

公図未存在地の用地取得について

河 信夫¹・島村 俊行²

¹西日本高速道路ビジネスサポート㈱ 和歌山工事事業所 (〒640-8323和歌山県和歌山市太田3-10-6)

²西日本高速道路ビジネスサポート㈱ 関西支店 (〒532-0003大阪府大阪市淀川区宮原4-1-4)

本件は、西日本高速道路㈱が起業する近畿自動車道松原那智勝浦線 和歌山南スマートインターチェンジ(仮称)事業において、管轄法務局に地図(公図)が存在しない字地の一部を用地取得するうえで、管轄法務局、関係行政並びに関係権利者、土地家屋調査士とともに協議を行い、当該字内全員との境界立会等の成果を基に作成した図面を「地図に準ずる図面」として法務局へ備え付けることで、速やかに当該字及び起業地の面積を確定し、用地取得事務を円滑に処理した事例である。

キーワード 用地取得、調査、地元合意、公図欠落

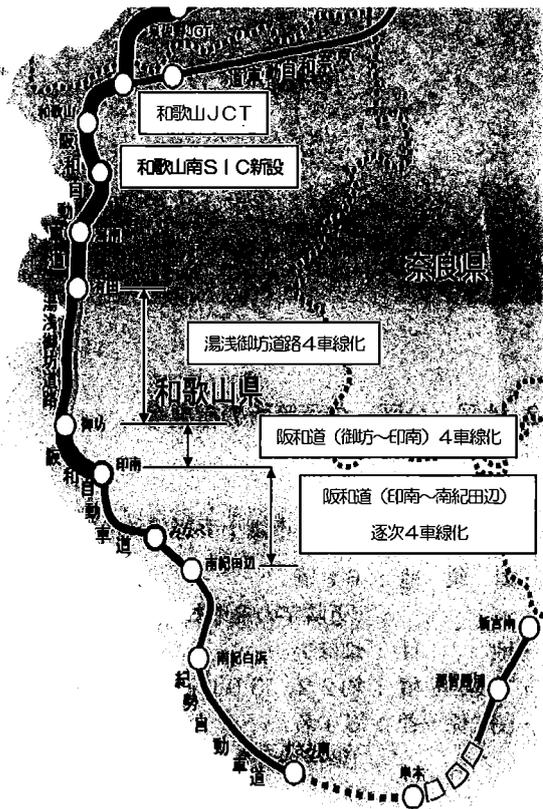
1. はじめに

(1) 西日本高速道路ビジネスサポート株式会社について

西日本高速道路ビジネスサポート株式会社は、西日本高速道路株式会社(以下、NEXCO西日本)のグループ会社として、NEXCO西日本が建設・管理する高速道路の用地取得等に関する業務、道路敷地等の管理業務といった不動産関連事業を基幹に事業を展開している会社である。

その中でも、弊社関西支店「和歌山工事事業所」は、現在、NEXCO西日本関西支社和歌山工事事務所のもと、阪和自動車道と京奈和自動車道(紀北西道路)を接続する和歌山ジャンクション事業、和歌山市とその付近の周辺道路の混雑解消を目的とした和歌山南スマートインターチェンジ(仮称)事業、湯浅御坊道路(有田～御坊)の四車線化事業、阪和自動車道(御坊～印南)の四車線化事業、阪和自動車道(印南～南紀田辺)の逐次四車線化事業に関する用地取得等に関する業務を担当している。

【和歌山工事事業所 事業概要図】



(2) 和歌山南スマートインターチェンジ (仮称) 事業について

和歌山南スマートインターチェンジ (仮称) (以下、S I C) は、阪和自動車道の和歌山インターチェンジ (以下、I C) と海南 I C の中間に位置する本線直結型 S I C で、和歌山県と協力しながら事業を進めており、用地事務は N E X C O 西日本から和歌山県へ業務委託され、和歌山県・N E X C O 西日本・弊社が三位一体となって、一日も早い平成30 (2018) 年度末の供用を目標に、日々奔走している。

なお“用地取得率100%”は、平成29 (2017) 年3月をもって既に達成している。

和歌山南 S I C を整備することで、I C 間隔の短縮を図り、従前、高速道路の利用が無かった移動距離の短い利用者の利用を促進するとともに、利用者が分散することによって、隣接する和歌山 I C 周辺の混雑緩和に繋がる等、利用者の利便性向上が図れるものである。

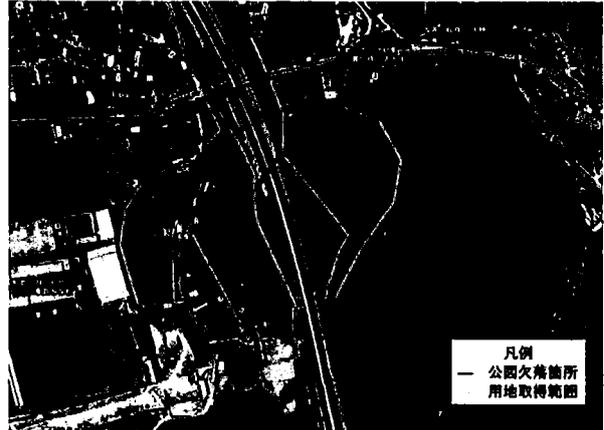
【完成予想図】



2. 地図 (公図) 欠落箇所の概要等

- ・ 所 在 : 和歌山市森小手穂字夕日向原^{わかやましもりおてぼ とうひむかひら} 地内
- ・ 対 象 地 : 68筆
(近隣字の飛地あり)
- ・ 地 目 : 畑ほか
- ・ 対 象 面 積 : 約 22,500 m²
- ・ 関 係 者 : 31名
(隣接地所有者5名を含む)

【対象地】



3. 地図 (公図) とその意義

「地図」は、不動産登記法 (以下、不登法) 第14条第1項において、土地の所在及び形状等を特定させるため、正確な測量及び調査の成果に基づいて作製し、現地復元能力を有するものとして法務局に備え付ける旨が規定されている。

但し、同条第4項では「地図が備え付けられるまでの間、これに代えて、地図に準ずる図面を備え付けることができる」されているが、これは、「地図」がその精度の高さ故に十分に整備が進捗していない実態によるものである。

「地図に準ずる図面」は、地図以外の法務局に備え付けられた各種の図面を指し、一般的に「公図」と呼ばれる旧土地台帳附属地図もこれに該当する。

この図面は、現地の相対的位置関係を表示し、登記された土地が現地のどの土地であるかを特定するための公的資料としての役割を果たしているものの、明治時代の測量技術が未発達に作製された図面であること、またあくまで徴税を目的とする地租改正時に作製された図面がそのルーツとされていることから、必ずしも面積・距離・方位・角度等が正確ではなく、その精度は低いものと解されている。

そのことで、現況との整合が取れずトラブルの原因となることが多いため、その取扱いには十分に留意し適切な処理に努める必要がある。

4. 用地測量における境界確認の意義

(1) 境界確認とは？

用地測量においては、補償の積算根拠とするため、法務局に備え付けられている地図や土地登記記録等の公的資料の調査に基づき、関係権利者の現地立会のもと、境界確認を行っている。

権利調査は公的資料から行うものの、一般的に日本における不動産登記制度は、登記権利の推定力はあるが、公信力はないと解釈される。

また、そもそも境界の概念として、一般的に「公法上の境界」（筆界）と「私法上の境界」（所有権界）とが存し、前者は、不登法第123条において「表題登記がある一筆の土地とこれに隣接する他の土地との間において、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」と定義され、当事者間の合意により変更することはできないとされている。

一方「所有権界」は、隣接する土地の所有権の境界を意味し、これは所有権の範囲を画するものであるため、当事者間の合意により変更することが可能である。

このように、必ずしも筆界＝所有権界とはならず、相隣接する関係権利者が現地立会を行い、相互に承認したい所有権界についての合意を明確にし、また、その合意のもと決定した所有権界を補償の積算根拠とすることから、用地測量における境界確認は非常に重要で、細心の注意を払って進める必要がある。

(2) 現況と公簿との相違が発見された場合は？

関係権利者による現地での境界確認によって、現地と公簿との整合性を確認し、仮にその相違点が発見された場合には、下記の類型に従って双方の整合性を図る手続きを経ることとなる。

【現況と公簿との相違とその処理の類型】

- *地目の相違：地目変更登記
- *地積の過不足：地積更生登記
- *現況と公図との不整合：地図訂正
- *登記名義人の死亡：相続登記
- *登記名義人住所変更：登記名義人表示変更登記

上記の類型は、あくまで現況と公簿との相違であって、登記記録にしる公図にしる、公簿が存在していることが見て取れる。

しかし今回の事例は、現況と公簿との相違以前に、そもそも法務局に地図や公図、その他の図面が存在せず、いずれの類型にも該当しないため、管轄法務局、関係行政並びに関係権利者、土地家屋調査士と連携し、独自に問題解決を行ったものである。

5. 阪和自動車道における用地取得の経緯

(1) 阪和自動車道について

大阪府松原市の松原ICを起点に、和歌山県田辺市の南紀田辺ICに至る阪和自動車道（以下、阪和道）及び湯浅御坊道路は、西名阪自動車道や近畿自動車道と直結、近畿南部地区と京阪神及び中京地区とを結ぶ交通輸送の大動脈になるとともに、関西国際空港へのアクセス道路としても重要な役割を担い、その重要性はますます高まっている（“チャンスの道”）。

また国道42号のほか、道路網が脆弱な和歌山県南部において、交通渋滞の緩和や利便性の向上を図り、沿線地区の発展に寄与するとともに、地震・津波等の災害時の緊急輸送路“命の道”としても機能している。

【阪和道キャッチコピー】



当該地を含む阪和道は、昭和40（1960～70）年代にネクソコ西日本の前身である日本道路公団（以下、JH）により用地取得がなされたものである。

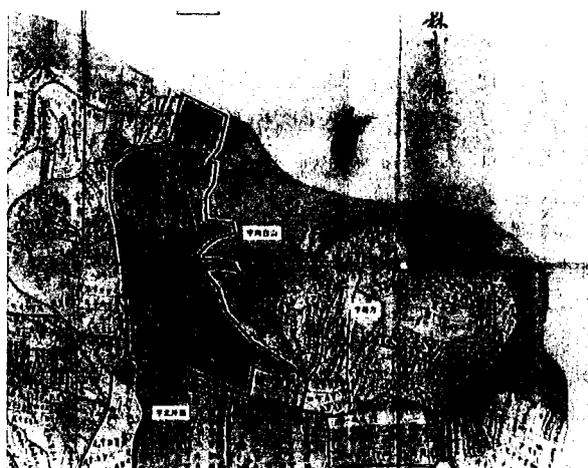
その当時から、当該字地における公図の欠落は確認されていたようであるが、特段の措置を講じることなく、土地の所在確認は主に関係権利者からの聞き取り、境界確認は事業用地に係る範囲のみで実施、地形図及び地積測量図を作製して用地取得し、分筆及び所有権移転登記まで完了していたことを確認している。

その結果、取得した土地は、現況のうえでは問題なかったが、そもそも公図が存在していないことから、権利者自身においても自己所有地の地番の把握ができず、地番の配列に不整合が生じる等、問題個所が多数存在している。

(2) 今回の事業における処理方針

上記の経緯を踏まえて、また過去に他事業において、公図混乱地域で事業用地に係る範囲のみで現地測量及び境界立会を行った結果、同地域内に土地を所有する他者から事業用地内に自らの所有地がある旨の申出を受けたという経験もあって、今回の事業においては、高速道路敷地の適切な権原取得、将来に亘る適切な資産保全のため、以下に続く土地家屋調査士等の関係者との協議の結果、事業用地に係る範囲のみならず、当該字地の関係権利者全員との境界確認、その合意に基づいて作製した図面を「地図に準ずる図面」として、法務局の認証を得たうえで備え付けることによって、以後の分筆登記等の処理を行うこととしたものである。

【紀ノ川左岸土地改良区地番図】



6. 関係機関との協議について

(1) 土地家屋調査士

平成30(2018)年度末の供用を目指し処理を進めるため、和歌山県公共嘱託登記土地家屋調査士協会の協力を得ようとするも、当協会において公図欠落箇所の処理を行った者がいなかったため、特別チームを立ち上げた。

当該チームでは、まず収集した資料について、法務局には地図に関係する資料が存在しなかったが、現地には紀ノ川左岸から水を引く田地があったことから、紀ノ川左岸土地改良区に保管される地番図(以下、紀ノ川左岸土地改良区地番図)を探し出し、それを登記記録等とともに解析した結果、現地及び阪和道建設以前の航空写真と近似していることが判明した。

また紀ノ川左岸土地改良区地番図とともに、法務局に保管される旧土地台帳によって一筆ずつ過去の権利者を地租改正時まで遡り、権利者、所有権移転の経緯を確認して解析を行った。

その成果と、権利者への聞き取りと、土地の形状等の確認、現地の杭を基に一つひとつ地番を当てはめていった結果、地番の順序が整然としていないことが判明した。例えば、1、2、3、4…の順序で配列されるであろう地番が、1、2、4、3…のような状態であった。

さらに、高速道路用地として取得した土地にも関わらず、公簿上、その土地が高速道路区域外に、区域内には地権者名義の土地が存在することも判明している。

このような状況であったため、利害関係者全員が合意して現況における境界線を採用し、利害関係者自身で必要な資料を作成のうえ、法務局へ地図訂正の申請を行う「集団和解方式」に則った処理手続きを検討し、法務局との協議を行うこととした。

(2) 法務局

上記の調査及び土地家屋調査士との協議の結果、集団和解方式による処理について法務局と協議を行ったが、登記官からは、JHによる用地取得時に確定した境界をもつて作製された地積測量図が存在する以上は、現況と比較した時に地番の配列が不整然とはいえ、公的資料上、それが“正”であり、これを無視して集団和解を行うこと(=“誤”とすること)は認められないとされ、国土調査法第19条第5項指定(以下、19条5項指定)による処理手続きを求められた。

19条5項指定は、国土交通省土地・建設産業局長より通知された「民間事業者等の測量成果を活用した地籍整備の推進について」(平成26年3月12日付け国土籍第306号)に基づき実施されるものであるが、これは、用地測量における成果(用地実測図等)を国土調査法第19条第5項の規定に基づいて地籍調査と同等級以上のものとして指定し、それを「地図」として法務局へ備え付けることによって、地籍整備を推進する施策である。

本件においても、当然に地籍整備の一助となるよう推進すべきではあったが、平成30(2018)年度末の供用を目指すうえで、既に基準点測量及び以下に記述する現地立会が完了していたことから断念し、これまでに述べた不整然に配列される地番といった問題点を解消するため、権利関係を整理し、一筆ごとに地積更生登記を行い、訂正した地積測量図を提出、その上で、当該字地における全筆の地積測量図を集合することで(地積測量図の集合図を作成)、それを「地図に準ずる図面」として法務局に備え付けることについて了解を得た。

(3) 地元権利者

法務局協議と前後するが、地元権利者に対しては、当初、事業用地に係る範囲の権利者以外の関係者から協力を得られるか否か懸念されたが、地図(公図)が備付け

られなければ、自己が所有する土地の範囲を特定することができず、分筆登記や、自己が所有する不動産を担保に抵当権設定登記を行うことができない等、地元にとっても有益であることを伝え、関係者を含む登記記録上の権利者全員から現地立会の協力を得ることができた。

現地立会はスムーズに行われ、また立会いの中で権利者自身も気が付いていなかった問題点が浮き彫りになり、その解消に向け処理を進めた事も好印象になったと感じている。

その結果、上記の土地家屋調査士の協力を得て実施した解析結果と、現地立会結果が概ね一致した。

7. おわりに

前述のとおり、当初、法務局からは19条5項指定による処理手続きを求められていたが、その際には、既に基準点測量及び現地立会が完了していた。

また和歌山県下で、過去に19条5項指定申請を行った調査士からの聞き取りによれば、調査開始から、国土地理院による基準点の認証、地積測量図の新規作成、19条5項に基づき作成された図面を地図として法務局へ備え付けるための変換作業等、法務局へ地図を備え付けるまでに2年超の期間を要したことを確認していたことから、平成30(2018)年度末の供用を果たすためには、そのような時間的余裕もなかったため、本事業においてはその手続きを見送っている。

しかしながら、今回、「地図に準ずる図面」として備付けられたものについては、測量完了後、法務局のGPS測量により当該成果の検測作業が実施され、結果的に、19条5項指定に匹敵する精度の図面が作製されたことが確認された。

地元権利者からは、公図が存在しない間は、分筆や抵当権設定登記等を行うことができなかったが、今回の手続きを経て自由に行うことができるようになり感謝されている。

公図未存在地に関しては、弊社においても過去に経験したことがある者が存在せず、その処理手続きについては、当該字地関係権利者、用地事務の委託先である和歌山県、和歌山地方法務局、和歌山県公共嘱託登記土地家屋調査士協会の協力を得てはじめて実施することができたものであるが、今後、公共用地取得において、本件の処理事例が業務の一助となることができれば幸いである。