



都市再生街区基本調査の意義と その成果の利活用に思う

東京大学教授 清水 英 範

都市再生街区基本調査の意義、そして、この調査を地籍調査の進捗に繋げていくにはどうすればよいのか、このことについて雑感的に私論を述べさせていただきます。

利活用事例による広報は効果的か

地籍調査への社会的な理解を高める上で、先進自治体での地籍情報の利活用事例を蓄積し、これを多様な媒体で広報していくことは、一つの重要な戦略だと思います。

国土調査課も、地籍活用GIS推進事業などを通して、自治体での利活用を支援し、また、その成果としての利活用事例を収集しています。また、利活用事例を主たる題材とした一般向けのセミナーなども活発に進めておられます。

地籍活用GIS推進事業や利活用事例については、国土調査課のホームページや、同課が刊行する「地籍調査成果の利活用事例集」などで知ることができます。これらを拝見しますと、現在のところ、全国で約80市区町村がこの事業に取り組んでいるようです。もちろん、地籍調査が完了、あるいは進んでいる地域が対象ですので、地方部が中心です。

利活用の分野としては、固定資産税務や農地管理、道路管理、上下水道管理などの管理部門での利用が活発に進められています。防災や都市計画への利用はまだまだのようですが、各市町村からの報告によれば、これらの分野への利活用への期待が大きいことが分かります。

地籍調査に未着手の多くの自治体関係者が、これらの利活用事例を通して大いに啓発され、結果として地籍調査を開始する動機となることを切に願いた

いと思います。

ただ、利活用事例を通じた広報活動には限界と言いますか、難しい面もあるように思います。地籍調査に未着手の自治体は、それなりの理由があって、そう決断されているのですから、よほど利活用効果の大きな事例に接しない限り、どうしても他人事として捉えてしまうでしょう。

また、これまでの利活用事例は、多くは固定資産税務や管理部門に限定されています。行政の効率化が最も顕著に現れる分野ですので当然でしょう。これを否定するものではありません。しかし、行政内部での効率化は、その自治体内、特に幹部職員の評価にはすぐさま影響しますが、残念ながら、税負担の主体である国民や経済界には少なくとも短期的にはその意義が伝わりにくいという側面もあります。

いま、社会に何が注目されているのか

私が思うに、国民や経済界にいま注目されている地籍調査の意義を示す事例は、災害復旧、防災に関してと、都市再生がらみで土地の流動化に関してであろうと思います。現実には直面する問題や課題には自ずと関心が集まります。

これらの分野では、地籍調査を「やって良かった、やっていて良かった」という事例や、逆に「やってなくて苦労した」という事例が最近いろいろ報告、報道されています。主だったものを簡単に紹介しておきます。

まず、災害復旧に関して「やっていて良かった」という事例です。兵庫県の宍粟郡一宮町の例です。昭和51年に大規模な土砂崩れの災害が起こりました。原地形を全くとどめないくらいに地形が変わっ

てしまった所もあったようです。幸い、地籍調査が完了した地域でした。通常は、地籍情報から原地復元を行います。一宮町では都市計画的な見地から、地籍図をもとに換地をして区画整理を行いました。

災害復旧において「やってなくて苦労した」という事例も多くあります。例えば、神戸市兵庫区の夢野地区です。戦前からずっと地図混乱が続いていた地域です。阪神淡路大震災の時にこの地区の8割方の家屋が倒壊してしまいました。復旧に際し、まずは土地を担保にして融資を受けようとしたのですが、混乱地域であったがために、うまくいかなかった、それで復興がかなり遅れてしまったということです。その後、住民の方々が地図混乱の問題の重要性を認識され、皆さんで協力して、また土地家屋調査士の方々のご努力もあって、登記を変更し現在はクリアになったそうです。

次に、都市再生、土地の流動化といった分野です。ここでも、「やって良かった」、「やってなくて苦労した」という例が最近たくさん報告されています。

まず、「やって良かった」という事例です。東京都北区のある地域の例です。典型的な木造密集市街地でした。大変な地図混乱地域で、それがずっと続いていました。防災上の問題も多い地域ですから、区の方々は何とか再開発したいと思っていて、平成7年度から地籍調査を開始して9年度に完成させたということです。もともと交通利便性は高い地域です。地籍調査の完了と同時に民間の開発が進み、マンションや分譲住宅地の整備が進んできたという事例です。

今度は「やっていなくて苦労した」という例です。これはあまりにも有名な話で、東京都港区の六本木ヒルズの再開発です。17年の事業期間のうち4年間を境界調査に費やしました。都市的土地利用、特に商業・サービス業では、事業の旬のような時期をどう上手く掴むかが非常に重要になっています。このような時期に、4年という歳月のコストの大きさ、これを真剣に考えなくてはなりません。

これまで、わが国の、特に東京の大規模開発は、旧軍用地や臨海埋立地、また旧国鉄の用地や自衛隊の跡地といったように、要するに、境界問題に悩ま

されることのない大きな用地があって、そこに展開されてきました。これに対し、六本木ヒルズは既成市街地、しかも11ヘクタールという広大な市街地を対象に再開発を行いました。これからの都市整備事業は、普通の市街地を対象にせざるを得ません。それがやれてこそ、都市再生です。面倒くさいからといって境界問題から逃げられません。そういう意味で、六本木ヒルズの再開発は大変シンボリックな事例であると思います。

国民の実感に訴えるために

以上、私が申し上げたいのは、地籍調査成果による行政内部の効率化は、地籍の意義を国民に啓蒙する上ではやはり限界があること、また、近年では災害復旧や防災、都市再生や土地の流動化という、より国民や経済界に身近な分野において、地籍の重要性が注目されているということです。

では、現状において、国民の大多数が地籍調査の重要性を認識しているかといえば、残念ながらそうではない、と言わざるを得ないでしょう。災害は「明日はわが身」という逼迫感があれば、「忘れた頃にやってくる」といった側面も当然あります。都市再生、土地の流動化と言っても、多くの国民はその真の意義を十分に理解せず、不動産業や建設業の活性化くらいにしか見ない人も実際多いように思います。

地籍の重要性が国民に十分に浸透していない、それは何故なのかです。端的に言って、それは、境界問題が国民各人にとっては一生に一度経験するかどうかの希少問題だからだと思います。境界問題の当事者にならない大多数の国民は、地籍情報の効用を実感せず、ましてや、行政の効率化や税制の合理化、土地市場の健全化といった地籍調査の社会的便益など実感できるはずもないからです。

換言すれば、これから地籍の重要性について広く国民に理解を求め、地籍調査を進捗させていくためには、国民が地籍の意義や現状の問題を、市民生活や経済活動の過程において、より直接的に自分のこととして、他人事ではなく本当に自分のこととして実感できるような、そういう機会を少しでも多く作っ

ていくことが必要だと思えます。そのために私が重要であると思っていることが2点あります。

第一に、地番図など、筆界に関わる情報を積極的に公開しようではないかということです。これまで見てきましたように、地籍調査成果の利活用事例を蓄積し、広く公開することは重要です。しかし、地籍調査自体が十分に進捗していないのだから自ずと限界があります。

一方、地方自治体によって精度にばらつきがあるものの、地番図であれば固定資産税務などの過程で多くの地域で作成されています。地番図は、地番の境界と思しき境界を示した地図です。精度の低い地籍図（筆界図）だと思えばよいのです。地籍調査が済んでいない地域であっても、地番図の精度を少しでも高め、これを積極的に公開し、市民生活や経済活動の中で国民に実際に利活用してもらい、こういう制度づくり、環境づくりを行っていくことが重要だと思えます。

もちろん、これまで行政の内部にあった情報が公開されるわけですから、いろいろな問題が顕在化するでしょう。その問題の多くは地番図の精度や個人情報公開の是非に関わるものだと思います。これらの問題に怯まず、前向きに対処していくことが重要です。この過程こそが、国民が地籍の意味、地籍調査の重要性を認識し、また、その成果の利活用の方策を議論、合意していく過程なのだと思うのです。

第二に、地図混乱地域をなるべく客観的に示し、これを積極的に公開しようではないかということです。境界問題のように生起頻度が少ない問題に対して、市民に問題意識とか危機意識を喚起する方法としては、地震や水害、火山災害など、防災分野での施策が参考になると思えます。

防災分野では、ご存知のように、ハザードマップによる市民への警鐘と情報提供が活発に行われています。ハザードマップの公開は、当初は不動産価格への影響などを理由に反対する方も多かったようです。しかし、時代は確実に変わりました。現在では「そんなことを理由に公開しないのは言語道断である」というのが民意だと思います。

これまで境界問題については、土地紛争の火種に

なるからちょっと蓋をしておこうという、そんなところが若干あったように思います。しかし、これからはそうではなくて、問題は問題として、きちっと公開していく必要があります。それが、説明責任というものだと思います。

都市再生街区基本調査とは

前置きが長くなりました。これからが本題です。都市再生街区基本調査とは何か、簡単に振り返っておきます。詳細については、本号の他の記事にご紹介があると伺っておりますので、そちらを是非ご参照ください。

この都市再生街区基本調査ですが、本当に簡単に言いますと、都市部（DID地区）のうち未だ地籍調査が終わっていない地域を対象にして、既存資料などを活用して街区界の官民筆界推定図（正式には、現況測量結果図と言います）をつくらうという仕事です。なぜ官民筆界の「推定図」という用語を使っているかということ、端的に言えば、地籍調査に義務付けられている所有者の立会いなしで調査を行うからです。

もちろん、ここで調べる境界というのは所有界でもありません。筆界らしき境界です。道路台帳平面図や登記所にある公図といった既存資料をできるだけ活用して、筆界らしき境界を押さえていく、そういう調査です。ですから、これまでの地籍調査とは概念が違います。

なお、都市再生街区基本調査では官民筆界推定図はデータベース、要するにGISで処理できる様式で整備します。また、これと併行して登記所の公図のデータベース化も行い、官民筆界推定図とオーバーレイできる状態にします。すなわち、街区境界に関わる筆界に関して、推定図と公図のくい違いが明らかになるということです。

当初の計画では、街区境界（推定筆界）は境界の屈曲点も含め詳細に調査されるはずであった、少なくとも私はそう理解しています。しかし、その後、予算の制約でしょうか、詳細に調査・測量されるのは、都市再生緊急整備地域や防災再開発促進地区などの、特定区域と称される地域だけが対象となり、

その他は一般区域として、基本的に街区の四隅の点だけを押しやるような形になりました。

私は、この点については非常に残念に思っています。ただ、一般区域であっても、推定筆界と公図がどのくらい食い違っているかについては、かなり明瞭になります。このことに積極的な意義を見出したと思っています。

調査成果はどう活用されるのか

では、都市再生街区基本調査の成果を具体的にどのように活用していくのか、現在想定されていること、すなわち国の方針のようなものを概略紹介しておきます。

まず、官民筆界推定図と公図の乖離が小さな地域と、乖離が大きな地域を区別します。そこから始まります。

乖離が小さな地域では、官民筆界推定図によって街区境界の枠組が決まりますから、公図にある民界などの筆界をうまく割り込ませれば、全体の筆界推定図ができます。これを、地籍調査を今後進める際の地籍調査素図として使おうという方針です。これが第一の活用方針です。

もちろん、地籍調査を実施するか否かは地方自治体の権限ですから、都市再生街区基本調査の成果が実際に地籍調査素図として活躍できるかどうかは、最終的には自治体の意識、見識に関わってきます。非常に重要なところですが、ここではこれ以上言及しないことにします。

次に、官民筆界推定図と公図の乖離が大きな地域はどうするのかです。まさに地図混乱の地域です。このような地域が、先に述べた特定地域といった重要地域であれば、これすなわち、地籍調査を実施する優先度の高い地域としてクローズアップされてきます。また、法務局側としては、14条地図の整備を単独で行う最優先地域として位置づけられるでしょう。いずれにせよ、今後の地籍整備の戦略を考える上で参考にしようというのが、第二の活用方針です。

さらなる利活用にむけて、私論

私がこれから述べる、都市再生街区基本調査の意

義やその成果の利活用方策についての私見は、以上述べた国の活用指針と矛盾するものではありません。これらの活用方針に加えての私の意見、提案ということになります。

先ほど、地籍調査の意義を広く啓蒙する際の視点として、「地番図など、筆界に関わる情報を積極的に公開しよう」ということと、「地図混乱地域をなるべく客観的に示し、これを積極的に公開しよう」という2つのことを述べました。

実は、都市再生街区基本調査によって、これらのことが実現できるし、実現するべきだと私は考えています。だからこそ、この2つの点の重要性を前もって強調しました。自問自答するような形式になってしまいましたが、これから2つのことを提案したいと思います。

第一に、各市町村は、地籍調査にすぐ取り組むか否かに関わらず、都市再生街区基本調査の成果を利用して地籍調査素図を作成、これを市町村GISのレイヤー情報として積極的に公開し、市民の有効利用を促すべきということです。

地籍調査素図は精度の高い地番図として機能します。固定資産税務の公正性を向上させることはもちろんですが、parcel map（地番図）をレイヤー情報としたアメリカ式の自治体GISの整備と利活用に繋がっていきます。

アメリカでは、地方自治体の公式ホームページでWeb GISが盛んに利用されていますが、その主要なレイヤー情報として地番図が使われています。例えば、ニューヨーク州バッファロー市のWeb GISでは、地番図レイヤーをもとに、一筆ごとの土地利用や土地評価額を表示することができます。驚くのは、地番図をクリックすれば土地所有者を知ることができることです。氏名を入力すれば、その人が所有する土地を検索することもできます。名寄せができるということです。

わが国では、個人情報保護の観点から、土地所有者まで公開することは非現実的です。しかし、地番図はもちろん、土地利用や土地評価額を公開することは検討に値すると思います。アメリカでは、土地市場の透明性の向上や市民サービスの向上を目的

に、このような試みが当然のごとく行われている、この事実だけは確認しておきたいと思います。

第二に申し上げたいことは、都市再生街区基本調査で明らかになる地図混乱地域を「土地問題（あるいは境界問題）ハザードマップ」として公開すべきだということです。

官民筆界推定図と公図のくい違いは、「地図混乱」の様子を定量的にかなり明確にしますし、地図混乱の由々しき実態を市民に明瞭に示すための格好の視覚媒体になります。

これまでのような、都道府県や市町村単位の地籍調査の進捗率指標による広報では、市民の感性にはなかなか訴えないように思います。「私の住んでいる場所は、他の地域に比べて問題がある」ことを実感してもらわなければ啓蒙効果は期待できません。防災ハザードマップも結局のところ、このような目的から作成されているように思います。

私は、土地問題ハザードマップを作成、公開する、もう一つの意義は、地籍の問題を政治マターにする効果だと思っています。

地籍調査は自治体の権限ですから、首長さんの意識が大きく影響します。しかし、これまで、予算の問題はもちろんありますが、それ以外にも、地籍調査は土地問題の寝た子を起こすといったように理解されたり、仮に調査を行っても任期中では成果が現れにくいと思われたり、そういった理由から、首長さんは地籍調査に消極的になりがちであったのではないかと、私はこういう印象をもっています。

ハザードマップによる広報は市民の意識に直接訴えかけます。その結果として議員の方々の地籍問題への認識も高まり、各党派の議論の材料にもなりやすい。こうした、政治を通した誘導効果が大きいので

ではないかと思うのです。

なお、国土調査課が現在取り組んでおられる都道府県内や市内において地籍調査が完了している地域や進捗状況を地図で表現しようという試みは、私が提案するハザードマップにかなり近いもので、多めに賛同いたします。

都市再生街区基本調査の成果により、地図混乱の実態がこれまで以上に明確になってきます。是非とも、この情報を分かりやすく国民に公開していただければと思います。

おわりに

都市再生街区基本調査は、平成15年6月、都市再生本部会合において小泉首相から発せられた「民活と各省の連携によって地籍調査を推進せよ」との指示に始まる事業です。時の首相の明確な指示のもとに地籍調査に関わる事業が進む、このようなことが、かつてあったでしょうか。この画期的な調査を決して無駄にはしてはいけません。

地籍への国民の理解の促進、そして地籍調査の一層の進捗に向けて、関係者一同、力を注いでいく必要があります。

<付記>

本稿は、平成17年10月15日に東北大学で開催されました日本不動産学会のシンポジウム「土地基本情報整備の新たな段階－平成地籍整備と境界－」において、筆者がパネラーとして発言しました内容に基づいております。座長を務められた小柳春一郎教授（獨協大学法学部）をはじめ、議論に参加していただきました皆様に厚く御礼を申し上げます。