

令和4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検討業務
及び財産管理制度利用意向調査業務
報告書 概要版

【凡例】 本概要版では、法令名や法制度、これらに基づく固有の事柄について以下の略記を用いている。

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）

改正民法：民法等の一部を改正する法律（令和3年法律第24号）により改正後の民法（明治29年法律第89号）

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

沖特管理者／管理者：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）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

管理人：所有者不明土地管理制度において、裁判所に選任された所有者不明土地管理人

I. 調査の概要

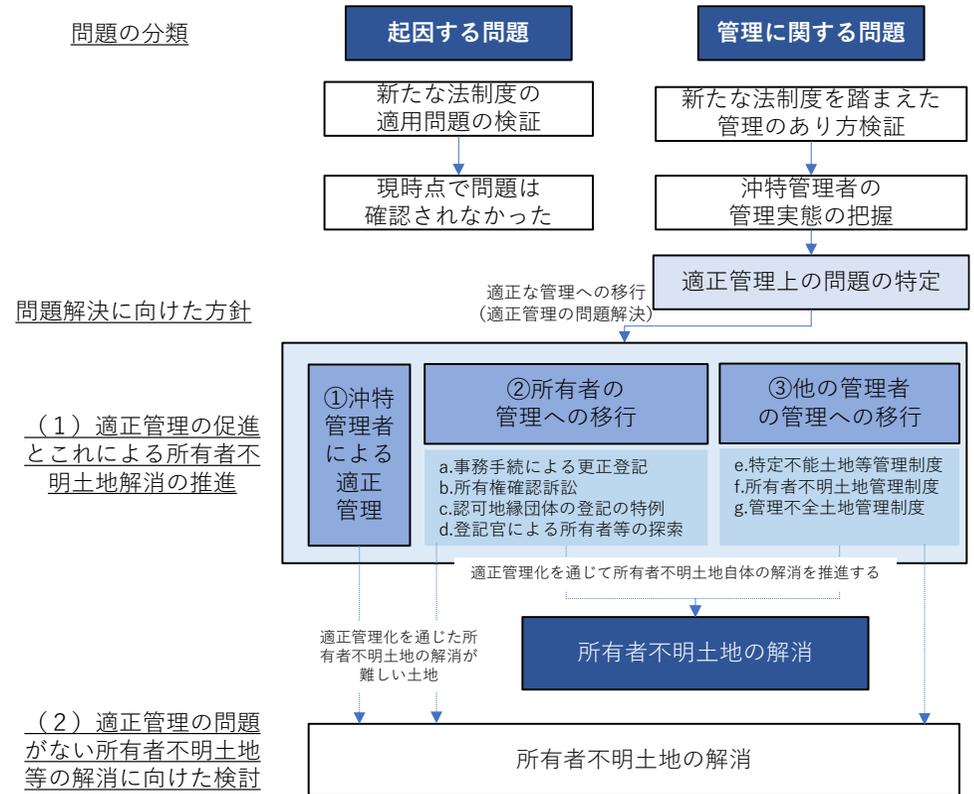
■調査の目的

- 平成30年度から令和3年度の本調査においては、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、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、ア.全国的な所有者不明土地の法制度を適用した個々の事案の解決方法を図るための調査検討業務及びイ.改正民法により創設された新たな財産管理制度を適用した解決策を速やかに講じるため、同制度の利用意向調査業務を行う。

■調査の内容

- 令和3年度の本調査において整理された取組方針（図表1）を踏まえ、「(1) 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」を図る。
- 具体的には、本調査では「③他の管理者の管理への移行」のうち、沖縄の所有者不明土地への適用可能性が高いと考えられる所有者不明土地管理制度を対象として、「ア.調査検討業務」と「イ.財産管理制度利用意向調査」を実施した。

図表1 新たな法制度を踏まえた問題解決への取組方針



資料) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「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検討業務 報告書」(201頁)

I. 調査の概要

■調査の検討体制

- ・検討会は図表2に示した有識者を検討員として委嘱・組成し、3回の検討会を実施した。
- ・内閣府が設置し、沖縄管理者が構成員である「所有者不明土地問題に関する管理者との連絡会議」（以下「管理者連絡会議」という。）の運営を担い、関係機関間の連携強化を図った。会議は3回開催した。

図表2 検討員名簿

役割	氏名（所属）
座長	藤田 広美（そよかぜ法律事務所 弁護士／琉球大学法科大学院 教授）
検討員	池田 修（ゆあ法律事務所 弁護士）
	伊藤 栄寿（上智大学法学部 教授）

図表3 検討会の開催概要

開催日	主な議題
令和4年 9月15日	・所有者不明土地管理制度の適用に向けたモデル調査計画について ・沖縄県・那覇市におけるモデル調査に関する協議
令和4年 11月16日	・沖縄県・那覇市におけるモデル調査に関する協議 ・所有者不明土地管理制度の申立てに係る不動産鑑定に関する意見交換
令和5年 2月6日	・所有者不明土地管理命令申立書（案）に関する協議 ・ケーススタディの総括および令和5年度以降の取組方針と課題

図表4 管理者連絡会議の開催概要

開催日	主な議題
令和4年 7月22日	・所有者不明土地関係法律の説明会（法務省民事局） ・今年度の内閣府実施事業、今後の方針等について
令和4年 11月16日	・財産管理制度利用意向調査の進捗報告及び中間報告
令和5年 2月6日	・財産管理制度利用意向調査の報告 ・表題部所有者不明土地の所有者等の探索結果の取扱いについて

II. 財産管理制度（所有者不明土地管理制度）利用意向調査

I 調査の概要

■調査の目的及び対象

- ・令和5年度に所有者不明土地管理制度が施行された後に、沖特管理者が速やかに本制度を活用して問題解決を進めていくことができるように、本制度の活用意向や適用が期待される管理地の状況や課題等を把握するため、沖特管理者（沖縄県及び全市町村管理者、計23地方公共団体）を対象に調査を実施した。

II アンケート調査結果

■占有者が存在する管理地の概況

- ・本調査では、まず所有者不明土地管理制度の適用可否の観点から、管理地のうち占有者が存在するとみられる管理地の実態について調査を行った。調査に際して、占有形態を図表6の分類で整理を行っている。

図表5 アンケート調査における管理地の状況把握イメージ



図表6 本アンケート調査における占有形態の分類

類型	占有の形態
類型①	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
類型②	私人が建物所有目的で占有している土地
類型③	私人が拝所や井戸として占有している土地
類型④	私人が墓地（家族墓、門中墓）として占有している土地
類型⑤	私人が類型②～④以外の用途（畑、駐車場等）で占有している土地
類型⑥	現況が米軍基地となっている土地

注釈）類型⑥は、各沖特管理者からの回答の回収後に、実態調査における現況をもとに再分類した。

II. 財産管理制度（所有者不明土地管理制度）利用意向調査

II アンケート調査結果

■ 占有者が存在する管理地の筆数及び沖特管理者ごとの特徴

・ 占有者が存在する管理地の筆数を管理者別に整理したものが図表7である。占有者が存在する管理地（1,576筆）は全管理地の約6割を占めており、占有者の存在する管理地を抱えた管理者は全23団体中20団体にも及ぶ。

図表7 占有者の存在する管理地の沖特管理者別筆数

No.	管理者	管理地総数	①	②	③	④	⑤	⑥	①～⑥計	①+②
0	沖縄県	1,505	265 (18%)	357 (24%)	4 (0%)	4 (0%)	194 (13%)	36 (2%)	860 (57%)	622 (41%)
1	那覇市	549	48 (9%)	18 (3%)	2 (0%)	241 (44%)	94 (17%)	0	403 (73%)	66 (12%)
2	宜野湾市	12	0	0	0	0	0	1 (8%)	1 (8%)	0
3	浦添市	33	3 (9%)	0	1 (3%)	1 (3%)	0	1 (3%)	6 (18%)	3 (9%)
4	名護市	41	20 (49%)	0	0	12 (29%)	4 (10%)	0	36 (88%)	20 (49%)
5	糸満市	8	0	0	0	1 (13%)	0	0	1 (13%)	0
6	沖縄市	79	2 (3%)	2 (3%)	0	11 (14%)	5 (6%)	1 (1%)	21 (27%)	4 (5%)
8	うるま市	64	0	0	1 (2%)	9 (14%)	2 (3%)	36 (56%)	48 (75%)	0
9	南城市	13	0	0	0	0	0	0	0	0
10	大宜味村	1	0	0	1 (100%)	0	0	0	1 (100%)	0
11	今帰仁村	1	0	0	0	0	0	0	0	0
12	本部町	112	15 (13%)	2 (2%)	0	22 (20%)	7 (6%)	0	46 (41%)	17 (15%)
14	伊江村	1	0	0	0	0	0	0	0	0
15	読谷村	12	0	1 (8%)	0	3 (25%)	3 (25%)	2 (17%)	9 (75%)	1 (8%)
16	嘉手納町	7	2 (29%)	0	0	0	0	5 (71%)	7 (100%)	2 (29%)
17	北中城村	35	0	0	0	12 (34%)	0	0	12 (34%)	0
18	中城村	45	0	0	0	37 (82%)	3 (7%)	0	40 (89%)	0
19	西原町	36	1 (3%)	0	2 (6%)	22 (61%)	2 (6%)	0	27 (75%)	1 (3%)
20	与那原町	100	0	0	1 (1%)	25 (25%)	3 (3%)	0	29 (29%)	0
21	南風原町	5	2 (40%)	0	1 (20%)	0	0	0	3 (60%)	2 (40%)
24	粟国村	23	1 (4%)	0	0	19 (83%)	1 (4%)	0	21 (91%)	1 (4%)
26	久米島町	3	1 (33%)	0	0	1 (33%)	0	0	2 (67%)	1 (33%)
27	八重瀬町	5	0	0	2 (40%)	0	1 (20%)	0	3 (60%)	0
	県管理地	1,505	265 (18%)	357 (24%)	4 (0%)	4 (0%)	194 (13%)	36 (2%)	860 (57%)	622 (41%)
	市町村管理地	1,185	95 (8%)	23 (2%)	11 (1%)	416 (35%)	125 (11%)	46 (4%)	716 (60%)	118 (10%)
	計	2,690	360 (13%)	380 (14%)	15 (1%)	420 (16%)	319 (12%)	82 (3%)	1576 (59%)	740 (28%)

注釈) 土地の一部において占有者の存在する場合も、占有者の存在する管理地として回答を得た。また、占有の存在する現況が複数存在する土地については、主な現況をもとに分類した。

- ・ また、沖特管理者の権限外行為がされているおそれのある類型①及び類型②は、全管理地の3割弱（740筆）を占めている。
- ・ 占有者が存在する管理地の概況からは、おおよそ図表8に示す6つの管理者群に整理することができる。

図表8 占有者が存在する管理地の概況による沖特管理者の特徴の整理

管理者群	管理者名	特徴
α	沖縄県、那覇市	管理地数が非常に多く、管理地の総数における類型①②の割合も10%以上と高い
	β1 名護市、本部町	β2やβ3と比較して、管理地数が多く、または管理地の総数における類型①②の割合が高い
β	β2 嘉手納町、南風原町、久米島町	管理地数は少ないが、管理地の総数における類型①②の割合が高い
	β3 浦添市、沖縄市、読谷村、西原町、粟国村	管理地数は比較的多いが、管理地の総数における類型①②の割合は低い（10%以下）
	γ1 宜野湾市、糸満市、うるま市、大宜味村、北中城村、中城村、与那原町、八重瀬町	占有者の存在する管理地を有しているが、類型①②の管理地を有していない
γ	γ2 南城市、今帰仁村	占有者の存在する管理地を有していない

II. 財産管理制度（所有者不明土地管理制度）利用意向調査

II アンケート調査結果

■所有者不明土地管理制度の適用が期待される管理地（※）の概要整理

- ・ 沖特管理者へ以下の条件により抽出を依頼し、回答された管理地を管理者別に整理したものが図表9である。

- ・ 類型①②（沖特管理者の権限外行為がされているおそれのある土地）から最大5件
- ・ 類型③～⑥から最大5件
- ・ いずれも、一体のケースとして扱えるものは複数筆をまとめて1件と回答

図表9 管理者別にみた制度適用が期待される管理地の概要

管理者名	件数（件）	筆数（筆）	合計面積（㎡）
沖縄県	7	21	1,778.36
那覇市	10	50	2,420.65
浦添市	4	4	427.00
名護市	5	20	873.91
沖縄市	2	2	36.00
本部町	4	21	335.77
読谷村	1	4	461.00
嘉手納町	1	2	230.00
北中城村	6	6	563.00
西原町	3	3	103.00
南風原町	2	2	160.00
粟国村	1	1	899.00
久米島町	1	1	192.00
八重瀬町	2	2	155.00
合計	49	139	8,634.69

（※）所有者不明土地管理制度の適用が期待される管理地は、土地の状況等から制度への適合性が高いと考えられる土地を抽出したものであり、占有者の意向は未確認であるほか、管理者として所有者不明土地管理制度の適用を推進する意思を有している土地として抽出されたものでない点には留意が必要である。

注釈）沖縄県、那覇市については、本報告書概要版 第Ⅲ章3に示す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で対象とする管理地は対象に含めていない。

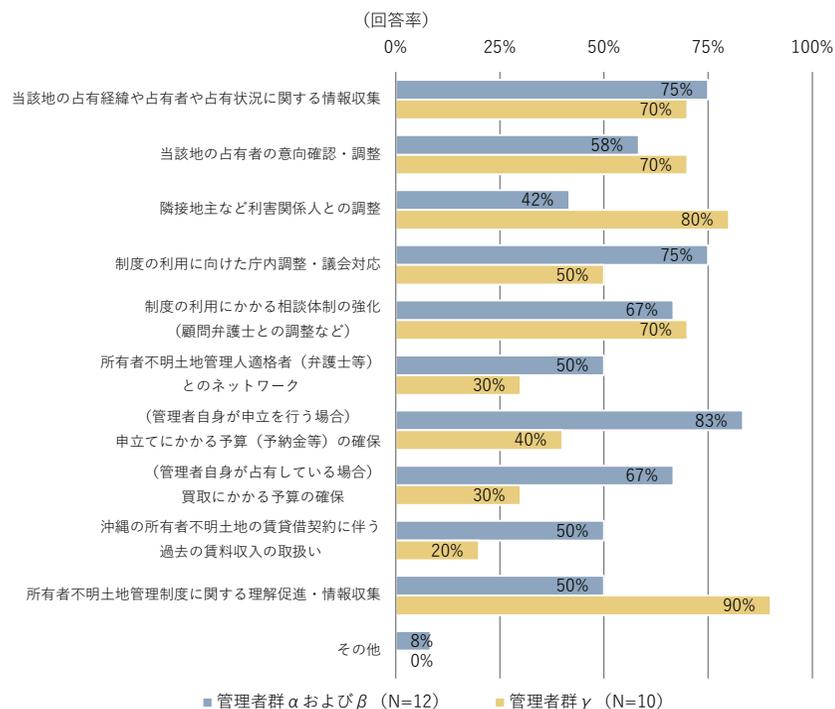
II. 財産管理制度（所有者不明土地管理制度）利用意向調査

II アンケート調査結果

■ 制度利用を検討する場合の課題

- ・所有者不明土地管理制度の利用を検討する場合の課題は多岐にわたるが、管理者群によって課題の所在に違いがみられる。

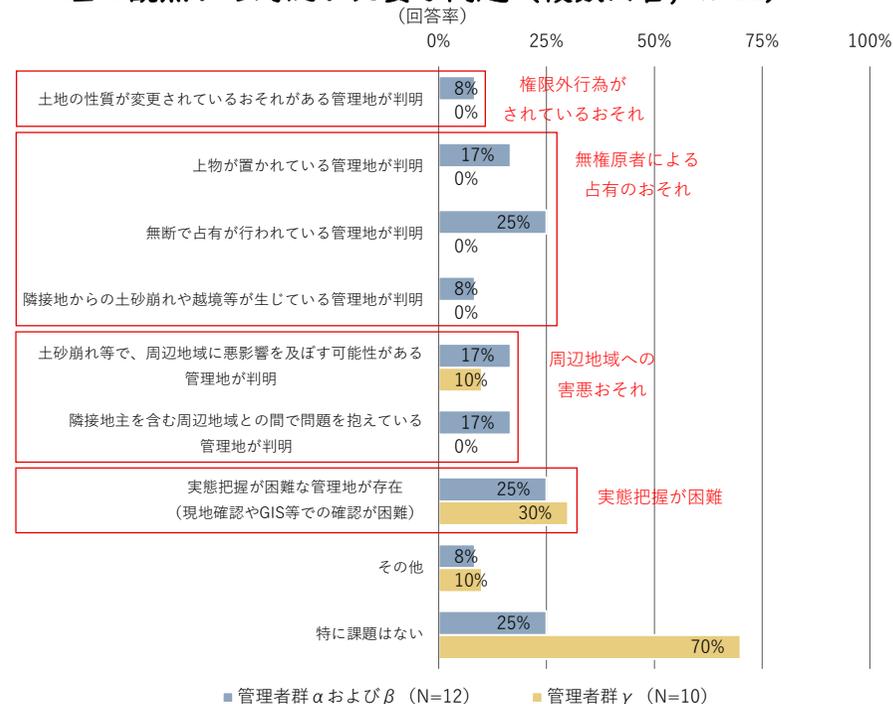
図表10 所有者不明土地管理制度の利用を検討する場合の課題（複数回答，N=22）



■ 適正管理の促進に向けた課題

- ・管理者群 α および β では、管理者の管理行為にかかる多様な課題が挙がっている。

図表11 近年（実態調査以降）、新たに発生した適正管理の観点から対応が必要な問題（複数回答，N=22）



II. 財産管理制度（所有者不明土地管理制度）利用意向調査

III 総括

■調査結果全般について

- ・今回、管理者による現場確認等を経て、最新の占有状況等を調査した結果、沖縄の所有者不明土地2,690筆のうち、占有者が存在する土地は約6割を占める1,576筆であり、20団体と大部分の管理者が該当する。
- ・平成24～30年度に実施された実態調査結果では、占有ありとされた管理地は1,347筆であったことから、前回調査から一定期間が経過し、占有者が存在する管理地が増えた可能性がある。
- ・この中で、適正管理上の問題が顕在化したケースも見られるが、現場確認を行うことで占有が解消したケースも指摘されており、適正管理に向けて定期的に現場確認を行うなど、実態把握を行う必要がある。
- ・本調査の結果、沖縄管理者が権限外行為をしているおそれのある土地の類型（類型①②）に該当する管理地は、全管理地の3割弱を占めており、これらの土地では所有者不明土地管理制度を活用して問題を解決できる可能性が比較的高いと考えられる。

■所有者不明土地管理制度の活用に向けた留意点

- ・本調査において特に所有者不明土地管理制度の適用が期待される管理地としてあげられた約140筆の実態・特徴を踏まえると、今後、所有者不明土地管理制度の適用に向けた検討の留意点として以下のような点が挙げられる。

★**占有者及び占有経緯の確認**：占有開始時の経緯をできるだけ詳細に把握することが必要となる。その際、対象管理地のみならず、同様の現況となる周辺の土地がどのような所有形態となっているか、収用等の手続がどのように進められたか等の経緯を確認することが想定される。 など

★**土地現状の確認**：上物がある土地については、上物の所有形態を把握した上で、占有者を含む今後の所有・利用意向の確認を行っていく必要がある。 など

★**申立てに向けた手続の確認**：現況によって占有経緯や対応が異なると考えられることから、同種の現況を抱える管理者間では、情報共有等の連携を進めていくことが有効と考えられる。 など

Ⅲ. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

Ⅰ 検討の概要

- ・本年度の目的・目標を図表12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特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。

Ⅱ 文献調査結果

- ・所有者不明土地管理制度に関する文献調査は令和3年度調査においても実施している。このため、本年度は、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。

図表12 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、沖特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特管理者の伴走支援により、令和5年度以降に沖特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、沖特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。

Ⅲ. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

3 ケーススタディの実施

■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、沖縄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、沖縄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。

図表13 ケーススタディを実施した4ケース

【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
- ・本土復帰以前から個人が占有する宅地

【那覇市】

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

- ・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。

Ⅲ. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

3 ケーススタディ結果の概要

■申立書案の構成

- ・「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。
- ・ただし、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）の場合は右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。

図表14 申立書案の構成

- 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）

Ⅲ. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

3 ケーススタディ結果の概要

■所有者不明土地管理命令申立書における要点

- ・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。
- ・「申立ての理由」には、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の要件を整理すると、「1 申立人に利害関係があること」「2 対象土地が所有者不明であること」「3 対象土地に所有者不明土地管理命令の必要性があること」の3点を分けて記載することが考えられる。
- ・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○）と示すことで、証拠書類を提示する。

■陳述書における要点

- ・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。

■上申書における要点

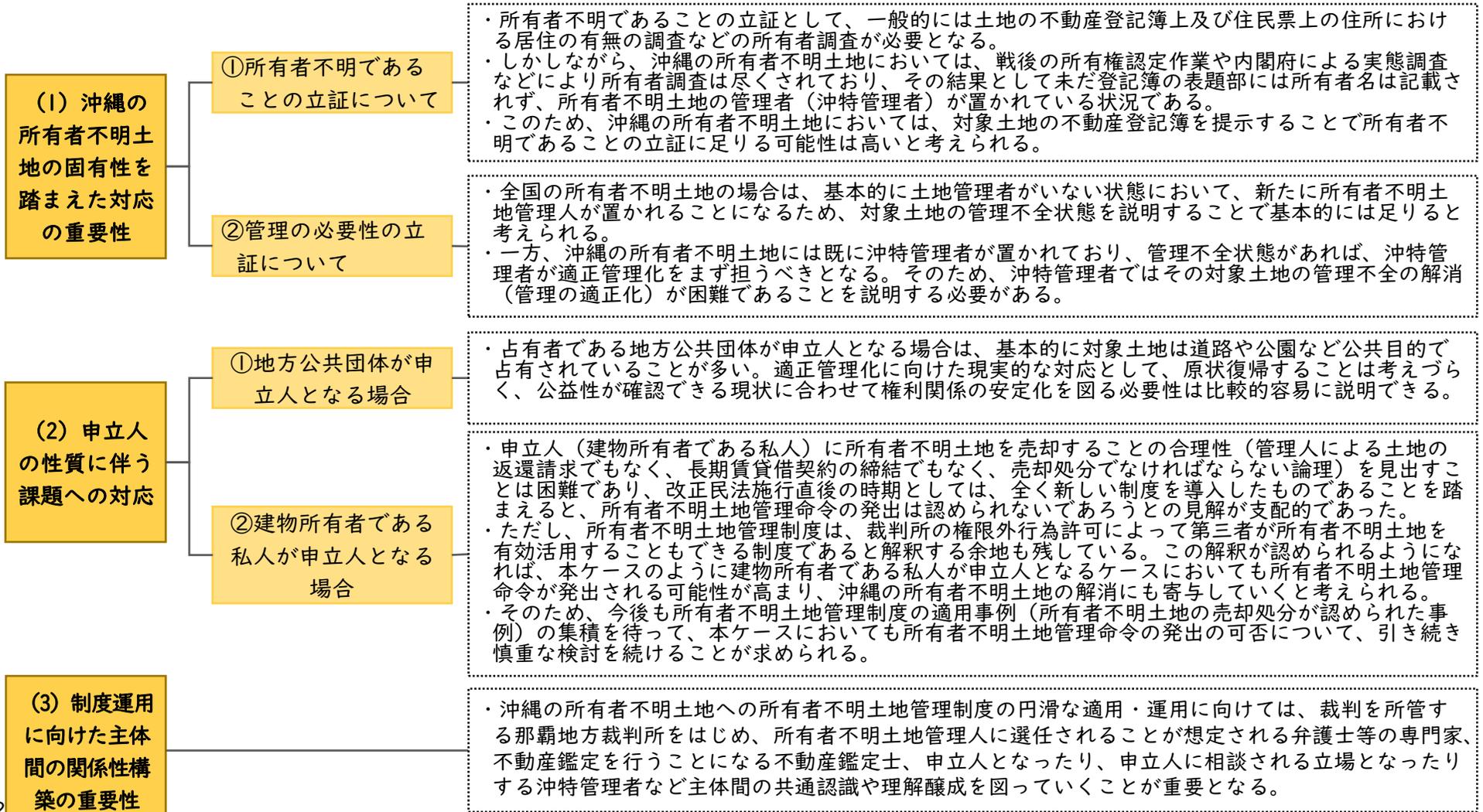
- ・上申書は、所有者不明土地管理人が選任された後、権限外行為許可による処分によって占有者が土地を買い取る際に適切な価格で買い取ることを上申する書類である。土地の買取価格は、不動産鑑定士による土地の評価額に限らず、地方公共団体での土地収用や土地の買取における慣習に準じて買取価格を算出し提示することも妥当な価格提示のひとつと考えられる。

■不動産鑑定評価書

- ・上申書の補足資料として買取想定金額の妥当性を示すものとなり、占有前の状態で鑑定することが原則となる。

Ⅲ. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

4 ケーススタディから得られた知見と留意点



IV. 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

■令和5年度以降の当面の取組方針

- ・改正民法が施行される令和5年度以降においても、当面は令和3年度報告書に記載した取組方針（図表1）を継承することを基本とするのが望ましい。

①所有者不明土地管理制度の適用の促進に向けたアプローチ

- 1) 新たな課題を有するケーススタディの実施：本年度のケーススタディでは扱われなかった特徴を有する土地において、申立書（案）の作成や課題の整理を行っていくことが考えられる。
- 2) 地方公共団体の顧問弁護士等による申立て準備の試行：類型①②に該当する土地を管理する沖特管理者は全体の約半数にあたる11団体に及ぶ。これらの沖特管理者が自ら申立ての準備を行っていくように、地方公共団体の顧問弁護士等の協力を得ながら、実践・経験を後押ししていくことが考えられる。

②表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索の促進

■取組方針の実現に向けた課題

- ①取組の基盤となる適正管理の維持・促進：適正管理を通じて所有者不明土地の解消を図っていく前提として、所有者不明土地の管理不全化が新たに発生することは避けなければならない。管理者との連絡会議等を活かし、効果的な適正管理行為ができる環境を整えていくことが求められる。
- ②所有者不明土地管理制度の円滑な運用に向けた体制・関係性の構築：「適正管理に向けた管理者ガイド」の更新や、沖縄の所有者不明土地に関する学習・研修機会の設置、相談できる機会・体制の整備などを進めていくことが必要と考えられる。
- ③残された課題への継続対応：令和5年度に所有者不明土地管理制度が施行された後も、文献調査を継続するとともに、全国各地での判例を収集し、沖縄の所有者不明土地への適用範囲の拡大可能性を検証していくことが求められる。