

4 適正管理に向けた問題の抽出と解決の方向性

(1) 適正管理について

管理者の「管理権限の範囲」の解釈（検証結果）を踏まえると、B 類型（現状において所有者不明土地を占有・利用している人、法人等が存在する又は把握される）の管理において、主に求められる適正管理として図表 53 の項目があげられる。

これらの状態が維持・確保されていない土地の管理者は、適正管理に向けた対応が求められる。

図表 53 B類型において求められる適正管理と問題例

| 適正管理 | 適正管理でない場合の問題 | 法令根拠等 |
|---|---|--|
| 【占有・利用状況の把握】 不法占有されていない | 土地所有権の取得時効が成立する可能性があり、真の所有者へ返還すべき土地を失うおそれがある | 【民法第 162 条 関係】 20 年間（占有を開始した時に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、その所有権を取得し得る |
| 【土地の状態の維持】 保存行為、土地の性質を変えない範囲の利用行為・改良行為の範囲での土地が維持・管理されている | 土地の形状など性質の変更は、真の所有者への土地の返還の際に支障が生ずるおそれがある | 【民法第 103 条 関係】 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 |
| 【賃貸借契約の締結】 適切な賃貸借契約が締結されている | 土地の利用により便益を得ているにもかかわらず、真の所有者の利益が確保されていないことは、返還の際に適切な利益を還元できないということから支障が生ずるおそれがある。 なお、管理者と占有者が同一の場合には、無権代理となる | 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、適切な収益を徴収し、管理経費を差し引いた分を確保することが求められる。 【民法第 108 条第 1 項 関係】 同一の法律行為について、相手方の代理人として、又は当事者双方の代理人としてした行為は、代理権を有しない者がした行為とみなす。 |
| 【賃貸借契約の内容】 権限の範囲内で契約が締結されている | 建物所有目的の土地の賃貸借契約など、5 年を超える賃貸借契約が締結されていると、真の所有者への返還の際に支障が生ずるおそれがある | 【民法第 602 条第 2 項 関係】 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 |

(2) 適正管理に向けた基本的な対応

沖縄復帰特措法に基づく管理者は、真の所有者が確認された場合には、管理する土地を真の所有者に引き渡す（管理を解除する）必要があり、その管理に当たっては、真の所有者が不合理な不利益を被ることがないように、適正管理に努めることが求められる。

① 不法占有の防止（所有権の取得時効の成立防止）

管理地において、不法占有（正当な権原のない占有）が行われることがないように、管理地の状態を適宜確認することが求められる。

特に自主占有と評価されるような状態を放置することは、所有権の取得時効の成立につながり真の所有者に返還すべき土地を失うおそれが生ずるため、不法占有が確認された場合には、真の所有者の権利を保護するため、返還請求などの対策を講ずることが求められる。

② 管理権限の範囲での利用

管理する所有者不明土地を他者に占有・利用させる場合には、管理者の管理権限の範囲で行わなければならない、保存行為、土地の性質を変えない範囲の利用行為・改良行為の範囲で利用を認めていくことが基本的な対応となる。

また、占有・利用者と管理者との間で賃貸借契約を締結し、賃料（収益）を真の所有者のために確保することが求められる。その際、賃貸借契約の契約期間は5年以内に留めることが求められる。このため、借地借家法第3条が適用され、借地権の存続期間が30年とされる可能性のある建物所有目的の土地の賃貸借契約を締結することは管理権限の範囲を超えるおそれがあるため、避けるべきである。

(3) 管理権限の範囲を超えた利用がされていると考えられる土地への対応

沖縄の所有者不明土地は、(2)に記した基本的な対応のとおり、適正管理をすることが求められる。しかしながら、実態調査の結果では、今日の管理者の管理権限の範囲（保存行為、土地の性質を変えない範囲の利用行為・改良行為）を超えた利用（以下「権限外行為」という。）がされていると考えられる土地が存在するため、それら土地への対応の考え方を整理する。

① 本土復帰前に今日の管理者の管理権限の範囲を超えた行為がされ、その利用を続けている例

1) 基本的な対応が困難になるおそれのある所有者不明土地の例

本ケースに該当する所有者不明土地の具体例は図表 54 のとおりである。

図表 54 本ケースに該当する所有者不明土地の例

■事例1：建物所有目的の土地の賃貸借契約の締結

・現状は地目が宅地であり、住宅が建っており、住民と管理者の間で賃貸借契約が締結されている。同土地は、1963年に市町村から琉球政府に管理が移管されているが、当時の賃貸借契約に関する調査書には、「現在申請人は市町村から移管前に、木造トタン葺10坪、61年10月に建られ住宅として使用されております」といった記述が見られ、琉球政府管理以前に家屋が存在していたと考えられる。その後、住人と管理者の間で5年の賃貸借契約が更新されてきている。

■事例2：土地の性質を変える利用

・現状は地目が宅地であり、現況は道路（国道）となっている。同土地は、戦後に米国軍政府による軍道として整備されたものが、後に国道に移管されたものである。

2) 適正管理に向けた考え方

事例1、2ともに、建物所有目的の土地の賃貸借契約や土地の性質を変える行為が本土復帰前に行われ、その利用が続いている（賃貸借契約の場合は契約の更新がされている）例であり、「本土復帰前にされた当該行為が適法であったのか」、また、「その後の利用が適法であるのか」という2点を検証する必要がある。

1点目は、本土復帰前の米国民政府の布告に基づく管理者の管理権限の範囲から検証されるものであるが、その管理権限の範囲を一つの解釈に収斂させることは困難であり、一律に本土復帰前の当該行為が適法（当時の管理権限の範囲内であった）と断定することはできない。このため、当該行為の適法性を判断するためには、個々の事例において、本土復帰前にされた行為が適法にされたのかどうかを判断していく必要があるが、本土復帰後50年が経過し、関係証拠書類が十分に残されていない今日において、これは現実的に難しい。

一方、本土復帰前の当該行為が違法（当時の管理権限の範囲外であった）と断定することもできず、本土復帰前の当該行為が適法であった可能性を排除することもできない。

また、2点目の本土復帰後にその利用が続いていることについて、建物所有目的の土地の賃貸借契約が法定更新されていることは権限外行為でないと考えることもできるし、復帰前の行為により性質が変わった土地の利用を継続していることも権限外行為でないと考える余地はある。

上記の考え方を踏まえると、本土復帰前に今日の管理者の管理権限の範囲を超えた行為がされ、その後も利用を継続している例について、本土復帰前の行為及びその後の利用がともに管理権限の範囲内と解釈される可能性はあり得るものであり、直ちに管理権限の範囲外とすることは適切ではない。

ただし、本土復帰前の管理者の管理権限の範囲が明確にならない中で、より法的な安定性を確保する観点からは、今後、所有者不明土地の管理制度（後述（4）を参照）を活用していくことも対応策として考えられる。

② 本土復帰後に権限外行為がされ、その利用を継続している例

1) 基本的な対応が困難になるおそれのある所有者不明土地の例

本ケースに該当する所有者不明土地の具体例は図表 28 のとおりである。

図表 55 本ケースに該当する所有者不明土地の例

■事例 1：建物所有目的の土地の賃貸借契約の締結

- ・ホテルが建設されている土地の中に、地目が墓地である所有者不明土地が 3 筆含まれており、うち 1 筆はホテルのラウンジが所在する場所にある。同ホテルは平成 27 年（2015 年）に新築で建設されている。管理者と占有者（法人）の間で 5 年の賃貸借契約が締結されている。

■事例 2：土地の性質を変える利用

- ・都市公園として整備・供用されている土地の中に、地目が墓地である所有者不明土地が 6 筆含まれている。同公園は本土復帰後に整備されており、所有者不明土地の管理者が占有者（管理者も占有者も市町村）となっている。

2) 適正管理に向けた考え方

沖縄復帰特措法に基づく管理者の管理権限の範囲は、民法上の財産管理制度における管理人と同様の権限の範囲であると解される。

事例 1 のような建物所有目的の土地の賃貸借契約については、借地借家法第 3 条が適用され、権限外行為に当たると考えられる。

また、事例 2 のような公園等への供用など、土地の性質を変える利用も、権限外行為に当たると考えられる。

権限外行為がされたと考えられる例では、管理権限の範囲内となるよう是正措置を講じていくことが求められる。ただし、現状では管理者、占有・利用者の間では大きな問題が認識されていないケースが多く、大きな問題が生ずるのは、真の所有者が現れ、当該土地を真の所有者に返還しなければならなくなったときであると想定される。

他方、全筆の実態調査が実施された今日において、新たに真の所有者の手がかりが得られ、真の所有者として確認される確率は極めて低いと考えられる。また、権限外の行為について、裁判所の許可を得ることにより、これをすることができるとされている所有者不明土地の管理制度に関する法律案（民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）の改正案）の国会提出も令和 3 年に見込まれている。このため、管理権限の範囲内となるよう是正措置を講ずることや、真の所有者が現れた時の適切な補償の在り方を検討しつつ、所有者不明土地の管理制度（後述（4）を参照）を活用して適正な管理に移行していくことも対応策として考えられる。

(4) 問題解決の手法として期待される所有者不明土地の管理制度の活用可能性の検討

(3) に整理した問題を解決していくための一つの方向性として、所有者不明土地の管理制度を活用していくことが考えられる。

① 表題部所有者不明土地法に基づく特定不能土地等管理者

表題部所有者不明土地法に基づき、所有者等の探索を行った結果、所有者を特定することができなかった表題部所有者不明土地（所有者等特定不能土地）について、その適正な管理を図るための措置として、裁判所の選任した管理者（特定不能土地等管理者）による管理を可能とする制度（同法第 19 条）が令和 2 年 11 月 1 日から施行されている。

同管理者には、対象の土地を管理及び処分する権利が専属し、権限外の行為についても裁判所の許可を得ることにより、これを行うことができることとされている（同法第 21 条）。

このため、(3) に述べた問題を有する土地においては、表題部所有者不明土地法に基づく特定不能土地等管理者の制度を活用することで、より法的に安定した管理の状態に移行できる。

なお、同制度の活用にあたっては、登記官による所有者等の探索がされる必要があること、所有者等を特定することができないと登記される必要があることなど、同制度の前提及び要件の運用状況については、引き続き検証を深めていく必要がある。

② 所有者不明土地管理人

令和 3 年 2 月に法務省が諮問する法制審議会民法・不動産登記法部会では、「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）の改正等に関する要綱案」を決定した。

同要綱案では、裁判所は、必要があると認めるときは、利害関係人の請求により、所有者不明土地管理人による管理を命ずる処分をすることができるとしている（同要綱第 3 の 1(1)）。

所有者不明土地管理人には、対象の土地を管理及び処分する権利が専属し、権限外の行為についても、裁判所の許可を得ることにより、これを行うことができることとされている。

（同要綱第 3 の 1(2)）

また、本制度の申立権を有する者（利害関係人）の範囲としては、所有者不明土地を適切に管理するという制度の創設の趣旨に鑑みると、一般論として、その土地が適切に管理されないために不利益を被るおそれがある隣接地所有者のほか、その土地を取得してより適正管理をしようとする公共事業の実施者や民間の買受希望者もこれに当たると考えられるとされている²⁰。

²⁰ 法制審議会民法・不動産登記法部会「民法・不動産登記法（所有者不明土地関係）等の改正に関する中間試案の補足説明」（令和元年 12 月 3 日）53 頁参照。利害関係人については、どのような者が利害関係人といえるかについては、一律に決せられるものではなく、制度趣旨を踏まえ、事案に応じて適切に判断されるものと考えられるともされている。また、同部会第 15 回会議（令和 2 年 7 月 14 日）資料 33 の 6 頁では、所有者不明土地の形状や性質、管理状況等の具体的事情によって、隣接地所有者の中にも不利益を

このため、(3) に述べた問題を有する土地においては、この管理制度により裁判所の許可を得ることで、登記官による所有者等の探索調査を経ることなく、より法的に安定した状態に移行（所有者不明土地のまま処分権を有する管理者として建物所有目的の土地の賃貸借契約を締結することや、売却等の処分を行い、占有者や第三者が所有権を取得して利用）することができる可能性がある。

③ 各管理制度の活用に向けた沖縄の所有者不明土地の差異の検証

沖縄の所有者不明土地固有の問題（全国の所有者不明土地との差異）として、これらの制度に基づく管理者が新たに置かれると、沖縄復帰特措法に基づく管理者と重複することになる。

このことについて、表題部所有者不明土地法に基づく特定不能土地等管理者との重複に関しては、昨年度報告書において、表題部所有者不明土地法に基づく管理命令が発せられた場合には、沖縄復帰特措法に基づく管理を継続する必要が失われ、その管理は終了すると考えられると整理している。

今後、所有者不明土地管理人の制度が成立した場合にも、同管理人と沖縄復帰特措法に基づく管理者との重複について整理をしておく必要がある。

なお、これらの所有者不明土地の管理制度の適用関係を検証しておくことは、(3) で取り上げた問題を抱える土地の管理を法的に安定させていくためだけでなく、真の所有者の権利を保護しつつ、沖縄の所有者不明土地の利活用需要に対応していく際にも有効であることから、今後成立する制度とその後の運用を見極めながら、さらなる検証を進めることが望まれる。

被るおそれがある者とそうでない者があり得るのであり、隣接地所有者が一律に利害関係を有するとは必ずしもいえない。土地の取得希望者についても、その希望の強弱や代金の支払能力などにおいて様々な場合があり得るのであって、一律に利害関係を有とするのは適当でないと考えられるとされている。