

2 適正管理に向けた対応方針

2-1. 管理方針（適正管理の目的）

沖縄の所有者不明土地の適正管理に向けて、所有者の権利保護および管理者としての土地の管理義務の観点から、沖縄管理者は以下の対応に努めることが求められる。

（1）管理権限の範囲内での管理

管理者は、管理地を他者に占有・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。具体的には、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保管することが求められる。賃貸借契約の契約期間は5年以内とする必要がある。なお、建物所有目的の土地の賃貸借契約は、借地借家法により原則として契約期間が最低30年となるため、認められない。

この他、隣接地主から境界確認への立ち合いを求められる場合は、立合いに応じ、筆界が現況と一致している等、真の所有者に不利益が生じるおそれのないことを確認し、同意に応じることが望ましい。一方、現況と大きく異なる場合等、保存行為の範疇を超える行為には同意をしてはならない。

【権限外行為が行われているおそれのある管理地の特徴】

道路や河川、公園等の公共の用途に利用されるなどして土地の性質が従来（原野等）から変更されている例や、建物所有目的の賃貸借契約が締結されている例などが該当する。

これらの行為は、所有者が出現した際には、権限外行為を指摘され原状回復等を求められる可能性がある。

図表 82 権限外行為が行われているおそれのある例

権限外行為のおそれがある例	その場合の問題	適正管理	法令根拠等
土地の性質が従来の状況から変更されている	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	【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・改良行為の範囲で土地が維持・管理されている	【改正民法第264条の3第2項 ¹⁷⁾ 】 次に掲げる行為の範囲を超える行為をするには、裁判所の許可を得なければならない。 一 保存行為 二 所有者等特定不能土地等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
建物所有目的の賃貸借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	【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	【民法第602条2項】 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) 無権原者¹⁸⁾による占有・利用の防止

■不法占有の疑いがある場合

管理地において、正当な権原なく（例えば、賃貸借契約なく）占有が行われた結果、取得時効が完成してしまい、真の所有者が現れた際に返還できなくなるおそれが生ずる。このため、管理者は土地の利用実態を把握し、不法占有が行われていないことを確認することが求められる。

真の所有者と確認できない者が無断で占有を継続している場合は、真の所有者の権利を保護するため、土地の返還請求を行うことが必要である。また、明渡しまでの利用料相当額等を損害額とした損害賠償請求を行うことも求められる。

さらに、占有者が今後も利用の継続を求める場合には、賃貸借契約を締結し、賃料相当額を請求することが必要である。

なお、管理地に利用者の所有物が無断で置かれている場合には、管理者が利用者に無断で処分を行うことはできないことには留意する必要がある（自力救済禁止の原則）。

¹⁷⁾ 所有者不明土地管理制度における管理人の権限に関する根拠法及び条文。なお、管理不全土地管理制度については改正民法第264条の10第2項、特定不能土地等管理者は表題部所有者不明土地法第21条2項において管理権限の範囲が定められているが、その内容は所有者不明土地管理制度と同一である。

¹⁸⁾ 本ガイドにおける無権原者とは、沖縄の所有者不明土地の占有・利用を正当とする原因を持たない（確認できない）人を指す。

また、取得時効が援用されていない限り、沖特管理者は所有者不明土地である旨を記載した看板を設置することが望ましい。

対策を講ずる際には、占有・利用の状況に応じて、専門家等と相談の上、慎重に対応していくことが求められる。

図表 83 民法第162条（所有権の取得時効）

第 162 条 二十年間、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、その所有権を取得する。
2 十年間、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、その占有の開始の時に、善意であり、かつ、過失がなかったときは、その所有権を取得する。

資料) 「民法」

図表 84 民法第709条（不法行為による損害賠償）

第 709 条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

資料) 「民法」

■土地の利用の妨害やそのおそれがある場合

隣接地等での土砂の崩壊や汚液の漏出、悪臭の発生、工作物もしくは竹木の倒壊等の事由により、管理地に損害が及んでいる場合や、損害が及ぶおそれがある場合、管理者はその事由の原因の除去、又は予防措置を請求することが求められる。

図表 85 物権的請求権について

■条文上の根拠

しかし、物権的請求権を直接根拠づける条文がじつは民法にはない。わずかに、その存在を前提とした規定が「占有の訴え」（民 197 条以下）中の民法 202 条 1 項にあるだけである。すなわち、同条には、「占有の訴えは本権の訴えを妨げず、また、本権の訴えは…」とあり、民法自体が占有の訴えと別に所有権などの本権に基づく訴え（物権的請求権）が存在することを予定している。

■ 3つの態様

*物権的返還請求権

所有者が所有物の占有を全面的に失い、第三者がそれを不法に占有している場合に行使する。要するに、他人の占有によって所有権が侵害されている場合の返還請求である。（中略）

返還請求とは、具体的には不動産ではそれを占有する者に対する明渡請求（建物が土地に存在すれば「建物収去土地明渡請求」）となる。（後略）

*物権的妨害排除請求権

物に対する所有者の支配が部分的に妨害された場合である。返還請求と対比すると、他人の占有以外の方法によって所有権が侵害されている場合の妨害の排除である。冒頭の建築資材等の積置きによる妨害の例のほか、真実の権利関係と一致しない不実の登記（たとえば抵当権設定登記）の存在による所有権の妨害、さらには、隣人 B が権限なく継続的に A の所有地内に立ち入る形態の妨害例が考えられる。前二者は妨害の排除を求め、後者は妨害の停止を求めるこ

とになる。(後略)

***物権的妨害予防請求権**

所有権に対する妨害のおそれ客観的に存在する場合である。たとえば、隣地で地面を掘り下げる工事がなされ、自分の所有地が隣地に崩落する危険が生じている場合などがその例である。この場合に、妨害のおそれを生じさせている隣地所有者に対し、崩落を防ぐ措置を講じるよう求めることができる。この例では、強制執行は代替執行または間接強制によることになる。

資料) 安永正昭『講義物権・担保物権法 [第4版]』(有斐閣、2021年) 15~17頁

【無権原者による占有・利用のおそれのある管理地の特徴】

賃貸借契約がなく利用されている管理地は、その用途に関わらず、無権原者による占有・利用のおそれがある。

平成24年度から30年度まで行われた実態調査およびその後のフォローアップ調査にて、占有・利用者がいるとみられる筆が1,502筆あり、このうち、占有・利用者と賃貸借契約を締結していない筆が813筆(県管理地で307筆、市町村管理地506筆)となっている。これらの筆は契約なく占有・利用が行われている可能性がある筆であり、実態を把握することが求められる。

実態調査結果および管理者ヒアリング調査結果をもとに、管理地において、無権原者による占有・利用のおそれがあるとみられるケースは以下のとおりである。

図表 86 無権原者による占有・利用のおそれがある管理地

適正管理の管理上の問題	現況・用途
公共施設、民間建物・工作物等 の上物あり利用形跡あり (権原なく占有のおそれ)	公共利用(道路・河川・公園等)
	公共利用・建物あり(公共施設等)
	民間利用・建物あり
	墓地(個人墓)利用形跡あり
	墓地(共同墓)利用形跡あり
	拝所 利用形跡あり
その他(長期コンテナ設置など)	
上物なく利用形跡あり (権原なく利用のおそれ)	畑(菜園利用)
	駐車場利用
	その他(長期でテント利用など)
土地の利用妨害のおそれ	筆界ズレのある墓苑内墓地*
	隣接地で崖くずれ等のおそれのある立地

備考*) 筆界がずれている墓地において、隣接する墓地で墓石建て替え等を行う際に、越境のおそれあり

(3) 周辺環境への害悪の防止

■周辺の生活環境の悪化が懸念される場合

管理地において、雑草等が繁茂すると、ハブや害虫の発生、ごみの放置等が発生し、周辺住民の生活環境の悪化につながることを懸念される。このため、管理者は周辺住民等からの連絡を受けてからの対応だけでなく、管理地周辺の利用状況を把握したうえで、雑草繁茂等による影響が懸念される管理地については、定期的に草刈りや清掃を行う等の対応が求められる。

■災害発生のおそれがある場合

管理地において、崖くずれや竹木の倒壊等のおそれがある場合は、これを防止する措置を講じる必要がある。

【周辺環境への害悪のおそれのある管理地の特徴】

土地は定期的に草刈り等を行わない限り、雑草が繁茂する可能性が高い。このため、管理地に隣接する土地で周辺住民等による利用がある場合、管理地で雑草が繁茂すると、防災面や治安面、衛生面等の観点から周辺の生活環境に害悪を及ぼすおそれが生じる。

また、現地確認が困難な立地にある管理地については、管理不全になっていてもその状態を継続（放置）してしまうおそれがある。

実態調査結果および管理者ヒアリング調査結果をもとに、管理地において、周辺環境への害悪が生じるおそれがあるケースは以下のとおりである。

図表 87 周辺環境への害悪のおそれがある管理地

適正管理の管理上の問題	用途
周辺環境への害悪のおそれ	宅地・道路等に隣接
	墓苑内に立地
	がけ崩れ等が発生するおそれあり
管理不全に陥るおそれ	山間部、急傾斜等の立入困難な土地

2-2. 管理地の状況確認の必要性

(1) 管理地の実態把握

管理者は、管理地の実情に応じて適正に管理を行うために、2-1. で整理したような適正管理上の問題がないか、管理地の実態を把握することが求められる。

まずは、平成 24 年度から 30 年度まで行われた実態調査およびその後のフォローアップ調査の結果や、前任者からの引継ぎ事項の確認を行い、管理地の概況やこれまでの管理状況を把握する。

また、台帳上の管理地の現状に変化がないか、以下の点に留意して、順次現地を確認し、写真等の記録を作成しておくことが重要である。

図表 88 管理地の現地確認時の主な確認事項

項目	主な確認事項
管理地の現況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 台帳上の現況と変化はないか ・ がけ崩れ等、土地の改変が生じていないか 等
管理地の境界標	<ul style="list-style-type: none"> ・ 境界標が抜けていないか ・ 境界標の位置が公図上と一致しているか 等
上物の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ (台帳記載内容と比較し) 上物の状況に変化はないか ・ 新たな上物が存在しないか 等
管理地の利用状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ (賃貸借契約等がある場合) 契約内容と整合しているか ・ (賃貸借契約等がない場合) <ul style="list-style-type: none"> * (台帳記載内容と比較し) 利用状況に変化はないか * (草刈りの実施、放置物の有無等) 利用形跡があるか * 無権原者による占有・利用が疑われる形跡はないか 等
隣接地の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 隣接地の現況に変化はないか (利用形跡はあるか) ・ 隣接地からのがけ崩れ・倒木等は生じていないか ・ 隣接地から建築物や工作物等が越境していないか 等
看板の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 看板の有無、倒壊状況の確認 →必要に応じて、補修等の対応

沖縄県では、現地確認を行った結果を記録するため、以下のパトロール調書を用意している。調書は未利用地と賃貸借契約を締結している貸付地の2種類を使い分けている。

図表 89 所有者不明土地パトロール調書（沖縄県）

所有者不明土地パトロール調書		未利用地
【基本情報】		
(1) ID		
(2) 類型		
(3) 所在地		
(4) 地目		
(5) 地積		
(6) 現況		
【チェック項目】		
調査年月日	調査員氏名	
①土地の現況		
②(1)草木の繁茂状況 (2)放棄ゴミの有無	(1) (2)	
③占使用の有無		
④隣接地の状況 (1)越境、危険性の有無 (2)公共利用の有無 (3)接道の有無 (4)利活用可能性	(1) (2) (3) (4)	
⑤境界線 ※滅失、異同		
⑥その他		

所有者不明土地パトロール調書		貸付地
【基本情報】		
(1) ID		
(2) 類型		
(3) 所在地		
(4) 地目		
(5) 地積		
(6) 現況		
(7) 貸付ファイルNo.		
(8) 用途		
【チェック項目】		
調査年月日	調査員氏名	
①土地の現況		
②用途 ※用途変更の有無		
③占用物の状況 ※非朽化、危険性の有無		
④隣接地の状況 ※越境、危険性の有無		
⑤境界線 ※滅失、異同		
⑥その他		

備考) 各調書には、状況写真も添付して保存・管理資料) 沖縄県資料

さらに、筆ごとに管理台帳を作成し、これまでの実態調査やフォローアップ調査で把握されている情報を整理する。現地確認や第三者からの情報提供によって土地の現況に関する情報が更新された際には、逐次管理台帳を更新していくことが望ましい。なお、沖縄県の場合は以下のような台帳で管理している。

図表 90 所有者不明土地管理台帳（沖縄県）

年 月 日 作成

ID	測量等調査	年実施	所有者探索調査	年実施
1 土地の表示				
土地の所在地		地目	地積	所有者欄(表題部)
〇〇市字〇〇〇〇〇原1234番56				管理者 沖縄県
(住居表示変更前)				(住居表示変更理由)
〇〇市〇〇〇1丁目234番56				SO.〇〇換地処分
2 登記簿、公図等収集状況				
土地登記簿	有	YY.MM.DD	〇〇〇	YY.MM.DD
公図	有	YY.MM.DD	〇〇〇	YY.MM.DD
一筆限調書	有	YY.MM.DD		
土地所有申請図	有	YY.MM.DD		
旧土地台帳	有	YY.MM.DD		
旧土地台帳附属地図	有	YY.MM.DD		
3 境界・測量に関する事項				
境界標の設置状況	済	〇〇年〇〇月〇〇日 設置		
測量図面作成	済	〇〇年〇〇月〇〇日 作成		
隣接地からの境界確認申請	済	〇〇年〇〇月〇〇日 境界確認		
	済	〇〇年〇〇月〇〇日 境界確認		
4 当該地及び周辺土地の現況				
当該地の状況	地形	平坦地	現況	宅地
当該地の利用状況	未利用		管理用看板の設置状況	設置済(〇年〇月)
周辺土地の状況	・周囲は住宅地、道路			

5 占有状況				
占有者		利害関係	利用目的	貸付ファイル番号又は他の土地との関連等
氏名	住所			
〇〇 〇〇	〇〇〇〇	賃借人	住宅用地	貸付ファイル〇〇
6 その他				
〇〇〇年〇月〇日 登録地成				
〇〇〇年〇月〇日 巡回パトロール実施(調書は別紙)				

資料) 沖縄県資料

(2) 新たに対応が必要な問題が生じている管理地の確認

(1) で把握した管理地の実態を踏まえ、①権限外行為を行っているおそれや、②無権原者による占有・利用のおそれ、③周辺環境への害悪を及ぼすおそれの観点から、新たに問題が生じている管理地の有無を確認する。

確認に際しては、必要に応じて顧問弁護士等の専門家に相談し、個々の筆の状況を踏まえて慎重に対応を検討していくことが求められる。

図表 91 適正管理の観点からみた新たな問題の有無の確認例

<p>■権限外行為を行っているおそれ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地の性質が変更されていないか ・新たに建物所有目的の賃貸借契約を締結していないか <p>■無権原者による占有・利用のおそれ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新たに上物が置かれている管理地はないか ・新たに無断で利用が行われている管理地はないか ・新たに、隣接地からの土砂崩れや越境等により利用が妨害されている管理地はないか <p>■周辺環境への害悪のおそれ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・宅地や道路、墓苑内等に立地し、雑草繁茂等により隣接に悪影響が及ぶおそれのある管理地はないか ・がけ崩れや倒木等が生じるおそれがある管理地はないか <p style="text-align: right;">等</p>
--

(3) 沖特管理者以外に管理を担える主体が存在する管理地の把握

【背景】

沖縄の所有者不明土地の管理制度に関しては、復帰当時はこれに対応する本邦の制度が存在しなかったため、管理者が不在となることを防止するための特別な措置として、沖縄復帰特措法第62条において、当分の間、県又は関係する市町村による管理を求める措置が講じられたものと解されてきた。

沖縄復帰特措法においては管理権限や管理行為が明確に規定されてはならず、また、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、帳簿上の管理に留まってこざるを得なかったケースもあるとみられる。

近年、表題部所有者不明土地法や民法の改正等によって、所有者不明土地に対する適当な管理制度が整備され、また管理者に求められる管理行為も明確になってきた。

このような中で、基本的には沖特管理者自身が沖縄の所有者不明土地の適正管理を引き続き行っていかなければならないが、沖特管理者では適正管理が困難な場合には、沖特管理者以外に管理を担える主体（所有権確認等による所有者による適正管理への移行や、新制度活用等による他の管理者による管理への移行）を想定し、実効性のある対応を行っていくことも有効と考えられる（詳細は5. 参照）。

(1) で把握した管理地の実態を踏まえ、所有権を有するとして占有・利用をする者が存在する管理地（真の所有者として所有の意思を有する人が占有している土地等）や、土地の購入を希望する占有者等の利害関係人が存在する管理地の有無を確認しておくことは、沖特管理者以外への管理の移行を検討するにあたって有意義と考えられる。

なお、ここで想定している「真の所有者として所有の意思を有する人」とは、本土復帰前などから長年にわたり占有が継続するケースであり、今後新たに無権原者による占有・利用が行われることは認められないことに留意する必要がある。

図表 92 管理を担える主体が存在する管理地の確認例

- ・ 地方公共団体が道路・河川等として占有（供用）している例
- ・ 民間が建物所有目的（住宅、ホテル等）で占有しており、占有・利用者が所有の意思を有している、あるいは購入の意思を有している例
- ・ 拝所や井戸があり、地縁団体等が占有（管理・利用）しており、所有の意思を有している、あるいは購入の意思を有している例
- ・ 家族墓があり、個人が占有（管理・参拝）しており、占有・利用者が所有の意思を有している、あるいは購入の意思を有している例

等

2-3. 適正管理に向けた対応の方向性

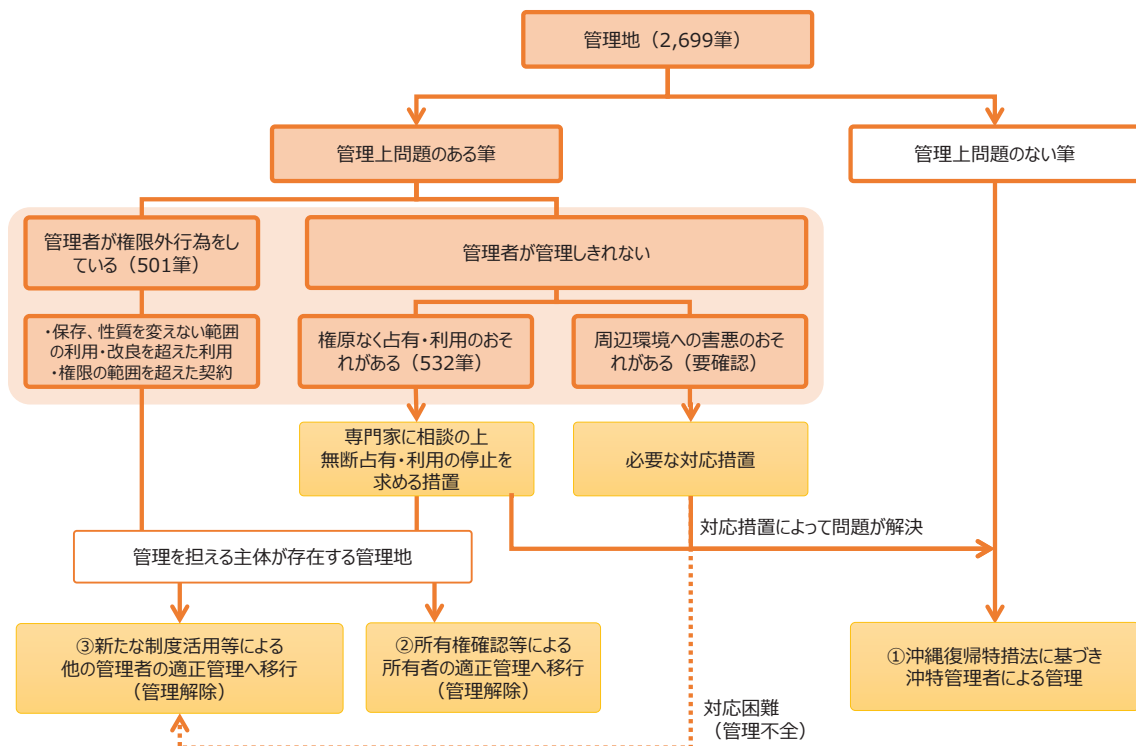
前項で確認した管理地の状況を踏まえ、適正管理の問題がない管理地は、真の所有者が出現するまでは基本的に引き続き管理を継続していく。

沖特管理者が自ら権限外行為をしている（おそれのある）土地や、権原なく占有・利用のおそれがある管理地については、個々の筆の状況に応じて、速やかに専門家と相談の上、慎重に対応していくことが求められる。

また、周辺環境へ害悪を及ぼすおそれがある筆については、定期的な草刈りやがけ崩れの防止措置など、状況に応じて必要な対応を行うことが求められる。

しかし、戦後 75 年が経過して真の所有者の出現可能性が低下していることや、適正管理に向けた管理体制が整わない沖特管理者もあることから、沖特管理者以外に適正管理を担える主体が存在する管理地については、所有権確認等による所有者による適正管理への移行や、新たな管理制度（特定不能土地等管理制度、所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度）活用等による他の管理者による管理への移行を想定し、実効性のある対応を行っていくことも有効と考えられる（新たな管理制度の詳細は 5. 参照）。

図表 93 適正管理に向けた対応の方向性



図表 94 無権原者による占有・利用のおそれがある管理地への対応例

管理上の問題	主な現況・用途	想定される対応手段例
公共施設、民間建物・工作物等の上物あり利用形跡あり (権原なく占有のおそれ)	公共利用(道路・河川・公園等)	・他の管理者による管理へ移行 (※沖特管理者自身が権限外行為をしているおそれがあり、沖特管理者自身の権限では適正管理が困難と思われるため)
	公共利用・建物あり(公共施設等)	
	民間利用・建物あり(本土復帰前)	・他の管理者による管理へ移行 (※沖特管理者自身が権限外行為をしているおそれがあり、沖特管理者自身の権限では適正管理が困難と思われるため) ・(所有の意思を有する場合)所有権確認による所有者の管理へ移行 等
	民間利用・建物あり(20年以内等)	・土地の返還請求 ・他の管理者による管理へ移行 ・(所有の意思を有する場合)所有権確認による所有者の管理へ移行 等
	墓地(個人墓)利用形跡あり	・(所有の意思を有する場合) 所有権確認による所有者の管理へ移行 ・(所有の意思を有しない場合) 土地の返還請求 等
	墓地(共同墓)利用形跡あり	
	拝所 利用形跡あり	
	その他(長期コンテナ設置など)	・土地の返還請求 等
上物なく利用形跡あり (権原なく利用のおそれ)	畑(菜園利用)	・無断利用の停止 (応じない場合は損害賠償請求) ・賃貸借契約の締結要求
	駐車場利用	
	その他(長期でテント利用など)	
土地の利用妨害のおそれ	筆界ズレのある墓苑内墓地	・(越境の可能性が生じた場合)土地の返還請求 等
	隣接地で崖くずれ等のおそれ	・土地の妨害予防請求

また、墓地の場合は、上物(墓石)があり、他用途への転用が少なく売買の機会が少ないこと、固定資産税等が非課税のケースが多いこと等から、土地の権利(登記簿)を確認する機会や必要性が少ないため、真の所有者として所有及び登記の意思があるにもかかわらず、そもそも当該地が所有者不明土地となっていること自体を墓地の利用者等が認識せずに、占有・利用を継続している可能性も高いと考えられる。

このような占有・利用者に対して、これまでの経緯を考慮すると直ちに返還を求めることは難しい。占有・利用者が利用の継続を求めるのであれば、真の所有者と確認される必要がある旨を伝え、適切な対応を促していくことが求められる。

所有者への管理の移行については、4. に整理している。ただし、権利の確認に際しては、管理者の立場として真の所有者と確認できない段階においては慎重な対応が求められる。また、専門的な知識も必要となること等を考慮し、弁護士や司法書士などの専門家への相談を促すことが望ましい。