

I. 調査の概要

(1) 本調査の目的

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沖縄の所有者不明土地については、沖縄復帰特措法に基づき沖縄県又は関係する市町村が管理を行っているところ、戦後相当期間が経過し、人証・物証が少なくなっていることから、所有者の探索、管理の解除が困難な状況となっている。

このため、平成 24 年の法改正において、沖縄復帰特別措置法において、沖縄の所有者不明土地に起因する問題を解決するため、速やかにその実態について調査を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとして規定されたことを踏まえ、内閣府では、平成 24 年度から平成 30 年度まで、測量等調査及び所有者探索調査（以下「実態調査」という。）を実施してきた。

その後、平成 30 年度から令和 5 年度までの調査検討業務（以下「過年度調査」という。）において、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、課題整理と解決策の検討を行ってきた。

特に民法（明治 29 年法律第 89 号）において、所有者不明土地管理制度が施行された後においては、全国的な同制度の運用状況、沖縄の所有者不明土地への同制度の適用事例や沖縄特管理者の対応状況等に関する実態把握とともに、ケーススタディの実施を通じ、同制度のより円滑な適用に向けた検討、課題整理、今後の取組方針の検討を行ってきたところである。

本年度も、引き続き、①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を図るための調査検討業務、及び②同制度の適用による沖縄の所有者不明土地の管理の問題と所有者不明土地の解消を図るため、同制度の利用意向調査業務を行う。

(2) 調査の内容とフロー

① 調査の方針 ～これまでの取組みを総括し、将来像と取組方針を検討～

本調査検討業務では、沖縄の所有者不明土地に「起因する問題」は「全国的な所有者不明土地と比較した際の差異を原因として生ずる問題」と定義しているところ、全国的な所有者不明土地に関する法制度の立案・成立・施行が平成30年度～令和5年度まで相次いだため、「起因する問題」の主眼を都度設定しながら検討を深めてきた。

各年度において設定した論点に関して、有識者検討会の検討員による議論を重ね、本調査検討業務として対応できる「起因する問題」に対応してきたところである。（図表1参照。本調査での対応項目の詳細については過年度調査報告書参照。）

これに加え、所有者不明土地管理制度施行の前年度（令和4年度）からは、主に同制度の適用によって、沖縄の所有者不明土地の管理の問題と、所有者不明土地の解消を図る観点から、同制度利用意向調査やケーススタディ等の検討を行ってきた。

本年度の調査検討業務においても、この枠組みを維持して検討する。

図表1 沖縄の所有者不明土地に「起因する問題」への対応の変遷

	取り巻く環境（の変化）	起因する問題の主眼	本調査での対応（必要な措置）
【第一段階】H30～R1 ※調査の主眼：管理地の実態把握と、真の所有者への返還可能性の追求	■ 実態調査により、沖縄の所有者不明土地の全容が見えつつある段階 ■ 検討開始時点では、法令における所有者不明土地の定義は沖縄のみ ⇒その後、所有者不明土地特措法、表題部所有者不明土地法が漸次成立・施行	■ 土地所有権確認手続や慣習の差異に伴う法的特殊性の有無 ⇒沖縄固有の制度（事務手続による更正登記）の法的安定性 ■ 登記と管理の差異による新たな法制度の適用問題 ⇒特定不能土地等管理者と沖特管理者の重複	■ 直ちに包括的な法制上の措置を講ずることが必要なほどの法的特殊性はないとの結論。 ■ 事務手続による更正登記の法的位置づけの明確化（制度維持） ■ 管理者の重複に対する解釈①
【第二段階】R2～R4 ※調査の主眼：管理の問題の解決に向けた新たな法制度の適用	■ 沖縄の所有者不明土地に幅広く適用可能な法制度（所有者不明土地管理制度等）の立案・成立 ⇒幅広く適用可能かつ適正管理と解消を見込めることから同制度の適用が議論の大きな前提に	■ 新たな法制度の適用問題 ⇒所有者不明土地管理人と沖特管理者の重複 ■ 沖特管理者の管理権限・義務の不明確さ（不適正な管理是正の必要性） ⇒具体土地への制度適用上の問題	■ 沖特管理者の法的地位や管理者の重複に関する解釈② ■ 沖特管理者の管理権限の範囲の解釈（民法改正を受けて更新） ⇒適正管理ガイドの作成 ■ ケーススタディの実施（申立書案の作成）
【第三段階】R5～R6 ※調査の主眼：沖特管理者と所有者不明土地管理制度（人）が併存する中での安定的な制度運用	■ 所有者不明土地管理制度の施行（事前の想定と異なり、幅広く緩やかな適用・運用、沖特管理者の存在を前提としない運用等） ■ 所有者不明土地に関する法制度が出揃う（当面の法的環境安定の見込み）	■ 所有者不明土地管理制度の運用における問題 ⇒管理命令下及び取消後の沖特管理者の位置づけ、還付金の取扱い、登記等） ■ 2つの管理制度が中期的に併存する前提での安定的な制度運用	■ 那覇地方裁判所・沖縄弁護士会等との調整による問題解決に向けた実務運用づくり ■ 沖特管理者の法的地位や管理者の重複に関する解釈③

なお、内閣官房「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」における所有者不明土地等問題対策推進の工程表¹を踏まえると、沖縄の所有者不明土地と関係する全国的な所有者不明土地に関する法制度は令和5年度で一端の区切りと見られ、当面は取り巻く法制度の環境が安定するものと考えられる。

これを踏まえ、本年度の調査検討業務では、現行の法制度の適用による沖縄の所有者不明土地の将来像を改めて描き、今後の「起因する問題」への取組方針を検討することとした。

② 本年度の調査検討（協議）の枠組み

①の方針を踏まえ、本年度は図表2の通り、大きく3つの論点を設定し、検討会及びワーキンググループでの議論を重ね、とりまとめを行った。検討会及びワーキンググループでの協議の概要はⅦ章に整理しているほか、とりまとめの結果について（1）（3）はⅥ章に、（2）はⅣ章の1及び2に整理している。

図表2 本年度の調査検討（協議）の枠組み

（1）中期的な将来像の設定と必要な視点・要素について

- ・ 現行の法制度の適用によって、描くことができる沖縄の所有者不明土地の将来像と「起因する問題」への対応方針を設定する。
- ・ 将来像の実現に向けての取組みを進めるにあたり、必要な視点・要素（障壁となる事柄や課題等）を整理する。

（2）所有者不明土地管理制度の運用における問題

- ・ 所有者不明土地管理制度の適用にあたり、沖縄復帰特措法における規定や、全国の所有者不明土地との差異（登記と管理の差異）に起因して生ずる問題について対応方針を検討する。具体的には、以下の項目に関する検討を行う。

①令和5年度調査の残課題への対応

- ・ 令和5年度中の制度運用（実例）やケーススタディの実施・分析によって明らかとなった以下の3つの問題の解決を図る。

- 1) 所有者不明土地管理命令下及び取消後の沖縄管理者の地位の明確化（解釈精査）
⇒問題：対象土地が残る形で管理命令が取消された後の管理のあり方が不明確
- 2) 所有者不明土地管理命令後の「還付金」の管理・処分方法の明確化
⇒問題：対象土地の所有権移転後も、沖縄管理者の管理財産として残るおそれ
⇒問題：収益金から管理費用を控除して還付することの是非が不明確
- 3) 1)の解釈に沿った管理権限の公示（登記の運用）
⇒問題：1)の解釈と異なる登記がされる場合、適正な管理に支障が生ずるおそれ

¹ 内閣官房「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」第13回（令和6年6月10日）における決定事項として公表されている所有者不明土地等問題対策推進の工程表（[kouteihyou.pdf](#)）最終確認日：令和7年1月20日

②円滑な制度適用に向けた問題がないか検証の継続

- ・令和6年度中の制度運用（実例）やケーススタディの実施・分析から、円滑な制度適用に問題が生じる点が明らかとなった場合、その解決策を検討する。

（3）沖縄復帰特措法に基づく管理における問題

- ・沖縄の所有者不明土地の管理実態と、沖特管理者と所有者不明土地管理人の差異に起因して生ずる管理の問題について対応方針を検討する。具体的には、以下の項目に関する検討を行う。

①求められる管理行為に対応できる体制の整備

- ・所有者不明土地管理人と沖特管理者は、共に「土地の適切な管理をその職責とする職務者」という位置づけであり、求められる管理行為（義務）は同一である一方、専門性の有無などいくつかの相違点がある。
- ・中期的に土地の適正管理を担保していく上で、所有者不明土地管理人と沖特管理者の制度的な差異は問題とならないか。また、その問題を解決していくための効果的な対処方針は示せるか。

②適正管理の問題解決に向けた対応

- ・沖特管理者が管理する土地の現状を踏まえると、適正管理に向けて本来は処分行為が必要になる土地（道路・建物等での占有等）が散見される。
- ・沖特管理者による管理は、管理権限や義務が不明確なまま長年に及んでおり、管理開始時やその後の経緯（不適正な管理のおそれのある状態になった原因・理由）が不明確なケースが多い。これまで、その多くは現状を追認してきているが、今後、沖特管理者が取るべき対処方針は示せるか。（管理ガイドに対処方針を示すことも想定）

③ 調査の内容

1) 文献調査・全国の法制度等の確認

文献調査・全国の法制度等の確認として、官報による所有者不明土地管理制度の適用状況を随時調査したほか、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について、令和6年末までの状況を調査した。

Ⅱ章に、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としてとりまとめている。

2) 所有者不明土地管理制度の利用意向調査

所有者不明土地管理制度の利用意向調査は、最新の同制度適用実態を踏まえつつ、沖特管理者を対象に、同制度の活用が期待される管理地の筆数や状況等を把握するヒアリング調査及びアンケートを実施した。調査結果は、Ⅲ章にとりまとめている。

3) 調査検討業務

調査検討業務においては、所有者不明土地管理制度を適用する際に生ずる問題の把握・分析、必要な対応の検討を行うほか、同制度適用に技術的な困難を抱えると想定されるケースの解決方策の検討（ケーススタディの実施）や、同制度の適用や適正管理に沖縄管理者が対応していくための管理ガイドの更新を行った。これらの調査結果は、IV章にとりまとめている。

4) 自立的な制度利用に向けた体制構築支援

自立的な制度利用に向けた体制構築支援では、沖縄県司法書士会財産管理委員会の「財産管理業務の事例報告・意見交換」研修会において、「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円滑な利用に向けて～」と題して説明会を実施した。概要は、V章にとりまとめている。

④ 調査の検討体制

検討会は図表3に示した有識者を検討員として委嘱・組成し、2回の検討会を開催した。また、検討会の下にワーキンググループを設置し、3回のワーキンググループを開催した。

検討会及びワーキンググループでの討議概要は、VII章に示している。

また、内閣府が設置する「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、沖縄復帰特措法に基づく管理者の「沖縄の所有者不明土地」管理ガイドの内容等について、情報共有と協議を行った。

管理者連絡会議の討議概要は、VII章に示している。

図表 3 検討員名簿

役割	氏名（敬称略）	所属
座長	ふじた ひろみ 藤田 広美	そよがぜ法律事務所 弁護士 琉球大学法科大学院 教授
検討員	あきやま やすひろ 秋山 靖浩	早稲田大学大学院法務研究科 教授
	いけだ おさむ 池田 修	ゆあ法律事務所 弁護士
	いとう ひでとし 伊藤 栄寿	法政大学法学部 教授
	ふくはら よしたか 福原 義隆	沖縄県土地家屋調査士会 副会長

図表 4 管理者連絡会議の議長及び構成員

議長	内閣府沖縄振興局参事官（調査金融担当）
構成員	沖縄県総務部管財課長、那覇市総務部管財課長、宜野湾市総務部総務課長 浦添市財務部行政改革推進課長、名護市総務部財政課長、糸満市総務部財政課長 沖縄市総務部契約管財課長、豊見城市総務企画部 I T 管財課長 うるま市総務部管財課長、南城市総務部財政課長、大宜味村総務課長 今帰仁村企画財政課長、本部町総務課長、恩納村総務課長、伊江村総務課長 読谷村総務部総務課長、嘉手納町総務課長、北中城村総務課長 中城村総務課長、西原町総務部総務課長、与那原町財政課長 南風原町総務部総務課長、渡嘉敷村総務課長、座間味村総務・福祉課長 粟国村総務課長、渡名喜村総務課長、久米島町総務課長、八重瀬町総務課長

⑤ 沖縄管理者・関係機関等のヒアリング調査・意見交換

本調査の実施にあたっては、沖縄管理者及び所有者不明土地管理制度に関する関係機関へのヒアリング調査・意見交換を、図表 5 の通り実施した。

図表 5 沖縄管理者・関係機関等へのヒアリング調査・意見交換

分類	対象	実施日
沖縄管理者	全 23 沖縄管理者（沖縄県及び 22 市町村）	令和 6 年 7 月 10 日 ～10 月 2 日
関係機関	法務省民事局商事課	令和 6 年 12 月 11 日
	那覇地方法務局	令和 6 年 7 月 18 日

⑥ 本調査の実施フロー

本調査の実施フローは、図表6の通りである。

図表 6 本調査の実施フロー

