

農地賃貸借の解約等の調整方策をめぐって (抜粋)

平成 15 年 3 月

財団法人 農 政 調 査 会

Ⅲ. 農地賃貸借の展開と終了をめぐる課題

——離作補償問題を中心に——

島 本 富 夫

はじめに

今日の農地賃貸借は利用権によるものが多数を占める状況になっており、賃貸借の解約に際して「離作料なし」が一般的であって農地賃貸借の解約をめぐるトラブル発生も少ない。農地行政の力点はもっぱら利用権賃貸借の促進におかれており、農地賃貸借の解約や賃貸借秩序形成をめぐる問題への関心は薄く、賃貸借の解約をめぐる問題は行政の対象から遠のいた感がある。他方で、量的には少ないものの農地改革残存小作地など旧来からの小作地では解約に際して離作料問題が残存しており、賃貸借の解約や小作料等をめぐる紛争とそれに係わる農事調停、和解の仲介などもいまだ少なくない（主として市街化区域内）。

この「農地利用調整方策に関する調査研究」は、農地賃貸借の解約等の態様、離作補償の実態、解約規制についての行政運営の実態等について把握し、賃貸借の解約等の合理的な調整のあり方を検討するとされている。どちらかと言えば旧来からの小作地をめぐる問題がかなり意識されていると言えよう。こうした問題とともに、他方では利用権賃貸借を巡ってもその中途解約が著しく増加するなどの状況も広まっている。したがって、利用権賃貸借をも含めて今後の農地賃貸借において如何なる秩序が形成されるべきなのかといった新たな課題も検討されるべきであろう。

農地の賃貸借やその解約をめぐる問題は、明治以前にも各地で発生していたのであり、小作慣行も種々に形成されていた。地租改正以降も地主制の展開下での不安定な小作関係の拡大、多発する小作争議といった状況を前にして、行政は小作権安定化のための種々の政策的対応を検討してきた。だが、基本的な解決を見ることなく戦後農地改革を迎えた。

農地改革によって旧来の小作関係はその大部分が解消されたものの、残存小作地の存在といった歴史的な残滓を引きずった。農地改革以後、この残存小作地をはじめとしてその後に発生した新規小作地も含めて、その賃借権を強固に保護する農地行政が1960年代末まで展開された。結果として賃貸借市場は狭められていき、その後の農業構造の改善、構造政策の推進によって農地法は阻害的とされて賃貸借規制の大幅緩和へと向う（70年）。さらには農用地利用増進制度の創設（75年）、農用地利用増進法の制定（80年）へと進み、以降は賃貸借の終了に際して離作料支払いを伴わない利用権賃貸借が急速に拡大していった。賃貸借規制の大幅緩和措置に伴って、強い耕作権があるとされた旧来の小作地もその解約の際に「離作補償なし」の状況へと大きく変化した。さらには、小作地総量が増加するにつれて賃貸借の解約量も増加に転じ、利用権の中途解約も無視できない状況へと変化してきている。こうして、農地改革以降半世紀を越える農地行政の推移、農地賃貸借関係の著しい変化の中で、農地賃貸借の解約をめぐる問題が新たな要素を含んで生起するといった複雑な状況になってきている。

この小稿では、歴史をやや遡って戦前期及び戦後の農地賃貸借とその解約、離作補償の状況、これに係わっての農地政策展開の特徴を把握するとともに、現段階での農地賃貸借の終了・解約をめぐる諸問題にふれる。その上で今後の農地賃貸借やその解約の合理的な調整のあり方、賃貸借秩序形成の方向を探ることとしたい。

1 戦前期の小作慣行と小作政策

(1) 小作慣行

1) 地租改正段階

徳川幕藩体制下において田畑永代売買の禁止、分地制限、作付制限等の諸規制があったにもかかわらず、商品経済の展開、商業資本の蓄積、大規模新田開発の促進、農民層の分解等が進展する中で小作関係が拡大していった。江戸中期の1700年代半ばには小作関係として永小作（開墾永小作、認定永小作—普通年季小作で20年以上のもの）、普通小作（年季小作、無年季小作）、質地小作（直小作—質入主が耕作、別小作—第3者が小作）が公的にも認知されていたとされる¹⁾。そして、地租改正実施段階（1873年・明治6）での小作地率は30%をやや上回っていた（農地面積は413万町歩、うち田227万町歩）。

近代国家へと展開する明治政府の地租改正は、国家財政を支える財源としての地租の徴収確保、それを負担し得る者の特定（その者への所有権の付与）が最優先であった。したがって、地租改正での農地所有権の確定に際しては、旧来の小作関係についてその所有と利用の実態を十全に把握してそれに即して忠実に所有権処理がされたかという点、必ずしもそうではなかった。明治政府は小作地のうち第1種・甲種（開墾永小作）については地主が小作株を買取るか、永小作人が土地を買取るか、あるいは両者の分割により土地所有者を確定することとされた。だが、第1種・乙種（認定永小作地）については地主に一方的に所有権を付与して20年以内の年期を定めた小作として残存させることとし、永小作の制度は廃止することとされた。その他の小作（第2種—年期小作、第3種—普通小作）については従来どおりの小作関係として存続させることとされた²⁾。

したがって、地租改正後には小作地は形式的には年期小作（年期中は通常は小作権を取り上げられないもの）と普通小作（適宜小作権を与奪できるもの）の2種類しか存在しないこととなるはずであった。だが、地租改正に際して土地所有の実態的側面に沿っての所有権の確定が不十分であったこととも関連して、旧来からの小作関係が完全に整序されることとはならず地租改正以後も旧来の小作関係が多様な形で残存し続けた。それはまた、その後の地主・小作関係に種々の紛争を持ち込む一つの要因となった。

2) 地租改正以降

明治維新以降の近代国家形成、そこでの地主制の展開の下で、農地の所有・利用関係は旧来からの小作関係を残存させたままにその上に新たな小作関係を重ねていくといった構造へと進んでいった。

表 1 - 1 戦前期の地主・小作、小作地率

	明治初期	明治中期	1908 年 (明治 41)	1924 年 (大正 13)	1940 年 (昭和 15)
50町歩以上地主 (戸)	(1889 年)				
	...	796	2574	3158	2941
農 自 作	(91 年)				
	...	32.1	33.3	31.2	31.1
家 自小作	...	45.1	39.2	41.1	42.1
(%) 小 作	...	22.7	27.6	27.7	26.8
小作地率(%)	(1873 年)	(92 年)			
	31.1	39.9	45.4	45.9	45.5
農地面積 (千町)	(74 年)	(90 年)			
	4130	5030	5256	5604	5912

資料：「農地改革顛末概要」、「農林水産省百年史、別巻」

(注) ①50町歩以上地主欄の1889年(明治22)は、21府県調査。

②農地面積の1890年以降は、土地台帳面積。

地租改正によってもたらされた土地所有を基礎として、明治期を通じて地主的土地所有の拡大と零細農民の落層・小作化が進行して明治末期までに寄生地主制が確立する。50町歩以上の大地主の形成は、明治中期で796戸(1889年・明治22, 21府県調査), 明治期末の1908年で2574戸, 1924年(大正13)で3158戸, 1940年(昭和15)に2941戸と推移。小作地率は、1892年39.9%, 1908年45.4%, 1924年45.9%, 1940年45.5%と我が国農地の半分近くが小作地で覆われていく(表1-1)。

地租改正以前から存在した小作地やその後新規に発生した小作地について政府が最初に実施した「明治18年小作慣行調査」(小作条例案を起草するための参考として実施)で見られるように、各地で様々な小作慣行が存在した。調査によれば、永小作が各地に残存していたし、質地小作も多く見られた。いわゆる普通小作に分類されるものの多くは名田小作と称せられて、年期は通常は3, 5年, 最短1年, 最長20, 30年, 年期中の解約は事前の通知や協議, 若干の補償の例もみられ, 年期明けの場合は通知, 証書返還などであった。そうした中にも「作株小作」など小作権の売買・転貸ができる下級所有権的な性格を有するもの, 「受負小作」などの地主から小作地を一括引き受けて小作させる中間地主的な性格を有するものなども見られた。他方で地主・小作関係の中には「仕入れ小作」(種籾, 肥料を地主が支弁), 「内小作」(小作人を自宅に居住させて小作させるもの)など地主に従属的なものもあった。「本邦ニハ元来小作ニ関スル成規ナク各自相互ノ契約ニ任シタル慣行ニテ其契約各地其趣ヲ異ニスル」状況にあり, 民法制定以前の我が国の農地賃貸借は, 長年にわたる地域の小作慣行に基づいており, 小作の契機, 小作権の内容, 小作期間, 解約処分などにおいて各地に多様な形態が存在したのであった⁽³⁾(表1-2)。

これらの地主・小作関係についてのその後の調査(「大正元年小作慣行ニ関スル調査」, 「大正10年小

表1-2 明治18年小作慣行調査による小作の種類

名 称	別 の 名 称 、 内 容 等
・永小作	永代小作、三代小作、支配小作など一開墾・新田開発、永小作権の売買譲渡、質権より転化、所有地を時価を減じて売却し永小作権を得たものなどで期間数十年一地主の取上げ不可、永小作権の売買譲与可。
・質地小作	・直小作（質入地主が小作）、別小作（質入地主以外が小作）一小作年期は質地年限。
・名田小作	・名代小作、宛小作、小作など一普通の小作の総称で、年期は通常3～5年、最短1年（1期小作、1作小作など）、最長は20、30年あり一解約は年期中は2、3～6ヶ月前の通知、解約協議等による、若干の補償の例あり、年期明けは通知、証書返還。
・作株小作	・小作株を売買しうるもの。
・又卸小作	・作株、永小作地を他人に又卸しするもの。
・敷金小作	・前小作、前加地子小作など、若干年間の小作料を前納。
・名切小作	・名宛小作、高入小作など、地租、諸税諸費を小作人負担。
・定小作	・定免小作、升免小作、不動小作など、若干年間の収穫米を平均して小作料を定めるもの、減免なし。
・見取小作	・見分小作一収穫期に地主小作人立会の上作物につき小作料を決定。
・刈分け小作	・分小作、分け米小作など一収穫物を配分。
・家守小作	・支配小作、中小作、代家小作など一中間支配人の差配による小作。
・受負小作	・得米小作、大小作など一租税諸費を負担して地主から小作地を一手に引受け、耕作し、あるいは細分して小作させるもの。
・仕入小作	・種籾、肥料を地主から支弁。
・内小作	・小作人を自宅に居住させて小作させるもの。

資料：「明治18年小作慣行調査抄」（『農地制度資料集成』第1巻）から作成

作慣行調査」,「昭和11年小作事情調査」)でも多様な小作慣行の実態が確認されている⁽⁴⁾。こうして、地租改正以前から多様に存在していた小作慣行は地租改正段階では十分に整理されず、以降、明治～大正～昭和戦前期の寄生地主制の下で推移してきた。戦後これらの小作慣行は小作地の大部分を開放した戦後農地改革によってその殆どは消滅した。だが、農地改革後の残存小作地の中になお痕跡を残すといった経過を辿っていった⁽⁵⁾。

(2) 小作立法の企画と挫折

1) 小作条例案～民法制定での賃借権の位置

地租改正以降の地主的土地所有の拡大、零細農民の落層・小作農化の進行、小作紛争の増加といった状況の中で、小作条例草按が起草された(1887年・明治20)。この小作条例草按では、旧来の小作慣行をある程度容認しつつも基本的には地主的土地所有を擁護・維持し、小作農民の権利をむしろ弱める側面があった⁽⁶⁾。小作条例案の検討はなされたものの、既に民法の制定が検討されている中で成立を見ず、

地主・小作問題は民法ベースに委ねることでとりあえず落ち着く。

民法での農地賃借権に関する規定は、旧民法（1890年・明治23）では、永借権（期間30年を超える賃貸借）のみならず賃借権も物権として構成された（ボアソナードの原案作成による）。しかしながら、地主的土地所有の確立を目指す保守勢力の下では農地所有権を制約するような賃借権の物権化の法構成は葬り去られた（施行が無期延期され廃止）。

1896年（明治29）に制定された民法は、永小作権は物権とされたが（期間20年以上50年以下、永小作権の譲渡・賃貸の自由）、賃借権は債権として構成され、①賃借権の存続期間は20年以内、②賃借権の登記による第三者対抗力の付与、③賃借権の譲渡、転賃は賃貸人の要承諾、承諾なき譲渡、転賃は解除条件、④期間の定めのない賃貸借は解約申入れ自由、⑤黙示の更新、⑥賃借人の費用償還請求権、等を内容とした。地主制確立の要請の中で賃借権は劣位な位置に置かれたのであり、この民法原則の下で小作関係に関しては零細小作農の劣位からの開放、旧来からの地主小作の従属的關係からの開放は法律上何ら手当てされることはなかった。

2）小作立法での小作権強化の企画と挫折

農地賃借権の保護に関する特別の法律的手当てを受けない中で、地租改正以降の小作関係は旧来からの小作関係を引きずったままに推移するとともに、それに加えて地租改正以降の地主的土地所有の展開、農民層の分解、小作農民・小作地の増加といった新たな小作事情の下で、戦前期の深刻な小作問題を引き起こしていった。

小作争議は、大正恐慌（1920年）以降急速に増加して大正末期には年間2～3千件、昭和期に入ると農業危機の中でさらに増えて、1930年代後半には年間6千件を超えた。その争議の原因は、初期には風水害等に伴う不作を主原因とする小作料減額等の要求が中心であったが、その後は小作地取り上げ反対、小作権確立要求へと展開して行った。

地主制の後退と地主・小作関係の悪化、小作争議の激化の中で、大正～昭和初期にかけて小作立法の検討が開始される（1920年・大正9 小作制度調査委員会設置）。そして1921年（大正10）に出された「小作法研究資料」（小作制度調査会幹事私案）は政府内部で検討されたその後の小作法案等と比べても最も革新的なものであったとされており、①土地の賃借権と永小作権を「小作権」で統一し、小作権の登記なしでの第三者対抗力付与、②旧慣永小作は永小作人が所有権買取、分割請求可、③小作権の譲渡の自由（転賃は禁止）、④小作権の更新容認、小作権の消滅の制限、⑤必要費、有益費償還の規定、等を内容とした。

しかしその後の調査委員会審議の中で、地主層とその代弁的委員によって内容が薄められ、結局、1923年に小作制度調査会、26年に小作調査会を新たに設置しての再検討、1927年（昭和2）小作法草案策定、28年小作法案の国会提案（廃案）等の数次にわたる立法企画にもかかわらず立法化は挫折した。その後は、小作権確立の道ではなく小作調停（1924年・大正13、小作調停法制定）と自作農創設のための金融助成によって事態を切り抜ける政策が選択されていく。

(3) 戦時農地立法での賃借権の位置

1930年代後半以降は、国家総動員法などの戦時統制の下でその一環として一連の農地政策が出されてくる。

1938年(昭和13)制定の農地調整法は、法の目的を「互譲相助ノ精神ニ則リ農地ノ所有者及耕作者ノ地位ノ安定及農業生産力ノ維持増進ヲ図リ、以テ農村ノ平和ノ保持ヲ期スル為、農地関係ノ調整ヲナス」とし、戦時体制維持が前面に出てくる。

そうではあるが、賃借権に関しては、以下のように農地賃貸借契約の第三者対抗力の付与、農地賃貸借の解約の制限など賃借権保護に一定の立法措置を講じた。

①農地の賃貸借の対抗力の付与(「農地ノ賃貸借ハ其ノ登記ナキモ農地ノ引渡アリタルトキハ爾後其ノ農地ニ付物権ヲ取得シタル者ニ対シ其ノ効力ヲ生ズ」, 8条)。

②農地取上の制限(ア信義違反等の場合以外は取り上げ禁止(「農地ノ賃貸人ハ賃借人が有怨スベキ事情ナキニ拘ラズ小作料ヲ滞納スル等信義ニ反シタル行為ナキ限り賃貸借ノ解約ヲ為シ又ハ更新ヲ拒ムコトヲ得ズ但シ土地使用ノ目的ノ変更又ハ賃貸人ノ自作ヲ相当トスル場合其ノ他正当ノ事由アル場合ハ批ノ限ニ在ラズ」), イ更新拒絶の通知なき場合は法定更新, ウ賃貸借の解約等の農地委員会への通知, 9条)。

③小作官による調停(10条)。

④農地委員会の設置(自作農創設維持, 小作関係の調停, 農地の交換分合等の処理のために市町村農地委員会, 道府県農地委員会を設置, 15条)

そのほか, ア農村の経済厚生上必要な場合行政庁の命令による農地処分の農地委員会への通知, イ農地の団体管理(兵役その他で管理し得ない農地の市町村等への管理・買取の申し出制度), ウ自作農創設維持のための措置等の規定をおいた。

その後, 1939年(昭和14)に小作料統制令制定(39年9月18日時点での小作料額(物納量)で以後統制), 41年に臨時農地価格統制令(地租法による農地賃貸価格の一定倍率(田33倍, 畑40倍)で統制)と臨時農地等管理令(農地の転用とそのための権利移動は地方長官の許可制, 作付勧告・耕作適任者への貸付等の措置命令, 重要作物の作付命令, 43年には農地の耕作目的の権利移動も地方長官の許可制)の制定などによって農地の権利関係や農地利用に関する規制が強められたが, これらはいずれも戦時立法であって, 農地賃貸借の規制(保護)一般を考慮したものではなかった。そうではあったが, 地主的土地所有下で初めて農地賃貸借規制に手をつけたものであり, 戦後農地改革段階での農地の権利関係の諸規制へと引き継がれて行くこととなる。

(注)

(1) 国土庁土地局監修『日本の土地』(ぎょうせい, 1996年), 122~126ページ。

(2) 地租改正に際して, 明治政府は, 小作地を以下のように分類した。

第1種 永小作—地主において小作株を取り上げることができないもの…甲種—開墾に際して小作人に労力

を提供させて、永世小作させる条件のもの、乙種—普通小作であって20年以上に及んでいるもの（認定永小作）。

第2種 年期小作—一年期中は小作人の貢租徳作の不納がなければ小作株をとりあげられないもの。

第3種 普通小作—地主が適宜小作株を与奪する権あるもの。

このうち、1種の甲種のみ永小作人による所有権の買取、所有者による小作株の買取、あるいは両者の分割で処理することとしたが、その他については所有・利用関係の内実にかかわらず小作人には所有権を付与せず、永小作制度も廃止することとしたのである。農地改革記録委員会『農地改革顛末概要』（農政調査会、昭和26年）、72～74ページ。

（3）農地制度資料集成編纂委員会『農地制度資料集成』第1巻（御茶の水書房、昭和45年）、143～163ページ。「明治18年小作慣行調査抄」は、小作条例案起草の参考として明治18年に各府県に照会調査を行い、報告のあった37府県について要点を抄録したものであるが、その取りまとめは明治20年頃の整理によるものと明治44年頃に抄出整理したものであり、あくまでも（抄）であるが、明治前期の我が国の小作慣行の概要を知りうる唯一の資料である。

（4）その後の小作慣行に関する大正期の調査（「大正元年小作慣行ニ関スル調査資料」、「大正10年小作慣行調査」）でも、普通小作が拡大しつつも、永小作や永小作に近い性格の慣行小作が残存するとともに地主に従属的な小作関係のもの（地域差はあるものの地主に専属して家屋、農具、耕牛馬、種子、肥料等の総てあるいは一部を貸与されて小作し、地主の農事、家事に従事するなど従属的なもの）が、作り子、代耕人、門屋、入り百姓、名子、人夫、子分、下人、下作人等の名称で各地に残存したとされている（島根県那賀郡の例ではおよそ1戸分の耕作にあたる田畑、原野、敷地等を相当に組み合わせてひとつの農場として貸して、居住借賃として年間30日程度を使役させていた（大正元年調査））。なお、大正元年調査では、永小作地面積は97.9千町歩（田57.1千町歩、畑40.8千町歩）、全国の小作地2,591千町歩の3.8%存在していた（同上、103～123、531～550ページ）。「昭和11年小作事情調査」によれば、小作契約の7割は口契約によっていた。また、小作地の転賃は稀であるが、強固な小作権慣行のある地域では、一般的に地主の同意を得ることなく転賃が行なわれ、小作権の売買も広く確認されている（同上、797～813ページ）。

（5）筆者が1960年代に調査した事例によれば、岡山県茶屋町（干拓地）では戦前期には作株人（慣行小作権の保持者）によって作株組合が組織され、作株は作株台帳に登録されて転賃がごく普通であった。転借人は「歩作り」と呼ばれ、土地所有者—作株保持者（賃借人）—歩作り（転借人）の関係が成立していた。他方、香川県では慣行小作権たる甘土権（甘土の付いた賃借権）は売買は一般的であったものの転賃は少なかった。この甘土権売買は60年代後半にも確認された。

（6）小作条例草按では、①旧慣永小作を認めず期間30年以内、口頭契約小作は1期1作のみ、②賃借権の譲渡、転賃は地主の要承諾、③永年作物栽培は地主の要承諾、④小作料怠納の場合の差し押さえ処分、⑤小作証書中に条項あれば小作地売買・譲渡に伴う小作契約変更、解除が可能、⑥修繕費、有益費の補償、等を内容とした。『農地制度資料集成』第4巻、3～37ページ。

2 農地改革以降の賃借権擁護の農地政策と耕作権の価格化現象

(1) 農地改革による自作農化と慣行小作権処理

1) 農地改革と小作地をめぐる問題

周知のとおり農地改革は戦後民主改革の中でも重要な位置を占めたが、当初の我が国政府による農地改革の実施（45年農地調整法改正—不在地主の所有する農地と在村地主の所有する5町歩程度を超える農地の強制譲渡）は占領軍の否定するところとなり、占領軍の指令・勧告を受けての特別法（46年自作農創設特別措置法）による農地改革の実施という経過をたどる。

こうして農地改革は「上からの改革」という側面があったものの、政府による直接買収・売渡（①不在地主の全小作地、在村の場合も都府県平均1町歩、北海道4町歩を超える小作地、自作地・小作地合計が都府県平均で3町歩、北海道12町歩を超える農地を政府が買収、買収は45年11月23日現在で実施一週及買収、②買収した農地は当該農地の小作農等に売渡、③買収・売渡対価は自作収益価格、地主には報奨金をプラス）とその買収・売渡業務を民主的に再編された市町村農地委員会（小作層、自作層、地主層の階層別選挙による農民の代表で組織する行政委員会に再編）が直接行なうことを通じて地租改正以降の我が国の地主制は根底から解体された。農地改革による買収、売渡を通じて小作地は終戦直後（1945年11月）の237万町歩（小作地率45.9%）から50年8月には51万町歩（同9.9%）に激減し、自作農の農地所有が支配的となる農地所有構造へと改革された。

この農地改革によって戦前期の地主・小作問題は基本的には解消されていったのであるが、農地改革過程で小作地の取り上げやヤミ売り、それに伴う紛争は決して少なくなかった。農地改革が計画される過程での地主の土地取り上げは全国的に見られ、敗戦1年目の土地返還請求件数は25万件、2年目は20余万件（うち、争議として表面化したもの2.4万件）にのぼった。賃貸借の解約等に関して知事の許可が必要となった（46年11月）後も農地賃貸借の解除、解約申請は47～50年の4年間に29.2万件（その多くは地主からの申請）、うち不許可9.8万件（33.6%）に達した。これらの土地取り上げに起因しての争議（訴訟、調停、農地委員会に提起、陳情、小作主事の法外調停、農民組合等の活動）は、46年8月～48年6月末までに9.7万件にのぼった。

また、地主団体を組織しての農地改革そのものに対する抵抗（大分県、鹿児島県、高知県など）や農地改革に対する地主の異議申し立て（全国で49年までに9.4万件）、訴願の提起（同2.5万件）さらには訴訟の提起（50年までに全国で4千件）などの農地改革阻害運動が各地で展開された⁽¹⁾。

農地改革終了後も53年頃から地主運動が再び展開されるなど地主・小作関係は緊張関係が続き、統制手法によって賃借権を保護する農地行政の推進が農村の民主化問題ともかかわって戦後農政の中でなお重要な位置を占めていた。

2) 慣行小作権の処理

農地改革では、小作地の買収・売渡といった一般的処理とともに局地的ではあるが慣行小作権の処理

が問題となった。この慣行小作権はその成立の歴史過程や慣行の実態等を考慮して、「物権である永小作権と債権である賃借小作権との中間に位置する小作権で、小作権売買の慣行のあるもの」との理解のうえに処理されたといえる⁽²⁾。

慣行小作権の処理は、第1回中央農地委員会（47年）で問題となり特別委員会での調査検討をふまえて第3回中央農地委員会で次のように決議されている。

①慣行小作権とは従来1種の財産権としてその取引を認められている賃借権及びこれと同等の財産的価値のある賃借権をいう。

②農地の公定価格（賃貸価格に対し田は40倍、畑は48倍）は永小作権又は慣行小作権と所有権の双方を含んだ価格である。

③農地の公定価格を永小作権又は慣行小作権の価格と所有権の価格に分割する割合は都道府県庁の調査や勧銀の調査等の資料により都道府県農地委員会で基準を作成する。

こうして、慣行小作権の処理は都道府県に委ねられてその大部分は解放された。なお、慣行小作権が考慮されたのは、香川県の甘土料（小作権価格は買取対価の30～10%）、愛媛県東部の相免権（同、最高50%）、岡山県児島郡の作株（同、28～23%）、富山県礪波地方の小作権（同、最高60%）等であった⁽³⁾。農地改革後に残存した慣行小作権付きの小作地は、農地改革でのこのような処理ともかかわって価格を有する小作権としてその後も残存することとなった。しかしながら、これらの慣行小作権の存在がその後の農地行政展開の過程において問題となっていた「耕作権の価格化」に広域的に特別な影響を与えたということではなかった。あくまでも特殊かつ特定地域の小作慣行であったといえる。

3）賃貸借規制強化へ農地調整法改正

自創法による農地改革の実施とともに農地調整法の改正（1945年、46年改正）によって農地の権利関係の規制が大幅に強化され、農地賃貸借規制はこの段階で大きな前進を見る。

まず、法の目的を変更して、「本法ハ耕作者の地位ノ安定及農業生産力ノ維持増進ヲ図ル為農地関係ノ調整ヲ為スヲ以テ目的トス」（第1条）とした。

農地の権利統制等に関しては、(ア)農地の権利移動の統制（地方長官の許可、市町村農地委員会の承認に変更、4条）、(イ)農地の潰廃の統制（6条）、(ウ)農地価格の統制（6条の2）を規定した。

農地賃貸借規制に関しては、以下のように改正、強化した。

①賃借権設定を許可制に変更（4条）、

②農地の賃貸借の対抗力（立法当初と同じ、8条）、

③小作地取上の制限（(ア)信義違反等の場合以外は取り上げ禁止（「……小作料ヲ滞納スル等信義ニ反シタル行為ナキ限り賃貸借ノ解除若ハ解約ヲナシ又ハ更新ヲ拒ムコトヲ得ズ……」に変更、47年改正で解約には合意解約を含むとした）、(イ)賃貸借の法定更新、(ウ)解除・解約・更新拒絶は市町村農地委員会の承認制に変更、9条）。

④小作料の物納等の禁止（9条の2）。

⑤小作料の統制（小作料統制令の物納水準を金銭換算（9条の3）及び市町村農地委員会や行政庁に

よる小作料の変更（9条の4，9条の5）。

⑥小作料の減額請求権（9条の8）。

⑦小作契約の文書化（9条の10）。

かくして農地の権利移動や農地賃貸借に関して戦前とは隔絶した強固な規制が確立され，さらに農地委員会が再編設置されることとなった（15条～15条の18）。

こうして法の整備を見るのであるが，前述のように農地改革の実施過程においては各地で紛争が発生し，農地改革の推進主体たる市町村農地委員会の民主的運営と改革の徹底が農民層から強く求められ，農民運動が展開されていく。そうして，農地改革の完全実施に向けての農地改革業務や小作農の賃借権保護を本旨とした農地調整業務の強化といった農地改革法制の適正な運用が次第に徹底されていく。こうした農民運動の高まりと農地行政の推進を通じて農地賃貸借に関する小作人保護の諸規定も強固に機能するようになっていった。

（2）農地法行政下での賃借権擁護政策

1）賃借権擁護の農地法制定

農地改革の成果を維持発展させることを目的として52年に制定された農地法（農地調整法，自創法，譲渡令の3法令を体系化）は，自作農主義の法趣旨（「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて，耕作者の農地の取得を促進し，その権利を擁護」する）に沿って法体系化されているが，その中で賃借権擁護の強固な規定を以下のようにおいた。

①農地，採草放牧地（「農地」等）について賃借権，使用貸借による権利を設定・移転する場合は，農業委員会の許可（3条）。

②小作地，小作採草放牧地（「小作地」等）はその小作農以外の者の取得禁止（3条2項）。

③小作地等の所有制限（不在地主の所有禁止，在村地主の都府県平均1町歩，北海道4町歩をこえての所有禁止，6条）。

④所有できない小作地の国による買収（9条），国が売渡した農地等を貸し付けた場合の国による買収（15条）。

⑤農地等の賃貸借の第3者対抗力付与（18条）。

⑥農地等の賃貸借の法定更新（期間の定めのない賃貸借に移行，19条）。

⑦農地等の賃貸借の解除，解約の申入れ，合意による解約，賃貸借の更新をしない旨の通知の知事許可制（20条）。

⑧小作料の最高額統制（小作地1筆毎に統制，21条）

⑨小作料の定額金納制，小作料の金銭以外の物での授受の禁止（22，23条）

⑩小作料の減額請求権の付与（24条）。

⑪賃貸借契約の文書化，写しの農業委員会への提出（25条）。

こうして，農地法において農地賃貸借に関する統制の強固な仕組みが確立されて，この法趣旨に沿っ

た農地行政が、国一都道府県一農業委員会の法執行体制を通じて徹底されていった。

2) 残存小作地の処理とその影響

農地法では農地の権利移動全てを許可制にするとともに、①小作地（その圧倒的部分が農地改革残存小作地）の解約は合意解約であっても都道府県知事の行政判断として、小作人の信義違反等特別の事情が無い限り解約されず、また、小作地の売渡相手は小作人に限定されて、小作地処分が極めて制限されたものとなり、②小作地の大部分は期間の定めのない、半永久的に解約できない小作地といった扱いとなり（新規設定の賃貸借も法定更新により期間の定めのない小作地に移行）、③小作料の最高額統制、定額金納制、減額請求権の付与等の小作料適正化（低額な小作料水準の継続）が図られることとなり、賃借権は強固に保護されることとなった。

52年以降の農地法の運用（許認可処分）に当たっても、賃貸借の解約は53～60年頃まで年間4～5千ha程度と必ずしも多くない水準で推移した。この間、処理件数のうち不許可の割合は53年7.8%、55年7.3%、57年8.7%と1割近い不許可処分がみられた（以降は不許可の割合は減少していき、60年1.9%、65年0.4%）。他方で、小作地所有権移転（小作人による自作地化）は、53年16.5千ha、54年21.1千ha、55年15.4千ha、以降も60年頃までは年間16～14千ha／年と推移した。小作地の小作人への譲渡（小作人の自作地化）がこの頃までの残存小作地解消の主たる流れであって、行政もそれを促進したのであった。

表2-1 離作補償慣行と補償の水準
(1948年)

	耕作目的の解約	転用目的の解約
北海道	補償は例外的	反当純収益の1～2年分
青森	事例は少ない	反当粗収益の5年分（県作成離作料基準）
岩手	殆ど事例なし	殆ど事例を見ない
秋田	殆ど事例なし	反当粗収入の2～3年分
福島	補償の事例なし	反当所得の1～3年分（県作成離作料基準）
茨城	最終年度の小作料免除の例あり	公共用地取得で補償事例あり
埼玉	事例は少ない	反当所得の0.5～2年分（耕作期間を考慮）
富山	小作料1年分、慣行小作権地帯は小作権価格	売買価格の1割程度の慣行あり
石川	補償はない	反当収益の1年分
福井	反当所得0.5～5年分（県作成離作料基準）	反当所得の0.5～5年分（県作成離作料基準）
長野	補償はない	一定額の支払いの例あり
静岡	農民は無関心なもの多い	小作料の1～2.5年分の支払いの例あり
滋賀	殆ど事例がない	定額の支払いが行われている
大阪	山村は離作料ないなど地域差が大きい	農地改革の浸透、農民運動で離作料支払一般化
兵庫	農山村は事例が少ない	離作料の支払いは地域差が大きい
鳥取	1年間無賃料が従来の慣行、最近耕作権取得額の補償の要求の動きあり	代地補償か一定額の支払いの例がある
島根	殆ど事例がない	収益の1年分が最低
岡山	――	反当所得の1年分程度
長崎	補償の事例は少ない	反当純収益の1～5年分（県作成離作料基準）
大分	補償の事例はない	離作補償の事例なし

資料 拙稿「現代農地賃賃論」から引用。

表 2 - 1 (続き)
(1956 年)

	耕作目的の解約	転用目的の解約
北海道	特殊な場合を除き例外的	6～7割の事例で補償あり、地価の2割水準
青森	反当 10 万円程度、補償慣行広がりつつある	反当 8 万円程度
宮城	離作補償のある事例は 4 割程度	転用価額の 4 割程度を小作人が取得
秋田	離作補償の事例 6 割程、自作・小作地価格差補償	地価の 3～4 割程度を小作人が取得
福島	事例が少ない	反当所得の 5 年分（県の離作料基準）
群馬	代替地提供多し、転用離作料の影響を受ける	売買価額の 3～5 割程度を小作人が取得
埼玉	反当 2～3 万円、耕作権価額としての認識が普及	売買価額の 4～5 割程度を小作人が取得
新潟	粗収益の 2～3 年分、小作地売買価額の 3～5 割	地価の 3～7 割を小作人が取得、最近 5 割程度
富山	自作地価額の 5 割程度、改革後小作地は礼金程度	自作地価額の 5 割程、改革後小作地は礼金程度
福井	平坦地で 5～10 万円、返還の 1 年延長の例など	工場敷地で 6 割、公共用地 5 割、一般 3 割程度
山梨	自作地価額の 5 割程度	売買価額の 5～7 割の離作料
長野	電源開発の離作補償で関心持ち、地価の 3～4 割	転用価額の 3～6 割の離作料
静岡	離作補償事例は 2 割程度、耕作権価額の認識弱し	時価の 2 割程度の離作料
三重	反当粗収入 1 年分程度、耕作権価額補償の認識も	売買価額の 4 割以下の離作料
京都	――	都市部で 4～5 割、郡部で 2～5 割
兵庫	補償事例は 6 割位、売買価額の 3 割水準、耕作権価額の認識も	都市部で売買価額の 3～5 割
鳥取	水準は特になし、自作地売買価額の 6 割程度	近傍の宅地価額の 4 割内外
島根	事例は少ない、調停で 7 割支払いの事例も	指導方針として売値の 6 割程度を小作人が取得
岡山	補償事例は 2 割程度で自作地価額の 2～7 割水準	自作地価額の 5 割程度を小作人が取得
山口	涙金的性格のものが多し	売買価額の都市 5～6 割、その他地域 4 割の水準
徳島	返還地の地価の 5 割水準、地域差大きい	宅地価額マイナス造成費の 5 割程度
高知	時価の半分程度を耕作権の価額と認識	時価の 5 割程度
福岡	耕作権価額の認識、慣行小作権地帯で 7 割水準	一定比率で按分する傾向がある
大分	補償事例は 4～5 %程度	都市部で 7 万円程度
宮崎	自作地価額の 3～5 割水準	売買価額の 3～5 割程度

また、賃貸借の解約に際しての離作料の授受や小作地売買の際の地価の割引等が行政的に指導され、耕作権の強化を行政が主導した側面も強かったといえる。

(3) 離作補償の広がりとは耕作権の価格化現象

1) 離作補償の広がり

農地改革後に残存した小作地は、慣行小作権付きの小作地を別にして離作に際して離作補償の無いのが一般的であって、ましてや財産権的な耕作権価額など存在しなかった。戦後農地法制も離作料支払いや耕作権の価格化を前提していたものではなかった。それが、戦後農地行政の中で離作補償が一般化し、

耕作権が一定の価格を有するといった状況へと変化していくが、その点をごく簡単に概観しておけば以下のようなのである⁽⁴⁾。

表2-1に示すように、農地改革実施中の48年では、全国的に見て（報告は20道府県と少ないのだが）、離作補償慣行は耕作目的の解約の場合「殆ど事例なし」が大部分であって、補償がある場合でも「小作料の1年分の減免」といったものであった。例外的に富山県、鳥取県の慣行小作権のあったところで補償要求が見られる程度であった。転用目的の解約の場合、離作補償をする事例は多くなるものの「小作料の1、2年分」、「反当所得の1、2年分」などが大部分であったが、「公共補償での補償事例あり」（茨城県）や「農民運動で離作料支払いが一般化」（大阪府）などの動きも見られた。なお、県段階で離作補償基準を作成する動きがこの時期見られた（青森、福島、福井、長崎県など）。

それが、8年後の戦後復興から経済成長へと移行する時期の56年調査（表2-1（続き））では事態は大きく変化していた。耕作目的の解約であっても離作料支払が一般化し、しかも農地価格の一定割合を基準として補償するものが大幅に増加するとともに粗収益を基準とするものは極めて例外的となってきた。転用目的の解約の場合には農地価格の一定割合を補償するものが圧倒的となり、しかもその割合は地価の5割前後にまで上昇してきていた。

2) 耕作権の発現形態

耕作権は文字通り“耕作する権利”であり、本来的には約定期間中の耕作が保障されるものである。それが、農地改革残存小作地を中心とした農地賃貸借は農地法19条の法定更新と20条の解約統制の下で期間の定めのない半永久的な小作関係におかれ、その小作関係が破られる時には離作料支払いが一般化し、小作地売買においても小作人の専買権の下で地価の割引がごく当然とされる状況となる。離作補償や小作地取得の際の自作地・小作地価格差の発現、いわゆる「耕作権の価格化形態」が広汎に拡大していったのである。

この耕作権の価格化形態に関しては、全国農業会議所「田畑売買価格等に関する調査」で59年以降70年頃まで把握可能であった。すなわち、①自作地に対する小作地の価格差割合、②耕作目的の解約の離作料割合、③転用目的の解約の離作料割合、として把握できた。数値の詳細は表2-2で確認願いたい。①自作地に対する小作地の価格差割合は、59～72年平均で、都市36.6%、平坦42.0%、山間30.8%、の水準であった。②耕作目的の解約の離作料割合は、同時期に都市30.7%、平坦38.3%、山間33.1%であり、③転用目的の解約の離作料割合は59～69年平均で都市34.8%、平坦44.1%、36.5%であった。全国平均的にみれば、率において3つの形態の間に決定的な差は存在せず、耕作権の価格は地価の3～4割といったところが当時の水準であったといえる。

もちろん、賃貸借の解約に際して全てに離作補償がなされたのではなく、耕作目的での解約では離作補償される割合は少なく、「離作補償なし」が7割を超えていた（68年73.3%、70年72.0%）。他方、転用目的での解約では「離作補償なし」は3割程度（68年32.7%、70年29.7%）であった。耕作目的の解約（地主の自作）が農業内的な地主・小作関係として処理されるものであるのに対して、転用目的での解約といった外から持ち込まれた農業離脱原因（農地転用）と高地価の分け前欲の強さが前面に出て、

表 2-2 耕作権の現象形態—その水準と動向

(単位: %)

		1959	60	61	62	63	64	65	66
自作地に対する小作地の 価格差割合	都市	34.9	35.6	39.2	34.8	40.2	33.2	36.4	36.9
	平坦	40.7	39.5	39.5	37.4	41.1	40.7	36.1	37.0
	山間	28.5	30.2	31.1	32.9	26.8	28.3	30.9	32.2
耕作目的の解約の離作料 割合	都市	35.2	28.2	18.7	31.9	33.4	37.6	36.5	23.1
	平坦	27.3	34.5	20.5	36.4	34.0	34.3	37.7	44.3
	山間	25.0	23.2	15.7	28.6	27.6	29.3	34.3	39.1
転用目的の解約の離作料 割合	都市	38.0	33.3	32.6	33.2	32.8	36.4	37.3	35.1
	平坦	44.7	43.7	54.5	41.7	40.2	42.6	43.6	42.4
	山間	37.8	36.4	35.6	33.0	36.9	32.1	36.1	37.1
		67	68	69	70	71	72	平均 (59~72年)	
自作地に対する小作地の 価格差割合	都市	36.6	35.6	37.0	35.2	38.4	36.0	36.6	
	平坦	44.0	33.9	41.8	52.3	45.7	41.5	42.0	
	山間	30.7	30.4	31.1	33.1	33.1	31.9	30.8	
耕作目的の解約の離作料 割合	都市	40.3	30.1	29.5	29.9	23.5	31.6	30.7	
	平坦	51.3	41.5	42.3	46.0	30.0	39.7	38.3	
	山間	29.5	28.9	32.8	44.8	33.4	46.2	33.1	
転用目的の解約の離作料 割合	都市	35.9	33.1	35.5				34.8	
	平坦	44.3	44.3	43.5	...	...	...	44.1	
	山間	37.5	37.8	38.8				36.5	

資料: 表 2-1 に同じ。

注(1) 自作地に対する小作地価格差割合 (%) = 中田の $\frac{(\text{自作地価格} - \text{小作地価格})}{\text{自作地価格}}$ 耕作目的の解約の離作料割合 (%) = $\frac{\text{田の耕作目的の解約の離作料額 (普通)}}{\text{中田の自作地価格}}$ 転用目的の解約の離作料割合 (%) = $\frac{\text{田の転用目的の解約の離作料 (小作人取分)}}{\text{田の転用目的売買価格}}$

(2) 転用目的の解約の離作料割合の平均は 1959 ~ 69 年平均値である。

表 2-3 税制における耕作権評価

- ① 富裕税での評価 (1951年) 自作田・畑価格 = 賃貸価格 × 評価指数
 小作田・畑価格 = 類地の自作田・畑評価額 - 耕作権価格
 耕作権価格 = (類地の自作田・畑評価額 × 標準地の耕作権価格) ÷ 標準地の自作田・畑価格
 * 当分の間、①評価指数は、田900倍、畑1,080倍、②小作田・畑価格はポ政令政府指定価格、③耕作権価格は、自作田・畑価格 - 小作田・畑価格 × 1.2倍
- ② 固定資産税での評価 (1951年) 田の固定資産税評価額 = {(反当粗収入 × 純益率) - (固定資産税評価額 × 税率)} ÷ 国債利回り
 純益率 = {反当粗収入 - 反当生産費 (除小作料)} / 反当粗収入 = (反当利潤 + 反当小作料) / 反当粗収入
- ③ 相続税での評価 (1953年) 自作地価格 = 賃貸価格 × 評価倍数 (田2,400倍、畑3,000倍)
 小作地価格 = 自作地価格の 4 割相当
 耕作権価格 = 自作地価格の 6 割相当 (59年以降は 5 割相当に変更)

「離作補償なし」の差となって現れていたであろう。

(4) 税制・公共補償での耕作権の評価と農地行政の対応

耕作権の価格化をめぐるもうひとつの特徴は、農業外部での耕作権評価の問題があったことであ

る。それは、税制と公共補償の場面である。いずれの場合も農地賃貸借をめぐる現実の動向と無関係に制度を仕組むことは考えられないのであり、賃借権保護の農地法と農地行政の運用および現実の経済的根拠に支えられての耕作権の価格化現象、それが税制、公共補償の場面で具体化されていったのであった。そして、制度が仕組まれればそれが固定化し現実の動きにも影響をあたえることとなっていく。

1) 税制での耕作権評価

表2-3に示したように、税制での耕作権評価は以下のとおり。

①富裕税での評価（1951年）——ここで当分の間は、耕作権価格＝自作地価格－小作地価格×1.2倍とされた。数値を当てはめて計算すると、耕作権価格対小作地価格は7：3となる。

②固定資産税での評価（51年）——算式を整理すれば、田の固定資産税評価額＝（純益－固定資産税）÷国債利回りである（税引後純益の資本還元値）。また、反当純益＝反当利潤＋反当小作料であるから、資本還元すれば自作地価格＝耕作権価格＋小作地価格と計算されうる。耕作権価格は利潤の資本還元値となるということである。

③相続税での評価（53年）——ここでは、耕作権を頭から自作地価格の6割相当と決めていた（59年以降は自作地価格の5割相当額に変更）。

こうして、耕作権の価格としての評価が税制において導入されることとなり、このような制度的根拠をも得て耕作権の価格化現象の一般化とその拡大を促進していったという経過をたどっている。

2) 各種損失補償基準での耕作権評価

耕作権の補償が各種補償基準の中に導入されるのは1952年以降であった。用地買収等に伴う土地等の損失補償や小作地の離作補償に関する基準の制定は、当時の社会事情を反映して、以下のようであった。

①駐留軍の用に供する土地等の損失補償要綱（1952年）

②電源開発に伴う水没その他による損失補償要領（53年）

③土地改良事業に伴う用地の買収及び損失補償要綱（60年）

④公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（62年）

の制定と続いた（これに伴って63年に③が廃止されて土地改良事業も④を基準として運用）。

これらの補償要綱では、いずれも耕作権（所有権以外の権利）の補償を行なうこととしており、土地評価に当っては①～③では税制評価を基準に、④では近傍類地基準の正常取引価格を基準とした。さらに①～③では離農に対する補償として自作地小作地を問わず離作料（①—純収益の4～6年分）、離作料＋立毛補償（②—離作料は純収益の4～6年分、立毛補償は粗収入見込額、③—離作料は農業所得の4～6年分、立毛補償は推定年間収益）を補償することとなっていた。④では単に離作料の支払いといったことではなく、農業補償（農業廃止、農業休止、農業縮小）に変更している（表2-4）。

いずれにしても小作地から小作人を排除するためには、耕作権価格（所有権以外の権利の価格）＋農業補償が小作人の取分として配分され、賃貸人には自作地の正常取引額－耕作権価格が小作地所有権の対価として支払われる仕組みである。こうして、耕作権価格＋農業補償が離作料名義で小作人に収受さ

表 2-4 各種損失補償基準での耕作権評価

- ① 駐留軍の用に供する土地等の損失補償要綱 (1952 年)
 自作地…自作地富裕税評価額+離作料 (純収益額 4~6 年分)
 小作地…小作地富裕税評価額+耕作権富裕税評価額+離作料 (純収益額 4~6 年分)
- ② 電源開発に伴う水没その他による損失補償要領 (1953 年)
 自作地…自作地富裕税評価額+離作料 (純収益額 4~6 年分) +立毛 (粗収入見込額)
 小作地…小作地富裕税評価額+耕作権富裕税評価額+離作料 (純収益額 4~6 年分) +立毛 (粗収入見込額)
- ③ 土地改良事業に伴う用地の買収および損失補償要綱 (1960, 廃止 1963 年)
 自作地…自作地相続税評価額+離作料 (農業所得の 4~6 年分) +立毛 (推定年間収益)
 小作地…小作地相続税評価額+耕作権相続税評価額+離作料 (農業所得の 4~6 年分) +立毛 (推定年間収益)
- ④ 公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱 (1962)
 自作地…自作地近傍類地基準正常取引額+農業補償 (農業廃止, 農業休止, 農業経営縮小)
 小作地… (自作地正常取引額-所有権以外の権利の価額) +所有権以外の権利の価額 (近傍類地取引価格) +農業補償 (農業廃止, 農業休止, 農業経営縮小)

資料: 表 2-1 に同じ。

れる。耕作権の価格と離作補償は性格の異なるものであるが、現実にはトータルとして自作地価格の何割が離作料だと理解され、それが前例となって地域の離作料割合として広がっていった。

3) 耕作権の価格化に対する農地行政の対応

農地価格統制が廃止された50年以降、政府買収対価 (統制小作料水準にリンク) と実勢地価との間には大きな格差が生じていった。当時の農地行政の対応は、統制小作料の収益還元地価たる小作地政府買収地価と自作地実勢地価との格差を、「自作地の価格は、観念的には (地代徴収権の価格) + (耕作権価格) ということになり、従来の農地価格が二つの価格に分離することになる。そしてこの分離は単に観念的に考えられるというのみではなく、最近の農地売買の自作地売却価格と小作地価格との間に差が生じるという形で或程度実現している。又例えば最近の富裕税、相続税における農地評価もこの現実に立脚して」いるとしていた⁶⁾。また、先に見た固定資産税制評価 (51年) の算式に対しても、以下のように説明して、その算式を評価した。

標準田の反当評価額 = (反当純収益 - 反当固定資産税) / 国債利回りであり、小作料 = 純収益 - 企業利潤であるから、小作地の収益価格 = (小作料 - 土地負担) / 国債利回り = (純収益 - 企業利潤 - 土地負担) / 国債利回り。自作地価格 = (純収益 - 土地負担) / 国債利回り = (小作料 + 企業利潤 - 土地負担) / 国債利回り = 小作地価格 + 耕作権価格。

ここでは、耕作権価格は企業利潤の資本還元値であるとされて、「小作地価格と自作地価格の二重価格制、これが農地改革後の農地価格の実態を最も合理的に説明するものである。……さきの富裕税の取扱通達と今度の固定資産税の評価基準とは両者相まって農地改革後の農地価格に対する正しい考え方を示している」とされていた⁶⁾。

この時期に農地行政の場において耕作権の価格化を積極的に評価していたことが読み取れるのである。

だが、ここには零細農耕の下において近代的な借地経営を擬制した基準で算定した統制小作料とそれに基づいての政府買収対価（主として小作地の買収）、他方で統制がはずれて現実の農地取得をめぐる農民行動の中で高騰していく自作地価格、この両者の差を耕作権価格で説明し、それを定着させようとした嫌いがあった。

4) 耕作権の価格化の経済的基礎

ところで、農地法による賃借権保護の強固な規定と法の趣旨に沿っての農地行政運用の下で形成確立が主張された耕作権の価格化は、当時の行政当事者が主張するほどに近代的な経営のもとでの「企業利潤の資本還元値」として自立しうる状況にはなかった。農業経営の実態は多数の零細自作農の不安定な経営と土地取得競争の下に置かれていたものであり、「耕作権の価格」なるものは零細農耕の下で析出される土地に帰属する収益部分（自作地地代）と小作地の統制地代（＝近代的借地経営を擬制して算定された政策地代たる統制小作料）との差額の資本還元値なのである。その内実は零細農民の労賃部分の地代・地価化なのであった。それは以下の算式で説明しうる。

いま、 $V1$ ＝都市均衡労賃、 $V2$ ＝臨時雇賃金、 m ＝剰余、 p ＝平均利潤、 $r1$ ＝統制小作料、 $r2$ ＝自作地地代、 i ＝利子率として、

統制小作料算式では、近代的な借地経営を擬制して、小作農の労働に都市均衡労（ $V1$ ）を確保させた上で、剰余（ m ）から企業者利潤（ p ）を控除した残余を小作料（ $r1$ ）として土地所有者に帰属させた。→ $r1 = m - p$ 、小作地価格＝ $(m - p) / i$

他方で、零細農耕を基調とする自作農的土地所有の下での土地をめぐる競争の中にあっては、耕作者はしばしば労働力再生産の最低限にまで労賃を切り下げる。そこでの地代水準は剰余（ m ）のすべてと労賃の一部（ $V1 - V2$ ）に喰い込んで析出される。（ $V1 - V2$ ）部分まで地代に振り向けるのである。→ $r2 = m + (V1 - V2)$ 、

自作地価格＝ $[m + (V1 - V2)] / i$

そして、この自作地地代と統制小作料との差、 $r2 - r1 = m + (V1 - V2) - (m - p) = p + (V1 - V2)$ の資本還元値、 $[p + (V1 - V2)] / i$ が耕作権価格の経済的基礎である。

したがって、零細農耕の下で小作料統制が廃止されれば、小作地地代も自作地地代に引き寄せられるのであり、耕作権価格形成の経済的基礎を失う。あたかも確立され、自立しうるかにみえた「耕作権価格」も、それは地代政策や賃借権擁護の統制的政策に支えられてのことであつた。したがって、そうした統制条件が変更されれば耕作権の価格化といった現象も当然に変容していく宿命にあつた。

（注）

（1）農地改革実施までの間に多量に発生した不法取り上げについては賃借権の回復措置が講じられた。すなわち、農地調整法改正（47年12月）によって、昭和20年11月23日現在での農地の賃借人で同日以後賃貸借の解除・解約等で賃借人でなくなった者は市町村農地委員会の承認を受けて賃貸借契約締結の協議が出来ることとなった。なお、農地改革の実施過程での紛争、異議申し立て、訴願、農地取り上げ等に関しては、前出『農地改革顛末概

要』977～1003ページ，農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成』（農政調査会，1980年），744ページ以下。

(2) 前出『農地改革顛末概要』，1003ページ。

(3) 同上，1011～1019ページ。

(4) 耕作権に関する分析の詳細は，拙稿『現代農地賃貸借論』（農林統計協会，2001年），「第3章耕作権の形成と変容」（83～127ページ）を参照されたい。

(5) 『昭和25年農地年報』（農林省農地課，1952年），62ページ。

(6) 『農地委員会資料』第134号（1951年）1～2ページ。

3 70年代以降の耕作権排除への政策展開と耕作権の変容

(1) 賃貸借規制緩和への政策展開

1) 農業構造改革の要請と耕作権問題

かくして，耕作権は農地改革以降の農地政策が本来的に求めた借地上での経営の安定的継続の保障といった側面に留まるのではなくて，そこから逸脱して「価格化された耕作権」として地価の分け前の要求といった方向へと展開していったのである。

だがそうした形で形成された「価格化された耕作権」は，60年代以降進められてきた農業構造政策の展開，とりわけ農地価格の高騰と農地の資産保有的所有傾向の強まり中で規模拡大を売買から賃貸借へと政策変更するに当たっての大きな制約要因，対立物とすらなっていた。

60年代の農地移動は年平均でみて，賃貸権の設定が2千ha前後，賃貸借の解約が4～5千ha，小作地所有権移転が10～14千haであり，小作地は減少の一途をたどっていた。正規の賃貸借を通じての農業構造の改善は望むべくも無く，「価格化された耕作権」は，構造政策の敵対物とさえ認識されるようになっていったのであった（この時期の自作地所有権移転は年間6～7万ha程度）。

67年8月，農林省は「構造政策の基本方針」の中で「農地移動は，総体として経営規模が大きく生産性の高い農業経営の発展に必ずしも大きく寄与しているとはいえない。このように，農地の移動を通じて経営規模の拡大が必ずしも順調に進展しないのは，基本的には農地価格の著しい高騰，農地の資産保有傾向の強まり等に大きく起因している。……また，現行農地制度の下においては，耕作権が強度に保護されているため正規の賃貸借も進まず，いわゆる請負の形で潜行する傾向もみられる」「賃貸借の緩和を中心に農地法を改正していくことが流動化促進の1つの重要な課題である」と指摘した。その上で，農地法の改正の方向として，①賃貸借の解除，解約，更新拒絶の制限を流動化に資するように適正化する，②小作料統制制度を廃止する，③小作地所有制限を緩和する，④農地移動の方向付けを行う，等を提起した。

それを受けて「価格化された耕作権」を排除して賃貸借による農地流動化，規模拡大を推進するための農地制度改正の検討が開始されて，70年農地法大幅改正へと向う。かくして，70年農地法改正は戦後

の農地賃貸借に関する政策の大きな転換点をなすのであった。

2) 70年農地法改正・賃貸借規制緩和

70年農地法改正は、省内における「農地法改正に関する懇談会」(座長東畑四郎, 67年11月から5回開催)での議論を経て、農地法改正案は、第58国会(68年3月)に提出される。この農地法改正案は審議未了・廃案を繰り返して68年3月の提案から4度目の提案(70年2月)で同年5月に成立するといった長期間を要したが、この改正は、法の目的の変更、農地賃貸借規制の大幅緩和など戦後農地政策の転換点であった。

70年農地法改正のうち農地賃貸借規制にかかわる部分は以下のとおり。

①法の目的に「土地の農業上の効率的な利用」を追加(法第1条)。

②小作地所有制限の緩和(6条)——離農離村の場合の小作地所有制限を在村並に緩和、農協への経営委託した小作地や農地保有合理化法人に貸し付けた小作地を所有制限から除外。

③農地賃貸借の解約等の制限の緩和(20条)——合意解約、10年以上の定期賃貸借の更新拒絶、水田裏作賃貸借の更新拒絶は許可不要(農業委員会への通知)。

④小作料統制の廃止、標準小作料制度の導入(24条の2)。

⑤小作料の減額勧告制度(24条の3)、経済事情の変動等による小作料の増減額請求(23条)、不可抗力による不作の際の小作料の減額請求(24条)等の制度の新設・整備。

この70年農地法改正による農地賃貸借規制の緩和や農地賃貸借をめぐる農地行政対応の変化に伴い、農地賃貸借は賃借権の設定が増加に転じ、他方で賃貸借の解約において合意解約が急増するなど農地賃貸借をめぐる一定の変化が見え始める。

ちなみに、賃借権の設定は、70年には1.8千haと戦後最低に落ち込んでいたものが、以降は増加に転じて73年に4.6千ha、75年に5.9千ha、80年には10.2千haへと増加していった。他方で、賃貸借の解約は69年(総て許可が必要)3.7千haであったものが、71年には通知(合意解約等許可を要しないもの)5.2千ha、許可0.2千haと変化し、73年には通知が5.6千ha、許可0.01千haとなって、許可の手続きを踏む賃貸借の解約は無視しうるほどの存在となった。そして賃貸借解約総量は確実に増加していった。こうして70年農地法改正は強固に形成されたかに見えた耕作権が弱体化に向う契機となったのであった。

3) 農用地利用増進制度の創設(75年)と展開

①75年・農用地利用増進事業の登場

賃貸借市場をめぐるのは、70年農地法改正を契機として様変わりしつつあったが、その動きは緩やかで、さらなる農地の流動化のための制度が求められた。他方で、農地法の規制やその下での耕作権問題の発生を免れるために農地法の許可を取らないいわゆるヤミ小作が農民相互間で潜在し、農地賃貸借市場の相当量を占めるようになってきていた⁴⁾。

そうした中で、耕作権問題を回避しつつ農地賃貸借を促進する制度の構築が農地政策上の重要課題となってくる。そこで編み出されたのが、法定更新がなく(農地法第19条の適用除外)、期間の満了とと

もに賃借権が消滅し、離作補償を行わないことを予め約定する短期賃貸借たる「利用権」を農地賃貸借制度に持ち込むことであった⁽²⁾。

75年に農振法を改正して農用地利用増進事業が登場する。①市町村が農用地利用増進計画を公告することによって利用権が設定され、②利用権の期間満了とともに利用権（賃借権等）は消滅し（農地法第19条の適用除外）、農地法上の解約等の手続きは不要、③離作補償を行わないことと有益費の適正な処理を利用増進計画の共通事項で予め規定する、等の仕組みとした。

農用地利用増進事業は、農地法の耕作権保護が適用されない農地流動化手法によって農地の権利移動を図ろうとするものであり、戦後農地制度の歴史の中で新たな起点となるものであった。

②80年・農用地利用増進法～93年・農業経営基盤強化促進法への展開

農用地利用増進事業の創設以降、利用権の設定は急速に増加に向う。利用権の設定は、76年の2.5千haから78年15.3千ha、80年37.1千haと増えていき、利用権による規模拡大が展望できる状況を作り出しつつあった。

農用地利用増進法の検討は、変化しつつある農地市場をも視野に入れながら、新たな構造政策を摸索する農政審議会の農政見直しの検討と歩調を合せて進められ、いわゆる農地三法として農地法の改正、農業委員会等に関する法律の改正とともに成立した。農用地利用増進法は、農用地利用増進事業の制度を拡充して所有権移転や開発農用地の権利移転も取り込み、農地法統制の適用除外の新しい法律を仕立て上げた。

農用地利用増進法の中心は、農用地利用増進事業（①利用権設定等促進事業（農用地の利用権の設定・移転、所有権の移転、農業用施設用地のための利用権の設定等を促進する事業）、②農用地利用改善事業（作付地の集団化、農作業の効率化等農用地の利用改善を促進する事業）、③農作業受委託促進事業）であるが、利用権の設定や利用権の効力、権利内容等については従来と基本的に異なるものではなかった。

1993年に農用地利用増進法が大幅に改正されて、農業経営基盤強化促進法が成立する。

農用地利用増進法の改正は、①法律名を農業経営基盤強化促進法に変更、②効率的安定的農業経営の育成とそれらの経営が農業生産の相当部分を担うような農業構造の確立を目指して農業経営基盤の強化を促進する、③都道府県の定める農業経営基盤強化促進基本方針、市町村の定める農業経営基盤強化促進基本構想の下に、認定農業者制度を設け、④農業経営基盤強化促進事業（利用権設定等促進事業、農地保有合理化事業を促進する事業、農用地利用改善事業、農作業受委託促進事業、農業従事者の養成確保促進事業）の実施、⑤特定農業法人制度の創設、⑥農地保有合理化法人の農地信託事業の創設、等であった。

農業経営基盤強化促進法は、このように農業経営の基盤強化を主として狙ったものであり、農用地の利用増進とはかなり性格を変えたものとなっているが、利用権そのものの性格を変更するようなことはなかった。

こうして、利用権を主体としてさらには農作業受委託をも取り込んだ農地流動化、担い手への農地利用集積、農業経営基盤強化のための制度的枠組みが構築されて、農地政策が展開されることとなる。

だが、その利用権は短期賃貸借であり、賃借権は従来担保されていた権利からは弱体化したものとなり、賃貸借の解約も増加するといった新たな事態が発生してくる。

（２）耕作権の変容・消滅的推移の姿

１）農地移動の構造

70年農地法改正以降の農地移動、農地賃貸借の解約等が如何に変化してきているのか、その特徴を見ておけば、以下のとおりである（表３－１）。

①自作地有償移動（売買）—1973年（年間73.8千ha）をピークに高度経済成長の破綻以降減少を続けて、75年47.6千haから2000年には31.1千ha（うち基盤強化法によるものが20.0千ha）にまで落ち込んでおり、30年近くほぼ一貫して減少傾向を続けている（自作地売買は最近では北海道が全体の53%前後を占める）。

②賃借権の設定—75年の5.9千ha（農地法許可のみ）から一貫して増加を続けている。80年37.1千ha（うち利用権26.9千ha）、90年53.4千ha（同48.0千ha）、2000年94.2千ha（同90.1千ha）と推移し、農地賃貸借の大宗を利用権が占める構造へと変化していった。農地法許可による賃借権設定は80年の10.1千haをピークに減少に転じて今日では再び3～4千ha/年水準で推移。

③賃貸借の解約・終了—この間75年の3.8千haから85年26.3千ha、95年44.4千ha、2000年51.3千haへと一貫して増加傾向が強まった。その中には利用権設定の増加に比例して期間満了とともに必然的に増加する利用権の終了の部分が相当量を占める（85年18.4千ha、95年31.5千ha、2000年35.0千ha）。

と同時に農地法の手続きによる賃貸借の解約等も増加しており、従来からの小作地の解約とともに利用権の中途解約がかなりの量含まれるといった新たな動きがみられる（後述）。

④小作地所有権移転（その大部分は小作人への権利移転）—年間1.5千ha程度に過ぎなくなっている。かつて小作人の経営安定化の側面から行政も関与して促進された小作地の小作人による自作地化は、今日ではその機能を発揮する環境になくなりつつある。（自作地無償所有権移転、使用貸借による権利の

表３－１ 農地移動の構造（全国）

（単位：千ha）

	1975	80	85	90	95	2000
①自作地有償移動	47.6	40.5	38.1	34.4	27.1	31.1
うち基盤強化法	—	—	13.8	15.0	15.0	20.0
②賃借権の設定	5.9	37.1	45.3	53.4	62.5	94.2
うち利用権設定	0.0	26.9	39.5	48.0	58.4	90.1
③賃貸借の解約等	3.8	9.6	26.3	34.3	44.4	51.3
うち利用権の終了	—	(3.7)	18.4	22.4	31.5	35.0
④小作地所有権移転	2.6	1.7	2.0	2.7	1.5	1.4
うち基盤強化法	—	—	0.7	1.6	1.2	1.3

資料：「農地の移動と転用」

注① 自作地無償移動、使用貸借による権利の設定等を除く。

② 利用権は賃借権のみ、80年の利用権の終了は推計値。

設定等は同一世帯内の移動が大部分であるためここでの記述は省略した。）

こうして、農地法による賃貸借規制が極めて強固であった当時とは明らかに異なる現象が広がっていった。それには利用権賃貸借の促進とともに70年農地法改正を契機に少なからぬ地域で残存小作地等が10年以上の定期賃貸借に切り替えられる等によって解約が進められたことや圃場整備を契機として取り組まれた小作地解消なども作用してきた。こうして今日では規模拡大へと結びつく農地移動は所有権売買から利用権（賃借権）設定へと地位を交代させているが、その利用権の拡大とともに賃借権は設定もされるが消滅もするといった流動的な権利へと置き換えられてきているのである。

2) 賃貸借解約をめぐる変化の特徴

利用権賃貸借が既に四半世紀を超える歴史を持ち今日では農地流動化の主流となってきた状況下で、賃貸借の解約等（農地法20条手続き）は如何なる状況にあるのか、表3-2に示す。

①許可・通知の状況——20条許可手続きによる賃貸借の解約等は70年農地法改正以降急激に減少した。許可事案は75年14ha（118件）、85年14ha（42件）、2000年17ha（14件—賃借人の信義違反12件、その他正当の事由3件）、と推移しており、許可の手続きを踏む賃貸借の解消は極めて稀なケースとして扱われている状況にある。

他方で解約等の通知事案は、75年の3.78千haから85年7.90千ha、90年11.86千ha、95年12.05千ha、2000年には16.33千haへと増加の一途をたどっている。この通知事案の内訳（2000年）は、合意解約37,328件、10年以上の定期賃貸借の更新拒絶17件、水田裏作の解約16件、その他6件であり、賃貸借の解約は当事者の合意解約によるものといった状況が定着してきている。

この賃貸借の解約の中には利用権賃貸借の中途解約が90年4.22千ha（解約面積の35.6%）、95年6.20千ha（同48.2%）、2000年には10.60千ha（同64.8%）と増加して、今日では農地法20条解約の3分の2近くを利用権の中途解約が占めており、その割合を確実に高めているといった新たな状況へと変化してきている（86～2000年の利用権の中途解約合計は84.93千haに達する）。

②解約目的別——賃貸借の解約等の目的（理由）では、耕作を目的とした解約は70年農地法改正以降

表3-2 賃貸借の解約等の状況（農地法20条・全国）（単位：千ha）

		1975年	80	85	90	95	2000
許 通 知 ・ 別	許 可 事 案	0.014	0.002	0.014	0.005	0.006	0.017
	(件数)	(118件)	(20)	(42)	(34)	(14)	(14)
	通 知 事 案	3.78	5.85	7.90	11.86	12.05	16.33
	計(うち利用権)	3.79 (-)	5.86 (…)	7.91 (…)	11.87 (4.22)	12.86 (6.20)	16.35 (10.60)
解 約 的	耕 作 目 的 (〃)	3.18 (-)	5.36 (…)	7.41 (…)	10.98 (3.94)	12.05 (5.94)	15.43 (10.14)
	転 用 目 的 (〃)	0.62 (-)	0.50 (…)	0.51 (…)	0.89 (0.28)	0.81 (0.26)	0.93 (0.46)
解 主 導 者	賃 貸 人 主 導	32.8%	39.0	41.0	49.4	52.1	49.4
	賃 貸 人 主 導	67.2	61.0	59.0	50.6	47.9	50.6

(注)① 利用権は、賃貸権のみ。

② 許可事案の () 内は件数で単位：件。

③ 解約主導者は、「賃借人が個人」のもので、不明を除く構成比。75～85年は耕作目的の解約のみ、90～2000年は、転用目的の解約を含む。

75年頃までは解約面積全体の80%前後であったが、80年代以降はその割合が95%程度にまで高まっている。転用を目的とした賃貸借解約の面積も増加しているが（75年0.62千ha、90年0.89千ha、2000年0.93千haと増加）、それを上回って耕作目的の解約が増加している。かつ、その多くが利用権賃貸借の中途解約で占められるといった状況へと変化してきている。

③賃貸借解約の主導者——賃貸借解約の主導者別（どちらから解約を申し入れたのかということ）を見れば、75年には賃貸人主導（賃貸人からの解約の申入れ）は32.8%であった。ところが、以降賃貸人主導の割合が高まって、95年は52.1%、2000年は49.4%に達しており、近年は賃貸人からの返還要求の割合が確実に高まってきていることが確認できる。賃借人が高齢化等に伴って小作地を返還する事例が多くなっていると言われるが、統計の示すところは逆の動きであることに注目しておく必要がある。

以上を概括しておけば、今日、i 農地法20条の手続きを踏んだ賃貸借の解約は合意解約が圧倒的でありそれが増加傾向にある、ii 賃貸借の解約は耕作を目的とするものが大部分を占めている、iii この賃貸借の解約の6割以上が利用権の中途解約である、iv 解約は賃貸人からの申し出の割合が高まっている、といった状況となってきたという点である。利用権は期間の満了とともに権利が消滅する概して短期の賃貸借として定着してきているが、同時に利用権の中途解約の多さ（2000年で中途解約10.6千ha、利用権の終了35.0千ha）は、利用権は賃貸人の都合で、あるいは賃借人の都合で、いつでも解約できるとの意識が広汎に広がってきているのかもしれない。農村調査の現場で、賃借人からは「地主が要求すればいつでも無条件で返すつもりだ、そうしなければ手広く農地を借りられない」「農地を預かっているのでありいつでもお返しする、それで信用を得られる」等の声をしばしば聞くのであり、そうした農村現場での意識の状況が利用権の中途解約の多さにも反映されてきているといえそうである。賃借人は経営規模の大小を問わずいまだその地位は弱いということであろうか。

3)「離作補償なし」解約の姿

①「離作補償なし」の年次推移

耕作目的での賃貸借の解約の場合——「離作補償なし」の割合は70年でも70%に達していたのであるが、その後この「離作補償なし」の割合は経年的に高まっており、75年76.8%、85年87.3%、95年92.4%、2000年には96.1%にまで高まっている。いまや賃貸借の解約に際して「離作補償なし」が常態となってきたのである。

転用目的での解約の場合——70年当時は「離作補償なし」は29.7%であったが（離作料支払62.8%、貸付地一部無償譲渡5.7%、代替地の貸付1.8%）、80年40.4%、90年69.9%、2000年には83.7%と高まっている。70年農地法改正による賃貸借規制の大幅緩和、利用権制度での離作料禁止の指導などによって、転用目的での解約であっても離作補償は2割を切る状況となってきたのである（離作料支払12.2%、貸付地一部無償譲渡4.0%、代替地の貸付0.1%）（表3-3）。

②賃借権の開始時期との関係

この「離作補償なし」の程度やその変化は、賃貸借の開始時期とも深い関係を持っている。賃貸借の開

表 3 - 3 賃貸借の解約と離作補償（全国）

		解約 件数 (件)	構成比 (%)			
			貸地一部 無償譲渡	代替地 の貸付	農作料 支 払	離作補 償なし
耕作目的 の解約	1970	29,178	8.0	1.2	18.8	72.0
	75	26,197	7.4	0.7	15.1	76.8
	80	39,869	7.7	0.5	8.7	83.1
	85	25,717	5.7	0.3	6.7	87.3
	90	39,228	3.7	0.2	5.8	90.3
	95	30,455	3.0	0.1	4.5	92.4
	2000	32,746	1.7	0.1	2.2	96.1
転用目的 の解約	1970	11,152	5.7	1.8	62.8	29.7
	75	7,440	9.5	1.4	51.9	37.2
	80	6,134	9.6	1.2	48.8	40.4
	85	5,485	6.6	0.8	35.8	56.6
	90	6,632	6.2	0.3	23.6	69.9
	95	5,029	3.7	0.2	16.0	80.1
	2000	4,596	4.0	0.1	12.2	83.7

資料：表 2 - 1 に同じ。

表 3 - 4 賃貸借の開始時期別にみた「離作料なし」の割合（全国）

			1950.7 以前設定	1950.8 ～70.9	1970.10 以降設定	合計
耕作目的 の解約	解約総数 (件)	75	16,214	6,992	2,991	26,197
		85	9,311	7,002	14,853	31,166
		98	4,127	1,852	25,018	30,997
	離作補償 なし (%)	75	71.4	82.5	93.1	76.8
		85	74.1	89.1	97.1	87.3
		98	82.1	88.6	98.7	95.5
転用目的 の解約	解約総数 (件)	75	5,416	1,526	498	7,440
		85	878	757	1,466	3,101
		98	797	535	2,555	3,887
	離作補償 なし (%)	75	30.5	48.8	73.9	37.2
		85	34.4	60.0	87.7	56.6
		98	57.2	84.3	97.0	83.4

資料：表 2 - 1 に同じ。

始時期を、農地改革残存小作地（1950年7月以前権利設定）、1970年農地法改正以前小作地（1950年8月～1970年9月権利設定）、1970年10月以降権利設定に区分した場合、離作補償をめぐって以下のような特徴がある（表 3 - 4）。

ア. 耕作目的での賃貸借の解約——70年農地法改正から5年が経過した75年当時の賃貸借の解約の大部分は農地改革残存小作地であったが、この残存小作地でも「離作料なし」が71.4%となっていた。それ以降に権利設定した小作地の解約では当然の如く離作料のないものが増加しており、70年以降の賃貸借では93.1%が「離作補償なし」である。最近では賃貸借の解約の中心は新しい小作地へと移ってきているが、98年解約では、「離作補償なし」は農地改革残存小作地で82.1%、70年以降権利設定のものでは98.7%となっている。いまや耕作目的での解約に際しては離作料がつかないのだといえる状況にまで変化した。

イ. 転用目的での賃貸借の解約——耕作目的の場合よりも離作補償のあるものの割合は高く、75年時点で「離作補償なし」は、残存小作地で30.5%、50～70年に権利設定の小作地で48.8%であった。その中で70年以降賃借権設定の小作地では「離作補償なし」がすでに73.9%の高さであった。離作補償なしで解約する割合はその後高まっており、98年では残存小作地でも57.2%が「離作補償なし」である。70年以降権利設定の新しい小作地ではそれが97.0%となっており、転用の場合であっても離作補償されないものが圧倒的となっている。

③解約主導者との関係

従来から賃借人からの申し出による賃貸借解約の場合は、賃貸人の申し出の場合よりも「離作補償な

表 3-5 解約主導別の「離作料なし」の割合（全国）（単位：％）

	1980年	85	90	95	2000
①貸貸人が主導	73.8	82.1	81.3	86.5	91.9
②賃借人が主導	90.5	92.6	93.3	95.1	97.6
②-①	16.7	10.5	12.0	8.6	5.7

資料：農水省農政課「農地の移動と転用」

（注）1980、85年は、耕作目的の解約のみ、90～2000年は転用目的の解約を含む。

し」の割合が高い傾向にあった。80年では賃借人の申し出は「離作補償なし」90.5％に対して貸貸人の申し出のそれは73.8％でその差は16.7％（いずれも耕作目的の解約のみ）。最近では双方とも「離作補償なし」の割合を高めているが、貸貸人が主導する場合での「離作補償なし」の割合が一層高まって両者の格差が急速に縮小している。2000年での「離作料なし」は貸貸人主導の場合91.9％対賃借人主導の場合97.6％、その格差は5.7％（表3-5）。

以上にみたように、耕作権の強さや離作補償の程度は、貸貸借の解約が転用目的の場合と耕作目的の場合とで異なるだけでなく、賃借権の設定時期によっても異なる（旧来の小作地ほど「離作補償あり」の割合が相対的に高い）といったことが指摘は出来る。だが、近年時になるにつれて新しい貸貸借秩序に引き寄せられて旧い小作地も「離作補償なし」の割合を高めてきており、離作料償行が消滅していく現象もまた強まっている。貸貸人からの申し出による解約であっても離作補償なしの世界へと進んできている。

70年農地法改正による貸貸借規制の大幅な緩和、その後の利用権賃貸借の一層の拡大は、貸貸借の解約に際しての「離作補償なし」を広域に一般化し、さらには利用権賃貸借の中途解約の著しい増加といった新たな変化を見せている。農地制度の改正や農地行政の変更によって旧来からの小作地の解約のされ方やいわゆる耕作権の強さを大きく変容させたが、それにとどまらず利用権の中途解約の著しい増加などにみられるように賃借権を極めて流動的な権利へと変容させつつあるといえる。

（注）

（1）筆者の推計によれば、1979年時点で全国の小作地総量は47万ha、農地法等により権利が設定された小作地23万ha（うち農地改革残存小作地10万ha）、いわゆるヤミ小作地24万ha。拙稿「農地移動の動向と今日の農地賃貸借」（日本不動産研究所『不動産研究』第22巻第2号、1980年）。

（2）この制度を仕組むに当たっては、4つの前提条件、①何らかの主体が自らは権利移動を行なうことなく当事者間に権利移動を形成する手法を作り出すこと（「農地の集団的利用」、「農地の自主的管理」の理念）、②農地法の耕作権保護の規定の適用を回避すること、③比較的短い期間の賃借権を設定しうるものであること、④新しい農地流動化の方式を農地法とは別の立法の中に規定すること、の下に検討が進められた、とされている。（関谷俊作『日本の農地制度』、農政調査会、2002年、243～247ページ）

表4-1 ブロック別にみた離作補償の状況（2000年）

	耕作目的の解約				転用目的の解約			
	離作補償 をした割 合	貸付地一 部無償譲 渡	代替地貸 付	離 作 料 支 払	離作補償 をした割 合	貸付地一 部無償譲 渡	代替地貸 付	離 作 料 支 払
北 海 道	% 0.4	件 —	件 —	件 7	% —	件 —	件 —	件 —
東 北	1.5	13	1	55	7.4	2	1	23
関 東・東 山	1.8	29	2	79	10.3	28	—	73
北 陸	3.1	31	—	64	10.3	1	1	48
東 海	5.5	43	11	71	7.7	18	—	19
近 畿	9.8	201	1	148	52.8	86	—	194
中 国	6.0	80	1	70	12.9	5	—	38
四 国	9.8	52	4	99	36.2	19	—	75
九 州	2.3	48	3	44	3.7	2	—	16
沖 縄	—	—	—	—	—	—	—	—
全 国	3.9	497	23	637	16.3	161	2	486

資料：農水省農地課「農地の移動と転用」

4 離作補償の今日の特徴と今後の課題

（1）今日の離作補償存在の世界

1）農地移動統計からの把握

離作料支払い事例がごく少なくなっている中で、離作料支払いの状況を確認しておけば、表4-1のとおりである。

①耕作目的の解約の場合——離作補償をした割合は全国でわずか3.9%、1157件でしかない。補償の内容は、貸付地の一部無償譲渡497件、代替地貸付23、離作料支払い637件であって、農業継続を保証するような形での補償（代替地貸付）は極めて少なくなっている（1967～70年平均の離作補償に占める代替地貸付の割合は6.3%）。こうした中において離作補償をする割合が相対的に高い地域は、都市部の借地権補償慣行の影響を受けているといわれる近畿9.8%（大阪府85件、兵庫県153件が中心）、慣行耕作権地帯を含む四国9.8%（香川県74件、愛媛県63件が中心）であり、以上の4府県で全国の離作補償総件数の32.4%を占める。他方で、離作補償の事例の全く無かったのは長崎、鹿児島県。

②転用目的の解約の場合——離作補償をした割合は全国で16.3%に高まるが、件数は649件にすぎない。補償の内容は、貸付地の一部無償譲渡161件、代替地貸付2件、離作料支払い486件であって、農業離脱的な処理が圧倒的である。この場合も離作補償をする割合が高い地域は近畿52.8%（大阪府84件、兵庫県110件）、四国36.2%（香川県29件、愛媛県58件）であり、この4府県で全国の離作補償総件数の43.3%を占める。他方で、北海道、福島、茨城、三重、佐賀、長崎、沖縄県は離作補償なしである。

表4-2 農事調停等での離作補償状況

	申立事由	調停条項等
①	・宅地並課税に伴い小作料増額要求するも不同意→解約申立	・解約、離作料支払い（2筆のうち1筆相当分）
②	・小作地の委託耕作→転用売却で解約申立	・解約、離作料支払い
③	・無断転貸→解約申立	・解約、離作料支払い
④	・離作料支払いを条件に解約申立	・解約、離作料支払い（地価の3割）
⑤	・田に永年作物植栽、小作料増額請求に応じず以後供託、その後滞納→賃料支払い明渡し申立	・耕作権を有することを確認、小作料支払い、用法制限
⑥	・無断転貸→解約申立	・解約、離作料支払い（地価の3割）
⑦	・生産緑地指定同意請求（和解の仲介）	不成立

資料：本調査研究会で行った、愛知県、大阪府、熊本県担当者からのヒヤリング結果から筆者が整理

ところで、利用権賃貸借に関してはその終了に際して離作補償なしが行政指導されており、利用権を中途解約しても離作補償しないのが通常となっている。そうした中で、ごく例外的ではあるが、転用売却を目的とした利用権の中途解約の場合に代替地を格安で譲渡した事例が確認されており、注目される（本報告書の桂報告参照）。

2) 調停事例で見る特徴

小作関係（小作料や土地取り上げ関係）の農事調停等は、その件数は少なくないが（2000年の完結件数は農業委員会による和解の仲介104件（成立60件）、都道府県知事による和解の仲介4件（同1件）、民事調停法に基づく農事調停129件（同59件））、その内容についての分析は出来ない。そこで、若干の具体的な農事調停事例等で特徴を見ておきたい。

表4-2は特定の府県での農事調停事案等のいくつかを概略整理したものである（本調査研究において愛知県、大阪府、熊本県の農政担当者から報告を受けたもの）。

事案は、i 農地の所在は、殆どが市街化区域内か宅地隣接地であり都市部の高地価地域であること、ii 賃貸借の始期は農地改革以前であること、iii 賃貸人の解約申立理由は、賃借人の小作料増額拒否、小作地の委託耕作や転貸、用法違反（田に永年作物を植栽）等賃借人の信義違反を理由としていること（④の離作料支払いを条件としての解約申立は珍しい）を特徴とする。調停結果は、離作料の支払いを条件としての合意解約で成立している。離作料額は、地域の慣行的な水準（大阪府ではおよそ3割）であるとか一定額であるなどバラツキが大きい。代替地の貸付等の農業継続的な解決は見られない。耕作の継続を確認したもの（⑤）は例外的である。

また、賃貸人が小作地を生産緑地指定しようとして賃借人に同意を求めた事案（⑦和解の仲介）は不成立に終わっている。この生産緑地指定に際しての賃借人不同意の事例は他にも仄聞するのであり、賃借人は30年間耕作を継続することは無理であるとするのだが、本音は生産緑地指定により地価が下落し

て離作補償が少なくなるのを嫌ってのこのようである。このように、農地賃貸借の解約や離作補償をめぐる紛争は、市街化区域など都市的地域に限定されてきている感がある。

(2) 税制・公共補償での賃借権評価、農業補償

農地賃貸借市場の構造が大きく変化して、賃貸借の解約に際しての離作料支払といった慣行が特定府県を除けば消滅しかけていているといってもよい状況になってきている。そして離作補償やそれをめぐる紛争はもっぱら市街化区域内などの都市化地域での限定された問題となってきている。そうした状況に対して税制や公共補償での扱いはどうなのか。

1) 税制(相続税、贈与税)での賃借権評価

耕作権等の評価は、以下のようである。

①耕作権の評価——(i)純農地・中間農地は農地評価額の50%，(ii)市街地周辺農地，市街地農地は、転用の場合に通常支払われる離作料，周辺宅地の借地権価額等を参酌した金額で評価。

②利用権設定農地及び10年以上の定期賃貸借農地の評価——農地の評価は貸し付けられていない場合の農地評価額の95%。したがって利用権等の評価は5%ということになるが、課税評価に算入しない扱いとなっている。

③永小作権の評価——永小作権の期間が「残存期間50年を超えるもの」は農地評価額の90%から「残存期間10年以下のもの」は農地評価額の5%というように永小作権の残存期間によって区分されている。期間の定めのない永小作権は期間30年とみなされる(農地評価額の40%)。

このように、税制では10年以上の定期賃貸借や利用権に関しては、賃借権の価格は5%となるが、賃借権の相続に際しては課税対象としていない等の対応をしており、従来の賃借権とは性格が全く異なる利用権制度の導入という構造政策，農地行政の方向に沿ったものとなっている。

他方で、旧来からの小作地については、耕作権価格を50%とする(国税局によって差がある)，あるいは市街地周辺農地等は借地権の価格等を考慮する等の扱いとしており、離作料授受の状況がかなり変化してきている最近の農業現場での動向とは必ずしも軌を一にしているものとはなっていない。

2) 公共補償での賃借権補償、農業補償

公共補償での損失補償は、62年に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」がベースとなっており、今日もそれに基づいて具体的な運用基準が定められている。

①公共用地の取得に伴う損失補償基準^①(1998年最終改正)

i) 土地に対する補償——正常な取引価格(近傍類地の取引価格を基準として、当該農地の地味、水利、消費地との距離その他の農業立地条件、収益性等の土地価格形成上の諸要素を比較考量して算定)。

ii) 土地に関する所有権以外の権利の消滅に対する補償——地上権、永小作権、賃借権は正常な取引

価格を補償（近傍類地の取引価格を基準とし、土地の価格、権利に係る地代、小作料又は借賃、権利金、権利の存続期間等の契約内容、収益性等を総合的に比較考量して算定）。

使用貸借による権利は賃借権の正常な取引価格に、権利設定の事情、返還の時期、使用収益の目的、契約内容、使用収益の状況等を考慮して適正な割合を乗じて得た額を補償（「土地改良事業に伴う用地等の取得及び損失補償要綱の運用方針」ではこの割合を3分の1程度としている）。

iii) 農業補償——ア、農業廃止の補償（農業の経営が不可能となると認められるとき——農具の売却損等資本に関して通常生じる損失額、転業に通常必要とする期間中の従前の所得相当額、解雇する従業員に対しては離職者補償など。イ、農業休止の補償——通常農地を再取得するために必要とする期間中の固定的な経費等、同期間中の所得減、解雇する従業員には離職者補償。ウ、農業の経営規模縮小の補償——資本及び労働の過剰遊休化により通常生じる損失額、経営効率が客観的に低下することにより通常生じる損失額、解雇される従業員には離職者補償。

ただし、宅地化が予想される農地等で農業補償に相当するものが土地の正常な取引価格に含まれていると認められるときは、その額を控除。

②土地改良事業に伴う用地等の取得および損失補償要綱（1999年最終改正）

公共用地の取得に伴う損失補償基準に準じている。

このように公共補償関係では、土地の所有権や賃借権等は「正常な取引価格」を補償することになっている。したがって、賃借権等で正常な取引価格が存在しない（価格が形成されていない）場合には補償しないのが当然であるという理屈になる。

他方で、農業補償は、自作と小作とを問わずその土地について農業経営から離脱することに伴い通常生じる損失（実損）に対する補償である。したがって、従来からそれは地価の水準が反映されるとか地価の何割とかいった補償方式ではなく、その経営の資本装備や経営の内実、収益性等が反映される性格のものである。小作地については当然に賃借人が受け取るべき補償である。

ところで、利用権設定農地がその賃貸借期間中に公共買収等されるとすれば、利用権（賃貸借）が中途解約されることになる。この場合に利用権（賃借権）の解約に伴う農業補償は通常は行われていないのではないかと考えられる。だが、農業補償については賃借人になされるはずである。これらについて実態把握は行っていないが、利用権だからといって賃借人に農業補償をしないという理屈は無い。その点が詰められていないとすれば、実態の把握とともに適正な対応の検討が必要であろう。

（3）農地利用調整—農地賃貸借の安定的展開の方向

1) 離作補償のみを固有に扱うことの限界

農地賃貸借市場は大きく変化した。2000年センサスの小作地率は16.2%にまで高まり、農地改革残存小作地等は大きく減少して小作地の大部分が利用権で覆われるようになってきている。ちなみに、1951年以降2000年までに農地法による賃借権の設定は24万ha、賃貸借の解約が27万ha、小作地所有権移転

が30万ha、差引き33万haの小作地が減少したことになる。1950年の小作地面積は51万haであったから農地法に係る小作地は残存小作地を含めてせいぜい10数万haであろう。他方で75年以降2000年までの利用権設定は延べ115万haであり、利用権の終了や解約を控除した2000年12月末現在の利用権設定実面積は41万haである。

強固に賃借権を擁護した農地法と農地行政の下で確立したかにみえた耕作権の価格化現象も、農地法的大幅改正（70年）からすでに30余年、さらにはその後の利用増進制度の創設（75年）によって利用権賃借が拡大する状況変化の中で消滅的方向に向かった。いまや価格化した耕作権としての要求や離作料授受のケースは慣行耕作権地帯での旧来の小作地か市街化区域等の高地価地域での旧くからの小作地にみられる程度になってきている。

また、賃貸借の解約や離作料要求等をめぐって紛争を生じているものの殆どは、市街化区域内の旧来からの小作地であり、しかも賃貸人、賃借人の双方とも農業離脱的な状況の中で、高額の地価の分捕りあいの要素を顕わにしており、正常な農業発展の場での賃貸借やその解約をめぐっての問題から大きく逸れている。

こうして今や離作料問題は農地行政一般の問題とはなっていないし、離作料問題のみを突出させて取り扱う必要は無くなりつつあるといえる。加えて市街化区域内小作地の解約や離作料をめぐるのは、個別事案ごとにその経過や内容にバラツキが大きすぎるし、行政が離作補償の基準等を作るような普遍性のある問題ではなくなっている。

この点に関して、2001年の最高裁判決（「賃料増額確認請求事件」）において、宅地並み課税の結果、固定資産税等が小作料の額を上回るいわゆる「逆ざや現象」が起こったことをもって小作料の増額請求を認めなかった。だが、賃貸借の解約に関しては当該小作地が市街化区域内にあることや逆ざや現象が生じていることをもって20条2項5号（その他正当の事由）に該当するものとして、具体事案に応じた適正な離作料の支払いを条件とした知事の許可を得て解約を申し入れることができるとした⁽²⁾。この判決は、賃貸借の解約許可に係る農地行政のこれまでの方針（転用を目的とする賃貸借の解約は具体的な転用計画があること）と異なっているが、こうした判決をよりどころとして20条解約申請が増加することも考えられる。農地行政として如何に対応して行くのかといった課題である。

また、「適正な離作料」をどう考えるかといった問題も含まれている。だが、ここでの離作料問題はあくまでも市街化区域内の問題として、「適正な離作料」も個々の事案に委ねると割り切りってよいのではないか。農地行政としては、普遍性を持たない特定の地域の特異な離作料問題に踏み込むほどの蓄積もないし方針を出すようなことは無理であろう。それよりも特異な離作料が農業的土地利用の区域にまで再び拡大して農地賃貸借に新たな問題を持ち込むことのないように配慮した行政的対応が重要であろう。

2) 利用権賃貸借の安定化への課題—入口と出口

農地賃貸借の終了に関する制度についての全面的体系的検討は、本報告書の関谷報告で詳細に提起されているところである。拙稿では、利用権賃貸借で当面検討しておくべきであると考えられる事項に限

定して若干の問題提起をしておきたい。それは、著しく拡大した利用権貸借が経営にとって安定的な権利として定着すること、そのために賃貸借関係の安定化を如何に図るのかといった事柄である。

利用権制度発足以来30年近くを経過して農地改革以降の強固な賃借権保護の農地行政遂行の期間（1946～70年）よりも長い歴史を既に有し、小作地の大宗を占める状況となった利用権賃貸借は、利用権の中途解約の多さに見られるように計画された賃貸借期間を全うしない流動的な権利となりつつある。利用権については、小作料問題はとりあえず措くとしても、①一定の賃貸借期間の確保、②約定期間の遵守と中途解約した場合の損失の処理、③賃貸借の終了に際しての離作料の禁止とともに有益費の処理のあり方、が当面検討される必要がある。

なお、検討の際に留意すべきは、戦前期は寄生地主対零細小作農の賃借権問題であったし農地改革後は零細な自作農の借地（多くは農地改革残存小作地）の賃借権の擁護が地主制への反転の防止をも含めて重視された。だが、今日ではその後の利用権賃貸借の拡大と一定の借地型上層農の形成にみられる農業構造の変動の中で、今後の農地賃貸借の構造は少数の大規模借地経営対多数の小規模貸付者（一定の不在村者の存在）となること、そこでの賃借権のあり方が問われるということである。

①一定の賃貸借期間の確保

利用権は、当初は極めて短期の賃貸借として進められたが最近では期間の長いものの割合が高まってきている（1980年当時は期間5年未満が65％、10年以上が6％、98年では5年未満35％、10年以上45％）。また、利用権の再設定率も最近では80％前後である（2000年で再設定したもの69％、うち同一借人へ62％、再設定予定13％）。こうして利用権による賃借は長期化傾向にあるもののなおバラツキが多いし、期間の短いものの理由を聞いても必ずしもはっきりしない。大規模借地経営の安定化のためには賃貸借期間10年以上が安定的に確保できる一定の方向付けをする時期にきているのではないか。

②約定期間の遵守と中途解約による逸失利益の処理

利用権の中途解約が著しく増加している（2000年で利用権の中途解約10.6千ha、利用権の終了35.0千ha）。利用権小作地の増加とともに利用権の中途解約が増加することは当然にありうるが、一定の期間満了とともに賃借権が消滅する仕組みのもとに市町村の公告によって一定の政策的目的にそって推進されている制度であるものが、そのかなりの部分が途中で中断されるというのでは問題を含んでいないか。利用権という極めて弱い賃借権といった意識のもとに、例えば集落営農に切り替えるために担い手に集積されている利用権を中途解約するとか、圃場整備事業で一旦中途解約して事業完了後に必要に応じて再設定する等の対応もみられる。こうした対応は、利用権を一層不安定なものへと導くことにつながる。約定期間の遵守といったことをもっと重要視する必要があるだろう。

これとの関連で、利用権の中途解約については、利用期間の喪失に伴う損失を補償する仕組みを検討すべきでないか。そこでは離作料といった漠然とした処理ではなく、公共補償で示されているような農業補償の概念での整理であろう。ただし、賃貸借の残存期間の扱いが重要な要素となる。桂報告での利用権の中途解約に伴う代替地の格安での譲渡は、その補償の仕方はともかくも、利用権の中途解約によ

る残存利用期間の喪失に対する補償であると考えれば、理解できることである。

他方で、賃借人からの申し出による中途解約であっても、賃貸人が非農家化しつつある状況下では賃貸人が予定したであろう小作料収入に対する一定の補償（新たな貸付が行われるまでの間の補償など）もまた必要である。こうしたことを利用集積計画の共通事項や契約で処理することを通じて利用権の安易な中途解約も防げるであろう。

③離作料禁止の定着と有益費の処理

この問題は、利用集積計画の共通事項で示されているところであり、「離作補償なし」は定着した。しかし、賃借人が投下した改良に対する有益費の処理に関しては、行政指導としても現場での具体的な処理においても手付かずの状態である。利用権貸借は短期賃貸借の繰り返しであることを考慮して改良効果が長期にわたる土地改良事業への参加者は賃貸人（所有者）とすることを農水省は指導した。しかしながら、農地賃貸借構造が農業への復帰が殆ど見込まれない農地貸付者対大規模借地農家の関係へと変化する中で、賃貸借期間の長期化安定化が求められ、農業に意欲的な借地農が自ら改良工事を行うなり土地改良事業に参加する方が担い手層の農法に適合的な改良投資を行うといった点からも好ましい。有益費問題に関して研究と実態処理の両面から接近する必要がある。

3) 制度の定着・安定化への課題

利用権貸借が拡大するという政策効果は上っているものの、利用権制度が構造政策の中のひとつの事業・単なる流動化事業として扱われて農地制度としての位置付けが極めて曖昧になってきているのではないか。農地制度の弛緩がすすめば、法による賃借権保護への期待は喪失しかねない。

農地賃貸借規制がなくなれば、農地賃貸借をめぐる紛争は多様な形で発生して、その解決は調停、訴訟、農民運動等を通じての新たな農地賃貸借秩序形成の必要といった問題へと進みかねない。そうした、いわば民法ベースへの回帰もひとつの選択であろうが、賃貸借市場の混乱、賃貸借の後退、わが国農業の担い手たる借地経営層の後退といった事態が起こることも予想しておかなければならない。

利用権制度は、市町村が関与する計画的・集合的権利設定であり、農地の集団管理の理念が定着することが期待されている。本省から市町村まで農地制度を担っている行政主体が、制度の緩和の方向のみに走るのではなく、法の本来的な狙いと農地法制の安定的定着に向けて改めて努力することもまた求められているのではなかろうか。

(注)

(1) この基準は「公共用地の取得に伴う損失補償要綱」（1962年）の具体的要領として同年に「用地対策連絡会」で制定されたもので、95年以降に「中央用地対策連絡協議会」において検討を加えて98年に一部改正している。ただし、農業補償の特例に関しては今回改正していない。

(2) 最高裁判決では、賃貸借の解約に関して、「宅地並み課税の制度目的には宅地の供給を促進することが含まれているのであるから、農地所有者が宅地並み課税によって受ける上記の不利益は、当該農地の賃貸借を解約

し、これを宅地に転用した上、宅地として利用して相応の収益を挙げることによって解消することが予定されているのである。……当該農地の賃貸借契約について合意解約ができない場合には、農地所有者は、具体的な転用計画があるときは法20条2項2号に該当するものとして、あるいは当該農地が優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域である市街化区域内にあることや逆ざや現象が生じていることをもって同項5号に該当するものとして、解約について知事の許可（同条1項）を申請し、具体的事案に応じた適正な離作料の支払いを条件とした知事の許可を得て（同条4項。農地法施行規則14条1項7号参照）、解約を申し入れることができるものと解される（民法617条）。』とした。

おわりに

拙稿では、主として賃貸借の終了に際しての離作補償問題に焦点を絞って、その政策展開と現状、今後の課題にふれてきたが、農地制度をめぐっては賃貸借規制に限らず制度全体が規制緩和の波に曝されている。構造改革特区、株式会社の農地取得への接近問題、条例等による農地法規制穴抜き問題など農地法全体が揺れ動いている。

規制緩和といった一方的な流れの下で農地制度が穴抜きされ、事実上の廃止に等しい状況に直面した時、我が国の農業、農地、農村は如何なる状況に置かれることとなるのか、農業生産力の発展、食料の安定的供給、国土の秩序ある利用はどうなるのか、多くの問題が投げかけられることとなる。長期的な視点に立っての将来の状況を予測しての農地制度の検討が必要であり、農地賃貸借の終了をめぐる問題も農地制度の基本的あり方とかかわって検討することが求められる。際限ない規制緩和の流れに飲み込まれることなく、農地賃貸借問題を中心として、今後の農地制度のあり方、将来に向けて適合的な農地制度の構築の方向を地道に前広に検討しておくことが必要である。