

主 文

原判決中被上告人愛知県知事に対する農地売渡処分取消請求および被上告人農林大臣に対する土地売払義務確認請求に関する部分を破棄し、第一審判決中右部分を取り消す。

右部分につき本件を名古屋地方裁判所に差し戻す。

原判決中被上告人農林大臣に対する訴願裁決取消請求に関する部分に対する上告人らの上告を却下する。

前項に関する上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告人らの上告理由第二点について

自作農創設特別措置法（以下、自創法という。）三条により国から買収処分を受けた農地の旧所有者またはその一般承継人（以下、旧所有者という。）が右農地につき都道府県知事のした農地（以下、法という。）三六条による売渡処分の取消しを求めることができるためには、右売渡処分が取り消され、当該土地の所有権が国に復帰するならば、農林大臣が法八〇条によつて旧所有者に当該土地を売り払わなければならない場合であることを要する。けだし、旧所有者にそのような法律上の利益が認められなければ、行政事件訴訟法九条により旧所有者に右取消しについて原告としての適格を認めることができないからである。

都道府県知事が自創法三条により買収した農地については法八〇条の適用があり（自創法三条、四六条、農地法施行法五条、法九条、七八条一項参照）、法八〇条一項は、農林大臣において買収農地が政令の定めるところにより自作農の創設または土地の農業上の利用の増進の目的に供しないこと（以下、自作農の創設等の目的に供しないことという。）を相当と認めるときは、これを売り払い、またはその所管換もしくは所属替をすることができる旨を定め、同条二項は、右の場合には農林

大臣は当該土地を旧所有者に売り払わなければならない旨を定め、しかも、農地法施行令（以下、令という。）一六条四号は、買収農地が公用、公共用または国民生活の安定上必要な施設の用に供する（以下、公用等の目的に供するという。）緊急の必要があり、かつ、その用に供されることが確実な土地であるときにかぎり農林大臣において法八〇条一項の認定をすることができる旨を定めている。

私有財産の収用が正当な補償のもとに行なわれた場合においてその後に行なり収用目的が消滅したとしても、法律上当然に、これを被収用者に返還しなければならないものではない。しかし、収用が行なわれた後当該収用物件につきその収用目的となつた公共の用に供しないことを相当とする事実が生じた場合には、なお、国にこれを保有させ、その処置を原則として国の裁量にまかせるべきであるとする合理的理由はない。したがつて、このような場合には、被収用者にこれを回復する権利を保障する措置をとることが立法政策上当を得たものというべく、法八〇条の買収農地売払制度も右の趣旨で設けられたものと解すべきである。

もつとも、法八〇条一項には、農林大臣がその管理する土地を「売り払うことができる。」とあるので、同項は単に農林大臣に右売払いの権限を与えたにとどまり、売払いの義務を負わせていないかの観があるが、同条二項は農林大臣の管理する土地が買収農地であるときは、「売り払わなければならない。」と定めているのであるから、右両規定と前示売払制度の趣旨とを合わせ考えると、当該土地が買収農地であるかぎり、これを自作農の創設等の目的に供しないことが相当であるという事実が客観的に存すれば、農林大臣は内部的にその認定を行ない旧所有者に売り払わなければならないという拘束を受け、旧所有者は農林大臣に対し買受けに応ずべきことを求める権利を有するものであり、令一七条により農林大臣が旧所有者に対してする法八〇条一項の認定の通知は、旧所有者が右買受請求権を有する旨の告知にほかならないものと解するのが相当である。そうして、法八〇条による買収農地の

旧所有者に対する売払いは、すでに、当該土地につき自作農の創設等の用に供するという公共的目的が消滅しているわけであるから、一般国有財産の払下げと同様、私法上の行為というべきである。

ところで、令一六条四号が、前記のように、買収農地のうち法八〇条一項の認定の対象となるべき土地を買収後新たに生じた公用等の目的に供する緊急の必要があり、かつ、その用に供されることが確実なものに制限していることは、その規定上明らかである。その趣旨は、買収の目的を重視し、その目的に優先する公用等の目的に供する緊急の必要があり、かつ、その用に供されることが確実な場合にかぎり売り払うべきこととしたものと考えられる。同項は、その規定の体裁からみて、売払いの対象を定める基準を政令に委任しているものと解されるが、委任の範囲にはおのずから限度があり、明らかに法が売払いの対象として予定しているものを除外することは、前記法八〇条に基づく売払制度の趣旨に照らし、許されないところであるといわなければならない。農地改革のための臨時立法であつた自創法とは異なり、法は、恒久立法であるから、同条による売払いの要件も、当然、長期にわたる社会、経済状勢の変化にも対処できるものとして規定されているはずのものである。したがつて、農地買収の目的に優先する公用等の目的に供する緊急の必要があり、かつ、その用に供されることが確実であるという場合ではなくても、当該買収農地自体、社会的、経済的にみて、すでにその農地としての現況を将来にわたつて維持すべき意義を失い、近く農地以外のものとするを相当とするもの（法七条一項四号参照）として、買収の目的である自作農の創設等の目的に供しないことを相当とする状況にあるといいうるものが生ずるであろうことは、当然に予測されることである。法八〇条は、もとよりこのような買収農地についても旧所有者への売払いを義務付けているものと解されなければならないのである。したがつて、同条の認定をすることができる場合につき、令一六条が、自創法三条による買収農地につ

いては令一六条四号の場合にかぎることとし、それ以外の前記のような場合につき法八〇条の認定をすることができないとしたことは、法の委任の範囲を越えた無効のものというのほかはない。

これを要するに、旧所有者は、買収農地を自作農の創設等の目的に供しないことを相当とする事実が生じた場合には、法八〇条一項の農林大臣の認定の有無にかかわらず、直接、農林大臣に対し当該土地の売払いをすべきこと、すなわち買受けの申込みに応じその承諾をすべきことを求めることができ、農林大臣がこれに応じないときは、民事訴訟手続により農林大臣に対し右義務の履行を求めることができるものというべきである。したがつて、このような場合に都道府県知事が右土地につき売渡処分をしたときは、旧所有者は、行政訴訟手続により右処分の取消しを求めることができるものといわなければならない。

なお、法八〇条に基づく農林大臣の認定、あるいは同条に基づく農林大臣の売払いを行政処分とみる見解があるが、右認定は、その申立て、審査等対外的の手続につき特別の定めはなく、同条の定める要件を充足する事実が生じたときにはかならず行なうべく羈束された内部的な行為にとどまるのであるから、これを独立の行政処分とみる余地はないし、また、昭和三七年法律第一六一号による改正前の法八五条が法三九条一項所定の農地等の売渡通知書の交付に関しては、訴願による不服申立方法を認めていたのかかわらず、法八〇条の土地売払いに関してはそのような不服申立方法を認めていなかったこと、および法三九条一項の売渡通知書による売渡しの対価の徴収には農地対価徴収令の定めがあり、その不払いには国税徴収の例による処分がされるが（法四三条）、右売払いの対価にはそのような定めのないことから考えても、売払いを行政処分とみることはできない。

これを本件についてみると、本件各土地は上告人らあるいはその先代の所有に属していたが、昭和二二年一月二日自創法三条により国に買収され、その後売渡処

分のないまま、京都農政局長の認許によつて昭和二八年一二月一六日稲沢都市計画事業稲沢土地区画整理の地区に編入されたが、被上告人愛知県知事は、昭和三六年一月二日法三六条により本件各土地の売渡処分をしたことは、原審の確定したところである。

上告人らは、京都農政局長が右認許をした以上、法八〇条一項による農林大臣の認定があつたものと主張するけれども、土地区画整理事業地区への編入によつて当該土地が直ちに自作農の創設等の目的に供しないことが相当となるものではなく、右認許をもつて同項による農林大臣の認定のあつたものとするはできないとした原審の判断は正当である。

しかし、本件各農地売渡処分の取消しを求める訴えの利益の有無を判断するにあつては、本件各土地につき自作農の創設等の目的に供しないことを相当とする事実が存するかどうかを審理すべきであるのに、原審がこれをする事なく、旧所有者は同項の認定のあつた土地に対する売渡処分についてのみその取消しを求める訴えの利益を有するものであるところ本件各土地については右認定がないとして上告人らの右訴えの利益を否定したのは、法律の解釈を誤つたものといわなければならない。

さらに、被上告人農林大臣に対する本件各土地の売払義務確認の訴えについては、法八〇条による売払いを私法上の行為と解すべきことは、前述のとおりであるから、釈明の結果によつては、右訴えを売渡処分の取消判決の確定を条件として売払いをすべきことを求める将来の給付の訴えとすることができる余地があるので、単に公法上の売払義務確認を求めるものとして裁判権がないことを理由に右訴えを却下した第一審判決およびこれを支持した原判決は、いずれも法律の解釈を誤つたものといわなければならない。

なお、原判決中被上告人農林大臣に対する訴願裁決の取消請求に関する部分につ

いては、上告人らは上告の理由を記載した書面を提出しない。

よつて、被上告人愛知県知事に対する農地売渡処分の取消請求に関する部分については、その余の判断をするまでもなく原判決を破棄すべきこととなるが、訴えの利益に関し本件各土地が同条による売払いの対象となるかどうかについて、さらに第一審裁判所に審理させるのを相当と認め、また、その審理の結果いかんによつては、被上告人農林大臣に対する土地売払義務確認請求に関する部分についても審理を加える必要があることとなるため、原判決中右各請求に関する部分を破棄し、第一審判決中右部分を取り消し、右部分につき本件を名古屋地方裁判所に差し戻し、被上告人農林大臣に対する訴願裁決の取消請求に関する部分に対する上告人らの上告を却下することとし、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇八条、三九六条、三八六条、三八八条、三八九条一項、三九九条の三、三九九条、三九八条、九五条、八九条、九三条に従い、裁判官全員の一致で、主文のとおり判決する。

裁判官草鹿浅之介、裁判官松田二郎は退官につき評議に関与しない。

最高裁判所大法廷

裁判長裁判官	石	田	和	外
裁判官	入	江	俊	郎
裁判官	長	部	謹	吾
裁判官	城	戸	芳	彦
裁判官	田	中	二	郎
裁判官	岩	田		誠
裁判官	下	村	三	郎
裁判官	色	川	幸	太 郎
裁判官	大	隅	健	一 郎
裁判官	松	本	正	雄

裁判官	飯	村	義	美
裁判官	村	上	朝	一
裁判官	関	根	小	郷