

農業に関する憲法学的考察

—「成田農地法事件」請求異議裁判をめぐる
「権利濫用」性と「過酷執行」性について—

内 藤 光 博

[目次]

- I. はじめに—本稿の目的
- II. 農業と憲法—「営農権」保障の憲法的意義
 1. 農業および営農の「憲法的価値」および「憲法的公共性」
 2. 諸外国における農業の憲法的位置づけ
 - (1) スイス連邦憲法における農業
 - (2) 大韓民国憲法における農業
 3. 農業および営農の特質と基本的人権としての「営農権」
 - (1) 農業および営農の特質
 - (2) 生存権的財産権としての農地
 - (3) 職業遂行の自由（営業の自由）としての農業
 - (4) 労働（勤労）権としての営農
 4. 小括：本件における「営農権」の侵害性
- III. 成田空港建設における農地収用の「過酷執行」性と和解
 1. 1971年「小泉よね強制執行（第2次代執行）事件」の「過酷執行」性
 2. 政府および空港公団の「公式謝罪」と「強制的手段の放棄」
 3. 小泉よね事件緊急裁決取消訴訟における最高裁での和解
- IV. 本件における民事強制執行権行使の「権利濫用」性と「過酷執行」性
 1. 「請求異議の訴え」と「権利濫用」論
 - (1) 民事執行法35条1項の「請求異議の訴え」と「権利濫用」
 - (2) 「公平な執行」原則—「権利濫用」に基づく「過酷執行」の違憲性
 - (3) 「権利濫用」の類型と強制執行の停止
 2. 本件における二重の意味での「権利濫用」性と「過酷執行」性
 - (1) 「公約」違反による「権利濫用」に基づく違法性
 - (2) 「営農権」侵害による「権利濫用」に基づく違憲性
 3. 「人間の尊厳」を突き崩す本件強制執行の「過酷執行」性
 - (1) 「過酷執行」による直接的な人権侵害性

(2) 「過酷執行」による継続的人権侵害性

(3) 「人間の尊厳」を根底から損なう本件強制執行の「過酷執行」性

V. 結論—本件強制執行による「人間の尊厳」の侵害性—

I. はじめに—本稿の目的¹

本稿において、筆者は、いわゆる「成田空港農地法裁判²」（以下「農地法裁判」とする）において、市東孝雄氏の小作農地（以下「本件農地」とする）に対する所有権を取得した「成田国際空港株式会社（以下「空港会社」とする）」による民事強制執行権の行使に対し、被執行権者である市東氏が民事執行法35条1項に基づく「請求異議の訴え」（以下「本件」とする）を提起し、「強制執行停止申立」を求めた事案につき、憲法学的視点より、市東氏の主張の法的正当性について論じることを目的とする。

結論的に、筆者は、本件の請求異議裁判において、空港会社による市東孝雄氏の農地に対する民事強制執行権の行使を認めることは、「権利の濫用」にあたるとともに、憲法上の「営農権」の侵害にあたり、違法・違憲

1 本稿は、2016（平成28）年11月30日に市東孝雄氏により千葉地方裁判所民事第5部に提訴された民事強制執行請求異議事件（平成28年(ワ)第2431号請求異議事件）について、筆者が、2018年2月18日に、同裁判所に提出した「鑑定意見書」に加筆修正を加えた論説である。

2 成田空港用地拡張事業に関わる「千葉県知事による農地法20条1項による許可取消請求事件（平成27年（行ツ）第436号上告事件）」。本件では、成田空港の設置および管理などを目的として、2004年に新東京国際空港公団（以下「空港公団」とする）を引き継いだ「成田国際空港株式会社=NAA」（以下「空港会社」とする）が、空港拡張のための農地（以下「本件農地」とする）の取得にあたり、農地法20条1項に基づき、本件農地の地主と小作権（耕作権）を有する市東孝雄氏との間の賃貸借解除処分を求めたところ、千葉県知事がこれを認めたことから、市東孝雄氏が同処分の取消しを求めた事案である。本件の下級審および最高裁決定では、市東孝雄氏の主張は退けられ、市東氏の敗訴が確定した。

であると考える。

この結論を導くにあたり、筆者は、本件において、空港会社が、市東氏の農地に対し民事強制執行権を行使することは、憲法が保障する「営農権」、とりわけ「営農権」に包摂される「生存権的財産権」を侵害すること、および民法1条3項の「権利濫用」にあたることから、違憲・違法であることを、憲法学的視点より論証する。

論証を行うに先立ち、筆者は、まずはⅡ章において、立論の前提となっている農業および営農の「憲法的価値」と「憲法的公共性」を考察し、それを基礎として憲法上農業従事者（農民）に憲法上保障されると考えられる「農業を営む権利および自由」を内容とする「営農権」について論じる。次いで、第Ⅲ章では、「成田農地法事件」の背景を探り、続く第Ⅳ章では、本件民事強制執行の「権利濫用」性と「過酷執行」性が、憲法13条の「人間の尊厳」を根源的に突き崩す人権侵害行為をもたらす、違憲・違法な行為であることを論じる。

Ⅱ. 農業と憲法—「営農権」保障の憲法的意義

1. 農業および営農の「憲法的価値」および「憲法的公共性」

戦後憲法学では、農業に関し、農地改革における財産権をめぐる憲法問題については論じられてきたものの、農業それ自体および職業として農業を営む行為（営農）を正面から取り上げてこなかった。

第二次大戦直後の1945（昭和20）年12月9日、GHQ最高司令官マッカーサーは、日本政府に、「数世紀にわたる封建的圧制の下、日本農民を奴隷化してきた経済的桎梏を打破する」ことを目的とする「農地改革ニ関スル覚書」（SCAPIN-411）を送った。この「覚書」に基づき、1946（昭和21）年10月に制定された「第二次農地改革法」により、不在地主の小作地について、日本政府により強制的に安値で買収され、実際に耕作していた

小作人に売り渡されることにより、農地の封建的所有関係は急速に解体されるに至った。

農地改革は、戦後改革の一つとして、戦後民主主義構築の基軸となり、日本国憲法の「法の下での平等」の保障の基盤となったが、それはもっぱら農地の所有関係に関わる法改革であり、農業および営農の社会的価値および憲法的価値の論議を導くまでには至らなかった。

農業あるいは営農について、日本国憲法は一切触れていないが、これらが農産物など食糧の供給という人間の生存にとって不可欠な営みであるとともに、社会と文化の発展に大きな影響を与えたことは間違いない。この点につき、1961（昭和36）年制定の「農業に関する憲法」ともいうべき「農業基本法（昭和36年6月12日法律第127号）」の前文が、農業および農業従事者（農民）について、次のような高い見識を示していることが注目される。

「わが国の農業は、長い歴史の試練を受けながら、国民食糧その他の農産物の供給、資源の有効利用、国土の保全、国内市場の拡大等国民経済の発展と国民生活の安定に寄与してきた。また、農業従事者は、このような農業のにない手として、幾多の困苦に堪えつつ、その務めを果たし、国家社会及び地域社会の重要な形成者として国民の勤勉な能力と創造的精神の源泉たる使命を全うしてきた。われらは、このような農業及び農業従事者の使命が今後においても変わることなく、民主的で文化的な国家の建設にとってきわめて重要な意義を持ち続けると確信する。」

農業を「国民経済の発展と国民生活の安定に寄与」するものとし、農業従事者（農民）を「国家社会及び地域社会の重要な形成者」と位置づけ、農業および農業従事者（農民）の使命を「民主的で文化的な国家の建設にとってきわめて重要な意義を持つ」とする農業基本法前文の崇高な理念は、

基本原理として「民主国家」（憲法前文）および「文化国家」（憲法25条）を標榜する日本国憲法の理念に通じるものがある。筆者は、こうした農業および農業従事者（農民）による営農が有する社会的・文化的価値に着目し、憲法学的視点から、次のような「憲法的公共性」に着目している。

第1に、農業・営農は食糧を人々に供給し、その生存を維持する為になく可欠な人間の営為であるという点である。農業および営農が持続的に行われることにより、食糧が十分に供給されることによって、人々が生存を維持し、自由を享受し、幸福を追求する基礎が築かれる。すなわち、農業および営農は、憲法13条が保障する人々の「生命・自由・幸福追求の権利」の基盤をなす人間の営為と考えられるのである。

また、農業および営農なくしては、憲法25条の保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）も成り立たない。人間の生命と健康を支えるのはまさに農業および営農であり、人々が生命を支え、健康を維持するために、農業および営農は決定的な役割を果たしているといえよう。

第2に、農業および営農は、憲法が根幹におく平和主義に大きく関わっている。

憲法前文2項は「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と宣言し、「平和的生存権」を規定している。ここでは、「欠乏から免れること」が、平和的生存権の基礎にあるという認識が示されている。なぜなら、歴史的にみても、食糧の欠乏は、しばしば戦争の原因となってきたからである。食糧の欠乏の除去は、平和な国家および国際社会の構築の基本条件であり、人々の平和的生存のための基礎であるといえよう³。つまり、十分な食糧

3 この点について、浦部法穂『憲法学教室・第3版』（日本評論社、2016年）428頁では、「平和とは、あらゆる『恐怖と欠乏』から免れた状態を意味する。戦争や軍隊といった『なまの暴力』だけでなく、貧困・飢餓・抑圧などの『構造的暴力』も

供給の保障なくして平和は成り立たないのである。このように、農業および営農は、平和を支える基礎をなしているといえる。

以上みてきたように、農業および営農は、日本国憲法が求める人間の生存および平和な社会の構築にとって不可欠な営為であり、その意味で、高度の「憲法的価値」および「憲法的公共性」を有していると考えることができる。

2. 諸外国における農業の憲法的位置づけ

以上の農業および営農の憲法的価値という点について、諸外国の憲法や法令に眼を向けると、スイス連邦憲法104条（農業）、および2018年の大韓民国憲法改正法案は、農業を憲法に位置づけ、「農業の憲法価値」を明らかにして、農業および営農の憲法的擁護と保障を明確にしている。

(1) スイス連邦憲法における農業

スイス連邦憲法は第104条で「農業」を規定している。そこでは農業政策のおもな目的（多面的機能の発揮）、望ましい農業のあり方（持続可能かつ市場志向）、農民の経営支援などのほか、食糧供給の保障、農業景観の維持、国土の分散的居住を重視することなどが規定されている。

またスイスでは、2017年9月24日の国民投票により、「食糧安全保障」の項目を追加するという憲法改正が行われた⁴。具体的には国民への食糧供給を維持するため、政府は農業生産基盤、とくに農地の保全と、地域の

ない状態、これが平和である。憲法前文が、『恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利』といているのは、このことを意味する」としている。また、この視点については、桜井豊『日本国憲法と農業政策—近代化農政の総点検』（行筑波書房、2005年）を参照いただきたい。

4 このスイス憲法改正の目的・内容・背景について、「【特集】食料自給日本も議論を一スイスでは食料安保を憲法明記」農業協同組合新聞【電子版】2018年7月24日付 <https://www.jacom.or.jp/nousei/tokusyu/2018/07/180724-35852.php> 参照。

条件に適合し自然資源を効率的に用いる食糧生産、農業と農産食品部門の持続的な発展に資する国際貿易や、フードロスの削減などを促進するという5項目が加わった。

スイス連邦憲法第104 a 条

国民への食糧供給を確保するため、連邦は持続可能性を支援し以下の事項を促進するための条件を整備する。

- a. 農業生産基盤、とりわけ農地の保全
- b. 地域の条件に適合し、自然資源を効率的に用いる食糧生産
- c. 市場の要求を満たす農業および農産食品部門
- d. 農業と農産食品部門の持続可能な発展に資する国際貿易
- e. 自然資源の保全に資する食糧の利用

この条項における「連邦は持続可能性を支援し」という文言の背景にあるのは、農業の多面的機能に着目した考え方であり、具体的には次の四つの側面での支援である。すなわち、第1に、水源の確保・涵養である。農業にとって水源は存立基礎である。第2に自然環境の保全、第3に良好な景観を維持すること、第4に文化の伝承である。

(2) 大韓民国憲法における農業

韓国においても、農業について、憲法上、以下に見るような規定があり、近年では、農業に関する改憲論が議論されている。

大韓民国憲法第9章「経済」

第121条 [農地小作制度の禁止、賃貸借・委託経営]

- 1 国家は、農地に関して、「耕す者が田畑を持つ」という原則が達成されることができるよう努めなければならない、農地の小作制

度は、禁止される。

- 2 農業生産性の向上および農地の合理的な利用のため、または不可避な事情により発生する、農地の賃貸借および委託経営は、法律が定めるところにより認められる。

第123条 [農漁村の総合開発, 中小企業の保護育成]

- 1 国家は、農業および漁業を保護し、育成するために、農漁村総合開発およびその支援等必要な計画を樹立し、施行しなければならない。
- 2 国家は、地域間の均衡ある発展のため、地域経済を育成する義務を負う。
- 3 国家は、中小企業を保護し、育成しなければならない。
- 4 国家は、農水産物の需給均衡および流通構造の改善に努め、価格安定を図ることによって、農民および漁民の利益を保護する。
- 5 国家は、農民および漁民ならびに中小企業の自助組織を育成しなければならないが、その自立的活動および発展を保障する。

こうした憲法上の規定に基づいて、2017年から、韓国農協中央会は、農業は食糧供給だけでなく、環境保護や地域発展、寿命改善など多くの便益を国民にもたらす公共財であり、こうした公的価値は産業レベルではなく国家レベルで扱われるべきである、そして農業の公共的価値は国民の日常生活に直接関連し、基本的人権にも深く関連しており「農業の公共的価値を憲法に反映させるべきである」として、農業に対する国民の意識を高める運動を展開している⁵。

5 韓国における農業をめぐる憲法論の展開および憲法改正の動向について、「【クローズアップ】農業重視へ各国が政策転換—韓国1000万署名で『農業の価値』提起」農業協同組合新聞【電子版】2018年6月20日付 <https://www.jacom.or.jp/nousei/clouseup/2018/180620-35526.php> 参照。

こうした農業に関する憲法的重要性の認識から、2017年5月に成立した文在寅政権は、「農業分野の公共的価値」を位置づけた憲法改正草案を2018年3月26日に公表し、国会に提出した。この「農業の公益的機能」を盛り込んだ憲法改正草案は、以下の通りである。

大韓民国憲法の改正草案第10章「経済」第129条

- 1 国家は、食糧の安定的供給と生態保全など農業や漁業の公益的機能に基づいて農山漁村の持続可能な発展と農漁民の生活の質の向上に向けた支援など必要な計画を樹立・施行しなければならない。
- 2 国家は、農水産物の需給バランスや流通構造の改善に努力して価格安定を図ることにより、農民の利益を保護する。
- 3 国家は、農漁民の自助組織を育成しなければならず、その組織の自律的活動と発展を保障する。

この農業の公共的・社会的価値を憲法に組み入れる韓国の憲法改正草案は、現在から将来にわたり、農業の公共的価値を見直すための方向性と具体的施策を示しているものといえる。

3. 農業および営農の特質と基本的人権としての「営農権」

(1) 農業および営農の特質

以上のように、スイスおよび韓国の憲法条項および憲法論の例にも見られるように、農業および営農が、人類の生存と平和を支える基本的条件であり、高度の「憲法的価値」および「憲法的公共性」を有することから考えると、農業を営む（営農の）主体である農業従事者（農民）には、営農を行うにあたり強い憲法的保障、すなわち「営農権」とも呼ばれるべき基本的権利の保障がなされなければならないといえる。

前述のように、農業あるいは営農という言葉は、日本国憲法には出てこ

ないが、営農が人権保障の基本的条件をなす根幹的な営みであるとする、「営農権」は、憲法13条の幸福追求権（包括的基本権）を根拠とする「新しい権利」として構成されることになる。

筆者のいうところの「営農権」とは、概括的に定義すると「農業従事者（農民）が農業を営む権利および自由」といえるが、「営農権」とは、具体的にどのような性質を有する権利なのかが問題となる。この問いに対する答えを導き出すにあたり、農業および営農というものの特質を見ておきたい。

第1に、農業および営農は、それを行うにあたり、「農地」という財産を前提とする。

第2に、農業従事者（農民）は、一定の「農地」を所有・賃借し、「労働（耕作）」を行い、長い年月をかけて、田畑に変え、農作物などを栽培したり、家畜を飼ったりする。

第3に、農業従事者（農民）は、農地から得た農作物などを消費者に提供し、生活のための利益を得る。

第4に、農業従事者（農民）は、通常、農地の中あるいはその周辺に住居を構え、家族とともに生活をする。

このように見てくると、農業および営農を行うにあたり、農業従事者（農民）は、農地という財産に労働を投下し、そこから生産物である農作物を取得し、それにより生活の糧を得るとともに、農地に居住し、日常生活を営むのである。農業従事者（農民）にとって、農地は生産手段であるとともに、労働により得た生存のための財産であるといえる。

このような農業および営農の特性から、営農権は、次のような多様な人権を包摂する包括的人権であるといえる。

(2) 生存権的財産権としての農地

第1に、営農には、農地が不可欠であることから、土地所有権・小作権の保障が前提となる。その意味で、営農権は、憲法29条1項の財産権的側

面を有することは当然のことである。

憲法学の有力説によれば、財産権には、「国民がその生活を営むための日常必需財産を支配する財産権」（「小さな財産」に対する財産権）および「貧乏や失業の原因をつくった資本主義経済発展の原動力となった財産を支配する財産権」（「大きな財産」に対する財産権）とがあり、前者は「使用価値」のみを目的とした財産であり、「生活を支える財産であって、もし人間が本能的に、より豊かな、そしてより文化的な生活を望むとすれば」「そのような生活を築くための基礎になる財産」をいうとされる。この「小さな財産」とは、「生存権の延長」としての「最低限度の生活を営むために必要な財産」、すなわち、個人の生存に不可欠な財産である。

筆者は、こうした人間として「最低限の生活を営むための財産」を「生存権的財産」と呼び、そうした「生存権的財産」を保有する権利を、人が生まれながらに有する自然権的な「生存権的財産権」と理解している⁶。

このような人間らしい生存に必要な不可欠な「生存権的財産」は、「必ずしも消費財産に限られる必要はなく、中小企業の生産財産、農漁民の農地所有権・小作権や入会権、漁業権等も含まれる」といえよう。なぜならば、それらの財産は「人間の生存に不可欠な財を生み出すための最小限の財産」であるからであり、その「社会的機能」としては、他者を支配したり、あるいはその行使にあたり、「人間生存に不可欠な財」を超え、貧富の格差を生みだしたりする余剰の財産ではないからである。

こうした「生存権的財産」は、「人間が人間らしく生存するために最低限必要とされる財産」であり、「生存権的財産」を保有する権利としての「生存権的財産権」は、「人間の尊厳」を確保するために保障された前国家

6 以上の憲法学における「小さな財産・大きな財産」論をめぐる学説の分析と、筆者のいう「生存権的財産権」については、拙稿「生存権的財産権の意義と保障—『成田空港農地法事件』における処分違憲性について—」専修法学論集130号（2017年7月）所収を参照いただきたい。

的・自然権的な自由権というべきである。その意味で、憲法29条2項の「公共の福祉」に基づく制約規定のもとでも、必要最小限の内在的制約に服するとどまり、その限りで絶対的の保障が与えられるべきである。

営農を行うにあたり必要な（とりわけ小作地のような）農地を所有・賃借し耕作する権利（耕作権）は、農業従事者（農民）の生存を支える「生存権的財産権」であるといえる。

「営農権」が有する重要な権利性の第一は、生存権的財産権であるという点である。

(3) 職業遂行の自由（営業の自由）としての農業

「営農権」の権利性の第二の特質は、「職業としての営農権」、すなわち憲法22条1項の保障する「職業選択の自由」としての側面である。

農業は、農地をもとに、食糧（農作物など）を生産し、それを消費者に供給して利益を得る行為であるので、営農は一つの職業であり、農業を遂行する活動である。したがって、農業を営む権利、すなわち「営農権」は、憲法22条1項の保障する「職業選択の自由」に含まれる「職業遂行の自由＝営業の自由」の一類型といえることができる⁷。

そして、農業および営農は、人間の生存を支える基本条件であることから、人間の生存権を支える基礎であるといえ、そのようなきわめて重要な「憲法的公共性」を有する「営農権」については、その制約にあたっては慎重でなくてはならない。したがって、職業遂行の自由（営業の自由）に対する制約原理である「積極目的に基づく明白性の基準」は妥当せず、「消極目的に基づく厳格合理性の基準」が用いられ、他者の生命や健康を害する蓋然性が高い場合などに妥当する必要最小限の制約のみが許される

7 憲法22条1項の保障する「職業選択の自由」は、「自己の従事する職業を決定する自由」と「自己の選択した自由を遂行する自由、すなわち営業の自由もそれに含まれる。」芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法・第六版』（岩波書店、2015年）224頁。

と解すべきである。

(4) 労働（勤労）権としての営農

営農を遂行することは、労働により、農地を耕すことである。農地は、一朝一夕で「農地」となるのではなく、長年にわたり、農業従事者（農民）が労力を投入し、創意工夫を施して、はじめて農作物を生み出す「農地」となるのであり、農民の「血と汗の結晶」である特別の財産といえる。

したがって、営農権は、職業遂行の自由および生存権的財産権にとどまらず、「すべて国民は勤労の権利を有」と規定する憲法27条の労働（勤労）権の側面を持っている。

社会は、各人の労働（勤労）により維持されるが、とりわけ、営農は人々の生存の基礎である食糧供給をその役割としていることから、高い公共的使命を持つ労働であるといえることができる。また、労働（勤労）権の保障は、生活の糧を得る手段であり、生存権保障に直結することから、社会権の一種と解されており⁸、政府や公的機関が、労働の機会を奪うことは、労働（勤労）権の、ひいては生存権の侵害となる。

4. 小括：本件における「営農権」の侵害性

本件における市東氏の農地は小作契約に基づく小作地であり、その農地に対する小作権は、「営農権」の一側面をなす「生存権的財産権」にあたる。したがって、市東氏から本件農地が、強制執行により奪われてしまうと、市東氏の生存の基盤が根底から崩されるとともに、職業遂行の自由の側面としての農業を営む自由および労働（勤労）の権利が侵害されることになる。

また、本件農地では、市東氏の父親の代から有機農業が行われ、有機栽培

8 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）373頁。

培に適する土地に改良されている。すなわち、本件農地には、市東氏の父親と市東氏本人の親子二代にわたる労力と創意工夫がつき込まれており、「営農」という労働を通して、市東氏は生活の糧を得てきている。したがって、本件農地が奪われることにより、市東氏の労働（勤労）の権利および自由が侵害されることになる。

さらには、本件農地からは、通常の農地とは異なる有機栽培可能な農地としての付加的価値が生み出されている。市東氏は、有機農業を通して、消費者に安全な農作物を提供し、人々の健康を支える役割を担ってきたのであり、その社会的貢献には多大のものがある。本件農地が奪われることにより、消費者にとって大きな社会的損失が生じることになる。ひとたび、市東氏の農地が奪われた場合、市東氏が再び有機栽培に適する農地を得ることは、不可能といえる。

Ⅲ. 成田空港建設における農地収用の「過酷執行」性と和解

次に、市東孝雄氏による請求異議の訴えの法的正当性を立証するためには、約半世紀にわたって行われてきた、いわゆる「成田空港反対闘争」における政府および新東京国際空港公団（以下「空港公団」とする、現在の「空港会社」）による空港予定地の土地収用の手法と、いわゆる「成田空港円卓会議」終了時の1994年11月に政府および空港会社により表明された「公式謝罪」と「強制的手段の放棄」の公約、およびその法的拘束力について十分に分析し、理解を深めることが重要である。

1. 1971年「小泉よね強制執行（第2次代執行）事件」の「過酷執行」性

政府および空港公団は、成田空港建設に関する1966（昭和41）年の閣議決定以降、事業認定告示（1969年12月）、第1次権利取得・明渡裁決申請（1970年3月）、第2次ないし第6次権利取得・明渡裁決申請（1970年5月

ないし12月), 特定公共事業認定告示(1970年12月), 第2次分ないし第4次分の緊急裁決申請(1971年2月)と同緊急裁決(同年6月), さらに千葉県知事による第1次代執行(1971年2月ないし3月)および第2次代執行(同年9月)と, 農地の強制収用を試みてきた。

政府および空港公団の強制収用の手法は, 暴力的なものであり, まさに「過酷(苛酷)執行⁹」(以下「過酷執行」とする)と呼ぶにふさわしいものであった。その典型例が, 1971(昭和46)年9月の小泉よね氏の農地に対する第2次行政代執行事件である。

市東氏と同じく成田空港予定地にあった小泉よね氏の土地・家屋の強制収用事件では, 土地収用法に基づき, きわめて暴力的な手法によって家屋と農地が強制収用された。

1971年9月19日, 当時の友納武人千葉県知事は執行を延期し, 翌20日の代執行は行わない旨言明したにもかかわらず, 代執行を強行するに至った。執行官と作業員が, 機動隊とともに, 脱穀作業中の小泉よね氏を暴力的に排除して住居を撤去した。この時, 小泉よね氏は前歯を折られるなど身体に危害が加えられ, 家を破壊され, 農地を奪われた。

このような暴力的な強制執行の手法は, まさに生存の基盤である農地や住居を奪い去る「過酷執行」であり, 憲法上の「営農権」およびそれに包摂される生存権の財産権の侵害であった。

2. 政府および空港公団の「公式謝罪」と「強制的手段の放棄」

しかし, こうした「過酷執行」による農地収用のあり方に対して社会的に厳しい非難が起り, 話し合いによる解決への兆しが高まった。こうした中, 隅谷三喜男氏を団長とするいわゆる「隅谷調査団」主催による「成

9 「過酷執行」とは, 後述のように, 「権利濫用的な民事強制執行」のことをさす。住田浩史「民事執行法制における権利実現の実効性確保と過酷執行の防止」Oike Library No. 40 (2014/10) 13頁以下など参照。

田空港問題シンポジウム」(以下「シンポジウム」とする)が、1991(平成3)年11月から1993(平成5)年5月まで、計15回にわたって開催され、その結論として空港公団が1993(平成5)年6月に収用裁決申請を取り下げた。

1993(平成5)年9月20日から1994(平成6)年10月まで12回にわたり、成田空港反対同盟、運輸省(当時)、空港公団、千葉県、成田市、芝山町、多古町、若干名の地元民間代表から構成される「成田空港問題円卓会議」(以下「円卓会議」とする)が開催された。

この円卓会議により、政府、千葉県および空港公団は、成田空港建設をめぐっては、以後「暴力的に土地を収奪することは行わない」と表明し、政府および空港公団が、公式に謝罪した。その内容は、以下の通りである。

①土地収用法等による権利行使の「暴力性」の不当性が客観的・社会的に認識され、②成田空港シンポジウムで越智伊平運輸大臣(当時)が謝罪し、山本長公団総裁(当時)が収用裁決申請を取り下げ、③円卓会議で「あらゆる意味で強制的手段が取られてはならず、あくまで話し合いによる解決」を隅谷調査団最終所見(1994年10月11日)とし、④中村徹公団総裁(当時)が所見を受けてその遵守を確約した上で、⑤黒野匡彦公団総裁(当時)が謝罪した。さらに運輸省松尾道彦事務次官(当時)は、「今後、円卓会議の結論を最大限尊重し実現に努める」と言明した。

3. 小泉よね事件緊急裁決取消訴訟における最高裁での和解

1973(昭和48)年12月に小泉よね氏は逝去したが、その後提訴された小泉よね氏の農地・宅地・家屋に対する第2次代執行の根拠となった緊急裁決をめぐる取消訴訟の公判において、2001(平成13)年2月5日、最高裁第一小法廷で、国土交通大臣と空港公団が謝罪の意を表明し、よね氏の養子である小泉英政氏と和解した。

同和解調書には別紙が付され、その中で、政府および空港公団は「代執

行がよねさんの生活を根こそぎ変えてしまうものであり…小泉よねさん問題の根源は、私どもが成田空港の建設を急ぐあまり、小泉よねさんとの話し合いの努力を尽くせないまま、『公共用地の取得に関する特別措置法』の適用をもとめたことにあったのではないかと深く反省する」として、謝罪の意を表明した。

また空港公団総裁は、「この地で二度と『小泉よねさん問題』のような不幸な出来事を繰り返してはならないと決意する次第です。」とする声明を発表した。

2002（平成14）年12月24日、空港公団は、前述の第2次代執行の緊急採決をめぐる取消訴訟の公判における最高裁での和解の謝罪に基づき、「当時の小泉よねさんのお気持ちに思いを致し、衷心からのお詫びをするとともに、昭和52年12月26日に明渡しの仮処分が為された甲（小泉英政）の耕作地（成田市古込字込前165番1）に替わるものとして、成田市東峰字笠峰45番地の土地の使用権を甲（小泉英政）に提供する」ことで合意した。

さらに、2015（平成27）年2月3日の合意において、1971年9月20日の第2次代執行の強制力を発動した国土交通省、千葉県、空港会社がいずれも謝罪を表明した。

2015年5月の最終の和解合意書では、まず前文で「故小泉よねに対する強制収用に関する補償は、一部について供託があったほかは、現在に至るまで40年以上の長きにわたって仮補償のままの状態に置かれてきた」ことの違法状態を確認している。

さらに合意書第3条において、政府・千葉県・空港会社は「前項の補償が、よねの土地・家屋等の財産権のみならず、空港建設がなかった場合によねが生涯にわたって三里塚の地において農民として送ったであろう生活に配慮し、その生活を補償するとの考えに基づいたものであることを確認する。」として、小泉よね氏の生活補償を行う義務があったことを認めた。

こうした政府・空港会社・千葉県の一連の小泉英政氏への謝罪と和解合

意は、「この地で二度と『小泉よねさん問題』のような不幸な出来事を繰り返してはならない」との公式謝罪を示すものであった¹⁰。

以上のシンポジウム・円卓会議での、また小泉英政氏への最高裁での和解における政府および空港会社による「謝罪」と「強制的手段の放棄」の意思表示は、「公的な約束」であり、「法的な拘束力」を持つものであったといえる。

また、付随的にいえば、空港公団は、2004（平成17）年に、「成田国際空港株式会社法」により民営の株式会社（空港会社）となったが、空港会社は100%政府が出資している特殊会社であり、きわめて公的・公共的な色彩の強い組織である。したがって、空港会社には、その性質上「準政府機関」として憲法が直接適用されることになる。

IV. 本件における民事強制執行権行使の「権利濫用」性と「過酷執行」性

1. 「請求異議の訴え」と「権利濫用」論

(1) 民事執行法35条1項の「請求異議の訴え」と「権利濫用」

民事執行法35条1項は「債務名義（第二十二条第二号，第三号の二又は第四号に掲げる債務名義で確定前のものを除く。以下この項において同じ。）に係る請求権の存在又は内容について異議のある債務者は，その債務名義による強制執行の不許を求めるために，請求異議の訴えを提起することができる。裁判以外の債務名義の成立について異議のある債務者も，同様とする。」と規定している。

この「請求異議の訴え」は、「不当執行除去のための一般法的な意味をもつ制度¹¹」であり，不当執行に対する債務者の制度上の救済手段といえ

10 「小泉よね強制執行事件」の理解を深めるために，三留理男編『大木よね 三里塚の婆の記憶』（田畑書店，1974年）を参照いただきたい。

る。不当な民事強制執行を除去するために、債権者による「権利濫用」が認められる場合、また「過酷執行」にあたる場合には、当該強制執行は停止されることが、判例上認められている¹²。

(2) 「公平な執行」原則—「権利濫用」に基づく「過酷執行」の違憲性

「過酷執行」とは、民事訴訟法的な意味では「権利濫用的な民事強制執行」であるとともに、被執行者の基本的人権を侵害するような「強制執行」がなされる場合、それは民法上の「権利濫用」であるとともに、憲法上の人権侵害行為ということになり、違憲無効となる。

こうした「権利濫用的な民事強制執行」が許されない根拠として、民事強制執行手続における「公平な執行」の原則がある。

現在の民事訴訟法学における通説的見解では、民事強制執行手続について、「公平な執行」の重要性が強調されている。代表的な見解では、次のように説かれている¹³。

「強制執行は債権者の債務の実現のためだけに行われるが、それだからといって、この手続では、債権者の利益だけが考慮されればよいというわけではない。法は、債権者と債務者の利益を公平に考えるものであり、この手続きでも、債務者が不当な不利益を受けることがないように配慮する必要がある」り、「債務者をまる裸にするような『苛酷な執行』は許されないが、これは公平な執行の理想からくるものである。これによって、執行は現代社会における正義に適った執行となるものであり、

11 三ヶ月章『民事執行法・第3版』（弘文堂、1992年）104頁。

12 最高裁第一小法廷昭和37年5月24日判決（民集16巻5号1157頁）、東京地裁昭37年10月27日判決（判時319号31頁）、東京高裁昭和38年11月27日判決（判時359号23頁）、最高裁第二小法廷昭和43年9月6日判決（民集22巻9号1862頁）、大阪地裁昭和56年8月7日判決（判時1034号116頁）など参照。

13 林屋礼二編『民事執行法〔改訂第二版〕』（青林書院、1998年）20頁。

「公平な執行と適正な執行の間には密接な関係がある」。

このように、強制執行においてなお「債権者と債務者の利益を公平に考え」「債務者が不当な不利益を受けることがないように配慮する必要」、すなわち「公平な執行」は、「裁判所は、民事訴訟が公正かつ迅速に行われるように努め、当事者は、信義に従い誠実に民事訴訟を進行しなければならない」と規定する民事訴訟法2条の要請であるとともに、「公平な裁判手続」を要請する憲法32条の「裁判を受ける権利」の具体化といえる。

したがって、民事強制執行にあたっては、「公平な執行」原則の重要性から、権利濫用に基づく執行は許されない。権利濫用の禁止（民法1条3項）は、民法の大原則である。なぜなら、他人の権利を損なってまで権利を主張することはできないからである。

さらに重要なことは、権利濫用に基づく許容されない強制執行の中でも、「債務者をまる裸にするような」過酷執行にあたる場合には、前述のように、憲法上の人権侵害となり、強制執行は絶対に許容されない点である。なぜなら「執行となれば、債務者の生活・経営は、往々、存立の危機にさらされる。苛酷濫薄な強制執行は、債務者の人権問題（憲二五条）となりうるし、一債権者の満足のために債務者救済上の国家・社会の負担が生ずるのは必ずしも当をえない」が故に、「苛酷な執行申立てを強制執行請求権の濫用（民一条三号）として却下できる場合も少なくない」と考えられるからである¹⁴。

(3) 「権利濫用」の類型と強制執行の停止

こうした民事訴訟法学説における「公平な執行」の原則から考えると、民法1条3項が禁止する「権利濫用」にあたる場合、そして「過酷執行」

14 中野貞一郎『民事執行法 [新訂四版]』（青林書院，2000年）8-9頁，中野貞一郎・下村正明『民事執行法』（青林書院，2016年）7-8頁参照。

にあたり、憲法上の人権侵害を引き起こす場合には、当該強制執行は停止されることになる。

民事執行法35条1項では、「債務名義に係る請求権の存在又は内容について異議のある債務者は、その債務名義による強制執行の不許を求めるために、請求異議の訴えを提起することができる」とされている。民事執行法学説では、強制執行が権利濫用にあたる場合には、当該執行は認められないとされている。

民法学説によると、具体的に「権利の濫用」にあたる権利行使として、次のような場合があげられており、当該権利行使が、これらのうちいずれかに該当する場合には、「権利の行使本来の効果が与えられない¹⁵⁾」とされている。

- ① 外形上権利の行使のようにみえるが、具体的の場合に即してみるときは、権利の社会性に反し、権利の行使として是認することのできない行為
- ② 第三者に対する加害の目的をもってないし不当な利益を得る意図でなす権利の行使
- ③ 権利者の得る利益に比較することができないほどの著しい損失が相手方に生ずるような権利の行使
- ④ 不誠実な手段・経緯により取得・帰属する権利の行使
- ⑤ 自己の以前の行為に矛盾・抵触する権利の行使

本件においては、前述のような経緯を経て、政府および空港会社が「公式謝罪」と「強制手段の放棄」を公約したことにより、その後の成田空港問題について平和的な対話により事態が收拾される途が開かれた。しかしながら、空港会社は、本件の市東氏の農地法事件において、この公約を破り、市東氏の農地に対する強制執行権の行使を試みようとしている。

15 谷口知平・石田喜久夫編『新版・注釈民法(1)』[安永正昭執筆] (有斐閣, 1988年) 120頁。

こうした空港会社の強制執行権の行使につき、上記の5類型の「権利の濫用」にあてはめてみた場合、以下に見るように、二重の意味での「権利濫用」にあたり、民事執行法に基づく強制執行権の行使は、違法かつ違憲であると考えられる。

2. 本件における二重の意味での「権利濫用」性と「過酷執行」性

(1) 「公約」違反による「権利濫用」に基づく違法性

第1の「権利の濫用」は「公約」違反に基づくものであるという点である。

政府および空港公団は、1969（昭和44）年以降、空港用地を収用するために土地収用法や行政代執行法等に基づく諸手続を行ったが、一連の空港建設反対運動により、本件農地をはじめとする建設用地を収用しえないまま、1989（平成元）年12月には、土地収用法第106条が買受権を行使できる期間と定めている事業認定から20年が経過し、買受権が消滅して事業認定の効力が失効し、強制収用は不可能となった。

しかし、1988（昭和63）年に空港公団は、市東氏の同意を得ずに農地を地主から買収していた。その後、2004（平成16）年に空港公団の業務を引き継いだ空港会社は、農地法20条1項および2項2号に基づき、本件農地の賃貸借契約の解約申請を千葉県知事に行い、これに対し同知事が解約許可処分を下し、成田市農業委員会および千葉県農業委員会の手続等を経た後、市東氏を相手取り、千葉地裁および東京高裁に、本件農地の明渡し等請求訴訟を提起したのである。

このように本件訴訟に至る経緯を見てくると、空港会社が、農地法20条に基づき本件許可処分を求め、処分行政庁（千葉県知事）が行った本件農地の賃貸借契約の解約許可処分による本件農地を取得しようとする試みは、政府および空港公団（空港会社）が土地収用法に基づく本件農地の収用が不可能になったことを受けて、計画的に仕組んだ「強制収用の代替措置に

よる農地取得行為」とみることが自然である。

こうしてみると、政府および空港会社による円卓会議終了時の「公約」は破られたと見ることができる。思うに、政府および空港会社が「公式謝罪」を行い、「強制的手段によらない」と公約したことの真意は「土地収用法による強制収用はしない」ということであり、土地収用法によらない強制収用、すなわち農地法による賃貸借契約の解約手続によるものであれば強制手段にはならないと考えたとの推察も成り立つ。

適用される法律が「土地収用法」ではなく「農地法」であっても、最終的には民事執行法による強制執行の道につながるものであり、これは「小泉よね（第2次代執行）事件」の強制代執行と本質的に変わりはない。

きわめて公共性の高い役割を担う「準政府機関」としての性質を有する空港会社が、以上のような「公約」違反に基づき民事強制執行権を行使することは、上述の「権利の濫用」の類型からいえば、①社会性に反し、権利の行使として是認することのできない行為、②加害の目的をもってないし不当な利益を得る意図でなす権利の行使、④不誠実な手段・経緯により取得・帰属する権利の行使および⑤自己の以前の行為に矛盾・抵触する権利の行使に該当し、明らかに「権利濫用」であり、違法といえる。

(2) 「営農権」侵害による「権利濫用」に基づく違憲性

第2の「権利濫用」は憲法上の「営農権」の侵害という点である。

本件における、市東氏の強制収用の対象となる農地は耕作地の73%である。空港会社による強制執行権が行使されると、営農の手段のほとんどが奪われるということになり、廃業を余儀なくされよう。こうして、市東氏は、祖父の時代から100年にわたり多大なる労力と創意工夫と努力をつぎ込んで耕してきた農地が奪われ、父親の時代から二代にわたり行ってきた有機農業を放棄せざるをえず、産直型協同農業も喪失させられることになる。

こうした状況は、農地という「生存権的財産」の剥奪、農業という職業および労働（勤労）する権利の消失であり、市東氏の「営農権」の侵害を意味する。

こうした「営農権」の侵害は、第1に、生存的財産が奪われることにより「最低限の生活を営む権利」が損なわれることにより、基本的人権の根源的侵害をもたらす。

第2に、営農権の侵害により、憲法22条の「職業選択の自由」から派生する農業遂行の自由が損なわれる。職業の選択や遂行は、自らの生存を確保することであるとともに、人生観や価値観に基づき「自己実現」を図るという精神活動でもある。すなわち、職業遂行の自由は、単に生活を維持するということだけでなく、内心の問題でもあり、強制執行による農地の剥奪は、何を生業にするか、どういうことを人生において行うかという自由を奪い去ることになる。この意味でも「個人の尊厳」を根底から否定することにつながる。

さらに、営農権の侵害は、憲法27条の保障する労働（勤労）の権利および自由を損なうことになる。すなわち、民事強制執行権の行使は、農業を営むという労働の権利と自由を根底から奪ってしまうことになる。

以上のようにみてくると、空港会社の民事強制執行権の行使は、上述の「権利の濫用」の類型に従うと、市東氏の憲法上の営農権（とりわけ生存権的財産権の側面）を侵害することから、①外形的に権利の行使に見えるものの、社会性に反し、権利の行使として是認することのできない行為、②加害の目的をもってないし不当な利益を得る意図でなす権利の行使および③権利者の得る利益に比較することができないほどの著しい損失が相手方に生ずるような権利の行使に該当し、憲法に反するものと考えられる。

3. 「人間の尊厳」を突き崩す本件強制執行の「過酷執行」性

(1) 「過酷執行」による直接的な人権侵害性

以上みてきたように、本件強制執行は権利濫用に基づく違法な強制執行であるとともに、次のような憲法上の人権を直接的に侵害する。

- ① 農地・住居など生存の基盤を奪い去ることであること（生存権的財産権の侵害）
- ② 農地および農業を営むにあたり最小限必要な設備や器具などの生産手段が奪い去られることにより職業の自由と労働の権利（職業選択の自由と労働権の侵害）を侵害すること

以上の点から、本件強制執行は、憲法に反する「過酷執行」という側面をあわせ持つ違法性のきわめて高いものといえる。

(2) 「過酷執行」による継続的人権侵害性

第2に、本件において強制執行が行われた場合、結果的にも、市東氏の生活にとって、以下のような重大かつ深刻な帰結がもたらされることになる。

- ① 市東氏が長年にわたり精魂込めて築き上げた有機農業を奪い去ること
- ② 市東氏から農業を奪い去ることは、市東氏の人生そのものを否定し、将来的に生きる意欲を奪い去ること

強制執行によりもたらされる以上のような帰結は、将来的に人権侵害が継続することを意味する。

(3) 「人間の尊厳」を根底から損なう本件強制執行の「過酷執行」性

さらに、本件の強制執行された場合、より一層重要なことは、「人間の尊厳」を根底から侵害する根源的な人権侵害を引き起こす点である。

「個人（人間）の尊厳」ないし「個人の尊重」とは、「一人ひとりの人間が人格的自律の存在」（自己の生の作者）として最大限尊重されなければならないという趣旨である。そして憲法は、人がそのような存在として自

己を主張し、そのような存在としてあり続ける上で重要な権利を『生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利』として包括的に保障しようとしている。¹⁶⁾

人間の生存の基盤、生きる誇り、意欲を奪い去ることは、その人の人生(人格的自律)の否定であり、「人間としての尊厳」を侵すものである。つまり、人間の尊厳への侵害行為というのは、人間の生存の基盤、生きる誇りとか意欲を奪い去ること、その人の人生、人格的自立の否定であって、人間としての尊厳を侵すものであるといえる。

以上のように見てくると、本件における強制執行権の行使は、民法1条3項が禁ずる「権利の濫用」により、市東氏から営農権を剥奪し、「人格的自律の存在」(自己の生の作者)であろうとすることを根底から否定する「過酷執行」といえ、「人間の尊厳」を根底から突き崩す行為、換言すれば、市東氏が人生をかけて行ってきた営農という天職を奪うものであり、農業従事者としての尊厳を著しく侵すものであり、憲法13条に反する違憲違法な行為であるといえる。

V. 結論—本件強制執行による「人間の尊厳」の侵害性—

空港会社による本件農地法事件における市東氏の農地取り上げ強制執行権の行使は、シンポジウムおよび円卓会議終了時また小泉英政氏に最高裁和解等で示された「小泉よね強制執行事件」を教訓とする空港会社による「公式謝罪」と「あらゆる意味で強制的手段が取られてはならず、あくまで話し合いによる解決」を求めた隅谷調査団最終所見の遵守を完全に破り、市東氏所有の農地に対し、土地収用法に代わる農地法の適用による強制収用を実行しようとするものである。

16 佐藤幸治・前掲註8『日本国憲法論』121頁。

また、本件では、空港会社は、土地収用法に替えて農地法を利用するという、きわめて悪質な法的手法をとっている。このことは、「公式謝罪」および「強制的手段を採らない」という公的約束を破るものであり、空港会社の市東氏および成田問題に関わるすべての関係者、ひいては「全国民」に対する背信行為そのものである。

準政府機関として公共的な役割を担っている空港会社による民事強制執行権の行使は、農業従事者である市東氏の憲法上の「営農権」を直接侵害する行為であるとともに、民法1条3項が禁止する「権利の濫用」にあたり、到底許容されるものではない。

さらに本件強制執行は、市東氏の「魂」ともいえる生存権的財産としての農地を根こそぎ奪うことを意味し、憲法上の営農権を根底から侵害するとともに、まさに「小泉よね（第2次代執行）事件」と同質の「過酷執行」ということができ、市東氏の生存を根底から脅かし、精神的な死をもたらすものといえる。

すなわち、市東氏の人格的自律を根底から損なう「人間の尊厳」の侵害である。

以上の通り、本件における強制執行は、民法上の「権利濫用」にあたるのみならず、憲法の基底をなす「人間の尊厳」を侵す違憲違法な「過酷執行」であり、到底容認されえない。