

第 3 章

ASEAN の航空自由化の展開

梅崎 創

要約：

本章の目的は、2015 年末に創設される ASEAN 経済共同体（AEC）における航空自由化の位置づけを確認したうえで、その展開を、とくに国際航空物流との関連性が高いと考えられる「航空貨物輸送の完全自由化に関する多国間協定（MAFLAFS）」および ASEAN と周辺国との間の多国間航空協定に焦点を当てて整理することである。

ASEAN 諸国の多くは、海外直接投資を積極的に受け入れることによって、著しい経済成長を達成してきた。その過程で構築されてきた国際生産ネットワークをさらに高度化、精緻化するためにも、ASEAN を中心とした国際航空物流の改善は重要な課題である。ASEAN における航空自由化は、潜在的な利害対立などによって一部の加盟国において批准の遅延が見られるものの、「ASEAN-X」方式を採用することにより、既批准国間で順次発効しており、具体的な進展を見せている。

しかし、ASEAN の航空自由化は、MAFLAFS を含む「航空輸送部門統合に向けたロードマップ（RIATS）」、ASEAN 単一航空市場（ASAM）実施枠組み、そして多国間航空協定のいずれにおいても、現時点では第 5 の自由までに限定されている。このような限定的な航空自由化が、ASEAN の航空市場統合、さらに幅広い経済統合にどの程度の影響をもたらさうのか、今後も注視していく必要がある。

キーワード：

ASEAN、航空自由化、多国間航空協定、ASEAN 経済共同体、経済統合

はじめに

東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）は、経済発展段階、面積、人口、民族、言語、宗教など、様々な点で多様性に富んだ 10 カ国からなる地域協力機構であり、2015 年末までに ASEAN 経済共同体（ASEAN Economic Community: AEC）を創設すべく、幅広い分野での自由化、円滑化、広域インフラの整備などを進めている。日本をはじめとした先進諸国からの直接投資を積極的に受け入れてきた先進 ASEAN 諸国は、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、産業発展を遂げてきている。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¹。このような状況下、ASEAN が AEC の一環として進めている航空自由化は、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ものと想定される。

本章の目的は、2015 年末に創設される AEC における航空自由化の位置づけを確認したうえで、その展開を、とくに国際航空物流との関連性が高いと考えられる「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）」および ASEAN と周辺国との間の多国間航空協定に焦点を当てて整理することである。

第 1 節 ASEAN 経済共同体のなかの航空自由化

1. ASEAN 経済共同体の概要と航空分野協力の位置づけ

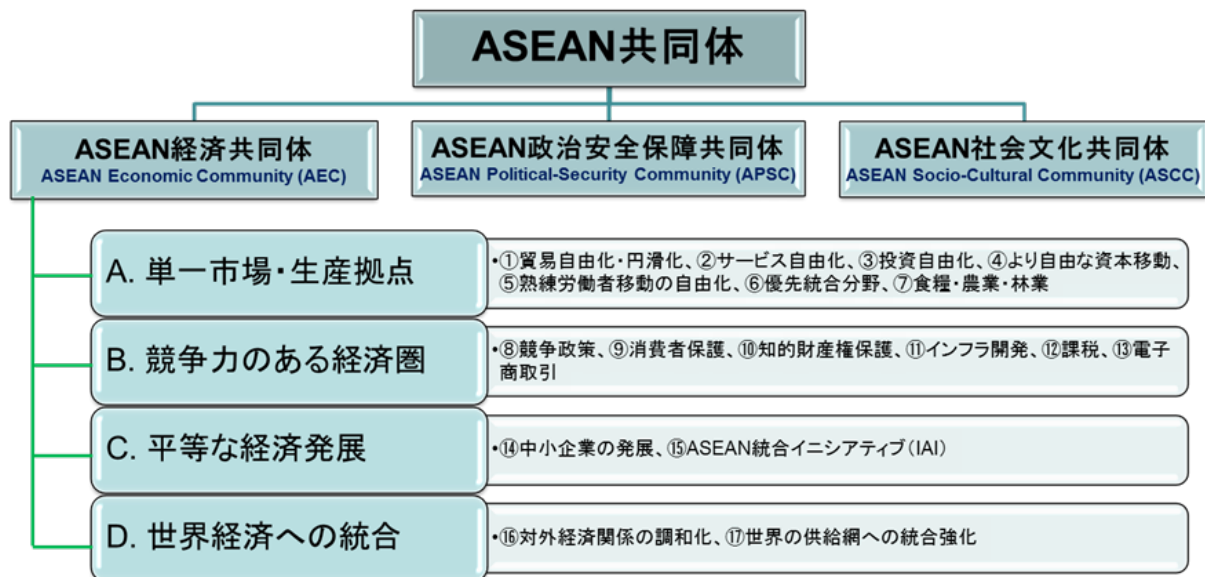
ASEAN 共同体は、ASEAN 経済共同体（AEC）、ASEAN 政治安全保障共同体（ASEAN Political Security Community: APSC）、ASEAN 社会文化共同体（ASEAN Socio-Cultural Community: APSC）という 3 本柱から構成されている（図 1）。

その中核となる 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目指すものである。AEC 設立の目標年

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。

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踏まえ、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、①単一市場・生産拠点、②競争力のある経済圏、③均整のとれた経済発展、④世界経済への統合を体現するものとして定義された。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²。

図 1. ASEAN 経済共同体の概要



(出所) ASEAN(2009)に基づき筆者作成。

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、重要な項目を抽出して、整理統合されたものである。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、次項で論じる「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)」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、ASEAN 単一航空市場 (ASEAN Single Aviation Market: 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。

² AEC ブループリントを拘束力のある合意文書 (binding document) とし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 (Center for Strategic and International Studies: CSIS) の所長であった Soesastro 氏は AEC ブループリントの実質的な起草者の一人でもある。

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 Sector: 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³。さらに、2007 年 8 月 24 日の第 39 回 ASEAN 経済大臣会合 (ASEAN Economic Ministers' Meeting: AEM) において、物流部門を PIS に追加するという合意がなされていることも、間接的に航空自由化の重要性を示していると言えよう。

ASEAN におけるサービス自由化は、1995 年 12 月に締結された「ASEAN サービス枠組み協定 (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS)」に沿って進められている。WTO/GATS によるサービス分類 (155 分野) には航空輸送が含まれているが、ASEAN における航空自由化は、AEM 主管の AFAS プロセスとは切り離されて、ATM のもとで進められている。

2010 年 10 月の ASEAN 首脳会議で採択された「ASEAN 接続性マスタープラン (Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC)」は、ASEAN 共同体構築に向けた様々な取り組みを、「接続性」という概念で整理統合したものであり、AEC ブループリントの実行が遅延がちであった最大の要因である資金へのアクセスについて、明示的に取り扱ったことをその特徴としている。MPAC では 15 件の優先プロジェクトが合意されているが、そのうち交通分野に関するものが、① ASEAN ハイウェイ・ネットワーク未接続区間の完成およびトランジット輸送ルートの改善、② シンガポール・昆明鉄道の未接続区間の完成、③ RoRo ネットワークおよび短距離海運に関する調査、④ 交通円滑化協定の運用開始と、4 件含まれている。また、ASEAN 単一航空市場 (ASEAN Single Aviation Market: ASAM)、ASEAN 単一海運市場なども重要戦略に位置づけられており、航空輸送を含む交通分野の協力は AEC の鍵のひとつとなっていることが分かる。

2. 航空輸送部門統合に向けたロードマップ (RIATS)

国際航空輸送は、通常は二国間協定によって航空会社、路線、輸送権 (traffic right)、輸送力、運賃などを規定することにより実現している。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、二国間あるいは多国間の交渉により、これら規定の一部あるいは全部を撤廃することである (花岡, 2010)。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によって利用者の便益が向上するものと考えられ、先行事例に基づいて、実際にそのような効果が報告されている⁴。

輸送権は、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

³ 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。

⁴ たとえば、Richman and Lyle (2005)、InterVISTAS-ga2 (2006)などを参照。

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 が航空自由化の対象としているのは、第 3、第 4、第 5 の自由までである。

ASEANにおける航空自由化は、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遡る⁵。その後、BIMP-EAGA (Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, and the Philippines East ASEAN Growth Area)やIMT-GT(Indonesia, Malaysia, and Thailand Growth Triangle) などASEAN域内の地域経済協力枠組みである「準地域 (subregion)」などを対象とし、また、対象空港も限定した形から、段階的に航空自由化が進められている。

2004 年に合意された「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、貨物、旅客両面において、無制限な第 3、第 4、第 5 の自由を実施する地域や空港を順次拡大していくための工程表であり、以後、①「航空貨物輸送の完全自由化に関する多国間協定 (MAFLAFS)」、②「航空サービスに関する多国間協定 (Multilateral Agreement on Air Services: MAAS)」、③「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)」という 3 本の協定およびそれらの附属文書により実現されてきている。なお、RIATSに沿って円滑に航空自由化を実現するために、これら 3 協定はいずれも「ASEAN-X」方式が採用されている⁶。

表 1 に示したとおり、MAFLAFS については、本協定、2 本の附属文書 (protocols) ともに、2009 年 5 月 20 日にマニラで開催された第 14 回 ASEAN 交通大臣会合 (ASEAN Transport Ministers' Meeting: ATM) において合意、署名された。2014 年 8 月時点までに、インドネシアを除く 9 カ国が批准しており、MAFLAFS はこれらの既批准国の間で発効している。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、署名されている。2014 年 8 月時点で、フィリピンによる第 5、第 6 の附属文書への批准を残す以外は、すべて批准されており、批准された協定および附属文書に関しては既批准国の間でのみ発効している。MAFLPAS に関しては、本協定、2 本の附属文書ともに、2010 年 11 月 11 日の第 16 回 ATM において合意、署名されている。2014 年 8 月までに、インドネシアとラオスを除く 8 カ国が批准しており、既批准国間で発効している。2010 年 3 月時点の批准国数と比較すると、大幅な進展があったということはできるが、特定国の批准が遅れているのが実態である。

⁵ ASEAN における航空自由化の経緯については花岡(2010)が詳しい。

⁶ それぞれの協定の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」と規定されている。

表 1. RIATS 協定およびその附属文書の批准状況

	協定	附属文書 (Protocol)	批准国数 2014/8 ← 2010/3	
貨物	航空貨物輸送の完全自由化に関する多国間協定 (MAFLAFS)		9	
	P 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	9	5
	P 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	9	5
旅客	航空サービスに関する多国間協定 (MAAS)		10	
	P 1	ASEAN 準地域内部における無制限の第 3, 第 4 の自由	10	5
	P 2	ASEAN 準地域内部における無制限の第 5 の自由	10	5
	P 3	ASEAN 準地域間の無制限の第 3, 第 4 の自由	10	4
	P 4	ASEAN 準地域間の無制限の第 5 の自由	10	4
	P 5	ASEAN 加盟国首都間の無制限の第 3, 第 4 の自由	9	4
	P 6	ASEAN 加盟国首都間の無制限の第 5 の自由	9	4
	航空旅客輸送の完全自由化に関する多国間協定 (MAFLPAS)		8	
	P 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	8	未合意
P 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	8	未合意	

(出所) 花岡(2010), Sandar-Fischer (2014), Tan (2013, 2014)などより筆者作成。

3. 遅延の理由

批准が遅れている国のひとつが、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持っている。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一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＝スポーク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することができる。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 1 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。ガルーダ・インドネシア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ると

いう (Saraswati and Hanaoka, 2013)。

また、島嶼国という地理的条件の下での国家建設・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。採算の取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えない、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、自国も署名済みの協定、附属文書の批准手続きを進めている (Saraswati and Hanaoka, 2013)。たとえば、MAAS 附属文書 5 および 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 2014 年を目標と定め、実際に 2014 年内に批准を済ませている。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むけた ASEAN 加盟国としての責務を果たす姿勢を見せていると言える。

フィリピンもインドネシアと同様に大きな国内市場を持つ島嶼国である。フィリピンでは、MAAS 附属文書 5 および 6 の批准が遅れている。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」。

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、「ASEAN-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⁷。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と考えられる。上述の通り、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間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。ASEANの合意は以下のように形成されているように見受けられる。たとえば、特定の案件（例：航空自由化）などによって大きな利益が見込まれる主導国（例：シンガポール）がその案件の採用・実施を ASEAN関係会合（STOM, ATM）で提案し、ほかの加盟国からの積極的な反対意見が出ないことをもって合意が形成された、と見なされる。その過程では、各加盟国への影響や現

⁷ 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見られる。詳しくは、梅崎 (2012)などを参照されたい。

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等の検討が不十分なこともある。一旦、担当大臣や首脳レベルの合意が形成された案件は当然、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（例：インドネシア）も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様々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見られる。

4. 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ロードマップが明らかになった。同実施枠組みによれば、ASAM では、経済要素として、①市場アクセス、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・空港使用料、⑧紛争解決、⑨対話パートナーとの協同、技術要素として、①航空の安全性、②航空安全保障、③航空交通管理、などに取り組むことになる。さらにロードマップでは 45 項目の方策が示されており、そのうち 13 項目は 2012 年まで、19 項目は 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。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）内に、上述の経済要素、技術要素を担当するサブ・ワーキング・グループがあり、今後はそこで詳細な議論、交渉が進められていくことになる。ASAM 構築に向けた取り組みに関しては、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⁸。

第 2 節 航空貨物輸送の完全自由化に関する多国間協定（MAFLA FS）

本節では、ASEAN 域内の国際航空輸送の自由化に関する MAFLA FS に焦点を当てて、その概要を整理しておく。

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）、

⁸ 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、欧州航空安全機関（European Aviation Safety Agency: EASA）がその実施に当たっている。AATIP には、欧州航空航法安全機構（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 Général De L'aviation Civile: DGAC）も参画しており、欧州主要国の強い関心をうかがわせる。

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。構成だけを見ると, 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, その国のほか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)」の下にあり, 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。

前述の通り, MAFLAFS には 2 本の附属文書がある。附属文書 1 が「ASEAN 域内の指定地点の間の無制限の第 3, 第 4, 第 5 の自由」, 附属文書 2 が「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」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違い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 2 の通

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・ハッタ空港とマニラのニノイ・アキノ空港が指定されていないことである⁹。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、フィリピンがマニラ近郊のクラーク空港、スービック空港を指定しているのに対して、インドネシアが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、前節で論じたような、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。

表 2. 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，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，ウタパオ，ウボンラチャタニ
ベトナム（4）	ハノイ，ダナン，ホーチミン，チューライ

（出所）MAFLAFS に基づき，筆者作成。

第 3 節 周辺国との多国間航空協定の展開

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国（Dialog Partner）との多国間航空協定の締結にも取り組んでいる。この点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）」

⁹ 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、新空港建設後に追加指定されている可能性も否定できないため、確認が必要である。

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 の自由および第 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。しかし、2014 年 11 月の第 13 回 ASEAN・中国交通大臣会合開催時点においても署名には至っていない¹⁰。

ASEAN 中国航空協定の構成は、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（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 には見られず、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。

ASEAN・中国航空協定の第 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。両協定の違いは、それぞれの附属文書などで規定される詳細部分ということになるが、ASEAN・中国航空協定の附属文書 1 は筆者の知る限り、公開されていない¹¹。ASEAN・中国航空協定の付録（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。

当然ながら ASEAN・中国航空協定の附属文書 2 も公開されていないため、内容を検討することはできないが、ここに ASEAN と周辺国との航空協定の鍵が含まれることになる。MAFLAFS と同様に、第 5 の自由（以遠権）までということになると、最初の着陸地点においては、荷下ろしのみが認められるということになる。国際的な生産ネットワークが精緻化、複雑化している現在において、このような制限のある自由化がどの程度の効果を発揮するものなのか、慎重に検討していく必要がある。

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

¹⁰ 附属文書 2 は署名前であるため、公表はされていない。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。

¹¹ ASEAN 事務局および国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization: ICAO）には協定本文は掲載されているが、附属文書は掲載されていない。

な進展にはつながっていない模様である。インドとの航空協定についてはもう少し動きが遅れている¹²。

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ン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¹³。

日・ASEAN航空協定に関しては、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、関連する動きが見られる。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間で「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、関税等の免除、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等について規定」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¹⁴。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、①2015 年に予定されているASEAN単一航空市場（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、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ことから、その迅速化が期待されること、③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。

おわりに

¹² 関係者の話によると、先行した ASEAN・中国航空協定を交渉の出発点にしたい ASEAN 側と、白紙の状態からの交渉開始を望むインド側との立場の違いが大きく、実質的な交渉に入るのが遅れているとのことであった。日本、中国、韓国と異なり、インドと ASEAN との間では定期的な閣僚級会合が開催されていないため、進捗の把握が困難である。

¹³ 『JTCA 海外運輸』各号を参照。

¹⁴ 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。

以上本章では、2015 年末に創設される AEC における航空自由化の位置づけを確認したうえで、その展開を、とくに国際航空物流との関連性が高いと考えられる MAFLAFS および ASEAN と周辺国との間の多国間航空協定に焦点を当てて整理してきた。

RIATS, ASAM 実施枠組み、そして多国間航空協定のいずれにおいても、現時点では第 5 の自由までが目標とされており、EU が実施したような、それ以上の自由化は検討されていない。EU では、こういったより高度な自由化がロー・コスト・キャリアの成長を促し、航空市場の再編を招いてきた。フラッグ・キャリアへの影響を考慮して、多くの ASEAN メンバー国は慎重な姿勢を崩していない。このような範囲が限定された航空自由化が、ASEAN の航空市場統合、さらに幅広い経済統合にどの程度の影響をもたらさうのか、今後も注視していく必要がある。

[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』No.199, 2012 年 4 月。

花岡伸也 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』第 70 巻, 第 6 号。

——2012. 「到来した LCC の波とわが国の行方」『ていくおふ』

<英語文献>

ASEAN 2009. *Roadmap for an ASEAN Community: 2009-2015*, Jakarta: ASEAN Secretariat.

—— 2010. *Brunei Action Plan 2011-2015: ASEAN Strategic Transport Plan*, Jakarta: ASEAN Secretariat.

ERIA 2010. *The Comprehensive Asia Development Plan*, ERIA Research Project Report No.2009-7-1, Jakarta: ERIA.

ERIA Study Team 2010. *ASEAN Strategic Transport Plan 2011-2015: Final Report*, Jakarta: ERIA and ASEAN Secretariat.

InterVISTAS-ga2 2006. *The Economic Impact of Air Service Liberalization*, Washington, D.C.

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).

Richman, Anton, and Chris Lyle 2005. ‘The Economic Benefits of Liberalising Regional Air Transport: A Review of Global Experience: Headline Report’, a paper presented at ICAO Global Symposium on Air Transport Liberalization, 18-19 September 2006, Dubai.

- Sandar-Fischer, Wolfgang 2014. 'ASAM and AATIP', a presentation material distributed at ASEAN-Japan Centre Seminar, 17 December 2014.
- 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*, Vol.10, pp.2161-2176.
- Soesastro, Hadi 2008. 'Implementing the ASEAN Economic Community (AEC) Blueprint', in Soesastro, Hadi, ed., *Deepening Economic Integration: The ASEAN Economic Community and Beyond*, ERIA Research Project Report 2007-1-2, Chiba: IDE-JETRO, pp.47-59.
- Tan, Alan Khee-Jin 2010. "The ASEAN Multilateral Agreement on Air Services: En Route to Open Skies?", *Journal of Air Transport Management*, Vol.16, Issue 6, pp.289-294.
- 2013. "Toward a Single Aviation Market in ASEAN: Regulatory Reform and Industry Challenges", *ERIA Discussion Paper Series*, No.2013-22, Jakarta: ERIA.
- 2014. "The ASEAN Single Aviation Market: Liberalizing the Airline Industry", *ERIA Policy Brief*, No.2014-04, Jakarta: ERIA.