

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

上告人の上告理由について

国有農地等の売払いに関する特別措置法二条、同法附則二項、同法施行令一条が憲法二九条に違反するものでないことは、当裁判所の判例とするところである（最高裁昭和四八年（行ツ）第二四号同五三年七月一二日大法廷判決・民集三二巻五号九四六頁参照）。これと同旨の原審の判断は正当である。論旨は、採用することができない。

よつて、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇一条、九五条、八九条に従い、裁判官藤崎萬里、同戸田弘の意見、裁判官中村治朗の補足意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

裁判官藤崎萬里の意見は、次のとおりである。

私も、多数意見と結論を一にするものであるが、その理由は、多数意見の引用する大法廷判決の理由とするところとは異なる。この点に関する私の見解は、同判決において私の意見として述べたところと同一であるから、ここにこれを引用する。

裁判官戸田弘の意見は、次のとおりである。

私も、論旨のいう違憲の主張が採用できないものと考えすることは、多数意見と同様であるが、その理由としては、多数意見の引用する大法廷判決中で高辻裁判官、環裁判官及び藤崎裁判官の説かれるところが基本的にこの問題に関する事理にかなっているものと思われるので（今回の中村裁判官の示唆に富む補足意見にもかかわらず、やはりそう考えざるをえない。）、前記三裁判官の意見をすべて援用させていただくこととする。

裁判官中村治朗の補足意見は、次のとおりである。

私は、国有農地等の売払いに関する特別措置法二条、同法附則二項、同法施行令一条が憲法二九条に違反するものでないとする多数意見引用の大法廷判決に賛同し、かつ、その理由とするところと意見を同じくするものであるが、同判決中における高辻裁判官ほか二名の意見（以下「高辻意見等」という。）にかんがみ、以下に若干私の考えを附加しておきたい。

一 当裁判所昭和四六年一月二〇日大法廷判決（民集二五巻一号一頁）は、国有農地等の売払いに関する特別措置法（昭和四六年法律第五〇号。以下「特別措置法」という。）による改正前の農地法（以下「改正前の農地法」という。）八〇条につき、同条は、国が買収によつて取得し農林大臣が管理している農地等について客観的に自作農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、その点に関する農林大臣の認定の有無にかかわらず、当該農地等の旧所有者において国に対しその農地等の売払いを直接請求する私法上の権利を取得し、これらの旧所有者が右請求をしたときは、国はこれを承諾すべき私法上の義務を負うことを定めたものと解すべきものとしているが、高辻意見等は、これと異なり、右規定は、買収農地等を自作農創設等の目的に供しないことを相当とするかどうかの認定判断の基準の設定を内閣に委ね、更に内閣の定めた基準に照らして具体的場合に当該農地が自作農の創設等の目的に供しないことが相当かどうかの認定判断権を農林大臣に与えたものと解すべきであるとし、したがつて、農林大臣による右の認定判断を経ることなく被買収者に売払請求権が直接発生すると解した前記判例は同条の解釈を誤つたものであるとの見解をとつている。

私も、改正前の農地法八〇条及び同条に基づく農地法施行令一六条の各規定に関する各立法者の主観的意図が高辻意見等の説くようなものであつたこと、また、右各規定、特に後者の第四号の規定内容からすればそのように解することが自然であ

ることを否定するものではない。しかしながら、もともと自作農創設等の目的のために行われるということによつてはじめて正当化される私権剥奪行為である買収によつて国が取得した農地等につき、その後の事情の変化によりこれを自作農の創設等の目的に供しないことが客観的にみて相当と認められる事態に立ちいたった場合には、憲法上当然に当該農地等を被買収者に売り戻す措置をとらなければならないとはいえないとしても、特段の事由のない限り、できるだけ旧権利者による権利回復の途をひらくのが私権尊重の憲法上の建前と法感情に合致するものと考えられるのであり、このような見地に立つて前記農地法八〇条をみる場合、同条二項の旧所有者への優先的売払いの規定が、単にこれらの者に反射的利益を与えたにとどまるものではなく、優先的に売払いを受けるについてなんらかの法的権利を与えたものと解するのが相当であると考えられるのに、他方同条一項に定める農林大臣の認定判断の経由を右権利実現のための不可欠要件と考える限り、客観的に明らかに買収農地等について自作農の創設等の目的に供しないことが相当と認められる事態となつているにもかかわらず、農林大臣が右の認定及びこれに基づく売払いの措置をとらないために旧所有者の権利実現が阻害されるという事態が生ずる可能性が存することを否定できず、このような場合における旧所有者の権利救済をどのようにして図るべきかという問題を生ずることを免れないのである。しかるに農地法は、このような事態に対する救済措置についてなんらの配慮を示しておらず、そのために下級裁判所は、あるいは右農林大臣の認定を行政処分と解し、あるいは農地等の売払いを行政処分と解し、他方農林大臣が違法にこれらの処分をしないことに対する不服をなんらかの形の抗告訴訟によつてすることを認め、これを通じて右の違法の是正ないしはこれに対する救済を図ろうとする努力を重ねてきたのであるが、これらの方法には解釈論として難点があることを免れず、また、その実効性にも疑問が存していた。このような状況の下において、前記大法廷判決は、農林大臣に一定の裁

量的判断権を付与するかにみえる前記農地法施行令一六条四号の規定を改正前の農地法八〇条一項の授權を超えるものとして無効とするとともに、同条は、買収農地等で客觀的にこれを自作農の創設等の目的に供しないことが相当と認められるにいたつたものについては、農林大臣の認定判断の有無を問わず、旧所有者において直接国に対してこれが売払いを請求する私法上の権利を付与したものと解することによつて、上述の旧所有者の権利救済の途を大きく開いたのである。

以上のような事態の推移に照らしてみると、仮に右大法廷判決のとり見解が必ずしも改正前の農地法八〇条に関する立法者の主觀的意図に沿うものでなく、解釈論として若干の問題を含むことを免れないものであるとしても、今ここでこの見解を改めるのが相当であるとは、私にはとうてい考えられないのであり、前記特別措置法を含むその後における法律改正の機会においても、右の点に関する限り、右判決における解釈の結果を是正するような措置が全くとられていないことからみても、いつそうその感を深くせざるをえないのである。このような理由から、私は、高辻意見等の上記見解に組することができない。

二 次に、改正前の農地法八〇条につき上記のような解釈をとることを前提とした場合、特別措置法二条、同法附則二項、同法施行令一条が憲法二九条に違反するかどうかの点についても、冒頭掲記の大法廷判決の多数意見が説くところは概ねこれを肯認することができ、これに対して疑問を呈する高辻意見等の見解には同調することができない。

私の理解するところによれば、憲法二九条との関係で最も問題となるのは、改正前の農地法八〇条によれば、買収農地等の旧所有者が同条所定の要件をみたした農地等につき買収対価相当額で売払いの請求をすることができたのを、特別措置法二条及び同法施行令一条が当該農地等の時価に十分の七を乗じて算出される額でなければこれを請求することができないことに改めたことそれ自体ではなく、同法附則

二項が、特別措置法施行の際未だ改正前の農地法八〇条二項による売払いを受けていない者については特別措置法の上記規定を適用するものとしていること、特に、そのために、同法施行前にすでに買収農地等の旧所有者が改正前の農地法八〇条による売払いの請求をし、これにより国に対して買収対価相当額により当該農地等の売払いを受ける具体的な権利を取得している場合においても、特別措置法の定める対価によつてでなければ売払いを受けられないこととなる点において、その者の既得の権利の内容を権利者の不利益に変更する結果を生ぜしめていることが、憲法二九条一項ないしは三項に違反するものではないかという点にあると考えられる。多数意見は、これを否定し、これに対して高辻意見等は、果してそのように断じうるかどうか疑問があるとされるもののようである。私は、次に述べる理由により、この点についても多数意見に賛同するものである。

確かに、右の既得の売払請求権を有する者についていえば、買受けの対価が増額され、その増額された対価によつてでなければ買い受けることができなくなることは、その者が現に有する権利の一部を奪われ、ないしは侵害されるものといわざるをえないから、果してこのようなことが憲法上是認されるかどうかは、当然に問題とならざるをえないところである。しかしながら、まず想起される憲法二九条三項との関係について考えてみると、同規定は、専ら、一定の公共の目的のために特定の権利者の権利を奪い、又はこれに対して制約を加えるなどしてその者に特別の犠牲を強いる必要がある場合に着目して、その場合には正義公平の見地からその犠牲を填補するためにこれに対する正当な補償をすべきことを定めたものであるから、およそ公共の目的のための必要から私的財産権に一定の制約を加えるすべての場合についてその適用があるわけではない。私的財産権は、もともと公共の福祉と調和するように法律によつてその内容が定められるべきものであり（憲法二九条二項）、いつたん一定の内容の権利として定められたものといえども、その後においてそれ

が公共の福祉に適合しなくなつた場合には、あるいはその内容を改変され、あるいは一定態様による権利の行使を禁止される等の制約を受けることを免れないものであつて、それは憲法二九条自体が当然に予定し、かつ、容認しているところである。このように、権利自体のもつ性質及び機能にかんがみこれを公共の福祉と調和させるために施される制約は、それが公共の利益のために必要かつ合理的と認められる限りは、いわばその権利の内在的制約ともいうべきものであり、このような制約によつて権利者がこうむる不利益は、上記正当な補償を必要とする特別の犠牲には当たらない。憲法二九条三項が問題となるのは、専ら、右のように権利自体の性質及び機能との関連において考慮される公共の利益とは全く無関係な別個の公益目的のために、特定の、ないしは一定の範囲の権利者に対してのみ、特別の制約が課せられる場合に限られるものとする。本件における買収農地等の売払いの対価の変更は、のちに述べるように、権利自体の内容を公共の福祉に適合するように改変するために講ぜられた措置であり、前記のような権利者に特別の犠牲を課する場合には当たらないのであるから、これにより既存の売払請求権の保持者が受ける不利益の問題は、憲法二九条三項の適用範囲外の問題であると思うのである。

次に生ずる問題は、権利の発生、消滅及びその内容を定めた法律をその後において改正し、従前の法律のもとにおいてすでに発生した権利についても右改正法を適用するものとする事により、当該権利の既得者に一定の不利益を生ぜしめることは、事後立法による既得の権利の侵害として、憲法二九条一項に違反するものではないか、という点である。しかしながら、いつたん具体的に発生した私的財産権が、「絶対不可侵の既得権」として、憲法上いかなる制約ないし侵害からも保障されるものと解すべき根拠が存しないことはさきに述べたとおりであり、右のような遡及法の制定も、単にそれが遡及法であるというだけで、これを違憲無効としなければならない理由はない。私的財産権の一定態様による行使に対し、公法的な禁止、制

限の措置がなされる場合は決して少なしとしないが、それが既得の権利に対して権利者に不利益な制約を課するものであつても、公共の福祉のために必要かつ合理的と認められる限り、なんら憲法に違反するものでないことは、すでに判例によつて確立された法理ということができるところ、この理は、既存の財産権ないしは法律関係に私法上の変更を加える立法についても、本質的には同様に妥当するのである（最高裁判所昭和三四年（オ）第五〇二号同三七年六月六日大法廷判決・民集一六卷七号一二六五頁参照）。すなわち、この場合における問題は、それが既存の権利の内容に権利者に不利な変動をもたらす効果を生ずるかどうかではなく、専ら、そのような結果を生ぜしめることを憲法上正当化する理由が存するかどうか、換言すれば、それが公共の福祉のために必要かつ合理的な措置として是認されうるようなものであるかどうかにあるというべきものであると思う。そして、このような理由の存否については、当該立法が、どのような目的のために、どのような権利ないしは法律関係に対して、どのような変動を生ぜしめるものであるかを究明したうえ、右の措置によつて達成しようとする公益の性質、内容及び必要性の程度と、他方これによつて権利者等がこうむる不利益の性質、内容及び程度とを比較考量し、右のような変動を生ぜしめることが全体として公共の福祉のために私権に対して制約を加える必要かつ合理的な措置として是認することができるようなものであるかどうかを判断して、これを決すべきものであると考える。

そこで、進んで右の見地から、特別措置法附則二項が、改正前の農地法八〇条において売払いの対価として当該農地等の買収対価相当額としていたのをその時価の一〇分の七の額に改めた特別措置法二条、同法施行令一条の各規定を同法施行前にすでに発生し、現に行使中の売払請求権についても適用すべきものと定めたことが、公共の福祉のために必要かつ合理的措置として是認しうるものであるかどうかについて考えてみる。

改正前の農地法八〇条が買収農地等の旧所有者に当該農地等を売り払う場合の対価を過去における買収対価相当額と定めたのは、前記のように、買収後の事情の変化により当該買収農地等を買収の目的に供することが相当でない事態に立ちいたつた以上、これを右農地等の旧所有者に売り戻すのが憲法の精神及び法感情に適合するものとするとともに、その場合における売戻しないしは売払いの対価は、原則として買収の際における対価とするのが妥当であると考えたためであると思われる。しかし、売戻しないしは売払いが憲法の精神及び法感情に適合するとしても、その対価が買収対価そのものと一致せしめられることまでもそうであるということではできないのであつて、それが適正と認められる価額であれば十分であるとしなければならず、むしろ正当な補償の下で収用した権利を客観的に合理的と考えられる価額を著しく下回る価額で旧権利者に売り戻し、ないしは売り払うことこそ、かえつてその合理性が問われなければならないともいえるのである。改正前の農地法八〇条が売払いの対価を買収対価と同額に定めたのは、買収対価そのものが当時の農地等の時価に比してかなり低廉であつたことを考慮したためかとも考えられるが、右のような事情を考慮に入れたとしても、なお右のような低廉な価額で旧所有者に売り払うことが法感情に合致し、立法政策として当を得たものであつたかどうかが問題とされる可能性があつたというべきであろう。しかし、当時は買収農地等につき時価と買収対価との間にあまり顕著な懸隔がなかつたためもあつてか、右の売払対価の相当性がそれほど問題とならなかつたのであるが、その後における地価、殊に都市及びその周辺におけるその著しい騰貴は、買収対価と時価との懸隔を格別顕著なものとし、買収対価相当額による旧所有者への売払いは、事実上旧所有者への無償返還にひとしいものに変つてしまつたのである。このような状況の下においては、改正前の農地法八〇条における売払対価の定めは、明らかに不当となるにいたつたとの批判を免れえないものであり、これが是正措置として立法された特別措置法二

条、同法施行令一条の規定は、公共の福祉のために必要かつ合理的な立法として是認されるべき十分な根拠を有するものというに妨げがない。そして、特別措置法による売払対価の是正の右のような必要性は、すでに旧所有者の請求によつてその権利が具体化し、かつ、現に行使されている場合においても、毫も減少するわけのものではなく、他方、すでに売払いの実施によつて所有権移転等の法律効果が完成し、その是正がかえつて種々の不都合な結果を生ずる場合と異なり、未だその段階にまではいたっていない右のような場合には、是正そのものが容易であり、かつ、これによつて既得権利者がこうむる不利益も、単に前記のように殆ど無償にひとしい低廉な対価で当該農地等を再取得できるという、それ自体としては特段の保護、保障に値すると認め難いような利益の喪失にすぎないものであるから、これらの点を彼此較量するときは、これらの既得の売払請求権についても、その対価を従前の価額でなく新たに設定されたそれによらしめることとしても、それもまた公共の福祉のために必要かつ合理的な措置として是認するに足りる理由があるものというに妨げがなく、これを憲法二九条一項に違反するものとすることはできないと考える。

以上に述べた理由により、私は、特別措置法附則二項は、本件のような同法施行前に売払いの請求をし、現に国に対してその承諾を訴求しているものに対しても同法二条、同法施行令一条の各規定を適用すべきものとしている部分に関しても、なんら憲法違反の瑕疵を有するものではないと考えるのである。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	中	村	治	朗
裁判官	団	藤	重	光
裁判官	藤	崎	萬	里
裁判官	本	山		亨
裁判官	戸	田		弘