

規制改革の時代を 迎え、土地家屋調査士 に求められる役割

西本孔昭 氏

日本土地家屋調査士会連合会会長

小泉首相が、都市再生の観点からも地籍整備の推進を指示した。またADRという新たな業務への扉が開かれるなど、土地家屋調査士を取り巻く環境が大きく変化しつつある。

新たな時代における土地家屋調査士像について、日本土地家屋調査士会連合会の会長・西本孔昭氏にうかがった。



聞き手 株式会社東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

公図と現地の違い

反町 国民の重要な財産である土地や建物の権利を保全するための表示の登記に必要な調査・測量・申請手続という社会的使命を担う土地家屋調査士の業務についてうかがってまいりたいと思います。まず、仕事の基本となる地図についてご説明ください。

西本 私の手元に、明治初期の地租改正のとき、名古屋でつくられた「地籍字分全図」の写しがあります。赤、青、茶などで着色されていますが、当時、地図を毛筆で書いていたことから、どうしても筆圧によって太くなったり細くなったりしてしまい、「三尺」とか「四尺」などと平均幅員の情報を書き入れていたわけです。ところが明治30年ころ、全国で統一的に作成保管するため、墨1色で書くようになります。それまでの地図には、「四尺」と

書かれた線より「三尺」と書かれた線の方が太いものがあったのですが、黒1色で統一した折、毛筆の太い線の両側に細い線を引いたため、幅員が不正確になってしまったというケースがあります。その一例が示すように、地図というのは、書き直せば、一見きれいになるが、情報としてより正確になるわけではない。最高でも前の地図と同じ水準にしかできない。そのような宿命を持っています。そのため正確な地図を用意しておこうとする場合、常に現地を調査、測量して、メンテナンスしていかなければならないのですが、残念ながら、わが国において、そのシステムが十全に機能してきたとは言えません。

反町 わが国の土地の記録の多くは、未だに明治時代の地租改正でつくられた地図をもとにしたものだそうですね。

西本 国境や県境にしても実は曖昧で、

「川の真ん中」といった不明瞭な決め方になっています。典型的な例では、先日、長野県山口村が岐阜県中津川市と越県合併することになりましたが、これまで県境の馬籠の宿にある土産物屋さんの中には、両方の自治体から固定資産税をとられていたところもあるそうです。そのような例外はあるものの、境界が明確になっていなくても、日常生活に困る人はそうはいなかったため、今までできてしまったということでしょう。本来なら、全国各地の法務局(登記所)に正確な地図が備わっていなければならないのですが、必ずしもそうあっておらず、字界が重なったり、離れてしまったりという不接合などは珍しくありません。

反町 表示に関する登記申請の義務が必ずしも果たされていないということですね。

西本 不動産登記法により、土地や建

物の表示に変更があったとき、その所有者は1月以内に登記の申請をしなければならず、とされていますが、現実にはそれを全国民に徹底するのは難しく、例えば「境界線が曲がっていると何かと不都合だから真っ直ぐにしよう」と、隣同士で話し合っ、金銭の授受などをして、占有界を変更したものの、登記申請はしなかった。時が経って、過去の口約束が忘れ去られてしまう、といったことがよくあり、後日、それがトラブルのタネになるのです。競売にしても、落札した物件を測量すると、実測面積が公簿面積より小さかったとか、部分的に筆界が明確でないなどのクレームが付いたりするわけです。

反町 境界確定の紛争が少なくないのは、公法上の境界である筆界と隣接者間で取り決めた所有権界が往々にして食い違っているということですね。

西本 公図が必ずしも所有者の権利の及ぶ範囲を正確に示していない。そこが問題です。土地家屋調査士は国民の皆さんから、さまざまな依頼を受けます。公共用地との境界を出したり、子どもの家を建てる時とか、相続のため土地を分筆する際などに仕事を依頼されるのですが、公図と現地の利用や占有の状況が異なっているという事態に頻りに直面します。そのとき、土地家屋調査士は、その相違が何に起因するものなのか、当該地域の歴史や慣習まで含めて調べ、隣地所有者に立会っていただいて、公法上の筆界を正確に確認し、ときには関係者間の意見の調整を図るわけです。

反町 技術的に言えば、今やGPS (Global Positioning System / 汎地球測位システム) を利用するなど極めて高い精度で測量できるようになっているわけですね。

西本 完璧な測定ができます。ただし資料さえあれば、という条件付きです。GPS に関して言えば、昔の公図は、技術や道

具の面が脆弱だったこともさることながら、地図作成の基本的な発想が変化したことも指摘しなければなりません。かつては、一筆ずつ測量したものを寄せ集めれば、大きな地図ができるという感覚でつくっていましたが、寄せ集めれば、寄せ集めるほど、誤差が大きくなっていくことが分かってきた(集合の誤謬)。そこで今では、基準点網を作ってその位置からの相対位置で測定するという考え方に転換しています。ただ昔の地図にも例外があり、例えば、上名古屋には、大きい範囲を「天」、次に「地」、一筆地を「人」とする地図がありましたが、これなどは先見の明と言えるかもしれません。

地図の整備事業

反町 地図の整備はどのような進捗状況でしょうか。

西本 自治体の事業として国土調査法による地籍調査事業があります。これは一筆ごとの土地について調査、測量を行い、地籍簿と地籍図をつくるもので、それをもとに各地域の法務局で土地登記簿を改め、不動産登記法第17条地図¹となるわけです。地籍調査の進捗状況は、人口集中地域の東京で18%となっています(右頁・資料参照)。

反町 正確な調査がなされないままこれだけの土地取引が行われてきたという事実は、一般の国民にすれば、かなり違和感があるのではないかと思います。

西本 国土調査法が制定されたのは昭和26年で、まさに戦後の混乱期の真っ直中でしたから、まず食えることや学校をつくることに国民の目が向き、土地は後回しにされたということでしょう。また、実務的には、公図に無い部分を地積測量図が補完してきたという事情もあります。戦災復興土地区画整理事業、区画整理組合による事業、土地改良といった事業

1 法第17条地図：改正不動産登記法施行後(平成17年3月7日)は、「法第14条地図」に変わります。登記された各筆の土地についてその筆界線を地球楕円体面上に水平投影して図上に表示し、一筆地の位置および形状を明らかにし、登記簿の表題部に記載された事項とともに、権利の客体となる土地自体に関する公示機能を果たすことを目的とする。また、不動産登記法第17条(不動産登記法改正で地図に関する規定は第14条に移行)に規定する地図として登記所に備え付けられている図面。現地指示能力・現地復元能力を有し、これを作製するための測量は国家三角点等に基づいて行われ、各筆の筆界点の位置を求めめるための基準点(図根点)は現地に設置され地図上にも表示される。したがって筆界点と図根点からの距離と方向によって、一定の精度で現地に復元することができるものとなっている。

2 社団法人公共嘱託登記土地家屋調査士協会：公有地の有効利用や公共事業の拡大とともに公共嘱託登記が増大し、その内容も多様化・複雑化したことから、これらの登記を適正・円滑に処理する必要があるとして、昭和60年、土地家屋調査士法が改正され、法務大臣の認可のもと、公共嘱託登記の受託組織として法人格が付与され、各都道府県に設立された。公共嘱託登記の円滑な運営に寄与することを目的とし、専門的知識、技能を有する、調査士および調査士法人の能力を活用するために設けられた制度。

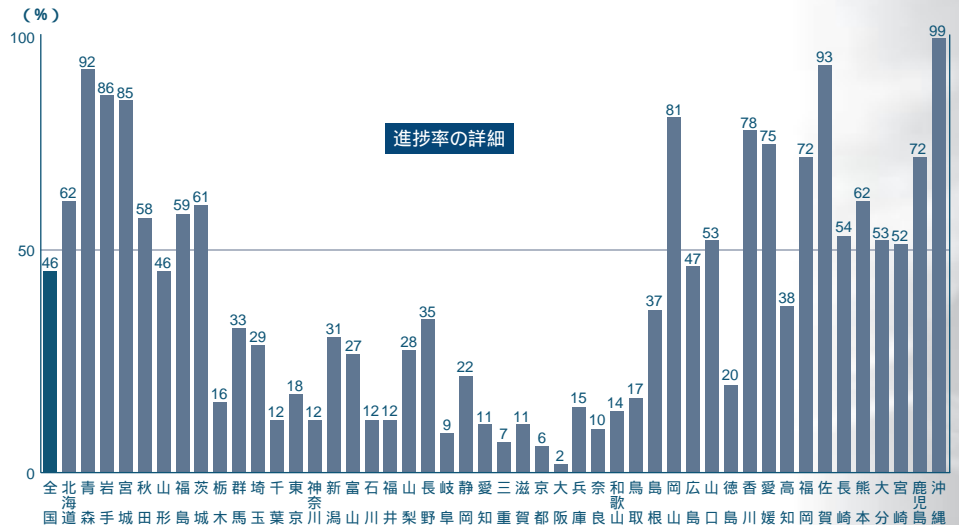
があり、その図面も成果品として法務局に収められていますが、一定の要件を満たさないがために法第17条地図として指定されていないだけで、精度としてはかなり高い地図もあります。事実、一般に「公図」というと、登記所で閲覧できる地図の総称であり、土地改良や区画整理の図面を含めるのが普通です。

反町 特に都市部などは、権利関係が複雑に絡むため、調査が難しいのでしょうか。

西本 加えて、自治体の意欲の差も影響します。昔の農村の地図は、収穫の悪い田畑、水の冷たい水田を小さめに記載する傾向があり、現代の技術で測量し直せば、課税対象の面積が増え、固定資産税が多くなることから、地方の自治体には、圃場整備、農道、雇用促進などさまざまな名目の予算を入れて地籍調査を行うところがあるわけです。また役所は、ヘクターあたりいくら、という発想をしますが、その金額で都心部の地籍調査を行うのは大変です。さらに権利関係が錯綜して調査が難しいですから、どうしても単年度の事業で収まりにくい。そのため、国土交通省の予算の事業だけでなく、法務省としても昭和43年から独自の予算を組み、不動産登記法第17条地図作成作業として地図を作成しています。この事業は社団法人公共嘱託登記土地家屋調査士協会²が受託していますが、法務局単位で、一定の区画を決め、予算を集中的に投下し、測量、調査を実施するというものです。ただし対象とする地域は、土地が高度利用されている市街地のうち、特に公図と現況が著しく違っている、いわゆる「地図混乱地域」と呼ばれる地域ですから、作業はより困難で、さらに事業費も国交省の地籍調査ほど多くないという点がネックになっていますね。

反町 土地は貴重な財産ですが、それ

資料 地籍調査の進捗状況(平成15年度末現在)



出所：国土交通省国土調査ホームページ <http://tochi.mlit.go.jp/tocok/index.htm>

を確定するとき、所有者の承諾はスムーズに得られるものなのでしょうか。

西本 現場を実測したら、公図とズレていたとしても、簡単に地図を直すわけにはいきません。土地は一筆だけが単独で存在するものではなく、周囲の土地とつながっていますから、隣接する土地の所有者すべての承諾が必要になります。そのとき、承諾した証拠として印鑑証明を添付するのですが、「売買するわけでもないのに、どうして印鑑証明がいるのか」という抵抗感を持たれる方も中にはいらっしゃいます。公図と現状が異なっていれば、それを所有者に説明して、了解を得なければならず、筆界が未定のままでは、地図に筆界線を入れられません。例えば一番と二番の筆境を確定できなければ、「1+2」という記載にせざるを得ないのです。ただ、法務省の法第17条地図は、そのような地図を極力つくりたくないようしようということで、すべての所有者の承諾をとることを原則として進めています。そのため精度は極めて高く、筆界確定率は全国平均でも98%に達していますし、100%を実現している局もたくさんあります。

反町 公共事業が地籍調査を進める一

つのきっかけになることもあるのでは。

西本 松山空港を建設するとき、公図があまりにひどくて県道がつくれなかったという反省から、大規模な整備が行われたというケースがあります。われわれは「公共投資のネックになることもあるのだから、地図を直してください」と自治体にお願いしているのですが、首長や議員にしてみれば、実績として法務局に地図を収めただけ、というのは寂しく、やはり道路をつくり、立派な文化会館をつくったと、地域住民の目に見えるかたちで実績を残したいという思いがあるのかもしれない。

反町 しかし、地図整備のような事業こそ真の公益です。歴史的にも、為政者の事業として豊臣秀吉による「太閤検地」などは今日まで名が残っています。

西本 それでも、ようやく政治や行政の理解が進んでいまして、法務省の法第17条地図作成予算は長い間9,100万円でしたが、われわれも政治連盟をつくって一生懸命運動したところ、それが3億8,000万円になり、さらに今年度は6億2,200万円を要求して、満額回答でした。

反町 平成15年に、政府の都市再生本部で「民活と各省連携による地籍整備



の推進」の方針が報告され、小泉首相もその推進を指示されていますね。

西本 一部では「小泉検地」とも言われています。また最近、市区町村にも調査の機会を設けてくださるところが増えています。岐阜県では梶原拓知事(当時)に理解していただいて、かなり進みました。

反町 さらに一気に進めるためには、内閣府に所管してもらい、各省を統括するかたちが望ましいのでは。

西本 おっしゃるように、そのようにして、それぞれ役割分担する

のが望ましいのかもしれませんが。地籍調査と国勢調査を結び付けようと思えば、総務省や法務省が情報を寄せ合わさなければなりませんし。

反町 あるいは特区の手法を用いてモデルを一つつくれば、全国的に動き出すのでは。

西本 そのような手法も有効でしょう。また東京都墨田区のように、あまり広い地域を欲張らず、まず公道や公共用財産をきちんと洗い出す。あとの民間の部分は争いのあるところも含め法務局が進める。そういう方法であれば、単年度予算でも可能です。

ADRと能力担保

反町 土地家屋調査士の知見を活かせる新しい業務としていわゆるADR (Alternative Dispute Resolution)³については、既に具体的な取り組みを始められていますね。

西本 全国各地で弁護士会の力をお借りして、事例を積み重ねているところで。ADRのための試行会を愛知、大阪、東京、福岡と立ち上げてきました。あくまで試行会ですから、今のところ、さまざま

なかたちを試みているのですが、本格的にスタートするときには、有効な手法に統一して、組織的にもADR機関として法務大臣の認証を受けなければなりません。スタート時点で、全国50単位会のうち、最低で15会、できれば20会で「境界問題相談センター」をつくりたいと思っています。**反町** かなり早い段階からADRの可能性を追求されていたようですね。

西本 われわれは昭和61年から本格的に取り組み始め、全国で鑑定委員会を立ち上げるといった活動を展開してきました。当初から、いつの日か、境界訴訟を起こすときには土地家屋調査士会の筆界鑑定委員会の意見書を付けるかたちにしたい、という夢を描きながらやってきたのですが、今回、その夢がようやくたちになりました。

反町 境界線を定める土地家屋調査士の業務そのものが、一種のADRとも言えるのでは。

西本 われわれは日常から筆界線を求めています。単に当事者が承諾すればよいというものではなく、それが筆界と推定するに足るか否かを常に考えなければならぬわけです。

反町 業務が似ているとしても、ADRについては弁護士との協働のかたちをとられるわけですね。

西本 私自身、ずっとそのようなかたちが望ましいと考えてきました。試行会にしても、すべて地域の弁護士会との協働です。われわれは日常業務を通して境界問題は境界問題としてだけ存在することが少ないこと、また近隣の人間関係の難しい部分がかつて多いことを知っています。そして、そのような紛争の処理においては何と言っても弁護士の役割が重要です。事実、われわれ土地家屋調査士は仕事柄、何かあればお願いする弁護士が何人かいます。今回のADRは、いわば、それを一定のルールに則って行うことで、例えば土

3 ADR：裁判外紛争解決。民事紛争における裁判外紛争解決の総称、判決などの裁判によらない紛争解決方法を指す。民事調停・家事調停、訴訟上の和解、仲裁及び行政機関や民間機関による和解、あっせん(斡旋)がこれにあたる。このうち、(民事)調停や訴訟上の和解は、民事訴訟手続に付随する手続として裁判所において行われるが、紛争解決の作用面に着目し、ADRに分類されることが多い。裁判による解決が法を基準として行われるのと比較すると、ADRは、必ずしも法に拘束されず、紛争の実情に即して、条理にかなった解決を目指す点に特徴がある。

4 財団法人日弁連法務研究財団：日本弁護士連合会が公認会計士協会・日本税理士会連合会・日本弁理士会・日本司法書士会連合会など関係団体の協力を得て、法律実務の研修・法および司法制度の研究・法情報の収集と提供を目的として設立された。

ホームページ<http://www.jlf.or.jp/>

5 測量系CPD制度および測量系CPD協議会：測量系CPD制度とは、測量技術者の自己研鑽による学習等を学習単位をもって共通の基準で評価し、総合的な学習履歴を証明することで、自己啓発に努力する測量技術者の活用を内外にアピールすることを目的としたものであり、測量系CPD協議会とは、この制度の実現のため、測量に関連する諸学協会が連携して設立した協議会である。

6 日本版LLP(有限責任事業組合)：優れた技術があっても財力に乏しい個人や中小企業が、大企業などといっしょに仕事をしやすくする新しい企業形態で、ハイリスク、ハイリターン共同事業向きの組織形態とされる。民法で定められた任意組合は、株式会社ほど経営形態や利益配分についての制約がないが、出資者は債権者に対して無限責任を負うことになるため、その責任を株式会社のように出資額を限度とする有限にとどめるものとした。法人格がないことから法人課税はないなど、税負担が軽いところも特徴。利益配分を受けた出資者(個人や企業)が自身の収入と合算して法人税や所得税を一度で納めるために、株式会社のように収益と配当の「二重課税」は避けられるように立法作業が進められている。

地家屋調査士の経験の差で依頼人に不利益が生じないようにしようというものです。具体的には、土地家屋調査士は、争点を分析・整理して、意見を述べ、紛争解決のプロである弁護士と共に当事者双方が納得するかたちを提案する。本格的な争いは裁判に持ち込むというかたちを考えています。

反町 弁護士法との絡みの問題があった相談業務についてですが、規制改革の観点から公的資格の見直しが行われ、土地家屋調査士についても業務範囲が見直されています。

西本 今回、土地家屋調査士法の第3条業務に、「相談」と入れていただきますと、ようやく相談料をいただいても違法とされなくなります。ただし、それには守秘義務が伴い、それも民法の通常のものではなく、業務上のもの、つまり「土地家屋調査士であった者も」という性格のものです。しかし、われわれ土地家屋調査士には、これまでも公平、公正を旨として業務に当たってきたという自負は持っています。私自身の経験で言えば、「隣が出ている」と依頼されて測量したところ、出ていたのは私の依頼人の方でしたから、そう報告したところ、「今まで7人の調査士に頼んだが、7人とも同じことを言う」と理不尽にも腹を立てられ、報酬を払ってもらえなかったことがあります。それでも私は、土地家屋調査士が出す答が一定であったことに誇りを感じたものです。

反町 業として権利関係の相談に乗る。さらにADRとなれば、民法に精通していないと、話を広げにくいと思われま。資格試験についても見直し、科目を広くされることを検討されてはいかがでしょうか。

西本 試験科目について現在、法務省に提案しています。能力担保ということでは、われわれ自身、研修制度をたくさん用意していますし、財団法人日弁連法務研究財団⁴にもお力を借りようとし

ています。さらに民間の教育機関にも知恵を貸していただきながら、社会的に評価される研修体制を確立したいと考えています。

反町 法的側面のみならず、科学技術の著しい進歩もあり、技術者としての能力アップも重要な課題ですね。

西本 人工衛星を利用して観測するような高度な技術が求められる時代です。そこで昨年、関係団体と共に測量系CPD (Continuing Professional Development=継続教育)協議会⁵を発足し、測量系CPD制度をつくりました。併せて、ADRのためには法律的な表現、法律の文書を読みこなす力といった法的素養も必要になることから、われわれの仕事は文系から理系まで幅広い学習が必要なわけです。その点、御社の大学は、幅広いカリキュラムから、それぞれが自分の専門を選択して重点的に学習できるシステムをとられておりますから、ぜひ協力していただきたいと思っています。

若い調査士への期待

反町 その他、土地家屋調査士制度をめぐる課題としてどのようなことがありますか。

西本 行政改革の流れの中、法務局が人員削減の波に洗われ、しかも法第17条地図作成やADRなどで大変な状況に置かれています。したがって、これを真剣に支えなければならぬということが一つ。もう一つは、不動産登記法の改正に伴う申請手続のオンライン化を制度として定着させることです。つまり、登記に日数がかかり過ぎていないかということです。

反町 10日か2週間かかっているのでは。

西本 本来であればそれほど

かけてはいけません。社会的ニーズから言って、これを早めなければならない。ただ、スピードは局によってかなり差があります。

反町 平成14年の土地家屋調査士法改正で、土地家屋調査士法人の創設が認められました。法人化の現状はいかがでしょうか。

西本 税務や利益配分がネックになっているのかもしれませんが、今のところ、設立法人はそう多くありません。ただ、われわれの職業は、司法書士や一級建築士など兼業者が多く、また親子、兄弟で隣接士業をしているケースもよくあるということ踏まえ、土地家屋調査士単独の法人より、法律経済関係事務所としてワンストップサービスを提供するかたちの方がよいのではないかと思います。最近、経済産業省が、日本版LLP (Limited Liability Partnership=有限責任事業組合)⁶制度の創設を進めています。国から指導されるだけでなく、むしろ士業の側から、よりよいサービスのための形態を提案し、顧客に満足していただけるように努力すべきではないか。以前の士業は業務の形態や報酬、広告など、ありとあらゆることについて官



の規制を受けていたため、土地家屋調査士にしても、仕事から来てから、具体的な対応を考えるという受け身の者が圧倒的多数でした。しかし、あらゆることが規制される時代から、一転して、競争せよ、と言われた時点から、能動的に提案しなければならなくなったはずなので、規制されることに慣れ、競争の仕方まで指示されなければならないというのでは少々情けない。

反町 能動的な業務の追求ということでは、時代の変化の中、コンサルティングでも、新しい業務が増えているのでは。

西本 例えば老朽化したビルを用途転換するためのコンサルティングがあります。今回、民事局長の通達で、スケルトンインフィル分譲、つまり、障壁がないまま分譲住宅の登記ができるようになりました。オフィスのフロアを居住用につくり直すとき、購入者自らが障壁をつくり、内装を考えられるようになったということです。ただし、採光や上下水道の問題など解決する問題が出てきます。そのとき、専門家として適切な提案ができる体制をとりたいと考えています。そのほか、社会的ニーズとして森林再生というテーマがあります。日本がバブルにわいたころ、多くの業者が山林に目を付け、投機の対象として中途半端な道路を付け、別荘地として分譲したものの、バブルが弾けて、売り損ない、結局、山を荒らしただけで終わった。そのように放置されて、今や境界も分からない状態になっている場所が日本中至るところにあります。それを修正する。あるいは集団的に利用することに関与していく。そのように、従来の業務に拘泥せず、視野を広げれば、われわれはもっとさまざまなかたちで世の中に貢献できるはずですよ。

反町 地域貢献ということでは、仕事柄、地域への愛着が強いためか、地域活動に尽力されている方が多いようですね。

西本 土地家屋調査士出身の市長や県議会議員が多いますし、県議会議長も2人出しています。自分たちが仕事を通して育っていくプロセスで、世の中に提案したいことができ、それを実現するため、政治の道を選ぶのでしょうか。以前はかたくなに土地家屋調査士という業務を貫く職人気質の者が多かったのですが、今では若いうちから、農業委員やPTA会長などのポストに就く者が増えているという印象があります。今後は、測量という業務に限定してものを考える人より、業務を通して得たものをいかに世の中に還元できるか、そのような発想をする人の方が育っていくのではないかと。そのような意味で、私は、新しい人たちに期待しています。測量という専門技術を持った上で、さらに能力を幅広く磨けば、さまざまな提案ができます。そして、そのときは、街が死なないう、山が死なないう、持てる能力を最大限に発揮する、それくらい大きな視野を持つべきではないかと。また、そういう目で見れば、世の中には仕事のニーズはたくさんあるはずですよ。私としては、土地家屋調査士という資格制度を、もっと自由に、もっと伸び伸びと活動できるものにしていくため力を尽くしていくつもりです。

反町 美しい国土の基礎づくりのため、今後とも会長がリーダーシップを発揮されることを国民の一人として期待しております。本日はご多忙のところありがとうございました。

日本土地家屋調査士連合会会長

西本 孔昭(にしもと よしあき)

1942年生まれ。1963年愛知県土地家屋調査士会入会。1985年同理事。1990年同業界管理鑑定委員会委員長。1993年同副会長。1997年同会長。同年中部ブロック協議会会長。1999年日本土地家屋調査士連合会副会長。2000年～2004年明海大学非常勤講師。2001年日本土地家屋調査士連合会会長(現職)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com