

## 国土調査のあり方に関する検討小委員会報告書（素案）

## ～ 国土調査の今後のあり方について ～

## 地籍調査

## 1. 地籍調査の現状と課題

## (1) 地籍調査とは

地籍調査は、国土調査法（昭和 26 年法律第 180 号）、国土調査促進特別措置法（昭和 37 年法律第 143 号）等に基づき、毎筆の土地について、その土地の所有者、地番、地目を調査するとともに、境界の位置及び面積に関する測量を行い、その結果を地図及び簿冊にとりまとめるものである。

地籍調査の成果については、主務大臣又は都道府県知事の認証を経て、その写しが登記所に送付され、これに基づき、土地の表示に関する登記等の記載内容が改められるとともに、従来から登記所に備え付けられていた図面に替えて、原則として不動産登記法（平成 16 年法律第 123 号）第 14 条の規定に基づく地図として備え付けられることとなっている。地籍調査の成果は、このように不動産登記に活用されるほか、市町村等における土地関連行政や土地利用計画の策定、各種公共事業の実施、公租・公課の算定、国公有財産の管理等に広く利活用されている。

## (2) 地籍調査の効用

地籍調査を実施した地域では、境界や面積など、土地の表示に関する登記の情報が正確なものに改められるとともに、その土地の境界を現地に復元することが可能となるため、境界紛争の未然防止等による土地取引の円滑化や土地資産の保全、公共事業や民間開発事業等におけるコスト縮減、災害復旧の迅速化、公共用地の管理の適正化、固定資産税の課税の公平性の確保など、多岐にわたる効用が生じる。

一方で、地籍調査を実施していない地域では、以下のような様々な課題がある。

## 土地取引等に係るリスク

地籍調査を実施していない地域では、土地の境界が不明確であるため、土地を取引したり担保権を設定したりする際に、境界の調査に多大な時間と費用を要したり、境界が明確にならない場合には、取引等を行うことさえできない場合もありうる。

一個人が生涯に土地取引等を行う回数が限られていること、土地取引等を行う当事者が「土地の境界が不明確であることによるリスク」を十分認識していない場合が多いこ

と等の理由から、多くの場合、これらのリスクは潜在的なものにとどまっているが、顕在化した場合には、土地をめぐるトラブルに巻き込まれ、円滑な土地取引の支障となるなど、大きな問題を抱えることになる。

#### 都市再生への支障

土地区画整理事業や市街地再開発事業のような面的な開発事業、道路・街路整備、マンション建設などの民間開発事業など、様々な形でまちづくりを進めていく上でも、境界の確認という作業が必要となるが、地籍調査を実施していない場合には、関係者が多数となり確認完了までの期間が長期化する場合があるとともに、それに要する多額の費用等を、事業を実施する者自身が負担せざるを得ないことから、土地利用やまちづくりを阻害する要因となっている。

#### 災害復旧の遅れ

災害が発生した場合、道路の復旧、上下水道等ライフライン施設の復旧、住宅の再建等が急務となるが、地籍調査を実施していない地域では、まず土地の境界の確認から始める必要があり、災害によって境界を示す杭がなくなってしまうたり移動してしまった土地の境界について、立会い等により土地所有者等の確認を得るなど多くの時間と手間が必要となることから、被災地の復旧・復興が遅れる要因となっている。

#### 公共用地の適正管理への支障

市町村等では、自ら所有する公共用地について適正に管理する必要があるとともに、隣地の所有者等から求められれば境界の確認事務も行っているが、地籍調査を実施していない地域では、境界が不明確であるために、行政側には、管理すべき範囲を正確に把握できない、境界確認申請の件数が多く煩雑である等の問題が、また住民側には、境界確認申請の資料作成のためにコストがかかる等の問題が生じている。

このような問題は、地方分権一括法により法定外公共物が市町村に譲与されたこともあり、市町村等にとって、より深刻な課題となっていることから、早急な対応が求められる。

#### 課税の公平性の課題

土地の所有者に対して課税されている固定資産税は、原則として登記簿に記載されている地積に基づいて課税されていることから、地籍調査を実施していない地域では、必ずしも正確ではない情報に基づき課税される場合もあり、課税の公平性の確保が課題となっている。

#### 適切な森林管理等への支障

森林は、地球環境の保全、土砂災害の防止、水源のかん養などの多面的機能を有しているが、地籍調査を実施していない山村部では、境界が不明確であることも要因と

なって、必要な間伐等が行われない森林も一部には見られる状況となっている。

以上のような地籍調査の効用に加え、近年では、地理情報システム（GIS）の観点からも地籍調査の重要性が増している。具体的には、平成19年5月に制定された地理空間情報活用推進基本法に基づき策定された地理空間情報活用推進基本計画において、地籍図等の筆界情報は道路縁（街区の形）データなどの基盤地図情報の整備に活用することができるなど、地籍調査により得られる情報は有用であることから、地理空間情報の整備・活用推進等の観点からも、地籍調査の促進が求められている。

### （3）地籍調査の実施状況（現行の実施計画とその実績）

地籍調査は、国土調査促進特別措置法の規定により、国土調査事業十箇年計画に基づき実施されている。

現在は、平成12年度から平成21年度を計画期間とする第5次国土調査事業十箇年計画の最終年度であるが、地籍調査については、この計画で全国の調査対象地域（全国土から国有林及び湖沼等の公有水面を除いた地域）の面積286,200km<sup>2</sup>のうち、34,000km<sup>2</sup>を調査することとしており、それが実現すれば、全国の調査対象面積に対する進捗率は、平成11年度末の43%から、計画期間終了時の平成21年度末には55%となる予定であった。

しかし実際には、計画期間における地籍調査の実施面積は約16,400km<sup>2</sup>となると推計されており、平成21年度末には、第5次十箇年計画に対する達成率が48%となる見込みである。

またこの結果、過去の実績も含めた調査対象面積に対する進捗率についても、全国で49%となる見込みであり、都市部（DID：人口集中地区）で20%、山村部（林地）で41%と特に進捗が遅れている。

地域別では、北海道、東北、中国、四国、九州の各地方で調査が比較的進んでいる一方、関東、中部、北陸、近畿の各地方では大幅に遅れており、地域間での進捗の差が大きくなっている。

### （4）地籍調査が進まない理由

このように、地籍調査は計画どおりには進んでいないのが現状であるが、その要因としては以下のような点があげられる。

#### 地籍調査が進まない理由

- ・ 地籍調査の実施に当たっては、一筆ごとの土地の位置や境界の確認に関し土地所有者等の立会い等を求めているが、境界は土地資産の基礎となる重要な情報であることから、その確認を得るために多くの時間と手間を要するなど、地籍調査の実施

そのものが難しいものであること

- ・ 半世紀以上にわたる地籍調査の実施によって、農用地等では一定の進捗が図られたこともあり、調査地域が、より実施の困難な都市部等へと移行しつつあること
- ・ 通常一個人が生涯に土地取引等を行う回数は限られており、また、地籍調査を実施していない地域であっても、実態として土地取引等は行われているという現状もあることから、地籍調査の必要性や効果が住民に十分理解されず、調査着手への機運が高まらない場合が多いこと
- ・ 地方公共団体によっては、地籍調査の必要性に対する認識が十分でない場合があるととも、財政状況の悪化や行政ニーズの多様化等により、予算や職員の確保が難しくなっていること

特に都市部で地籍調査が進まない理由

- ・ 特に都市部においては、土地が細分化されて筆数が多い、権利関係が複雑で境界の確認に困難を伴う場合が多い、所有権等の異動が多い等の理由から、他の地域に比べ、調査の実施には多くの費用と期間が必要であること
- ・ 都市部では土地の資産価値が高いこともあり、土地の所有者等の権利意識が強く、境界の確認に時間を要すること
- ・ 都市住民には、トラブルにつながらないように隣人との接触をできるだけ避けたいとの意識が強く、特に民有地間の境界について、立会い等の調査への協力が得にくいこと

特に山村部で地籍調査が進まない理由

- ・ 山村部においては、いわゆる団子図と呼ばれるものなど、そもそも精度上問題のある公図が多く存在すること
- ・ 土地取引や土地利用が少ない割には、地籍調査の実施に費用と手間がかかり、調査実施の機運が高まらないこと
- ・ 山村部には、急傾斜地など危険な箇所や、山奥で容易にはたどり着けない箇所などがあり、このような地域では測量や立会いが困難であること
- ・ 土地所有者等の高齢化や不在村化により、境界の確認が困難になっていること

#### (5) これまでの主な取り組み

地籍調査は以上のような状況にあるものの、第5次十箇年計画の計画期間においては、その推進に向け、以下のようなさまざまな取り組みが行われてきたところである。

都市再生への取り組み

都市部における地籍整備の状況を改善するため、平成15年6月の都市再生本部会合において「民活と各省連携による地籍整備の推進」という方針が示されたことを踏まえ、

平成 16 年度から平成 18 年度にかけて、国が地籍整備に必要な基礎的なデータ等を収集・整備する「都市再生街区基本調査」が実施された。

具体的には、地籍調査未実施の人口集中地区（D I D）において、約 20 万点に及ぶ街区基準点を高密度（約 200m 間隔）に整備するとともに、約 230 万箇所及ぶ公図の角について、座標値を含む詳細な記録が整備された。さらに、これに併せて公図の数値化が行われたことで、公図と現況のずれが明らかになり、その結果が国土交通省のホームページ上で公開されるとともに、極めて精度の高いことが確認された公図のうち一定の条件を満たしたものについては、都市再生街区基本調査の成果等を用いて補正することにより、不動産登記法第 14 条の規定に基づく地図として登記所に備え付けられたところである。

また、平成 17 年に施行された不動産登記規則（平成 17 年法務省令第 18 号）により、地積測量図に表示する土地の筆界点には、原則として、基本三角点等に基づいて測量された座標値を記録することとされているが、人口集中地区（D I D）では都市再生街区基本調査により街区基準点が整備されたことから、登記所には、これらに基づき世界測地系の座標値が付与された精度の高い地積測量図が蓄積されていくこととなった。

さらに、平成 19 年度からは、歴史的経緯等から境界確認資料の蓄積が乏しい密集市街地等の地域において、土地活用を促進するため、都市再生街区基本調査に加え、街区外周の屈曲部分について詳細に調査・測量を行う「都市再生街区基本調査（土地活用促進調査）」が実施されている。

これら都市再生に向けた取り組みの結果、例えば東京都内の地籍調査実施市区町村数が第 5 次十箇年計画の期間中で 2.5 倍となるなど、都市部において地籍調査への着手が大幅に進んだほか、駅前再開発の着手に向けた境界情報の整備や中心市街地における段階的なまちづくりに向けた情報基盤の整備、公図と現況のずれが大きい密集住宅市街地の再整備に向けた官民境界情報の整備などが促進されるなど、全国の様々な都市地域における各種まちづくり施策の円滑な実施に役立っている。

#### 山村部における境界情報の保全

山村部では、調査が未実施の地域が依然として 10 万 km<sup>2</sup> 以上と膨大であること、既に述べたように精度の低い公図が多く調査の障害となっていること等の理由から、地籍調査の完了にはまだ長い期間を要するが、その間にも、土地所有者等の高齢化や村離れにより境界に関する記憶（人証）が失われ、経年変化等により境界の目印（物証）も失われるなど、将来地籍調査が実施できなくなる危険性があることから、これらの情報を簡易な手法で保全することを目的に、平成 16 年度から山村境界保全事業が実施されている。

具体的には、公図、森林計画図、空中写真等の資料や地元精通者の証言等に基づいて現地調査を行った上で、D G P S（ディファレンシャル G P S）などを活用して簡易な測量が行われている。

### 一筆地調査における外部技術者の活用等

第5次国土調査事業十箇年計画における地籍調査の推進方策の一つとして、一筆地調査における外部技術者の活用が図られた。新規着手市町村など職員の負担が大きい地域を対象に平成12年度から適用が開始された後、次第に地域要件が緩和され、平成18年度以降はすべての地域で外部技術者の活用が可能となっている。この結果、平成20年度では、全体では58%、都市部に限れば81%の地区で一筆地調査の外部委託が行われている。

また、地籍図根三角測量から閲覧までの調査工程の包括的な外部委託については、都市部においては平成12年度から、山村部においては平成20年度から導入されており、地籍調査における市町村等の労力軽減が図られている。

### 境界確認手続の弾力化

第5次国土調査事業十箇年計画における地籍調査の推進方策の一つとして、一筆地調査における境界確認手続の弾力化が図られた。具体的には、それまで土地所有者等の立会いが得られなければ「筆界未定」として取り扱われていたものが、立会いが得られなくても、客観的な資料に基づき作成された筆界案で土地所有者等の確認が得られた場合には、筆界の確認があったものとして取り扱われることとなった。

これにより、平成19年度では、筆界案を作成した筆数が、調査した筆数全体の約4%となっており、そのうち約35%に当たる約8,300筆において確認が得られるなど、一定の役割を果たしている。

### 広報の充実等

平成12年度からは、新規に地籍調査推進強化支援事業として、広報の充実が図られている。

また、平成14年度から、地籍調査に新規に着手した市町村等に対して、地籍調査に精通したアドバイザー（地籍アドバイザー）を国が派遣し、調査の進め方や調査体制の整備等の助言を行う制度が開始され、平成20年度からは、新たに土地家屋調査士等も地籍アドバイザーに登録するなど、支援の充実が図られている。

## 2. 今後の展望

### (1) 次期十箇年計画策定に向けた基本的な考え方

地籍調査は、国民の貴重な土地資産の基礎となる境界という情報を調査するものであるにも関わらず、調査対象面積の約半分の地域でしか調査が完了していないことから、計画的かつ迅速に調査を推進する必要がある。また、地方分権の議論の中でも、地籍調

査をはじめとする国土調査については、その精度確保等について全国的に統一して定める必要があるとされているところであるが、その進捗状況についても地方間で大きな格差があるなかで、国土全域で調査の進捗を図るためには、全国統一的な見地からの目標設定が不可欠である。さらには、国土調査法等に基づき、国、都道府県、市町村等が適切な役割分担の下に調査を実施することとされているが、これを適切に推進していくためには各主体に共通の目標設定が必要である。このような理由から、地籍調査については引き続き十箇年計画を策定し、計画的かつ効果的に調査を推進していく必要がある。

その上で、既述のとおり、地籍調査は実施そのものが難しく、多くの時間を要することから、次期十箇年計画においては、土地取引や土地利用の可能性が高いといった土地政策上の観点等から、地籍調査を実施する緊急性が高い地域を精査した上で、特に進捗の遅れている都市部及び山村部を中心に、調査の一層の進捗を図るべきである。

なお、次期十箇年計画における地籍調査の実施目標については、過去5次にわたる十箇年計画の実績がいずれも目標の5割前後にとどまっていることも踏まえ、計画の目標設定性の観点からも、達成可能な目標とするよう配慮すべきである。

## (2) 今後10年間の方針

次期十箇年計画では、次に示す促進方策を導入することによって、以下の方針で地籍調査を推進すべきである。

- ・ 人口集中地区(DID)については、土地の有効活用を図る等の観点から、地籍の明確化の緊急性が高い地域について、今後概ね20年間で、少なくとも公有地と民有地の境界(官民境界)は明確にするという方針のもと、官民境界の筆界情報を先行して整備する手法の導入や、公共事業や民間における確定測量といった類似調査の活用等により、今後10年間ににおいては、その半数程度の地域で官民境界の明確化を図る。
- ・ 山村部については、森林施業の推進にも資する等の観点から緊要性の高い地域を中心に、測量の簡素化や境界確認手続の弾力的運用等により、第5次十箇年計画の実績を大幅に上回る地域で地籍の明確化を図る。また、その前提として、引き続き山村部における境界情報(境界に関する記憶や目印)の保全を図る。
- ・ その他の宅地、農用地については、比較的地籍調査が進捗していることも踏まえ、開発・事業実施等の観点から必要性の高い地域を中心に地籍の明確化を図る。

なお、計画策定後も、事業の進捗状況については厳しくフォローアップし、常に問題点の把握及び改善に努めるとともに、中間年には見直しを行う等により、調査の進捗を図るべきである。

### 3．新たに取り組むべき促進方策

#### (1) 地籍調査対象地域の精査

地籍調査の進捗率は、平成 21 年度末で 49% (全国) となる見込みであり、調査対象の約半分の地域で地籍調査が未実施という状況であるが、都市再生街区基本調査によって都市部では公図と現況のズレを把握することができたこともあり、これら地籍調査を実施していない地域であっても、実態上は様々な精度の公図があることが判明している。

その中でも、過去に土地区画整理事業や土地改良事業、公有水面埋立事業等を実施した地域については、事業で整備された測量成果等に基づいて土地の表示に関する登記の変更等が行われているため、不動産登記法第 14 条の規定に基づく地図としては備え付けられていない場合であっても、地籍は一定程度明らかになっているといえる。また、地籍調査を実施していない地域には公有林や大規模都市公園、空港、防衛施設等の国公有地も含まれているが、これらは、当面は取引の見込みがなく境界トラブルが生じる可能性が低い土地である。これらのような地域では、地籍調査を他の地域より優先して実施する緊急性は低いものと考えられるため、次期十箇年計画では、これらの地域以外の地域について優先的に地籍調査を実施するよう、実施主体である市町村等に対し指導等を行っていく必要がある。

#### (2) 都市部における地籍調査の促進

都市部の地籍調査については、平成 16 年度から国が都市再生街区基本調査等を実施したこともあり、大都市圏で地籍調査への着手が進むなど一定の効果が現れてきているが、資産価値が高く権利意識が強い等の理由で調査の実施が特に難しい地域であることもあり、調査の進捗状況は、開始から半世紀以上を経た今日においても、人口集中地区 (D I D) で 20% と極めて低水準となっている。都市部は、土地取引が多く資産価値も高い、都市再生をはじめとする土地の有効利用が求められている等の状況も踏まえると、地籍調査を最も緊急に実施すべき地域であるが、都市部で通常の一筆地調査を行うには長い期間や膨大な手間を要するために、調査の進捗が遅れている状況にある。このような状況を改善していくためには、一筆地調査を実施した際の効果までは得られなくても、比較的簡易に一定の効果を得ることができる調査手法を導入し、未対応の地域を迅速に解消していくという、新たな方策を検討すべきである。

具体的には、都市再生街区基本調査で街区基準点が整備されたこと等により、人口集中地区 (D I D) においては、登記所に、世界測地系の座標値が付与された精度の高い地積測量図が蓄積されることとなったことも踏まえ、官民の境界情報を一筆地調査に先駆けて広範囲で整備し、その成果に民間測量成果である地積測量図を逐次反映させることで街区内部も含めた高精度な境界情報の整備を進め、将来的にはそれらを活用して効



率的に一筆地調査を実施し地籍調査を完了させるという、新たな調査手法を導入すべきである。

この調査手法は、

- ） 民間の測量成果も活用することで地籍調査を効率的かつ円滑に実施することができること
- ） 官民の境界情報を優先的に広範囲で明確化することにより、境界トラブルの軽減等が期待できること
- ） 街区単位での開発も多い都市部においては、街区外周の情報のみでも民間開発等に有効であること
- ） 民有地間の境界まで確認する一筆地調査に比べ、官民境界の調査であれば、土地所有者等の協力も得やすいこと
- ） 公共物等の管理の効率化や公共用地取得の円滑化にも資することから、地方公共団体等の行政内部での理解や他部局の協力も得やすいこと

等の効果が期待できる。このように、官民の境界情報の整備は有効な調査方法であると考えられるが、その一層の推進のためには、以下の事項に配慮する必要がある。

- ） 例えば、調査した官民の境界情報を登記所に送付し閲覧できるようにするなど、地積測量図を作成する場合等において、この成果を広く一般に活用できるようにすること
- ） 地籍調査の一環として既の実施している官民境界等先行調査については、後続の一筆地調査以降の工程をできる限り早急に行うこととされているが、この要件のために調査への取り組みを躊躇する場合も散見されること、地積測量図が一定程度蓄積されるのを待って一筆地調査を実施する方が効率的であること等の理由から、後続調査の実施時期については弾力的に取り扱うこととすること
- ） 成果の位置づけ等を明確にするためにも、官民の境界情報を整備する当該調査の法令上の位置づけを明確にすること
- ） 官民の境界情報の整備は、地籍調査のみならず、公共物等の管理の効率化や公共用地取得の円滑化に資するなど幅広い効果が期待できることから、行政、国民の双方に対し、その有効性を積極的に周知・啓発すべきであること
- ） 都市部における官民境界確認の重要性・緊急性に鑑み、その推進に向け、国としても主導的な役割を果たすこと

### (3) 山村部における地籍調査の促進

山村部における地籍調査については、既に述べたように、土地取引や土地利用が少ない割には調査に費用や手間を要することから実施主体である市町村等においても調査実施の機運が高まらない、地形が急峻な地域等では測量や立会いが困難である、土地所有者等の高齢化や不在村化により境界確認が困難である等の課題がある。このような状況の中で、山村部の地籍調査を推進していくためには、求められている精度の

範囲内での測定の簡素化や、筆界を確認する手続の弾力的な運用などにより、作業の迅速化やコスト削減を図り、それにより調査面積を拡大していく必要がある。

具体的には、山村部で適用される「乙二」、「乙三」の精度区分であれば、現時点では使用が認められていない「デジタル方位距離計」、「簡易トータルステーション」、「DGPS」等の測量機器や、「ネットワーク型RTK-GPS」、「電子基準点のみを使用した短縮スタティック法」等の測量手法であっても、近年の測量技術等の進歩により、精度の範囲内での測量が可能となっている。これらを活用すれば、作業人員の削減や作業時間の短縮等が可能で、地籍調査に要する経費を大幅に削減することができることから、その導入を図るべきである。

また、地籍調査の立会については、代理人を活用することも有効な方策であるが、それのみでは円滑に実施できないこともあるため、土地所有者等の高齢化や地形が急峻である等の理由によりその実施が困難な場合には、それが地籍調査作業規程準則(昭和32年総理府令第71号)第30条第2項に規定する「立会が得られないことについて相当の理由」があると解し、同項の「筆界を確認するに足る客観的な資料が存在する場合においては、当該資料により作成された筆界案を用いて確認を求めることができる」との規定を適用することが可能である旨の解釈を明確にするなど、筆界確認手続の弾力的運用を図るべきである。

さらに、平成16年度から実施している山村境界保全事業については、森林施業の推進等にも有効であることから実施の要望も多く、引き続き、国が主導的役割を果たしながら実施することが望ましい。その実施に当たっては、国土調査法に基づく基本調査として位置づけた上で、将来の地籍調査に有効に活用できるよう作業方法等の一部について見直しを行うとともに、可能な限り広範囲に境界に関する記憶(人証)や境界の目印(物証)を保全できるよう工夫する必要がある。

#### (4) 民間等が実施する測量成果の活用

地籍調査以外の事業で作成された測量成果については、国土調査法第19条第5項の規定に基づき、地籍調査の成果と同一の効果があるものとして指定する制度(19条5項制度)があるが、現状でこの制度を活用しているのは、法令により指定の申請が義務付けられている新住宅市街地開発事業や工業団地造成事業等に加え、指定の推進が図られている土地区画整理事業や土地改良事業が大部分となっている。

この制度を活用すれば、いわば“民間による地籍調査”として、地籍調査を実施しなくても、調査を実施したのと同程度の成果として登記所に備え付けられるほか、土地取引の円滑化に伴うまちづくりの推進や、将来の公共事業等の際にも事業の円滑な実施に資するなど、効果が広範に及ぶことから、各種公共事業や民間開発等の際に作成される測量成果についても、積極的にその活用を図るべきである。

しかし現状は、民間事業者等からの指定申請は平成20年度で4件0.37km<sup>2</sup>のみであり、開発許可を受けた地域だけでも年間70km<sup>2</sup>以上あるという状況を踏まえると、適

切な対応策を講じる必要がある。民間事業者等からは、制度自体を知らないという意見もあるものの、19条5項申請を行わない主な要因としては、申請のメリットが感じられない、申請手続に係る追加的な測量や事務作業が負担である、それに要する費用に対する支援措置がない等の理由があげられている。このようなことから、19条5項申請を促進し、その測量成果を有効に活用していくためには、精度確保のための補完的な測量や申請手続等のための追加的な費用や手間に対して、一定の支援措置を行うなど、申請に向けたインセンティブの付与が必要不可欠である。

#### (5) 基準点の適切な設置・維持管理

地籍調査に必要な基準点については、国の基本調査として、原則として調査の前年度に、都市部で1km<sup>2</sup>に1点、農用地で2km<sup>2</sup>に1点、山村部では4km<sup>2</sup>に1点を標準的な密度として四等三角点を設置することとしているが、人口集中地区(DID)については、都市再生街区基本調査により、街区基準点をさらに高密度(約200m間隔)に設置している。また、19条5項申請の促進のため、公共事業等の確定測量に活用できる基準点(四等三角点)を、要望に基づき設置している。

一方、平成17年に施行された不動産登記規則により、地積測量図には、原則として、世界測地系に基づく座標値が記録されることとなったが、これは近傍に基本三角点等が存在する場合に限られていることから、民間開発等が比較的多く行われている人口集中地区(DID)周辺部においても、精度の高い地積測量図を効率的に蓄積していくためには、これらの地域にも基準点を先行して設置することが望ましい。また、山村部においては、地籍調査を促進するためには、コスト削減等により調査実施主体の負担軽減を図ることが不可欠であるが、基準点が設置されれば、それだけ地籍調査の効率化・コスト削減を図ることが可能となることから、山村部においても、国の基本調査として、より高密度に基準点を設置すべきである。

なお、基準点を有効に活用するためには、国や地方公共団体等が基準点の効用を理解した上で、その適切な維持管理についても十分配慮する必要がある。

#### (6) 所在不明者の取扱いの見直し

土地所有者等の所在が不明な場合には、現行の地籍調査作業規程準則第30条によれば、土地所有者等の確認が得られないため「筆界未定」となるが、境界を明らかにする客観的な資料が存在しても筆界未定とするのは、隣接地所有者に不利益を強いる結果となり、地籍調査の実施自体が問題を惹起することにもなりかねない。今後、地籍調査が都市部や山村部へ移行していくと、このような事案が増加することも予想されることから、所在不明者の取扱いを見直す必要がある。

具体的には、土地所有者等の所在が不明な場合には、その確認が得られなくても、境界を明らかにする客観的な資料が存在すれば、事前に登記所との協議を必要とする

等の厳格な手続の下、境界を確認することができるような仕組みとすることが望ましい。

#### (7) 周知・啓発活動の強化

地籍調査を推進していくためには、調査の実施主体である市町村等にその必要性を十分認識してもらうことが不可欠である。地籍調査実施中の市町村に対し、地籍調査への着手のきっかけを聞くと、「国や都道府県からの働きかけ」との回答が半数を占めるなど、国、都道府県はこれまでも地籍調査の着手に向けた働きかけを市町村等に対し行ってきた。しかし、平成20年度末時点で1,800市区町村のうち、未だ着手していない団体が306団体、調査を休止している団体が370団体であるという現状も踏まえ、市町村等に対して、より一層積極的な働きかけを行うとともに、着手支援に向け研修やアドバイザー派遣を充実する等の対応が必要である。

一方で、地籍調査は、境界という土地資産の基礎となる重要な情報を、土地所有者等の協力を得ながら明らかにしていくという大変難しい調査であり、土地所有者等の協力が得られないことが、市町村等の調査への着手を躊躇させる要因ともなっている。このような状況は、既述のような、地籍調査を実施していない場合に抱えるリスクや、土地取引等のためにそれを解消するためには自らの負担で土地の実測や登記簿の訂正、隣接土地所有者等との協議などを行わなければならないという実態を、土地所有者等が十分認識していないために生じているものと考えられる。

これに対応するため、未着手・休止市町村等の住民等を対象に、地籍調査が実施されていない場合に発生する問題等を中心に具体的に周知するなど、対象と内容を絞り込むことにより、より効率的・効果的な啓発活動を実施すべきである。さらに、地域で地籍調査推進の核となる組織の形成や、調査実施への機運が住民間で高まった際には調査の実施を市町村等に提案できる仕組みも、地籍調査の着手推進には有効であると考えられることから、その導入に向け検討を進めるべきである。

#### (8) 関係機関との連携

不動産登記法第14条第1項の規定により、登記所には地図を備え付けるものとされているが、現在登記所に備え付けられている地図の8割以上が地籍調査により作成された図面であることも踏まえ、地籍調査の実施に当たっては、法務省の協力も得ながら連携して実施していく必要がある。平成15年6月に都市再生本部において「民活と各省連携による地籍整備の推進」という方針が示されたこともあり、都市部においては、地元住民に対する説明会への出席、現地調査への協力、成果案の閲覧への協力など、これまで以上に連携の強化が図られているが、その連携は都市部に限定されていることから、今後は都市部以外の地域にも拡大すべきである。また、地籍調査の実施主体である市町村等と登記所の間で電子データにより効率的に情報の受渡しができるようにする、

法務省が都市部の地図混乱地域で実施している登記所備付地図作成作業と地籍調査との一層の連携を図るなど、より広範囲かつ具体的な連携も図っていく必要がある。

山村部の地籍調査等については、森林施業とも関係が深いため、林野庁と引き続き連携を図りながら、都道府県や市町村等において、地籍調査担当部局と森林管理等を所管する林政担当部局との連携が、より緊密に図られるよう努める必要がある。

公共事業部局との連携については、公共事業の円滑な実施のために先行的に地籍調査を実施する場合と、19条5項の指定により公共事業の測量成果等を活用して効率的に地籍整備を進める場合があるが、まず前者については、公共事業を実施しようとする地域において地籍調査を事前に実施することにより、用地取得の円滑化・コスト削減を図れることから、公共事業と地籍調査の実施主体が異なる場合に地籍調査の実施主体である市町村等に過度な負担とならないよう配慮しつつ、引き続きその連携強化に努めるべきである。また、後者の公共事業の測量成果等を活用した効率的な地籍整備の推進は、「(4)民間等が実施する測量成果の活用」でも述べたとおり効果的な方法であるが、これらの測量成果を有効に活用するためには、追加的な費用や手間を要することから、そのインセンティブを付与するためにも、何らかの支援制度の検討が不可欠である。

また、いくつかの地方公共団体では、行政内の他部局に地籍調査の有効性を働きかける等の取り組みを行った結果、これまでは地籍調査担当部局が単独で調査を実施していたものが、道路、河川、公営住宅等の公共用地の管理等の観点から、公共用地管理部局や住宅担当部局等の他部局でも地籍調査を実施することとなり、予算・人員の両面から実施体制が強化されたり、早期の地籍整備のために土地区画整理事業等を活用することについて検討が進められる事例も出てきている。このため、実施主体である地方公共団体の中での部局間連携が一層図られるよう、国としても関係行政機関と連携しながら、積極的に働きかける必要がある。

さらに、地籍調査の実施に当たっては、個人に関する情報も含まれ、その取り扱いについて疑義が生じる場合もあることから、関係機関とも連携しながら、その判断基準となる資料を作成し、実施主体である市町村等に提供することも検討すべきである。

## 土地分類調査

### 1. 土地分類調査の現状と課題

#### (1) 土地分類調査とは

狭隘な国土を合理的かつ有効に利用していくためには、国土全域にわたり、土地の性質やそれに基づく利用可能性等を、科学的・総合的に把握することが必要である。土地分類調査は、このような観点から実施されているものであり、国土調査法、国土調査促進特別措置法等に基づき、土地の利用現況、土性その他の土壌の物理的及び化学的性質、浸蝕の状況その他の主要な自然的要素並びにその生産力に関する調査を行い、その結果を地図及び簿冊にとりまとめている。

#### (2) 土地分類調査の実施状況

土地分類関連の調査については、これまでも様々な調査が実施されてきたが、現在実施中のものは以下のとおりであり、そのうち、国土調査事業十箇年計画に基づき実施しているのは、土地分類調査（細部調査）と土地分類基本調査（垂直調査）である。

##### 土地分類調査（細部調査）

土地分類調査（細部調査）は、一筆ごとの自然条件（地形、表層地質、土壌）、土地利用現況、災害履歴、土地生産力等を詳細に調査し、2千5百分の1から1万分の1程度の縮尺で地形分類図、表層地質図、土壌図、土地利用現況図、土地生産力区分図等を作成するもので、市町村が実施主体となって調査が進められている。

細部調査は、国土調査促進特別措置法の規定により、国土調査事業十箇年計画には、基本調査や地籍調査と相まって特に緊急に実施することを必要とするものに限り定めることとされている。これを踏まえ、第5次十箇年計画では、全国総合開発計画の推進に役立たせようとする市町村等を中心に、目標面積を5,000km<sup>2</sup>としたが、平成20年度末での実施面積は1,696km<sup>2</sup>（達成率34%）と低位になっている。

同調査については、第1次から第5次の各十箇年計画において目標面積を設定し、平成20年度末までの実績で8,888km<sup>2</sup>の地域で調査を実施してきたが、三位一体の改革により、調査の実施は地方の裁量に委ねられることとなったことから、次期十箇年計画で目標面積を掲げることは適当ではない。

しかし、細部調査は、市町村等が、土地の性質等の科学的な根拠に基づき、土地利用計画の策定をはじめとする各種施策を適正に実施していくために不可欠な情報であり、かつ、特に近年関心が高まっている安全・安心の観点からも重要な情報であることから、国としても、引き続き市町村等に対し、調査の必要性やその効果について周知・啓発を

図るべきである。

#### 土地分類基本調査（垂直調査）

垂直調査は、地下利用の進展を踏まえ、従来の面的な調査に加え、垂直（地下）方向の地質状況や地下利用の状況等を明らかにするために、平成2年度から国が調査を実施しているものであり、東西・南北方向2kmメッシュの地質断面図等を作成している。

第4次十箇年計画において三大都市圏を対象として事業を実施したことを踏まえ、第5次十箇年計画では、三大都市圏の未調査地域に加え、人口密度が高く地下利用の可能性も高い三大都市圏以外の政令指定都市についても調査を行うこととし、目標面積を7,000km<sup>2</sup>としたところである。その後の政令指定都市の拡大等もあり、実施面積は平成20年度末で7,664km<sup>2</sup>（達成率109%）となっている。

平成21年度末までには、政令指定都市についても概ね調査が終了し、これにより、当初の目的の人口密度が高く地下利用の可能性が高い地域については調査が完了することから、平成21年度をもって調査を終了することとしている。

#### 土地分類基本調査（20万分の1土地保全基本調査）

20万分の1土地保全基本調査は、土地の保全や防災に配慮した土地利用計画の策定等の基礎資料として、国が、20万分の1の縮尺で、都道府県単位の自然環境条件、土地利用・植生現況、災害履歴等の図面を整備するもので、平成20年度末に全国の調査を完了した。

#### 土地分類基本調査（5万分の1都道府県土地分類基本調査）

5万分の1都道府県土地分類基本調査は、国土の開発、保全及び利用の高度化を考える上での基礎的な地理情報を整備するための調査であり、都道府県が、5万分の1の縮尺で、地形分類図、表層地質図、土壌図、土地利用現況図等を作成するものである。平成20年度末までに全国の約29万km<sup>2</sup>で整備されており、未整備の区域についても継続して整備が進められているところである。

### （3）土地分類調査の効用と今後の課題

国土が狭小で災害の多い我が国では、土地をより高度に利用するとともに、国土の開発・保全を図っていくことが極めて重要である。土地分類調査は、統一的な基準に基づいて、土地の自然条件に関する最も基礎的な地理情報を整備するものであり、概ね全国で整備され、その成果は土地利用計画の策定や防災対策等に広く活用されている。

具体的には、地方公共団体における総合振興計画の策定や地域防災計画の策定、自然災害の危険性評価、また民間の大規模宅地開発や企業立地計画、観光・リゾート施設計画等の各種事業を行う際の環境影響評価（環境アセスメント）の基礎資料として、

さらに垂直調査については、地下鉄建設や地下街の開発等の計画策定にも利用されている。

また、国土交通省では、土地分類調査の成果について、平成 14 年度以降、インターネットによる地図画像情報の閲覧サービスを開始し、平成 15 年度以降は、縮尺 50 万分の 1 や 20 万分の 1 の土地分類基本調査成果図等の GIS データでの提供（ダウンロードサービス）も進めるなど、整備した情報の公開も進められている。

しかし、これらの情報は、土地の利用者にとって有効な情報であるにも関わらず、その利用は、行政機関や土地の開発事業者、研究者等の専門家に限られており、広く国民が利活用できるよう、整備・提供する情報の内容や情報の利用しやすさ等の改善を図っていく必要がある。

## 2．次期十箇年計画の考え方

次期十箇年計画では、以下の方針で土地分類調査を推進すべきである。

### 土地分類基本調査（土地の安全性に関する調査）

近年、集中豪雨の激化や地震災害の多発等により、土地の安全性についても国民の意識・関心が高まっているが、これらの災害による被害の中には、土地本来の自然条件や改変状況等を無視して土地利用を進めたことに起因すると考えられるものもある。また、ハード・ソフト両面からの効果的な減災対策や成熟社会に見合ったストック形成等も求められている。一方で、本格的な人口減少社会の到来により、土地利用に“ゆとり”が生じてくることも考えられる。

このような国民のニーズや状況の変化に適切に対応するためには、現在の土地分類調査の成果では不十分で、これに人工改変地の元地形等の詳細な情報を追加し、土地状況変遷情報として土地本来の自然地形や改変履歴、過去の土地利用の状況等がわかる情報とするとともに、これにあわせて災害履歴情報等も収集し、これらを広く国民が利用しやすいような形で提供する必要がある。次期十箇年計画においては、これを新たに土地分類基本調査（土地の安全性に関する調査）として位置づけ、調査を計画的に実施することにより、土地の安全性に配慮した適正な土地利用への転換を図るべきである。

土地取引が頻繁に行われ、かつ、災害が発生した場合に被害が甚大となる可能性が高い人口集中地区（DID）等については、緊急に情報を整備する必要があることから、次期十箇年計画において、国がこれらの地域の情報を先行的に整備することが望ましい。