

国際測量者連盟(FIG)第7分科会2007年次大会発表論文

平成16年、17年不動産登記法の改正における土地家屋調査士が果たしている役割

日本土地家屋調査士会連合会 広報部長 藤木 政和

日本では平成16年17年に、登記・地籍部門における二つの大改革が実行された。この改革における土地家屋調査士が果たした役割について報告する。

なお、当稿は、2007年5月21日ソウルで開催されたFIGの分科会7における発表資料に若干の修正を施したものであることを断っておきたい。

日本における登記地籍部門の改革は、主に、不動産登記法という手続法の改革という形を通じてなされた。具体的には、登記申請における、オンライン申請制度の導入と筆界特定制度の新設、さらにはその関連部門として、この十数年来検討されてきた司法制度改革の成果の一つとして、平成16年に制定されたADR基本法が制定され、地籍行政部門の基本的枠組みが設定され、現在、その実現に向けての作業が進行中である。

これらの改革は、社会・経済のグローバル化と高度情報化社会に対応する登記・地籍部門の日本における改革といえる。その主な特徴は、次のようなものである。

① 日本においては、登記・地籍の情報管理部門は、昭和35年に法務行政の下に一元化されていた。そこで地籍制度の改革は、不動産登記法という手続法の改正という単純な立法対応の形を取ることができた。制度の形式的法制面においては、単純な形を取ることができたのであるが、しかし、この新たな登記申請制度の具体的な運用は、従来の業務慣行と平衡を取るといった観点からは、複雑なもの、苦悩を伴うものといわざるを得ない。

② これに関連して、地籍制度の改革(表示に関する登記制度の見直し)は、土地の境界の確認という私法上における秩序の維持という側面が強調され、この側面において高度情報化社会への対応に対する様々な制度的工夫がなされた。反面、地図の電子化という技術的側面の責任を明確に請け負う行政組織部門がなく、この側面の議論が先行して登記・地籍制度の改革を主導するという先進国に一般的なコースを取ることはなかった。つまり、日本においては、地籍データの維持管理は、もっぱら、登記申請を通じて、登記所において行われているにもかかわらず、「地籍」という用語は、国交省の地籍調査事業の成果図をさすことが一般的なことから理解されるように、地籍とは何よりもすでに整備し終わった地図の現代化を意味していた。そこで、この地図の現代化つまり数値化、電子化は、測量技術・測量作業を所管する国交省の専管とされ、単年度事業で地籍図を現地において作り直すことを意味し、この観点から、膨大な数の土地の区画を処理する上でその進捗率の低さがもっぱら日本の制度構築の責任者の頭を占めることとなっていた。しかし、登記制度のオンライン申請制度構築を機会に、ようやく本来的な地籍事業の地籍のコンセプトが吟味されざるを得なくなったといえる。つまり、電子申請を可能とするためには、登記所内の資料の電子化を先行すること

なく、十全にオンライン申請制度の運用は見込めないという認識が、制度構築関係者の間において共有されるようになった。

③ この長年の隘路を広げるべく、一般の経済社会のグローバル化の要請に対しては、民間、学者を活用して、首相官邸及びその諮問機関である経済改革諮会議、行財政改革会議等を設置し、行政組織の責任を明確にしようとする試みがなされている。地籍行政の分野における重要な具体例は、都市再生事業における迅速なインフラ整備を目的とした作業環境整備、街区基本調査事業がある。この事業は、インフラ整備事業担当の国交省と権利関係を整理・保全する法務省との連携事業であり、この連携事業の具体的な施策の場面において、土地家屋調査士等の民間の専門職能の活用が計られている。

これらの特徴を、平成 16 年、17 年の不動産登記法改正に際して議論された論点に即して具体的に見ていくこととする。

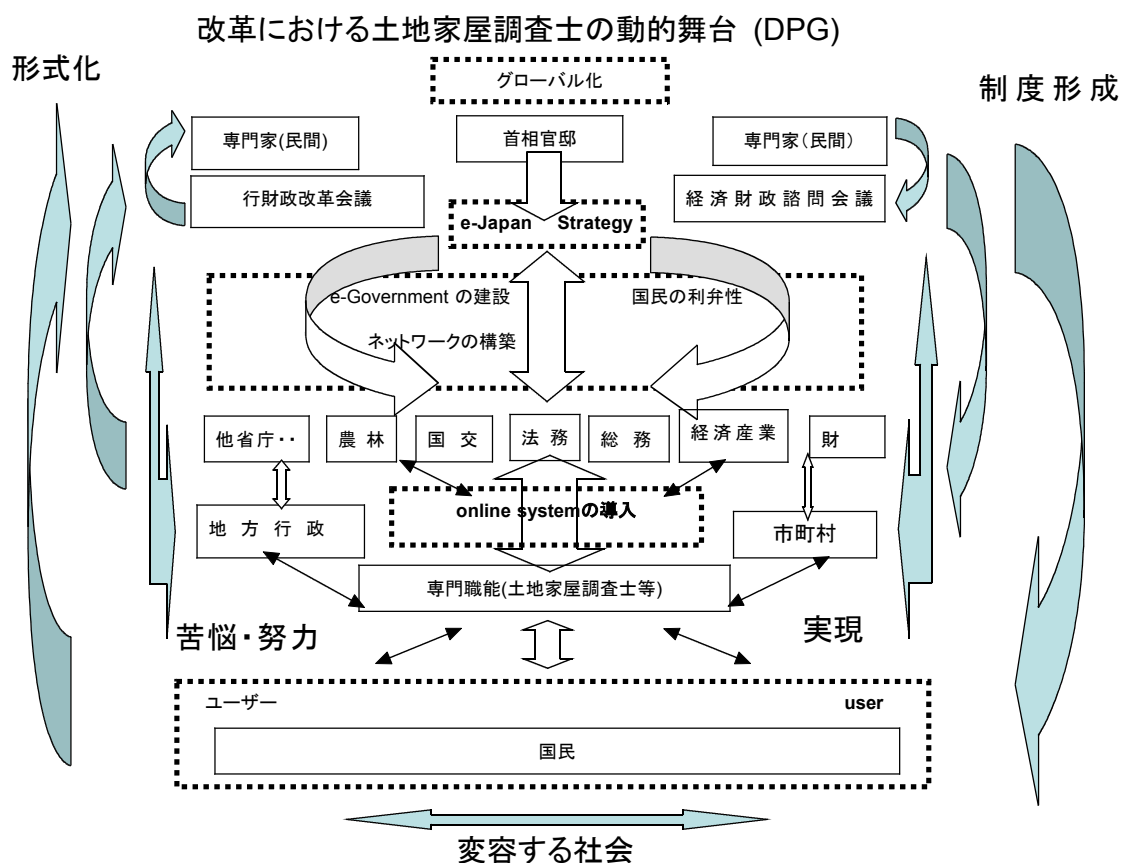


図1 DGPとは、調査士の改革への参加の場所 Dynamic Playing Ground の略称で、筆者が仮に名づけたものである。

最初に、改革の全容をダイアグラムで確認しておく。(図1)

この国家的フレームワーク(e-Japan 戦略)を前提にして登記・地籍部門の改革が進行している。平成16年のオンライン申請制度の登記部門への導入は、行政への申請手続き全般のオンライン化の一環として行われ、これに伴って、懸案の登記所資料の全面的な電子化計画が本格化した。このことは、単なる登記部門内の事務の効率化という従来の観点からの電子化政策ではなしえなかったことである。例えば、申請をオンライン化するということは、本人確認の仕組みを構築しなければならないが、GPKIの構築は、法務省単独ではなく行政改革の視点から総務省を中心にして初めて可能となったものである。

地籍部門のオンライン申請制度の導入に際しては、おおよそ次のような3原則が働いて、制度構築がなされたといえる。

1. 電子文書化の原則
2. 実地調査制度の原則
3. 行政における境界確認の原則

次にそれぞれの原則の下で議論された論点の概略を見ておこう。

1. 電子文書化の原則

①電子化文書が大量にあり、この実現方法が検討された。権利の事項に関しては、このフレームワーク以前から電子化が進められており、現時点では実現のめどが立っていたが、図面類とくに地図に準ずる図面については、工夫がなされなければならなかった。(図2参照)。とくに、近年の都市再生事業とも絡んで、大都市の地図の電子化が問題とされている。この問題に対処するため、特に省庁間の協力が重視された。すなわち、図郭地図の大半を作成している国交省と法務省の責任部署を明確にして、法務省の地図分類作業に基づいて、比較的現地を正確に表している地図については、国交省が街区基準点および街区点を設置して、その地図上の対応点をもとに、座標変換をして地図の電子化を計り、各筆の実測値は、申請を俟って地積測量図の実測地に置き換えるという手法である。この人口稠密地域の「平成地籍整備」は、平成15年度から10カ年計画で現在進行中である。この事業において100万点ともいわれる基準点の管理が問題となっており、この基準点の最大のユーザーの立場から、土地家屋調査士は、上の二省及び関連市区町との連携体制の構築に積極的に参画している。また、このような手法になじまない地域については、従来の国交省の地籍調査事業及び法務省の地図作成事業で従来どおり対応していくことになるが、ここにおいても、主に立会作業を中心に調査士の積極的な参画が期待されている。

②地図の自動処理の工夫が検討されている。これは、世界測地系による地積測量図の作成作業の問題であり、これを実現するため、基準点の整備と維持管理の作業環境が構築されつつある。この作業環境を実現するための主な課題は、基準点網を高密度に維持管理するということである。従来の測量法の下においては、500メートルから1キロメートル間隔の基準

点が設置され、管理されている。この管理体制は、一般の地籍調査事業など年度事業計画に対応するように運営されているが、不動産の権利変動に即応する登記事件の事務の頻度とその事務が要求する迅速性に十分に対応することができない。この問題に対するため、全国に約 1200 点ある電子基準点の有効活用が期待できるネットワーク型 RTK - GPS 測量方式を利用すること、また、基準点の密度をあげ、最終作業成果は TS とのハイブリッドを想定した作業基準を制定することが検討されている。この作業環境構築の実現は、法務省と国交省の協議により決定した枠組みを、現場における具体的な管理者である市区町などの自治体と、それらの成果の利用者である土地家屋調査士職能が共同歩調と取って運用する体制構築にかかっている。この試みは、先に触れた都市再生事業の要請を実現する人口稠密地域において先行しているが、この作業方式は、職能の技能の能力担保の向上と職能団体内の体制構築を推し進めることが予想されるから、そのほかの地域においても、実現可能なものとなりつつあるといい。さらに、地積測量図の作業成果及び作業基準が、14 条地図の作業成果及び作業基準を具備するようになれば、地積測量図の成果を適切に管理すれば、従来の地図再生事業のように、一定の事業区域の一括の地図整備という概念から、細部からの積み上げ方式による地図整備という方式も現実味を増してこよう。事実、都市再生事業においては、街区点によるコントロールポイントを利用した座標変換による暫定的な地図の電子化が行われ、地図に準ずる地図として登記所にそなえられることが計画されている。

③登記記録の正確性の維持にたいする制度的手当が検討された。この問題は、従来の原本による疎明書面の証明力と電子化文書のもつそれとをどのように位置づけるかということである。この課題に対して、「原本に相当する情報」というコンセプトが提示された。このコンセプトは、現在の制度運用が 98 パーセントの専門職能による代理申請で実現しているという事実裏打ちされたものである。疎明書面の情報の内容の真実性は、土地家屋調査士の認証によっているとしてよいという認識をあらわしている。日本の地籍制度にとってこのコンセプトが重要視されるのは、地籍情報の異動・更新の仕組みが、表示に関する登記の事務において、公的機関である登記官に実質審査権が付与される制度的作りになっているにもかかわらず、他方、申請主義と呼ばれる制度運用を前提にしており、権限者等の申請を俟って調査が開始され、申請内容を現地において対査することから、地籍情報の真実性は、申請内容の真実性に大きく依存しているからである。権利に関する登記に関して、申請主義が採用され、申請内容の法的条件を吟味する形式審査を登記官の調査の職務とすることは当然のことであると思われるが、権利の客体である不動産の物理的現況の調査が、権利に関する調査職務に従って類推運用される実務上の慣習は、日本の地籍制度の特徴といえるものである。次の実地調査制度の項でもう一度触れる。

地籍調査事業の進捗率		平成17年3月現在	
	面積(km ²)	実施面積(km ²)	実施率(%)
DID(人口集中地区)	12	2	19
宅地	18	9	49
農地	72	49	69
林地	184	72	39
合計	286	132	46

図2: Q&A新しい筆界特定制度(三省堂)から

登記所の基本地図(地籍図)平成17年10月現在		地図の作成事業(単位千枚)	事業管理者
全国の登記所に備え付けられている地図の総枚数 約6,465千枚	14条地図 3,595千枚 (56%)	国土調査地籍図 3,100	国交省
		土地改良事業 490	農林水産省
		法務局作成図 5	法務省
	地図に準ずる地図(いわゆる公図) 2,870千枚 (44%)	台帳付属地図 2,070	大蔵省
		土地改良図 80	農林水産省

図3: Q&A新しい筆界特定制度(三省堂)から 一部筆者により改変してあります

筆界確認を必要とする登記申請 単位千件		
登記種別	事件数	筆数
土地の表示に関する 登記総件数	5,189	9,549
土地表示登記	30	55
分筆	683	2,037
地積更正	176	594
区画整理・土地改良	4	715
地図訂正	1,164	1,276

図4: Q&A新しい筆界特定制度(三省堂)から 一部筆者により改変してあります

2. 実地調査制度の原則

①オンライン申請制度の導入に当たって実地調査制度の検討が行われた前提の事実は次のようなものであった。一つに、行財政改革の流れである。地籍・登記制度を維持管理しているのは、法務省の地方事務所である法務局内に設置された登記所である。この行政部門も高度情報化、少子高齢化の社会の要請である行財政改革の渦中にあり、人員削減、事業所統廃合が進みつつある。そこで、事務の効率化と正確性の確保という、相反する課題を同時に解決する必要に迫られている。他方、登記記録の真実性の確認は、登記官の専権事項であるため、効率化を追求すれば、正確性を確保するということが十分になされない恐れがある。この矛盾を補完するため、1. ③で触れた事実を重視し、資格者を単なる代理業務の位置づけから、さらに一歩進めて、実地調査制度運用において明確に位置づけ、官民の職責を明確にする必要が出てきた。このことから、つぎの3つの新たな改正がなされた。

②オンライン申請制度特有の事情からくる、経過措置(登記令13条)が取られた。オンライン申請は原本の送付を本来的に想定できない。(電磁的記録で全ての疎明書面の原本を作成することは考えにくい)そこで、専門職能の作成による申請情報及び添付情報の内容につきその真実性を一応承認しようとする制度である。

③また、申請情報の真実性を確認するには、現場の情報確認が欠かせないが、その調査内容

を土地家屋調査士が報告した場合は、その調査の真実性を信用して登記官の实地調査を省略できる(規則 93 条)とするものである。この運用の趣旨に沿った調査報告書の作成に当たって、これまでの調査士の調査実績の問題点を検討して、調査士自身が新たに制定することとなった。

④筆界特定制度を新たに創設することにより、筆界についての行政的見解を示す手続きを明確することにより、土地の境界に関する紛争の解決手段の一翼を担わせるとともに、登記官による实地調査能力の涵養、筆界資料の調整・保管及びそれらの組織体制の整備により、表示に関する登記申請における实地調査制度の充実に側面的に貢献することになった。

⑤以上のような対策は、登記官及び資格者に新たな職務を課すことを意味し、その職務慣習、職業倫理に大きな変化が起きることが予想される。特に、土地家屋調査士という資格者の職務は、公益性及び自律的職業倫理をこれまで以上に要求されることになる。例えば、③において触れた規則 93 条調査報告書は、資格者の自律的精神に基づいた報告書であるという基礎的事実から出発して行政文書としての業務追行の効率性を検討すべきところ、実際の運用においては、この方向性が逆転して議論されるなど、旧来の職業倫理を色濃く引きずっており、この課題を解決するために新たな倫理規範を公表する、又は、さらに一歩進んで新たな業務環境における新たな業務体験を通じて新たな作業文化を構築する施策を資格者側において模索する必要があるであろう。

3. 行政分野における境界の確認の原則

①日本では、土地の境界の紛争解決制度としては、筆界に関する境界確定訴訟と所有権の範囲を争う境界確認訴訟という二つの裁判制度がある。しかし、国民の権利意識の高揚、法の実現に係る社会的環境の変化に伴い、裁判制度のあり方が問われてきた。司法制度改革において、裁判の遂行が高額なこと、長期にわたることが問題とされ、裁判外における迅速で安価な紛争解決の制度が模索されてきた。この回答として、新たに 2 つの制度が構築されつつある。一つに、紛争の当事者の自立的解決を促す調停の場を提供する ADR センターの整備であり、また、一つに、行政的対応として、筆界特定制度の整備である。

②土地家屋調査士は、登記申請業務に伴う境界確認調査の経験から得た専門的知見を生かして、土地の境界紛争における調停人としての役割をになうべく、ADR センターを構築しつつある。現在、全国で 50 会あるうちの約半数の会でセンターが立ち上がり、弁護士と共に紛争解決の一翼を担おうとしている。

③地籍・登記分野からこの側面を捉えるとき特筆すべきは、筆界特定制度の創設である。この制度においては、実質上、日本における境界確認の唯一の専門家と目され、筆界特定登記官の指揮の下で、その助言を担う調査委員の地位に弁護士等とともに土地家屋調査士が就くことになった。

④これらの一連の動きは、地籍業務の核心は、筆界の確認業務であるということを示している。地籍業務の現代化の中心課題は、平成 16 年から平成 17 年にかけての不動産登記法の

改革以前には、地図をはじめとする地籍資料の単なるデジタル化をめぐって議論がされてきた感があるが、オンライン申請制度の十全な実装を想定すれば、デジタル化が完了したあと地籍業務は理想的に運用されるというこれまでの自覚的、無自覚的開発モデルは、想定されているような有効性を持ちえず、むしろ、デジタル化された資料とデジタルデータの流通を前提にしにしつつ、デジタル化指向から取り残されがちであった、データの真実性を保障する筆界確認業務作業体制の構築の課題に同時にと組まなければならないことを意味しているといつてよい。

4. 結論

CADASTRE 2014は、これからの「測量者」の職能のあり方を次のように述べている。「測量者」の専門性は、司法的な側面においては、弁護士等の専門職能が参入し、技術的な側面においては、急速な技術的進歩により、その活躍の場を失いつつある、その専門性が発揮できるのは、唯一、土地の境界確定の運用にその活路を見出すべきであると。日本における登記・地籍部門における改革において、土地家屋調査士は、まさにこの方向に沿った、専門職能としての第一歩を踏み出したといえる。心すべきは、この高度情報化社会の要請に応える職能の姿を見据えて、さらによりよい職能のあり方を模索すべきである。

最後に、NSDI(国家空間データ基盤)を効率的に利活用するGISシステムと国民の経済社会にとってもっとも基礎的な資料といえる地籍データの統合を目指したLISシステムとの間の交通整理は、いまだに、具体的な施策が見えてこない。この課題に対して、日本における不動産登記法の改革の経験から言えることは、GISシステムの基本概念が、情報の消費の側面に偏りすぎて、情報の生産の側面を取り込む明確なインセンティブを提示できないでいることにあるのではないかということである。時間(紙面)の都合上、この問題に深く立ち入ることはここではできない。