

2 関連法令・規定の経緯及び立案担当者の意図並びに管理の実態

2-1. 従前の例に当たると考えられる本土復帰前の関連法令・規定及びその経緯

(1) 本土復帰前の沖縄における法体系の概要

先の大戦後には、沖縄に米国政府機関として 1945 年 4 月に琉球列島米国軍政府（以下「軍政府」という。）が設立された後、1950 年 12 月には琉球列島米国民政府（以下「米国民政府」という。）が設立されている。米国民政府は、当初は長官制であったが、1957 年 6 月の大統領行政命令 10713 号「琉球列島の管理に関する行政命令」により高等弁務官制に移行し、1972 年の本土復帰により廃止された。

米施政権下の沖縄では、旧日本法、若干の米国法、米国民政府法令（米国海軍軍政府法令、米国陸軍軍政府法令を含む）、琉球政府法令、大統領行政命令、スキップ指令、合衆国統一軍法、国際法及び条約が、法的効力を認められていた¹³。

このうち、沖縄現地の米国政府機関（米国民政府等）が制定・公布する法令には主に「布告（Proclamation）・布令（Ordinance）・指令（Directive）」の 3 種¹⁴（図表 32 参照）があり、住民の自治組織（琉球政府等）が制定する法令に対して上位にあった。

なお、米国政府機関は米国海軍軍政府、米国陸軍軍政府、琉球列島米国民政府（長官制）、琉球列島米国民政府（高等弁務官制）と変遷するが、米国軍政府以降の布告第 1 号第 1 条では、それぞれ、前身の政府諸機関によって発せられた布告、布令及び指令は、修正され、無効にされ、又は代替されない限り、その効力を有すると定められている。

図表 32 米国政府機関が制定・公布した法令（布告・布令・指令）の解釈

| | 布告 | 布令 | 民政府令（指令） |
|----------|---|---|---|
| 位置 付け | 占領政策の最も重要なもの 布告を廃止、修正もしくは代替し 得るのは、後に発布する同一種類 の法規のみ 1945 年に制定した米国海軍布告と 称する諸布告は特に廃止しない限 り、現在なお、その効力を有す。 | 全琉球人若 しくは一部 琉球人に効 力を有する 立法的性格 を帯びた規 定 | 琉球政府行政首席若しくは （琉球列島）内の各機関並び に個人の行為を指示する立法 的性格を有しない行政命令 概して、布告に定められた非 立法的規定を補足する行政規 定 |
| 発布 | 民政副長官が署名公布 | 民政副長官 が署名公布 | 民政副長官が（琉球政府行政 首席）に発布 |
| 附番 | 布告には形態別に一連番号を附 す。現在一般的に一連番号を附し てあるのは、特別布告と称す。 | 布令には一 連番号を附 す。 | 指令には毎年新しく一連番号 を附す。 |

注釈) 上記は 1951 年 6 月 14 日付けで米国民政府としての法令の解釈を沖縄群島議会議長宛に示した内容である。

資料) 南方同胞援護会「追補版 沖縄問題基本資料集」（昭和 47 年）より作成

¹³ 南方同胞援護会「沖縄復帰の記録」（昭和 47 年）

¹⁴ 沖縄県公文書館の資料紹介「布告・布令・指令等の概要」によれば、軍政府特別布告は 1945～1950 年にかけて第 44 号まで、長官時代の米国民政府布告は 1950～1957 年にかけて第 39 号まで、高等弁務官時代の米国民政府布告は 1957～1972 年にかけて第 27 号まで公布されていることが確認できる。また、軍政府布令は 1948 年に第 1 号、1949 年に第 1～2 号、1950 年に第 1～28 号まで公布されており、長官時代の米国民政府布令は 1950～1957 年にかけて第 171 号まで、高等弁務官時代の米国民政府布令は 1957～1969 年にかけて第 63 号まで公布されていることが確認できる。

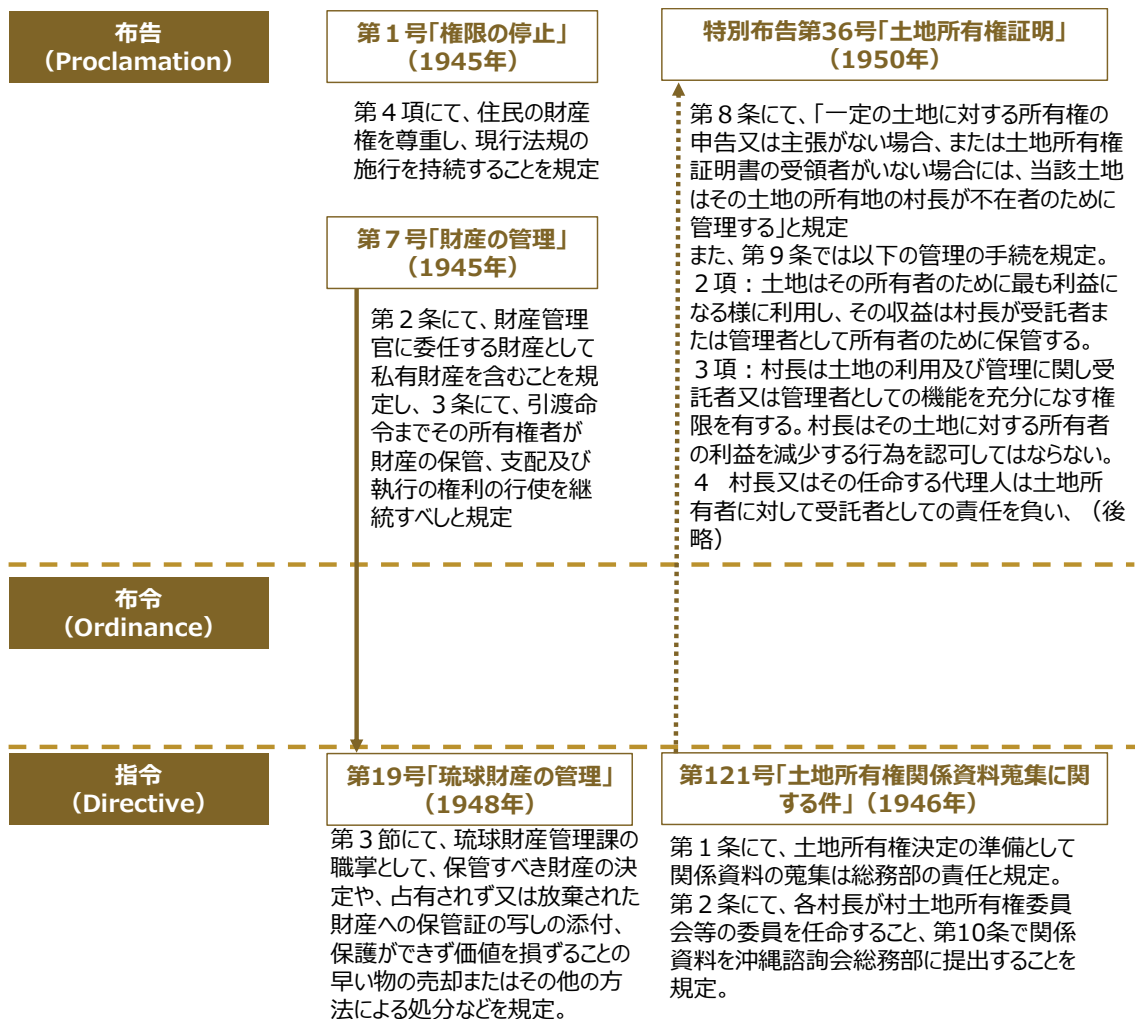
(2) 関連法令・規定の概要

① 米国軍政府時代（1945～1950年）

1945年の米国海軍軍政府布告第1号（ニミッツ布告）においては、住民の財産権が尊重されるべきであること、当時施行されていた本土法令の効力を持続させることが宣言されている。その後、1945年には軍政布告第7号「財産の管理」として沖縄における財産の管理に関する布告が発出され、これに従って設立された琉球財産管理課の職掌については、1948年軍政本部指令第19号「琉球財産の管理」により規定されている。

所有者不明土地を特定して管理者が定められたのは、1950年の「土地所有権証明」（軍政本部特別布告第36号）が最初である。同布告第8条において、「土地の所有地の村長が不在者のために管理する」とされたほか、同布告第9条第2項において、「土地はその所有者のために最も利益になる様に利用」することが定められている。

図表 33 米国軍政府時代の関係法令・規定の概要



資料) 各布告・布令・指令に基づき三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

図表 34 米国海軍軍政府布告第 1 号「権限の停止」の関係条文

| 日本語 | 英語 |
|--|---|
| 四. 本官ノ職權行使上其必要ヲ生ゼサル限り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。 | Article IV Your existing customs and property rights will be respected and existing laws will remain in force and effect except insofar as it may be necessary for me in the exercise of my powers and duties to change them. |

資料) 米国海軍軍政府布告第 1 号「権限の停止」 (1945 年)

図表 35 軍政府布告第 7 号「財産の管理」の関係条文

| 日本語 | 英語 |
|--|---|
| <p>第 1 条 用語の解説</p> <p>「財産」なる用語は、有形又は無形の総ての種類及び財産上の権利、所有権又は権益を含む。</p> <p>(中略)</p> <p>「財産管理官」なる用語は、当該諸島軍政府長又はその政府長に依り財産管理官として任命されたる他の士官を含む。</p> | <p>Article I INTERPRETATIONS</p> <p>“Property” includes all forms of tangible and intangible property, and any rights, title, or interest in property.</p> <p>“Custodian of Property” shall be the Chief Military Government Offices of my Military Government, or any officer designated by him to be the Custodian of Property.</p> |
| <p>第 2 条 「財産管理官」に委任する財産</p> <p>本布告の有効期日より軍政府下の区域内における左の財産は、財産管理官に委任す。</p> <p>(イ) 総ての遺棄財産</p> <p>(ロ) 総ての国有財産</p> <p>(ハ) 国際公法の下に賠償なくして略取したる総ての私有財産</p> | <p>Article II PROPERTY VESTED IN THE CUSTODIAN OF PROPERTY</p> <p>From the effective date of this proclamation the following property within the area under my Military Government shall vest in the Custodian of Property:</p> <p>(a) All abandoned property;</p> <p>(b) All State property; and</p> <p>(c) All private property which under international law is subject to seizure without compensation.</p> |
| <p>第 4 条 財産管理官に委任されたる財産の維持及び引渡に関する責任</p> | <p>Article IV DUTY TO MAINTAIN AND SURRENDER PROPERTY VESTED IN THE CUSTODIAN OF PROPERTY</p> |
| <p>第 1 項 本布告に所属する財産の権利、所有権及び権益を有する総ての者は、その財産の引渡命令に接する迄の権利、所有権及び権益の所持を継続し本布告に所属する財産の保管、支配及び執行の権利を有する総ての</p> | <p>Section 1. Until such time as they are ordered to surrender any property which is the subject of this proclamation all persons having any right, title, or interest in such property shall continue to hold such right, title, or interest, and all persons having the custody, control, or administration of any property</p> |

| | |
|--|--|
| <p>者はその財産の保管、支配及び執行の権利の行使を継続すべし。</p> <p>第2項 如何なる者も本布告に所属する財産の権利、所有権及び権益を有し又は保管、支配及び執行権を有する者は、財産管理官の承認無しで斯る財産の評価、使用及び収入に対し有形的に影響する如何なる行動を取る事又は取らるる事を能はざるべし。</p> <p>第3項 本布告に所属する財産の保管、所有及び支配権を有する総ての者は、財産管理官に依りて要求されたる場合は之を同管理官に引渡すべし。</p> | <p>subject to this proclamation shall continue to exercise such custody, control, or administration over the property, and all such persons having a right, title, or interest in or having the custody, control, or administration of, property which is the subject of this proclamation, shall be responsible for the maintenance for such property and shall take all necessary measures for preserving the same. All such persons shall keep accounts of such property, and, as demanded by the Custodian of Property, shall render regular reports as to the operations, custody and administration of the property.</p> <p>Section 2. No person having any right, title, or interest in, or having the custody, control, or administration of any property which is the subject of this proclamation shall take any action or suffer any action to be taken which shall materially affect the value or use of, or income from, such property without the consent of the Custodian of Property.</p> <p>Section 3. Upon demand by the Custodian of Property all persons having any property which is the subject of this proclamation within their possession, custody, or control shall surrender the same to the Custodian of Property.</p> |
|--|--|

資料) 軍政府布告第7号「財産の管理」(1945年)

図表 36 軍政本部指令第19号「琉球財産の管理」の関係条文

| 日本語 | 英語 |
|---|---|
| <p>第1節 総則</p> <p>1 設立と諸規程 米国海軍々政府布告第7号 件名「財産管理」に従い琉球列島軍政本部に「琉球財産管理課」と称する一課が設立された。左の規程は琉球財産管理課の職掌について定められたものである。</p> <p>第3節 職務執行</p> <p>1 琉球財産管理課は左の職務を執行する</p> <p>A 上記米軍海軍々政府布告第7号に従い保管すべき財産の決定</p> | <p>(略)</p> <p>1. In the performance of his duties, the Ryukyuan Property Custodian will:</p> <p>a. Determine what property is to be taken into custody pursuant to the aforesaid United States Navy Military Government Proclamation No.7.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>B 財産を保管し当時その財産の占有又は保有をなせる者へ「保管証」を交付し若しくは占有されず又は放棄されたる財産あらばそれへ右の保管証の写を貼附すること。</p> <p>C 現物管理を必要とする財産をその利害関係者に引渡すこと。その際この引渡しは決して右の管理権又は将来の行使権を米国政府により停止し得る権利を侵害するものにあらずとの承認を右の者より受領するを要する</p> <p>D 米国政府に利害関係なしと決定させたる場合は管理を要する財産に利害関係ありと称する者に完全に引渡をなすこと。</p> <p>E 現物管理を必要とする財産に対し請求権又は所有権無きも現に占有せる者に之を引渡すこと。但しその維持、保護を継続し得る者にして且つ米国政府により右の管理権並びに将来の行使権を停止し得ることを条件として引渡すこと。</p> <p>F 人又は米国政府代行機関以外の政府代行機関に賃貸契約及び（又は）保管契約により財産の現場占有をなさしめること。</p> <p>G その性質上適当に保護をすることが出来ず又は価値を損ずることの早い物の売却又はその他の方法による処分</p> <p>...</p> | <p>b. Take custody of property and deliver a "Certificate of Custody" to the then occupant or possessor thereof; or, if such property is unoccupied or abandoned, post a copy of such certificate thereon.</p> <p>c. Release property, requiring physical control to a person claiming interest therein, upon receipt from such person acknowledging that such release is without prejudice to blocking control or future vesting by the United States Government.</p> <p>d. Effect a complete release to a person claiming an interest in property requiring control, when it is determined that the United States Government has no vestible interest therein.</p> <p>e. Release property requiring physical control to persons currently in possession of such property, but having no claim or title thereto, provided such persons are able to continue maintenance and safe keeping and provided further, that such property is released subject to blocking control and future vesting by the United States Government.</p> <p>f. Place property in the physical possession of persons or governmental agencies, other than agencies of the Government of the United States of America, through lease agreements and/or contracts of custody.</p> <p>g. Sell or otherwise dispose of property which because of its nature cannot be properly safeguarded, or which is rapidly deteriorating in value.</p> <p>...</p> |
|--|---|

注釈) 日本語版は注釈に記載したものを除き、沖縄県総務部管財課「所有者不明土地関係例規集」（平成 20 年 9 月）を用いている。以下の図表も同様である。

資料) 軍政本部指令第 19 号「琉球財産の管理」（1948 年 4 月 7 日）

注釈) 蛍光マーカーおよび下線は三菱 U F J リサーチ&コンサルティングにて追記。

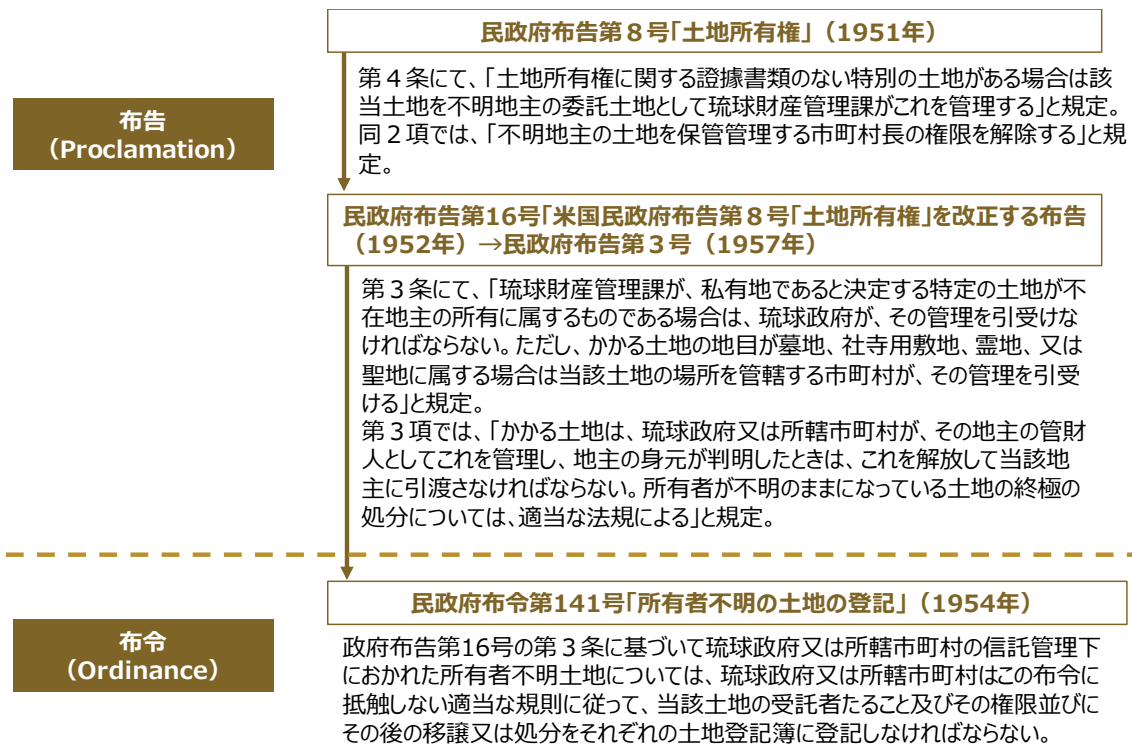
② 米国民政府時代（1950～1972年）

前述のとおり、米国軍政府時代の1950年「土地所有権証明」（軍政本部特別布告第36号）において、所有者不明土地を対象とした管理者が定められたが、翌年の1951年に発せられた「土地所有権」（民政府布告第8号）第4条では「土地所有権に関する證據書類のない特別の土地がある場合は該土地を不明地主の委託土地として琉球財産管理課がこれを管理する」として、一度は市町村長の管理権限が解除されている。

その後、1952年に発せられた「米国民政府布告第8号「土地所有権」を改正する布告」（民政府布告第16号）第3条第3項では、私有地について「琉球政府又は所轄市町村¹⁵が、その地主の管財人としてこれを管理」することと定めている。

これを受けた布令である1954年の「所有者不明土地の登記」（米国民政府布令第141号）では、「琉球政府又は所轄市町村¹⁶の信託管理下におかれた所有者不明土地については、・・・当該土地の受託者たること及びその権限並びにその後の移譲又は処分をそれぞれの土地登記簿に登記しなければならない」とされている。

図表 37 米国民政府時代の関係法令・規定の概要



資料) 各布告・布令・指令に基づき三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

¹⁵ 1957年10月7日付高等弁務官布告第3号により、土地の地目が墓地、社寺用敷地、霊地、又は聖地に属する場合には当該土地の場所を管轄する市町村がその管理を引受けるものとするとの規定が追加された。

¹⁶ 1957年10月7日付高等弁務官布告第3号を受け、1957年10月8日に本布令は改正され、所轄市町村に関する規定が追加されている。

図表 38 軍政本部特別布告第36号「土地所有権証明」の関係条文

| 日本語 | 英語 |
|---|---|
| <p>第8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、また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村長が不在者のために管理する。</p> | <p>Article ARTICLE VIII In the absence of any claim or assertion of ownership to a particular parcel of land, or in event the owner fails to appear to take delivery of certificate of title, subject land will be placed in custody of the Soncho of the respective area, in trust for the absent owner.</p> |
| <p>第9条 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きによって管理する。</p> | <p>管理／行政 Article ARTICLE IX Administration of land in the custody of the Soncho or his appointed representative shall be in accord with the following procedure:</p> |
| <p>1 管理に属する土地についてはすべての地図を添付し30日以内に中央土地事務所に報告する。</p> | <p>1. All land taken into custody will be reported, within thirty days, to the Central Land Office. Maps of the land will accompany the report.</p> |
| <p>2 土地はその所有者のために最も利益になる様に利用し、その収益は村長が受託者または管理者として所有者のために保管する。</p> | <p>2. The land will be utilized for the best interest of the owner and the increment therefrom will be protected for his benefit by the Soncho as trustee or administrator.</p> |
| <p>3 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。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。</p> | <p>3. The Soncho is empowered with authority to perform fully as trustee or administrator in the utilization and administration of the land. He shall not allow the doing of any acts on the land which would tend to lessen the value of the owner's interest in said land.</p> |
| <p>4 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をすることができる。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越え、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。収入の上からぬ土地に対する税は積立てられた収入から成る受託者の予備金から支払い、貸金の形にして其の土地に賦課する。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。</p> | <p>4. The Soncho, or his appointed representative, shall be accountable as trustee for the owner. He shall collect revenue and make disbursements for taxes, maintenance and improvement of property. Disbursements on any particular parcel of land, however, will not exceed the revenue therefrom, nor will an excess of revenue from one parcel be applied to another parcel, except in payment of taxes. Taxes levied on property producing no income, or insufficient income, will be paid out of the trustee's reserve account of accumulated income; such payments will be in the form of a loan and will be charged to the particular property account. Thereafter, the loan for taxes will constitute a lien against the property until paid by the owner or his successor.</p> |
| <p>...</p> | <p>...</p> |

資料) 軍政本部特別布告第36号「土地所有権証明」(1950年4月14日)

注釈) 蛍光マーカーおよび下線、コメントは三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて追記。

図表 39 民政府布告第8号「土地所有権」の関係条文

| 日本語 | 英語 |
|--|--|
| <p>第四条 土地所有権に関する證據書類のない特別の土地がある場合は該当土地を不明地主の委託土地として琉球財産管理課がこれを管理する。</p> <p>2 不明地主の土地を保管管理する市町村長の権限を解除する。市町村長は直ちに、現在その管理下にある土地の保管及び管理権を、凡ゆる書類、文書綴、その他の土地保管管理関係書類一切を添えて、琉球財産管理課に移管しなければならない。</p> <p>右移管と共に市町村長は該土地管理中に生じた総収入及び総支出に関する計画書を琉球財産管理課に提出しなければならない。又該土地の受託人又は管理人として保管中の資金全額を琉球財産管理課に移管しなければならない。</p> | <p>ArticleARTICLE IV</p> <p>1. In the absence of any evidence of ownership to a particular parcel of land, subject land will be placed in custody of the Ryukyuan Property Custodian in trust for the unknown owner.</p> <p>2. Authority of the mayors of shi, cho and son to take custody and administer land to which ownership is unknown is hereby revoked. The mayors shall, forthwith, transfer custody and administration of all such land now under their control to the Ryukyuan Property Custodian, together with all records, files, and other data pertaining to the custody and administration of the land.</p> <p>Concurrently with the said transfer, the mayors shall render an accounting to the Ryukyuan Property Custodian of all revenue received and disbursements made in the course of their administration of the land, and shall transfer all funds held as trustee or administrator of said land to the Ryukyuan Property Custodian.</p> |

資料) 民政府布告第8号「土地所有権」(1951年6月13日)

注釈) 訳文は沖縄県総務部管財課「所有者不明土地関係例規集」(平成20年9月)にないため、沖縄県公文書館HP「琉球政府の時代1945・1972 資料紹介」を参照。

注釈) 蛍光マーカーは三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて追記。

図表 40 民政府布告第16号「土地所有権」の関係条文

| 日本語 | 英語 |
|---|--|
| <p>第三条 琉球財産管理課が、私有地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、その管理を引受けなければならない。ただし、かかる土地の地目が墓地、社寺用敷地、霊地、又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、その管理を引受けものとする。</p> <p>2 琉球財産管理課は、その管理に係る前項のすべての土地を</p> | <p>Article III</p> <p>1. In the absence of known ownership of a particular parcel of land which the Ryukyuan Property Custodian determines is private property, custody thereof shall be assumed by the Government of The Ryukyu Islands, EXCEPT, that in the case of any such parcel of land classified as tomb land, shrine land, temple land or sacred land, the custody thereof shall be assumed by the municipal government having jurisdiction over the area in which such a parcel of land is located.</p> <p>2. The Ryukyuan Property Custodian may forthwith transfer to the Government of The Ryukyu Islands</p> |

| | |
|---|---|
| <p>ただちに琉球政府又は所轄市町村に移管することができる。</p> <p>3 かかる土地は、琉球政府又は所轄市町村が、その地主の管財人としてこれを管理し、地主の身元が判明したときは、これを解放して当該地主に引渡さなければならぬ。所有者が不明のままになっている土地の終極の処分については、適当な法規によるものとする。</p> <p>4 前記第1項の規定により市町村を管財人とすべき土地で、現在琉球政府の管理下にあるものは、すべてただちに当該市町村に移管しなければならない。この場合においては、当該財産による全所得額から相当な運営費を差引いた額の資金をも同時に移管し、かつ該所得金の額及び出所並びに運営費の額及び移管される純益資金の額に関し、土地の各筆について明細に記載した証明書一件を添付するものとする。</p> <p>...</p> | <p>or the appropriate Municipal government, custody of all such lands which are now in his custody.</p> <p>3. Such lands shall be administered by the Government of The Ryukyu Islands or the appropriate municipal government as trustee for the owners thereof, and upon discovery of the owners' identities, their respective properties shall be released to them. The ultimate disposition of such lands to which ownership remains unknown shall be governed by applicable law.</p> <p>4. The Government of The Ryukyu Islands shall forthwith transfer to the appropriate municipal government the custody of all lands which it now holds in custody for which the municipal governments are established as the custodian under the provisions of paragraph 1 above. Such a transfer shall include any and all funds derived from such properties less a reasonable administrative charge and will be accompanied by a certificate for each parcel of land detailing information relative to the amounts and sources from which funds were derived together with the amount of the administrative charge and the net funds transferred."</p> <p>...</p> |
|---|---|

資料) 民政府布告第16号「米国民政府布告第8号「土地所有権」を改正する布告」(1952年4月7日)
注釈) 蛍光マーカーおよび下線は三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて追記。

図表 41 米国民政府布令第141号「所有者不明土地の登記」の関係条文

| 日本語 | 英語 |
|---|---|
| <p>1957年10月7日付高等弁務官布告第3号によって改正された1952年4月7日付民政府布告第16号の第3条に基づいて琉球政府又は所轄市町村の信託管理下におかれた所有者不明土地については、琉球政府又は所轄市町村はこの布令に抵触しない適当な規則に従って、当該土地の受託者たること及びその権限並びにその後の移譲又は処分をそれぞれの土地登記簿に登記しなければならない。</p> | <p>In the case of lands of unknown ownership taken into custody and trust be the Government of the Ryukyu Islands or the appropriate municipal government pursuant to Article III of CA Proclamation No.16,7 April 1952, as amended b HC Proclamation No. 3, 7 October 1957, shall register it trusteeship and the authority therefor and any subsequent transfer or disposition, in the appropriate Land Register in accordance with pertinent regulations not in conflict herewith.</p> |

資料) 米国民政府布令第141号「所有者不明土地の登記」(1954年、その後1957年10月8日改正)
注釈) 蛍光マーカーは三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて追記。

2-2. 関係法令・規定の立案担当者の意図並びに管理の実態

① 本土復帰前

1) 立案担当者の意図

前項で整理したとおり、沖縄の所有者不明土地に関する本土復帰以前の管理は、1952年布告第16号による規定に基づきされていたと考えられる。

同布告の発布により琉球政府に管理権を渡すことにした理由は、軍用地の取得方式を整備するための布石だったとの指摘がある(図表42、図表43)。すなわち、琉球政府に管理権を与えた上で、管理者たる琉球政府との契約という形で使用権を取得するという手順を踏むための措置であったと指摘されている¹⁷。

なお、1952年に作成された「土地賃貸借契約書」書式によれば、賃貸借契約は20年とされていたとの指摘もされており(図表43)、布告立案担当者としては長期の賃貸借を締結し得る管理権限を想定していた可能性もある。

図表 42 既往文献の関連記述

| |
|---|
| (㊦)所有者不明土地 |
| (1)所有者不明土地の範囲と管理 |
| …米軍がいったん琉球財産管理課に取り戻した管理権をこうして琉球政府に渡すことにしたのは、軍用地の取得方式を整備するための布石だったようである。すなわち、琉球政府に管理権を与えた上で、管理者たる琉球政府との契約という形で使用権を取得するという手順を踏むための措置であった。 |
| (3)所有者不明土地の登記 |
| …この登記には、もちろん、ある土地が無主の土地でないことを表示する意味もあったであろうが、むしろ、これらの土地を軍用地に使用する際に、米軍の有する使用権について登記することによってその権利関係を明確にしておくという点に主たるねらいがあったのではないかと推測される。 |

資料) 沖縄開発庁委託調査(執筆:琉球大学教授 砂川 恵伸)「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

図表 43 既往文献の関連記述

| |
|---|
| (3)所有者不明土地の管理 P491 |
| ・米軍がいったん琉球財産管理課に取戻した管理権をこうして琉球政府に渡すとしたのは、後述する軍用地取得方式整備の布石だったようである。 |
| (a)土地賃貸借契約方式 |
| ・まず、米国は、賃貸借契約による既接收地の継続使用のための使用権の取得を考えた。1952年5月15日に、民政副長官室は、「土地表及び土地代等の送達について」という所管を琉球政府行政首席あて送付して、これまで土地を無償で使用していたのを改め、地料を支払う意図を示した。 |

¹⁷ 米国民政府「Civil Affairs Activities」(1952年12月)では、1952年布告第16号が米軍による土地取得プログラムの最初のステップであったと言及しているとともに、これと連動して1952年布令第91号「契約権」の策定があったと言及している。同布令では、土地所有者と琉球政府との間に賃貸借契約を締結し、琉球政府が米国に転貸するため、琉球政府に契約事務を遂行する上で必要な業務を委任し一定の権限を行政首席に付与している。

・それとともに、「土地賃貸借契約書」書式が作成され、同年 6 月 22 日から地主との契約締結事務が始められた。同年 11 月 1 日、布令 91 号「契約権」を交付し、琉球政府に契約事務を遂行する上で必要な業務を委任し一定の権限を行政首席に付与した。

・賃貸借契約の内容は、前記「契約書」によれば、以下のとおりである。

賃貸人と琉球政府との間に賃貸借契約を締結し（一条）。

賃貸人は琉球政府が米国に転貸することを承諾することになっている（二条）。

賃貸借の期間は、1950 年 7 月 1 日から 20 年とし、賃借人はいつでも 30 日の予告期間を置いて解約できる（三条）。

同年 7 月 1 日から 1952 年 6 月 30 日に至る二年分の地料は賃貸借契約成立と同時に支払う（四条）。

契約締結と同時に登記する（八条）。

資料) 宮里政玄編「戦後沖縄の政治と法 1945-72 年」

図表 44 既往文献の関連記述

| 日本語 | 英語 |
|--|--|
| <p>米国民政府布告第 16 号「土地所有権」は、琉球政府によって確認された土地所有権の再確立のために公布された。さらに、琉球財産管理課が私有地であると決定する特定の土地が所有者不明である場合、その管理を琉球政府に移管した。この布告は、米軍による土地取得プログラムの最初のステップであった。</p> <p>土地取得プログラムの実施の際に取られた他の行動として、土地の使用から生じる請求の原則の確立や、土地所有権の非難を承認など、米軍によってすでに要求されていた土地を借りることを可能にする布令の策定があった。</p> <p>現在、琉球政府は、米国政府を代表して、軍が必要とする土地の個別賃貸借契約を交渉している。</p> | <p>“Land title”, provided for the re-establishment of certified land titles by the Government of the Ryukyu Islands. It provided further for the transfer to the Government of of the Ryukyu Islands pf custody and administration of private property determined by the Ryukyuan Property Custodian to be of unkown ownership.</p> <p>This proclamation was the first step in the program for the acquisition of land by the U.S Forces.</p> <p>Other actions that have been taken in the implementation of the land acquisition program include the development of ordinances to enable the U.S Government to rent lands already requisitioned by the military, to establish principles for the settlement of claims arising out of the use of such land,and to authorize the condemnation of land titles.</p> <p>At the present time the Ryukyuan Government, on behalf of the U.S.Government, is negotiatong individual rental agreements ofr land required by the military.</p> |

資料) 米国民政府「Civil Affairs Activities」1952 年 12 月 P130

注釈) 訳文は三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング

2) 管理の実態

管理の実態については、実態調査結果等を通じて、一般的に処分と考えられる行為まで行われている土地の存在が明らかになっている（図表 30）。

また、当時の管理実態をうかがわせる一つの文献として、琉球政府（現沖縄県）が賃貸借契約を締結する際に、事前に行っていた調査書が存在している（図表 45）。

この一例では、琉球政府（沖縄県）が 1963 年 7 月付けで那覇市から移管された当該土地について、同年 11 月に賃貸借契約を締結しているところ、琉球政府に移管される前から住宅があり居住の用に供されていた（那覇市との間で賃貸借契約が結ばれていたのか、いつ建築されたものかは不明）。本契約締結日の 10 日～1 か月程度前に「調査書」が作成されており、土地の所在、地目及び地積のほか、調査事項として、家屋の有無（琉球政府に管理が移管される前から家屋が存在していたこと）を確認した上で、管理者たる琉球政府が、貸与差し支えないものと認めると判断している。

また、当時の所有者不明土地賃貸借契約書の第 1 条では住宅の目的をもって賃貸借すること、また、同契約書第 6 条には、所有建物を改築し又は増築しようとするときには、琉球政府の書面による承諾を得なければならない、と定められている。

また、第 2 条では、賃貸借の存続期間は 5 年と定めていることから、管理者が本土の制度を慣習的に参考として、民法の規定を念頭においていた可能性がある。

こうした具体的な管理行為に関する事例がある一方、いわゆる帳簿上の管理しか行っていなかったとの指摘（図表 46）もあり、管理者が具体的に土地の管理をどの程度行っていたのかという実態は、土地ごとに異なる可能性がある。

図表 45 既往文献の関連記述

| |
|--|
| <p>■ 1963 年 11 月 8 日に那覇市内の県管理地を対象とした「調査書」 調査事項</p> <p>・現在申請人家屋（ブロック）が建られ、住宅として使用されております。該地は所有者不明墓地で台帳修正により 1963 年 7 月 30 日付で琉球政府に移管されたもので建物は既に移管前に建てられていたものである。貸与差し支えないものと認めます。</p> <p>■ 1963 年当時の賃貸人（琉球政府）と賃借人間の「所有者不明土地賃貸借契約書」 第 1 条 甲は次の所有者不明土地を「住宅」の目的をもって乙に賃貸し、これを使用及び収益せしめ、乙はこれに対して賃貸料を支払うことを約する。 第 2 条 この賃貸借の存続期間はこの契約成立の日から「5」年とする。 第 6 条 乙は次の一に該当するときは甲の書面による承諾を得なければならない。 (1)乙が賃借権を譲渡し又は賃借地を転貸しようとするとき。 (2)乙が所有建物を改築し又は増築しようとするとき。 第 8 条 法令に基づきこの契約地が収用され又はアメリカ合衆国の使用土地として財産要求告知書が提出されたときは乙の賃借権は消滅するものとする。</p> |
|--|

資料) 琉球政府「所有者不明土地賃貸借契約書」及び「調査書」より

図表 46 既往文献の関連記述

(㊦)1950年4月軍政本部特別布告第36号による管理権限義務

- …管理者が行う管理の費用についても、明確には触れられていない。この点は、憶測になるが、土地の所有者が現れない現象は一時的のものと解され、管理行為にどれだけ費用がかかるかについては考慮されていなかったものと思われる。そして、おそらく、管理といっても帳簿上の管理しか考えられておらず、例えば、所有者不明土地を困って管理するといった、土地自体を直接に管理するようなことは考えていなかったのではなかろうか。もしここまで考えられていたのであれば、土地の税金については規定があるのであるから、管理費用についても規定があるであろう。
- 管理者が、所有者に対していかなる注意義務を負うのかについても、規定はない。これも、おそらく、土地の所有者不明の状態が長時間継続すると考えられたならば、管理者の注意義務についても規定があったであろうが、当初はそのようなことは考えていなかったので、注意義務についてまで配慮していないのであろう。
- 結論としては、この規定は、所有者不明土地が現在に至るまでも長期化することを考えていないので、現在においては、適用できなくなっているということになる。

資料) 沖縄開発庁沖縄総合事務局委託調査(執筆者:琉球大学助教授 柳 勝司)「沖縄における所有者不明土地制度について」昭和61年2月
 注釈) 下線は三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて追記

② 本土復帰後

1) 経緯及び立案担当者の意図

復帰特措法第62条において「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。」とされている。

本規定の趣旨について、既往文献では「「所有者不明土地」は本土にない制度であるから、復帰後新たに沖縄で「所有者不明土地」制度を設けるものではなく、本来の所有者のために管理すべきものであるとの趣旨である。」と解説されている(図表47)。

また、同時期の他の文献においても、管理者が定められている所有者不明土地は当時の本土の土地制度にはないものであることが言及されており、本土復帰後の管理については、「従前の例に準じ」た管理であることから、従前の布告等の規定を必要な読み替えを施さなければならぬとの指摘や(図表50)、管理の方法については管理者が必要に応じて条例やその他適当な定めをして差し支えないとの指摘がある(図表51)。

図表 47 既往文献の関連記述

五 法令の適用に関する特別措置

7 所有者不明土地の管理

・法第62条で、いわゆる「所有者不明土地」として扱われているものが、復帰後は、沖縄県または市町村が管理することをうたっているが、これは、「所有者不明土地」は本土の土地制度にない制度であるから、復帰後新たに沖縄で「所有者不明土地」制度を設けるものではなく、本来の所有者のために管理すべきものであるとの趣旨である。この種の土地については、従来の経緯があるので、復帰前の取り扱いに準じて、県または市町村が必要に応じ、管理方法等を条例で規定すればよいわけである。

資料) ジュリスト1972.5.1 No.504 「沖縄復帰の法制(沖縄復帰対策研究会)」特集
 注釈) 下線は三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて追記

図表 48 既往文献の関連記述

・復帰前の沖縄においては、本土の土地制度にはない、「所有者不明土地」という特殊の土地制度があり、この種の土地は琉球政府または市町村が管理するものとされていた。沖縄復帰の際の基本的な考え方—琉球政府は県（一部は国）へ、市町村は市町村へという—にしたがって、これらの土地は、復帰後は、沖縄県または市町村が復帰前とおなじようなやり方で管理するものとし、とくに、「所有者不明土地」という特殊の土地制度を本土の土地制度のなかにもち込まない、というのが第 62 条の趣旨である。

資料) 特集・沖縄復帰関係法令の解説その二「「所有者不明土地」の管理」昭和 47 年 8 月 23 日（時の法令 795 号）

注釈) 下線は三菱UFJ リサーチ&コンサルティングにて追記

図表 49 既往文献の関連記述

・・・所有者不明土地は、無主の土地というわけにはいかない。無主の土地なら、国有地になるけれども、無主ではない所有者不明の土地というものがあったっておかしくないのですね。だから、土地収用なんかで実際の手続上困れば、相続人不存在として相続財産管理人を選んで、その管理人を相手にして収用手続を進めることができる。相続人不存在といえないのなら、不在者の財産管理人を選べばよいと思う。しかし、現在、民政府布告で琉球政府または市町村が所有者不明土地の管理者となっているとすれば、それは特殊な管理人と見るべきでしょうね。（発言者：我妻 栄）

資料) 「沖縄の法制および戸籍・土地問題等の変遷（中）」ジュリスト 1970.8.1 (No.457)

注釈) 下線は三菱UFJ リサーチ&コンサルティングにて追記

図表 50 既往文献の関連記述

・なお、管理の方法については、従前は、財産管理の収支計算について布告に規定があったほか、特に明定されたものはなく、復帰後は沖縄県または市町村が必要に応じて条例、その他適当な定めをして差支えないわけである。

資料) 特集・沖縄復帰関係法令の解説その二「「所有者不明土地」の管理」昭和 47 年 8 月 23 日（時の法令 795 号）

注釈) 下線は三菱UFJ リサーチ&コンサルティングにて追記

図表 51 既往文献の関連記述

・・・その管理は、「従前の例に準ずる」のであるから、これに関する復帰前の沖縄法たる民政府布告第 16 号第 3 条ならびに、所有者不明土地管理特別会計法（1952 年立法第 55 号）等の規定にしたがって（必要な読み替えを施さなければならぬだろうが）行われることになるわけである。この点につき、新たに条例を制定することも考えられるが、実際には条例を制定せず、事実上復帰前の例に準じて運用がなされているようである。

資料) 沖縄開発庁委託調査（執筆：琉球大学教授 砂川 恵伸）「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

注釈) 下線は三菱UFJ リサーチ&コンサルティングにて追記

2) 管理実態について

管理の実態については、実態調査結果では、本土復帰前と同様、処分行為と考えられることが行われている事例の存在が明らかになっている（図表 30）ほか、本土復帰後に土地の境界画定が求められたり、都市化が進む中で、周囲の土地とともに形状を変えてゆかなければならなくなったりするケースなどが次第に発生しており、帳簿上の管理のみでは済まなくなっている事例も指摘されている（図表 52）。

図表 52 既往文献の関連記述

(三)現在の所有者不明土地の管理と民法の管理権限義務

…そして、従前の例として、所有者不明土地の管理は帳簿上の管理であったので、現在の管理も帳簿上の管理がなされている。他方、従前の例には見出せない新しい事態も多く現れて来た。その代表的なものは、昭和 52 年の「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（地籍明確化法）」の制定であろう。この法律において、所有者不明土地の管理者はどのように対処すべきか、といった事も新たな問題として現れてきている。

・問題が長期化し、所有者が現れることなく時間が過ぎて行くと、その間、所有者以外の者も占有することになり、その者が新たな権利関係を作り出してゆくことになるので、管理者の管理行為は、単に帳簿上の管理だけでは、所有者の保護に欠けるおそれが出てくる。このことは、所有者不明土地の管理義務は、帳簿上の管理では足りず、土地の占有状況にまで注意を払う必要があるのではないかという注意義務の問題として現れてくる。また、沖縄の経済的発展に伴い、土地の需要が高まり、あるいは、土地の有効利用が問題になる中であって、所有者不明土地だけが現状を維持できるはずもなく、周囲の土地とともに形状を変えてゆかなければならないことになる。そのことは、管理者に（特別布告第 36 号が認めているような）維持改良以上の権限を認める必要があるのではないかという、所有者不明土地の管理権限の範囲の問題として現れてくることになる。このように、所有者不明土地の問題の長期化は、その間の沖縄の経済的変化も伴い、注意義務の程度や管理権限の範囲にも影響を与えている。

・さて、そこで、現実問題として所有者不明土地について維持改良では済まない行為が加えられなければならない現状があるのに対し、民法からは保存行為しか認められないことになっている。維持改良を越える行為は、民法第 103 条の保存行為の範囲に入らない場合が出てきそうである。また、高度の善管注意義務が課せられるならば、管理者は帳簿上の管理では済まされず、土地の現状までも十分把握し、万事に對して備えなければならなくなる、これは、現状の管理と大きく異なることになり、少なくとも現状においては、管理費用の点からしても、不可能を強いるに等しくなる。このように、管理権限についても、管理義務についても、逃れることのできない大問題に直面しているのが、現状なのである。…

資料) 沖縄開発庁沖縄総合事務局委託調査(執筆者:琉球大学助教授 柳 勝司)「沖縄における所有者不明土地制度について」昭和 61 年 2 月

注釈) 下線は三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて追記