

冷戦期台湾の民間航空市場をめぐる米華関係

大 石 恵

U.S. – Taiwan Relations over Civil Aviation in Cold War Period

Megumi OISHI

Summary

Civil aviation is related to national security, because it shall be diverted to military use. But, the civil aviation in Taiwan was took over by U.S. airlines in 1950's-1960's. This paper focuses on behavior of the government and airlines of U.S. and Taiwan in cold war period, discusses on their interest.

はじめに

第二次世界大戦後の新しい国際秩序は、「自由化」という言葉に象徴される。例えば、1944年7月に開催されたブレトンウッズ会議では、アメリカを中心とした西側諸国は自由貿易体制の構築を目指した。その結果、国際通貨基金（IMF）と国際復興開発銀行（IBRD）が設立されたのであった。

こうした戦後の「自由化」の動向は、国際経済体制に限ったものではない。アメリカは、民間航空分野でも「自由化」を試みていた。というのも、第二次世界大戦中、武器貸与法に基づき海外各所に米軍基地を配置しており、それらを線で結ぶことによって国際的な航空網を構築することが可能だったからである。¹⁾第二次世界大戦で本国が戦場とならなかったアメリカにとって、航空「自由化」の推進は、民間航空分野での覇権掌握を意図したものであったといえる。

アメリカとは対照的に、イギリスをはじめとする欧州諸国は、国際民間航空条約（シカゴ条約、1944年11月）の交渉過程で航空「自由化」に異議を唱えたのであった。第二次世界大戦で戦場になった欧州各国は、民間航空市場で自由化を推進した場合、自国の航空市場がアメリカに掌握される可能性を危惧したからである。結果的に、戦後の国際民間航空秩序の基礎となったシカゴ条約と、二国間航空協定のモデルとなったバミュダ協定（1946年²⁾）は、英米両国の妥協のもとに成立した。

それでは、シカゴ＝バミューダ体制の下でアメリカと航空協定を締結した各国は、民間航空市場でどのような影響を受けたのであろうか。本稿で対象とする冷戦期台湾³⁾の民間航空については、林 [2011] が工業史の視点から分析を試み、台湾航空工業の発展とアメリカおよび軍事工業との関連性を明らかにしている。しかし同時に、民間航空の運航主体である航空会社の動向や、それを監督する米華両政府の政策にも注目する必要がある。本稿では、戦後台湾の民間航空を米華両政府と双方の航空会社 (CAT⁴⁾、中華航空) の利害関係から検討し、それぞれのアクターが台湾の民間航空市場でどのように権益を確保しようとしたかを考察する。

1. 中台分断初期の台湾の民間航空

一般的に、航空輸送には、航空エンジンと燃料 (動力)、航空路 (軌道)、航空機 (運搬具)、空港 (停車場) の4つの構成要素がある⁵⁾。そのうち、航空会社は運航乗務員や地上職員などの労働力、航空機などの生産設備等を投入することで、航空輸送というサービスを生産することができる。また、航空会社は1930年代以降、各国の保護政策の下におかれており、アメリカにおいても、1978年の規制撤廃まで民間航空委員会 (CAB) によって路線ごとの新規参入が規制され、保護・育成の対象となっていた⁷⁾。

しかし、中台分断後の国府に関しては、以下のような背景から国営 (国有) 航空会社の設立・保護・育成は困難であった。第一に、中台分断という政治・軍事的影響である。日中戦争終結後、国府は中国共産党との和平会談を行い、双十協定 (1945年10月10日) を締結して内政の安定につとめるかと思われた。しかし、国府は中国共産党の解放区を法的に認めず、翌月には国共両党で戦闘が再開された。その後、アメリカが調停役となって一時停戦させたものの、不調に終わった。1949年、国共内戦に敗れた国府は台北へ移転し、台湾島、金門・馬祖島、澎湖島などを実効支配することになったのである。同時にそれは、国府が日本から台湾を接收した後、短期間のうちに台湾が中国の経済圏から切り離されたことを意味する。

第二に、両航事件の勃発である。1930年代の中国では、交通部と外資との合弁で航空会社2社 (中国航空公司、欧亚航空公司 [1943年から中央航空会社に社名変更]⁸⁾) が設立され、内外路線に就航していた。しかし、国共内戦中の1949年、2社の航空機が香港に逃避していた際、一部社員が機材とともに中国共産党側へ投降する両航事件が発生したのであった。結果的に、彼らは中華人民共和国の民間航空部門である中国民用航空局 (CAAC) の設立に貢献した⁹⁾。2社の設立時、国府は合弁契約が満了する10年後に全株式を買い取ることを契約の一項目に含め、将来的に2社を国営航空会社にする計画であったが¹⁰⁾、日中戦争以降の混乱で航空輸送の生産主体を失ったため、断念するほかなかった。

こうした状況で、国府が依存せざるを得なかったのが行政院善後救济済総署直轄民間航空運隊 (CAT) であった。CATは、米退役軍人で国府軍の顧問も務めたシェンノート (Chennault, Clare Lee; 1893-1958) らが設立した航空会社で、業務は連合国救济復興援助 (以下、アンラ援助) の救济物資・関係者の輸送に限定されていた。CATは、米ソ対立の影響でアンラ援助が短期間で終了したため、新たに交通部民用航空局と運航契約を結んで政府委託物資の運搬を行い、会社を存続させたのであった。ただ、国共内戦期にはCATの運航が採算ラインとされる運航

時間数を大幅に割り込むほど縮小したため、¹²⁾ 国府に補助金の投入を要請していた。¹³⁾

このように、国府は相次ぐ戦乱によって経済的基盤を喪失し、台湾への移転後、CATを利用しながら民間航空の基盤を再構築することになったのである。

2. 民航隊による台湾内外路線の運航と米華関係

1949年8月、アメリカ国務省が発表した『中国白書』は、事実上、国府を見放す内容であった。その後、国府は台湾へ移転し、インフレーション、財政赤字など様々な経済的課題を抱えることになった。

こうした経済面での不安定さは、国府の国際的地位にも影響を与えかねない深刻な事態にまで発展していた。というのも、国府はシカゴ条約締結国が自動的に加盟する国際民間航空機関（1947年；以下、ICAO）¹⁴⁾の分担金を支払えず、ICAO発足から間もない1951年、脱退せざるをえなくなったのであった。¹⁵⁾同様の問題は、世界保健機関（WHO）など他の国連専門機関においてもみられ、アジアの冷戦が熱戦へと転化していく不安定な国際環境の中で、国府は財政赤字を背景に、¹⁶⁾アメリカを中心とする国際秩序から退出を余儀なくされた。

また、国府の財政難は民間航空関連予算にも影響を与えた。1950年代初頭は航空関連予算も不十分で、交通部民用航空局は管制官などの人材育成や、空港施設の整備などにアメリカの援助が投入されることを期待していた。しかし、ICAOからの脱退はアメリカの対華航空援助を消極的にする要因となった。ただし、アメリカが台湾の航空関連分野に経済・技術援助を行った場合、アメリカの航空管制システムなどを台湾に導入させることにもつながるため、¹⁷⁾アメリカは前向きに検討していたようである。

他方で、国府と共に台湾へ移転したCATは国府の財政支援を受けることなく、アメリカ中央情報局（以下、CIA）からの資金援助で経営存続をはかったのであった。¹⁸⁾その結果、CATは国共内戦期以降の資金難から救済され、極東地域におけるアメリカ軍・政府の“agency”として、米軍委託物資輸送や朝鮮戦争時の傷病兵輸送などで活動することになった。¹⁹⁾

アメリカの翼として活動するかたわらで、CATは台湾の翼としても運航に従事した。それは、国府が両航事件で政府の影響下にある航空会社を喪失した上に、台湾に民間航空会社が存在しなかったためである。CATは、台湾島内各地および離島路線を運航しながら、東南アジア（シンガポール、バンコク）、東アジア（香港、東京など）の各地と台北を結ぶ路線にも就航した。²⁰⁾CATが単独で台湾の空を掌握し、アメリカの物資輸送を担当しながら東・東南アジア各地に就航することは、CIAにとっては情報入手の手段を確保することになり、CATにとっては会社の存続につながるため、双方にメリットがあったといえよう。

しかし、国府にとっては、航空という安全保障と密接に関連した分野で外国資本の航空会社が自国の空域を事実上支配する状況は好ましくない。ただ、国際機関からの脱退を余儀なくされるほど著しく財政状況が悪化していたため、国营航空会社の設立は困難である。

そうした中で、1950年代初頭、台湾の民間航空市場にとって大きな進展がみられた。それは、中国航空公司OBの陳文寛らによる復興航空会社の設立である（1951年5月）。国府は、フィリピンとの航空協定締結（1952年）にあたり、復興航空会社を台湾側の指定航空会社として、²¹⁾台

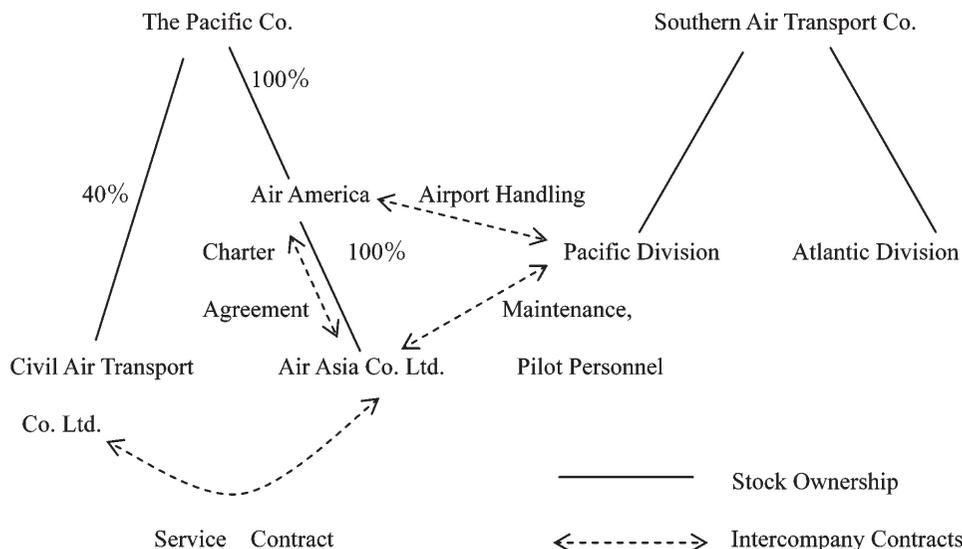
北-マニラ線に就航させる予定であった。しかし、復興航空会社が辞退したためCATを指定航空会社にせざるをえなかった²²⁾。もちろん、フィリピン側の指定航空会社のみが同路線に就航することは可能であった。ただ、双務航空協定を締結しながら相手国の指定航空会社のみが就航した場合、事実上、相手国の指定航空会社のみが特定路線の運航権を保有し、営業利益をあげることになる。国府は台湾側の運航権の保持を優先させ、CATを指定航空会社にしたのであった。なお、復興航空会社は1958年10月に事故を起こし、その後1988年8月まで運航を停止したため、台湾資本の民間航空会社による路線営業は、1950年代後半の遠東航空会社、中華航空会社の参入まで待たなければならなかった。

こうして民間航空市場をめぐる米華両政府、航空会社の利害が交錯する中で、国府は1950年8月以降、アメリカの経済・軍事援助を受け入れ、台湾の安定化を目指した²³⁾。1953年以降に策定され、事実上アメリカ援助の運用計画でもある経済建設4カ年計画は、1960年以前については台湾の経済安定化と生産力回復を主要な目的とした²⁴⁾。それは、当時の台湾が財政赤字、国際収支赤字、悪性インフレに直面していたため、アメリカの経済援助で経済安定化を実現することが最大の目標とされ、それがアメリカ側の意向を反映したものであったからである。民間航空分野の対華援助については、当時、アメリカが友好国に対して民間航空の安全性、効率性の向上を目的とした技術・経済援助の実施の方針として掲げていたため²⁵⁾、空港施設の整備などを対象に実施された²⁶⁾。

また、国府は援助受入と並行して幼稚産業保護を目的とした為替管理、保護関税など、体系的な産業育成政策を採用した²⁷⁾。その際、積極的な外資導入を目指し、諸外国および華僑の対華投資を奨励するため、外国人投資条例(1954年)、香港・マカオ華僑帰国投資条例(1955年)を公布した。そのうち、外国人投資条例には民間航空事業者に関する条文が含まれており、1953年に公布された民用航空法の諸規定を加味すると、外資航空事業者の参入を制限する内容となっていた。すなわち、民間航空事業者の利用する航空器や、外資航空企業の株式構成に占める外資比率を制限する内容を制定していたのであった²⁸⁾。その結果、CATが台湾で航空会社として運航を継続することが困難になったのであった。

しかし、CATが国府側の指定航空会社として航空協定締結相手国に就航していること、台湾資本の航空各社の輸送力が不十分であることを踏まえると、国府がCATの営業を終了させることは非現実的であった。CATは交通部民用航空局との契約に反し、同局の承認をえないままCATの資産をアメリカ政府関連企業に移管していたことが問題視されたものの²⁹⁾、最終的にCATが提示した2社分割案が承認された。それに基づき、1955年3月、CATはアメリカとの資本関係を残したまま、新生CAT(民航空運公司)、亜洲航空会社として新たなスタートを切ったのであった(図1、参照)。

図1 CAT（民航空運公司）、亜洲航空公司の資本関係



[備考] Civil Air Transport Co. Ltd. (CAT), Air Asia Co. Ltd. (亜洲航空公司)。

[出所] “Review of Air Support Activities”, Memorandum to Marvin L. Evans, Assistant General Counsel, 7 November 1962 (Central Intelligence Agency, Special Collections [http://www.foia.cia.gov/AirAmerica/C05261526.pdf]) より一部抜粋。

3. 中華航空公司の成長

復興航空会社の設立以降、台湾では遠東航空公司（1956年）、中華航空公司（1959年）の2社が設立された。しかし、台湾資本の航空会社は設立されたものの、遠東航空公司、中華航空会社のいずれも、1960年代まで定期貨客運航ができるほどの経営体力を持ち合わせておらず、CATが諸外国に就航していた。

1960年代初頭、中華航空公司は国府軍の対ベトナム活動に関与し、空軍隊員に自社の身分証を発行したり、米軍物資を東南アジア各地へ委託輸送し、その輸送料収入を収益の一部としていた³¹⁾。また、社内には南星計画小組が組織され、東南アジアにおける米軍の活動の支援も行った³²⁾。

一方、同時期の国府は、東南アジア諸国との経済交流協議の中に航空交渉を組み込み、貿易取引も含めた包括的な内容で政府間交渉を進めていった。その代表的な例が、ベトナムであった。国府はベトナムとの間で1960年から経済合作会議を開催し、華越貿易の促進、技術交流などを目指して協議を行っていた。その中で、華越両政府は台北－サイゴン間の定期航空便開設を議論したのであった。なお、中華航空が国際線に就航したのは1966年12月（台北－サイゴン線）のことであり³⁴⁾、台北－サイゴン線、サイゴン－シンガポール線、サイゴン－香港－台北－東京－ソウル線の3路線の実現性について協議に参加したのは、CATとベトナム航空の2社であった³⁵⁾。しかし、2社の協議は具体的な成果に結びつかず、華越両政府の経済交渉が優先課題となった。また、この段階で航空各社から詳細な運航計画・通信方式に関する意見聴取を行った上で、航空交渉を即時開始すべきとの見解が付与されている³⁶⁾。その上で、初期段階で候補に

挙げた3路線のうち、1路線を優先して開航することとした。華越両政府間での協議の際、国府側は華越間の路線開設を見据えてベトナム航空のパイロット訓練を受け入れるものとした。³⁷⁾

こうした対外経済交渉を行う過程で、国府と中華航空公司にとって転機が訪れた。それは、C A Tが1964、1968年の2度、墜落事故を起こして運航を大幅に縮小したことであった。³⁸⁾かつて国府が復興航空を指定航空会社にしようと試みたマニラ-台北線では、C A Tが国際線の運航を停止した後の1967年10月以降、中華航空公司³⁹⁾が就航することになった。1968年以降は、C A Tが全面的に運航を停止したため、それ以降、名実ともに中華航空公司が国府の指定航空会社として海外に就航するのであった。

おわりに

本稿では、1950-1960年代の台湾を対象として、米華双方の政府、航空会社が民間航空市場にどのように関与したかを検討し、以下の点が明らかになった。

第一に、国府がC A Tを利用することで、台湾の航空輸送力だけでなく航空協定締結相手国との運輸権を確保して、協定相手国の航空会社のみが台湾線に就航し、収益をあげないようにした。他方で、台湾の民間航空市場で外資規制を行うことは非現実的であったため、国府はC A Tの利用という実利を取ったといえる。

第二に、C A Tが墜落事故を起こすまで、中華航空公司は国際線定期運航に従事することができなかった。1960年代、国府は中華航空を指定航空会社として新たな航空協定を締結すべく、ベトナムとの経済協議を行っていた。しかし、結果的にはC A Tが国際線の運航を継続する間、中華航空公司が国際線の運航を拡大する機会は生まれなかった。事実上、台湾資本の航空会社に残された成長の余地は少なく、外資企業の委託・代理業務に関わることで会社の存続を図ったとみることができる。

1950-1960年代の台湾の場合、外資航空会社も含めて民間航空会社の軍事活動への徴用、軍からの業務委託が一般化していた側面が強い。米華間での対外政策と民間航空との連携、航空会社の財務状況の分析については、今後の課題としたい。

〔附記〕

本稿は、平成21-23年度科学研究費補助金（若手研究（B）, 研究課題番号：21730140）の研究成果の一部である。

（おおいし めぐみ・本学経済学部准教授）

〔注〕

- 1) 高田 [2011] 参照。
- 2) シカゴ条約では、商業航空権に関して合意に至らなかったため、1946年、パミュダ会議を開催し、「アメリカ合衆国と連合王国との間の各自の領域間における航空業務に関する協定」（バ

- ミュウダ協定)を採択した。この協定では、両国航空企業の運航路線の指定、当事国による運航会社の指定、当事国の航空当局による認可などが定められた（藤田編 [2007] 43-44ページ）。
- 3) 本稿では便宜上、以下のように表記を統一する。国共内戦後に台湾に移転した国民党政権を国府または華、それによって実効支配されている地域を台湾または台とする。1949年10月に建国された中華人民共和国の支配地域については、中国または中とする。なお、法律、協定等に関しては原文に従って記述するため、国府または華について、中華民国と表記する場合がある。ただし、特定の政治的立場を表すものではない。
 - 4) C A Tの社名は、組織改編のたびに变化している。ただし、英語による社名の略称は時期を問わず同一であるため、本稿では、民航空運隊（1955年2月まで）、民航空運公司（1955年3月以降）のいずれの社名もC A Tに統一する。
 - 5) 村上・加藤・高橋・榊原編著 [2006] 14ページ。
 - 6) 村上・加藤・高橋・榊原編著 [2006] 20ページ。
 - 7) 村上・加藤・高橋・榊原編著 [2006] 5-6 ページ。
 - 8) 中国航空公司はパンアメリカン航空、欧亜航空公司はルフトハンザ航空が、中華民国交通部との合弁で設立した航空会社である。
 - 9) “Disposition of Former Chinese Airlines, Aircraft, and Properties in Hong Kong”, Bureau of Far Eastern Affairs (Economic Aid) 1948-1959, RG59, Entry 1199, Box.2 (NARA) .
 - 10) 萩原 [2006] 104ページ。
 - 11) 連合国救済復興援助の国府側受入機関。
 - 12) C.L.Chennault→Chen Cheng, 9 March 1950 (外交部档案, 020000013059A, 国史館蔵) .
 - 13) “Memorandum for the record, subject : CAT” .2 January, 1952 (CIA Special Collections : Air America, <http://www.foia.cia.gov/Air America/C05261065.pdf>) .
 - 14) 国際民間航空協定（1944年）で設立が規定された国際機関で、国連の専門機関の1つ。
 - 15) National Intelligence Survey 39, PAGE37-19(RG263, Entry48, NARA) .
 - 16) 周編 [2006] 13-14頁。
 - 17) “Survey of Civilian Aviation Facilities in Formosa” , June 19, 1952 (Records of the U.S. Foreign Assistance Agencies 1948-1961, Office of Far Eastern Operations, China Subject Files, RG469 Entry 409, Box.87, NARA) .
 - 18) Leary [2002] p.110.
 - 19) “Korean Airlift” , C A T Bulletin, Vol.7 No.6, June 1954.
 - 20) Hsing cheng yuan. Hsin wen chu [1951] p.263 ; Hsing cheng yuan. Hsin wen chu [1952] p.294.
 - 21) 航空協定を締結した当事国が航空業務に従事する航空会社を指定する枠組みについては、藤田編 [2007] 43-44ページ。
 - 22) 大石 [2011] 42ページ。
 - 23) 近藤 [2008] 3 ページ。
 - 24) 劉 [1990] 50-51ページ。
 - 25) The President’s Air Coordination Committee, “Civil Aviation Policy” , May 1954 (Records

- of the Civil Aeronautics Board, RG 197, Management Reports 1952-1962, Box.1 ,NARA) .
- 26) 例えば、無線設備など管制業務に関する施設が含まれる。
- 27) 劉 [1990] 64-65ページ。
- 28) 大石 [2011] 参照。
- 29) 大石 [2011] 参照。
- 30) 曾主編 [2008] 151-152, 281頁。
- 31) 曾主編 [2008] 153頁。
- 32) 曾主編 [2008] 193頁。
- 33) 「中越合作会議」(1960年12月22日, 行政院經濟建設委員会档案040000001293A, 國史館蔵)。
- 34) 中華民國交通史編纂執行小組編 [1991], 中華民國交通 (史) 大事 (摘要) 記。
- 35) 同上。
- 36) 「第二次合作會議」27頁 (1962年2月26日～3月3日) (行政院經濟建設委員会档案040000001293A, 國史館蔵)。
- 37) 同上。
- 38) “News Release”, March 12, 1968, CIA Special Collections : Air America (<http://www.foia.cia.gov/AirAmerica/C05268590.pdf>)。
- 39) Confidential Manila 2794, September 26, 1967 (General Records of the Department of State, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Economics, RG59, Entry1613, Box.519, NARA) .

【参考文献】

【档案資料】

外交部档案 (國史館蔵)

行政院經濟建設委員会档案 (國史館蔵)

Bureau of Far Eastern Affairs (Economic Aid) 1948-1959, RG59, Entry119 (National Archives and Research Administration [NARA])

CIA Special Collections : Air America (<http://www.foia.cia.gov/airamerica.asp>)

General Records of the Department of State, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Economics, RG59, Entry 1613 (NARA)

Records of the Civil Aeronautics Board, RG 197, Management Reports 1952-1962 (NARA)

National Intelligence Survey 39, RG263, Entry48 (NARA)

Records of the U.S. Foreign Assistance Agencies 1948-1961, Office of Far Eastern Operations, China Subject Files, RG469 Entry 409 (NARA)

【雑誌・新聞】

『民航隊月刊』(C A T Bulletin)

【邦文文献】

- 大石恵 [2011] 「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）の施行をめぐって」『産業研究』第46巻第2号
- 近藤久洋 [2008] 「台湾の援助政策」JBICI Discussion Paper, no.14.
- 高田馨里 [2011] 『オープンスカイ・ディプロマシー』有志舎
- 村上英樹・加藤一誠・高橋望・榊原畔夫編著 [2006] 『航空の経済学』ミネルヴァ書房
- 萩原充 [2006] 「中国の民間航空政策と対外関係」(『国際政治』146号)
- 藤田勝利編 [2007] 『新航空法講義』信山社
- 劉進慶 [1990] 「台湾の経済計画と産業政策」(藤森英男編『アジア諸国の産業政策』日本貿易振興会、所収)

【中文文献】

- 林玉萍 [2011] 『臺灣航空工業史——戰爭羽翼下的1935年～1979年』新銳文創
- 曾瓊業主編 [2008] 『越戰憶往—口述歷史』国防部史政編譯室
- 中華民國交通史編纂執行小組編 [1991] 『中華民國交通史』(下)
- 周琇環編 [2006] 『戰後外交部工作報告（民國四十二年～四十五年）』国史館

【欧文文献】

- Hsing cheng yuan. Hsin wen chu (行政院新聞局) [1951] China Handbook 1951, Macmillan.
- Hsing cheng yuan. Hsin wen chu (行政院新聞局) [1952] China Handbook 1952-1953, Macmillan.
- Leary, William M. [2002] Perilous Missions : Civil Air Transport and CIA Covert Operations in Asia, Smithsonian Institution Press.