

## 農地改革と憲法(その二)

——「正當な補償」以外の諸問題——

加藤 正 男

農地改革に關する裁判には、憲法問題が多い。そして、その憲法裁判のうちでも、いちばん數が多いのは、農地買収の價格が憲法二九條三項にいわゆる「正當な補償」にあたるかどうか、ということに關する裁判である。この問題については、わたくしは前に論じたことがあるのだが(「農地改革と憲法」同志社法學二號)、その農地改革を違憲だと主張する訴訟の中には、この「正當な補償」の問題以外に、いわば「その他の憲法問題」をも見出すことができる。本稿では、そうした判例(といつても、わたくしの知るかぎりでは三つしかないのだが)を、まとめて批評することにした。

はじめに、その判例三つを主な個所だけ引用しておこう。

〔一〕 廣島高裁昭二四・一一・二八高民二卷三號五一五頁

『農地調整法第九條の規定が農地の賃貸借契約の解除に知事の許可を必要としたわけは、これによつて地主の不當な小作地取上げを制限する目的にでたものであつて、正當な事由あ

る小作地取上げをも制限するものでないこと、いい換えると知事は行政處分により耕作者の地位及び農業生産力の維持増進を圖ることを妨げるような土地取上げは制限するけれども、事情全く止むを得ない土地取上げは決して制限するものでないことは、同法の立法趣旨に照し明瞭であるから、地主の財産權を侵害することにもならぬことは、云をまたぬところであつて、憲法第二十九條の規定に違反するわけではない。』この事件は、農地賃貸借の解除に知事の許可を必要とするという規定が違憲かどうかという問題に關し、原告側が、これを肯定したのに對して、裁判所がこれを否定したものである。

なお、この判例については、川島武宜・廣中俊雄・判研三卷四號の賛成評釋がある。そこでは、アメリカ法での「公共の福祉」に關する諸ケースが詳しく紹介されている。

〔二〕 最高裁昭二八・一一・二五民七卷一一號一二七三頁

『農地改革は、本法〔自創法〕一條に……明らかな如く、……公共の福祉の爲の必要に基いたものであり、同六條四項……の立前からすれば、……買収農地を定めるに當り、農地所有者の權利が制限を受けるに至ることがあつても已むを得ないものという外はなく、……所論のように農地所有者に買収農地の選擇權を認め「る、ということとはできない」。尤も、右買収農地を定めるに當り、不當に農地所有者の權利を制限することは許されないものであつて、本法七條は、……農地買

收計畫につき農地所有者に異議の申立の權利を與えているが、しかし、そのことが所論のように當然に農地所有者に對し買収すべき農地の選擇權を認めたものとは解することができない。また本法のその他の規定にも……農地所有者に……選擇權を認めたと解せらるるものは見當らない。……農地所有者に買収農地の選擇權を認めることなく、その意思いかんに拘らず農地委員會によつて買収農地が定められ……ることがあつても、その一事をもつて、本法が憲法二九條及び一一條に違反するものといふことはできない。……農地所有者の權利の制限は、本法の目的に適合し且つ公共の福祉の爲に必要と認められる限度内に限るべきは當然であつて、若しこれを逸脱した場合には違憲の問題を生ずる場合があるかもしれないけれども……〔本件〕買収計畫及び買収處分が憲法九八條により効力を有しないものとは認められない。』

この事案は、買収農地の選擇權が地主にあるかどうかということについて、上告理由がこれを肯定（違憲と主張）するのに對し、最高裁判所がこれを否定したものである。

なお、この判決に對しては、高橋貞三・民商三〇卷三號の、きわめてもつともな賛成批評がある。

〔三〕千葉地裁昭二八・七・七判時七號一二七頁 『自創法は、昭和二十二年二月二十九日施行されたのであるが、いわゆる遡及買収計畫は、昭和二十一年一月二三日の事實關係に對し、

農地改革と憲法（その二）

その後施行となつた右法律を適用しようとするものである。しかるに人民に不利益を科する法律には遡及力はない（憲法三九條）のであるから、遡及買収計畫に關する規定は法律としての効力を持たない。従つてこの規定によりなされた處分は無効であり、處分の有効を前提とする千葉農地委員會の裁決は取消さるべきである。』

これは、農地の遡及買収が憲法違反だとするきわめて珍らしい判決である。

以上紹介した判例を個別的に批評する前に、ごく一般的なこととがらを整理しておくことにしよう。それは、農地改革と憲法の目的ないしは精神とか、いわゆる「公共の福祉」の解釋とかいうような、各個の判決に共通する諸問題である。

第一に、太平洋戦争をめぐる戦前戦時中をとおして、日本のファッショ権力は、あらゆる民主的な芽ばえを弾壓し、大多數の人民の犠牲においてバカげた帝國主義戦争をおこなつた。しかし、戦後、わが國を占領した権力は、ポツダム宣言にもとづいて、そのような日本の古い社會經濟的および政治的諸機構を民主的に再編成しようとするにいたつた。そして、これこそ、新しい日本國憲法の基本的原理となつたものである。農地改革もまた、そうしたわが國の變革を支えるものの一つとして、日本農村の過去の社會經濟的政治構造を近代化するためのものであつた。これらが現實におこなわれなければ、新憲法のねらつ

ている民主主義社會の實現は完全に不可能となる。そのような意味では、農地改革は、いわゆる「公共の福祉」とまつたく合致するものである。

第二に、憲法でいわゆる「公共の福祉」については、ただ「農地改革と憲法」という觀點だけから、しかもわたくしの結論めいた解釋のみを一言しておこう。この「公共の福祉」とは、基本的人權との關聯で大きな問題になることはいうまでもないのであつて、その立法政策論はとにかくとして、少くともその解釋としては、一般的に次のような問題性をもつだろう。それはいわば全體主義下の概念ではなく、いわば個人主義のもとでの概念であるべきこと、「公共の福祉」の名において權力の濫用があつてはならないこと、「公共の福祉」の主體はいつたい誰かというようなことが、それである。このような前提にたつた上で、「公共の福祉」とは、個々の人間の個別的利益に對して、これを制約する公共的利益と解するほかない。そして、この制約には、事物そのものの性質にもとづく制約と、政治的考慮からくるものがある。ここで問題にする「公共の福祉」は、後者である。「公共の福祉」には、また別の見地からいつて、いわば、自由國家的なものと社會國家的なものとがあり、ここで問題にするのは、後者である。ところで、基本的人權を彈壓するところに、「公共の福祉」はありえないのと同じように、基本的人權の行使は、「公共の福祉」に違反するかぎりでは、濫

用であつて、もはや權利ということとはできない。だから、問題は、公共の福祉のために基本的人權を制限することができるか、どうかということではない。強いてこれを問題にするのなら、「公共の福祉」という理由は、どんな場合にでも基本的人權を制限しうる、というような解釋には反對するほかはない。むしろ、明文で規定されているように、憲法二九條(および二三條)の人權だけが、「公共の福祉」の制約を受けるものと解したい。そして、これが憲法にいう「公共の福祉」のすなおな解釋であり、農地改革の實行などはまさにその「公共の福祉」に適合するものである。判例も、「秩序が維持されることも……それ自體公共の福祉の内容を成すもの」だ、としていることに(最高・昭二五・一〇・一一刑四卷一〇號二〇一二頁)、注意しなければならない。

以上のような一般論のうえにたつて、以下では問題の三つの判例を個別的に研究してみよう。

まず、「一」の土地取上げと憲法の問題に對しては、わたくしは、判示に賛成する。農調法九條は、不當な地主の土地取上げを制限する規定であつて、正當な事由のある農地賃貸借の解除まで禁止するものではなく、憲法の精神や「公共の福祉」にそつものであるから、違憲にはなるはずがない。

この判決で特に取りあつたおかなければならないのは、土地取上げの問題である。それは、農地改革の全過程をとおし

て、全國的に廣くおこなわれてきたものである。地主側が、買収逃れ、飯米確得、さらには自作地擴大などによる富農化を圖つたからである。この土地取上げは、あるいは露骨な暴力傷害事件、あるいは土地立入禁止假處分、あるいは「圓滿」「互讓」主義的な調停などをともなつておこなわれている。そして、農業センサスによれば、敗戦後わずか三年半ばかりの間でさえ、土地取上げ面積は、約一萬町歩(全小作地の五%以上)ということになつてゐる。しかも、問題なのは、このような統計にあらわれた土地取上げだけではなく、そうでないもの(全體の九割といわれている)にこそ、土地取上げの本質があるのだ、ということなのである。<sup>(註)</sup> こうした不當な土地取上げを制限するために、第一次農地改革の際いち早く設けられた農調法九條は、第二次改革ではさらに強化されている。それが實行されるのであれば、憲法の意圖や「公共の福祉」は現實に果されるものではないのである。

(註) 地主の土地取上げについては、農林省統計などをただ一見することだけからして、單に、零細耕作地主の土地爭奪が多く、それは自家保有米確保のための取るにたりないものだ、というようなきわめて樂天的な議論があるけれど(加藤「一」・農地改革七一頁以下、栗原百壽・現代日本農業論九四頁以下など)、わたくしは、本文でのべたような理由からして、その議論には承服することができない。

次に、「二」の買収農地の選擇權と憲法の問題に對しても、

## 農地改革と憲法(その二)

わたくしは、判示に賛成する。第一に、買収農地の選擇權は、農地買収計畫をたてる市町村農業委員會にあるのであつて、地主にないことは、法理上ハッキリしている(自創法六條)。自創法七條などの解釋についても、判示に反對すべきいわれはない。第二に、自作農創設の目的にかなひ、第三に、「公共の福祉」のためであるならば、たとい地主に買収農地の選擇權がなくても、しかたのないことであつて、憲法違反にはならない。

ここでいちばん問題なのは自作農の創設ということである。この自作農創設の方法として、第一次農地改革では、原則として間接強制の方法(地主と小作人との間のあいたい賣買による)がとられていた。そこで、地主・小作人のすぐれて日本的な恩惠的權力服従關係からして、地主から小作人に對して、公定價格をはるかに凌ぐ闇價格による土地の賣り逃げが、かなり廣くおこなわれた。第二次改革以後、自作農創設が強化され、その方法として直接強制の方法(國家が地主から買収して耕作農民に賣渡す)が採用されたのは、右のようなことをさけるためであつた(もつとも、昭和二五年九月の讓渡政令以後では、強制讓渡の方法がとられ、形式的には、地主と小作人とのあいたい賣買が復活したようにもみえるが、この場合、實質的には、小作人が買受けないときは、國家が買収することになつてゐる)。そもそも、自作農創設は、耕作者の地位を安定し、その勞働の成果を公正に受けさせるために、自作農を急速かつ廣汎に創設し、

また土地の農業上の利用を増すことによつて、農業生産力の發展と農村の民主化を圖るといふことを、その目的としている(自創法)一。そして、買収農地の選擇權の問題も、實はこのよ  
うな農地改革の目的から判斷されなければならないのであるし、またそうした目的こそ、憲法の精神や「公共の福祉」と完全  
に適合するものである。

最後に、「三」の農地の遡及買収と憲法三九條に關する判決は、正確にいえば、農地改革違憲訴訟に屬するものではなく、新しい問題を出したものだともいえる。本件の原告も、別に違憲を主張しているわけではないからである。わたくしとしては判示に反對である。

いわゆる遡及買収(自創法六條の二—五)は、昭和二〇年十一月二三日(第一次農地改革案の閣議決定の翌日で、その公表された日)現在の事實關係にもとづく買収である。右の年月日の頃以來、地主のうちには、小作地の買収を免れるため、あるいは小作地を小作人から不當に取上げて自作地とし、あるいは不在地主が歸村して在村地主になる、というような脱法策をろうする者が激増した。こうした脱法策の効力をなくして、自作農創設の目的をつらぬくために、第二次改革の際わざわざ新設され、さらに昭和二年末の改正で整備されたのが、遡及買収の規定である。しかも、その規定には、遡及買収をしない場合の例外さえ設けられている。そうした遡及買収が完全におこなわれな

いところに、憲法の精神や「公共の福祉」の實現のありうるは

ずがない。ところが、「三」の判決は、遡及買収の規定が、「人民に利益を科する法律」だときめつけている。しかしそのいわゆる「人民」とはいつたい何か。遡及買収は、一部少數の悪らつな地主には不利益を課する(判決理由中「科する」という表現は不適當)かもしれないが、大多數の耕作農民、したがつて「人民」に對してはかえつて利益を課することは、あきらかなのである。

次に、憲法三九條前段は、事後刑罰法の禁止または刑罰法の不遡及の原則を定めている。この規定の精神は、刑罰以外の處罰、たとえば地方議會での懲罰に準用されることもあるが(高昭二六・四・二五民)、民事問題にまで推し及ぼされるものではない。しかも、問題の遡及買収は、自作農創設を遂行するためには不可缺な處分であつて、どんな意味の制裁でもない。その上、一般には遡及買収と稱するが、その意味は、買収の効力が遡るといふことではなくて、過去の事實關係にもとづいて買収するといふのである。このような意味で、右の判決が、憲法三九條をもつて、「人民に不利益を科する法律には遡及力はない」のだと解釋したのは、ひじょうな間違ひといわなければならない。

以上を要するに、市町村農業委員會による買収農地の選擇權(自創法六條)土地取上げの制限(農調法九條)および農地の遡及買収(自創法六條の二—五)は、それらが農地改革や憲法の目的にそい、「公共の福祉」に適合するかぎり、違憲ではなくて合憲だ、というのが、わたくしの結論である。