

# 令和5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

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。

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）

沖縄の所有者不明土地：先の沖縄戦による土地関係記録の焼失等によって生じた所有者不明土地で、沖縄復帰特措法第62条に基づき、沖縄県又は市町村に管理されている土地

所有者不明土地管理制度：民法（明治29年法律第89号）第264条の2から7までに定める内容

沖特管理者／管理者：沖縄復帰特措法第62条に基づき沖縄の所有者不明土地の管理を行う沖縄県又は市町村

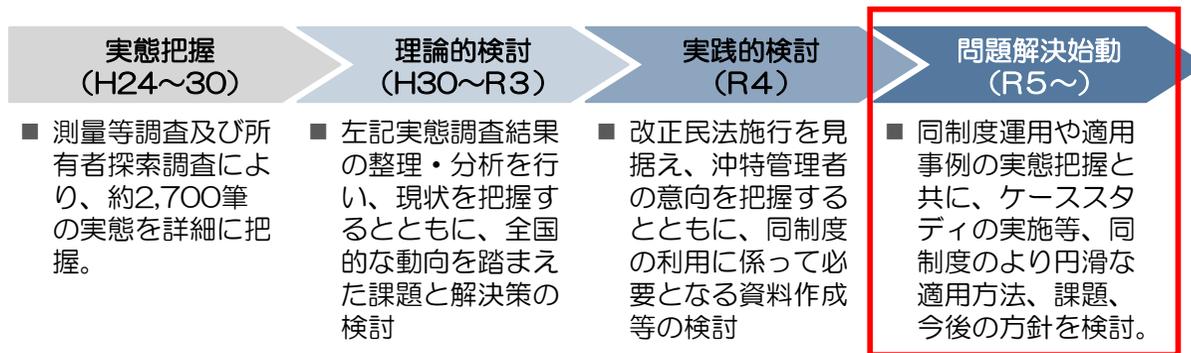
管理人：所有者不明土地管理制度において、裁判所に選任された所有者不明土地管理人

# I. 調査の概要

## ■ 調査の目的・内容

- 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。
- 令和4年度の調査検討業務では、令和5年4月1日に所有者不明土地管理制度が施行されることを見据え、同制度の適用可能性のある土地の抽出やケーススタディの実施によって同制度を適用した個々の事案の解決方法を先んじて検討した。
- 本年度は、所有者不明土地管理制度施行後の運用状況、とりわけ沖縄の所有者不明土地への所有者不明土地管理制度の適用事例や沖縄管理者の対応状況等の実態把握と共に、ケーススタディの実施を通じ、沖縄の所有者不明土地への同制度の円滑な適用に関する方法を検討するとともに、課題整理と今後の方針の検討を行う。

図表1 これまでの検討経緯と本年度調査の目的・目標



図表2 調査の内容

調査項目	主な調査内容
1) 文献調査・全国の法制度等の確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>・官報確認による所有者不明土地管理制度の適用状況の調査</li> <li>・表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索の適用状況の調査</li> </ul>
2) 財産管理制度利用意向調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沖縄管理者を対象に、所有者不明土地管理制度の適用に向けた体制と課題、制度適用が期待される管理地の状況等をヒアリング調査及びアンケートで把握</li> </ul>
3) 調査検討業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所有者不明土地管理制度の適用ケーススタディの実施</li> <li>・所有者不明土地管理制度の適用における課題の整理と対応を実施 ⇒いずれも有識者検討会（3回開催）において協議、見解のとりまとめを実施</li> </ul>
4) 自立的な制度利用に向けた体制構築支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・沖縄弁護士会司法法制委員会の研修において「沖縄の所有者不明土地問題解決に向けた研修会」として説明会を実施</li> </ul>

## II. 沖縄の所有者不明土地への各種法制度の適用状況に関する基礎調査

### I 所有者不明土地管理制度の適用状況

■調査方法：インターネット版官報を確認し、裁判所からの公告事項に掲載された「所有者不明土地・建物管理命令に関する異議の催告」が行われた申立てを対象に各種情報を整理・分析。

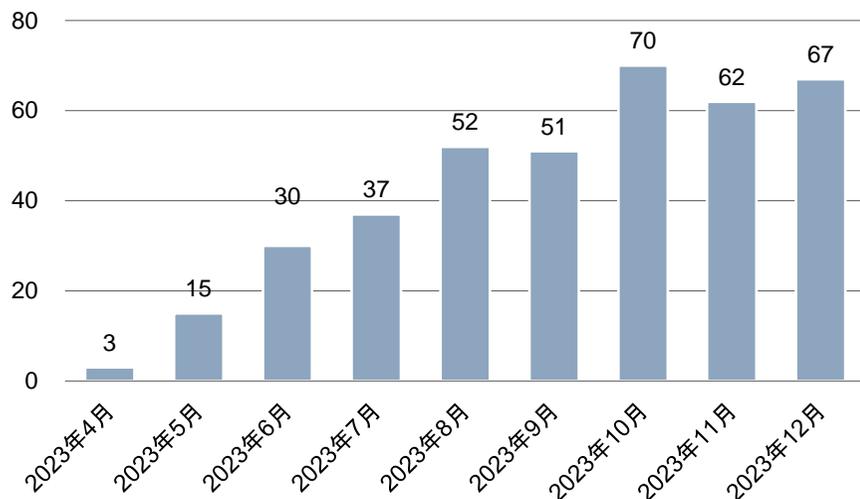
■対象期間：令和5年4月1日（土）～令和5年12月31日（水）

■申立て件数：387件（うち、土地に関する申立ては353件）

#### Point①：月別の申立て件数

- ・所有者不明土地管理制度が施行された4月以降、月を追うごとに件数は増加。10月以降は60-70件で横ばいに推移。
- ・土地に関する申立ての地目では、宅地が最も多く、次いで田、山林、畑、墓地・墳墓地、原野の順となっている。

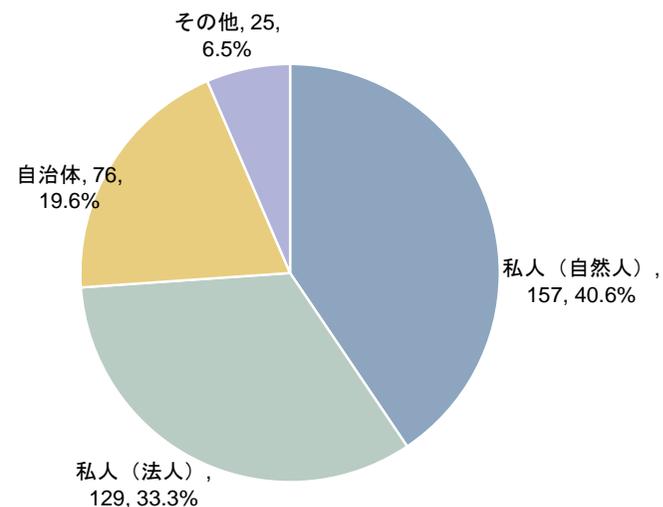
図表3 所有者不明土地管理命令に関する異議の催告の官報公告時期（申立て単位）（n=387）



#### Point②：自治体による申立て件数

- ・自治体が申立人である申立て事例は76件確認され、全体の約2割を占めている。
- ・申立ての経緯を一部の事例で確認したところ「収用適格事業以外の事業用地確保」「空き家対策の一環」「これまで公共施設として利用してきた土地の跡地利用」など、幅広い目的で本制度が適用されていることが分かった。

図表4 申立人の属性（n=387）



## II. 沖縄の所有者不明土地への各種法制度の適用状況に関する基礎調査

### I 所有者不明土地管理制度の適用状況

#### Point③：沖縄の所有者不明土地への適用事例

- ・沖縄の所有者不明土地に対する申立ては6月、8月、9月と合計3件が確認された。
- ・事例①、事例②はいずれも私人（自然人）が宅地に対して申立てをしている。21筆・9筆と複数筆に対して申立てをしていることが確認できる。
- ・また、事例③は沖縄の自治体である粟国村が原野に対して申立てをしている。

図表5 沖縄の所有者不明土地への適用事例の概要

調査項目	沖縄事例①	沖縄事例②	沖縄事例③
官報公告日	6月23日	8月9日	9月26日
届出期間満了日	8月10日	10月3日	10月31日
管理命令発令日	9月6日	10月25日	11月8日
申立人	私人（自然人）	私人（自然人）	粟国村
沖特管理者	沖縄県	沖縄県	沖縄県
対象筆数	21筆	9筆	2筆
地目	宅地	宅地	原野

注釈) 日付はいずれも令和5年（図表6も同様）

#### Point④：沖縄の所有者不明土地にもある地目への適用事例

- ・沖縄の所有者不明土地には、公衆用道路、墓地、ため池もあるが、全国事例でも11件の申立て事例が確認された。
- ・このうち6件は管理命令発令後に申立人を所有者として登記移転がされていることも確認できた。
- ・管理命令発令日から所有権移転日までの期間が最も短かったのは全国事例7であり、約1.5か月間を要している。

図表6 全国での適用事例の概要

調査項目	全国事例2	全国事例5	全国事例7
官報公告日	4月28日	6月29日	7月11日
届出期間満了日	5月29日	8月19日	8月29日
管理命令発令日	6月1日	9月21日	9月21日
所有権移転日	11月10日 (原因：時効取得)	12月18日 (原因：売買)	11月7日 (原因：売買)
申立人	私人（自然人）	私人（自然人）	私人（自然人）
対象筆数	1筆	1筆	1筆
地目	墳墓地	ため池	公衆用道路

注釈) 事例番号は調査を実施した11件を時系列で並べた際の番号（報告書本編には全事例の概要を掲載）

### II 表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索の適用状況

- ・沖縄の所有者不明土地において、表題部所有者不明土地法に基づく所有者等の探索は令和5年12月までに、沖縄県の管理地が38筆、市町村の管理地が計195筆、合計233筆の管理地が対象となっている。
- ・このうち、探索が完了し登記官による登記が行われた管理地は10筆（沖縄県の管理地が8筆、那覇市の管理地が2筆）であり、探索対象の管理地のうち4.3%を占める。

# III. 沖縄復帰特措法に基づく管理者への実態把握及び意向調査

## 1. 制度利用意向に関するヒアリング

対象：令和4年度調査にて、所有者不明土地管理制度の適用可能性のある管理地を有すると回答した沖縄管理者（計14自治体）を対象に実施。

内容：制度適用が想定される候補地及び適用の方向性  
現時点で想定される検討に向けた課題

### ■制度適用に関する占有者の意向把握状況

- 調査時点で、調査対象の半数以上の管理者にて、所有者不明土地管理制度適用が期待される候補地の（管理地の買取意向を有すると想定される）占有者に対して、所有者不明土地管理制度について情報を共有し、同制度の適用に関する意向を確認していた。

### ■制度適用及び検討に向けた課題

- 沖縄管理者が把握している課題について、IV章（7頁）に整理した課題のほか、以下のような課題が確認された。

### ■占有者との調整

- 沖縄管理者から占有者に対して所有者不明土地管理制度に関する情報共有や制度適用に向けた意向確認を行う際に、申立てが確実に受理されるような誤解を与えないか不安視されている。

### ■分筆の対応

- 分筆が必要なケースでは測量や立会い等の対応も必要となるが、どのような手順で誰がそれぞれの手続・対応を行うか確認が必要とされている。

## 2. 管理地の管理実態に関するアンケート

対象：全23沖縄管理者（沖縄県及び22市町村の計23自治体）⇒回答数19自治体（回収率82.6%）

内容：現状把握・現場確認の実施状況  
適正管理に向けた課題  
⇒これらの内容は第1回管理者連絡会議において協議

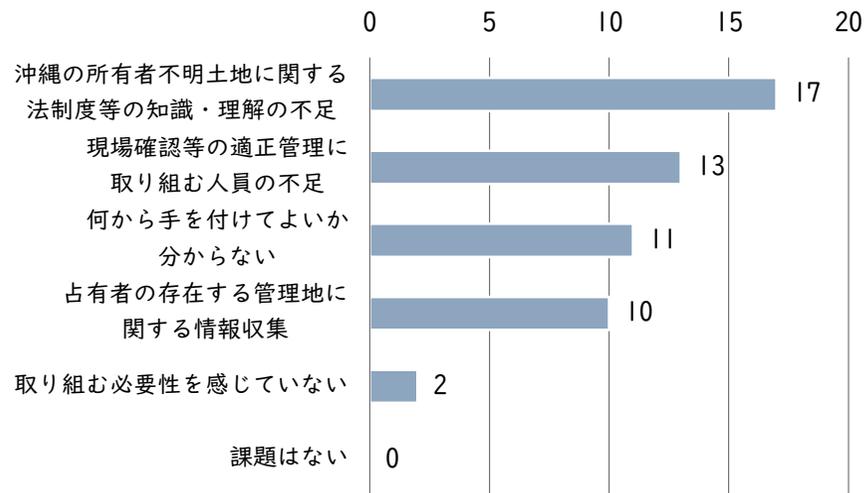
### ■制度適用に関する占有者の意向把握状況

- 管理地の多い沖縄県や那覇市では、毎年一定割合の管理地に対して、また、その他の管理者では、昨年度の実績で半数程度の管理地について現状把握・現場確認を実施。

### ■適正管理に向けた課題

- 課題はいずれの沖縄管理者も抱えており、以下のような項目順となっている。

図表7 適正管理に向けた課題（複数回答、n=19）



## IV. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

### I ケーススタディの実施

#### ■実施にあたっての前提

- ・本年度のケーススタディは、昨年度末に東京地方裁判所から「所有者不明土地（建物）管理命令申立書（汎用）」が示されたことや、沖縄の所有者不明土地に対する所有者不明土地管理制度適用の実例を踏まえて、令和4年度調査で想定した申立ての様式や記載すべき内容についても必要に応じて変更・更新しながら実施した。
- ・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、申立人となる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。

#### ■対象土地について

- ・ケーススタディの対象とする土地については、より幅広い条件の土地への制度適用を検討する観点から「①昨年度のケースとは異なる現況」「②申立てにあたって複数主体での調整が必要な土地」「③ケーススタディに取り組む沖縄管理者の多様性」を重視し、結果として図表8の3ケースを選定した。

図表8 ケーススタディの対象

	管理者	土地現況	占有者	土地の状況
1	A自治体	道路	道路管理者	道路で占有されている市管理地4筆のうち3筆は分筆の必要がある。位置は1筆と3筆に分かれており、道路占有部分を道路管理者が買い取るケースとする。
2	B自治体	ホテル等	開発事業者	リゾート開発区域内の複数筆を開発事業者が沖縄管理者と賃貸借契約を締結して占有している。開発事業者は一部の筆を転貸している。開発事業者が買い取るケースとする。
3	C自治体	宅地（家屋）	私人	建物所有者である私人が沖縄管理者と賃貸借契約を締結して占有している。昨年度検討においては、申立人に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）を十分に見出すことは困難であることから、結論を見出すことが困難との見解を得た。

## IV. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

### ■ケーススタディから得られた知見と留意点

#### Point①：申立ての対象土地（制度適用が可能な土地の要件）について

- ・管理命令発令は事案ごとに判断されるものの、買取意向があり売却処分の必要がある土地であれば管理命令が発令される可能性が高いことが確認された。
- ・一方で、売却処分を前提とする場合には、売買契約前に地積を確定する必要がある、筆界未定地においては筆界確定ができるかどうか分からない場合や、申立人と買取意向者の他に利害関係人がいて円滑な売却ができないおそれがあるような土地の場合には、売却処分等の目的が達成されずに管理が終了する可能性がある点に留意が必要である。

図表9 作成資料による役割・記載事項

#### Point②：申立て書類の役割・記載事項

- ・東京地方裁判所から公表されたひな型、既往の申立て事例、ケーススタディでの検討を踏まえると、申立書には、必要な管理行為（沖特管理者にはできない売却処分等）を中心に簡潔に記載することが最も重要で、その経緯や意図等の詳述は不要であると整理された。
- ・一方で、所有者不明土地を沖特管理者が管理していること等の事情の説明や、土地の買取希望価格の裏付けとなる不動産鑑定結果等を添付することで、申立て内容を補助したり、管理期間の短縮による予納金の低減が見込まれたりするため、陳述書や意見書等を作成するといった工夫をすることが考えられる。

書面	役割・記載事項
申立書本編	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方裁判所に対して、管理命令発令要件を充足することを伝える。</li> <li>・申立人が作成する。</li> <li>・沖特管理者にはできない管理行為を管理人に求める内容（売却処分、分筆）を簡潔に記載する。</li> </ul>
陳述書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・申立書の根拠資料（証拠書類）として申立て内容を補助する必要がある場合に作成する。</li> <li>・申立人と沖特管理者が必要に応じてそれぞれ作成する。</li> <li>・申立人の立場で土地の状況や履歴について説明し、管理命令の発出の根拠となる情報を説明する。また、沖特管理者の立場で管理の状況や認識について記載して付すことも可能である。</li> </ul>
上申書（買取費用に関する上申）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・買取意向及び買取希望金額とその算定根拠について示す場合に作成する。</li> <li>・買取希望価格と、その根拠資料として不動産鑑定資料、国・自治体での土地収用や土地の買取の際の規定、地元の慣習に準じた買取価格の算出方法等を提示し、買取価格が妥当であることを示す。</li> </ul>
意見書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・申立て内容以外で、管理人に情報提供しておくべきこと（これまでの沖特管理者の管理内容等）がある場合に作成する。</li> <li>・沖特管理者、申立人が必要に応じて作成する。</li> </ul>

## IV. 所有者不明土地管理制度の適用に向けた調査検討

### 2 沖縄の所有者不明土地への制度適用における課題の整理と対応

- ・沖特管理者へのヒアリング調査（Ⅲ章）、ケーススタディの実施（Ⅳ章1）に加え、前述の所有者不明土地管理制度の適用事例調査によって把握された、沖縄の所有者不明土地への制度適用における課題とその対応は以下のとおり整理される。

図表10 沖縄の所有者不明土地への制度適用における課題の整理と対応

課題	課題の概要	課題の解決に向けた対応
課題1：沖特管理者への管理命令発令の事実の伝達	沖特管理者による適正管理を行っていく上で、管理命令発令の事実が沖特管理者に速やかに伝達されるようにしていくことは大きな課題となる。	以下の3つの取組を令和5年度中に行うことで、所有者不明土地管理制度等の適用に係る関係主体の理解醸成を図った。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・那覇地方裁判所との意見交換</li> <li>・沖縄弁護士会での説明会（研修）における周知</li> <li>・ケーススタディにおける申立書及び添付書類の副本提出の推奨</li> </ul> 一定の成果が得られたと考えられるが、引き続き、関係主体の理解醸成と沖特管理者への適切な連絡がされるよう必要な取組を講じていくことが求められる。
課題2：沖特管理者が締結した賃貸借契約の承継の取扱い	①沖特管理者から所有者不明土地管理人に管理権限が移行する日、言い換えると沖特管理者の管理解除日を明確にする必要がある。 ②この課題に関連し、沖特管理者が締結していた賃貸借契約が、管理人に引き継がれるのか否かを明確にする必要がある。	①管理命令発令日が沖特管理者による管理の解除日（管理命令発令日の前日までが管理対象期間）となるとの見解が検討会で示された。 ②民法第605条の2に該当しない限り、賃貸借契約は引き継がれないことが大原則であり、沖特管理者が締結していた賃貸借契約が所有者不明土地管理人に当然に承継されるという説は成り立たないとされた。 ⇒賃貸借契約を締結してきた土地においては、これまで沖特管理者が保管する還付金（過去に本件土地から得られた収益金のうち、真の所有者が判明した際に還付する金銭）の扱いが今後の課題となる。
課題3：沖特管理者名の登記の取扱い	対象土地の一部が残ったまま所有者不明土地管理命令の取消がされる場合の、不動産登記簿における沖特管理者名の取扱いについて対応を整理する必要がある。	令和6年1月末時点では、対象となる事例・事態は発生しておらず、問題が顕在化しているわけではない。 対象土地の一部が残ったまま所有者不明土地管理命令の取消がされる事態が発生した際に、沖特管理者をはじめ、関係者が混乱することがないように、沖特管理者の取扱いについての対応策を検討しておく必要がある。

# V. 自立的な制度利用に向けた体制構築支援

## I 概要（本年度の支援活動：説明会の開催概要）

- ・ 沖縄弁護士会所属の弁護士を対象に、過年度調査内容、内閣府における取組など「沖縄の所有者不明土地」に関することと、沖縄の所有者不明土地への所有者不明土地管理制度の適用に関する2つの観点から、それぞれ実務を行う上で必要な情報の提供（説明会）を開催した。
- ・ なお、説明会は、沖縄弁護士会及び藤田座長の全面的な協力のもと、沖縄弁護士会司法法制委員会が主催する研修として以下のとおり企画・実施した。

## 2 全体構成

- ・ 講演パートでは、前半に本調査受託者から「沖縄の所有者不明土地の概要と特徴～所有者不明土地管理制度の適用を念頭に～」と題して説明を実施した。
- ・ 講演パートの後半は、藤田広美氏から「沖縄県における所有者不明土地問題の特質を踏まえた所有者不明土地管理命令制度の運用上の留意点」と題して説明がなされた。
- ・ 講演パートの後に休憩を挟み、質疑応答を行った。質疑応答は、休憩時間中に参加者からの質問を募り、集まった質問に順次回答するという形式で実施した。

## 3 得られた成果

- ・ 沖縄県内の弁護士のうち81名という数多くの弁護士の参加が得られ、本制度適用に係る課題等について周知できた。
- ・ 管理人の具体的実務として、沖特管理者との連絡・調整の必要性について理解を得ることも目的としたところ、本説明会後に管理人から沖特管理者に連絡がされる事例が確認されるなど、一定の効果があつたと考えられる。

図表II 説明会の開催概要

項目	概要
名称	沖縄の所有者不明土地問題解決に向けた研修会 ～沖縄の所有者不明土地問題の特質と民法上の所有者不明土地管理制度の運用上の課題～
開催形式	沖縄弁護士会司法法制委員会の研修として開催 ⇒本調査受託者は研修講師として参画・説明等を実施
開催日時	令和5年12月18日（月）14:00～16:30
開催場所	沖縄弁護士会館 4階会議室
開催方法	対面とオンラインのハイブリッド形式
参加者数	81名（対面：16名、オンライン：65名）

図表12 説明会で配布したパンフレットの表紙・裏面

# VI. 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

## 1 令和6年度以降の当面の取組方針（取組方針の見直し）

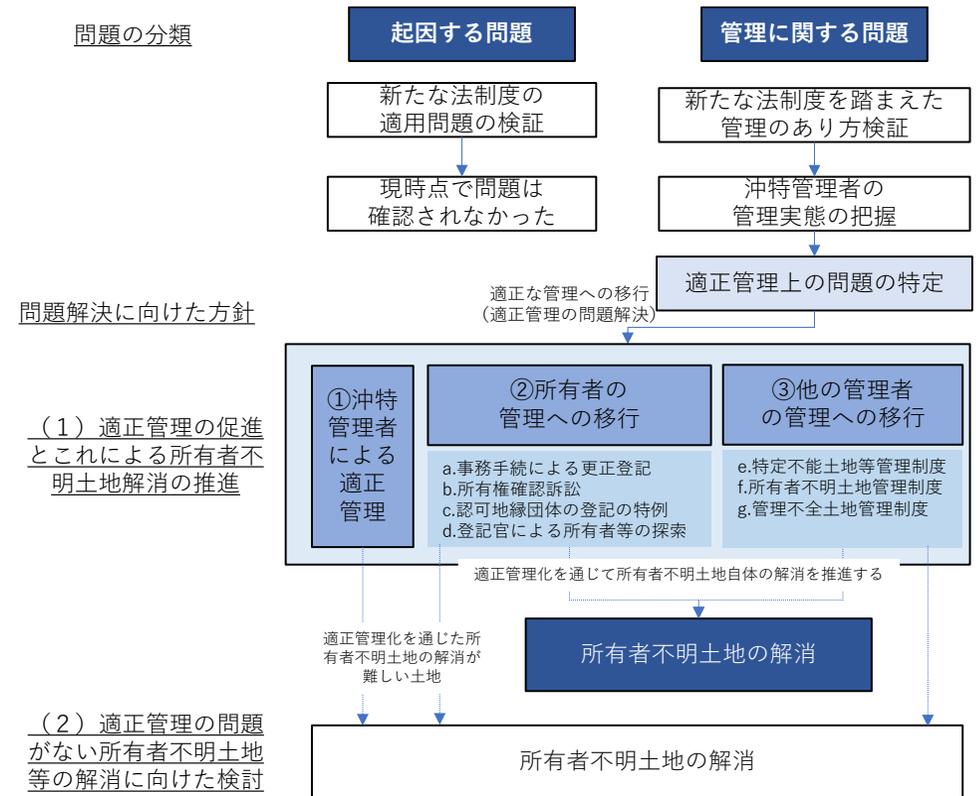
### ①制度施行による「問題」の変化

- ・所有者不明土地管理制度適用の手續・実務の過程で、沖縄の所有者不明土地に起因する（全国と沖縄の所有者不明土地の差異に起因する）問題がいくつか生じ、対応すべき課題も明らかとなった。適時解決策を検討していく必要がある。
- ・沖特管理者においては、沖特管理者が保管する還付金（保管している賃料）を、所有者不明土地管理制度の適用が進んでいく中でどのように管理・処分していくのかなど、適正管理に関する問題を抱えている状況にあり、解決策を検討していく必要がある。

### ②取組方針見直しの方向性

- ・令和6年度には、所有者不明土地管理制度の運用状況や適用事例を見極めつつ、現行法制下における取組方針を新たにとりまとめることが求められる。
- ・令和6年2月時点での環境認識を踏まえると、取組方針見直しの方向性は以下のとおりとなる。  
 ※3分類（①～③）は不変。  
 ※所有者不明土地管理制度を積極的に活用した問題解決を図っていくことが有効。  
 ※②の手法によって真の所有者への返還を優先的に考えることは不変であるが、沖縄の所有者不明土地の有効活用に向けた取組を促進する取組方針を設定。

図表13 新たな法制度を踏まえた問題解決への取組方針（令和3年度時点）



## 2 取組方針の実現に向けた課題

- ①全国での所有者不明土地管理制度の適用事例の収集・分析
- ②取組方針の見直しにあたっての制度適用可能性のある土地の再抽出
- ③適用可能性がありつつ、技術的に困難を抱えるケースの解決方策の探究
- ④制度の適用における実務・手続上の課題整理と解決策の検討
- ⑤管理者ガイドの更新

## VII. 会議の開催・運営

### 1. 検討会

- ・検討会は図表14に示した有識者を検討員として委嘱・組成し、3回の検討会を開催した。

図表14 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15 検討会の開催概要

開催日	主な議題
令和5年 9月27日	・所有者不明土地管理制度の運用に関する調査報告 ・制度適用のケーススタディに関する協議
令和5年 11月13日	・所有者不明土地管理制度の適用動向及び沖縄における制度運用の課題 ・制度適用のケーススタディに関する協議
令和6年 1月26日	・所有者不明土地管理制度適用のケーススタディに関する協議 ・制度運用の実態を踏まえた、円滑な制度運用に向けた課題と対応策の検討

### 2. 管理地の管理実態に関するアンケート

- ・内閣府が設置し、沖特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16 管理者連絡会議の開催概要

開催日	主な議題
令和5年 9月27日	・管理状況の共有に関する報告 ・管理地に関する困りごとについての対話 ・「ワーストシナリオ」ワークショップ
令和5年 11月13日	・沖縄県における所有者不明土地管理制度への対応 ・自治体による所有者不明土地管理制度の申立て実務
令和6年 1月26日	・沖特管理者による所有者不明土地管理制度への対応（報告・状況共有） ・管理者ガイドver.3の説明