

## 農地法第80条の問題

柳 瀬 良 幹

六法全書を見ればわかる通り、農地法の第80条は、同法（及びその前身である自作農創設特別措置法）に依って国が買収した農地で買収の目的に供しないことが相当となったものがあるときは国はそれを旧所有者又はその一般承継人（個人の場合は相続人、法人の場合は合併後の法人）に売払わなければならないという規定であります。従って問題になるのは、第一は買収の目的は何であるのかということですが、これは後に申します。第二は売払う場合の対価はいくらであるのかということで、そしてそれは最初には買収の際に払った補償金に相当する額となっていました。後に述べるような経緯から、46年以降当該地の時価の7割となっています。

そしてこの条文に依る売払いについてこれまで三回事件が起っています。

第1回は、41年に次官会議が上記の売払いを実行するという決議をし、それに対して世間に喧しい批難が起ったことですが、その批難の内容はそれでは元の地主に不当な利得をさせることになるということでした。何故なら、買収の際の補償金は非常に安くて、終戦間もない当時でさえ田1反が塩鮭1尾とか筵1枚とかいわれた程であった。その農地をば、土地が天文学的数字で値上りした今日、元の値段で地主に取戻させるのでは濡れ手で粟をさせることになるというので、従って批難の対象は次官会議が実行を決議したことではなく、実行しようとする法律の内容であったのですが、野党は例に依ってそれならその法律の制定に与った自分達にも責任が

あることに気がつかずに批難に参加したため、政府は取敢えず総理の指示権を発動して、次官達に対し、政府は慎重研究して対価の規定を直した上で売払いを実行する予定であるから暫く左様な決議はするなと命令して事を納めた上、46年になって初に述べたように売払いの対価が現在の価格の7割と改められたのでありました。なおこの事件については、当時「農地法と収用法」という題で評論を書いて、現在文集『自治法と土地法』（有信堂発行）に収めてあります。

次に第2回は、46年1月20日に最高裁判所の大法廷で判決のあった訴訟で、詳しい内容は略しますが、争点の中心は、旧所有者が売払いを要求できるためには、土地が事実上買収の目的に供しないことを相当とする状態になっただけで充分であるのか、それともそういう状態になったという農林（現在は農林水産）大臣の認定があることが必要であるのかということでありました。そしてそれは、農地法第80条の文言が、「農林大臣は、……の目的に供しないことを相当と認めたときは、……売り払わなければならない」となっていて、その点が明瞭でないためでしたが、判決に示された最高裁判所の意見は、それは前の方で、土地が事実上そういう状態になってさえ居れば、旧所有者は大臣の認定を俟たず売払いの請求ができるということになっています。

最後に第3回は、同じく最高裁判所の大法廷が53年7月12日に判決を言渡している訴訟で、判示されているのは次の3点でありました。

(イ) 46年に時価の7割と改められる以前の買収の際の補償額に相当する額という売払いの対価は、改定以前に売払いを受けた者にのみ適用されるものであるから、土地が改定以前に買収の目的に供しないことが相当となっていた場合でも、改定以後に売払いを受ける者は改定後の時価の7割の対価を支払うべきである。

(ロ) 買収は適法に行われ、且つ正当な補償が与えられているのであるから、それを旧所有者に売払うか否か、又その対価を如何にするかは憲法とは関係のない政策上の問題で、憲法から見て要求されるのはそれが第

29条第2項の定める公共の福祉に適合することだけである。そしてその点から見ると、売払いを受ける者は元の所有者であるから、法律上は売払いは必要でなくとも、このことを考えればその目的から見て買収を続ける必要がなくなったときは売払うのが穏当であるし、又対価も、地価の騰貴を考え、同時に売払いを受ける者は元の所有者であることを考慮すると、補償金相当額でも又時価そのままでもなく、時価の7割という額としたのは穏当で、従ってすべて公共の福祉に合致して居り、従って又憲法に照らして疑問の点は少しもない。

(ハ) 等しく売払い対価の改定以前に買収の目的に供することが相当でなくなった土地の間でも、対価は改定前に売払いを受けるときは改定前の買収の際の補償金相当額、改定後であるときは時価の7割と差別が生ずることは、上記(イ)にも示した通りであるが、土地が前記の状態となることに依って生じるのは単に売払いを求める権利であって、現実に売払いを受ける時期は前記のように違っている以上、それは事情の相違に根拠のある差別であって、従って何等憲法第14条の定める平等の要求に抵触するものではない。

以上3回の事件に現われた意見の中には、例えば後の判決が、売払いを受ける権利は土地が買収の目的に供しないことを相当とする状態になったことに依りその時に生じるとしながら、対価は売払いの要求をした時又は売払いが行われた時のそれに依るべきものとしているのは、権利はその内容を離れては考え得られないものであることからすると内容不定の権利の発生を認める不合理の疑があり、それに関連して売払いを求める権利は土地が所定の状態になることでその時に当然に生ずるとする両判決の判示にも、結局は正しいとは思いますが、前に挙げた第80条の文言との関係でもう少し詳しく論証する必要があるように思われる等、色々述べたいことはありますが、茲には一応それらは差措いて、最も興味があり、且つ実質的にも重要と思われる、後の判決の言っている第2の点(上記の(ロ))につ

いて考えているところを聞いてもらおうと思います。

さて、その第2の点というのは、上に述べた通り、旧所有者に売払いを受けさせるかどうか、又その対価を如何に定めるかも、憲法とは関係のない政策の問題であるということですが、これは非常に疑問で、売払いは本当は憲法から来る憲法上の必要で、従って対価もまたその観点から見て定めるのが正しいと思われまます。

判決がそのように言っている理由は、これも前に述べた通り、買収は法律に基いて適法に行われ、且つ買収された地主は既に正当な補償を受けているのであるから、地主には最早何等の犠牲も残って居らず、従って売払いは全く新たな利益の賦与であるということです。そしてその中の買収の際の田1反が鮭1匹筵1畳の補償が果して憲法(29条3項)の命じている「正当な補償」に当るかについては当初から非常に議論がありましたが、最高裁判所は28年12月23日の有名な判決でこれを肯定し、私もまた後に言うような考から、それは憲法の前記の条文とは関係のない問題であるという意見で、「農地改革と憲法」「憲法と補償」という小文(何れも明治書院発行の『人権の歴史』所収)に書いて置きました。それ故、この点の判決の意見は、理由はともかく、結論は正しいものと認められるのですが、併しそれなら被買収地主には何等の犠牲も残っていないかというと決してそうは言われません。何故なら、この場合の買収は、名は「買収」ですが、例えば投票の買収というような自由意思に依る権利の移転ではなく、土地収用と同様な国家権力に依るその意に反した一方的な所有権の剥奪で、従って被買収地主には、所有権の喪失に基く財産上の損失の外に、なおこの強制に起因する感情の上の負担が生じる筈で、そしてこの負担は前者に対するものである補償金に依っては償われていないものであるからです。そして憲法第13条はその後段で、「生命、自由及び幸福追及に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」といっていますが、これは裏から言えば、公共の福祉のた

めに人に負担を負わせた場合にはその必要がなくなればこれを解除しなければならぬということで、土地収用法が第106条を置いて、収用した土地が事業に使われなるときはこれを旧所有者に返還する所謂買受けの制度を設けているのもここから来ているものであります。即ち土地収用は公共事業という公共の福祉のためにする土地所有権の強制収奪でありますから、憲法の前記の規定から言えば、公共事業から見てその必要がなくなれば当然収奪を止めなければならぬ筈で、旧所有者の買受けという制度はその方法として定められたものであります。そしてそうであるとすれば、農地法第80条の場合の事態は正にそれと同じであることは直ぐわかります。即ちこの場合にも、買収の目的という公共の福祉のために農地の所有権の強制剥奪という負担を負わせたのであるから、憲法の前記の規定から見ると、土地が買収の目的に供することが相当でなくなり、即ちその負担を負わせることが公共の福祉上必要でなくなったときは当然それを解消しなければならぬ筈で、そしてそのうちの金銭上の負担は既に買収の際の補償に依って消されていて、残っているのは精神上的負担だけであることは上に言った通りであるが、この負担は性質上土地を旧所有者に返還して原状に復する以外に解消の途のないものであることは、同じ根拠に立った土地収用法の上の条文が、その方法として、旧所有者に依る収用地の買受け、即ち土地の旧所有者への返還に依る原状への復帰を定めているのを見てもわかる通りであります。

即ち農地法の第80条は全く憲法第13条後段の規定に基いて置かれているもので、判決がこれを法律上の必要に依るものではなく、偏に政策上の考慮に出たものとしているのは根本的の誤と思われまゝです。そしてそうであるとすると、その第80条の定めている農地の旧所有者への売払いの内容が正しいかどうかもまた専らこの点から考えなければならぬので、以下にはその点から見た結果を述べてみようと思ひます。

さて、上に申した観点から言って先ず問題になり、又関係者から見て一

番利害関係の深いのは売払いの対価ですが、これは改定前の買収の際の補償金に相当する額というのが正しく、改定された現在の時価の7割というのは正しくないと思われまゝ。この場合の売払い制度の根拠乃至目的が被買収者に残っているその意に反して土地の所有権を失わさせられたことに基く精神上或は感情上の負担を解消することであることは上に申した通りで、それは農地法第80条でも、又それと同じ趣旨目的から出た土地収用法第106条でも、売払いを受け又は買受けのできる者を前記のような心理上の苦痛を感じる筈の旧所有者とその一般又は包括承継人に限っていることにも現われていますが（尤もこの点から言えば、法が一般又は包括承継人といつて、そのような感情を継承する筈のない精神をもたぬ法人まで含ませているのには問題がありますが）、それならば、その対価は当然買収の際の補償金の相当額とすべきで、それを現時価の7割としたのでは、前に言った心理上の負担は土地が戻ったことに依つて消えるとしても、それと補償金相当額との差額の金銭を新に払わせられたことになって、その分の新たな負担が発生し、負担は全部消えたことにならぬからであります。土地収用法の前記の条文が買受けの価格を収用した起業者がその土地について支払った補償金に相当する額としているのもこの理由に依つたもので、農地法第80条がこれを時価の7割とした理由を強いて求めれば、買収の時から売払いの時までの地価の上昇分の中には、これを旧所有者に取得させるのを適当としない、例えば投機に起因するような偶然のものがあり得ることを考えたためと見る外ありませんが、若しそうなら、それは土地毎に違ふ筈ですから、恰度土地収用の上掲の条文が土地の価格が著しく騰貴しているときは買受けられる起業者の方で訴を以て対価の増額を請求できるとしているのと同じように、一々の場合について考慮することにするのが筋であつて、これを一律に時価の7割と一定したことは、売払い制度の上に述べた理由から見て何としても納得できかねます。

第2に疑問になるのは、旧地主の売払いを受けることのできる期間が無期限になっていることです。これも売払いということが認められている理

由から考えて起る疑問で、その理由は買収された者には意に反して土地の所有権を失わさせられたことに基く感情の上の負担がなお残って居り、売払いの目的はそれを解消することであることは上来繰返し申して来た通りですが、然るにそのような精神上の負担というものは、時とともに軽くなり、終には消え失せる筈のものであります。況して買収を受けた当人でなく、その承継人となると、初からそのような負担を感じていない場合もあり得る。従ってそれにも拘わらず、売払いの期間を無制限にし、そのような者にも売払いを受ける権利を認めることがそれが認められる前記の理由と正に矛盾することは明瞭であります。そしてこれもまた土地収用法の既に気づいているところで、土地収用法の第106条は買受けができるのは事業認定の告示の日から一定期間中に土地が事業に使われなかった場合に限るとするとともに、第107条は、そのときは買受けができる旨を通知又は公告し、それから一定期間内に買受けをしなければ買受けの権利は消滅するとしていますが、これは明かに前記の考慮に基いたもので、従ってこの先例があるのに拘らず、農地法の立法者は何故それに倣わずに、売払いを受ける権利を無期限に存続するものとしたのか、誠に不可解で、或は買収の補償金の額は正当であったと言いながら後に旧地主に報償金を出したのと同様に、鮭1匹・筵1枚で田1反を取上げたことに対する罪亡ぼしの気持が意識下にありでもしたのかと邪推しそうにさえなる程であります。

以上申したところを纏めてみますと、第1に、農地法第80条は政策の考慮に基くものではなく、憲法第13条後段に基くもので、従ってその理解批判は前の立場からではなく、後の立場からすべきであること、第2に、その立場から見ると、同条が定めている売払いの対価には疑問があり、又売払いを受け得る期間を無制限にしていることも同様であることではありますが、併し実はそれは農地法の前記の条文が表に出している買収の目的、即ち自作農の創穀と土地の農業上の利用の増進とを前提とし、この2つの目

的に照らして見ての結論であります。然るに農地法の定める買収にはその外になお同法の表面には明瞭に現われていない第3の目的があると思われるので、最後になおその目的に照らして見た第80条の売払い制度の評価を述べる必要があります。

そこで先ず問題はその第3の目的とは何かということですが、それは自ら耕作をしない農地の所有者、即ち所謂寄生地主をなくすることで、私は昔からそれを「地主退治」という悪い言葉で呼んでいます、それであると思います。このことは農地法の随所に片鱗を見せていますが、最も明瞭なのはその定めている買収の手順であります。即ち若しも自作農を創設することと土地を農業上の利用の増進に使うことだけが買収の目的であるのならば、それは当然に、先ずその土地を取得して自作農になる希望者があるか否か、又その土地が農業上の利用の増進の用に適しているか否かを明かにし、その上で買収すべき土地を決定して買収を行う順序に依るべき筈であるのに、農地法の定は全く逆で、その第6条以下で、居住市町村の区域外にある小作地の全部及び区域内の小作地で法定の面積を超える分という、前記の2つの目的とは何の関係もない形式的な標準に依って先ず買収を行い、その上で始めてそれを前の2つの目的に供用する順序に依ることにしてはいますが、これは買収の目的が前記の2つだけと考えるには全く理解できず、その外に第3の目的として前に申した「地主退治」があるものとしたとき始めて了解できることでもあります。その他、第1条が立法の趣旨として「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認め」といい、第4条が農地を他の用途に転用することを禁止し、第9条が第6条に該当する農地で自作のために買受ける者のない分は耕作者である筈のない国が買収するといつて、間接ながら買収の1つの目的は地主から土地を取上げることそのことであることを示している外、最高裁判所も上に挙げた後の方の判決で、その目的は「農村における前近代的な地主的農地所有関係の解消を図ること」であると言つて、漠然とではある



が、これを認めています。

そして農地法に依る買収の目的の1つがこれであるとすると、その定めている売払いというものが真正面からそれと矛盾することは自明であります。前に述べた通り、買収は自作農の希望者の有無とも土地の農業上の利用の増進に対する適否とも関係なく、形式的な標準に依って行われ、従ってその限りにおいて地主を農地の所有者でなくすることそのことを目的としてなされるのでありますから、その買収農地の中には自作農の創設又は土地の農業上の利用の増進の目的に供することが相当でない土地が含まれているであろうことは当然予想されるところで、従ってそのことを理由にそれを元の所有者に売払うのは、とりも直さず判決のいう「前近代的な地主的土地所有関係」を復活させることであり、買収の前記の目的と真正面から衝突する、買収の自殺であることは明瞭であるからであります。即ち買収のこの目的から見るときは、売払いということそのことが抑々理由のない不合理で、その対価や期間の如きは初から論ずる余地はないという結論になります。

かくて総結論は、買収のもつ3つの目的のうち、自作農の創設と土地の農業上の利用の増進という前の2つの目的から見るときは、問題になるのはその対価と期間とで、従ってそれを修正しさえすれば売払いを正当な理由のある合理的なものにすることが可能であるが、「地主退治」という後の1つの目的から見るときは、売払いというものそのものがこれと相容れないものであるから、対価や期間等のその内容を如何にしてみても、それを理由ある合理的なものにすることは不可能であるということ、従って結局農地法の定める売払いは、買収が前記の3つの目的をもつものである限り、これを矛盾のない筋の通ったものにすることは望み得ない不可能事であるということであります。

そこで最後に考えて置きたいのは、このいわば死の十字架の原因は一体何処にあるのかということ、そしてそれについて考えている答は、その

原因は、買収のもつ三つの目的のうち、前の2つと後の1つとは全くその狙いを異にした、従って又その基くところも同じでない、いうなれば別の世界にあるものであるところにあるということでもあります。

このことは前に挙げた拙文「農地改革と憲法」で30余年前に既に述べたところでありましたが、繰返しますと、農地法の定める第3の目的である「地主退治」は一体何を狙ったものであるかを考えてみると、その狙いは民主政治が行われ得るような社会を作り出すことであると考えられます。日本はポツダム宣言を受諾して民主政治を約束し、それを定めた憲法を作りましたが、然るに民主政治というのは国民各人の意見の合致したところを以て国の意見とすることでもありますから、そのためには国民の各人が政治について自由に発言し自由に行動できることが必要で、そしてそのためには又各人が他人の顔色を窺わずとも生きて行けるように銘々生産手段を所持することが必要なのであるが、然るに農村にはそれが欠けている。尤も農村といっても今日の農村は変っていて、今日の農村の人々の生活資源はサラリーで、農地などは附たりになっていることは、47年前には2・26の原因にまでなった凶作が昨年は何の社会問題にもならなかったことでもわかりますが、終戦当時の農村では農地が唯一の生産手段であった。従ってそれが少数の地主の手に握られていて、他の者はそれを借用するのではなければ生きて行けないのでは、各人の政治上での発言・行動の自由などは思いも寄らず、従って又それを前提とする民主政治の実行も思いも寄らぬ。それ故、日本がポツダム宣言で実行の義務を負い、憲法で定めた民主政治を行うためには、その前に先ず農地を地主の手から解放することが必要で、農地法の定める「地主退治」の狙いはそれであるというのが私の考であります。

即ち私の考では、農地法の定める買収の目的の1つである「地主退治」は、憲法の定める民主政治を実行する準備として、そのために必要な条件である社会の平均化を実現する手段として認められたものであるので、こ

の点から私のこの考は一部で「地均らし説」と呼ばれているようですが、それは兎も角、そうであるとすると、この目的のために行われる買収は、憲法の定める民主政治を前提とし、その下で行われる他の二つの目的のための買収よりも一段先の段階の作業であり、従って又、それを定めた農地法の部分、従ってその前身である自作農創設特別措置法も、形は憲法に基く法律の形をとっているが、内容の上からはその根拠は憲法に求めることはできず、憲法と並び憲法に先だつポツダム宣言に基くものと見るべきものであることになります。或は別の方から言えば、憲法は農地の分配は既定の事実として承認し、その前提の下に民主政治を行おうとしているのであるのに対し、「地主退治」の方は、その民主政治の前に、その準備として、農地の分配そのものを変えようとするもので、従ってそれは、憲法から来たものではなく、それとは別の根拠に基くものと見なければならぬものであります。そして斯様に、農地法の定める買収が、自作農の創設及び土地の農業上の利用の増進と「地主退治」という、段階も違えば根拠も相違する、いわば二兎を追い氷炭を一壺に収めたものであるとすると、その收拾のためである売払いもまた同様に、従ってそれを如何様に定めてみても、そのどちらから見ても不合理矛盾のないものにすることは当然不可能である筈で、これが上に述べた死の十字架の根本の原因であると思われるのであります。