

第 1857 回 (7 月 3 日)

戦後農地政策と農地賃貸借構造

島本 富夫

戦後農地政策と農地賃貸借構造に関する歴史的、経済的、政策的分析の結果、以下の点が指摘できる。

1. 戦後農地政策、農地賃貸借規制は、

①農地改革 (1945～'50)～農地法制定 ('52)～農業基本法 ('61), 農地法改正 ('62)～農地管理事業団構想 ('66)の時期までは、自作農主義の農地行政の展開を特徴とする。

②構造政策の基本方針 ('67)～農地法改正 ('70)段階で借地容認へと転換し、農用地利用増進事業 (農振法改正, '75)～農用地利用増進法 ('80)～農業経営基盤強化促進法 ('93)への展開は、借地による農地流動化への農地政策の積極的な転換であり、そこでは、農地賃貸借規制の緩和を特徴とする。

③以上の政策展開は、立法化にむけて、早い時期から準備、検討の過程を経ていることが確認できるのであり、行政の政策意思決定段階を立法時期と判断すれば、事態を見誤る恐れがある。

2. 政策地代の推移は、

①農地改革以降の収益を基礎とした小作料統制は、1955 年統制小作料算式の段階で零細農耕の下で近代的借地経営を擬制して地代を算出し、地力差 (豊度差) を基準に 1 土地 1 小作料を原則とした土地等級別統制小作料を確定するが、これは、戦後地代政策の発展段階を画した。

②しかし、標準小作料段階 ('70)では生産費格差が拡大する中で、地代規定階層を想定し (借入中心層), 1 土地 2 以上の小作料 (参考小作料, 作物別小作料) となっていく。そこでは地代政策の後退の側面をも有する。

3. 戦後の耕作権の形成は、

①残存小作地の耕作権擁護を大前提とした制約された土地所有権 (否解約, 小作農の専買権) と強固な賃貸借保護の農地行政指導の影響を受けて、「価格化」された耕作権の形成をみる。

小作料統制の下での統制小作料の資本還元としての小作地価格と、他方で労賃にまで喰い込んで地代化する零細自作経営の下で、その地代の資本還元値として形成される自作地価格、この価格差が耕作権価格である。当時の行政の説明は、

自作地価格 = 地代徴収権価格 (小作地価格) + 耕作権価格

②賃貸借規制緩和、利用権設定の拡大過程では、耕作権は弱体化へと変容し、「価格化」された耕作権は消滅へとむかう。同時に、本来的に経営を継続する権利として確立されなければならない賃借権そのものが不安定、流動的な権利へと推移している。

4. 利用権賃貸借の拡大で、本来的に有益費償還問題は農地行政上の重要課題である。だが、増価額を基本とする土地改良法上の規定があるものも、現実には有益費償還慣行も有益費償還の行政指導も未成熟な状態であり、行政的対応が求められる。

5. 構造政策、農地流動化施策の展開の結果、農業構造に一定の上層集積が見られる。と同時に農地賃貸借は利用権賃借が大部分を占めるようになり、流動的、不安定な賃貸借へと変容して、上層経営の不安定をまねく。

6. 農地賃貸借秩序形成の政策的課題は、

①国土の安定的利用の確保が大前提となる。国家の自立、国土の安全保障、環境の視点からの土地利用、農用地確保が必要である。その下での農用地利用の規制が求められる。

①農地賃貸借秩序形成をめぐることは、(i) 規制緩和・自由化では安定的な農地賃貸借市場形成の可能性はない。(ii) 農地賃貸借秩序形成は、同時に個別契約関係の追及のみで解決し難い側面がある。公的管理 (公的管理による地域的な賃貸借秩序形成) の枠組みの設定 (地域・公共性の意識) が必要である。(iii) 公的管理の下で、利用者集団による安定的な農地利用秩序形成が求められる。即ち、農地賃貸借期間、農地利用の交換、小作料水準、改良投資と有益費問題等について利用者集団によって地域的・総合的にコントロールされる利用管理システムの形成が課題となる。