

札幌丘珠空港利活用検討委員会 報告書

～ 次の時代を担う丘珠空港に対する提案 ～

2020年6月

札幌丘珠空港利活用検討委員会

はじめに

丘珠空港の利活用検討については、2016年度に北海道知事と札幌市長が「丘珠空港の利活用に関する検討会議」を設置し、第3回目の会議には有識者、経済界、空港関係者計9名に出席要請があり、私もその一員として意見を提出した。この2年間の検討会議により、丘珠空港について各種多様な観点からの報告書が出された。

その翌年、2018年度には有識者3名、地域住民3名、空港関係者3名からなる「丘珠空港利活用検討関係者会議」が設置された。私は委員長として利活用の在り方等について意見交換を行い、“現在の運用の中での空港利用価値の向上と、大規模な整備を伴う空港の将来像に関する検討は切り離し、前者については短期的に実施可能なものは実施し、後者についてはより深く検討することを、同時並行的に取り組むこと”、“大きな制約となっている滑走路長の延伸については、この会議では必要性について共通認識があったところであり、市民の意向を踏まえその方向付けをすること”等の助言を札幌市に行った。

今年度、2019年度には、空港の将来像について検討することを目的に、有識者6名、地域住民含む市民委員6名からなる「札幌丘珠空港利活用検討委員会」が設置され、引き続き委員長を務めさせて頂き、様々な分野・所属の方々と幅広い意見交換を行ったところである。

本検討委員会において、これまで4回の会議を経て検討を重ねた結果を札幌市に対する提案として、以下のとおりとりまとめた。

札幌丘珠空港利活用検討委員会
委員長 石井 吉春

1. 丘珠空港の現状と課題

丘珠空港は、札幌都心から約 6km と近く利便性の高い場所に位置する空港であり、プロペラのコミューター機¹（(株)北海道エアシステム運航）により道内 3 路線と道外 1 路線を結ぶ道内航空ネットワークの拠点空港として、リージョナルジェット機²（(株)フジドリームエアラインズ運航）により夏期間のみ道外地方都市 2 路線を結ぶ都市型空港として、2019 年度は約 27 万人の旅客を運ぶ定期航空便の運航を担っている。

また、自衛隊との共用空港であり、北海道の防災ヘリの拠点となっているなどの防災機能を持つ空港であり、札幌市内の医療機関から医療従事者が道内各地域に派遣される手段として、離島からは通院目的に、また医療ジェットの受け入れ先として利用されている道内医療を支える空港でもある。

さらに、近年世界的に利用が伸びてきているビジネスジェット機が飛来する空港であり、道内における報道・測量や各種施設の維持・点検等の業務を目的とする小型航空機基地の拠点としての空港でもあり、全国でも有数の人口を有する札幌市の市街地に位置する空港としての利点を活用した役割を担っている。

しかしながら、この都心に近い空港であるということ、すなわち住宅街に近接している都市型空港であることから、その利活用の拡大を図るためのジェット化議論が 1992 年から 1996 年になされた際には、空港周辺地域住民からの反対の声があるとともに、都心からは遠いが同じ道央圏にある新千歳空港との役割分担が必要という国の判断から、当時のプロペラ後継機種で最小限必要な 100m の滑走路延伸に留め、緩衝緑地を整備した経緯があり、現在の 1,500m という滑走路長での運用となっている。

その後、空港を取り巻く環境は大きく変わってきており、航空機の技術革新により、航空機の騒音レベルは低下傾向にあり、かつ、滑走路長 1,500m でも夏期間は離着陸可能なリージョナルジェット機が開発されてきたことから、丘珠空港においても 2016 年から夏期間のリージョナルジェット機による定期便運航が始まっている。

北海道全体からの視点では、今年 1 月から道内 7 空港の運営の一括民間委託が順次始まっており、道内航空ネットワークの再編または調整が必要となってきた。また、北海道新幹線の 2030 年度末の札幌延伸により道南との間のみ時間距離が短縮されること、そして JR 北海道の事業範囲見直しにより道東、道北への移動手段そのものの選択肢が狭まることが懸念される。

このような状況を踏まえ、本検討委員会では丘珠空港の利活用の方向性、すなわち丘珠空港の将来像について、滑走路延伸、或いは現状においても可能な利活用について等、様々な視点から議論を進めた。

¹ コミューター機：短距離路線に対応した座席数が 20～50 席程度の小型旅客機。

² リージョナルジェット機：地域航空路線に対応した座席数が 50～100 席程度の小型ジェット旅客機。低燃費、低騒音であり、必要滑走路長が短いという特徴がある。

2. 丘珠空港の利活用の方向性

～ 将来像のとりまとめにあたっての考え方

(1) 丘珠空港における核となる役割について

空港は、空港法により「公共の用に供する飛行場をいう」と定義されているように、公共的な目的をもった地域経済の活性化及び地域振興を担う産業基盤、住民にとって生活水準を高めるための生活基盤の社会資本である。

丘珠空港は、広域分散型の北海道において道路や鉄道等と合わせ、札幌市のみならず北海道の発展を支えている社会資本であり、役割を明確化することにより、その重要性・持続可能性を再認識し、利活用を推進していくことが必要である。

2018年3月に北海道が公表した「北海道航空ネットワークビジョン」において、丘珠空港は“道内航空ネットワークの拠点空港”として位置付けられており、これまでも、また、これからもこの役割を担っていくことは、当然の方向性として捉えている。

この報告書では、空港の位置付けではなく、空港を利活用することで得られる成果に主眼を置き、丘珠空港において核として考えるべき役割について提案する。

ア 札幌市・北海道における医療・防災機能の充実

2016年に設置された北海道と札幌市による「丘珠空港の利活用に関する検討会議」では、道内路線においては、札幌市内からの医療従事者を各地域に派遣し地域医療の充実を図っていること、離島からは通院目的に利用されるなどの道内医療を支える役割を担っていること、さらに、2017年7月には国内で初めて医療ジェット（メディカルウイング³）が道内で事業化され、丘珠空港が受入れ空港として利用されていることが報告されている。

また、丘珠空港は自衛隊が常駐している駐屯地との共用空港のため、そもそも防災機能を有しており、2016年8月の3つの台風による道内の鉄道・道路が被災した際には、丘珠空港路線がその代替交通として活躍したことも報告されている。加えて、2018年9月の北海道胆振東部地震により新千歳空港が被災した折の代替交通機関として、また応援ヘリコプターの拠点として、丘珠空港が活躍したことは記憶に新しい。

2018年初冬に札幌市において実施した市民1万人アンケートにおいても、医療・防災に関する役割が特に重要であるとの期待が示されたところである。

この検討委員会においても、医療・防災という観点からの役割については重要であるという点で一致しており、上記アンケートのほか、今年度札幌市が実施したオープンハウス型市民説明会やワークショップの結果から、市民全体の方向と

³ メディカルウイング：地域の医療機関では提供できない高度・専門的医療を必要とする患者を、医師による継続した医学的管理の下、高度・専門医療機関へ計画的に搬送する固定翼機。搬送可能距離が短く、天候の影響をより大きく受けるドクターヘリに比べ、搬送可能距離が長い場合、遠方の道内空港からでも1時間以内に安定した運航で丘珠空港へ患者を搬送することが可能。

して捉えても支障ないだろうと考えられる。

しかしながら、現状の滑走路長では医療ジェットや夏期間就航しているリージョナルジェット機による冬期間の運航ができず、一年を通した上記機能の発揮は難しいことが明らかになっている。また、駐機場スペース等を確保できないことから札幌市消防局航空隊が常駐しておらず、防災機関の集約はなされていない。

医療・防災機能の充実は、民間ではなく公共が担うべきことであり、社会に必要不可欠な役割であることから、その一旦を担うことを丘珠空港の将来像における核となる役割の一つとすることが重要である。

【委員からのその他の主な意見】

- 景気がどのように変化しても、札幌市民あるいは北海道民全体を支える公共交通網の在り方について考えるべきであり、医療・防災という観点からの利活用は重要である。自然災害は容赦なく降ってくる。
- 時間軸の面では、やはり医療・防災は急がざるを得ない問題である。
- (道内で) 高度医療の出来る病院は札幌市に集中しているので、丘珠空港はやはり新千歳空港より医療利用としては有利である。

イ 札幌市・北海道の持続可能な発展・まちづくりを支える空港機能

現在の日本は、少子化・高齢化により人口減少・生産年齢人口の減少が進みつつあり、それに伴い経済活動が縮小することが危惧されている。道都である札幌市においても、今後数年で人口減少に転じる見込みであり、将来的に税収などの収入の減少、社会保障費などの支出の増加が進む可能性が高い。札幌市そして北海道の地域社会を維持してゆくためには、道内・国内外の交流の活性化により経済活動を維持していくことが、持続可能な将来を形作ることになる。

北海道という視点では、現在、道央から道南、道東、道北の各地域へ陸路で行くには 4、5 時間を要している。しかし、北海道新幹線が札幌まで延伸された場合、道央と道南の間は 1 時間程で移動できることになるが、道央と道東、道北は依然として長い時間、移動に要してしまうことになる。ビジネス機会の確保やインバウンド需要の取り込みによる経済活性化を考えると、丘珠空港を拠点として北海道内での地域間の移動時間の短縮化及び均衡を保ち、全域での活力向上を図る必要がある。

また、空港周辺地域においては、百合が原公園、サッポロさとらんど、モエレ沼公園、つどーむなど軸となる観光施設が数多くある。観光客としての空港利用者を増加させ、空港を中心とした回遊性をつくる仕組みを構築し、これらの観光資源を活用していくことはまちづくりにとって有効である。加えて、空港利用者が増加すると今の空港ターミナルビルではキャパシティが足りなくなることが予想され、建て替えの検討が必要となる。近年の空港ターミナルというのはむしろ地域住民にどう集まってもらうかという要素を多く盛り込んだ施設になってきているので、まちづくりの拠点機能を上手に配置できる可能性がある。

現状の空港機能を維持するだけではこのような空港周辺地域の活性化及びそ

れを持続させることは難しく、機能強化による空港を拠点とした交流人口の増加と上手にリンクさせていく必要がある。

将来に対する投資として、丘珠空港の機能強化により航空路線を誘致・拡大し、交流人口を拡大することが重要である。

【委員からのその他の主な意見】

- 町全体を、丘珠地域を、滑走路延伸して空港を盛り立てていく中でどう作っていくのかということをより具体的に考えていかないといけない。
- 札幌市全体の都市計画、まちづくりの中で丘珠空港をどう位置付けるのかという観点が必要である。
- 丘珠空港は単独で考えるのではなく、北海道全体、日本全体という大きな視野のもとに丘珠空港が今後どうしていかなければいけないか考えるべきであり、市長は持続可能な将来という指針をきちんと示している。
- 市のまちづくりの柱に MICE⁴というものがある。せっかくある空港を MICE の中に組み込めるような一つの交通・空港拠点にできないか。
- プライベートジェットの離発着が丘珠空港で便利になるということになれば、海外の富裕層もより多く札幌、北海道に訪問してくれることになる。

(2) 将来像実現のための取組の方向性について

前項で示した核となる役割を果たす空港の姿、すなわち委員会として提示した将来像を実現するための取組の方向性について、以下の通り提案する。

ア 滑走路の延伸

丘珠空港を活性化する方策の検討にあたっては、滑走路をどのようにしていくのが優先されるべきである。現状の滑走路の規模で出来ることというのは限られているという現実があり、(1)の役割を果たすためには、委員会において空港周辺での騒音に対する懸念から慎重な意見が出されたことにも留意すべきであるが、一年を通し安定してより多くの利用が可能となるよう滑走路を延伸することによる空港機能の強化が必要である。

目標とする滑走路長については、1,800mとした場合でも前述の役割を概ね果たすことができるが、2,000mとした方がより将来の拡張性が大きくなる。一方で 2,000mとした場合は事業量及び支障となる物件が多くなることから事業費が高くなり、また、工期が長くなることが分かっている。このため、民間航空会社の丘珠空港で運航したいというニーズと運航可能となるまでの時間が乖離してしまうことが予想される。加えて、周辺への影響も大きくなり、クリアすべき課題が多くなることから、現実的な対応を考慮する必要がある。

本委員会では、2,000mが望ましいと考えるが、一旦 1,800mで早期供用開始を

⁴ MICE：企業等の会議（Meeting）、報奨旅行（Incentive Travel）、国際会議・学術会議・学会等（Convention）、展示会・イベント（Exhibition/Event）の頭文字を使った造語。多くの集客交流が見込まれるビジネスイベント等の総称として用いられており、高い経済効果や国際的なブランド力の向上に繋がるものと期待されている。

目指し、残りは時間を掛けて 2,000mでの実現可能性を検証していくという 2 ステップでの整備を国に要望していくことを提案する。

【委員からのその他の主な意見】

- 滑走路延伸について、全部現状維持でいいんだということであれば、改めて議論することというのは極めて限られる。
- 医療に関しては季節の問題プラス時間の問題がある。4 時間以内に搬送しなければいけない疾病等も非常に多く、その中でも通年で利活用するにはどうすればよいか議論が必要である。
- 医療・防災において、滑走路延長については非常に異論が少ないところである。
- 1,800mにして、何年か後にこんな短いものを作って、という問題が起きないようにしてもらいたい。
- 滑走路に関する問題は、今回が最後の機会。利活用の問題の最後の機会なので、悔いが残らないよう 2,000mで決めた方がよい。

イ 空港ターミナルエリアにおける機能充実の検討

空港ターミナルエリアにおける機能充実は、空港周辺地域でのまちづくりに直接的に結びつく可能性がある。この機能充実が空港の利活用による空港利用者の増加が前提となるため、滑走路延伸後を見据えて検討する必要がある。

本委員会の会議では、ターミナルビルに保育所やスーパー、イベント会場等の設置や、ターミナルエリアにパイロット養成学校、防災機能貯蔵庫、国際的な予防医療拠点や研究開発施設等の整備という、空港への集客や施設・敷地の有効利用としての案や 2 次交通の整備案等が多数出されている。

ターミナルビルも含めたターミナルエリア全体の建物施設群をまちづくりの一つの核とすることや、空港アクセスとしての 2 次交通を、どう地域住民の利便性も含めて親和的に作り上げるか、これらは難しい面があるが少しずつどう実施していくことが出来るか、という検討を行っていく必要がある。

【委員からのその他の主な意見】

- 丘珠空港がより利便性が高く、機能整備がされていけば、丘珠空港周辺地域で観光関連も含めて、新たな複合的ビジネス拠点としての発展可能性も将来十分ある。
- 栄町駅から、地下鉄より安価なロープウェイを整備し、地元には丘珠空港だけではなく、サッポロさとらんどやモエレ沼公園という立派ないろいろな施設があるので、そういったところへの周回性を確保してほしい。
- ターミナルビルというか空港を核にしたまちづくりというと、市民参加のワークショップをやるいろいろなアイデアが出てくる。実現性はさておき、地域住民が本当にまちのことを思って熱心に議論していた。

ウ 取組を進めるにあたっての方針（ステークホルダーとの対話・連携）

丘珠空港には、周辺地域住民を始め、関係する航空会社や事業者、国や道など

の行政機関、利用者としての市民・道民等、多くのステークホルダー⁵が存在している。これらの様々なステークホルダー間では空港利活用による利害は必ずしも一致しないため、双方向の対話・連携が不可欠であることを強く意識することが必要である。

今回の将来像実現への取組については、1998年に丘珠空港の滑走路100m延長を決定した際と同様に、地域住民と丁寧な対話を行う必要がある。地域住民と一言で括っても非常に多様な意見があるかと思われるが、地域住民と丘珠空港の将来像を共有していくために繰り返し膝を突き合わせて話し合う場というところに丁寧に時間をかけ、多様な意見を吸い上げることが重要である。

また、道内航空ネットワークの重要なプレイヤーの一つである道内7空港の運営の一括民間委託の運営事業者である新千歳空港に拠点を置く北海道エアポート(株)は、重要なステークホルダーとして捉えるべきである。道内7空港の運営の一括民間委託については動き出したばかりであり、具体的な協議の段階にはなっていないが、どちらも道内航空ネットワークの一端を担うことからこれら7空港と丘珠空港の連携は親和的な関係として進め、これからも共存共栄を図っていく必要がある。

今後、市が判断あるいは市が決定できること、できないことを明確化していき、空港立地自治体として考える空港の大きな方向性と、そして詳細検討や国の判断が必要な個別具体的な課題については、議論の段階に応じて整理していく必要がある。この方向性については今回とりまとめていくべきであり、個別具体的な課題については空港周辺地域住民とまちづくりについて検討していく場を設置し、また北海道エアポート(株)やその他のステークホルダーとの連携等により、その中で国の検討段階を通して札幌市が都市型空港である丘珠基準としての解決策を創り上げていくという気概をもって進めていくことが求められる。

【委員からのその他の主な意見】

- 道内路線として、新千歳から運航している道内空港に就航することによって、これは7空港民営化との絡みもあると思うが、防災や医療、道内空港の拠点ということを経路に位置付ければ、もっと利活用ができる。
- 樽前山が噴火したときには、新千歳空港に飛んでくる飛行機は函館空港に降ろさなければならない。新千歳空港との役割分担の中で滑走路長を2,000mに延長することに決めて、樽前山が噴火したときには、丘珠空港に一部着陸させられるように考えていかなければならない。
- 医療・防災という観点からは、丘珠空港は民営化すべきではない。民営化した場合、競争の中で運営していくことになるため、医療・防災には絶対対応しない。
- 札幌市民だけではなく、札幌以外の丘珠空港を利用している人々、あるいはこれから潜在的に利用できるであろう地域の人々の声を拾い上げた形で、将来像を考えるべきである。
- 医療・防災という公共のいろいろな便益が高まること、あるいはその地域の経済が今よりもプラスの方向に行くということを十分に説明した上で、住民の皆さん

⁵ ステークホルダー：企業・行政・NPO等の利害と行動に直接・間接的な利害関係を有する者を指す。日本語では利害関係者という。

にこういうことを受忍して頂くということが必要。

- 地域住民の説明会の中で、原点に立ち戻って地域住民の地元案に係る思いというものを丁寧に吸い取って頂きたい。

おわりに

本委員会としては、以上のとおり、札幌市・北海道における医療・防災機能の充実、札幌市・北海道の持続可能な発展・まちづくりを支える空港機能といった、空港を活用することで得られる成果に主眼を置いた、丘珠空港において核として考えるべき役割を提案する。

また、その役割を果たすという空港の将来像実現のための取組の方向性として、滑走路の延伸、空港ターミナルエリアにおける機能充実の検討、取組を進めるにあたっての方針（ステークホルダーとの対話・連携）の3つを提案する。

札幌市には、丘珠空港の管理運営主体である国に対し、北海道と共に地元の案としての“丘珠空港の将来像”の実現を要望するとともに、空港という施設を受け入れて頂く周辺地域住民とまちづくりや環境問題を検討していく場である協議体を設置し、将来像実現のプロセスにおいて丁寧な議論を重ねていくことを期待する。

なお、本委員会の任期終盤に入ったところで、世界的な新型コロナウイルスの感染拡大という事態が発生した。感染拡大防止のため国から緊急事態宣言が出され、全国レベルでの外出自粛要請により航空需要は著しく減少し、丘珠空港でも減便や運休といった措置が取られている。

本委員会の当初の任期は令和2年3月31日であり上記の影響で委員会の最終回を延期し5月まで延長となったが、基本的には令和元年度の委員会であること、委員会においてこの緊急事態について意見交換を行うことを前提としていないこと、現段階においてこの先の動向を見通すことは極めて困難であることから、本報告書では新型コロナウイルスによる影響については言及していない。

札幌市には、今回の事態により人の移動や交流に対する価値観が変化する可能性もあるため、社会全体の動向を注視し、新型コロナウイルス収束後を見据えた検討も踏まえ、将来像の実現に向けて取り組んでいただきたい。

以上

札幌丘珠空港利活用検討委員会 委員名簿

区 分	氏 名	所 属
委員長	石井 吉春	北海道大学公共政策大学院客員教授 (地域政策)
委 員	井戸 千江	公募市民委員
委 員	扇谷 由美子	公募市民委員
委 員	大沼 進	北海道大学大学院文学研究院行動科学分野教授 (環境社会心理学、行動計画)
委 員	河本 光弘	札幌国際大学大学院観光学研究科教授 (観光経済論、観光消費論)
委 員	北島 英司	丘珠空港周辺のまちづくり連絡協議会会長
委 員	坂田 文正	北区屯田連合町内会会長
委 員	佐藤 肇	公募市民委員
委 員	高野 伸栄	北海道大学公共政策学連携研究部教授 (建設マネジメント、交通計画)
委 員	田村 亨	北海商科大学教授 (交通計画、国土計画)
委 員	三澤 繁実	東区丘珠連合町内会会長
委 員	安田 睦子	インタラクション研究所 (まちづくり、防災分野)

敬称略、委員は五十音順

札幌丘珠空港利活用検討委員会 開催状況

区分	開催日	主な論点
第 1 回	令和元年 10月30日	<ul style="list-style-type: none"> • 道内航空ネットワークの充実について • 道内医療を支える空港としての役割の強化のための、医療ジェットの通年運航について • 防災機能の強化のための、路線の拡充及び通年運航化、防災拠点化について • ビジネスジェット機の更なる利用について • 運航機会の拡大のための、滑走路延伸による通年運航化、運用時間の延長について • 空港周辺地域を含めたまちづくりの可能性について • 民間委託となる道内7空港との連携について • 意見聴取の手法や在り方について • 航空料金の引き下げによる利用促進について • 将来像実現に向けた取組期間の考え方について
第 2 回	令和元年 12月26日	<ul style="list-style-type: none"> • 各滑走路長毎のメリット・デメリット等の明確化について • 将来像における核となる役割について • 将来像を考えるにあたっての視点について • 将来像実現にあたっての取組期間について • 空港周辺地域への配慮について • その他の個別の役割について
第 3 回	令和 2 年 2月14日	<ul style="list-style-type: none"> • 各滑走路長毎の比較について • 将来像における核となる役割について • 将来像を考えるにあたっての視点について • 札幌市への助言の方向性について • 空港周辺地域への配慮について
第 4 回 (書面会議)	令和 2 年 5月 8 日	<ul style="list-style-type: none"> • 札幌丘珠空港利活用検討委員会報告書(案)について • 新型コロナウイルスによる影響について • 今後の市民議論について • 利活用の在り方について • 騒音等による周辺への影響について • 交通アクセスについて