

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

2-1. 調査概要

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。

実施概要及び主な調査項目は以下のとおりである。

図表 17 ヒアリング調査実施概要（実施日時はいずれも令和2年）

管理者	実施日時	調査方法	管理者	実施日時	調査方法
那覇市	9月15日	訪問	読谷村	9月30日	訪問
浦添市	9月15日	訪問	南城市	9月30日	訪問
与那原町	9月16日	訪問	糸満市	9月30日	訪問
西原町	9月16日	訪問	今帰仁村	10月21日	電話
中城村	9月16日	訪問	大宜味村	10月21日	オンライン
名護市	9月29日	訪問	八重瀬町	10月21日	電話
本部町	9月29日	訪問	久米島町	10月22日	電話
北中城村	9月29日	訪問	粟国村	10月23日	電話
宜野湾市	9月29日	訪問	伊江村	10月23日	電話
うるま市	9月29日	訪問	沖縄市	10月23日	オンライン
嘉手納町	9月30日	訪問	南風原町	10月27日	電話
			沖縄県	11月11日	訪問

図表 18 ヒアリング調査における主な調査項目

主な調査項目	
*A 類型の実態及び今後の意向 ・ 当時の墓地の主な所有形態 ・ 所有者の動向 ・ 返還実績、返還に向けた対応 ・ 返還に向けた課題 等	*B 類型の実態及び今後の意向 ・ 利用の実態（A 類型への可能性） *C 類型の実態及び今後の意向 ・ 字ごとの地域特性 ・ 管理の実態及び今後の可能性 ・ 利用ニーズの見込み

2-2. 調査結果の整理

ヒアリング調査の結果を元に、管理者が認識している問題について、所有、管理、新たな利用の点から整理する。

(1) 所有に関する問題

所有に関する問題への市町村管理者の対応は、主に「真の所有者として所有の意思を有する人が確認できている土地への対応」、「墓地等の利用形跡が見られるが、その利用者を特定できていない土地への対応」、「真の所有者に関する手がかりがなく、周辺の利用もない土地への対応」の3点に分けられる。

① 真の所有者として所有の意思を有する人が確認できている土地への対応

ヒアリング調査の結果、真の所有者として所有の意思を有する人が確認できているのは12市町村で計数十筆程度であった。このうち、所有権の確認に関する問合せに対応し、近年管理解除に向けた取組みのある市町村は4市村、所有権の確認に関する問合せがあるが、近年管理解除に向けた取組みがない市町村は8市町村であった。

所有の意思を有する人が抱える問題として、訴訟に係る経済的負担・心理的負担があることや、当時の所有者を確認できる証拠の収集が難しいこと、隣接地主や字区長等の関係者の同意の取得が難しいこと等が指摘された。

また、問合せを受けた管理者が抱える問題として、事務手続による更正登記をはじめとした各種管理解除手法に関する制度の知識不足や対応可否の判断が困難であること、庁内のノウハウの継承が難しいといった意見が得られた。

また、真の所有者として所有の意思を有する人の取組意向が弱く、証拠を揃えること等の負担をかけてまで所有権確認をする必要性を感じていないために管理解除に至らない筆もあることが確認された。

図表 19 真の所有者として所有の意思を有する人が確認できている土地における問題

*所有の意思を有する人が抱える問題

- ・訴訟にかかる経済的負担・心理的負担
- ・当時の所有者を確認できる証拠等の収集難
- ・墓内部の写真等客観的な証拠の確保に時間を要する
- ・隣接地主の同意書取得が困難（隣接地主が不明、初対面での同意取得難 等）
- ・字区長の証明書取得が困難（区長等が当時の状況が分からず証明難 等）

*管理者が抱える問題

【事務手続による更正登記】

- ・戦後75年を経た現状を踏まえた証拠等の検討（当時を確認する証拠・証言の曖昧さへの対応等）が困難
- ・地域特性を踏まえた確認事項の明確化（地域の同意取得の必要性、墓の所有形態等を踏まえた検討等）が困難

- ・証拠等の収集への支援の在り方が不明確
- ・承諾書発行に伴う管理者のリスクが不明確
- ・墓地、登記・権利確認に係る専門知識の不足
- ・対応策の検討に係る実務負担

【表題部所有者不明土地法】

- ・新制度に関する認識の不足
- ・事前照会等の際の庁内での情報共有の不足
- ・全国一律基準では優先度高の地域に立地する筆が限定されること

【所有権確認訴訟】

- ・争う立場として利用者に対して制度利用の後押しをすることへの懸念

② 墓地等の利用形跡が見られるが、その利用者を特定できていない土地への対応

墓地等の利用形跡が見られるが、その利用者を特定できていない土地に対して、一部の市では広報への所有者不明土地の情報掲載や HP での情報発信等で利用者や真の所有者として所有の意思を有する人からの連絡を促す取組みが行われているが、大部分の自治体では管理者からのアプローチは行われていない。

これらの土地では、風雨等で倒壊した看板が未整備のままで、当該土地が所有者不明土地であることが利用者に伝わっていないことや、管理者が利用者を特定しようとする際に管理解除の対応方針が定まっていないために利用者本人に直接問い合わせにくい状況になっていること等が指摘されている。

③ 真の所有者に関する手がかりがなく、周辺の利用もない土地への対応

手がかりがなく、周辺の利用もない土地では、山中の到達困難な場所や通路未整備の場所も多く、所有者等につながる手がかりの入手の可能性や、所有の意向は極めて低いといった意見が得られた。

(2) 管理に関する問題

管理者が行っている管理行為としては、帳簿上の管理と所有の意思を有する人からの問合せ対応を行う管理者が大半であり、一部の管理者では、草刈りやごみの撤去、巡回などの現地作業や、賃貸借契約の締結や収支管理、境界確認立会等も行っている。

他方、管理地について帳簿上の管理に留まり、管理地が置かれている状況を把握していない例もある。これについて、管理地が多数に及び全ての管理地の巡回等を行えるほどの人員がないこと等が指摘されている。

また、実態調査の結果等も含めて管理地の状況を整理した台帳等による管理が適正管理を継続していく上で有効との意見もある。

このほか、利用者との賃貸借契約が締結されていない土地が存在すること、一部の急傾斜地等では土砂災害のおそれがある土地等が存在することも確認されている。

(3) 新たな利用に関する問題

所有者不明土地の中には都市部の平坦で更地である土地もあるが、これまでに具体的な利用意向があった土地は数筆しか確認されなかった。

また、管理者としては新たな利用意向が示された際に、管理者の管理権限の中でどこまで利用を許可できるか判断できないといった問題意識も確認された。

図表 20 管理者ヒアリング調査結果要旨

問合せと返還に向けた状況	問合せがあり、近年管理解除に向けた取組みがある	問合せはあるが、近年管理解除に向けた取組みがない	問合せがほとんどなく、近年管理解除に向けた取組みがない
墓の形態	個人墓・家族墓	個人墓・家族墓	個人・家族墓
市町村	4市町村	4市町村	4市町村
門中墓	門中墓	門中墓	門中墓
墓の状況	■事務手続と訴訟の両方で返還している事例があり、現在は事務手続での返還に向けて資料等の準備をしている案件も確認される。 ■墓石があるのみで利用されていない土地が多いが、都市部や墓地用地では、賃貸借契約で利用されている墓地（墓石がない）もある	■問合せはあるが、証拠等が得られない。先方に返還意向が小さい等を理由に、現在返還に向けて動いている案件はない。 ■墓石があるのみで利用されている形跡がない墓地が多いが、一部では、民間と長期賃貸借契約を結んでいる土地、契約が占有され、別の用途で用いられている墓地もある。	■問合せ等はない ■対象筆が少なく、状況も明確でない墓地が多い
A類型の状況（問合せ等の状況）			
B類型の状況（占有等の状況）			
C類型の状況	■山林内など利用見込みのない土地における墓地が多い	■山林内など利用見込みのない土地における墓地が多い	■山林内など利用見込みのない土地が多い
管理の状況	■一部では連絡を受けて、草刈りや不法侵入等を実施しているが、基本的には問合せ対応に留まる	■一部では連絡を受けて、草刈り等を実施しているが、基本的には問合せ対応に留まる	■問合せがなく帳簿上の管理に留まる一部見回りを実施する自治体もある
返還に向けた意向	■事務手続による更正登記での積極的な返還を検討 ・それぞれの市町村に合った要領の工夫が必要。 ・隣接地主の同意をもって根拠としたい。 ・返還後のトラブル等には住民で解決する旨の同意を得たい。 ・骨壙と家系図の一致が根拠としては強い	■訴訟を中心に、事務手続による更正登記での返還も検討 ・事務手続を行う体制や要領が整えば事務手続でも良い。 ・訴訟を前提としたいが、事務手続の場合、物証の確実性等を慎重に検討する必要がある。 ・訴訟を前提としたいが、事務手続の場合、承認書を発行しても、登記官の判断によって最終的な登記がなされると良い。 ・管理者としてのリスクが検証されると良い。	■解除実績が少なく、具体的な検討ができている ・事務手続の判断は難しい。 ・体面費用面の強化が必要。 ・事務手続で県の指針をベースに地域の方からの聞き取り等をもとに返還できるとよい。 ・所有者からのアプローチがまず必要
対応	■時間経過による資料収集の難しさへの対応 ・庁内のノウハウ不足 ・隣接地主や字区長の同意の取得 ・墓地用地で所有者が現われた場合の調整	■物証の確保 ・人員の確保 ・自治体が更正登記の承諾書を出すリスク ・自治体更正登記の承諾書を出すリスク	■物証の特定 ・人員の確保 ・専門的な知識、ノウハウ不足 ・高齢化による情報取得の困難
収支管理	■賃貸借契約における収支管理は、一般会計で処理：3市町村 歳入歳出外収益で処理：3市町村		