

日本の地籍を支える土地家屋調査士

日本土地家屋調査士会連合会 制度対策委員 国際交流担当 南城 正 剛

1. はじめに

日本には地籍制度・登記制度に関連する国家資格として「土地家屋調査士」という資格制度がある。土地家屋調査士は、登記申請をする際に土地や建物の所有者からの依頼によって登記申請に関する調査・測量を行い、所有者を代理して登記申請を行うことを業としている。民間の資格者である土地家屋調査士制度と、土地家屋調査士制度を生み出した日本における地籍制度を紹介するとともに、土地家屋調査士の視点から日本の地籍制度を検証し、土地家屋調査士制度と地籍制度の課題について提言を試みる。

2. 日本の地籍制度の変遷

日本における近代的地籍制度は1873年に税地籍としてスタートした。この時に作られたのが土地台帳であり、併せて地籍図も作成されている。この地籍図は土地所有者自らに図面を作成させて、それを集成したものであるため測量の精度が悪く、現地復元性のない図面である。

1950年、土地税制の改革により税務署で扱っていた土地台帳の事務が法務省に移管された。これにより法務省は土地台帳と不動産登記の二つの事務を所管することになったのである。この時に土地台帳の申告手続き代理業務を行う国家資格として土地家屋調査士法が制定された。

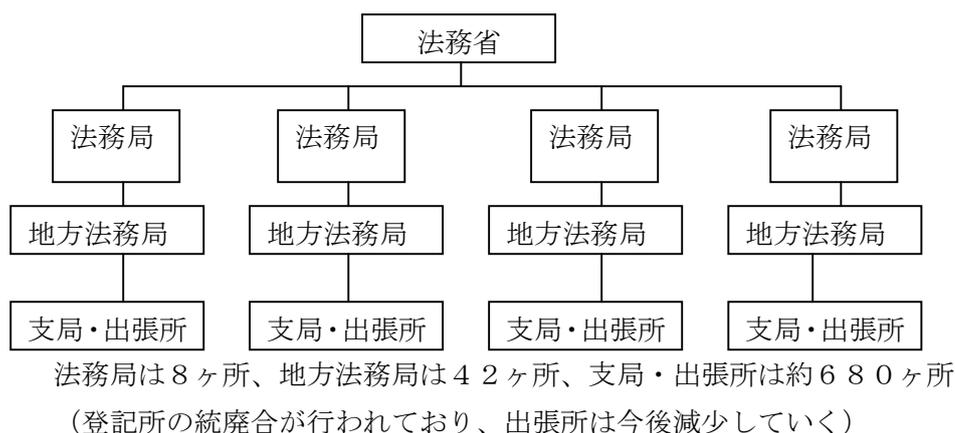
1960年には土地台帳と登記簿を合体（土地台帳と登記簿の一元化）し、土地台帳の機能を登記簿の一部を構成する「表題部」に担わせることとする不動産登記法の大改正が行われた。これらを契機として、土地家屋調査士は表題部と権利部から構成される登記簿のうち、表題部に関する登記申請代理業務を行い、権利部はそれまでと同様に権利関係の登記申請代理業務を行って司法書士が担当することになった。

3. 日本における現在の地籍制度

3.1 法務省の組織

日本における地籍制度は、土地台帳と登記簿が一元化されて、土地台帳の役割は不動産登記法の表題部に委ねられている。登記事務を扱う役所は法務省である。登記事務は表題部を扱う係りと権利部を扱う係りに分かれている。

図1 組織図



3.2 登記簿の仕組み

登記簿は次のような構成になっている。

登記簿	表題部	物件の特定	(土地台帳の役割)
	権利部	権利関係の公示	(登記簿の役割)

また、登記所には登記簿を補完する目的で次の図面が備え付けられている。

- ・地籍図（不動産登記法第14条1項）
不動産登記法で定める図面で、法務省が作成し登記所に備え付けることとされている地籍図。国家基準点を用いて作成されるもので、現地復元性のある図面
- ・地籍図に準ずる図面（不動産登記法第14条2項）
旧土地台帳付属地図のことで、地籍図が備え付けられるあいだ地籍図に代えて備え付けられる図面。現地復元性がない。
- ・地積測量図（不動産登記令第7条1項6号）
一筆毎の測量図で縮尺は1/100、1/250、1/500。
2005年からは原則として国家基準点からの座標の記載が義務づけられた。分筆や地積更正登記申請時に提出する。

3.3 地図（地籍図）の現状

1960年の不動産登記法改正により登記所に地籍図を備え付けることになり、法務省で地籍図を作成することになったが、予算措置が難しかったこと等により、不動産登記法による地籍図の作成はほとんど進まなかった。一方、国土の開発保全並びにその利用の高度化に資するとともに、あわせて地籍の明確化を図るため、国土の実態を科学的且つ総合的に調査することを目的とする国土調査法が1951年に制定され、同法による地籍図の作成が進められていた。この監督官庁は現在の国土交通省である。地籍図は法務省に送付され、法務局において公示されている。

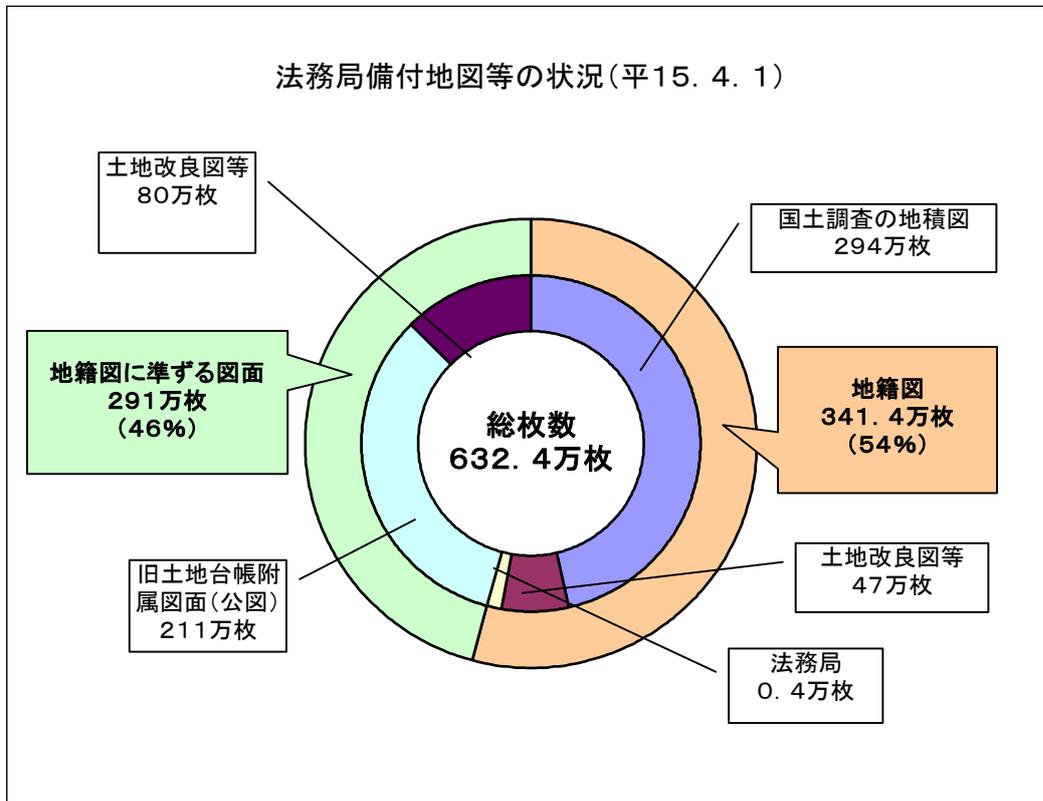
その他、幾つかの法律によって作成される地籍図も法務局に送付され、法務局で公示している。

図2 法務局備付地籍図の供給源

地図作成の根拠法	監督官庁	関与国家資格者
不動産登記法	法務省	土地家屋調査士
国土調査法	国土交通省	測量士・土地家屋調査士
土地改良法	農林水産省	測量士
土地区画整理法	国土交通省	測量士
都市計画法（開発行為）	国土交通省	測量士

2000年からは、国土調査に土地家屋調査士も参画できるようになった。

図3



3.4 登記申請手続

日本の登記制度における手続法である不動産登記法は、登記申請をする際の資料調査、測量等は申請者が自ら行うことを義務付け、法務局の登記官は申請書に添付された図書を審査して登記事務を行うという制度設計がなされている。このことから、専門的な知識・技術を持たない多くの所有者にとっては代理人としての土地家屋調査士を必要としており、表題部の登記申請手続のうち98%は土地家屋調査士が代理している。

3.5 土地家屋調査士

不動産登記法の表題部の登記申請を代理できる資格者は唯一、土地家屋調査士と定められている。土地家屋調査士は法務省所管の国家資格であり、約18600名の資格者全国各地に事務所を構えている。99%が個人事務所の形態を取っている。土地家屋調査士の業務内容を分筆登記を例にとって説明すると、土地所有者から委任された土地家屋調査士は、資料調査・現地調査・現況測量を行った後、境界確認のための分析を行い、隣接土地所有者への立会い依頼をして境界立会いを行う。境界確認後に境界標の埋設、確定測量、測量図の作成、関係権利者から境界承諾印の受領後、登記申請用の申請書・添付書類・地積測量図を作成し、登記所に申請手続きを行う。これらに公務員は一切関与しない。登記所の登記官は書類審査及び必要に応じて現地調査を行い、問題がなければ登記の事務処理を行う。法務局の登記事務完了後、代理申請の報酬を依頼者から受領して業務が終了する。このように、土地家屋調査士は地籍業務に関する殆どの部分を行政に代わって行っていることから、法務省では登記行政（地籍行政）を適正かつ円滑に進めるためにも土地家屋調査士制度は必要な制度であるという認識を持っていると思われる。日本の地籍制度にあつて土地家屋調査士制度は官民双方にとって重要な役割を担っている。

また、最近では境界紛争を民間で解決するためにADR機関としての裁判外境界紛争解決センターを設立し境界紛争を解決し、法務省が行う筆界を特定する制度において筆界特定委員として法務局の補助をするなど、境界の専門家としての役割が大きくなっている。

尚、土地家屋調査士の他、測量に関する国家資格として測量士がある。国土交通省所管であり、登記申請に関する測量は出来ないことになっている。ほとんどが会社組織であり、公共測量、区画整理、土木建築等の工事測量を行っている。

3.6 境界紛争の解決方法

地籍行政にあつて、境界紛争は困難な問題である。日本における境界紛争の解決方法は従来裁判と裁判所における民事調停だけであつたが、法務局の筆界特定制度（注1）と土地家屋調査士会が主催するADR（注2）が相次いで導入された。

（注1）筆界特定制度

境界が不明なときに法務局に申請することにより、登記官が境界を特定する制度。不動産登記法の中に筆界特定制度として制定された。法務局に筆界特定登記官を置き、法務局長より任命された筆界特定委員（土地家屋調査士・弁護士など）が調査した結果を筆界特定登記官に報告し、筆界特定登記官はこれを基に筆界を特定する制度である。2006年からスタートした制度で筆界不明や紛争の解消に役立つものとして期待されている。登記官の特定した筆界に異議のある場合は、裁判（境界確定訴訟）で争うことができる。

(注2) 裁判外紛争解決制度 (Alternative Dispute Resolution)

裁判によらずに紛争を解決する制度。土地家屋調査士会では、土地家屋調査士の境界に関する専門知識を生かした民間型ADRとして「境界紛争解決支援センター」を設立し、境界紛争の解決にあたっている。

4. 日本における地籍制度の課題

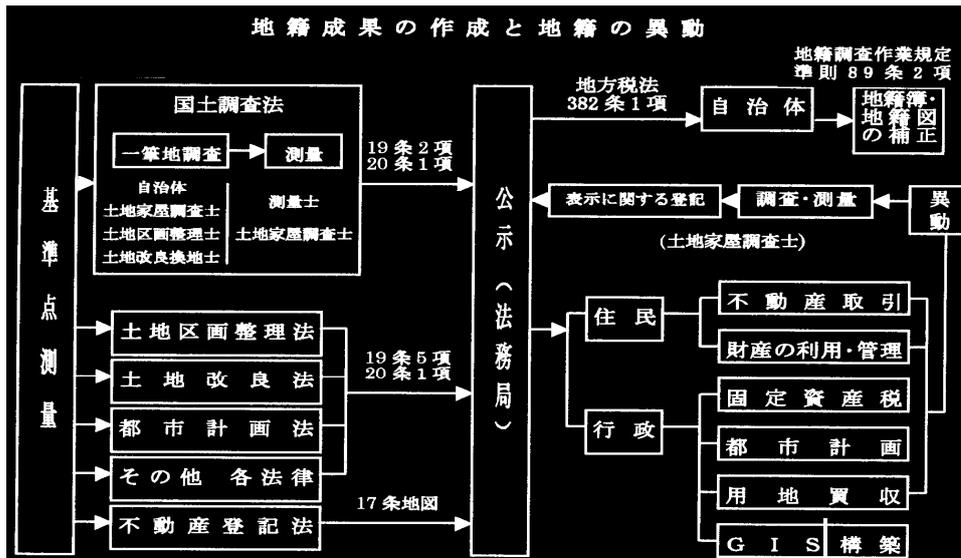
4.1 土地台帳と登記簿の一元化の実態

日本では1960年に土地台帳を登記簿に組み込み、登記簿で土地台帳と登記の公示(一元化)をすることにした。しかし、日本の一元化は簿冊の一元化であり、地籍制度の完全な一元化ではない。それは、国土調査法に基づく地籍調査は国土交通省、不動産登記法に基づく土地の公示と異動手続きは法務省と、地籍事務は事実上二分化されているからである。ある時期、日本、韓国、台湾は土地台帳制度と登記制度の二元化された同じ地籍制度であった。その後、台湾の地籍制度は法律も行政も完全に一元化し、韓国では二元化のままであるが地籍分野での改善が行われ、それぞれ独自の発展を遂げている。それに比べ日本の特異な地籍制度は、二つの官庁が関与することから非効率的であり、地籍調査にあっては専門家の関与がない為に地籍図に不適正な部分が見受けられ、登記事務に支障が生じているなど課題が生じている。また、法務省は権利の登記に主眼を置き、表題部や地籍図に対しては重要視してこなかった経緯があった。現在は地籍(表題部)の重要性を認識して積極的な取り組みをするようになってきている。

図4 日本における地籍の二元性

	関連官公署	業務内容	関連資格者等
不動産登記法	法務省	登記事務(一筆毎の異動の登記)と公示	法務局職員
		表題部 物理的現況異動手続	土地家屋調査士(代理人)
		権利部 権利関係の異動手続	司法書士(代理人)
		地図(地籍図)の作成	法務局・土地家屋調査士
国土調査法(地籍調査)	国土交通省 地方自治体	地籍図・地籍簿の作成	立会業務 市町村職員 測量業務 測量士

図5



4.2 地籍データと基準点の維持管理

日本においては境界に関する資料が統一的に管理されていない。境界に関する詳細なデータは土地家屋調査士が、測量の結果は法務局が、国、県、市町村が所有する土地の資料はそれぞれの役所が保管しているのが現状である。これは非効率的であるとともにデータの利活用も困難である。

また、地籍図を作成する際の基準点は、その後の境界管理に不可欠なものであるが、日本においては殆ど管理がなされていない状況である。

4.3 筆界確認の諸問題

日本における登記された境界についての最高裁の判例は、「土地の地番と地番の境界は公法上のものであって、関係当事者の合意で左右することのできない性質のものであり、当事者の処分が許されないものである」としているが、不動産登記法では、登記官は境界確認に積極的に関与せず、隣接する土地所有者間で境界を確認することになっており、判例と実務の違いが生じている。

また、民地間の境界確認には行政が関与せず民間で行うことから、隣地所有者の協力が得られない場合や、隣地所有者が不明、共有者が多数の場合など境界確認が出来ず、登記手続きが行えない場合もある。

4.4 地籍調査の法的性格

地籍調査により作成される地籍簿に基づき、登記簿の表題部（土地台帳）の内容が変更され地籍図も法務局に備え付けられるが、地籍調査の成果は行政処分性を有せず、境界確定効もないとされている。膨大な予算を使って作成した地籍図に境界確定効がないというのは問題である。

4.5 地籍教育

日本の地籍台帳は、不動産登記法の表題部がその役割を担っているが、不動産登記法の権利に関する部分についての研究者は多くいるものの、表題部に関する研究者は非常に少ない。このことから地籍を学ぶ学部がなく、地籍業務に携わる公務員の中で専門的に地籍教育を受けている人は殆どいない。

4.6 土地家屋調査士

民間の資格者が地籍業務の一部を行っているのが日本のシステムである。民間の資格者が地籍業務を行うメリットとしては、土地所有者に対して決め細やかな対応が可能であり、利用・管理に関してのコンサルタントが出来ることである。デメリットとしては土地家屋調査士には境界確定の権限がないために、境界確認の調整に困難が伴うことから、土地所有者に過度の費用を負担させている。また、業務報酬は土地所有者が支払うシステムであるため、過当競争による業務の質の低下も懸念される。また、個人事務所であるため、業務を廃止するとその事務所で持っているノウハウが継承されないことや、日常業務を行いながらの地籍制度の研究には限度がある。更に、事務所ごとに測量器械、コンピュータ、CADシステムを導入しなければならず、経営的にも無駄が多い。

5. 明日の地籍制度に向けて

土地所有者と行政の双方を意識して業務を行っている土地家屋調査士の立場から日本固有の地籍制度の課題を論じてきたが、望ましい地籍制度は「一つの法律と行政庁」による「土地台帳と登記の一元化」が最良の制度であると考えられる。これにより官民両者にとって効率的でコストも低く抑えられ、市民にとっても利便性の高い制度となる。さらに地籍データの一元管理と基準点の維持管理は地籍行政にとっては必要不可欠である。日本のような二元化の制度であっても、統一されたデータ管理は是非とも実行しなければならない。日本固有の課題としては地籍調査の正確性を促進し境界確定効を付与すること、地籍の教育機関を増やし地籍教育を受けた公務員でなければ地籍を担当者できない制度にすること、境界に関する法律と手続きの整合性を取ることなどが当面の目標である。これらの課題が克服されたとき、土地家屋調査士の業務は現在より廉価で短時間に処理できることとなり、市民に過度の負担をかけない業務が可能となるであろう。土地家屋調査士制度も改善点は多い。事務所経営の合理化、ノウハウの継承、地籍図作成への参画等の観点から、法人化への道を考える時期に来ている。

日本では最近、規制改革、税制改革、行政改革、司法制度改革など制度の抜本的な改革が行われているが、地籍制度に関しては議論すら行われていない状況である。この原因は、土地家屋調査士が地籍制度について積極的な発言を行ってこなかったことも理由の一つであるが、何よりも地籍を研究する学者と地籍制度に関心を持つ政治家がいなかったことも大きな原因である。この反省から、日本土地家屋調査士会連合会は日本に地籍学会を設立することを2006年に提言した。地籍学会を早期に設立し、日本の地籍制度の研究および行政と政治家への積極的な働きかけが必要だ。

日本は地籍制度の再構築に向けて始動しなければならない。