

農地の宅地並み課税と統制小作料との間に生じた いわゆる「逆ざや現象」をめぐる法律上の一考察

小野田 昌彦

1. いわゆる旧農地法（昭和27年法律229号）は、農地調整法（昭和13年法律67号）および自作農創設特別措置法（昭和21年法律43号）の二法を整理統合し、新たに制定されたものである。同法は、農地は本来それを耕作する者自身を当該農地の所有者とすることが最も適切であるという考え方を基盤として、耕作者の農地の取得を促進し、その権利を保護し、その他土地の農業上の利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とするものであった。そして、同法は、その施行によって、それ迄の寄生地主制を根底からくつがえした結果、全国農家のほとんど全部が自作農となり、小作問題の抜本的改革と農村の民主化とをもたらしたものと高く評価された。

しかしながら、経済の高度成長に伴って農業構造の改善が要請されるようになってくると、この旧農地法が内容とする農地所有者の移転や利用権の設定、小作料の価額統制などの厳格な制限は、農業経営の合理化にとっては、かえって妨げになるという批判すら生まれてくるに至った。

農地の小作料の最高額を統制する制度は、農地法の一部を改正する法律（昭和45年法律56号、いわゆる新農地法）によって撤廃された。ただし、同法改正附則第8項は、「この法律の施行の際現に設定されている地上権、永小作権又は賃借権であってその設定の相手が個人であるものに係る小作料については、この法律の施行の日から起算して10年をこえない範囲内において政令で定める日までは」旧法の諸条項がなおその効力を有するとして、小作料の価額についても、個人が賃借中の農地の小作料については、これに急激な変動が及ぶことを防止するために、同法第23条の適用を除外して、同法による改正前の旧法第21条以下が引続き適用され、なお一定期間は統制が存続するものとされることになっている。

2. 地方税法の一部を改正する法律（昭和46年法律11号）によって追加された地方税法附則第19条の2および第19条の3は、同法附則第19条の3第1項に掲げる市街化区域農地（いわゆるA農地）については宅地並みに課税することとしたために、課税額が小作料を上回るいわゆる「逆ざや現象」を惹起する結果となった。したがって、A農地の固定資産税および都市計画税が著しく高額になるのに対して、小作料は、もし新農地法附則第8項により同法第23条の増額請求をすることが許されず、旧農地法第21条の統制に服すべきであるとする、当該農地の所有者は損失をこうむるという矛盾を生ずるのみならず、この矛盾は年々増大の一途をたどることになる。

新農地法附則第9項は、農林大臣が、毎年経済事情を勘案して、従前の最高額の基準を検討し、必要に応じてこれを改めることができる旨を規定してはいるが、農林大臣は、この検討の結果、変更の必要は認められないとして、現在まで最高額の基準は据置かれたままである。そこで、地方税法附則第19条の2および第19条の3の新設によって、A農地の小作料を固定資産税および都市計画税の合算額よりも低額に統制する結果となった新農地法附則第8項の規定は、当該農地の所有者に正当な補償をすることなしに損失を強いるものであり、これは、私有財産制の保障と制約に対する正当な補償を規定する憲法第29条の第1項ないし第3項に違反し無効である、とする批判が主張されることとなった。

また一方、市街化調整区域内の農地については、もはや旧農地法の自作農主義、耕作者の農地取得促進の原則を維持する意義は失われており、かえってこれらの土地は、その後の社会情勢の変化、経済の高度成長等に伴う急激な市街化発展の障害となるものであって、このような土地の小作人の地位を維持するために、これらの経済事情の変化に逆行してまで小作料を統制し低額に固執する必要はない、との批判も強く主張されている。

3. このような事態を反映したものとして、小作料の増額請求の適否に関連し、小作料統制の維持を図る新農地法附則第8項の規定の憲法第29条適合性が問われる事例が、東京地方裁判所に係属した。本件に関して、東京地裁が認定した事実はこのとおりである。本件農地は、都市計画法第7条第1項にいう市街化区域内の土地であり、地方税法附則第19条の3第1項の表の第1号に該当するいわゆるA農地であること、そして、本件土地についての昭和48年から昭和50にいたる固定資産税額および都市計画税額の合計額は、それぞれ62,210円、124,250円、217,440円となるが、他方、当該農地の小作料は、新農地法附則第8項によって、賃貸人に小作料増額請求権を認める新農地法第23条第1項が適用されず、小作料の最高額の統制を規定する旧農地法第21条第1項によると、本件土地の場合は年額5,000円となり、税額に比較すると著しく低額のものであることが認定された。

上記の認定事実を基に、地方税法附則の改正によって小作料の統制を維持した新農地法附則第8項の規定が憲法第29条の規定に違反し無効であるとする原告側の主張に対して、裁判所は、次のとおり判示した（東京地裁昭和51年3月15日判決）。

「原告は、……本件農地を賃貸（する）際、……統制額をこえる小作料を取得できないこと、解約等が制限されていることを十分承知したうえで賃貸した筈であること、使用目的を耕作と定めて農地を賃貸した以上、その使用の対価である小作料が、当該農地の耕作によって通常得られる収益のうち社会的経済的にみて妥当とされる割合のものに限られてくることは、むしろ当然の事理であること、都市計画法第7条第2項は、市街化区域は、すでに市街地を形成している区域

及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする旨を定めており、市街化区域内の農地については、周囲の土地の市街化、宅地化に伴い、早晚、耕作の目的に供することが不適切、不可能となり、農地法第20条第2号あるいは第5号に該当する場合として賃貸借の解消ないしは、使用目的の変更がはかられる事態に至ることがあるものと予想されるが、使用目的を耕作とする賃貸借が継続されている限り、固定資産税及び都市計画税の額が著しく上昇するというような賃貸借時に予想できなかった事情が生じて、小作料の額については前記のような制約に伴い、公租公課の上昇分を賃借人にたやすく転嫁できないのはやむを得ないところであること、小作料の統制の存続も、新農地法施行後10年というやや長い期間にわたるとはいえ、経過的な措置にすぎず、しかもその間、旧農地法第21条第1項の基準については、農林大臣において、毎年経済事情等を勘案して検討を加え、その結果必要があるときは、その基準の変更を行うべきものとされている（新農地法附則第9項）こと、一方、固定資産税及び都市計画税は、直接的には資産の所有という事実に対して課税される財産課税であり、資産からの収益に対して課税される所得課税ではないばかりでなく、宅地並み課税とはいっても、固定資産税の課税標準額は類似宅地のその2分の1とされ……ていること、市街化区域農地のうちA農地以外の小作地については、固定資産税額及び都市計画税額の合算額のうち小作料の額をこえる部分について徴収猶予の制度も設けられていること（地方税法附則第29条の4）等を考慮すると、新農地法附則第8項の規定が、その後地方税法附則第19条の2、第19条の3、第27条の2等の新設によるいわゆる宅地並み課税が実施されたことにより憲法第29条各項の合憲性を失い、これに違反するものとなるに至ったものとは解せられない。」

4. 本判決は、新農地法附則第8項の規定の意図するところを、その合理性を解説し、農地賃貸借の特殊性、小作料統制額についての硬直化の予防策が採り入れられていることや、宅地並み課税といわれるものの課税標準の実態等に検討を加えて、憲法第29条に適合する旨を明らかにしている。これは、新農地法附則の規定そのものの問題ではなく、その適用が市街化区域における宅地並み課税の実施と競合する場合に限定的に発生する問題ではあるが、先例のない問題についての初めての判断として、注目すべきものがある。ただし、これは地方裁判所の判決であり、しかも先例のない問題でもあるだけに、講学上の見地からのより厳密な考究と、今後の判例上の展開とをまたねばならない。

なお、最後に附言するに、第1に、憲法第29条第2項が規定する「財産権の内容」には、民法第206条にいう「所有物の使用、収益、処分」のうちの「収益」がどのように組み込まれるべきか、第2に、政治的かつ経済的な政策上の規制としての憲法第29条第2項の「公共の福祉」が、土地をめぐる税法制上の問題と、民事訴訟を内容とする私人間の対立との間でどのような意

味を与えられるべきか、第3に、本件はあくまでも賃貸借契約の当事者間における争訟ではあるが、これとは別に対公権力の問題として、第2の論点をうけて、財産権行使の制約に対する補償の要否如何、等々が論及されるべきものとしている。本稿は、問題点の所在を指摘するにとどめて、これらの各論点をめぐる考察は他日を期したい。