

平成 21 年 4 月 28 日

国土地理院「基本測量に関する長期計画」への意見

社団法人日本地理学会 企画専門委員会

国土地理院は、「地理空間情報活用推進基本法」の成立に伴い、地形図情報のデジタル化を進め、さらに基盤地図情報としてインターネットで公開する政策を推進しようとしている。これにより、地理空間情報の流通、活用の基盤が整備されれば、研究、教育現場などでの利用が促進され、地理学関係者としても歓迎すべきことである。しかしながら、国の厳しい財政事情のもとで基盤地図情報の整備に国土地理院のリソースが集約され、その結果として 1/50000 地形図と 1/10000 地形図の更新停止や、1/25000 地形図の表示内容の省略、更新周期の遅延などが行われることになれば、国土の記録をもとに地理学研究及び地理教育を進めるうえで大きな支障が生じることも懸念されるところである。また、デジタル化をはじめとするハイテクを活用することは当然のこととして、国土地理院のこれまでの蓄積を活かし、国土の実態とその自然的、人文的、社会的特性を地図という万国共通言語を通じて国内外に伝えるという視点からの長期的、大局的な政策の推進への期待も高まっているところである。

このような地形図に関する政策変更が行われることについて、地理学関係者の理解は十分といえないため、(社)日本地理学会では、理事会主催、企画専門委員会担当による公開シンポジウムを3月27日に開催し、国土地理院の担当者及び学識経験者等が会して、地形図政策への認識を深め、そのあり方について意見交換を行った。シンポジウムでは、地理学関係者に今後の地理空間情報活用のあり方やそのための国土地理院の考え方、取り組みについての理解が進んだ一方で、明治以来の地形図情報の継続の重要性、印刷図(紙地図)の意義、教育分野での利用の現状、デジタル化の問題点と留意点、郵便局、送電線、地形図の植生界といった従来紙地図で記載されてきた地理空間情報の有用性などが紹介され、今後とも、国土地理院と日本地理学会が協力し、これからの地形図のあり方について、議論していくことの必要性が示された。

今般の国土地理院「基本測量に関する長期計画案」は、先日の公開シンポジウムの論点も踏まえて検討されていると推察されるが、今回のパブリックコメントに際して、以下の意見を表明する。

(1) 総論に関して

国家の主権の及ぶ空間的領域を明示し、その実状を明らかにすることにより、国土を適切に管理し、地域を健全に発展させ、国民の安全・安心を保障して社会の安定を図ることは、国家の最も基本的な機能のひとつである。また、地図を通して国土の実状を明らかにし、国内外に知らしめることは国家の最も重要な任務のひとつである。国土地理院は、単に地理空間情報を活用するための基盤を整備することに留まらず、自ら国土に関する地理空間情報を全国土で万遍なく収集、整備、提供、蓄積することを着実に進めるとともに、これまでに培ってきた高度な地図表現・地図調製技術の継承を十分に念頭に置いて、国土の実状を客観的に表すのみならず、地図を通じて我が

国の文化・風土を国内外に示すことのできる唯一の国家機関としての責務と説明責任を果たすべきである。

明治以来、国土地理院が蓄積してきた地形図の情報は、環境が人間にどのような恵みを与え、人間がどのようにそれを利用してきたかを示す極めてすぐれた情報であり、これを維持継続することは、国家が国土と国民を守る役割を果たす上で、基本的な機能である。さらに、我が国の地図作成の中核機関で有り続け、測量・測図という技術面に加え、日本人の地図思想、地理哲学に大きな影響を及ぼしてきた国土地理院は、今後もその役割を担うことを切に期待するものである。

(2) 個別内容に関して

地形図と同等の内容の担保

基盤地図情報に加え、現在の地形図と同様に情報を有する電子国土基本図を今後とも整備する方針が明示されたことは歓迎すべき事である。一方、電子国土基本図について、「地図情報とは、地形図と同等の内容で基盤地図情報と整合する地理空間情報」とあり、「同等」の詳細が現段階では明らかでない。そのため、検討案にあったように植生界や郵便局、送電線に係る地理空間情報の更新停止や削除、土地利用、植生情報の更新停止といった事となる懸念がある。これまでの地形図で取り扱われてきた地理空間情報について、今後も「同等」に整備することで、継続的に国土の実状が記録されることを強く希望する。

地名情報の位置付け

地名情報の整備も継続されることが望ましいことであるが、「位置を検索する重要な鍵となるため」と、地名情報の役割を狭義に捉えていることが懸念される。地名は位置情報の検索キーであるのみならず、そこに生活してきた人々の歴史や自然現象等も含めて総合的に表現したものである。単なる検索キーとして地名を扱うことが進むと、旧漢字やカタカナ表記の持つ意味、見る方角や場所・住民によって複数存在する地名の存在、といった地理学としては重要と捉えてきた国土の考え方が失われる懸念がある。地名情報を位置情報のキーとして捉えるだけでなく、そこに生活してきた人々の歴史や自然現象等も含めて総合的に表現した名称として、今後も情報を収集することを希望する。

中山間地域のオルソ画像と土地利用情報の更新頻度の担保

オルソ画像の重要性について言及し、更新を進めることは望ましいことである。一方で、「国土や地域の管理上重要な平野部と離島について平成25年までに整備するとともに、5年周期で更新する」とあるが、それ以外の地域に関する更新については、記載されていない。土地利用情報に関しても、「土地利用の複雑な大都市部と環境変化に脆弱な湖沼湿原周辺について詳細な土地利用情報等を整備する」とあるが、それ以外の地域については触れられていない。平野部では様々な公共工事や民間の開発も行われているため変化が大きく情報の鮮度を保つために更新頻度を高

める必要がある。一方、中山間地域では人工的な地形変更は少ないものの、自然的な変化が発生する可能性も高く、また人工的な地域変化ではなく放棄農地や放棄集落等といった地域変化が土地利用や植生等の変容に現れている。中山間地域は、CO₂ の固定、適正な水循環の維持や洪水・土砂災害の防止、生物多様性の確保など、国土管理や地球規模の環境保全に大きな役割を果たしているにも拘わらず、近年急速に管理水準が低下し、きわめて重大な動的変容が発生している。これらの地域でどのような経済社会的活動が行われ、また放棄されているかに関する時系列的情報は国家戦略上きわめて重要であり、国家として継続的に監視すべき最も基本的な地理空間情報のひとつである。このように、中山間地域においても情報の鮮度を維持することは重要である。

他方、現在パブリックコメントが募集されている「宇宙基本計画(案)」において、陸域観測技術衛星「だいち」後継機のシリーズ化が示されており、従来よりも遙かに高頻度で衛星画像が更新されていくものと期待されるが、このようなりモートセンシング衛星の画像情報を有効活用するために必要な研究開発を着実に進め、国土管理に十分な最新の地理空間情報を確保するよう努めていただきたい。

従って、平野部以外の地域におけるオルソ画像の更新頻度についても、何らかの努力目標を記載することを希望する。また、土地利用情報については、少なくともかつての2万5千分の1地形図で維持されてきた土地利用、植生情報については今後とも全国を対象として継続的に維持・提供が行われることを希望する。

防災基礎情報としての土地条件図の整備

脆弱化する国土構造、社会構造の中で自然災害を軽減していくためには、ハードな災害対策や災害発生時の迅速、円滑な救援、復旧も重要であるが、地域の自然的、社会的特性を把握して日常から地域の防災力を高め、災害に強い社会を構築していくことが重要である。このためには、地域住民にわかりやすい詳細なハザードマップを整備し、これを普及、活用することが必要と考える。国土地理院は、これまでも土地条件図や火山基本図、都市圏活断層図など、ハザードマップ整備のための基礎的な地理空間情報を整備、提供する重要な役割を担ってきた。特に、土地条件図は、洪水や土砂災害に対するハザードのみならず、詳細な地震動の予測を行うためにきわめて有用である。本計画案においては、「活断層帯情報、火山災害基礎情報、風水害基礎情報等として整備更新する。」とあるが、これにより土地条件図などのハザードマップ整備のための基礎的情報の整備更新が担保されるかどうか不明である。これらの整備は今後とも重点的に推進されることを希望する。なお、「公共測量による正確なハザードマップの整備」との記述があるが、ハザードマップに求められるのは位置の正確さだけでなく、地域の災害ハザードをいかに正確にわかりやすく住民に伝えられるかであり、これを公共測量に任せるのではなく、地理、地形に関する唯一の国家専門機関たる国土地理院にその先導的役割を大いに期待したい。

教育への貢献の明示

地理空間情報活用のリテラシーについて記載されていることは歓迎すべきことであるが、ここでは業務利用に特化したリテラシーに力点が置かれており、リテラシーの基礎的素養を培う場である学校教育との接点について記載がない。特に、従来から国土地理院の5万分の1地形図は、中学校、高等学校の地理教育において極めて重視されており、中学校において平成24年度から完全実施される新学習指導要領においても「5万分の1地形図の利用」が指導要領本文に明示されている。5万分の1地形図は学校教育で扱いやすいスケールなため、国民の地図教育の基本図的存在となっている。そのため、5万分の1地形図の更新停止は、将来的に国民の地理空間情報活用のリテラシーを低下させる懸念がある。そのため、5万分の1地形図の更新停止の再考を強く希望する。

従って、地理空間情報のリテラシーを向上させる対象を、業務上の専門人材に限定するような記載に留めず、そのような専門人材の卵を育む場である学校教育や様々な学校外での学びの場を含め、広く地理教育全体において、基本測量の成果である基盤地図情報や電子国土基本図が大きな役割を果たしていくことの重要性を訴える記述へ変更することを求める。

また、更新停止が計画されていが5万分の1地形図が、新学習指導要領本文に記載されていることは、政府の地理空間情報リテラシーに関する方針の一貫性に疑問なしとしない。したがって、今後「人材の育成とリテラシーの向上」に関する諸施策を実施するに際しては、可能な範囲で文部科学省等の関係府省と連携を進め、産業人材のみならず、学校教育段階からの切れ目のない取り組みによって人材を育成していく観点にも留意していただきたい。

以上