

**令和2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 概要版**

I. 調査の概要

■ 調査の目的

- ・本調査は、沖縄の所有者不明土地の実態調査結果の整理・分析を行い、現状を把握するとともに、課題を整理することにより、今後の対応策を検討することを目的とする。
- ・本年度は、過年度調査において課題とされた事項の検討及び現状において所有者不明土地を占有・利用している人、法人等が存在しない又は把握が困難な土地（以下「C類型」という。）に関する調査を実施する。
- ・なお、本調査においては、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（以下「表題部所有者不明土地法」という。）の施行など、所有者不明土地問題に係る全国的な動向を踏まえた解決策の検討を行う。

図表 沖縄の所有者不明土地の類型

大分類(類型)	
管理の解除につながる可能性が高いと考えられるもの(A類型) (真の所有者として、所有の意思を有する人、法人等が存在する又は把握される)	
直ちに管理の解除につながる可能性が低いと考えられるもの (上記の人、法人等が存在しない又は把握することが困難)	
	現状において所有者不明土地を利用・占有している人、法人等が存在する又は把握される(B類型)
	上記の人、法人等が存在しない又は把握が困難(C類型)

資料) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「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」
(内閣府沖縄振興局委託)

I. 調査の概要

■ 調査の検討体制

- ・検討会は有識者を検討員として委嘱・組成するとともに、一部の検討員に対しては、検討会の下に設置したワーキンググループ（以下「WG」という。）の委員も委嘱し、検討会は4回、WGは3回にわたる討議を重ねた。会議は新型コロナウイルス感染症対策のため、すべてオンライン形式で開催した。

図表 検討会検討員一覧及び検討会の開催概要

役割	氏名(敬称略)	所属	検討会	WG
座長	岩崎 政明	明治大学専門職大学院法務研究科 教授	○	
検討員	伊藤 栄寿	上智大学法学部 教授	○	●
	上原 浩一	上原司法書士事務所／沖縄県司法書士会 会員	○	
	水津 太郎	東京大学大学院法学政治学研究科 教授	○	●
	高村 学人	立命館大学政策科学部 教授	○	
	比嘉 正	琉球大学 名誉教授	○	
	藤田 広美	そよかぜ法律事務所 / 琉球大学大学院法務研究科 教授	○	●

日時	会議等名称	主な議題
9月14日	第1回検討会	・沖縄復帰特別措置法に基づく「管理権限の範囲」の検証について ・起因する問題と解決策検証のための「管理者ヒアリング調査」について 等
12月10日	第2回検討会	・沖縄復帰特別措置法に基づく管理者の「管理権限の範囲」の検証について ・市町村管理地における問題の整理と解決に向けた検討について
12月25日	第3回検討会	・沖縄の所有者不明土地に起因する問題と解決の方向性 総括（案）について ・沖縄復帰特措法に基づく管理者の「管理権限の範囲」の検証 ・適正管理と真の所有者の確認の促進に向けた「管理者ガイド（仮）」
2月24日	第4回検討会	・本年度報告書（案）について

II. 問題の整理と解決策の検討に向けた関連調査・提案の実施

1 実態調査（C類型）の整理・分析

■調査の対象

- ・過年度調査では、沖縄の所有者不明土地のA類型及びB類型に関する実態調査結果の整理・分析をそれぞれ実施した。本年度は残る類型である、C類型に関する実態調査結果の整理・分析を実施した。

■調査・分析の方針

- ・C類型の問題整理に当たっては、C類型はA・B類型と異なり、所有の意思を有する人や占有・利用者が存在しないことから、主に管理面で想定される問題と新たな利用ニーズが顕在化した際に想定される問題に着目し、実態調査で把握可能な項目を用いて小分類を設定した。
- ・具体的には、土砂流出など隣接地に対する被害防止の負荷が発生しやすいこと（傾斜地等）、宅地等の開発への適性があること（更地・平坦地）を分類基準として類型化を行った。

管理面で問題が想定される土地：傾斜地である土地を取り上げ、現況地目：山林・原野 C-1

現況地目：墓地等 C-2

新たな利用ニーズが顕在化しやすい土地：平坦地で現況地目が更地である土地 C-3 と設定した。

■分析の結果

- ・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。

II. 問題の整理と解決策の検討に向けた関連調査・提案の実施

2 管理者の管理実態や管理解除に関する取組実態等に関する調査

- ・管理者における管理実態の把握及び管理解除に関する取組実態について把握するために、沖縄復帰特措法に基づく管理者（沖縄県及び22の市町村）に対して、対面及び電話・オンライン会議によるヒアリング調査を実施した。調査の結果は、Ⅲ以降の検討に反映している。

3 相談会の開催方法の提案 ～相談会等との連携～

- ・本調査とは別途、沖縄の所有者不明土地に関する相談会を令和元年度に実施しており、令和2年度においても実施が予定されている。
- ・引き続き、同相談会を効率的に実施できるよう、昨年度の相談会の結果（関係機関へのヒアリング調査）や実態調査結果等を踏まえ、今後の開催方法等の提案を行う。

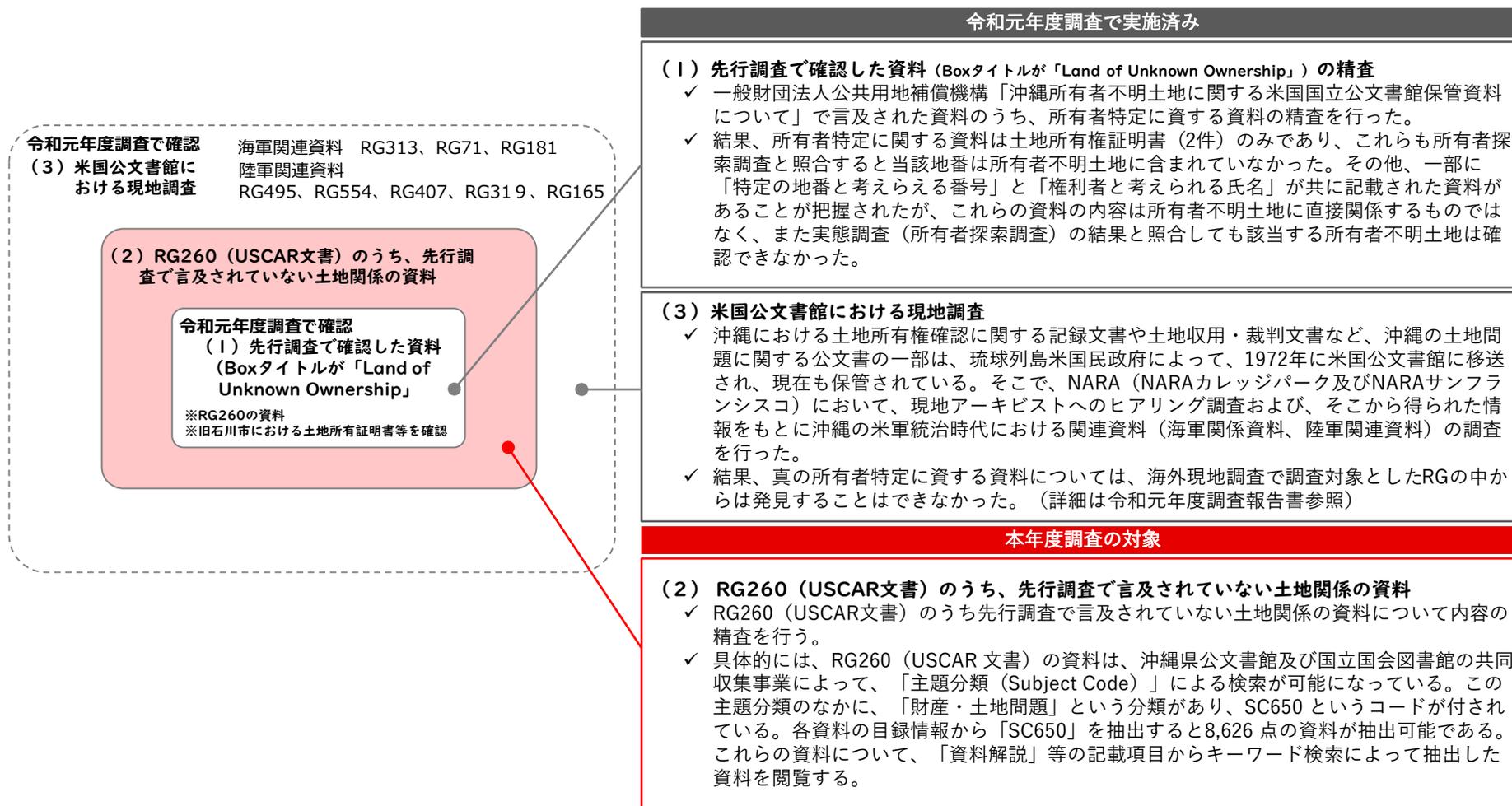
4 所有者特定に資する情報の収集可能性調査（公文書館調査）

- ・令和元年度調査では沖縄県公文書館及び米国国立公文書館（NARA Archives II カレッジパーク及びNARAサンフランシスコ）において、米国海軍及び陸軍、USCARに関する資料について現地調査を行い、真の所有者特定につながる資料の有無について検証を行った。
- ・令和元年度調査では、先行研究及びアーキビスト等への有識者ヒアリングにおいて指摘された資料でNARAでなければ原典を閲覧できない資料を優先的に検証したことから、本年度調査においては先行研究及び令和元年度調査の対象にはなっていない資料群のうち、次に資料発見の可能性が高く、沖縄県公文書館で原典の閲覧が可能な「RG260（USCAR文書）のうち先行調査で言及されていない土地関係の資料」について精査・検証を行った。

II. 問題の整理と解決策の検討に向けた関連調査・提案の実施

4 所有者特定に資する情報の収集可能性調査（公文書館調査）

・昨年度調査と本年度調査の調査対象の関係は以下のとおりである。



II. 問題の整理と解決策の検討に向けた関連調査・提案の実施

4 所有者特定に資する情報の収集可能性調査（公文書館調査）

■ 確認された資料と重要度区分の設定

- ・ 調査対象からは「特定の地番と考えられる番号」と「権利者と考えられる氏名」の両方が記載された資料として、いくつかの性質のものが確認されたが、特に真の所有者の特定につながる可能性が高い区分として「①所有権・所有者、貸与者・使用权者又は建物の所有者を特定できる資料」「②占有者又は利用者を特定できる資料」「③所有者として何らかの申請・請願をしている書類」
- ・ 調査対象111点の資料のうち、区分1～3のいずれかの情報が確認できたのは35点（延べ46点）であった。

■ 特定の地番と考えられる番号と沖縄の所有者不明土地の地番との照合結果

- ・ 真の所有者の特定につながる可能性の高い区分1～3の情報が確認できた35点の資料について、実態調査結果から所有者不明土地が所在する大字を整理し、各大字までの情報に合致する「特定の地番と考えられる番号」と「権利者と考えられる氏名」の両方がそろっている情報の件数を整理した。
- ・ 沖縄の所有者不明土地が現存する市町村及び大字まで一致した件数は1,259件（資料数は27点）確認された。
- ・ これらについて、実態調査と抽出された情報の番号が一致するか照合を行った。なお、地番の照合にあたっては、沖縄の所有者不明土地のうち、換地処分されている544筆については換地前の地番を所有者不明土地登記簿から抽出し、この地番との照合作業もあわせて実施した。
- ・ 照合した地番のうち、「読谷村字楚辺大添原1384」の1件が現存する沖縄の所有者不明土地（市町村管理地）の地番と一致したが、この事例での所有者名は当該地の村長であり、管理者として所有者欄に記載されたものと考えられる。

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 目的

- ・ 令和元年度調査の検討会においては、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指摘された。
- ・ この指摘を踏まえ、沖縄の所有者不明土地に起因する問題（令和元年度調査で整理したB類型の問題）を整理・特定するためには、所有者不明土地や管理の実態を踏まえた「管理権限の範囲」の特定が必要であることから、その検証を実施する。

■ 検証の視点

- ・ 管理者の「管理権限の範囲」の検証に当たっては、所有者不明土地とその管理の実態を踏まえつつ、歴史的・学術的な見地から行うため、以下に示した3点を考慮して実施する。
 1. 「従前の例」となる本土復帰前の規定、経緯及び立案担当者の意図並びに管理の実態を踏まえる。
 2. 本土復帰時の復帰特措法の規定、経緯及び立案担当者の意図並びにその後の管理の実態を踏まえる。
 3. 全国と比較した際に、沖縄の所有者不明土地でのみ「真の所有者」が不合理を被ることがないように留意する。

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 管理者の管理権限の範囲の解釈（検証結果）

- ・ 沖縄復帰特措法に基づく管理者の「管理権限の範囲」は以下のとおり解釈することが妥当であると考えられる。

（１）本土復帰前の管理権の解釈について

- ・ 1952年布告16号に基づき、沖縄復帰特措法の制定まで継続した琉球政府又は所轄の市町村による所有者不明土地の管理権については、同布告に明確な管理権限が規定されていない。このことから、当時の「管理権限の範囲」について、いくつかの解釈が成立し得る。
 - ① 民法上の財産管理人と同様の管理権限である（処分権限は認められない）との考え方
 - ② 信託の受託者として一定の処分権限も認められるとの考え方
- ・ 本土復帰前の管理者の管理権限の範囲については、複数の解釈が成り立ち得るものの、布告等の関係規定や管理の実態面から1つだけの解釈を導くことは困難である。

（２）本土復帰後の管理権の解釈について

- ・ 沖縄復帰特措法の立法目的（第1条）に照らして考えると、本邦の諸制度と整合的な形での管理の在り方が想定されていたもの解される。この場合、本邦の諸制度と整合的な管理の在り方としては、民法上の財産管理制度の管理人の権限の範囲が民法第103条を基にしていることを踏まえると、沖縄復帰特措法第62条に基づく管理についても、同様の権限であることが想定されていたものと考えられる。
- ・ なお、仮に本土復帰前の管理権限に一定程度の処分権が含まれていたと解釈する場合においても、沖縄復帰特措法第62条において「従前の例による」ではなく「従前の例に準じ」としていることや、（処分行為を含まない）「管理する」と定めていることから、沖縄復帰特措法に基づく管理権限には原則として処分権はないと解釈とすることが適当である。

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 管理者の管理権限の範囲の解釈（検証結果）小括

- ・ 本土復帰前の管理権は、（１）のとおり様々な解釈が成り立ち得るものの、布告等に管理権限の範囲について明確な定めがないことや、管理の実態も個別の土地ごとに異なるものとなっている中、現時点において、管理人の法的地位や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る。
- ・ しかしながら、本土復帰後は、沖縄復帰特措法に基づく管理権であり、沖縄復帰特措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（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）と認められ、処分行為までは認められないと解するのが適当である。
- ・ こうした解釈は、沖縄復帰特措法の管理制度によって保護しようとしている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も適当である。
- ・ なお、本土復帰後の管理権限の範囲については、管理者のこれまでの一般的解釈（※）と結論としては相違ないといえる。

（※）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）