

住宅地図の自作は可能か ー行政情報の大量公開請求を踏まえてー

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
主任コンサルタント 丸田 哲也

1. はじめに

地方公共団体の業務において、「地図」はなくてはならないものである。例えば、窓口業務をみても、都市計画担当部署には都市計画の計画図や道路図、上下水道担当部署には各建物の上下水道の設置状況を示した図面等が必ず設置されている。このような業務では、地理情報システム（GIS）の導入も行われ、団体によっては職員が操作する、もしくは問い合わせに来庁した住民が自ら図面を印刷できるような端末が設置されていることもある。

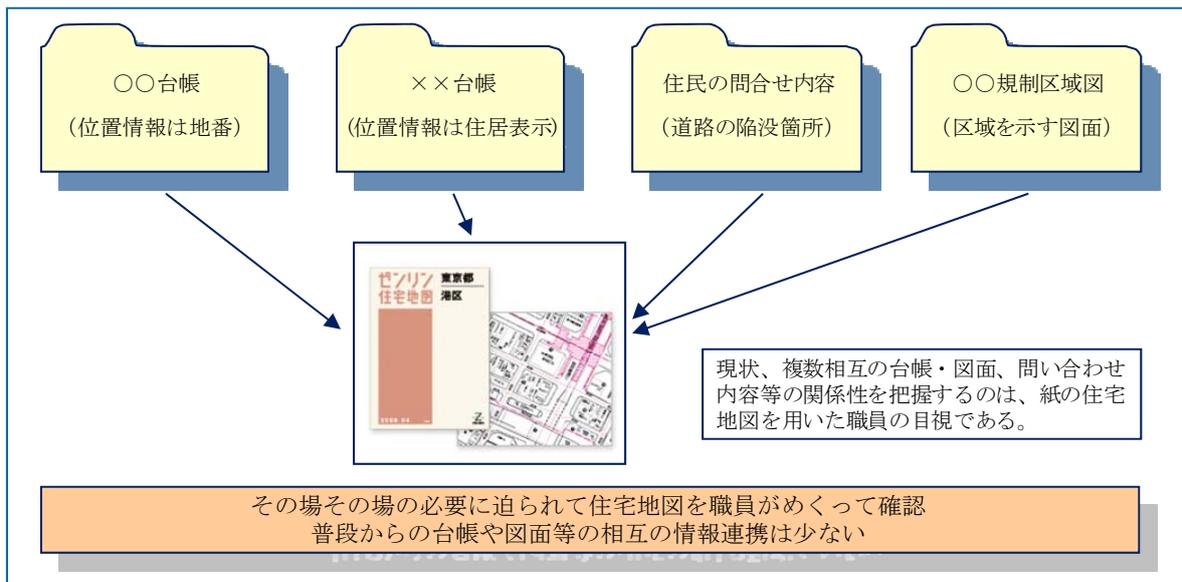
しかし、このような特定業務に限らず、基礎自治体であれば、ほぼ必ずどの部署も用いている地図がある。それは住宅地図である。およそ 1/1000 程度の縮尺で、道路縁や家形、

表札情報が記された地図は、大手地図会社の株式会社ゼンリンのほか、各地域に特化した地図会社によって過疎地も含む日本全域のほとんどが網羅されている。

住宅地図の存在は日本独特の文化といわれており、国民生活にとって、なくてはならない存在といえるまでに深く浸透している。民間の物流事業者や不動産事業者のほか、数多くの事業者が業務で利用している。そして、地方公共団体では、住民からの問い合わせ対応や窓口業務にとどまらず、消防機関や警察機関など、国民の生命財産保護に直結する領域も含め、当然のように活用されている。

地方公共団体での住宅地図利用のイメージを示すと、図表 1 のようになる。

図表 1 住宅地図利用の実態のイメージ



このように複数の情報を、位置や住民の名前、事業者名を通じて結びつける、その作業の基盤（プラットフォーム）として住宅地図が使われている。図表1では台帳や図面の相互の連携をイメージしているが、住民からの問い合わせや情報（例えば道路陥没の苦情）も道路台帳と組み合わせて、対応を検討するための基盤として使われている。

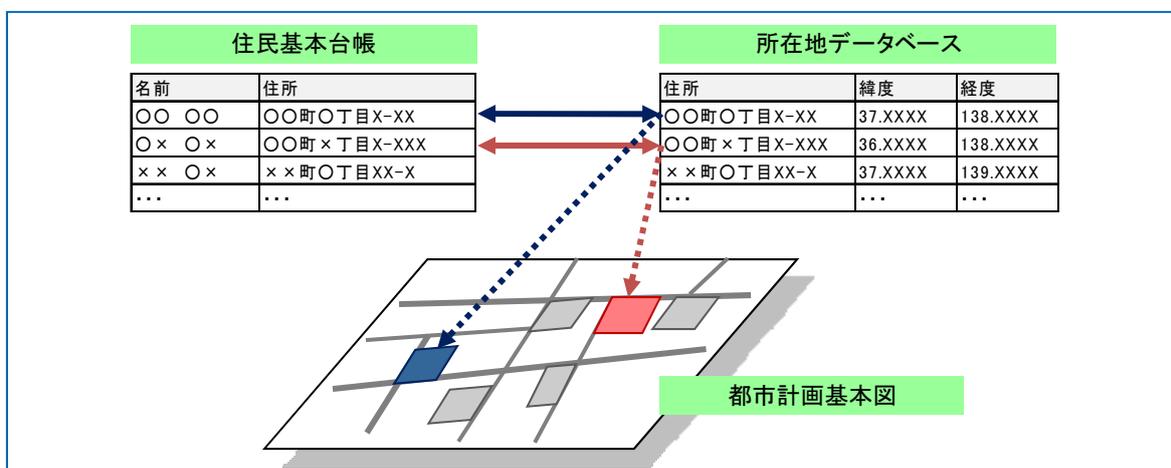
非常に便利な住宅地図だが、手に取っているとき、地方公共団体の職員であれば、ふと疑問に思うことはないだろうか。「この住宅地

図は行政にある情報を組み合わせれば自作できるのではないか。そうであれば、お金を出して買わなくてもいいのではないか。」

2. 本当に住宅地図は自作できるのか

たしかに、住宅地図に相当する情報は地方公共団体が保有する情報を組み合わせることによって、作ることができる。

図表2 住宅地図を作るための構成要素イメージ



背景図は都市計画担当部署が約5年ごとに整備している都市計画図、もしくは税務担当部署が整備している地番現況図・家屋現況図（詳細は後述）を活用すればよいし、表札名は住民基本台帳の情報を活用して、その住所を地図上に結びつければよい。しかし、これだけでは住宅地図に相当する情報は作れない。さらに、住居表示台帳に書かれた住所の位置を地図上に特定するための、住所と実際の位置（例えば緯度経度）を結びつけるデータベース（以下「所在地データベース」と呼ぶ）が必要となる。所在地データベースに相当する情報は、いわゆる地番現況図・家屋現況図、住居表示台帳と言われるものを活用すれば作成可能である（詳細は後述）。

このように、住宅地図に相当する情報を、地方公共団体が自作することは可能である。しかし、ほとんどの団体では、自作の地図を用意していない。

その一番の原因は、所在地データベースに相当する情報の活用が困難なためであると筆者は考えている。所在地データベースに相当する情報は、地番現況図・家屋現況図もしくは住居表示台帳を加工することによって作成可能となる。ここでは、それらの元データがどのような情報であり、活用するにはどのような課題があるのかをみていきたい。

1) 地番現況図・家屋現況図

地番現況図・家屋現況図とは、固定資産課

税の参考情報として使われる地理情報である。このうち、前者の地番現況図は土地の課税のために土地の地番や筆界を示した図面で、後者の家屋現況図は家屋の課税のために、家屋の形状や家屋につけられた番号（家屋番号）を示した図面である。法務局での土地や建物の登記の情報に基づき、空中写真（航空写真）や現地情報を組み合わせて整備されている。

住居表示制度が施行された地域以外では、住所に相当する情報として地番が使われているため、地番現況図・家屋現況図を加工して所在地データベースとして活用できる。もちろん、土地の地番とは異なる住所表記を慣用的に行っている地域も存在するため、必ずしも所在地データベースにそのまま活用できるとは限らない。しかし、個別の土地を指し示す登記情報、更新頻度や整備範囲が限定されるいわゆる公図*1や17条地図*2とは異なり、行政区画全域を整備する傾向にあることもメリットの一つである。

しかし、地番現況図・家屋現況図は課税を目的とした情報のため、土地や家屋の所有者や評価額が含まれている。そのため、個人情報保護条例や地方税法・地方公務員法の守秘義務規程に基づき、活用が制限される傾向にある。従って、所在地データベースとして活用するには、法的な活用の制約に対応しなければならない。

その方法として、所有者名や評価額など、個人情報に該当する部分の情報を確実に取り除き、筆界や地番、家屋形状・家屋番号だけを取り出して加工するといった方法が考えられる。

実際に、インターネットで地番現況図の抽出を行って公開している市区町村もある。しかし、新たに所在地データベースとして使うための環境整備（データ加工や既存システム

改修）を始めるには、法的な整理や新たなデータ整備費用の確保など、その効果を明らかにしないと対応することが難しい状況にあるだろう。

2) 住居表示台帳

一方、都市部を中心に所在地表記の体系作りを目指して、住居表示に関する法律に基づき、住居表示制度を施行している地域がある。このような地域では、主に街区方式と呼ばれる住所の表記（〇〇市〇〇町〇〇丁目〇番〇号）を前提として、個別建物への付番（住居番号）が行われており、住居表示台帳と呼ばれる台帳を用いてリアルタイムで管理している。

住居表示台帳は、所在地データベースとして活用することを考えたとき、多くの場合、紙で管理していることが最大の障害となるだろう。固定資産税管理の情報システムのデータとして、地番現況図・家屋現況図は一般的には電子データとして整備されている。これに対し住居表示の管理は、フロントページと呼ばれるあらかじめ街区の外周に付与された番号を新規の建築物に結びつける作業で完結するため、都市計画基本図等を拡大コピーした紙地図に、建物に住居番号を手書きで記入するケースが多い。そのため、所在地データベースとして活用するには、電子化が必要となっている。

3. 所在地データベースをどのように構築するのか

地方公共団体、主に市町村が保有する情報を組み合わせれば、原理的には住宅地図は独自に構築できる。しかし、構成要素の一つで

*1 登記所や法務局、自治体に備えてある土地や建物の境界、位置、形などを確定するための地図のこと。

*2 旧不動産登記法第17条で定められた「登記所に備えつける土地の区画および地番を明らかにした地図」のことをいう。平成16年の改正により第14条に定められ、14条地図と呼ばれる。

ある所在地データベースの活用には大きな課題がある。

住宅地図は地方公共団体が持っている情報の積み重ねではなく、各地図会社による現地調査等の独自調査を中心に整備されたものである。独自調査の背景には、行政が保有する情報の入手が、守秘義務の規程等によって困難だったためとも言える。

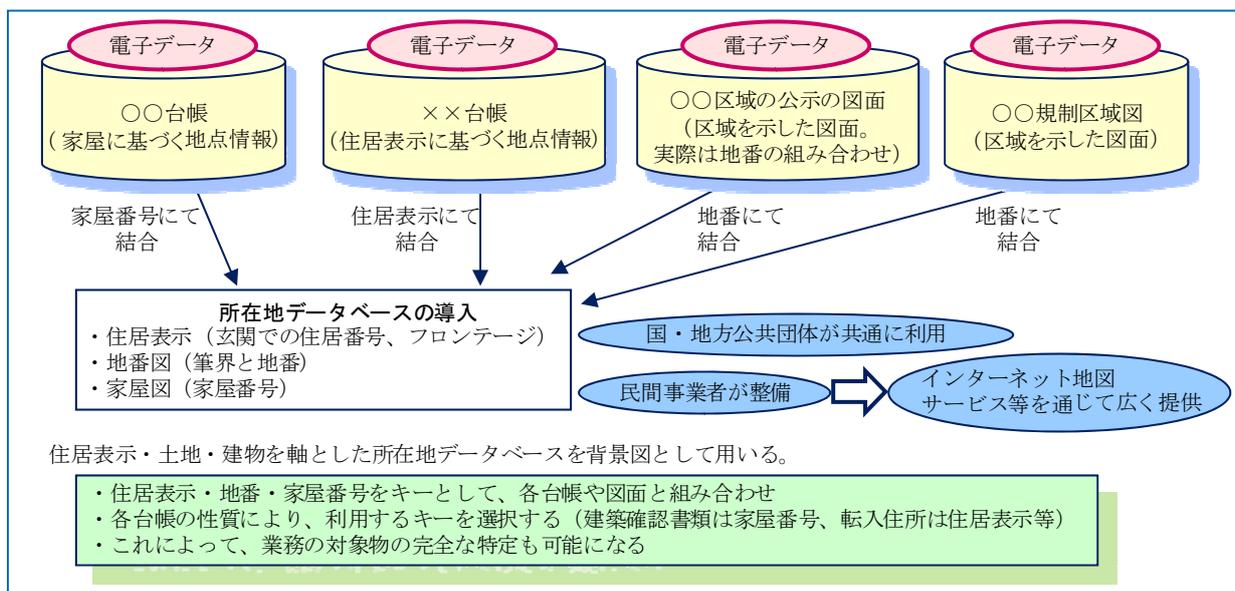
しかし、近年では、先に示した地番現況図・家屋現況図、住居表示台帳を集め、地図情報の更新に役立てようとする動きが強まっている。その動きの端的な例が、全国の地方公共団体の情報公開担当部署や税務担当部署、建築確認担当部署、住民登録担当部署で話題となっている、地図に関連した各種台帳に対する大量の情報公開請求だろう。

建築計画概要書や法定外公共物特定図面、住居表示台帳等をターゲットとして、期間を区切り、ほぼすべての情報を公開請求する主体があり、団体によっては裁判で係争中である。一部、地番図に相当する図面については最高裁棄却というかたちで結論は出つつあるものの、異なる見解での棄却が二つ重なるなど、明確な方向性が出されたとはいえない状

況にある。地方公共団体側は、請求費用の積み増し等によって対応を図るところもあるが、未だに大量の請求がきて、その対処(例えば、大量のマジックによる個人情報黒塗り、コピー作業)に怯えている団体も少なくないと考えられる。

このように、所在地を示す情報の有用性を鑑みると、情報の有用性を官民ともに認め、お互いに歩み寄って、積極的に提供する方向に進むことが求められる時期に入っているだろう。一つの私案として、所在地データベースに相当する情報として、民間の地図整備会社が整備する電子的な地図を導入し、情報更新等において相互利用を促すことが考えられる。具体的には、地番現況図・家屋現況図や住居表示台帳の更新に必要な元データ(土地や家屋の登記に関する情報、個人情報)を省いた住居表示の申請書類等を民間の地図整備会社に提供し、同社はそれを用いて随時、更新する。そして、更新した地図を共通基盤に差し替えるとともに、民間ビジネス(ナビゲーション地図、インターネット地図サービス)でも、それらの情報を活用する。

図表3 所在地データベースの相互利用イメージ



今後、住宅地図は人口減少社会を迎えるにつれて、市場の縮小から、過疎地等の地域によっては、作成が困難になる可能性もある。それは、民間の事業のみならず、警察や消防等、住民の安心安全に関わる業務にも影響を与える可能性があるだろう。今後は個人情報の保護の観点から、官民で共有できる情報の範囲を見極めた上で、所在地データベースの確実な整備、更新に向けた検討が、一地方公共団体を超えたところで求められるのではないか。

筆 者

丸田 哲也（まるた てつや）
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、地理空間情報の利活用 など
E-mail: t-maruta@nri.co.jp