

### Ⅲ. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

#### 1 検討の概要

本報告書Ⅱ章に整理したとおり、沖縄の所有者不明土地において、所有者不明土地管理制度を用いて「他の管理者による管理への移行」をするとともに、所有者不明土地の解消を図ることが期待されている土地が一定数あることが明らかとなった。

本調査における「所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討」では、本年度の目的・目標を図表 39 のとおり位置づけ、目標①に対しては、所有者不明土地管理制度に関する文献調査を実施した。また、目標②に対しては、所有者不明土地管理制度の適用に向けたケーススタディを実施した。目標③に関しては、ケーススタディの伴走支援や管理者との連絡会議を通じて沖縄管理者の体制構築を図るとともに、那覇地方裁判所等へのヒアリング等により協力関係の構築を図った。

図表 39 令和4年度末に目指す状態（目標）

**【本年度調査の目的】**

所有者不明土地管理制度による所有者不明土地の問題解決・  
解消に向けたノウハウ・体制の確立

令和4年度末に目指す状態（目標）

**①取組方針の更新**：本調査で実施する文献調査等で制度趣旨の分析を進めるとともに、沖縄管理者の制度利用意向を踏まえ、令和3年度調査において示された取組方針（同報告書200～201頁）が適切に更新されている。

**②制度利用に向けた資料**：本調査で実施する沖縄管理者の伴走支援により、令和5年度以降に沖縄管理者が制度申立てをする際に必要となる準備例（予納金・売却代金額の試算結果、管理命令発出の申立てに必要な資料案等）が整う。

**③制度利用に向けた体制**：本調査の検討過程を関係者と共有することにより、沖縄管理者の理解醸成や体制、那覇地方裁判所・那覇地方法務局・沖縄弁護士会等との協力関係が構築されつつある。

## 2 文献調査結果

### 2-1. 本資料の概要

改正民法で設けられた所有者不明土地管理制度は、様々な法制度の中でも、沖縄の所有者不明土地の管理の問題<sup>11</sup>や沖縄の所有者不明土地を解消していくうえで、特に活用が期待される手法である。

改正民法の施行期日は政令<sup>12</sup>により令和5年4月1日となるが、同法の施行を見据えて、本資料では本制度の適用に係る要件等の参考情報を現時点で収集可能な範囲で整理する。

本資料は、申立人が検討・考慮すべき事項である利害関係人の範囲、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て構成している。

なお、同様の文献調査は令和3年度調査においても実施しており、本項では、令和3年度調査の結果を用いつつ、令和4年度に発行された文献を元に、内容の更新を行っている。

本文中並びに図表のタイトルが青字で示されている部分が令和3年度報告書から更新した部分となる。

---

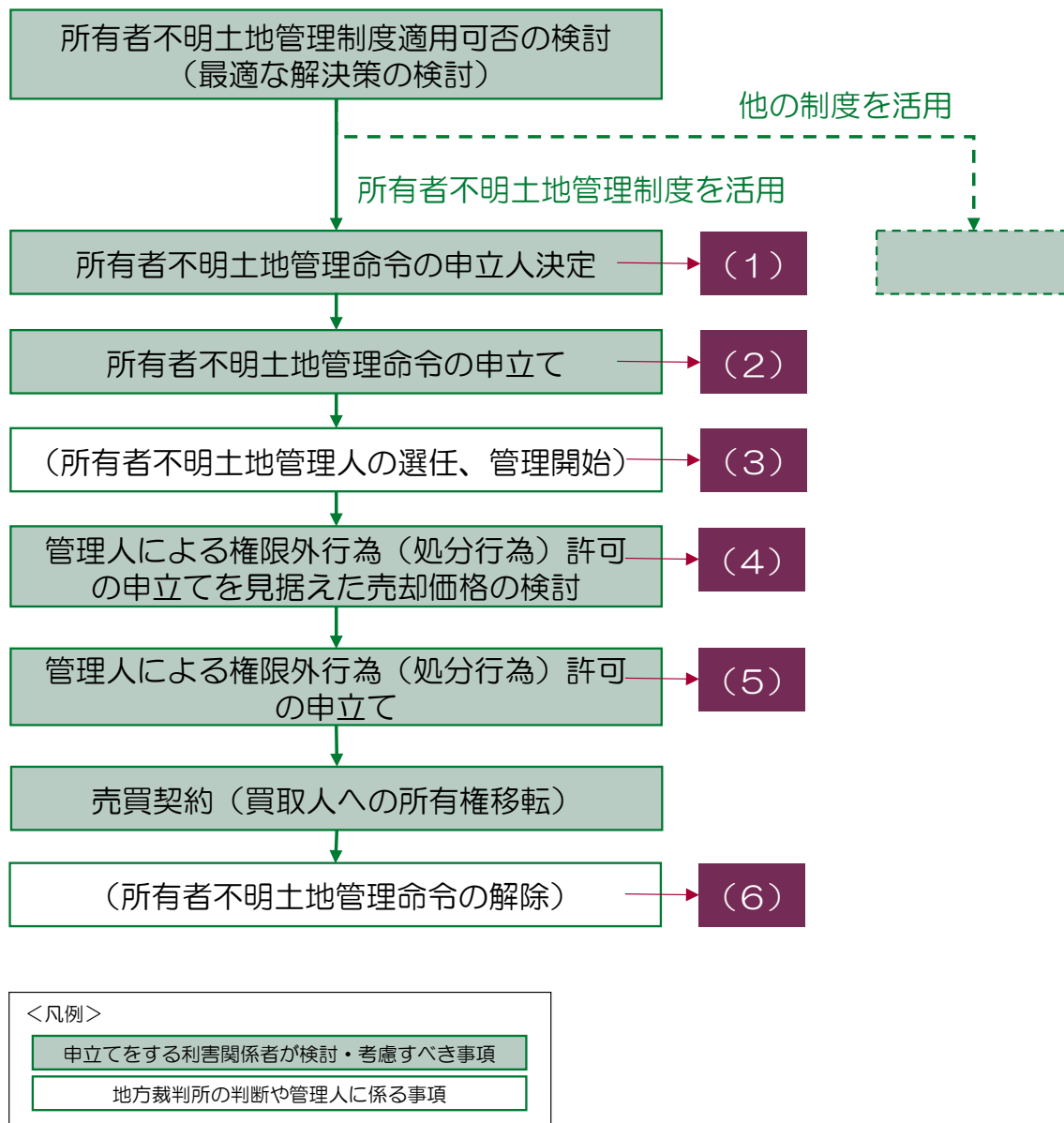
<sup>11</sup> 沖縄復帰特措法第62条に基づく管理者の管理権限を超えた利用のおそれのある土地（道路・公園等、土地の性質を変える利用のほか、建物所有目的と考えられる土地の利用）があることなど（詳しくは令和2年度報告書参照）。

<sup>12</sup> 民法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令（令和3年政令第332号）

## 2-2. 所有者不明土地管理制度の適用フロー

所有者不明土地管理制度を活用して問題解決を図るにあたって、特に申立人が検討・考慮すべき事項を基に作成した適用フローは、以下の通りである。以降、(1)～(6)の順で、文献調査で触れられている検討・考慮すべき事項の詳細を記す。

図表 40 所有者不明土地管理制度の適用フロー<sup>13</sup>



<sup>13</sup> (4)は便宜上、(3)の後ろに位置しているが、実際の手続においては、(2)の申立て時に不動産鑑定結果を添付するなど、事前に申立人が買取価格を提示し、そのうえで所有者不明土地管理人が選任される流れも想定される。

## 2-3. 所有者不明土地管理制度適用にあたり検討・考慮すべき事項

### (1) 所有者不明土地管理命令の申立人決定

所有者不明土地管理命令を申し立てるにあたり、まず申立てにおける申請人（＝申立人）を決定する必要があるが、所有者不明土地管理制度における申立権者は、改正民法第 264 条の 2 において「利害関係人」とされている。

法制審議会（民法・不動産登記法）部会資料では公共事業の実施者、土地の隣地所有者、土地の購入希望者などが例示されているほか、地方公共団体を申立権者として位置づけることも妨げられないとされ、「利害関係人については一律に規定せず、総合的に判断することができるように」すべきとされている。

また、制度趣旨が異なるため、「不在者財産管理人の選任の申立権者である利害関係人とは、その範囲が必ずしも一致するものではない」と考えられている。

図表 41 所有者不明土地管理制度の利害関係人の例①

どのような者が利害関係人といえるかについては、本文 1 と本文 2 の各制度の趣旨を踏まえ、事案によって適切に判断されるものと考えられるが、不在者財産管理制度等において利害関係人に当たると解釈が確立している公共事業の実施者などは、土地について利害関係を有するといえると考えられる。

また、単に土地を購入したいという者については慎重な認定が必要であると考えられるが、土地の適切な管理を図るといふ土地管理制度の趣旨を踏まえると、例えば、購入に関する具体的計画を有する買受希望者などは、購入によってその者による土地の管理が図られる場合もあるから、事案によっては利害関係人に該当すると解されることもあり得ると考えられる。

さらに、土地の隣地所有者なども、土地の適切な管理に強い利害関係を有することがあるから、事案によっては、利害関係人に当たると解することが可能と考えられる。

その他、土地が適切に管理されないときは、地域に重大な不利益を生じさせる場合もあり得る。地方公共団体に土地管理制度についての申立権を付与すべきかは、土地管理に関する地方公共団体の役割や負担の在り方等の地域行政の観点から検討されるべき事柄であるが（部会資料 6〔5 頁〕参照）、必要に応じて、行政法制において地方公共団体を申立権者として位置付けることは妨げられないと考えられる（所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法第 38 条参照）。

資料）法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 7 回会議 部会資料 11 財産管理制度の見直し（土地管理制度等）」（令和元年 9 月 24 日）（<https://www.moj.go.jp/content/001306022.pdf>）5-6 頁。

図表 42 所有者不明土地管理制度の利害関係人の範囲に関する見解

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、所有者不明土地の管理について利害関係を有する者とは、一般論としていえば、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や、その土地を取得してより適切な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がこれに当たると考えられる。そして、これらの者を典型的に利害関係を有する者として法文で具体的に例示すれば、申立権者の範囲を明確にすることも考えられる。

もっとも、所有者不明土地の形状や性質、管理状況等の具体的事情によって、隣接地所有者の中にも不利益を被るおそれがある者とそうでない者があり得るのであり、隣接地所有者が一律に利害関係を有する

とは必ずしもいえない。土地の取得希望者についても、その希望の強弱や代金の支払能力などにおいて様々な場合があり得るのであって、一律に利害関係を有するとするのは適当でないと考えられる。

パブリック・コメントにおいても、利害関係人については一律に規定せず、総合的に判断することができるようにすべきとする意見があったところである。

資料) 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第15回会議 部会資料33 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度について）」（令和2年7月14日）（<https://www.moj.go.jp/content/001324100.pdf>）6頁。

#### 図表 43 所有者不明土地管理制度の制度趣旨に照らした利害関係人の範囲に関する見解

ここでいう利害関係人とは、所有者不明土地を適切に管理するという制度趣旨に照らして判断されるものであるから、不在者の財産全般を管理し得る不在者財産管理人の選任の申立権者である利害関係人とは、その範囲が必ずしも一致するものではないと考えられる。

資料) 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第18回会議 部会資料43 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度）」（令和2年9月15日）（<https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf>）3頁。

なお、隣地所有者や民間の買受希望者、時効取得を主張する者などを含めて、利害関係人の範囲は「所有者不明土地がもたらす社会経済的な不利益を削減し、又は利益を増大させるという制度趣旨から解釈していくことになる」との指摘もある。

#### 図表 44 所有者不明土地管理制度の制度趣旨に照らした利害関係人の例②

**佐久間教授** この命令の請求をすることができるのは誰か、命令はどういうときに発令されるかが気になります。

（中略）

もう1つは、所有者不明の場合です。こちらは、発令の要件は「必要があると認めるとき」としか書かれていません。所有者不明土地のために権利や法律上保護される利益を侵害されている人が請求権者になることは明らかだろうと思います。その上で、この人はどうかと思うものがあります。

（中略）

2つ目は、被害を生じていないけれども、このまま放っておかれると心配だと考えた隣人は、隣人であることのみによって請求権者たり得るのでしょうか。難しそうかなと思う一方で、次に申し上げることとの関係からも先制的あるいは予防的に管理人を置いてもらうことは、所有者不明の場合はあってよいとも思っています。

3つ目は、当該土地の買受や貸借を希望する者はどうかです。部会では両論あったはずですが、権利も法律上保護すべき利益もないのだから請求権者にならないという意見があった一方で、この制度の創設は所有者不明土地の発生を防止する、あるいは発生しているものを何とか動かすことを目指すものだとして、所有者不明の土地を使いたいものがあるならそれを可能にする手立てを設けるという点では、請求権者と認めることもあり得ると思います。

実務の運用を通して固まっていくのですが、現時点でご意見があれば伺いたく存じます。

（中略）

先に隣人を挙げたのは、例えば農地ですと、隣から雑草の種が飛んでくると自分の農地の管理が大変になる、そのまま放っておけないというときに、ならば隣の土地を買ってしまいたいということもあり得ると思うのです。その場合も、例えば管理不全土地管理命令の要件が満たされる程度になるまで待たなければならないのだ

ろうか。公的な買取だったら OK ではないかという話が部会では出ましたが、民間での買受や利用の希望の場合どうなのかな、と。買受だと所有権がなくなるので、異論が大きいのかもかもしれませんが。

**法務省民事局 大谷参事官** 所有者不明土地・建物管理制度で言いますと、不動産が所有者の不明により利用や管理ができなくなっていることは社会経済上大きな問題であることから、管理人による管理を可能にしています。土地の所有者について調査を尽くしても所在等が分からないという状況になっているのであれば、周辺の土地に具体的な損害が生じる前に管理人を選任して適切に管理する方が望ましいでしょうし、購入希望者がいれば、所有権を移してそちらに管理をしてもらったほうが望ましいということもあり得ます。もちろんケースバイケースになりますが、隣人や親族、買受希望者も利害関係人として排除されるものではないと考えられます。

(中略)

**松尾教授** 私も、所有者不明土地管理命令の申立権者については、不在者財産管理人の場合とは異なり、先ほど大谷さんがおっしゃいましたように、所有者不明土地それ自体の社会経済上の価値の実現が妨げられていたり、当該土地が隣地等に不利益を及ぼしているという問題を解決するという制度趣旨に照らして、申立権者の範囲も、不在者財産管理制度とは違った形で解釈すべきであると考えます。したがって、例えば、隣地が所有者不明になることによって直接迷惑をこうむっている隣人とか、隣地との間で境界線が不明確で、気が付いてみたら長い間占有していて、隣地の所有者を相手に時効取得を主張したいのだけでも所有者不明であるというような場合にも、利害関係人になり得ると思います。所有者不明土地がもたらす社会経済的な不利益を削減し、又は利益を増大させるという制度趣旨から解釈していくことになると理解しています。

資料) 佐久間毅ほか「座談会 改正の意義と今後の展望 (特集 所有者不明土地と民法・不動産登記法改正)」ジュリ 1562号 (2021年) 22頁。

#### 図表 45 所有者不明土地管理制度の利害関係人 (土地の所有権の移転の登記を求める権利を有する者)

どのような者が利害関係人に当たるかは、個別の事案に応じ、所有者不明土地管理命令の制度趣旨に照らして裁判所において判断されることになるが、例えば、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や、土地の共有者の一部が不特定又は所在不明である場合の他の共有者、その土地を取得してより適切な管理をしようとする公共事業の実施者は、利害関係人に当たると考えられる。民間の購入希望者についても、その購入計画に具体性があり、土地の利用に利害があるケースなどでは、利害関係人と認められ得る。そのほか、土地の所有権の移転の登記を求める権利を有する者も、利害関係人となり得る。(注1)

(注1) 所有者不明土地管理人は、登記義務者たる土地所有者の管理処分権の行使の一環として、土地の所有権の移転の登記を申請する権限も有するものと考えられる。

そのため、例えば、ある土地を時効取得したと主張する者は、その所有権の移転の登記を求めるために、利害関係人として、所有者不明土地管理人の選任の請求を求めることができると考えられる。

所有者不明土地状態にある土地を時効取得したと主張する者の申立てにより所有者不明土地管理人が選任された場合には、選任された所有者不明土地管理人としては、時効取得を主張する者の主張の適否を検討し、場合によっては、時効取得を主張する者から訴訟の提起を受け、その被告となって応訴すること

となる。この訴訟において認容判決がされた場合には、土地について時効取得者への所有権の移転の登記がされることになるが、このようにして管理すべき財産がなくなると、所有者不明土地管理命令が取り消される。

資料) 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）172,173頁。

沖特管理者が所有者不明土地管理制度の利害関係人になり得るかという点については、「事案によっては利害関係が認められるケースもあり得る」と考えられている。

**図表 46 所有者不明土地管理制度の利害関係人（沖特管理者）**

○屋良委員（中略）

沖縄県にある不動産登記簿には、表題部の所有者欄に所有者名の記載がない空欄、又は不明地と記載されていて、便宜的に県とか市町村の名前が記載されている、これらの土地は、先ほど述べたとおり、戦火による土地関係記録の焼失などによって生じたものであります。

本来の所有者は不明であるが、その管理を地方自治体が行えることが沖縄の特別措置法によって担保されているわけなんです。制度的な対応がなされているわけなんですけれども、土地利用の円滑化を図るといって今回の所有者不明土地管理命令においては、このような土地も対象になるんでしょうか。そして、管理をしている地方自治体が利害関係人に含まれる、で、申立てをすることができるのかということを確認をさせていただきたいと思います。法務当局、お願いします。

○小出政府参考人（法務省民事局長）（中略）

また、先ほどお話をしました、沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律第六十二条に基づいて現に土地の管理を行っている地方公共団体が、利害関係人として所有者不明土地管理命令を請求することができるかにつきましては、これも個別の事案ごとの判断によることとなりますが、事案によっては利害関係が認められるケースもあり得るものと考えております。

資料) 国会衆議院法務委員会「第204回会議議事録第7号」（令和3年3月24日）  
(<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120405206X00720210324>) 16頁。

沖特管理者は沖縄県または市町村であり、いずれも地方公共団体である。

地方公共団体の長が所有者不明土地管理命令の請求をすることができることについては、改正法により改正後の所有者不明土地円滑化法第38条2項において「国の行政機関の長等は、所有者不明土地につき、その適切な管理のため特に必要があると認めるときは、地方裁判所に対し、民法第264条の2第1項の規定による命令の請求をすることができる。」と定められている。

なお、令和4年5月9日に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法の一部を改正する法律」が公布され、同法律により、改正後の所有者不明土地円滑化法第38条2項は、同法律第42条2項に移行される。

また、同法律第42条3項において「市町村長は、管理不全所有者不明土地<sup>14</sup>につき、

<sup>14</sup> 所有者不明土地のうち、所有者による管理が実施されておらず、かつ、引き続き管理が実施されないこと

次に掲げる事態の発生を防止するため特に必要があると認めるときは、地方裁判所に対し、民法第 264 条の 9 第 1 項の規定による命令の請求をすることができる。」として、地方公共団体の長が管理不全所有者不明土地に管理不全土地管理命令を請求できるようになる。

「次に掲げる事態」として、同法律第 42 条 3 項 1 号は「当該管理不全所有者不明土地における土砂の流出又は崩壊その他の事象によりその周辺の土地において災害を発生させること。」、第 42 条 3 項 2 号は「当該管理不全所有者不明土地の周辺の地域において環境を著しく悪化させること。」とされている。

一方、民間の買受希望者が利害関係人となる場合には、荒井（2021）は「購入後の用途・管理方法、購入者の管理能力・意思・資力等を疎明していく必要がある」と述べている。

**図表 47 所有者不明土地管理制度の利害関係人の例（民間の買受希望者）**

民間の買受希望者については、一律に排除されるものではないものの（部会資料 33・3 頁）、その希望の強弱や代金の支払能力などにおいて様々な場合がありうるため、一律に利害関係を肯定することも困難です（部会資料 43・6 頁）。さらに、立法担当者は、制度設計にあたって、「所有者不明土地管理制度の場合には、所有者又はその所在が分からないということで土地が管理しにくい状態になっている、そのことに着目を致しまして、管理人を付けて管理ができるようにする。その際に、所有者が代わって、主体が変わることによってきちんと管理ができるようになる場合もあり得るといこと、管理人が土地所有権の移転をさせるといことも視野に入れた形での管理制度を作ろうということで検討を進めた」と述べています（部会第 15 回会議〔大谷太幹事（法務省民事局参事官）発言〕）。これらを踏まえた私見ですが、民間事業者に関しては、①管理命令の対象となる土地の管理不全の状況及び現状を前提とした将来の見通しと②申立人に購入を認めた場合の将来の管理の見通しを比較して、後者の方が適切な管理に資するという場合には申立てを認めてよいと考えます。そして、②を裏付けるために、具体性のある計画を前提に、(a)購入後の用途・管理方法、(b)購入者の管理能力・意思・資力等を疎明していく必要があると考えます。ただし、部会第 18 回会議〔宮崎文康関係官発言〕（※）も参照。

注釈）（※）部会第 18 回会議〔宮崎文康関係官発言〕は、「図表 69 所有者不明土地管理制度の管理対象となる土地の民間の買受希望者への売却」に掲載。

資料）荒井達也『令和 3 年民法・不動産登記法改正の要点と実務への影響』（日本加除出版株式会社、2021 年）132 頁。

前述のとおり「時効取得を主張する者」も申立権者になり得ると考えられている。不在者財産管理制度においても、利害関係人になり得るとされている。

**図表 48 所有者不明土地管理制度の利害関係人の例（時効取得を主張する者）**

取得時効が認められれば土地の所有者不明状態を解消することが可能となるため、一般論としては利害関係人に該当すると考えられる。

所有者不明土地を時効取得したと主張する者の申立てにより所有者不明土地管理人が選任された場

が確実であると見込まれるもの。



合には、選任された所有者不明土地管理人としては、時効取得を主張する者の主張の適否を検討し、場合によっては、時効取得を主張する者から訴訟の提起を受け、その被告となって応訴し、認容判決がされた場合には、所有権の移転の登記をすることになる。その登記がされれば、管理すべき財産がなくなるので、土地管理命令が取り消される。

なお、所有者不明土地管理人が土地の所有権の移転の登記を申請する権限を有するかどうかという問題もあるが、登記義務者たる土地所有者の管理処分権の行使の一環として、このような権限も有するものと考えられる。

資料) 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第18回会議 部会資料43 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度）」（令和2年9月15日）（<https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf>）3-4頁。

図表 49 不在者財産管理制度の利害関係人の例

- ①、②（略）
- ③公共事業用の不動産売却 一国、地方公共団体  
不在者所有の不動産を公共事業のために用地買収する事案。国、地方公共団体が利害関係人である。
- ④不在者からの租税徴収 一国、地方公共団体  
不在者から租税徴収をする事案。国、地方公共団体が利害関係人である。
- ⑤土地区画整理事業—土地区画整理組合  
土地区画整理事業を行う事案。土地区画整理組合が利害関係人である。
- ⑥（略）
- ⑦空き家対策 一市町村  
財産管理の一種であるが、不在者所有の建物が老朽化し、修理や取り壊しが必要な事案。この場合、事務管理に基づく費用請求権の関係人、租税徴収の関係人とするか空き家関係の法令の関係人とするかにより利害が異なるが、基本的には市町村が利害関係人である。
- ⑧時効取得 一時効取得したい者  
不在者所有の財産を時効取得する事案。不在者の財産を時効取得したい者が利害関係人である。

資料) 正影秀明『相続財産管理人、不在者財産管理人に関する実務』（日本加除出版株式会社、2018年）477頁。

## (2) 所有者不明土地管理命令の申立て

所有者不明土地管理命令の申立ては、利害関係人が申立人となるが、その裁判の管轄は改正非訟事件手続法第90条1項において、裁判を求める事項に係る不動産の所在地を管轄する地方裁判所とされている。申立てにあたっては、以下の通り申立理由の立証や予納金の支払いが必要となることが想定される。

### ① 申立理由の立証

永井（2022）により、申立てにあたっては、その理由として、利害関係や、所有者不明であること、管理の必要性があることを立証する必要があると指摘されている。

図表 50 所有者不明土地管理命令の申立てにおける利害関係、所有者不明、管理の必要性の立証

#### ■ 利害関係、所有者不明、管理の必要性の疎明

では、所有者不明土地・建物の管理手続はどのように進めればよいか。

まず、所有者不明土地・建物の管理についての利害関係を有する利害関係人、例えば、倒壊寸前であったり、不法投棄ゴミにあふれていたりするような所有者不明建物の周囲の土地の所有者や、所有者不明土地からの崩落土砂、汚水流入、害虫発生などにより被害を受けている近隣の不動産所有者が、利害関係を疎明することにより、これらの土地・建物の管理人の選任を裁判所に申し立てることになる。

ちなみに、利害関係人としては比較的広く考えられており、これらの不利益を被るおそれのある近隣土地所有者のみならず、一部の共有者が不明な場合の他の共有者、その不動産を取得してより適切な管理をしようとする公共事業の実施者、対象不動産を時効取得したと主張する者等も含まれるとされている。

この利害関係の疎明以外にも、所有者の調査をしたが判明しないことや所有者の所在を知ることができなかったこと、及び管理の必要性について疎明する必要がある。前者の所有者の調査等については、登記簿上及び住民票上の住所における居住の有無の調査が必要となり、（中略）後者の管理の必要性については、基本的に裁判所の判断によるが、例えば、隣地の管理不行き届きにより不利益を被っていることなどを述べることになる。

資料）永井秀人「第2章 相隣関係・財産管理のケーススタディ」税理第65巻5号（2022年）42-43頁。

### ② 予納金の支払い

所有者不明土地管理制度においては、申立人の予納義務の有無や、申立人が予納に応じない場合の規律は設けられていない。これは、特定不能土地等管理制度の管理者等、特定の財産のみの管理を前提とする他の種類の財産管理制度と同様である。

ただし、実際の運用においては、地方裁判所に申立てる際には予納金が必要となることが想定される。

図表 51 所有者不明土地管理命令の申立てにかかる予納金

#### ■ 予納金の支払い

パブリック・コメントにおいては、対象土地から所有者不明管理人の報酬や工事費用を捻出できない事態

が生じ得ることを念頭に、申立人の予納義務の有無や申立人が予納に応じない場合の規律を明らかにすべきとの意見があった。

この点について、裁判所は、土地の価値代替物から管理に必要な費用及び報酬を支払うことができるが、そのような価値代替物が存在しないときは、申立人に予め準備させた予納金から支払うことになると考えられる。そして、申立人から予納金が支払われず、原資不足により管理費用を支出するのが困難であることが見込まれる場合には、管理命令が発せられたとしても直ちにその取消しがされることになるから、このような場合には、土地管理命令を発する必要がなく、申立てが却下されることになるため、予納金が支払われないケースについての事案を適切に処理することが可能であると考えられる。

また、信託財産管理者、特定不能土地等管理者といった特定の財産のみの管理を前提とする他の類型の財産管理制度においては、予納に関する規定は設けられていないこととのバランスも問題となる。

以上を踏まえ、申立人の予納義務の有無や申立人が予納に応じない場合の規律を設けることはしていない。

#### ■費用負担の規律

パブリック・コメントにおいては、所有者不明土地管理人の報酬や管理に要した費用は土地所有者の負担とするのが相当であるとの意見が多数を占めた。

もともと、所有者不明土地管理人は、所在等が不明な土地所有者の利益を保護しつつ、土地の管理を行うことを職務とする者であり、しかも、土地所有者のために善管注意義務を負うのであれば、所有者不明土地管理人の報酬及び管理に要した費用は、本文(1)ア①の命令の対象とされた土地の所有者の負担とすることは、規律を設けるまでもなく当然であると考えられることから、その旨の規定を設けることは提案していない。

資料) 法制審議会(民法・不動産登記法)部会「第15回会議 部会資料33 財産管理制度の見直し(所有者不明土地管理制度について)」(令和2年7月14日) (<https://www.moj.go.jp/content/001324100.pdf>) 19頁。

所有者不明土地管理制度の予納金の金額については、法務省民事局長が「見込みを伝えることは困難」と国会で答弁している。

ただし、現行の不在者財産管理制度や相続財産管理制度においては50～100万円の予納金が支払われているところ、永井(2022)は、所有者不明土地管理制度及び所有者不明建物管理制度は「特定の土地・建物のみを対象とする」ことから、「予納金の額は現状明確ではないものの、改正の趣旨に照らして、既存の不在者財産管理制度等における金額より大幅に低い額になると見込まれる」としている。

図表 52 所有者不明土地管理制度の予納金の見込み額

#### ■予納金の見込み額

○高良鉄美君 この新しい制度を、この管理制度を利用するにはその利害関係人が裁判所に請求をする必要があるということで、今そういったことも触れましたけれども、裁判所に請求するには、現行の場合には五十万から百万ぐらいの予納金が必要であるとのことでした。では、この新しい土地管理制度になればどれぐらい必要になるのかと。

先ほど、個別に応じてとか内容をチェックしてということで、かなり個別事情で違ってくるというお話がありまし

た。ただ、幅として、新しい制度とこれまでの制度とかなり金額が違うのか、その辺必要になるのか、お伺いしたいと思います。

○政府参考人（小出邦夫君）（法務省民事局長） お答えいたします。

所有者不明土地管理制度を利用して適切に土地の管理を行うためには、管理人による管理に要する費用や管理人の報酬に見合う金銭をあらかじめ確保しておくことが必要となりますが、管理人による管理の対象となる財産は基本的には土地のみであり、管理の対象となる財産からこれらの費用等を支出することは困難でございます。そのため、實際上、現行法上の他の財産管理制度と同様に、所有者不明土地管理命令の申立てをする利害関係人からあらかじめ費用や報酬に見込まれる予納金を納めてもらう必要があることとなります。

この予納金の金額でございますが、個別の事案ごとに、予定されている職務の内容がどのようなものであるか、例えば、現状を維持するために単にその土地の管理をするだけであるのか、あるいは、それとも売却等の処分をすることまで予定しているのかといったその職務の困難性、あるいは確実な売却先が確保されていて、既にですね、その売却代金をそのまま管理費用に充てることが見込まれるのかといった諸般の事情を考慮して判断せざるを得ないと考えられるところでございます。

もとより、今回の改正は、特定の土地のみを管理の対象とすることにより、効率的な管理を可能として不必要な負担が生じないようにするためのものではありませんが、先ほど述べた理由から、その予納金の金額の見込みなどをお答えすることは困難でございます。

資料）国会参議院法務委員会「第 204 回会議事録第 9 号」（令和 3 年 4 月 20 日）  
(<https://kokkai.ndl.go.jp/pdf/120415206X00920210420>) 16-17 頁。

### 図表 53 所有者不明土地管理制度・所有者不明建物管理制度の予納金にかかる考え方

#### ■ 現行民法の規定における予納金

現行民法では、隣接地に倒壊寸前の所有者不明の建物がある場合、自己の土地の所有権に基づき妨害予防を裁判上請求することが考えられる。

しかし、どうしても所有者などを探して送達する相手方を明確にしなければならぬうえ、数次相続が発生している場合はこれも困難を極めることになる。また、その後も裁判手続に時間がかかることは否めない。

そこで、不在者財産管理制度や、相続にあたっては相続財産管理制度が活用されている。

（中略）

しかし、これらの財産管理制度は、管理人に、不在者等の財産全般を管理することを求める建付けになっている。したがって、管理人の報酬を含む予納金も 50 万円から 100 万円と高額になりがちで、かえって不便となっていた。

#### ■ 改正民法の規定における予納金

そこで、改正民法では、所有者不明の土地・建物について、裁判所が、隣接地の住民などの利害関係人の請求により管理人を選任し、その管理人をして、当該土地・建物に特化した管理を早急に行わせることで、所有者不明の土地・建物から生じる被害の発生防止やこれらの不動産の利活用につながることを期待されている。また、管理人選任のための予納金も、特定の土地・建物のみを対象とするため、低額になると期待されている。

#### ■所有者不明土地・建物の管理手続

では、所有者不明土地・建物の管理手続はどのように進めればよいか。

(中略)

また、管理費用の予納も必要となる。この予納金の額は現状明確ではないものの、改正の趣旨に照らして、既存の不在者財産管理制度等における金額より大幅に低い額になると見込まれる。

資料) 永井秀人「第2章 相隣関係・財産管理のケーススタディ」税理第65巻5号(2022年)41-43頁。

### ③ (参考) 想定される管理人候補者

所有者不明土地管理制度の管理人は、「土地所有者及び利害関係人の利益にも配慮しながら所有者不明土地の円滑かつ適正な管理を実現するという所有者不明土地管理制度の趣旨を踏まえ、事案に応じて、当該土地の適正な管理をする能力を有する者が適切に選任されるべき」と考えられている。

また、村松・大谷(2022)は、「処分の是非等についての専門的な判断が必要となるケースでは弁護士・司法書士である者、境界の確認等が必要となるケースでは土地家屋調査士である者を選任することが考えられる」と、想定される所有者不明土地管理人を具体的に例示している。

図表 54 所有者不明土地管理人

なお、所有者不明土地管理人としてどのような者を選任するかについては、様々な意見があったが、土地所有者及び利害関係人の利益にも配慮しながら所有者不明土地の円滑かつ適正な管理を実現するという所有者不明土地管理制度の趣旨を踏まえ、事案に応じて、当該土地の適正な管理をする能力を有する者が適切に選任されるべきものと考えられる。

資料) 法制審議会(民法・不動産登記法)部会「第15回会議 部会資料33 財産管理制度の見直し(所有者不明土地管理制度について)」(令和2年7月14日)(<https://www.moj.go.jp/content/001324100.pdf>)6頁。

図表 55 所有者不明土地管理人として選任される者

どのような者を所有者不明土地管理人として選任するかは、個別の事案において管理人が行う具体的な職務内容を勘案して裁判所が判断することになるが、例えば、処分の是非等についての専門的な判断が必要となるケース(売却代金額の相当性の判断を要するものや、数人の者の共有持分を対象として管理命令が発せられ、誠実公平義務の履行を確保すべきものなど)では、弁護士・司法書士である者を選任することが考えられる。また、境界の確認等が必要となるケースでは、土地家屋調査士である者を選任することが考えられる。(注1)

(注1) 衆議院法務委員会及び参議院法務委員会における附帯決議では、政府が本法の施行に当たり格段の配慮をすべき事項として、「所有者不明土地等の新たな財産管理制度の諸施策を実施するにあたっては、司法書士や土地家屋調査士等の専門識者の積極的な活用を図る」ことが挙げられている。

資料) 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)174,176頁。

また、児玉（2022）は、所有者不明土地管理人は「第三者的な立場の者が選任されると解され」、「申立人が自ら管理人になる」ことはできないと指摘している。

**図表 56 所有者不明土地管理人として選任される者**

なお、管理人が所有者不明土地を処分することができることから、第三者的な立場の者が選任されると解されます。したがって、申立人（図4のYやZ）が自ら管理人になる（予納金の支払いを免れる）ことはできません（※）。

（※） 申立人が負担した予納金が土地の管理費等に充てられることから、民法の事務管理（民法697条）の規定により、申立人が、土地の所有者に対して、予納金相当額の金銭の支払請求をすることができます（民法702条1項）。

すなわち、事務管理とは「法律上の義務がないのに、他人（この場合は不明者）のために事務の管理をする」ことを言います。そして、事務管理をしたものは、有益費（必要費を含む広い概念とされています）の償還請求をすることができます。

ただし、土地所有者の所在が不明ですから、その管理費を回収するためには、その者を被告として訴訟を提起しなければなりません（訴状は「公示送達」という方法により送達できます。詳しくは第6章参照。）

資料）児玉隆晴『〈民法〉所有権・相続のルール大改正—改正民法・不動産登記法などを、基礎から分かりやすく解説—』（信山社、2022年）18頁。

### (3) (参考) 管理人による管理業務

所有者不明土地管理人が選任された後、所有者不明土地管理人が管理を行うにあたっての管理権限等は以下の通りである。

#### ① 管理人の管理権限

##### 1) 所有者不明土地管理人の管理権限や管理方法

所有者不明土地管理命令が発せられると、その効力は対象とされた土地とその上の動産にまで及ぶ(改正民法第 264 条の 2 第 2 項)。管理人の権限は、基本的には土地の保存、利用、改良行為の範囲に限られ、処分行為などの権限外行為を行う場合は、裁判所の許可を得る必要がある。また、管理人には、管理処分権が専属する(改正民法第 264 条の 3)。

なお、裁判所から所有者不明土地管理人に対する管理方法の指示については、実務運用に委ねることとするほか、他の法制を参考に何らかの形で規律を設けることも考えられている。

図表 57 所有者不明土地管理制度における管理の方法

第 15 回会議では、所有者不明土地管理人となるべき者の円滑な管理の観点からは、管理の方法を限定できるようにした方がよいのではないかと意見もあったが、部会資料 33 の補足説明に記載したように、そのような限定をし、権限自体を制約することは、取引の安全の観点からも、慎重であるべきであると思われる。もっとも、裁判所が事案に応じて管理の在り方について所有者不明土地管理人に指示をすることは考えられるが、その指示の在り方については、実務運用に委ねることとするほか、他の法制を参考に何らかの形で規律を設けることも考えられる。

資料) 法制審議会(民法・不動産登記法)部会「第 18 回会議 部会資料 43 財産管理制度の見直し(所有者不明土地管理制度)」(令和 2 年 9 月 15 日) (<https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf>) 5 頁。

##### 2) (参考) 特定不能土地等管理者の管理権限

特定不能土地等管理者の管理権限は、基本的には土地の保存、利用、改良行為に限られ、処分行為などの権限外行為を行う場合は、裁判所の許可を得る必要がある。また、管理者には、管理処分権が専属する(表題部所有者不明土地法第 21 条)。

土地の管理権限の具体例としては、繁茂した草木の伐採の許可や、土地の買取りに応ずる権限が挙げられている。

図表 58 表題部所有者不明土地法における特定不能土地等管理者による管理行為

所有者等を特定することができなかった表題部所有者不明土地等の管理(第 19 条～第 30 条)  
・所有者等の探索を行った結果、所有者等を特定することができなかった表題部所有者不明土地については、裁判所の選任した管理者による管理を可能とする。  
○当該土地の繁茂した草木の伐採の許可  
○当該土地の買取りに応ずる権限→売却代金は所有者のために供託することも可能



(供託金が時効消滅した後は、国庫に帰属)

資料) 法務省「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の概要」(令和元年)  
(<https://www.moj.go.jp/content/001309296.pdf>) 2頁,2022年1月11日最終閲覧をもとに作成。

### 3) (参考) 沖特管理者の管理権限

沖縄の所有者不明土地については、沖縄復帰特措法第 62 条において「従前の例に準じ、沖縄県又は当該所有者不明土地の所在する市町村が管理するものとする」とされているが、具体的な管理権限に関する規定はない。

そのため、沖特管理者の管理権限の範囲は解釈によることとなるが、これまでは不在者財産管理制度と同様「権限の定めのない代理人」とであると解釈<sup>15</sup>されており、民法第 103 条に基づき、処分行為はできないと解されてきた。

また、過年度調査(令和3年度調査)報告書(65頁)においては、「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の法的地位が「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とを踏まえ、沖特管理者の法的地位も「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としたうえで、「沖特管理者の権限の範囲の解釈は従来と同様で良いと整理されている。

図表 59 沖縄の所有者不明土地の管理に関する根拠法令

第 62 条 沖縄法令の規定による所有者不明土地で、この法律の施行の際琉球政府又は沖縄の市町村が管理しているものは、当分の間、従前の例に準じ、沖縄県又は当該所有者不明土地の所在する市町村が管理するものとする。

資料) 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)

図表 60 民法における権限の定めのない代理人の権限

第 103 条 権限の定めのない代理人は、次に掲げる行為のみをする権限を有する。  
1 保存行為  
2 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

資料) 「民法」(明治29年法律第89号)

## ② 管理人の義務

### 1) 所有者不明土地管理人の義務

所有者不明土地管理人の義務について、改正民法第 264 条の 5 は「所有者不明土地管理人は、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。」としており、所有者不明土地管理人は土地の所有者の利益を害さないよう行動しなければならないと考えられている。

<sup>15</sup> 沖縄県所有者不明土地検討委員会「「所有者不明土地問題」に関する意見報告書」(平成23年3月)。



図表 61 所有者不明土地管理人の義務

第 15 回会議においては、所有者不明土地管理人は、必ずしも土地の所有者のために選任されるわけではないのに、善管注意義務の相手方を土地所有者とすることは、整合するののかという趣旨の指摘があった。

所有者不明土地管理人は、土地の適切な管理を実現するために選任されるものであるが、他方、善管注意義務の相手方を土地所有者とすることは、所有者不明土地管理人が土地の所有者の利益を害さないよう行動しなければならないということ意味するものであって、所有者不明土地管理人の選任の目的と排斥しあうものではないと考えられる。

資料) 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 18 回会議 部会資料 43 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度）」（令和 2 年 9 月 15 日）（<https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf>）8 頁。

## 2) (参考) 特定不能土地等管理者の義務

特定不能土地等管理者は、特定不能土地等管理命令の対象とされた所有者等特定不能土地等の所有者のために、善良な管理者の注意をもって、また誠実かつ公平に管理権限を行使しなければならない（表題部所有者不明土地法第 24 条参照）。

図表 62 表題部所有者不明土地法における管理者の義務

第 24 条 特定不能土地等管理者は、特定不能土地等管理命令の対象とされた所有者等特定不能土地等の所有者のために、善良な管理者の注意をもって、第 21 条第 1 項の権限を行使しなければならない。

2 特定不能土地等管理者は、特定不能土地等管理命令の対象とされた所有者等特定不能土地等の所有者のために、誠実かつ公平に第 21 条第 1 項の権限を行使しなければならない。

資料) 「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）

## 3) (参考) 沖特管理者の義務

沖縄の所有者不明土地に関しては、図表 59 のとおり、沖縄復帰特措法において管理者の管理義務に関する規定が設けられていないが、過年度調査（令和 3 年度調査）報告書（66 頁）では、所有者不明土地管理人等の類似する土地管理人の権限と義務の規定を踏まえ、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と整理されている。

### ③ 費用の前払及び報酬

所有者不明土地管理人が管理にあたって必要となる費用や報酬について、改正民法第 264 条の 7 は、土地所有者の負担とすることを定めており、「費用の前払及び報酬の支払原資についても、土地や土地上の動産に限定する必要はない」と考えられている。

「表題部所有者不明土地法では費用の前払及び管理人の報酬については、その対象とされた所有者等特定不能土地から支出することとされている一方で、所有者の財産一般に関する負担の規定は置かれていない。これは、所有者等特定不能土地の性質上、事後的にそ

の所有者を特定することが期待し難いため、所有者の財産一般から費用等を回収することは予定されないことによるもの」とされている。

**図表 63 所有者不明土地管理人の費用及び報酬**

第 15 回会議においては、管理に要した費用等を、所有者不明土地やその土地上の動産等に限らず、土地所有者の負担とする規律を設けるべきではないかとの意見があった。

所有者不明土地管理人は、土地の所有者に代わって土地を管理する者であるから、その管理費用及び報酬は、土地の所有者が負担すべきと解される。

表題部所有者不明土地法では、費用の前払及び管理人の報酬については、その対象とされた所有者等特定不能土地から支出することとされている（第 27 条第 1 項）一方で、所有者の財産一般についての負担の規定は置かれていないが、これは、所有者等特定不能土地の性質上、事後的にその所有者を特定することが期待し難いため、所有者の財産一般から費用等を回収することは予定されないことによるものと考えられる。これに対し、本文ア①の所有者不明土地について管理人が選任される場面には、管理命令の時点で所有者が特定されているケースも含まれており、また、事後的にその所有者が特定される可能性も事案によって様々であるから、所有者の財産一般から費用等を回収することができるケースもあると考えられる。これらの違いに照らすと、所有者不明土地管理制度においては、管理費用等を所有者の負担とする旨の規律を置くことが考えられる。

また、このように考えると、費用の前払及び報酬の支払原資についても、土地や土地上の動産に限定する必要はないと考えられる。

資料）法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 18 回会議 部会資料 43 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度）」（令和 2 年 9 月 15 日）（<https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf>）9 頁。

報酬に関して、蓑茂・市川（2021）は、「事案に応じ、その職責と労力に見合った報酬が支払われるべき」とはしつつも、基本的には対象となる不動産のみを管理すれば良いことから、「従来の財産管理人と比べて低額にすべき」としている。

なお、税務に関して、不動産を売却した際の譲渡所得について、管理人が所得税の申告を行うことは困難ではないかと考えられているが、管理する不動産の固定資産税・都市計画税については管理人が納付するものと解されている。

**図表 64 所有者不明土地管理人の報酬**

**■ 管理人の報酬**

新たな財産管理人は、対象となる不動産のみを管理すればよく、不在者の財産全般又は相続財産全般を管理することを前提とした事務作業をする必要がない。したがって、この点では、新たな財産管理人の報酬は、従来の財産管理人と比べて低額にすべきである。ただし、これまで述べてきたことから明らかなように、事案によっては、対象不動産が大規模であり、管理に様々な困難が伴うことがあり得る。新たな財産管理人は、そのような状況で、所有者のみならず、利害関係を有する第三者の利益と調整しながら、土地の適切な管理を行わなければならないのであり、事案に応じ、その職責と労力に見合った報酬が支払われるべきであろう。

資料) 蓑毛良和＝市川浩行「新たな財産管理制度のこれからの実務運用―「財産の確実な保存」から「土地建物の円滑かつ適正な管理」への転換―」ひろば(2021年)45頁。

**図表 65 所有者不明土地管理人の税務**

新たな財産管理人が、裁判所の許可を得て、管理する不動産を第三者に売却した場合、当該不動産の譲渡所得について、所得税の申告を行うことができるか。この点、従来の財産管理人のうち、不在者財産管理人については、裁判所の許可を得て不在者の財産を譲渡した場合、当該譲渡に関する納税申告は保存行為に該当するため、不在者財産管理人は、裁判所の許可を得ることなく、不在者の代理人として納税申告を行うことができる。もっとも、このような取り扱いは、不在者財産管理人が不在者の財産全てについて管理権限を有するが故に可能であると解される。したがって、本人の資産のうち一部についてのみ管理権限を有する新たな財産管理人については、このような納税申告を行うことは困難ではないかと考えられる。

他方で、新たな財産管理人が管理する不動産に関する固定資産税・都市計画税については、当該財産を管理するための費用として、新たな財産管理人が納付するものと解される。

資料) 蓑毛良和＝市川浩行「新たな財産管理制度のこれからの実務運用―「財産の確実な保存」から「土地建物の円滑かつ適正な管理」への転換―」ひろば(2021年)45頁。

#### (4) 管理人による権限外行為（処分行為）許可の申立てを見据えた売却価格の検討

沖縄の所有者不明土地には、沖特管理者が置かれているため、所有者不明土地管理命令の申立てが認められるケースでは、適正管理に向けて沖特管理者ではできない「権限外行為許可（処分行為）」が必要になることが多いと考えられる。

管理人が適正管理に向けて所有者不明土地の解消（売却処分）を想定する場合、裁判所に対して権限外行為許可の申立てを行うことになるが、その際には所有者不明土地の売却にあたっての適正価格を定めておく必要があるほか、実務においては、申立人が予め適正な買取価格を示したうえで所有者不明土地管理命令の申立てを行うことも考えられる。

ただし、適正な売買価格の算定方法については、所有者不明土地管理制度の検討過程においてその考え方は示されていないため、関連制度における価格の設定方法について参考情報を示す。

##### ① （参考）相続財産管理制度における売却価格の設定

相続財産管理制度において不動産を売却するには、最低売却価格を定める必要があり、不動産鑑定士に鑑定を依頼することが一般的とされている。なお、公的価格には様々な種類のものがあり、地域によっても基準価格が異なっている。

図表 66 相続財産管理制度の管理人による不動産の売却価格

##### ■ 相続財産管理制度において不動産を売却するには

<法令上の制限>

任意売却においては、権限外の許可を取得する必要があるが、この許可では、不動産の場合、最低売却価格を定めなければならない（家事規 103 条 5 項）。その点においても、売却における売買代金は重要なものである。

<従来からの方法—不動産鑑定士の鑑定>

従来相続財産管理人の業務に関する書籍には、売買価格を裁判所に認めてもらうために不動産鑑定士の鑑定書を添付する、と記載されていることが多い。もちろん、これを添付しないと法令違反ということではない。「不動産鑑定士」は、不動産の鑑定評価に関する法律に基づき制定された国家資格であり、不動産の経済価値に関する高度専門家である。

従来は、不動産鑑定士に依頼し、売却予定の不動産に関する経済的価値を判定し、その結果を価格に表示する「不動産鑑定評価書」を提出してもらい、売却する不動産の価格を家庭裁判所に認めてもらうような手続きが多く行われていた。

もちろん、この方法がなくなったわけではなく、現在でも不動産鑑定士に鑑定してもらうほどの価値がある不動産に関しては、「不動産鑑定評価書」を用いて手続を行う。

##### ■ 土地価格の様々な種類

従来から土地の価格には 4、5 種類あるといわれ、同じ土地であっても基準により値段が違ってくる。発表する行政庁や価格の根拠となる理由が異なるため、同じ不動産に対していくつもの公的な価格がつくことに

なる。

#### ①実勢価格

実際に不動産取引で売買される際の価格といわれる。国土交通省の「不動産取引価格情報検索」で参考価格が閲覧できる。

#### ②公示地価

国土交通省が、毎年3月に公表する土地価格。およそ実勢価格の約90%程度といわれている。国土交通省のホームページ「標準値・基準値検索システム」で閲覧できる。

#### ③基準地価

都道府県知事が国土利用計画法の規定に基づき毎年9月に公表する土地価格。公示価格とほぼ同じといわれている。国土交通省のホームページ「標準値・基準値検索システム」で閲覧できる。

#### ④路線価

国税庁が発表する相続税・贈与税の計算の利用のため毎年7月に公表される土地価格。およそ実勢価格の70～80%程度、公示価格の約80%程度といわれている。国税庁のホームページの「財産評価基準書」で閲覧できる。

#### ⑤固定資産税評価額

市町村が発表する固定資産税・都市計画税の計算に利用される土地価格。毎年1月1日時点の価格であり、3年に1回見直される。およそ実勢価格の60～70%程度、公示価格の約70%といわれている。一般財団法人資産評価システム研究センターのホームページ「全国地価マップ」で閲覧できる。

#### ■地域によっても基準価格が違う

不動産を売却する場合、様々な土地価格のうちどれを基準に考慮すべきかが、実際には問題になるはずである。これについては、その地域の家庭裁判所が、どの価格を基準にして実務を行っているかが参考になる。

例えば、遺産分割調停等において不動産をどのような価格で見ているかが参考になる。都会であれば、実勢価格や公示価格を不動産の価格とみているところもあるだろう。地方の裁判所では、一番価格の低い固定資産税評価額を基準にしているところもある。

地域の家庭裁判所が基準にしている価格程度で売却できれば、問題ないともいえる。現実にはもっと低い価格でないと売却できない不動産も多いが。

なお、不動産の評価に関しては、片岡武ほか『実践調停 遺産分割事件』（日本加除出版、2016）162頁が参考になる。

資料) 正影秀明『相続財産管理人、不在者財産管理人に関する実務』（日本加除出版株式会社、2018年）259-261頁。

## ②（参考）所有者不明土地円滑化法に基づく地域福利増進事業における補償金算定方法

売却による処分ではないが、所有者不明土地円滑化法に基づく地域福利増進事業における補償金の算定に関しては、ガイドラインが定められており、見積額の根拠は不動産鑑定業者に鑑定評価等を求めて得ることを基本とすることや、根拠資料を添付することなどが定められている。

特に、土地使用权・物件所有権・物件使用权の取得の対価の額に相当する補償金に関しては、ガイドラインの中で具体的な算出方法が示されている。

図表 67 円滑化法における補償金の見積額について

#### ■ 損失の補償金の見積額について

- ・ 損失の補償金の額は、法第 16 条に基づき見積もります。（具体的な考え方は、4. 4. 5で解説しています。）
- ・ 不明所有者・不明権利者に対する損失の補償金の見積額のみならず、確知所有者・確知権利者に対する損失の補償金の見積額についても記載します。
- ・ 確知所有者・確知権利者との間では、補償金について交渉した上で、公告・縦覧の際に異議を述べない旨の書面（承諾書等）を取得しておくことが重要です。
- ・ 損失の補償金の見積額は、確知所有者との交渉結果を踏まえた上で、確知所有者と不明所有者で異なる金額とすることも許容されます。例えば、公共的な事業であること等を理由に確知所有者が合意した場合は、当該確知所有者に対する補償については、無償とすることも可能です。（不明所有者に対する補償は、4. 4. 5の考え方に沿って算定する必要があります。）
- ・ 補償金の見積額の算定の基礎となる特定所有者不明土地の価格は、不動産鑑定業者に鑑定評価等を求めて得ることを基本とします。なお、この鑑定評価等に加え、近傍類地の賃借りの事例収集、借賃相当額の算定、控除すべき維持管理費用の算定等、補償金額の具体的な算定についても、一括して不動産鑑定業者に委託することも考えられます。また、特定所有者不明土地に朽廃した空き家等が存在する場合の補償金の見積額の算定についても、不動産鑑定業者に委託することが可能です。
- ・ 不動産鑑定業者に委託する場合、評価条件の設定については、不動産鑑定業者に相談をしながら行うこととなりますが、都道府県と事前に調整しておくことが望ましいです。
- ・ 土地等使用权の取得の対価の額に相当する補償金の見積額は、裁定申請時の価格として、補償金の支払時期ごとに見積もります。
- ・ 事業者は、損失の補償金の見積額の算定根拠となった資料（補償金の見積額の計算書、近傍類似の土地の借賃のリスト、不動産鑑定評価書等）を添付します。

#### ■ 損失の補償金の見積額の内訳について

- ・ 損失の補償金の見積額は、事業区域内に特定所有者不明土地が複数筆あり、これらをまとめて裁定申請する場合には筆毎に、所有者・権利者が複数存在する場合には所有者・権利者毎に記載します。
- ・ 土地等使用权の取得の対価の額に相当する損失の補償金の見積額は、補償金の支払時期ごとに記載します。
- ・ 損失の補償金の見積額は、土地使用权の取得の対価の額に相当する補償金、物件所有権の取得の対価の額に相当する補償金、物件使用权の取得の対価の額に相当する補償金に分けて記載します。
- ・ また、残地に関する補償がある場合には、残地に関する損失の補償金（法第 16 条第 4 項）、残

地に関する工事費の補償金（同条第 5 項）についても、分けて記載します。その他の損失に対する補償金（同条第 6 項）についても、同様に分けて記載します。

- ・ 土地が共有状態で各共有者の持分が不明の場合は、原則として、法第 17 条に基づき確知所有者の分も含め補償金を一括で供託することとなります。ただし、所有権登記名義人が死亡し、土地が相続人の共有状態となっていて、遺産分割協議が未了のため各相続人の持分が不明である場合には、確知している相続人の異議がない場合に限り、法定相続分で補償金の額を算定することができます。

注釈) 青字部分が令和 3 年 4 月時点のガイドラインから更新された箇所を示す。

資料) 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 4 年 11 月）  
(<https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/content/001520090.pdf>) 80-81 頁、2023 年 3 月 2 日最終閲覧。

## (5) 管理人による権限外行為（処分行為）許可の申立て

管理人が適正管理に向けて所有者不明土地の解消（売却処分）を想定する場合、裁判所に対して権限外行為許可の申立てを行うことになるが、その際の裁判所の許可判断に係る事項を以下に記す。

### ① 権限外行為（売却処分）の許可判断

所有者不明土地管理人が権限外行為（処分行為）として売却処分の許可を得ることに関して、村松・大谷（2022）は、所有者不明土地管理制度の趣旨に照らして、「その売却が適正な土地の管理の観点から相当かや、所有者の帰来・出現可能性を踏まえ、その売却によって所有者の利益を害することにならないか、売却代金は相当かなどの観点から、売却の許否が判断されることになる」としている。

図表 68 所有者不明土地管理制度の趣旨に照らした売却の可否の判断

裁判所の許可については、所有者不明土地の適切な管理を実現し、ひいてはその円滑・適正な利用を図るという所有者不明土地管理制度の趣旨に照らし、個別の事案に応じてその是非が判断されることになる。

例えば、所有者不明土地管理人が土地を売却するケースについては、その売却が適正な土地の管理の観点から相当かや、所有者の帰来・出現可能性を踏まえ、その売却によって所有者の利益を害することにならないか、売却代金は相当かなどの観点から、売却の許否が判断されることになる。

資料）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）177頁。

民間の買受希望者への売却が認められるかという点については、法制審議会では、価格の適切性や所有者の出現可能性・帰来可能性などが考慮要素となるとの議論が交わされている。

図表 69 所有者不明土地管理制度の管理対象となる土地の民間の買受希望者への売却

#### ■ 民間の買受希望者による管理

○市川委員 今回の部会資料で変更された箇所ではありませんが、部会資料の5ページのイの②の権限外行為に関しまして、この権限外行為の裁判所の許可の運用の在り方について、現行の不在者財産管理人の場合とは異なる考慮要素などもあるかと思われますので、改めて確認させていただきたいと思います。

まず、所有者不明土地の権限外行為の対象となる行為として、念頭に置かれている行為がどのようなものなのかということを確認させていただきたいと思います。また、そのような行為を許可するかしないかの考慮要素として、どのようなものが想定されているのかということも、改めてお聞かせいただけますでしょうか。よろしくお願ひします。

○山野目部会長 イの②の運用について、部会資料の作成に当たってあたってイメージしている運用がありましたら、御案内ください。

○宮崎関係官 まず、一つ目が、許可の対象となるような行為はどのようなものを念頭に置いているのかという御質問でしたけれども、これについては、典型的には売買かなと思っています。



その判断の際の考慮要素ということにつきましては、売買契約の内容としましては、価格の適切性などについては一つの考慮要素になりますし、また、今回の制度というのは、土地の適切な管理を実現するためのものですので、その限りにおいて管理が適切にされることを見込まれるということも考慮されるのかなと思いますが、一般的には、買い受ける人というのは適切に管理を行っていくということが見込まれますので、この要素をもって否定されるケースは少ないのではないのかなと思っております。

また、土地の所有者の出現可能性ないしは帰来可能性ですか、そういうことについては、不在者財産管理人と同様に考慮要素の一つになっていくものかなとは考えてございます。

○山野目部会長 市川委員、お続けください。

○市川委員 ありがとうございます。

今回不在者財産管理人と特に異なる部分としましては、土地の適切な利用可能性というところかと思いますが、その点について、裁判所が深く資料を提出させて検討するということは、余り想定されていないという理解でよろしいでしょうか。

○宮崎関係官 今申し上げましたように、普通は土地を買う人であれば、そこを適切に管理しながら使用することが見込まれるのだと思うので、具体的にそれが否定されるような事案というのは、今の時点では想定しにくいのかなとは考えております。

資料) 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 18 回会議 議事録」（令和 2 年 9 月 15 日）  
(<https://www.moj.go.jp/content/001332317.pdf>) 7-8 頁。

秋山（2022）は、「管理人による処分行為がどのような場合になぜ許されるかは、所有者不明土地管理制度の趣旨に照らして判断される」と述べているが、「所有者不明土地管理制度の趣旨には、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用も含まれている。もっとも、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用といっても、その具体的な内容はかなり多義的である。それゆえに、円滑・適正な利用ないし利活用という趣旨にどのような意味を読み込むかによって、所有者不明土地管理人による処分行為が許される根拠と範囲も大きく変わるのではないかと考えられる。」としている。

そのうえで、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用に関しては仮定を立てたうえで「土地の特殊性（有限性・連続性・公共性）とそれに基づく土地所有者の公共の福祉に適合した土地利用の責務」を反映するなら公益目的のために当該土地を売却することが許される可能性に言及しているほか、「所有者不明土地の有効利用・再生」を反映するなら公益目的の有無を問うことなく当該土地を私人に売却することが広く許される可能性にも言及している。

ただし、「所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用は多義的であり、その内容は必ずしも明らかになっていない。その結果、所有者不明土地管理命令の対象とされた所有者不明土地の所有権に対する制約の根拠も、十分に解明されていないといえる。」としている。

図表 70 処分行為が許される根拠と範囲からみた所有者不明土地管理制度の目的

■ 管理人による処分行為の許否

所有者不明土地管理制度の趣旨をどのように理解するかは、同制度の具体的な運用・解釈にも大きな

影響を及ぼす。とりわけ、所有者不明土地管理人による処分行為がどのような場合になぜ認められるかに深く関係してくる。

(a)既に2(2)で触れたように、所有者不明土地管理人は、命令の対象とされた所有者不明土地について裁判所の許可を得れば、所有者の意思に反しているとしても、保存行為や所有者不明土地等の性質を変えない範囲内での利用改良行為の範囲を超える行為（典型的には処分行為。以下では処分行為を掲げる）をすることが許される。長期の利用権を設定することや売却などが、その例である。

そして、管理人による処分行為がどのような場合になぜ許されるかは、所有者不明土地管理制度の趣旨に照らして判断されることになる。

(b)ここで、例えば、同制度の趣旨の中心が危険害悪の防止に置かれていると見るならば、所有者不明土地管理人による処分行為もこの趣旨によって正当化され、処分行為の許否もこの趣旨に照らして判断されるべきことになる。具体的には、次のような判断の枠組みが想定される。

危険害悪の防止に対しては、管理人が保存・利用改良行為によって対応するのが中心となるから((1)(a))、管理人による処分行為が許される場合は限定されるべきである。このような限定は、土地所有権に対する制約の面からも望ましい。管理人による処分行為は所有者不明土地の所有権に対する強力な制約であり、なるべく回避されるべきだからである。以上を踏まえると、当該土地の状況、管理人の管理能力、管理に要する費用等に照らし、保存・利用改良行為によっては危険害悪を防止するのが難しく、処分行為による必要性があり、かつ、当該土地の所有者の判明可能性ないし帰来可能性、処分行為の手続・対価の適正性等を考慮すると、当該土地の所有者にその処分行為を受忍させてもやむをえない場合に限って、処分行為が許されることになるだろう。

もっとも、後に管理不全土地管理制度について述べるように(Ⅲ 3(2)参照)、危険害悪の防止をさらに強化する方向性も考えられなくはない。仮にそのような方向性を目指すのであれば、上に述べた判断の枠組みも変わる可能性がある。すなわち、保存・利用改良行為によって危険害悪の防止に対処可能である(したがって処分行為が必須なわけではない)としても、処分行為をもって対処した方が危険害悪の防止をよりよく実現できる場合にも、管理人による処分行為が許されてよいと解されることになるだろう(この点については、IV 1(3)の横断的考察で再度触れる)。

(c)他方で、所有者不明土地管理制度の趣旨には、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用も含まれている((2)参照)。もっとも、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用といっても、その具体的な内容はかなり多義的である。それゆえに、円滑・適正な利用ないし利活用という趣旨にどのような意味を読み込むかによって、所有者不明土地管理人による処分行為が許される根拠と範囲も大きく変わるのではないかと考えられる。

例えば、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用とは、《土地の特殊性(有限性・連続性・公共性)とそれに基づく土地所有者の公共の福祉に適合した土地利用の責務》を反映したものと捉えるならば、当該土地の状況、当該土地の所有者の利益および判明可能性ないし帰来可能性、当該土地の利用希望ないし取得希望者の利用目的の公共性、手続および補償の正当性などについて慎重に考慮した上で、あくまでも公益目的のために、管理人が当該土地に長期の利用権を設定したり当該土地を売却することが許されることになるだろう。

これに対して、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用を《所有者不明土地の有効利用・再生》という意味で捉えるならば、当該土地の所有者の判明可能性あるいは帰来可能性が乏しく、かつ、利活用または取得を希望する者が適正な対価を提供している限り、公益目的の有無を問うことなく、管理人

は私人のために長期の利用権を設定したり売却することも広く許されてよいことになるだろう。

(d)以上のように、管理人による処分行為が許される範囲が変わることは、命令の対象とされた所有者不明土地の所有権にも重大な影響を及ぼす。管理人による処分行為によって、当該土地の所有権は長期の利用権の負担や所有権の喪失といった制約を受けるところ、処分行為の許容範囲が広くなればなるほど、その制約が重大になるからである。

そこで、当該土地の所有権にこのような制約を課すことの根拠が、改めて問われることになる。この問題は結局、(a)で触れたとおり、管理人による処分行為の根拠と範囲を方向づける、所有者不明土地管理制度の趣旨如何に行き着くことになる。ところが、(b)や(c)で見えてきたように、同制度の趣旨には、危険害悪の防止に加えて、所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用が含まれるものの、後者（所有者不明土地の円滑・適正な利用ないし利活用）は多義的であり、その内容は必ずしも明らかになっていない。その結果、所有者不明土地管理命令の対象とされた所有者不明土地の所有権に対する制約の根拠も、十分に解明されていないといえる。

資料) 秋山靖浩編著『新しい土地法 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』（日本評論社、2022年）187-190頁。

また、武川（2021）は、所有者が負うべき責務として、「他人による土地の有効利用または再生のための私的利用または私的所有への解放までを正当化するとは言い難い」としており、「管理に必要な範囲を超える利用権設定および処分に関する管理人の権限は、原則として公益目的に限定」されるとしている。ただし、公益性の有無については、「他の考慮要素を踏まえて柔軟に判断されてよく、また、処分の場合に比して利用権設定における公益性の範囲を拡張するなど、判断枠組の調整が検討されてよい」としている。

図表 71 所有者不明土地管理人の利活用・処分権限と土地の所有権のあり方

#### ■危険・害悪の防止義務

（中略）所有者といえども、少なくとも他人または法益への危険・害悪を防止する義務を免れない点から出発して、土地の保全のための管理さらには、土地所有権が効能を発揮するための有効利用への協力義務へと押し進めることが可能であるとすれば、管理人による利活用さらには処分を正当化するための手がかりとなり得る。

#### ■土地所有権の特色と所有者の責務

土地所有権の自由に対する制約の根拠は、しばしば次のような土地の特色にその根拠が求められている。第一に、土地は人々の生産活動ひいては国家の存立の基礎を成す有限資産であること、第二に、土地は他人の所有地との間に物理的・空間的独立性がなく、連続していることを属性とするため、近隣および周辺地域との調整の必要性が内在していることである。とくに都市法分野においては、個人の私的所有権と利用権との調整という次元を超えて、土地所有権の地域的公共性および空間利用の共同性に対する考慮の必要性が説かれている。

このような土地の有限性・連続性・公共性は、所有者が負うべき責務として、近隣ないしは周辺地域への危険・害悪の防止、土地の保全のための管理、さらには、公益目的のための利用権設定または所有権移転を導くに際しては親和的であるが、他人による土地の有効利用または再生のための私的利用または私的所有への解放までを正当化するとは言い難いであろう。地域的共同利用に向けられた所有者の責務を論じ

るにおいても、そのための合意形成への協力を目的とするものとどまろう。

#### ■所有者不明土地管理人による利用権設定および処分

所有者不明土地に関する管理人による利用権設定および処分についても、所有者の不在および放置のみを根拠として、その意思に基づかない使用収益権限の制限さらには帰属の喪失を、広く他人の私的利用のために一般化して肯定するのは困難であろう。所在不明所有者の財産権の保障の観点からは、憲法上要請される公共の福祉への適合性と正当な補償との調和が求められるため、対象となる土地の状況、所有者の利益および帰来可能性、目的の公共性、手続および補償の正当性などに関する入念にして適切な判断が求められよう。

前章において概観した特別法に基づく利用権設定および処分のための要件・手続は、こうした要請を反映するものであり、所有者不明土地管理制度を民法上の制度として導入するとしても、少なくとも土地所有権のあり方に関する従来の理解を前提として制度設計を行うのであれば、管理に必要な範囲を超える利用権設定および処分に関する管理人の権限は、原則として公益目的に限定されよう。もっとも、公益性の有無については、上に掲げたような他の考慮要素を踏まえて柔軟に判断されてよく、また、処分の場合に比して利用権設定における公益性の範囲を拡張するなど、判断枠組の調整が検討されてよいであろう。

資料) 武川幸嗣「所有者不明土地の管理」吉田克己編著『物権法の現代的課題と改正提案』（成文堂、2021年）105-107頁。

他方で、中里・神谷・倉田・内納（2022）においては、「民間の買受希望者を一律に利害関係人から排除してしまう」と、「不在者の同意を得ることなく勝手に土地を利用したり形状を変更したり」するといった「不法行為を助長するような結果を招きかねない」との指摘があるため、「不法行為をせずとも、買受希望者を所有者不明土地管理命令申立ての利害関係人として認め、所有者不明土地管理制度の下で土地の所有者である不在者の利益をも適切に判断するのが妥当である」との指摘もある。

#### 図表 72 所有者不明土地管理制度の管理対象となる土地の民間の買受希望者への売却

内納 民間の買受希望者であっても、所有者不明土地管理命令の申立てに関する利害関係者となり得ます。

民間の買受希望者を一律に利害関係人から排除してしまうと、不在者名義の土地の利用を希望する者としては、先に紹介した昭和 49 年の審判例（※）で指摘されているように不在者の同意を得ることなく勝手に土地を利用したり形状を変更したりした後に、不在者との間の不法行為に基づく損害賠償その他の法律関係を解決するために不在者財産管理人選任申立てをするという時系列をたどることになりがちとなり、ともすれば不法行為を助長するような結果を招きかねないとの指摘があります。そこで、不在者の土地を勝手に使用するという不法行為をせずとも、買受希望者を所有者不明土地管理命令申立ての利害関係人として認め、所有者不明土地管理制度の下で土地の所有者である不在者の利益をも適切に判断するのが妥当であると考えられています。

もっとも、買受希望者であれば一律に利害関係が肯定されるわけではなく、具体的な土地の利用計画やその目的、買受希望の強弱、売買代金の支払能力等の諸事情を考慮したうえで、個々の事案ごとに裁判所が利害関係の有無を判断すべきであると指摘されています。

したがって、民間の買受希望者が所有者不明土地管理命令の申立てをする場合は、買受希望会社の



定款や決算書、該当の土地に関する事業計画書、売買代金の裏づけとなる金融機関の融資証明書などによって利害関係のあることを疎明する必要があると考えられます。

注釈) (※) 大分家審昭和 49 年 12 月 26 日家月 27 卷 11 号 41 頁。

資料) 中里功・神谷忠勝・倉田和宏・内納隆治著『所有者不明土地解消・活用のレシピ—令和 3 年改正民法・不動産登記法の徹底利用術—』(民法研究会、2022 年)。

なお、所有者不明土地管理人を選任した裁判所の書記官は、職権で、遅滞なく、所有者不明土地管理命令の対象とされた土地又は共有持分について、所有者不明土地管理命令の登記を囑託することとなっている(改正非訟事件手続法第 90 条 6 項)。

そうすることで、「所有者不明土地の買い受けを希望する第三者は、登記簿から判明する管理人に対して買い受けの申し入れをすることができ」、「つまり、利害関係人に当たらない第三者も、隣接地所有者らの申立てにより管理人が選任された場合は、裁判所が必要と認めて許可したときに、この土地を買い受けることが出来る」仕組みとなっている。

図表 73 所有者不明土地管理人として選任される者

そして、管理人を選任した裁判所の書記官は、管理人の氏名・住所を登記簿に記載するよう法務局に依頼し、これにより登記がされます(新非訟手続法第 6 項)。

そうすると、所有者不明土地の買い受けを希望する第三者は、登記簿から判明する管理人に対して買い受けの申し入れをすることができます。

つまり、利害関係人に当たらない第三者も、隣接地所有者らの申立てにより管理人が選任された場合は、裁判所が必要と認めて許可したときに、この土地を買い受けることが出来るのです。

資料) 児玉隆晴『〈民法〉所有権・相続のルール大改正—改正民法・不動産登記法などを、基礎から分かりやすく解説—』(信山社、2022 年) 18 頁。

## ② 所有者不明土地管理人への土地の処分

法制審議会では、所有者不明土地管理制度における「管理人が土地所有者の土地を自ら買い受けるような利益相反行為をすること」は、「許されない」と整理されている。

図表 74 所有者不明土地管理制度における管理対象となる土地の管理人への売却

### ■ 土地所有者と所有者不明土地管理人との間の利益相反行為

第 15 回会議においては、土地所有者と所有者不明土地管理人との間の利益相反行為に関する考え方についての整理を求める意見があったが、所有者不明土地管理人が土地所有者の土地を自ら買い受けるような利益相反行為をすることは、その法的地位(代理人とみるかどうか)にかかわらず、民法第 108 条の直接適用又は類推適用により、許されないと考えられる。

資料) 法制審議会(民法・不動産登記法)部会「第 18 回会議 部会資料 43 財産管理制度の見直し(所有者不明土地管理制度)」(令和 2 年 9 月 15 日)(<https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf>) 8 頁。

## ③ 善意の第三者の保護

所有者不明土地管理制度では、表題部所有者不明土地法と同様に、裁判所の許可が必要な行為について、その許可を得ずに行った場合に、これをもって善意の第三者には対抗で

きないという、善意の第三者の保護に関する規律が設けられている。

**図表 75 善意の第三者の保護**

現行民法の不在者財産管理制度においては、不在者本人の権限は制約されないことを前提に、管理人が裁判所の許可を得ずにその権限を超える行為をしたときは、本人に対してその効力を生じないものと解され（民法第 113 条第 1 項）、取引の相手方を含む第三者に代理人の権限があると信ずべき正当な理由があるときは、表見代理の規定（民法第 110 条）が適用されることなどによって保護される場合があるものと解される。

一方、表題部所有者不明土地法第 21 条第 3 項等では、土地所有者の権限を制約して特定不能土地等管理者に専属させることを前提に、裁判所の許可が必要な行為について、その許可を得ずに行った場合には、その行為は無効とされるが、これをもって善意の第三者には対抗できないとされている。

両者の間には、権限があると信ずべき正当な理由（無過失）を要求するかどうかに違いがあるが、両者の仕組みのいずれに近付けて考えるかによって、所有者不明土地管理人についてどのような規律を設けるかが決定されることになると考えられる。上記のとおり、土地所有者の権限を制約して所有者不明土地管理人に権限を専属させるのであれば、所有者不明土地管理人と取引をした善意の第三者を保護する規律を設けることが、取引の安全の観点からも、表題部所有者不明土地法における規律とのバランスの観点からも適切であると考えられる。

資料) 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 15 回会議 部会資料 33 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度について）」（令和 2 年 7 月 14 日）（<https://www.moj.go.jp/content/001324100.pdf>）10-11 頁。

## (6) (参考) 所有者不明土地管理人による管理の終了

所有者不明土地管理人による管理の終了規定は以下のように定められている。

### ① 土地等から生じた金銭の供託

所有者不明土地管理制度において、土地等から生じた金銭の供託について、改正非訟事件手続法の第90条8項は、「所有者不明土地管理命令の対象とされた土地又は共有持分及び所有者不明土地管理命令の効力が及ぶ動産の管理、処分その他の事由により金銭が生じたときは、その土地の所有者又はその共有持分を有する者のために、当該金銭を所有者不明土地管理命令の対象とされた土地（共有持分を対象として所有者不明土地管理命令が発せられた場合にあつては、共有物である土地）の所在地の供託所に供託することができる。」と定めている。

これは、後述する管理終了（管理命令の取消し）に繋がる規律であり、供託の種類としては、民法第494条に定める「弁済供託」に類似している。

図表 76 所有者不明土地管理制度における金銭の供託

試案第2の1(1)オでは、所有者不明土地管理人が土地から生じた金銭を供託することによって管理を終了させることができることを明確にするために、新たに供託原因を創設した上で、供託の要件及び対象並びに公告の手続について提案していたところ、パブリック・コメントにおいては賛成の意見が多数を占めた。

前記本文(1)イ④においては、土地管理命令があつた場合には、裁判所書記官は、職権で、遅滞なく、当該命令の対象とされた土地又はその共有持分について、当該命令の登記を嘱託しなければならない旨の規定を設けることを提案している。

そして、所有者不明土地管理人が土地を売却し、その代金を供託することによって管理命令が取り消された場合には、当該命令の抹消の登記と土地の売買を原因とする所有権の移転の登記がされることから、この登記記録によっても、利害関係人等は供託の事実を推知し得ると考えられる。

資料) 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第15回会議 部会資料33 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度について）」（令和2年7月14日）（<https://www.moj.go.jp/content/001324100.pdf>）20-21頁。

供託金は、他の制度と同様、民法第166条1項2号の債権等の消滅時効にかかる規定にもとづき、10年で供託金払渡請求権の消滅時効が完成する。

図表 77 民法における債権等の消滅時効

#### ■ 債権等の消滅時効

第166条 債権は、次に掲げる場合には、時効によって消滅する。

- 1 債権者が権利を行使することができることを知った時から五年間行使しないとき。
- 2 権利を行使することができる時から十年間行使しないとき。

資料) 民法（明治29年法律第89号）

供託金取扱いの流れとしては、まず供託された時点で会計法（昭和 22 年法律第 35 号）上の「保管金」となり、日本銀行の供託官の口座に入れられる。その後、10 年が経過して供託金払渡請求権の消滅時効が完成したら、歳入納付処理が行われることとなり、いわゆる「国庫帰属」状態となる。

図表 78 供託金の「国庫帰属」にかかる規定

■ 政府ノ所得ニ帰シタル保管金

第 16 条 保管金規則（明 23 年法律第 1 号）其ノ他ノ法令ニ定メタル期間ノ経過ニ依リ政府ノ所得ニ帰シタル保管金アルトキハ取扱官庁ハ 1 年度分ヲ取纏メ第 6 号書式ノ保管金政府所得調書ヲ調製シ翌年度 4 月 30 日迄ニ之ヲ所管大臣ノ指定スル主務官庁ニ送付スヘシ

第 17 条 主務官庁前条ノ調書ヲ受ケタルトキハ之ヲ調査シ取扱官庁毎ニ所得総額ヲ記載金額トセル納入告知書ヲ取扱官庁ニ送付スヘシ但シ主務官庁ト取扱官庁カ同一テアルトキハ納入告知書ノ送付ヲ要シナイモトスル

② 取扱官庁前項本文ノ納入告知書ヲ受ケタルトキ又ハ同項但書ノ場合ニ於テ主務官庁ノ決定カアルトキハ歳入所属ノ当該官庁ヲ振替先トスル国庫金振替書ヲ発シ其ノ払出科目ニ保管金其ノ受入科目ニ歳入年度、所管及会計名ヲ記載シ（当該決定ニ基キ発スル国庫金振替書ニアリテハ此等ノ事項ヲ記載スル外其ノ表面余白ニ「徴収決定済」ト記載シ）之ヲ日本銀行ニ交付シ振替払込ノ手続ヲ為サシメ振替済書ノ交付ヲ受クベシ

第 18 条 第 16 条ニ規定スルモノヲ除ク外保管金ニシテ政府ノ所得ニ帰シタルモノアルトキハ取扱官庁ハ前条第 2 項ノ規定ニ準シ其ノ都度之ヲ歳入ニ納付スルノ手続ヲ為スヘシ但シ特殊ノ資金ニ組入ヲ要スルモノニ付テハ当該資金ニ組入ノ手続ヲ為スモトス

第 18 条 2 取扱官庁第 7 条 2 ノ規定ニ依リ所得税額ヲ控除シタル残額ノ支払ヲ為シタルトキハ所得税額ニ相当スル現金ニ国税通則法（昭和 37 年法律第 66 号）第 34 条第 1 項ニ規定スル納付書及所得税法施行規則（昭和 40 年大蔵省令第 11 号）第 80 条ニ規定スル計算書ヲ添ヘ日本銀行ニ払込ニ領収証書ノ交付ヲ受クベシ

資料）保管金取扱規程（大正 11 年大蔵省令第 5 号）

② 管理命令の取消し

所有者不明土地管理制度の管理の取消しに関しては、改正非訟事件手続法第 90 条 10 項は「管理すべき財産がなくなったとき（管理すべき財産の全部が供託されたときを含む。）その他財産の管理を継続することが相当でなくなったときは、所有者不明土地管理人若しくは利害関係人の申立てにより又は職権で、所有者不明土地管理命令を取り消さなければならない」と定めている。

図表 79 所有者不明土地管理制度における管理命令取消しの要件

取消しの要件としては、（中略）④その他土地管理命令の対象とされた土地の管理を継続することが相当でなくなったときを並列的に掲げている。



④は一般的・包括的な取消事由としているが、これは、土地の管理の必要性がなくなった場合や、管理費用を賄うのが困難である場合などを想定している。

資料) 法制審議会(民法・不動産登記法)部会「第11回会議 部会資料25 中間試案(案)第1部 民法等の見直し」(令和元年12月3日) (<https://www.moj.go.jp/content/001310275.pdf>) 27頁。

#### 図表 80 土地売却後の管理命令の取消し

所有者不明土地管理人が土地を第三者に売却した場合には、所有者不明土地管理人は、買主と共同して所有権の移転の登記をするとともに、売却によって得た代金を供託し、その上で、管理すべき財産がなくなったことを理由として土地管理命令の取消しがされ、土地管理命令の登記の抹消の嘱託がされることが想定される(一旦管理命令が取り消されると、所有者不明土地管理人であった者はその土地についての権限を基本的に有しないこととなるから、土地管理命令の取消しがされる前に、所有権の移転の登記の申請などの必要な事務が行われるべきであると考えられる。)

資料) 法制審議会(民法・不動産登記法)部会「第18回会議 部会資料43 財産管理制度の見直し(所有者不明土地管理制度について)」(令和2年9月15日) (<https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf>) 10-11頁。

なお、沖縄の所有者不明土地に関しては、1952年の土地所有権に関する布告において、所有者が判明した場合に管理解除できるとされているほか、所有者不明のままとなっている場合の終局処分については適当な法規によるものとされている。

#### 図表 81 土地の処分に関する根拠法令

##### 第3条

3 かかる土地は、琉球政府又は所轄市町村が、その地主の管財人としてこれを管理し、地主の身元が判明したときは、これを開放して当該地主に引渡さなければならない。所有者が不明のままになっている土地の終極の処分については、適当な法規によるものとする。

資料) 「土地所有権」(1952年4月7日民政府布告第16号)

以上

## 2-4. (参考) 調査対象文献

調査対象文献は図表 82 のとおりであり、所有者不明土地管理制度等の立案検討がされてきた法制審議会（民法・不動産登記法）部会の会議資料のほか、改正法成立後に、立案担当者や学識経験者が所有者不明土地管理制度・管理不全土地管理制度の解釈等を論じている論文や雑誌寄稿文を主な対象として、令和 5 年 2 月までに発刊された文献を可能な限り収集・整理した。以下の図表の青字部分が、令和 4 年 4 月以降に追加した文献一覧である。

図表 82 所有者不明土地管理制度及び管理不全土地管理制度に関して参照・引用した文献一覧

参照文献	引用文献
＜法制審議会民法・不動産登記法部会資料・会議録及び国会議事録 ※引用したもののみ記載＞	
● 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 7 回会議 部会資料 11 財産管理制度の見直し（土地管理制度等）」（令和元年 9 月 24 日） ( <a href="https://www.moj.go.jp/content/001306022.pdf">https://www.moj.go.jp/content/001306022.pdf</a> )。	○
● 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 11 回会議 部会資料 25 中間試案（案）第 1 部 民法等の見直し」（令和元年 12 月 3 日） ( <a href="https://www.moj.go.jp/content/001310275.pdf">https://www.moj.go.jp/content/001310275.pdf</a> )。	○
● 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 15 回会議 部会資料 33 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度について）」（令和 2 年 7 月 14 日） ( <a href="https://www.moj.go.jp/content/001324100.pdf">https://www.moj.go.jp/content/001324100.pdf</a> )。	○
● 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 18 回会議 部会資料 43 財産管理制度の見直し（所有者不明土地管理制度）」（令和 2 年 9 月 15 日） ( <a href="https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf">https://www.moj.go.jp/content/001329290.pdf</a> )。	○
● 法制審議会（民法・不動産登記法）部会「第 18 回会議議事録」（令和 2 年 9 月 15 日）( <a href="https://www.moj.go.jp/content/001332317.pdf">https://www.moj.go.jp/content/001332317.pdf</a> )。	○
● 国会衆議院法務委員会「第 204 回会議議事録第 7 号」（令和 3 年 3 月 24 日） ( <a href="https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120405206X00720210324">https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120405206X00720210324</a> )。	○
● 国会参議院法務委員会「第 204 回会議議事録第 9 号」（令和 3 年 4 月 20 日） ( <a href="https://kokkai.ndl.go.jp/pdf/120415206X00920210420">https://kokkai.ndl.go.jp/pdf/120415206X00920210420</a> )。	○
＜書籍等＞	
● 秋山靖浩編著『新しい土地法 人口減少・高齢化社会の土地法を描く』（日本評論社、2022 年）。	○
● 荒井達也『令和 3 年民法・不動産登記法改正の要点と実務への影響』（日本加除出版株式会社、2021 年）。	○
● 大阪弁護士協同組合『Q&A 所有者不明土地関連法』（大阪弁護士協同組合、2022 年）。	-
● 大畑敦子ほか編『令和 3 年改正民法対応 負動産をめぐる法律相談 実務処理マニュアル』（新日本法規出版、2022 年）。	-
● 児玉隆晴『〈民法〉所有権・相続のルール大改正—改正民法・不動産登記法などを、基礎から分かりやすく解説—』（信山社、2022 年）18 頁。	○
● 七戸克彦『改正民法・不動産登記法 新旧対照解説』（ぎょうせい、2021 年）。	-

● 中里功・神谷忠勝・倉田和宏・内納隆治著『所有者不明土地解消・活用のレシピ—令和3年改正民法・不動産登記法の徹底利用術—』（民事法研究会、2022年）。	○
● 永盛雅子・井川憲太郎編『令和3年民法・不動産登記法改正対応 所有者不明土地と空き家・空き地をめぐる法律相談』（新日本法規出版、2022年）。	—
● 日本弁護士連合会所有者不明土地問題等に関するワーキンググループ編『新しい土地所有法制の解説 所有者不明土地関係の民法等改正と実務対応』（有斐閣、2021年）。	—
● 松尾弘『物権法改正を読む 令和3年民法・不動産登記法改正等のポイント』（慶応義塾大学出版会、2021年）。	—
● 松尾弘『所有者不明土地の発生予防・利用管理・解消促進からみる改正民法・不動産登記法』（ぎょうせい、2021年）。	○
● 武川幸嗣『所有者不明土地の管理』吉田克己編著『物権法の現代的課題と改正提案』（成文堂、2021年）95-111頁。	○
● 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）。	○
● 森濱田松本法律事務所「特集：民法・不動産登記法等の改正、相続土地国庫帰属法の成立」（ <a href="https://www.mhmjapan.com/ja/legal-topics/year/2021/1.html">https://www.mhmjapan.com/ja/legal-topics/year/2021/1.html</a> ）2022年1月9日最終閲覧。	—
● 山野目章夫『土地法制の改革 土地の利用・管理・放棄』（有斐閣、2022年）。	—
● 吉田修平『所有者不明土地の法律実務 民法、不動産登記法等の大改正による土地所有法制の実務対応』（株式会社プログレス、2022年）。	—
＜雑誌＞	
● 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）113-118 頁。	—
● 秋山靖浩「新しい土地法(7-2・最終回)土地管理制度と土地所有権に対する制約(下)「土地を使用しない自由」を出発点として」法律時報 93 巻 7 号（2021 年）78-83 頁。	—
● 大谷太「民法（所有者不明土地関係）・区分所有法制に関する動向」NBL1209 号（2022 年）5-7 頁。	—
● 佐久間毅ほか「座談会 改正の意義と今後の展望（特集 所有者不明土地と民法・不動産登記法改正）」ジュリスト 1562 号（2021 年）14-34 頁。	○
● 佐久間毅「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し—民法改正関係を中心に」法律のひろば（2021 年 10 月号）18-26 頁。	—
● 永井秀人「第 2 章 相隣関係・財産管理のケーススタディ」税理第 65 巻 5 号（2022 年）31-48 頁。	○
● 松本克美「所有者不明土地・建物の物的管理不全から生じる他人の権利侵害等の予防と被害救済の課題」立命館法学 401 号（2022 年）300-323 頁。	—
● 蓑毛良和＝市川浩行「新たな財産管理制度のこれからの実務運用—「財産の確実な保存」から「土地建物の円滑かつ適正な管理」への転換—」法律のひろば（2021 年 10 月号）45-54 頁。	○
● 村松秀樹ほか「民法等の一部を改正する法律」及び「相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律」の概要」法律のひろば（2021 年 10 月号）4-17 頁。	—

● 村松秀樹ほか「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直しについて」時の法令 2137号 (2022年) 4-40頁。	—
● 村松秀樹ほか「令和3年民法・不動産登記法等改正及び相続土地国庫帰属法の解説(1)」NBL1206号 (2021年) 4-9頁。	—

また、同制度の特徴を整理していくうえで、比較対象となる不在者財産管理制度や特定不能土地等管理制度、所有者不明土地円滑化法に基づく地域福利増進事業及び沖縄復帰特措法に基づく管理に関する文献も適宜対象としており、使用した文献のみ図表 83 に整理した。

**図表 83 所有者不明土地管理制度及び管理不全土地管理制度の比較対象となる制度等に関して引用した文献一覧**

法制度	引用文献
不在者財産管理制度 (民法)	● 正影秀明『相続財産管理人、不在者財産管理人に関する実務』（日本加除出版株式会社、2018年）。
特定不能土地等管理制度 (表題部所有者不明土地法)	● 法務省「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の概要」(令和元年) ( <a href="https://www.moj.go.jp/content/001309296.pdf">https://www.moj.go.jp/content/001309296.pdf</a> ) 2022年1月11日最終閲覧。
地域福利増進事業(所有者不明土地円滑化法)	● 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4年11月) ( <a href="https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/content/001520090.pdf">https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/content/001520090.pdf</a> ) 2023年3月2日最終閲覧。

### 3 ケーススタディの実施

#### 3-1. 実施概要

那覇地方裁判所に対して所有者不明土地管理命令の申立てをするための書類を準備する流れや課題を検証するため、沖特管理者を調査受託者が伴走支援しながら、申立書案を作成するケーススタディを実施した。

伴走支援対象となるケースは、実態調査結果からケーススタディとして適切な土地（Ⅱ章で整理した財産管理制度利用意向調査における類型①②に該当）を候補として抽出したうえで、沖特管理者との協議によって1管理者ごとに2ケースの計4ケースを選定した。

なお、令和4年度のケーススタディは、沖特管理者の中でも、管理筆が多いこと、優先的に対応すべき土地の種類の種類も多様であること等を考慮し、沖縄県と那覇市を対象として実施した。ケーススタディの流れを図表に示す。

図表 84 ケーススタディ実施の流れ

伴走の流れ	概要
実態調査をもとにした対象筆候補の抽出	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象選定では、地方公共団体が道路・河川等として占有している土地、及び私人が建物所有目的で占有している土地のうち、占有者が複数でない土地として、那覇市で77筆、沖縄県で464筆を抽出し、占有経緯や占有者の意向を沖特管理者に確認し、4ケースの対象筆を抽出した。</li> </ul>
対象土地の概要整理と制度の適用可能性の検証（第1回検討会）	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地の状況、占有経緯について実態調査や沖特管理者が保有する情報から整理を行い、4ケースの所有者不明土地管理制度の適用可能性について、利害関係、所有者不明であること、制度適用の必要性、権限外行為許可の必要性の4点を整理し、検討会にて検証した。</li> </ul>
占有者との調整・情報収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象の4ケースについて、那覇市では占有している所管課、沖縄県では同様に所管課、そして占有する私人から、占有開始の経緯がわかる証拠や供述、賃貸借契約書や、周辺の買取価格等の情報を収集した。</li> </ul>
不動産鑑定依頼	<ul style="list-style-type: none"> <li>4ケースについて売却処分を想定し、不動産価額の算定（1ケース1筆）を依頼した。</li> </ul>
申立書案の作成（第2回検討会）	<ul style="list-style-type: none"> <li>事務局にて各ケースの申立書案を作成し、検討会にて議論を行った。</li> </ul>
申立書案の修正、管理者・占有者による申立書案の加筆・修正の実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>検討会での議論をもとに申立書案を修正するとともに、これをもとにして沖特管理者、占有者（私人を除く）にて、申立書案及び証拠書類の作成を行った。</li> </ul>
不動産鑑定結果の確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>不動産鑑定の結果を確認し、4ケースにおける適正な買取価格の算出方法を確認した。</li> </ul>
申立書案の確認（第3回検討会）	<ul style="list-style-type: none"> <li>申立書修正案について検討会で議論した。</li> </ul>

### 3-2. ケーススタディ結果の概要

所有者不明土地管理制度については、改正民法施行前であり制度運用がされていないことに加え、所有者不明土地管理命令や管理人に対する権限外行為許可は、事案に応じて裁判所の判断に委ねられるものであることに留意が必要である。

これらを前提としたうえで、ケーススタディにおいては、所有者不明土地管理制度の適用可能性（所有者不明土地管理命令及び権限外行為許可）を高める観点から、申立に必要な書類の種類や内容について検討を行った。

#### (1) ケーススタディの対象筆

ケーススタディを実施した4ケースは以下のとおりである。

##### 【沖縄県】

- ・本土復帰以前から県で占有し、賃貸借契約を締結している学校用地3筆
- ・本土復帰以前から個人が占有する宅地1筆

##### 【那覇市】

- ・沖特管理者の管理以前から市で占有してきた学校用地9筆
- ・本土復帰直後に市で占有を開始した公園用地8筆

#### (2) 申立書案の構成

申立書案の構成は以下のとおりである。なお、「共有に関する非訟事件及び土地等の管理に関する非訟事件に関する手続規則」が令和4年5月13日最高裁判所規則第13号として発出されており、この規則に準じて申立書を作成することとなるが、沖縄の所有者不明土地、特に、今回想定する土地の類型（国・地方公共団体が公共用途（道路、河川、学校、市営住宅等）で占有している土地・私人が建物所有目的で占有している土地）の場合は以下のような構成となると考えられる。

申立書案は、申立ての趣旨と申立ての理由を簡潔に述べる所有者不明土地管理命令申立書に加えて、申立書の内容を補足する甲号証として、陳述書、対象土地（以下「本件土地」という。）の不動産登記簿謄本、土地の買取意思を示す上申書、不動産鑑定評価書（または、不動産調査報告書）を付している。このほかに、土地の状況によって、建物の不動産登記簿謄本や所有者不明土地の賃貸借契約書を添付する場合もある。

各書類における要点は次項にて整理する。

##### ■本紙

所有者不明土地管理命令申立書

##### ■別紙

物件目録

##### ■証拠書類・甲号証

- ・陳述書
- ・本件土地の不動産登記簿謄本
- ・沖縄の所有者不明土地実態調査結果
- ・上申書
- ・不動産鑑定評価書（または不動産調査報告書）

### ① 所有者不明土地管理命令申立書

所有者不明土地管理命令申立書には、

- ・申立書名
- ・申立人の氏名・連絡先
- ・申立ての趣旨
- ・申立ての理由
- ・証拠書類の一覧

を記載する。

#### 1) 申立書名

申立書のタイトルは、「所有者不明土地管理命令申立書」となる。

#### 2) 申立人の氏名・連絡先

所有者不明土地管理命令の申立人が私人の場合は、氏名に加え、住所と連絡先（電話番号）を記載する。地方公共団体が申立人となる場合は、代表者として首長の氏名を記載することになる。この際、連絡先の記載においては、本件申立てを所管する担当部局名と連絡先を併記することで実際の窓口を明確にしておくことが望ましい。

なお、地方公共団体が申立人となる場合のうち、沖縄管理者が管理する土地を自ら占有しているケースでは、占有を所管する部局が権利の安定化を目的として買い受けることで管理の適正化を目指すと考えられるため、申立人の連絡先は占有を所管する部局の名称と連絡先を記載することになる。

図表 85 申立書のタイトルと申立人表記のサンプル

所有者不明土地管理命令申立書	
	日付
那覇地方裁判所民事部 御中	
	住所 沖縄県〇〇市〇〇〇〇〇〇〇〇
	申立人 〇〇市
	代表者 市長 〇〇 〇〇
	担当部局 〇〇課
	連絡先 098-XXX-XXXX

### 3) 申立ての趣旨

申立ての趣旨は、「別紙物件目録記載の土地について、所有者不明土地管理人による管理を命ずる。との裁判を求める。」とする。趣旨の記載内容は、裁判所の決定主文に相当するものが記載されるため、現段階ではこの限りかは定かではない。

### 4) 申立ての理由

申立ての理由の記載内容は、所有者不明土地管理命令について規定する改正民法第 264 条の 2 における要件を満たす内容を簡潔に記載する。条文における要件を整理すると、申立人が利害関係を有すること、本件土地が所有者不明であること、本件土地に管理命令の発出の必要性があることの 3 点を説明する必要がある。

民法  
第二百六十四条の二 裁判所は、所有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地（土地が数人の共有に属する場合にあっては、共有者を知ることができず、又はその所在を知ることができない土地の共有持分）について、必要があると認めるときは、利害関係人の請求により、その請求に係る土地又は共有持分を対象として、所有者不明土地管理人（第四項に規定する所有者不明土地管理人をいう。以下同じ。）による管理を命ずる処分（以下「所有者不明土地管理命令」という。）をすることができる。

上記の要件に基づいて、申立ての理由を記載すると、「1 申立人について」「2 対象土地について」「3 所有者不明土地管理命令の必要性」の 3 点を分けて記載すること



が考えられる。

「1 申立人について」では、申立人が地方公共団体の場合には、地方公共団体として土地を利用していることを記載し、占有者と管理者が同一地方公共団体の場合には、沖縄復帰特措法に基づく管理者であることも記載することで、利害関係を説明する。なお、利害関係の詳細の説明については陳述書にて記載し、申立書は簡潔な説明のみとする。

「2 対象土地について」では、対象土地が沖縄戦による所有者不明土地であり、所有権認定作業や、内閣府による所有者探索調査を実施しても所有者の特定に至っていない土地であること、不動産登記簿の表題部に「管理者〇〇」と地方公共団体名が記載されており、特定の個人の情報が一切掲載されていないことを記載し、所有者不明であることという要件を満たしていることを説明する。

「3 所有者不明土地管理命令の必要性」では、既に沖特管理者が置かれていることを踏まえ、対象の土地が適正な管理の状態に置かれていないこと、その解決のためには沖特管理者の管理権限では足りず、所有者不明土地管理人による管理に移行する必要があることを記載する。特に、占有者と沖特管理者が同一主体の場合には、土地の賃貸借のための自己契約ができないこと、建替え等の必要がある占有をしている場合には、管理権限を越える処分ができないことを記載する。

最後に、「4 結語」として、本件土地を適正な管理の状態に移行させるために本件申立てに及ぶことを記載する。

この際、所有者不明土地管理人による管理が永続するものではなく、売却処分等によって終了することを念頭に置いていることや、管理人に希望する管理行為を予め示しておくことが重要である。「3 所有者不明土地管理命令の必要性」として、申立人への売却等の処分行為によって適正な管理がされることを意図する場合には、所有者不明土地管理人が選任された際に、同管理人から土地を買い取る意向があることを示すために、「所有者不明土地管理人が選任された際には、管理人を通じて権限外行為の許可の裁判を求める予定である」といった形で明示することで、裁判所が所有者不明土地管理人に求める管理行為と管理の終了の見込みを明確にできるようにする。

また、申立て理由を補足する証拠書類がある場合には、文中に（甲〇）と示すことで、証拠書類を提示する。

## 5) 証拠書類

添付する資料について、「甲第〇号証」という形で一覧を記載する。添付する書類の順番は、申立ての理由で記載される内容の順とする。

### ② 物件目録

物件目録は、本件土地の所在、地番、地目、地積を記載する。なお、裁判所による運用

は現時点では定かではないため、他の情報が求められる可能性もある。

### ③ 陳述書

陳述書は、申立ての内容を補足するために、申立人が知っている事実、申立人の意向のうち、客観的証拠では証明が難しいことについて供述する証拠である。なお、申立人と沖特管理者が同一である場合には、沖特管理者として知っている事実や意向は、占有者とは異なるため、それぞれの立場に応じた陳述書を作成することが望ましい。一方、申立人が沖特管理者とは別の占有者である場合には、沖特管理者の陳述書が必ず求められるものではないが、事案に応じて管理者側の陳述書を添えてもよい。他方、申立人が私人の場合にも、沖特管理者として適正管理につながると判断する場合などには、陳述書を作成して提供することは差し支えない。ただし、申立てにより管理命令が発出されるかわからないこと、その後に権限外行為（処分行為）許可がされるかわからないことには十分に留意し、陳述書の提供は慎重に判断する必要がある。また、沖特管理者としては、申立人を支援する姿勢ではなく、あくまで管理する土地の適正管理につながるという事実や所感に限って陳述することが適切である。

なお、いずれの立場の陳述書についても、作成者名義を明確にし、その名義人による陳述であることがわかるように記載する必要があるが、名義人を誰にするかは各人の判断による。また、陳述書はその名義人が知っていることを記述するため、伝聞したものは伝聞したものとして、わからないことはわからないとして事実を記載することが考えられる。また、陳述の内容については顧問弁護士等の専門家に助言を受けることが望ましい。

#### 1) 占有者による陳述書

占有者の立場で記載する陳述書では、地方公共団体の場合は所管課（占有者）の立場でその土地をどのような経緯で利用してきているのかを順序立てて説明したうえで、所有者不明土地管理制度を利用して所有者不明土地を購入することで、権利を安定化させる必要があることを記述する。陳述書の記述にあたっては、陳述者が誰なのかを明記した上で、陳述者本人が知っている情報と、伝聞や過去の記録によって判明していることを分けて記載することに留意する。特に、沖縄の所有者不明土地に関しては占有開始時期や占有の経緯、その後の経過については裁判官の心証を左右する可能性が高いため、調査をした上で詳細に記述することが望ましい。その際、土地収用法における収用適格事業にあたる現況である場合、本来であれば所有者不明土地であっても土地収用手続きがされている必要があることを踏まえ、過去の経緯等を踏まえてやむを得ず収用せずに占有している理由や原因があれば記載することも考えられる。その場合にも、占有開始時期が本土復帰以前等相当に古く、当時所有者不明土地の収用手続きの方法が明確でなかったためなのか、占有時には収用手続きが必要な状況であったが、事務負担等の理由から手続きができなかったためなのか

等、占有時期によってもその原因を明示しておくことが望ましい。

加えて、これまでの占有の経過から、占有者が土地を買い取ることによって安定的な管理が望めることを説明し、買い取り金額についても示すことで、申立ての理由を明確にすることが必要である。

## 2) 管理者による陳述書

沖特管理者の立場で記載する陳述書では、沖縄の所有者不明土地が全国の所有者不明土地（いわゆる相続未登記の土地等）と異なることを踏まえ、沖縄の所有者不明土地の発生経緯や、沖特管理者が置かれている経緯について改めて詳述することで、なぜ今回の申立てが発生するに至ったのか、沖縄の所有者不明土地が抱える問題を裁判官に丁寧に説明する。

その上で、本件土地がどのような経緯で管理不全の状態に陥っているのか（管理権限を超えるおそれのある状態になっているのか等）を記述し、管理を適正化するためには所有者不明土地管理人を選任する必要があることを記述する。

特に、沖縄復帰特措法に基づく管理が開始された時点で既に土地が占有されていたのか、管理開始後に土地が占有されたのかといった時系列に留意して記述し、管理不全に陥った要因がやむを得なかったのか、他に管理を適正化する手段がなかったのか等を説明し、制度利用の合理性を説明することが望ましい。

なお、沖特管理者の陳述書においては、管理を適正化するためには所有者不明土地管理人を選任する必要があることのみで足り、申立人（占有者）が土地を買い取ることによって安定的な管理が望めるという部分にまで言及しないことが適切と考えられる。

## ④ 登記簿謄本

本件土地が所有者不明であることを示す客観的証拠として、土地の不動産登記簿謄本の写しを添付する。

## ⑤ 沖縄の所有者不明土地実態調査結果

平成 24 年度から平成 30 年度にかけて内閣府の委託事業によって実施された実態調査の個票は、土地の位置、図面、現況写真が整理されており、裁判官に対して現況を端的に示す資料として用いることが想定される。

沖特管理者が申立人である場合（沖特管理者と同一の地方公共団体が占有者である場合）は自ら保有する情報として添付し、他者から情報提供を求められた場合には適時提供の是非を判断していくことになる。

## ⑥ 上申書

上申書は、所有者不明土地管理人が選任された後、権限外行為許可による処分によって占有者が土地を買い取る際に適切な価格で買い取ることを上申する書類である。土地の買取価格は、不動産鑑定士による土地の評価額に限らず、地方公共団体での土地収用や土地の買取における慣習に準じて買取価格を算出し提示することも妥当な価格提示のひとつと考えられる。

ただし、土地の買取価格の提示が適切であることの裏付けとして、地方公共団体での規定や要綱、算出方法等を記載することや、不動産鑑定評価額と大きな乖離がない旨の説明を加えるなど、所有者不明土地管理人や裁判所が適切な買取価格であることを判断できるよう丁寧に説明することが望ましい。

## ⑦ 不動産鑑定評価書

上申書の補足資料として、不動産鑑定評価書を添付し、買取想定金額の妥当性を示す。

公共用途に占有されている沖縄の所有者不明土地の不動産鑑定の考え方として、土地の類型は基本的に、その土地のみを建物等が存しない独立のもの（更地）として鑑定評価を行い、価格種類は正常価格となる。

### 【更地評価とする理由】

まず、調査対象土地上に存する物件等は、土地所有者の所有物ではないため当然に対象外となる。

次に、現状を所与として、土地部分のみを対象とする部分鑑定評価にできないのは、現状が土地所有者の合意を得ず、使用者により変更されたものであるため、現状の使用状態に基づく減価等が発生する場合の不利益を土地所有者に負わせる可能性を排除しておく必要があるためである。

なお、沖縄復帰特別措置法に基づく管理者の権限は、民法上の財産管理の考え方に基づき、民法第103条の権限の定めのない代理人の権限と同様であると解釈されている（沖縄県所有者不明土地検討委員会「所有者不明土地問題」に関する意見報告書（平成23年3月））。

しかしながら、本件で依頼される土地の実態は権限の定めのない代理人の権限の範囲を超えていると考えられる行為が確認された土地である。

言い換えれば、契約の有無に関わらず、占有者に何等かの弱い使用権原はあるにせよ、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土地である。

このような状態で、当事者以外の第三者に譲渡される場合は、その状態が減価要因として把握されるところであるが、本件の依頼目的は当事者間で違法性を有する可能性がある状態を適正な状態に移行することである。

したがって、占有に違法性がある者に対し積極的に財産権を付与する必要性はなく、借地権価格等の経済的利益の発生は認められないと判断できるため、求めるところは更地価格となる。

（資料）第2回検討会 資料4より。

**【正常価格とする理由】**

対象土地が売却されるならば、憲法で財産権が保証されているので、適正な価格で譲渡される必要がある。

したがって、現実の社会経済情勢の下で合理的と考えられる条件を満たす市場で形成されるであろう市場価値を表示する適正な価格を求めるべきであり、求める価格は正常価格である。

なお、公共用地として取得する場合、公共用地の取得に伴う損失補償基準に則り正常な取引価格をもって補償するものとするとしている。

また、鑑定評価基準によれば、「借地権者が底地の併合を目的とする売買に関連する場合」、「隣接不動産の併合を目的とする売買」に関連する場合には限定価格となる場合があるとされている。

まず、仮に底地として評価を行う場合は借地権が付着していることが前提となるが、借地状態について何らかの使用権があったとしても、経済価値を認めるには至らないので、求められる価格は、結局、更地の正常価格と同じになる。よって、更地の正常価格を超える限定価格にはなり得ない。

次に、今回のケーススタディ対象地には該当がないが、民間が使用している土地で、隣接地と一体として利用している場合は、「隣接不動産の併合を目的とする売買」に関連する場合に該当する可能性がある。

(資料) 第2回検討会 資料4より。

不動産鑑定評価に係る期間は4～6週間程度である。不動産鑑定は現況ではなく、占有前の状態で鑑定することが原則となる（占有前の状態を特定することが困難な場合は現況となる場合もある）ため、申立人としては、占有前の状況がわかる図面や航空写真、造成事業計画書、事業費等の資料、建築設計図書等の資料がある場合には不動産鑑定士に提供する。

## 4 ケーススタディから得られた知見と留意点

### (1) 沖縄の所有者不明土地の固有性を踏まえた対応の重要性

沖縄の所有者不明土地は、全国の所有者不明土地（相続未登記の土地等）とは不動産登記簿の状態や土地管理者の有無等において特徴が大きく異なる。所有者不明土地管理制度の申立てを行う際にも以下の点において、沖縄の所有者不明土地の特徴を踏まえた対応が求められることが明らかとなった。

#### ① 所有者不明であることの立証について

所有者不明土地管理命令の発出にあたっては、対象土地が所有者不明であることが必要である。所有者不明であることの立証として、一般的には土地の不動産登記簿上及び住民票上の住所における居住の有無の調査などの所有者調査が必要となる。（図表 50）

しかしながら、沖縄の所有者不明土地においては、戦後の所有権認定作業や内閣府による実態調査などにより所有者調査は尽くされており、その結果として未だ登記簿の表題部には所有者名は記載されず、所有者不明土地の管理者（沖特管理者）が置かれている状況である。

このため、沖縄の所有者不明土地においては、対象土地の不動産登記簿を提示することで所有者不明であることの立証に足りる可能性は高いと考えられる。

#### ② 管理の必要性の立証について

所有者不明土地管理命令の発出にあたっては、対象土地を所有者不明土地管理人が管理する必要がなければならない。全国の所有者不明土地の場合は、基本的に土地管理者がいない状態において、新たに所有者不明土地管理人が置かれることになるため、対象土地の管理不全状態を説明することで基本的には足りると考えられる。

一方、沖縄の所有者不明土地には既に沖特管理者が置かれており、管理不全状態があれば、沖特管理者が適正管理化をまず担うべきとなる。そのため、沖特管理者ではその対象土地の管理不全の解消（管理の適正化）が困難であることを説明する必要がある。

沖特管理者の管理権限は、民法第 103 条と親和的と考えられ、対象土地の保存や性質の変えない利用は自ら行い得る。一方で、売却等の処分行為については沖特管理者自らが担うことはできないと考えられる。

今般のケーススタディはいずれも沖特管理者では管理不全の解消（管理の適正化）が困難である事例であり、適正管理化に向けては所有者不明土地管理人に対する裁判所の権限外行為許可に基づく処分行為が必要となる。

このため、所有者不明土地管理命令の申立てにおいては、権限外行為（処分行為）許可の必要性を説明することが基本になる。具体的な説明として、所有者不明土地管理人が選任された場合には、同管理人から申立人が土地を買い取る意向があることを明示することで、裁判所が所有者不明土地管理人に求める管理行為と管理の終了の見込みを明確にでき

るようにすることも考えられる。

## **(2) 申立人の性質に伴う課題への対応**

管理不全状態にある土地の適正管理化を目的とした所有者不明土地管理制度の申立ては、沖縄の所有者不明土地においては、占有者（地方公共団体や私人など）からされることが想定される。

今般のケーススタディでは、4ケースのうち3ケースが占有者である地方公共団体、1ケースが占有者である私人が申立人の想定となったが、これら申立人の性質の違いに伴って申立てに係る課題の違いが明らかとなった。

### **① 地方公共団体が申立人となる場合**

占有者である地方公共団体が申立人となる場合は、基本的に対象土地は道路や公園など公共目的で占有されていることが多い。適正管理化に向けた現実的な対応として、原状復帰することは考えづらく、公益性が確認できる現状に合わせて権利関係の安定化を図る必要性は比較的容易に説明できる。

一方で、地方公共団体が申立てを行う場合、予納金や不動産鑑定費用、買取費用等の資金は地方公共団体の予算・財源から工面する必要がある。これらの予算要求段階では、所有者不明土地管理命令が発出されるかどうかは見通せておらず、予算は確保できたが買取に至らないという事態や、買取が可能となる時期が年度を超えてしまい予算の繰越処理が求められる事態が想定されるなど、課題は多い。

### **② 建物所有者である私人が申立人となる場合**

沖縄の所有者不明土地においては、建物所有者である私人が沖特管理者と所有者不明土地賃貸借契約を締結しながら、長年占有しているケースがある。こうしたケースでは、建物の老朽化に伴う大規模改修や建替えの意向から、建物所有者である私人が所有者不明土地管理命令の申立てや、管理人が選任された場合の権限外行為許可（売却処分）を求めることが考えられる。

所有者不明土地管理命令の必要性を建物所有者である私人が説明するには、自身に借地権など何らかの権原が認められることや、沖特管理者が既に存在する中でその管理を放棄することの有意性や、買取希望者（自身）に売却することの合理性を説明する必要がある。

一方、沖特管理者としては、仮に申立人と長年賃貸借契約等を締結してきている関係であっても、建物の老朽化が進んだのであれば、本来は明渡しを要求する必要がある。

こうした観点を踏まえて検討会において議論を重ねたところであるが、申立人（建物所有者である私人）に所有者不明土地を売却することの合理性（管理人による土地の返還請求でもなく、長期賃貸借契約の締結でもなく、売却処分でなければならない論理）を見出すことは困難であり、改正民法施行直後の時期としては、全く新しい制度を導入したものであることを踏まえると、所有者不明土地管理命令の発出は認められないであろうとの見

解が支配的であった。

ただし、所有者不明土地管理制度は、裁判所の権限外行為許可によって第三者が所有者不明土地を有効活用することもできる制度であると解釈する余地も残している。この解釈が認められるようになれば、本ケースのように建物所有者である私人が申立人となるケースにおいても所有者不明土地管理命令が発出される可能性が高まり、沖縄の所有者不明土地の解消にも寄与していくと考えられる。

そのため、今後も所有者不明土地管理制度の適用事例（所有者不明土地の売却処分が認められた事例）の集積を待って、本ケースにおいても所有者不明土地管理命令の発出の可否について、引き続き慎重な検討を続けることが求められる。

### **(3) 制度運用に向けた主体間の関係性構築の重要性**

所有者不明土地管理制度は令和5年度から運用が始まる制度（令和4年度時点では未施行の制度）であることは前提としても、（1）に記載したような沖縄の所有者不明土地の固有性は広く知られている訳ではない。

沖縄の所有者不明土地への所有者不明土地管理制度の円滑な適用・運用に向けては、裁判を所管する那覇地方裁判所をはじめ、所有者不明土地管理人に選任されることが想定される弁護士等の専門家、不動産鑑定を行うことになる不動産鑑定士、申立人となったり、申立人に相談される立場となったりする沖縄管理者など主体間の共通認識や理解醸成を図っていくことが重要となる。

今回のケーススタディを通じてこれらの主体間の共通認識や理解醸成を一定程度図ることができたが、未だ不十分であり、所有者不明土地管理制度が施行される令和5年度以降も引き続き、制度運用に向けた主体間の関係性構築が重要となる。