

軍用地料の「分収金制度」(3)

——沖縄の地籍問題と軍事基地——

瀧 本 佳 史
青 木 康 容

〔抄 録〕

沖縄県は都道府県の中でもっとも地籍調査が進んでおりその進捗率はほぼ100%にも達するという。その理由は先の戦争に起因するところが大きい。本稿は沖縄県の地籍調査が戦後の米軍基地化によって一層困難になりながらも、1972年の日本復帰以前と以後においてどのように取り組まれてきたのかを示すと共に、なお土地所有関係が確定しない境界不明土地がどのように地域的に偏在しているのか、それによってどのような地域問題を抱えることになったのかなどについて説明する。それによって、進捗率が高いことが必ずしも土地問題を解決したわけではないことが明らかになるだろう。

キーワード 地籍調査, 土地問題, 軍用地, 所有者不明地, 強制移住

は じ め に

経済学の教科書によれば、近代の財・サービスの経済的な生産活動には三つの要素が必要であるという。すなわち資本、労働、そして土地である。いずれも希少資源であり無限にあるというのではなく、資本主義経済のもとにおいてはそれぞれ利子、賃金、地代が生産活動の対価として支払われ、そのすべてが市場において売買される個人的もしくは集合的な所有物である。しかし前二者と比べて土地は農地や森林などその天与の自然地理的な永遠性という観点からすると際立って異質の生産要素だ。生産手段の私的所有の経済システムからすると、すべての生産要素は何らかの形で所有されるものとする前提があり、その前提で理論化が行われる。したがって「土地は誰のものか」という問いは何ら不可思議な問いではない。所有は当然という観念があるからだ。しかし「土地とは何か」という問いを発するとき、それは所有を超えたどこか根元的で哲学的な響きを伴う。それは土地というものが私的所有には馴染まない独

特の概念ではないかと思えるからだろう。こうして人類学者は土地と人間との関係には所有概念では捉えきれない全体性や儀礼性を内包すると指摘してきた⁽¹⁾。

しかし土地は常に歴史的には誰かのものであり続けてきた。それは土地が生物学的な生存を可能にする物質を生み出す資源に転化するからだ。土地は農業生産のための資源として人類の自然史的発展の中で常に誰かのものとして所有され、土地を所有するものが支配者として登場してきた。支配者はそれを自らのものであると、その勢力を示すために土地の境界や位置などに関して明確性を与えてきた。日本においてそれは歴史的には「大化改新」の班田収授法(645年)であり、さらに後の「太閤検地」(1582-98年)や江戸期の土地諸政策が想起されるが、今日のように土地の私的な所有に近代法的な正当性を与えたのは明治政府による「地租改正」(1873年)が嚆矢であった。これによって、ちょうど人に戸籍があってそのアイデンティティが確保されるように、それぞれの土地ごと(一区画は一筆と表現される)にその所有者、地番、地目、および境界、面積が明示された「地籍」が付与され、それは地図(不動産登記法第17条)と簿冊(登記簿と土地台帳の一元化による公簿)によって公的に管理されるようになった⁽²⁾。それを基にこそ国や地方団体は各種の課税措置、すなわち相続税、譲渡税、不動産取得税、固定資産税などの適正かつ公平な課税ができるのだとされる。そればかりではない、そうした地籍調査がしっかりと整備されていないと都市計画、土地改良、道路建設などさまざまな公共事業を効率的に行うためのコストや、迅速な災害復旧にも影響する。実際、2011年の東日本大震災からの復興事業によって判明した所有者不明土地がいくらかあることが新聞記事からわかる⁽³⁾。所有者の分からない土地の取得に時間がかかり復旧作業に差し障りが出るのだ。全国の地籍調査は戦後の1951年から始まるが、その進捗率は都道府県によって異なる。50%を超える都道府県は47地方団体の半数にも達せず、最低は大阪府や京都府などで10%に満たないという⁽⁴⁾。したがって今日、日本国土のすべてにおいてその地籍調査、すなわち土地境界画定が整っているわけではない。

沖縄の土地問題

さて、本稿の課題は沖縄県の地籍問題である。その沖縄県の地籍調査はほぼ全県において達成されたといわれている。何故、沖縄県の進捗率が全国一なのか、それは皮肉にも戦争に起因する。歴史的には、沖縄は過去二度にわたって地籍問題に腐心してきた。ひとつは、明治期に本土の地租改正に相当する「土地整理法」(1899)によって農地共有の歴史的な地割制を廃止して土地の私有制に転じた制度改革である。これによってすべての土地は個人所有地、部落有地(入会地を含んだ字有地)、町村など自治体有地となり、そうでない土地は国有地となった。もうひとつは先の戦争の結果としての土地問題である。戦後沖縄戦と呼ばれた戦闘のために土地や建物が破壊され焼失し、軍事基地化されて地形が原形を留めないほどに変形されたため境

界物証がなくなった。「土地整理法」に基づいて明治期に作成された公的な物証である地図と簿冊を宮古や八重山などの離島を除いてすべて喪失したのである。

沖縄住民は戦時中、占領軍によって居住地からの立ち退きを命じられ、ほぼすべての住民が山原（やんばる）と呼ばれる沖縄県の中部、北部に移動させられ難民化した。そうした人々は戦時中に既に疎開していた者、米軍から難民として追い立てられた者、米軍の捕虜となった他地域住民、そして地元住民であり、合わせて総勢33万2405人もの人々が、本島では12カ所の収容所に入れられたという⁽⁵⁾。やがて自分たちの土地が大規模軍用地とされて帰村できなくなった北谷村などの人々を除き、1年には満たないが不自由な生活を強いられた後、それぞれの居住地に帰って行った。収容所では米軍はメイヤー（村長）やシーピー（民間警察）を任命し、物資配給、軍作業の手配、軍命令の伝達などに当たさせたという⁽⁶⁾。

1945年10月から46年4月までの間に大半の住民は元の住居への帰宅を許されたが、戦災のため焼土と化した地域ではどこからどこまでが自分の土地であるか分からなくなり、土地をめぐるさまざまな紛争を引き起こす原因となった。かつまた自分の宅地や農地が米軍によって基地を築かれ、住む場所が無くなった。沖縄戦においては沖縄県人の軍人軍属2万8000人、民間人9万4000人の戦没者があり⁽⁷⁾、当時の沖縄人口約40万人の30%もの人々の命が失われた。生き残った人々の中には帰るべき土地が軍用地化されたため4万戸が農地を失い、1万2000戸が住むべき家屋を失って立ち退いて行った⁽⁸⁾。

こうして沖縄県の地籍問題は戦争に起因する「境界不明地域」として言及されてきたところが、他の地方団体のそれと大きく異なるところである。国の法律に基づいて地籍調査を実施するのは当該地域の市町村であるが、他の自治体においてはその住民の調査に対する意識レベル、専門調査員という人材不足、調査経費という財政問題などがその進捗を阻んでいるといわれるのとは対照的な背景があったのである。

3 段階の地籍調査

今日顧みれば、土地問題に対する沖縄県の取り組みには3つの段階があったといえる。まず、沖縄住民が収容所から移動し日常生活を確保できる居住地の確定が最重要な対策となるのが第1段階であった。米軍は早くから終戦後の占領政策の円滑化を図るため土地所有権の認定事業に取り組んだ。将来において軍用地の地料支払いに備えていたことも大きな要因としてその背後にあったといわれる⁽⁹⁾。1946年「土地所有権関係資料蒐集に関する件」（指令121号）を發布し、地籍整備に向けて各村各字にそれぞれ5名の土地所有権を認定するための委員を任命、土地所有者は土地所有の申請書を当該土地に「隣接の所有者」たる保証人2名の連署をもって字土地委員会に提出するなどとした。字毎に任命された委員は土地に詳しい古老や有力者であった。各村各字において提出された申請書を基に4年間に及ぶ調査、測

量が行われた。またその境界が破壊された境界不明土地や立入禁止の米軍用地に対しては地主の申告により机上で作図された。こうした地域は「特殊地域」と呼ばれることとなった。

1950年、所有権認定のために準備された最終的な土地所有関係の資料が県の「土地所有権認定証明中央委員会」に上げられ、同年「土地所有権証明」(布告36号)に基づき土地申請者に対し「所有証明書」が交付される一方、各村各字の委員会によって調査作成された地図と土地台帳が各市町村に完備されることになった。作成された地図と帳簿はその後フォーマルなもの(公簿公図)として暫定的だが戦後の沖縄における「地籍制度の出発点」⁽¹⁰⁾としてその都度用いられてきたのである。

しかしこうして作成された地図と台帳に関しては、公的な資料の焼失した当時の混乱した時期における作成であり、地籍調査に欠かせない一筆毎の土地調査において立ち会うべき所有者が戦火によって一家全滅、離散、あるいは本土や外地に居住して不在などの理由から現地確認が不十分であること、また測量についてもその技術を持つ人材不足、測量器具の不足不完全であることから調査の不完全さを指摘されても仕方のないことであった。さらに、米軍基地に関しては立ち入り禁止地区とされたことで調査も測量も出来なかった。

こうした背景から、第1段階において作成された不備欠陥の多い公図・公簿からより正確なものを作成するため、第2段階が始まったのが本土の国土調査法に準じて制定された1957年の沖縄県「土地調査法」であった。これに基づく調査は、1960年兼城村(現糸満市)、知念村(字海野)、読谷村(字楚辺)から始まり、沖縄が日本に復帰する1972年まで続き、宮古や八重山を含んだ全県面積のほぼ70%の調査を終えたのである⁽¹¹⁾。しかしながら、米軍基地内の土地に関しては立入禁止であったことから、この「土地調査法」に基づいての軍用地の調査登録はなお出来なかった。かりに調査完了したとしても「米国が権利を保有または取得する土地に関する登記について」は、それはしてはならないとしていた。(指令3号、1959年)すなわち、米国が権利を取得するすべての土地については権利が取得された期日当時の表示が登記に関する公式表示であるとし、その分筆、合筆、地籍増減、地目/等級の変更など土地の表示変更の申請を行う場合には米陸軍工兵隊の認可を受けなければならないなどとした⁽¹²⁾。実質的に変更相成らぬとされたため調査結果を反映させて登記簿に移記し、地籍簿作成にまでには至らなかったのである。こうして地籍を確定するためには日本復帰によって占領軍のすべての布告、指令などの法的効力が停止するまで待たねばならなかった。

そして1972年の日本復帰後の地籍調査である第3段階の調査事業は第2段階においてなお未解決の問題、すなわち調査未実施の地域の調査をどのように行うかが課題となった。そこで1974年沖縄県は各界の専門家の意見等を聴取して問題解決にあたらうと「地籍問題対策協議会」⁽¹³⁾という委員会を設け、その「意見書」を得た。それは沖縄の境界不明の土地問題はその原因が戦争にあるのであるから終戦処理業務として国が解決すべきであるとした提言であったが、県から国への要望をこの委員会を介して言わしめたのであろう。

そうではあっても課題解決のために国庫補助を受けた土地調査であったことが前段階までの調査と大きく異なる場所であった。したがって、この日本復帰の第3段階においては復帰前の立法である沖縄県の「土地調査法」に換わって、国の調査法である「国土調査法」に基づいた調査が基本的に行われた。先ず、軍用地ではない地域の調査として1975年西原飛行場跡地(西原町字小那覇)の境界設定事業が実施され、これは本格的な地籍確定のためのモデルケースであるといわれた。翌76年には沖縄市高原地区と読谷村波平地区においても行われたが、この事業が土地所有者間の任意の和解契約に基づくもので法的強制力のない手法であったので最終的な結果を得るまでに「多くの労力と時間を要し、また調査手続き及び法律上の多くの問題が生じ地籍確定に難渋した」という⁽¹⁴⁾。

地籍明確化のための特別立法

こうした背景から沖縄県は境界不明地域の解決のためには強力な国の介入の必要性があると、かつそれは戦後処理業務であるから国に特別な立法を要請した。それは1977年5月制定の「沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法」という長い名の法律で、通称「沖縄県土地境界明確法」あるいは「地籍明確化特措法」と呼ばれ、これによって境界不明の土地問題の解決に国が主体的に担うこととなった。

こうして指定された地域は、那覇市ほか20市町村(宮古と八重山を除く)にまたがって分布していた。国土調査法に基づいてもその調査が困難な地域があり、その困難な未調査地域は米軍用地が集中する中部および那覇市周辺の都市部に偏っていた⁽¹⁵⁾。

ここで「軍用地」とは、日本復帰後に米軍が返還した軍用地いわゆる「解放地」、および引き続き米軍が占有する境界不明の土地を指す。それに関するこれまでの地図は、土地所有者の承諾を得て一定の方式や計算によって図上において作成された見取図というべきものであったから、この軍用地に対する調査は米軍と接触する行政機関である防衛施設庁が担当した。また「非軍用地」とは、日本復帰前に米軍が用無しとして放棄したいわゆる「解放地」を含む土地であり、これは戦災によって原形が失われ、あるいは米軍が基地を構築したことなどから敷き均されたため境界不明となった地域で、特に中南部の地域に多く見られた。前述のように戦後収容所から解放された住民が破壊されて境界不明な地域に任意に区画された場所を得て住み着くなど、地籍混乱の激しい地域であったのである。この地域には沖縄の日本復帰を機に設置された沖縄開発庁が対応(実際の調査事業は沖縄県)することとなった。このように、境界不明地域の最も大きな未解決の部分が軍用地と非軍用地からなるこのような「特殊地域」の地籍調査には国の二つの機関が担うこととなったのである。

復帰後の1975年において軍用地と非軍用地に関するなお未調査の境界不明地域がどのような規模で存在するかを示したのが表1である。その軍用地と非軍用地の面積比はほぼ6:1、

圧倒的に軍用地の占める割合が高いが、そのいずれであれ市部（主として那覇市であろう）と中部とにおいて未調査の比率が高いことが分かる。非軍用地である地域にはかつて軍用地化され地形が変形して返還されたためであろうか境界不明の部分がお残存するものと思われる。

ここで「未調査」とは地籍調査が開始されてなおまったく手付かずの地域面積である。また「再調査」とは琉球政府が当初、地図編纂のためにいったん調査を実施したが境界確定までには至らなかった地域面積であるが、日本復帰後において国土調査法に基づき再調査する必要があるとするものの、この法による境界画定が先ず不可能であろうとされた地域面積である。つまり、国土調査法に基づく境界設定には、個々の地主が自分の土地の境界に確認杭を打ち込み、それを測量調査すると規定されており、そうした確認杭の破壊された土地においてはその調査の実測手段（確認杭）を欠く（つまり、もはや測量不可能だ）からである。そうした地域の不明地の境界問題を解決するには別途の法的措置を講じる必要があるということになる。

表1 非軍用地と軍用地の境界不明地における未調査状況（1975年3月31日現在）

	非軍用地 (km ²)			軍用地 (km ²)		
	未調査	再調査	小計 (%)	未調査	再調査	小計 (%)
市部	4.39	5.22	9.61(48.6)	29.14	14.86	44.00(37.2)
北部	0	1.17	1.17(5.9)	25.26	0.49	25.75(21.8)
中部	5.45	1.84	7.29(36.9)	51.32	0	48.24(40.8)
南部	0.14	1.57	1.71(8.6)	0.19	0.07	0.26(0.2)
			19.78(100)			118.25(100)

(沖縄の地籍調査, p.5 から作成)

「和解」と「未合意」

特別措置法による調査は佐敷村（字津波古）から始まり、1981年には指定されたすべての地域の境界明確化の事業は終了した。それでも最終的な終了というわけではもちろんなかった。この特別措置法は境界不明区域内の地主である当事者全員が協議し、その全員の合意に基づいてはじめて境界設定が終了する、すなわち“集団的和解”が前提となっていたから、一人でも不同意の地主がいると、その区域内の地籍認証の申請が出来なくなってしまうからである。これは「集団和解方式」としてしばしば言及されるが、防衛施設庁の説明によると、「現地の残存物証（道路、石垣、水路、墓、井戸および立木等）を調査して実測を行い、一定ブロック内⁽¹⁶⁾の中に入ることとなる地主の皆さんが昔の所有関係の位置の配列、面積等につき話し合いの上、和解し、この和解を基に正確な地図を作成」するのだという⁽¹⁷⁾。

こうした地域は「未合意土地」と呼ばれ、1.12 km²が残っていた。「これをそのまま放置しておく、関係所有者等の社会的、経済的生活に著しい支障を及ぼす」ということで、沖縄県は1982年度から「未合意対策の一環として新たに予算措置」を、この地域の調査管轄である

沖縄開発庁との協議を経て行ってきた⁽¹⁸⁾。未合意土地に対するこの「予算措置」とはどのような措置であるのか、また非軍用地の1.12 km²、軍用地の1.46 km²、それぞれ何筆になるのか、諸文献に示されていないが、非軍用地の境界設定において何故合意に達しないのかに関しての理由には興味深いものがある。例えば、

- ・客観的な境界を示す物証が存しながらもそれをそれとして隣接地主が認めないもの
- ・物証はないが昔からこれが境界だと親から教えられたとするもの
- ・戦後直ぐの所有権認定作業に基づく土地の筆界はもとより不安定であるのだが、土地売買時の境界に固執し隣接地主と対立するもの
- ・公簿面積より実測面積が小さいとき、公簿面積を強く主張し譲らないもの
- ・明確化調査に基づいて行われた現登記簿面積との相違は戦後の所有権認定時における手続きや申告上の過誤によって生じたと考えられてもそれを認めようとはしないもの
- ・法律に基づかず個人で作成した測量図を主張するもの
- ・建物や耕作地として占有している土地が現登記簿面積よりも多いことが示されても時効を理由に調整に応じないもの
- ・戦後の長い間の境界をめぐる紛争の経緯からなお隣接地との感情的対立が解けず調整に応じないもの
- ・戦後の所有権認定時の登録の誤りと思われ実際には存在しない土地だが公簿公図上は明示されているので土地所有を主張するもの
- ・明確化調査によって定められた境界そのものには異議はないがそれを承認するための押印に生活道路敷設などの要求を条件に持ち出すもの⁽¹⁹⁾

このようにさまざまであるが、かつての沖縄社会に伝統的な“シマ”共同体に見られた集団的凝集性とは異なった、都市化されたというべきか、戦後沖縄社会の一面を示すかのようだ。

以上は、1975年「沖縄の地籍問題：経緯と現状」、1977年「沖縄の地籍：現状と対策」、1980年「沖縄の地籍調査のあゆみ：地籍調査事業20周年記念誌」、1988年「沖縄の地籍調査」、1993年「沖縄の地籍調査：復帰20周年記念発刊」の5回にわたって沖縄県が刊行した地籍問題に関する報告書を要約的になぞったものである。境界明確化法に基づく調査は1993年2月現在においてその17市町村地域においてほぼすべて終了している⁽²⁰⁾。すべて終えたが、問題が片付いたわけではない。境界不明の土地が依然として残っているからだ。

なお、軍用地内の地籍明確化の作業に関しては、2008年3月現在において98.75%の土地が完了しており、1.46 km²の土地（4市町、7小字で、嘉手納飛行場、普天間飛行場、キャンプシールズ、那覇空軍海軍補助施設）を残すのみであるという⁽²¹⁾。

境界不明土地の類別

米軍が沖縄本島の一定地域を軍用地化したため生じた境界不明土地は、居住地に相当する地域と、農地、山林林野などの非居住地に相当する地域とから構成されると推測できる。そうした土地は沖縄県によって「割当土地」、「所有者不明土地」「市町村非細分土地」「共有地」「登録漏れ土地」「海没地」として言及されてきた⁽²²⁾。

(1) 居住地としての「割当土地」

これは戦時中、難民となって収容所に隔離された住民が終戦後、帰郷を許可されたがその居住地はすでに軍用地となって占有されていたため、米国民政府は地主の存在確認無しに各世帯に土地配分(区画整備して各戸平等に約80坪といわれる)を行い、住民はその割り当てられた土地に建つ米軍から支給された規格住宅(「応急小屋」と呼ばれる5~6坪の茅葺き小屋)に居住することとなった。割当地は米軍が闇雲に割り当てたのではなく、そうした地域に元来住んでいたという証言を得て、元より広さは一律でない居住地を一律に割り当てたのである。

やがて、そうした土地の所有権を認定する作業が始まると地番、地積、所有者が明らかになっていく。そこで所有権証明書を交付された土地所有者は、割り当てられた土地が本来の自分の土地であると認定された場合は何ら問題がないが、そうではなく自分の土地に他人が住人として住む場合には土地の賃借料の支払いを求めることが出来るということになる。何故なら、住人は暫定的に当該土地の利用権を得ただけであるからだ。実際、所有権認定の結果、所有者が土地明け渡し請求を行うケースが頻発したといわれる。

そこで問題が生じるのは、そうした土地を借用して現に生活する人々をどのように保護するかということになる。そこで米国民政府は、土地所有権証明書を有する者に対して割当土地利用者に対して一定期間その所有権行使をしてはならないとした。(1951年布告第4号、1953年布令第130号) また1955年、琉球立法院は割当土地の賃借権の存続期間を10年としたが、これはさらに1966年この賃借権を借地法に基づく賃借権であるとして利用者の権利を大きく保護した。

しかしなお割当地は殆どにおいてその賃借料の根拠となる一筆毎の筆界が明確でなく、

- ① 自分の使用している土地は誰の土地であるのか。
- ② 真の自分の土地は誰が使用しているのか。
- ③ 一区画中に2~3筆の土地が混在して地積が明確でないため賃借料の請求が出来ない場合、当該土地の所有者はどのような法的保護が受けられるのか。

あるいはまた所有権認定当時において、真の土地所有者が不明で土地所有権の申請がなされなかった場合、

- ④ 所有者不明である他人の土地に現に住んでいる住人はどのような権利の下にあるのか。
- ⑤ 後に真の所有者が名乗り出て所有権の認定を受け、当該住人は賃借人となるなら問題はないが、かなりの期間にわたって自分の所有地であるという申し出がない場合に、現に居住する利用者は所有意思をもつとして法的な土地所有権を認定し得るのだろうか。

などなどの難問を抱えていたが、⑤に対しては、民法上の規定である取得時効の成立（162条）を認めてもいいのではないかと議論されてきた。しかしこの点に関して琉球政府は「土地所有権の取得時効の特例に関する立法」（1961年）を制定し、当分の間この民法の規定は適用しないと定めている⁽²³⁾。

さて、こうして居住地として割り当てられた地域に住む人々には3タイプがあることになる。本来の自分の土地に住む人々、真の所有者が判明し借地住まいとなる人々、所有者が結局現れず自分の土地として所有権を所得した人々、と想定することが出来るからだ。割当地が自分の所有地でない後者二つのタイプの人々は、元の自分の居住地が軍用地として接収されてしまったのだろうと推測できる。そして接収された人々のうち、当該居住地が時効を得て自己所有地化した人々は、形式論理的には現に軍用地として使われているかつての自己居住地と現居住地というふたつの土地を所有することになるのだろうか。

(2) 非居住地としての境界不明土地

1. 所有者不明土地

既に述べたように、土地所有権認定のための市町村による土地調査が進行し、認定された土地の所有権証明書交付とともに逐次所有者が明らかになっていった。当事者の申請に従ってその都度米軍の管理の手から離れていき、そうした所有者不明地は縮小していったのである。

しかし当該土地が私有地と認められながらも所有権申請のない土地、または土地所有権証明書の受領者のいない土地はその帰属が不明のままとなった。そうした土地は戦災によって一家全滅したもの、行方不明のもの、海外移住・出征・疎開から未帰還者のもの、親類縁者がその地域にいなかったなどのためであると推測された。そうした土地は地図や簿冊には登録されているが、台帳の所有者欄は空白あるいは不明とされ、その土地の所在地の市町村長が不在所有者のために管理することとなった⁽²⁴⁾。

そして後日、その所有権を主張する者が現れた場合には1951年4月以降は裁判所の手続き（これは割当土地の場合のような対立当事者間の権利関係に関する紛争解決事案でないので非訟事件手続きとされた）を通じて行われ、申立人の土地登記がなされると共に当該自治体の所有者不明土地登記簿から削除され、管理解除し申立人に引き渡していったが、日本復帰前の1971年9月現在なお1604筆、13万5035坪もの土地が未解明であった⁽²⁵⁾。なおまた、1972年の日本復帰後において所有者不明土地の所有権を主張する場合には、当該市町村または沖縄県を被告として所有権引き渡し訴訟を提起できることとなった。

ところで、所有者不明土地は不明のままに最終的には法的な措置を定めておかななくてはならない。そこで1952年琉球政府は所有者不明土地に関する「管理特別会計法」を制定し、その管理にあたった⁽²⁶⁾。その後半世紀を経てなお所有者不明地に関する沖縄県の作業は続いている。「所有者不明土地について－真の所有者を探しています！」という市民への啓発のためのパンフレットがある。県管理の478筆(26市町村)、市町村管理の1223筆(21市町村)、ほぼ沖縄全県の市町村にまたがる81万平米の土地がなお「所有者不明」というのである⁽²⁷⁾。

ここまで地籍調査の報告書を参照しつつまとめてきたが、偶々北谷町下勢頭の字誌に郷友会活動に関する箇所遭遇した。そこには下勢頭の字有地は戦後すべてが北谷村有地となり、それを取返すために町当局との掛け合いがなされたとある。これは主にここでいう所有者不明土地で市町村の管理におかれた土地であろうと察せられる。現行法制においては字有地を地域の共有財産にするには地方自治法に基づき「地縁による団体」として財団法人化するか、共有でありながら個人名義(記名共有)で登録するほかないが「諸般の事情で長年の間、名義人を筆毎に複数」扱いにして凌いできたとあった⁽²⁸⁾。

2. 市町村非細分土地

この「非細分」という聞き慣れない名称の土地は、現に登記もされず、何らかの方法で識別も表示もされていないが市町村によって管理運営されている土地、すなわち土地は実際には存在するが土地台帳には記載されていない土地、と定義されている。

何故こうした土地が生じるかといえば、これは米軍用地だけに見られる現象で、公簿公図上の有地番地という記載上の面積総和と、その地域全体の実測上の面積との間に差が生じたからだという。米軍が先に作成された公図公簿に従って接収を行った土地に関して、その地料支払いの開始のためにその計算を行おうとしたところ、実際に軍用地として使用している土地の面積と公簿上の面積とに差があることから、その誤差の部分に「非細分土地」という名称を与え、そうした土地に対しては市町村が登記を行えとして、1955年「市町村非細分土地の登記」(布令146号)を公布した。これによって当該市町村はこれを自らの管理地として登記を行い、土地の賃貸料受領の正当性とその用途権限を得ることとなった。因に日本復帰直前1972年1月には、市町村非細分土地の総面積は385万3505坪で、これに対する年間地料は58万ドルまでに及んでいた⁽²⁹⁾。

復帰後は、日本政府が地料支払いの当事者となったため、軍用地の使用や占有に充当される法体系は変わりこのような非細分地に対する市町村への地料支払いの法的根拠がなくなったが、その地料が市町村財源として少なくない比重を占めてきたことを鑑み、復帰後においても「財政措置の一環として特別の措置」として特別交付金が講じられたという⁽³⁰⁾。

実はこうした「非細分土地」は、もともと字の道路、水路、里道、井戸、馬場、毛(広場)、拝所など字有地も含まれていた⁽³¹⁾。あるいは北谷などでは地域の娯楽施設でもあった闘牛場、

サーターヤーと呼ばれる各所の黒糖製造所、字事務所、学校敷地、あるいは薪を採りに入った山(入会地)などを含むところの跡形もなく消えたかつての字有地であった⁽³²⁾。日本復帰に際し、このような字所有地としての米軍支配下の法的根拠はなくなり、非細分地問題は国の管轄となった。それにしがいがやがて非細分地は市町村有のほか、共進会・郷友会などの団体による法人所有、〇〇他何名という複数人名義(記名共有)によって法的な所有権を確定し、字に対する軍用地料が配慮されることとなったのである⁽³³⁾。

3. 「共有地」もしくは「特殊な共有地」

ここでいう共有地とは、戦後直ぐの所有権認定時において、本来は個人所有地であるようであるが、よくわからないから共有にしておこうと、個人の認定が不可能であるときに行われた措置であるようだ。(それが故か、1980年度版の沖縄県の地籍調査報告書からはこの土地への言及に「特殊な」という形容を与えている)

本来の共有地とは、一筆の土地を2人以上の人が共同利用するために求めた土地、共同相続による土地、門中墓のように一族の土地、あるいは部落有地(入会地)などの場合であるとされるが、県の報告書ではそのいずれにも該当しない意味での「共有」という言葉が使われており、これは分かりにくい。

こうした事情が生じるのは、「個人の単有であるにもかかわらず、共有地の形態となって、公簿に登録」された土地とされた場合、また「数筆あるいは数十筆以上の土地が細分されず、あたかも一筆であるかのように登録」された場合があったからだ⁽³⁴⁾。これは戦後の所有権認定の事業の際に、混乱のため時間的余裕がない、筆界確定が出来ないため筆界不明、所有者が不在などの理由から、ともかく特定の名義で急いで登録したことから生じたとある。所有者がはっきりとわからないが仕方なく急いでいるものだから誰々他何名といったような記載をしたというような気配がある。こうした“共有地”とされる土地の所有関係を明らかにするためには、「不動産登録法に基づいて分筆を行い、本来の個人の単有に正すためには分筆及び所有権移転の手續きにおいて、共有名義人全員の承諾が必要となる」、しかし中には「既に死亡した者、海外に出て所在不明な者、あるいは誤った氏名で登録されている者など」が含まれていて、必要な承諾印を受けることが出来なく「個人、個人の単有としての権利の取得」を困難にしているから“共有地”として登録した(登録してしまえとした)のだとされた⁽³⁵⁾。

この処理の仕方に対して、実は2名共有、あるいは誰々何名といった表現で登録された土地には部落有地なども含まれているのではないかと⁽³⁶⁾、戦争前の部落の馬場、拝所、共同製糖場などが含まれているのではないかと⁽³⁷⁾、という議論がある。とするならこの個人複数名“共有地”は先に述べた軍用地の非細分土地と同様な文脈にあると言うことができそうである。その意味で、かなりの境界不明地がやがて「市町村有」とされて、処理してきたのではないかと憶測できる。

このことはまた次のケースにも言うことができそうだ。シンポに参加したある地籍調査員(早稲田大学教授)が、登記所において登記簿を閲覧していた折り、表示登記の欄にある「某某2名の共有」が消され「大字何何」と書き換えられているケースを数多く発見し、何故そうなのかこの法的手続きを確かめてみると町村が財産区と認めた場合には大字名義で登録することが出来るとする国の法務局通達があったという。つまり町村長からの申告によって本来は個人所有でありながらつまり私有地でありながら当該土地が財産区扱いとされたという事情があったようなのだ。町村は所有者不明地を財産区にしたがったのかもしれないと読み取れるかもしれない。

結局、この“共有地”には謎めいたところがある。もともと部落有地である部分がありながら(その意味ではまさに本来の共有地である)これを複数個人の名義で共有の登録した点、また個人所有地であるが所有者が戦没などのため現れないのでこれを複数個人の名義で共有登録をするが、後にこれを法的処理によって財産区扱いにしたという点である。いずれのケースであれ他の分類に入らないものは結局はすべて町村管轄地として記載したということがあるのではないかということである。

4. その他の非居住地の境界不明問題に、「登録もれ土地」と「海没地」がある。「登録もれ」とは、やはり戦後の所有権認定の事業が行われている際に、土地の所有者から土地所有申請がなされなかったため、土地は実在していても公簿公図には登載されていない土地があることだ。また「海没地」とは、米軍の沖縄上陸時、あるいは基地の構築等によって海岸線の一部が海に陥没した地域がある。代表的なのは那覇軍港内の私有地の陥没、瀬長島の一部陥没、読谷村字渡具知の陥没など8市町村、23万坪を超える広大な面積だといわれる⁽³⁸⁾。

表2は境界不明土地を抱える市町村の軍用地と非軍用地の面積、および各市町村の全面積に対する境界不明地の割合を示したものである。金武町、沖縄市、読谷村、嘉手納村、北谷村といった中北部の地域に偏っていることが分かる。

表2 市町村別の境界不明地面積 (1974年2月現在)

	境界不明地域の面積 (A)			市町村の全面積 (B)	A/B×100 (%)
	非軍用地 (km ²)	軍用地 (km ²)	合計		
国頭村	0	0.49	0.49	184.46	0.27
本部町	1.17	0	1.17	54.73	2.14
名護市	0.11	0	0.11	204.88	0.05
金武村	0	25.26	25.26	37.77	66.88
石川市	0.2	0	0.2	21.13	0.95
具志川市	2.06	3.54	5.6	30.73	18.22
沖縄市	3.93	21.48	25.41	48.28	52.63
読谷村	3.89	24.33	28.22	34.47	81.87
嘉手納村	0.07	12.8	12.87	14.67	87.73
北谷村	1.35	8.7	10.05	13.12	76.6
与那城村	0	0.2	0.2	15.1	1.32
勝連村	0.14	2.32	2.46	12.23	20.11
北中城村	0	2.97	2.97	11.11	26.73
宜野湾市	0.26	7.08	7.34	17.92	40.96
浦添市	2.81	3.2	6.01	17.94	33.5
那覇市	0.24	8.7	8.94	35.94	24.87
西原村	1.84	0	1.84	14.75	12.47
与那原町	0.14	0	0.14	4.01	3.5
豊見城村	0	0.19	0.19	16.24	1.17
佐敷村	1.57	0	1.57	10.28	15.3
知念村	0	0.07	0.07	9.37	0.75
21市町村	19.78	121.33	141.11	809.13	17.44

(沖縄の地籍問題 p.18 から作成)

おわりに

土地問題をめぐる沖縄県に特徴的なことから、現地ヒアリングをしていないので文献に頼って思いつくままに、いくつかあげてみよう。

1. 財産区

先に「共有地」のあるケースが財産区扱いにされたと述べたが、実は沖縄には戦後、地方自治法が規定する「財産区」があるようには見えないのである。沖縄においても入会林野を部落有とする森林行政が行われながら、戦後それを財産区として法的な処理をしていないようなのだ。あるいは意図的に避けたのかもしれない。上述したような共有地に財産区扱いを目指した境界不明の土地がありながら、結局はそれを財産区として登記していないのではないか。

2. 農地改革

次に、戦後沖縄には結局、本土にあったような農地解放が行われなかったことである。沖縄

においても明治期における土地整理によって農地の私的私有化が進んだ。それに伴い新たに農地を買い占めることができたこと、大規模農地を所有する「ウェーキ」(「ウフジネー」とも呼ばれる)という豪農がいたこと⁽³⁹⁾。そうした事情がありながら米軍による軍用地化した農地の返還の際に、それが部分的であったためからだろうか、あるいは反基地闘争の渦中であったからであろうか、農地の解放(つまりは耕作権の確立)という問題が話題にはならなかった。本土の農地改革は、財閥解体、労働三法などと並ぶ日本社会民主化のための戦後改革の一環であり、小作が耕作する農地がそのまま当該小作人の所有地となった。しかし、沖縄における戦後の土地所有権認定の過程でいっさいそうした議論がなされたという節がない。ただ僅かながら、1950年の土地所有権認定事業を単に土地所有者確定作業としてばかりではなく、農耕地所有者(つまり地主)と小作人との事情をも検討するよう米軍政府から「示唆」があったとの記述はある⁽⁴⁰⁾。

米軍が占有する軍用地には日本政府がその地料を支払うが、そのいわゆる軍用地料はその金額が不当であるような響きでしばしば話題になる。その地主に支払われる最大の地料は年間推定18億5000万円だという。高額な軍用地料を受け取る人々が、かつては農業を営む人々であり、大土地所有の地主ではないかとの推測が容易に成り立つ⁽⁴¹⁾。年間1000万円から7000万円の人々も同様に規模の大きい農地を所有する地主であったであろう⁽⁴²⁾。

3. 農地の割当地

収容所から郷里へ帰還した人々に必要なのは直ちに居住できる宅地ばかりではなく、その日々の糧を調達するに必要な農地をも同時に手にしなければならなかった筈である。したがって自己所有地である農地が軍用地化されたならば、その代替地としての割当農地もまた当然考えられるが、そうした農地割当に関する記述が一連の沖縄県報告書には見るができなかった。

4. 強制移住と移民

軍用地のために強いられた移住と移民の問題である。軍用地化されたため宅地も農地も失ってしまった人々には、本島の他地域に移住するか八重山に入植するか、あるいは海外に移民するかという選択があった。そうした人々は自分の土地をどのように処理したのであろうか。伊佐浜の一部の人々は土地を売ってブラジルに渡ったという⁽⁴³⁾。そうした土地を誰が購入したのか、個人であれば購入できるほどの資産のある人々が既に存在していたのか、あるいは多少の金額で購入できるほど安価であったのか、あるいは土地の売却先は市町村という公的団体だったのだろうか、またそうした土地が軍用地内に存在した場合、先に記したように分筆など不可という米軍指令の基で可能だったのかという疑問が思い浮かぶ。

またこれに伴う現象として考えてよいのは“第2期強制移住”というべき事態があったことだ。読谷村、北谷村などに見られるように、米軍による土地の接収は終戦直後の軍用地化が第1期であった。その後、朝鮮戦争を契機に第2期の接収が始まった。この時犠牲となった

のが真和志村(安謝, 銘苺, 平野, 岡野), 小禄村(具志ハザマ原), 伊江島(真謝, 西崎), 宜野湾村(伊佐浜)であった。戦後から数年を経て既に多くの地域の人々は農地の開墾等を終え多少とも落ち着いた日常生活を取り戻し始めた中で, こうした地域の人々は強制的に立ち退きを迫られ行き場を失ったのである。海外移民や八重山などへの移住を除いて最終的に本島のどのような地域に迎え入れられたのだろうか。

沖縄の人々はしばしば「よそ者」とする人々を「寄留民」と呼ぶが, それはこうした第2期接收によって生じた“難民”たちを指すのであろうか。そうした“流浪の民”たちは, 第1期接收であれ第2期接收であれ, 居住する地域を失った人々であり, 海外移民や八重山入植を選択しない場合, どのような地域 **host community** に移住して行ったのであろうか。それは旧字単位毎の移住であったのか, それとも分断された移住となったのだろうか。こうした疑問点に多少とも応えてくれた資料があった。那覇市史⁽⁴⁴⁾は伊佐浜, 銘苺, 具志の移住者が移住先でさらに困難となった生活状況を記録している。

また, 軍用地とは直接的には関連しないが, 戦後の沖縄においては1951年3月末までに日本本土および南洋諸島から10万人余りの引揚者が流入したという⁽⁴⁵⁾。このような規模の人々が沖縄のどの地域に定着し, どのように生活に必要な土地を手にしたのであろうかという疑問もまた想起される。

5. 戦没者の土地

沖縄戦によって戦没者数は, 当時の沖縄人口の3割にもなると述べたが, そうした人々の所有する土地の所在が解明された上で, 境界不明の地積問題が最終的に決着したと考えてよいのだろうか。沖縄県が5度に渡って公開した報告書には戦没者の土地に関するそれ自体の記述がほとんど見られない。そうした土地は「所有者不明地」として扱われるのであろうが, それがどのような規模でどのような地域に偏して見られるのかなどが示されていない。報告書には「境界不明地域」として市町村別にその土地が軍用地なのか, 非軍用地であるならばそれはどのような種別の土地か, ということで市街地, 集落地, 農耕地と分け, その面積が「総括表」として掲載されている⁽⁴⁶⁾。「所有者不明地」という分類, あるいはその意味では「市町村非細分土地」「共有地」をも含めた面積や筆数を示した表を作成することが出来なかったのであろうか。軍用地内の「所有者不明地」はどのように調査完了したのだろうか。

〔注〕

- (1) 杉島敬志, 土地所有の政治史: 人類学的視点, 風響社, 1999
- (2) 因に, いわゆる公図とされる地図は, 土地改良法による確定図, 土地区画整理法による換地図, 国土調査法の地籍調査の結果として登記所に送付される地籍図などがそれぞれとして代用されている。福島徳良夫「沖縄の地籍問題」, レファレンス第289号, 国立国会図書館, 1975, p.59
- (3) 朝日新聞朝刊, 4月9日, 2013年
- (4) 国土交通省, 地籍調査 Web サイト

軍用地料の「分収金制度」(3) (瀧本佳史・青木康容)

- (5) 北から順に、田井等(羽地村)、漢那(宜野座村)、宜野座(宜野座村)、古知屋(宜野座村)、大浦崎(久志村)、瀬高い(久志村)、辺土名(国頭村)、胡差(越來村嘉間良)前原(具志川村)、石川(美里村)、平安座(与那城)、知念(知念村)の12か所、離島においても収容所が設けられた。慶良間、伊平屋、久米島、粟国の4島とある。(沖縄を深く知る事典、2003年、p.214.) しかし他の文献では、本島12か所の地名が、北部では平良等、宜野座、石川、中南部では玉城、新里、野高、安谷屋、喜舎場、コザ、島袋、桃源、具志川とある。(川平成雄、沖縄空白の1年、吉川弘文館、2011年、p.44.)
- (6) 住民が集められた場所は「民間収容所」として言及する文献があるが、捕虜収容所との対比からであろうが、正確には「民間人収容所」である。下勢頭誌、2005、p.125、p.253
- (7) 下勢頭誌、2005、p.187
- (8) 沖縄県町村会30年のあゆみ、1978年、p.428
- (9) 砂川恵伸・安次富哲雄・新垣進「土地法制の変遷」、宮里政玄編、戦後沖縄の政治と法：1945-72年、東京大学出版会、1975、p.505
- (10) 沖縄の地籍制度のあゆみ、1980、p.4
- (11) 沖縄の地籍制度のあゆみ、1980、p.5
- (12) 表記の変更を嫌がった理由は、地料計算などの諸般の煩雑な手続きを、というより軍用地内に調査員が入り込むのを避けたかったのかどうか、判然としない。
- (13) 会長は久貝良順(弁護士、元沖縄県法務局長)、副会長は砂川恵伸(琉球大学教授)
- (14) 沖縄の地籍調査、沖縄県、1993年、p.47
- (15) 沖縄の地籍問題：現状と課題、沖縄県土地調査事務局、1975、p.5
- (16) 調査のために地域をいくつかのブロックに分けると県の「境界不明土地調査実施要領」にある。沖縄県、沖縄の地籍：現状と対策、1977、p.107
- (17) 佐久川政一「沖縄における地籍調査」沖大法学、第3号、1980
- (18) 沖縄の地籍調査、沖縄県、1993年、p.47
- (19) 沖縄の地籍調査、沖縄県、1993年、p.53
- (20) 調査進捗率99%前後、調査完了は7市町村。1993年報告書「沖縄の地籍調査：復帰20周年記念発刊」p.149
- (21) 沖縄県軍用地等地主連合会ホームページ
- (22) 沖縄県土地調査事務局、沖縄の地籍問題：現状と課題、1975年。
- (23) こうした問題を抱えた地域は、1975年現在、与那原町(字与那原)、勝連村(字平敷屋)、読谷村(字都屋・字長浜・字大湾)、沖縄市(字高原)、北谷村(字吉原)などであった。沖縄の地籍問題：現状と課題、沖縄県土地調査事務局、1975
- (24) この市町村長による管理権は1952年4月に米軍「布告」によって部分的に琉球政府に移管された。その理由は、市町村管理よりは琉球政府管理の方が軍用地の取得が容易になるからではないかという。砂川恵伸・安次富哲雄・新垣進「土地法制の変遷」、宮里政玄編、戦後沖縄の政治と法-1945-72年、東京大学出版会、1975、p.492
- (25) 沖縄の地籍調査のあゆみ：地籍調査事業20周年記念誌、沖縄県、1980、p.61
- (26) その第2条に「この会計においては、その土地からの収入……を以って一切の歳出にあてる」とあるが、軍用地料などがそれに相当するのだろうか。沖縄県総務部管財課、所有者不明土地関係例規集、2004、p.22
- (27) 「所有者不明土地について-真の所有者を探しています！」沖縄県総務部管理課、2005
- (28) 下勢頭誌、2005、pp.534-40
- (29) 沖縄の地籍調査のあゆみ、p.62
- (30) 沖縄の地籍調査のあゆみ、p.63

- (31) 上勢頭誌 (上), 1997, p.78
- (32) 下勢頭誌, 2005, p.157, p.219, p.223
- (33) 上勢頭誌 (上), p.79
- (34) 沖縄の地籍問題, p.15
- (35) 沖縄の地籍問題, p.15
- (36) 沖縄の地籍, 第5章「シンボジュウム速記録」1977, p.298
- (37) 沖縄の地籍, pp.304-06
- (38) 沖縄の地籍問題: 現状と課題, 沖縄県土地調査事務局, 1975
- (39) 波平勇夫, 「ウエーキ」の形成と展開, 沖縄国際大学文学部紀要社会学篇, 1987
- (40) 砂川恵伸・安次富哲雄・新垣進「土地法制の変遷」, 宮里政玄編, 戦後沖縄の政治と法: 1945-72年, 東京大学出版会, 1975, p.477
- (41) 山林とも考えられるが, 多くの山が柚山で入会地のある沖縄に大規模な山林地主が存在したであろうか。沖縄における森林所有の割合は1933年現在, 国有26.1%, 県有4.4%, 市町村有45.8%, 部落有4.4%, 私有19.3%である。(金城唯恭編, 新沖縄文化史, 郷土誌研究会, 1956, p.112) 他の文献では私有林の大部分は1ヘクタール未満の零細な所有者という記述がある。(尾嘉比収, 沖縄戦米軍占領史を学びなおす, 世織書房, 2009, p.295)
- (42) 沖縄を知る辞典, p.249
- (43) 石田甚太郎, 米軍に土地を奪われた沖縄人-ブラジルに渡った伊佐浜移民, 新読書社, 1997
- (44) 資料編第3巻5 戦後の社会・文化2, 2005, pp.156-185。また伊佐浜の人々の運命に関する記述に, 尾嘉比収, 沖縄戦, 米軍占領史を学びなおす, 世織書房, 2009, pp.304-15
- (45) 沖縄を知る事典, p.62。これに宮古, 八重山, 奄美群島を合わせると引揚者の総数は18万人に及ぶ。
- (46) 沖縄の地籍問題, 1975年, p.18

(たきもと よしふみ 公共政策学科)
(あおき やすひろ 元佛教大学社会学部教授)
2013年4月30日受理