

V. 所有者不明土地に起因する問題の整理と今後の課題

過年度調査の結果及び II. ～IV. 章の調査結果を踏まえ、沖縄の所有者不明土地に起因する問題の分析・整理結果を整理するとともに、これらの問題の解決に向けた今後の課題を整理する。

1 沖縄の所有者不明土地に起因する問題の分析・整理結果の全体像

1-1. 本調査の背景と目的

沖縄復帰特措法の附則では「政府は、第 62 条の規定に基づき沖縄県又は沖縄の市町村が管理する所有者不明土地に起因する問題を解決するため、速やかにその実態について調査を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と定められている。

沖縄の所有者不明土地の実態についての調査は平成 24～30 年度までの 7 ヶ年にわたり全筆を対象に実施された。

本調査はこの実態調査結果を受けて、沖縄の所有者不明土地に起因する問題の整理分析を行うとともに「必要な措置」の在り方を専門的見地から明らかにすることを目的に平成 30 年度から 3 ヶ年にわたり、各分野の有識者からなる検討会を設置する形で検証を進めてきた。

1-2. 調査及び検証の方針と内容

沖縄の所有者不明土地を巡る問題の整理を目的とした調査や検証は、本報告書の III. 2-2. (79 頁以降) でも取り上げているように、これまでも種々行われてきている。

沖縄の所有者不明土地に起因する問題の整理と解決策の検討に当たり、こうした既往調査と本調査の前提条件を比較すると、以下の 2 点に違いと特徴があり、本調査はこの 2 点を重視したアプローチにより検証を進めた。

図表 81 本調査において重視した検証のアプローチ

●沖縄の所有者不明土地の全筆の実態の整理・分析による検証

- ・既往調査では、一部の特徴的な土地や帳簿上の情報を元にするなどして問題の整理や検証がされている。
- ・これに対し、本調査は沖縄の所有者不明土地の全筆について実態調査結果を元に検証しており、過年度の全筆の実態調査を詳細に分析し、現場において実際に発生・認識されている問題を捉える形で検証を行った。
- ・なお、実態調査を補足（所有者不明土地利用者へのアプローチ状況の確認、管理者の問題認識の把握）のため、管理者への実態調査（ヒアリング）も実施することで、沖縄の

所有者不明土地を巡り、現地で認識、顕在化している問題を網羅的に捉えるよう努めた。

●所有者不明土地問題の解決に向けた法制度を踏まえた検証

- ・既往調査では、所有者不明土地問題を解決する方策として、民法における不在者財産管理制度など限られた手法を前提に検証がされている。
- ・一方、平成 30 年の所有者不明土地法、令和元年の表題部所有者不明土地法など、沖縄の所有者不明土地の問題解決に資する法制度が本調査実施中に相次いで成立するほか、令和 3 年には民法・不動産登記法の改正案（所有者不明土地管理人の制度の導入等）の国会提出も見込まれるなど、既往調査の前提となる所有者不明土地を巡る法制度の環境は大きく変化（前進）している。
- ・こうした変化を踏まえ、全国の所有者不明土地の問題解決の手法（法律・制度）で適用できるものについては、全国の手法を適用して問題解決していくことを基本とし、全国の所有者不明土地と比較した場合に、沖縄の所有者不明土地固有の状況（差異）がある場合には、その差異に基づく問題や考慮すべき点について検証を進めた。

（１）実態調査結果の詳細分析

① 実施内容

沖縄の所有者不明土地に起因する問題を抽出する観点から、想定される問題を念頭に土地の類型化を行った。

まず、沖縄の所有者不明土地問題の解決に向け、真の所有者として所有の意思を有する人と管理解除の процедуруを行う場合における問題を明らかにするため、「真の所有者として所有の意思を有する人」に係る手がかりがあり、管理の解除につながる可能性が高いと考えられる土地を A 類型として抽出した。

また、沖縄の所有者不明土地の管理解除までの間における適正な管理という観点から、現状において占有・利用している人の有無により、B 類型と C 類型に区分を行った。

その上で、平成 30 年度に A 類型、令和元年度に B 類型の詳細分析を実施した。本年度は C 類型の詳細分析を行うとともに、最新の検証結果を踏まえ、改めて A 類型・B 類型を含めて管理者ヒアリングを実施し、認識されている問題の把握を行った。

② 実施結果 ～現場で認識されている問題、顕在化している問題～

1) A 類型

A 類型は 215 筆が対象となるが、その多くは市町村管理地の墓地である。また、真の所有者の手がかりがある土地となるため、現状で占有・利用されている土地が多いのも特徴である。

管理者ヒアリング等で実態を詳細に調査していくと、「真の所有者としての手がかりが

ある」という状態が多様であることが明らかとなった。

まず、真の所有者として所有の意思を有する人が確認されており、その者が登記に向けた意思を有している（管理解除に向けた手続を実施・検討している）土地がある。

この手続を実施するに当たっての問題を整理するため、本調査において所有者の確認手法の整理・検証を行うこととした。

次に墓地等の土地を占有・利用する人は確認されているが、その者の所有及び登記の意思を確認できていない土地がある。

また、墓地等の占有・利用は確認されているが、その者が特定されず、所有及び登記の意思も確認できていない土地もある。

これらの状態は「真の所有者としての手がかりがある」ものの、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もある。

2) B 類型

B 類型は 1,326 筆が対象となり、民間の個人や法人が駐車場や宅地等として占有・利用しているほか、沖縄県、市町村など公共団体が道路や公園等により占有・利用している例も多くみられる。

詳細分析では占有・利用の状態、賃貸借契約の状態に着目したが、前者においては権限外行為がされたおそれのある土地（道路・公園等、土地の性質を変える利用のほか、建物所有目的と考えられる土地の利用）もあることが確認され、後者では賃貸借契約のない状態で占有・利用されている土地もあることが明らかとなった。

3) C 類型

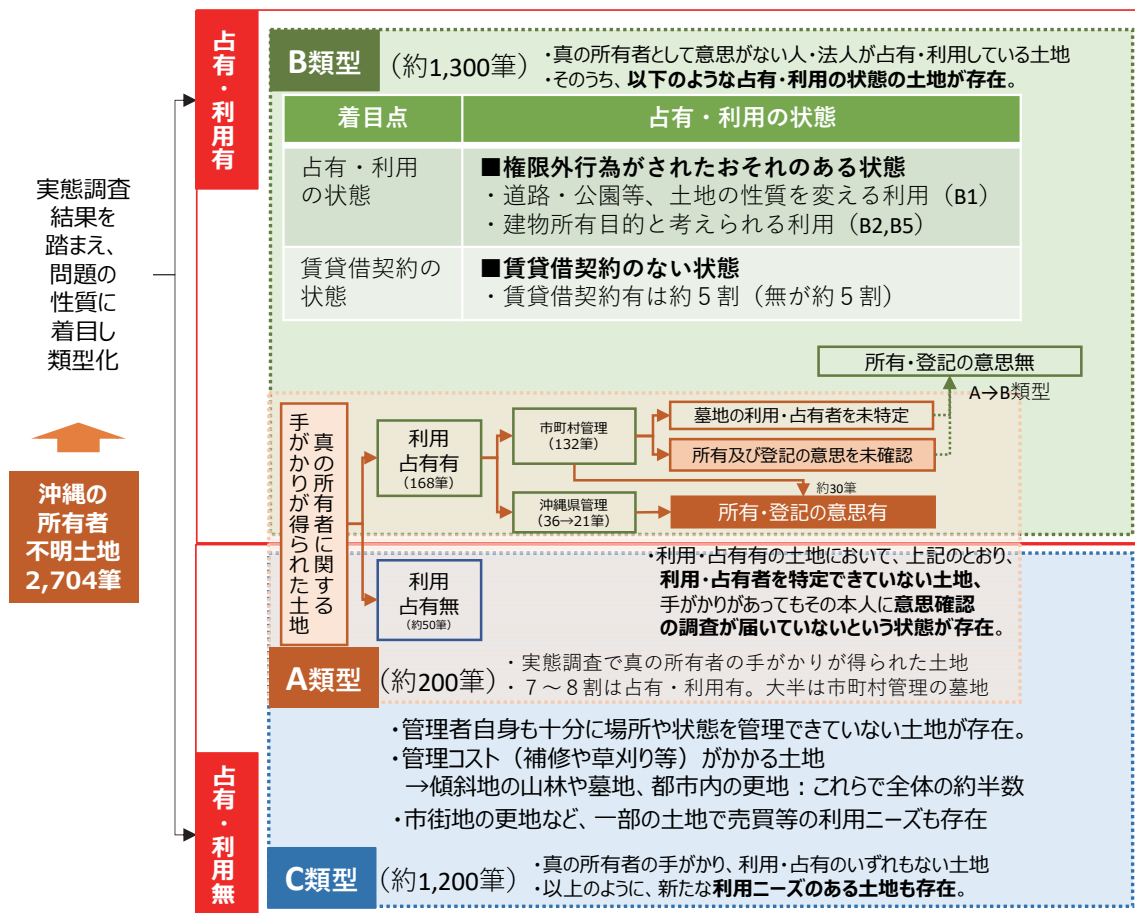
C 類型は 1,163 筆が対象となり、山林や原野、墓地が主な地目となり、山中の傾斜地等に存在する土地も多くある一方、市街地で更地となっている土地もある。

詳細分析では管理の状態と新たな利用のニーズに着目したが、管理面では崖地のような急傾斜地で災害危険のおそれのある土地もあるが、これまで対処が必要になった例については管理者が必要な措置を講じており、現段階で特段大きな問題は確認されなかった。

ただし、あまり人の入らない山中の土地も多くみられ、現地の土地の状況を確認・管理するのに手間や困難が伴う土地も少なからず存在しており、適正管理を行っていくため、B 類型も含め、より効率的な管理の在り方を検討していくことが求められる。

また、新たな利用ニーズについては、都市部の数筆で確認された。

図表 82 実態調査結果の詳細分析の結果～全体像～



(2) 所有者不明土地の問題解決に向けた法制度に関する検証

① 実施内容

全国の所有者不明土地の問題解決に向けた法制度 (平成 30 年の所有者不明土地法、令和元年の表題部所有者不明土地法など) を沖縄の所有者不明土地の問題解決策の基本として、全国と沖縄の所有者不明土地の差異がこれらの法制度の適用に及ぼす影響 (法的特殊性の有無) について令和元年度に検証を行った。

また、令和元年度には A 類型の詳細調査によって把握された状態を踏まえ、所有権を確認する手法 (管理解除の手法) を実施するに当たっての問題を整理するため、上記法制度の施行も踏まえた所有者の確認手法 (管理解除の手法) の検証を行った。

令和 2 年度には B 類型の詳細調査によって把握された問題を整理するため、管理者の管理権限の範囲の検証を行った。

② 実施結果

1) 全国の所有者不明土地との主な差異（法的特殊性の有無）の検証

全国の所有者不明土地と沖縄の所有者不明土地を比較し、主に4つの差異（①発生要因（戦争という発生要因）、②公簿等の消失による所有者確知の状態（困難性）、③登記の状態（登記簿の表題部に所有者に関する記載はなく、管理者名が記載されている）、④管理の状態（沖縄復帰特措法にも基づく管理者が置かれている）があると整理した。

これらの差異について法的特殊性の有無の検証を行い、直ちに包括的な法制上の措置を講ずべき法的な特殊性があるとはいえないとの結論が得られた。ただし、全国の所有者不明土地の問題解決に向けた法制度の適用に当たり、全国と沖縄の所有者不明土地の差異を考慮することを妨げるものではないとした²⁷。

2) 所有者の確認手法の整理・検証

沖縄の所有者不明土地の所有者を確認する手法としては、所有権確認訴訟に加え、沖縄固有の手続として事務手続による更正登記がある。

令和元年に表題部所有者不明土地法が施行されたことにより、真の所有者を特定した場合に表題部所有者の登記を改める手法として、表題部所有者不明土地法に基づく探索、事務手続による更正登記の2つの手続が併存することとなった。

同法施行後も事務手続による更正登記が手続として有効であるかという観点で検証を行い、引き続き有効との検証結果が得られた。

3) 管理者の管理権限の範囲の検証

全国の所有者不明土地には管理者は置かれていないが、沖縄の所有者不明土地には沖縄復帰特措法に基づき管理者が置かれている。

ただし、管理者の管理権限の範囲については、沖縄復帰特措法には明確に定められていないことから、改めてその解釈を検証した。

検証の結果、本土復帰前の米国民政府布告に基づく管理人の管理権限の範囲は、布告等の内容からは複数の解釈が成り立ち得るものであり一つの解釈に収斂させることは困難としつつ、本土復帰後の沖縄復帰特措法に基づく管理人の管理権限の範囲は、同法の目的等を鑑みると、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と解するのが適当であるとした。この解釈は真の所有者が不合理な不利益を被らないという観点から適当であるとした。

4) 使用権設定や財産管理人による土地活用可能性の検証

各類型で認識されている問題の解決に向けては、沖縄復帰特措法に基づく管理人から、権限外行為もし得る所有者不明土地の管理者・管理人に移行することや、使用権等を新たに設定することも方策として考えられる。

具体的には所有者不明土地法の地域福利増進事業の活用や、表題部所有者不明土地法の

²⁷ 詳しくは「令和元年度 沖縄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」参照

特定不能土地等管理人のほか、令和３年に国会提出が見込まれる所有者不明土地管理人の制度などである。

令和元年度の検証において、特定不能土地等管理制度の適用に当たり、沖縄復帰特措法の管理者が存在することについて、表題部所有者不明土地法の適用関係に影響を及ぼすものではないとの結果が得られているが、他制度の適用関係は今後の課題である。