

千歳市公設地方卸売市場の運営及び施設整備等方針策定調査業務

1 調査結果報告書（概要）について

調査実施の背景

■平成29年7月に決定した市の方針

5年後を目途に、市場取扱量の推移や市場を取り巻く環境、費用対効果を勘案し、設備の優先順位や整備方法（建て替えを含む）の実施時期等を検討する



このことから、今後の運営形態（指定管理者制度導入）や施設整備の方向性を検討する基礎資料とするために、令和3年度に本調査業務を実施した

調査報告書全体の構成について

千歳市場のあり方・方向性にかかるこれまでの検討経過

3

指定管理者制度の導入について

今後の施設整備について

施設整備と運営にかかるPPP/PFI等の活用について

まとめ

4
千歳市場のあり方・方向性にか
かるこれまでの検討経過

5

平成23年度 今後の方向性に関する意見報告書（市場運営委員会）

平成24年度 市場のあり方に関する庁内検討会議

平成28年度 今後のあり方に関する意見報告書（市場運営委員会）

平成28年度 今後のあり方に関する庁内検討会議

平成29年度 今後のあり方に関する市の方針決定

6

平成29年度に決定した市の方針について

■ 市場の存続について

⇒ 市場を存続する

■ 運営形態について

⇒ 指定管理者制度の導入を検討する

■ 施設・設備について

⇒ 緊急的に整備を行う設備の修繕等を実施する

施設・設備について

- 施設・設備の修繕・更新については、当面、市場機能を維持する上で急がれる設備の修繕等を実施する。
- 5年後を目途に、市場取扱量の推移や市場を取り巻く環境、費用対効果を勘案し、設備の優先順位や整備方法（建て替えを含む）、実施時期等を検討する。
- ただし、社会・経済情勢（景気動向）や自然状況の変化に起因しない理由で、現在より取扱量・取扱金額の減少または地域内供給率の低下が続く、買受人が急激に減少するなどの事態が発生した際は、その後の施設・設備の修繕・更新、市場運営の方法等について検討する。

指定管理者制度の導入について

指定管理者制度における代行制と利用料金制

▶ 代行制

利用に係る料金を地方公共団体自らの収入として収受し指定管理者に指定管理料を支払う

▶ メリット

地方公共団体の意図する価格でのサービス提供が可能となる

▶ デメリット

施設の利用者が増えても指定管理料は変わらない一方、経費が増加する傾向となるため、施設の利用促進等に向けた自立的な経営努力のインセンティブが働きにくい

▶ 利用料金制（一部利用料金制）

条例で定められた基本的枠組みに基づき地方公共団体の承認を得ることにより指定管理者が利用料金を設定して収受する

▶ メリット

施設の利用促進等に向けた自立的な経営努力が指定管理者自らの収入増につながるため、自立的な経営努力のインセンティブが働きやすい

▶ デメリット

指定管理者は、天候等想定外のコントロールできない要因等による経営リスクを負う

公設卸売市場における指定管理者制度の導入状況

令和元年度



北海道内の公設卸売市場における指定管理者制度導入状況

令和元年度

自治体	中央・地方区分	市場名	指定管理者制度
札幌市	中央市場	札幌市中央卸売市場	無
函館市	地方市場	函館市水産物地方卸売市場	代行制
函館市	地方市場	函館市青果物地方卸売市場	代行制
小樽市	地方市場	小樽市公設青果地方卸売市場	無
小樽市	地方市場	小樽市公設水産地方卸売市場	無
室蘭市	地方市場	北海道室蘭市公設地方卸売市場	代行制
釧路市	地方市場	釧路市公設地方卸売市場	代行制
北見市	地方市場	北見市公設地方卸売市場	無
夕張市	地方市場	夕張市公設地方卸売市場	利用料金制
岩見沢市	地方市場	公設道央卸売市場	代行制
苫小牧市	地方市場	苫小牧市公設地方卸売市場	無
稚内市	地方市場	稚内市地方卸売市場	代行制
士別市	地方市場	士別市地方卸売市場	無
千歳市	地方市場	千歳市公設卸売市場	無
江差町	地方市場	江差町地方卸売市場	無
倶知安町	地方市場	倶知安町地方卸売市場	無

指定管理者の選定方法

- ▶ 「公募」によることが原則とされているが、法的義務付けはなく、施設の設置目的や施設の特性などに基づき、公募とするか、非公募とするかの判断が地方公共団体に求められる。
- ▶ 千歳市においては、指定管理者の募集方法は公募により行うことが原則とされている。非公募も可能ではあるが、具体的かつ客観的な非公募理由を示すことが難しい。

指定管理者の指定先について

▶ 市場関係者の意向

本市場の仕組みを理解していない一般の民間事業者が指定管理者となることは望ましくないという意見が多い。

▶ 指定管理者の指定先

千歳市場公社若しくは市場関係者により合同で組成された組合等の団体等による指定管理が望ましいと考えられる。

指定管理者制度導入についてのまとめ

▶ 導入にあたっての考え方

市場の施設・設備が老朽化したままでは、指定管理者による有効な自主事業（収益事業）等を見込むのが難しいと考えられる。

市において現状の施設・設備の老朽化に対応しなければ、指定管理者となった民間事業者が採算性を確保することは難しく、指定管理者制度導入によるメリットも限定的なものになると考えられる。



今後、施設整備を行った場合に運営手法として検討することが現実的と考えられる。

15

今後の施設整備について

16

市場を取り巻く外部環境や内部環境及び本市場の優位性や課題の整理を行い、今後、どのような施設整備を行っていくか調査・検討している。

市場を取り巻く外部環境、内部環境

本市場の優位性と課題

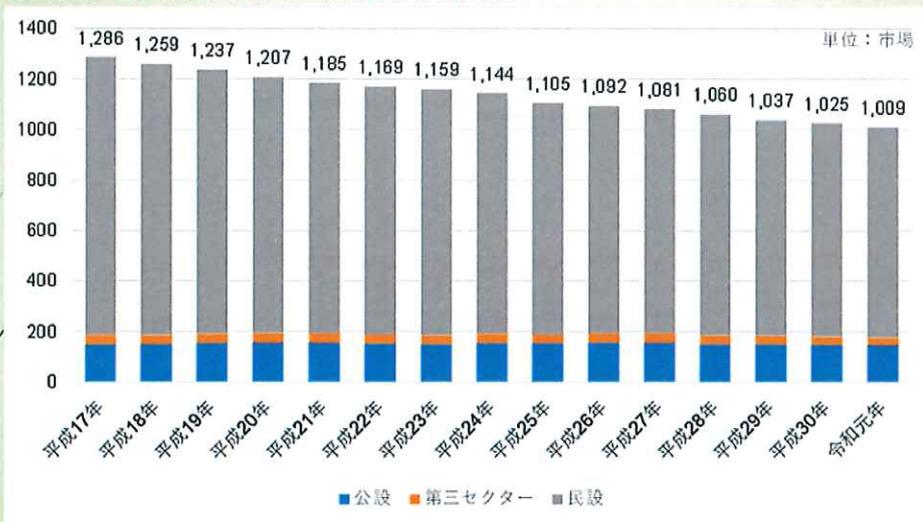
本市場の優位性を生かした経営戦略

卸売市場の多機能化について

多機能化するための施設の考え方

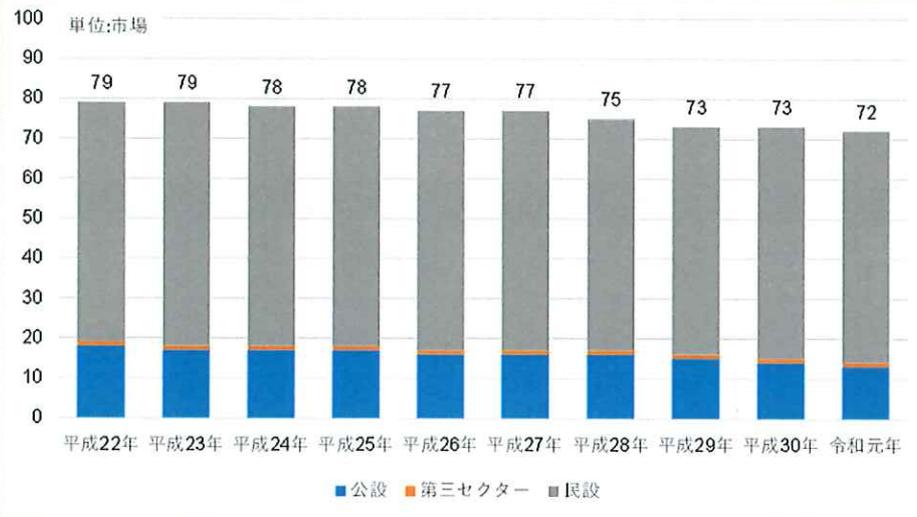
市場を取り巻く外部環境

全国地方卸売市場数の推移



平成元年には全国で1,626市場だったがその後、毎年減少しており、令和元年度では全国で1,009市場となっている。

北海道地方卸売市場数の推移



北海道の地方卸売市場数の推移をみると、平成元年には79市場だったが、令和元年度の北海道の地方卸売市場の数は72市場となっている。

全国地方卸売市場の取扱金額の推移



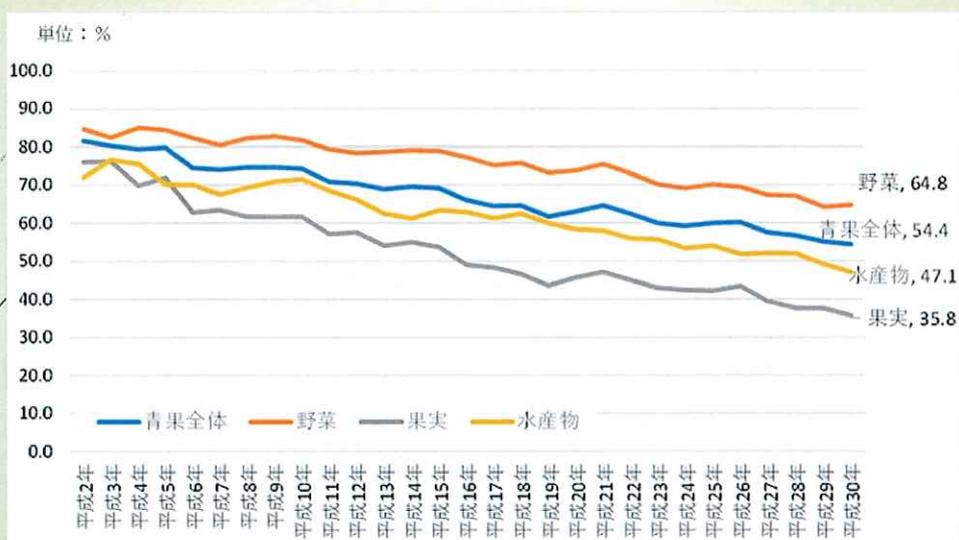
ピークは平成5年度の5兆4千600億円で、その後減少し、令和元年度には2兆7千800億円となっている。

北海道地方卸売市場の取扱金額の推移



全国の地方卸売市場取扱金額の推移よりも減少が穏やかであり、水産部門の消費地市場、産地市場とも減少しているが、全国の地方卸売市場と比較すると減少が穏やかと言える。

卸売市場経由率の推移



野菜に関しては、64.8%と国内で流通する野菜の2/3は卸売市場を經由しており、卸売市場は「食の社会インフラ」としての役割を果たしていると言えるが、近年の生鮮食品の卸売市場経由率は総じて減少傾向にある。

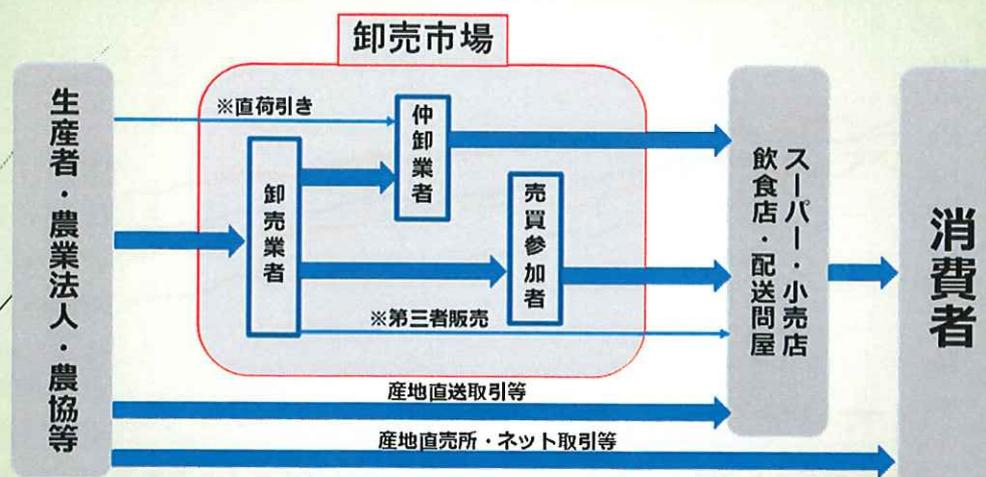
卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の改正

令和2年6月21日施行の主な改正点

- 中央卸売市場の開設者が民間を含め制限がなくなる
 - ・ 中央卸売市場 ～ 農林水産大臣の認定
 - ・ 地方卸売市場 ～ 県知事による認定
- 卸売業者や仲卸業者の許可制がなくなる
- **第三者取引**や**直荷引き**、商物一致の原則などが禁止行為でなく、「卸売市場ごとの共通ルールを定めることができる」とされた

国や都道府県の関与が縮小し、卸売市場のあり方を抜本的に見直した内容になった

卸売市場における取引の流れ



- **直荷引き** ～ 仲卸業者が生産者から直接取引をすること
- **第三者販売** ～ 卸売業者が実需者と直接取引をすること

以前の卸売市場法では原則的に禁止されていた

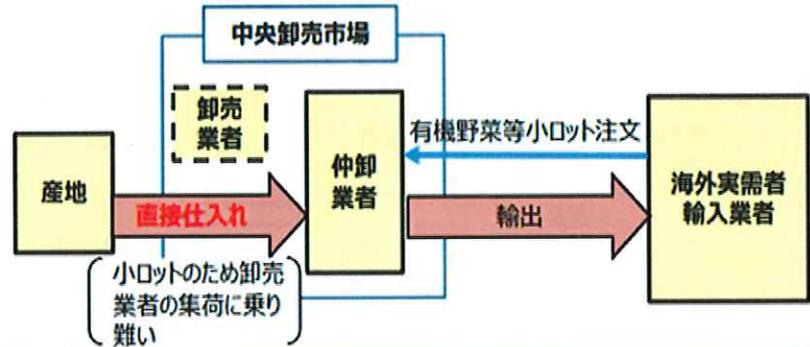
1. 輸出促進

輸出のための品揃えの充実と販路拡大

- 海外市場のニーズに合った有機野菜等のこだわり農産物を、仲卸業者が産地から直接仕入れて輸出。

《現行》
仲卸業者による産地からの直接集荷（直荷引き）は原則禁止。

《改正》
国一律の規制は廃止し、卸売市場ごとに設定可能に。



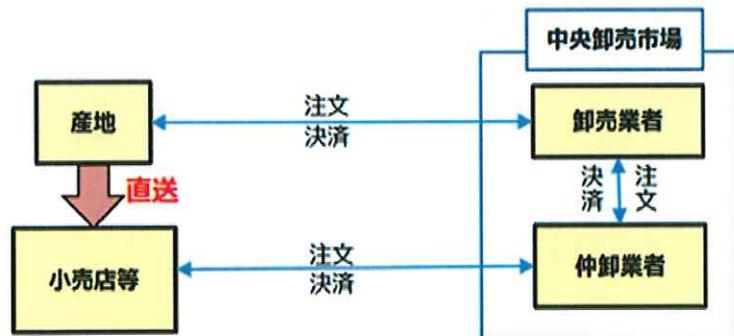
2. 産地直送

輸送時間の短縮による鮮度保持・物流の効率化

- 代金決済（取引）は産地→卸売市場→小売店。農産物は産地→小売店へ直送。

《現行》
農産物は卸売市場に持ち込んで取引すること（商物一致）が原則。

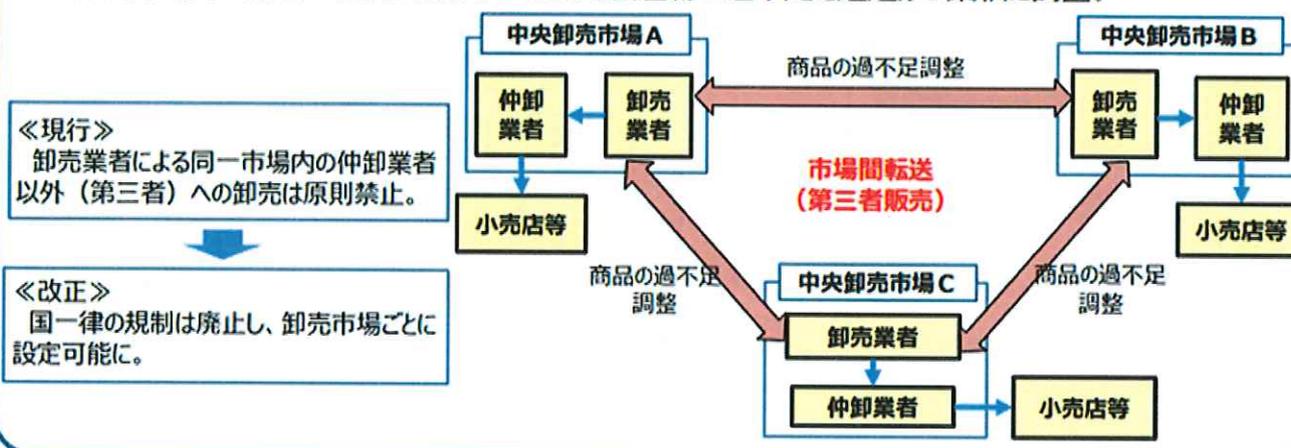
《改正》
国一律の規制は廃止し、卸売市場ごとに設定可能に。



3. 市場間ネットワーク

他市場への転送等の効率化

- 各卸売市場での需給の状況に応じて市場間で農産物の過不足を迅速かつ柔軟に調整。



食品衛生法の改正

▶ HACCPによる衛生管理の義務化

令和2年の法律施行から1年間は猶予期間として設けられ、令和3年6月から、HACCP導入・運用が完全義務化となった。

▶ HACCPとは？

■ 食品等事業者自らが食中毒菌汚染や異物混入等の危害要因（ハザード）を把握した上で、原材料の入荷から製品の出荷に至る全工程の中で、それらの危害要因を除去又は低減させるために特に重要な工程を管理し、製品の安全性を確保しようとする衛生管理の手法。

■ 現在の国際的な衛生基準であり、大規模な事業者には「HACCPに基づく衛生管理」、小規模な事業者には「HACCPの考え方を取り入れた衛生管理」を行うようにとされている。

■ 卸売市場の卸売業者や仲卸業者については、公益財団法人食品等流通合理化促進機構が手引書を作成しており、衛生管理が義務化されている。

本市場の内部環境

施設の現況

■ 建設年 ～ 昭和48年

昭和62年に大規模な増築及び内部設備等の全面改修

■ 構造 ～ 鉄筋コンクリート及び鉄骨構造

■ 法定耐用年数 ～ 38年

昭和48年建築部分は建設後49年を経過しており、昭和62年増築部分は建設後35年を経過

31

千歳市公設地方卸売市場 外観

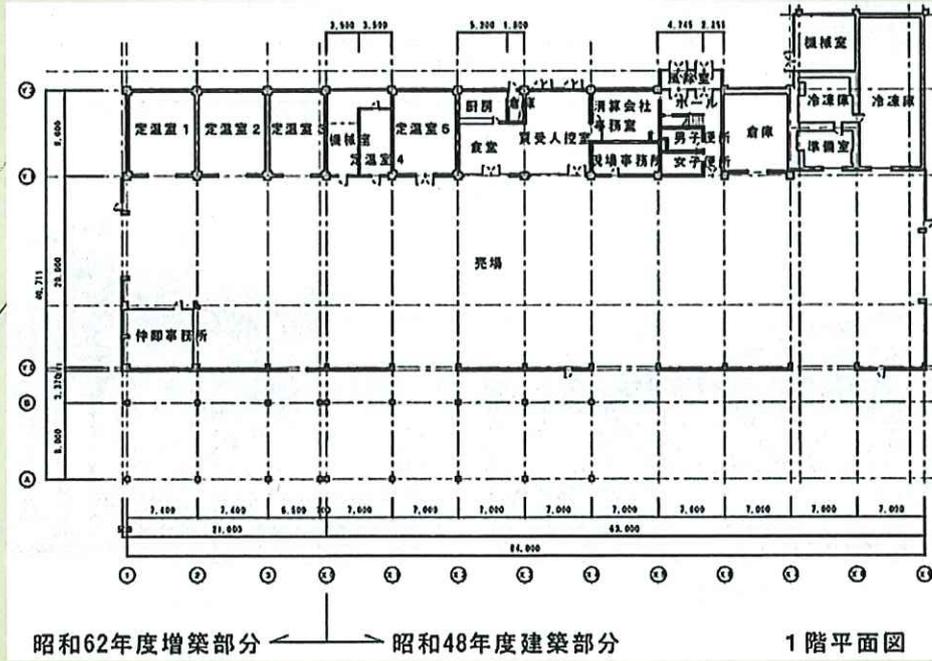


32

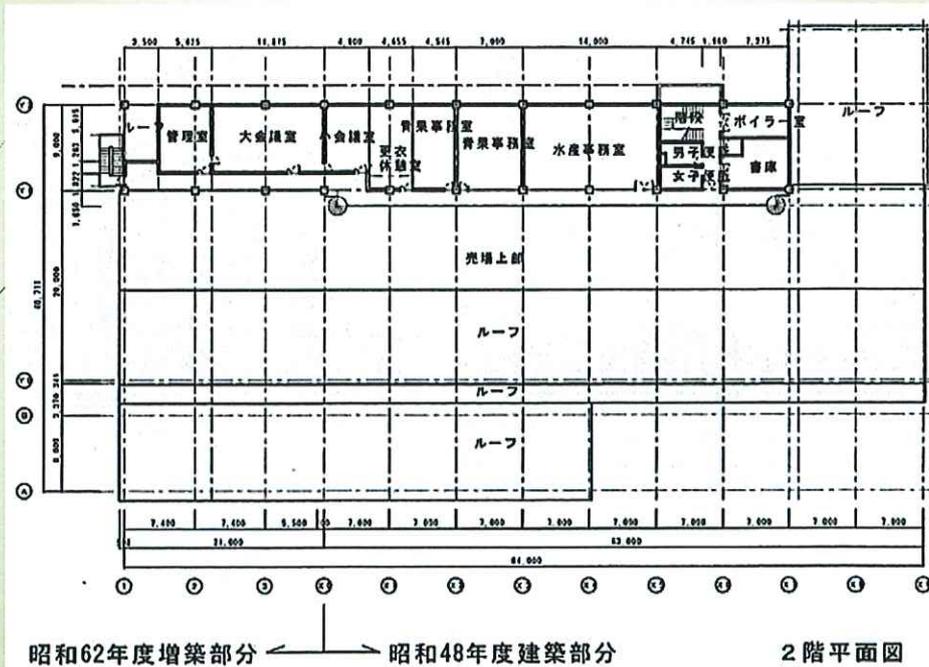
千歳市公設地方卸売市場 売り場



千歳市公設地方卸売市場の建物 1階平面図



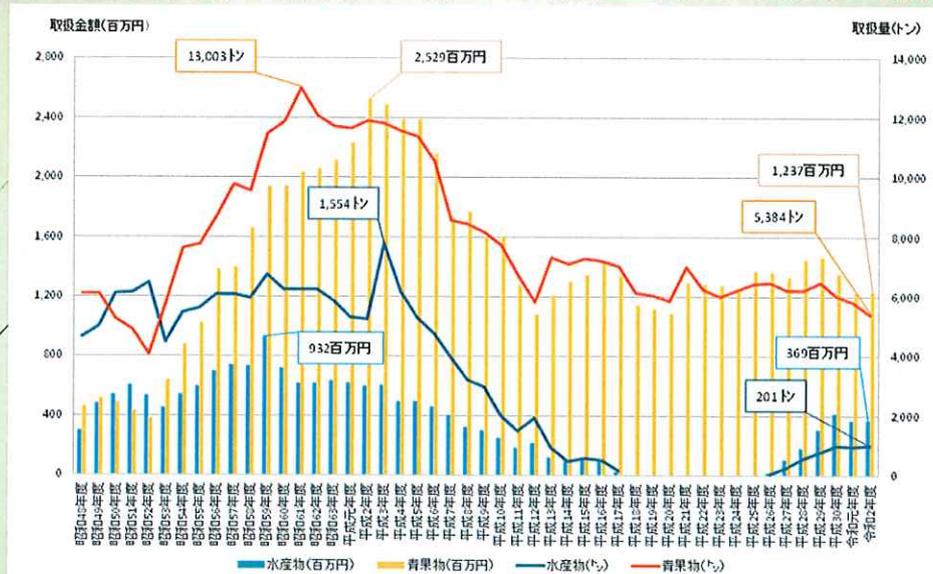
千歳市公設地方卸売市場の建物 2階平面図



設備の現況

- 電気設備、衛生設備、空調設備及び冷凍・冷蔵設備などがある
- ほとんどの設備は、建物附属設備の**法定耐用年数（13年～20年程度）を大幅に経過している**
- 蒸気ボイラーは故障のため使用を停止しており、暖房設備は稼働していない状況である

千歳市公設地方卸売市場の取扱量及び取扱金額の推移



令和2年度の取扱量は、青果物がピークの昭和61年度に比べ41.4%、水産物がピークの平成3年度に比べ12.9%で、合計ではピークの昭和61年度に比べて39.2%となっている。また、令和2年度の取扱金額は、青果物がピークの平成2年度に比べ48.9%、水産物がピークの昭和59年度に比べ39.6%で、合計ではピークの平成2年度に比べて51.3%となっている。

買受人登録者数の状況

(単位：人)

	千歳市	恵庭市	苫小牧市	札幌市	長沼長 由仁町 安平町	その他	計
平成22年度末	66	13	6	5	6	2	98
令和2年度末	57	11	5	7	5	2	87
差引	△9	△2	△1	2	△1	0	△11
増減率	△13.6%	△15.4%	△16.7%	40.0%	△16.7%	0.0%	△11.2%

令和2年度末の買受人登録者数は87人で、この10年間で11人
(11.2%) 減少している

本市場の優位性と課題

産地市場としての優位性

▶ 出荷コストが低減できる

本市場は、産地の近郊にあるため、生産者は市場への農作物運搬コストを低減することができる。

▶ 安定的な農作物の集荷が見込める

卸売業者は、市場近郊の生産者の畑に直接出向くなどして作況や市況を判断し、生産者や販売先の意向を反映させながら市場に集荷する数量や時期を調整することができ、市場により安定的に農作物を集荷できる。

▶ 新鮮な農作物を仕入することができる

様々な野菜が、収穫したその日の朝に市場に持ち込まれ、活発な「セリ」取引が行われており、買受人などは新鮮な農作物を仕入れすることができる。

交通の要衝としての立地優位性

- ▶ 北海道の最大消費地である札幌市の傍近に位置している
- ▶ 国際線ターミナルを備えた新千歳空港に近接している
- ▶ 国際拠点港湾として道外や海外向けの海上輸送を担う苫小牧港に近い
- ▶ 新千歳空港と道内主要都市を結ぶ高速道路や道央圏連絡道路等広域的な道路ネットワークが整備されている

新千歳空港周辺は「空・陸・海」の交通アクセスが充実した道内屈指の交通の要衝で物流の拠点となっており、このような場所に位置する本市場には、他の市場にはない立地優位性がある

本市場の課題

- ➡ 取扱量及び取扱金額が減少している
- ➡ 施設・設備が老朽化している
- ➡ 買受人が減少している

本市場の優位性を生かした 経営戦略

■ 道内農水産物の移輸出ビジネスの展開

空港をはじめとする本市場の優位性である交通の要衝としての立地環境を活用して、道内農水産物の移輸出ビジネスの集積拠点、各産地や市場間転送の中継基地としてハブ市場を目指すことが考えられる。

■ 場外市場の展開

場外市場の展開により、一般客が公設市場隣接の場外市場に来場することで食品関連産業の振興、市内及び周辺の一次産業の振興、周辺地場産地から集荷した新鮮な野菜の販売による地域のブランド化、観光産業の振興、にぎわい拠点形成など、様々なキーワードで地域経済を活性化しうる拠点となることが期待できる。

卸売市場の多機能化について

社会的背景

- HACCP制度への対応が必要となった
- 品質向上などへの消費者ニーズが高まっている
- 加工済食材供給への要望が高まっている



こうした社会的な背景を踏まえて、道内農水産物の「移輸出ビジネスの展開」や「場外市場の展開」といった経営戦略を展開するためには・・・



食品衛生法に基づくHACCPやコールドチェーンへの対応による衛生・品質管理の強化や社会構造の変化、時代の要請に応えた加工機能の付加・強化などによる市場の多機能化などが求められる

多機能化するための施設の考え方

市場を多機能化するための施設整備

- HACCP基準を満たす閉鎖型施設
- 品質管理認証の取得に必要な衛生設備等
- 高度な衛生管理に資する施設の整備
- 加工食品の需要の増大に対応するための加工施設の整備
- 小口消費の需要の増大に対応するための小分け施設やパッケージ施設の整備
- 加工や包装、保管、輸出手続等を一貫して行う輸出拠点施設の整備



このように市場を多機能化するためには、現地改修、現地建替え、移転新築による施設整備が必要になると考えられる

現地改修について

- 現施設を改修するとすれば、アスベストを封じ込めた屋根の改修や、耐震補強など様々な改修が必要であり、また、電気設備や上下水道設備、空調設備、暖房設備などほとんどの設備は、建物附属設備の法定耐用年数（13年～20年程度）を大幅に経過しており、設備更新も必要となる。
- 短期的にこのような改修や設備更新に大きな費用をかけて整備しても、近い将来に施設の整備を再度検討することが必要となり、長期的に見た場合のトータルコストが高くなる。
- また、改修にあたっては現施設を活用するため、今後卸売市場に求められる安全面、衛生面、物流面等に十分配慮した多機能化する施設整備を行うことは困難である。



現地改修は現実的でない

現地建替え及び移転新築について

■現地建替え及び移転新築については、一定規模の投資が必要となるが、改修する場合の改修コストと近い将来の再整備コストを合わせたトータルコストと比較した場合、長期的なコストは抑えられると考えられる。

■ただし、現地建替えについては、現施設の運営を継続しながら敷地内の別の場所に今後、必要な機能を備えた施設を一体的に建替えることが必要となるが、現在の敷地面積及び建物の立地状況を踏まえると、**現敷地内に必要な立替え施設の面積を確保することが難しい**と考えられる。



移転新築が望ましい

移転新築の候補地

■移転候補地の基本的な条件

- ①一定の面積が確保できること（現行敷地面積 49,461㎡）
- ②主要幹線に近く、交通アクセスが良いこと
- ③大型車両の通行に支障がないこと
- ④周辺部に住宅地がないこと
- ⑤浸水想定区域、土砂災害警戒区域等の災害リスクの高い区域でないこと



■有力な移転候補地

市場活性化策の展開可能性が高く、また、市場関係者に対するヒアリング結果においても理解が得られやすいと考えられる**移転候補地**としては、**新千歳空港周辺地が有力**と考えられる。

施設整備と運営にかかる PPP/PFI等の活用について

官民連携（PPP/PFI）に係る国の動向

■ 令和3年6月の閣議決定

「経済財政運営と改革の基本方針2021」で、「PPP/PFIなどの官民連携手法を通じて民間の創意工夫を最大限取り入れる。特に、人口20万人未満の地方自治体への優先的検討規程の導入要請や策定支援等により、PPP/PFI導入促進を図る。」とされた。

官民連携の目的

官民の適切な役割分担に基づき、公共施設等の整備及び当該施設を利用する公共サービスの提供を選定された民間事業者任せ、低廉かつ良質な公共サービスを提供する。

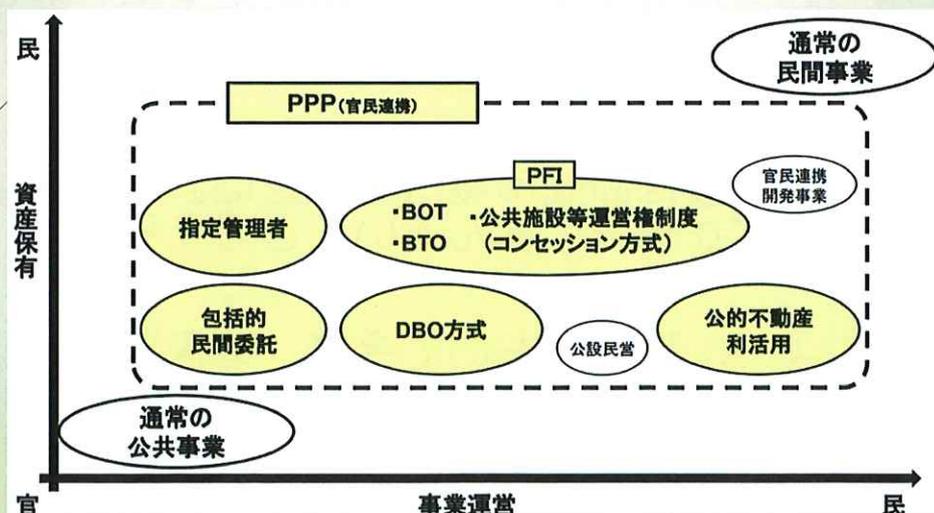
PPP (Public Private Partnership)

行政 (Public) が行う各種行政サービスを、行政と民間 (Private) が連携 (Partnership) し、民間の持つ多種多様なノウハウ・技術を活用することにより、行政サービスの向上、財政資金の効率的な使用や行政の業務効率化等を図ろうとする考え方や概念など、官民連携全般を指す

- PFI (Private Finance Initiative)
- DBO (Design-Build-Operate)
- 指定管理者制度
- 包括的民間委託

PFI (Private Finance Initiative)

PFI法に基づき、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に民間の資金、経営能力及び技術力を活用し、利用者に公共サービスの提供を行うものであり、PPPの一つの事業方式



まとめ

施設整備について

■千歳市場は開設から50年が経過していることから、施設・整備は老朽化し、取扱量や取扱高、買受人数は減少傾向にある。

■また、今後は卸売市場法の改正により今後は卸売市場の自由化が急速に進んでいくと考えられる。

■このような現状において今後、取扱量や取扱高を維持・拡大していくためには、**本市場の優位性を生かした市場の経営戦略**が必要であり、施設整備はその経営戦略に沿って進める必要がある。

本市場の優位性を生かした経営戦略

本市場においては産地市場としての優位性や交通の要衝としての立地優位性があることが明らかになったことから、本市場の優位性を生かした経営戦略としては、**場外市場や道内農水産物の移輸出ビジネスを展開していくことが考えられる。**

経営戦略を展開するための市場の多機能化

このような本市場の優位性を生かした経営戦略を展開するためには、H A C C P (ハサップ)やコールドチェーンへの対応による衛生・品質管理の強化や社会構造の変化、時代の要請に応えた加工機能の付加・強化などの**市場の多機能化**が求められる。

市場を多機能化するための施設整備の方向性

前述のように市場を多機能化するためには、**現行施設を移転新築すること**が望ましく、移転先候補地としては、新千歳空港周辺が有力と考えられる。

民間活力の導入

ただし、施設整備には莫大な費用を投じる必要があり、入場事業者の使用料の負担増や市の一般会計の財政負担にもつながることから、PPP/PFIの活用や指定管理者制度による**民間活力を導入することは有力な手法として考えられる。**