

規制緩和後の地方航空路線の現状と地方自治体が行う空港活性化策*

The State of Aviation Networks Connecting Japan's Local Airports after Deregulation and the Local Governments' Revitalization Policies*

井田直人**・田村亨***

By Naoto IDA**・Tohru TAMURA***

1. はじめに

わが国の空港・航空政策に関して、短期的課題と中長期的課題の2つに分けて問題提起をする。

まず短期的課題について述べる。わが国では、2000年2月の改正航空法施行により、安全確保を前提として需給調整規制が撤廃された。これにより航空会社は、路線への参入・撤退、あるいは運賃の設定における自由を獲得した。規制緩和後の国内航空路線における変化をみると、幹線（札幌・東京・大阪・福岡・那覇各都市相互間の路線）においては、便数の増加、運賃の多様化など、旅客に提供されるサービス水準の向上がみられる。一方、非幹線においては、地方部に就航している路線の一部で、既に便数の減少や路線からの撤退が起こっている。今後も不採算路線では、航空会社が便数の減少や撤退を決定する可能性が大きい。このことは、地方空港を抱える自治体や地域に不安をもたらしている。ここで航空路線が廃止される場合に考慮されなければならない問題がある。当該路線が鉄道や都市間バスなどの地上代替交通機関の存在する都市間路線であれば問題はないが、社会的に必要な路線が撤退する場合は問題である。そこで当該路線が地域にとって必要な路線か否かの判断基準を明確にすることが重要である。

次に中長期的課題について述べる。2002年11月の国土審議会基本政策部会報告の中で注目すべき点は、「生活圏域」の議論である。「生活圏域」の定義は、人口減

少下にあっても、生活関連サービスを維持し、地域社会の機能や活力を保っていくため、人口規模が30~50万人程度以上、時間距離が1~1.5時間程度のまとまりを目安とした複数市町村からなる、とされている。これをわが国の地方部の空港・航空政策の根幹をなすものと考えられないだろうか。

2. 短期的課題 - 地方航空路線の現状 -

本章では、規制緩和後の地方航空路線の現状を把握することを目的とした2点の分析について述べる。

- 国内線全体の経年変化を把握するため、幹線、非幹線別に旅客数、座席数を集計する
- わが国の地方空港における変動を把握するために、ロードファクターによる路線の分類をし、利用者数と座席数から航空会社の行動分析を試みる

(1) 使用データ

旅客数、座席数は、「航空輸送統計年報」¹⁾の「国内定期航空路線別、区間別、月別運航及び輸送実績」を用いて集計した。ただし、この統計では、乗り継ぎを抽出した分析はできない。また運航便数は、季節変動の影響が最も小さいと思われる10月運航分を時刻表²⁾から集計した。集計にあたっては、10月1日から31日まで毎日運航されている便のみを対象としている。

(2) 地方路線の需要・供給量

国内線全路線（離島路線含む）について、1992年度から2001年度までの旅客数の推移を図-1に、同じく座席数の推移を図-2に示す。図-1は、旅客数（棒グラフ・左軸）と、1992年度を100とした旅客数比（線グラフ・右軸）を、図-2は、座席数（棒グラフ・左軸）と、1992年度を100とした座席数比（線グラフ・右軸）を、それぞれ幹線、非幹線別に記している。

*keywords：空港計画、公共交通計画

**学生員、室蘭工業大学大学院工学研究科

建設工学専攻、博士後期課程

（北海道室蘭市水元町27番1号、TEL0143-46-5289、

E-mail:s0921010@mmm.muroran-it.ac.jp）

***正員、工博、室蘭工業大学工学部建設システム工学科

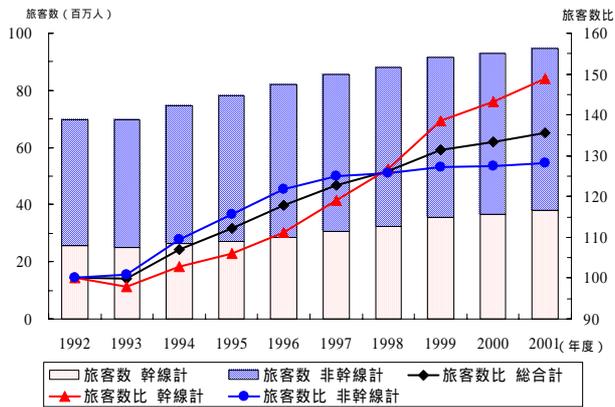


図 - 1 国内線航空旅客数・旅客数比率

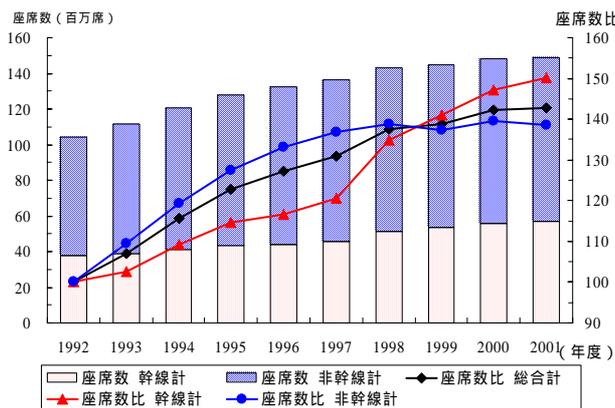


図 - 2 国内線航空座席数・座席数比率

図 - 1 より、国内線航空旅客は全体としては増加を続けていることが分かる。特に規制緩和の影響が具体的に現れ始めた 1996 年以降、幹線において著しい増加が認められ、非幹線から幹線へ需要増加傾向が変化したことが分かる。図 - 2 から航空会社の供給をみると、規制緩和の進展に伴い、幹線の座席数が著しい増加を示している。一方で近年の非幹線においては、ほぼ一定で推移している。

以上より、利用者の需要と航空会社の供給の双方に、非幹線から幹線へのシフトが起こっていると見える。

(3) 地方空港における需要・供給変動

本項では、1997 年度から 2001 年度にかけて継続運航されている航空路線のうち、離島路線を除く羽田発着の 37 路線を対象として分析をした。その理由は、羽田空港は就航路線数が最も多いため、全国的な傾向を把握することができるからである。

この 37 路線について、路線毎にロードファクター、1997 年を 100 とした旅客数比率と座席数比率、及び運航便数を比較し、検証する。もちろん、航空会社が便数や路線の参入・撤退などを意思決定するに当たって

は、需要・収入・他社や他交通機関との競合などを詳細に分析しており、ロードファクターのみで議論はできない。しかし、本論文では、ロードファクターが航空会社の意思決定において重要な要因であると考え、ひとつの指標と成り得ると判断した。また財務総合研究所の報告書³⁾によると、わが国の国内線平均損益分岐ロードファクターは、65%とあるので、本論文でもこれを損益分岐点とした。表 - 1 は羽田発着路線を、ロードファクターが 65%以上あるかどうかにより、仕分けしたものである。

表 - 1 羽田発着路線のロードファクターによる分類

	幹線	非幹線			
		北海道	東北 北陸	近畿 中国 四国	九州
ロードファクターが65%以上	千歳 伊丹 関西 沖縄那覇	帯広	秋田 庄内 富山 小松	岡山 山口宇部 鳥取 出雲 高松 高知	北九州
ロードファクターが65%未満	福岡	稚内 女満別 根室中標津 釧路 旭川 函館	青森 三沢 山形	南紀白浜 広島 米子 石見 徳島 松山	大分 宮崎 長崎 熊本 鹿児島

表 - 1 より、北海道及び九州においては、ロードファクターが損益分岐点を上回っている路線がほとんどないことが分かる。

(4) 不採算路線の需要・供給変動

損益分岐点を下回っている路線をみると、さらに 2 つのグループに分けることができた。以下、それぞれの代表として羽田 釧路線と羽田 根室中標津線を例に、違いを述べる。

図 - 3、図 - 4 は、それぞれ羽田 釧路線、羽田 - 根室中標津線のロードファクター、1997 年を 100 とした旅客数比率と座席数比率を表している。

まず、羽田 釧路線については、ロードファクターが損益分岐点を下回ってはいるものの、旅客数は微増傾向にある。しかし、航空会社は提供座席数を減少させている。つまり、航空会社として、ロードファクターを改善し、路線を維持するという意思があると考えられる。

一方、羽田 根室中標津路線については、ロードファクターが損益分岐点を下回っているばかりではなく、旅客数の減少も著しい。そこで航空会社としては、路線の縮小、または撤退の意思を示す可能性がある。事実、羽田 根室中標津線は、直行便 2 往復のうち 1 往

復が、新千歳空港を経由する路線に再編された。

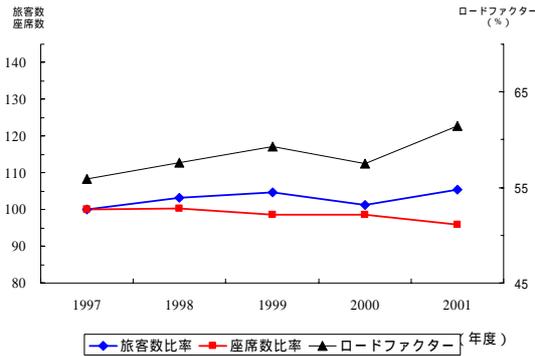


図 - 3 羽田 - 釧路
旅客数比率・座席数比率・ロードファクター

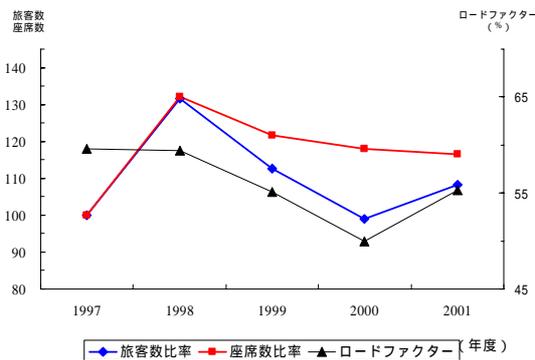


図 - 4 羽田 - 根室中標津
旅客数比率・座席数比率・ロードファクター

以上の分析から、地方航空路線の現状として、以下の2点が言える。

- 新幹線との競争がない九州・北海道地域において、羽田路線のロードファクターが損益分岐点を下回っている路線が多い
- 北海道の一部、ロードファクターが低迷している路線では、羽田 新千歳線に路線を集約し、ネットワークを再編する動きが見られる

(5) 地方自治体が行う空港活性化策

短期的な課題として、規制緩和により地方空港からの路線の撤退や航空サ - ビスの低下が進む可能性を示した。問題は、代替交通機関が存在しない都市間への対応と、「供給側の制約によるサ - ビス低下 需要の減少 地域の衰退 航空サ - ビスの低下」という悪循環が起こり競争的路線が赤字路線に転落することへの対応、の2つであろう。

については、社会的にシビルミニマムとして公的助成の対象となるべきもので、これまでも離島路線などで行なわれてきた。については、時間的に黒字

と赤字の間に灰色の期間があることが重要である。例えば、期限付きで航空機材補助を地方自治体が行い、灰色から黒字になる支援をすることである。このような事例は、バスやトラック輸送を対象として海外ではたくさん社会実験がなされているのに対して、わが国では事例が殆どない。航空輸送は贅沢な乗り物ではなく、地域の下駄履きの公共交通機関として、地域住民が主体的にその利用を考えるべきであろう。

3. 中長期的課題 - 地域開発と航空・空港政策 -

(1) 問題提起

1998年3月、新・全国総合開発計画(21世紀の国土のグランドデザイン)が決定され、この中で多軸型国土構造の形成が盛り込まれた。この計画で印象的なことは3つある。それは、1) 所得格差是正(市場統合)のための社会基盤整備は概成し、2) 少子高齢社会の到来により地方部の人口減少が著しくなるとの認識のもとで、3) 新しい産業の芽が少ないわが国においては、安定経済成長を持続(成長率2%を維持)させながら生活質の向上を目指す、と国が判断したことである。そして、少子高齢社会に対応した地方部の生活質向上を図る方法として地域連携軸が議論され、これを幾つか束ねた地域ブロック(例えば、北海道ブロック)ごとに国際化を促進させて自立を図るとされた。全国総合開発計画を施設整備計画と捉えると、上記の変化は、明治新政府以来130年間続いた国の一元管理による社会基盤整備をやめるという意味で新しい方向性を打ち出したものである。この動きは、1997年橋本政権以降の行政改革の方向とも一致している。すなわち、21世紀初頭からは、地域ブロックが、国際的な視野から考え責任を持って行動する時代である。

省庁統廃合後の国土計画は、地方分権推進計画からの要請もあって、地域ブロック別に計画を立案し国はそれをバインドすることまでも検討を始めた。結果的には、地域ブロック別に計画を立案することは時機尚早と、2002年11月の国土審議会基本政策部会報告はまとめられている。この中で注目すべきは、生活圈域の議論である。それは、人口減少下にあっても、生活関連サ - ビスを維持し、地域社会の機能や活力を保っていくため、人口規模で30~50万人程度以上、時間距離1~1.5時間程度のまとまりを目安とした複数市町村か

らなる「生活圏域」と定義されている。これは、欧州で始まっている「都市連合」の議論とも関連しているが、わが国の地方部の空港・航空政策の根幹をなすものと考えられないだろうか。また、北海道のように、広域分散型の社会では、生活圏域からはずれるエリアの交通体系として、北欧でみられるような国土管理の観点からなされるシビルミニマムなサービスは航空サービスで確保する方策も考えられよう。

(2) 生活圏域の空港・航空政策のチェックリスト
道路局のアウトカム指標にならない、生活圏域の航空サービスの必要性をまとめる。

活力を生み出す

- わが国の国際競争力の低下が言われて久しい中、国際競争力を向上し、国際社会においてもわが国が持続的に経済的、社会的地位を確保することが必要
- グローバルな経済・社会活動における、より広範な視点から、世界的なゲートウェイ競争という視点が必要
- 国際観光立国を担う地域としての総合的・体系的な戦略・戦術の構築効率化を通じて物流コストの削減、物流サービスの高度化を図ることが不可欠

このためには、1) 国際社会に直接開かれた施策の実施、2) 国際ゲートウェイの促進、のための航空サービスが必要である。

活力を生み出す

- 地域がその個性を発揮し、自立的に発展する中で、地域間の交流により相互に連携・補完する
- 地域資源により交流を促進する

このためには、1) 国際競争力のある観光地と周遊ルートの魅力付け、2) 航空規制緩和後の地方空港の運用と活性化、3) 効率的かつ開放的な国際物流ネットワークの形成、のための航空サービスが必要である。

暮らしを支える

- 少子高齢社会の進行、公共投資の減少、地方自治体の財政難は、地域にどのような問題を引起すのか
- 地方部における住まい方とは、働く・憩う・愉しむ・癒す・学ぶ・社会活動に参加する・遊ぶなどの活動機能が、地域の身の丈に相応しく充実していること
(生活質の向上)

このためには、生活圏域の形成(地域連携)のための社会基盤整備としての航空サービスが必要な地域もあ

り、それを見極める必要がある。例えば、地域センター病院までのアクセス交通手段、主要観光・レクリエーション地間の移動手段としての航空サービスである。

安全・環境を支える

- 環境問題については世界的規模での様々な取り組みがなされつつある
- 自然環境に対する国民の欲求を充足する地としての地方部
- 一般市民、企業、行政など、社会全般的に環境問題への認識が高まりつつある
- 天災、事故、テロなど様々な災害への対応が求められている
- 環境、防災への取り組みは社会の持続ある発展のためにも不可欠

このためには、1) エネルギー消費、環境改善に資する交通システムの構築(モーダルミックス)、2) 防災拠点へのアクセス交通、のための航空サービスが必要である。

4. おわりに

「人口減少と高齢社会の進展による財政力低下は、生活質の水準を下げ、かつ雇用などの経済水準までも低下させ、この状況が更なる人口減少をもたらす」という悪循環を断つ計画上の必要条件は、意思決定のスピードと事業速度の中に、地域衰退のスピードが考慮されていることであろう。「地域衰退スピード」と「空港・航空サービス施策の効果発現スピード」を見極めなければ、ミスマッチな投資が行われる可能性が高い。

空港を含めたわが国の社会基盤整備は概成している。これからの中長期的課題は、地域が有する社会基盤を有効に利用し、地域の「技術革新」・「金融システム」・「人材育成」を促すことであろう。行政の範囲、国の役割などを明確にして、地方部に必要とされる実施戦略・戦術を練るべきではなかろうか。最後に、本稿では詳述しなかったが、計画策定の過程を地域住民に明示することも重要である。

参考文献・参考資料

- 1) 運輸省運輸政策局情報管理部統計課(国土交通省総合政策局情報管理部交通調査統計課): 航空輸送統計年報 平成4~13年
- 2) JTB: 「JTB時刻表」10月号、平成9~13年
- 3) 井上裕行: 「第7章 航空: 規制と保護の帰結」、日本経済の効率性と回復策に関する研究会報告書、財務総合政策研究所、pp.167-189、平成12年7月