

# 琉球大学学術リポジトリ

## 沖縄関係 沖縄の航空権益第五卷

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	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/43489">http://hdl.handle.net/20.500.12000/43489</a>

日米航空交渉方針(案)

極秘  
無期限  
16部の内  
5号

外務省 国際経済課

国際経済課長  
中野調査官

条約課長

国際協定課長

日米航空交渉 対応方針 (案) K2112

45. 12. 8.

外務省 条約課長 (田中)

12月7日の第2回閣内各局打合せ会の結果、概由  
向題点の検討を終り、次回打合せ会(12月9日午後)

外務省(アメリカ局長)に対し、主として具体的対応方  
針(案)につき検討を行なうこととなつたこと、当省で

原案作成となり、対応方針(案)を別添のとおり作成しての  
て、査閲賜りたく、その上で、本8日中に省政展係課

より、運輸省へ予配配布し、検討願ふこととなつたこと。

GA-5

外務省

(なお、月頭電文K2112は、運輸省へ送付中)

極秘  
無期限  
16部の内  
5号

米比ノオ 5  
昭和45年 12月 日

在米 牛場大使館

外務大臣

(件名)

日米航空交渉に関する対応方針について

引用公・電信  
日付・番号

きたる12月14日より貴館においで申儀する予定  
の日米航空交渉においでは、下記方針に従い  
対応されること。

(※印は文書課記入)

※ 付属添付  付属空便(行)  付属空便(DP)  付属空便(貨)  付属空便(郵)

GA-2-1

外務省

記

1. <sup>わが方の要求</sup> 路線修正問題

(1) 日米民間航空運送協定に基づく西国路線権の内には不均衡が存在するので、公平な路線権を確保するため、日本側が公平な路線と考える基準を<sup>め</sup>含み~~る~~不平等論を基調とし、従来の路線価論の基本立場に必要の修正を加え、路線価値を計数的に示<sup>しつ</sup>~~す~~。次の優先順位に従って、協定附表の日本側路線の修正ないし制限の解除を図るよう努めることとする。

ただし、この優先順位は書面によ~~り~~明示的な形では米側に示さないこととし、かつ、その優先順位のうちシカゴを除き、その優先順位以下については、沖縄の米航空権益問題、及び米補助航空企業への便数

獲得し<sup>る</sup>ことには必要<sup>な</sup>ない優先<sup>を</sup>変更して差支えない。

(イ) 日本側北部太平洋路線(路線(A)(4))にシカゴの追加修正(並<sup>に</sup>可能な場合は、シカゴに加えて、シアトル、カナダの地(複数)及びニューヨーク以遠の権利の追加修正)。  
 (ロ) 日本側中部太平洋路線に於ける中米以遠権<sup>の制限</sup>についての運輸権(路線(A)(1)(b)並<sup>に</sup>に(A)(2)の注2)の~~制限~~解除。

(ハ) 日本側グアム路線(路線(A)(5))のグアム以遠権の追加修正、並<sup>に</sup>に可能な場合は現行の「サイパン島を経てグアム島へ」を「サイパン島<sup>及び</sup>グアム島へ(並<sup>に</sup>に以遠)」に修正。

以下(イ)までの優先順位については運輸者の検討あり。(順位の更なる変更あり)

(三) サンフランシスコ及びロス・アンゼルスのコ-ターミナル化。(ただし、場合により西海岸止りの運航のみに限るとし止むを得ない。)

(四) 現行日本側中部太平洋路線のモルルから分離して、南太平洋の地兵への以遠権の追加修正。

(2) なお、米側の太平洋ケースの決意の結果<sup>日本</sup>米側企業の競争上の立場に影響を及ぼすか否かのインパクト論議は、米側の主張は企業収益論に巻き込まれ、わが方の立場を不利にすると考えらるるので、努めて之に惹かないようにする。

2. 沖縄返還に伴う米航空権益の取扱い問題

(1) 沖縄返還協定交渉において、米側より返還に伴う特殊事情を理由に、カボ-ジュを含む暫定的措置を要求致し<sup>かつ</sup>その結果

沖縄返還協定発効日付航空協定附表に所要の修正を行い同日発効させることを提案越して

いるといふ。わが方は、現行航空協定に不均衡が存在する現状の下で、直ちに米側要求をなすとは両国

路線権のバランスに重大な影響があるため、基本的にこの問題を日米民間航空運送協定の枠内の

問題として検討することを主張することとし、同協定附表の不均衡是正の一環として、カボ-ジュの

権利を除き、那覇を米側に認めず代りに上記

1.(1)のわが方要求事項の中、適宜善処の路線権との交換(協定上の権利)を図るよう努めることとする。

特に、米側が、那覇とシカゴまたは中南米以遠権との交換をなす限りにおいては、カボ-ジュ

の権利を除き、米側に代り那覇への運輸権を

→ 恒久的な権利として認めて差支えない。

(2) 米側は上記(1)に添わず、沖縄返還に伴う米航空権益の問題を航空協定の枠内で解決するとは暫定措置後に行なうべきであるとの立場に固執する場合には、沖縄返還協定交渉全般の進捗状況とも考慮して、米側の基本的立場は留案しつつ、暫定措置(カーゴを除く現状凍結)につき交渉を行なうことと止むを得ない。ただし、その具体的な内容については、東京および沖縄返還協定交渉と併行して航空専門家と交えた別途交渉の場において具体的に交渉する旨の合意を固めることとする。

(3) なお、上記(2)の暫定措置の詳細については

追って詳細検討する [redacted] [redacted] (こと、今次交渉に

においては、その内容には触れないとすると、概ね次の内容のものとす。

(i) カーゴは、いかなる場合と認めない。

(ii) 暫定措置の期間は、その性格に鑑み、出来る限り短期間とする。(凍結期間2年間、最長3年間。)

(iii) 対象企業は、現時点において現行の運輸に限り、その運輸路線形態と現行協定路線とを除く現状通りとする。<sup>のど</sup> 又は、米側航空企業の<sup>運輸</sup> [redacted] 自由の便数、輸送力について、さらなる協議方式を検討していくこととする。

3. 米国補助航空企業によるチャーター便数枠の問題

(1) 本問題に関しては、日米航空協定全般の問題の一部として考えらるべきであり、日本側に相互性の

存在しない現状においては、路線権においてわが方の満足する結果が得られな<sup>(い限り)</sup>~~い~~便数枠を以て言及せざるものとわが方の基本的立場に基づき、

本問題が米側より提起された場合には、上記

1. (1)のわが方要求路線権との関連において次の暫定措置をとることとする。

ただし、米側よりのチャーター協定の締結交渉開始の要求には、その概が然っていないとしてこれには応じないこととする。

(イ) シカゴの追加修正及び中米以遠~~中~~における運輸権の制限解除(要求順位が1及び2)に米側が応ずる場合には、1971年の便数枠を110~130便(基準)と設定し、3~4年向うに亘り、対前年増率20%と定めて暫定措置に依りて差支えない。

(ロ) ただし、シカゴの追加修正のみの場合は、最終年次便数を200便程度~~まで~~とするとし、

また、シカゴ、中米以遠の運輸権の制限解除の両者が認めらるる場合は、<sup>同じく</sup>250便程度~~まで~~まで認めて差支えない。

(2) 万一米側が上記(1)の暫定措置に依り

ないで、とりあえず、来年(1971年)の便数枠問題<sup>の解決</sup>のみを要求する場合には、わが方の基本的立場に依りて

(イ) 少なくとも路線権問題に對する好意的配慮<sup>(わが方要求路線中)</sup>を、ないしは、30%の路線要求が認めらるる限りにおいて、前年並みの55~75便を認めることと止むを得ない。

(ロ) また、中米以遠の運輸権の解除が認めらるる場合には、110~130便まで認め

ることと止むを得ない。

(3) さき、米側が、米国の新国際航空政策に基  
づき、<sup>（米側の立場に固執せず）</sup> 路線権との交換に志し、~~米側~~ 場合には、

わが方の基本的立場に鑑み、路線権（特に

シカゴの追加修正）に対し、明年以降、好意的

に検討することを約束することを条件に、前年並

並みの便数枠（55～75便）を1971年の便数

枠として認めると止むを得ない。

4. 請訓

両国間に見解の一致を見ざる重要な問題が、

生じた場合、又は、米側から本対応方針に含まれる

重要な提案がなされたときは、随時、意見を

を付して請訓するものとする。

条約課  
航空課

極秘  
無期限  
6部の内  
6号の  
送子

沖繩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. 23  
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繩へ  
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月よりそれぞれ沖繩経由の業務  
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



(2) 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) 法律的には、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ゐる場合を除き、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、沖縄に対

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ゐる平和条約第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、それが米國にとつて国際収支上の損失 (*loss*) とならないこと及び米國企業の利益を害しないこと、にありとして議論を進めてゐるところ、<sup>(1)</sup>米側としては沖縄を返還するに際し国際収支を悪化せしめず、かつ、既得権益を害せずとの見地より、諸般の経済上の問題(在沖米國企業の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ゐるものであろうが、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ゐるとはいえず、<sup>(2)</sup>~~(a) 指定航空企業~~の利益は、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する、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  
という考えが「ある」。

~~秩序に基づき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<sup>わが方の</sup>基本的  
考え方としては、~~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、

(イ) 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  
米国指定航空企業3社（NWA、PAA、FTL）

ただし実際には、沖縄返還協定交渉の場において、沖縄における  
米航空権の問題は、早急に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（航空協定交渉）の一環としての性質がある  
と見做すことも可能であるという場合がある。

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

(ロ) 仮にTWA及びCOAの業務は、~~当分の間~~  
~~の間~~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~~間は~~  
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、米国政府が  
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。）

(c) さらに上記2社(TWA、OOA)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(i)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(ii)1972年中の沖縄返還(そのために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一なんらかの実際的、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、<sup>当分の</sup>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(ii)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/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う必要がある。) )

(注) 発展あいつぐ航空界の状況からして、<sup>例年かつ、航空界の空況等項、話し合ひで定めては</sup>米~~側~~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<sup>(イ)</sup>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に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す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すことを約束する。

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)BEAにストックホルム・GÖTTENBURG間におけるカポ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OOA(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、すでに営業を行なっている米航空企業の既得権益の減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、米側の既得権益の減少の暫定的緩和と、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。

(1) 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まい。

(2) しかし、沖縄とシカゴ以外の目標、たとえば SFO/LAX のコ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。

(3) 結局米側は、暫定的に<sup>223</sup>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。

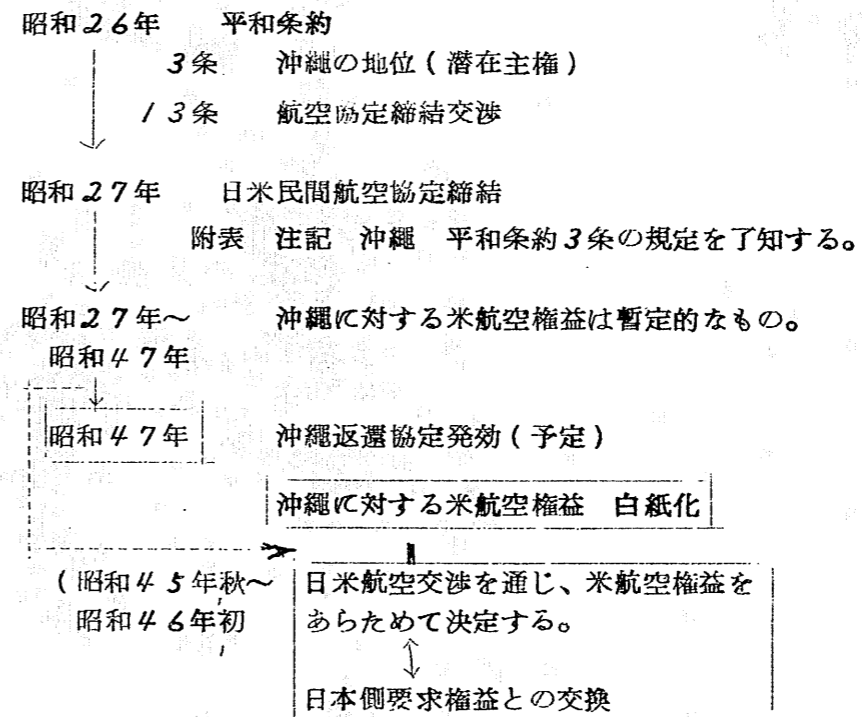
(4) なお、シカゴを暫定的に獲得する線で見結することも理論的には考えうるも、暫定的<sup>112</sup>期間設定の日米両国にとって持つ意味はそれぞれ異なるものである。すなわち、米側にとっては、上記は沖縄からの企業撤収の可能性を含めての暫定期間<sup>113</sup>であり、従つて関係施設の維持管理費は別として新たな投資を必要とするわけではなく、ただ暫定期間中<sup>114</sup>にかせぎまくれればよいのに反し、他方日本側にとっては、上記はシカゴへの新たな進出である以上、その乗入れのためには各種の資本投下を必要とするのであつて、たとえ暫定的乗入れ権を獲得し、運航による

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き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らう。

(注) 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) 現在の米航空会社を認めない。	東京/大阪と那覇間の運輸権の継続許可 (カボタージュの認可)	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。

返還交渉促進という圧力 → (日米航空交渉を通じ決める。)

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、COAについては国内法(航空法第129条)のみで手当する。	カボ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。
--------	---	----------------	---



CONFIDENTIAL

Talking Paper

Tokyo, September 29, 1970

1. Under the Civil Air Transport Agreement between Japan and the United States of America (hereinafter referred to as "the Agreement"), Okinawa is considered as a U.S. point. Upon reversion to Japan of the administrative rights over Okinawa granted to the U.S. by Article 3 of the Peace Treaty, however, Okinawa should no longer be considered as a U.S. point, and the Agreement should be amended accordingly.

In this connection, the Government of Japan does not take the view that the proposition advanced by the United States that "Okinawa reversion should not result in a balance of payments loss to the U.S. nor in harm to U.S. business interests operating in Okinawa" should necessarily be applicable to the treatment of the United States civil air transport interests in Okinawa. However, the Government of Japan is prepared to hold consultations with the Government of the United States aiming at working out some mutually satisfactory formula for the treatment of such United States air transport interests in Okinawa.

2.

- 2 -

2. With respect to the United States request that four U.S. carriers presently serving Okinawa (two designated and two non-designated airlines) "should continue to have air transport rights in Okinawa" even after the reversion "so that these four carriers may continue their established operations there" as well as the request that "preservation of these air rights would be confirmed in an amendment to the Schedule of the Agreement", the Government of Japan considers, as the Government of the United States recognizes, that such a treatment will as a matter of fact have a significant effect upon the present balance of the air transport rights between Japanese and U.S. carriers. Therefore, the Government of Japan proposes that consultations between Japan and the United States be held in accordance with Article 16 (A) of the Agreement. In this connection, it is considered appropriate to discuss these matters on the occasion of consultations which are to be held prior to the end of 1970 in order to review the Agreement and the Schedule, as set forth in Paragraph 14 (2) of the Memorandum of Consultation of October 2, 1969.

The Government of Japan is prepared to give due consideration to the question of air transport operations in Okinawa by U.S. carriers presently serving Okinawa. However, it is necessary, as stated earlier in the preceding paragraph, that

a

a mutually satisfactory agreement be reached between our two Governments with respect to the balanced air transport rights of both Japanese and U.S. carriers. Thus, it is difficult to accept the idea of seeking a separate solution for the question of continuation by U.S. carriers of air transport service to and from Okinawa, apart from the question of the balance of air transport rights between Japanese and U.S. carriers.

3. With respect to the United States request for the grant to U.S. carriers of the cabotage rights between Tokyo/Osaka and Naha for a temporary period of ten years after Okinawa reversion, the Government of Japan should like to call the attention of the Government of the United States to the fact that, under Article 7 of the Convention on International Civil Aviation (ICAO), each contracting State is granted, and almost all the contracting states are actually exercising, "the right to refuse permission to the aircraft of other contracting States to take on its territory passengers, mail and cargo carried for remuneration or hire and destined for another point within its territory". The Government of Japan, has consistently been following the policy to refuse the cabotage, and such permission for cabotage as requested by the United States can not be granted.

4. With respect to the point raised by the United States concerning the alleviation of the balance of benefits consequences of reversion, this is a matter which should be taken up on the occasion of consultations as set forth in 2. above. It should be mentioned here, however, that, as evidenced in the Memorandum of Consultation of October 2, 1969, the method for calculations of air route values employed by the United States is neither internationally accepted nor bilaterally agreed upon between Japan and the United States.

The Government of Japan considers that problems concerning the balance of benefits between Japanese and U.S. carriers should be discussed, and solution thereto should be sought, on the basis of a mutually agreeable method for calculation of route values.

極 秘  
無 期 限  
18 第 〇 号

沖縄における米航空権益の取  
扱いについて

(沖縄返還協定交渉の関連)

昭和45. 9. 26

アメリカ局北米第一課

去る7月24日在京米大使館スナイダー公使は、同日付トーキング・ペーパーをもつて、東郷アメリカ局長に対し、本件に関する日本側の好意的配慮方要請越したところ、これに対し、以下の考え方及び対処方針(案)をもつて臨むこととし、近く別添のトーキング・ペーパー(案)をもつて、米側にとりあえずの回答を発出することといたしたい。

1. 米側の要求事項とわが方の考え方

(1) 米側の要求事項は次の3点に要約される。

すなわち、

(i) 現在沖縄へ業務を提供している米航空企業4社(NWA、FTL、TWA、COA)が返還後も継続してその業務が行なえるよう沖縄での航空運輸権を確保したく、そのために、返還の発効日に次のとおり現行附表を修正したい。

(a) 米側路線1.及び2.に「那覇」を東京、大阪とともにゴーターミナルとして追加すること。

(b) 日米両国路線3.(注)を削除すること。

(注:いわゆる日本本土、沖縄間のみの路線)

(c) 那覇~大阪/東京間のカポタージュを暫定的に返還後10年間認めて欲しい。

(d) 上記(i)及び(c)の米側権益に対し、10年間の暫定期間中は、日本側の新権益のための代償を要求しないで欲しい。

なお、スナイダー公使は、その際、仮に沖縄の米航空権益が一挙に排除されると米国経済利益の喪失が明白なものとなり、米国議会筋等がこれを取上げるおそれもあるので、米国としては本問題を沖縄施政権返還問題の一環としてその枠組の中で処理したく、沖縄返還問題を討議する場でとりあげる、あるいはそこで原則的な合意に達しておいた上で航空交渉の場に持ち込むこととしたい意向である旨述べた。

(2) 上記米側要求事項に対しては、わが方としてはおおむね次のラインで考えることが妥当と考えられる。

(イ) 将来の沖縄の航空権益上のポイントとしての価値を考慮した場合、現時点と同ポイントが高く売り込む好機であると考えられること、及び現行日米民間航空協定附表の不平等性の是正の手掛りとする上にも1つの好機と考えられること。

(ロ) 1972年の沖縄返還はほぼ確定しているが、米国政府は返還後も在沖米国企業(航空企業を含む)に対しequitable treatmentが与えられることを条件に、沖縄を返還するという立場をとっている以上、交渉技術上の問題は別として、極端な制限の方針をもつて臨むことは、返還協定交渉全体に悪影響を及ぼすおそれがあるのみならず、上記(イ)のチャンスを失うことにもなりかねないと考えられる。

従つて、最終的にはカポタージュは別と

してその他の要求事項は妥当な範囲<sup>で</sup>好意的に考慮する方向で検討し(ただし、TWA、OOAの東京/大阪への乗入れは勿論認められない。)、これと引替えに日米航空路線権の不平等性是正のために、わが方が希冀する新しい路線権(たとえばシカゴ)との交換を図るよう努めることが望ましいと考える。

(ハ) 本件問題を討議する場としては、本件が沖縄返還問題の一環でもある以上、沖縄返還交渉の場(あるいはその航空専門分科会的な場)にかかわりをもつことを回避するわけには行くまいが、上記(イ)(ロ)の関係もあり、日米航空関係全般の観点から検討する上から、近く(年内に)開催予定の路線問題を主題とする日米航空交渉の場において必ず検討することとし、その場において合意を図るよう努めることが妥当と考えられる。

## 2. 対処方針(案)

- (1) 7月24日付米側トーキング・ペーパーに対する回答として、別添のトーキング・ペーパーを米側に発出するとともに、要旨次のとおり東郷アメリカ局長より発言願うこととする。
  - (イ) 日本側としては、本件に関して公正な取扱い (equitable treatment) <sup>3</sup>な表現は避ける。たとえば mutually satisfactory treatment ということにしたい。) をする用意はある。
  - (ロ) 米側の具体的要求項目のうちカポタージュに関しては、ICAO条約第7条の規定及び航空法第130条の規定に基づくわが国の方針としてこれを認めていないので、これを認めるわけにはいかない。この点は米国政府としても米国内において外国企業によるカポタージュを認めえないことと同様である。
  - (ハ) さらに「那覇」を米側路線1.及び2.に追加する問題に関しては、この要求が恒久的な権利として要求されているところ、わが方としてはこの問題について前述のごとく公正な取

扱いを行なう用意はあるものの、他方上記は2国間航空協定上の両国の権利のバランスに重大な影響があるので、この問題は近く路線修正問題に関する航空交渉が行なわれる予定でもあり、できる限りその場において検討させ、解決を図るよう努力させることといたしたい。

(ただし、上記交渉が遅れる場合には、東京において話し合いこともやむをえないと思われる。)

- (ニ) トーキング・ペーパー第3点の収益格差の問題 (Alleviation of "Balance of Benefits" <sup>4</sup> Consequence of Reversion) についても、米側は日米航空協定に基づく両国の路線価値が、現在バランスしている(むしろ米側の計算によれば、昨年交渉により1968年の米側に有利なインバランスより逆に日本側が有利となつている。)との前提に立っているが、この前提には問題があるのみ

ならず、米側の路線価値の算定方式は米側が一方的に採用している方式にすぎず、国際的に認められている方式でなく、そのまま認めるわけには行かないが、前記附表修正問題を検討する場において、双方が合意しうる基準に従つて具体的に話合うこととしたい。

(外) なお、上記(二)の収益格差の問題に関連し、10年間の暫定期間中は沖縄・日本本土間の収益格差をもつて、日本側より新しい権利のための補償的要求の基礎と~~し~~しないで欲しいとの要求があるが、かかる暫定期間(具体的に何年が妥当かの論議は別として)を含むなんらかの暫定的措置が必要かどうかについても、上記(外)の交渉の場で併せて検討することとしたい。

(2) 具体的対処方針(案)

年内に開催される航空交渉の場(ないしは沖縄返還交渉の一環としての航空専門分科会的な場)における具体的な対処方針(案)及

び応酬ぶりは、追つて詳細検討の上確定することとするも、おおむね次のラインにより対処することがしかるべしと考えられる。

(イ) 基本的には、航空権益上のポイントとしての「那覇」の経済的価値は、現時点において最も高いと思われるので、これと日本側航空企業が必要とする米国における運輸権と交換するよう努める。

(ロ) また米指定航空企業によるカボタージュ(東京～大阪～那覇間の国内営業)は、わが国の方針としてこれを認めない。

(ただし、同一企業(たとえばNWA/NWA)によるストップ・オーバー旅客の運輸権は、一般にカボタージュとは考えられていないので、相互主義に基づきこれを制限しない。)

(ハ) わが国が満足しうる上記(イ)の権利交換の約束がえられる限り、米側トーキング・ペーパーの第1点の要求、すなわち、現在沖縄へまたは沖縄を経由して運航を行なつている米国の4航空企業~~の~~のうち実<sup>績</sup>のある

NWA(やむをえざればFTLも)のみの現状  
どおりの運航を認め(注)(ただし、カボ  
タージュは除く)、現行協定附表の米側路  
線1.2に「那覇」を追加(ただし、附表の  
具体的表示方法については検討を要する。  
することに合意する。

- (二) 上記(イ)の権利交換の約束がえられず、か  
つ、沖縄返還協定交渉全般の進捗状況から、  
本件につきなんらかの暫定的措置をとらざ  
るをえない場合には、(a)暫定期間を3年間  
とし、(b)同3年が経過した場合には「那覇」  
への米航空企業による業務は一応終了し、  
(c) その終了前に暫定期間経過後の措置に  
つき再交渉を行なうこととする。

(注)

1. 現在運航している米国の4航空企業の継  
続運航問題については、現行日米航空路線  
縮の平等化を図る上の一助とするとの観点  
から対処することとする。
2. このため日米航空協定に基づく現行両国

路線縮の不平等性に言及しつつ、日本側の  
新権益(シカゴを含む)との関連において  
のみ米航空企業の沖縄における航空権益に  
対する考慮を払う余地があることを強調す  
る。米側の出方いかんによつては、次の制  
限的提案を行ないつつ、わが方の新路線権  
の獲得ないしその手掛りをうるよう努める  
こととする。

- (i) 第1段階として、現在の米国の4航空  
企業のうちNWAについてのみは、歴史  
的実績もあり、3年間程度の沖縄への継  
続運航(ただし、路線1.及び2において  
のみであつて、カボタージュは除く)を  
認めるも、その他の航空企業については  
認めない。

- (ii) 第2段階として、NWAとFTL、すなわ  
ち、現在の指定航空企業2社のみについ  
ては、同様の継続運航は認めるも、その  
他の2社(TWA、OOA)については認め  
ない。

米側トーキング・ペーパー（7月24日付）に対するわが方回答案

1. 現行日米民間航空運送協定（以下「協定」とい。）においては、沖縄は米国の一地点として考えられているが、平和条約第3条に基づき米国に与えられた権限が日本に返還された場合には、協定上の沖縄の地点は、日本国内の一地点として取扱われることとなり、従つて協定の附表の修正が必要となる。

日本政府は、「沖縄返還は米国の国際収支上の損失をもたらすべきでなく、また沖縄において業務を行なつている米国企業の利益を害すべきでない」との基本的立場が、沖縄における米国民間航空企業の利益の取扱いについても当然適用されるべきであるとの立場をとるものではない。しかしながら、日本政府は米国の民間航空企業についても、日米双方にとつて満足のゆく取扱いをするため討議する用意はある。

2. 米側要請項目の第1点、すなわち、現在沖縄において業務を行つている米側指定航空企業2

社と非指定航空企業2社、計4社が、沖縄返還後においても、継続して沖縄における業務を行なうよう、米国が沖縄における航空運送権を引続き保有すべき旨の要請、並びにかかる航空運送権を保持することは、現行協定附表の修正において確認せらるべきであるとの要請については、これは米側も指摘しておるとおり、事実問題として現行協定上の両国路線権のバランスに重大な影響があり、かつ、協定第16条(A)項に定める附表修正の問題でもあるので、まず同条項の規定に従つて両国間で協議を行なうことが最も妥当であると考えらる。

なお、昨年10月2日付の日米航空交渉の覚書第14項(2)により、1970年末までに附表の修正問題に関する交渉が行なわれることとなつているところ、その際に本件についても協議することが妥当と考える。日本政府は沖縄返還後における上記米側航空企業による沖縄への継続運航の問題について妥当な考慮を払う用意があるが、両国航空企業権益の均衡に関



し、上記のごとくなんらかの満足のゆく合意がえられることが必要であり、この点との関連なしに沖縄に関する継続運航の問題のみを切離して別個の解決をはかることは困難である。

3. 米側要請項目の第2点の Temporary Continuation of Okinawa-Japan U. S./ Transport Rights、すなわち、沖縄と日本本土間のカボタージュを認めて欲しいとの要求に関しては、ICAO条約第7条の規定により、同条約加盟国のほとんど全部がカボタージュを認める権利を留保し、外国航空企業に対してこれを許可しない方針をとっており、日本政府も同様の方針を厳しくとつていたので、いかに特殊事情があろうともこれを認めることは困難である。

4. 米側要請項目の第3点の Alleviation of "Balance of Benefits" Consequences of Reversion に関しては、前記2の話合いの場において取上げられるべき問題であるが、米側の路線価値の算定方式は米国のみが採用している<sup>3</sup>ものであり、国際的に認められた基準ではなく、日本側が認めてい

ないことは昨年秋の交渉経緯にも明らかである。  
仮に本問題について話合いを行なうに当たっては、日米双方が合意する算定基準に基づいて検討し、解決を図る必要があると考える。

[Redacted text block consisting of several lines of blacked-out content.]

条約課長

極 秘  
無 期 限  
18 部 の 内  
の 号

「沖繩の米側航空権益の取扱いについて  
(沖繩返還協定交渉の経緯)」

昭 和 五 十 九 年 九 月 二 六 日

米 比 一 〇

上記の配布用紙は流標記の文書(対米交渉 14頁)の中、訂正と要約がなされ、別添のと交換され  
下す。

本文 3頁、26頁 別添 1-7、8-10 (秘)  
(11-14頁)

(2) 上記米側要求事項に対しては、わが方としてはおおむね次のラインで考えることが妥当と考えられる。

(イ) 将来の沖繩の航空権益上のポイントとしての価値を考慮した場合、現時点と同ポイントが高く売り込む好機であると考えられること、及び現行日米民間航空協定附表の不平等性の是正の手掛りとする上にも一つの好機と考えられること。

(ロ) 1972年の沖繩返還はほぼ確定しているが、米国政府は返還後も在沖米国企業(航空企業を含む)に対し equitable treatment が与えられることを要求し、わが方としても、かかる問題を sympathetically に considerするという立場をとっている以上、交渉技術上の問題は別として、極端な制限の方針をもつて臨むことは、返還協定交渉全体に悪影響を及ぼすおそれがあるのみならず、上記(イ)のチャンスを失うことにもなりかねないと考えられる。

従つて、最終的にはカボタージュは別と

トーキング・ペーパー

昭和45年9月29日

1. 現行日米民間航空運送協定（以下「協定」という。）においては、沖縄は米国の一地点として考えられているが、平和条約第3条に基づき米国に与えられた権限が日本に返還された場合には、協定上の沖縄の地点は、日本国内の一地点として取扱われることとなり、従つて協定の附表の修正が必要となる。

日本政府は、「沖縄返還は米国の国際収支上の損失をもたらすべきでなく、また沖縄において業務を行なっている米国企業利益を害すべきでない」との米側の主張する立場が、沖縄における米国民間航空企業利益の取扱いについても当然適用されるべきであるとの立場をとるものではない。しかしながら、日本政府は米国の民間航空企業についても、日米双方にとつて満足のゆく取扱いをするため討議する用意はある。

2. 米側要請項目の第1点、すなわち、現在沖縄において業務を行なっている米側指定航空企業2社と非指定航空企業2社、計4社が、沖縄返還後においても、継続して沖縄における業務を行なうよう、米国が沖縄における航空運送権を引続き保有すべき旨の要請、並びにかかる航空運送権を保持することは、現行協定附表の修正において確認せらるべきであるとの要請については、これは米側も指摘しておるとおり、事実問題として現行協定上の両国路線権のバランスに重大な影響があり、かつ、協定第16条(A)項に定める附表修正の問題でもあるので、まず同条項の規定に従つて両国間で協議を行なうことが最も妥当であると考えらる。

なお、昨年10月2日付の日米航空交渉の覚書第14項(2)により、1970年末までに附表の修正問題に関する交渉が行なわれることとなつているところ、その際に本件についても協議することが妥当と考える。日本政府は沖縄返還後における上記米側航空企業による沖縄への継

続運航の問題について妥当な考慮を払う用意があるが、両国航空企業権益の均衡に関し、上記のごとくなんらかの満足のゆく合意がえられることが必要であり、この点との関連なしに沖縄に関する継続運航の問題のみを切離して別個の解決をはかることは困難である。

3. 米側要請項目の第2点の Temporary Continuation of Okinawa-Japan U. S. Transport Rights、すなわち、沖縄と日本本土間のカボタージュを認めて欲しいとの要求に関しては、ICAO条約第7条の規定により、同条約加盟国のほとんど全部がカボタージュを認める権利を留保し、外国航空企業に対してこれを許可しない方針をとっており、日本政府も同様の方針を厳しくとつていたので、いかに特殊事情があろうともこれを認めることは困難である。

4. 米側要請項目の第3点の "Alleviation of "Balance of Benefits" Consequences of Reversion に関しては、前記2の話し合いの場において取上げられるべき問題であるが、米側の路線価値の算定方式

は米国のみが採用しているものであり、国際的に認められた基準ではなく、日本側が認めていないことは昨年秋の交渉経緯にも明らかである。仮に本問題について話し合いを行なうに当つては、日米双方が合意しうる算定基準に基づいて検討し、解決を図る必要があると考える。