

## 1 国土調査のあり方に関する検討小委員会 中間とりまとめ（骨子案）

### 2 3 I. はじめに

- 4
- 5 ・ 国土審議会 土地政策分科会 企画部会 国土調査のあり方に関する検討小委  
6 員会（以下「本小委員会」という。）では、2020年度からの次期国土調査事業  
7 十箇年計画を見据え、地籍調査の実施状況を振り返るとともに、社会・経済状  
8 況の変化に対応しつつ地籍整備の効果を早期に最大限発現させるよう、効率  
9 的な手法や計画目標設定の考え方、所有者不明土地等対策等の観点からの成  
10 果の利活用のあり方等について、地方公共団体等からの地籍調査の課題や新  
11 たな技術・手法の導入に係る報告等を踏まえ、昨年10月から検討を行ってき  
12 たところ。
  - 13 ・ 本中間とりまとめは、中長期的な地籍整備の推進に関する検討会（座長：清  
14 水英範東京大学大学院工学系研究科教授。2017年6月設置）での議論も踏ま  
15 え、昨年6月の所有者不明土地等対策の推進に関する閣僚会議の基本方針で  
16 示された「一部の所有者が不明な場合を含めて調査を円滑かつ迅速に進める  
17 ための措置等」について、その方向性をとりまとめたもの。

### 18 19 II. 地籍調査の現状と課題

#### 20 21 (1) 地籍調査の概要と効果

- 22 ・ 国土調査法（昭和26年法律第180号）に基づく地籍調査は、毎筆の土地  
23 について、その土地の所有者、地番及び地目を調査するとともに、境界及び  
24 地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。
- 25 ・ 地籍調査の成果は、都道府県知事等の認証を経て、その写しが登記所に送  
26 付され、これに基づき、土地の表示に関する登記等の記録内容が改められる  
27 とともに、地籍図がそれまでの図面（公図等）に替えて、正式な「地図」と  
28 して備え付けられる。
- 29 ・ 地籍調査を実施することにより、境界紛争の未然防止等による土地取引等  
30 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、  
31 防災関連事業の計画的な推進、災害復旧の迅速化、森林施業の円滑化など、  
32 多岐にわたる効用が生じる。

#### 33 34 (2) 地籍調査の実施状況

- 35 ・ 全国の地籍調査の対象面積286,200㎢に対して、2017年度末までの実施  
36 累計面積は148,597㎢であり、進捗率は約52%。
- 37 ・ 地域別では、都市部（D I D）の進捗率が約25%、山村部（林地）の進捗  
38 率が約45%と低くなっている。
- 39 ・ 現在の第6次国土調査事業十箇年計画（2010～2019年度）の2017年度  
40 までの実施状況は、実施面積8,023㎢であり、期間末の時点では、計画の半  
41 分程度の進捗となる見込み。
- 42 ・ 2017年度末時点で、完了市区町村数508・実施中の市区町村数786（合

1 計 1,294) に対して、未着手・休止市区町村数は 447 であるが、2010 年度  
2 末と比較すると、実施中の市区町村数は約 1 割増加するなど、東日本大震災  
3 を契機として地籍調査の重要性に対する認識が高まっている。

### 4 5 (3) 地籍調査をとりまく社会・経済状況の変化

#### 6 ①人口減少・高齢化の進展

- 7 ・ 我が国の総人口は 2008 年をピークに減少に転じ、2050 年には 1 億人を  
8 割り込む見込み。また、並行して高齢化率も急激に増加し、同年には 38.8%  
9 に達するという推計。
- 10 ・ 地籍調査においては、現地での立会いや土地所有者等の有する筆界に関する  
11 知見・情報を基にした調査が今後ますます困難となるおそれ。

#### 12 ②所有者不明土地問題の顕在化

- 13 ・ 人口減少の進展に伴う土地利用ニーズの低下や、地方から都市等への人口  
14 移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地が社会的  
15 的に問題化。
- 16 ・ 地籍調査のみならず、公共事業の推進等の様々な場面において、所有者の  
17 特定等のため多大な時間とコストを要し、円滑な事務・事業の実施への支障  
18 となっている。

#### 19 ③風水害の激甚化と巨大地震の懸念

- 20 ・ 近年、雨の降り方が局地化・集中化・激甚化しており、今後気候変動により、  
21 極端な降雨がより頻繁に生じるおそれ。
- 22 ・ また、今後 30 年以内に 70～80%という確率で発生が懸念される南海トラフ  
23 地震では、最大震度 7 で 34m の津波が想定され、広い範囲で甚大な被害  
24 が生じるおそれ。
- 25 ・ 特に被災想定地域等において、円滑な防災・減災事業や迅速な復旧・復興  
26 の実施のため、地籍調査の速やかな実施が求められる。

### 27 28 (4) 課題と今後の対応方針

- 29 ・ 上記のような社会・経済状況の変化を踏まえ、現在の地籍調査の課題と今  
30 後の対応方針を示すと、以下のとおりである。

#### 31 32 ①地籍調査の抱える課題

- 33 ・ 全国的に未実施地域が多く残されている中、現在の進捗では、当面地籍調  
34 査が行われない地域が相当程度残るとともに、特に、被災想定地域等の緊急  
35 性・重要性が高い地域での調査の遅れが懸念される。
- 36 ・ 特に進捗が遅れている都市部では、地価が高く土地所有者等の権利意識が  
37 強いことに加え、土地が細分化されており権利関係も複雑であるため、土地  
38 所有者等による境界確認が困難であることなどが、地籍調査実施の支障とな  
39 っている。一方、都市部では、道路等に囲まれた街区を単位に再開発やまち  
40 づくり計画が進められていることが多く、また、災害時には道路等のライフ  
41 ラインの早期復旧が特に重要となることから、一部の市区町では、地籍調査  
42 の工程のうち街区を形成する道路等と民有地との境界（以下「官民境界」と

1 いう。)の調査・測量を先行して行う、いわゆる官民境界等先行調査を実施  
2 しているが、その成果には、現行法制度上の位置付けが明確でなく、市区町  
3 での公表等の活用は限定的である。

- 4 ・ また、国土調査以外の民間等の測量成果を国土調査法に基づく国土交通大  
5 臣の指定により地籍調査の成果として取り扱う制度（19条5項指定制度）  
6 について、現計画では都市部での活用を促進しているが、民間等にとり手間  
7 がかかること等から、指定は十分に進んでいない。また、個々の土地取引等  
8 に際し、登記申請の添付書類として作成される地積測量図についても、都市  
9 部を中心に数多く存在しているものの、地籍調査での活用は限定的となっ  
10 ている。
- 11 ・ 他方、同じく進捗が遅れている山村部では、調査対象面積が大きい一方で、  
12 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であることなど  
13 が、地籍調査実施の支障となっており、これを踏まえた調査・測量手法の効  
14 率化が急務である。
- 15 ・ 地籍調査の過程で得られた土地所有者等に関する情報については、公共事  
16 業等の円滑な実施など、所有者不明土地等への対策に関して、十分に活用さ  
17 れていないとの指摘がある。

## 18 ② 課題に対する対応方針

- 19 ・ 今後、人口減少・高齢化が急激に進むであろうことに鑑みると、可能な限  
20 り早期に、地籍調査の効果を最大限発現できるよう、より戦略的に地籍調査  
21 を進めることが必要である。このため、現在の一筆地調査を中心とする地籍  
22 調査手法について、より円滑化・迅速化させるための見直しを行うとともに、  
23 調査がより緊急性の高い地域から実施されるよう、調査区域の重点化を更  
24 に進める必要がある。
- 25 ・ 特に都市部においては、官民境界情報の迅速な整備や民間測量成果等の有  
26 効活用等により、また、山村部においては、新技術等を活用した合理的・効  
27 率的な境界確認手法・測量手法の導入等により、円滑かつ迅速に地籍調査を  
28 進める必要がある。
- 29 ・ また、地籍調査票等の地籍調査の過程で作成した土地所有者等に関する資  
30 料について、所有者不明土地等対策に有効活用する必要がある。
- 31 ・ これらの検討に当たっては、現地調査の合理化をはじめとした調査手法の  
32 見直しと新技術を用いた測量手法の導入とを一体的に進めることに加え、地  
33 籍調査の実施主体である地方公共団体の意見を十分に聴くことが重要であ  
34 る。  
35

## 36 Ⅲ. 今後講じるべき具体的方策の方向性

### 37 (1) 調査の迅速化（一筆地調査の見直し）

#### 38 ① 土地所有者等の探索の合理化

- 39 ・ 一筆地調査の準備作業として、地籍調査の実施主体が土地所有者等に現地  
40 調査の通知を行うに当たり、登記簿だけでは土地所有者等の所在が判明しな  
41  
42

1 い場合には、住民票や戸籍等のほか、近隣住民への聞き取り等により追跡調査  
2 を行っているが、多くの時間と手間がかかっている状況。

- 3 ・ このため、地籍調査の実施に必要な範囲内で住民票や戸籍以外の情報にア  
4 クセスしやすい環境を整備すること、土地所有者等の探索の範囲を明確化す  
5 ること等により、所有者等の探索を合理化する必要がある。

## 7 ② 土地所有者等の筆界確認手法の多様化

- 8 ・ 現在、筆界の確認は、原則として、土地所有者等による現地での立会いの  
9 もとで行っているが、地籍調査作業規程準則（昭和 32 年総理府令第 71 号。  
10 以下「準則」という。）30 条 2 項の規定により、立会いが得られないこと  
11 について相当の理由がある場合に限り、筆界案の送付等による確認手法が認め  
12 られている。相当の理由の具体例としては、通知上、土地所有者等の所在が  
13 遠方である場合や調査地域の地形が急峻である場合等が例示されているも  
14 のの、その要件が明確でないとの意見があり、筆界案の送付等による確認手  
15 法は十分に活用されていない。
- 16 ・ このため、地籍調査の実施主体により、土地所有者等による現地での立会  
17 いに基づく調査実施が困難であると判断される場合には、郵送での確認や集  
18 会所での調査等を可能とし、筆界案の確認手法の多様化を図る必要がある。

## 20 ③ 土地所有者等の所在が不明な場合の措置

- 21 ・ 現行、互いに隣接する土地の一方又は双方の土地において、一部の土地所  
22 有者等の所在は判明しているものの、所在が不明な土地所有者等がいる場合  
23 には、準則 30 条 3 項の規定により、筆界を明らかにする客観的資料がある  
24 場合に限り、所有者の確認を得ずに調査ができるとされている。しかし、所  
25 在が判明した一部所有者等による筆界の確認が可能な場合でも、筆界を明ら  
26 かにする客観的資料がない場合には、筆界未定とせざるを得ない。また、同  
27 項の客観的資料についても、その範囲が明確でないとの意見がある。
- 28 ・ このため、一部の土地所有者等の所在が不明な場合であっても、所在が判  
29 明した一部所有者等により筆界案の確認が可能なときは、例えば、筆界案の  
30 公告等の一定の手続を経た上で、調査を進めることができる仕組みなどを検  
31 討する必要がある。

## 33 ④ 土地所有者等の協力が得られない場合の措置

- 34 ・ 土地所有者等の所在が判明しているにもかかわらず、立会いが拒否される  
35 場合又は立会い依頼に何ら反応がなく、かつ、再度の通知や訪問などを行っ  
36 てもなお土地所有者等の協力が得られない場合は、当該土地に隣接する土地  
37 も含めて筆界未定とせざるを得ない状況。
- 38 ・ このため、土地所有者等に対し、②の筆界案の送付により確認を求めても  
39 期限までに何ら回答がないなど、土地所有者等の協力が得られない場合には、  
40 例えば、地籍図案の閲覧と意見提出機会の付与など、一定の手続を確保した  
41 上で、調査を進めることができる仕組みを設ける必要がある。

1 ⑤ 土地所有者等への調査では筆界が判明しない場合の措置

- 2 ・ 隣接する土地所有者等の意見が一致しないなど、地籍調査の実施主体による調査では筆界が判明しない場合、現在の地籍調査では筆界未定とせざるを得ない状況。一方、筆界の現地における位置を特定する制度として不動産登記法（平成16年法律第123号）に基づく筆界特定制度があるが、申請主体が土地所有者等に限定されていることから、地籍調査の実施主体が主体的に当該制度を地籍の明確化を図るための方策として活用することができない状況にある。
- 3  
4  
5  
6  
7  
8
- 9 ・ このため、地籍調査の実施主体が筆界特定の申請を可能とする不動産登記法の特例を設け、地籍調査の実施主体の判断により、地籍調査の過程での調査や判断の内容を踏まえて筆界特定の申請を行い、法務局が筆界特定を行うことにより、筆界未定を避ける等、連携の仕組みを設ける必要がある。
- 10  
11  
12  
13

14 (2) 都市部の地籍調査の迅速化

15 ① 官民境界等先行調査の促進

- 16 ・ 災害対策やまちづくりの観点から、都市部の地籍調査の効果を早期発現させるとともに、調査全体を効率化するためには、官民境界等を先行的に調査し、その成果を公表し、活用を図るとともに、当該成果と整合した民間測量成果の蓄積を促進することが重要である。一方、現行の官民境界等先行調査は、地籍調査の途中段階に過ぎず、国土調査法上の認証の対象となっていないことから、成果の閲覧や公表等についても十分に行われていない。
- 17  
18  
19  
20  
21
- 22 ・ このため、地籍調査の実施主体が官民境界等を先行的に調査した場合の成果を、国土調査法上の認証・公表の対象とするなど、その位置付けを明確にすること等により、街区を形成する道路等の管理者などとも更なる連携を図りつつ、官民境界等先行調査の促進を図る必要がある。また、整合性の高い民間測量成果の蓄積を促進する観点や、土地取引等の円滑化を図る観点から、広くその成果の活用を促す方策等についても検討する必要がある。
- 23  
24  
25  
26  
27
- 28 ・ また、都市部での国による官民境界基本調査（官民境界等先行調査と異なり、所有者等の確認までは求めない）については、都市部における官民境界情報整備の緊急性・重要性と、地籍調査の体制が十分でない市町村への支援の観点から、より効果の高い地域での実施を図るとともに、新技術や民間測量成果を活用したより効率的な手法の検討などにも、取り組む必要がある。
- 29  
30  
31  
32  
33

34 ② 地籍調査の効率化に向けた民間等の測量成果（地積測量図等）の活用

- 35 ・ 土地取引が盛んな都市部では、精度は様々であるものの、地積測量図がある程度存在している。これらは、地籍調査の前提となる地籍調査素図の作成等に活用されているにとどまり、効率的に活用されていると言いがたい。
- 36  
37
- 38 ・ このため、①の官民境界等先行調査の実施により、当該成果と整合した民間測量成果の蓄積を図るとともに、後続の地籍調査における調査や測量を効率化するため、今年度予算により開発に着手した地籍調査の効率化のためのシステムの構築に向けた検討を進めるとともに、地方公共団体への導入等について検討する必要がある。
- 39  
40  
41  
42

1  
2 **③ 民間等の測量成果の国土交通大臣指定（19条5項指定）制度の活用促進**

- 3 ・ 19条5項指定制度については、地籍調査と同等の精度等にするための費  
4 用に係る補助金制度を創設するなどの促進策を講じているが、民間等の申請  
5 主体にとっては追加的な手間がかかることなどから、指定が十分に進んでお  
6 らず、また、国土交通大臣に直接申請される仕組みとなっているため、地籍  
7 調査の実施主体との連携が十分に図られていない。  
8 ・ このため、例えば、19条5項指定申請等があった場合に、国土交通大臣  
9 がその旨を関係地方公共団体に通知する仕組みや、民間等の他者が行った測  
10 量成果について、地籍調査の実施主体が代わりに19条5項指定申請を行う  
11 ことができる制度等、指定の促進策について検討する必要がある。

12  
13 **(3) 山村部の地籍調査の迅速化**

14 **① リモートセンシングデータ活用手法の推進**

- 15 ・ 土地所有者等の高齢化が進み、急峻かつ広大な土地が多い山村部の地籍調  
16 査においては、現地での作業を最小限にとどめ、空中写真等のリモートセン  
17 シングデータを活用した効率的な測量手法や当該測量データを活用した集  
18 会所での筆界確認手法を取り入れることが、地籍調査の迅速化のために重要  
19 である。しかしながら、このリモートセンシングデータ活用手法については、  
20 昨年5月に国土交通省のマニュアルが策定されたところではあるものの、  
21 手法は確立途上の段階にある。  
22 ・ このため、地籍調査の実施主体の協力を得て実績を積み重ねることで、手  
23 法の確立を図るとともに、当該手法を広く地籍調査の実施主体に普及させる  
24 必要がある。また、当該手法を導入するための環境整備として、必要に応じて  
25 国が広域的に効率良くリモートセンシングデータを取得し、地方公共団体に  
26 提供するなどの措置を講ずる必要がある。なお、当該手法の実施に当たっ  
27 ては、様々な用途で作成されている既存のリモートセンシングデータについ  
28 ても積極的に活用する必要がある。

29  
30 **② 林務部局との連携**

- 31 ・ 山村部では、本年4月から森林経営管理法（平成30年法律第35号）に  
32 基づく新たな森林経営管理制度が開始されること等により、土地の境界を明  
33 らかにするニーズが高まっており、これまでも、森林施業のため、土地所有  
34 者等の立会いの下で簡易な測量により、森林境界明確化活動が行われてきた  
35 ところ。  
36 ・ このため、山村部における効率的な地籍調査の推進を図る観点から、森林  
37 境界明確化活動と地籍調査の実施予定等の調整や既存成果の活用等につい  
38 て、林務部局と地籍部局とが、より緊密に連携して取り組むことが必要であ  
39 る。

40  
41 **(4) 調査区域の重点化**

- 42 ・ 今後、人口減少・高齢化が加速度的に進むであろうことに鑑みると、調査

1 をより迅速化させるための手法の見直しと併せて、調査がより緊急性の高い  
2 地域から実施されるよう、調査区域の重点化を更に進めるとともに、当該地  
3 域での実施を促進する仕組みが必要である。

- 4 ・ このため、例えば、第6次計画策定時に定めた優先実施地域等について、  
5 整理を行い、より明確化を図るとともに、緊急性の高い地域における地籍調  
6 査の進捗状況が明らかになるよう、適切な指標の設定を検討する等の必要が  
7 ある。

#### 8 9 (5) 地籍調査情報の利活用

- 10 ・ 地籍調査の過程で得られた土地所有者等に関する情報について、公共事業  
11 の実施時等における所有者不明土地等への対策に関して、十分に活用されて  
12 いない状況であった。
- 13 ・ このため、所有者不明土地法において、一定の場合に市区町村が保有する  
14 土地所有者等に関する情報の内部利用・外部提供が可能とされたところであ  
15 り、これを踏まえ、同年11月の同法の一部施行に合わせ、国土交通省から  
16 通知を発出し、地籍調査票等の適切な保管、同法に基づく地籍調査票等の情  
17 報の適切な提供等について周知するなど、地籍調査情報を有効活用するた  
18 めの環境整備を行ったところ。
- 19 ・ 当該制度に基づき、地籍調査の過程で得られた土地所有者等に関する情報  
20 が適切に活用されているかについて、フォローアップが必要である。

#### 21 22 (6) その他全般的事項

##### 23 ① 法務局との連携

- 24 ・ 効率的かつ適正な地籍調査の推進を図るため、法務局が実施している登記  
25 所備付地図作成作業との連携や、一筆地調査を中心とした地籍調査の実施過  
26 程におけるより密接な連絡調整など、地籍調査の実施主体と法務局との連携  
27 を更に深めることが必要である。

##### 28 29 ② 地籍調査に関する普及啓発等

- 30 ・ 地籍調査の効率的かつ円滑な実施を図るため、国土交通省ホームページ  
31 (地籍調査Webサイト)の充実を図ること等により、地籍調査の必要性や  
32 効果に関する国民への情報発信等の普及啓発に努めるとともに、引き続き、  
33 様々な機会を通じて、地籍調査の進捗が遅れている市区町村に対して国及び  
34 都道府県から働きかけを行う必要がある。

##### 35 36 ③ その他

- 37 ・ 上記で示した具体的方策以外にも、より戦略的に地籍調査を進める観点か  
38 ら、引き続き、制度の見直しを検討する必要がある。

#### 39 40 IV. おわりに

- 41  
42 ・ 今後、より具体的な方策や次期計画に盛り込む内容などについては、本小委員

- 1 会と並行して進められている土地所有に関する基本制度等の検討状況とも整合  
2 合を図りつつ、地籍調査の実施主体である地方公共団体の意見聴取等も含め  
3 て、引き続き本小委員会において議論を深める必要がある。  
4 ・ また、国土調査法に基づく土地分類調査のあり方についても、次期計画を見  
5 据えた議論を行う必要がある。  
6 ・ このため、本小委員会としては、この中間とりまとめ以後も検討を継続し、  
7 2019年夏頃を目途にとりまとめを行うことを予定している。  
8