

## 2 B 類型の問題整理と解決の方向性

### 2-1. 実態調査結果に基づく B 類型の問題の整理

前項で整理・分析した実態を踏まえると、B 類型に関しては、性質の異なる 2 つの問題（所有者不明土地に起因する問題）が生じている。

1 つ目は「管理」の観点である。沖縄の所有者不明土地は沖縄復帰特措法に基づく管理がなされているが、現状において、道路や河川など、原状復帰が困難な土地の改変が行われている例、短期賃貸借の 5 年を超える賃貸借契約が締結されている例など、適切な管理がなされていないおそれが確認されている。

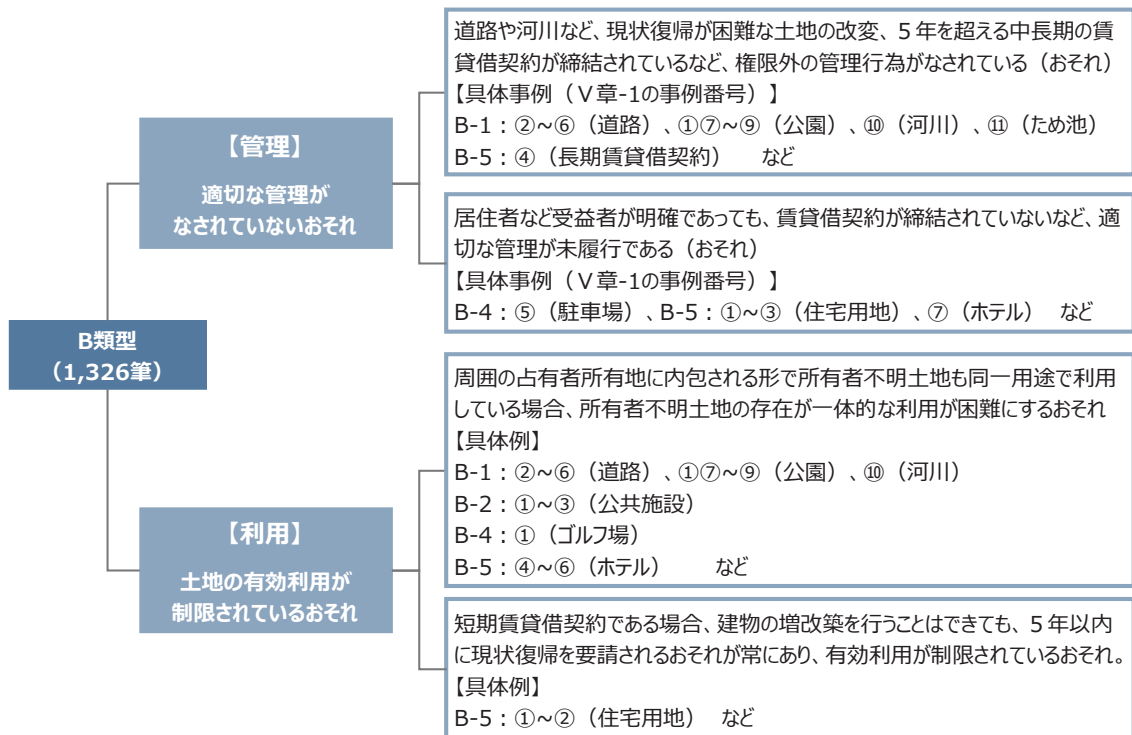
2 つ目は「利用」の観点である。B 類型は占有者によって様々な用途に利用されているが、中には、周囲の占有者所有地に内包される形で所有者不明土地が同一用途で利用されているケース、既に長期にわたり住宅用地として利用され、住居の老朽化や増改築の需要が生まれているケースなど、一般の土地に比べ、沖縄の所有者不明土地が有する制約が、有効利用を制限する要因となっているおそれも確認されている。

本項においては、「管理」の観点では、沖縄復帰特措法に基づく管理権限（管理行為）の範囲を明確化し、管理権限を越える行為、適切な管理の未履行の行為を特定することで、問題解決の方向性を明らかにする。

また、「利用」の観点では、沖縄県が定める「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」において所有者不明土地を県民の貴重な財産として、将来の沖縄のために有効活用を図ることとしていることも踏まえ、現状において有効利用を妨げている原因を解消していく方法を整理・検討する。

なお、真の所有者が現れない土地の今後の在り方については、今後の検討対象である C 類型とあわせて検討することが適切と考えられることから、本項においては、既に B 類型で発現している問題の解決という観点から検討するものとする。

図表 91 B類型で顕在化している問題



## 2-2. B類型の問題解決の方向性

### (1) 【管理】適切な管理がなされていないおそれに対する問題解決と検討課題

#### ① 沖縄復帰特措法に基づく管理権限（管理行為）の範囲

沖縄復帰特措法第62条に基づき、沖縄県又は当該所有者不明土地の所在する市町村が行う所有者不明土地の管理は、「従前の例に準じた」と定められているものの、具体的な管理権限の範囲は明確となっていない。

「従前の例」に該当すると考えられる米軍政本部、米国民政府の布告は図表92の2つとなる。最初に所有者不明土地の管理を定めたのは、「土地所有権証明（軍政本部特別布告第36号）」であるが、第8条では「村長が不在者のために管理する」と定められているほか、「土地はその所有者のために最も利益になる用に利用」することが定められている。

その後定められた「土地所有権（民政府布告第16号）」の第3条第3項では、「琉球政府又は所轄市町村が、その地主の管財人としてこれを管理」することのみ定められている。

これらのことから、管理者の一般的解釈<sup>24</sup>としては、沖縄復帰特措法に基づく管理者の権限は、民法における財産管理の基本的な考え方が適用され、民法第103条の権限の定めのない代理人の権限が適用されると解されてきている。

<sup>24</sup> 沖縄県所有者不明土地検討委員会「「所有者不明土地問題」に関する意見報告書」（平成23年3月）

図表 92 沖縄復帰特措法第六十二条の「従前の例」に該当すると考えられる規定

■土地所有権証明（軍政本部特別布告第 36 号）【1950 年】※1951 年廃止

第八条 一定の土地に対する所有権の申告又は主張がない場合、または土地所有権証明書の受領者がいない場合には、当該土地はその土地の所有地の村長が不在者のために管理する。

第九条 村長又はその任命する代理人はその管理する土地を次の手続きによって管理する。

（中略）

- 2 土地はその所有者のために最も利益になる様に利用し、その収益は村長が受託者または管理者として所有者のために保管する。
- 3 村長は土地の利用及び管理に関し受託者又は管理者としての機能を充分になす権限を有する。村長はその土地に対する所有者の利益を減少する行為を認可してはならない。
- 4 村長又はその任命する代理人は土地所有者に対して受託者としての責任を負い、収入を徴収し、税を支払い、土地の維持改良のために支出をすることができる。但し一定の土地に対する支出がその土地から生ずる収入を越え、又は一定の土地から生ずる余剰収入を税の支払外に他の土地のために使用してはならない。収入の上がらぬ土地に対する税は積立てられた収入から成る受託者の予備金から支払い、貸金の形にして其の土地に賦課する。その税としての貸金はその後所有者又はその承継人によって支払われるまでその土地に対する留置権を構成する。

■土地所有権（民政府布告第 16 号）【1952 年】

第三条 琉球財産管理課が、私有地であると決定する特定の土地が不在地主の所有に属するものである場合は、琉球政府が、その管理を引受けなければならない。ただし、かかる土地の地目が墓地、社寺用敷地、霊地、又は聖地に属する場合は当該土地の場所を管轄する市町村が、その管理を引受けるものとする。

2 略

- 3 かかる土地は、琉球政府又は所轄市町村が、その地主の管財人としてこれを管理し、地主の身元が判明したときは、これを解放して当該地主に引渡さなければならない。所有者が不明のままになっている土地の終極の処分については、適当な法規によるものとする。

また、土地所有権第 3 条第 3 項では、「地主の身元が判明したときは、これを解放して当該地主に引渡さなければならない」と管理行為を定めている。

この引き渡しに当たっては、琉球政府時代の立法において、当該土地の収益金から管理費用として分担すべき金額を差し引いて得た額を合算して還付することとしている。

これらから、真の所有者のために適切な収益を保管することが要請されていると考えられる。

図表 93 所有者不明土地の引渡に関する規定

<p>■所有者不明土地の管理費用及びその引渡に伴う収益金の還付に関する立法</p> <p style="text-align: right;">【1960年立法第98号】</p> <p>第三条 所有者が判明した土地の引渡をするに当り、当該土地に収益があった場合には、各会計年度毎に当該土地の収益金から管理費用として分担すべき金額を差し引いて得た額を合算して還付しなければならない。</p>
--

② 適正な管理の観点からの問題点の整理

①で整理した管理権限（管理行為）の範囲を前提とすると、管理権に基づく適正な管理という観点からは、図表 94 に示した問題として整理される。

図表 94 適切な管理の観点からの問題点の整理

	管理権に基づく適正な管理	問題
管理権限を超える行為（のおそれ）	<p>【民法第103条第2項 関係】</p> <p>代理の目的である物又は権利の性質を変えない範囲内において、その利用又は改良を目的とする行為のみをする権限を有する</p>	道路・河川など土地の性質を変える利用は、管理権限を超える行為のおそれ
	<p>【民法第602条第2項 関係】</p> <p>処分の権限を有しない者が賃貸借をする場合には、樹木の栽植又は伐採を目的とする山林の賃貸借以外の土地の賃貸借は5年を超えることができない</p>	5年を超える賃貸借契約の締結は、管理権限を超える行為のおそれ
	<p>【民法第108条 関係】</p> <p>同一の法律行為については、相手方の代理人となり、又は当事者双方の代理人となることはできない。</p>	管理者が占有する土地において、賃貸借契約は締結できず、締結している場合は、無権代理となり無効となるおそれ
適切な管理の未履行（のおそれ）	<p>【民法第162条 関係】</p> <p>20年間（善意で過失のない場合10年）、所有の意思をもって、平穩に、かつ、公然と他人の物を占有した者は、その所有権を取得することができるため、こうした事態に至らない管理が求められる。</p>	賃貸借契約なく占有が継続している例では、取得時効に至るおそれ
	<p>真の所有者の財産を管理する観点から、その土地の利用において収益が得られる場合は、適切な収益を徴収・保存することが求められる。</p>	賃貸借契約を締結していない占有例では、適切な収益が確保されていないおそれ

### ③ 問題への対応の方向性と課題

#### 1) 沖縄復帰特措法に基づく管理権限の範囲の明確化

前述のとおり、沖縄復帰特措法に基づく管理者の権限は、民法における財産管理の基本的な考え方が適用され、民法第 103 条の権限の定めのない代理人の権限が適用されるとする一般的解釈がとられてきている。

一方、本年度調査では、琉球政府時代から道路・河川の整備など土地の性質を変える利用や、ホテル等の建物が建設されるなどの事例が確認されている中、沖縄復帰特措法に基づく管理権について、米国統治下時代の管理権は、売却等により真の所有者以外の者に所有権を帰属させること以外の全ての権限を含むもの（管理行為を超える法律行為も有効になし得る）と考えることもできるのではないかとの指摘もある。

こうした状況を踏まえ、沖縄復帰特措法に基づく管理権限の範囲については、改めて歴史的・学術的な見地から検証することが適当と考えられる。

#### 2) 管理権限を超える行為のおそれへの対応

1)の検証の結果として、沖縄復帰特措法に基づく管理者の権限は、民法第 103 条の権限の定めのない代理人の権限が適用されるとする場合、本項目として把握されている問題のうち、5年を超える賃貸借契約や、建物が建築されている土地の賃貸借については、管理者の権限の範囲を超えるおそれがあるため、管理者の権限の範囲内の契約に改めることが望ましいと考えられる。

また、形状が大幅に改変されている土地について、原状復帰が可能な場合は原状復帰することが望ましいが、現実的に原状復帰が困難な場合や、原状復帰が合理的でない場合も存在すると考えられる。このため、原状復帰が困難な場合や、合理的でない場合は、占有者や管理者による真の所有者に対する補償の在り方の検討が求められる。

なお、管理者自身が占有者となっている場合に、法的に有効な賃貸借契約を締結することは困難と考えられることから、その占有の法的位置付けや対応方法を検討していく必要がある。

#### 3) 適切な管理の未履行への対応

取得時効されることを予防する点、真の所有者の利益（適切な収益）を確保する点からも、土地の占有により占有者が便益を得ている場合は、賃貸借契約を締結していくことが望ましい。

また、賃貸借契約の締結が困難な場合には、返還請求訴訟の提起など、取得時効を予防する措置を講ずることが望ましい。

## (2) 【利用】土地の有効利用が制限されているおそれに対する問題解決と検討課題

### ① 問題解決の基本的な考え方

実態調査結果で、B 類型において沖縄の所有者不明土地が有する管理処分に関する制約が、有効利用を制限する要因となっている事例を再整理したものが図表 95 である。

図表 95 沖縄の所有者不明土地が有する管理処分に関する制約が、有効利用を制限する要因となる事例

占有者の属性	用途	問題	具体的な事例
① 公共（国、地方公共団体）	B-1: 公共の用に供する用途（道路、公園、河川等） B-2: 公共の用に供する用途（公共施設）	管理者との契約は短期賃貸借の限度にとどめられるべきとの一般的解釈や、所有権の取得に向けた交渉が困難であるため、長期的、安定的な有効利用が阻害される	周囲の占有者所有地に内包される形で所有者不明土地も同一用途で利用しているケース
② 民間（主に法人）	B-4: 事業用途（ゴルフ場等） B-5: 事業用途（ホテル等）		
③ 民間（主に個人）	B-5: 生活用途（住宅）		既に長期にわたり住宅用地として利用され、住居の老朽化や増改築の需要が生まれているケース

これらの問題は、長期賃貸借契約が締結できたり、周囲の土地を所有する占有者が所有者不明土地の所有権も取得できたりすることで解決されることが考えられる。

所有権の取得のうち、自主占有（賃貸借契約なく、所有の意思をもって平穩かつ公然と占有）の場合は、占有者による時効取得によることも考えられるが、長期賃貸借契約の締結を含めて、上記の問題の解決に向けた手段としては、表題部所有者不明土地法を活用していくことが考えられる。

なお、所有者不明土地法に基づく収用又は使用に関する土地収用法の特例については、対象の土地が「特定所有者不明土地<sup>25</sup>」に限定されることから、既に様々な用途で利用・占有されているB類型の土地は該当しないと解される。

表題部所有者不明土地法の活用について、具体的には、まず、表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索が行われる必要がある。その結果、所有者等を特定することができない（所有者等特定不能土地となる）ことが前提となるものの、B 類型の土地は実態調査においても所有の意思を有する人、法人等が存在しない、または把握されない土地であるため、所有者等特定不能土地となる可能性が高いと考えられる。

所有者等特定不能土地となった場合、裁判所は必要があると認めるときは、利害関係人

<sup>25</sup> 所有者不明土地法2条2項において、所有者不明土地のうち、現に建築物（物置その他の政令で定める簡易な構造の建築物で政令で定める規模未満のもの（以下「簡易建築物」という。）を除く。）が存せず、かつ、業務の用その他の特別の用途に供されていない土地と定義されている。

の申立てにより、特定不能土地等管理命令をすることができる（同法 19 条）。同命令により選任された管理者は、裁判所の権限外許可を得ることで本来の管理権限を超えて処分行為をすることができるため（同法 21 条 2 項）、この手続を経て、特定不能土地等管理者が長賃貸借契約を締結したり、土地を売却したりする（所有権を帰属させる）ことにより問題解決を図ることが考えられる。

## ② 問題解決に向けた課題

### 1) 所有者等の探索を実施する地域の選定について

IV章で整理したとおり、表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索は、那覇地方務局では、図表 96 に示された要素に基づき対象地域・土地を選定している。

図表 96 所有者等の探索を実施する地域の選定基準（那覇地方務局）

#### 1 考慮すべき要素

##### (1) 土地の利用の現況及び自然的社会的諸条件

- ア 地震等の自然災害等により大きな被害を受けたため、早急に復旧・復興作業等を行う必要がある地域であること。
- イ 今後、地震等の自然災害が発生した場合に大きな被害を受ける可能性が高く、早急に防災・減災対策等を講じる必要がある地域であること。
- ウ 地方公共団体においてまちづくりや森林の整備などの土地利用や土地の調査に関する計画を策定している地域であること。
- エ 地域コミュニティが衰退し、地域の実情を知る者が乏しくなるため、早期に所有者等の探索を行う必要がある地域であること。

##### (2) 分布状況

字単位当たりの表題部所有者不明土地が多い地域であること。

#### 2 優先度判定の基準

1 (1)の要素については、アからエの順に優先度が高いものとして対象地域を選定するものとする。なお、1 (1)ウに該当する地域のうち、用途が指定されていない地域の優先度については、1 (1)ウと 1 (1)エの間に位置するものとして取り扱うものとする。

1 (1)の要素に基づいて判定した結果、優先度の高さが同じ地域が複数存在する場合には、(2)の要素に基づき表題部所有者不明土地の多い地域から順に選定するものとする。

資料) 那覇地方務局「表題部所有者不明土地の所有者等の探索について」をもとに作成

図表 95 に整理した土地を当てはめると、基本的には、いずれのケースも県・市町村が管理しているとはいえ、所有者不明の状況が長期に亘って継続していることから、表題部所有者不明土地を所有していた者や歴史的経緯を知り得る人物が失われるおそれが相当程度高まっており、エに該当し得ると考えられる。

ただし、①のケースは、収用適格事業に該当するような用途・土地であり、本来であれば収用手続を経て所有権を占有者に帰属させるべきであったものであるが、往時に所有者不明土地であったこともあって、権利関係がそのままになっている可能性があると考えら

れる。この状態は、那覇地方法務局が示す選定基準のうち、ウについて法務省の関係通達（図表 97）に説明された内容が現実のものとなった結果であり、ウの要素（土地の利用の現況）にも該当し得ると考えられる。

**図表 97 所有者等の探索を実施する地域の選定基準について**

ウ 地方公共団体においてまちづくりや森林の整備などの土地利用や土地の調査に関する計画を策定している地域であること。

地方公共団体においてまちづくりや森林の整備などの土地利用や土地の調査に関する計画を策定している地域については、事業の実施や用地取得などの際に所有者の確認や同意取得、土地境界の確認などが行われる場合が多いところ、所有者が不明の場合には、事業の円滑な実施に支障を生じさせる要因となることから、このような地域については、所有者等の探索の必要性が高いと考えられる。

エ 地域コミュニティが衰退し、地域の実情を知る者が乏しくなるため、早期に所有者等の探索を行う必要がある地域であること。

地域コミュニティが衰退し、地域の実情を知る者が乏しくなるような地域については、表題部所有者不明土地を所有していた者や歴史的経緯を知る人物が失われるおそれが高く、所有者等の探索が今後ますます困難となると考えられることから、このような地域については、所有者等の探索の必要性が高いと考えられる。

資料) 法務省民事局「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第3条第1項に基づく所有者等の探索の対象地域の選定基準について（通達）」（法務省民二第253号令和元年10月17日）をもとに作成

以上のとおり、沖縄の所有者不明土地は、選定基準ウ又はエに該当すると思われるため、所有者等の探索の対象地域に選定される可能性は相対的に低くなっている。したがって、各管理者は、表題部所有者不明土地のうち選定基準ア～ウに該当するものがどの程度存在するのか把握した上で、沖縄の所有者不明土地の解決に向けた優先順位を協議・設定することが必要である。今後、探索調査の対象地域の選定に係る照会があった際、設定された優先順位に基づき希望を出すことで、当該優先順位に基づき問題の解決が図られることとなる。

また、前述の法務省の通達では、所有者等の探索の対象となる地域の選定においては、諸般の事情に応じ、必要があるときは、各法務局又は地方法務局において、要素を付加することを妨げないとしている。沖縄の所有者不明土地のおかれる事情を踏まえ、選定の要素に付加されるよう関係機関と調整していくことにより、所有者等の探索を実施する地域として選定されるようにしていくことも問題の解決に資すると思われる。



図表 98 所有者等の探索を実施する地域の選定基準について

第1 所有者等の探索の対象となる地域の選定

各法務局又は地方法務局は、当分の間、地方公共団体等の要望を踏まえ、下記1の要素を考慮した上、下記の2の基準に従い、所有者等の探索の対象となる地域を選定するものとする。

なお、下記1の要素は、自然環境や我が国領域等の保全を図るなど諸般の実情に応じ、必要があるときは、各法務局又は地方法務局において、これを付加することを妨げないものとする。

資料) 法務省民事局「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第3条第1項に基づく所有者等の探索の対象地域の選定基準について(通達)」(法務省民二第253号令和元年10月17日)をもとに作成

2) 特定不能土地等管理者の選任及び処分の許可について

表題部所有者不明土地法のうち、裁判所の選任した管理者による管理を可能とする制度については、令和2年11月1日から施行される予定であり、利害関係人の範囲など制度運用の詳細は現段階で明らかになっていない。

そのため、今後、表題部所有者不明土地法の運用の状況も踏まえつつ、同法を活用して沖縄の所有者不明土地に起因する問題を解決するために必要な方策の有無などを検討していく必要がある。