

〈研究ノート〉

「日華航空取極」の立案過程¹

— 『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』
を手がかりに —

大 石 恵

Process of the air service agreement between Japan and the
Republic of China
—focusing on official documents in Japan—

Oishi Megumi

Abstract

This paper focuses on how the government of Japan concluded “the Exchange of Notes between Japan and the Republic of China regarding the Air Services in 1955”. After its defeat in World War II, Japan was occupied by the General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers (GHQ), which pursued its occupation principle to demilitarize and democratize Japan. GHQ prohibited the operation of civil aviation businesses in Japan based on its principle, which resulted in the lack of national airline and airplane manufacturers in Japan at the time. As the existence of national airlines and airplane manufactures symbolized an independent nation, Japan aimed to develop its aviation industry after restoring its sovereignty and independence. However, Japan faced three major difficulties: (1) insufficient technologies to manufacture airplanes; (2) small scale airline companies for domestic and foreign flights; and (3) limited international air routes. Among these three major difficulties, this paper focuses on the third one, specifically on how Japan developed its international air routes.

To operate international flights, concerned parties should first agree on aviation policies. While Japan succeeded in concluding agreements with major countries, such as US, UK and other western European countries, it failed to advance negotiations with the Republic of China (ROC) in Taiwan. This paper aims to examine how Japan established its air routes to

¹ 本稿では、1949年に台湾へ移転した国民党政権を「中華民国(政府)」または「華」と表記する。ただし、個別の史資料名、史料からの引用については、この限りでない。また、本文中の「台湾」、「台」は地理的な意味で使用する。

Taiwan based on Japanese government's official documents which have been recently made public, while analyzing the initial relationship between Japan and Taiwan after World War II.

1. はじめに

1944年11・12月、第二次世界大戦後の民間航空秩序を協議する国際民間航空会議 (International Civil Aviation Conference; 以下、シカゴ会議) が開催された。シカゴ会議では、国際民間航空条約 (Convention on International Civil Aviation; 以下、シカゴ条約) によって「完全かつ排他的な領空主権」に基づく国際航空輸送の一般原則、国際的な制度の統一・標準化、及び国際民間航空機関 (International Civil Aviation Organization; 以下、ICAO) の設立が定められた。しかし、国際航空輸送に必要な権利は、領空通過 (第1の自由) と技術的着陸 (第2の自由) のみ多国間で相互承認するに止まった。その結果、国際航空路線の運航に必要な運輸権²の交換、輸送力、運航会社などの諸条件は、当事国間で個別に協議し、二国間航空協定を作成することになったのである。また、シカゴ会議の参加国は連合国・中立国であったため、第二次世界大戦の敗戦国がシカゴ条約を批准し、ICAOに加盟する場合、一定の条件が付されたのであった³。

戦後、連合国最高司令官総司令部 (GHQ) の占領下に置かれた日本は、航空に関するあらゆる研究・教育・製造・輸送を禁止され、自国企業による国内線の運航も例外ではなかった。無論、サンフランシスコ講和条約の発効まで二国間協定は締結できず、占領期の民間航空の空白は、シカゴ会議以降の国際民間航空に関する知識や航空交渉の経験の欠如に直結した⁴。

講和条約の発効以降、日本は連合国・中立国と相次いで二国間航空協定を締結したものの、中華民国政府との航空交渉は停滞し、1955年3月、中華民国政府の要望に添って、国会承認が不要な形式で「航空業務に関する日本国と中華民国との間の交換公文」 (以下、「日華航空取極」) の成立に至った。日本政府は、日華平和条約批准に向けた国会審議で中華民国政府との条約締結を批判された経緯があり⁵、国会承認が不要な交換公文方式

2 運輸権とは、航空会社が運賃の対価として貨客を輸送する航空協定上の権利であり、シカゴ会議で別途起草された「国際航空運送協定」で5項目に定められた。その内訳は、既出の第1の自由、第2の自由に加え、以下の3点を含む (坂本昭雄『国際航空法論』有信堂、1992年、29-32ページ)。

- ・自国で搭載した貨客、郵便を他の締約国で下ろす権利 (第3の自由)
- ・他の締約国で貨客、郵便を搭載し、自国で下ろす権利 (第4の自由)
- ・第三国に向かう貨客、郵便を他の締約国で搭載する、あるいは第三国からの貨客、郵便を他の締約国で下ろす権利 (第5の自由)

3 連合国・中立国以外の国がシカゴ条約へ加入する要件は、同条約第93条 (その他の国の加入承認) で規定されていた。「第91条及び第92条に規定する [連合国およびその連携国、第二次世界大戦の中立] 国以外の国は、世界の諸国が平和を維持するために設立する一般的な国際機構の承認を得ることを条件として、総会の五文 (ママ) の四の投票により、且つ、総会が定める条件で、この条約に加入することを承認される。但し、各場合において、承認を求める国によって今次戦争の間に侵略され、又は攻撃された国の同意を必要とする (〔 〕内筆者)」 (「(定訳) 国際民間航空条約」1209ページ [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S38-T2-1149_5.pdf])。

4 占領期から復興期にかけての航空局事務官らの証言は、航空局五十周年記念事業実行委員会『航空局五十年の歩み』航空局五十周年記念事業実行委員会、1970年、403-406ページを参照されたい。

5 日華平和条約批准に向けた国会審議では、中華民国政府を「中国の正統政府」とみなした条約締結が否かが争点となった (井上正也『日中国交正常化の政治史』名古屋大学出版会、2010年、61-73ページ)。

での航空取極の実現は望ましい帰結であったと言えよう。他方で、占領期以降、中華民国籍の航空機が二国間協定を前提とせず日本に乗り入れる「一方的」状況を解消するには、中華民国の国内法を調査し、ある程度拘束力を持った詳細な航空協定が必要と考えられたことも事実である⁶。日本は、中華民国政府との交渉過程で如何にして妥協点を見出していくのか。

本稿では日華間の航空交渉に注目し、「日華航空取極」の立案過程を考察する。日華間の航空協定に関する研究の多くは、日中航空協定（1974年）成立に伴う日台航空路線の一時断絶（1974-75年）と再開の政治過程分析である⁷。近年、1950年代の日台経済関係の研究が進展しつつあるが⁸、戦後の日台航空路線の開設過程は看過されている。これには、日本側の史料的制約も影響していよう。

本稿は、2017年以降に公開された外交史料館蔵『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』（全2巻）を主に用いて、日台航空路線の開設に向けた日本の担当官庁の合意形成過程を考察する。当該資料は、「日華航空取極」に関する外務省の省内協議、及び運輸省航空局国際課との協議内容の記録である。日本は、一旦途絶えた旧植民地台湾との航空路線の再建をどのように捉えていたのか。人・モノの動きだけでなく、外交と密接に関わる国際航空路線の開設準備を通して、日本が国際民間航空で機会均等を実現させる過程の一端を明らかにする。

2. 戦後日本の民間航空市場

本節では、国際民間航空の運航の前提となる枠組みについて整理した上で、戦後日本の民間航空の再建に至る過程を振り返る。

2-1 戦後の国際民間航空秩序

シカゴ会議では、大半の参加国が第1・第2の自由のみ多国間で相互に交換する「国際航空業務通過協定」を批准したのに対し、航空業務に必要な5つの運輸権を規定した「国際航空運送協定」の批准国は少なく、多国間協定としては実質的に機能しなかった。それ故、運輸権は二国間協定で個別に協議する必要があった。加えて、シカゴ条約第43条に基づき設立され、シカゴ条約批准国が自動的に加盟するICAOは、国際民間航空の技術・安

6 日華間で航空交渉の調整が行われていた1950年代前半、日台航空路線には中華民国籍の1社、その他の国籍の複数社が就航していた。何れも、GHQの許可を得て日台区間を含む日本路線に就航していた。サンフランシスコ講和条約の発効後、各国政府が対日航空協定を締結したため、欧米諸国と日本は民間航空輸送の機会均等を実現していた。しかし、中華民国政府とは航空交渉が妥結せず、日華間の片務的な運航を解消するため、航空局としては中華民国の航空法およびその関連法の内容に応じて強硬な内容を含む協定を作成し、「一方的」乗り入れを制限したかったようである（『日華航空協定に関する航空局との打合会（第1回）』、1952年8月1日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻）。

7 池田直隆「日中航空協定締結問題」（『國學院大學日本文化研究所紀要』第98輯、2006年9月）、清水麗「航空路問題をめぐる日中台関係」（『筑波大学地域研究』18号、2000年）、李恩民「1970年代における日台航空関係の変遷」（『宇都宮大学国際学部研究論集』第13号、2002年）など。

8 政治外交史の分析が多数を占める中で、やまだあつし氏の一連の研究（やまだあつし「1950年代日華貿易交渉と琉球—パイナップルを中心に—」、『人間文化研究』28号、2017年7月、同「1950年代における日本車商工業の台湾再進出」、『人間文化研究』29号、2018年1月など）は、1950年代における日台経済関係の再構築過程の解明を試みている。

全に関する統一ルールの制定や更新を目的とした組織で、運賃などの管理・規制は対象外であった。

二国間航空協定は、1946年に成立した英米航空協定（Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of the United States of America relating to Air Services between their respective Territories；以下、バミューダ I 協定）がひな形となり、シカゴ条約とともに空の基本的枠組みとして機能してきた（シカゴ=バミューダ I 体制）。バミューダ I 協定は、(a) 輸送力の提供に関する決議、(b) 指定航空企業の行う航空業務に関する原則、(c) 運賃原則および路線に関する規定の附属書で構成される。

(a) で規定された輸送力は、二国間の航空路線の需給バランスを取りながら、当事国の航空企業が「公平かつ均等」に路線を運航することを含む⁹。(b) では、いわゆる「国籍条項」が定められており、当事国が指定する航空企業の実質的所有と実効的支配が当該国籍の国民にあることが求められた¹⁰。これに違反した場合、一方の締約国の航空業務を停止または取り消すことが可能とされた¹¹。(c) に関して、バミューダ I 協定では運賃、特定路線、路線変更、使用機材の変更の4項目を定めている。運賃規定では、締約国間で適用運賃を相互承認し、世界各国の国際航空企業で構成された国際航空運送協会（以下、IATA）¹²が決定する運賃も、毎年承認された¹³。

主権回復後の日本は、多国間協定についてはシカゴ条約第93条の規定に基づき、ICAO加盟国及び戦時中の被侵略国の同意を得て、1953年10月、ICAOへの正式加盟に至った¹⁴。二国間航空協定に関しては、バミューダ I 協定の締約国であるアメリカ（1952年8月調印）、イギリス（1952年12月調印）との二国間協定締結を手始めに、国際約束に基づく国際航空路線の展開を模索しなげなかつた。

2-2 民間航空再建への胎動

戦後占領期の日本の空はGHQの管轄下にあり、シカゴ=バミューダ I 体制から隔離されていた。というのも、占領期の日本は、連合軍最高司令官指令（以下、SCAPIN）第301号「商業及び民間航空に関する総司令部覚書」（SCAPIN-301：Commercial and Civil Aviation, 18 November 1945）¹⁵に基づき、航空に関するあらゆる活動を禁止されたからである¹⁶。日本を発着する国際航空路線は、GHQの許可のもとで、連合国を中心とする海外航空会社によって運航されていた。即ち、中華民国、アメリカ、イギリス、オーストラリア、フィ

9 坂本昭雄『国際航空法論』、56-57ページ。

10 ANA総合研究所『航空産業入門〔第2版〕』東洋経済新報社、2017年、26ページ。坂本昭雄『国際航空法論』、60ページ。

11 坂本昭雄『国際航空法論』、61ページ。

12 IATAは、国際航空業務の円滑化、ICAOとの協力などを目的とする。IATAは運賃調整会議で航空運賃を決定しており、二国間航空協定の締約国がIATA運賃を承認する形をとってきた（ANA総合研究所『航空産業入門〔第2版〕』、33-34ページ）。

13 坂本昭雄『国際航空法論』、63ページ。

14 シカゴ条約第93条については、註3を参照されたい。また、日本のICAO加盟の採決時の模様については、航空局五十周年記念事業実行委員会『航空局五十年の歩み』、407-408ページを参照されたい。

15 竹前栄治監修『GHQ指令総集成』エムティ出版、1993年、第2巻、475ページ。

16 ドイツ、イタリアも航空禁止措置が取られたが、イタリアに関しては80機余りの民間機の継続保有・運航が認められた（日本航空調査室『日本航空20年史 1951-1971』日本航空株式会社、1974年、13ページ）。

リピン、タイなどの民間航空会社は、GHQへの申請・許可のみで、日本と本国を結ぶ航空路線を開設できたのであった¹⁷。

一般に、二国間航空協定はバミューダ I 協定をひな形として作成され、機会均等の原則のもとで当事国の航空会社が相手国に就航する。しかし、講和条約発効以前の日本では、海外航空会社が国際約束なく日本発着の航空路線を運航できたため、主権回復後、日本政府はいち早く二国間協定を締結して諸外国の権益を解消し、日本国籍の民間航空機が相手国に乗り入れられる条件整備を必要とした。

運航主体である民間航空会社は、戦後、大日本航空株式会社¹⁸の解散で一旦消滅したものの、1950年以降、新たな組織が設立された。朝鮮戦争勃発の翌日（1950年6月26日）、SCAPIN第2106号「日本国内航空輸送事業運営に関する覚書」（SCAPIN-2106：Operation of Internal Airline within Japan, 26 June 1950）が発表され、日本に乗り入れ中の外国航空会社が指定し、または当該企業によって組織され、且つ出資される1社に限って国内航空の運航が許可された¹⁹。同年10月、当時日本に乗り入れていた海外航空7社が、共同で日本国内航空会社（Japan Domestic Airline Company：以下、JDAC）の設立を申請した²⁰。それには、中華民国籍の民航空運隊（以下、CAT）も含まれていた。

しかし、主権回復後の民間航空を見据えた日本は、将来のシカゴ条約批准を見据え、JDACの設立に異を唱えたのであった。何故なら、シカゴ条約第7条では、国内地点間の他国籍機による輸送（カボタージュ）の制限が認められており²¹、海外7社で構成されるJDACが日本の国内線を運航すれば、カボタージュを緩和することになるからである。GHQは日本の主張を認め、日本資本の航空会社1社の設立を許可し、1951年5月、旧日本航空²²が事業免許を取得した。旧日本航空は、海外航空会社への運航委託を条件に設立されたため、サンフランシスコ講和条約の発効後は日本の民間航空自主運航の気運が高まり、1953年の日本航空設立へと発展していくのであった。

また、1952年4月以降の民間航空の再建は、運輸大臣の諮問機関として設置された航空審議会による答申の具体化過程でもある。航空審議会は、運輸大臣の諮問第1号に対する答申として「わが国民間航空の再建方策」を提出し、(1) 航空路網拡充方策、(2) 航空事業の補助育成方策、(3) 航空要員の養成方策の3項目について提言を行った（1952年11月12日）。(1) では、国際線について、航空路網の早期拡充を実現すべく日本と政治的、経済的

17 日本航空調査室『日本航空20年史 1951-1971』、13ページ。

18 1939年、既存の民間航空会社を統合して設立された国策会社で、1945年10月に解散した。

19 竹前栄治監修『GHQ指令総集成』、第15巻、7064-7065ページ。

20 パンアメリカン、ノースウエスト、カナダ太平洋、フィリピン、CAT、英国海外（以下、BOAC）、カンタスの航空7社が共同で設立した（Davies, R.E.G., *Airlines of Asia*, London: Putnam Aeronautical Books, 1997, p.464）。しかし、その後BOACとカンタスが脱退した（日本航空調査室『日本航空20年史』15-16ページ）。

21 シカゴ条約第7条（国内営業）「各締約国は、他の締約国の航空機に対し、有償又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、他の国又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しないことを約束する」（「(定訳) 国際民間航空条約」1153ページ〔https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S38-T2-1149_1.pdf〕）。

22 本稿では、1951年に設立された日本航空を「旧日本航空」と表記し、旧日本航空が飯野海運と大阪商船を編入し、1953年に日本航空株式会社法に基づき設立された日本航空を「日本航空」と表記する（日本航空史編纂委員会『日本航空史（昭和戦後編）』日本航空協会、1992年、254ページ）。

な関係がある諸外国との二国間航空協定の締結及び協定に基づいた「双方向」の航空機乗り入れを基本方針としており、当時の財政状況を勘案して、表1の各路線を「すみやかに開設すべき」路線と位置付けていた²³。(2)は、諸外国の民間航空事業を参考にしつつ、自主性が損なわれない範囲で外資導入を推進するとともに、民間資本のみに依存した国際航空路線の拡充が困難であることから、国際線運航企業への政府出資を提言していた²⁴。(3)については、高給で雇用されていた外国人乗員数の削減が実現すれば外貨支払いも抑制可能になるため、計画的な日本人乗員の育成を要望した²⁵。

表1 航空審議会答申の国際線開設計画

年度	国際線路線計画
1952（昭和27）年度	(a) 東京－釜山 (b) 東京－沖縄－台北 (c) 東京－台北－香港－バンコク－ラングーン*－カルカッタ－カラチ (d) 東京－ホノルル－サンフランシスコ
1953（昭和28）年度	1952年度(a)を京城*まで延長 1952年度(c)をカラチ－カイロ－ローマ－ジュネーブ－パリ－ロンドンまで延長 東京－ホノルル－サンフランシスコ－メキシコ－パナマ－リマ－サンチャゴ－ブエノスアイレス－サンパウロ－リオデジャネイロ
1954（昭和29）年度	東京－台北－マニラ－サイゴン*－シンガポール－ジャカルタ 北回り東京－シアトル線の速やかな開設

〔備考〕 ※原資料の表記に準拠した。

〔出所〕 航空審議会『航空審議会答申集』運輸省航空局、2-3ページより作成。

日台間の航空路線は、航空審議会の答申で初年に開設すべき路線として挙げられ、1952年以降、外務省及び運輸省の協議を経て、日華航空交渉へと発展した。

3. 日華航空交渉

日華航空交渉に向けて、外務省及び運輸省は表2の日程で打合会を開催し、「日華航空取極」の日本案を作成した。日本としては、中華民国籍のCATが日本へ「一方的」に乗り入れ、日本国籍の民間機が台湾へ乗り入れできない状況を好転させるには、日華航空協定の早期締結が不可欠であった。というのも、中華民国政府は、日華平和条約交換公文第2号に基づきサンフランシスコ講和条約の関係規定を適用され²⁶、民間航空に関する既得権益（サンフランシスコ講和条約第13条(b)）²⁷についても英米と同等の権利を有していた

23 航空審議会『航空審議会答申集』、2-3ページ。

24 1951年末時点で、海外主要航空会社のうちBOAC、英国欧州航空（以上、イギリス）、カンタス、英連邦太平洋航空（以上、オーストラリア）の4社は政府資本100%、KLMオランダ航空では政府資本99.93%と、欧州及び英連邦では手厚い政府支出が行われていた（日本航空調査室『日本航空20年史 1951-1971』、65ページ）。

25 航空審議会『航空審議会答申集』、6-7ページ。

26 外務省アジア局中国課監修『日中関係基本資料集 1949年-1969年』霞山会、1970年、36ページ。

27 「第13条（国際民間航空）」

(a) 日本国は、国際民間航空運送に関する二国間又は多数国間の協定を締結するため、又は二以上の連合国の要請があったときはすみやかに、当該連合国と交渉を開始するものとする。

からである。即ち、日華平和条約発効後4年間、中華民国籍の航空会社は二国間航空協定の締結を前提とせず、従前通り日本に就航可能であった。

表2 日華航空協定の打合せ開催状況

開催期日	打合せ名称
1952年5月20日	日航の沖縄乗入れ問題に関する打合せ
(第1回) 1952年7月25日 (第2回) 1952年7月29日	日華航空協定に関する部内打合せ
(第1回) 1952年8月1日 (第2回) 1952年8月8日 (第3回) 1952年8月18日 (第4回) 1952年9月24日	日華航空協定に関する航空局との打合せ
(第1回) 1952年11月21日 (第2回) 1952年12月2日 (第3回) 1952年12月16日 (第4回) 1953年1月13日	日華航空協定に関する打合せ
(第1回) 1953年2月16日 (第2回) 1953年2月19日 (第3回) 1953年3月5日	日華航空協定に関する打合せ
1953年9月2日 1954年2月4日	日華航空協定に関する航空局との打合せ

〔出所〕『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第1・2巻より作成。

「日華航空取極」の立案に関与したのは、外務省では条約局（国際約束の締結などを所掌）²⁸、アジア局第二課（中華民国及び朝鮮に関する外交政策の企画・立案）²⁹、アジア局第五課（1952年設置。旧植民地、沖縄、小笠原などの地域に関する整理事務などを所掌）³⁰、運輸省では航空局国際課（以下、航空局と略記）であった。本節では、日華航空協定締結を目指す外務省、航空局との打合会の記録から、主要な論点となった路線の確定に関わる領域の問題、運航企業、協定の形式について、打合会の経過を整理する。

3-1 路線設定をめぐる領域問題

表1が示すように、航空審議会の答申第1号では、日本と政治的、経済的関係がある諸外国との「空のつながり」が意識され、台湾を含む国際航空路線の開設計画された。日本にとっては、半世紀にわたり「国内」航空路線に包摂されていた台湾との航空路を、新たに「国際」航空路線として再建することになる。

(b) 一又は二以上の前記の協定が締結されるまで、日本国は、この条約の最初の効力発生の時から四年間、この効力発生の日にいずれかの連合国が行使しているところよりも不利でない航空交通の権利及び特権に関する待遇を当該連合国に与え、且つ、航空業務の運営及び発達に関する完全な機会均等を与えるものとする。

(c) 日本国は、国際民間航空条約第93条に従って、同条約の当事国となるまで、航空機の国際航空に適用すべき同条約の規定を実施し、且つ、同条約の条項に従って同条約の附属書として採択された標準、方式及び手続きを実施するものとする」（「日本との平和条約」810-811ページ〔https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S38-P2-795_1.pdf〕）。

28 外務省設置法（法律第135号、昭和24年）、『官報』（号外第57号）、1949年5月31日、3ページ。

29 外務省令第27号、『官報』（号外第102号）、1951年12月1日、10-11ページ。

30 外務省令第2号、『官報』（第7509号）、1952年1月22日、297ページ。アジア局第5課が設置されたことで、アジア局第2課の業務から旧植民地の引き揚げ問題などが除外された。

日台航空路線は、航空審議会の答申に基づき沖縄経由で設定された。それ故、日本は、アメリカ施政権下にある沖縄を日本の領域として設定できるのか、という問題に直面した。シカゴ条約第2条では、国の領域を「その国の主権、宗主権、保護又は委任統治の下にある陸地及びこれに隣接する領水」と規定している³¹。外務省は、日華航空交渉に先行して始まった日米航空交渉で、沖縄を含む航空路線の開設を検討事項としており、日米航空協定（1952年8月署名、1953年9月発効）の成立以前の時点では、以下のケースが想定された。即ち、沖縄を日本の領域と見なす場合、海外航空会社の本国－日本間の航空路のうち、日本本土－沖縄区間がシカゴ条約第7条に抵触して各社の権益に影響が及び、領域に含めない場合、日米航空協定発効後に沖縄へ乗り入れできる³²。外務省は、対米交渉の過程で沖縄での貨客取り扱いに関するアメリカ政府の諒解を口頭で取り付けていたため、運輸目的も含めた沖縄発着の許可を確実なものにし、沖縄経由で以遠まで飛行できる条件整備が必要であった³³。結局、日米航空協定の成立で、日本国籍の民間航空機は沖縄経由の路線を運航可能になったが、条文の文言（「日本国から沖縄へ」）がネックになり、日台線のみ日本本土－沖縄区間の貨客輸送を日本国内扱いにすることは困難であった³⁴。

二国間航空協定における沖縄の取扱は、中華民国政府の領域問題とも無縁ではなかった。何故なら、日華航空協定の英文文言によっては、中華民国政府が中華人民共和国政府の支配地域もsovereigntyの範囲内で、日華航空協定の適用範囲内と主張しかねず、そうなれば、日本は日米航空協定の文言とは矛盾して、沖縄をsovereigntyの範囲内と主張せざるをえなくなるからであった³⁵。外務省と航空局は、沖縄を経由する日台間の航空路線を航空協定の附表に記載することで決した。

他方、1952年当時、日本の国際線運航企業は未定であったが、旧日本航空は将来的な国際線事業免許の取得を見据え、国際線開設に積極的な姿勢を示していた。東京－大阪－福岡－沖縄－台北のルートで日台路線の運航に意欲を示していた旧日本航空は、事前調査のため企画部長の伊藤良平を台北に派遣していた³⁶。

外務省は、旧日本航空が東京－台北線の早期開設を熱望していること、中華民国政府側もそれを好意的に捉えているものと見なし、航空協定の早期妥結は十分可能で、漁業、通商などの各種協定より先に協議に入るものと判断していた³⁷。しかし、1952年9月、アジア局第二課から「中国側に難色がある模様」との報告があり³⁸、1953年には中華民国政

31 「(定訳) 国際民間航空条約」1150ページ (https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S38-T2-1149_1.pdf)。

32 「日本航空の沖縄乗り入れ問題」、1952年5月20日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。

33 「日華航空協定に関する部内打合会(第2回)」、1952年7月29日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。

34 「日華航空協定に関する航空局との打合会(第2回)」、1952年8月8日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。

35 「日華航空協定に関する航空局との打合会(第4回)」、1952年9月24日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。

36 「關於日本航空公司企劃部長伊藤良平來台事、電請查照核辦見復」、1952年6月30日、中華民国外交部檔案、『中日空運協定』、分類号:606.3、案次号:89002、中央研究院近代史研究所檔案館蔵。

37 「日華航空協定に関する部内打合会(第1回)」、1952年7月25日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。

38 註35に同じ。

府が「有効期限6ヶ月の極めて簡単なる交換公文方式の形式」を希望すると³⁹、「日華航空取極」の成立まで更に2年を費やすこととなった。

3-2 運航企業

バミューダI型協定に則った二国間協定を締結する場合、国際航空路線を運航する企業には「国籍条項」が適用され、当該企業の所有・支配権が当事国の国籍を有する個人・法人にあることが条件となる。日華航空協定で外務省・航空局が問題視したのは、中華民国政府が自国企業として日台線を運航させてきたCATの国籍であった。というのも、CATは中台分断以前の中華民国でアメリカ人が設立・経営した航空会社だったからである⁴⁰。CATは、中華民国政府の台湾移転に伴って台湾へ拠点を移し、経営難に陥るとCIAから資金援助を受けた会社としても知られる。しかし、CATはアメリカで機体登録の手続きを行ったものの抹消し、改めて中華民国で登録していたため⁴¹、航空機の国籍および登記については適正に処理していた。『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』によれば、外務省、航空局ともにCATの実質的国籍について懐疑的であったが、日華航空協定に運航会社の所有・管理権の帰属規定を盛り込んだ上で、中華民国政府がCATを運航会社として指定した場合は承認し、無難に処理することで一致した⁴²。

日本にとって、CATをめぐる懸念材料はこれに止まらなかった。第一に、CATはIATAに未加盟で、自由に運賃を設定できた。というのも、IATAは運賃決定機構を有しており、加盟航空各社は運賃協定に拘束されるが、未加盟の企業は当該協定の制約を受けなかったからである。1953年、日本航空はIATAに加盟申請しており（1954年加盟）、日華航空協定が妥結した場合、IATAの運賃協定に従うことになる。しかし、CATがIATAに未加盟のままであれば、日華航空協定成立後も日本航空より安価な運賃を設定できる⁴³。日本は、日本航空が不利益を被らないよう、何らかの形でCATを拘束する必要がある⁴⁴。外務省と航空局との打合会でも、CATにIATA加盟を促すか、日華双方がIATAの運賃協

39 木村四郎七臨時代理大使「日華航空協定に対する国府側の態度に関する件」（台秘第65号）、1953年2月2日、『日華民間航空運送協定関係一件』第一巻。

40 草案作成過程で、外務省はCATが「中国政府資本と米国人資本との合弁」で、国籍条項の要件を満たしていないと判断していたようである。しかし、当時の中華国内にCAT以外の国際航空路線を運航可能な企業がなかったため、CATを中華民国籍の日台路線運航企業として承認する意向であった（「日華民間航空運送協定交渉開始の件」、1952年9月4日、『日華民間航空運送協定関係一件』第一巻）。

41 National Intelligence Survey 39, "Civil Air", PAGE37-21, December 1952, RG263, Entry48, Box188, NARA. また、シカゴ条約第18条で、航空機の二重登録を禁止しており、他国への登録変更を許可している（「(定訳) 国際民間航空条約」1161ページ [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S38-T2-1149_1.pdf]）。

42 「日華航空協定に関する航空局との打合会（第1回）」、1952年8月1日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。1950年代の中華民国政府に国営・国有航空会社を設立する財政的余裕はなく、1951年創立の民間航空会社（復興航空）は国際線を担当する設備を備えておらず、中華民国資本の国際航空企業の台頭は、CATが台湾から撤退する1960年代まで待たねばならなかった。

43 例えば、ノースウエスト（IATA加盟）とCATの東京-台北区間の航空運賃は以下の通りであった。

	片道 (単位:米ドル)	往復 (単位:米ドル)
CAT	96	172.8
ノースウエスト航空	120	216

出所: 日本航空協会『昭和29年版 航空年鑑』、140、145ページより作成。

44 外務省条約局第一課「日華航空協定の締結につき問題となる諸点（日米航空協定との対比において。）」（日付なし）『日華民間航空運送協定関係一件』第一巻。

定を尊重する旨を日華航空協定で規定するなど、中華民国政府にCATのIATA加盟を要求する必要性があるとの意見で一致した⁴⁵。

第二に、CATの運航区間に関して、外務省・航空局はCATの日本乗り入れをより制限的に整理する必要があった。何故なら、CATは華韓航空取極（1952年3月）に基づき、東京－釜山間を日台線の延長として運航していたからである。一部の便は韓国籍の航空機をチャーターして日本に乗り入れており、外務省・航空局は、韓国籍機での日本乗り入れを阻止しなかった⁴⁶。日本としてはCATの就航を制限し、「CATにあまりな無軌道をやらせぬようにある程度の制限を加えるようにする」⁴⁷ためにも、日華間の二国間航空協定の早期成立が喫緊の課題であった。

3-3 協定の形式

日本側としては、中華民国籍の航空機の「一方的」乗り入れを解消するために、早期の航空協定成立を目指したい。協定の形式としては、協定、交換公文、取極の3パターンが想定され、国会承認を必要とする形式は協定および交換公文の一部で、取極は政府の行政権の範囲内で成立可能であった。外務省は、国会承認が必要な協定の場合、日米航空協定、日英航空協定などの二国間協定の共通部分を抜粋して作成した典型案、日米航空協定を基準とする案、シカゴ＝バミュータI体制の標準的な協定を研究した上で、日華航空協定への適用を検討する方針であった⁴⁸。

ただ、本格協定であれば日華平和条約と同様の「議論が繰返される恐れがあり、これは好ましくない」ので、国会承認が不要な形式での締結が望ましいと考えていた⁴⁹。国会承認が不要な交換公文方式で二国間航空協定を成立させるとしても、日米・日英の各航空協定と大差ない内容であれば国会承認は避けられず、それならば「中国側の喜ぶ形式で」締結するのが良い、と協定成立を優先する意向であった⁵⁰。

但し、航空局としては、中華民国の航空法の拘束力が弱ければ日華間の協定で「詳細に縛っておく」ことも選択肢としていたのであった⁵¹。これは、日華間の航空法の内容に差異が大きい場合、日本に対して恣意的に制約が課されることを防ぐ目的があったからである⁵²。

45 「日華航空協定に関する航空局との打合せ」、(第2回)1952年8月8日、(第3回)8月18日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第一巻。

46 「日華航空協定に関する航空局との打合せ(第4回)」、1952年9月24日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第一巻。

47 「日華航空協定に関する打合せ(第1回)」、1953年2月16日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第二巻。

48 「日華航空協定に関する部内打合せ(第1回)」、1952年7月25日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第一巻。

49 註48に同じ。

50 「日華航空協定に関する部内打合せ(第2回)」、1952年7月29日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第一巻。

51 「日華航空協定に関する航空局との打合せ(第1回)」、1952年8月1日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第一巻。

52 「日華航空協定に関する航空局との打合せ(第3回)」、1952年8月18日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合せ関係』第一巻。

また、日華平和条約第8条で「民間航空運送に関する協定をできる限りすみやかに締結することに努めるもの」と規定しているため⁵³、航空局は、いっそ「日米協定の如き形式のものを結ぶ方が良い」との立場であった⁵⁴。実際、外務省－航空局間の第3回打合会（1952年8月18日）では、日米航空協定に修正を加える形で日華航空協定の草案作成に取りかかっていた。

しかし、既述の通り、1953年2月には中華民国政府が航空交渉に消極的な姿勢へ転じていた。日本としては、交換公文方式での暫定的な成立となる場合、中華民国政府が1952年までにフィリピン、タイ、韓国と成立させた二国間の航空取極よりも詳細な内容を明記しておきたかった⁵⁵。また、日華平和条約第8条で今回の日華航空交渉で当該条文に基づく協定を即時締結できないにしても、それにつながるものを立案した。

外務省・航空局が希望した「詳細な内容」を盛り込んだ協定の締結は、中華民国政府の要望で実現に至らなかった。しかし、「日華航空取極」の成立は、中華民国の既得権益の解消と「双方向」の航空輸送の実現に不可欠であり、一定の成果があったと言える。また、航空局長（1954年2月当時）は、将来、日本国籍機が中華人民共和国へ乗り入れる可能性を考慮し、中華民国政府との「長期的」、「固定的」な航空取極の締結には消極的であった⁵⁶。中華民国政府の二国間航空協定に対する要望は、結果的に、中華人民共和国への路線展開を視野に入れた航空局内の意見に配慮した協定の成立に繋がったのであった。

4. おわりに

1952年4月以降、日本政府にとって「一方的」な海外航空会社の乗り入れを阻止し、諸外国と「双方向」の、シカゴ＝バミューダI体制に則った枠組みを実現させることは喫緊の課題であった。「日華航空取極」に関しては、1年間有効で、終了の意思を相手政府に通告しない限り自動延長される形で1955年に実現し、日華平和条約第8条に基づく民間航空協定の締結まで有効とされた⁵⁷。「日華航空取極」の成立で、日本は制度的な日台航空路線の平等を勝ち取ったのであった。

「日華航空取極」の成立過程では、以下の点が議論になった。第一に、領域の問題である。日本は沖縄を日本の領域として処理できず、沖縄を経由する日台線の日本本土－沖縄区間は国際線として扱わざるを得なかった。これは、沖縄経由の路線の表記方法にも関係する判断で、「日華航空取極」の成案を得るまでに外務省内で調整を重ねることにな

53 外務省アジア局中国課監修『日中関係基本資料集』33ページ。

54 「日華航空協定に関する航空局との打合会（第2回）」、1952年8月8日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。

55 「日華航空協定に関する打合会（第1回）」、1953年2月16日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第二巻。

56 「日華航空協定に関する航空局との打合会」、1954年2月4日、『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』第一巻。

57 「航空業務に関する日本国と中華民国との間の交換公文」、1955年3月15日（外務省条約局『条約集』第33集第18巻、1955年〔『日華民間航空運送協定関係一件』所収〕）。

る。第二に、中華民国政府が指定する日台線の台湾側運航企業の問題である。中台分断以前に中国で設立されたCATは、民用航空法の成立（1953年）に伴い、中華民国側の資本比率が51%の企業として再編されたが⁵⁸、引き続きアメリカの影響下に置かれていたとみられる。日本は、CATがバミューダI協定の「国籍条項」に抵触する可能性を認識しつつも、協定成立に支障が出ないよう黙認したのであった。

本稿では、日本側の史料を使用し、「日華航空取極」に関する外務省及び航空局の動向を整理した。交渉相手の中華民国政府は、国共内戦に敗走して台湾へ移転したため、1949年までに諸外国と締結した二国間航空協定と符合しない地域を実効支配するに至った⁵⁹。シカゴ=バミューダI体制では、領域を明確にした上で二国間航空協定を締結するのが一般的であったが、中華民国政府は、台湾を領域とする国際約束を承認すれば、「大陸反攻」と矛盾が生じてしまう。今後、中華民国外交部檔案を使用し、中華民国政府側の「日華航空取極」に関する立案・調整過程を考察することで、日華間の交渉過程がより立体的に明らかとなるであろう。

（おおいし めぐみ・本学経済学部准教授）

参考文献

【史料】

外交史料館蔵『日華民間航空運送協定関係一件』（全4巻）、管理番号：B'5.4.0.J/C(N)1。
 外交史料館蔵『日華民間航空運送協定関係一件 各省打合会関係』（全2巻）、管理番号：B'5.4.0.J/C(N)1-1。
 中央研究院近代史研究所檔案館蔵『中日空運協定』、分類号：606.3、案次号：89002。
 National Archives and Records Administration (NARA), RG263, Entry48, Box188.

【公刊資料】

外務省アジア局中国課監修『日中関係基本資料集』霞山会、1970年。
 航空審議会『航空審議会答申集』運輸省航空局、1975年。
 竹前栄治監修『GHQ指令総集成』エムティ出版、1993年。
 日本航空協会編『昭和29年版 航空年鑑』日本航空協会、1954年。
 日本航空協会編『昭和35年版 航空年鑑』日本航空協会、1960年。
 日本航空史編纂委員会『日本航空史（昭和戦後編）』日本航空協会、1992年。
 中華民国国民政府外交部『中美空中運輸協定』中華民国外交部、1948年。
【著書・論文等】
 池田直隆「日中航空協定締結問題」『國學院大學日本文化研究所紀要』第98輯、2006年9月。
 井上正也『日中国交正常化の政治史』名古屋大学出版会、2010年。
 ANA総合研究所『航空産業入門【第2版】』東洋経済新報社、2017年。
 大石恵「台湾における外資航空会社の存続問題—外国人投資条例（1954年）の施行をめぐる—」『産業研究』第46巻第2号、2011年。
 航空局五十周年記念事業実行委員会『航空局五十年の歩み』航空局五十周年記念事業実行委員会、1970年。
 坂本昭雄『国際航空法論』有信堂、1992年。
 清水麗「航空路問題をめぐる日中台関係」『筑波大学地域研究』18号、2000年。

58 大石恵「台湾における外資航空会社の存続問題—外国人投資条例（1954年）の施行をめぐる—」『産業研究』第46巻第2号、2011年。

59 米華航空協定（1946年）の附表では、上海、広州、天津の3カ所をアメリカ側の乗り入れ地点とし、附表で指定された米華間の運航ルートも含めて、随時乗り入れ地点を増設できるものとした（中華民国国民政府外交部『中美空中運輸協定』中華民国外交部、1948年、7頁）。それ故、1950年以降、米華両政府は航空協定を修正することなく、新規乗り入れ地点として台北を追加するに止まったようである。当該協定に関して外務省からの照会を受けた中華民国政府は、米華航空協定を無期限延長し、修正を加えていないとの回答を寄せていた（芳沢謙吉特命全權大使→岡崎勝男外務大臣「日華航空協定準備調査報告の件」、台普第187号、1953年3月30日、『日華民間航空運送協定関係一件』第一巻）。

「日華航空取極」の立案過程（大石）

日本航空調査室編『日本航空20年史 1951-1971』日本航空株式会社、1974年。
やまだあつし「1950年代日華貿易交渉と琉球—パイナップルを中心に—」『人間文化研究』28号、2017年7月。
やまだあつし「1950年代における日本車両工業の台湾再進出」『人間文化研究』29号、2018年1月。
李恩民「1970年代における日台航空関係の変遷」『宇都宮大学国際学部研究論集』第13号、2002年。
Davies, R.E.G., *Airlines of Asia*, London : Putnam Aeronautical Books, 1997.

【その他】

『官報』（国立国会図書館デジタルコレクション、<http://dl.ndl.go.jp/infondljp/pid/2964146>）
外務省条約データ検索 (<https://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/index.php>)

