

空港民間委託調査特別委員会 調査報告書

平成28年第3回定例会において、本特別委員会に付託された旭川空港の民間委託に関する調査について、次のとおり調査報告をする。

平成30年10月3日

旭川市議会

議長 笠木 かおる 様

空港民間委託調査特別委員会
委員長 えびな 信 幸

1 調査経過

平成28年10月11日から平成30年10月3日までの間、都合21回にわたり本特別委員会を開催し、慎重に調査を行った。

(1) 委員会の開催状況

開催年月日	調査及び審査概要
平成28年10月11日 第1回委員会	1 調査目的の確認 2 代表者会議の設置
平成28年11月4日 第2回委員会	1 理事者から説明 ・国管理空港のスケジュールに沿った旭川空港の運営民間委託の検討スケジュール ・北海道における空港運営戦略の推進素案 ・北海道における空港運営戦略の推進素案に対するパブリックコメント結果の概要 ・旭川空港の運営民間委託に関する検討経過 ・旭川空港の運営民間委託の概要
平成28年11月29日 第3回委員会	1 理事者から説明 ・北海道における空港運営戦略の推進案 2 質疑 ・木下，高見，もんま，まじま，山城各委員から質疑があった。
平成28年11月30日 第4回委員会	1 質疑 ・あずま，中村，石川各委員から質疑があった。
平成29年2月17日 第5回委員会	1 理事者から説明 ・北海道における空港運営戦略の推進 ・道内空港一括民間委託に係る基本スキーム（案）の概要と策定スケジュール ・道内空港一括民間委託に向けた全体スケジュール ・北海道における空港運営戦略推進シンポジウム開催概要（旭川空港） 2 委員派遣の議決 ・旭川空港視察
平成29年5月9日 第6回委員会	1 理事者から説明 ・道内空港一括民間委託に向けた全体スケジュール ・旭川空港の非航空系事業に関する情報整備調査概要 ・旭川空港を活用した地域活性化のための基盤整備に関する調査概要 ・平成28年度空港運営効率化推進費に係る委託業務成果 ・空港別収支の試算結果 ・道内7空港一括民間委託に向けた管理者間の協議状況
平成29年5月19日 第7回委員会	1 質疑 ・木下，松家，中村各委員から質疑があった。
平成29年5月22日 第8回委員会	1 質疑 ・石川，山城，品田，のとや各委員から質疑があった。
平成29年6月27日 第9回委員会	1 理事者から説明 ・北海道内空港運営の一括民間委託に関する5原則とその確認事項

	<ul style="list-style-type: none"> ・北海道内空港運営の一括民間委託の概要 <p>2 出席要求</p> <ul style="list-style-type: none"> ・のとや委員から次回の委員会での市長に対する出席要求があった。
平成29年7月12日 第10回委員会	<p>1 資料要求</p> <ul style="list-style-type: none"> ・のとや委員から資料要求があった。 <p>2 質疑（市長出席）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・もんま，のとや，品田，石川各委員から質疑があった。
平成29年8月3日 第11回委員会	<p>1 理事者から説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・北海道内7空港特定運営事業等基本スキーム（案） ・道内空港一括民間委託に向けた全体スケジュール
平成29年8月18日 第12回委員会	<p>1 理事者から説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・旭川空港の民間委託に対するパブリックコメントの実施 <p>2 質疑</p> <ul style="list-style-type: none"> ・木下，品田，中村，石川，山城各委員から質疑があった。
平成29年10月25日 第13回委員会	<p>1 理事者から説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・旭川空港の民間委託に対するパブリックコメント結果概要 ・北海道内7空港の運営委託に係るマーケットサウンディング結果概要 ・モニタリング及び地域との共生を実現するための仕組みの検討案 ・道内空港一括民間委託に向けた全体スケジュール ・地方管理空港民間委託の先行事例における条例改正内容
平成29年11月16日 第14回委員会	<p>1 質疑</p> <ul style="list-style-type: none"> ・木下，高見，もんま，石川，中村，のとや各委員から質疑があった。
平成29年12月1日 第15回委員会	<p>1 各会派及び無所属からの意見開陳</p>
平成29年12月7日 第16回委員会	<p>1 議長宛中間報告書及び委員長口頭中間報告の決定</p>
平成30年4月10日 第17回委員会	<p>1 理事者から説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・北海道内7空港運営委託に向けた現時点での想定スケジュール ・北海道内7空港特定運営事業等実施方針 ・旭川空港運営事業等実施方針
平成30年5月14日 第18回委員会	<p>1 理事者から説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・旭川空港の運営事業等募集要項 ・北海道内7空港特定運営事業等優先交渉権者選定基準 ・旭川空港運営事業等における費用負担 ・北海道内7空港運営委託に向けた全体スケジュール（想定） ・空港別収支の試算結果 <p>2 質疑</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福居，品田，もんま，石川，山城各委員から質疑があった。
平成30年5月15日 第19回委員会	<p>1 質疑</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高見，中村，のとや各委員から質疑があった。
平成30年9月3日 第20回委員会	<p>1 各会派及び無所属からの意見開陳</p>
平成30年10月3日 第21回委員会	<p>1 議長宛て調査報告書及び委員長口頭報告の決定</p>

(2) 委員派遣

派遣年月日	平成29年2月17日(金)
派遣先	旭川空港
派遣委員	えびな信幸委員長，松田ひろし副委員長，山城えり子，藤澤 勝，石川厚子，あずま直人，品田ときえ，木下雅之，のとや繁，高見一典，安田佳正，中村のりゆき各委員
派遣調査内容	<ul style="list-style-type: none">旭川空港事務所副所長から旭川空港の除雪体制等に係る説明を受ける。旭川空港の除雪車及び消防車等の視察(株)旭川空港ビル職員から旭川空港ビルに係る説明を受ける。国内線ロビー，国際線ロビー，保安検査所内施設(搭乗口待合室，入国審査受付等)の視察
派遣調査結果	<ul style="list-style-type: none">旭川空港の定期路線，除雪体制等を確認旭川空港ビル内の各施設の状況，旭川空港ビル国際線ターミナル増築計画の内容を確認

2 調査結果

旭川空港の民間委託については、旭川空港が市民生活や地域経済の活性化に大きな役割を果たす本市の重要な財産であることから、本委員会における以下の意見、提言等を真摯に受けとめるとともに、現在選定作業が進められている道内7空港の一括民間委託に係る応募者からの提案内容を吟味し、一括民間委託のメリットとデメリットを丁寧に分析した上で、市民の理解を得られるよう慎重に取り組みを進めていくべきである。

- 1 旭川空港の優位性である冬期間の高い就航率を維持するとともに、利用者の信頼に十分応える空港運営上の安全性を確保することにより、新千歳空港の代替機能を担う中核空港を目指すこと。また、道北、道東における観光、さらには情報や文化の発信の拠点としての役割を担うことにより、旭川市や道北に暮らす人はもとより、航空会社からも選ばれる空港を目指すこと。
- 2 一括民間委託を進めるに当たっては、本市が負担する費用について明確な根拠を持つとともに、本市の負担軽減に努めること。また、基本施設更新投資費用の管理者負担分については、今後も空港整備事業費補助金の対象となるよう国に求めていくこと。
- 3 競争的対話においては、冬期間における高い就航率、北海道の中心に位置し交通の結節点にあるなどの旭川空港の特性を生かしながら、次の事項に十分配慮された提案となるよう応募者と十分に意見交換を行うよう努めること。
 - (1) 地域経済に波及効果がもたらされるものとなること。
 - (2) 道内7空港一括民間委託のメリットである空港間の連携を十分に活用し、北海道全体の広域観光、特に道北地域及び道東地域の観光振興に資するものとなること。
 - (3) 2次交通との円滑な連携を図るとともに、LCCを含めた国内外の路線拡充や道内空港間のネットワークの充実強化につながるものとなること。
- 4 一括民間委託に向けた今後のプロセスを進めるに当たって、4管理者間における情報共有を徹底するとともに、市民、議会等へ積極的な情報開示に努め可能な限り市民への説明責任を果たすこと。
- 5 一括民間委託が開始された場合においても、事業者と連携を図り、本市がしっかりと運営に関与して、周辺自治体や地元経済界の意向を取り入れられるような仕組みを構築すること。また、市場支配力の増加や運営者の経営破綻などのリスクも懸念されることから、空港運営の状況を本市が的確に把握し、安全かつ安定した空港運営が行われるよう実効性のあるモニタリングの仕組みを構築すること。

との意見の集約を見た。

なお、旭川空港の民間委託に関し、各会派及び無所属委員から別紙のとおり意見が示された。

空港民間委託調査特別委員会における各会派及び無所属委員の意見

【自民党・市民会議】

旭川空港は、市民生活や地域経済を活性化する本市の重要な資源、財産であり、さらなる利用拡大や路線の充実といった空港機能の拡充が、本市及び地域経済の発展に不可欠である。

そのような中で、旭川空港と他の道内6空港との一括民間委託については、旭川空港の発展や本市における財政的な効果はもちろんのこと、道北圏の観光業や各種企業活動、経済活動、企業誘致などの活性化につながるものと認識をしているところである。

一方で、これまでの本調査委員会における質疑などを踏まえると、さまざまな課題も明らかとなったことから、今後その取り組みを進めるに当たっては、以下の点に留意いただくよう求めるものである。

1 地域経済活性化に資する提案の評価

今回の一括民間委託を、地域経済活性化に資するものとするため、従来の空港運営を超えた斬新な提案が行われることに期待するとともに、その評価に当たっては次の点を重視すること。

- ・旭川空港の特性を生かしながら、その成長、発展を目指すとともに、周辺経済にも波及効果をもたらす提案。
- ・道北、道東を含めた北海道全体の広域観光に資する提案。
- ・LCCの誘致も含めた路線充実、また道内空港ネットワークの充実強化に資する提案。
- ・2次交通も含め、本市の現状を踏まえた提案。
- ・地元企業の活用など、市内経済に配慮した提案。

2 実施契約締結に至るまでのプロセス

今後においても次の点について留意し、丁寧にプロセスを進めていくこと。

- ・4管理者間で情報共有の徹底を図ること。
- ・市民、議会、関係機関等への積極的な情報開示により可能な限り説明責任を果たすこと。
- ・旭川空港ビル株式会社の株主に対し丁寧な説明に努めること。

3 管理者の費用負担

基本施設更新投資費用の管理者負担分について、将来においても空港整備事業費補助金の対象となるよう国に求めていくこと。

4 民間委託後の実効性あるモニタリングの仕組みづくりと運用

民間委託により，市場支配力が増し，採算性が重視される運営が行われること，運営者の経営破綻などのリスクが懸念されることから，民間委託後においても安全かつ安定した空港運営が行われるよう実効性のあるモニタリングの仕組みを構築し，適切な運用を図ること。

5 「地域との共生」を実現するための仕組みづくり

本市を含めた周辺自治体・経済界の意向を空港運営に確実に反映させるための仕組みについて，パートナーシップ協定の締結や7空港一体運営に係る協議会の設置も含めて，さらなる検討を進めること。

【民主・市民連合】

1 旭川空港の目指すべき姿

北海道の北の玄関口として利用されてきた旭川空港。今、一括民間委託という大きな分岐点を迎えその目指すべき姿を示しさらなる飛躍の契機とすべきと考える。

まず、公共交通の一翼を担うという部分で第一に考えるべきは安全である。安全はあらゆる面で優先されなくてはならず、旭川空港は現状の99%を上回る高い就航率を維持するとともに全道、全国でも有数の安全性が高い空港を目指すべきと考える。また、これからの空港は単なる航空機の離発着の場というものではなく今後の地域経済にも大きな影響を与えるであろう観光の拠点として、そして、地域や他の空港、他の機関などとの交流の拠点として、さらには情報や文化の発信の拠点として機能する必要があると思われる。そのように発展することで旭川市や道北に暮らす人からも空港を利用する航空会社からも選ばれる空港を目指すべきと考える。

2 一括民間委託に当たっての留意点

- (1) 空港運営に当たっては管理者が経費の一部を負担する混合型が採用されるが、本市の負担額については十分な妥当性が必要とされる。なおかつ、運営受託企業においては本市の負担額に関してできる限りの軽減に努めること。
- (2) 運営受託企業と管理者である本市は空港運営のよきパートナーとしてともに歩み、周辺自治体や地域経済界及び市民等の意向は空港運営において確実に反映される必要がある。また、運営受託企業による空港運営の状況を本市が的確に把握し情報が共有されることによってさまざまなリスクを回避できるような仕組みを構築すること。
- (3) 民間委託は段階的に開始されるが、そのことによって本市や旭川空港に不利益が生じることがないように十分な注意を払い取り組みを進めること。
- (4) 一括民間委託による旭川空港の発展はもとより、地域との連携や地元企業の活用によって地域経済の活性化につながる空港運営に努めること。
- (5) 旭川空港は公共交通の拠点としてバス、タクシー、鉄道などの2次交通との円滑な連携に努め、空路においてはLCCの就航を含めた路線の拡充に努めること。

【公明党】

これまで空港民間委託調査特別委員会では、7空港の一括民間委託の是非、課題等を議論してきたところであるが、そうした議論が発信されたことで北海道内7空港特定運営事業等優先交渉権者選定基準や募集要項、提案審査における審査基準や配点においては、少なからず地方管理空港に配慮したものになっていると受けとめている。

現在の航空路線の誘致においては、道内空港間による競争にさらされ消耗戦を強いられている。

一方で北海道全体はインバウンドの大幅な続伸を受けて、航空ネットワークの一元的な運営の検討を考える時期ともいえ、一括民間委託はまさに絶好の機会と捉えることもできる。

一括民間委託により新千歳空港の一人勝ちとなり、旭川空港が埋没するのではないかとの懸念も議論されてきたところであるが、1つの事業者が道内7空港を一括で運営すること、旭川市が2つの広域観光周遊ルートの結節点という重要性、旭川空港における冬期間の就航率の高さなどを考えると、懸念よりむしろ旭川空港を積極的に活用することへの期待感のほうが大きいと考える。

単独民間委託の選択肢がないわけではないが、旭川空港の持っている優位性を遺憾なく発揮していくためには、単独の民間委託よりも一括民間委託を選択することが望ましいと考える。

以下、旭川空港の目指すべき姿、一括民間委託を進めるに当たり留意すべきことについても意見を述べる。

1 旭川空港の目指すべき姿

7空港一括民間委託が実現した暁には、新千歳空港に次いで旭川空港が中核空港となるよう、C I Qの常駐や冬期間の就航率の高さを生かし、国際定期便等のさらなる誘致で北海道全体の航空ネットワークをリードする存在となること。

また、新千歳空港の代替空港を目指すこと。そのためにも、旭川空港と旭川駅を結ぶ2次交通を新たに構築することが望まれる。

2 一括民間委託を進めるに当たり留意すべきこと

- (1) 第一次審査後の競争的対話においては、運営者になる可能性のある事業者と直接交渉をすることになるので、実施契約の締結に向けて非常に重要な場面になる。空港隣接エリアでのリゾート展開や2次交通の新た

な取り組みなど、ありとあらゆる将来的な投資を呼び込む対話を行うこと。

- (2) 民間委託後も S P C が地域の観光振興の一翼を担うことが重要と考える。よって自治体との連携による観光プロモーションを S P C が受託することを検討するなど連携を図りながら常に意思疎通を図ること。
- (3) 旭川空港にとって一番有利な提案をしていただいた S P C が優先交渉権者とならなかった場合、優先交渉権者となった S P C にその提案を取り入れていただくよう粘り強く交渉していくこと。
- (4) 民間委託の経緯や概要について、積極的な情報開示により市民への説明責任を果たすこと。
- (5) 地元経済団体等と産業振興，雇用促進に資する連携を図ること。
- (6) 旭川空港への航空路線の拡大については，行政と連携し，道北・道東の観光周遊ルートの魅力を上昇させるための戦略的な施策に取り組むこと。

【日本共産党】

この間の特別委員会の調査の中で、空港運営に係る市の年間の負担額は、市による運営を継続した場合は7億4千100万円、一括民間委託した場合は4億8千500万円になり、その差2億5千600万円が市の負担軽減になると試算していることが明らかになった。

しかし、これには4つの問題点を指摘せざるを得ない。

1つ目は、市による運営には単独上下一体が考慮されず、非航空系事業の収支が合算されていない。一方、一括民間委託した場合は非航空系事業の収支が飲み込まれている。しかもその差2億5千600万円は現状の空港ビルの収支を若干上回る程度で、負担軽減の効果はごくわずかである。

2つ目は、非航空系事業は現状でも地元企業の参入によって地域経済に影響をもたらしている。近年の収支では、平成27年度が2.1億円、平成28年度が1.6億円の黒字を計上している。一括民間委託では、大企業が参入することは必至であり、地元経済への影響は乏しいものと思われる。

3つ目は、航空系の人件費は、特別委員会の答弁では年間1億円程度とされているが、上記の試算には、どの場合にも人件費の削減効果は見込まれていない。

4つ目は、一般的に民間事業者が事業を進めるためには、土地や建物、設備などの初期投資が必要になるが、空港一括民間委託の場合は既存の土地や建物を使用することができる。しかし、その資産調査（DD調査）の結果は非公表であり、議会であっても知ることができない。資産が正當に評価されているか、提案内容に反映されているかどうかはわかり得ない。

問題はむしろ、民間委託しても年間4億8千500万円の負担を30年間払い続けて民間委託する旭川市の姿勢が異常なものと言わなければならない。市の大事な財産の運営を民間に委ねるために、30年間で145億5千万円という巨額の税金を投じることがどうなのか、大企業のもうけのために結果として地元経済に悪影響がでないか、慎重に分析しなければならない課題である。

また、一括民間委託は、旭川空港ビル株式会社の全株式譲渡が前提となっている。SPCは、市との間で実施契約を締結後、ビル施設事業者の株式を5億3千200万円で譲り受けることが発表された。それに先立つ平成30年第1回定例会で運営権者を公募する予算として9千878万5千円が計上された。しかし、市として公募の際につける株価の最低価格を議会に公表できないとの答弁だった。また、パートナーシップ協定を予定していながら、そこに盛り込む内容も明らかにできないというものである。これでは、公募の際の情報、条

件を示さないで議会に白紙委任を求めるようなものである。

空港一括民間委託は、市民にも議会にも一切非公開のブラックボックスの中で進められており、財政的効果についても疑問が残る。また、一括民間委託が地域振興や空港利用者の利便性の向上の確保には必ずしもつながらないことが、この間の議会質疑で明らかになっている。

いずれにしても、旭川市としては民間事業者の提案内容がわからない段階で軽々に判断することは厳に慎まなければならない。また、提案内容が市の利益に合致しない場合や市民の理解が得られない場合は、一括民間委託をやめて、引き返すこともあり得ると指摘する。

【虹と緑】

8月16日に第一次審査書類提出期限を迎え、道内7空港一括民間委託事業に地元1グループを含め4グループが応募し、今後のスケジュールでは審査、評価そして優先交渉権者選定の流れで2020年10月の開始に向かっている。

国土交通省などが運営事業者の選定方法や手続をまとめた募集要項においては、先行事例を参考にした地元及び入札価格配点への配慮など、資金力に偏らず道内空港活性化の具体的提案を重視した点などは評価したい部分である。

中間報告でも述べたとおり、この調査は一括民間委託によるメリット、デメリット及び多くの課題を確認、共有し、地域とともに旭川市のまちづくりを核とした地方空港のあり方、将来設計等を見直す機会になったと確信する。

以下、この道内7空港一括民間委託にかかわる調査結果による確認事項と今後の留意点を改めて申し述べる。

まず確認事項として、以下の5点を挙げさせていただく。

- 1 旭川市は、旭川空港の管理者としての発言権及び運営事業者による不履行時に契約を破棄できる権利を有すること。
- 2 有事及び災害時、緊急時においては、民間委託後においても空港管理者である旭川市の判断が優先されること。
- 3 地域においては、運営事業者が定期的に地域意見を受ける機会の設定に努めること。
- 4 地元経済界等においては、運営事業者との連携による地域産業の振興を進めること。
- 5 旭川市の施策においては、運営事業者との連携により、国際線を含めた空港の利用拡大及び観光、地元産業の振興等を目指すこと。

次に留意点及び期待したい点として、以下の4点を挙げさせていただく。

- 1 旭川市の負担軽減を目指し、負担範囲について妥協せず折衝し、民間委託のメリットである経済性を高めていただきたい。
- 2 民間委託以降も審議後の追認に終わらず旭川市がしっかり審議に関与し、情報は市民及び議会と共有していただきたい。
- 3 旭川空港の就航率、国際線拡大に向けての整備及び北海道の中心に位置し産業・食・交通の結節点であることなどを最大限アピールし評価につなげていただきたい。
- 4 運営事業者においては、事業者の特性を生かした多様な分野とのつながり、

新たな挑戦など、旭川空港を含めた7空港の魅力的かつ効果的な運営に挑戦していただきたい。

特に確認事項2の有事及び災害時、緊急時における旭川市の判断及び留意点2の旭川市の審議への関与は重視していただきたい。

現在の市の委託事業における距離感は否めず運営を含め委託事業に口出しできない状況にある。しかしながら運営事業者の決定後の関与であれば、住民及び旭川市の行政の手から離れた事後承諾でしかない。

国は今後の道州制構想において、国、道州政府、基礎自治体の役割を明確にし、国は外交、軍事、通商政策を、道州政府は産業、経済、高等教育政策を、基礎自治体は医療、福祉、義務教育をと、各自自治体の守備範囲を限定的に狭める方針を示している。

そのような中での7空港一括民間委託であるので、旭川空港が産業、観光、生活以外の目的に使われることなく、旭川市民の幸福と未来のため情報を共有しながら、審議に参加できる権限を重視していただきたいと考える。

旭川市においては以上の確認事項及び留意点をしっかりと受けとめ、地域活性化の重要な資源としての旭川空港の運営事業者となるSPCの選定及び契約、その後の運営に対する管理を進めていただきたいと願う。

また今回の調査に関しては、道内7空港のかつてない規模でのバンドリングに当たり、国、道、特定地方管理空港の管理者である帯広市と旭川市の4管理者のうち、本市が積極的に調査を行い議会と行政とがともに、この7空港一括民間委託に関する調査を進められたことの意義は大変大きいとの評価をつけ加え、虹と緑の意見とする。

【無所属 藤澤 勝委員】

1 旭川空港の目指すべき姿

旭川空港は、道北の拠点都市旭川市にとっても、また道北の各市町村にとっても、地域経済の活性化、観光振興等において重要な存在となってきた。

民営化後は、今まで以上に旭川空港としての役割を認識し、道北・道東の観光振興、地域の活性化に寄与する継続的かつ強力な取り組みを担っていただきたい。

国内の乗降客数は、人口減少により大幅な増は見込めないことから、外国人観光客増を最重要課題として取り組む必要があると考える。

道北・道東には、他国にはない観光地が多く存在しており、年々外国人観光客は増加している。今後も外国人観光客の増が見込まれることから、海外からの定期便就航が必要不可欠である。海外からの定期便就航に向け、多くの課題を解決し実現を図っていただきたい。

2 一括民間委託を進めるに当たり留意すべきこと

これまで、国内の空港民営化は、2013年施行の「民営空港運営法」に基づき推進され、成功事例も多くある。しかし、これまでの空港民営化は1空港単独の民営化事例であり、北海道7空港の民営化は、他空港の民営化より複雑で多くの課題が出てくることが予想される。

また、7空港にはそれぞれの課題があり、課題解決には困難な面も出てくると考えられるが、北海道全体の活性化が期待できることから、民営化を推進すべきと考える。

現在、7空港のうち新千歳空港が黒字経営で、旭川空港を含めた6空港は赤字運営となっている。民営化になっても旭川空港の赤字の解消は難しいと考えるが、赤字額の縮減は期待できる。国内及び外国人の道内観光旅行の利便性を高めるため、着陸料を減額し、どの空港からでも離発着できる体制を構築するなど、7空港一括民営化だからできる事業を検討し実践していかねばならないと考える。

また、各空港が地域の特性を生かした独自の事業を展開することも認めていかなければならないと考える。