及び運用）』航空振興財団（2005年）参照。
- 6) 新田浩司「航空行政法—シカゴ条約・同附属書及び狭義の航空法—」藤田勝利編『新航空法講義』信山社（2007年）126 - 128 頁。
- 7) 締約国から航空関係者に提供される航空情報は、原則、航空路誌（AIP）に掲載されるが、緊急情報や一時的な情報、たとえば空港や航空保安施設の供用開始や休止等は NOTAM（Notice to Airmen）で通報される。

- 8) もっとも、当初から私人が設置・管理・運営している空港も若干、存在する。
- 9) 2009年末、日米当局がオープンスカイ(航空自由化)協定に合意した。その結果として生じている空港の地位に変化については、航空産業に大幅に言及する必要があるため、本稿では触れない。
- 10) 杉浦一機『生まれ変わる首都圏の空港』交通新聞社(2009年)250頁。
- 11) 伊丹飛行場(大阪空港、後の大阪国際空港)は1957年に全面返還を受けて以降、第1種空港に位置づけられた。
- 12) 全国新幹線鉄道整備法(昭和45年法律71号)に基づき、たとえば九州新幹線の整備計画が決定されるのは、1973年である。
- 13) 参議院本会議1956年3月23日会議録情報24号。
- 14) もっとも、通常、憲法第95条は、組織に関する特例の設定や自治権侵害の個別法のみを想定していると解されている。
- 15) [http://www.ndl.go.jp/horei\\_jp/kakugi/kakugi\\_kaisetsu.htm](http://www.ndl.go.jp/horei_jp/kakugi/kakugi_kaisetsu.htm)
- 16) 福山潤三「航空整備特別会計の見直し」調査と情報573号(2007年)1頁。
- 17) 「国土交通省における公共事業改革の取組」(2001年6月21日)は今後、地方空港の新設を抑制し(離島を除く)、大都市圏拠点空港の整備を最優先する、とする。
- 18) もっとも、この社会資本整備重点計画は、政権交代を受けて、抜本的な見直しが進められている。2010年6月、国土交通省は「国土交通省政策集2010」をまとめ、将来的には、独立行政法人その他の国以外の者に行わせるための検討を始めた。
- 19) 津崎武司『日本の空港—航空輸送の原点』りくえつ(1980年)51頁。
- 20) 福山潤三「前掲論文」4-5頁。
- 21) 政府の行政刷新会議は、2010年10月の仕分け第3弾において、社会資本整備事業特別会計を解体して一般会計化すべきとする判定をした。しかし、その1勘定を占める空港整備については、当面、特会のような区分経理を続けるとしている。
- 22) 北野弘久『税法学原論(第6版)』青林書院(2007年)72頁。
- 23) 柴田伊冊「空港政策の新展開」藤田勝利・工藤聡一郎編『航空宇宙法の新展開』八千代出版(2005年)参照。
- 24) 浦西良介「関西国際空港の事業主体『関西国際空港株式会社』について」大阪府地方自治研究会『行政と民間活力自治論集1』(1985年)参照。
- 25) 山本雄二郎「PFI的アプローチ—中部国際空港」山内弘隆監修『日本版 Private Finance Initiative—行財政改革時代の地域開発・整備・振興施策—』地域科学研究会(1999年)参照。
- 26) 平井小百合「空港整備特別会計の見直しに関する考察」経営戦略研究9号(2006年)113頁。
- 27) 成田国際空港株式会社広報室『成田空港—その役割と現状—2009』(2009年)参照。
- 28) 猪瀬直樹・MM日本国の研究企画チーム『一気にわかる!空港の内幕』PHP研究所(2002年)89頁以下参照。
- 29) 山脇朱美「アジア・ゲートウェイ構想—アジア・オープンスカイと地方空港」大阪成蹊短期大学研究紀要7号(2010年)参照。
- 30) その分布は偏在し、沖縄県(12空港)、鹿児島県(7空港)、北海道(6空港)、長崎県(5空港)、東京都(5空港)、島根県(3空港)、その他の県(各1空港)である。
- 31) 旭川空港、帯広空港、秋田空港、山形空港、山口宇部空港。
- 32) 公の施設については、営造物理論と関連させ、その利用を通し住民の福祉を増進する行政作用であると解する立場もあるが、本稿では公有財産と同様に、財産概念として用いる。

- 33) 加瀬浩一・井村哲郎・高栄雄一郎・溝内博・猿渡圭子「地域振興のために地方空港ができること（要約）」月刊自治フォーラム 610号（2010年）63頁。
- 34) 加藤一誠「地方空港・『軟着陸』はいかにして可能か」地方自治職員研修 43巻7号（2010年）33頁。
- 35) 遠藤博也『現代法律学講座7 行政法Ⅱ（各論）』青林書院新社（1977年）244頁は、公共施設の開設・廃止に関する訴訟を、環境訴訟と利用者が提起する訴訟に分類するが、本稿では、空港の設置段階・運営段階・廃止段階をイメージして、関連する著名な訴訟を拾う。
- 36) 新東京国際空港の安全確保に関する緊急措置法施行令（平成16年政令50号）により、成田新法は「成田国際空港の安全確保に関する緊急措置法」に名称変更されている。
- 37) 最大判1992年7月1日民集46巻5号437頁。
- 38) 最判1995年3月7日民集49巻3号687頁。
- 39) 最大判1981年12月16日民集35巻10号1369頁。
- 40) 本稿では立ち入れなかったが、空港の法的性質については学説においても見解に違いがある。たとえば、新田浩司「航空行政法序説（1）」地域政策研究2巻3号（2000年）5頁は、行政主体の設置する道路・河川・空港・港湾等の交通運輸施設をただ行政法学上の公物であるとするが、内田傑「自治体管理空港の運営状況と活性化方策」運輸政策研究（2007年）10巻2号103頁は、道路や河川は完全な公物管理の法律体系であるのに対し、空港や港湾は完全な公物管理体系になっていないと指摘している。
- 41) 小川一茂「空港周辺の騒音地域における計画的な土地利用のあり方に関する一考察（一～二）」神戸学院法学35巻4号・36巻1号（2006年）参照。
- 42) もっとも、轟木一博『航空機は誰が飛ばしているのか』日本経済新聞社（2009年）89頁は、逆方向の注意を促している。
- 43) 東京高判1974年4月30日最高裁HP判例検索。
- 44) 東京高判2000年2月16日最高裁HP判例検索。
- 45) 岡崎勝彦「鉄道利用者の原告適格について—交通権論の構築—」神長勲・紙野健二・市橋克哉編『公共性の法構造』勁草書房（2004年）206頁以下。
- 46) 横山信二「第10章 交通行政」村上武則編『応用行政法（第2版）』有信堂（2001年）262頁。
- 47) 清水雅彦「国公有地売却・公社民営化の憲法政治的考察」日本財政法学会編『国公有財産の管理』全国会計職員協会（2010年）24頁。
- 48) 三原岳「航路維持に知恵絞る自治体—JAL撤退で苦境に」地方行政（2010年）3頁。
- 49) 松本勇「離島航空路先維持に関する諸問題—長崎県上五島・小値賀空港廃港問題を中心として—」長崎県立大学論集41巻3号（2007年）は、全体として離島空港の重要性を説くが、高速船のライバル性を認める記述もしている。
- 50) 航空機産業を視野に入れた交通権の活用は見受けられる。たとえば、戸崎肇『情報化時代の航空産業』学文社（2000年）、同『交通論入門』昭和堂（2005年）等、参照。

（2010.9.23 受稿，2010.11.5 受理）