

# 国頭村辺戸区一般廃棄物最終処理場建設禁止仮処分事件那覇地裁決定について

法経学部教授 小川 竹 一

## 1. 本稿の目的と事件の概要

### 1. 1 本稿の目的

2001年10月3日に、那覇地裁において、一般廃棄物処理場建設禁止仮処分決定がなされた。<sup>(1)</sup> (資料1参照) 債権者住民らの被保全権利の主張は、地役権的入会権および環境権であった。本件那覇地裁決定は、債権者・辺戸区は入会権あるいは旧慣使用権を有し、債権者の同意が無いまま、建設工事を行うことは認められないとして、環境権侵害の有無については、全く触れることなく、建設禁止の仮処分決定を行った。本稿は、本件仮処分決定の検討を行う。

ただし、本件山林の入会権の存否の検討は、債権者側意見書として提出した論稿で行ったので、詳細はそちらを参照して欲しい。<sup>(2)</sup>

### 1. 2 事件の概要

沖縄県国頭村は、山並みが連なり、豊かな自然が残されている、山原地域として知られている。本件一般廃棄物最終処理場予定地となった辺戸区は、1960年代までは、本件山林からの薪の採取販売を主要な収入源として生活していたが、復帰までの間に徐々に、薪などの需要が少なくなり、以後、キビ作あるいは養豚、そして公共工事での人夫を収入源としてきた農山村である。現在の住民は、152人で、ほとんどが60才以上の高齢者であり、老人だけの世帯も多い。区からは村会議員は出ていない。

村は、2000年、この村の北端に位置する辺戸区内の村有山林に、一般廃棄物最終処理場の建設を計画し、住民の同意の無いままに着工し、大量の樹木が伐採された。これは、全国的なニュースとしても取り上げられ、多くの人が貴重な自然を惜しんだ。

村は、現在使用中の安田区の村有山林に所在する一般廃棄物処理場が、すでに満杯になっていて、区との協定で2002年5月までで使用を終了しなければならない状況であった。このため、村は、急いで計画を進め、地元住民の同意が無いまま、村議会で計画案の承認を得て、工事を着工しようとした。これに対し、辺戸区住民は、区の臨時総会を開き、工事禁止の仮処分訴訟を提起する一方、2001年6月より監視テントを設置し、監視行動を続けていた。このため、村は、建設工事着工を見合わせていたが、仮処分訴訟の結審間近になった、9月に突如、山林の伐採を開始しほとんど伐採が終わった後、重機を入れようとして住民と衝突して危険な状態となったために、工事を停止した。

仮処分訴訟は、被保全権利として、山林に対する慣行的な利用権および環境権を主張して、一般廃棄物最終処理場建設によって、これらの権利が侵害されるとして、建設工事禁止を求めたものであった。

## 2. 国頭村有林と入会権

### 2. 1 杜山と地元部落

琉球王府は、沖縄本島の中北部地域を中心に、杜山(そまやま)を設定し、王府が必要とする用材をまかなうために、地元部落に管理を命じ、その代償として地元部落に山利用を認めていた。このような

慣行は、明治以降も、所有主体の変遷（国有→間切有→村有）に関わり無く存続し、山林は、地元部落の住民の貴重な収入源となっていた。<sup>(3)</sup>

## 2. 2 国頭村有林の形成

所有形態の変遷は、複雑な過程を経ている。沖縄県は、琉球国が廃された後、琉球藩が置かれるなど、他県とは異なる歴史を経ている。地租改正—官民有区分も、ようやく明治22年に沖縄県土地整理法が制定されて行われた。他県では、地元民が管理を行ってきた入会林野は、民有とされたが、杜山は、原則として、官有林とされてしまった。このため、住民らに不満が大きく、住民らの乱伐が生じたため、「杜山処分」として、国有林に存置する必要のない林野を、民間に払下げることとした。当時の「間切」（行政村に相当）や「村」（部落に相当）のほか、個人に払下げられた。この払下げ規定は、後改正され、払下げを受けることができるのは、「村」（間切が改められて村となった。）であるとされた。また、大正時代には、部落有林野統一事業が全国的に行われ、かつての「村」（部落に相当）時代に払下げを受けた部落有林野が、「市・町・村」有に統一することが進められた。このような経緯から、国頭村公有林と呼ばれる広大な村有林が形成されていった。ただし、どの山林が、間切が払下げを受け村有林になったのか、あるいは旧村が払い下げを受け、部落有となった後、部落有林野統一事業で村有林となったのか、あるいは地元部落が負担して村名義で払下げを受けたのかなどは不明である。<sup>(4)</sup>

## 2. 3 入会権に関する調査報告

過去に盛んに入会林野が利用されていたことは、これまでの報告に記載されている通りである。歴史的認識として、村有林について、入会林野として利用されていたものがほとんどであったということを踏まえておくことが必要である。

中尾英俊編『沖縄県の入会林野』（沖縄県、1972年）は、沖縄各地の入会慣行を明らかにした。

国頭村について、次のように報告されている。「村有林は全林野の3分の1以上を占めているが、そのほとんどが地元住民の入会林野であって村直営林は150ヘクタール程度にすぎない（そのほとんどが部落の伐採跡地である。）」<sup>(5)</sup>とする。

## 3. 沖縄における入会訴訟

### 3. 1 入会訴訟判例研究の必要性

沖縄では、今回の国頭村の態度に見られるように、入会権についての認識が十分でない。

これまでの入会判例を先例として、入会権意識を高め、入会紛争を防止しなければならない。

### 3. 2 復帰後の入会訴訟

復帰後の入会訴訟として知られているのは、①川田部落対東村入会権確認請求事件・那覇地裁平成7年2月22日判例地方自治130号、②硫黄島入会権確認事件（旧硫黄島島住民対具志川村事件）那覇地裁判決平成6年3月30日・判例地方自治130号、③真栄里共有地組合設立無効事件（真栄里住民対真栄里共有組合事件）・那覇地裁石垣支部判決平成2年9月27日判例時報1396号、福岡高裁那覇支部判決平成6年3月1日判例時報1396号、である。②事件は、現在無人島となっていて、離島勧告を受けて離島して久しい旧住民らが、その島に未だ共有の性格を有する入会権が存続していることの確認を求めた訴

訟である。③事件は、部落内の入会権者たちが、入会地を処分する前提として入会権を放棄して共有組合を結成したことに対して、入会権者から排除された住民や共有地化に反対する入会権者らが、入会権放棄の無効の確認を求めた訴訟であった。①事件は、東村村有林における川田部落の入会権の存否が争われた事例であり、直接本件と関連する事件である。

### 3. 3 川田部落対東村入会権確認請求事件

本件事件は、山原地域の歴史を踏まえて、村有林における地元部落（区）の入会権が存在していることを、実態的にも詳しく認定していて、村有林における分収慣行の持つ意味を明らかにしている。山原地域の入会訴訟のモデルとなるような判決であった。この判決には、黒木三郎早稲田大学教授（当時）の鑑定書が影響を与えている。<sup>(6)</sup>

## 4. 国頭村の村有林に対する管理

### 4. 1 国頭村の林野関係規定と森林組合の設立

- ・ 昭和36年（1961年）「国頭村公有林管理規則」  
村の管理権限を定めたほか、区6対村4の分収割合を明記する。
- ・ 昭和52年（1977年）「国頭村村有林管理条例」  
管理に関する規定は以前と同様であるが、分収割合を5対5に改めた。
- ・ 昭和56年（1981年）「国頭村村有資産等所在行政区育成交付金に関する条例」  
前記管理条例は廃止し、分収金を育成交付金に名称を改めることのみ規定された。
- ・ 同 「国頭村村有林管理規則」を定める。これは、同条例の内容から交付金の部分のみをとったものを条例ではなく、規則の形式で定めたもの。
- ・ 昭和59年（1984年）国頭村森林組合設立される。実際の林業関係の作業は、森林組合を通じて行われるようになった。

### 4. 2 国頭村の林野管理の実態

国頭村は、「森林施業計画」に従って、造林等を行っている。一方で、分収造林契約を締結して、個人等に造林を行わせている。

このような村の林野管理によって、地元区の管理が排除されているのであろうか。

村が造林等を行うについても、地元区での同意が必要であり、分収造林契約に基づいて造林作業を行うについても、地元部落の同意が必要なことには変わりがない。

近年、村の林野管理が強まっていると言っても、区の同意が必要であり、村の管理は、区の管理・統制を排除しているものでない。

## 5. 入会林野近代化法による「旧慣使用林野整備事業」の実施

### 5. 1 沖縄県における「旧慣使用林野整備事業」実施状況

沖縄県は、「入会林野近代化法」による事業のうち、旧慣使用林野整備事業を選択して実施していることに際立った特色があった。<sup>(7)</sup>（資料2参照）

## 5. 2 辺戸区における実施の特色

国頭村での事業実施の特色は、実施した地区が多いことと、各地区での整備面積が小さいことである。辺戸区では、調査面積225㌃に対して、事業実施面積は9㌃であった。これには、次のような事情があり、他の地区も同様の事情があると思われる。

事業実施の目的が、過去に生じた村有林野払下げを行い、個人有地とした土地の地積を確認し、分筆を行い、登記を移転するためであった。払下げを受けた土地は、各個人の責任で登記を行わなければならないとされていたので、分筆のための測量や登記費用の負担の点から、登記を行わないでいた。払下げ地では、養豚などの業経営が行われていたが、これらを安定的に行わせるためにも、登記の移転が必要であり、入会林野近代化法の特例により、県が嘱託登記を行う制度を活用する狙いがあった。従って、辺戸区事業計画書も、権利消滅者と新たに権利を受ける者は同一である。本来なら、入会権が消滅する9㌃につき、入会権者全員を記載しなければならないのを便法で行わなかったのであろう。

## 5. 3 「旧慣使用林野整備」事業実施の効果

入会林野近代化法は、入会権を消滅させ、林業経営を拡大しようとする者などのために、個人的な所有権・使用権を与えるものであるから、「旧慣使用林野整備」事業実施地域においては、これまでの入会権は消滅し、個人的な所有権等が発生する。

だが、事業を実施によって、実施地域を越えて、区内の入会権全体について消滅させるものではないことは当然である。この点につき、国頭村に誤った認識があったようである。

辺戸区の村有の入会林野は、吉波1149番であったが、これを分筆して、1149-4から1149-37までを先の払下げ地の地番とし、事業実施地域も、この地番に限っていることが、計画書から明らかである。(本件村有林の地番は、吉波1149-1である。) (資料3参照)

## 6. 本件事件債務者・国頭村の主張

### 6. 1 村の入会権否定論の問題性

このような山林の利用慣行があるにもかかわらず、住民の権利を守らなければならない村自体が、入会権を否定するような行動を取り、訴訟においても、誤った権利否定論を主張していることは、今後の国頭村の貴重な山林資源の保護にとって禍根を残す虞がある。

本件仮処分事件那覇地裁決定で、工事禁止の決定がなされ、今後ともこの判断が覆ることは無いと思われることを村は認識する必要がある。

村の主張は、入会権について理解の乏しいもので、理論面でも事実面でも、疑問点が多い。村の主張を検討する理論的価値は乏しいが、このような主張が以後なされないようにするために検討しなければならない。

国頭村の各区は皆同じように、村有林に入会慣行を有していて、村の主張の通りであるならば、村有林すべてで、入会権が否定されてしまうことになる。本件のように、村独自の入会権否定論のもとに、工事が強行され、樹木が伐採されたり、重機で掘削を行うなどされると、後から訴訟の場で入会権が認められたとしても、失われた環境を回復することが困難である。村の主張の誤りを徹底的に明らかにしておく必要がある。

## 6. 2 村主張の内容

### 6. 2. 1 村主張の論拠

村の主張には、入会権に対する理解と、事実についての評価について疑問が多い。

村の入会権の存在否定論の積極的根拠は、二点から成っている。

第1点は、「入会林野近代化法」の適用によって、辺戸住民の入会権ないし旧慣使用权が消滅したとの主張である。

第2点は、辺戸住民らの入会権は、入会権の解体化現象によって消滅あるいは変容しているとの主張である。

### 6. 2. 2 旧慣使用权整備事業の実施による入会権の消滅

第1点の主張は、「旧慣使用权整備」事業によって、本件山林は事業実施地域でないにも関わらず、入会権は消滅したということになるものである。

当初は、辺戸区において、旧慣使用林野整備事業を実施したことをもって、同区村有林全体について、入会権等が消滅したと主張していた。旧慣林野整備事業は、旧慣使用林野の全体ではなく、その一部でも実施できるが、その実施地域を明らかにするために、全体について調査を行わなければならない。村は、調査地域においても入会権が消滅したとする。

村は、前記「整備計画」に、本件地域が記載されていないことに対し、議会等で、本件地域も含まれているとの説明して同意を得たとの反論を行っている。議会議事録でみると、もちろん本件地域は含まれていない。村がこの主張に固執しているのは、不可解という他はない。(なお、準備書面8, 2-4頁にわたり「入会林野近代化法による近代化について」との叙述があり、同法の手続きの性質などを論じているが、主張との関連は明確ではない。)

### 6. 2. 3 辺戸区住民の入会権の解体消滅

第2点の入会権の解体あるいは消滅についての主張は、具体性を欠いて根拠の無いものであるが、次のように主張する。

① 植林等は、村の直轄事業によって行われていて、辺戸区は、管理を行っていない。

② 辺戸区住民は、山林利用を行っていないことにより、入会権が消滅あるいは変容した。

「典型的な入会権が存在しないこと、現に辺戸区住民が集团的統制の下で本件山林について入り会っている事実は存在しないことは明らかである。過去に慣習上の権利が存在し、町村制以前からの権利または民法制定（適用）以前からの権利が会った（ママ）としても、現にそのような権利は存在していない。権利が発生した以上消滅の要件を主張・立証しなければならないとも考えられるが、権利が変容したとも考えることができる。（改行）入会権は、土地に対する権利であり、林野の産物の採取権から分収権（収穫物またはその代替物について収益を分け与えらるべき権利）に変容したとも考えることもできる。しかしこれは、本件施設の建設を差し止めることのできる権利ではない。」（準備書面8, 2頁）

### 6. 2. 3 分収慣行の否定

辺戸区が入会権の存在を主張する根拠として、各区の村有林を第三者に利用させて収益を得る場合には、各区の同意が必要であり、村は、収益を5対5の割合で各区に配分しなければならない慣行あるい

は条例があるとする。これは、「行政交付金」であり、村が区に支出する補助金的性質のものであり、権利を前提にした分収金ではないと主張している。

その他、住民側の主張する入会権の存在についての反論がある。これは、ほとんど具体的な裏付けをもたないように思える。山工取扱人は、口銭の援受のみを行ない、山林管理を行なっていたことは、議事録に記載されていないという。山林管理を行なうのは当然なので、記載がないのである。

### 6. 3 村側の主張の評価

上に見たように、村主張の特徴は、具体的な裏付けを欠く推測に基づいて主張を述べている部分が多い。検討を行うについても具体的な根拠が示されていないので論旨を捉えるのが困難であった。

入会権が採取権から分収権に変容し、林野所有者は、林野を他の用途に転用することについて、入会権者の同意を要しないという理解は、根拠が欠く意見である。

入会権は、入会林野の利用に対して、管理・統制を及ぼす権利であり、採取を行うとか分収金を受け取ることは、権利の具体的な現れであって、これらが権利の内容のすべてとなるものではない。

1960年代に到達した入会法理論は、入会林野の利用形態は、部落住民は、入会団体の構成員として、団体の統制のもとに、平等に収益を行うような形態（古典的利用）から、住民の特定の者に利用を集中させる形態（分割的利用）、あるいは、団体が直接的に利用する形態（直轄的利用）へと変化し、さらには、外部の者に利用させ、その使用料等に管理・統制を及ぼす形態（契約的利用）へと変化してきたことを明らかにした。<sup>(8)</sup>

古い理解では、入会権は、入会権者たる農民が、土地の産物を共同所有し自ら直接的に収益する権利であるとの一面的な理解があったが、今日では、理論的に正されているところである。入会権は、入会地を入会団体の統制のもとに団体構成員が維持管理を行い、団体の決定のもとに、他者が利用し、利用の対価を入会団体として管理のもとにおいている事実があれば、入会権の基礎となる団体の管理統制が及んでいると評価される。

本件のように村が、直接あるいは、森林組合に作業を委託して伐採、植林・造林あるいは下草刈りなどを行うにつき、入会団体がこれに同意を与え、村の植林した樹木を伐採した収益を分収するという事実は、入会権の存在していることを示す事実である。古典的利用形態といわれる入会利用はなされていなくても、直ちに、入会権の消滅と評価することはできない。<sup>(9)</sup>

入会権が採取権から分収権へと変容しているとの主張は、詳しい説明を欠いているがこちらで引き取って理論的に検討してみよう。

一般論から言って、物権である入会権の内容が簡単に変化してしまうことは考えられない。

ただ、特殊な場合に、入会権の変容が想定される場合がある。先述の川田区対東村事件では、福地ダム建設によって、川田区の東村有である入会林野が利用できなくなった。本件土地は、復帰前ダム建設計画が定まって以来、琉球政府に賃貸され、賃借料は当初は、村3、川田区7の割合で分収していた。村によるこの割合の一方的な変更がなされたが、これに対し、裁判所は、この変更を認めなかった。村は、ダム建設により、入会林野の利用が不可能になったとして、川田区の入会権は消滅したと主張した。これに対し、裁判所は、入会林野利用が不可能となった後も、入会権は消滅しないで、分収権として存続すると判断した。このように入会地の利用が不可能になった原因によって、収益が生じている場合には、分収権に転化すると考える余地がある。<sup>(10)</sup> だが、物権が債権に転化するのは、一般的には考えられ

ないことなので、より慎重な検討が必要である。<sup>(11)</sup>

本件においては、入会権の変容をかたる必要はなく、理論的にも誤っている。

## 7. 債権者（辺戸区）主張

### 7. 1 住民の被保全権利

辺戸区住民からなる権利者集団（いわゆる実在的総合人たる入会集団）が本件土地に管理統制を及ぼし長期継続して入会利用してきた、共有の性質を有しない入会権であるとする。（準備書面2）

### 7. 2 住民の入会林野の管理統制

#### 7. 2. 1 管理統制を示す事実

管理統制の事実には、以下のものが記録に残されていて、これらの事実は、川田区事件に照らしても、入会権の存在を示すものである。

昭和24年（1949年）

- ・ 月2回の公休日を定め、作業を禁止し、違反者は、人札をする。（常会）

昭和25年（1950年）

- ・ 自己の家屋復興材は、区の了解のもとに伐採することができたが、山口銭として1棟分30円、穴屋（地面に柱穴を掘って建てる簡易の家屋）20円を区に納めなければならない。
- ・ 家屋材の他部落への売り渡しは、区長へ通知した後、代議員会での議決による許可を必要とした。山口銭は、1本につき、時価の5%を区に納める。
- ・ 薪の売り渡しの決済方法等を取り決め、滞貨処理の責任、積み込み費を買い受け人から徴収する。
- ・ 薪口銭として、薪を採取したときに時価の1割を、区（3分の1）と共同店（3分の2）とに支払う。
- ・ 山工取扱人を選任し、口銭の授受なども担当させた。
- ・ 建設用材を区の了解なしに他地区へ販売することを禁止し、違反者には罰を与える。
- ・ 部落内で用いる用材は、切出す山名・個所を示して区長・山係の許可を得て、伐採することができ、山口銭は免除する。
- ・ 薪の欠損（取扱日より8月15日まで）350束は、部落が支弁し、8月15日以後は生産者から100束につき1束を徴収し、減口にあて、9月15日以降は、責任者がすべて負担する。取扱者に総口銭の1割を支給し、1日30円程度は部落が保証する。
- ・ 盗伐者に対して、1日金5円の山札を課し、自家用材のキチ以上の材木を切出すときは、区長・山係の許可を必要とする。

昭和49年（1962年）

- ・ 道路の草刈、造林（保有）に関する事項についての協議
- ・ 部落有の山より花木を採取するには、役員会、区長、常会で相談すること。口銭として1本50円とする。
- ・ 造林の提案について、新規伐採は当分の間待つこととした。

昭和51年（1976年）

- ・ 奥と境界付近の山（水源地を除く）に畜産団地を建設することに許可を与えないことが、役員会で決定。

平成2年(1990年)

- ・ 岬原崎原(字有地)の防風林は、現在の植付け地より、ウンザト原の方へ植え付ける。
- ・ 公有林(本件土地を含む)の払下げについて、西陵の方は(木)が少ない上に、水源涵養林のために、許可しない。(役員会)

辺戸区の入会集団としての管理統制は、聞き取りによっても、次のようにまとめることができる。  
(準備書面3, 8頁)

- ① 立木は辺戸区の事前了解を受けないで伐採してはいけない。
- ② 自宅の燃料用には枯れた木しか使ってはいけない。
- ③ 薪を採取するために切出してもよい木の太さが決められていた。
- ④ 伐採を禁止されていた区域では伐採してはいけない。
- ⑤ 規則に違反した時は、「山札」が課せられ、罰金を支払う。
- ⑥ 盗伐者を発見したときは、持っていた籠や鋸、斧、なたなどの道具を没収し、籠の中の薪等も没収し、罰金を支払わせる。
- ⑦ 区民が薪を採取したときは、山口銭を区に支払うこと。
- ⑧ 区民が自宅の建築用の立木を伐採する時も、所定の山口銭を区に支払う。

#### 7. 2. 2 現在の入会慣行

1962年頃まで、那覇など都市部への薪販売がなされていたときは、それ以後は、薪採取がなされなくなり、盗伐も無くなったため、「山係」が選出されなくなるとなるなど、管理統制に変化が生じた。

- ・ 1984年(昭和59年)の国頭村森林組合設立後は、沖縄県と国頭村が立案する森林施業計画に基づいて、造林と伐採が行われている。伐採をするときは、森林組合は事前に辺戸区常会にて、承認を得ている。販売した立木は、国頭村と辺戸区とで2分の1づつ分収する。
- ・ 伐採のほか、入会林野の掃除や天然林などの保育等を辺戸区が担当している。(準備書面3, 8頁)

#### 7. 3 国頭村による村有林管理の実態

- ・ 昭和36年(1961年)頃立案された「国頭村公有林管理規則」では、村の管理権限を定めたほか、区6対村4の分収割合が明記されていた。昭和52年(1977年)に「国頭村村有林管理条例」を制定し、分収割合を5対5に変更したが、その他の条項は、以前の規則と同様、実態とは符合していないものであった。
- ・ 昭和56年(1981年)に「国頭村村有資産等所在行政区育成交付金に関する条例」の制定により、前記管理条例は廃止された。このことは、前記条例のうち、「公有林の管理等の実態と合致していたのは、「収益分収の割合」に関する事項のみ」であったことの証明である。
- ・ 昭和59年(1984年)に森林組合が設立されるまでは、辺戸区の入会林における造林や伐採の方法は、すべて地元の区が独自に管理していた。



#### 7. 4 分収金の交付との区の同意

##### 7. 4. 1 分収金の意義と名称変更

国頭村は、以前の分収金の名称を改めて、前記「育成交付金条例」の制定により「育成交付金」として交付しているが、その性格には、変更が無く、各区の権利を前提にして、村有林における収益の半分を各区に配分するものであることが確認された。(準備書面3, 12頁)

##### 7. 4. 2 各区の分収金と区の同意取得実例

安田区、辺土名区、辺野喜区、安波区、伊地区、浜区、高江区、奥間区などが、米軍施設、ダム、県施設の設置等により、分収金を受け取っている。なお、県施設の設置などは、各区の同意を経て、村は賃貸している。(資料3, 4参照) 村有入会地の交換も、区の同意を得ている。(資料5)

##### 7. 4. 3 辺戸区の分収金

1999年度、辺戸区は、本件山林から伐採された立木の売却代金の2分の1である39万8730円を村より、「育成交付金」として分収し、区の「別途会計」に組み入れた。

#### 7. 5 入会権の侵害

国頭村村有林において、地元各区が入会権を有していることから、これまで、地元の同意なしに村が事業を進めたことは無かった。本件において、辺戸区の同意のないまま一般廃棄物処理場を建設することは、辺戸区の入会権の侵害である。

### 8. 本件仮処分決定の内容

#### 8. 1 辺戸区の性質

申立人は、沖縄県国頭村辺戸地区に居住する住民を構成員とする地縁団体であり、権利能力なき社団である。

#### 8. 2 本件被保全権利

申立人は、「慣習上の山林利用権(民法294条に規定する入会権もしくは地方自治法238条の6に規定する旧慣使用权)を有するものと判断する(但し、そのいずれかであるかは明確ではない。そもそも入会権と旧慣使用权とを区別することは困難であり、本件の判断において、そのいずれであるかを確定する必要はないと思量する。)」

#### 8. 3 入会団体としての管理統制

「申立人は、辺戸区長その他個人名義で広大な林野を所有しており、現在まで、申立人の常会、役員会において盗伐の取締などの山林の管理取締に関する事項、造林等山林の保護に関する事項、薪や建設用材の採取の許可、入会林野の利用、処分に関する事項等について、話し合いをし、種々の決まりを決めるなど入会集団として管理、統制されていることが一応みとめられる(証拠略)。(判決2 (1))

#### 8. 4 育成交付金の交付と各区の権利

「そして、国頭村有の林野についても、戦後、村有財産を処分した場合に区と村が分収することが継続的に行われており、昭和55年に制定された「国頭村村有資産等所在行政区育成交付金に関する条例」においても、国頭村が所有する森林及び原野（村有資産）については、毎年度各行政区所在の村有資産から得た収益の50パーセントを行政区育成交付金として交付されることとされ、現に平成12年度も辺戸区に対して交付されていることが一応認められる（証拠略）ところ、このような制度は、国頭村有の資産について区がなんらかの権利を有していることを前提としなければ理解が困難であり、区（申立人）が字（部落）有名義の林野だけでなく国頭村（相手方）名義の資産についても入会権ないし旧慣使用権を有していることを推認させる・・・。」（判決2（2））

#### 8. 5 「旧慣使用林野整備」事業による入会権の消滅

本件土地は、「旧慣使用林整備計画」において対象とされていない。「相手方は、国頭村議会においては、本件土地を含めて旧慣使用権を消滅させる旨の説明をした旨主張するが、そのことの裏付けとなる資料は見あたらない。のみならず、この主張は、乙11（国頭村長作成の「旧慣使用林野整備に関する計画の承認について」と題する国頭村議会に対する議案提出書）の記載に明らかに反するのであり、到底採用できない。」（判決2（3））

同計画によって、個人所有地として本件土地から分筆された土地は、「いづれも本件土地と同様の権利関係にあったと推測され、この推測を覆す事情は一切ない。したがって、前記各土地についても旧慣使用権が存在したとの前提で国頭村が消滅手続をとったものである以上、本件土地にも当然、旧慣使用権の存在が認められるものといわなければならず、本件土地については消滅手続がとられていないのであるから、この旧慣使用権は現に存続しているものというほかはない。」（判決2（3））

#### 8. 6 沖縄県ないし国頭村における山林利用の歴史

「本件土地に申立人の入会権ないし旧慣使用権が存在すると認めることは沖縄県ないし国頭村における山林利用の歴史とも矛盾するものではない。」

琉球王府時代の杜山の性格（王府が地元部落に管理を命じて支配し、地元部落は伐採権を有し、明治32年沖縄県土地整理法により、杜山は国有とされたが、住民の不満が高まり、杜山の払下げ（杜山処分）が行われ、国頭間切（後、国頭村となる）なども相当の林野の払下げを受けた。その後、大正4年から部落有林野統一事業が行われ、国頭村は大正11年頃に実施した。国頭村有林には、杜山処分によるものと部落有林野統一事業によるものとが混在していると推測される。

「この経過すると、前記杜山処分においても地盤と別に間切に立木に関する権利が譲与されており、また、前記部落有林野の統一事業に関しても部落の立木に関する権利が留保されていたであろうことは容易に想定されるのであり、現に昭和47年度における「沖縄県における入会林野に関する調査」においても国頭村有林野のほとんどは地元民の入会林野であるとの報告がされている・・・」。

#### 8. 7 入会集団の存在

「・・・薪炭や屋根材、肥料等の生活物質を部落有林野に求めるといことは考えられないし、現在、本件土地に依存して生活している部落民（区民）がいるとも考えられない。しかしながら、それだから

といて、直ちになんらの根拠なく入会集団が消滅したとか、その統制が失われたとかみることはできないところ、現に、申立人は辺戸区の常会、役員会において山林利用について議決をし、入会集団として存続しているのであって、なおかつ、前記村有資産からの収入について分収をも得ているのであるから、相手方のこの点に関する主張は採用できない。」

## 9. 本件決定の検討

### 9. 1 本件決定の意義

本件決定が、川田区事件判決にならって、沖縄の歴史的・地域的特性を踏まえて、本件入会権の存否の判断を行ったことは、適切であった。つまり、第1には、沖縄の山原地域の杜山としての入会林野の形成の特色を踏まえたことであり、第2には、入会権の利用形態の一つとして、山原地域に共通する分収慣行を権利の存在と結びつけて認めたことである。

### 9. 2 本件決定の問題点

#### 9. 2. 1 入会権と旧慣使用权との区別

本件判決は、住民らの被保全権利を、地役権的な入会権あるいは旧慣使用权であるとして、入会権であることを明示しなかった。

裁判所は、本件仮処分事件では、住民に被保全権利が認められれば、差止め判断には充分であるし、両者の区別を明らかにすることは困難であるからあえて明らかにする必要がないという理由である。仮処分事件は、早く事件を収めることが必要であるから、どちらか限定しないでおくというのも一つの解決策であろう。

ただし、入会権と旧慣使用权とを区別することは困難ではないことを明らかにしておく。

入会権と旧慣使用权とが対立して論じられる根拠は何であろうか。入会権と旧慣使用权との区別は、公有地上に民法に基づく入会権を認めるか、そうではなく地方自治法上の旧慣使用权であるとするのかという対立である。ある地域の慣習が、入会権なのか旧慣使用权なのか実態的に判定することが困難であるという問題ではない。実態は、一つであり、それを政策的な立場から旧慣使用权であると解するのか、そうではなく学問的な立場から公有地ではあったも、入会慣習に相違はないとするのかの対立に過ぎない。自治省による行政解釈は、旧慣使用权に固執するが、判決も公有地上の入会権を認めているように、入会権にほかならないことは理論的には、解決済みの問題である。

#### 9. 2. 2 入会慣行認定の問題

本件土地の入会慣行認定の部分では、複雑な構成を取っている。区有地林野における入会慣行の認定(8. 3参照)から、辺戸区が入会団体として機能していたとし、村有林野については、分収金の収受の慣行があり、これは何らかの権利の存在を前提にしていることとして、二つの認定事実をあわせて、辺戸区という入会団体が、村有林にも何らかの権利を有していたのではないかと推認しているわけである。

住民側は、村有林において入会権の行使が行われていたことを区の記録簿に基づいて立証しようとしていたのに対し、決定は、債権者が示した事実から、村有林における入会権の行使の認定を導いていないわけである。

債権者辺戸区は、区の記録簿や陳述書によって、本件山林での入会的利用を立証しているのであるが、これだけでは「村有林における入会的利用」を明らかにするには未だ充分ではないと判断した訳ではなく、<sup>(12)</sup> 仮りに村主張に従っても入会権の存在を確認できるとしたのであろう。

本件村有林における入会慣行を直接認定しなかったのはもの足りないが、他方で、村側にとっても、決定の認定を覆すのは困難である。村側は、辺戸区の記録簿に記載されている入会慣行は、字有地に関することであると主張している。決定は、村主張と同じように字有地のことと認定して、辺戸区の入会団体としての性格も認定し、村有林にも権利を及ぼしていることを推定したわけであるからである。

決定の認定方法も、仮処分事件であり、特に本件は、事態が緊迫していた状況で早期の判断が必要であったから、やむを得ないものとも言える。

## 注

- (1) 平成13年(ヨ)第95号 一般廃棄物最終処分場建設禁止仮処分申立事件  
(裁判官 綿引穰、鈴木博、高松みどり)
- (2) 小川竹一「国頭村有林における辺戸区の入会権」(沖縄大学地域研究所所報23号、2001年9月)なお、同論文は、沖縄大学地域研究所のホームページから入手できる。(http://www.okinawa-u.ac.jp)
- (3) 杜山の変遷については、川田部落事件が詳しく認定している。
- (4) 中尾英俊編『沖縄県の入会林野』(沖縄県)47頁参照。
- (5) 中尾英俊編前掲報告書47頁
- (6) 黒木鑑定書の作成の手伝いとして、入会権の存否の問題の検討に参加させて頂いた。  
歴史部分は、田里修氏(沖縄大学教授)が参加した。
- (7) 「入会林野整備」手続をとらなかったからと言って、入会林野ではないと言うことはもちろんできない。一般的に、公有林野であっても「入会林野整備手続」をとる方が妥当であるし、事例も圧倒的に多いとされる。武井・熊谷・黒木・中尾編『林野入会権』(一粒社)80頁等。
- (8) 川島武宜編『入会権の解体Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』(岩波書店)、中尾英俊『入会林野の法律問題』(勁草書房)
- (9) それでは、辺戸区のような入会利用は、どのような形態に位置づけられるのであろうか。確かに、村等に造林させるなどからすれば、契約的利用の範疇に入る。だが、積極的には利用しないが入会林野の保護に関心を持っている状態を入会利用の一類型として定義できないであろうか。
- (10) 川田区対東村事件判決は、次のように述べる。

「本件では、前記認定のとおり、原告において、福地ダム建設直前まで、本件山林について共有の性質を有しない入会権を有していたものである。したがって、福地ダム建設により、原告が相当程度の損害を被ることは、被告においても当然に認識しており、そうであるからこそ、被告も、賃料の配分割合については争いがあったものの、賃料のうち一定の割合を原告が受領すること自体については、原告の当然の権利として認めていたのである。(改行)したがって、このような経過で原告に交付された賃料の配分は、名目上は行政補助金であっても、実質的には、事実上入会権を行使できなくなったことに対する補償、即ち入会権の対価的性質を有するものと解することができる。(改行) そうであれば、所有者である被告が、本件第一山林を、国に対して賃貸し、国から受領する賃料のうち一定割合を、原告に対し配分する場合、原告の右権利は、まさに、契約利用形態としての入会権の一形

態といふことができる。(改行)したがって、この時点で、原告の入会権は、賃料分収金という債権的性格に変容して存続したといふことができる。」

「本件では、前記認定のとおり、原告において、福地ダム建設直前まで、本件山林について共有の性質を有しない入会権を有していたものである。したがって、福地ダム建設により、原告が相当程度の損害を被ることは、被告においても当然に認識しており、そうであるからこそ、被告も、賃料の配分割合については争いがあったものの、賃料のうち一定の割合を原告が受領すること自体については、原告の当然の権利として認めていたのである。

(改行)したがって、このような経過で原告に交付された賃料の配分は、名目上は行政補助金であっても、実質的には、事実上入会権を行使できなくなったことに対する補償、即ち入会権の対価的性質を有するものと解することができる。(改行) そうであれば、所有者である被告が、本件第一山林を、国に対して賃貸し、国から受領する賃料のうち一定割合を、原告に対し配分する場合、原告の右権利は、まさに、契約利用形態としての入会権の一形態といふことができる。(改行)したがって、この時点で、原告の入会権は、賃料分収金という債権的性格に変容して存続したといふことができる。」

ただし、判決は、契約的利用形態になったときは、一般的に分収権に転化するかのようによめる可能性があるもので、制限をつけて検討しなければならない。

- (11) 債権的な性格への転化論は、黒木鑑定書に由来する。「入会地が水没して消滅すれば、当然に入会権の行使が現実に来なくなるために入会権は消滅するのであるが、入会集団の意思によって放棄しない限り、自然現象で入会地が崩壊するのではなく、行政上の措置又は企業の開発行為等によるのであれば、入会権の金銭的補償がなされるのが当然である。」

「・・・ダム建設に伴う入会権の消滅は、川田区を納得せしめるに足る補償額の提供があるまで債権に転化した入会権の存在を認めることが妥当である・・・」。

判決の論理は、契約的利用形態において、一般的に入会権は、債権的な分収権に転化すると捉えられる余地があることであるが、川田事件の事実関係のもとでは、判旨はダム水没地および水源林地域により入会的利用ができなくなったときには、これまでの分収権は、債権的な分収権として捉えられ、限定的に捉えなければならない。

- (12) 村側は、記録簿記載の入会的利用は、字有地についてのものであるとする。論拠は、辺戸区には、多くの字有地が存在するから、字有地のことであると推測するのが当然だと囲言うに過ぎない。

#### <付記>

辺戸区住民は、2002年1月、村長を被告として、入会林野の違法な伐採による損害賠償請求訴訟を提起した。

村は、2002年3月、本件に対する請求異議の訴えを提起した。

# 国頭村に工事禁止命令

【資料1】



パンザイ三唱で建設禁止決定を祝う辺戸区民ら＝国頭村辺戸

最終処分場建設

## 区の入会権認定

那覇地裁が「消滅手続きがない」

**国頭村最終処分場建設の経緯**

- 3月27日 国頭村の一般廃棄物最終処分場計画に辺戸区民が村役場で反対表明。双方の対立表面化
- 3月末 安田区の処分場期限切れ
- 4月1日 村内の不燃ごみ回収中断
- 4月28日 安田区が不燃ごみ受け入れ延長
- 5月1日 不燃ごみ回収再開
- 6月11日 辺戸区が地裁に建設禁止仮処分申請
- 22日 地裁で第1回審尋
- 26日 村議会、処分場建設工事着札承認
- 27日 辺戸区民が予定地にテント建設。翌日から監視活動
- 7月9日 村長ら予定地で理解求める
- 27日 地裁で第2回審尋
- 8月1日 村が区に普工通知
- 5日 辺戸区が抗議集会
- 7日 業者や村が予定地で区民と対峙(たいじ)。以降、断続的ににらみ合い
- 18日 推進派が建設推進協議会設立
- 9月2日 村と辺戸区が公民館で懇話会し合うが効果なし
- 20日 村議会が早期開工決議
- 18日 村と業者が強制普工
- 22日 重機を入れ混乱。工事中断
- 25日 辺戸区、村を相手取り損害賠償請求の地裁に提訴。第3回審尋
- 10月2日 推進派が早期建設求め村に署名提出
- 3日 那覇地裁が建設禁止仮処分

仮処分の審尋では、建二区育成交付金として区に入会林法によって「区役所定地」における辺戸区に交付されていること、旧慣用権を消滅させる入会権の有無が最大の争点となつた。辺戸区は署名集めた12戸の村の主張に焦点を絞った。決定命令だけでなく、村会長の林野「建設予定地は消滅手続にまだ、同区が現在についても、入会権がない。消滅が完了しておらず、も山林を入会集団として旧慣用権を有している」と認定した。

### 村、不服申し立てへ

国頭村が計画している一般廃棄物最終処分場の建設問題で、地元の間接に建設を強行するのは地元区が有する入会権や住民の環境権を侵害するとして、辺戸区(石原昌一区長)と区民百十五人が村に建設禁止を求めた仮処分。那覇地裁(網野裁判長)は三日、同区の入会権を認め、村に建設禁止を命じた。決定は、村は先月、裁判所の判断を待たず工事着工を強行したことが、決定で中断に近い込まれる。区側が上原康作村長ら幹部を相手に起こした損害賠償訴訟の審理にも、影響を与えられた。村側は決定を不服して、近日中に再審理を求める意向を示した。27面に関連

場所の変更は考えていない。上原康作国頭村長の話。村の主張が通らなかつたことには大変残念。村民の生活、福祉のために必要な施設であり、村民の変更は考えていない。



また、村側が処分場であったことと認定された。村側が建設の旨を再審理の申し立てに対しても「決定を認服し受け止める」という姿勢を示すべく、入会権のありけり、一定の山林野入会地)で、一定の村長が共同で採択された。これを「消滅の手続きがない」と認められた前近代な権

「公共性の高さ」を理由に「建設の正当性」の主張についても「必要な施設なら、土地収用法を發動すれば足りること」と退け、法に基いた消滅手続を行わなければならないとした。国頭村の村長は、村の強制工事を強行する懸念があったことが決定で明らかになったと強調した。

再審理の旨を再審理の申し立てに対しても「決定を認服し受け止める」という姿勢を示すべく、入会権のありけり、一定の山林野入会地)で、一定の村長が共同で採択された。これを「消滅の手続きがない」と認められた前近代な権

【資料2】 沖縄県における「入会林野等整備事業」実績

(「沖縄の林業平成12年版」(沖縄県農林水産部) [2001年3月] 所収)

19. 入会林野等整備

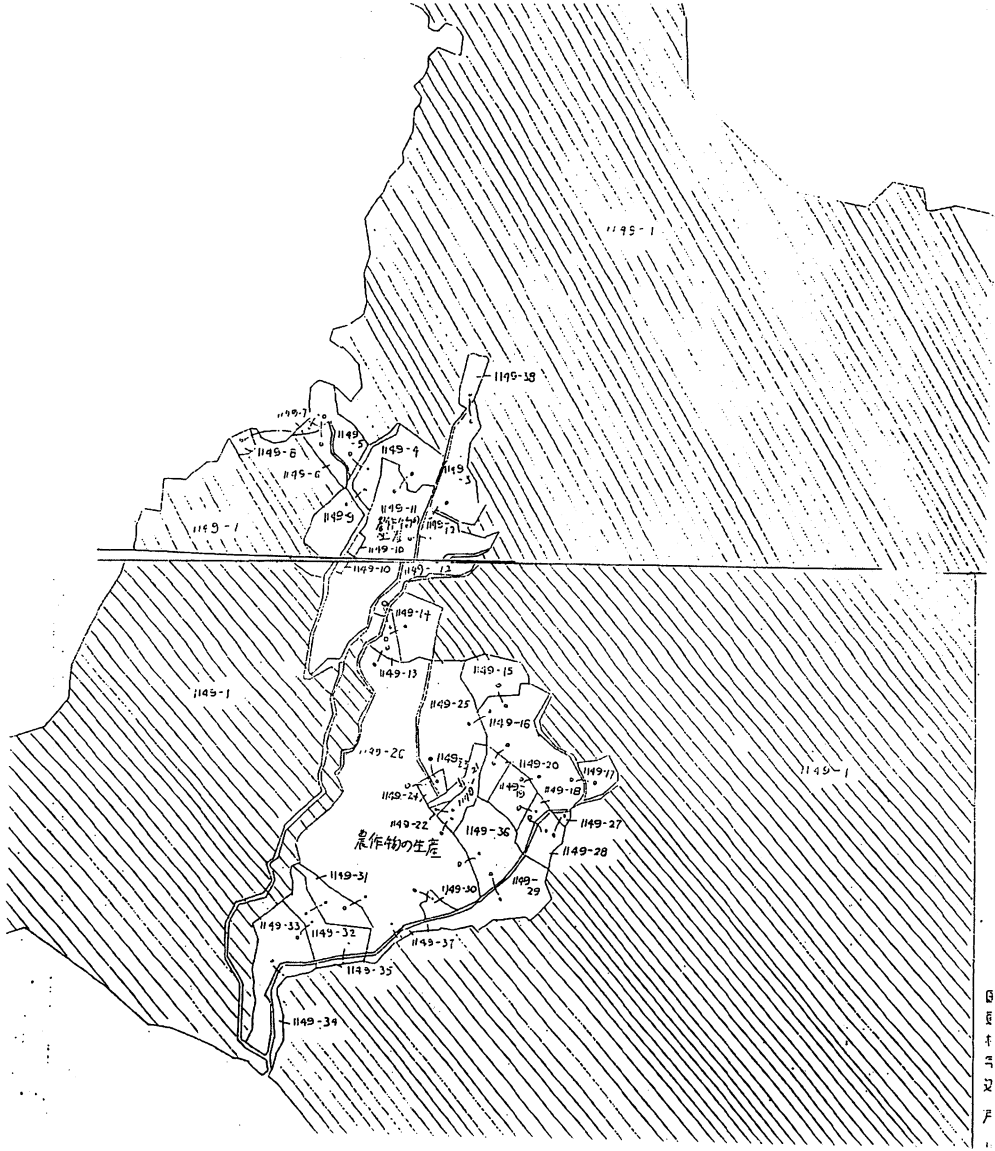
19-1 整備の概要

主として旧慣使用林野を対象として、その林野の高度利用を促進するため、「入会林野等にf系る権利関係の近代化の助長に関する法律」に基づいて、権利の近代化を措置し、土地の農林業上の利用促進を図り、農林業経営の健全な発展に資することを目的として、昭和52年度から事業を推進し、平成6年度をもって完了した。

19-2 整備実績

基本計画 認定年度	市町村名	地区名	権利者数	調査測量 面積	整備面積	整備計画 認可状況	登記終了 状況
52	国頭村 名護市 小計	奥比源 間地河	37人	617ha	116ha	55.9.3	57.1.22 61.6.3 62.4.10
			21	314	41	57.3.27	
			24	35	35	57.11.26	
			82	966	192		
53	国頭村 小計	浜鏡地	5	431	12	58.3.9	63.2.2 61.6.3
			7	70	35	57.3.27	
			12	501	47		
54	国頭村 名護市 小計	伊与汀 地那間	4	373	15	58.3.9	62.1.21 61.6.29
			25	470	62	59.6.9	
			—	57	—	—	
			29	900	77		
55	国頭村 小計	奥	29	700	51	59.6.9	61.11.6
			29	700	51		
56	国頭村 小計	謝敷	20	347	9	59.6.9	60.4.1
			20	347	9		
57	国頭村 小計	佐手嘉 宇嘉	5	264	26	59.6.9 59.6.26	60.3.6 60.1.22
			22	261	36		
			27	525	62		
58	国頭村 小計	辺野喜	68	521	91	60.6.7	60.12.12
			68	521	91		
59	国頭村 小計	宜名真戸 辺戸	30	253	50	60.9.2 60.9.2	60.12.2 60.10.14
			10	225	9		
			40	478	59		
60	国頭村 小計	安田	10	605	9	62.5.14	62.6.24
			10	605	9		
61	国頭村 小計	安波	40	678	61	63.10.17	63.12.27
			40	678	61		
62	国頭村 小計	宇良名 辺土名	1	209	0.8	平6.7.26 平6.7.26	平6.8.19 6.8.19
			6	374	8.7		
			7	583	9.5		
合計			364	6,804	667.5		

【資料3】国頭村「旧慣林野整備計画」(辺戸地区)





【資料4】上原一夫（村議）他「意見書」（裁判所提出）

参考までに以下のとおり紹介します。

- ① 安田区内の入会地である「国頭村公有林」の一部を沖縄県の乳牛センターに賃貸していますが、賃貸するに対して安田区の詳細を得ていますし、県が支払う賃料の50パーセントを安田区と国頭村が分収しています。
- ② 現在、石川市にある「原種豚センター」を安田区の入会林である「国頭村公有林」の一部に移転する計画がありますが、移転計画について、県や国頭村は、何度も安田区と協議しています。
- ③ また安田区の入会林である「国頭村公有林」の一部が、シドマス・インというホテルの駐車場として使用することになった時も、事前に安田区の詳細を得たうえで、シドマス・インが支払う賃料の50パーセントを安田区と国頭村が分収しています。
- ④ 辺土名の森林公園。戦前、辺土名区が建設したダムの利用についても、辺土名区の入会林である「国頭村公有林」の一部であったことから、事前に辺土名区の詳細を得て事業が行われたこと。
- ⑤ また辺野喜ダムが辺野喜区の入会林である「国頭村公有林」の一部に造られた時も、国から支払われた補償金の50パーセントを辺野喜区と国頭村が分収しました。
- ⑥ 安波ダムが安波区の入会林である「国頭村公有林」の一部に造られた時も事前に安波区の詳細を得て事業が行われ、国から支払われた補償金の50パーセントを安波区と国頭村が分収します。
- ⑦ 米軍の安波訓練場についても、本土復帰前から、賃料を受け取っていますが、これを安波区と国頭村で分収しています。以前は、分収の割合は、区6：村4だったのですが、最近では区5：村5になっています。
- ⑧ 伊地区の入会林である「国頭村公有林」の一部に、海上自衛隊のP3C基地が作られましたが、事前に伊地区の詳細を得て事業が行われ、国から支払われる賃料の50パーセントを伊地区と国頭村が分収しています。
- ⑨ 浜区の入会林である「国頭村公有林」の一部に、米軍の受信施設がありますが、防衛施設庁が支払っている施設の使用料についても、浜区と国頭村が50パーセントずつを分収しています。
- ⑩ 隣の東村においても、従来、村6：区4の割合を、村当局は村7：区3で配分したため、川田区が提訴して勝訴しました。  
 那覇裁判所が、判決のなただ、地元区が入会権を有していることを判示し、福地ダムの建設に伴い、「公有林」が水没することに対して国から支払われる補償金について、東村に対して、補償金の相当額の賠償を命じました。
- ⑪ 米軍保養施設「奥間レストセンター」の提供地内の保安林についても区に権利があり、区の同意を得たうえで、挑原区・奥間区・辺土名区のそれぞれの区に、賃料が支払われています。  
 このように「国頭村公有林」について、地元区である辺戸区が入会権を有していることは、国頭村村議会議員にとって常識であり、国頭村の行政担当者にとっては、何人も否定することはできません。固有の権利であります。

【資料5】国頭村平成13年度一般会計予算に計上された分収金

		行政無線保守管理委託料	2,000
18 備品購入費	400	庁舎用備品購入費 ホール用備品購入費	200 200
19 負担金、補助及び交付金	136,98	安波訓練場給付金に係る軍用地主 会費北部訓練場賃貸料に係る軍用地主 会費奥間レストセンター保安林賃貸料に係る軍用地主会費 行政無線電波利用負担金 安波訓練場給付金に係る交付金 北部訓練場賃貸料に係る交付金(安波) 北部訓練場賃貸料に係る交付金 奥間レストセンター敷地賃貸料に係る交付金(奥間) 奥間レストセンター保安林賃貸料に係る交付金(桃原) 奥間レストセンター保安林賃貸料に係る交付金(辺土名) 海上自衛隊通信施設敷地賃貸料に係る交付金(伊地) 県乳用牛育成センター敷地賃貸料に係る交付金 沖縄気象台観測用敷地賃貸料に係る交付金(奥間) 沖縄電力送電線路土地賃貸料に係る交付金(浜) (宇嘉) (宜名真)	30 64 223 326 1,485 3,024 122 1,375 15,276 5,426 3,718 4,854 1 392 70 58

(単位：千円)

【資料6】村有地の交換に対する区の同意書

同 意 書

私どもは、国頭郡国頭村字辺土名内間 1,094番191-の土地(6,143㎡)  
 所有地に基づいて、国頭郡国頭村字辺土  
 名284番地へ払い下げた土地 8,790㎡と土地公図の一部重  
 複(別紙図面)が発生しており、と土地交換協議後、国頭郡国  
 頭村字辺土名内間 1,094番1内の土地が [REDACTED] m<sup>2</sup>  
 の分筆登記を行い、完了次第、 [REDACTED] 専断専用に約  
 6,143㎡と土地交換に伴う所有権移転登記に同意します。

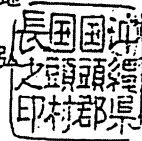
尚、登記手続きする当該約 6,143㎡の土地の分筆区域(位置)につい  
 ては、当事者了解したとおりとする。

平成5年2月24日

(甲) 国頭村役場

国頭村字辺土名121番地

国頭村長 仲原 弘



(乙) 辺土名区事務所

国頭村字辺土名6番地

辺土名区長 平良 専 勇

