

資料

「新たな土地境界確定制度の創設
に関する要綱案」に対する意見

広島大学民事法教員有志

はじめに

本意見は、法務省民事局民事第二課より平成一六年六月四日付で照会のあった「新たな土地境界確定制度の創設に関する要綱案」（以下、「要綱案」として引用）について、広島大学民事法教員有志——鳥谷部茂、田邊誠、小梁吉章（以上、大学院法務研究科）、高橋弘、野田和裕、堀田親臣、大西邦弘、園田賢治（以上、大学院社会科学研究所）——が検討・意見交換を行った結果をとりまとめたものである。

要綱案は、従来の境界確定訴訟に替わる、新しい土地境界確定制度を構想するものである。従来の境界確定訴訟においては、①訴訟の当事者が必ずしも境界について十分な資料を持ち合わせていない、②境界について専門的知識を有する者が審理に關与する制度的な仕組みとなっていない、③登記手続との連携が図られていない等の問題点が指摘されており（法務省民事局民事第二課「新たな土地境界確定制度の創設に関する要綱案の補足説明」

「以下、「補足説明」として引用）、新たな制度はこれらの問題の抜本的な解決を図るものである。新たな制度の導入によって、従来よりも簡易・迅速な境界の確定が可能になり、利用者にとっての利便性が向上することは望ましいといえる。

ただし、新たな土地境界確定制度は、境界確定訴訟に替わるものである以上、紛争処理制度の一環であることに変わりはない。たとえ簡易・迅速に専門家の目からみて「正しい」境界を定めることができたとしても、その反面で紛争当事者間の関係が悪化するようなことがあれば、制度としては必ずしも十分に機能を果たしているものとはいえないであろう。訴訟手続でないことのメリットを生かしつつ、できる限り紛争当事者の納得が得られるような手続の構築が望まれる。新たな制度においても、手続の透明性、利害関係人が意見を述べる機会の保障、手続主宰者の中立性など、訴訟手続において求められてきた要素は確保されるべきであり、新たな制度が訴訟手続ではなくなつたからといって、これらの要素が軽視されてよいことにはならないと考える。

（文責：堀田親臣、園田賢治）

第一 目的

この制度は、一筆の土地の区画を明確にするための登記

官による境界確定に関する手続について定めることにより、国民の権利の保全を図り、もって取引の安全と円滑に資することを目的とするものとする。

【意見】

新たな土地境界確定制度を創設することに賛成である。その理由は、わが国では境界等が明確でない土地が多量に存在するのが現状であるが、この現状を既存の制度で打開することは困難であると考えるからである（現在の地籍更正の予算面での境界、境界確定訴訟に要する時間と当事者による利用の限界等）。

第二一定 義

1 境界

この制度において、「境界」とは、相互に隣接する一筆の土地と他の土地との境を特定するための二以上の点及びこれらを結ぶ直線をいうものとする。

2 境界確定

この制度において、「境界確定」とは、土地の境界が明らかでない場合において、この制度の定めるところにより法務局又は地方法務局の長の指定する登記官が境界を確定することをいうものとする。

【意見】
特になし。

第三 境界確定の主体

境界確定は、関係土地（当該境界で相互に隣接する一筆の土地及び他の土地をいう。以下同じ。）の所在地を管轄する法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支局又はこれらの出張所の登記官（不動産登記法第二二条）の中から境界確定を行う登記官として法務局又は地方法務局の長が指定する者（以下「境界確定登記官」という。）がするものとする。

（注）1 除外の制度（不動産登記法第一三条参照）を設けるものとする。

2 管轄する法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支

局又はこれらの出張所が複数存在する場合には、法務大臣又は法務局若しくは地方法務局の長が境界確定の手続を取り扱う法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支局又はこれらの出張所を指定するものとする。

【意見】

要綱案では境界確定登記官が境界確定の主体とされているが、この境界確定登記官のする境界確定の法的性質が明らかでない。

補足説明によれば、新しい土地境界確定制度では、境界確定登記官は、まず「既存の境界の探求」をし、それが明らかとならないときに「境界線の創設」をするとされる。したがって、境界確定登記官には、場合によつては境界線を創設する権限が認められるようである。しかし、要綱案においては、境界確定登記官が境界確定の主体であることは明示されているが、どのような権限を有するのかが必ずしも明らかでなく、この点について、従来の制度との対比の上、更に明確にする必要がある。

第四 境界確定の手續

1 手續の開始

(1) 申請による手續の開始

土地の所有者（所有権の登記名義人若しくは表題部所有者又はこれらの者の相続人その他の一般承継人をいう。以下同じ。）は、当該土地の境界が明らかでない場合は、境界確定登記官に対し、境界確定の申請をすることができるものとする。

（注）「所有権の登記名義人」とは、所有権の登記がある土地の登記簿に所有者として記録されている者をいい、「表題部所有者」とは、所有権の登記がない土地の登記簿の表題部に所有者として記録されている者をいう。

2 申請に際しては、申請に係る土地を特定するため、その位置及び形状を示さなければならないものとする。

3 申請に際しては、政令で定める額の手数料を納付しなければならぬものとする。

4 当該境界が既に境界確定により明らかにされている場合や、手数料を納付しないで申請がされた場合等には、申請を却下することができるものとする。

(2) 職権による手續の開始

境界確定登記官は、土地の境界が明らかでない場合において、必要があると認めるときは、職権で、境界確定の手續を開始することができるものとする。

【意見】

「1 手續の開始」については、次の一〜三の意見が出た。

一 土地共有者による単独での申請

要綱案では、土地の所有者は単独で境界確定の申請をすることができるものとされているが、土地所有者が複数いるとき、例えば問題となる土地が複数の者の共有に属するときにも、各共有者が単独で境界確定の申請をすることができるのか明らかでない。従前の境界確定訴訟は固有の共同訴訟と解され、共有者全員で訴えを提起することが原則であったので、境界確定訴訟とパラレルに捉えるならば、この場合、共有者全員で申請す

ることが必要となる。その一方で、共有者全員のための所有権保存登記については保存行為(民二五二条但書)として、共有者単独での申請が可能と解されている。新しい境界確定制度における境界確定の申請を保存行為と解するときには、各共有者単独での申請も可能ということになる。以上の点につき、要綱案では必ずしも明らかでないため、今後その明確化が必要である。

二 土地所有者以外の者による申請

申請による手続の開始については、土地所有者のほかにも、当該土地の抵当権者・地上権者といった者に申請をなし得る余地を認める必要があるのではないか。例えば、当該土地の所有者が申請をしないために、その担保価値が影響を受ける場合、競売が困難となる場合等が考えられる。

三 相隣地域において複数の境界確定手続が別個に開始された場合の相互関係

申請により境界確定手続が開始される場合には、相隣地域内で、複数の境界確定手続が開始され、同時並行的に手続が進められることも想定することができる。しかし、要綱案では、それらの手続相互間の関係がどのようなものとして取り扱われるのか明らかでない。相隣地域内では土地が連続していることとの関係上、各々の境界確定手続の結果は相互に影響を及ぼすこ

とになる。このことから、そのような場合の手続相互間の関係及びその調整をどのようにするかについて明らかにする必要がある。

2. 公告及び通知

境界確定登記官は、1(1)又は(2)により境界確定の手続を開始したときは、遅滞なく、その旨を公告し、かつ、関係土地の所有者(一点で隣接する土地の所有者を含む。以下同じ。)で知れているもの(1(1)の申請をした者を除く。)に対しその旨を通知しなければならないものとする。

(注) 当該境界に係る土地が区分建物の敷地(建物の区分所有等に関する法律第二条第五項に規定する「建物の敷地」をいう。)であつて区分所有者の共有に属する場合において、管理者が選任され、又は管理組合法人があるときは、当該管理者又は当該管理組合法人の理事(代表理事の定めがあるときは、代表理事)に通知すれば足りるものとする(後記4(2)も同様)。

【意見】

通知の対象者として関係土地の所有者は挙げられているが、所有者以外の権利者は挙げられていない。境界確定委員会への意見陳述・資料提出の権利を有する者として、所有者以外の権利者が認められていること(後述「3. 境界確定委員会(3)エ」との関係上、それらの権利者に通知することは必要ないか。もつ

とも、所有者以外の権利者に対しては公告をもって対処することと十分とすることも考えられる。しかし、通知を不要とすれば、所有者以外の権利者は、関係土地所有者から情報を入手するか、または公告に常時気を付けねばならないこととなるが、それで所有者以外の権利者の意見陳述・資料提出の権利の保障として十分であるかは疑問であり、通知対象者の範囲についてさらに検討する必要がある（後述「3 境界確定委員会(3イ)」に対する意見も参照）。

3 境界確定委員会（仮称）

(1) 境界確定委員会への求意見

1 (1)又は(2)により境界確定の手續を開始したときは、境界確定登記官は、境界確定委員会に対し、当該境界確定についての意見を求めなければならないものとする。

(2) 境界確定委員会の設置及び構成

ア 設置

(ア) 法務局及び地方法務局に、境界確定委員会（以下「委員会」という。）を置くものとする。

(イ) 委員会は、境界確定登記官の求めに応じて、境界確定について調査を行い、意見を述べるものとする。

(注) 委員会は、固定的な組織ではなく、多数の委員を任命して

おき、手續ごとにその中から担当の委員を指定して委員会を構成するものとする（委員は、非常勤とする。）。

イ 構成

(ア) 委員会は、委員三人以上をもって構成する合議体とするものとする。

(イ) 委員は、境界確定について必要な学識経験のある者のうちから、法務局又は地方法務局の長が任命し、手續ごとに指定するものとする。

(ウ) 委員会の事務を取り扱う組織を法務局及び地方法務局に置くものとし、これに委員会の調査を補助する調査官を置くものとする。

(注) 委員は、弁護士、土地家屋調査士等の中から任命することが考えられる。

(3) 境界確定委員会による調査

ア 委員会は、測量、実地調査、土地の所有者その他の関係人に対する資料の提出の求め及び質問その他境界確定に関し必要な調査を自ら行い、又は調査官に命じてその調査を行わせることができるものとする。この場合において、委員又は調査官は、必要な限度で、他人の土地に立ち入り、測量又は実地調査をすることができるものとする。

イ 委員会は、関係土地の所有者に対し、意見を述べ、又は資料を提出し、かつ、測量及び実地調査に立ち

会う機会を与えなければならないものとする。

ウ 委員会は、必要があると認めるときは、関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に対し、必要な資料又は情報の提供、意見の陳述その他の協力を求めることができるものとする。

エ 関係土地の所有者及び所有権以外の権利の登記名義人(関係土地の登記簿に用益物権、賃借権又は担保物権等の権利者として記録されている者をいう。)は、委員会に対し、境界確定につき、意見を述べ、又は資料を提出することができるものとする。

(4) 境界確定委員会による意見の提出
 委員会は、(3)の調査を終えたときは、境界確定登記官に対し、境界確定についての意見を提出しなければならないものとする。

(5) 境界確定委員会による調停
 委員会は、調査の結果、関係土地の所有者間に所有権に関する紛争が存することが明らかになったときは、当該紛争に関し調停をすることができるものとする。

【意見】

「3 境界確定委員会(仮称)」については、次の一〜五の意見が出た。

一 境界確定委員会の委員

境界確定委員会の委員として民間の専門家(特に土地家屋調査士を採用することに賛成である。なお、前述したとおり境界確定の法的性質および境界確定登記官の権限の明確化との関係で、境界確定委員会の役割・機能も影響を受けることが考えられるので、その点に留意する必要がある。

二 境界確定委員会による調査(関係土地所有者に関する事項)

(3)イの関係土地所有者の意見陳述・資料提出につき、具体的にどのような手続(形式)で行われるのかということの詳細が明確でない(例えば、関係当事者全員が出席の場合意見陳述・資料提出が行われるのか、個別面談で行うのか等)。また、委員の収集した資料および相手方提出の資料等が、手続中、関係土地所有者に開示されるかということについても不明である(後述「第五 その他2(2)」に対する意見も参照)。

三 境界確定委員会による調査(所有者以外の権利者に関する事項)

(3)エでは、所有者以外の権利者に意見陳述・資料提出等の権利を認めている。しかし、(3)イでは、境界確定委員会の義務として、所有者にはそのような機会を設けなければならないようであるが、所有者以外の権利者への機会の付与は義務づけられず、また、前述したとおり「通知」もなされない。以上のことから、所有者以外の権利者の意見陳述・資料提出等の権

利は実質的にどのようなようにして保障され得るのか疑問である。

四 境界確定委員会による意見の提出

要綱案では境界確定委員会は境界確定登記官に意見を提出しなければならぬとされているが、具体的にどのような形式の意見を提出しなければならないのか明らかでない（例えば、結論だけの意見が許されるか、明確に一本の境界線を引けない場合、選択的に複数の境界線を引くことも許されるか等）。意見を提出する際は、結論だけの意見でなく、結論に至る詳細で明確な理由・内容の含まれた意見の提出の義務化が望まれる。そのためには、提出される意見に必須とされる事項を明確に定めておくことが有用であろう。

五 境界確定委員会による調停

境界確定委員会による調停に関しては、次の二つの意見があった。

第一に、当該調停の対象となる「所有権に関する紛争」の意味を明らかにする必要がある。例えば、補足説明では、「所有権の範囲に関する紛争」とあるが、これは所有権界についての紛争のみを指し、そもそも当該土地に所有権があるか否かといった紛争はここでの調停の対象外とするという意味に解してよいのかといった点で、なお不明な点がある。

第二に、当該調停のなされる時期に関して、境界確定委員会

による調停は、境界確定登記官による境界確定前にもなされ得るのか明らかでない。仮に境界確定前に調停がなされうるとした場合、境界確定委員会による調停が成立した後、調停の前提としていた境界と異なる境界確定が境界確定登記官によりなされることも想定し得る。このような場合、当該調停の効力はどのようなのかといった問題が生じることから、境界確定委員会による調停は境界確定登記官による境界確定後になされるべきであろう。

4 境界確定登記官による境界確定

(1) 境界確定

ア 委員会による意見の提出があつたときは、境界確定登記官は、遅滞なく、境界確定をしなければならないものとする。

イ 境界確定は、委員会の意見を踏まえてしなければならないものとする。

ウ 境界確定は、関係土地の状況、公図・地積測量図等の記載内容、登記簿の記録内容その他の事情を総合的に考慮してするものとする。

(注) 境界確定は、座標値を有する図面を添付し、理由を付した境界確定書（仮称）を作成してするものとする。

(2) 公告及び通知

境界確定登記官は、境界確定をしたときは、その旨

を公告し、かつ、関係土地の所有者で知れているものに対しその旨を通知しなければならないものとする。

(3) 争訟の方法

ア 境界確定の処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができないものとする。

イ 境界確定の処分については、行政事件訴訟法の定めるところに従い、取消訴訟等の抗告訴訟を提起することができるものとする。

(注) 1 この制度の創設後は、現行の民事訴訟としての境界確定訴訟は提起することができないものとする。

2 境界確定の処分に係る取消訴訟等の抗告訴訟の第一審の管轄裁判所は、当該境界に係る土地の所在地の地方裁判所とするものとする。

【意見】

「4 境界確定登記官による境界確定」については、次の一〜三の意見が出た。

一 境界確定における境界確定委員会の意見の取り扱い

要綱案では、境界確定登記官は、境界確定委員会の意見を「踏まえて」境界確定をするものとされているが、この「踏まえて」の意味が明確でない。要綱案では、境界確定登記官は、委員会の意見を踏まえつつ、その他の種々の事情を総合的に考慮して

境界確定をするときとされていることから、境界確定委員会の意見の拘束力について、より明確な定めが必要である。利害関係者の意見陳述等の機会が境界確定委員会の場に基本的に限られている以上は、境界確定委員会の意見にはかなり強い拘束力を認めるべきと思われる（なお、補足説明では、合理的な理由もなく境界確定委員会の意見と異なる境界確定を行うことは不当なものとして違法になることがあり得る旨述べられている）。

二 境界確定における登記官と委員会の役割分担

補足説明によれば、既存の境界の発見が不可能であったときには、登記官による境界確定により新たな境界線を創設的に引くことが予定されているようである。そこで、境界確定委員会での調査によつて既存の境界が明らかとならなかつた場合の創設的な境界確定については、直接に登記官が合理的と考える線で境界確定の線を引くのか、又は境界確定委員会が合理的と考える線を引き、それを基に登記官が境界確定の線を引くことになるのかといった役割分担が問題となるが、その点が明らかでない。

三 境界確定登記官の調査権限

前述したように、境界確定登記官は、委員会の意見を踏まえつつ、その他の種々の事情を総合的に考慮して境界確定をするものとされている。このことから、境界確定登記官の独自の権

限として、その他の事情についての調査権限等が認められるか、認められるとすればどこまでの調査が認められるのか、ということが問題となる。前述のように、利害関係者の意見陳述等の機会が境界確定委員会に限られていることから、境界確定登記官の独自の調査権限はできる限り小さくすべきであろう。

5 登記事務との連携

(1) 登記簿及び地図に関する必要な措置

登記官は、境界確定がされたときは、遅滞なく、地積の更正、地図の訂正その他の関係土地の登記簿又は地図に関する必要な措置を執らなければならないものとする。

(2) 境界確定がされたことの公示

境界確定がされたこと及びその内容は、登記簿及び地図上で公示するものとする。

【意見】

特になし。

6 境界標の設置義務

境界確定がされた場合において、境界標が存しないとき又は既存の境界標がその内容に合致しないときは、当該確定された境界で相互に隣接する土地の所有者は、その内容

に合致する境界標を設置しなければならないものとする。

【意見】

特になし。

第五 その他

1 手続費用の負担

手続費用は、申請による手続開始の場合は当該申請の申請人が負担するものとし、職権による手続開始の場合は原則として国が負担するものとする。

(注) 申請による手続開始の場合において、境界確定の処分をするまでの経緯等にかんがみ、申請人以外の者に手続費用を負担させるのが相当であるときは、申請人がその者から手続費用の償還を求めることができるものとする。

【意見】

境界が不明確であることの原因は申請人にあるとは限らないことから、費用を申請人に負担させるのは必ずしも合理的であるとはいえない。なお、右(注)にあるように、申請人以外の者に手続費用を分担させるのが相当であるときには、申請人がその者から手続費用の償還を求めることができるものとされている

が、そうであれば、少なくとも手続費用を立て替える制度が必要であろう。

また、申請人が負担する費用の範囲が明示されていない(例えば、測量費の負担等)。仮に申請人が測量費を負担すべきであるとした場合、当該費用を申請人が支払うことができなくなつたときには、当該境界確定手続はその後どのように進められるのか、といったことが問題になると考えられる。

2 閲覧及び写しの交付

- (1) 何人も、登記官に対し、手数料を納付して、境界確定書、これに添付された図面その他境界確定の手続において法務局若しくは地方法務局若しくはこれらの支局若しくはこれらの出張所(以下「法務局等」という。)に提出され、又は法務局等が作成した図面の閲覧又はその写しの交付を請求することができるものとする。
- (2) 何人も、利害関係を有する部分に限り、登記官に対し、手数料を納付して、境界確定の手続において法務局等に提出され、又は法務局等が作成した文書その他の物件(1)の図面を除く。)の閲覧を請求することができるものとする。

(注) (1)及び(2)の手数料の額は、物価の状況、実費その他一切の事情を考慮して政令で定めるものとする。

【意見】

(2)の閲覧請求に関し、文書等の閲覧請求は、境界確定手続終了後を予定しているのか、手続が進行している間の閲覧請求も可能であるのかといったことについて明らかにする必要がある。

3 法務省令への委任

その他必要な事項は、法務省令で定めるものとする。

【意見】

特になし。

その他、民事訴訟において所有権確認を求める中で、境界が問題となった場合、新しい境界確定制度との関係はどうなるのかという問題が指摘された。所有権界と境界は形式的には別問題であるが、現実には不可分の問題となりうるので、両者の関係について明確に定める規定を置いてはどうかとの提案がなされた。