

## 所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向(各論その2)

元都市研究センター専任研究員

丹上 健

### はじめに

所有者不明土地問題等に関し、昨年12月、「所有者不明土地問題等の原因・背景と対策の方向」と題して、「総論」(以下「総論」という)を当機構誌「URBAN-STUDY」2018 DECEMBER vol. 67 に、「各論」(公的主体による土地の受入れ(土地所有権の放棄と相続放棄)、土地の所有者とその所在の明確化(相続登記と住所変更登記の義務化)。以下「各論」という)を当機構HP都市研究センター研究コラム「Research-Memo」にそれぞれ掲載した。

関係機関においては、その後も、昨年6月の「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において決定された「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」及び「所有者不明土地等問題対策推進のための工程表」に即して鋭意検討が進められ、その結果が次のとおり取りまとめられている。

#### ①国土審議会土地政策分科会特別部会

「国土審議会土地政策分科会特別部会とりまとめ」2019. 2. 27

#### ②国土審議会土地政策分科会企画部会国土調査のあり方に関する検討小委員会

「国土調査のあり方に関する検討小委員会中間とりまとめ」2019. 2. 27

#### ③登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会

「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書～所有者不明土地問題の解決

に向けて～」2019. 2. 28

また、本年2月22日には、変則型登記の解消に係る法制的な措置として、「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」が閣議決定され、国会に提出されている。

所有者不明土地問題等について正に様々な取組が進められている状況にあるが、本稿では、このうち上記②の「国土調査のあり方に関する検討小委員会中間とりまとめ」

(以下「中間とりまとめ」という)を踏まえて、「各論その2」として、今後の地籍調査と地籍整備のあり方について取り上げ、検討してみたい。

### 【全体目次】

#### 〈総論〉

#### 1. 所有者不明土地等の実態

- (1)所有者不明土地等の現況
- (2)空き地所有者の意識

#### 2. 所有者不明土地等の問題点

#### 3. 所有者不明土地問題等の発生の原因と背景

- (1)所有者不明土地問題等の発生の原因
- (2)所有者不明土地問題等の発生の背景

#### 4. 土地所有者の責務

#### 5. 所有者不明土地問題等に対する対策の全体像

#### 〈各論〉

#### 6. 公的主体による土地の受入れ(土地所有権の放棄と相続放棄)

- (1)土地所有権の放棄
- (2)相続放棄

#### 7. 土地の所有者とその所在の明確化(相続登記と

### 住所変更登記の義務化)

- (1)問題の所在
- (2)土地情報基盤整備の必要性
- (3)相続登記等の義務化の目的・根拠
- (4)相続登記等の義務化の実効性確保
- (5)相続登記義務化の制度設計
- (6)住所変更登記義務化の制度設計
- (7)登記の公開のあり方

### (各論その2)

#### 8. 地籍調査と地籍整備のあり方

- (1)地籍整備の意義
- (2)所有者不明土地問題等と地籍整備
- (3)地籍整備の受け皿の整備
- (4)土地の所有者と境界の現況の公示
- (5)地籍調査の迅速化（一筆地調査の見直し）
- (6)官民境界等先行調査の促進と地籍調査以外の測量成果の活用
- (7)地籍整備の全体像の提示と推進体制の構築

【参考文献】本文における引用・紹介はこれによる。

#### 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議(内閣官房)

「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」  
「所有者不明土地等問題対策推進のための工程表」  
2018. 6、議事資料。

#### 国土審議会土地政策分科会特別部会(国土交通省)

「とりまとめ」2019. 2、議事資料。

#### 国土審議会土地政策分科会企画部会国土調査のあり方に関する検討小委員会(国土交通省)

「中間とりまとめ」2019. 2、議事資料。  
「報告書～国土調査の今後のあり方について～」2009. 8。  
「報告書」2014. 8。

#### 国土審議会土地政策分科会企画部会地籍調査促進検討小委員会(国土交通省)

「都市部及び山間部における地籍整備の促進策」2008. 8。

#### 中長期的な地籍整備の推進に関する検討会(国土交通省)

「中間とりまとめ」2018. 1。

#### 登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会(金融財政事情研究会)

「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書

～所有者不明土地問題の解決に向けて～」2019. 2

#### 寶金 敏明

①「境界の理論と実務」2009. 4 日本加除出版株式会社。

#### 鮫島 信行

①「新版 日本の地籍—その歴史と展望」2011. 3 古今書院。

#### 舟橋 諄一

①「物件法」1960. 12 有斐閣。

#### 幾代 通

①「不動産登記法」1982. 2 有斐閣。

#### 山野目 章夫

①「不動産登記法概論—登記先例のプロムナード」2013. 5  
有斐閣。

## 8. 地籍調査と地籍整備のあり方

### (1) 地籍整備の意義

各論 7. に記したように、土地は、その所有者と境界（所有権界。以下、特に断らない限り同じ）が明らかであることによって初めて有効かつ適切に利用・管理することができる。

これらの情報をフォローし、常に最新の状況を把握・提供することのできるシステムを本稿では「土地情報基盤」と呼んでいる。国の最も基礎的なインフラの一つと考えられるが、現在、我が国にはこうした土地情報基盤は存在しない。土地の境界（筆界）等を明らかにする地籍調査は、未だ進捗率 52%（H29 年度末現在）であり、いつ完了するとも目途が立たない。また、土地の所有者情報は、これを積極的に把握するシステムがなく、今まさに所有者不明土地問題等（所有者不明土地、権利者多数土地、境界不明土地）として顕在化し、今後の更なる深刻化が懸念される状況にある。

土地情報基盤をどう整備するかは種々の方法があり得るが、不動産登記制度を活用する方法が最も合理的かつ現実的と考えられる。不動産登記制度を活用した土地情報基盤の整備を本稿では「地籍整備」と呼び、広く地籍整備に資する土地の所有者や境界（所有権界又は筆界）を明らかにする事業・行為（地籍調査、国土調査法 19 条 5 項指定、登記所備付地図作成作業、民間ADR、筆界特定、地積測量図等の作成等）を「地籍整備事業」を呼ぶこととする。

### (2) 所有者不明土地問題等と地籍整備

かつて土地の所有者と境界は、地域住民、特に相隣接地所有者間の相互承認関係によって把握・確認されていたと考えられる。公

図（土地台帳附属地図等）は、土地の境界（所有権界ないし筆界）を即地的に指し示すことはほとんどできないが、そのような中でも土地台帳や登記簿が機能し、また、社会生活上、土地の取引や利用・管理が混乱なく行われてきたのは、地域社会に確固とした相互承認関係が存在していたためであり、その意味で、この相互承認関係こそが長きにわたり我が国の土地情報基盤の機能を果たしてきたと捉えることができる。

（そもそも登記所には、旧不動産登記法が施行された明治 32 年から昭和 25 年に至るまで、登記された土地の位置や境界を示す資料は存在していない。税務官署から土地台帳と土地台帳附属地図が移管されたのが昭和 25 年、不動産登記法上、「地図」の備付けが定められたのが昭和 35 年、土地台帳附属地図等が「地図に準ずる図面」として「地図」が整備されるまでの間備え付けるとされたのが平成 5 年である。また、地籍調査により作成され登記所に送付された地籍図が特別な事情がない限り「地図」として備え付けることとされたのが昭和 52 年である。）

しかし、この土地の相互承認関係は、伝統的な地域社会が存在し、土地の所有者等がそこに居住して日々その土地を利用・管理することによってこそ保持される。人口の大都市集中と過疎化の進展、人の移動の活発化等により地域社会が変容し、少子高齢化・人口減少、経済成長の鈍化等により土地の需要や保有意識が低下することによって、この相互承認関係は徐々に希薄化しつたと考えられる。その具体的現れが、土地の所有者やその所在が判明しない所有者不明土地問題であり、これと並んで土地の境界さらには所在地まで不明化しつつある問題である。

所有者不明土地問題等は、近年、広く一般にも認識されるようになったが、我が国の少子高齢化・人口減少は、まだ始まったばかりであり、今後も50年・100年単位で進展すると見込まれている。これに伴い土地の相互承認関係は更に弱体化し、所有者不明土地問題等は深刻さを増していくと懸念される。それは適切な国土利用や経済発展を阻害し、将来の国民に深刻な負担を強いるおそれのある問題である。

地籍整備は、こうした状況に対処するため、かつて機能した土地の相互承認関係に代わる新たな土地情報基盤として、常に最新の土地の所有者と現地再現性のある境界を把握・提供するシステムを不動産登記制度を活用して整備しようとするものであり、その目指すべき姿を分説すれば、次のとおりである。

- ①国土全域にわたり土地の所有者と境界の現況を把握して明らかにする。
- ②①の現況を不動産登記に反映させる。
- ③以後、土地について物権変動（土地の所有者・境界の変動）があったときは、直ちにこれを不動産登記に反映させる。

### (3) 地籍整備の受け皿の整備

地籍整備の目指すべき姿②③を実現するためには、不動産登記について、その受け皿となるにふさわしい機能を付加することが必要である。

周知のとおり、我が国民法は、フランス民法に倣って物権変動を生じさせる法律行為の成立について「意思主義」を採用し、当事者の意思表示があれば他に何らの形式も必要としないとする（民法176条）、これにより第三者に不測の損害が生じることのないよう、不動産物件については登記を

対抗要件とする公示の原則、より円滑な流通が求められる動産物件については公示の原則と公信の原則によって取引の安全を図っている（民法177条、178条・192条）。

（物権変動を生じさせる法律行為の成立について、その旨の当事者の意思表示があれば足り、他に何らの形式も必要としないとする立法主義を「意思主義」、当事者の意思表示のほか、登記・引渡しのような一定の形式を必要とするという立法主義を「形式主義」と言う。フランス民法は意思主義、ドイツ民法は形式主義によっている。）

不動産登記法は、もとよりこの民法177条の規定を受け、不動産の物権変動について対抗要件を備えるための登記制度について定めた法律であり、同法1条は、「この法律は、不動産の表示及び不動産に関する権利を公示するための登記に関する制度について定めることにより、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的とする」と規定している。

登記は、登記官が登記簿に登記事項を記録することによって行われるが、登記が行われる契機には、i 当事者の申請又は官庁・公署の嘱託を待って行う申請主義と、ii これらを待たずに、登記官がその職権により行う職権主義の二つの方式がある。不動産登記法は、「登記は、法令に別段の定めがある場合を除き、当事者の申請又は官庁若しくは公署の嘱託がなければ、することができない」と規定し（同法16条）、申請主義によることを原則としている。権利に関する登記については、この規定どおり、ごく一部の例外を除いて申請主義が適用される。他方、表示に関する登記については、上記16条の「法令に別段の定めがある場合」として、「表示に関する登記は、登記官が、職権

「することができる」とされ（同法 28 条）、広く職権主義が適用されている。また、登記は国家が行う公証行為であるから、実体的権利関係と符合するよう努むべきは言うまでもないが、その正確と迅速の兼ね合いから、登記官は、権利に関する登記については形式的審査しか行わないのに対し、表示に関する登記については実質的審査を行って、登記原因が真実存在することを確認した上で初めて登記すべきものとされている。

（幾代①は、権利に関する登記について、「登記は、不動産法上の私権を公示し保護することをもって、その本来の目的とするものであるから、そこには私的自治の原則が支配する。すなわち、登記の申請については、公法上登記申請が義務づけられることはないのが原則である」、表示に関する登記については、「表示の登記がかつての台帳制度を吸収し、不動産の物理的現況の客観的把握という、本来の私法目的以外の各種目的にも奉仕すべき機能をも具有するところから、表示に関する登記については所有者に申請義務が課せられており、これについては罰則による制裁がついている。～表示

に関する登記は、一面では権利の登記に奉仕すべき前提としての機能を果たすほかに、税法上その他もろもろの国家施策のために全国の不動産の現況を客観的に把握するという地籍簿・家屋籍簿としての機能—かつて土地台帳・家屋台帳が有していた機能を引き継いだもの—をも有するからである」と説明している。）

このように現行の不動産登記法では、表示に関する登記（通常に分合筆の登記を除く）については職権主義と土地所有者に対する申請義務が適用されるが、権利に関する登記については申請主義が適用され、登記を行うか否かは当事者の任意の判断に任されている。これは、上記のとおり、登記はあくまでも私人が対抗要件を備えるための制度であり、その利用については私的自治の原則が支配するとの考え方に基づくものである。しかし、その結果、昨今の土地を巡る社会経済情勢の変化を受けて、(図表 18)のとおり、相続登記と住所変更登記の未登記を主因として約 2 割の土地が登記簿のみでは所有者の所在が判明しない所有者不明土地

(図表 18) 平成 29 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査

	地帯別 <sup>※②</sup> の調査結果				
	【 ( ) 内の数字は調査対象筆数に対する割合、 [ ] 内の数字は登記簿のみで所在不明に対する割合 】				
	全体	都市部 (DID)	宅地	農地	林地
調査対象筆数	629, 188	79, 691	103, 451	205, 772	240, 274
① 登記簿上で所在確認	489, 620 (77. 8%)	66, 839 (83. 9%)	83, 491 (80. 7%)	166, 744 (81. 0%)	172, 546 (71. 8%)
② 登記簿のみでは所在不明	139, 568 (22. 2%)	12, 852 (16. 1%)	19, 960 (19. 3%)	39, 028 (19. 0%)	67, 728 (28. 2%)
要因					
②-1 所有権移転の未登記(相続)	91, 372 [65. 5%]	5, 765 [44. 9%]	12, 024 [60. 2%]	26, 410 [67. 7%]	47, 173 [69. 7%]
②-2 所有権移転の未登記(売買・交換等)	1, 351 [1. 0%]	188 [1. 5%]	255 [1. 3%]	192 [0. 5%]	716 [1. 1%]
②-3 住所変更の未登記	46, 845 [33. 6%]	6, 899 [53. 7%]	7, 681 [38. 5%]	12, 426 [31. 8%]	19, 839 [29. 3%]
③ 最終的に所在不明	2, 779 (0. 44%)	214 (0. 27%)	527 (0. 51%)	465 (0. 23%)	1, 573 (0. 65%)
参考:筆界未定	12, 775 (2. 0%)	1, 451 (1. 8%)	3, 546 (3. 4%)	2, 409 (1. 2%)	5, 369 (2. 2%)

資料：国土交通省「平成 29 年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」

注：調査地区には、様々な地帯 (DID、宅地、農地、林地) が含まれるため、地区内で最も割合の多い地帯で区分。

(広義)となっている。こうした傾向は、今後の少子高齢化・人口減少の進展によって、更に顕著になっていくことが予想される。

こうした状況に対処するため、各論7.に記したように、可能な限り早期に相続登記と住所変更登記の申請を義務化するとともに、これらの登記を職権主義の対象とすることが必要である（これに対し売買・交換等の未登記は、所有者不明土地の1.0%を占めるに過ぎず、現時点において義務化する必要は乏しい。他方、通常に分筆登記・合筆登記については、所有権界を画するものに関し登記を義務化することが必要と考えられる）。

これは、不動産登記に、①取引の安全と円滑に資するため、私人が対抗要件を備えるための機能だけでなく、②土地の適切な利用・管理に資するため、土地の現況を明らかにして公示する機能をも付加しようとするものであり、①土地の適切な利用・管理には土地の境界等の物理的現況に加え土地の所有者に関する情報がセットで必要なこと、②これらを明らかにすることは土地所有者の責務と考えられることを根拠とするものである。これにより、不動産登記は、地籍整備の受け皿としての機能をも果たすものになると考えられる。

#### (4) 土地の所有者と境界の現況の公示

意思主義を採用する我が国民法の下では、当事者の合意のみによって物権変動が生じ、また、相続等の法律行為によらない物権変動は、その事実の発生によって物権変動が生じるため、不動産登記によって公示される土地の所有者や境界とこれらの現況との間には不可避免的にギャップが生じざるを得ない。しかし、社会生活上人々が必要とするのは現況に関する情報であることから、地

籍整備の目指すべき姿②③を実現すべく、可能な限りこのギャップを縮小する仕組みとすることが必要である。また、その仕組み如何が①の地籍整備事業のあり方にも大きく影響する。

地籍整備事業の中心を成すのは、言うまでもなく地籍調査である。国土調査法は、これを「每筆の土地について、その所有者、地番及び地目の調査並びに境界及び地積に関する測量を行い、その結果を地図及び簿冊に作成すること」と定義している（同法2条5項）。しかし、この法文上は必ずしも明らかではないが、ここに言う「所有者」とは「所有権の登記名義人」（所有権の登記がない場合は表題部所有者、表題登記がない場合は所有者）を指し、「境界」とは「筆界」を指すと解されている。すなわち、地籍調査は、現にある登記の土地の所有者や境界を明らかにするための調査であり（ただし、地番と地目は現況）、この点は、他の地籍整備事業もほぼ同様である（正確には、現在、地籍整備事業は、筆界を確認・判定（筆界特定訴訟は形成）するものと、所有権界を確認・判定（民間ADRは和解）するものに完全に分かれている。これに対し本稿は、地籍整備事業を現在の土地所有者と所有権界を確認・判定するものとし、これが登記と異なる場合には、当事者による登記又は地籍整備実施主体による代位登記を合わせ行うことにより、土地の現況を登記に反映するものとすることを提案するものである）。

（現状を具体的に示せば、地積調査の結果、①登記名義人の氏名や住所が変わっていた場合は、その変更は地籍簿に記載され登記に反映される。②登記名義人が死亡していた場合は、調査の立会は相続人が行うが、所有者は登記名義人のままで変更されない。相続登記は権利に関する登記であり、こ

れを行うのは相続人自身であるからである。③登記名義人が土地を譲渡したが、移転登記が行われていない場合は、調査の立会は登記名義人たる売主が行い、所有者は登記名義人のままで変更されない。理由は②と同じである。

また、土地の境界については、現在の所有権界でなく、筆界＝登記された所有権界を調査する。地積もこの確認された筆界を基に測定する。

このように地籍調査は、登記された各一筆の土地について行うが、その例外として、地籍調査を行うために土地の分割又は合併があつたものとして調査を行う必要がある場合において、当該土地の所有者がこれに同意するときは、分割又は合併があつたものとして調査を行うことができ（同法 32 条）、この場合、登記所は、その成果に基づいて分筆又は合筆の登記を行うこととされている（同法 20 条 3 項）。また、土地の合併があつたものとして調査を行う場合において必要があるときは、登記名義人やその相続人に代わり登記名義人の氏名・住所の変更や相続による移転の登記を申請することができる（同法 32 条の 2、代位登記。）

現在、地籍調査を始め多くの地籍整備事業がこのように現況でなく登記ベースで行われているのは、①現行の不動産登記制度においては、権利に関する登記については申請主義が適用され、その登記を行うか否かがすべて私人の判断に任されていること（私的自治の原則が適用され、公的機関が関わるべきではないとされる）、②仮に地籍整備事業の実施主体が登記と異なる現況を把握したとしても、これを登記に反映する手立てがないこと、③権利に関する登記については、登記官ですら形式的審査しか行っていないところ、地籍整備事業の実施主体にどこまで実体的な権利関係の認定できるかはなお

疑問があり、これを行うとすれば迅速な事業実施に支障が生じるおそれがあること等を考慮したためと考えられる。

しかし、相続登記・住所変更登記の義務化と職権登記の適用によって、権利に関する登記についても地籍整備の受け皿としての機能が整えば、こうした状況は変わっていく。すなわち、申請が義務付けられた事項については、公的に登記への途が開かれ、地籍調査等はその履行を促進する重要な契機となる（上記①②参照）。また、地籍整備実施主体と登記所が連携を深めることによって、実体的な権利関係の認定や代位登記の実施も円滑に行うことができる（上記③参照。なお、所有者等の認定に困難が伴うことをもって、既に所有者ではなくなった登記名義人をそのまま公示しておくことは、社会の必要に応える公示制度のあり方としては不適當なものと考えられる。また、これまで不動産登記制度が依って立ってきた地域住民の土地に関する相互承認関係が弱体化しつつある事実を直視する必要がある）。さらに、売買等の登記については当面義務化されなくても、土地の現況を明示すべき土地所有者の責務が明らかになれば、地籍整備実施主体から登記の実施を積極的に働きかけることもできる。こうした状況変化を踏まえ、現在の地籍整備事業を土地所有者と所有権界の現況を調査・把握し、登記に反映して公示する事業に転換していくことが必要と考えられる。

（土地の現況を調査・把握し、公示する取組は、現行の制度的枠組みの中でも、既に次のとおり進められていると捉えることができる。相続登記・住所変更登記の義務化等を契機に、これを更に一般化していくことが必要である。

① 地籍調査は、(図表 18) のとおり、土地の現況

を明らかにする上で大きな効果を発揮しており、登記簿のみでは所有者の所在不明な土地約 2 割を最終的に 0.44%（平成 29 年度調査。平成 28 年度調査では 0.41%）まで低減している。しかし、制度上地籍簿や登記に反映され公示されるのは、このうち「住所変更の未登記」だけであり、せっかくの調査成果が十分には生かされていないと考えられる。こうした状況を踏まえ、国土交通省は、中間とりまとめⅢ(5)「地籍調査の過程で得られた情報の利活用」にあるように、昨年 11 月の「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（以下「所有者不明土地法」という）の一部施行に合わせ、同法に基づく地籍調査票等の情報の適切な提供等を行うための環境整備を行っている（地籍調査票には、立会人の住所・氏名、所有権登記名義人又は表題部所有者でない者が立会人となる場合のその認定根拠等が記載される）。

② 所有者不明土地法の制定により、長期相続登記等未了土地について、登記官が、所有権の登記名義

人となり得る者を探索し、職権で、その旨等を所有権の登記に付記するとともに、相続人等の所有権の登記名義人となり得る者に対し相続登記等の申請を勧告できる制度を創設している。

③ 今般国会提出された「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」では、表題部所有者不明土地について、登記官が、その所有者等を探索し、所有者等を特定したときは、職権で、所要の表題部所有者の登記を行う制度等を創設することとしている。）

以上、本稿に言う地籍整備の基本的あり方について述べてきた。以下では、こうした観点から、中間とりまとめを踏まえつつ、地籍整備を進めるための地籍調査等のあり方について検討する。

### (5) 地籍調査の迅速化（一筆地調査の見直し）

地籍調査作業規程準則（昭和 32 年総理府令第 71 号。以下「準則」という）によれば、地籍

(図表 19) 地籍調査における筆界確認

	所在確認・立会	所在確認・非立会	所在不明・非立会	(筆界特定)
筆界確認	①所有者等による立会確認 ②文書等の参考	①所有者等による筆界案の確認 ②客観的資料の存在 ③非立会に相当の理由 (所在が遠方、地形が急峻等)	①関係行政機関との協議 ②客観的資料の存在	登記記録、地図又は地図に準ずる図面及び登記簿の附属書類の内容、対象土地及び関係土地の地形、地目、面積及び形状並びに工作物、囲障又は境界標の有無その他の状況及びこれらの設置の経緯その他の事情を総合的に考慮して筆界特定
筆界未定	①確認が得られない (②文書等と矛盾)	①確認が得られない ②客観的資料が存在しない ③非立会に理由がない	①関係行政機関との協議が整わない ②客観的資料が存在しない	筆界特定の申請者は、所有権登記名義人等（一般承継人を含む）。申請人や関係人には立会や意見提出の機会が与えられるが、関係人の所在が判明しないときは法務局等の掲示板に掲示する方法により通知することが認められる。
中間とりまとめ提言		①土地所有者等の筆界確認手法の多様化 土地所有者が現地立会ではなく郵送等による確認を希望する場合の調査を可能とする。 ②土地所有者等の協力が得られない場合の措置の導入 地籍図案の閲覧と意見聴取機会の付与等により調査を可能とする。	③土地所有者等の所在が不明な場合の措置の導入 客観的資料が存在しない場合も、所在が判明した一部所有者等による筆界案の調査・確認が可能ときは、筆界案の公示等により調査を可能とする。	④土地所有者等への調査では筆界が判明しない場合の措置の導入 土地所有者等の意見が一致しないなどにより筆界未定とせざるを得ない場合は、地籍調査の実施主体が筆界特定の申請を可能とする特例を設ける。

資料：地籍調査作業規程準則、中間とりまとめ等を基に筆者作成。

注：「客観的資料が存在する場合」とは、「境界標又は恒久的地物により土地の筆界点の位置が明確な土地について、位置及び形状が誤差の範囲内で一致する地積測量図又は当該筆の位置、形状及び周辺地との関係に矛盾のない既存資料が存在する場合」をいう（地籍調査作業規定準則運用基準 15 条 3 項）。



調査は、一筆地調査、地籍測量、地籍測定、地籍図及び地籍簿の作成の4つの作業から成り、このうち一筆地調査は、毎筆の土地についてその所有者、地番、地目及び境界を調査するものである。多くの時間を要する地籍調査の中心的作業であり、この一筆地調査とその準備作業である土地所有者等(土地の所有者その他の利害関係人又はこれらの者の代理人)の探索を如何に効率的に行うかが、地籍調査を迅速化するポイントとなる。

こうした観点から、中間とりまとめは、一筆地調査で行う筆界確認について、(図表19)に示す措置を、土地所有者等の探索について、住民票や戸籍以外のアクセスしやすい環境の整備、土地所有者等の探索範囲の明確化、長期相続登記等未了土地解消作業の成果の活用等を提言している。

一筆地調査を巡っては、①所有権界と筆界の関係、②所有権界の登記(筆界)への反映、③調査対象者と調査内容、④土地所有者等の立会・承認の要否、⑤土地所有者等の協力が得られない場合の対応、⑥共有地の取扱い、⑦土地所有者等の所在が不明な場合の対応、⑧土地所有者等への調査では筆界が判明しない場合の対応と登記所との連携等の多くの論点がある。

以下では、まず地籍整備の基本となる①②に関する考え方を整理し、次いで③～⑧に関し中間とりまとめの提言の意義等を検討する。

#### ①所有権界と筆界の関係

筆界は、不動産登記法上、「表題登記がある一筆の土地とこれに隣接する他の土地(表題登記がない土地を含む。)との間において、当該一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二以上の点及びこれ

らを結ぶ直線をいう」と定義されている(同法123条1号)。筆界特定制度を創設した平成17年の不動産登記法の改正により明記されたものであり、所有権界とは別個独立の存在として筆界を認めてきたそれまでの通説・判例の考え方を初めて立法的に明確に規定したものとされている。すなわち、所有権界が土地の所有権と所有権がぶつかり合う境であり、民事実体法理に由来する私的存在であるのに対し、筆界は、登記上の地番が示す土地の境＝地番界であり、不動産登記法理に由来する公的存在とされている(寶金①)。

(このため、筆界は、一般に「公法上の境界」と呼ばれている。しかし、登記が対抗要件を備え、私権を保護するためのものである以上、その実体は、登記を行った時点(明治初年の創設時を含む)の所有権界であり、私的な境界と言うべきものである。これが真の筆界であり、測量精度等に問題のある公図等に示された筆界はこれを大まかに示すいわば見かけ上の筆界と考えられる。また、不動産登記法は、国が公証を行うための法律であるが、公示のための技術的・手続的事項を定めた法律に過ぎず、筆界をことさら「公法上の境界」と呼ぶのがふさわしいかについては、疑問がある。)

所有権界が、私人間で自由に処分され、直ちに変動し得るのに対し、筆界＝登記された所有権界は、原則分筆・合筆の登記が行われることのみによって変動し、それが行われない限り筆界は不動である。ここに所有権界と筆界の不一致が生じる主要な契機がある。

(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(官民有区分と地券の発行)による土地所有権の確定により成立した。また、筆界は、地租改正事業の中で、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、所有権界と筆界とは、成立時点では正に表裏の関係にあり、元来一致したものであった（寶金①）。

しかし、その後、以下を主因として乖離が生じ、実態上も「別個独立の存在」となると考えられる。

①権利変動の不登記（権利変動が登記・地図等に反映されないことによる所有権界と筆界の不一致）

所有権界は、その成立後土地の一部売却・贈与、遺産分割等により変動していく。しかし、意思主義・申請主義の下、分筆・合筆登記がすべて行われるとは限らない。特に境界和解や時効取得についてはその傾向が強いであろう。昭和35年に表示に関する登記が整備され、職権主義が導入されたが、分筆・合筆登記については、地目や地番区域の変更があった場合等を除き、その対象とはされていない。また、分筆・合筆登記の申請義務も課されていない。これら登記が行われない限り、所有権界と筆界は乖離していく。

②地図等の精度不足（見かけ上の筆界と真の所有権界・筆界の不一致）

地図は不可避免的に一定の誤差を伴う。真に現地復元性のある正確な地籍図や地積測量図が作成されるようになったのはごく最近であり、地図をもってしても、現地で一義的に筆界を示すことには困難が伴う。まして明治年間に関係者の申告と拙劣な測量技術によって作成された公図によっては、筆界を即地的に確定することは不可能であり、それはあくまでも一つの目安ないし幅を示すものとどまる。

このような公図に表された筆界（見かけ上の筆界）は、真の所有権界・筆界とその成立時から原則的に不一致をきたしていたと考えられる。その後の分筆・合筆の登記においても、ベースとなる公図の粗雑さに加え、新たな登記のための測量等の精

度不足によって、その不一致が継続・複雑化している可能性がある。このようにして公図上の筆界と所有権界の乖離は継続・再生産されていく。）

では、このような筆界が現地のどこに位置するかをどのように特定するか。寶金①は、筆界判定の考え方について次のように説明している（全体のごく一部を紹介する）。

①所有権界と筆界の推認関係

筆界は、地番の成立とともに当然に成立し、不動のものとして存続するが、目に見える存在ではない。（そのような筆界を探す手掛かりは、地図、その淵源ともいふべき土地台帳附属地図、地積測量図等、古くは一筆限図等であるが、現地で筆界を一義的に指し示すことのできる地図や地積測量図等はむしろ極めてまれであろう。ましてや里道や水路等の（旧）法定外公共物についての筆界は、そのほとんどが明治初年に形成されていることから、土地台帳附属地図や一筆限図等によってその創設当初の位置を確定することは、一般に著しく困難である。

そこで、筆界を探す必要があるときは、成立時においては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すべきこととなる。その結果、確認された所有権界をそのまま筆界とみても、登記記録・地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手順を踏むことになる。

i 現地再現性の高い地図等が存在する場合

筆界が形成された時期が最近であって、現地再現性の高い地図・境界標識等が存在する場合であれば、当該情報に基づいて現地で再現される筆界の存在し得る範囲は、限りなく線に近いものとなる。その場合、隣接地所有者間等において所有権界と認識されている境界が、上記筆界の存在し得る範囲をはみ出しているとすれば、特段の事情がな

い限り、所有権界についての認識が誤りである可能性が高いことから、筆界に適合するよう所有権界についての認識を改めるのが筋であろう。

#### ii 筆界の現地再現に係る情報が乏しい場合

筆界が形成された時点が明治初年にさかのぼる原始筆界の場合であり、しかも古来雑木林や荒野など財産価値の低い土地であった場合などにおいては、当該筆界を形成した時点での情報それ自体が粗雑である可能性を否認しない。そのようなケースにおいては、現地で再現される筆界の存在し得る範囲は、相当の幅を持つ帯状の土地範囲とならざるを得ない。このように、地図情報のみでは許容されてしまう大幅なブレの範囲を解消ないし縮小する役割を果たすのが、所有権界である。

#### ②筆界判定の基準時

筆界には、明治初年における近代的土地所有権の生成時に創設・形成された原始筆界と、その後、分筆のたびに新たに形成されていった後発的筆界がある。いずれにせよ、筆界が現地のどこに位置するかについての判定作業の基本は、「現在、現地で地番界がどこに認識されているか」でなく、「かつて筆界形成の時点で認識されていたはずの筆界の位置はどこか」を判定することである。

その基本を忘れ、「現在の土地所有者が筆界はここだと指示しているから、そこを筆界と判定してよいのだ」という「悪しき現況主義」は、筆界のゆがみの元凶となり、やがて筆界の不接合やミニ地図混乱地域の発生原因となる。

これを簡潔に要約すれば次のようになるであろう。

①まず、隣接地所有者間等において認識されている所有権界を明らかにする。

②この所有権界を筆界とみても登記記録・地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認定する。

③①において所有権界について認識が一致しないとき、又は②において所有権界が示す境界が資料と矛盾するときは、資料その他から一義的に筆界が特定できる場合を除き、筆界は未定となる。

明治初年の創設以来、所有権界も筆界も様々な変遷を辿ってきたと考えられるが、自分が携わったもの以外、現在の土地所有者がこれを遡って認識することはまず不可能であろう。はっきりと分かるのは、土地の利用・管理の現況、塀・垣根・境界標等の地物、登記済権利書等の書類、隣接地所有者との相互承認関係等によって確認される現在の所有権界だけであり、土地が登記されているのであれば、それが筆界だと言う以外にないであろう。他方、筆界については、登記によってのみ変遷し、本来登記所の記録によって判明されるべきものであるが、現地を特定できる形では記録されていない。上記の筆界判定の考え方は、こうした現実を踏まえ、妥当性が失われない範囲で現実的整理を行ったものと理解される。

筆界は、公的かつ不動の存在であるから、私人が所有権界やこれを反映した筆界について合意したり認識を示したりしたところで、変動することはないと言われる。それは理論的に正しい。しかし、地図・公図等の登記資料によって一義的に筆界を特定できない場合、上記の方法により筆界を認定せざるを得ず、結果的に、相隣接地所有者の所有権界や筆界に関する認識が筆界を特定する機能を持つことになる。地籍調査等地籍整備のあり方を検討するに当たっては、所有権界と筆界に実体上こうした関係があることを正面から認識することが極めて重要と考えられる。

(なお、上記②・筆界判定の基準時の「かつて筆界形成の時点で認識されていたはずの筆界の位置はどこかを判定する」は、現在の土地所有者に期待し得るものではなく、現実には困難と思われる。また、「悪しき現況主義」は、このような基準時の問題でなく、登記資料が示す筆界の存在し得る範囲を超えて筆界を認定したこと、街区等の広域的な広がりの中で一体的・整合的に境界を認定する取組が不十分であったことによるのではないかと考えられる。)

## ②所有権界の登記(筆界)への反映

本稿の提案は、不動産登記を土地の現況を記録し、公示するものに改めようとするものである。そのためには、上記(2)の地籍整備の目指すべき姿②③に示すとおり、現在の所有権界を可能な限り筆界とするとともに、今後、所有権界に変動が生じた場合には、直ちにそれを登記に反映させることが必要である。

こうした観点に立つと、相隣接地所有者が認識する現在の所有権界が登記資料が示す筆界の存在し得る範囲内にある場合には、地籍調査を行うことにより、地図が整備され、現在の所有権界を即地的に明確な筆界とすることができる。と評することができる。

問題は、現在の所有権界が筆界の存在し得る範囲外にある場合である。準則は、「筆界は、慣習、筆界に関する文書等を参考とし、かつ、土地の所有者等の確認を得て調査する」とのみ規定し(準則30条1項)、必ずしも明らかではないが、資金①による限り、筆界未定とせざるを得ないであろう。筆界未定地は、表題部にその旨記載されるとともに、原則分筆登記・地積更正登記・地目変更登記ができず、売買・融資等の取引は実施困難となる。地籍調査の実施により、こうし

た事実上動かさない土地が発生することは極めて不都合であり、地籍調査と合わせて早急に解消を図る必要がある。その方策として考えられるのが、次の方法である。

①相隣接地所有者が認識する現在の所有権界を正式に所有権界として相互に認め合う和解契約を締結する。

②登記資料から伺える筆界(現実には特定不能)を①の所有権界に変更する分筆・合筆登記と和解による移転登記を行う。

③②の登記は、当事者が行うほか、必要に応じ地籍調査実施主体が代位登記できるものとする。

②③に関し、現在、同一所有者に属する土地については、土地の分割又は合併があったものとしての調査(国土調査法20条3項・32条・32条の2及び準則24条~27条)により分筆・合筆登記が行われ、必要な場合は地籍調査実施主体による代位登記も認められている(分割:土地の一部が明らかに管理上分割されているとき等。合併:二筆以上の土地が接続し、筆界が現地について確認できないとき等。一部合併:甲地が分割があったものとして調査できる場合で、甲地の一部と乙地について筆界が現地について確認できないとき)。また、筆界未定地の一部を市町村等が買収しようとする場合には、法務省の通達に基づき、一定の条件の下で分筆登記の申請を受理する例外的取扱いが行われている。これらを踏まえ、相隣接地所有者の土地相互間についても、分筆・合筆登記等により筆界未定地の発生を防止する措置を講じることができるものとする必要がある(なお、資金①が指摘する「悪しき現況主義」については、その実態を明らかにするとともに、問題発生の原因を分析して、その防止に役立てていくことこそが重要と考えられる)。

筆界未定は、このほか相隣接地所有者間の境界争いや一筆地調査への立会拒否などによっても生じるが、事の重大性を周知し、筆界特定制度・筆界特定訴訟の利用や立会の実現を促すとともに、当事者間で所有権界が確定した場合には、上記に準じ、速やかに登記を行うよう促すことが必要である。

### ③調査対象者と調査内容

現在、一筆地調査の対象者は、土地の所有者等（土地の所有者その他の利害関係人又はこれらの者の代理人。以下同じ）であり、その調査内容は、上記のとおり、毎筆の土地についての所有者、地番、地目及び境界であるが、ここに「所有者」とは「登記簿上の所有者」、「境界」とは「筆界」を意味する。

これに対し、土地の現況を把握し、公示する本稿の地籍整備の観点からは、一筆地調査の対象者は、現在の土地所有者（登記簿上の所有者が死亡している場合はその相続人、売買があった場合は買主）、調査内容は、現在の土地所有者と所有権界等とし、可能な限りこれを登記に反映させることがふさわしいと考えられる（権利に関する登記は、本人による登記又は代位登記により行う）。

中間とりまとめは、現行の不動産登記制度を前提としたものであり、こうした点には触れていないが、相続登記・住所変更登記の義務化等を念頭に置きつつ、今後の地籍調査のあり方について検討していくことが必要と考えられる。

### ④土地所有者等の立会・承認の要否

一筆地調査を行うに当たっては、土地所有者等に立会を求めるとともに、その経緯を地籍調査票に記録し、相隣接地所有者に同意（承認）する旨の署名押印を求めるとしている（準則 23 条。法 14 条地図作成作業

等他の筆界調査においても同様）。土地の境界に関する関係者の認識を誤りなく正確に確認するためには、現地での立会に勝る方法はないためと考えられる。

現在認められている例外の一つが、①立会が得られないことについて相当の理由があり、かつ、②筆界を確認するに足る客観的な資料が存在する場合であり、③当該資料により作成された筆界案を用いて確認を求めることができるとされている（準則 30 条 2 項）。そして、①の具体例として、国土交通省通知により、土地所有者等の所在が遠方である場合や調査地域の地形が急峻である場合等が挙げられている。

中間とりまとめは、これに、例えば「土地所有者等が現地での立会ではなく郵送等による確認を希望する場合」を加えることによって、筆界案の確認や調査をこれまで以上に柔軟に実施できるようにしようとするものである。

地籍調査実施主体は、土地所有者等に立会や出頭を求めることができ、これは罰則をもって担保されている（国土調査法 25 条、37 条 4 号）。このため、現行制度は立会を要しない場合をかなり限定的に規定したものと考えられる。しかし、立会・承認の眼目は、土地の境界に関する相隣接地所有者の認識が一致していることを確認することであり、土地所有者には様々な事情や意向があること、そしてこの傾向はますます強くなっていくであろうことを勘案すれば、これを弾力化することは適切な方向と考えられる。

### ⑤土地所有者等の協力が得られない場合の対応

土地所有者等の所在が判明しているにもかかわらず、立会拒否や反応が示されない

ことによって境界の確認ができない場合、現在は、筆界未定とせざるを得ない。

中間とりまとめは、これに対処するため、上記④の筆界案の送付により確認を求めても回答がないなど土地所有者等の協力が得られない場合は、例えば、地籍図案の閲覧と意見提出機会の付与（これは、国土調査法17条に基づき現に行われていると思われる）など一定の確保することによって、調査を進めることができる仕組みを設ける必要があるとするものである。

積極的に不承認の意思が示されない限り、客観的な資料により作成された筆界案をもって筆界と取り扱う措置と解され、その方向は妥当なものと考えられる。ただし、立会・承認の例外のもう一つ、土地所有者等の所在が不明な場合は、客観的資料の存在に加え、関係行政機関との協議が要件とされているところ、両者の関係を明らかにしてバランスをとる必要があると考えられる。

#### ⑥共有地の取扱い

相隣接地の所有権界について疑義や争いがあり、両当事者が「この際、境界を確定して争いの種を無くそう」との意図で合意が成立したとすれば、それは所有権界について和解が成立したと解することができる。和解には確定効があり、「仮に合意した境界の向こうに自己の所有地があったとしても、その土地は相手方に移転したものとする」との法的効果が相互に生じる（民法696条）。このため、共有地について所有権界の和解を行うことは、一般に処分行為に該当し、共有者全員の同意が必要と考えられる。

しかし、両当事者間に特段の争いが無い場合に、例えば土地の売却準備作業として、両者が立会って境界を確認したとしても、

それは単に事実の確認を行ったに過ぎず、和解が成立したとまでは言えない（このため、後日、これと異なる所有権界の主張を行うことは可能である。ただし、こうした事実の確認を行ったことは、その後の訴訟等において、一つの証拠としての価値は有する）。したがって、共有地についてこうした境界の確認を行うことは、保存行為又は管理行為に該当し、単独又は過半数の同意によって行うことができると解するのが妥当と考えられる（共有者のうち現に土地を占有して土地を管理している者が境界を確認する場合、境界を示す境界標等の地物が存在しこれによって境界を確認する場合等は保存行為、これら以外の場合は管理行為と解する）。

現在、共有地について地籍調査を行う場合、原則共有者全員の立会・承認が必要とされ、これが調査実施の大きな負担になっていると言われる（他の筆界調査も同様）。

こうした筆界実務の取扱いは、境界調査に立ち会い、境界を承認する行為は、①所有権を処分する行為、あるいは②事実上所有権を処分するに等しい結果を招く行為と解することによるものと考えられる（筆界確定訴訟については、非訟事件として新たに筆界を形成するものであり、「土地の境界は、土地の所有権と密接な関係を有するものであり、かつ、隣接する土地の所有者全員について合一に確定すべきものであるから」、共有者全員が当事者となる必要があり、参加を拒む者がいる場合は、被告の一人とすべきものとされている。最判S46.12.9、H11.11.9）。

しかし、地籍調査の立会・承認に、①所有権の処分すなわち和解の成立まで認定することは、当事者を過剰に拘束することとなり、適切ではない（地籍調査の機会に、長年懸案であった境界を確定することはあり得るが、そのためには、別途、両当事者で和解契約を締結する

ことが必要である)。また、②事実上所有権を処分するに等しい結果を招く面があることは否定できないが（その点で、共有者全員で立会・承認を行うことは望ましいが）、上記のとおり、法的には、あくまで事実の確認を行うものに過ぎず、地籍調査に当たっても、保存行為又は管理行為に該当するものとして、単独又は過半数の同意によって行うことができるとするのが妥当と考えられる（ただし、相隣接地所有者が認識する現在の所有権界が登記資料が示す筆界の存在し得る範囲外にある場合に、これを筆界として登記するためには、和解契約を締結する必要があり、共有者全員の同意が必要である）。

中間とりまとめは、共有地の取扱いについて、次にに関するものを除き触れていない。しかし、実務において最も困難な課題の一つと考えられるのが共有地であり、これを正面に据えて明確な整理を行うことが期待される。

#### ⑦土地所有者等の所在が不明な場合の対応

立会・承認の例外のもう一つが、①土地所有者等の所在が明らかでないため立会が求められない場合で、かつ、②筆界を明らかにする客観的な資料が存在する場合であり、③関係行政機関と協議の上、土地所有者等の確認を得ずに調査することができる（準則 30 条 3 項）。

（ここに「客観的資料が存在する場合」とは、i 境界標又は恒久的地物により土地の筆界点の位置が明確な土地について、ii 位置及び形状が誤差の範囲内で一致する地積測量図又は iii 当該筆の位置、形状及び周辺地との関係に矛盾のない既存資料が存在する場合である（地籍調査作業規定準則運用基準 15 条 3 項）。要は、登記資料が示す筆界の存在し得る範囲内に一義的に境界を特定できる境界

標等の地物がある場合と解される。）

したがって、②の客観的資料が存在しない場合は、一義的に境界を特定し得ず、筆界未定とせざるを得ない。

所在が不明な土地所有者等がいる場合は、一部の土地所有者等の所在が判明している場合も、現在は、以上の規定がそのまま適用され、客観的資料が存在しない限り筆界は未定となる。

中間とりまとめは、これに対し、客観的資料が乏しい場合でも、所在が判明した一部所有者等により筆界案の調査・確認が可能なときは、例えば、筆界案の公告等の一定の手続を経ることによって、調査を進めることができる仕組みを検討する必要があるとするものである。

筆界未定を避ける方策として妥当な方向と考えられるが、問題は、ここに言う「所在が判明した一部所有者等により筆界案の調査・確認が可能なとき」がどのようなときを指すのか明らかでなく、また、「筆界案の公告等の一定の手続」が上記⑤の土地所有者等の協力が得られない場合の「地籍図案の閲覧と意見提出機会の付与」（これは、現行制度で既に行われているものと思われる）とどう異なるのかも明らかでないことである。

思うに、この問題は、結局上記⑥の共有地の取扱い如何に帰着する。すなわち、「一部所有者等による筆界案の調査・確認」が共有者の一人で可能なのか、過半数を要するのか、さらには全員の同意がなければならないのか、あるいは共有者の一部に所在不明者がいる場合にどのようにして意思決定を行うのか、こうした共有地問題の整理によるべきものと考えられる（「何はともあれ所在が判明した一部所有者等との間で筆界案を調査・

確認する」では、その確認された筆界案の意義を説明できないであろう。また、「筆界案について公告等の一定の手続を経ることによって、調査を進めることができる」では、一方所有者の主張によって特定された筆界案について公告等を行う場合との相違が説明できないであろう)。なお、上記⑤の土地所有者等の協力が得られない場合にも、所在の判明している共有者の一部に立会拒否や反応を示さない者がいる場合もあるところ、これらを含め、共有地の取扱いを明確にすることは極めて重要である。

#### ⑧土地所有者等への調査では筆界が判明しない場合の対応と登記所との連携

筆界が現地のどこに存在するかを調査・審理する手法・内容は、地籍調査、法14条地図作成作業、登記官の筆界調査、筆界特定、さらには筆界確定訴訟を通じ、基本的に異なるものではないと言われる(資金①)。

しかし、地籍調査の場合、その実施主体には実態上様々な主体があるとともに、大量の調査を迅速・強力で推進する必要があることから、その筆界確認基準は、現場で迷いの生じることのない明瞭で網羅的な基準とする必要がある。こうした観点から、現在の準則や運用基準については、法的位置付けを含め、更に体系的に充実・改善していくことが必要と考えられる。

現在、相隣接地所有者の境界に関する認識が一致しない場合は、筆界未定とせざるを得ないが、当事者の意思や個別の事情に関わらず筆界を認定する一般的基準を設けることは困難であり、この点はやむを得ないと考えられる。

中間とりまとめは、こうした状況に対処するため、地籍調査の実施主体に筆界特定の申請を可能とする不動産登記法の特例を

設け、法務局との連携の仕組みを設ける必要があるとしている。極めて適切な提言であり、早急に実現が図られることが期待される。

このほか登記所は、その専門能力を活かして、①地図混乱地域等の公図と現況が異なる地域における法14条地図作成作業、②所有者不明土地法に基づく長期相続登記等未了土地の所有権登記名義人となり得る者の探索等、③「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」に基づく表題部所有者不明土地の所有者等の探索等を行うこととしており、地籍調査を実施するに当たっては、これら事業と連携するとともに、定型的な基準によっては処理し難い事案について緊密に連絡調整を行っていくことが必要である。特に今後、相続登記・住所変更登記を義務化し、地籍調査や不動産登記を土地の現況を調査・公示する地籍整備の仕組みに転換するためには、現在の土地所有者と所有権界を調査・把握し、代位登記によって登記に反映する必要がある。両者の連携は一層重要な意義を持つものになると考えられる。

#### (6) 官民境界等先行調査の促進と地籍調査以外の測量成果の活用

地籍調査は、昭和26年の国土調査法制定以来70年近くにわたり営々と実施されてきた。しかし、その進捗率は、(図表20)のとおり、未だ52%にとどまり、地域別には、都市部(DID:人口集中地区)が25%、山村部(林地)が45%と特に低い状況にある(平成29年度末現在)。これまでのペースを単純に倍にすれば、完了は今世紀末ということになるが、少子高齢化・人口減少の進展とこれによる所有者不明土地等の更なる増加の懸



念を勘案すれば、とてもそうした猶予はなく、正に時間との競争の状態にあると考えられる。

(国立社会保障・人口問題研究所の平成29年推計によれば、人口は2015年の1億2700万人から2050年は8割水準、2100年は5割水準まで減少する。高齢化率は2015年の27%から2050年の38%まで上昇し、以後はほぼ横ばいで推移する(図表10))。

(図表21)は、登記所備付けの図面の現状である

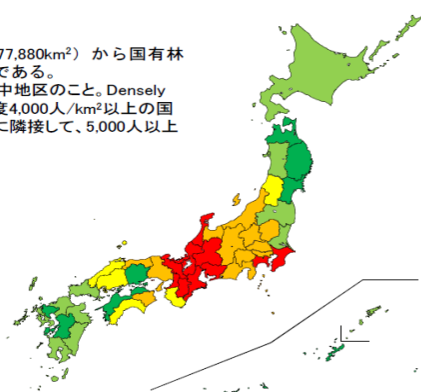
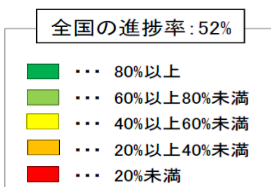
(H30年4月1日現在)。法14条地区は約56%であり、その7割以上が地籍調査による地籍図である。精度の低い地図に準ずる図面がなお約44%を占め、地籍調査等を推進することによって、可能な限り早期に地図に置き換える必要がある。)

こうした状況を踏まえ、地籍整備を強力に推進するためには、一筆地調査の見直し等による地籍調査の迅速化と合わせて、以下にみるように、効果が早期に発現し短期

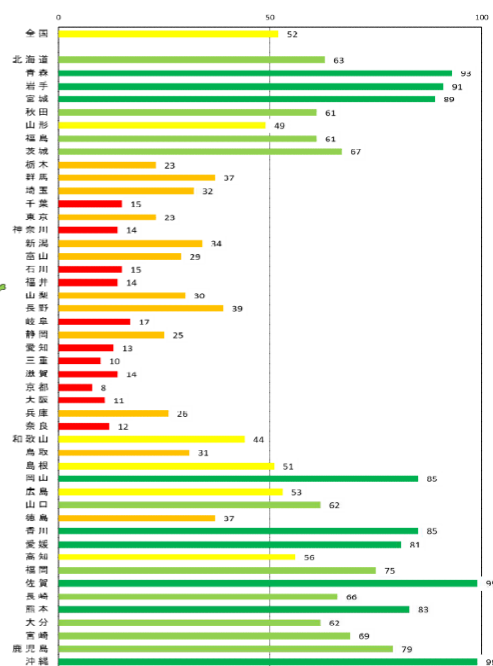
(図表20) 全国における地籍調査の進捗率 (H29年度末現在)

	対象面積 (km <sup>2</sup> )	実績面積 (km <sup>2</sup> )	進捗率 (%)
D I D	12,255	3,011	25
非 D I D	宅地	9,676	54
	農用地	52,968	74
	林地	82,943	45
合計	286,200	148,597	52

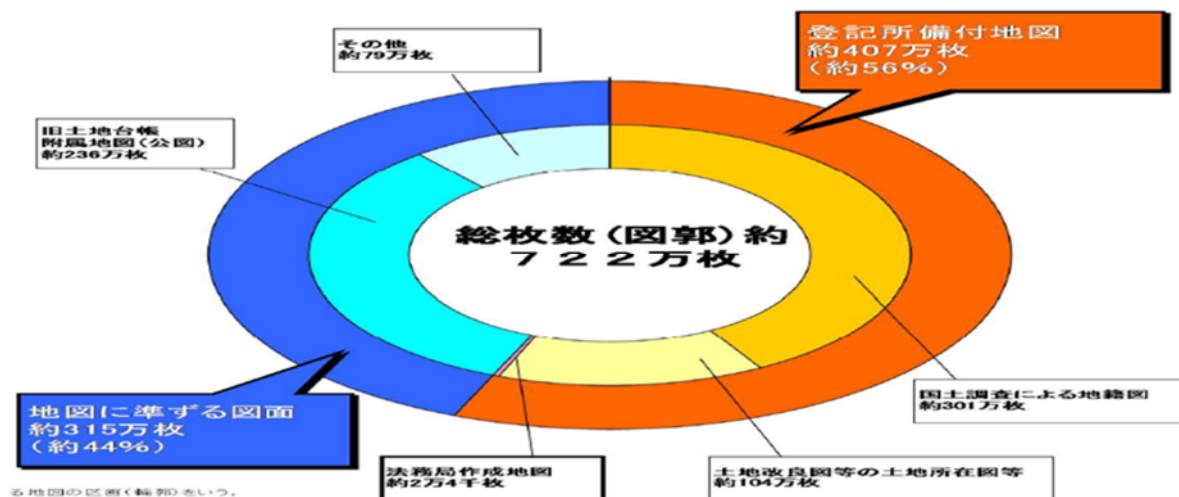
- 対象面積は、全国土面積(377,880km<sup>2</sup>)から国有林及び公有水面等を除いた面積である。
- DIDは、国勢調査による人口集中地区のこと。Densely Inhabited Districtの略。人口密度4,000人/km<sup>2</sup>以上の国勢調査上の基本単位区が互いに隣接して、5,000人以上の人口となる地域。



資料: 国土交通省資料



(図表21) 登記所備付けの図面の現状 (H30年4月1日現在)



資料: 国土交通省資料

間で広範囲を調査することのできる新たな地籍調査の促進、民間の地積測量図や確定測量図等地籍調査以外の測量成果の活用など、各般の対策を総合的に講じていくことが必要である。

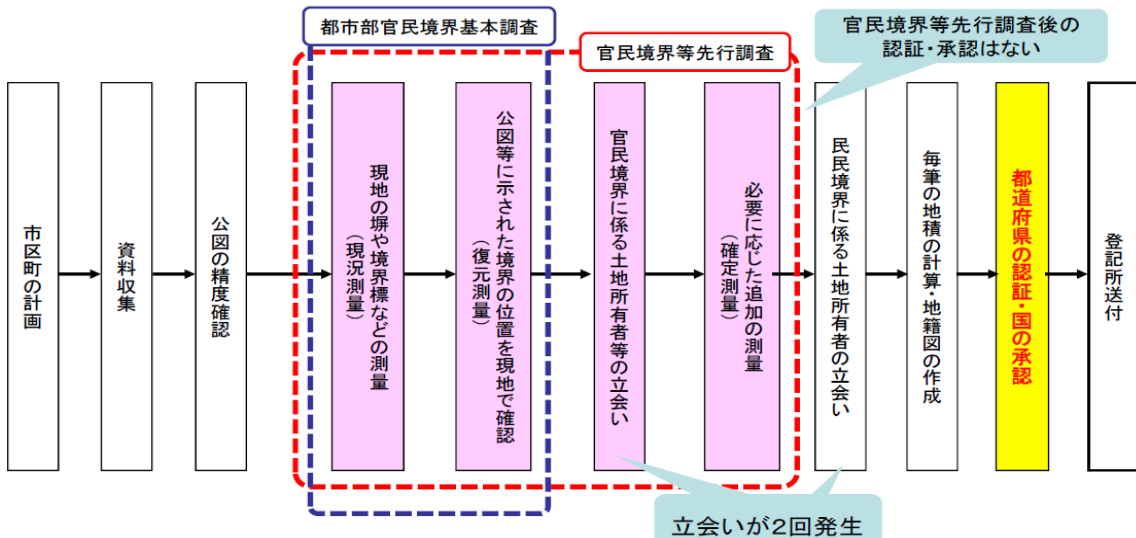
### ①官民境界等先行調査の促進

通常的地籍調査が民境界を含むすべての筆界を一括して確認するものであるのに対し、官民境界等先行調査は、(図表 22) のとおり、官民境界・官官境界のみを先行して確認する調査であり、平成 14 年度から開始

されたものである。

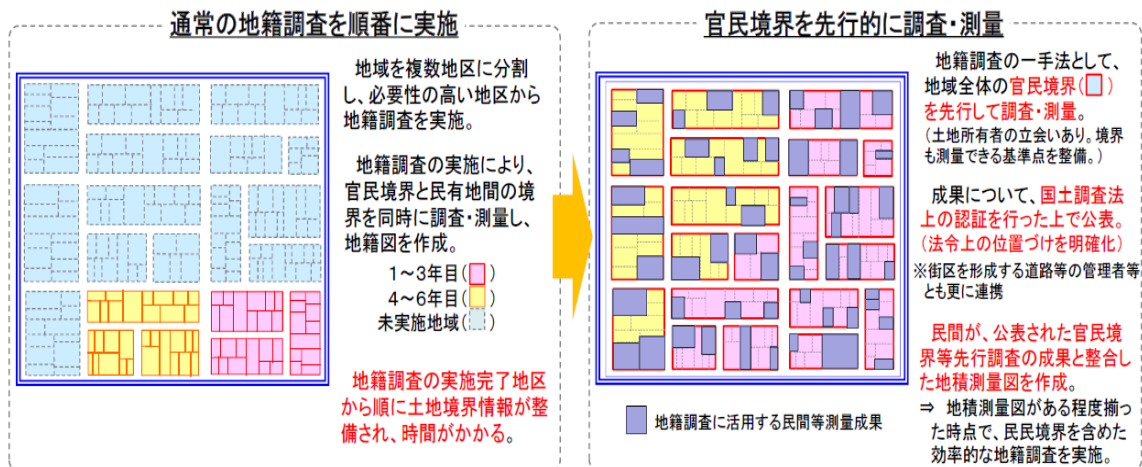
①都市部の地籍調査では、特に民間の一筆地調査や測量に多大の時間と経費を要するところ、官民境界等のみの確認であれば、3.4 倍以上の速さで調査が可能とされている(地籍調査課による試算)。②都市部では街区単位でまちづくりが進められることが多く、災害時には道路等のライフラインの早期復旧が重要となることから、立ち遅れた都市部で地籍調査を推進するに当たっては、官民境界情報の先行的整備が重要な意

(図表 22) 現在の地籍調査の流れと官民境界等先行調査



資料：国土交通省資料

(図表 23) 都市部での地籍調査の進め方 (イメージ)



義を持つ。また、③(図表 23)のとおり、官民境界が明らかになれば、民間はこれを利用して円滑に地積測量図等の作成ができ、先行調査の成果と整合した民間測量成果が蓄積されれば、民境界を確認するその後の地籍調査は、その測量成果を活用して効率的に調査を行うことができる。

このように官民境界等先行調査は、今後の地籍調査において大きな役割を果たすことが期待されるが、現在は、地籍調査の途中段階のものに過ぎず、国土調査法上の認証の対象となっていないことから、成果の閲覧や公表等も十分に行われていないという。

中間とりまとめは、こうした状況を踏まえて、①先行調査の成果を認証・公表の対象とするなどその位置付けを明確にすること、②整合性の高い民間測量成果の蓄積の促進や土地取引等の円滑化の観点から、広くその成果の活用を促す方策等についても検討すること等を提言している。これら提言が着実に実施され、官民境界等先行調査が一層積極的に推進されることが期待される。

## ②民間等の測量成果(地積測量図等)の活用

地積測量図は、①土地の表題登記、②分筆登記、③地積の更正・変更登記、④地図又は地図に準ずる図面の訂正の申出に際し提出が義務付けられている添付書類(添付情報)の一つであり、「一筆の土地の地積に関する測量の結果を明らかにする図面であって、法務省令で定めるところにより作成されるもの」と定義されている(不動産登記令2条3号)。土地台帳等と不動産登記を一元化した昭和35年の不動産登記法の改正によって登記所備付地図とともに法定化されたものである。

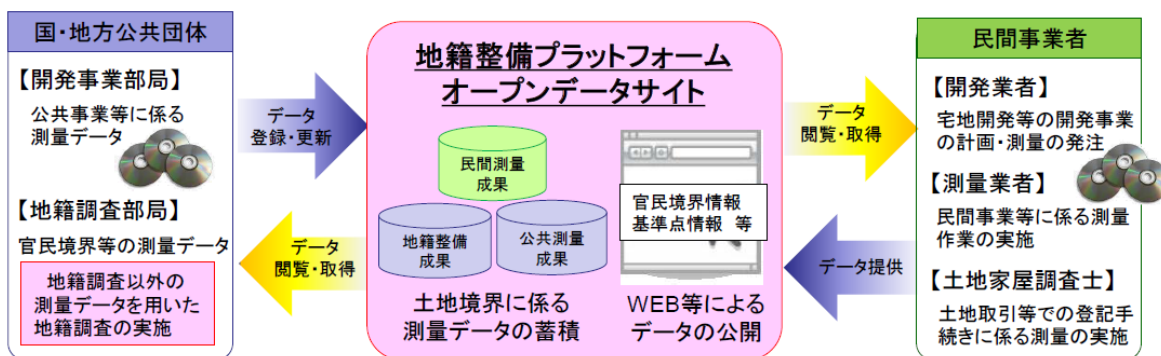
(それ以前は、土地の分筆を行う場合、土地台帳を取り扱う市町村役場に図面等を添付して申告する形式をとっていた。「申告図」と呼ばれたが、納税のための面積を示す図面であり、境界の位置を明確にするものではなかった。保存期間も10年であったため(地積測量図は永久)、ほとんどが廃棄され現存していないと言われる)。

地積測量図の作成方法は、測量技術の発達とともに逐次基準が見直され、劇的な進化を遂げている。特に、昭和52年の改正ではまだ完全に義務化されなかったものの境界標や引照点の表記が規定され、平成5年の改正でこれが義務化された(境界標がないときは、適宜の筆界点と近傍の恒久的地物との位置関係を記載)。また、平成17年の改正では、公共基準点(基本三角点等)に基づく筆界点の座標値が記録事項とされるとともに(近傍に基本三角点等がないときは、近傍の恒久的地物に基づく筆界点の座標値を記載)、分筆登記の際の全筆求積が義務化された(それ以前は、分筆する土地のみを求積して公簿面積から差し引く残地求積が認められ、残地にすべての誤差が集約される結果を招いていた。義務化により、分筆に係る土地のすべての境界を確認し、求積することになった)。

これらの改正により、地積測量図は、単に納税等のための土地の面積を明らかにするものから、私権を保護し、適切な利用・管理を実現するための土地の境界を明らかにするものに変貌し(その結果、面積が正確に算定される)、平成5年以降、特に平成17年以降は極めて高い現地復元性を持つ図面となっている。

(現在の地積測量図は、法14条地図と同じ原則250分の1の縮尺の図面に、地番区域の名称、方位、縮尺、地番、地積及びその求積方法、筆界点間の距

(図表 24) 地籍整備プラットフォーム・オープンデータシステムの構築



資料：国土交通省資料

離、平面直角座標系の番号・記号、筆界点の座標値、境界標の表示、測量年月日を記録したものであり、誤差の限度は地図と同じである。平成13年の測量法の改正によって（平成14年4月1日施行）、公共基準点は日本測地系から世界測地系へと移行し、新基準点網の骨格となる電子基準点の整備も進んでいる。現在の地積測量図は、この公共基準点に基づく座標値等を介して、地図作成への活用が図り得るものになっている。）

こうした状況を踏まえ、中間とりまとめは、①官民境界等先行調査の実施により、当該成果と整合した民間等の測量成果の蓄積を図ること、②各種の測量成果を可能な範囲で活用して後続の地籍調査における調査や測量を効率化するため、2018年度予算により開発に着手した地籍調査の効率化のためのシステムの構築やその地方公共団体への導入等について検討することを提言している。（図表24）がそのシステムの概要であり、国土交通省は、2019年度予算により、地籍調査以外の民間測量成果等を蓄積・共有する地籍整備プラットフォーム（仮称）の本格導入に向けた実証実験等を行うこととしている。

いずれも地籍整備を強力に進めるための重要な対策であるが、これに関しポイント

と思われる事項を挙げれば、次のとおりである。

①認証された官民境界等先行調査の成果の提供方法（登記所への送付の有無）

官民境界等先行調査を国土調査法の認証対象とした場合、その成果を登記所に送付し、備え置くものとすれば、地積測量図の作成等にこれを利用しようとする者は、登記所を通じて官民境界に関する情報を入手することとなる。送付しないとすれば、地籍整備プラットフォームから直接情報を入手することになるが、この限りでは大きな差異はないように思われる。

②地積測量図等の測量成果の収集方法

地積測量図は、分筆登記等の手続の中で随時登記所に提出される。地籍整備プラットフォームが別途独自にこれを収集することも考えられるが、登記所とのリンクによって入手することとする方法が漏れもなく効率的と考えられる。

国や地方公共団体の測量成果については、地籍調査担当部局と公共事業担当部局の連携を強化し、地籍整備プラットフォームへの提供をルール化することが重要である。

③地積測量図等の精度確認と活用方法

地積測量図が官民境界等先行調査の成果

を活用して作成されたものである限り、これを地籍図の作成に活用しても基本的に齟齬は生じないと考えられるが、地積測量図の精度確認の要否や方法、地籍図の正確性についての責任主体、その認証方法等に関し合理的で明確なルールを設定する必要がある。これは国や地方公共団体の測量成果の活用についても同様である。

#### ④蓄積された地積測量図の有効活用

地積測量図は、昭和 35 年以来（正確には、移行期間経過後の 35 年～41 年以来）、分筆登記等が行われる度に作成され、登記所に膨大に蓄積されている。その精度は作成時期に応じ様々であるが、上記のとおり、平成 5 年ないし平成 17 年以降に作成されたものであれば（今後、官民境界等先行調査が行われる前に作成されるものを含む）、現在の地籍図ないし法 14 条地図の作成にも十分活用できる水準にあると考えられる。

このため、官民境界等先行調査の成果に基づくものでなく、接合に微妙な不突合が生じ得るとしても、公図と比較すればはるかに正確であり、地籍図に準ずる調査図素図等として地図化し有効活用する方策を積極的に検討する必要がある。また、世界測地系に基づく地積測量図については、白地図プラットフォームに当てはめてそのまま地籍図の作成に役立てることができないか検証する必要がある。

#### ⑤確定測量図を有効活用する仕組みの構築

一般に民間が作成する土地の測量図は、①確定測量図、②地積測量図、③現況測量図の 3 種類に区分されている。このうち確定測量図が最も精度が高く、不動産売買等の取引には必須と言われるが、現在作成される地積測量図と確定測量図は、ともに土地

家屋調査士が相隣接地所有者の立会・承認を得て作成し、その内容・精度は同等のものと考えられる。地籍調査の一筆地調査に基づき作成される測量図に相当するものであり、作成手順も同様である。これに対し現況測量図は、境界について隣接地所有者の確認を得ずに作成される測量図であり、簡易に作成できる一方、後日境界を巡ってトラブルが生じるリスクをはらむものである。

問題は、地積測量図が上記のとおり土地の表題登記や分筆登記の申請等に限って登記所に提出され、備え置かれるのに対し、確定測量図はあくまで私人限りのものとされ、当事者のみが保有するにとどまっていることである。その結果、一方では土地の取引の都度高精度の確定測量図が作成されているにもかかわらず、古い地積測量図がそのまま登記所に留め置かれ（確定測量の結果面積に修正が生じて、地積の更正登記が行われないこともあるという）、また、昭和 35 年当時以来分筆等が行われないことによって、地積測量図が無い土地も少なからず存在している。

こうした状況を改善し、登記の公示機能を高めるとともに、民間の測量成果をより広く地籍図の作成、ひいては法 14 条地図の整備に有効活用するため、現行の地積測量図の制度を拡張し、所有権の移転登記等に際し確定測量図が作成されている場合には、これを地積測量図として登記所に提出させる仕組みを整備する必要がある。また、確定測量図の作成・提出を義務付けることまでは困難と思われるが、これが当然のこととして行われる不動産の取引慣行を形成・定着させることが重要と考えられる。

（土地の売買を行う場合、契約に際して面積を実測し、これを基に売買価額を算定して取引を行う

「実測売買」と、登記簿に表示されている地積を基準として取引を行う「公簿売買（登記簿売買）」の二つの方法があり、実測売買にも、確定測量図に基づく場合と現況測量図に基づく場合の二つのケースがあると言われる。手間がかからないのは、公簿売買や現況測量図に基づく実測売買であり、地価の低い地域で大規模な土地取引を行う場合や境界の確認が困難な場合はやむを得ない面もあるが、隣地所有者とのトラブルを避け、土地所有権の明確な確立を図るためには、可能な限り確定測量図に基づく実測売買によることが望ましい。多くの土地取引はこの方法によっていると言われるが、その徹底を図ることは、地籍調査を促進する観点からも、重要な意義があると考えられる。）

### ⑥地籍整備プラットフォームの位置付けと公開基準

上記②④⑤を踏まえれば、地籍整備プラットフォームは、登記所から、制度改正後の確定測量図を含め幅広く地積測量図を収集し、地籍図や地籍図に準ずる調査図素図等の作成に役立てるものとするのが合理的である。また、こうした登記所との連携関係を勘案すれば、上記①の官民境界等先行調査の成果についても、登記所に送付し、登記

所を通じて広く一般に情報提供するものとするのがふさわしいと考えられる。

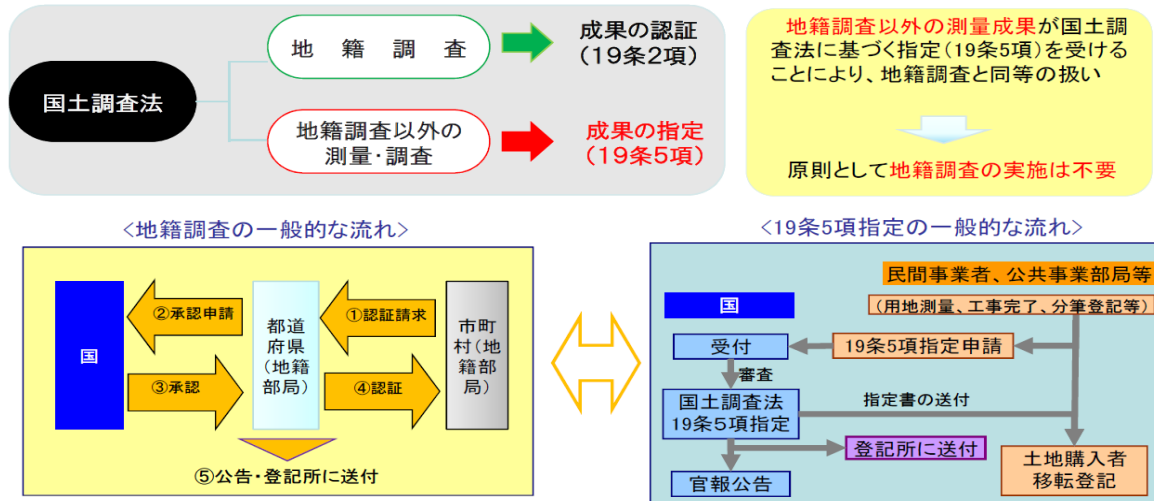
また、地籍整備プラットフォームの公開基準については、登記所と連携した情報については登記制度と同じものとし、それ以外の情報についてもこれに準じたものとするのが適切と考えられる（なお、登記の公開のあり方については、（各論）7.（7）を参照）。

なお、（図表 24）にみる地籍整備プラットフォームは、土地の境界（筆界）に係る測量データ（地籍整備成果・民間測量成果・公共測量成果）のみを蓄積するためのもののようなのであるが、将来的には土地の現況（土地の所有者と所有権界＝筆界）を明らかにし、関連情報とともに分かりやすく提供する土地情報基盤として整備することが期待される。

### ③19条5項指定制度の活用促進

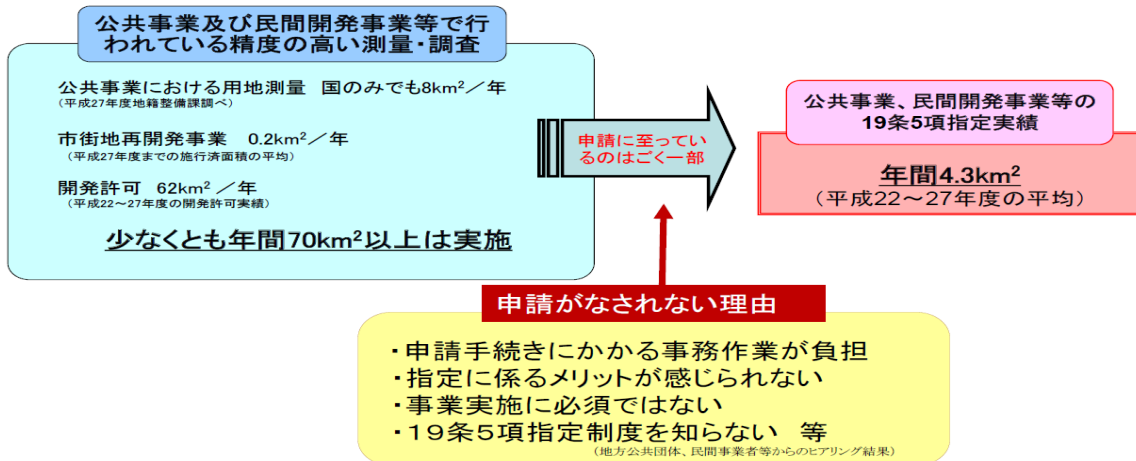
国土調査法に基づく19条5項指定制度は、（図表 25）のとおり、公共事業や民間開発事業等で作成された地図及び簿冊が地籍調査と同等以上の精度又は正確さを有する場合に、認証された地籍調査の成果と同一の効果があるものとして取り扱われるよう国土交通大臣等が指定できる制度である。

（図表 25） 地籍調査以外の測量成果の活用（19条5項指定）



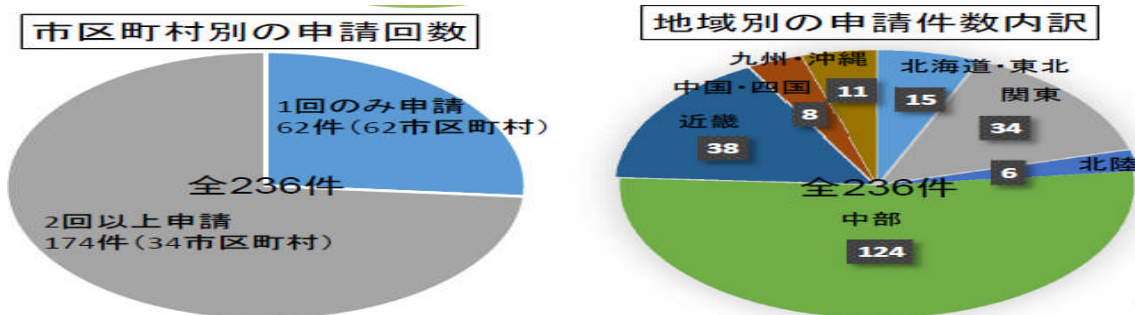
資料：国土交通省資料

(図表 26) 公共事業及び民間開発事業等の 19 条 5 項指定の状況



資料：国土交通省資料

(図表 27) 19 条 5 項指定の市区町村別、地域別の申請状況 (H28 地籍整備課調べ)



資料：国土交通省資料

法令により指定の申請が義務付けられている事業（新住宅市街地整備事業、工業団地造成事業、流通業務市街地整備事業）や通達により申請するものとされている事業（土地改良事業、土地区画整理事業）については有効に活用されているが（(図表 21)、登記所備付地図の約 1/4 を占める）、それ以外の事業についてはほとんど申請が行われない状況にある。このため、国土交通省は、平成 22 年度に指定申請を行う地方公共団体や民間事業者等に対し測量・調査等に要する経費の一部を補助する制度（地籍整備推進費補助金）を創設するとともに、平成 23～25 年度に各種マニュアルを整備して、その周知と活用促進を図ってきた。しかし、現状はなお(図表 26)のとおりであり、公共事業や民間開発事業等によって少なくとも年間 70 km<sup>2</sup>以上の精度の高

い測量・調査が行われているにもかかわらず、19 条 5 項の指定に結び付いているのは未だ年間 4～5 km<sup>2</sup>程度にとどまっている。

その理由として、申請に係る事務作業の負担、指定にメリットが感じられない、事業実施に必須ではない等が挙げられるほか、国土交通大臣等に直接申請される仕組みとなっているため、地籍調査の実施主体との連携が十分に図られていないことが挙げられている。

中間とりまとめは、こうした認識から、① 19 条 5 項指定申請等があった場合に、国土交通大臣等がその旨を関係地方公共団体に通知する仕組みや、②民間等が行った測量成果について、地籍調査の実施主体等が代わりに 19 条 5 項指定申請を行うことができる制度等の検討を提言している。

(図表 27)は、平成 22～28 年度に 19 条 5 項指定が行われた申請件数の内訳である。全 236 件のうち、174 件 (34 市区町村) が 2 回以上申請している市区町村からの申請であり、地域別には中部地方からの申請が 124 件と過半を占めている。19 条 5 項の指定申請が進まない理由に事務作業の負担等の一般的事情があるにせよ、これだけ地域的な差がみられるということは、市町村等の地籍調査担当部局の取組如何や公共事業担当部局・民間との連携如何がいかに重要な意味を持つかを如実に示すものと考えられる。上記①②の提案は、いま一つ分かりにくいところがあるが、地籍調査の実施主体にこうした積極的取組を行うよう促進する趣旨と理解される。

また、都市部における地籍調査面積が平均約 50 km<sup>2</sup>/年程度であるところ、(図表 26)によれば、開発許可に係る測量・調査は 62 km<sup>2</sup>/年程度であり、19 条 5 項の指定が行えれば、法 14 条地図の整備を図る上で極めて大きな効果を発揮する。土地区画整理事業等と同様に指定申請を行うことを開発許可の条件とすることについては、なお慎重な意見もあるが、①任意のものである限り現状を画期的に転換することは困難であること、②土地所有者には土地の境界を明らかにして適切に利用・管理する責務があり、土地所有者がこの責務を果たすことができるようにすることは民間開発事業者の当然の責務と考えられること、③19 条 5 項の指定を受けることにより、開発地は将来にわたって境界の明確な良好な市街地となり得ること等を踏まえれば、可能な限り早急に 19 条 5 項の指定申請を開発許可の条件とすることが適切と考えられる。また、土地区画整

理事業等では当然のこととして行われ、高精度の地積測量図や確定測量図は作成されているにもかかわらず、19 条 5 項の指定申請にどのような困難が伴うのかを改めて検証し、これを克服すべく民間開発事業者等と地籍調査担当部局の的確な連携・支援体制を構築していくことが重要と考えられる。

## (7) 地籍整備の全体像の提示と推進体制の構築

### ①地籍整備の全体像の提示

既に述べたとおり、我が国は今後 22 世紀に向けて本格的な少子高齢化・人口減少が進むと見込まれる。これに伴い所有者不明土地等が更に増加し、将来の国民に国土の劣化という大きな負担を残すことが懸念される。地籍調査をはじめとする地籍整備はこれを防止するための最も根幹的な政策であるが、伝統的な地域社会が担ってきた土地の相互承認関係の弱体化や所有者不明土地等の増加は地籍調査等の実施自体を困難化するものであり、地籍整備は正に時間との競争の状況にあると考えられる。

こうした状況に関連し、中間とりまとめは、「調査区域の重点化」として、次のとおり提言している。「今後、人口減少・高齢化が加速度的に進むであろうことに鑑みると、調査をより迅速化させるための手法の見直しと併せて、調査がより緊急性の高い地域から実施されるよう、調査区域の重点化を更に進めるとともに、当該地域での実施を促進する仕組みが必要である」。「このため、例えば、第 6 次国土調査事業十箇年計画策定時に定めた優先実施地域等について、整理を行い、より明確化を図るとともに、緊急性の高い地域における地籍調査の進捗状況や直近の取組状況が明らかになるよう、適



(図表 28) 政策課題に即した優先地域での地籍調査の推進



切な指標の設定を検討する等の必要がある」。

具体的には、(図表 28)にあるように、重点化対象の 4 施策と連携する地籍調査等を重点的に推進するものと理解される。同じ量の地籍調査を実施するのであれば、より政策効果の高いものから優先的に実施することが合理的であり、その進捗管理を行うために適切な指標を設定することも有効であろう。

しかし、問題は、限られた時間軸の中でその余を含めた地籍調査をどう進めるのかの全体像、さらには 19 条 5 項指定等を含めた地籍整備の全体像については少しも触れられていないことである。昭和 26 年以來の進捗ペースを単純に延長すれば地籍調査の完了は今世紀末になる(ただし、人口が減少し、地域社会が変質する中で、これまでと同じペースで調査が進められるかについては大いに疑問がある)。その場合、所有者不明土地等がどれだ

け増加し、土地の利用・管理に支障を及ぼしているか、そこから国土を健全な状態に回復できるのかが重大な問題となる。

こうした事態を避けるためには、手遅れが生じることのないよう如何に効率的に地籍整備を進めるのかの全体像を明らかにすることが不可欠であり、その検討に当たっては、特に以下の諸点が重要になると考えられる。

①地籍調査の完了時期の目標設定

今後の急速な少子高齢化・人口減少を踏まえれば、地籍整備の中心を成す地籍調査について、進捗ペースを高め、完了時期を早めることが何よりも必要である。完了時期の目標設定とこれを実現するための推進方策の検討がすべての出発点と考えられる。

②地籍整備の総合的推進

地籍整備を強力に推進するためには、地籍調査に加え、幅広く民間等の測量成果を活用する必要がある。特に、開発許可制度を

見直し 19 条 5 項指定を積極的に行うこと、登記所に蓄積されている過去の地積測量図や確定測量図を含め地積測量図を有効活用することが重要であり、その早期実現を図るとともに、地籍整備上の意義を定性的・定量的に明確にすることが必要である。

### ③地籍調査の推進方法

地籍調査の推進方法については、中間とりまとめが提言するように重点化することが一般に合理的と考えられる。ただし、その進捗率が絶対的に低い都道府県も多数存在する現状を踏まえれば（図表 20 参照）、重点化対象 4 施策等に限らず地籍調査を強力に推進し、進捗率を格段に引き上げることが必要であり、地域の実情を踏まえた各地方公共団体の意向を尊重することも重要と考えられる。

また、所有者不明土地等の増加を防止する観点からは、高齢化や人口減少の著しい地方部や農山村部・都市郊外部を優先すべきとも考えられる。この場合、地籍図の作成以上に、境界標識の保全と設置、地物や土地利用の現況を記録する地形図、現況測量図、航空写真等の保存が重要であり、山村境界基本調査等の手法の広範な適用が有効と考えられる。

### ④過去の地籍調査の精度と管理状態の検証

地籍調査の進捗率は単純に累計で示されているが、地積測量図と同様、早い時期に作成された地籍図には、測量の精度や境界の確認方法（資金①のいう「悪しき現況主義」等）に関し、現在レベルからみれば正確さに不足するものがあると考えられる。また、一度地籍調査を行っても、常に最新の状況を現わすよう維持・更新されない限り、その効果は時の経過とともに逡減する。このため、地

籍調査の成果については一般の閲覧に供するとともに（国土調査法 21 条 2 項）、地籍調査後の土地の異動等については継続的に補正するものとされているが（準則 89 条 2 項）、地籍整備の全体像を検討するに当たっては、過去に実施された地籍調査について、その精度と管理状態を丹念に検証し、対応措置の可否と的確な管理方法を明らかにすることが必要と考えられる。

今般の中間とりまとめは、関係閣僚会議の基本方針を受け、地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置や地籍調査等の過程で得られた情報の利活用の促進策等の方向性を取りまとめたものであり、2020 年度からの次期 10 箇年計画のあり方等については、今後検討されることになっている。その検討の中で、まずは地籍調査と地籍整備の全体像を明らかにし、次期 10 箇年計画の意義を明確に位置付け、長期的に的確な地籍調査等の推進を図るものとするのが期待される。

### ②地籍整備の推進体制の構築

上記のとおり限られた時間の中で地籍整備を実現するためには、地籍調査等の実施ペースを格段に向上させる必要があり、このための強力な推進体制を構築することが必要である。

地籍調査の推進が困難な理由として、例えば、都市部では、地価が高く土地所有者等の権利意識が強いこと、土地が細分化されており権利関係も複雑であるため、土地所有者等による境界確認が困難であること等がそれぞれに挙げられている。地籍調査の推進を図るためには、こうした課題にいずれの地域でも共通して対応する必要がある

が、(図表 20) のとおり、地籍調査の進捗率は都道府県によって大きく異なっており、各地方公共団体の取組如何に負う部分が大いことが伺われる。また、19 条 5 項の指定申請についても、先に(図表 26・27)でみたとおりであり、状況は同様である。

この点に関し、中間とりまとめは、①国土交通省HP（地籍調査 Web サイト）の充実を図ること等により国民への情報発信等の普及啓発に努めること、②引き続き様々な機会を通じて地籍調査の進捗が遅れている市区町村に国及び都道府県から働きかけること、③計画準備や工程管理も含めた包括的な民間委託制度の活用促進、地籍アドバイザーの活用、国の基本調査や都道府県の取組を通じた支援等に引き続き取り組むことを提言している。

いずれも重要な対策であるが、基本的に既に進められている取組であり、地籍調査等の推進体制をこれまでとは異なる次元に引き上げるためには、これらと合わせて、更に新たな取組を検討することが必要である。そうした取組の一つとして考えられるものを挙げれば次のとおりである。

①所有者不明土地問題等の重大性とこれに対処するための対策の明確な提示

所有者不明土地等の問題は、今でこそ広く認知されるようになったが、個人が土地の取引に関わるのは一生に一度あるかないかの程度であり、元来人々の関心が向かいにくい分野と考えられる。また、地籍調査が行われないことの社会的コストがどれだけに上るかは個々には分かりにくく、少子高齢化・人口減少の進展によって将来どのような結果が招かれるかも想像がつきにくい。こうした事情が、様々な政策課題と財政問

題を抱える市町村等にとっても、地籍調査の政策順位を低下させる最大の原因と考えられる。しかし、必要な対策を先送りしていると、知らず知らずのうちに拡大し、気が付いた時には手に負えないものになっているのが所有者不明土地問題等の特徴である。

こうした事態を回避し、地籍調査等を着実かつ強力に推進するためには、所有者不明土地等の発生原因、現状のまま推移した場合の国土の将来像、これによる国民生活や経済活動への影響、所有者不明土地問題等に対処するための対策の意義と全体像等を明確に整理して提示し、広く人々の理解と協力を求めていくことが必要であり、すべての対策の基本になるものと考えられる。現在、所有者不明土地問題等については、政府を挙げて各種対策の検討が進められているところであり、相続登記・住所変更登記の義務化等、その早期実現を図る観点からも、関係省庁が協力してこうした整理と情報発信を行っていくことが期待される。

②地籍整備計画制度の改善・充実

地籍調査は、昭和 37 年の国土調査促進特別措置法の制定以来、同法に基づき策定される国土調査事業十箇年計画に基づき実施されている。この十箇年計画は、国土交通大臣が関係行政機関の長との協議、関係都道府県の意見聴取を経て案を作成し、閣議決定されるものであり、これに基づき実施される地籍調査には、国土調査法の特定期間を十箇年計画と読み替えて同法が適用される。すなわち、都道府県は、十箇年計画に基づき都道府県計画（調査地域・調査面積・調査期間）を定め、国土交通大臣に報告するとともに、同計画に基づき、関係市町村又は土地改良区等と協議し、国土交通大臣の同意を

得て、毎年度の事業計画（調査を行う者、調査目的、調査地域、調査面積、調査期間、費用の総額）を定める。都道府県、市町村又は土地改良区等は、この事業計画に基づく地籍調査を行うとされている（同法6条の3・6条の4）。

この過程の中で特に重視されるのが十箇年計画の案の策定である。これまでの状況を転換するためには、国と都道府県・市町村の間で、地籍調査の進捗率、地籍調査実施上の課題等を踏まえつつ、地籍整備の強化に向けた合意形成を図ること、都道府県別の将来像を想定して地籍整備の全体像を明らかにし、これを実現するための10箇年の事業量を積み上げることが重要と考えられる。また、都道府県計画の策定についても、都道府県と市町村・土地改良区等の間で、地籍整備の全体像を明らかにし、これを実現するための10箇年の事業量を具体的に積み上げることが重要と考えられる。こうした意味において、国→都道府県→市町村の流れではなく、十箇年計画の策定段階から都道府県・市町村の参画を得て、関係者の意思疎通を図り、協力して地籍整備を推進する計画制度とすることが必要である。

また、国土調査事業十箇年計画は、十箇年に実施すべき国土調査事業の量（基準点測量の基準点の数、基本調査、地籍調査の調査面積等）を定めなければならないとされているが（特別措置法3条3項）、これに加えて、既に地籍調査の進捗率、調査未実施・休止市町村の解消、19条5項指定による国土調査以外の成果の活用についても記載している。今後は、官民境界等先行調査の促進、地積測量図の活用、地籍整備プラットフォームの整備等、さらに場合によっては、法務省の法14条地図作成作業、長期相続登記等未了土

地・表題部所有者不明土地の所有者等の探索作業等を含め、広く地籍整備を強力に推進するための計画制度とすることが有効かつ適切と考えられる。

### ③土地情報基盤としての地籍整備プラットフォームの構築

上記(6)②⑥末尾に記したように、地籍整備プラットフォームについては、将来的に土地の現況（土地の所有者と所有権界＝筆界）を明らかにし、関連情報とともに分かりやすく提供する土地情報基盤として整備することが期待される。

その場合の情報データの候補は、次のとおりである。

- i 土地の表示に関する登記
- ii 土地の所有権に関する登記
- iii 地図及び地図に準ずる図面
- iv 土地所在図及び地積測量図（確定測量図を含む）
- v 地籍調査成果、公共測量成果及び民間測量成果（19条5項指定成果等）
- vi 官民境界等先行調査成果及び世界測地系白地図

このうち、i～ivは登記所の情報であり、平成16年の不動産登記法の改正により、不動産登記・地図及び地図に準ずる図面の電子化、インターネットを利用したオンライン申請の導入等が図られ、平成18年度以降、地図情報システムの全国展開が行われている。この情報との連携を図ることにより、次のような活用が考えられる。

- i 過去に実施した地籍調査成果の効率的な管理（最新の状況の把握と情報の更新）
- ii 地籍調査や地積測量図・確定測量図作成のための効率的な調査図素図の作成
- iii 平成5年ないし平成17年以降に作成さ

れた地積測量図・確定測量図を活用した  
地籍図に準ずる調査図素図の作成

iv 世界測地系の地積測量図・確定測量図を  
白地図プラットフォームに当てはめた地  
籍図の作成、その蓄積を活用した地籍調  
査の効率的実施（要検証）

v 官民境界等先行調査の成果を活用した  
円滑・迅速な地積測量図・確定測量図の作  
成、その蓄積を活用した地籍調査の効率  
的实施

vi 一筆地調査から地籍図及び地籍簿の作  
成に至る事務処理の効率化

こうした多様な機能を発揮する地籍整備  
プラットフォームを登記所と連携しつつ構  
築するためには、国・都道府県・市町村の協  
力が不可欠であり、これを最も効率的・実効  
的に実現する情報システムの設置・管理主  
体や運営方法のあり方を今の時点から検討  
し、所要の体制を計画的に整備していくこ  
とが必要である。

#### ④国民・関係機関等の連携体制の充実・強化

もとより地籍整備の推進は、一人地籍調  
査担当部局の努力によってなし得るもの  
ではなく、国民の理解と協力を基本として、関  
係機関等が連携して取り組むことが必要で  
ある。具体的には、国・都道府県・市町村を  
通じ、登記所、農林担当部局、固定資産税担  
当部局、公共事業担当部局、都市整備・開発  
許可担当部局、民間都市開発事業者、不動産  
仲介業者、土地家屋調査士、測量士、司法書  
士等との連携を充実・強化することが必要  
である。また、こうした広範な協力体制を構  
築するためにも、首長や議会の理解や姿勢  
が重要である。

国政レベルでこうした広範な取組が行わ  
れたのが小泉内閣のいわゆる「平成地籍整

備」である。平成 15 年 6 月の都市再生本部  
会合（首相官邸）において「民活と各省連携  
による地籍整備の推進」の会合指示が出さ  
れ、平成 16 年の施政方針演説において「土  
地の境界や権利関係を示す地籍の調査を集  
中して実施する」旨の小泉首相の方針が示  
された。この会合指示は、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  
業を強力に推進し、5 年間で都市部の約 5 割  
を実施、10 年で概成するというものである。  
この方針を受け、平成 16～18 年度にかけて  
都市再生街区基本調査が強力に実施され、  
平成 17 年の不動産登記法等の改正により  
筆界特定制度と民間ADR（調査士会ADR）  
が創設された。もとより地籍調査の眼目は  
相隣接地所有者が土地の境界を相互確認す  
ることにあり、会合指示の目標は未だ達成  
されていないが、それまで注目されること  
の少なかった地籍整備の重要性が広く認知  
されるとともに、同時に実施された山村境  
界保全事業等とともに地籍整備の新たな展  
開が図られるようになったことは、極めて  
重要な意義があったと考えられる。

その意味では、骨太の方針に所有者不明  
土地問題等が取り上げられ、関係閣僚会議  
において基本方針等が決定される昨今の状  
況は、それ自体に大きな意義がある。この状  
況を活かし、今後長期にわたり本格的な少  
子高齢化・人口減少が進む我が国において、  
国土を健全な状態に維持し、さらに増大す  
る一人当たり国土面積を人々の豊かさの実  
現に結び付けることができるよう、国民も  
関係機関等も確固とした意識をもって相協  
力する体制を充実・強化していくことが切  
に期待される。

（以上）