

資料

民法一七七條と農地買収

— 最高裁判所の判例を中心として —

加藤 正 男

わが民法は、物權の變動につき、その一七六條においては意思主義の立場をとりながら、他方第一七七條においては對抗要件主義を採用している。そして、この二つの主義の關係または物權の對抗の問題は、物權の本質に關する民法上の基礎理論に連なる問題であると考えられる。したがつて、この問題については、民法制定の昔から現在に至るまで、きわめて多くの判例・學說が續出するところとなつており、それらはまさに百花繚亂の觀を呈している。（この物權變動の對抗問題を比較的詳しく整理するものとしては、末川博『物權法』新法學全集）一〇八頁以下、舟橋諒一『不動産登記法』新法學全集）五四頁以下などがある。）もつとも、明治四一年の大審院の判決（大審院聯合判、明治四一・一二・一五、民錄一四輯一二八〇頁）が、民法第一七七條にいわゆる「第三者」の範圍をもつて「物權變

動を否認するにつき正當の利益を有する第三者」に制限して以來、學說も、この判例の結果をだいたいにおいて承認しているように見える。いわゆる「對抗問題」説が、對抗の問題をもつて、兩立し得ない物權相互間における優先順位の問題に限定しているのは、そのあらわれとも觀取することができる。しかし、この物權變動の理論をどのように構成するかという問題は、これを物權法上の基礎理論に關する問題としてとらえるかぎり、現在においてもいまだにその歸一するところを知らないものといわなければならない。もつとも、その問題を説明することが本稿の直接の目的ではないが。

問題はそれだけではない。敗戦後のいわゆる農地改革によつて、その民法第一七七條と、自作農創設特別措置法による農地買収處分との關係が、新たな問題として登場するに至つたからである。すなわち、農地買収處分に對して民法第一七七條の適用があるか否かという問題、いかえれば行政廳である農地委員會や國家が民法同條にいわゆる「第三者」に當るかどうか、あるいは農地買収處分においていわゆる「對抗」問題が起るかどうか、あるいはまた農地所有者とは公簿上の所有者か現實の所有者か、といったような問題が、これである。この民法第一七七條の適用の有無については、昭和二三年ごろから出はじめた下級裁判所の判決では、意見が積極・消極の兩説にまつたぐ分れており、長らく最高裁判所の判斷が待望せられていたので

あつた。ところが、最近、あいついで下された最高裁判所の二つの判決は、ともに、「自作農創設特別措置法による農地買収處分については、民法第一七七條の適用はない」という要旨の消極説を採るにいたり、農地買収に對する民法第一七七條の適用問題についての裁判所側のピリオドが、一おう打たれることとなつた。この最高裁判所の二判決を中心として、民法第一七七條と農地買収處分の問題を考察するということが、これが本稿の目的にほかならない。もつとも、この問題については、先にわたくしは判例批評の形で検討するところがあり（拙評・民商法雜誌二九卷二號）、わたくしの基本的な考えは、もろろんそれと變つてはいないが、その後の研究の結果、これに附け加えたいことがらも出てきたので、かたがた紙面を割いたというわけである。

まず、この農地買収處分に對する民法第一七七條の適用問題についての下級裁判所の判決を整理することからはじめたい。第一に、「買収計畫作成の場合に公簿上の所有者として手續を進めた以上は、公簿面に現われない所有權の移轉その他の變動があつたとしても、右の手續は有効と認められる」（例、仙臺高裁、昭和二三年（ネ）六一號）というような判旨がある。この判決以外のほとんどすべての下級審の判旨も、農地買収に對する民法第一七七條の適用に關する論争において、この點までは肯定している。ただ、この判決にいわゆる「有効」がまつたく適法なのか、あるいは一應適法であるが取消し得べき違法性のあ

る手續となるものなのかという點について、意見が二つに分れるのである。そこで、まず第一に、民法第一七七條の適用がないという消極説を整理すると、それらの判決のうちには、直接に同條の「適用はない」（例、東京高裁、昭和二三・一二・二二）と判旨するもののほか、「登記名義人ではなく、眞實の所有者を農地の所有者とする」（例、高知地裁、昭和二四・七・二七）というようなものもあれば、「行政廳が過失なくして形式上の所有者を相手方として買収手續をとるも、所有權を原始取得する効果を生ぜず、原始取得の効果を生ぜしめるためには、眞實の所有者を對象として買収手續がなされることが前提となる」（例、長崎地裁、昭和二四・五・二四）といったふうな判旨もある。第二に、農地買収に民法第一七七條の適用があるとなす積極説のうちにも、直接に同條の「適用がある」（例、東京高裁、昭和二四・六・二九正本交付）と判旨するものほか、「登記なければ農地委員會に對抗し得ない」というように、いわゆる對抗問題を判決要旨として掲げる判旨もあるし（例、福島地裁、昭和二四・三・二五）、「農地委員會は登記の欠缺を主張するに正當の利益を有するいわゆる第三者である」というふうには、いわゆる「第三者」の範圍を表面に示すものもある（例、廣島地裁、昭和二三・三・一三）。そして、この「第三者」の範圍を判決要旨として掲げるものの中にも、その範圍については、これを縣農地委員會に限るもの（例、福島地裁、昭和二四・二・二五）、

單に農地委員會と表現するもの(例、前掲廣島地裁判決)、地方長官に限定するもの(例、秋田地裁、昭和二四・一・二七)、または政府を含むというもの等々、いろいろなものがある。(例仙臺高裁、昭和二三(ネ)六一號。なお、鹿兒島地裁、昭和二三・九、行政裁判月報二號二五頁は、積極説。東京地裁、昭和二三・六・一八、行政裁判月報二五頁は、消極説。この二判決については『判例研究』二卷二號中の雄川一郎(消極説)・加藤一郎(積極説)兩氏の評釋がある。)

このように、農地買収處分に對する民法第一七七條の適用問題をめぐる下級裁判所の判決は積極・消極の兩説に分れてまぢまちなのであるが、最近、同條の適用がないと斷ずる最高裁判所の二つの判決が、相ついで下されるに至つたのである。そこで、次に、この兩判決それぞれの事實關係と判決理由とを要約しておきたい。

(一)第一事件 (最高裁昭和二八・二・一八民集七卷二號一五七頁、わたくしの批評・前掲を見よ)

【事實】 昭和一八年、被上告人(原告・被控訴人)は、訴外

Aから、何時でも被上告人の請求があり次第に所有權移轉登記をする約束で農地を買受け、即時に代金を支拂い、かつその農地の引渡をうけた(被上告人は昭和一九年四月以後農地の所在地に居住)。そして農地の所有權取得には臨時農地等管理令第七條の二による許可が必要であるものと信じ、昭和

二〇年五月知事の許可を申請したところ、この手續がのびのびになつてゐるうちに敗戦となつた。ところが訴外の別府市朝日地區農地委員會はその農地が訴外Aの所有であり、かつAが不在地主に該當するものとして、その農地について買収計畫を定めたので、被上告人はこれに對して異議の申立をしたところ、訴外農地委員會は理由がないとして却下したため、被上告人はさらに上告人(被告・控訴人)大分縣農地委員會に訴願の申立をしたのであるが、上告人は登記がなければ第三者に對抗することができないものとして、訴願を棄却した。そこで被上告人は農地買収處分に對しては民法第一七七條の適用がないものとして、本訴に及んだ。第一審(大分地裁)、第二審(福岡高裁)ともに被上告人が勝訴の判決を得た。

【判決理由】 「…自作法〔自作農創設特別措置法〕に基く農地買収處分は、國家が權力的手段を以て農地の強制買上を行うものであつて、對等の關係にある私人相互の經濟取引…の安全を保障するために設けられた民法第一七七條の規定は自作法による農地買収處分には、その適用を見ないものと解すべきである。されば、政府が同法に従つて、農地の買収を行うには、單に登記簿の記載に依據して、登記簿上の農地の所有者を相手方として買収處分を行うべきものではなく、眞實の農地の所有者から、これを買収すべきものであると解する。もとより、…一應登記簿その他の公簿の記載に従つて

買收計畫を定めることは、行政上の事務處理の立場からは認せられるところであるけれども、右買收計畫に對して眞實の所有者が自作法に規定せられた異議を述べるときは、この計畫實施者たる農地委員會は、その異議者が眞實の所有者なりや否やの事實を審査して、その眞實の所有權の所在に從つて買收計畫を是正すべきものであつて、同委員會は、民法第一七七條の規定に依據して、異議者がその所有權の取得についての登記を欲くの故を以て、その異議を排斥し去ることは許されないものと解すべきである。……」として上告を棄却。

右の判決は、多數意見によるものであるが(消極説)、これにはなお、次のような二つの少數意見がある(積極説)。「まず、霜山精一判事による少數意見の要點は、次のとおりである。(一)多數説によると、農地買收においては未登記の買主の權利を登記原因が絶對無効の場合の權利と混同する結果となる。また、同説によれば、農地買收と耕作者への賣渡という一連の變動に對する動的安全の保護が犠牲にされて、登記を怠つてゐる買主の方が保護されることになる。(二)多數説をとれば、二重讓渡の際の對抗問題を説明することができない、というのである。次に、井上登・岩松三郎兩判事による少數意見は、右の霜山判事の意見に次の點を補足する。すなわち、多數説によれば、國はいわゆる「眞の所有者」の有無を探究した後で農地買收計畫を立てなければならぬことにな

り、大變な遅延になるというようなことが、これである。(ちなみに、この第一事件においては、多數説に對する眞野毅判事の補足意見があるのだが、本稿では、これを省略する。なお第一事件の裁判官は次のとおり、田中耕太郎〔裁判長〕、霜山精一、井上登、栗山茂、眞野毅、小谷勝重、齋藤悠輔、藤田八郎、岩松三郎、河村又介、谷村唯一郎、小林俊三、本村善太郎、入江俊郎)。

(二)第二事件(最高才昭和二八・三・三、民集二〇五頁)

【事實】 被上告人(原告・控訴人)は、昭和一四年に訴外Aから農地を買受けて、同時にその引渡を受け、昭和二〇年一月八日に所有權移轉登記をした。ところが、訴外の池田町農地委員會は、昭和二年一月二三日その農地について買收計畫をたてた。そして、この第二事件におけるその後の経緯は、第一事件におけるのとだいたい同じように、異議の申立、その棄却、被上告人(被告・被控訴人)長野縣農地委員會に對する訴願、その棄却といった順序である。ただこの第二事件においては、被上告人は、第一審(長野地裁)では敗訴、第二審(東京高裁)では勝訴の判決を得ている。

【判決理由】 この第二事件の判決は、第一事件の判旨をそのまま受けついでいる(積極説——上告棄却)。そして、これ(多數意見)にも井上登・島保兩判事の少數意見(消極説)があるのだが、井上判事の意見は第一事件の際における同判事の

意見どおりであり、島判事の意見はこれと同じである。(なお第二事件の裁判官は次のとおり、井上登〔裁判長〕、島保河村又介、小林俊三、本村善太郎)。

思つに、農地買収處分に對して民法第一七七條の適用があるかどうかという問題は、基本的には、行政關係に對する私法規定の適用の問題(この行政關係に對する私法規定の適用の問題)については、私見と同じではないが、原龍之助・民商法雜誌六卷二號、田中二郎・公法雜誌一卷五號を見よ)にまでさかのぼらなければならぬ。そこで、まず、この私法規定の適用の問題を整理することからはじめたい。それは、次の二つの觀點から考察せられ得る。(1)第一に、行政關係は、主として公法規定の適用を受ける。しかし、行政關係のすべてが公法規定によつて律せられるのだとも、また私法規定の適用を受けないのだとも、さらに行政關係のすべてが私法關係とまつたく違つた基盤にたつてゐるのだとも、いうことはできない。公法規定に欠陥や不備がある場合には、できるだけ私法規定を類推適用することによつて、これを補充していかなければならない。(ただ、私法規定は、主として私人の商品交換關係に適用せられるのであるから、その行政關係に對する適用には、限界はないわけではないが。)およそ、行政關係は、その法的性質からいへば、これを次の三つのものに分けることができる。その第一は、行政主體が行政客體に對して直接に政治權力を用いる關係であつて、

いわゆる權力的支配關係である。この關係に對しては、原則として公法規定が適用せられ、公法独自の理論が構成せられる。しかし、それが公法關係と共通の基盤をもつてゐる場合には、そのかぎりにおいてこれに私法規定の類推適用を認めてもよいであらう。第二の行政關係は、行政主體が行政客體に對し直接には政治權力を用いないで行政をおこなう關係である。この關係はある程度、非權力的であつて、私法關係と共通の基盤をもつてゐる。したがつて、そのかぎりにおいては、この關係に對し、私法規定を適用することができる。第三の行政關係は、行政主體が非權力的・私的な商品交換をおこなう關係である。これは、私法關係と共通の基盤にたつものであるから、公法上の特別の必要がないかぎり、この關係に對し、原則として私法規定を適用しなければならぬ。(2)第二の觀點は、私法規定のうちにも、いろいろのものが存在するということである。すなわち、それらの中には、私法に特有のものだけでなく、公法とも共通するいわば一般法的な規定がある。(例住所、法律行為、不法行為等々)。このような種類の規定は、その共通する基盤があるかぎりにおいては、行政關係にも適用せられるものといわなければならない。要するに、行政關係といへども、それが私法關係と基盤の共通性をもつてゐるかぎり、これに對して私法規定の適用を認めてもよいということになる。

ここで、農地買収處分と民法第一七七條の問題にかえること

としたい。農地買収處分は、行政廳が政治權力を用いて地主から農地を買上げるものであり、原則として權力關係と見ることもできる。しかし、同時にそれは、純粹に私的關係ではないにしても、行政廳と地主との間の商品交換關係でもあるということとは、認められなければならない。また、主として私人の間の商品交換關係を適用の對象とする民法第一七七條といえども、政治支配權力によつてその實效が確保せられる規定であることは疑いをいれないのであるから、農地買収處分のすべてに民法第一七七條の適用を認めるといふようなことは無理であるにせよ、適用しうる共通の基盤をもつていかぎりにおいては、その適用を肯定しなければならない。

このように、民法第一七七條が農地買収に適用せられる場合があるとするならば、それをどのように理論構成すべきであるか。およそ、この民法第一七七條において、登記が物權變動の對抗要件と定められているのは、物權の排他性というような制度の本來のたてまえからいつて、商品交換の安全ないし敏速ということにその重點がおかれていることはあきらかなのであるから、登記においては眞の權利狀態が公示せられているということが、登記制度の本來の趣旨でなければならない。また、登記制度の現實的な機能という觀點からいつても、わが國においては登記にいわゆる公信力が認められていないのであるから、その登記が眞實の權利狀態をも反映してくれていないというよう

なことでは、一たい何のための登記であるかわからなくなつてしまふ。いいかえると、登記を怠つていふような譲受人は、まだ完全に排他的な所有者になつていふわけではないのであるから（末川・前掲一〇七頁、我妻榮『物權法』「一四三頁」などを見よ）、そのような譲受人をあくまで擁護するよりも、商品交換の安全・敏速を保護するほうがはるかに望ましいと考えられるような場合には、私の商品交換による物權變動であると、政治權力による變動であるとを問はず、民法第一七七條の適用を認めなければならない。

右のことを農地買収處分について考えるならば、譲受人が登記を怠つていふ場合には、登記簿上の所有者は譲渡人であるから、行政廳としては、登記簿を信賴して譲渡人から農地を買受けこれを耕作者に賣渡すことにならざるを得ない。たとい譲受人が買収手續中に異議を申立て又は訴願をしても、買収處分の執行の停止がなからざり、買収手續は進行し終了することになる。もしも農地買収處分に對して民法第一七七條の適用がないものとすれば、行政廳はその買収處分を取消されなければならない。それは、耕作者から農地を剝奪するという結果になる。いふまでもなく、耕作者が譲渡人から直接に農地を買受ければ民法第一七七條の保護を受けるのであるが、行政廳を通じて買収場合にはその保護を受けないといふのでは、まづたくスジがとおらない。また、行政廳といえども、法令にもとづいて農地買

收をおこなわなければならないのであるから、これに私人と同じぐらいの保護、すなわち民法第一七七條の適用を認め、これを「登記の欠缺を主張するにつき正當の利益を有する第三者」(前掲大審院判決)に當るものとしてやつても、少しもさしつかえがないものといわなければならない。農地買収と耕作者に對する賣渡は一連の商品交換關係である。この一連の商品交換をギセイにするかわりに、登記を忘つてゐる讓受人をあくまで擁護してやるというようなことは、許されないであらう。

次に、農地買収處分は、わが國においてきわめて大きな社會的意義をもつ農地改革の一事業として、その解釋適用が考えられなければならない。すなわち、自作農創設特別措置法による農地買収處分は、「耕作者の地位を安定し、その労働の成果を公正に享受させるため自作農を急速且つ廣汎に創設し、又、土地の農業上の利用を増進し、以て農業生産力の發展と農村における民主的傾向の促進を圖ることを目的とする」(同法一條)ものである。このきわめて急速・廣汎な處分を必要とする農地買収においては、行政廳がいわゆる「眞實の所有者」(そのような觀念自體が疑問視せられなければならないのであるが)(我妻・前掲「一二五」などを見よ)を一々探求するというようなことはほとんど不可能に近いことである。行政廳としては、登記簿を信賴し、そこに記載せられた地主を相手方として買収處分をおこなうほかには方法がない。もちろん、農地買収に當つては、

できるだけ嚴重な農地調査をしなければならないし、適法な異議申立や訴願に對しては、確定日附のある證書や公正證書などできるだけ詳しい證據調べをしなければならない。しかし、所有者であると偽稱していることがあきらかであるような場合においてすら、一々調査を強いられるとするならば、農地買収事務の能率は、いちじるしく阻害せられることになる。それだけではなく、認定を間違つて、偽稱の所有者のために、法律上のまさに眞の所有者の權利がじゆうりんせられる危険性もないわけではない。農地買収處分に民法一七七條の適用を認めるならば、このような不都合はすべて生じないのである。

しかも、農地買収處分においては、右のような弊害は、純粹の商品交換や一般の行政處分におけるよりも、はるかにいちじるしい。すなわち、後からの救済を無制限に認めておけば、登記簿上の不在地主が在村地主と通謀して小作地を讓渡したというような、假裝賣買をして農地買収を脱法的に免れるといった危険性がきわめて大きいのである。また、そのような脱法行爲は、現實的にもかなり廣くおこなわれている、このような場合に農地所有權移轉の訴訟が確定すれば、惡らつた脱法行爲を防ぐことはきわめて困難となるし、またそのような確定判決を一一を経た上でなければ農地買収ができないというのも、間のぬけた不合理なことである。そこで、この脱法行爲を防止するためには、登記簿に信賴して農地買収處分をおこなう以外には方法

はない。昭和二十一年法律第四二號農地調整法附則第二項および昭和二十二年法律第二四〇號農地調整法第二條においても、農地所有權移轉登記の終つたものについては、農地調整法の改正規定を適用しないものと定めていた。これまた、農地買収の際の脱法行爲を防ぐために、登記のあるものに對する農地所有權の効力を認めた規定にはかならない。

いうまでもなく、農地買収處分に當つても、國民の所有權はできるだけ尊重せられなければならない。しかし、むしろ問題は、その所有權と、商品交換・國家行政・耕作權などの比較衡量といふことでなければならぬ。すなわち、後者をまつたくギセイにすることによつて起る不利益のほうがはるかに大きいならば、前者がある程度まで席をゆずることはやむを得ない。まして、日本の地主的土地所有は、憲法の保障するような近代的所有權ではなく、その保護に價いしない前近代的土地所有にしかすぎないものが多いとすれば（川島武宜『所有權法の理論』九二頁）、なおさらである。

また、いわゆる對抗の問題は、兩立することのできない物權相互の間における優越に關する問題であるから、それは、讓渡人が讓受人の信賴を裏切るような行爲をした場合、特に二重讓渡の場合に典型的にその姿をあらわすものである。本稿の取りあつかう判例においては、直接には二重讓渡の問題は起つてはいないが、消極說によつては、この二重讓渡の際の對抗問題を

解決することはできない。たとえば、甲から農地を讓受けた乙が登記を怠つている間に、丙がその讓渡の事實を知らずに甲からその農地を讓受け登記を済ませて安心していても、消極說を徹底させれば、行政廳が乙から農地買収をおこなうことになり、丙は登記までした正當な權利を剝奪せられるというような結果となる。しかも、讓受人が登記を怠つていることから起る危険性は、二重讓渡のような場合にかぎらない。讓渡人の一般債權者が不動産に對して執行をおこなつたような場合でも、登記がなければ、讓受人は所有權の取得をもつて債權者に對抗することができない（末川・前掲一二五頁、我妻・前掲「一五〇」などを見よ）。このことは、國稅賦課處分によつて讓渡人が執行を受けるといったふうな場合でも、同じことである。このようにたとい讓渡人の不信行爲がなくても、讓受人の所有權が排他性をもたなくなることはほかにあるのだから、登記を怠つたために農地買収處分を受けることもまた、やむを得ないものといわなければならない。

なお、農地買収處分が登記名義人からではなく、現實の所有者からなされなければならないといふことの根據として、農地調査規則（昭和二二・一・一四農林省令二號）があげられることがある。もとより、行政廳としては、登記簿だけをたよりとするのではなく、できれば實際の地主から買収處分をするほうがよいことは、いうまでもない。しかし、右の規則の主眼點は

むしろ、買収基準年月日である昭和二〇年十一月二三日現在でその地主が在村地主であつたか不在地主であつたか、あるいはその農地が自作地であつたか小作地であつたか、を調査するといふことにある、と解さなければならぬ。まして、そのことが自作農創設特別措置法による農地買収の趣旨だとすれば、なおさらのことである。

ちなみに、農地の所有権移轉については、登記がない以上、農地委員會が、農地の譲受人を所有権者として取扱う必要がないといふことは、農地買収處分に對する行政當局の最初から一貫した解釋であつた。この點は、早くも昭和二三年二月三日附の農林大臣および司法大臣の書面にもとづき閣議を経て政府が國會において答辯したところであり、同年三月一七日の農林省農地部長からの都道府縣に對する通牒（農地九一號）、同年七月一日發行農林省資料における農林省農政局農政部の回答（農林省農地部『農地改革資料』四〇號）、同年九月二十九日の農林省農地局長の通牒（農局三五六二號）なども、もちろん右の點と同趣旨のものを含んでいる。下級審判例に對する農林省の見解も、もとよりその例外ではないのである（農政調査會『農地改革關係行政判例要旨集』一〇二頁以下）。

要するに、農地買収處分のすべてに對して民法一七七條の規定の適用を認めるといふようなことは無理ではあるが、その適用を肯定しなければならぬような場合もあり得るといふの

が、わたくしの意見である。