

日本の地籍問題と森林・林業政策—序説として

岡 橋 秀 典*

I. はじめに

日本の森林・林業問題が言われるようになって久しい。持続可能な国土を維持・形成するためには、国土の7割近くを占める森林のあり方が決定的に重要な意味を持つが、これまでの森林・林業政策はこの点で十分な成果をあげて来なかった。しかし、後述するように2000年代に入って日本の同政策には明治以来の変革期と言って良いほどの変化が到来している。この新たな森林・林業政策の成否は将来の日本の森林のあり方に多大な影響を与えることが予想される。

しかし、この政策の実現には、対象となる土地（山林）を巡って大きな陥穽が存在するように思われる。森林の利用や保全を前提とした持続可能な森林管理のためには、対象となる山林について、正確な登記（地籍）情報が存在することが前提となる。しかし、現実には山林の地籍調査は進んでおらず、さらに所有者が不明なものも少なくない。

それゆえ、日本の森林・林業政策との関連で、地籍に関わる土地問題を多面的に追究することが求められる。その際、研究方法としては探索的方法が適切と思われる。なぜなら、地籍に関わる問題はまだごく一部の断片的な事実しか判明しておらず、特定の課題や仮説を事前に準備することはできないからである。この状況を克服するには、従来の研究成果をふまえて多方面から考察を行い、そこで得られた規則的な傾向や関係により新たな検討課題や研究仮説を考案することが不可欠となる。

以上の問題意識に立ち、本稿では日本の地籍

問題の現状を従来の研究成果により把握し、また地籍調査の現状を明らかにするために基礎的なデータ分析を行うことにする。最後に、日本の地籍問題と森林・林業政策との関連についても論ずることにしたい。

II. 日本の地籍問題の現状

1. 日本の地籍問題

地籍とは、国語辞典では「土地の位置・形質およびその所有関係。またそれを記録したもの」（林、1986）とされる。厳密には、前者の土地に関する情報の部分と、後者のそれが記録された物の双方を指すと言えよう。それゆえ、前者については地籍情報（大槻、2019）と呼ぶのが正確であろう。ここで言う土地の形質には境界、面積などが含まれると考えられる。それゆえ地籍情報とは、一筆ごとの土地について、所有者、位置、境界、面積などの基本情報を示したものと言える。

地籍情報では、所有者のみならず、位置、境界、面積を地図上で確定することが重要となるが、日本では、登記所（法務局）の公図は、明治期の地租改正に伴い作られた図面に依拠するものが少なくなく、境界、面積が不正確なものが多い。本稿における地籍問題とは、このような地籍の不正確さとその整備の遅れを意味する。

この地籍の未整備に関して、中村ほか（1987）は次のように述べている。人と土地は一国の社会経済の基礎であるにもかかわらず、わが国では、近代的な地籍調査は著しく遅れ、人に比べて土地に関する資料は極めて不十分である。ま

*奈良大学文学部地理学科

た、円滑な土地取引や土地関連の各種行政の遂行は正しい地籍の整備なしには考え難いにも関わらず、日本では、土地の取引に係わる人々から行政担当、更には不動産関連の研究者に至るまで、この地籍調査についての理解が乏しい。特に後者の問題は重要で、土地に関わる議論がなされる場合でも、地籍についてはよく認識されないままのことが多いように思われる。このことは日本の森林・林業問題に関する議論でも同様である。中村ほか(1987)では、ヨーロッパ諸国は、20世紀初めまでには地籍調査を終了し、現在はそれの修正段階にあると述べているが、そうであれば、ヨーロッパ諸国の合理的な森林経営もこの地籍の整備の上に成立しているとみるのが至当であろう。にもかかわらず、日本の林業政策論ではヨーロッパ諸国の林業を模範例としてとりあげる場合にも、地籍の整備の意義に論が及ぶことはないように思われる。

2. 地籍調査の遅滞とその要因

日本では、地籍に関する情報は登記所(法務局)に所在する。上述した地籍情報は地番ごとに登記簿に記載され、位置、境界などの空間的情報については地図情報が付されている¹⁾。この地図情報は、正確には「地図又は地図に準ずる図面」情報と称されており、不動産登記法第14条第1項の地図と、同条第4項の地図に準ずる図面(いわゆる公図)の2種類がある。前者は不動産登記法の「登記所には、地図及び建物所在図を備え付けるものとする」という定め(同法14条第1項)に基づく地図で、法律の条文から名をとって、14条地図と呼ばれる。この地図

は、正確な測量に基づいて作成されたもので、筆ごとの土地についてその区画と地番が明確に表示されている。したがって、14条地図は方位、形状、縮尺が正確な図面と言えるが、その大部分は国土調査法による地籍調査の成果が利用されている。後者の公図は、1875-81年(明治8-14年)の地租改正に伴い作られた地引絵図に依拠するもので、1885-88年(明治18-21年)の地押更生調査を経た後、土地台帳附属地図として税務署に備え付けられた。戦後は所管などで変転があったが、1993年(平成5年)の不動産登記法改正以降は、地図に準ずる図面(公図)として利用に供されるようになった²⁾。ただし、この公図には境界、面積などが不正確なものが多いことが判明しており、正確な測量にもとづく地籍調査の進捗が課題となっている。

このような事情から、第二次世界大戦後、国土調査法(1951年)に基づき近代的地籍調査が進められるようになった³⁾。国土調査法第2条では、地籍調査を、「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」と定義している。この地籍調査で重要な点は、測量技術の進歩により正確な測量ができるようになったことは言うまでもないが、公共座標による筆界確定がなされることで、より高精度に筆界点を復元できるようになったことである。

地籍調査の開始以来、既に70年が経過した。しかしながら、表1のように、全国の進捗率(面積ベース)は2020年度末で51.9%であり、芳しいものではない。厳密な意味での都市部を表す

表1 地籍調査の実施状況(全国)

		対象面積 (km ²)	2020年度末までの実績面積 (km ²)	2020年度末時点の進捗率 (%)
DID(人口集中地区)地域		12,673	3,316	26.2
DID以外の地域	宅地	19,453	9,942	51.1
	農用地	77,690	54,696	70.4
	林地	178,150	81,367	45.7
	小計	275,293	146,005	53.0
合計		287,966	149,321	51.9

「国土交通省地籍調査 Web サイト」を一部変更して作成。

<http://www.chiseki.go.jp/situation/status/index.html> (2021年10月27日閲覧)

DID（人口集中地区）地域では26.2%と一段と低く、農村部に相当するDID以外の地域では53.0%となるので、都市部での遅れは明白であろう。また地目別に進捗率を見ると、農用地が最も高く70.4%に達しているのに対し、林地は45.7%に留まり、両者の間に大きな格差がある。宅地は全国を進捗率に近いが、都市部の宅地ではかなり低くなると推測される。

進捗率の時系列推移を見ておきたい（表2）。地籍調査の開始当初は伸び率が低かったが、1970年度から1979年度の第2次計画期、1980年度から1989年度の第3次計画期の20年間においては9%から34%へと25%も増え大きく伸びた。しかし、その後は再び鈍化する傾向が見られ、特にここ10年間の増分は極めて小さくなっている。進捗率自体が未だ低い水準にあるだけでなく、近年は進捗の速度が低下していることも問題といえよう。

表2 地籍調査進捗率（面積ベース）の推移

年度	進捗率(%)	進捗率の増分
1951(昭和26)	0	
1956(昭和31)	1	1
1962(昭和37)	3	2
1969(昭和44)	9	6
1979(昭和54)	23	14
1989(平成元)	34	11
1999(平成11)	42	8
2009(平成21)	49	7
2019(平成31)	52	3

国土交通省資料より作成

このように地籍調査の遅れについての認識はなされている。しかし、その要因の検討についてはどうであろうか。それらを整理しておきたい。

まず地籍調査を推進する政府部局である国土交通省「地籍調査Webサイト」⁴⁾では、地籍調査が進まない一般的な要因として次の4点をあげている。①地籍調査は、境界の確認などに時間と手間がかかる、②地籍調査の対象地域が、より困難な地域へと移行してきている、③地籍調査への誤解がある、④地方公共団体の予算や

体制の確保が困難になってきている。このうち詳しい説明を要する点のみ、補足しておきたい。②のより困難な地域とは都市中心部等であり、残された都市中心部等へと対象地域がシフトしてきたため、地籍調査の実施面積が増加しないとの見方である。③は地籍調査の必要性や効果が住民に十分理解されていないためとする。④は、財政状況の悪化や行政ニーズの多様化等の近年の状況を念頭に置いている。この点は上述した近年の進捗率鈍化の事実に対応する説明といえよう。

このサイトでは、一般的要因に続けて、さらに都市部と山村部に分けて遅延の理由を述べているが、この点は後述することにした。

日本の地籍についての包括的な著作である鮫島（2011）も、地籍調査が進まない原因に言及している。①調査の実施者である市区町村の職員不足、②財政問題、③市区町村の意識の問題、④都道府県担当部局の問題の4点をあげている。②については、調査経費50%は国、25%は都道府県が負担しており、国の予算は必要額が確保され制約要因となっていないが⁵⁾、都道府県の中には予算シーリング等の影響で市町村の要望に十分応えられていないところがあるとしている。また③に関しては、地籍調査事業は自治事務であるため、市区町村の発意がなければ開始されず、そのため2009（平成21）年度末でも277市町村で調査が未着手であり、また327市町村で調査が休止されていたと言う。この点に関わって、ヨーロッパなどの地籍先進国では地籍調査を国または州の直轄事業で行ってきており、その意味で自治事務として地籍調査を行うわが国の制度の再点検が必要としている点は重要な指摘である。④は、地籍調査事業は戦後の食糧増産対策のための土地調査や農地改革後の土地整理といった農政上の必要性からスタートしたため、現在でも過半（47都道府県のうち、27都道府県）は農政部局となっている。それゆえ、都市部の調査には必ずと限界があると見ている。

澤井（2015）は、地籍調査の進捗が遅れている状況に焦点を当てた論文であるが、ここでも

その要因を検討している。①土地所有者双方のコンセンサスが必要な境界確認等、調査に多くの時間と手間を要する、②現時点で、比較的調査が容易な地域はおおむね終了してきており、調査の実施が困難な都市部等の地域へと対象地域が移行してきている、③調査が未実施であっても、実態として土地取引等が行われている現状があるなど、地籍調査の必要性や効果が住民に十分理解されず、調査に向けた機運が高まらない、④地方公共団体において、近年の厳しい財政状況や人員削減により、調査実施に要する予算や職員の確保が困難になっていること、以上4点を挙げている。ここで指摘されたことは、表現は異なるものの、基本的には上述した国土交通省のウェブサイトの内容に沿ったものになっている。

以上の考察は具体的なデータに基づくものではないが、遅れている理由を都道府県の担当部局へのアンケートからみたものもある(中川内、2013、p.15)。「調査に必要な職員・人材の確保が困難なため」と答えるのが27都道府県で、回答した31都道府県の9割近くを占める。次いで、「市町村における地籍調査の施策上の優先順位が低い」と「調査に必要な予算の確保が困難なため」が20都道府県で並んでいる。これら以外に3つの理由が認められるが、それぞれわずか5都道府県が支持するのみである。

また、未着手の市町村に対して事業に着手しない理由を市町村へのアンケート等により調査した結果がある⁶⁾。「必要性は感じているが多大な経費、時間を費やすほどの利点を認識していないため」が47%を占め、これに対し、「地籍調査事業を行わなくても特に弊害がない」(15%)、「地籍調査事業に対する認識が薄いため」(10%)とするのはかなり少ないので、市町村は地籍調査の意義や必要性を理解しているものの、現実には重点施策ではないとの判断がなされている。また、「地権者の利害関係が複雑に絡み、境界確認が難しいと予想されるため」が37%あるが、それが進捗率の低い都道府県に集中する点が注目される。

以上の検討を整理すると、下記ようになるであろう。第一は地籍調査事業の主体である市町村に関わる要因である。これについては、調査実施に要する予算や職員の確保の問題があるのとは言うまでもなく、特に近年の自治体財政をめぐる厳しい状況はそのような要因を強めている。ただし鮫島(2011)が指摘するように、そもそも市町村の意識の問題が調査実施に大きな影響を与えていると思われる。地籍調査事業は自治事務であるため、市町村の発意がなければ開始されないし、そこに熱意がなければ持続的に進められない。上述した都道府県へのアンケートで、遅れている理由として地籍調査の施策上の優先順位の低さが指摘され、また、未着手市町村の半数が「必要性は感じているが多大な経費、時間を費やすほどの利点を認識していないため」としていることとも整合する。以上から地籍調査の実施が市町村長の意向に強く左右されてしまう点にネックがあると推測される。自治事務として地籍調査を行うわが国の場合、この制度上の問題点が地籍調査遅滞の根本にあることを認識しなければならないであろう。

第二には、土地の所有者である住民の問題である。地籍調査の必要性や効果が住民に十分理解されないというが、そのような側面があるとしてもそれが果たして本質的な問題であるだろうか。他の先進諸国で地籍調査がほぼ終了している事実からすれば、日本社会に限ったよほど特殊な事情が存在しなければこの点は成立しない。

第三には、調査が容易な地域はおおむね終了しつつあり、調査の実施が困難な都市部等の地域へと移行しているという理由である。それは都市部と農村部の進捗率の格差からも容易に想像できるが、後述するように、進捗率が低い都道府県の状態を見ると、都市部だけではなく農村部でも押し並べて低いことが多く、一般的な説明としてはやや不十分といえよう。

第四は、都道府県担当部局の問題である。かなりの都道府県で農政部局担当となっているこ

とは、農地の地籍調査推進には好都合であろうが、それ以外の地域、特に都市部になると地域の状況が異なるため、逆に推進しにくい要因となることは想像できる。

以上の検討から、地籍調査遅滞の要因については、事業の推進に関わる市町村、都道府県といった地方公共団体についてさらなる検討が必要であることが示唆された⁷⁾。地方公共団体に関わる要因は、国土交通省「地籍調査Webサイト」では「昨今の財政状況の悪化や行政ニーズの多様化等により、地籍調査の実施に必要な予算や職員の確保が難しくなっています。」の指摘に留まっているが、そこには共同して地籍調査を推進する関係上地方行政サイドへの配慮がなされているようにみえる。

この議論を深めるために地域別に地籍調査が進まない要因を見ておきたい。都市部、山村部に分けた検討がなされている。澤井（2015）は国土審議会土地政策分科会企画部会地籍調査促進検討小委員会（2008）や清水（2010）に基づき、次のようにまとめている。

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

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

国土交通省「地籍調査Webサイト」でも都市部と山村部に分けた検討がなされているが、指摘は上述とほぼ一致している。唯一山村部について、「他の地域と比べれば土地取引等が少ないにも関わらず、地籍調査を実施するためには

一定の費用と手間がかかることから、山村部を優先的に調査を実施しようという市町村内の気運が高まりづらい状況」としているのは、調査の優先度に関わる問題をあげている点で貴重である。

このような都市部と山村部における要因を、相互に比較することで、興味深い論点が現れてくる。都市部の①、②、③の要因はいずれも山村部では弱まると考えられよう。すなわち、権利関係はそれほど複雑ではなく、1筆の面積もいずれも相対的に大きいのでその分筆数も減るのであろう。また、土地の資産価値が低いことから、所有者の権利意識が都市部ほど強いと思われれない。このように山村部は都市部より地籍調査が進捗しやすい条件があると思われるが、実際にはそれほど進まないのはなぜだろうか。上述の山村部固有の要因が進捗を阻んでいることになるが、果たしてそうであろうか。さらに、地籍調査が進捗している山村地域の場合どのようにこれらの点を克服したのか、この点を検証するという新たな課題が浮上してくる。

3. 地籍調査進捗率の地域差とその要因

都道府県別で見た場合、進捗率に大きな地域差があることはよく知られている。図1は2020年度末の進捗率を都道府県別に示したものである。左から右に、北から南へと並んでいるが、明らかに中央部で大きく窪んでいることが読み取れる。北海道、東北、中国、四国、九州の各地方では地籍調査が比較的進んでいるが、関東、中部、北陸、近畿の各地方では大幅に遅れている。特に近畿や中部では、10%前後という低率にとどまっている。このような進捗率の都道府県間格差についてはこれまで言及されるものの、その要因についてはほとんど検討されてこなかった。地籍調査の情報が豊富に掲載されている国土交通省「地籍調査Webサイト」もこの点については触れていない。

『日経グローバル』誌の特集「どう進める「地籍」調査」はいくつかの都道府県の例を挙げている点で貴重である（中川内、2013）。進捗率

が高い県として、佐賀県と沖縄県の例を示している。佐賀県では、昭和40年代からの土地改良事業の積極的推進により地籍調査と同等の測量結果が得られ、それが進捗率計算に組み入れられたことや、各市町村長が固定資産税の徴収適正化のために地籍調査を重視したことが理由としてあがっている。沖縄県の場合は、県が直轄で地籍調査を実施したことが進捗率向上につながったとする。その理由は、太平洋戦争の沖縄戦で県土が荒廃したうえに米軍に多くの土地が収用されたことにより、市町村が地籍調査を行うのは負担が大きいと県が判断したためである。一方、進捗率が最も低い京都府も取り上げているが、そこでは災害が少なく、開発事業も少なかったため、地籍調査の必要性・重要性が強く認識されてこなかったことを挙げている。そこから示唆されるのは、地籍調査と土地に関わる開発事業や災害復旧事業との関係である。

以上のように、地籍調査の進捗率の都道府県間格差を生み出す要因については、ごく少数の府県の例示的な説明にとどまり、全国を包括的に検討した研究は野田（2004）に限られる。ここでは、地籍調査の進捗率の要因分析と、都道府県の地域特性との関係の考察が行われている。前者では、進捗率に最も関連している要因は、高い方から順に、総人口、次いで可住地面積割合、可住地人口密度、調査対象総面積であった。さらにこの4変数を用いて主成分分析を行い、その成分得点により得られた4類型と進捗率との対応関係をみているが、進捗率は人口分散山地型で最も高く、次いで山地型、人口分散平野型となり、人口集中平野型が最も低い。興味深い結果であるが、この結果が何を意味しているのかについての考察は行われていない。また、各類型に属する都道府県名が記載されていないので、この結果をもとに分析を発展させることも不可能である。

本稿では都道府県別地籍調査進捗率の空間的分布が、顕著な中心・周辺的な同心円状のパターンを示すことに注目する（図2）。大都市を中心とした地域が特に低いことから、既に見た都

市部での地籍調査阻害要因からこのパターンを説明することも可能であろう。しかし、同一県内にあり都市化圧力が弱い農村部でも進捗が悪いので、他の要因も検討する必要がある。特に都市農村の別を超えて都道府県単位で同様の傾向を示す傾向があるので、都道府県を単位とする一定の意向が働いている可能性がある。

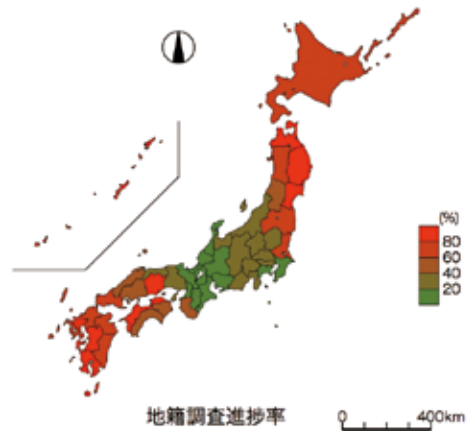


図2 都道府県別にみた地籍調査進捗率（2020年度末、面積ベース）の分布
国土交通省資料より作成

これと類似の空間的パターンを示すものとして、小笠原（1955）による日本の土地利用区（図3）がある。この土地利用区は、潜在的に利用

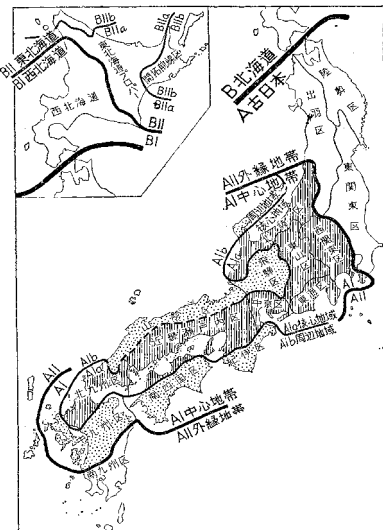


図3 日本の土地利用区
小笠原（1955）p.235より転載

価値を異にするおのおのの土地が、どのようにまたどの程度集約的に利用されているかに注目するので、分類の指標として、水田化および畑地化の度合（可耕地開発度）と耕地利用度を用いている。本研究がなされたのは戦後まもなくであるから、戦前までの歴史的な土地開発度を表しているとみてよい。この区分では、まず日本を大きく北海道と古日本に分け、さらに後者については中心地帯と外縁地帯に二分する。さらに中心地帯は核心地域と周辺地域に細分される。土地の利用、すなわち土地開発が最も進んでいる（集約的に利用されている）のは中心地帯のなかの核心地域であり、それに次ぐのが同地帯の周辺地域、そして、その外側の外縁地帯が続き、最後に最も粗放な利用の北海道となる。

北海道では、耕地に比してより粗放な牧場・草地・森林の割合が高く、耕地1筆の面積も大きい。外縁地帯では本格的な開墾は江戸時代以降と比較的新しく、可耕地開発度は中心地帯よりかなり低い。牧場・草地・森林の分布は山地だけでなく、丘陵はもとより平地にも見出される。山林は植林が遅れ、国有林の割合も高い。これに対して中心地帯では、可耕地開発度は高く、森林は急峻な山地斜面に分布するのが一般的である。耕地の開発は既に山地にまで及び、山中に開かれた耕地を足場に山村が広範に成立した。それゆえ、山林は集約的に利用され、私有林が多く、植林も進んでいる。中心地帯でも

核心地域は可耕地開発度、耕地利用度ともに最も高く、周辺地域は核心地域同様可耕地開発度が高く開発の歴史も古い。耕地利用度は核心地域より低く、商品化もやや遅れている。核心地域との関係で土地利用が展開してきたのが周辺地域の大きな特徴である。

地籍調査の進捗率とこの土地利用区との間に対応関係がみられることは、二つの図を見比べてだけでも明らかであるが、より厳密な対応関係を見るために、表3を作成した。これによれば、中心地帯の核心地域では、地籍調査進捗率が特に低いものが多く、40%未満が19都府県にも及び、このタイプの76%を占める。中心地帯の周辺地域になると、40%以上80%未満が6県で最も多くなり、さらに外縁地帯・北海道のグループでは、60%以上が9道県と多くなりこのタイプの82%を占める。このように、地籍調査の進捗率と土地利用区との対応関係は良好であると言える。

興味深いのは、それぞれの類型の中で異常値を示す都道府県が存在である。核心地域にありながら、80%以上という高率の進捗率を示すのは、岡山、香川、愛媛の三県である。周辺地域では、佐賀と熊本の80%以上の高率が注目される。これらの県については、なぜ地籍調査がここまで進捗したのかを明らかにする必要がある。他方、外縁地帯・北海道は押し並べて進捗率が良好であるが、例外的に低い千葉県について

表3 地籍調査進捗率（2020年度末）と土地利用区別に見た都道府県の分布

地籍調査進捗率	中心地帯		外縁地帯および北海道	合計
	核心地域	周辺地域		
20%未満	9	1	1	11
20%以上40%未満	10	1	0	11
40%以上60%未満	1	4	1	6
60%以上80%未満	2	2	5	9
80%以上	3	2	4	9
合計	25	10	11	46

注) 沖縄県を除く。各土地利用区と都道府県との関係は下記の通り。なお、1都道府県が2つの類型にまたがる時は面積の大きい方の類型に分類した。

中心地帯の核心地域：群馬県、栃木県、埼玉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、新潟県、富山県、石川県、福井県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、奈良県、京都府、大阪府、兵庫県、岡山県、広島県、山口県、香川県、愛媛県、福岡県

中心地帯の周辺地域：岐阜県、鳥取県、島根県、和歌山県、徳島県、高知県、大分県、佐賀県、長崎県、熊本県
 外縁地帯および北海道：北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、千葉県、宮崎県、鹿児島県

てはその要因を探ることが求められる。

さて、このように地籍調査と土地開発との対応関係がみられるのはなぜであろうか。仮説の域を出ないが、以下のようなことが考えられる。早くから耕地の開発が進み、集約的な耕地利用がなされてきた中心地帯については、農村部でも農地の所有が細分化し、一筆あたりの面積が小さくなり、権利関係がより複雑で、所有者の権利意識も強いことが予想される。山林も植林が早くから進んだため、農地と同様の傾向が見られるであろう。すなわち中心地帯では、都市部での地籍調査を遅らせる要因が大なり小なり農村部にも該当すると考えられる。

他方、外縁地帯では土地開発の歴史が相対的に新しく、粗放的な利用が多くなる。中心地帯に比べて1世帯当たりの農地や山林の所有規模も大きく、1筆の面積も大きいことが予想される。その分、地籍調査を阻害する要因が弱くなるであろう。さらに大規模な土地改良事業を行うポテンシャルのある地域を多く抱えており、土地改良事業と地籍調査が並行して進められた可能性がある。そして、注目したいのが、国土調査法19条5項指定⁸⁾により、地籍調査と同等以上の精度又は正確さを有する調査が行われた場合、地籍調査が実施された区域と同様に扱われることである。60%を超える進捗率を示す都道府県ではそのような事業によるものが多いことが予想されるが、詳細の検討は今後の課題としたい。

Ⅲ. 森林・林業政策と地籍問題

1. 森林・林業政策の新展開における地籍整備の意義

現在進行中の森林・林業政策について説明する。第一には、「林業の成長産業化」を実現する、「川下」木材産業（CLT等の集成材やバイオマス発電等）主導的林産業システムの構築がある。これまで国内材は伐採可能な木が十分あるにも関わらずあまり利用されず、これが林業不振の原因にもなっていた。近年になって中国の木材

輸入が増大し、世界的な木材需給のひっ迫をもたらしたため、国産材に光が当てられるようになった。しかし、国産材の利用システムを本格的に稼働させるには大量の原料用丸太を安定的に供給する仕組みを作る必要がある。ただし、そこには、中小林家に細分された土地所有と効率的な伐採を可能とする広域的土地利用の間の矛盾が大きく立ちはだかる。零細な山林所有者の多くは需要に応じて伐採行動をとるといった反応をしないためである。そのために、これへの対処として、第二の政策として、森林経営管理法（2019年4月1日施行）により、森林所有者の意向をふまえて市町村が経営管理の集積・集約ができる「新たな森林管理システム」の構築がなされようとしている。第三には森林環境税の導入があり、国民から特定目的の税金を集め、それが森林管理に投入されようとしている。森林環境税は2018年度の税制改革で導入が決定され、2024年度からの本格導入に先立って、2019年度からすでに森林環境譲与税が始動している。

このように、現在動き出している日本の森林・林業政策は、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図るため、新たな森林経営管理制度の下、森林環境税の資金を投入して森林の経営管理の集積・集約化を推進しようとするものであり、表面上は、林業生産の活性化と零細な山林所有の間にある矛盾が、新たな森林管理システムにより克服されるという、大変よく考えられた取り組みと言える。

しかしながら、そこには森林・林業政策サイドであまり言及されない大きな陥穽（言い換えれば不都合な真実）が存在する。上述した「新たな森林管理システム」では、市町村が土地所有者から経営管理権を集積し、それに基づき経営管理実施権を林業経営者に配分して、経営管理を実施させる筋書きとなっている。すなわち、市町村が主体となって所有と利用のマッチングを行い、林業経営を活発化させようとする狙いである。果たして市町村がこのような機能を担いうる力量があるかという問題もあるが、この

プロセスが円滑に進行するにはまず、対象となる土地（山林）について、正確な地籍情報が存在することが前提となる。しかし、現実には山林の地籍調査が進んでおらず、管理の対象となる山林自体が、法的に登記情報を正確に確定できない状況にある。このように地籍問題の帰趨は森林・林業政策にとって看過し得ない意義を有している。

2. 森林・林業政策における地籍問題の認識

森林・林業政策に関わって、地籍問題を論じている文献は管見の限りでは多くはない。『日本の難題を問う 森林と水源地』（伊藤ほか、2014）においては、高橋（2014）が河川上流域の水源地の問題として地籍の不備を指摘し、地籍調査の進捗率向上が困難な理由を次のように認識している。「現在、精度は低いが、一応形式上林地でも面積、境界などは定まっており、より正確に境界などを定めると、隣人同士で新たな係争が起こる恐れがある。さらにこの問題解決を難しくさせているのは、第二次世界大戦後、土地所有者の権利意識が強くなっていることである。したがって、地籍変更に伴う利害対立を収めるのは、市町村行政にとって神経を擦り減らす作業となるであろう。また地籍変更をすれば、測量の実施、立ち合い（ママ）による調査の手間は大変厄介であり、行政の心理的重圧は大きい」。このように高橋氏は困難な状況に理解を示すが、今後、上流域に新たな森林政策や国土保全政策を企画する、あるいは私有林に公的立場から新たな役割を課すなど、国家的土地政策を展開する場合、現場の地籍調査の不備は大きな障害となると警鐘を鳴らしている。

前掲書（伊藤ほか、2014）では、伊藤（2014）も森林地域の問題として地籍問題を論じている。日本の私有林の土地所有の零細性に鑑み、それを克服する大規模森林経営団地の形成や森林組合への信託を可能とするには、地籍の確定が必要と考えている。また、森林法に基づく路線整備や森林経営計画の作成も、地籍が確定していれば、特別に地主に了解をとらなくても地

籍図上で実行できると述べる。さらに、地籍調査の進捗の悪さをふまえて、国土調査法を改正し、森林に限っての特別な措置を提案している。すなわち、所有者が居所不明である他に、所有者が判明していても地籍調査に無関心で非協力的である場合、そして協力的であってもその所有する林地面積が著しく零細（たとえば1ha以下）である場合には、市町村が地主に告知をするだけで、森林の地籍調査を進めることができるようにするという提案である。

森林・林業政策の研究者で地籍問題に焦点を当てた者はほとんどない。その中で志賀（2020）は貴重な成果であり、森林境界と団地化への取り組みは単なる情報化やコスト削減問題では片付かない「日本近代林政150年の忘れ物」であるとの認識を示している。一筆単位の公的森林情報は、国土調査法に基づく地籍情報と森林法に基づく森林計画情報の二つがあるが、戦後まで近代的な地籍調査が積極的に進められなかったため、森林簿・森林計画図の森林情報にも質の問題があり、森林境界問題が深刻なものになっていると述べる。

地籍調査については、境界確認が不可能となる危険性が増大しているとし、その理由として、①土地所有者の高齢化や不在村化の進行により、現地の境界に精通した人が減少、②森林管理の粗放化等により境界に関する物証が消失、③現地復元性の極めて低い地図しか存在しない、④森林境界の判定基準が不明確、をあげている。②や④は、現場をふまえた特に貴重な指摘と言えよう。

山林の地籍調査を進捗させる動きとして、地籍調査一筆地調査の外注化をあげ、測量会社のほか森林組合も受託している点にも注目する。また、2004年度から国土交通省で山村境界保全事業を開始し、また林野庁でも2008年度から森林境界明確化促進事業を設けていることを紹介する。森林境界明確化は表4のように、地籍調査に比べれば登記にも反映されない簡易なものであるが、森林施業には有効であるとしている。しかしながら、森林組合の受託実績は限定的で

表4 地籍調査と森林境界明確化の違い

	地籍調査	森林境界明確化
目的	正確な地籍情報の作成	森林の適切な管理や施業
明確にする土地境界	1筆ごと（同一所有者でも筆ごと）	所有者が異なる筆の境界
市町村の担当	地籍担当部局	林務担当部局
登記簿への反映	反映される。	反映されない。
測量の方法と精度	基準点の設置は必須で、基準点に基づいた高精度な測量	基準点の設置は必須でなく、基準点に基づかない簡易な測量

森林管理市町村連携課（2020）「森林境界明確化の推進について」センターだより（奈良県森林技術センター）131 p.7の表1及び国土交通省資料（森林施業と連携した効果的な地籍調査の推進）により作成

ある。このように地籍調査だけに限定しない形で、森林施業に有効な境界明確化が進みつつある。

地籍整備が遅れた状況は、森林管理や林業の利用にとって障害となる。それゆえ、森林管理システムの構築にも、地籍調査や森林境界の明確化が必須である。このような地籍情報の整備状況を踏まえた森林管理システムの議論が期待されるが、愛知県豊田市のように、地籍調査が遅れているにも関わらず、森林管理を進めるために独自の境界明確化事業を行っている例や、岡山県西粟倉村のように地籍調査の整備水準の高さを前提として森林信託制度の導入を行う事例など多様な展開がみられ、今後の検討が課題となる。

Ⅳ. おわりに

本稿では、日本の地籍問題の現状と今後の課題について、従来の研究成果と基礎的なデータ分析に基づき探索的な検討を行った。

日本の近代的な地籍調査が戦後になって開始されてから既に70年が経過した。しかし、地籍整備の進捗率は未だ面積ベースで約50%に留まり、近年は進捗速度の鈍化傾向さえ認められる。このような地籍調査の遅れの問題性は広く認識されており、そのため遅滞の要因についても検討がなされてきた。この要因については様々なものが指摘されているが、本稿では地籍調査事業の主体である市町村に関わる要因が最も重要と考える。調査実施に要する予算や職員の確保の問題に加えて、市町村の意識と行動が大きな

影響を与えている。それは地籍調査事業が自治事務として市町村に委ねられているという制度上の問題によるところが大きいように思われる。

都道府県別の進捗率に大きな地域差があることもよく知られている。ただしその要因についてはこれまでほとんど検討がなされてこなかった。本稿では、地籍調査の進捗率に顕著な中心・周辺的なパターンが見られることに注目し、それが土地開発のパターンと対応することを見出した。そのことから、早くから耕地の開発が進み、集約的な耕地利用がなされてきた中心地帯と、土地開発の歴史が相対的に新しい外縁地帯の間に、地籍調査の進捗に大きな差異が生まれていることを推定した。その場合に地籍調査の進捗を左右する要因としては、土地所有の細分状況、1筆あたりの面積、権利関係と権利意識の状況、土地改良事業の実施状況などが想定できる。

日本では地籍調査の事業主体が市町村に委ねられているため、地籍調査進捗率は全国的にもっとランダムなパターンを呈してもよいはずである。しかし、実際には都道府県単位やさらにそれを超えた広域のレベルで数値的に収斂する傾向がある。この興味深い事実は、国土開発の歴史に由来する地帯性ととともに、都道府県行政の役割の重要性を示唆している。この点で、都道府県単位の地籍調査進捗の過程と独自の施策の遂行についての研究が必要と考えられる。つまり、どのように地籍調査を促進したか、進捗の阻害要因はどのように除去されたのか、を検証するという新たな課題が浮上してくる。

最後に、日本の地籍問題と森林・林業政策との関連についても論じた。地籍調査の遅れは森林管理や林業的利用にとって障害となるので、地籍調査以外の手法として森林境界の明確化のような事業も有意義であることを指摘した。また、地籍調査の進捗状況に対応して、市町村レベルでどのような森林管理システム上の対応がなされているのかを実証的に明らかにすることも重要な課題になると考える。

付記

本稿は、科学研究費補助金基盤研究（B）「現代山村の存立構造とレジリエンス—山村の持続可能性の追究」（研究代表者:岡橋秀典、課題番号18H00771）、及び科学研究費補助金挑戦的研究（萌芽）「日本の森林政策に資する地籍問題の探索的研究」（研究代表者:岡橋秀典、課題番号21K18406）による成果の一部である。なお、本稿脱稿後に聞き取り調査により貴重な知見が得られたが、それらについては続編の刊行を期したい。

注

- 1) この他にも図面情報が存在し、1筆ごとの土地所在図、地積測量図、地役権図面、建物図面、各階平面図がある。
- 2) この間の経緯は鮫島（2011）に詳しい。
- 3) 国土調査は、地籍調査、土地分類調査、水調査の三つの調査から構成される。地籍調査の実施主体は市町村であるが、他の二つは実施主体が都道府県である。
- 4) <http://www.chiseki.go.jp/about/cause/index.html>（2021年10月27日閲覧）
- 5) 近年は、地籍調査における国庫負担金が、地籍調査費負担金、社会資本整備総合交付金（社会資本整備円滑化地籍整備事業）、社会資本整備円滑化地籍整備事業費補助に細分され、後二者の社会資本整備に関わるものが優先される傾向がみられる。したがって、公共事業の計画がない地域は従前より予算確保が難しくなっているといえよ

う。

- 6) 会計検査院の平成14年度決算検査報告による。<https://report.jbaudit.go.jp/org/h14/2002-h14-0584-0.htm>（2021年10月27日閲覧）
- 7) 地方公共団体以外に、実施主体である市町村と登記所との関係性に、地籍調査進捗の阻害要因を求める見解もある。荻田匡嗣（2019）地籍調査の推進に向けたアプローチ—地籍アドバイザーの経験から、東京財団政策研究所ウェブサイト<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3209>（2021年12月7日閲覧）
- 8) 土地に関する様々な測量・調査の成果が、地籍調査と同等以上の精度又は正確さを有する場合に、地籍調査の成果と同様に取り扱われ、指定を受けた地図は、登記所（法務局）の正式な地図（不動産登記法第14条第1項の地図）として備え付けられる。土地改良事業や土地区画整理事業、民間の宅地開発などが想定できる。

文献

- 伊藤 滋（2014）「これからの森林地域」（伊藤 滋・小島孝文・榛村純一・高橋 裕・永田 信・古井戸宏通・門馬淑子『日本の難題を問う 森林と水源地』万来社） pp.140-172
- 伊藤 滋・小島孝文・榛村純一・高橋 裕・永田 信・古井戸宏通・門馬淑子（2014）『日本の難題を問う 森林と水源地』万来社 202p.
- 大槻 明（2019）「地籍情報学」情報知識学会誌28-5 pp.356-359
- 小笠原義勝（1955）「土地利用区」（地理調査所 地図部編『日本の土地利用』古今書院） pp.233-276
- 国土審議会土地政策分科会企画部会地籍調査促進検討小委員会（2008）『都市部及び山村部における地籍整備の促進策』（<https://www.mlit.go.jp/common/000035643.pdf>, 2021年10月27日閲覧）

- 鮫島信行（2011）『新版 日本の地籍—その歴史と展望』古今書院 208p.
- 澤井勇人（2015）「進捗が遅れている地籍調査の現状と今後の課題」立法と調査369 pp.118-129
- 志賀和人編著（2020）『現代日本の私有林問題』日本林業調査会 pp.223-226
- 清水英範（2010）「地籍調査の課題」人と国土 21 36-2 pp.6-9
- 高橋 裕（2014）「難問累積の河川上流域」伊藤 滋・小島孝文・榛村純一・高橋 裕・永田 信・古井戸宏通・門馬淑子『日本の難題を問う 森林と水源地』万来社 pp.14-32
- 中川内克行（2013）「どう進める「地籍」調査」日経グローバル234 pp.10-35
- 中村英夫・坂本 貞・本田 裕（1987）「わが国における地籍調査の現状と課題」日本不動産学会誌24 pp.58-70
- 野田 巖（2004）「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57 pp.67-72
- 林 大監修（1986）『言泉—国語大辞典』小学館 p.1491

