

*** 論 説 ***

農地政策と農地賃貸借秩序形成

島 本 富 夫*

1. 歴史経過

(1) 農地政策・農地賃貸借規制の展開

戦後農地改革後の農地法制，農地賃貸借規制は，農地改革によって創出された自作農の維持発展，地主制への反転抑止，中堅自作農の育成を前提として出発した（自作農主義の農地政策）。そして，農地改革残存小作地を主要な対象としての農地賃借権の強化を図ろうとする農地賃貸借規制は，戦後の農地政策の中でも重要な位置を占めてきた。

その後の農業構造政策の展開と関連して，農地賃貸借規制の緩和や農地法の枠外的な賃貸借としての利用権制度の創出（農振法で位置づけた農用地利用増進事業（75年），農用地利用増進法（80年），農業経営基盤強化促進法（93年）へと展開）によって農地賃貸借促進への政策転換が図られてきた（借地主義への転換）。こうした経過を経て，今日の農地賃貸借構造は，利用権貸借が大宗を占める状況となってきた。

現下の農政の意図するところは，もっぱら利用権の設定等を促進することを通じての農業構造の改革に向けられており，それ自体は極めて重要なことである。他方で，農地賃借権の重要な構成要素である賃貸借期間，小作料水準，借地上での改良投資と有益費償還といった諸問題に関しては十分に検討されないままである。農地改革以降半世紀以上を経過して，農地の所有と利用の構造が大きく変化しようとする今日，農地賃貸借をめぐる新たな問題状況を呈しつつある。

(2) 農地賃貸借をめぐる諸問題

1) 地代政策と地代

戦後の地代政策は，農地改革段階で，まず小作料を低額に統制することを通じて小作農民の負担を軽減させることに成功した。だが，地代算式の確立は，1955年統制小作料算式まで待たなければならなかった。この統制小作料算式は，零細農耕の下で資本制借地経営を擬制した地代形成理論を導入したものであったが，その基本的な考え方（算式）は，

* 前農業総合研究所所長

本稿の詳細については，農業総合研究所研究叢書第123号『戦後農地政策と農地賃貸借構造』（平成13年）を参照されたい。

第1表 1955年小作料算式 (単位:千円)

$5.9c + 13.5v + 2.5m = 21.9w$
$2.5m = 1.4p + 1.1r$
c ---- 不変資本, 5.9千円 (原価性のある公租公課 0.3千円を含む, 間接労働費を除く)
v ---- 都市均衡労賃評価替家族労賃, 13.5千円 (含間接労働費 2.5千円)
m ---- 剰余, 2.5千円, (原価性のある公租公課を除く)
p ---- 平均利潤, 1.4千円, (資本利子(4%)および企業者利潤(4%))
r ---- 土地純収益 = 統制小作料, 1.1千円

第2表 土地純収益と支払い小作料 (1998年, 全国, 米販売農家)

	(10 a 当たり, 円)				
	平均	0.5 ~ 1	2 ~ 3	3 ~ 5	5 ha 以上
粗 収 益	141,339	139,610	147,227	144,502	134,099
土 地 純 収 益	- 5,980	- 28,895	18,844	30,412	30,363
支 払 い 小 作 料	23,420	18,408	26,042	26,846	24,050
小作料支払い後 自家労賃 / 時	764	460	1,353	1,697	1,917

資料: 米生産費調査

粗収益 - 生産費用 - 資本利子 - 企業者利潤 = 土地純収益 (小作料) である。借地農が投下した労働には都市均衡労賃を確保させ、投下した資本には利子部分を確保させ、さらに借地経営者として企業者利潤を確保させる。その上で残余を賃貸人に地代として支払うという原則を打ち立てたのであり、戦後地代政策の到達点を画したことは間違いない。それを算式で示せば第1表のとおりである。

1970年以降の地代政策は、統制小作料制度の廃止と標準小作料制度の導入、小作料授受の弾力化へと向かい、実勢小作料は上昇し、農業経営にとって地代圧力が強まるという経過をたどった。

その後の借地関係の展開は、大規模借地経営が点在するなど借地構造が変化しつつあり、さらには小作料を巡っては実勢小作料が低下するという現象も見られる。だが、こうした変化は近代的借地経営の展開の結果であるとはいえない。零細農耕の稲作収益が悪化する中で、なお労賃部分を切り詰めて地代を析出する段階から抜け切ってはならず、土地純収益マイナスの下での地代支払いも現存する (第2表)。経営にとっての適正な地代の形成は農地政策上の重要な課題であり、地代政策の放棄は禍根を残す。

2) 耕作権の消長と有益費問題

農地改革以降の強固な農地賃借権保護規定の下で、賃借権が耕作する権利の確保にとどまらず、賃貸借の解約に際して地価の一定割合を離作料として要求する、いわゆる「価格化」された耕作権の形成をみた。それは、外在的な農地賃借権保護規定に支えられた側面とともに零細農耕そのものの中に「価格化」の経済的基礎があった。耕作権価格は、労賃部分にまで食い込んだ地代の還元地価たる自作地価格と統制小作料の還元地価たる小作地価格との価格差として形成されてきたといえる (第3表)。

第3表 耕作権価格の経済的根拠

自作地価格 = 自作地地代 / $i = < m + (V1 - V2) > / i$
小作地価格 = 統制小作料 (r) / $i = < m - p > / i$
自作地地代 - 統制小作料 = $m + (V1 - V2) - (m - p) = p + (V1 - V2)$
$< p + (V1 - V2) > / i =$ 耕作権価格 = 自作地価格 - 小作地価格

注：記号は第1表と同じ， $V2 =$ 農村臨時雇い賃金水準

だが、この耕作権の価格化現象は農地賃貸借規制の緩和、利用権制度創設等の農地政策の変更に伴って消滅の方向にある。しかしそのことは、賃借権が安定的に確立される方向に向かっていることを意味していない。むしろ賃借権が弱体化する方向に向かっている。

他方で、こうした耕作権の消滅と係わって農地賃貸借の場で本来的に登場しなければならない賃貸借の解約に際する有益費償還補償は、農地行政上も慣行上もいまだ未成熟のままである。

借地上への改良投資の自由と残された改良の回収の保障、いわゆる有益費償還補償は、戦後の農地賃貸借の場で必ずしも顕在化しなかった。強固な賃借権保護と農地改革残存小作地の半永久的な賃借権としての処理とそれは係わっていた。有益費償還に関する農地法制上の条文規定は、農地法には全く存せず、土地改良法に民法の例外規定条項を置く程度の不十分なものでしかない。

この有益費問題は、1970年代後半に利用権制度が創出される等の農地政策の変化と係わって、固有の政策課題として登場する。利用権は農地法19条（法定更新）の適用除外とされ、かつ、行政指導で利用権の終了に際して離作料授受を禁止している。そこでは、賃借人が借地上で行なった改良投資の残存価値（有益費）を賃貸借の終了の際に如何にして回収するか、それを制度的にどう担保するかが新たな政策課題となったのである。

この有益費償還に関する行政対応は、研究会等での検討蓄積はあるものの具体的な行政指導としては充分になされておらず、今後の農地行政上の重要課題である。その際、有益費の額の確定が重要であり、研究会でも種々に検討されたが、理論的には以下の考え方で算定しうる。

有益費は、土地改良法では増価額と規定されており、増価額（ A ）は、理論値としては、年々の剰余 m の増分（増加剰余分 m' ）の残存期間（ $n - t$ ）の累積値の現在価（ t 年時点での評価額、利率 i での割引、複利現価）であって、 m' は土地資本の減少とともに圧縮される。もし、残存期間中 m' が不変であるとすれば、次式で示しうる（複利年金現価方式）。

$$A = m' \cdot < 1 - (1 + i)^{-t'} > / i$$

$$A = \text{増価額} \quad m' = \text{増加剰余} \quad i = \text{利率} \quad t' = \text{残存期間}$$

3) 構造政策の展開と賃貸借構造の変化

農業経営は本来的には市場環境の中で、それぞれの経営主体の力と意志、選択の下

に展開されるのであるが、この経営展開の私的経済の領域に介入して農業構造の改革を図ろうとする一連の農業構造政策が、1960年代以降展開された。そして、農地市場に介入して農地流動化の方向づけをしようとする政策は、1962年農地法改正以降の法改正や農用地利用増進法等の新規立法、農地流動化奨励金等の各種農地流動化事業の創設など種々に取り込まれてきており、その効果は一定程度確認できる。

現在の農地賃貸借は利用権が大部分を占めつつあるが、この利用権が本来的に目指したものは農地改革アレルギー - を払拭するための短期貸借の促進であった。そのこととも係わって、制度的には今日の農地賃借権が短期の流動的な権利へと推移していることは否めない（利用権の設定期間は、1～2年3.8%、3～5年31.6%、6～9年19.4%、10年以上45.3%、98年実績）。農業の担い手不足の中で利用権設定が繰り返されるものが増加してきているが、利用権はその都度中断されるのであり、農地賃貸借が制度上安定的に保障されることとはならない。賃借権の安定化、農地賃貸借秩序形成のあり方の検討が重要さを増してきている。

2. 将来展望 農地賃貸借システムの構築

(1) 農地賃貸借秩序形成

1) 我が国の農地賃貸借は、今日では利用権によって覆われつつある。そしてそこでは、農地賃貸借をめぐるの貸借期間の短期化、小作料負担の過重、賃貸借の解約の増加、有益費償還秩序の未形成といった問題がからむ。さらに、これらの問題が農地改革残存小作地や農地法許可による従来の小作地にまで及んで賃借権を弱める方向に進んだ。そして今日、賃借権が極めて不安定、流動的な権利内容へと変容している。それは、利用権制度導入の当然の帰結でもある。

今日の農地をめぐる所有権と利用権の対抗関係は、多数の土地持ち非農家と少数の借地農業者との対抗関係へと変化してきている。しかも、近代的な借地経営が展開しうる条件に欠ける現状においては、この土地所有と土地利用の関係は、資本と土地所有の正常な関係としては展開しえない。零細農耕を脱していない借地経営にあっては、時として自己労賃部分にまでも食い込んで地代を析出する経営行動、規模拡大行動を伴うことになる。そこでは土地所有権が土地利用権に優越する関係にならざるをえない。

地域によっては担い手不足の中で借り手市場の様相が強まり、時として小作料がゼロの事例も見られる。しかしそれは上層農の上向的展開の強さを反映しているということではない。むしろ農業収益悪化の中での零細経営層の農業離脱との関連での農業後退の現象局面なのである。したがって、土地所有者の地代要求の側面が基本において弱まったことを意味するものではないし、本来的には農業経営の場を通じて適正な地代が形成されるべきである。

2) 今日段階での農地賃貸借秩序形成のあり方をめぐって要請されることは、まずもって、我が国の農業と農民経営が発展しうる道筋と条件が政策的に確保・保障されるこ

と、そのことを通じて近代的な家族農業経営の展開が展望できることである。

そうした条件整備の下において農地賃貸借秩序が形成されることが必要なのである。そしてそこでは、以下の諸点が重要である。

賃貸借期間.....経営資本の投下とその回収を可能とする賃貸借期間が約定される必要がある。短期賃貸借の繰り返しで問題は解決しているとはいえない。そこでは当然に土地所有者の一方的な解除、解約は制限される。

地代水準.....借地経営者にとって、適正な労賃水準の下で生産費が補償された上で、経営の結果として適正な地代が形成されることである。そうした経営展開の条件と小作料の適正化を政策的に担保すべきである。

耕作の自由と良好管理.....借地経営者は、借地上で自由に耕作しうるし、所有者から作付け上の制約を受けるものではない。同時に賃借人は借地を良好に耕作・管理する義務を負うべきものである。地力収奪的な耕作や荒らし作りは当然に規制されるべきである。

改良投資の自由と有益費償還補償.....借地経営者は、借地上での改良投資の自由が保障されるとともに、借地からの立ち退きに際しては有益費償還補償がなされるべきである。この有益費償還補償は、賃貸借期間の長期化によって、賃借人がした改良投資を賃貸借期間内で回収することを可能にしうる。

離作補償の処理.....地価に食い込むような離作料授受は禁止されるべきである。同時に、立毛補償等まで否定するものではない。それとともに有益費償還補償とは区別されなければならない。

大規模な借地経営を展望するならば、分散錯圃の農地賃借の状況を打開して圃場の集団化を図るために、借地経営者間での賃借権の交換等の自由度が拡大されることが必要である。そうした仕組みの構築が新たに求められる。

自ら耕作出来ない農地所有者に対しては、利用提供等が義務づけられるべきである。所有は、義務を負うのである。

これらは、土地の公共性や近代的な土地所有と土地利用の関係からすればごく当然のことである。だが、近代的借地経営とそれに対応した土地所有関係にない農地の所有と利用の下で、かつ、土地所有の全き自由を当然とする意識が決して弱くない状況の中で、農地賃貸借秩序を法的に如何に担保するかが重要な政策課題となる。

利用権制度は、すでに見たように、農地法の埒外に置かれたものである。他方で農地法は、かつては農民経営の展開程度とは無関係に、むしろ旧来の地主・小作関係への反転を抑止する側面をもって構築され運用されてきた。そして、その後の構造政策の展開過程で、農地法の大幅な改変、規制緩和措置が講じられてきた。今日の農地法制は、近代的な借地経営を展望する点からみても、賃借権を十分に擁護するものとはなっていない。農地法のさらなる緩和は、農地の所有と利用の関係を混乱に導くこととなる。

3) したがって、将来に向けて農地賃貸借規定の再構築が求められるのであるが、それは既に見たように、賃借権の安定化の方向を明確にすることである。同時に、農地所有

権についてはその全き自由を是認すべきではなく、農地として有効に利用されるべき義務を伴うべきである。他方で、借地上においての良好耕作を賃借人に義務づけるといったことも当然に求められるのである。そうした点で、現行の農地法制に不十分さがある。

農業者相互間の農地の貸借は、本来的に個別性を有するのであるが、同時に、今日の農業の展開と分散錯圃の農地利用の状況下にあつては、集団的な権利調整もまた要請される。こうした集団的な農地の利用調整が、貸借期間、地代水準、耕作の自由と良好管理、改良投資と有益費償還等の内容にも立ち入って展開されることが、地域農業の発展にとつても今日重要な意味を持つようになってきている。

こうした農業者レベルでの農用地の自主的な権利・利用調整については、その自主的な調整を地域レベルに委ねつつ、それを法的に担保し、必要な権利調整・規制を行う法的枠組みと公的管理機関の機能の発揮が問われる。

(2) 新たな農業構造を展望した農地賃貸借システムの方向

1) 農地賃貸借秩序形成に関しては、賃借権の安定化の方向を追及する必要があること、そして、農地政策全体もさらには国土政策も新たなコントロールシステムを構築し直す必要があることはいうまでもない。だが、規制を一定程度強化するとしても、それは上からの強権的統制を強めることを必ずしも意味しない。農地法制においては、規制を強める方向と公的管理の方向を明確にした上で、その枠組みの下で地域住民・農業者が自主的に管理を行うシステムを構築することも選択肢として考えうる。ここでは、この農業者の自主的なコントロールの方向についてふれておく。

2) 農地の地域農業者による自主的な管理の仕組みは、農用地利用増進法制定(1980年)の段階で既に仕組まれている。農用地利用改善事業(地区内の農用地について権利者の3分の2以上の者で構成する農用地利用改善団体が行う利用権設定等の農用地利用関係の改善)がそうである。もちろん、農振法改正(1975年)で創設された農用地利用増進事業も本来的には農業者の集団的な利用調整による利用権設定を予定していた。この農用地利用改善団体の活動は、活発な事例もないわけでもないが、多くは休眠状態にある。

農業者は、農地の利用関係を農地法の枠外に置いたり農地法制への対応が受動的であったりして、自らのあるいは地域集団としての農用地の自主的な管理におお距離がある場合が多い。21世紀にはこうした状況から脱する必要があるだろう。

3) 地方分権がいわれ、地方自治を住民自らのものとするためにも、政策の企画立案への地域住民の主体的な参画が求められるのであり、農用地の利用管理も農業者による主体的、集団的管理の力を発揮する必要があるだろう。

農用地の有限性とその下での所有と利用の対抗問題や国民の食料生産の基盤としての公共性等からみても、集団的な利用管理の意識の高まりと機能の発揮が求められる。そしてその枠組みは、

第1に、農地法制による適切な規制の下で農地の権利関係の公的管理を前提にすること。この場合、公的管理は、個々の農地を強権・統制的に管理することを意味するもので

はない。農地の有限性や公共性，利用をめぐる権利調整の必要から公的機関による「権利の把握管理」を行うことである。そしてその把握管理は，基本的には，農業委員会の制度が生かされるべきであろう。

第2に，農地利用の調整は，利用権の安定化の仕組みを再構築したうえで，賃借人グループによる集団的調整に委ねることを基本とすること。すなわち，農地の利用権の交換や交換耕作を農業の担い手たる利用権者の主体的権利調整に委ねることを検討する必要がある。農地を利用する主体に「農地の利用管理」の権能を委ねる仕組み 利用権を設定した農地所有者がその賃借人の集団に利用管理や地代の調整等を一括して委託する仕組み が考えられないか。経営規模の拡大につれて分散が激しくなる作付け地について，集団化や交換分合等を柔軟でかつ機能的に出来る方法・制度を農業者が求めている今日，このような新たなシステムの構築を考える必要がある。もちろん，現行の農地法や農業経営基盤強化法の権利調整の仕組みを超えたものであり，制度を仕組む上での法律制度上の問題点等の十分な検討の必要はいうまでもない。