

国土調査のあり方に関する検討小委員会  
報告書

令和元年6月28日

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員会

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員会委員名簿

石井 龍太郎 兵庫県農政環境部農林水産局長  
市古 太郎 首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授  
伊藤 栄寿 上智大学法学部教授  
片山 健二 かが森林組合専務理事  
久保 純子 早稲田大学教育学部教授  
近藤 昭彦 千葉大学環境リモートセンシング研究センター教授  
(委員長) 清水 英範 東京大学大学院工学系研究科教授  
千葉 二 測量士  
中山 耕治 司法書士  
藤巻 慎一 森ビル株式会社執行役員  
布施 孝志 東京大学大学院工学系研究科教授  
山脇 優子 土地家屋調査士  
吉原 祥子 公益財団法人東京財団政策研究所研究員兼政策オフィサー  
若林 洋平 静岡県御殿場市長

〈五十音順、敬称略〉

## 国土調査のあり方に関する検討小委員会 開催経緯

- 平成30年10月10日 第8回
  - ・地籍調査の現状
  - ・所有者不明土地、土地所有に関する基本制度の見直しの動向
  - ・次期十箇年計画策定に向けた検討について
  
- 平成30年11月30日 第9回
  - ・兵庫県からの発表
  - ・御殿場市からの発表
  - ・杉並区からの発表
  - ・布施委員からの発表
  
- 平成31年1月25日 第10回
  - ・法務省からの発表
  - ・林野庁からの発表
  - ・山村部における新たな地籍調査手法についての説明
  - ・中間とりまとめ（骨子案）について
  
- 平成31年2月15日 第11回
  - ・国土審議会特別部会の検討状況について
  - ・中間とりまとめ（案）について
  - ・今後の検討小委員会の進め方について
  
- 平成31年2月27日 中間とりまとめ公表
  
- 平成31年4月25日 第12回
  - ・次期十箇年計画における地籍調査の優先実施地域と地籍整備の状況を表す新たな指標の考え方について
  - ・次期十箇年計画における土地分類調査について
  
- 令和元年5月30日 第13回
  - ・地籍調査の未着手・休止解消に向けた方向性について
  - ・報告書（素案）の説明
  
- 令和元年6月20日 第14回
  - ・報告書（案）の説明
  - ・今後の想定スケジュールについて

## 目次

I. はじめに	1
II. 地籍調査について	3
1. 地籍調査の現状と課題	3
(1) 地籍調査の概要と効果	3
(2) 地籍調査の実施状況	3
(3) 地籍調査をとりまく社会・経済状況の変化	4
① 人口減少・高齢化の進展	4
② 所有者不明土地問題の顕在化	4
③ 風水害の激甚化と巨大地震災害等の懸念	4
(4) 課題と今後の対応方針	5
① 地籍調査の抱える課題	5
② 課題に対する対応方針	6
2. 今後講じるべき具体的方策の方向性	7
(1) 調査の迅速化（一筆地調査の見直し）	7
① 土地所有者等の探索の合理化	7
② 土地所有者等の筆界確認手法の多様化	7
③ 土地所有者等の所在が不明な場合の措置の導入	8
④ 土地所有者等の協力が得られない場合の措置の導入	8
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の導入	9
(2) 都市部の地籍調査の迅速化	9
① 官民境界等先行調査の促進	9
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	10
③ 民間等の測量成果の国土交通大臣等指定（19条5項指定）制度の活用促進	10
(3) 山村部の地籍調査の迅速化	10
① リモートセンシングデータ活用手法の導入促進	10
② 林務部局との連携	11
(4) 調査区域の重点化	11
① 優先実施地域の検討・整理	11
② 地籍整備の状況を表す新たな指標の設定・公表	12
(5) 地籍調査の過程で得られた情報の利活用	12
(6) 未着手・休止市町村の解消（課題解決型のアプローチ）	13
(7) その他全般的事項	14
① 法務局との連携	14
② 地籍調査に関する普及・啓発等	14
③ 地籍調査の推進に係る人材の育成・確保	14
④ 測量等の技術発展を踏まえた地籍調査の効率化	14
⑤ 地籍調査の成果の更なる利活用	15
⑥ その他	15

Ⅲ. 土地分類調査について	16
1. 土地分類調査（土地履歴調査）の現状と課題	16
(1) 土地分類調査（土地履歴調査）の概要と効果	16
(2) 土地分類調査の実施状況	16
(3) 土地分類調査をとりまく社会・経済状況の変化	16
① 風水害の激甚化と巨大地震災害等の懸念	16
② 土地の災害リスクに対する意識・関心の高まり	17
(4) 課題と今後の対応方針	17
① 土地分類調査の抱える課題	17
② 課題に対する対応方針	17
2. 今後講じるべき具体的方策の方向性	18
(1) 土地履歴調査の調査範囲の拡大	18
① 土地履歴調査の地方圏での実施	18
② 災害リスクの高い地域の優先化	18
(2) 調査成果の利活用の促進	19
(3) 土地分類調査に関する普及・啓発、地理教育等	19
(4) 調査技術の進展を踏まえた効率化・高度化	19
Ⅳ. おわりに	20

## I. はじめに

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員会（以下「本小委員会」という。）では、令和2年度からの次期国土調査事業十箇年計画（以下「次期十箇年計画」という。）を見据え、地籍調査の実施状況を振り返るとともに、社会・経済状況の変化に対応しつつ地籍調査を早期に実施し、その効果を最大限発現させるよう、効率的な調査手法や計画目標設定の考え方、調査成果の所有者不明土地等対策へ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、新たな技術・手法の導入に係る報告等を踏まえ、平成30年10月以降、検討を行ってきたところである。

また、本小委員会と並行して開催されてきた国土審議会土地政策分科会特別部会<sup>1</sup>では、所有者不明土地問題の顕在化等を背景に、土地の利用・管理に関する責務をはじめとする土地所有に関する基本制度等について議論されてきた。同特別部会のとりのまとめ（平成31年2月27日公表。以下「特別部会とりのまとめ」という。）では、土地所有者自身が、境界の明確化を含めた土地の適切な利用・管理に関する第一次的な責務を負うことが指摘されており、また、土地の適切な利用・管理を促すための諸施策を実効あらしめるための基礎的なインフラとして、土地の境界を明確化する役割を担う地籍調査の重要性についても明確に位置付けられているところである。

こうした状況の下、本小委員会では、中長期的な地籍整備の推進に関する検討会<sup>2</sup>での議論も踏まえ、平成30年6月の所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針（平成30年6月1日所有者不明土地等対策の推進に関する関係閣僚会議決定）で示された「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ための措置」等について、その方向性を中間とりのまとめとして平成31年2月27日に公表するとともに、4月以降は、中間とりのまとめで示した事項のうち、優先実施地域の考え方や、地籍整備の状況を表す新たな指標の考え方、未着手・休止の市町村（特別区を含む。以下同じ。）の解消に向けた取組等について、更に検討してきたところである。

また、土地分類調査については、4月以降、その実施状況を振り返るとともに、社会・経済状況の変化に対応しつつ土地分類調査の効果を最大限発現させるよう、調査内容、重点実施事項や計画目標設定の考え方等について検討を行ってきたところである。

本報告書は、中間とりのまとめを基礎としつつ、4月以降の追加的な議論を踏

---

<sup>1</sup> 部会長：山野目章夫早稲田大学大学院法務研究科教授。平成29年8月29日設置。

<sup>2</sup> 座長：清水英範東京大学大学院工学系研究科教授。平成29年6月21日第1回開催、平成30年2月13日中間とりのまとめ公表。

まえ、地籍調査及び土地分類調査の次期十箇年計画に向けた具体的方策の方向性をとりまとめたものである。

## Ⅱ. 地籍調査について

### 1. 地籍調査の現状と課題

#### (1) 地籍調査の概要と効果

国土調査法（昭和 26 年法律第 180 号）に基づく地籍調査は、一筆ごとの土地について、その所有者、地番及び地目を調査するとともに、境界及び地積に関する測量を行い、その結果を地図及び簿冊（地籍図及び地籍簿）にとりまとめるものである。

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付され、地籍簿に基づき、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」として備え付けられることとされている。

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の円滑化や土地資産の保全、公共事業や民間開発事業、防災関連事業等の計画的な推進、災害復旧の迅速化、森林施業の円滑化など、多岐にわたる効用が生じる。

例えば、境界等が明確となったことで、地籍調査の実施済み地域において民間の土地取引が促され、地域の土地利用の活性化が図られるとともに、公共事業等の際には、土地の基礎的情報が明確化されることで、用地リスクの少ない計画の策定が可能となるなど、事業期間の短縮・コスト縮減が図られる。また、東日本大震災の際には、地籍調査が実施済みであった地域において、その成果を活用することで、用地取得が円滑に進み、迅速な事業の実施や被災者の生活再建につながった例もあったところである。

#### (2) 地籍調査の実施状況

地籍調査の実施状況については、全国の対象面積 286,200 km<sup>2</sup>に対して、平成 29 年度末までの実施累計面積は 148,597 km<sup>2</sup>であり、進捗率は約 52%となっている。また、地域別では、都市部（DID<sup>3</sup>）の進捗率が約 25%、山村部（林地）の進捗率が約 45%と、全国平均に比べて低い水準にとどまっている。

また、現在の第 6 次国土調査事業十箇年計画（平成 22～令和元年度）（平成 22 年 5 月 25 日閣議決定。以下「第 6 次十箇年計画」という。）の平成 29 年度末までの実施面積は 8,023 km<sup>2</sup>であり、期間末の時点では、計画の半分程度の進捗となる見込みである。

---

<sup>3</sup> Densely Inhabited District の略。国勢調査の結果に基づく人口集中地区。

地籍調査の完了・実施中の市町村の数は、平成 29 年度末時点で、完了市町村数 508・実施中の市町村数 786（合計 1,294）であり、未着手・休止市町村の数は 447 であるが、平成 22 年度末との比較で実施中の市町村数は約 1 割増加するなど、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災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。

### (3) 地籍調査をとりまく社会・経済状況の変化

#### ① 人口減少・高齢化の進展

我が国の総人口は明治期以来ほぼ一貫して増加してきたが、2008 年の 1 億 2,808 万人をピークに減少に転じている。国立社会保障・人口問題研究所の 2017 年の推計（中位推計）によると、2053 年には人口が 9,924 万人と 1 億人を割り込むと推計されているように、今後当面は人口減少社会が続くと見込まれている。また、同時に、65 歳以上の高齢化率も急激に増加し、2053 年には 38.0%に達すると推計されている。

地籍調査においては、こうした人口減少・高齢化の進展により、土地所有者等（土地の所有者その他の利害関係人又はこれらの者の代理人をいう。以下同じ。）による人証が失われ、現地での立会いや土地所有者等の有する境界に関する知見・情報を基にした現在の調査手法によることが、今後ますます困難となるおそれがある。

#### ② 所有者不明土地問題の顕在化

人口減少や超高齢社会の到来に伴う土地利用ニーズの低下や地縁・血縁関係の希薄化等により、資産としての土地に関する国民の意識が低下するなど社会的状況が変化する中、相続登記が数代にわたって行われていないこと等により、所有者不明土地に関わる問題が顕在化している。

こうした所有者不明土地が存在することで、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、所有者の探索等のため多大な時間・費用・労力を要し、円滑な事業の実施への支障となっている。

#### ③ 風水害の激甚化と巨大地震災害等の懸念

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、極端な降雨がより頻繁に生じるおそれがある。また、今後 30 年以内に 70～80%という確率で南海トラフ地震の発生が懸念されており、中央防災会議が公表している被害想定<sup>4</sup>によれば、最大震度 7 で 34m の津波の発生が想定され、広い範囲で甚大な被害が生じるおそれがあるとされている。

---

<sup>4</sup> 中央防災会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ（平成 25 年 3 月 18 日）

昨年だけでも平成 30 年 7 月豪雨、台風第 21 号、北海道胆振東部地震をはじめとして自然災害が相次いで発生していることを踏まえれば、近年の気象の急激な変化や自然災害の頻発化・激甚化に備える観点から、特に被災想定地域等において、重要な防災対策である地籍調査の速やかな実施により、円滑な防災・減災事業の実施や、迅速な復旧・創造的な復興につなげることが求められる。

#### (4) 課題と今後の対応方針

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後の対応方針を示すと、以下のとおりである。

##### ① 地籍調査の抱える課題

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性・重要性が高い地域での調査の遅れにより、防災関連事業の推進等に支障を生じるおそれがあることから、調査手法の見直し等による地籍調査の迅速化・円滑化が不可欠である。

地籍調査が円滑に進まない要因としては、一筆地調査において、土地所有者等の確認を得られず筆界未定となることを避けるため、土地所有者等の探索や筆界の確認を得ることに時間を要していることが挙げられる。これは、筆界未定となることで、協力が得られた隣接地も含めて、土地の取引等の支障となる場合があるからである。

地域別にみると、特に調査の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ラインの早期復旧が特に重要となることから、一部の市町村では、地籍調査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しているが、その成果については、現行法制度上の位置付けが明確でなく、市町村での公表等の活用は限定的である。当該成果が公表されれば、その後行われる各種調査・測量等における活用も見込まれる。

また、国土調査以外の民間等の測量成果を国土調査法第 19 条第 5 項に基づく国土交通大臣等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）について、第 6 次十箇年計画では都市部での活用

を促進しているが、民間等にとり手間がかかること等から、指定は十分に進んでいない。

さらに、個々の土地取引等に際し、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ている。

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、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・測量手法の効率化が急務である。

また、第6次十箇年計画に位置付けられた未着手・休止市町村の解消に向けては、地籍調査の重要性に関する普及啓発や、地籍アドバイザー派遣制度<sup>5</sup>等による支援に取り組んできたところであり、東日本大震災等も契機として、調査を実施中の市町村数は年々増加しているが、未着手・休止の市町村の解消には至っていない。

これらのほか、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、所有者不明土地等への対策に関して、十分に活用されていないとの指摘がある。

## ② 課題に対する対応方針

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、可能な限り早期に地籍調査を実施し、その効果を最大限発現できるよう、より戦略的に地籍調査を進めることが必要である。

また、特別部会とりまとめでは、土地所有者は、土地を適切に利用・管理する第一次的な責務を負っており、その一つとして、土地所有者は、土地を円滑に利用・取引可能な状況におくため、境界の明確化に努め、これに協力するものとされている。加えて、土地の適切な利用・管理を促すための諸施策を実効あらしめるための基礎的なインフラとして、地籍調査は、土地の境界を明確化する重要な役割を担うものであることも明確に位置付けられている。

こうした状況を受けて、現在の一筆地調査を中心とする地籍調査手法について、より円滑化・迅速化させるための見直しを行うとともに、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に進める必要がある。

特に都市部においては、官民境界情報の迅速な整備・活用のための法的枠組みの構築や民間測量成果等の有効活用等により、また、山村部におい

---

<sup>5</sup> 地籍調査実施中の市町村等からの要望に応じて、地籍調査に関する高度な知識を持った専門家として登録されている地籍アドバイザーを派遣する国の制度。

ては、新技術等を活用した合理的・効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進める必要がある。

また、地籍調査の未着手・休止の主な要因として、市町村への調査では、市町村の予算や体制が十分でないことが挙げられているが、現に多くの市町村が地籍調査に取り組んでいることも踏まえ、着手・再開への様々な障壁を取り除くためのアプローチが必要である。

このほか、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。

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が重要である。また、地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る。

## 2. 今後講じるべき具体的方策の方向性

### (1) 調査の迅速化（一筆地調査の見直し）

特別部会とりまとめにおいて、土地所有者は、土地を適切に利用・管理する第一次的な責務を負っており、その一つとして、土地所有者は、土地を円滑に利用・取引可能な状況におくため、境界の明確化に努め、これに協力するものとされていること等を踏まえ、調査の迅速化を図るため、地籍調査において多くの時間を要している一筆地調査の手続について、以下のような見直しを検討する必要がある。

#### ① 土地所有者等の探索の合理化

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が不明である又は土地所有者等の所在が判明しない場合には、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を行っているが、多くの時間と手間がかかっている状況である。

このため、地籍調査の実施に必要な範囲内の住民票や戸籍以外の情報にアクセスしやすい環境の整備、土地所有者等の探索範囲の明確化、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法(平成30年法律第49号。以下「所有者不明土地法」という。)第40条に基づき法務局が行う長期相続登記等未了土地解消作業の成果の活用等により、所有者等の探索を合理化する必要がある。

#### ② 土地所有者等の筆界確認手法の多様化

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。以下「準則」という。）第 30 条第 2 項の規定により、立会いが得られないこと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られている。相当の理由の具体例としては、通知<sup>6</sup>上、土地所有者等の所在が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法は十分に活用されていない。

このため、筆界確認手法を多様化し、土地所有者等による現地での立会いに基づく調査実施が困難又は不適當な場合に、筆界案の郵送による確認や集会所での確認など、筆界案の確認や調査をこれまで以上に柔軟に実施できるようにすることが必要である。例えば、土地所有者等が現地での立会いではなく郵送等による確認を希望する場合に、当該手法での調査を可能とすることが考えられる。

### ③ 土地所有者等の所在が不明な場合の措置の導入

現在、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には、準則第 30 条第 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場合に限り、所有者等の確認を得ずに調査することができる。しかし、所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、筆界を明らかにする客観的資料が乏しい場合には、筆界未定とせざるを得ない。

また、同項の客観的資料については、その範囲が明確でないとの意見がある。

このため、一部の土地所有者等の所在が不明で、客観的資料が乏しい場合であっても、所在が判明した一部所有者等により筆界案の調査・確認が可能なときは、例えば、筆界案の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討することが必要である。

また、客観的資料に関する判断に資するよう、当該資料の範囲を明確化する必要がある。

### ④ 土地所有者等の協力が得られない場合の措置の導入

土地所有者等の所在が判明しているにもかかわらず、立会いを拒否される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も含めて筆界未定とせざるを得ない状況にある。

---

<sup>6</sup> 山林及び原野における筆界案を用いた筆界の確認方法について（平成 23 年 3 月 18 日 付け国土国第 633 号国土交通省土地・水資源局国土調査課長通知）

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、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。

#### 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の導入

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にある。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、申請主体が土地の所有権の登記名義人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。

このため、地籍調査の実施主体による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、必要に応じ、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。

### (2) 都市部の地籍調査の迅速化

#### ① 官民境界等先行調査の促進

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。

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、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等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。なお、官民境界等先行調査を行うに当たっては、街区を形成する道路等の管理者等とも更なる連携を図る必要があり、例えば、地籍調査の実施主体の求めに応じ、当該管理者等から地籍調査に関連する情報の提供がされるような仕組みや更なる協力体制の構築を検討する必要

がある。

また、都市部での国による官民境界基本調査<sup>7</sup>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等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。

## 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

土地取引が盛んな都市部では、精度は様々であるものの、地積測量図をはじめとした各種測量成果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調査図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。

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等の測量成果の蓄積を図るとともに、各種の測量成果を可能な範囲で活用して後続の地籍調査における調査や測量を効率化するため、平成 30 年度より開発を進めている地籍調査の効率化のためのシステムの構築や、その地方公共団体への導入等について検討する必要がある。

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

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らず、また、国土交通大臣等に直接申請される仕組みとなっているため、地籍調査の実施主体との連携が十分に図られていない。

このため、例えば、19 条 5 項指定申請等があった場合に、国土交通大臣等がその旨を関係地方公共団体に通知する仕組みや、民間等が行った測量成果について、地籍調査の実施主体等が代わりに 19 条 5 項指定申請を行う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。

### (3) 山村部の地籍調査の迅速化

#### ① リモートセンシングデータ活用手法の導入促進

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会所等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

---

<sup>7</sup> 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。

法については、平成 30 年 5 月に国土交通省のマニュアル<sup>8</sup>が策定されたところであり、令和元年度より試行的に取組を開始した実施主体はあるものの、手法は確立途上の段階にある。

このため、地籍調査の実施主体の協力を得て様々な地域条件における実績を積み重ねることで、手法の確立<sup>9</sup>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ても積極的に活用する必要がある。

## ② 林務部局との連携

山村部では、これまでも、森林施業のため、土地所有者等の立会いのもと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ところである。平成 31 年 4 月から森林経営管理法（平成 30 年法律第 35 号）に基づく新たな森林経営管理制度が開始され、また同法では、経営管理を行うことが森林所有者の責務として明確化されたこと等により、地籍調査や森林境界明確化活動によって土地の境界を明らかにするニーズが高まっている。

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る。

## (4) 調査区域の重点化

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、当該地域での実施を促進する仕組みが必要である。

このため、例えば、第 6 次十箇年計画策定時に定めた優先実施地域等について、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査の進捗状況や直近の取組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ある。

### ① 優先実施地域の検討・整理

---

<sup>8</sup> リモートセンシング技術を用いた山村部の地籍調査マニュアル（平成 30 年 5 月 31 日制定。同日付け国土籍第 215 号国土交通省土地・建設産業局地籍整備課長通知により周知。）

<sup>9</sup> リモートセンシングデータ活用手法の導入が可能な条件の整理も含む。

第6次十箇年計画においては、土地区画整理事業等の実施により地籍が一定程度明らかになっている地域や、大規模な国公有地、利用集約化の予定のない農地、施業予定のない林地などについて、地籍調査の優先度が低い地域と位置付け、これらを除いた地域を、地籍調査の優先度が高い地域としていた。

次期十箇年計画においては、この考え方を基礎として地籍調査の優先度が高い地域を設定した上で、その中からより政策効果が高い地域において早期に地籍調査が実施され、調査の効果が発現されることを目的として、今後10年間で特に優先的に実施する地域を検討・整理すべきである。この検討・整理に当たっては、社会資本整備、防災対策、都市開発、森林施業・保全等、所有者不明土地対策との連携といった予算上の重点的な支援対象の考え方や、地籍調査の実施主体の意見等も踏まえることが必要である。

## ② 地籍整備の状況を表す新たな指標の設定・公表

地籍整備については、これまで、主に都道府県別・地帯（都市部・山村部）別の地籍調査の進捗率が指標とされてきたが、施策分野ごとの達成状況を表す新たな指標の設定・公表についても検討することが必要である。

新たな指標としては、例えば、地籍調査の対象地域のうち優先度が低い地域を除いた地域における実施率や、各市町村における最近の取組状況を評価するための実施事業量、災害想定区域における実施率等が考えられる。

なお、これらの指標の設定・公表に当たっては、市町村の動機付け、住民の理解醸成、一定の施策実施状況の明確化など、それぞれの指標が持つ目的や意図を明確にすることが重要である。また、指標の設定・公表に係る調査主体等の管理負担を考慮することも必要である。

## (5) 地籍調査の過程で得られた情報の活用

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、十分に活用されていない状況であった。

このため、所有者不明土地法において、一定の場合に市町村が保有する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り、これを踏まえ、平成30年11月の同法の一部施行に合わせ、国土交通省から通知を発出し、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めの環境整備を行ったところである。

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が適切に活用されているかどうかについて、フォローアップが必要である。

## (6) 未着手・休止市町村の解消（課題解決型のアプローチ）

未着手・休止の主な要因として、市町村への調査では、市町村の予算や体制が十分でないことが挙げられているが、現に多くの市町村が実施中であることに鑑みれば、必ずしも予算や体制だけが要因ではないのではないかと考えられる。また、必要性は理解しつつも、どのように手をつけて良いか分からない、あるいは、難易度が高く感じる、といった事情も背景にあるものと考えられる。

こうした課題を解決するため、これまでの普及啓発に加え、地籍調査の実情や実施手法に関する理解を促すとともに、調査に着手するハードルを下げて取組意欲を向上させるためのアプローチを総合的に講じることが重要である。

具体的には、以下の取組が考えられる。

- ・ 必要な予算・体制の具体的な規模感や、市町村ごとの取組状況を、国土交通省ホームページ（地籍調査 Web サイト<sup>10</sup>）等で発信し、実施主体における予算・体制面の心理的障壁を取り除くこと。
- ・ 未着手・休止市町村への実践的なアプローチを強化するため、地籍アドバイザー派遣制度について、例えば地方ブロックごとにアドバイザーを選任し未着手・休止の解消のために重点派遣するメニューを新設すること。また、計画準備や工程管理も含めた包括的な民間委託制度（国土調査法第 10 条第 2 項）の更なる活用を促進すること。
- ・ 調査の迅速化のために行う現地調査等の手続の見直しや官民境界等先行調査等の新たな効率的手法の導入は、調査に着手するハードルを下げる観点から、未着手・休止の解消にも資するものと考えられるため、こうした新たな手法等について、地籍アドバイザー派遣制度や関係団体による普及促進、国が行う基本調査による導入の推進等に取り組むこと。

また、休止市町村については、課題やアプローチが未着手市町村と共通する面もあるが、過去に実施した調査に関連する個別の事情を抱えている場合もあることから、それぞれの事情に応じたきめ細やかな対応が必要である。

こうした未着手・休止市町村の解消に向けては、市町村をサポートする都道府県の役割も非常に重要である。例えば、市町村長へのアピールや市町村担当者向けの助言、研修の実施のほか、市町村間の広域連携のコーディネート、県が自ら実施主体となる地籍調査<sup>11</sup>の実施等が効果を発揮している例もある。都道府県においては、これらも参考にした積極的な取組が望まれる。

<sup>10</sup> 地籍調査 Web サイト URL: <http://www.chiseki.go.jp/>（令和元年 6 月 28 日現在）

<sup>11</sup> 地籍調査は、都道府県が行うことも可能。

なお、これらの対策は、未着手・休止の解消だけでなく、既に着手済みの市町村における円滑な調査の実施にも資するものである。

## (7) その他全般的事項

### ① 法務局との連携

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を更に深めることが必要である。

### ② 地籍調査に関する普及・啓発等

地籍調査の効率的かつ円滑な実施を図るため、所有者不明土地への社会的な関心の高まりや、高等学校における「地理総合」の必修化といった社会の大きな動向も踏まえつつ、地籍調査 Web サイトの充実等により、国民や各種団体（自治会、森林組合等）への地籍調査の必要性や効果に関する普及・啓発に努めるとともに、引き続き、様々な機会を通じて、地籍調査の進捗が遅れている市町村に対して国及び都道府県から働きかけを行う必要がある。

また、市町村の中には、地籍調査に関する計画や方針等を自主的に策定している例も見られ、これらは調査の計画的な実施に資するほか、地域住民への普及・啓発の観点からも有効であり、こうした取組も参考にすべきである。

### ③ 地籍調査の推進に係る人材の育成・確保

地籍調査を実施する市町村等の調査への理解を深めるとともに、事務の負担軽減に資するよう、担当者向けのマニュアルの整備、研修の充実等を通じて人材の育成・確保を図る必要がある。また、調査の実務を担う民間事業者の技術の更なる向上を図る観点から、地籍調査に関する民間資格の積極的な活用も検討すべきである。こうした人材の育成・確保や、それを通じた効率的かつ適正な地籍調査の推進等において、関係団体の果たす役割は重要である。

### ④ 測量等の技術発展を踏まえた地籍調査の効率化

有人航空機、UAV<sup>12</sup>（いわゆるドローン等の無人航空機）、人工衛星、移動計測車両<sup>13</sup>等に搭載される各種センサの性能向上に伴う空中写真、標高データ等の位置精度の更なる向上など、測量等に関する技術発展に合わせ、これらを地籍調査の効率化のために導入していくことを引き続き検討し

<sup>12</sup> Unmanned Aerial Vehicle の略。

<sup>13</sup> 移動計測車両による計測技術を Mobile Mapping System(MMS)という。

ていく必要がある。

⑤ **地籍調査の成果の更なる利活用**

特別部会とりまとめにおいて、地籍調査による土地の境界の明確化は、土地の適切な利用・管理を促すための諸施策を実行あらしめるための基礎的なインフラとして重要であることが指摘されているところであり、土地の適切な利用・管理の基礎データとなる地籍調査の成果を、当該諸施策の立案、推進等に広く活用していくことが必要である。

⑥ **その他**

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ら、引き続き、制度の見直しを検討する必要がある。

### Ⅲ. 土地分類調査について

#### 1. 土地分類調査（土地履歴調査）の現状と課題

##### (1) 土地分類調査（土地履歴調査）の概要と効果

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。

第6次十箇年計画からは、国民の土地の安全性への意識・関心の高まりを受け、土地本来の自然地形とその改変履歴、土地利用の変遷及び災害履歴情報等の調査を内容とする土地履歴調査を重点的に実施することとした。土地履歴調査を実施することにより、例えば、その土地がかつては河川であったり、盛土を施されたりしたといった土地の履歴に係る客観的な情報が整備され、その土地固有の災害リスクが明らかになる。また、その成果は国土交通省から無償でダウンロードできることから、GISデータとして活用することにより、適切な土地利用、土地取引の適正化といった効用が期待できる。

##### (2) 土地分類調査の実施状況

土地履歴調査については、三大都市圏など、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地区）を中心とした18,000km<sup>2</sup>を第6次十箇年計画の計画目標としている。三大都市圏と平成26年度の間見直しを踏まえて実施した南海トラフ地震の被災想定地域の一部の地方都市を合わせて、平成30年度末時点で調査実施面積が17,237km<sup>2</sup>となり、第6次十箇年計画の計画目標に対する達成率は約96%となっている。

##### (3) 土地分類調査をとりまく社会・経済状況の変化

###### ① 風水害の激甚化と巨大地震災害等の懸念

近年、雨の降り方は局地化、集中化、激甚化しており、さらに今後、地球温暖化に伴う気候変動により、水害、土砂災害が頻発化・激甚化することが懸念される。また、今後30年以内に70～80%という確率で南海トラ

フ地震の発生が懸念されており、中央防災会議が公表している被害想定<sup>14</sup>によれば、最大震度 7 で 34m の津波の発生が想定され、広い範囲で甚大な被害が生じるおそれがあるとされている。

また、平成 29 年 7 月九州北部豪雨による土砂・流木による災害、平成 30 年 7 月豪雨による水害（中国地方を中心に発生）、平成 30 年北海道胆振東部地震による地盤災害など、土地条件に起因して甚大な被害となった災害も多く発生し、今後の災害に備える観点から、土地の潜在的な災害リスクを知ることの重要性が高まっている。

## ② 土地の災害リスクに対する意識・関心の高まり

近年の大規模災害の発生を経て、災害リスクに対する国民の意識・関心が高まりを見せる中で、国土利用、土地利用、都市計画など様々な政策課題における災害リスクへの配慮が求められている。土地履歴調査は、土地の過去からの履歴を調べ、現在の地図と重ね合わせることで、その土地の将来の災害リスクを把握するものであり、災害リスクを知り、適切に備える観点から、今後の社会的要請に応えるものである。

## (4) 課題と今後の対応方針

上記のような社会・経済状況の変化を踏まえ、現在の土地分類調査の課題と今後の対応方針を示すと、以下のとおりである。

### ① 土地分類調査の抱える課題

災害リスク情報の整備・公開は、国土利用、土地利用、都市計画等、様々な政策課題において災害リスクを考慮するに当たり重要であるものの、土地履歴調査のカバー範囲が限られている状況にある。具体的には、そのカバー範囲が三大都市圏及び一部の地方都市に限られており、平成 30 年度末における進捗率についても、全国の DID 地区の約 55%、県庁所在地及び中核市の約 57%である。現状では、近年、自然災害で甚大な被害を受けた地域や、南海トラフ地震防災対策推進地域に含まれるなど、自然災害に対して脆弱な土地条件を持ち、今後大きな被害を受けることが懸念されている地方都市の多くで調査が未実施である。

また、土地履歴調査で得られた成果は、一部の専門分野で有効に活用されているものの、情報が専門的である等の理由もあり、有益な情報であるにもかかわらず認知度が低く、利活用が十分に進んでいない状況にある。

### ② 課題に対する対応方針

災害リスク情報など社会的要請に応じた基盤的情報を整備すべく、土地

---

<sup>14</sup> 脚注 4 参照。

履歴調査の継続的な実施により、カバー範囲を拡大し、情報の網羅性を向上させることが必要不可欠である。このため、地方圏を中心に調査範囲を拡大するとともに、人口規模の大きな都市域や災害リスクの高い地域を優先的に実施するなど、その効果を最大限発揮できるよう、戦略的な地域設定が必要である。

また、調査成果の利活用促進を図ることも重要である。土地履歴調査の成果は、複雑な地形により構成され、災害の多い我が国において、地盤の脆弱性など土地の特性を表す全国規模の基礎情報として、科学的な見地から有用な情報である。土地に係る科学的基礎情報として、今後とも、関連研究、災害リスク等の評価に一層活用されることが望ましい。さらには、一部の専門家による活用に限らず、広く防災対策の基盤となる災害リスク情報として、行政、事業者、個人といった様々な主体における幅広い活用を促進し、安全・安心な社会の構築に資するよう取り組むことが重要である。

さらに、調査成果を広く国民が活用できるよう、一層分かりやすい形での情報発信に努めるとともに、土地の安全性、災害リスク等の土地の特性を理解し、適切な判断を可能とするリテラシーの向上を図る取組が求められる。

## 2. 今後講じるべき具体的方策の方向性

### (1) 土地履歴調査の調査範囲の拡大

#### ① 土地履歴調査の地方圏での実施

現状では、調査範囲が三大都市圏と一部の地方都市に限られ、南海トラフ地震防災対策推進地域その他の災害リスクの高い地域の県庁所在地及び中核市の多くが未実施であることを踏まえ、地方圏に調査範囲を拡大して、全国的なカバー率を上げる必要がある。具体的には、調査が未実施の県庁所在地や中核市など人口規模の大きな都市域を調査対象とし、1.(2)に記した第6次十箇年計画における調査対象地域の考え方にに基づき、DID地区及びその周辺を中心に実施することが効果的である。

#### ② 災害リスクの高い地域の優先化

次期十箇年計画における事業実施においては、災害の激甚化、頻発化、巨大地震の切迫等を踏まえ、南海トラフ地震防災対策推進地域など、災害リスクの高い地域に含まれる県庁所在地及び中核市を優先的に実施すべきである。優先度は、法律に基づく災害想定区域の指定状況、既往災害の発生状況や災害の起こりやすい土地条件、人口集中度等を総合的に勘案す

る必要がある。

## (2) 調査成果の利活用の促進

土地に係る科学的基礎情報、災害リスク情報として、各専門分野での研究、評価等をはじめとして広く社会での利活用を促進すべく、関連情報との連携を図るとともに、データ提供形態、提供方法等の見直し等により、二次利用を促進し、より実用性の高い情報への加工を促すことが重要である。例えば、国土数値情報等の他の地理空間情報と組み合わせることにより、利便性の向上、高度化を図ることが考えられる。

特に防災分野では、ハード対策に加えソフト対策の重要性が指摘されている中、「地震のゆれやすさ」、「液状化のおこりやすさ」など、地域の災害リスク情報が可視化・オープン化されることにより、住民の防災力向上、地籍調査の早期実施などの防災対策に資するとともに、都市計画等の政策立案、土地取引等の適正化といった効果も期待される。

## (3) 土地分類調査に関する普及・啓発、地理教育等

学校教育において地理空間情報の活用や自然災害への理解が重視されることを踏まえて、令和4年度から高等学校において「地理総合」が必修化される。このことに対応し、国民が土地分類調査の成果や地形情報といった地理空間情報を広く活用し、地域における土地の安全性や災害リスク等の判断、自然環境などの地域資源の理解などに総合的に役立てることができるよう、国土交通省ホームページ（国土調査（土地分類基本調査・水基本調査等）ホームページ、地理院地図等）からの情報提供を充実させ、国民への情報発信による普及啓発の強化を図る必要がある。

## (4) 調査技術の進展を踏まえた効率化・高度化

レーザ測量による三次元点群データ、高解像度の空中写真などの高精度な測量成果の普及、写真測量技術（SfM<sup>15</sup>など、空中写真から過去の時点の三次元モデル作成にも有効な技術等）の進展などに合わせ、これらの成果、技術を活用した、調査の効率化、高精度化を検討していく必要がある。

---

<sup>15</sup> Structure-from-Motion の略。複数枚の写真から対象物の形状を復元する技術で、地形学関連分野でも応用されている。

#### IV. おわりに

人口減少・高齢化や所有者不明土地の顕在化、自然災害の頻発化・激甚化といった今日的な課題を背景に、地籍調査の重要性は一層高まっており、調査の早期実施が急務となっている。

また、国民の災害リスクに対する意識・関心が高まる中で、土地分類調査に基づく災害リスクを表す基礎的な情報への社会的要請は、ますます強くなっている。

このような中、政府全体としても、令和元年 6 月に決定された所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針（令和元年 6 月 14 日所有者不明土地等対策の推進に関する関係閣僚会議決定）において、本小委員会での検討を踏まえ、地籍調査の円滑化・迅速化を図るための措置等を講じることが位置付けられ、経済財政運営と改革の基本方針 2019（令和元年 6 月 21 日閣議決定）においても、それを反映した内容が盛り込まれた。また、国土交通省では、国土審議会において、土地政策の全体像の再構築に向けた議論が開始されたところである。加えて、法制審議会においても、相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組みや、所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組みを早急に整備する観点から民法、不動産登記法等の改正についての検討が行われているところである。

本小委員会としては、今後、こうした議論も踏まえつつ、本報告書でとりまとめた地籍調査及び土地分類調査の具体的方策の方向性を基礎として、次期十箇年計画に向けた具体の検討が進められ、新たな計画の下で調査が進展することを期待したい。