

静岡空港南側民有林の誤伐採等に関する監査について

平成 21 年 12 月 7 日

静岡県監査委員 富永久雄

静岡県監査委員 中塚 治

静岡県監査委員 安間英雄

静岡県監査委員 岩瀬 護



第1 監査の趣旨

静岡空港建設事務所（以下「建設事務所」という。）が、平成21年2月に実施した静岡空港南側県有地の立木の伐採作業において、隣接する民有地内の立木94本を誤って伐採していたことが、同年10月2日に公表された。

また、同年8月の「完全開港」直前に、空港西側制限表面部において新たに笹竹等の支障物件の存在が明らかになった。

このため監査委員は、建設事務所の平成21年度定期監査の中で、これらの事案の発生原因や対応の適否について監査を実施した。

また、所管部局である空港部（現在の建設部空港局）の定期監査（平成21年8月14日実施）において、これらの事案が報告されなかったことから、建設事務所との情報共有や情報公開等への対応の適否について、空港部に対する監査を再度実施した。

第2 監査の概要

1、監査対象

- (1) 民有林の誤伐採の原因及び対応
- (2) 笹竹等の支障物件への対応

2 対象機関及び監査実施日

- (1) 静岡空港建設事務所 平成21年9月25日・11月4日
- (2) 建設部空港局（旧空港部）平成21年11月6日

3 関係人調査の実施

多角的な観点から事実関係等を確認するため、次のとおり関係人調査を実施した。

- (1) 伐採請負業者 平成21年10月30日
- (2) 伐採された民有林所有者（代理人） 平成21年11月09日
- (3) 伐採当時の静岡空港建設事務所長 平成21年11月12日
- (4) 空港西側制限表面部の地権者 平成21年11月16日

第3 監査の結果

1 静岡空港建設事務所

<確認した事実>

(1) 民有林の誤伐採に関する経緯

ア 誤伐採の概要

建設事務所は平成21年2月13日、空港南側の土地約1,100㎡に生えている立木約400本を伐採した。

同年5月26日、当該伐採に関して民有林所有者から、無断で伐採された旨の抗議があり、県有地と民有地との境界杭などを確認した結果、県は同年10月2日、民有地の立木94本を誤伐採したと公表した。同日、公表された伐採の概要は次のとおりである。

イ 誤伐採の経緯

①誤伐採に繋がる遠因

平成20年11月8、9日に開港前の空港で開催された航空ショー「スカイレジャー ジャパン」の終了時、国土交通省東京航空局静岡空港出張所から建設事務所に対し、「小型機が低空進入する際、石雲院（空港管制塔近くの寺院）の立木で管制塔から機影が見えなくなることがあるので、立木の除去を含めて調整して欲しい」との要請があった。

この立木は、航空法上の支障物件には該当しなかったが、建設事務所では管制塔からの見通しの改善を図るため、同年11月11日同院に対して立木の除去を依頼した。

今回伐採された場所は、石雲院の立木から東方に約1.1km離れているが、管制塔から見ると同院の立木のほぼ延長線上にあり、誤伐採の伏線になったと思われる。

②誤伐採の執行

県は、平成21年6月4日の「暫定開港」を前に、同年2月、開港に向けた最後の関門となる国土交通省東京航空局による航空法に基づく完成検査を受けた。完成検査は地上検査と飛行検査に分けられ、地上検査では空港施設、障害物、航空灯火などを対象に、また、飛行検査では上空からの航空灯火の確認を目的に実施された。

伐採を指示した建設事務所の職員（以下「職員」という。）は、平成21年2月9日から11日までの3日間行われた地上検査の際、誘導路の端に立ち管制塔を見て、今回伐採した立木が管制塔からの視界の妨げになるとの印象を強く待った。この時、石雲院の立木に関する東京航空局からの要請が気になり、伐採を思い立った。なお、地上検査では、この立木に関する指示等はなかった。

2月11日、職員は、建設事務所の副所長、所長（いずれも当時）に立木の状況を報告し、12日に伐採に関する書類は所長決裁された。所長は以前から、空港完成検査に合格するために、開港の支障になるおそれのあるものは除去するよう、指示していた。

2月12日、職員は、事前に現場を下見した際、2本の黄色のコンクリート杭を確認した。この杭は空港本体部（県有地）を示すもので、この2本の杭を結ぶ線を延長した線が空港本体部を示す線であると思い込み、その線から空港側の立木を伐採するよう、同日、伐採工事の請負人に対し現場で、図面等を提示せず口頭により、伐採範囲を指示した。誤伐採された私有地291㎡は、職員が空港本体部と誤信した範囲に含まれていた。

2月13日、伐採作業は請負人の作業員3人により、約2時間で終了した。この伐採に立ち会ったのは職員一人であり、監督員、用地担当職員や私有林所有者は立ち会わなかった。

伐採後、2月17、19日に航空灯火を確認するための飛行検査が行われ、東京航空局の検査は終了した。

③誤伐採後の経緯

建設事務所は、平成21年5月26日に私有林所有者から連絡を受け、翌27日に現地確認し、その後測量を行い、6月中旬までには誤伐採の事実を確認した。

建設事務所は、私有林所有者から、同年6月23日に伐採の経緯等を文書で回答するよう口頭で求められたが、私有林所有者から9月14日付けの申し入れ書が提出されるまで、伐採の経緯について文書で回答していなかった。

同年8月16日、知事は西側制限表面部地権者と笹竹等の支障物件除去について面談した際に、この誤伐採を伝えられ、建設事務所は翌17日に初めて知事と空港部に誤伐採を報告した。それまで報告していなかった理由について建設事務所は、慎重な対応が必要と判断して事実確認を優先していたためと説明している。

この間の経緯は別表1のとおりである。

（2）笹竹等の支障物件への対応の経緯

県は、西側制限表面を超えて平成21年3月開港の妨げとなった立木等の支障物件が、同年5月18日に「完全除去」されたことを確認した。しかし、航空法に定められた制限表面に対して土0mで土地収用が行われたことから、植物の生長などにより新たな支障物件が生じるおそれがあった。

同年6月4日の「暫定開港」後、笹竹等が生長していることに気づいた建設事務所は、地権者に除去を要請したが、地権者は、県との間に残されている地すべり対策などすべての協議項目の一環として捉え、笹竹等の問題だけの解決要請には応じなかった。地権者は、空港に関する双方の課題について協議の枠組みを作

ることを県に求めていたが、協議の枠組み作りは進展せず、笹竹等の支障物件は除去されないまま、同年8月27日に予定された「完全開港」が近づいていた。

同年8月5日、建設事務所は笹竹等の支障物件について空港部に報告した。それまで報告していなかった理由について建設事務所は、5月の立木等の支障物件の除去に当たり、今後生長する立木等については伐採のため協議するとの同意を地権者から得ており、笹竹等も建設事務所と地権者との協議で除去できるものと考えていたため、と説明している。

8月27日の「完全開港」を控えた県は早期解決を迫られ、8月16日に知事が地権者と直接交渉、8月17日には空港部長と建設事務所長が交渉して除去の合意を取り付け、8月18、19日に笹竹等を除去した。

知事は、8月24日に開催された空港利活用戦略本部会議において、笹竹等の支障物件の存在を明らかにした。

この間の経緯は別表2のとおりである。

<監査結果>

(1) 民有林を誤伐採した不適切な業務執行 【指摘】

建設事務所は、管制塔からの見通し改善のため、立木の伐採を実施したが、既設の杭による土地の境界を確認せず、隣接する民有地の所有者の立会いを求めないまま、誤った境界の認識に基づき伐採範囲を請負人に指示し、民有地の立木を誤伐採してしまった。

当時、建設事務所は開港という県民の負託に応えるため、国の完成検査を万全の状態を迎えられるよう、今回の伐採を急いで実施しようとした事情は理解できるが、当該伐採地は土地境界が確定していない箇所であることを承知していたはずで、伐採の指示に当たっては、地形や既設の杭などを図面と照合し、用地担当職員を同行させ、隣接する民有地の所有者の立会いを求めるなど、用地境界について適切に確認すべきであった。

また、工事の執行に当たっては、本来の監督体制に則って複数のチェックを経た上で行うとともに、所長・副所長は、民有地の存在を注意喚起するなど、業務の遂行を適宜監督する必要がある。

これらの対応を怠り、結果として民有地の立木を承諾なしに誤伐採してしまった行為は極めて不適切だったと言わざるを得ない。

(2) 空港部との情報共有及び連携の不足 【指摘】

建設事務所は、民有林の誤伐採について、平成21年5月26日に民有林所有者から連絡を受け、5月28日には誤伐採の可能性が高いとして民有林所有者に謝罪したにもかかわらず、8月17日まで空港部に報告しなかった。しかも、その前日の8月16日に、西側制限表面部地権者と面談していた知事が誤伐採の事案が発生していることを初めて知らされるなど不手際が続いた。

また、笹竹等の支障物件については、6月中旬にその生長に気づいて地権者との間で除去の協議を始めていたにもかかわらず、8月5日まで空港部には具体的な報告をせず、8月27日の「完全開港」を直前に控えて、知事自らが直接問題解決に奔走する事態を招いた。

監査委員は21年3月の静岡空港の「暫定開港」に関する行政監査でも、空港部と建設事務所の情報共有や連携の強化に努めるよう指摘したが、その後こうした事態が連続して発生したことは、重要な情報の共有や組織の連携が依然として不十分だったと言わざるを得ない。

(3) 地権者との交渉について 【意見】

誤伐採も笹竹等の支障物件問題も、その根源の一つは地権者との交渉である。相手方は空港建設に反対の立場にあり、その交渉には困難が伴うことは理解できるが、両地権者の所有地は空港用地と隣接しているため、今後も交渉が必要な事態が想定される。

今後の交渉に当たっては、「暫定開港」を余儀なくされた「立木問題」や今回の事案での交渉経緯を真摯に振り返り、一層地権者との信頼関係の構築に努め、多くの県民が納得できる、実りある交渉を着実に進められたい。

2 建設部（空港局）

<確認した事実>

(1) 誤伐採の事実の把握と公表に関する経緯

空港部は、平成21年8月17日に建設事務所から誤伐採の報告を受けたが、地権者との対応は建設事務所に委ねていた。

10月2日午前、空港部は報道関係者の取材を受けた。その際、民有林所有者に公表の意思があると判断し、所有者に連絡の上、知事、副知事に報告し、同日午後2時に記者会見を行い、誤伐採の事実を公表した。

空港部は、地権者が公表を望まない限り公表しないことを用地交渉の基本的姿勢としていたため、それまで公表しなかったと説明している。

(2) 笹竹等の支障物件への対応の経緯

空港西側制限表面部では、平成21年6月4日の「暫定開港」を前にして、同年5月18日に立木等の支障物件は除去されたが、植物の生長などにより新たな支障物件が生じるおそれがあり、そのことは空港部でも認識していた。

空港部は同年8月5日、建設事務所から立木等を除去した跡地などに笹竹等が生長しているとの報告を受け、現地を確認して8月12日に知事に報告した。

建設事務所は、同年6月19日に地権者と協議したが、協議項目の一つに笹竹等の除去が含まれていた。その協議内容を空港部に対して6月22日にメールで報告したが、空港部は8月5日まで具体的な対応をとらなかった。

同年8月27日の「完全開港」を控え、知事は8月16日に地権者と直接交渉した。翌17日に、空港部長と建設事務所長が今後の協議の進め方についての確認書を地権者に提出し、笹竹等の除去が合意されたため、建設事務所は、8月18、19日の2日間で笹竹等を除去した。

<監査結果>

(1) 建設事務所との情報共有及び連携の不足 【指摘】

空港部は、誤伐採について、平成21年8月17日に建設事務所から報告を受けた。建設事務所が平成21年5月26日に民有林所有者から連絡を受けてから2か月半以上が経過していた。

また、笹竹等の支障物件については、6月中旬にその生長に気づいた建設事務所から具体的な報告を受けたのは8月5日だった。6月22日に地権者との協議項目の一つとして連絡を受けていたが、8月5日までの間、建設事務所に具体的な指示をするなど積極的な対応はとらなかった。植物の生長などにより制限表面を超えるおそれのある土地であることは十分認識していたはずで、空港部自ら主体的かつ積極的な情報確認を行い、有効な手立てを講じるべきであった。

空港部では、平成 21 年 3 月の行政監査の結果を受けて、今後は定期的に建設事務所との会議を開催して、一層の情報共有と連携に努めるとの改善措置を同年 6 月監査委員に提出したが、依然として建設事務所との情報の共有や連携は十分でなく、改善が図られていないことは極めて不適切と言わざるを得ない。

今回の事案そのものは建設事務所において発生した不適切な業務執行に端を発しているが、その重要性や両組織の機能を鑑みると、建設事務所の事業を指揮・統括すべき空港部が、情報共有や連携についての責任の大半を負うべきものとする。

(2) 誤伐採に関する公表の遅延 【指摘】

平成 21 年 8 月 17 日に誤伐採の報告を受けた空港部は、その事実を 10 月 2 日まで公表しなかった。公表が遅れた理由について、「地権者は公表を望んでいないものと認識している。

用地交渉では、地権者が公表を望まない限り外部に話をするのはしないのが、これまでの空港部の用地交渉の基本的姿勢」と説明しているが、今回の事案は、県が民有林を所有者の承諾なしに誤伐採した不適切なものであり、用地交渉で公表を配慮すべき内容と同等に考えることはできない。

空港部は、民有林所有者に公表について説明するなどして、速やかに公表すべきであり、情報公開及び県民に対する説明責任を果たしているものとは言いがたく、不適切である。

(3) 地権者との交渉と記録の整備について 【意見】

静岡空港を円滑に運用していくためには、地権者との交渉は極めて重要な課題である。今回の誤伐採や笹竹等の支障物件の事案を見ると、地権者との交渉について空港部の建設事務所に対する連携や支援が、十分に機能していたとは言えない。特に地権者の求める協議の枠組み作りには、事業全体の進捗状況や訴訟問題などを総合的に把握している空港部が主体的に対応することが必要だった。

一部地権者との交渉は今後も残されており、建設事務所に対する連携や支援に一層努めるとともに、自ら積極的に情報収集を行い、主体的に課題解決に関わることで地権者との交渉の着実な進捗を図られたい。

また、監査委員が今回の誤伐採に関する経緯を確認するため、平成 21 年 2 月に国土交通省東京航空局が実施した完成検査に関する記録を調査した際、検査終了時の講評記録は存在したものの、検査班ごとの調整事項、口頭指示、質疑応答等の記録が作成されていないことが判明した。

完成検査は施設工事の完成や今後の管理体制等を確認する上で重要なものであり、検査時の記録は将来にわたって空港施設、空港管理の改善に資するために必要なものである。

今後は空港管理に必要な検査等の記録を公文書として作成・保存するよう努められたい。

■誤伐採に係る主な経緯

月 日	内 容
20年11月10日	国土交通省東京航空局静岡空港出張所から建設事務所に対し、「小型機が低空進入する際、石雲院の立木で管制塔から機影が見えなくなることがあるので、立木の除去を含めて調整してほしい」との要請があった。
11月11日	建設事務所は、石盤院に対して立木の除去を依頼した。
21年2月9日～11日	空港完成検査（地上検査）
2月11日	建設事務所長は、管制塔からの見通しを妨げる立木の存在について職員から報告を受けた。
2月12日	伐採に関する書類が所長決裁された。
2月13日	建設事務所は、立木伐採工事において、民有林を誤って伐採した。
2月17日～19日	空港完成検査（飛行検査）
5月26日	建設事務所に、民有林所有者から、自己所有の立木が伐採されていたとの電話があった。
5月27日	建設事務所は、民有林所有者と一緒に現地確認を行った。
5月28日	建設事務所は、隣地の民有林を伐採した可能性が高いことを認め、謝罪するとともに、境界復元測量の実施を提案し、承諾を得た。
6月5日～12日	土地境界復元測量
6月23日	建設事務所と民有林所有者で境界復元測量の復元杭の確認を実施した。民有林所有者から、伐採経緯等を記載した文書の提出、伐採した立木の調査を要求された。
8月3日～7日	誤伐採した立木の現地調査
8月16日	知事が空港西側制限表面部地権者と面談し、誤伐採を伝えられた。
8月17日	建設事務所から、知事、空港部長に民有林の誤伐採について報告した。
8月21日	民有林所有者から、伐採経緯等を記載した文書を8月末までに提出するよう再度要求された。
8月31日	建設事務所は、民有林所有者に、立木調査の中間結果を説明した。
9月17日	民有林所有者代理人から知事宛に、9月14日付けの申し入れ書が提出された。
9月24日	空港部で申し入れ書への回答を行った。
10月2日	県と民有林所有者が、それぞれ記者会見を行い、誤伐採の事実を公表した。

月 日	内 容
21年6月中旬	建設事務所は、笹竹等が生長していることに気づいた。
6月19日	建設事務所は、地権者と今後の協議項目を話し合う中で、笹竹等の除去を要請した。
6月22日	建設事務所は、空港管理室に19日の協議結果をメールで報告した。
7月7日	建設事務所は、地権者に笹竹等の除去を要請した。
7月23日	建設事務所は、(県有地内の笹竹等を除去したことによって、)地権者所有地内の笹竹等の一部が制限表面を超えていると認識した。
8月3日	建設事務所は、地権者に笹竹等の除去を要請した。
8月5日	空港部整備室は、現地視察を実施し、制限表面を超えていることを視認した。
8月8日	建設事務所は、地権者に除去を要請するが、地権者は「様々な課題の協議の枠組みを作ることが先決」として同意しなかった。
8月12日	空港部は、笹竹等の支障物件の存在を知事に報告した。
8月16日	知事が笹竹等の除去について地権者と直接交渉した。
8月17日	空港部長と建設事務所長が地権者と面談し、今後の協議の進め方について確認書を提出し、笹竹等の除去が合意された。
8月18日～19日	笹竹等の除去
8月24日	知事は、空港利活用戦略本部会議で、笹竹等の支障物件の存在を明らかにした。
8月27日	2,500m滑走路による完全運用開始