

平成 29 年 6 月 8 日

座談会「用地行政と地籍整備」

出席者

小門 研亮（国土交通省土地・建設産業局地籍整備課企画専門官）

倉本 尚寿（岐阜県都市建築部都市政策課土地計画調査係技術主査）

青木 利博（現 兵庫県神戸市危機管理室 専門役（前 大槌町 都市整備課長））

中林 基樹（和歌山県和歌山市産業まちづくり局都市計画部地籍調査課 班長）

村山 朋之（国土交通省関東地方整備局用地部用地企画課建設専門官

（企画・地籍担当））

藤川 眞行（全国用対連 事務局長（国土交通省関東地方整備局 用地部長））

（順不同・敬称略）

○地籍整備の意義

藤川：地籍整備は、不動産登記の 14 条地図の整備につながるということで、円滑な用地取得の観点から、従来より大変重要なものでありますが、本年度から、国土交通省本省で行われていた地籍整備に関する補助金・交付金の事務の一部が、地方整備局（用地部）に委任されることになり、「用地行政」と「地籍整備」の関係がさらに深まることとなりました。最初に、公共用地取得における地籍整備の意義について、国土交通省関東地方整備局の村山建設専門官に、お話しただければと存じます。

村山：まずは、用地買収における面積の取り扱いは、実測面積でとなっておりますが、境界確認がうまく進まないケースも多々あると思います。地籍調査がなされていると、再現性があることや、信憑性が高いこと等から、関係者からご理解いただきやすいという面があると思っています。また、財産管理制度を活用して処理するケースもありますが、地籍調査が済んでいると有効な説明資料となりますので、財産管理人から境界に対するご理解を得やすいという点でもメリットがあると思います。それ以外には、収用手続きにおけるメリットです。土地収用法 36 条の土地調書作成の際に土地所有者から署名押印が得られない場合や測量が著しく困難な場合等における土地の区域の説明は、地籍調査結果によっていることで説明が容易になります。対して、地籍調査が行われていない箇所において、公図の配置や形状と相当の範囲で一致しない、いわゆる地図混乱となっており、分筆登記ができないことから、全面的に地図訂正を行う必要がある場合があります。砂防事業施行に伴う用地買収は、砂防指定地の指定を受けた後に行うこととなりますが、地図混乱の状況では図面上で位置の特定ができないことから、砂防指定地の指定手続きが進められないこととなります。このため、地図訂正を行わなければならないこととなりますが、これに要する不測の時間が事業進捗に対して大きな影響を及ぼすこととなります。事業着手に先立って地籍調査が行われていれば、全体的な事業期間の短縮に寄与するという大きなメリットがあると言えます。

○地籍調査の進捗に向けて

藤川：公共用地取得において、大きな意義のある地籍整備ですが、本年度から、補助金・交付金の事務の一部が地方整備局（用地部）に委譲されました。地籍整備の現状・課題等について、事務の一部が地方整備局に委譲された背景等を含め、国土交通省地籍整備課の小門企画専門官に、ご説明いただければと存じます。

小門：地籍調査は、昭和26年から実施されてきた事業ですが、全国における進捗率は、平成29年3月末で52%になったところです。地帯別の進捗率を見ると、都市部（24%）や林地部（45%）が遅れており、地方別に見ると、都市部を多く含む関東、中部、近畿地方が非常に遅れている状況です。より効果的かつ効率的に地籍調査を進めるため、早急に地籍調査が必要な地域、いわゆる緊急性・必要性の高い地域を重点的に進めるべきと考えており、平成28年度から重点化の方針を示している次第です。重点化する地籍調査は、4分類の施策と連携する地籍調査としています。1つ目が防災対策です。被災後の迅速な復旧・復興のためにも、地籍調査の早急な実施が必要であると重点化しています。2つ目が都市開発です。都市開発が計画されている地域では優先的に地籍調査を実施することが必要としています。もう1つ、社会資本整備の円滑化を目的とした地籍調査も重点化することとしています。社会資本整備である道路事業や河川事業等を進めるときには必ず用地の取得が発生しますので、事前に土地境界が明確になっている、筆界未定等の問題のある土地の位置が分かっている、事業計画の策定にも役立ち、住民との調整も円滑に進む効果があります。4つ目は、森林施業と連携した地籍調査であり、施業や森林保全のための間伐等は、土地境界が明確である必要があるため、重点化方針の1つとして挙げています。特に、国土交通省としては、社会資本整備と連携した地籍調査を進めていくべきだと考えています。このため、平成28年度から、社会資本整備総合交付金（以下、社総金）の関連事業に社会資本整備円滑化地籍整備事業（以下、円滑化事業）を創設しております。社会資本整備と連携した地籍調査を進めるには、平成29年度から地方整備局等に業務を移管して、地方公共団体との綿密な調整を実施していただいている状況です。

○震災復興と地籍調査の現状

藤川：東日本大震災の復興事業において地籍整備の重要性が再認識されたことで、全国の市町村で、地籍整備をやっていかなければいけないという機運が徐々に広がっていると聞いています。そこで、用地取得と地籍整備の関係について、よりビビッドに分かる実例として、東日本大震災の復興事業のお話をお聞きしたいと思います。

青木：私は、直接地籍調査に携わったことはないのですが、地籍調査をされていないことが震災復興にどのような支障が生じているかについてお話します。大槌町の震災前の人口は1万6,000人、町の職員は136人。このうち40人が亡くなられ、用地担当の職

員がほとんどいない状況でした。どういう事業かという、盛り土をして住宅再建をする区域と高台に移転先団地を設けて、そこに移転していただくという復興事業を行っています。元の浸水区域から少し高いところの山を造成していくのですが、山を削る程度しかできませんから、少ない面積しか造成できない。地元の方は、今まで住んでいたコミュニティがありますから、近くに住みたい。そういうエリアを探して造成し、移転していただくこととなります。あの小さな町でも120haぐらいの土地を2～3年で用地買収しない限り復興が進まない。これをどうするか。非常に大きな課題でした。地籍調査の実施状況で申しますと、大槌町は、地籍調査が進んでいるけれど、42%しかない。肝心の復興事業に関わる所はほとんど行われていなかった。用地取得に難航した事例として、用地の境界確認が必要なのに、実際には土地の確定ができない。誰の土地かも分からない、隣は誰が持っているかも分からない。公図も現地と全然合っていない。無地番の土地もあって、これを全部片付けないと処理ができない。最も大きかったのは相続手続きです。地方へ行くと、全く手付かずのままですから、明治、大正は当たり前、江戸時代の方の名義の土地が出てくる。相続人を探すだけでも大変です。なぜ用地の境界確定ができないかという、地籍調査をやっていないから。それから、通常だと、ここに塀があったとかの確認ができるのですが、津波で全て持っていかれているので、境界が分からない。それから、所有者が死亡されているので、その確認ができない。所有者の一家全員が亡くなられたとか、地方やどこかへ避難されているという方もいて立会いだけでも大変な手間でした。これが復興が非常に遅れることになっていました。

藤川：実際に、実施済みのところと未実施のところ、復興事業の用地取得の困難さは、どれくらい違いますか。

青木：地籍調査をやっているところは公簿面積で買しましょうと。立会いもしない。震災のときには立会いがなかなかできない。

藤川：新たな移転先団地の用地取得は、立会いを求め、実測でやったとのことですが、そのあたりはどうでしたか。

青木：明治頃の名義がほとんどで、自分の所有権のある山がどこの範囲か分からない。公図も現地と合っていない。移転先団地など実測で買わなければならないところは、立会いをしないといけないし、地図訂正からしていかなければならないので非常に時間がかかります。

藤川：実施済みのところを狙って、移転先団地を計画するという事は、なかなか難しいのでしょうか。

青木：そういうところだけを選ぶわけにはいかない。山ですから、造成のこともあるので、なかなかうまくはいかない。地籍調査をやっていたところでうまくおさまればいいのでしょうか。地籍調査をどんどんやっていった中で、移転先団地ができれば早かったのだろうとは思いますが。

藤川：ちなみに、阪神・淡路大震災の復興事業の時は、境界の問題はどうだったんですか。

青木：全て区画整理が済んでいるところばかりではなかったけれど、阪神・淡路の場合は、戦災復興で区画整理がある程度済んでいるところは良かったけれども、済んでないところも結構ありました。ただ、市街地、都市部ですから、土地の売買等もあって、ある程度境界は確定していた。

藤川：今後想定されている南海トラフ巨大地震をはじめプレート型地震の復興事業にも速やかに対応できるようにしておくためには、地域全体として、地籍整備が行われていることが重要であることがよく分かりました。

○岐阜県、和歌山市の事例

藤川：次は、地籍整備推進に向けた地方公共団体の取組みの方に話を移していきたいと思えます。岐阜県と和歌山市は、地籍整備に勢力的に取り組んでいる団体の一つであると承知しておりますが、まず、岐阜県都市政策課の倉本技術主査に、地籍整備の取組みについて、お話をいただきたいと思えます。

倉本：岐阜県は、かなり地籍調査が遅れているのが現状です。現状を説明しますと、県の面積は1万km²を超えていますが、国有林等を除く8,600km²で地籍調査を進めております。平成28年度末現在、1,411km²、進捗率は16.4%です。実施市町村等の推移を見ると、42市町村中31団体が29年度までに着手しており、残り11団体が未着手となっています。昨年の実施状況は、約25km²で毎年0.3%ぐらいの進捗で地籍調査を進めています。その他に、地籍調査に類似した19条5項も活用して地籍調査を進めています。平成26年度から、未着手の市町村に対しては、県の方から各首長を対象に面談をして、地籍調査の効果について説明しています。職員の確保が難しくてなかなか着手していただけないところなのですが、今年度、1町着手していただき、来年度には、3市町が着手する予定です。岐阜県は、面積の8割強が山村部で、山村部の進捗率は15.1%と全体の進捗率の中で一番低いのが現状です。昨今、社会情勢等で境界立会いをする人がいなかったり、未登記で所有者が分からないこともあるなど、境界確認でなかなか難しいところがありますが、今回紹介させていただくのが、林野庁の森林境界明確化加速化事業です。平成22年から施行しており、森林計画図をつくる中で森林境界と一緒に確認しているところで、各森林組合が実施していると聞いております。その中で、地籍調査と同様に、所有者を調査して境界も、完全ではないけれども確認しているところで、実施している市町村に聞いてみたところ、こういった事業をやっていると事前に所有者が確認できて、スムーズに地籍調査の現地立会い調査に取りかかることができるということを聞きました。

藤川：未着手団体の首長さんと面談されているとのことですが、どのような感触ですか。

倉本：地籍調査のメリットはご存じなのですが、やはり職員不足が一番の課題であるようです。

藤川：首長さんに地籍整備を理解していただくためのポイントは、どのあたりにありますでしょうか。

倉本：最近、災害等が多いので、復興のためには境界確定が一番だということですね。

藤川：職員が少なくてなかなか対応できないというあたりは、現状はどのような感じでしょうか。市町村の用地担当の職員が兼務しているところもあるのでしょうか。

倉本：地籍調査単独で係を持っている市町村は少なく、用地担当や、土地管理部局の施設管理担当を兼務しているところが多いです。

藤川：用地職員も減っているところが多いと思われませんが、やはり、職員の確保は事業実施のネックになっていますか。

倉本：職員確保がネックになっています。市町で地籍調査が未着手であるのは、職員確保が難しいことや公共事業を行っていないため、用地の担当がないところもあるようです。区画整理を重点的に進めていて、区画整理があと数年で終わり、それから地籍調査に取りかかるという事例もあります。

藤川：分かりました。では、次に、和歌山市地籍調査課の中林班長から、地籍整備の取組みについて、お話をお願いします。

中林：平成9年より事業を開始して、10年より、法務局が作成している14条地図作成のモデル地区として調査した区域に隣接した形で事業に着手しています。調査対象面積が195.01km²で、平成28年9月1日現在の調査面積が24.42km²で、進捗率が12.5%となっています。公共事業と地籍整備の連携ですが、公共工事を所管している関係部局と地籍調査の担当部局との間で連携をして、連絡調整、体制づくり等について年に1回、地籍調査連絡協議会を開催し、市の実施する公共事業の予定地区について、事前に地籍調査を実施しています。これによって公共事業も進みますし、地籍調査の進捗にも寄与することができ、双方にメリットがあります。人工集中地区（DID地区）ですが、和歌山市の調査面積が195.01km²に対してDID地区の調査面積が62.54km²で、現在9.74km²が実施済みです。進捗率は、15.5%です。また、和歌山県内では、4市町が100%の進捗率で完了しており、県の平均進捗率は41.8%です。

藤川：市の執行体制についてですが、地籍調査の担当職員の人数は、どれくらいですか。

中林：地籍調査の担当は、アルバイトも入れて21人。

小門：これは非常に多いです。全国平均では2名いくか、いかないかですから、しっかりとした体制で地籍調査が実施されている。

藤川：地籍整備の実施部隊として、一つの課があるということですか。

中林：都市計画部の地籍調査課で、用地に携わった方も、全然関係のない職員もいます。

藤川：市役所の中で、公共事業担当部局と地籍整備担当部局との連絡協議会が設けられているということですが、昔からやられているのでしょうか。

中林：途中からです。連絡協議会で、調査地区の選定を平成22年から、市役所の中の関係部局に公共事業をやる場所はないかをまず調査して要望を上げていただく。その要

望の中から協議会で選定して実施地区を協議し、最終的には市長が決定します。

藤川：各事業と地籍整備の工程管理は、結構難しいのでしょうか。

中林：地籍のスケジュールと、道路の事業を協議会で調整、前調整を含めて、地籍調査が入って、その成果を使うとなったときに、ちょうどタイミング的にいいねとなった段階のものを要望として上げていただく。

藤川：いろいろお話をお聞きすると、新たにできた交付金事業の優良事例のような気がしますが…。

小門：そのとおりです。結局、交付金事業として道路事業等を計画する際には、公共事業部局と定期的に調整を実施していただく必要があると思っています。ただ、現状では、公共事業と連携して地籍調査を進めている市町村は少なく、和歌山市のように意識の高い市町村や県においてのみ、公共事業との連携が進んでいます。連絡協議会というのを市単位で実施しているというのは全国的にも稀かもしれません。

藤川：交付金の活用について、制度上の課題はありますか。

小門：交付金の難しい点としては、5年という整備計画の期間があるので、地籍調査を実施した後の数年以内に後続の社会資本整備を実施しなければならない。期間がないので、整備計画の調整が非常に難しいということが掲げられます。

藤川：和歌山市さんの場合は、連絡協議会に上がってくる個別事業は、単独事業だけでなく、交付金事業も入っていますか。

中林：はい。5年の計画とのマッチングが単独事業よりも調整が難しいとは伺っています。

藤川：ただ、それでも、チャレンジされているのですから、優良事例として、こういう取り組みをもっと PR していくということは必要でしょうか。

小門：非常に重要だと思っています。社総金だけでなく、従来の負担金も、そういった事業と連携しているものに対して優先的に配分すべきと思っています。

藤川：交付金だけではなく負担金も含めて、個別事業との連携について、いろいろと取り組んでいくという方向でしょうか。

中林：公共事業に関連している以外にも、以前から地籍調査に入っているところの面的な整備も、やっていく必要があるので、それは負担金という形で実施しているということです。

藤川：個別事業と地籍整備の連携について、神戸市さん、岐阜県さんは、どのようにお考えですか。

青木：神戸市は、事業が予定されていないところの地籍調査は消極的です。事業と連携するとイメージが湧きやすいのだと思います。だから、事業がないところで地籍調査だけというと、積極的ではなかったのです。

倉本：平成 28 年度から社総金が創設されましたが、県で社総金の予算化されているものを洗い出し、それを地籍調査とどれだけマッチングしているのかを確認して要望しています。主には、総合流域防災事業です。総合流域防災事業だと面的なもの、さらに

同時実施できるところにメリットがあり、都市再生整備計画もそうですが、そういった面的に重複する地区を中心に現在要望しています。

藤川：実務的には、いろいろ課題はあると思いますが、個別事業と地籍整備の連携は、一般の方々から見ても分かりやすい部分があるのだと思います。関東地方整備局の直轄事業について、最近、集中豪雨が頻発化し、災害対応で砂防事業を緊急に実施しないといけないケースが増えています。しかし、土地柄、公図が相当混乱しているところが結構あり、現場が非常に苦労している実態があります。和歌山市さんの事例は、市の個別事業と地籍事業の連携の話でしたが、さらに進めて、直轄事業と地籍整備の連携ができないか、事業主体が異なると調整が難しくなるのですが、検討してみる価値はあると思っています。せっかく、補助金・交付金の事務の一部が地方整備局に委譲されたのですから、地籍整備事業の重点化に向けて、地方整備局が少しでもいい仕事ができればと思っています。

○地方整備局への要望

藤川：岐阜県さん、和歌山市さんから、地籍整備に関し、地方整備局に対する要望等がありましたら、お聞かせいただければと思います。

倉本：地籍調査と社総金に対応するメニューをいろいろご指導していただきたいということ、また、用地測量の成果の19条5項化について、国の方で率先してそういった流れをつくっていただけるようお願いしたいです。

田中（和歌山市）：和歌山市は、円滑化事業に積極的に取り組んでいるわけですが、主に、下水道事業や道路事業等の基幹事業系で残りが土砂災害関連の総合流域防災事業関連です。基幹事業の整備計画との連携、タイミングについて、苦慮しているところがあります。今回各地方整備局の方で、本省から補助金の申請窓口がおりてくるということで、地方整備局では、それぞれの地方の特色・特性を活かした活用例などの意見交換等が可能であると思っていますので、円滑化事業の取組み事例等の情報交換を期待し、要望致します。

藤川：いろいろ貴重なご提案をいただき、ありがとうございます。ぜひとも参考にさせていただきます。

○今後の地籍整備や用地行政との連携に対する抱負、要望等

藤川：最後になりますが、地籍整備の推進、用地取得と地籍整備の連携強化等、今後の抱負とか、要望とかございましたら、お話いただければと存じます。

倉本：東海ブロック、岐阜県は、後進県ということで、このままの進捗でいくと、地籍整備調査が終わるのに、まだ100年以上かかる状況です。県としては、各市町村の要望に対して配分できればと思っておりますので、本省への要望になりますが、ぜひ予算確保に努めていただきたいと思います。

中林：今後の地籍整備ですけれど、昨日の新聞の記事に、土地所有者の不明のうち地方が26.6%で、50年も登記変更がないという記事が掲載されていました。地籍調査を進めていく上で重要なのは所有者の特定で、所有者の特定ができなければ、現地の境界の確認もできないし、最後は筆界未定と境界の確認ができないという処理になってしまいます。法務省への要望になるかなと思いますが、相続登記というのが、相続者がたくさんおられる相続登記となってくると、なかなか難しい。放っておくとかなりの相続者が増えていくことになる。相続登記は何年以内にしなければならないとかといったことはできないのかなと。また、登記住所が前のままで、調査をしても特定できないことがたくさんあります。例えば、各市役所の方で住民の住所の変更を届けば、登記住所も同じく変更になるというシステムがあれば、筆界未定が少しでもなくなるのかなという感想というか、要望です。

藤川：報道等でご承知かと思いますが、自民党の不明土地の特命委員会や政府の骨太方針の議論等においても出てきている話ですので、今後、具体的な検討が進められていくことを期待しているところです。

青木：用地職員が減ってきて、地方の職員の負担が結構あるので、それを軽減するようにしないと、すぐやりますということにはならない。整備局としては、例えば、研修と、問題点があったときにはアドバイスができるようなシステムをつくっておかないと、そこでとまってしまうということになる。また、震災復興のときにも、用地処理が一番ネックになる。災害が起きそうなところは先行的に地籍調査をやっておかないと後々大変ですよというPRをもっとしていかないとだめかなと。

藤川：いろいろ貴重なご提案がありましたが、最後に、国土交通省地籍整備課の小門企画専門官から、特に何かございますでしょうか。

小門：地籍調査は、これまで着実に進めてきた背景がありますが、近年の災害の多発や厳しい財政状況等により、推進方法を変えなければいけない時期が来たと思っています。現在、平成32年度以降の次期国土調査事業十箇年計画の策定に向けた検討を進めていますが、様々な方から質問や課題をいただいていますので、それらを踏まえて今後の推進策を考えていきたいと思っています。地籍調査はまだ進捗が遅れていますが、地方整備局、都道府県、市町村、そして本省と連携をしてより一層推進できればと思っていますので、ぜひよろしく願いいたします。

藤川：ありがとうございました。皆様からいただきました地方整備局に対する要望、期待については、すぐに対応できないものもあろうかと思いますが、これまで培った用地に関するノウハウも活かしつつ、都道府県、市町村とのネットワークを深めて、地籍整備の重点化・効率化、地籍整備の推進に貢献できるよう、一步一步取組みを進めてまいりたいと存じます。本日は、長時間にわたり、誠にありがとうございました。

(了)