

沖縄県の空港整備と離島航空路線維持

～ 多面性を有する観光振興施策の必要性～

国土交通委員会調査室 こんどう 近藤 ともや 智哉

1. はじめに

沖縄は、本土復帰から着実に観光客を増やし、平成 18 年には過去最高の約 560 万人を迎え、観光は沖縄県経済を支える主産業となっている。しかし、解決すべき課題もあり、例えば、沖縄離島観光のハブ空港としての役割も果たし、旅客数が多い那覇空港と石垣空港は、共にその滑走路の処理能力が限界に近く、今後も増加が見込まれる観光客に対応できないこと等が挙げられている。また、39 の有人離島を有する沖縄県においては、例えば、「医療機関に出かける」、「親元を離れ学校に通う子供に会う」といった日常交通手段として航空機を利用する県民も少なくない。これら離島航空路線（以下、「離島路線」という。）においては、地元住民の大幅な人口増加は見込めない中で、いわゆる生活路線の維持を図ること、さらには、路線の採算性維持に欠かせない離島への観光客の増加を図ることが急務とされて久しい。こうした中で、那覇空港の拡張整備、新石垣空港の建設に向けた準備が進められており、本稿では、その整備を踏まえ、39 の沖縄離島における離島路線の方向性について若干の考察を行うこととしたい。

2. 那覇空港

(1) 現状と課題

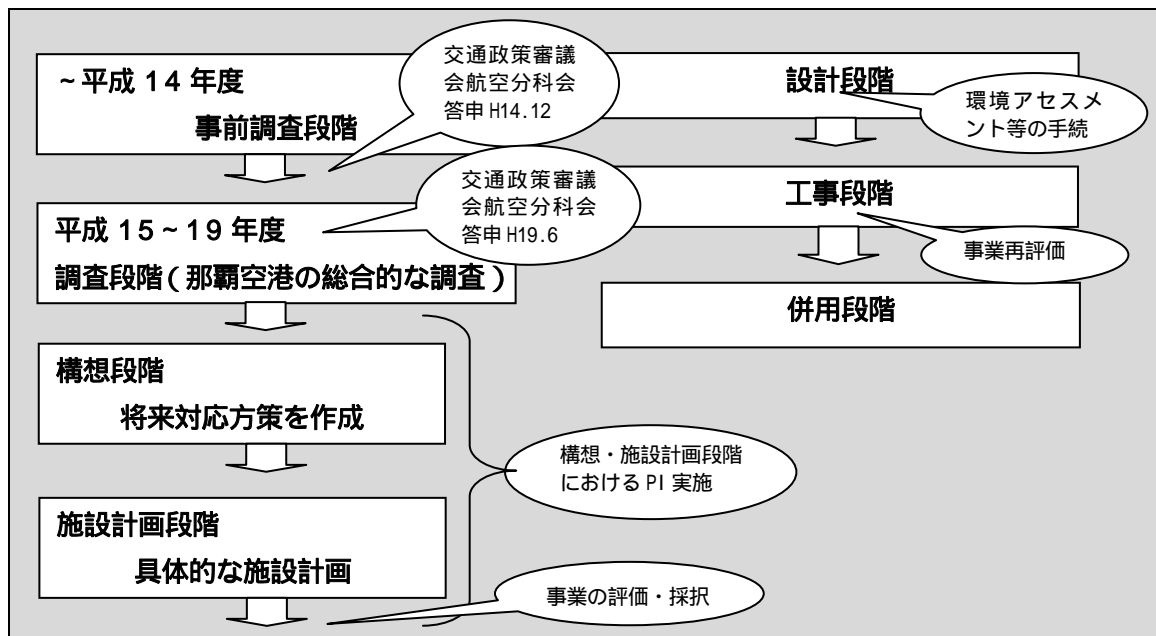
那覇空港は、3,000mの滑走路を有し、国内外各地を結ぶ拠点空港であり、県内離島と沖縄本島を結ぶハブ空港としても重要な役割を果たしている。近年の観光ブームもあり、那覇空港の年間発着回数（平成 17 年）は、全国 5 番目となる 11.5 万回に達し、滑走路 1 本の空港としては、福岡空港に次いで 2 番目の多さとなっている。平成 18 年の航空旅客数は約 1,417 万人であり、平成 27 年には最大で約 1,660 万人、平成 32 年には約 1,850 万人に達すると予測されており、滑走路の処理能力が年間 13 万回とされている現状のままでは、対応が困難となることが指摘されている。現時点においても、夏季ピーク時には、航空券が購入できず沖縄訪問を取りやめる旅客が年間 17 万人と推測され、経済の年間損失額は 190 億円程度と試算されている。

また、那覇空港を発着地とする離島路線は平成 18 年 9 月現在 7 路線運行され、平成 18 年度実績では、例えば、宮古路線が日便数 12.5 便で年間約 79 万人、石垣路線が日便数 22.5 便で約 136 万人、与那国路線が週 4 便で約 9,000 人が利用している。この他、粟国島、久米島、北大東島、南大東島との間で路線が開設されている。

(2) 拡張整備に向けて

滑走路の処理能力に係る課題等を背景として、国及び県は、平成 15 年度より「那覇空港の総合的な調査」(以下、「調査」という。)を実施している。この調査においては、パブリック・インボルブメント(以下、「PI」という。)の手法を取り入れ¹、空港整備についての方向性を取りまとめていくこととされ、平成 19 年 12 月に終了した。

図 1 那覇空港調査・計画・工事の流れ



(出所) 那覇空港調査連絡調整会議

調査における P I の結果から、滑走路増設等将来対応方策の必要性については、県民等の理解がおおむね得られたものとしており、今後は、調査で提示した複数案から、絞り込みを行うこととされている。

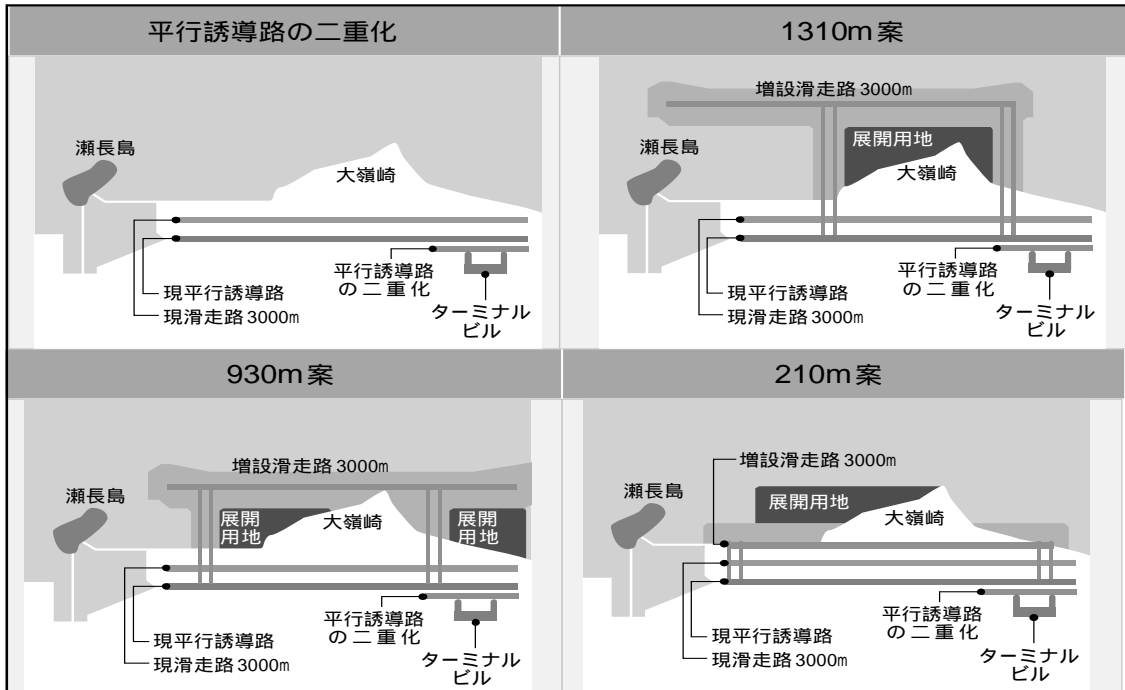
那覇空港の整備に当たっては、空港能力向上のため、主に平行誘導路の二重化案²と滑走路の増設案³((滑走路間隔)1,310m案、930m案、210m案)が検討されている。

各案の概算事業費は、平行誘導路の二重化案が 50 億円、1,310m案が 2,400 億円、930m案が 2,500 億円、210m案が 1,300 億円と試算されている。また、国と県の負担割合は、那覇空港は第 2 種空港であることから、国が、滑走路や誘導路などの基本施設は 9.5/10、排水施設や道路などの附帯施設は 10/10 を負担することとなっている。

(3) 整備後の需要予測

案によって差があるものの、ピーク時の発着可能回数は、現在の 33 回から、平行誘導路の二重化案で 34 回、1,310m案と 930m案で 55 回、210m案で 42 回に増やすことが可能とされる。また、経済効果については、経済成長率や人口増加率によって差があり、最高で約 1,420 億円、最低で約 120 億円程度を見込んでいる。加えて、離島路線(平成 16 年は、約 216 万人、日便数 49 便)は、平成 32 年に年間旅客数が最大約 323 万人、最少約 240 万人、日便数が最大約 65 便、最少約 50 便の増加が見込まれているが、拡張整備により、その対応が可能とされている。

図2 平行誘導路二重化案と滑走路増設3案



(出所) 那覇空港調査連絡調整会議

3. 新石垣空港

(1) 現状と課題

石垣島は、沖縄本島より南西に約470km離れた東シナ海に位置する面積約220万 km^2 、人口約4.3万人の自然に恵まれた島である。

現在の石垣空港は、昭和18年、旧日本軍により海軍飛行場として建設された。戦後、米軍統治下に置かれ、昭和31年から民間航空会社が運航を始め、本土復帰の翌年の昭和48年に、第3種空港と指定された。

滑走路が1,500mと短く、ボーイング737型機等のジェット機は暫定的に就航しているものの、滑走路の長さが足りないため、旅客数や貨物、積載燃料の量を制限している状態であり、過去にはオーバーランの事故も起きている。平成15年度の乗降客数は約181万人、貨物量は約1万トンで、第3種空港の中では、共に全国第1位と利用度の高い空港であるにもかかわらず、石垣空港から東京、大阪へ向かう場合は、積載重量制限等のため、宮古島経由で飛行されている。これは、農業等を主産業とする石垣島にとって、生鮮物の都市圏への出荷において大変不利な条件となっており、時間及びコスト等の効率化が求められている。また、年々、航空需要も増えており、平成18年の乗降客約198万人が、平成33年度は約259万人まで増加すると予測されている。

離島路線は、石垣空港との間を結ぶ路線で、平成18年度実績で、宮古路線が日便数3.5便で年間約13万人、与那国路線が週11便で約7万人、波照間路線(平成19年11月廃止)が週8便で約5,000人が利用している。

(2) 新空港建設地選定までの経緯

新石垣空港は、構想から建設予定地の選定まで 30 年もの月日を要した。新石垣空港建設予定地として、いくつもの案が浮上したが、反対意見も存在し、合意を得るまでに至らない状況が続いた。

状況が大きく転換したのは、平成 11 年、地元の合意が得られる場所で建設を進めることが早期建設につながるとの共通認識のもと、地元関係者を中心に自然保護団体、学識経験者等を委員とする「新石垣空港建設選定委員会」が設置され、全会一致を原則として比較・検討が行われることとなってからである。候補地については、現空港の拡張は、遺跡保全や市街地の移転補償等の課題があり外され、4 か所が対象となり、平成 12 年 4 月にカーラ岳陸上案が建設予定地として決定された。その後、様々な手続を経て、平成 18 年 10 月に起工式が行われ、ようやく新空港建設に向けて確実な道を歩み出すこととなった。

総事業費の概算は、約 420 億円であり、うち、滑走路や誘導路等の本体施設が約 333 億円で、第 3 種空港であることから、国が 9/10、残りを県が負担する。また、気象施設や無線工事等の国の直轄事業が約 42 億円、環境保全対策等の県単独事業が約 45 億円となっている。

図 3 現石垣空港と新石垣空港予定地の位置



(出所) 沖縄県

(3) 整備後の需要予測

平成 33 年には、前述のとおり利用客数が約 198 万人（平成 18 年）から約 259 万人に伸びると予測される。離島路線においては、宮古線が約 13 万人から約 18 万人、与那国線が約 7 万人から約 11 万人に伸びることが予測されている。また、経済効果については、工事開始から新空港供用開始後 10 年間で、新規空港へのアクセス道路整備等関連建設事業や観

光客増加による宿泊施設整備等の投資が見込まれ、建設投資額が約 464 億円、関連事業投資額が約 500 億円、入域客消費額が約 888 億円、生産の誘発効果が約 2,365 億円、雇用の創出が約 2 万 1,000 人と予測されている。

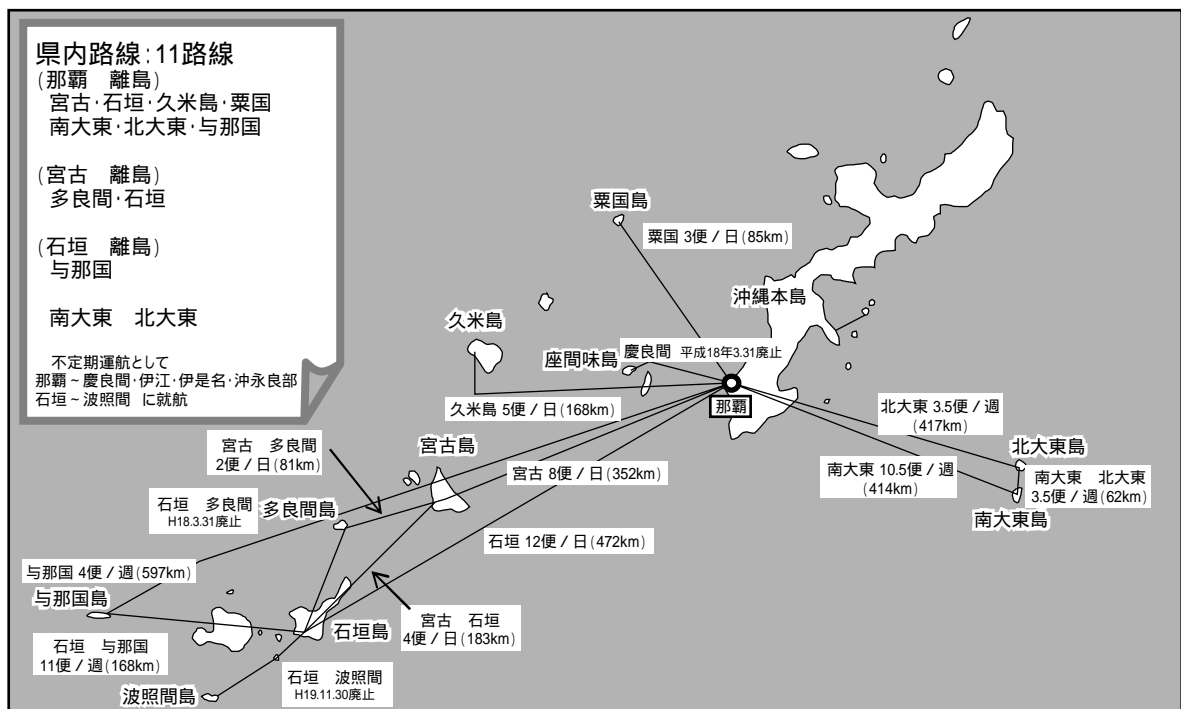
4 . 沖縄の離島航空路線の在り方

(1) 沖縄の離島路線の現状

離島路線は、離島住民の生活の安定及び産業の振興を図る観点から重要であるが、近距離、小型機材、旅客の大幅な増加が難しいこと等の構造的な問題を抱えており、路線の安定的運航を確保することが難しい状況にある。実際、琉球エアークommuter (R A C) は、日本トランスオーシャン航空 (J T A) の関連会社として、その支援の下に 12 路線 (季節運航含む) を運航しているが、平成 18 年度において、約 3 億 9,160 万円の累積赤字 (資本金 3 億 9,600 万円) を抱えており、債務超過が危ぶまれている。(J T A は、平成 13 年度末に累積赤字が解消されている (資本金約 75 億円))

また、平成 12 年 2 月に国内航空分野における需給調整規制を廃止したことにより、路線の開設・参入同様、撤退も容易になったことから、旅客低迷や不採算等を理由として路線廃止が相次いでいる。平成 18 年度は、全日空 (A N A) が運航効率等を理由に那覇 - 宮古・石垣路線を拡充する一方で、宮古・石垣 - 本土直行全 5 路線を廃止、平成 19 年度は、日本航空 (J A L) が那覇 - 鹿児島路線、A N A が那覇 - 大分路線、J T A が石垣 - 伊丹路線、R A C が石垣 - 波照間路線等を廃止している⁴。

図 4 離島路線図



(出所) 沖縄県

国は、コスト面で割高な離島路線については、航空機購入に対する補助⁶や空港使用料の軽減⁷等、従来の支援措置に加え、平成 11 年度から特定路線に対する運航費補助制度⁸等の軽減措置を講じている。沖縄県は、航空機購入費及び運航費について国と協調して補助するとともに、国庫補助対象外路線の運行費についても、県単独路線補助制度⁹を講じている。現在、図 5 のとおり 5 路線に補助金が投入されており、平成 19 年度実績においては、国庫対象路線補助金として約 2 億 4,000 万円、県単独路線補助金として約 1,400 万円が支出となっている。

図 5 路線毎補助実績

単位:千円

補助種別	路線名	運航会社	平成 18 年度				平成 19 年度			
			国	県	町村	計	国	県	町村	計
国庫補助	那覇 - 久米島	JTA	109,252	72,835	36,417	218,504	97,143	64,762	32,381	194,286
"	石垣 - 与那国	JTA	6,918	4,612	2,306	13,836	0	0	0	0
小計			116,170	77,447	38,723	232,340	97,143	64,762	32,381	194,286
国庫補助	那覇 - 粟国	RAC	13,926	9,284	4,642	27,852	14,503	9,668	4,834	29,005
"	宮古 - 多良間	RAC	8,473	5,649	2,824	16,946	8,390	5,594	2,797	16,781
小計			22,399	14,933	7,466	44,798	22,893	15,262	7,631	45,786
国庫補助対象路線 計			138,569	92,380	46,189	277,138	120,036	80,024	40,012	240,072
"	石垣 - 波照間	RAC	0	3,408	10,000	13,408	0	4,409	10,000	14,409
単独補助対象路線 計			0	3,408	10,000	13,408	0	4,409	10,000	14,409
合計			138,569	95,788	56,189	290,546	120,036	84,433	50,012	254,481

(出所) 沖縄県

(2) 離島路線維持に不可欠な観光振興施策

上記のとおり、各種補助金制度はあるものの、単独補助対象路線であった那覇 - 慶良間、石垣 - 多良間の 2 路線は、それでも赤字を賄うことは困難であったため、平成 18 年に廃止されている。今後、補助金の大幅な増加が期待できない中で、厳しい経営状況にある航空会社が、採算の合わない路線を更に廃止することとなれば、その場合、県民の日常生活に大きな支障が出かねない。路線廃止とならないために、今日、沖縄を含む類似の地方空港において、運航撤退に揺れる航空会社に対して、赤字補填等に資する一定の搭乗率補償等の支援策を講ずる等、対応に躍起になっているところである。幸い、沖縄地域の場合、豊かな魅力ある観光資源を有しており、本島からの回遊客を、通期ベースで、その需要を確保することも十分可能と考えられる。沖縄県は、現在、観光を主産業としての基盤確立を

することが、生活路線を維持するためにも、絶対条件となることから、一島一物語事業⁹を展開しているが、その成果が十分出ているとは言い難い。平成 17 年度、久米島、北大東島、南大東島等の中南部圏域に約 39 万人、宮古島、多良間島等の宮古圏域に約 42 万人、そして石垣島、与那国島等の八重山圏域に約 187 万人の観光客が来訪したものの、本島を含めた沖縄県の入域観光客数約 550 万人の内訳をみれば、観光客の過半が本島のみを観光している状況である。周辺離島における観光客増加は、地域の経済が潤うと同時に、離島路線等の経営安定に貢献し、住民の交通手段の確保につながる相乗効果が期待できることから、今後は、本島の訪問客がどれだけ他の離島まで足を伸ばすかが、沖縄県の活性化及び生活路線確保の鍵となろう。

加えて、年間平均した旅客需要を期待し得る、にぎわいのある観光地づくりを目指す必要がある。夏季、冬季の季節によって、観光客数が変動しているのは、離島路線等の交通機関はもちろん、観光施設、宿泊施設や飲食業等といった産業がピーク時に合わせて受け入れ態勢を整えた場合、閑散期には稼働率の低下は不可避となり、基幹産業に成り得ない。このことは、全国の観光地においても、同様の課題にされており、各種文化イベントを増やす等、さまざまな試みがなされているところであるが、沖縄は亜熱帯気候地域であり、冬季でも平均気温が 18℃もあることから、夏季はマリンレジャーを中心に、冬季にも、避暑地といった他地域にはない特色で観光客を呼び込むことも可能ではなからうか。

5. むすびに

以上のとおり、県外からの更なる観光客を呼び込み、その観光客を本島周辺の離島訪問拡大し、あわせて生活路線維持をするには、現在、限界容量に達しつつある同地域のハブ空港の機能を有する那覇空港及び新石垣空港の整備とともに、沖縄県全域の観光の魅力を高め得るか否かにかかっている。

国土交通省は、平成 19 年 11 月 2 日、地方空港への国際定期便の路線開設や増便を同日付で自由化することを発表した。沖縄県及び離島市町村は、こうしたチャンスを活かし、国内にとどまらず経済成長著しい中国や東南アジア諸国を始めとする海外からの観光客も呼び込めるよう、観光地づくりの推進に努めるべきである。政策面においては、今国会成立した「国土交通省設置法等の一部を改正する法律」によって、観光庁が新設され、いよいよ「観光立国」に向けた本格的な取組に着手することとなる。沖縄は観光資源が豊富にあり、我が国の観光の大きな柱の 1 つとなるポテンシャルティを持っている。特殊要因を抱える離島の空港整備、航空政策等にあっては、島民の暮らしと観光政策との連携を深め、これまでにはない地域住民の生活維持と観光客の確保という複眼的な視点を前面に押し立てて政策展開をしていくことが求められよう。

【参考文献】

沖縄県企画部交通政策課提供資料

沖縄県土木建築部新石垣空港課提供資料

那覇空港調査連絡調整会議『那覇空港の総合的な調査のとりまとめ』平成 20 年 1 月

『P I ステップ 3 実施報告書』平成 19 年 12 月

航空連合『2007-2008 産業政策提言』

- ¹ 平成 14 年交通政策審議会航空分科会答申において、「一般空港の滑走路新設・延長事業の新規採択については、代替手段の検討を含む必要性の十分な検証、候補地選定、施設、空域等の空港計画の十分な吟味、概算事業費の精査や費用対効果分析の徹底等を行って、真に必要かつ有用なものに限って事業化することとし、また、透明性向上の観点から、構想・計画段階におけるパブリック・インボルブメント（P I）等の手続きをルール化すべきである」とされた。P I とは、政策決定や公共事業の計画策定において、国民や地域住民が意見を表明できるような場を設け、寄せられた意見を計画に反映するものである。那覇空港整備に関する P I は、ステップ 1 からステップ 3 の 3 段階に分けられ、平成 17 年 8 月から平成 19 年 10 月までの 2 年間で行われた。
- ² 現在は、平行誘導路が 1 本しかないことから、着陸機と、出発機が鉢合わせすることを避けるため、着陸機は滑走路の末端まで走行せざるを得ず、滑走路処理容量を小さくしている。これを改善するため、旅客ターミナル前面エプロンの駐機配置変更により平行誘導路部分における到着機と出発機を分離することで滑走路処理能力の向上を図る方策が検討されている。
- ³ 増設滑走路長最大規模 3,000m、空港拡張用地 50ha が必要となることを想定し、滑走路間隔を 4 ケース及び南北方向の配置位置を 3 ケースの計 12 パターンの中から、「日発着回数」、「地上走行距離」、「概算事業費」、「瀬長島への影響」の 4 つの指標に基づき比較評価を行い、（滑走路間隔）1,310m案、930m案、210m案の 3 案を候補として選定し、その効果や影響について検討が行われている。
- ⁴ 平成 20 年度、ANA が那覇 - 静岡路線を開設予定。また、那覇 - 長崎、那覇 - 鹿児島路線の一部を ANA がスカイネットアジア航空に移管予定。
- ⁵ 制度の要件は、「9 人以上の旅客を乗せることができる飛行機で、国土交通省令で定める気象その他の条件において、1,500m 以下の長さの滑走路で離陸及び着陸をすることができるもの」が対象とされ、航空機購入費の 9 割を国：県=3/4:1/4 の割合で補助する。平成 18 年度、DHC - 8、1 機購入に対し、国から 13 億 1,448 万 4,000 円、県から 3 億 6,237 万 7,000 円の補助金が交付された。（但し、県は平成 18～20 年度に分割して交付）
- ⁶ 県内離島航空路線の運賃低減を図るため、県管理の空港の普通着陸料は、15t 以下（プロペラ機）は免除、15t 超（ジェット機）は本則の 1/5、特別着陸料（ジェット機のみ）は本則の 3/10 に軽減し、その代わり航空会社は離島住民を対象に普通運賃の 25～34% の割引を行う。
そのほか、那覇～本土路線は、航空燃料税が本則の 1/2、着陸料・航行援助施設利用料が本則の 1/6（ターボジェット機の場合）に軽減される。
- ⁷ 国庫補助対象路線の要件は、当該離島にとって、最も日常拠点性を有する地点と結ぶ路線、船舶等の主たる代替交通機関による当該離島と の地点の所要時間がおおむね 2 時間以上、 2 社以上による競合路線でないこととされ、補助対象路線における前年度の経常損失額の 9 割又は前年度の運航経費に国土交通省が決定する物件比率を乗じた額のいずれか低い方の額に対して交付される。補助比率は、国：県：町村 = 3/6：2/6：1/6
- ⁸ 単独補助対象路線の要件は、当該離島にとって、日常拠点性を有する地点と結ぶ路線、船舶等の主たる代替交通機関による当該離島と の地点の所要時間がおおむね 1 時間以上、 2 社以上による競合路線でないこととされ、補助対象路線における前年度の経常損失額の 9 割又は前年度の運航経費に国土交通省が決定する物件比率を乗じた額のいずれか低い方の額に 2/3 を乗じた額に対して交付される。補助比率は、国：町村 = 1/2：1/2
- ⁹ 離島活性化のため、島の歴史や特色を活かし、それぞれの島の持つ魅力を最大限発揮するための特産品やサービスの開発等に対し、ノウハウや資金等で支援する。