

## 第7章

# ASEAN 単一航空市場

梅崎 創

---

### はじめに

東南アジア諸国連合 (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) は1967年に設立された地域協力機構であり、経済発展段階、面積、人口、民族、言語、宗教などさまざまな点で多様性に富む10カ国から構成されている。2015年末には、ASEAN 経済共同体 (ASEAN Economic Community: AEC)、ASEAN 政治安全保障共同体 (ASEAN Political Security Community: APSC)、ASEAN 社会文化共同体 (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) という三本柱からなる ASEAN 共同体が設立され、ASEAN の域内協力の重要な成果が刻まれたところである。

設立時からの加盟国である先進 ASEAN 諸国は、とくに1980年代以降、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、国際的な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。近年の ASEAN は、AEC 構築に向けて域内経済統合を深化させる一方で、周辺国を接続する自由貿易協定のハブとしても機能するようになっており、同地域を中心とした生産ネットワークの地理的拡大、質的向上が進んでいる<sup>(1)</sup>。このような状況下、ASEAN が AEC の一環として構築している ASEAN 単一航空市場 (ASEAN Single Aviation Market: ASAM) は、

ASEAN 域内および ASEAN と周辺国を接続する国際航空物流の今後の発展に大きな影響を及ぼす可能性がある。このような観点に立ち、本章では ASAM 構築をめざす ASEAN の航空自由化の経緯、到達点および展望をとりまとめる。

## 第 1 節 ASEAN における航空自由化の展開

### 1. 航空輸送部門統合に向けたロードマップ (RIATS)

ASEAN における航空自由化の起源は、1995年12月15日の第 5 回 ASEAN 首脳会議の成果であるバンコク首脳会議宣言において、オープンスカイ政策への言及がなされたことにある。1995年にはアジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB) 主導で BIMP-EAGA (Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, and the Philippines East ASEAN Growth Area), IMT-GT (Indonesia, Malaysia, and Thailand Growth Triangle) という ASEAN の「準地域」(subregion) において航空協定が締結されており、ASEAN における多国間の航空自由化が動き始めた時期であるといえる。その後、1998年に CLMV (Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam) 諸国、2004年には BST (Brunei Darussalam, Singapore, and Thailand) 3 カ国の航空協定が締結されている<sup>(2)</sup>。しかしこの段階では、自由化対象の空港が地方の小規模空港に限定されていたことなどから、ASEAN 全体の航空市場に大きな影響を及ぼすものではなかった (花岡 2006)。

2004年11月、第10回 ASEAN 交通大臣会合 (ASEAN Transport Ministers' Meeting: 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：2005～2015年」が採択され、ASEAN の航空自由化が本格的に始動することになる。「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、旅客両面において航空自由化を進めていくための順序、スケジュールが明記されている。

輸送権 (Traffic right) は、領空通過権 (第1の自由)、技術的着陸権 (第2の自由)、自国から相手国への輸送権 (第3の自由)、相手国から自国への輸送権 (第4の自由)、以遠権 (第5の自由)、自国をハブとする三国間輸送権 (第6の自由)、三国間輸送権 (第7の自由)、接続便カボタージュ (第8の自由)、カボタージュ (第9の自由) に分類されるが、ASEAN が RIATS において航空自由化の対象としたのは、第3、第4、第5の自由までに限定されている。航空貨物輸送に関しては、2008年12月までに第3、第4、第5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、2008年12月までに第3、第4の自由、2010年12月までに第5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、2009年5月20日に署名された「航空貨物輸送の完全自由化に関する多国間協定」(Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Air Freight Services: MAFLAFS) と「航空サービスに関する多国間協定」(Multilateral Agreement on Air Services: MAAS) により成文化された。さらに、RIATS における合意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」を対象として、第3、第4、第5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」(Multilateral Agreement on the Full Liberalization of Passenger Air Services: MAFLPAS) が2010年11月12日に締結された。以下、本章では、この3本の協定を RIATS 協定と総称する。

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7、第8、第9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<sup>(3)</sup>。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ということである。この背景には、ASEAN 諸国の多様性がある。国内線をもたないシンガ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も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 X方式を採用し、発効要件を示す条項（最終規定）において「3カ国目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。すなわち、ASEAN加盟の10カ国のうち、3カ国が批准すればその協定ないし附属文書は既批准国間において発効するということである。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、航空市場の規模、航空行政の習熟度などさまざま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。

## 2. ASEAN 経済共同体ブループリント

ASEAN 共同体の中核となる AEC は、1990年代から構築されてきた ASEAN 自由貿易地域 (ASEAN Free Trade Area: AFTA) を中心としつつ、単なる自由貿易地域の枠を越え、貿易円滑化、サービス貿易の自由化、投資の自由化・円滑化、広域インフラ整備、相互認証、格差是正のための域内協力などを含んだ広範で質の高い経済統合をめざすものである (図7-1)。

AEC 設立の目標年次は、当初は2020年と合意されていたが、経済活動のグローバル化の加速、中国・インドなどの周辺新興国の台頭といった情勢変化をふまえ、2007年1月の第12回 ASEAN 首脳会議において、2015年へと前倒しされた。さらに2007年11月の第13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、AEC は、単一市場・生産拠点、競争力のある経済圏、均整のとれた経済発展、世界経済への統合を体現するものと定義された。AEC ブループリントは17の中核要素と176の優先事業からなる包括的な行程表であり、メンバー国にその着実な実行を義務づけるという意味で、それまでの ASEAN の慣行とは異なる、画期的、野心的なものであると評価されてきた<sup>(4)</sup>。

AEC ブループリントは白紙の状態から起草されたわけではなく、その時点で有効であった分野別マスタープランや合意済み協定のなかから、重要

図7-1 ASEAN 経済共同体の概要



(出所) ASEAN (2009) に基づき筆者作成。

な項目を抽出して、整理統合されたものである。前述のとおり AEC の中核である物品貿易の自由化が「ASEAN 自由貿易地域のための共通効果特惠関税スキーム協定」(1992年締結)に沿って進められているほか、サービス産業の自由化は「ASEAN サービス枠組み協定」(ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) (1995年12月締結)、投資の自由化・円滑化は「ASEAN 投資保障協定」(1987年締結)および「ASEAN 投資地域に関する枠組み協定」(1998年締結)に依拠している。交通分野協力に関しては2004年に合意された「ASEAN 交通行動計画 (ASEAN Transport Action Plan: ATAP) : 2005-2010」が当時の包括的な枠組みであり、そのなかの主要措置だけが AEC ブループリントに含まれることになった。具体的には、図7-1に示した「⑪インフラ開発」のなかに、ASEAN ハイウェイ・ネットワーク、シンガポール昆明鉄道、交通円滑化協定などとともに、航空自由化がとりあげられている。

AEC ブループリントにおける航空自由化に関する記述の中心は、RIATS を計画通り実行する、という点にある。もうひとつ重要な点は、ASAM の創設を ASEAN における航空自由化の最終目標に設定したことである。また、航空輸送は2004年の「優先部門の統合に関する枠組み合意」において、優先統合分野 (Priority Integration Sectors: PIS) のひとつに位置づけられてお

り、この枠組み合意の実施も AEC ブループリントに採用されている<sup>(5)</sup>。

航空輸送産業はサービス産業のひとつであるが、その自由化は特別な手続きに沿って進められる。WTO 協定の一部である「サービス貿易に関する一般協定」(General Agreement on Trade in Services: GATS) の「航空輸送サービスに関する附属書」は、その第 1 項において、航空輸送サービス(定期・不定期を問わず)および航空輸送の補助的なサービス(aviation ancillary services)の貿易に影響を及ぼす措置を適用範囲と定めているが、第 2 項において、輸送権および輸送権の行使に直接関係するサービスが適用対象外であることを明記している。なお、第 3 項では、航空機の修理・保守、販売・マーケティング、コンピュータ予約システムなどの補助的なサービスについては適用範囲であると明記されている。

航空自由化の中核をなす輸送権に関する交渉がサービス自由化の枠外で進められるのは、航空輸送産業が「貿易という観点に依らない国際ルール」にのっとり発展してきたという経緯があることによる(藤井 2010)。航空輸送産業では、1944年に締結された国際民間航空条約(シカゴ条約)および1946年に米英間で締結された二国間航空協定であるバミューダ協定を規範として構築されてきた「シカゴ=バミューダ体制」が実質的な国際ルールとされている。この体制下では、国際航空輸送は、二国間あるいは多国間で締結される航空協定によって、航空会社、路線、輸送権の範囲、輸送力、運賃などを規定することによって可能になる。この文脈において航空自由化とは、「航空会社間の自由で公正な競争環境の構築と、それによって生じる利用者の便益」を向上させることを目的として、当該二国間の交渉により、これら規定の一部あるいは全部を撤廃することと定義される(花岡 2010)。その結果として、競争環境の改善を通じた運賃の低減、便数の増加、座席数・輸送力の増加、航空会社のサービスの改善などを通じて、利用者の便益が向上することが期待されている。

このような航空輸送産業の特殊性を反映して、ASEAN においても航空自由化は ASEAN 経済大臣会合(ASEAN Economic Ministers' Meeting: AEM) 主管のサービス自由化(AFAS) プロセスではなく、ATM のもとで進められている。

### 3. ASEAN 単一航空市場 (ASAM)

2011年12月の第17回 ATM では、「ASEAN 単一航空市場の実施枠組み」(Implementation Framework of the ASAM) が採択され、ASAM の概要および実施に向けた工程表が公表された。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、航空市場統合がきわめて重要であるとの認識を確認し、45の具体的措置を実施年限とともに示している。45措置のうち13措置は2012年まで、19措置は2015年まで、残りはそれ以降に実施することが示されている。ASEAN 経済共同体と同様に、ASAM 構築においても、2015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 では、経済要素として、①市場参入、②チャーター、③航空会社の所有と支配、④運賃、⑤商業活動、⑥競争法と補助金、⑦消費者保護、⑧空港使用料、⑨紛争解決、⑩対話国との関係強化がある一方、技術要素としては、⑪航空安全、⑫航空安全保障、⑬航空交通管理、などに取り組むことになる(表7-1)。実施メカニズムとしては、交通次官級会合(Senior Transport Officials Meeting: STOM)の下に設置されている航空ワーキング・グループ(Air Transport Working Group: ATWG)のなかに、上述の経済要素、技術要素を担当するサブ・ワーキング・グループが設置され、そこが詳細な議論、交渉、進捗管理を担当することになる。また、ASAM 構築に向けた取組みのうち、とくに技術要素に関しては、欧州単一航空市場構築の経験を生かして、EU が支援を続けている<sup>(6)</sup>。

表7-1に示しているとおり、ASAM は RIATS 協定を内包する非常に包括的な枠組みである。RIATS では輸送権の相互付与による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、AFAS 枠内における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んでおり、より密接に AEC のなか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

表7-1 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。将来的な更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 「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
	④運賃	運賃申告制廃止に向けて取り組む
	⑤商業活動	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、ブランド・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 契約上の義務がある場合を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
	⑥競争法と補助金	全産業を対象とした ASEAN の取組みに従う
	⑦消費者保護	全産業を対象とした ASEAN の取組みに従う
	⑧空港使用料	国際民間航空機関 (ICAO) の原則・指針に沿って構築
	⑨紛争解決	ビエンチャン議定書 (2004年11月) で規定された「強化された紛争処理メカニズム」に従う
	⑩対話国との関係	中国、インド、韓国、その他の対話パートナーとの航空協定の締結
技術要素	⑪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 (Mutual Recognition of Aviation Related Certification Agreement) 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 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
	⑫航空安全保障	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
	⑬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)、米国連邦航空局の「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) ASEAN (2011) および “Implementation Framework of the ASEAN Single Aviation Market”. Jakarta: ASEAN Secretariat. に基づき筆者作成。

れたことも大きな進展である。さらに、RIATS 協定で規定された内容に関しても、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。これは、次節表 7-2 で示す定量評価において、RIATS 協定の航空自由化指標 (Air Liberalization Index: ALI) をさらに引き上げる措置に対応している。

## 第2節 RIATS 協定

輸送権の付与による市場参入の開放は、ASAM を含む航空自由化の取組み、とくにその経済要素の中核に位置づけられる。本節では、RIATS 協定の概要とその進捗状況を整理する<sup>(7)</sup>。

### 1. RIATS 協定の意義

表7-2は、RIATS 協定が締結される以前、2005年時点の ASEAN 諸国の航空協定締結状況を示している。この時点では、全加盟国と二国間航空協定を結んでいたのはブルネイ、シンガポール、ミャンマーの3カ国に限られている。また、10カ国で生じ得る45の組合せのうち、二国間航空協定が締結されていたのは33組、首都空港間で直行便が就航していたのは23組にすぎない。航空協定の質にも大きな差がある。WTO が算出した ALI は、各航空協定の自由化度を測定する指標であり、0～50の範囲で数値化されている。航空協定の内容が制限的であれば ALI の値は小さくなり、自由化が進んでいる場合に大きくなる<sup>(8)</sup>。旅客数をウェイトとした ALI の加重平均値である WALI でみると、ブルネイ、フィリピン、シンガポールが相対的に自由度の高い航空協定を結んでおり、反対に、ラオス、ミャンマー、ベトナムの航空協定は自由度が低い<sup>(9)</sup>。

表7-2に示したような、二国間航空協定が締結されていない組合せがあり、また、締結されている場合でも自由化度が均一でない状況は、自由貿易協定のヌードル・ボウル現象に類似している<sup>(10)</sup>。RIATS 協定はその上を覆う

表7-2 ASEAN 諸国の航空協定締結状況 (2005年)

		ASEAN 加盟国間の二国間航空協定 (2005)											
航空自由化指標		協定数		上段は締結日, 下段は航空自由化指標 (AII), 網掛けは直行便がある。									
加重平均 (WAI)	最小値	二国間	多国籍	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
最大値													
ブルネイ	16.7	0	34		2000/8/19	1986/7/24	1998/4/30	1992/2/14	1995/8/3	1987/8/24	1997/5/24	1987/1/13	1991/11/28
		50	4		10	10	10	14	18	10	34	6	0
カンボジア	8.1	4	14			1969/2/10	未締結	未締結	1996/10/17	未締結	1996/11/4	2000/2/1	1996/4/19
		22	2			10	未締結	未締結	4	未締結	22	10	4
インドネシア	12.9	0	25				未締結	1968/5/6	1977/7/28	未締結	1994/9/29	未締結	未締結
		34	3				未締結	14	10	未締結	16	未締結	未締結
ラオス	0.2	0	6					未締結	1991/3/12	未締結	1995/4/24	1977/12/12	未締結
		18	2					未締結	6	未締結	18	0	未締結
マレーシア	10.7	0	39						1976/8/12	1978/4/12	1972/8/28	1966/11/18	未締結
		34	3						6	0	14	11	未締結
ミャンマー	7.1	0	37							1979/7/3	1996/1/23	1969/8/15	1995/10/13
		18	2							6	10	6	5
フィリピン	13.1	0	38								1974/4/11	1953/4/27	1988/11/28
		29	2								10	7	0
シンガポール	13.0	0	68									1968/9/2	1992/4/20
		44	3									10	11
タイ	9.9	0	50										未締結
		25	3										
ベトナム	8.0	0	20										
		25	2										

(出所) WTO (2006) に基づき筆者作成。

表7-3 RIATS 協定の定量評価

要素	スコア	参 照
輸送権付与	6/18	第2条、附属文書：第5の自由までは開放されているが、第7の自由およびカボタージュは対象外
定員	8/8	附属文書第2条：定員、頻度、航空機の型式に制限がない
運賃	8/8	第7条：いずれの締約国への届出も、許可を得る必要もない
適用除外	0/8	第3条、第4条：航空会社の実質的な所有権および実効支配、主たる事業拠点などに関する制限あり
航空会社の指定	4/4	第3条：指定航空会社数の制限はない
統計	1/1	第15条：要請に応じて統計を提供するとの規定あり
協力取決め	3/3	第9条：コードシェアやブロックスペースなどのマーケティング協力に関する規定あり
ALI	30/50	

(出所) RIATS 協定に基づき筆者作成。参照の条文は MAFLPAS に基づく。

(注) 運賃に関して、締約国の国内法が届出や許可を要求する場合にはそれに従うこととされている。

ように締結される多国間航空協定であり、ASAM の中核を構成する重要な制度である。表7-1の参照元である WTO の評価時点では RIATS 協定が締結されていなかったため、その評価はなされていない。表7-3は、WTO (2006) と同じ方法論で、RIATS 協定を定量的に評価したものである。この30という ALI の値は、RIATS 協定が、シンガポール＝ブルネイ間以外の二国間協定よりも自由度が高いことを意味している。したがって RIATS 協定が示唆しているのは、複数の二国間協定に覆われていた ASEAN の航空市場を、より自由度の高い多国間協定で統合するという ASEAN の政策的意思であったということができる。

## 2. RIATS 協定の概要

前述のとおり、RIATS 協定は、2009年5月20日に署名された「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)、および2010年11月12日に締結された「航空旅客輸送の完全自由化に関する多国間協定」(MAFLPAS) の3本の協定からなる。

MAFLAFS 本協定の構成は、第 1 条（定義）、第 2 条（権利付与）、第 3 条（航空会社の指定と承認）、第 4 条（承認の差し控え、撤回、停止、制限）、第 5 条（安全）、第 6 条（航空安全）、第 7 条（運賃）、第 8 条（リースの航空機の運航）、第 9 条（商業活動）、第 10 条（機材変更）、第 11 条（利用者負担）、第 12 条（関税）、第 13 条（公正競争）、第 14 条（セーフガード）、第 15 条（法律・規制の適用）、第 16 条（統計）、第 17 条（相談と修正）、第 18 条（紛争解決）、第 19 条（他協定との関係）、第 20 条（最終規定）となっている。本協定の構成は、MAFLAFS の第 10 条（機材変更）が MAAS、MAFLPAS にはないという点を除けば、3 協定とも共通である。

第 2 条（権利付与）の第 1 項では、締約国が、ほかの締約国の指定航空会社による国際貨物輸送サービスを提供するための、第 1 の自由、第 2 の自由を認めること、および、MAFLAFS 本協定、附属文書 1、附属文書 2 において規定されるその他の権利を付与することが規定されている。また、第 2 条第 2 項は、「本協定は、締約国の航空会社がほかの締約国の領域内において、その国の他の地点に輸送することを目的として、有償で運ばれる貨物あるいは郵便物を積み込む権利を付与するものではない」と定めており、第 8 の自由（接続便カボタージュ）を認めない姿勢を鮮明にしている。

第 3 条（航空会社の指定と承認）第 2 項では、締約国に指定された航空会社からの申請を受けたほかの締約国に、速やかに承認するよう求めている。そのうえで、そのための条件（国籍条項）として、その指定航空会社が、その航空会社を指定した締約国あるいはその国民による「実質所有および実効支配」（substantial ownership and effective control）のもとにあり、そうあり続けることが必要であることなどを明記している。さらに、その「実質所有および実効支配」を、ASEAN 加盟国が複数で実現している場合でも適用可能とされており、将来的には、ASEAN 籍の航空会社がこの協定の便益を受けることが想定されている。

第 10 条（機材変更）第 1 項では、指定航空会社に対して、合意に基づくフライトの一部あるいは全部において、ほかの締約国内あるいは指定航路上の任意の地点において機材を変更することが認められている。なお、機材を変更する条件のひとつに、機材変更後の航空機の積載量（複数機の場合は

その和)が、変更前の航空機の積載量を超えないこと、というものがある。この点は、MAFLAFSの対象が第5の自由(以遠権)までであり、第7の自由(三国間輸送権)ではないことに対応している。

前述のとおり、MAFLAFSには2本の附属文書がある。附属文書1が「ASEAN域内の指定地点のあいだの無制限の第3、第4、第5の自由」、附属文書2が「ASEAN域内のすべての国際空港間の無制限の第3、第4、第5の自由」に関するものである。附属文書1の構成は、第1条(定義)、第2条(航路と輸送権)、第3条(定員と便数)、第4条(指定地点)、第5条(運航上の柔軟性)、第6条(時刻表の認可と臨時便)、第7条(最終規定)となっている。附属文書2もほぼ同様の構成になっているが、対象とする空港の範囲のちがいににより空港を指定する必要がないため、附属文書1にある第4条(指定地点)が附属文書2にはない。

MAFLAFS附属文書1の第4条によれば、ASEAN加盟国が合意した指定地点は表7-4のとおりである。特徴的な点は、インドネシア、フィリピンの首都の空港、すなわち、ジャカルタのスカルノ・ハッタ国際空港とマニラのニノイ・アキノ国際空港が指定されていないことであろう<sup>(11)</sup>。両空港ともにキャパシティ不足という問題を抱えているという理由はある。しかし、

表7-4 MAFLAFS附属文書1第4条の指定地点

国(地点数)	指定地点(designated points)
ブルネイ(1)	バンドル・スリ・ブガワン
カンボジア(1)	プノンペン
インドネシア(7)	バタム、バリクパパン、バイク、マカッサル、マナド、パレンバン、ポンティアナク
ラオス(3)	ビエンチャン、ルアンパバーン、パクセ
マレーシア(1)	クアラルンプール
ミャンマー(2)	ヤンゴン、マンダレー
フィリピン(6)	クラーク、スービック湾、セブ、ダバオ、イロイロ、ラオアグ
シンガポール(1)	シンガポール
タイ(7)	バンコク、チェンマイ、ハットヤイ、コンケン、プーケット、ウタバオ、ウボンラチャタニ
ベトナム(4)	ハノイ、ダナン、ホーチミン、チュウライ

(出所) MAFLAFSに基づき、筆者作成。

フィリピンがマニラ近郊のクラーク国際空港、スービック湾国際空港を指定しているのに対して、インドネシアが同国の中心であるジャワ島の空港をひとつも指定していないこと背景には、後述するインドネシアの政府および航空会社の消極性があるものと考えられる。

### 3. 進捗状況と課題

ASEAN マイナス X 方式を採用することで実施に柔軟性が認められたこともあり、ASEAN の航空自由化は RIATS で合意されたスケジュールよりも大幅に遅れながら進展していくことになる（表7-5）。協定、附属文書ごとに若干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。域内最大の国際航空ネットワークを有するシンガポールがもっとも積極的であり、タイ、マレーシアなどの域内先進国がそれに続く。反対にもっとも消極的なのが最大の国内航空市場を有するインドネシアであり、同じく島嶼国であるフィリピン、後発国であるカンボジア、ラオスも遅れがちである。

前述の3協定のうち、MAFLAFS と MAAS については、本協定、附属文書ともに2009年5月20日にマニラで開催された第14回 ATM において合意、署名されており、RIATS で合意していた2008年12月という実施年限よりは遅れたものの、2009年10月には既批准国間で発効している。MAFLAFS については、最終的にインドネシアが2015年8月に批准したことにより、全加盟国の批准が完了した。MAAS についても、本協定および6本の附属文書ともに、2009年5月の第14回 ATM で合意、署名され、同年中に既批准国間で発効している。2016年3月11日にフィリピンが第5、第6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、2本の附属文書ともに、2010年11月12日の第16回 ATM において合意、署名され、2011年には既批准国間で発効している。2015年12月時点では、インドネシアとラオスの批准が遅れていたが、2016年4月7日に両国が批准したことにより、全加盟国の批准が完了した。ASEAN マイナス X 方式を採用したことにより、署名から発効までの期間は1年以内に抑えられている

表7-5 RIATS 協定およびその附属文書の批准状況 (2016年4月12日時点)

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 域内の指定地点のあいだの無制限の第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 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
		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
旅客		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	2016年 5月24日	2011年 7月1日	2012年 3月28日	2012年 3月28日	2011年 9月2日	2011年 9月2日	2011年 9月30日
		附1	ASEAN 域内の指定地点のあいだの無制限の第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 9月2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 9月2日	2011年 9月2日	2011年 11月4日		

(出所) ASEAN Secretariat, "ASEAN Transport Instruments and Status of Ratification: Air Transport: As of 12 April 2016" より筆者作成。

が、特定国の批准が大きく遅れることにもなった。

批准に長い期間を要してきた国のひとつが、面積、人口、経済規模（名目 GDP）のいずれにおいても ASEAN 最大のインドネシアである。インドネシアは世界最大の島嶼国でもあり、その地理的特性ゆえに数多くの空港、そしてそれらを結ぶ航路をもっている。インドネシアには233の空港があり、そのうちの8空港は年間500万人以上が利用する第1種ハブ空港に指定されている（Saraswati and Hanaoka 2013）。これらの空港はハブ・アンド・スポーク（Hab and Spoke）として連結されており、大きな国内航空市場を形成している。貿易自由化などほかの自由化と同様に、航空自由化においてもその本質は締約国間で国内市場を相互に開放し合うことである。この意味で、インドネシアには開放の余地のある国内市場が多く残されているといえることができる。他方で、シンガポールやブルネイといった小規模な都市国家には、空港が実質ひとつしか存在せず、すなわち、航空自由化において他国に開放すべき国内航空市場が存在しない。ガルダ・インドネシア航空（Garuda Indonesia）などのインドネシアの航空会社は、二国間航空協定を戦略的に活用すべきであり、ASEAN 全域での航空自由化、ASAM への参加は必要ではないと主張し、航空自由化協定の批准を延期するよう、インドネシア政府に働きかけていたという（Saraswati and Hanaoka 2013; ASEAN 2015 b）。

また、島嶼国という地理的条件のもとでの国家建設・運営においては、航空便による国内の接続性を維持・強化することが必要である。採算のとりにくい航路も含めて国内の航空ネットワークを維持していくためには、ある程度競争を制限することにより、航空会社が採算路線から超過利潤を得ることを認めざるを得ない、という側面もあったものと考えられる。航空自由化によって航空会社間の競争が激化すると、採算路線から得られる超過利潤が減少することになり、その結果、不採算路線を維持することが困難になる可能性がある。

インドネシア政府は、2012年に RIATS 協定およびその附属文書の批准の手順およびスケジュールを決定し、遅ればせながら、すでに署名済みの協定、附属文書の批准手続きを進めている（Saraswati and Hanaoka 2013）。た

たとえば、MAAS 附属文書第5および第6に関しては、ASEAN としての実施目標年次がそれぞれ2008年、2010年であったところ、インドネシア政府は独自に2014年を目標年次と定め、実際に2014年内に批准を済ませている。前述のとおり、MAFLAFS についても、2015年8月に批准手続きを完了している。したがって、積極的ではないにしろ、インドネシア政府も航空自由化に関する自らのコミットメントを履行する姿勢をみせているといえる。

フィリピンもインドネシアと同様に大きな国内市場をもつ島嶼国である。フィリピンでは、MAAS 附属文書5および6の批准が遅れていた。ここでもインドネシアと同様に、国内航空会社によるロビー活動の影響も否定はできないが、首都マニラのニノイ・アキノ国際空港のキャパシティ不足がその原因であるというフィリピン政府の説明も広く受け入れられている。Milo (2013) によれば、「MAAS 附属文書5および6を批准するためには、予想される航空便の増加に対応するために、首都空港のインフラ設備および航空管制システムを大きく改善する必要がある」。しかし、本来、航空自由化協定の批准プロセスは、空港のスロット不足とは別の問題である、という見解も根強い。たとえば、ASEAN 事務局が世界銀行と共同でとりまとめた報告書においても「スロットとアクセス権を結び付けると、空港の混雑やスロット不足が航空自由化交渉の遅れの言い訳として使われる」と指摘されている (ASEAN 2015b, 94)。

ラオスがMAFLPASを批准していない背景には、隣国タイの航空会社が首都ビエンチャンや世界的な観光地であるルアンパバーンに多数参入してくることへの警戒感がある。すでにMAASにより、バンコク=ビエンチャン間は自由化されているが、現状では、タイのバンコク以外の都市とビエンチャンを結ぶ路線、バンコクを含むタイの都市とルアンパバーンを結ぶ路線については、ラオス=タイ間の二国間航空協定に基づいて運航されており、ラオス政府が一定の歯止めをかけられる状況にある。MAFLPASによる市場開放がフラッグ・キャリアであるラオス国営航空 (Lao Airlines) に及ぼす影響を懸念しているものと考えられるが、すでに署名済みの協定であることから、いつまでも批准を先延ばしにすることは困難であろう。実際に、2016年3月24日にはタイ・エアアジア (Thai AirAsia) がバンコク (ドン

ムアン) = ルアンパバーン線を開設しており (“AirAsia Introduces Daily Direct Flights Connecting Thailand and Luang Prabang,” AirAsia Press Release, 9 February 2016), ASAM 構築を前提とした航空市場, 企業からの圧力もいっそう強まってくものと考えられる。

このように, ASEAN 加盟国すべてが署名した協定であるにもかかわらず, 一部の加盟国で批准が遅れ, 全加盟国が揃わない, 「ASEAN マイナス X」での実施になってしまうケースは航空自由化に限ったことではない<sup>(12)</sup>。こういった事態が生じる理由のひとつは, ASEAN の合意形成メカニズムに内在している。前述のとおり, 航空自由化に関しては, 最大の受益国になり得るシンガポールと, インドネシアやフィリピンとのあいだには大きな利害対立, ないしは, 利益の配分上の対立があると考えられる。そうであれば, そもそも当初の合意形成が難しいのではないかと考えられるが, 実際に合意は形成されている。これは, ASEAN の合意形成メカニズムに由来するものと考えられる。たとえば, 航空自由化のような特定の案件については, その実施によって大きな利益が見込まれる国が主導して, その案件の採用・実施を ASEAN 関係会合 (STOM や ATM) に提案する。航空自由化に関しては, その主導国はシンガポールである。ほかの加盟国から積極的な反対意見が出ないかぎり, その提案は消極的に受け入れられ, 合意が形成されたとみなされる。その過程では, 各加盟国への影響や現行の政策・法制度との整合性, 資金調達などを含めた実現可能性などの検討が不十分なこともある。このように採択された案件であったとしても, いったん, 担当大臣や首脳レベルの合意が形成されると, 当然 ASEAN の域内協力において高い優先順位を付けられることになる。この段階に至ると, 潜在的な対立国 (たとえばインドネシア) も強く反対する術を事実上失ってしまう。このように, ASEAN 首脳レベルでの合意形成に至るまでに, 実現可能性に関する十分な検討がなされないことは, 野心的な目標を共有することを可能にする一方で, 批准・実施段階になって各加盟国内でさまざまな問題点が明らかになり, 大きな遅延を引き起こす要因となっているものとみられる。

### 第3節 対話国との多国間航空協定

ASEAN は RIATS および ASAM 実施枠組みに沿って域内の航空自由化を進める一方で、日本、中国、韓国、インドなど周辺の対話パートナー（Dialog Partner）との多国間航空協定の締結にも取り組んでいる。

#### 1. 概要と意義

1980年代以降の ASEAN 諸国の経済発展は、日本をはじめとした周辺のアジア諸国からの直接投資を活用した工業化によって支えられてきた。その過程では、最終製品だけでなく、原材料や部品も流通する高度な生産・物流ネットワークが構築されていった。ASEAN を中心としたアジア地域で流通する自動車部品、電気・電子製品および部品、縫製品などのなかには、その財の付加価値、サイズ、納期などの性質により、航空貨物として輸送されるものもあり、航空輸送の重要性は年々高まってきている（本書序章参照）。また、中間所得層の拡大が著しい ASEAN 諸国においては、エアアジア（AirAsia）などのローコストキャリア（Low-Cost Carrier: LCC）の発展とも相まって、域内および日本などの域外への海外旅行需要も増加している。このようにさらなる航空ネットワークの発展が求められるなかで、ASEAN 域内での航空自由化だけでなく、日本や中国など周辺国との多国間航空協定の締結も進められている。

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、第5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、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。

後述するとおり、これまでのところ中国との航空協定のみが発効している段階ではあるが、インド、韓国、日本、EU との交渉も始められているか、その準備段階にある。このうち、インドとの航空協定交渉については、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い 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ちがいが大きく、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 とのあいだでは、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、2015年10月に公表された民間航空政策 (National Civil Aviation Policy: NCAP) において、インド政府は「ニューデリーから5000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2020年4月1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 と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。

韓国との航空協定に関しては、第5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。

EU とのあいだでは、EU からの打診により、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 (Comprehensive Aviation Agreement: CAA) の交渉が開始されている。前述のとおり、現在でも EU は ASAM の技術要素に関する協力を進めているが、ASEAN・EU-CAA にもその要素がとり入れられる見込みである。なお、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 (Emirates)、カタール航空 (Qatar Airways)、エティハド航空 (Etihad Airways) などの中東の航空会社に対抗したいという意図があるものと考えられる。

## 2. ASEAN・中国航空協定 (AC-ATA)

ASEAN との多国間航空協定に関しては中国が先行しており、2010年11月12日に ASEAN・中国航空協定 (Air Transport Agreement between the Governments of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China: AC-ATA) が署名され、2011年11月の第10回 ASEAN・中国交通大臣会合以前に、本協定および附属文書

1（第3および第4の自由）が発効している。なお、発効の要件は、ASEAN加盟国のうちの2カ国と中国が批准書を預託することである。さらに、附属文書2において、第5の自由を対象とすることが決まっており、その内容については2012年11月の第11回ASEAN・中国交通大臣会合までに交渉完了している。その後の署名が持ち回りで行われることになったため時間を要したが、2015年12月までには署名が完了している<sup>(13)</sup>。

AC-ATAの構成は、第1条（定義）、第2条（権利付与）、第3条（航空会社の指定と承認）、第4条（承認の差し控え、撤回、停止、制限）、第5条（法律・規制の適用）、第6条（直接乗継）、第7条（安全）、第8条（航空安全）、第9条（運賃）、第10条（セーフガード）、第11条（公正競争）、第12条（商業活動）、第13条（マーケティング協力協定）、第14条（リース）、第15条（協同一貫輸送）、第16条（利用者負担）、第17条（関税）、第18条（統計）、第19条（運航予定表の承認）、第20条（相談）、第21条（紛争解決）、第22条（修正と変更）、第23条（他協定との関係）、第24条（登録）、第25条（最終規定）となっている。おおむね、MAFLAFSと同様の構成になっているが、下線を付した条項はMAFLAFSにはみられず、また、MAFLAFS第10条の機材変更に関する規定はここには含まれていない。

AC-ATAの第2条（権利付与）は、MAFLAFS第2条と同等の内容であり、明示的に第8の自由（接続便カボタージュ）を否認している。AC-ATAの付録（annex）によれば、本協定により、ASEANおよび中国域内の、国際空港があるすべての地点を結ぶ、第3の自由および第4の自由が、締約国の指定航空会社に認められることになる。なお、中国の空港に関しては、原則として香港、マカオ、台湾は対象としないことが明記されている。

第5の自由の取扱いを定めたAC-ATAの附属文書2は、2013年12月20日に最終化され、同月25日に中国が署名、2014年11月19日のタイの署名により、交渉が完了している。その第1条によれば、ASEAN諸国が得る輸送権は表7-6および表7-7に示したとおりである。

この規定に従えば、たとえば、シンガポールの指定航空会社であるシンガポール航空（Singapore Airlines）は、シンガポール発、チェンマイ経由で、中国の成都に行き、ベトナムのダナンまでの路線を開くことができる。あ

表7-6 AC-ATA における第5の自由

受益者	範囲	発地 (from)	経由地 (via)	着地 (to)	以遠 (and beyond to)
ASEAN	無制限	(a) ASEANの10指定地点のいずれか1カ所 (当該航空会社を指定した国)	(a) ASEANの10指定地点のいずれか1カ所	(b) 中国の28指定地点のいずれか1カ所	(a) ASEANの10指定地点のいずれか1カ所
	週14便まで		中国, ASEAN以外のいずれか1カ所	(c) 中国の10指定地点のいずれか1カ所	中国, ASEAN以外のいずれか1カ所
中国	無制限	(b) 中国の28指定地点のいずれか1カ所	(a) ASEANの10指定地点のいずれか1カ所	(a) ASEANの10指定地点のいずれか1カ所	(a) ASEANの10指定地点のいずれか1カ所
	週14便まで	(c) 中国の10指定地点のいずれか1カ所	中国, ASEAN以外のいずれか1カ所	(a) ASEANの10指定地点のいずれか1カ所	中国, ASEAN以外のいずれか1カ所

(出所) ASEAN・中国航空協定の附属文書2 (Protocol 2 on Fifth Freedom Traffic Rights between Contracting Parties)。

(注) 表7-6中の指定地点については表7-7を参照。

表7-7 AC-ATA における指定地点

(a) ASEAN の10指定地点	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	バンドル・スリ・プガワン プレア・シハヌーク マタラム ルアン・パバン コタ・キナバル ヤンゴン以外の任意の一地点 マニラ以外の任意の一地点 シンガポール チェンマイ ハノイ, ホーチミン以外の任意の一地点
(b) 中国の28指定地点	①長春, ②長沙, ③成都, ④重慶, ⑤大連, ⑥福州, ⑦桂林, ⑧貴陽, ⑨海口, ⑩ハルビン (哈爾濱), ⑪フフホト (呼和浩特), ⑫カシュガル (喀什), ⑬昆明, ⑭蘭州, ⑮拉薩, ⑯三亞, ⑰瀋陽, ⑱南寧, ⑲寧波, ⑳ウルムチ (烏魯木齊), ㉑武漢, ㉒西安, ㉓アモイ (廈門), ㉔西寧, ㉕シーサンパンナ (西双版納), ㉖延吉, ㉗銀川, ㉘鄭州	
(c) 中国の10指定地点	①長沙, ②成都, ③重慶, ④桂林, ⑤昆明, ⑥南寧, ⑦ウルムチ (烏魯木齊), ⑧西安, ⑨アモイ (廈門) あるいは福州, ⑩鄭州	

(出所) 表7-6と同じ。

るいは、週14便までは、シンガポールを出発して沖縄経由で成都に行き、再び沖縄に戻る路線を開くことができる。AC-ATAの交渉過程でどのような路線が想定されていたのかが明らかでないため、なかなか現実的な利用方法を考えることが困難である。さらに、指定地点に関しても、選択の余地のないシンガポール、ブルネイ以外は首都や大都市以外に限定しており、中国でも広州、上海、北京といった主要都市は除外されている。AC-ATAについては、今後、どのように利用されるのか、あるいはされないのかを注視したうえでしか評価を下すのは困難である。

### 3. ASEAN・日本航空協定 (AJ-ASA)

2013年12月19日、ラオスのパクセで開催された日 ASEAN 交通大臣会合において、両国・地域間の航空協定締結に向けた検討を開始することが決定された。そのための議論の場として、2014年6月25日に東京で開催された第12回日 ASEAN 次官級交通政策会合では、作業グループ会合開催に関する要領が採択された。2014年11月28日にミャンマーのマダレーで開催された第12回日 ASEAN 交通大臣会合の共同声明は、第1回の作業グループ会合が2014年10月に名古屋で開催されたこと、「より自由で相互に有益な航空協定の早期締結への高い期待」を表明したことなどに言及している<sup>(14)</sup>。

ASEAN・日本航空協定 (ASEAN Japan Air Services Agreement: AJ-ASA) に関しては、協定締結に向けた検討が開始されたばかりということもあり、想定される内容やスケジュールといった実質的な情報は報じられていないが、関連する動きがみられる。2015年に入り、日本は1月14日にカンボジアと、同16日にラオスとそれぞれ航空協定を締結した。これは、それぞれの国と日本とのあいだで「定期航空路線開設に係る法的枠組みを設定することを目的として、定期航空業務を運営する権利を相互に許与し、関税などの免除、輸送力決定の基本原則、運賃の確定手続、航空の安全及び保安のための措置の確保などについて規定」するものであり、これで日本は ASEAN 加盟10カ国すべてと二国間航空協定を締結したことになる<sup>(15)</sup>。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、2015年に予定されている ASAM の実現にあわせて、ASEAN 域内で同一水準の自由化を達成できること、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ことから、その迅速化が期待されること、日本にとって最初の地域的な航空協定を締結することにより、ASEAN 市場を重視していることを内外に強く訴えることができること、を挙げている。韓国、インドと比べて、日本は ASEAN との航空協定交渉に乗り出すのは遅かったが、実質的な進展という意味では両国より先行しているのかもしれない。

いずれにしろ、AJ-ASA の交渉においては、先行した AC-ATA がひとつの参照点になると想定される。ASEAN との密接な航空ネットワークを構築することは地方創生に取り組む日本にとっても重要な機会であると考えられる。輸送コスト負担力のある工業製品や生鮮食料品、観光客などの流れが双方向で活発化することにより、ウィン・ウィンの関係を構築できるよう、幅広い視点で交渉を進めていくことが期待される。

#### 第4節 クアラルンプール交通戦略計画

2015年11月22日に開催された第27回 ASEAN 首脳会議では、2016年から2025年までの10年間を対象とした新しい ASEAN 共同体ブループリントが採択された (ASEAN 2015a)。首脳宣言、政治安全保障共同体ブループリント、経済共同体ブループリント、社会文化共同体ブループリント、ASEAN 統合イニシアティブ、連結性マスタープランから構成される枠組みは従来通りであり、今後10年間の取組みがこれまでの延長線上にあることが示唆されている。

2025年までを対象とした新しい AEC ブループリントは、これまでの AEC ブループリントの方向性を踏襲しながらも、実施方法についてはいくつかの新しい工夫がみられる。第1は、具体的措置と実施期限を明記した戦略的計画 (strategic schedule) が添付されていないことである。この点については、交通、情報通信、エネルギーなどの分野ごとに、担当の大臣会合が

行動計画を別途策定することになっている。第2は、ASEAN 事務局を含む ASEAN 制度の機能強化と分野別協力の強化が強調されていることである。すなわち、分野別協力に関しては担当の大臣会合が詳細な行動計画の策定と実施の責任を負う一方で、ASEAN 事務局や AEC 理事会などの機能を強化することで分野「間」の調整の円滑化を図ろうとしているものとみられる。第3は、民間部門の役割がより重視されていることである。たとえば非関税措置や基準認証などに関する具体的措置は今後定めていくという段階にあるが、その過程では官民対話などを通じた民間部門の貢献が必要不可欠である。第4は、非関税障壁やサービス自由化などに関して、障壁となり得る各国の国内制度にも一定の規律づけを検討するという点である。

交通分野に関しては、2015年11月5日に開催された第21回 ATM において、2016年から2025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) が採択されている (ASEAN 2015c)。KLTSP の戦略的目標は、①ASEAN 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 (航空交通)、②貿易および観光の発展を支えるために、ASEAN 域内および隣接諸国を結ぶ、効率的、安全かつ統合された陸上交通ネットワークを構築すること (陸上交通)、③ASEAN 単一海運市場を構築し、ASEAN 域内の海洋の安全および安全保障、戦略的経済回廊を促進すること (海上交通)、④低炭素輸送モード、エネルギー効率、利用者に優しい交通イニシアティブ、交通と土地利用計画の統合などを含む持続可能な交通を支えるための地域的な政策枠組みを構築すること (持続可能な交通)、⑤ASEAN 域内外を結ぶヒトやモノの流れを円滑化するために、統合された、効率的、世界的に競争力のある物流および複合交通システムを構築すること (交通円滑化)、と設定されている。

航空分野では、2016年と2017年の2年間で、RIATS 協定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、対話国との航空協定についても、2020年までに日本、インド、韓国に加え、EU との航空協定を締結するという目標が掲げられている。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 (International Civil Aviation Organization: ICAO) の標準・推奨方式 (Standards

and Recommended Practices: SARPs) に沿った航空安全の強化や、2020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。

## おわりに

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。その批准に関しては ASEAN 各国の足並みが揃わず、早い国は署名後数カ月のうちに批准を終えているが、遅い国は当初計画より大幅に遅れることになった。しかし、2016年3月11日にフィリピンが MAAS 附属文書第5および第6、2016年4月7日にインドネシアとラオスが MAFLPAS および附属文書を批准したことにより、RIATS 協定の批准プロセスが完了した。また、AFAS の枠内で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、2015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もできる。たとえば、ASAM の対象が第5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8、第9の自由を行使しているとみなすことができる(梅崎 2015)。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、KLSTP で示されているとおり、ASAM の深化に向けた取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。航空の安全、安全保障、運航管理などの技術要素を向上させていくことは、ASEAN の航空市場における競争条件の平準化 (leveling the playing field) にもつながる。ASEAN 共同体での航空会社の定義、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ものと考えられる。

## 〔注〕

- (1) 生産ネットワークの「地理的拡大」とは、たとえば、近年活発化している「タイ+1」型の直接投資により、生産ネットワークの一部が周辺国、すなわち、カンボジア、ラオス、ミャンマーなどに移転している状況を指す。「質的向上」とは、道路や税関施設などの物理的インフラの改善や、貿易・交通の円滑化措置などによりサービス・リンク・コストが低減した結果、立地優位性を従来以上に活用するような生産ネットワークの高度化・精緻化が進んでいることを指す。たとえば、ERIA (2010) を参照されたい。
- (2) 2001年には、米国、シンガポール、ブルネイ、ニュージーランド、チリの5カ国が参加する「国際航空輸送の自由化に関する多国間協定」(Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation: MALIAT) が署名され、発効している。その後、バレー (2002年に脱退)、サモア、トンガ、モンゴル、クック諸島が加盟し、現在の加盟国は9カ国である。MALIAT は第7の自由 (三国間輸送権) までを対象としているという特徴がある。
- (3) 第6の自由は第3, 第4の自由の組合せにより実現可能である。
- (4) AEC ブループリントを拘束力のある合意文書 (binding document) と位置づけたことの意義については、たとえば、Soesastro (2008) を参照されたい。当時、インドネシア戦略国際問題研究所 (Centre for Strategic and International Studies: CSIS) の所長であったSoesastro はAEC ブループリントの実質的な起草者のひとりでもある。AEC ブループリント本文はASEAN (2009) に再録されている。
- (5) 2004年の合意時点での優先統合分野は、①農産品、②航空輸送、③自動車、④e-ASEAN (電子化)、⑤電子機器、⑥漁業、⑦ヘルスケア、⑧ゴム製品、⑨繊維・衣類、⑩観光業、⑪木製品である。2007年8月24日の第39回ASEAN 経済大臣会合において物流サービスがPISに追加され、計12部門となった。
- (6) Sandar-Fischer (2014) によれば、EUが「ASEAN 交通輸送統合プロジェクト」(ASEAN Air Transport Integration Project: AATIP) に出資し、ヨーロッパ航空安全機関 (European Aviation Safety Agency: EASA) がその実施に当たっている。AATIP には、ヨーロッパ航空航法安全機構 (Eurocontrol)、英国民間航空局 (United Kingdom Civil Aviation Authority: UKCAA)、フランスの民間航空総局 (Directeur General De L'aviation Civile: DGAC) も参画しており、ヨーロッパ主要国の強い関心をうかがわせる。
- (7) Tan (2010; 2013) を参照。
- (8) 詳細は航空協定量評価 (Quantitative Air Services Agreements Review: QUASAR) プロジェクトの報告書であるWTO (2006) を参照。ALI は、各航空協定における輸送権の付与、定員、運賃、航空会社の所有・実効支配、目的地などに関する条項を数値化し、ウェイト付けをして合算した指標である。
- (9) 主要国のWALI は、米国 (22.6)、ドイツ (16.4)、日本 (14.8)、香港 (13.5)、ニュージーランド (13.4)、英国 (12.0)、韓国 (11.7)、豪州 (9.0)、インド (7.9)。

中国 (5.5) という状況であり、ASEAN 諸国と同様に、所得水準と航空協定の自由度とのあいだに正の相関が観察される。

- (10) 一般にスードル・ボウル現象とは、二国間や多国間の自由貿易協定が重層的に締結されることで、同一の製品に関しても相手国別に異なる関税率や原産地規則が適用される状況を指す。
- (11) ミャンマーの首都ネピドーも指定されていないが、2011年にネピドー国際空港が新設されるまでは、非常に小規模な空港であったこと、また、ネピドー自体が2006年に新首都になったばかりの人工的な行政都市であることを考慮すると、ここで指定する意義は大きくなかったと考えられる。ただし、今後新空港建設後に追加指定される可能性も否定できない。
- (12) たとえば、トラックなどの越境交通を認める交通円滑化協定においても同様の問題がみられる。詳しくは、梅崎 (2012) などを参照されたい。
- (13) この段落の経緯は、毎年開催されている ASEAN・中国交通大臣会合に際して発表される共同声明に基づいている。
- (14) 『JTCA 海外運輸』各号を参照。
- (15) ほかの ASEAN 加盟国との航空協定の締結年は、タイ (1953年)、インドネシア (1963年)、マレーシア (1965年)、シンガポール (1967年)、フィリピン (1970年)、ミャンマー (1972年)、ブルネイ (1994年)、ベトナム (1994年) の順である。

## [参考文献]

### <日本語文献>

- 梅崎創 2012. 「ASEAN の接続性強化と経済共同体構築——交通分野協力を中心に——」『アジア研ワールド・トレンド』(199) 4月 63-66.
- 2015. 「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』(242) 12月 16-19.
- 花岡伸也 2006. 「ASEAN の航空——自由化とローコストキャリア——」『ていくおふ』(116) Autumn 18-25.
- 2010. 「アジアにおける航空自由化の進展とローコストキャリアの展開」『運輸と経済』70(6) 6月 40-48.
- 藤井孝宗 2010. 「国際航空運輸サービスにおける貿易阻害要因の把握——WTO/GATS フレームワークと現行ルールの摩擦——」『高崎経済大学論集』52(4) 3月 39-53.

### <英語文献>

- ASEAN. 2009. *Roadmap for an ASEAN Community: 2009-2015*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2015a. *ASEAN 2025: Forging Ahead Together*, Jakarta: ASEAN Secretariat.
- 2015b. *ASEAN Services Integration Report: A Joint Report by the ASEAN Secretariat and the World Bank*, Jakarta: ASEAN Secretariat.

- 2015c. *Kuala Lumpur Transport Strategic Plan (ASEAN Transport Strategic Plan): 2016–2025*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ERIA (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia). 2010. *The Comprehensive Asia Development Plan*. Jakarta: ERIA.
- Milo, Melanie S. 2013. “The ASEAN Economic Community and the Philippines: Implementation, Outcomes, Impacts, and Ways Forward.” Research Paper Series, No.2013–02, Manila: PIDS (Philippine Institute for Development Studies).
- Sandar-Fischer, Wolfgang. 2014. “ASAM and AATIP”, Presentation material distributed at ASEAN-Japan Centre Seminar, 17 December.
- Saraswati, Batari and Shinya Hanaoka. 2013. “Aviation Policy in Indonesia and Its Relation to ASEAN Single Aviation Market.” *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies* 10, Dec.: 2161–2176.
- Soesastro, Hadi. 2008. “Implementing the ASEAN Economic Community (AEC) Blueprint.” In *Deepening Economic Integration in East Asia: The ASEAN Economic Community and Beyond*, edited by Hadi Soesastro. Chiba: IDE-JETRO, 47–59.
- Tan, Alan Khee-Jin. 2010. “The ASEAN Multilateral Agreement on Air Services: En Route to Open Skies?” *Journal of Air Transport Management* 16(6) November: 289–294.
- 2013. *Toward a Single Aviation Market in ASEAN: Regulatory Reform and Industry Challenges*. Jakarta: ERIA.
- WTO (World Trade Organization). 2006. “Second Review of the Air Transport Annex: Development in the Air Transport Sector: Quantitative Air Services Agreements Review (QUASAR)”. Geneva: WTO.

## (コラム⑦) ASEAN の LCC

アジアにおける LCC の草分けであるエアアジアは、2001年にトニー・フェルナンデス氏（現グループ CEO）がマレーシアの DRB ハイコム（DRB-HICOM Berhad）からわずか 1 リンギ（約28円）で買収して再建に乗り出して以降、急速に業績を伸ばしている。2009年からはスカイトラックス社（Skytrax）の LCC ランキングで7年連続世界一の評価を獲得している。2015年、エアアジア・グループ全体の乗客数は5070万人に上り、有償座席利用率も80%という水準を維持している。2001年には2機の中古機だけであった保有機材は、2015年には平均機齢5年の機材171機にまで増加しており、20カ国、112空港を結ぶ221の航路を張りめぐらせている。

この時期、ASEAN は航空自由化を進めていたが、輸送権の開放は第5の自由までにとどまっており、航空輸送産業における外国企業の過半出資は認められていなかった。このような状況下、エアアジアはマイノリティ出資による合併会社設立という拡張戦略を採用した。それでもエアアジア・グループ各社はマレーシアで49%、タイで22%、インドネシアで10%、フィリピンで9%の市場シェアを占めるようになっている。インドネシアのライオンエア、シンガポール航空が出資するタイガー航空も同様の戦略を採用して「国外」市場の開拓に乗り出している。また、マレーシア航空、タイ国際航空、ガルーダ・インドネシア航空などのフラッグ・キャリアもそれぞれ、ファイアフライ（2007年）、ノックエア（2007年）、シティリンク（2001年）といった LCC を設立している。その結果、ASEAN における提供座席に占める LCC のシェアは2001年には3.3%にすぎなかったが、2014年には58.5%にまで増加している（「LCC 成功の条件（前編）」『ていくおふ』No.138、2015年6月号）。

LCC による航空ネットワークの拡張は第一義的には旅客輸送を目的としている。しかしその副産物として、旅客機のベリーによる貨物輸送のネットワークも、「細く」ではあるが「密」に張りめぐらされてきている。

（梅崎 創）