

地籍図（土地の境界図）の整備について（1）

2015年10月2日

昨今、不在地主、空き家、耕作放棄地、所有者の所在把握が難しい土地などが各方面で話題となり、国土交通省、農林水産省等の関係省庁においても、様々な取組が進められている。これらの課題は、それぞれに固有の事情を背景に持つと思われるが、大きく共通的に捉えるならば、少子高齢化の進展・今後の人口減少社会の到来の一局面とみることができよう。人口減少については明暗両側面があると考えられるが、国民一人当たりの国土面積といった観点からは、今後 22 世紀に向け仮に人口が 2/3 になるならば 1.5 倍、1/2 になるならば 2 倍の面積となり、極めて有益な効用がもたらされると期待される。ここで問題となるのは、そのようなマクロの計算上の土地資源の増大が個々の人々の実際の生活や経済活動に活かされるかどうかである。人口がピークにあり、その意味では土地が最も細分化されている可能性が高い現在、所有者とその所在、境界や権利関係が不明な土地が多数発生し、増大していくとすれば、人口減少のせつかくのメリットを享受することができないばかりでなく、国土資源の有効利用の観点から逆に状況が悪化する可能性すら否定できないであろう。ここに今後の土地政策の大きな課題の一つがあると考え次第である。

本稿は、このような問題意識から、これを考えるための基礎として土地の所有関係等に関わる法制度、その中でも最も基本的な土地の境界図・地籍図の整備について整理しようとするものである。もとより専門の方々にとっては全く自明のことと思われるが、筆者を含む、一般の方々がその仕組みを概観できるように記述したいと考えている。なお、本稿の多くは、鮫島信行「新版日本の地籍 その歴史と展望」（2011）、寶金敏明「境界の理論と実務」（平成 21 年）、藤原勇喜「公図の研究」（昭和 61 年）などを参考としている。謝意を表するとともに、もし誤りや不十分な点があるとすればすべて筆者の責めによるものであり、今後修正・充実を図ってまいりたい。

第 1 回は、時折不一致があり、混乱を生じることも多い所有権界と筆界を中心に土地の境界の意義について記述する。

1. 土地の境界の意義

土地は無辺に広がる自然物であり、人々はこれをその目的に応じて人為的に区切り、境を設けて利用している。したがって、一口に土地の「境界」といっても、以下のように多様な意義があり、これらを明確に区別して使用する必要がある。

- ① 占有界：事実的支配である土地の占有と占有がぶつかり合う境。私的存在であり、民事実体法理に由来する。占有あるところ本権有りと推定されることから（民法 188 条）、「占有界あるところ所有権界あり」との推定が働く。
- ② 所有権界：土地の所有権と所有権がぶつかり合う境。私的存在であり、民事実体法理に由来する。一般に「所有権界あるところ筆界あり」、逆に「筆界あるところ所有権界あり」との事実上の推定が働く。
- ③ 地上権界、借地権界、永小作権界：これらの物権的土地支配権と他の土地所有権等とがぶつかり合

う境。私的存在であり、民事実体法理に由来する。

- ④ 筆界：登記上の地番が示す土地の境、即ち「地番境」。公的存在であり、不動産登記法理に由来する。従来、政省令等を除き法律には「筆界」という用語は存在していなかった。平成 17 年不動産登記法の改正により、「表題登記がある 1 筆の土地（以下、単に「1 筆の土地」という。）とこれに隣接する他の土地（表題登記がない土地を含む。以下同じ。）との間において、当該 1 筆の土地が登記された時にその境を構成するものとされた 2 以上の点及びこれらを結ぶ直線をいう」と定義された（不動産登記法 123 条）。また、従来「境界確定訴訟」と呼ばれていた訴訟類型が「筆界の確定を求める訴え」と言い換えられた（不動産登記法 147・148 条）。これは、所有権界とは別個独立の存在として筆界を認めてきた通説・判例の考え方を、立法的に初めて明確にしたものとされている。
- ⑤ 公物管理界：道路や水路等の公物管理者が公物の機能管理を行うために境界明示する土地の境。公的存在であり、公物管理法理に由来する。公物の「機能管理」は、所有権を基礎とする「財産管理」とは異なる行政法上の作用であり、公物管理界と所有権界、筆界とは直接的な対応関係はないとされている。
- ⑥ 行政界：行政区域を画する土地の境。公的存在であり、行政組織法理に由来する。都道府県の境界は、市町村の境界に従う。市町村界、郡界、字界は、一定区域内の一筆地や道路・河川等を囲ったものであって、それぞれの境界が一筆地の縁であるときは、行政界は当該一筆地の筆界と一致する（一筆地が同時に 2 つ以上の行政界に属することはない。）。

2. 所有権界と筆界の成立過程

所有権界と筆界の成立の過程は、明治初年の近代的土地所有権の確立にさかのぼる。

明治新政府が最初に着手した大事業は、財政基盤確保のための税制の確立であった。土地所有を基準とする課税「地租」と地租徴収のための基盤を整備する「地租改正事業」である。その内容は、①全国の土地の正確な把握＝土地の測量と公図の作成と、②封建的領主制の下での重層的な土地支配形態を整理して、一地一主の原則（1 つの土地は 1 人の所有者の包括的支配に委ねる原則）を確立し、課税の名宛人たる土地所有者を明らかにすること＝官民有区分と地券の発行である。いささか丁寧さを欠くが、この間の経緯を俯瞰すれば、以下のとおりである。

(1) 近代的土地所有権の確立

明治 4 年、作付け及び地種転換の制限が撤廃され、明治 5 年、太政官布告 50 号により、永代土地売買禁止令が解除されて、何人も土地を所持し、売買する自由があることが宣言された。これにより土地の領主的支配が撤廃され、町地や農地の類の所有権は、原則、旧幕藩体制下で近代的所有権に最も近い土地支配権「所持=支配進退」を有する者に付与されることとなった。ここに近代的な土地所有権が確立され、所有権界が成立する。その後、明治 29 年民法施行法によって、これが民法上の物件として追認され、現在に至っている。

(2) 官民有区分の実施

課税対象たる民有地土地所有者を掌握するためには、全国の土地を官有地と民有地に区分し、土地所有者を確定することが必要となる。紆余曲折はあるが、そのための土地分類基準として制定されたのが、明治 6 年旧地所名称区分であり、明治 7 年地所名称区分改定である。

地所名称区分改定では、民有地については第1種から第3種に分け、地券を発行することとし、官有地については第1種から第4種に分類することとしている。第1種：皇宮地と神地、第2種：皇族賜邸や官用地、第4種：学校、病院等であるが、特に重要な分類が官有地第3種であり、「山岳丘陵林藪原野河海湖沼池澤渠堤塘道路田畑屋敷等其他民有地ニ有ラザルモノ」とされている。これにより、民有地としての申出がなかったか、申出があっても民有地であるとの確証がなかった土地については、積極的に官有地に認定されていった。申請が却下されたものについては、不服申立てがあいつぎ、私人に下げ戻す処分も行われたが、明治32年に至って国有土地森林原野下戻法が制定され、明治33年6月末をもって下戻しの申請は許可されないこととなった。これにより、官民有区分の効力が一応確定する。なお、実際には、小規模な道路敷や河川敷、ため池などについては、官有地とも民有地とも定められないままに終わった脱落地もかなり多かったようである。しかし、これらの脱落地についても、申請期間経過後は、官有地と取り扱うというのが当時の行政解釈であった。

(3) 地券の発行と公図の整備

明治5年、土地所有者の確定と公証を行うため、「壬申地券」(じんしん地券。市街地券と郡村地券)の発行が開始された。地券の発行は、交付を受けようとする者の申告により、検地帳など旧来の公簿を基礎として審査・確認することにより行われた。実測検査が行われたのは、申告が検地帳などの記載反別より少ない場合などに限られている。これをもとに地引絵図がまとめられ、地券の控えを編綴して地券台帳が作成された。

翌明治6年、地租改正条例が公布された。その骨子は以下のとおりである。

- ・土地の所有権を認め、地券(改正地券)を発行する。
- ・土地の収穫量を査定して地価を更正し、地租算定の基礎とする。
- ・地価の100分の3を地租とする(明治10年からは100分の2.5)。
- ・地租は土地所有者の負担とし、金納とする。

壬申地券に代えて新たに「改正地券」が発行されたのは、①土地の実測を必須の要件とすべきと考えたこと、②壬申地券と異なり地券に記載された地価に課税標準としての機能を持たせようとしたことによるとされる。地租改正事業は、まず土地所有者に土地の面積を自主的に実測させ、実測図を添えて申告させた後、地租改正掛(村三役などの地元有力者が就任した。)が書類審査し、次いで実地検査を行った。この一連の作業は、地押丈量(じおしじょうりょう)と呼ばれ、実測を原則とした。土地丈量と地価査定が終わると、各筆(区画)の面積と地価を記載した地価帳が作成され、「改租図」(地租改正合計帳としての地図。「一筆限図」、「一字限図」、「一村限図」など)を添えて府県庁に提出された。府県庁では、旧貢租(年貢)との差が適当であるかなどを確認し、必要に応じ実地検査を行った上で、地券台帳を作成し、これに基づき改正地券が交付された。地番は、公簿上の単位土地である各筆に対し、小村においては村ごと、大村においては字ごとに通し番号で付された。市街地についても同様に、一町内を単位として付番された。ただし、道路・畔・堤防敷・水路・河川等の官有地については、無番地とされた(これら道路等以外の土地は、官有・民有を問わず地番を付すこととされたが、一般に国有地については付番されなかったようである)。こうして地番と地番の境として筆界が成立し、形成されていった。

明治14年、地租改正事業は一通り完了し、明治17年、地租条例が公布されて地租が固定化する。また、全国の町村戸長役場に「土地台帳」を備え付けることとなった。土地台帳は、地券及び地券台帳に代わり地租課税の元帳となり、土地所有者にとっては自己不動産を明記する正本となるものであった。し

かし、その内容は実際との相違が多く、特に地図（改租図）において甚だしかった。改租図は、土地所有者が提出した実測図を基礎とするものであり、測量技術が極めて拙劣であったことに加え、租税回避のために歪曲化された図面や調査漏れの土地が多かった。明治 19 年、「登記法」が制定されるが、これにも十分応えられるものではなかった。

このため、明治 18 年「地押調査ノ件」、明治 20 年「地図更正ノ件」、明治 22 年「地租条例施行細則」等が発出され、再度の地押調査と地図更正が行われた。この更正された改租図が「更正図」である。これにより公図の精度が向上したとされるが、国土庁（当時）が昭和 45 年から 53 年にかけて認証された地籍調査図をもとに調査した結果によると、地籍調査により判明した土地の面積は、公図（登記簿）上の面積より、全体で 17%、宅地で 36%、山林で 57%増大している。

地押調査の終了を踏まえ、明治 22 年、土地台帳規則が制定され、地券制度は廃止された。これ以降、地目や所有者等の変更は、土地台帳及び土地台帳附属地図（更正図）により管理されることとなる。土地台帳及び土地台帳附属地図は、明治 29 年税務管理官制により各地に税務署及び税務管理局が設置されると、これに引き継がれ、戦後、地租・家屋税の廃止と固定資産税の創設に伴い、昭和 25 年、登記所に移管される。土地台帳は、昭和 35 年の不動産登記法の改正により、登記簿と一元化され、表示登記制度に承継されて現在に至っている。現在登記所に保管されている公図の多くは、更正図（地押更正地図）に由来するものである。

3. 所有権界と筆界の関係

(1) 所有権界の成立と移動

以上みたように、土地の所有権界は、明治初年の近代的土地所有権の確立と地租改正事業による土地所有権の確定により成立したと考えられる。（もっとも、実体的には、旧幕藩体制下の重層的な支配関係を背景に自主申告させた近代的土地所有権の確定や、旧法定外公共物・脱落地も多く含む官民有区分が、短い期間にどれだけ正確に行われたかは、疑問なしとはしない。）

しかし、所有権界は、民事実体法理に由来する私的存在であり、民法が意思主義を採用していることから、その成立後、土地の一部売却・贈与、遺産分割、境界和解、時効取得などにより移動を重ね、変容していく。登記自由といっても、他人との土地売買等であれば、通常は分筆登記・移転登記がなされるであろう。しかし、遺産分割等の身内との取引についてはそのまま放置される場合もあり、また、特に隣地所有者との境界和解や時効取得については、訴訟にでもならない限り、まず登記されることはなかったと思われる。（これは推測である。権利変動の態様、当事者の関係や属性、権利保全のための登記や土地特定の必要性、時代、地域などによって、相当に異なるのではないかと考えている。しかし、本来、権利変動と登記実績の実証データによるべきものである。）

(2) 筆界の成立と移動

筆界は、地租改正事業の中で、土地の所有権界（正確には所有者と地目を同じくする一団の土地の所有権界）をなぞって「一筆限図」が作成され、その土地の地番が公簿・公図等で公示されることによって、地番境として成立した。したがって、筆界と所有権界は、成立時点では表裏の関係にあり、元来、一致するものである。この最初に成立した筆界は、筆界の判定に当たり分筆・合筆の来歴等を調査する場合に、これ以上さかのぼって調査する必要がない筆界という意味で、「原始筆界」と呼ばれている。

筆界は、土地の取引単位を画するものとして公示され、強制執行や課税の際の識別根拠となる上、市

町村界等の行政界をも兼ねることから、一般に、所有権界とは別個独立の不動産登記法理に由来する公的存在と解されている。このような通説・判例の考え方を明文化したとされる平成 17 年改正不動産登記法第 123 条は、既にみたとおり、筆界を、1 筆の土地が登記された時の当該 1 筆の土地の表題登記（さかのぼれば原始筆界にたどり着く。）上の隣接地との境と定義している。したがって、いったん登記された筆界は不動であり、原則として分筆・合筆の登記が行われることによってのみ移動することとなる。この筆界の移動をもう少し詳しく述べれば、以下のとおりである。

① 筆界の見かけ上の移動

筆界は、地番の成立とともにその境をなすものとして当然に（観念上）成立している。しかし、目に見える存在ではなく、当時の精度の低い公図等を前提とすれば、現地で一義的にこれを指し示すことは困難である。このため、筆界の判定に当たっては、成立時に表裏一体であった所有権界が、現地で現在どこにあると認識されているかを調査・確認し、その所有権界をそのまま筆界とみても登記記録・公図その他の登記図簿、地形地物その他の資料と矛盾しないならば、当該所有権界をもって筆界と推認するという方法が採られている。

所有者等の申出による筆界訂正、筆界特定の成果による筆界訂正、地籍調査の成果による筆界の修正記載等は、このような推認の結果によるものとされ、地図上筆界が移動したとしても、真の筆界が移動しているわけではないと整理されている。

② 筆界の法律上の移動（再形成）

筆界は、分筆・合筆の登記によってのみ移動する。しかし、例外がないわけではない。

その第 1 は、所在が分からなくなってしまった筆界を法律手続によって改めて引き直すものである。筆界確定訴訟は、裁判官が筆界を探索し、筆界を推認するものであるが、それが不可能なときは、改めて筆界を引き直す裁判手続である。既判力とともに筆界を再形成する形成力を有するとされている。また、明治 17 年から昭和 23 年まで行われていた境界査定処分は、形成的行政処分として、所有権界と筆界を書き換える効果を有していた。

第 2 は、自然現象に伴う筆界の移動である。大地震等により広範囲にわたり地表面が水平移動した場合、土地の筆界も相対的に移動したものとして取り扱う登記実務が行われている（局部的な地表面の土砂の移動の場合は、筆界は移動しない）。また、海に面した民有地に寄洲（土砂が風や波の作用で堆積し、新たな陸地となったもの。）が形成され、その上に建物が建てられたときは、当該土地の地番をもって建物の所在を表示する登記実務がある。

第 3 は、後発的原始筆界の形成である。これまで筆界が存在していた地域について、土地区画整理事業や土地改良事業により権利変換が行われることによって、新たな筆界が形成されるものである。この場合、旧来の筆界が全面的に消去され、白紙の状態で原始的に筆界が形成される。また、真正の地図混乱地域において集団和解等の方式により新たな地番境が合意される場合には、事実上、後発的原始筆界の形成に類した効果を認めざるを得ないとされている。

(3) 所有権界と筆界の不一致とその原因

以上のとおり、所有権界と筆界は、本来一致するものであったが、これらの成立過程やその後の移動によって不一致が生じてくる。その原因を整理すれば、以下のとおりである。

① 見かけ上の筆界と真の所有権界・筆界との不一致

測量技術や作図技術の拙劣さ、租税回避のための縄延び等を原因として、地図等から読み取れる見

かけ上の筆界と真の所有権界・筆界とは、成立時から原初的に不一致をきたしているとみることができ。また、その後の分筆・合筆の登記においても、ベースとなる公図等の粗雑さに加え、新たな登記のための地積測量図等が不精確な場合、その不一致が継続・複雑化している可能性がある。

②権利変動が登記されないことによる所有権界と筆界との不一致

所有権界は、その成立後、土地の一部売却・贈与、遺産分割、境界和解、時効取得等の権利変動により移動を重ねていくが、分筆・合筆の登記が行われるのはその一部であり、特に隣接土地所有者との境界和解や時効取得については、登記されていない可能性が高い。このような権利変動と登記の関係から、所有権界と筆界の不一致が生み出されてくる。

③当事者が認識する所有権界と真の所有権界・筆界との不一致

真の所有権界は、成立時の所有権界がその後の法律事由によって移動を重ね、形成されたものと考えることができる。しかし、このような真の所有権界を、時と所を越えて正確に知ることは不可能であり、結局、現在の事物、占有関係などを基に、隣人同士が納得できる（あるいは意識することもなく納得している）境界を所有権界と考えているのが実情であろう。このように当事者が認識する所有権界が真の所有権界と一致する保障はなく、これが相違する場合、真の所有権界ひいては真の筆界との不一致が生じてくる。

このような所有権界、筆界を判定する仕組みについては、今後整理する。次回は、その前提として、表示に関する登記を中心に不動産登記制度について記述する。

(丹上 健)