

## 久高島の土地総有制の意義

小 川 竹 一\*

### Common Ownership of Kudaka Island-Okinawa

OGAWA Takekazu

#### 概 要

本稿では、久高島の土地所有制の意義について離島における土地の保全という観点から、検討する。

日本全国的に離島や山間部の限界集落などでは、人口の減少、流出に伴い、土地所有権の空洞化が生じている。人の管理しなくなった土地が増加し、離村、離島した者の土地所有権は、都会で暮らす子孫に相続され、島外の者に分散されて相続されていき、土地所有権は、土地との結びつきを失ってしまう。

島に残った者が土地利用を進めるのに、大きな障害となる。

島で、土地の貸借、土地改良事業などを行うときなど、島での土地利用の集約化や計画化を進めるときに、大きな障害となることが予想される。

久高島は、総有制を維持したために、離島者が島に現実に土地を残しながら、観念的な所有権を島外に持ち出すということはない。

この点が、現在の離島が抱えている問題あるいは将来深刻になるであろう「土地所有権者)の不在」という問題から免れることができています。

先に述べたように、久高島の総有制は特殊な土地所有形態であるから、他の離島の土地所有権問題について直ちに適用できない問題を含んでいる。だが、土地総有制を基本にしながら、在島者本位の土地利用システムを維持した工夫を明らかにする。

#### 要 約

久高島の土地総有制について、土地の利用実態や管理方法の変遷を踏まえて、1989年に「土地憲章」が制定された意義は、それまでの慣習を整理し、新たな土地利用の発生を踏まえて、新たな規範を合意したものであることが分かる。

総有制を維持することと、土地改良事業の実施の受け入れ問題の葛藤や青年達の新たな土地利用のための新たな規範の創出の過程を踏まえて、総有制を維持することの困難さが明らかになった。また島の土地の所有権が「流出」していないことの意義の大きさも明らかになった。

キーワード：久高島土地憲章、総有、入会権

\* 地域研究所特別研究員、愛媛大学法文学部教授

## 1 久高島の概況

久高島は、旧知念村に属していたが、合併により、平成18年1月1日より、南城市に属することになった。

旧知念村の東の沖合い5キロメートルの太平洋上に位置し、長さ4キロ弱の細長い島である。面積は1.39平方キロ。琉球石灰岩からなる岩盤は土が浅く、水資源に乏しい。島の周囲はサンゴ礁に固まれている。主な産業は漁業である。琉球王府の祭祀の重要な役割を担っていた「神の島」としても知られており、年間に約30の神行事が行われる。

女性ノロが祭祀をとりしきる「イザイホー」は、1978年より行われていない。

1965年当時の人口は400人ほどだったが、1999年には、268人と減少傾向にあった。島には高校がないため、中学を卒業すると本島へ向かう若者がほとんどであり、そのまま本島あるいは本土で就職してしまう場合が多い。

平成7年と最近までの人口動態を見ると、多少の人口増が見られる。

表1 人口動態

年 度	男	女	総人口	世帯数
平成7年 (1999)	139	129	268	113
平成12年 (2001)	132	118	247	114
平成13年 (2002)	138	114	250	114
平成14年 (2002)	136	118	254	115
平成15年 (2002)	151	126	277	130
平成16年 (2006)	151	126	277	128
平成18年 (2007)	161	139	300	148
平成25年 (2013)	142	132	274	153

近時、2001年に島の中学に通う小中学生を受け入れる留学センターができ、定員14名で運営されている。この留学生や職員が多少の人口増の要因となっている。久高島は、沖縄古来の信仰を護り続けてきた島であり、強い共同体的つながりを維持し、明治32年に実施された沖縄県土地整理事業でも、土地の個人的所有制度には移行せず、部落の総有制を護り続けた。久高島の農業の実情は、平成7年は、農家戸数32戸（専業農家4戸）で、耕地の遊休・放棄が増え、原野と化している農地が目立つ状況であった。

近年、島民や郷友会関係者などが結成した「久高振興会」がNPO法人として活動を始め、島外の人との交流活動、島での観光施設の運営等で、雇用等で島の活況をもたらすことに貢献している<sup>(注1)</sup>。

## 2 久高島の土地所有制の特色

### 2-1 登記簿上の所有形態

登記簿上、島の所有形態は、部落有地（総有地）のほか、国有地、村有地あるいは民間地が存在する。

島の土地所有形態分類は、昭和63年に課税状況から旧知念村役場西銘氏が作成したものがあり、杉原たまえ氏の論文に引用されているものを再引用する<sup>(注2)</sup>。

表2 土地種別ごと面積・内容

所有区分	面 積	地 目
個 人 有 地	105,589.42㎡ (8%)	宅地、ノロ・根人の畑
私 有 地	495.00㎡ 0%	私有地、沖縄電力変電所
字 有 地	893,691.79㎡ 71%	宅地、畑、雑種地、山林原野など
村 有 地	92.390㎡ 7%	学校用地など
国 有 地	159,663.00㎡ 13%	海岸線

法形式的には、個人有地のうち、後で述べるように、ノロ地や、宅地などは、個人名で登記されようと、部落有地であると考えられる。

ノロ地は、共同体の祭祀との関係で割り当てられたものであるが個人名で登記されたのは、銀行の借入のために必要であったとされる。

### 2-2 地割慣行

現在の久高島の土地総有制を理解するために必要な限度で、久高島の地割制度の変遷を見てみよう。

地割制度とは、沖縄県土地整理事業の実施まで、沖縄において広く行われていた、土地制度である。

この地割制度の廃止は、沖縄県土地整理事業において行われた。

土地制度改革は、「内地」においては、明治3年から、地租改正事業として行われた。私的な土地所有権を認めて、「官民有区分」事業を実施し、農村部においても、宅地、農地は、個別的な私的所有が認められた。ただ、山林原野については、字（村）の所有制の存続が認められた。

沖縄における土地改革は、明治32年から36年まで、沖縄県土地整理事業として実施されたものである。

沖縄県土地整理事業は、明治政府による琉球王国の併合、沖縄県の設置という過程を経て、

「内地」よりも30年近く遅れて行われたものであった。この間、民法の物権編の適用も差し控えられていた。この時期は、「旧慣温存」期と呼ばれる。

「旧慣」による土地制度は、村落によって、耕地が各戸を単位に、15歳以上の男子に配分されていた。地域によっては女子に配分される場合もあった。

配分された土地は、固定されるのではなく、50歳など一定の年齢になると、村落に回収された。

このように、土地の所有が村落に帰属し、村人（構成員）に配分され、配分は、実質的に平等を図るために、地片の区画を定めこれを短冊状に分割し、土地条件を勘案して分散して配分した。

久高島においては、

- ① 51町歩の土地を150の地片に地割し15歳以上50歳までの男子に按分していた<sup>(注3)</sup>。
- ② 久高村は、10組からなり、土地割り替えの単位は、組であった。
- ③ 15歳か50歳までの成人男子に、一人300坪を使用できる権利があり、50歳になったら返さなければならない。
- ④ 女性は結婚してイザイホーを経験してから半分の150坪の配分をうける。30歳、あるいは41歳で配分を受ける。（イザイホーは12年に一度行われ、ノロを補佐して祭りを行う「神女」となるための儀式で30歳から41歳までの女性が参加する。1978年以降行われていない。）<sup>(注4)</sup>

## 2-3 沖縄県土地整理事業後の久高島の土地所有

沖縄県土地整理事業の施行により、沖縄においても、土地の私有制が導入され、近代的な土地所有権が生まれた。これにより民法物権法も遅れて、適用されるに至った。

久高島においては、沖縄でも唯一、村全体の土地を、私有地に分割しなかった。土地の個人ごとの私有化は回避され、村落による土地の所有制が実質的に維持された。

形式的には、名寄張における土地所有権の表示は、村落の各組ごとに、各組頭ほか組員10-15名の共有地として登録された。この共有は、一般的な共有ではなく、村民総員の所有に属する「総有」であったのである。

大正15年に地租課税の際に、この組員の共有地が、一つの課税単位として扱われ、全体で200円以上の地価となってしまう、これを基準として課税されそうになった。これに対して、島民は、陳情を行い、実質的には個別の零細耕地面積での経営で地価は20円程度の住民には支払えないので、地租条例13条の2の適用を求める陳情書を提出した。これが認められた。これは、共有名義であるが、経営耕地は個別に分離していて、課税単位としては、個別農家を単位とすることが認められたことになろう。

民法上の通常の共有地ではないことが、行政機関においても認められたものといえよう<sup>(注5)</sup>。

### 3 農業と土地利用の推移

#### 3-1 離島漁村の農業構造

かつては、島の男性は皆魚業に従事し、農業は女性によって自給的な作物の栽培が野菜作りが行われるだけのものであった。男が、農作業に従事するのは恥であるという風潮がかつてあったという。

#### 3-2 サトウキビ生産の失敗と離農者の拡大

高度経済成長期になると、甘藷、小麦、豆、粟、稗などの自給的作物に、サトウキビ生産が行われるようになったが、土地の適性、土壌の適合性、風害に加え、島外の製糖工場に搬送するコストの負担が大きく、10年くらいで生産が行われなくなったという。(杉原26p)

サトウキビ生産失敗後は、高度経済成長下での本土および米軍基地を中心とした本島の労働市場へ向けて、挙家離村という形で労働力の流出が生じた。この過程で、耕地の遊休・放棄が増え、原野と化している農地が目立つようになった、という。(杉原28p)

#### 3-3 1980年代における土地利用の状況

##### (1) 農地配分・利用状況

1985年の前後は、島の土地利用について、転機を迎えていた時期であった。当時の土地利用を詳細に調査した石井啓雄・田山輝明『農家の土地保有・利用関係基礎調査報告書』（沖縄総合事務局、1985年）（以下、石井報告書と引用する。）からまとめてみよう。

石井報告書では、地割慣行については、詳しく把握することはできなかったとして以下の点のみを指摘している。

- ① 沖縄では、土地整理までは、地割制が一般的であったとされるが、比較的最近まで残ったのは、久高、渡名喜、渡嘉敷であった。最後に大規模な地割が行われたのは、140年前くらいであったと言われている。

その後、調整はある程度たびたび行われ、戦後にはかなり大きな調整が行われた。地割により土地を配分されるのは、原則として成年男子のみ、一人当たり一地（360坪）である。

- ② 久高では「組」が地割の単位となってきたが、配分地は著しく分散している。一つの項地片は細い短冊状に区切られ、これが分散してあるのである。現在でのその痕跡を見ることができる。

ただし、明治期になると、地割地の固定化がなされるようになり、以後大規模な割替は無かったようである。

当時の土地配分状況は、次の通りである。

- ① 現在の農家は、一地（約360坪）を上回り、二地、三地を保有している例が多い。

- ② 農地の拡大過程には、部落が関与しておらず、他出者した親戚の土地を預かるという預け預かりの関係によって生じているのである。離島者が「旅に出ている」間は、親戚縁者などが、無償で耕作を続け、旅から戻れば無償で返還するという関係である。

預け預かり関係は、石井が復帰に際しての沖縄における農地法適用の可能性を傑るための調査の中で、見出したものであり、沖縄の農地利用を考える重要な知見であった。

この時期においては、土地の割替が行われておらず、100年以上前に配分された土地が固定化されていて、土地を増やす場合には、他出した親戚等から土地を借りることによって土地を拡大しているなど、配分土地の固定化と土地の個人間の移動の自由があった。

## (2) 宅地の利用状況

石井報告書が確認した宅地配分慣行は次の通りである。

- ① 島民は部落総会の議を経て各100坪の宅地を無償で与えられる。(聞取りの中に、島外者も同じとの発言もあり。)
- ② 宅地のほとんどが私有地として登記され、家族全員が他出して空屋敷になっても、子孫の誰かの帰村がありうる限りではその家族のものとして理解される。

石井は、宅地、ノロ地もすべて部落総有地ではないかと推測している。私的所有権の形式を持った土地所有が一人歩きして行く可能性もあるとする。観光開発などの外部からの圧力がかかった場合に、空き屋敷が売られる危険があるとして、久高島の土地総有制を解体に導く契機となる可能性があると指摘していた。

## 3-4 農業青年による農地使用貸借権設定

### (1) 農業青年の試み

昭和50年代半ばに青年が島に帰ってきた。これまでの自給的な農業形態でなく、農業経営を目指した活動を始めた。杉原論文によって記していこう。

本土などでの就業を切り上げて帰島してきた青年らが、耕作放棄地などを借り集め、一箇所に囲い込み、一人3000坪の規模で農業経営を行う事態が生じてきた。

その土地の集積の過程は以下の通り<sup>(注7)</sup>。

- ① 一人の青年（I氏）が、耕作放棄地の地主と個別に交渉し、半年くらいかかって借り受けることができた。
- ② 字会の承認を受けることが求められ、他の2人と一緒にそれぞれ3000坪を借りることができた。
- ③ 開墾は自力でユンボを使い、家族で行い、借金もした。
- ④ 区とは、農地使用貸借契約書を取り交わし当初期間は10年とされたが、女性達の異議があり期間は5年とされた<sup>(注8)</sup>。

条件は、無償で、返還の際はもとの状態に戻すというものであった。

杉原前掲論文によれば、「一人当たり3000坪の遊休・放棄地を1ヶ所に借り集め、商品生産の作物生産に着手し始め」、直接借り受けた農地の権利者だけでなく、字会の承諾を取り付けたものであった。

農地使用貸借契約書が作成された。54年8月に締結され、貸方・借方、場所と期間が定められているだけのものである。当初は10年であったが、字会議で5年に変更された。

女性たち（構成員の8割を占める）から、10年では長すぎるとの異議が出されたためであった。（杉原28p）

杉原は、次のような評価を加える。農業のための「土地の闘い」と見ると伝統的男女分業を超えた男子の農業従事のあり方が島の人々に受容された。これにより、島民あげての土地改良事業導入の気速を一気に高めた。（杉原28p）

石井は、この段階を含め土地所有意識を次のように述べている。

分散した小地片を耕作することの非合理性を指摘する声は大きかったが、男性が字有土地であることの建前を語る傾向があり、耕作に従事してきた女性の場合、自分の耕作地を「自分の土地」として、「地の主」とであるとする傾向が強かったという。（石井前掲報告書63p）

女性が、自己の耕作する土地を大事にするという意識が強かったことが、後述するように、リゾートブームで土地買占めを防いだであろうし、土地改良事業の実施に対しては消極的に作用したように思える。

### 3－5 農地使用貸借の行方

Uターン青年らは、久高ニンジンなど商品作物の生産において頑張っていた。

しかしながら、その後の状況で、農業から離れた者もいる。3人のうちの一人（女性）は、島の小学校の給食を作りながら、アセローラなどの栽培で農業を続けている。

土地使用貸借契約は、更新されないまま、土地はそのまま使用がなされ、土地管理委員会を経ないで、他の耕作者に使用权を譲っているような状態になっている。

先にみたように、従前から割当られた農地については、これまで字の関与なしに、住民間で貸借が行われてきていた。しかし、新規に字会の承認が必要とされたことは、大面積の土地についてまで、字の関与が排斥されてしまうことは、土地管理についての規範が弛緩して、大きな問題を引き起こす可能性があるもので、新たな慣習規範が決定されたものと言えよう。その後の推移については後述する。

## 4 農業的土地利用の動向と土地に対する意識

### 4－1 土地改良事業導入の試み

昭和56年に、地域農政推進事業により、久高島において、集落推進委員会が設立され、土地改良事業の実施が検討されることになった。



昭和57年には、沖縄総合事務局との調整や、久高島郷友会からの了承を得たりして、計画案が策定された。

事業実施にあたっての法的問題点は、字久高が土地改良事業法3条の主体となりうるかであった。事業実施には、土地所有者・利用権者の同意が必要であるが、字久高は法的人格を有しないので、土地所有者と認められないし、島民の土地に対する権利が民法上の権利に該当するかも明らかにしなければならなかった<sup>(注9)</sup>。

昭和60年3月には、対象を農地、原野から宅地にまで拡大した「農地開発事業計画案」を提出したが、やはり農地の権利関係の不分明さ、事業主体が字久高では可能ではなく、土地の権利関係を明確にすることが前提条件であることが問題とされ、具体的進展が無いまま2年が経過した。このため、区では郷友会に土地の権利関係の規定の策定を依頼した。郷友会の中から、那覇地方裁判所の事務官や早稲田大学大学院でローマ法学を学ぶものが加わり、昭和62年12月に「島づくりの会」が結成され、総有制を維持しながら、権利関係を明確にするための方策を検討することになった<sup>(注10)</sup>。

この過程において、本土資本が、久高島に健康リゾート施設を建設する計画があることがニュースになり、久高島を開発から守るということも強く意識されていった。

昭和63年12月に、「久高島土地憲章」が策定された。

このように総有制の成文化が試みられたが、行政サイドの権利関係の明確化の要求とは一致を見なかった。

このため財産区の設立が検討され、平成2年に、区側と知念村との間で協定の締結の覚書を結ぼうとした当日、区民からの反対により不成立となった。財産区長は村長となり、久高島の土地が宅地を含めて村長名義になることに対する反対が強くなったためであった。(杉原32p)

これをもって、土地改良事業導入の試みは収束した。

国、行政サイドが、久高島の土地総有制の特殊性を土地改良法制の中に位置づけることを拒否したものと言えよう。(杉原31p)

財産区設立の試みを住民の反対によって潰したことは、「本土法」による「久高の法」への浸食を食い止めたと評価できよう<sup>(注11)</sup>。

財産区と土地総有制（入会権）とは、一部重なる面もあるが、管理者が自治体長がなり、議会のコントロールも及ぶので久高島の総有制にはふさわしくない制度であった。久高区の執行部と住民の一部との間には、この時期においては、「土地憲章」の理念の理解に齟齬があったとも評価できよう。

#### 4-2 土地改良事業に対する島民の意識

島民は、土地改良事業に対してどのような意識を持っていたのであろうか。

土地改良事業の実施の計画が持ち上がり、島でも、後継者の確保のためには必要であると



認識されていた。村営土地改良事業計画として策定されようとしていて、区画整理と畑地灌漑を内容としていた。役場試算で、事業経費10アール当たり120万円、地元負担5%（坪200円）であった。地元側の試算では、地元負担は2千万円になるという。

前掲の石井報告は、まさに土地改良事業の実施可能性を探るための調査であったので、島民の意識を報告している。

「この事業計画に対して、面接した農家では、防風対策、水対策の重要性を『津堅島のようにされては困る』というかたちで強調しつつ、土地改良それ自体には賛成するという声が多かったが、しかし、後継者がいないから無意味だということと経済的負担をしたくないということのほかに、「地の主」として換地土地が動くことそれ自体に反対だと述べる婦人も必ずしも少なくなかった。また字有の所有形態と利用の権限はどうなるのかということについては、字有の維持を支持しながらも、利用の確保の保証を求める不安感が、いわば大勢のように感じられた。」（石井報告書53-54p）

この時点での島の農業の状況が、婦人に担われ、自給的野菜づくりであり、自給的食糧確保や収入の増大の要求は無いようなものであった。それで、女性の農業に対する期待は、「夫や息子たちの漁業あるいは仕送りによる収入と自己の失体事業従事賃金収入を補充する僅かな所得を期待するものにすぎない。」

これゆえ、石井は、老齢の女性にできる楽な農業と農地保有権を確保することによって、息子たちが帰ってこれる、土地改良事業でなければならないとしていた。（石井報告書57p）

島の現状への打開策、将来への展望について、若手農業従事者と女性たちとの間での意見の一致を得ることが困難である背景があった。その上、総有制の法的位置づけを拒否した行政サイドの対応の中で、商品作物を大規模に栽培するという「農業の島」への道筋は、いったん途絶えることになった<sup>(注12)</sup>。

#### 4-3 土地利用の新しい動向

1980年代に、Uターン青年による農地貸借による新しい農業経営の模索、土地改良事業実施構想とその不成立など事態が生じた。このため、農業経営を志向する青年たちの新しい土地利用の動きは途絶えたのであろうか。

杉原前掲論文は、1998年当時の状況を報告している。

農地使用貸借用地での農業経営については、当初の耕作者から出入りがあったものの、平成7年当時においては4名が、アセローラやゴーヤを栽培していた。（杉原32p）

その他に何名かの帰島者があり、土地を借りて規模を拡大しながら作付を行っていた。この土地貸借は、先述した「預け預かり」という慣行に基づくものであった。

2005年において島での調査から、いくつかの動きがあることが分かった。

##### ① 規模集積農家

農地使用貸借農地では、1名が「ノニ」を栽培したり、離農した者から借り受けて（無

償)で、新たに「アセローラ」を栽培していた。

## ② 畜産農家

2005年には、県の補助事業で3人の畜産用地を集約してできた団地施設が完成した。一人15頭の繁殖牛を飼育し、子取りによる収入を期待するものである。

## ③ モズク養殖業

モズク養殖は、前から、海に網を設けておこなわれていたが、網掃除など手間が大変であった。現在では、5人の者が、1000万円くらいかかる養殖施設を陸上に設けて、それぞれ養殖を行っている。土地は部落から各1000坪、提供を受けている<sup>(注13)</sup>。

このように個別的で、採算のとれる経営を目指す土地利用がなされつつあるのは、今後総有制に問題を提起してくることになろう。個別の土地利用を拡大するものと耕地を利用しない者との分化がより一層進んでいき、総有制の意識に変化が生じていく可能性がある。

石井報告書では、女性が「地の主」であるという意識を持っていたとされたが、女性が耕作を離れた段階においては、そのような意識は弱まってくるのではなからうか。島に新たな土地利用の動きが生じたときに、一定のブレーキを掛けていたのが、このような意識に基づくものであったとしたら、将来においては、より個別的な事業拡大のための土地利用を行うことが現れ易くなるかもしれない。

# 5 土地総有制と土地憲章

## 5-1 土地総有制の法的構造

久高島の土地総有制の法的根拠を求めると、民法263条の共有の性質を有する入会権263条に該当する<sup>(注14)</sup>。

入会権の所有形態は、総有として把握できる。具体的内容を田山の見解をもとに挙げよう。

- ① 字久高が土地総有制の主体であり、入会地の形態としては、久高部落有地として観念されている土地は、久高部落民入会地である。
- ② 字久高は、入会権の主体としての村落共同体としての実態を有している。土地の重要事項は、字総会で決定し、それには全員が従う。
- ③ 字民は、土地に対して使用収益権能と、字会において入会地の管理に関与する管理権も有し、この権能は字久高住民資格と結合している。
- ④ 字久高は、入会集団として管理権のほか、入会集団が直接に管理する土地の使用収益権能も有している。
- ⑤ 字民の使用収益権は、分割利用権の形態をとる。かつて男子は、16歳で配分を受け、60歳にこれを返す。一地が基準であるが、家族数も考慮された。
- ⑥ 字民に土地配分による利用権を与える行為は、字久高が自己の権能に基づいて字構成員に排他的利用権を付与する行為であり、契約関係ではなく、分割的利用形態であり物権的権利である。

- ⑦ 契約関係が成立する例としては、農業青年に対する3000坪の借地がある。この契約は、利用権を有していた字民と農業青年による土地利用を字総会が承認したもので、農地の転貸契約か利用機譲渡契約としての性格を有するとする。これは、地割慣行の単なる維持ではなく、異質なことを意味する。
- ⑧ 久高区は、自治的組織として行政的な機能を担うものであり、土地所有主体としての字久高とは、実態は重なりあっているが、観念的には、区別されるものである。たとえば、久高区の住民であっても構成員資格（3年の居住要件）を満たしていない者は、区住民であるが、総有主体としての字久高の構成員ではない。

## 5-2 久高の入会権の内容

総有地の入会的利用形態は、①宅地、農地、墓地の分割的利用形態 ②割当地以外の土地の契約的利用形態とに分けることができる。

事業用地は、構成員たる資格に基づいて当然に配分されるべき土地ではなく、集団と集団構成員間との契約によって初めて、一定期間に限って利用が許される。これに対して、分割的利用は、構成員権に基づいて、特定の場所が固定的に配分されて長期間の排他的利用が認められている。構成員であっても、割当分（持分）を超える土地については契約的利用によらなければならないのである。

地割が行われていた時期に各戸に配分された土地は当然、分割的利用が認められるが、借り受けた（預かった）土地についても、集団との関係では、分割的利用地となり、集団の回収権は及ばない。しかし、預けた者との関係では、無条件で返還しなければならない関係であると理解すべきであろう。

表3 入会的利用の形態分類

宅 地	分割的利用	字民は、配分された宅地は利用が保障される。
農 地	分割的利用 契約的利用	・ 字民は、割り当てを受けていた農地の耕作権を有する ・ 割当地以上の土地を新規に借り受ける場合には、字との契約によってなされる。
墓 地	分割的利用	
事業用地	契約的利用	・ 字民の申請を、土地管理委員会の許可、字会の承認があって、特別に許可される。

## 5-3 土地憲章の構造

土地憲章は、これまでの土地慣習を確認し整序したという面と、あらたな規範を創出したという側面を有している。

以下、条項について検討する。

### (1) 構成員資格

第一条は、土地の利用権を享受できる字民資格を定めている。

① 先祖代々字民として認められた者およびその配偶者

② 字外出身者で現在字に定住し、土地管理委員会および字会が利用権を承認する者。

1 項で、土地利用権を享受できる字民資格で、配偶者を含めている。このような資格規定では、戸単位で世帯主とすることが多いと思われるが、この憲章では配偶者を含めている点に特色がある。配偶者とされるのは女性を念頭においていると思われるが、配偶者として配分を受けるので総有論の基本である、世帯単位の原則は、維持されているということができよう。

2 項で非字出身者の資格を認めている。土地管理委員会の議を経て字会が承認するという趣旨であろう。

字久高は、構成員資格について排他的ではなく、新規加入を認める構成をとっている開かれた構成員資格を認めている。

### (2) 土地利用権原

ここでは、地割制下の土地配分に関する慣習については触れられていない。ただその結果として割当てられた土地に対する権利を保障している。これは持分として捉えるべきであろう。

新規利用については、新たな申請と承認に基づく契約が必要となる。

土地回収権について規定しているが、これは、新規利用についてだけ適用される。

土地利用権の享受主体が、世帯主と配偶者でありまさに世帯単位である。

享受主体のこの規定は、字会の構成員そして投票権の問題と関わってくる。

土地の種別ごとに割当土地と新規契約土地との扱いが規定されている。(2 条)

宅地については、従来の屋敷地の継続的な利用を保障した。(2 条 1 項)。世帯から独立して、世帯主として家屋を築造するときは、土地管理委員会の決定および字会の承認を得て宅地利用を認める。このとき、土地使用貸借契約が結ばれ、2 年以内に着工しなければ、土地を返還しなければならないとされている。

土地管理委員会には、屋敷地の回収権限が与えられている。「また土地管理委員会は子孫不明または家祭加の途絶えた屋敷地についてはこれを回収しなければならない」と定められている。

その他の土地については、従来の利用地については利用継続を保障している。これは、以前の使用貸借土地を配慮したものであろう。新たな利用については、他の土地と同様である。土地利用者は、「利用が済み次第土地を原状に復して、字に返還しなければならない。」とされている。

### (3) 土地の管理

土地憲章の管理者として、「土地管理委員会」が設けられている。(3 条) 構成員は、区長、

書記、字選出村会議員、農業委員、郷友会代表者を含む13名である。

土地管理委員会の権限は、①土地利用権付与および回収等土地利用をめぐる一切の事項、②憲章等の違反に対する制裁に関する事項、③土地の改良・整備および植林・開墾に関する事項等である。土地管理委員会の決定は、委員の3分の2以上の賛成を要する。(5条)

管理委員会の決定に対する字会の承認は、定足数の3分の2でなされる。これは、入会慣習が、重要な決定事項については全員一致原則であることを本質的慣習とすることと矛盾しないであろうか。

管理委員会の決定事項は、土地の回収、契約的利用の承認等であり、土地の処分に関する事柄は含まれていないので、多数決で決することは本質的慣習に反しない。

表4 土地憲章規定内容

憲章	規定内容	施行規則1999年制定、 2005年改正
土地総有制 前文	字久高の総有制に属する 字民は使用収益権を有する	
構成員資格 1条	① 先祖代々字民として認められた者及びその配偶者 ② 字外出身者で、現在字に定住し、土地管理委員会・字会で承認された者	・定住と認める期間は3年間とする
屋敷地 2条1項	・字民は従来の屋敷地を利用できる。 ・世帯主による築造は、管理委員会の決定、字会の承認による・・・土地使用貸借契約締結から2年以内に着工義務 →不履行の場合は返還義務 ・管理委員会は、子孫不明・家族祭祀の途絶した家の回収をしなければならない。	新規利用 →生活の本拠とするものに限定し、家族数等を考慮して100坪を上限
農地 2条2項	・字民は割り当て土地を利用できる。 ・新規利用・・・管理委員会の決定、字会の承認	新規利用面積上限 →3000坪
墓地 2条3項	・字民は従来の割当地を利用できる。 ・新規利用・・・管理委員会の決定、字会の承認	新規利用の上限面積 →10坪
その他 2条4項	・字民は従来の利用地の継続できる ・新規利用・・・管理委員会の決定、字会の承認 →利用が済み次第土地を原状に復して返還義務あり	事業用地は目的や規模を考慮しておおむね建坪の3倍の面積とし、300坪を上限とする

#### 5-4 土地憲章の具体的適用

土地利用宣言章の施行規則として、久高島土地利用管理規則が平成11年（1999年）に定められ、平成17年（2005年）4月1日に改正された。

これは、事業用地の利用申請などが捕えてきて、土地管理委員会で個別に判断することが適当ではなくなってきたため、一定の基準を設けたためである<sup>(注16)</sup>。次のような事情も考慮された。個別的土地利用が許可される基準は、かつての土地使用貸借設定のときと同じ程度

の面積が許される。もずく養殖場は1000坪が許される。

定住期間については、3年間とした。(1条2項)

土地の使用許可についても細則が定められた。

① 宅地については、生活の本拠にするためのものに限り、家族構成などを考慮して100坪を上限とする。

② 農地は、3000坪を上限とする。農地を5年以上放棄したものは字に返還しなければならない。

③ 墓地は、10坪を上限とする。

④ その他事業用地については、目的や工作物の規模を斟酌し(建坪面積の概ね3倍)、300坪を上限とする。公益事業についてはこの限りではない。

利用権を得たものは、その土地の公租公課を負担する。(4条)

土地の公平・公正かつ適切な利用・管理のために、利用地の利用料の徴収を行う。(①事業用大規模農地・坪10円、②その他事業用地・坪100円(5条))

この規定に見られるように、一部の者の土地の個別的利用が進んでいる。総有制は、同質的な土地利用者の形式的平等を基本にして維持されてきたものであったのが、そのような前提が崩れつつあるとき、総有制の維持には一層の努力が必要となっていることを示している。<sup>(注17)</sup>

## 6 総有制のメリット

### 6-1 在島者本位土地管理システム

久高島において総有制が維持されてきたことの意義はどこにあるのであろうか。

私見は、総有制の大きな利点は、在島者の生活本位の土地所有制であったことに意義を見出すべきであると考え。島を離れて他所に生活の本拠を移すものは、観念的にも土地の権利を島外に持ち出すことができない。

しかしそれは、在島者以外を排除するということではない。

島外の生活が長期間であってもしずれ戻る者は、「旅に出ている」とされ、帰島すれば、権利が復活する。そのための慣行が、農地貸借における「預け預かり」の関係であった。離島者と島とのきずなは切れていない。このことを端的に示すのが、土地憲章制定までに果たしてきた郷友会の役割であり、土地管理委員会にも郷友会の代表が入っていることにも現れている。

また、移住者でも島に定住し、島の構成員として認められれば、宅地の配分を受けることができるように新たな者を受け入れる柔軟性もある。

### 6-2 総有制によらない在島者本位の土地管理システム

限界・消滅集落あるいは離島において離村者が有していた土地所有権は、観念的には地域



から流出し、誰も管理することができない土地になり、地域において利用・管理ができない消失した土地となってしまう。

久高島のような土地全体の土地管理主体が存在しない島においても、なんらかの工夫で、土地所有権の流失や空洞化を避ける土地管理システムを作る必要があろう。

① 離村者や離島者は、土地所有権を、集落に信託的に所有権移転する。

② 集落の土地管理委員会は、信託された土地所有権を保全や定められた信託目的のためにのみ使用収益できる。

③ 帰村者、帰島者には、信託した土地所有権を返還する

などのような対策を早急に行うことが必要であろう。久高島の経験に大いに学ばなければならない。<sup>(注18)</sup>

## 注

注1 久高島振興会についてはホームページで、以下のように紹介している。「日本でも昔ながらの生活の多くが失われてしまったように、久高島もまさに今、変わりゆく時代と過疎高齢化の波にさらされています。私たちNPO法人久高島振興会は、「久高島の文化や祭祀、信仰をいつまでも伝えてゆく事が出来る島作り」、「訪れた人が癒されるような島作り」、「雇用促進と島の自立を目指して宿泊交流館、レストランとくじん、船待合所運営と、体験滞在型観光、地域産物の買取・加工販売」等の事業を行っています。

平成13年に任意団体として活動を始め10年が経過しました。島の生産物をお客様に提供する為の試行錯誤を繰り返してゆく中で島の叡智を学び、次の世代に引き継ぐ努力をし、将来若者が島に戻り定着する地盤づくりを行う日々です。

高齢者、先祖、自然への感謝・畏敬の念を忘れない、久高島の「心」を旨に活動を行ってゆきたいと考えています。」<http://www.kudakajima.jp/>

注2 杉原たまえ「Uターン青年の担い手形成過程における『受容』と『拒絶』」（総合農学会「総合農学」44巻1号、1996年）。以下杉原論文と引用する。

注3 内間豊「久高島の思想」98p（「環」30号、特集「今こそ、『琉球の自治』を」，2007）内間氏は久高島在住で、久高振興会代表なども勤めていた。なお、他の報告者（杉原、石井）は、一地を360坪としている。女性への配分の記述は、土地管理憲章の3条で、土地を保障される者として配偶者も挙げられていることと符号する。

注4 耕地の地割地は入り組んでおり、その配分単位は「組」である1組は10-15戸からなり、全部で10組ある。組に割り当てられた土地は15-24筆の散在した耕地を、1片ずつ組の構成員分に分割配当される。そのため、1戸の耕作地は、極めて零細分散していることになる。」（杉原26p）

注5 前掲内間論文に紹介されている。元の出典は（「久高島免税陳情書」知念村史第1巻805-6p）内間豊は、一国二制度が認められたものとする。

なお、安里英子は、1968年に、登記簿上も、字有地となったと指摘しているが、これは、登記が再編され、表題部に字久高有地とされたのであろう。(安里英子「久高島・自治の可能性」(「環」30号)

これは字が法的所有主体であることを認めたものではない。なお割り替えは、沖縄戦後の人口増加のときに、小規模なものが行われただけで、その後は、行われていないという。

注6 石井啓雄・田山輝明『農家の土地保有・利用関係基礎調査報告書』は、久高島や粟国島にて、土地改良事業導入の可能性を探るために実施された。石井は、沖縄の農地問題の研究の第一人者であった。沖縄大学地域研究所彙報「沖縄の土地問題・日本の農業問題」参照。

注7 石井報告書による聞き取り記録(N.K氏、31歳)

「部落からは遠く、土壌も悪いが賃料なしのまとまった3000坪はありがたい。」水は、失対事業による溜池から1.2キロ離れた畑まで、パイプとポンプを自力で設置した。」3000坪は、夫婦二人分の労力でできる面積であり、嫁がくれば成功と見られると自己評価していたという。(石井報告書45p)

注8 杉原論文に「農地使用貸借契約書」の雛形が掲載されている。

表3 農地使用貸借契約書	
第1条 貸主字久高は、所有する別紙不動産を借主に無償で使用収益させることを約し、借主は別紙不動産を借り受けた。	
第2条 使用貸借の期間は、平成7年1月1日から平成12年12月31日までの5年間とする。	
第3条 借主は、その用法にしたがい不動産を使用収益しなければならない。又、借主は不動産を第三者に使用または収益をさせてはならない。	
第4条 本不動産の維持管理に要する費用は借主の負担とする。	
第5条 借主が本契約に違反したときは、貸主はただちに契約を解除する事ができる。	
上記契約を証するため本証書を作成し、各自署名押印のうえ一通づつを所持する。	
平成 7年 1月1日	
知念村字久高 貸主	久高区長
知念村字久高 借主	

注9 石井前掲報告書に、田山輝明(早大法学部教授)の論考が併載されていて、この問題を検討している。

注10 昭和62年12月に結成された。この組織は、久高在住の5名を含む、島出身の島外在住者25名より構成される。島の農業者からはUターン担い手青年(N/M)が出て、彼を中心に島内では活動を繰り広げた、この会が運動の主たる担い手となって、島づくりの構想が練られた(杉原論文30p)。

注11 本土法による沖縄法の浸食という視座は、小川竹一「地下水保護管理思想と地下水保護管理条例」(沖大法学10号、1990年)

注12 土地改良事業を導入できなかったことの是非の判断は難しい。導入していたら、多額の負担

が生じ、規模拡大によりそれに見合う収益を得ることができたのであるかは不明であろう。

注13 開き取り（2005 年実施）を挙げておこう。

・I/Kさん。昭和34年生。那覇を経て、内地で働いていたが、20代後半に戻る。親が言ってきたから。長男。3－4トンの船を持っていて、イカ釣りをしていたが、モズク養殖に切り替え。4－6月が水揚げ。収入的には、いちがいには言えないが、漁に比べて経費がかからない分いいのではないか。

畜産基地で牛の繁殖を行っている。15頭。今年の夏から弟を引き継いだもので、詳しいことは分からない。モズク養殖と二本立てやっけていくつもりだが、牛の方が忙しくなり、養殖網のごみ取りなどする時間がない。頭数に比べて、草地の面積が少なく、あちこちから草を刈って来なければならない。また、牧草が良くはえない。

・U/Yさん。40歳代、独身。次男。10年位前、母親が一人暮らしなので、島に戻る。もともと島の暮らしは好き。父親は別に本島で家庭を持っている。島にいる頃は、耕運機を最初に持ち農業をやっていた。本島で、カツオ船に乗り組むなどしていた。長男、三男は、本島で仕事をしている。島に戻り、10トン船を買った（中古で1200万円、今売りに出している。）以前からの畑には、牧草を植えている。その他、貸していたり、野球場のために潰されたのもあった。補償とかは無い。

・畜産を始めたのは、近所のI/Hさんに誘われたのがきっかけ。種付けは、もう一人がやっているが、最初は、受精率良くなかった。後半から良くなってきた。今年生まれたのは、3頭、1頭30－45万。受精率が、80－90%であればやっけていけるであろう。

・これ以上の頭数は増やせない。借りられる土地は決まっているから。

注14 前出の田山輝明報告は、区が土地改良事業実施主体になる可能性について、土地所有者は、「村落」としての久高であり、土地改良法3条資格者としても、字久高のままでよいとする。（石井前掲報告書65p（田山筆）

私見もおおむね賛成であるが、田山が入会理論について、入会管理権を村落が、使用集益権を構成員が分属して有しているとの立場に立っていることは、私見とは異なる。

集団構成員は、総会の全員一致決定に関与することによって構成員の意思をもって管理権が行使され、集団も、使用収益権を有する。集団、構成員ともに入会権について管理権、使用収益権を有しているとみるべきである。

注15 入会権の理解につき、私見は、中尾説に従い、入会権の持分を肯定し、入会権分属説をとらない。また、入会権の所有形態を、「総有」として捉えるが法人格なき団体の所有形態とは全く異なるものと理解している。

伊藤英寿（「〔研究ノート〕『神の島』沖縄・久高島における土地総有の意義—総有理論に関する批判的一考察—」愛知学院大学宗教法制研究所紀要第50号）は、久高島の土地権利形態は、入会地にほかならないのに、土地憲章において「総有制」と宣言したことについて疑問を述べる。法的分析として、「総有」概念は不明確であるため、入会権であることを明確

にすべきであるとする。

たしかに、久高島の土地所有は入会地にほかならないが、一般的に、入会権の存在形態は、宅地/耕地の私有+山林原野の入会というものであるから、久高の所有形態の特殊性を把握するには、「総有」といった方がよいと思われる。また、入会権と正面きって明示したところで、入会権の法的構造の理解も対立している。持分を根拠にした全員一致原則が入会権総有論の肝である。

注16 島民から事業用地の使用に関する申請が増えてきたため、規定の運用についての不満が生じてきていた。

島選出の村会議員N氏（1949年生）からの聞き取り（2006年）をあげておく。

「施行規則の平成17年改正では、事業用地利用が増えてきたため、無償使用についての不公平感が出てきたため、有償使用とすることになった。特に、不公平感が増していることが問題である。畜産基地や、海ブドウ養殖施設用地、水産処理場等の土地利用について、来年4月1日より、賃貸料を取ることにした。」

「農業青年と区が交わした貸借契約は、更新されなかったが、区にも返還されずに、個人的に無償で貸借されている。自分も（Iさんより借りているが）本来、区から借りるように改めなければならないと思っている。」

注17 土地利用の在り方をめぐって、島の振興を進める側と伝統や信仰の維持を重んじる女性たちとの齟齬があるという。久高信仰会が使用する土地につき、信仰の重要な場所であることから不満があるという。「地理学報告書（沖縄県）平成7年度『聖地の観光化—沖縄県久高島を事例に』（田立あゆみ）」。これまでにあった土地利用をめぐる対立の流れの中で位置づけると興味深い。（[www.lit.osaka-cu.ac.jp/user/yamataka/tadachi.pdf](http://www.lit.osaka-cu.ac.jp/user/yamataka/tadachi.pdf)）

注18 離島者の島に残してきた土地への執着、相続人の無関心などから「土地所有権の不在」現象が生じないようにするために、在村者のみならず、郷友会の協力が必要であり、久高島の郷友会の関与に学ぶべきことが多いと思われる。

本稿は、科学研究費報告書「過疎化・超高齢化に直面する沖縄近海離島における持続的発展モデルの構築」（2006年）に発表した拙稿をもとにしている。