

琉球大学学術リポジトリ

琉球列島内航空事業規制法の問題点：
連邦航空法と琉球との関係を中心として

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2007-10-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 島袋, 鉄男, Shimabukuro, Tetsuo メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/2285

琉球列島内航空事業規制法の問題点

—連邦航空法と琉球との関係を中心として—

島 袋 鉄 男

目 次

- 一、はじめに
- 二、戦後における琉球内航空運送事業とその問題点
- 三、国際航空条約における琉球の地位
- 四、米國連邦航空法と琉球
- 五、むすび—琉球内航空運送事業規制法の必要性と可能性—

一、はじめに

一九六四年六月、従来、琉球列島内航空に従事していた琉球人による航空会社が、相手方の航空機チャーター契約解除により突然その営業を停止し、代って他の外国会社が乗り入れてくるという事態が発生し、このことが琉球内航空事業について多くの政治的、社会的問題を提起した。本稿は、これによって起った法律的問題即ち琉球内航空事業規制法の問題点を整理し、それに対する筆者の見解を述べることを目的とする。まず (一) に於て戦後の琉球内航空事業について述べ、その中から問題点を整理し、(二) 以下において、各々の問題点の考察を試み

た。問題点のうち、本稿は主として連邦航空法と琉球との関係に関するものである。琉球内航空事業規制法の困難且重要な問題は規制法立法の必要性とその具体的方法であると思われるが、資料及び研究の不十分な爲にそれに対する見解を述べ得ないのは誠に残念である。ただ連邦航空法と琉球との関係に関する考察の中から、事業規制法の必要性と可能性についての問題を提起し、これについての関係各方面からの御教示により、今後の研究を続けたいと思ひ、むすびに代えて、この点に関する筆者の基本的見解を簡単に述べておいた。なお、問題がきわめて地域的、特殊なものであるために、資料が限定されており筆者の入手し得た資料でも十分に資料的価値があると思われたので、本稿全体を通じ出来るだけ、これらの資料を掲げることにした。

二、戦後における琉球内航空運送事業とその問題点

一九五四年、当時、沖縄―先島間を飛んでいた米軍用機を、民間の商業航空にも利用させてもらいたい旨の陳情が先島住民からなされ、この頃より、琉球内民間航空について、関心がよせられたようである。⁽¹⁾二、三の民間会社より航空運送事業許可申請書が、琉球政府を通じ民政府に提出されたが、いずれも不許可になった。⁽²⁾琉球政府も民間航空路の開設を民政府に対し要望していたが、⁽³⁾一九五五年七月、CAT社が外資導入免許を得、七月二八日初の民間航空機として、沖縄―先島間に就航した。⁽⁴⁾しかしながら、琉球人資本による、民間航空会社を設立して、琉球内航空に従事すべきだとする動きは、その後も続き、沖縄航空KK、沖縄旅行社等から免許申請が出された。一九五六年六月一二日民政府より沖縄旅行社に対し先島航空の開設許可があり、六月一六日より同社CATの航空機をチャーターして、先島航空に従事することになった。⁽⁵⁾この沖縄旅行社による先島航空事業の開設に伴い、琉球政府は、航空行政上の必要から、主として民間航空事業の許可権について、旧日本航空法の効力

琉球列島内航空事業規制法の問題点

等を併せて、民政府に照会しているが、それに対し、一九五七年一月九日付の書簡は、

「琉球における航空事業に関する責任は、高等弁務官にある。琉球の民間航空に関する以前の布告または、日本航空法についてのいかなる解釈も適用しないと考える。従つて民間航空に関するすべての事項は、弁務官の事前の検査と承認を得なければならぬ」

と述べている。⁽⁷⁾しかしながら、この書簡以外に、航空事業免許に関する法令は、何ら制定されなかった。一九六一年二月には、当時のブース弁務官は、立法院の第一八回定例議会に送ったメッセージの中で、琉球内航空運送事業に関する立法の不存在を指摘し、航空事業開発の爲には、民間航空の運営に関する立法制定が必要である旨勧告しているが、立法院においてもこれに関する立法はなされなかった。従つて、ここで注意すべきことは、沖縄旅行社が琉球内航空事業を営むについては、特定の法令に従い、法令の根拠に基く弁務官の許可により行うということではなく、単に沖縄旅行社より琉球政府を經由して民政府に提出された申請書に対して、弁務官の与えた承認に基いて行ったということである。その意味では、法令に基づかない単なる弁務官の事実上の承認に基いて行っていたにすぎないということが出来る。その爲に、沖縄旅行社の航空事業を引継いだ琉球航空（那覇空港ターミナル株式会社琉球航空部の略称）は、一九六一年三月に、琉球人による自主運航を目標として、琉球航空に対する、正式の免許（航路権）の交付を申請したが、「島内航空事業の許可をめぐる米政府内の管轄権及び民間航空法規等との関係」につき問題があるとして、免許は与えられず、免許申請書は、民政府からワシントンの関係当局に送付されたようである。⁽⁸⁾

このように、事業免許について重要な問題を残していたが、琉球航空の事業そのものは、その後順調な発展をとげ、一九六三年には、久米島及び与那国線の開設を準備するまでに至った。ところが、一九六四年六月にC A

T本社より、突然、契約に定められた解約条項に従い、六月三〇日を以って、航空機のチャーター契約を解約する旨の通告が届き、琉球航空は七月一日より、事実上航空事業を営み得なくなつた。¹⁰⁾一方、ワシントンに本社を有するエア・アメリカ社（以下A A社と略する）は、琉球政府の外資導入委員会に対し、琉球内航空事業を営む爲の外資導入免許の申請をなしていたが、五月二九日に同免許を得、七月一日より、琉球航空に代つて独占的に琉球内航空に従事するに至つた。このことは、外資による民間企業の圧迫であるとして、政治、経済各方面で問題となり、¹¹⁾A A社に対して免許を与えた外資導入委員会のあり方について批判がなされる一方航空事業の分野でも、琉球内航空についての管轄権の問題、即ち、琉球内航空についても連邦の航空機関の権限が及ぶのか、又は弁務官がこれを有するのか、琉球政府の航空事業に対する権限は如何なるものかといった問題を提起し、又、航空関係法規の不存在と連邦航空法の琉球への適用の有無等が問題とされた。「管轄権及び米国民間航空法規と琉球との関係」という問題は、琉球航空等の正式の許可申請がなされた時から、常に民政府が、許可を与え得ない理由として掲げながら、明確な解答を留保している事項であるが、連邦航空法に基き、連邦航空局（FAA）によって発行された商業運航者許可書（Commercial Operator Certificate）を有し、特に、琉球内航空事業を営むに際して、同法四一六節に基き、民間航空委員会（CAB）より、同法の経済規定の適用免除を得たA A社が乗入れたことにより、特に具体的に問題とされたわけである。¹²⁾琉球政府においても、琉球内航空事業の安全管理や免許等に関する責任の明確化を目的に、航空法立法の準備をなし、十月八日、次の諸点を中心に民政府に照会した。¹³⁾①琉球内航空事業に使用される航空機及び飛行場の安全面についての管理は、どの機関によってなされているか。②従来航空事業は外資導入審議会の答申を得て琉球政府が免許を与えたのであるが航空事業のように公益性の濃い事業については、安全ならびに運営に関する規制が必要であると思ふがどうか。これに対して一九

六四年十月九日付の書簡は次のように述べている。

(1) 琉球列島に向け、又は、列島を通過する運航、及び列島内の運航は、米國政府が公布した民間航空規則の特定の部分

(appropriate parts of the Civil Air Regulation promulgated by the United State Government) に従つて運航しなければならぬ。これら規則の適用及び施行は、この地域における軍用機の運航が異常に多いこと、及び沖繩の飛行情報区が米國空軍の管理下にあるという事実のために特に必要となつたものであり、更に、米國空軍の管理下にある那覇飛行場が、國際及び列島内航空事業が利用できる唯一の飛行場であることによる。

(2) 民間航空事業の規制は、非常な危険を伴い、それに従事する人の高度の経験と訓練を必要とする。航空機及び航空従事者の検査及び許可等がそれである。又その機能を維持するには、多額の費用と多数の職員を要するが、米國政府は、高度な経験と訓練を積んだ職員を現行法令によつて維持しており、米國の適切な機関が行っている機能及びその機関の根拠法令の部分を重複させようと考える必要も理由も存しない。

(3) 軍民航空活動の分野における合衆國政府のコミットメントは、この分野の規制及び統制が、合衆國政府に留保されることを要求している。このような事情の下では、首題に関する民立法を公布することは適切でない。

右の書簡は、琉球内航空についても米國政府の公布した民間航空規則の適用あることを指摘しているが、いかなる部分か、いかなる形で（即ち直接にか又は間接にか）適用されるのかについては全く明らかにしておらず、先の管轄権及び航空規制法規を明確にするための琉球政府の照会に対しては充分答えていないように思われるが、この書簡が航空法（民立法）の制定は適切でないとしたことにより、琉球政府の民立法制定の動きも大きな壁にぶつかったまま停滞したようである。

航空機を失つた琉球航空は、他の航空会社と提携して従来の業務を続ける爲に、CATと同じく中国籍の中華

航空公司 (Civil Air Line, 以下CALと略す) の飛行機をチャーターすることにして、CALをして外資導入免許申請をなさしめた。ところが十一月十五日に開かれた合同外資導入審議会の席上、民政府委員から、「琉球列島内で民間航空に従事しようとする場合、その申請書はワシントンの連邦航空局と民間航空委員会の審査を経なければならぬ」旨のステートメントが発表され、CALの申請に対する決定は、ワシントンでの審査の後になされることになった。⁽¹⁵⁾ CALの申請書は民政府を通じてワシントンに送られ、その決定を待つという状態のまま現在まで、CALに対する外資導入免許は与えられていない。⁽¹⁶⁾

AA社はその後、久米島及び南大東、与那国線を開設し、一九六五年七月、先の一年期限付の免除を更に二年延長し、現在に至っている。

以上、戦後の琉球内航空事業について、琉球航空の事業停止とAA社の乗入れに至るまでの経緯と航空事業に対する琉球政府及び民政府の書簡を中心に述べてきたが、そこから次のような問題点を指摘することができる。

まず第一に、琉球内航空事業については直接これについて規定した現地法令が存在しないことである。民政府の発する書簡は琉球政府に対して、民政府の見解を伝える効果を有するにすぎず、法規としての拘束力を持たないと考えられるからである。⁽¹⁷⁾ なお、「琉球列島に於ける外国人の投資(外資導入法)」(一九五八年高等弁務官布令一一号)は、非琉球人が、琉球列島内において行う事業活動及び事業活動への投資については、琉球政府行政主席の事前の許可を必要とする旨規定しており、この規定は、非琉球人が行う琉球内航空事業についても適用されるのであるが、同法令は、直接航空事業について規定するものではなく、又琉球人の行う琉球内航空事業については勿論適用されない。

第二に、書簡によって、琉球内航空事業についても、米国政府の公布した民間航空規則の特定部分の適用があ

琉球列島内航空事業規制法の問題点

ることが指摘されているが、どのような法規が、どのような形式で適用されるかについては何ら明確にされていない。第三に、特に琉球内航空事業の免許及び監督については、どの機関が、どの範囲の管轄権を有するかについて、沖縄の法的地位と関連して、米政府内においても明確な統一の見解が示されておらず、現地の民政府及び琉球政府に於ても、これについては未だ明確にされていない。

注(1) 一九五四年六月十日、民政府より琉球政府宛書簡「航空業務取扱に関する陳情書の進達について」

(2) 沖縄年鑑（一九五九年版）一四〇頁。一九五四年五月二十四日琉球政府より民政府宛、同年七月十日、民政府より琉球政府宛書簡、「航空事業許可申請書の進達について」

(3) 一九五四年十二月二〇日琉球政府より民政府宛、一九五五年一月二十四日民政府より琉球政府書簡「民間航空路の開設について」

(4) 沖縄タイムス一九五五年七月二十九日

(5) 琉球新報一九五六年六月一三日及び六月一六日

(6) 一九五七年十一月二五日琉球政府より民政府宛書簡「民間航空事業について」。琉球政府は次のような事項について照会している。①沖縄—先島間に就航している航空事業は沖縄旅行社に許可しているのか、それともCAT社が外資導入免許を受けてやっているのか。②略③民間航空事業の許可権については、一九四五年米國海軍政府布告第一号第四項に基き、旧日本航空法（大正一〇年法第五四号）第三五条及び第三六条の規定により、琉球政府にあると思われるが、更に民政府の許可を必要とするものであるか。必要とするものであればその法的根拠。

(7) 一九五七年一月九日民政府より琉球政府宛書簡「民間航空事業について」琉球現行法規総覧第一一巻一九編第九章航空二二六一頁。

(8) メッセージは、次のように述べている。

民間航空の運航に対する管理及び規則に関する立法制定が必要であります。琉球に運航している外国航空会社の国際空路の管理と規則は、米國政府機関や、外資に関する法令等によって充分に施行されていますが、グライダー操従士のみに関する布令一五号以外には、民間航空運営に関する立法も布令もありません。このような規定は、民間航空の安全のみならず、公益事業の面からも含むべきであります（第一八回議會、立法院會議錄第一号七頁）

(9) 那覇空港ターミナルKK、「琉球航空（那覇空港ターミナルKK琉球航空部の略称）」による島内航空事業とエア・アメリカの外資免許について」一〜三頁

(10) 註(9)引用のパンフレットによるとCATによる解約に至るまでの経緯は次の通りである。

一九六三年九月、琉球政府から琉球航空に対し、与那国及び久米島線の開設に備えて航空機就航の準備をされたい旨の連絡があり、同社は同年十一月三日書簡でCATに対し、石垣―与那国の路線延長の意向を伝え、その協力を要請した。ところが一九六四年五月六日CAT社より書簡が届き、それによれば「CATが入手した情報によればハワイ及びニューヨークの航空関係筋が琉球への乗入れを企図しており、CATの予想では、米國の航空会社に対し、現在CATに与えられているような外資導入免許による諸条件の加わった免許とは異った大幅な権限を認められた琉球内航空事業の認可が与えられるであろう。そうなった場合、CATとしては、これと競争することは困難であり、現在の制限付免許では、路線延長に必要な機材の増強、投下資本の増加等には安心して応じられない。従って路線延長は考慮できない」ということであった。続いて同年六月一二日CAT社より一五日の事前通告による解約を規定したチャーター契約第六条の規定により六月三〇日を以って解約する旨の通告がなされた。

(11) 例えば琉球政府立法院は七月二四日「社の外資導入免許撤回並びに沖縄人による航空事業継続要請に関する決議」をなして、関係当局に送付すると同時に、八月四日には米國の民間航空委員会に対して、AA社の免許申請に対する反対と、琉球航空の事業継続要請を打電している。又経営者協議会、金門クラブ等もそれぞれ弁務官に対して抗議をなした。

沖繩タイムス、一九六四年七月二四・二五日

(12) 連邦航空法第四一六節(b)項は(特定の航空運送業者に対して)同法第四章の経済規定及びその他の規則、命令等の適用を免除する権限をC A Bに対して与えた規定であり、経済規定の適用が特定の運送業者の行う活動が小規模であり又は特殊な状況にあるために、当該業者にとって過重な負担 (undue burden) となる場合には、C A Bは公益に反しない限り当該業者に対して、これらの規定の適用を免除することができるものとしている。

(13) 立法院の抗議電報に対して、C A Bはそれに対する解答(本文二四頁に引用)にそえて、A A社がC A Bに提出した申請書及びそれに対するC A Bの命令の写しを送ってきたが、それによって、A A社の乗入れの経緯を知り得る。やや長くなるが、資料的意味があると思われるのでその要旨を記しておきたい。

A A社は、沖繩乗入れをなすに際しC A Bに対して次のような申請をなした。(1) A A社が琉球内航空事業を営むについて障害となる限度において、連邦航空法第四章の経済規定の適用を、同法第四一六節B項に基き免除すること。(2) さもなければ琉球内航空についてC A Bの管轄権の放棄をなすこと。右の理由として、次の事項を掲げている。

- (1) A A社は、デラウエア州の法律に基いて設立された会社である。
- (2) 連邦航空法一〇一節一三項の定義する合衆国市民である。
- (3) F A Aの発行した commercial operator certificate を持つこと。
- (4) 一九六四年五月二九日、琉球政府 (Government of the Ryukyu Islands) によって発行された。琉球列島内における旅客及び貨物の定期運送に従事することを認められた外資導入免許を有している。
- (5) 外資導入の免許によれば、A A社の提供する運航は一九六四年七月一日から開始されなければならないことになってゐる。
- (6) A A社が計画している運航は丁度、洲内運航 (intra-state operation) と同様であり、これに対しては、C A Bの

管轄権は及ばない。運航は、琉球列島内に限定され、それは琉球政府の権限の下で行われるであろう。同じような運航が過去八年間、那覇空港ターミナル株式会社 (NATC) によって、琉球政府の権限の下で、CABの免許や規制を受けることなく行われてきた。しかしながら、NATCは、AA社が運航開始を予定している一九六四年七月一日を以つてその運航を終止することになっている。

(h) 琉球列島内航空が中断されることなく継続することは、琉球諸島の経済発展にとって必須なことである。沖繩本島と先島間は海によって隔てられており住民は緊急且便利な輸送機関として航空に依存している。AA社が計画している運航は、琉球列島に関する管轄権を有している陸軍長官 (Secretary of the Army) によって国家公共の見地から必要なものだと承認されている。

これに対してCABは、管轄権放棄の申請は却下したが、経済規定の適用免除についてその命令書は、右にのべたAA社の主張の要旨を述べた後、適用免除を決定したことについて「AA社が計画しているような運航は過去八年間行われてきており、AA社が七月一日から運航を開始することが出来ない場合は、運航の中断という住民にとって好ましくない結果を生ずる。又CABは、国防省よりAA社の計画している運航は国家公共の利益の点から必要なものであるというアドバイスを受けており、陸軍省の直接の管理下にある、合衆国の属領としての琉球のユニークな地位 (the unique status of the Ryukyu Islands as a possession of the United States under the direct control of the office of the Secretary of the Army) の故に、国防省の要求は充分に考慮されなければならない」と述べている。結局、AA社の計画している運航が、琉球列島内航空という制限された運航であり、且、琉球政府によって外資導入免許が与えられており予定通りの運航開始が住民の利便等から要求されており、又その特殊な法的地位の故に国防省の意見が尊重されなければならない等の事情が、CABをしてAA社の計画している運航が特殊なものであり、連邦航空法の経済規定を適用することとは、適当でない」と判断させる結果となり、AA社の申請を認め、適用免除を与えることになったわけである。

- (14) 一九六四年九月八日琉球政府より民政府宛書簡「琉球列島内航空事業について」。沖繩タイムス一〇月一七日
- (15) 沖繩タイムス、一九六四年十一月十六日、ステートメントはその理由を「現在、琉球政府も米民政府も、琉球内航空への申請に対し、それを評価し得る専門家がいなかったためである。民間航空局とも航空に関して、いくらでも優秀な専門家がいるので、彼らが審査したものを琉球でも繰り返すというわけにはいかない」と述べている。
- (16) このCALの申請書のワシントンへの送付については、なお次のような事実が明らかにされている。CALの申請に対しCABから何らの返答がないので、一九六五年七月五日、立法院議長名で地元業者による航空事業の早急なる認可を要請したところ七月一六日「CABは、事業者の決定については関与しない。又CABはA社以外の何ら他の申請を受理していない」旨の回答があった。そこで立法院では、民政府がCALの申請書をワシントンに送付していいのではないかとその真否をピーチャム公益事業局長にたざしたところこの点については文書で回答したいとのことだったようだが、十月八日付で再びCABより立法院議長宛書簡があり、同書簡は、先の七月一六日の書簡について琉球において誤解を生じているようであるとして「CABは数ヶ月前に、確かにCALの提出した申請即ち琉球内において、那覇空港ターミナル株式会社とのチャーター契約により商業航空運送に従事したい旨の申請を受取ったが、それはCALが琉球政府の外資導入合同審議会に提出した外資導入免許申請書の写しであって、専門的意味(即ち連邦航空法の規定する「筆者注」)におけるCABに対する申請(application)ではなく、従ってそれは正式に受理されることなく、単にCABのlegal adviserに提出されたものにすぎなかった。それ故に、実際にCABに提出された申請は、A社のものである」と述べている。沖繩タイムス一九六五年七月二五日、CABより一九六五年七月一六日及び十月八日付、立法院議長宛書簡
- なお、CALはその後、CABに対して正式に申請書を提出したのか否かは、明らかでなく、又CABのCALに対する免許その他の決定はなされていない。

三、 国際航空条約における沖繩の地位

一九四四年、シカゴにおいて締結された国際民間航空条約 (Convention on International Civil Aviation) は、「締約国は、各国がその領域上の空間に於て、完全且つ排他的な主権 (complete and exclusive Sovereignty) を有することを承認する」(第一条)と規定し、国家がその領空について排他的な絶対主権を行使する権利を認めている。この領空に対する国家の主権は絶対的なものであり、各国が他国の航空機の自国の領域における飛行ないし領域における着陸を許可するか否か、またその条件をいかにするかは、全くその国の自由意思に委ねられており、領海について認められているような無害航空 (innocent passage) といった一般国際法上の制限もないとされている。⁽¹⁾ このような領空に対する国家の絶対主権を前提として、各国は、国際航空に必要な空の自由を確保するために、まず、「国際航空業務通過協定」(International Air Services Transit agreement) によって、無害航空の自由及びテクニカル・ライディングの自由の二つの自由を「国際航空運送協定」(International Air Transport agreement) において、前記二つの自由の他に商業航空権を保証する三つの自由⁽²⁾を認めることにした。⁽³⁾ しかしながら、通過協定の方は多くの国が受諾したが、運送協定はほとんどの国が受諾せず、多数国間条約による商業航空の自由の確保は成功していない。従って現在は、商業航空の自由は、それに必要な諸国との二国間条約の方式で個別的に確保されることになっている。国際航空業務に関する二国間条約は、相互主義の原則に基き、各締約国は他方の締約国に対して、特定路線における国際航空運送業務に必要な諸権利を許与するものとし、条約において各領域内の地点及び中継地点を特定するという方式によるのが一般であ

(4)
90

日米航空協定（正式には、日本国とアメリカ合衆国との間の民間航空運送協定（Civil Air Transport Agreement between Japan and the United States）は、その附表によって定める路線における国際航空業務を開設するために必要な権利を相手国の指定する航空企業者に許与するものとしており（第三条）、附表において、三つの路線を定めているが、東京―サンフランシスコ、東京―シアトルと並んで、東京―沖繩間が日米の航空路線として指定されており、沖繩は、米国の領域として取扱われている。但し、東京―沖繩間については特に（注）を附し、「これらの路線を許与するに当り、各締約国は、アメリカ合衆国が沖繩に対する行政、立法及び司法上の権利を行使している根拠たる一九五一年九月八日にサンフランシスコで署名された日本国との平和条約第三条の規定を了知するものである」と規定している。同協定は第二条C項において「領域」の意義について、「その国の主権、宗主権、保護又は信託統治の下にある陸地及びこれに隣接する領水をいう」と規定しており、この定義は、国際民間航空条約の定める領域の意義（同条約第二条）と全く同一であり、従って国際民間航空における領域の意義であると認めてよいと思われるが、同規定に照らして、沖繩が日米いずれの国の領域に属するかを決定するについては、平和条約第三条に基く米国の施政権がきわめて特異なものであるところから多くの疑問が存し、その爲に特に（注）によって、沖繩に対する米国の施政権を確認し、沖繩領空に対する米国の権利（一方的管理権）を認めたものだと解される。⁽⁵⁾

日英航空協定においては、沖繩は三つの路線の中に、東京―大阪―福岡―沖繩として、日本側の領域として指定されているが、交換公文において、「英国は、沖繩における行政上、立法上及び司法上の権能が日本国との平和条約第三条に基き当分の間沖繩における合衆国当局に帰属することを承認するが、その承認は、沖繩に対する

残存主権について日本国が有する請求権を害するものではない」として、沖縄の地位の特異性及び米国の沖縄に対する権限について述べている。このように、二国間条約においては、沖縄について、その領土に関する特異性を認めると同時に、沖縄の領空に対する米国の権限を承認するという取扱いがなされている。

従って沖縄領空の通過及び乗入れについては、国際航空法上、米国の許可を要することになっており、その限りで沖縄は米国の領域に属するものとなっている。⁽⁶⁾

注 (1)、高田桂一「空法概論」三三頁、池田文雄「国際航空法概論」三七頁、

(2)、無害航空の自由とは、締約国の領空を無着陸で飛行する特権であり、テクニカル、ランディングの自由とは、運輸以外の目的で着陸する特権をいう。高田、前掲三七、頁池田、前掲四十頁 Bin Cheng, 'The Law of International Air Transport'

(3) 三つの自由とは (1)自国内で積み込んだ旅客、貨物または郵便物を締約国である他国で積みおろす特権(第三の自由)

(2)他の締約国の領域において自国宛の旅客、貨物または郵便物を積み込む特権(第四の自由)、(3)第三国領域からくる旅客、貨物、郵便物を積みおろす特権、及び第三国領域宛の旅客、郵便物、貨物を積み込む特権(第五の自由)である。高田、前掲、三八頁。池田、前掲四三頁、Bin Cheng, op. cit. p. 9 ~ 12

(4) 高田、前掲、三八頁。池田、前掲四三頁

(5) なお、参議院外務委員会において、「附表中、日本国―沖縄間を兩國の路線に就せ、且つ、沖縄に対する米国の一方的管理権を了知する旨の註を附したことは、日本国の主権を主張するのに不利ではないかとの質問に対し、兩國平等の地歩で規定したものである旨の答弁があった」ことが外務委員長より報告されている。

(6)、このように、国際航空の実際の取扱いにおいては、条約により沖縄領空に対する権限は、米国が有することになっていくが、沖縄の地位の特異性の故に、理論的にはなお検討すべき問題が残されていると思われる。その一つは、沖縄―東京

問の運航は、日本側にとって、日本のエア、カボターシユにならないか、あるいは国際航空になるのか、更に沖繩―サンフランシスコ間の運航は、米國にとって米國のエア、カボターシユか否かという問題だと思ふ。エア、カボターシユについて充分な研究をしておらず、問題の提起のみしかなし得ないが、実際には例えば国内線のみに従事すべき、全日空が沖繩に乗り入れており、この点について、今井航空局長は、「協定上は米國の施政権下にあり、航空路も国際線だが、実際には、日本政府が潜在主権をもっている。従って沖繩もローカル線なみに考えている」(沖繩タイムス一九六四年〇月〇日)と述べているし、又、米國の民間航空局は、沖繩―ホノルル、沖繩―サンフランシスコ間の運送は、日本が運航出来ない米國のエア、カボターシユに属するものとの見解をとつていようである。 Bin Cheng, op. cit. P297

四、米國連邦航空法 (Federal Aviation Act of 1958) と琉球

前述の通り、国際航空の面においては、沖繩領空に対する権限は米國に属しており、沖繩に乗り入れるについては、米國連邦航空法に従い、民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board 以下C A Bと略す) の免許を必要とし、その限りで、同法が沖繩領空を通過し又は沖繩に乗り入れる航空機に対して適用されることになる。しかしながら、そのことから直ちに、琉球内航空に關しても同法の適用があるとするとは出来ない。何故ならまず第一に、琉球に同法の適用があるのは、日米航空協定その他の国際条約により、国際航空の面に於いて、琉球が米國の領域としての取扱いを受けるからであり、琉球内航空は国際航空に属しないから、条約の直接の規律対象ではなく、従つて、これに同法の適用があるかという問題は同法自体について、特定の地域内における航空が如何なる取扱いを受けているかを検討しなければわからない問題だからである。次に、琉球が米國の領域とされる場合でも、平和条約第三条の下における琉球の法的地位がきわめて特異なものであるために、連邦航空法を含め

て、連邦法秩序の下で琉球が米国の領域の中で如何なる地位を占めるかについては、未だ十分に明確にされておらず、連邦航空法の琉球内航空に対する適用の問題についても、沖縄の法的地位との関連において、直接同法の規定を検討しなければならないからである。

連邦航空法第一〇一節は多くの定義規定を置いており、それらによつて同法の適用範囲も決定されることとなる。左に適用範囲についての関連規定を列挙すれば、まず同法で

「航空運送」(air transportation)とは

- (1) 州際航空運送 (Interstate air transportation)
- (2) 海外航空運送 (Overseas air transportation)
- (3) 外国航空運送 (Foreign air transportation)

を指し、州際航空運送とは

(1) 州 (コロンビア地区を含む) と別の州 (Between a place in any State of the United States, or the District of Columbia, and a place in any other state of the United States, or the District of Columbia)

(2) 州外の上空を通る同一州間 (Between places in the same state of the United States through the airspace over any place outside thereof)

(3) 同一の準州又は同一の属領間又はコロンビア区間 (between places in the same Territory or possession of the United State, or the District of Columbia)

であり、「海外航空運送」とは

- (1) 州又はコロンビア地区と準州又は屬領間 (Between a place in any state of the United States, or the District of Columbia, and any place in a Territory or possession of the United States)
- (2) 或る準州又は屬領と他の準州又は屬領間 (between a place in a Territory or possession of the United States, and a place in any other Territory or possession of the United States)

「外国航空運送」とは

合衆國の一地点なら合衆國外の他点 (a place in the United States and any place outside thereof) である。又同法で「合衆國」(United States) とは領海及び領空を含む (1) 諸州 (2) コロンビア地区 (3) 諸準州及び屬領 (the several States, the District of Columbia, and the several Territories and possessions of the United States, including the territorial waters and the overlying airspace thereof)

を意味するものとされ、「屬領」とは

- (1) 運河地帯 (Canal Zone)
- (2) 他のすべての屬領 (all other possession)
(一)

以上の定義規定において注意すべき概念は possession と云ふ概念である。即ち、合衆國の possession に含まれる地域は、連邦航空法が予定する「合衆國內」に含まれてくることになり、しかも同一 possession 内の航空は、同一準州内の航空とともに、いわゆる州際航空の概念に含まれ、従って連邦航空法の直接の適用を受けることになる。しかしながら possession の概念は同法の規定によっても充分に明確にすることは出来ない。特定の地域が possession とされるか否かは、同法自体によつては、終局的に決定することは出来ず、領域に関する他

の法令や、判例等によることになると思われる。琉球内航空に対して同法の適用があるか否かは、平和条約第三条の下で琉球領域が、米国の領域として如何なる地位を有するか、換言すれば、平和条約第三条によって琉球が米国の *Possession* となったとみられるか否かによって決定されることになる。

平和条約第三条の下における琉球及び琉球住民の地位については国際法上も議論の存するところであるが、米国内法秩序の下においても、不確定な暫定的性格をもつものとして取扱われている⁽³⁾。即ち合衆国憲法上、領土に関する規定及び規則を制定する権限は連邦議会にあり(合衆国憲法第四条第三節第二項)、条約によって取得された領土の連邦への編入は普通連邦議会による立法措置に伴⁽⁴⁾って生ずる。しかしながら琉球統治に関する連邦議会の立法措置は未だなされておらず琉球統治基本法は、現在大統領行政命令である。このことは形式的には大統領の陸海軍最高司令官としての軍事権限による施政(同国憲法第二条第二節第一項)が、平和条約締結以後も依然として継続しているということの意味するが、実質的には、琉球に対する日本の潜在主権の承認、その占有がもっぱら極東の安全という軍事的必要に基くこと及び将来に於ける日本への返還の政治的公約等による琉球統治の暫定的性格から、恒久的統治計画が困難であり、大統領の軍事権限による施政という変則的な状態が平和条約以後も議会の黙許 (*implied consent*) に基⁽⁵⁾て継続していると解することが出来る。議会による措置により連邦へ編入されていない地域 (*unincorporated territories*) は、議会による別段の定めのない限り合衆国の一部ではなく又その地域の住民は合衆国市民ではないとされている⁽⁶⁾。琉球統治の基本的事項については、連邦議会による立法がなく、大統領行政命令によっているところからすれば琉球領域は未だ編入されない地域であり、従って合衆国の一部ではなく外国であると解される。この点について、連邦裁判所の見解をみると、いずれも、琉球を外国であると判示している⁽⁷⁾。例えば、沖繩に於て合衆国政府の所有、運転にかかる車輛によって身体傷害を被

った原告（合衆国市民権を有する女性）が、「連邦不法行為損害賠償法」(Federal Torts Claims Act) に基いて合衆国政府に対してなした損害賠償請求事件に於て、同法が「外国において生じた如何なる請求権についても政府は責任を負わない」とする規定と関連して、沖繩が外国か否かが争われた際、裁判所は、種々先例をあげた後「平和条約の解釈によって日本に残存主権が認められるという事実は沖繩が依然として連邦賠償法に言うところの外国であるという結論を導き出すのに充分である」と述べている。⁽⁶⁾又外国人登録法違反事件に關して、沖繩生れの被告城間ウシが、「沖繩は第二次大戦後に生じた事態によって米国の属領 (Possession) になったのだ」という主張を拒けて、沖繩は依然として外国であり、被告は外国人であると判示している。⁽⁷⁾

米国法の海外への適用の問題を多くの判例を検討して考察したグリーンは、琉球が米国の possession に属するか否かについて次のように述べている。⁽⁸⁾ まず一般的に或る地域が possession とされるか否かの基準につき「永久的にその地域に留る意思があるか否かは必ずしもその地域が possession とされるか否かを決定するものではないが、軍事占有は被占有地域の住民に対して合衆国との交際の利益 (Benefit of intercourse) を与えることを目的とするのではないという原則は、国内通商又は属領を含めて合衆国と他国との通商を規律する法、及び社会福祉立法法の適用の点において、これらの地域を possession とすることについて否定的要因となる。」

と述べた後、琉球について

「アメリカの利害關係が、非永久的であるということは、琉球を possession と看做することを否定するものではないが、平和条約の効果は、合衆国との交際の利益 (Benefit of intercourse) を与えるところよりも、これらの地域の最終的決定がなされるまで琉球の占有状態を持續するということにあると思われる。従つて琉球は明らかに possession たる地位を欠いており、

それ故に外国であり、合衆国の管轄外である」

と述べている。

以上、琉球が米国の Possession か否につき法令、判例及び学説をみてきたが、それによると、琉球は米国の Possession には属しないという結論が得られる。従って、琉球内航空に關しては連邦航空法の直接の適用はないということになる。

連邦航空法の規定する定義規定によれば、琉球が米国の Possession に属しないために琉球内航空に対しては同法の適用がないことになるが、同法第一一〇節は大統領に対して、国際条約等により米国の管理権を認められた合衆国外の地域に対して、同法の適用を拡張する権限を認めており、その権限に基いて、大統領は、連邦航空法の適用範囲を次のように拡張している。⁽¹²⁾

「連邦航空法の適用を、連邦航空局長 (Administrator of the Federal Aviation Agency) が、同法第三章及び第十二章の目的を達成するに必要な範囲に於て、国際条約、規約又は、他の合法的取決により連邦政府が固有の権限又は統制権を有する合衆国外の地域及びその領空に拡張 (extend) する。但し、航空局長は、ここに与えられた権限を行使するについては事前に國務長官と外交關係に影響する事項について、國防長官と國家防衛の利益に影響する事項について協議しなければならず、國務長官が、合衆國が加盟している國際條約又は規約に反すると決定し、又は合衆國の外交關係の有効な遂行に調和しないと定め又は、國防長官が、國家防衛の要求と調和しないと決定した如何なる行為もとってはならない。」

右の行政命令によるならば、合衆国外の地域に対しても連邦航空法の適用が拡張されることになり、琉球についてみて、右行政命令にいう「國際條約により合衆國の管轄權が認められた地域」に含まれ、行政命令によ

って拡張された同法の適用範囲内に入ってくると思われる。但し同法の適用の地域的拡張については、適用条項についての制限と、行政命令に規定されたが但書々による制限とが存するために、琉球への適用範囲を明確にするためには、更に右の行政命令の検討が必要である。

右行政命令によれば、連邦航空法の適用が拡張されるのは、連邦航空局長が同法第三章及び第一二章の目的を達成するに必要な範囲内においてである。⁽¹³⁾ 連邦航空法第一一〇節は一九五八年の航空法改正により新たに設けられた規定であり、同節に基く右行政命令の意義を理解するためには、米国民航空法の内容及び一九五八年の改正の要点について概観する必要がある。⁽¹⁴⁾

米國に於ては、一九五八年従来の民間航空法 (Civil Aeronautics Act of 1938) を改正し現在の連邦航空法 (Federal Aviation Act of 1958) を制定したが、改正の主たる目的は、軍民航空活動を通じて航空の安全及航空域の有効な利用を確保するために新たな機関を設置し、これに統一的な管制権を与えることにあった。その爲に従来の民間航空局 (Civil Aeronautics Agency) の組織及び権限を強化して連邦航空局 (Federal Aviation Agency 以下 F. A. A と略す) を設置し、これに軍民航空活動についての空域の管制権及び航空保安施設の維持、運営の権限を与えたのである。

従来の民間航空法は、民間航空の発達及び安全を助長し、その統制をはかることを目的とし、その目的を達成するに必要な機関として民間航空委員会 (CAB) と民間航空局 (CAA) を置いた。CAB の権限は一般的に同法の規定に基いて諸規則の制定及び監督をなすことであり (同法二〇五節) その際、航空運送秩序を合衆國の安全を含めて、国内及び外國との航空による通商の必要に適合するように維持發展させることを考慮すべきことが要求され (同法第二節) 具体的には同法第四章の規定する航空運送事業者の免許を中必とした経済規制に關す

る権限及び航空運航規則 (Air traffic rules) の制定権が主たるものであった。一方、C A A の権限は、実際の空域の管制を中心に航空機の安全の維持、航空路その他航空施設の設定等航空運航の安全秩序の維持にあり、具体的には空港の安全性の管理、航空機その他の装備の検査、航空従事者の免許及び耐空証明等同法第六章の規定する安全規制に関する権限であった。一九五八年に新設された F A A はこの C A A の権限を引継ぎ、更に空域及び航空施設の安全及び有効な利用及び航空運航規則 (Air Traffic rules) の制定権を与えられ (一九五八年法第三〇七節) 航空安全規制に関する軍民航空活動を通じての統一的機関とされたのである。一九五八年の改正により、C A B の有していた安全規制権が F A A に移されたために、航空運送の規制について、経済規制と安全規制がより明白に区別され、それぞれ C A B と F A A の権限とされたわけである。但し一九五八年法の下において C A B の安全規制に関する権限が全くなつたわけではなく、C A B は独立した準司法機関として、F A A の行なつた行爲に対する申立を審査する権限を有しており、これにより F A A のなした安全に関する諸証明を停止、取消をなし、更に修正する権限を認められ、(第六〇九節) その限りで安全規制に関してもなお重要な権限を留保しているわけである。⁽¹⁶⁾

ところで、行政命令の規定する連邦航空法第三章及び第一二章の規定の内容は、第三章が、新設された F A A の組織及び権限に関するものであり、軍民を通じて航空の安全規制権を民間人である F A A の長に統一したことによりその行爲に軍事上の必要性を考慮せしめる必要から航空安全規制につき軍人の参加を認める組織規定及び F A A の航空管制権、運航規則制定権等が主要なものである。⁽¹⁷⁾ 又第一二章は国家の安全保証に関する規定で、連邦航空局長が、空域の管制及び航空施設に対する権限を実行するに際して、国防長官と協議の上で、国家防衛の必要上、民間航空機の航行を禁止又は制限する地帯を設定する権限を認めたものである。⁽¹⁸⁾

以上によってみれば、行政命令が、連邦航空法の適用拡張について、「連邦航空局長が第三章及び第一二章の目的を達成するに必要な範囲において」という規定をしたことは、同法の規定するF A Aの有する安全規制権に關する規定のみが適用を拡張されるということの意味することになる。従って、ここで注意すべきことは、同法の安全規定と並んで重要な、航空運送業者に対する経済規定は適用が拡張されずに残るといふことである。連邦航空法第一一〇節及び前記行政命令が、このように同法の安全規定に關してのみ適用を拡張したのは、一九五八年の改正により、航空管制権が軍民を通じてF A Aに統一されたために、従来、米国の領域に属しなかつた地域で、米国の軍により統制されていた地域についても、航空管制権をF A Aに統一する必要から安全規制に關する規定をこれらの地域に適用することとしたためだと思われる。又連邦航空法の規定中、安全規定についてのみ適用が拡張されるという現象は、航行の安全のためには、安全規定が統一化されなければならないという必要性に基づくもので、米国内に於ける州内航空 (Intra state) についても、同じく連邦航空法の安全規定の適用が拡張される反面、航空事業者免許を中心とした経済規制権は各州の権限に属するとされている点に於てもみられることである。

右に見た通り、前記行政命令により、合衆國が権限を認められた合衆國外の地域に対して、連邦航空法の安全規定が適用されることになるが、これにより連邦航空局長がその権限を行使するについては、行政命令但書の規定により、國務長官及び国防長官と事前に協議しその同意を求めなければならない。

以上述べたところから、連邦航空法と琉球内航空との關係を結論的に述べるならば、琉球は同法の規定する Possession には属せず、従って同法の原則的全面的適用はなく、ただ同法第一一〇節及び同節に基づく行政命令により、安全規制に關する規定が琉球にも適用され、その限りで琉球内航空についてもF A Aの権限が及んで

くる。但しその場合でもF A Aは事前に國務、国防長官、特に国防長官と協議しなければならないということになる。

琉球内航空と連邦航空法との関係についての右の結論に関して最後に、C A Bの見解を検討しておきたい。

(二)に於て述べたように、A A社の琉球内航空事業の開始につき、琉球政府立法院はC A Bに対してA A社に免除特権を与えたことに対する抗議と琉球人による航空事業継続の要請を行った。⁽²⁰⁾ それに対するC A Bの立法院宛書簡に於てC A Bは、まずA A社に免除特権を与えたことに關して

「A A社は、琉球内航空運送事業に従事することを認めた琉球政府発行の外資導入免許を有していた。それに加え、国防省より國家公共の利益の見地から必要であるというアドバイスを受けていた。委員会は運送事業者の決定に關しては関与しなかつた。」⁽²¹⁾と述べ、更に

「琉球政府立法院は委員会に対して、琉球人による琉球内航空事業を回復せしめる何らかの措置を要求しているが、上に示した通り、このような事項はA B Cの決定事項ではなかつた。」

と述べている。このように、C A BがA A社の琉球乗入れについて、外資導入免許を有していたことを重視し、事業者の決定はC A Bの決定事項ではなかつたと云っていることは、琉球現地側に事業者の決定権があることを示唆するものと解される。

次にA A社がたとえ免除特権を得たとはいえ、琉球内航空事業そのものを行うについてC A Bの決定に従つたということは、琉球内航空そのものに対してC A Bが何らかの管轄権を有することを示すものであり、C A BのA A社に対する免除特権を認めた命令の中⁽²¹⁾でも、A A社が予定しているような形態の運航についてもC A Bは管

轄権を有していると述べていることについて先の結論との関係を検討する必要がある。C A Bは命令書の中で琉球について *unique status of the Ryukyu Islands as a possessor of the U.S.* と述べており、琉球を米国の *possession* として取扱っているようにも思われる。しかしながら他方で琉球内航空事業者の決定はC A Bの決定事項ではないと述べているところからするに *unique status as a possession* ということは合衆国外の地域で合衆国の管轄権が認められた地域即ち前記行政命令によって連邦航空法の適用が拡張される地域を意味しているとも解される。*unique status* の故に国防省のアドバイスが重視されなければならないと述べているところも前記行政命令の但書の趣旨と一致する。C A BがA A社のなした管轄権放棄の請求を否定し、C A Bの管轄権を確認したことは、C A Bが琉球が米国の *possession* であると認めたとは必ずしも云えない。何故なら、琉球が行政命令によって拡張された地域に含まれる限り、直接的には、安全規定のみの適用、従ってF A Aの権限のみが及んで来るが、前述の通り(二二頁)その限りで間接的にC A Bの権限も及んでくるわけで、全面的に管轄権を放棄することはなさなはずだからである。C A Bが琉球内航空を連邦航空法第四一六節に云う、制限的且その運航が特殊な状況にあるものと看做し、経済規定の適用免除を認めたことは、琉球を安全規定のみの適用ある特殊な地域と看做したことを意味すると解すべきであろう。このように解釈すれば先の結論と同じ見解をC A Bもとっていると見ることが出来る。仮りにC A Bが琉球を米国の *possession* と見做しているとしてもその *unique status* の故にA A社に対して経済規定の適用免除を認め、その理由の中で現地側に事業者決定権と監督権のあることを示唆し、国防省のアドバイスの重要性を認めたことは、琉球内航空に経済規定の適用がないという先の結論と同じ結果を認めたことになることは充分注目すべきことである。

- 注1、72 Stat 737; 49 U. S. C. § 1301
- 2、國際法上の地位に関するは、國際法学会編「沖繩の地位」、高野雄一「日本の領土」等々の著書論文がある。
- 3、Hathorn, Penniman, Zink, Government and Politics in the U. S. P724
- 4、トドワート、コーウイン、京都大学憲法研究会編「アメリカ合衆國憲法」一六九頁
- 5、赤嶺義信「琉球統治基本法」琉大法学七八頁、Hathorn, Penniman, zink, op. cit. p730
- 6、Hathorn, Penniman, zink, op. cit. p724 トーウイン前掲訳書七二頁、
- 7、琉球の地位に関する連邦裁判所の判例については、砂川恵伸、「米國連邦裁判所の觀に沖繩の地位」琉大法学創刊号九三頁以下
- 8、Juanita Burma v. United States of America, United States District Court, E. D. Virginia, 142 F. Supp. 623, July 13, 1956(砂川前掲)一七二頁
- 9、United States v. Ushi Shiroma, United States District Court of D. Hawaii, 123 F. Supp. 145, Aug, 12, 1954 砂川前掲一〇七頁以下
- 10、Sedgwich W. Green; Applicability of American Law to Overseas Areas Controlled by the United States, Harvard Law Review, vol. 68 pp 781~812
- 11、Pub. L 85-726, Title XI, § 1110, Aug. 23, 1958; 72 Stat, 800; 49. U. S. C. § 1510, 「普稱の地域的拡張」と題する同節は次のように規定している。
- 大統領が国家利益に合すると認める場合には、いつでも彼が必要と考ふる範圍、方法、期間に於て、連邦政府が、國際条約規定その他の法的取決めにより法的権限を認められた合衆國外の陸地海域及びその上空に対して、連邦航空法の適用を拡張する権利を有する。

- (2) Executive Order Nov. 10854, Nov. 30, 1959, 49 U.S.C. § 1510
 - (3) 原文は "to the extent necessary to permit the Administrator of F. A. A. to accomplish the purposes and objective of Title III and IV thereof."
 - (4) 以下にのべる米國航空法の内容及び一九五八年の改正については次の著書、論文等を参照した。
Fixel, *On the Law of Aviation*; A. Mathes and T. Matern, *Manual of Aviation Law*; *American Jurisprudence*, vol 6 *Aviation*; U.S. Code, *Congressional and Administrative News* 1958 vol 2 pp3741-3772.; John M. Lindsey, *The Legislative Development of Civil Aviation* 1938,—1958, *Journal of Air Law and Commerce*, vol 28 p18
- 住田俊一「航空運送法規概説」
- (5) 連邦航空法第四章の規定を列記すれば、航空運送業者の免許(四〇一節)、外國航空運送業者の許可(四〇二節)、航空運送業者運賃表(四〇三節)、旅客及び物品運送の貨率(四〇四節)、計算、記録及び報告(四〇七節)、合同合併、支配権の取得(四〇八節)、禁止される利害關係(四〇九節)、競争の方法(四一一節)その他の協定の届出(四一二節)、運送業者の類別と除外(四一六節)等である。
 - (6) U.S. Code News, op. cit p3747; J. M. Lindsey. op. cit. p35
 - (7) 49 U.S.C. § 1341—§ 1355.
 - (8) 49 U.S. C. § 1521—§ 1523.
 - (9) 即ち本文に掲げた連邦航空法の定義規定によれば、同法は、州内航空には原則として適用されないと解されるのであるが判例によつてみると州内航空について F. A. A. の統制権がじよよに拡張されている。その際、裁判所は、同法の定義規定中 air-commerce として、州際、海外、外國航空の他に、連邦航空路を使用し又はそれを横切る運航及びこれらの運航及びこれらの運航に直接・間接に影響する運航(同法一〇一節三項)といふをわめて広い概念を定めていることを根拠に、air-

commerce について安全規制権を有する F A A の権限を州内航空についても及ぼしているのであり、又各州も州の航空法において、安全規制については、統一化の必要上連邦航空法に従う旨定め、各種の技術証明は、F A A のそれによることを規定している場合が多いとのことである。これに対して航空事業者免許を中心とする経済規定については、連邦政府による統一化の必要性もなく、むしろ、州の航空機関の固有の権限であり、C A B の権限は及ばないとされている。

Mattes and Mattern, op, cit, pp 70-74.; Fixel, op. cit. p292.

Richard E. Elwell; Enforcement of Air Safety Regulations; George W. Starr, The position of the State in Economic Control and Regulation of Air Commerce, J.A.L.C. Vol.15 No 2. p127

① 沖繩タイムス一九六四年七月二五日

② 同命令の内容については ①の注13参照。

五、むすび―琉球内航空運送事業規制法の必要性と可能性―

(一)に於て琉球現地に琉球内航空運送事業に関する法規が存在しないこと、(四)に於て琉球が連邦航空法第一一〇節及び同節に基づく行政命令による同法の適用が拡張される地域に含まれ、安全規則について F A A の権限が及んでくることを明らかにしたが、このような状況の下で琉球現地法令として、琉球内航空事業規制法立法法の必要性及びその可能性について考察したい。まず一般的に航空事業についての規制法の必要性についてみると日本航空法第一条がその目的として、「航空機の航行の安全を図るための方法を定め、及び航空機を運航して営む事業の秩序を確立し」と述べている通り同法は安全法規と事業監督法規をその主たる内容とするものであり、この二つが同時に航空事業規制法の必要な理由である。近代法は営業の自由を基本権として保障するが各個企業の具体

的な経済的社会的性格に着目し必要な規制を行いその限りで營業の自由も種々の制限を受けることになるが、運送業についてみれば、その種の業務が強度の公益的性質を帯びるところから国家的監督を必要とし、又運送用具及び運送方法に多くの危険を伴うところから特殊の規制が必要となる。航空法の事業監督法規及び安全法規はこのような必要性から認められたものである。

ところで、連邦航空法の適用が琉球にまで拡張され、F A A の権限が琉球にも及んでくるということは琉球内航空についても F A A の安全規制が及んでくることを意味する。即ち 四の注 16 で述べた通り、F A A は air commerce の維持発展に対する権限を有しており（連邦航空法第三〇五節）、air commerce とは広く洲際、海外、外国航空に直接間接に影響する運航をすべて含むことになれば（同法第一〇一節四項）琉球内航空も air commerce として F A A の管轄内に入ることになる。又(二)に於いて引用した一九六四年一〇月九日付書簡が述べているように、軍用機の運航が異常に多く、又米軍の管理下にある那覇飛行場が民間航空機の利用し得る唯一のものであれば、運航規則等は米軍軍用機のそれに従わなければならないこととなり、そのことは F A A の制定する運航規則に従うことを意味する。

このように琉球内航空についても連邦航空法の安全規定が間接的に及んでくるために、現地法令として航空に関する規定が存在しなくとも、航空機その他の安全性については、連邦航空法の要求する諸証明、免許を有しない限り実際に航空事業に従事し得ない結果となる。他方、事業者免許を中心とした経済規定については連邦航空法の適用拡張にもかかわらず琉球には適用されないものであるから、琉球内航空に関する限り経済規定は存在しないこととなる。規制法規が存在しない限り近代法の下では營業は自由であると考えべきであり、琉球住民についてみても、「琉球列島の管理に関する行政命令」第一二節が民主主義諸國家の人民が享受している基本的自由

を保障しその下に、民法が私的所有権を保障しているところによっても同じく自由であると考えるべきであろう。しかしながら航空事業そのものは自由であるとしても、航空機、パイロット等につき前述の通り連邦航空法との関係を生ずるために現実には米國と同一の技術的水準を持ち、F A A によって認められた航空機その他の用具を獲得することに於て困難な問題にぶつかると。従つて琉球住民による琉球内航空事業については、連邦航空法と安全規定との関係を明確にした法令を制定し、琉球住民が事業開始に當つて、航空機その他の設備を獲得するについての明確な要件、基準を示し、これらの取得について存する現在の不明確、不安定性を除去する必要がある。又事業監督法規についても、現在のように不存在のまま放置することは、琉球住民の経済的社会的見地からも好ましくない。航空事業が公益的性質を有するところから必要とされる事業の免許性、運賃及び料金及び運送約款の認可制、事業改善命令、業務遂行命令、事業の停止又は免許の取消処分等は、琉球内航空についても必要な規定であり、事業免許の手続、監督機關の明確化と併せて緊急に必要とされるものである。更に琉球内航空事業という琉球住民の経済的社会的利益と深い関係を有する企業については、琉球人による企業の保護という点も重要な課題であり、監督法規と併せて早急な立法が望まれる。事業監督法規の大部分は公共的必要からする営業の自由に対する制限規定であるが、法が事業免許制を採つた場合、免許を得た事業者にとっては一種の営業権を得たのと同じ効果をもつこと、特にその事業が独占的性格のものであれば一層そのような効果をもち、事業の永続性、安定性を保障する結果となる点からも、琉球人による航空事業についての立法の必要性が痛感される。

琉球内航空事業を規制する法令の制定については、連邦航空法との関連を生ずるところから、民政府の否定的見解が明らかにされていることは(二)に於て述べたが、連邦航空法の適用される範圍が安全規定に限られ、経済規

定は適用されないことが明らかであれば、安全規定については連邦航空法の適用を認め、その規制についてもF A Aに委託する形態をとり、事業監督法規についてのみ、琉球住民の経済的社会的利益の立場から必要な立法をなすことは十分に可能であると考える（例えば占領下にあった当時の日本に於ける国内航空運送事業令・昭和二五年政令三二七号）、そのことは、安全規定について連邦航空法の適用範囲を明確にし、琉球人による琉球内航空事業の開始につき明確な手続を与え、その企業を安定させると同時に、住民の経済的社会的利益を保証するという効果をもつ点で必要なことだと考える。

—一九六六年一月一七日稿—

琉大法学第7号 正誤表

頁	行	誤	正
10	13	unique status	unique status
		Sovereignty	Sovereignty
		Foreign air transportation	Foreign air transportation
		United States	United States
		United States	United States
		possession	possession
		possession	possession
		琉球	琉球
		琉球	琉球
		中心	中心
		unique	unique
		Ryukyu Islands as a possession	Ryukyu Islands as a possession
		Executive Order No.	Executive Order No.
		objection	objection
		一九六五年一月三十一日脱稿	一九六六年一月三十一日脱稿
10	2	unique	unique
		Ryukyu Islands as a possession	Ryukyu Islands as a possession
		Executive Order No.	Executive Order No.
		objection	objection
		一九六五年一月三十一日脱稿	一九六六年一月三十一日脱稿
10	13	unique status	unique status
		Sovereignty	Sovereignty
		Foreign air transportation	Foreign air transportation
		United States	United States
		United States	United States
		possession	possession
		possession	possession
		琉球	琉球
		琉球	琉球
		中心	中心
		unique	unique
		Ryukyu Islands as a possession	Ryukyu Islands as a possession
		Executive Order No.	Executive Order No.
		objection	objection
		一九六五年一月三十一日脱稿	一九六六年一月三十一日脱稿
10	2	unique	unique
		Ryukyu Islands as a possession	Ryukyu Islands as a possession
		Executive Order No.	Executive Order No.
		objection	objection
		一九六五年一月三十一日脱稿	一九六六年一月三十一日脱稿
10	13	unique status	unique status
		Sovereignty	Sovereignty
		Foreign air transportation	Foreign air transportation
		United States	United States
		United States	United States
		possession	possession
		possession	possession
		琉球	琉球
		琉球	琉球
		中心	中心
		unique	unique
		Ryukyu Islands as a possession	Ryukyu Islands as a possession
		Executive Order No.	Executive Order No.
		objection	objection
		一九六五年一月三十一日脱稿	一九六六年一月三十一日脱稿