Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-08

行政判例研究(469)小作地に対する宅地並み課税により固定資産税等の額が増加したことを理由として小作料の増額請求をすることの可否(平成13.3.28最高裁大法廷判決)

渕, 圭吾

(Citation)
自治研究,78(10):130-148

(Issue Date)
2002-10

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009143

行政判例研究 469

行政判例研究会

（第78巻　第十號）　一三〇

七五七　小作地に対する宅地並み課税により固定資産税等の額が増加したことを理由として小作料の増額請求をすることの可否

平成一三年三月二八日最高裁大法廷判決（平成八年（オ）第二三二号、賃料増額確認請求事件）民集五五巻二号六一一頁、判例時報一七四五号五四頁

【事実】　一　X（原告・控訴人・被上告人）は土地㈠および土地㈡を所有している（以下合わせて「本件各土地」という）。Y_1（被告・被控訴人・上告人）は土地㈠を、Y_2（被告・被控訴人・上告人）は土地㈡をそれぞれXから賃借し、耕作している。土地㈠の小作料は、昭和五六年から六三年までは年額二万一、七九四円、平成元年以降は年額二万三一二円である。土地㈡の小作料は、昭和五六年から六三年までは年額一万六、五二二円、平成元年以降は年額一万五、四〇〇円である。

本件各土地は都市計画法上の市街化区域内の農地であるが、その固定資産税については、従来は宅地並み課税が行われていなかった。しかし、平成三年の地方税法の改正により、平成四年度以降、生産緑地法に定める生産緑地地区に指定された場合を除き、宅地並み課税の対象とされることになった。Xは本件各土地が生産緑地地区に指定されることを望んだ。ところが、指定に必要なYらの賃借人としての同意が得られなかったため、本件各土地は生産緑地地

区に指定されなかった。

その結果、土地(一)に対する固定資産税等(固定資産税と都市計画税)の額は平成四年度および五年度は一一万九、一一九円、六年度は一二万五、〇七四円に、土地(二)に対する固定資産税等の額は平成四年度および五年度は一〇万二四〇円、六年度は一二万五、二四一円にそれぞれ増加した。こうして、固定資産税等の額が小作料を大きく上回る、いわゆる逆ざや現象が生じることとなった。

平成四年一二月、XはY$_1$・Y$_2$に対し、農地法(以下「法」ともいう)旧二三条一項(現在の二一条一項)に基づいて、固定資産税等の額が増加したことを理由に、土地(一)の平成五年分の小作料を年額一一万九、一一九円に、土地(二)の同年分の小作料を年額一〇万二四〇円に、それぞれ増額する旨の意思表示をした。さらに、平成五年一二月には、本件各土地の平成六年分の小作料をそれぞれ年額一五万円に増額する旨の意思表示をした。

本件は、Xがこれらの増額した賃料の確認を請求したものである。

二　第一審(奈良地判平成七年二月一四日)は、旧借地法一二条や借地借家法一一条と異なり公租公課の増減を小作料の増減についての直接の斟酌理由としていない農地法二三条一項の文言、および、小作料について農地の通常の収益を基準として定められるべきものとしている農地法の趣旨を主たる理由として、Xの請求を棄却した。

原審(大阪高判平成七年九月二二日)は、農地法二三条一項の「その他の経済事情の変動」の中に小作地の公租公課の変動が含まれうるとした上で、本件の事実関係の下では、「本件各土地の小作料の額は、控訴人の各増額請求時において、農地法二三条一項にいう『その他の経済事情の変動により』不相当に低額になった場合に当たると解するのが相当である」と判示し、固定資産税等の額の限度でXの請求を認容した。Y$_1$・Y$_2$は、農地法二三条一項への違反、生産緑地法三条二項の解釈適用の誤り等を理由に上告した。

【判旨】　破棄自判

農地法の規定を検討し、農地の宅地並み課税の趣旨、賃貸借契約の有償契約性、農地所有者・小作人の税負担解消方法の有無に言及したのち、次のように判示した。「小作地に対して宅地並み課税がされたことによって固定資産税等の額が増加したことは、法二三条一項に規定する『経済事情の変動』には該当せず、それを理由として小作料の増額を請求することはできないものと解するのが相当である。これに反し、農地所有者が宅地並み課税による固定資産税等の額の増加を理由として小作料の増額を請求した事案において、小作料の増額を認めた原審の判断を正当なものとして是認した最高裁昭和五八年（オ）第一三〇三号同五九年三月八日第一小法廷判決は、変更すべきものである」。さらに、生産緑地地区の指定を受けうるための同意（生産緑地法三条二項）を賃借人らが「しなかったことをもって、信義、公平に反するとして、これを理由に小作料の増額を認めることもできないというべきである」。なお、この多数意見に対しては、二つの補足意見と二つの反対意見が付されている。

【評釈】　一　本判決の意義

本判決は、小作地に対するいわゆる宅地並み課税によって固定資産税の額が増加したことを理由としては小作料の増額請求（平成一二年法一四三号による改正前の農地法二三条一項（現在の二一条一項と同じ））をすることができないと判断したものである。下級審レヴェルでの見解が分かれていた問題に決着をつけると同時に、かつての小法廷判決（ただし未公刊）を変更したという点で、その意義は大きい。また、民事事件とはいえ、判断の背後では農業政策、土地政策、租税の相互関係に一定の注意が払われており、その点も興味深い。

そこで本評釈では、最初に、従来の下級審判決との関係を一旦図式的に整理する。次に、農地法のしくみといわゆる宅地並み課税のしくみを本判決の理解に必要な限りでごく簡単に紹介する。その上で、本判決の法廷意見、補足意見、反対意見を検討する。最後に、残された問題に触れる。

二　本判決の位置づけ

農地に対するいわゆる宅地並み課税が昭和四六年度の地方税法改正によって導入されてから、農地に対する固定資産税の額が小作料の額を超える、いわゆる逆ざや現象が生じることがあった。これに対して、三つの系列の裁判例が存在した。

第一は、小作料が統制されている制度の下で、固定資産の評価の違法性が主張された事案に関するものである。名古屋高判昭和五三年四月六日（行裁例集二九巻四号四九七頁）は、固定資産の評価に関して、固定資産税等の額が小作料を超えたとしても、その決定は違法でないと判断した原審（名古屋地判昭和五二年一一月七日行裁例集二八巻一一号一一九九頁）を維持した。

第二は、いわゆる宅地並み課税の導入後も小作料の最高額の統制を維持した制度の違憲性が主張された事案に関するものである。最判昭和五五年一月二二日（判時九五六号三九頁）は、小作料の最高額の統制を定めた、農地法の一部を改正する法律（昭和四五年法律第五六号）附則八項が憲法二九条に違反しないと判示した。

以上の二系列の裁判例においては、判決理由中で固定資産税の法的性格への明示の（名古屋地判、名古屋高判）あるいは黙示の（前掲最判は、宅地並み課税の「規定は、最近、市街化区域農地の価格が著しく騰貴し、その値上り益が当該農地の価値のなかに化体していることに着目して新設されたものである」という）言及がある。そしてそこでは、固定資産税が財産税であるがゆえに、実際の収益である小作料を考慮する必要がないとされている。

これらの裁判例の立場は、次のように要約できよう。固定資産税は土地の客観的価値に着目して課税標準を定め、農地法は農業政策として小作料を統制している。両者は次元を異にし、それぞれ正当なものである。

それでは、小作料の最高額の統制がなくなったらどうなるか。前述のような経過規定は昭和五五年九月末をもって終了し、法二三条に基づいて農地賃貸借の当事者による小作料の増減請求が可能になった。ここにおいてはじめて、いわゆる宅地並み課税による固定資産税の増額を小作料に転嫁できるか否か、という論点が現れた。この点をめぐって争われた事案に関するのが第三の系列の諸裁判例であり、本判決もこれに属する。

東京高判昭和六〇年五月三〇日（判時一一五五号二六一頁）は、固定資産税の増額による小作料の増額請求を否定した。その理由

は、法二三条一項にいう「経済事情の変動」に（借地法の反対解釈、農地法の他の規定からして）逆ざや現象は含まれないことにある。また法二〇条・四条一項五号に基づく転用によって逆ざや現象は解消しうるという。この裁判例の立場は消極説と呼ばれている（例えば、小野秀誠・判評五一四号一八四頁、一八五頁（二〇〇一））。

同様に消極説に立つのが大阪高判昭和六一年九月二四日（判時一二二七号六一頁）であるが、その理由づけは多少異なる。農地法については同様であるが、それ以外に地方税法附則二九条の四（徴収猶予）、同二九条の五（納税義務の免除）並びに固定資産税の法的性格への言及があるのである。すなわち、一方で、逆ざやが生じた場合に一定の要件の下で固定資産税等の徴収猶予ないし税額の減額を受けられることを指摘する。他方で、固定資産税は財産課税であることを述べる。

この他に、大阪高判昭和六二年六月二六日（公刊物不登載）、大阪高判平成九年三月一二日（公刊物不登載）も、消極説をとる（本件解説・判時一七四五号五五頁による）。また、本判決の第一審判決（奈良地判平成七年二月一四日判タ九〇三号二三四頁）も消極説に位置づけられる。

これに対して、固定資産税の増額による小作料の増額請求を認める、積極説に立つ裁判例があった。昭和六一年大阪高判の原審である奈良地判昭和五九年九月二六日（判時一二二七号六五頁）は、「小作料は他人の農地を使用することの対価であり、その間、所有者は当該農地を使用収益することはできないのであるから、特別の事情のない限り、所有者は経済採算を無視し、当該農地について負担する税額以下の小作料を甘受すべき理由はない」として、増額された小作料の確認を求める農地所有者の請求を認容した。理由づけはごくあっさりしたものである。この他に、大阪高判昭和五八年八月一〇日（公刊物不登載）およびその上告審である最一小判昭和五九年三月八日（公刊物不登載。本判決が引用して変更したもの）が積極説をとっている（前掲本件解説）。

本判決の原審である大阪高判平成七年九月二二日（判タ九〇三号二三一頁）も、積極説に立つ（ただし、前掲本件解説はこの判決を「限定的消極説」とする。また小野・前掲判評は「やや折衷的な見解」と位置づける）。すなわち、先に見たように、法二三条一項の「その他の経済事情の変動」に小作地の公租公課の増減が含まれうると述べている。しかし、「事案によっては」という限定が存在する。「逆ざや現象を小作料の増額請求によっ

て解消することが許されないと解することは、控訴人と被控訴人ら間の小作契約関係上、控訴人に不当に不利益を強いることとなり、著しく信義、公平の原則に反し、妥当ではないというべきである」として本件では増額請求を認めたものの、一般化を避けているのである。

本判決は、多数意見が消極説に立つほか、福田裁判官らの反対意見が積極説に立っている。亀山裁判官らの反対意見は消極説に立ちつつも、本件においては「法における信義、公平の原則の上から、例外的に」増額請求が許されるとしている。なお、同日付で最大判平成一三年三月二八日（平成九年(オ)第一一三号、公刊物不登載）が出ている。これは、小作人からの農地地代確定請求に対するものであるが、本判決と同じ論点が争われた。こちらでは、亀山裁判官ら三人は多数意見にまわり、福田裁判官ら三人の反対意見があるのみである。

三　制度の概要

(一)　農地法の小作人保護

明治二九年の現行民法は、いわゆる小作関係を民法上の賃貸借として規律することとした（永小作権によるものは極めて少ない（我妻栄・（有泉亨補訂）・新訂物権法三九一頁（一九八三））。これを主たる理由として、地主は小作人に対して経済的に圧倒的に優位に立つようになり、小作争議が多発した（以下、主として加藤一郎・農業法八六頁以下（一九八五）による）。このため、農商務省では小作制度の改善にのりだし、それはまず大正一三年の小作調停法として結実した。しかし、耕作権の強化は実現せず、自作農創設政策も不充分にしか機能しなかった。戦時体制下の昭和一三年には、農地調整法が成立したが、これも耕作権を強化するものではなかった。他方、昭和一四年の小作料統制令は、価格統制の一環として小作料の統制を開始した。それは、この年九月時点の水準に小作料を凍結するものであった。のみならず、行政による小作契約への介入が規定されているのは、注目に値する。

敗戦後、早くも昭和二〇年一〇月には、農政当局が農地改革を企図し、立案している。これは農地調整法を改正する法律として同年一二月に公布された。これは第一次農地改革立法と呼ばれる。しかし、占領軍の考えでは、これで

は不充分であった。そこで、翌年、農地調整法は再び改正され、また、自作農創設特別措置法（自創法）が公布、施行された。これが第二次農地改革立法である。地主小作関係についていえば、農地所有者ではなく専ら耕作者の地位の安定が法の目的とされることとなったことからわかるように（農地調整法一条。その意義については、我妻栄＝加藤一郎・農地法の解説二三七頁以下（一九四七）を参照）、必ず耕作者であるはずの小作農の権利は強化された。第一次改革では小作料の金納化が定められ、第二次改革では農地賃貸借の終了事由がいっそう制約され、また小作契約の書面化が求められ、さらに小作料の最高額が定められた。いうまでもなく、自創法によって小作地自体が激減した。昭和二七年に公布・施行された農地法は、講和条約後も農地改革の成果を維持していくためのものであった（加藤・前掲書一一五頁以下、和田正明・農地法詳解〔第六次全訂新版〕一頁（一九八一））。このため、地主小作関係についても農地調整法のしくみは維持された。

大きな転機は昭和四五年の農地法改正であった。借地による農地の流動化と農地利用の効率化を図るための法改正の一環として、小作料の統制が廃止されたのである（廃止の背景については和田・前掲書一九〇頁参照。石井啓雄「開発・高地価圧力のもとでの農地問題」日本土地法学会・土地の所有と利用一〇五頁（一九七七）参照。また、ドイツの土地利用を検討し、土地法の一環としての農地法のあり方を考察する高橋寿一・農地転用論（二〇〇一）は、農地法全般を考えるにあたって有益）。これに対応して、経済事情の変化に伴う両当事者による増額または減額の請求ができることを新たに定めたのが、本件で問題となった法二三条一項であった（その趣旨については和田・前掲書一九四頁。なお、「請求することができる」と書かれているが、その性質は、「同趣旨」（和）田・前掲書一九五頁）とされる旧借地法一二条一項等と同様、形成権と解すべきである）。

（二）　財産税としての固定資産税

固定資産税は、固定資産を課税物件として課される地方税（市町村税）である（地方税法三四一条以下。以下、主として金子宏・租税法〔第八版〕四二二頁（二〇〇一）による）。固定資産税の歴史は、シャウプ勧告を受けて成立した昭和二五年の地方税法の全面的改正に始まる。それまで存在した地租・家屋税は、土地台帳または家屋台帳に登録された賃貸価格を課税標準としており、収益税の性質を持っていた。これに対して、固定資産税は固定資産の価格を課税標準とする財産税の性質を有する（立法の経緯および地方税法の文言からはそう解する他ない。詳しくは金子宏「固定資産税の性質と問題点」税研五〇号三頁（一九九三）、同「固定資産税制度の改革」成田古稀三四三頁（一九九八））。

ところが、土地の「価格」は長い間、実際の取引価格と比べて著しく低く評価されてきた。価格とは「適正な時価」であるとされていることからすると（地方税法三四一条五号）、実際の取引価格こそが課税標準とされるべき（金子・前掲成田古稀論文参照）なのに、実際にはそうなっていなかったのである（谷口勢津夫「固定資産税の法的課題」日税研論集四六号一八七頁（一九九九）が的確に従来の実務・学説を評価する）。

そして、その中でも農地は特に低く評価されてきた。すなわち、宅地と農地とで税負担が大きく異なっていた。妥当かどうかはともかく、実際には、農地の時価の算定にあたっては農地の「収益力」が極めて重視されてきた（碓井光明・要説地方税のしくみと法二〇一頁（二〇〇一））。さらに、昭和三九年より、五一年の改正まで、地方税法附則により、農地に関する固定資産税の負担は昭和三八年度の額に据え置かれていた。これは、主として農業政策上の配慮に基づくものであったといわれている（碓井光明「農地課税制度について（上）」ジュリスト七五七号三一頁（一九八二）参照）。

以上のような実務を部分的に修正するのがいわゆる農地の宅地並み課税であるが、これを理解する前提として、まず都市計画法における農地の扱いについて見ることにしよう。

(三) 都市計画法と農地

戦後、高度成長に伴って農地の非農業用地への転用が進んだ。無秩序な開発（スプロール現象）を防ぐことを目的として、昭和四三年の都市計画法の全面改正は、市街化区域と市街化調整区域の区域区分を導入した。市街化区域においては開発を認める反面、市街化調整区域においては開発を認めないというものだった。これに伴って農地法も改正され、市街化区域内の農地を宅地に転用するに際して、それまで必要だった知事の許可が不要とされ、市町村の農業委員会への届出だけでよいとされた。区域区分（いわゆる「線引き」）は農地所有者の意向を反映して行われたが、当初建設省では宅地並み課税を行わない方針だったこともあり、建設省が想定したよりも多くの農地が市街化区域内に取り込まれることになった（元原裁判官の補足意見一(6)のいう「いわゆる逆線引き」はこの点にかかわる。以下、主として五(1)(2)(3)(4)(5)に負う。丸山康人「生産緑地法の改正と都市計画」都市問題八三巻九号二七頁（一九九二））。

市街化区域内の農地については後述のように宅地並み課税が実施されることになったが、これに対しては農業団体

からの強い反発があった。そして、農業団体の強い要請に対応して、昭和四八年、生産緑地法が成立し、翌年公布・施行された。この生産緑地法に基づいて農地が都市計画上の生産緑地地区に指定されると、その農地は宅地並み課税から除外されることとされた。しかし、市町村レヴェルでも農地に対する固定資産税の減免制度が存在したことにより、生産緑地制度はほとんど機能しなかった。

さらに、市町村レヴェルでの減免制度は、昭和五一年度の地方税法改正で「減免措置制度」として、また昭和五七年度の地方税法改正で「長期営農継続農地制度」として、法律レヴェルでいわば追認された。

結局、農地について都市計画と税制とがリンクされるのは、バブル崩壊後の平成四年の生産緑地法改正を待たなくてはならなかった。この生産緑地法改正によって、宅地化する農地と保全する農地の間に線引きがなされ、後者については生産緑地の指定を受けるか、市街化調整区域へ編入されることになった。前者は、宅地並み課税に服することになった。

㈣　いわゆる宅地並み課税について

次に、固定資産税に絞って、農地に対する課税の変遷を確認しておこう。前述㈡のように、農地の評価は他の用途の土地と比べて非常に低くなっていたが、農地を他の用途に転用することが容易になると（昭和四三年の都市計画法改正はまさにそれを狙っていた）、農地と宅地の固定資産税の評価に大きな差があることが不公平だと認識されることになる。そこで昭和四六年度の税制改正において導入されたのが市街化区域農地の宅地並み課税である（以下、制度の変遷について、堤新二郎「市街化区域農地の宅地並み課税について」ジュリスト一〇〇四号三二頁（一九九二）に負う）。

宅地並み課税は、土地政策の手法として理解されることがある。つまり、農地に対する課税を重くすることによって、宅地の供給という政策目的を達成しようとしている、という理解である。確かに、農地に宅地並み課税を行うことによって従来と比べて宅地の供給は促進される。しかし、こうした理解は妥当でない。固定資産税は財産税であり、その課税標準は固定資産の価格である。それゆえ、このしくみから逸脱する農地に対する軽課こそが農業政策の

手法であった。宅地並み課税はこれを市街化区域内の農地に限って廃止しようとするものに他ならない。宅地並み課税は、限定的であるとはいえ、固定資産税の負担の公平を回復しようとするものである。

しかしながら、宅地並み課税の理念はほとんど貫徹されなかった。昭和四八年度から激変緩和措置を伴って実施されたものの、実際には、宅地並み課税と農地としての課税の差額が市町村によって補助金として交付された。これが「減免措置制度」、「長期営農継続農地制度」によってほぼ追認されてきたことは前述の通りである。

平成四年度から宅地並み課税は生産緑地制度とリンクされることになった。当初の宅地並み課税は、少なくとも建前は、土地の区域区分によって固定資産税の評価を違えようとしていた。都市計画・土地政策と固定資産税の課税とをリンクさせており、農業政策は背後に退いていた。これに対して、平成四年度からは、農業政策と固定資産税の評価が直接に結びつけられることになったわけである。

四　判旨の検討

(一)　農地法二三条一項の規定

法廷意見はまず、農地法二三条一項の文言を旧借地法一二条一項および借地借家法一一条一項の文言と比較する。そして、農地法二三条一項は「小作地に対する公租公課の増減を〔小作料の：引用者注〕増減事由として定めていない」ことを指摘する。また、農地法二四条、二四条の二、二四条の三の規定および、「法が耕作者の地位の安定をその目的の一つとしていること」から、農地法は「小作料の統制廃止後においても、耕作者の地位ないし農業経営の安定を図るため、当該農地において通常の農業経営が行われた場合の収益を基準として小作料の額を定めるべきものと解するのが相当」だという。そして、宅地並み課税の導入に伴って農地法の規定に変更が加えられなかったことを理由に、宅地並み課税の対象となる農地についても右の一般論があてはまるという(四(1))。

農地法二三条一項の文言についての指摘は、旧借地法一二条一項、借地借家法一一条一項の規定が賃料の増減事由

を限定列挙しているとの理解を前提としているものといえよう。しかし、この点には疑問がある。旧借地法一二条一項の規定にあげられている事由は例示であると考えられている（星野英一・借地・借家法二三五頁（一九六九）、鈴木禄弥・借地法〔改訂版〕八七五頁（一九八〇）など。そもそも判例法を条文の形にしたものである。借地借家法一一条一項についても同様である（吉田克己）・新版注民（一五・増補版）八六六頁（一九九五））。そうだとすると、農地法について、これらの規定と比較しての反対解釈を行うのは説得力に欠ける。福田裁判官らの反対意見（第二段落）は、二三条一項に公租公課についての規定がないのは「税額が小作料を上回るような事態の発生は予想されていなかったから」だと解している。文言の理解としてはこちらが自然であろう。

これに対して、元原裁判官の補足意見一(3)は、「二三条一項にいうその他の経済事情の変動には、農地に対する公租公課の増減は含まないと解釈され、現在まで、農業委員会を含む農地の賃貸借契約の現場において、そのように運用されてきたことは公知の事実である」という。しかし、補足意見は、こうした運用がなされてきた理由については、法廷意見において示された以外のものをあげていない。

以上のように、農地法二三条一項の規定をめぐっては、文言、および耕作者保護という農地法の目的について議論がなされている。ところが、消極説に立つ法廷意見の論理は実は奇妙である。それは、借地借家法の適用される局面と比べてみればわかる。農地法より借り手の保護が厚い借地借家法では、地代・家賃の増減請求がある程度緩やかに認められる（少なくとも、原則として固定資産税の転嫁は認められる）のに応じて、賃借権はいわば物権化し、それにより形成された借地権・借家権がかなりの金銭的価値を持つ（立退料という形で支払われる）。つまり、賃貸借が物権化＝資産化するほど、借り手が不動産の価値の変動の利益ないし損失を受けることになる（そして、後述のように、物権化するほど、財産税の転嫁も肯定されやすい）。しかし、ここでの法廷意見は、耕作者保護の理念を掲げるにもかかわらず、実際には増額請求を認めず、小作地の物権化＝資産化に消極的な態度をとっている。つまり、農地法だけを考えると小作人に不利な結論を、小作人保護の理念から導いているのである。

法廷意見の結論が小作人に有利であるのには、後述のように、もちろん理由があるのであるが、ここでは文言、および農地法の目的からの立論が、ともにそれ自体としては成り立たないことを指摘しておく。

(二) 「資産維持の経費」としての固定資産税

法廷意見は次に、宅地並み課税の趣旨に言及する。すなわち、前掲最判昭和五五年一月二二日(判時九五六号三九頁)を引いた上で、「宅地並み課税の税負担は、値上がり益を享受している農地所有者が資産維持の経費として担うべきものと解」する(四(1)イ第一文)。この一節は、(1)固定資産税が財産税であることを前提に、(2)財産税は資産価値を把握する者すなわち値上がり益を享受する者が負担すべきこと、そして、(3)地価上昇に伴う値上がり益(キャピタル・ゲイン)を農地所有者が主として享受していること、を述べているといってよい。そして、ここがまさに判旨の核心部分である。以下、これらのそれぞれについて見ていこう。

まず、固定資産税の理解(1)は、正しいといってよいだろう(三(二)参照)。

次に、財産税は値上がり益を享受する者が負担すべきという件(2)である。これは、多少ミスリーディングな記述である。ここでの問題は、あくまで、当事者が小作料の増(減)額する形成権(三(二)末尾参照)を(農地法上)有するかどうかである。当事者間の合意など、その他の手段によって租税を転嫁することが可能なのはいうまでもない(それはあらゆる租税についていえる)。

とはいえ、(2)の命題は基本的には妥当である。財産税は、第一次的には、資産価値の変動のリスクを負う者(そしてそれは通常は所有権者である)に対して課されるものだからである(なお、借地借家関係において、固定資産税の転嫁が——形成権の形で——許容されることは、賃借権が物権化していることによって正当化できると考えられる。もっとも、借地法に関して、固定資産税のように所有に対して課される租税は借り手に転嫁すべきでないという見解がある(篠塚昭次・新版注民(一五・増補版)六三二頁(一九九五))。しかし、賃借権が物権化している場合には必ずしもそのようにいうことはできないのではないだろうか)。

なお、ここで指摘しておきたいのは、固定資産税を「値上がり益を享受している」者が負担しなくてはならないのは、それが財産税だからであって、前述の「公租公課」一般ではないことである。というのも、農地法が賃借権を物権化＝資産化することを志向していない以上、実際にも物権化が生じていない（そういえるかどうかは次項を参照）場合に、財産税の転嫁を正面から認めることは、農地法の趣旨に反する。しかし、「公租公課」であっても、かつて存在した地租のような収益税であれば、その増減が小作料に転嫁されるのは、むしろ農地法の趣旨からして当然であろう。このことからも、農地法二三条一項の文言について、先のように「公租公課」一般の転嫁を認めないものと解釈するのは過度な一般化だといえる（例えば、固定資産税が廃止されて地租が導入され、地租の税率が大幅に低下した、という場合を考えれば明らかであろう）。

さらに、農地所有者が「値上がり益を享受している」ことは(3)は、自明ではない。先に見たように、借地借家法が適用されるような場面では、高額の立退料という形で賃借人が値上がり益を享受していることがある（このような場合には、賃借権が物権化しているということができる）。では、小作関係において、値上がり益は実際に地主と小作人のどちらに帰属しているのだろうか。いわゆる離作料がこの点にかかわるが、これについては次の項で触れる。

(三)　小作の法律関係

続いて法廷意見は次のように述べる。「賃貸借契約が有償契約であることからみても、小作料は農地の使用収益の対価であって、小作農は、農地を農地としてのみ使用し得るにすぎず、宅地として使用することができないのであるから、宅地並みの資産を維持するための経費を小作料に転嫁し得る理由はないというべきである」（四(1)イ第二文）。

確かに、小作料は農地の使用収益の対価であるが、同様のことは借地借家関係についてもいえるはずである。また、農地法において小作料の標準額が設定されていることなどからは、小作関係では民法上の賃貸借においてよりは、賃借人に強い立場が与えられていることがわかる（法廷意見四(1)ア第三段落、千種裁判官の補足意見一、福田裁判官らの反対意見一第一段落では、収益が小作料を上回らなくてはならないと考えられているのだが、これはもちろん農地法が存在してはじ

めて成り立つにすぎない)。それゆえ、(賃借権が物権化し、財産税の転嫁が形成権の形で認められる)借地借家法が適用される場面と異なって、小作関係では賃借権の物権化が生じていないということを示す必要があろう(福田裁判官らの反対意見は「有償契約性という観点から当然に課税の転嫁を不可とする答えが導き出せるものではない」と指摘するが、正当である)。

また、「農地を農地としてのみ使用し得るにすぎず、宅地として使用することができない」のは、農地法による規制が存在するからに他ならないが、これは直ちに転嫁を否定する論拠とはならない。なぜなら、宅地への転用が可能であり、かつそのタイミングは小作人の意思に一定程度かかっているからである。

そこで、地主と小作人の農地をめぐる権利義務関係が、実際にどうなっているのか調べてみなくてはならない。ここで考えるべきなのが、いわゆる離作料の存在である。これについては、まず福田裁判官らの反対意見および元原裁判官の補足意見を見よう。

福田裁判官らの反対意見三(3)は法廷意見の四(1)ウを論駁する中で、離作料に言及している。少なくとも市街化区域内の農地について、「小作農が土地について借地権者に類するような強固な権利を持っているわけではないのであるから、あたかも小作農が土地の価格の一部を把握しているかのような前提の下に離作料を算定しなければならないとする理由はない」。しかし、反対意見は、実際には宅地の立退料に準じて宅地見込み額の一定割合が離作料として支払われる傾向があることを指摘する。それゆえ、「現行の運用の下では、市街化区域農地の所有者は、賃貸借の解約ができるといっても相当高額の離作料の負担を免れず、結局、その解約権の行使は事実上制約される可能性が高いといわざるを得ない」。つまり、福田裁判官らの反対意見は、小作の法律関係が実際には(旧借地法、借地借家法の適用される)借地の法律関係と近くなっているという認識から出発している。

これに対して、元原裁判官の補足意見一(5)は、「離作料の多寡は、合意解約をめぐる当事者間の個別具体的な事情や打算・思惑によって決定されているのが実態であ」るという認識に基づいて、離作料と、借地関係における立退料

とは異なって考えるべきであるとする。

離作料の授受の実態は、地域によってずいぶん違うといわれる（例えば、谷本一志「地価と離作補償にみる耕作権対価」農業経済研究五三巻四号一七八頁（一九八二）を参照）。新しい文献では「解約等にあたりなんら離作料の授受をしない場合が圧倒的に多い」との指摘がある（宮崎直己・農地法の実務解説〔改訂補正二版〕三九九頁（二〇〇一））が、離作料の授受が行われるのが常態だとする文献もある（谷本・前掲論文など）。

裁判例や相続税に関する実務の取扱いを見ても（この点の検討は紙幅の関係で省略する）、地主と小作人の農地をめぐる法律関係について確定的なことはいえない。しかし、第一に、離作料は多くとも土地の時価の五〇パーセントを超えることはないようである。これは、借地権の価格が土地の価格の半分をしばしば超える、旧借地法・借地借家法の適用される場面とは異なる。農地の値上がり益は主として農地所有者に帰着しているといってよいのではなかろうか。第二に、農地法はもともと自作農による耕作を促進しようとしており、小作人にいわゆる耕作権を発生させることを狙ったものではない。小作権の物権化＝資産化は少なくとも農地法の目的とするところではない。昭和四五年の改正後もこの点に変化はない（むしろはっきりしたといえるかもしれない。参照、和田・前掲書一九頁）。以上のように考えると、離作料に関しては、元原裁判官の補足意見のほうに分があるといえよう。

㈣　転用の方法とイニシアティヴ

法廷意見は続いて、固定資産税が土地からの収益を超えるという事態を解消する方法を地主と小作農のそれぞれについて検討する。地主についていえば、第一に、賃貸借契約を解約して宅地化してキャピタル・ゲインを（おそらくは譲渡益あるいは賃料の形で）手にすることができる。第二に、賃貸借契約を解約して自作地として生産緑地指定を受けることができる。ここで、賃貸借契約の解約については農地法二〇条二項二号あるいは五号に該当することが示唆されている（以上、四(1)ウ第一段落）。

これに対して、法廷意見によれば、小作農に固定資産税の負担が転嫁された場合、「小作農にはその負担を解消す

る方法が存在せず、当該農地からの農業収益によって小作料を賄うこともできないから、小作農が離農を余儀なくされたり小作料不払により契約を解除されたりするという事態をも生じ兼ねない」（四(1)ウ第二段落）。

地主が負担したとしても、小作農に転嫁したとしても、「小作農が離農を余儀なくされたり」契約が解除されたりするのは同じである。法廷意見が判断の背後でおそらく重視しているのは、宅地への転用について地主、小作人のどちらがイニシアティヴをとるかということである。それは、どちらがイニシアティヴをとるかによって、離作料がそもそも授受されるか、離作料の額がいくらになるか、ということが異なるからである（離作補償の決定がこの紛争の背後に伏在していることの指摘として、原田純孝・本件評釈法教二五三号一二六頁（二〇〇一）参照）。地主のイニシアティヴで宅地化が進められるならば、小作人は比較的多額の離作料を得ることができるはずである。逆に、小作人のイニシアティヴでことが進むならば、離作料はおそらく支払われないであろう。

このような事態が生じる理由は、小作権、離作料といったものが、実体法のレヴェルで、はっきりとした権利になっていないからである。借地借家関係についてもある程度いえることではあるが、ここでは権利の範囲が確定していないため、それがイニシアティヴをとらなかったほうの当事者に帰属することになってしまう。こうしたいわば我慢比べを強いるような制度が非効率的であることはいうまでもないが、農地法の意図に反して離作料という慣行が生まれてしまった以上、やむをえないであろう。

(五) 生産緑地法三条二項の賃借人の同意について

法廷意見は最後に、生産緑地法三条二項において必要とされている、生産緑地地区に関する都市計画の案についての賃借人の同意について検討している(四)(3)。というのも、原審および反対意見の一つが、賃借人が同意しなかったことを理由に、宅地並み課税の転嫁を認めており、これを論駁しなくてはならなかったからである。原審では、小作人が同意しなかったことが、法二三条一項の要件への包摂の段階で考慮されている。亀山裁判官らの反対意見(二)では、同意しなかったことを考慮して、農地法二三条一項にもかかわらず、「法における信義、公平の原則の上から、例外

的に宅地並み課税による固定資産税等の増額を理由に、これを転嫁するため小作料の増額を請求することが許される」としている。

法廷意見は要するに、生産緑地指定された場合に農業を行うのは賃借人であるから、賃借人の同意すべき信義則上の義務があるとはいえないとする。これに対して、亀山裁判官らの反対意見では、「生産緑地地区の指定によって土地の評価額が低く抑えられ、将来の合意解約の際の離作補償の点で不利になることを危ぐして」、Y_1・Y_2が同意しなかったと認定している（原審も同様である）。亀山裁判官らの反対意見が指摘する通り、「営農義務違反については罰則等の制裁はなく、賃借人である上告人らは、賃借権の譲渡（生産緑地法七条二項は、このような場合の市町村長の援助をも予定しているものと解される。）又は合意解約等によって、賃貸借関係を脱することにより営農義務を免れることも可能である」とすれば、同意しなかったことは信義則に反するようにも見える。営農義務が緩やかなものであるならば、その前提としての小作人の同意を「権利」（元原裁判官の補足意見）というほど強く解するべきではないからである（なお、「農地並み課税」は農業に対する補助金と考えうるが、このことについては後述(六)）。

ここでも、法廷意見の背後に、宅地化について地主にイニシアティヴをとらせ、それによって、小作人に一定の離作料を確保させようという判断がある、と考えざるをえない。

(六)　租税特別措置としての「農地並み課税」

財産税である固定資産税の建前からすると、土地の価値はその機会費用であって、それは通常、時価すなわち実際の取引価格に反映される（バブルについては、ここでは措く）。土地が農地であってもこれは同じであって、規制によって転用が不可能であれば別論、宅地化されうるしそれを前提として取引価格がつくならば、それが課税標準となる。固定資産税額が収益以下に収まるかどうかというのは、負担水準（つまり税率）の問題である（この点につき、一般論として金子・前掲税研論文七頁参照。なお、福田裁判官らの反対意見一の第一段落では、収益（および小作料）が固定資産税等を上回るべきとされているが、土地が最有効利用されてない場合にはこのことが必ずしも成り立たない）。

このように考えると、宅地並み課税は固定資産税の本旨に従った課税であって、従来の農地軽課や生産緑地地区の軽課こそが、租税特別措置、すなわち実質において補助金なのである（租税特別措置の意義については、さしあたり金子・前掲租税法九一頁参照）。つまり、財産税の軽課という形で農業への補助金が配られている。その当否はともかく、自作農の場合、すなわち財産税の負担者と農業経営者が一致している場合には、この制度はうまく機能する。しかし、農業経営者と財産税の負担者が異なる場合はどうだろうか。本件がまさに示したように、この制度がうまく機能しない。一見迂遠ではあるが、小作農地の場合には、宅地並み課税を行い、転嫁を認めた上で、当該農地について生産緑地としての扱いを望む小作人に補助金を与えるといったしくみを作る必要があったのではないか。

五　むすびにかえて

以上の議論をまとめ、最後に若干の点をつけ加えたい。

多数意見の結論に賛成するが、理由づけには多少疑問がある。

まず、農地法二三条一項の文言から「公租公課」の転嫁が許されないとは必ずしもいえない。その理由は二つある。第一に、昭和四五年改正で本条項を規定した際に参照されたと思われる旧借地法一二条一項の規定は、賃料の増額事由を例示列挙しているにすぎなかった。第二に、旧借地法と書き分けたのは、単に、当時は農地への課税が極めて低廉であったからにすぎないと思われる。

そこで、宅地並み課税に伴って固定資産税を小作料に転嫁できるかどうかは、（「公租公課」一般ではなく）固定資産税の性質と、小作関係の権利義務の実情から考えなくてはならない。まず、固定資産税の性質は、財産税と考えられている。すなわち、固定資産の資産価値を課税標準とする租税である。これは、第一次的には資産の価値を把握しているものが負担するものである。次に、農地法はそもそも小作人の権利を物権的なものとして構成しようとしていなかった上、実際にも小作関係において小作人の権利は、それほど強いものではない。離作料の授受という慣行が一部

で見られるにもかかわらず、いわゆる小作権や耕作権といったものは、物権化＝資産化しているとはいえない。そうすると、固定資産税を小作料に転嫁する形成権を認めるべきではないといえる。

多数意見の背後には、地主のイニシアティヴで宅地化を進めさせることによって、小作人（本件では戦前からの小作人であった）に離作料という形で土地のキャピタル・ゲインの一部を配分しようという判断があるものと思われる。どちらがイニシアティヴをとるかによって取り分が異なるのは、小作権ないし耕作権といったものが実体法レヴェルではっきりとした権利になっていないのに、事実上は存在しているからである。

生産緑地法三条二項の同意を小作人がしなかったことは信義則に反するようにも見えるが、むしろ、農業経営への「補助金」を土地所有者レヴェルで与えている「農地並み課税」の矛盾が露呈したものである。同意を与えるインセンティヴがないしくみを作ってしまった以上、やむをえないのではないか。

本件の背後には、開発利益を土地所有者と小作人が取りあうという構図がある。しかし、離農への補償額と開発利益とは必ずしも一致しないはずで、（離農補償相当額を超える）開発利益を都市近郊の農家が得ていること自体がそもそも正当化困難である。このような事態が生じている原因の一つは、わが国における「強い」私的土地所有の観念かもしれない（参照、寺尾美子「都市計画における公共性・法・参加」都市問題九〇巻六号一九頁（一九九九））。

本判決に対する評釈ないし解説としては、原田純孝・法学教室二五三号一二五頁（二〇〇一）、小野秀誠・判例評論五一四号一八四頁（二〇〇一）、山田二郎・私法判例リマークス二〇〇二（上）二二頁（二〇〇二）がある。なお、校正段階で、田山輝明・平成一三年重判八四頁（二〇〇二）に接した。

（本評釈の執筆にあたり、未公刊判決の入手について最高裁判所事務総局にお世話になった。判例民事法研究会における議論について金子敬明専任講師、小島立助手、滝澤紗矢子助手から、また本稿全般にわたって藤谷武史助手から、それぞれご教示を賜った。記して謝意を表したい。）

（渕　圭　吾　学習院大学専任講師）