

進捗が遅れている地籍調査の現状と今後の課題

決算委員会調査室 澤井 勇人

《 要 旨 》

- ・地籍調査は、土地の境界確認や面積を測量する調査であり、調査で得られた正確な地図は地籍図として、登記所（法務局）に備え付けられる。
- ・地籍図は、土地の境界トラブルの未然防止、公共事業やまちづくりの迅速化、災害時の復旧復興事業の円滑な実施、固定資産税の徴収適正化などに寄与する。
- ・地籍調査は市町村が実施主体となる。経費の2分の1は、地籍調査費負担金として国が負担しており、近年、その予算は年間100億円から130億円程度で推移している。
- ・昭和26年の制度開始から60年以上が経過したものの、平成27年3月末時点の地籍調査の進捗率は全国平均で51%にとどまっており、特に都市部で進んでいない。
- ・南海トラフ地震や首都直下型地震の被害想定地域における地籍調査の早期実施、関係省庁の連携、地方公共団体に対する一層の支援等が課題となる。

1. はじめに

地籍調査は、国土調査法（昭和26年法律第180号）に基づき、主に市町村が実施主体となって土地の境界確認や面積を測量する調査であり、その結果は地図及び簿冊に取りまとめられる。「人」の記録である戸籍に対して、「土地」の戸籍とも言える地籍は、土地取引の円滑化、災害復旧の迅速化、まちづくりの円滑な実施等に資するものであるとともに、固定資産税や不動産登記行政の基礎データとなる。地籍調査は、東日本大震災後の復旧・復興事業の際、その重要性や必要性が再認識されたものの、全国的に見ると特に都市部において、大幅に調査の進捗が遅れており、開始から既に60年以上が経過した地籍調査の在り方について、再考の余地があると言える。

本稿では、地籍調査の概要及び現状についてまとめた上で、国会における進捗状況等に関する議論や会計検査院からの指摘にも若干触れながら、今後の課題について検討する。

2. 地籍調査の概要

（1）主な目的

地籍調査は、国土調査法に定められ、国土交通省が所管する国土調査¹の一つである。一筆²ごとの土地についてその所有者、地番、地目（土地利用の現況）を調査するとともに、境界の確認、地積（面積）の測量を行い、現況にあった正確な地図（地籍図）及び台帳（地籍簿）を作成する（同法第2条第5項ほか）。他方、地図を含めた土地に関する記録は、不

¹ 地籍調査のほか、土地利用現況等を調査する土地分類調査と、陸水の流量・水質等を調査する水調査がある。

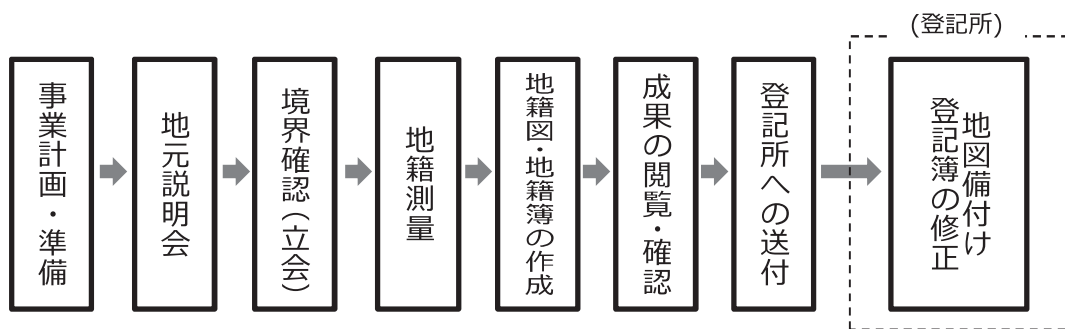
² 土地の単位であり、土地登記簿上、一つの土地とされているもの。

動産登記法（平成 16 年法律第 123 号）に基づき、登記所³において管理されている。このうち、地籍調査等を経た精度の高い地図（いわゆる 14 条地図⁴）は全体の約 54%にとどまっている⁵。それ以外の 4 割超は、「地図に準ずる図面」として精度の高い地図に代わる「公図」（旧土地台帳附属地図）となっているが、実は、その公図は、明治初期の地租改正時に作られた図面が基となっている。地租改正当時、測量技術が未熟であったことや図面が短期間で作成されたことなどから、登記所にある地図や図面の多くは、境界や形状等が必ずしも現地と整合しておらず、登記簿上の土地の面積も正確ではない場合がある。そのため、現況と一致する正確な地図を作成して地籍の明確化を図り、改められた土地情報を基にした固定資産税の算出など、地籍図が市町村における様々な行政事務の基礎資料として活用されることが期待されている。なお、地籍調査は、あくまで実態調査であり、所有権等の権利関係の変更や、新たに境界を形成することを目的とするものではない。

（２）地籍調査の手順

地籍調査は、主に市町村等が実施主体となる。まず市町村は、調査事業を行う時期や地域について計画を策定した上で、対象となる地域住民に対し、調査内容や必要性等について説明会を行う。続いて、公図や登記簿等の資料を参考に、隣接する土地所有者の立会いの下、一筆ごとに土地の範囲や境界を確認し（一筆地調査）、所有者が合意した土地の境界に「杭」を打つ。併せて、土地の所有者、地番、地目等も調査する。その後、測量の基礎となる図根点（基準点）を設置し、確認された境界（筆界）の測量を行うとともに、その結果を基に正確な地図（地籍図）を作成し、土地の面積を計算する（地籍測量）。一筆地調査と地籍測量の結果を基に、地籍図及び地籍簿の案を作成し、土地所有者が 20 日間の閲覧期間内に確認をした上で、必要があれば修正が行われた後、都道府県知事の認証を受け、登記所に送付される。登記所では、地籍簿を基に登記簿を修正し、地籍図が登記所備付けの正式の地図となる。これら一連の調査は、おおむね 3 年程度かけて行われる。

図表 1 地籍調査の流れ



（出所）国土交通省「地籍調査 Web サイト」の説明文章を基に筆者作成

³ 登記事務を行う機関であり、法務省の法務局、地方法務局又はこれらの支局、出張所を指す。

⁴ 不動産登記法第 14 条第 1 項は、「登記所には、地図及び建物所在図を備え付けるものとする。」と規定している。同規定に基づいた地図には、地籍調査による地籍図のほか、法務局が自ら作成した地図、土地改良事業や土地区画整理事業による換地図等があるが、全体の 9 割近くを地籍図が占める。

⁵ 秦慎也「登記所備付地図の整備（地籍調査の推進を中心として）」『登記研究』第 794 号（平 26. 4）3 頁

(3) 地籍調査の必要性

ア 土地取引の円滑化・登記手続の簡素化

地籍調査が未実施で、土地の境界等が不明確な地域では、土地の取引や担保権の設定の際、境界調査に多くの時間や費用を要することがあるほか、隣人との間で境界をめぐる争いが生じることもある。多くの場合、これらは潜在的なリスクにとどまるものの、ひとたび土地の売買や相続等で問題が顕在化した場合には、円滑な土地取引等の支障となる。また、相続に伴う土地の分筆の際など、登記所への分筆登記申請に当たって、通常、土地所有者自ら隣接地権者に現地立会いを求めて境界を確認する必要があるが、地籍調査の成果を活用することにより、登記手続が簡素化され、手続に要する費用が縮減される場合がある。

イ 公共事業の効率化・まちづくりへの寄与

道路の建設・拡張などの公共事業を実施する際には、測量と用地買収が行われるが、土地の境界が不明確な場合には、用地買収に先立ち、該当箇所のみならず周辺地域一帯の用地測量等が必要となる場合がある。このため、本来不必要な時間とコストがかかり、進捗状況次第では工期が遅れ、事業自体が中止となるおそれもある。同様に、土地区画整理事業や市街地再開発事業等のまちづくりを進める上でも、特に都市部においては関係者が多数となることもあり、境界確認の未実施が各種事業の阻害要因となる。例えば、六本木ヒルズの開発では、現地の約400筆（約11ha）の境界調査に4年が費やされ、その分工事の開始が遅れる結果となり、地籍調査の必要性が再認識された⁶。

ウ 災害復旧・復興事業の迅速な実施

地震・津波、土砂崩れ、水害等の災害によって、土地の形状が変わり、現地の境界目印等が流出してしまった場合、地籍調査が実施されていなければ、確認作業が困難になるとともに、地権者が亡くなっていけば立会いによる調査も不可能となり、復旧計画の策定に大きな支障を来す。災害復旧においては、特にライフラインの復旧、住宅再建等のスピードが最重視され、境界確認の遅れがそのまま復興事業の遅れにつながってしまう。事前に地籍調査が実施されていれば、個々の土地境界が地球上の経緯度など座標値で結び付けられ、数値として管理されるため、万が一現況が大きく変化しても、境界等を正確に復元することができる。東日本大震災の被災地では、地籍調査未実施地域で、用地取得等を伴う復興事業に大きな遅れが生じたとされる一方、甚大な津波被害があった宮城県名取市においては、地籍調査が実施済であったことから、防災集団移転促進事業の用地測量関係費を約1,000万円節減でき、事業の早期着手に貢献したとされる⁷。

エ 固定資産税の徴収適正化

固定資産税の課税の基礎となる土地の面積は、原則として登記簿に記載された地積に

⁶ 国土交通省資料によれば、境界確認のために1億円の追加費用が生じたとされる。

⁷ 国土交通省資料によれば、名取市の推計でおよそ半年から1年間の工期短縮につながったとされる。

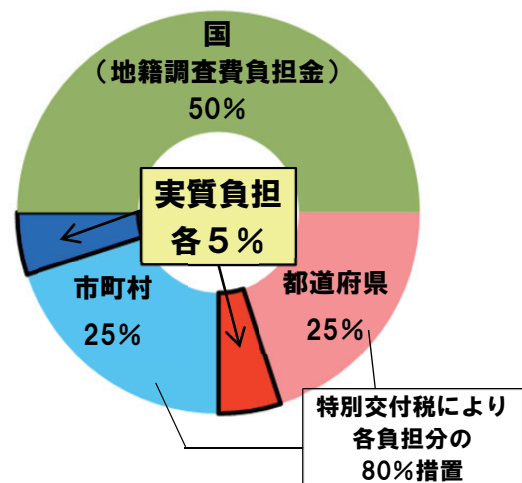
よるものとされている。しかし、2. (1) で述べたとおり、地籍調査が実施されていない地区の登記簿上の地積は、明治時代の地租改正時の測量に基づくものも少なくなく、当時、課税額を小さくしようとして面積を過小に申告することが横行していたことから、実際の面積よりも小さくなっている場合がある。地籍調査を実施することで正確な測量が行われ、多くの場合、面積が増加する⁸ことから、課税額が是正され、課税負担の公平性を確保することができる。

以上のほか、道路、河川等の公共財産の敷地境界を明確にし、各種公共物の台帳整備をしたり、山村部において、土地境界が明確となることで必要な間伐等を円滑に行うことができるなど、将来の時間や費用の浪費という潜在的なリスクに備える点で、地籍調査を実施する意義が大きい。

(4) 地籍調査に係る経費

地籍調査は自治事務とされ、主に市町村及び特別区等の地方公共団体が実施主体となっているが、地籍調査の実施に必要な経費は、国、都道府県、市町村等が、それぞれ経費の一部を負担する(図表2)。市町村が地籍調査の実施主体となる場合には、国が経費の2分の1を負担し(「地籍調査費負担金」)、都道府県が4分の1、残りの4分の1を市町村が負担する。さらに、都道府県や市町村が負担する経費は、それぞれの80%が特別交付税措置の対象となっていることから、実質的には、市町村は5%の負担で地籍調査事業を実施することができる。なお、地籍調査の対象となる土地所有者の経費負担はない。

図表2 地籍調査に係る経費の負担割合

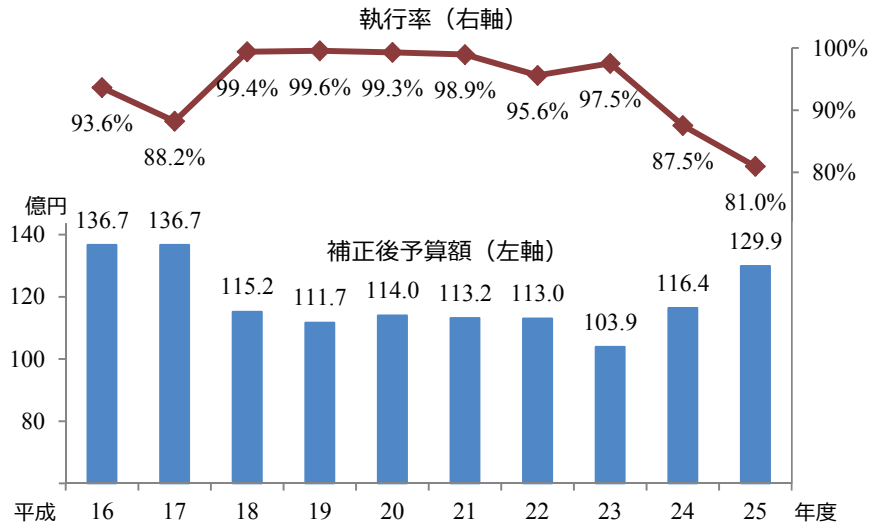


(出所) 国土交通省「地籍調査 Web サイト」を基に筆者が再構成

国土交通省は、地籍調査に関して、一般会計及び東日本大震災復興特別会計で地籍調査費負担金、測量庁費等の予算を措置している。このうち、大部分を占める一般会計の地籍調査費負担金は、ここ10年間、補正後予算額ベースで100億円から130億円程度で推移している(図表3)。最近は、東日本大震災での教訓を契機とし、大規模災害想定地域における地籍整備を推進するため、平成24年度及び平成25年度の一般会計補正予算で増額措置されており、予算はやや増加傾向にあるといえる。執行率(歳出予算現額に対する支出済歳出額の割合)は、おおむね9割以上で推移しているが、24年度及び25年度は、補正増額に伴って翌年度繰越額が増えていることから、執行率がやや低下している。

⁸ 国土交通省は、昭和45年度から平成23年度までに認証された地籍調査の実施前後で、面積が26%増となったとしている。

図表3 一般会計地籍調査費負担金の補正後予算額及び執行率の推移



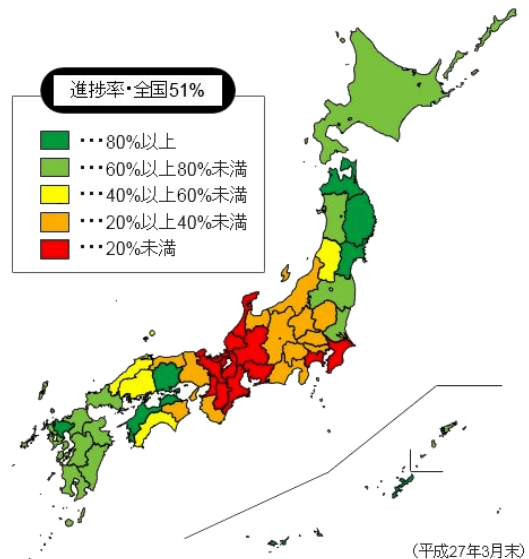
(出所) 各年度決算参照書類 (国土交通省所管歳出決算報告書) を基に筆者作成

(5) 地籍調査の実施状況

地籍調査の対象面積は、全国土から国有林及び天然湖沼等を除いた 28 万 6,200km² である。全国の地籍調査の進捗率は、平成 26 年度末時点で 51% と、25 年度末の 51% から横ばいとなっている。また、ここ 10 年間でみても、平成 17 年度末の 47% から 4 ポイントの上昇しかみられず、進捗率でみると、近年、調査が遅々として進んでいない。

都道府県別にみると (図表 4・5)、特に近畿地方、中部・東海地方、関東地方で進捗が遅れていることが分かる。一方で、九州・沖縄地方や北海道・東北地方では比較的進んでおり、全国で地域差が大きい。沖縄県で進捗率が高い背景には、太平洋戦争の沖縄戦で県土が荒廃していたことなどから、市町村が主体となる地籍調査は負担が大きいと県が判断し、県が主体となって直接地籍調査を実施してきた経緯がある⁹。また、佐賀県で進捗率が高いのは、昭和 40 年代から国が補助する農地整備事業に積極的に取り組んだ結果、地籍調査と同等の測量結果が得られ、進捗計算に組み入れられたことや、各市町村長が固定資産税の徴収適正化のために地籍調査を重視したことがある¹⁰。一方、進捗率が最も低い京都府は、災害が少なく、開発事業も少なかったため、地籍

図表 4 都道府県別の進捗率①



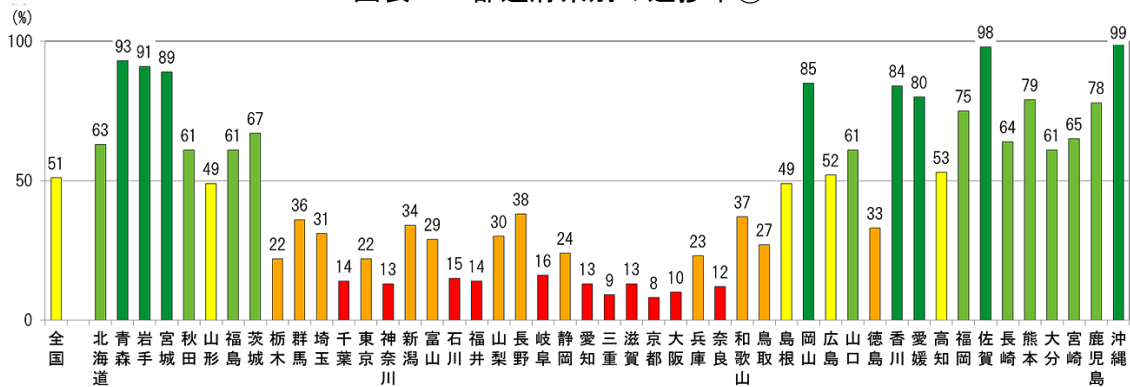
(出所) 国土交通省「地籍調査 Web サイト」

⁹ 中川内克行「どう進める『地籍』調査」『日経グローバル』第 234 号 (平 25.12) 13 頁

¹⁰ 前掲注 9、12 頁

調査の必要性が重視されてこなかったと考えられている¹¹。

図表 5 都道府県別の進捗率②



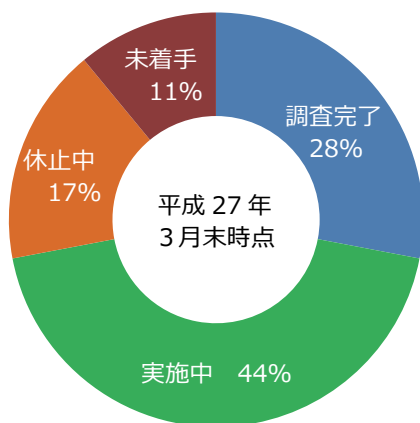
(出所) 国土交通省「地籍調査 Web サイト」

市町村レベルでの実施状況をみると、全体の7割を超える市町村で地籍調査が完了又は実施されているのに対し、11%の市町村は未だ調査に着手しておらず、休止中の市町村を合わせて、全体で3割近くの市町村で地籍調査が実施されていない(図表6)。

また、都市部とそれ以外でみると、都市部では進捗率が24%と、全国平均に比べてより遅れている。都市部以外では、農用地では調査が進んでいるものの、林地では44%とやや低い状況となっている(図表7)。

国土交通省においては、進捗が遅れている地域に一層の進捗を促すことも必要であるが、現下の厳しい財政状況に鑑み、例えば、進捗状況が近年良好な地方公共団体に対し、より集中的な支援を行うなどといった、メリハリをつけた取組も期待される。

図表 6 市町村の調査着手状況



(出所) 国土交通省「地籍調査 Web サイト」より筆者作成

図表 7 都市部とそれ以外の進捗率等

	平成27年 3月末時点	対象 面積 (km ²)	実績 面積 (km ²)	進捗率 (%)
都市部 (DID：人口集中 地区)		12,255	2,884	24
DID 以外	宅地	17,793	9,484	53
	農用地	72,058	52,435	73
	林地	184,094	80,928	44
合計		286,200	145,731	51

(注) DID (Densely Inhabited District) は、国勢調査において設定される人口密度が1ha 当たり 40人以上、人口 5,000人以上の地域で、実質的な都市地域を表す。

(出所) 国土交通省「地籍調査 Web サイト」より筆者作成

¹¹ 前掲注9、13頁

（６）調査が進捗しない要因

地籍調査が進まない要因として、一般的には、①土地所有者双方のコンセンサスが必要な境界確認等、調査に多くの時間と手間を要する、②現時点で、比較的調査が容易な地域はおおむね終了してきており、調査の実施が困難な都市部等の地域へと対象地域が移行してきている、③調査が未実施であっても、実態として土地取引等が行われている現状があるなど、地籍調査の必要性や効果が住民に十分理解されず、調査に向けた機運が高まらない、④地方公共団体において、近年の厳しい財政状況や人員削減により、調査実施に要する予算や職員の確保が困難になっていることなどが挙げられる¹²。

特に都市部では、①所有者等の立会い協力が得られても、権利関係が複雑で境界の確認に困難が伴う、②一筆の面積が小さく、調査すべき筆数が多いことなどから、測量等の費用や労力が膨大となる、③土地の資産価値が高いことから、所有者の権利意識が強く、また、トラブルにつながらないように、隣人との接触を可能な限り避けるため、境界確認への協力が得られにくい、といった理由がある¹³。

また山村部では、①所有者の高齢化や不在化が進み、立会いが困難、②登記所の公図の精度が極端に低いものが多く、境界確認の基礎資料とするのが困難、③急傾斜地等危険な箇所での境界の測量作業が困難、といった理由がある¹⁴。

3. 調査の進捗に向けた主な取組

（１）国土調査事業十箇年計画と最近の取組

昭和26年に国土調査法が施行され、地籍調査が開始されたものの、当初から進捗が思わしくなかったため、昭和37年に国土調査促進特別措置法（昭和37年法律第143号）が議員立法により制定された。同法に基づき、昭和38年に「国土調査事業十箇年計画」が閣議決定され、その後ほぼ10年ごとに、10年間に実施すべき調査面積等を定めた国土調査事業十箇年計画が策定されている。現在は、第6次計画（計画期間：平成22年度から平成31年度）に基づき、都市部及び山村部の進捗率を5割に引き上げることを目指し、地籍調査の進捗を促進するための取組が継続的に行われている。平成26年の第6次計画中間年における見直しでは、①民間委託の拡大、②立会いの弾力化、③新技術の導入等の取組について、今後も継続して推進していくことが明記された¹⁵。①は、民間法人に対して一筆地調査を委託する部分（工程管理・検査等）を拡大し、実施主体である市町村の負担軽減を図るものである。②は、一筆地調査の際、所有者の所在が不明な土地であっても、筆界を確認することができる客観的な資料が存在する場合には、各登記所の登記官との協議の上、地籍調査の実施を可能とするものである。③は、新たな測量機器やネットワーク型RTK-GPS

¹² 前掲注9によれば、都道府県に対するアンケート調査の結果、全体の87%の都道府県が、調査の遅れの原因として人材確保の困難さを挙げている。

¹³ 国土審議会土地政策分科会企画部会地籍調査促進検討小委員会報告書「都市部及び山村部における地籍整備の促進策」（平20.8）、清水英範「地籍調査の課題」『人と国土21』第36巻2号（平22.7）7頁

¹⁴ 清水英範「地籍調査の課題」『人と国土21』第36巻2号（平22.7）7頁

¹⁵ 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報告書（平26.8）6～12頁

法¹⁶等の測量技術を活用することにより、農地等上空視界が開けた調査区域において衛星を活用した測量を実施するなど、測量作業の効率化を図るものである。

（２）国直轄の基本調査

特に進捗が遅れている都市部の地籍調査を促進するための方策として、平成 22 年度から国の直轄事業の「都市部官民境界基本調査」が実施されている。この調査は、人口集中地区や中心市街地等において、官民境界となる街区外周（道路と民有地の境界線等）の測量を行い、地図の数値化データ等を作成するなど基礎的情報の調査を行うものであり、後に続く地籍調査について、実施主体である市町村の負担を軽減するなど、補完的な役割を果たしている。調査実績は、22 年度から 24 年度までの当初 3 箇年で 261km²、延べ 155 市町村である。

また、進捗が遅れている山村部においても、同じく 22 年度から国の直轄事業として「山村境界基本調査」が実施されている。この調査は、現地精通者等の証言や踏査を基に、簡易な測量をした上で、土地の境界情報を図面等にまとめて保全するものである。山村部では、土地所有者の高齢化が急速に進んでおり、地籍調査よりも簡易な手法を用いて基礎的情報を収集し、その後の地籍調査の実施を円滑にする役割を果たしている。調査実績は、22 年度から 24 年度までの当初 3 箇年で 237km²、延べ 76 市町村である。

（３）法務省による登記所備付地図作成作業

登記事務を所管する法務省は、「登記所備付地図作成作業」を実施している。この事業は、上記（１）及び（２）のように、直接地籍調査を補完するものではないが、都市部において、全国の登記所が不動産登記法第 14 条の地図（２．（１）参照）の作成を自ら行うものである。平成 15 年 6 月、内閣官房都市再生本部において提言された「民活と各省連携による地籍整備の推進」方針（「平成の地籍整備」）に基づき、都市部のうち特に緊急を要する地図混乱地域（公図と現地が著しく相違している地域：660 km²）というごく限られた地域を対象として、本作成作業が強力に推進された¹⁷。しかし、平成 26 年度着手分で 111km²が完了するにとどまっているため、法務省は、同作成作業第 2 次 10 か年計画を策定し、平成 27 年度からの取組を強化している¹⁸。また、同じ 10 年間で、東京五輪関連施設やリニア中央新幹線など、大規模な開発予定地域（30 km²）での地図作成を緊急に取り組む方針であるとされている¹⁹。

４．地籍調査の進捗状況等に係る議論

（１）国会における議論

¹⁶ 3 点以上の電子基準点のリアルタイムデータを使って、電子基準点から離れた場所でも精度良く観測できるようにした測量法。

¹⁷ 地図混乱地域においては、筆界の認定や表示登記に関する専門的な知識や経験が特に必要とされるため、本作成作業は、筆界についての専門的な知見を有する登記所の登記官が主体となって実施される。

¹⁸ 法務省政策評価懇談会配付資料（平成 27 年 2 月 23 日開催分）

¹⁹ 法務省政策評価懇談会配付資料（平成 27 年 2 月 23 日開催分）及び『日本経済新聞』夕刊（平 27.8.18）

制度開始当初、国会においては、昭和 28 年の国土調査法改正の際、当時 4 分の 1 の国庫補助率であったため、地方財政に過度な負担とならないかといった懸念や、地籍調査の進行に伴う固定資産税の増加や供出米（食糧管理制度下で政府に強制的に売却する米）の増加など、地籍調査の実施に伴うデメリットについて質疑²⁰等が行われている。

昭和 31 年頃からは、地籍調査の進捗状況に関する問いに対し、調査の進捗が遅れており遺憾である旨政府委員が答弁しており²¹、制度開始から 5 年ほど経過した段階で、既に進捗が思わしくなかったことが国会における議論からも浮かび上がる。昭和 37 年には、調査が進捗していない状況を受け、先述のとおり、議員立法によって国土調査促進特別措置法が制定される。

昭和 45 年の国土調査促進特別措置法の改正時においても同様の議論がなされる²²とともに、昭和 48 年には、予算が増額されているにもかかわらず、実施主体である市町村の人手不足によって進捗が遅れている旨の答弁²³がある。それ以降、最近に至るまで、建設委員会（当時）を始め、国土交通委員会、法務委員会、予算委員会等関連する委員会において、同法改正時や平成の地籍整備の推進等の機会を捉え、調査の進捗状況を憂慮する質疑が度々行われてきた。その際、進捗が遅れている理由について、市町村における調査の必要性の認識不足、市町村における不十分な実施体制、国の指導不足などが繰り返し答弁の中で言及される²⁴など、この問題が古くて新しい問題であることが見て取れる。

また、進捗状況とは別の視点から、地籍調査に関する国土交通省と法務省の関係性についてもしばしば取り上げられている。先述のとおり、法務省は、主に都市部の地図混乱地域の地図を作成する事業を行っているが、不動産登記法上の正確な地図を作成する点で、国土交通省と法務省が非常に類似する事業を実施しているのではないかといった質疑が行われている²⁵。これに対し法務省は、平成の地籍整備の方針に基づき、国土交通省所管の地籍調査と法務省所管の登記所備付地図作成作業は、それぞれの対象地域が区別されているとともに、前者は市町村が実施主体となり、後者は国が直轄で経費を支出する点で主体や手法が異なっている旨答弁している。

（２）会計検査院による指摘

会計検査院は、昭和 52 年度、61 年度及び平成 14 年度決算検査報告において、地籍調査事業に関する処置要求や特記事項を掲記している²⁶。昭和 52 年度及び 61 年度決算検査報

²⁰ 第 15 回国会衆議院経済安定委員会議録第 17 号 1～2 頁（昭 28. 3. 7）

²¹ 第 24 回国会衆議院国土総合開発特別委員会議録第 8 号 2 頁（昭 31. 3. 16）

²² 第 63 回国会参議院建設委員会議録第 11 号 17 頁（昭 45. 4. 14）ほか。

²³ 第 71 回国会参議院予算委員会議録第 15 号 11 頁（昭 48. 4. 2）ほか。なお、昭和 40 年代後半にかけて、沖縄の地籍調査に関する質疑も多くなされている。

²⁴ 例えば、第 91 回国会衆議院建設委員会議録第 4 号 2 頁（昭 55. 3. 5）など。

²⁵ 直近では、第 187 回国会衆議院法務委員会議録第 8 号 10～11 頁（平 26. 11. 5）など。

²⁶ 処置要求とは、会計検査院法第 34 条又は第 36 条の規定により、会計検査院が関係大臣等に対して不適切な事態の是正改善の処置を求めるものである。特記事項とは、事業効果・運営等の見地から、広く問題を提起して事態の進展を促すなどのため、特に掲記を要すると認められたものである。なお、地籍調査事業をめぐるのは、例示した昭和 52 年度、61 年度及び平成 14 年度以外にも、地籍調査費負担金の会計経理をめぐる不当事項（法令に反し不当と認められた事項）等についても、これまでの検査報告において掲記されている。

告では、市町村における補助事業の実施が不適切であったり、効果が上がっていない事態について、また、61年度は、国土調査法第19条第5項による指定制度（公共事業や民間開発事業等で実施される境界測量等の成果が地籍調査と同等以上の場合に、当該成果を地籍調査の成果と同一とする制度）が設けられているにもかかわらず、土地区画整理事業等で必要な手続が執られていない事態等について、是正改善の処置が要求されている。平成14年度決算検査報告の特記事項では、地籍調査事業についてより全般的に検査が実施された上で、その所見において、過去の検査報告と同様に、地籍調査の進捗が十分でないこと、また、19条5項指定制度も十分活用されていない点が指摘されている。会計検査院は、国土交通省に対し、未着手市町村等の意識向上に努めることなどについて方策を執る必要があるとしている。

図表8 地籍調査事業に関する会計検査院の所見（平成14年度決算検査報告特記事項）

<p>国土交通省においては、地籍調査事業について、従来より事業主体である市町村等や関係機関である農林水産省、都道府県等に対して、地籍調査の推進について協力要請の通知を発するなどして国土調査の実施体制及び管理体制の強化に努めてきたところである。</p> <p>しかし、未着手市町村においては、地籍調査事業に未着手の理由として認識不足や都市部での問題を挙げているものが多いことから計画どおり事業の進捗を促す上では少なからず困難が予想されることである。また、19条5項指定の申請についても、土地区画整理事業、土地改良事業及び民間開発事業等の事業主体の判断によるところが大きいものである。</p> <p>このため、事業の進捗は十分なものとなっておらず、特に都市部において進捗が遅れている状況にあり、また、19条5項指定の制度も十分に活用されていない状況にある。</p> <p>このような状況で事業が推移すると、国土の開発及び保全並びに利用の高度化に資するとともに地籍の明確化を図るという事業の目的を計画に基づき達成するにはなお相当の期間を要することが予想される。</p> <p>したがって、国土交通省においては、次のような方策を執るなどして、地籍調査事業の推進を図る要があると認められる。</p> <p>ア 地籍調査の目的及びその重要性について研修会等を通じて未着手市町村等の意識向上に努めるとともに、関係省庁との連携を強め、他の事業の成果を活用するなどして地籍調査の一層の推進が図られるよう努めること</p> <p>イ 都道府県計画が策定された場合には、事業主体である市町村が計画に従って事業を推進するよう、都道府県に対しなお一層働きかけること</p> <p>ウ 一筆地調査について、必要に応じ外部の専門家を活用した調査を積極的に推し進めるなどして調査の促進に一層努めるよう、都道府県に対し働きかけること</p> <p>エ 都道府県において地籍調査担当部局が土地区画整理事業担当部局及び土地改良事業担当部局など関係部局との連携を引き続き図るなどして、民間開発事業を含めた19条5項指定の一層の促進に努めるよう働きかけること</p>

（出所）会計検査院『平成14年度決算検査報告』より抜粋

5. 今後の課題

（1）南海トラフ地震、首都直下型地震への対応

2.（3）ウで述べたとおり、災害復旧事業を行うに当たっては、正確な地籍の存在が大前提となり、その情報の有無が復旧・復興のスピードや事業コストにも大きく影響する。30年以内に70%程度の確率で発生する可能性がある南海トラフ巨大地震は、東日本大震災と比較して、津波による浸水面積が約1.8倍、浸水域内人口は約2.6倍の被害が想定され

ている²⁷。地籍調査が未実施の地域では、津波浸水に伴う土地境界目印の喪失が懸念されるため、早急な土地境界の明確化が課題となっている。また、地籍調査の進捗が特に遅れている首都圏においては、マグニチュード7クラスの首都直下型地震が30年以内に70%の確率で発生すると想定されている²⁸。木造住宅密集地域における人的被害等により、土地所有者が不明となって土地境界の確定が進まず、復旧・復興事業の円滑な実施の妨げとなる懸念があるなど、被害想定を見据えた上で、地籍調査を実施していくことが急務となっている。

（2）国土調査法第19条第5項に基づく指定制度の一層の活用

4.（2）で紹介した会計検査院からの指摘以降も、19条5項指定制度の活用は進んでおらず、法令により指定の申請が義務付けられている事業を除いた民間開発事業等で、民間会社が行った指定申請はわずか4件（平成20年度実績）と、極めて低調となっている。これを踏まえ、国土交通省は本制度に関し、平成22年度から民間の測量等に対する補助制度を創設したほか、周知活動にも努めているものの、そもそも指定申請が義務付けられている事業以外は、測量の実施主体からの自主的な申請に依存する仕組みとなっていることや、制度が活用されない理由が十分把握されていないことなどの問題が指摘されている²⁹。厳しい財政状況の中、民間事業者の測量成果を活用して、地籍調査と同等の成果を少しでも得ていくことが不可欠であり、指定申請のインセンティブが働く制度に改善していく必要がある。

（3）法務省等関係省庁との連携

国土交通省の地籍調査と法務省の登記所備付地図作成作業は、実施規模の大小や対象地の違いこそあれ、正確な地図の供給源となる点で同じ政策効果が期待されているため、両省が更なる連携・協力を検討すべきである。都市部以外の地域においても、日常的に登記行政に携わる法務局職員とそのノウハウを有しない市町村職員が連携することで、地籍調査の円滑な実施が期待できる。また、土地家屋調査士は、土地の測量や不動産の表示に関する登記申請の専門家であり、土地所有者等からの依頼に基づき、日常的に筆界の調査及び測量を行っている。土地家屋調査士のノウハウを地籍調査に活用することができれば、地籍調査における一筆地調査が円滑に実施できるとの指摘もある³⁰。土地家屋調査士の監督官庁は法務省であるため、実際の活用にあたっては、国土交通省との連携が不可欠である。そのほか、山村部における地籍調査では、林野庁が行う測量や森林境界明確化促進事業との連携も重要であり、各省庁にまたがる土地測量に関連する類似事業で協力を進めていく必要がある³¹。

²⁷ 内閣府南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震の被害想定について」（第一次報告）追加資料（平24.8）

²⁸ 内閣府首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告（平25.12）

²⁹ 前掲注15、11～12頁

³⁰ 前掲注5、16頁

³¹ なお、非常に細部にわたるところであるが、行政事業レビューシートにおける（類似事業の）重複排除の項

(4) 未着手・休止市町村の解消

国土交通省は、これまで、都道府県や市町村の地籍調査担当者を対象とした研修会の実施や、地籍調査実務の経験者、土地家屋調査士、測量士等から構成される地籍アドバイザーの派遣等を通じ、地籍調査を実施する又は実施しようとする市町村等を支援してきているものの、平成 25 年 10 月時点で、439 市町村は、今後も地籍調査の着手や再開の見込みがないとされている。第 6 次計画中間見直しでも指摘されているとおり³²、県レベルでの予算・人員不足への対応、地元住民の認識が低い市町村への対応など、地方公共団体の問題に応じた対応策を今後も講じていく必要がある。特に、認識不足という点で、地籍調査は、当事者とならない限り、一般的にほとんどなじみがなく、知名度も低いため、費用負担が生じるのではないかとといった誤解も生じやすいと考えられるため、今後も引き続き、地籍調査の普及、啓発に努めていくことが重要である。

6. おわりに

本稿では、国土交通省が所管する地籍調査について、その概要や現状等をみてきた。60 年以上継続されてきた制度であり、度重なる変遷を経てきているほか、土地境界の測量、土地情報の収集、地図作成等に関しては、地籍調査のみならず複数の行政機関にまたがった制度があり、これらの制度について本稿で必ずしも網羅しているわけではない。ただ、その広範多岐にわたる制度や事業は、国会における議論の必要性の裏返しでもあるとも言える。国会においては、行政全体を監視する立場から、地籍調査を所管する国土交通省のみならず、法務省、農林水産省、林野庁等関係機関が縦割りの壁を越えて緊密に連携・協力しているか、類似事業に効率化の余地はないかなど、各省の役割分担や機能について一層議論を深めていく必要がある。

【参考文献等】

脚注で掲げたもののほか、本稿を執筆するに当たり、以下を参考にした。

国土交通省「地籍調査 Web サイト」〈<http://www.chiseki.go.jp/index.html>〉(平 27. 9. 9 最終アクセス)

国土交通省「地籍調査はなぜ必要か」(地籍調査パンフレット)

国土交通省「国土調査法 19 条 5 項指定制度のご案内」(パンフレット)

(さわい はやと)

目について、法務省の登記所備付地図の整備に関するレビューシートでは、地籍調査との役割分担についての記述がある一方、国土交通省の地籍調査のレビューシートでは、同項目において法務省の事業についての言及がなく、類似事業に関する情報提供が十分でない点も指摘しておきたい。

³² 前掲注 15、10～11 頁