

V. 検討会の開催・運営

(1) 検討会の開催概要

本調査を的確に遂行するため、外部有識者による「沖縄県における所有者不明問題に起因する問題の解決に向けた調査検討会」を設置・開催した。各回の開催概要及び検討員名簿は以下の通りである。

図表 98 検討会等の開催概要

日時	会議等名称（場所）	主な議題
平成 30 年 9 月、10 月	検討員個別ヒアリング①	9 月 14 日（比嘉検討員、楠検討員、藤田検討員） 9 月 28 日（岩崎座長）、10 月 10 日（水津検討員）
平成 30 年 11 月 12 日 14:00～ 17:00	第 1 回検討会 （沖縄県青年会館 梯 梧の間）	・本検討会の位置づけと検討方針について ・各検討員から専門的・実務的見地からの関連情報提供・共有 ・所有者不明土地実態調査結果の報告 ・所有者不明土地に起因する問題の解決に向けた対象の類型化について
平成 30 年 12 月 10 日 14:00～ 17:00	第 2 回検討会 （沖縄県市町村自治 会館 4 階中会議室）	・前回の検討会の振り返り ・所有者に関する有力情報のある類型に関する詳細検討 【類型 2：墓石の利用が確認できる墓地】 ※実務者からの情報提供 ゲスト：沖縄県司法書士会 上原 浩一氏 那覇市総務部管財課 課長 上原 晃氏 【類型 3：集落等での共有・利用が確認できる拝所】
平成 31 年 1 月 25 日 14:00～ 17:00	第 3 回検討会 （J R 九州ホテル ブラ ッサム那覇 多目的 室）	・これまでの議論の確認と類型化の修正案について ・A 類型（所有者として意思のある人が存在する土地）の課題の 分析 ・第 2 回検討会で議論した類型に関するとりまとめについて（類型 A-2：墓地、類型 A-3：拝所） ・第 3 回検討会で新たに示す類型について（類型 A-4：各地域 で共有による利用が想定される土地（拝所以外、類型 A-5：そ の他（原野・畑等））
平成 31 年 2 月 5～6 日 2 月 19 日	検討員個別ヒアリング②	2 月 5 日、6 日（比嘉検討員、楠検討員、藤田検討員） 2 月 19 日（水津検討員）
平成 31 年 3 月 4 日 13:30～ 16:30	第 4 回検討会 （沖縄県市町村自治 会館 4 階中会議室）	・前回の議論の確認 ・A 類型（所有者として意思のある人が存在する土地）の課題の 分析 ・第 4 回検討会で新たに示す類型について（類型 A-1：墓地 （共有墓）） ・前回検討会以降の検証内容と本年度報告書（案）について

図表 99 検討員名簿

役割	氏名	所属
座長	いわさき まさあき 岩崎 政明	明治大学専門職大学院法務研究科 教授
検討員	くすのき かずき 楠 和起	沖縄県司法書士会 総務部長
	すいづ たろう 水津 太郎	慶應義塾大学法学部 教授
	ひ が ただし 比嘉 正	琉球大学法科大学院 教授
	ふじた ひろみ 藤田 広美	琉球大学法科大学院 教授

(2) 検討・協議の結果

各回の議事要旨は以下の通りである。

① 第1回検討会

日時：	平成30年11月12日（月）13:50～17:00
場所：	沖縄県青年会館 梯梧の間
検討員：	明治大学専門職大学院法務研究科 教授 岩崎 政明（座長）
	沖縄県司法書士会 総務部長 楠 和起
	慶應義塾大学法学部 教授 水津 太郎
	琉球大学法科大学院 教授 比嘉 正
	琉球大学法科大学院 教授 藤田 広美
オブザーバー：	沖縄県総務部管財課
事務局：	内閣府沖縄振興局参事官（調査金融担当）
	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 公共経営・地域政策部
議事内容：	
(1)	本検討会の位置づけと検討方針について
(2)	各検討員から専門的・実務的見地からの関連情報提供・共有
(3)	所有者不明土地実態調査結果の報告
(4)	所有者不明土地に起因する問題の解決に向けた対象の類型化について
(5)	今後の進め方について

■沖縄の所有者不明土地の特徴について

- ・沖縄県の所有者不明土地が発生した経緯は、戦争によって登記簿等が焼失したことに起因するものである。米軍はその後、所有権申請によって土地の所有者を確定させる手続きを実施したが、戦後の混乱や、出稼ぎや移民等で県内に不在であったこと等の影響で、所有権申請がなされなかった土地が多く、そうした土地が現在に至るまで所有者不明土地として残っている。

- ・これまでに県と市町村を合わせて所有者不明土地を 800 筆程返還しているが、ここ 10 年程は証拠のみで返還に結び付いた事例はなく、原則としては訴訟による返還を行っている。所有者の確定には訴訟が必要となり、実態として先祖が使っていたとしても、その証明ができずにいる状況である。

■実態調査の内容について

- ・平成 22 年度の検討会から残された課題は、不明土地の発生経緯が異なることを踏まえた実態調査が必要であり、地域により異なる事情を整理することが必要である。
- ・例えば、沖縄地上戦の最大の激戦地である糸満市では、市民の多くが戦死しているために当時の土地所有状況等がわからない土地がまだまだある。
- ・粟国村では、戦前から県外に出稼ぎに行ったまま島に戻らない人も多く、連絡が取れず、所有者不明土地について情報収集ができないという状況もある。
- ・墓地の所有権主張は個人の主張が多いのか、一族の 1 人としての主張が多いのか、どのような内容が多いのか可能であれば調査願いたい。

■各類型に関する土地について

<全体的な考え方>

- ・類型化では、第 1 に所有者であると特定することができる場合、第 2 に現に占有している人を新たな所有者として認めていく場合、それ以外の場合に大きく分かれる。
- ・2 つめの場合は大きく 2 つに別れ、1 つは所有者であると認識しているが証明できないパターンと所有者以外の他者が占有しているパターンがある。

<類型 1：所有者に関する有力情報があり、本人が占有している土地>

- ・有力情報があり、本人も占有しているのに、不明土地のままとなっているのは、何が障害となって所有者と認められていないのだろうか。
⇒制度としては返還可能である。ただし、本人から土地所有権証明書が提出されれば返還は容易だが、それ以外に何をもって本人のものとするかという指針が明確でないため、自治体はリスクを負うことができず、司法を利用せざるを得ない状況になっている。
- ・本人としては所有権証明書を紛失しているとか、訴訟しても証拠不十分で勝訴できないということで所有者として認められない状況になっているのではないだろうか。できるだけ解決に向けて返還できる制度を作れば、問題の解決が進むだろう。
- ・1 つめの類型の場合には時効取得も考えられる。時効取得の考え方は民法に則れば、規定の事項を満たしていると見なされれば、真の所有者と時効取得者との間に問題は発生しないと思われるが、自治体の善管注意義務に抵触するかどうかは案件によって異なる。

<類型 2：墓石使用が確認できる墓地>

- ・門中墓等の共有されている大きな墓では所有権に関する争いはなく、個人所有の小さな墓について所有権に関する争いがあるのではないか。
- ・所有者不明の墓については、写真を見てみると、名前も書いてあり、特定できそうなもの

だが、特定できていない理由は何故なのか。

⇒墓地の場合、土地の所有者と墓石の使用権者が異なる場合があるという特徴があり、墓石の使用者を特定できても、土地の所有者を特定できない場合がある。

- ・墓地の利用に関する法律は明瞭ではない部分が多い。墓地使用権は一律にこうであると言いきれない。墓地を使用しているという状態をどのように法的に位置づけるのかは定かではなく、調査においても難しい点だと感じている。

<類型3：集落等による共有で利用されていた土地（坪所）>

- ・坪所については、集落の入会地としてもともと登記がされてなかったということだと思われる。もともとの登記の有無というものは調べられているのか。地域の古老の方に当時の帰属の状況を聞くことができればよい。

- ・現に字や集落の共有地であれば、一旦県か市町村に所有権移転をし、改めて、字や集落に訴訟を起こしてもらうことで権利関係をはっきりさせることができる。

⇒土地整理法により、坪所等の字有地には地番がふられていたが、所有権認定作業の際に、字有地は申請が漏れてしまった可能性が高い。

- ・坪所とも関連するが、集落には共同井戸を作って水を汲むという実態があるが、そうした共同井戸が不明土地になっているような事例はあるのか。

⇒字有地で、共同井戸の不明土地がある。坪所等と同様に所有権確認申請がなされなかったものである。

<類型4：所有者以外の他者が契約なく占有している土地>

- ・契約の有無について、契約の中身はどのようなものか。

⇒県による賃貸借契約がほとんどだと思われる。契約の内容は5年間のスパンで賃貸借契約を締結するものであり、5年間区切りにすることで、長期の賃貸借による処分行為という管理権の越権行為とならないような管理形態をとり、真の所有者が現れた際にすぐに返還できるようになっている。また、県の管理は+墓地以外のものであり、本土復帰前に住宅が建てられ、そのまま継続して利用されている住宅等が賃貸借契約に該当する。

- ・宅地の場合、借地借家法の適用を受ける場合も含まれており、建て替えや新築等の管理権の権限を越える行為があることに留意すべきである。さらには、契約がないという土地で誰かが利用している状態があるのはなぜか。

⇒墓地やため池等は賃貸借契約をしないが、宅地等で無契約の土地については、過去から利用されている経緯があり、県との契約の調整がうまくいっていないという土地が少なからず存在しているという状況である。琉球政府時代から引き継がれた書類に基づき、1筆毎に契約状況等を確認し、契約締結に向けた手続きを行っている状況である。

- ・賃貸借契約によって一定の賃料を得て貸しているため、そうした不明土地を県有地又は市町村有地とできれば、県又は市町村と占有者が賃貸借契約を結ぶという単純な構造になり、

契約が締結されないという問題も解決するのではないか。

⇒所有権を県や市町村に帰属させることで、賃貸借契約を明確にすれば、解決につながる可能性もあることは平成 22 年の検討会でも示唆があった。

- ・利用価値の高い土地について、占有者が真の所有者だった場合に、訴訟を起こして所有権を確定させるかといえ、現状占有できており、何も問題がなければ、訴訟をしてまで権利を主張してもそこまでインセンティブが大きいわけではない。

<類型 5：所有者に関する有力情報がなく、占有が認められない土地>

- ・全国的な議論としては、不明土地の管理不全の問題がある。所有者を特定できても、管理負担が大きいため、管理しない、というような管理不全の問題があるが、沖縄県においては、県が管理しているため、管理不全はないと認識して良いか。

⇒県として適切に管理できているか、というのははっきりとは言い難いが、周囲の土地等に影響がないよう草刈などの管理を行っている。市町村管理地においても、隣接の墓地等に影響が出ないように、草刈等を行うよう市町村に対して指導を行っている。

- ・所有者が、管理が大変であるため所有権を放棄したいというような例はあるのだろうか。また、沖縄においては、所有権放棄の結果、県、市町村に帰属させるようなことはあるのだろうか。

⇒所有者がわからないという前提には立っているが、寄附したいという例もあるものの、公共的な利用価値の低い土地もあり、単純に引き取ることは難しい状況である。ただし、使えるにも関わらず使えていない土地を未来永劫残すのではなく、まずは普通の土地にしたいという思いを持っている。

- ・所有権の証明をどうするのか、本土においてはそうした議論にはなっていない。管理されている土地をどう返還していくかという点は、沖縄における特殊な問題である。

<類型 6：土地区画整理法によって換地処分された土地>

- ・那覇市若狭 3 丁目は、記憶によれば戦前にはなかった埋め立て地なのではないかと思う。つまり、戦争に起因する不明土地ではないと思うがどうか。

⇒辻と若狭は戦前から小さな墓地が多数存在しており、そのうち所有者不明土地となっていた墓地を、戦後の区画整理の際に、短冊状にして換地処分したものである。もともと小さな墓地の不明土地だったものを換地したため、1 筆あたり横幅 50～80 センチほどの短冊状の細い土地となった。

■所有者不明土地の解決に向けて

<基本的な考え方>

- ・沖縄の所有者不明土地の問題は、沖縄特有の事情を有していることも理解しているが、独自の解決策だけではなく、原則としてナショナルスタンダードに立った議論を行い現行の

法制度の枠組みで解決に導くものは解決していく必要があると感じている。

- ・ 沖縄の所有者不明土地問題の原因は、全国の所有者不明土地問題と比較すると特殊だが、課題は本土と共通する部分がある。課題の全てを沖縄独自のものと捉えず、既存の仕組みで解決できる土地について丁寧に紐解いていく必要があり、実態調査の精査や読み込み、土地の類型化等は必要な視点だと思われる。逆に、一般法で対処できるのにも関わらず特措法を制定すると、一般法との間で要件や効果にズレが生じる恐れがあるため留意したい。
- ・ 現状、自ら所有権確認訴訟をしてもらうには後押しが少ない。県又は市町村に帰属する際に異議がある場合には期間内に訴訟する、という形であれば、訴訟を促せる。仮に、期間後に、真の所有者が判明した場合には、損失補償の要綱を定め、要綱に基づき保証すればよい。

<アプローチの考え方>

- ・ 現在類型化とそれに応じた課題整理が要点となっているが、加えて、ゴールを見据えた議論も必要であると感じる。
- ・ 所有者不明土地の類型化を図ることは、訴訟を行う際の審理手続でも行うことであり、訴訟による解決を進めていくに当たって、場合によっては、従来の所有権確認訴訟の枠組みを変えること、理解を変えていくことでさらに解決につながる可能性もあると感じている。
- ・ 地方税法の改正の議論においては、所有者不明土地であっても、利用者、占有者がおり経済的利益を得ている場合には、利用者、占有者に課税する仕組みも必要であり、現在検討が進められている。

② 第2回検討会

日時：平成30年12月10日（月）13：55～17：00

場所：沖縄県市町村自治会館 4階中会議室

検討員：明治大学専門職大学院法務研究科 教授 岩崎 政明（座長）

沖縄県司法書士会 総務部長 楠 和起

慶應義塾大学法学部 教授 水津 太郎

琉球大学法科大学院 教授 比嘉 正

琉球大学法科大学院 教授 藤田 広美

オブザーバー：沖縄県総務部 管財課長 下地 常夫

ゲストスピーカー：沖縄県司法書士会 上原 浩一

那覇市総務部管財課 課長 上原 晃

事務局：内閣府沖縄振興局参事官（調査金融担当）

三菱UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 公共経営・地域政策部

議事内容：

- (1) 前回の検討会の振り返り
- (2) 所有者に関する有力情報のある類型に関する詳細検討
- (3) 今後の進め方について

【類型の修正案について】

- ・所有者不明土地の類型化案における A と B との区分では、類型 A は所有者、類型 B は占有者となっている。しかし、これによると、所有者と占有者とが同一人であるときは、どちらに分類されるかがわからない。また、類型 A については、「所有者（所有者としての認識のある人）」という記述もされているが、所有者であるかどうかと、所有者としての認識があるかどうかは、別のレベルの問題である。そこで、類型 A は、むしろ括弧書きの記載を表に出して、「所有者としての認識のある人」などとする一方、類型 B は、そのような認識をもたない占有者、つまり他主占有者とすべきではないか。

⇒現状の類型 A・B は有力情報の有無に基づき、自主占有・他主占有で区分している曖昧さがあるため、類型 A に該当する自主占有の定義（時効取得が成立する定義）が明確になればありがたい。

- ・類型 A は、所有権を承継していることを明らかにすることができる可能性があるか、その旨を明らかにすることができなくても、所有権の時効取得を主張することができる可能性があるときを念頭に置いた類型であると理解している。資料では、墓地は、類型 A に属するとされているが、墓地を他主占有しているときは、類型 A に属さないはずである。類型化の視点と土地の現況により、同一のカテゴリーの土地であっても、それをどこに分類するかは変わってくる。

【所有者に関する有力情報のある類型①：墓石が利用されている墓地】

■墳墓所有者と土地所有者の関係について

- ・市が管理している所有者不明土地の中で、土地を借地し、その上に墓石を建てたと主張する事例はあるか。その場合、相談に来る事例は、墓石の所有権を主張しているだけか、土地も含めて所有権を主張しているのか。墓石については物証があるが、土地については物証がないために所有権が認められないということか。
- ・また、他人の土地に勝手に墓石を建てているケースはあるのか。
⇒当市では、借地に墓石を建てた事例や勝手に他人の土地に墓石を建てた事例はない。墓石も含めて所有者であるとの相談である。墓の利用者は、清明祭等で墓を利用していることから、基本的に土地も含めて所有物であると認識していると思う。相談者には、物的証拠を集めた後、訴訟又は取扱要領に基づく返還申請を行うよう説明している。
- ・古い墓の場合、土地は入会地として認識され、その上に墓石を建てたということはないのか。本土の場合、土地は寺や教会の所有物であり、永代供養料等の墓石使用料を支払うという認識である。沖縄において、分譲墓は土地付きで販売されているのか。
⇒分譲墓は、土地付きで販売されている。ただし、識名霊園の中には民間により開発された土地が含まれるため、必ずしも土地と墓石の所有者が一致するとは限らない。沖縄では個人墓が多く、土地も含めて所有物であると認識していることが多いのではないかと。

■墓地の占有について

- ・どのような条件が揃えば、占有していると認定できるのか。墓地の場合、遺骨があれば占有と言えるのか。
⇒一般論でいうと、民法では、占有を取得するための要件は、占有意思と所持との2つであるとされている。占有意思があるかどうかは、物の所持を生じさせた原因の性質により客観的に判断される。借りた土地に墓石を建てているときは、内心の意思がどのようなものであろうと、他主占有にあたる。訴訟では、自主占有であることが推定されるため、所有権の時効取得を否定する側が、他主占有であることを主張・立証しなければならない。借りた土地に墓石を建てるのが一般的な地域があるのならば、そこでは、たんに長期にわたり占有を継続しているという事実だけで、その占有者に対して土地を返還するのは問題である。

■共有の墓地について

- ・地方部では共同墓や門中墓が多いのではないかと。今回のような所有者不明土地の問題は、個人墓における問題が大きいと思われるため、古い個人墓を対象として調査するのがよいのではないかと。
⇒門中墓は、南城市佐敷地域では多く存在する。門中から分家し、個人で墓を建てる場合も多く存在する。その場合、土地の所有権は墓石の所有者個人となる。墓を作る際には、墓地の経営許可書を市町村から取得する必要があるが、門中墓や家族墓が一般的な沖縄

において、墓地を経営するという概念がなく、本土と同様の制度を適用することに対して違和感を覚える。

- ・門中墓の登記名義を誰にするかという相談が多く寄せられる。そのうち、共有の場合には、認可地縁団体として、法人名義で登記することも提案している。
- ・所有者不明土地に限定すると、門中墓の所有権申請は概ね終わっているのではないかとの印象を持っている。このため、残っている所有者不明土地は個人墓ではないかと感じている。個人墓の場合、所有権の主張をせずとも、墓を盗られることは考え難く、申請していない場合が多いのではないかと想定する。
- ・本土で問題となる墓は、入会地の墓である。何らかの権利処分をするためには当時の構成員の相続人全員の意思を確認する必要があるために、収用事業が頓挫する事態が生じており、解決策について議論が進められている。それ以外の墓については、無縁墓になり更地化されることで解決されており、土地所有権に関する問題にはなっていない。
- ・沖縄の場合、門中墓と家族墓では、墓石の所有者が土地の所有権を有していることが一般的であるとのことであるが、議論の争点の1つとしてはこの土地所有の実態がどうかという点である。

■墓地の所有権確認訴訟の例（祭祀継承）について

- ・相続による承継については、共同相続人の1人が土地を単独占有している場合であっても、他に共同相続人が存在することを知っているときは、自主占有ではないとするのが判例である。この判例によれば、相続による承継については、共同相続されたことを知っている共同相続人の1人が土地を単独占有しているだけでは、所有権の時効取得の構成がとれないこととなる。

⇒家督相続者である依頼者の兄が祭祀を承継し、その後死亡し、妻子が存在しないことから、弟である依頼者が祭祀承継しているという構成である。遺産分割協議書は、共同相続人間で争いがないことを証明するために提出している。

- ・親の代では他主占有と認識していても、子供の代では親の所有地であると判断し、自主占有が行われていると想定している。このため、親が亡くなった時点から占有が開始されたと判断することが、裁判においては進めやすいと考えている。

- ・今回紹介した事例は、偶然にも依頼者の母が亡くなった際に墓を開け、墓内の写真を納めていたが、通常墓を開けてほしいとは言い難い。また、仮にお願いした場合でも、様々な慣習があるために、依頼を受けてから墓を開けるまでに時間を要することが多い。

⇒他人の土地に墓石を建てて利用するのが一般的であるという状況のもとでは、他主占有者の相続人が、所有者は自分であると信じて占有をはじめた場合であっても、それだけでは、その占有は、自主占有とは認められないのではないかな。

⇒その通りである。ただし、土地と墓石の所有者が異なる事例はほとんど聞かない。

■議論の仕方について

- ・現在の法制度の仕組みを投影して議論するのか、過去の経緯について議論しているのか、議論の内容が混線している。本検討会の議論の発端は、本土とは異なる習慣がある沖縄において、登記が消失してしまったものをどう整理するかを検討することにあるのではないかな。
- ・現在の法制度をどう投影するかというかという議論の結論を急ぐよりも、墓の場合、土地の所有者は、所有権譲渡をしていなくとも、墓石所有者に墓石を建てさせた時点で、墓地の所有権も移っていると認識しているのではないかな。このため、墓石の使用者が墓地の所有者であると決め打ちすることも一つではないかなと考える。どこまで物事を探究するのが望ましいのかは、それが生産的であるかという観点で検討する必要があると思う。
⇒第一義は、戦前の土地所有の実態を推定し、その実態へ土地所有の権利を還元していくことにある。このため、文献等をもとに戦前の土地の所有形態や墓地の所有・利用形態の地域性について整理していくことも有効な状況説明になると考えている。
- ・土地を長い間使用・占有しているからといって、その者が所有者であるとは限らない。民法では、所有権と用益権・占有は、はっきりと区別されている。したがって、使用・占有期間が長いことだけを理由に、その使用者・占有者を所有者として認めることはできない。

■所有権確認訴訟で求められる証拠について

- ・那覇市の取扱要領第6条関係の別表「所有者不明と返還判断基準表」に記載された事例1～3では、悪意占有であっても占有期間が20年であれば時効取得とする内容である。取扱要領の核は、時効取得であることから、承継取得を立証する意味があったのか疑問である。所有意思との関係もあるが、相手方の意思がなければ推定規定が存在することから、殊更議論する必要はない。
- ・時効取得要件と、承継取得要件とが混在しているのではないかな。承継取得を認めてほしいとの心情は理解できるが、その立証は難しいがために、取扱要領においても時効取得要件である20年を根拠としている状況であり、承継取得を立証することの意義が理解できない。
- ・那覇市より紹介のあった事例2つ目（那覇市繁多川）は、証拠不十分により取り下げとなっているが、その際提出した証拠はどのようなものであったか。
⇒平成25年に裁判が行われた事例であり、詳細が分からない。
- ・現在は、所有者であるとして土地を返還してほしい人がおり、管理者側もその人に土地を返還したい意向があるにもかかわらず、土地を返還した後にその土地の所有者であると主張する人があらわれてくるリスクがあるため、土地を返還することができないという状況にあるようである。これまで実際に、土地を返還した後、その土地の所有者であると主張する人があらわれたことがあるのか。
⇒70～80代の依頼者の中には、自らの所有地であるが、子供であったために所有権認定事

業の際に申請手続を行えず、他の人に取られてしまったことから、子や孫に土地を取り返してほしいと話している事例もあると聞く。当時の所有者とは返還に向けて話がついていたものの、相続した子や孫は事情を知らず拒否するという事例が出ており、裁判になるとのことである。

■所有権確認訴訟の相談者について

- ・那覇市に相談にくる人の大半は高齢者であり、相談者本人は問題意識があるが、子供達は関心がないということが大半である。

⇒現世代が亡くなり次の世代に移行すると、更に問題解決が困難になるということは理解した。高齢者でも苦にならない費用での解決ができるとよいが、その場合訴訟ではなく、那覇市の取扱要領に基づく返還が望ましいと想定される。

■所有権確認訴訟にかかる費用について

- ・訴訟費用から登記費用まで 30 万円で依頼を受けた。そのうち、実費が 10 万円程であるため、報酬は 20 万円程である。裁判は 2～3 回程度で終了し、それほど時間がかかるものではない。
- ・所有者不明土地に関する係争の多くは弁護士費用ですら採算が合わない可能性が高く、裁判を行わずに、そのまま放置することになると想定される。

【集落等での共有・利用が確認できる拝所】

■拝所について

- ・事例 3－3 は、戦前は個人用の井戸として利用していたが、現在は拝所として利用しているために返還を求めているということか。

⇒元来、集落の井戸として利用されていた。沖縄では、水が湧く場所を神聖であり、崇拝の対象としていたことから、拝所としての利用もされていた。

- ・拝所を返還した実績はあるのか。
- ⇒おそらくない。

■所有者不明土地の隣接地との境界について（現況の混在について）

- ・拝所が立地する土地の一部には、民家企業が所有する土地が含まれているが、民間企業は拝所のある土地を購入・登記しているのか。

⇒所有者不明土地の周囲 4 筆は、もともと 2 筆の町有地であり、この 2 筆から分筆した土地を民間企業が購入・登記し、残り 2 筆町有地のままである。所有者不明土地となっている部分には、拝所、里道、ゴルフ場の複数現況が存在する。拝所として利用している土地が、民間企業の所有地に越境しているという実態は、今般の実態調査で判明した。

- ・町有地にある道路は道路認定され、道路供用されているのか。道路認定されていれば、供用廃止されない限り、他人の土地であっても利用することは可能である。認定されてい

い場合、真の所有者が出てきた際には、返還する必要がある。拝所の核となる社は所有者不明土地上に存在するため、認可地縁団体を設置し、返還することは現行法上可能であるが、沖縄土地住宅株式会社の所有地に越境している拝所部分を返還要求することは非常に難しい。

■ 拝所の返還に向けた手法について

- ・ 拝所に関する管理規約や代表者を設け、管理している実態があれば、認可地縁団体に返還することも考えられる。しかしながら、現状の拝所の利用・管理の実態がわからない。
- ・ 拝所の管理が、認可地縁団体によりされているのか、権利能力なき社団によりされているのかなど、実体的な権利の状況は、現在、どの程度明らかになっているのか。
⇒権利主体の実態は把握できていない。
- ・ 集落で共同管理している土地について、所有権という意識は有していないのではないか。
- ・ 拝所は字有地であり、拝所が所有者不明土地になっていることについて疑問が残る。紹介事例の字は字有地を多く所有しているようであるが、なぜ1筆だけ所有権確認が漏れているのか。偶然所有権認定事業の際に漏れたのか、利用の実態がないために申請されなかったのか。いずれにしても、なぜ所有権認定事業の際に申請されずにいたのか確認すべきである。拝所は、数カ月に一度は地域で草刈りを行うことから、所有者不明土地においても草刈り等が定期的に行われているのであれば、所有に対する意識があると判断できるのではないか。拝所の中には、字有地だけでなく、個人の所有地となっている場所も存在すると聞いている。
- ・ 「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」では、変則型登記がされた土地について、①表題部所有者の登記に関する措置と、②土地の管理等に関する措置とに関する法律の制定に向けた検討がされており、近いうちに法案として提出される予定である。①は、登記官が、職権で、必要があると認めるときは所有者等調査員の協力を得て、所有者等の探索をおこなうものである。この場合において、(a)表題部所有者として登記すべき者を特定することができたときは、その者が登記され、(b)表題部所有者として登記すべき者を特定することができなかったときは、その旨とその理由が登記される。(b)には、土地が法人でない社団に属することは判明したものの、その代表者を特定することが困難であるときなども含まれる。②は、(b)の場合において、裁判所が、利害関係人の申立てにより、必要であると認めるときに、管理者による管理を命じる処分をすることができるとするものである。この制度では、管理者は、裁判所の許可を受ければ、土地の処分をすることもできる。①の制度は、沖縄県における所有者不明土地にも活用することができる。また、沖縄県においては、すでに管理がされているものの、制度の仕組みが異なるため、②の制度のほう望ましいのであれば、これを活用する可能性も検討すべきであると考えられる。
- ・ 説明のあった事例については、認可地縁団体の認可を受け、その団体がその土地を所有するとみる余地があるのではないか。
⇒登記簿上、民間企業の所有地になっていても、実態関係として処分権限を有しない者に

よる売買や賃貸である場合、取り戻せる可能性はあると思う。

- ・ 拝所を字に返還する場合、どのような物証が揃えば返還できるのか。字史等で利用について触れられている場合には、証拠になりえるのか。

⇒字史については、土地の特定ができる要素を含んでいるかがわからない場合には物証と言えない。墓地と拝所で、返還に必要となる物証に大きな違いはないと思われ、拝所に関する返還事務取扱要領を整備することでよいのではないか。特に、拝所は12筆と限られており、異論を述べる人もいないと考えられることから、要件を緩和し、承継として返還を認めてもよいのではないか。

⇒拝所の利用状況は、地域の行事で確認できる。例えば、ある行事の際に区長が拝所を拝んでいること等が確認できれば、字有地として証明でき、認可地縁団体を設置することができれば認可地縁団体へと返還することが可能となる。

⇒個人で所有する墓と異なり、拝所の場合、字が使っていたという証言だけで返還ができるのか。どのような物証を揃えれば、明確に返還と言えるのかわからない。

⇒他の字で所有する拝所の利用実態から共通項を抽出し、字が所有する土地として証明できる要件を検討する余地はある。

⇒認可地縁団体の制度を利用することができないか。第1に、認可地縁団体となることであれば、その団体の名義で登記をすることができるなど、大きなメリットがある。第2に、認可地縁団体の所有する不動産に係る登記の特例が定める要件を満たすのであれば、その所有者不明土地について、特例にもとづいて所有権の保存または移転の登記を申請することができる。もっとも、表題部所有者が不明とされている土地は、特例が定める要件を満たさないと考えられる。認可申請手続および不動産登記手続については、手引きなどがあるはずである。

- ・ 実体的には、認可地縁団体に帰属しているものの、なんらかの理由により登記されていない土地があるということか。

⇒その通りである。何らかの理由で登記されていない土地を調査する必要がある。茅をとるための共有地である「カヤモー（茅毛）」では、「A他12名」等の記名共有地の場合があり、先ほど検討員より説明のあった新たな法制度は、こうした土地に対しても解決策となりえる。

③ 第3回検討会

日時： 平成 31 年 1 月 25 日（金）14：00～17：00

場所： JR 九州ホテル ブラッサム那覇 多目的室

検討員： 明治大学専門職大学院法務研究科 教授 岩崎 政明（座長）

沖縄県司法書士会 総務部長 楠 和起

慶應義塾大学法学部 教授 水津 太郎

琉球大学法科大学院 教授 比嘉 正

琉球大学法科大学院 教授 藤田 広美

オブザーバー： 沖縄県総務部 管財課長 下地 常夫

事務局： 内閣府沖縄振興局参事官（調査金融担当）

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 公共経営・地域政策部

議事内容：

(1) これまでの議論の確認と類型化の修正案について

(2) A 類型（所有者として意思のある人が存在する土地）の課題の分析

■第2回検討会で議論した類型に関するとりまとめについて

・ 類型 A-2：墓地

・ 類型 A-3：拝所

■第3回検討会で新たに示す類型について

・ 類型 A-4：各地域で共有による利用が想定される土地（拝所以外）

・ 類型 A-5：その他（原野・畑等）

(3) 今後の進め方について

(1) これまでの議論の確認と類型化の修正案について

- ・ A 類型には、「占有をしていないものの、所有する意思はある」パターンも含まれているが、所有権の時効取得を解決の一手段とするのであれば、A 類型の中でも、占有があるときと、占有がないときとは、区別したほうがよいのではないかな。

(2) A 類型（所有者として意思のある人が存在する土地）の課題の分析

■第2回検討会で議論した類型に関するとりまとめについて

類型 A-2:墓地

【事務手続きによる更正登記】

- ・ 本日、担当者が同席していないので十分にお答えできないが、墓で大きな課題になるのが、実際に墓を開けてお骨を確認する作業である。実際に墓を開けて確認するのは難しく、非常に苦労している。
- ・ 沖縄県の「所有者更正登記承諾書交付申請書」では、隣接地主からの確認書があれば、墓を

開けて確認することは求めているが、墓は開けて内部を見る必要があるのか。地域性がある、墓を開けるのは祭祀がある場合のみということになると、返還に向けた手続に非常に時間がかかる。

- ・墓の内部の確認については、本市の取扱要領に記載がある書類のすべてを揃えなければならないものではない。一定の書類を用意することができない場合はその理由書等を代わりに提出してもらうこともできる。
- ・手続が慎重であることはよいと思うが、実際に墓を開けるとなると行政ではやりにくい部分がある。お仏壇の名前は見ることで、墓に記載のある「〇〇家」とか書かれた部分とお仏壇の名前が一致していれば所有権を認め、万が一別の所有者候補が現れた場合には所有権を失効するというようにすればよいのではないか。
- ・かつて県管理地の返還手続を定めていた際には、必要な書類として隣接地主確認書や字区長・市町村証明書が記載されているが、これは土地所有権確認の際に必要な書類であったからだと考えられる。
- ・沖縄県の「所有者更正登記承認書交付申請書」については、平成 24 年度からはこの手続はとっていないが、墓地を管理する市町村で事務手続による更正登記を進める際、その指針を沖縄県の返還手続に求めている例があることがわかった。市町村にとっては指針があれば返還を進めていける可能性がある。
- ・ベースになる事務手続・指針を作ったうえで、地域の特性に応じて、ベースとなる指針に足し算・引き算して修正をしていくのが良いのではないかと。事務手続が進まなければ、この所有者不明土地問題は解決しない。争いが少ない所有者不明土地を解決する上では、費用のかからない事務手続は有効な解決策になり得る。
- ・行政の裁量が大きすぎると、それに伴って行政の責任も大きくなるので返還が進まなくなる可能性もある。できれば、いくつかの要件を示して、これをクリアしていれば返還するという推進型の指針をつくったほうがよい。また、万が一真の所有者以外に返還していた場合の対応策も要領の中に記載しておくことも必要である。

【所有権確認訴訟】

- ・これまで訴訟による時効取得を認めたケースを調査したいということであるが、悉皆的に調査するのは難しいので、出来る範囲でお願いしたい。ある程度数が分かれば、パターンは導きだせる。
- ・本研究会の検討に必要な場合には、各市町村に協力を依頼したい。
- ・沖縄ではトートーメ継承があるため、所有権確認の要件が緩和されるのは望ましい。
- ・ここで問題となっているのは、県または市町村が、土地の所有権を主張している者に対し、その土地を返還することができるのはどのようなときか、言い換えれば、その後、真の所有者があらわれたときに、問題が生じないようにするためには、どのようなときに返還に応じることができるかである。平成 29 年民法（債権法）改正により新たに設けられた受寄者の返還義務に関する 660 条 2 項・3 項によれば、受寄者は、第三者が寄託物について権利

を主張する場合であっても、寄託者の指図がない限り、寄託者に対して寄託物を返還しなければならず、その例外は、第三者に対して寄託物を引き渡すべき旨を命ずる確定判決等があったことなどの要件を満たしたときであるとされている。民法における受寄者の返還義務に関する規律を参考にするならば、県または市町村は、訴訟で権利関係が確定されたときに返還するのが原則であるとしたうえで、法律に基づく管理であること、管理の対象が所有者不明土地であること、その発生要因が特殊であることなどを考慮して、例外的に、指針等で定められた一定の要件を満たしたときにも返還することができるものとする、という位置づけで検討を進めるべきではないか。つまり、資料2の検討の順序は、逆にしたほうがよいと考えられる。

- ・資料2の16頁では、所有者不明土地の所有権確認は、存在している所有者を明らかにする事実確認作業であるため、所有権確認訴訟にはなじまないとされている。しかし、所有権が誰に帰属しているのかを確認することは、権利の確認そのものであって、事実の確認ではないと考えられる。
- ・検討員の指摘の通りである。上記指摘は、事務局作成資料において、訴訟ではなく更正登記によるべきとする論理として「所有者不明土地の所有権確認は存在しているはずの所有者を明らかにする事実確認作業であり、本来的には法解釈の問題ではないので、所有権確認訴訟は馴染まない性質であると指摘されている。」という表現があることについて違和感を述べたものと思う。私も同感である。所有権の帰属は権利関係そのものであり、むしろ所有権確認訴訟がなじむ。その意味で、事務局資料が引用した文献は誤りではないか。訴訟を原則とし、争いがないなどの例外的な場合に事務手続で対応するという整理になるのではないか。
- ・事務局にて該当箇所の記述内容を修正していただきたい。墓や拝所など経済取引に馴染まない所有者不明土地については、費用や時間などのコストが発生する訴訟を起こしてもらえるのかという問題がある。そのため、問題の解決を促進するためにも行政の指針等に基づく事務手続によって、一定の証明ができれば返還していく方がよいのではないか。もし、後日に真の所有者が判明した場合には、別の手続きを取る規定を設けておけばより確実になるだろう。
- ・一方、経済価値を持つ土地については、自己の所有権を確認するメリットは高いので、金と手間、証拠を集めていただいて訴訟で権利確定してもらうのが筋である。今日の議論は墓地・拝所に関してなので、事務手続による解決の方がより早く解決するのではないか。
- ・那覇市の返還事務取扱要領が定める各項目は、所有権確認訴訟を提起したとしても、勝訴することができるようなものとなっている。そうだとすると、この取扱要領は、訴訟の提起にともなうさまざまな負担を軽減したものと位置づけることができる。
- ・項目のうち、「(14)その他当該所有者不明土地(墓地)が、申出人又は申出人の前任の承継者による墓の所有又は墓地の使用占有が20年以上であることが分かる文書又は写真等」は20年ではなく10年でよいのではないかなど、手続要件を緩和する検討も必要だと思う。

- ・那覇市の取扱要領は、承継取得の要件まで立証することを求めている内容なので、訴訟よりも重い証拠を要求しているように思う。市町村が訴訟リスクに晒されることを防ぐ観点では仕方ないが、争いがない土地については、訴訟よりも容易にできる建て付けの指針があるといふ。
- ・那覇市の返還要領は過年度に設置されていた内閣府、沖縄県、市町村の合同会議で事例紹介しており、各市町村に提供しており、市町村の担当者は必要性を理解しているけども、兼務もしており対応しきれてないのが実情である。

類型 A-3: 拝所

- ・拝所には、関係者の範囲が広く、その全容を把握することが難しいという固有の問題がある。所有者不明になっている拝所のうち、所在地の字の半数は認可地縁団体になっているということであるので、そこに帰属させていくための手続を整備すればよい。残りの半分は、認可地縁団体になる意向があるのか確認した上で、ならない場合の対応を考えていくという整理ではないか。
- ・変則型登記の解消に向けた法律案が成立した場合において、同法による管理の制度が沖縄の所有者不明土地について適用されたときに、「不明土地等管理者（県または市町村）が裁判所の許可を受けることで、当該土地を申立人の所有と認める（返還する）」（資料2の32頁）ことになるかどうかは、よくわからない。所有者が特定されたときは、むしろ、対象土地の管理を継続することが相当でなくなったとして、申立てによりまたは職権で、管理命令が取り消されるのではないか。
- ・資料2のP32の最後の文章であるが、拝所に関しては、利害関係人が1人で申し出るようなケースは実際にはありえないのではないか。ある代表者が利害関係人全員の構成員名簿などを持ってきて証明してくれるのであれば、返還の可能性もあるが、もし、そのような動きができるのであれば、そもそも認可地縁団体になってもらい、そこに帰属させればよいのではないか。
- ・拝所が所在する字の半分程度が認可地縁団体になっているということであるが、残りの半分について認可地縁団体にならなかった理由は把握しているか。
⇒認可地縁団体の状況を調べているが、なっているかどうかの確認のみであり、ならない理由や今後認可地縁団体になる意思の有無については確認していない。
- ・地縁団体としての活動実態があるところは、認可地縁団体になるために必要な手続情報を提供するのが良い。雛形を作るなどしてできるだけサポートするのがよい。また、事実上は問題なく使っているなかで、認可地縁団体になってもらい手続することへのインセンティブも提示する必要がある。あるいは、一定期間内に手続きができない場合には団体として意思統一が図れないということで、県有地か市町村有地になるという整理ではないか。ただし、反発のないように説明する必要がある。祭祀財産は固定資産税がかからないことなど、税金についても恐れなくてよいことも教えてあげる必要がある。

- ・認可地縁団体が拝所以外の財産を持っている場合に、他にもたくさん土地を持っていて、当該不明土地の所有権確認のために財産目録をすべて作成したら、結果として多くの土地に固定資産税が課税されるというようなケースは当該団体にとって懸念材料になるかもしれない。
- ・墓地も含めてであるが、所有の意思があるか、登記の意思があるかが一番大事で、その次に誰に帰属するのかという話がある。どのように登記の意思を確認するのか。類型 A は、登記の意思ありという整理になっているが、登記の意思は推定という理解でよいのか。誰に登記するのか、登記名義人が誰なのかによって必要な書類は変わってくる。
⇒判断が非常に難しい。かつては登記の意思があったが高齢になり意思がなくなったなど様々である。現時点では、実態調査より登記意思が確認できそうなものを幅広く含めている。今後、1 件ごとに実際に意思確認をすると、この類型に該当する筆数は少なくなる可能性はある。現時点では、検討の俎上に乗りそうなものを幅広く含めている。
- ・変則型登記の解消に向けた法律案は、所有者を探索・特定し、表題部所有者の登記をする制度と、表題部所有者として登記すべき者がなかった土地を管理する制度との 2 つからなる。前者の制度により、所有者が明らかになる可能性もあるのではないかと。
⇒認可地縁団体があると確認できたものについては登記が整理されれば解決できる問題である。一方で、認可地縁団体になっていない半数の拝所についてどうするかを議論する必要がある。認可地縁団体にはなっていないけれども権利能力なき社団のような実態があれば認可地縁団体になるように勧めて、実態がない場合には変則型登記もできないので、自治体所有になるのではないかと。
- ・変則型登記の解消に向けた法律案は、権利能力のない社団についても対応することができるものとなっている。登記の制度では、土地が権利能力のない社団に属することは判明したものの、その代表者を特定することが困難であるときは、表題部所有者として登記すべき者がいないとして、その旨および理由が登記されることが予定されている。この仕組みによってカバーされる範囲は、非常に広いのではないかと。

■第 3 回検討会で新たに示す類型（A-4、A-5）について

- ・所有権確認訴訟による方法のほか、この類型では、認可地縁団体の特例による方法がある。また、一般論として、変則型登記の解消に向けた法律案が成立すれば、それに基づく所有者の探索をおこなうことが考えられる。これにより、所有者が特定されることが期待される。・所有者不明土地であって、現況道路等として使われているものは、道路指定して公有地にしてしまってもよいのではないかと。
- ・また、固定資産税は土地課税台帳等に登録されている者に課税するのが原則であるが、例外規定として所有者が亡くなっているなど一定の条件があれば、使用者課税ができるという規定がある。この規定が実際には使われていないので、使いやすくなるように改正に向けた検討をしている。

- ・収益性のある土地に関しては、現にその土地を利用して収益を上げている者には固定資産税をかける。その土地を使い続けたい場合には、所有権確認訴訟を起こして、所有権を決める。このような措置をとっていかなければ、現状を維持してしまい、所有権確認訴訟にまで至らないのではないか。
- ・他方、原野など占有者がいない土地は、所有権確認訴訟の手法を採るとは考えにくいと、公告手続を取った上で公有地とするしかないのではないかと。従前は管理が大変になるので公有地化の話はされてこなかったが、問題を解決するためには公有地化にせざるを得ないのではないかと。
- ・本年度の現地調査を通じて、精度の高い証言を得るのは今日では難しいと感じている。「このあたりで〇〇に使用していた」というレベルの情報を事務手続による更正登記を進めることは管理者側のリスクが大きい。一方で、所有権確認訴訟に必要な物証について、墓地や拝所は一定の物証を揃えることができるが、原野や畑では物証がほぼなく、それでも所有権確認訴訟して勝訴できる見込みがあるのか。どのような物証が必要なのかという目星を付けることが課題である。原野に関する所有権確認訴訟の例も、西原町では山林・原野で原告敗訴の実例があるなど、事例は0ではないので、墓地と同様に判決文とその時の物証を確認することはできるが、他に調査方法はないか。
- ・原野について返還を希望する所有者はいるのか。むしろ、そのような土地は手放したい、ということではないのか。
 - ⇒近隣や古老の証言で所有者の有力情報は得られているが、本人に登記意思がないケース、本人は登記意思があるが、近隣や古老の証言が得られていないケースの双方が 193 筆には含まれている。
 - ⇒土地を手放したいということであれば、それは沖縄固有の問題ではなく、現在全国的に検討されているのと同じ問題である。ただし、沖縄では、そのような土地についても、すでに管理がされている点に特徴がある。
- ・現地調査において所有者と思われる人が使わない、といってもその相続人が使いたいという場合にはトラブルになる。本人の意思も大切であるが、相続人がいる可能性があれば、その人たちの意思についても確認する必要がある。所有権放棄に関しては全国的にも検討している課題である。それについてはそちらの方針に沿って、放棄を認めるという方向になれば、そのように解決すればよい。相続人がいる場合の話は、一族で話をしてもらって解決してもらえないのではないかと。
- ・所有者と思われる人の意思を確認し、訴訟の意思もないとなると、相続の対象にもなりそうにない。そうした場合に、この土地は一体どうなるのか。そうするとやはり検討員が言われたように放棄の方向性になるのではないかと。
 - ⇒全国的な問題は登記上の所有者がいて、その相続人がいる、いないという話であるが、沖縄の問題については、この人が所有者でありそうという人がいても、法律上では所有者ではないので、その人が放棄するかしないか言ったところで、問題は解決しないので

はないか。

⇒その問題は今日すべて議論することは難しいので、来年度議論したい。

- ・変則型登記の解消に向けた法律案において、所有者の探索が開始される「変則型登記がされた土地」とは、「所有権の登記がない一筆の土地のうち、表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていないもの」をいうとすることが予定されている。沖縄の所有者不明土地は、一般にこの要件を満たすものと考えられる。
- ・現在も県又は市町村の管理地で、使用者から何らアクションがなければそのままよく、管理し続けるか、管理者が裁判者の許可を得て処分するかどちらかである。処分するとしても、結局は市または県有地になるのではないか。それで解決できるものはそれで解決する。一方で、現に使っている人がいる場合にはどうするのかは課題として残っている。
- ・今年度事業での検討会は次回の第４回が最終である。来年度事業も政府予算案に計上しており、国会で承認されれば、ぜひ皆様にはご協力をお願いしたい。また現在法務省で検討されている変則型登記の解消に向けた法律案については、現時点でコメントできる段階にはないが、骨子案の通り実施されれば、沖縄の所有者不明土地についても、調査の面ではかなり進展するのではないか。ただし、管理の面については、沖縄の所有者不明土地については、既に県・市町村が管理することとされており、また、現状では処分は認められていないという解釈を採っており、法案化された場合には同法による管理との整理が必要である。
- ・変則型登記の解消に向けた法律案によると、同法による所有者の調査をしたうえで、それでもなお所有者不明であったときは、利害関係人の申立てにより必要に応じて、管理がされる。この場合において、管理者は、裁判所の許可を受けて土地を処分することができる。つまり、この法律案が成立すると、同法による所有者の調査をしてもなお所有者不明であった土地については、裁判所の許可を受けてこれを処分することができる管理の制度が、全国的に導入されることとなる。これに対し、沖縄では、同法による所有者の調査をしてもなお所有者不明であった土地について、同法による管理の制度を用いることができず、処分が認められない結果、県または市町村がその所有者不明土地を永続的に管理しなければならないとするのは、バランスが悪いように思われる。変則型登記の解消に向けた法律案が成立したら、同法による管理の制度を利用する可能性を探るか、あるいは、現行の制度のもとで県または市町村に処分を認める措置を新たに講じるべきであると考えられる。

④ 第4回検討会

日時：平成31年3月4日（月）13：30～16：30

場所：沖縄県市町村自治会館 4階 中会議室

検討員：明治大学専門職大学院法務研究科 教授 岩崎 政明（座長）

沖縄県司法書士会 総務部長 楠 和起

慶應義塾大学法学部 教授 水津 太郎

琉球大学法科大学院 教授 比嘉 正

琉球大学法科大学院 教授 藤田 広美

オブザーバー：沖縄県総務部 管財課長 下地 常夫

事務局：内閣府沖縄振興局参事官（調査金融担当）

三菱UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 公共経営・地域政策部

議事内容：

(1) 前回の議論の確認

(2) A類型（所有者として意思のある人が存在する土地）の課題の分析

■第4回検討会で新たに示す類型について

・類型A-1：墓地（共有墓）

(3) 前回検討会以降の検証内容と本年度報告書（案）について

①所有者不明土地の類型化

②類型ごとの解決の方向性の検討と課題の整理

③所有者探索調査の検討～次年度以降の調査方針～

(4) 今後の進め方について

（1）前回の議事の確認

・各検討会の議事要旨は、発言者名を伏せた上で、報告書に掲載する。

（2）A類型（所有者として意思のある人が存在する土地）の課題の分析

■第4回検討会で新たに示す類型について

【類型A-1：墓地（共有墓）】

・共有墓の所有形態については基本的には事務局より説明があった通りである。墓により、血縁関係の有無や範囲がケースバイケースであるため、共有墓の権利者の範囲は絞りにくい。共有している人々の意見を聞いて個別に確認するしかない。

・共有墓が権利能力なき社団に属するときは、その社団の名義で登記をすることはできない。この問題は、沖縄固有のものではなく、全国共通のものである。

(3) 前回検討会以降の検証内容と本年度報告書(案)について

①所有者不明土地の類型化

【類型の筆数について】

- ・報告書(案) p63 の「自主占有なし」の分類に筆数がないのはどうしてか。

⇒A 類型に分類している 193 筆を、現状ではすべて「自主占有あり」に振り分けている。

実際に各筆が「自主占有あり／なし」のいずれに分類されるかは明確ではなく、所有の意思を有する者に個別に確認する必要がある。自主占有なしの場合、B または C の分類に移行することになると考えている。

- ・報告書(案) p46 のグラフにある「有力情報あり」に分類される 227 筆と、A 類型の 193 筆の関係性はどうか。

⇒p46 の数値は実態調査の実施者が現地で把握したものであり、調査時点(平成 24～29 年)で有力調査が得られたかどうかを示している。一方、A 類型の 193 筆は、実態調査後の動きも踏まえ、沖縄県が現在フォローアップしている対象筆となる。その多くは P46 の結果と重なっていると考えられるが、p46 のデータの方が古い時点のものと認識して頂きたい。

【所有の意思及び自主占有について】

- ・占有者がその内心において所有の意思をもっていたとしても、自主占有の要件である「所有の意思」があるとは、かならずしもいえない。自主占有の要件である「所有の意思」があるかどうかは、占有取得の原因(権原)の客観的性質によって判断されるからである。そうすると、図表の分類では、自主占有の「自主」という表現をとり、たんに「占有あり、なし」で分けたほうがよいのではないか。

- ・所有の意思と登記の意思はイコールではない。図表 77 にも「真の所有者として、登記を行う意思を有する人、法人等」とあるが、これは要するにどのような人を分類しようとしているのか。

⇒「登記の意思」は修正前の表現が残っていたため、「真の所有者として所有の意思を有するもの」として表現を整えたい。A 類型は、土地を返還(管理解除)できる可能性がある者を幅広く抽出しているため、所有の意思を持つ者が推定できるケースも含むなど、定義を明確にしきれないところがある。

⇒真の所有者として意思を有する者が存在するほか、真の所有者であろうという者の手がある筆も A 類型に含めている(拝所における地域自治組織等)。他方、B 類型は、賃貸借契約の有無はあるものの、真の所有者としての意思で利用・占有しているものではないケース、C 類型はそもそも利用・占有者など解決に向けた意向を確認する相手先が見つからないケースである。見方を変えると、B 類型、C 類型に該当しない筆が A 類型に含まれるという整理もできる。

- ・拝所のケースも含めると、所有の意思がある、という言葉にはやや違和感がある。しかも、

「所有の意思」という言葉は、自主占有の要件である「所有の意思」と混乱しやすい。そのため、「所有の意思」は、違う言葉に代えたほうがよいのではないか。

- ・A 類型から検討を開始したのは、管理者側からみて、真の所有者であると認められる人がいるときは、その人に対して土地を返還したい、ということだったように思う。そうだとすれば、分類の視点は、むしろ管理者の側に置いた方がよいのではないか。

- ・真の所有者としての証拠があるかどうかは分からない。また、自主占有かどうかとも証拠があるか分からない、というイメージだろうと思われる。「所有者として、管理解除の可能性のある者」などの表現も考えられるか。

⇒管理者の立場から類型化を試みているというのが作業の実態であるため、その方向性で改めて事務局で表現を吟味して、最終的な整理を試みたい。

②類型ごとの解決の方向性の検討と課題の整理

【家族墓について】

- ・争いの可能性があるかどうかは、誰がどのような手続で判断するのか。

⇒墓の所有状況は各地域で共通認識があるため、その地域・字等の認識を踏まえ、土地の状況や親族との関係性などから管理者が判断しているのが実態である。そのため、指針・要領を今後検討していく場合も市町村ごとに「争いの可能性」を判断する条件は異なってくると考えている。

- ・「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」が成立した後は、訴訟によらない返還の方法としては、まずは、同法律案による所有者探索の制度を用いることを考えるべきではないか。それによる探索が実施された結果、なお所有者不明であるとされた土地について、その土地を事務手続により返還するのは、難しいのではないか。

⇒法案段階ではあるが、同制度が制定された後にはその方法により所有者の特定を進めていくという方向性は共有している。ただし、この制度がすべての筆で実施できるかはわからないため、返還に向けた選択肢は多く持っておきたいという趣旨で、返還要領に基づく事務手続きによる更正登記について記載している。

- ・藤田検討員から、事務手続のプロセスに公告を盛り込むことでリスクを減らせるのではとの指摘を踏まえ記載しているところであるが、要領（事務手続）による更正登記については報告書で解決の方向性として記載自体をすべきでないか、それとも記載の仕方の修正で対応できるのかご示唆をいただきたい。

⇒公告を経た上で返還し、その後に真の所有者を主張するが現れた際の争いは、民対民で争わせる方法と、法に則って返還した場合には損失補償を行う方法の2つが考えられる。後者に関して、要領を立法化するのは難しいにしても、条例化するなど、何らかの法的根拠を設けることは必要と思われる。

⇒現在、返還要領はそうした法的根拠なく要領で運用されている状況である。やはり条例や法律がなければ、返還要領による返還はあり得ないということか。

・一定の要件を満たしたときは、事務手続により返還するということも、十分に考えられる一方、変則型登記の解消に向けた法律案や受寄者の返還義務に関する法改正など、一般的な法ルールが変わってきていることを踏まえて、従来どおりの運用で問題がないのかどうかを検討すべきであると考えられる。

・那覇市が要領に基づき管理解除する場合の手続で、墓の中を開けて確認するというプロセスがあったと思うが、争いがほとんどないという判断は、そのような手続を踏んでいるのか。それとも、親族間で争いがないと判断しているということか。

⇒那覇市の墓事情を予め把握し、争いがほとんどないと考えられるケースを前捌きしたうえで、要領によって処理している。この墓事情が市町村ごとに異なり、争いがいないという状態を一律にはできないため、市町村ごとに要領を定めていくことが想定される。

・検討員の懸念点のひとつでもある。ただし、事態としては、墓地であること、しかも返還を申し出ている人物が存在するということを捉えるならば、その奇特定の行動自体から、経験則として真の所有者と思われること、また、要領によるプロセスでは、公告までの間に、承継取得の証明の可否、取得時効の証明の可否等を確認する相談の中で、他に所有者がいない確信を得ていく過程でもあると思われる。こうした状況を踏まえ、自ら申し出てきた奇特定の人物に返還し、その後の問題はその後の問題として考えればよいのではないか。ここまでの手続を経て返還したケースにおいて、およそ第三者が真の所有者としてその後現れる蓋然性は低いと思われるし、また、第三者が出てきたとして、既に市町村との返還相談プロセスの中で証拠等を有している人物と、後から出てきた人物が有している証拠が上回るとは考えがたいし、最後の公告のプロセスで押さえることで、申請者が真の所有者であると全体として認定してよいと言えるのではないか。そういう建付けの提案として理解したので、これはこれで一つの考え方ではないかと認識している。

・そのような土地については、「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」が成立した後は、同法律案による所有者探索を実施することで、所有者が特定される場合が多いものと考えられる。この方法をとることができるならば、事務手続により返還するよりも、負担は軽く、かつ確実ではないか。

・家族墓の管理者は、立証できないことがネックであるが、自らが受寄者という意識はないという点で、寄託と一律に扱うことは適切ではないと思われる。

・要領は、本来は裁量基準を示している行政規則に過ぎないのであって、行政法上、法的効果はない。そのためできれば条例化することが望ましく、沖縄固有の事情を考慮して条例化することは不可能ではないと考えられる。条例で原則規定を定め、それを執行するために要領を定めることとすれば、実効性が出てくる。

・これまでは実態先行で、なるべく権利関係を確定するという観点から、要領で返せるものは返すという方針で運用してきたが、しかし一方で安易に返してきたわけではない。行政が責任を負うかもしれないリスクから、返還へのインセンティブが働かない状況になっている中、もう少し実効的に返還が行われる措置が考えられないか、というのが現在の検討課題で

ある。

【拝所、共有墓について】

・認可地縁団体を作る手間が忌避されることが、そうした団体への返還が進まない最も大きなボトルネックである。手間をかけてでも手続を行うための、土地を所有するメリットの設計、そして認可地縁団体になっていない団体に、団体を設立させるインセンティブ設計が求められる。

・おそらく拝所の場合は、いわゆる入会地として認識されている一方、共有墓は所有の認識があると思われる。

・拝所が入会地と同じということであれば、現在審議中の法案に基づいて処理できるかもしれない。共有墓は、家族墓と基本的には同じと考えて処理していく方向で良いか。

【報告書について（検討会、ヒアリングでの発言の扱いについて）】

・議論が深まる中で、解決の方向性が変わったところがある。そのようなところについては、過去の議論の内容をそのまま残しておく、誤解を招くおそれがある。

・検討員の発言については、発言者が確認し、削除・修正すべき発言を指摘するものとする。それ以外の発言は、氏名を伏せた状態で報告書中に残すこととする。

・検討員の発言を並べるときは、それぞれの発言と報告書本文の記載との関係がわかるようなかたちで整理したほうが、良いと思う。

⇒指摘事項を踏まえ、検討員の発言については、本文で参照した意見と、関連する参考意見に分類したい。

③所有者探索調査の検討～次年度以降の調査方針

【調査内容について】

・現場に実態に基づく建設的な議論のためには、本検討会の検討員が現地を確認する機会も設けられると良い。

⇒現場を見て頂くことで、検討の具体性も高まると思うため、検討員が現地調査に帯同できる機会を持つことを検討していく。

【表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案について】

・同法律案による管理の制度では、裁判所は、「対象土地の管理を継続することが相当でなくなったとき」は、申立てによりまたは職権で、管理命令を取り消さなければならないとされている。そして、その骨子案では、「対象土地の管理を継続することが相当でなくなったとき」の例として、対象土地の所有者が特定されたときが挙げられている。対象土地の所有者が特定されたと判断されるのは、どのような場合かが明らかになれば、ここでの問題にとっても参考になるのではないか。

平成31年 3 月発行

平成30年度 沖縄県における所有者不明土地
に起因する問題の解決に向けた調査
報告書

発行 内閣府 沖縄振興局
〒100-8914 東京都千代田区永田町1-6-1
TEL: 03-5253-4111 FAX: 03-6734-3620

受託 三菱ＵＦＪリサーチ&コンサルティング株式会社 政策研究事業本部
〒105-8501 東京都港区虎ノ門5-11-2 オランダヒルズ森タワー
TEL: 03-6733-1022 FAX: 03-6733-1028
