

3 管理に関する問題の検証

(1) 検証の方法

表題部所有者不明土地法と改正民法における土地管理制度（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）における各種規定を踏まえ、沖特管理者の法的地位や管理権限・義務の解釈と、適正管理のあり方の整理を改めて行う。

この解釈と沖特管理者の管理実態を踏まえ、管理に関する問題を検証する。

(2) 沖縄復帰特措法に基づく管理に関する解釈の再整理

① 管理者の法的地位

沖縄の所有者不明土地は沖縄復帰特措法第 62 条に基づき管理がされているが、同法では管理者（以下、沖特管理者）の法的地位の規定がないことから各種法令との関係でこれらを解釈することになる。

これまでは、わが国の諸制度の中で最も類似性があると思われる民法の不在者の財産の管理（不在者財産管理制度）を参考に、その法的地位は民法第 103 条の「権限の定めのない代理人」と解釈¹³されてきた。

一方、沖特管理者と同様に、「所有者不明土地の管理」を目的とする所有者不明土地管理人（改正民法第 264 条の 3）の法的地位は「土地の適切な管理をその職責とする職務者」と位置づけられた。

これを踏まえ、今後は沖特管理者についても、その法的地位を「土地の適切な管理をその職責とする職務者」と解釈することが合理的である。

② 管理者の権限と義務

①のとおり、管理者の法的地位が「権限の定めのない代理人」と解釈されてきたことから、その権限は「保存行為及び物又は権利の性質を変えない範囲での利用・改良」の範囲と考えられてきた。

また、沖縄復帰特措法には管理者の義務に関する規定はなく、これまでその一般的な解釈は確認できていない。不在者財産管理人のように家庭裁判所が選任した管理人については家事事件手続法第 146 条 6 項により民法第 644 条の善良な管理者の注意義務を負うと考えられるが、沖縄復帰特措法に基づく管理者が同様の管理義務を負うのかは定かではない。

一方、所有者不明土地管理人の権限は、改正民法第 264 条の 3 第 2 項により、「保存行

¹³ なお、本土復帰前については、代理人、信託の受託者などが考えられるが、その法的地位の解釈を一つに収斂することは難しいとの結論が得られている。（令和 2 年度報告書）

為及び物又は権利の性質を変えない範囲での利用・改良」であり、そ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とされている。

また、義務については、改正民法第 264 条の 5 において、「所有者不明土地等の所有者（その共有持分を有する者を含む。）のために、善良な管理者の注意をもって、その権限を行使しなければならない」と定められている。

管理不全土地管理人さらには特定不能土地等管理者についても同様の権限と義務が定められている。

類似する土地管理人の権限と義務の規定を踏まえると、沖特管理者の権限の範囲の解釈は従来と同様で良いと考えられるが、管理者の義務については沖特管理者も善管注意義務を有するとの解釈に基づき、適正管理のあり方を定めておくことが適切である。

③ 適正管理のあり方

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、沖特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 76 適正管理のあり方

適正管理に向けた対応	適正管理のあり方の概要
1) 管理権限の範囲内での管理	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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。

(3) 管理に関する問題の検証と問題解決の方向性

① 管理に関する問題

前項の「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。

1) 管理者の権限外行為のおそれがある

道路や河川、公園等の公共の用途に利用され、土地の性質が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る例などが該当する。

これらの管理行為は、所有者が出現した際には、権限外行為を指摘される可能性がある。

2) 無権原者が占有・利用している（管理者が対応しきれていない）

賃貸借契約がなく占有・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。

3) 周辺環境へ害悪を及ぼすおそれがある（管理者が対応しきれない）

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、現場確認が困難な立地にある管理地については、管理不全に陥る可能性がある。

図表 77 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 管理者自身の過去・現在の行為 （・管理開始前の状態の継続） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 無権原者が占有・利用している ・ 管理者が対応しきれていない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 管理者が管理しきれない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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

② 管理に関する問題の解決に向けた方向性

①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適正管理へ移行する方法がある。

以上を踏まえ、IV章に示す「適正管理に向けた管理者ガイド」においては、適正管理に向けた対応として「①沖特管理者による適正管理」「②所有者による管理への移行」「③他の管理者による管理への移行」の3つの方向性を提示する。

また、「③他の管理者による管理への移行」のうち、沖縄の所有者不明土地に最も適用範囲が広いと考えられる所有者不明土地管理制度についてモデルケースを用いて適用可能性を検討し、その結果を管理者ガイドに反映する。

図表 78 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 ¹⁴ ） 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）

¹⁴ 「復帰後における不動産登記事務の取扱いについて」（昭和47年5月15日法務省民事局第三課長依命通知）