

## 十七、請求撤銷駁回買回國有財產聲請之處分事件

以事後法變更財產權內容之合憲性

最高法院昭和五十三年七月十二日大法庭判決

昭和四十八年（行ツ）二四號

翻譯人：陳沈岳

### 判 決 要 旨

農地法施行後社會經濟情況的變化遠超過當初之預測，尤其是地價之高漲，其中都市及其周邊之顯著高漲乃眾所皆知之事實。在發生如此事態後，如仍容許原所有人得以相當於徵收時之價額請求出賣之權利，則較諸一般土地交易，顯然有失均衡，亦對社會經濟秩序造成不良影響；且因國有財產應以適當對價處分（參照財政法第九條第一項），在實際上地價已顯著高漲後，將出賣價額仍限於相當於徵收時之價額，不得不謂其不合理至極，亦有欠妥當。再者，在發生前述狀況之變化後，如容許仍得以相當於徵收時之價額出賣，將造成使原所有人取得因高漲所生之全部利益，形成難以讓一般國民接受之不合理結果。另一方面，修訂前之農地法第八十條完全未對原所有人之權利為任何考量，亦難謂妥當。出賣國有農地特別處理法及同法施行細則，將出賣之對價修訂為非以時價，而是以相當於時價之七成的金額定之，此乃基於公益上之要求，以保護前述之社會經濟秩序及公正地處分國有財產，並以之與原所有人之前述權利取得調和，其性質上為對原所有人之合理的限制，應被容許，亦符合公共之福祉。如此依特別處理法而為之出賣對價的變更，雖符合公共之福祉，但同法施行前，關於實際上確已無供扶植自耕農等目的必要之農地，已向國家申請要求出賣之原所有人，因特別處理法施行的結果，非以相當於時價之七成的金額即未能承購出賣，在此範圍內，不容否認地其原得以相當於徵收時之對價承購出賣權利受到侵害。然，該權利並非就該農地已成立之買賣契約而生之權利，該契約

之成立尚須國家表示出賣之意思或有取代該意思表示之裁判，故即使該權利受侵害，其並非請求出賣之權利本身被剝奪，而是僅止於權利內容之出賣對價被變更為不利於原所有人；如前所述，該變更既被認為符合公共之福祉，則如前述程度之權利的侵害，在憲法上當然地應被容許。（另有補充意見一則、不同意見二則）

## 事 實

原告原有之農地因農地改革被徵收後，主張該地確已無供扶植自耕農之必要，請求依原徵收時之價額賣回予原所有人（舊農地法第八十條）。該請求被駁回，原告乃訴請撤銷駁回處分，並確認國家之出賣義務。惟於訴訟過程中，因出賣國有農地特別處理法及同法施行細則之施行，出賣價格變更須為時價之七成，並適用於施行日後承購所出賣之土地。原告乃變更訴之聲明，請求國家應以相當於買收時之價額出賣。原審敗訴，原告上訴理由之一主張出賣國有農地特別處理法之溯及適用違反憲法第二十九條。

## 關 鍵 詞

出賣國有農地特別處理法 農地法 公共福祉 買收（徵收）  
財政法

## 主 文

本件上訴駁回。  
上訴費用由上訴人負擔。

## 理 由

關於上訴人之上訴理由第一點

依出賣國有農地等特別處理法（以下稱特別處理法）附則第

二項，同法適用於其施行日後承購所出賣之買收農地，故即為同法施行日前，實際上確為無供扶植自耕農或增進土地在農業上之利用目的之買收農地，如非於同法施行日前已承購出賣者，顯應適用同法。上訴人非於同法施行日前已承購出賣者，業經原審合法確定，原判決並無違法，上訴

論旨不足採認。

#### 關於上訴人之上訴理由第二點

上訴論旨總之在於，特別處理法第二條、同法附則第二項及同法施行細則第一條，侵害基於昭和四十六年（一九七一）法律第五十號修訂前之農地法（以下稱修訂前之農地法）規定，買收前之農地所有人或其一般承繼人（以下稱原所有人）所享有得以相當於買收時之對價額請求出賣買收之農地的民事上財產權，其違反憲法第二十九條；又，其區別已承購出賣者與尚未承購出賣者，對其適用不同之出賣對價，違反憲法第十四條。

#### 一、關於違反憲法第二十九條之主張

憲法第二十九條第一項雖規定「財產權不得侵犯」，但同條第二項規定「財產權之內容，應符合公共之福祉，以法律定之」。故，一旦以法律制訂之財產權內容，即以事後之法律變更之，只要其係符合公共之福祉者，顯難謂其為違憲之立法。而如上之變更是否符合公共之福祉，應綜合考量，前法之財產權的性質、變更內容之程度、因變更而受到保護之公益的性質等，並以該變更是否應被認許為對該

財產權之合理的限制，而為判斷。

就本件觀之，關於修訂前之農地法第八十條，其應解為，關於國家基於買收而取得、並由農林部長管理之農地，如實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時，該農地之原所有人取得請求國家以同條第二項後段所定相當於買收時之對價額出賣該農地之權利（參照最高法院昭和四十六年一月二十日大法廷判決，民集二十五卷一號一頁）。然，昭和四十六年四月二十六日公布，同年五月二十五日施行之特別處理法，其附則第四項規定，刪除前述農地法第八十條第二項後段；同法第二條規定，出賣之對價應以適當之價額為之，並應依政令所定計算價額；承此規定，特別處理法施行細則第一條第一項規定，同法第二條之出賣對價以出賣之土地等之時價的七成計算，並於同法附則第二項規定，同法適用於施行日後依農地法第八十條第二項承購出賣之土地等。因此，特別處理法第二條、同法施行細則第一條、同法附則第二項顯然將原所有人依農地法第八十條第二項請求國家出賣買收農地時之出賣的對價，由相當於買收

時之對價額，變更為相當於該土地時價之七成的金額。

因此，以下即由權利之性質等前述之觀點，判斷如上之出賣對價的變更，是否足以被容認為，其乃合理地限制原所有人請求出賣之權利。

關於本件農地買收所適用之扶植自耕農特別處理法（以下稱自創法），其主要目的係藉由扶植自耕農，以發展農業生產力，並消除農村中前近代地主式的農地所有關係（參照同法第一條），故一旦依自創法被國家買收之農地，即使因其後情況之變化，確已成為無供扶植自耕農等目的之必要，該買收並非因此即成為原不應為之者，且如上之買收農地既在正當之補償下成為國有，顯然亦非當然應將其返還予原所有人。但如前所述，因基於自創法之農地的買收，原係以扶植自耕農來發展農業生產力等為目的，故買收之農地實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時，賦予原所有人回復被買收農地之權利，在立法政策上不失妥當，故依該旨趣，制訂了農地法第八十條出賣買收之農地的制度（參照前揭大法廷判決）。

因此，於考量出賣買收之農

地的對價時，出賣買收之農地的制度既為如上所述般，則其對價應非必當然為相當於買收時之對價額，至於應如何定其金額，除考量前述農地買收制度及出賣買收農地制度的旨趣與目的外，亦應顧及形成該等制度之社會經濟整體的情況等決定之，其乃立法政策上的問題；昭和二十七年制訂之修訂前的農地法第八十條第二項後段，之所以將出賣之對價規定為相當於買收時之對價額，不外乎因農地買收制度施行後時日尚淺，且鑑於地價尚未高漲之當時的情勢，尚稱允當。

惟，農地法施行後之社會經濟情況的變化遠超過當初之預測，尤其是地價之高漲，其中都市及其周邊之顯著高漲乃眾所皆知之事實。在發生如此事態後，如仍容許原所有人得以相當於買收時之對價額請求出賣之權利，比較其與一般土地交易之情形，顯然有失均衡，亦對社會經濟秩序造成不良影響；且因國有財產應以適當對價處分（參照財政法第九條第一項），在實際上地價已顯著高漲後，將出賣的對價仍限於相當於買收時之對價額，不得不謂其不合理至極，亦有欠妥當。再者，在發生前述狀況之變

化後，如容許仍得以相當於買收時之對價額出賣，將造成使原所有人取得因高漲所生之全部利益，形成難以讓一般國民接受之不合理結果。另一方面，修訂前之農地法第八十條完全未對原所有人之權利為任何考量，亦難謂妥當。特別處理法及同法施行細則，將出賣之對價修訂為非以時價，而是以相當於時價之七成的金額定之，此乃基於公益上之要求，以保護前述之社會經濟秩序及公正地處分國有財產，並以之與原所有人之前述權利取得調和，其性質上為對原所有人之合理的限制，應被容許，亦符合公共之福祉。

如此依特別處理法而為之出賣對價的變更，雖符合公共之福祉，但同法施行前，關於實際上確已無供扶植自耕農等目的必要之農地，已向國家申請要求出賣之原所有人，因特別處理法施行的結果，非以相當於時價之七成的金額即未能承購出賣，在此範圍內，不容否認地其原得以相當於買收時之對價額承購出賣的權利受到侵害。然，該權利並非就該農地已成立之買賣契約而生之權利，該契約之成立尚須國家表示出賣之意思或有取代該意思表

示之裁判，故即使該權利受侵害，其並非請求出賣之權利本身被剝奪，而是僅止於權利內容之出賣對價被變更為不利於原所有人；如前所述，該變更既被認為符合公共之福祉，則如前程度之權利的侵害，在憲法上當然地應被容許。

又，上訴論旨雖主張，特別處理法第二條所謂之公正的價格，應以相當於買收時之對價額加上年利率百分之五的法定利息的總額，或農林部長之認定義務發生時，該土地的農地價格定之。但鑑於前述出賣買收農地制度之旨趣，及農地法施行後地價明顯高漲之事實，無應將同條之公正的價格解為如上訴論旨所述般之理由。

綜上所述，特別處理法第二條、同法附則第二項及同法施行細則第一條，並無任何違反憲法第二十九條之處，上訴論旨不足採認。

## 二、關於違反憲法第十四條之主張

因憲法第十四條原即非禁止有合理理由之差異性處理，故特別處理法既有如前所述之合理的理由，即使就取得請求國家出賣

買收之土地的權利人，區分為在同法施行日前已承購出賣者、同法施行日後始承購出買者，並為差異性之處理，顯不得即因此而謂為違憲。上訴論旨不足採認。

關於上訴人之上訴理由第三點

上訴理由稱原審所論中有誤認事實之點，原判決所論並無違法，又，關於其他各點之原審的判斷，足認其正當性，原判決所論並無違法。上訴論旨不足採認。

綜上，依行政事件訴訟法第七條、民事訴訟法第三百九十六、三百八十四、九十五、八十九條，除岸上康夫法官之補充意見、高辻正己法官、環昌一法官、藤崎萬里法官之各意見外，以全體法官一致之意見，判決如主文。

岸上康夫法官之補充意見如下。

本席全面贊同多數意見之結論及理由，惟關於高辻法官對多數意見理由之見解，本席提出以下若干個人之看法。

高辻法官在其意見（以下稱高辻意見）四中指出，（一）實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要，且被買收農地之原所有人在特別處理法施行前，已向國

家申請請求出賣該農地時，即在當事人與國家間發生如下之法律關係，即國家應對該原所有人履行出賣農地之義務、且受應為允諾出賣之意思表示的拘束，故其必然的結果為，原所有人以修訂前農地法第八十條第二項所定相當於買收時之對價額，實現農地之買賣，並收受經濟上之利益；因此，對於在與國家間已被設定之法律關係，適用事後制訂之法律，侵害該權利人之財產上利益，其屬規定財產權不可侵犯之憲法第二十九條第一項的問題，將其定位為得以符合公共福祉之法律規範之憲法第二十九條第二項的問題，乃屬錯誤。儘管如此，多數意見並未區別二者在性質上的差異，而以符合後者之公共福祉為由，認得侵害前者之財產上利益。再者，（二）如依多數意見之見解，只要著眼於社會政策上的一般性看法，符合被考量之公共福祉，則侵害個人之財產上利益將有可能總被容許。關於使該個人須忍受如此之對個人財產上利益的侵害，理應有認其為相當之公益上的必要性，但多數意見並未說明其理由。

但，

（一）依本席之理解，多數

意見之旨趣係將其解為二者間發生私法上權利義務之法律關係，亦即關於買收之農地實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時，被買收農地之原所有人取得請求國家出賣該農地之權利，相反地，因應原所有人之請求，國家負有應允諾出賣該農地之義務（參照多數意見引用之大法廷判決），此法律關係即在原所有人申請出賣之後，基本上仍不變，其仍然止於原所有人有前述權利、國家負有前述義務之法律關係。此關係並非如高辻意見所言，得將其解為「超越權利內容之現存個別之法律關係」。因此，在已向國家申請出賣之原所有人取得之權利的性質、及對基於該權利之經濟上利益的評價上，高辻意見完全不同於多數意見之見解，對於以如上見解為前提之高辻意見的說明，本席未能贊同。

（二）又，判斷以法律變更財產權之內容是否符合公共之福祉時，依本席對多數意見之理解，當然應考量，因該法律之施行有使前法所認個人之財產權的內容被變更為該人之不利益，其結果使個人之權利遭侵害的情形，故應綜合考量該財產權之性

質、權利侵害之程度及因此而應受保護之公益的性質等，判斷伴隨侵害個人權利之財產權內容的變更，是否對於該財產權之合理的限制而應容許。將此點對照於本件事案，稍詳述如下。亦即，特別處理法係規定，國家依農地法第八十條，將農地出賣予被買收農地原所有人時之對價，由修訂前農地法第八十條第二項所定「相當於買收時之對價額」，提高為特別處理法第二條、同法施行細則第一條所定出賣時之「相當於時價七成之價額」。特別處理法施行前固得解為，就實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要的農地，其原所有人取得請求國家出賣該農地之權利，如該原所有人已請求國家出賣時，基於該人（上訴人為如此之所有人之一）所有上述權利之財產上利益為如下程度之具體利益，即只要國家承諾，則以「相當於買收時之對價額」之極為低廉的對價成立買賣契約。但包含著如上漲價在內之特別處理法施行的結果，如原所有人不支付已被提高之「相當於時價七成之金額」的對價，將無法承購出賣，就此而言，其受有財產上之不利益，其權利實質上受到侵害；因此乃如

多數意見考量此情形後所述，具體綜合考量該財產權之性質、其內容變更之程度、及公益之性質的結果，提高依特別處理法出賣的對價，乃符合公共福祉之財產原內容的變更，在憲法上應被容許；同時，在變更結果上，縱然原所有人蒙受財產上之不利益，其權利遭侵害，該財產權內容之變更既如上所述乃符合公共福祉，憲法上應被容許，則該權利之侵害亦當然在憲法上應被容許。而其基本上與關於以正當理由限制拒絕延長租地契約之借地法第四條第一項之合憲性的本院判決（昭和三十一年六月六日大法廷判決，民集十六卷七號一二六五頁）、及關於以昭和九年法律第四十八號修訂後之舊著作權法（明治三十二年法律第三十九號）第三十條第一項第八款之合憲性的本院判決（昭和三十一年十二月二十五日大法廷判決、民集十七卷十二號一七八九頁）等本院判例所示，屬相同之見解。如上所述，關於判斷以特別處理法變更財產權內容是否符合公共福祉，應認多數意見顯然並非僅由社會政策上之一般性觀點為之，而是綜合考量包含公益在內之上述諸般情事後所為，並且亦

考量以特別處理法變更財產權內容之結果，造成權利人之原所有人個人權利受到侵害，而認使該權利人忍受權利之侵害乃憲法上應容許者，並說明其理由。因此，高辻意見對以上各點之前述的說法均未正中要點。

高辻正己法官之意見如下。

本席在結論上雖與多數意見相同，但對多數意見關於上訴人主張違反憲法第二十九條之理由，持有疑問而無法贊同。因此，以下即說明該點並論述個人意見。

一、農地法第八十條（指昭和四十六年法律第五十號修訂前之舊法，以下同）第一項規定，關於買收之農地等，於農林部長「依政令所定，認確已無供扶植自耕農或增進土地在農業上之利用目的之必要時，得依部令所定，將其出賣、或變更管理機關或所屬機關」；該條第二項規定，依第一項之規定，由農林部長認確無供扶植自耕農等目的之必要，且因此而成為得出賣之買收農地，原則上應出賣予買收前之所有人或其一般承繼人（以下稱原所有人），其對價為相當於買收時之對價額。依此規定，顯然買收農



地是否得被出賣予原所有人，與農林部長依政令所定基準，是否認定該地確已無供扶植自耕農等目的之必要有關。

二、在如此規定之農地法第八十條下，多數意見沿襲本院昭和四十六年一月二十日大法院判決（民集二十五卷一號一頁），並論斷買收農地「實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時」，無論農林部長是否認其相當，立即地「可解為該農地之原所有人取得以同條第二項後段所定相當於買收時之對價額，請求國家出賣農地之權利」。而多數意見對於「實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要」究以發生如何之事態、其發生以何時點為準，卻未為任何說明。

如多數意見本身所指，上述見解並非基於買收之農地的法律上性質當然發生。亦即，依扶植自耕農特別處理法，即使國家買收之農地因其後情事之變化，而成為確已無供扶植自耕農等目的之必要，並非因此即使其買收成為原係無必要之行為，且買收之農地既係在正當之補償下成為國有財產，即使其後發生如上情事之變化，由法之立場而言，並非

因此即當然地必須返還予原所有人。即在該種情形，是否將其回復予原所有人，亦僅是委諸於立法政策上的問題。多數意見之所以採如前之見解，乃因立足於以下之觀點，即「買收之農地實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時，賦予原所有人回復買收農地之權利，在立法政策上堪稱妥當，依此旨趣而設計了農地法第八十條之出賣買收農地制度」。雖多數意見以「立法政策上堪稱妥當」之旨趣而為推斷，然比照於農地法第八十條之文意，是否足以認定多數意見所論確為被成文化之內容，不無疑問。

三、買收之農地乃保有作為農地之性質，且供農耕之用者，而如多數意見所述，鑑於農地買收之目的在於以扶植自耕農發展農業生產力等，如採取如下觀點，即關於其確無供扶植自耕農目的之必要，而使其回復予原所有人，此乃政治部門機構委諸於立法之政策上的問題，對於必須有足以認其為相當之合理的事由者，不得以其不具正當性而加以駁斥。此時，除買收農地因災害而達未能回復程度致喪失農地機能的特

殊情形外，合理之事由一般應指，必須就該買收農地供扶植自耕農之目的、及以之供該目的外之其他目的，比較考量二者之社會價值；而判斷該事由之有無，則不得不存在事實之認定及其為基礎之判斷的過程。在此觀點下，國會將符合認定判斷時宜之基準的設定完全委諸內閣，並令農林部長依該基準，認該農地確已無供扶植自耕農等目的之必要時，始得將其出賣予原所有人，其難謂欠缺事理之合理性，其亦不失乃宜委諸立法之政策上的處理。

農地法第八十條之規定之所以採如前述一之內容，應認係顯示以該規定將上述之政策上的處理成文化，亦顯示應非如多數意見所述，謂係推斷「立法政策上堪稱妥當」之旨趣而將其成文化。因此，只要同條規定之內容乃如前述一所載般，則設定關於認定確已無將買收農地供扶植自耕農等目的之基準，乃內閣依上述旨趣依其裁量而應為者；依該基準而認相當者，乃農林部長依其職責而應為者。故吾人必須說，司法部門自設前述之基準，並容認自身所為如上之認定，如此見解實不足採。

四、如依多數意見所言，農地法第八十條係規定，於該農地實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時，買收農地之原所有人取得請求國家出賣該土地之權利，相對地，原所有人行使該權利時，國家負有應依其請求出賣該農地之義務，則正如多數意見所述，因該權利原即為請求出賣之權利，其當然係關於該農地之買賣「契約的成立，尚須國家表示出賣之意思或取代該意思表示之裁判的權利」。但原所有人基於同條規定取得請求國家出賣之上述權利，並非僅止於以其為既得之權利保有之，而是因此與國家間發生如下之法律關係，即當其向國家行使該權利（即以意思表示請求該權利之內容的出賣）時，依該請求，國家應對該原所有人履行出賣之義務，並受到應為允諾出賣之意思表示的拘束；就該法律關係而受司法保障之原所有人，依法律之規定，即當然地以同法第八十條第二項所定相當於買收時之對價額為出賣之對價，實現該農地之買受，並受有經濟上之利益。此經濟上之利益，依多數意見之見解，如上所述係基於該原所有人的意思表示而生，並依法律規定當然地為原

所有人收受，故對於實際上已為請求出賣意思表示之原所有人而言，足認其已屬財產上之利益。故原所有人已為該意思表示，基此而與國家間就該農地已生個別之法律關係後，如復制訂法令，將前述出賣之對價變更為相當於該土地時價之七成，並將其適用於原已存在之個別的法律關係，則該原所有人之財產上利益當然即被侵害，故就該法令之適用，有必要說明其未抵觸規定財產權不可侵犯之憲法第二十九條第一項的理由。蓋同條項所定財產權不可侵犯應係指，個人以符合公共福祉之方式行使已依法律規定其內容之財產權，則就其行使權利之當然的成果而實際上收受之財產上利益即應加以保護，而非指有無存在合理的理由。

然多數意見卻較前述大法院判決更進一步，將法律所定出賣農地之對價為相當於買收時之對價額，也解為其係請求出賣農地之原所有人權利之內容之一，並認為前述財產上利益即被侵害，亦僅為將原所有人取得之請求出賣農地的「權利內容中之出賣的對價，變更為不利於所有人而已」，且更詳述，規定國有農地等之出賣的特別處理法及同法施

行細則，係將該對價由相當於買收時之對價額，變更為相當於該土地時價之七成，其仍係為符合公共福祉而決定憲法第二十九條第二項之財產權的內容，該變更符合同條項所謂之公共福祉，亦符合憲法。

但是，變更法律所定權利之內容、與將變更權利內容之法律適用於已與國家間發生之個別的法律關係，並因此侵害原所有人之財產上利益，二者原為異其性質的問題。前者之權利內容的變更，包含對實際上僅止於被保有之既得權利內容所為的變更，以其為憲法第二十九條第二項之問題而加議論，固為合理。但現超越權利之內容，關於侵害後者現存個別法律關係依其法之作用的成果而生之財產上利益，亦以其僅為將原所有人之權利內容變更為不利益，並將其作為同條第二項之問題處理，實難認其合理性。因此，無論如何以理說明，認將法律所定原所有人之權利內容變更為不利益，乃符合憲法前述條項著眼於社會政策上之一般觀點的「公共之福祉」，吾人仍不得不謂，縱然加害程度有限，以該理由而認得無償地剝奪原所有人之財產上利益，並使原所有

人忍受因此所生之損害，實有窒礙。如不區別二者在性質上的差異，而認侵害後者之財產上利益，亦僅為將原所有人權利之內容變更為對其不利益，且以該變更符合公共之福祉為由，即足以說明對原所有人之財產上利益的侵害乃屬正當，則只要符合著眼於同條第二項之社會政策上之一般觀點的公共福祉，將難免總是只有加以容認的結果；亦即，在個人擁有請求國家就與財產上利益有關者為一定給付之權利、而國家負有依該請求為給付之義務的廣泛的情形下，該個人行使其權利、對國家請求該內容之給付，國家受到依該請求而應為給付之拘束，儘管憲法第二十九條第一項規定財產權不可侵犯，但該個人基於法律之規定當然地得收受之財產上利益，或許除如多數意見所述在「權利本身被剝奪」時應予補償的情形外，其為私有財產的同時，亦為非得受正當補償而被使用於為公共福祉之情形；蓋對此之侵害僅止於係權利內容之變更。斟酌此點，更難除對多數意見並未就以下內容說明其合理理由的疑問，亦即，關於對上述現存法律關係依法之作用的成果實際上得收受之財產上

利益的侵害，為將其認定為符合財產權不可侵犯之憲法規定，並非以該侵害是否符合著眼於社會政策上之一般觀點的公共福祉，而是是否有公益上之必要性，而須使該個人忍受因該侵害而受之損害、該侵害是否正係因應該必要性而為者。

五、綜上，本席回歸至前述三所述，認不得將農地法第八十條規定解為，買收之農地實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時，無論農林部長是否認其為正當，該農地之原所有人即取得請求國家出賣該農地之權利。就此，本席無法贊同採取不同於上述見解之多數意見，在此範圍內，其沿襲之前述大法廷判決不得不變更。故，上訴人在同於多數意見之見解下，立足於原所有人已依農地法第八十條取得以相當於買收時之對價額請求出賣買收農地權利之立場，主張前述法令將出賣之對價，由相當於買收時之對價額，變更為相當於該土地時價之七成，其乃侵害原所有人之財產權，違反憲法第二十九條；如此論旨缺乏論述之前提，有失妥當，故不足採認。

環昌一法官之意見如下。

本席認為，於判斷本件之合憲性上，以昭和二十七年十月施行之農地法中新增、而於昭和四十六年四月制訂特別處理法的同時被修訂之同法第八十條（以下稱舊法第八十條）的規定為基礎，檢討已對農林部長申請承買收農地之原所有人所取得之權利的性質與內容，具有基本之重要性。關於此點，多數意見將昭和四十六年一月二十日本院大法院判決列為應參照之判例，而依該判決所示，「買收農地實際上確已無供扶植自耕農等目的之必要時，無論有無農地法第八十條第一項所定農林部長之認定，原所有人得請求農林部長應出賣該土地，即其得請求應依其申請而為承諾；農林部長未回應該請求時，其得依民事訴訟程序請求農林部長履行該義務」。多數意見在此之上更進一步判示，因特別處理法施行的結果，如此之原所有人非以相當於時價七成之對價額，不得承購出賣，在此程度內，不容否定其原得以相當於買收時之對價額承購出賣之權利受到侵害；然該權利並非基於就該農地已成立之買賣契約所生之權利，而是該契約之成立尚須國家

表示出賣之意思或取代該意思表示之裁判始生之權利。其旨趣雖未必明確，但至少可認，原所有人如為申請，農林部長即生應加承諾之法的義務，反之，原所有人所取得者當然具有法之權利的性質，因此其乃成為因特別處理法之施行而被侵害的對象。關於此點，本席有不同於多數意見之見解，以下即以此為中心加以檢討。

隨著昭和二十七年當時有關農地改革制度主要立法之自創法及農地調整法的廢止，為取代該等法律，達成促進耕作者取得農地並保護其權利之目的，乃制訂施行農地法（同法第一條），為達成其目的，在法律架構上，其沿襲先前自創法規定方式之基本精神，即由國家（以農林部長為主管機關）強制買收農地與管理，並由國家將買收之土地出賣予實際上耕種該土地或有作為自耕農能致力於農業者，此由農地法規定之整體架構可證。同時，自創法中雖規定，關於國家以買收取得並由農林部長管理之農地，得將其出賣予原所有人（實質上為賣回），但鑑於買收後之社會情事的變化，其從未被認許，乃以新增舊法第八十條規定

之方式，開設了以該土地確已無供扶植自耕農等目的之必要時為限，得出賣予原所有人之方法。

但是，徵諸上述農地法之目的與架構，同時考量如多數意見所述，即使買收農地因其後情事之變化，確已無供扶植自耕農等目的之必要，並非其買收原即應無必要，亦並非必然即須將其返還予原所有人，故應將舊法第八十條之規定解為，其基本上仍堅守維持以上述方式推動改革農地制度之政策，並因應自創法施行後關於土地利用型態之社會情事的變化，發揮調整的機能；換言之，其乃被制訂為所謂之修正規定。將其解為係為對抗自創法以來之基本政策而被制訂之新措施，並不妥當。又，以該規定之字句等觀之，其與關於細節及程序上之規定等，同被置於「附則」一章中，而由其第一項之文句顯可看出賦予農林部長出賣權限之旨趣，且由其第二項係承受第一項之規定觀之，無論在其實質或表達上，在不違反前述基本政策的程度內，該規定之旨趣顯在於，將農地是否確為無供扶植自耕農等目的之必要，委由農林部長依政令所定判斷，並在此基礎上依其權限認許出賣予原所有

人，故該規定在性質上應為，關於處分買收農地般具有特別目的之國家保有的國有財產，立法機關賦予行政機關特別之權限。總而言之，可認該規定之旨趣在於，出賣之判斷應由國家考量整體農地政策為前提，其具有政策及行政上之特殊性質，故由行政機關中長期擔任實施該政策推動之主管機關的農林部長判斷，最為妥當；吾人不應將該規定解為，即使農林部長尚未就是否出賣做出判斷，原所有人仍得以該農地符合上述規定，而向國家主張所謂之優先購買權或類似之權利，故針對原所有人之請求，農林部長不負應予承諾之法律上義務。但，直至昭和四十六年二月修訂農地法施行細則第十六條，於該條第一項第七款增訂關於確已無供扶植自耕農等目的之買收農地，農林部長得為舊法第八十條第一項之認定（前述之判斷）時為止，依舊法第八十條第一項原預定制訂之政令（即農地法施行細則第十六條），在施行後近二十年間並無任何具體規定。此結果應解為，政府依其判斷而未行使前述由立法機關賦予之權限；而由該狀態長期間持續之事實觀之，亦非不得推論，政府不

行使該權限並不違反前述授權之旨趣。

綜上所述，考量在舊法第八十條下，申請承買之原所有人究處於如何之地位時，可認即使在修訂農地法施行細則前，因舊農地法規定之新增，法律實質上認許得由國家出賣在自創法下未被考量之買收農地的可能性，原所有人當然對此有所期待；而有鑑於土地價格急遽上漲之周知的事實，顯可見其期待之內容具有強烈之經濟財產上的性質。但是，如上所述，因必須只有在得為出賣之農林部長依政府（政令）所定行使其權限，該期待始得實現，原所有人並非依舊法第八十條規定之直接效果而被給予如優先購買權之權利，故結果上，原所有人所取得者僅為一得期待之地位，即基於社會之需求或其他機緣，政府採取制訂必要之政令的措施，且農林部長依該政令而為積極的判斷時，該期待始得實現。

如上所述，基於直至昭和四十六年修訂前之政令，原所有人取得之權利的實體，由一般法律常識而言，其甚為欠缺得被認定為權利並得為受法律保護對象之具體性。而如上訴人般，在修訂

後之政令下，已請求國家出賣之原所有人的地位，作為新政令之制訂的反射效果，雖可認其與國家間成立出賣契約之確實性較高，但就其仍須由農林部長做出判斷之點而言，其並未超出性質上僅為期待之地位甚多，姑不論該期待受不法不當之侵害等時，是否有得將其視為應受保護之利益的餘地，至少在觀念上，將如此之地位本身定位為一個權利，有其難以首肯之處。

基於上述觀點檢討本件在憲法上之論點，難認原所有人依舊法第八十條取得之地位，即為憲法第二十九條所定財產權受保障之對象（相反地，如採原所有人取得具既得權性質之權利的見解，則因一般國民無另取得如此權利之可能性，故其應為限定範圍內國民之原所有人特有之權利，如特別處理法等之制訂與施行確侵害該權利，卻在立法上未就其保障為任何考慮，則包含考量憲法第十四條、第二十九條第三項之內涵在內，仍有更進一步檢討之必要）。但如更進一步檢討，上述原所有人之地位雖未該當於權利，然縱僅為限定之場所，農地法顯增訂了原被自創法全盤否定之規定，開啟原所有人

得部分回復買收農地之途徑，給予原所有人關於財產權之期待，以解釋憲法之態度而言，完全無視於如此之情事與憲法規定之關連，並非妥當。徵諸昭和四十六年修訂後之農地法第八十條、特別處理法第二條、同法施行細則第一條、同法附則第二項，其保留出賣予原所有人之制度本身的同時，關於出賣之對價亦以定為時價之七成，考量原所有人之利益；又同時斟酌多數意見在一般論上對憲法第二十九條第一項、第二項之旨趣的判示，即其判示，特別處理法、同法施行細則規定將出賣之對價，由相當於買收之價額變更為時價之七成，其符合公共之福祉，並無不合理之處（關於上述意見，本席亦無異論）；再加上對原所有人之實質上地位的考量；綜合上述各點判斷，即使將憲法第二十九條保障財產權之內涵為廣泛之解釋，仍難謂特別處理法等之規定違反憲法第二十九條。

又，如上所述，本席並不認為，修訂前之農地法施行細則第十六條規定違反舊法第八十條之委任的旨趣；同時亦不認為，在該政令下之原所有人的地位乃有

具體性之權利。關於此點，本席未能贊同前述大法廷判決之見解。

藤崎萬里法官之意見如下。

本席雖贊同多數意見之結論，但未能贊同多數意見對違反憲法第二十九條之上訴人主張的說明。亦即，多數意見引用本院昭和四十六年一月二十日大法廷判決（民集二十五卷一號一頁），解釋修訂前之農地法第八十條，關於買收農地實際上確無供扶植自耕農等目的之必要時，判示該農地之原所有人取得請求國家出賣該農地之權利，並以此為前提，判斷規定國有農地之出賣的特別處理法第二條、同法附則第二項及同法施行細則第一條是否違反憲法第二十九條。但本席未能贊同多數意見以之為前提之該大法廷判決的見解。其理由與高辻法官在其意見中對修訂前農地法第八十條之解釋所述相同。

故在不同之前提下，上訴人關於特別處理法等侵害原所有人之財產權、違反憲法第二十九條之主張，欠缺立論之前提，有失妥當。