

平成21年度 政策レビュー結果（評価書）

第5次国土調査事業十箇年計画

平成22年3月

国土交通省

(評価書の要旨)

テーマ名	第5次国土調査事業十箇年計画	担当課 (担当課長 名)	国土調査課長 石川 佳市
評価の目的、必要性	地籍調査をはじめとした国土調査については、昭和 26 年に制定された国土調査法等に基づき実施されており、現在は、平成 12 年度を初年度とする第5次国土調査事業十箇年計画(平成 12 年5月 23 日閣議決定)に基づき、全国で調査が進められている。こうした中、第5次国土調査事業十箇年計画が平成 21 年度で期末を迎えることから、第5次国土調査事業十箇年計画の成果と課題を検証し、平成 22 年度を初年度とする次期国土調査事業十箇年計画の策定に反映させる。		
対象政策	第5次国土調査事業十箇年計画に規定された国土調査事業		
政策の目的	地籍の整備等の国土調査を推進し、地籍の明確化を図ること等により、土地に関する最も基礎的な情報を整備する。		
評価の視点	以下の事項を中心として、第5次国土調査事業十箇年計画(計画期間:平成 12 年度から平成 21 年度)の評価を行うとともに、今後の方向性について検討する。 ① 第5次国土調査事業十箇年計画の達成状況 ② 地籍調査の進捗状況 ③ 第5次国土調査事業十箇年計画において実施した取組に対する検討 ④ 地籍調査が進捗しない原因の分析 ⑤ 土地分類調査の課題の分析		
評価手法	① 第5次十箇年計画における地籍調査の実施状況を分析することにより、その課題を把握し、今後の方向性について検討する。 ② 地籍調査促進のために講じた施策の活用状況について実態を調査することにより、その課題を把握し、今後の方向性について検討する。 ③ 土地分類調査の情報内容の分析・評価を踏まえ、今後の方向性について検討する。 ④ 地籍調査実施中市町村等に対し、アンケート調査や意見聴取等を実施する。 ⑤ 国土審議会土地政策分科会企画部会の下に設置された「地籍調査促進検討小委員会」により平成 20 年8月に報告書が取りまとめられており、加えて同部会の下に設置された「国土調査のあり方に関する検討小委員会」の報告書が平成 21 年8月に取りまとめられていることから、その報告内容もあわせて活用した。		
評価結果	① 緊急に調査を実施すべき地域が都市部や山村部を中心に多く残存するとともに、地方間でもその進捗に大きな差が生じる状況となっていることから、進捗の遅れている都市部や山村部を中心に、調査方法や調査地域の重点化を図っていく必要がある。		

	<p>② 一筆地調査における外注化の推進（民間専門技術者の活用）、境界確認手続の弾力化（筆界案送付制度）など調査の効率化を図り、その活発な利用がされていること、加えて都市部における都市再生街区基本調査等を始めとした取組の結果、都市部において地籍調査への着手が進んだことから、一定の効果は発現している。</p> <p>③ 住民の地籍調査に対する関心が低く、また、土地に対する権利意識等が強いことなどから、地籍調査は実施そのものが難しい。そこで、地籍調査の必要性や有用性についての啓発活動を実施し、調査に対する認識を高めることが必要である。</p> <p>都市部は、権利関係が複雑で境界の確認に困難を伴う場合が多いこと、一筆の面積が小さく調査すべき筆数が多いこと、隣人関係への配慮等から特に民有地間の境界の確認作業への協力を得にくいこと等の理由から、調査の実施がより困難な地域であり、その進捗率は 21%と低位である。そこで、都市部において迅速かつ広範囲に一定の効果を得るため、通常的地籍調査に先駆けて官民境界の情報を速やかに整備する手法を導入していく必要がある。</p> <p>また、山村部の進捗率は 41%であり、近年土地所有者の高齢化や不在村化により、今後ますます境界の確認が困難な状況になるおそれがあることから、将来の地籍調査の円滑な実施に資するため、土地の境界に関する情報の保全を早期に図る必要がある。</p> <p>また、地籍調査の主要な実施主体である市町村等で十分な実施体制を確保できないことが、調査促進の大きな課題であることから、調査実施の委託先の範囲を拡大することなどにより、市町村等の負担軽減を図っていく必要がある。</p> <p>④ 土地分類調査の成果は、自治体における総合振興計画の策定や地域防災計画の策定等、幅広く利用されている。一方、近年の集中豪雨の激化等による災害の多発等により、土地の安全性について国民の意識・関心が高まっている。このため、土地本来の自然条件や過去の改変状況、災害履歴について情報を整備し、広く国民に情報提供すべきであるが、そのためには、現在の土地分類調査の成果では不十分であり、必要な情報内容の充実や、情報を利用しやすい形で国民に提供する等の工夫が必要である。</p>
政策への反映の方向	次期国土調査事業十箇年計画の策定に反映する。
第三者の知見活用	<p>「地籍調査促進検討小委員会」(平成 19 年 6 月～8 月開催、平成 20 年 8 月報告書公表)</p> <p>「国土調査のあり方に関する検討小委員会」(平成 21 年 3 月～8 月開催、平成 21 年 8 月報告書公表)</p> <p>地籍調査実施中市町村等に対するアンケート調査等</p> <p>なお、評価に当たり国土交通省政策評価会から意見を聴取(議事録及び配布資</p>

	料は国土交通省ホームページに掲載)。
実施時期	平成 20 年度～平成 21 年度

目次

第1章 評価の枠組み	
1. 評価の目的	1
2. 評価の対象政策	1
3. 評価の視点・手法	1
4. 実施体制	1
第2章 これまでの経緯と第5次国土調査事業十箇年計画の概要	
1. 国土調査事業十箇年計画の制定経緯	3
2. 国土調査事業について	3
3. 第5次国土調査事業十箇年計画の概要	7
4. 第5次国土調査事業十箇年計画において実施した取組について	8
第3章 国土調査の実施状況と評価	
1. 第5次国土調査事業十箇年計画の達成状況について	10
2. 地籍調査の進捗状況について	11
3. 第5次国土調査事業十箇年計画において実施した取組に対する検討	13
4. 地籍調査が進捗しない原因の分析	15
5. 土地分類調査の課題の分析	23
第4章 国土調査の課題と今後の方策	
1. 国土調査が抱える問題点	27
2. 今後取り組むべき課題について	28
3. 今後の取組の方向性について	28
第5章 まとめ	31

第1章 評価の枠組み

1. 評価の目的

地籍調査をはじめとする国土調査は、昭和26年に制定された国土調査法等に基づき実施されており、現在は、平成12年度を初年度とする第5次国土調査事業十箇年計画（平成12年5月23日閣議決定）に基づき、全国で調査が進められている。こうした中、第5次国土調査事業十箇年計画が平成21年度で期末を迎えることから、第5次国土調査事業十箇年計画の成果と課題を検証し、平成22年度を初年度とする次期国土調査事業十箇年計画の策定に反映させることを目的とする。

2. 評価の対象政策

本政策レビューでは、評価の対象政策を「第5次国土調査事業十箇年計画」とする。具体的には、国土調査促進特別措置法に基づいて策定された第5次国土調査事業十箇年計画及び同計画を実施するために行われた施策を対象とする。

3. 評価の視点・手法

以下の事項を中心として、第5次国土調査事業十箇年計画（計画期間：平成12年度から平成21年度）の評価を行うとともに、今後の方向性について検討する。

- ① 第5次国土調査事業十箇年計画の達成状況
- ② 地籍調査の進捗状況
- ③ 第5次国土調査事業十箇年計画において実施した取組に対する検討
- ④ 地籍調査が進捗しない原因の分析
- ⑤ 土地分類調査の課題の分析

4. 実施体制

(1) 実施主体

「国土交通省政策評価基本計画」に基づき、土地・水資源局国土調査課が評価を実施し、評価書を取りまとめる。

(2) 第三者の知見の活用

平成19年6月から平成19年8月にかけて国土審議会土地政策分科会企画部会の下に「地籍調査促進検討小委員会」を設置し、国土調査の調査の1つである地籍調査につい

て、その促進策等に関する審議を計3回実施し、平成20年8月に報告書を取りまとめている。また、平成21年3月から平成21年8月にかけて「国土調査のあり方に関する検討小委員会」を設置し、国土調査全般に関する審議について、計4回実施した上で、平成21年8月に報告書を取りまとめている。評価の実施に当たっては、これらの審議・報告の結果を活用する。なお、各委員会の構成メンバーは表1及び表2の通りである。

表1：「地籍調査促進検討小委員会」の委員

委員長	清水 英範	東京大学大学院工学系研究科教授
委員長代理	碓井 照子	奈良大学文学部地理学科教授
委員	久野 知英 堤 新二郎 原 邦紘 藤原 勇喜 山下 保博 山野目 章夫 山脇 優子	愛知県三好町長 (財)資産評価システム研究センター理事長 こだま森林組合代表理事組合長 大宮公証センター公証人 (財)東京都公園協会理事長 早稲田大学大学院法務研究科教授 土地家屋調査士

表2：「国土調査のあり方に関する検討小委員会」の委員

委員長	清水 英範	東京大学大学院工学系研究科教授
委員	阿子島 功 小野沢 透 久野 知英 佐藤 三千男 堤 新二郎 藤原 勇喜 三島 喜八郎 山下 保博 山野目 章夫 山脇 優子 横山 巖 若松 加寿江	福島大学人間発達文化学類特任教授 (独)都市再生機構本社業務企画部長 愛知県三好町長 (株)読売新聞東京本社取締役制作局長 (財)資産評価システム研究センター理事長 大宮公証センター公証人 岐阜県森林組合連合会代表理事副会長兼専務 三井不動産(株)開発企画部特任参与 早稲田大学大学院法務研究科教授 土地家屋調査士 測量士 関東学院大学工学部社会環境システム学科教授

(3) 政策評価の観点からの助言機関

政策評価の制度設計、運営状況等について専門的・中立的観点で意見をいただくため、学識経験者等からなる「国土交通省政策評価会」を設置しており、本政策レビューにおいても政策評価会において政策レビューの経過報告を行い、委員の有識者から助言をいただいた。

第2章 これまでの経緯と第5次国土調査事業十箇年計画の概要

1. 国土調査事業十箇年計画の制定経緯

第二次世界大戦後の疲弊した我が国の再建を図るためには、国土資源の高度利用が必要であることから、経済安定本部に設置された資源委員会において、昭和24年3月に国土の実態を正確に把握するための「土地調査に関する勧告」が行われた。

国会でも土地調査の必要性に対する認識が高まり、昭和24年5月第5回国会の衆議院において、「全国統一的土地調査促進に関する決議」が全会一致で採択された。これを受けて、昭和26年3月、第10回国会に国土調査法案が提出され、同年5月に可決・成立し、6月1日に「国土調査法（昭和26年法律第180号）」が公布・施行された。

国土調査法が制定された当初は、国土調査の実施は市町村の発意による方式（任意方式）のみを採用していたが、事業の進展が必ずしも順調でなかったことから、昭和32年に国土調査法を改正し、内閣総理大臣が定める「特定計画」に基づき、地籍調査を実施する方式（計画方式）が採用され、同計画に基づく地籍調査を実施した地方公共団体等へ国庫負担金を交付することとされた。

さらに昭和37年5月には、国土調査のより一層の促進を図るため、自民・社会・民社の三党共同提案の議員立法による国土調査促進特別措置法（昭和37年法律第143号）が制定された。同法に基づき、「国土調査事業十箇年計画」が閣議決定（昭和38年5月）され、特定計画に代えて十箇年計画を導入し、国が負担金を交付することにより、国土調査を強力に推進することとなった。同法では、国土の総合的な開発及びその利用の高度化に資するため緊急に国土調査事業を実施する必要があると認める地域について、十箇年間に実施すべき国土調査事業に関する計画を策定することとされている。昭和38年5月の第1次国土調査事業十箇年計画（計画期間：昭和38年から昭和47年度）以後、昭和45年に第2次計画（計画期間：昭和45年から昭和54年度）、昭和55年に第3次計画（計画期間：昭和55年から平成元年度）、平成2年に第4次計画（計画期間：平成2年から平成11年度）が閣議決定されており、現行は第5次国土調査事業十箇年計画（計画期間：平成12年から平成21年度）に基づき、国土調査事業の計画的な実施を行っているところである。

2. 国土調査事業について

国土調査は、その性格上からは、地籍調査関係、土地分類調査関係、水調査関係の3つに区分される。また、地籍調査、土地分類調査、水調査の基礎とするために行う調査及び測量として、基本調査が行われている。例えば現在地籍調査に関しては、地籍調査の実施の際の基準の設定のために、基準点の測量が基本調査として行われている。

これらの調査のうち国土調査促進特別措置法に基づく国土調査事業として、国土調査事業十箇年計画に基づいて実施されているのは、地籍調査関係と土地分類調査関係の調査である（図1参照）。

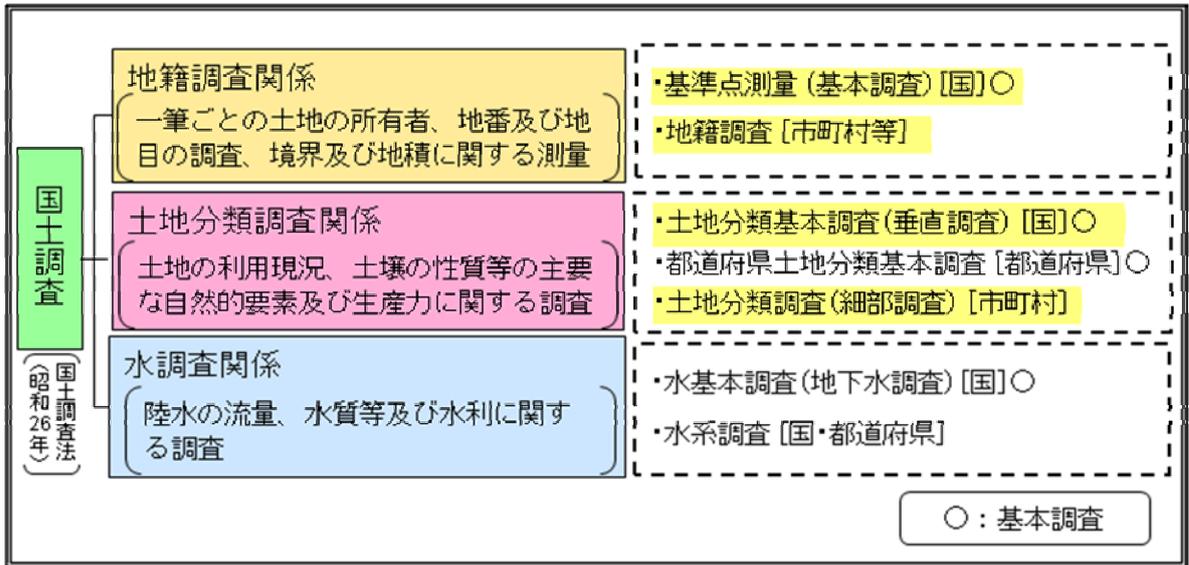


図1：国土調査の体系（黄色部分が国土調査事業十箇年計画の対象事業）

地籍調査は、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。調査は主に市町村等が主体となって行われている。調査に必要な経費については、国土調査法に基づき、市町村が実施した場合には、国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4を負担することとなっている。また、地方公共団体が負担する経費については、図2のように、その8割について特別交付税措置が行われており、市町村が調査を実施した場合、市町村及び都道府県が実質負担するのは、調査経費の5%となっている。調査に当たって、調査地域の土地所有者等への費用負担は発生しない。

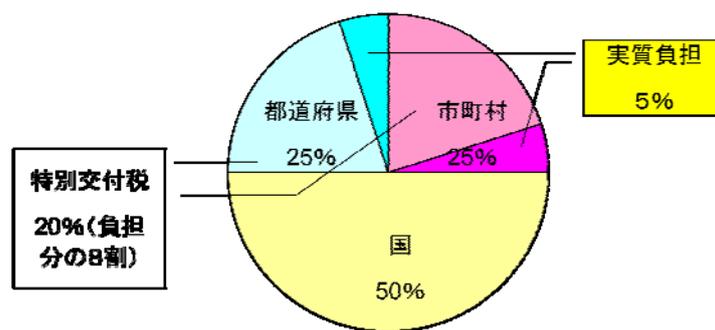


図2：地籍調査に要する経費の負担割合（市町村が実施した場合）

地籍調査は、一般に図3のような工程で実施されている。調査の主たる部分が、一筆地調査と呼ばれる境界確認作業である。この作業では、土地所有者が現地でも立会うことにより、境界の位置の確認が行われている。確認された境界について、精密な測量を実施して

その位置座標や土地の面積等を明らかにし、図面（地籍図）と簿冊（地籍簿）に取りまとめられる。成果は住民への閲覧、都道府県等の認証を経て、最終的には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、地籍図がそれまでの図面（公図等）に替えて、正式な「地図」として登記所に備え付けられることになっている。

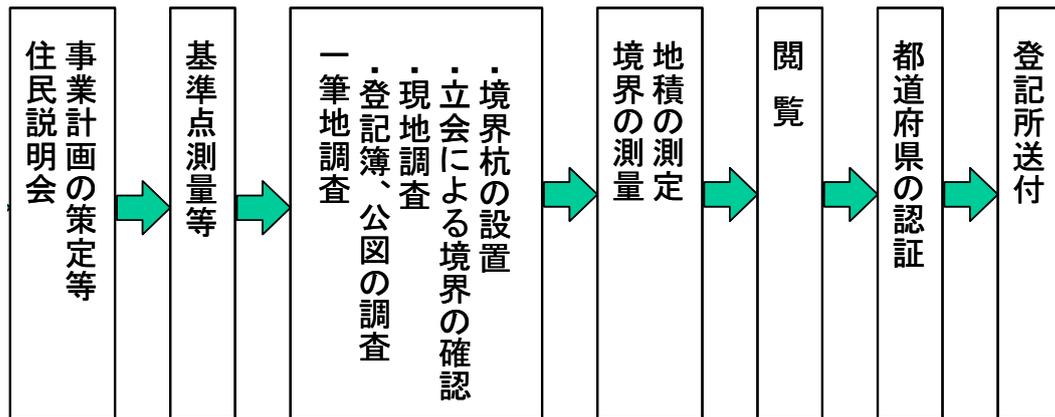
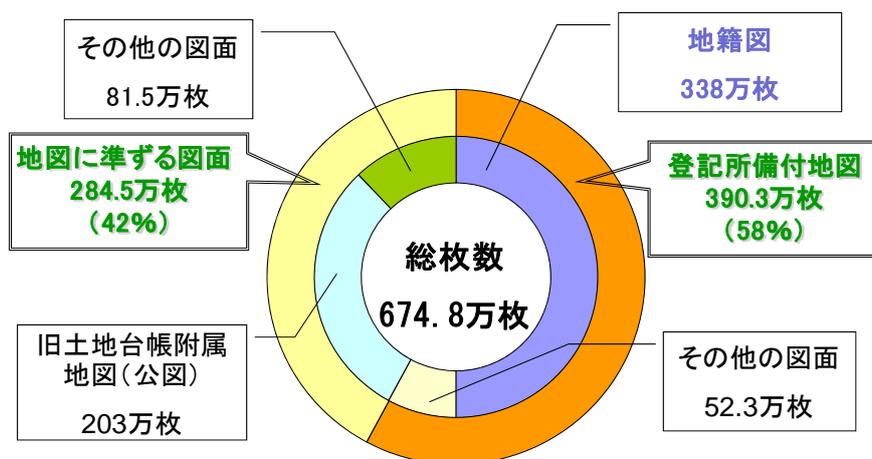


図3：地籍調査の一般的な作業の流れ

地籍調査の成果は、市町村等における土地行政の最も基礎的な情報として用いられているだけでなく、前述のようにその写しが登記所にも送付され、登記に関する情報の更新にも有効活用されている。現在、土地の所在や形状を示すために登記所に備え付けられている図面のうち、58%の図面が精度の高い正式な「地図」となっているが、そのうちの8割以上が、地籍調査の成果である地籍図によるものであり、登記所の地図整備の大半を地籍調査が担っていることが分かる（図4参照）。



(平成21年4月1日現在)

(平成21年法務省調べ)

図4：登記所に備え付けられている地図・図面の現状

地籍調査関係の基本調査としては、現在は、地籍調査を実施する際の測定の基礎とするために、国が基準点の測量を実施している。作業は国土地理院が行っており、既設の一等～四等三角点を基礎として、地籍調査が行われる地域において、調査の前年度までに、都市部で1km、山村部で2km程度の間隔で、四等三角点を設置している。

一方、土地分類調査は、狭隘な国土を合理的かつ有効に利用するために、国土全域を科学的・総合的に調査するものであり、土地の自然条件に関する最も基礎的な情報として、統一的な基準に基づき、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るものである。

現在は、国が「垂直調査」を、都道府県が「5万分の1都道府県土地分類基本調査」を、それぞれ土地分類調査の基準の設定のための基本調査として実施している。また土地分類調査（細部調査）については市町村が実施している。

国が実施する垂直調査は、地下利用の進展や地震をはじめとする地盤災害に適切に対応するため、従来の地表付近の調査に加えて垂直（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間隔の地質断面図等を作成するものである。また、都道府県が実施する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。なお、都道府県土地分類基本調査は、第4次国土調査事業十箇年計画までに概ね完了し、現在は一部残った地域を対象に行われているところであることから、第5次国土調査事業十箇年計画には記載されていない。

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。



図5：土地分類調査の成果の例（都道府県土地分類基本調査による土壌図）

これらの調査の成果は、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の策定、各種事業を行う際の環境影響評価（環境アセスメント）、地下鉄建設や地下街の開発等の計画の策定等の基礎資料として、幅広く利用されている。

水調査は、治水及び利水に資する目的をもって、気象、陸水の流量、水質及び流砂状況並びに取水量、排水量及び水利慣行等の水利に関する調査を行い、その結果を地図及び簿冊に作成する調査である。現在は、水基本調査として地下水調査を国が、水調査として水系調査を国及び都道府県が実施している。水調査については、国土調査促進特別措置法に基づく国土調査事業には含まれておらず、第5次国土調査事業十箇年計画にも記述されていないことから、本報告書では概要の記載にとどめ、評価を実施しない。

3. 第5次国土調査事業十箇年計画の概要

国土調査事業の更なる促進を図るため、平成12年3月に国土調査促進特別措置法が改正された。これに基づき、新たに平成12年度を初年度とする十箇年計画を策定し、国土調査事業の計画的な実施の促進を図ることとされた。第5次国土調査事業十箇年計画は以下のとおりである。

国土調査事業十箇年計画（平成12年5月23日 閣議決定）

国土調査促進特別措置法（昭和37年法律第143号）第3条第1項に規定する国土調査事業十箇年計画を次のとおり定める。

1. 国の機関が地籍調査の基礎とするために行う基準点の測定の基準点の数は、14,000点とする。
2. 国の機関が行う土地分類基本調査の調査面積は、7,000平方キロメートルとする。
3. 地方公共団体又は土地改良区その他の国土調査促進特別措置法施行令（昭和45年政令第261号）第1条各号に掲げる者（以下「土地改良区等」という。）が行う土地分類調査の調査面積は、5,000平方キロメートルとする。
4. 地方公共団体又は土地改良区等が行う地籍調査の調査面積は、34,000平方キロメートルとする。

また、地籍調査については民間の能力・成果を活用し、調査の一層の促進を図るものとする。

なお、この計画は、今後の社会・経済の動向、財政事情等を勘案しつつ、中間年に見直すことについて検討するものとする。

4. 第5次国土調査事業十箇年計画において実施した取組について

第5次国土調査事業十箇年計画の策定に当たって、国土調査事業、特に地籍調査の促進を図るために、以下のような取組が行われた。

(1) 外部の専門家の活用

第4次国土調査事業十箇年計画までは、地籍調査における一筆地調査（現地における境界の確認調査）については、市町村等の職員が直接調査を行うこととされており、大きな負担となっていた。地籍調査の更なる促進を図るためには、土地家屋調査士等の外部専門家（地籍調査について十分な知見等を有する者）を一筆地調査に活用することで、市区町村等の職員の労力を軽減することが必要であると考え、外部専門家の活用が平成12年度から行われた。当初は一部の地域に限定されていたが、次第に地域要件が緩和され、平成18年度からはすべての地域で外部専門家を活用した一筆地調査の実施（一筆地調査の外注化）が可能となっている。

(2) 境界確認手続の弾力化

一筆地調査においては、土地所有者等の立会いが必要であり、得られない場合には「筆界未定」として取り扱われていた。調査の効率的な促進を図るため、土地所有者等の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”を用いて、これを土地所有者等に対して送付することで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うことができることとした。これにより、遠方に居住している等の理由で立会いに参加できない土地所有者等に対しても、筆界案を用いることで境界確認を行うことができるようになり、調査の効率化が図られた。

(3) 都市再生街区基本調査の実施

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、全国の都市部における地籍整備を強力に推進することとなった。

これを踏まえ、平成16年度から18年度にかけて、全国の都市部（DID：人口集中地区）のうち、地籍調査が未了の地域全域を対象として、国が地籍整備に必要な基礎的データ等を収集・整備する「都市再生街区基本調査」が実施された（図6参照）。

この結果、都市部では、約20万点に及ぶ街区基準点が高密度（約200m間隔）に整備された。また、登記所に備え付けられている図面（公図）の電子化も行われ、同時に公図の四隅についての測量が行われた結果、都市部における登記所備付け図面の状況について明らかにした。また、平成19年度からは密集市街地、中心市街地など国として重点的な対応を講ずる必要がある地域等において、地籍整備の前提となる街区外周の位置に関する基礎的データの調査を、144市区町で実施した。

これらの成果を用いることで、市町村等は地籍調査を効率的に実施できることとなった。

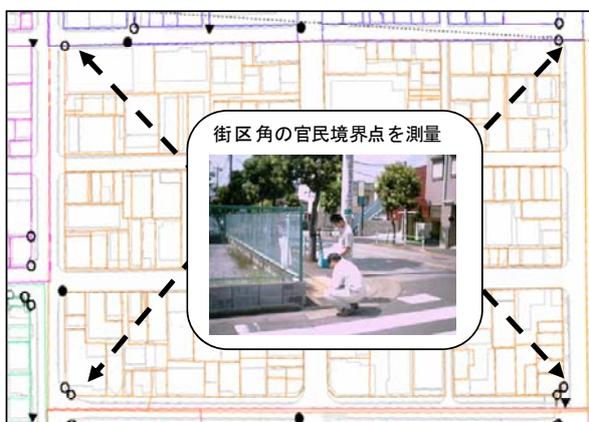
都市再生街区基本調査

都市再生本部の方針を踏まえ、都市再生の円滑な推進のため、全国の人口集中地区を対象に都市の骨格となる街区に関する基礎的な情報を整備

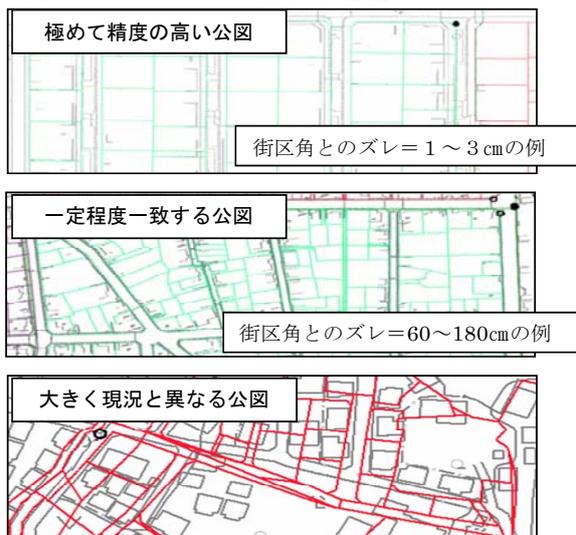
実施主体： 国

調査実施区域： 調査対象市区町数719 調査対象面積 約 10,100km²

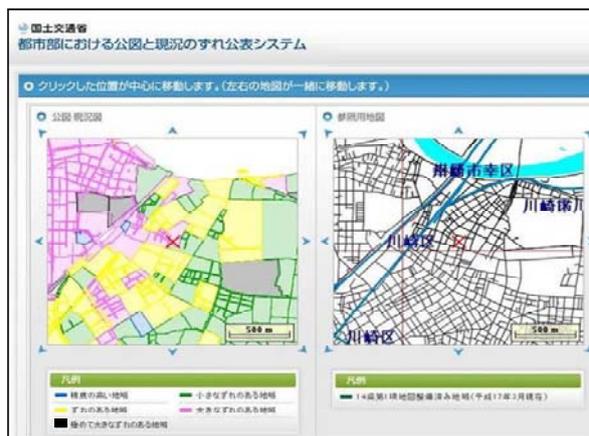
- (1) 約200m間隔で街区基準点を整備(約20万点) (2) 公図上の角(街区点)の位置を測量(約230万点)



- (3) 数値化公図に一定の縮尺補正等を行った上で、街区の角とのずれの程度を把握



- (4) 公図と現況のずれの程度をホームページ上で公開(平成18年11月24日から)



・5割を超える公図に1m以上の大きなずれ

図6：都市再生街区基本調査、土地活用促進調査の概要

第3章 国土調査の実施状況と評価

1. 第5次国土調査事業十箇年計画の達成状況について

第5次国土調査事業十箇年計画で定められた各調査の計画事業量と実績、その達成率は表3のとおりである。また、過去の国土調査事業十箇年計画の計画事業量とその実績は表4のとおりである。

表3：第5次国土調査事業十箇年計画における計画事業量と実績

	計画量	実績	達成率
地籍調査	34,000km ²	16,400km ²	48%
基準点の測量	14,000点	11,553点	83%
土地分類調査	5,000km ²	1,696km ²	34%
土地分類基本調査（垂直調査）	7,000km ²	9,370km ²	134%

※実績は平成21年度末見込みの実績量

表4：過去の国土調査事業十箇年計画の事業計画量と実績

	昭和26～31年度	昭和32～37年度	十 箇 年 計 画															その他	全 体			
			第1次(昭和38～47年度)			第2次(昭和45～54年度)			第3次(昭和55～平成元年度)			第4次(平成2～11年度)			第5次(平成12～21年度) (H21年度末見込み)				実績	調査対象面積	20年度末実績	進捗率
			計画	実績	達成率%	計画	実績	達成率	計画	実績	達成率	計画	実績	達成率	計画	実績	達成率					
基準点測量 点	13,794	5,870	6,500	6,820	105	36,500	12,130	33	25,500	12,846	50	21,200	9,512	45	14,000	11,553	83	-	-	72,525	-	
土地分類基本調査(国) km ²	昭和29～37		16,000	9,600	60	6,400	6,400	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,351	-	
			5,351									8,500	3,400	40	7,000	9,370	134	-	-	12,770	-	
土地分類基本調査(都道府県) km ²	-	-	-	-	-	120,000	120,000	100	140,000	100,091	71	95,000	58,751	62	-	-	-	-	-	314,427	-	
土地分類細部調査 km ²	-	-	2,500	362	14	2,500	999	40	5,000	3,007	60	5,000	2,824	56	5,000	1,696	34	-	-	8,888	-	
地籍調査 km ²	1,840	5,562	42,000	18,909	45	85,000	38,238	45	60,000	32,735	55	49,200	22,261	45	34,000	16,400	48	4,108	286,200	140,053	49	

(注) 1. 地籍調査のその他欄は、沖縄県の復帰前における調査面積等である。
2. 土地分類基本調査(国)の第4次十箇年計画以降の下端は、垂直調査である。

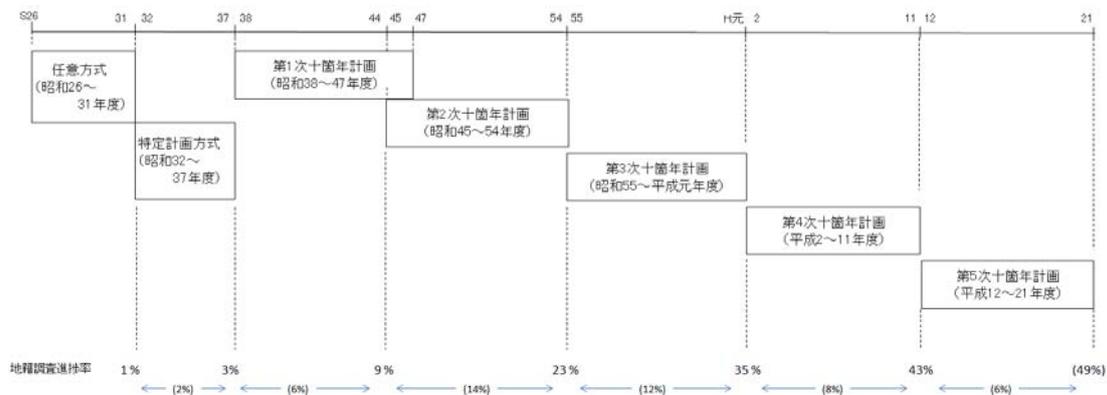


図7：過去の国土調査事業十箇年計画の変遷と地籍調査進捗率の推移

「地籍調査」については、第5次十箇年計画において、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286,200 km²のうち、34,000 km²を調査することとしていたが、平成21年度末時点の実施面積は約16,400 km²になると推計されており、第5次十箇年計画の目標に対する達成率は約半分の48%となる見込みである。また、地籍調査の基礎とするために行われる「基準点の測量」については、計画の8割程度となる見込みである。平成16年度から行われた都市再生街区基本調査の際に、都市部（DID）については、基準点が地籍調査に先行して全域で整備されており、このため地籍調査の達成率より高めになっている。

土地分類関連の調査については、国が基本調査として実施する「垂直調査」と、市町村が土地分類調査として実施する「細部調査」が、国土調査事業十箇年計画に位置づけられている。「垂直調査」については、三大都市圏及び政令指定都市を対象として調査を実施してきたが、政令指定都市が近年拡大したこともあり、計画当初の計画以上の地域において調査を実施した。市町村が実施する「細部調査」については、目標面積を5,000 km²としていたが、平成21年度末での実施面積は1,696 km²（達成率34%）と低位である。平成17年度以降は、土地分類調査の実施に必要となる経費に対する補助金も廃止されており、調査が進んでいない。

2. 地籍調査の進捗状況について

昭和26年以降実施されている地籍調査の、調査対象面積に対する進捗率については、表5のとおり、全国で49%となる見込みである。地域別にみると、農用地や宅地においては比較的調査が進んでいる一方で、都市部（DID：人口集中地区）で21%、山村部（林地）で42%と、特に進捗が遅れている。

表5：調査対象面積に対する実施状況（昭和26年～平成21年度末見込）

		対 象 面 積 (km ²)	実 績 面 積 (km ²) (H21年度末見込)	進 捗 率 (%) (H21年度末見込)
D I D		12,255	2,583	21
非 D I D	宅 地	17,793	9,099	51
	農用地等	72,058	51,414	71
	林 地	184,094	76,957	42
合 計		286,200	140,053	49

(注) 対象面積は、全国土面積(377,880km²)から国有林野及び公有水面等を除いた面積である。

また地域別では、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（図8参照）。特に三大都市圏での調査の遅れは深刻であり、上記進捗率と同様に、都市部における地籍調査が進捗していないことが分かる。

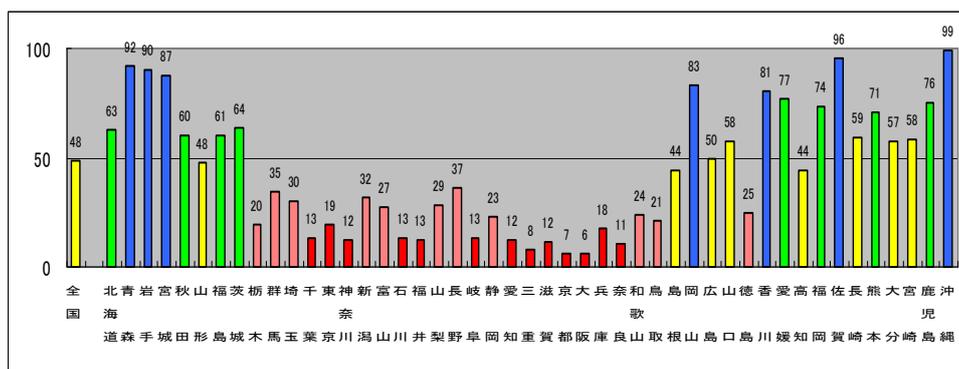


図8：都道府県別の地籍調査進捗率（平成20年度末時点）

地籍調査に対する市町村の着手状況については、表6に示すように、平成21年度末見込みで、1,766市町村のうち、既に完了した市町村が428（24%）、調査実施中の市町村が724（41%）であるのに対し、休止中の市町村が331（19%）、未着手の市町村が283（16%）となっている。調査が未着手又は休止中という市町村が全体の1/3以上となっており、着手に向けた働きかけ等について、引き続き実施することが必要である。

表6：市町村の着手類型別実施状況（平成21年度末見込）

	市 町 村 数	比 率
地籍調査着手市町村（A+B+C）	1,483	84 %
全域完了市町村（A）	（428）	（24%）
調査実施中の市町村（B）	（724）	（41%）
休止中の市町村（C）	（331）	（19%）
地籍調査未着手の市町村	283	16 %
合 計（全市町村）	1,766	100 %

3. 第5次国土調査事業十箇年計画において実施した取組に対する検討

第5次国土調査事業十箇年計画促進のために実施した取組について、その実施状況について検証した。

(1) 外部の専門家の活用

平成12年度から導入された地籍調査（一筆地調査）における外部専門家の活用（外注化の推進）については、図9のとおり、平成20年度では全体の6割近くの市町村で、都市部に限定すると8割以上の市町村で導入されている。外注化が進んだことで、地方公共団体における調査実施の負担が軽減され、実施体制の確保が図られたところであり、当該施策については、地籍調査の促進に向けて有効に活用されていることが分かる。

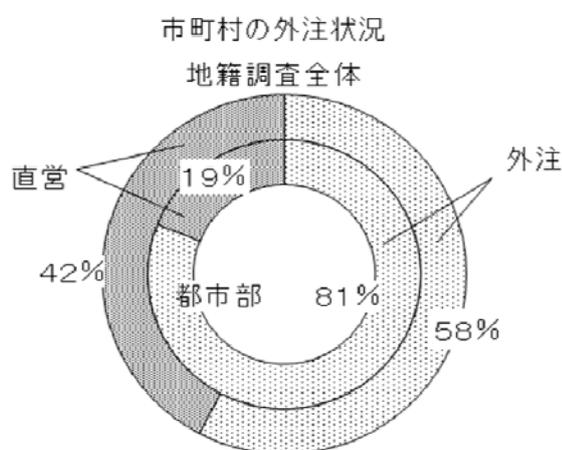


図9：地籍調査（一筆地調査）における外注化の現状

(2) 境界確認手続の弾力化

現地における立会作業に代えて、筆界案を用いて境界確認を行う手法について、平成12年度から導入され、現在では多くの地域で実施されている。これまでどおり土地所有者等による現地での立会作業がほとんどの土地（筆）では行われているが、一部の筆では筆界案が作成され、これを用いて境界の確認が行われている。図10のように、平成19年度の場合、調査した筆数全体の約96%の筆では、従来どおり現地立会による確認作業が行われているが、約4%の筆では筆界案を作成しており、そのうち約35%に当たる約8,300筆において確認が得られている。平成11年以前の方法では、これらの筆については全て筆界未定として処理が行われていたことを踏まえると、境界確認手続の弾力化を導入したことにより、筆界確認の促進が図られたと考えられることから、当該施策についても、地籍調査の促進に一定の役割を果たしていると考えられる。

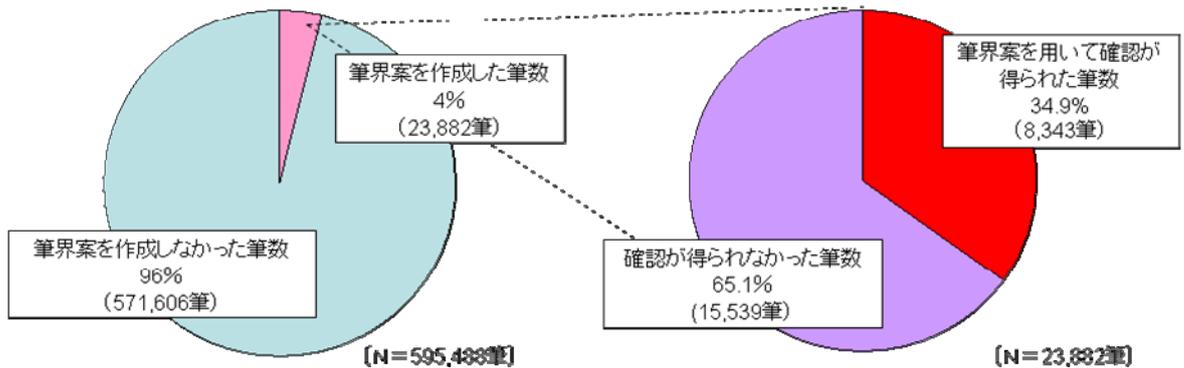


図 10：筆界案を作成した筆の割合と、これを用いて確認を得た筆の割合

(3) 都市再生街区基本調査の実施等の都市部における調査の促進

都市再生街区基本調査の実施等、第5次国土調査事業十箇年計画期間においては、都市部における調査の促進を図ってきた。都市再生街区基本調査では、都市部に高密度に基準点が設置されるなど、地籍調査を実施するための基礎的な情報整備が行われた。この情報を利用することで、市町村等は都市部の地籍調査を効率的に実施することが可能となった。

このような状況もあり、図 11 のように、例えば東京都内の地籍調査実施市区町村数は第5次十箇年計画の期間中に 2.5 倍に、大阪府の場合は 10 倍になるなど、都市部において地籍調査への着手が大幅に進んでおり、調査の対象地域が都市部へとシフトしていることが分かる。都市再生街区基本調査等の施策を実施したことより、都市部における調査が着実に促進されているといえる。

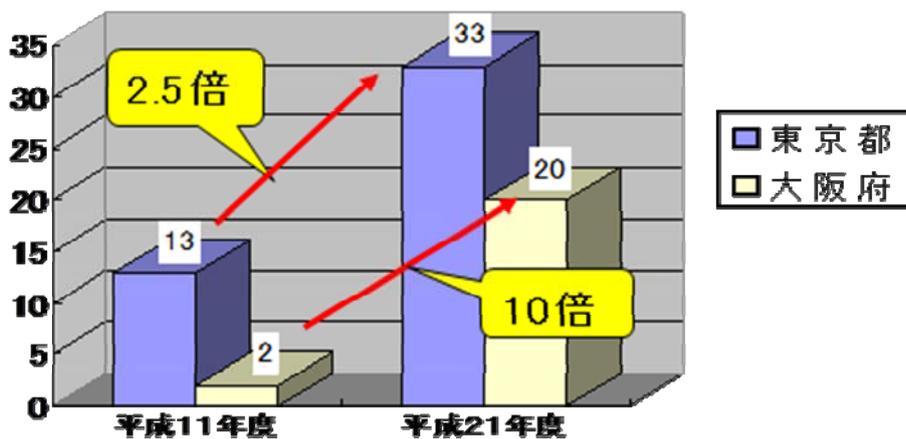


図 11：東京都及び大阪府における地籍調査実施市町村数の推移

4. 地籍調査が進捗しない原因の分析

地籍調査促進のために、これまで実施してきた施策については、一定の成果をあげているものの、第5次十箇年計画については半分程度しか達成できなかったことに加え、全体の進捗率も49%にとどまっているなど、依然として調査が進捗していない。特に、都市部における地籍調査の進捗率は、平成21年度末見込みで21%、山村部では42%と低い水準にあり、地籍調査が進捗しない原因について、都市部及び山村部それぞれにおいて調査が進捗しない理由も含め検証した。

(1) 市町村等における地籍調査の実施体制

第5次国土調査事業十箇年計画の促進のため、外部専門家の活用を図り、調査の円滑な実施を図ってきたところである。しかしながら、地籍調査の実施主体からは、調査を円滑に実施するために必要となる職員の確保が難しくなり、実施体制の確保が課題であるという話を聞く。事実、地籍調査の主要な実施主体である市町村等において、地籍調査の専任職員数が減少している。

図12が示すように、地籍調査に従事する市町村の専任職員数は10年前と比べ全体で1,000人以上減少しており、1市町村当たりの平均でも、平成9年度においては平均3.64人いた専任職員が、平成19年度においては、2.22人まで減少している。減少した原因としては、地方公共団体における財政状況の悪化や行政ニーズの多様化、公務員の削減等が考えられる。地籍調査に従事する職員の確保が難しくなることで、調査の拡充を図ることが困難となるばかりでなく、これまでに比べ毎年度の実施面積を縮小せざるを得ない市町村も出てきており、調査の円滑な実施に支障が生じているという現状である。

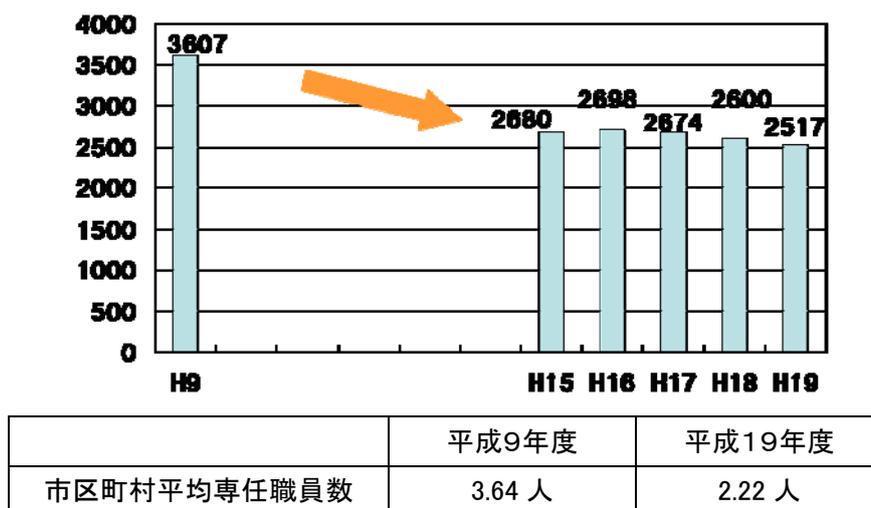


図12：市町村における地籍調査専任職員数の推移と平均職員数

第5次国土調査事業十箇年計画の実施に合わせて、外部専門家の活用による調査の円滑な実施を図ってきたところではあるが、その一方で市町村の実施体制の確保が難しくなっており、調査が促進しない要因の1つとなっていることが分かる。

(2) 地籍調査実施主体である市町村へのアンケート調査

地籍調査実施中の市町村に対して、地籍調査を実施する上で抱えている実施体制や財政状況以外の問題点をアンケート調査した。また現在、地籍調査の実施を休止している市町村に対しては、実施体制や財政状況以外の休止理由について別途アンケート調査を行った（図13参照）。

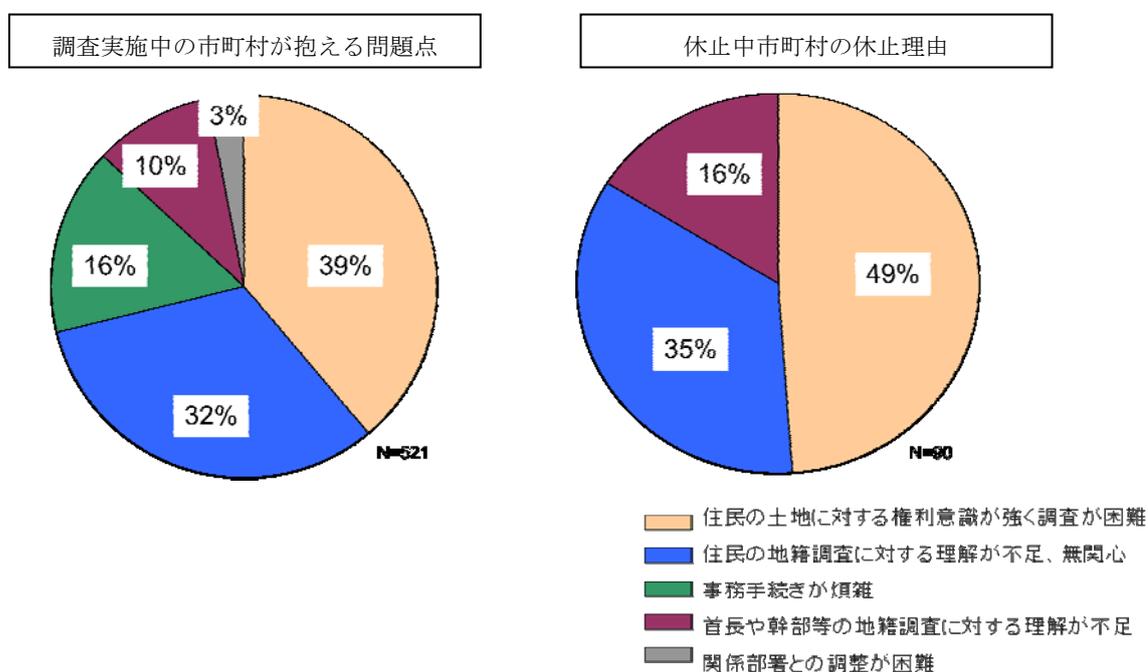


図13：市町村への地籍調査実施の妨げになる要因のアンケート結果

その結果、いずれのアンケート調査においても、調査実施の妨げになる要因として、「住民の土地に対する権利意識の強さ」が挙げられた。特に休止中市町村においては約50%の回答を占めており、調査休止の大きな原因であることが分かる。

地籍調査では、(筆界案を活用した場合であったとしても)土地所有者による境界の確認作業は必要であり、土地所有者等の協力なしには調査の円滑な実施を図ることができない。特に都市住民においては、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いう意識が強く、境界確認作業への協力を得にくいことが多い。このアンケート結果からは、地籍調査は実施そのものが難しい調査であり、市町村等が十分な予算や調査実施体制を確保できたとしても、調査を容易に進めることが難しいということが、根本的な課題として存在していることが分かる。

また、地籍調査に対する住民や地方公共団体幹部等の理解不足も地籍調査実施の妨げとなる理由として多く挙げられている。住民が地籍調査に対して関心を深めれば、調査を円滑に行うことができるようになるだけでなく、市町村等に対して事業の継続・拡充を働きかけることが期待でき、調査の促進につながるものであると考えられる。また市町村等の行政内部での理解の促進についても、例えば予算や体制面での強化を図ることが期待されることから、その改善が重要な課題である。これらについては、例えば広報活動等をより充実させることで対応が可能であると考えられる。

(3) 土地所有者等へのアンケート調査

地籍調査の実施に当たっては、土地所有者の立会いによる境界確認作業が必要である。このため、現在土地を所有している者に対して、土地境界や地籍調査に関するアンケート調査を実施した（図 14 参照）。

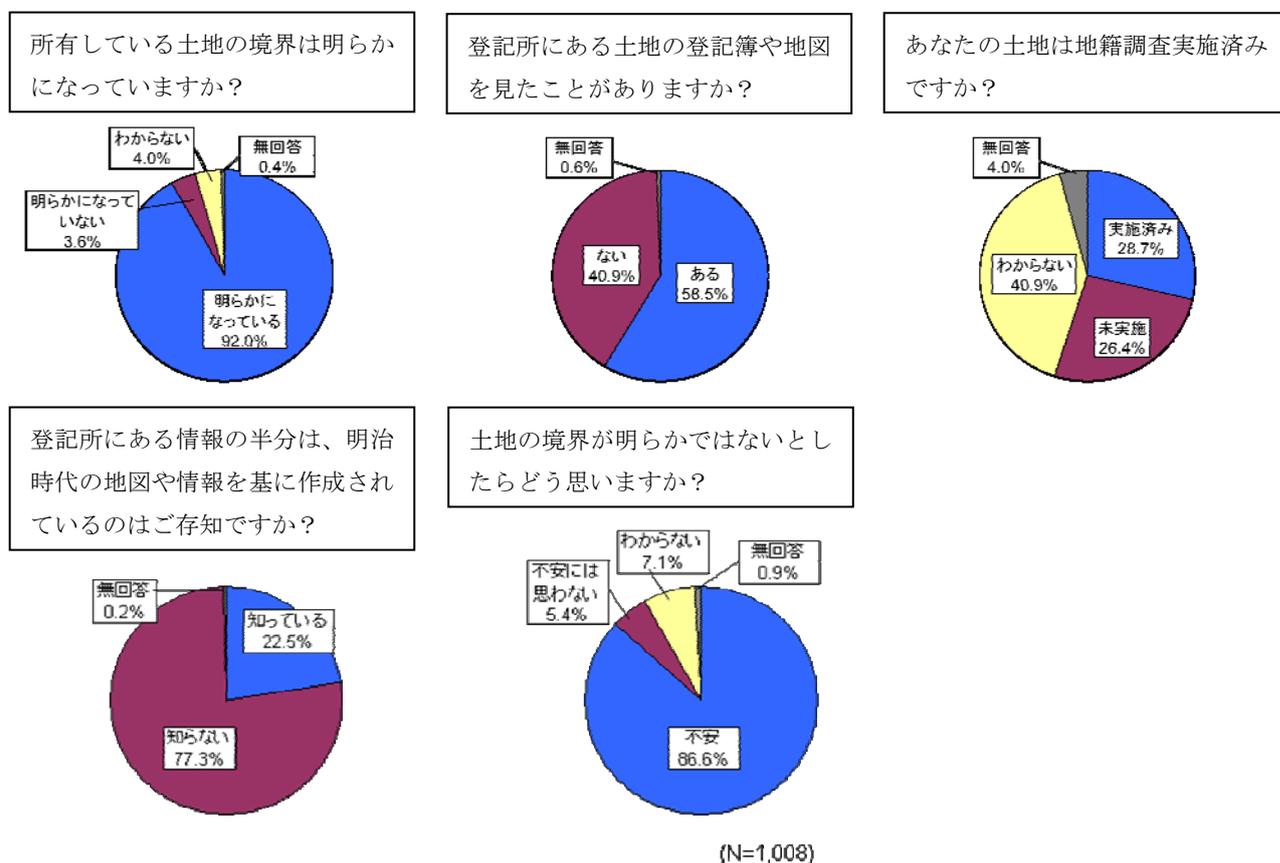


図 14：土地所有者に対するアンケート結果

地籍調査が実施されていない地域では、土地境界が正式に確認されておらず、登記所にある図面も正確さを欠くものが多い。このため、地籍調査が実施されていない地域においては、土地取引や相続等を行う際にトラブルが生じたり、災害復旧からの時間が必要となったり、固定資産税等が正しく課税されていなかったりすることが考えられる。

しかしながら、こうした情報は、土地所有者にはあまり知られていない。アンケートにおいて、ほとんどの土地所有者が、自らの土地境界には問題がないと回答しているのは、このためであると考えられる。また、土地所有者であっても、登記所にある情報を見たことがない人が多く存在しており、地籍調査が実施されたことを知っている人も限られていることが、アンケート結果から分かる。普通の人がかような土地境界に関する情報や登記簿に関する情報に触れる機会は限られており、土地境界に関する問題が潜在的なものにとどまっていることが多いが、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。地籍調査の目的や作業の内容、実施しない場合に発生する問題点等について、広く国民に対して周知することが必要であると考えられる。

(4) 都市部において地籍調査が進捗しない原因

都市部において地籍調査が進まない原因の1つとして、都市部は他の地域と比べ、地籍調査の実施が難しいということが挙げられる。表7は、東京都と大阪府における面積当たりの筆数(筆の密度)を比較したものである。東京23区及び大阪市と全国を比較すると、東京23区は全国平均の7.4倍、大阪市では6.9倍となっているなど、都市部においては1筆当たりの面積が小さく、結果的に調査すべき筆数が多くなり、地籍調査において境界の確認に多くの時間や経費を要することとなることが分かる。

表7：東京都及び大阪府と全国の面積当たりの筆数の比較

	総筆数 ※1	面積(km ²) ※2	筆数/km ²	
東京都	3,952,464	2,187.65	1,807	(3.8)
うち東京23区	2,149,261	617.12	3,483	(7.4)
大阪府	3,882,322	1,897.85	2,046	(4.3)
うち大阪市	724,788	222.30	3,260	(6.9)
全国	178,465,477	377,943.57	472	(1.0)

※1 平成19年度固定資産の価格等の概要調書(総務省)

※2 平成20年全国都道府県市区町村別面積調(国土地理院)

また、都市部において地籍調査を実施することが難しい別の原因の1つとして、土地の権利関係が複雑であることも挙げられる。土地所有者の異動量(所有権移転登記が行われた筆数)の比較を行ったところ、東京都においては全国平均の約10倍、大阪府においては約7倍の土地所有者の異動が行われていた(表8)。総筆数に占める年間の土地の異動量でも、東京都では10%、大阪府では6.5%となっており、全国平均の4.0%を大きく上回っている。このように、都市部では開発行為や土地取引等に伴う土地所有者

の異動が活発的に行われており、結果として権利関係が複雑になっていることも多く発生していることが分かる。

表 8：東京都及び大阪府と全国の土地所有者の異動の比較

	所有権移転 登記筆数 ※1	面積(km ²) ※2	筆数/km ²		筆数/総筆数 (%)
東京都	405,705	2,187.65	185.5	(9.9)	10.3
大阪府	252,724	1,897.85	133.2	(7.1)	6.5
全国	7,120,315	377,943.57	18.8	(1.0)	4.0

※1 平成19年度 民事・訴務・人権統計年報（法務省）

※2 平成20年全国都道府県市区町村別面積調（国土地理院）

このほか、都市部においては土地の資産価値が高いことから、測量や調査に高い精度が求められ、他の地域と比べて調査に要する時間や経費が増大している。実際に都市部では、境界の位置を数ミリ～数センチメートルの精度で調査・測量を行わないと、住民が納得できるような地籍調査を行うことができず、境界トラブルの原因となることもあることから、市町村等地籍調査の実施主体にとっては大きな負担となっている。

平成16年度から実施した都市再生街区基本調査においては、地籍調査が未実施の都市部（DID）全域、約1万km²で、登記所にある図面（公図）の四隅について測量等を実施し、現況とのずれについて調査を行った（表9参照）。これによると、登記所の図面が示す境界の位置が、現地と比べて1m以上大きくずれている地域が、都市部全体の半分以上あることが判明した。また2.5%の地区では、10m以上もずれが生じていることがわかった。このような公図と現況のずれが大きい地域では、境界の確認を行うための基礎情報となる登記所の図面が不正確であり、地籍調査を実施する上で大きな障害となっている。

表 9：都市部における公図と現況のずれ

分 類	枚数	比率	備 考
精度の高い地域	17,995	5.5%	ずれが10cm未満
小さなずれのある地域	47,942	14.5%	ずれが10cm以上30cm未満
ずれのある地域	91,311	27.7%	ずれが30cm以上1m未満
大きなずれのある地域	164,057	49.8%	ずれが1m以上10m未満
きわめて大きなずれのある地域	8,253	2.5%	ずれが10m以上
計	329,558	100.0%	

(5) 山村部において地籍調査が進捗しない原因

現在、日本は少子高齢化、人口減少社会を迎えており、特に山村部における高齢化の進展と人口の減少は深刻である。図 15 の国立社会保障・人口問題研究所の「日本の市区町村別将来推計人口（平成 15 年 12 月）」によると、2030 年の全国の人口は、2000 年の人口に対し約 7%の減少であるのに対し、全部山村では約 36%もの減少となると推計されている。また老年人口割合も 2030 年には 40%に達するなど、山村部の土地所有者の高齢化が進行している。このように、山村部においては、急速に人口の減少と高齢化が進んでおり、今後もその傾向は変わらないものと考えられる。

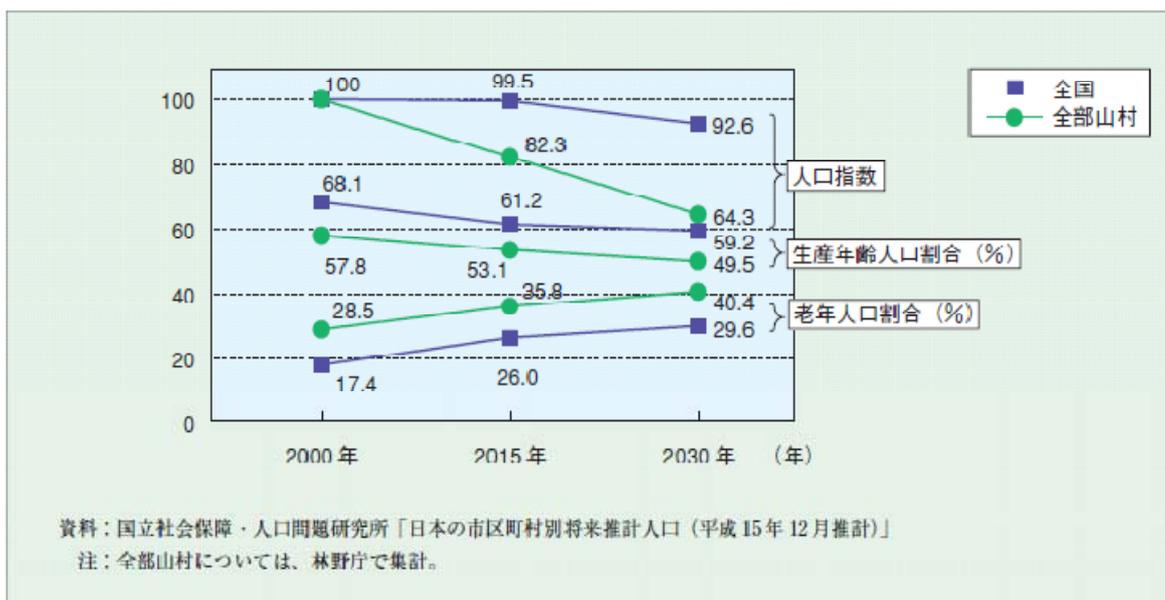


図 15：林地における将来人口の推計

また、図 16 で示す 2000 年の林業センサスによると、不在村地主土地面積の割合について、昭和 55 年と平成 12 年を比較したところ、全国平均でも約 81%の在村地主の割合が約 75%に減少するなど、平均で 6%程度の減少となっており、林地の所有者の不在村化が進んでいることが分かる。特に山間地域ほど不在村化の進行が進んでいることも併せて読み取ることができる。

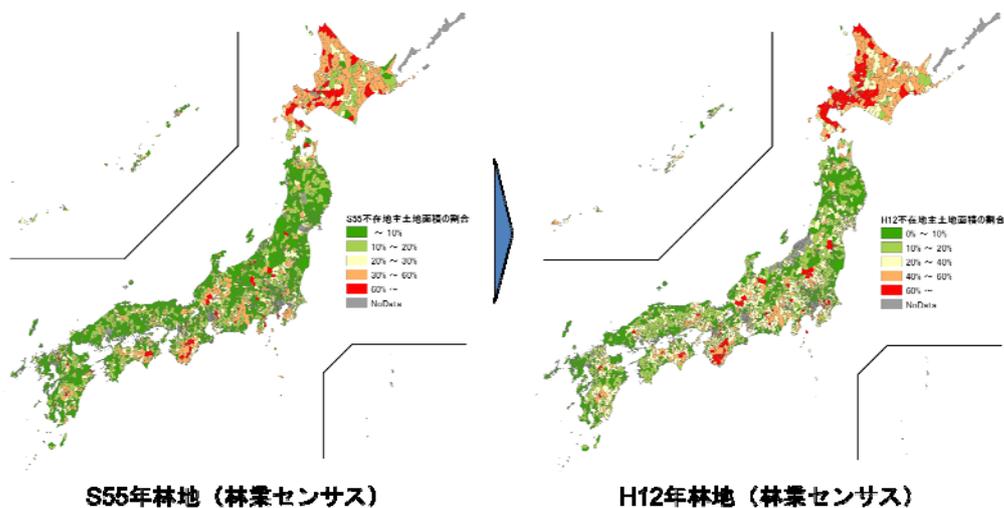


図 16：林地における将来人口の推計

このように、山村部においては、土地所有者の高齢化や不在村化が急速に進行している。土地所有者の高齢化や不在村化は、地籍調査の円滑な実施に必要な境界に関する情報が失われていくことを意味しており、近い将来、地籍調査の実施自体が困難になることも、十分考えられる。

その一方で、山村部においては、図 17 で示すような、いわゆる“団子図”と呼ばれるような、そもそも精度上問題のある公図が多く存在している。土地境界に関する情報が少ない中で、登記所にこのような情報しか存在していない地域では、地籍調査において境界確認を行うことが非常に難しく、山村部における調査の実施が進まない要因の 1 つとなっている。また、山村部においては土地取引や土地の利用等がそれほど多くないことから、土地資産の高い平野部ほど調査を優先して実施すべきであると考えられる市町村も多く、地籍調査が進んでいない。

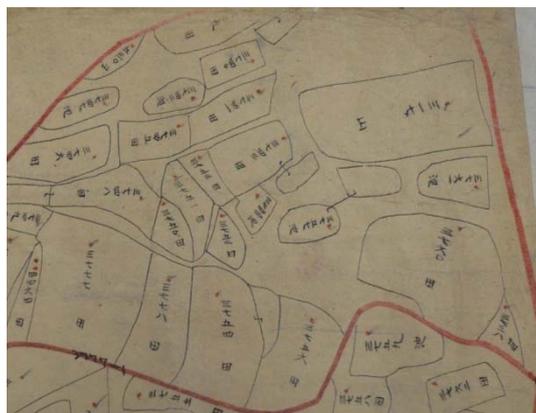


図 17：山村部における不正確な登記所の図面 “団子図” の例

(6) その他、地籍調査が進捗しない原因

国土調査法には、国土調査成果と同等以上の精度等を有する測量成果を、国土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がある。つまり、他の事業等によって測量や調査が行われた場合、これらを活用することで、地籍調査等を実施したことと同等の扱いとすることができる。これは、国土調査法第19条第5項に規定されていることから、「19条5項指定制度」とよばれている。現在、法令により19条5項指定の申請が義務づけられている事業として、新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業、流通業務市街地整備事業等がある。また通達により19条5項指定の申請を推進している事業として、土地区画整理事業や土地改良事業がある。

これらの事業については、実際に多くの19条5項指定が行われており、事業実施地域については地籍調査が実施されたものと同等の地域としてみなしているなど、地籍調査の促進に、別の角度から一定の効果を得られている。

これらの事業以外にも、例えば市街地再開発事業や都市計画法に基づく民間開発行為、その他民間の任意開発事業、各種公共事業等においても、土地境界に関する測量や調査は実施されている。しかしながら、これらの事業の測量成果については、19条5項指定が十分行われていない。図18で示すように、平成20年度において19条5項指定が全体で約570km²の地域で行われたものの、民間開発等による指定実績は、わずか4件、0.37km²のみであった。19条5項指定が促進されることで、地籍が明らかになっている地域が広くなり、地籍調査の促進につながることから、公共事業や民間開発事業等の測量成果を地籍整備に有効に活用できていないという点についても、地籍調査が促進しない原因の1つであると考えることができる。

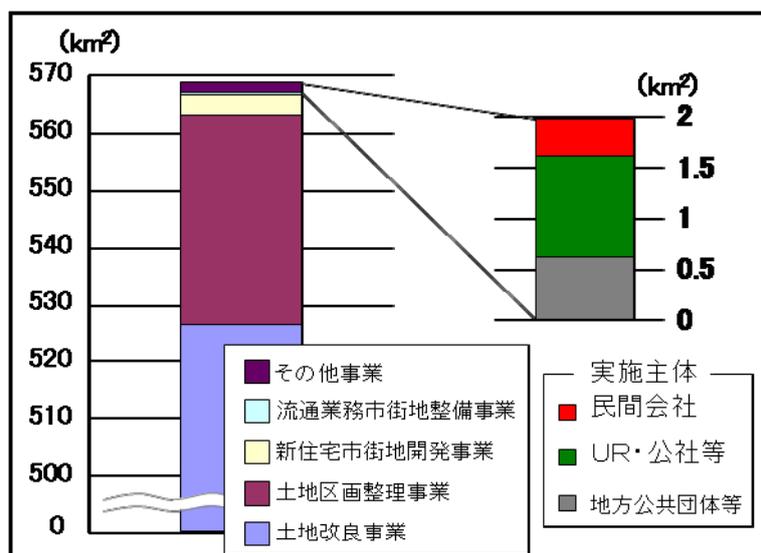


図18：事業別19条5項指定実績（平成20年度）

5. 土地分類調査の課題の分析

土地分類調査は、土地の持つ自然条件（地形、地質、土壌）や土地利用現況等を把握し、土地に関する情報を総合的に整備する調査であり、土地を有効に活用するための調査である。当初は、農業生産が社会的課題であったため、土壌調査等による土地生産力調査に重点を置いていたが、昭和50年代の半ば頃から、都市開発の観点から地形、地質、土壌等の自然条件の調査に重点が移り、調査成果は、土地利用計画、開発・保全計画、地域防災計画等の諸計画の策定等に活用されている。また、最近では、調査成果の数値情報化により、重ね合わせ解析が容易になり、土地利用計画、防災計画等の立案が効率的にできるようになっている。

例えば、市町村が実施している土地分類調査（細部調査）の活用事例としては、以下のようなものがある。

①総合振興計画の策定や計画に基づく施策の具体化

高知県四万十町（旧十和村）では、細部調査の成果である土地利用現況図等を活用して、現状の土地利用における問題点を把握するなど、総合振興計画を策定する際に細部調査の成果が活用されている。

また、細部調査の成果（地形分類図、表層地質図、土地利用現況図、樹種区分図）を重ね合わせ、自然林と人工林の区分や急傾斜地における植生分布を明らかにして、より効果的な防災施策を展開するなど、総合振興計画に掲げられた施策の具体化に当たっても、細部調査の成果が活用されている。

②自然災害の危険性評価図の作成

大阪府豊中市では、細部調査の成果を活用することにより地形・地盤の状況を詳細に把握し、その情報に基づき、自然災害が発生する危険性について評価を行っている。具体的には、平野部における浸水の危険性が高いこと（水害）、盛土部や崖錐における崩壊の危険性が高いこと（土砂災害）、平野部や盛土部における地盤の液状化の危険性が高いこと（地震災害）などを整理して、災害ごとに評価図を作成している。その後、整備したハザードマップは、この評価に基づき作成している。

③観光・リゾート施設整備計画の環境等への影響把握

沖縄県では、事業活動に伴って発生する赤土等の流出を規制する条例が制定され、観光施設の整備においても自然環境に配慮した取組が求められている。そのため、宮古島市（旧上野村）では、観光・リゾート施設整備計画の作成に当たって、細部調査の成果である地形分類図、表層地質図、土壌図等の情報を活用して、赤土等流出防止設備の設置の要否についての事前検討や、サンゴ礁への影響把握等、環境問題の検討を行った。

また、国が実施している土地分類基本調査（垂直調査）の活用事例としては、以下のようなものがある。

①地下鉄建設

地下鉄建設の場合、路線の設計後、基本設計の段階で必ずその付近の地質の概略を調査し、その後詳細なボーリング調査を実施する。例えば、東京都交通局では、精査前の概略的な調査をする際に地盤図等を収集しているが、地盤図の大部分は個別のボーリング柱状図であり、広い地質状況を把握したい場合には、断面図を新たに作成するなど多大な労力と時間を必要としていたが、垂直調査の成果を活用することにより効率的に概略調査ができるようになった。

名古屋市交通局でも同様の活用がされており、地下鉄建設の場合、ボーリング柱状図やN値などの値だけでなく、地下水の流れや地層の向きなど、地下の横方向の情報が重要なので、2 km メッシュの地質断面図で示される垂直調査の成果は、その面で非常に役に立っている。

②防災面

地震動による被害は地盤条件と密接な関係があり、沖積層の厚いところでは家屋の倒壊率が高いことが知られている。ここで、例えば、東京都都市整備局では、防災計画の一環として5年に1回地域危険度図を作成し、地盤状況から地震による被害の程度を予測して危険度を5段階に分類しているが、垂直調査の成果を活用することで、地域危険度図作成に当たり、沖積層の厚さ等の地盤状況をより詳細に把握することができるようになった。

③その他

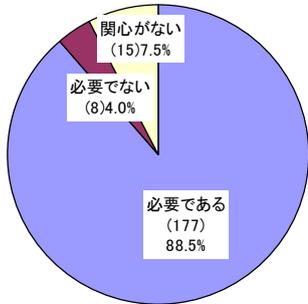
地下街の新增設、市街地再開発、地下構造物の設置、ガスや上下水道などのライフラインの敷設などを計画する場合において、事業主体が地質の概略調査を行う際に活用されるほか、大深度地下利用の計画の際にも参考として活用されている。

このように、土地分類調査の成果は、多くの事業等で活用されている有効な情報であるが、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、一般の国民が土地分類調査の成果を直接利用しているような事例はほとんどない。

また近年、集中豪雨の激化等による災害が多発している一方で、本格的な人口減少社会の到来等により土地利用にゆとりが生じている。高度成長期には、土地本来の自然条件や災害への脆弱性を無視した開発が多く行われてきたが、このような状況の変化に伴い、開発等の土地の利用に当たって、土地の安全性についての意識・関心が高まっている。

不動産購入希望者等に対して実施したアンケート結果（図 19）によると、災害等の土地の安全性に関する情報に対する関心は高く、土地の購入や開発等の際に重要な情報であると考えている者が多いことが分かる。

不動産の購入に当たり、土地の安全性に関する情報は必要ですか？



土地の安全性に関する情報がインターネット等で公開された場合、どうなると思いますか？

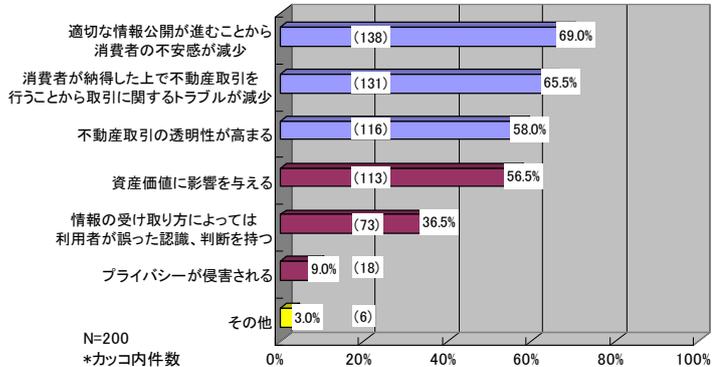
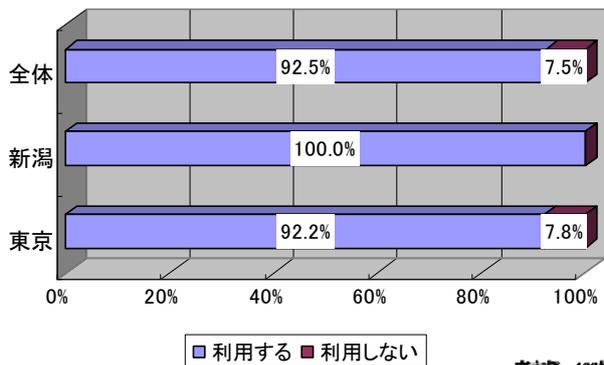


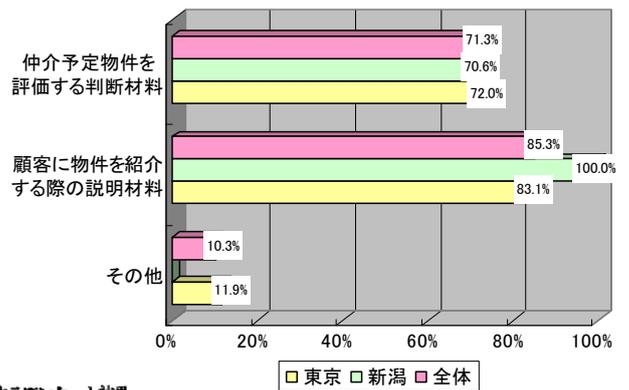
図 19：不動産購入希望者等からのアンケート結果

また土地の購入者だけではなく、販売する側にとっても、土地の安全性に関する情報は重要であると考えていることが、不動産仲介業者に対するアンケート結果（図 20）から読み取ることができる。顧客に対して地域の安全性を証明すること等により、安全性に関する情報をセールスポイントとして活用するなど、土地の安全性に対する関心の高まりに応じて、土地購入者、販売者の双方から情報が求められている。

土地の安全性に関する情報を利用しますか？



利用する場合、どんな場面で利用するか？



東京都 128社
新潟県 17社 に対するアンケート結果

図 20：不動産仲介業者からのアンケート結果

しかしながら、現在の土地分類調査では、現況の地形や土地利用の調査が行われており、土地本来の自然条件や過去の改変状況等を把握するためには、現在の成果では不十分である。またこれまでも、土地分類調査の成果は一部の専門家には有効に活用されているもの

の、一般国民にはあまり利用されていないことから、こうした土地の安全性に関する情報を整備した場合には、国民が利用しやすいかたちで情報を提供することが必要である。

第4章 国土調査の課題と今後の方策

1. 国土調査が抱える問題点

第3章で行った評価等を踏まえると、国土調査が抱える問題点としては以下のようなものがある。

「地籍調査」

地籍調査については、第5次十箇年計画においても、計画事業量のおよそ半分程度しか調査が実施されないなど、緊急に事業を実施すべき地域が都市部や山村部を中心に多く残存するとともに、地方間でもその進捗に大きな差が生じる状況となっていることが大きな問題点である。

また地籍調査は、調査を実施するためには立会い等により一筆ごとに土地所有者等による境界確認を得る必要があり、調査実施自体が難しく、多くの時間と手間、経費が必要である。土地所有者の確認を得ずに調査を行った場合には、調査後にトラブルを発生させる要因になりかねないことから、調査の簡略化を図ることは難しく、調査実施主体である市町村等においては、実施に当たっての負担が大きくなっている。

一方で、土地所有者等の地籍調査に対する理解が十分ではなく、調査実施への協力が得にくいことも地籍調査の抱える問題点の1つとしてあげることができる。併せて、特に近年は、調査実施主体である市町村の厳しい財政状況から、十分な実施体制を確保できず、円滑な調査の促進が図られていないということも問題となっている。

地域別にみると、都市部では筆数が多く関係者も多いことから、地籍調査に要する手間や経費が多く必要となっている。また土地に関する権利意識が高く、隣人関係への配慮等から特に民有地間の境界の確認作業への協力を得にくいことも市町村等の負担が増える要因となっている。また山村部では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となっており、将来円滑な地籍調査の実施ができなくなる恐れがあることが問題点としてあげることができる。

「土地分類調査」

土地分類調査の問題点としては、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いる一方、近年、土地の安全性について国民の意識・関心が高まっている中で、土地本来の自然条件や過去の改変状況等を把握するためには、現在の土地分類調査の成果では不十分であるという点があげられる。

「国土調査全般」

国土調査全般については、その成果が土地に関する最も基礎的な情報であるにも関わらず、内容が難しい、利用しやすい形で情報提供がされていない、広報が不十分である等の

理由により、一部の専門家には有効に活用されているものの、一般国民には、調査の必要性や調査そのものがあまり知られていないという問題点がある。

2. 今後取り組むべき課題について

国土調査の抱える問題点を解決するためには、以下の6つの課題について、今後取り組みを強化することが必要である。

- ① 地籍調査の進捗が遅れている都市部や山村部を中心に、調査方法や調査地域の重点化を図り、地籍調査の促進を図ることで、地域間の進捗の格差を解消することが必要である。
- ② 地籍調査の必要性や有効性について、広く国民に対して啓発活動を実施し、地籍調査に対する認識を高めることが、地籍調査の促進に重要である。
- ③ 地籍調査の実施主体である市町村等において、予算や人員など実施体制の確保が難しくなっていることが調査促進の阻害要因となっていることを踏まえると、市町村の負担軽減を図ることが重要である。
- ④ 都市部において通常の地籍調査を行うには長い期間や膨大な手間を要するため、迅速かつ広範囲に一定の効果を得るためには、通常の地籍調査に先駆けて官民境界の情報を速やかに整備する手法を導入することが必要である。
- ⑤ 山村部において、将来の地籍調査の円滑な実施に資するために、境界に関する情報の保全を図ることが必要である。
- ⑥ 土地分類調査については、社会的要請にこたえるために、必要な情報内容の充実や、情報を利用しやすい形で提供する等の工夫が必要である。

3. 今後の取組の方向性について

上記課題を解消するために、次期国土調査事業十箇年計画の策定に向けて取り組むべき方向性については以下のとおりである。

(1) 計画的かつ重点的に国土調査を推進

国土調査事業十箇年計画は、国土調査促進特別措置法に基づき、国土調査の中でも今後十年間に緊急に実施すべき調査の事業を国土調査事業と位置づけるとともに、実施すべき地域も特定することにより、重点的に国土調査の推進を図ろうとするものである。この長期計画の策定により、国、都道府県、市町村等が一体となって計画的に事業を進めることができるとともに、政府はこの計画を実施するため必要な措置を講ずることとされていることから、予算等においても格段の配慮がなされてきたところである。

特に地籍調査は、国民の貴重な土地資産の基礎となる境界情報を調査するものであり、不動産登記法（平成16年法律第123号）により登記所に備え付けることとされている地

図の8割以上が地籍調査の成果を活用したものであるという現状も踏まえ、引き続き十箇年計画を策定し、これに基づき計画的かつ迅速に地籍調査を推進する。

しかし、これまでの十箇年計画では、計画の本来の目的である重点化が十分に図られてきたとは言えず、その結果として地籍調査においては、都市部や山村部を中心に多く未調査地域が残存するとともに、地方間でもその進捗に大きな差が生じる状況となっている。このような状況を踏まえ、次期十箇年計画では、進捗の遅れている都市部や山村部など調査対象地域を精査し、優先的に地籍を明確にすべき地域を中心に調査の重点化を図る。

また、計画目標の設定に当たっても、これまでのような全国一律の目標ではなく、地域や調査手法別に区分した、きめ細やかな目標とする。さらに、次期十箇年計画における計画目標の設定に当たっては、例えば地籍調査では、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、計画目標の達成可能性にも配慮した目標とする。

(2) 国が実施する基本調査の拡充等

地籍調査の実施主体である市町村等の調査実施の負担を軽減するためには、現状では基準点測量のみを実施している国の基本調査の範囲を拡大し、地籍調査の基礎となる境界の調査・測量については国が実施するなどの取り組みが必要である。また、民間等の測量成果の有効活用を推進することで、市町村等の調査実施面積を縮小する等の取り組みも、負担軽減には重要である。

そのため都市部においては、地籍調査に先行した官民境界情報を整備することを促進するために、地籍調査の進捗率が低位な地区等において国が基礎的な情報を整備する「都市部官民境界基本調査」を創設する。この基本調査の成果を活用することで、後続の地籍調査を実施する市町村等の負担を大幅に軽減することができる。

山村部においては、調査コストの縮減による実施面積の拡大を図るため、測量の簡素化や境界確認手続の弾力的運用等を図るとともに、将来の地籍調査の円滑な実施に資するため、土地の境界に詳しい者の踏査により境界情報を保全する「山村境界基本調査」を創設する。

さらに、民間開発事業等で作成された国土調査の成果と同等以上の精度等を有する測量成果を、申請に基づいて国土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（国土調査法第19条第5項）の促進を図るため、申請手続に要する費用等に対する支援措置を創設する。また、地籍調査の実施を一定の要件を満たす民間法人に委託することができるようにし、市町村等の地籍調査実施体制の強化を図る。

(3) 広報啓発活動の強化

地籍調査を推進するためには、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。このため未着手や休止中の市町村等に対して、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等の充実を図る。

一方で、市町村等が地籍調査への着手を躊躇する要因の一つに、土地所有者等の協力

を得にくいことがあげられている。このような状況は、地籍調査を実施していない場合に抱えるリスクや、土地取引等の際にそれを解消するためには自らの負担で土地の実測や隣接土地所有者との協議等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。このため、未着手・休止市町村等の地域での土地所有者等への対応としては、新聞広告や市町村の広報誌への掲載、説明会・研修会の開催、強化月間の設定等の各種取り組みを通じて、地籍調査を実施しない場合のリスク等を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効率的・効果的に啓発活動を実施する。

(4) 土地の安全性に関する調査（土地履歴調査）の創設

土地の安全性に対する社会的要請等を踏まえ、現在の土地分類調査の成果では詳細が把握できない人工改変地等について、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、過去からの土地の状況の変遷に関する情報の整備を行うとともに、これにあわせて各機関が保有する災害履歴情報等も幅広く収集し、これらを広く国民が利用しやすいような形で提供する調査として、土地分類基本調査（土地履歴調査）を実施する。

なお、これらの情報の提供に当たっては、既存の調査成果も含め、インターネットでいつでも利用できるようにし、さまざまな情報を重ね合わせて容易に利用できるGISを活用するなど、わかりやすい形での提供方法の充実を図る。

第5章 まとめ

地籍調査をはじめとする国土調査事業についてその促進を図るため、平成12年度を初年度とする第5次国土調査事業十箇年計画に基づいた事業が行われてきたところである。本計画が平成21年度で期末を迎えることから、今回の政策レビューにより成果と課題を検証し、今後の国土調査推進に向けた施策の方向性について、整理・とりまとめを行った。

次期国土調査事業十箇年計画については、今後、国土調査促進特別措置法の改正と、これに基づく新たな十箇年計画案の作成が行われ、関係行政機関や都道府県、国土審議会からの意見聴取等の手続を経た上で、閣議決定されることとなる。このため、次期十箇年計画の計画内容については、本政策レビューで取りまとめられた方向性についても踏まえた上で、今後検討が行われることとなる。

平成22年度に新たに創設する施策についても、上記十箇年計画との関連や予算等の状況も踏まえつつ、適切に実施することが必要である。また、必要な事業については、今後更なる規模の拡大、内容の拡充を図る必要があると考えている。

地籍調査については、特に実施主体の市町村等の負担を、財政面、体制面の両面から軽減することが、調査促進に向けて重要な課題であり、これを、国の基本調査の拡充等により対応していくことが必要である。特に、都市部官民境界基本調査、山村境界基本調査の2つの基本調査の創設により、調査の遅れが著しい都市部及び山村部において、調査の促進が図られることが期待されることである。また、土地分類調査については、新たに土地分類基本調査「土地履歴調査」を創設し、土地の安全性に関連する情報について、整備・提供を行うことが必要である。

これらの国が実施する基本調査とは別に、特に地籍調査に関しては、調査の有用性等に関する普及啓発活動が重要な施策となる。これまでも広報活動を実施してきたところであるが、その内容の見直し、重点化等により、国土調査の推進に向けた環境整備を進めることが必要である。

次期国土調査事業十箇年計画が、当初の計画目標を達成し、一層の国土調査の促進を図ることができるよう、本政策レビューの結果を踏まえて、様々な施策に今後も積極的に取り組んでまいりたい。