

今後の地図整備の方向について(上)

法務省民事局第三課補佐官 寺島 健

*本稿は、平成一〇年七月二五日に開催された「登記実務研究会」における講演の速記録に若干加筆を施したものである。

目次

はじめに

一 登記所地図の役割

1 登記所地図の現状

2 法務局の地図整備の現状

二 地図管理システムの導入

三 地図のコンピュータ化

●質疑応答

(以上本号)

はじめに

ただいま、ご紹介をいただきました民事局第三課の寺島と申します。

本日、このようなテーマでお話をさせていただきますのは、昨年の八月に、「今後の地図整備の方向について」と題する民事局第三課長の通知が発出されたことが一つですが、それに加え今年には、例年になく登記所の地図をめぐる話題が多かったことも一つの契機でもあります。ご覧になった方もいらっしゃるかもしれませんが、今年の五月一日に某テレビ局で地図に関する特集が組まれたことがあります。「平成検地」「境界をめぐる攻防・自分の土地はどこまでか」というようなちょっぴりショッキングなタイトルだったかなと記憶しております。よく新聞には「試写室」とか「映画館」とか題するコーナーがあって、記者の方たちが事前に放映される番組をみて、その感想というか、推薦文みたいなことを書いている欄がありますが、そこでも「筆界をめぐる攻防」とか、「皆さんの公図の管理のため」というようなことが書かれていたことを記憶しています。

どういうことが放映されるのかと登記を所管する私どもとしては、不安な気持で当日を迎えたことを覚えていますが、具体的には墨田区における作業の実態を中心に放映がされるなど、その内容は、「なんで国土調査はこんなに進まないのだ」ということを一つのテーマにして構成されており、登記所地図に関わる問題は、大きな問題としては取り上げられなかったと思います。

もう一つ、今度は六月に、同じテレビ局の「クローズアップ現代」という番組で、地図混乱地域の問題が正面から取り上げられて、放送されたことがあります。これはたしか「登記した土地はどこにある」という登記に関係する私どもにとってはどきどきとするようなタイトルだったと思います。

この地図混乱地域の深刻な問題については、平成三〜四年頃だったと思いますが、同じテレビ局の夜の九時の

ニュース番組の時間に、広島県の観音原という地域における地図混乱の問題が放映されたことがあります。それによると宅地の開発分譲業者が山を整理して分譲した際に、購入者を分譲地に連れて行って、この場所を販売すると説明し、購入者も案内された土地を購入する意思をもって売買契約が締結されるわけです。しかし、そのうちの何人かについては、登記上は開発地外の土地について分筆・移転登記を受けた形式となっているわけですが、他方、当該土地についてはもう一人別に分譲を受け、登記を経由したとする者がいるわけです。そういった所が分譲地内に何カ所もある地域であったわけです。

自分の土地であると主張する者が自己所有地であることを明らかにするため、杭を打ち、柵を築くわけですが、打ちこむたびに杭を抜かれるとして、毎日ライトを灯けて見回りを行なっている、というような非常に深刻な状態がテレビに映し出されたことがあります。もちろん、現地の占有関係と登記所の地図とは大きく違っている、こういう地域ですので道路買収もできないことから、道路の整備もできないとして、デコボコの道路がテレビに放映されたことがあります。地権者は一〇〇人ぐらゐの地域だったと思いますが、集団和解が成立して、代表が登記所に新しい地図を作ったうえに提出したというような場面が映し出されたことがありまして、昨日のこのように思い出すところです。

地図混乱地域については、昭和五八年に全国の法務局で調査した結果によりますと、このような地域が全国に五〇〇カ所を超え、その多くの地域では、いま申し上げた事例のように土地の所有権をめぐる根の深い問題を数多く含んでおり、深刻な問題となっているところがあるわけです。

当日のテレビでは、早稲田大学の鎌田先生がゲストとして出演されましたが、「誰に責任があるということではなくて、この混乱状況を解決するという前向きな姿勢がなにより重要である」と話をされていたことが印象に残っているところです。

こういったように今年も、例年になく登記所の地図に関するマスコミ報道が多く、また、登記所地図に対する関心が高まっているときでもあることから、先ほど申し上げました、第三課長の通知の発出された背景等を含めて、日頃、登記所を利用される機会が多いと思われる皆さんに、いま時点における登記所地図の整備の方向というものを話しするのも有意義なことかなと思ひまして、今回のお話をお引き受けしたわけです。

一 登記所地図の役割

登記所の地図の問題を考えるとときには、どうしても地図の役割について、法律的・制度的な観点からいまい一度整理してみる必要があると思ひますので、その辺からお話を進めたいと思ひます。

この研究会にいらっしやっている皆様方には釈迦に説法かと思ひますが、不動産登記制度は、まず対象となる不動産を特定し、その不動産の所有者は誰であるとか、その所有権を目的とする権利がなんであるとかを登記簿という公簿に公示することにより不動産取引の安全を図るとともに、登記をした者に対しては、第三者対抗要件を付与することにより法的保護を図る、というところに制度の目的があるわけですが、この「不動産を特定」するところとところがまさに問題として、登記に関わる方は誰でも理解されているところだと思ひますが、物が特定できない限り、そのうえの権利が、あるいは対抗力がどうのといつても仕方がない、まさに「絵にかいた餅」ではないか、と前から指摘がされているところです。権利の登記は、表示の登記という親ガメの上に乘った子ガメであるとはよくいわれますが、これは、そういう趣旨であらうかと思ひます。

土地を特定するということは、その土地がどこにあるか、つまり土地の所在を明らかにし、そのうえで、その土地がどのくらいの広がりを持つものか、周辺土地との境界が明らかでないか、当該土地を特定したことにはならない、ということになるかと思ひます。土地の所在は、起番区域を書き、そのうえで地番を書く、つまり登記簿の表題部で表現をしているわけですが、それだけで足りるかというのと、これだけでは、その土地の広がりかど

これまであるかが不明なわけです。つまり、隣の土地との境界が明らかでない、土地を特定したことにはならぬものだろうと思います。そういう意味で、土地の表題部に書いてある所在地番、プラス地目、地積、そういうものだけではこの広がりや表現できていないこととなります。

今日の話にも関連しますが、いまはカーナビの世界であり、人工衛星を使っているGPS測量も決して測量の世界では珍しい手法ではなくなっており、この測量機器を使用し、特定の境界点をX座標、Y座標で簡単に表現することが可能な時代でありますから、そういう意味では筆界の各点の数値を登記簿の表題部に記載して、それで土地の広がりや表わすという方法も理論的には可能ですが、一般国民には、それを理解しろといってもなかなか困難だろうと思います。

ご承知のように、そのことから不動産登記法一七条あるいは一八条という規定があるわけです。ここで、はつきりと、土地の広がりやの表現は地図をもって特定するという制度を取り入れたわけです。また、沿革的にみても、不動産登記制度は、かつてその機能を有していた土地台帳制度を取り込んで一元化したことによって、その土地を特定するという機能は、自らの、つまり、不動産登記制度のなかで行なうという使命を背負うことになったわけです。

この地図と、表題部の記載が相俟って、その土地を現地に特定できることとなるわけであり、不動産登記制度は、この地図と登記簿により現地に指示ないし特定できることを前提に成り立っている制度といえることができます。

したがって、登記所地図の最も重要な役割は、当該土地を現地に特定することであり、このような機能を有する精度の高い地図を早期に備え付けることが、いつてみれば地図政策の基本でありまして、不動産登記制度における最大の懸案であったということができるとも思います。

ところで、不動産登記法一七条は「登記所ニ地図……ヲ備フ」と書いてあるわけですが、誰が備えるのかという問題があります。国の制定した法律ですので国の責務なわけですが、国全体の施策という観点からみても、登記所の地図というのは、国土調査法による地籍調査事業、あるいは土地改良事業、土地区画整理事業等々といった施策をそれぞれの行政のなかで推し進め、その成果である地籍図とか土地所在図というものを登記所に送付し、登記所がこれを地図として備え付ける、そういう方策によって登記所の地図の整備を図っていく、という施策であると理解すべきものと思います。

そうはいいまでも地図を整備するということは大変なことでありまして、たとえば、一七条地図の大半を占めている国土調査法に基づく地籍調査についてみますと、日本全国三七万キロ平米といわれておりますが、そのうち地籍調査事業が対象としている土地は、国有地とか河川を除いて二八万五〇〇キロ平米といわれております。国土調査法は、昭和二六年に制定された法律でありますので、法制定から四十数年経過した昨年度までの実績が約二八万の対象面積のうち約四割に当たる一万キロ平米が事業の完了面積といわれています。また、その中身は農耕地を多く含む郡部が中心となっており、たとえば東京などをみていただくとわかりますように、地価の高い市街地といえますが都市部にはなかなか地籍調査が行なわれていないのが現実です。

私どもとしては、取引が活発なところは市街地ですので、当然、圧倒的な登記事件量がこれらの地域の登記所に提出されるわけであり、これらの地域が登記所地図を緊急に整備しなければならない地域となるわけです。しかし、市街地について地籍調査を行なうというのが、これまた大変でありまして、実施機関である自治体も積極的に手を挙げないというのが現実のようです。

そういったなかで、法務局職員の手で少しでも地図を作製していくということ、一つは職員の研修も兼ね、将来本格的に一七条地図製作作業を実施するとした場合の経費とか、あるいは技術的な問題点を明らかにするということをも目的にして、昭和四三年から昭和六三年まで、二一年をかけて法一七条地図製作モデル作業を行なってきたわけです。それは確かにスズメの涙といわれるかもしれませんが、二一年かけて全国の法務局を一

巡したわけです。

では、モデル作業が終わった昭和六三年以降はどうしているかといいますと、モデル作業においても、市街地または準市街地を対象に地図を整備してたわけですが、六三年以降は、モデル作業の経験を踏まえ、まさに地図混乱地域などを中心に、その地域住民から法務局に「地図を作ってもらいたい」という強い要請があるところに、積極的に乗り出してやっているのが、いまの一七地図製作作業の現状であります。昨年は、釧路、那覇、松山の三局でこの一七条地図製作作業が行なわれましたが、いずれも地図混乱地域を含む地域であり、その作業には相当な困難を伴ったとのことです。担当者は一年間土日もないくらいに忙殺されたようですが、いずれも筆界確定率九九・五%、あるいは九九%という高い率で作業を終えております。

こういう地域では、法務局の職員が調査に入りますと、そういつてはなんです、市役所の職員は信用できないが法務局がそういうなら」と、そういうことをあからさまにいう住民たちも多いようであり、そのなかで混乱状態が一つ一つ解消されていくという報告がされています。そういう意味では、国の機関であります法務局が自ら出ていって作業をやるということは、非常に有意義なことであるかと思えますし、まさに地域住民からあるいは地元自治体からも大変喜ばれている作業であろうかと思えます。

今年、鹿児島・徳島・高知の三局です。作業が始まっておりますが、これらの地域は同じく地図混乱地域を含む地域で、従来、地元で問題となっていた地域であります。そういう地域ですから、当然困難な場面が予想されますけれども、それぞれ局を挙げて取り組んでいただいていると聞いておりますので、今年の作業も大きな成果が挙がるものと確信しているところであります。

ところで、いわゆる公図については、昭和三五年の不動産登記法の改正に伴う土地台帳法等の関係法律の廃止に伴い、法律上の根拠を失ったのはご存じのとおりであります。しかし、法律上の根拠を失ったとはいえ、現実には、広く不動産取引等に利用されるとともに、裁判例においても唯一の公的資料であるとの高い評価を受けてきたこともご存じのとおりであります。

つまり、一般に公図は「精度が悪い」との言われ方が、よくされますが、これは公図全体を捉えての評価だと思われませんが、私は必ずしも適当な表現ではないと思っております。いわゆる公図といわれる旧土地台帳附属地図は、もともと徴税目的で作られていたものですので、田であるとか、畑であるとか、そういう地目の問題と、収穫のうえで何等級の土地に当たるかの上田、中田、下田とかの区別と、これを金額で表わす賃貸価格といったもの、さらにその地租を計算するための地積、納税者が誰か、ということが土地台帳の一番の関心事であったわけですね。

したがって、各土地がどういうふうに隣接しあって、どういう形をしているかということ、必ずしも税務署にとつては大きな関心事ではなかったわけですね。そのことは山林とか原野の旧土地台帳附属地図をみていただくとよくわかりますが、いわゆる談合図とか、団子図とかいわれるものが、けっこう多いのにビックリします。山林原野という意味では、面積の大小とか、そういうものに税務署ではもともと関心がなかったのであるかと思えます。また、それで十分事が足りたのだらうと思うわけですね。しかし、一方で、住宅地域についてはきわめて正確なものが作製されているといわれております。このようにいわゆる公図と呼ばれる旧土地台帳附属地図であっても、その作製時期、あるいは地域によりまして、その精度も含めて千差万別であらうと思えますので、公図をみる際には、その作製された歴史というものをどうしてもよく調べる必要があるのだらうと思えます。

この点はさておくとしまして、いわゆる公図は精度が悪いといわれながらも、現に昭和三五年以降、現地の占有状況と相俟って、ある程度現地を特定しうる程度の精度を備えたものであれば、なお社会的なニーズに十分応えてきたことも事実です。

また、登記所においても、その精度はともかく、分筆・合筆等の登記申請がされた場合には、法的根拠を持たない地図であるにもかかわらず、地図に書き入れを行ない維持・管理をしてきたこと、さらに和紙公図からマイ

ラー化を図り維持・管理を図ってきたこと等の事情を背景として、平成五年の不動産登記法の改正により公図に法的根拠が付与されたものであり、そういう意味では、平成五年の改正は地図制度全体のなかではきわめて注目されることだったと思います。

したがって、私どもとしては、一七条地図が備えられるまでの間は、将来にわたってこの「準ずる図面」というものは活用が図られるべきものでありますし、そのために公図が抱えているいろいろな欠陥は、段階的に補正・補完して、適正に維持・管理をすることが使命であろうかと思っております。

登記所地図の一つの役割を申し上げましたが、もう一つの役割は、地図を仲介として、登記情報と現地を結び付ける索引としての役割です。これは、現実の地図の利用のされ方をみると理解していただけたと思います。登記所の窓口に来る一般の方々をみますと、「地番」という認識がない人がほとんどであります。私はいま練馬に住んでいますが、いつも使用する住所は「三丁目九番〇号」ということですが、地番をみますと、予想もしない「五千何百番」というのが私が住んでいるところの土地の地番であります。

このように一般国民からみれば、土地の地番というのは日常的に使用するものではないので、知らないのが、むしろ一般的だと思います。昔ですと、ある程度登記簿をみていただいて、そのなかから検索するというのもできたのですが、登記簿が、コンピュータに入ってしまいますと目にみえないものですから、その登記情報にアクセスするための索引としての役割が地図の重要な役割として重要度がさらに増してきたものと思います。

改めて、登記所地図の役割について整理しますと、一つは登記された土地を現地に特定する（現地指示）ことであり、もう一つの役割が地図を仲介として登記情報と現地を結びつけるインデックスとしての役割であろうかと思えます。

1 登記所地図の現状

ここで、登記所の地図全体の現状をお話ししておきますと、いま全体で約五七三万枚、これは全国の登記所が保管する地図の枚数です。一七条地図が二七七万枚、それ以外が二九六万枚、パーセントで表わしますと、一七条地図が四八％、地図に準ずる図面五二％という現状となっております。また、この一七条地図二七七万枚の内訳をみますと、国土調査による地籍図が約二三〇万枚、土地改良・区画整理事業等による所在図が約四七万枚、法務局作製の地図が四〇〇〇枚弱といった状況となっております。

2 法務局の地図整備の現状

次に、法務局がこれまで行ってきた近年における地図整備に関する各種の施策について若干ご説明しておきたいと思えます。

一つは、平元・1・31「地図整備の具体的推進方策」という民事局長通知であります。

この通知は、それまでの地図整備が、ともすれば計画的・全体的な視点を欠き、問題が生じたところを部分的に、後追的に解消するという作業にとどまっていたわけですが、将来を見据えて、そのうえで体系的・計画的に地図の整備を推進していくという目的の下に策定されたものです。

具体的にいきますと、地図のコンピュータ化を将来の地図整備方策の基軸として位置付けたうえ、①法一七条作製作業とか、②既存地図整備作業とか、③地図混乱地域対策としての実態調査および基準点設置作業とか、④マイラー化の作業といった個別作業を段階的に推し進めていくとするものです。これが元年の具体的推進方策の四本の大きな柱であります。

二つ目が、平成五年あるいは七年と全国に導入した「地図管理システム」の問題です。

三つ目が、平成元年の「通知」に戻りますが、その基軸として位置付けていた地図のコンピュータ化をどうするか、という大きな施策であります。

この三つの施策をいま時点で見直しをしたうえで、これを一本のラインに結び付けるというのが、昨年八月の第三課長通知の大きな趣旨であったわけですが。

そこで、この通知について若干触れておきたいと思えます。

この通知に述べられているとおり、この通知は、近時における高度情報化社会の進展に伴い、民間レベルのみならず政府レベルにおいても「行政情報化推進基本計画」（閣議決定）や「地理情報システム（GIS）関係省庁連絡会議」の設置等の各種施策が打ち出されるなど、法務局が所管する地図行政を取り巻く環境は大きく変化している現状を踏まえ、地図管理システムの導入から地図のコンピュータ化に至るまでの道筋、入力した後の地図情報の精度の向上策等についての現段階における基本的な考え方を示されたものです。

簡単に照会しますと、「地図管理システム」というものは、地図のコンピュータ化の事前準備であるとの位置付けの下に、将来の地図のコンピュータ化を目指して、そのためのノウハウを蓄積する機器として活用を図っていくという、基本的な考え方が述べられております。

そして、システムに入力する対象地図は、いわゆる数値地図および図郭を有する地図だけでなく、図郭のない「準ずる図面」を含む登記所地図全部を入力の対象にすることとしております。

次に、一七条地図製作作業だとか、マイラー化作業だとか、あるいは地図混乱地域の基準点設置作業だとかいうものすべてが、将来のコンピュータ化に結び付けて作業時のデータを乗せられるように、そういう視点に立って作業を進めていくことでもあります。

最終的な地図のコンピュータ化の構想は、現在は登記情報システムが動いておりますが、これと連動した独立の地図のシステムを構築することを目指すというのが、現段階で考えている登記所の地図のコンピュータ化の大

きなアウトラインです。

以上が「今後の地図整備の方向について」と題する第三課長通知の概略ですが、登記情報と連動した独立のシステムについても何をいつしているかわからないかと思えますので、順を追って説明していくことにしたいと思います。

*

*

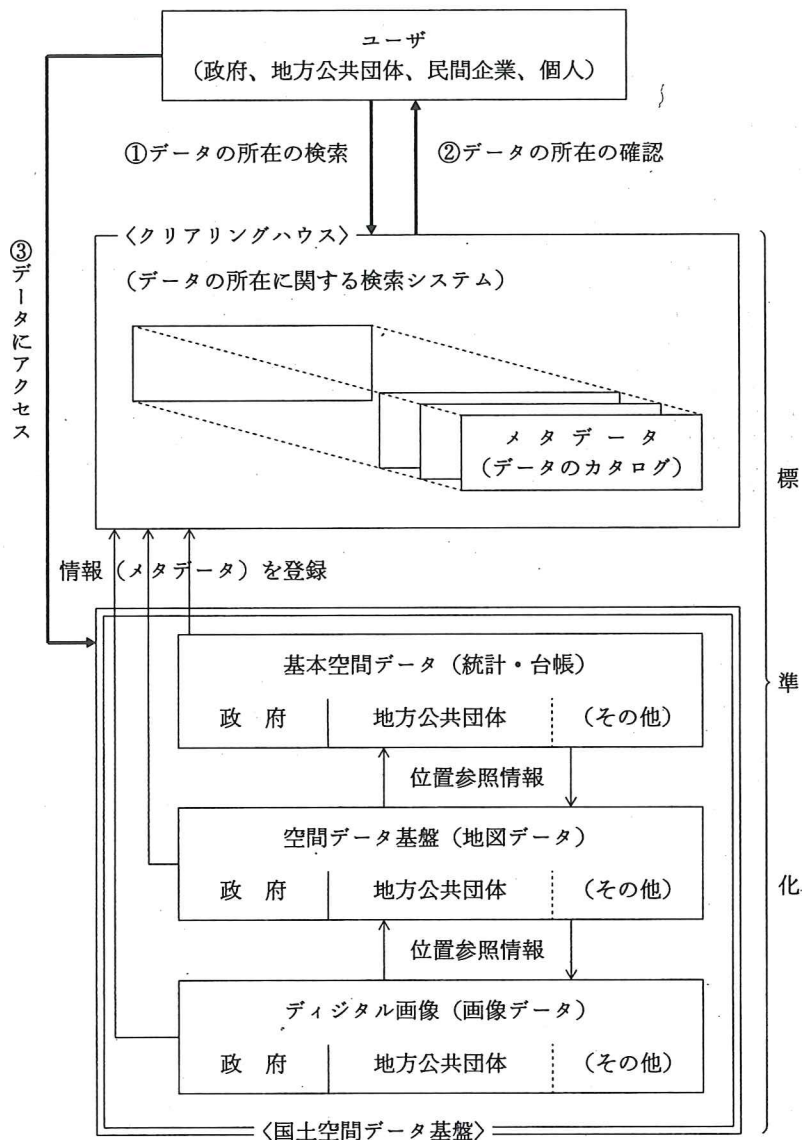
*

まず「行政の情報化」ということがいま叫ばれております。この「通知」のなかにもありますが、「行政情報化推進基本計画」なるものが何なのか、お話ししておきたいと思えます。この冒頭にありますように平成六年の閣議で決定されたものであり、平成七年から平成十一年までの五カ年計画で始められたものであります。この基本計画によれば、「行政の情報化」というのは、行政のあらゆる分野への情報通信技術の成果の普及的な活用、これに合わせた旧来の制度・慣行の見直しにより、国民サービスの飛躍的な向上と行政運営の質的向上を図ることを目的とする」とされております。

その後、インフラの整備を含めて、予想以上に社会の急激な情報化が進んだこと。つまり、皆さん方もご家庭にあるいは会社にパソコンを持っていらっしゃる方がほとんどだと思いますが、そういう方たちが通信回線を利用してインターネットと結んで情報のやり取りをする、いまそういう時代になってきている、ということから、この六年の計画を計画年の途中である平成九年一二月には、次のステップに進むことを前提に基本計画の改訂画が閣議決定されたわけです。この計画によれば、平成一〇年から一四年までの五カ年計画で、「紙による情報の管理から、ネットワークを駆使した電子化された情報の管理に移行し、二一世紀初頭までに、高度に情報化された電子政府の実現を目指す」という指針が示されております。

そういう理念の下、手続を旧来のまま電子化するのではなく、同時並行的に進んでいる申請手続の負担軽減、規制緩和といったものと合わせて、手続そのものの見直しが求められているところであります。そういう流

【別図】GIS整備のイメージ



れのなかに不動産登記制度もあるわけです。
 要約すると、行政のスピーディ化を図るということ、もう一方で手続の簡素化を図るということが、政府全体に求められているところであり、検討すべきことは非常に多岐にわたっておりますし、その対応の迅速化が求められているところでもあります。

ちょっと地図の話から離れましたが、いまそういうなかに登記所の地図も置かれているわけです。そんななかで昨年、民事局が三つの方針を出しておりますので、簡単に紹介しておきます。

一つは、平成一一年度末までに、「オンラインによる登記情報の提供サービス」と、それから、甲登記所で乙登記所の管轄に属する不動産や会社の登記事項証明書の交付の請求ができるとするいわゆるデータ交換による証明書の交付制度というものの運用を開始すると、開始時期を明示して新しいサービスの開始を対外的に明らかにしたところです。

二番目が、商業法人登記につきましては印鑑情報の電子化を先行させて、将来の電子認証計画につなげていくという方針を打ち出しております。

三番目が、紙で管理していた登記所の地図についても順次数値化の作業を進めて、将来的には一方で進んでいる登記情報システムと一体化して、コンピュータにより処理をするのだという計画をそれぞれ明らかにしたところであります。いずれも高度情報化社会への対応としての、法務局の当面の施策であろうかと思えます。

こういう状況のなかで法務局がいま求められているのは、一つは、登記の内容の充実（これは地図の整備も含めて）ですから、審査の充実もあるのだろうと思えます。もう一つが、いま申し上げたような情報化への対応が強く求められているところであります。それがお互いにリンクしている部分もあるだろうと思えますが、そんななかにも不動産登記制度あるいは商業登記制度が置かれているといってもよいであろうかと思えます。そんな次に、地図行政に深く関係してくると思われるのが、この通知のなかにも出てきております「GIS関係省庁

連絡会議」であります。「GIS」とは、地理情報システム、Geographical Information System の頭文字をとって「GIS」と略称されていますが、地理的位置や空間に関する情報を総合的に処理・管理しようというコンピュータ処理体系のことを指すといわれていますが、これだけでは何をいっているかわからないと思います。そこで、「GIS整備のイメージ」というペーパーをお配りしておりますが(別図)、下段に「基本空間データ」とか、「空間データ基盤」とか、「デジタル画像」とか二重線で囲んだ箱がありますが、これら全体が、国土空間データ基盤といわれ、これが基盤になるものです。

中段には「クリアリングハウス」というふうに表現され、そのなかに「メタデータ」というように記載がされていますが、これはいつてみればクリアリングハウスが物流センター、メタデータは商品カタログと思っただけであればよろしいです。たとえば、これが登記所の登記データとしますと、この登記データにアクセスするにはどうしたらいいか、一回の使用料金はいくらかかりますかとか、データの更新サイクルとか、そういったことがこのメタデータのカタログのなかに書かれているわけです。

いちばん上段にユーザーと記載されておりますが、ユーザーがデータにアクセスするには、下の空間データ基盤である地図データから、この土地の何かを知りたい、そこからクリアリングハウスにアクセスしていきますと、そのデータのカatalogが出てまいります。たとえばこの土地ですと、この上にどういう建物が建っている、そのなかにはどういう会社が入っているか。地下には何が埋まっているとかいうものが「メタデータ」としてクリアリングハウスに登録されているというイメージを持っていただければよろしいかと思っております。

そこで、ユーザーは、必要な情報にアクセスし、必要であれば、メタデータから幅広いさまざまな情報を入力し、付加させて、効率的・一体的に利用しようというのがこの地理情報システムといわれるものです。

すでにアメリカにおいては、情報基盤を整備することは国家にとって最も重要な経済戦略であるという位置付けをしております。いまのクリントン政権では「情報ハイウェイ構想」という政策を掲げて、そのなかで国家

空間データ基盤というものを整備し、このGISですが、そういうものを構築していくことが国家にとって最も重要な経済資源であるという観点で整備が進められているところです。

こういった動きのなかで、わが国も各行政分野において地理情報システムの導入が検討され、あるいはすでに整備が図られているところも現にあるわけです。しかし、各省庁が勝手にバラバラに始められては困るわけです。各自自治体が勝手に動いても困るわけです。というのは、形式・様式が違うものをそれぞれがバラバラに作成したのでは、データの相互利用ができないこととなる可能性があるわけです。コスト的にもロスを生じますので、いまのイメージの右側にも書いてありますが、その標準的仕様を決めようという意味で標準化を図ることが、この連絡会議の大きな目的の一つであります。

もう一つ、わが国では、阪神・淡路大震災が大きな契機になったといわれております。中央省庁も例外ではありませんが、地方自治体にも福祉課だとか、道路課だとか、いろいろな担当部署があり、それぞれが情報化を図っているわけです。たとえばこの土地について、寝たきり老人がどこに何人いるかということや各セクション、セクションは握っているわけですが、情報を一体的に共通利用できないものですから、迅速に動けなかったという痛い経験があったといわれております。一つは行政の縦割りの弊害を強く指摘する声もありますが、このコンピュータ化の時代ですので、このGISのイメージ図のように共通的なものをまず下に置いて、どこからでも必要なのが見れるというシステムを作るべきだ、というような動きが急激に早まったといわれています。

平成七年九月に、この関係省庁連絡会議というものが各省庁の課長クラスを構成員として発足したわけですが、平成八年には、この連絡会議が局長級に格上げされて、現在も検討が続けられているところです。もちろん法務省からは民事局も参加しておりますし、霞ヶ関の全省庁が参加しているといっても過言ではありません。

ここで、いま最大の懸案になっていると私が思っていますのは、メタデータのことですが、メタデータというのはいろいろなデータがあります。行政もそうですし、民間でも各種の情報があるかと思いますが、その地理的

な位置関係と空間データをどうやって結び付けるかが、ここでの一番のキーポイントだと思っています。つまり、何を基準にして、何をキーにして、目に見える地図上のこの地点と各種データを結び付けるかが問題となってくるわけです。地番をあるいは住居表示番号をキーにしたいろいろなデータがあるわけですが、たとえば、ここに住んでいる人は誰だとか、この土地の評価はいくらだとか、データはさまざまなものがあるわけですが、最終的にその空間基盤データとメタデータを結び付けるものが必要なわけです。

先ほど、住居表示番号の話をしました。ご存じのとおり、住居表示番号ですから、住居表示が実施されていないところは当然として、住居のないところは付番されないわけであり、日本国土を国有地を除いて、漏れなく付番しているのは、皆さんにはなじみの深い地番であります。そして、その地番自体は誰が付番し、管理するのかというと、登記所の登記官ですので、そういう意味では、その結果が制度的にタイムリーに反映され、管理されている登記所地図が非常に注目されているところ。しかし、現実的には登記所の地図は、数値化されていない、紙で管理しているということになります。こういう情報化の時代に、登記所の地図が追いついていけない。情報化の国民的なニーズに応えられないというのが残念ながら現実でもあります。

※資料※

(平成9・8・27民三第一四八八号法務局民事行政部長・地方法務局長あて民事局第三課長通知)

近時の高度情報化社会の進展に伴い、民間レベルのみならず政府レベルにおいても、「行政情報化推進基本計画」(平成六年一二月閣議決定)、「地理情報システム(GIS)関係省庁連絡会議」設置等の施策が打ち出されるなど、法務局が所管する地図行政を取り巻く状況は大きく変化しつつあります。

これまでに各局に配備してきた「地図管理システム」も、このような状況に対応するための一方策ですが、今後は、更に進んで、地図のコンピュータ化の構想を具体化する必要があります。

民事局においては、平成元年に策定された「地図整備の具体的推進方策」(平成元年一月三十一日付け法務省民三第一七八号民事局長通知)に基づき、かねてから、今後の地図整備の進め方について検討してきましたが、この度、別添のとおり、標記についての基本的な方向性について取りまとめるに至りましたので、これを通知します。

今後の地図整備の方向について

第1 はじめに

法務局における地図の整備については、平成元年に策定された「地図整備の具体的推進方策」(平成元年一月三十一日付け法務省民三第一七八号民事局長通知)(以下「方策」という。)に基づいて、各種の施策が実施されているところである。

この「方策」は、それまでの地図整備の諸施策の在り方を見直し、これを体系的・計画的に推進する目的の下に策定されたものであるが、そこにおいては、地図のコンピュータ化が将来の地図整備方策の基軸とし



て位置付けられている。また、平成四年度に策定された「法務局を整備、強化するための総合計画」においても、長期的視野に立った地図整備の推進が課題として掲げられ、その柱の一つとして地図のコンピュータ化の導入が挙げられている。

民事局においては、このような将来の方向を見据えて、平成元年度から、地図のコンピュータ化の調査・研究を行ってきたところであるが、近時における高度情報化社会の進展に伴い、民間レベルのみならず、政府レベルにおいても平成六年一二月の「行政情報化推進基本計画」の閣議決定や「地理情報システム（GIS）関係省庁連絡会議」の設置等の施策が打ち出されるなど、法務局が所管する地図行政を取り巻く環境は大きく変化しつつある。

すでに、「方策」においては、地図整備の基本的課題は、高精度の地図を確保することであるとされ、そのための方策としては、登記事務を電子情報処理組織を用いて処理する方式が導入されている現状にかんがみ、地図情報と登記情報とを一体的に処理する方式を導入することが最も合理的かつ効果的な方策であるとした上、この方策を導入した場合、登記所の事務処理上及び利用者サービスの両面において多岐にわたるメリットが期待できるとして、当時考えられた多くの事項を掲げている。

これを現時点で改めて、特に利用者サービスの観点からそのメリットを見てみると、この間のコンピュータ技術の著しい進展に伴い、地図データを基盤データとして、これに登記事項データ、更には登記所が保管する地積測量図、建物図面等の各種データをも結び付けて利用する、いわゆる登記所版GISを構築することも可能な状況となっている。もちろん、これらに住宅地図データ、地理データ等の各種データも追加することも技術的には可能であり、高度情報化時代における利用者サービスの観点から見れば、登記所において土地建物に関する高度な情報を提供できる可能性がある。

このような現下の情勢にかんがみ、従来から進めてきた地図のコンピュータ化構想及び将来の地図整備の

方向を具体化する必要に迫られている。

この「今後の地図整備の方向」は、その具体化の第一歩として、地図管理システムの導入から地図のコンピュータ化に至るまでの道筋、入力した後の地図情報の精度の向上策等についての現段階における考え方を取りまとめたものである。

第2 地図管理システム

1 導入の背景

現在、登記所に保管されている地図のうち、登記簿と現地との関係を明らかにできる不動産登記法一七条地図として備え付けられた地図（以下「一七条地図」という。）は、約二七〇万枚あり、このうち国土調査法に基づき実施された地籍調査において作成された地籍図が約八割以上を占めている。

ところで、この地籍調査については、近時の測量技術、情報処理技術等の著しい進歩を背景として、昭和六一年に地籍調査作業規程準則（昭和三二年総理府令第七一号）等の大幅な改正がされ、細部測量については、数値法による精度の高い測量によることとされた。これにより作成された地籍図は、国家基準点に結び付けられた各筆界点を平面直角座標により表示し、管理する地図であることから「数値地図」と呼ばれている。平成元年度頃から、法務局に国土調査の成果として送付された地籍図の大部分がこの数値地図であり、また、土地改良事業又は土地区画整理事業等によって作成される土地所在図等についても同様に数値法によって作成されるものが多くなってきており、現在、一七条地図のうち約七六万枚がこの数値地図となっている。

しかし、登記所においては、従来、このような精度の高い数値地図を管理・利用するシステムがなく、依然として分筆線等の地図への書き入れは手書きによる方法によらざるを得ない実情にあった。

そこで、平成五年度に初めて数値地図の精度の維持・管理を目的として「数値地図管理システム」を試行

的に全国一〇の法務局・地方法務局に導入し、さらに、平成七年度には、数値地図のみならず、登記所が保管するすべての地図を対象とした「地図管理システム」を全国四〇の法務局・地方法務局に導入するとともに、平成五年度配備分についてもバージョンアップを図り、「地図管理システム」と同様の機能の向上を図った。

2 基本的方向

(1) 地図管理システムの位置付け

上記のとおり、平成七年度までに全国五〇の法務局・地方法務局に「地図管理システム」が配備されたが、このシステムは登記所の事務処理の形態に合わせた専用機でなかった。そこで、導入以来各局において試行的にこのシステムを事務処理に使用してもらい、この試行に基づく各局からの意見により各種改善・改良を重ねてきた結果、おおむね登記の事務処理に使用することが可能であると評価できるまでに至った。

したがって、今後は、地図管理システムを単に事務処理の能率化策に止まらず、地図のコンピュータ化のための事前準備としての明確な位置付けの下に本システムの運用を行い、来るべき地図のコンピュータ化に向けてのノウハウの蓄積を行うものとする。

なお、平成九年度の新規配備までには、一部積み残したシステムの改善を行うものとする。

(2) システムの概要

資料参照

(3) 入力対象地図

入力対象地図は、登記所備え付け地図の全部とする。

(4) 入力(数値化)の方法等

現地座標データを有する地図は当該データにより入力し、当該データを有しない地図はベクトル変換(デ

ジタル化)により入力する。

これらの入力作業は、外部業者に委託して行うものとする。

3 今後のスケジュール

(1) システムの配備計画

システム配備の拡大は、予算状況、地図のコンピュータ化の検討状況等を見ながら行うこととなるが、当面、平成九年度を初年度とする六カ年計画により、大規模支局等への配備を目指すものとする。

なお、具体的な配備に当たっては、登記事務のコンピュータ化の進捗状況、地図整備作業の進捗状況等を総合的に勘案して、検討するものとする。

(2) 法整備等

平成一一年度を目処に、地図を磁気ディスクをもって調整することができる旨の法的措置を講ずるとともに、コンピュータ化までの経過措置として、システムに記録された情報を地図として法制度上認知し、その写しの交付等の制度を設けるものとする。

4 システム推進の具体的方策

(1) システムの標準化

現在、操作性を若干異なる二つのメーカーの機種が導入されているところ、今後の本システムの拡大配備に当たっても、メーカー及び機種の統一はしないこととする。

なお、操作性を含めたシステムの標準化については、地図の実験的コンピュータシステムの開発作業の中において研究を進めるものとする。

(2) 入力(数値化)受託業者

今後のシステムの拡大配備に伴う入力地図の増加に対応するため、入力受託業者の複数化を図っていくも

のとする。

なお、この入力作業については、登記情報システムの場合と同様に、法務局・地方法務局単位で行う体制が望ましいので、関係団体を軸とした第三セクター方式の採用を含め、その見直しについて検討する。

(3) 入力(数値化)事前準備作業及び入力確認作業

入力委託に当たっては、事前準備作業及び数値化後のデータの点検・検収が必要であるが、これらの作業は、既存地図整備作業と密接に関係するものである。そこで、既存地図整備作業と本作業とを可能な限り一体化した作業として位置付け、これらのうちデータの検収等を除いた外部委託が可能な部分については、これを一括して公共嘱託登記土地家屋調査士協会等に委託する方策について早急に検討する。

なお、既存地図整備作業が完了している庁における本作業のみの外部委託についても、その可否について併せて検討する。

(4) システム運用支援

当分の間、メーカーによるシステム運用支援体制は継続するものとする。

(5) 経費

地図管理システムの拡大配備に伴い、地図の入力委託及びシステムの導入・運用には相当額の経費を要することとなるが、今後とも、登記情報システムの推進に伴う予算状況を見ながら、本システムの拡大に要する経費の確保に努める。

第3 地図のコンピュータ化構想

1 基本

平成元年から行ってきた地図のコンピュータ化のための調査・研究を踏まえ、登記情報システムと連動した独立のシステムの構築を目指す。

2 情報の高度化

登記所が保管する地積測量図、建物図面、地役権図面等についてもコンピュータシステムに入力する方向で検討する。

なお、地積測量図等の登記所保管の図面については、地図のコンピュータ化の運用開始前であっても、地図管理システムへの入力を開始する方向で検討する。

さらに、登記所の地図情報に対するニーズ等を踏まえ、中長期的には、現行の登記情報以外の情報(住宅地図データ、地理データ等)と連動した地図情報の高度化についても検討する。

3 情報の提供

(1) 磁気ディスクをもって調整された地図についての情報の提供は、システムから出力した写しの交付をもつてのみ行うものとし、現行の地図の閲覧の制度は、廃止する方向で検討する。

(2) 利用者サービスの向上の観点から、地図情報と登記情報とを連動させた新たな情報の提供、オンラインによる地図情報等の提供についても検討を行う。

4 今後のスケジュール

(1) 実験的コンピュータシステムの開発

平成一〇年度までには、これまでの地図のコンピュータ化の調査・研究の成果及び「地図管理システム」で培われたノウハウを踏まえ、地図の実験的コンピュータシステムの開発を行う。

(2) 室内実験システムの室内実験及び検証

(1)に基づいて、平成一一年度には、登記情報システムと連動した実験的コンピュータシステムの室内実験及び検証を行う。

(3) パイロットシステム実験

登記特別会計の予算状況及び室内実験の結果を踏まえ、基本的には、平成一二年度中に登記所の現場においてパイロットシステム実験を行うものとする。

(4) コンピュータ化のための法整備と運用開始

以上の諸作業の進行状況及び登記特別会計の予算状況にもよるが、平成一三年度末までには所要の法改正作業を行い、平成一四年度中の運用開始を目指すものとする。

5 予想される問題点

(1) 運用開始に伴う問題

データのバックアップ体制、システムのサポート体制等

(2) 資金計画

システムへの移行及び運用等に要する経費については、新規財源の確保策について検討するとともに、登記情報システムの進捗状況との関係をも見ながら、その資金計画を策定する必要がある。

(3) 情報の収集等

地籍調査事業等における数値測量の数値データが、それぞれの事業の成果として、登記所に送付される制度の法的整備について、関係省庁と協議する必要がある。

第4 地図のコンピュータ化に伴う地図整備の推進

1 法務局の組織体制の整備

地図の数値化を始めたとする地図整備の諸作業の緊急性・重要性にかんがみ、これを着実に推進することができるようにするため、表示登記専門官を拡大配置するなど、組織体制の整備について検討する。

2 地図整備作業の見直し

既存地図整備作業を地図の数値化の事前準備作業として位置付け(第2の4の(3)参照)、作業内容及び作

業方法の見直しを図る。

なお、和紙、アルミケント地図のマイラー化作業は、原則として廃止する。ただし、当面、緊急性のあるものについては限定的に継続することとするが、この場合であっても地図の数値化を前提とした作業方式(マイラー図面とともに数値データをも納品させるいわゆる数値マイラー化方式)に変更することとする。

3 公共基準点情報収集作業

国、都道府県、市区町村等が設置した基準点情報についても積極的にこれを収集するものとし、その情報をシステムに登録して活用する。

4 基準点情報の公開

システムに登録された基準点情報を一般に公開し、数値法による分筆測量の推進(制度化)を図ることを検討する。

5 準地図情報の精度の向上策

数値情報(官民界公共座標値)の収集、現地調査確認、地積測量図の活用等、地図に準ずる図面の精度の向上を図るための方策について検討する。

6 法一七条地図製作作業の推進

法一七条地図の製作作業は、今後とも積極的に推進するものとし、この作業においては、トータルステーション、地図管理システムを活用するとともに、成果品である数値情報を同システムに登録し、活用する。

7 基準点設置作業

基準点設置作業は、今後とも積極的に推進するものとし、その成果品である基準点情報をシステムに登録して活用する。

8 閉鎖地図の管理方法

マイラー化前の旧土地台帳附属地図、地図管理システムに登録した後のマイラー図面等の閉鎖地図をイメージ(カラー)によりコンピュータシステムに入力し、保管・管理する方策について検討する。

【地図管理システムの概要】

1 システムの機能

- (1) 登記所に備え付けている地図について、各筆の土地の筆界に関する図形情報(筆界点座標値及び結線データ)及び属性情報(所在、地番、計算面積、地図の分類、地図の種類、座標値の種類、地図番号、精度区分、縮尺、方位、座標系番号または記号、材質、作成年月日、備付年月日等)のデータベースの構築、管理(約一〇〇万筆相当)
- (2) 数値法により作製された地籍図等の基準点成果の管理
- (3) 規格又は縮尺の異なる地図の一体的な管理
- (4) 分筆等の異動履歴の管理
- (5) 再製又は新たな地図の備付けにより閉鎖された地図の管理
- (6) 土地の地番、地図番号、地図の種類、地域コード等による複数検索
- (7) 土地の図形情報及び属性情報について、一筆単位、図面単位及び任意の集成図形単位による図面表示並びにプリンタ又はプロッタによる出力
- (8) 筆界点等の任意座標又は機械座標からの公共座標への一括変換
- (9) 地積測量図等のイメージ(ラスター)情報からデジタル(ベクトル)情報への変換(地積測量図の図形及び筆界点座標値の審査に対応)
- (10) 分筆等の処理における地積測量図等のイメージ入力等による異動修正処理
- (11) 分筆等における審査、異動処理及び図形の描画等複数の処理の同時処理

- (12) 属性情報に基づく各種集計表(索引表、種類別枚数調書、保存簿等)の出力
- (13) 図形情報及び属性情報に基づく再製(マイラー化)
- (14) トータルステーションに対応(システムの図形情報等からの復元測量も可能)
- (15) トラバース計算、面積計算、辺長計算、交点・延長点計算、街区計算等の測量計算機能
- (16) デジタイズ(座標読取)機能
- (17) 地積測量図作製機能
- (18) 建物図面、各階平面図作製機能
- 2 システムの主な構成
- 1 CPU(本体)
- (2) CRT(カラーディスプレイ)(20インチ)
- (3) LBP(レーザービームプリンタ)(A3版)
- (4) デジタイザー・X・Yプロッター一体型(A1版)
- (5) イメージスキャナー(A3版モノクロ)
- (6) 無停電電源装置(1.0KVA)

地図整備のスケジュール

年度	地図整備のスケジュール																	
	平成 元~7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18						
登記情報システム																		
地図コンピュータ 化の調査研究																		
地図のコンピュ ータ 化																		
地図管理システ ム 配備																		

民法第三九八条ノ五の法意

第一 民法第三九八条ノ五と不動産登記法第五六条

根抵当権の極度額の変更については、民法第三九八条ノ五の規定により利害関係人の承諾を得なければならぬものとされているが、右の規定の趣旨は、不動産登記法（以下「法」という。）第五六条の規定をふまえて、利害関係人が存するときは、必ずその承諾書を申請書に添付して、根抵当権の極度額の変更の登記を常に付記登記で申請すべきことにとどまるのであろうか。

一般的に、登記された権利の変更の登記を申請する場合において、法第五六条の規定により、その変更につい

不動産登記 8

疑問の出入口

香川 保一