

琉球大学学術リポジトリ

沖縄県における所有者不明土地問題について

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学人文社会学部・琉球大学大学院法務研究科 公開日: 2020-06-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 比嘉, 正, 藤田, 雄士 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/46073

沖縄県における所有者不明土地問題について

比嘉 正・藤田 雄士

1. はじめに

所有者不明土地とは、所有者が明らかでない土地のことをいい、民法上の無主物、すなわち、所有者のいない不動産とは異なる。民法は、所有者のいない不動産については、所有の意思をもって占有することによって、その所有権を取得し（無主物先占）、所有者のいない不動産については、国庫に帰属する、と規定する（民法 239 条 1 項、2 項）。

しかし、所有者不明土地は、所有者はいるが、だれなのか不明である土地のことを指す。このような、何らかの理由により所有者が明らかでない土地が沖縄には点在しており、平成 22 年 3 月 31 日現在総計 1,832 筆、面積にすると 89 万 2454.60㎡の土地が所有者が不明のままになっている。その内訳は、①所有権申請手続の際に生じたものが 1,529 筆、40 万 2543.28㎡ ②地籍調査の際に生じたものが 171 筆、6 万 231.37㎡ ③台帳登記もれ等の管理編入によるものが 132 筆、42 万 7879.95㎡である。

以下においては、主に沖縄における所有者不明土地の発生原因と管理体制について見たうえで、新しく制定された所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（平成 30 年法律第 49 号）の適用の可能性について検討する。

なお、本稿を草するにあたっては、平成 22 年～24 年にかけて開かれた沖縄県による「所有者不明土地問題検討委員会」において県から各委員に配布された資料に基づいていることを付記しておく。

2. 沖縄県における所有者不明土地の発生原因

(1) 総論

まず、沖縄県における所有者不明土地の発生原因については、去った大戦で沖縄本島内の公図、登記簿、土地台帳等の土地関係記録の大半が焼失した

ことに起因する。

戦後、沖縄を占領したアメリカ軍は、公図、公簿の早急な再製の必要性から、1946年（昭和21年）2月28日にアメリカ海軍軍政本部指令121号（土地所有権関係資料集に関する件）を発令し、土地所有権の認定のための準備作業を行った。具体的には、土地所有者は各市町村の字土地所有権委員会に対して、隣接土地所有者2名の保証人の連署をもって、土地所有権申請書を提出するものとされ、同委員会が調査のうえ、測量を行って地図を作成した。

つぎに、アメリカ軍は、土地所有権認定作業について、1950年（昭和25年）4月14日に軍政本部特別布告第36号（土地所有権証明）を発し、市町村所有権委員会が所有権証明書を作成し、これを30日間一般の縦覧に供し、異議がなければ、市町村長が所有権証明書を承認し、署名捺印のうえ土地所有者に交付させた。土地所有者は、土地所有権証明書を受領した後、土地登記所において登記手続することになった。

しかし、その手続の際の要件である各市町村の字土地所有権委員会に対して、隣接土地所有者2名の保証人の連署をもって、土地所有権申請書を提出することができず、市町村長から所有権証明書の交付を受けられなかった者は、土地登記所において登記手続をすることができなかった。その要因としては、①一家が戦死して各市町村の字土地所有権委員会に対して、土地所有権申請書を提出することができなかった場合や、②隣接土地所有者が戦死したり、あるいは、疎開や移民等によって不在であったためにその者の署名が貰えず申請できなかったために、所有権申請がなされなかった等の事情があったと考えられる。

(2) 所有権申請手続

以下においては、所有者不明土地が生じた主な原因について見ることにする。

まず、所有権申請手続の際に生じたものについてであるが、前述のアメリカ海軍軍政本部指令121号に基づく所有権認定作業の際に、何らかの事情により所有権申請がなされなかった土地や、土地所有権証明書が受領されなかった土地または所有者が判明しなかった土地が所有者不明土地になった。

その後、アメリカ軍は、1952年（昭和27年）4月7日に民政府布告第

16号（土地所有権）を発令し、その第3条に基づき、地目が墓地、寺社用敷地、霊地または聖地であるものについては、当該土地の所在する市町村が、それ以外の土地については琉球政府が「管理」することにした。

ここでは、琉球政府は、「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き渡す」義務を負い、不明のままの土地の最終的な処分は、「適当な法規」によるものとされている（同条3項）。

(3) 地籍調査の際に生じたもの

前述のアメリカ海軍軍政本部指令121号に基づく土地所有権の認定のための準備作業において、土地所有者は、各市町村の字土地所有権委員会に対して、隣接土地所有者2名の保証人の連署をもって、土地所有権申請書を提出するものとされ、同委員会が調査の上、測量を行って地図を作成しましたが、測量作業の際に所有者が判明しない土地があり、それらの土地についても、所有者不明土地として前述の民政府布告第16号3号に基づく管理がなされるようになった。

(4) その他

その他の原因としては、管理編入（台帳登記漏れ等）によるものがある。

以上が沖縄県における所有者不明土地の発生原因であるが、最近、日本本土でもこの問題がにわかに注目され、国もその対策に乗り出したが、本土における所有者不明土地の原因は、主に相続の際に移転登記しなかったことによるものであり、発生原因が沖縄とは大きく異なる。

3. 所有者不明土地の現状

(1) 総論

つぎに、沖縄における所有者不明土地の現状について見ることにする。

沖縄の本土復帰後、沖縄復帰特別措置法が制定され、同法62条は、「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、従前の例に準じて、沖縄県又は当該土地の所在する市町村が管理する」と規定しており、県は、同法に基づいて所有者不明土地を管理し、現在に至っている。

なお、県による管理上発生する個々の法的問題については、それぞれ検討が必要であるが、問題点の指摘だけに留める。

(2) 県による管理

前述のように、沖縄復帰特別措置法 62 条は、沖縄県又は市町村に対して、所有者不明土地を管理する権限を認めている。同条は、復帰後の沖縄県が、「従前の例に準じ」て所有者不明土地を管理する旨定めている。同条にいう「従前の例」とは、復帰前のアメリカ軍政本部特別布告等に基づく琉球政府等の管理方法のことを指すものと解される。1955 年（昭和 30 年）4 月 14 日アメリカ軍政本部特別布告第 36 号第 8 条は、「一定の土地に対する所有権の申告又は主張がない場合、又は土地所有権証明書の受領者がいない場合には、当該土地はその土地の所有地の市町村長が不在者のために管理する」と規定し、同布告 36 号 9 条は、「市町村長又はその任命する代理人は、その管理する土地を次の手続によって管理する」と規定していた。

1. 土地は、その所有者のために最も利益になるように利用し、その収益は市町村長が受託者又は管理者として所有者のために保管する。
2. 市町村長は、土地の利用及び管理に関し受託者又は管理者としての機能を充分になす権限を有する。市町村長は、その土地に対する所有者の利益を減少する行為を認可してはならない。
3. 市町村長又はその任命する代理人は、土地所有者に対して受託者としての責任を負い、収入を徴収し、税を支払い、土地の維持改良のために支出することができる。但し、一定の土地に対する支出がその土地から生ずる収入を超え、又は一定の土地から生ずる余剰収入を税の支払外に他の土地のために使用してはならない。収入の上がらぬ土地に対する税は、積み立てられた収入からなる受託者の予備金から支払い、貸し金の形にしてその土地に賦課する。その税としての貸し金は、その後所有者又はその承継人によって支払われるまでその土地に対する留置権を構成する。

以上を前提とすれば、復帰特別措置法 62 条およびアメリカ軍政本部特別布告 36 号第 9 条は、現行民法 103 条（権限の定めのない代理人は、保存行為、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を行う権限を有する。)の規定に近いものであることは明らかであり、両者の言う「管理行為」とは、基本的には同一の行為を指しているものと解される。

①所有者不明土地からの収入と支出の管理方法

i) 県の管理方法

つぎに、所有者不明土地からの収入と支出の管理方法について見ることにする。現在、県は沖縄県特別会計設置条例に基づき、所有者不明土地からの収入と支出を沖縄県所有者不明土地管理特別会計によって管理している。具体的には、琉球政府時代の法令である「所有者不明土地の管理費用及びその引渡に伴う収益金の還付に関する立法（1960年8月16日法第98号第2条）に基づき、管理している。

同法第2条は、1. 所有者不明土地の管理に要する費用(以下「管理費用」という。)は、すべて所有者不明土地から生ずる各会計年度の総収益金から支出するものとする。

2. 収益のない土地については、管理費用を徴収しない。と規定している。以上のように、県は個別の所有者不明土地ごとに分けて収支管理しているのではなく、すべての所有者不明土地からの収入をすべての所有者不明土地の管理のために支出しているのが原状である。

このような管理方法によると、収益性の低い土地は、その土地自体について必要な管理費用を超える負担をしなければならないことになるので、収益性の高い土地との関係で、県が管理者としての善管注意義務に違反していると評価されるのではないか、という問題が生じる。

復帰特別措置法62条は、県に対し具体的な方法を定めずに所有者不明土地の管理を委ねている。その結果、県は所有者不明土地の利益主体である真の所有者に対して法律上の善良な管理者としての注意義務を負うことになる。そして、県が善管注意義務を負う相手方である真の所有者は、個々の土地によってそれぞれ異なる別人であることが多いものと考えられ、したがって、本来的には当該善管注意義務も個別の所有者不明土地ごとに分けて把握されるべきであると思われる。このような観点からは、個別の所有者不明土地ごとに分けて収支管理を行い、県が個々の真の所有者

との関係で善管注意義務を果たせるようにするのが望ましいと思われる。

しかし、実体法上、県が復帰特別措置法 62 条によって「従前の例に準じ」て負うことになった善管注意義務は、あくまで琉球政府が負担していた範囲内の義務に留まるのであって、民法ないし判例によって一般的に認められているような義務と完全に同一であるとはいえない。

そして、琉球政府時代の上記立法第 98 号（所有者不明土地の管理費用及びその引渡に伴う収益金に関する立法 1960 年 8 月 16 日法第 98 号）は、個別の所有者不明土地ごとに分けて会計管理することがあまりにも煩雑であることから、行政事務負担の軽減を図るために、収入と支出の合理的な管理方法を特別に定めたものであるということが出来る。

したがって、現在県が復帰特別措置法 62 条に基づいて、琉球政府時代の法令に基づく管理方法をそのまま「従前の例に準じて」受け継いで行っている所有者不明土地の会計管理は、同条その他の法令に違反するものではないと思われる。

ii) 税金の支払義務について

前述の通り、県は復帰特別措置法 62 条に基づいて所有者不明土地を管理し、これを賃貸しているが、当該土地にかかる固定資産税を支払い、または借地料収入にかかる消費税を支払う義務があるか否かが問題となる。

ア. 固定資産税について

まず、固定資産税については、地方税法 343 条 4 項によると、「市町村は、固定資産の所有者の所在が震災、風水害、火災その他の事由によって不明である場合においては、その使用者を所有者とみなして、これを固定資産税台帳に登録し、その者に固定資産税を課することができる。」とされており、所有者不明土地についても、固定資産を所有している者または使用している者に対して、固定資産税を課することは可能である。したがって、例えば、所有者不明土地を無断で使用している者（不法占拠者等）に対して、市町村が固定資産税を課することはあり得る。

他方、同法 348 条 1 項によれば、「市町村は、国並びに都道府県、市町村、特別区、これらの組合、財産区、地方開発事業団及び合併特別区

に対しては、固定資産税を課することはできない。」ことになっている。したがって、県はそもそも同条項に規定する固定資産税に関する非課税の人的範囲に含まれ、同税の支払義務は存しないと解される。

イ. 消費税について

つぎに、消費税については、消費税法6条1項が「国内において行われる資産の譲渡等のうち、土地の貸付から除外される場合には（例えば、建物、野球場、プール又はテニスコート等の施設の利用が土地の使用を伴うことになるとしても、その土地の使用は、土地の貸付には含まれない（消費税法基本通達6-1-5）。）」と規定しており、消費税は課されないことになる。

そして、消費税法施行令第8条は、上述の貸付から除外される場合につき、「消費税法基本通達第1条第1号に規定する政令で定める場合は、同号に規定する土地の貸付に係る期間がひと月に満たない場合及び駐車場その他の施設の利用に伴って土地が使用される場合とする。」と定めている。

したがって、県が行っている所有者不明土地の賃貸のうち、貸付期間が1ヶ月未満の場合及び県が土地を土地としてではなく、駐車場等の施設として賃貸している場合には、消費税は課税されないものと解される。

②滞納借地料の消滅時効期間

つぎに、滞納借地料の消滅時効の問題について。現在、県は者借地人に対して原則として賃貸借期間を5年としたうえで、6ヶ月ごとに予め定められた借地料の納入を求める、という方法で所有者不明土地を賃貸している（所有者不明土地賃貸借契約書第5条、6条）。

また、平成19年度末時点における滞納借地料の総額は、713万7047円であるが、そのうち発生から10年以上が経過している滞納借地料債権の総額は、272万3374円であり、発生後の経過期間が5年以上10年未満のものは、総額96万2400円である（所有者不明土地関係例規集添付資料参照）。

県は、所有者不明土地から生ずる借地料債権を善管注意義務をもって管理しなければならない。そして、県がこの債権管理を怠り、時効によって

喪失してしまえば、真の所有者に対して何らかの損害賠償義務を負う可能性がある。

③第三者による時効取得への対応

つぎに、第三者による時効取得への対応についてであるが、既述の通り、県は善管注意義務に違反しないように所有者不明土地を管理しなければならないが、県と土地の賃貸借契約を締結せずに無期限で土地を使用している不法占拠者が 10 年または 20 年以上土地を自己のものとして占有してきたことを理由に（民法 162 条）、県や真の所有者に対して土地を時効取得した旨主張してくることが考えられる。

県が所有者不明土地を適切に管理しなかったことにより不法占拠者による土地の時効取得が認められてしまえば、その反射的効果によって真の所有者は土地所有権を失うことになるから、県は当該真の所有者との関係では損害賠償義務を負うことになる。

そこで、このような事態を回避するために、県がなすべき対応としてどのようなものが考えられるかについて、以下において検討する。

i) 占有者に承認を求める方法（民法 147 条 3 項）

まず、考えられる対応としては、民法 147 条 3 項によって占有者へ承認を求める。民法は、他人の物を自己の所有物として占有し続ける者（自主占有者）に時効取得を認めている。これは、他人の物を他人の物として占有利用している者（他主占有者）に所有権を取得させて保護する必要はないという理由による。

したがって、県としては、無権限で所有者不明土地を占有している者が他主占有であること（自分の土地ではなく他人から借りている、あるいは他人のために保管している等）の証拠を保全すべく、その旨念書等で直接的に認めさせたり、当該土地について新たに短期賃貸借契約を締結するなどして、不法占拠者自身が所有権を有しないことの承認を得られるように対応すべきであると考えられる。

ii) 妨害排除請求訴訟を提起し（民法 147 条 1 項）、あるいは仮処分を申し立てる（同条 2 項）方法

つぎに考えられる方法としては、妨害排除請求訴訟を提起し（民法

147条1項)、あるいは仮処分を申し立てる(同条2項)ことが考えられる。時効制度に関して「権利の上に眠る者は保護しない」という有名な法諺がある。その裏返しとして、権利者が権利の上に眠るものではないこと、すなわち、権利を行使するという明確な態度を表明することにより、時効は中断する。

そこで、県としては、所有者不明土地を不法占拠している者に対して、管理権に基づく妨害排除請求訴訟を提起し、あるいは占有移転禁止の仮処分等を申し立てることによって、取得時効の進行を中断させることができる。

④賃貸借契約の存続期間

現在、県は所有者不明土地を5年間という期間で賃貸しているが、5年ごとに契約を締結し直す際に用いている現在の契約書には、所有者不明土地の所有者が確定したときに県が当該契約を解除することができる旨の規定が置かれている。

さらに、県は借地人から所有者不明土地の所有者が確定したときは、当該物件を明け渡す旨確約するとのお念書を得たうえで、土地を賃貸している。

このように、県が所有者不明土地の賃貸期間を5年に限定しているのは、県が所有者不明土地に対する処分権限を有しておらず、単に管理権限を有しているに過ぎないため、民法602条2号の範囲に限定する必要があるからである。

一方、建物所有目的の土地賃貸借については、旧借地法ないし借地借家法が借地権存続期間を延長する旨定めている。そこで、所有者不明土地を建物所有目的で賃貸した場合の契約存続期間は、どうなるのが問題となる。

前述のように、県が所有者不明土地について締結している建物所有目的の賃貸借契約に、旧借地法ないし借地借家法の借地権存続期間を延長する規定が適用されると、契約期間は5年以上に延長されることになる。

なお、所有者不明土地の賃貸借契約には、借地借家法等の適用除外規定が適用されるのではないかと問題となるが、所有者不明土地は、国や地方公共団体が所有している財産ではなく、行政遺産に当たらないので、国有財産法18条8項および地方自治法238条の4第8項の適用はない。したがっ

て、所有者不明土地の賃貸借契約には、原則として借地借家法等が適用されることになる。

所有者不明土地の賃貸借契約に借地借家法が適用されると、借地権の存続期間延長規定が適用されるかどうかが問題となるが、旧借地法 9 条および借地借家法 25 条は、一時使用目的で借地権を設定したことが明らかな場合には、借地権存続期間延長規定を適用しないと規定する。この点、「一時使用目的で借地権を設定したことが明らかな場合」とは、どのような場合のことを言うのかについて、具体的に定めた条文はないので、専ら解釈に委ねられることになるが、裁判所は、賃貸借契約を締結するに至った動機、経緯、契約内容、契約条項等、当事者の意思を推測できる事情及び土地の状況、建物の所有目的（用途等）、規模、構造等を総合考慮して、一時使用目的を認定できるかどうか判断している。

(4) 関連判例

そこで、所有者不明土地に関わる賃貸借が一時使用目的か否かについて判断された裁判例を紹介しておく（那覇地判昭和 54 年（ワ）第 137 号建物収去土地明渡請求事件権）。

この事件は、県が当事者となったものではないが、所有者不明土地にかかる賃貸借契約について、裁判所は、これを一時使用目的である旨認定し、真の所有者が判明したときに、県のなした解除が有効である旨判示している。すなわち、「右の争いのない事実及び成立の争いのない甲第 2 号証によれば、沖縄県知事と被告との間の本件土地の賃貸借は、所有者不明土地の賃貸借であり、貸付物件の所有者が確定したときは、沖縄県知事において解除することができる旨約定されていたことが認められ、これは契約成立時において、所有者不明土地という土地自体に付着する事情により契約期間を所有者確定までの一時使用の目的の賃貸とすることにつき客観的合理的事情が存在したことが明らかであり、そうだとすれば、右契約は借地法第 9 条により同法第 2 条ないし第 8 条の 2 の規定は適用されず、昭和 52 年 5 月 31 日付の沖縄県の解除は有効といわなければならない。」と判示している。

この裁判例は、対象土地が所有者不明土地であること及び契約書に貸付物

件の所有者不明土地が確定したときは沖縄県が解除できる旨約定されていることを根拠に、賃貸借契約が「所有者不明土地という土地自体に付着する事情」で、一時使用目的であると認定している。

4. 立法による解決の試み

以上のように、所有者不明土地の管理については、県の管理権や管理義務、管理解除手続などの重要な事項についてさえも明確な規定がないことから、さまざまな問題を生じさせる結果となっている。所有者不明土地は、効率的に利用されるべき国土としての性質を有する一方、真の所有者にとっては憲法 29 条によって保障されている重要な財産権である。

このような状況下で、県は解釈等により立法の欠陥を補いながら土地の管理を行っているが、所有者不明土地の管理に関しては、これまで検討してきたような多くの問題点があることからすれば、やはりこのような状態が継続するのは望ましくないといえよう。

そこで、県としては、沖縄が本土復帰して 40 年が経過するのを機に、この問題の早期解決に向けた取り組みを開始している。その一環として、有識者による「所有者不明土地問題検討委員会」を平成 22 年に立ち上げ、同委員会は約 2 年に渡りこの問題をさまざまな角度から検討してきた。結論的には、立法による解決を図るべきだとする方向性を示すことになった。その際、一義的には県や該当する市町村に所有権を認め、二義的には、真の所有者が現れたときは、その者に権利を移転する、という基本方針を確認している。

5. おわりに

近年、全国的に主に相続があっても相続登記されずに放置される土地が増え、相続人の所在すら確認できない所有者不明土地が増えている。国は、この問題に対処するために所有不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法を制定した（平成 30 年法律第 49 号）。この法律の目的は、公共事業推進等において、所有者の特定に多大なコストを要し、円滑な事業実施の大きな妨げとなっている所有者不明土地の利用の円滑化及び土地所有者の効果的な探索を図るため、国土交通大臣及び法務大臣による基本方針の策定について定めるとともに、地域福

利増進事業の実施のための措置、所有者不明土地の収容又は使用に関する土地収用法の特例、土地所有者等に関する情報の利用及び提供その他の特別の措置を講じ、もって国土の適正かつ合理的な利用に寄与することである(同法第1条)。

また、同法は、所有者不明土地の定義について、所有者不明土地とは、相当な努力が払われたと認められるものとして政令で定める方法により探索を行ってもなおその所有者の全部又は一部を確認することができない一筆の土地であるとする(同法第2条)。そして、同法は、具体的地域福利増進事業について、その3条で、1. 道路法による道路、駐車場法による路外駐車場その他一般交通の用に供する施設の整備に関する事業。2. 学校教育法による学校又はこれに準ずるその他の教育のための施設の整備に関する事業。3. 社会教育法による公民館又は図書館法による図書館の整備に関する事業。4. 社会福祉法による社会福祉事業の用に供する施設の整備に関する事業。5. 病院、療養所、診療所又は助産所の整備に関する事業。6. 公園、緑地、広場又は運動場の整備に関する事業。住宅の整備に関する事業であって、災害に際し災害救助法が適用された市町村の区域において行われるもの。7. 住宅の整備に関する事業であって、災害に際し災害救助法が適用された市町村の区域内において行われるもの。8. 購買施設、教養文化施設その他の施設で地域住民その他の者の共同の福祉又は利便の増進に資するものとして政令で定めるものの整備に関する事業であって、次に掲げる区域内において行われるもの(災害に際し災害救助法が適用された市町村の区域、その周辺の区域において当該施設と同種の施設が著しく不足している区域)。9. 前各号に掲げる事業のために欠くことができない通路、材料置場その他の施設の整備に関する事業。であると定める。

以上のように、所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法は、その目的を公共の福利増進に限定しており、これを沖縄における所有者不明土地の管理体制に照らして考えると、かなりの部分で重なり合うように思える。したがって、この法律は、沖縄における所有者不明土地問題にとっても有益であるということができよう。