

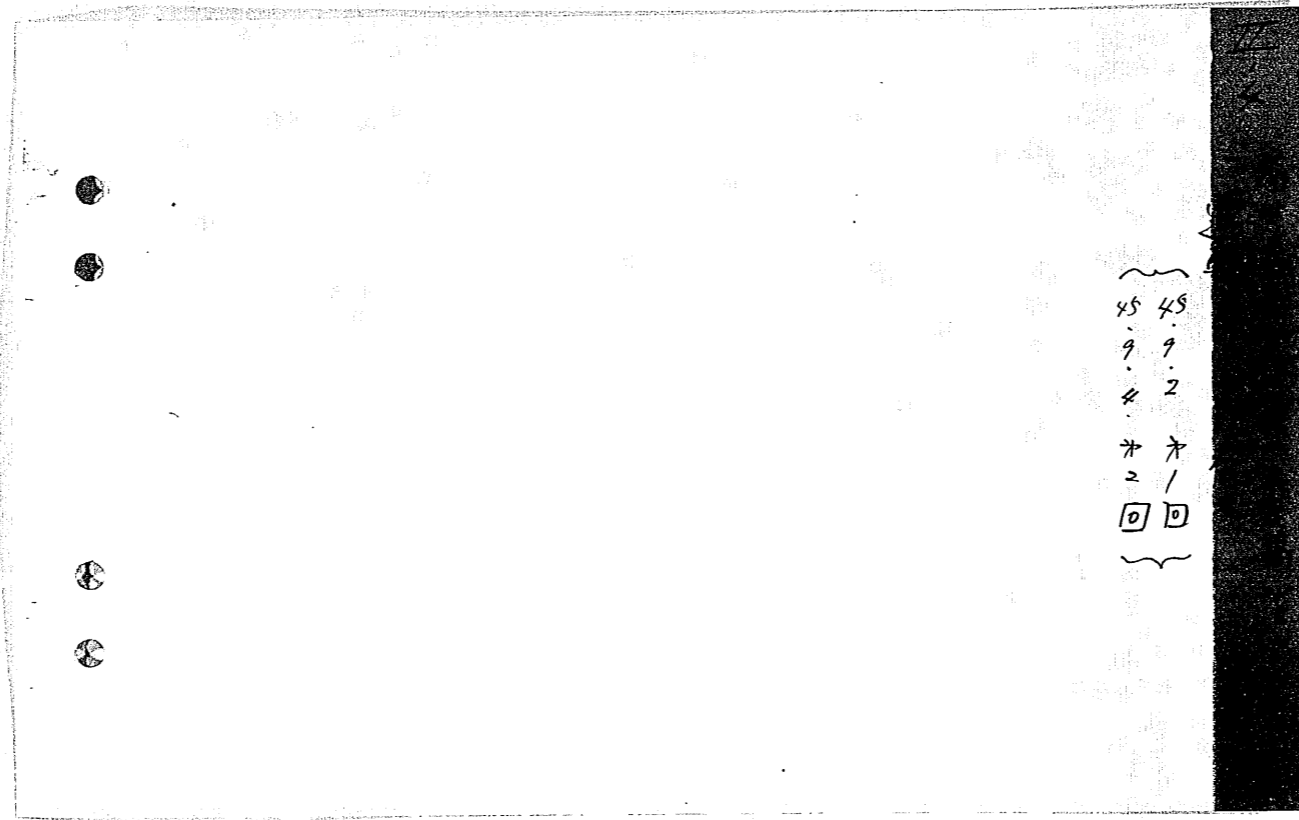
琉球大学学術リポジトリ

沖縄関係 沖縄の航空権益第一巻

メタデータ	言語: 出版者: 公開日: 2019-02-01 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: - メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/43483

Ⅱ
4
引
運
者
の
針
糸
(
未
定
指
)

45 45
9 9
4 2
4 4
2 2
回 回



XS XS
9 9
4 2
X X
2 /
0 0

極 秘
無 期 限
部 の 内
号

沖縄返還協定交渉と日米航空
交渉

(米側トーキング・ペーパーに対
するわが方方針案) —— 未定稿 ——

昭和45. 8. 31.
アメリカ局北米第一課

1. 米側現行路線の概要

日米航空運送協定に基づき、現在米国指定航空企業(PAA、NWA、FTL)のうち、わが国の航空法に基づく事業計画の認可を受けて沖縄への(または、からの)業務を行なっているものは、ノースウェスト航空(NWA)及びフライング・タイガー航空(FTL)の2社である。

なお、NWAは1947年より、またFTLは1970年3月よりそれぞれ沖縄経由の業務を提供してきている。

日米航空協定により認められた米側路線は次のとおり(1969年11月12日修正附表)。

(1) 米側路線 1. 米国より北太平洋を經由して東京及び大阪へ、並びに以遠

(2) 同路線 2. 米国より、中部太平洋を經由して、東京及び大阪へ、並びに以遠

(3) 米側路線 3. 沖縄より大阪及び東京へ(注3)

(注3) 「これらの路線を許与するにあたり、各締約国は、アメリカ合衆国が沖縄に対する行政、立法及び司法上の権力を行使している根拠たる1951年9月8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3条の規定を了知するものである。」

上記注記は、平和条約発効後、日米航空協定締結交渉において、沖縄に対するわが国の潜在主権並びにこれに基づく沖縄の地点の特殊性を明記せしめようとする日本側の主張をめぐり、種々討議が行なわれ、かなりの日数を費した結果、かかる表現としてまとまつたものであり、暫定的措置としてとられたものである。

2. 米側航空権益の法的性質

(1) 法的には、外国航空企業の特定点点における運航権は、国内法に基づく許可によつて
いる場合を除き、航空協定という国際的合意に基づいて創設される権利であり、沖縄対

する米側の商業航空権 (commercial air rights) は、沖縄施政権の対日返還により、上記航空協定の前提となつている平和条約第3条の沖縄の地位が変更される場合においては、これが一旦白紙に戻ると解すべきであろう。

(2) 1970年7月24日付の米側申入れは、日米双方によつて原則的に受入れられた米國資産処理問題の基本的前提は、それが米國にとって国際收支上の損失 (loss) とならないこと及び米國企業利益を害しないこと、にありとして議論を進めているところ、~~米側~~米側としては沖縄を返還するに際し国際收支を悪化せしめず、かつ、既得權益を害せずとの見地より、諸般の経済上の問題 (在沖米國企業利益に関する問題も含む。) を日本との間で処理したいとの基本的立場をとつていものであるが、これが沖縄返還問題一般に関する日本側も合意した基本的前提となつていとはいえず、~~(1) 指定航空企業利益は、航空協定によつて創設されるものであり、米施政~~

本件については、論理的には或いは本件の性質上、沖縄返還協定交渉の一環として検討され、原則的合意が図られた後、航空協定交渉の場で具体的に検討するとの考え方があつた、~~秩序によつて創られた米系企業利益の施政権移転に伴う衡平な取扱い (equitable treatment) の問題とは異質なものである。~~

3. 米側申入れに対するわが方の基本的対処方針

上記の次第にかんがみ、本件に対する^{わが方の}基本的考え方としては、~~まず~~沖縄に対する米航空企業の商業航空権の問題は、日米航空協定の問題の一環として第一義的に日米航空交渉の場において検討するとの立場をとることが妥当と考えられる。追つて、米側トーキング・ペーパーにより提起された点に関する問題点及びとりあえずの考え方は以下のとおり。

- (1) 「那覇」を米航空企業のためのサービス・ポイントとして残し、現行日米航空協定附表の米側路線1及び2に「那覇」をコーターミナルとして追加する問題に関して、
- (1) ^{この米側の要求を認めない場合は}協定上は、米側企業に対して認められる日本国内の地点が、現在の2地点 (東京、大阪) から3地点となり、現時点における米國指定航空企業3社 (NWA、PAA、FTL)

たがひ、実際上は、沖縄返還協定交渉との関連において、沖縄に於ける米航空権の利益の問題は、早急な解決を図ることが必要であるので、その限りにおいて、本件の沖縄返還交渉の一環としての性質を有する程、考慮せざるを得なく、なるといふ場合が生ずることも考慮するは止むを得ない。

に加え、現在沖縄のみに業務を提供(注)しているトランスワールド航空(TWA)及びコンチネンタル航空(COA)の2社が、第4、第5の指定航空企業となり、これら追加指定航空企業は、少なくとも協定上は、東京、大阪への乗入れをも認められる形になるという問題がある。

(注) TWA ロスアンゼルス～ホノルル/ヒロ～グアム～沖縄～台北～香港～タイ～(世界一周)

COA ホノルル～信託統治地域内地点～グアム～サイパン～沖縄

(四) 仮にTWA及びCOAの業務は、^{当合}の向は沖縄(那覇)のみに限られるとのなんらかの合意ができたとしても、その^{様は}期間経過後、米側がこれら企業による東京及び大阪への運航開始を強く要望することは十分考えられる。その場合、米政府が必要な国内手続をとり、協定上定められた手続さえとれば、法律的には、日本側はこれを拒否しえない。(特にTWAは永年東京乗入れを強く希望している。)

(六) さらに上記2社(TWA、COA)の追加指定が行なわれる場合には、日米両国間の航空権益の差は、さらに拡大することとなる可能性がきわめて大きい。

(二) 従つて(1)米側の要求に対する十分な代償(たとえば大圏コース上のポイントとしてのシカゴの追加)がえられるならばともかく、それがえられない場合で、かつ(四)1972年中の沖縄返還(そのためには遅くとも来年前半中に返還協定の大綱につき合意に達しておく必要がある。)という大前提との関連から、早急に日米航空交渉による結着をまたずになんらかの实际的、かつ、暫定的措置を認める必要がある場合には、

(a) 第1段階として(日本側第1次案、*first line of defense*として)NWAは1947年以来の実績もあることでもあり、^{当合の}間(米側提案の10年とは別の)もので、日米の話し合いで決める(注)。

に限り那覇への継続運航(ただし、下記(2)のカボタージュは認めない。)を認めることはやむをえないかも知れない。ただし、その他の企業(FTL、TWA、OOA)の那覇への継続運航は認めない。

(この場合の航空協定附表上の取扱いは、米側路線1及び2に那覇をコーターミナルとして追加し、その注記として米航空企業1社(NWA)のみ那覇に運航できる旨明記するか、または別途交換書簡等により同様の取極を行なり必要がある。))

(注) 発展あいつぐ航空界の状況からして、
例がオオ、オオの航空協定の戻り書で考えれば
米~~の~~の10年は暫定期間として長すぎ、全く問題外である。シカゴ問題解決との関連もあるが、せいぜい3年程度(場合によりその再延長)が限度と思われる。

(b) 第2段階として(日本側第2次案、
second line of defense として)上記(a)の
NWA/社のみの特例を認める程度では

米側が満足せず、諸般の事情より必要と認められる場合には、上記暫定期間^(a)に限り、現在沖縄へ運航している米指定航空企業(NWA、FTL)2社に限定して継続運航を認めることもやむをえないと考えられる。

(c) なお、現在の非指定航空企業たるTWA及びOOAに対しては、あくまで現行日米航空協定の枠外の問題として取扱い、最終的にその継続運航を暫定的に認める必要がある場合には、日本側の格別の好意的配慮により別途国内法(航空法第129条)に基づく許可という、日本側による国内的な措置として、上記暫定期間に限り、現状どおりの運航を認めるというのが得策であろう。

(2) 日本本土、沖縄間の米運航権の暫定的継続の問題
については、現在の米航空企業による運営形態を前提とすれば、今回の米側申入れはNWA及びFTL両社による東京、大阪と那覇間の

カボタージュ（すなわち、国内営業）の許可を求めていることとなるが、

(イ) ICAO条約加盟国（日米とも当事国）は、ICAO条約第7条（下記注/参照）により、かかる許可を与えない権利を有し、他の国（または航空企業）に対して排他的な基礎の上にそのような特権を特に与える取極を締結しないこと、及び他の国からそのような排他的な特権を獲得しないことを約束しており、わが国航空法（第130条）も同様に規定している。

(ロ) 上記はカボタージュの禁止を義務づけているわけではなく、同条約文の解釈にも確立したものはない由であるが、カボタージュを一国のみ排他的に認めることは禁じられており、国際的にもかかるカボタージュを認めている事例は皆無に近く（注2）、わが国としてもかかる権利を、たとえ暫定期間内であつても、本件路線に限り米国のみに認めるわけにはゆかないと考える。

（注）

1. ICAO条約第7条（国内営業）

各締約国は、他の締約国の航空機に対し、有償または貸切で自国の領域内の他の地点に向けて運送される旅客、郵便物及び貨物をその領域内において積み込む許可を与えない権利を有する。各締約国は、他の国または他の国の航空企業に対して排他的な基礎の上にそのような特権を特に与える取極をしないこと及び他の国からそのような排他的な特権を獲得をしないことを約束する。

2. ICAO第59回報告書によれば、北欧3国が、(イ)アイスランド航空に、コペンハーゲン・ハローウェー諸島間、(ロ)KLMにノールウェー内の地点、(ハ)BBAにストックホルム・GOTHENBURG間におけるカボタージュを認めているが、その許可に際し、第三国より同様の要求がある場合には、これを取消すとのセーフティ・クローズが付されている由である。

(3) 収益格差の算定基準の問題

今次米側申入れがなされるに当つて用いられた格差算定の手法については、

- (イ) 収益格差の算定方法に国際的に認められた基準がない。日米間の航空収益格差の検討に当つては、日米間で合意しうる計算基準によるべきことを主張することが必要であろう。
- (ロ) さらに米側トーキング・ペーパー別添Ⅲのデータ(1968年の収益)については、上記が00A(68.5.19より沖縄へ運航開始)の収益が含まれているか否か不明であり、さらに1969年8月より沖縄経由の業務を開始したTWAの収益はもとより含まれていないという問題がある。
- (ハ) 米国にとつても、国際収支上の考慮は必要であろうが、民間航空業務による収益、特に沖縄よりの及び沖縄経由の航空業務による収益が、米国の国際収支全体に占める割合がきわめて大きいものならばともかく、

さほど大きいとは考えられない。むしろそれよりも米国政府としては、すでに営業を行なつている米航空企業の既得権益の縮少は認め難いところに問題の本質があると考えられる。

(4) 結 語

本問題は、米側の既得権益の縮少の暫定的緩和と、わが国が必要とする航空権益との交換の方向で対処すべきであろうと考える。

- (イ) 具体的には、シカゴ乗入れとの交換が理想であるが(米側の路線価値表によれば、1968年でシカゴは約800万ドルである。)、従来の日米航空交渉の経緯からみて、米側が簡単に上記ディールに応ずると思われぬ。
- (ロ) しかし、沖縄とシカゴ以外の目標、たとえばSFO/LAXのゴーターミナル化との交換は、シカゴ問題の推進をかえつて困難にすることになると思われる。
- (ハ) 結局米側は、暫定的に^{よつた}沖縄の航空権益の

維持を希望しているのであるから、これに
応ずることとし(ただし、いかなる暫定期
間を考慮するかは他の要素とも関連するが、
一応3年程度がとりあえず考えられる。)、
その見返りとして日本側にもシカゴを許与
せよとの形でディールにもち込むべきであ
ると考えられる。

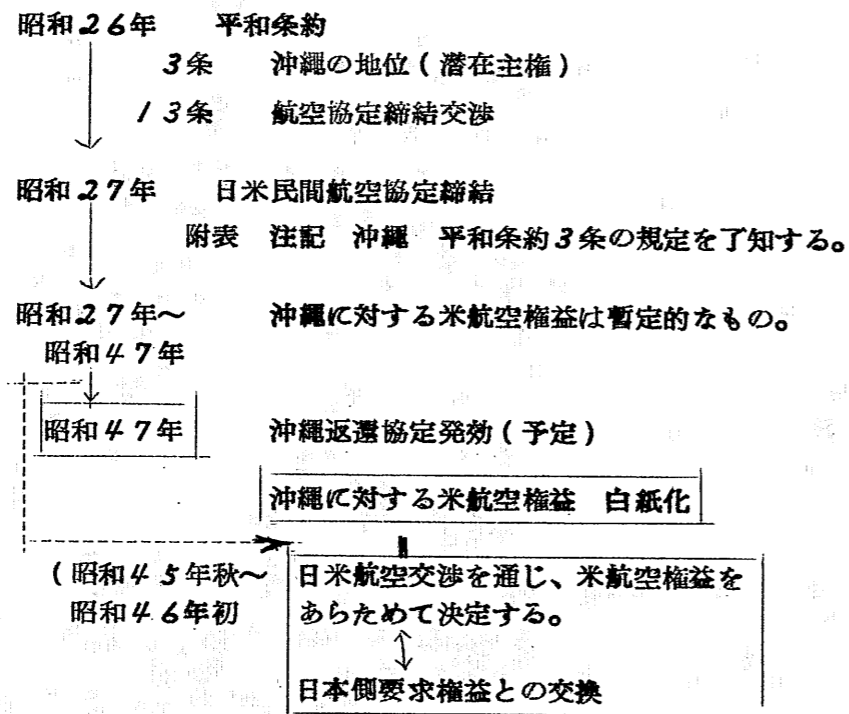
- (2) なお、シカゴを暫定的に獲得する線て妥
結することも理論的には考えうるも、暫定的
期間設定の日米両国にとつて持つ意味はそ
れぞれ異なるものである。すなわち、米側
にとつては、上記は沖縄からの企業撤収の
可能性を含めての暫定期間であり、従つて
関係施設の維持管理費は別として新たな投
資を必要とするわけではなく、ただ暫定期間
中にかせぎまくれればよいのに反し、他方日
本側にとつては、上記はシカゴへの新たな
進出である以上、その乗入れのためには各
種の資本投下を必要とするのであつて、た
とえ暫定的乗入れ権を獲得し、運航による

実績を作つても暫定期間終了後も米側が上
記実績にかんがみ^引続き許与するに至ると
の保証がない以上、かかる不安定な形でシ
カゴを獲得することは断念し、むしろ当初
より日本側へのシカゴの許与は期限の限定
なしという方向でディールに持込むべきで
あろう。

- (3) なお、米側が暫定期間後の取扱いにつき
固執する場合には、同期間終了時に日米間
で再交渉するのが妥当と思われる旨応酬す
る。

御参考

沖縄に対する米航空権益に関する過去の経緯
と今後の交渉方針（案）に関する時系列的
図解



御参考

沖縄に対する米航空権益に関する交渉
（米側要求と当方対処方針案）

	第1点	第2点	第3点
米側の要求	(1) 「那覇」を残置し米路線1.2のゴーターミナルとして追加 (2) 現在の4社の継続運航を認める。	東京/大阪と那覇間の運輸権の継続許可 (カポタージュの認可)	左記第1.2点の前提たる沖縄路線の価値計算に特別な方式を認めて欲しい。
返還交渉促進 → (日米航空交渉を通じ決める。) という圧力			
日本側の対案	(1) シカゴとの交換で那覇のゴーターミナルを認める（現在の指定航空企業のみ）。 (2) TWA、GOAについては国内法（航空法第129条）のみで手当する。	カポタージュは認められない。	(1) 本来の権利交換のための計算による（白紙の状態からの計算） (2) 沖縄の特殊性に対する配慮は継続運航を認めることで十分尽される。

極 秘
無 期 限
部 の 内
号

条約局長 3
参事官 アメリカ局 5

2 条約課長 参事官

1 国際協定課長 北米第一課長

3 法規課長 佐藤幸彦

中野調査官 中野 加藤幸彦

1/5 APLC

沖縄返還交渉に関連する米航空権協定の取扱の件

4.5.9.2.

米比1. (田中)

本日 14:30 より 4.5.9.2. 件について
本件に関する米側との打ち合わせを開催した。この

打ち合わせでは、運輸者側より米側トキグ・パーパー
(7月24日付)に対する同僚の見解及び意見を

徴するのと同時に、当者(アメリカ局)の対応方針案(未定稿
別添)に対する意見を併せて求めることと目録と

した。同僚で、未だ十分な検討が行われていない

GA-6

外務省

2088

いことから、若干の問題点に関する質疑を答

意見を交換し、結果、同僚により、打ち
合わせの後、9月24日(金)夕刻に、再度打ち

合わせを開催することになった。

なお、当者側は、アメリカ局 大河原参事官

子葉比米参事官、加藤、田中、佐藤参事官、
米運輸者側からは、航空局 青井参事官及び

松本国際課長が、不参加出席した。

記

1. 当方より、(1)米側トキグ・パーパーによる問題提起
に対し、現在まで慎重検討中であると先方

述べ、引伸しを聞いてきているが、可及的速やか
に米側の意向を固めて、先方に示す必要がある

旨述べると共に、(2)一先、当者限りの部内で問題

GA-6

外務省

真を検討したものを未定稿のまま検討に依頼

浪次中であるが、この文相方針案では、モータビ
は不可、暫定期間については10年間は論外で

あり、この全く認めないのも drastic すぎるので
3年程度の暫定措置として扱い、企業については

は、NWA は実績もあることでもあり、考えねば
ならないかもしれないが、全体として渋いライン

で書いている旨意のし、この方針は意見を求め
さす(3) ^{今のところ} ~~あまり強く安易な場合の返還への要~~

~~影響が大きい~~ (米側が返還協定を米議会に
かかすかどうか未定だが、上程する可能性も高く
0+1210-5172(2022) ^{か? 強く、}

その場合、権益が確保されてはいるが
協定自体の議会通過が難しい場合は

知人なりとの見通しを説明し、(4) 航空

3. 交渉の

権益も、一般企業の取扱いとは別に重要項目

の一つとして並んでいいることは確かである旨説明
した。

2. この方針、運輸者側より、交渉技術上の
方針とは別に、外資者素案(米提議)に指摘

の17項目長に及ぶ ^{要旨とあるが} 次のとおり述べた。

(1) カボタージュは、理論は別々に、どうしてと

認め難い。(米側パーパーは航空法の条文
を引用して認めてくると言っているがその質的保証)

日英航空交渉においてキャセイパシフィック航空に
ストップオーバー(乗継運輸)権を特例として

同条を引用して認められたものである。米国の場合
も相互主義が適用され、日本側も認めら
170-23

よきなら割に、どうで認めることは出来ぬ。

百三十九番の四一七二二の二二二二二

7

返還後の取扱の review は下記に進め
 ていることあり。近く(10月下旬)南米
 米との航空交渉の場、本件をとりあげよう
 としている次第である旨連絡あり。
 4. 次回打合せ会は、9月4日(金)又刻の予定。

極 秘
 無 期 限
 部 内 号

条約局長 *U*

参事官 *U*

アメリカ局 *U*

参事官 *U*

2 条約課長 *U*

1 国際協定課長 *U*

3 法規課長 *U*

北米第一課長 *U*

佐藤 参事官 *U*

田中 参事官 *U*

中野 調査官 *U*

米米返還交渉に関連する航空権益
 の取扱のついて

4.5.9.4.

米比1.

(約1時)

本4日午後5時、アメリカ参事官室において、去2
 日の米/回打合せ会に続き、運輸省(航空局)との米2

回打合せ会を南米に。

外務省側には、アメリカ局大野参事官、千葉

北米第一課長、佐藤、田中西参事官、米運輸省

側には、航空局 若井参事官、松本国際課長が

その中で整理。

打合せの概要及び意見の一致を求め、
次のとおりである。

1. 沖縄返還に伴う航空権益の法的側面について

(1) 前回の意見交換の結果、^{本件(1)の32}後の運輸省側の検討結果につき意見を求めたところ、同省

としては、(1) 沖縄が返還された場合には、米航空権益が法的にどうなるか、(2) 既得

権益という言葉の定義 ^中 なる概念の意味が問題だが、既に運輸に於ける米企業の航空

権益をいわゆる既得権として受けとめるべき
ならぬか、(1) かかる点から詰めてゆか

ねば、~~米側~~ 米側を航空交渉の場へ引き延
り込んで、詰むべきではないか、という

法的に自衛に付かどにか
は返還条件に付決定されし
こと。(条協長)

疑問が生じ、結論が如何なる旨述べた。

(2) この点に対し、当方より、次のとおり説明した。

(1) 法的には米航空権益の中、日米航空

協定に基づくとのは、(白紙) (日) とすべき

性質のものであると述べた。TWA、
^{米本國の} ¹⁻⁵⁻⁷⁻⁵⁻¹¹⁻¹¹

コンチネンタル航空の如く、USCABの免許に

よって運輸を認めらるる米航空企業も

その他の一般米系企業の場合の如く、沖

縄の施政権者たる米國(民政部)の存在

存在に基づき、琉球政府の法律を認めらる

ては、企業取扱とは、法的根拠が

異なっていると云える。換言すれば、一般米系

企業は、沖縄の法律に基づきライセンスを

与えらるるに付、TWA、コンチネン

航空は、米本国の CAB 規程と同等

と同等相違がある。 ^{中入りの論理}

(ロ) それとも米側 ~~は~~ 法的なものでは
全く政治論である。即ち、
なく、米系企業に対し米政府は義務
(obligation) がある。そこで条件付きで

沖縄を返還する。その条件とは "equitable
treatment" とするといふことである。この

equitable treatment ^{公平に}とは比較の問題
ではなく、~~存在~~ ^{維持} せよといふこと。その

なるべく現在のまの形で ^{手本} といふことである。
equitable という言葉の意味は ^{公平} ~~平等~~
衡

という意味であり、"equity" という英米法の
概念で、無茶苦茶なことは無い といふ意味

と解すればよいであろう。

(イ) 米側の立場は上記のとおり 法律論以外

の立場に立つことであるが、^{これは1110} 従って航空
交渉の場、本件を中絶しないといふ。

EPS. 沖縄の米系一般企業は、通商
航海条約の対象として取扱われるが、^{の1110}

航空問題 ^{協定} に関しては、^の 附表 ^{最終的} として
改めれば ^{改正} 航空 ^{の regime} の下に入る
^{正の1110} ^{航空協定の7行の中に}

さうなるといふ。とすれば航空交渉の場、
おいて話し合うことに対し、^{米1110} 嫌気と見なされ。

米 TWA 等の航空企業と ^{の1110} 結ぶ ^{の1110} は ^{の1110}
の下に入るさうなるといふ。
^{の1110} ^{の1110}

(ニ) 現在、日米協定中の米の航空交渉が
後、10月19日から着手合がよいとの回答が

あるが、その際 ^{の1110} 沖縄の ^{の1110} 航空 ^{の1110} 交渉

の問題を提起すれば、本件は航空交渉の

場から出てゆくのである。

(木) なお、前記(三)の場合に備え、交渉前

に東京においでし、またワシントンにおいでし、

文書^{から}に~~て~~、先方の~~ため~~の意向を充分

伝えておく必要がある。

2. 米側トキング・パートナーに対する回答文書において

(1) 上記1. (2) (1)~(木)の当方の説は~~なり~~運輸

者側と一致し、航空交渉の場で本件を討議

出来るならば、概ね外信者の対地対案の

ラインで良いと思われ、カボネーはどちらでも

認めらる旨述べ、またトラスターの~~交渉~~

は~~あり~~211と考慮せし。

実績~~を~~242と~~また~~151と~~得~~は~~り~~と~~意~~旨述べ

た。

(2) ~~概ね~~ 当方よりの傾向に対し、運輸者側

より、~~また~~ 決議の路線価値論は⁽⁼¹¹¹²⁾ データ不足で⁽¹¹¹⁾ 深入りすることは~~難~~かしく之を~~避~~け~~る~~ことと答えた

ので、米側に対する回答文書の上では

基本論^はと法律論を主体とし、かつ、収容

格差の~~点~~においては、米側の~~一~~大~~長~~の議論^{部分、合わせる} であり、国際的には通用しない議論である

旨を論じ、日本側と況し、この問題に
対して公正な取扱い(但し equitable

treatment といふ言葉は共同声明にもなく、

~~概ね~~ 対~~地~~は~~あり~~211なので、mutually satisfactory

「航空交渉
の~~上~~で~~概~~ね
対~~地~~は~~あり~~211と
考慮せし」
と~~意~~旨述べた。
この~~意~~旨が
全~~面~~的~~に~~

treatment といふ用語を使うことと~~意~~旨を

と~~意~~旨を述べた。その~~意~~旨は、~~近~~く~~手~~置~~き~~の

航空交渉の場で検討する~~の~~最も~~適~~当と

考えその趣旨とするに意見の一致を見た。

(3) なお、上記文書は10月に南進の可能性とある航空交渉の関連を考慮し、7月中旬

までにこれを発出するよう米側の原則的意見の一致を見た。

3. 交渉技術上の問題

(1) 運輸者側より、日本側路線にシカゴのポイント

を獲得するには、この沖繩問題とチャーター機数枠の2つは材料が無く、何とか

沖繩を早く取り込みたいとの希望が表れた。

(2) 米側対応より、通日の異種マサ一会談に於ける米側の発言ぶりによらぬ。

米、外務省の右側対応方針案(素案)には

シカゴと取引し、旨書り、実際問題とし

ては、かなり難かしい(むしろ実現困難かと思ふ)ことを指摘した。

(3) 米、外務省案(素案)では、TWA、エチオピアに対しは、別途、右側限りの

措置を最終的にとらざるべしとの案があるが、討議の結果、後者としてTWA等の交渉は、

現状通りの継続運航を認めなくてはならぬ場合、協定附表に注記として

例えは、暫定的に三年間限り認めることを注記し、あくまで暫定的性格を明らかにする。

運航については協議により決定すべきであるという結論に達した。但し、路線者の善悪

には相当の難しさがあることが指摘された。

(4) 追って、具体的対応方針(案)は別途

再整理することとした。