

賃貸借の合意解約と地方長官の許可

—改正前農地調整法の合意解約と

知事の許可の要否(同法九條三項) —

加藤 正 男

昭和二十七年一月七日最高裁判所第二小法廷判決 (昭和二十六年(オ)第三八四號) 農地賃借解除處分取消請求事件) 最高裁判所民事判例集第六卷第一〇號九七七頁——棄却

【判決要旨】 昭和二二年法律第二四〇號による農地調整法改正前においては、農地賃借の合意解約について、同法第九條第三項による知事の許可を要しない。

【事實】 北海道中川郡池田町字高島九五番地の内畑一町歩はX(中原エテコマツ、原告・被控訴人・被上告人)(原判決理由中「控訴人」とあるのは「被控訴人」の誤りと認める)が北海道舊土人保護法第一條により國から無償で交付をうけた農地であつて、Xはこれを含め農地五町歩を訴外A(永井孝雄)に賃貸していたのであるが、その返還を求めためAを相手方として釧路地方裁判所帯廣支部に小作調停を申し立て、昭和二二年二月二五日右五町歩のうち前記一町歩についてXとAとの間の賃貸借契約を合意解約し、Aは直ちにこれをXに返還する旨の調停が成立し、Xは直ちに右一町歩の返還をうけた。Xは昭和二三年五月七日Y(北海道知事・田中敏文、被告・控訴人・上告人)(原判決理由中「被控訴人」とあるのは「控訴人」の誤りと認める)に對して農地調整法第九條第三項による右農地賃借の解約許可申請をしたが、これに對してYは同年七月三一日子調整第三六二九號指令をもつて不許可の處分をし、右指令書は同年八月一三日Xに送達された。なお、Y訴訟代理人は第一審において次のようにのべている、

「X主張事實中、Xが本件小作調停を申し立てるに至つた動機および本件解約許可申請をするに至つた事情として、Xの主張するところは不知……とするところは否認する。なお、YがXの本件解約許可申請に對し不許可の處分をしたことは、右解約によつて

賃貸借の合意解約と地方長官の許可

本件農地の生産力の増大が認められず、かつ賃借人であるAの生活に支障をきたすからである」と。Yは、第一審（札幌地方裁判所）・第二審（札幌高等裁判所）ともに敗訴したので、上告した。

【上告理由】 「原判決は法令の解釋を誤りこれに違反した違法がある。本件の小作調停……當時……農地調整法第九條第三項には……特に「合意解約」を排除したという趣旨は何等これを認めることができない。加之この規定の趣旨は地主とゆう優越した地位に基く壓力を以てする農地の不當な取上を禁止しようとするものであるから、「合意解約」の場合でもその合意が眞に小作人の自由任意に據るものであるかどうかについて豫じめ許可を要するものと解することが農地調整法の立法の趣旨に合致するものとゆうべきである。……」

【判決理由】 「本件……合意解除〔恐らく「合意解約」の誤り〕……當時施行の農地調整法九條三項、附則三項によると……解除若は解約を爲し又は更新を拒もうとするには地方長官の許可を受けなければならなかつたのであるがその後昭和二二年一月二六日法律第二四〇號による同條改正規定によると……合意解約についても同様許可を要することになつたのである。ところで賃貸借の解除又は解約ということは一方的意思表示で契約を解消させることをいうのであるから當事者の合意による解約はこれを含まないものであるといわなければならぬ。従つて前記改正前の農地調整法九條三項にいわゆる賃貸借の解除若は解約には合意解約を含まないものと解すべきである。然らば前記改正法律施行前に成立した本件農地の合意解約については地方長官の許可を要しなかつたものといわなければならない。」として裁判官全員一致で棄却（霜山精一「裁判長」、栗山茂、小谷勝重、藤田八郎、谷村唯一郎）。

【参照條文】 農地調整法（昭和二二年法律第二四〇號による改正前のもの）第九條第三項、昭和二一年法律第四二號附則第三項

【批評】 一、判旨に反對である。また、本件の争點は、昭和二二年末の農地調整法のいわゆる第三次改正にさいして「合意解約」も「解約」の中に含まれ、知事の許可を要することとなり、問題が立法的に解決せられたため、その實益が少くなつた。そのためであろうか、判決理由は簡單・不勉強をきわめている。しかし、理論的には重要な問題であるし、また、その實益もまつたくないわけではないから、以下やや詳しく批評することとしたい。

まず、説明の便宜のために、問題の農地調整法九條三項の規定がたどつた變化のあとをあきらかにしておこう
——は後からの追加、「」は削除、追加）
・削除の下の（）内はその法律を示す

それは「農地ノ賃貸借ノ當事者賃貸借ノ解除若ハ（昭二一法律四二、昭二一・二二施行） 解約（合意解約ヲ含ム以下同ジ）（昭二二法律二四〇、昭二二・二二・二六施行）ヲ爲シ又ハ更新ヲ拒マントストキハ命令ノ定ムル所ニ依リ「豫メ其ノ旨ヲ」（昭二〇法律六四、昭二一・二二・一施行）「市町村農地委員會」市町村農業委員會（昭二六法律八九、昭二六・三一施行）「ニ通知スベシ」ノ承認ヲ受クベシ（昭二〇法律六四、昭二一・二二・一施行）但シ賃貸借ノ解約ガ「小作調停法」民事調停法（昭和二十六年法律第二百二十二號）（昭二六法律二二二、昭二六・一〇・一施行）ニ依リ爲サレタル場合ハ此ノ限ニ在ラズ（昭二四法律二一五、昭二五・一・一施行）」となつてゐる。
なお、昭和二十一年法律四二號附則三項には、「この法律施行後勅令で定める時期までは、第九條第三項の規定中「市町村農地委員會ノ承認」とあるのは、「地方長官ノ許可」と……讀み替えるものとする」と定められている。

このように、昭和二十二年未の改正以前の合意解約に關する規定は、きわめて不明確であつた。そのため、「合意解約」が「解約」に含まれるかどうか、およびそれが知事の許可を必要とするかどうかについては、重大な解釋上の疑義が横たわつていた。それは、だいたいのところ、「合意による解約でも地方長官の許可がなければ無効であると解することが農地改革の精神よりみて當然である」（昭和二二・一・六、農政三一〇七號、）とせざるをえなかつた行政當局の解釋と（同旨、我妻榮・加藤一郎「農地法の解説」二四九頁。なお裁判所側でも、高知地裁、昭和二四・三・九、同、昭和二四・七・二〇、農政調査會「農地改革關係行政判例要旨集」一六五——六頁は、同旨）、本件判旨のように「解約といふことは一方的意思表示で契約を解消させることをいうのであるから……合意解約については地方長官の許可を要しなかつた」とする司法當局ないし裁判所側の解釋（同旨、最高裁、昭和二六・三・八、民集五卷四號一三七頁。なお、最高裁判集にも）との、對立であつたといふことができる。たとえば、第二次農地調整法改正の審議過程においてさえ、司法省民事局長が衆議院において合意解約が「含まれない」旨を簡単に答えたのに反して、貴族院の委員會では我妻榮氏の質問に對し農林省政府委員が「含まれると思う」と答えている（九〇國會農林委員會會議録）。このような立法の不備、ならびに司法・行政兩當局者間における解釋の不統一のために、昭和二十二年頃には合意解約の形における地主の

一方的土地とりあげが激増し、幾多の合意解約に關する論争が展開せられたわけである。^(註)

私見によれば、昭和二二年末の農地調整法改正前においても、合意解約が解約に含まれず、同法九條三項による地方長官の許可を必要としなかつたものと、解することはできない。同項は、ただ單に解除・解約および更新拒絶のさい、あらかじめ市町村農地委員會の承認(同法附則三項により「知事の許可」と讀み替え)をうけるべきことを定めただけであつて、合意解約を排斥したものであつてない。しかも、この規定の趣旨は、地主の土地とりあげ(小作人からの小作地とりあげ)を禁止しようとするものであるから(民法六一七・六、一八條の修正)、合意解約といつても、それが小作人と地主との間の眞に自由な合意であるかどうかについて、あらかじめたしかめておくことが右規定の目的に合するものといわなければならぬ。わが國の農村におけるように、前近代的土地所有關係が根強く残存し(および、それと獨占資本・政治權力の農村支配との密接な結託にも注意せよ)、主從的恩情關係なし強者弱者關係が長く支配しているところでは、小作人が權利を主張するというような近代社會では當り前のことさえできるのがまれなのであるから、「合意」解約という美名にかくれて地主は一方的に土地とりあげを敢行することができぬ。本件當時においては、まさにそれが激増していた(昭二二・五・三一、農林省農政局長あて岡山縣知事「農地調整法第九條第三項の適用について」の照會書をみよ)。「小作調停を利用して地主が土地とりあげをおこなつた」とよくいわれるも、解約を含む小作調停條項が成立すれば、それが合意解約とみなされうるからであつた。このようなことでは、農地調整法の根本目的である「耕作者の地位の安定」(同法一條、なお現行農地法一條をみよ)や、まして農地改革の基本的精神である農村の民主化(自創法一條をみよ)は、ふみにじられてしまふ。そのゆえにこそ、政府も各地方長官あてに「裁判においても地方長官の許可がなければ地主側敗訴の判決が下されることになつていたので、もし裁判所で許可のないことを看過して判決した場合……直ちに上訴(判決後二週間以内)するように指導せられたい」旨の通達を發せざるをえなかつた(前掲農林通牒)。したがつて、合意解約にさいして、その「合意」が小作人の眞實の自由意思にもとづくものであるかどうかについて、あらかじめ知事の許可を要するものと解釋しなければならぬ。また、當事者の個人的事情だけでなく、「農業生産の維持増進」(農調法一條、なお現行農地法一

（條を）というよりの社会的・公共的立場からいつても、三項に合意解約を含め、農業生産力が高まるかどうかを許可によつてたしかめる必要がある。さらに、本件當時の三項においては解約を單に知事あて「通知」すればよいのではなく、その「許可」をうけなければならず、しかもこれには罰則さえついているのである（農調法一七條の四第二號をみよ）。本件判旨は、このような點を全然考慮することなく、ただ單に昭和二二年末の農地調整法改正により合意解約につき地方長官の許可を要する旨の文字が挿入されたということ一點ばりで、それ以前には知事の許可がいらぬものと即断している。これは法令の解釋をまつたく誤つたもので、違法であるといわなければならぬ。斷乎として原審を破毀すべきであつた。

（註） 合意解約論争については、多くの文獻があるが（農林省農地局「農地改革資料」九・一〇號一八頁以下など）、ここには、その一例をあげるにとどめる。

「昭和二十二年二月十三日

農林省農政局長殿

熊本農地事務局長

地主の土地取上防止措置に關する件

首題の件に關しては去る一月二十一日、二十二日の兩日に互り九州地區各縣小作官・農地主任官並に福岡控訴院管内地方裁判所長・小作調停主任判事の連絡會議を催した際裁判所側と討論したが、裁判所側は土地取上の進行が極めて顯著であることは認め乍ら、農地調整法第九條はあくまで「合意解約の場合を含まぬ」との解釋を持ち譲らなかつた。當事務局としては事が極めて重大であるので、更めて別紙の通り文書を以て各地方裁判所長並に小作調停主任判事宛當方見解を開陳その善處方を要望した。

尙それに對しては宮崎地方裁判所より文書を寄せたが爲その寫を同封して御參考に供する。

當局としては此の際本省の所見を明確にし、農地改革遂行の完璧を期するための法の改正を要望致し度く爲念申添う。

（別紙一）

熊農局農第三七號

貸借の合意解約と地方長官の許可

賃貸借の合意解約と地方長官の許可

130

昭和二十二年一月二十九日

熊本農地事務局長

地主の不法土地取上防止と耕作者の地位安定に關し協力方依頼の件

(前略) 近時小作調停に際して地主側は、其の強力なる社會的立場を利用し小作者の無智に乘じ、合意の形に於ても土地取上を敢行せんとする事例も時々見られ社會的衝動を捲き起すこと少くありません。斯くては社會不安を激發し、農地調整法第一條に規定さるる「耕作者の地位安定」と言う根本精神が蹂躪さることとなりますので、此際農地改革に特に御協力を下さる意味合に於て、土地取上げ要求の調停申立は農地調整法第九條第三項及同法附則第三項の規定に基き、地主に於て地方長官の許可を受けたるもの限り、之が受付を爲す等の措置を御考慮下され度此の段貴意を得たく存じます。

(別紙二)

宮崎地方裁判所 庶乙第四九二號

昭和二十二年二月五日

宮崎地方裁判所長

熊本農地事務局長殿

昭和二十二年一月二十九日附第三十七號

書面に對する件回答

御來示の趣拜見しました。

然しながら、裁判官の法の解釋適用は嚴正公平なるを要し、地主・小作人何れにも偏せざる中正なる見地に立脚して法を運用することを要しますから、農地調整法第九條第三項及同法附則第三項も此の見地に立ちて解釋適用すべきものと考えますので、當廳としては、先般の小作調停主任判事會同の決議並に本省民事局の意見通り實行致すつもりでありますから左様御了承願います。

先は右御回答迄』

二、本判決後、その争點は立法的に解決せられ、現行農地法もこの舊農地調整法の規定をだいたひついで(註)る。そこで次に、本件に關聯して、若干の立法政策を論じたいと思う。

まず、小作調停による合意解約について。元來、小作調停は、小作人・地主間の「互讓」による解決を目的とし、兩當事者間の對立そのものを「水に流して」撤回させる方法である。裁判のように、對立する權利間に限界を引く方法ではない。そのため、合意解約の解釋とからんで、地主が調停を利用し、一方的土地とりあげをやるなど、小作人ないし貧農には不利な結果を來したことが多い。徹底的な舊農地調整法の下でさえ、昭和二二年一二月末までは、小作調停による合意解約などに市町村農地委員會の承認が必要であつたのも、また小作調停制度自體を全廢せよという聲が強く起つたのも、そのためである。しかし、政府を中心とする保守勢力は、合意解約を統制に服させるよう明文化したことによつて從來の弊害を阻止できるものと獨裁的に判斷し、昭和二五年初から調停による合意解約などを統制からはずした(昭和二四法)。現行農地法においても、それはうけつがれている。改悪といわなければならぬ(なお社法學一七號の抽稿「農地法批判」六一、四一をみよ)。

なお、舊農地調整法においては、合意解約などに市町村農業委員會の承認が必要だつたのを(昭二六法)、現行農地法では、けつきよく知事の許可だけでよいことと官僚主義的に改悪せられたことは、前に考察したところである(前掲抽稿)。

(註) しかし、この點、解釋論はともかくとして、現實の政策の面については、現行農地法の成立過程における農林大臣(廣川弘禪)のデタラメな答辯をわれわれはよく記憶しておかなければならない。いわく、「土地所有者が耕作して悪いという法律はない。經營能力があつて小作人が納得すればできるから安心しなさい」(一三國會農林委員會、傍點・加藤)と。