

土地表示登記における地図の役割と機能

東 川 始 比 古

1 法 17 条地図の意義と役割

(1) 法 17 条地図の意義

土地の表示に関する登記制度は、権利の客体である土地の物理的状況を把握してこれを登記簿上に明確に公示するための制度である。この目的のために、土地登記簿の表題部に当該土地の所在・地番・地目・地積が記載される（不登 78 条）。もともと、これらの記載だけでは、登記された土地が現地のどこに位置し、その形状や区画がどのようなものであるかを明らかにすることはできない。そこで、これらを明らかにするために、登記簿の記載を補完するものとして地図が必要になるのである。そのために登記所に地図を備えることとされており（不登 17 条）、この不動産登記法 17 条に規定する地図を、特に「法 17 条地図」という。

法 17 条地図といえるためには、それが「現地復元力」または「現地復元能力」を備えていることが必要とされる。すなわち、地図が登記された土地を特定する機能を果たすためには、たとえば、宅地造成などの人為的原因や洪水・地震・噴火などの自然的原因によって登記された筆界が不明になった場合や、境界紛争が生じた場合などに、地図から当該土地の筆界を現地に復元できる能力を有していなければならない。このような地図から当該土地の筆界を現地において復元できる能力を現地復元力または現地復元能力という¹⁾。

(2) 法17条地図の要件

不動産登記法は、この法17条地図の要件として、一筆または数筆の土地ごとに作製し、各筆の土地の区画および地番を明確にするものであることをあげている（不登18条1項）。しかし、これは最小限度にすぎず、不動産登記法施行細則と不動産登記事務取扱手続準則により、法17条地図としての要件を掲げると以下のようなになる。

- (a) 地図は、不動産登記法施行令1条の地番地域またはその適宜の一部（いわゆる「単位区域」）ごとに、正確な測量および調査の成果に基づき、ポリエステル・フィルム等を用いて作製したものであること（準則25条1項）。
- (b) 地図を作製するための測量は、測量法4条による基本測量の成果である三角点、国土調査法19条により認証された基準点またはこれらと同等以上の精度を有すると認められる基準点（以下「基本三角点等」という）を基礎として行われたものであること（準則25条2項）。
- (c) 地図の縮尺は、原則として次によるものであること（細則10条ノ2第1項、準則25条3項）。
 - ① 市街地地域 250分の1または500分の1
 - ② 村落・農耕地域 500分の1または1,000分の1
 - ③ 山林・原野地域 1,000分の1または2,500分の1
- (d) 地図を測量するための一筆地測量および地積測量における誤差の限度は、概ね次によるものであること（準則25条4項）。
 - ① 市街地地域およびその周辺地域については、国土調査法施行令別表第5に掲げる精度区分甲二まで
 - ② 村落・農耕地域およびその周辺については、精度区分乙一まで
 - ③ 山林・原野地域およびその周辺地域については、精度区分乙三まで
- (e) 地図には、次の事項を表示されていること（準則27条）。
 - ①地番区域の名称、②地図の番号（細則10条ノ2第2項）、③方位、④縮尺、⑤平面直角座標系の番号または記号、⑥図隔線およびその座標値、⑦

地番, ⑧基本三角点等および図根点の位置, ⑨精度区分, ⑩隣地との関係,
⑪作製年月日

以上の要件は, 法務局が地図を作製する場合の基準を定めたものであるが, 一定の図面を法 17 条地図として登記所に備え付ける場合の基準にもなる。

(3) 法 17 条地図として取り扱われるもの

法 17 条地図として取り扱われるものには, まず, 国土調査法 20 条 1 項により送付された地籍図があげられる。これは, 地図として備え付けることを適当としない特別な事情のある場合を除き, 同条 2 項または 3 項による登記が完了した後に, 法 17 条地図として登記所に備え付けられる (準則 28 条 1 項)。

次に, 土地改良登記令 6 条 2 項 2 号, 土地区画整理登記令 6 条 2 項 2 号, 新住宅市街地開発法による不動産登記に関する政令 8 条 2 項または首都圏の近郊整備地域および都市開発区域の整備に関する法律等による不動産登記に関する政令 8 条 2 項の土地所在図その他これらの準ずる図面が挙げられる。これらは, 特別な事情のある場合を除き, 法 17 条地図として登記所に備え付けられる (準則 28 条 2 項)。

ちなみに, 昭和 61 年 4 月 1 日現在, 全国の登記所に備え付けられた地図の総数は 464 万 5,814 枚, その内訳は次のようになっている。

(a) 法 17 条地図	計 141 万 5,292 枚(約 30%)
① 国土調査による地籍図	122 万 7,266 枚(約 87%)
② 土地改良・土地区画整理による土地所在図	18 万 6,002 枚(約 13%)
③ 法務局作製の地図	2,024 枚
(b) 法 17 条地図に準ずる図面	計 323 万 522 枚(約 70%)
① 国土調査による地籍図	32 万 7,776 枚
② 土地改良・土地区画整理による土地所在図	51 万 2,996 枚
③ 旧土地台帳付属地図 (いわゆる「公図」)	238 万 9,750 枚(約 74%)

また, 平成 9 年 4 月 1 日現在の全国の登記所における法 17 条地図備え付け

枚数は、総数約 277 万枚、その内地籍図が約 235 万枚（約 85%）、土地改良または土地区画整理による土地所在図は約 42 万枚（約 15%）である。以上のような統計からみると、地籍図が法 17 条地図の最大の供給源であるといえることができる。

(4) 法 17 条地図の整備状況

しかし、国土調査法が制定された昭和 26 年から地籍調査が行われているが、都道府県別にその実施状況を見てみると、地域によってその進捗率に大きなバラツキがある。進捗率は全国平均では 43% であるが、宮城、岩手、青森の東北 3 県と佐賀県は 80% 以上の高率、次いで北海道、岡山、香川、愛媛、福岡、鹿児島各道県は 60% 以上 80% 未満の進捗率に達している。しかし、関東においては、東京、神奈川、千葉、栃木の各都県、中部北陸における愛知、岐阜、三重、石川、福井の各県、近畿の二府（京都・大阪）四県（滋賀・奈良・和歌山・兵庫）、四国の徳島、中国の鳥取の各県は、20% 未満という低さである。

このような進捗率の格差は、農地の比重が大きい各道県が高率であり、古くからの開発が進んでいるか、あるいは近年急速に開発が進みつつある市街地の比重の大きい都府県では非常に低い進捗率にとどまるという結果を示しているだけではない。すなわち、国土調査法に基づく地籍調査は、不動産登記法 17 条の期待している「現地復元能力」を有する地図を供給するために行う調査とは別個の制度に基づく調査であり、地図はその結果であるに過ぎない。したがって、今後、国土調査が漸進し、それによる地籍図が登記所に備え付けられても、そのことによって直ちに現地復元能力のある地図が備えられたというわけではないのである。したがって、不動産に関する事実や権利を公証する不動産登記制度とその制度の一端を担い、その機能を補完する 17 条地図との関係は、不動産登記法の体系の中で位置付けられてはいるが、地図の因ってきたる制度・目的が異なっているので、17 条地図がかかえている機能と効力の齟齬は容易に解消されないであろうし、今後も論議されていくことになるだろう。

それと同時に、17条地図に準ずる図面として旧土地家屋台帳付属地図（いわゆる「公図」）の割合が多く、現実にも重要な役割を果たしていることを指摘しておかなくてはならない。したがって、不動産登記制度における地図の役割、効力、地図の訂正と訴訟手続き等の問題は、まず、この「公図」をめぐって生じ、判決が集積し、その後17条地図についての同種の問題に影響を与えてきたことから、この論稿でも公図の分析から始めることにする。

2 地図に準ずる図面

登記所には、法17条以外に多種多様な図面が保管されている。その中でも、最も数が多く、現実にも重要な機能を営んでいるものが、旧土地台帳付属地図、いわゆる「公図」である。

これらの図面のうち、その大部分は「土地台帳法等の一部を改正する法律」（昭和25年法律第227号）の施行により土地台帳事務を所管していた税務署から移管を受けた土地台帳の附属地図である。

戦後、台帳事務の登記所への移管に伴って、それまで土地台帳の附属地図として事実上税務署において管理されていた地図も、昭和25年以降は登記所において保管されることになる。それまで、府県税であった地租家屋税が廃止され、市町村が固定資産税を課することになったので、国の機関である税務署が土地台帳及び家屋台帳を所管し賃貸価格の調査決定をする必要がなくなったため、「土地台帳法の一部を改正する法律」により、登記所において土地台帳を備え、その登録事務を取り扱うこととされたのである。

その後、昭和35年に、不動産の表示に関する登記手続が創設された不動産登記法の一部改正（昭和35年法律第14号）により、土地台帳法が廃止され、土地台帳の付属地図は法令上の根拠を失うことになった。しかし、その維持管理については、法17条の規定による地図が整備されるまでの間は、適宜従来どおりの取扱いをすることとし、その訂正手続きまたは修正の方法については、準則96条・79条および98条（当時）の規定に準じて処理するものとさ

れた。

今日においても、前述のとおり、法の予定する地図の整備が進んでおらず、その間、法17条地図の備付がなされていない地域にあっては、この旧土地台帳付属地図が「地図に準ずる図面」として維持管理され、登記簿の表題部の記載を補完する土地を維持するための唯一の公的資料として、表示に関する登記の事務処理に事実上機能している。上記のように、昭和35年の不動産登記法の一部改正により付属地図の法令上の根拠は失われたが、公図のその後の事実的機能と、公図が一般に公開され、不動産取引に広く活用されてきたことから、平成5年における不動産登記法の一部改正（平成5年法律第22号）により不動産登記法上の位置付けを与えられ、その閲覧請求権についての規定が置かれるとともに、その保管・維持等に関する規定が整備されるに至る²⁾したがって、公図は、不動産登記法17条に規定する地図に準ずる図面として取り扱われている。すなわち、土地の登記簿の表題部の記載事項のみでは、土地がどこに位置するか、その形状あるいは区画がどのようなものであるかを明らかにすることができないので、土地区画とか地番を明確にした地図を備え付けることにより、土地の位置・形状を明らかにする必要があるからであり、法17条地図は、そのような必要性に基づいて備え付けられるが、公図はさらに法17条地図の役割を暫定的に補完すべく位置付けられている。

このような公図（旧土地台帳付属地図）の沿革は、明治初期の地租改正事業に遡り、土地の調査・測量の目的は地券交付の相手方である土地所有者を確定して地租を課するためであり、測量も政府がせず、人民の手で行わせ、その測量の結果をそのまま認めるという方法をとった³⁾したがって、測量の目的や技術的欠陥によって精度には大きな限界があることは周知のことである。このような公図の効力や、訂正および手続きについて、以下具体的に見ていくことにしよう。

3 公図の効力と訂正請求

(1) 公図の訂正と登記請求権

例えば、問題を一般化すると、公図上では他人の乙所有の土地の一部とされているが、真実は、その土地の部分は甲の所有であると主張し、甲が乙を被告として、その部分の地番を甲所有の土地の地番に訂正する申請手続きに協力せよと請求することが考えられる。このような請求をすることをできるか否か。換言すれば、乙は利害関係人としてこの公図訂正に協力すべき義務があるか否かが問題となるのである。

事例1：宇都宮地判昭 37. 3. 15（下民集 13 卷 3 号 422 頁）

上記のような一般化した事案において、甲は乙に対し、所有権確認の訴えとともに甲と連署して所轄登記所に対し公図の地番訂正の申告をなすべきことを訴求した。判決では、公図の地番の記載に誤りがあるときは、当該地番の所有者は、利害関係人に対し、登記所に対する地番訂正の申告に協力すべきことを請求しうる趣旨の判旨を示し、判決理由を次のように述べた。

土地台帳附属地図は「土地の区画及び地番を明らかにするものでなければならない」とされ（旧土地台帳法施行細則第二条第二項）、不動産登記法第二十一条の規定によれば、何人も地図の写しの交付あるいは地図の閲覧を請求しうるものであって、これらの点から考えると、土地台帳附属地図の地番の記載は、地番の所在や形状に関して、いわゆる公定力を有するものではないけれども、土地所有権の範囲を証明すべき公の資料であって、その記載いかんによって私人間の権利義務について無用の紛争を引き起こす虞れがあるから、地番の記載に誤謬があるときは、当該地番の所有者は、利害関係人に対し、所轄登記所に対する地番訂正の申告に協力すべきことを請求しうるものと解するとした。

事例2：東京地判昭 49. 2. 13（判時 752 号 64 頁）

公図によれば、土地(一)の所有者である甲から、土地(二)(三)の所有者である乙と、土地(四)の所有者である丙に対し、土地(二)(三)(四)は土地(一)の一部であるとして所有

権の確認を求めるとともに、公図上それらの部分を土地(一)の地番に訂正する申出手続きを所轄登記所に対してそれぞれなすべきことを求めた。所有権確認訴訟に関して判決は、(二)(三)(四)の各部分は土地(一)の一部であることを認定したが、公図の訂正申出手続請求については不適法とした。判決は、公図訂正の申出は登記官の職権行使をうながすものであって、利害関係人の一方が他方に対し、登記請求類似の公図訂正請求権を有するものではないと、要旨を述べて、次のように理由を述べる。

土地台帳附属地図は、昭和三五年法律第十四号による土地台帳制度の廃止後も、現行不動産登記法十七条の規定による地図が整備されるまでの間なお従来の取扱いのとおり、所轄登記所に備えられて閲覧に供されており、その記載の誤りの訂正手続についても、従前のとおり、所有者その他の利害関係人は訂正の申出をすることができ、登記所において訂正を相当と認めるときはその訂正を行うという取扱いがひき続いて維持されている。しかし、この所有者等のする申出はいわば訂正についての登記官の職権行使をうながすという性格のものであると解され、右訂正の申出をすべき者についていわゆる双方申請主義による取扱いがなされているわけではない(訂正を相当とする十分な資料があれば、接統地所有者の承諾がなくても訂正がなされることがある)。もっとも、相手方が申出手続きに加わっていれば訂正が円滑に行われるのが実際であろうが、利害関係人の一方が相手方に対して訂正に関して登記請求権類似の請求権をもつものではない。したがって、原告が被告らに対し前期旧土地台帳附属地図の訂正申出手続をすることを求める権利があるということとはできない。

その後の実務および判例は事例2の結論が定着していく。その根拠として、公図に誤りがあるときは、登記官が職権でも訂正することができるのであるから、相手方が申出手続に加わっていれば訂正が円滑に行われるのが実際であるとしても、これゆえに、相手方に利害関係人として公図訂正に協力すべき義務を認めることには必ずしもならないと考えられている。

(2) 公図の訂正と抗告訴訟

抗告訴訟の対象と認められるには、当該行為が国民の権利義務に関して直接影響を及ぼす行政処分に該当することが必要であるが、公図の訂正がここでいう行政処分にあたり抗告訴訟の対象となるかが問題である。

事例3：盛岡地判昭 30. 10. 11（行裁例集 6 卷 10 号 2343 頁）

要旨

- 一 登記官利のなす土地台帳附属地図の訂正行為は、行政訴訟の対象となる行政処分である。
- 二 登記官吏がした甲・乙両土地の右地図の訂正処分によって、現に係属中の境界確定訴訟においてきわめて不利な立場に立たされるその隣接地（丙地）の所有者は、右訂正処分の無効確認を求める利益を有する。
- 三 土地台帳附属地図の訂正申告について実施調査をすることなくなされた右地図訂正の処分が無効でない。

少し引用が長くなるが、重要なので以下にその理由を掲げることにする。

理由

登記官吏のなす土地台帳附属地図の作成・修正および訂正の処分が土地台帳の登録・修正および訂正の処分と同一目的の行為であることは、土地台帳法第一条に「この法律の施行地にある土地についてはその状況を明確にするためこの法律に定めるところにより土地台帳に必要な事項の登録を行う」と規定し、同法施行細則第二条に「登記所には土地台帳の外に地図を備える。地図は土地の区画及び地番を明らかにするものでなければならない」と規定していることに徴しても明らかである。従って、これによれば登記官吏のなす土地台帳の登録その他の行為は、土地についての権利関係その他の状況を明確にすることを目的とする行為であり、地図の作成その他の行為もまた土地台帳と相俟って、権利の対象である右台帳に登録された土地を区画および地番によって特定することを目的としているのであって、両者はいずれも権利関係の対象である客観的状况を明確ならしめることにおいてその軌を一にしているものである。〈中

略>

そして、土地に異動などのあった場合、土地台帳法は一応その所有者に申告の途を開き登記官吏において、これを相当と認める場合は右申告したところに従い台帳を修正ないし訂正すべきものとしているとともに、若し右申告が相当でないと認められる場合または申告のない場合には登記官吏自らが職権を持って実地の調査をなした上地番、地目、地籍等を決定すべきものとして、根本的には該処分を登記官吏の職権行為と定めているのも究極において法が右台帳の目的を充分に発揮せしめるようその登記事項の正確性を担保せんと企図に出でたものと解すべきであり、同法の土地台帳に対する右取扱いがそのまま台帳附属地図の作成その他の行為に対しても同様になさるべきことは、もともと地図が実質的には同台帳の登録と密接不可分の一体をなすものであり、且つ台帳と同じく土地の客観的状況を明確にする目的を有するものであることから、当然のことといわなければならない。

しかして右のように土地台帳及び地図が権利関係の対象である土地の客観的状況を明確ならしめることを目的とし且つ手続き上もその正確性の担保が企図されていることの当然の帰結として従来一般に台帳の登録ないし地図の記載には、その効果として、唯一の証明力を有するものではないが、通例反証のない限り何人もこれを承服せざるを得ない公の証明力を有するものとして扱われて来たのであり、従って、この点において登記官吏のなす台帳の登録、地図の記入その他それらの修正訂正の処分は、いずれもこれに登録ないし記載せられた特定範囲の土地の権利関係その他権利関係の対象である土地の客観的状況を証明する行為として、行政庁たる登記官吏の一種の公証行為たる性質を有するものといわなければならない。

すなわち登記官吏のなす土地台帳附属地図の訂正行為は登記官吏のなす公証行為であり、この公証行為は常に当該地図に表示された特定の土地の所有者らに利害の関係を生じさせる行為である。蓋し、現実には当該地図によって隣接土地との関係を公証せられている特定の土地所有者は若しその隣接土地の所有者

との間に境界その他の点につき紛争を生じた場合、自己の主張を維持するための有力なる証拠資料として当該地図を使用し得べき利益を有するのに、当該地図の記載が登記官吏によって訂正せられるときは、反証を挙げてこれより右土地所有者が当該地図を有利に使用し得べき利益を侵害せられることになるからである。

もっともこの場合の当該地図に表示された特定の土地の所有者の右図面の表示により受ける利益、すなわち訂正行為により侵害される利益は、勿論権利というを得ないものであり、また通常権利若しくは利益といい、権利と同様に国家に保護を受けられるものとされている、明らかに国家の承認を得ているいわゆる法律上の利益ともいうを得ないとしても、この利益は単なる感情的道義的利益でないのはもとより、図面に表示された特定の土地所有者らに与えられた具体的利益であり、一般的抽象的利益でもない。しかも右特定の土地の所有者らが権利関係について常に享受している利益であり、単なる反射的利益に過ぎないものとして第三者の侵害があっても放置せられるべきものではない。反射的利益といってもいわゆる法律上の利益と本質的差異があるのではなく、利益関係の程度の差異にすぎないのである。

元来行政訴訟の対象である行政処分について、特定個人の法的利益の侵害されることを要件とし、また抗告訴訟の原告の適格としてこのような法的利益を有することを要件とする制度の目的は、個人に無関係の処分についての訴訟手続を排除し、または処分に無関係な個人を訴訟手続から排除する趣旨にあるのであり、ここにいう法的利益は権利またはいわゆる法律上の利益のある場合のみでなく、結局前述の土地台帳附属地図に表示された土地の所有者らの有する利益のような裁判所が国家の保護を受けるに値するものと認め得られるような利益をも包含するものと解するを相当とする。

以上のように、本件では、要旨一、二で述べたように登記官のなす公図の訂正行為を行政訴訟の対象となる処分行為であると認め、抗告訴訟の対象となることを認めた。もっとも要旨三にあるように、公図の訂正申告について、実施

調査をすることなくなされた右地図訂正処分が無効ではないとして原告の主張は容れられなかった。

その後、公図（土地台帳附属地図）の訂正は、当該権利者の権利義務に直接影響を及ぼすものではなく、抗告訴訟の対象となる行政処分にあたらないとする判決が続くことになる。

事例4：長野地判昭43.4.23（行裁例集19巻4号730頁，判時535号34頁）

理由

土地台帳ならびに公図は、不動産登記簿と同様に登記所備付の公簿とされていたところから、公図についても、その記載は、当該土地の区画、地番等につき、原告の主張するごとく、相対的な公定力ないしは権利推定力まで有するものとはいえないにしても、従来、一般に、かなり強度の証明力を有するものとして取扱われていたことは否めないところである。

しかしながら、右に述べたとおり、土地台帳ならびに公図は、不動産登記簿とは異なり、本来権利関係の登録、公示を目的とするものではなく、土地についての事実状態の把握を目的とするものであるから、右証明力といえども絶対的なものではなく、当該土地に関する争訟においては、一つの証拠資料となり得るというだけのものにすぎず、もとより、これに対し反証を挙げて争うことができることはいうまでもない。

そうすると、土地に関する争訟等において、当該土地の所有者らが、その公図を証拠に供することによって享受し得る利益は、単なる事実上の利益に過ぎないものであるというべきであり、従って、公図の訂正も、当該土地について権利者たる国民の権利義務に直接影響を及ぼす効力をもつものではないと解すべきであるから、公図の訂正は、抗告訴訟の対象となり得べき行政処分にはあたらないものといわざるを得ない。

その後の、秋田地判昭46.12.20（判時656号38頁）も、大阪地判昭53.4.28（訟務時報41号26頁）も同様の事例で同旨である。これら一連の決定に続いて、次のような最高裁の判断がなされるに至る。

事例 5：最三小判昭 59.11. 6（民事月報 40 卷 3 号 44 頁）**事案の概要**

訴外 A の申立てにより，法務局備付の旧土地台帳附属地図上の，甲土地の所在を X（原告・控訴人・上告人）ら共有の乙土地の南側の場所に表示訂正する旨の地図訂正がなされたところ，X らは，右地図訂正は X らの同意を得ずになされたものであるとして，登記官（被告・被控訴人・被上告人）に対し，その無効確認又は取消を求めた。

一審判決（金沢地裁昭和 57 年 1 月 22 日判決）及び二審判決とも，旧土地台帳附属地図の記載及び訂正によって土地所有者等の受ける利益，不利益は事実上のものにとどまり，法律上のものとはいえないから，その訂正は抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらず，本件各訴えは不適法であると判示した。

判決要旨

本判決は，旧土地台帳及び旧土地台帳法施行細則の廃止により，その法的根拠を失った旧土地台帳附属地図の訂正処分の取消しを求める本件訴えを不適法とした原審の判断は正当であるとして，X らの上告を棄却した。

公図の位置付け

公図は，前述のような経緯にもとづき，登記所が保管している旧土地台帳法所定の土地台帳附属地図のことである。

昭和 35 年の不動産登記法の一部改正（昭和 35 年法律 14 号）により，旧土地台帳が廃止され，公図はその法的根拠を失ったが，なお不動産登記法 17 条所定の地図が整備されるまでの暫定的措置として登記所に保管され，土地の異動等に伴う所要の修正等を加えて一般の閲覧等に従事されている。その後，平成 5 年の不動産登記法の改正によって，公図は，地図に準ずる図面として不動産登記上の位置付けが与えられ（不登法 24 条ノ 3），その閲覧，写しの交付の制度が設けられた。

4 法17条地図の効力

(1) 国土調査地籍図の実態

公図は、元来地租徴収の目的から作成されたものであるから、権利関係を公示して不動産の取引の安全をはかるという登記制度の観点から作成されたものではない。むしろ、公図は、法17条地図が整備されるまで暫定的に、土地を特定するための唯一の公的資料として、また実際の不動産取引において大きな役割をはたしてきた。しかし、公図は現地復元性に重きを置いたものではなく、むしろ現地復元性が期待できないものとして取り扱われてきた。そうであるならば、法17条地図の主な供給源である国土調査地籍図は、法の期待する現地復元力を備え、これが順次公図に取って代わって備え付けがゆきわたれば、公図の訂正に関する困難な問題や手続が解消されるのであろうか。

注意すべきは、昭和26年から開始された、「国土調査事業」は、国土の利用状況を把握する目的によるもので、不動産登記法が求める地図を作成するためのものではなかったということである。そもそも国土調査は、農業生産の向上、供出割当の基礎となる作付面積の確定、農村地域の失業対策を目的にスタートしたといわれている。国土調査法第2条に規定する土地分類調査、水質調査は明らかに農政上の調査であり、現在国土調査を担当している部局に農林省関係者が多いことでもこの地籍調査は農地調査であったことが推測される。

国土調査事業の作業規程では、調査素図として旧土地台帳附属地図（公図）を利用し、その公図にもとづく地図作成を求められ、もしも、現地の状況と公図との不一致点があれば、公図の訂正処理も義務付けられていた。しかし、このような公図の訂正手続は、ほとんど実施されていないのが実状のようである。また、国土調査の手法は、現地の現況のみを測量するか、あるいは、明治初期の土地台帳制度から明らかな現況の正しい「筆界」を無視した適当な図上境界線を引いている場合もあるようである⁴⁾。

すなわち、国土調査を実施した目的と地籍図に対する認識などは、法務局の

期待するものとは異なっていることは明らかであり、地籍図は不動産登記法 17 条地図に指定されることを期待して実施されたものではない。むしろ、国土調査と不動産登記法制が異なる目的・制度であっても、国土調査による地図が不動産登記法 17 条に期待する精度に合致するものであれば問題は生じないが、上述のように必ずしもそうとは限らない。

精度の点はさておき、法 17 条地図と公図のように 17 条地図に準ずる図面は、法における位置付け、その期待される精度等は異なるが、それでは法 17 条地図は法的効力やその変更の手續等で公図とそれと異なるのであろうか。以下、地籍図を例にとって検討してみる。

(2) 地籍図と抗告訴訟との関係

上述のように、法 17 条地図の意義は、登記された土地の位置および区画を現地において明らかにする能力、つまり、土地の筆界を現地において現実を示す能力（「現地復元能力」）にある。不動産登記制度は、不動産に関する事実や権利を公証する制度であるから、土地については、その存在、位置、筆界を公証することになり、そのためには、現地復元性のある地図がその制度のなかで現実に整備されていなければならない。

このように不動産登記の公証制度の一端を担っている 17 条地図は、土地の所在、地番、地目、地積を明らかにする「不動産の表示に関する登記」を補完するものと位置付けられている。しかし、17 条地図作成の一因である国土調査やその結果である地籍図自体は、国民の法律上の地位ないし具体的権利義務関係に直接影響を及ぼすものではないと理解されている。

事例 6：最二小判昭 61.7.14

（最高裁昭和 60 年行(ツ)第 188 号、昭和 61 年 7 月 14 日第二小法廷判決）

一審判決（前橋地裁昭和 59 年行(ウ)第 1 号、昭和 60 年 1 月 29 日判決）及び二審判決（東京高裁昭和 60 年行(コ)第 10 号判決）とも、原告の本件訴えは不適法と判示した。最高裁も原審の判断は正当として是認する。以下少し長いが地

籍図の効力について重要な判例なので判決理由を引用する。

第一審判決理由

原告の本訴請求は、要するに、昭和47年度に実施された国土調査法に基づく本件土地に関する地籍調査が違法になされたものであるとして、その成果及びこれに基づく登記簿の変更、地図の備え付け並びに右に至る間の被告らの各行為の無効確認ないし取消しを求める、というものである。

一 抗告訴訟の対象となる行政処分とは、行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体である国または公共団体が行う行為のうち、その行為により国民の法律上の地位ないし具体的権利義務関係に影響を及ぼすものに限られるというべきところ、本件訴えの対象は、以下に述べるごとくいずれもかかる行政処分性を有しない。

(一) 地籍調査の成果につき

地籍調査は「〇〇の土地について、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。」(国土調査法2条5項)ものであるから、土地の現況を調査記録するという単純な事実行為に過ぎないし、その結果作製される成果である地積簿や地籍図も同法1条所定の目的達成のための行政庁における内部資料に止まり、その記載及びその内容が対外的に効力を有するものではない。

(二) 成果の認証請求及び認証

成果に対する認証とは、その請求に基づき、前述の如く行政庁の内部資料たる地籍調査の成果に対し、その成果が測量若しくは調査上の誤り又は国土調査法施行令6条で定める限度以上の誤差がないかどうかを審査するもの(国土調査法19条2項)であり、これによつてはじめて右の成果を公簿の修正及び土地に関する基礎資料となしうるものである。従つて、右請求及び認証は、いずれも右成果につき一定の限度でその精度を担保するための制度的保障としての行政庁相互間の内部的行為に止まり、対外的に国民の法律上の地位ないし具体的権利義務関係に直接影響を及ぼすものではない。

(三) 登記簿の変更及び地図の備え付け

地籍調査の成果に基づいてなされる登記は、土地の表示に関する登記及び所有権の登記名義人の表示変更（更正）の登記をいうものである（国土調査法 20 条 2 項，3 項及び国土調査法による不動産登記に関する政令（昭和 32 年政令 130 号）1 条）ところ，これらはいずれも，地籍調査の実施によって明らかにされた当該土地の現況を前提として，土地の物理的形狀等に何らの変動もないままに，これに対応する登記簿の表示の部分を変更するためのものであったり，所有権の変更を登記するものではなく単に名義人の表示を現在の表示に合致させるものに過ぎず，これにより直接国民の権利義務を形成しあるいはその範囲を確定する性質を有するものではないから，当該土地についての権利者である国民の法律上の地位ないし具体的権利義務関係に直接影響を及ぼすものではない。また，登記所の登記官は認証された地籍図の写しを不動産登記法 17 条の地図として登記所に備え付けるのである（国土調査法 20 条，不動産登記事務取扱手続準則 28 条）が，右地図は地籍調査の成果として当該土地について，その形状，位地関係等の事実状況の把握を目的とするものに過ぎず，これによって実体的に土地の権利関係，境界等を確定する効力を有するものではないから，これまた，当該土地の権利者である国民の具体的権利義務関係に直接影響をおよぼすものとはいえない。（以下省略）

以上の判決から明らかなことは，地籍調査に基づく地籍図も，土地の現況を調査する単純な事実行為に過ぎず，行政庁内部における内部資料に止まり対外的効力をもたない。そもそも，地籍調査に基づいてなされる登記（および備付の地図）は土地の表示に関する登記であり，直接国民の権利義務を形成しその範囲を確定する性質のものではない。この点で権利に関する登記と大きく異なる。すなわち，地籍図は実体的に土地の権利関係，境界などを確定する効力を有するものではないから，国民の具体的権利義務関係に直接影響を及ぼすものではなく，抗告訴訟の対象とはならないということである。

そうであるならば，地籍図は本稿 2 と 3 で述べた公図の法的効力と基本的に

は変わらないということになる。念のため、17条地図の変更・訂正の手続についてフォローアップしておく必要がある。

(3) 地図（公図含む）の変更・訂正と手続き

地図（公図含む以下同）の訂正というのは、地図と地図によってあらわされる土地の筆界・形状が一致しない場合において、その不一致が地図の誤りに起因する場合に、その誤りを訂正することをいうとされる。土地の筆界は公法上のものであって、私人が勝手にこれを異動させることはできない（最判昭31.12.28民集10・12・1639）。本来あるべき筆界は現地において正確に表示されているとは限らず、結局は人が各種資料によって決めなければならないが、その認定資料が、地図などの書証や人証、現地における物証などである。

地図の訂正は、各種資料によって地図のほうに誤りがあると認定できたとき、本来あるべき筆界に符合するように地図を直すことである。したがって、分筆後、所有権の移転登記が経由されている場合に、分筆の誤りを地図の訂正の方法により是正することはできない。たとえば、当事者の合意により筆界を異動させていることが認定できる場合もしくは一筆の土地の一部につき取得時効があったというような場合などに地図の訂正をする方法により是正することはできない。

地図訂正の申出は、所有者その他の利害関係人から申出をすることができる。利害関係人とは、地上権者、賃借権者等が考えられている。

地図訂正の申出方法は申出事項を明確にし、その正確性を担保するため、添付書類として面積測量図や隣接地所有者の証明書（承諾書）等を添付する取扱いになっている。この隣接地所有者の承諾書は、現地における占有関係の承認を意味するものではなく、また、地図を訂正することについての承諾を意味するものではない。これはあるべき筆界を確認しあうことを意味するものとされている。

もっとも、関係者の承諾書を添付したからといって、すべての場合に地図の

訂正ができるわけではない。地図の訂正は、本来あるべき筆界が確認でき、その確認された筆界と地図が異なる場合にはじめて可能になるのであって、その筆界が確認できないままの状態、関係者が合意によって新たに筆界を創設するような形で地図の訂正はできないとされている⁵⁾。

本来、現行不動産登記法 17 条で地図の備付根拠が明定されているが、この「17 条地図」は相当高精度のものが予定されていたので、昭和 35 年改正にあたっては、従来の地図を 17 条地図とみなさず高精度のもののみを個別的に切り替えることで処理されてきた。もっとも、大部分の地図は、まだ一般に「公図」として利用されてきたことは既述のとおりである。他方、公図のような地図もその機能および筆界線公示の原理からすれば、法 17 条地図と全く同様であるから、その変更・訂正の法理もその限りにおいてすべての地図に共通する⁶⁾。

したがって、本稿 2, 3 で述べた「公図」の変更・訂正に関して出された問題点、その対応手続は後に述べた本稿 4 の法 17 条地図一般の変更・訂正の問題として認識されなければならないし、このように考えれば法 17 条地図の効力も訂正とその手続も公図の場合と基本的に異ならないことになる。

本来、現地復元力を備えている法 17 条地図が整備されることによって、現地復元力のない公図が変更・訂正される際に生ずる困難な問題を実質的に回避されるはずであったものが、法 17 条地図の整備状況が遅々として進捗しないこと、あるいは国土調査による地籍図が法 17 条に期待する精度を伴っていないこと等によって、公図において生ずる同様の問題に対処することを余儀なくされているのではないか。

それでは、現地復元力のある法 17 条地図が整備されておらず（現在の市街地の多くは、この状態にある）、土地の現況と地図とが大きく相違している場合はどのようにしてその確認を行うのか。非常に困難な問題であるが、次のような集団和解方式は問題解決の一つの試みであろう。

(4) 集団和解方式

地図と現況が相違する場合には、いわゆる集団和解方式によって是正することが考えられている。これは一定規模以上の地域において地図と現況が著しく相違しているため、地図によって現地を特定することが困難な状況下において、なおかつ占有関係が安定しており、お互いの所有者はもちろん、登記簿上の利害関係人の全員同意の下で、本来あるべき筆界を確認し、それをもとに地図を作製して、以後はその地域の地図として備え付けるものである。しかし、この方式においても、関係者が合意によって新たに筆界を創設するものではなく、正しい境界はここであるということを示すに足る確たる資料がない場合に、お互いが本来の筆界はここであると確認しあうことを意味する。

この場合も、土地の境界は動くものではないし、元の境界があるのであるから、その境界に合わせて分筆、合筆の手続をとるべきであるという原則は当然の前提とされている。ただ、この場合は明らかに他人の土地の一部を取り込んで自分の土地としているということが判断できるような場合と異なり、公図の現地指示能力が失われているために、元の境界がどこにあるかがわからず、そのため、本来の境界を事実の確認という形で発見し、確認しあうということである。和解という言葉を使用しているが、意思表示の効果として筆界を創造するという形でとらえるのではなく、本来あるべき筆界を確認し合うという形での事実の確認行為としてとらえるべきであり、いわば集団確認方式とでもいうべきものである。

集団和解方式による場合は、関係者全員の同意を得て行うことになるが、全員の同意が得られない場合の、個別の地図訂正の申請に対する登記官の受理については次のような判決がある。

事例7：千葉地判平12.5.26（登記インターネット3・5・55）

地図混乱地域是正のため、地権者から手続の代行を依頼された訴外人が、集団和解方式による地図訂正手続と異なる登記申請手続（過去の分筆登記の一

部を錯誤で抹消した上でする分筆登記)を行い、登記官がこれを受理し、公図への記載を行ったため、控訴人所有地の公図上の形状が現況と著しく異なり、また、土地の表示登記に記載された地積が過大になったとして、右不一致の是正要求のため登記官等との多数回数の交渉を強いられたことに対する慰謝料、所有権に基づく公図の原状回復及び公簿面積との不一致の是正を求めた事案である。

判決は、集団和解方式による地図の訂正に、関係者全員の合意が必要であるところ、本件においては右全員の合意が得られず、申請者が個別に登記申請したものであり、登記官には、このような場合にこれを拒み得る根拠や規程がないため、右申請を受理したとしても違法と解しえる余地はないとした。

以上のように、集団和解方式においては、当該土地の所有者および利害関係人全員から、境界に相違ない旨の同意書が必要であり、この要件を欠けば集団和解方式として成り立たない。したがってこの方式は、現況と地図とが相違する一定地域の土地を一挙に是正する手法として便宜性を有するが、成立の要件で限界を持つことも事実である。しかし、現在のように現況と地図の関係を考えれば、このような手法を考案、実施することは重要であり、さらに、このような手法を契機としてさらにその実効力を推進し、限界を乗り越える試みが重要でもある(次章5)。

5 地図の効力と訂正手続の再構成

(1) 地図の公証力とその評価

公図の訂正と登記請求権をめぐる争われた事例1と事例2とでは、公図の資料価値、証明力について評価が分かれる。事例1では「公図の記載は公定力を有するものではないが、土地所有権の範囲を証明すべき公の資料である」ことを認める。事例2では、「公図は土地台帳制度廃止後も法17条による地図が整備されるまでの間なほ従来の取扱いの通り閲覧に供される」と解するに止まる。

公図の訂正と抗告訴訟をめぐって争われた事例3とこれに対立する事例4、5とでも同様である。事例3は、「従来一般に台帳の登録ないし地図の記載には、その効果として、唯一の証明力を有するものではないが、通例反証のない限り何人もこれを承服せざるを得ない公の証明力を有するものとして扱われて来たのであり、」と認める。他方、4では「土地台帳ならびに公図は、不動産登記簿とは異なり、本来権利関係の登録、公示を目的とするものではなく、土地についての事実状態の把握を目的とするものであるから、右証明力といえども絶対的なものではなく、当該土地に関する争訟においては、一つの証拠資料となり得るというだけのものにすぎず、」と評価は高くない。事例5では、上告審なので公図に対する具体的言及はないが、「一審判決及び二審判決とも、旧土地台帳附属地図の記載及び訂正によって土地所有者等の受ける利益、不利益は事実上のものにとどまり、法律上のものとはいえないから、その訂正は抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらず、本件各訴えは不適法であると判示した」下級審の判断は正当であるとしたのだから、公図に対する評価は推測に難くない。

もちろん、事例の第1のグループ(事例1・2)と第2のグループ(事例3・4・5)の中における、結論の相違は公図の資料的価値、証明力に対する評価のみに起因するものではないであろう。公図の国民の権利義務に与える影響、公図訂正の行政処分性等の公図のもつ法的効力、法的性質に基づいて結論を異にしたものもあろう。また、備え付けられている公図自体、地域、場所によって精度が違うことも考慮しなければならないであろう。ただし、どの事例グループにおいても、早い時期の判例の方が、昭和25年の土地・家屋台帳の登記所への移管に際しての、土地台帳の役割の重要性および昭和35年の不動産登記制度と台帳制度の一元化に際しての地図の重要性に着目し、それぞれの法改正の立法理由を理解しようとする姿勢を示しているといえそうである⁸⁾。

その後、公図の測量手法や精度に様々な問題があることや、法17条の予定する地図の整備が進まないこともあり、期待される地図の役割と実態がかけは

なれているという現実直面して、判例は公図、地図に関する評価を変えざるを得なかったのではないか。しかし、そうは思いながらも、事例6の地籍図に関する判例のように、「地籍調査を、～土地の現況を調査記録するという単純な事実行為に過ぎないし、その結果作製される成果である地積簿や地籍図も同法1条所定の目的達成のための行政庁における内部資料に止まり、その記載及びその内容が対外的に効力を有するものではない」という評価は、法17条地図の重要性、立法目的を軽視し、あまりにも現状追認に終始した姿勢といえるのではないか。

(2) 登記における地図の役割

現在の不動産登記制度が、権利の客体である土地を特定するために現地復元性のある法17条地図の整備を前提として成り立つ仕組みになっている。しかし、法17条を新設した昭和35年の法改正以来40年になろうとしているにもかかわらず、法の期待している地図の整備が遅々として進まず、不動産の表示に関する登記制度の充実・発展を阻害する重大な要因となっている。そして、地図整備の立ち遅れのために、権利の登記はあるが権利の客体である土地の位置、筆界が必ずしも明確でないものや、その存否さえもあきらかでないものもあり、深刻な紛争が生じ権利や取引の安全が害されている事例が多数存在することとなっている⁹⁾。登記の専門家にはこのような深刻な事態を憂慮して、十分な精度をもった地図の整備をできるだけ速やかに達成することを願う意見が強い¹⁰⁾。

17条地図は不動産登記の公証制度の一端を担っており、表示に関する登記の前提として位置付けられている。表示に関する登記は、権利の客体である不動産の物理的現況を明確化するものであり、所有権とは切断された「事実の登記」といわれてきた。しかし、「事実の登記」の背後には常に所有権という権利が控えていること、つまり表示と権利の登記が相俟って、不動産取引の安全を支えていることを認識する必要がある。本稿との関連で言えば、表示に関す

る登記の前提として位置付けられている地図の役割は、むしろ他の登記制度と相俟って不動産の公証制度を支え、取引の安全を図っていることを理解する必要がある。

このような地図と登記の関係を認識することにより4で述べた集団和解方式のような手法を契機としてさらにその実効力を推進し、限界を乗り越える試みが重要でもある。

(3) 地図訂正手続の再構成

地図の訂正は、登記そのものではないという点もあって、申請構造主義をとっておらず、かえって登記官の職権発動を促す意味で、所有者その他の利害関係人が申出書に所在図、測量図等を添付して申出する方法がとられている。しかし、当該境界の表示が明らかに誤りであることを登記官において確認できる場合には、利害関係全員の同意書の添付を要しないが、登記官においてそれが確認できるとの判断は非常に困難である。また、上記のような訂正の申出があった場合には、確認のために、登記官が現地調査を行い、利害関係人から事情を聴取することがあるとされているが（弁護士会の照会に対する法務省民事局第三課長より回答・昭和52年12月7日付民三第5936号）、登記所の人的体制の制約もあり、調査の要望に充分応えることは難しいであろう。

従来の公図等の図面は、現地復元力に問題があり、公図と現況が相違する場合が多々あると認識されているが、公図を訂正するに際しての境界訂正の考え方、当事者の訂正申出権、訂正手続、登記官の権限等については困難な問題が多岐にわたり、地図と現況の乖離の是正が非常に困難である。そこで、たとえば、集団和解方式の手続に類する方式の効力を強化して問題解決の道を探ることはできないかと模索されている。

土地改良や土地区画整理事業に乗せて是正処理を行うことが可能だが、このような事業が施行される地域は限られている。そこで、国土調査法による地籍調査によって是正することが考えられている。この場合、公図を調査図素図と

して活用することになる。もちろん、国土調査は、境界を創設するのではなく、本来あるべき境界を確認するのであるから、公図と現地が著しく相違するため公図による筆界確認ができないということになれば、国土調査によって境界を確認することは事実上不可能であるとの考えもあろう。しかし、国土調査も本来あるべき筆界を確認することを目的とするわけで、その手段としては公図を活用することはできないとしても、国土調査の機会に、集団和解的に所有者が異議をいわないという形で国土調査という手法を借りて現況にあった形を本来あるべき筆界として確認していくということも可能であると考えられる¹¹⁾

地図と土地の現況とが異なる困難な現状にあって、上記のような、その是正を図る試みは必要でありかつ重要であると思われる。

もちろん、多くの登記専門家が指摘するように法17条で予定されている精度を有した地図整備事業が順調に展開していくことが最重要である。事業の作業の内容や予算の手当の問題で調査事業によっては、進捗状況が異なるのは理解できるが、例えば土地に関する調査で、地価公示制度や基準地価格調査のように、土地の価格を毎年調査して発表する調査事業に公費を支出している。国民の重要な財産である不動産の権利を公示するのが登記制度であり、権利の客体である不動産の状況を明確化できる証明力のある地図の整備は、地価の調査に勝るとも劣らない最重要な調査事業である。この事業に対して予算・人員を優先的に増強して、より一層の事業の展開を望みたい。そうしないと、いつまでもたっても土地登記簿の表題部の土地の所在、地番、地目、地積を明らかにすべき地図が備え付けられないことになり、権利の客体である不動産の物理的状況を把握し、登記簿上明確に公示する不動産の表示に関する登記制度は有名無実になってしまう。

注

- 1) 法17条地図の意義と要件についての文献は、古畑泰雄「地図・公図」鎌田薫＝寺田逸郎＝小池信行編『新／不動産登記講座・第1巻 総論I』（日本評論社）153頁（1998）参照。

- 2) 古畑泰雄, 前掲論文 162 頁以下
- 3) 篠塚昭次・宮代洋一・佐伯剛「境界の法律紛争」(有斐閣選書) 24 頁以下 (1983)。藤原 勇喜「公図の研究」〔四訂版〕(財務省印刷局) 5 頁以下
- 4) 日本土地家屋調査士会連合会「登記と対応する地図の諸問題」(2002)
- 5) 藤原・前掲 364 頁, 「公図の研究」の著者藤原氏は, この地図の変更・訂正の点を公図に限定して述べておられるが, 後述するように公図も機能および原理からすれば, 17 条地図と全く同じであるから, 変更・訂正の法理もその限りで法 17 条地図に共通するので, 公図を含む地図一般の場合として引用させていただいた。
- 6) 津島安秋「10-3 地図の変更・訂正とその手続」幾代通=宮脇幸彦=賀集唱=枇杷田泰助=吉野衛=浦野雄幸編, 『不動産登記法講座Ⅱ』総論(2) (1977) 404 頁
- 7) 藤原・前掲 316 頁, 352 頁
- 8) 登記簿と台帳の一元化の経緯については, 寺田逸郎「不動産登記・その制度と運用」鎌田薫=寺田逸郎=小池信行編『新不動産登記講座・第1巻 総論Ⅰ』(日本評論社) 11 頁 (1998), 篠原安彦「表示に関する登記」鎌田薫=寺田逸郎=小池信行編『新不動産登記講座・第3巻 総論Ⅲ』(日本評論社) 194 頁 (1998) など参照。
- 9) 古畑・前掲 161 頁
- 10) 津島・前掲 413 頁, 藤原・前掲 417 頁, 古畑・前掲 161 頁
- 11) 藤原・前掲 351 頁