

旭川空港の挑戦

総合的民間委託による空港運営の効率化



道北の玄関口として、年間約120万人が利用する旭川空港。2007年度から同港では、指定管理者制度に近い国内初の「総合的民間委託」という手法で空港の維持管理運営の効率化を図り、結果として空港の民営化や上下一体管理を先取りする動きを見せています。

研究者や空港関係者の間で全国的に注目を集めている、旭川空港を取材しました。

高い就航率で新千歳空港の補完機能も

人口約35万人、札幌に次ぐ道内第二の都市である旭川市と、隣接する東神楽町にまたがる旭川空港は、1966年に開港した空港です。同港は国が設置した空港で、土地などの財産は国が所有していますが、管理運営は地方公共団体である旭川市に委託されている^{※2}特定地方管理空港です。道内では帯広空港が同じ特定地方管理空港です。国が設置管理している国管理空

※1 上下一体管理

空港は、基本的な施設である滑走路や誘導路、管制塔などのエアサイド（下もの）を国や地方自治体が管理し、ターミナルビルや駐車場などのランドサイド（上もの）を民間企業（駐車場は財団法人など）が管理運営している場合がほとんどである。路線廃止などによる着陸料などの基本施設収入の減少から赤字を抱える地方空港問題が課題となっており、収益が上がりやすいターミナルビルなどの管理を一体化する「上下一体管理」の考え方が見られている。

※2 特定地方管理空港

'56年に施行された空港整備法は'08年に空港法に改正されたが、同法上の空港分類で国際航空輸送網または国内航空輸送網の拠点となる空港の中で、国が設置し、管理を地方に委託する空港のこと。空港整備法では第2種空港（B）として分類されており、旭川と帯広のほか、秋田、山形、山口宇部空港がこれに当たる。空港整備の負担割合は国が55%で地方が45%となっている（北海道内の空港は、特例として国が2/3、地方が1/3）。

港の新千歳^{※3}空港や函館^{※4}空港、北海道が設置管理する地方管理空港の中標津空港や女満別空港とは空港法上区別されています。

開港当時は滑走路1,200m、地方公共団体が設置する第3種空港でしたが、'80年に国が設置し、地方公共団体が管理する第2種(B)空港となり、'82年には滑走路を2,000mに延長、ジェット運航が開始され、空港ターミナルビルもオープンしました。'97年にはさらに滑走路が2,500mに延長され、年間利用者数が初めて100万人を超えました。'98年には駐車場が整備され、'00年には新しい旅客ターミナルビルが完成。'06年には国際線関連施設が完成し、'07年からは税関が常駐するようになりました。'08年度は年間利用者数が130万人を超え、道内では新千歳、函館に次いで3番目に利用者数の多い空港となっています。

現在、国内線はJAL、ANA、エアドゥ、スカイマーク、HACが乗り入れ、東京、大阪、名古屋、新千歳、函館との定期便を就航しています。国際線は東日本大震災前まではアジアナ航空がソウルへの定期便を夏季と冬季に就航させており、国際チャーター便は台湾、北京、上海、香港などとの実績があります。

同港は年間200万人以上の入園者数を誇る旭山動物園のほか、富良野、美瑛、大雪山連峰など周辺観光の玄関口としての役割があり、新千歳空港の補完空港としても重要な役割を果たしています。空港から旭川駅までは車で約30分、札幌までは30分ごとに列車が運行しており、所要時間も1時間20分と、道内の空港の中で最も札幌までの移動時間が短い地域に位置しています。

冬季の旭川空港の除雪体制は航空各社のパイロットから評価が高く、悪天候でも上空で待機していれば確実に着陸できると信頼を得ています。また、新千歳空港が悪天候でも、旭川空港はおだやかという傾向もあり、就航率は夏冬を通じて99%前後と全国でもトツ

プクラスを誇っています。

財政健全化議論から総合的民間委託へ

'07年度から旭川空港では、それまで市が担っていた空港の維持管理業務を、「総合的民間委託」という指定管理者制度に近い手法で民間委託しています。

これを実施することになった背景には、三位一体改革による地方交付税の削減や市債の元利償還額の増加など、どの地方自治体も抱えている厳しい財政環境がありました。そのような中で旭川市は'05年9月に「旭川市財政健全化プラン」を策定し、翌年10月に目標数値を見直した改訂版を公表しました。

収入の確保と支出の抑制で財政健全化を図る同プランには、事務事業のアウトソーシングの推進、内部管理経費の削減として職員数の削減や指定管理者制度の導入施設の拡大などが掲げられ、全市を挙げて、市有施設の指定管理者制度移行による大幅な人員削減と維持管理費の削減を図ることが課せられました。改訂版では内部管理費の見直しの項目に「空港管理業務の総合的民間委託」が明記され、空港管理事務所も空港管理業務の効率化が大命題となりました。

旭川市では'02~'05年4月までに市役所組織のスリム化などのため、委託の拡大や福祉施設の民間移譲などによって、すでに214人の人員削減を行っていました。また、施設の維持管理業務を多く抱えている土木部では、道路の維持管理や除雪業務を総合委託する先行例がありました。

これとは別に、旭川市は'05年に旭川空港の国際化と旭川リサーチパークで高度医療と国際研修を行う「国際交流拠点形成プロジェクト」を構造改革特区と地域再生計画として提案申請しています。この中では、特区で求める規制緩和として旭川空港の管理を民間に委託できるようにすることを盛り込んでいました。プロジェクトは不採用となりましたが、空港管理の委託に

※3 新千歳空港や函館空港

新千歳・函館・稚内・釧路空港は、空港法では国際航空輸送網または国内航空輸送網の拠点となる空港の中で国が設置管理する「国管理空港」である。空港整備法では第2種空港(A)として分類され、空港整備費の負担割合は国が2/3、地方が1/3となっている。道外では仙台・福岡・那覇空港などがこれに当たる。

※4 北海道が設置管理

利尻・礼文・奥尻・中標津・紋別・女満別空港は空港法の分類上、国際航空輸送網または国内輸送網を形成する上で重要な役割を果たす空港として地方が設置管理する「地方管理空港」となっている。空港整備法では第3種空港として分類され、空港整備費の負担割合は国が1/2、地方が1/2となっている。

については可能ではないかという声が出ていました。

’06年になって健全化プランを実践するため、空港管理事務所では指定管理者制度の導入について検討を始めます。しかし、旭川空港の土地などは国に帰属しており、地方自治法上の公の施設に適用される指定管理者制度にはなじまないということもあり、民間業者に委託可能な業務を整理し、指定管理者制度に限りなく近い形で「総合的民間委託」が検討されることになりました。

国との折衝窓口は国土交通省航空局です。空港ごとに適切に維持管理ができるようにまとめられた手引書に、委託する業務についてアンダーラインをひき、協議を重ねるといふ、手間のかかるものでした。また、国との協議は’06年6月から集中的に行われ、協議を終えたのは11月30日ですから、翌年度から実施するための議会承認を得なければならない、まさにぎりぎりのスケジュールでした。

国との折衝に当たった一人として空港管理事務所の酒井清施設係長は「取り組む時間が非常にタイトであったため、ちょっとした行き違いがあれば、実現できなかったかもしれないという綱渡りの状況でした」と当時を振り返ります。前例のない総合的民間委託を実現した旭川市、特に短期間で国と折衝を重ねた空港管理事務所には大変な苦勞があったようです。また、この取り組みが実現した背景には、職員を束ねる当時の市長をはじめ市幹部の強力なリーダーシップがあったといえます。

性能発注と複数年契約でスケールメリットを

総合的民間委託は’07年4月から実施されることになり、入札は金額だけでなく提案型の方式としました。入札には二組の異業種ジョイントベンチャーが参加しましたが、旭川市では金額と提案内容を検討し、第一優先交渉権者に、空港ビルを管理している旭川空港

ビル(株)を代表者とするジョイントベンチャーを選定。その後、詳細な協議を重ねて、随意契約を結びました。

具体的な委託業務は、大きく分けると基本施設の管理運営と維持管理、そして駐車場の管理運営です。

管理運営には滑走路のチェックや冬場の滑走路の雪氷状況を調べるSIチェック、灯火チェックや鳥による飛行機への被害を防ぐバードスイープ業務など、常に安全な状態で離発着できる環境を整える業務があります。維持管理では滑走路や誘導路、エプロンなど基本施設の簡単な補修、草刈りや除雪など土木関連、ゲート管理などの警備関連、事故があった場合の火災に備える消防関連、航空灯火保守などの電気関連があります。なお、駐車場には有料化を導入し、業務委託ではなく、土地の使用料を支払ってもらい、維持管理を含めて駐車場収入で運営してもらおう形にしました。

総合的民間委託を実現するに当たっては、すでに土木部内では道路維持業務等において総合委託方式が定着していましたが、空港業務に導入する際には新たに性能発注と複数年契約という二つの視点が加わりました。価格だけで評価するのではなく、受託会社の裁量を発揮できるという意味で、性能発注という考え方は、専門知識を有する業務で、かつ高い安全性を求められる空港業務では大切な視点でしょう。また、複数年契約は土木部では初めての導入で、契約期間は5年間としました。このうち最初の2年間は受託した企業や職員の習熟期間と位置付け、知識の蓄積や技術の向上など経験を積んでもらい、安全性の確保に努めました。

駐車場有料化によって財源創出を実現

総合的民間委託による効果には、大きく分けて維持管理業務の見直しによる費用削減効果と、駐車場管理の適正化による費用創出効果の二つがあります。

前者としては、’06年度以前は14名いた空港管理事務所職員を’07年に11名、’09年に9名に削減してきており、

最終的には7名にすることで、5年間で約1億6,400万円の削減効果があると試算されています。

これは年間40～50本抱えていた個別業務の発注を一本化することで、契約の事務処理が大幅に減少し、空港管理事務所のスリム化を図ることにつながっています。ただ、三交代制勤務で常に職員2名を常駐させる体制を維持するためと、近年の保安体制強化による業務の増加で、当初計画の7名までは削減ができていません。

一方、後者は5年間で約2億1,700万円の費用創出効果があると試算されており、合わせて5年間で約3億8,100万円の費用対効果があると見られています。

特に、駐車場の管理適正化については、無料だった駐車場を有料化することによって、駐車場の使用料として年間約1,100万円の収入を得ることができています。また、草刈りや除雪などの管理費では年間約2,000万円の削減。有料化に伴って駐車台数を増やすために、拡張整備工事が必要でしたが、この費用を組み込んで駐車場収入ですべてを賄うことを条件としたため、本来かかる予定であった駐車場拡張整備費の約6,350万円も削減できました。

利用者からは有料化に反対する声もありましたが、無料であったために長期間駐車したままの車や不適切な位置に駐車するドライバーなどマナー違反が多く見られ、このことが管理費を増加させる一つの要因になっていました。現在、駐車場料金は1時間100円、1泊500円となっていますが、民間の知恵を生かせば工夫次第で収入を拡大できる施設に活用することも可能ではないでしょうか。

また、これまで草刈りなど年度替わり期を挟んで発生する業務は適切な時期に発注できない悩みがありましたが、複数年契約によって解決することもできました。

総合的民間委託契約は今年度が最終年度となっており、現在空港管理事務所では次年度以降の契約に向けた検討が進められています。警備消防分野では新たな車両が導入され、人員配置の見直しが必要になっており、一方で想定していたコストよりも低く抑えられている業務も見られるので、こうした改善点を拾い上げ、次の委託に反映させていく予定ですが、大きな枠組みは踏襲する方向で進められています。

一方、次年度以降の受託会社が現在の契約会社と同じになるとは限らないため、知識や技術、経験の継承、さらには人材の継続性といった点が大きな課題です。特に、安全性が求められる業務の中では、知識や技術の蓄積、経験による的確な判断力をどのように引き継ぐかは、大きなポイントといえます。しかし、視点を変えれば、入札に参加する民間側がそれぞれの経験を生かした新たなアイデアを盛り込むなど、強みや知恵をアピールした提案が積極的に行われることで業務の質を高められるという期待もあります。

いずれにせよ、総合的民間委託は国内初の取り組みで歴史がありません。旭川空港を参考に、静岡空港などが指定管理者制度を導入していますが、こうした空港とも情報交換しながら、課題を一つ一つ解決していく努力が求められています。

空港の持つ可能性を地域の発展に

旭川市はこうした維持管理費削減と同時に、路線確保や集客力の向上などにも取り組んできました。特に、まちづくりの視点から空港は、観光振興や国際交流の拠点として位置付けられ、国際便への空港の使用料助成や新規路線の着陸料減免などにも対応してきました。'10年には、中国での観光プロモーションの際に要



有料化導入のため、拡張整備が行われ、駐車台数が増えた駐車場。右手奥が空港ターミナルビル

望があった航空機の汚水処理施設について、簡易型のものを整備しています。その結果、現在は他のチャーター便もこの施設を利用するなど、大きなセールスポイントになっています。



到着ロビーの出口には野菜や花、フルーツの生産が盛んな地域をPRする看板が

また、空港ビルロビーでパネル展を開催したり、空港前庭を活用して地元農産物などの特産品を販売する「あおぞら市」など、空港利用者だけでなく、市民も気軽に利用できる施設としてさまざまな催し物を行っています。

こうした実績があるのですから、年間120万人の集客力がある空港を地域経済の活性化のために活用する視点を組み込んだ今後の取り組みに期待したいところです。特に、コンセッション（空港ビル内の飲食・売店などのサービス部門）の一人当たり売上額は、新千歳空港の1,849円に次いで、旭川空港は1,526円（いずれも'09年度）と全国の中でも2番目に高く、この実績をいかに地域還元していくかが大きなポイントでしょう。

空港ビルには一時的に売り上げが落ち込むことを覚悟で、地元産商品数を7割まで増やしたという「Lilas（リラ）」という土産店があり、こうした視点を持つ経営者の存在は心強い味方です。'09年から同店の佐藤孝一社長らが中心となって、旭川空港と直行便で結ば



旭川で製造された菓子をはじめ、地元こだわった商品構成をしている「Lilas」

れている中部国際空港セントレアで「大雪おみやげ博 in セントレア」が開催されていますが、空港ビル内に国内初の展望風呂

を設置するなど、非航空系収入で収益を増やす工夫をこらしているセントレアとの連携は、情報交換や刺激を受ける上でも貴重な機会といえます。

空港ビルの運営は黒字で推移してきていますが、今後は旭川空港の特性を生かした新たな収入の確保と、公的施設である特徴を意識した地域還元という視点も重要です。

旭川空港は、天気の良い日には2階の国内線出発ロビーから大雪山連峰が眺望できます。特産品販売だけでなく、こうした旭川空港の魅力を生かして、新たな収入を得られるような仕組みを官民一緒に考えていくことが必



天候がよければ素晴らしい眺望が広がる国内線出発ロビー

要ではないでしょうか。集客力を生かして、ダイナミックで柔軟に対応できる民間の機動力と、その力を発揮させる行政支援で、空港で得られる利益を地域に還元できるような取り組みや仕組みづくりが期待されます。

今後の取り組みに期待

現在、国では空港の民営化に向けた議論が始まっていますが、旭川空港の取り組みは貴重な経験といえるでしょう。また、空港をいかに活用していくかを議論する上で、道内の他空港に参考になる点もあるはずです。酒井係長は「個人的には、本市や地域の利益が得られるのであれば、空港民営化はよい方向だと考えています。ただ、現在はまだ制度が追い付いていません。われわれの経験が積極的に民活を導入する動きにつながっていけば光栄です」といいます。

旭川市は全国で初めて恒久的な歩行者専用道路を開設し、駅前を買物公園として整備するなど、先進的



駅前の買物公園入口には「北彩都あさひかわ」の看板が



な取り組みを実践してきた歴史があります。また、旭川駅周辺では、構想から約20年かけて取り組んでいる「北彩都あさひかわ」整備事業が進められています。鉄道高架や区画整理によって、市街地の一体化や交通の円滑化が図られ、中心市街地活性化の起爆剤になることが期待されています。今年の秋には新しい旭川駅がグランドオープンし、駅前広場の整備や河川空間沿いに北彩都ガーデン（仮称）が整備されるなど、旭川の顔が大きく生まれ変わろうとしています。今後は旭川北IC～旭川空港～占冠ルートの高規格道路の計画もあることから、空港までの地上アクセスが向上し、さらに利便性を増すことも期待できます。

西川将人市長は「旭川駅と中心市街地、動物園、

空港をリンクすれば、観光をはじめ、まちの魅力をさらに上げることができます。道内に道の駅はたくさんありますが、旭川空港を乗降だけが目的の空間ではない『空の駅』として楽しめる空間にしていきたいですね。新千歳に次ぐ道内第二の乗降客数を誇る空港にすることが夢です」と期待を膨らませています。

財政健全化からスタートした空港管理の効率化は、結果的に空港民営化を先取りする先進的な取り組みとなり、旭川空港には全国から注目が集まっています。このことを前向きに受け止め、今後は管理運営の効率化のみならず、前例にとらわれない自由な発想で空港活用のアイデアを官民挙げて考えていくことが必要ではないでしょうか。また、地域の発展に資する施設として、空港をどんな空間にしていくのかを議論することも重要でしょう。

現実的には、空港管理はまだ規制が多く、柔軟な発想に転換することは難しい分野といえるでしょう。しかし、全国の中で先陣を切って取り組んだ経験は、きっと大きな力になるはずです。



大学卒業後JALに入社し、パイロットとしてジャンボ機を操縦した経験を持つ西川市長は、国際便就航誘致にも積極的



鉄道高架後の駅周辺。開発事業により本や文具などを扱う複合店「コーチャンフォー」がオープン。丸井今井跡も「フィール旭川」として開業し、駅周辺に新スポットが登場している