

ASEAN単一航空市場

梅崎 創

●はじめに

二〇一五年末、東南アジア諸国連合（ASEAN）はASEAN経済共同体（AEC）を創設し、域内の経済協力の歴史に大きな節目を刻んだ。一九八〇年代以降、先進ASEAN諸国は日本をはじめとする周辺諸国からの直接投資を積極的に受け入れ、ASEAN域内外を連結する生産ネットワークに深く組み込まれながら、高い経済成長率、工業化を遂げてきている。世界で最も先進的とも評されるこの生産ネットワークは、おもに海上輸送、陸上輸送サービスにより支えられてきたが、生産ネットワークの精緻化、スマートフォンの象徴されるような製造業品の小型化・高付加価値化、富裕層による高付加価値商品の国際取引の増加などを背景に、近年では航空輸送の重要性も高まってきてい

る。

このような状況下、ASEANはAECの一環としてASEAN単一航空市場（ASEAN Single Aviation Market：ASAM）の構築に取り組んでいる。本稿では、ASEANを中心とした国際航空物流の今後の発展にも大きく影響するであろうASAMの概要およびその進捗を報告する。

●RIATS

二〇〇四年一月、第一〇回交通大臣会合（ATM）において、「ASEANの航空輸送の統合および自由化のための行動計画：二〇〇五～二〇一五年」が採択され、ASEANの航空自由化が本格的に始動した。「航空輸送部門統合に向けたロードマップ」（Roadmap for Integration of Air Travel Sector：RIATS）は同計画の

附属文書であり、貨物、旅客両面における航空自由化のスケジュールを定めている（参考文献①）。

輸送権は、領空通過権（第一の自由）、技術的着陸権（第二の自由）、自国から相手国への輸送権（第三の自由）、相手国から自国への輸送権（第四の自由）、以遠権（第五の自由）、自国をハブとする三国間輸送権（第六の自由）、三国間輸送権（第七の自由）、接続便カポタージュ（第八の自由）、カポタージュ（第九の自由）に分類されるが、ASEANがRIATSにおいては航空自由化の対象としたのは、第三、第四、第五の自由だけである。航空貨物輸送に関しては二〇〇八年二月までに第三、第四、第五の自由を開放することとされている。航空旅客輸送に関しては、準地域内、準地域間の指定地点間から段階的に自由化を進

め、最終的に、首都間について、二〇〇八年二月までに第三、第四の自由、二〇一〇年二月までに第五の自由を実現するという目標が掲げられている。

RIATSで合意された航空自由化は、二〇〇九年五月に署名された「航空貨物輸送の完全自由化に関する多国間協定」（MAFLAFS）、「航空サービスに関する多国間協定」（MAAS）、により成文化された。さらに、MAASの枠を超えて航空旅客輸送を自由化するために、「国際空港を有するすべての地点」間の第三、第四、第五の自由を開放するための「航空旅客輸送の完全自由化に関する多国間協定」（MAFLPAS）が二〇一〇年一月に締結された。多国間航空自由化の先行事例であるヨーロッパ単一航空市場では、第七、第八、第九の自由までが開放されたが、ASEANではそこまでの自由化はこれまでのところ検討されていない。すなわち、ASEANにおいては、加盟国間を結ぶ国際線市場のみが自由化対象とされており、国内線市場の開放には踏み切っていない。この背景には、ASEAN諸国の多様性がある。国内線を持たないシンガ

表1 ASEAN 単一航空市場の枠組み

分野	項目	概要
経済要素	①市場参入	RIATS 協定（MAFLAFS、MAAS、MAFLPAS）の実施。将来的なさらなる自由化の可能性を検討する。
	②チャーター	定期便のない国際航路の自由化。その他は個別に検討。
	③航空会社の所有と支配	ASEAN 加盟国が航空会社を指定する際の「主たる事業所」および「実効規制支配」に関する基準を採択するように取り組む。
	④運賃	「ASEAN 共同体航空会社」のコンセプトを含め、航空会社の所有と支配のさらなる自由化に向けた議論を開始する。
	⑤商業活動	運賃申告制廃止に向けて取り組む。
	⑥競争法と補助金	航空会社の商業上の取決め、事務所設置、航空輸送サービスの販売・マーケティング、航空機リース、外国人の雇用、グラウンド・ハンドリング、空港までの交通、コンピュータ予約システム、保守・修理・オーバーホールサービス。
	⑦消費者保護	契約上の義務がある場合以外は商業活動の供給は自由化され、その義務が消失するに従って自由化を進める。
	⑧空港使用料	全産業を対象とした ASEAN の取り組みに従う。
	⑨紛争解決	全産業を対象とした ASEAN の取り組みに従う。
	⑩対話国との関係	国際民間航空機関（ICAO）の原則・指針に沿って構築。
技術要素	①航空安全	規制当局の能力と安全基準を ICAO の基準・推奨手順（Standards and Recommended Practices: SARPs）に適合させる。 航空関連資格の相互承認協定を構築する。 - 航空機運航者資格、航空機の耐空証明、運航乗員／エンジニア資格。 - その他の航空安全に関する分野。
	②航空安全保障	ASEAN 全域に適用する共通の航空安全規則からなる枠組みを構築する。 航空安全保障措置を ICAO の基準・推奨手順（SARPs）に適合させる。 液体・エアロゾル・ジェル（LAGS）、搭乗前スクリーニング、航空貨物などのスクリーニング技術および手続きの調和化。
	③航空輸送管理	東南アジア地域における航空輸送管理に関する ICAO の取り組みを支援。 EU の「欧州単一航空市場航空運航管理調査プログラム」（Single European Sky Air Traffic Management Research Programme: SESAR）、アメリカ連邦航空局の「次世代航空輸送システム」（Next Generation Air Transportation System: NextGen）、およびその他地域の取り組みを調査する。
		航空輸送管理調和化マスタープランのあり方を検討。

（出所）筆者作成。

ポールとブルネイにとっては、ASEAN加盟国の国内線市場の自

由化は市場機会を得るだけである。他方、ASEAN最大の国内線市場を持つインドネシアにとっては、自国に不利な、片務的な自由化となってしまう。ASEANの多様性に起因するこのような状況は、航空自由化に臨む各国の姿勢、より具体的には航空自由化協定および附属文書の批准に要する時間に影響を及ぼすことが想定されていた。そのため、RIATS協定はいずれも「ASEANマイナスイクス」方式を採用し、発効要件を示す条項（最終規定）において「三方国

が批准書を預託者であるASEAN事務総長に預託した日に、既批准国間のみにおいて発効する」と規定している。準備が整った国から順次自由化を実現していくというこの柔軟な姿勢は、航空産業の発展度合い、市場規模、航空行政の習熟度など様々な面で大きな差が残るASEANにおいては必然的な選択であったといえよう。

二〇〇七年十一月の第一三回ASEAN首脳会議では、AEC設立に向けた工程表となるAECブループリントが採択され、RIATSもその一要素として組み込まれた。もうひとつ重要な点は、ASAMの創設がASEANにおける航空自由化の最終目標に設定されたことである。

●ASAM

二〇一一年二月の第一七回ATMは「ASEAN単一航空市場の実施枠組み」を採択し、ASAMの概要および実施に向けた工程表を成文化した。同実施枠組みは、ASEANの経済発展と市場統合を加速するため、そして北東アジア、南アジア、オセアニアの結節点にあるという地理的な優位性を活用するためにも、航空市場統合が極めて重要であるとの認識を確認し、四五の具体的措置を実施年限とともに示している。そのうち一三措置は二〇一二年まで、一九措置は二〇一五年まで、残りはそれ以降に実施することとされている。AECと同様、ASAM構築においても、二〇一五年をひとつの大きな区切りと位置づけながら、それ以降も続くプロセスであることが明示されている、といえる。

ASAMはRIATSを内包する非常に包括的な枠組みである（表1）。RIATS市場参入の自由化を中核として、航空会社の所有と支配、運賃などについて必要な項目を定めてきた。ASAMは、

その他の経済要素として、航空関連サービス産業の自由化、競争法と補助金、消費者保護、紛争解決、周辺国との航空協定などを含み、より密接にAECに組み込まれている。また、航空安全、航空安全保障、航空輸送管理などの技術要素が含まれたことも大きな進展である。さらに、RIATS協定に関しても、さらなる自由化や「ASEAN共同体航空会社」という概念を検討するといった点が明記されている点は特筆すべきであろう。

実施メカニズムとしては、交通次官級会合管轄下の航空作業部会のなかに、経済要素、技術要素を担当する小作業部会が設置され、そこで詳細な議論、交渉、進捗管理が行われることになる。また、ASAMの技術要素に関しては、欧州単一航空市場構築の経験を活かして、EUが支援を続けている。

当初予定よりも遅れがちではあるが、ASEANの航空自由化は着実に進展している（表2）。協定、附属文書ごとの相違はあるものの、批准に要する期間には加盟各国の特徴が表れている。シンガポール

●進捗状況
当初予定よりも遅れがちではあるが、ASEANの航空自由化は着実に進展している（表2）。協定、附属文書ごとの相違はあるものの、批准に要する期間には加盟各国の特徴が表れている。シンガポール

表2 航空自由化協定の進捗状況

分野	協定	附属文書 (Protocol)	署名日	批准日									
				ブルネイ	カンボジア	インドネシア	ラオス	マレーシア	ミャンマー	フィリピン	シンガポール	タイ	ベトナム
貨物		MAFLAFS: 航空貨物輸送の完全自由化に関する多国間協定	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2015年 8月28日	2011年 3月17日	2009年 12月15日	2009年 8月7日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附1 ASEAN域内の指定地点の間の無制限の第3、第4、第5の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2015年 8月28日	2011年 3月17日	2009年 3月23日	2009年 8月7日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附2 ASEAN域内の全ての国際空港間の無制限の第3、第4、第5の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2015年 8月28日	2011年 3月17日	2010年 1月23日	2009年 8月7日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
旅客		MAAS: 航空サービスに関する多国間協定	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2011年 11月24日	2011年 3月17日	2009年 12月15日	2009年 8月7日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附1 ASEAN準地域内部における無制限の第3、第4の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2011年 11月24日	2011年 3月17日	2010年 1月23日	2009年 8月7日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附2 ASEAN準地域内部における無制限の第5の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2011年 11月24日	2011年 3月17日	2010年 1月23日	2009年 8月7日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附3 ASEAN準地域間の無制限の第3、第4の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2012年 11月27日	2011年 3月17日	2010年 1月23日	2011年 7月1日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附4 ASEAN準地域間の無制限の第5の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2012年 11月27日	2011年 3月17日	2010年 1月23日	2011年 7月1日	2010年 4月19日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附5 ASEAN加盟国首都間の無制限の第3、第4の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2014年 5月30日	2011年 3月17日	2010年 1月23日	2011年 7月1日	2016年 3月11日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		附6 ASEAN加盟国首都間の無制限の第5の自由	2009年 5月20日	2010年 3月30日	2011年 5月5日	2014年 5月30日	2011年 3月17日	2010年 1月23日	2011年 7月1日	2016年 3月11日	2009年 7月3日	2009年 10月13日	2009年 12月22日
		MAFLPAS: 航空旅客輸送の完全自由化に関する多国間協定	2010年 11月12日	2013年 2月20日	2013年 7月30日	2016年 4月7日	2016年 4月7日	2011年 5月24日	2011年 7月1日	2012年 3月28日	2011年 3月14日	2011年 9月2日	2011年 9月30日
		附1 ASEAN域内の指定地点の間の無制限の第3、第4、第5の自由	2010年 11月12日	2013年 2月20日	2013年 7月30日	2016年 4月7日	2016年 4月7日	2011年 5月24日	2011年 7月1日	2012年 3月28日	2011年 3月14日	2011年 9月2日	2011年 11月4日
		附2 ASEAN域内の全ての国際空港間の無制限の第3、第4、第5の自由	2010年 11月12日	2013年 2月20日	2013年 7月30日	2016年 4月7日	2016年 4月7日	2011年 5月24日	2011年 7月1日	2012年 3月28日	2011年 3月14日	2011年 9月2日	2011年 11月4日

(出所) ASEAN 事務局資料 (ASEAN Transport Instruments and Status of Ratification: Air Transport, As of 12 April 2016) に基づき筆者作成。

がもつとも積極的であり、タイ、マレーシアなどの域内先進国がそれに続く。反対にもつとも消極的なのが最大の国内航空市場を有す

第六の附属文書を批准したことに
より、全加盟国の批准が完了した。
MAFLPASに関しては、本協
定、二本の附属文書ともに、二〇

るインドネシアであり、同じく島嶼国であるフィリピン、後発国のカンボジア、ラオスも遅れがちである。RIATS協定のうち、MAFLAFSとMAASについては、本協定、附属文書ともに二〇〇九年五月の第一四回ATMにおいて合意、署名されており、RIATSで合意していた二〇〇八年二月という実施年限よりは遅れたものの、二〇〇九年一〇月には既批准国間で発効している。MAFLAFSについては、インドネシアが二〇一五年八月に批准したことに
により、全加盟国の批准が完了した。

●周辺諸国との多国間航空協定

ASEANは域内の航空自由化を進める一方で、周辺諸国との多国間航空協定の締結にも取り組んでいる。もちろんASEAN各国はそれぞれの必要に応じて周辺国との二国間航空協定を締結し、航空ネットワークを構築している。そのうえでASEANと周辺国との航空協定を締結する意義は、①第五の自由（以遠権）により、相手国から先の市場に参入しやすくすること、②二国間協定で上限に達した場合の追加的な枠を設けること、にある。

ASEANとの多国間航空協定に関しては中国が先行している。二〇一一年一月にはASEAN・

中国航空協定および附属文書一（第三、第四の自由）が署名され、同年八月に中国が批准したことに
より、既批准国間で発効している。第五の自由を対象とする附属文書二は二〇一四年一月に署名され、二〇一五年二月に中国が批准したことに
より、既批准国間で発効している。いづれも発効要件は、ASEAN加盟国のうちの二カ国と中国の批准である。

ASEAN・日本航空協定の内容やスケジュールなどの実質的な情報は公表されていないが、関連する動きが観察される。二〇一五年一月、日本はカンボジア、ラオスと相次いで航空協定を締結した。これで日本はASEAN加盟一〇カ国すべてと二国間航空協定を締結したことになる。国土交通省によれば、二国間協定に加えてASEANとの地域的な航空協定を締結する利点は、①ASAM実現にあわせてASEAN域内で同一水準の自由化を達成できること、②安全・保安条項や国籍条項などの新たな課題に際してASEAN単位で対応が可能になるため、その迅速化が期待されること、③日本にとつて最初の地域的な航空協定を締結することにより、ASEA

N市場重視を内外に強く訴えることができないこと、などである。

韓国との航空協定に関しては、第五の自由までを見据えて交渉が開始されたが、具体的な進展にはつながっていない模様である。とくに、ASEAN側が求める以遠権に韓国が難色を示していることが交渉難航の一因となっている。

インドとの航空協定については、先行したASEAN・中国航空協定をひな形として交渉を開始したASEAN側と、白紙の状態からの交渉を望むインド側との立場の違いが大きく、実質的な進展がみられない状況が続いていた。インドとASEANとの間には定期的な閣僚級会合が開催されていないことも、中国、日本、韓国などよりも交渉が進めにくい要因であったと考えられる。このようななか、二〇一五年一〇月に公表された民間航空政策において、インド政府は「ニューデリーから五〇〇キロメートル以内のパートナーとのオープンスカイ交渉を二〇二〇年四月一日までに開始する」との方針を示した。ASEANもこの範囲に含まれるため、ASEAN・インドの航空協定交渉が再開されるきっかけになると期待さ

れている。

EUとの間では、世界初のブロック対ブロックの航空協定になる包括的航空協定の交渉が開始されている。現在でもEUはASAMの技術要素に協力しているが、ASEAN・EU包括的航空協定にもその要素が取り入れられる見込みである。EU側としては、ASEANとの協力強化により、近年成長が著しいエミレーツ航空、カタール航空、エティハド航空などの中東の航空会社に対抗する意図があるものと考えられる。

●展望

二〇一五年末のAEC創設を間近に控えた二〇一五年一月五日、第二一回ATMにおいて次の一〇年（二〇一六―二五年）を対象とした「クアラルンプール交通戦略計画」（Kuala Lumpur Transport Strategic Plan: KLTSP）が採択され、ASEANの競争力強化および強靱化のためにASAMを強化していくことなどが戦略的目標に設定された。具体的には、二〇一六―一七年の二年間で、MAAS、MAFLAFS、MAFLPASなどの既存の協定を見直し、さらなる自由化の可能性が検

討されることになっている。また、現在交渉中の周辺国との航空協定についても、二〇二〇年までに締結することが目標として設定された。このように今後の航空自由化の方向性を定めると同時に、国際民間航空機関（ICAO）の標準・推奨方式に沿った航空安全の強化や、二〇二〇年までにASEAN航空交通管理マスタープランを策定するなどして航空交通管理の効率化などに取り組んでいくことになっている。

ASAMの中核的な構成要素は市場参入権の自由化であり、それを実現するメカニズムがRIATS協定である。二〇一六年四月までにその批准も完了し、また、AECのなかでサービス自由化の一環として進められてきた航空関連サービスの自由化も一定の進展をみせている。とはいえ、自由化の範囲や制度構築の遅れなどにより、二〇一五年末時点のASAMが不完全なものであることは否定できない。しかし、制度的な自由化が不完全であるにもかかわらず、民間企業の経済活動が先行している事例をみることできる。たとえば、ASAMの対象が第五の自由までに限定されているにもかかわらず、エアアジアは域内にマイノリティ出資の合弁企業を設立し、グループ全体として統一的に経営することで、実質的に第八、第九の自由を行使しているとみなすことができる（参考文献①）。これは、AEC以前のASEANにおいて、事実上の（de facto）経済統合が制度上の（de jure）経済統合に先行した経験と同様の状況であるといえよう。

また、KLTSPで示されているとおり、ASAMの深化に向けた取り組みの比重は経済要素から技術要素へと移行していくことになろう。技術要素の質的向上はASEANの航空市場における競争条件の平準化にもつながる。「ASEAN共同体航空会社」の定義、構築を含む経済要素におけるさらなる自由化は、その先に位置づけられることになるだろう。

（つめざき そう／アジア経済研究所 経済統合研究グループ）

●参考文献

①梅崎創「ASEANの航空自由化とエアアジアの戦略」（『アジア研ワールド・トレンド』No.24 二、二〇一五年一二月）。