

(最終講義)

## 沖縄の土地問題

——特に所有者不明の土地と管理権との関係——

大 坪 稔

### 目 次

はじめに

- 一 所有者不明の土地の存在理由
  - 二 土地所有権の認定作業
  - 三 所有者不明の土地の出現
  - 四 所有者不明の土地の管理
  - 五 管理権行使とその問題点
- 最終講義のまとめ

### はじめに

本日は、私の最終講義のために、法文学部教室のなかで二番目に広い第二〇一番教室(二四〇名収容)に立詰め人がでる程の多数の学生諸君、並びに、同僚教官の出席を戴き、身に余る光栄であると感無量な思いで一ぱいであります。心から感謝しながら沖縄特有の所有者不明の土地と管理権との関係についてお話しさせて戴きたいと思っております。

最終講義にあたり、本題を選んだ理由を申しますと、私の青春時代は太平洋戦争(大東亜戦争)の真只中の日々で、米

軍が沖繩への侵攻でなく、仮に台湾を選んでいたとすれば、私がこうして皆さん方の前で最終講義をすることもなかったであろうと想像されるからであります。私は年若くして（現在の中学三年生の時）太平洋戦争の真只中にあつた昭和一八年八月（ガタルカナル島に上陸した米軍との激戦に敗れ、わが国民は悲痛な決意の下にあつた）から、敗戦の翌年の昭和二十一年三月まで、第二台南海軍航空隊普通科練習生卒業後は、台湾の台中海軍航空隊、新社海軍海軍航空隊等の実戦基地に配属され、台湾全体の防衛に當つていたからであり、したがつて沖繩戦も他人事ではなかつたという認識があるからです。くり返しますが、もし、当時、米軍が沖繩ではなく台湾に上陸していたとすれば、私共は台湾防衛のため、その米軍との死闘で、確実に若くして命を落していたと思います。そうしますと、おそらくは、こうして教壇に立つこともなかつたことでしょうし、また、このように六五年の定年を迎えるまで、学問研究、学生の教育を続けられてきたことが、他の何事にも替え得ない貴重なことのように思われてなりません。先ほど、采女教官による私の研究業績の紹介は、全く身に余るものがありますが、そのような業績も生きていけばこそできたこと、一六才か一七才で戦死していたとすれば、何一つこの世に生きたことの証しすら残すことはできなかつたと思うのです。幸運をしみじみとかみしめております。

一 所有者不明の土地の存在理由 次に、沖繩に何故、一、六一八筆、八一一、三四〇平米（甲子園球場の約二〇倍）からの所有者不明の土地が点在するかという、本講義でお話しをする問題と、もつとも関りのある論点からお話しをします。

御承知のように、土地所有権は人の生存にとって掛替えのない財産権の一つであり、貴重な財産であります。沖繩に広大な所有者不明の土地が生じたのは、沖繩戦で土地の形状が全く変つたこと。さらに、県内の公簿、公図が焼失したことに加え、一家全滅とか、本土に疎開などして申告されなかつた土地などが公簿上所有者不明の土地となっていることとであります。これを裏付ける日本弁護士連合会の「沖繩報告書」によりますと、「一、沖繩戦は、一九四五年（昭和

二〇年）三月二三日、米軍は沖縄本島に対する船砲射撃を開始し、二六日慶良間列島、三〇日神山島、ついで四月一日沖縄本島嘉手納海岸に上陸した。そして沖縄戦終結までの約三カ月間に、米軍は一八万の陸兵と一、四〇〇隻の艦船とを投入し、日本軍一一万との間に第二次大戦中有数の激戦が展開されたのであるが、この戦闘の重大な特徴は市民が直接戦闘に参加したことであった。一七歳から四五歳までの男子三五、〇〇〇人は軍務徴集され、また沖縄師範、第一、第二、第三の各中学、水産、商業、工業、農林の諸校から一、六六〇名余が「鉄血勤皇隊」に編入されて、半数は前戦の戦闘に半数は野戦築城に従事した。さらに女子師範、第一、第二、第三、首里、積徳、昭和の各高女から約五五〇名が、「従軍看護隊」に動員された。そして島民応召軍人の八〇パーセント（約二八、〇〇〇名）、鉄血勤皇隊の四四パーセント（約七三〇名）、従軍看護隊員の四五パーセント（約二五〇名）が戦死し、他に非戦闘員たる者一五〇、〇〇〇人強が犠牲となった。当時の沖縄県人口が約五〇万人であったことを思えば、沖縄の人々が祖国の戦いに献じた血の量のいかに莫大であったかが痛感される。」と述べていますように、沖縄は本土と異なつて、直接地上戦の戦場となり、国家による唯一の不動産所有権の公認・証明機能をもつ登記所と共に、登記簿を焼失した上に、多数の関係住民の死亡や、空爆・艦砲射撃・陣地構築等で地形が変化したり、更に戦後は米軍による軍用地使用のため、所有権を確認することが非常に難しいものがあります。そこで、まずアメリカの沖縄に対する土地政策からお話をします。

沖縄戦は昭和二〇年四月一日米軍の沖縄本島への一斉上陸によつて、地上戦を主とする沖縄における日米決戦の幕は切つて落されましたが、同年六月二三日をもつて日本軍の組織抵抗が終り、事実上終結しました。それに伴ないアメリカの沖縄政策決定にあたり、アメリカ太平洋艦隊及び太平洋区域司令長官ニミツは、軍政布告第一号をもつて、「(4)本官の戦闘行使上必要を生ぜざる限り居住民の風習並に財産権を尊重し、現行法規の施行を持続する。」旨を宣言したのであります。しかし沖縄本島はじめ、他の島嶼を完全に占領した米軍は、何らかの戦闘に参加した軍人・軍属・防衛隊員を全員捕虜収容所に入れ、また戦闘に参加しなかつた一般住民・婦女子・老人等には、避難先で集団による居住を強制し、他の場所へ

の自由往来を禁じておったのであります。そして日本の敗戦による終戦後も同様であり、昭和二二年三月二日以降から、やと全島にわたり住民の昼間通行を許したのであります。

他方、米軍は占領地を軍事目的に使用する必要を充すため、その区域を確保していくとともに、昭和二〇年一〇月末から、徐々に住民を収容所から解放し、軍事的に必要な土地を除いて、一部の土地をその支配から解放し、住民に対して住居または農業用地として供する方針をとりました。しかし、解放された住民の帰省先は、多くが軍用地や、米軍家族宿舎用地のため立入禁止区域となっており、多数の住民はかつての所有地に住居を移すことは不可能であったのです。また学校、病院、市・町・村役場等の公共建築用地の確保も緊急課題であったため、軍政府指令第二九号「旧居住地移住の計画と方針」（昭和二〇年一〇月三日）によって、宅地、農耕地等の個人用地と、公共建築用地について、予め米軍によって任命されている市・町・村長や、米軍地区隊長の権限で必要な土地を割当てるといふ特別措置がとられました。これが割当土地制度であり、土地に対する所有権の存在を否定するものではないが、割当てられた者は無償でその土地を使用する権利を有し、所有者はこれを立退せたり、賃料を取立ることはできないとするものであったのです。ただ、この制度は、解放された者の生活のための応急措置であったため、次の土地所有権認定作業が進むにつれて、後に話しのなかにでてきますように、土地所有者との間で具体的な権利関係の調整が必要であつたのであります。

二 土地所有権の認定作業　そこで最も問題とされる土地所有権の認定作業をみてみましょう。しばしば話してきましたように、沖縄は地上戦の行われた本土での唯一の場所であり、県土の大部分は米軍用地に確保され、また従来の地形が変わり、そのうえに戦災によって、すべての登記所と共に公図・公簿は焼失してしまっていたのです。さらに多数の戦死者や戦没者を数え、離散したり、収容所に入れられていたので、所有権を中心とする市民法秩序は根底から覆されていたという事情がありました。しかし、米軍としては、住民の私有地を軍用地として使用するのだから、その賃料の支払い等

を含めて、占領政策遂行上、土地所有権を確定する必要があるため、土地所有権を中心とする公図・公簿の早急な再製の必要性から、一九四六年（昭和二十一年）二月二八日付「土地所有権関係資料蒐集に関する件」（指令第一二二一号）を発し、その作業にとりかかることになりました。

この指令に基づく土地所有権の確定は、まず市・町・村長に一〇名で構成される字土地所有権委員会を設置させる（第二号）。そして従来の土地所有者に、その土地が自己の土地であると証明してくれる隣接土地所有者二名の保証人の連署をもって、その字土地所有権委員会に対して文書による所有権確定の申請をさせる（第三号）。字土地所有権委員会は、その申請土地を調査し、その結果を市・町・村長に報告する（第四号）、という手続をとらせることにしました。しかし、他の字にまたがって、その土地の所在箇所が二個以上に分かっているような場合には、該当の字土地所有権委員会と協議決定するという方法が採られたのであります。

その方法に基づいて、字土地所有権委員会の所有権確定の作業中に、申請された所有権関係について、その所有権を否定したり、他の権利の存在を主張する者がでてきて、それをめぐり争いが生じた場合は、市・町・村長が任命する五名からなる字調停委員会で解決させることにし、その争いの生じた土地が二個以上の市・町・村にまたがっていて、二ヶ市・町・村もしくはそれ以上の土地所有権委員会で協議されても、その所有権が確定できないときは、沖繩諮詢会総務部の設置する一〇名の構成員からなる中央土地調停委員会が、何れの者の所有権かを確定する、という方法をとったのです（九号）。従って、この方法による所有権の確定は、従来の土地所有者の存在が前提となっている場合であり、この者の土地所有権の申請をもって確定するという方法であるから、従来の所有者がその申請を行うかぎり、所有者不明の土地は原則として出現しないはずだということになります。

他方米軍は、右の字土地所有権委員会のほかに、公有地及び所有権未確定の土地を調査し、記録を作成させるために、市・町・村土地所有権委員会の設置を指令しました（五号）。この市・町・村土地所有権委員会は、右の権限のほかに、

土地所有者が死亡したり、また行方不明の場合に、相続人、または代理人がないような土地は、同じくこれを調査し、村長に報告することが義務づけられたことで所有者不明の土地が市・町・村土地所有権委員会でクローズアップすることになったのであります。

以上の手続をもって、字土地所有権委員会から報告をうけた市・町・村長は、受理した所有権関係資料を整理し、沖縄諮詢会総務部の精査をうけるため、土地所有権委員会によって認定された地図とともに、沖縄諮詢会総務部に提出しました。

しかし、この土地所有権認定作業は、あくまで公有地及び住民の土地所有権を確定するという作業であつて、それを超えるものではなかつたので米軍としても、その確定された所有権を証明する手段を制度化する必要があつたのです。そこで米軍は一九五〇年（昭和二十五年）四月一四日「土地所有権証明に関する特別布告（軍政本部特別布告第三六号）」を發しております。この特別布告は、土地所有権の証明に関する事、及び所有者不明の土地の管理に関する事項の、もっとも重要な布告であつたので、その全文をかかげて、これをもって主な説明にかえることにします。

土地所有権証明（一）内は筆者）

沖縄における土地所有権の申請は過去三ヶ年の間、一九四六年（昭和二十一年）二月二八日付軍政府指令第一二二二号主題「土地所有権関係資料蒐集に関する件」に従い村或は字土地所有権委員会に提出せられ、各市・町・村長は市・町・村及び各字に五名からなる調停委員会を設置し該委員会は所有権請求の効力を認定するため紛争を聴取し沖縄民政府に対し、各市・町・村長から土地所有権の申告及び紛争の聴取も充分に完了し、土地所有権の証拠となる証明書の發行を進める時期に達している旨報告された。

故に余、琉球諸島軍政長官米國陸軍少将ゼイ・アール・シートは茲に土地所有権の認定及び証明を促進援助し、土地の使用及び所有権に関する一切の問題の解決に当り公正的処置を助長するため沖縄住民が当地に於ける土地所有権

認定、証明及び登記の計画を進め完成するように布告する。

第一条 一九四六年二月二八日付軍政府指令第一二二一号による土地所有権申請の提出は、一九五〇年（昭和二十五年）六月三〇日以前に行うべきものとし、此の日は村或は字土地所有権委員会に対する土地所有権申請の最終期日とする。其の後所有権の主張は訴訟として当該管轄巡回裁判所（現在の地方裁判所）に於いて訴求しなければならない。

第二条 一九五〇年（昭和二十五年）二月一日付軍政府指令一号（土地所有権認定並びに証明に関する市・町・村土地委員会の職務を統合標準化し管理責任を知事に付託したもので、知事がこれに基づき土地所有権認定証明中央委員会を設置する根拠となつた指令。）により設立された中央土地所有権認定委員会の委員は、各市・町・村土地所有権委員会に於ける土地所有権申請の蒐集、調査及び地図作成の正確性を確定するためその帳簿を審査する。市・町・村土地所有権委員会の仕事が基準要件にかなえば中央土地所有権認定委員会は土地所有権の未記入用紙を市・町・村土地所有権委員会に交付し証明計画を遂行するよう指示する。

第三条 1 市・町・村土地所有権委員会は未記入証明用紙を受理した後、字土地所有権委員会の助力を以て、土地所有権申請人の申請書原本に含まれる資料及び申請人が所有権を承継した前所有者の氏名及び取得の日付に関する申請の申述に基づいて、まず争のないものから未記入証明用紙の空白部分に記入する。当該財産の位置を記述する申請人の原図は相違点を指摘する註と共に証明書に転記する。その後署名を除いて完成された土地所有権証明書は一括保管し、公示を以て三〇日間一般の縦覧に供される。其の間に異議ある者は同一の土地に対して権利を主張するための書面による申請通知を市・町・村字土地所有権委員会に提出する機会を与えられる。各市・町・村委員会は予め其の通知の指定期間を公示する。

2 一定の土地に対し申請が二件以上ある場合は所有権証明書を発行しないで、市・町・村委員会は申請人に対し権利に関し争あること、関係申請人の氏名及び権利認定のためには当該巡回裁判所に訴訟を提起する必要がある旨通

知する。所有権証明書の代りに此の通知の写を土地登記簿に綴り込み、権利確認の宣告によって最終的決定をみるまで留置き、有効な所有権証明書はそのとき裁判所の決定通り真の所有者に交付される。

第四条 1 土地所有権証明書を公示して縦覧に供した後、該証明書に異議又は争がない限り、市・町・村長はこれを承認して署名捺印し申請人たる土地所有者に交付しなければならない。

2 証明書原本により通知用謄本三通を作成し、その一通には表面に「土地登記所」と明記し他の一通には「税務署」更に一通には「中央土地事務所」と記入し、市・町・村長は各一通を表示された関係庁に送付する。

第五条 かくして署名された証明書は適法な土地所有権の証拠として認められる。但し、其の後当該裁判所の正規裁判手続によりそれに優先する所有権が認定される場合はこれに従わず、かかる場合は当該裁判所から確認されたその所有権は村長の発行した争のある証明書に優越する。

第六条 1 承認された土地所有者に対し優先的所有権の主張をなし、後の所有権の有効性を争おうとする者は巡回裁判所に訴を提起しなければならない。そして土地の所有権は裁判所の正規の手続と宣言によって決定される。

2 この場合、手続中の裁判所の書記は土地登記所、税務署、中央土地事務所に訴訟が続行中である旨の通知書を送付する。この通知書は総ての関係者に該土地所有権に関し訴訟が継続中であり、該所有権は係争されている旨通知するものである。

3 所有権に関する紛争を解決する裁判所の宣告はその判決によって認定された土地の真正の所有者を記録上表示しなければならない。

4 現在認められている土地所有権が裁判所の最後の宣告によって無効とされる場合には、土地登記簿にその旨を記入し、所有権証明書には裁判所の宣告の権限文と日付を含む註と共に「無効」と記入しなければならない。かくして土地所有権の有効なる証明書が土地登記所によって発行される。



5 手続費用算定の問題は裁判所の裁量に委ねられる。

第七条 土地所有者は新しい土地所有権証明書を受領した後、それを土地登記所に於いて登記する義務を負う。

第八条 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、その土地の所在地の市・町・村長が不在者のため管理する。

第九条 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。

1 管理する土地についてはすべて地図を添付し三〇日以内に中央土地事務所に報告する。

2 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。

3 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な権限を有する。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。

4 市・町・村長又はその任命する代理人は土地所有者に対し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。ただし、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以外の他の土地のために使用してはならない。収入のあがらぬ土地に対する税は積立てられた収入からなる受託者の予備金から支払い、貸金の形にしてその土地に賦課する。その税としての貸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。

第一〇条 1 土地登記所は再開し、沖縄民政府行政法務部の組織内に於いて通常の職務を遂行する。登記所に於ては土地所有権に関する記録を永続的公簿に記入し、所定の手続に従って所有権証明書を発行する。登記簿は治安裁判所の建物内もしくは近くに存置する。

2 各登記所では新しい揃いの完全な土地登記簿を備え、現在の土地所有権計画により当該村長によって登記される土地所有権証明書はすべて当該登記所に登記される。爾後すべて土地の譲渡、処分、負担又は担保の設定もしくは法律関係の変更のある場合は、それを生ずる書類の写しを行為後三〇日以内に当該登記所に提出し、登記所は通知用謄本を税務署及び中央土地事務所へ送付しなければならない。

第一条 沖繩民政府管下に「中央土地事務所」を設け、該事務所は沖繩群島の土地に関する一切の資料を統括して編集し且つ土地所有権を示す正確な地図を作成する。該事務所は村土地所有権委員会の仕事を調整し、かつ、土地登記所の遵守すべき統一された手続について進言をなす。該事務所は各市・町・村長によって管理される土地の管理報告を審査し、且つ管理中の土地の利用及び運営並にこれから生ずる収入について勧告をなす。政府機関が土地を取得するに当り発行する書類は中央土地事務所を経由するものとし、且つ該事務所はその取得を記録するものとする。

第二条 一九四六年（昭和二十一年）二月二十八日付軍政府指令第一二二一号により組織された市・町・村及び各字の土地所有権委員会は、一九五一年（昭和二十六年）二月二十八日その任務を全うし機能を停止して解散する。土地所有者の土地所有権申請原本は地図及びその他の該土地に関する資料と共に適当に編綴して中央土地事務所へ送致される。

第三条 事情を承知し乍ら又故意に不正の事実を主張して土地所有権証明書を取得したり、土地所有権証明書の発行に関連して故意に、虚偽の陳述又は申請をなす者は五万円以下の罰金又は二年以下の懲役に処せられる。

施行期日 一九五〇年（昭和二十五年）五月一日

以上が土地所有権の証明に関する特別布告ですが、土地所有権の証明に関する事項と、所有者不明の土地に関する事項とに分けて定めています。要約しますと、前者は(1)軍政府指令第一二二一号による土地所有権申請の提出は一九五〇年（昭和二十五年）六月三〇日までとし、その後の所有権の主張は訴訟として当該管轄巡回裁判所において訴求しなければならぬとしております（第一条）。(2)所有者に対しては土地所有権の証明書を交付する（第四条一）。(3)市・町・村長は証明書

原本に基づいて、「土地登記所」「税務署」「中央土地事務所」にそれぞれ一通宛送付すること（第四条Ⅱ）。（4）交付された土地所有権証明書は、適法な土地所有権の証拠物として認定するとした（第五条）。（5）沖縄民政府管下に「中央土地事務所」が設置された（第一条）。（6）指令第一二二号で設置された市・町・村及び各字土地所有権委員会は、一九五一年（昭和二六年）二月二八日で任務を終り解散する等がその主な骨子であり、後者については、第八条・九条をもって、市・町・村長に所有者不明の土地を、不明者のために善良なる管理者の注意をもって、その土地を管理する権能を付与することにしたというのであります。そしてこの所有者不明の土地は一九五四年（昭和二九年）一月九日公布の「所有者不明土地の登記」（米国民政府布令第一四一号）に基づく琉球政府の「所有者不明土地登記取扱規定（一九五四年（昭和二九年）一月一七日訓令二二二号）」によつて、通常は所有者名が記載される甲区欄に、管理者を記載し、後日所有者が判明したり、巡回裁判所で判決による所有権認定がなされると、所有者不明の土地登記簿から除かれ、一般の土地登記簿に移されることになりました。

三 所有者不明の土地の出現 このようにして、土地所有権が確定して参りますと、申請のない土地、いわゆる所有者不明の土地が登記上明らかになってまいります。そこで一九五一年（昭和二五年）四月一四日「土地所有権証明」特別布告第三六号は、その第八条をもつて所有者不明の土地については、その土地の所在地の市・町・村長が不在所有者のため管理すると定めたのであります。しかし、本来、第八条は、所有者不明の土地を概念的に把握した後、その管理権限を定める必要があつたにもかゝらず、単に「所有権の申請のない土地」または「土地所有権証明書の受領者のいない土地」が所有者不明の土地であり、それを市・町・村長が管理すると定めたので、国・県有地も市・町・村で管理できると解釈されてきました。そうすると国・県有地も市・町・村の権限内に入ってしまう恐れがあるため、改めて、一九五一年（昭和二六年）六月一三日「土地所有権」（米国民政府布告第八号）を発し、その第四条をもつて、軍政本部特別布告第三六

号第八条を改正して、所有者不明の土地に対する管理権は、その土地の所在する市・町・村長にはなく、軍政府の琉球財産管理課にあると定め疑問点を解決したのであります。

その翌年の（一九五二年（昭和二十七年））四月一日「土地所有権」（米国民政府布告第一六号）の公布によって、所有者不明の土地のうち、地目が墓地、社寺用敷地、霊地、または聖地に属する場合は、当該土地の場所を管轄する市・町・村が管理することにし、それ以外の土地は琉球政府がこれの管理に当ることになり（同第三条）、そして管理中に所有者が判明したときは、その者に引渡すように定められました。これをうけて、琉球政府は一九五二年（昭和二十七年）一二月三日「所有者不明土地管理特別会計法」（立法五五号）を制定し、所有者不明の土地の管理に当ることになったわけであります。

沖縄が本土に復帰して沖縄県となった一九七二年（昭和四七年）五月十五日、琉球政府から本土政府へ引渡された所有者不明の土地（市・町・村が管理する地目が墓地、社寺用敷地、霊地または聖地は除く。）は一、六五九筆、面積二四四・〇五一坪三〇合であります。そしてこのなかの六五筆、面積一二、九四〇坪は米軍用地のなかにあります。

問題はこの所有者不明土地の中身であります。当時の琉球政府によって、所有者不明の土地の検討がなされましたが、それによると必ずしも沖縄戦の犠牲者の土地ばかりとはいええず、その中身は、(a)土地所有権申請時期（一九五〇年（昭和二十五年）六月三〇日）に、沖縄群島外に転出していたため、土地所有者による所有権申請がなされなかったもの、(b)一家全員死亡したため所有権申請がなされなかったもの、(c)現地に居住しているが、土地の地形、土質等の変更で事実上自己の土地として確認できないため、所有権の申請がなされなかったもの、(d)戦前からその土地を所有し、且つ占有しているため何ら支障を感じないので所有権の申請がなされなかったもの、(e)無主の不動産であるため所有権の申請がなされなかったもの、(f)その他の理由、例えば若年の子供ばかり生き残ったので所有権の申請方法がわからないので所有権の申請がなされなかったもの、等があるとされており、また本来は所有者不明の土地であるものを、米軍から接收されることを

恐れて所有者不明の土地ではないことにしてしまった土地もあるし、さらに最近沖縄県が実施した調査によると「登録地成」の土地も、登記簿表題部所有者欄に「所有者不明（管理者琉球政府）」と表示されているところから、所有者不明の土地としてあるものもあります。そうすると、所有者不明の土地の概念を正確に定義づけるには難しい問題があるといわざるを得ません。

ところで「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」（昭和四十六年法律第一二九号）第六二条は「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、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。」と定めています。これをうけて民事局長通達（一九七二年（昭和四七年）五月一五号民事甲一七八四民事局長通達）は「9市・町・村非細分土地登記簿及び所有者不明土地登記簿は、政令第一五条二項「沖縄法令の規定による登記簿は、別段の定めがある場合を除き、本土法令の相当規定による登記簿とみなす」の適用をうけるものではないが当分の間各登記所において保存するものとする。なお、付属書類についても同様とする。」としております。そして「従前の所有者不明の土地に設けられている登記用紙の表題部の所有者欄に記載されている管理者の承諾書を添付して、所有者の更正の登記申請があった場合には、これを受理してさしつかえない。」とする民事局長第三課長の依命通知（昭和四七年五月一五日民三発第四四一号）は、沖縄法令によって琉球政府が従来行っていた管理者の承諾書を添付して行う更正登記による所有者不明の土地の所有者名義への登記の方法を認めたことにより、沖縄県は、この方法と、訴訟の形式によって所有者を確定する方法を講じています。その実態をみますと、一九七二年（昭和四七年）以降、一九八〇年（昭和五五年）五月三一日現在までに、更正登記による所有権の主張をし、それが認容された土地は、一〇筆、四、〇八九坪であるが、却下されたものが一三筆、二、五二坪七合であります。管理者である沖縄県は、法律上の真実の所有者へ返還するのが当然であるから、その審査に当って判断した認容・却下の比率をみると妥当な数字とみることができませう。

これに対して、訴訟によって所有権を確定するという方法が、もつと妥当であることはいうまでもありません。すなわち確定判決によって所有権が確定するので、右の更正登記に比して、強度に所有権の存在が推定されるからであります。従つて、対象物が所有者不明の土地という、従来あまり議論されなかつた土地に対する所有権の存否の問題であるから、訴訟の形式による所有権の確定がのぞましいと考えられます。この実態をみると一九七二年（昭和四七年）以降、一九八〇年（昭和五五年）五月二二日現在までに、沖縄県を被告として所有権を主張し、それが認容されたもの四六筆、二六、六七〇坪であり、第一審及び控訴審で原告敗訴となつたものが一筆四六坪弱ということであります。

この事件は殆んど所有権確認請求として訴を提起したものでありますが、所有権確認の確定判決の存在をもつて、管理者である沖縄県と賃貸借契約を締結し、目的土地を占有する賃借人に対して、建物を収去して土地を明渡すよう求め、それが認容された事例のものもあります。この事例は、沖縄県の所有者不明の土地に対する管理方法について問題を提起しています。

**四 所有者不明の土地の管理** そうすると、沖縄県はその所有者不明の土地を、真実の所有者が出現するまで、どのような根拠法令に基づいて管理すべきかが最大の問題であります。前述しましたように、琉球政府が米軍から管理を引継いだ所有者不明の土地は、米国民政府琉球財産管理課が私有地であると決定した特定の土地であり、かつ不在地主の所有に属する土地で、地目が墓地、社寺用敷地、霊地、または聖地等でないものであります（一九五二年（昭和二七年）四月一日布告「土地所有権」第三条）。しかし、所有者不明の土地の中身は、米国民政府琉球財産管理課が、右のように決定した土地のみならず、前述したように多義的概念で把握しなければなりませんので、現在管理中の沖縄県が所有者不明の土地の管理権の根拠を、右の根拠法令のみに求めることは適当ではありません。考えられる所有者不明の土地の管理に関する根拠法令は、右の布告法令のほかに、(イ)不在者の財産管理に関する規定（民法第二五条以下）、(ロ)無主の不動産の国庫

帰属に関する規定（民法第二三九条Ⅱ項）、(イ)相続人が存在しない場合の財産管理に関する規定（民法第九五一条以下）、(ニ)行為無能力者に対する親権者または後見人の財産管理に関する規定（民法第八二四条・八五九条）等を指摘することができます。しかし、問題は(イ)乃至(ニ)の規定を共通して適用することが可能かどうかという点ですが、そのことは以上の規定を所有者不明の土地の管理に具体的に適用した場合、法律的に適法性の確保ができるか否かの問題ですから、その解釈は慎重に行わなければなりません。従って以下そのことを念頭において、それぞれの事項について検討を加えてみます。

(イ) 不在者の財産管理に関する規定（民法第二五条以下）は、人が従来 of の住所または居所を去って、行方不明または生死不明になって、容易に帰来する見込のない者の財産を国民経済上不在者の利益を保護し、ひいては国家利益の保護を目的として、不在者の財産を管理する制度であります。しかし、この制度は、沿革的には本人自身の生存を前提として、その本人のために財産を管理する規定ですから、前述（一二頁参照）の(a)の場合には適用されるが、(b)以下の場合には適用することはできません。すなわち、(b)の場合は現れてくるであろう相続人のための財産管理規定（民法第九五一条以下）が適用され、(c)・(d)の場合は、ともに土地所有者はその土地に生存しており、ただ(c)の場合は土地所有者が自己の土地であると確認することが困難であるというにすぎない。また(d)の場合は土地所有者が自己の土地として所有・占有しているのですから、両者ともに不在者の財産管理に関する規定を適用することはできないということになります。さらに(e)の場合の無主の不動産は、民法第二三九条Ⅱ項によって国庫に帰属するのでから、これも同じく不在者の財産管理に関する規定を適用することはできないといわざるを得ません。

(ロ) 無主の不動産の国庫帰属の規定（民法第二三九条Ⅱ項）が真正面から適用されるのは(e)の場合だけであります。しかし、島外転出者が永く帰島せず、その土地を放置しておれば、第三者が時効による取得をしない限り、そして、その者に利害関係人もなく土地所有権の申請をしないとすれば、その土地は無主の不動産となる場合もありますので、(a)の場合

にも民法第二三九条Ⅱ項が適用される可能性があります。

(イ) 相続人不存在の場合の財産管理規定（民法第九五一条以下）が適用されるのは(b)の場合であります。しかし、それの具体的な適用になると問題になる点が多いので、単純にこの規定を適用するわけにはいきません。つまり一九四六年（昭和二十年）二月二十八日の「土地所有権関係資料蒐集に関する件」（軍政本部指令第一二二一号）第八号によると、前述しましたように、土地所有者が死亡または行方不明になっている場合は、親等の近い者が前所有者に代って土地所有権の申請を行うことになっております。従って一家全滅（夫・婦・子供の死亡）の場合であっても、土地所有者の近親者が他に生存しているとすれば、相続順位によって土地所有権の申請を行えばよいのですが、それらの近親者も死亡し生存してないとすれば、民法第九五一条以下の相続人不存在の場合の財産管理の規定を適用する以外にはないであります。しかし、この指令第八号では、土地所有者の行方不明の場合にも、近親者に土地所有権の申請を許していたことは、死亡と行方不明を同一に取扱うという重大なミスがあるので、土地所有者が死亡している場合と行方不明の場合とを分けて、この規定の適用を考えなければならぬということになります。前者の土地所有者がその家族と共に死亡し、一家全滅で生存者がいない場合は、右指令第八号によって、法定相続順位に従って土地所有権の申請をしてよいのですが、後者の土地所有者が、その家族とともに行方不明であれば、その者と利害関係のある者または検察官の請求によって失踪宣告が行われ、その結果死亡と看做された後に、始めて相続が開始し、法律関係の清算が行われますので、行方不明の場合も民法第九五一条以下の規定を適用するわけにはいかないということになります。即ち行方不明は死亡ではありませんから不在者の財産管理に関する規定が適用されるからであります。

(ニ) 行為無能力者に対する親権者または後見人の財産管理に関する規定（民法第八二四条、第八五九条）を考慮できるのは(f)の場合であります。例えば年少の子供だけ生き残った場合は、その者には後見が行われますが（民法第八三八条Ⅱ項）、その者のために後見人が選任されない限り、その年少の子供が単独で土地所有権の申請行為はなし得ないからであ



ります。

このように、所有者不明の土地をめぐる法律問題は複雑でありまして、それに適用される諸規定を解釈するだけでは解決することができない特有の問題点が存在することに気づかれたでしょう。従つて沖縄県としては、管理権行使の根拠について以上の論点をふまえておく必要があると考える次第です。

次に管理権と行使と、管理権の登記との関係に入ります。周知のように、管理とは処分に対する用語であり、管理権とは財産を保管してその経済上の用途に適せしめる行為をなしうる権能のことです。従つて所有者不明の土地を管理する沖縄県は、その土地を売却することは勿論、抵当権や不動産質権等の約定担保物権を設定する権能を有しないし、またそれを設定したとしても、それらの行為は無効である。また地上権や永小作権等の用益物権の設定もできないし、仮に設定したとしても、同じく無効である。従つて管理権の範囲は、原則として民法第一〇三条に定める権限の定めのない代理権の範囲と同様に解されており、それを超える権限は管理権の範囲外ということになります。

ところで右の管理権は、前述した一九五〇年（昭和二五年）四月一四日「土地所有権証明に関する布告」（特別布告第三六号）第一〇条によつて再開された土地登記所の登記簿に、所有者不明土地登記取扱規程（訓令第二二号）に基づいて管理者の名称とともに登記されることになっております。従つてこの登記された管理者の名称と管理権はいかなる意義を有するかを検討しなければなりません。

しかし、まずその前に明らかにしておかなければならないことは、沖縄県で現在管理中の所有者不明の土地、一、五七八筆二三一、三九一坪三合のうち、四三七筆七、五〇八坪八合弱は、沖縄県が第三者に賃貸し、その賃料を徴収し、その収益を所有者のために積立てるといふ間接管理方式をとつていふことでもあります。従つて賃貸中の所有者不明の土地について、所有者が確定した場合の沖縄県、所有者、賃借人の関係が問題になります。そこで、わたくしは前述（一五頁以下参照）した(i)、(ロ)、(ハ)、(ニ)の各場合について、この三者間の法律関係を管理権の登記に関連させて再論したいと思ひ

ます。

(a) 土地所有権申請時期（一九五〇年（昭和二五年）六月三〇日）に沖繩群島外に転出していたため、土地所有権申請がなされなかった土地についての管理権の性質は、前に説明しましたように不在者の財産管理における管理権と同様です。そうすると、この場合に管理権の登記をしておくことの利益はどこにあるか、が問われます。不在は、本人が本土その他に生存していることを前提としており、従って生存の可能性があるから問題になるわけです。つまりその者の土地を所有者不明の土地として管理している沖繩県が第三者に賃貸する方式によつて管理している場合であっても、本人はたとい沖繩では不在者になつていようと、その目的物に対する処分権は失わないのですから、例えば、福岡から沖繩に移住しようとする者にそれを売却したり、賃貸した場合に、その買受人や賃借人と、沖繩県から賃借している者とは何れが優先するかが問題になります。わたくしは管理権の登記に対する信頼性を尊重するのが正しいと解釈していますから、沖繩県から賃借した者は、買受人に対して契約上の賃借人としての権利を主張することができるし、賃借人に対しては、自己の賃借権の方が優先する旨の主張ができると解するべきだと考えます。

(b) 一家全員死亡し所有権申請がなされず、従つて所有者不明の土地となり、沖繩県によつてその土地が管理されている場合、それらの者に相続人が存在する場合は、その管理を解いて、管理権の登記を抹消して相続人に返還することになります。しかし、前述したように、一家全員死亡し、相続人がいないとすれば、その所有者不明の土地は国庫に帰属しています。そうだとすると、前者の場合で沖繩県がその土地について管理権の登記をしていることは、相続人が相続権を主張し、土地所有権の申請を行う者と、沖繩県から賃借している者との間で、何れに優先権があるのか、つまりその土地の賃借人は、たとえ相続人が現われ、所有権の申請をしたとしても、従来の方法で使用・収益を行うことができるかという点で、(a)と同様な利益をみることができますが、後者の場合には、その土地は国庫に帰属しているのですから管理権の登記の実益はない。しかし、相続人のいない土地として確定するまでの間に、沖繩県が第三者に賃貸しておれば、賃借人が、

沖縄県の管理権の登記を前提として賃貸借契約を締結している限り、同じく契約上の賃借権として認める必要があるということになりませう。

(c) 現地に居住しているが、地形・土質の変化等で事実上自己の土地として確認できないため、所有権申請がなく所有者不明の土地となつて、沖縄県によつて管理されている場合、その管理権はいかなる性質のものかが問題になります。このケースは戦前から、その土地を所有・占有しているのので、何ら支障を感じないことで、所有権申請をしなかつたとして所有者不明の土地となり、沖縄県が登記上管理するところとなつた場合と同様の思考方法をすることになりますので、ここで両者を併せて検討してみたいと思います。

そもそも、所有権の目的物が動産・不動産であることを問わず、前者は占有、後者は登記による権利公示の方法がありませんが、それらの公示の存否にかかわらず、また第三者がその目的物を無断で使用・収益を継続している場合であっても、その物は実体上の所有権者に帰属していることを否定することができません。そして、この所有権の本質は一九四五年（昭和二〇年）四月一〇日付米国海軍軍政府布告第一号の「……本官（米国海軍軍政府総長ニミツ）の職務行使上その必要を生じない限り居住民の風習並びに財産権を尊重し、現行法規（一九四五年（昭和二〇年）四月一日現在施行中の日本の各種法律・命令・規則をさす。）の施行を持續する。……」という声明によつて、米軍による沖縄占領によつても保障されたのであり、更に一九五二年（昭和二十七年）一月三日付米国民政府布告第一二五号第五條第一項でも、一九四五年（昭和二〇年）四月一日現在施行中であつた日本の各種法令は、米国民政府または琉球政府の制定する法令で、改正・修正、その他の変更がない限り、そのまま有効であることが確認されたことから、両布告と一体となつて、前述の所有権の本質の変更は否定されていません。更に所有者不明の土地は、米国海軍軍政府布告第七号をもつて、米軍によつて「遺棄財産」として財産管理官の管理下に入った特定の土地でありますが、この決定によつて所有権が消滅したということにはならないのです。そうだとしますと、この場合の所有者不明の土地は、登記簿には所有者不明の土地として表示されているとし

ても、実体關係に於いては眞の所有者が存在する特定の土地だということになります。従つて、問題になるのは実体上の所有者が現地にいるのに、その土地を所有者不明の土地として管理を継続する根拠となつている沖繩県の管理権は有効に成立しているかということである。この点を解明しない限り、沖繩県の管理権の登記の効力に関する解答はでてこないということになります。

この例のような所有者不明の土地も、米国民政府は一九五二年（昭和二十七年）四月一日「土地所有権」（布告第一六号）第三条をもつて「琉球財産管理課が私有財産であると決定する特定の土地が不在地主の所有に属するものである場合は：琉球政府がその管理を引継がなければならない。」とするのですから、本土復帰前はこの布告により、復帰後は「沖繩の復帰に伴う特別措置に関する法律」第六二条によつて沖繩県に所有者不明の土地に対する管理権が附与されたとみることができまゝすので、その土地に実体上の所有者が存在しても、沖繩県に管理権は発生しているといわざるをえません。そうすると、この例のような場合でも沖繩県に有効に管理権は成立していますから、その管理権に基づき第三者と有効に賃貸借契約を締結することができます。

(d) 無主の不動産であるため所有権の申請がなされなかつた土地が、沖繩県によつて所有者不明の土地として管理されているか否かによつて、その効果について問題となることはない。即ちその土地を沖繩県から賃借している者がいたとしても、その土地を国から払下げをうける等で所有権を取得する者がいない限り、所有権の主張をする者はいないからです。

(e) その他の理由で所有権の申請がなく、所有者不明の土地となつてゐる代表的な事例は、例えば若年の子供だけが生残つたので、その子供には所有権申請の意味が理解されず、その遺された土地が所有者不明の土地となつて、沖繩県によつて管理されている場合は大体(c)と同様に考えることができまゝす。

この点に関してわたくしは次の点をそれに追加して理論を展開したいと思つてゐます。御承知のように、未成年の子に

対する親権は父母にあります（民法第八一八条）。その父母が戦死その他で死亡すれば、民法第八三八条一号の定めるところによつて、その未成年の子に対しては後見が開始し、子の財産は後見人によつて管理されることとなります。これが平常の場合の親権を行使する者がいなくなった場合の法律関係です。だが沖縄では、全島民があげて戦場の真只中にまき込まれ、また戦後になつて収容所から解放されたからといって、直ちに平常生活に復帰することもできなかったということができましよう。従つてその未成年の子にある程度の財産管理能力がない限り、法律上は勿論のこと、事実上も父母が遺した不動産の管理は不可能なことであり、所有者不明の土地となる可能性は大きいといえましよう。そういう意味で所有者不明の土地となつている土地を、沖縄県が管理している場合、沖縄県は法定管理人ですから、管理権の登記はすべての第三者との関係で唯一のより処たる効力を附与されていることとなります。従つて沖縄県との間で賃貸借契約を締結した第三者は、その賃借権をもつて他の者に対抗できると解しうるのではないかと考える次第です。このように解することで沖縄県が未成年者の財産管理について責任をもつことであり、本人の利益にも合致するといえるからであります。

**五 管理権行使とその問題点** 以上、述べてきましたように、沖縄県が所有者不明の土地の管理をなすに当り、間接管

理方式を採つたとしても、賃借人は沖縄県の管理権の行使としての効果を享受することができにすぎません。このことは管理権の登記の有無とは関係のないことでありまして、管理者としての沖縄県は民法第六〇二条に定める以上の賃貸借契約を締結する権限を有しない、というのであります。だから、賃借人は民法六〇二条の範囲内の特約があればそれに拘束されると解されます。従つて具体的事例である昭和五四年(ワ)第一三七号「建物収去土地明渡請求事件」を提起した所有者が沖縄県との間で土地所有権確認事件を提起し勝訴し、その土地を沖縄県から賃借し使用している者に対し建物収去・土地の明渡しを求めるに当り、沖縄県が賃借人との間の「所有者不明土地賃貸契約」第一八条二号に該当するとして契約を解除したとする主張について、第一審裁判所が沖縄県と賃借人との契約は一時使用の目的の賃貸借として認容し、土地

所有者を勝訴させたことは正しいといえます。

問題になるのは、沖縄県から、例えば賃借期間を五年と定めて賃借した者が、五年の賃借期間の満了前に所有権申請があつたことを理由に所有者不明土地賃貸借契約第一八条二項によつて契約が解除されると、賃借人は、五年間程は、その土地で営業を行えると考え、資本を投下し、店舗を構えていた場合でも、同一九条による原状回復の義務の履行として、その店舗を撤去して明渡さなければならぬかということであり、右の判決はこの点も土地所有者の請求を認容しているため、借地人が全面不服として控訴し、現在控訴審に系属中であるが、借地人主張のように二〇年にもわたつて賃借が継続しているとすれば、通常の借地と同様の利益を享けてきたのであり、またその間収益もあげることができたわけです。しかし、所有者不明の土地の賃貸借には借地法の適用はないので、従つて借地人に建物買取請求権もないし、さらに同一九条で建物を収去して明渡すべき義務があるとする特約の方が優先すると解すること、所有者を保護することが所有者不明の土地の管理権の性質に妥当する結論であると考えられます（借地人は二〇年間も賃貸借が継続すれば借地権として保護されるべきだということを理由とする。）。

次に直接管理方式については、立札を立てるとか、境界標を入れ、境界を明確にしておくというような現実的な管理をすると共に、第三者がそれを支配しようとする恐れがあれば妨害予防の訴を、支配を開始すれば支配の排除を、そして第三者が現実支配していれば、所有者のために土地の返還を求め訴を提起することで管理権の行使をしない限り、後日出現した所有者は管理者である沖縄県に対し、管理者としての責任を怠つたとして損害賠償を求めると解されます。

ここで沖縄県での講演のまとめに入ります。沖縄県に存在する所有者不明の土地は、いわば沖縄戦の落し子であります。沖縄戦がなかつたらおそらく生じなかつたのではないかと考えられるからです。沖縄戦では多くの方が亡くなられ、登記簿が焼失し、重要な証明資料が失くなる等で、重要な証拠資料はなくなつたけれども、その土地に対する実体権

は存在する。そして誰かがそれに対する実体権を持っている。所有者である誰かが存在する土地を所有者不明の土地と名付けています。管理者には実体権がないから管理権しか生れない。その管理権は実体権と結びついておりますから沖縄県の管理権の行使は、実体権に基づくものである。したがって、所有者が所有していたならば管理していたであろう、という方法に従って管理する。これが善良なる管理者という法律上の義務としてあらわれて来ると考えられるわけであり、所有者不明の土地の問題は、私自身、研究すればするほど、どう解釈すべきか、どう理論をたてるべきか迷うところであり、皆さん方に配布している資料はまだ初稿であり、これには書いていませんが、最終的に発表するものには「むすび」として次のようなことを書き加えることにしております。

所有者不明の土地は沖縄県特有のものである。これは、沖縄県の人たちが多くの血を流した戦場の落し子として残されたものである。いずれは法律で所有者不明の土地をどうするか決めなければならぬ時期が来るが、これは沖縄県が決めるべきことであって、国が決めるべきことでない。沖縄県が決めて、国がこれを追認する、という形で処理されるべきである。このように考える次第ですと、非常に取り留めのない話をしてまいりましたが、質問にお答えする時間を残しまして、一応これで終わらせていただきます、御静聴有難うございました。これから質疑応答に入ります。

△質疑応答▽※質問者は当時の職名を使用した。  
質問 1

「復帰特別措置法」第六二条でいう「当分の間」とはどのくらいの期間を指すか（西原町税務課 仲宗根 昌雄）  
回答

「当分の間」とは、立法技術的に言えば、どうしようもないから「当分の間」としてしているのであって、だんだん実態が分かって来ると何か手を打とうということではないか、と推測いたします。したがって何年ということは私には分かりかねます。具体的にはどういう特別法でどのように処理すべきか、どのような管理方法にするかという点についても、従来

どうりの方法でトラブルがなかったから現行の復帰特別措置法で「当分の間」ということになっているだろうと思われる。す。

質問2

琉政（琉球政府）当時の地籍調査の際、所有者不明土地として処理された登録地成の土地について、市町村長、隣接地主の証明等によって所有権を認定してよいか。あくまで民事訴訟によるべきか。（土地調査事務局 富山 嘉一）

回答

所有者不明の土地の管理に当たっては考えるべき一つの側面があると思われます。

一つには、できるだけ早く所有者に返還するということ。次に間違つた返し方をしないこと、実体権のある人に返すこと、こういう二つの要求があると考えます。この二つは実は矛盾するわけではありません。

早く返すためには証明書等で認定することになります。実体上の権利者に返すためには訴訟形式が一番望ましいわけです。どちらの方法をとるか、ということになりますと、これは立法政策とも関連しますが、やはり、訴訟で確認するのが原則であると思います。市町村の証明というのは証言によって出て来るわけですから、必ずしも本当の所有者ということの確認できないと思われるからです。ですから、やはり理想的には確認訴訟を提起させて裁判所で実体上の確認をするということが必要かと考えます。もう一点、市町村での所有権の認定、実体上の審査ができるかという問題ではありますが、市町村というのは行政機関であります。行政機関というのは私法上の権利の確認機関ではありません。それは裁判所がやるべきものであります。将来のトラブルを避けるためには行政機関ではなく司法官庁で確認する、これが最も望ましい形であるといえます。



質問3

所有者が死亡し、その相続人もいない土地が、土地改良事業、地区内に存在する場合の処理について（宮古農林土木事務所 津波 明）

回答

その土地が所有者不明土地であって、それが「不在者」の土地に該当する場合は、民法二八条を適用して、家庭裁判所の許可により、処分権限を得る方法があります。相続人不在者の場合は、民法九五一条以下の規定によりますが、民法二八条以下の規定が準用されているので、これも同じ方法で可能です。所有者は、はっきりしているが死亡しておりその相続人もいないという場合ですから、所有者不明の土地ではありませんから、通常の手続きに従い家庭裁判所に管理人を選任してもらい、財産処分の方法を講じることが法律上可能です。

質問4

(1) 公共事業との関わりで所有者不明土地の存在が大きな支障となっている。処分行為ができるような管理規定を県が制定すれば、各市町村もそれにならうということの問題が解釈されるのではないか。

(2) 所有者不明土地は、その内容には多くの類型がある。不在者の土地に該当するもの以外の物についても民法二八条による家裁の許可が得られるのか。（浦添市企画部開発室 松川 洋明）

回答

私が一〇年ほどまえに、この所有者不明の土地の存在をしまった時に懸念していた問題が今出て来ているわけであり、道路や都計（都市計画）その他の公共事業との関係で当然このような問題が発生することは間違いないと考えていました。ですから、当時から私は管理規定を作るべきである。立法権者から委任があればいいわけですから国との協議により、管

理規定を制定することが必要なのではないかということの問題提起をいたしました。しかしながら、これは大変な問題でありますために、たとえ沖繩県から持ち出しても、おそらく国の方では受理できなかったらうと、今は考えています。立法技術的にも、他人の所有権を勝手に、一片の法律を以て県又は市町村に処分権を与えるということではできないから、おそらく無理だつたらうと考えます。それでは、どうすべきかということになりますと、「当分の間」というのをできるだけ急いで、立法的に解決すべきではないか。そうしないと、この問題は公共事業等関係で、問題の多い分野であり、今のままでは大きな障害になってくるわけですから、県民挙げて解決すべき時期に来ているのではないかとというのが私の考えです。したがって法律的に申しますと、市町村及び県に管理権があつても処分権はありませんので換地処分その他に同意することはできない、ということになります。

## 質問5

民法二八条により家庭裁判所の許可をとつて、国が県または市町村と実際に売買契約を締結する場合の方法について。

(沖繩総合事務局用地課 宮城 吉松)

## 回答

家庭裁判所が関与する事件というのは、不在者とか、失踪宣告とか、相続財産の管理人とかに限定されております。その他の場合には、原則として管理人がいるわけですから関与いたしません。所有者不明土地が例えば不在者の土地であるあるいは相続人がまつたくいない土地である、ということになると、これは家庭裁判所が関与できるわけであり、そうでない限り関与できないわけで、その辺が所有者不明土地の大きな問題点なんです。どの土地が不在者の土地であり、どの土地が無主の土地であるとか特定できない、そこに問題があるのです。残された問題は債権契約であります。管理人の権限踰越行為で売買契約とするかという問題です、それをあえて行なつた場合、後で所有者が追認すればよいのですが、

追認されないとすると市町村または県の管理責任の問題になって来ます。

質問6

四、五年前に那覇地方事務局が主催する訟務事務担当者会議において民法二八条と所有者不明土地管理権の問題が話し合われたことがある。その際、用地取得の方法として、土地収用法による方法と民法二八条による管理人の処分権限付与の方法とがあるということが話し合われた。したがって民法二八条の適用については必ずしも全面的に否定されるべきものではなく、裁判所の判断に掛かっているのではないか、申立てが認められることもあるのではないか。(沖縄総合事務局 山内 進)

回答

起業者側としてはできるだけ所有者不明土地を買い取りたい、その気持ちはよく分かります。そのためにも便法は何かないかということだと思えます。所有者不明土地を買い取る便法はただ一つ、たしかに家庭裁判所に申立てをする以外にないわけです。しかし、家庭裁判所に申立てをすることができるとは限定されていて権限事項としてやれる分野だけあります。所有者不明土地の内容はいろいろの場合があるわけで、そのすべてに家庭裁判所が関与できるものではありません。

つまり所有者不明の土地のどれが、例えば行方不明者の土地であるということが特定できれば家庭裁判所が関与できるわけです。ところがその特定ができるかどうかということですが、それは起業者側でも無理であるということになります。したがって、公用収用法によらざるを得ない場合もあります。

質問 7

所有者不明土地は地目の場合は県が管理することとなっているが地目が変更されることがあるので、その場合、管理者を決定する地目は現況によるべきか、または、制度発足時の地目によるべきか。(浦添市企画部開発室 松川 洋明)

回答

自作農創設特別措置法という法律がありました。その中で農地か否かを決めるのは現況によるとされ、農地法がその趣旨を受け継いでおります。それは、できるだけ多くの土地を小作人に戻そうという精神からなんです。

この所有者不明土地も、どういう取り扱いをしたら所有者の利益になるか、そのためには現況によるべきか、過去のものによるべきか、ということと判断したらいいのではないかと私は解釈したいと思います。

所有者の利益のためにその意思を解して管理するのが善良な管理者であるわけですから、所有者としては墓地としてよりも宅地として持っていた方が利益なはずですから、宅地への変更に同意すべきだと思われまじ、逆に宅地から墓地へ変えることは所有者に不利益だと考えられますので、この場合は宅地当時の地目で管理すべきだと解釈いたします。

主催者(県)の挨拶

本日の講演会の主催者として、また、県管理の所有者不明土地の担当課長(管財課長 垣花 祐造)として、終わりに一言ごあいさつ申し上げます。

大坪先生には、あわただしい日程の中、長時間の御講話をいただきまして、本当にありがとうございました。受講者の皆様も御静聴感謝申し上げます。

今日のこの講演会は、関係者の間に大きな反響を呼んだようでありまして、受講者も当初の予想をはるかに越えたため、会場を変更したのであります。それでも、できるだけ多くの方に受講してもらおうことにしたため、なお満席の状況で窮屈な思いを忍んでいた、申し訳ないことに存じます。このように多くの方々に、お集まりいただいたのも、仕事の上

で所有者不明土地に関わる皆様が、問題の処理にいかにか苦慮なさっているのかの一つのあらわれであろうかと思われま。日ごろ、私たち所有者不明土地の管理事務に当たっております者は、常々、この業務には、非常に困難な法律問題があることを実感しておりますが、本日先生の御講話を拝聴するにつけ、いよいよ、その感を深くしております。と同時に、また今日の御講話は私たちに業務処理にあたっての指針を与えてくださいました。感謝申し上げますとともに、先生には今後ともいろいろ御教示いただくことになると思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

さて、本日、この会場に集まった方々は、それぞれ所有者不明土地と深い関わりをお持ちであろうと考えられます。直接市町村において管理業務に当たる方、あるいは、所有者不明土地を事業の対象になさる方、その方々にこの機会に県の主管課長として、一言お願いしておきたいと思えます。

まず、暫定的制度である所有者不明土地制度の存続中に、できるだけ所有者不明土地を減少せしめるため、所有権の早期確定Ⅱ訴訟提起について、皆様方にも、たとえば各市町村の広報誌を利用されるなり、周知方を図っていただきたいこととあります。

次に、既に所有者不明土地を用地として使用している場合、あるいはこれから用地として使用する必要がある場合は、所有者不明土地の法律的特性を御認識の上、できるだけ早めに管理担当者と協議し、賃貸借の必要があれば契約を締結し、又は収用手続きをとる等、正しい手続きをとってもらいたいこととあります。

また、所有者不明土地を管理する市町村の皆様には、今日のこの講演会で得た認識をもとに、善良な管理者の注意義務をもって業務処理に当たっていただきたい。

以上、先生へのお礼とともに皆様へのお願いを申し上げまして挨拶といたします。どうもありがとうございます。

## 最終講義のまとめ

以上で、本学における最終講義を終わりますが、沖縄県でも、本日の講義の要領をもって話しました。その折の内容が沖縄県で記録として残されており、それが本日配布した「鹿児島大学における最終講義案―所有者不明土地と管理権との関係―」として三三頁にまとめた講義案であります。本日はこの講義案を使って、沖縄県特有の所有者不明土地が何故存在し、その土地の管理をめぐる諸問題を話したわけであり、沖縄県（会場は県庁舎隣り海邦会館会議室）でも、約二〇〇名程の県関係者はもちろん、国の出先機関職員、他の地方公共団体の職員の方の出席があり、終ったあとも活発な質疑が行われました。その質疑応答（質問者名、当時の職場名を表記）はそのまま掲載していますので参考にして戴きましたら幸いに存じます。講義中は饒舌したり、本題から外れる話をしたりで、さぞかし御聞き苦しい点もあったかと思ひ、御わび致します。

思いますに、本学勤務は一年間で、本学へ赴任以前は私立大学、公立大学（北九州大学）にいましたので、私・公立大学の全部を廻ってきたことになり、本年三月末をもって本学を定年（六五才）退職し、三月末日福岡県春日市の我家へ帰り、四月一日より当分の間、再度私立大学（九州国際大学）への勤務を続けます。つきましては、同じ学究の身です故、本学で得た貴重な経験と知識はそこで活用させて戴きます。長時間の御静聴有難うございました。心から同僚の先生方、学生諸君の御活躍を祈りながら、本日の最終講義を終わらせて戴きます。