

戦後地籍整備の課題考察と
整備促進のための研究

2023 年

金森 紘代

論文要旨

我々の生活に欠かすことのできない公共インフラを整備するための土木事業が行われる際、必ず事前に土地の調査と測量が必要となる。土地の所有者や種類、境界と面積を明確にするための調査・測量として「地籍調査」が1951年に開始されてから70年以上が経過した。地籍を明らかにしておくことは、公共事業や民間の都市開発事業等の円滑化に直結する。そして、これは甚大な被害が予測される巨大地震などの災害からの早期復旧にも資するのである。来るべき災害に備え、早期復興の準備としても、地籍整備は急務である。しかし、面積ベースの地籍調査進捗率は未だ52%であるうえ、整備した地籍情報を土地の現況利用に即して更新していく、制度的枠組みが不十分であるという認識が周知されていない。実態に即した地籍を整備し、かつ、真実性を維持、高度化していくことを可能とする適切な地籍制度を構築するためには、公的事業として積極的に地籍整備を進めることはもとより、土地所有者である国民の権利情報を逐次記録していくことも必要である。前者は、国民への課税を目的に成立した「課税地籍」の流れを汲み、後者は国民の権利保護を目的に成立した「土地登記」であるが、これまでの地籍整備において、こうした地籍に関わる官民双方の契機を持つ諸活動について包括的な概念整理がなされてこなかった点を鑑み、本論文では改めて、前者を「積極的地籍整備」、後者を「誘導的地籍整備」と呼称するかたちで概念構成を行い、今日の我が国の地籍制度の問題を明らかにすると同時に、その改善方針を包括的に論じた。そして、事業としての積極的地籍整備の促進、さらに個々の土地の登記記録が確実に更新されることによってなされる誘導的地籍整備強化の必要性を説くことで、将来的な地籍の完備を目指すための道を探索するものである。

本論文では、第一に、日本における地籍整備の変遷を辿ることで、不動産登記として記録されている土地情報の不備が蓄積されてきた過程、そしてその結果として現在もたらされている弊害について、既往調査・研究を整理して明らかにしている。第二に、停滞が長年問題視されている地籍整備において、主力事業の地籍調査事業について収集したデータを分析して事業推移の傾向を把握するとともに、国会・市町村議会会議録や過去の文献を調査して得た知見から、地籍整備停滞の根本原因には、事業開始当初から指摘されてきた国の予算不足があると同時に、事業の実施主体である市町村や土地所有者である国民に対し、地籍を必須と感じさせない制度設計とその運用があることを明らかにしている。第三に、地籍制度のあり方を論じた海外の研究を参考に、日本の地籍整備を定性的に評価することを通して、我が国の地籍制度は特に不動産登記に係る諸制度、すなわち誘導的地籍整備が脆弱であるが故に、積極的地籍整備とともに土地情報の真実性向上ならびにそれを維持することが十分できていない実態を明らかにした。第四に、GISデータ等からの土地の属性を基に、地籍調査事業積算基準書に則って事業費を試算することにより、国土全域を対象とした地籍整備事業完了までに必要な事業費が約6.43兆円、現状の年間事業費では今後243年を要することを示している。これにより、事業完了に向けた実践的な検討を促すとともに、地籍整備促進のための提案を行っている。

本論文では、これらを踏まえた上で、積極的地籍整備の促進を図るとともに、誘導的地籍整備を強化することで土地情報の真実性維持だけでなく、土地情報の真実性向上にも資する制度を構築するための改善提案を行うことで、土木計画の基礎を成す地籍の日本全域完備に向けた実践的な議論展開を促すことが期待される。

目次

第 1 章	序論	1
1.1	研究の背景と目的	1
1.2	用語の定義	3
1.2.1	土地の単位：筆	3
1.2.1	地籍	3
1.2.2	土地登記	4
1.2.3	地籍整備	4
1.2.4	2 種類の境界：「筆界」と「所有権界」	6
1.2.5	地籍と土地登記を合わせた「地籍制度」	8
1.3	論文構成	8
第 2 章	本研究の位置づけ	9
2.1	地籍整備に関する既往研究および調査	9
2.1.1	明治時代作成図面の研究	9
2.1.2	不動産登記実務対応のための研究	10
2.1.3	現在の地籍整備についての調査研究	10
2.2	政府による地籍調査促進施策の現状	13
2.2.1	地籍整備推進調査費補助金	14
2.2.2	筆界特定制度	15
2.2.3	基本調査	15
2.2.4	土地所有者等の立会いの弾力化措置	16
2.2.5	地籍調査作業の包括委託	16
2.2.6	地籍アドバイザー派遣事業	16
2.2.7	研修の実施	16
2.2.8	新しい測量技術	17
2.3	戦後地籍整備に関する学術研究	19
2.4	諸外国の地籍整備についての研究	19
2.5	本研究の位置づけ	20
第 3 章	地籍整備の必要性	22
3.1	日本における地籍制度の変遷	22
3.1.1	課税地籍の成立	23
3.1.2	明治維新による税制改革と土地制度改革	23
3.1.3	課税地籍から土地の権利登記に至る変遷	24
3.2	明治前期地籍整備の内容	25

3.2.1	「地租改正事業」と「地籍編成事業」の関係と成果	25
3.2.2	地租改正事業における地押丈量の手順	27
3.2.3	市街地と山村部の調査状況の違い	28
3.2.4	地押更正と土地台帳	28
3.2.5	作成規準の相違	29
3.3	明治中期以降の地籍整備の状況	30
3.4	戦後開始された地籍調査事業	31
3.4.1	国土調査法制定の背景とその目的	32
3.4.2	地籍調査事業当初の状況	33
3.4.3	国土調査促進特別措置法と十箇年計画	33
3.4.4	事業費負担率の変化	34
3.4.5	地籍調査における行政の役割	34
3.5	法務省による地図整備の背景と現状	35
3.6	土地情報不備の現状とその発生経緯	37
3.6.1	地図混乱地域	37
3.6.2	道路内民有地	39
3.6.3	所有者不明土地	40
3.7	地籍整備の効果	40
3.7.1	土木事業の円滑化	41
3.7.2	課税の適正化	42
3.7.3	公共物管理の適正化	43
3.7.4	土地取引の円滑化と境界紛争の防止	43
3.7.5	地籍情報の多目的利用	44
3.8	小括	46
第4章	戦後地籍整備の推移傾向と事業遅延原因の研究	49
4.1	全国的な地籍調査事業の推移と傾向	49
4.1.1	事業量と事業費の推移	49
4.1.2	「国土調査十箇年計画」の重点項目と達成度	50
4.1.3	事業費の増加と地域差	52
4.2	都道府県別の事業推移と傾向の分析	52
4.2.1	検証事項	53
4.2.2	分析手法	53
4.2.3	データについて	53
4.2.4	結果と考察	54
4.2.5	総合考察	58
4.2.6	小括	59

4.3	地籍整備の問題	59
4.3.1	使用情報	59
4.3.2	市町村が抱える課題にみる問題点	60
4.3.3	住民の理解が広まらない理由	63
4.3.4	不動産登記制度の問題	64
4.3.5	国の予算不足問題	65
4.4	小括	67
第5章	日本地籍制度評価のための研究	69
5.1	Larssonによる地籍制度の基準と日本地籍整備の評価	69
5.1.1	土地所有権の発生と区域設定の必要性	69
5.1.2	土地を公的に記録することの正当性	71
5.1.3	土地の記録単位	72
5.1.4	地籍と土地登記	73
5.1.5	地籍整備の教訓	75
5.2	不動産登記の制度的問題	80
5.2.1	意思主義・対抗要件主義の採用	80
5.2.2	表示登記不作為への過料罰則の形骸化	81
5.2.3	登記官による形式的審査主義	82
5.2.4	専門資格を持たない者からの登記申請	82
5.2.5	課税地籍と土地登記の中途半端な一元化	83
5.3	小括	84
第6章	地籍整備促進と不動産登記情報の適切更新のための研究	86
6.1	地籍調査完了までの事業費試算	86
6.1.1	事業費試算のデータと手法について	86
6.1.2	事業費試算の結果と考察	91
6.1.3	政策的含意	94
6.2	地籍整備促進のための提案	95
6.2.1	国民の意識向上	95
6.2.2	地籍調査事業遅延原因の正しい認識と現実的な計画の策定	96
6.2.3	市町村への対応	96
6.2.4	事業費の大幅拡充	97
6.2.5	不動産登記制度の不備の是正	97
6.2.6	地籍調査事業と登記所備付地図作成のすみ分け	98
6.3	小括	98
第7章	結論	100
7.1	本研究のまとめ	100

7.2 今後の課題	105
参考文献	106
謝辞	110
付録	111

図-1	地籍調査事業の都道府県別進捗率	2
図-2	戦後地籍整備の内容	6
図-3	公図（左）と地籍図（右）	7
図-4	日本の地籍整備の変遷	22
図-5	明治の地籍整備	27
図-6	地籍調査の事業策定フロー	35
図-7	登記所備付地図等の内容	37
図-8	地籍調査事業量および事業費の推移	50
図-9	十箇年計画ごとの平均事業費	52
図-10	階層的クラスタリングの樹形図およびグループ分類	56
図-11	都道府県のクラスター分類地図	56
図-12	日本における土地記録がもたらす恩恵の分類	72
図-13	地籍・土地登記制度の代替様態	74
図-14	不動産登記制度の問題点の関係性	80
図-15	地籍調査状況マップ	89
図-16	係数区分・種別判断関係図	90
表-1	1990年以降の主な地籍整備促進施	14
表-2	地籍調査の効果事例	42
表-3	十箇年計画の計画と実績	51
表-4	変数の説明	54
表-5	変数間の相関係数	55
表-6	Promax 回転後の変数成分行列	55
表-7	主成分の特徴とグループ別得点平均	57
表-8	日本地籍制度の評価	79
表-9	使用データと属性	87
表-10	地籍調査測量工程	88
表-11	積算基準書参照表	88
表-12	自治体事業計画値と試算値の比較	92
表-13	土地属性による係数区分	93
表-14	残事業費試算結果および効率的手法適用の効果	93

第1章 序論

1.1 研究の背景と目的

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，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，1951（昭和26）年より実施されている「地籍調査」は，事業開始から70年以上がたつも，その進捗率は面積ベースで全国平均52%^{注1)}にとどまる．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，所有者確認および土地境界の正確な調査・測量が出来ておらず，その進捗率は図-1が示すとおり，大きな地域差がある．法務局が管理する土地の登記情報は，土地の法的証明ともいえるものだが，備え付けられている地図には，土地利用の現状を正確に示さない「地図に準ずる図面」^{注2)}が多く含まれる．これらは「公図」と称される明治時代に作成された旧土地台帳付属地図や，戦後の土地改良事業等で作成された図面で構成される¹⁾．国土交通省が管轄する地籍調査事業の成果は法務局に送付され，随時この「地図に準ずる図面」を更新しているが，いまだに4割以上の図面が未更新であることから^{注3)}，登記所備付地図の整備という意味でも地籍調査事業は重要な役割を担っている．しかし，残り48%とされる調査対象面積は138,361 km²と大きく，また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．

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の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^{注4)}．これらの対策は，地籍調査の現場における手間の低減，実施の円滑化につながることを期待されるが，最大の問題である地籍整備の停滞という課題の抜本解決を目指したものではない．つまり，地籍調査が開始された1951年から70年以上続く地籍整備の変遷を総合的に総括・整理したうえでの十分な検討がなされていないのである．

^{注1)} 国土交通省：地籍調査 Web サイト「全国の地籍調査の実施状況」，<http://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html>，2022/5/30 参照

^{注2)} 不動産登記法第14条第4項により規定．

^{注3)} 国土調査のあり方に関する検討小委員会第8回資料3：地籍調査の現状～第6次十箇年計画の取組状況～，2018．

^{注4)} 法務省民事局：所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し【民法等一部改正法・相続土地国庫帰属法の概要】，2021．

そして現在，地籍整備事業として，国土交通省による地籍調査事業の他，法務局による登記所備付地図作成事業が実施されており，近年は，地籍調査事業でおおよそ 265 億円，地図作成業務で 45 億円が費やされている^{注5)}。しかし，このペースでは日本全域の地籍整備事業完了には今後も数十年から 100 年以上かかるとも言われている中で，この戦後日本の地籍整備に関する包括的な研究がなされておらず，地方公共団体が主体となっておこなわれてきた地籍調査事業の推移についても明らかではない。

さらに，地籍整備事業は，あくまで一時点の土地の状況を記録するのであり，以後の土地への変化が逐次記録されなければ，地籍の完備は達成されないという事実については，十分な議論がなされていない。

そこで本研究では，先ず，明治時代から続く地籍整備の変遷をたどり，現状を整理することでその必要性を確認する。そして，戦後地籍整備の主力事業として 1951 年から続く地籍調査について，都道府県別の進捗推移のデータをもとに傾向を分析するとともに，国土調査法制定時から関連法令改正時における国会および市町村議会での議論や文献を調査し，現在までにどのような検討がなされ，現状の課題が生じるに至ったのかを調査することによって，地籍整備停滞の原因を明らかにする。さらに，海外における地籍制度のあり方を論じた研究を基に，日本の地籍整備の状況を定性的に評価し，現行法制度の問題点を明らかにしたうえで考察し，地籍整備促進のための提案を行う。それにより，日本全域の地籍完備を目指すため実践的な議論展開への足掛かりとするものである。

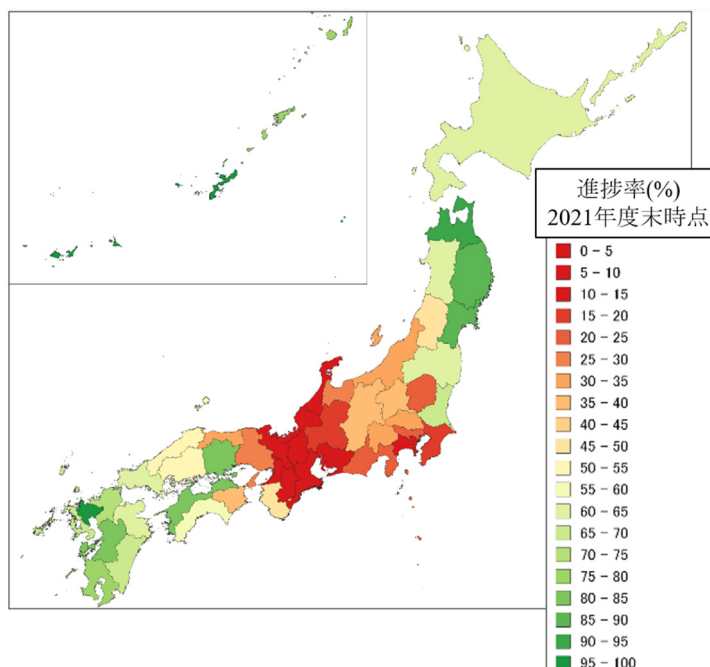


図-1 地籍調査事業の都道府県別進捗率

^{注5)} 地籍調査は，補正予算を含めた国負担分事業費の平均 132.4 億円を 2 倍し，自治体負担分を含めた事業費総額と想定する（国土調査のあり方に関する検討小委員会：第 15 回参考資料 4 地籍調査費負担金等の予算推移について，2020）。登記所備付地図作成事業は，2017～21 年の執行予算平均として算出した（「登記所備付地図整備の推進」行政レビューシート）。

1.2 用語の定義

本研究を論じるうえで基本となる用語の定義を、本節で明確にする。

1.2.1 土地の単位：筆

日本における正式な土地の単位は「筆（ひつ）」であり、1筆（いっぴつ）、2筆（にひつ）のように数える。一筆地は、所有者、地目、地番区域を同一とする連続した土地を意味する^{注6)}。「筆」と称されるようになった由来は諸説あるが、豊臣秀吉による1582（天正10）年の「太閤地検」以来、土地の公簿であった検地帳に、その土地の所在や面積、所有者などの情報を筆で一行に書き下したことからと言われている。現行法と同意義では、1873（明治6）年の地租改正条例で「一筆毎ノ、一筆トナス地」として初めて明記された。

1.2.1 地籍

「地籍」という用語は、「土地の戸籍」と表現されることが多い。戸籍というものはそもそも「国民の身分関係を明らかにするため夫婦およびこれと氏を同じくする子を単位として編製され、その本籍・氏名・生年月日・入籍原因などを記載する公文書」と定義されているが、これはつまり、特定の国民個人を識別する、すなわち、他のあらゆる国民個人から識別可能とするための情報群についての公的記録であるという事を意味している。したがって、地籍というものは、特定の「土地」を他のあらゆる「土地」から識別可能とするための情報群についての公的記録であると考えることができる。ただし、そういう形で識別可能とするためにはその「土地」の境界を確定することによって土地の所在を明らかにし、附属する情報を収集することが必須となる。したがって、本研究では地籍というものを、「一定地域内の土地に関する情報を、境界の調査に基づいて体系的に整理した公的な目録であり、各土地の独自の性質や特徴に基づいて他の土地からの識別を可能とするもの」と定義することとする。なお、日本の法体系において、上記の定義における「地籍」を構成する諸情報項目は、毎筆の土地についての所有者、地番、地目、筆界、面積の情報であり、類字の「地積」という言葉は、登記記録上の「一筆の土地の面積」を指し示す言葉である（不動産登記法第2条第19号）。

「地籍」という用語は立法上、単独では定義されておらず、「地籍調査」として、国土調査法第2条第5項において、「毎筆の土地について、その所有者、地番及び地目の調査並び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に作成することをいう」とされる。また、ここで行われる測量を「地籍測量」、作成される地図及び簿冊をそれぞれ「地

^{注6)} 不動産登記法第41条では、「合筆の登記の制限」を定めている。この場合、所有者とは、「表題部所有者又は所有権の登記名義人（同条）」を指し、地目は「土地の用途による分類（同法第2条第18号）」、地番区域は「市、区、町、村、字又はこれに準ずる地域をもって定める（不動産登記規則第97条）」とされる。

籍図」,「地籍簿」という(地籍調査業規則準則第3条).

1.2.2 土地登記

土地登記とは,土地に附属する権利を,契約・約定証書または権限証書^{注7)}として,公式に記録する手続きであり,権利の種類やその保有者等が示される.

日本においては不動産登記法(平成十六年法律第百二十三号)の定めるところにより,一筆の土地又は一個の建物ごとに,「表題部」と「権利部」からなる「登記記録」が「登記簿」として登記所^{注8)}に保管されている(同法第2条第5号,7号,8号,第6条).「表題部」は不動産の物理的状況を示すことを目的とし,土地においてはその所在,地番,地目,地積が記される(同法第34条).「表題部」の登記は全ての不動産に義務付けられているうえ(同法第36条),必要に応じて登記官の職権による登記が認められている(同法第28条).さらに,土地の所在および地積を明確にする附属書類として,「土地所在図」および「地積測量図」が備え付けられる.「権利部」への登記には,従前の「表題部」登記が必須であるが,「権利部」自体の登記は所有者の任意とされる.登記所にはこの他に,不動産の位置関係を明確にするための「地図」および「建物所在図」が備え付けられている.各土地の位置関係を示す「地図」においては,一筆または二筆以上の土地ごとに作成され,各土地の区画を明確にし,地番を表示するものとされる(同法第14条第2項).

本論文では,建物については触れず,土地を固有識別するための「地籍」について論じることから,土地に関する「登記簿」および「地図」を合わせて「不動産登記情報」と呼ぶ.また,不動産登記情報の不備についての詳細は以降論じていくが,不動産登記情報と土地利用実態の乖離が往々にして生じている.

1.2.3 地籍整備

地籍整備とは一般に,公的に定められた単位毎の土地の地籍を調査によって明らかにした上で,公的に記録する作業を意味する.日本における地籍整備は,明治期の地租改正事業をもって一度完了しているとし,現在は不動産登記情報の確認および修正の再整備とする見解もあるが^{注9)},3.3で後述する島津⁴⁾は,明治初期から現在も続く「未完のプロジェクト」としており,政府資料を含め,現在実施されている事業をもって「地籍整備」と認識されることが多い.本論文では,島津の見解を踏襲し,明治初期の地券発行から,それ

^{注7)} 権原(けんげん)とは,ある法的行為又は事実的行為をすることを正当とする法律上の原因をいう法律用語である.なお,同音語の「権限」と混同を避けるため「けんばら」と読むこともある.東京都測量設計業界, <https://www.sokuryo.or.jp/db/kengen>, 2022/12/21 参照.

^{注8)} 登記所とは,登記の事務をつかさどる,法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支局又はこれらの出張所を意味する(不動産登記法第6条第1項).1950年に土地台帳の管轄が税務署(大蔵省所管)から法務省となったことにより,それまでは区裁判所の所管であった登記事務および移管されてくる土地台帳業務を担うため,全国に設置された.

^{注9)} 現在実施されている事業を, Kaizu²⁾は「reform of cadastre」,上田³⁾は「地図再整備事業」として論じている.

に続く地租改正関連事業，後述する現在の地籍整備事業等を総じて「地籍整備」とする。

また，戦後地籍整備の主力である「地籍調査事業」には，他の目的で行われた測量の成果について，地籍調査成果と同等以上の効果があるとして，国土調査法第 19 条第 5 項の指定を受けて地籍調査成果の代替とする「19 条 5 項指定」，都市部や山村部の一部地域において地籍調査に先行して国土交通省直轄事業として行う「基本調査」が含まれる^{注10)}。さらに，2020（令和 2）年度からは，道路に代表される官有地と，民有地の境である官民境界のみを調査・測量対象とする「街区境界調査」が追加された。この他の戦後地籍整備事業として，法務省所管で全国の法務局が実施している「登記所備付地図作成事業」がある。国土交通省が公表している地籍調査の進捗率は，「地籍調査事業」の進捗を示すものであり，法務省所管である「登記所備付地図作成事業」の成果は含まれていない。

さらに，不動産登記の「登記簿」や「地図」は，行政主導の地籍整備のみならず，筆ごとの所有者による自発的登記申請または登記官による職権によっても更新されている。したがって本論文においては，地籍調査事業（国土交通省所管）や登記所備付地図作成事業（法務省所管）の調査事業を「積極的地籍整備」，逐次的な個別不動産登記である，登記官による職権登記を「公的・誘導的地籍整備」，土地所有者による登記申請を「私的・誘導的地籍整備」と位置づけ，これらを通して，各登記所^{注11)}が管轄する土地「登記簿」の「表題部」が示す「登記記録」ならびに「地図」を更新する作業を「地籍整備」とする。図-2 に，地籍整備の構成要素と流れを示す。

地籍調査事業の成果である「地籍図」および「地籍簿」は，事業の実施主体である地方公共団体が保管し，その写しが登記所へ送付される。そして登記官の承認の下，「地籍図」は不動産登記法第 14 条 2 項「地図」として登記所に備え付けられる。また「地籍簿」の写しを基に，登記官の職権によって「登記簿」が変更・更正される。したがって，地籍調査事業の成果である「地籍図」と登記所備付地図作成事業「地図」は，ほぼ同一の成果となっている。

^{注10)} 19 条 5 項指定を受けることができる成果には，市街地再開発事業や区画整理事業に伴う測量，公共事業の用地取得に向けた測量等がある。（国土交通省：地籍調査 Web サイト「国土調査以外の測量成果の活用について」，<http://www.chiseki.go.jp/plan/katuyou/index.html>，2022/12/22 参照。

基本調査では一筆地調査まで実施せず，山村部では大まかな境界を調査，都市部では官民境界の調査にとどまるため，地籍調査の進捗率への換算率は，山村部で 0.24，都市部で 0.48 とされた。

^{注11)} 登記所は，「不動産の所在地を管轄する法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支局又はこれらの出張所」をいう。不動産登記法第 6 条第 1 項。

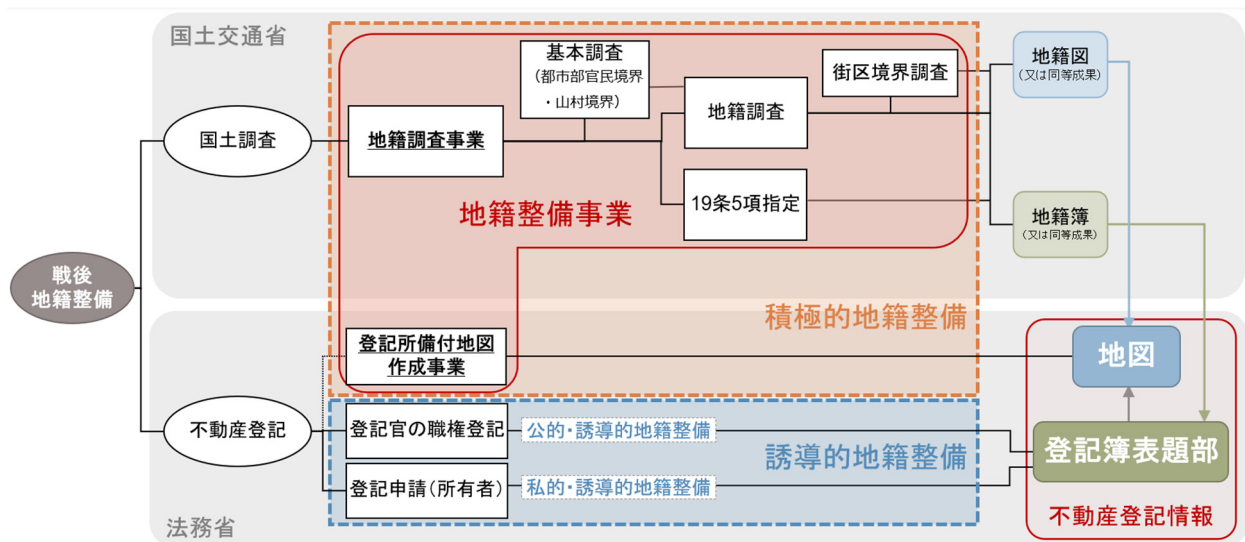


図-2 戦後地籍整備の内容

1.2.4 2種類の境界：「筆界」と「所有権界」

「筆界」は、不動産登記法上の公的境界であり、「所有権界」は、土地所有者が認知する民法上の私的境界である。

現行法と同意義の土地「境界」の成立は、1872（明治5）年の「永代売買禁制の廃止」に伴う近代的土地所有権^{注12)}の成立時とされる。旧幕府体制時代の町地や農地について、明治維新政府は土地支配権を有していた者に所有権を付与したことから、排他的・絶対的な土地所有を示す「所有権界」が形成された。この「所有権と所有権がぶつかり合うところ」を意味する所有権界は民法由来の概念として、1896（明治29）年の民法制定によって所有権が民法上の物権として追認されたことにより、立法上確立された。現在、不動産登記法第132条第2項第5号に記される「所有権の境界」を土地の所有権が及ぶ範囲とし、実務上ではその縁を「所有権界」と呼ぶ^{注13)}。

一方「筆界」も、近代的土地所有権の成立とともに、「所有権界」を公示するための仕組みとして形成された。その始まりは、1873（明治6）年に各土地の区画・面積・地目を正確に把握するべく、地租改正条例の公布に伴い、字単位で地租改正地引絵図（改租図）が作成され、課税の基礎資料として村役場等に備え付けられたことによる。この改租図上に、民有地には各県の改租担当官による地番が割りあてられ、その境線が記入されることによ

^{注12)} 江戸時代では大名や有力武士が土地支配権を有し、政治的・公法的な土地支配権である「知行」をなしうるとされ、一定領域について政治的支配権を行使し、租税を賦課する権限を有していた。農民や商人も、土地の売買・質入れは可能だったが、身分的制限、一つの土地に複数の所持権利が存在し得る「一地両主」の存在、地域的慣習の多様性があり、統一された土地所有権の概念が存在しなかった。藤原⁵⁾, pp.17-18.

^{注13)} 寶金⁶⁾, pp.4-5.

って公法上の境界である「筆界」形成された。この時に形成された筆界は実務上「原始筆界」と呼ばれ、その後の分筆（土地の分割）によって新たに創設されていった筆界を「創設筆界」と呼ぶ。原始筆界には、明治期以降において埋め立て地などの新たに生じた土地上に形成された筆界や、土地区画整理事業・土地改良事業・都市再生法等によって形成された「後発的原始筆界」も含まれる。筆界の発生事由をまとめると、①原始筆界、②分筆界（創設筆界）、③地租改正以降の埋め立てなどにより発生した後発的原始筆界、④旧耕地整理法・土地改良法・土地区画整理法等に基づく換地処分に伴う後発的原始筆界、⑤境界査定処分^{注14)}による再形成された筆界、⑥筆界確定訴訟により再形成された筆界となり、地籍整備の際はそれぞれの発生背景を理解したうえで適切な対処が求められる。「筆界」は、長らく立法的に明確な定義がなされていなかったが、2005（平成17）年の改正不動産登記法において、「所有権界」から独立した概念として成立した^{注15)}。これにより、「表題登記がある一筆の土地（以下単に「一筆の土地」という。）とこれに隣接する他の土地（表題登記がない土地を含む。以下同じ。）との間において、当該一筆の土地が登記された時にその境を構成するものとされた二以上の点及びこれらを結ぶ直線」と不動産登記法第123条第1項に明記された。

以上から、近代的土地所有権の成立に伴い生じた私的所有権のぶつかり合うところが「所有権界」であり、その所有権界で囲まれた範囲の地番が公簿・公図等で公示されることによって、地番境としての「筆界」が成立した。つまり両者は、成立時点では表裏一体であり、元来、一致しなければならない^{注16)}。

地籍整備は、「登記簿」や「地図に準ずる図面」に基づいて土地の現状を確認、修正する「修正主義」が採用されている。この際、正される対象は、不動産登記上の「筆界」であり、私的境界である「所有権界」ではない。地籍調査によって作成された地籍図とその基となった公図の例を図-3に示す。

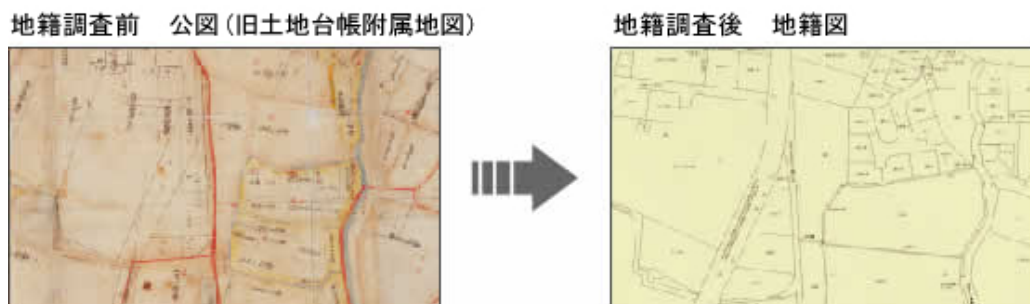


図-3 公図（左）と地籍図（右）^{注17)}

^{注14)} 境界査定とは、旧国有林野法や旧国有財産法等に法的根拠を置く行政処分形式によって、国有財産の管理として所有権兼筆界を再形成した処置をいう。寶金⁶⁾, p.33.

^{注15)} 寶金⁶⁾, pp.13-16.

^{注16)} 寶金⁶⁾, p. 20.

^{注17)} 国土交通省：地籍調査 Web サイト「地籍調査とは」, <http://www.chiseki.go.jp/about/point/index.html>. 2022/12/22 参照.

1.2.5 地籍と土地登記を合わせた「地籍制度」

地籍は、古くから社会制度の一部として利用されており、紀元前3000年の古代エジプトでの土地所有に対する課税や、4世紀のローマ帝国における租税徴収、8世紀中国の租庸調の土地調査・管理記録として扱われていた⁷⁾。18世紀後半になると、戦争による領土拡大と土地所有権の登録保護を目的とした「Cadastre Napoleonien (ナポレオン地籍)」がフランスで誕生し、地図を備えた地籍の整備が普及するきっかけとなった⁸⁾。古来の課税を目的とした地籍を「課税地籍(fiscal cadastre)」, 土地所有権の登録保護の目的としたものは「法地籍(legal cadastre)」あるいは「所有権地籍(property cadastre)」と呼ぶ場合もある⁹⁾。

このような所有権保護を目的とした場合、行政目線の土地管理よりも、所有者の意思による権利の登録を可能とする制度が必要となる。こうして誕生したのが「土地登記(land registration)」である。つまり、元来「地籍」は租税徴収を目的に設計され、「土地登記」はその後発展していった土地所有の概念を公的に記録して保証するものとして成立した^{注18)}。

多くの国において「地籍」と「土地登記」は連携もしくは個別制度として運用されているが、各国の異なる背景から役割の厳密な線引きは難しく、両者は合わせて「Cadastral System (地籍制度)」として扱われるべきとされる¹⁰⁾。

日本においては1960(昭和35)年に、課税地籍にあたる土地台帳が、土地登記である不動産登記へと一元化されたため、法律上は地籍と土地登記が完全に統合された地籍制度として成り立っている。

1.3 論文構成

第1章において、本論文の背景と目的を述べ、基礎知識として留意すべき用語の定義を確認した。第2章では、日本における地籍整備に関する既往研究のレビューを行い、本論の位置づけを明確にする。第3章では、明治以降の地籍整備の変遷と現状を既往研究よりまとめた上で、日本における地籍整備の必要性を再確認する。第4章では、戦後の地籍整備事業として、現在実施されている地籍調査事業に関する情報およびデータから事業推移の傾向を分析するとともに、国会・市町村議会会議録や過去の文献を調査して得た知見から、地籍整備停滞の原因を明らかにする。第5章では、地籍制度のあり方を論じた海外の研究を参考に、日本の地籍整備を定性的に評価する。そして第6章では、公開されているGISデータ等から土地の属性を基に、地籍調査事業積算基準書に則って試算した整備完了までの必要事業費を示すことで、事業完了に向けた実践的な検討を促すとともに、地籍整備促進のための提案を行う。最後の第7章では、本論の総括を行う。

^{注18)} Larsson⁷⁾, pp. 15-16.

第2章 本研究の位置づけ

本研究は、地籍に関する体系的な研究が乏しいといわれる日本において、地籍整備を推進し、整備完了への道を探索するものである。そこで本章では、地籍整備に関する既往研究および調査をレビューするとともに、これまで実施されてきた整備推進施策について述べる。

2.1.1 では、現在も地籍整備における根拠資料となっている、明治時代に作成された地図についての概要を述べる。2.1.2 では、現在行われている地籍整備遅延の既知要因についてまとめている。2.2 では、それらの課題に対応すべく、政府が打ち出している推進施策について述べる。また、現在の地籍整備に関する学術的研究が少ないながらも、進捗率データに基づく傾向分析を試みた既往研究について 2.3 でレビューする。そして 2.4 では、海外での地籍制度に関する研究および、諸外国の現在の取り組みについて論じる。その上で、2.5 では本研究の位置づけを明確にすることとしたい。

2.1 地籍整備に関する既往研究および調査

2.1.1 明治時代作成図面の研究

地籍整備の際に参照される図面には、法務局に収められている公図と称される、明治の地租改正事業関連で作成された図面や、地方自治体が保管する同じく明治初期の地籍編成事業で作成された地籍地図などがある。これらの図面の特徴や作成時期、その背景などをまとめた研究として、佐藤による一連の研究があり、中でも「明治期作成の地籍図」¹¹⁾は公図の基礎的研究の水準とされてきた¹²⁾。

これらの図面の多くは明治 5 年頃からの 20 年間ほどで作成されたものだが、当時は目的を異とした地租改正関連事業と地籍編成事業が錯綜して実施されたこともあり地域偏差が生じている。そしてこれらの図面は、現在実施されている地籍整備の基礎資料であり、作成時期と地域を考慮した適切な解釈が求められる。その地域別の特徴を詳細に調査したものとして、各地域の土地家屋調査士会ごとに「歴史的資料類及び地域の慣習」の情報収集と報告書のとりまとめが行われている^{注19)}。これは 2005（平成 17）年の不動産登記法改正に伴い、土地家屋調査士法第 25 条第 2 項において地域慣習に関する知識の深める旨が規定されたことにより、全国の土地家屋調査士会が調査したものである。報告書の多くは一般公開されていないものの、滋賀県土地家屋調査士会においては、その成果を書籍化し

^{注19)} 日本土地家屋調査士会連合会：<https://www.chosashi.or.jp/activities/other/>, 2022/11/15 参照。

て公表している¹³⁾。その他、地域特性を調査した研究として、古関による近畿地方と福島県を調査した一連の研究があり^{12,14-19)}。その他にも、飯沼による岐阜県を調査した研究²⁰⁾、愛知県を調査した山田の研究²¹⁾、京都府を調査した竹林の研究^{22,23)}、奈良県明日香村を調査した西田の研究²⁴⁾などがある。これらの明治期に作成された地図に関しては、当時実施された事業名に基づいて異なる特徴がみられるため、佐藤^{注20)}が定義した①壬申地券地引絵図、②地租改正地引絵図、③地籍編製地籍図、④地押調査更正図という4分類の呼称が現在も広く利用されている。これらの図面の違いについては3.2.1で詳述する。

2.1.2 不動産登記実務対応のための研究

藤原による「公図の研究」⁵⁾や、友次の「土地台帳の沿革と読み方」²⁵⁾、新井の「公図と境界」²⁶⁾、大唐の「筆界特定のための地籍編製地籍地図の読み方と知識」²⁷⁾などは、著者の法務省官僚として培われた知見を基に、公図の解釈方法や関連法規制の沿革、裁判例等をまとめ、不動産登記実務を適切に行うための指南書ともいうべく研究成果である。しかし、登記所備付地図作成事業や地籍調査事業を推進するための検討についてはほとんど触れていない。

2.1.3 現在の地籍整備についての調査研究

2.1.3.1 実務経験者および政府による調査研究および取組

地籍の歴史と状況を最も網羅的に記している文献として、鮫島による「新版 日本の地籍—その歴史と展望—」¹⁾がある。本書では、7世紀の班田収授法から16世紀の太閤検地、その後江戸時代を通じ、各地で実施されていた検地事業についてふれるとともに、前述した佐藤の研究を中心に、明治初期の地租改正関連事業や地籍編成事業について、法令制定当時の政府事情や関わった役人についても詳しく述べている。その他にも、現在の地籍調査事業と不動産登記制度の関係とその現状、諸外国の地籍整備状況について記している。

また、石塚^{28,29)}は、土地家屋調査士兼測量士としての長年の経験を活かし、地籍調査事業の実情を記すとともに、自身が立ち上げた土地家屋調査士と測量士の合同法人による効率的な地籍調査事業の推進手法として、「千葉長生方式」を著書に記している。これは、地域事情に精通した地元の測量業者や土地家屋調査士が集まり、組織化した団体法人として地籍調査に対応することで、各工程を効率的に実施するノウハウを持ち合いながら進め、単価が安く長年「儲からない」と言われてきた地籍調査において、安定的に利益を生む事業として成功させた方式である。石塚氏が主導した千葉県での具体的な流れは、まず、県測量協会、県土地家屋調査士会、県測量組合、県公嘱協会の関係4団体の話し合いによる

^{注20)} 佐藤¹¹⁾, pp.11-13.

「千葉県地籍調査推進委員会」を2004（平成16）年に設立したことに始まる。さらに、会員をはじめ、県市町村職員や議員を対象とした合同研修会を実施することで、地籍調査の周知とその重要性理解の普及に努め、2008（平成20）年には長生郡市、山武郡市^{注21)}、木更津市で推進委員会が設立された。2010（平成22）年の国土調査法改正により、適格法人への地籍調査の包括委託（国土調査法第10条2項）が認められたことを機に、この10条2項に則り地籍調査を専門に行う「一般社団法人長生郡市地籍調査協会」が設立された。この法人は、地域の測量会社等9社および土地家屋調査士5名の個人事業主からなり、大規模かつ効率的な地籍調査事業の遂行を目指すとして活動を開始した。2011（平成23）年3月には、地域住民への啓蒙活動の一環として、千葉県全域を対象とした署名活動を行い、1万人以上の署名を集めている。この署名と長生郡の地籍調査事業計画を県へ提出することで、これまで地籍調査を積極的に行ってこなかった千葉県において、過去最大の地籍調査事業予算要求が承認され、長生郡での地籍調査事業が開始された^{注22)}。2022年度末現在では、長生郡で既に完了している一宮町を除いた睦沢町、長生村、白子町、長柄町、長南町において順調に地籍調査が実施されており、茂原市においても着手に向けた計画が立てられているという。

また石塚氏は、2016（平成28）に「全国地籍調査推進委員会」を設立し、上記千葉県内の市推進委員会を含め、1都4県において15支部組織をもって、「千葉長生郡方式」による地籍調査事業推進を全国に広めるための活動を続けている^{注23)}。

地籍調査事業を管轄する国土交通省においても、土地政策分科会に「国土調査のあり方に関する検討小委員会」が設置され、2009（平成21）年から2020（令和2）年前期までに15回の会議を開き、地籍整備促進のための法規制改正案をまとめるための調査および検討がなされた。その成果として、「第7次国土調査十箇年計画」を立案し、2020年5月に正式に閣議決定されたのである。地籍整備遅延要因に対応すべく、所有者探索の効率化や立会確認作業の弾力化、筆界未定地の発生予防施策、自治体への支援体制強化等が盛り込まれている³⁰⁾。これらの施策は、市町村への聞き取り調査が反映された結果であり、地籍整備の弊害を少しでも取り除くことによって、整備促進へとつながることが期待されている。

第三者機関の調査としては、総務省による「地籍整備の推進に関する政策評価書」が2019（令和元）年にとりまとめられている³¹⁾。255ページにわたる本評価書では、国土交通省や法務省提供情報による調査のみならず、市町村自治体および都道府県に対して聞き取りを行うことで地籍調査事業の実施主体である地方自治体の実情を明らかにしている。さら

^{注21)} 長生郡市は、茂原市および長生郡（一宮町、睦沢町、長生村、白子町、長柄町、長南町）の1市5町1村の呼称である。山武郡市には、東金市、山武市、大網白里市、山武郡（九十九里町、芝山町、横芝光町）の3市3町が含まれる。

^{注22)} 石塚²⁸⁾, pp. 152-162.

^{注23)} 全国地籍調査推進委員会, <https://zenkoku-chiseki.net/about/>, 2022/12/29 参照。

に、国土交通省が公表している地籍調査実施済み面積の合計と各都道府県が把握している調査済み面積の合計に乖離があると指摘し、国土交通省が各都道府県に指示する形で、情報精査のための調査が2020年前期に行われている^{注24)}。

日本土地家屋調査士連合会は、土地家屋調査士を中心とした研究会を有しており、その成果の一つとして、前述した古関らによる近畿地方の公図および旧地籍図についての調査研究がある¹⁷⁾。その他にも、諸外国の地籍制度の調査など行い、土地家屋調査士会連合会内部での情報共有の様子がうかがえる³²⁾。

また、2010（平成12）年には「地籍問題研究会」が日本土地家屋調査士会連合会を中心に設立され、2022年末までに33回の会議が行われている。この研究会においても、地籍整備の変遷や公図に関する調査報告、地域別の現状課題についての議論、関連法改正の影響などについての議論が行われており、その内容をまとめた報告書や資料は公表されていないものの、有料会員登録者は過去に開催された会議動画を視聴できるようになっている^{注25)}。

2.1.3.2 地籍調査事業遅延の既知要因

地籍調査が進まない要因については、前述した中村ら^{33,34)}や鮫島¹⁾、石塚^{28,29)}が指摘しているほか、総務省の政策評価書³¹⁾、2010（平成22）年度に終了した第5次国土調査十箇年計画について国土交通省による報告書で述べられている^{注26)}、それらをまとめると主に3つに分類できる。まずは、地籍調査の実施主体である自治体の問題、次に土地所有者である住民の問題、そして、地籍調査の根拠資料となる不動産登記が抱える問題である。

自治体について、指摘される遅延要因は予算と体制の不足である。予算については、市町村の担当職員の人件費が地籍調査事業費として、国庫負担金の補助対象ではないことから^{注27)}、市町村の実質的な費用負担とされる5%よりもはるかに多いという。体制不足については、職員の人数の他に地籍調査を適切に実施するための専門知識を有した人材があげられる。また、地籍調査の効果が認識されにくく、ほかの事業と比較した優先順位の低さが指摘されている^{注28)}。

住民の問題については、地価の高い都市部は土地所有者の権利意識が高く、所有権界の現地確認とその合意を得ることに難航することや、既に抱えている隣人間での所有権界争い蒸し返しへの不安があげられる。しかし、そもそも地籍という言葉自体が周知されてお

^{注24)} 総務省：地籍整備の推進に関する政策評価＜評価結果の政策への反映状況（1回目フォローアップ）の概要＞、2021。

^{注25)} 地籍問題研究会、<https://chiseki.org/>、2022/11/23 参照。

^{注26)} 国土交通省：第5次国土調査事業十箇年計画 政策レビュー結果（評価書）、2010.、総務省：地籍整備の推進に関する政策評価書、2018。

^{注27)} 鮫島¹⁾、p. 106。

^{注28)} 国土交通省、地籍調査 Web サイト「地籍調査が進まない要因」、<http://www.chiseki.go.jp/about/cause/index.html>、(2022/7/10 参照)

らず、地籍調査の重要性に対する理解を得られないことも課題とされている。

不動産登記の問題としては、地籍調査の根拠となる登記所保管資料が古いうえに、特に山村部は不正確なものが多く、現況との整合をとることが困難となっている。加えて、相続登記や所有者氏名・住所変更の登記が任意とされてきたために、登記上の所有者名が本人死亡後や移転後も更新されず、現在の所有者の特定に時間を要するといったことがあげられる。

その他、都市部は土地の細分化により調査に時間がかかることや、山村部は土地所有者の高齢化と不在村化、山林自体の荒廃も進んでおり、人証や所有権界の物証となるものが失われていることから、調査が難航しているといったことがあげられる。

これらの問題は、確かに地籍整備を効率的に推進する上での障害となっているが、真の整備遅延原因はこれらの問題を生じさせるにいたった背景にあると考えられる。また、都市部の土地細分化や山林の調査が物理的に困難であること等は、始めから自明であり、整備の遅延要因とすることは言い訳に等しいといえるだろう。

さらに、小野³⁵⁾は、既に整備された不動産登記情報についても問題があることを指摘している。現状は、3.5で後述する不動産登記法第14条第1項地図を作成することが最終目的となっており、情報活用を前提とした更新が適切に行われていないという。不動産登記法第164条は、土地の表題登記、地目または地積の変更登記、土地の滅失登記について、所有者に対し1か月以内の申請義務を課し、それに違反したものは10万円以下の過料に処すとしている。そして、法務局は必要に応じて職権により当該不動産を登記できるものの、現実にはこの流れが機能していないという。つまり、1.2.3で定義づけた誘導的地籍整備が行われていないことを問題視している。小野は、問題点を指摘するとともに、改善提案として、法務局での不動産登記情報の維持管理・更新が、精度を維持したまま半永久に利用させるシステムを構築すべきとし、土地家屋調査士が土地所有者の依頼を受けて作成する地積測量図等のデータ共有および接合して地図としての利用、市町村が有する固定資産課税台帳との連携強化による「未登記」不動産の把握などをあげている。

2.2 政府による地籍調査促進施策の現状

2000年代に入り、地籍整備遅延の問題が取り沙汰されるようになったが、そのきっかけは、2003年に内閣府・都市再生本部によって出された「民活と各省連携による地籍整備の推進」の方針策定である。これに伴い、2004年の国会施政方針演説における小泉総理の「土地の境界や権利関係を示す地籍の調査を集中的に実施する」という発言のもと、「平成地籍整備」と称される施策が打ち出されていくこととなる。平成に入って以降の促進施策を表

-1 に記す。また、一部の施策については、2019年に総務省がまとめた「地籍整備の推進に関する政策評価書」³¹⁾が実績評価を行っているため、以下にその内容を述べる。

表-1 1990年以降の主な地籍整備促進施策^{注29)}

対応課題	施策
都市部促進	1990：地籍基本調査基礎計画策定（概況調査および予備調査開始） 2004～06：都市再生街区基本調査 2007～09：土地利用促進調査 2010～20：都市部官民境界基本調査 2020～：街区境界調査の導入 2004以降：登記所備付地図作成作業
山村部促進	2004～09：山村境界保全事業 2010～20：山村境界基本調査 2018：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策定
自治体支援	2002：地籍アドバイザー制度の導入 2006：地籍アドバイザー派遣条件の緩和 2008：土地家屋調査士を地籍アドバイザーとして登録 2012：地方自治体職員への研修講座開校 2020：地籍アドバイザー派遣支援等を国土調査法に明文化
人人体制・専門人材不足の軽減	2000：一筆地調査の外部委託（都市部） 2006：一筆地調査の外部委託を全国に適用 2010：包括委託制度の導入
所有者確認の条件緩和	2000：筆界案送付による確認 2010：判明している所有者等のみに確認を得た筆界案による調査遂行 2020：判明している所有者等のみに確認を得た筆界案による調査遂行，条件の緩和 2020：所有者関係情報（固定資産課税台帳等）の内部利用許可 2020：所有者等への関係資料・情報提供依頼 2020：地方公共団体による登記簿附属書類および筆界特定手続記録の閲覧許可
筆界未定地の発生防止	2006：筆界特定制度の導入 2015：共有地の所有権保存・移転登記の簡素化 2020：地方公共団体による筆界特定制度の申請許可
19条5項指定の促進	2010：地籍調査推進調査費補助金 2020：19条9項指定の関係都道府県知事への通知 2020：地方公共団体による民間測量成果の19条5項代理申請
現地作業の効率化	2015：GNSS測量による単点観測法を用いた一筆地測量の普及啓発 2015：電子基準点のみを与点とする地籍図根三角測量の導入
国民への重要性周知	2006：公図と現況のずれの公表 2010：地籍調査Webサイトの開設 2012：地籍調査紹介DVDの作成
公共事業との連携強化	2016：社会資本整備円滑化地籍整備事業費補助

2.2.1 地籍整備推進調査費補助金

地籍整備推進調査費補助金は、1.2.1で述べた「19条5項指定」制度の活用を推奨する目的で創設されたものであるが、予算の執行額は、2011年度の2.1億円から2017年度8.5千

^{注29)} 丹上健：地籍図（土地の境界図）の整備について（4）,2016., 国土交通省：国土調査のあり方についての検討小委員会 第1回 別紙：都市部及び山村部における地籍整備の促進策, 2009., 同委員会 第5回 資料3-1：地籍調査の実施状況, 2014., 国土交通省地籍整備課：国土調査法等の改正と新たな国土調査事業十箇年計画の策定について, 2020.

万円に年々減少している。都道府県・市町村からは「19条5項指定を受けるための手間を考慮すると、現在の補助だけでは不十分」、「補助対象となる500㎡を超える開発事業が市内にない」という意見があり、手続きの煩雑さと、最小面積指定が普及の妨げとなっている（政策評価書, pp. 169-170）。

地方自治体による土地改良事業や区画整理事業については、19条5項指定を受けることを前提とした事業計画とするよう通達が出ているが、民間業者にとっては指定を受ける利点がないことから、適用例の少なさが課題となっていた。そのため、2020年度の国土調査法改正では、地方自治体が民間事業者の実施した測量調査に関して、19条5項指定の代理申請ができるようになった³⁶⁾。

2.2.2 筆界特定制度

土地所有者間の境界紛争に際し、裁判によらない解決手法として創設された筆界特定制度は、地籍調査事業における筆界未定地の発生を低減させるものとして期待された。2013年から2017年までの手続き数は2,351～2,806件で推移しているが（政策評価書, p. 215）、これは2017年度だけの筆界未定数12,775筆あったことを見ても^{注30)}、十分活用されているとはいえない。これには、筆界特定制度の申請者が土地所有者に限定されており、地籍調査を行っている地方自治体はこの制度を活用できなかったということも影響している（政策評価書, pp.218-220）。そのため2020年度の国土調査法の改正により、自治体もこの制度を利用できるようになっている。

2.2.3 基本調査

毎筆の土地を調査・測量する一筆地調査に先行して、国の直轄事業として大枠の筆界を調査する基本調査であるが、2017年度末時点の実績は、都市部官民境界基本調査は445㎢（成果目標に対する達成率35.6%）、山村境界基本調査が400㎢（同20.0%）であった。実施面積の推移としては2011年度の177㎢が最も多く、次年度以降減少し、2017年度は13㎢となっている。都市部官民境界基本調査の実施に係る予算額については、2010年度の5億円台から2014年度に17.1億円まで増加したが、以降は減少しており、2017年度には3.3億円となっている。山村境界基本調査については、2010年から2013年度まで2億円台で推移していたが以降は減少し、2017年度には0.7億円まで減少した。

また、2010年度から2017年度までの間の全国における基本調査を活用した実績がある市町村数は、都市部官民境界基本調査が195市町村、山村境界基本調査は77市町村であった（政策評価書, pp. 117-118）。

^{注30)} 国土交通省：第9回国土調査のあり方に関する検討小委員会「地籍調査の実施主体に対するアンケート調査結果」,2018.

両基本調査は2020年度以降、「効率的手法導入推進基本調査」へと名称変更され^{注31)}、これまでの一筆地調査に向けた準備事業から、特定手法を用いた実験的手法の推進事業へと変わっている。その効率的手法については2.2.8で述べる。

2.2.4 土地所有者等の立会いの弾力化措置

基本的には、全ての土地所有者の確認を得たうえで実施する地籍調査であるが、一部の土地所有者の所在が不明な場合に隣接土地すべての筆界が未定となってしまう事態を防ぐための条件緩和策として、立会いの弾力化措置が導入された（地籍調査作業規程準則第30条第3項）。全国の2016年度・2017年度における適用状況は、実施された各年の一筆地調査が622,608筆・629,188筆であり、最終的に土地所有者等の所在が不明であるため立会いを求めることができなかった筆数は2,526筆・2,779筆、このうち24.5%・16.6%について本制度が適用されている（政策評価書, p. 131）。

所有者不明土地の増加に伴い、所有者探索がより困難になっていることから、2020年度の規則改正により、さらなる弾力化が図られた。

2.2.5 地籍調査作業の包括委託

地方自治体における事業推進のための体制不足が指摘されていたことから、以前は測量作業を中心とした部分工程の委託のみが認められていたが、2010年度よりほぼ全ての工程について民間事業者への委託が可能となった（国土調査法第10条2項）。2017年度までの全国の市町村における包括委託の活用は年々増加し、2013年度の45市町村から2017年度には113市町村と2.5倍に増加している（政策評価書, pp. 135-136）。

2.2.6 地籍アドバイザー派遣事業

地方自治体への事業推進支援を目的として、市町村等における地籍調査実務の経験者や土地家屋調査士、測量士等の地籍調査に精通する者を国土交通省が選考して地籍アドバイザーとして登録された地籍アドバイザーは、2017年度時点で58人、2022年現在は約100名^{注32)}となっている。また、2013年度から2017年度までにおける、全国の都道府県および市町村に派遣された地籍アドバイザーの実績は、60件台から90件台までの間で推移している（政策評価書, pp. 146-147）。

2.2.7 研修の実施

地方自治体の職員を対象として、国土交通省は「国土調査研修」、「指導者養成研修会」

^{注31)} 国土交通省：国土調査のあり方に関する検討小委員会（第15回）配布資料2：第7次国土調査事業十箇年計画（案）の考え方について、2020。

^{注32)} 国土交通省：地籍調査 Web サイト「地籍調査を実施している市町村等を支援する活動」、<http://www.chiseki.go.jp/plan/support/index.html>, 2022/12/22 参照。

および「制度運用実務研修会」の三つの研修を毎年度開催している。国土調査研修参加人数は、2012年度の122人から年々増加を続け、いずれの年度も参加人数が募集人数を上回っており、2017年度は233人となっている。募集定員50名の指導者養成研修会への参加人数は年44名から74名の間で推移している。制度運用実務研修会については、毎年約900名から1,200名ほど（募集定員1,800）が参加している（政策評価書, pp. 140-141）。

2.2.8 新しい測量技術

地籍調査が開始されて以降、測量技術は大きく進歩している。特に、1970年代後半頃にそれまでの平板測量器に代わり導入された光波測距儀の普及は、現地測量作業の効率化と測量精度の向上に貢献し、地籍調査作業規程準則もそれに合わせて改訂された。その後も、衛星測位システム（Global Navigation Satellite System, 以下GNSS）技術の発達に伴う電子基準点の全国配備を活用した、電子基準点のみを与点とする地籍図根三角測量、GNSSの測位精度向上に伴う単点観測法による一筆地測量と細部図根測量など、機器の高度化に伴う効率的な測量手法によって、測量作業に掛かる期間が約1か月短縮、経費面でも、1km²当たり約160万円程度を削減できるという試算もある（政策評価書, pp. 153-155）。この他、近年注目されている地籍調査の効率的な手法として、山村部でのリモートセンシング技術活用および都市部でのMMS（Mobile Mapping System, 以下）^{注33)}技術の活用があげられる。この二手法について、以下に述べる。

2.2.8.1 山村部地籍調査へのリモートセンシング技術活用

近年、地籍調査促進策として特に注目されている技術に、リモートセンシング技術がある。山林の原始筆界は、尾根線・谷線・傾斜変換線等で構成されていることが多いため、航空写真・レーザ計測を含めたリモートセンシング技術による微地形表現図等でそれらを効果的に把握し、筆界位置を計測することが可能である。さらに、原始筆界が設定された後に分筆され異なる植樹がされた場合、植生界等が筆界を示す役割を果たすことから、植生界等の判読に有効な林相図や、過去に撮影された空中写真、林班図等から得られる情報を使用した筆界判読・解析が役立つ。これにより、従来の現地作業工程を削減できるとされる。しかしながら、上空を航空機で飛行することによって計測するため、高い位置精度を必要としない山林部での適用に限られる。許容される精度区分は、縮尺1/2,500または1/5,000の地籍測量に適用される乙二（筆界点の測量に使用した図根点の相対位置の平均二乗誤差0.5m, 公差1.5m）および乙三（同平均二乗誤差1m, 公差3m）である³⁷⁾。2018年には、国土交通省による「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」が作成され、2020年の国土調査法等の一部改正によって、正式に従来の一筆地調査の代替

^{注33)} MMSとは、車両等に三次元レーザスキャナとカメラ、自車位置姿勢データ取得装置を搭載し、移動しながら道路及び周辺の地形・地物等を計測するシステムである。

手法として認められた。

航空写真を使用した地籍調査の手法は、航測法として昭和 30 年代から導入されていた³⁴⁾、これは一筆地調査によって現地で確認した筆界点の位置に空中写真上で判読できるよう標識を設置し、その筆界点の位置を、地上での測量に代えて空中写真測量により算出するものであった。今回見直された航測法では、一筆地調査へのリモートセンシングデータの活用、つまり現地へ赴くことなくリモートセンシングデータ上で筆界調査可能となったことが大きな改訂である。また、従来の写真データだけではなく、航空レーザ測量の成果や既存資料（過去の空中写真・航空レーザ測量成果）が追加され、一筆地調査に用いる様々な基礎資料の作成が効率的に行えるようになった³⁵⁾。

現時点では全国自治体への普及にまでは至っていないが、三重県津市などは山村部地籍調査への積極的なリモートセンシング技術活用を進め、同市の地籍調査事業を事例とした民間測量会社による精度検証、微地形図を基にした筆界推定の手法、これらデータを基に実施した集会所での所有者確認作業における留意点などを取りまとめている。さらに、AI 技術を用いた過去の空中写真のカラー化や、SfM 技術³⁶⁾を用いた自動オルソ画像生成による、写真地図作成の効率化に取り組んでおり、精度向上のための継続的な検証が実施されている⁴⁰⁾。

2.2.8.2 都市部地籍調査への MMS 技術活用

都市部においては、土地が細分化されていることに加え、地価が高いことから筆界の現地測量にも、山村部と比較して高い精度が求められる。これらの理由が都市部での地籍調査事業が進まない要因とされてきたことから、毎筆の土地の調査ではなく、道路に代表される官有地と宅地等の民有地の境界について、一筆地調査に先駆けて実施するという「都市部官民境界基本調査」が 2010 年から実施されてきた。この官民境界基本調査への効率的調査手法として注目されたのが、車両や電動カートなどに 3 次元レーザスキャナとデジタルカメラ、GNSS 計測機、距離計などを搭載した MMS を使用した測量調査である。土田ら⁴¹⁾による 2014 年度の実証報告では、MMS 活用の利点として、測定者が調査対象地域に降り立たないため、作業員が私有地に立ち入ることを通達するための戸別訪問やポストへのチラシ配りを低減できる点や、現場作業時間の低減が可能である点、レーザ点群および電子画像、位置情報がほぼ間断なく取得できるため、内業作業時の再点検や、再測定を机上

³⁴⁾ 1959（昭和 34）年、新潟県の十日町市を中心とした一市四町村において航測併用法の実証実験が行われて以降導入された。上甲³⁸⁾。

³⁵⁾ 国土交通省：地籍調査 Web サイト「航測法を用いた地籍調査」、<http://www.chiseki.go.jp/plan/rimosen/index.html>, 2022/12/22 参照。

³⁶⁾ SfM (Structure from Motion)とは、移動 (Motion) するカメラで撮影した画像から被写体の三次元形状を復元する技術である。基礎理論は写真測量における空中三角測量だが、デジタル写真画像を使用することで、複数画像に写る共通点 (tie-point) 抽出と、三次元座標値算出する極力自動処理で行う³⁹⁾。

で実施することが可能である点をあげている。一方、課題点としては、車輛通行の困難な狭隘道路への適応、GNSS 受信不良区域での精度確保などがあった。その後、都市部に求められる高い位置精度の確保や、MMS 自体が従来法のトータルステーションよりも高価であることから、保有している測量会社が大手に限られるなど、地籍調査事業への MMS 活用は普及しなかった。最近になり、日本独自の GNSS である準天頂衛星測位システムの運用開始や、2020 年度からの第 7 次国土調査十箇年計画の開始を受け、MMS の活用検討が再注目され、山崎ら⁴²⁾による実証報告が公表されている。しかし、従来手法と比較した地物抽出率が不十分であることから、さらなる検証の必要性を論じている。

2.3 戦後地籍整備に関する学術研究

以上のように、明治時代の地図作成としての地籍整備に関する学術的な研究はされているものの、戦後の地籍整備に関しては、事業遅延の課題の調査やその対策が検討されるという実務的なものがほとんどであり、学術的な研究は少ない。地籍整備に関する学位論文は、金⁴³⁾による日本、韓国、欧州等の地籍制度の国際比較があるのみである。

1980 年代から 90 年代にかけて、不動産学会誌に掲載された中村ら^{33,34)}の論文は、整備遅延の原因や制度的問題等への考察はなく、当時の地籍調査事業の状況や、諸外国の地籍整備について論じるという、教育的な内容となっている。

また、大場⁴⁴⁾は、地籍調査事業遅延要因を体系的に調査することを目的として、自治体担当職員へのアンケート結果を分析しているが、2.1.3.2 で述べた、遅延の既知要因同士の関連性を論じるにとどまっている。

地籍整備状況のデータ分析を行った研究は、地籍調査事業の進捗率や人口、可住地面積割合などを分析し、都道府県別の進捗状況を類型化した野田や⁴⁵⁾、都道府県別の相続登記面積率と地籍調査進捗面積率など利用して所有者不明土地への影響を分析した上村による研究⁴⁶⁾にかぎられる。野田は 2004 年研究当時のデータで、上村も 10 年間という短い期間の分析のため、地籍整備が遅れている制度的な問題の可能性についての言及はない。

2.4 諸外国の地籍整備についての研究

海外の地籍整備事情について記したものとして、中村ら³³⁾は、近代的地籍制度の先進国である西ヨーロッパ諸国について、その中でも特に徹底した地籍整備を行った国としてドイツの事情を記している。金・林⁹⁾は、近代的地籍制度の始まりといわれる、18 世紀後半フランスの「ナポレオン地籍」について述べるとともに、イギリス、アメリカの地籍整備、

そして、オーストラリアの土地開発政策として Sir. Robert Richard Torrens が考案した「トレンス制度」について述べ、類型比較を行っている。しかし、日本を含め、長い歴史をもつ国では、文化や環境、政治的選択の積み重ねによって、経路依存的^{註37)}に地籍制度が構築されていった場合が多く⁴⁸⁾、各国の地籍制度に優劣をつけられるものではないことから^{註38)}、あくまで他国状況の説明および、日本の状況との部分的な比較にとどまっている。

5.1 で後述するが、海外においては、先進国の地籍制度について調査研究から体系的理論を導き出し、持続可能かつ多目的利用に適した地籍制度への改善 (cadastral reform) を促す動きが、1990 年代半ばから FIG (Fédération Internationale des Géomètres, 世界測量者連盟) を中心に行われている。しかし、これら海外での研究を日本の地籍制度改善に活かそうとする研究は見られない。

2.5 本研究の位置づけ

本章では、日本の地籍に関する既往研究および調査について述べた。

2.1.1 にみるように、現在における地籍整備の根拠資料としての位置づけから、明治期に行われていた地租改正関連事業および地籍編成事業の成果である図面類を適切に解釈するための研究が行われてきた。そして近年の地籍整備については、中央省庁による調査や、不動産登記実務に対応する土地家屋調査士などによって、現場における課題解決のための検討、そして法令改正が行われてきたことを 2.1.2 および 2.1.3 で述べた。

2.2 では、政府による地籍整備推進策の具体例をあげることで、整備遅延につながる現場課題への対応策が随時とられているとともに、人材育成のための研修制度や、地籍調査事業の実施主体である地方公共団体へのアドバイザー派遣による支援体制が整えられつつあることを確認した。

しかし、2.3 で述べたように、戦後地籍整備に関する学術研究は少なく、進捗率データに基づいた事業進捗の傾向分析や、遅延要因の関係性を明らかにしようとした研究も、2000 年以降の状況に限られる。これについては、地籍整備に関するデータは国土数値情報のようなオープン GIS として公開配布されておらず、2010 年に開設された国土交通省による「地籍調査 Web サイト」においても、最新の進捗率を市区町村または都道府県ごとにブラウザ上の地図で表示確認するに限られるなど、事業期間 70 年という長きに渡る事業推移を把握するためのデータの入手が困難であることも、研究が少ない理由の一つと考えられる。

^{註37)} 経路依存性とは、偶発的な出来事や決定により、長期にわたって存続する傾向のある制度が確立され、長期的に見てより効率的または効果的と思われるものであっても、将来的に関係者が利用できる選択肢の範囲が制限される傾向を意味する。Campbell⁴⁷⁾。

^{註38)} Larsson⁷⁾, pp. 27.

そこで、本研究では先ず、全都道府県の地籍調査担当部署に問い合わせ、70年の事業推移を示すデータの保有状況を確認、データ入手を試みている。その他、過去の論説や雑誌記事、省庁年史文献などを調査し、特に2000年以前の地籍整備状況を示す資料の収集を行うことで、既往研究で明らかにされていない70年間の事業推移とその傾向把握を試みる。それと同時に、現場実務における表層的な遅延要因への対策ではなく、地籍整備停滞の制度的な原因を明らかにする。

そして、本研究を進める上で憂慮すべき点は、本章前節までに挙げた研究において、地籍整備推進は疑いもなく是とされている状況である。地籍調査事業においても、常に推進のため検討なされているが、そもそも70年間かけて半分程度しか終わっていない事業をこのまま続けていることは正しい判断なのか。ただ推し進めるだけではなく、根本的な見直しが必要なのではないだろうか。日本において地籍制度に関する体系的な研究がされていないことは、地籍問題研究会設立趣意書^{注39)}で指摘されている。しかし、同研究会の設立から12年が経つても、その研究内容が広く共有されることはなく、日本にとって適切な地籍制度とはどのようなものなのかという議論はほとんど聞かれない。地籍整備を推進する上では、先ず、原点に立ち返ってその意義を再認識する必要があると考える。欧州やオーストラリアなどでは、地籍に関する研究が盛んに行われてきたが、2.4で述べたように、日本で行われている諸外国の地籍に関する研究は事例紹介程度にとどまり、日本の地籍制度を見直すという視点での研究はされていない。

したがって、本論文では、日本にとっての地籍整備の必要性を確認するとともに、地籍整備の目的と意義について再確認することから始める。そのうえで、現在も続く戦後地籍整備がこれまでどのように進められ、終わりが見えないと言われる現状に至ったのか、表層的な課題ではなく、整備停滞の根本原因を明らかにする。そして、海外での地籍制度のあり方を論じた研究を参考に、日本の地籍制度について定性的な評価を試みたうえで、2.1.3.2で述べた小野が指摘した、不動産登記情報が逐次更新されていない状況、すなわち誘導的地籍整備の不足に注力することで制度的問題点を明らかにする。そのうえで、積極的地籍整備および誘導的地籍整備双方を促進するための提案を行う。以上より、本研究は、日本における地籍整備促進の実践的な議論展開への足掛かりとするものである。

^{注39)} 地籍問題研究会：設立趣意書, <https://chiseki.org>, 2022/12/6 参照.

第3章 地籍整備の必要性

本章では、日本にとっての地籍整備の必要性を、既往研究を基に歴史的変遷をたどることによって論じることとする。3.1では、地籍制度の成立から現在までの変遷をたどり、3.2では現在に続く地籍制度の成立である明治期の地租改正関連事業、当時の中央政府による法規制と、それらに対する地方公共団体の対応について述べる。3.3では、地租改正関連事業終了から戦後地籍整備が始まるまでの間、地籍情報の維持更新がどのように実施されたのかを述べる。そして3.4では、現在の地籍整備事業である地籍調査制定の背景と事業実施を定める法令について述べる。3.5では、法務省所管で進められる地図作成業務の変遷と現状について述べ、これらの変遷を経た結果、不動産登記情報の不備が顕在化した現状について3.6で述べる。さらに3.7では、地籍整備の効果について述べることで、不動産登記情報不備がもたらしている障害を明確にする。3.1から3.3の内容については、鮫島の文献¹⁾、古関ら論文¹⁷⁾、そしてこれらの研究に多大な影響を及ぼしている佐藤の文献¹¹⁾を主に引用し、取りまとめている。3.4以降の戦後地籍整備については、上記の鮫島文献が一通り論じているものの、詳細と最新状況への言及に欠けることから、その他の関連資料を収集し、地籍整備の必要性を判断するうえで重要である現状への理解を高める観点から整理した。以上を踏まえた上で、3.8では小括を述べる。

3.1 日本における地籍制度の変遷

本節では、日本における課税地籍制度の成立から、現在にいるまでの変遷を述べる。

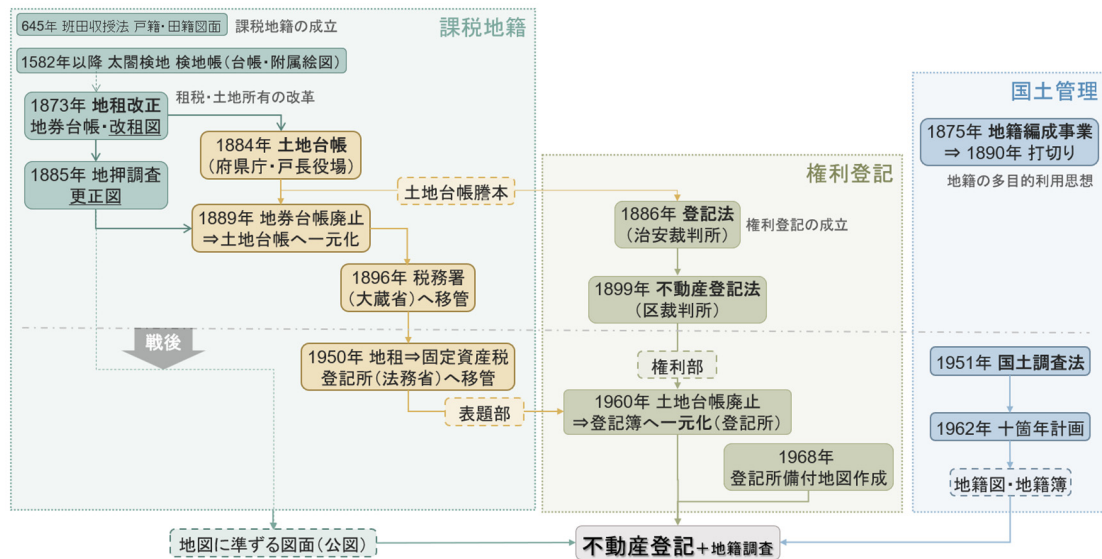


図-4 日本の地籍整備の変遷

3.1.1 課税地籍の成立

日本における地籍制度の始まりは、645年の大化の改新を機とする租庸調税制度の成立と、それに伴う「班田収授法」によって整備された戸籍と田籍図面である。鎌倉時代には、大田文や図田帳と呼ばれる土地台帳が作られ、戦国時代以降も、守護大名により開削されながら伝世されたと考えられている。その後は豊臣秀吉による「太閤検地」が続き、年貢徴収のために耕作者・耕地面積・地目別等級・収穫見積等を確定、課税台帳と附属絵図からなる「検地帳」として1582年から1598年にかけて作成された。江戸時代においても、1649年、徳川幕府によって検地条目が定められ、1661年から1680年にかけて行われた幕領の総検地として、「水帳」、「御縄打帳」などと称された検地帳が作成された^{注40)}。

3.1.2 明治維新による税制改革と土地制度改革

1868（明治元）年12月8日の太政官布告第1096号により、旧来の封建的土地所有から近代的土地所有となったことで、土地の個人所有が認められるようになり、明治政府は市街地（旧幕時代の主要城下町）における武家地と町地の整理をする必要に迫られた。旧幕時代の武家地は藩主の領地であることから、居住者は所有権を有さず、課税もされなかったのだ。そして町地（江戸、京都、大阪、奈良、堺、松江、高田、日光など）は、古くから地子（地税）免除であり、市街地の場合も地税は極めて軽かった。四民平等を謳う明治政府としては、市街地（武家地・町地）と郡村部（農村）、つまり「士商工」と「農」の間の税負担に均衡をもたらす必要があった。そこで先ず、幕藩封建体制の解体によって武家地と町地が最も混乱していた東京において、1871（明治4）年12月27日の太政官布告第682号をもって「市街地券」を発行し、沽券税法^{注41)}を実施した。これにより、武家地と町地の区別をなくし、地券の交付により所有権を認証、券面記載の地価の1/100の沽券税が課されるようになる。そして同様の市街地券制度がその他の市街地でも導入されていった。

1872（明治5）年2月15日には、1643（寛永20）年から続いていた田畑永代売買の禁令が解かれたことにより（大政官布告第50号）、2月24日には「地所売買譲渡二付地券渡方規則（大蔵省達第25号）」が伝達、土地売買による所有権取得の公証は地券交付をもって行うこととされた。同年7月4日には、売買によらずとも郡村部の民有地全てに地券を発行する（大蔵省達第83号）として、「郡村（地方）地券」が発行された。この「市街地券」と「郡村地券」を合わせて「壬申地券」と呼ばれている。以上の経緯が示す通り、「市街地券」は士商工民への課租を目的とし、郡村部を対象とした「郡村地券」は、幕領時代の貢租が継続されていた農民に対し土地所有を公証することが目的であった^{注42)}。

「壬申地券」の交付手続きとして、江戸時代の検地帳を基に旧村単位で村役人による土

^{注40)} 中村ら³³⁾および鮫島¹⁾, pp. 3-8.

^{注41)} 沽券は、江戸時代から地方での土地取引、東京での永代売買が公許された町地において、売買証書又は所有の公証として用いられた（佐藤¹¹⁾, p.31）。

^{注42)} 佐藤¹¹⁾, pp. 29-35.

地調査（面積，地目，地価，所有者）が行われ，一筆毎の土地の位置を示す「地引絵図」が作られた．そして，この調査と地引絵図を元に「地券台帳」が作成された．前述したように，農民への「郡村地券」発行の意義は，税制改革の準備段階として土地所有を確定することにあつたが，旧来の年貢から金納（地租）への移行，そして増税への懸念から，農民の反発を受けた．また，検地帳の不備や現況とのずれ，地主と小作人の関係，田地割替慣行，質入地などの問題もあり，1873（明治6）年7月の地租改正条例公布に伴って，地租改正事業に切り替えて作業が継続された^{注43)}．地券台帳の整備期間が短かったことから，壬申地券地引絵図が作成されなかった地域も多くあるが，滋賀県や旧豊岡県（現在の京都府北部と兵庫県北部）では，地租改正事業開始前に地券台帳整備を終えており，現在でも公図として壬申地券地引絵図が残されている．事業の切り替えに伴い，地券の様式が改められて「改正地券」となり，「地租改正地引絵図」には土地の所在や種別，反別，所有者などが記された．また，「地租改正ニ付人民心得書」によって土地調査や地図作成の方法が示されたが，地域の事情に合わせて府県で調整することが容認されたため，地域ごとに異なる地図の雛形が示された^{注44)}．

3.1.3 課税地籍から土地の権利登記に至る変遷

地租改正事業では，「群村の経界を更生し，土地の広狭を丈量し，其の所有を定め，其の名称を区別し，地価を定め，地券を渡す」作業として，まず所有者による土地の実測と自己申告をさせた後，官による書類審査と実地検査が行われ，新たな雛形を用いた「地券台帳」^{注45)}および「改租図」として登録された．この事業は，開始から8年後の1881（明治14）年に完了，1884（明治17）年3月に地租条例（太政官第7号）が布告され，地租が固定化した．これにより，現在の市役所にあたる町村戸長役場に「土地台帳」が備え付けられることとなる．しかし地租改正事業で整備された情報，特に改租図に多くの不備が見られたため，1885（明治18）年に「地押調査」が始まり，再度実測を行い修正された地図は「更正図」として登録された^{注46)}．

一方，1886（明治19）年8月13日には，日本で最初の法律となる「登記法（法律第1号）」が，「プロイセンの法」に倣い制定される．この背景には，土地および建物等に関する売買譲渡等の公証を担っていた戸長役場の事務量増加と不備の多発，登記手数料の徴収による財源確保，さらに幕末に締結した外国との不平等条約破棄のため，欧米の法律制度

^{注43)} 鮫島¹⁾, p.11.

^{注44)} 古関ら¹⁷⁾, pp.93-94.

^{注45)} 市街地地券発行の公簿として整備が始まった「地券台帳」は，全国的な壬申地券の発行に伴い，1872（明治5）年8月に「地券大帳」へと改められ，地租改正事業中の1876（明治9）年3月に再び「地券台帳」の名称が用いられるようになった．（佐藤¹¹⁾, p.36）

^{注46)} 鮫島¹⁾, pp.11-26.

を導入する必要性等があった^{注47)}。これにより、地券発行によって行われていた土地所有公証の任は、戸長役場から国の機関である治安裁判所^{注48)}に移管される。「登記法」制定の意義は、従来の封建社会の慣習法に由来する公証制度から、西欧法制に倣った近代的な制度へと改編し、明治の私法制度を近代化させる端緒を開いたものとして、日本における法律の発展史上特筆すべき地位をしめている。従来の公証制度の不備が是正され、土地が金融財産となる確実な要件が備わったのである。この裏付けとなるのが、土地の根本台帳として整備された「土地台帳」であった^{注49)}。

地押調査完了の1889（明治22）年には地券台帳が廃止、土地台帳へ一元化されたことにより、府県庁と戸長役場にまたがっていた土地台帳業務が府県収税部に移管された。その後の1896（明治29）年、大蔵省下に発足した税務署に土地台帳は移管、1899（明治32）年には民法施行を承け、登記法に代わって「不動産登記法」が制定された^{注50)}。

その後しばらくは大きな制度改革はなかったが、戦後の1950（昭和25）年にそれまで国税だった「地租」が廃止、市町村税としての「固定資産税」に変わったため、土地台帳は法務省下の登記所へ移管された。そして、1960（昭和35）年の不動産登記法改正に伴い、土地台帳が廃止され登記簿へと一元化、現在の不動産（土地）登記簿の形となった⁵¹⁾。

3.2 明治前期地籍整備の内容

前節では、日本における地籍制度の成立から、現在に至るまでの変遷の概要を述べたが、現在において地籍整備が必要とされる所以である、不動産登記情報不備が生じた過程について、明治前期の状況を本節で整理して明らかにする。

3.2.1 「地租改正事業」と「地籍編成事業」の関係と成果

明治初期の土地改革として、「地租改正」は誰もが知るところであるが、それとほぼ同時期に「地籍編成」事業が実施されていた。大蔵省が1873～81（明治6～14）年に主導した地租改正事業およびその修正作業である地押調査（明治18～22年）が年貢に変わる税制度として地租徴収を目的としていたことに対し、内務省が1875～90（明治8～23）年に主導した地籍編成事業は、国土を正確に把握することによって各種の行政施策に活用するという目的の下に開始されたが、未完のまま事業中止となる。この「地租改正」と「地籍編成」

^{注47)} 地籍整備課土地・建設産業局、明治以降の地籍と地図の歴史、2018、

http://www.chiseki.go.jp/about/images/meiji_history.pdf, 2022/11/13 参照。矢野・上川⁴⁹⁾。

^{注48)} 1890（明治23）年11月の裁判所構成法施行により、「区裁判所」へと名称が改められる（裁判所ウェブサイト「富山県の裁判所の歴史③」, <https://www.courts.go.jp/toyama/vc-files/toyama/file/101003.pdf>, 2023/1/15 参照）。

^{注49)} 福島⁵⁰⁾, p.505.

^{注50)} 鮫島¹⁾, p.26, p.45.

の構想が、3.1.1で前述した、市街・郡村の地券制度で始まった税制改革と土地制度改革の具現策であり、その始まりは明治政府成立前の幕末に遡る。

地籍編成事業の起源に詳しい島津の研究によると、崩壊寸前だった徳川幕府の命で、パリで開かれる万博博覧会への派遣を命じられた徳川昭武一行は、1867（慶応3）年1月11日に横浜港を出発し、調査の一環でベルギーのブリュッセル地理学研究所を訪れる。ここで閲覧したベルギー本国の精細地図に含まれる「地籍図」に着目したのが、当時御勘定格・陸軍附調役として同行していた渋沢篤太夫（栄一）であった。帰国した渋沢栄一は、1869（明治2）年11月に民部省租税司の租税正および自らの発案で民部省に設置された改正掛の掛長も兼ねることとなり、土地制度・税制・量制・官制・民政などの諸改革に取り組んだとされる。渋沢が租税正および改正掛長の職に就いていた期間は1871（明治4）年7月27日までと2年に満たないが、この間に以後の地籍整備を左右する重要な決定が下されていた。渋沢が土地制度・税制改革の構想として1871（明治4）年8月に起草したとされる「租税寮事務章程」には、『地籍地券ノ法ヲ立ル』という文言が記されている。これは、地籍による土地制度改革と、地券による税制改革を一つの制度として行おうとしていたことを意味する。そのためには、1870（明治3）年7月10日の民部大蔵両省分離により、土地関連業務は民部省地理司、租税関連業務は大蔵省租税司と分断されていた状態から、地理司を大蔵省に引き入れて「地理租税の両司同心協力」することで土地制度改革と税制改革を連動させるという構想を渋沢は抱いていたという。しかし、地理司引き入れの建議はその時点で受け入れられず、その後、民部省地理司は廃止されるも、1873（明治6）年に設置された内務省地理寮がそれを引き継いだ結果、連携はさらに難しくなった。そして渋沢自身は、1873（明治6）年5月14日付で大蔵省を去り、その後二度と官界に身を置くことはなかった。

渋沢と同じくパリ万博を経験し、1870（明治3）年7月29日付で地理権正（後に地理正）となって民部省地理司を統轄した杉浦譲が、その後1875（明治8）年に開始される「地籍編成」を推進したとされるが⁵¹⁾、杉浦が立案したと思われる1870（明治3）年10月の「地理司職員令事務章程」や、1871（明治4）年7月3日の制度取調御用掛兼務拝命時から同月27日の民部省廃止を知るまでに書かれたと思われる「地理司処務条例」案では、渋沢のような土地制度改革と税制改革を連動させるという志向性をみることはできず、結果的に、大蔵省による「地租改正」と内務省による「地籍編成」という別事業として開始、進められることとなる⁵²⁾。

こうして別々の道をたどった地租改正事業と地籍編成事業であるが、両者の成果図の大きな違いは、国民への課税が目的のために私有地を対象とした地租改正に対し、地籍編成

⁵¹⁾ 鮫島¹⁾, p. 30.

事業は官有地も対象としており、特に町村界の確定を強く意識していた点である。さらに、地租改正事業で土地利用の線引きの難しさが問題視された経緯から、地種が細かく設定されているという特徴がある。地租改正事業に関してはその後、修正事業としての地押調査が1885～1888（明治18～21）年に実施されたことから、それら地租改正関連事業と地籍編成事業の成果については、地域によって相互参照されていたことが確認されている。基本的に地籍編成事業では官有地の丈量に注力し、民有地に関しては地租改正事業成果の流用が多く見られる。しかし、例えば、京都市街（上京・下京）や滋賀県大津市街、大阪府などでは、逆に地籍編成地籍地図が地押調査へ利用されたことが確認されている^{注52)}。地租改正事業開始前には、壬申地券交付に伴う地引絵図も作成されているが、全国の府県でこれらすべての事業に伴う地図作成が行われたわけではなかった^{注53)}。このことが、公図および旧地籍地図に見られる地域差の一因となっている。これら公図の種類とその関係を図-5に示す。現在、全国の登記所には上記図面類の他、1889（明治22）年以降の土地台帳制度開始後に複製された地図や、新調された地図が含まれる場合もあるとされる^{注54)}。

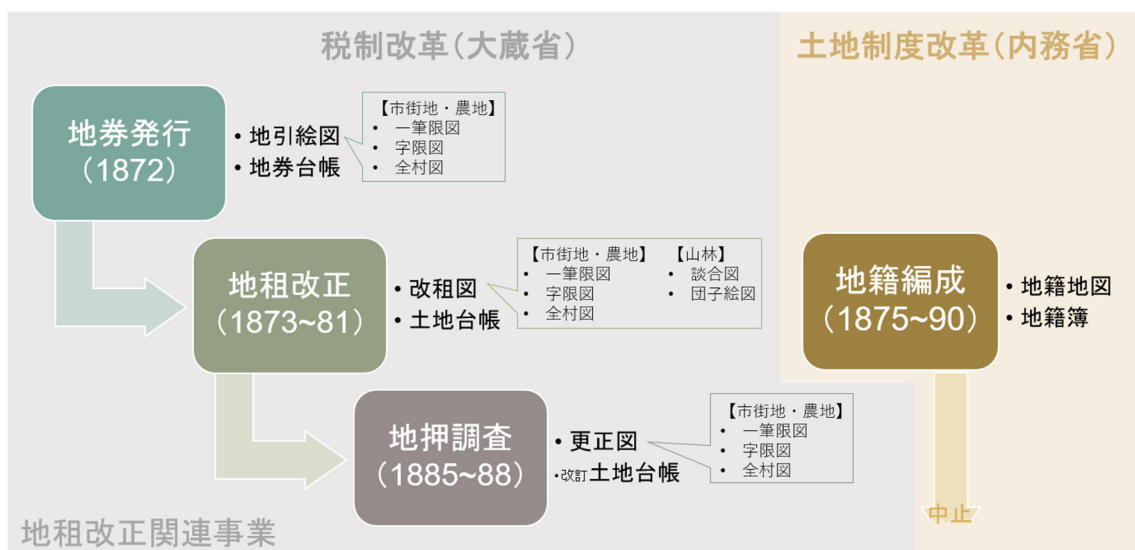


図-5 明治の地籍整備

3.2.2 地租改正事業における地押丈量の手順

地租改正事業では、所有者自らが土地の丈量（実測）をし、畝杭（せぐい）に地番・所有者・面積等を記載して土地の境界に設置した。所有者による実測は、地券発行の際に経験した農民の反発を回避する策であった。そして隣接地主との合意の上、土地の形状や縦横の間数、面積を野取帳に記入したことから、土地の形状図は野取絵図と呼ばれるように

注52) 古関ら¹⁷⁾, p.78.

注53) 佐藤¹¹⁾, p.13.

注54) 古関ら¹⁷⁾, p.6.

なる。

野取絵図を基に、村役人は、府県が示す雛形に合わせて字限図（字切図）を 1/600 縮尺で作成し、一村限り図（全村図）を 1/6,000 縮尺で作成した。この成果は、地番順に整理された地引帳（土地台帳）とともに管轄役場に提出された。全村図ならびに地引帳を受領した府県は、無作為に抽出した 10 筆以上の内、数筆以上で 3%（1 反歩に付き 10 歩、10/300）を超える面積誤差が見られた場合には、当該役場に再検査を命じた。地押丈量開始当初は 10%（1 反歩に付き 1 畝、30/300）の誤差まで許容されていたという⁵³⁾。

次に係官を現地に派遣し、地主や村総代などの立会いを得て書類と現地の照合（地押）が行われた。その後、字毎に数か所を抽出するなどして丈量検査を行い、申告の正確性の確認が行われた。検査完了後は、全村図および字限図が清書され、府県と町村に一通ずつ備え置かれた⁵⁵⁾。

3.2.3 市街地と山村部の調査状況の違い

市街地は耕地よりも地価が高いためにより正確な測量が求められ、地元の和算家など専門技術を有する者に作業を請け負わせる場合が多かった⁵⁶⁾。誤差許容についても、街区当たり 10 ヶ所程度の抽出検査が行われ、2%以上の誤差を有する場合は再調査が命じられた。そのため、0 で後述する「縄伸び」と呼ばれる面積誤差も市街地では比較的少ないとされる。

民有地の約 7 割を占める山林原野については、江戸時代、林野は原則として非課税だったために検地が行われていなかったことから基礎資料がほとんどなかった。明治以降においても、山林原野は地租に占める割合が 2%程度と少ないことからあまり重視されず、また、村持や入会のように明治以前から共同利用されてきたために所有関係の複雑な地域が多く、また急峻地形では実測が困難だったこともあり、土地丈量は大幅に遅れていた。そのため、地租改正事務局は 1876（明治 9）年に「山林原野調査法細目」を公布して計測基準を下げたが、それでも進展が遅いために 1878（明治 11）年には「簡易な手続きをもって調査することを認める」という布達を出した。これにより山林については「談合図」や「団子絵図」と称される、見取り図程度の地引絵図や、簡易な図面が作られるようになり、次第に面積測定も正確さを失われていった⁵⁷⁾。

3.2.4 地押更正と土地台帳

1881（明治 14）年に地租改正事業は完了し、1884 年 3 月には地租条例によって地租が固定化した。同年 12 月には大蔵省達により、町村戸長役場に地租の諸帳簿様式として「土地

⁵⁵⁾ 鮫島¹⁾, pp.20-22.

⁵⁶⁾ 佐藤¹¹⁾, pp.262-265.

⁵⁷⁾ 鮫島¹⁾, pp.22-24, 築瀬^{51,53)}.

台帳」が備え付けられ、これまでの地券および地券台帳にとって代わった。こうして、西欧の地籍制度をモデルとした不動産の公示制度ができあがったが、調査漏れや錯誤、地図の精度も悪かったため、大蔵省は 1885（明治 18）年から地押調査を各府県に訓令した。地図構成の準則として当時最新の測量器具や測量方法が提示されたが、新規丈量に基づいて新調された地域と、旧地図に改変を加えただけのものに分かれた^{注58)}。こうして再調査、修正された地図は「更正図」とよばれ、3 府 42 県において 2,707 万 8 千筆が修正され、45 万 1,985 町歩（約 4,482 ㎥）^{注59)}の面積増加があったとされる^{注60)}。しかし、後の 1911（明治 44）年時点において、農地の測量誤差として 10%、雑種地等は 20%まで認められていたことから、それ以前であるこの地押調査時においても、調査の実効性を考慮して同等かそれ以上の誤差が認められていた可能性がある^{注53)}とされる。

3.2.5 作成規準の相違

測量方法や器具についても相違がみられる。壬申地券交付から地租改正にかけての土地丈量は、旧幕時代の検地方法や測量用具が利用されており、地押丈量作業における面積計算は、東日本では江戸時代の検地方法であった「十字法」が主流であったが、西日本ではより精度が高い「三斜法」も多用された^{注61)}。地押丈量作業の修正事業である地押調査においては、「町村地図調整式及更正手続」の布達によって、近代的な測量機器や製図用具が導入されるとともに、求積方法も三斜法のみとされた。

さらに、明治初期時点では、長さ（田尺、丈量尺）および面積（反畝）の基礎単位が統一されておらず、地租改正事業開始 2 年後の 1875（明治 8）年 6 月に 1 間を 6 尺に統一されるまでは、1 間は 6 尺から 6 尺 7 寸まで、1 反歩については 250 歩から 900 歩まで幅があるなど、旧藩領によって大きな違いがあった^{注62)}。

以上のような、旧藩領時代の地域慣習から派生した相違の他、1889（明治 22）年までは、現在の都道府県がまだ定まっていなかったため、地籍図に関する中央政府からの布達は、地域の実情に応じて内容を調整することが容認されており、調査方法や地図の雛形も再調整されたことから、全国で多様な公図が成立した^{注63)}。

^{注58)} 古関ら¹⁷⁾, p.78.

^{注59)} 町歩とは、主に土地の面積に用いられた単位であり、1 町歩は 1 町四方の土地の面積で、3000 歩、約 9917 ㎡となる。

^{注60)} 佐藤¹¹⁾, pp.331-332.

^{注61)} 十字法は、不整形な土地を長方形に近似させ、向かい合う二辺の中点を連結した十字形の縦横間数を掛け合わせて面積を計算した。三斜法は、土地を複数の三角形で近似し、三角形の面積を合計して求める（鮫島¹⁾, p.20）。

^{注62)} 佐藤¹¹⁾, p.14.

^{注63)} 古関ら¹⁷⁾, p.6.

3.3 明治中期以降の地籍整備の状況

地租改正関連事業は、1889（明治22）年の地押調査終了と土地台帳規制の制定、それに伴う地券制度の廃止をもって完了した。土地台帳には、字名・地番・地目・地積・等級・地価・地租・所有者および抵当権者の住所氏名が記載され、台帳と地図の正本については、町村の分は郡役所に、市の分は府県庁に備え置かれ、副本は市町村で管理されることとなった。1896（明治29）年には税務管理局および税務署が全国に設置されることとなり、郡役所の土地台帳および附属地図は税務署に、府県収税部のものは税務管理局に引き継がれた。この体制は1950（昭和25）年に登記所に移管されるまで続き、したがって現在保管されている公図の多くは「更正図」に由来する。

それまでの地租改正条例に代わり、1884（明治17）年に制定された地租条例では、地目変更にのみ届出義務が定められており、その他の所有者変更や土地の分合筆による変動についての申告は定められていなかった。これらの申告が義務付けられたのは、地租条例から47年後の1931（昭和6）年に制定された地租法においてである。

また、1875（明治8）年に開始された地籍編成事業は、西南戦争による1877（明治10）年から中断、1880（明治13）年の事業再開を経て続けられていたが、多くの府県では地租改正事業が優先され、地籍編成事業は先送りにされた傾向がみられる。1881（明治14）の地租改正事業一時終了から1888（明治18）年の地押調査開始までの間に取り組んだ府県が多いと思われ、1884（明治17）年以降、徐々に各府県からの地籍地図が内務省へと提出されていたという。しかし、国家の経費節約事業整理の機会に、全国測量事業を統一することになり、陸軍参謀本部測量課の後継である陸地測量部へと、測量事業が移管されていったことに伴い⁵⁴⁾、1890（明治23）年に内務省地理局が廃止され、地籍編成事業も中止となった。それでも、福島県では1897（明治30）年まで独自に地籍編成を継続して完了させている⁵⁶⁾。このような府県は他にも存在したと考えられるが、地籍編成事業の全様を示す記録はなく、また、未完のまま中止となったことから、多くの地籍地図は、国に納められず、府県庁などの土地台帳資料としても備えられることなく、地図としての有効活用がされずに地域の図書館や資料館などに保管されていたというような事例も少なくないと考えられる⁵⁵⁾。

一方、地租改正ならびに地押調査を完了させた大蔵省においても、以降土地台帳を維持管理・更新していく仕組みとして、「地籍条例」の制定が画策されていた。その中心となっていたのは、地押調査も担当していた大蔵官僚の目賀田種太郎である。目賀田の構想では、地籍業務を内務省から大蔵省に移管したうえで、全国三角測量の成果に基づいて作成された地籍図を課税行政などに活用し、その維持管理を全国に配置した「地籍所」および「地

⁵⁴⁾ 鮫島¹⁾, pp.24-30.

⁵⁵⁾ 古関ら¹⁷⁾, p.95.

籍官」によって行うというものであった。この地籍条例案は閣議を通らず実現しなかったが、その後の土地台帳業務を引き継ぐとして 1896（明治 29）年に全国に設置された税務署、そして 1899（明治 32）年の不動産登記法制定に伴う登記所の設置によって、目賀田の地籍事務所組織構想は具現化されることとなる。しかし、正確な測量成果に基づく全国の地籍地図整備には至らなかった。その後、目賀田は 1904（明治 37）年、財政顧問として韓国へ渡り、土地調査を指揮するようになる。韓国人に土地調査の必要性を説き、測量技術を取得させるため、陸地測量部の日本人技師を招聘して量地学校を設立した。これらの量地学校はその後、韓国全土を対象とした土地調査施行機関として発展していった。図らずも、日本で実現しなかった目賀田が描いた理想の地籍整備は、韓国で具現化されたのである^{注66)}。

土地台帳が整備された後の日本では、目賀田の理想とした地籍制度は成立せず、また本節冒頭で述べたように、地目変更以外の申告義務は課されていなかったことから、土地の現況利用に合わせた土地台帳の更新が適切に行われてこなかったことは想像に容易い。

不動産登記簿に関しては、土地台帳を基にする形で、1886（明治 19）年に登記法が制定され、そしてそれに代わり 1896（明治 32）年の不動産登記法によって登記簿が整備されたことにより、現在へと続く権利登記制度が確立した。しかしその後、1931（昭和 6）年に農山村漁村振興法が制定された際は、整備された農道や水路が登記されないといったことが多発した。さらに、1940（昭和 15）年には国家総動員法の下、国益を名目に不動産登記手続きなしでの土地の強制抛出が行われるなど、権利登記制度をないがしろにする行為が行政によって行われたのである。

3.4 戦後開始された地籍調査事業

これまでに述べたように、明治維新後の日本の近代地籍整備は、明治前期に行われた地租改正関連事業とその成果である土地台帳の税務署への備え付けによってなされた。しかし、土地所有者の自己申告を基本とした筆情報の記録とその部分的な確認・修正作業、市街地と山村で異なる基準での地図整備、地域によって異なる長さ単位や面積計算手法の採用と異なる作成基準がされたなどの事情から、全国的に統一基準での正確な地籍整備がなされたとは言い難い。さらに、前節で述べた明治後期から終戦までの間、時世の混乱もあり、土地台帳や登記簿が適切に更新されてこなかった。公的に記録された日本の土地情報がこのような状態では、敗戦からの復興に支障をきたすとの考えから、新たな土地調査として国土調査事業が計画された。そしてその主軸である「地籍調査」は明治期に中止とな

^{注66)} 鮫島¹⁾, pp.33-54.

った「地籍編成」の構想を継ぐものであった。本節では、地籍調査事業開始当時の状況から現在までを論じる。

3.4.1 国土調査法制定の背景とその目的

日本は敗戦により、4割の国土と8割の資本を失った。国を立て直すためには、先ず国土の状況を把握する必要があった。1946（昭和21）年、内務省土木試験所所長であった安芸皎一を中心に、国土計画協会、農林省、内務省国土局、地理調査所、鉄道省、経済安定本部の有志が国土開発のための基礎調査について検討を始めた。その結果、翌年12月には経済安定本部に資源委員会が設置され、その中の土地調査部会によって国土調査についての検討が進められた。経済安定本部建設局計画課が作成した「国土計画と地図改良」^{注67)}が指摘する当時の日本の課題および対策を以下に述べる。

- 総合計画の基本図として用いている陸地測量部地図は、特に山林部において不正確である。
- 個別の詳細計画を担う諸機関は、そのつど測量をし、当該目的に応じた地図作成を行っているため、同じ箇所でも相互利用困難な地図を作成するという無駄が繰り返されている。
- 産業振興計画の基本となる土地台帳附属地図の誤差が甚だしいことは周知の事実であり、各地方に現存する地図は縮尺すら統一されていないために、接合することもできない。
- したがって、基本図、土地台帳図、各種個別地図の規格統一を図る必要がある。
- 測量作業は国家認定を受けた測量士によって行い、そのために測量法を定める必要がある。

1949（昭和24）年5月の衆議院において「全国統一的土地調査促進に関する決議」が満場一致で採決され、同時に測量法も制定、10月には「国土総合調査に関する閣議決定」がなされた^{注68)}。国土資源を最大限に活用し、我が国民経済の基盤を充実させることにより、国土の人口扶養力を強化する、その前提として「国土の量的及び質的実態を正確に把握」しなければならなかった。したがって「国土の総合的な開発及び保全の基礎を確立し、経済自立の達成を促進するために、国土の実態を科学的且つ総合的に調査」することが、国土調査を必要とする理由および目的であった^{注69)}。そして、その主力事業としての地籍調査が、土地分類調査および水調査とともに始められた。

^{注67)} 経済安定本部建設局計画課、1948（昭和23）年2月9日付。

^{注68)} 鮫島¹⁾、pp. 73-75。

^{注69)} 第10回国会 参議院 経済安定・農林・建設連合委員会 第1号 昭和26年3月16日。

3.4.2 地籍調査事業当初の状況

こうして始まった地籍調査事業であるが、初年度 1951（昭和 26）年に事業に着手した地方公共団体は 15 市町村^{注70)}であり、全国 10,505 市区町村（1947 年時点）^{注71)}の 0.14%にすぎない。農林省出身で後の初代国土調査課長となる小船清は「地元の県及び町村の積極的な熱意のもとに相当の成果を収めた」と記しているが^{注72)}、明治時代に未了のまま中止となった地籍編成事業の後継として鳴り物入りで始まった事業としてはあまりにも小さなスタートとなった。この背景には、4.3.4 で後述する大蔵省の大幅な予算縮小によって地籍調査事業についても縮小せざるを得ない状況になったということがあるが、当時国会議員から多くの懸念が投げかけられたにもかかわらず、地籍調査事業の進捗について見通しが甘かったと言わざるを得ない。市町村の地籍調査事業に対する積極性についても、当時小船と同じ政府委員であった小峯柳多は、第 10 回国会審議において「協力して頂けるのじやないか、希望して頂けるのじやないかと思ひます。・・・強制するというこゝでなしに、話合ひで以て行けるのじやないかと思ひます」と述べたが^{注73)}、以後地籍調査の遅延については恒常的に議論される結果となる。

また、現在の地籍調査事業の対象から国有林が除かれているが、これは国土調査法に明文化されたものではなく、進捗の遅れが度々取り沙汰されるなかで、当時、農水省によって別の調査が行われていたということもあり、対象とする面積を減らすために後に既成事実化されたのである。

3.4.3 国土調査促進特別措置法と十箇年計画

こうして始まった地籍調査事業であるが、進捗の遅れへの懸念は近年に限ったものでなく、事業開始当初から指摘されてきた^{55,56)}。進捗の遅れに加え、農業基本法や新産業都市建設促進法等の制定により、農業構造の改善、産業立地の適正化等、社会経済的情勢が変化したことで国土調査の推進を図ることの必要性が認識されたことから、1962（昭和 37）年に国土調査促進特別措置法が制定された^{注74)}。これにより、1963（昭和 38）年度を初年度として「国土調査事業十箇年計画」が開始され、現在は 2020（令和 2）年 5 月に閣議決定された第 7 次十箇年計画が実施されている。現在は調査優先地域として、防災対策や社会資本整備、まちづくり、森林施業・保全、所有者不明土地対策等の施策が必要とされる地

^{注70)} 小船清：地籍調査の意味，国土，Vol.13，4月号，pp.7-9，1952.

^{注71)} 総務省，市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴，<https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>，2022/11/20 参照。

^{注72)} 昭和 26 年度春に事業を開始した自治体は、鹿児島県肝付郡串良町および岡山県吉備郡菌村、夏の講習会実地研究を兼ねて広島県賀茂郡吉川村および福島県安達郡下川崎村で実施され、秋からは山形県東田川郡東栄村、岩手県胆沢郡姉体村、宮城県登米郡石森町、茨城県真壁郡古里村、埼玉県北葛飾郡東和村、長野県下伊那郡龍丘村、富山県上新川郡船崎村、香川県香川郡東村、福岡県糟屋郡青柳村、神奈川県茅ヶ崎市。

^{注73)} 第 10 回国会 参議院 経済安定委員会 第 14 号 昭和 26 年 5 月 22 日。

^{注74)} 東京都の国土調査，2018。

域をあげている^{注75)}。

3.4.4 事業費負担率の変化

2022年現在、地籍調査の事業費は国と都道府県、市町村自治体でそれぞれ1/2、1/4、1/4の割合で負担されており、都道府県と市町村負担分については、その80%が特別交付税として還付されるため、全国大部分の地方交付税交付団体にとって、事業費の実質負担率は5%となっている。この事業費負担率はこれまで一定ではなく、事業開始当初は国が1/4、都道府県1/4、市町村1/2であり、都道府県に対する補助はなかった。しかし、地籍調査事業の進捗が予想よりも悪かったために、事業開始2年後の1954（昭和29）年度からは都道府県への補助金制度が追加され、国の負担率も1/3へと引き上げられた。その後も事業の進捗は芳しくなく、1957（昭和32）年度には国の負担が1/2に、翌1958年には2/3へ引き上げられたが⁵⁷⁾、1985（昭和60）年から引き下げられて3/5に、翌1986年には5.5/10、そして1993（平成5）年には1/2へ引き下げられて現在に至る^{注76)}。

3.4.5 地籍調査における行政の役割

国は、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。2020（令和2）年度より始まった第7次十箇年計画では、所有者探索への固定資産課税情報の利用、筆界案の公示による調査、地方公共団体による筆界特定の申請、新しい測量技術の活用、防災・社会資本整備・まちづくり・森林保全と連携した地籍調査を戦略的に進めることを追加方針としている^{注77)}。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、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。

このように、国による「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」の上限は国家予算で総額が決め

^{注75)} 国土調査十箇年計画（令和2年度5月26日閣議決定）

^{注76)} 和歌山県県土整備部県土整備政策局用地対策課：和歌山県の地籍調査 令和3年度版

^{注77)} 国土交通省：第7次国土調査事業十箇年計画、2020。

られた国庫交付金の分配額となっている。104 市町村への聞き取り調査では、交付金の交付額が要望額を下回っているとした 43 市町村のうち、36 市町村（83.7%）が交付額に合わせて事業量を縮小するとしている^{注78)}。また、2010 年から 2017 年までの実績値を基にした試算では、第 6 次十箇年計画の目標面積達成に必要な国庫負担金の総額は 2,688 億円となり、第 6 次計画期間における累積執行額である 1,122 億円^{注79)}では明らかに不十分である。このように、国家予算の不足が調査促進の足かせになっている可能性がある。

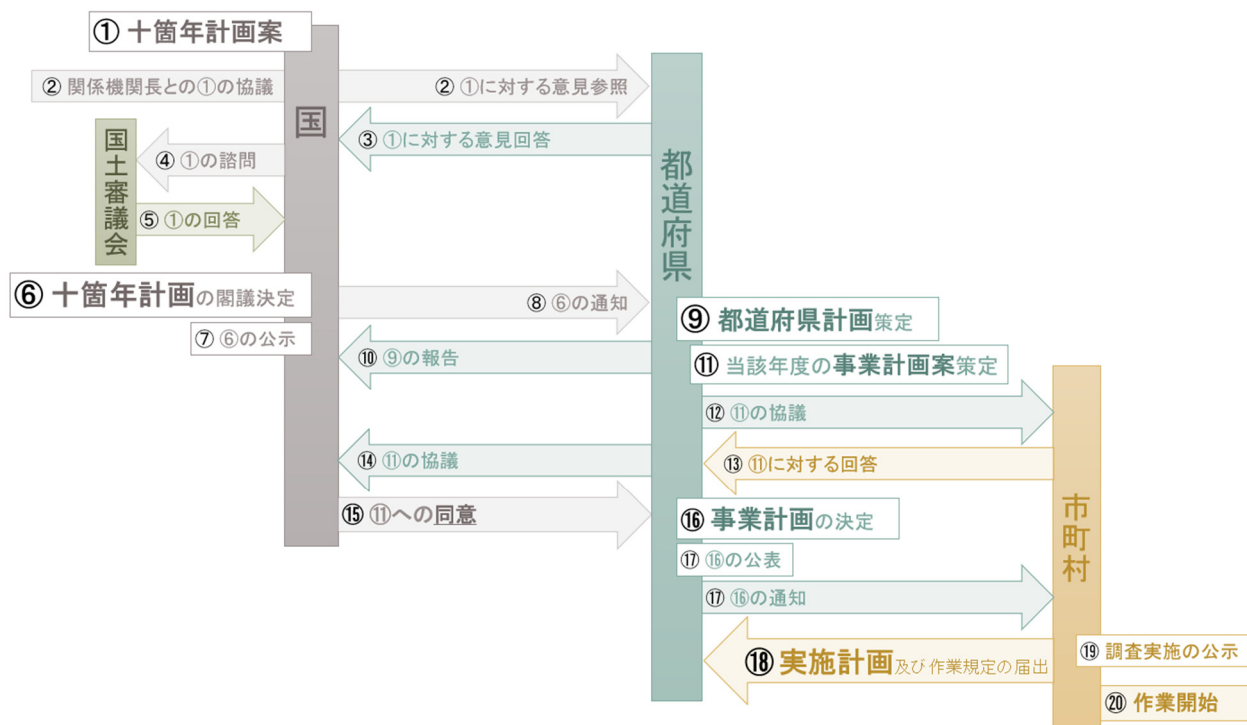


図-6 地籍調査の事業策定フロー^{注80)}

3.5 法務省による地図整備の背景と現状

1950（昭和 25）年に国税であった地租が地方税である固定資産税となったことに伴い、土地台帳が税務署から法務局へ移管された後、10 年後の 1960（昭和 35）年には不動産登記法改正により、課税の根拠資料となっていた土地台帳が不動産登記簿へと一元化された。この改正によって、登記所へ地図を備え付けることが明記されることとなったが（第 17 条，現行法第 14 条），それ以前においては，登記簿に地図は附属していなかった。これは，1873（明治 6）年の地券発行にともなって土地の公証制度が制定された当初，売買譲渡による

注78) 総務省：地籍整備の推進に関する政策評価書，2019。

注79) 国土交通省：行政レビューシート 平成 23～31 年度地籍調査，2020。

注80) 香川県農政水産部農政課：香川県の地籍調査，2020。

土地所有権の移転は、戸長役場での地券面の名義書換のみによって行われていたことに端を発する。1879（明治 12）年にこの事務は郡区役所に移管されるが、翌 1880（明治 13）年には、土地売買譲渡規則の布告により、戸長役場での裏書割印に改正された。その後、1886（明治 19）年の登記法制定に伴い、土地所有権の移転等の公証は治安裁判所所管となるが、地押調査（1885～88 年）終了に伴い、土地台帳制度が制定されると、1893（明治 26）年には土地台帳の謄本が各区裁判所に備え付けられた。1899（明治 32）年には不動産登記法が制定され、全国に設置された登記所に登記簿が備え付けられることとなった。しかし、区裁判所に備え付けられた土地台帳謄本、そして不動産登記法による登記簿の場合も、附属する地図は備え付けられなかった。つまり、1886 年の登記法制定以来 70 年以上、土地登記簿に地図は含まれていなかったのである。

しかし、1960（昭和 35）年の不動産登記法（平成 16 年法律第 123 号）改正頃になると、大都市周辺における土地開発の活発化に伴う地価高騰により、所有者の土地境界への関心が高まり、筆界の現地復元性が強く要求されるようになった。つまり、社会経済活動の変化により、登記事務においてもより適正な処理と不動産取引の高い安全性が求められるようになり、地図整備の必要性が高まったのである。しかし、地図作成の経験を有しない法務局にとって、即座に地図整備に取り掛かることはできず、1968～69（昭和 43～44）年度にかけて東京、仙台、神戸の法務局管内においてモデル事業を実施、その後も事業は拡大、継続されていったが、年間の事業量はわずかであった^{注81)}。

登記所備付地図作成事業として整備の促進が図られるようになったのは、2004（平成 16）年の「民活と各省連携による地籍整備の推進」（平成 15 年 6 月 26 日都市再生本部方針）を機に、地籍調査事業と併せ、改めて地籍整備促進の必要性が取り沙汰されたことによる。実務作業は、事業区画ごとに一般入札により土地家屋調査士を有する法人へ委託する形をとっており、現在では、登記所備付地図作成事業第 2 次十箇年計画が 2015（平成 27）年より実施されている。①従来型、②大都市型、③震災復興型（東日本大震災および熊本地震の被災地）の 3 種併せて 239 ㎏の事業が 2024 年度までに予定されている^{注82)}。

2022 年 4 月時点で、全国の登記所には約 736 万枚（図郭）の地図や公図が保管されている。図-7 に登記所備付地図等の内容を示す。その内の約 58%にあたる 427 万枚が高精度を有すると認められる「地図」であり、さらにその内約 74%にあたる 317 万枚が地籍調査事業による地籍図となっている。法務局による地図作成事業の成果は約 0.7%（3 万枚）と僅かなため、地籍調査事業が不動産登記地図整備においていかに重要であるかがわかる。そして、前述した公図は「地図に準ずる図面」として未だ法務局地図の約 42%を占めており、

^{注81)} 佐藤¹¹⁾, pp. 410-415.

^{注82)} 法務省民事局：登記所備付地図作成事業の実施計画，
https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00231.html, 2022/12/02 閲覧。

この内約 75%が旧土地台帳附属地図とされる^{注83)}。これらの地図に準ずる図面は電磁的記録化（デジタルスキャンデータ）されているものの、全てが数値地図としてベクトルデータ化されるには至っていないという^{注84)}。

冒頭で述べた 52%という進捗率は、国土交通省が管理する地籍調査の面積比率を表したものであるが、法務省付の 14 条地図の枚数比率に関しても 58%と近い数値を示している。

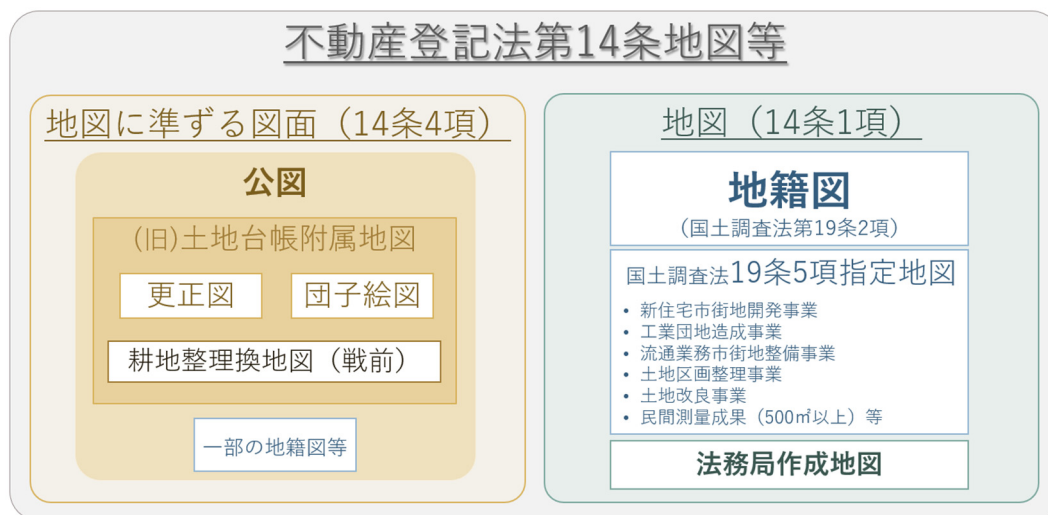


図-7 登記所備付地図等の内容

3.6 土地情報不備の現状とその発生経緯

以上の変遷を経た地籍整備であるが、蓄積された不備がどのような結果として表れているかを本節で述べる。

3.6.1 地図混乱地域

戦後復興と高度経済成長を成す間に、公図と土地の現況が著しく異なる「地図混乱」とよばれる地域が全国各地で発生し、全国に 750 か所、820 km²（2002 年時点）存在する^{注85)}までに至った。不動産登記情報の修正として行われる地籍調査は、著しい混乱地域の解消は困難とされている。そのため、都市部の地図混乱地域 660 km²を対象とした、法務局による登記所備付地図作成業務が 2004 年から進められていることは 3.5 で述べた^{注86)}。2020 年までに 284 km²が解消されているが、年間事業量は少なく、残りの 376 km²の対処には 20 年近

^{注83)} 法務省民事局：法務局の地図作成事業（登記所備付地図作成事業）の概要、https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00236.html, 2022, 2022/12/02 閲覧。

^{注84)} 大唐²⁷⁾, pp. 1

^{注85)} 第 162 回国会 参議院 法務委員会 第 9 号 平成 17 年 4 月 5 日

^{注86)} 法務省民事局：法務省政策評価懇談会（第 42 回）説明資料 2：登記所備付地図整備事業の推進について、<https://www.moj.go.jp/content/001144635.pdf>, 2015.

くかかることが予想される。地図混乱地域では、所有権界と筆界が著しく異なるため、土地の売買や土地を担保とした金融機関からの融資を受ける際の支障となる。また、地域内に私道がある場合には、行政による道路や下水道の整備が行われないなどの問題がある。

この地図混乱地域の発生原因について、森下⁵⁸⁾はいくつかの実例を挙げて述べている。川崎市北西部の蔵敷団地の場合、登記所の公図は明治前期作成の公図でなく、1946（昭和21）年の自作農創設特別措置法（昭和21年10月21日法律43号）^{註87)}の施行に伴う、農林省による買い上げののち、占有者に売り渡された時の図面が残されていたが、その図面に現況との不整合が随所に見られた。しかし、この団地の開発業者は買収に際して、土地の区画整理を省き、造成工事に取り掛かってしまった。従前の土地を「底地」といい、底地の根拠図面が実態と異なる場合は、道水路の付替えの際に底地に含まれる官有地の位置を明確にしておく必要があるが、それも未了であった。その後幾度かの分筆と売却が行われ、最終的な土地数は1,400筆を超え、所有者も600人以上となった。1筆の土地を分割する場合は、その地積測量図を基に分割前の土地筆界の現状位置を測量して、それぞれ面積を求める必要があり、その結果、登記簿上の地積との差が許容値を超える場合は、地積更正の登記申請^{註88)}も必要となる。しかし、登記所に残る地積測量図は、元筆の形状が申請のたびに変わり、中にはその記載すらないものもあったという。つまり、底地が備付絵図と異なる状態で宅地造成計画図が作成され、さらに現地での実測をせずにその計画図上で分筆の地積測量図が作られ、申請されたのである^{註89)}。

また、広島市東区の観音原団地の事例では、団地内の宅地を購入した住人309名が、倒産した宅地造成業者に融資した金融業者、団地造成前に当該土地を所有していた旧地主、その所有者から後に転売で宅地を購入した者ら50人に対して集団訴訟を起こした。発端は、広島市内の宅地造成業者が、山林と田畑を含む約0.12km²を買収して350区画の団地を造成した際、地積測量図の作成を怠ったうえ、宅地への転用手続き^{註90)}が済んでいない農地や国有地も取り込んで造成し、でたらめな地番を付けたうえで販売、登記所も実地調査を行わなかったためにこれを見抜けず、登記申請を承認してしまったことにある。3.2.3で述べたように、山林部分の公図は団子絵図とも呼ばれ、地図としての精度が著しく低く、当該土地の現況位置が確認できない状況であることの盲点を突き、造成業者は山林部分を故意に膨らませて農地部分のないものとして分筆、所有権の移転を行った。そのうえ、団子

^{註87)}「耕作者の地位を安定し、その労働の成果を公正に享受させるため自作農を急速且つ広汎に創設し、以て農業生産力の発展と農村における民主的傾向の促進を図る（第1条）」ことを目的として、戦後農地改革が実施された。戦前の日本の土地秩序の中心であった農村における大土地所有を解体、地主の小作地を国が低価で強制的に買収し、これを小作人に売り渡す方式により実施された。稲本ら⁵⁹⁾、pp.63.

^{註88)} 不動産登記法第37条。

^{註89)} 森下⁵⁸⁾、pp.66-78.

^{註90)} 農地法（昭和二十七年法律第二百二十九号）第5条：令和4年10月1日施行法では、市街化調整区域または非線引き都市計画区域内にある農地を、所有者から買収し転用しようとする事業者は、都道府県知事又は指定市町村の許可が必要となり、農地転用面積が4haを超える場合は農林水産大臣との協議が必要とされる。

絵図を利用した金融機関による融資も行われた^{注91)}。

以上のような事態に至った背景には、敗戦住宅不足を補うための民間不動産業による宅地開発事業の急増がある。当時はまだ不動産業者に対する法規制がないために悪徳業者もおり、トラブルが社会問題化した。さらに、1952（昭和 27）年に宅地建物取引業法の制定、1961（昭和 36）年の宅地造成等規制法および 1964（昭和 39）年の住宅地造成事業に関する法律が制定されると、大手不動産企業の大規模郊外住宅開発が本格化するとともに、数多くの他業種資本が土地・不動産市場に新規参入した。これが住宅地開発ブームの引き金となり、同時に法人企業による土地の買占めが行われた結果、地価の高騰を招いた。その流れは 1972（昭和 47）年の「日本列島改造論」によってさらに加速し、土地投機によるバブル経済の醸成へと繋がっていった⁶⁰⁾。この間、法務局は土地台帳付属絵図の多くが不正確である認識はあったものの、大量の申請処理に追われて現地を確認せずに申請を認めていた⁶¹⁾。このようにして、地図混乱地域は全国各地に現存するにいたった。

3.6.2 道路内民有地

「道路内民地」や「道路内の未登記地」とも呼ばれる、都道府県や市町村が保有する道路に含まれる民有地が多く存在する。例として、兵庫県宍粟市では 2013 年時点で 9000 カ所余りあるとされていたが、その処理は毎年 100 件程度と困難を強いられていた。所有権移転のみであれば市の職員で対応できるが、1950～60 年代の早い段階で地籍調査が既に実施されている地域にもみられることから、その場合は土地家屋調査士への委託業務としており、解消にはかなりの年数と費用が掛かるとされる。発生理由は、高度経済成長期に事業優先で道路を建設し、後から登記をすることで事業が進められたが、その後の登記事務が行政側で適切に行われずに未登記となっている場合や、かつて地域住民からの用地の無償提供より道路拡幅工事が行われたものの、その後の所有権移転登記がされなかったなどである。このような道路内民有地が全国的に存在している。

道路内民有地による実害は、このような土地が認知されていない場合、実質的に公共用地として利用されているにも関わらず、所有者に対してその土地分の固定資産税が課されている可能性もあるということである。さらに、公共物の法的な適正管理という観点、そして将来的に道路改良工事等が行われる場合に適切な登記記録へと修正、つまり道路内民有地を解決する必要がでてくる。現状、寄付という実質的な所有権の譲渡による解消を図っている場合が多く^{注92)}、解消を放置して所有権の法定相続人が増えれば、その合意を得る作業がより困難になるという問題がある。

^{注91)} 森下⁵⁸⁾, pp. 90-97.

^{注92)} 宍粟市議会会議録, 平成 29 年予算決算常任委員会 (第 4 号 9 月 21 日) .

3.6.3 所有者不明土地

現在、全国私有地面積の約2割は、登記簿上の所有者が明らかでない「所有者不明土地」である推計され、その経済的損失は年間約1,800億円に上ると言われている^{注93)}。この問題は、土地相続登記と所有者住所変更登記が義務付けられていなかったために、登記記録が古いまま更新されずにきたことに起因する。吉原ら^{62,63)}は、2014年に全国1,718自治体を対象としたアンケート調査（回答率52%）を実施し、所有者不明土地が増加することの弊害として、「固定資産税の徴収が難しくなった」、「老朽化した空き家の危険家屋化」、「土地が放置され、荒廃が進んだ」などの声が聞かれたとしている。また、相続未登記の事案に対して税務部局による相続人調査が追いつかず、やむなく死亡者名義での課税を続ける「死亡者課税」については、146自治体（16%）が「あり」と回答している。これは、納税義務者に占める人数比率（土地、免税点以上）の6.5%であり、「なし」は僅か7自治体（1%）、735自治体（83%）は「わからない」と回答していることから、所有者の生死を正確に把握できていない現状を示している。さらに、この「所有者不明化」問題は、制度の不備によって問題が助長されていると指摘する。日本では、法務局による不動産登記簿、市町村自治体による固定資産課税台帳や農地台帳など、目的別に台帳が作成されており、一元的に情報を把握できる仕組みがない。そして、各種台帳の主要な所有者情報源となっている不動産登記において、権利の登記が任意であることは、土地政策の基盤情報が個人の任意に依拠している状況を意味するが、この課題がほとんど議論されないまま、現在に至っていると述べている。つまり、本論文が定義する「私的・誘導的地籍整備」の脆弱性を問題視している。この問題を受け、相続登記は2024年度より、住所変更登記は2026年4月までに義務化されることとなった。相続登記の義務化は、改正法施行前の相続に対して遡って改正法が適用されるため、既に発生している所有者不明土地の解消も期待されるが、2.1.3.1で述べたように、表示に関する登記の過料罰則が形骸化している現状で、本改正による義務化がどの程度実効性を伴うのか、懸念が残る。

3.7 地籍整備の効果

前節では、これまでの地籍整備と土地関連法制度の運用の結果が形となって表れた地図混乱地域と所有者不明土地について述べた。この他にも、不動産登記情報の不備がもたらしている障害は多くあるが、それらはむしろ地籍整備によってもたらされる効果として述べられることが多い。本節では、地籍整備の効果として上げられるものについて、その具体例を示しながら論じる。

^{注93)} 所有者不明土地問題研究会：所有者不明土地問題研究会 最終報告，国土計画協会，2017。

3.7.1 土木事業の円滑化

日本は世界屈指の災害大国として、国土面積の 34.8%は何らかの災害リスク（洪水・土砂災害・地震・津波災害）が高い地域とされ、全人口の 73.7%がこの災害リスクを有する地域に居住している^{注94)}。このような状況の中、不動産登記情報の不備は災害復旧の妨げとなる。阪神淡路大震災発生時には、地図混乱地域であった神戸市兵庫区の住宅地において、筆界の現地確認ができないことから、ガスや水道、私道の復旧に手が付けられないばかりか、住宅再建のための融資が受けられないといった状況が 1 年半続いたとされる^{注95)}。その他、中越地震発生後の県道復旧の遅れ、東日本大震災では津波被害を受けた住宅地の集団移転事業において、地籍調査実施の有無で用地調査の期間と費用に大きな差があったとされている。

また、不動産登記情報の不備はインフラ整備に際しての公共用地取得の遅延にもつながる。道路建設の際、所有者に対し適切な補償額を支払うため、建設予定地にかかる民地の境界および面積を明らかにする用地調査が行われるが、地籍調査が済んでいればこの用地調査にかかる費用と時間を大幅に削減できる。また、用地取得難航の最大要因とされる住民の「事業計画に対する反対」は、本来、用地取得段階以前に解決される問題であり⁶⁴⁾、事前調査の段階で用地取得が難航すると見受けられる地区を避けるなどの策が講じられるべきである。しかし現状では計画策定後に所有者探索を含めた用地調査を実施していることから、このような問題が起これば公共事業の遅延に繋がっている。全国の平均事業期間を 5 年とした場合の期間を 6 か月（10%）短縮することによって、1.3 兆円の経済効果をもたらすという試算があることから⁶⁵⁾、不正確な土地情報による用地取得遅延が現在までもたらした経済的損失は計り知れない。地籍の有無が災害復旧および公共事業のための用地調査へ及ぼした事例を表-2 に記す。

この他、民間開発事業の例として、森ビル株式会社による六本木ヒルズの開発時、対象区域である約 11ha 内には 400 筆ほどの土地があったが、土地状況および所有者の所在調査、境界確定作業における土地所有者との調整に 4 年の歳月をかけている。実際の建設期間が 3 年半であることを鑑みれば、用地確定の期間が事業の長期化をもたらしたことは明らかである^{注96)}。

2020 年の「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成三十年法律第四十九号）」制定により、地籍調査を含めた地域福利増進事業等において土地所有者を知る必要がある場合は、戸籍や固定資産課税台帳等を参照することができるようになったが（同

^{注94)} 資料 3 地籍調査の現状～第 6 次十箇年計画の取組状況～、国土交通省、国土調査のあり方に関する検討小委員会（平成 30 第 8 回）

^{注95)} 鮫島¹⁾, pp.113-132.

^{注96)} 藤巻慎一：六本木ヒルズ開発と地籍調査, 2005., 国土調査のあり方に関する検討小委員会：第 8 回資料 3「地籍調査の現状～第 6 次十箇年計画の取組状況～」, 2018.

法第 43 条), 民間企業が調査を行う場合, 行政による地籍調査や登記所備付地図作成として調査するよりも個人情報へのアクセスが困難となる場合も多く, 探索期間も長期化する傾向にある。六本木ヒルズの開発地域においても, 地籍整備が済んでいれば事業期間の大幅な短縮できたことが予想される。

表-2 地籍調査の効果事例

地域	用地調査の目的	費用削減率	期間削減率
宮城県名取市 ^{注97)}	東日本大震災後の集団移転(移転先約 10ha, 移転元約 28ha)	44% 2,160 万円→1,195 万円	58% 1~1.5 年→5 カ月
岩手県宮古市 ^{注98)}	東日本大震災後の集団移転(23.5ha)	39% 4,710 万円→2,890 万円	34% 740 日→490 日
岩手県釜石市 ^{注99)}	東日本大震災後の集団移転(35.1ha)	41% 6,900 万円→4,090 万円	34% 1100 日→730 日
岩手県山田町 ^{注100)}	東日本大震災後の集団移転(35.1ha)	35% 1,270 万円→830 万円	39% 310 日→190 日
広島県広島市 安佐北区内 ^{注101)}	道路改良工事	67% 3,000 万円→1,000 万円	67% 3 年→1 年
愛媛県大洲市 田口~中村地内	道路改良工事	39% 280 万円→170 万円	50% 8 ヶ月→4 ヶ月
新潟県 ^{注102)}	新潟県中越地震後の県道復旧工事(延長約 2km)	—	83% 約 1 年→2 ヶ月

3.7.2 課税の適正化

市町村自治体の税収の 4 割以上を担う固定資産税は^{注103)}, 基本的に不動産登記簿に記される土地および建物が課税の対象とされている。そして土地の場合は, 課税額算出の基礎となる公示地価が平方メートル当たりの単価表示となっていることから, 課税額は地積変動の影響を大きく受ける。登記記録上の地積よりも現況面積が大きい場合を「縄伸び」、小さい場合を「縄縮み」というが, これまでの地籍調査事業成果を基にした国土交通省の調査では, 全体的に 24%の縄伸び(増加)が確認されている^{注104)}。これは, 多くの地域にお

^{注97)} 国土調査のあり方に関する検討小委員会(平成 26 年第 3 回): 資料 2-(1)地籍調査についての補足資料,

^{注98)} 震災復旧・復興への地籍調査の効果(岩手県宮古市),

https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/008/687/hukkoukouka.pdf

^{注99)} 震災復旧・復興への地籍調査の効果(岩手県釜石市),

https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/008/687/hukkoukouka4.pdf

^{注100)} 震災復旧・復興への地籍調査の効果(岩手県山田町),

https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/008/687/hukkoukouka2.pdf

^{注101)} 地籍調査について(国土交通省土地・水資源局国土調査課長 國弘実), 土地総合研究 第 12 巻 第 2 号(2004 年春)

^{注102)} 国土交通省: 土地白書 平成 23 年版, p.48, 2011.

^{注103)} 2020 年度の市町村税収約 22.5 兆円のうち, 固定資産税は 41.4%にあたる約 9.3 兆円であった(総務省: 地方税収の構造,

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/150790_04.html, 2023/1/7 参照)。また, 2016 年度においても, 固定資産税は約 41.8%を占め, 土地に対する固定資産税だけで総税収の約 15.9%となっている(中井ら⁶⁶⁾, p.25, 2020)。

^{注104)} 1970~2011 年までの地籍調査における地目別の面積変動率は, 田が 110%, 畑 102%, 宅地 134%, 山林 164%, 原野 43%, その他地目で 156%となっている。国土交通省地籍整備課: 地籍調査はなぜ必要か, pp.21-22, 2018.

いて、土地にかかる固定資産税が過少徴収となっている可能性を意味する。縄伸びの発生には、地租改正時代に地租の徴収額を少なくするために土地所有者が面積を過少申告したとされる説の他、地租改正事業への転用が多く見られた江戸時代の検地帳記載の面積は、土地の生産性実態に合わせた用益権の範囲、幅を持った境界、貢納額を土地面積に換算した要素も含む包括的な「算定地積」であったことから、筆界内全面積を「地積」とする現在の面積算定結果よりも少ない⁵¹⁾といった理由があげられる。地籍調査や登記所備付地図作成が実施され、登記記録の地積が更正された場合は、次年度から、新たに算定された評価額での課税となるが、調査済み地域と未実施の地域での課税に不公平を来すとの判断から、従前地積での課税を継続することが例外的に認められている。仙台市では、2006（平成18）年度に、それまでの地籍調査従前地積での課税から、更正後の地積での課税とした結果、地積の増加分が27㎏、固定資産税収の増額が1億円以上となった¹⁰⁵⁾。また、1982（昭和57）年の国土庁による「地籍調査成果の利活用に関する調査」では、調査対象となった地籍調査全域完了市町村（57市町村）において、地籍調査の成果が土地課税台帳に利用されることにより、固定資産税額が27.6%の増収になると試算されていた⁶⁷⁾。各市町村自治体内での不公平も問題だが、地籍調査または登記所備付地図作成により私有地全域の地積の確認と更正が終わるまでは、全国1300以上の地籍調査未了市区町村に内在する固定資産税の不公平課税は是正されないのである。

3.7.3 公共物管理の適正化

国や地方公共団体は、道路や河川等の公共財産管理のために、各種台帳を作成しているが、費用が多くかかることから整備状況は十分といえない現状にある。さらに、2000（平成12）年以降は、法定外公共物（里道や水路等）が国から市区町村へと譲与されたが、それらの境界はおろか、存在すら不明確なものが少なくないという。これらの公共物管理の状況は市区町村によって異なるが、台帳未整備の地域においては、住民からの境界確認申請や問題が発生した際にその都度調査している場合が多い。ある市の事例では、道路管理のための道路区域確定業務を実施していたが、地籍調査の一部として国や都道府県の事業費補助が受けられる官民境界等先行調査事業に置き換えた際、市の負担経費を1/3程度削減することができたとされている。住民からの境界確認申請においても、個別対応での調査・測量では、経費の増加や効率の悪さも指摘されている¹⁰⁶⁾。このような例が、全国の自治体で起こっているのである。

3.7.4 土地取引の円滑化と境界紛争の防止

3.6.1で述べたように、かつての高度経済成長期から土地バブルがはじける1990年ごろ

¹⁰⁵⁾ 同上資料参照。

¹⁰⁶⁾ 国土交通省地籍整備課：地籍調査はなぜ必要か，pp.17-18, 2018。

までは、現地での筆界位置を確認せずに不正確な公図上で分筆し、分譲販売するということが多く行われていた。しかし現在では、筆界の現地確認および測量による地積確定が済んでいない場合、その土地の売買は行えないことが多いことから、土地所有者は土地家屋調査士に依頼し、数十万円という費用をかけて登記記録の更正をする必要がある。地価の低い地域では、測量調査費用の方が土地の価格を上回るという場合も少なくない^{注107)}。一方、行政による地籍調査または登記所備付地図作成が済んでいる地域は、筆界と所有権界が一致していることから、即座に土地取引が行える。このように地籍整備が土地取引の円滑化をもたらし、地価にも影響する。法務局が民間シンクタンクに依頼した調査では、登記所備付地図作成後の土地は、地価が0.2~3.7%上昇したとして、その経済効果は整備事業費の約7倍に相当するとしている^{注108)}。さらに、隣接土地の所有者間で境界の合意が得られない場合、筆界特定を法務局へ申請するか、最悪、裁判所での境界確定訴訟となり、筆界特定は通常6か月、訴訟となれば2年以上の期間を要するとされている⁶⁸⁾。地籍整備はこれらの紛争を未然に防ぐ効果もある。

3.7.5 地籍情報の多目的利用

国民への課税を目的に始まった日本の地籍整備であるが、3.2.1で述べた明治初期の地籍編成事業において、既にその目的は、国土を正確に把握することによって行政の円滑化を図るという、地籍情報の幅広い活用を目指したものであった。そしてその意志は、「国土の総合的な開発及び保全の基礎を確立し、経済自立の達成を促進するために、国土の実態を科学的且つ総合的に調査」するとして戦後の地籍調査事業に引き継がれている。つまり、明治初期における地籍編成事業は、既に多目的利用を目指したものであったと言えよう。

海外では、電算技術が普及し始めた1960年代以降、フランスやスイス、ドイツなどの西ヨーロッパ、オーストラリアやニュージーランド、韓国などで地籍情報管理にデジタル情報システムを導入する国が増え、地籍情報の多目的利用の流れが加速した。

日本も例外ではなく、国土庁は1982年から地籍調査の成果をシステム化する研究を始め、1986年にハードウェアとデータベース等の標準化に成功した。1994年時点では、全国604の市町村（当時の全国市区町村数は3,257）において、地籍情報の利活用を目指した情報システムの導入がされており、その後さらなる普及が期待されていたとされる⁹⁾。1998年の岡山県津山市では、1989年の地籍調査事業完了を前に、1988年から国土庁フォーマットによる地籍調査成果の数値情報化を開始し、多目的地籍システムの開発に取り組んでいた。地籍システムの活用方法としては、土地および家屋の固定資産税の適正評価と課税、下水道施設図面管理システムのサブシステム（地図の重ね合わせ）としての利用、文字情

^{注107)} 石塚²⁸⁾, p.63.

^{注108)} 法務省民事局：「登記所備付地図作成作業の効果について」, 「登記所備付地図作成事業の効果」, https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00236.html, 2022/12/22 参照.

報で構成される農家台帳システムに地籍情報を連携させることによる農業情報支援システムを構築していた。多目的地籍システムの構築の課題としては、基盤となる不動産登記情報について恒常的に生じる分筆、合筆、所有権移転等の土地異動を正確に遅延なく維持管理することの必要性を説いている⁶⁹⁾。さらに柴崎・清水⁷⁰⁾は、市町村における地理情報システム(GIS)利用と、土地情報整備のベースとしての地籍図や道路台帳現況平面図(1/500)、都市計画基本図(1/25,00)等の地図の活用を説くと同時に、これら地図そのものをできるだけ共通化することで、作成や更新の作業の重複を省くことが可能になると述べた。これらは全て1990年代後半の事例や研究であるが、地籍情報の活用がその後順調に普及、発展していったとは言えない状況にある。国としても2000年前後の市町村合併支援として、「地籍活用 GIS 推進事業」による補助金制度が設けられたが、その後の2016年時点の資料では、地籍調査成果である境界等に関する情報の電子データの整備状況は、市町村によって差があり、誰もが手軽に入手できる形でオープンデータ化されていない上に、地籍調査後の土地への変更を作成済み地籍図に反映し、土地の現況利用を示す最新の情報に保つということが、全ての市町村等で行われているわけではないと述べている^{注109)}。

このような現状の中、2022年7月に公表された「3次元空間情報基盤アーキテクチャ設計報告書」^{注110)}においては、「空間情報の管理と空間定義に関する統一的な基準、システム・データを繋ぐ汎用的な連携基盤が存在しないことが現状の課題」と述べられ、航空写真・レーザ計測データから作成された3次元都市モデルを空間ボクセルとして領域分割し、各領域にIDを付与するというデータ整備が検討されている。地籍を含む不動産登記情報を有効活用することができれば、既存情報の活用で土地境界および建物輪郭を詳細に表現することが可能となることに加え、位置精度の高い既存データを使用することで新規測量調査の範囲を最小限に抑え、データ容量も抑える効率的な3次元空間情報基盤が構築できると考えられる。しかし本報告書には、地籍や不動産登記という単語は一切含まれていない。前述した金・林は1995年当時、「強力な地籍制度が完備されていない国家、あるいは現在地籍制度がない国家などは、地形図をベースにしたGISを使わざるをえない」と述べていた。明治から現在まで地籍整備をしてきたにもかかわらず、その成果を有効活用できない「強力な地籍制度が完備されていない国家」というのが日本の現状といえるだろう。

^{注109)} 国土交通省：地籍調査成果の電子データでの提供について、2016

^{注110)} 経済産業省／デジタルアーキテクチャ・デザインセンター（DADC）：「3次元空間情報基盤アーキテクチャ設計報告書」，

https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/9f4e70e2-2335-4181-8293-258c12549d31/df4f46e8/20220927_policies_mobility_report_03.pdf, 2022/12/30 参照。

3.8 小括

本章では、既往研究や調査、文献ならび各種資料から、日本の地籍整備の変遷を追うことで、不動産登記情報の不備がどのようにして蓄積され、全国的な地籍整備事業が必要とされるに現状に至ったのかを述べるとともに、多目的利用を可能とする地籍整備を進める意義について、その影響と効果を整理することで確認した。

3.1 では、日本における地籍制度の変遷を述べた。7世紀の班田収授法により課税地籍が始まり、その後の封建制度が敷かれた鎌倉時代、安土桃山時代、江戸時代においても年貢徴収を主目的とした地籍整備が行われてきた。明治時代になり、近代的土地所有が認められた後は、地券発行により、士農工商で差異があった租税制度から、地租による平等な金納とするための税制改革が始まった。次いで地租改正という新たな課税地籍が始まり、地押調査という確認・修正事業を経て「土地台帳」が整備された。さらに、西方法制に倣った登記法の制定により、「土地台帳」を土地所有の証拠とした「登記簿」が備えられ、我が国においても土地の権利登記制度が導入された。その後、「土地台帳」は大蔵省下の税務署の所管となり、「登記簿」は登記法に代わって制定された不動産登記法によって全国に設置された登記所の所管となった。その後約50年に渡りこの体制が維持されたが、1950年に国税である地租が地方税の固定資産税となったことで、「土地台帳」は税務署から登記所へ移管され、その10年後には、「土地台帳」は「登記簿」へと一元化される形で廃止となった。

3.2 では、現行地籍整備の基礎となっている明治前期の地籍整備の状況について述べた。新たな課税地籍として税制改革のために行われた地租改正事業とほぼ同時期、西欧にならった国土管理のための地籍編成事業が開始されるも、未完のまま中止となった。地租改正事業は旧幕時代の地検慣習が残された上に、所有者自ら丈量するという、自己申告を基本として行われ、また私有地のみを対象としたために、字や村単位で作成された図面は隣接関係が適切に記録されない状態であった。さらに、国土の7割を占める山林部においては、地租税収に占める割合が小さいこと、ならびに測量調査が物理的に困難なことから、現地とは似ても似つかない簡易的な絵図が多く作成され、また、当時の政府からの指示体系では、旧地籍図作製の多くが府県の判断に委ねられたことから、地域による成果の差異もが生じた。

3.3 では、地租改正関連事業完了以降の地籍整備状況について述べた。未完のまま中止となった地籍編成事業は、道や水路といった官有地も調査対象としていたため、全国での調査が完了すれば、地租改正事業で整備された私有地図面の整合をとる資料として活用も可能であったが、その道は開かれなかった。そして、地租改正関連事業の成果である「土地台帳」については、所有者や土地の筆界変動の申告が義務付けられていなかったために、現況と登記記録の乖離が拡大していった。

3.4 では、明治初期以降に蓄積されてきた土地情報の不備が戦後復興の障害となっていた状況を踏まえ、明治期には未完のまま中止となった地籍編成事業の後継ともいえる、地籍調査事業を開始するに至った背景を述べた。敗戦によって疲弊した日本国土の復興には、限られた資源であるこの日本の土地を効率的に利用することが必要不可欠であるとの考えから、国土総合開発計画に先立って国土の調査が開始されたのである。さらに、その後常に指摘されるようになる地籍調査の遅延について、国がとってきた施策とともに、事業費の負担が国と地方公共団体でどのように分担されて来たのかを述べた。

3.5 では、日本の課税地籍の最終形態であった土地台帳制度がいかんして不動産登記制度に一元化されるに至ったかの変遷を述べた。特に、国土調査法制定前年の税制改革により、国税の地租が地方税としての固定資産税に変わったことで、土地台帳の管轄が大蔵省下の税務署から、法務省下の法務局に移管されたことは、その後の地籍整備の行く末を大きく左右する結果となった。そして、従前の権利保護の観点では正確な地図を必要としてこなかった法務局においても、土地の商品化が進み、地価の高騰が引き起こされたことで、所有者から筆界の現地復元性が求められるようになったことから、独自の地図作成を進めてきた。しかし、法務局による地図整備が本格的に実施されるようになったのは2005年以降であり、また地籍調査事業では対応が困難とされる、都市部や地図混乱地域等を対象として行われているために、その進捗は地籍調査よりも遅く、実質的に登記所備付地図の整備は地籍調査事業の成果である地籍図に頼る形となっている。

3.6 では、これまでに述べた不動産登記情報の不備が現在どのような問題となっているかの顕著な例として、地図混乱地域や道路内民有地、所有者不明土地について述べた。地図混乱地域については、すでに明白であった不正確な公図等の図面、そして適切に更新されてこなかった登記記録を基に、土地の開発が進められたこと、所有者不明土地に関しては、相続登記を含めた権利の登記が任意であることから、登記簿上の所有者が更新されずにきたことが大きな要因の一つであることを述べた。このように、地籍調査事業や法務局による地図作成が進められる一方で、土地情報の不備を助長する制度運用がなされてきたのである。

3.7 では、地籍整備が行政ならびに我々の生活に与える影響として、土木事業の円滑化、固定資産税の適切課税、公共物管理の適正化、土地取引円滑化と境界紛争防止の効果があるということについて述べた。地籍整備が不完全である現状では、土木事業では事業ごとに用地調査を実施し、固定資産税評価には各市町村による固定資産課税台帳の整備と定期的な調査による更新、公共物管理においても地方公共団体による台帳整備と問題箇所の個別境界確認で対応しているのである。土地の所有者である国民にとっても、筆界と所有権界の一致整合がとられなければ、土地取引の際に支障をきたす可能性が大きく、裁判による境界確定となればその費用は所有者負担となり、円滑な土地取引を阻害する。地籍

情報が完備されれば、これら全ての項目において、個別対応にかかる費用と時間を大幅に削減できるのである。

以上のことから、日本の地籍整備は長年国民への課税を目的に実施され、その集大成である明治の地租改正事業においては、修正事業を経て土地台帳が整備されたことにより、課税地籍としての一通りの完了を見たといえるだろう。そしてその成果を基に、土地登記としての登記簿が整備された。しかし、地租改正関連事業の成果は地域差が大きいという、個々の土地の所在を現地で特定する地図としての正確性は有していなかった。そしてその土地台帳、登記簿両者ともに土地の現況利用の変化を随時反映する制度となっていなかったうえ、戦争前後の混乱や、高度成長期に急増した宅地造成等に際し、現地確認なしで登記申請が認められたことなどにより混乱は拡大していった。つまり、戦後においては、地籍整備事業で不動産登記情報の不備の是正を図ろうとする一方で、その不備を助長する行為が並走していたのである。以上のような経緯と不動産登記情報不備の現状に対する国民の認識は低い、公共事業や災害復旧に際して事業遅延の要因のみならず、地方行政における非効率、個別土地取引の妨げ要因となっていることは確かである。そして、災害大国と呼ばれる日本に安全地帯は無いに等しい。であるからこそ、常日ごろから正確な土地情報を備え、被災地域の復旧やそのための円滑な行政運営、土地取引の環境を構築しておく必要がある。

加えるならば、島津⁵²⁾が述べたように、地租改正と地籍編成は表裏一体の連携した制度を成すものとして構想されたにもかかわらず、地籍編成は中止、地租改正はその後の地押調査と土地台帳制度の創設をもってかろうじて完了するも、調査・記録時の不備とその後の制度運用によって蓄積された不備によって、地図混乱地域や所有者不明土地、土木事業の遅延、不適切課税、不完全な公共物管理、民間境界紛争の増加が引き起こすに至っている。島津の言葉を借りれば、地租改正の半身であった地籍編成は、戦後、地籍調査として「あたかも明治の亡霊」の如く蘇り、終わりも見えずに、開始から70年たった現在も続いているのである。この事実を鑑みれば、明治期の地租改正事業は課税地籍整備としての仮完了に過ぎない。日本の地籍整備は未完であり、制度としても不完全なものであるといえよう。したがって、地籍の完備を目指し、この状況を脱する必要があると考える。

以上を踏まえ、地籍整備の促進および不動産登記制度改善の足掛かりとすべく、次章では、現在の地籍整備の主力である地籍調査事業について調査、分析することで戦後地籍整備の傾向を把握し、その他資料や関連法制度について調査することにより整備遅延の本質的な問題を明らかにしたい。

第4章 戦後地籍整備の推移傾向と事業遅延原因の研究

前章では、既往調査・研究に関する文献から、明治維新以降、現在へと続く地籍整備の変遷と現状について整理することで、不動産登記情報の不備が蓄積された過程、そしてその結果生じた弊害について述べた。

本章は、地籍整備停滞の原因を明らかにすることを目的に、4.1では全国で進められてきた地籍調査事業70年間の推移を調査することによって、その傾向把握を試みる。続く4.2では、都道府県別の地籍調査進捗率データや地帯と呼ばれる土地種別割合等を分析することで、進捗の地域差を生じさせた要因を明らかにすることを試みる。そして4.3では、2.1.3.2で触れた地籍整備事業遅延の既知要因について、それらを生じさせた背景を探ることで、整備遅延の原因を明らかにする。

4.1 全国的な地籍調査事業の推移と傾向

本節では、地籍調査事業について収集した情報から、全国的な事業推移の傾向把握を試みる。

4.1.1 事業量と事業費の推移

全国における地籍調査の年度別事業量（実施面積）推移は、図-8が示すように、第2次十箇年計画序盤の1973（昭和48）年まで増加し、一時減少するものの1980（昭和55）年に再度ピークを迎え、その後は減少を続けている。この2度のピークはオイルショックが起こった時期と重なり、地籍調査においても経済状況低迷の影響を受けてきたことが示唆される。事業費について、調査面積の減少にも関わらず1991年以降増加している主な理由は、第4次十箇年計画の方針に則り、調査単価が高額になる人口密集地域での調査が増加したためであると考えられる。2020年度までのCPI補正後（2020年基準）の累積事業費は約1兆835億円となっている。

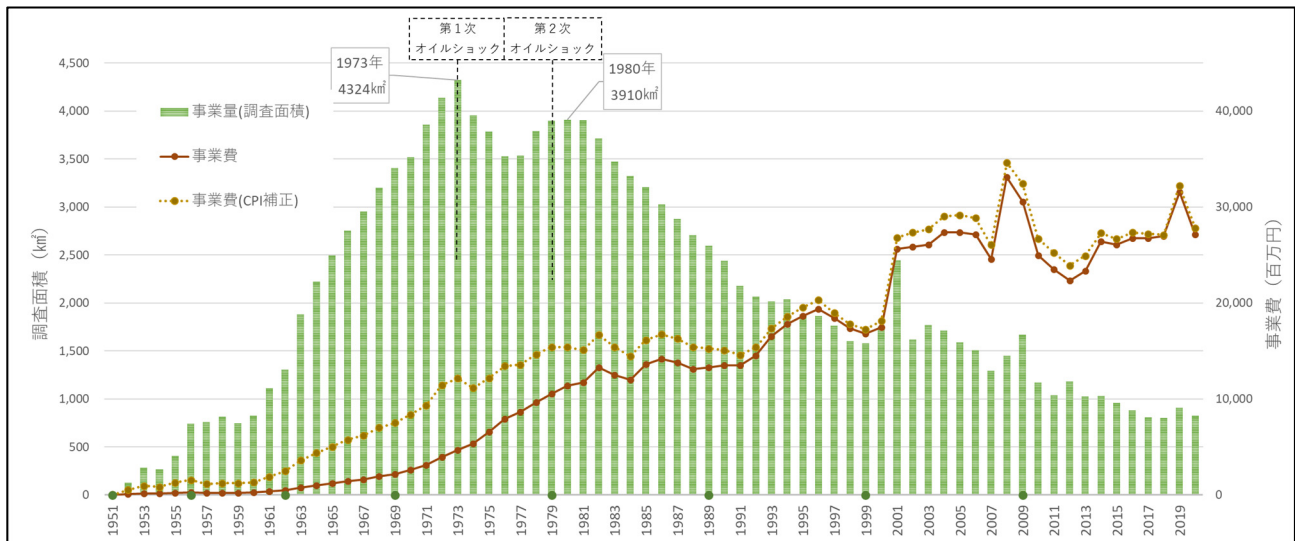


図-8 地籍調査事業量および事業費の推移^{注11)}

4.1.2 「国土調査十箇年計画」の重点項目と達成度

地籍調査を定める国土調査法は、その目的を「国土の開発及び保全並びにその利用の高度化に資するため、国土の実態を科学的かつ総合的に調査すること」(同法第1条)として1951年に制定された。当初、地籍調査事業は各自治体の任意方式で実施されたものの実績は伸びず、1957年に特定計画方式へ移行されると同時に、その目的にも「あわせて地籍の明確化を図る」ことが追加された。それでも大きな成果が出なかったため、1962年の国土調査促進特別措置法制定に伴い、「国土調査事業十箇年計画」が始まった。計画通りに進んでいけば、2019年度で終了した第6次十箇年計画で全域完了となるはずであったが、表-3が示す通り、十箇年計画ごとの達成率は50%前後で推移した結果、現在の整備済面積は52%となっている。

十箇年計画では、全国土から国有林野および公有水面等を除いた地籍調査対象面積の内、10年間での実施目標を計画面積として掲げるほか、基本方針として重点事項が記されている。第1次から第4次十箇年計画の重点事項については、国土庁史⁷⁾に以下のように記されている。

- 第1次(1963～69年):農業構造改善事業指定地域、土地改良事業実施地域、低開発地域工場開発事業指定地域等
- 第2次(1970～79年):緊急に実施を必要とする平地とその周辺林地のうち、圃場整備、宅地開発等の完了が予想される地域以外
- 第3次(1980～89年):全国の平地のうち既に地籍調査およびこれに類似した調査、測

^{注11)} 香川県農政水産部農政課，“香川の地籍 平成13年度版,” 2001., 徳島県農林水産部農林水産基盤整備局農山漁村振興課，“徳島県の国土調査,” 2020., 国土交通省，“行政レビューシート 平成23～31年度地籍調査,” 2020. より筆者が作成。

量と実施済みの地域を除いた地域の相当部分とその周辺林地

➤ 第4次（1990～99年）：都市部地籍調査促進事業導入による都市地域の促進を図る

補足背景として、第2次計画は1950年制定の国土総合開発法に基づく全国総合開発計画に合わせて立てられており⁷²⁾、その国土総合開発法に含まれる特定地域総合開発計画の目標は、食糧自給自足と人口収容のための、農地の緊急開拓と地下資源の開発であった⁷³⁾。また、1969年制定の新全国総合開発計画には「土地資源に恵まれた北海道、東北および九州地方については、主として、耕種と大家畜の大型産地化を進める」⁷⁴⁾と記されている。

2000年以降の第5次^{注112)}から第6次計画^{注113)}、現在行われている第7次十箇年計画^{注114)}の重点事項は以下のようになっている。

➤ 第5次（2000～09年）：民間の能力・成果を活用，DID（Densely Inhabited District：人口集中地区）は第4次計画を相当上回る面積を実施，その他の平地については宅地に重点を置き，林地は林業的利用の高度化など緊急性の特に高い地域から実施

➤ 第6次（2010～19年）：19条5項指定の活用促進，DIDと林地での調査促進，調査未着手および休止中の市町村の解消

➤ 第7次（2020～29年）：第6次重点事項の継続，新しい測量技術の活用，防災・社会資本整備・まちづくり・森林保全と連携した地籍調査を戦略的に進める

以上から、初期の地籍調査事業は農地を含めた平地を対象に重点的に実施され、1990年以降は都市地域、さらに2000年以降は林地も加えての調査促進を図る計画が見て取れる。

表-3 十箇年計画の計画と実績^{注115)}

	期間 (年度)	計画面積 (千㎡)	実施面積 (千㎡)	達成率 (%)
任意方式	1951~56	-	1,840	-
特定計画方式	1957~62	-	5,562	-
第1次計画	1963~69	42,000	18,909	45.0
第2次計画	1970~79	85,000	38,238	45.0
第3次計画	1980~89	60,000	32,735	54.6
第4次計画	1990~99	49,200	22,261	45.2
第5次計画	2000~09	34,000	16,400	48.2
第6次計画	2010~19	21,000	12,541	59.7
第7次計画	2020~29	15,000	-	-

注112) 香川県農政水産部農政課：香川県の地籍調査 令和元年版，2019。

注113) 国土交通省：国土調査のあり方に関する検討小委員会（第12回2019年4月25日）資料2: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，2019。

注114) 国土交通省：第7次国土調査事業十箇年計画，2020。

注115) 国土交通省：地籍調査の実施状況，<http://www.chiseki.go.jp/situation/index.html>，2021/02/20 参照，東京都都市整備局都市づくり政策部土地利用計画課：東京都の国土調査，2019。

4.1.3 事業費の増加と地域差

都道府県から提供された資料を基に作成した、十箇年計画ごとの1㎥当たりの平均事業費を図-9に示す。地籍調査にかかる費用は都道府県によって大幅に異なるうえ、1㎥当たりの単価は年々増加傾向にある。第6次十箇年計画における全国平均事業費は2,264万円だが、東京都にいたっては1.8億円を超えている。年代による単価の増加傾向は、労働者単価の増加の影響が大きいと考えられ、都道府県間の差については、筆数が多く、高い測量精度が求められる市街地面積の多さによるものと考えられる。

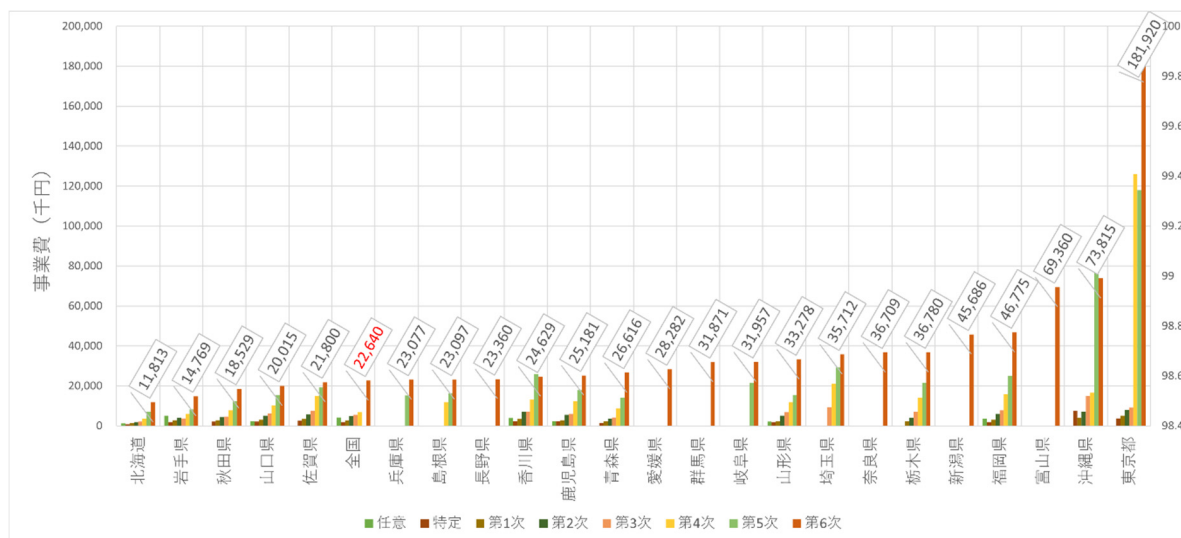


図-9 十箇年計画ごとの平均事業費^{注116)}

4.2 都道府県別の事業推移と傾向の分析

2021年度末時点での地籍調査事業の都道府県進捗率は、本論文冒頭の図-1で示したように京都府の8%から佐賀県の99%^{注117)}と都道府県間で大きな差がある。前述した促進施策の他、整備推進のためには、今までの地籍調査事業の実施状況を考慮した分析をする必要があると考えるが、半世紀以上という長期にわたる調査状況を含めた研究はされていない。本論文では、地籍調査事業開始以来70年間の進捗率の大まかな推移に加え、地帯別面積割合、地帯別進捗率、着手率の伸びから、各都道府県がどのような特徴を持ち合わせたうえで地籍整備を進め、現状に至ったのかを把握するため、階層的クラスター分析によるグループ分けをしたうえで考察を行った。

^{注116)} 過去の地籍調査事業についてのデータを保有している都道府県の公開資料および提供されたデータより作成した。事業費の値は消費者物価指数で補正、注釈値は第6次における平均事業費を示す。

^{注117)} 国土交通省：地籍調査の実施状況，<http://www.chiseki.go.jp/situation/index.html>, 2022/11/20 参照。

4.2.1 検証事項

4.1.2 で述べた通り，地籍調査には優先地域と年代ごとの重点事項が存在している．これらの文献記述および事前調査として行った地籍調査事業関係者へのインタビューで得た情報を参考に，以下4点に着目して分析と考察を行った．

- 食糧自給自足と人口収容のための戦後農地緊急開拓
- 北海道，東北，九州の大型産地化
- 1990年以降は都市地域の調査促進
- 2000年以降は都市部に加え林地の調査促進

4.2.2 分析手法

全体的な傾向を把握するため，変数の相関分析および主成分分析を行った．主成分分析に関しては，平均を0，分散を1として標準化した変数を使用している．さらに，地域特徴を特定するため，クラスター分析による都道府県の分類を行った．樹形図によって分析対象の近似度およびクラスター生成過程を可視化することができる，凝集型階層的クラスタリングを採用し，標準化済変数のユークリッド平方距離を非類似度とした．クラスタリング法は，都市分類の既往研究で多く採用される Ward 法とした⁷⁵⁻⁷⁷．これらの分析は，RStudio 上で psych, cluster, MASS パッケージを追加して行った．

4.2.3 データについて

地籍に関する公開データは少なく，国土交通省が公開している「地籍調査 Web サイト」においても，掲載は，調査対象面積に対する調査済面積の割合を示す進捗率の最新値のみである．また各都道府県地籍担当部署に問い合わせたところ，彼らが保有している自治域内の地籍整備状況，特に過去の実施状況についての把握度合いは都道府県によって大きな差があった．そのため，全47都道府県における過去の進捗状況について記した資料の収集を試みた．

まず進捗率の推移を把握するため，入手することができた時点の進捗を示すデータから70年間を4時期に分け，各期間の「進捗率の伸び」を算出した．1969年度末時点の進捗率については，今岡⁷⁸の文献に記載されていた当時の調査済面積，および国土交通省への情報公開請求で得た現在の調査対象面積から算出した．沖縄県については本土返還前のため，1969年時点には含まれておらず，沖縄県に提供していただいた年次別事業量と現在の調査対象面積から算出した．これに加え，中村ら³⁴の文献に記載されていた1992年度末時点の進捗率，2008年度末時点の進捗率は中川内⁷⁹の文献に記載されていたデータを，ただしその後補正があった北海道は公開データより^{注118}，青森県については地籍担当部署から提

注118) 北海道農政部農業経営局農地調整課地籍調査係：年度別事業量・事業費調書（平成30年度末），2020.

供していただいた年次事業量データから進捗率を算出した。最後は 2019 年度末の進捗率として 4 時期の進捗率伸びとした。各都道府県の数値は、本稿末の付録に記す。

さらに、各都道府県の土地構成比を考慮するため、国土交通省が定義する地籍調査対象地域の全 4 分類、DID・宅地・農用地・林地に分けられた「地帯別地籍調査対象面積」および「地帯別進捗率」の最新値（2019 年度末時点）を、国土交通省への情報公開請求により得た。地帯別対象面積は面積比率とするため、「地帯別面積割合」を算出して変数とした。

「着手率の伸び」については、国土庁史⁷¹⁾に記載された 1999 年度末時点における調査着手済み市町村の割合および香川県公開資料に記載された 2018 年度末時点の着手率^{注119)}を比較し増加ポイントとした。一覧として変数の説明を表-4 に示す。

表-4 変数の説明

変数名	最小値	平均値	最大値	内容
対象面積割合(DID)	0.6	6.9	50.9	
対象面積割合(宅地)	2.6	7.9	19.2	
対象面積割合(農用地)	4.5	25.0	56.0	地籍調査対象面積に占める(地帯別)の割合(%)
対象面積割合(林地)	25.2	60.2	84.9	
進捗率(DID)	7.2	32.2	94.2	
進捗率(宅地)	9.8	51.7	100.0	
進捗率(農用地)	8.8	62.9	99.4	(地帯別)の進捗率(%)
進捗率(林地)	0.3	43.0	99.5	
進捗率伸び(1 期)	0.3	8.8	56.1	地籍調査開始から 1969 年度までの進捗率(%)の伸び
進捗率伸び(2 期)	0.6	23.9	67.2	1970 年度から 1992 年度までの進捗率(%)の伸び
進捗率伸び(3 期)	1.6	10.5	28.4	1993 年度から 2008 年度までの進捗率(%)の伸び
進捗率伸び(4 期)	0.4	4.4	22.7	2009 年度から 2019 年度末までの進捗率(%)の伸び
着手率伸び	0	21.8	72	1999 年度から 2018 年度までの調査着手済み市区町村の割合(%)の伸び

4.2.4 結果と考察

4.2.4.1 変数間の相関

表-5 の変数相関行列から、対象面積割合（農用地）と進捗率伸び（1 期）には 0.60 と強い正の相関がある。2 期も 0.48 と正の相関がみられるが、3 期は 0.01 の無相関、4 期においては 10% 有意水準を満たさないものの - 0.23 と、負の相関に転じていることから、農用地における調査が期を追うごとに減少している可能性を示唆している。反対に林地が多い地域に関しては、1 期との相関が - 0.40 と負の相関から始まり、3 期では 0.35 の正の相関へ転じ、4 期においても 0.34 と同水準を継続していることから、徐々に林地での調査促進が図られていることを示している。

また、対象面積割合（農用地）と全ての地帯別進捗率には 0.33 から 0.50 の正の相関があることから、農用地が多い地域は進捗率も高い傾向にあることがわかる。逆に、対象面積割合（DID）と地帯別進捗率には - 0.25 から - 0.47 と全て負の相関がみられることから、DID の多い地域は総じて進捗の遅さがうかがえる。

^{注119)} 香川県農政水産部農政課：香川県の地籍調査令和元年版，2019。

さらに、対象面積割合（DID）と着手率伸びには正の相関（0.45）があることから、都市地域での地籍調査が2000年以降進められていることを示唆している。

表-5 変数間の相関係数

ID 変数	V01	V02	V03	V04	V05	V06	V07	V08	V09	V10	V11	V12
V01 対象面積割合(DID)	1.00											
V02 対象面積割合(宅地)	0.24	1.00										
V03 対象面積割合(農用地)	-0.26 †	0.39 **	1.00									
V04 対象面積割合(林地)	-0.57 **	-0.67 **	-0.62 **	1.00								
V05 進捗率(DID)	-0.25 †	-0.05	0.41 **	-0.11	1.00							
V06 進捗率(宅地)	-0.33 *	-0.19	0.50 **	-0.08	0.77 **	1.00						
V07 進捗率(農用地)	-0.47 **	-0.30 *	0.33 *	0.16	0.60 **	0.86 **	1.00					
V08 進捗率(林地)	-0.30 *	-0.18	0.47 **	-0.08	0.57 **	0.85 **	0.78 **	1.00				
V09 進捗率伸び(1期)	-0.10	0.18	0.60 **	-0.40 **	0.59 **	0.60 **	0.57 **	0.59 **	1.00			
V10 進捗率伸び(2期)	-0.30 *	-0.19	0.48 **	-0.09	0.58 **	0.84 **	0.77 **	0.92 **	0.50 **	1.00		
V11 進捗率伸び(3期)	-0.39 **	-0.37 *	0.01	0.35 *	0.15	0.40 **	0.44 **	0.55 **	-0.10	0.37 *	1.00	
V12 進捗率伸び(4期)	-0.15	-0.29 *	-0.23	0.34 *	-0.12	0.04	0.09	0.16	-0.26 †	-0.11	0.57 **	1.00
V13 着手率伸び	0.45 *	0.26	-0.37 **	-0.11	-0.60 **	-0.84 **	-0.82 **	-0.77 **	-0.50 **	-0.79 **	-0.44 **	-0.04

N = 47 †: p < .1, *: p < .05, **: p < 0.01

4.2.4.2 主成分分析

傾向を明確にし、クラスター分類の解釈を容易にするため、変数の主成分分析を行った。Promax 回転をかけた各変数の成分得点を表-6 に示す。

表-6 Promax 回転後の変数成分行列

ID 変数名	主成分1	主成分2	主成分3	主成分4	所属
V05 進捗率(DID)	0.82	-0.07	-0.25	0.02	主成分1
V06 進捗率(宅地)	0.97	0.02	0.05	0.05	主成分1
V07 進捗率(農用地)	0.92	-0.15	0.02	-0.11	主成分1
V08 進捗率(林地)	0.88	0.13	0.31	0.12	主成分1
V09 進捗率伸び(1期)	0.61	0.31	-0.29	0.05	主成分1
V10 進捗率伸び(2期)	0.91	0.03	0.03	0.06	主成分1
V13 着手率伸び	-0.88	0.09	-0.02	0.12	主成分1
V03 対象面積割合(農用地)	0.00	1.02	0.03	-0.34	主成分2
V04 対象面積割合(林地)	0.07	-0.76	0.00	-0.49	主成分2
V11 進捗率伸び(3期)	0.33	0.00	0.80	-0.08	主成分3
V12 進捗率伸び(4期)	-0.07	0.02	0.92	0.06	主成分3
V01 対象面積割合(DID)	0.04	-0.18	0.00	1.04	主成分4
寄与率	0.45	0.15	0.14	0.13	(累積) 0.86

第1主成分には正の成分として各地帯の進捗率、1期および2期の進捗率伸び、負の成分として着手率伸びが含まれていることから、「進捗率が高く、先進的に調査が進められたが、近年の着手率は伸びていない」という特徴がある。

続く第2主成分には、対象面積割合の宅地、農用地、林地が含まれたが、宅地と農用地

には正の相関（0.39）があり，考察時に区別ができないこと，さらに宅地は検証事項に含まないことから，以後の分析では除くこととした．対象面積割合（林地）は負の成分となっており，したがって第2主成分は「農用地が多く，林地が少ない」という特徴を持つ．

第3主成分には，正の成分として3期・4期の進捗率伸びが含まれることから，「調査は後進傾向である」という特徴が見られ，第4主成分は「DIDが多い」という特徴を持つ．

4.2.4.3 階層的クラスタ分析

適切なクラスター数については，クラスター間距離を最大にしつつ，クラスター内距離を最小にする分割数を示す Jain-Dubes 法の指標⁸⁰⁻⁸²⁾を算出し，値が最小となる8グループ分類とした．樹形図を図-10に，都道府県の分類地図を図-11に示す．

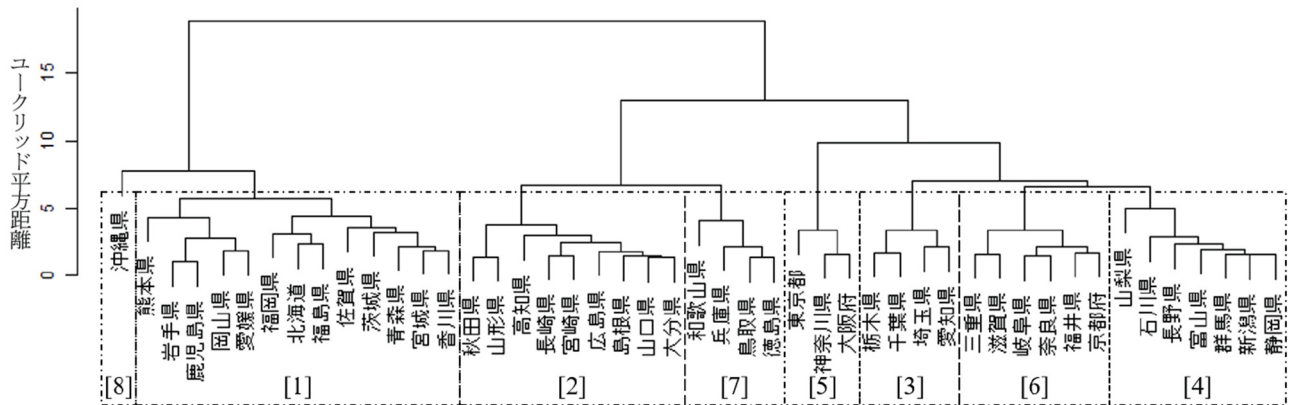


図-10 階層的クラスタリングの樹形図およびグループ分類

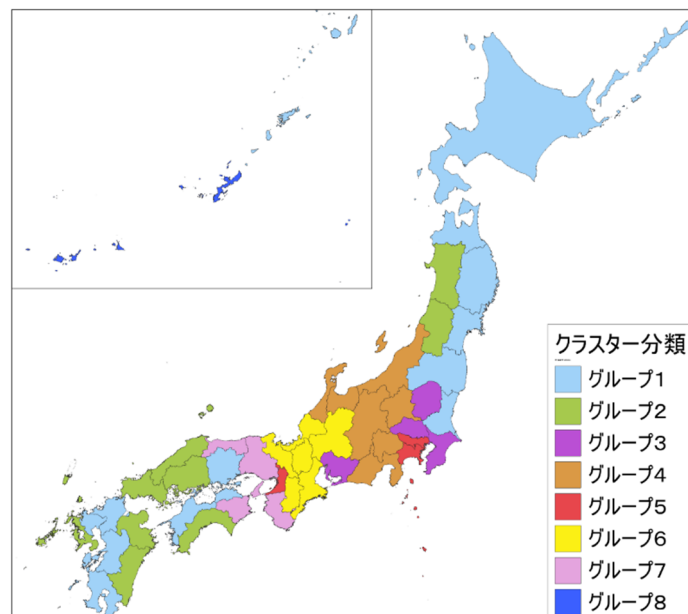


図-11 都道府県のクラスター分類地図

また、数学的分類手法であるクラスター分析結果の内的妥当性評価として、統計的分類手法である多群判別分析⁷⁵⁾を利用した。さらに、同じ標準化済変数を使用し、クラスター分析の分類結果を既知分類と仮定して判別係数を求め、都道府県の各グループへの所属確率を確認したところ、全ての都道府県において第一分類候補が一致、90%以上の確率を有することを確認した。考察にあたっては、各グループの主成分得点平均値を算出して比較した。各主成分の特徴および主成分得点平均値を表-7に示す。各グループの平均値は、全体平均値と同一であるという帰無仮説を立て、両側 t 検定を行った結果の有意水準を各項下段に示した。

表-7 主成分の特徴とグループ別得点平均

主成分	特徴	グループ							
		1	2	3	4	5	6	7	8
1	高進捗率	○	○	△	△	×	△	△	◎
	先進 着手率低伸	1.13 **	0.23	-1.02 **	-0.22	-1.28 *	-1.20 **	-0.55 *	2.18 NA
2	農用地多	○	△	○	△	△	△	×	◎
	林地少	0.63 *	-0.54 *	1.16 *	-0.28	-0.24	-0.82 **	-0.88 **	3.05 NA
3	後進	△	○	△	△	△	△	◎	×
		-0.02	0.85 **	-0.34	-0.82 **	-0.54 †	-0.54 *	1.58 †	-1.77 NA
4	DID多	△	×	○	△	◎	△	△	○
		-0.19	-0.55 **	0.80 *	-0.38 *	3.36 **	-0.32 †	-0.41 †	0.44 NA

◎最高, ○平均以上, △平均以下, ×最低, 中段:得点平均値

下段: 有意水準 †10%, * 5%, **1%

最も顕著に傾向が出ているグループ 8 は沖縄県単独となっており、第 1 主成分および第 2 主成分が最も高いことから、農用地が多く、かつ林地が少ないといった、地籍調査を進めるうえでは好条件を持ち合わせているといえる。沖縄県は第二次世界大戦中に焦土と化し、戦後の特別立法で調査が進められた経緯から⁸³⁾、このような特殊傾向を持っていると考えられる。現在は、DID の一部を残す以外ほぼ調査完了となっている。

グループ 1 (岩手県, 鹿児島県, 宮城県, 香川県, 岡山県, 愛媛県, 青森県, 北海道, 福島県, 福岡県, 茨城県, 佐賀県, 熊本県) は、第 1 主成分, 第 2 主成分ともに正の値であることから、沖縄県に次いで高進捗率・先進・農用地多の傾向が強い地域といえる。

グループ 2 (秋田県, 山形県, 山口県, 大分県, 島根県, 長崎県, 宮崎県, 広島県, 高知県) は、第 2 主成分の値が負となっていることから、林地がそれなりにあることを示しており、林地での調査を進めた結果、第 3 主成分の示す後進傾向が全グループ中 2 番目に高くなっていると考えられる。

グループ 3 (栃木県, 埼玉県, 千葉県, 愛知県) は、第 2 主成分が沖縄県に次いで高いことから、農用地を多く持っていることがわかる。しかしながら、第 1 主成分はグループ

1 および 2 より低い負の値であり、相関分析が示している、農用地が多い地域は高進捗率・先進傾向にあるという結果に反した地域となっている。

グループ 4（静岡県，新潟県，群馬県，富山県，長野県，石川県，山梨県）は第 2 主成分がほぼ中間値であり，第 4 主成分の DID についても負の値となっていることから，地帯別特徴の薄い地域となっている。さらに，第 1 主成分および第 3 主成分も負の値であることから，先進・後進どちらの傾向もみられない地域である。

グループ 5（大阪府，東京都，神奈川県）は，第 4 主成分の DID を最も多く含んだ大都市地域である。進捗率は高くないが，着手率が伸びていることから，第 1 主成分が全グループ中最も低くなっている。

グループ 6（岐阜県，奈良県，福井県，京都府，三重県，滋賀県）は，第 2 主成分が最低値に近く，林地を多く持つが，第 3 主成分も負の値であり，後進傾向がみられない。したがってこの地域も相関分析に反する結果となっている。

グループ 7（鳥取県，徳島県，兵庫県，和歌山県）は，第 2 主成分が最も低いことから，林地が多く，第 3 主成分の後進傾向が最も強く出ている。さらにこの地域は，阪神淡路大震災で大きな被害のあった兵庫県，および南海トラフ巨大地震で津波被害が予想されている和歌山県を含むことから，震災の経験や危機感も近年の取り組みを推し進めていることがうかがえる^{注120}。

4.2.5 総合考察

本章(1)～(3)節で述べた考察を総合して以下にまとめる。

(ア)農用地の多い地域は進捗率が 1992 年以前に伸びており，現在の進捗率も高い。

(イ)北海道・東北・九州を含むグループ 1 および 2 は，農用地をより多く持つグループ 3 よりも進捗率が高い。

(ウ)DID が多い地域は 2000 年以降の着手率伸びが大きい傾向にある。

(エ)林地が多い地域は 1993 年以降に進捗率が伸びている後進傾向にあり，実際に林地を多くもつグループ 7 の地域は後進傾向が強い。

(オ)グループ 8 の沖縄県，グループ 5 の大都市地域を除き，上記に当てはまらないグループ 4 の地域は先進・後進どちらの傾向も見られず，進捗率が平均よりも低い。

上記(ア)(イ)は，戦後の農地緊急開拓ならびに北海道・東北・九州の大型産地化を進めるという記述にみられる優先地域と一致することから，農用地割合がより大きいグループ 3 の地域よりも，これらの地域での地籍調査を優先的に進めていた可能性を示している。そして(ウ)は，人口の多い都市地域での調査は時間がかかるため，進捗率には反映されていないものの，地籍調査に取り組む自治体が増えていることを示唆している。さらに(エ)は，

^{注120} 中川内 79)，農政環境部農林水産局農地整備課：地籍調査ってなんですか？，https://web.pref.hyogo.lg.jp/nk10/af09_000000006.html，2021/03/01 参照。

林地の多い地域の進捗率が近年伸びていることから、第4次および第5次十箇年計画にある、都市部と林地での地籍調査促進が図られていることを示している。(オ)からは、地帯特徴の薄い地域は、いずれの促進施策も当てられなかったために進捗率が低いという可能性を有すると考えられる。

4.2.6 小括

本節では、日本における地籍整備の変遷と問題点に触れるとともに現状を整理し、国土調査事業十箇年計画の基本方針と実績を示したうえで、都道府県別の進捗率推移と地帯別面積割合、地帯別進捗率、着手率の伸びを変数とした階層的クラスター分析を行った。それにより、比較的農用地の多い地域、特に北海道や東北地方、九州地方での調査が優先されていた可能性が示唆された。加えて近年は、DID および林地の多い地域での調査推進が図られている傾向も示された。つまり、約70年間にわたる戦後地籍調査事業は、全国1700以上の地方公共団体が実施主体であっても、全体傾向として国が定める基本方針に沿って進められてきたと言える。

4.3 地籍整備の問題

前章では、都道府県別の地籍調査事業進捗率推移や地帯（土地種）別構成比などのデータを使用して傾向を分析した結果、地籍調査は全体傾向として、国の方針に従い進められてきたことが示された。この結果に加え、3.4.5で述べた、国の意思決定が強く出る地籍調査の事業計画策定フロー、そして4.1.1で示した、地籍調査事業量が経済情勢の影響を受けている傾向を踏まえると、地籍整備停滞の問題は、予算配分を含めた国の政策決定ならびに制度設計にその非があると考えられる。

そこで本章では、2.1.3.2で述べた地籍整備の遅延主要因に関して、既往調査と文献記述、さらに国会および市町村議会会議録での議論内容を抽出することによって多角的な視点から考察する。加えて、30年以上の経験を有する民間地籍調査従事者の発言から得られた「国予算の不足」についても考察することによって、地籍整備が進まない問題の本質を明らかにする。

4.3.1 使用情報

地籍整備という土木計画学における重要政策の推進に資する知見は、近年の課題に対する調査研究に加え、地籍調査事業の変遷および法律制定当時の背景、関連法制度の運用実状も考慮して整理蓄積していく必要がある。それが長年問題とされてきた整備遅延問題の解決に必要とされる制度改善の足掛かりとなる。そして、政策研究においては、ヒアリン

グや判断・決定・決断プロセス等に対する総合的解釈を加えることで、政策・実践への貢献を企図した知見を抽出することの重要性が認識されている⁸⁴⁾。

しかしながら、全国的かつ70年という長期に渡る事業の流れや、各地域での議論などをヒアリング調査のみから把握することはできない。そこで、有識者へのヒアリングの代替として議会会議録に着目した。会議録は速記録ともよばれ、議事録とは異なり、参加者の発言を逐一記録しているため、新聞やテレビなどのメディア報道よりも資料性、正確性、客観性、網羅性の高い情報であるとされている⁸⁵⁾。国会会議録については、1947年第1回国会から全ての本会議および各委員会の会議録が公開されている^{注121)}。本研究では、国土調査法および国土調査促進特別措置法の制定時から、その後の改正時における関連国会審議を調査するため、国会図書館のオンラインサービスである国会会議録・法令検索システムを利用している。

また、地方自治体においても、近年、市町村議会会議録のインターネット公開が進み、行政の公的意思決定の分析を飛躍的に進展させることへの期待がよせられている⁸⁶⁾。市町村における議会会議録の公開は任意とされており、全国すべての市町村議会の情報が得られるわけではないが、小樽商科大学木村研究室の調査によると、全国市区の100%、町村の73%（2017年3月時点）が議会会議録をインターネット上に公開している⁸⁷⁾。公開されている全市町村の議会会議録を調査することは困難なため、本研究では各都道府県から最低1自治体を選定して調査している。自治体の選定には、地方議会議事録横断検索サイト^{注122)}を活用し、各都道府県における「地籍調査」または「国土調査」の検索ヒット数（2015年1月1日以降、1会議を1ヒットとした）が最も多い市町村とした。その他、地籍調査を休止中または未着手の自治体での検索ヒット数は少ないことから、各都道府県の該当自治体を個別に調査、地籍関連議論の抽出を試みる。全86市町村の議会会議録から抽出した議論は巻末付録-2に示す。

4.3.2 市町村が抱える課題にみる問題点

4.3.2.1 政策的優先度が低い理由

地籍調査事業は地方自治法第2条8項が定めるところによる「自治事務」であり、市町村が実施の判断を下して行われてきた。そのため、一定数の市町村による消極的姿勢が地籍整備の遅延要因であると、国土交通省は地籍調査Webサイトで指摘している。実際に、平成20年度に国土交通省によって実施されたアンケートでは、地籍調査事業に着手（または着手検討）した理由として、半数以上の市町村が「国や都道府県からの働きかけ」を挙げており^{注123)}、必ずしも積極的意思をもって地籍調査事業に着手したわけではない可能性

^{注121)} 国会図書館 国会会議録・法令索引 <https://www.ndl.go.jp/jp/diet/index.html#database>

^{注122)} Bitlet 合同会社、「chiholog 地方議会議事録横断検索」、<https://chiholog.net/chiholog>、(2021/12/10 参照)。

^{注123)} 国土交通省、国土調査のあり方に関する検討小委員会（第2回）、資料2-1：第1回検討小委員会での指摘事項について、2009。

が示されている。つまり、政策的優先順位が低いのであれば、そのような事業にあてがう予算や人材確保に尽力しないのは当然であり、したがって地籍調査事業の進捗低迷を地方の財政難や人手不足によるものとするのは議論の本質ではない。

特に人材不足については、2010年度より導入された包括委託制度（国土調査法第10条2項）によって、自治体担当職員の負担を大幅に軽減できるとされている。実際に兵庫県宍粟市は「財政的にあって有利」として、2011年から包括委託体制へ移行しており^{注124)}、千葉県長生村も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」を挙げている^{注125)}。また、包括委託が認められたことで、必要とされる市町村担当職員の数も減り、地籍調査事業費に含まれずに全額自治体負担である担当職員人件費を減らすという意味でも有効とされる。この包括委託制度を利用する市町村は年々増えており、包括委託が発注全数に占める割合は、2016年度の13.7%から2020年度は22.9%まで増加、逆に旧来の市町村直営型および一部外注型の発注数・割合ともに減少している^{注126)}。さらに、山林部地籍調査の効率的な手法として、三重県津市は、航空写真や航空レーザ計測のリモートセンシング技術活用によって、「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」が可能としている^{注127)}。また、土地所有者との現地立会確認で必要とされる、公図が示す筆界の適切な解釈などは、各地域の土地家屋調査士が精通しており、日本土地家屋調査士会連合会を中心にそれぞれの「地域の慣習」に関する調査研究も行われている^{注128)}。したがって、適切な技能を有する測量会社や土地家屋調査士法人に対して地籍調査事業を包括委託することによって、市町村の人員体制および専門職員不足に対する解決の糸口はすでに示されているのである。

ではなぜ、市町村にとって地籍調査事業の政策的優先順位が低いのか。一般に地籍整備の効果として挙げられるものは、災害からの早期復旧や公共事業などの開発事業効率化、土地有効活用の促進など、将来起こりうる変化への事前準備である。地籍調査事業により、これらの“効率化”が図られることは自治体も認識しているものの、“あれば便利”という程度のものであり、必須事項ではない。千葉県市川市は、既存業務である道路区域線確定の代替として地籍調査を開始したものの、「区域線測量」の方が「地籍調査と比べて同意を得る土地所有者が少ないことで時間が短縮できる」として、後に地籍調査事業を休止している。事業費の全額を市が負担する区域線測量とは異なり、国と県も事業費を負担する地籍調査事業のメリットは理解しているものの、「地元説明会、調査結果の閲覧など区域線測

^{注124)} 宍粟市議会会議録，平成24年第47回（定例第5号3月13日）。

^{注125)} 長生村議会会議録，平成25年定例会3月会議（第1日2013-03-05）。

^{注126)} 令和3年度指導者養成研修会2021年10月13～15日開催資料「令和2年制度改正の概要及びその実施状況について」記載の数値より筆者が算出した。

^{注127)} 津市議会会議録，令和2年6月定例会（第2回06月17日-04号）。

^{注128)} 一部地域を除き、土地家屋調査士法第25条第2項に規定する「地域の慣習」に関わる地図等の歴史的資料類及び慣習等の調査結果が取りまとめられている。

<https://www.chosashi.or.jp/activities/other/>，2022/12/07参照。

量とは異なった作業」が生じるため「現在の職員体制では極めて困難」と述べている^{注129)}。数十年という長期にわたる事業となるうえ、住民間の境界調査・確定まで踏み込まなくてはならないとなれば、メリットよりも面倒のほうが勝る、という市町村の本音がうかがえる。

固定資産税の適切課税についても地籍調査事業の効果とされているが、事業の長期化によって調査済み地域と未実施地域の間には課税の不均衡を生んでしまう上、全国的にみられる「縄伸び」による土地面積の増加が「固定資産税の増額につながる」として、住民が地籍調査事業を嫌厭し、事業を断念せざるを得ない事例が福井県鯖江市や兵庫県丹波市で発生している^{注130)}。さらに、地域全体の地積（登記簿上の面積）が増加すれば市町村にとっての税収も増加することになるが、現行の地方交付税制度下では、「固定資産税が100増えると交付税が75減らされる」状況にあり、地籍調査事業に「お金をかけてもその分の見返りがない」^{注131)}という、地方財政難の改善効果も目下では実感できない状況にある。このように、市町村が地籍調査事業の利点を実感できない状況下では、強制されていない以上、政策的優先順位を上げて推進を図ろうとしないのも当然の結果である。

4.3.2.2 任意事業とされる理由

そもそもなぜ、測量法や地籍調査作業規程準則に則り、全国統一の仕様成果とすべく、厳格な作業工程をもって行われる地籍調査事業の実施判断が「自治事務」として地方公共団体に委ねられているのか。事業の意義と性質上、国が主導して進めるべきという意見は複数みられる。地方自治学者である板垣⁸⁸⁾は、「地籍調査のような私法秩序の形成は、全国的に統一して定めるべき国民の諸活動に関する事務であるから、本来は国が果たすべき役割である」と述べており、国土交通省国土調査課長（現地籍整備課）を務めた鮫島信行氏や、元国土交通省技監である大石久和氏も、事業費の全額負担を含めて国が進めるべき事業であるという見解を示している^{注132)}。2000年3月の国会審議においても、地籍調査事業の「具体的作業については地方自治体でやってもらう」としても、「法定受託事務」として定めたうえで国の関与を強めるべきではないか、という議員の発言がみられる。これに対し、当時の建設大臣兼国土庁長官は「大変矛盾を感じるような気もいたしますので、内部でよく検討させていただきたい」と答申しているが^{注133)}、本審議中で地籍調査事業が「自治事務」でなければならない法的根拠等は示されていない。また、自治事務と法定受託事務という分類分けがされた地方分権一括法施行以前においても、地籍調査事業は自治事務

注129) 市川市議会会議録, 2018年3月14日 一般質問。

注130) 鯖江市議会会議録, 平成31年3月第417回(定例会-03月05日-03号)および丹波市議会会議録, 令和元年第105回(定例会 第3日12月10日), 議会会議録抜粋付録資料6ページ参照。

注131) 気仙沼市議会会議録, 平成29年第89回定例会(第7日2017-02-28)。

注132) 鮫島¹⁾, pp.170-171, 大石⁸⁹⁾, p.113。

注133) 第147回国会 衆議院 建設委員会 第3号 平成12年3月8日。

の前身である「団体事務」であったとの説明がされたのみである。

では、国土調査法制定当時は、どのような意図をもって地籍調査事業の性質が定められたのか。実は 1951 年の第 10 回国会衆議院経済安定委員会において、「市町村等の公共団体の負担においてやるというようなことでは、完全な測量ができないのではないか」という懸念の声は当時の国会議員からすでにあがっていた。それに対し、経済安定本部の総裁官房次長は、「国の財政の事情等から考えまして、国だけで負担しないで、その国土調査の利益を受ける地方公共団体と申しますか、あるいは当該それに準ずるような団体も、応分の負担をしていただくということが適当であろうかと考えた次第」と答申している。さらに、地籍調査事業を実施させるための「強制力」がなければ調査完了は「不可能」ではないか、「強制力を持たせては、何か弊害があるのですか」という同議員の諮問に対し、経済安定本部資源調査会事務局長は、「弊害は別はないと思いますが、そうまでしなくても目的を達せられるならば、特に法律上、強制的な規定を設けなくてもいい」のではないかと述べている。この審議にみる当時の状況は、地籍調査事業を統轄する資源調査会としても「国が一貫して早くやつていただけるというような方式」を理想としながらも、大蔵省が承認した国土調査初年度の予算「二億円足らず」では、地籍調査事業まで国が全額負担して実施することは「財政上の理由から困難」である^{注134)}、ということである。つまり、国が事業費を負担しきれないという理由から、地籍調査事業は市町村の任意である「団体事務」として始まり、地方分権一括法施行以降も「自治事務」として受け継がれた。こうして国が関与を強めなかった結果、自治行政上の利点を多く感じない市町村は事業を推進しない、という背景が地籍調査事業遅延の根底にある。

4.3.3 住民の理解が広まらない理由

地籍整備遅延のもう一つの主要因である、住民の理解が広まらない理由については、地籍調査 Web サイトですでに触れられている。すなわち、「地籍調査を実施していない地域であっても、実態として土地取引等は行われている」ことから、「地籍調査の必要性や効果」が実感されないということである。裏を返せば、土地所有者を含めた大多数の国民が日常生活を送るうえで、地籍整備を必要としていないということである。

この背景を探るため、国民の土地取引の現状を確認する。国土交通省が毎年実施している「土地問題に関する国民の意識調査」によると、「土地は所有していない」と答えた者の割合は 38.8%であることから、20 歳以上の国民の 6 割以上は、自身または配偶者が土地を所有していることがうかがえる。さらに、土地を所有していると回答した者のうち、「登記を行っていない土地」は無いと回答した者の割合は 87.6%となっており^{注135)}、20 歳以上の

^{注134)} 第 10 回国会 衆議院 経済安定委員会 第 17 号 昭和 26 年 3 月 22 日

^{注135)} 国土交通省不動産・建設経済局土地政策課：令和 2 年度「土地問題に関する国民の意識調査」の概要について、2021。

国民の大半は、土地の登記を行った経験を有することが示唆されている。しかし、土地取引として所有権の移転の登記を行うだけであれば、筆界確認をする必要はない。3.6.3で触れたように、そもそも不動産登記を構成する「表題部」および「権利部」のうち、後者の「権利部」に関しては、民法の定める物権変動が効力要件ではなく、第三者に対する対抗要件にすぎないことから、売買によって土地の所有権を得たものが登記をしなければならぬ不動産登記法上の義務付けはない^{90,91)}。所有者としては、銀行からその土地を担保に融資を受ける等、権利関係の登記を迫られなければ、申請をする必要性はないのである。一方、2.1.3.2で前述した小野も指摘しているように、表題部に関しては、不動産の客観的状況を示すという公的な役割があることから、申請は義務として罰則規定（不動産登記法第164条）が設けられているが、この「申請をすべき義務がある者がその申請を怠ったとき」に適用されるという10万円以下の過料が課された事例はないに等しい^{92,93)}。上記、「土地問題に関する国民の意識調査」で登記を行っていないと回答した土地保有者の51.3%が挙げた「登記を行わなくても支障が無いから」という理由には、以上のような背景がある。つまり、実質的には表示登記不作為に対する罰則規定が機能しておらず、権利登記だけであれば筆界確認もいらなくなれば、その筆界の現況位置を確認する地籍調査事業に対して国民の関心が向かないのも当然である。

4.3.4 不動産登記制度の問題

次に、不動産登記制度が地籍調査事業に与える影響について考察する。法務局が保有する公図を基礎資料として地籍調査事業は行われ、またその成果によって対象地域内の土地の表題部が修正されるという関係から、不動産登記制度と地籍調査事業の関わりは深い。事業開始当初は、明治時代に地租を徴収するために地租改正事業によって整備された土地台帳を修正する役目を担っていたが、1960年に土地台帳制度が私的権利の保護を目的とした不動産登記制度へと統合、一元化されて以来、地籍調査事業で明らかにする事項は全て、不動産（土地）登記情報に含まれるようになった^{注136)}。つまり、日本の地籍整備は本来、不動産登記制度のみによって完結し、調査時点における土地の物理的状況と不動産登記情報との整合確認をする地籍調査事業は仮対処でしかない。そして、地籍調査事業の成果が反映され、その時点での不動産登記情報は訂正されても、権利に関する登記が任意であり⁹⁴⁾、かつ申請義務のある表示に関する登記の罰則規定も形骸化している現状では、不動産登記情報の真実性は維持されない。加えて、所有者の任意であるがために、個別の不動産登記申請によって地籍が正しい状態に保たれるという、本来あるべき地籍の維持管理の機会を損なっていることは、地籍調査事業を必要とする地域の増加を招き、地籍整備の停滞にもつながっていると考えられる。

^{注136)} 寶金⁶⁾, p.507.

4.3.5 国の予算不足問題

4.3.5.1 予算不足の現状

4.3.2.2 で述べたように、地籍調査事業に対する国の予算が不十分であるという指摘は、国土調査法制定当時からされていた。しかし、国土交通省地籍調査 Web サイトでは、現在の予算不足はむしろ地方公共団体にあるとしている。他方、地籍総合技術監理者^{注137)}の資格を持つ有識者は、災害危険区域や公共事業の予定のない自治体は予算を要望しても『額を3~4割カットされる』と述べ、京都府福知山市議会では、国からの交付金が「要望に対して内示額が低い傾向」^{注138)}にあるという発言が確認できた。本研究で議会会議録を調査した市町村のうち、同様趣旨の発言は他の20自治体、地籍調査実施中の60自治体の1/3にみられたことから、国庫交付金不足が全国的な課題であることがみてとれる。さらに、3.4.5 で述べたように、国は都道府県の意見を聞いて「国土調査事業十箇年計画」を策定するのであって、その都道府県が地籍調査の実施主体である市町村の意見を反映させる旨の規定はない。市町村はあくまでも都道府県および国の承認を得なければ地籍調査事業を実施できないのである。そして大部分の市町村は、国・都道府県からの交付金が要望額を下回る場合、交付額に合わせて事業量を縮小するという調査結果があることから、事業の実施主体は市町村としながらも、実質的に地籍調査事業は国が定める計画に従って進められているのである。

4.3.5.2 国土調査事業十箇年計画の実績

4.1.2 で示したように、事業量（実施面積）が最も多かったのは第2次計画（1970~79）期間の38,238 km²であり、その後は減少を続け、第6次計画での実績は12,541 km²となっている。実施面積が減少している理由の一つとして国土交通省は、「より調査の実施が困難な都市中心部等へと対象地域の重点化」を図っていることを挙げているが^{注139)}、それ以前に、過去6回の十箇年計画において実施面積目標を達成したことは一度もなく、達成率は常に45%から60%程度である。加えて、4.2の研究で示したように、地籍調査事業が国の方針に沿って進められてきたことが示唆されている。以上の事実と前節で述べた事業策定プロセスを踏まえれば、地籍調査事業の計画目標未達成の責任は国にあるといえよう。国土調査促進特別措置法の第5条は「政府は、国土調査事業十箇年計画を実施するため必要な措置を講ずるものとする。」としているにもかかわらず、これまでの政府が講じてきた措置は不十分であると言わざるを得ない。

^{注137)} 地籍調査の実務経験10年以上を有し、地籍調査の総合的な技術監理者として、法人の調査実施全般にわたる指導・監理及び対外的な技術評価、提案・発信能力を有すると日本国土調査測量協会会長が認定し、資格登録された技術者をいう。

^{注138)} 福知山市議会会議録、平成28年第3回（定例第4号7月13日）。

^{注139)} 国土交通省：地籍調査 Web サイト「地籍調査が進まない要因」、2022/8/15 参照。

4.3.5.3 事業費予算をめぐる省庁の動向

国土調査開始時、事業を統轄していた経済安定本部の総務長官は「実はこの法案のスタートに当りまして、かなり初年度も大きな予算を要求しておつて、まさにそれができようというときに、いろいろな財政的な状況で今のように減つたのであります。・・・今後における予算というものは、できるだけ財政当局とも話合つて、成るだけ早く一応の面積調査を終るように努力はいたしたい」と述べている^{注140)}。当時、総額「約三百億円を要する」と試算された国土調査事業を「十年間に完成することを目途」^{注141)}とするには、大蔵省が承認した初年度予算「二億円足らず」はあまりにも少ない。

国土調査開始から7年が経過した1958（昭和33）年、当時の地籍調査事業の実状を記した記事によると、「国土調査法の一部改正に伴い、昨年度から地籍調査事業が飛躍的に発展」したことから、1957（昭和32）年度の「補助金額130,000千円から恐らく2億～3億が獲得できるものと予想」していたところ、「大蔵省査定の蓋を開けて見ると僅かに1千万円増の140,000千円にとまってしまつていた」とある。「法律改正前の31年度計上した国庫補助金の半分しか使えなかった事実」を「理由にして大蔵省が出し渋るといふ事は止むを得ない」としながらも、「この悪い成績は法律改正前のものであると我々は強く説明したが、それは厳然たる事実の前に大蔵省は耳をかさなかつた事は返す返すも遺憾であつた」と記されている⁹⁵⁾。

また、第2次十箇年計画（1970～79年）の計画総事業費を見ると、「国費が約四百六億と想定されました。それに対して実績では四百三十一億円」^{注142)}と、計画当初予算からわずか8%しか増えていない。高度経済成長期における「人件費の高騰」という社会情勢の変化はほとんど考慮されておらず、法律で定められた上に閣議決定された十箇年計画が定める計画面積を達成することよりも、計画予算の上限が優先されていたということがわかる。そしてその後の第3次十箇年計画（1980～89年）においても、1983年以降「その後厳しい情勢がございまして逐年減少」し、予算の「マイナスシーリング」措置を受けたとある^{注143)}。

さらに、1988年11月16日の朝日新聞は、大蔵省主計局は『国が一筆ごとの地籍図を作る意義は薄れてきた』との見解を示し、その理由を「租税の基礎だった田畑の収量把握にねらいがあつたが、今は税收構造が大きく変わった」ためと説明している^{注144)}。つまり大蔵省にとって地籍調査事業は、国土調査法第1条がかかげる「国土の開発及び保全並びにその利用の高度化に資する」ためではなく、税徴収の道具でしかなかつたということである。この財務省の本音こそが、計画目標を達成するに十分な予算が地籍調査事業にあてが

^{注140)} 第10回国会 参議院 経済安定・農林・建設連合委員会 第3号 昭和26年5月21日。

^{注141)} 第10回国会 参議院 経済安定・農林・建設連合委員会 第1号 昭和26年3月16日。

^{注142)} 第91回国会 参議院 建設委員会 第6号 昭和55年3月27日。

^{注143)} 第118回国会 参議院 建設委員会 第2号 平成2年3月29日。

^{注144)} 第118回国会 衆議院 建設委員会 第5号 平成2年3月27日。

われてこなかった理由であり，70年経過した現在において，地籍調査事業が52%しか終わっていない根本原因であると考えられる。

4.4 小括

本章では，戦後地籍整備事業遅延の原因を明らかにするため，先ず4.1では，地籍調査事業の推移に関するデータを収集し，70年間の事業推移の把握を試みた。全国地籍調査事業量のピークは2回のオイルショックがあった1970年代であり，その後は減少をたどっていることから，経済情勢の影響を受けてきた傾向が示された。また，地籍調査の推進を目的に制定されてきた国土調査十箇年計画ごとの目標達成率（調査実施面積）は，第1次から第6次まで45～60%程度となっており，十箇年計画の数値目標が一度も達成されていないことが明らかになった。さらに，地籍調査事業単価は全国的に年々上昇しており，測量技術の発展による効率化よりも労務単価の上昇および，調査の重点地域が比較的容易である農地から，より困難である山林や市街地へ移ったことが大きく影響していると考えられる。都道府県別の単価比較では，北海道と東京都では10倍以上の差がみられた。これについても，主要因は市街地面積の多さによるものである。

4.2では，地籍調査の事業推移の傾向を詳しく調査するため，都道府県ごとの進捗率推移等を使ったクラスター分析並びに主成分分析による傾向の考察を行った。その結果，地籍調査事業の実施主体は市町村であっても，これまでの事業推移は，国土総合開発計画や国土調査十箇年計画の重点項目に概ね沿って進められてきたことが示唆された。4.1で示した，経済情勢の影響を受けた事業量推移傾向と，国が定める十箇年計画の目標達成率が常に半分程度である事実，そして3.4.5で述べた，国の方針決定権が強く出ている地籍調査の事業策定フローを総合して鑑みれば，地籍整備事業の遅延には，地方公共団体の意思よりも国の方針や施策がより強く影響している可能性が考えられる。

4.3では，地籍整備の遅延が幾度となく問題視されてきたにも関わらず，改善しない根底の原因を明らかにするため，文献および行政議会会議録，有識者へのヒアリングから得られた情報を総合的に考察した。地籍調査事業は，実施主体である市町村にとっては便益よりも負担の側面が大きいため政策的優先度が低く，事業に消極的であるということ，また，国民にとっては，表示登記の申請義務が形骸化しており，不動産登記制度自体が土地所有者にとって地籍の必要性を感じさせる制度設計になっていないのである。つまり，市町村自治体と国民にとって，地籍整備は「社会的フェンス」^{註145)}に分類される社会的ジレ

^{註145)} 長期的な公益と短期的な私益のどちらを優先するかによって，相反する行動（協力・非協力）のいずれかを選択しなければならない社会状況を「社会的ジレンマ」といい，その一つである「社会的フェンス」は，長期的にはある行動を実行するほうが高い利得をもたらすが，その行動の実効は短期的には損失をもたらす状況をいう（藤井⁹⁶⁾，pp.6-12，pp.18-19）。

ンマが生じているといえよう。このような問題の解決策として、法的規制により非協力行動を禁止する構造的方略と、個人的な心理的要因に直接働きかけることで自発的な協力行動を誘発する心理的方略があるが⁹⁶⁾、国全体で統一基準に基づいて長期間実施される地籍整備に関しては、構造的方略によって整備促進のための強固な基盤を作った後に心理的方略による推進策を立てることが有効だと考えられる。そして、地籍整備停滞原因の一つは、国が、事業開始当初から必要性を指摘されていた強制的措置を取らずにきたことであり、何よりも最大の原因は、閣議決定を経た十箇年計画で事業量を設定するにもかかわらず、計画面積分の調査に必要な国の予算があてがわれてこなかったことにある。

以上のことから、地籍整備の促進には、国による大幅な事業予算の拡大と、市町村自治体および土地所有者である国民に対し、地籍整備の必要性を感じさせる制度設計とその運用が求められる。表示登記を怠った場合の罰則規定の形骸化を許している限り、地籍整備事業で正された不動産登記情報の真実性を維持していくことはできず、長期的には不動産登記情報の劣化を招くのである。

次章では、地籍整備事業を促進したうえで、その成果を適切に維持するため、不動産登記の制度的問題を明らかにする。そのために、海外における適切な地籍制度設計を目指した研究を参考に、日本の不動産登記制度を評価することによって問題点を抽出して考察する。

第5章 日本地籍制度評価のための研究

前章では、積極的地籍整備にあたる地籍整備事業の促進だけでは、正された不動産登記情報の真実性が維持されず、その後の真実性維持のためには、不動産登記制度の権利部の任意申請、そして表題部申請不作為への罰則規定形骸化が弊害となっていると論じた。本章では、不動産登記情報の更新を確実にするために、誘導的地籍整備を強化するうえで対処すべき問題点を明らかにすることを主な目的として、海外の地籍制度のあり方を論じた研究を参考に日本の地籍制度を見直し、評価したうえで、不動産登記制度についての考察を深める。

5.1 Larsson による地籍制度の基準と日本地籍整備の評価

その国や地域において、どのような地籍制度を構築すべきか、ということに一律の答えはなく、その国や地域特有の要件と条件を見極め、実現可能な制度設計とすることが重要である。

スウェーデン王立工科大学で土地情報学および不動産計画学の教鞭をとり、国際連合開発計画にも深くかかわっていた Gerhard Larsson 教授が 1991 年に発表した著書「Land registration and cadastral system – tools for land information and management (土地登記と地籍制度-土地情報と土地管理のためのツール-)」⁷⁾では、主要国にみられる土地登記と地籍制度についての傾向を分析し、良い土地管理体制を築くための貴重ツールとして土地登記と地籍を活用するための評価手法について論じている。本節では Larsson が上記著書で述べた土地登記と地籍の枠組み、そして評価項目について述べたうえで、日本の地籍整備を照らし合わせて論じる。

5.1.1 土地所有権の発生と区域設定の必要性

土地所有権の発生経緯と、それに伴う土地記録公証の必要性の発達について、Larsson⁷⁾は次のように論じている。

歴史的に見て、土地の区域設定を要するのは、個人や家族、部族などが、一定領域内において何かしらの権利を要求する場合である。狩猟や漁獲、放牧などの権利区域は漠然と設定されたが、耕作に関してはより明確な区域が設定された。このような区域設定の手法としては、物理的土地の占有、個人・グループ間の争いや合意形成、または慣習による特定などによるものがある。この領域内の資源を排他的に支配することによって、財産権が成立し、他者による資源搾取行為を禁止することが、所有者という概念への第一歩となる。

文明化の初期段階においては、このような権利は、家族や部族といった集団に属していたが、人々が定住して土地を耕すようになると、耕作地に対し、多くの場合は使用権のみであるものの、個人的な権利を持つことが認められるようになる。

しかし、使用権のみを有した場合でも、継続して土地を使用することで、より強力な個人の権利へと変化する傾向にある。そしてその権利は次へ、次の世代へと引き継がれてき、次第に個人の所有権へと変化していくことが多い。それは土地を耕作地として使用せず、所属グループ外の他者へと土地を売る権利にも変わりうる。多くの国は、程度に差はあれどこのような過程を経てきた。そして、集約された耕作地は、その土地に対する設備投資を保護するとともに、生産量増加のための設備補強に必要な融資を銀行から受けるという目的のために、より強固で安全な土地の権利が求められるようになる。

この理論は次のプロセスを経ることで成り立つ。集約度の低い段階では、自然界の特徴地物を境とするような単純な区域設定が行われる（第一段階）。しかし、集約度が上がり、それによる用益があがれば利益も増え、財産としての価値も上がる。そうなれば、その財産を守るためにより明確な境界、資材や労力をかけて柵や石など設置しても、長期間の占有に適した区域設定を行うことが経済的に理にかなったものとなる（第二段階）。集約がさらに進み、土地利用が商業化していくと、土地区域設定に対するさらなる信頼・信用・公共管理が必要となり、所有権と境界情報を台帳や地図に書類として記録する労力を費やすことの経済的合理性は保たれる（第三段階）。純粋に経済的な観点からすれば、財産の価値（利益）/区域設定の労力（費用）が最大になるまで発展することになると考えられる。つまり、ある一定の集約度に達すると、次の段階に移行し、さらなる利潤の拡大が図られる。

だが実際には、経済的要因のみで上記の段階選択が行われることはなく、常に伝統やイデオロギーといった要素が働く。現実的には、土地利用の集約度ではなく、社会・経済・環境の全体が決定因子となる。したがって、どの制度を選択するかは、土地利用の集約度や土地の価値に適応したものである必要がある。これらの事情が、私的所有権を助長し、権利と土地の記録制度の改善判断を下す要因なのである。（Larsson⁷⁾,pp.9-11）

以上の理論に日本地籍制度の変遷を当てはめるならば、天皇中心の中央集権国家を目指すべく行われた「大化の改新」、そして戸籍および田籍を公的に記録した「班田収授法」は、それまでの豪族による地域支配を区域設定の第二段階とする状況から、権力集約化に伴う区域設定の第三段階への移行といえるだろう。であるならば、日本の地籍制度の成立起源を「班田収授法」とする現在の解釈は適切であり、それ以降の「太閤検地」や「地租改正」、現在の地籍整備事業もその延長である。そしてこれまで論じてきたように、地租改正と地籍編成を一体として進める構想の失敗、現行地籍調査事業の予算不足や関連制度の不備による大幅な遅れについても、「社会・経済・環境の全体が決定因子」となり、その影響を受けるのが地籍制度の常であるならば、合理性を追求した制度設計と運用にはならず進捗

が芳しくないという我が国の状況にも、言い訳の余地はあると言えよう。しかし、Larsson は 1991 年当時の状況を述べているのであり、30 年が経過した現在において状況改善の策を見いだせていない我が国の現状は、楽観できる状態ではない。

5.1.2 土地を公的に記録することの正当性

前節で述べた、区域設定の高度化に際して公的記録として残すことの正当性について補足するため、Larsson は同書で次のように続ける。

土地の権利保有者は、個人または社会全体として、台帳や地図として記録された大規模な土地情報から多くの恩恵を受けている。これらは、民間・公共の両部門に言えることであり、各々特有の意義という観点からその恩恵について議論を進めることが、土地記録制度を築く正当性を説くうえで有益であろう。

先ず、民間が受ける私的恩恵として、

- ① 土地取引をより容易かつ安価にし、安全性を高めることによって、土地市場の活発化に資する。
- ② 所有権保有者だけでなく、その他の権利保有者にも保証と保護をもたらすことによって、投資と開発を誘発する。
- ③ 土地をめぐる紛争や裁判を減らすことによって、平穏な人間関係と社会を保つことは、個人の費用支出を抑えることにつながる。

公的な恩恵については、

- ④ 土地情報の利用目的が多様化するにつれて、所有権のような小さな単位での土地情報システム構築が必要となる。そして、所有権やその他の権利についての信用、課税評価額の情報源となり、このような詳細、正確な土地情報が適切公平な土地税制を促し、公共の歳入増加をもたらす手段として役立つ。
- ⑤ 地域社会や国にとって基軸的な資源である土地の利用と管理を向上できる。土地利用については、行政による都市計画や開発規制を適切に行使したうえで、民間部門への恩恵で挙げた、権利の保証や金融担保としての信頼を高めることで、より幅広い活用が可能となる。そのためにも、明確な土地の単位とそれに基づく土地記録簿が重要となり、これは土地管理を効果的に行う上でも有用である。
- ⑥ 土地の規制や政策立案には、明確な土地の単位定義と正確な情報を記した土地記録が必要となり、これには土地利用の非効率を招く断片化を防ぐことや、海外資本による土地取得の制限などが含まれる。

(Larsson⁷⁾,pp.11-13)

現在の日本における土地の公的記録制度は不動産登記だが、公示機能を担う表題部の登記記録および地図は、地籍調査事業で明らかにする事項と同一であることから、日本で期

待される恩恵は国土交通省資料⁹⁷⁾が述べる「地籍調査の効果」として対応させる(図-12)。

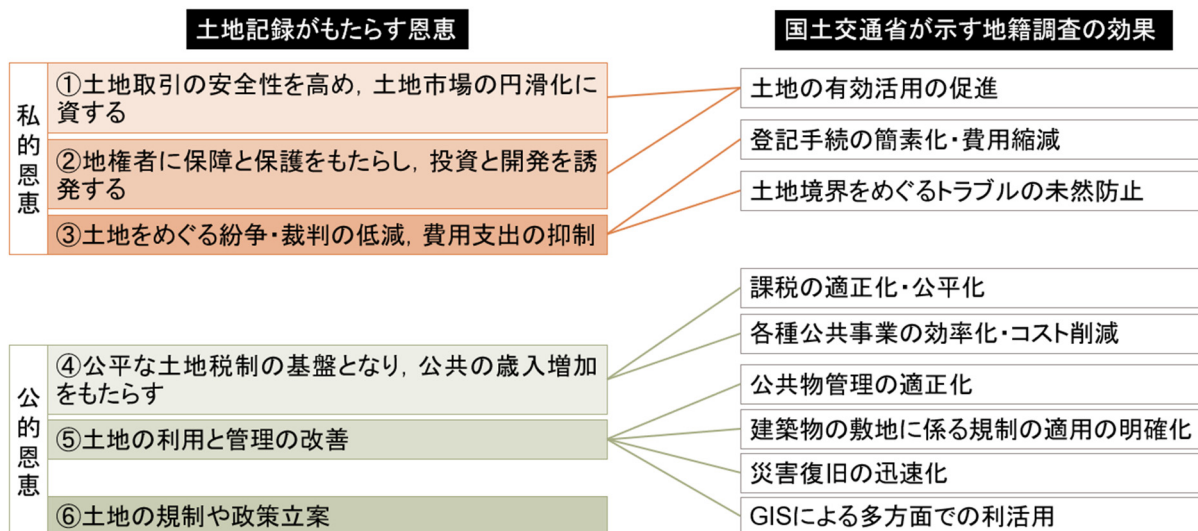


図-12 日本における土地記録がもたらす恩恵の分類

Larsson が指摘した土地の公的な記録制度の正当性を示すに相応しい目的は、日本の地籍整備の効果として期待される項目が全て当てはまる。したがって、現行不動産登記法が定める表題部の登記記録および地図を整備するための経済的合理性は伴っているといえるであろう。しかし、公的恩恵である「⑥土地の規制や政策立案」に関して、日本の地籍整備は有効活用法としてあげていない。規制や政策の立案に活用するためには、行政区域内の情報格差が存在しては適切かつ平等な土地の評価ができない。この項目⑥こそが、明治の地籍編成事業、そして現在の国土調査が意図した地籍情報の活用であるが、地籍整備が停滞している現状では、この公的恩恵を享受することは困難であると考えられる。

5.1.3 土地の記録単位

前節で述べた、民間および公共での恩恵を享受するには、大前提として、土地の単位が法律によって明確に定義されている必要があり、その変更には法的手続きを要する制度となっていなければならない。土地記録の基礎として最も適切な土地単位を選択するための原理は次の3点である。

土地単位は、

- ① 民間における経済的な意思決定と開発、移転、担保設定、長期の使用合意等のような重要な諸機能を果たすことができないと認めなければならない。このことから、現存する財産権と密接に関係していなければならない。
- ② 公共部門において、基本的な情報として、また、税金やその他の公的歳入、土地制御などの集合情報のためにデータを供給する重要な機能を果たすことができないと認めなければならない。

- ③ 土地単位は安定していなければならない。すべての単位の変更が公的に記録されるため、あまりにも多い変更は、システム維持のコストを増やす結果を招く。したがって、短期の賃借権などは用いられるべきでない。

(Larsson⁷⁾,pp.13-14)

5.1.3 で述べた、地籍制度の構築による恩恵享受に適した土地記録の単位として、日本の土地単位である「一筆」の定義が適切なものかどうかを確認する。

前節で論じたように、Larsson が示した 6 つの私的・公的恩恵は、日本の地籍整備の効果として期待される項目と一致することから、土地の記録単位についても、Larsson の 3 要件と一致するものが適切だと考えられる。①の点については、国土調査法第 2 条第 5 項において、「毎筆の土地について、その所有者、地番及び地目の調査」とあるように、土地区域設定の最小単位は、所有者およびその利用（地目）によって定められている。②については、不動産登記表題部の登記記録は、固定資産税算定の基礎情報となっている他、3.7.5 で述べたように、下水道施設管理や農業支援等に活かされている事例があることから、行政の円滑化に資する基本情報としての役割を果たしているといえよう。③について、「一筆」の定義は明治の地租改正条例で定められて以来固定化しており、その様態は、不動産登記法第 41 条（合筆の登記の制限）により明らかである。

以上から、現在地籍整備で調査対象となっている土地の単位は、意図している効果を得るために適切な単位といえよう。

5.1.4 地籍と土地登記

1.2.5 で述べたように、地籍と土地登記は、元来、各々が一つの目的のために設計されたものであった。前者は課税、後者は権利の安定であり、したがって「課税地籍」と「権利登記」が成り立つ。

世界の諸国を見ると、初期条件や開発戦略、その段階の違いによって、地籍と土地登記のかかわり方に本質的な違いが生じており、発展途上国はもとより、アメリカのように高度に発展した国においても、貧弱で不完全な土地情報システムを有する。また、網羅性の高い精度を備える国においても、構造には違いがある。主な構造の型は図-13 が示す 3 通りとなっている。

ケース A は、財産を特定し、その所在、土地利用、発生起源を示すための基本的な不動産登録の制度があり、その上に、評価を目的とした制度や土地登記等の制度が作られた。不動産登録は土地測量機関が、土地評価の登録は地方行政体により、土地の権限登記は地方裁判所あるいは他の司法機関によって管理されている。利用目的は異なるが、これらの機関は不動産登録記録上で各不動産の固有識別子を参照しながら、情報を利用している。

ケース B は、土地登記制度の上にそのシステムを構築している。この場合、体系的な地

籍図が作成されてきた場合とそうでない場合がある。

ケース C は、最初に課税目的の体系的な地籍が発達し、土地登記は散発的に地籍と無関係に始められた。これらの国では、後から土地登記に課税地籍の土地単位と不動産固有識別子を採用し、最終的に全ての土地を対象とした権限登記制度に進化した場合がある。

型 B と型 C を備える国では、課税地籍と土地登記制度との連携度合は様々であるが、この連携の違いに関係なく、大方の場合でそれぞれを異なった部署が所管している。これらの異なる登記と行政の必要性、あるいはその欠如については様々な議論がある。しかしこれらは合理性を意図して設計されたものではなく、むしろ歴史的、制度的な発展の産物であるため、自国の地籍制度を築くにあたり、遠回りともいうべく開発の道をたどる必要はない。最も重要なことは、いかにして過度な費用をかけずに、様々な目標の達成に最適な土地情報記録の体制を構築し、調整、維持していくか、ということである。

この問題は、長い歴史を有する国においてよく当てはまる。地籍整備の目的は、もはや課税ためだけでなく、土地登記についても私権保護という単一の目的を超えて発展しており、両制度は、より大きく統合された土地情報制度の構成要素として取り扱われるべきであるという認識が強まっている。(Larsson⁷⁾,pp.26-28)

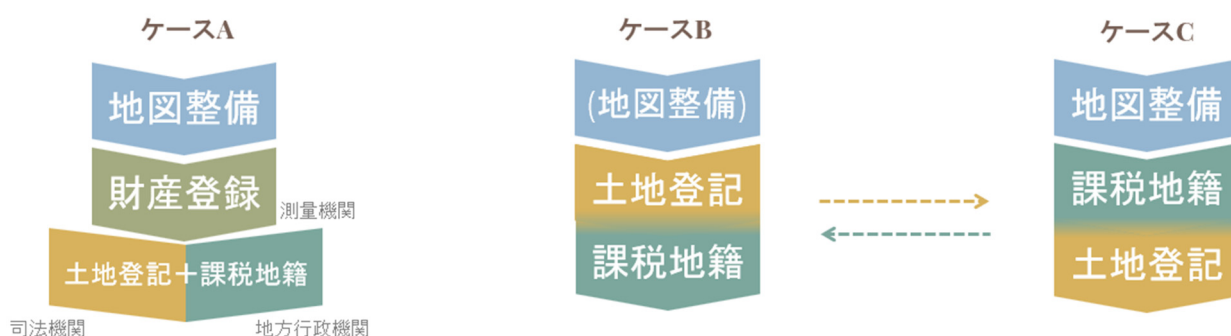


図-13 地籍・土地登記制度の代替様態^{注146)}

田籍図面が備えられていたという班田収授法から始まる日本の地籍制度の変遷は、その後の検地事業までは課税地籍制度であり、日本は一見ケース C の様態を有していると思われる。しかし明治維新以降は、3.1.1 で述べた地券発行による土地所有確定の経緯、そして3.2.1 で述べたように、西欧に倣った税制改革と土地制度改革の両立を目指した構想から、ケース A に見る財産登録の必要性から発生した地租改正による新たな課税地籍、そして少し遅れて成立した登記法による権利登記の様態が見てとれる。課税地籍が戸長役場および府県庁という地方行政機関に管理され、権利登記は区裁判所所管という体制もケース A の

^{注146)} Larsson⁷⁾, Fig. 3.3 を筆者が改変。

様態に見る構成である。しかし、戦後は 3.5 で述べた土地台帳・不動産登記の一元化によって、ケース C の様態に戻る結果となった。この一元化をもって、日本は権利登記主体の地籍制度となったが、実質的には課税地籍に代わる固定資産課税台帳^{註147)}が各市町村自治体で作られている現状については 3.6.2 で触れた。我が国では、地籍制度の中心である不動産登記情報が不正確なために、市町村自治体は課税のために独自の地番図を作成し、その業務を民間業者に委託しているが^{註148)}、これは本来、不動産登記情報が土地の現況を正確に反省していれば不要な業務である。このような無駄は改善されるべきであろう。

5.1.5 地籍整備の教訓

Larsson は、地籍と土地登記は主にヨーロッパ諸国で発達したとして、それらの国々の経験から 11 の教訓を導きだしている (pp.37-40)。これらの項目に沿い、日本の地籍整備状況を評価する。

① 地籍は、ある一定の地理上の区域内で完成させなければ、ほとんど価値のないものになる。

- 地籍調査事業および登記所備付地図作成事業は、通常、既存地番区域割り（字、丁等）ごとに実施することによって、2～4 年の工期をもって調査から成果作成までの全工程完了となる実施計画立案が常となっている。19 条 5 項指定による、他の目的の測量成果転用についても、500 m² 以上の範囲を推奨している。しかし、各工区が小さいために、事業完了後即座に土地行政に活かすことは難しく、固定資産の評価額見直しについても、事業未実施の隣接区域との不公平を生じさせないため、自治体によっては市町村全域の調査が完了するまで固定資産税への反映を保留している。また、4.3.5.1 で述べたように近年では、災害危険区域や社会資本整備計画のある地域を、地籍調査実施区域として優先的に採択する方針を国がとっているために、地籍整備済み区域が断片化され、地方行政に活用することが困難になっていると考えられる。さらに、実施主体である市町村自治体は、地籍調査の対象地域選定は長年、調査済み地区の隣接地区を次とすることで作業効率化を図ってきたことから、地籍整備区域の断片化は、地籍調査そのものの作業効率を下げることにつながる可能性がある。

② 上記、一定区域の包括的な土地情報整備を完成させるためには、極力シンプルな制度

^{註147)} 登記簿に登録された土地は土地課税台帳に、登録されていない土地は土地補充課税台帳に記載される（地方税法第 341 条第 10 号および 11 号）。

^{註148)} 株式会社パスコ：固定資産税業務支援、<https://www.pasco.co.jp/products/kotei/>、2022/12/23 参照。

また、固定資産評価基準第 1 章第 1 節二では、各筆の土地の評価額を求める場合に用いる地積は、原則として、登録されている土地については登記簿に登録されている地積によるものとし、未登記土地については現況の地積によるとされている。しかし例外として、① 登記簿上の地積が現況の地積よりも大きいと認められる場合は現況の地積によるものとするとし、② 現況の地積が登記簿上の地積よりも大きい場合においても、登記簿の地積によるものが著しく不相当であると認められる場合においては、現況の地積によることができるとされている。

とすべきである。そして、時の経過とともに社会情勢が変化し、新しい概観が正しく思えようが、その作業過程が完成するまで、初志貫徹しなければならない。

- 明治初期に実施された地籍編成事業は未完のまま打ち切りとなった結果、成果である地籍地図は地租改正関連事業の絵図よりも高精度なものが比較的多いとされながらも、公図として法務局に収められていないものも多く、当時においても、意図した国土管理のための基礎資料として有効活用されたとは言い難い。しかし、その反省もあってか、その意図を継ぐ現在の地籍調査事業は70年間実施されており、同質の登記所備付地図作成業務についても1968年以降50年以上継続的に行われていることは評価に値すると考えられる。一方、「シンプルな制度」という点では、図-2および図-6が示すように国・都道府県・市町村の3段階の行政機関が関わる地籍調査事業は、明らかに登記所備付地図作成事業よりも複雑である。地籍調査の成果が法務局に送付され、不動産登記情報が更新されることから、極力、地籍調査事業よりも登記所備付地図作成事業として地籍整備を実施することが理想と考えられる。

③ 作業継続のためには政治を味方につける必要があり、そのために事業コストは中期的メリットが期待できる合理的な額である必要がある。これは技術的に完璧な成果をあげることよりも重要なことである。

- 3.7で述べたように、登記所備付地図作成による経済効果は、整備費用の約7倍と試算されており、地籍調査事業によっても同等の効果が得られる。これは市街地の宅地を想定した試算であるため、山村部も多く含む残りの地域すべてで同等の費用対効果が得られるわけではないが、地方公共団体によって目的別に実施されている道路等の公共物管理、固定資産課税のための調査や台帳作成に対し、地籍整備はそれらの必要性を低減させる効果は十分に期待される。また、地籍整備により筆界が明確になれば、土地利用の活性化に繋がり、衰退が深刻化している林業活発化への第一歩となることから、山村部においても一定の費用対効果があると考えられる。現在行われている地籍整備の合理性の判断には、国全体として必要となる事業費の試算および効果の定量的試算が求められる。

④ 長期的に見れば単一目的の土地記録制度として完結することはない。地籍は土地課税、土地登記は土地取引の安全を保障するという、目的の異なる制度だったが、両者の相互関係は次第に強まり、元の単一目的利用の側面は薄れていった。したがって、多目的利用を可能とする地籍・土地登記情報システムの構築が必要不可欠である。

- 日本においても、1000年以上続いた課税地籍から、明治期には権利保護のための土地登記、そして、行政の円滑化および目的別に行われる類似測量調査の重複作業を防ぐという目的をもった地籍編成が実施されている。3.7で述べた期待される効果からも、現在の地籍整備はその成果の多目的利用を前提としていることは疑い

ない。そして 3.7.5 で述べたように、1990 年代後半には、一部の市町村自治体において、固定資産課税のみならず、道路や下水道施設管理のための統合型 GIS というべくシステム構築が行われており、地方公共団体レベルでの地籍情報多目的利用システムの手本とする事例は既に存在する。しかし、このような地籍情報の活用は、行政界域内すべての地籍整備が終わらなければ真に活かされないことは、前述の教訓①が示すところでもある。

- ⑤ 上記のような変遷を経た場合、土地情報には高い信頼性が求められ、土地への変更は公式な手続きを経ることが必須となる。その結果、土地は法律で定められた固定の単位を以って扱われるようになる。
 - 4.3.3 で述べたように、日本では、権利に関する登記は任意となっており、民法が定めるところによる意思表示による物権変動をもって土地取引が可能のため、登記記録が実態と一致しない状況は往々にして起こりうる。そして 4.3.4 で述べた、申請が義務付けられている表示に関する登記（地目変更、分筆等）の懈怠についても過料罰則が形骸化していることから、「土地利用への変更は公式な手続きを経る」ということが徹底されていないのが実状である。
- ⑥ 土地の変化を記録するにあたり、所有者を基準とした記録方法では、所有者が変わる際に従前の記録を紛失する可能性が高い。したがって、土地を基準に記録単位を定義すべきであり、所有者を基準とすべきではない。
 - 1.2.1 で述べたように、日本の土地の単位は「筆」として、法的に確立されており、所有者は、一筆地の固有性を定義するための 1 項目に過ぎないことから、本教訓は既に十分達成されていると考えられる。
- ⑦ 上記のような制度は、私的所有者にとっては自発的な登録で自己の利益を保護することができる。その場合の登記費用は、公共負担ではなく個人負担とすべきである。
 - 所有者による不動産登記申請について、土地情報の公示を目的としている登記簿表題部に関して申請料はかからないが、権利部の登記に関しては登録免許税が課せられている。したがって本教訓についても、日本の現行制度は満たしているといえるだろう。
- ⑧ 包括的な土地記録の完備という公共目的を完遂するには、全ての単位土地を対象として含めることが義務規定となっていなければならない。散在する所有者の自発的な登記では包括的な土地の記録簿を備えることに不十分であることは、ヨーロッパの経験が如実に物語っている。
 - 3.4.2 で述べたように、現在の地籍整備事業は国有地および湖沼を除いた地域を対象としている。また、地方公共団体によっては、自身が保有する官有地については一部を対象外としている場合もある。国有林に関しては、農林水産省による記録の管理がされている。完全に統一された地籍整備を目指すのであれば、国有地も地籍

図・地籍簿と同様の調査測量成果としてあることが理想だが、その必要性が無い現状では、国有地を対象外とすることは事業費の節約という面からも合理的な判断であると考えられる。私有地および公共道路について、基本的にすべて地籍整備の対象とされていることは、本教訓を満たす評価すべき点である。しかし同時に、不動産登記情報に蓄積した不備が多く、権利登記が任意である日本の現状では、私的・誘導的地籍整備である所有者の登記申請によって地籍整備を完了させることは非現実的である。さらに、国土の7割を土地取引の少ない山林が占め、可住地の割合が少ない日本においては、自発的登記による包括的な地籍整備は殊更困難であると言えよう。このことから、国土全域の私有地を対象として地籍整備事業の促進を図るべきと考える。

⑨ 上記の公共目的を完遂のためには、記録簿を体系的かつ区域毎に備える必要がある。これは、個人の利便よりも公益の側面が大きいことから、土地記録簿を備える費用の大部分は政府が負担すべきである。

- 教訓①で前述したように、積極的地籍整備である地籍調査事業と登記所備付地図作成事業の両事業ともに、地番区域単位を基本とする小範囲を一事業対象としており、その成果を基に随時、不動産登記情報が更新されている。また、全国約400か所に設置された登記所によって管轄地域が分かれており、各登記所が管轄地域内の不動産登記情報を体系的に管理している。そしてこの2つの地籍整備事業に関しては、100%行政負担で行われていることから、日本は本教訓について十分に満たしていると考えられる。

⑩ 当初から更改と維持管理に十分な考慮を払っておくべきであり、そのために最も重要なことは、全ての土地変化の記録が強制となっていることである。

- 地籍整備事業は一時点の土地の状況を調査するのであり、その成果が不動産登記情報に反映された後、情報の真実性を維持するためには、所有者によって加えられる土地への変化を、確実に記録することが重要になる。しかしこれまでも述べた通り、日本の不動産登記制度は、権利部の意思主義採用と表題部登記懈怠の罰則形骸化という実態から、全ての土地への変化を把握できない制度となっている。さらに、登記官は実地調査を行う実質的審査権を有するものの、基本的には形式的審査主義を採用している^{注149)}。そのため、公的・誘導的地籍整備である登記官の職権による表題登記が行われるのは、地籍整備事業によって判明した土地の変状が主であり、法務局自ら不動産登記情報と土地現況との乖離を積極的に把握するというようなことは行われていない。

⑪ 地籍および土地登記制度の設計は、技術進歩等の変化に対応できるような柔軟性を備

^{注149)} 法務省：我が国と諸外国の不動産登記制度における登記の真正担保のための方策について、<https://www.moj.go.jp/MINJI/MINJI43/minji43-7-2.html>, 2022/12/15 参照。

え、進化を可能にするよう、未来指向でなければならない。

- 測量手法に関しては、測量機材の発展とともに、適切な機材の使用が標準化されるとともに、不動産登記についてもオンライン申請が可能となるなど、適宜法規制の改定がなされてきた。近年整備された成果に関しては、電子情報として保管されているもの、過去の成果については、紙媒体もしくは元の紙媒体をスキャンしたラスタデータとしての保管に留まっているものも少なくないという。さらに、不動産登記情報の多目的利用を可能とするためにも、全ての地図の数値情報データ化および属性情報として登記記録が紐づいたデータベースの構築についても、推進すべき課題であると考えられる。

表-8 日本地籍制度の評価

地籍整備事業の課題
①調査区域が散在した状態では地籍整備の成果を十分に活用できない。 ②地籍調査事業は登記所備付地図作成事業よりも複雑である。 ③地籍整備完了までの事業費試算および効果の数値化がされておらず、事業の合理性・妥当性が十分に検討されていない。
不動産登記の課題
⑤「土地利用への変更は公式な手続きを経る」ということが徹底されていない。 ⑩調査後の土地への変更記録（個人の自発的登記）が徹底されておらず、更新が適切になされない。
不動産登記情報活用の課題
④地方公共団体レベルでの不動産登記情報の多目的利用システムの手本とする事例は既に存在するが、大部分の面積の地籍整備が終わらないかぎり、他のデータを束ねるベースとすることは難しい。 ⑪不動産登記情報は電子化されているものの、他機関とのデータ共有に適したフォーマットおよび共有プラットフォームは構築されていない。
達成項目
⑥土地の単位が「筆」として法的に確立している。 ⑦地籍整備事業の費用は公費、所有者の不動産登記申請は個（私）人負担となっている。 ⑧国有地を除くほぼ全ての土地を対象としている。 ⑨全国の登記所が管轄地域内の不動産登記情報を体系的に管理しており、地籍整備事業の費用は100%公費で行われている。

以上を表-8にまとめる。教訓①から③は、地籍整備事業が抱える課題である。私的・誘導的地籍整備（所有者の自発的登記の集約）のみでの完備は不可能であり、そして、まとまった範囲での整備がされなければ十分な活用ができないことから、国土全域を対象とした積極的地籍整備を継続・推進する必要がある。また、地籍整備の費用便益を考慮した事業の合理性および事業費の妥当性の判断については、前段階としての地籍調査残事業費試算の研究として、次章で論じる。

教訓⑤および⑩は、不動産登記制度の課題であり、積極的地籍整備によって高められた不動産登記情報の真実性を維持していくため、土地への変更の関知を徹底する誘導的地籍

整備が必要となる。そのための具体的な問題点については次節で論じる。

教訓④および⑩は、不動産登記情報活用のための課題である。不動産登記情報をベースとするには、まとまった範囲、実質的には地方公共団体の行政界域内全ての地籍整備が終わらなければ、最大限の有効活用はできない。したがって、活用のためのシステム構築ならびに、その前提であるデータのデジタル化、そして共通フォーマットの開発検討などは必要であるものの、本研究の以降の課題として残したい。

5.2 不動産登記の制度的問題

本節では、5.1.5で述べた不動産登記の課題である、土地への変更を常に記録し、不動産登記情報が適宜更新される仕組みの構築という観点から、本論文の随所で論じた問題点を踏まえ、①意思主義・対抗要件主義の採用、②表示登記懈怠への過料罰則の形骸化、③登記官による形式的審査主義の採用、④専門資格を持たない者からの登記申請、⑤課税地籍と土地登記の中途半端な一元化について、それぞれ詳細を述べるとともに、問題の関係性(図-14)に留意しながら論じる。

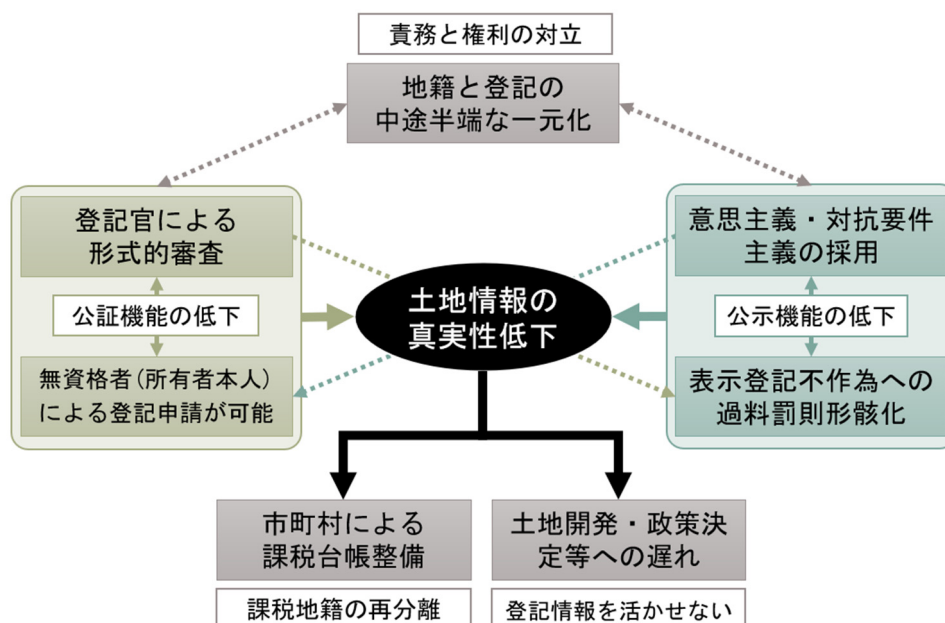


図-14 不動産登記制度の問題点の関係性

5.2.1 意思主義・対抗要件主義の採用

5.1.5の教訓⑤で述べたように、日本の不動産登記は、民法第176条が定めるところにより、契約（債権行為）に物権変動が生じる上で形式（登記・引渡し）は不要とする意思主義を採用していることから、権利に関する登記は任意となっているとともに、登記は第三

者対抗要件でしかない（民法第 177 条）。したがって、登記をしたからといってその権利が絶対に保証されるわけではなく、任意であるために登記をしない所有者は少なからず存在する。この点につき、例えばドイツは、意思主義ではなく、物権変動に対して登記という「形式」を必要とする「形式主義」を採用することで、対抗要件と対を成す「成立要件主義」をとっている。つまり、ドイツでは不動産の権利変動に登記が必須とされるために、登記情報の真実性が維持されるのである。

日本が「意思主義・対抗要件主義」を採用した背景には、1896（明治 29）年の民法制定時、ドイツ法ではなくフランス法を参考にしたことにその起源がある。これに対する批判として、かつて、民法学者の石田文次郎は「日本の現行民法は意思主義によっているが、わが民法が形式主義を採用しなかつたことは立法上の大なる誤りである」と述べていた⁹⁸⁾。しかし現在においては、売買等による積極的な所有権移転が発生した場合、土地所有者は物権喪失の責任や負担を免れるために登記申請がなされることは通常であるという考えに加え、逆に現行の対抗要件主義を成立（効力）要件主義として、権利登記の申請義務化を図ることは、同じく対抗要件主義を採用する動産の物権変動や債権譲渡についても影響を生じる可能性があり、そのような大規模な改正を行うことは社会的混乱を招きかねないという懸念から、権利登記の意思主義、そして不動産登記の対抗要件主義という現行法からの変更は適切でないという判断が下されている⁷¹⁾。しかし、以上のような考えには、不動産登記制度が有する公示機能の正確性を維持するという観点が含まれていない。表示登記申請義務の過料罰則が形骸化している現状においては、私的・誘導的地籍整備を進める観点からも、所有者である国民自らが登記の重要性を意識するような制度、つまり、成立要件主義採用についての議論も成されるべきである。

5.2.2 表示登記不作為への過料罰則の形骸化

4.3.3 で述べたように、不動産登記法第 164 条では、土地の表題登記および地目・地積の変更、土地の滅失があった場合に、申請の義務を有する者^{註150)}に対して 10 万円以下の過料に処すとしている。しかし、この過料罰則の適用事例がなく、実質的に形骸化していることを問題とする声は、小野³⁵⁾以外には見受けられない。逆に、法務局が表示登記の懈怠を嚴重に処罰しようとした場合、実地調査を含めて不動産登記の実態調査を行う必要があり、現状の法務局の体制では困難とする意見がある。しかし、対抗要件主義の議論と同様に、私的・誘導的地籍整備を強化することにより、不動産登記情報の真実性維持と向上を促すことが、登記簿表題部が本来有する土地の公示機能を適切に保つ上での必要条件であると考えられる。そして、4.3.3 でも述べたように、国民の不動産登記情報への重要性理解を促

^{註150)} 表題部所有者および所有権の登記名義人が申請義務者に当たる。建物に関しては、当該建物の表題登記、建物合体、建物表題部の変更、滅失、共有部分の規約廃止による表題登記に申請義務が課されている。

すことにもつながると思われる。

5.2.3 登記官による形式的審査主義

長年、法務局の登記官に実質的審査権がなく、3.6.1で述べた高度経済成長期に行われた不正確な公図上での分筆登記に基づく宅地分譲の問題を含め、形式的審査のみによる登記申請が認められたために、実態にそぐわない登記記録の蓄積を許してきた背景がある^{註151)}。この問題は、2005（平成17）年の不動産登記法改正に伴い法務局による実地調査権が明文化され、不動産登記規則第93条においても、「登記官は、表示に関する登記をする場合には、実地調査を行わなければならない。」ということが定められたことにより、改善の兆しが見えてきた^{註152)}。しかし同条文は、「ただし、申請に係る不動産の調査に関する報告（土地家屋調査士が作成したものに限る。）その他の情報により登記官が実地調査をする必要がないと認めたときは、この限りでない。」と続いており、この「登記官が実地調査をする必要がないと認めたとき」という判断に統一基準はなく、各担当登記官の判断に委ねられている。前項で述べた、権利の任意申請主義採用、そして表示登記申請不作為への過料罰則形骸化が登記の真実性維持を阻害している以上、法務局、すなわち登記官の職権をもってした不動産登記情報の積極的な更新、つまり公的・誘導的地籍整備の強化が必要であり、そのためには実質審査が求められるであろう。

5.2.4 専門資格を持たない者からの登記申請

日本の不動産登記法は「登記は、法令に別段の定めがある場合を除き、当事者の申請又は官庁若しくは公署の囑託がなければ、することができない。」（第16条第1項）としており、ここでいう「当事者」である所有者本人（表題部所有者または所有権の登記名義人）自らが登記申請できる。ドイツやフランス、オーストラリアなどでは、不動産登記の申請は専門資格者によるものでなければ受理されない^{註153)}。これは、申請書類を専門資格者が作成することで偽造文書による申請を防ぐとともに、依頼者が登記「当事者」であるという本人確認を行うことで、申請適格者であることを保証する目的がある。日本においては、表題部と権利部の各専門資格者である土地家屋調査士および司法書士によって、登記申請の95%は担われているものの¹⁰³⁾、無資格者による申請が認められていることは事実であ

^{註151)} 吉井⁵⁵⁾は1955年当時、「日本が実質的審査主義を採用していたとしたら、土地台帳や字限図が現状と甚だ違うような今日の状態は出現しておらず、一筆地調査も困難さもなく、測量技術的に問題はあっても統一された地籍図が存在したはず」と述べており、民法学者であった石田⁹⁸⁾も「とにかく不動産取引の基礎を確立するがために一日も早く実質的審査主義を実行せねばならぬと思われる」と述べている。

^{註152)} 2005年不動産登記法改正以前においては、土地の分筆登記において、分割部分以外の全地測量を義務付けていなかったため、残地部分については現況と乖離した公図上の土地形状を示しただけというような地積測量図が備え付けられていることも多かったとされる^{99,100)}。

^{註153)} ドイツおよびフランスは公証人（Notary）、オーストラリアは公認測量士（Licensed Surveyor）が登記申請を担う^{101,102)}。

る。不動産登記申請の登記官による承認が形式的審査主義で行われるのであれば、専門資格者による実質的審査を経ることで公証機能を高める必要があると考える。

5.2.5 課税地籍と土地登記の中途半端な一元化

1960（昭和 35）年に土地台帳が不動産登記に統合されたことで、日本の課税地籍と土地登記が不動産登記制度に一元化された状態であることはすでに述べた。しかしこの当時、行政の職権によって記録される土地台帳を、任意である権利登記へと一元化することに反対する声があったのは事実である。法学者であった渡辺洋三は、そもそも一元化に反対する以前に、1950（昭和 25）年に土地・家屋台帳が税務署から法務局に移管されたこと自体を「地方自治法のたてまえからいっても、地方行政の手段たる台帳を国家機関たる登記所が所管するということは、理論的に筋がとおらない」として批判し、むしろ固定資産税を徴収する各市町村が所管すべきとしていた。さらに、「私法的権利保護の制度たる登記制度と、国家の公法的把握の手段たる台帳制度」を一元化し、「単なる登記制度のきそとしての地籍家屋簿という程度の意味で、罰則を伴った職権主義をとるのならば、それは憲法違反としてのうたがいをさえもつ」と述べている^{104,105)}。一方で、同じく法学者であった加藤一郎は、土地台帳の公的性と不動産登記の私的性を認知したうえで、「同じ登記所に台帳と登記簿という若干性質が異なりながら、しかもその記載事項ははなはだ類似している・・・登記所の事務の上からいっても、二重の手間をかけるという意味で複雑である」という理由から一元化に賛成した。渡辺の意見に対しては、「公法と私法とは性質が異なるものであり、それは従来事実として峻別されておりましたし、それにはそれなりの歴史的理由があった」としながらも、「法律というものはそう固定的であるべきものではなくて、便利な制度で弊害がなければ、それを新しい制度として作っていいのじゃないか」という柔軟な考えを示していた。何より、渡辺が強く否定した、登記所による台帳管理についても、「二つの制度をかりに切り離れた（土地台帳を市町村へ）といたしますと、登記の真実性を確保するということがもむずかしくなるのではないだろうか」として、将来的にはドイツのような成立要件主義を採用する方向に向かうべきとの考えを述べていた¹⁵⁴⁾。

しかし、上記の議論から 60 年たった現在、この一元化にともなって誕生した表題部および権利部という二部制は現在も維持されており、申請義務のある表示登記と任意の権利登記という矛盾構成は当時の状況から変わっていない。むしろ、多くの国民は自己の損益が絡まなければ登記を重視せず、相続登記もなおざりにされてきた結果が、3.6.2 で述べた所有者不明土地の増加であり、「登記の真実性を確保する」ための第一歩としての一元化に賛成した加藤の期待を大きく裏切る形となっている。

さらに、日本の課税地籍であった土地台帳が、1950（昭和 25）年に税務署から登記所へ

¹⁵⁴⁾ 丹上¹⁰⁶⁾は、国会審議（昭和 35 年 3 月 22 日参議院法務委員会会議録）に参考人として答弁した加藤の論点をまとめている。

移管され、1960（昭和 35）年の一元化を経た結果、固定資産税を徴収する市町村は独自に固定資産課税台帳を整備するようになったことは 3.6.3 や 5.1.5 で論じてきた。そして、地方税法第 341 条ならびに第 349 条が定める 3 年毎の課税額算定評価替えのために職員や民間測量業者へ委託した調査が行われているのである。つまり、地籍整備事業によって不動産登記の真実性を高める取り組みがされてきた一方で、本節前 4 項で述べたように不動産登記はその制度運用によって真実性を低減させてきた。結果的に、不備を多く含む不動産登記情報では適切な課税ができない市町村自治体は独自に調査測量を行うが、所有者の立会確認工程を経ない固定資産課税のための市町村自治体による調査結果は、不動産登記には反映されないという、三重の無駄が生じている。

5.3 小括

本章では、日本地籍制度の問題点を明らかにするため、5.1 では、Larsson の地籍制度に関する研究に沿って、日本の地籍整備の変遷と状況を当てはめることで、定性的な評価を試みた。日本のように、課税地籍制度の長い歴史を持つ国は、権利登記制度を導入後も政治的決定や社会情勢の変化によって、理想とする地籍制度を構築できずに不完全な地籍整備となる傾向があるとされるものの、この Larsson の研究が既に 30 年以上前の状況を述べているのであり、当時と変わらず、現在もその状況から抜け出せていないことは恥ずべきことである。一方で、日本の地籍制度の基礎として、土地の公式単位である「筆」の定義、国土全域を対象とした地籍整備事業を公費で実施している点などは、評価されるべき点である。しかし、地籍整備事業の課題として、近年拡大傾向にある調査区域が散在した状態ではその成果を十分に活用できず、また、地籍調査の事業体制が複雑であること、地籍整備事業の合理性・妥当性が十分に議論されていないことは、検討すべき点である。さらに、不動産登記制度の問題として、関連法制度とその実質的運用によって、積極的地籍整備である地籍整備事業によって高められた不動産登記情報の真実性が維持されない、誘導的地籍整備が不十分であるために、土地への変化とともに不動産登記情報が更新されないということが、より明確な問題として示された。

5.2 では、不動産登記情報の真実性維持という観点で、不動産登記制度の問題を 5 点挙げ、より詳細に述べるとともに、各問題の関係性について論じた。まず、権利登記が任意かつ対抗要件でしかないこと、そして表示登記の義務化が徹底されていないことは、不動産登記の表題部が担う不動産の公示機能を低下させている。権利の対抗要件主義を維持するのであれば、義務付けられている表示登記申請を徹底させるべく、懈怠への過料罰則を不動産登記法が定める通りに適用すべきである。それが困難であるならば、対抗要件主義ではなく成立要件主義を採用し、権利変動に登記は必須とすることで、土地所有者自らが

確実に登記せざるを得ない状況にすべきである。しかし、成立要件主義とするには、不動産登記情報の信頼性を高め、公証機能の向上を図る必要がある。仮に登記官による実質的審査主義を採用することで土地への変更を認知することができ、職権による表示登記を積極的に行うのであれば、対抗要件主義と表示登記の過料罰則形骸化によって低減されている公示機能を補強できる。しかし、現行の形式的審査しか行わないのであれば、専門資格者による登記申請を徹底すべきである。そして、任意である権利登記と申請義務のある表示登記が完全に一元化されずにあることが、権利と責務の対立を生み、不動産登記の公示機能および公証機能の向上を阻害する要因となっていると考えられる。そしてこの問題構造が、本来であれば積極的地籍整備とともに不動産登記情報の真実性向上にも資する誘導的地籍整備という、Larsson が教訓で挙げた、公私双方の活動と費用負担による効率的な地籍整備の道を阻害しているのである。

第6章 地籍整備促進と不動産登記情報の適切更新のための研究

これまで、本論文では、我が国にとっての地籍整備の必要性を論じてきたが、国土全域の地籍完備を目指すうえで、地籍調査事業の推進は必須である。しかし、残る調査対象地域全域の地籍調査完了までの見通しは立っておらず、必要とされる事業費についても正確な試算がされてない。したがって、6.1では、地籍調査事業の全域完了を目指した計画検討の一助とするとともに、地籍整備事業の合理性検討の足掛かりとすべく、公開されている複数の土地データを利用して、残る調査対象地域の事業費試算を行う。さらに6.2では、これまでの研究を踏まえ、地籍整備の促進し、将来的な完備を目指すために有効だとおもわれる改善策を提案する。

6.1 地籍調査完了までの事業費試算

本節では、地籍調査事業の全域完了を見据えた事業計画の一助とするため、残る調査対象地域における残事業費の試算を行うものである。試算手法としては、公開されているGISと固定資産に関するデータから事業費積算の根拠となる土地情報を抽出、全国国土調査協会が作成している「地籍調査事業費積算基準書2022年版」（以後、積算基準書）の標準単価および作業歩掛表に当てはめることで、市町村別に事業費を算出し、その合計を全国の残事業費として提示する。調査対象外とされる国有林および湖沼、調査済み地域については国土交通省が公開している「地籍調査Webサイト」からポリゴンデータとして抽出したものを使用する。さらに、促進策とされる街区境界調査やリモートセンシング技術を用いた場合の事業促進効果について検討し、地籍調査完了のための現実的かつ具体的な事業推進に向けた議論展開につなげることを目的とする。

6.1.1 事業費試算のデータと手法について

6.1.1.1 市町村による事業計画作成の傾向

地籍調査の実施主体は市町村であるが、事業費は国・都道府県・市町村でそれぞれ50%・25%・25%の負担率となっていることから、事業開始に際しては都道府県を通し、国による実施地区の選定や事業費予算の分配調整が行われる。そのため市町村は単年度の実施計画を作成することとなっているが、自治区域全体の計画は任意となっている。地籍調査の事業期間は長期にわたることから、全域計画でなく単年度または十箇年計画を立てるととどめ、全域の調査完了に必要な総事業費についても、試算をしていないもしくは近隣自治体や所属都道府県内における1㎥当たりの平均事業費を対象面積で乗じるなど、簡易的手法での試算にとどめている自治体が多かった。

事業費の算出方法については、積算基準書を使用することが一般的であるとのことから、

本研究での事業費試算についても、積算基準書に則り行った。

6.1.1.2 使用データ

地籍調査の費用を積算するにあたり最も重要となる土地属性は、面積およびその利用種別である。したがって、本研究では、日本全域の土地利用種別を約 100m 毎に示す国土数値情報「土地利用細分メッシュ」をベースデータとした。三大都市圏および地方都市地域については、建物用地と公共用地をさらに細かく分類した「土地利用詳細メッシュ」、「都市地域土地利用細分メッシュ」がそれぞれ整備されていることから、これらの詳細メッシュが用意されている地域ではそれらを優先した。また、地籍調査の対象面積や進捗は自治体によって大きく異なるため、現在の地籍整備状況については地籍調査 Web サイトで公開されている「地籍調査状況マップ」のポリゴンデータ化を行った。土地属性データと重ね合わせて対象外地域および調査済み地域を差し引くことで、未調査地域の事業費を算出した。使用したデータの一覧を表-9 に記す。

表-9 使用データと属性

データ名	使用属性	作成時期	出典
A)土地利用詳細メッシュ (50m, 100m)	土地利用種別	2016 年	国土数値情報
B)行政界	市町村名および番号	2020 年	国土数値情報
C)標高傾斜 5 次メッシュ	平均傾斜角度	2009 年	国土数値情報
D)用途地域	建蔽率, 容積率	2011 年	国土数値情報
E)人口集中地区	地区指定の有無	2015 年	国土数値情報
F)都市地域	都市地域区分	2018 年	国土数値情報
G)地籍調査状況マップ	地籍整備状況	2021 年 1 月	地籍調査 Web サイト
H)市町村別の総地積・総筆数	一筆地平均面積 =総地積/総筆数	2020 年	固定資産の価格等の概要調査

6.1.1.3 事業費の積算基準

事業費試算を行ううえで、想定した作業工程を表-10 に記す。事業調達方法は、自治体担当職員の負担を減らすことができるとして導入自治体が増えている「2 項委託」（国土調査法第 10 条 2 項）で実施するものとする。

6.1.1.4 試算用データ作成

表-10 で示した作業工程の試算に必要な標準単価および数量表等について、積算基準書より参照するためのデータとして Excel ファイルのワークシートにまとめた。使用した表を一覧として表-11 に示す。

6.1.1.4.1 地籍整備済み地区ポリゴンデータ

地籍の整備状況については国土数値情報等で GIS データとして配布公開されていない

め、地籍調査 Web サイトで表示できる都道府県ごとの整備状況マップのポリゴンデータ化を行った。ウェブブラウザは Google Chrome を使用し、ディベロッパーツールで印刷範囲を拡大することで、大縮尺地図（縮尺バー表示 3 km）PDF で出力したのち、CAD ソフトウェアである Rhinoceros に取り込むことで線形データとして抽出した。古地図を現代図に重ねる手法として清水ら¹⁰⁷⁾が提案する TIN (Triangulated Irregular Network) とアフィン変換を組み合わせた幾何補正を参考に、行政界上の交点および特徴箇所を基準点とした Delaunay 三角網を形成することで、抽出した線形データの頂点位置を平面直角座標系へと補正した。作成した全国の地籍調査状況マップを図-15 に示す。

表-10 地籍調査測量工程

工程	工程分類名称	工程分類内容
C	地籍図根三角測量	選点、標識の設置、観測及び測定、計算等
E1	一筆地調査（資料収集・素図作成）	土地境界確定図等の資料収集、土地登記簿調査、調査図素図等の作成
E2	一筆地調査（現地立会）	立会通知書の発送、現地調査（立会い）、調査図の作成等
FI(D 工程省略)	細部図根測量	選点、標識の設置、観測及び測定、計算等
FII-1	一筆地測量	筆界点の観測及び測定、計算
FII-2	地籍図原図作成	地籍図原図、地籍図一覧図作成等
G	地積測定	測定、計算及び点検等
H1	地籍図・地籍簿案	地籍調査票、地籍図原図の整理、地籍簿案の作成
H3	閲覧等	閲覧時の申し出に係る作業
H(複図)	地籍図複製	複図作成作業

表-11 積算基準書参照表^{注155)}

名称	内容
A) E 工程筆界杭等標準点数	E 工程で使用する縮尺別、境界種別の点数
B) FII-2 工程標準枚数	地籍図印刷出力用紙
C) 技術者の基準日額	外注技術者の労務単価
D) 普通作業員の労務単価	都道府県別の作業員基準日額
E) 機材の損料	各種機械の日額利用料
F) 精度管理費係数	測量精度管理書類、機械器具の検定費用
G) 作業打ち合わせに必要な歩掛	技術者の打合せ対応日数
H) α 係数	傾斜区分による増加係数
I) β 係数	視通障害区分による増加係数
J) γ 係数	一筆平均面積区分による増減係数
K) δ 係数	一筆形状区分による増減係数
L) ε 係数	精度区分による増加係数
M) 作業歩掛	地籍調査事業工程別歩掛と諸経費（2 項委託時適用）

6.1.1.4.2 土地情報付きポリゴンデータ

「土地利用細分メッシュ」ポリゴンデータに対し、QGIS ソフトウェアを使用して表-11 B)から G)のデータとの和集合および積集合を求めることにより、ポリゴンを適宜分割して

^{注155)} 積算基準書 2022 の P17-32（①表 1-1, ②表 1-2, ③表 1-5, ④表 1-6, ⑤表 1-7, ⑥表 1-11, ⑦表 1-12, ⑧表 1-14, ⑨表 1-19, ⑩表 1-20, 1-21, ⑪表 1-22, ⑫表 1-23), P83-129（⑬別表 1-26）。

属性を追加した。この属性情報を各領域の面積とともに CSV として出力して全国の事業費試算用のデータとした。

6.1.1.4.3 一筆地平均面積データ

総務省が公表している「固定資産の価格等の概要調書」を用いて、各市町村の「田・畑・山林・宅地」の地目別に（非課税地積＋評価総地積）／（非課税総筆数＋評価総筆数）を算出し、一筆地平均面積とした。さらにその他の地目へ適用するため4地目を統合した「全平均」を追加した。

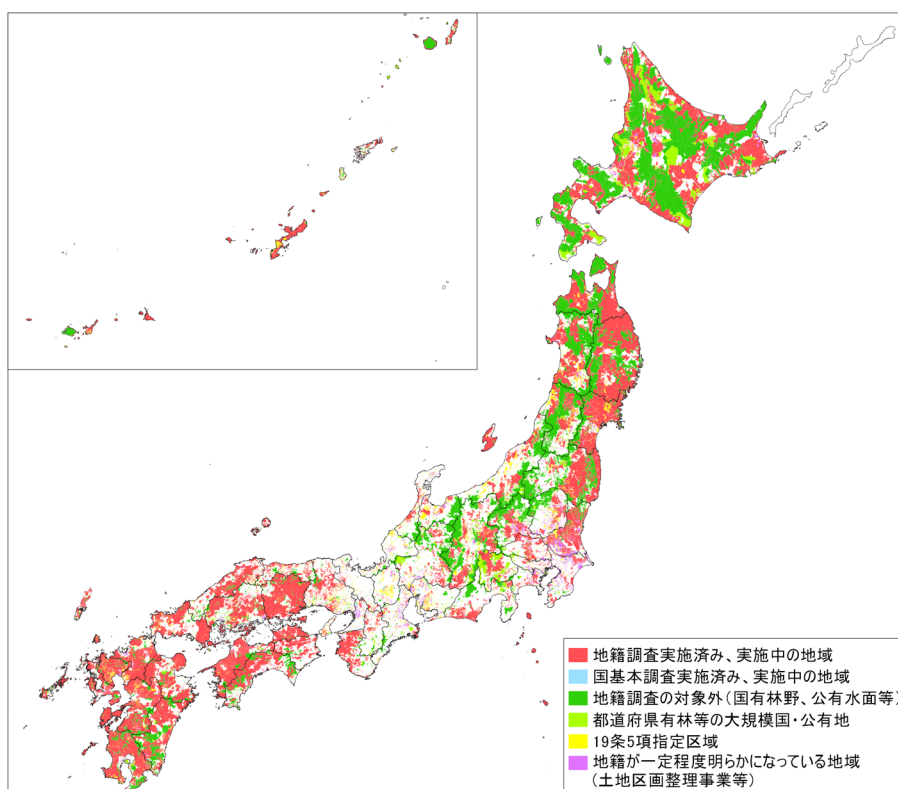


図-15 地籍調査状況マップ

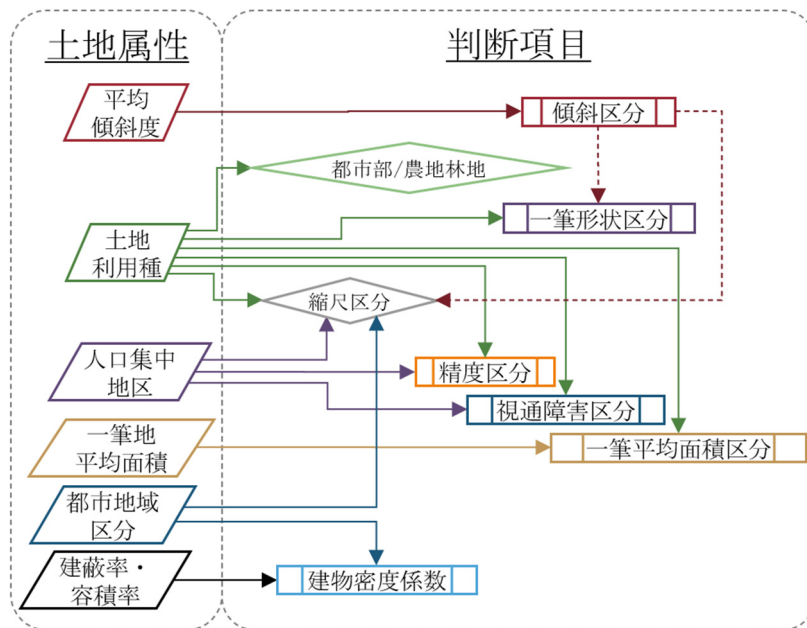


図-16 係数区分・種別判断関係図

6.1.1.5 事業費試算の想定条件と手法

QGISで付与した土地属性を、表-11H)からL)の対応表をもとに1km²の標準単価に乗する係数へと変換した。さらに、平均傾斜度 α 係数に追加する「建物密集度係数」を算出、適切な作業歩掛表(表-11M)を選択するための「都市部」または「農地・林地」の指定、地図「縮尺区分」を判断した。その他にも、積算基準書でY係数とされている調査地区の「形状の作業効率」、交通状況や害獣監視の有無で適用される「安全費率」、地形特性を考慮して平均傾斜度 α 係数に加算される「段階工係数」「防風林係数」「崩土係数」、調査拠点から現地までの距離が離れている場合に考慮する「距離係数」が用意されているが、これらは現地調査を行わなければ把握することができず、また特定の地域にのみ適用される係数であることから、本試算には含めていない。使用した土地属性と区分設定の関係を図-16に記す。

また本試算では、近年主流とされるD工程を省略し、FI工程で「D工程省略」分を補う事業フローを採用した。さらに、Densely Inhabited District(人口集中地区、以下DID)においては街区基準点の整備が終わっていることを想定し^{注156)}、C工程は省略している。

官民境界先行基本調査実施済み地区に関しては、C工程を省略、E1工程には80%、FI工程に60%の補正を乗じるものとした^{注157)}。

積算基準書では、表-10に記した各工程の標準単価に対し、土地面積や属性を示す各種係数を乗じたものを合計して総事業費が算出される。Cから H_{m_cost} を各工程の標準単価、Aを土地面積、表-11H)からL)に記した α から ε までを土地属性を示す係数とおくと、各工

^{注156)} 2004年から2009年にかけて実施された都市再生街区本調査による^{108,109)}。

^{注157)} 積算基準書2022, p.33.

程の事業費である X_{cost} は、以下の式(1)から(10)で求まる。

$$C_{\text{cost}} = CA(\alpha + B_{\text{density}}) \quad (1)$$

$$E_{1_cost} = E_1A\gamma \quad (2)$$

$$E_{2_cost} = E_2A\alpha\gamma\delta \quad (3)$$

$$F_{1_cost} = F_1A\beta\gamma\delta\varepsilon(\alpha + B_{\text{density}}) \quad (4)$$

$$F_{II-1_cost} = F_{II-1}A\beta\gamma\delta\varepsilon(\alpha + B_{\text{density}}) \quad (5)$$

$$F_{II-2_cost} = F_{II-2}A \quad (6)$$

$$G_{\text{cost}} = GA\gamma \quad (7)$$

$$H_{1_cost} = H_1A\gamma \quad (8)$$

$$H_{3_cost} = H_3Y \quad (9)$$

$$H_{m_cost} = H_{\text{copy}}A \quad (10)$$

式(9)の H3 工程については、面積ではなく事業期間（年数： Y ）が乗数となるため、第 6 次十箇年計画期間の全国事業量と現在地籍調査を実施している市町村数から 1 市町村当たりの年間平均調査面積を 1.55 km²と想定し、各自治体の調査対象面積を除することで事業期間 Y 年とした。

これら各工程事業費に加え、打合せの人件費 M_{cost} を式(11)とする。

$$M_{\text{cost}} = MA \quad (11)$$

式(1)から(11)の和に成果検定費 Q を足した小計額を S_{subtotal} とし、これに附帯経費分の $I=0.03$ および消費税分の $T=0.1$ を乗じた合計が式(12)の示す総事業費となる。

$$S_{\text{total}} = (1 + I)(1 + T)S_{\text{subtotal}} \quad (12)$$

6.1.2 事業費試算の結果と考察

前章で述べた土地属性データを使用した事業費試算方法の妥当性を確認するため、全域事業計画を作成している 9 市町村の計画事業費と試算結果の比較検証を行った。その結果を基に確定した係数区分設定を使用し、全国の調査完了に必要な残事業費を試算している。さらに、促進策として期待されるリモートセンシング法および街区境界調査を適用した場合の、事業費削減効果についても参考までに試算した。

6.1.2.1 自治体計画事業費との比較検証

本研究での事業費試算方法の妥当性を確認するため、自治区内の地籍調査対象全域についての事業計画を作成している自治体の総事業費との比較検証を行った。大幅な制度改正や積算基準見直しの影響を除くため、2010年以降に事業計画を策定した自治体に限定している。長期的な事業となるため、全体計画を策定している自治体は少なく、総事業費についても、土地属性を調査したうえでの詳細積算を行っている自治体はごくわずかに限られたことから、比較対象は9市町村のみとなっている。自治体による事業計画の総事業費と、本研究の手法で得られた総事業費の最大誤差率は表-12に示すように11.8%、Mean Absolute Percentage Error（平均絶対誤差率、以後MAPE）は6.0%、Mean Percentage Error（平均誤差率）は1.6%となった。誤差の要因としては、通常の実業費試算では町丁・字などの小地域別に調査を行い、視通障害区分および縮尺を決定するところ、本手法では基本的に土地利用種でこれらの係数区分を決定しているため、対象地区の詳細を考慮しきれていない点が考えられる。さらに、一筆地平均面積についても小地域ごとに調査して算出するところ、各市町村の地目別平均面積を一律に使用していることから、誤差の要因となっていると考えられる。

誤差率を最小にするための調整として、森林地域については基本縮尺を1000とし、急傾斜地の場合は2500としている。また、低層建物地域の縮尺は基本を500とし、市街化地域およびDID指定がある場合には250とした。地目別に2区分用意されている視通障害区分の農地および山林については、属性から判断することができないため、誤差率が最小となる区分を選択した。最終的な区分設定を表-13に記す。

表-12 自治体事業計画値と試算値の比較

自治体	面積 (㎡)		事業費 (千円)		誤差率	
	事業計画	試算	事業計画	試算	面積	事業費
A市	430.50	425.27	24,317,511	26,370,431	1.21%	-8.44%
B村	28.24	27.32	1,249,922	1,187,001	3.27%	5.03%
C町	64.37	63.84	2,751,990	2,635,906	0.83%	4.22%
D町	47.20	46.15	2,042,790	1,801,612	2.21%	11.81%
E町	27.08	26.61	1,101,319	1,171,703	1.73%	-6.39%
F町	34.99	34.43	1,468,709	1,371,416	1.59%	6.62%
G市	94.60	96.15	6,374,100	5,947,882	-1.64%	6.69%
H市	122.18	123.63	5,734,300	5,769,959	-1.18%	-0.62%
I町	45.08	47.34	1,352,400	1,409,636	-5.01%	-4.23%
				MPE	0.33%	1.63%
				MAPE	2.07%	6.01%

表-13 土地属性による係数区分

番号	種別	視通障害区分	縮尺区分	一筆地平均面積の地目区分	一筆の形状による区分	精度区分	傾斜区分	建物密集度
0100	田	農 I	500	田	一部整形 ^{注158)}	甲 3	平均傾斜度により判定	建蔽率および容積率，市街化区域指定の有無により判定
0200	その他の農用地	農 I	500	畑	一部整形	甲 3		
0500	森林	山 II	1000 または 2500 ^{注159)}	山林	不整形	乙 1		
0600	荒地	山 II	1000	山林	不整形	乙 1		
0700	建物用地 (0701:高層建物,0702:工場を含める)	市街 I	500	宅地	不整形	甲 3		
0703	低層建物	市街 II	250 または 500 ^{注160)}	宅地	不整形	甲 2		
0704	低層建物(密集地)	大市街 I	250 または 500	宅地	不整形	甲 2		
0901	道路	市街 I	500	宅地	不整形	甲 3		
1000	その他の用地 (1001:公共施設等用地,1002:空地,1003:公園緑地を含める)	市街 I	500	全種平均	不整形	甲 3		
1400	海浜	農 I	500	畑	不整形	甲 3		
1600	ゴルフ場	山 I	500	山林	不整形	甲 3		

表-14 残事業費試算結果および効率的手法適用の効果

地帯名	残面積 (km ²)			残事業費 (千円)		全体に占める率		1 km ² 当たり事業費 (千円)	効率的手法適用事業費	
	試算	公表値	誤差率	試算	補正後	面積	事業費		削減率	事業費(千円)
山林	101,446	96,783	-4.8%	3,236,230,970	3,080,321,094	69.8%	47.9%	31,827	20.0%	2,464,256,876
DID	9,048	9,073	0.3%	1,118,627,237	1,121,734,675	6.5%	17.4%	123,634	40.0%	673,040,805
農用地・宅地	30,152	32,505	7.2%	2,076,246,179	2,226,519,166	23.4%	34.6%	68,498	0.0%	2,226,519,166
全体	140,646	138,361	-1.7%	6,431,104,385	6,428,574,935	100.0%	100.0%	46,462	16.6%	5,363,816,847

6.1.2.2 全国の残事業費試算結果

前節で決定した区分設定を用い，全国データでの事業費試算を行った。地籍調査 Web サイトが示す地籍調査の地帯区分である「山林」と土地利用種「0500：森林」の面積を比較したところ，試算結果の面積は 4.8%多く，法務局による登記所備付地図作成済み地区を含めた DID 地区の残面積の比較では 0.3%少ない結果となった。試算に使用した全データが示す国土総面積については，公表値との誤差が 0.05%と僅かであったことから，地帯別で見た面積誤差については，地籍調査状況マップおよび土地利用詳細メッシュが有していた誤差の累積結果であると考えられる。しかしながら，その位置を特定することはできないため，事業費の試算結果を面積誤差分で補正した結果，残事業費の総額は約 6.43 兆円となった。詳細結果を表-14 に示す。

注158) 平坦地においては農地区画整理がなされている場合が多いため，整形地とする。

注159) 平均傾斜度が 20 度を超える「急傾斜地」以上の縮尺は 2500 とする。

注160) DID 指定がある地域の縮尺は 250 とする。

6.1.2.3 効率的調査手法の想定効果

2020年度より開始されている第7次国土調査事業十箇年計画では、2.2.8.1で述べた山林部におけるリモートセンシング法^{注161)}、都市部への街区境界調査^{注162)}の適用が事業促進策として推奨されている。これらの手法による効率化の実績例はまだ少なく、定量的な数値が公表されているわけではないが、参考として示されている数値を使用し、これらの調査手法を適用することによる事業促進効果について検討する。

6.1.2.3.1 山林地域へのリモートセンシング技術適用

民間業者の試算ではリモートセンシング法により、従来のFII工程までの作業期間を約2割、委託事業費についても2割程度削減できるとしている^{注163)}。本試算では、山林部の残事業費が約3.08兆円であることから、6,161億円程度の事業費削減が可能であると推測される。

6.1.2.3.2 都市部での街区境界調査採用

聞き取りを行った関東圏のとある市では、2021年度の街区境界調査の実績として、通常地籍調査と比較して3倍の面積を実施したという。事業費についても、積算基準書では通常地籍調査の作業歩掛に対し60%の補正率としていることから、全国のDIDを対象とした場合は4,467億円程度の事業費削減となり、また実施面積について大幅に伸ばせる可能性がある。

6.1.3 政策的含意

本研究で示した地籍調査の全域完了にかかる残事業費は約6.43兆円であり、2010年から2019年までの年間事業費の平均が約265億円^{注164)}であることを鑑みると、単純計算で今後243年の期間を要することになる。リモートセンシング法や街区境界調査を採用したとしてもその事業費削減効果は16.6%程度であり、それによって想定される事業期間も約203年と大幅な短縮とはならない。地籍調査の開始からすでに70年が経過しており、国土

^{注161)} 小型飛行機やドローンによる航空写真測量、レーザ計測を活用して地形の微地形図や相林図を作成することによって、立ち入りが困難な山奥地域への現場での測量作業量の削減や境界確認を省略する。国土調査のあり方に関する検討小委員会（第10回）配布資料2：山村部における新たな地籍調査手法について、2018。

^{注162)} 道路などの官有地と民有地の境界のみを調査対象とするため、すべての民有境界を調査する通常地籍調査と比較した場合、同等面積実施のための事業費・作業工期共に短縮することができるとされる。国土交通省 不動産・建設経済局 地籍整備課、街区境界調査の手引、2021

^{注163)} 調査対象面積を2km²、筆数を1000とした場合の試算。株式会社十測、<https://www.jussoku.co.jp/about/>、2022/6/20 参照。

^{注164)} 国土調査のあり方に関する検討小委員会（第15回）参考資料4：地籍調査費負担金等の予算推移について。

調査事業の完了までに 270 年以上を要するとあっては先進国として恥ずべき状況である。地籍調査の遅延要因については、自治体の人員不足や住民の非協力など様々あげられているものの、これらの問題を解決するためにも事業費予算の拡充は必須である。しかし、ただ予算を拡充するだけでは不十分である。地籍調査は地方自治法における自治事務であることを理由に、事業の負担は国 50%・都道府県 25%・市町村 25%とされており、自治体の負担、特に多くの市町村を抱える都道府県への負担は大きく、25%の当初予算を確保できずに、国予算が消化できないといった状況が発生していた時期もある^{注165)}。自治体負担分に関しては、その 80%が特別交付税の還付対象となっていることから、全自治体の 95%以上である地方交付税交付団体の実質事業費負担は 5%であり、最終的には国が事業費全体の 9 割近くを負担していることになる。そうであるならば、交付金額の内訳が明らかではない特別交付税としての還付ではなく、国の事業費負担率を引き上げることによって、自治体の負担を軽減することも検討すべきと考える。

第 7 次国土調査事業十箇年計画が掲げる地籍調査の事業量は、DID で地区 1,246 km²、林地は 11,271 km²であり、本研究で算出した 1 km²あたりの事業費（DID は 1 億 2,363 万円、林地 3,183 万円）から算出すると、5,128 億円が必要となる。つまり第 7 次計画の目標面積を達成するだけでも、現状年 265 億円である総事業費の 2 倍近くを要することは明白である。自治体の対応体制や、委託先である民間業者の拡充も求められるため、段階的ではあるが大幅に予算を引き上げ、今後数十年での地籍調査完了を目指した政策および法整備を進めるべきである。

十分な予算があてがわれなければ、事業の推進を図ることも極めて困難である。今後の地籍調査完了までに 6 兆円以上を要するという事実を踏まえ、終わりを見据えるための具体的かつ実践的な事業計画を検討すべきと考える。

6.2 地籍整備促進のための提案

これまで本論文で述べてきた、日本の地籍整備の問題点を踏まえ、全国土の地籍整備完了を目指すうえで必要と考えられる事項について、以下で論じる。

6.2.1 国民の意識向上

地籍の重要性が国民に理解されない理由は、国民にとっての必要性が低いからであり、その原因は、地籍情報を含む登記申請を、土地取引に際して必須としない不動産登記制度にある。そして、不動産登記法第 164 条において過料罰則が定められているにもかかわらず、表示に関する登記の申請義務が形骸化していることは国民の無関心を助長することに

^{注165)} 鮫島¹⁾, p.108.

つながっていると考える。土地所有者に対し、申請義務を怠った場合は過料を課すという、現行法の適切運用を先ずは徹底すべきである。つまり、私的・誘導的地籍整備を強化することで、国民の不動産登記制度に対する意識を高めることが、地籍調査事業の重要性の理解につながると考える。

6.2.2 地籍調査事業遅延原因の正しい認識と現実的な計画の策定

地籍調査の目標事業量は国によってあらかじめ決められている上、法的根拠のない「自治事務」指定に固執したまま、事業実施への関与を強めることを放棄してきた国が、事業進捗低迷の非を市町村の消極的姿勢に転嫁することは筋違いである。4.2の分析により、過去70年間の地籍調査事業は、国の方針に則り進められてきたことが示されており、また、過去幾度となく予算制限を受けたことから事業量が伸び悩んだ事実も国会会議録から明らかである。したがって、地籍調査事業遅延の最大要因は国予算の不足であり、国の予算が大幅に増えない限り、この国の地籍整備事業は終わらないという事実が周知されるべきである。

加えて、国土調査促進特別措置法として十箇年計画が策定されてきたにもかかわらず、常に計画目標の半分程度の事業量しか実施されないのであれば、この特別措置法は単なる目標設定と言わざるをえない。次項で述べるように、市町村に対して地籍調査事業実施を検討するための全域計画を作成させることによって、適切と考えられる予算の確保および事業完了を見据えるための実現可能な計画を、国としても策定すべきである。

6.2.3 市町村への対応

市町村の職員体制・専門人材不足は包括委託制度で賄うことができるが、地籍調査事業の必要性を感じていない市町村にとっては、実施体制の支援は根本的な問題解決とならない。市町村が必要としていないにも関わらず、国が積極的地籍整備を必要と判断するのであれば、「自治事務」として市町村判断に任せるのではなく、強制的措置を検討すべきである。

4.3.1で述べたように、地籍調査事業が「自治事務」でなければならない法的根拠はなく、現に70年前の国土調査開始時には「強制」すべきとの意見が出ていたのであるから、地方自治法第2条第9項第1号が規定する「第一号法定受託事務」として地籍調査の実施を義務付けることが理想と考える。しかし、市町村や都道府県の財政状況を鑑みれば、事業の即時開始には困難が予想される。そこで、先ずは国土調査法第6条において、市町村による自治区域全域の地籍調査実施（検討）計画策定を義務付ける規定を設けることが適切と考える。そして、計画立案には統一した基準と仕様を設け、人的工数の省力化を図ることも検討されるべきであろう。6.1で論じた、GISデータ等を活用して事業費の積算をほぼ自動で行う手法もその一助になると考える。さらに、2020年度の国土調査法改正により、地

籍アドバイザーを市町村へ派遣する法的根拠も整えられていることから、支援体制の強化を活用し、市町村における実践的な事業計画作成を促すことが出来れば、国や都道府県としても地籍調査事業完了までに必要な総事業費と期間についての見通しを立てることが可能となるであろう。

6.2.4 事業費の大幅拡充

前節で述べたように、残り 48%、138,361 ㎥の地籍調査事業を実施するには、約 6.5 兆円の事業費が必要であり、現行の年間事業費で継続した場合、単純計算で今後 243 年の期間を要する。Larsson は、いかに情勢が変化しようとも、始めた地籍整備は完了まで遂行すべきとしているが、維持・更新の機能を有さない一時的な地籍調査事業をこれまでの 70 年間で合わせて 300 年以上かけて実施するようでは、成果の質を同一とすることは不可能である。どのくらいの期間で終わらせることが適正かについて、具体的な根拠を示すものはないが、次の世代へと所有権が移る前、40 年以内で一巡させるようなペースが理想的と考える。石塚は著書^{28,29)}で、2050 年までに現在の地籍調査を完了させるための計画について述べており、十分な予算があてがえられれば、今後 30 年以内での調査完了も不可能ではないと考えられる。また、6.1.3 で述べたように、都道府県および市町村の負担事業費の 80%を特別交付税として還付するというような現行の回りくどい交付を止め、自治体負担は一律 5%とすべきと考える。これにより、地籍調査事業への着手を躊躇している自治体への後押しにもなると思われる。

6.2.5 不動産登記制度の不備の是正

不動産登記情報には地籍情報がすべて含まれるため、本来、不動産登記に不備がなければ地籍整備事業は必要ない。そして、地籍整備事業で明らかになるのは、その時点での土地の物理的状況であるため、登記簿情報が訂正されても、権利申請が任意であり、表示に関する申告義務も形骸化している現状の不動産登記制度下では、将来的な不動産登記情報の劣化は免れない。相続登記および住所変更登記の申請が義務化されることは、不正確な所有者情報を有する登記記録の増加防止が期待されるが、直ちに既存の不備が是正されるわけではない。前述した不動産登記法第 164 条の罰則規定を実質的に運用するとともに、不動産登記の真実性を高め、地籍調査事業のような補助的な施策の繰り返しに頼らずとも真実性が維持される制度にすべきである。そのためには、5.2 で述べた、不動産登記の制度的問題について議論を深め、誘導的地籍整備を推進していくことがその足掛かりとなるであろう。一案として、例えば、登記記録に附属する地積測量図が古い等、一定期間更新がされていない場合は、分筆登記でなくても土地家屋調査士による測量を義務付ける策が考えられる。土地取引が比較的頻繁に行われる地域については、私的・誘導的地籍整備を利用することで、積極的地籍整備である地籍整備事業に全て頼らずとも正確な地図を整備し、

不動産登記情報の真実性向上を可能とする制度とすべきである。

6.2.6 地籍調査事業と登記所備付地図作成のすみ分け

事業体制が格段に複雑である地籍調査事業が、登記所備付地図作成事業よりも多く地籍整備を担っていることは、5.1.5で論じたLarssonの教訓に見るように、好ましい状況ではない。かといって、地籍調査事業を中止し、測量を本業としない法務局が今後全ての地籍整備を担うことは困難と思われる。現在の登記所備付地図作成業務は、人口集中地区や地図混乱地域のみを対象としているが、これは、多くの地権者が存在し、権利関係が複雑な地域においては、参考資料となる公図の適切な解釈を含め、高度な専門性ならびに地域慣習への精通という、豊富な知識と経験が求められるからである。一方で、国土の7割を占める山林に関しては、現地での調査・測量・立会い作業において困難が指摘されているものの、市街地に比べて求められる測量精度は低いことから、2.2.8.1で述べた、現地作業を極力削減したリモートセンシング技術の有効性がすでに示されている。以上から、市街地を中心とした宅地（可住地）では、法務局が土地家屋調査士に委託する形で実施される、登記所備付地図作成事業を進め、山林部においてはリモートセンシング技術を活用した、測量技術者を中心とする地籍調査事業を進めることが適切だと考える。

6.3 小括

6.1では、終わりが見えないと言われる地籍調査事業について、全域完了までの計画検討の一助とするため、公開されている複数の土地データを利用して、全国統一基準で調査対象地域の事業費試算を行った。それにより、全域完了までには約6.43兆円の事業費が必要となり、現行の年間予算では完了までに今後243年を要するという結果になった。効率的な新手法と言われる山林部でのリモートセンシング法、都市部での街区境界調査を導入した場合であっても、事業費削減効果は16.6%程度のため、地籍調査の早期完了を目指すうえでは、事業費予算の大幅な拡充が求められる。

6.2では、これまでの研究を踏まえ、地籍整備の促進と将来的な完備を目指すうえで、必要だと考えられる点について、改善策を提案した。第一に、表示登記懈怠に対する現行の過料罰則適用を徹底することで、国民の地籍を含めた不動産登記情報への意識を高めるきっかけを作ることが重要であろう。第二に、地籍整備事業遅延の最大原因は国の予算不足であるという事実を周知することで、第一の事業費拡充への理解を広める。第三に、国は、市町村自治体の消極的姿勢を言い訳にすることを止め、事業計画の作成を法定受託事務として強制することで、市町村自治体による地籍調査事業推進の検討を促すべきである。第四に、前節でも示した地籍整備事業予算の大幅な拡充である。5.1.5で述べたように、私的・

誘導的地籍整備（土地所有者個人の自発的登記）のみでは地籍を完備することは不可能であることから、行政主導での公費を使った積極的地籍整備によって、不動産登記情報の真実性を高める必要がある。第五に、不動産登記情報の真実性維持の弊害となっている、不動産登記の制度的問題に対する議論を深めるべきである。そして第六に、山林部への地籍調査事業、可住地への登記所備付地図作成の事業体制とし、民間測量業者、土地家屋調査士法人の活用を拡大することで、国内の人的資源を最大限活用し、一刻も早い地籍の完備を目指すべきである。

第7章 結論

7.1 本研究のまとめ

本研究では、日本の地籍整備の変遷を調査・整理し、現在も続く戦後地籍整備の課題を明らかにすることで、長年停滞が問題視されてきた、我が国の地籍整備促進に寄与することを目的とした。以下に、本研究で得られた知見を取りまとめる。

第1章では、研究の背景や目的について述べるとともに、関連用語の定義を確認した。そして本研究において主要論点となる、地籍調査事業および登記所備付地図作成事業からなる地籍整備事業を「積極的地籍整備」、さらに、これまで地籍整備の要素としてあまり注目されることのなかった、個別の不動産登記、すなわち、登記官の職権登記（公的）と土地所有者による不動産登記（私的）を「誘導的地籍整備」とする概念構成を行った。これにより、地籍整備において両者を等しく重要であると位置づけ、双方の促進および強化の必要性を説くことで、地籍整備の課題に対する包括的な改善検討を論じる道筋を整えた。

第2章では、本研究の位置づけを明確にするため、地籍整備に関する既往研究・調査について述べた。現行地籍整備の根拠資料としての位置づけから、明治期に行われていた地租改正関連事業および地籍編成事業の成果である図面類を適切に解釈するための研究は比較的多くある。そして近年の地籍整備については、中央省庁による調査や、不動産登記実務に対応する土地家屋調査士などによって、現場における課題解決のための検討、そして対策としての法令改正が行われてきた。しかし、戦後地籍整備に関する学術研究は少なく、進捗率データに基づいた事業進捗の傾向分析や、遅延要因の関係性を明らかにしようとした研究も、2000年以降の状況に限られる。また海外では、地籍制度のあり方について体系的な研究が行われてきたが、我が国での諸外国の地籍に関する研究は事例紹介程度にとどまり、日本の地籍制度を見直すための参考にするという視点での研究は見られなかった。したがって本研究では、70年間の事業推移とその傾向把握を試み、それと同時に、現場実務における障害ではなく、半世紀以上かけて半分しか終わっていない、地籍整備停滞の根本原因を明らかにすることを第一の目的とした。そして、海外での地籍制度のあり方を論じた研究を参考に、我が国の地籍制度について定性的な評価を試みたうえで問題点を明らかにし、地籍整備促進のための改善提案を行うという位置づけとした。

第3章では、日本における地籍整備の必要性を再認識することを目的に、その変遷を辿ることで、現在も続く全国的な地籍整備事業が必要とされる理由である、法務局が所管する不動産登記情報の不備が蓄積された過程を論じた。日本の地籍整備は7世紀半ばより長年、国民への課税を目的としていたために筆界の現地復元性は求められておらず、地図自

体が重視されてこなかった。その課税という目的を継ぐ明治の地租改正事業においても同様に、個々の土地のおおよその位置を現地で特定できる程度の図面が多かった。具体的な手順として、所有者自らに土地の実測をさせた後、役所による丈量検査を行い、その後の地押調査という修正事業を実施することで一定水準の正確性確保に努めていた。測量技術の未熟さもある中、全国の調査を一刻も早く終わらせ、統一基準での税徴収を行うという、課税地籍完備のために当時の最善を尽くしたと言えよう。地租改正関連事業の成果として、課税のための土地台帳が整備され、それを基に権利保護を目的とした登記簿が整備された。

明治初期から 20 年余りの期間に作成された図面であっても、異なる時期、異なる事業で作成されたために内容や精度に差異があり、また、当時の政府からの指示体系では、旧地籍図作製の多くが府県の判断に委ねられたことから、地域による差異も含まれた。以上のような地租改正関連事業成果の不備を補完することが期待された、当時の地籍編成事業は様々な要因から達成されず、地租改正の成果である土地台帳についても、その後の所有者や筆界変動の記録が更新されない法制度のまま、大正、昭和の時代となり、敗戦を迎えた。

戦後、明治初期以降に蓄積されてきた土地情報の不備が、戦後復興の障害となっていた状況を踏まえ、明治期には未完のまま中止となった地籍編成事業の後継ともいえる、地籍調査事業が国土調査法の下に開始された。敗戦によって疲弊した日本国土の復興には、限られた資源であるこの日本の土地を効率的に利用することが必要不可欠であるとの考えから、国土総合開発計画に先立つ国土の調査として 1951（昭和 25）年より開始されたのである。そして地籍調査は、土地の現況利用との乖離が激しかった土地台帳の不備を是正する役目も担っていた。しかし、1960（昭和 35）年には、土地台帳が不動産登記に一元化されたことから、申請義務のある表示登記と任意の権利登記という矛盾構成が生じた。それと同時期、従前の権利保護の観点では正確な地図を必要としてこなかった法務局においても、土地の商品化が進み、地価が高騰したことにより、所有者から筆界の現地復元性が求められるようになったことから、1968（昭和 43）年から独自の地図作成を進めてきた。現在は、登記所備付地図作成事業として、地籍調査成果に準拠する形での地図整備が行われている。しかし、都市部や地図混乱地域等を対象として行われているために、その進捗は地籍調査よりも遅く、実質的に登記所備付地図の整備は地籍調査事業の成果である地籍図に頼る形となっている。

以上の経緯を経た我が国の地籍整備だが、これまでに述べた不動産登記情報の不備が顕在化した例として、地図混乱地域や道路内民有地、所有者不明土地がある。地図混乱地域については、すでに自明であった不正確な公図を基に、土地の開発が進められたこと、所有者不明土地に関しては、相続登記を含めた権利の登記が任意であることから、登記簿上の所有者が更新されずにきたことが主な発生原因である。このように、地籍調査事業や法

務局による地図作成が積極的地籍整備として進められる一方で、土地情報の不備を助長する制度運用がなされてきたのである。

地籍整備が行政ならびに我々の生活に与える影響として、土木事業の円滑化、固定資産税の適切課税、公共物管理の適正化、土地利用の円滑化、境界紛争の防止効果がある。地籍整備が不完全である現状では、土木事業の際にその都度用地調査を行い、固定資産税評価には市町村における固定資産課税台帳の整備と定期的な調査による更新、公共物管理においても地方自治体による台帳整備と問題箇所の個別境界確認で対応しているのである。土地の所有者である国民にとっても、筆界と所有権界の一致整合がとられなければ、土地取引の際に支障をきたす可能性が大きく、裁判による境界確定となればその費用は所有者負担となり、円滑な土地取引を阻害する。地籍情報が完備されれば、これら全ての項目において、個別対応にかかる費用と時間を削減できるのである。そのためにも、不動産登記情報の不備を正し、国土管理に資する正確な地籍の整備完了が一刻も早くなされるべきである。

第4章では、戦後地籍整備停滞の原因を明らかにするため、地籍調査事業の推移に関するデータを収集し、70年間の事業推移の把握を試みた。全国地籍調査事業量のピークは2回のオイルショックがあった1970年代であり、その後は減少をたどっていることから、経済情勢の影響を受けてきた傾向がみられた。また、地籍調査の推進を目的に制定されてきた国土調査十箇年計画ごとの目標達成率（調査実施面積）は、第1次から第6次まで45～60%程度となっており、十箇年計画の数値目標が一度も達成されていないことが明らかになった。

次に、地籍調査の事業推移の傾向を詳しく調査するため、都道府県ごとの進捗率推移等を使った相関分析、クラスター分析並びに主成分分析による傾向の考察を行った。その結果、地籍調査事業の実施主体は市町村であっても、これまでの事業推移は、国土総合開発計画や国土調査十箇年計画の重点項目に概ね沿って進められてきたことが示唆された。

さらに、地籍整備の遅延が幾度となく問題視されてきたにも関わらず、改善しない根底の原因を明らかにするため、過去の文献、国会・市町村議会会議録、有識者へのヒアリングにより得た情報を総合的に考察した。その結果、地籍調査事業は、実施主体である市町村にとって便益よりも負担という側面が大きいため政策的優先度が低く、事業に消極的であるということ、それに対して国は、事業開始当初からその必要性を指摘されていた強制的措置を取らずにきたことが、地籍整備遅延原因の一つであると考えられる。そして最大の遅延原因は、閣議決定を経た十箇年計画で事業量を設定するにもかかわらず、計画面積分の調査に必要な国の予算があてがわれてこなかったことにある。

以上のことから、地籍整備の促進には、国による大幅な事業予算の拡大と、市町村および土地所有者である国民に対し、地籍整備の必要性を感じさせる制度設計とその運用が求

められる。そして、積極的地籍整備である地籍調査事業並びに登記簿備付地図作成事業の推進については、国の積極的主導が重要だが、これらの地籍整備事業を押し進めるだけでは、現行の不動産登記制度が、意思主義に基づく権利部の任意申請、そして表示登記を怠った場合の罰則規定の形骸化を許している限り、地籍整備事業で正された不動産登記情報の真実性を維持していくことはできないのである。

第5章では、日本地籍制度の問題点を明らかにするため、Larsson⁷⁾の地籍制度に関する研究に沿って、日本の地籍整備の変遷と状況を当てはめることで、定性的な評価を試みた。日本のように、課税地籍制度の長い歴史を持つ国は、権利登記制度を導入後も政治的決定や社会情勢の変化によって、理想とする地籍制度を構築できずに不完全な地籍整備となる傾向があることを指摘されているものの、このLarssonの研究が既に30年以上前の状況を述べているのであり、当時と変わらず、現在もその状況から抜け出せていないことは恥ずべきことである。一方で、日本の地籍制度の基礎として、土地の公式単位である「筆」の定義、国土全域を対象とした地籍整備事業を公費で実施している点などは、評価されるべき点である。しかし、地籍整備事業の課題として、近年拡大傾向にある調査区域が散在した状態ではその成果を十分に活用できず、また、地籍調査の事業体制が複雑であること、地籍整備事業の合理性・妥当性が十分に議論されていないことは、検討すべき点である。さらに、不動産登記制度の問題として、関連法制度とその実質的運用によって、積極的地籍整備によって高められた不動産登記情報の真実性が維持されない、つまり、誘導的地籍整備が弱いために土地の変化に伴って不動産登記情報が適切に更新されないということが、より明確な問題として示された。

次に、不動産登記情報の真実性維持という観点で、不動産登記制度の問題を5点挙げ、より詳細に述べるとともに、各問題の関係性について論じた。まず、権利登記が任意かつ対抗要件でしかないこと、そして表示登記の懈怠が見過ごされていることは、不動産登記の表題部が担う不動産の公示機能を低下させている。権利の対抗要件主義を維持するのであれば、義務付けられている表示登記申請を徹底させるべく、懈怠に対する過料罰則を不動産登記法が定める通りに適用すべきである。それが困難であるならば、対抗要件主義ではなく成立要件主義を採用し、権利変動に登記は必須とすることで、土地所有者自らが確実に登記せざるを得ない状況にすべきである。しかし、成立要件主義とするには、不動産登記情報の信頼性を高め、公証機能の向上を図る必要がある。仮に登記官による実質的審査主義を採用することで土地への変更を認知することができ、職権による表示登記を積極的に行うのであれば、対抗要件主義と表示登記の懈怠によって低下している公示機能を補強できる。しかし、現行の形式的審査しか行わないのであれば、せめて専門資格者による登記申請を義務付け、公証機能の向上を図るべきであろう。何よりも、任意である権利登記と申請義務のある表示登記が完全に一元化されずにいることが権利と責務の対立を

生み、不動産登記の公示機能および公証機能の向上を阻害し、不動産登記情報の真実性低下をもたらしていると考えられる。そしてこの問題構造が、積極的地籍整備と誘導的地籍整備を合わせて不動産登記情報の真実性を向上させるという、Larsson が教訓で挙げた、公私双方の活動と費用負担による効率的な地籍整備の道を阻害しているのである。

第 6 章では、地籍整備の推進と不動産登記情報の更新について論じた。先ず、地籍調査事業の推進検討として、全域完了までの計画検討、そして地籍整備事業の妥当性検討の一助とするため、公開されている複数の土地データを利用して、全国統一基準で調査対象地域の事業費試算を行った。それにより、全域完了までには約 6.43 兆円の事業費が必要となり、現行の年間予算では完了までに今後 243 年を要するという結果になった。効率的な手法と言われる山林部でのリモートセンシング法、都市部での街区境界調査を導入した場合であっても、事業費削減効果は 16.6%程度のため、地籍調査の早期完了を目指すうえでは、事業費予算の大幅な拡充が求められる。

次に、これまでの研究を踏まえ、地籍整備の促進と将来的な完備を目指すための改善策を提案した。第一に、表示登記の懈怠に対する現行の過料罰則を法令通りに適用することで、国民の地籍への意識を高めるきっかけを作るべきである。第二に、国は、市町村の消極的姿勢を言い訳にすることを止め、事業計画の作成を法定受託事務として強制することで、市町村による地籍調査事業推進検討を促すべきである。第三は、地籍整備事業予算の大幅な拡充である。第四に、地籍整備事業遅延の最大原因は国の予算不足であるという事実を周知することで、第三の事業費拡大への理解を広める。第五は、山林部への地籍調査事業、可住地への登記所備付地図作成の事業体制とし、現在実施されている事業内容で、測量業者と土地家屋調査士両者の強みを適材適所で最大限活用すべきである。そして第六に、不動産登記情報の真実性維持を目的とした不動産登記の制度的問題に対する検討について、個々を単一の問題としてではなく、構造的課題として論じられるべきである。さらに、不動産登記制度の改善は、公的・私的双方の誘導的地籍整備を強化することで、不動産登記情報の真実性維持のみならず真実性向上にも資する制度を目指すべきである。積極的地籍整備ならびに誘導的地籍整備による効率的な地籍整備促進、そして未だ達成したことのない地籍の完全整備に向けて、堅実な議論展開をもって推し進めることが、国民の安全な暮らしを守り、我が国がさらに発展するための強固な基盤作りとなるであろう。

7.2 今後の課題

地籍整備事業の合理性・妥当性の判断という点においては、本研究ではその第一段階の総事業費の試算しかできておらず、便益については定性的に述べたに過ぎない。今後はこれらの便益を定量的に試算し、残り6兆円以上をかけてでも地籍整備事業を推進する価値があることを示すことで、予算拡充を肯定する後押しとしたい。その際、現行の全ての土地を測量するという方法の他に、小野³⁵⁾や上田³⁾が述べるように、既存情報を活用するという手法も考えられるであろう。所有者による個別の不動産登記記録には、土地所在図やおよび地積測量図が備え付けられている。これらの図面の多くが公共座標系で作成されていないために、地図とするために各図面を接合するということが困難である他、そもそも公共基準点の管理が一元化されておらず、経年劣化や地殻変動による座標値の変化を確認して記録するといった適切な維持管理の課題がある。したがって、図面に座標値が記載されていても正確に接合できない、できても現況土地と座標値がずれている等の問題がある。これらを実施するための事業費、現実的な作業手法および作業効率、得られる成果の位置精度、そしてこれらの成果が現在必要とされている地籍情報の活用にどの程度有効であるか、完全でなくともコストと手間を削減した代替として有効なのか、様々な側面を考慮し、検討していく必要がある。

また、本研究では、日本の地籍整備完了を目指すうえでの基礎知識に加え、問題の所在を明らかにすることで、整備促進のための提案を行った。しかし改善策としてあげた6点をどのように実行に移し、それによって生じる可能性のある新たな問題について検討するまでには至っていない。戦後地籍整備70年という期間の中で、これまで多くの測量士や土地家屋調査士、自治体や中央省庁の職員たちが実務に携わり、試行錯誤を続けた結果、多くの改善策がとられ、日本の地籍制度が発展してきたことは、本研究においても明らかである。数多くの先人たちへの敬意を抱きながら、現在も地籍整備に携わる多くの有識者とともに、提案した促進策の実効性について、今後も議論を深めていきたいと考える。

参考文献

- 1) 鮫島信行: 新版 日本の地籍—その歴史と展望—, 古今書院, 2011.
- 2) Kaidzu, M. : Cadastral Template 2.0 -Japan-, <https://cadastraltemplate.org/japan.php>
- 3) 上田忠勝: ICT時代における地籍情報及び関連組織の再構築, 土地家屋調査士, No.630, Issue. 7月号, pp. 20-25, 2009.
- 4) 島津俊之: 世界史のなかの明治前期地籍編製事業—未完の近代プロジェクトの系譜, 1999年度人文地理学会大会研究発表要旨, pp. 144-145, 1999.
- 5) 藤原勇喜: 公図の研究, 朝陽会, 2018.
- 6) 寶金敏明: 改訂版 境界の理論と実務, 日本加除出版, 2018.
- 7) Larsson, G.: Land registration and cadastral systems - tools for land information and management, Longman Scientific and Technical ; Wiley, 1991.
- 8) Ting, L., Williamson, I.P.: Cadastral Trends: A Synthesis, *Australian Surveyor*. vol. 44, pp.46-54, 1999.
- 9) 金相洙, 林良嗣: 地籍の多目的情報化への一考察 歴史的経緯の国際比較・分析を踏まえて, 日本不動産学会誌, vol.10, pp.47-55, 1995.
- 10) Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J., Rajabifard, A.: Land administration for sustainable development, *ESRI Press*, 2010.
- 11) 佐藤甚次郎: 明治期作成の地籍図, 古今書院, 1986.
- 12) 古関大樹: 滋賀県における明治前期地籍図の成立とその機能の変化—佐藤甚次郎説の再検討を通して, 歴史地理学 = The Historical geography, vol.51, pp.21-36, 2009.
- 13) 滋賀県土地家屋調査士会: 滋賀の地籍 —土地家屋調査士の視点から—, サンライズ出版, 2021.
- 14) 古関大樹: 福島県における明治期作製の地籍図, 人文地理学会大会 研究発表要旨, pp.68-69, 2015.
- 15) 古関大樹, 福永正光: 奈良県下における地籍編製地籍地図, 日本地理学会発表要旨集, p.128, 2018.
- 16) 古関大樹: 京都府下における法務局備え付けの明治の地籍図, 日本地理学会発表要旨集, pp.237, 2019.
- 17) 古関大樹, 江本敏彦, 高橋順治: 近畿地方の旧公図の成り立ちに関する調査研究 : 平成27年度-30年度「全国の土地法制に関する研究」成果報告書, 日本土地家屋調査士会連合会研究所, 2019.
- 18) 古関大樹: 兵庫県の地籍編製地籍地図, 日本地理学会発表集, 2019.
- 19) 古関大樹: 宮城県の明治の地籍図と法務局備え付けの旧公図, 人文地理学会大会 研究発表要旨, pp.28-29, 2020.
- 20) 飯沼健悟: 岐阜県の地籍編製事業と公図との関係, 日本地理学会発表要旨集, 2017.
- 21) 山田正浩: 愛知県公文書館所蔵の「明治十七年地籍図・地籍帳」について, 愛知県史研究, vol.12, pp.179-191, 2008.
- 22) 竹林忠男: 京都府における地租改正ならびに地籍編纂事業(上), 資料館紀要, pp.43-132, 1989.
- 23) 竹林忠男: 京都府における地租改正ならびに地籍編纂事業(下). 資料館紀要, pp.69-144, 1997.
- 24) 西田紀子: 明日香村所蔵の明治期の地籍図の調査, 奈良文化研究所, 2018.
- 25) 友次英樹: 土地台帳の沿革と読み方, 日本加除出版, 2007.
- 26) 新井克美: 公図と境界, テイハン, 2005.
- 27) 大唐正秀: 筆界特定のための地籍編製地籍地図の読み方と知識, 日本加除出版, 2021.
- 28) 石塚修: みんなの地籍, 展望社, 2013.
- 29) 石塚修: 地籍調査で未来を拓く—地籍調査2050プロジェクト, 展望社, 2021.
- 30) 清水英範: 地籍調査の課題と方向性, 人と国土 21, vol. 46, pp.15-18, 2020.
- 31) 総務省: 地籍整備の推進に関する政策評価書, 2019.
- 32) 日本土地家屋調査士会連合会: 中部地籍研究報告会, 土地家屋調査士 = Land and

- house investigator. vol. 737, pp.10-12, 2018.
- 33) 中村英夫, 坂本貞, 本田裕: 我が国における地籍調査の現状と課題, 日本不動産学会誌. vol. 2, pp. 58-70, 1987.
 - 34) 中村英夫, 清水英範: 地籍調査の現状と課題, 日本不動産学会誌, vol. 9, pp. 51-56, 1994.
 - 35) 小野伸秋: 不動産表示登記と防災一循環型社会に対応した地籍情報制度改革の必要性, 法律時報, vol. 89, pp. 74-79, 2017.
 - 36) 国土交通省不動産・建設産業局地籍整備課: 国土調査法等の改正と新たな国土調査事業十箇年計画の策定について, 2020.
 - 37) 那須充: リモートセンシング技術を用いた山村部の地籍調査技術について, 写真測量とリモートセンシング, vol. 58, pp. 62-67, 2019.
 - 38) 上甲明: 地籍調査 20 年間の歩み, 測量, vol. 257, pp. 4-8, 1972.
 - 39) 織田和夫: 解説: Structure from Motion (SfM) 第一回 SfM の概要とバンドル調整, 写真測量とリモートセンシング, vol. 55, pp.206-209, 2016.
 - 40) 中西計友: 山村部における航空レーザデータを用いた地籍調査及びマルチ GNSS の将来性 (三重県津市での事例報告), 応用測量論文, vol. 33, pp. 57-66, 2022.
 - 41) 土田直之: 都市部官民境界基本調査への MMS の導入, 地籍の匠, 2014.
 - 42) 山崎廣二, 丸山博久, 章乃佳, 鈴木龍子郎: 都市部官民境界基本調査における MMS の活用, For the Future 2021, pp. 12-13, 2021.
 - 43) 金相洙: 多目的地籍を目指した地籍改編の国際比較研究, 1997.
 - 44) 大場亨: 地籍調査の実施に関する市区町村担当職員の問題意識, 都市計画論文集, vol. 40, pp. 451-456, 2005.
 - 45) 野田巖: 林地における地籍調査前後での面積の変動と調査の進捗状況, 九州森林研究, No.57, pp. 67-72, 2004.
 - 46) 上村和也: 土地登記制度及び地籍調査が所有者不明土地に与える影響について, vol. 31, pp. 91-99, 2017.
 - 47) Campbell, J.L.: Institutional Reproduction and Change, Oxford University Press, 2007.
 - 48) Lin, Q., Kalantari, M., Rajabifard, A., Li, J.: A path dependence perspective on the Chinese cadastral system, Land use policy, vol. 45, pp. 8-17, 2015.
 - 49) 矢野達雄, 上川内宏: 登記法 (明治 19 年) 制定前後の伺と指令—— 山口県文書館所蔵の法務局文書 「訓令訓示通達通牒綴」 より, 修道法学, vol. 41, pp. 133-187, 2019
 - 50) 福島正夫: 地租改正の研究 (増訂版), 有斐閣, 1970.
 - 51) 築瀬範彦: 地籍測量史の研究—測量誤差の原因と地籍図の精度について, 土木史研究論文集, vol. 25, pp. 117-125, 2006.
 - 52) 島津俊之: 明治前期地籍編製事業の起源・展開・地域的差異, 和歌山大学, 2005.
 - 53) 築瀬範彦: 地籍測量史の研究(その 2)地籍制度の変遷と地籍図の精度の関係について, 土木史研究 講演集, vol. 29, pp. 243-252, 2009.
 - 54) 清水靖夫: 内務省地理局 『東京実測全図』 について, 地図, vol. 6, pp. 1-6, 1968.
 - 55) 吉井啓太: 地籍調査事業の問題点と将来への展望, 国土 = National planning, vol. 5, pp. 36-39, 1955.
 - 56) 村上竜太郎: 国土調査と測量の現段階, 測量, vol. 7, issue. 8, pp. 4-5, 1957.
 - 57) 高田徳博, 板垣茂治: 地籍調査事業について, 地図, vol. 15, pp. 31-34, 1977.
 - 58) 森下秀吉: 地図の蘇生【公図混乱解消の記録】, 毎日新聞社, 1995.
 - 59) 稲本洋之助, 小柳春一郎, 周藤利一: 日本の土地法 -歴史と現状-, 成文堂, 2016.
 - 60) 小森治夫: 日本資本主義と不動産金融—日本はなぜ土地なのか?—, 経済論叢別冊 調査と研究, vol. 5, 1993.
 - 61) 地籍調査・登記所備付地図整備の促進策に関するプロジェクトチーム: 地籍調査・登記所備付地図整備の促進策に関する提言,
http://archive.dpj.or.jp/policy/houmu/images/090624pt_teigen.pdf
 - 62) 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, pp. 79-83, 2017.
 - 63) 吉原祥子: 人口減少時代の土地問題: 「所有者不明化」と相続, 空き家, 制度のゆく

- え, 中央公論新社, 2017.
- 64) 室田昌子: 住民合意に着目した公共事業の用地取得制度に関する改善方策の考察, 運輸政策研究, vol. 7, pp. 10-18, 2004.
 - 65) 多田直人, 森地茂, 福田大輔, 堤盛人: 公共事業の事業期間短縮による経済効果に関する研究, 土木学会論文集, vol. 765, pp. 91-103, 2004.
 - 66) 中井英雄, 齊藤慎, 堀場勇夫, 戸谷裕之: 新しい地方財政論, 有斐閣, 2020.
 - 67) 高橋徳一: 地籍調査の現状と今後, 自治研究, vol. 707, pp. 107-117, 1983.
 - 68) 房村精一: 筆界特定制度 10 年の歩みと未来への提言, 筆界特定制度創設 10 周年記念講演会, 2016
 - 69) 赤松直人: 多目的地籍システムの開発と応用, 日本不動産学会誌, vol. 12, pp. 51-56, 1998.
 - 70) 柴崎亮介, 清水英範: 市町村における地理情報システム (GIS) の利用と土地情報整備, 日本不動産学会誌, vol. 12, pp. 43-50, 1998.
 - 71) 国土庁: 国土庁史, 2000.
 - 72) 都市づくり政策部土地利用計画課: 東京都の国土調査, 東京都都市整備局, 2018.
 - 73) 蔵下勝行: 地域開発政策と全国総合開発計画一問題提起, 地域学研究, vol. 23, pp. 265-276, 1993.
 - 74) 日本国: 新全国総合開発計画 (増補), <https://www.mlit.go.jp/common/001135929.pdf>, 1972.
 - 75) Hill, E.W., Brennan, J.F., Wolman, H.L.: What is a central city in the United States? Applying a statistical technique for developing taxonomies, *Urban Studies*, vol. 35, pp. 1935-1969, 1998.
 - 76) 有里典三: 首都圏の都市分類, 年報社会学論集, pp. 95-106, 1990.
 - 77) Stimson, R., Baum, S., Mullins, P., O'connor, K.: AUSTRALIA'S REGIONAL CITIES AND TOWNS: MODELLING COMMUNITY OPPORTUNITY AND VULNERABILITY. *Australasian Journal of Regional Studie*, vol. 7, 2001.
 - 78) 今岡浩: 国土調査の現況, 農業土木学会誌, vol. 38, pp. 539-544, 1970.
 - 79) 中川内克行: 特集 どう進める「地籍」調査-66%の都道府県で取り組みに遅れ 進捗度合いで災害復旧にも明暗, 日経グローバル, issue. 234, pp. 10-35, 2013.
 - 80) Ngo, C.W., Pong, T.C., Zhang, H.J.: On clustering and retrieval of video shots through temporal slices analysis, *IEEE Trans. Multimedia*, vol. 4, pp. 446-458, 2002.
 - 81) 志津綾香, 松田眞一: クラスタ分析におけるクラスタ数自動決定法の比較, アカデミア情報理工学編 南山大学紀要, Vol. 11, 2011.
 - 82) 山本裕二, 高御堂良太, 千鳥司浩, 横山慶子: 階層クラスタリングでクラスタ数を決定するための R プログラム, 総合保健体育科学, vol. 42, pp. 1-6, 2019.
 - 83) 瀧本佳史, 青木康容: 軍用地料の「分収金制度」(3)沖縄の地籍問題と軍事基地, 社会学部論集 = *Journal of the Faculty of Sociology* / 佛教大学研究推進機構会議, 社会学部学部編集・大学院紀要編集会議 編, pp. 51-67, 2013.
 - 84) 澤崎貴則, 藤井聡, 羽鳥剛史, 長谷川大貴: 「川越まちづくり」の物語描写研究-町並み保存に向けたまちづくり実践とその解釈, 土木学会論文集 F5 (土木技術者実践), vol. 68, pp. 1-15, 2012.
 - 85) 石倉賢一: 国会会議録について, 大学図書館研究, vol. 25, pp. 39-44, 1984.
 - 86) 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, pp. 34-38, 2019.
 - 87) 高丸圭一: 地方議会議事録コーパスと地方議会議事録を用いた学術研究の現状, 知能と情報, vol. 31, pp. 25-33, 2019.
 - 88) 板垣勝彦: 地方自治と所有者不明土地問題, 日本不動産学会誌, vol. 31, pp.9-16, 2017.
 - 89) 大石久和: 国土と日本人 : 災害大国の生き方, 中央公論新社, 2012.
 - 90) 山野目章夫: 土地法制の改革 : 土地の利用・管理・放棄, 有斐閣, 2022.
 - 91) 岡田康夫: 所有者不明土地問題にみる日本の地籍制度の法的課題, 日本土地家屋調査士会連合会 (編) 地籍 Society5.0 ~地籍制度の充実による「超スマート社会」の実

- 現～, 国際地籍学会, pp. 139-153, 2018.
- 92) 吉田修平: 登記制度・財産管理制度及び共有制度と所有者不明土地問題, 日本不動産学会誌, vol. 31, pp. 71-78, 2017.
 - 93) 山野目章夫: 不動産登記法入門, 日経 BP 日本経済新聞出版本部, 2022.
 - 94) 七戸克彦: 日本における登記制度と公証制度 (の機能不全), 法學研究 = Journal of law, politics and sociology, vol. 72, pp. 245-281, 1999.
 - 95) 甲斐憲義: 地籍調査の方向 (国土調査だより), 測量, vol. 8, p. 28, 1958.
 - 96) 藤井聡: 社会的ジレンマの処方箋 : 都市・交通・環境問題のための心理学, ナカニシヤ出版, 2003.
 - 97) 地籍整備課土地・建設産業局: 地籍調査はなぜ必要か, 国土交通省, 2018.
 - 98) 石田文次郎: 物権法論, 有斐閣, 1932.
 - 99) 浦川哲, 島袋達之, 染川洋一郎, 野寄精一: 表示登記における登記官の実質的審査権とその限界(その1)―最近の事例における実地調査をめぐる諸問題―, 登記研究, vol. 671, pp. 141-164, 2003.
 - 100) 浦川哲, 島袋達之, 染川洋一郎, 野寄精一: 表示登記における登記官の実質的審査権とその限界(その2)―最近の事例における実地調査をめぐる諸問題―, 登記研究, vol. 672, pp. 113-130, 2004.
 - 101) 七戸克彦: 不動産登記制度の未来―あるいは土地家屋調査士の未来について, 地図読み人, 2008.
 - 102) 小清水寛, 藤村英範, 坂部真一: 諸外国と我が国の測量士資格制度について, 国土地理院時報, vol. 116, 2008.
 - 103) 七戸克彦: 新不動産登記法の理念と運用上の問題点, 九州法学会会報, vol. 2006, pp. 79-97, 2007.
 - 104) 渡辺洋三: 登記簿と台帳の一元化問題―市民法秩序と国家権力-3-, ジュリスト, issue. 175, 1959.
 - 105) 渡辺洋三: ふたたび登記簿と台帳の一元化問題について―登記制度は何のための制度か, ジュリスト, issue. 198, 1960.
 - 106) 丹上健: 地籍図 (土地の境界図) の整備について (2), 土地総合研究所, 2015.
 - 107) 清水英範, 布施孝志, 森地茂: 古地図の幾何補正に関する研究, 土木学会論文集, pp. 89-98, 1999.
 - 108) 吉池健, 鈴木実, 根本恵造, 飯村友三郎, 成田次範, 後藤清., 菅富美男, 田中和之, 山本宏章, 梅沢武, 塩谷俊治: 平成16年度 (2004年度) 都市再生街区基本調査について, 国土地理院時報, vol. 109, pp. 61-69, 2006.
 - 109) 鈴木実, 土井弘充, 秋山忠之, 佐野伸明, 森下一, 石川典彦, 高畑嘉之, 松尾健一, 宮崎孝人: 都市再生街区基本調査 (土地活用促進調査) (平成19年度～平成21年度). 国土地理院時報, vol. 121, pp. 21-27, 2011.

謝辞

本論文を結ぶにあたり、本研究を遂行するにあたってお世話になった方々に深く感謝の意を表します。

指導教官である藤井聡教授には、本当にお世話になりました。未熟な私に、研究の場だけでなく、お酒の場や合宿を通して、多くのご指導をいただきました。研究のいろはが身につけていない上に、要領を得ないまとめしかできていない中、時には叱咤を交えて正しい方向へ導いてくださいました。何より、この日本という国を良くするため、疾風の如く勇往邁進されている藤井先生のお姿を拝見することは、地籍整備促進を通して少しでも日本社会に貢献したいと考えた私の原動力となっていました。

須崎純一教授には、本論文に対して多大なるご理解を賜るとともに、多岐に渡るアドバイスを頂き、気付きを得ることができました。川端祐一郎准教授には、研究の進め方や統計分析のいろはを教えていただき、大変勉強になりました。中尾聡史助教は、研究に関係なく様々なことで相談にのって頂き、大変心強かったです。そして秘書の市橋裕子さんには、いつも優しく丁寧にサポートして頂き、大変感謝しています。

また、大学外部の方々にも大変お世話になりました。石塚修氏には、事業費試算の際に資料を提供いただくとともに、地籍調査の現状について様々なお話をうかがうことができ、大変勉強になりました。本論文でも随所で引用させていただいている鮫島信行氏、小野伸秋氏からも、大変有益なお話を聞かせていただきました。現役の土地家屋調査士として法務局の地図作成に従事されている上田忠勝氏、法務省の登記官である矢野順也氏にも現場の実状を教えていただきました。その他、ヒアリングにご協力いただいた方々や、情報提供にご協力いただいた全国の自治体職員の方々なしでは、本研究は成しえませんでした。心よりお礼申し上げます。

藤井研究室の学生にも、大変お世話になりました。一回り近く年の離れた私にも気さくに接してくださり、研究室での雑談や外での食事など、大変楽しい研究生活を送ることが出来ました。卒業された先輩や同輩、後輩にも厚くお礼申し上げます。

そして、私が身の振りを心配することなく、3年間研究に打ち込めたのは、私の所属する株式会社パスコのサポートがあったことに尽きます。会社の研究支援制度を適用くださった島村社長ならびに伊東常務、上司として3年間気遣ってくださった佐藤研究所所長、新空間事業部の西村事業部長、安井部長、間野課長、そして社会人博士の先輩として多くのアドバイスをいただいた山本耕平氏には、各々格別のご恩があります。心よりお礼申し上げます。

最後に、突飛な決断をして驚かせること多い筆者を、これまで支えてくれた家族に厚く感謝の意を表します。ありがとう。

令和5年2月21日 金森 紘代

付録

付録-1 都道府県別の進捗率推移と着手率伸び^{注166)}

県名	進捗率	進捗率	進捗率	進捗率	進捗率	着手率
	2019年度 末時点※1	伸び(1期) ※2	伸び(2期) ※3	伸び(3期) ※4	伸び(4期) ※5	伸び ※6
北海道	61.8	16.4	37.6	5.9	1.8	8
青森県	92.8	20.8	67.2	2.7	2.1	0
岩手県	85.7	8.4	55.6	17.9	3.8	0
宮城県	89.2	8.1	66.9	11.6	2.6	0
秋田県	61.4	5.6	35.4	19.2	1.2	13
山形県	49.1	6.0	25.0	16.5	1.6	9
福島県	60.1	16.5	35.5	6.5	1.6	0
茨城県	67.5	14.2	39.8	11.3	2.2	11
栃木県	24.0	1.9	8.1	6.2	7.8	51
群馬県	35.5	9.1	18.9	6.6	0.9	27
埼玉県	32.0	8.9	17.1	3.6	2.4	16
千葉県	16.7	3.4	4.6	5.0	3.7	42
東京都	23.4	3.2	12.8	4.3	3.1	49
神奈川県	14.1	4.5	5.5	2.3	1.8	48
新潟県	35.0	8.1	16.9	6.8	3.2	32
富山県	28.9	14.1	6.9	6.5	1.4	20
石川県	14.3	3.2	6.8	3.9	0.4	40
福井県	13.7	5.2	0.8	7.0	0.7	40
山梨県	30.6	3.2	21.8	4.2	1.4	2
長野県	38.8	6.8	23.2	7.0	1.8	9
岐阜県	17.5	0.4	2.6	10.9	3.6	39
静岡県	24.7	6.8	11.2	4.1	2.6	26
愛知県	13.3	3.2	1.8	7.1	1.2	28
三重県	9.6	2.3	1.7	3.7	1.9	72
滋賀県	12.7	1.4	0.6	9.4	1.3	68
京都府	7.3	2.3	2.7	1.6	0.7	46
大阪府	9.6	0.3	0.7	4.8	3.8	68
兵庫県	27.8	3.9	5.1	8.9	9.9	53
奈良県	12.6	0.3	5.7	5.0	1.6	30
和歌山県	48.1	0.4	2.6	22.4	22.7	22
鳥取県	32.8	2.5	5.5	12.2	12.6	21
島根県	52.3	6.5	20.5	17.8	7.5	5
岡山県	83.5	15.6	55.4	12.0	0.5	1
広島県	53.3	10.5	25.5	13.8	3.5	22
山口県	62.5	9.2	32.8	15.7	4.8	7
徳島県	39.8	3.4	10.6	11.5	14.3	32
香川県	83.8	20.2	48.8	11.0	3.8	9
愛媛県	81.1	16.9	52.1	7.8	4.3	1
高知県	57.0	1.1	24.9	20.1	10.9	21
福岡県	74.9	33.2	32.8	4.6	4.3	8
佐賀県	98.9	16.5	56.5	22.3	3.6	2
長崎県	67.0	7.2	35.8	16.4	7.6	9
熊本県	83.7	5.2	36.8	28.4	13.3	9
大分県	63.1	5.3	33.7	17.8	6.3	10
宮崎県	70.0	6.1	31.9	21.0	11.0	0
鹿児島県	79.4	10.1	44.9	20.2	4.2	1
沖縄県	98.0	56.1	33.9	7.2	0.8	0

^{注166)} ※1 国土交通省情報公開請求資料より算出、※2 地籍調査開始（1951年）～1969年度、※3 1970年度～1992年度、※4 1993年度～2008年度、※5 2009年度～2019年度、※6 1999年度～2018年度

付録-2 市町村議会会議録 地籍調査関連議論 抜粋

自治体	着手年度	進捗率%	実施状況	内容	会議録抜粋内容
栃木県 益子町	2002	19	実施中	予算削減 災害危険優先	「国の補助金が年々配分状況が厳しくなっておりまして...」「土砂災害危険区域などの災害危険地域に対しては予算がつきやすくなっております」【2018年09月13日-委員長報告・質疑・討論・採決-06号】
福井県 おおい町	1991	10	実施中	予算削減 道路内民有地	「国と県のヒアリング結果に伴い補助金がついてくる。限られた中で補助金が決定され、補助金の配分の度合い等があり、事務処理上、このような年度割りとなる」【平成26年8月定例会03月11日-03号】 「集落内の狭小な道路等において、以前は用地を寄附いただき、道路を拡幅するなどの整備が多く行われてきましたことから、道路整備を優先するがゆえに土地の登記まで至らず、登記簿上は私有地のままとなっていた箇所がございました」【令和2年9月定例会(第5回)09月15日-02号】
愛媛県 松山市	1953	43	実施中	災害危険優先 道路内民有地	「本市では道路内民地が明らかになった所有者に対し、広報紙やホームページを活用するほか、平成25年度からは個別に依頼文を送付し、寄附のお願いをしています。今後も国土調査を初め、個別の現地立会などで道路内に民地が判明した際には、所有者や相続人の方に丁寧な説明を行い、さらなる所有権の取得に努めるなど、道路内民地の解消に取り組んでいきたい」【平成29年6月定例会06月26日-05号】 「都市部では津波、洪水浸水想定地区を、山間部では土砂災害特別警戒地区を優先的に実施するような方向で進めております」【令和2年3月12日都市企業委員会03月12日-01号】
山形県 山形市	1964	22	実施中	災害危険優先	「平成30年度に予定していた11調査区のうち、5調査区が浸水想定区域に該当し、国の補正予算対応事業に合致したため、内示が得られた」「浸水想定区域に優先して補助が割り振られる」【平成30年総務委員会(3月2日総務分科会・予算)】
秋田県 由利本荘市	1966	89	実施中	災害危険優先	「とりわけ東日本大震災以降、その重要性が再認識され、全国的に事業要望が増加傾向にあり、要望した事業量の確保が難しくなっていることが事業の進まない要因」【平成28年3月定例会03月04日-03号】
愛知県 みよし市	1985	77	実施中	災害危険優先	「優先順位については、補助採択が見込まれる砂防指定地域や土砂災害指定区域等を選択して事業を進めている」【平成29年第1回定例会(第5号)3月22日)】
宮城県 石巻市	1966	96	休止中	予算削減 災害復興遅延	「県からの補助の予算も削減されてきておりまして、...この状態でいきますと平成77年という莫大な年数がかかるような予定でございしますが、県からの補助ももう少し要望いたしまして、平成40年度までの目標ということで今回の平成22年度の総合計画には盛り込みたいということでございます。...他市に比べますと石巻市の場合はかなり毎年度の面積が低いと。気仙沼市とか、それから仙台市のほうでは毎年度2平方キロメートルぐらい実施しているような状況でございまして、石巻市につきましては0.2平方キロメートルというのはかなり低い数値となっておりますので、これをもう少し県のほうに要望してまいりたい」【平成22年産業建設委員会09月10日-08号】 「門脇、南浜地域についてお答えいたします。初めに、被災地の買い上げについてでございますが、門脇、南浜地域は、国土調査が未実施でありますので、買い取りに際し、土地を測量し、面積を確定する必要があり、仮境界の復元による地籍測量を実施いたします」【平成25年第2回定例会06月19日-一般質問-04号】
山口県 下関市	1953	71	実施中	予算削減	「最近の要求額に対しての内示額が大体8割程度という状況でありまして、なかなか進捗率が全体的に上がってきていないという状況であります」【令和2年一般・特別会計決算審査特別委員会09月09日-01号】
長野県 長野市	1953	19	実施中	予算削減	「全国的に要望が多く、南海トラフ地震の被害想定地域等へ重点的に配分されているため、希望する面積を実施できない状況が続いております」【平成29年12月定例会12月06日-02号】
島根県 奥出雲町	1954	43	実施中	予算削減	「山林地籍調査が進まない要因としては、近年、補助対象事業費の配分が減少してきたことが上げられます」【平成30年第3回定例会(第2日)10月9日)】
静岡県 御殿場市	1965	29	実施中	予算削減	「補助金につきましては、災害後、非常に地籍調査事業を始めるところ、休止していたけれども、再開するところなどが多くなってきていて、事業費の確保が非常に困難な状況」【令和元年予算決算委員会経済環境分科会(9月27日)】
山梨県 甲府市	1966	31	実施中	予算削減	「補助金の配分が減額になったことなどを踏まえまして、年度内の調査面積を減らした」【平成30年度決算審査特別委員会2019-09-26】

福岡県 春日市	1970	72	実施中	予算削減	「全国的に地震や風水害等の災害多発により、国土調査事業の要望がふえたことで、国県補助金が減額とされました」【平成 29 年地域建設委員会 2017-09-07】
山梨県 山梨市	1971	45	実施中	予算削減	「要望額どおりの交付決定がなされないため、進捗がおくれている状況」【令和元年 3 月定例会 03 月 14 日-04 号】
岐阜県 恵那市	1984	46	実施中	予算削減	「国の事業費の確保が一番重要だというふうに考えておりまして、過去の実績では、要望額に対して、国の予算づけは約 8 割程度と、こういうことで、大変厳しい状況でございます」【平成 31 年第 1 回定例会(第 3 号 3 月 13 日)】
岡山県 里庄町	1992	86	実施中	予算削減	「町が申請した補助金が満額つかない状況が続いております」【平成 28 年 12 月定例会 12 月 07 日-03 号】
埼玉県 小川町	1993	69	実施中	予算削減	「埼玉県におかれましては、他市町村において要望箇所多々出ております。予算の配分が今年度は少なくなっているような状況です。今後もそのような状況が考えられると思います。よって、町でできる範囲補助金を活用しながら、この事業を進めていきたい、このように思います」【平成 29 年月 9 定例会(第 3 回) 09 月 06 日-議案説明、質疑、討論、採決-05 号】
和歌山県 高野町	1997	26	実施中	予算削減	「ここ数年、この地籍調査の予算につきましては、国のほうで予算が減額されている現状」【平成 31 年第 1 回定例会(第 3 号 3 月 12 日)】
茨城県 守谷市	2017	19	実施中	予算削減	「国のほうからも、年間の補助金が大体今 1,000 万円ぐらいにしてくれというようなお話」【令和 2 年決算予算特別委員会-09 月 02 日-02 号】
広島県 神石高原町	1965 以前	87	実施中	予算削減	「内示で示されたのが 4, 5 2 1 万円、いわゆる 7 0 %にとどまっております。こういった状況がこの間数年続いてきております」【平成 27 年 6 月定例会年 06 月 17 日-03 号】
石川県 白山市	1957	16	実施中	予算削減	「市では年間約 3,000 万円の予算措置をお願いしておりますが、国において、国の予算枠が非常にないということで、約 2,000 万円程度の事業費しか確保できていないのが現状」【平成 29 年 12 月会議 12 月 11 日-02 号】
青森県 青森市	1977	59	実施中	問題なし	「現在は平成 22 年度から平成 31 年度までの第 6 次 10 カ年計画に基づき事業を実施しております。今後もこの計画に基づき事業を進めてまいりたいと考えております」【平成 26 年第 1 回定例会(第 2 号)2014-03-04】
新潟県 新発田市	1962	53	実施中	未登記地	「未登記数が 1,789 であったうち、平成 23 年から本格的に実施し、547 筆を解消、未登記の残数は 1,242 筆となっている。比較的難易度の低いものから解消を進めており、...難易度の高いものが残っているとの状況」【令和元年一般会計決算審査特別委員会(市長総括質疑)-09 月 20 日-01 号】
兵庫県 明石市	1964	63	休止中	未着手理由	「...調査の実施に当たりましては、民有地同士の境界の確定には時間を要することから、事業効果が早期に発揮できるよう、道路や水路などの公の土地と個人の土地との官民境界を先行して確定させる事業手法を採用してございます。しかしながら、マンションなどの高度利用や土地の細分化が進んでいる上に、権利関係が複雑であるため、測量や現地確認、地権者との立ち会いや調整などに多大な時間を要しているところでございます。今後は...他都市の取り組み状況も調査しながら、事業の進め方について検討してまいりたいと考えております」【平成 28 年第 2 回定例会 9 月議会(第 3 日 9 月 14 日)】
京都府 精華町	1985	21	未着手	未着手理由	「未着手ではあるものの、これまでの大規模な住宅開発や土地区画整理事業が進められたことで、国土調査法第 19 条第 5 項の指定による一定の進捗が図られていることとあわせて、町域全体の調査実施には境界確定や測量業務などの知識を持つ技術系職員の確保など体制面での課題もあり、事業の優先順位などからも、今のところ調査実施の検討までには至っておりません。さらに、全国的には担当職員や委託業者の知識が不十分なまま調査を実施したことで、結果として不適切な運用がなされてしまった事例もあると聞き及んでおります。こうしたことから、本町といたしましては、地籍調査の実施に当たっては、十分な体制整備など、円滑な調査実施に向けた環境が整えられるよう、引き続き努めてまいりたいと考えております」【平成 30 年度 6 月会議(第 4 日 6 月 12 日)】
石川県 珠洲市	—	1	未着手	未着手理由	「地籍調査につきましては、...重要性については十分認識しておりますが、本市においては、いまだ着手に至っておりません。石川県内におきましても、能登地域の共通の課題でもございますが、国の補助制度はあるものの、実施に当たっては専門職員の配置など、長期にわたって財政的、人的負担を伴い、何より関係する地権者の皆様方の境界確認などの同意を得ることが必要となることから、なかなか取り組めない状況となっております」【平成 30 年第 2 回定例会(第 2 号)2018-06-26】
長野県 岡谷市	—	0	未着手	未着手理由	「...専門知識を有する職員の養成や配置が必要となることに加え、調査の完了までには膨大な年月及び予算措置が必要であると認識しております。こうしたことから、現状では地籍調査の実施は難しいと考えておりますが、国におきましては、...新たな効率的手法の導入等を検討しているとのことでありますので、こうした動向を注視してまいりたいと考えております」【平成 30 年 12 月定例会(第 5 回) 12 月 06 日-04 号】

栃木県 真岡市	—	28	未着手	未着手理由	「副市長：…実態として地籍がわからなくて困るというような状況は比較的少なく、県内でもそういう意味ではかなり進んでいるところであると。ですから、地籍調査として法で決めた数値ということではなくて、実質上非常に先進地であるというふうには考えております」【平成 29 年 12 月 定例会(第 5 回) 12 月 11 日-02 号】
奈良県 桜井市	—	0	未着手	未着手理由	「市長：…進捗率がわずか 0.5%となっており、調査が進んでいない状況にあります。その理由といたしましては、地籍調査の概算事業費として一般的に 1 平方キロメートル当たり約 3,000 万円かかるとされており、桜井市に当てはめると、事業費総額で約 30 億円が見込まれます。それに加え、人件費は市町村負担となっていることが大きな要因であります。また、負担割合については、国 2 分の 1、県 4 分の 1、市町村 4 分の 1 とされており、全対象面積を考えますと、約 7 億 5,000 万円もの市の負担となる見込みであります。そのうちの 80%を特別交付税で措置するとなっておりますが、実際には国全体での交付総額が決まっておりますことから、現状においては、特別交付税がふえない状況にあります。そのため、地籍調査の必要性や有効性については十分理解と認識をいたしているものの、財政状況が厳しい市町村にあっては、長期にわたって財政的、人的負担が必要となる理由から、調査に踏み切れないというところであります」【令和元年第 4 回定例会(第 3 号)2019 年 12 月 11 日】
愛知県 江南市	—	0	未着手	未着手理由	「現在、公共事業による用地測量は世界測地系で行われておりますが、その測量の成果は国土調査法第 19 条第 5 項の指定を行っておりません。しかし、測量の成果として地籍測量図は法務局に備えつけられておりますので・・・現状でも十分な測量の成果を活用できると考えております」【平成 24 年 9 月定例会 09 月 14 日-04 号】
大阪府 柏原市	—	0	未着手	未着手理由	1996 年度の公開以降、2010 年度「大阪府と密に連携し、既に着手している自治体に聞き取り調査を行うなど事業を進める上での問題点を整理し、効率的な体制を整え、民間の力の活用も視野に入れ、検討してまいりたいと考えております」との発言のみ【平成 22 年 9 月定例会(第 3 回)09 月 21 日-02 号】
岩手県 釜石市	1982	68	実施中	被災地優先	「沿岸の宮古、山田、釜石、大槌で 40%か 50%という形で、県全体の足を引っ張っている状態である。この沿岸被災地域では復興特別会計が使える形になっているので、県と協議しながら、その予算を使いながら進めていく状態」【平成 28 年 3 月予算特別委員会 03 月 15 日-02 号】
沖縄県 那覇市	1961	81	実施中	問題なし	「…令和 2 年度からの 10 か年計画となっております。ですので、残り 22%のものについては、今後やっていくんですけど、…結構幾つか細々とした形で残っておりますので、その部分を先ほど申し上げた令和 11 年度までに、これは予算の貼付け具合によっても変わってくるかとは思いますが、現計画においては残り 22%の未実施地区について執行していきたいなというところです」【令和 02 年 9 月 17 日都市建設環境常任委員会】
群馬県 高崎市	1964	38	実施中	特になし	事業費、調査地区の報告のみ
千葉県 南房総市	1957	49	実施中	道路内民有地	「旧町村時代に用地の無償提供により拡幅工事が行われてきた経緯もあり、現在把握している未登記箇所は約 6,800 筆が確認されておりますが、これ以外にも未登記箇所が相当数あると認識しております」【平成 23 年第 1 回定例会(第 3 号)2011-02-28】
長崎県 長崎市	1958	42	実施中	道路内民有地	「本市では市道内の民有地の解消に向けて平成元年度から市道敷地内私有地整理事業に取り組んでいます。事業の内容は、民有地が市道内にあることが判明した場合に、境界確認、測量及び分筆登記などの業務を市が土地家屋調査士に委託するものです」【令和 2 年第 7 回定例会 2020/12/10】
熊本県 熊本市	1990	45	実施中	道路内民有地	「熊本市所有の土地であります里道などにつきましては、境界未確定のものが多く存在しておりまして、今後も地籍調査事業を計画的に進めていきますとともに、個別の申請による境界立ち会いを円滑に進めていくことによりまして対応したいと考えております」【平成 30 年第 1 回定例会-03 月 07 日-05 号】
東京都 都北区	1997	7	休止中	道路区域線 確定	「北区の中で地籍調査を行っておりますが、これはなかなかお隣との境界をお決めいただくのに非常に難しい、時間がかかる事業でございます。…私どもとしては、まずは地籍調査については密集地、これはまちづくりで改善していかなければいけない問題ですので、そういったところを中心に行っているところでございます。あとは、どうしても権利者の方々のご要望によって境界を確定しなければいけない状況になれば、私どもも立ち会って境界を決めていくといったことを地道にやっていくしかないというふうと考えてございます」【平成 26 年 決算特別委員会 09 月 25 日-04 号】
千葉県 千葉市	2004	8	実施中	道路区域線 確定	「今後も、引き続き、地籍調査については街区調査を優先的に進め、道路区域線の確定については、戸建て住宅が密集するなど、より効果の高い地区で事業を進めることとし、道路境界の明確化に努めてまいります」【平成 31 年第 1 回定例会(第 1 日目)2019-02-20】
京都府 京丹後市	2014	3	実施中	地図混乱地域 社会資本整備	「本市は山陰近畿自動車道の早期整備促進に寄与することを目的に、用地取得を円滑に進めるために地籍調査を実施しているところでありまして、これと並行して広範囲にわたる公図混乱地域の整理、解消に取り組むことは、現在非常に困難な状況」【令和 2 年第 4 回定例会(第 2 日 9 月 9 日)】

山陰近畿自動車道の早期整備にむけて「国土交通省への要望活動の結果、優先配分を受け、近年1億円を超える事業費の確保」
【令和2年第4回定例会(第6日10月2日)】

徳島県 鳴門市	1965	35	休止中	地図混乱地域	「昭和61年度以降、休止に至った理由につきましては、調査対象が現況と公図のそごが著しい、いわゆる地図混乱地域に移行し、土地所有者等の同意が得られなかったことが頻発したこと、財政再建に伴う国の予算減少により、整備計画面積が減少したこと、本市の財政が危機的状況であったこと、また行政ニーズの多様化等により、地籍調査に必要な予算や職員の確保が難しくなってきたことなどによるものでございます」【平成26年9月定例会(第3回)09月24日-02号】
北海道 音更町	1966	93	実施中	地図混乱地域	「音更市街についても公図のずれが大きいということで、...法務局で今現在登記所備えつけ地図作成事業というものを平成25年度から行っておりまして...」【平成27年度予算審査特別委員会(第4号2015-03-16)】
大阪府 茨木市	不明	61	実施中	地図混乱地域	大阪法務局の全額負担、登記官4名が配属「国においては不動産登記法に基づく本市中心部約300ヘクタールの地図作成作業が平成27年度から7年間の予定で進められている」【平成29年第5回定例会(第2日12月5日)】
鳥取県 八頭町	1987	54	実施中	新技術活用	「リモートセンシングデータを平成30年から取り入れ、令和元年度に解析が完了したレーザ航測データを活用しているところがあります。...赤色の立体図を所有者の方が画面上の閲覧により筆界を確認していただくことにより、現地立会やくい打ちが不要となりますので、従来に比べ大幅に省力できるというふうに考えております」【令和2年第11回定例会(第4日目12月15日)】
宮城県 名取市	1973	97	休止中	人員不足	「実際山に入る際には、最低でも正職員3人は必要...現土木課の職員体制では今対応できません」【令和元年財務常任委員会第2分科会2019/9/20】
滋賀県 米原市	1984	11	実施中	人員不足	「職員のにも非常に限られた人数の中で対応しているということもございまして、なかなかこれ以上の地区をふやすことが正直できない」【平成29年予算特別委員会(3日目3月14日)】
奈良県 生駒市	2009	5	実施中	住民の反応 選定基準	「市民さんからよく言われるのは、公簿面積を変えんといってくれと、増えたら税金が上がるやないかということで、よくお叱りを受けます」【2019年09月17日:令和元年第5回定例会決算審査特別委員会(都市建設分科会)】「一応災害の起こりやすいところ、急傾斜の多いところとか、あとそれと公共事業の予定されているところを優先的に、それと今のやっているところの連続性もあるんですけども、その辺を中心に順位を付けております」【2020年03月11日:令和2年第2回定例会予算委員会(都市建設分科会)】
長野県 長野市	1953	19	実施中	住民の反応	「県道拡幅に関わる関係で、地元からも大変要望が強い」【令和3年3月15日建設企業委員会03月15日-02号】
兵庫県 丹波市	1957	33	実施中	住民の反応	「今年度は、市島町戸平調査区域において、固定資産税の増加を理由に、調査への協力が得られなかったことから、調査を休止した実例がありました」【令和元年第105回定例会(第3日12月10日)】
福井県 鯖江市	2015	35	実施中	住民の反応	「固定資産税の増額につながるものとして、調査自体の理解を得られない」【平成31年3月第417回定例会-03月05日-03号】
長崎県 長崎市	1958	42	実施中	社会資本整備 優先	「この野母崎宿線の整備につきましては、かねてから市としても、この地域にとっても唯一の幹線道路でございますので、...やはり地籍調査とかそういうことに関しては、特例的にこの地域に関しては、優先的に調査を行っている状況もございます。ただやはり、国に聞きますと、その事業の予算が潤沢に下りてくるわけじゃなくて、やはり一番急ぐところから少しずつの進捗しか、今のところできていないと」【令和3年建設水道委員会2021/9/7】
福島県 塙町	1981	46	実施中	社会資本整備 優先	「国の予算配分は平成28年頃から減少し始め、昨年度には数年前の3割程度に落ち込んだ...国が重点配分する事業の導入を進め、平成31年度には従来の予算規模に復活」【令和2年9月定例会(第6回)09月10日-01号】
大阪府 貝塚市	2018	5	実施中	社会資本整備 優先	「市長：11年ぐらい前にも都市計画の決定から除外して、都市計画道路泉州山手線が消えるという事態になりました。...これを消さないで、市のためには何とか国・大阪府・貝塚市一体となってこれをステージに乗せてくれと何度も頼んできました。私は東京にも行き、国土交通省の近畿地方整備局にも行きました。その結果、まずは地籍調査をやろうと」【令和2年9月定例会(第3回)2021/9/7】
香川県 高松市	1952	94	実施中	再調査	「香川町地区での地籍調査につきましては、当時の測量技術・測量器械がおくれていたこともありまして、...地図訂正が発生しているところでございます」【平成23年経済環境常任委員会03月17日-01号】
徳島県 小松島市	1965	68	実施中	再調査	「かつて都市部の地籍調査は、昭和46年に一度地籍調査が行われておりまして、...精度に欠けるというのもあれなのですが、より正確な調査をして、市民の財産を確保することの意味合いで再度始めたところでございます」「過去に地籍調査をやった場所には補助は当たりません。ですから、もう市の単独事業で細々というか、続けていくというのが現状です」【平成29年予算決算常任委員会2017/9/20】
岩手県 北上市	1953	59	休止中	再開検討 人件費負担	「市長：...先月5月26日に、今後の地籍調査等の迅速かつ効率的な実施を図るため、国土調査十箇年計画が策定されました。その中で、効率的な調査手法の導入、地籍調査の円滑化及び迅速化が図られることが示されましたので、詳細な内容を調査研究の上、財政的、人的、時間的コストも勘案しながら、将来の公共事業実施などに悪影響を及ぼすことがないよう、国土調査の実施について

検討してまいります」「計算上は5%というふうに言われております。ただし、これはあくまでも事業費に係る部分でございます。事業をやっていくための職員の人件費等は全然、そちらの交付税とか、そういう部分にはないので、そちらの経費のほうが高くつくという状況」【令和2年度6月通常会議(第253回)06月17日-02号】

東京都 目黒区	2008		実施中	災害危険優先 災害による遅延	「地籍調査が進めば、必然的に道路と民有地の境界が明確になりますので、区民の方々の費用の負担、申請の手間が省けるというメリットがございます」【平成29年決算特別委員会(9月25日)】 「当面、木造住宅密集地域などを対象としておりまして、大規模震災等による復興が必要となった際に土地の境界の復元が迅速に行えます」【平成29年都市環境委員会(7月12日)】
岩手県 宮古市	1988	43	実施中	災害危険優先	「復興予算のほうに国土調査が移った...今までもらっていた1億円にプラスまた1億円が来るものだと思っていたら、こっちの1億円は減額している」「土砂災害等への防災対策や森林施業保全など、事業採択の優先度の高い地域を中心に予算の確保に努め、調査の進捗を図ってまいります」【令和1年12月定例会議12月18日-04号】
神奈川県 真鶴町	2015	2	実施中	災害危険優先	「真鶴は県の「津波浸水予測図」の浸水域にも入っておりますので、真鶴町も緊急重点地域というところに位置づけられておるところでございます」【平成30年経済文教常任委員会(4月24日)】
鹿児島県 鹿児島市	1953	45	実施中	再開、首長	「森市長の大英断による地籍調査事業の導入であります」【平成21年第1回定例会(2・3月)03月17日-11号】 「本市では、昭和二十九年度から地籍調査事業を休止しておりましたが、国が実施した都市再生街区基本調査のデータを活用できるようになったことや、一筆地調査の委託が全面的に可能になったことなど環境が整ってきたことから、二十二年度から始まった国の第六次国土調査事業十カ年計画に合わせて事業を再開しております」【平成26年第4回定例会(12月)12月11日-04号】 「地籍調査事業の進捗状況については、二十九年度末で四八・三%となっており、課題は、市域全体の完了までに相当な時間を要することや所有者確認などの煩雑な事務、十分な優良財源を確保することが挙げられます」【平成30年第3回定例会(9・10月)09月19日-03号】
大分県 中津市	1967	67	実施中	固定資産税の増収	「山国は地積調査が終わっていますから、その結果、約1,000万円を超える固定資産税が増えています」【平成30年12月定例会(第4回)12月04日-03号】
千葉県 香取市	1960	33	実施中	固定資産税 作業効率	「固定資産税の課税の公平性の確保について伺います。旧栗源町、山田町は、国土調査法による地籍調査を実施し、精度の高い地籍に対して課税をしています。一方、旧佐原市、小見川町では、古い制度で求めた粗い地籍に課税しているために、不公平感があるのではないかと」【平成28年3月定例会03月03日-04号】 「この地区は調査が完了している栗源地区との境に接していること、佐原・小見川地域の境の境界立ち会いが同時にできることから、最初の地区として最も効率よく調査ができる箇所として選定した次第です」【平成30年12月定例会11月01日-03号】
宮崎県 串間市	1991	37	実施中	固定資産税 予算人員課題 社会資本整備	「地籍調査事業では、固定資産税の課税の適正化が事業効果として挙げられますので、地籍調査が少しでも早く完了するように努めなければならないと考えております。...予算的なもの、また人員体制的なものもという問題点もございますが、少しでも早期に完成する努力してまいります」【平成30年第4回定例会(第2号9月10日)】 「国道448号でございますが、蔵元橋の側道橋の設置につきましては、議員各位の陳情がようやく実り、本年度予備設計や路線測量、地籍調査などに着手し、来年度は詳細設計を実施される予定となっております」【令和2年第6回定例会(第6号12月4日)】
富山県 黒部市	1973	27	休止中	固定資産税 近隣比較	「本市における地籍調査の進捗率は富山県平均の28.6%に対しまして、27.3%と、ほぼ県平均並みの状況となっております。本市の地籍調査自体は、昭和48年より休止中ですが、土地区画整理事業や土地改良事業を実施しており、これらの事業が完了した際の換地成果が地籍調査と同等の指定を受けることができますので、地籍調査の進捗が図られることとなっております。」「...高齢化や近年の災害発生状況を鑑みますと、地籍調査の重要性は高く、今後も必要性やメリットを市民の皆様へ周知する方法を検討し、町内や地区等の理解・協力が得られれば、調査の実施を検討してまいりたいと考えております。」「【平成28年 第4回定例会(第3号9月13日)】
高知県 高知市	1957	46	実施中	首長 予算削減 人員不足	「市長：どこかで南海トラフ地震が来ますので、その津波浸水被害等からの復旧、復興をにらんで、長期津波浸水区域を含む海岸地域から優先して事業を進めています。といいますのは、神戸、淡路の大震災は、もう20年以上前ですが、最後まで一番時間がかかったのは土地の測量と復旧です。」「国からの補助金の交付決定額が国、県を合わせまして、近年計画の7割程度に抑えられているということもありまして、予算上の課題もあります。また、人的な対応の関係もございます」【令和2年第481回12月定例会12月11日-02号】
大分県 九重町	1988	63	実施中	首長	「町長：今私どもの町は国土調査をしております。私は昔から言っているんですけども、月に行かれるような時代に一筆一筆の本当に測量ができてない。境はわかっても全くの測量ができていない。...1回1回全て土地家屋調査士の測量士が入ってやらなければ

ばいけないという矛盾があるということで、今国土調査をやっております。...もう数十年、10年ぐらいになりますか、中国の人が日本の山を買いあさってきている。...すごい面積今買って、北海道ではもうかなりの面積、中国の人が買っていると。だけど、それをとめる手はないんです。私どもはそういう中国の人に売らないでくださいと言うしかないんです...」【平成27年12月定例会(第4回)2015/12/9】

富山県 立山町	2011	40	実施中	首長	「町長：5月31日になりますが、昨年の12月に発生しました糸魚川市の大規模火災による被災地を視察してまいりました。そのほかに、消防団の幹部の皆さん方、消防署長以下消防職員、そして災害担当でもありません総務課の職員も同行いたしました。現地を見ましたら、建物の基礎部分を残して、全て解体・撤去が完了した状態になっておりました。基礎部分が残っているのは、つまり境界がわからなくなると困るからだったというふうに理解をいたしました。私は地籍調査の重要性を改めて認識しとて」【平成29年6月定例会(第3号)2017-06-01】
新潟県 柏崎市	2021	3	実施中	近隣比較	「調査自体につきましては義務づけではありませんけれども、県内の状況、全国的な状況を勘案する中では、柏崎市が実施率が最低のところにあるということから、今回、取り組みをしたいということで予算計上させていただいたものであります」【平成31年総務常任委員会(3月18日)】
山形県 村山市	1968	59	休止中	休止理由 専門人材	「...新たな方法での林地の境界明確化の動きもございますので、こういった取り組みを参考に、地籍調査によらない境界明確化の可能性について研究してまいりたい...その再開につきましては、対象がより困難な区域へと移行することにより、これまで以上に時間と労力がかかること、それに伴い、事業費の確保が難しいことなどにより実施困難と考えます」【平成30年12月定例会(第4回)12月04日-02号】 「市長：森林関係の国土調査は、今のところ考えておりません・・・実は国土調査をやったんです、何年かかけて。それを職員がやったんですけれども、ちょっと職員は研修は受けましたけれども、...その後でやる土地家屋調査士とか、そういう方々は一からやり直ししてやっているんですね。...そうするとまた金額が莫大になって、山林の地籍調査だけで相当な金額が出てくると思います。いろいろ考えて、今のところはやるつもりはございません」【平成31年3月定例会(第1回)03月06日-03号】
北海道 釧路市	1976	89	休止中	休止理由 近隣把握	「市長：この事業の実施に当たりましては、担当部門の設置、これは最低でも3名以上と言われておりますが、事前調査等の市費負担、また極めて長期にわたるこの事業継続、さらには当該測量をさせていただく市民の皆さんのご理解、ご協力が求められるところであります。これらのことから、帯広市、苫小牧市などの中核都市は実施の予定は持っていないほか、事業着手をいたしました函館市や室蘭市でも休止している状態です。...当市におきましても地籍調査の必要性は強く感じているところでありますが、着手につきましては難しい問題も多くなかなか進まない、こう考えているところであります」【平成19年第1回2月定例会03月09日-06号】 「市長：...他都市の事例からは、権利調整での課題も多く、事業を中断している場合もあると聞いておりますので、これらの推移を確認してまいりたい、このように考えている次第でございます」【平成25年第1回2月定例会03月07日-03号】
岐阜県 大垣市	1986	8	休止中	休止理由 19条5項	「中心市街地において昭和20年から戦災復興土地区画整理事業や組合施行の土地区画整理事業を、また周辺部の農村につきましては、昭和27年から55の工区において土地改良事業を実施してまいりました。その施行面積の合計は全市域の7割近くに及び、その地域に関しては土地の境界、地積についてのデータが整備されております。...本市において施行されました土地区画整理事業の完了地域の一部では、この指定を既に受けているところでございます。今後の土地区画整理事業の施行に当たりましては、この指定を受けることにより、地籍の明確化を図ってまいりたいと存じます」【平成12年第4回定例会(第2日)2000-12-11】
岩手県 花巻市	1953	100	休止中	休止理由	「大迫、石鳥谷、東和につきましては100%完了しておりますけれども、花巻市の市街地につきましては、何といたらいいでしょう、境界を判明するのに非常に困難なケースがあるようでして、...都市計画とか下水道事業とか、何か事業があるたびにそれらは実行していくことになると思っております」【平成24年9月決算特別委員会09月24日-02号】
福井県 敦賀市	1959	12	休止中	休止理由	「地籍調査につきましては、昭和34年度から開始されまして、昭和59年度まで実施しておりました。休止の理由につきましては、野坂、長谷地区において調査を行っておりましたところ、地権者間での境界確定に不測の年月を要し、24年間という長い年月がかかり、その後の事業の進捗を見込むことが困難となったためでございます」【平成28年第3回定例会(第2号)本文2016-09-14】
埼玉県 春日部市	1963	33	休止中	休止理由	「官民の境界を決める作業を優先して行っているところから、一筆ごとの地籍までは確定していないところです。また、地籍調査以外で官民境界が確定しているものとして、土地区画整理事業、土地改良事業、道水路管理事業等を実施した地域があり、これらを合計しますと、約3,936ヘクタールで、市域全体の約59%の官民境界が確定しています」【平成22年12月定例会-12月08日-04号】
秋田県 能代市	1966	37	休止中	休止理由	「市長：調査完了までは相当の年数が見込まれることや人件費等補助対象とならない経費もあること、また、当初の目的とした土地取引が低迷している現状にあることなどから、今年度で現地調査を取りやめ、31年度をもって、事業を休止したいと考えております」【平成31年3月定例会02月26日-01号】

神奈川県相模原市	1983	2	休止中	休止理由	「旧相模原市の区域における地籍調査の状況についてでございますが、これまで地籍調査事業としては実施しておりませんが、昭和50年度から実施しております市道に係る官民境界の確定作業等によりまして、道路と民地間の境界は、おおむね確定している状況でございます。また、一部の区域におきましては、区画整理事業の実施や公図混乱地域を対象に、法務省が実施いたしました地図作成事業によりまして、地籍調査と同等の調査が行われており、民地間の境界も含めました1筆ごとの境界が確定している地域もございます」【平成30年12月定例会議 12月19日-06号】
滋賀県栗東市	2001	4	休止中	休止理由	「市長：地籍調査の認知度が地域にとってまだまだ低い状況にあり、現状におきまして地域からの緊急性のある地籍調査の要望もないことから、例年、県と連携して地籍調査のパネル展示や事業説明を行うなど、啓発活動を行っているところです。…職員配置などによる体制整備等、現状として地籍調査実施については難しい状況ではありますが、地籍アドバイザー派遣制度の活用や出前講座の開催、他市の実施事例などの情報提供を受けながら、これらをもとに総合的に判断してまいります」【平成30年12月定例会(第2日12月11日)】
三重県松阪市	1957	5	休止中	休止理由	「市長：単純に申しまして、地籍調査の一番の問題は、それにかかる人と資金です。先ほど議員、5%とおっしゃいましたが、実は余りそうではなくて、…お金もそうなんですが、一番は市役所の職員体制も相当の人間を投入しないとこの事業はやっていけないというところがありまして、即座に取りかかるというのは非常に難しい。…避けては通れないけれども、その時期をどういった形でやるかが大きなテーマ…」【令和1年6月定例会(第2回) 06月27日-03号】