

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 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以下の項目があげられる。

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

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 適正管理に向けた問題の抽出と解決の方向性

(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、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）

② 管理権限の範囲での利用

(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

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、その利用を継続している例

- ・ 「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。

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 適正管理に向けた問題の抽出と解決の方向性

(前頁からの続き)

- ・ 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

- ・ 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。
- ・ 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、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、これを行うことができること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。

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 適正管理に向けた問題の抽出と解決の方向性

(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

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（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（同要綱第3の1(2)）。

Ⅲ. 管理者の管理権限の範囲の検証

■ 適正管理に向けた問題の抽出と解決の方向性

(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

(前頁の続き)

- ・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。
- ・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。

Ⅳ. 適正管理・管理解除に向けた管理者ガイドの作成

■管理者ガイド作成の目的

- ・本年度実施した管理者ヒアリングの結果、所有者不明土地の管理担当者は他業務と兼務しており、異動により過去の知見や情報が蓄積されていないケースも散見される。
- ・特に、これまで所有や管理に関する問合せが少なく、問題解決に向けた動きがあまりなかった管理者では現地の確認や管理解除手法への対応など管理の在り方が定まっていないケースも多い。
- ・そこで、管理者が沖縄の所有者不明土地を適正に管理していく際の一助となることを目的に、管理者の基本的な対応方針、管理解除に向けた手順と管理者の役割など、参考となる情報を「管理者ガイド」として整理することとした。なお、令和2年度に作成する管理者ガイドは、適正管理及び真の所有者が確認できた際の返還に関する手続を記載している。真の所有者が現れない土地への対応（真の所有者以外への権利の帰属等）については、表題部所有者不明土地法に基づく新たな財産管理制度の運用状況や、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）の動向を踏まえて、今後、必要に応じて追記更新することも想定している。

■管理者ガイドの目次

- ・適正管理・管理解除に向けた管理者ガイドの構成（目次）は以下のとおりである

はじめに ～本ガイドの作成にあたって～

- | | | |
|----------------------|------------------------------|-----------|
| 1. 基本的な対応方針 | 1-1. 適正管理 | 1-2. 管理解除 |
| 2. 適正管理に向けた対応 | 2-1. 占有・利用の実態把握 | |
| | 2-2. 占有・利用者に対する対応 | |
| | 2-3. 真の所有者として所有の意思を有する者への対応 | |
| 3. 管理解除に向けた手順と管理者の役割 | 3-1. 所有権確認訴訟 | |
| | 3-2. 表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索等 | |
| | 3-3. 事務手続による更正登記 | |

V. 所有者不明土地に起因する問題の整理と今後の課題

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) 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カ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カ年にわたり、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。

(2) 調査及び検証の方針と内容

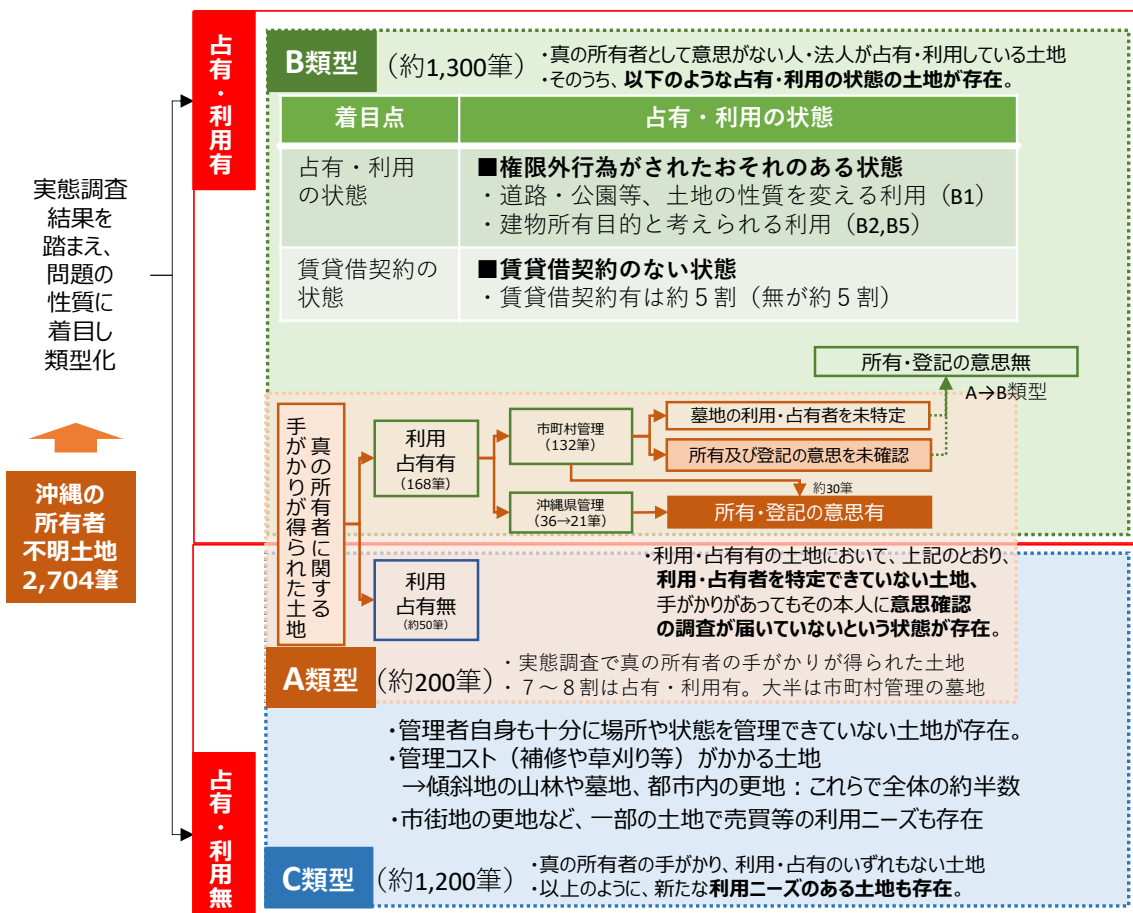
- ・沖縄の所有者不明土地を巡る問題の整理を目的とした調査や検証は、本報告書のIII. 2-2. (79頁以降)でも取り上げているように、これまでも種々行われてきている。
- ・沖縄の所有者不明土地に起因する問題の整理と解決策の検討に当たり、こうした既往調査と本調査の前提条件を比較すると、以下の2点に違いと特徴があり、本調査はこの2点を重視したアプローチにより検証を進めた。
 - 沖縄の所有者不明土地の全筆の実態の整理・分析による検証
 - 所有者不明土地問題の解決に向けた法制度を踏まえた検証

V. 所有者不明土地に起因する問題の整理と今後の課題

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

(3) 実態調査結果の詳細分析

・実態調査結果の詳細分析の結果概要は以下のとおりである。



V. 所有者不明土地に起因する問題の整理と今後の課題

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

(4) 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) 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。

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

V. 所有者不明土地に起因する問題の整理と今後の課題

2. 沖縄の所有者不明土地に起因する問題の検討結果と今後の課題

(1) 法制度に関する検討結果と今後の課題

1) 検討結果

- ・全国の所有者不明土地と沖縄の所有者不明土地の差異が原因となり、これらの法制度の適用関係に影響を及ぼすことがあれば、これを「沖縄の所有者不明土地に起因する問題」と整理し、実態調査の結果も踏まえつつ検証してきたが、これまでの検討においては、全国の所有者不明土地と沖縄の所有者不明土地の差異が原因となり、現行法制度の適用関係に影響を及ぼすこと（沖縄の所有者不明土地に起因する問題）は確認されていない。

2) 今後の課題

- ・沖縄の所有者不明土地の解決に向けて適用が期待される所有者不明土地の管理制度については、表題部所有者不明土地法の特定不能土地等管理者制度は制度施行からまだ間もなく沖縄の所有者不明土地への適用事例はないこと、所有者不明土地管理人の制度は令和3年に国会への法案提出が見込まれている段階にあり、両制度の適用実例を元にした検証は難しい状況にある。
- ・このため、現段階における検討課題としては、例えば、下記のように、法律の適用関係の検証とともに、実態調査や管理者の意向を踏まえつつ、制度の適用が期待される沖縄の所有者不明土地についてあらかじめ想定される問題への対応策を検討しておくことによって制度の適用や円滑化を支援・促進していくことなどが考えられる。

(2) 管理に関する検討結果と今後の課題

1) 検討結果

- ・管理者の中には数百の所有者不明土地を管理している例があることや、地方公共団体が管理者に定められており、担当者が異動する中で土地の管理を引き継いでいく必要があること、予算・人員に限りがあることなどから、適正管理に向けてはより効率的・効果的な管理が求められる状況にあり、管理者が適正管理を実施していく際の一助となることを目的に、管理者の基本的な対応方針、管理解除に向けた手順と管理者の役割などを「管理者ガイド」として取りまとめた。

2) 今後の課題

- ・今後は効率的・効果的に適正管理の状態を維持・確保する方法を、管理者の管理実態や問題認識を深掘りしながら検討していくことが考えられる。この検討により、効率的・効果的な方法が明らかとなった場合にはガイドの内容を改善・拡充していくことも考えられる。