論　　説

筆界特定制度の意義と問題点

村　田　博　史

一　筆界特定手続きの創設

平成17年に全面的に改正されて施行された不動産登記法に「筆界特定」の制度が新設された（不登第6章123条以下）。いうまでもなく筆界は、隣地との境界を定めるものであって(注1)、国民の重要な財産である土地の所有権の客体としての範囲を明らかにするうえで、大切な役割を担っている。しかし、筆界自体は、多くの場合土地の上に明確に認識できる形で表現されているわけではない。したがって、人々の生活の中でその筆界線が明らかでなくなり、隣地との間の筆界線が不明確になってきている箇所が全国的に存在する(注2)。そのことが多くの境界紛争又は、所有権界紛争を生じさせていることもまた事実である。そして、このような隣地所有者間において起こりうる土地の所有権又は筆界をめぐる紛争について、従来わが国では訴訟の場で決着をつける方法がとられてきたのであるが、それには「境界確定訴訟」と「土地所有権確認訴訟」の二通りの訴訟形態が必要とされることになっていた。その原因は以下の論述の中で明らかにするが、この訴訟による土地の所有権界、筆界をめぐる紛争の解決には、証拠調べなど長期の訴訟や不動産登記にかかわる手続きを経なければならず、またそうした訴訟を実質的に担当することになる裁判官や弁護士は、土地の筆界について扱うことになっている法務局の不動産登記官やまた測量の結果を登記に反映するための仕事に従事している土地家屋調査士が有している専門的知識について、必ずしも長けているわけでない。また現実に

は、訴訟の結果が最終的に登記記録として公示されるための更なる手続きを必要としていた。そうした背景の下で、政府は不動産登記法を一新するのに伴って、新たな筆界特定制度を新設した。この筆界特定制度は、法理論的に解明しなければならない問題があるわけではない。しかし、わが国をはじめ資本主義を採用している多くの国々において、土地はその経済活動の基盤をなすものであり、土地に対する私的所有権とその管理を行う国の制度の中で、土地の境界の管理をめぐる問題は、社会生活の中で重要な位置を占めている。この多くは実務的な対応が課題とされることになるのであるが、その点を明らかにして法制度と実務の結びつきの一端を明確にしたいと考えている。

（注１）従来、相隣接する土地は、明治初年に行われた地租改正において一筆ごとの土地として区分された境によって分けられたが、その境を表現する法律上の用語として、例えば境界確定訴訟などとして、「境界」という用語が使われた。しかし、土地の境はその後一筆の土地の一部が取引の対象として所有権処分をすることを可能とする判例が確立され、また時効取得の対象となることが大審院の判例において容認されたことから、所有権界や占有界といった用語が生まれることとなり、土地の境界という表現ではそうした境界のいずれを示すことになるかが、明確でないことになっていた。そこで平成16年に不動産登記法が「筆界特定制度」を新たに設けたことに伴い、筆界が法律上定義されることになった。従って、今後一般的に一筆の土地と隣地との境界を表す用語として筆界として示すのが妥当であると考える。以下において、原則として「境界」と表示するものも、現行制度の下で考えられている筆界の意味で用いることとし、それ以外は「所有権界」等と表現する。

（注２）筆界は、明治政府が土地からの租税徴収を主たる目的として行った地租改正において定められたものが基礎となっているが、地租改正で定められた境界は、税務当局によって管理されてきた。他方、国民による自由な土地取引などによって、土地の所有権界を管理する不動産登記は法務省の所管で行われたため、両者の間で十分な情報の疎通が行われなかったことなどにより、このような事態が生じたと考えられる。

二　筆界とは

筆界とは、不動産登記法によれば、「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）。したがって、筆界によって囲われた土地（一筆の土地）毎に土地の表示に関する登記（表題部の登記）が行われることになる（同法34条）。そこで、このような筆界はどのようにして定められることになったのかが問題となる。

この点を明らかにするには、明治初年に実施された廃藩置県、国民による土地の所有と取引の自由および地租改正にさかのぼらなければならない。すなわち、明治維新によって廃藩置県を実現し、国の統治主体となった明治新政府は、その財政の基盤を確立する必要から、国民による土地の私的所有を認め、国民が土地から得ることができる収益から租税徴収を行うことを考えた。その目的を実現するために、地租改正を行い土地の所有者に対して地券を発行し、土地取引や土地耕作によって国民が得る収益からの徴税を行おうとした。地租改正は、その徴税の対象となる区画された土地を定め、その土地についてそれぞれ所有者を確定することによって、税負担者を定めたものである。

これによって、日本の国土は、民間人が自由に取引に供することができる私有地と、国において管理する必要があると考える国有地ないし公有地とに区別された。そして、民間の私有地について一区画ごとに区分し（一筆地）、それに各所有者を確定して地券を発行して、地券に裏書をするとともに、地券台帳に記載することで国民の土地取引の自由が確立された。しかし、この方法では、地券にされた裏書が台帳に記載される保証はなく、またその記載が直接税負担につながることから、所有権の譲渡は地券

の裏書がされるが、それを台帳に記載される保証は確保されておらず、権利の変動を第三者が確認する方法が不十分であったことから、国が直接管理する土地登記制度が採用されて、権利の処分についての帳簿記載による方法が確保されることになった。ここにおいて、一筆地を画する筆界と土地所有権による支配が可能とされる所有権界は一致することになっていた(注3)。ただ、この時に定められた筆界は、明治政府が土地の所有者から税を徴収する目的で行われたものであったために、筆界を定めるに際して作成された地図(注4)は、必ずしも正確なものではなく、現地復元性の乏しいものであった。そもそも、地租改定の目的は、明治政府がその財政の基盤を確立するために、地租の確保を目的としていたこともあって、当初から土地に関する管理は、財務当局が行うこととされていた。すなわち、明治14年（1881年）に地租改正事業が一応の完成を見た後、明治17年12月に大蔵省達によって地租に関する諸帳簿様式が定められ、町村戸長役場において地券および地券台帳に代わる「土地台帳」が備え付けられることとなり、土地所有者にとって自己の不動産を明記する正本とされた(注5)。他方で、土地の権利の変動については、明治19年に旧登記法が制定され、これに公示することで第三者への対抗が可能とされ、これによって権利の所在の公示が行われることになり、当分の間、台帳制度と登記制度による2つのシステムで管理が行われることになった。

また、その後制定された民法は、個人に帰属して所有権が認められる財産の処分については、私的自治の下に原則として所有権者自身が自らの意思に基づいて自由に処分することを原則とした。ところで、土地の処分が自由であるとはいえ、本来、国が管理してその区画を公的に定めることになる筆界によって区画される一筆の土地の処分については、一筆の土地毎でなければ処分することができないことになるはずである(注6)。しかし、判例は土地の一部について、分筆することなく所有権取得を認めるに至っている(注7)。このことは、土地の所有権の変動を管理する不動産登記の役

割と土地の筆界を管理する税務当局の役割が分離することにつながることになる。その結果、当初筆界について作成された地図（公図）はますます、現地における土地の筆界を正確に知ることを困難なものとすることになった。

さらに、土地の境界（筆界）の管理に関して、わが国の制度は、特異な経緯を経ることになる。すなわち、昭和20年（1945年）太平洋戦争が終了したのち、GHQはわが国の土地制度の近代化を掲げ、農地解放を行い、それとともに不動産に関する租税についても、地方自治の財源確保のために昭和24年に行われたシャウプ勧告に基づいて、昭和25年（1950年）には不動産所有に掛かる固定資産税とされることになった。それに伴って、国（税務署）が管理していた土地台帳および家屋台帳は大蔵省所管の税務署から法務省所管の法務局に移されて、不動産登記の表題部は、不動産所有の目的物を公示するための管理と課税台帳の基礎となる台帳事務の二元的管理に移行されることになった。そして、不動産登記簿に記載される不動産（土地および家屋）の物理的現況を明確にするための表示に関する登記（旧不動産登記法16条2項（不動産登記法2条7号））には、その基礎となる土地の地図（14条地図（旧不登法17条地図）ないし地図に準ずる図面（公図））が添付されることになっている。

その後、課税台帳と不動産の権利の基礎を明確にする二元的な不動産管理のシステムを一元化するために、昭和35年（1960年）の不動産登記法改正において表題部の登記が前提となって、その情報が固定資産税の課税の情報として通知されるとともに、権利の目的物を特定するための登記としての役割が明確にされることとなった。しかし、不動産登記における記載内容や付属地図から直接現地を特定し、一筆の土地が確かに表題部に登記された内容と一致できるかどうかには、また別の問題が存在する。それは、これまでの土地の管理システムが一元的に行われておらず、また国の政策を基礎として固定的に定められた筆界と個人が自らの財産として認識

する所有権の範囲を示す所有権界は、登記申請に基づくその管理が原則的に個人の申請を基礎として行われてきたこともあって、一致することが確実とは言えないところがある。特に筆界に関しては、当初から厳格な測量によって行われていない部分もあり、官民境界などはより不明確であったり、その後の自然災害をはじめ大規模な開発や建築技術の大型化は、当初定められた筆界の根拠さえも失わせてしまっている。こうしたこともあって、筆界をどのようにして確認し、特定していくかは不動産を管理する実務のうえで課題とされていたことであった。

（注３）登記簿に記載されるには不動産取引が行われたことを証する契約書を示すこととされ、これによって登記が行われた（藤原勇喜「土地の筆界と地図（公図）をめぐる不動産登記法上の諸問題（上）」登記研究761号31頁参照）。

（注４）この地図作製は、地租改正の際にこれとほぼ同時期に作成した地引絵図を基にして作成された公図として描かれている（鮫島信行「新版日本の地籍－その歴史と展望」iv頁参照）。この地図は、必ずしも正確とはいえず、現地復元性の乏しいものであったといえる。

（注５）鮫島・前掲24頁参照。なお、地租改正の事業とともに進んでいた地券制度が土地台帳制度に移行するに至る経緯については、拙稿「土地家屋調査士の業務と制度に関する論説・第1章　土地家屋調査士業務の法的問題・第1節　業務の意義」（大阪土地家屋調査士会制度研究会編「土地家屋調査士の業務と制度」所収）177頁に詳しい。

（注６）当初の判例は、大判大正3年12月11日民録20輯1085頁が土地の一部を譲渡する場合にその前に分筆の手続きが必要とし、大判大正11年10月10日民集1巻575頁が土地の一部を任意に分割して、長年自己の物として占有を続けた場合であっても土地は一筆毎に所有権が認められるとして土地の一部についての時効取得を否定した。

（注７）大連判大正13年10月7日民集3巻476頁。大連判大正13年10月7日民集3巻509頁。これを公示するには、分筆して一筆地として登記する必要がある。

三　筆界特定の手続き

不動産登記法において新設された筆界特定制度において、「筆界特定」とは「一筆の土地及びこれに隣接する他の土地について、この章の定め

るところにより、筆界の現地における位置を特定すること（その位置が特定できないときは、その位置の範囲を特定すること）をいう。」（法123条2号）と定めている。これによって、筆界特定は、この手続きを求める者（土地の所有権者等）が筆界特定登記官に対して筆界特定を行うよう申請することによって行われる（法131条1項）。筆界特定登記官は、登記官の中から指定された者が当たる（法125条）。申請を受けた筆界特定登記官は、筆界調査委員を指定し、対象土地の筆界特定のために必要な事実の調査を行わせることになる。この筆界調査委員には、筆界を特定するために必要な調査を行うのに必要とされる専門的知識及び経験を有する者の中から法務局長または地方法務局長によって任命されることになる（法127条2項）。筆界調査委員は、筆界特定の申請がされた土地及びその関係土地等について測量または実地調査をし、関係者からの聴取及び資料の提出を受けて、調査を行い（法135条）、その結果を意見として筆界特定登記官に提出する（法142条）。この際、筆界調査委員については、調査に必要な範囲で、調査に関係する他人の土地への立ち入りが認められることとされている（法137条）(注8)。そして、筆界特定登記官によって、筆界調査委員の意見を踏まえて、登記記録、地図または地図に準ずる図面、登記簿の付属書類の内容、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、囲障また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，対象土地の筆界特定を行うとともにその結論及び理由の要旨を記載して、筆界特定書が作成される（法143条）。これによって、筆界の所在が明確でなくなっているような土地について筆界が特定されることになる。

このことは、従来裁判所による境界確定訴訟によらなければ、定まらなかった境界について、訴訟を経ることなく明らかにする道が開けたことになる。これによって、筆界をめぐる紛争の解決について時間と費用が少なくて済むようになり(注9)、その解決について登記手続きとの連携も図られ

るようになった(注10)。

（注８）従来、筆界の調査を行うために土地家屋調査士らが他人の土地に立ち入るにはその他人の許可を得なければならず、それを得るための手数は土地の調査を行う上で障害となっていた。

（注９）解決のための時間については、筆界特定登記官が、その申請を受けた場合にその申請人および関係者に対して、あらかじめ調査に必要な期日を示して、筆界調査官の調査に協力を求める体制をとることができるようにすることにしたこと（法140条）によって実現されたといわれる。

（注10）梅津和宏「筆界特定制度と筆界（境界）確定訴訟」日本土地家屋調査士会連合会研究所編村田監修「土地家屋調査士の業務と制度（第2版）」所収第Ⅱ部第3章261頁参照。

四　筆界特定制度の問題点

筆界特定制度が創設されたことによって、筆界をめぐる紛争は根本的な解決を実現できることになったということになるかは、問題が残る。それは「筆界」についての基本的な理解を前提にしなければならない。

そもそも。筆界は明治初年に地租改正において明治政府が区割りを行った一筆ごとの土地について、隣地との境を確定する境界線である。その後、土地の区画整理に伴って新たに創設される区画を画する境界線（筆界）が定められたり、土地を分筆することによって新たな筆界ができることはあったにせよ、それ以外で筆界が変動することはありえない。その意味で当事者が自由に決めることができる所有権界と筆界は異なるものとしてとらえなければならない。この点については、判例も「相隣者間において境界を定めた事実があつても、これによつて、その一筆の土地の境界自体は変動しないものというべきである」としている(注11)。したがって、境界確定訴訟であれ、筆界特定制度であれ、それによって明らかにされる筆界は、そこに筆界が存在することを調査によって発見し明らかにしたにすぎず、それが筆界として定まることにはならないということを意味する。

結局、筆界特定によって特定される筆界は、その時点において筆界がその場所に存在するであろうことを明らかにされたものということになる。したがって、その後別の場所に当該土地を区画する筆界の存在を証明する事実が明らかになれば、改めて筆界特定の申請ないし境界確定訴訟を提起して、筆界を明らかにする手続きが必要となる(注12)。さらには、筆界特定にあっては、場合によって二つの点と点をつないでできる直線として示されるだけでなく、その位置の範囲を示すことも許されているのであるから、これは筆界そのものが明確になったことにはならないという点については、筆界特定を申請する土地所有者に対しても注意を喚起しておかなければならない。

さらに、重大な問題点として、筆界特定制度は筆界を特定することを目的とした制度であるにもかかわらず、筆界調査委員が現地調査の際に関係者の主張する所有権界をもって筆界と認定する調査報告がなされる危険性が存在することである(注13)。

(注11) 最判昭和31年12月28日民集10巻12号1639頁を最判昭和42年12月26日民集21巻10号2627頁において引用している。

(注12) 現実の問題として、いったん結論を得た筆界特定の結果は、それを容易に覆すことは難しいというべきである。その意味で、筆界特定にかかわる筆界特定登記官や筆界調査委員は、重大な役割を担っていると考えるべきであろう。

(注13) この問題の解決には、今のところ筆界調査委員がその職務に忠実に当たるよう期待するほかないといえる。また筆界特定登記官の判断も重要である。

五　まとめに代えて

以上、筆界の成り立ちや、筆界特定についての不動産登記法上の扱いについて述べてきた。そこでの最大の問題点は、筆界特定が行政処分ではなく、行政上管理されている不動産登記において登記目的とされる1個の土地の個性を明らかにするうえで必要となる、その土地の範囲を明確にし、

14条地図に反映させ正確な現地での復元を可能とすることである。このことは各個人が自分で所有していると考えている所有地の範囲とは異なることがありうるのは、述べてきたとおりである。それにも拘らず筆界を明らかにする必要性は、筆界が基本的には、登記の客体としての土地の範囲を示すことになり、それが明らかにならなければ、個々の権利の正確な登記自体も実現できなくなることを意味する(注14)。

そうした事態を踏まえて、わが国では地籍調査事業が進められている。この事業は昭和26年に成立した「国土調査法」第2条第1項第3号に定められた国土調査の一環として行われているものである。同法第5項に『「地籍調査」とは、毎筆の土地について、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をいう。』と規定されている。そして。この国土調査法に基づく地籍調査の成果は、直接不動産登記簿に反映されることが予定されている(注15)。しかし、当初この調査の主体である地方公共団体や土地改良区等が積極的でなかったため、その全国的な調査の進捗状況ははかばかしくなかった。しかし、小泉内閣の時代になってようやく政府も国の領土管理と直接結びつくことになる地籍調査の重要性を認め、全国的に地籍整備の推進に対する機運が出てきている。この事業によって、不明確になっている筆界を明らかにするとともに、筆界が不明確な地域を特定することができれば、区画整理事業の方法などによって新たに筆界を定めることも可能になることが考えられる。また、地籍調査は、官民の土地境界を明確にすることにも役立ちうる。何よりも地籍調査によって現地の地図が整備され、それが不動産登記簿に反映されることになれば、登記簿の記録から現地を特定することが容易になることが想像される。したがって、国が行う地籍調査と、土地所有者の申請に基づいて行われる筆界特定がともに作用することになって、筆界をめぐる紛争解決は、容易になるであろうと考えることができる。ただ、忘れてならないのは、筆界特定であれ、地籍調査であ

れ、それによって明らかにされる筆界は明治初年の地租改正によって定められた境界（筆界）を基礎とするものであることである。

他方、土地をめぐる紛争には、その所有権の範囲を明らかにする所有権確認の紛争がある。これに関しては、紛争当事者間で決着をつける必要があるが、その場合にも最終的に不動産登記簿に土地所有権を記録することによって実現されることになるので、筆界の問題を無視して解決に至ることはない。現在、土地家屋調査士会が弁護士会の協力を得て各単位会で行っている裁判外紛争処解決手続き（ADR）がある。これ自体の内容については多くをふれないが、土地をめぐる所有権界の紛争処理を考えるうえで、一つの手段を与えるものであることは確かである。

このようにして、土地の筆界を明らかにすることを通じて、境界問題の解決には実務上多くの手段が用意されているのであるが、それぞれの手段は、目指すところは一つではあるがその過程は大きく異なる部分がある。国民がこうした手段をどのように利用できるかは、法律を扱うものとして正しい知識を持っておかなければならない。

筆者自身、研究者の一人としてこうした実務の実体について関心を持つに至ったのは同志社大学において、故金山教授が主催されていた「法律実務研究会」に早くから参加していたことにも起因する。寺田教授はその研究会の発足を金山教授に進言され、立ち上げられた一人である。寺田教授の「予防法学」の必要性は実務が現場においてどのように法とかかわりを持つべきかに根差した発想であると理解しているが、筆者もその考え方に共感を得るものである。

（注14）現在、筆界を明確にできない、いわゆる「地図混乱地域」が全国的にも少なからず存在している（鮫島・前掲91頁参照）。このような地域では、複数筆の土地をまとめて不動産登記簿に記録されているものもあると聞く。

（注15）国は昭和32年に「国土調査法による不動産登記に関する政令」1条にこのことを定めている。