

しまね地域国際研究センター助成研究
2024年度報告

2025年2月10日～14日
島根県立大学内

萩・石見空港の利用を促進する要因に関する多角的分析
(A multifaceted analysis of factors promoting the use of Hagi-Iwami Airport)

島根県立大学

Professor of Political Science

光延 忠彦

はじめに

日本の航空行政は、大別して路線の管理と旅客の管理が中心である。その中でもこれらを所管する国土交通省航空局が重大な関心を寄せているのは、全国に54港ある都道府県が管理する「**都道府県営空港**」の旅客輸送に関してである。それと言うのも、国が直接管理している主要港に比べて、これらの空港では**経営の困難性**と言う課題があるからである。このため同局は、航空会社はもとより空港の設置自治体にも長年に渡って行政指導を行って来た。島根県が管理する石見空港には、国交省航空局の一部機関と島根県の一部局とが開港時以来継続して設置されている。

こうした背景には、都市部への人口集中とは対照的に、非都市部の中山間地域での高齢化、少子化と言う**人口構成**が、公共交通機関の利用を巡って、**激しい競争を促した**ためであろう。関係自治体は、事業体へ財政支出をしたり、行政域住民の利用を促進するための助成を行ったり、さらには今日的な広報宣伝媒体を駆使しての若年層へ利用促進策を講じたりと、その努力には余念がない。

ただ、**飛行機の場合**は列車やバスとは異なって、一般的には**利用料が高額**のため、利用が敬遠される傾向がある。このため、空港を設置した自治体などは、「**搭乗者数を如何に伸ばすか**」、空港経営の継続的な改善を日々目指している。こうした実態は、報道機関でもしばしば取り挙げられて、今日的な地域課題としても浮上している。

そこで、この研究では、石見空港の現状を日本全体の巨視的な点からも把握して、「**萩・石見空港の継続的な利用促進のためにはどのようなことが考えられるか**」、こうした点を検討する（「石見空港」の通称を、「萩・石見空港」と、ここでは記載している）。

2. 日本国内における空港の配置状況

2025年2月現在、日本の空港97港

(種類) ①会社 4、②国(立) 24、③都道府県(立) 54、④軍民兼用 8、⑤その他 7

黄色⇒日本の主な拠点に配置(国) 緑⇒国内の特定地域に配置(自治体)

<国立>

①⇒成田国際、中部国際、大阪国際、関西国際... (会社方式の大規模空港)

②⇒旭川、新千歳、仙台、山形、新潟、東京国際、広島、山口宇部、高松、松山
高知、福岡、大分、長崎、那覇... (地域拠点に配置された空港)

<地方自治体立>

③⇒神戸、鳥取、隠岐、出雲、石見、岡山、佐賀、下地島... (地域の利便性を確保のため配置)

④⇒三沢、美保、岩国、徳島... (米軍や自衛隊と民間とを兼用する空港)

⑤(その他) ⇒但馬、岡南、天草... (中山間地域などの旅客に限定されない多目的な空港)

(空港、飛行場の存在しない府県)

⇒京都府、奈良県、滋賀県、三重県(近畿地方)

⇒山梨県、神奈川県、群馬県、埼玉県(関東地方)

3. この研究の対象空港

(対象) ①三沢 (青森県、1/2) ②山形 (山形県、1/2) ③大館能代 (秋田県、1/2) ④鳥取 (鳥取県1/2)
⑤美保 (鳥取県、1/2) ⑥石見 (島根県、*1/2) ⑦下地島 (沖縄県宮古島市、*1/2)

(取り上げる理由)

設立以来の経緯から、地域空港としての性格が顕著になって、これを利用する路線の経済性により関心が向けられるようになった。

(国の政策変更)

2013年から、一定便数を前提に、付加的便数について、競争性が導入される。その際、その便数の管理を国交省の専門委員会が主導することになった。

(7港の概要)

- ①三沢⇒青森市から60キロ、米軍、自衛隊基地として使用、青森市内には別途、青森空港がある。
- ②山形⇒山形市から20キロ、米軍、自衛隊基地の軍用を経て商業用に転換、別途、庄内空港が日本海側にある。
- ③大館能代⇒秋田市から80キロ、地域の要請に基づいて設立、別途、秋田市内に秋田空港がある。
- ④鳥取⇒東部の鳥取市内にある。別途、西部の米子市に美保空港がある。
- ⑤美保⇒米軍、自衛隊と商業用の兼用空港である。
- ⑥石見⇒松江市から170キロ、島根県西部の空港として設立。県中部に出雲空港がある。
- ⑦下地島⇒国内の飛行操縦士の養成港として設立、2019年から宮古空港の補助空港として再開、別途、宮古空港がある。

*島根、沖縄県の宮古島以外の離島を除く。

4. なぜ、6港との比較が必要なのか。

—それには石見空港の歴史を知る必要がある—

(石見空港の定期便の歴史)

1993年、羽田 1 便/日	伊丹 1 便/日
1995年、 2	1
1999年、 1.4	1
2000年、 2	1
2002年、 1	1
2011年、 1 (2 便、6年/18年)	伊丹休止 (開始～18年後に事実上廃止)
2012年11月、国土交通省委員会「羽田発着枠配分」を諮問	
2013年11月 羽田発着枠政策コンテスト① (3 路線、石見、山形、鳥取 2 年)	
2014年3月～2016年2月、東京国際 2 便/日 (1 便⇒ 2 便へ)	
2015年12月、羽田発着枠政策コンテスト② (3 路線、石見、鳥取、山形 3 年)	
2016年3月～2018年2月、東京国際 2 便/日 (継続)	
2017年9月、羽田発着枠政策コンテスト③ (3 路線、石見、鳥取、山形)	
2018年3月～2020年2月、東京国際 2 便/日 (継続)	
2020年5月、羽田発着枠政策コンテスト④ (5 路線、石見、鳥取、山形、大館能代。三沢、下地島は暫定)	
2020年3月～2022年3月、東京国際 2 便/日 (継続)	
2023年3月、羽田発着枠政策コンテスト⑤ (6 路線、石見、鳥取、山形、大館能代、三沢、下地島)	
2023年4月～2025年3月、東京国際 2 便/日 (継続)	
2024年12月、羽田発着枠政策コンテスト⑥ (6 路線、石見2、鳥取5、山形2、大館能代3、三沢4、下地島1、4年間)	
2025年4月～2029年3月、東京国際 2 便/日 (継続) (羽田 = 東京国際、伊丹 = 大阪国際を略記)	

5. 政策コンテストの結果として

- ①徐々に配分枠数は増加傾向にはある。
- ②しかし常連の空港は依然として継続されている。
- ③そこに新規に強豪の空港が参入して来る。
- ④何とか、石見空港は制度の開始以来、枠数を維持できてはいるが、競争性が高いため現状の更なる改善が求められている。

	22年度旅客数（人）	19年度比（％） コロナ前
三沢	307812	1
大館能代	149773	△3
山形	298236	△16
鳥取	285544	△28
美保	399444	△37
石見	109604	△24
下地島	368117	192

6. なぜ、こうした事態に至ったのか？

背景としては、

- ①そもそも航空産業は、発着施設（空港）の国、地方自治体の設立状況に拘わらず、地域間の移動が、飛行機と言う商業装置によっているため、経済的合理性によって、空港のあり方が機能せざるを得ないと言う特質がある。
- ②そこに、国営企業の民営化、規制緩和、民間委託の促進など、いわゆる市場メカニズムを活用する方法（←アメリカの影響、80年代以降の英、米における新公共管理）が日本の航空行政にも到来した。
- ③契機は、羽田空港の需要が増大したにも拘わらず、空港の拡張など、供給が容易には対応できない状況が顕著になったため、国交省航空局は発着の枠を管理することで、これに対応しようとした。その結果として ⇒ 国が「**地方路線を管理して、地方空港同士を競争させる仕組み**」になった。そうすると、、、
羽田路線を持つ地域空港の場合では、1便は保障されても、それ以上を望もうとするのであれば、国の管理の競争枠に応募して、その「枠」を獲得する必要が生じた。

（今日の問題）

この影響下、石見空港では、**継続的に東京便を確保**するために、**地域社会の関係者と協力**して、**旅客数を増やすことが必要になって**、今日、**地域課題**として、この点に関心が集まるようになったのである。

7. では、どうすれば良いのか？

従来の多くの研究は、、、

⇒**空港の活性化**では、空港に発着する飛行機の便数やその収容力、それに見合う利用者数の確保と言った、**効率的な運航状況に関心**が向けられたため、経済学や経営学を活用しての研究が中心になった。

この場合は、経済学や経営学の**理論を前提に、空港を観察**するため、単体、複数に拘わらず、当該空港は、**経済的合理性によって評価**される。その結果、一部の業務委託、指定管理、空港の統合、運営方式の改正、果ては経営権の譲渡など、「**制度**」の**改正**までをも問う、**マクロ的な政策変更**にまで議論が進められた。

しかし、制度の改正は容易ではない。それは提案の段階をはるかに超えて、自治体内部の機構や周辺関係者との調整、また自治体議会での議決や、場合によっては上級庁の許認可を得ることなど、実に高度かつ幅広い改善を必要とするからである。

従って、ここでは、**現状を前提に、マクロやメゾ段階の制度の変更ではなく、ミクロの段階、すなわち当面可能の現実的な施策を中心に**「*広域臨空連合（wide-area airspace federation）」という概念を通じて議論する。

(注)「広域臨空連合」とは、空域に展開される航空路線を有する複数の空港が一定の目的の下にまとまること。

8. 「広域臨空連合」という概念には、？

「広域臨空連合（wide-area airspace federation）」

当該空港を取り巻く、基礎自治体の行政領域とは異なる動態的な経済活動領域を、当該空港の経済的な市場と捉えて、その市場のあり方が当該空港の経営を一定程度に規定するという試行の概念である。（「連合」は、「連携」を超えて共通目的を融合するという考え方に立つ。）

・そもそも空港のような地域の経済性に支えられる存在の場合、設置自治体の行政領域と空港の集客する旅客数との間には、不統一性が存在するため、空港の利用促進と言う共通課題に基礎自治体が連携して当たる必要がある。

そのため

・当該空港への旅客数の求心化には、

搭乗のための環境要因（E）として、①居住地と空港間との距離

②その移動を容易にする交通手段

搭乗者自身に関わる価値要因（V）として ③経済性

④アクセス手段、などが挙げられる。

9. これをモデル化すると

環境要因 (E) + 価値要因 (V) ⇒ 搭乗者数 (P)

【説明】 搭乗者数という被説明変数は、当該空港のおかれた環境という説明変数と、搭乗者自身の価値という説明変数、とで構成される。

【具体例】 空港を利用して飛行機で目的地に行こうとするか否かは (P)、そもそも空港までの居住地からの距離がどのような状況か、そこへの移動手段はどのような状況か (E)、また他の交通手段と比較して利用料高額なのか、否か、搭乗する場合に、発注作業は、容易なのか否か (V)、自分自身の判断に関わると言う考え方である。

【分析の枠組み】

萩石見地域⇒首都圏への移動 環境要因 + 価値要因⇒搭乗者数 (東京便) ①

首都圏⇒萩石見地域への移動 環境要因 + 価値要因⇒搭乗者数 (萩石見便) ②

ただ、ここでは、紙面の都合で、①の価値要因、②の環境要因および価値要因については、別の機会に譲り、①の東京便を事例に、環境要因としての「空港支援自治体連携 (広域臨空連合)」の場合を取り挙げる。

9. 実証としての東京便（萩石見地域⇒首都圏） 環境要因（支援基礎自治体連携）

羽田発着枠政策コンテストで競合する他空港との比較から見ると、

- ①三沢⇒三沢空港利用者利便向上協議会（三沢市）
- ②山形⇒山形空港利用拡大推進協議会（県内35自治体中30自治体と連合）
- ③大館能代⇒大館能代空港利用促進協議会（秋田、青森、一部岩手県内自治体）
- ④鳥取⇒鳥取空港の利用を促進する懇話会（鳥取市、倉吉市、一部兵庫県内自治体）
- ⑤三保⇒米子空港利用促進懇話会（米子市をはじめ松江市、安来市も網羅する）
- ⑥石見⇒萩・石見空港利用拡大促進協議会（益田市、浜田市、萩市、阿武町など）
- ⑦下地島⇒下地島空港活性化協議会（宮古島市）

ここでは②～⑥までの基礎自治体が連携した基礎自治体連携組織の総人口を基礎とする。

①⑦は、ひとつの自治体が空港を支える組織になっているため分析の対象から除く。

まず、旅客数を支える「創出力（各空港を支える自治体連合人口がどの程度旅客数に寄与したか）」を考える。

創出率 (A) = 空港の旅客数 / 空港を支える基礎自治体連携組織の人口

(A) = 49.1% (今回は、三沢、下地島の2港を除く5港)

当該空港を支える基礎自治体連携組織の人口 (B)

当該空港の旅客数 (C)

評価 $C - A \times B = X$ (寄与の状況) $\Rightarrow X > 0$ 寄与 (+) $X < 0$ 寄与 (-)

寄与 (+) 美保、鳥取、石見 $> A >$ 大館能代、山形 寄与 (-)

	22年度旅客数 (千人)	空港支える自治体連合組織の人口 (千人)	創出力 (%)
三沢	308	38	811
大館能代	150	504	29.8
山形	298	1057	28.2
鳥取	286	345	82.9
美保	399	462	86.4
石見	110	161	68.3
下地島	368	56	657

分析から

興味深いことが分かる。

- ① 空港の旅客に寄与した程度は、必ずしも旅客数の実数にパラレルではない。
- ② 石見空港では支援基礎自治体連携組織が他に比較して過少規模にも拘わらず、一定程度の旅客数を出している。
- ③ ②から、支援基礎自治体連携の再編成（規模の拡張）から旅客数の増加の可能性がある。

	22年度旅客数（千人） C	創出率（%） A	空港を支える自治体連合の組織人口（千人） B	寄与の状況（千人） X
三沢	308	—	38	
大館能代	150	49.1	504	△98
山形	298	同	1057	△220
鳥取	286	同	345	116
美保	399	同	462	173
石見	110	同	161	31
下地島	368	—	56	

では、どうすれば良いのか？

分析の結果から、

石見空港の場合、空港を支える基礎自治体連携のあり方が、旅客数の増大に寄与することが示唆されるため、基礎自治体連携の更なる拡大に向けて

(対応策)

島根県域に拘わらず空港を支える基礎自治体連携の**対象地域を拡大**させる方法がある（行政領域と空港を取り巻く実際の経済活動領域とは必ずしも一致しないため）。

(その具体策)

①石見空港利用促進サポーター（**萩石サポ**）の創設

要件を満たした住民を「支援協議会」が**萩石サポ**として委嘱し、空港利用の促進活動に統合。

②空港の利用に応じたポイント付与制の導入（**地域通貨としての臨空コイン**）。

空港の利用によって獲得されたポイントを**臨空コイン**として空港支援自治体連携域内での消費活動に活用できる方策。

支援自治体連合拡大化の後の広域臨空連合

石見空港の場合、空港を支える基礎自治体連合のあり方が、旅客数の増大に寄与することが示唆されたため、基礎自治体連合の更なる拡大を目指す、その後は、広域に向けて空港間の連携を図る方法がある。

(その具体策)

①複数の空港の連携を図る。

【首都圏→萩石見地域】 東京国際からの旅客者の選択肢では、、、少なくとも5港が存在

広域空港間の移動距離とその時間⇒石見⇔広島 (160キロ、2時間30分)

広島⇔岩国 (130キロ、1時間30分)

岩国⇔山口宇部 (120キロ、2時間)

山口宇部⇔石見 (120キロ、2時間)

石見⇔岩国 (110キロ、2時間30分)

広島⇔山口宇部 (200キロ、2時間)

石見⇔出雲 (160キロ、3時間)

出雲⇔広島 (130キロ、2時間)

出雲⇔岩国 (200キロ、3時間) 山口宇部、出雲間を除く。

例えば 石見、出雲、岩国 3 港の合同時刻表

<首都圏→萩石見地域へ>

東京国際	→	石見	出雲	岩国
6:45				8:25
7:10			8:40	
8:40		10:20		
8:55				10:40
9:50			11:20	
11:45				13:30
14:15			15:45	
15:55		17:30		
17:10				18:55
17:15			18:50	
18:20			19:55	
20:05				21:50

<萩石見地域→首都圏へ>

石見	出雲	岩国	→	東京国際
		7:40		9:00
	7:45			9:20
	9:05			10:35
		9:25		10:40
11:00				12:30
		12:05		13:20
	14:10			15:40
	16:25			17:40
	17:50			19:20
18:15				19:50
	19:25			21:05
		19:30		20:45

①⇒1 空港の単体ではなく、複数港での搭乗機会の拡大を図れば、搭乗者の利便性は高まる筈である。

例えば、空港間の移動にレンタカーを利用して自由度の高い飛行機への搭乗が可能になれば、3 港、5 港（山口宇部、広島）を活かした観光や商用などで利便性が高まる。複雑な借用手続きを簡素化した「即乗り」「乗り捨て」のできる車両の即時利用、いわゆる「カーシェア」によって空港間移動が簡便になる。

②公共交通機関のルート化⇒鉄道、バス、乗り合いバスなど公共交通機関の乗り継ぎが一体化されれば移動が便利。

③自家用車などの私的交通の利用のための駐車場やその他の誘因策

おわりに

空港は、多面的かつ機動性のある公共資源の一つのため、その利用の仕方によっては中国地方西部のような中山間地域では抜群の効果を発する。ただ、そのためには、これを恒常的に支える「基礎自治体の連携」がより重要になると言う示唆をこの研究は主張する。具体的には、高度な「制度」を再構成する方法もあるが、他方、現実に即した実効性も重要である。机上の空論では意味はないからである。

ここで得られた諸点は、その示唆と考えられるが、これらのアイデアは、時と場所も変われば、また別のアイデアも想起されるであろうから一つの提案を考えるのが適切かと思われる。

従って、この研究に意義があるとすれば、それは、**空港を支える基礎自治体の連携を「広域臨空連合」と言う新たな概念の導入**によって再定義して有効に活用することであろうか。

(協力)

国土交通省、島根県、益田市、浜田市、津和野町、石見空港ターミナルビル株式会社 株式会社山陰中央新報社、ほか多数。

(主要な参考文献)

秋吉貴雄「規制緩和と利益団体政治の変容」日本政治学会編『年報 政治学2012－Ⅱ』2012年、110－133頁。

衛藤卓也編『交通政策入門』同文館出版、2023年。

関西空港調査会監『航空・空港政策の展望』中央経済社、2021年。

国土交通省航空局HP。

新藤宗幸「規制緩和と「管理された市場」の政治行政—新保守主義下の規制緩和をめぐる—」日本行政学会 編『年報 行政研究』第28号、1993年、1—19頁。

総務省HP。

ティム・パウエル『現代の交通システム』NTT出版、2007年。

西尾 勝『行政学』有斐閣、2008年。

松並 潤「民営化・規制緩和の日英比較—航空業を例として—」『大阪学院大学法学研究』第22巻、第1・2号、167－192頁。

深谷 健『規制緩和と市場構造の変化—航空・石油・流通セクターにおける均衡経路の比較分析—』日本評論社、2012年。