

持続可能な地域航空ネットワークを考える研究会

中間報告

2010年9月

目 次

1 . 現状と課題	1
2 . 解決の方向性	3
3 . 研究会の今後の活動	8

「持続可能な地域航空ネットワークを考える研究会」

(敬称略・組織五十音順)

[メンバー]

北九州空港利用促進協議会

社団法人九州経済連合会

須賀川商工会議所

福島空港利用促進協議会

[学識経験者]

加藤 一誠 日本大学 教授 (副座長)

田村 亨 室蘭工業大学 教授 (座長)

[オブザーバー]

天草エアライン株式会社

オリエンタルエアブリッジ株式会社

経済産業省 製造産業局 航空機武器宇宙産業課

国土交通省 航空局 監理部航空事業課

スカイネットアジア航空株式会社

株式会社スターフライヤー

全国地域航空システム推進協議会

総務省 地域自立応援課

日本エアコミューター株式会社

北海道国際航空株式会社

[事務局]

株式会社三菱総合研究所

1．現状と課題

【地方航空・空港・経済の負の連鎖】

国内の航空会社は幹線以外の路線を維持する力を急速に失い、首都圏を除いた地方空港を離発着する路線が休業に追い込まれている。航空会社は現有の機材維持のためのコスト負担に苦しんでおり、事業採算性の確保が厳しい地方空港間、あるいは地方空港と近隣アジアの空港間を結ぶのに適した100席未満の小型機材を新たに保有する体力はない。これに加えて地域経済が衰退すれば、航空需要は減少するため、路線や便数が削減される。路線や便数が減少すれば航空の利便性は低下するため、旅客数はさらに、減少する。こうして地域経済に対する航空や空港のインパクトも縮小する。つまり、航空会社と地域経済の不振、と航空需要の縮小という負の連鎖である。

【戦略なき助成による地方財政の疲弊】

今後、ネットワーク縮小に歯止めをかけ、アジアを中心とした観光客を呼び込むため、地方空港を抱える自治体は海外のLCC誘致に注力する可能性が高い。このとき、自治体が海外LCCに対してインセンティブを提供したり、運航のための助成を実施することになれば、自治体の体力を消耗する泥沼のような自治体間の競争に陥る懸念がある。低運賃によって一定の旅客を得たとしても、それは税の補填によって実現されたものであり、住民の負担にかわりがない。そもそも、アジアの活力を地域に呼び込むためには、観光需要に留まらず、ビジネス需要を増加させる必要がある。季節変動の大きい観光需要のみに依存するのではなく、安定したビジネス需要を拡大することこそが、長期的視点に立った地域戦略なのである。

海外LCCの就航から取り残された空港では羽田路線のみが残り、首都圏に近接していたり、その他の理由で羽田路線の成立しない空港は定期便のない空港になる可能性もある。その結果、国内航空には幹線のみしか残らず、地方都市間を結ぶ航空ネットワークは成立しなくなる。

日本は国土が狭く、南北に細長いという国土の形状から、鉄道と航空のモード間競争が生じやすい。モード間競争によって地方住民の移動の選択肢が確保され、しかもその運賃は一定水準で維持されている。したがって、航空路線の喪失は潜在的に地方住民の移動のコストを引き上げるため、空港の存在する意義は大きい。

【投資を通じた成長産業育成】

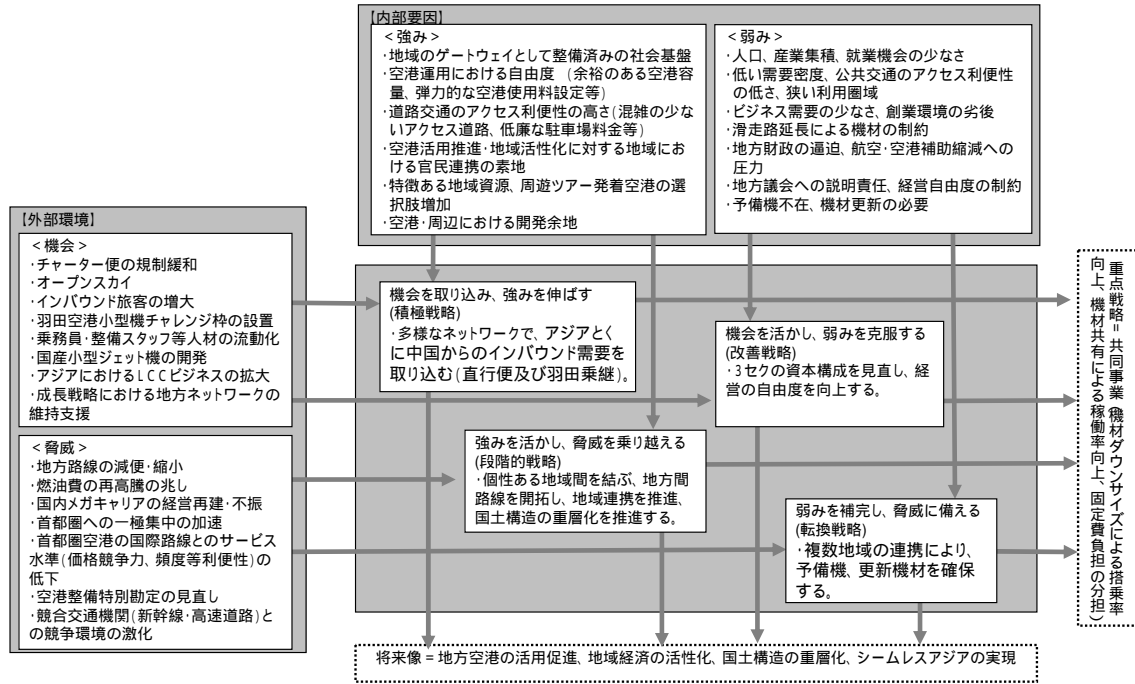
他方、現在、国家プロジェクトとして、100席未満の国産小型航空機の開発が進んでいる。100席未満の小型機は中・大型機のもつ機体規模の経済性に欠けるが、低需要路線においてそれが必要であることは世界の事例からも明らかである。ところが、我が国の公租公課の制度は小型機に配慮した仕組みになっていないし、地方空港間の運航や国際線の運航には、離島路線のような運航助成の制度もない。小型機を製造してもそれを利用できるような条件整備があわせて実施なければ、プロジェクトの成功はおぼつかなくなる。

【持続可能な仕組みの必要性】

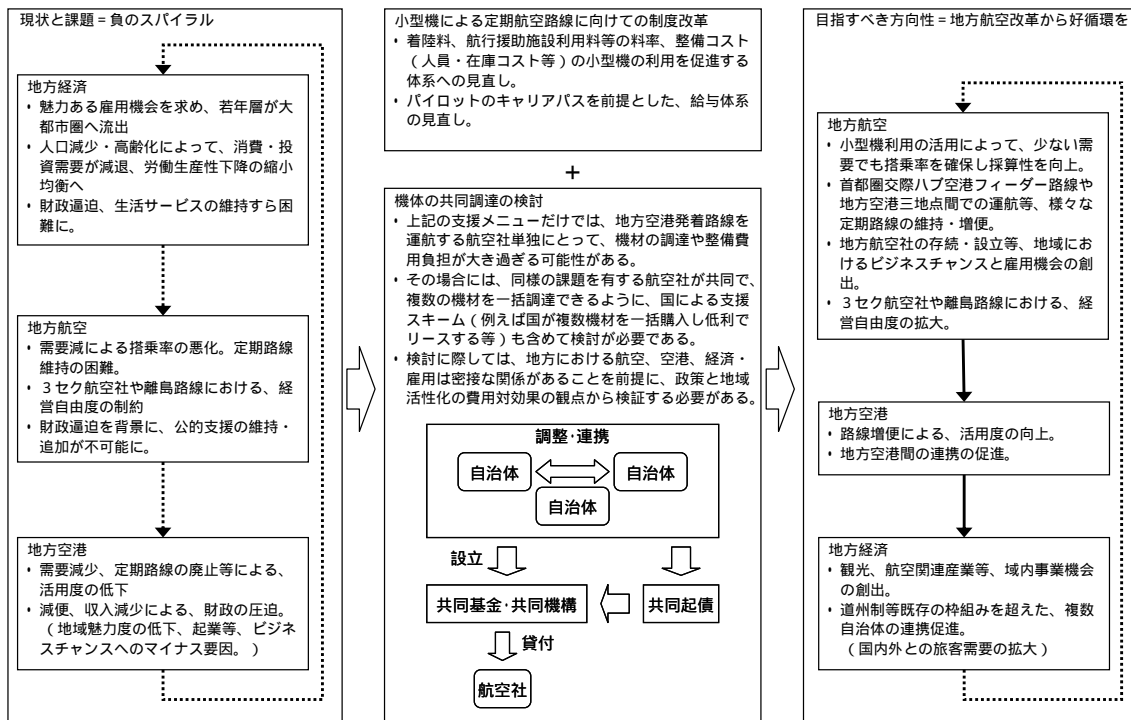
通勤・通学路線をはじめとする地域航空ネットワークを担うのは、地域航空事業者である。地域航空事業者の保有機材数は少ないため、例えば重整備期間中には運航が維持できず、旅客収入が見込めなくなる。もとより需要が少ない路線において事業者が固定費負担に見合うよう需要を開拓するための努

力すらできない状況に置かれている。航空事業者は現在保有する機材の後継機がなければ、機材更新期に多額の資金調達を求められる。このような費用は一事業者あるいは出資する自治体による負担では賅えず、運航は継続できなくなる。このように、地域航空ネットワークの維持が危ぶまれる状況にある。

地方航空を取り巻く環境変化と今後の課題



地方航空・地方空港・地方経済の負の連鎖と解決のための課題



2. 解決の方向性

【小型ジェット機の導入による国内外ネットワークの拡充】

欧米諸国において、100席未満の小型航空機は、発地と目的地をダイレクトに結び、ポイント・トゥ・ポイント型路線に多く導入されている。広い国土をもち、都市間輸送に航空の定着した米国では、小型航空機は国内線で使用されている。欧州では、小型航空機は一国の地方都市間の路線だけではなく、EU加盟国間の自由な往来を保障するために国際線でも使用されている。我が国においても、需要に応じてきめ細やかな運航が可能な小型航空機を、地方空港間あるいはアジアとの間で使えば、資源が最適配分されることによって国民経済にプラスの影響をもたらすだろう

海外LCCの参入には、観光客の増加や航空運賃の低下など歓迎すべき面が多いが、結果的に国内航空会社の存立を脅かす恐れもある。したがって、国内の航空会社は自らの効率性を高めると同時に、LCCに対してコスト面で競争できるように、小型機を使用できる運航環境が整備されなければならない。運航環境さえ整備すれば、100席未満の小型機を使用することによって、多くの路線が成立しうる可能性がある。

これまでの歴史は、地方都市からの国際線維持が容易ではないことを物語る。今後、航空会社が効率的な経営にいつそう努力することは重要であるが、それだけで路線が維持されると考えるのは楽観的である。また、航空会社の経営の困難さが増すなかで、自治体が陳情によって路線を維持する時代は終わったと考えるべきである。つまり、地域経済が活性化し、自律的な経済を構築してこそ、航空需要の増加を通じた路線の維持に展望が開けるのである。

他方、アジアの活力を取り込み、ビジネス向けの貨客の輸送需要に応えるため、空港が国際線をもつ意味は小さくない。空港は激増するアジアの航空需要を確実に受け止め、地元の努力を通じた地域経済活性化のためのツールとなる。

国内航空産業の育成には、短期的には莫大なコストがかかるであろう。しかし、それは技術やノウハウの蓄積のための投資であり、日本経済自体の長期戦略に他ならない。そこで求められるのは、二つの側面をもつインセンティブパッケージである。ひとつは、国産航空機の利用を促進するような航空会社に対するインセンティブであり、いまひとつは、そのような航空機を地方路線に利用させるようなインセンティブである。

【保有機材の稼働率向上による国内ネットワークの維持】

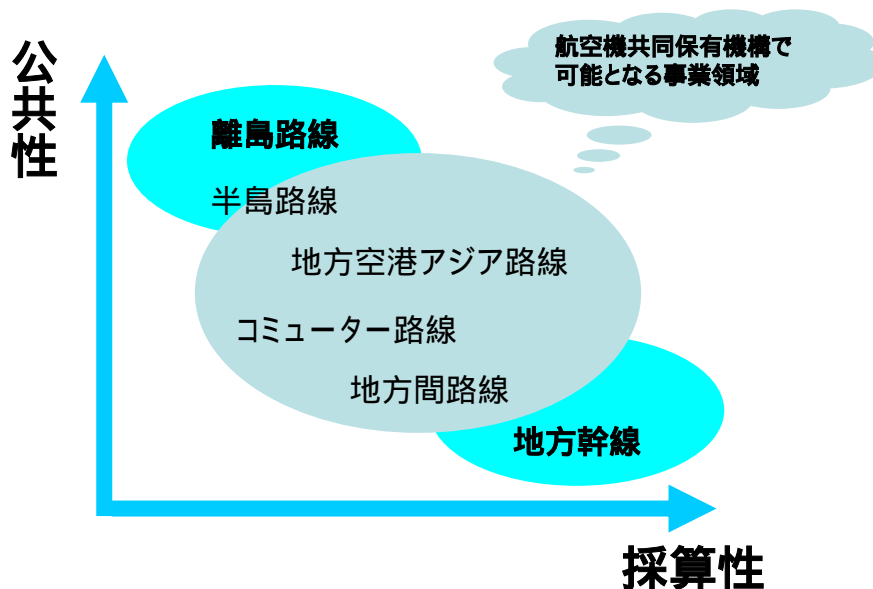
離島路線に対する航空機等購入費補助制度をはじめ、生活路線である離島路線に対する補助は整備が進んでいる。

一方、離島以外の通勤路線については、同様に経営条件が厳しいにも係らず、国の支援はない。そのため、自治体がこれを補完すべく、出資や機材調達等支援を運航事業者に供している。しかし、行政の出資によって経営の自由度が狭められ、収益路線への展開が制限される場合がある。本来、航空輸送事業は装置産業である。離島路線を運航する事業者の固定費も大きく、しかもそれは保有機材で展開できる収益に比して小さい。結果的に損益分岐点が上昇し、事業者の経営基盤は脆弱なものとならざるを得ない。

スコットランドでは、複数空港を一体的に運営する公的な組織が収益路線を開拓し、補助金の依存度を下げるために努力している。運営を効率化するため、政府や自治体が出資して一つの組織を作り、それが収益路線を運航することによって、積極的にネットワークを維持している。我が国においても、複

数の地域や行政が連携し、保有機材の稼働率を上げ収益を増加させるような、自由度のある仕組みを創設することが求められる。

ターゲットとなる事業領域



【航空機共同保有機構の設立による共同事業の推進】

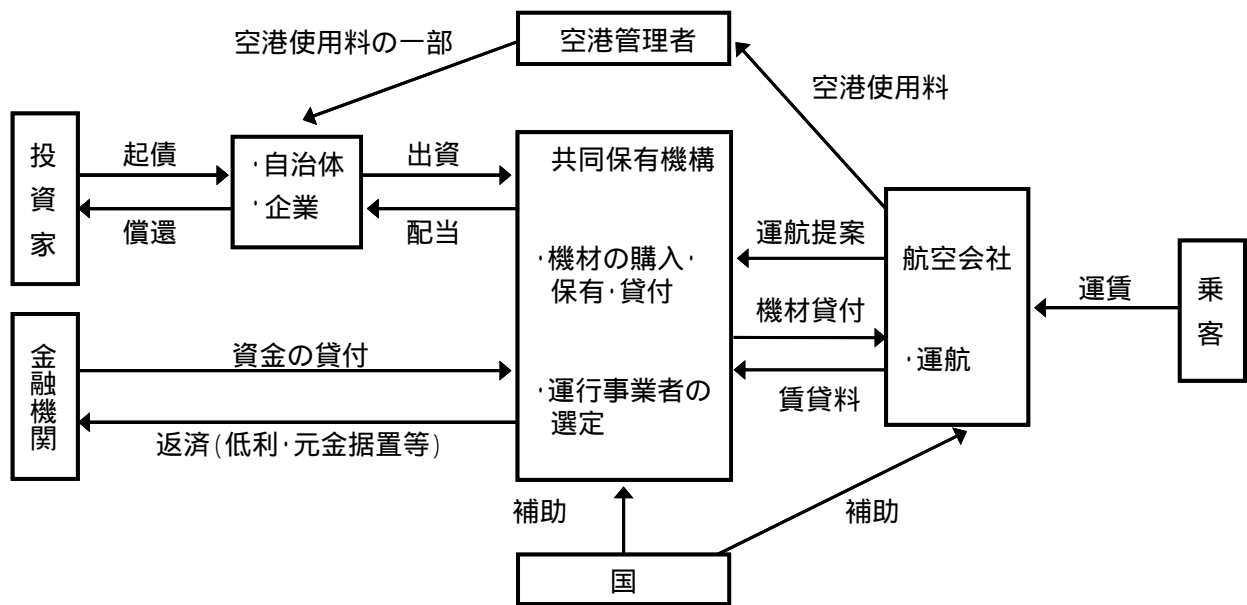
国内地方都市間およびそれらとアジアの諸都市を結ぶネットワークと、滑走路延長の制限内でプロペラ機を活用した交通不便地域における移動権として確保すべきネットワークはいずれも、地域戦略を実現するにあたり重要な交通手段である。

しかし、機材やシミュレーターの購入等固定費負担の大きい航空運送事業において、小規模な地域航空会社の経営は、構造的に収益規模に比して高コストとならざるを得ない。そこで航空会社が相互に運航や整備、機材調達等設備投資において連携を強化することで、固定費負担を低減し経営の効率化を図ることが必要である。

本研究会では、地域戦略に不可欠なネットワークの維持・展開を可能とするため、複数の自治体が共同で機材を調達し、これを民間事業者が運航可能なリース料で貸し付ける、共同保有等機構の枠組みを提案する。150席クラスの航空機と採算性を比較した結果、着陸料等公租公課の見直しに加え、運航事業者の固定費負担を軽減することができれば、今後多様なネットワークの展開が可能となることが分かっている。そこで、地方自治体と経済界の共同出資によって機構を設立することを提案する(次図参照)。これは地域にとって必要な路線を維持・展開するための枠組みである。

設立の目的は、広く住民が賛同する地域の将来ビジョンに沿ったものでなければならない。機構が機材を購入・保有し、運航委託を行う航空会社にこれを貸し付ける。最も高いリース料と地域にとってメリットのある運航計画を提案した民間事業者を公募入札で選定し、機材を貸し付けることとなる。公募のためには、複数の自治体・地域間でダイヤや頻度等、応募者に求める仕様を合意する必要がある。そして、機構が求める運航計画は、応募する民間航空会社にビジネスの視点で評価される。機構の機材等の調達資金として地方債の発行を念頭に置いているのは、アメリカの空港や有料施設がレベニュー債を発行している例に倣い、経営の独立性を高めるためである。

航空機共同保有機構の事業スキーム



地方債の引き受け先としては、地銀をはじめとする地域経済界が想定されるが、それより以前に自治体は自らが描く地域の将来像とその実現のための戦略を説明する責任を負う。自治体はそのなかで地域の経済成長が将来世代にとって不可欠であること、経済成長に対して空港と航空ネットワークが寄与することを説明しなければならない。そして、実現可能性が高く、説得力のある中長期的な利活用戦略を合わせて示すことが求められる。もし、戦略の実現性に疑問符がつけば、債券は引き受けられないか、金利水準が高くなる可能性が高い。つまり、債券の発行自体が空港経営だけでなく行政を監視する役割を果たす。

現状では一般会計によって第3セクターが支援されているが、モニタリングの不十分さが指摘されることが多く、レベニュー債の発行はその短所を補う意味がある。また、各自自治体が共同出資によって少数株主となることで、発着地が特定の地域に限定され機材の稼働率を向上できる。

機構と運航事業者間のリスク分担（整備不良、遅延、スト等）については、契約により事前に定めるが、運航計画と負担のバランスについては、事前・事後で調整する仕組みとして、第三者機関の設置等が必要となる。

このような事業が航空会社にとって魅力的であるかどうかは、ひとえに収益性にかかっている。シミュレーションの結果、機材繰りを通じて収益路線を展開し、経営の自由度を担保するには、一定の機材数が必要であることが分かっている。つまり、共同保有のメリットは航空会社の調達・整備コストを縮減し、多様な路線を展開するためのコストに充てることにある。

このような事業が実現するためには、機材の統一が前提条件となる。したがって、機構を設立して一部の地域で先行して運航を開始するケース、統一機材で運航可能な地域に機構を設立するケースの両者が考えられる。本中間報告では両者を想定した柔軟な枠組みを提案する。考慮される要因は、運航路線の航続距離、国際線の有無、滑走路延長等の条件および既存の使用機材の買い替えや新規調達のタイミング等である。こうした需要サイドの条件が明確になれば、その段階でさらに詳細なシミュレーションを実施し、運航事業者の調達・整備コストの縮減の程度、路線維持あるいは路線新設等による地域経済

の活性化への影響を計測する。

したがって、航空機共同保有等機構の対象路線については、多様性を確保できるよう制度を設計する。離島等生活必需路線については公的部門の負担割合を引き上げ、いわばエッセンシャルサービスというかたちで運航を継続する。他方、多様な収益路線を自由に展開する事業計画を望む地域に対しても対応できるようなモデルを提供する。つまり、すでに述べたように機構を地域別に設立するのではなく、機能別に設立するということも選択肢の一つである。

なお、共同保有機構のような考え方はまったく新しい着想ではなく、都市開発や他の交通モード整備ですでに実施段階にはいっている。以下では事例を紹介する。

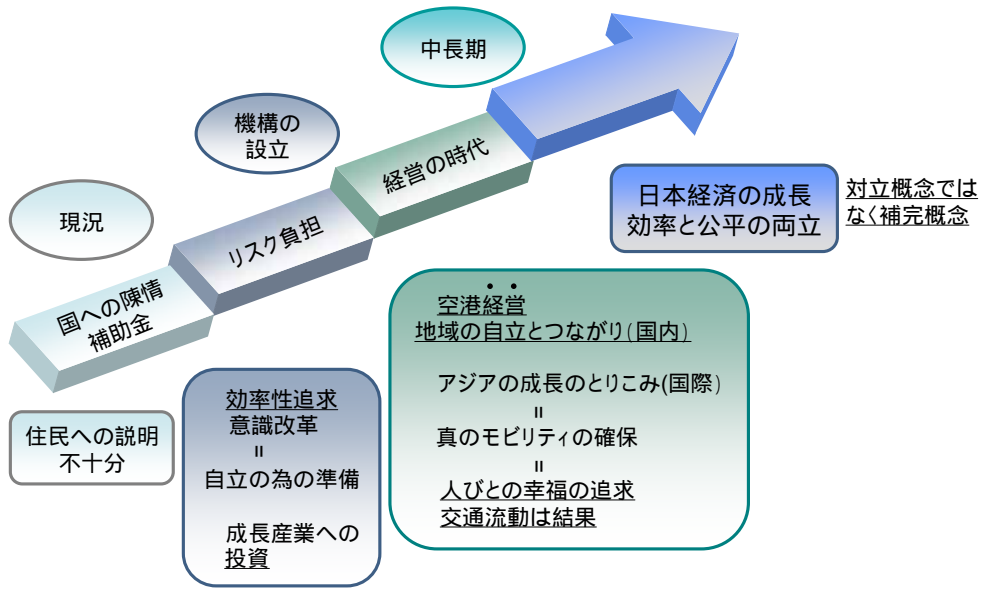
- (1) 船舶共有建造制度は旧船舶整備公団以来、継続されている事業であり、鉄道・運輸機構と海運事業者が船舶建造費を分担し、国内旅客船または貨物船を共有し、建造するものである。この制度は、離島が対象の場合には機構持分が90%まで割り増しされる。同時に、離島航空路線に限定した機体補助金とは異なり、広く国内事業者の設備投資を対象にしているところに特徴がある。
- (2) 財団法人民間都市開発推進機構（民都機構）は、「民間都市開発の推進に関する特別措置法」に基づき昭和62年10月7日に建設大臣の指定を受けた財団法人である。同機構は国からの援助を受け、民間事業者が行う良好な都市開発事業に対して「参加業務」と呼ばれる資金援助を実施している。民都機構は共同事業者として工事費などの事業費の一部を負担して民間の都市開発事業に参加し、建物竣工後に事業者へ建物を譲渡する。事業者は、竣工後に建物譲渡代金（民都機構の負担金）を長期低利で延払する（20年以内の半年賦）という、船舶共有建造制度と類似した制度である。

都市再生特別措置法に基づく「都市再生支援業務」と「まち再生出資業務」は、出資や社債等の取得による債務保証などの金融支援や、劣後債の取得等呼び水効果による支援を行う制度である。対象は、都市開発事業を行う民間事業者であり、国及び地域が重要性及び緊急性を認めた民間事業に限定される。そして、事業は国が指定した都市再生緊急整備地域内ないし市町村が作成する都市再生整備計画区域内で実施される必要がある。

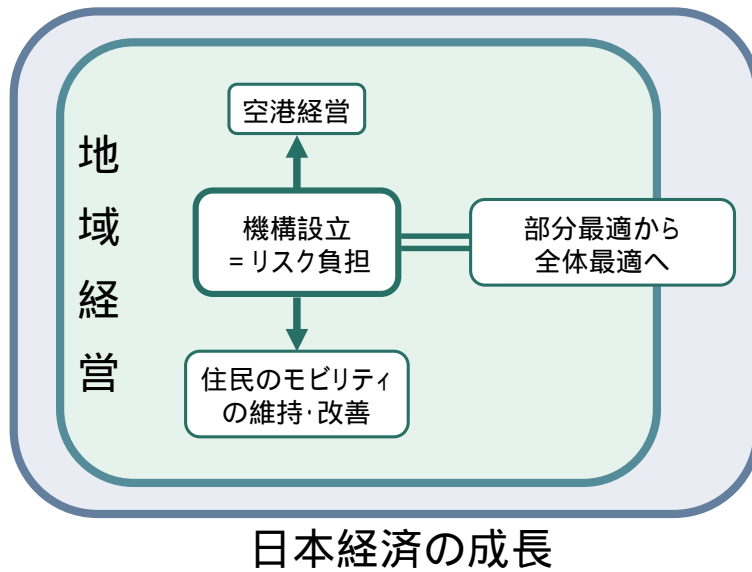
移動権の保障というアウトカムの視点からは、航路も航空路も含めたマルチ・モーダルな交通ネットワークの整備がのぞましい。整備の是非をめぐって焦点になるのは、誰が費用を負担するのかという問題である。その意味で、公的部門が経常損失の補填でなく、割賦であっても投資や整備の負担を負うという先例がある。同様のフレームワークを援用することによって民間事業者の経営環境は改善され、交通サービスが提供されるのである。しかも、損益分岐点を引き下げることによって民間事業者には利潤機会の拡大というインセンティブがあり、非効率な運行に対する歯止めになる。同時に、住民は合理的な価格で交通サービスを利用できるため、厚生水準は上昇する。

ただし、航空機共同保有等機構の実施する支援対象の範囲と参加者のリスク負担方法は法に基づいて規定されなければならない。そして、自治体にとっては計画や政策決定能力をさらに高めることがリスクを低下させることになる。つまり、自治体は「経営」の視点をもって事業モデルの構築にあたらねばならないのである。自治体はこのようなプロセスを経て計画を国に提示する。地域航空は優れて地域の問題であって、地域がリスクを負わねばならない。新しい時代に相応しいボトムアップ型の航空運航フレームワークをここに提案する。

航空・空港は地域自立と成長の象徴



キーワードは「経営」



3. 研究会の今後の活動

本研究会は、国内航空会社が、国産航空機を活用し、国内地方都市間や近隣アジアの諸都市を結ぶ、きめ細やかな航空ネットワークを形成することが、政府の進める地域主権や観光立国さらにはシームレスアジアの実現に不可欠であるとの国民的合意形成を図るため、地域主権戦略会議や全国知事会等、様々なチャンネルを通じ、航空機共同保有機構設立の国民的合意形成に向けた活動を行う。

航空機共同保有機構設立の成否の鍵を握るのは、自治体の出資である。設立に向けた次のステップでは、地域の目標は何か、コストはどれだけかかるか、リスクとして何を負っているかを明確にすることで、より多くの自治体の賛同が得られるような事業スキームを構築する。

また、国内の航空会社が小型機の運航を行う場合の大きな課題となっている、海外に比べて割高な公租公課体系の大幅な見直しについて、公的部門の産業への係りについて研究し国に提案する。

実現に向けた今後の課題

今後の課題は以下のようにまとめることができる。

(1)客観的で透明な判断

- 政策判断（政策目標（マニフェスト等）との整合性）
- 効率性判断
- 経営としての判断（コスト、資金面）

(2)リスクマネジメント

- リスクの洗い出し（計画、運営、需要、技術、資金、規制、組織、・・・）
- 官民のリスク分担（公共が受容可能な範囲＝過剰なリスクは引き受けられない）
- リスクの引き受け方のルール化・契約

(3)必要な手続き

- 議会の同意（目標、コスト、リスク）
- 地域戦略（計画）の立案
- 民間がビジネスチャンスとして認識する状況（インセンティブ）作り
- 協議会による調整（自治体間、対事業者・地域経済界、・・・）

本件に関するお問い合わせは、下記までご連絡ください。

持続可能な地域航空ネットワークを考える研究会 事務局

株式会社三菱総合研究所 社会システム研究本部 主任研究員 幕 亮二

03-3277-5689 maku@mri.co.jp