

# 市町村自治体による 地籍整備に関する取り組みの比較考察

金森 紘代<sup>1</sup>・藤井 聡<sup>2</sup>

<sup>1</sup>学生会員 京都大学大学院 工学研究科都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail: kanamori.hiroyo.57r@st.kyoto-u.ac.jp

<sup>2</sup>正会員 京都大学大学院教授 工学研究科都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail: fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

土地の境界と所有者を明らかにする「地籍」の整備は、都市開発や公共インフラ建設における用地買収の迅速化に大きく貢献する。しかし市町村自治体が主体となって実施されてきた地籍整備の進捗率には大きな差があり、戦後から現在に至るまでの取り組み状況も様々である。地籍整備を推進すべく、自治体への聞き取り調査は様々な形で行われているものの、回答の集計や事例としての紹介にとどまり、挙げられた課題等の相互関係を見出そうとする分析や考察を含めたものは少ない。

本稿では、地籍整備に関わってきた有識者へのヒアリング調査、および市町村議会会議録から、各自治体の取り組み状況、課題、地域住民の反応、首長の考え等を詳述して整理、考察を加えることにより、自治体が抱える課題に対する対応策を示すとともに、国家予算が大部分をしめる事業費の不足が、自治体と民間業者双方にとって事業推進最大の弊害であることを示す。

**Key Words:** Cadastral Survey, National Land Survey, municipalities, public infrastructure development,

## 1. はじめに

我々が暮らす家、街、そしてそれらを繋ぐ道路や鉄道をはじめとする各種インフラは、人々が安定した生活を送るうえで欠かせないものであり、生活基盤である「土地」の上に成り立っている。しかし、我々が当たり前のように生活している、この日本国土の情報が正確に把握されていない事実を認識、実感している国民は少ない。

「人には戸籍、土地には地籍」ともいうべく、土地の境界と所有者を明らかにすることを目的に 1952 年より実施されている「地籍調査」は、事業開始から 70 年近くがたつも、その進捗率は 52%にとどまる。つまり、国有林や湖沼を除く日本国土面積の半分弱の土地について、境界の正確な測量と所有者の確認調査が出来ていないのである。法務局が管理する「土地登記簿」は、土地の法的証明書ともいえるものだが、土地登記簿に備え付けられている地図には、「公図」と呼ばれる、明治の地租改正時に作成されたものが含まれる。地籍調査の成果は法務局に送付され、随時「公図」を更新しているが、いまだに 4 割以上の枚数が公図のままであることから、登記簿備付地図の更新という意味でも地籍調査は重要な役割を担っている。しかし、この地籍調査も 70 年をかけて

ようやく半分強を終えたにすぎず、現在残っている地域の多くが、都市部や山林部という調査困難な場所であることから、完了までの道筋は見えていないのが現状である。

この状況を改善すべく、国は補助金制度やアドバイザー派遣制度、民間への事業委託、所有者探索を容易にするための固定資産課税台帳参照を可能とする法改正などの、様々な推進策を打ち出している。さらに、地籍調査推進を妨げる所有者不明土地の増加に歯止めをかけるべく、相続登記や住所等変更登記の申請義務化に向けた法律が 2021 年 4 月に成立した<sup>1)</sup>。

これらの推進策が打ち出された背景には、国土交通省の「国土調査のあり方に関する検討小委員会」での調査や議論、吉原(2017)による所有者不明土地を中心とした土地問題に関する調査研究<sup>2)</sup>、総務省による政策評価<sup>3)</sup>に見られる、多くの関係者への聞き取りやアンケート調査があることは間違いない。しかしこれらの調査研究では、具体的な自治体名を含めない意見例や集計値として取り扱われており、内情を知るための分析や考察にまで踏み込んでいない。そこで本稿では、地籍整備に関わってきた有識者へのヒアリング調査に加え、市町村議会の会議録から、各自治体の取り組み状況、課題、地域住民

の反応、首長の考え等を詳述して整理することにより、自治体が抱える課題に対して対応策を示すとともに、推進を意図した施策の効果について考察することを目的とする。

## 2. 既往研究・調査および研究手法

本章では、既往調査・研究を含めて、後述する調査結果の内容を補足し、理解を深めるために必要な項目について記述する。

### (1) 地方議会会議録のデータ化とその有用性

近年、地方議会会議録の Web 公開が進み、行政の公的意思決定の分析を飛躍的に進展させることが期待されている<sup>4)</sup>。小樽商科大学木村研究室の調査によると、2017年3月時点での市町村議会会議録の Web 公開率は、市区で 100%、町村で 73%となっており、また、地方議会議員の 86%は出身地と現在居住する市区町村が等しいとしている<sup>5)</sup>。つまり地方議員の多くは、その地域事情に精通する「有識者」であり、地域特有の課題を把握するうえで、地方議会会議録の議論内容は有益である。

このような議会会議録の分析手法としては、自然言語処理等の統計的分析手法が多く提案されているが<sup>6)</sup>、戦後に考えられていた「道徳」教育の在り方と設置経緯を、教育課程審議会会議録を読み解くことによって明らかにした佐(2016)の研究<sup>7)</sup>からも分かるように、議会会議録は質的分析にも資するデータである。

### (2) 地籍調査事業について

#### a) 遅延要因

総務省が政策評価の一環で実施した市町村への聞き取り調査によると、地籍調査の主な課題は、「人員」「予算」「住民の理解」となっている。調査を実施中の市町村からは①人員不足、②予算不足、③住民の理解の順で多く聞かれ、未着手・休止中の市町村からは①予算不足、②住民の理解、③人員不足の順で大きな課題とされている<sup>8)</sup>。

#### b) 事業策定のプロセス

国は、地籍調査を含む国土調査の長期計画として「国土調査事業十箇年計画」を策定しており、10年間に実施すべき事業量や基本方針を定めている。この十箇年計画は、国土調査促進特別措置法第3条4項が定めるところにより、関係行政機関や都道府県の意見を聞いたうえで策定される。

都道府県は、国の十箇年計画に基づく「都道府県計画」を策定し(国土調査法第6条の3第1項)、年度別の調査面積および市町村ごとの調査面積を定めて国に報告す

る。さらに、この「都道府県計画」に基づき年次「事業計画」を策定し、市町村等の実施自治体と協議したうえで、国土交通大臣の同意を得るものとされている。この同意は、全国における事業計画の合計が、国が負担する経費の総額(国会決議予算金額)を超えないことを前提としている。その後、市町村は都道府県が策定した「事業計画」に基づき、「実施計画」を作成して都道府県に届け出るとされている<sup>9)</sup>。

このように、国の「十箇年計画」、都道府県による長期計画にあたる「都道府県計画」と単年度の「事業計画」、調査実施主体である市町村による「実施計画」はそれぞれ連携をとりながら策定されるものの、実質、単年度「実施計画」事業費の上限は国家予算で総額が決められた国庫負担金(地籍調査負担金)の分配額となっている。

### (3) 研究手法

2021年9月現在で1,724ある市町村全てを横断的に調査することは極めて困難であり、サンプルとしての選択方法について、恣意性や偏りを完全に取り除くことはできない。そこで本稿は、ヒアリング調査で得た、地籍整備に関わった経験を持つ有識者複数名の見解を参考に、それらに合致する自治体事例を市町村議会会議録から抽出することによって、主要課題に対する考察を試みる。

## 3. ヒアリング調査

### (1) ヒアリング対象者と手法

ヒアリング調査は、民間の地籍調査従事者2名、学識者、元官庁関係者の4名に対し、2020年6月から2021年9月にかけて行った。ヒアリングは、先ず地籍整備に関わる自身の経験を語ってもらい、筆者が適宜質問するというインタビュー形式で行った。その中から、市町村の取り組み状況やその動機、課題に関連する内容を取り纏め、次節に記す。

### (2) ヒアリングの結果

#### a) 基本的に消極的な市町村

地籍調査は道路建設などとは異なり、実施したからと言って目に見える形で成果が表れるわけではない。そのような事業に対し、地域住民間の争いを含め、特に問題がなければ「わざわざお金を使って調査する気はない」というのが多くの自治体の本音だという。かつて、戦後の国土調査開始当初は、国からの「点数を稼ぐため」という打算的な動機から、地籍調査に取り組んでいたという話もあり、「やる意味のあるところではなく、面積を稼ぐためにやりやすいところ」から進めていたという話

もある。

また、地籍調査は作業規定に則り、A 工程の事業計画・事務手続から、H 工程の地籍図・地籍簿作成、その後国土交通省による成果の認証、登記所への送付という流れを、1 地区あたり 3 年をかけて実施するというのが一般的である。しかし、これを自治体職員が全部やるというのは「本当に大変」で、「地籍調査担当にはなりたくない」人がほとんどであったという。かつて、地方の農地で多く実施していたというのも、「地権者が少なく、土地が広くて見通しのよい、やりやすいところ」という理由があった。

#### b) 首長の「やる気」が決め手

地方行政が地籍調査に消極的である中、着手するか否かの最終判断は、市町村自治体の首長に委ねられていることから、やはり「首長のリーダーシップ」は大きく影響する。しかし首長にとっても、目に見えた効果が出難く、長期間に渡るこの事業に対し、「余程の先見性と強い思い」がなければ、自身の政策として推し進めことは難しい。

#### c) 地域住民の反応

地籍調査をめぐる住民の反応には賛否両論がある。地価の高い都市部と、安い地方での違いのみならず、全国各地、同じ市町村内でも地域によって「地権者の考え方」は異なる。さらに、地籍調査に不満はなくとも、隣人同士境界トラブルを抱えている地権者の間では、現地境界立会い確認で合意に至れないという場合もよくあるという。

一方、個人で土地家屋調査士に依頼すれば数十万円以上かかるとされる境界調査を、地籍調査は地権者の費用負担一切なしで行政が行うため、「境界が明確になるならぜひやってよ」というのが一般的な住民の反応であり、「必要性を丁寧に説明」すれば、通常は反対されないという。

また、道路整備などの公共事業に際して地籍調査が行われる場合は、協力が得やすいという意見がある一方、地籍調査以前にその「事業に反対している人は協力してくれない」場合もある。そのため、すべての地権者への適した説得法の一つは、「あなたの土地を守るために絶対に必要」だということを真摯に伝えることだという。

#### d) 活用しきれていない「包括委託制度」

国土調査法第 10 条 2 項委託（以下、包括委託制度）は、2010 年に施行された比較的新しい制度であるため、事業費が高くなる等の自治体側の「誤解」や、包括委託を「うまくやっていない業者」がいることにより、この制度の普及が妨げられているという。以前は現地測量作業などの地籍調査工程の一部のみの委託であったのが、この制度により、工程管理と最終確認を除く全ての工程を、民間業者へ委託することができるようになった。受

託法人は事業費の積算も自ら行うことが出来るようになり、その結果、地籍調査に長年精通した測量業者が効率よく事業を進めても、従来よりも「1 割程度」高くなることは認めている。しかし、包括委託制度を利用することにより、自治体担当職員の業務が大幅に削減され、人数も最小限に抑えることができることから、総じて事業費が高くなるとは言えないとしている。

#### e) 公共測量等を地籍調査に代える「19 条 5 項指定」の課題

公共測量と地籍調査、どちらも行政が関わる事業における土地の測量を行うものだが、その目的は明確に異なる。公共測量は、測量法に基づき、道路・河川整備などの用地測量を含め、土地地区画整理などの「行政庁の許可、認可その他の処分を受けて行われる事業」のために行われるのに対し、地籍調査は「国土の開発及び保全並びにその利用の高度化に資する」とする国土調査法に基づき、「地籍の明確化を図る」こと自体を目的とした事業である。さらに、対象範囲についても、道路や河川など対象とした公共測量は「線状」になることが多いが、地籍調査は地区ごとに「面的」に実施していく。この違いは、現地測量作業の効率面にも差が出る。同じ 1 ha の範囲でも、10m 幅を 1km 延長で計測する場合と、100m 四方の範囲では、後者の方が格段に効率が良いという。

このように性質の違いはあれ、どちらも作業規定に基づき行われるため、測量の目的に応じた精度が保証され、用地収用となれば地権者による境界立会い確認も行われる。このことから、用地測量や土地地区画整理の成果を地籍調査と同等の効果があるものとして認定する、国土調査法第 19 条 5 項指定を受けることを促す通達も出ている<sup>8)</sup>。既存測量成果を活用し、地籍調査事業の負担を減らそうとするものだが、制度活用に関しては難を示す声も聞かれる。申請に「結構手間がかかる」うえ、制度推奨のための補助金制度も申請手続きの煩雑さに拍車をかけている。また、地籍調査実務においても異なる年代、異なる目的で作成された小範囲の 19 条 5 項指定地区が点在する場合、その隙間を埋めるように既存成果と整合性を取る必要があるため、「はっきり言ってやりづらくなる」という。地籍調査を実施する際、対象範囲内に既存測量成果があれば、データを確認し、問題がなければ当てはめる、というのが既存成果の理想的な利用法の一つである。

#### f) 民間業者を遠ざける事業単価の安さ

公共測量と地籍調査では、その費用にも大きな差がある。一般的に公共測量と地籍調査では、同一面積に対する費用単価が 4:1 といわれている。つまり、道路建設用地などの公共測量の費用が 1ha あたり 120 万円であれば、同じ面積を地籍調査で行う場合の単価は 30 万円となる。面的に実施する地籍調査のほうが効率の良いことは確か

だが、それにしても地籍調査は「安すぎる」という。この単価の安さが、民間測量業者が積極的に地籍調査に関わろうとしない理由の一つである。地籍調査は「儲からない」というのが通説となっている。

#### g) 「社会資本整備」に奪われた予算

近年、地籍調査に対する国の当初予算は年 125 億円前後で推移しているが、その中には純粋に地籍調査事業費として自治体に配布する補助金である国庫負担金のほか、社会資本整備円滑化地籍整備事業（産業・観光振興、民間投資誘発、防災・安全対策など、社会資本のストック効果の最大化等を図る観点から行う地籍整備事業）の交付金が含まれる。しかし、予算総額が増えたわけではなく、実質的には、純粋に地籍調査に充てられるべき事業費が減らされた形であり、公共事業が目的であれば、「年間 125 億の予算の外につけるべき」だという。結果として、「災害危険区域や公共事業の予定の無い」自治体は、予算を要望しても「額を 3~4 割カットされる」状況にある。

#### h) 「人」がやらなければならない境界確認

戦後の地籍調査開始当初と比較すれば、測量技術の進歩は目覚ましい。実際に、航空写真・レーザ計測を活用したりリモートセンシング技術や、MMS (Mobile Mapping System) と呼ばれる車載型移動計測の活用検討も始まっている。それにもかかわらず地籍調査が遅々として進まない理由は、目に見えない「境界線はどんなに技術が発達しても所有者の確認を得ないことには線は引けない」からである。現地での境界立会い確認は、地籍調査で「最も面倒」とされる作業であり、地権者との良好な関係を築き、適切なコミュニケーションを取ることが求められる。ゆえに測量技術がいくら進歩しても、「地籍調査は終わるまで、絶対に人間がやらなくてはならない」のである。

## 4. 議会会議録から見る市町村の取り組み状況

本章では、市町村自治体によって大きく異なる取り組み状況を知り、彼らが抱える課題について把握するため、Web 公開されている議会会議録から、ヒアリング内容の具体事例抽出を試みた。対象とした市町村は、有識者へのヒアリングで話題に上がった自治体を中心に、「地籍調査」または「国土調査」というキーワードによる会議録検索が可能な自治体を選択した。

### (1) 兵庫県朝来市

#### a) 市の変遷と取り組み概要

朝来市は、兵庫県のほぼ中央に位置し、東側は京都府の福知山市に隣接する。2005年に生野町、和田山町、山

東町および朝来町が合併して誕生した。

合併以前の 4 町全てで地籍調査に着手しており、合併後は兵庫県が推進する「事業費の市町負担軽減と森林組合の活用をあわせて行う山林部緊急地籍調査モデル事業<sup>9)</sup>として継続された。2019 年度までは全て「県営事業」として実施したため、市としての事業費負担がないにもかかわらず、「県下でもトップの事業量」をほこっていた<sup>10)</sup>。結果として、合併前の 2004 年度末時点で 3.8%だった進捗率<sup>11)</sup>は、2021 年度末には 70.1%となる見込みである<sup>12)</sup>。

#### b) 現場実務

地籍調査において最も時間のかかる工程は、境界立会い確認の上で設置される「一筆土地の境界の囲い込みぐいの設置」であるという。地権者自らが隣人と協議の上、境界杭を設置してくれれば、「確認をし、測量をするだけの迅速な作業」で済み、「時間短縮が図られて、年間調査量が格段に増大」するとしている<sup>13)</sup>。

#### c) 事業推進の妨げ

県営事業として地籍調査を進め、第 6 次十箇年計画の計画面積に対して 94% (実施面積 159.75 km<sup>2</sup>) を達成しているが、事業費は減らされる傾向にあり、「要望通りの予算がつきにくい」状況だという<sup>14)</sup>。調査完了は 2028 年度を予定 (2019 年時点) しているが、「国の予算また県の予算の関係で朝来市の事業量のほうも変わって」くることを懸念している<sup>15)</sup>。

#### d) 住民の反応

特に山林地域では、「林業の衰退」などで土地の「山の現地に赴くということが非常に少ない」なか、所有者の費用負担が一切ない「地籍調査を待っておられるという方も相当」おり、調査が終わった地区の地権者は「これで子や孫に相続できるということで非常に喜んで」いるという<sup>16)</sup>。

#### e) 首長の考え

井上英俊元市長は、「土地は市民の貴重な財産であるとともに市民の諸活動の基盤であり、その健全な保全と開発を推進する」ための地籍調査推進と述べている<sup>16)</sup>。また、隣接する宍粟市一宮町において、過去の土砂災害時に地籍調査が済んでいた地域は早期に復旧することが出来たことから、地域住民が地籍調査に対して広く理解を示していたことを例に挙げ、「将来に備えて財産の管理、また公有財産の管理」に地籍調査が有効であると述べた<sup>17)</sup>。その後の答弁においても井上氏は地籍調査が「住民福祉」を支え、「計画的な都市形成をするのにも大変重要」であるとの認識を示している<sup>17)</sup>。

### (2) 兵庫県宍粟市

#### a) 市の変遷と取り組み概要

宍粟市は、兵庫県中西部に位置し、西は鳥取県と岡山

県に接する。2005年に山崎町、一宮町、波賀町、千種町が合併し、現在の宍粟市となった。「山林を含めて人工林が県下では一番多い」「森林のまち」<sup>18)</sup>である。

宍粟市の地籍調査は、旧山崎町の平坦部において1957年から開始された<sup>18)</sup>。旧一宮町は、合併前の2000年に全域の調査を完了しているが、調査対象面積が広く、宍粟市全域の調査完了は2046年を予定している<sup>19)</sup>。

#### b) 実施体制

土地所有者、地番、地目及び筆界（登記されている境界）を調査する一筆地調査については、市職員による直営班と外部委託班で実施していたが、「行政改革大綱による職員削減」の中で、「職員の人件費が補助対象にならない」等の理由から、2011年度からは財政的に「有利な委託」制度を活用している<sup>20)</sup>。

#### c) 事業推進の妨げ

2015年度以降は、国庫負担金が「要望額に対し割り当てが9割程度」となり、計画した面積分の調査を実施することが出来ずに、予定を伸ばさざるを得なくなったとしている。調査の早期完了に向け「調査体制」の検討を行う中、「一番根元の財源確保」<sup>21)</sup>を課題としている。

#### d) 首長の考え

福元晶三市長は2018年7月豪雨による土砂災害発生時、地籍調査が済んでいたことで復旧作業が早く進んだことを例に挙げ、地籍調査の重要性を「実感した」とし、さらに「進めていかななくてはならない」と述べている<sup>22)</sup>。

### (3) 京都府福知山市

#### a) 市の変遷と取り組み概要

福知山市は、京都府の北西部に位置し、西は兵庫県朝来市に接する。京都府内2番目の市として1937年に誕生、2006年に隣接する三和町、夜久野町、大江町と合併し、現在の福知山市となった。

京都府で最も早い1958年に旧福知山市が地籍調査に着手したものの、1979年に休止している。2012年より観音寺・興地区をモデル地区として調査を再開、同地域の選定理由として、隣接する綾部市とのまちづくり計画が予定されていること、都市計画道路の路線変更を検討しているため、沿線整備が望まれていることを挙げており、このような地域は「地籍調査事業においても協力を得られる」としている<sup>23)</sup>。

#### b) 遅延要因と課題

予算面の課題として、国からの交付金が「要望に対して内示額が低い傾向」<sup>24)</sup>にあり、調査再開当初は、完了までを30年計画としていたが、5年後の2018年時点では「市全体で約60年をかけて完了」<sup>25)</sup>としている。

また、人材面の課題として、「高度な知識を有する専門職員の育成」<sup>24)</sup>の必要性をあげている。

19条5項指定については、近年、市で実施した「圃場

整備事業、区画整理事業」については指定を受けているものの、「用地測量の成果」については、地籍調査に合わせた国土調査法で決められた手法での測量、精度を担保することは「費用及び業務期間から見て困難」としている<sup>26)</sup>。

### (4) 三重県津市

#### a) 市の変遷と取り組み概要

津市は、三重県の中勢地域に位置し、東北部は伊勢湾に面している。2006年に旧津市、久居市、河芸町、芸濃町、美里村、安濃町、香良洲町、一志町、白山町、美杉村の10市町村が合併して現在の津市となった。

地籍調査には、美里村が最も早く1976年に着手し、その後他4市町でも着手していたが、2013年時点での進捗率は2.5%であった<sup>27)</sup>。

2014年度より、南海トラフ巨大地震の津波被災予測地域を「重点整備区域」として、伊勢湾の沿岸部の調査に取り掛かり<sup>28)</sup>、調査を推し進めている。

#### b) 事業費の変化

事業費については、2014年度までの「年間1,300万円」程度から、2019年度には「2億8,689万円」と「20倍を超える額」になっており、これは三重県における「県の予算のうち3割」にあたる<sup>29)</sup>。

#### c) 遅延要因と事業推進の妨げ

「重点整備地区」調査以前は、津市の調査対象面積が広いうえに「40%が市街地」<sup>27)</sup>となっていることから、「土地所有者の権利関係が複雑な地域では、境界確定に協力が得られず事業の妨げとなってきた」<sup>28)</sup>としている。

#### d) 新技術の活用

先進技術の活用として、航空写真や航空レーザ計測のリモートセンシング技術を活用した山林部の地籍調査を実施している。これにより、「現地での立会いや測量が省略でき、作業の負担軽減や時間の短縮」することができるとしている<sup>30)</sup>。

#### e) 首長の考え

2011年に前葉泰幸氏が市長となり、津市の地籍調査が再始動している。前葉市長は、地籍調査を「インフラの一環」<sup>31)</sup>であり、「地籍調査は調査のための調査ではなく、将来に生きる調査」として、南海トラフ巨大地震津波被災予測地域を中心に、「強力に事業を推し進め」<sup>32)</sup>している。

### (5) 宮城県気仙沼市

#### a) 市の変遷と取り組み概要

気仙沼市は、宮城県の北東端、三陸海岸沿いに位置し、西は岩手県一関市及び宮城県登米市、北は岩手県陸前高田市に隣接する。1954年に気仙沼市として市制施行され、2006年に唐桑町および本吉町が加わり現在の気仙沼市と

なった。

地籍調査には、1977年に旧気仙沼市が着手し、その後1979年に着手した旧唐桑町は、2006年に調査を完了、旧本吉町地区も2018年に全域完了しているが、気仙沼市全域では2035年完了見込みとなっている<sup>33)</sup>。

#### b) 遅延要因

市全域の調査完了予定が、合併当時の2018年度完了から、2035年へずれ込んだ理由として、東日本大震災により「気仙沼地域においては平成23年24年と地籍調査ができない」状況にあったこと、そして、「南海トラフ巨大地震などの地震対策の要望がふえている」ことから、西日本地域に予算が優先的に回されており、「半分程度の予算」で進める結果となったことを挙げている<sup>33)</sup>。

### (6) 千葉県長生村

#### a) 村の変遷と取り組み概要

長生村は、千葉県の東部、房総半島九十九里浜の南部に位置する。1954年に八積村、高根村、一松村が合併して誕生した。2013年度に村全体を10地区に分けた地籍調査10カ年事業計画を作成、翌2014年度より、包括委託制度での事業に着手している。

#### b) 首長の考え

地籍調査事業開始前年の2012年に村長となった小高陽一氏は、東日本大震災において地籍調査が「復旧、復興を支える上で大変重要なものであることが再認識」された中、長生郡内の他町では「既に完了、あるいは着手」していることから、長生村での事業開始にむけ準備をしているとしている<sup>34)</sup>。その翌年には、事業着手の決め手として「国土調査法の改定により包括委託が可能となったこと」<sup>35)</sup>を挙げている。

### (7) 千葉県佐倉市

#### a) 市の変遷と取り組み概要

佐倉市は、千葉県北部、下総台地の中央に位置し、北部は印旛沼に接する。「昭和の大合併」によって1957年に現在の佐倉市となって以降、合併はしていない。

佐倉市として地籍調査には着手しておらず、現在の進捗率としては19条5項指定を受けた地区の2%のみとなっている。議員からの質疑があった1998年8月定例会において、当時の都市部長は19条5項指定について、「建設省の区画整理課長通達からも指定を受けなさいという通達」が出されたことから、「申請を行い指定を受けた地区が2か所」あり、今後も主に土地区画整理事業について「適宜に認証申請」を行っていくとはしているものの、地籍調査の着手については言及していない<sup>36)</sup>。その後20年間、議会での「地籍調査」に関する議論は無く、2018年6月定例会において、「土地の境界トラブルの防止、公共事業の効率性や土地取引の円滑化など」のメリ

ットがあることは認識しているものの、「調査に要する費用と人員、時間が市の負担となる」こと、「実態として土地取引等に支障が出ていないと考えられる」ことから、着手を見合わせているとしている<sup>37)</sup>。

## 5. 調査結果総括と考察

以上、我が国における地籍整備の現状について、ヒアリングによる有識者視点、および議会会議録からの自治体視点で得られた内容を詳述した。本章では総括として、市町村自治体が抱える課題を整理するとともに、その対応策ならびに推進策の効果について考察する。

### (1) 専門人材・人件費を補う「包括委託制度」

人員不足、および国庫負担金補助対象外である人件費の負荷は、宍粟市が「財政的に有利」としたように、委託制度を活用することによって軽減することが出来る。特に包括委託制度は、正職員の業務が工程管理と成果品確認のみとなるため、担当職員数を最小限に抑えることができ、また、地籍調査事業の適切な業務経験を持つ事業者者に委託することにより、担当職員に求められる高度な専門知識や経験の必要性も軽減することが出来る。実際、近年調査に着手した長生村は、包括委託制度の導入を着手理由の一つとしていることから、今後、包括委託制度の普及は、自治体が課題とする、専門人材と人件費についての解決糸口になると考える。加えて、事業費の積算についても受託法人が行えることは、「安すぎる」といわれる事業価格の適正化の流れに繋がるであろう。

### (2) 首長が体現する自治体の取り組み姿勢

ヒアリング調査で挙げられた、「首長のやる気」が地籍調査の決め手となる点は、市町村議会会議録からも読み取ることが出来る。地籍調査を積極的に進めている自治体の首長には、「住民福祉」の支えである述べた元朝来市長や、「将来に生きる調査」と述べた津市長のように、使命感がうかがえた。また、33年ぶりに調査を再開した福知山市長は、「行政運営上、最も重要な基礎データの一つ」として、地籍整備の重要性について理解を示している。また、宍粟市長や長生村長は、災害によって復旧時の有効性を実感、再認識することが、調査の推進や新規着手の動機になっていることがうかがえた。さらに、朝来市や長生村には、近隣自治体を意識した発言も見られることから、自治体間の情報共有を促すことも、事業推進につながると考える。

一方で、地籍調査未着手の佐倉市では、市長による地籍調査への言及は一切みられず、自治体の取り組み状況

と首長の熱意には明らかな相関がある様子がうかがえた。これらのことから、災害の危険性がある地域には復旧時の有効性を、そして何より、地籍調査が様々な側面から住民を守ることに繋がる、ということ在地籍調査に消極的な全国の首長に説き、取り組み状況を自治体同士で共有することが、全国的な調査推進につながると考える。

### (3) 事業単価の安さと事業費不足という足枷

地籍調査は公共測量に比べて事業単価が安いことから、民間測量業者が積極的に地籍調査に参画しない傾向にあることが明らかになった。

また、国の総予算が増えない中、南海トラフ巨大地震の津波被災予測を理由に、津市のようにここ数年でそれまでの 20 倍以上の予算を割り当てられる自治体がある一方、朝来市、宍粟市、福知山市、気仙沼市などは、要望額に満たない予算配分となっていることが、これらの地域で地籍調査推進の妨げとなっている様子がうかがえた。宍粟市が「一番根元の財源確保」と述べたように、地籍調査の事業単価の引き上げ、および総事業費の拡充が求められている。

### (4) 住民を守るという真摯な姿勢

住民の理解、協力が得られないという声が聞かれると同時に、地籍調査を待ち望む住民も多くいる。前者は隣人との不仲や私怨を理由とする場合や、津市市街地のように「権利関係が複雑な地域」で見られ、後者は、朝来市の例にみる、対処に困っていた山林地の相続手続きが可能となったなどの理由からである。また、道路整備等が望まれる地域は「住民の理解が得られる」とする福知山市とは逆に、有識者は、そもそもその公共「事業に反対」する地権者の協力を得ることは困難としていることから、公共事業を利点として地権者を説得することには注意が必要である。このように、地域によって、そして個人ごとに地籍調査に対する賛否の姿勢は異なることから、住民の財産である土地を守るための調査であり、その費用の全てを行政が持つ、という姿勢をはっきりと示すことが、理解を得るうえで最も有効と考える。

### (5) 地籍調査への意識なくして進まない 19 条 5 項指定

公共測量や民間測量成果を地籍調査に代える 19 条 5 項指定については、ヒアリングで地籍調査従事者が述べた、実務上の非効率さと、宍粟市が挙げた、用地測量を地籍調査と同等条件で実施することが困難であるという理由から、整備推進に大きな効果をもたらさない可能性がある。さらに、佐倉市のように、地籍調査に未着手の自治体は、19 条 5 項指定を受けることに対しても他動的であることから、自治体の地籍調査に対する意識を高めずして、19 条 5 項指定の急増は望めないと考える。

### (6) 新技術に期待される効率化の限界

リモートセンシング技術や MMS を活用した測量作業の効率化に地籍調査促進の期待がかけられている。山林部の測量については、津市での事例をはじめ、実際にリモートセンシング技術が一筆地調査にも導入され、実績をあげていることから、今後、山林部の地籍調査促進に貢献すると考えられる。しかし、最も厄介とされる都市部での調査には、高精度が求められることもあり、いまだ課題も多い。そのうえ、地籍調査で最も時間のかかる作業が、地権者による境界確認を含めた「一筆土地の境界の囲い込みぐいの設置」という、実体のない「境界」の設定である以上、測量技術の進歩がもたらす効果は少ない。有識者が語るように、「地籍調査は終わるまで、絶対に人間がやらなくてはならない」ことから、測量技術の効率化が抜本的な解決策とはならないと考える。

## 6. 総合考察

以上、前章では自治体が抱える課題を中心に、それらが地籍整備に及ぼす影響と対策について述べたが、根源的な問題は、事業単価の安さから民間業者が地籍調査に積極的でないということ、そして、調査実施中の自治体のほとんどが抱える国庫負担金の不足である。専門人材と人件費を補う包括委託先の民間業者が、単価の安さから不足すれば、現在 355 ある休止中・未着手の市町村（全体の 20%、2020 年度末時点）の事業を受け入れられず、また、首長が熱意をもって地籍調査を推し進めようにも、国庫負担金が要望額通りに得られなければ、2 章 (2) 節で述べた事業計画作成のプロセス上、事業量を減らすことを余儀なくされる。つまり、住民の理解と協力を得るための説得技術を含めた専門人材、および調査推進に十分な人員数を確保するためには、包括委託制度の活用拡大が求められると同時に、事業を担うに適した民間業者を増やす必要があることから、地籍調査総事業費の拡充は必須である。言い換えれば、国の予算不足が地籍調査事業推進の最大の足枷となっている。

## 7. 結論

本稿では、市町村自治体主体で行われている地籍整備について、有識者へのヒアリング調査から、自治体や民間業者の実情および調査実務上の課題を、そして市町村議会会議録から、市町村の取り組み状況や課題、地域住民の反応、首長の考えを詳述した。これにより、地籍調査に対する国の予算が少ない、ということが市町村自治

体と民間業者にとって共通のボトルネックであり、今後地籍調査を推進、早期完了を目指すうえで国家予算の事業費の拡充が必須であることが示された。その上で、自治体が課題とする、国庫負担金補助対象外である人件費と、専門知識を持つ人材の確保については、包括委託制度によって補うことが可能であり、また、市町村首長の地籍調査に対する考え、そして熱意と、住民の財産と安全を守る姿勢を真摯に示すことが、地籍調査に対する住民の理解と協力を得るうえで重要であることを示した。加えて、推進策とされる 19 条 5 項指定と新しい測量技術の効果が限定的であることを示した。

本稿で取り上げた自治体の事例はごく一部であり、我が国の地籍整備に関する問題を十分に考察したとは言えない。しかし、ヒアリングし内容を集計するだけでなく、詳細を読み解くことによって、課題の比重や相互関係の把握に役立つことが分かった。このような考察を進めることは、今後数十年以上かかると思われる地籍調査事業を適切に推し進めるうえで重要であると考えられる。

公共測量のように、目的別に局所的な測量と調査をその都度行えば、行政側の「地籍調査のメリット」は必須ではない。しかし、地籍調査を行っておくことによって、公共事業個々にかかる工程が短縮されることはもとより、行政運営の効率化につながることは確かである。そして何より、国民が生活を営む土地を正確に把握し、保全することは、自然災害の多い我が国では、殊更重要になる。すべての土木事業は、その土地と環境を知らずして成しえない。その先見の明を持ち、地籍調査を一刻も早く完了させるための行政の英断を切に願う。

**謝辞：**本稿の執筆に当たり、ヒアリングにご協力いただいた有識者の皆様には、実情を知る上で大変貴重な見解をいただいたこと、この場を借りて深くお礼申し上げます。

#### 参考文献

- 1) 日本国：民法等の一部を改正する法律，2021.
- 2) 吉原祥子：所有者不明土地の実態と課題，日本不動産学会誌，vol.31,no.3,pp.79-83，2017.
- 3) 総務省：地籍整備の推進に関する政策評価書，2019.
- 4) 川浦昭彦：社会科学分野の学術研究における地方議会議事録データの活用，知能と情報，vol.31,no.2,pp.34-38，2019.
- 5) 高丸圭一：地方議会会議録コーパスと地方議会会議録を用いた学術研究の現状，知能と情報，vol.31,no.2,pp.25-33，2019.
- 6) 小柴等，森川想：議事録を用いた我が国における議会・行政の関係性分析手法，人工知能学会論文

- 誌，vol.34,no.5,p.E-J47\_1-10，2019.
- 7) 佟占新：『道徳』の特設経緯 -1957 年度の教育課程審議会の議事録を中心に-，人間・環境学，vol.25,pp.15-29，2016.
- 8) 土地・建設産業局国土交通省：通達：用地測量の成果を活用した地籍整備の推進について（平成 24 年 3 月 9 日国土籍第 544 号国土用第 45 号），2012.
- 9) 兵庫県：平成 15 年第 276 回定例会議会議事録（第 5 日 10 月 6 日），2003.
- 10) 朝来市：平成 28 年朝来市議会産業建設常任委員会会議録（平成 28 年 12 月 15 日），2016.
- 11) 朝来市：平成 17 年第 4 回（定例）朝来市議会会議録（第 3 日：平成 17 年 9 月 14 日），2005.
- 12) 朝来市：令和 3 年第 20 回（定例）朝来市議会会議録（第 2 日：令和 3 年 3 月 5 日），2021.
- 13) 朝来市：平成 18 年第 7 回（定例）朝来市議会会議録（第 5 日：平成 18 年 3 月 13 日），2006.
- 14) 朝来市：令和元年朝来市議会予算決算特別委員会・産業建設分科会会議録（令和元年 9 月 13 日），2019.
- 15) 朝来市：平成 31 年朝来市議会予算決算特別委員会・産業建設分科会会議録（平成 31 年 3 月 14 日），2019.
- 16) 朝来市：平成 17 年第 3 回（定例）朝来市議会会議録（第 1 日：平成 17 年 6 月 16 日），2005.
- 17) 朝来市：平成 20 年第 19 回（定例）朝来市議会会議録（第 5 日：平成 20 年 3 月 10 日），2008.
- 18) 宍粟市：平成 21 年第 27 回（定例）宍粟市議会会議録（第 5 号 3 月 10 日），2009.
- 19) 宍粟市：平成 26 年予算特別委員会会議録（第 5 号 3 月 14 日），2014.
- 20) 宍粟市：平成 24 年第 47 回（定例）宍粟市議会会議録（第 5 号 3 月 13 日），2012.
- 21) 宍粟市：平成 28 年予算決算常任委員会 宍粟市議会会議録（予算委員会 第 3 号 3 月 15 日），2016.
- 22) 宍粟市：令和元年第 86 回（定例）宍粟市議会会議録（第 3 号 6 月 17 日），2019.
- 23) 福知山市：平成 24 年第 3 回（定例）福知山市議会会議録（第 2 号 7 月 6 日），2012.
- 24) 福知山市：平成 28 年第 3 回（定例）福知山市議会会議録（第 4 号 7 月 13 日），2016.
- 25) 福知山市：平成 30 年第 6 回（定例）福知山市議会会議録（第 4 号 12 月 14 日），2018.
- 26) 福知山市：平成 29 年第 5 回（定例）福知山市議会会議録（第 2 号 9 月 12 日），2017.
- 27) 津市，「平成 26 年建設水道委員会 津市議会会議録（03 月 17 日 - 02 号），2014.
- 28) 津市，「平成 27 年 3 月定例会（第 1 回）津市議会

- 会議録 (03月10日-02号), 2015.
- 29) 津市: 令和元年9月定例会 (第2回) 津市議会会議録 (09月04日-03号), 2019.
- 30) 津市: 令和2年6月定例会 (第2回) 津市議会会議録 (06月17日-04号), 2020.
- 31) 津市: 平成26年12月定例会 (第4回) 津市議会会議録 (12月02日-02号), 2014.
- 32) 津市: 平成27年3月定例会 (第1回) 津市議会会議録 (02月27日-01号), 2015.
- 33) 気仙沼市: 平成29年第89回定例会 気仙沼市議会会議録 (第7日2017-02-28), 2017.
- 34) 長生村: 平成24年定例会9月会議 長生村議会会議録 (第2日2012-09-20), 2012.
- 35) 長生村: 平成25年定例会3月会議 長生村議会会議録 (第1日2013-03-05), 2013.
- 36) 佐倉市: 平成10年8月定例会 佐倉市議会会議録-09月09日-03号, 1998.
- 37) 佐倉市: 平成30年6月定例会 佐倉市議会会議録-06月12日-03号, 2018.

## A COMPARATIVE REVIEW ON THE STANCE OF MUNICIPALITIES TOWARDS CADASTRAL SURVEY

Hiroyo KANAMORI and Satoshi FUJII

The Cadastral Survey investigating the owner and surveying the boundary of land parcels enhances the efficiency of land acquisition process required for city developments and construction of public infrastructure. However, the progress of the Survey varies depending on each municipality, so is their attitude towards it. Although surveys and hearings have been conducted to grasp the situations in municipalities to propel the Cadastral Survey for the entire land cover of Japan, most of the were presented as anonymous practical examples without interrelating faced issues.

This paper presents a comparative review on chosen municipalities regarding their stance, problems, mayor's intention, and reactions of local residents though interviewing some intellectuals, and though discussions presented in minutes of local councils. As the result, it is shown that the bottleneck of propelling prompt completion of the Cadastral Survey is budget shortage above all other problems.