

令和3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

凡例

【凡例】

1. 本報告書中、法令名の表記については以下の略記を用いている。

略記	法律
沖縄復帰特措法	沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律（昭和46年法律第129号）
表題部所有者不明土地法	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（令和元年法律第15号）
所有者不明土地円滑化法	所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成30年法律第49号）
改正法	民法等の一部を改正する法律（令和3年法律第24号）
改正民法	改正法により改正後の民法（明治29年法律第89号）

2. 本報告書中、法制度やこれに基づく固有の事柄について以下の略記を用いている。

略記	内容
所有者不明土地管理制度	改正民法第264条の2から7までに定める内容
管理不全土地管理制度	改正民法第264条の8から14までに定める内容
不在者財産管理制度	民法第25条から第29条までに定める内容
特定不能土地等管理制度	表題部所有者不明土地法第19条から第29条までに定める内容
沖特管理者	沖縄復帰特措法第62条に基づき所有者不明土地の管理を行う沖縄県又は市町村

I. 調査の概要

■調査の目的

- ・本調査は、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している。
- ・平成30年度、令和元年度及び令和2年度の調査では、沖縄の所有者不明土地を類型化し、各類型の現状を整理するとともに、全国的な動向（所有者不明土地問題の解決に向けた法制度）を踏まえた課題と解決策の検討を行ってきた。
- ・本年度は、過年度調査で課題とされた事項（図表1）を踏まえ、所有者不明土地に係る全国的な動向を踏まえながら、所有者不明土地問題の解決に向けた法制度に関する検討を行うとともに、所有者不明土地の適正管理に向けた検討を実施する。

図表1 令和2年度調査で課題とされた事項

(1) 法制度に関する検討

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。

①所有者不明土地管理制度の適用関係への影響の検証

沖縄復帰特措法に基づく管理者が置かれていることが、所有者不明土地管理制度の適用に影響を及ぼすことがあるのかを検証する。

②モデルケースを用いた検討による制度適用における問題の抽出と対応の検討

実態調査や管理者の意向を踏まえ、所有者不明土地管理制度の適用が期待される沖縄の所有者不明土地をモデルケースとして抽出の上、実際に制度適用を図る際に想定される問題への対応策を検討する。

(2) 適正管理に関する検討

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。

I. 調査の概要

■調査の検討体制

- ・検討会は昨年度調査と同一の有識者により組成し、4回の検討会及び3回のワーキンググループ（WG）において討議を重ねた。会議は新型コロナウイルス感染症対策のため、第3回検討会を除き、オンライン形式で開催した。

図表2 検討会検討員一覧（敬称略・五十音順）及び検討会の開催概要

役割	氏名	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	検討会	主な議題		
9月10日	第1回	<ul style="list-style-type: none"> ・本年度調査の概要 →令和2年度調査で課題とされた3点の検証方法・実施計画の報告・協議 		
11月8日	第2回	<ul style="list-style-type: none"> ・改正民法を踏まえた適正管理の問題の再検証や問題解決の基本的な方向性 ・所有者不明土地管理制度を適用する際の基本的なポイントの整理や実務的な問題の検証 		
12月15日	第3回	<ul style="list-style-type: none"> ・適正管理のあり方とこれを踏まえた「適正管理に向けた管理者ガイドver.2」の内容協議 ・モデルケースを用いた検証の精度を高めるための討議 		
3月1日	第4回	<ul style="list-style-type: none"> ・沖縄の所有者不明土地の問題解決に向けた今後の展開と課題 		

II. 所有者不明土地管理制度等の適用に向けた基礎調査

I 所有者不明土地管理制度等に関する文献調査

■調査の目的

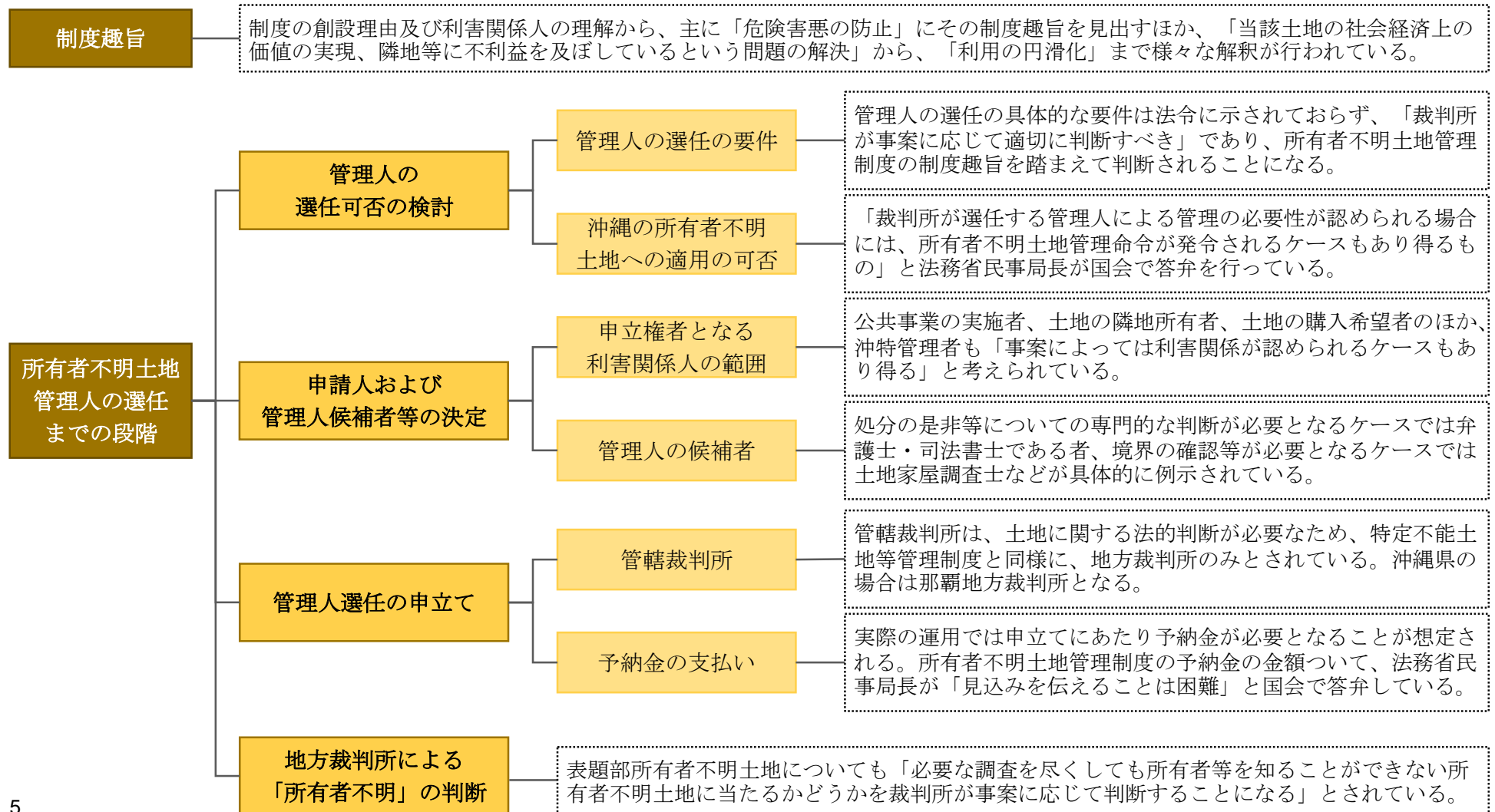
- ・改正民法の施行期日は政令により令和5年4月1日とされており、令和4年3月時点では施行されていない。しかしながら、同法が施行されたのち、円滑に本制度を活用できるようにするためには、本制度の適用に係る要件等を予め整理しておくことが重要である。
- ・そこで本章では、沖縄の所有者不明土地も適用対象とされる所有者不明土地管理制度を中心に、その目的や趣旨、利害関係人の範囲、権限外行為許可の考え方等について、先行する類似制度（不在者財産管理制度、特定不能土地等管理制度等）や所有者不明土地管理制度立案時の検討資料等を踏まえた検討を行う。

図表3 調査対象文献

種別	文献の性質	主な対象または対象例
法制審議会資料・会議録 国会議事録	所有者不明土地管理制度等の立案検討がされてきた会議資料、立案担当者答弁	法制審議会（民法・不動産登記法）部会 第7回、10回、11回、15回、17回、18回、22回 第204回国会 衆議院法務委員会、参議院法務委員会
書籍等	立案担当者や民法学者、弁護士等が所有者不明土地管理制度等の解説をしている書籍	村松秀樹・大谷太編著『Q&A 令和3年改正民法・改正不登法・相続土地国庫帰属法』（金融財政事情研究会、2022年） など
雑誌	専門誌において、立案担当者や民法学者、弁護士等が所有者不明土地管理制度等の解説をしている寄稿・対談	秋山靖浩「新しい土地法(7-1)土地管理制度と土地所有権に対する制約(上)「土地を使用しない自由」を出発点として」法律時報93巻5号（2021年） など
その他	所有者不明土地管理制度の比較対象となる法制度に関する文献	国土交通省不動産・建設経済局「地域福利増進事業ガイドライン」（令和3年4月） など

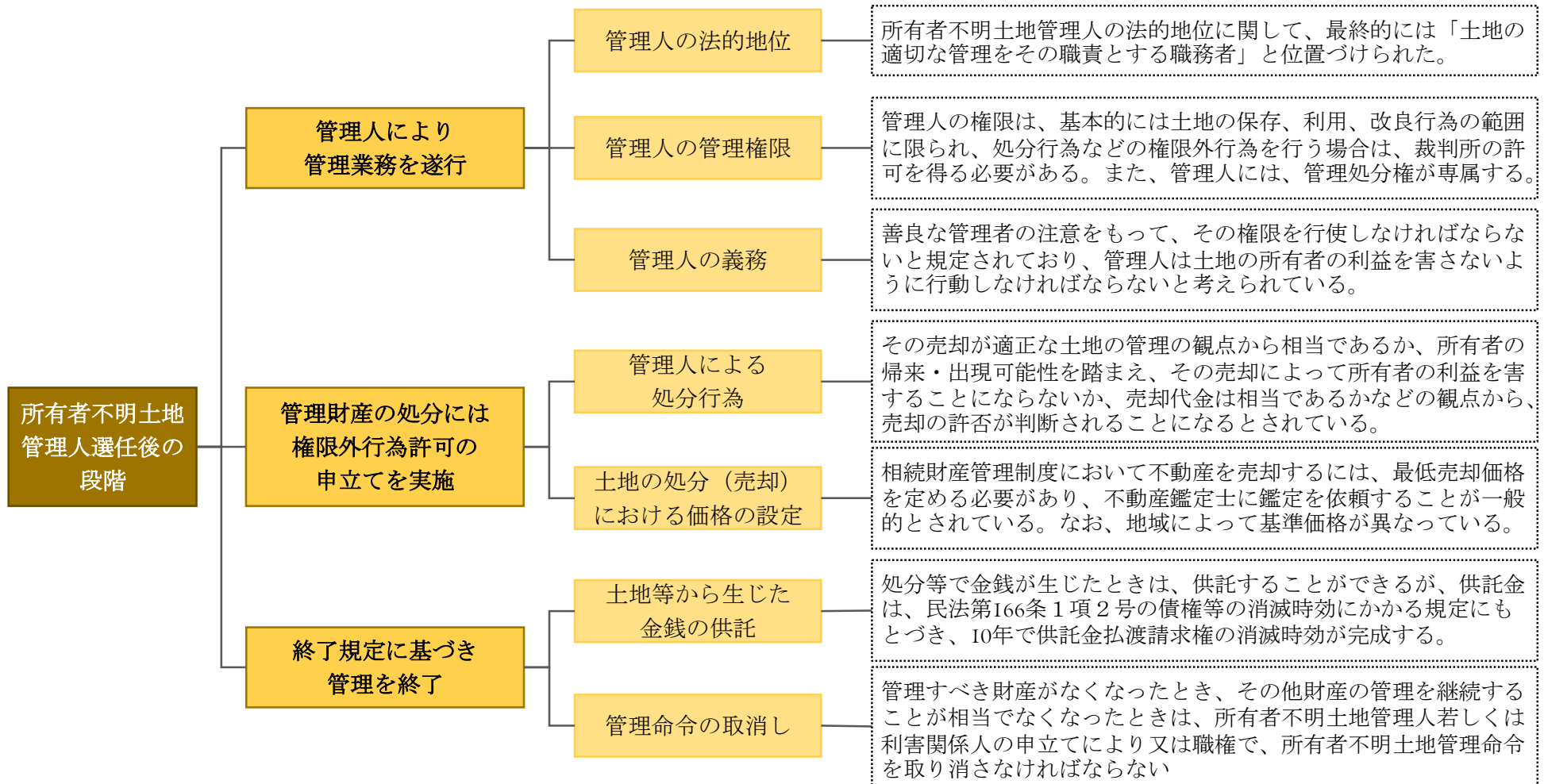
II. 所有者不明土地管理制度等の適用に向けた基礎調査

I 所有者不明土地管理制度等に関する文献調査 主な結果①



II. 所有者不明土地管理制度等の適用に向けた基礎調査

I 所有者不明土地管理制度等に関する文献調査 主な結果②



II. 所有者不明土地管理制度等の適用に向けた基礎調査

2 沖縄の所有者不明土地の適正管理に関する管理者ヒアリング調査

■調査の目的と対象

- ・ 沖特管理者の管理の実態や今後の意向、適正管理に向けた課題等について把握するために、訪問及びオンライン会議によるヒアリング調査を実施した。対象者は、相対的に多様で多くの管理地を抱える9つの沖特管理者（沖縄県、那覇市、浦添市、中城村、与那原町、西原町、名護市、沖縄市、本部町）とした。

図表4 主な調査結果

調査項目	調査結果の概要
(1) 管理の現状と課題	<ul style="list-style-type: none">■管理体制と管理内容<ul style="list-style-type: none">・ 9管理者のうち担当する職員が1名（兼務含む）であるのは7管理者。現地確認のための定期巡回を行っている管理者は、9管理者のうち2管理者のみ。・ いずれの管理者も、巡回をするためには増員が必須であると考えており、予算等が課題と認識。■適正管理に関して具体的な問題が発生している事例<ul style="list-style-type: none">・ 権原なく利用・占有されている（おそれのある）ケースとしては、隣地の建物・墓石所有者等による越境利用、第三者による駐車場利用、菜園利用、コンテナ設置等。
(2) 適正管理に関する考え方・意向	<ul style="list-style-type: none">■管理リスクの考え方<ul style="list-style-type: none">・ 管理者によって、同様の地目・土地の特性であっても、管理リスクに関する捉え方が異なる。・ 都市部や市街地では、住宅地や駐車場と隣接している土地や更地は、菜園利用、倉庫・資材置き場利用、駐車場利用の発生のおそれが高い。山間部の管理地を多く抱える管理者は、人目が少ない土地での不法投棄等の問題発生や、災害警戒区域等における危険害悪の発生リスクを懸念。■適正管理のための連携先<ul style="list-style-type: none">・ 定期巡回、各種管理、占有者との交渉において、士業との連携を求める意見が多数。
(3) 新たな制度を利用した管理のあり方に関する意向	<ul style="list-style-type: none">・ ほとんどの管理者が所有者不明土地管理制度の利用意向を持つ。沖特管理者が主体的に申し立てるのは、沖特管理者自身が施設管理者（占有者）である土地（道路等）のみとの意見もある。・ 沖特管理者が所有者不明土地管理人に移行することへの不安（権限外行為許可による売却先の選定等）を抱く管理者もあり、体制不十分のため対応が難しいとの意見もある。

Ⅲ. 所有者不明土地関係法制度を踏まえた問題の検証

I 基本的な考え方

■問題解決の基本的な方針：

- ・ 沖縄の所有者不明土地の問題解決のために、全国の所有者不明土地の関係法制度を適用していく。
→前提として、沖縄の所有者不明土地固有の状況（差異）に起因して法制度が適用できない問題（適用問題）がある場合には、講ずるべき必要な措置を検討する。

図表5 令和2年度調査における問題の検証結果

問題の分類	問題の概要	確認された問題	問題解決の方針
沖縄の所有者不明土地に <u>起因する問題</u>	全国の手法（法制度）が適用できない （適用問題）	令和2年度末段階では確認されていない	政府は必要な措置を講ずる
沖縄の所有者不明土地の <u>管理に関する問題</u>	管理が <u>法的に適正な状態でない</u> （おそれ）	管理者による権限外行為 無権限者による占有・利用 （周辺環境への害悪）	（管理者による）是正措置の促進
	適正管理を維持することが困難なおそれ	現管理者の体制・態勢	効率的・効果的な管理方法の確立

■新たな法制度を踏まえた問題の検証方針

①新たな法制度の適用問題の検証

改正民法において設けられた所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度の適用にあたり、沖縄の所有者不明土地に起因する問題（適用問題）がないかを検証する。適用問題がある場合には、講ずるべき必要な措置もあわせて検討する。

②管理に関する問題の検証

所有者不明土地の管理を目的とした制度（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）が相次いで整備された。これらの管理制度における各種規定は、先行する管理制度である沖縄特管理者の法的地位、管理権限や義務の解釈、適正管理のあり方にも大きな影響を及ぼすものと考えられる。

そこで、令和2年度報告書における管理に関する問題の整理結果を踏まえつつ、適正管理のあり方を明確にするとともに、沖縄特管理者の管理実態との差から、管理に関する問題を改めて検証する。

Ⅲ. 所有者不明土地関係法制度を踏まえた問題の検証

2 新たな法制度の適用問題の検証

■検証の論点整理：

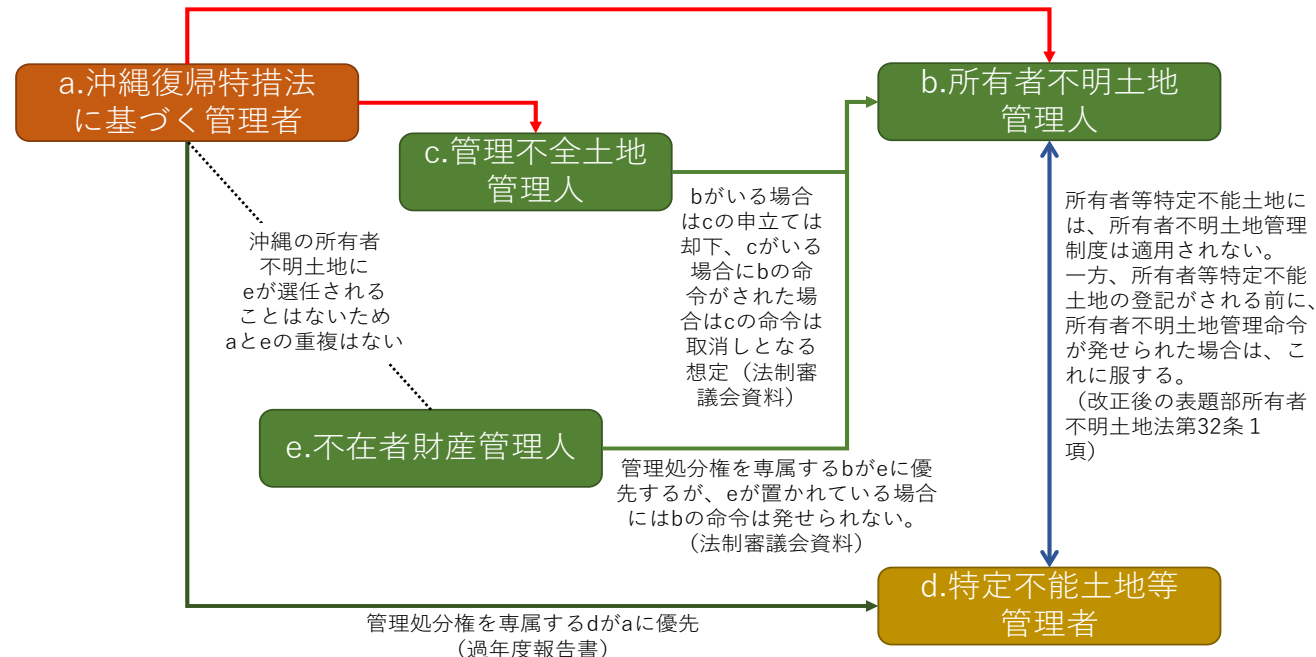
- ・所有者不明土地管理人または管理不全土地管理人が選任された場合には、全国の所有者不明土地と異なり、沖縄の所有者不明土地では沖特管理者と重複する可能性がある。所有者不明土地管理人または管理不全土地管理人が選任され、その管理が適正に行われるようにするため、所有者不明土地管理人または管理不全土地管理人が選定された場合における沖特管理者との関係を検証する。

■管理者の重複に関する既往の整理・検証

図表6 所有者不明土地に関する管理制度の管理者・管理人の関係（重複の際の整理）

所有者不明土地の管理を目的とした法制度は「特定不能土地等管理制度」、「所有者不明土地管理制度」、「沖縄復帰特措法に基づく管理制度」の3つがあり、所有者不明土地の管理にも活用可能な法制度として「不在者財産管理制度」、「管理不全土地管理制度」の2つがあり、沖縄の所有者不明土地の管理に関する法制度はあわせて5つある。

ある土地において、所有者不明土地の管理を目的とした管理者が重複する際の考え方について、既に各法制度やその立案過程等で整理されている内容が右図のとおりである。



注釈) 不在者財産管理人(e)と管理不全土地管理人(c)の関係に関する議論は既往文献(法制審議会(民法・不動産登記法)部会資料等)において確認できていない。

資料) 各種資料より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

Ⅲ. 所有者不明土地関係法制度を踏まえた問題の検証

2 新たな法制度の適用問題の検証

■適用問題の検証結果

①沖繩復帰特措法に基づく管理者（a）と所有者不明土地管理人（b）の関係

沖繩復帰特措法は、本邦の諸制度の沖繩県の区域における円滑な実施を図るために必要となる特別な措置を定めるものである（同法第1条）。

沖繩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必要となる特別な措置として、沖繩復帰特措法第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る。

今般、改正民法によって、沖繩の所有者不明土地にも適用できる所有者不明土地管理制度が整備されることとなった。そのうえで、沖繩復帰特措法に基づいて管理されている土地に対して所有者不明土地管理命令が発せられた場合には、所有者不明土地管理人には管理処分権が専属することから、沖繩復帰特措法に基づく管理を継続する必要性が失われるため、その管理は終了すると考えられる。

このことは、「当分の間」の措置として県又は関係する市町村による管理を定めた同法第62条の立法趣旨に照らして当然に予定しているものと考えられる。

これに対し、所有者不明土地管理命令が発せられていない場合には、引き続き、沖繩復帰特措法に基づく管理は継続するものと解される。

②沖繩復帰特措法に基づく管理者（a）と管理不全土地管理人（c）との関係

今般、改正民法によって、沖繩の所有者不明土地にも適用できる管理不全土地管理制度が整備されることとなった。そのうえで、沖繩復帰特措法に基づいて管理されている土地について、管理不全土地管理命令が発せられた場合には、管理不全土地管理人による当該土地の適正管理（管理不全状態の除去）がされることから、この範囲においては沖繩復帰特措法に基づく管理を継続する必要性は失われ、沖特管理者は適正管理（管理不全状態の除去）を管理不全土地管理人に委ねることが適切である。

ただし、管理不全土地管理人の権限は、適正管理（管理不全状態の除去）の範囲に限られることから、沖特管理者による所有者不明土地の管理の必要性は失われず、その管理は終了しないと考えられる。

沖繩の所有者不明土地と全国の所有者不明土地には、管理の状態に関する差異があるが、所有者不明土地管理制度、管理不全土地管理制度が適用されても管理者・管理人が重複することによる問題は生じないことから、沖繩の所有者不明土地に起因する問題がある（現時点で沖繩の所有者不明土地について法制上の措置を講ずべき必要がある）とはいえない。

Ⅲ. 所有者不明土地関係法制度を踏まえた問題の検証

3 管理に関する問題の検証

■沖縄復帰特措法に基づく管理に関する解釈の再整理

類似の土地管理制度と同水準の管理が要請されると解釈した場合には、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、沖縄管理者は主に以下の対応に努めることが求められる。

図表7 適正管理のあり方

対応	適正管理のあり方の概要
1) 管理権限の範囲内の管理	・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。
2) 無権原者による占有・利用の防止	・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ほか、 ・管理地が不法占有されている場合や、隣接地等が原因で管理地に損害が及んでいる場合、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。
3) 周辺環境への害悪の防止	・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特に、定期的に草刈りや清掃を行う等の対応が求められる。 ・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。

■管理に関する問題

左記の「適正管理のあり方」と、沖縄管理者の管理実態（Ⅱ章2参照）を踏まえると、沖縄の所有者不明土地の管理に関する問題として以下の場面を想定することができる。

図表8 適正管理上の問題の整理

問題	問題の原因	問題の概要
1) 管理者の権限外行為のおそれがある	・管理者自身の過去・現在の行為（・管理開始前の状態の継続）	・保存行為、土地の性質を変えない範囲の利用行為・改良行為を超えて利用されている。 ・管理者の権限の範囲を超えた賃貸借契約（建物所有目的等）が締結されている。
2) 無権原者が占有・利用している	・無権原者が占有・利用している ・管理者が対応しきれしていない	・公共施設、私有建物・工作物等の上物があり、利用形跡がある（公共施設、墓地、拝所等） ・上物なく利用形跡がある（畑、駐車場等） ・土地の使用妨害のおそれ（墓石の越境等）
3) 周辺環境へ害悪を及ぼすおそれがある	・管理者が管理しきれない	・宅地・道路等に隣接した土地、墓苑内の墓地等で雑草の繁茂 ・崖崩れ等が発生するおそれ ・山間部、急傾斜地等で立ち入りできず管理不全に陥るおそれ

Ⅲ. 所有者不明土地関係法制度を踏まえた問題の検証

3 管理に関する問題の検証

■管理に関する問題の解決に向けた方向性

前頁で整理した問題を解決するためには、第一義的には沖特管理者自身が適正管理のあり方を理解し、適正管理の状態を回復・維持するための行動を起こすことが求められる。ただし、問題の種類・概要をみると、沖特管理者の権限外行為のおそれのある土地の中には、沖特管理者自身では適正管理の状態に復帰させることが困難な例もある。また、沖特管理者の管理対象地の筆数に対して、十分な管理体制を構築することが困難な実態も確認されている。

こうした状況を踏まえると、管理に関する問題の解決に向けては、沖特管理者自身による管理以外の方策を据える必要がある。具体的には、事務手続による更正登記や表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索等により所有者を確認し、所有者による管理に移行する方法と、所有者不明土地管理制度等を用いて他の管理者による管理に移行する方法がある。

図表9 管理に関する問題の解決に向けた方向性

方向性	具体的な解決手法
①沖特管理者による適正管理	・沖特管理者自身が適正管理のあり方を理解し、適正管理の状態を回復・維持する
②所有者による管理への移行	・所有者不明土地の所有者をa～dの手法を用いて特定し、管理解除を経て、所有者による管理へ移行し、所有者が適正管理を行う。 a.事務手続による更正登記（不動産登記法及び依命通知） b.所有権確認訴訟（民法、民事訴訟法） c.認可地縁団体が保有する不動産に係る登記の特例（地方自治法） d.登記官による所有者等の探索（表題部所有者不明土地法）
③他の管理者による管理への移行	・所有者不明土地に適用できるe～gの土地管理制度を用いて、他の管理者による管理へ移行し、他の管理者が適正管理を行う。 e.特定不能土地等管理制度（表題部所有者不明土地法） f.所有者不明土地管理制度（改正民法） g.管理不全土地管理制度（改正民法）

IV. 適正管理に向けた管理者ガイドの更新

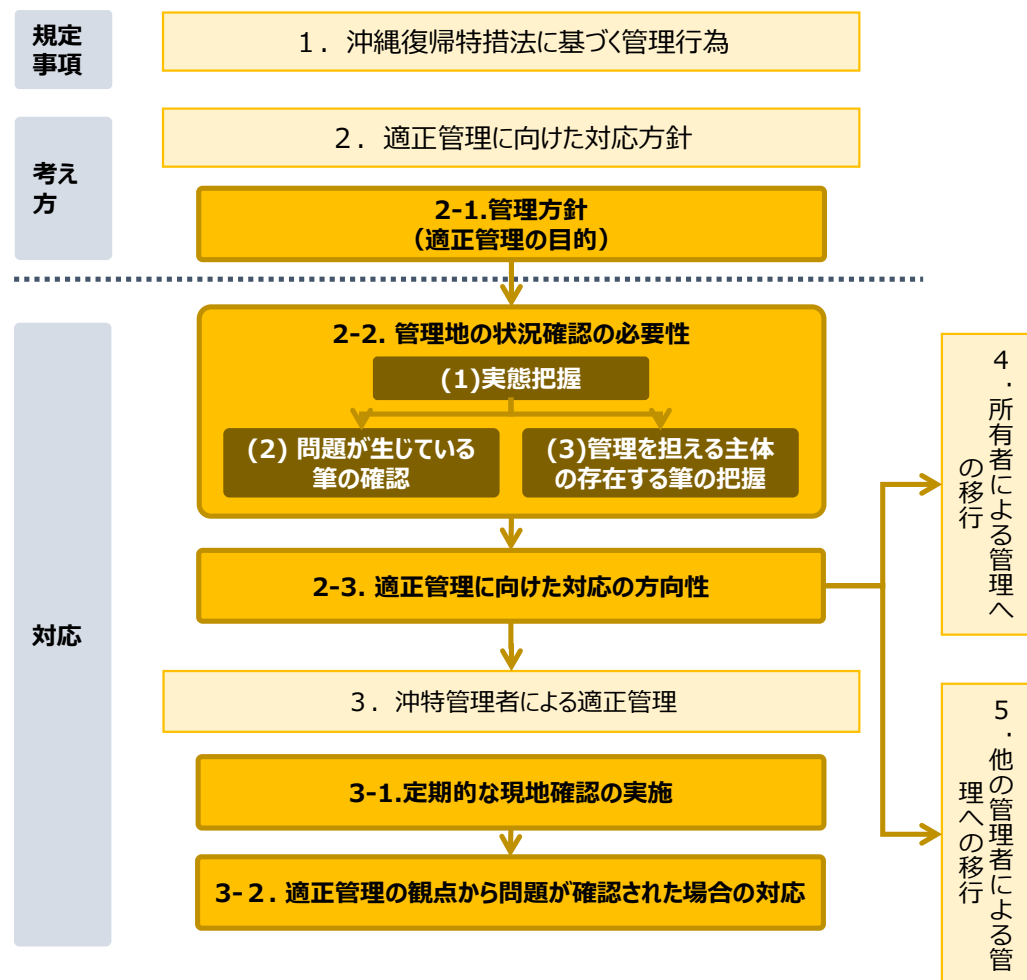
■管理者ガイド更新の目的

- ・昨年度調査において、「沖特管理者は、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、それまでの間、真の所有者が不合理な不利益を被ることがないよう、管理権限の範囲内の適正管理に努めることが求められる」ことから、適正管理に向けた管理者の基本的な対応方針等を管理者ガイドとして取りまとめた。
- ・今年度調査では、管理者の限られた人員体制等の中で、適正管理の状態を効率的・効果的に実現する手法や対応のあり方について検討を行った。ここまでの調査検証結果を踏まえ、管理者ガイドの対応方針を適正管理に一本化したうえで、適正管理を基本的に継続していくこととしているところ、より適した管理の担い手が特定され、所有権確認や新たな所有者不明土地の管理制度等が適用される際には、所有者あるいは他の管理者への管理の移行を想定している。この観点から、管理者ガイドを更新している。

■管理者ガイドの内容

- ・適正管理に向けた管理者ガイドの構成は右図のとおりである。

図表10 「適正管理に向けた管理者ガイドver.2」の構成



(概要版では、ガイド本体は掲載していない。
ガイド本体は報告書IV章を参照のこと)

V. 沖縄の所有者不明土地の問題解決に向けた今後の取組方針と課題

■問題解決に向けた今後の取組方針

(I) 適正管理の促進とこれによる所有者不明土地解消の推進

- ・「他の管理者の管理への移行」で想定される管理制度はいずれも（所有者不明）土地の適正な管理・利用を目的とするものと考えることが適切である。適正管理を促進する観点からは、上記の管理制度が沖縄の所有者不明土地にも積極的に適用されることが望ましい。
- ・「所有者の管理への移行」や「他の管理者の管理への移行」により、沖縄の所有者不明土地自体が解消され、当該土地の利用の円滑化にも資することになる。したがって、適正管理化が推進されるべきである。

(2) 適正管理の問題がない所有者不明土地等の解消に向けた検討

- ・当面は（1）の取組方針を着実に進めつつ、所有者不明土地管理制度等の運用実態が明確になっていく過程や、沖縄の所有者不明土地に適正管理の問題がなくなっていく過程を踏まえ、次の射程として（1）では問題解決が難しい土地や、適正管理の問題のない所有者不明土地の解消方策を改めて検討することが求められる。

■取組方針の実現に向けた課題

- ・「沖特管理者の理解醸成・体制づくり」「所有者不明土地管理制度の適用モデルケースにおける実現性の検証」のほか、「制度利用に関する手続の明確化と支援策の検討」の3点が課題となる。

図表II 新たな法制度を踏まえた問題解決への取組方針

