

<研究ノート>自治体における国有財産譲与図面の取り扱い

KAWATO, Masashi / 山田, 親義 / YAMADA, Chikayoshi / 河東, 仁

(出版者 / Publisher)

法政大学地理学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

JOURNAL of THE GEOGRAPHICAL SOCIETY OF HOSEI UNIVERSITY / 法政地理

(巻 / Volume)

50

(開始ページ / Start Page)

29

(終了ページ / End Page)

40

(発行年 / Year)

2018-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014544>

自治体における国有財産譲与図面の取り扱い

山田 親義・河東 仁

2000年に施行された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律に伴い、法定外公共物の権限が国から自治体へ譲与された。その際、各自治体が作製した国有財産譲与図面は、公図に準じた基図をベースに法定外公共物等の種類別に着色が施された図であった。国有財産譲与図面の情報公開請求があった場合、著作権法上自治体は、情報を開示する必要がある点からも、この図の電子データ化による整備は不可欠である。しかし聞き取り調査の結果、国有財産譲与図面をGIS化した自治体は約10%にすぎず、画像データ化した自治体は約60%であった。紙図を現在でも使用している自治体が約30%もあった。また、「平成の大合併」後において、旧自治体の単位で旧来の方法により国有財産譲与図面の維持管理が行われている合併自治体の存在も明らかとなった。

キーワード：地方分権、法定外公共物、国有財産譲与図面、自治体、地理情報システム (GIS)

Keywords : Decentralization of power, Non-legal public properties, Map of national properties alienation, Local government, Geographic Information System

I. はじめに

1994年8月2日、内閣に高度情報通信社会推進本部が設置された。その後、2001年の「e-Japan戦略」¹⁾等を経て、現在も自治体では、電子情報化が推進されている。2001年3月に示されたe-Japan重点計画の「行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進」に伴い、GISの推進や総務省が進める電子自治体の推進が示され、自治体内の電子情報化が進んだ。2005年度以降e-Japan重点計画にも示されていたように自治体では、本格的な電子情報化が行われた。そのため、各府省共通事務を中心に行政事務のペーパーレス化（電子化）が積極的に取り組まれていた。

2001年の「e-Japan戦略」以降、全国の自治体では、「地理空間情報活用推進基本法（平成十九年法律第六十三号）」などに基づき、GIS（地理情報システム（Geographic Information System））の効率的な利用が行われている。

総務省の地方自治情報管理概要（2017a）によると、2016年4月現在、全国1,741の自治体のう

ち、GISを導入している自治体は1,403自治体（80.6%）、さらに、統合型GISについては、892自治体（51.2%）となっている。自治体では、GISによる空間情報の活用が、道路、上下水道、固定資産税、消防防災など多岐の業務に及ぶ。一方、国有財産譲与図面については、余り導入が行われていない。

GISが財政面などの理由から導入し難い自治体では、紙等で作成された図面や書類などの電子データ化が行われている。

1. 地方分権一括推進法施行後の自治体の対応

2000年以降、自治体では、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成十一年法律第八十七号）」（通称：「地方分権一括推進法」（以下：一括法））が4月に施行され、11月に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」、12月に「改正著作権法」が制定された。前年に公布された（旧）合併特例法なども含めると、2000年以降各自治体は、譲与された種々の業務だけでなく、著作権の保護、情報処理などの日常業務も増大した。自治体において、資料等の電子データ化は、業務の効率化に大きく寄与する。

一括法にて各自治体が行わなければならない水路など公共物の管理業務についても、電子データ化が検討された。

2. 公共物とは

公共物の「公共」とは、新村（1998）によると「国・公共団体などにより、直接に公け（おおよけ）の用に供される個々の有体物。公共要物と公用物とを含む」ものである。法令用語研究会（2012）によると、公共物とは「道路、河川、水路、港湾など国において直接公共の用に供する財産」のことである。すなわち、「公共物」とは、日本国民全てが共有するものと捉えられる。

公共物には、道路法で適用した道路、河川法で準用した河川など、種々の法令で規定された物件である。これ以外にも、法令ではくくれないものの、実際には日常生活において必要な公共物として、河川（水路）、公共用道路（赤道（里道））、畦畔などがある。これらが法定外公共物と呼ばれている。

法定外公共物を含む公共物は、明治時代以降国が所有してきた。一括法の施行に伴い、国土交通省や財務省など（以下：国）が管理していた種々の権限が市区町村（以下：自治体）へ譲与された。以降、国が管理していた水路、赤道などの法定外公共物のほとんどが各自治体にて管理されるようになった。

1967年における建設省の調査によれば、法定外公共物（河川、赤道などの公共用道路、畦畔など）の面積は、約4,300 km²と言われており、富山県の面積4,247.61 km²に匹敵する。

現在、自治体は、法定外公共物を効率的に活用することが、課題になっている。

3. 公共物の管理

公共物の管理は、物件の維持管理だけでなく、資産管理にまで及ぶ。

一括法施行以前の法定外公共物管理については、国が管理を行っていたため、自治体間の差は余り表れていなかった。しかし、一括法施行以降、法定外公共物管理は、自治体ごとに独自の方法が

行われたため、自治体間の差異が管理方針や方法に如実に表れるようになった。

一部の自治体では、公共物の情報をGIS化するなど電子情報化が行われた。各自治体が公共物を管理するにあたりGIS化する理由は、公共物の種々の情報を蓄積し、パソコンなどから確認するためである。さらに、統合型GISでは、他システムの情報も利用可能になるため業務効率が向上するといえる。

電子化した情報の基は、一括法で法定外公共物など公共物の権限譲与申請を行った際、自治体で作製した申請書である。申請書には、国有財産譲与図面などがある。国有財産譲与図面には、法定外公共物など公共物の位置が示されていた。各自治体はGISや公図などを基に作成した。

4. 国からの法定外公共物譲与

国有財産譲与図面については、自治体ごとに多少異なるが、基図に公図を用いた自治体が多かった。そのため、国有財産譲与図面は、公図に準じる縮尺や精度をもち、法定外公共物など公共物の位置に着色が施されている。国有財産譲与図面は、現在も法定外公共物等を管理する部署などで、種々の方法により利用されている。

自治体が、一括法により、法定外公共物の譲与を受けてから、15年以上が経過し、法定外公共物の管理についても、自治体の独自性がみられるようになった。国有財産譲与図面についても同様に、今後、他の自治体における国有財産譲与図面の利用媒体、情報の取扱方法、自治体内部での活用方法などを比較検討し、見直すことが、国有財産譲与図面のより良い管理と活用になると期待される。

Ⅱ. 方法及び目的

2000年以降、国有財産譲与申請の際、自治体は国に対し、国有財産譲与申請書や国有財産譲与図面を提出し、国から権限の譲与を受けた。その申請書の作成については、マニュアル化が行われていた。

1. 国有財産譲与図面に示された法定外公共物に関する従来の研究

現在、自治体における国有財産譲与図面の日常業務や管理方法についての研究は、ほとんど行われておらず、存在する関連文献では解説や事例の紹介が多い。

2000年施行の一括法に伴い、国有財産譲与図面に示された公共物は、自治体へ譲与された。自治体が国から法定外公共物の譲与を受ける際の手続き方法や譲与以降に自治体が行う境界確定業務までの流れについては、東京都測量設計協会(1998, 2000, 2002)などにて示されている。譲与後の法定外公共物の官民境界確定業務の実務については、境界立会実務研究会(2016)、寶金(2009a, 2009b)などにて詳細に解説されている。自治体がGISを用い法定外公共物の管理を行っていることが鎌倉他(2014)にて示されており、統合型GISへの更新についての検討が行われている。法定外公共物を含めた将来的な土地利用の検討において、統合型GISが有効であることが柴崎他(2009)にて示されている。法定外公共物管理における法的な整備の重要性については、木村他(2003)にて示されている。伊藤他(2012)では、地理的要因による裁判などの際に地理学が果たす役割の重要性について示しているが、国有財産譲与図面については、今までに地理学的な分析は行われていない。

2. 目的

国有財産譲与後の法定外公共物の運用方法等については、国有財産譲与図面を含め、ほとんどがマニュアル化されておらず、各自治体の裁量にて判断が行われてきた。

本稿では、国有財産譲与図面が国から自治体へ譲与されて以降、各自治体の方針により、どの様に管理、活用されてきたかについて、検討することを目的とする。また、自治体間の日常業務における国有財産譲与図面の有効な管理及び活用方法を比較し、自治体において進められている国有財産譲与図面のGIS化といった電子情報化(ICT

(Information and Communication Technology)化)が日常業務にどのような影響を及ぼすかについても検討を行う。

さらに、平成の大合併で合併した自治体における国有財産譲与図面の情報統合方法や管理方法についても、調査した結果を報告する。

3. 研究方法

本研究は、法定外公共物の管理の一環として、財産譲与図面の利用状況や活用方法について今までに行なわれていない。そのため、自治体への聞き取り調査を中心に行った。

自治体に対する聞き取り調査は、東北地方の青森県、岩手県、宮城県、北関東の茨城県、栃木県、南関東の神奈川県、千葉県、埼玉県、東京都、中部地方の静岡県、山梨県の合計11都県、31自治体にて行った。人口は、50,000人までが11都市、50,001人から100,000人までが9都市、100,001人から200,000人までが7都市、200,001人から300,000人までが3都市、30万人を超える都市が1都市であった。行政面積は、100km²以下の自治体が14自治体、100km²を超え200km²以下の自治体が7自治体、200km²を超え300km²以下の自治体が3自治体、300km²を超え400km²以下の自治体が3自治体、400km²を超える自治体が5自治体、であった²⁾。期間については、2014年7月から2015年10月まで、及び2016年11月から2017年7月まで現地調査を行った。2014年7月から2015年10月にかけて現地調査を行った自治体については、2016年11月から2017年7月までに再度電話にて担当者に再確認した。

聞き取り自治体31自治体のうち15自治体は、平成の大合併により合併した自治体であった。

Ⅲ. 2000年以降の国有財産譲与図面の整備

2000年の一括法以前の法定外公共物は、国有財産として取り扱われてきた。そのため、国は地方自治体に機関委任事務として法定外公共物の管理を行わせていた。例えば、日常の維持管理だけ

ではなく、災害の防止など機能を適正に維持するための管理であった。

2000年の一括法以降法定外公共物等の管理については、自治体自らが整備を行うことになった。国有財産譲与図面についても、同様である。

国有財産譲与図面は、国有財産譲与申請の際に添付する図面であった。国有財産譲与図面を作製する際に自治体は、GISを含む電子データ若しくは手書きにて行った。現在自治体では、国有財産譲与図面情報のGIS化を含む電子データ化が行われている。

1. 国有財産譲与図面の電子データ化の背景

自治体において書類や図面は、物理的汚損だけでなく保管場所の問題がある。電子データ化により、汚損などの問題が克服された。この点は、国有財産譲与図面の管理についても同様である。

国有財産譲与図面の作製当時は、GISの導入がほとんど行われていなかった。主な要因は、GIS上に書き込む労力や費用だけでなく、当時、パソコン等情報機器への自治体の利用度が低かったことがあげられる。

2000年に総務省（2001）が行った『平成12年通信利用動向調査』によると、公務でパソコンを保有していない職員が7.8%いた。e-Japan重点計画にも示されていたように、自治体職員のパソコン配備率が2000年4月では2.0人当たり1台と低かった。特に、財産譲与関係を担当した職員が「団塊の世代」すなわち50歳前後が多かったため、職員のコンピューターリテラシー（修練度）の問題ゆえ、情報機器の活用がなされなかったことが電子データ化に大きく影響していたともいわれている³⁾。

そもそも、活用がなされなかった事の大きな原因の一つに、国有財産譲与図面を電子データ化するという発想がなかったことも指摘しうる⁴⁾。

そうしたなかで、GIS上への国有財産譲与図面情報の導入が難しい自治体では、国有財産譲与図面をJPEG（Joint Photographic Experts Group 以下：jpg）形式等の画像データ化することにより、日常業務などに活用することもあった。

2. 地方分権に伴う国有財産譲与図面の作成

国有財産譲与申請の際自治体は、方法は建設省建設経済局調整課（2000）などにて示されていた。

そこで、法定外公共物等の財産譲与の流れを東京都測量設計協会（2002）の資料に沿いながら、説明する。

1) 譲与契約が締結される流れ

市区町村長（自治体）は、一括法第113条による国有財産特別措置法第5条第1項第5号の規定により、市区町村が機能管理してきた道路、水路などの公共物財産を同一用途で管理していくために、特別措置法による譲与を受ける必要があった。そのため、市区町村長は、国有財産の譲与を受けるために国有財産譲与申請書を作成した。作成された申請書は、「国有財産特別措置法第5条第1項第5号の規定により普通財産を譲与する場合の手続について」で示された手順にて手続きが行われた。

市区町村長が国有財産譲与申請の際に作成した図書は、主として各自治体の所管部署が作成を担当したが、なかには調査及び申請書作成業務については、業者委託にて行った自治体もあった。国有財産譲与の手続きは、譲与対象の全域が3年から5年で一括ではなく分割申請された。このため、譲与契約が締結されるのが2001年から2006年にまで及ぶ場合があった。

2) 国有財産譲与申請図書の作成

国有財産譲与申請書及び契約書の作成方法は、以下の通りである。

まずはじめに、自治体は、国有財産譲与申請書をひな形や前述の建設省建設経済局調整課（2000）などに沿い、作成した。作成した図書は、国有財産譲与申請書、国有財産譲与契約書、国有財産一覧表及び国有財産譲与図面であった。

次に、国から譲与を受ける物件の一覧を作成した。その一覧が、国有財産一覧表である。国有財産一覧表は、それぞれの特定物件に対し、特定物件の位置、地番、道路や河川といった種類、特定番号などの情報が示されたものである。

最後に、国有財産譲与図面の作製である。記載例を第1図に示す。記載項目や基図の選定等につ

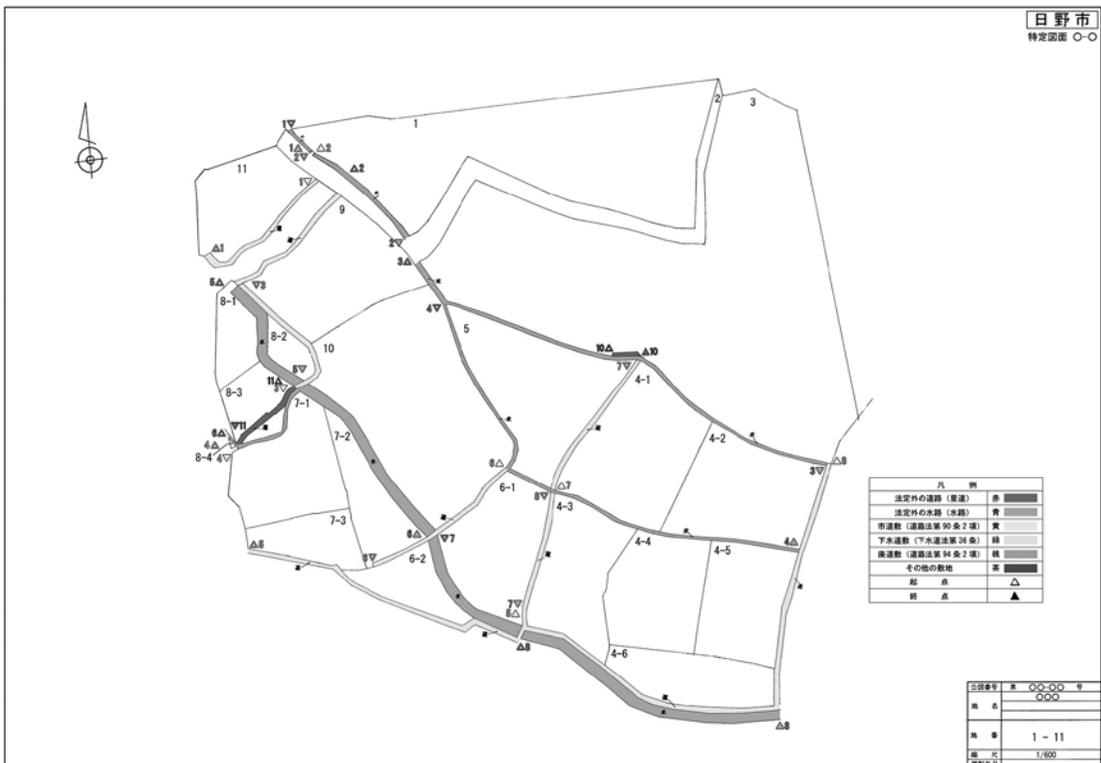
いては、各自治体が判断した。都市部の行政面積が20km²程度の自治体において作成した国有財産譲与図面の枚数は、100枚程度であった⁵⁾。

国有財産譲与図面は、前述の建設省建設経済局調整課(2000)の根拠に沿い、法務局備え付け公図の写しにより、実測を要しない簡便な方法で里道や水路などの確認し、作製を行った。ただし物件が不明確な際には、絵図(旧公図)まで遡り、現地調査まで行った。現地調査の際、不明な場所や公図と現況が異なっている場所などについては、地元などから聞き取り調査を行った。

これら図面の周辺地域を含めた地形を図面化するには、既存の国有財産譲与図面の基図は、法務局等備付けの不動産登記法第14条に定める地図または、この地図と同程度の精度を有する図面(マイラー公図⁶⁾など)を採用した。その図面に、法定外公共物等の位置に対して着色を施している。このマイラー公図は複写または画像データ化

したものを用いていた。縮尺は基図の縮尺と同じものであり、都市部や住宅密集地では1/600(第1図)が多く、山林などにおいては、1/2000のものまであった。マイラー公図の大きさがA3より大きい場合においては、取り扱いが難しくなるため、A3版にて作成した自治体が多かった。山林については、A0の図面で管理している自治体もあった。その図面の縮尺は1/2000であった。

国有財産譲与図面には、住所、地番、特定図面番号、縮尺、基図の調整年月、凡例などが記載されていた。地形については、公図上、道路になっている場所については「道」、水路になっている場所は「水」というように示された特定物件の位置を確認し、現況を用途別に着色した。自治体により異なるが、本来特定物件ではない下水道などについても含め記入された。里道などの法定外道路の位置は赤色、水路などの法定外河川の位置には青色、市区町村道路敷には黄色、下水道敷には



出典：日野市(一部改変)

第1図 国有財産譲与図面の記載例

緑色、その他の敷地は茶色を着色した。また、特定物件の起終点には、「△」で起点、「▲」で終点及び物件番号を明示した⁷⁾。

国有財産譲与図面ごとに特定図面番号が記載されていた。

自治体では作製を、職員または臨時職員、業者委託にてなされる場合があった。委託業者が国有財産譲与図面を作製した場合は、マニュアルなどのとおり作業が行われていた。一部の自治体では、基図等を A3 へ縮小版した画像データや GIS 上に特定物件の位置や特定番号を付与し、国有財産譲与図面を作成している自治体があった。しかしながら、基図が A3 を超える大きな図面で作製した自治体や業者委託を行わなかった自治体では、手書きでの作製や特定番号が付与されていない国有財産譲与図面も見受けられた。

手書きにて国有財産譲与図面の作製を行った自治体の担当者に対して聞き取りを行ったところ、「業者への委託料が払えなかった」、「当時、基図などの電子化が現在よりも容易ではなく、費用が高価であった」、「電子化の作業を行える者がいなかった」、「機器の処理能力も高くなかった」との回答が得られた。また、手書きにて図面作製を行った一部の自治体では、国有財産譲与図面修正などが将来的に見込まれたため、申請が終了した時点で電子データ化を検討していた。

自治体担当者へ特定番号を付与しなかった理由についても確認すると「行政面積が広いと作業時に番号を付与出来なかった」、「自治体や特定図面と申請書を一对で作成したため申請書に地番が書かれていれば見れば分かるため、必要がない」、「手書きであったため、特定番号を書かなかった」との回答が得られた。そして現在、国有財産譲与図面の活用を検討している自治体では、国有財産譲与図面に特定番号の記載がないと活用が難しいため、特定番号の付与が検討されている。

3. 国有財産譲与図面の情報公開についての課題

国有財産譲与図面は、法定外公共物などの位置が容易に確認出来るだけでなく、基図がマイラー公図などを基に作成されているため、精度が高

い。そのため、長年にわたり公図の情報に変更されていない地域においては、現行の公図と遜色なく利用する事が出来る。自治体や地域住民だけでなく、工事施工者や不動産開発者などは、国有財産譲与図面の内容を把握することにより、法定外公共物のおおまかな位置を把握するだけでなく、民地のおおまかな位置についても容易に知る事が出来る。その結果、国有財産譲与図面の内容を把握することは、業務の効率化だけでなく、費用の面でも有益となる。そのため、事業者は、この図面の情報公開を必要としている。

ただし、国有財産譲与図面を含む国有財産譲与申請書の閲覧は、容易ではない自治体がある。国有財産譲与図面の閲覧可能な自治体では、市民などの閲覧者が担当職員に申し出、職員と一緒に閲覧する機会が多かった。しかしながら、国有財産譲与図面を自治体内部の資料として位置づけている自治体では、原則公開が行われていなかった。自治体は、市民などから電子化された国有財産譲与図面データの開示などの請求があった場合、個人的な利用に限るなどの条件付ではあるが、国有財産譲与図面情報の提供を行う必要がある場合があった。

その一つの事例としては、千葉県千葉市であった情報開示の取り消しが挙げられる。これは「法定外公共物等譲与申請に伴う特定作業委託において作成・納品された国有財産譲与図面、国有財産一覧表、国有財産位置確認図（都市計画基本図等）等のデータ（電磁的記録）を閲覧に限定した方法により開示するとした決定（平成 17 年 12 月 21 日付 千葉市指令建路第 7 号）」について取り消しが発生した件であった。

著作権法では第十八条第三項（公表権）⁸⁾、第四十二条の二（行政機関情報公開法等による開示のための利用）⁹⁾ や第四十七条の七（情報解析のための複製等）¹⁰⁾ から情報公開を行った自治体が著作権や著作者人格権の侵害に問われないため、自治体の著作権は情報開示請求の拒否理由にはならなかった。

ただし、第四十二条の二では、地方自治体等が情報開示のために著作物を複製等することを認め

ているが、情報開示を受けた者が情報公開により入手した著作物を利用する場合には、権利制限に該当する場合を除き、著作権者の許諾が必要となり、第四十七条の七では、コンピュータによる大量の情報から構成する要素を抽出して統計的な情報解析のために記録媒体への複製等は認めているものの、解析結果にまで著作物の複製が認められていない。

これらから、自治体は市民などからの国有財産譲与図面の開示請求が発生した場合、著作権法により開示を拒むことは難しい。そのため、自治体は、法定外公共物に関する条例や情報開示に関する条例などにて国有財産譲与図面を含む国有財産譲与申請書の取り扱いについて明確化する必要があるといえる。

著作権法については、2009年に改正が行われており、今後も法改正が行われる可能性がある。自治体は、国有財産譲与申請書の取り扱いに関する条例制定後も著作権法を含め諸法等の改正に対応する必要がある。

自治体は、今後も、国有財産譲与申請書の情報公開をめぐる課題として継続的に関係法令などを見直す必要がある。

IV. 各自治体における国有財産譲与図面の活用

国有財産譲与図面の活用については、各自治体により大きく異なる。国有財産譲与図面を窓口での業務に活用している自治体も少なくない。

活用の仕方としては、GIS上にて利用、画像データにて作成し、紙へ印刷している自治体、国有財産譲与図面作製時の紙図面のままで活用している自治体に分けられる。

自治体において、国有財産譲与図面がどのような媒体で運用されているかについての聞き取り調査の結果は、「GIS上に書き込みが行われていた自治体」が3自治体、「画像等電子データによる対応」が16自治体、「申請時と同様の紙図面」が9自治体であった。（第1表）聞き取り調査を行った自治体でのGISの導入状況については、人口

や面積などによる特異な傾向はみられなかった。画像等電子データにより活用している自治体においても、実際の窓口ではデータを出力し、紙図にて使用している自治体があるため、国有財産譲与図面の窓口業務での活用については、紙媒体が多い。GISを導入していない理由としては、「GIS化や導入後の維持に伴う費用がかかる」が各自治体から聞かれた。それ以外にも、国有財産譲与図面を活用する業務は、土地境界確定等であるため、「画像電子データ化が行われても費用対効果を考慮するとメリットがない」ことや「窓口業務の時間短縮に必ずしもならない」といった回答がいくつかの自治体から得られた。

国有財産譲与図面については、種々の情報が記載されており、自治体により取り扱い方が異なる。どのような情報が記載されているか、情報の更新を含め、今後の取り扱いや問題を検討する。

1. 国有財産譲与図面媒体の差異

国有財産譲与図面は、窓口業務などにおいて、法定外公共物の位置確認などに用いられる。その情報を基に、官地と民地の境界確定などの業務へと進み、法定外公共物の位置、面積や延長などが決定する。こうして確定した水路や里道等の物件情報や管理情報などについては、GISまたは国有財産譲与図面上などから確認出来る必要がある。さらに、法定外公共物の払い下げが行われる場合、法定外公共物を払い下げたことが分かるよう示す必要がある。ここでも記録の仕方、すなわち媒体の差異が問題となる。そして、先のごとく、GIS化、画像データ化、紙図の3つがあった。

1) GIS

GISにて国有財産譲与図面の情報を活用している自治体では、住所検索等により、容易に該当箇所の結果を表示する事が可能である。一度の住所検索により、地形等地理的な情報の把握だけでなく、境界確定、道路台帳平面図など関連情報を続けて表示出来る。その結果、窓口業務だけでなく日常業務の効率が向上した。

GIS上に記録させたデータの維持管理についても、自治体ごとに差異がみられた。聞き取り調査

第1表 各自治体の概要と聞き取り調査の結果

番号	地域	面積	人口	合併	GIS	国有財産譲与図面		
						GIS	画像	紙図
1	東北	D	D	●	△		○	
2	東北	E	A	●	△		○	
3	東北	E	B	◇	△			○
4	東北	E	B	◇	△		○	
5	東北	B	A					○
6	東北	D	B	●	◎		○	
7	東北	B	A					○
8	東北	A	A				○	
9	北関東	A	B		△		○	
10	北関東	A	C	●			○	
11	北関東	D	C	●			○	
12	北関東	E	E	◇	△	○		
13	南関東	A	C					○
14	南関東	A	B		◎		○	
15	南関東	C	B	◇				○
16	南関東	B	A	●	◎	○		
17	南関東	C	A	◇	△		○	
18	南関東	C	C	◇				○
19	南関東	A	C		△		○	
20	南関東	A	C		△		○	
21	南関東	A	C		△		○	
22	南関東	A	B	●	△			○
23	南関東	B	B	●				○
24	南関東	A	A	●	△	○		
25	南関東	B	D		△		○	
26	南関東	A	B		△		○	
27	南関東	A	D		△		○	
28	中部	B	A					○
29	中部	A	A					○
30	中部	B	A					○
31	中部	A	A					○

面積	人口	合併
A…0～100km ²	A…0～50000人	●… 3自治体以下の合併
B…100～200km ²	B…50001～100000人	◇… 4自治体以上の合併
C…200～300km ²	C…100001～200000人	GIS
D…300～400km ²	D…200001～300000人	◎… 統合型GIS導入
E…400km ² を超える	E…300000人を超える	△… 個別GIS導入

から、GIS上に作成された国有財産譲与図面データに示された法定外公共物に変更が発生した場合、業者委託により修正を行う自治体が1自治体、職員が行う自治体が2自治体あった。

個別GISの2自治体では、GIS上に情報が登録されているものの、現在も国有財産譲与図面については、紙図も活用している。一方、統合型GISの自治体では、別途、国有財産譲与図面をも、画像データや紙図にて保有している。

GISを導入した自治体では、国有財産譲与図面や法定外公共物など公共物の情報をGIS上に登録してあるため、一回の住所検索で、法定外公共物だけでなく関連した道路台帳等の情報や、他に導入したシステムのデータについても容易に表示出来る。しかし、自治体では、GIS上のデータと国有財産譲与図面に一部差異が見られるため、念のため、紙図で再度確認を行っていた。

2) 画像データ

国有財産譲与図面を画像データにて所有している自治体の中には、窓口業務に、紙図を用いる自治体が存在した。理由は、自治体の情報セキュリティポリシーや情報公開条例などにより、モニタ上の画像データを閲覧に供することが出来ないためだと回答した自治体もあった。

第1表にて画像データを用いている全16自治体のうち、10自治体にて聞き取り調査を行った。

国有財産譲与図面の内容変更等は、職員が修正している自治体が見受けられた。国有財産譲与図面データが、jpg形式など汎用性が高い画像データであるため、低価格で簡便な汎用の画像編集ソフトにて変更が行われていた。

変更後の図面については、即日プリンタにて出力され、更新している自治体が3自治体、まとめて定期的に行っている自治体が7自治体あった。

画像データを活用している自治体の担当職員に国有財産譲与図面や法定外公共物情報のGIS化していない理由を問うたところ、コスト面以外にも、情報公開の規定、さらに、自治体内部の情報化に関する問題があるとの回答を得た。

自治体におけるGIS化にめぐっては、部署単位で単独で導入するか、多くの部署において情報

共有出来る統合型を導入するかの問題がある。担当者は、その問題に関して、他の関係部署だけでなく、情報管理担当や財政部門との折衝に時間と労力を要する事が懸念されることから、GISの導入を避ける傾向がみられた。また、国有財産譲与図面に関与する自治体職員は、現在の国有財産譲与図面の閲覧方法や活用についてさしたる支障はないと回答していた。一方、別の自治体では、閲覧等で訪れた市民などから、「なぜ他の自治体はGIS化されているのに、こちら（当該自治体）ではGIS化されていないのか」といった問い合わせがあるため、GISの導入に関して、今一度導入を検討するといった回答も得られた。

3) 紙図

現在も紙図を利用している自治体がある。

そうした自治体では、前述のとおり、紙の汚損の問題や情報更新に伴う修正といった問題がある。実際のところ第1表にある紙図を使用している12自治体のなかには、汚損や書き込みがひどく、電子データ化出来ない自治体が4つあった。さらに、国有財産譲与図面が製本されている場合には、手書きの箇所などが汚損してしまう危険性が高いことが指摘される。

そこで紙図を採用した8自治体の担当者に対し、聞き取り調査を行った。その結果、自治体担当者は、国有財産譲与図面の活用については、「現時点では、一切考えていないとの回答も得られた。2001年から2006年にかけて、国から譲与された際、自治体としては譲与申請を行うことは1回だけであり、その際作成した国有財産譲与図面の長期利用については想定していなかった。そのため、当時の自治体担当者は、導入費用が安価ではないGISではなく、手書きにて国有財産譲与図面を作製した。また、同じく聞き取り調査の結果、将来、GIS化や電子化については、低価格になった際に行えばよいと考えていた。

しかし、その後、実際に国有財産譲与図面を修正する必要性が頻繁に生じた。その際、手書きの図面では修正が難しく、作業に時間を要するだけでなく、長期に互る対応が難しいことから、財産譲与図面の電子化に踏み切った自治体もある。

そして、電子化により、業務の効率化につながった。ただし、自治体によっては、前述した（予算、コンピューターリテラシー等）により、GIS化は現時点では無理でも画像データ化を実施したいとしている意見もあった。

4) 媒体の比較

自治体職員が国有財産譲与図面を活用し、法定外公共物の位置を確認する際、GIS、画像データ、紙図により作業方法が異なる。電子データのGISや画像データは、紙図と異なり、破けるなどの物理的汚損がなく、劣化しない特徴がある。

GISの場合については、システム上から住所検索などを行う事により、位置や情報を得ることができるだけでなく、境界確定情報や道路台帳平面図などのデータがGIS上で関連していれば、内容を容易に確認することが可能である。

一方、紙図については保管方法により異なるが、該当の国有財産譲与図面を見てから、物件を確認するまでに探す必要がある。これは、画像データについても同様であり、該当ファイルを開いてから、現物を確認するまでに時間を要する。

5) 国有財産譲与図面の再調整における新たな問題

現在、GISの導入が難しい自治体では、法定外公共物の関係業務に国有財産譲与図面の積極的な活用を検討する自治体が増加している。

ところが、2自治体では、国有財産譲与申請後に、GIS化することが検討されていたため、国有財産譲与図面ごとの特定番号の付与を行わなかった。というのも、GIS導入時に再度確認するため、国有財産譲与物件一覧の特定番号情報と国有財産譲与図面上における法定外公共物の位置の関連付けが行われなかったからである。現在、2つの自治体では、GISの導入を見送らざるを得ない状況である。そのため、これら自治体では、国有財産譲与図面の活用が余り行われていなかった。しかし、自治体では、業務の効率化や利便性向上のために、国有財産譲与図面の活用が検討されており、現在、国有財産譲与物件一覧の特定番号と国有財産譲与図面における場所の関連づけが再度行わざるを得なくなっている。

2. 市町村合併に伴う国有財産譲与図面の管理

国内では平成の合併とよばれる市町村の合併が行われた。市町村の合併を行うことにより、政府などから手厚い財政援助が得られたためである。主に1999年から2005年にかけて合併が行われ、1999年3月31日に3,232あった自治体が2010年3月31日には1,727自治体となった。すなわち、1,505の自治体が減少した。

合併後の自治体における国有財産譲与図面の管理は、集約して旧自治体の国有財産譲与図面を管理する自治体と、全て旧自治体単位で行う自治体がある。そこで、合併後の自治体における国有財産譲与図面の管理方法について、聞き取り調査を行った。

1) 自治体合併後における国有財産譲与図面の集約

31自治体のうち15自治体が、2000年以降市町村合併を行っていた（第1表）。合併数については、旧市町村数を3自治体以下と4以上に分けた。4自治体以上の合併では、調査した6自治体のうち全てが、行政面積が200km²以上となった。3自治体以下の場合においては、合併後の行政面積が200km²以上4自治体、200km²以下が5自治体となった。合計15自治体について、比較検討を行った。

現在、集約し国有財産譲与図面を管理する自治体については、2から3自治体の合併の場合が多い。2から3自治体の合併の場合、合併以前に協議会などによる調整だけでなく、自治体の担当職員同士が密接に管理方法を含め協議する機会が多いとの結果を得た。合併に直接関係しない担当職員も、合併後、把握しなければならない地域が広くないためなどから、引き継ぎが容易である。

国有財産譲与図面の集約については、紙図の引き継ぎが、全ての自治体で行われていた。GIS化していた自治体と、画像データ化または紙図を用いていた自治体の合併では、聞き取り調査を行った2つの自治体では合併後数年の間に合併特例債等によりGIS化が行われた。集約した国有財産譲与図面については、自治体の公共物を維持管理する部署などにて統合され、活用されている。

一方、旧4自治体以上からなる新自治体では、現在も旧自治体の支所単位で国有財産譲与図面の管理が行われているところもあった。ここでは、国有財産譲与図面の集約が行われていないため、合併以前と変わらず、業務が行われていた。

GIS化していた自治体と画像データ化または紙図の自治体の合併では、GISによる統合などが検討されているものの、実際には進んでいなかった¹¹⁾。

2) 今後の国有財産譲与図面の管理

こうした状況において庁内ネットワーク等を用い、国有財産譲与図面の情報をGIS化など電子データ化すれば、維持管理に必要な情報を支所でも得ると想定されうる。しかしながら、GIS化においては費用がかかることや合併当時の旧自治体ごとの情報の媒体や扱い方の差異などから、自治体では、集約が行われなかった。

現在、自治体では、法定外公共物の管理担当が国有財産譲与図面を持つのが妥当だと判断しているところが多い。支所単位で管理を行っている自治体の多くは面積が広く、旧4自治体以上が合併した場合が多い。担当職員は国有財産譲与図面を所有していた支所単位で作業を行った方が、国有財産譲与図面を含めた公共物管理の効率化に繋がるといえる。一方、自治体では、今後、支所といった出先機関についても、建物の維持管理などといった観点から閉鎖が懸念される。そのため、本庁などへの集約については、地域ごと状況を含め検討する必要があるといえる。その際、過去の経緯を把握し、職員の専門性を高くすることが求められる。

V. おわりに

国有財産譲与申請書に含まれる国有財産譲与図面は、公図等に準ずる情報であるため、自治体の日常業務にて活用されてきた。

自治体は、国有財産譲与図面の情報開示請求について著作権法上の理由で拒むことができないため、条例などと照らし合わせ対応を検討する必要があるといえる。

国有財産譲与図面の情報媒体には、主に3種類あり、GIS、画像データを電子的に表示や修正出来るもの、そして紙図であった。

譲与申請時またはその数年以内にGISを導入した自治体では、窓口業務の効率化がもたらされた。国有財産譲与図面の情報すなわち法定外公共物の位置についてGIS化することは、現地を地理的に把握する上でも有効である。一方、GISの導入には費用がかかるため、法定外公共物の位置を含め国有財産譲与図面情報についてはGISの導入が見送られた自治体もある。調査した自治体にて一番多く採用していた運用方法が、jpg等の画像データであった。

紙図の電子化を行わなかった自治体は、現在のパソコン整備状況をふまえると、紙図のような汚損の恐れや位置などの修正や手書き情報の取り扱いの難しさなど種々の要因があるため、電子化する事が望まれる。

市町村合併により誕生した新たな自治体における活用方針をめぐり、合併自治体数の少ない自治体では、国有財産譲与図面の一元管理が行われている。合併数の多い自治体では、以前の自治体を支所単位にて国有財産譲与図面の管理が行われている。合併の少ない自治体の方が、方針が決定しやすいため、一元管理がされやすいといえる。

一部の自治体では、国有財産譲与図面作製時に水路などに対し特定番号を付与しなかったため、現在、国有財産譲与図面の活用が余り行われていない。窓口業務の効率化に不可欠な国有財産譲与図面を活用するため、申請書の特定番号との再調整が行われている。

一括法の施行に伴い、法定外公共物を含む公共物の権限が国から自治体へ譲与された際、自治体は、建設省建設経済局調整課(2000)などに沿い手続きを行った。

こうした中でGISをめぐり、今後の課題として次のことを指摘しておきたい。冒頭に示したとおり、GISが導入されている自治体は80.6%ある。統合型GISについては、51.2%の自治体で導入されていた。国有財産譲与図面システムとの関連づけの進展が望まれる。

国有財産譲与図面は、今後も、自治体の窓口業務に必要な図面であるといえる。

謝 辞

本稿を作成するにあたり、聞き取り調査などにご協力下さいました、各自治体職員や関係者の方に感謝致します。

注 記

- 1) 2001年1月、我が国が5年以内に世界最先端のIT国家となるために策定された戦略のことである。
- 2) 国土地理院、平成28年全国都道府県市区町村別面積調(平成28年10月1日時点)にて確認した。
- 3) ただし、これは筆者が現時点で想定しうる原因であり、今後、この仮説を実証していく。
- 4) コンピュータリテラシーとそその発想の有無については、今後実証的にしていく。
- 5) 筆者が聞き取った結果である。
- 6) 破損や摩耗に強く、耐久性に優れた半透明のポリエステルフィルムにて作成された公図のことである。
- 7) 自治体によっては番号を記載しないところもあった。
- 8) 著作物でまだ公表されていないものを地方公共団体などに提供した場合(開示する旨の決定の時までに別段の意思表示をした場合を除く。)情報公開条例の規定により地方公共団体の機関などは当該著作物を公衆に提供し、又は提示する必要がある。
- 9) 行政機関の長等は、情報公開条例の規定により著作物を公衆に提供し、又は提示することを目的とする場合には、情報公開条例等で定める方法により開示するために必要と認められる限度において、当該著作物を利用することができる。
- 10) 著作物は、必要と認められる限度において、記録媒体への記録又は翻案(これにより創作した二次的著作物の記録を含む。)を行うことができる。
- 11) 現在、他の合併した自治体についても調査中である。

参 考 文 献

- 伊藤修一・有馬貴之・駒木伸比古・林 拓也・鈴木晃史郎 2012. 役に立つ地理学. 古今書院. pp.148-159.
- 鎌倉卓史・浅野耕一 2014. 自治体地理情報システムの引継ぎに関する実態調査事例への一考察. 日本建築学会大会学術講演梗概集(GIS・都市. 情報システム技術, 2014年度日本建築学会大会(近畿)学術講演会・建築デザイン発表会). 55-56.
- 木村 久・中藤康俊 2003. 代替地問題における地方分権一括法の適用. 2003年度日本地理学会秋季学術大会要旨集. 12.
- 建設省建設経済局調整課 2000. 法定外公共有に係る国有財産の譲与手続きに関するガイドラインについて. 用地ジャーナル. 4-26.
- 境界立会実務研究会 2016. 道路・水路をめぐる境界立ち会い——実務と課題. 新日本法規出版.
- 小泉祐一郎 2016. 国と自治体の分担関係と相互関係の改革の検証と今後の改革方策. 法政大学大学院公共政策研究科博士論文.
- 柴崎亮介・村山祐司 2009. 社会基盤・環境のためのGIS. 朝倉書店. pp.64-98.
- 総務省 2001. 平成12年通信利用動向調査 平成12年事業所編. 29.
- 総務省 2002. 平成14年版情報通信白書.
- 総務省 2005. 平成17年版情報通信白書.
- 総務省 2014. 平成26年版情報通信白書.
- 総務省 2017a. 平成29年版情報通信白書.
- 総務省 2017b. 地方自治情報管理概要. 28-31.
- 東京都財務局管財部管理課 1999. 地方分権に伴う法定外公共有等の譲与事務について(特集公共用地と地方分権(2)). 用地ジャーナル. 10. 4-7.
- 東京都測量設計協会 1998. 法定外公共有(里道・水路等調査手引き). 東京都測量設計協会.
- 東京都測量設計協会 2000. 公共物の管理・境界確定等関係資料集. 東京都測量設計協会.
- 東京都測量設計協会 2002. 公共物管理台帳マニュアル. 東京都測量設計協会.
- 寶金敏明 2009a. 境界の理論と実務. 日本加除出版.
- 寶金敏明 2009b. 山林の境界と所有. 日本加除出版.
- 法令用語研究会 2012. 法律用語辞典第四版. 有斐閣.
- 新村 出 1998. 広辞苑. 岩波書店.