

地籍図（土地の境界図）の整備について（5）

2016年1月29日

「地籍図（土地の境界図）の整備について」と題して、これまで4回にわたり、土地の境界の意義、表示に関する登記を中心とした不動産登記制度、所有権界・筆界の判定手法、そして筆界明確化と登記所備付地図（法14条地図）整備のメインの手法である地籍調査についてみてきた。今回は、地図混乱地域と法務省における登記所備付地図整備事業について記述するとともに、全体を取りまとめてみたい。なお、本稿は、私見にわたる部分を除き、寶金敏明「境界の理論と実務」（平成21年）、鮫島信行「新版日本の地籍 その歴史と展望」（2011年）、法務省ホームページなどに多くを依っている。

1. 地図混乱地域と法務省における登記所備付地図整備事業

(1) 地図混乱地域とは

地図混乱地域とは、一定範囲の広範な地域で、その全部にわたって、公図等に表示された土地の位置及び区画と、現地の位置及び区画が著しく相違し、登記図簿上の土地を現地で特定することができない地域とされている。具体的には、i 不所在地（登記記録にある地番がどの場所に存在するか不明である）、ii 重複登記（同一地番の登記記録が重複して存在しており、対応関係が不明である）、iii 地権者不明（登記記録の所有者と実際の使用者が全くの別人であり、地権者が不明である）などの現象がみられるという。

地図混乱地域内においては、地番の整序を図っても対象土地を確定し得ず、土地の隣接関係が判明しないため、筆界特定制度も機能しないという。このため、法務局による地図混乱地域の指定を受けた場合には、公図等に「非備付図面」、「注意、地図と現況が相違する地域があります」等と表示され、当該地域における登記の表題部、地目、地積、分・合筆の変更は凍結される。

その実態は必ずしも明らかではないが、全国に約570地域ほど存在し、大規模なものとしては、栃木県那須のツムジガ平、兵庫県西宮の甲陽園、大分県湯布院、山梨県大月などがあるという。

このほか、実務上「地図混乱地域」と呼ばれているものの中には、上記のように表題部登記（表示に関する登記）を凍結するまでに至らないものとして、①ミニ地図混乱地域（いわゆるミニ開発や登記官の地図等への記入ミス等により、公図等の一部に混乱がある地域）や、②セミ地図混乱地域（公図等に記載された土地の配列、区画、形状等は全体としてそれなりに現地と整合しているが、各別の区画の記載についてはかなり乱れている地域）がある。これらの地域内の土地については、現地における土地の隣接関係が明白である場合も多く、筆界特定は可能という。

(2) 地図混乱地域の発生原因

地図混乱地域の発生原因には、次のようなものが挙げられている。

①作成時基因型

公図自体が作成当初から現地の状況を全く反映していないことによるもの。

②現地先行型

現地における土地の位置・区画が変更されたにもかかわらず、登記手続が行われず現在に至る

ていることによるもの。具体的には、i 土地区画整理事業や土地改良事業が何らかの事情により中断し、未登記のまま放置されているもの、ii 私的な区画整理等が行われた後、未登記のまま放置されているもの、iii 自然災害により地形が変わった後、土地所有者等が任意に土地を占有・利用し、登記手続が行われていないもの、iv 軍用地として強制買収された民有地が境界不明のまま返還され、未登記のまま推移しているものなどがある。

③ 図上分筆型

登記手続はなされたものの、極めてずさんな図上分筆等が行われたため、現地の土地の位置・区画が公図等と全く相違するに至ったことによるもの。境界不明地や（旧）法定外公共物等を必要な手続を踏まないまま取り込んで宅地造成し、その区画を無理やり図上分筆して分譲したケースなどがある。

(3) 地図混乱地域の問題点

地図混乱地域においては、分筆登記や地積更正登記のように土地を現地で特定して測量を行うべき登記の処理が困難となる。隣接地所有者が承諾していることが明らかな場合に限って登記が実行できるのに、そもそも隣接地所有者が誰であるかすら明らかでないなど、登記に関して関係者が一定の制約を受けるためである。その結果、土地の売買や担保権の設定が困難となる、建築確認が下りない、道路や下水道など公共施設の整備が進まないなど、地域住民は様々な悪影響を被ることになる。

(4) 地図混乱地域の解消策

① 地図混乱地域対策事業

地図混乱地域に対しては、法 14 条地図の作成作業等による抜本対策が求められるが、このような対応が図られるまでの間、いわば応急措置として、法務局では以下を内容とする地図混乱地域対策事業を実施している。

- i 地図混乱地域の範囲を明確にし、混乱の発生原因及び土地の利用状況等の実態を把握する。
- ii 基準点設置作業を行い、分筆や地積更正等の登記においては、この基準点を与点とした測量を行うことにより現地を特定した測量図を作成する。
- iii 上記 ii の成果を地図情報システム上の地図に書き込んでおき、その集積によって地図の完成を目指す。

② 分・合筆等による是正

分筆錯誤又は合筆によって地図・公図を元の広大な一筆地に戻し、現況に適合するように改めて分筆し、所有権移転登記等の申請を行うという方法である。いったん元に戻し、改めて地図等と登記記録を是正するという、最も原則的な是正策である。

この方法は、規模の小さなミニ地図混乱地域については有効であるが、広域にわたる場合には、的確な資料に乏しく、登録免許税の負担の問題もあることから、事実上困難とされる。

③ 土地区画整理事業等による換地の活用

対象地域が土地区画整理事業や土地改良事業の要件を満たす場合に、現状に合わせた換地処分を行うことによって、地図混乱の抜本的解決を図る方法である。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（後発的原始筆界の形成）。

特に、筆数が多く権利関係が輻輳している地域等通常的地籍調査が困難な場合、土地区画整理事業の換地手法を活用し、公共施設の整備と併せて地籍を整備することが有効である。このため、平成 20 年 7 月、国土交通省において、地籍整備型土地区画整理事業（地籍の明確化を主な目的の一つとする土地区画整理事業）の柔軟な運用の考え方（公共施設の整備水準及び整備時期の考え方）を示す技術的助言が

策定されたところである。

④集団和解による地図訂正

地図混乱地域であっても、土地の所有・占有関係が安定している場合には、対象地域に係る利害関係人の全員の合意に基づく地図訂正の方法による是正が可能である。具体的には、以下の条件の充足が必要とされる。

- i 土地所有者や抵当権者など登記上の利害関係人全員の所有権界に係る合意と関係市町村等の協力が得られること。
- ii 現地における各筆が境界標識等により明確に区画されており、現況区画について占有及び権利関係が安定し、将来とも係争が生じるおそれがないこと。
- iii 対象区域内の里道、水路等の（旧）法定外公共物のうち、無断で付け替えられ、あるいは占拠されているものについて、付替え、払下げ等の法的手続をとることができること。
- iv 登記事務に活用し得る現況図面の作成が可能であること。
- v 登記及び地図訂正に関する事務手続等について、取りまとめ役を果たす申請代理人等の選定が可能であること。
- vi 地図訂正の申出書及びそれに添付される同意書等に印鑑証明書の添付が可能であること。

これまでに確立された不動産登記の考え方からすれば、利害関係人全員の和解は、所有権界の合意としては有効であるが、筆界の確定には法的に何らの効果も有しないものとなる。しかし、利害関係人全員が筆界について認識の一致を示し、i～viの条件を満たすときは、他に有効な法的手立てが見出しがたい現在、集団和解によって筆界を再生するという方法を否定すべき実質的根はなく、これを可能として運用されている。そのようにして再生された筆界は、事実上、あたかも後発的原始筆界に類する存在となる。

⑤地籍調査による是正

地籍調査について、昭和30年12月16日付けの経済企画庁国土調査課長照会に対する法務省民事第三課長回答は、市町村備付地図、空中写真その他の資料に基づいて一筆地調査図を作成して現地調査を行うことは差し支えないとしている。このため、対象地域内の関係者全員の合意があれば、現況図面を調査図素図として地籍図を作成することができる。これは、地籍調査の機会に上記④の集団和解による地図訂正を行うものと捉えることができる。

⑥沖縄県における位置境界明確化事業

上記の地図混乱の解消策は、いずれも占有関係が安定している場合の解消策であり、それでも関係者全員の合意をとるには多くの困難を伴うのが実態であろう。これに対し、地図も現地も混乱して收拾がつかないという真正の地図混乱地域については、現在のところ有効な解消策はない。この点で参考となるのが、沖縄県における位置境界明確化事業である。

沖縄県では、太平洋戦争による破壊や駐留米軍の行為によって、土地の形質が変更され、又は土地登記簿と地図が滅失したことにより、各筆の位置境界が明らかでなくなった土地が広範に発生した。このような位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界を緊急かつ計画的に明確化するために制定されたのが、「沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法」（昭和52年法律第40号）であり、本法に基づく調査が位置境界明確化事業である。その特徴は、以下のとおりである。

- i 本事業は、駐留軍用地等については防衛大臣、それ以外については内閣総理大臣が指定した「位置境界不明地域」で行われる。「実施機関の長」は、それぞれ防衛大臣及び内閣総理大臣であり、その権限の一部は、地方支分部局の長及び沖縄県知事に委任されている。
- ii 実施機関の長は、関係人等の協力を得て、各筆の土地の位置境界を明らかにするため参考となる物が現に存在し、又は存在した場所を記載した地図を作成し、これに関する写真・資料とともに縦覧して、公告する。
- iii ii の公告があったときは、字等の区域ごとに関係土地所有者は、その過半数の合意により代表者を定め、実施機関の長は、その代表者に地図等を交付する。関係土地所有者は、これを基に全員の協議により、各筆の土地の位置境界を確認し、確認された位置境界（争いのある境界を除く）を、全員で、実施機関の長に通知する。
- iv 実施機関の長は、通知に係る土地所有者に、立会の上、現地にて位置境界の確認を求める。以後、確認された位置境界について、地籍調査に準じた手続が進められる。
- v 政府は、位置境界不明地域について、土地区画整理事業の推進等返還地の利用促進のための措置、土地・建物等の買取りのための資金の融通等、土地の交換等のあつせん、駐留軍等が使用している土地の買入れ等の措置を講ずる。

以上のとおり、所有権界や筆界の確定が関係土地所有者の合意により行われること、その基となる地図等の作成が各種情報を収集しつつも現在ある資料により行われることは、他の解消策と同様である。結局、この事業のポイントは、行政サイドも、住民サイドも共にこの制度を活用して位置境界不明地域の問題を解決しようという熱意・切実さと、間に立って尽力された代表者や協力委員（政令規定）の存在が大きかったのではないかと思われる。沖縄県では、先の大戦により、宮古・八重山群島を除く県内全域にわたり公図・公簿のほとんどが焼失したという。しかし、復帰前から地籍調査が着実に実施され、平成 19 年度末時点でその進捗率は 96.8%、位置境界明確化事業の進捗率は 99.7%に達している。ここにその姿勢が現れていると思われる。

(5) 法務省における登記所備付地図整備事業

法務省では、全国の法務局・地方法務局において、登記所備付地図整備事業として「登記所備付地図作成作業」を推進している。その手法は、基本的に上記(4)⑤の地籍調査による是正と同じであるが、不動産登記のプロとしてその専門能力を発揮して実施している。

平成 15 年 6 月の都市再生本部会合指示「民活と各省連携による地籍整備の推進」では、「国において、全国の都市部における登記所備付地図の整備事業を強力に推進する」とされ、公図と現況が大きく異なる地域のうち、極めて現況と異なる地域（地図混乱地域）については法務省が地図作成作業を実施し、それ以外の地域については国土交通省が地籍調査等を推進して地図の整備を図ることとされた。都市部（人口集中地区：DID）には地図混乱地域が約 660 k m²あるというが、法務省は、この方針を受け、平成 16 年度以降、都市部の緊急性及び必要性の高い地図混乱地域を対象に、登記所備付地図整備事業を集中的に実施している。特に、都市再生街区基本調査により、公図と現況のずれが 10m 以上ある地域が全国に 250 k m²あることが判明したことを受けて、登記所備付地図作成作業 8 か年計画（平成 21～28 年度、計画面積 130 k m²）を策定し、現在は、登記所備付地図作成作業第 2 次 10 か年計画（平成 27～36 年度、計画面積 200 k m²）、大都市型登記所備付地図作成作業 10 か年計画（平成 27～36 年度、計画面積 30 k m²）及び震災復興型登記所備付地図作成作業 3 か年計画（平成 27～29 年度、計画面積 9 k m²）に基づき、地

図作成作業を計画的に推進している。

2. 全体の取りまとめ ―国土の適切な管理に向けて―

以上 5 回にわたりみてきた土地の境界図や不動産登記制度の概要を踏まえ、感ずるところをまとめてみたい。共有地・総有地、(旧)法定外公共物、諸外国の事例等、多くのテーマが残されている上、何よりも実務の世界の知見と専門的知識が欠如しているため、全くの誤解や的はずれになる可能性もあるが、そこは寛容にご容赦をいただきたい。

(1) 検討の視点

第 1 回冒頭に記したように、我が国では、人口減少が、今後 50 年ないし 100 年にわたりほぼ不可避免的に進行すると見込まれている。これにより、国民一人当たりの国土面積は、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 倍となる。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。既に、不在地主や空き家、耕作放棄地、所有者の所在把握が難しい土地等が各方面で話題となり、関係省庁においても様々な取組が進められている。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、利用されず放置されたままの土地、所有者とその所在・境界や権利関係が不明な土地が今後多数発生するならば、国土の至る所に遊休地や如何ともし難い死蔵地(デッドストック)がまだら模様の蓄積されていくことになる。そのような状況の進展を防止し、一人当たりの国土資源の増大が実際に人々の効用増加に結び付くような手立てを講じることが、今後の土地政策の最も重要な課題の一つになると考えられる。

そのための対策としては、

- ①国土管理のための土地情報の整備：土地の境界と関係権利者、特に所有者が明らかになるよう土地に係る情報を整備すること。
- ②土地の管理と有効利用の実現：土地を有効利用(保全を含む。以下同じ)しようとする者に、その土地の利用が円滑に供されるよう措置すること(手続コストの低減、利用権設定、所有権移転等)
- ③国土利用のあり方の提示：一人当たり国土面積が仮に 1.5 倍、2 倍になった場合の、社会的コンセンサスが得られるような土地利用の姿(目標)を提示すること(100 坪住宅、欧米型農業・林業等)などが必要と思われる。

以下①を中心に検討する。

(2) 国土管理のための土地情報の整備

土地の管理、そしてその集合体である国土の管理を適切に行うための最も基本となる必要条件是、土地の境界とその関係権利者が明らかになっていることであろう。特に、土地の使用・収益・処分を考えるならば、所有権界と所有者に関する情報が適切に整備されていることが不可欠と考えられる。

土地の利用・管理が現に近隣の土地所有者等によりなされ、地域社会が安定して機能していた時代には、土地の所有権界や所有者等は相隣関係や地域社会における相互承認の中で確認・把握され、敢えて土地情報の整備など行う必要はなかったであろう。登記制度も、コード番号としての地番と現地において相互承認された土地との対応関係さえ付けられれば、地図の整備や筆界云々を論ずるまでもなく、機能し得たであろう。しかし、現在は、人の頻繁な移動、不在地主化、高齢化、利用・管理されない低未利用地の発生、近隣関係や地域社会の希薄化等により、現地の相互承認関係によって土地の所有権界や

所有者等を把握することは困難となっている。他方、人々の権利意識は高まり、権利調整は容易でなくなっているが、それに応え得るだけの測量技術の発達や地図の精度向上が図られている。また、大量の情報を電算処理し、高度利用することも可能となっている。この傾向は、今後ますます強まると見込まれ、国土を適切に管理するためには、土地情報の的確な整備が必要である。

具体的には、以下の取組を進めることが必要と考えられる。

- ①地籍調査等を推進し、土地の所有権界・筆界とその所有者等を明らかにすること。
- ②①の土地情報が常に最新の状況を表すものとして維持・更新されるよう、その後の物権変動が適切に反映される仕組みを構築すること。

(3) 物権変動が土地情報に適切に反映される仕組みの構築

①現行民法と不動産登記法の根本的な見直し

所有権界と筆界は、明治初年の成立時点ではまさに表裏の関係にあり、元来一致したものであった。しかし、我が国民法がフランス民法に倣って意思主義を採用し、また、公示の変更を単に物権変動の對抗要件としたため、所有権界とその所有者は、その成立後、登記の有無に関わらず変動し、これが登記されない場合、所有権界と筆界は乖離して「別個独立の存在」となるとともに、登記制度によって真の所有権界と所有者を把握することは困難となった。このような状況を改め、筆界＝真の所有権界、登記名義人＝真の土地所有者の関係を成立させるためには、端的には、ドイツ民法流の形式主義を採用し、公示の変更を物権変動の成立要件ないし効力発生要件とすることが必要である。

第2回で紹介したとおり、昭和35年の不動産登記法の改正と土地台帳法廃止の法案審議に際し、加藤一郎教授（東京大学・民法）が参考人として陳述された意見である。改めて引用すれば次のとおりである。「登記簿上の所有者というものは登記したくない者は放っておけばいいのであって、真実の所有者と違って差支えない、別に登記をしたくない者にさせる必要はないということが言われておりまして、これは現在の我が国の登記を對抗要件とする制度の下では確かにそのとおりであります。私は登記制度の理想としては、やはりできるだけ所有権と一致させるべきではないか、例えばドイツにおきましては、登記は物権変動の對抗要件ではなくて、効力発生要件であるということになっておりますが、我が国でも将来の方向としてはそういう方向に向かうべきでありまして、登記の方もできるだけ真実を反映させるということが理想ではないかと思っております。」

これにより、不動産登記制度を通じて真の土地所有の状況が明らかとなり、それは取りも直さず、土地取引の安全や円滑を格段に向上させることになる。また、当事者間においても物権変動の存否及び時期が明確になるのみならず、意思主義におけるような、法律関係が当事者間と対第三者間で分裂し複雑な問題が生じることを避けることができる。また、所有権界＝筆界の関係が成立し、当事者の合意によって筆界を確認・形成することが可能となれば、地籍調査等の推進にも大きく寄与する。土地の境界の判定と処理が「今ある登記記録」を基準に単純化され、境界紛争の防止や早期解決にも大いに資することになるであろう。

そもそも我が国が採用したフランス民法の意思主義等の制度は、絶対王制に対する市民革命の思想が色濃く反映されたものと言われる。土地の領有権や耕作権が王権による賦与・承認に係らしめられ、それが王政の政治的・経済的基盤を成していたことへの反動として、所有権等の絶対が唱えられ、不動産登記もあくまで利用者の任意の制度とされた。しかし、現代の国家は、国民国家であり社会国家である。不動産登記に当たり、国に私権を認めたり否定したりする権限は一切ない。逆に現在は、現土地所有者

の私権の絶対視が余りに過ぎていないだろうか。土地基本法（平成元年法律第84号）第2条（土地についての公共の福祉優先）が規定するとおり、土地は、他の財と異なり、「現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源」であり、「国民の諸活動にとって不可欠の基盤」である。また、その利用は「他の土地の利用と密接な関係」を有している。土地所有者は、その所有地を適切に利用するとともに、その必要がなくなった場合には、次の利用者に円滑に引き継ぐことができるよう対応する責務があるのではないだろうか。

いずれにしても、この問題は、現行民法と不動産登記法の根本に関わる大問題である。その変更がメリット・デメリット両面にわたりどのような影響をもたらすか、その移行を円滑に行うにはどのような手立てが必要かなど、諸外国の制度実態の把握を含め、広範な検討が必要である。しかし、加藤教授の発言から50年以上が経ち、我が国の社会経済状況は大きな転換点に立っている。今後100年の展望に立って、問題を先送りすることなく検討すべき時期に来ているのではないだろうか。

②改正民法の的確な執行

昨年の通常国会に提出され継続審議となった改正民法法案は、560条において「売主は、買主に対し、登記、登録その他の売買の目的である権利の移転についての対抗要件を備え付ける義務を負う」と規定している。これは、売買の目的物の権利移転につき対抗要件制度が整備されている場合には、買主に対抗要件を具備させる義務あることを明らかにするものである。これまでも土地の売買が行われる場合には、登記が行われるのが通常であり、いわば当然の法理を規定化したものと解されているが、売買による物権変動の登記への反映が法律に規定されることは、法制度的には大きな意義があると考えられる。地籍調査の実施の有無や境界標の存否を含め、今後、売買契約書や重要事項説明のあり方を検討するなど、本規定が的確に執行されるよう対応していくことが肝要と考えられる。

③相続登記問題への対応

遊休地や所有者不明地が生じる最大の契機が相続の発生であろう。土地を相続しても、第三者に譲渡したりする機会がない限り、なかなか相続登記が行われず、特に山林など財産価値が低い場合はその傾向が強いであろう。また、相続地の利用者がいない場合、遺産分割協議も行われず、相続人共有のまま放置される。そして、相続人が他所に移転したり世代交代したりすると、所有者意識が薄れ、場合によっては所有者であることすら忘れ去られてしまう。その土地を利用したい者が現れても、所有者の所在不明や権利者多数によって実現しない。

極めて難しい問題であるが、思いついたことを挙げてみよう。

i 登録免許税の非課税化

特に財産価値が低い相続地については、相続登記に要する経費の負担が直ちに登記の抑制要因となる。このため、国土の適切な管理の観点から、登録免許税の非課税化を検討する必要がある。多少の税収を確保して、所有者不明地等の発生による社会的コストを無視するのは本末転倒となるであろう。なお、不動産登記については、権利に関する登記全般が課税対象となる一方、土地台帳を引き継ぎ公的な機能をも果たす表示に関する登記については、土地の分筆・合筆の登記等を除き、非課税とされている。しかし、社会的には表示に関する登記と所有者情報がセットになって初めて十全の機能を発揮することとなるため、登録免許税全般についても見直しを検討する必要がある。

ii 相続手続のシステム化（関係機関の連携と固定資産税課税台帳等の整備）

固定資産税の納税義務者は、毎年1月1日現在の固定資産の所有者である。登記名義人が死亡し、

相続登記が行われていない場合は、遺産分割前なら共有する法定相続人、遺産分割後ならこれを取得した相続人となる。相続登記が行われなくても、これらの者が把握できれば、土地情報としては極めて有益である。しかし、死亡した登記名義人が別の市町村に居住していた場合生死情報が伝わらない、登記名義人の死亡情報を入手しても法定相続人や遺産分割状況までは分からない等によって、「徴税できれば結果よし」として、死亡者課税を続けているケースも無視し得ないレベルに達しているという。このような情報不足は、農地法や森林法など他の手続についても耳にするところであり、関係機関が連携して情報を共有するとともに、遺族がワンストップで諸手続を進めることができるような相続手続のシステム化を行う必要がある。

iii 土地所有者等変動申告制度（仮称）の創設

上記の相続手続のシステム化の一環として、新たに土地所有者等変動申告制度（仮称）の創設を提案する。本制度は、土地に係る各種申告・申請手続を集約・統一化することによって、相続人にはその提出によって諸手続を一括して処理することを可能にするとともに、関係機関には情報の欠落を防止し、各所掌事務の的確な執行を確保しようとするものである。また、土地所有者等の変動を把握し、土地情報の着実な整備を図ろうとするものである。

(4) 地籍調査の推進等土地情報の整備

① 地籍調査の位置付けの転換

昭和 26 年の国土調査法の制定以来 60 年以上が経過し、地籍調査の進捗率は 51%（平成 26 年度末、面積ベース）である。このペースを単純に伸ばせば、完成まであと 60 年かかる。また、いったん整備された地籍図等もその後の物権変動を反映してどれだけの確に維持更新されているかは甚だ心もとない。地籍調査が完成した頃には、相当程度の地籍図等がもはや古くて使えないといった状況になっているおそれがある。これでは同じことの繰り返しになるであろう。

後者については、是非とも(3)で述べた物権変動が土地情報に適切に反映される仕組みの構築が必要である。また、前者については、前回みたように、国土交通省等において、考え得るあらゆる推進方策が講じられているとの印象を受ける。これらの対策が今後大きな成果を上げることを期待したい。

ただし、最も重要なポイントは、土地の境界や所有者等が明らかになっていることの必要性を、官民がどれだけ感じているかであろう。沖縄県における地籍調査や位置境界明確化事業があれだけの進捗をみたのは、やはり震災等によって荒廃した県土を何としても復興しようという沖縄県民の熱意と切実さがあったためと思われる。

しかし、通常、地籍調査が行われていないことの社会的コストがどれだけ上るかは個々には分からない。また、現在のような状況の下で高齢化や人口減少が進むことが将来どのような結果を招くことになるかも想像が付きにくい。こうした状況が、地籍調査の進捗を遅らせる最大の原因であり、実施主体である市町村の政策的な優先順位を低下させる要因であろう。

この問題は、やはり 50 年、100 年の展望に立って国土管理をどう行うかという国土政策の問題である。あるいは土地という最も基礎的な資源の利用をどう実現させるかという経済政策の問題である。現在、地籍調査は、ほとんどが市町村の自治事務として行われ、国はその負担を軽減するための様々な措置を講じているが、最終的に実施するか否かの判断は市町村に任されている。確かに住民間の土地の境界に関わる調査であり、その成果は市町村行政に多く活かされている。しかし、人口減少という大きな時代の転換期を迎え、地籍調査をより強力に推進するためには、やはり地籍調査の国家的事業への転換、あ

るいは国家的事業の導入を検討すべきではないだろうか。国が地籍調査の実施についてイニシアチブを發揮し、それに市町村が参画・協力する。国が民間の各種団体と連携して、専門能力を有する実施機関を整備する、そんな形が必要ではないだろうか。

また、土地所有者等に対しては、土地取引や相続等に際し、境界が曖昧でも事足りてしまうような状況があるとすればこれを改め、問題の先送りを抑制する環境を整備していくことが必要と考えられる。

②境界判定の考え方の転換

筆界は、不動産登記法上の存在であり、所有権界と「別個独立の存在」とされる。それは、当該一筆の土地が登記された時の地番境であり、従前の筆界を明らかにした上で分筆・合筆の登記が行われな限り不動である。当事者の合意をもって筆界を左右することはできず、これを行う「悪しき現況主義」は筆界のゆがみの元凶となるものとして排除される。したがって、筆界は、登記図簿等の文献調査を第一として、各種資料の価値（信頼性等）を評価しつつ、所有権界・筆界の形成過程を辿り判定することになる。ただし、精度に欠ける公図等に示された筆界は必ずしも真の筆界を表しているとは限らないため、当事者によって確認された所有権界が、これをそのまま筆界とみても登記図簿等と矛盾しないならば筆界と推認し、所有権界の確認が得られない場合、あるいは確認された所有権界が登記図簿等と矛盾する場合は、筆界未定とする。以上が筆界判定の基本的考え方である。

地籍調査は、その成果が登記簿及び登記所備付地図に反映されるため、筆界を明確化するものとして、この考え方によるべきものとされている。しかし、社会的に意味のある土地の境界は、現在の所有権界であり、これと一致する筆界である。地籍調査も、このような土地の境界（所有権界＝筆界）を明確化して、これを登記簿及び登記所備付地図に反映しようとするものと考えられる。

所有権界及び筆界を一体としての確かつ円滑に明確化するためには、地図混乱地域の集団和解や区画整理の考え方を参考として、以下のような認定方法がとれないか検討する必要がある。

- i 「悪しき現況主義」による筆界のゆがみの発生を防止するため、街区等の一定の広がりまとまりを持った地域を調査単位として設定し、当該地域全体について整合的な境界の認定を行う。
- ii 当事者の確認あるいは合意によって、まず所有権界を認定する。
- iii 確認・合意された所有権界がそのまま筆界とみても登記図簿等と矛盾しないときは、これを筆界と認定する。
- iv 確認・合意された所有権界が登記図簿等上の筆界と一致しないと見込まれるときは、本来は、その筆界を明らかにした上で分・合筆を行うべきであるが、第三者の権利を侵害するおそれがなく、かつ、他の筆界の認定に影響がないと認められるときは、これら手続を省略できるものとし、確認・合意された所有権界を筆界と認定する。
- v 所有権界について当事者の確認・合意が得られず、筆界も判定できないときは、民間ADR、筆界特定制度等を積極的に活用する。それでもなお認定ができないときは、境界（所有権界・筆界）未定とする。

これは、土地の境界判定の考え方を、筆界のゆがみの発生を防止しつつ、いわば「文献主義」から「現況主義」に転換しようとするものである。これにより、以下の効果が期待される。

- i 地籍調査の手續負担（「文献主義」による筆界認定、従前の筆界の特定（現在の所有権界を離れてこれを行うことは、事実上困難であろう）と分・合筆の登記）を大幅に軽減することができる。
- ii 当事者同士了解して平穏な生活が営まれていたにも関わらず、地籍調査を実施することによって、当

事者の関知しない過去の事実が発見され、新たな紛争の火種が生み出されることを避けることができる。

また、平成 12 年及び 22 年の地籍調査作業規程準則の改正により、筆界を明らかにする客観的資料が存在する場合には、土地所有者等の立会が得られず、又は所在が明らかでないため立会いを求めることができない場合にも、当該資料に基づき調査を進めることができるようになった。しかし、筆界未定が生じるような場合には、客観的資料が存在しないのがむしろ一般的である。このような場合の当事者の確認・合意に代わる新たな筆界認定手法を確立する必要がある。ちなみに、ドイツ民法による境界紛争の解決方法は、以下のようなものであった。何らかの参考にはなるであろう。

- i 占有状態を標準として筆界を判断できるときは、占有界による。
- ii 占有状態が明らかでないときは、紛争地を平分する。
- iii i・ii によることが土地の確定した事情、すなわち相隣接する一筆地の公簿面積比率、地形地物等の実情と一致しないときは、その実情を斟酌しつつ公平に適した方法で筆界を定める。

③都市再生本部会合指示「民活と各省連携による地籍整備の推進」のフォローアップ

地籍調査等に政策上の大きな光を当て、関係機関が連携して地籍整備を強力に推進する契機となったのが、平成 15 年 6 月の都市再生本部会合指示「民活と各省連携による地籍整備の推進」であった。これに基づき、国土交通省や法務省において様々な取組が進められているが、本会合指示から 10 年余り経過する現在、特に以下の観点から、そのフォローアップを行う必要がある。

- i 本会合指示では、「公図と現況が概ね一致する地域」、「一定程度一致する地域」、「大きく異なる地域」に分類して、それぞれ取組を進め、登記所備付地図を整備することとしている。この体系的整備がどう推移しているか。また、「一定程度一致する地域」については、「法務省が境界の確定等に関与して迅速に正式な地図とするための法整備」を行うこととされたが、どう対応されているか。
- ii 本会合指示に基づく一連の取組は「平成地籍整備」と称され、まさに国の意気込みを示すものであった。これを絶やすことなく一層強力な推進を図るため、地籍調査を国家的事業に位置付けるなど、制度的な対応を図るべきではないか。

④各種所有権界・筆界判定手法の点検・見直し

第 3 回で紹介したとおり、所有権界と筆界を判定する仕組みは、司法機関によるものを含め様々に整備されている。これらについて、利用者の利便性を向上するため、以下の諸点から点検を行い、見直しを検討する必要がある。

- i 所有権界・筆界の一体的判定
社会的に意味のある土地の境界は、現在の所有権界であり、その権利保全が図られる筆界である。特に当事者間に争いがある場合には、問題の早期解決の観点からその一体的判定が是非とも必要である。このため、所有権界・筆界別々でなく、同時に一体として判定する仕組みを整備し、あるいは仕組みの運用を図る必要がある。
- ii 筆界判定結果の登記簿及び登記所備付地図への的確な反映
地籍調査の成果は、登記簿及び登記所備付地図への反映が法的に手当てされている。しかし、筆界特定制度や筆界確定訴訟にはこのような仕組みがなく、単に関係書類が登記所に保存されるのみである。これでは当事者の権利保護や第三者の取引安全確保のための制度として不十分であり、土地情報の整備にもつながらない。早急な見直しが必要と思われる。

iii 「新たな土地境界確定制度の創設に関する要綱案」の再検証

筆界特定制度制定の検討過程において、法務省により「新たな土地境界確定制度の創設に関する要綱案」（平成 16 年 6 月）等が策定された。それは、職権による手続開始、筆界特定への形成力の付与、登記・地図への連動、境界標の設置義務など、筆界の確定や地図の整備を強力に推進する制度であった。これが実現されなかったことは誠に残念であり、改めてその経緯を辿り、これを活かす途はないか検証する必要がある。

以上思いつくままに記述した。もとより十分な検討ができていないものではないが、この問題を考える上での何らかの材料にいただければ、望外の幸せである。

本シリーズは、今回をもって一応の区切りとする。

寶金敏明、鮫島信行両氏を始め、執筆に当たりご示唆をいただいた方々に、この場をお借りして篤くお礼を申し上げたい。

また、5 回にわたり拙稿をご覧いただいた読者の皆様に、深く感謝申し上げます。

(丹上 健)