

平成 18 年 6 月 9 日

佐野市長 岡部正英様

栃木県公共嘱託登記土地家屋調査士協会
佐野支所長
土地家屋調査士 蓼沼信雄

市道堀米 64 号線の境界協定に関する運用について(要望)

日頃は私ども土地家屋調査士の業務に関し特段のご理解を賜り厚く御礼申し上げます。

私どもは市民からの委託を受け、土地利用に伴い発生する境界の確認や土地の分筆や登記簿の表題に関する各種の調査・測量・登記手続きを行うことを業としております。

標記の件に関して以下のとおり要望申し上げます。

分筆等の土地異動の登記を行う場合、平成 4 年以降宇都宮地方法務局訓令(実地調査要領)により官民境界確認の事実を示すことが求められ、更に同 9 年改正により協定書の添付が義務付けされました。

本件の現況道路幅員は公図に比して不足しております。

本件道路の全域に亘ることから、それぞれの時期における担当の職員は判断に苦慮したことが当方にも伝わっております。道路河川課の記録では平成以降の境界協定は現在まで一切締結されておられません。

不動産登記法は厳格に運用されます。その結果、境界確認不能の場合、関係する土地の土地利用は不可能になります。

具体的には以下です。

1. 分筆登記ができない。
2. 分譲等の土地の細分化が困難となる。
3. 建築基準法による敷地の範囲特定が困難となる。
4. 単体的な土地利用であって分割を必要としない場合であっても区域界を特定できない場合関係許可が受けられない。

以上の不都合が有ります。

困っているのは関係する市民です。土地利用の円滑な運用を図れるよう、本件路線の境界についての適切な判断指針を定めるべきと希望します。

別途意見を付し、今後の扱い方のご検討を賜りますよう、ご要望申し上げます。

平成 18 年 6 月 9 日

佐野市長 岡部正英様

栃木県公共嘱託登記土地家屋調査士協会
佐野支所長 兼 宇都宮地方法務局付
筆界特定調査委員
土地家屋調査士 蓼沼信雄

市道堀米 64 号線の境界協定の運用に関する提議

幅員不足の特定道路に関する境界確認の指針について

1. 境界について

道路や河川の官民境界の確認については、しばしば発生する幅員不足の問題があります。その幅員の相違について如何に判断するかについて行政側の担当者としては苦慮する場合があります。経験上理解しております。

特に本年 1 月 20 日施行された改正不動産登記法によって法律により明確に境界についての定義が示されました。本来の公法上の境界である筆界の位置の特定が重要なこととなりました。

「筆界は不動の位置であって各種の権利関係によって異動するものではない。」

これにより、官民境界について安易な占有の経緯をもって境界として扱うことについて慎重な判断が必要となりました。

従前から締結していた境界協定書は関係する権利者の合意した境界であって争いの無い事実を証する図書として貴重であるが「合意契約書」であって公法上の境界を確定・決定したものではないと扱われます。

以下に各種の意見を申し上げます。

2. 公図の沿革

初期の公図 明治 6 年地租改正令により全国的に作成、大絵図とも呼ぶ

更正図 明治 20 年初期公図を再調査改正(全国に政府訓令)

昭和図 昭和 7 年足利税務署管内において作成(字切図) 昭和に後期マイラー図に複製し現在も利用しています。

公図は、明治 6 年政府の地租改正令により全国で作成され、当時の足利・安蘇郡においては明治 9 年に集中的に作成されたものが前身となります。この図面は精度が低いため、明治 20 年に各地において再作成された図面が更正図と呼ばれるものですが、当地区を含め栃木県内には存在しません。明治 21 年県庁焼失が原因。

3. 公図の作成目的と調査編集方法とその精度

明治図について

(1) 作成の目的

この際の地図は現在の固定資産税に相当する地租を課税する目的で作成されました。権利の範囲を特定する目的で作成されたものではありません。

そのため、非課税地である公共施設について十分な調査が為されたかについて疑問があります。

(2) 調査と編集方式

各土地の面積は原則 1 筆毎に丁字法又は十字法により面積の調査が実施されたと各種資料にあります。(底辺に高さを乗じて 2 除)

1 筆又は数筆の土地の地図を合成し字単位から大字単位として大きな地図を作成しました。現在に伝わる大絵図・村絵図・字引全図等です。

その際の測量機器と技術を推量していただけないでしょうか。平板測量と見取絵図

(3) 精度について

現在の地籍調査では、広い範囲の基準点を基にして、細部の調査を実施した結果の地図を作成します。そのため誤差の集積は起こりません。

明治の地図は、細部の調査結果の合成であり、夥しい誤差の集積が発生したことは容易に判断できないでしょうか。

また、以下に示す「明治 20 年政府訓令地図更正の件」により、技術不熟練な者の手になる地図であることが公式に述べられてあります。

資料 1

明治二十年六月二十日「大蔵大臣内訓地図更正ノ件」
地租改正ノ際調製セシ町村地図ハ各地方ノ便宜ニ任セ、技術不熟練ナル人民ノ手ニナリシモノナルカ故ニ概ネ一筆ノ広狭状況等実地ニ適合セス、或ハ脱漏重複又ハ位置ヲ転倒スル等不完備ヲ免カレサルモノ多キニ居ル。加之地租改正以後十余年間頻繁地目ノ異動アルモ地図ハ改正ヲ加ヘサルカ為メニ自今ニ至テハ頗ル錯雑ヲ極メ実地ト齟齬スルモノ彩多ニシテ、到底地図ノ用ヲナス能ハサルヨリ往々地図更正ニ着手ノ地方アリ。一体地図トハ各町村ノ実況ヲ詳カナラシムルモノニシテ地租ノ調査上ハ勿論土地百般ノ微証ニ欠クヘカラサルモノトス。依テ今後地図ヲ更正スルモノハ別冊準則ニ憑拠スルモノトス右内訓ス。

土地臺帳附屬地圖改調ニ就テ

懸下各 務署土地臺帳附屬地圖八明治初年懸廳焼失ト供ニ烏有ニ歸シ其後市町村備付圖若シクハ民間所有ノモノヲ複寫備付タルモ一大字ヲ單位トセル約十二平方尺ノ大繪圖ナリシ爲實地ニ即セザルモノアリシ結果異動ノ加除毫モ行ハズレ市町村備付地圖亦同様ノ状態ニテ諸願圖ハ凡テ明治九年改租ノ實測圖ニ遡ルノ始末ニシテ地籍ノ整理上官民相互ニ蒙ル不利不便甚大ナルモノアリシモ之カ改調ニハ巨額ノ經費ヲ要スル難事業ナル爲勢ヒ今日迄放任セラレタリ

當路者深ク茲ニ鑑ミル所アリ昭和三年十二月足利 務署及管内市町村相諮リテ足利 務署管内地圖整理委員會ヲ組織シ事務所ヲ足利 務署内ニ置キ萬難ヲ排シテ之ガ改調事業ニ着手セリ

改調ノ方法ハ改租當時ノ實測圖ヲ基トシテ一小字ヲ單位トセル美濃版四面大ノ原圖ヲ作成シ土地臺帳ニヨル現時迄ノ異動ヲ書類ニヨリ加除整理シ尚且ツ不明不突合分ニ對シテハ實地ニ臨ミテ整理シタルモノナリ年ヲ閱スルコト滿四年資ヲ費スコトニ万一千百餘圓此ノ巨費ハ凡テ管内市町村ノ分擔スル所ニシテ 務署ニシテ亦延人員四千九百九人ヲ割キタリ

地圖調製ノ總筆數ハ山岳部ヲ除キタル管内有租地二十五万七百三十五筆ニシテ之ヲ正副小字圖一萬七十二枚三百四十五冊ニ完成シ昭和七年十二月二十四日正圖百七十三冊八足利 務署に副圖百七十二冊ハ關係各市町村ニ納付ヲ了セリ

抑本事業ノ完成ハ外ハ各市町村當局ノ熱誠ナル協賛ト内ハ不撓不屈ノ精神ニ燃ユル従事員ノ奉仕的勤勉努力トニ依ルモノニシテ茲ニ管内地籍ノ紊亂ヲ防遏シ以テ將來永ク地租事務ノ簡捷ニ資スルコトヲ得タルハ爲邦家洵ニ欣快トスル所ナリ

昭和七年十二月二十四日

足利 務署管内地圖整理委員長

足利 務署長 司 官 瀧田一郎

昭和図について

本件地区における公図として法務局に備えてある地図は、昭和7年に改正されたものが複写再製により利用されているものです。

この図面は明治期の大絵図を字毎に分離しました。基本的には、課税目的のため、非課税地についての多くは地図から地形や地番が抹消されました。

(1) 改正方法

改正は明治9年改租の当時の実測図を基にして小字区分を単位としたA1前後程度の地図を編成したこと。(美濃紙4面)

昭和末期から現在まで各地区の法務局で実施されてきた「地図整備」と同様の作業を行ったこと、土地台帳による分筆・合筆等の異動の経緯を加除整理したことが記録により明らかです。当職が関与した過去に実施した地図整備では、足利・佐野の両法務局で4年間を要しています。昭和7年図については、新地図の作成を併せたものであり大きな労力を費やしたことが推測できます。

(2) 一部再調査を実施した

記録には不符合の部分については、実地調査を実施し地図を編集したとありますが、実施区域と非実施区域についての記録や伝承が不明です。

再調査を実施した場合、先に示した明治20年の政府訓令による技術指針に基づく成果により地図が編成されたものであり、比較的精度の高いものと扱うことが可能です。

経験から、地図の伸縮と精度による程度の判断が可能な地域と無理な地域とがあります。地図の伸縮や精度による按分に耐えられる区域は、昔の市街地中心部です。旧佐野市の場合駅周辺でなく小京都と呼称する由縁となった亀井～天明町周辺があります。但し道路幅員は慎重に扱うべきです。

旧葛生町の場合の旧職員の言です「中心市街地を実測した地籍調査に相当する厚紙の原図が庁舎改築前の昭和30年代初期に土蔵の中にあったことを記憶している、改築に際して廃棄処分された、もったいなかった」と当方直接聞いております。但し、その図が明治期のものか、昭和初期のものかは不明でした。

当時の昭和初期の自治体数は足利・安蘇郡で20ヶ町村前後ではないでしょうか。各自治体において地籍に関する扱い方がどうだったのか、推測するしかありません。

注目点

明治9年地図は、同20年に政府訓令により精度を否定されたと扱えます。

この訓令には再調査をすべしとありながら、足利税務署管内の地図の改製は明治9年の実測図によって再編集されています。一部の再調査部分は不明です。

境界の判断について、この地図に依ることについては慎重に対応すべきです。

(3) 更正図について

更正図は比較的精度のあるものとして、訴訟には位置づけられています。

然しながら、本件地区の公図は明治9年図に依拠しており、更正図ではではありません。

したがって精度に大きな疑問を持たざるを得ないと考えるべきです。

特に、課税を目的としたものであり、公共施設について十分な配慮をもって編成さ

れた地図であるとは判断できません。

(4) 非課税地を地図から抹消した

道路・鉄道・河川等の公共施設は昭和図改製の際地図から抹消してしまいました。

そのため、近年になって鉄道用地については旧国鉄や東武鉄道によって地図訂正が処理されております。

県道や河川敷地である内務省所有名義の土地は殆ど地図に無く現在でも放置されたままです。

(5) 字界や大字界・町村界の公共施設と地図の線引き

地図編集の意図について

地図を編集するに当たって字界等の、それぞれの区域界を示す位置について当時の方針は課税を目的とするものであったことにより、十分な配慮は無かったものと判断すべきです。

例えば「大字や小字の区域を異なる双方の区域辺縁の地図に道路があるが、それぞれの地図の幅員は異なり双方の中ほどに破線がある。」のような事例が数多くあります。

この場合、双方の幅員を合わせる・何れか一方を採用・破線を接合線とする部分重複等の従前の判断の方法がありましたが、原点の地図編成の際の方針を考慮すべきです。現在の地籍調査のように公共施設を地図作成に適切に扱ったか疑問です。

4. 筆界と所有権

(1) 筆界と占有

「筆界は不動のものである」

筆界は原始筆界と後発的筆界とがあります。いずれも不動のものです。

初めて公簿に登録した際に存在していた土地の区域界を原始筆界、後から分筆等によって加工創設された筆界を後発的筆界と呼ぶことにします。

占有によって権利の範囲に異動が生じた場合、境界の(筆界)変更でなく権利の異動となります。

明治初期に地籍調査をした際に境界標が「有ったのか」を証明できるのでしょうか？ 公図は明確な位置情報を示す図ではなく、課税の根拠となる範囲を示す地形図として扱うべきものです。

(2) 細分化と筆界

本件道路については、長い年月の占有と、その後の土地の細分化が行われており

ます。その結果、占有者は夫々の敷地の範囲を権利の範囲と認識しております。細分化の際の分筆登記による結果の土地の範囲は現在の占有範囲である。道路対面との幅員について差異を指摘し後退を求める場合、関係者の殆どは善意の第三者です。占有範囲の変更を求める権限が道路管理者にあるのか、慎重な判断を要します。

(3) 原始筆界と後発的筆界

公図から現地を比較した場合、原始筆界は明治初期の地籍調査の際に存在していた筆界であり、比較的差異や異動の少ないものと考えられますが、作成の経緯から元々の精度を留意しなければなりません。

後発的筆界については加工の巧拙により公図から判断することは禁物です。

昭和38年不動産登記法改正により土地台帳と登記簿が一元化され、また表示に関する土地異動を伴う地積測量図は永久保存となりました。佐野市においては昭和44年～46年に実施されています。

一元化以後の筆界については地積測量図により確認することが重要です。

但し、調査要領の数次にわたる改正によって扱い方に注意が要ります。

それ以前の場合は、公図の寸法・形状・面積・占有経緯やその他の要素を踏まえて判断することが必要となります。

判断に慎重を期さねばならない場合、筆界特定制度の利用や境界鑑定を専門家に求めることなどが選択肢となりえます。

5. 筆界特定制度

不動産登記法の改正法施行により土地の境界の特定制度が施行されました。

本年1月20日施行により法務局が土地の境界(筆界)を特定する制度です。

但し、所有権の範囲については別途です。裁判外紛争調停制度があります。

6. 都市再生緊急地籍整備

(1) 平成の地籍の整備

平成16年度から国土交通省を主体として、全国の都市部において街区調査・街区基準点設置と測量が実施されています。

最終目的は各都市の地籍の整備であり円滑な都市開発・公共事業の推進に寄与せしむることです。

明治以来の地図の運用は、各種の法による地籍の整備によって減少しましたが、全国では未だ大きな比率で利用されています。

また、電子政府構想の中に地籍を取り込み全ての公共施設等を一元化したデータとして扱うことを目指しているものです。既に関係公共団体では公共事業等に伴うデータの電子納品の義務付けが進んでいることはご承知のとおりです。(これは都市再開発に際して六本木ヒルズ関係の地図訂正と地籍調査に3年余の膨大な日数を要し経済活動に重大な支障をきたしたことに端を発しています。)

地籍の整備は、国土調査法又は不動産登記法第14条に依ることとなります。

夥しい地図混乱地域を抱える宇都宮市においては、先年地籍整備課を拡充し本格的に取り組んでおります。旧足利税務署管内では昭和初期の地図整備の結果、精度は劣るものの保管管理状況が良好な状態であったため大規模な地図の混乱はなく、地籍整備の必要性を認識することが生じなかったものと判断します。

(2)新地籍図編成への官民境界確認

本年の都市再生街区基本調査連絡調整会議の中では地籍調査に先立ち街区調査に引き続き関係する官民境界確定を優先実行することが求められたと聞き及びました。

この官民境界確定業務は、地籍調査事業を実施することが前提であり、その事業の前段として官民境界の確定業務を分離先行して実施するものです。

官民境界の確認業務を執る立場にあるものは、地籍の整備事業がいずれ開始することへの見込みがあれば幅員の齟齬について後日への懸念は解消される可能性があると言えますが、本市にはその計画は無いものとみています。

7. 幅員相異についての検討

公図は「そこそこに当てになる」資料であるとしての解釈や検討をしてみます。

「明治初期の図は同20年に公式に政府が劣悪なものであることを宣言しているが、その図に優る資料は無いこと。」により最も重要な参考資料として使用せざるを得ないのです。以下旧土地台帳付属地図に関して主に述べます。

(1) 原始筆界と後発筆界

原始筆界

公簿に登録した際の境界であり、前記各種述べたとおり精度が劣ります。

特に字界や地図の区分界の道水路は慎重な判断を要します。元々地図編成の際に調査されていない可能性もあり厳格に公図に頼ることは適切ではありません。

後発筆界

主に分筆により公図編成後加入された境界になります。

(2) 分筆登記との関係

現況と公図の幅員の相異については、主に以下の様々な事例があります。

設計と施工に不一致が無かったか。

設計による用地取得の後の設計変更又は施工の齟齬。

登記処理の際公図加除に不適正が無かったか。

既存幅員に配慮せず拡張幅員を公図に貼り付けた。

昭和 30 年代まで分筆登記は公図によって分割されていた。

(3) 過去の分筆登記について

「旧来の分筆登記は自己申告による土地の異動手続としての扱いである。

筆界の創設・権利区画の新設について現在のような厳格な不動産登記法の運用は求められていない。」

特に、旧佐野市の場合昭和 46 年 1 月 1 日以前の測量図は法務局に保管されて無く、公図のみが幅員を示す資料として扱われてしまうこと。

(4) 占有と侵奪

道路等に面する土地との間に過去に高低差の有った法面を埋立占有した等。

この例はしばしば見られる。殆どの場合不作為に占有してしまった。前面にある道路の利用有効幅員に変更は無かった。

当初の素堀溝施工により設置された道路に側溝敷設の際土揚場が占用された。

最も多い事例です。占有の経緯、工作物の状況ほか慎重な対応が求められる。

作為・不作為に係わらず占有者の占有継続と道路管理者の放任。

占有者には侵奪の意識は無く、現在まで安定して自己敷地としての範囲を支配。

現在まで道路管理者としての幅員不足に関する何等の行動や意思表示は無く、不足であれば境界協定に応じない姿勢のみを示したに過ぎない。

占有による取得時効と不動産侵奪罪とは裏表の関係であり、外観は同一である。

安易に判断してはならない。

占有の排除の可能性

占有排除の可能性は殆ど無い。前記各種要素により越境侵奪の事実を示す前に公図幅員の信憑性を証明しなくてはなりません。排除はできないと判断します。

民法第 186 条を参照してください。官民関係については疑義のあるところですが土地の区画が細分化された過程で重要な意味を持つこととなります。

8. 境界確認訴訟を提起された場合の検討と仮説

(1) 公図の価値の判断

公図は明治政府が明治 20 年に否定した明治初年の劣悪な地図を基に昭和 7 年

当事者

(1) 訴訟の場合

申立人(原告) 甲
被申立人(被告) 乙
補助参加人 丙・丁 利害関係が発生する立場
対面権利者は含まれない。

(2) 筆界特定の場合

申請人 甲 対象土地
関係人 乙 対象土地
関係人 丙・丁 関係土地 (申請人との間の不明は無い)
対面は除かれる。 但し、参考人として意見を求めることは有り得る。
上記いずれの場合であっても、対面権利者は当事者ではない。

(3) 官民境界確認

以上の2つの形式に基づき次のことが言えます。
申請人甲は乙に対して、境界の確認を求める。
対面権利者 A に対して甲は確認を求める当事者ではない。(立会いと確認を求める権利は無い)。乙が幅員確保を担保したい場合、乙によって A に対し立会いの要請と確認協議をすることが筋道となります。
幅員確保は申請人に課される責任ではありません。
行政の管理責任となります。

(4) 片面協定の可否

以上の前記により、片面協定は論理性があります。
決定的な幅員不足が発生した原因となる根拠があり回復を求め得る事案を除き、
幅員の確保の有無に関係なく片面協定が妥当なものと考えます。

(5) 対面参加協定の原則

建築基準法第42条2項道路については片面協定を避けることが重要です。
後退位置の特定ができません。
また、同条2項道路に属さない長狭な公共財産や、公共財産の位置・面積を求めることを目的とした場合対面権利者の参加が原則です。
更に、申請人が対面権利者の同意を得て境界確認を求めた場合は異議を差し挟むことはありません。歓迎すべきです。