

特 集

筆界特定制度 創設10周年記念講演会

『筆界特定制度 10 年の歩みと未来への提言』

講演者：房 村 精 一 氏

元法務省民事局長、日本土地家屋調査士会連合会顧問



日時：平成 28 年 1 月 14 日（木）

場所：東京ドームホテル地下 1 階「シンシア」

共催：日本土地家屋調査士会連合会、法務省

特 集

筆界特定制度創設 10 周年記念講演会

日時：平成 28 年 1 月 14 日（木）

場所：東京ドームホテル地下 1 階「シンシア」

共催：日本土地家屋調査士会連合会、法務省

『筆界特定制度 10 年の歩みと未来への提言』

講演者：房 村 精 一 氏

元法務省民事局長、日本土地家屋調査士会連合会顧問



筆界特定制度は、平成 10 年から、法務省において内部的な研究・検討が始まり、平成 17 年の不動産登記法の改正により創設され、翌 18 年 1 月から施行された制度である。

制度発足以降の運用状況は、毎年 2,500 件前後の申請件数を維持しており、平成 27 年 10 月末現在までの累計の申請件数は約 2 万 4,900 件に上っている。そのうち、平成 26 年度においては、申請代理人として全体の約 72%を土地家屋調査士が担い、また、申請された土地を調査し、筆界特定登記官へ意見を述べる筆界調査委員の約 85%が土地家屋調査士であるなど、土地家屋調査士制度とも大きな関わりを持っている。

特集では、平成 28 年 1 月 14 日に開催された「筆界特定制度創設 10 周年記念講演会」において、法務省民事局長（当時）という立場で制度創設にご尽力された房村精一先生による講演内容を掲載する。

房村 ただいま、紹介にあずかりました房村でございます。先ほどの林会長の話にもありましたように、この筆界特定制度が検討されている当時、民事局長をしていたものですから、現在の筆界特定制度の内容については深く関与してまいりました。厳密には、平成17年の国会で法律が成立して制度ができましたが、その平成17年1月に民事局長から裁判所のほうへ戻ったものですから、制度が出来上がった時はすでに離れてしまっているのですが、その直前まで関与しておりまして、いわば民事局長としての最後の仕事がこの筆界特定制度となります。



その後も筆界特定制度にはずっと関心を持っておりました。その制度が発足してすでに10年、そしてその10年という機会にこのような場でお話することができるということで、非常に感慨深いものがあります。

早速、レジュメに従いまして、この筆界特定制度についてお話ししたいと思います。

まず、なぜ、この筆界特定制度が導入されたのかという点です。これについては、先ほどの小川民事局長の話にもありましたように、平成15年の平成地籍整備が大きなきっかけになっております。平成15年5月26日、都市再生本部、当時、小泉総理が本部長を務めておられましたけれども、そこで「民活と各省連携による地籍整備の推進」と題して、「都市再生の円滑な推進には、土地の境界、面積等の地籍を整備することが不可欠であることに鑑み、国において全国の都市部における登記所備付地図の整備事業を強力に推進する。」という基本的な方針が決定されました。

具体的な内容としては、測量基準点の整備等の基礎的調査、地籍調査素図の整備と並んで、今後、法務局が境界の確定等に関与して地籍調査素図を迅速に正式な地図とするための法整備を行うということが盛り込まれております。特に、都市部で地籍調査をすれば筆界についていろいろな問題が生ずることが当然に予想されるわけです。従来の、地籍調査のやり方では、筆界について争いが残っていると、筆界未定という形で調査結果を出さざるを得ない。しかし、それではせっかくの目的が達成できませんので、なんらかの法整備を行って、迅速に地図として備え付けられるようにしようという考え方でございます。これを受けて、最終的に筆界特定制度というものが出来上がったわけです。

平成地籍整備がなぜこの段階で、いわば内閣を挙げて作った都市再生本部、本部長が内閣総理大臣であるという組織で決められたのか。ご承知の方も多いかと思いますが、六本木ヒルズの開発がそのきっかけになっております。六本木ヒルズは、平成7年4月に六本木ヒルズ地区の再開発事業の都市計画決定がされました。最終的に平成15年4月に竣工しておりますので8年かかっておりますが、そのうちの4年が境界等の調査のために費やされました。

問題の地区の公図が5、6枚あったはずですが、それをつなぎ合わせたところ、公図と公図がうまくつながらない。あるいは、現地で真っすぐのはずが曲がっていたり、逆であったり。接続しているはずのものが公図上は切れていたり、地番が逆になっていたり。面積が実情と違うこともある。そういうさまざまな問題があって、それを一つ一つ解決して、きっちと地籍を把握するために4年かかりました。今後、都市部を再開発していく上で、このような状態では地籍調査だけで膨大な時間と手間がかかる。それはなんとかしなければいけないのではないかということが、非常に強く訴えられたわけです。

当時、特に都市部の再開発を考えていました政府としても、各省任せにするのではなく、全体として取り組んでいかなければいけないという認識が広がりました。特に、地籍調査を担っている国土交通省、登記所備付地図を所管している法務省、この両省が緊密に連絡をとって協力して、地図整備を推し進めるべきであるということになりました。そういう事情もありまして、この都市再生本部での決定に至るまでには、国交省の局長と一緒に私も官邸に小泉総理を訪ねまして、この構想について直接ご説明申し上げたこともありました。政府

としても力を入れた施策でした。

問題があると指摘された、当時の地図の整備状況がどうであったかといいますと、平成 16 年 4 月当時の登記所備付地図は全体で約 640 万枚ありました。そのうち、現在の 14 条地図にあたる精度の高いものは約 55% の 350 万枚にしかすぎず、残りの 290 万枚はいわゆる地図に準ずる図面です。明治時代の地租改正以来の古い図面も中には含まれているような状態です。

精度の高い 350 万枚の内訳は、約 300 万枚は国土調査の成果です。約 48 万枚が区画整理や土地改良に伴う図面。登記所が作っております図面はわずか 4,000 枚ですので、基本的に登記所備付地図として精度の高い地図を整備しようと思えば、まずは国土調査、いわゆる地籍調査を強力に推し進める必要があるということになったわけです。

その地籍調査の状況がどうであったかといいますと、平成 16 年当時、全国で約 46% の進捗状況です。昭和 26 年からですから相当時間がたってまだ半分もいかないという、全体の数字で見ても問題がありますが、より問題なのは、都市部が特に少ないことです。約 18% しか進んでいませんでした。政府として都市の再生に力を入れようと思っているその都市部において、地図の整備が非常に遅れているという問題がありました。そこで、都市再生本部の方針の決定に至ったわけです。

地籍調査には、その後だいぶ力を入れていますが、その進捗状況は、平成 26 年度末で見ても全体で 51%、都市部、いわゆる人口集中地区（DID）と呼ばれるところが 24% ですので、18% から見ると、だいぶ力を入れて増やしたとは言えますが、それでもまだまだという状況です。

特に、都市部については非常にばらつきが大きいという問題があります。特に大阪や京都などは非常に低くて、平成 26 年度末の進捗状況で見ると、大阪は 10%、京都は 8% という数字でありまして、非常に人口が集中している地区、特に大都市部について非常に低い数字になっています。そのようなことから、都市部の地籍整備を急ぐとの方針が決められたわけです。

その地籍整備の方針の中に、地図とするための法整備を行うということが盛り込まれた理由ですが、当時、筆界について争いがあった時に、それを確定する手続としては、裁判所に境界確定訴訟を起こすしかない。それ以外にはなんの手続もなかったわけです。この境界確定訴訟というのは、民事訴訟の一つではありますが、通常の民事訴訟とはだいぶ性質が違い、いろいろ問題がありました。

民事訴訟を起こす時には、自分の土地の所有権を確認してほしいという場合であれば、土地の範囲を明確にして、その範囲の土地の所有権確認を求める。あるいは、お金を払えというのであればいくらを払えという、具体的な中身を決めた上で訴訟を起こすのが通常です。ところが、この境界確定訴訟については、必ずしも境界がここだと言わなくてもいい。自分の持っている甲の土地と隣の乙の土地の境界を決めてほしいということを裁判所に言えば足り、具体的な境界線を主張する必要はない。もちろん主張してもいいわけですし、実際上は必ず主張はされていますが、必ずしも言わなくてもよいとされています。

その反面として、普通は、当事者が言ったことには裁判所も縛られて、当事者が言っていることがあるかないかということ判断することが訴訟の原則ですが、この境界確定訴訟については、当事者が言っている線には拘束されない。甲地の人は AB を結ぶ線が境界だと言い、乙地の人は CD を結ぶ線が境界であるという主張をお互いにする。裁判所はそれと関係のない EF が境界であると判決できます。

また、所有権確認訴訟であれば、原告の土地の範囲（境界）がはっきりしない場合は、請求棄却になりますが、境界確定訴訟では、境界がはっきりしない場合であっても、裁判所は請求を棄却できず、境界を確定しなければならないとされています。裁判所は、境界を明確に認定できるときは、その境界を確認するわけですが、境界が不明の場合には、合理的と思われる境界を形成しなければならないことになります。

判決の効果も、通常の民事訴訟とは異なります。通常の民事訴訟の判決は訴えた原告と訴えられた被告の間でしか効果が生じないことが原則ですが、境界については人によって境界が異なるということでは収まりませんので、第三者もその判決の効力を受けるとされています。これを判決に対世効があるといっています。

そのような特殊な訴訟だけに、いろいろな問題があります。

まずは時間と費用がかかります。境界の部分を測量しなければなりませんし、いろいろな資料を集めて、昔からの経緯を調べなければいけないなど、境界確定訴訟というのは非常に時間と費用がかかります。

最高裁判所で訴訟の迅速化に関する検証に関する報告書を2年に1回出していますが、その報告書によりますと、境界確定訴訟の平均審理期間は、平成9年は28.6カ月、平成10年は25.6カ月です。平成10年頃の一般の民事訴訟の平均審理期間は8から9カ月の間ですので、それに比べれば2倍から3倍近い時間がかかる。私も裁判所にいる当時、境界確定訴訟を扱いましたけれども、やはり非常に時間がかかりました。当事者としては早く決めてもらいたいと思って非常に時間がかかる。当然、お金もかかる。

次に、裁判官が必ずしも判断権者として適さない。プロの皆様方はよくわかりでしょうけれども、境界を判断しようと思えば、公図の性質や来歴、あるいは登記手続といったいろいろな専門的な知識に基づいて境界を判断していくわけです。裁判官にとって、そういうことはあまりなじみがありません。中には公図を見たこともない人もいますので、適切に判断できるのか、かなり問題があります。

また、制度的に専門家の関与が当然には保証されていない。専門的知識が必要な訴訟であれば、当事者が専門家を鑑定人として申請するとか、当事者が専門家に相談して必要な資料を揃えることをするわけですが、あくまで当事者がやらなければ進まない。裁判官が独自に専門家の意見を聞くということは認められていません。境界について知識のある専門家、例えば土地家屋調査士が必ず関与するという仕組みになっていれば、それなりに裁判官に専門知識がなくてもいいのですが、そういうことが保証されていない。

証拠についても、当事者が出したものに限られ、裁判所が職権で証拠を集めることは認められていませんので、当事者が一生懸命やればいろいろなものが出てきますが、当事者に熱意、あるいは十分な知識がないと適切な証拠が出てこないという問題があります。

また、境界確定訴訟は隣人関係に悪影響を及ぼす恐れがあります。訴訟の被告になることを嫌がる人はかなりおります。訴訟では、刑事は被告人、民事は被告と区別をしているのですが、民事訴訟で、しばしば「なぜ俺が被告人なのだ。裁かれなければいけないんだ！」と怒る被告の人がいます。やはり訴訟で訴えられることについて非常に嫌悪感を持つ方が多い。しかも、それが隣の人ですから、隣人同士で訴え、訴えられるということになりますと、隣人関係にもひびが入ってしまう。それこそ親子世代まで隣とは口を利かないというようなことにもなりかねないわけです。



最後に、登記手続と連動していない。境界確定訴訟で裁判所が判決しても、別に登記所に連絡するわけでもありません。当事者がそれに基づいて必要な地図訂正や登記手続をしてくれればいいのですが、そういうことがありませんと全然わからないままになってしまうという問題もあります。

こういう多くの問題を抱えた境界確定訴訟だけでは、到底地籍整備には対応できないだろうということから法整備を検討すべきであるという指摘がされたわけです。

法務省においても、境界確定訴訟の問題点は従来から認識しておりました。すでに平成10年から研究して、平成11年度には、「裁判外境界紛争解決制度に関する調査研究報告書」というものを発表しました。その後、都市再生本部の平成地籍整備の指摘を受けまして、さらに再度研究しまして、平成16年6月に「新たな土地境界確定制度の要綱案」を発表いたしました。

ここで考えたのは、境界確定訴訟に代わる行政手続として境界を決める方法です。その場合、筆界というのは公のものですから、それについて争いがある時に、行政庁として専門的知識を生かして公的な筆界を確定していくという、法的効力のある処分にしよう。行政処分として公定力を持つ。当事者のみならず社会的にも拘束力のある処分にしようと考えました。そうすれば、境界についての争いはそこで完全に解決できるわけです。

さらに、地籍調査との連動ということを考えると、必ずしも当事者の申立てを待たなくても、必要がある場合には、職権でもできるとしたほうが便利ではないかということも考えました。公定力のある行政処分にしますと、不服がある場合に争う手段を用意しなければいけませんので、これは行政訴訟として、処分の取消訴訟

を起こしてもらおう。法務局で行政処分としての筆界の確定をすると、それに不服がある場合には、その処分の取消しを裁判所に求めてもらうということを考えました。そのような道を用意した場合には、従前の境界確定訴訟は要らないということで、これを廃止する。そういう骨格で考えたわけです。

現在の筆界特定制度は以上の考えとはだいぶ違います。公定力もありませんし、もちろん職権もありません。実際にできた筆界特定制度は、筆界特定登記官が、一方または双方の土地の所有権の登記名義人等の申請により、申請人関係人等に意見および資料を提出する機会を与え、外部専門家である筆界調査委員による必要な事実の調査を踏まえた意見を踏まえて、筆界の現地における位置を特定するという制度にしました。

要綱案との最大の違いは、行政処分としての効力を有さないということです。従って、当然のことながら、従来の境界確定訴訟は存置することになります。そういったこととあわせて、職権による特定ということも採用しないことにしました。

なぜ、そのような違いが生じたか。境界確定訴訟に先ほど申し上げたようなさまざまな問題点があるとすれば、それに代わる制度を作ることがいいのではないかと。特に、時間、費用、専門性ということを考えれば、境界に関して専門的知識を持つ人材のいる法務局がそういった専門的知識を有する人たちを活用して、確定していくことがもっとも望ましいのではないかと、普通そう考えられます。

紛争を解決しようと思えば、やはり拘束力を持たさなければ仕方ないだろう。単に、ここが境界ですという参考意見を述べるだけでは役に立たないのではないかとという発想で要綱案はできていたわけです。最終的にはそうしなかった。それはなぜか。

取消訴訟とすると、裁判所が行政処分を取り消した場合にどうなるかということ、処分がなくなったと同じこととなりますので、もう一度、行政庁が行政処分をする。行政処分というのは行政庁が持っている専門的知識等に基づいてされるので、裁判所が行政庁に代わって処分の内容を決めるということは原則として認められていないのです。ですから、処分があった場合には、その処分が違法であれば取り消す。取り消してもう一度やり直してもらおうということが基本的な考え方です。

それをそのままこの筆界の確定に当てはめると、法務局、登記官どちらでもいいですが、そういったところで行政処分で筆界の確定を行った場合には、裁判所としてそれを違法として取り消すか認めるか、どちらかになります。取り消された場合は再度やり直すこととなります。やり直してどうなるか。それに不服があれば、また再度争えることになるわけです。

今の境界確定訴訟は時間がかかるとはいわれていますが、地裁、高裁、最高裁といって、どんなに争っても最高裁までいけばそこで確定します。ところが、行政処分にしてしまうと、筆界の確定処分がされて、その取消しを求めて地裁、高裁、最高裁までいって最終的に取消しで確定しても、処分をもう一度やり直して、それについてまた訴訟を起こせるということになるのです。判決で取り消される場合は、どのようなところに問題があったかということが判決理由に書いてありますので、それを踏まえて、次は取り消されないような処分がされるのが通常であると思いますが、そうはいつでも、理屈としては2回目の処分もまた取り消されるということもあり得るわけではない。

せっかく時間と費用がかかる境界確定訴訟を廃止して、迅速に決めようと思ったのに、行政処分として公定力という強い効力を与えると、かえって境界確定訴訟より時間がかかってしまうかもしれない。それでは取消しではなく裁判所が線を引くような形を考えればどうだという考えもありますが、そうすると、今度はまた行政訴訟の中で、従来ないタイプの訴訟を考えなければいけない。しかも、単純な取消しではなくて、線を引くとなると、それなりの手続も整備しなければいけない。そこまで新たな訴訟類型を考えておくことはなかなか大変である。そういうことがありました。

さらに、公定力という強い力を与えると、単に登記所有名義人だけを保護すれば足りるというものではなくて、利害関係人、例えば、担保権者や用益権者という者にも一定の手続的保証を与えなければいけないのではないかと。そうすると、行政手続そのものが、非常に関与する者が多くなって手続が重くなってしまふ。簡易迅速という要請とは相容れないわけです。

そのような問題が最後の最後に噴出してきまして、どうするかということで、決断を迫られました。結局、それだけ大きな問題に対応するような方策を考えようと思うと、とても国会には間に合わない。さらに1年

かけて検討しても適切な解決策が見つかるかどうか分からないような状況になってしまいました。

そこで、もう一度あらためて考えてみました。なぜ法務局で筆界を判断することにしたのかというと、それは筆界についての専門的知識を持った人たちが大勢いる。また、その周辺にも土地家屋調査士の方々をはじめとして、専門的知識を持って法務局と協力できる人たちがいる。そういう人的リソースを動員して判断すれば、裁判所が判断するよりもより適切に筆界を認定できるだろう。そういう中身の優位性があるということから、筆界を法務局で判断しようという構想が出てきたわけです。

仮に、その判断結果に法的拘束力がなくても、正しい筆界がきちんと認定されているのであれば、当事者もそれで納得するであろう。また、仮に争いが境界確定訴訟という形で裁判所に持ち込まれたとしても、法務局できちんとした判断がされていれば、裁判所もそれを尊重するのではないか。そう考えれば、あえて法的拘束力にこだわらなくても、適切な認定の仕組みを考えて、迅速に正しい認定ができるようにすれば、国民からも利用してもらえるのではないか。

そういうことで、最終的には今あるような土地家屋調査士をはじめとして、専門的知識を持つ人たちを筆界調査委員として任命して、調査してもらった上で意見を出してもらう。また、当事者には十分主張の機会を与えた上で、最終的に筆界を特定して、法的拘束力はないけれども、事実上、尊重してもらえるだけの結論を出していくということを考えました。

筆界特定制度の意義は、裁判によるまでもなく行政レベルで筆界についての適正な判断を迅速に示すことにより、筆界をめぐる紛争を予防し、または早期に解決することを可能にするということです。法的拘束力で解決するのではなく、適切な判断を示すことによって早期に解決する。法的な効力に頼るのではなくて内容で勝負する。当時は、やや負け惜しみのなスローガンでしたが、内容で勝負だということに踏み切りまして、現在の筆界特定制度にしようということになりました。

正直に申しますと、それまで平成10年の検討からずっと公定力、行政処分という方向で何年も考えてきたことが、最後の最後にそれがなくなったので、判断の中身には自信を持てるとしても、そういう法的拘束力がないものを国民に利用してもらえるのだろうかという不安は、私自身非常に強く持っていました。

この筆界特定制度はどうなるのだろうかという思いで、ずっと外から眺めておりましたが、先ほどの小川民事局長のあいさつでも触れられていたとおり、相当程度の利用がある。筆界特定制度の新受件数の推移を見ますと、だいたい年2,500件前後で推移しております。

それまでの境界確定訴訟の年間の新受件数は、裁判所の統計によると、平成11年で891件、平成13年で754件、平成15年で713件、平成17年で878件と年により増減はありますが、だいたい年間800件くらいで推移していました。当時、私たちとしては、筆界特定制度がどのくらい利用されるかということについて、裁判所で800件くらいであれば、もう少し利用しやすくした制度であるから1,000件くらいはいくだろうと考えていました。ふたを開けましたら、2,500件、予想の2.5倍でした。裁判所の800件程度から見ると3倍の数が来ています。

一方、筆界特定制度発足後の境界確定訴訟の新受件数をみると、平成19年からガクッと減りまして、394件、平成26年で395件と、ほぼ400件前後で推移しています。かつてに比べると半分です。筆界特定制度発足後、ずっと400件程度で推移していますので、従来、裁判所に起こされていた800件のうち、400件はこの筆界特定手続で解決しているということだと思えます。筆界特定手続を利用しても不満があれば境界確定訴訟を起こせるわけですから、それが減っているということは、しかも、それが筆界特定制度の運用開始と同時に減っていますので、従来、裁判所まで持ち込まれていたうちの400件は、この筆界特定制度で解決しているといえます。

そのようなことを考えると、非常に大きな役割を果たしていると言ってよいと思います。また、新受件数で見ても、従来の800件の3倍近い数が毎年申し立てられているということは、従来は、裁判を起こすことに対して躊躇して、問題があってもそのままにしていたものが、この行政手続で簡易迅速に利用しやすくなったことによって、申立てが増えたと考えられます。

制度としては、発足当時心配していた、本当に国民に利用してもらえるのかということは杞憂でありまし

新受件数の推移

H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
2,790 件	2,690 件	2,492 件	2,592 件	2,302 件	2,326 件	2,439 件	2,351 件	2,684 件

(配付資料より)

た。積極的に利用されている、しかも、ほぼ毎年同じ数がコンスタントに出ているということは、それなりに定着して利用されているということだと思います。その点で、制度としては非常によかったといえると思います。

利用しやすくしたということはいえると思いますが、もう一つの境界確定訴訟の問題点の時間が非常にかかるという点について見ると、平成 26 年度の筆界特定事件の終結事件全体の処理期間の平均をとると 9.2 カ月です。中をさらに詳しく見ると、筆界の特定まで至っている場合は 11.1 カ月。取下げや却下はもちろんそれより短くなっています。それでも、かつての境界確定訴訟が 25 カ月から 28 カ月と 2 年を超えていたことに比べれば、グッと短くなっています。

ただ、裁判所のほうも、この間、司法制度改革に伴って、熱心に迅速化に取り組んでおりますので、境界確定訴訟についても、平成 19 年以降の境界確定訴訟の平均審理期間は 15 カ月から 17 カ月くらいの間で推移していきまして、かつての 25 カ月とか 28 カ月という数字に比べれば、ずいぶん短くなっています。しかし、それでもやはり筆界特定制度のほうがずっと短い。そういう意味で、迅速に処理するという点でも、従来の訴訟に比べればずいぶんよくなっているといえると思います。

そうはいっても、筆界特定に至った事件の平均が 11 カ月ということは、それを上回るものも相当数あるということです。1 年を超える事件も相当ある。この手続きについては標準処理期間を定めていますが、そういう行政手続としてどうかということを考えると、少なくとも 1 年内には結論が出ないと、利用する国民から見ると不満が残るのではないかと。平均が 11.1 カ月ということではなくて、最長でも 12 カ月を目指す必要があるだろうと思います。

これは、私の立場上、法務局に同情的で、なにせ 1,000 件程度と思っていたのが 2,500 件も来ていますので、担当者はそれなりによくやっているのではないかと思います。ただ、利用する国民からすれば言い訳は通りませんので、利用する者の立場に立てば、より一層の迅速化に努めなければいけないと思います。

平均処理期間（平成 26 年度）

全事件	特定	取下	却下
9.2 カ月	11.1 カ月	5.5 カ月	4.2 カ月

(配付資料より)

次に、処理結果です。平成 26 年度で見ると 2,516 件が処理されております。そのうち筆界が特定できたものが 1,658 件で、約 66%。最終的に筆界の位置が判明しないので、範囲で特定したものが 35 件、1.4%ということですから、特定したものについては、大多数についてちゃんと筆界が特定できていると言えそうです。

目立つのは、取下げが 759 件、30%あります。これはどういう理由なのか。平成 20 年当時、取下げについて調べたことがあるようで、その時の取下げの理由というものは、紛争が解決した、筆界について解決したというのが 72.6%。この筆界特定制度を利用する場合、費用を予納しなければいけません、その費用が高過ぎる、不満だというのが 4.5%。理由がわからないのが 17.8%ということです。

処理結果（平成 26 年終了）

	位置特定	範囲特定	取下	却下	合計
件数	1,658 件	35 件	759 件	64 件	2,516 件
割合	65.9%	1.4%	30.2%	2.5%	100.0%

(配付資料より)

取下げの相当部分は、この筆界特定制度の申立てをきっかけとして、当事者間で話し合いが進んで解決したということだろうと思います。これはどの段階で解決したかということについては、筆界特定手続きで調査を

して、お互いに納得できたので、特定までもらわなくてもいいということなのか、そこまでもいなくて話し合いで解決できたのか、そこまでは判明していないようです。いずれにしても、多くの場合、制度利用について不満があって取り下げたということではなくて、目的を達してしまったので取り下げたということのようですから、それなりに筆界特定制度が役に立っていると言えるのではないかと思います。

取下の理由（平成 20 年調査）

解決	費用	不明	その他
72.6%	4.5%	17.8%	5.1%

(配付資料より)

手続への専門家の関与がどうかということを見ますと、申請人や代理人の選任については、圧倒的に多いのは専門的知識を持っている土地家屋調査士の方方で、72%が土地家屋調査士の方を代理人として申請されています。本人というのも約 1 割近くあります。制度の仕組みとして、専門的知識を持つ人を活用することを考えて、代理人の資格等も法律で限定しているわけですが、実態としても、専門家を活用する実態になっているように思います。

申請人・代理人選任別（平成 26 年受付）

私人申請			官公署申請	合計
本人	土地家屋調査士	その他代理人		
260 人	1,932 人	369 人	123 人	2,684 人
9.7%	72.0%	13.7%	4.6%	100.0%

(配付資料より)

もう一つ、当事者の代理人としてだけではなく、筆界を認定する立場からも専門家の利用という意味で筆界調査委員を使っています。この筆界調査委員の割合ですが、平成 27 年 4 月時点での筆界調査委員の任命数 2,200 名のうち 1,859 名が土地家屋調査士で約 85%、司法書士が 184 名で 8.4%、弁護士が 158 名で 7.2%。やはり圧倒的に土地家屋調査士の方が多く任命されています。

筆界調査委員（平成 27 年 4 月）

土地家屋調査士	司法書士	弁護士	合計
1,859 人	184 人	158 人	2,201 人
84.4%	8.4%	7.2%	100.0%

(配付資料より)

以上は委員としての任命ですが、具体的な事件について調査を行う筆界調査委員が指定されますが、その指定を見ると、日本土地家屋調査士会連合会の筆界特定制度の運用に関する実態調査集計報告書の平成 20 年 6 月の調査によりますと、土地家屋調査士が 94%、司法書士が 2%、弁護士が 4%ということで、圧倒的多数が土地家屋調査士の方々が調査委員に指定されて、意見を述べておられる。

事件に係る必要な事実の調査を行うべき筆界調査委員の指定

土地家屋調査士	司法書士	弁護士
94%	2%	4%

(土地家屋調査士会連合会実態調査集計報告書 H20.6 調査)
(配付資料より)

筆界の調査ということになれば、否応なく測量といったことも入ってきますので、一番向いているのは土地家屋調査士の方方であろうと思います。その点で、専門的能力をフルに発揮して活躍してもらっています。

次に、筆界特定手続記録の送付嘱託についてです。筆界特定制度発足後も境界確定訴訟は残っていますので、筆界特定されても不満があると、境界確定訴訟を起こせるわけです。その場合に、筆界特定手続でいろいろ集めた資料を積極的に裁判所に利用していただきたいということから、裁判所のほうで筆界特定記録の送付を求めることができる仕組みを法律では採用しています。

民事訴訟というのは難しく、証拠にできるのは当事者が申し出たものに限られてしまうのです。裁判所が職権で証拠を集めることはできないのです。それが境界確定訴訟で適切な証拠を裁判所が集めにくい理由の一つであると申し上げましたが、現在の境界確定訴訟でも全然変わっていませんので、当事者が出さないと裁判所は証拠を集められないということがあるのです。

そこを変えることはなかなか大変なので、釈明処分として、筆界特定手続記録の送付嘱託ができるという条文を入れました。普通、送付嘱託というのは、証拠にしたい書類を証拠として出させるために裁判所が、例えば某役所にそういうものを送ってくださいと送付嘱託をすると、それが送られてきて証拠になる。ところが、それを裁判所が職権でできるようにすると職権証拠調べになってしまうので、当事者が申し立てない限りできないのです。

せっかく筆界特定の記録があるのに、当事者が申し立てない限り裁判所がそれを利用できないというのは、いかにも不都合です。ところで、当事者の主張を整理して明らかにするための釈明処分というものが民事訴訟手続では用意されています。釈明処分として資料を見ても、それは当事者の主張を明確にするためであって、それが直ちに証拠になるわけではありません。その釈明処分として、筆界特定記録を裁判所に送ってもらう送付嘱託ができるということにしました。

これがあると、裁判所からすると、境界確定訴訟が起きた時に、「これは筆界特定はやったのですか」「はい、やりました」と言われたら、では釈明処分としてその記録を送付嘱託しましょう。それを見て、当事者の主張が整理できる。それを証拠として自分で心証を取るわけにはいかないのですが、そういうものが裁判所に来ると、当事者のほうも裁判所にこういうものがあるということはわかっているわけですから、必要なものは証拠にしますと言えば証拠になりますので、事実上、証拠としても使える。そういうことを考えて、この筆界特定記録の送付嘱託という制度を作りました。

これを積極的に利用してもらいたいと思っているのですが、実際の件数を見ると、一番新しい平成 26 年でも 24 件。今までで一番多かったのが平成 20 年の 37 件。だいたい 30 件程度にとどまっています。訴訟はだいたい 400 件起きていますので、非常に送付嘱託の数が少ない。どういう理由なのか。

調べていないので推測でしかありませんが、常識的に、筆界特定がされていることがわかれば、裁判所としては、とりあえず記録の送付嘱託しようとするのではないかと思います。そうだとすると、筆界特定を経ない境界確定訴訟がまだまだ圧倒的に多くて、筆界特定をした上でさらに訴訟になっているものは少ないのかもしれない。筆界特定の件数は相当ありますので、逆にいうと、筆界特定で当事者がほぼ満足して、それ以上にさらに訴訟まで進む件数が圧倒的に少ないということなのか。

平成 26 年で 1,658 件が筆界の特定をしているわけですから、毎年千何百件が特定されていて、訴訟が 400 件起こって、それでいながら送付嘱託が 30 件程度というのは、実態を調べなければわかりませんが、筆界特定に都合よく考えますと、それなりに効果を発揮して、訴訟まで進んでいるのは非常に少ないから、送付嘱託の件数は少ないのではないかという感じもします。逆に、筆界特定をもっと利用していれば、訴訟まで起こさないとすんだのが、筆界特定を使っていないがゆえに訴訟になっている事件も相当あるのではないかという感じも受けます。

最近、裁判所に筆界特定を使わないままに訴訟を起こして、裁判官から筆界特定制度がありますよと言われて、筆界特定の申立てをしたという事件も時々見受けるという話を聞きますので、筆界特定制度の PR がまだ足りない面もあるのではないかと。せっかく、裁判よりも簡易迅速に利用できますよ、解決できますよということで、この制度を作っているわけですので、できれば訴訟を起こす前に、とりあえず筆界特定を利用して、そこで多くを解決して、本当にどうしても解決しないものだけ裁判所に行くという仕組みになればいいのかなとは思います。



同時に、なぜ筆界特定を使わないで訴訟を起こしてしまうのかということを考えると、一つには、筆界特定制度は所有権界を確定するための仕組みではありませんということを法律にも書いてあるくらい、所有権界と筆界というものを峻別しています。

ところが、実際の紛争では、当事者が筆界と所有権界を区別して認識しているわけではありません。ここは何番地だから自分のものだという、自分のものだというほうは所有権ですし、何番地だというのは筆界なのですが、それを区別して考える当事者はほとんどいません。これもしばしば見られることですが、「実際の筆界がどうであれ、ここは自分が10年、20年使ってるんだ」という、訴訟になれば時効取得の主張になりますが、そういう主張を伴うことが多い。

実際に、筆界確定訴訟を扱っていても、純粋に筆界がここですということ終始している訴訟はそう多くないと感じました。だいたい所有権の確認と筆界の確認がセットになっていて、しかも所有権の確認のほうは、これは何番地でその境界がここだから自分の所有土地だという主張が主位的にあって、予備的に、仮に筆界が違っていたとしても、自分は善意で10年でそこを占有しているから時効取得している。だから自分のものであるというような、所有権の争いと筆界の争いがほぼ不可分になっています。

その点、筆界特定手続のほうは純粋に筆界だけに限られています。特に占有状況から時効取得の主張を必ずするというような事案では、筆界を特定してみても紛争の解決にはつながらない。民事訴訟を起こして時効についての判断をしてもらわないと紛争全体として解決できない。そうすると、弁護士として依頼を受けた時に、筆界特定手続を経て時間をかけるよりも、端的に所有権の争いも含めて裁判所で一括して解決してもらえようを選びたいということがあるのではないかと思います。

この点について、筆界特定手続のほうで応えるということは、今の筆界特定手続の発想を抜本から変えないとできません。今の制度は完全に筆界ということに限定して、わざわざ所有権界を定めるものではないですよということまで言っていますし、また所有権についての調停制度も設けないというように、完全に振り分けた手続きにしています。従って、現在の手続きを前提にすると、所有権界の争いを伴っている場合には、必ずしも筆界特定手続では十分な対応ができないということは、残念ですが、認めざるを得ないと思っています。

そうはいても、筆界がどこかということが明確になるだけでも所有権の争いについても非常に大きな影響はあると思いますので、筆界特定手続が迅速にできるのであれば、所有権の争いが同時にあっても、まずは筆界について決めてもらって、それを前提に所有権の争いをしようという考え方を取る人も増えるのではないかと。制度的な対応というよりは、迅速に利用しやすくすることによって、すみわけというか、前提として筆界特定手続を利用してもらうということは十分に可能であろうと思いますし、中にはそういう利用の仕方もされているのではないかと思います。

所有権界との関係というのは非常に微妙なものがありますが、必ずしも所有権を手続に取り込むということを考えなくても、それなりの貢献はできるのではないかと、こんなことを考えております。

いくら筆界特定で確定しているのかなと思って、送付嘱託が30件台というのは、いかにも少ないので、中には、送付嘱託ができるのに、当事者あるいは裁判官が気付かないままに審理されているものもあるのではないかと思います。制度の発足からすでに10年を経過していますけれども、今まで以上に、この筆界特定制度を周知して、筆界について争いがあるのであれば、まずは筆界特定制度を利用してもらって、それでも解決しなければ裁判所に行く。そして筆界特定の記録を利用してもらうということを推し進めていく必要があるように思います。そのためには、裁判所にも理解してもらわなければいけません、同時に、法務局、その周辺にいらっしゃる土地家屋調査士の方々がより筆界特定制度をPRしていただいて、同時に、利用しやすくしていくことが望まれます。

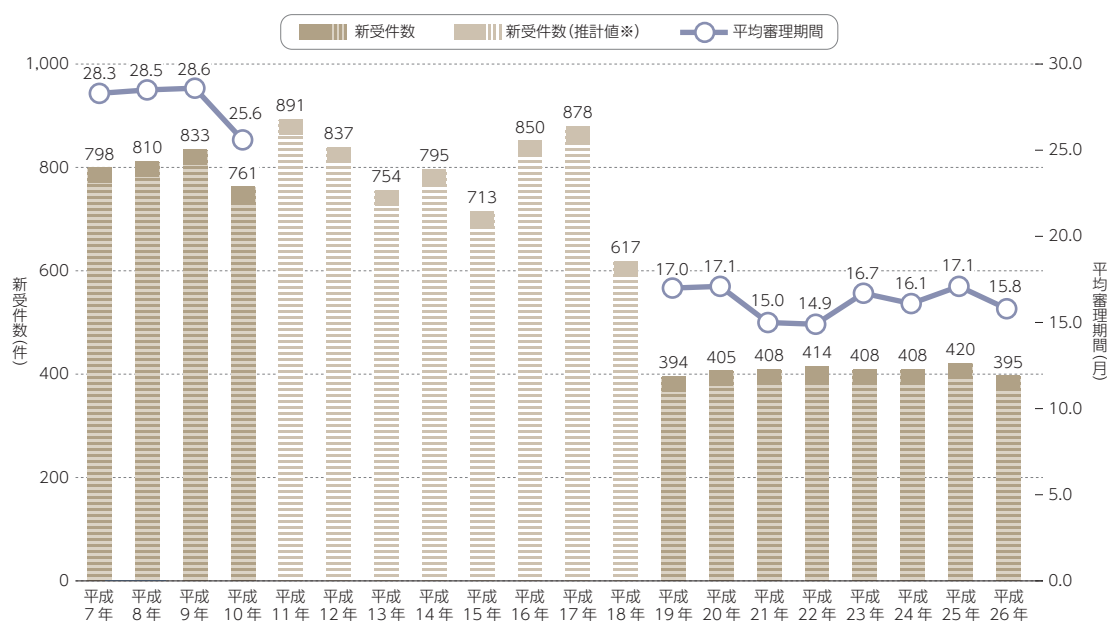
次に、筆界特定制度発足後の境界確定訴訟がどうなっているのかです。なお、訴訟の呼び方としては、最近では筆界確定訴訟という言い方が増えているようですが、私たちは昔から境界確定訴訟と言っておりますので、それで通させていただきます。

裁判所の新受件数が、筆界特定制度発足後、半減していることは、先ほど触れたとおりです。平均審理期間ですが、境界確定訴訟は民事訴訟の中では時間がかかるということは現在でもあまり変わっていないように思います。平成26年、境界確定訴訟の平均審理期間は15.8カ月ということで、約1年4カ月になります。こ

の平成 26 年の民事訴訟全体の平均審理期間がどのくらいかというと、8.5 カ月ですので境界確定訴訟は倍近いのです。かつての 25 カ月から 28 カ月に比べれば裁判所の境界確定訴訟も相当迅速化されておりますが、なお、他の民事訴訟に比べれば非常に時間のかかる部類です。境界の争いということになると、測量や過去の経緯をいろいろな資料を調べるとか、どうしても時間がかかる要素はあるように思えます。筆界特定制度でも基本的には同じようなことをするわけですから、筆界特定に至るまでに、ある程度時間がかかるのはやむを得ないのかなという気もしますが、そこをいかに迅速にするかということが行政手続にしたことの妙味であろうと思います。

裁判所で短縮化しようと思っても、事件数も少なく、経験を積むことも難しいのですが、法務局であれば、それを専門に扱い、知識も技能も当然に向上していくわけです。また同時に、調査委員になられる方々も多くの事件を扱うことによって、意見書の書き方にしても慣れてくるでしょうし、そういうことを考えれば、裁判所より、より迅速化という面では行政手続のほうが優位に立てるはずですので、これは今後も工夫をしていく必要があるように思います。

境界（筆界）確定訴訟への影響



※ 平成 11 年から平成 18 年までの全国の新受件数は統計データがないため、平成 18 年までの東京地方裁判所(本庁)における新受件数の統計データをもとに推計した。具体的には、平成 7 年から平成 10 年までの各年について、同地方裁判所における新受件数に対する全国における新受件数の比率を算出し、その平均値を平成 11 年から平成 18 年までの各年の同地方裁判所における新受件数に乗じて算出した。

(配付資料より)

次に、筆界特定制度へどのような評価がされているのかということです。内容で勝負ということで制度を作ったのですが、果たしてそのように評価されているのかということです。幸い、そういう目で筆界特定制度を見ていただいている判決が、次に紹介する東京地裁の二つの判決です。

平成 21 年 6 月 12 日の判決では、「筆界特定手続は、専門的な知識経験を有する土地家屋調査士などの筆界調査委員が、筆界特定に必要な調査などを行い、意見を提出した上、筆界特定登記官が、かかる意見とその他の事情を総合的に考慮して筆界を特定する手続であり、その手続においては、関係者の意見陳述及び資料提出の機会も保証されていること、そして本件においても、上記筆界特定書では、甲乙両土地にある境界標及び囲障等の検討、公図および耕地整備確定図の検討、公共用地境界図の検討、地積測量図の検討を通じて、上記の結論を得ているところ、その判断は必要かつ十分な資料に基づく適正なものであると認めることができる。」とされています。

べた褒めです。ここまで褒められると、なんとなく大丈夫かなという気もしないでもありませんが、逆に、こういうものであってほしいというのは裁判所の間違いのない思いだと思います。幸い、この事件については

そう言えるだけの意見書なり資料なりが出ていたのだと思います。こういう形で、筆界特定手続の特定が裁判所に認めていただくことが続けば、おのずと当事者のほうも筆界特定で特定されれば、あえてそれ以上に裁判所まで争うことは減っていくのではないかと考えています。

次の平成 23 年 2 月 22 日の判決では、「高い専門性を有する筆界特定登記官が、鑑定的知見を有する筆界調査委員を関与させて判断したものであり、その内容の信用性には一般的に高いものが認められる」とした上で、「実際の判断過程にも合理性が認められる。そして、判断基礎となった事実関係の誤りを認めるべき証拠もない。」として、筆界特定の結論を認めています。

裁判所から見れば、これだけの専門的知識を持っている人たちが関与して、かつ当事者にも十分防御、主張の機会を与えた上で判断している。そういう判断過程から、当然、それなりの結論であろうということが言えるのと、同時に、その判断過程が書面できちんと説明されて合理性があるのだと、その両面から裁判所は判断しているということになるわけです。

この二つの判決では、非常に高い評価を受けていると思いますが、必ずしもそのような判決ばかりではありません。平成 22 年 10 月末までの資料ですが、筆界特定後、訴訟になったものが 18 件あるそうです。そのうち 4 件では、異なる筆界が裁判所で認定されておりますので、22%が変えられているということになります。先ほどの裁判所の非常に高い評価から見ると、変えられている率が結構高いようにも思います。ただ、年間千何百件も処理していて、それで訴訟になっている件数はそう多くないということですから、よほど当事者が筆界特定に不満、あるいは「おかしい」ということを思ったものが訴訟になっている。その中での判決ですから、22%というのはそれほど高いということはないかなとも思います。

通常的地裁の判決で、高裁に控訴されますと、概ね 2 割くらいは地裁と結論が変わります。ですから、相当慎重に判断している裁判であっても、不服申立ての結果 2 割程度は変わることはあり得るのだとすれば、22%というのもそんなに悪い数字ではない。また、異なる筆界を認定した判決を読んでも、筆界特定手続の判断の仕方もそれなりに合理的ではあるが、より合理的な方法があるので裁判所はそちらを採用するという書き方をされていますので、筆界特定手続においても、それなりに考えて判断しているのだろうと思います。そうはいつでも、できるだけ変えられないほうがいいわけですので、より慎重に判断する必要があると思います。

最後は提言になります。まずは、現行制度についてです。公定力を持たないということで制度をつくりましたので、制度そのものを大きく変えることは難しいだろうと思います。あとは運用ということで、まずは迅速化、長期未済事件をどうするか。訴訟に比べれば短い期間でやっていることは間違いありませんが、行政手続で、しかも、本当に不服があった場合には訴訟まで起こされることを考えると、できるだけ短縮化の努力をする必要があることは間違いありません。

特に 1 年を超える長期未済事件が一定割合存在していることは問題です。なんとか 1 年以内に結論を出すようにする必要があります。しかし、同時に、当事者が納得できるだけの判断を示す必要もありますので、単に早ければ良いということでは困ります。難しいところですが、内容を充実し当事者の納得を得ると同時に迅速に処理するということを目指して、一段の努力をお願いしたい。

納得性の最大の問題は正しい筆界を特定することですので、そのためには、十分な調査をして、間違いのない判断をすることです。同時に、当事者が納得できるだけの手続、言いたいことをきちっと言わせて、それについて判断を示していくという手続きの問題、あるいは、筆界をここだと認定した理由を説得力をもって説明する。正しい筆界を認定するだけでなく、それをわかりやすく、説得力をもって説明する。その双方が必要であろうと思います。

中には、当事者の主張について、ちゃんと聞けなかったために、誤って特定書に書いてしまって不服を言われたというような事案もあると聞いていますので、当事者の言い分を十分聞いて、かつ、特定書にはそれについての適切な判断を示すことが何よりも必要であろうと思います。

他の制度との連携でいえば、土地家屋調査士会のやっている ADR とのすみわけ、連動も工夫が要るでしょう。それから訴訟との関連で、できるだけ訴訟の前に筆界特定制度を利用してもらうということを、より努力していただきたいと思っています。

現行制度については、そのような運用の問題が主たる問題で、申し立て権者をどうするかなど制度的に工夫の余地はあると思いますが、大きく変えていくことは困難だろうと思います。

あと問題となるのは地籍調査との関係です。要綱案で、職権で確定ができるようにと考えたのは、地籍調査との関係で、当事者が申し立てなくても全体的に見て、職権でやったほうがスムーズにいく場合があるのではないかということを考えたわけです。最終的には断念しましたが、本当に地籍調査、これからどんどん力を入れていく時に、今のこの筆界特定制度だけで足りるかという問題はあるだろうと思います。

特に、地図混乱地域を考えると、今の筆界特定制度は個別に、一つ一つの境界を認識し、特定することを考えています。ところが地図混乱地域はそうはいかないので、全体として、より合理的な筆界をその地域全体を対象に考えていくということが解決の方向であろうと思います。今は集団和解方式でそれをなんとか実現しているわけですが、それで本当に足りるのか。なんらかの法的な枠組みを考える必要があるのではないかと。ただ、これは非常に問題が大きい。

今の筆界特定制度は確認にとどまっている。形成はできないという前提です。形成ができるのは筆界確定訴訟だけです。ところが、地図混乱地域というのはおよそ全然わからないので確認のしようがないような場所ですから、これについては、なんらかの形で筆界の形成を正面から認めるような手続きを考えざるを得ないだろうと思います。

ただ、そういう手続きを考えるというのは、今の筆界特定制度を多少手直ししてというものではなくて、抜本的に新しいものを考えざるを得ないし、さらにそれに不服がある時の争い方も同時に工夫しなければいけない。非常に大変なことです。なお、地図混乱地域を抜本的に解消しようと思うと、そういう点も併せて検討していく必要があるのではないかと考えています。

ちょうど時間のようなので、ここで終わりたいと思います。ありがとうございました。