

# 借地農と農地利用権

武 部 隆

## 1 土地の所有と利用

わが国の農地法は、法社会学的には、借地・借家法などと並んで、社会法の性格を与えられ今日に至っている、といちおう概括的にいうことが許されよう<sup>21)</sup>。ところで、法社会学的にこのように性格づけられている農地法は、もともと、「耕作者の地位の安定と農業生産力の増進」とを経済的目標としたもので、それを達成するための手段として、「農地はその耕作者みずからが所有する」自作農（所有農地の上で、かつ家族農業経営で行う農業経営形態をいう。以下同じ）が最適である、という体裁を整えていた。制定当時、耕作権が強固に保護されていたのも、残存小作地を実質上の自作地とすることによって、自作農体制を側面から援護しようとした政府の意図のあらわれにほかならなかった<sup>22)</sup>。

事実、自作農は、昭和20年代そして30年代前半を通じて、効率面公正面のいずれにおいてもおそらくもっとも望ましい農業経営形態であったろう<sup>23)</sup>。だが、経済の発展は、生産性の向上をはるかに上回る勢いで農地価格を上昇させ、とくに昭和40年代に入ると、農業経営の経営耕地規模の拡大の主流は借地によらざるをえない、という状況をだれの目にも明らかにさせるに至った。政府はそのため、自作農主義を放棄することはしないものの、新たに借地農（借入農地の上で、かつ家族農業経営で行なう農業経営形態をさす。以下同じ）主義の道も開いておかざるをえない立場に追い込まれ、その方向でいくたびか農地法を改正してきたし、また農用地利用増進法などの新法をも制定してきた。

制定当時の農地法で強調されていた小作人の耕作権の保護は、借地供給量を増大させたいがために、当然のことのように弱められた。直接的には、残存小作地について意味をもった耕作権の保護・強化であったから、「農地流動化のための耕作権の弱体化」を非難することばかりに急であってはならないが、さりとて耕作権の一方的な弱体化は、借り手側に農業経営の不安定性をもたらし、したがってわが国農業の発展にとってマイナス材料となるであろうことも、想像に難くない。

本稿は、以上のような視点に立って、現在広く行なわれている農地賃貸借（農用地利用増進事業の賃貸借およびヤミ小作ともいわれる実質上の農地賃貸借）に例を求め、農地の利用権とは何なのか、について考察を加えるものである。そのために、本節でまず、土地の所有と利用という基本的な問題を、地価抑制政策との関連において検討することから始めよう。

さて、わが国のような、小土地所有者の非常に多い私的土地所有と土地の稀少性の度合いの

強い経済社会とを前提にすれば、国土の有効利用のために、投機的土地取引（ここでは、隠伏的であれ明示的であれ、土地の売買価格差にもとづく実現キャピタルゲイン＝土地資本利得獲得を主目的とする土地取引のことをいう。以下同じ）に起因する土地価格の上昇を抑制することが、なにも増して重要かと思われる。

投機的土地取引を規制する法的手法に、(i) 用途地域制にもとづく土地利用の制限、(ii) 土地税制（譲渡利益税、固定資産税、特別土地保有税、未利用税）および広義の土地負担金制度（広義の受益者負担金、広義の開発負担金）、それに(iii) 土地取引の直接的規制、の3つをあげることができる。換言すれば、用途地域制実施の下に、(i) 利用目的が明確でない土地取引は認めない（許可制で、いわゆる代替農地取得なども原則として認められない）、(ii) 一定期間を超える未利用放置は認めない（利用の強制、特別土地保有税・未利用税）、(iii) 取引価格を直接・間接的に規制する（許可制、譲渡利益税、各種土地負担金）、ということになるろうか<sup>49</sup>。

以上のような規制手段が、もしも総合的かつ徹底的に採用されるならば<sup>50</sup>、土地所有者は土地を所有しているだけでは損をするという仕組みが組み込まれることになるのであるから、わが国のような経済社会にあっても、投機的土地取引はほぼ完全に規制され、したがって投機的な土地取引にもとづく土地価格の上昇はほぼ完全に抑制されるといえる。土地の有償所有権移転の際に実現するキャピタルゲインの大部分が譲渡利益税によって没収されることをもその内容とするこのような総合的・徹底的規制が行なわれる場合には、土地に資産としての魅力が生じないために、土地利用権の存続期間の法的保護さえしっかりしていれば、資本・個人の行動原理は、たとえ金融資本によるローンの制度が充実していても、土地取得にかかわる金銭的負担の大きい土地所有権主義よりは、土地利用権主義を選好することが合理的というものであろう。このとき、土地に資産としての魅力がないのであるから、土地賃借権の価値権原化現象＝土地賃借権の亜所有権化現象（現実には借地権価格に端的に表われている）の発生をみることもないであろう<sup>51</sup>。ただ、このような場合でも、経営耕地規模拡大農家の行動原理については、徹底した用途地域制によって取引（実勢）地価が収益地価に規定されているのであるから、土地利用権主義に加えて土地所有権主義の勢力も相当強いものとなるであろうことは、「所有の魔術は土砂を化して黄金となす」というアーサー・ヤングの言葉からも容易に推察されるところである<sup>52</sup>。

ところで、土地利用権の存続期間の保障を法的に強化することは、投機的土地取引の総合的・徹底的規制が行なわれている上述のような場合には、大して困難なことではない。土地所有者は、土地をただ所有しているだけでは損失を被ることになるだけで、資本ないしは個人・団体に貸して、地代取得者となる道を選んだ方が得策だからである<sup>53</sup>。

こうして土地に関しては、経済原論で仮定するような世界が現実のものとなり、「近代的土地所有権論」者ふうに表示するならば、病める資本主義——生産要素としての土地を求めるとはではなく、土地そのものを売買して資本利得を稼ぐために投機的な土地取引に奔走するような資

本主義——が本来の資本主義へと軌道修正される。

だが、果たして現実には上記のような状況からはほど遠い。多くの変更が加えられて、やっとのことで昭和49年に成立をみた国土利用計画法には、土地税制を除く上記投機的な土地取引規制手段が、不十分ながらもいちおう仕組まれていた。しかし、利用目的審査に関する不備、自治体の財政難にもとづく土地収用の無実効性等によって、投機的な土地取引に起因する土地価格の上昇を抑制することが極めて困難な状況にあることは、周知のとおりである。地価抑制政策の徹底実施がわが国において困難であることは、土地所有権主義で懐を肥やす財界の圧力だけによるものではない。多数の小土地所有者のプチブル意識も相当なものである。地価抑制に本気で取り組もうとする姿勢は、いまのところ政府のどこを見渡しても見当たらない。

こうして、投機的な土地取引による地価上昇の抑制が不十分にしか実行に移されないとするならば、どうなるのであろうか。なんといっても土地の資産としての魅力が大きいということである。そのため、資本・個人の行動原理は土地所有権主義が中心となり、土地利用権主義は背後におしやられてしまう。経営耕地規模を拡大しようとする農家は、農地を購入したくても、取引（実勢）地価が収益地価を大きく上回るため手が出ず、いきおい借地に頼ることになる。経営耕地規模拡大農家の行動原理は、土地利用権主義にならざるをえないのである。

このような状況のもとで、たとえば土地利用権の存続期間の保障を法的に強化する（この場合、土地利用権の存続期間の強化は極めて困難だが）と、土地の資産価値が大きいために、土地利用権の供給量（借地供給量）が減少する。法的に保護・強化された土地利用権は、当然のことながら土地所有者、それも小土地所有者にきらわれるのである。現実にもみられる土地賃借権の価値権原化ないしは亜所有権化（具体的には借地権価格の発生）のような方法によって、借地供給量の減少をいくぶん緩げることではできようであろうが、土地利用権の供給量が減ることには変りはない。土地利用権の存続期間の強化を進めれば、土地利用権の供給量が減少する。これは、投機的な土地取引の総合的・徹底的規制をとうてい実行できそうにないわが国のような経済社会が直面する最大のジレンマである。

- 1) 借家法は生存権保護のための社会法であるとしても、借地法および農地法は、社会化の論理の上に近代化の論理をも含むものであるから、その解釈には注意を要する、と主張する者は、「近代的土地所有権論」の立場に立つ研究者に多い。たとえば、水本浩『土地政策と住宅政策』（昭和54年、有斐閣）172～174頁なども、同様の趣旨であろう。しかし、このような論者にあっても、極めて大ざっぱに概括的にいってしまう場合には、本文のような表現を否定しきるものではない（水本氏の同著21頁を参照されたい）。なお、「農地賃借保護のための法的構成のモデル……は借地法などではなくて、借家法だ」とし、農地賃借の保護については、宅地の賃借と違って、借家の保護と同列の生存権保護に求めようとする、鈴木祿弥氏の注目すべき見解がある。鈴木祿弥「不動産賃借権の亜所有権化について」（『社会科学の方法』第86号、お茶の水書房）。
- 2) これに関連して、次の指摘は重要である。「農地法の耕作権の保障は……残存小作地についてはまさに正当な意味をもつものであったが、その後の新しい賃借関係には、そのままの形では当然にもよく適用されえないということになる。このような性格をもった農地法の耕作権保障を新しい賃借関係にも一律に適用しようとしたことが、農地所有権の商品所有権的性格の強化とあいまって農地所有

権と農地利用権との矛盾を一層強く現象させ、ひいては農地法の所有権規制そのものを弱める方向で作用したことは否定できない事実のように思われる。」原田純孝「土地の所有と利用」（『農業構造問題研究』昭和56年第4号）49頁。

- 3) 自作農体制（農地法体制）が有効に働いた経済的条件として、梶井功氏は、「農家の健在性」、[裸の労働力]、それに「収益農地価格」の3つをあげる。そして、昭和40年代に3つの条件がすべて変容してしまったために、自作農体制は根本的修正を余儀なくされたという。梶井功『土地政策と農業』（昭和54年、家の光協会）175～190頁。
- 4) 同じような考え方は、佐竹五六「国土利用計画法取引規制における利用目的審査の諸問題」（『土地の所有と利用』昭和52年、有斐閣）にもみられる。なお、土地開発権の公有化を前面に押し出して、地価の上昇を抑制しようという考え方が、ヨーロッパ諸国の開発法制に範を求めてわが国でも展開されつつあることに注目しておきたい。これについては、たとえば前出水本浩『土地政策と住宅政策』219～223頁を参照されたい。
- 5) 規制手法の望ましい具体的存在形態の考察については別の機会に譲るが、その骨子は、用途地域制のもとに、土地所有者は、土地を貸さなければ経済的に損をするし、また精神的負担も大きいという、そういった仕組みを組み込むことにある。
- 6) 土地賃借権の価値権原化現象については、さしあたり稲本洋之助「『賃借権の物権化』について」（『社会科学の方法』第63号、お茶の水書房）を参照されたい。
- 7) 戦後農地法は、第三者対抗力、長期の存続期間、低額金納の統制小作料と、耕作権を強化して自作地の小作地化指向を排除するとともに、小作地の当該小作人の優先買受権を設けて小作地の自作地化の援護をもし、徹底した自作農主義（30アール～300アールにおさまる自作農）を採択して効率公正の両目標を追求していた。したがって、戦後土地法制が、もしも自作農擁立のためのこれら法的措置に加えて、本文でみたような投機的な土地取引規制の徹底的・総合的法的措置をも具備していたとしたならば、300アールという自作農の上限を撤廃するくらいの変更はみただであろうが、それはそれで農地政策の整合性・一貫性を貫きとおすことも可能であったろう。そして、本稿次節でいうところの最善策の一形態として機能することができたものと思われる。
- 8) 第三者対抗力については明示しなかったが、当然その存在を前提にしている。また、投機的な土地取引の総合的・徹底的規制が行なわれているこのような場合、土地利用権の譲渡・転貸を認めることも容易であろう。

## 2 次善策としての借地農

いま、わが国の農業に限定してこの点を考察してみよう。ジレンマとなるのは、投機的な土地取引の総合的・徹底的規制を実施しないうえで農地利用権の存続期間の強化を進めようとするからであって、投機的な土地取引の総合的・徹底的規制のもとではジレンマでもなんでもなくなるのだ、という意見もありえよう。前節の検討からも明らかなように、確かにそのとおりで、本気でやるのならこの方法がおそらく最善策といえるものであろう。

しかし、投機的な土地取引に起因する地価上昇抑制の総合的・徹底的実施を待っていたのではいつの日のことになるかわからないし、完全実施に踏み切る前に、日本農業の滅亡と国土の荒廃とをもたらす、日本農業が再起不能の大打撃を受けないとも限らない。そこで筆者は、次善策として、小農地所有と地価抑制政策の不十分な実施という環境下にあるわが国農業経済社会で、一律に農地利用権の存続期間の強化を主張すること自体が問題である、という立場を取ら

ざるをえなくなる。

この立場に対する筆者の論拠は、農地を貸地に出す貸し手の農地所有権は、農地を借地する借り手の農地利用権と、土地に関する利益についてみれば、同列のものとみなしうるのではなからうか、という点にある。少し立ち入って考察してみよう。

土地に関する利益には、生存利益、資本利益、それに所有利益がある。所有利益とは、借地料、小作料、値上がり利益などのように、単に土地を所有していることから生ずる利益であり、資本利益とは、その土地の上で資本家的営業を行なう過程で生ずる企業利益であり、生存利益とは、その土地の上で生業的営業を行ない生活費を稼ぐ、あるいはその土地の上で生活する利益である<sup>1)</sup>。どのような場合にあって、人間の基本的人権にかかわる生存利益が最優先されねばならないことはいうまでもない。

また、一般的にいて、私的大土地所有が支配的な諸国においては、資本利益の保護が所有利益の保護に優先するという「近代的土地所有権論」者が主張する法体系も整えやすいといえるが、私的小土地所有が支配的であつ地価抑制政策の総合的・徹底の実施がなされないわが国のような場合には、資本利益と所有利益との間の保護関係が、つねに資本利益優先とはならない困難な状況にあるというのが実情のようである。

このことは、わが国の農地賃貸借においても例外ではない。まず、貸し手の農地に関する利益は所有利益ではあるが、生存利益的色彩を強く残す所有利益であり、生存利益的所有利益とでもよぶべきものである。すなわち、現在の貸し手は、農地改革以前の旧地主とは違って、所有農地面積1ヘクタール未満の零細層が圧倒的で、加えて、解雇・退職等によりいつ農業経営を再開し、生活費の一部をそこに求めるようになるかもしれない勤労者が大部分なのである。他方、借り手の農地に関する利益は、いちおうは資本利益であるが、農業経営が農家（家族協業経営）として営まれる限り、たとえ大規模機械化経営であっても生業であることにはかわりはなく、したがって生存利益的資本利益とでもいえるものである。

つまり、貸し手の農地に関する所有利益も、借り手の農地に関する資本利益も、ともに生存利益的な面を多分にもっており、したがって、資本利益と所有利益との間の保護関係が明確でない、ということになるのである。このような意味において、筆者は、現下のわが国農業経済社会で、農地利用権の存続期間の強化をことさら主張することは、問題が多いと考えている。

以上、存続期間に着目して説述したが、以上の議論から明らかなように、現下の次善策としての農地利用権は、昭和27年制定当時の農地法にいう農地利用権（＝耕作権）とは、内容を異にするものだといえる。いま便宜的に、前者の農地利用権を「現代的農地利用権」、後者の農地利用権を「耕作権」ということにして、両者の内容の相違をみてみよう。

まず「耕作権」である。制定当時の農地法は、残存小作地を対象において、残存小作地に関する小作人の生存利益（厳密には生存利益的資本利益）と地主の所有利益とのあいだの調整をはかろうとしたものであって、地主の所有利益が当時の社会関係からみて生存利益的色彩をも

たない所有利益そのものであると行政的に判断されたため、当然のことながら、小作人の生存利益の保護、つまり「耕作権」の保護が強調された。そこにいう「耕作権」の内容は、つぎのようなものであった。

(i) 第三者対抗力, (ii) 長期の存続期間（知事の許可制を採用することにより、有益費償還を問題としないほど長期）, (iii) 低額金納の小作料, (iv) 譲渡・転賃の禁止。

ここで、(i)～(iii)は、直接的には残存小作地を事実上の自作地とするための法的措置であったが、しかし同時に自作地の小作地化指向を排除するための措置としても機能し、小作人の当該小作地の優先買受権（小作地の自作地化）とともに、手段としての自作農を維持・擁護するのに有役であった。また、(iv) の譲渡・転賃の禁止については、譲渡・転賃は生存権の根拠をもちや農業経営に求めている証左だから容認するわけにはいかないと、自作農体制擁立の立場から禁止されたものである。こうして、(i)～(iii)は「耕作権」強化と自作農維持のための措置、(iv)は自作農擁立のための法的措置として機能していたわけである。制定当時の農地法は、効率公正両面において自作農（自作農体制）が最適手段であるとしていたが、このことの故に「耕作権」の強化と両立できたということができよう。

これに対して、次善策としての「現代的農地利用権」の内容は、およそ次のようなものになると思われる。すなわち、(i) 第三者対抗力, (ii) 相応の存続期間, (iii) 有益費償還, (iv) 相応の小作料, それに(v) 譲渡・転賃の禁止、である。

ここで、(iv)の小作料は金納でも物納でもよく、その額は、(ii)の農地利用権の存続期間と同様、需給関係に相応したレベルに落ちつくものである。また(iii)の有益費償還の制度は、土地と一体化して農地所有者に帰してしまう農地改良等に伴う農地価値の増加部分について、解約時に利用者が所有者に請求することを可能とする制度で、とくに短期の存続期間において有効となるが、借家の場合にみられる造作買取請求権の制度などと同じ趣旨のものである。さらに、(v)の譲渡・転賃の禁止については、「農地賃借人に賃借権が保障されるのも、かれ（家族経営形態における耕作者＝筆者）が当該農地の直接利用を必要とするかぎりにおいて<sup>29)</sup>」であって、農地利用権を譲渡・転賃してしまうことは、生存権の根拠をもちや農業経営に求めていないのであるから、農地利用者にかかる権利を認める必要はないとされるものである。この譲渡・転賃の禁止に関する考え方は、(i)の対抗力もそうであるが、上記「耕作権」における場合と変るものではない。

(i) 対抗力, (iii) 有益費償還, (v) 譲渡・転賃の禁止という3つの法的措置のもとに、(ii) 相応の存続期間と(iv) 相応の小作料とを容認する以上のような「現代的農地利用権」の内容は、農地の所有権者と利用権者との間の保護関係が前述したように同列であることから生じる当然の帰結である。これら存続期間と小作料の額とについては、当事者間の経済的な需給関係によって、経済合理的に解決されるべき性格のものなのである。

ところで、このような内容をもった「現代的農地利用権」を現実にと求めるとすれば、実質上

の農地賃貸借（ヤミ小作）の農地利用権（ただし有益費償還問題は無視する）としてかつて広くみ出されたものがそれであったし、現在では、農用地利用増進事業における農地利用権（ここでは有益費償還問題については少くとも形式上は解決済み）としてかなり広範に、また実質上の農地賃貸借（ヤミ小作）の農地利用権（ただし有益費償還問題は除く）として残存的に存在しているものがそれであろう。

だが、このような「現代的農地利用権」の存続期間は短期のものが多く、一見したところ借り手に不利な印象を与えている。そこでいま、有益費の償還問題は措いて、すなわち有益費の償還の規定の有無は無視して、存続期間だけを取り出し、それが概して短期とならざるをえない理由を、次節において簡単に考察しておこう。

- 1) 土地に関する利益には、この他にも公共利益があるが、論旨にはさし当り影響はないため省略した。土地に関するこのような利益と利益間の優先順位については、水本浩『土地問題と所有権(改訂版)』（昭和55年、有斐閣）110～112頁にみられる考え方が参考になる。また、現代的土地法の体系は、「土地所有権の保障より土地利用権の保障を第一義的に考えるべきであり、……土地利用権の中でも、とりわけ、生存権的土地利用権保障の法体系として確立されなければならない」とする渡辺洋三氏の指摘（渡辺洋三『土地と財産権』（昭和52年、岩波書店）100～101頁）は、「所有利益と資本利益とが対立する場合は、資本利益を優先させるべきであり……生存利益と所有利益ないし資本利益とが対立する場合は、生存利益を優先させるべき」であるとする水本浩氏の主張（前出水本浩『土地問題と所有権(改訂版)』111頁）と、基本的には同じ考えに立つものであろう。
- 2) 前出鈴木祿弥「不動産賃貸借権の亜所有権化について」6頁。

### 3 「現代的農地利用権」と存続期間

そのためには、全国の農地を、都市からの距離（普通農村にある農地か近郊農村にある農地か）とほ場条件の良し悪し（経営耕地規模拡大の観点からみた農地の良し悪し）とによってあらまし次の4つ（A～D）に区分し、それら農地をめぐる当該地帯の経済的性格（農地賃貸借市場の経済的性格）を検討することが有意義であろう。4区分とは、(i) 農地A＝普通農村にあってほ場条件の良い農地、(ii) 農地B＝普通農村にあってほ場条件の悪い農地、(iii) 農地C＝近郊農村にあってほ場条件の良い農地、それに(iv) 農地D＝近郊農村にあってほ場条件の悪い農地、のことである。以下順次検討しよう。

まず、農地A＝普通農村にあってほ場条件の良い農地、をめぐる地帯の経済的性格である。この地帯の農地賃貸借市場の経済的性格は、貸し手市場となる。なぜなら、普通農村においては、農業依存度の高い農家がふ厚く存在していること、したがって、ほ場条件が良ければ農地の借入希望者が貸出希望者を大きく上回ること、以上の理由による。農地Aが支配的な地帯では、したがって、貸し手がないために地帯をあげて総兼業農家化しているのであるが、そのような貸し手市場のなかで現実化する農地賃貸借とはいえば、存続期間が短かくて、かつ小作料も高い、借り手に一見不利と思われるような農地利用権の条件を整えた賃貸借とならざるをえない。

つぎに、農地B＝普通農村にあっては場条件の悪い農地、をめぐる地帯の経済的性格（農地賃貸借市場の経済的性格）は、閉塞市場となる。ここで閉塞市場とは、そもそも農地賃貸借市場に登場する需給地面積が極めて小さい市場、すなわち貸し手も借り手もほとんどいない市場をさすこととする。この地帯が閉塞市場となる理由は、普通農村であるから農業依存度の高い農家がお厚く存在しているのではあるが、ほ場条件が規模の拡大に適していない悪条件のため、農地の借入希望者を排出しえないことによるものである。農地Bが支配的な地帯では、したがって、農業が盛んではあるが、所有経営面積の小中規模層を中心に、概ね総兼業農家化しており、そのようななかで現実化する農地賃貸借については、偶然的な要素によって影響される度合が強くなるため、存続期間や小作料について、傾向的（一般的）な特徴は認められなくなるのがつねである。

最後に、農地C＝近郊農村にあっては場条件の良い農地、および農地D＝近郊農村にあっては場条件の悪い農地、両農地をめぐる両地帯の経済的性格についてである。これら両地帯の農地賃貸借市場の経済的性格は、借り手市場となる。なぜなら、近郊農村においては、農業依存度の高い農家の割合は極端に低くなってしまっていて、たとえば場条件が規模拡大に適した好条件だとしても、農地の貸出希望者が借入希望者を大幅に上回るからである。農地Cや農地Dが支配的な地帯では、したがって、借り手がいないために地帯をあげて総兼業農家化しているが、そのようななかで現実化する農地賃貸借はといえば、存続期間が短かくて小作料が極端に低い賃貸借となるのが一般的であろう。ここで、借り手市場でありながら存続期間が長期にならず短期となるのは、貸出希望者のほとんどすべてが、農地の資産的保有を目ざしており、とりわけ存続期間の長い農地賃貸借を極度にきらっている、と想定されることによる。

以上の説述から、現存する「現代的農地利用権」の存続期間の大部分が、6年以内の短期となっていることについて理解していただけたと思う。また現状において、わが国の農家が総兼業化せざるをえない理由の基本的部分についても、併せて理解できたかと思う。これとの関連で、しいて総兼業農家化の程度に序列をつけるとすれば、程度の大きい地帯順に、農地Dが支配的な地帯、農地Cが支配的な地帯、農地Aが支配的な地帯、農地Bが支配的な地帯、となるのではないだろうか。

それでは、「現代的農地利用権」の存続期間を、農業経営の安定性という立場から長期化させようとするれば、どのような方策を施せばよいのであろうか。本稿を結ぶにあたって、最後にこの点に触れておくことにしよう。

農地賃貸借市場の経済的性格に注目した前述の思考方法を敷衍していくと、およそ次の3つの方策を考えることが可能となる。第1は、ほ場条件を、経営耕地規模拡大の観点からみて良条件とすることである。ほ場整備の実施は、全員参加を原則とする現行法（土地改良法）のもとでは、いずれの地域にあって遅々として進まない、というのが実情のようである。近郊農村ではほ場整備が進まないのは納得のいくところであるが、普通農村においてもスムーズに進行



しないのは、費用負担に加えて短期的な収量減少（したがって農業所得の減少）をもたらすほ場整備をきらう、一部の農家がつねに存在しているからであろう。しかし、ほ場条件が良条件であることは、「現代的農地利用権」の存続期間を長期化させるための大前提で、全額国庫負担としてもやり遂げなければならない国家的事業だといえる。

第2は、農地賃貸借における離作料に対する不安問題を、農民の意識のなかから、徹底的に取り去ることである。これについては、農用地利用増進事業の普及によって非常に改善されてきた。しかし、高齢者層を中心に、地域によってはいまだに根強く残っていることも考えられる。このような離作料に対する不安問題の解消は普通農村には有効で、普通農村における農地賃貸借市場の供給曲線を右側にシフトさせることを通じて貸し手市場としての性格をいくぶん緩和させ、結果として「現代的農地利用権」の存続期間に若干の好影響をもたらすこととなるであろう。

第3は、農民のキャピタルゲインに対する期待を徹底的に排除しながら、徐々に都市化を進めることである。たとえば、用途地域制を50～100年単位の長期的視点で徹底的に実施するとともに、キャピタルゲイン獲得を主目的とする代替農地取得などは一切認めないで、農地の資産価値の高騰を抑え、それを通して農民のキャピタルゲインに対する幻想を取り除く。都市化は避けられないが、総兼業農家化を増幅するような急速な進行は極力抑える。以上のような方策は、結果的に、普通農村における農地賃貸借市場の供給曲線を徐々に右側に、需要曲線を徐々に左側にシフトさせることとなって、ほ場条件が経営耕地規模拡大の観点からみて良条件の場合には、「現代的農地利用権」の存続期間を徐々に長期化の方向に向かわしめるように作用するのである。

だが、以上3つの方策は、いずれも「現代的農地利用権」の存続期間長期化のための方策としては、決定的なものではない。だとすると、土地と一体化して農地所有者に帰してしまう農地改良等に伴う農地価値の増加部分を、解約時に農地利用権者が所有権者に請求することを可能とする有益費償還制度の充実が、農業経営の安定化にとって非常に重要な法的措置となってくる。有益費償還の明文化と、有益費の算出規準の明確化とが叫ばれるのは、このような理由によるものと解したい。