

国土調査のあり方に関する 検討小委員会報告書

～国土調査の今後のあり方について～

平成21年8月

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

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

(敬称略、五十音順)

国土調査のあり方に関する検討小委員会の開催経緯

○平成21年1月23日

第20回国土審議会土地政策分科会企画部会にて設置

○平成21年3月13日

第1回国土調査のあり方に関する検討小委員会

○平成21年5月18日

第2回国土調査のあり方に関する検討小委員会

○平成21年7月27日

第3回国土調査のあり方に関する検討小委員会

○平成21年8月19日

第4回国土調査のあり方に関する検討小委員会

目次

| | |
|---------------------------|----|
| 1. 国土調査の現状と課題 | 1 |
| (1) 国土調査とは | 1 |
| (2) 国土調査の実施状況 | 2 |
| (3) 今後取り組むべき課題 | 3 |
| 2. 今後の取り組みの方向性 | 4 |
| 3. 今後講じるべき具体的方策 | 6 |
| (1) 地籍調査関係 | 6 |
| ① 周知・啓発活動の強化 | 6 |
| ② 官民境界を先行調査する手法の導入 | 6 |
| ③ 民間開発事業者等が実施する測量成果の活用 | 7 |
| ④ 民間等による地籍調査の実施 | 8 |
| ⑤ 地籍調査の負担軽減のための基準点の充実 | 8 |
| ⑥ 山村部における測量の簡素化等 | 9 |
| ⑦ 所在不明者の取扱いの見直し | 9 |
| ⑧ 関係機関との連携の強化 | 9 |
| (2) 土地分類調査関係 | 10 |
| ① 土地の安全性に関する調査内容の充実 | 10 |
| ② 土地分類調査成果の提供方法の充実 | 10 |
| (別紙1) 地籍調査を実施しない場合に生じるリスク | 11 |
| (別紙2) 第5次十箇年計画期間中の主な取り組み | 12 |
| (別紙3) 土地分類調査の概要 | 14 |

国土調査のあり方に関する検討小委員会報告書

～ 国土調査の今後のあり方について ～

1. 国土調査の現状と課題

(1) 国土調査とは

国土調査は、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）等に基づき実施されているもので、国土の実態を科学的かつ総合的に調査することにより、国土の開発、保全、利用の高度化に資するとともに、あわせて地籍の明確化を図ることを目的としている。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、水調査関係の三つに区分されるが、そ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。

(地籍調査とは)

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。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、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なっている。

地籍調査を実施した地域では、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。（別紙 1「地籍調査を実施しない場合に生じるリスク」参照）

(土地分類調査とは)

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。

その成果は、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。

(2) 国土調査の実施状況

国土調査は、主に国土調査促進特別措置法に規定する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、第5次国土調査事業十箇年計画（計画期間：平成12年度～平成21年度）の最終年度であり、各調査の実施状況は以下のとおりである。

(地籍調査の実施状況)

地籍調査については、第5次十箇年計画では、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は、全国で49%となる見込みであり、都市部（D I D：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。（別紙2「第5次十箇年計画期間中の主な取り組み」参照）

市町村の着手状況については、平成20年度末時点で、1,800市町村のうち、既に完了した市町村が403（22%）、調査実施中の市町村が721（40%）であるのに対し、休止中の市町村が370（21%）、未着手の市町村が306（17%）となっている。

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。

(土地分類調査の実施状況)

現在実施中の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「20万分の1土地保全基本調査」、「垂直調査」、都道府県が基本調査として実施する「5万分の1都道府県土地分類基本調査」、市町村が土地分類調査として実施する「細部調査」があり、このうち「垂直調査」と「細部調査」が、国土調査事業十箇年計画に基づき実施されている。（別紙3「土地分類調査の概要」参照）

国が実施する「20万分の1土地保全基本調査」は、平成20年度に全国調査を完了しており、「垂直調査」についても、平成21年度で三大都市圏及び三大都市圏以外の政令指定都市について調査が概ね終了し、これにより、当初予定していた人口密度が高く地下利用の可能性が高い地域について調査が完了する。

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」については、平成20年度末までに全国の約29万 km²で整備されており、未整備の地域についても完了を目指して継続して整備が進められている。

市町村が実施する「細部調査」については、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5,000 km²としていたが、平成20年度末での実施面積は1,696 km²（達成率34%）と低位であり、またこの結果、過去の実績も含めた実施面積は、平成20年度末で8,888 km²となっている。

(3) 今後取り組むべき課題

① 国土調査が抱える問題点としては、以下のような点が指摘できる。

まず、国土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ということがあげられる。その要因としては、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という現状がある。特に地籍調査については、立会い等により一筆ごとに土地所有者等の確認を得るなど調査実施に多くの時間と手間を要すること、都市部では権利意識が高く、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、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であることなど、調査の実施自体が困難であることも市町村等の負担となり、それに対する十分な実施体制を確保できない状況となっている。

次に、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問題点がある。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が、実際にこの指定を受けているのは一部事業の測量成果に限られ、その他の多くの測量成果については地籍整備に活用されていない。

また、土地分類調査の問題点としては、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。

さらに、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かかわらず、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もある。

② 以上の問題点を踏まえると、今後取り組むべき課題としては、まず地籍調査では、市町村等の負担軽減を図る必要がある。そのためには、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、市町村等の調査実施負担を軽減することや、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が重要となる。

また、土地分類調査については、上記のような社会的要請にこたえるためにも、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。

さらに、国土調査の必要性や成果の有用性について、広く国民に周知・啓発を図る必要がある。土地の基礎となる貴重な情報が広く利活用されることにより、土地取引の円滑化や土地利用の適正化が図られるとともに、調査の必要性への認識が高まることで調査への協力を得やすくなり、調査実施の負担軽減につながることも期待できる。

2. 今後の取り組みの方向性

(計画的かつ重点的整備の必要性)

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必要がある。

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、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。

また、土地分類調査についても、国民のニーズや社会的要請に適切に対応する調査に重点をおくべきである。具体的には、集中豪雨の激化による洪水や斜面災害、地震災害の多発等により、近年、土地の安全性について国民の意識・関心が高まるとともに、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おり、そのために必要な情報の整備・提供を重点的に実施すべきである。

(十箇年計画の計画内容の見直し)

国土調査促進特別措置法では、十箇年計画に「十箇年間に実施すべき国土調査事業の量」を定めることとされていることから、現行の第5次十箇年計画では計画目標として調査面積や地点数が掲げられているが、事業の実施による効果をより一層明らかにする観点から、計画の実施により10年後に境界が明確となる地域の割合を提示するなど、計画目標のアウトカム指標化を図り、十箇年計画に基づき国土調査事業を推進する効果を広く国民に提示すべきである。

また、特に地籍調査については、比較的調査の実施が難しい都市部や山村部で進捗を図る必要があるが、そのためには調査手法等についても地域特性に応じた対応が求められることから、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必要がある。

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。

計画策定後においても、状況の変化等に適切に対応するため、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。

次期十箇年計画の策定に当たっては、以上のような計画内容の見直しを行った上で、次に述べる施策の充実・強化を図ることにより、地籍調査については、人口集中地区（D I D）においては、今後 10 年間で、地籍明確化の緊急性が高い地域の半分程度の地域について、少なくとも官民境界の明確化を図るべきである。また、山村部においては、森林施業の推進にも資する等の観点から緊急性の高い地域を中心に、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べきである。その他の宅地、農用地においては、比較的地籍調査が進捗していることも踏まえ、都市周辺部における開発・事業実施等の観点や農地流動化の促進等の観点から、それぞれ必要性の高い地域を中心に地籍の明確化を図るべきである。

また、土地分類調査については、次期十箇年計画に新たに土地分類基本調査（土地の安全性に関する調査）を位置づけた上で、緊急に情報を整備する必要性が高い人口集中地区（D I D）等については、国が先行的に情報を整備することが望ましい。

（計画実現のための施策の充実・強化）

次期十箇年計画においては、調査の主な実施主体である市町村等の負担軽減を図るため、国が実施する基本調査の拡充や民間の活力も有効に活用するという基本的な考え方のもと、施策の充実・強化を図る。

具体的には、まず地籍調査については、調査未実施地域であっても、過去に他の事業により地籍が一定程度明らかになっている地域や、境界トラブルの生じる可能性が低い大規模国公有地等の地域もあることから、調査対象地域を精査し、例えば中心市街地や密集市街地など、まちづくり施策等の観点から必要性の高い地域等を、優先的に調査していく必要がある。

その上で、都市部においては、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する必要がある。これにより、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。

また、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、土地の境界に関する情報（境界に関する記憶や目印）の保全を図る必要がある。

さらに、民間開発事業等で作成された測量成果を地籍整備に積極的に活用するため、国土調査の成果と同等以上の精度等を有する測量成果については、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）を、いわば“民間による地籍整備”と位置づけ、その促進を図るほか、調査実施主体の民間への拡大等についても検討を進めるべきである。

土地分類調査については、土地の安全性に関する情報として、人工的に改変された地域を中心に、土地本来の自然地形や改変履歴等の情報を整備し、災害履歴情報等とあわせて総合的に提供する必要がある。

(国土調査成果の提供と利活用の促進)

国土調査の成果は、土地分類調査の成果を中心にインターネット等で情報が提供されているものの、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関わらずあまり国民に利用されていない状況にある。このため、土地に関する最も基礎的な情報である国土調査の成果を土地取引等の場で広く国民に利用してもらえるよう、情報をわかりやすい形で提供するとともに、その有用性を広く国民に周知・啓発していく必要がある。

また、近年では、国土調査の成果を地理空間情報の整備や地理情報システム(GIS)で利活用することが求められている。特に地籍調査については、地理空間情報活用推進基本法(平成19年法律第63号)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が、特に都市部において進捗が遅れており、その進捗を図ることが必要であるとされているところである。

3. 今後講じるべき具体的方策

(1) 地籍調査関係

① 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」が半数を占めていることから、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やアドバイザー派遣等の充実を図る必要がある。

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べきである。

② 官民境界を先行調査する手法の導入

都市部は、土地取引が多く資産価値も高い上、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、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、調査の進捗が遅れている。このような状況を改善するためには、地籍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減らしていく新たな方策を検討すべきである。

具体的には、官民の境界情報を地籍調査に先駆けて広範囲で整備し、その成果に、原則として世界測地系の座標値が付与されることとなった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。

(期待される効果)

この調査手法を導入することにより、以下の効果が期待できる。

- i) 民有地間の境界まで確認する通常の地籍調査に比べ、官民境界の調査であれば土地所有者等の協力も得やすく、また、この成果を後続の地籍調査に有効に活用することで、市町村等の負担を軽減することができること
- ii) 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、特に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事業等に有効であること
- iii) 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

(留意すべき事項)

この調査手法を推進するためには、以下の事項に留意する必要がある。

- i) 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
- ii) 地積測量図が一定程度蓄積されるのを待って地籍調査を実施する方が効率的である等の理由から、後続の地籍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
- iii) 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
- iv) 官民の境界情報の整備は、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、行政、国民の双方に対し、その有効性を積極的に周知・啓発すること
- v) 都市部における官民境界確認の緊急性・重要性に加え、後続調査を実施する市町村等の負担軽減を図る観点からも、その実施に当たっては、国として主導的な役割を果たすこと

③ 民間開発事業者等が実施する測量成果の活用

公共事業や民間開発事業等で作成された地籍調査以外の測量成果については、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項指定制度）があるが、現状でこの制度を活用しているのは、法令や通知により指定が義務付け又は推進されて

いる一部の事業に限られ、民間開発事業者等からの指定申請は平成 20 年度で 4 件 0.37 km²のみであり、開発許可を受けた地域だけでも年間 70 km²以上あるという状況を踏まえ、適切な対応策を講じる必要がある。

具体的には、民間開発事業者等が申請しない理由として、制度自体を知らない、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それに対する支援措置もない等の理由があげられていることも踏まえ、指定を受けることで開発された宅地等が将来にわたって境界の明確な安定した資産となることについて、民間開発事業者等はもとより広く国民にもわかりやすく周知するとともに、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不可欠である。

④ 民間等による地籍調査の実施 (調査実施主体の民間への拡大)

地籍調査は市町村が中心となって実施しているが、市町村以外でも土地改良区、土地区画整理組合、森林組合等一部の団体で調査の実施が可能となっている。民間活力を活用して地籍調査を推進する観点から、これらに加えて、地籍調査の推進に積極的な団体についても、地籍調査を実施できるようにすることも考えられ、その具体的方策について、制度上・運用上の課題も含め検討すべきである。

(土地所有者等による取り組み)

また、土地所有者等からは、行政に要望してもなかなか地籍調査に着手してもらえない等の意見が多く示されていることから、一定の要件の下で複数の土地所有者等が地籍調査の実施を行政に提案できるような仕組みも検討すべきである。さらには、これら土地所有者等がまとまって、自ら地籍調査を実施することができるような仕組みについても、中長期的な課題として検討すべきである。

⑤ 地籍調査の負担軽減のための基準点の充実

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 1 km²に 1 点、農用地で 2 km²に 1 点、山村部では 4 km²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おり、人口集中地区 (D I D) 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) も、要望に基づき設置している。

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である市町村等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、人口集中地区 (D I D) 以外の地域でも基準点の充実を図るべきである。特に、民間開発事業者等が比較的多く行われている人口集中地区 (D I D) 周辺部において世界測地系に基づく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。

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 山村部における測量の簡素化等

山村部において地籍調査を推進するためには、求められている精度の範囲内での測量の簡素化や、筆界を確認する手続の弾力的な運用、境界情報の適切な保全等により、作業の迅速化やコスト削減を図り、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、近年の測量技術等の進歩により、「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、精度の範囲内での測量が可能となっており、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あることから、その導入を図るべきである。

また、地籍調査の立会いについては、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、「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、「筆界を確認するに足る客観的な資料が存在する場合には、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」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、これを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に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。

⑦ 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、その取扱いを見直す必要がある。

具体的には、公示送達の規定を設けた上で、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。

⑧ 関係機関との連携の強化

地籍調査の実施に当たっては、法務省や登記所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、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、前者については、用地取得の円滑化・コスト削減を図ることができることから、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、後者については、既述のような方法により19条5項指定を促進するべきである。

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、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事例もあることから、このような取り組みも踏まえ、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。

(2) 土地分類調査関係

① 土地の安全性に関する調査内容の充実

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の情報を整備するとともに、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調査を実施すべきである。これらの情報が提供され広く国民に利用されれば、土地本来の自然条件に配慮した適切な土地利用への転換が図られるとともに、安全・安心な生活環境の確保や土地の効率的な利用が図られることが期待される。

② 土地分類調査成果の提供方法の充実

土地分類調査成果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、提供方法の充実を図る必要がある。

(別紙1) 地籍調査を実施しない場合に生じるリスク

① 土地取引等に係るリスク

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。これらのリスクは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。

② 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、マンション建設等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したり、それに要する多額の費用等を事業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の阻害要因となっている。

③ 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場合には、まず立会い等による境界の確認から始める必要があり、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。

④ 公共用地の適正管理への支障

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、また民間側には、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。

⑤ 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。

⑥ 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。

また、農用地についても、境界が不明確な場合には、担い手への農地の利用集積の促進や耕作放棄地の発生防止等、農地の有効利用に向けた施策の推進に支障が生じている。

(別紙2) 第5次十箇年計画期間中の主な取り組み

① 都市再生への取り組み

(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(DID)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230万箇所にあたる公図の角について、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条の地図として登記所に備え付けられた。

(精度の高い地積測量図の蓄積)

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(DID)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。

(土地活用促進調査の実施)

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。

(これらの取り組みの効果)

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に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。さらに、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。

② 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km²以上と膨大であること、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、DGPS（ディファレンシャルGPS）などを活用して簡易な測量が行われている。

③ 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。

④ 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。

⑤ 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。

(別紙3) 土地分類調査の概要

① 土地分類基本調査 (20万分の1土地保全基本調査)

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作成するものである。

② 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)

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。

③ 土地分類調査 (細部調査)

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。

同調査は、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、国としても市町村等に対し、引き続き調査の必要性やその効果について周知・啓発を図っている。

④ 土地分類基本調査 (垂直調査)

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している。

(土地分類調査成果の閲覧・提供)

土地分類調査の成果については、国土交通省で、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、そのうち縮尺50万分の1や20万分の1の土地分類基本調査成果図等については、平成15年度以降、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。