

## 2 論点1：法的な特殊性に関する検討

### 2-1. 戦後当時の土地所有権確認手続の差異に伴う法的な特殊性

#### (1) 検証点

沖縄の所有者不明土地は、先の大戦により土地関係記録が焼失し、戦後当時の土地所有権確認手続（以下「所有権確認手続」という。）の際に、何らかの原因により所有権が確認できなかったことに起因する。

2-1 では、沖縄のみにおいて実施された所有権確認手続を踏まえ、土地所有権の性質及び真の所有者の権利保障の観点から、沖縄の所有者不明土地のみを対象として、直ちに包括的な法制上の措置が必要なほどの法的な特殊性はあるかを検証した。

#### (2) 検証結果

##### ① 土地所有権の性質について

1945年米国海軍軍政府布告第一号（以下「ニミッツ布告」という。）では、第4項に「本官ノ職權行使上其必要ヲ生ゼサル限り居住民ノ風習並ニ財産權ヲ尊重シ、現行法規ノ施行ヲ持續ス」と定められている。

このニミッツ布告につき、昭和51年の沖縄開発庁の委託調査による報告書では、「（第4項は）財産権の尊重と現行法規の効力持続を定めているから、法的概念の上では、戦前から存在していた日本法にもとづく土地所有権は、そのまま存続を認められた」<sup>18</sup>とされている。

また、所有権確認手続に基づき、土地所有権が確認された者に交付される土地所有権証明書についても、同報告書では、「すでに従前から存在している土地所有権について、その客体たる特定の土地と帰属主体たる特定の所有者を一応明確にし、証明するためのものであって、これを従前の地籍や権利関係と無関係のものとして新規に創設したり、付与したりするものではなかった」<sup>19</sup>とされている。

一方、所有権確認手続によって所有権が確認された不動産についての登記簿は、沖縄の本土復帰に当たっては、沖縄の復帰に伴う法務省関係法令の適用の特別措置等に関する政令（昭和47年政令第95号。以下「沖縄復帰法務省関係政令」という。）により、本土法令の相当規定によりした登記とみなすとされている。

これらのことから、所有権確認手続においては、沖縄では特殊な手続が採られたという点で全国とは差異はあるが、土地所有権の性質に関して、直ちに包括的な法制上の措置が必要なほどの法的な特殊性はみられない。

<sup>18</sup> 沖縄開発庁「戦後の沖縄における土地所有権をめぐる法制の概観」（昭和51年3月）13頁。

<sup>19</sup> 沖縄開発庁「戦後の沖縄における土地所有権をめぐる法制の概観」（昭和51年3月）14頁。

## ② 権利保障の観点について

所有権確認手続に基づく登記簿の作製は、登記の真正を確保すべきであるという不動産登記法の基本的な要請からすれば、比較的緩やかなものであったといえる。これは、真の所有者にとっては比較的容易に登記簿の作製を可能とする一方、真の所有者以外にとっても、同様に可能となるおそれがある。

前者について、所有権確認手続において所有権確認がされなかった土地（所有者不明土地）の筆数は、現存する台帳・既存統計等から推計すると全体の1%に満たない水準であると考えられること、また、土地所有権委員会による手続が終了した1950年4月以降も巡回裁判所において、所有権確認を求めることができたことから、真の所有者にとって所有権の確認を得るための機会は、相当程度確保されていたと考えられる。

後者のおそれに対しては、所有権確認手続において、権利に関して争いがある場合は巡回裁判所に訴訟を提起しなければならず、これは所有権取得を目指す者にとっては、一定のハードルとして機能していたとみられる。

また、土地所有権証明書発行に関して故意に虚偽の申請をした者等への罰則規定が設けられていたこと、土地調査の不備や公簿等の誤謬欠陥により不利益を受け又は受けるおそれのある土地所有者を保護する観点から、土地所有権の取得時効の特例に関する立法（1961年立法第11号）により、当分の間、取得時効が完成しないとする措置が講じられてきたこと、そして、この間、真の所有者は、巡回裁判所に対し所有権確認訴訟を提起して自らの所有権を確認する手立てがあったことからすれば、真の所有者以外の者に所有権が確認されてその旨の登記がされる機会は、相当程度減じられていたと考えられる。

以上のように、所有権確認手続は、比較的緩やかな手続であったけれども、その緩やかさに起因する懸念に対しても、手続の正当性を担保するための一定の措置が講じられていることからすれば、その手続が不合理であるとして、直ちに包括的な法制上の措置が必要とはいえない。

## ③ 総括

今日でも2,705筆が所有者不明の状態にあるという事態を作出した背景には、戦争により公図・公簿類が消失したこと、また、地形の変化等で自己の土地を確認することが困難であったことなど、様々な事情があるものと推測される。

また、土地関係記録の焼失に伴い、その後の所有権確認手続は比較的緩やかなものとならざるを得ず、所有権の確認は相当程度異質であったと考えられる。

このように、沖縄の所有者不明土地は、その発生経緯等に照らし戦後処理の一環として位置付けられる特殊なものであるけれども、戦後も財産権の尊重と現行法規の効力持続を定められていたこと、所有権確認手続に関しても正当性を担保するための相当の措置が講じられてきた。

これらのことも踏まえると、法的な側面からの検討としては、一般論として、沖縄の所

有者不明土地について、土地所有権の性質及び真の所有者の権利保障の観点から、直ちに包括的な法制上の措置を講ずべき法的な特殊性があるとはいえないし、その必要もない。

このため、沖縄の所有者不明土地に起因する問題を早期に解決するためには、まずは既存の法制度、とりわけ表題部所有者不明土地法など全国の所有者不明土地に関する法律との関係を整理し、こうした法制度が沖縄の所有者不明土地についても適用される場合には、その活用を促進するための方策を検討することが適当である。

他方、前述の「全国の所有者不明土地と沖縄の所有者不明土地の主な差異」に記したとおり、沖縄の所有者不明土地と全国の所有者不明土地との間には、登記及び管理に関する差異がみられる。

これらが法律の適用の可否に影響を及ぼすときには、その解決に向けた必要な措置を検討することが適当であるため、論点2において検証する。

## 2-2. 土地所有に関する認識・慣習の差異に伴う法的な特殊性

### (1) 検証点

平成 30 年度の本調査の結果、沖縄では、墓地や拝所について土地所有に関する固有の認識・慣習があることが明らかになっている。

2-2 では、沖縄固有の土地所有に関する認識・慣習が、2-1 の検証結果に影響を与え、沖縄の所有者不明土地のみを対象として、直ちに包括的な法制上の措置が必要なほどの法的な特殊性はあるかを確認的に検証した。

### (2) 検証結果

#### ① 個人墓地（家族墓）

関係資料に整理したとおり、昭和 20 年（1945 年）まで、沖縄では個人墓地の新設及び売買が容認されるなど、個人墓地の新設及び売買が原則として認められないとされた全国の個人墓地とは異なる取扱いであった。

また、様々な事情により親戚等の所有地に墳墓を設置する場合（墳墓と墓地の所有者が異なる場合）があると指摘されているほか、相続においては、沖縄本島を中心に 4 つの禁忌規範に基づく祭祀承継の慣習もある。

これらのことは所有者不明土地の所有者特定を困難にする可能性があることが指摘されているけれども、個人墓地の所有は全国にも残存し、売買等による権利変動が登記に正しく反映されていないケースは一般的にあり、また、祭祀承継者の確定はどのような相続においても個別性がある。

#### ② 共有墓・拝所（共有地）

沖縄には、血縁に基づく門中を構成員とした共有墓があり、門中は沖縄本島を中心にみられる地域固有の集団形態である。その登記上の所有者は、（門中を法人化した）法人であるケースや、門中の代表者個人や記名共有であるケースなどが確認されていることから、一般的な共有による所有の形態と考えられる。

また、拝所は、一部に公有地であるケースも確認されているけれども、基本的には字が所有していると理解されている。

字が所有している場合について、沖縄の字は、琉球王国時代に成り立ちのルーツを持つ固有性はあるけれども、全国の字有地と比較した際に、その土地の所有は、一般的な共有による所有の形態と考えられる。

共有墓・拝所の共有における入会についても、沖縄固有の慣習があると思われるけれども、民法においても、入会権については、各地方の慣習に従うと定められている（同法第 263 条及び第 294 条）ように、全国各地に様々な形態がある。

### ③ 総括

沖縄の個人墓地・共有墓・拝所について、土地所有や入会における固有の認識・慣習があるとしても、これまでの調査では、同じ地域で同じ形態の個人墓地・共有墓・拝所であっても登記されているものと登記されていないものがあり、所有の形態も全国にもあるものであることから、民法の規定が当然に適用されるものと解され、2-1 で検証した結果に直ちに影響を与え、沖縄の所有者不明土地のみを対象として、直ちに包括的な法制上の措置が必要なほどの法的な特殊性があるとはいえない。