

農地の権利取引に関する組織の日中比較

主任研究員 若林剛志
主任研究員 王 雷軒 (Wang Leixuan)

〔要 旨〕

本稿の課題は、日中両国の農地の権利取引に関する組織を比較し、そのうえで比較した項目から1つを取り上げ、その仕組みの必要性や分配の問題について考察を行うことである。このことによって、組織の特徴を確認し、組織のあり方を検討する材料とするとともに、その組織が持つ特徴が、経済学的視点からみた場合にどのような帰結をもたらす可能性があるかを指摘するものである。

比較の結果から指摘できることは、両組織の基本的特徴には多くの差異があるということである。例えば、日本では法律に基づき農地中間管理機構が事業を行っているのに対し、中国では法律が定められておらず、設立が任意であることや、各農村産権交易所が行う業務を比較的自由に決められる。

項目の考察では、権利の取引形態を取り上げ、特に転貸に焦点を当てた。転貸は、借手の地代支払いや耕作放棄地のような農地を担い手に集約する場合に有効であるが、借手である耕作者に価値の配分が偏ることになるかもしれない、その場合公的機関としての公平性は損なわれる可能性があることを指摘した。

目 次

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| はじめに | (6) 機能と取引形態 |
| 1 農地の権利取引に関する組織の概要 | (7) 財源 |
| (1) 機構 | 3 農地の権利取引に関する組織が持つ特徴の |
| (2) 交易所 | —考察— |
| 2 農地の権利取引に関する組織の比較 | (1) 取引形態の選定 |
| (1) 根拠法 | (2) 転貸に関する諸論点 |
| (2) 事業実施領域 | (3) 取引形態の経済学的検討 |
| (3) 運営主体 | —価値の分配に焦点をあてて— |
| (4) 拠点 | おわりに |
| (5) 取扱財産権 | —取引に関する組織にも焦点を— |

はじめに

農地の流動化が推し進められて久しい。農地の流動化は売買より貸借によって進みつつあるが、その農地の貸借という取引に組織が関与することがある。日本においては農地中間管理機構（以下、機構という）が該当し、権利取引に関与している（注1）。

その機構は、法律に基づいて設置され事業を行っている。したがって、機構の存在や仕組みは事業運営の前提として機能する。しかし、原田（2015）が論じているように、機構は性急につくられ成立した法律に基づいて運営されている。この性急という用語からも想定されるように、当時の議論が十分だったとは言い難い。法の成立から5年後に運用方法および法の見直しが実施されているものの、全面的に見直されたという訳ではない。

どのような組織であっても、前提を変えた見直しや再検討は求められる。そのとき、ある組織が何を目的に設立され、どのような体制で、どのように運営され、対象に対してどのような関与の仕方をしているかといった基本的かつ事業運営の前提となっていることを、今一度相対化して確認することは意義のある作業であろう。国際比較は、このようなときに利用される典型的な手段である。

それでは機構を、今一度改めて相対化して確認することが可能であろうか。本稿ではそれが可能であると考えている。なぜなら、

海外に目を向けると、隣国の中国に類似の組織があることが確認できるからである。それは中国国内で農村産権交易所（以下、交易所という）と呼ばれている。中国でも農地の流動化は推し進められており、農地の権利は貸借によって移動している。政府がとりくむべき重要課題を記す中央一号文件にも農地の流動化を推進し、経営規模の大きな経営体を育成することが記されている。こうした中国国内の環境下で、交易所は、農地の経営権と呼ばれる農地を耕作に利用する権利の取引に関与している（注2）。したがって、交易所は、日本の機構を相対化してみる際の対象候補のひとつとて良いであろう。

加えて、何かの基準に照らし、現行のある仕組みが合理的か否かを問い、それを検討および見直すことは、たとえ現行が最良であるという結果を得たとしても有益である。例えば、経済学的視点から、ある事業を推進する組織の特徴を確認し、合理性を問うといったことがこれに該当する。

本稿の課題は、農地の権利取引に関与する組織を比較し、そのうえで比較項目の1つを取り上げ、その必要性や価値の分配上の観点から考察を行うことである。このことによって、組織の特徴を確認し、組織のあり方を検討する材料とするとともに、組織の特徴が、経済学の視点からはどのような帰結をもたらす可能性があるかを指摘したい。そして、本稿により、農地の権利取引に関与する組織の根本から議論を深めていく端緒を開いていきたいと考えている。

本稿が対象とする国は日本と中国であり、対象とする組織は、日本の機構と中国の交易所である。この日中の農地の権利取引に関与する組織を比較する。比較するにあたり、対象とする権利取引は農地の貸借にかかる権利に限る。日本の機構の場合は、貸借のうち機構を活用した利用権を、中国の交易所の場合は農地の経営権を対象とする。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節では日中両国における農地の権利取引に関与する組織を概説し、第2節ではそれらの組織を比較する。第3節では特徴の1つである取引形態について考察し、最後に本稿をまとめて締めくくりたい。

(注1) ただし、機構は都道府県知事からその指定を受けた組織が当該事業を行う。多くの都道府県では、都道府県段階で設置されている農業公社がその事業を担っている。

(注2) 農地は集団が所有しており、所有権は取引の対象ではない。農村住民は、集団が所有している農地の一部を請け負ったうえで、それを経営する権利である請負経営権を持つ。請負経営権は請負権と経営権に分離され、経営権を持つ者が一定期間権利対象農地で耕作することができる。このように中国の経営権は、日本における利用権と類似の性質を持つ部分がある。

1 農地の権利取引に関与する組織の概要

通常、組織は何らかの目的に基づいて設立されている。その目的と設立の経緯を以下で述べる。

(1) 機構

a 目的

機構の目的は、「農地中間管理事業の推進

に関する法律」の第一条にあり、それを推進することである。すなわち「(中略) 農業経営の規模の拡大、耕作の事業に供される農用地の集団化、農業への新たに農業経営を営もうとする者の参入の促進等による農用地の利用の効率化及び高度化の促進を図り、もって農業の生産性の向上に資すること」である。

b 経緯

農地中間管理事業は、2013年12月に成立および公布された「農地中間管理事業の推進に関する法律」に基づき展開されている。現時点の日本において農地の権利取引に関与する組織をあげるならば、この農地中間管理事業を行う機構をあげない訳にはいかない。しかし、農地の権利取引に関与する組織が全く新たに設立された訳ではない。機構として農地中間管理事業を担う組織は各都道府県知事が指定するが、そのほとんどが各都道府県の農業公社あるいは農業公社を源流に持つ組織となっている。都道府県の農業公社は、農地の権利取引に長く関与してきた組織である。今や日本で農地の流動化と言え、その多くが貸借によって進められているが、この農地の流動化推進の歴史と農地の権利取引に関与する組織の歴史は軌を一にしていると言ってよい。

1970年の農地法改正により、貸借に利用権という特例が設けられ、このとき農地保有合理化事業が開始されるとともに、農地保有合理化法人がその推進の任を担うこととなった。この事業実施主体として各都道

府県に存在する農業公社が活用され、存在しない都道府県では順次農業公社が設立された。農地保有合理化事業では貸借が事業化されたが、特例だったこともあり、その事業実施組織である農地保有合理化法人は、自作による専業農家育成という政策課題のなか農地の売買を中心に活動していた。したがって、当初から農業公社が行っていたのは、主に農地保有合理化事業のうちの売買であった。

現在の利用権設定は、75年の「農業振興地域の整備に関する法律の一部を改正する法律」による農用地利用増進事業に始まる(注3)。これ以降、農地の貸借が増えていくこととなるが、貸借は主として相対取引を中心に伸びていった。したがって、組織が関与する割合は小さかった。その後、92年から、利用権による農地の貸借が農協等の組織で行えるようになり、09年の農地法改正では、農地保有合理化事業のなかに農地利用集積円滑化事業が創設された。農地利用集積円滑化事業は市町村を基本的な取引単位とし、農地の権利にかかる取引を行うものであり、市町村における農地保有合理化事業は、農地利用集積円滑化事業がとってかわることとなった。

稲垣(2014)、原田(2015)および小針(2021)でも述べられているように、機構の構想は13年の産業競争力会議が発端である。その会議資料のなかに「農地集積の推進・耕作放棄地の解消」にあたって「すぐに出し手・受け手の契約までいかない場合の中間的組織(県段階)の活用」を図ることが

あり、こうした措置を講ずることで農業の構造改革を加速化していくことが構想された。その後、紆余曲折および利害関係が法のなかに反映され、法文に記された目的を実現するために機構が設立された。

(2) 交易所

a 目的

交易所設立の目的は明らかでなく、設立は各地域の事情によるものと考えられる(注4)。多くの場合、都市への労働力移動に伴う経営権取引ニーズの増加とトラブルのない円滑な取引の促進が設立の趣旨であると考えられる。後述するように、交易所は経営権のみを取り扱っている訳ではないので、多様な財産権の取引を促進し、利活用していくといった目的もあると考える(注5)。交易所は法律に基づいて設立されてきたものではなく、各地域のニーズに応じて設立されてきた言わば自生的な組織である。ただし、自生的とはいえ、地方政府が問題意識を持ち、地方政府の指導の下に設立された例が多い。また、政府が打ち出した取引を行う場の設置奨励もあることから、それに基づき開設された交易所もあると推察される。

b 経緯

中国では、80年代に請負農地の経営権取引が始まっており、90年代には、農家がそれを取引できる交易所に類似する組織が出現していた。設立の背景には、出稼ぎを含め農村住民の都市部での就業が増え、利用

権を相対取引する例が増加したことがある。その増加の一方で、取引にルールや規制がないため、トラブルも生じた（農業部（2016））。例えば、農地が集団所有であるにもかかわらず、少数の者が不明瞭な取引を行い、集団と集団に属す個別農家に不利益を与えかねないことがあった。

中国で最初の交易所とされているのは、04年に設立された福建省永安市の林業要素市場である（常・魏（2009）、李・范・譚（2015））。そこで取引されたのは林業にかかる財産権であった。この経験を踏まえて、08年には、農地経営権や農村の集団が持つ資産等の多様な財産を取引できる総合的な交易所である成都農村産権交易所が設立された。これが現在の多様な財産権を扱う初めての交易所とされている。その後、交易所は中国全土で設立されていった（注6）。

このように、交易所は日本の農業公社と比べ新しい組織である。新しいが故に、依然その整備は政策的に重要な課題であり続けている。例えば、21年3月に施行された「農村土地経営権流転管理弁法」の第25条では、県レベル以上の地方政府に対し、交易所を構築することを奨励している（農業農村部（2021））。また、22年の中央一号文件第32項でも、交易所の改善へ向けた試行を進めることが盛り込まれ、前年に続き交易所の一層の整備を進めることが示されている（中共中央・国务院（2022））（注7）。したがって、交易所の整備は、引き続き政策課題であり、推し進められ続けていることが確認できる。

(注3) 同事業は、市町村が実施主体となり、農用地への利用権設定等を促進するものである。市町村が農用地利用集積計画を作成し、公告することで利用権という権利の法的効果が生じ、農地法の適用が除外される。これらの点は、現在の「農業経営基盤強化促進法」に基づく手続きと効果につながっている。

(注4) 交易所に関する文献は中国国内でも少ない。このうち交易所に関する研究動向については若林・王（2021）を参照いただきたい。また、全国的な統計はなく、本稿の注6のように時々交易所数に関する情報が提示されるのみである。

(注5) 国务院办公厅（2014）が挙げている農村にある財産権の具体例として、請け負った農地の経営権、林地経営権、木材所有権や利用権、農村集団が持つ経営性資産の所有権などがある。また、80年代には請負権と経営権が分離されておらず、正確には請負経営権が取引されていたが、当時でも実質的な取引対象は、現在の経営権にあたる部分である。ちなみに、國務院は国の最高行政機関であり、弁公庁はその事務局機能を担う部局である。

(注6) 農業農村部によれば18年の交易所数は、21省の県や市、区に1,239、郷鎮に18,731ある（韓（2018））。

(注7) 前年の21年中央一号文件第21項でも、農村にある財産権の取引強化、総合的な取引サービスを提供することが盛り込まれ、交易所の一層の整備を進めることが示されている（中共中央・国务院（2021））。

2 農地の権利取引に関する組織の比較

本節では、日中両国にそれぞれ存在する農地の権利取引に関する組織を、いくつかの項目に分けて比較する。第1表はその比較表である。この表の各項目に則して説明する。

(1) 根拠法

第1に根拠法である。すなわち何に基づいて農地貸借に関する事業がその組織によ

第1表 農地の権利取引に関与する組織の比較

		農地中間管理機構	農村産権交易所
根拠法	根拠法(制度)	農地中間管理事業の推進に関する法律	通達
	成立(公布)年月	2013年12月	2014年12月
	設立目的	同法第一条に記載	各交易所による
事業実施範域		都道府県	なし(認可の際の届出で決定) 但し、郷鎮に拠点を置くことを推奨
運営主体		都道府県知事より指定を受けた1組織 多くは都道府県農業公社 非営利	地方政府に認可された組織 地方政府が設立した国営企業(の子会社)が多いと推察 非営利(営利企業が運営することも可能)
拠点		各都道府県の機構業務を行う組織の本社 (但し、都道府県の振興局等に人員を配置する等の例あり。また、市町村を中心に業務委託先は多数)	市・区に1,239、郷鎮に18,731(2018年) (多くは、市・区に交易所本社を置き、県や郷鎮に支店等の窓口サービスを行う拠点があるものと推察)
取扱財産権		農地の権利	農地を含む農村財産権
機能と取引形態	情報伝達	あり	あり
	価格形成	(現状ほとんど)なし	あり
	仲介	なし	あり
	契約	機構が契約主体で借り手に転貸	相対契約で交易所は仲介のみ
	(中間保有)	あり (但し、およそ1~2年)	なし (但し、政府の土地利用計画に基づく保有の例あり)
財源	財源	国費中心	不明(国営企業の子会社なら国営企業が費用の多くを捻出か)
	補助金	地域集積協力金、経営転換協力金など	不明

資料 筆者作成

って実施され、その組織が目的対象にいかに関与しているのかという点である。

日本の機構は、13年12月に「農地中間管理事業の推進に関する法律」が公布され、その法に則し、都道府県知事の指定に基づいて設置されている組織である。すなわち、法的根拠に基づいている。

これに対し、中国の交易所は、法的根拠に基づいて設置されている組織ではない。全国に適用される政策文書として、14年12月に国务院弁公庁が「關於引導農村産権流转交易市场健康发展的意見」(農村財産権取引市場を健全な発展に導くことに関する意見、以下「意見」という)という通達を出

したが、通達であるため、国の方針として提示されているにとどまっている。

国の方針である「意見」に記された文言は、一定程度運営が軌道に乗っているいくつかの交易所を想定してつくられたと考えられる。したがって、設置にあたり最低限求められる条件を除けば、全国の交易所が、現状の事業運営を続けることができる、もしくは各交易所が一定程度柔軟に対応可能なルールが通達の中に記されていると考えることができる(注8)。

(2) 事業実施範域

第2に事業を実施する空間的範囲である。

日本の機構は、都道府県知事が県内の1組織を指定し、機構業務を行わせることになっている。したがって、機構業務を行う範囲は各都道府県であり、各都道府県内の農地に生じる権利を取引する。

これに対し、中国の交易所は、いわゆる設立認可制であり、営業範囲を管轄する地方政府に対し、交易所を設立および運営する主体が設立認可申請をすることになる。営業範囲に決められた規則はないが、基本的には権利取引対象農地の存在する特定地域を範囲としている例が多い。

(3) 運営主体

第3に運営主体である。日本において機構を担う主体は、多くの都道府県において都道府県単位で設立されている農業公社となっており、農地保有合理化事業を行っていた農業公社が、機構業務を行っている例が多い。農業公社は、主に農地にかかる取引や新規就農対応等の担い手の育成にかかる業務を行っている組織である。

また、機構は、非営利として事業展開を行うことになっている。加えて、農地という農家の大切な財産を取り扱う関係上、信用に足る組織が機構業務を行う必要があり、前述のように多くの都道府県で農業公社が機構の指定を受けている。

これに対し、中国の交易所の運営主体とその全国的な傾向は明らかでない。少ないながら、交易所の設立が認可された運営主体として筆者が多く確認しているのは、地方政府が出資する国営企業の子会社である

(注9)。前述の「意見」によれば、運営主体に定めはなく、交易所業務は非営利の事業として行うことが通知されているにすぎない。したがって、交易所業務を非営利事業と明確に位置づけた営利企業が交易所の開設に関わることも可能である。

(4) 拠点

第4に拠点の置き方である。日本の機構は、各都道府県で1組織が指定され、指定されている組織のほとんどが農業公社であることから、その拠点は農業公社の本社で都道府県庁所在地となっている。ただし、都道府県を一円として1か所の本社のみで網羅するには広域であるとの判断から、都道府県の振興局や市町村等に駐在員を置くなどして、業務委託先となっている市町村などと連携する動きがみられる。

これに対し、中国の交易所は、郷鎮に拠点を置いていることが多いようである。それは「意見」を反映したものとなっている。「意見」では「各交易所がサービスを提供する範囲は郷鎮を基礎とし、農民に寄り添いながらその機能を発揮すること、必要に応じて県や市までをカバーするような組織として運営を行っていくことができる」としている。既述のとおり、全国的な傾向は明らかでないが、地方政府の国営企業がある市内で交易所を開設する場合、市内の県や区に支所を、県や区内の郷鎮にサービス拠点を設置するなどしている。若林・王(2021)によれば、本所、支所、サービス拠点のそれぞれが持つ機能は異なり、相互に補完的

関係があるようである。

(5) 取扱財産権

第5に取り扱う権利である。日本の機構が扱う財産は、市街化区域外の農地を原則とし、その農地の貸借や特例事業として売買を行うが、貸借がほとんどである。したがって、取り扱う財産権は農地の利用権がほとんどであり、所有権の移動を伴う売買の割合は小さくなっている。

一方、日本と比べ中国の交易所において取り扱うことができる財産権は多い。中国の交易所が扱う財産は、農地のほか、村の施設等の建築物やハウスなどの構造物等農地以外のものも取り扱うことができる。そして、交易所が取り扱う財産とそれに付随する権利のうちどれを取り扱うかは任意である。ただし、農地の経営権は、ほとんどの交易所が取り扱っており、村が集団で所有している土地の経営権や建築物の所有権も、多くの交易所で取り扱っている。

(6) 機能と取引形態

第6に代表的機能である。ここで対象とする機能は貸手および借手に対して持つ機能のことである。

これは中国の交易所から論じよう。なぜなら、交易所が担う機能が提示されているからである。前述の「意見」によれば、交易所は少なくとも、情報伝達、価格形成および仲介の3つの機能を担う必要がある。これらは中国の経営権取引の前提となっている相対取引を仲介するために必要な機能

である。貸手の持つ農地の情報を掲示し、貸手と借手の取引をもめ事なく仲介する。仲介にあたってオークション形式をとっている場合は、交易所がオークショナーの役割を果たし、価格形成を行う。ただし、価格形成には複数の手段があるようである。例えば、北京農村産権交易所のウェブサイトによれば、情報掲示期間中に借手が複数出現すればオークションを、1人の場合は貸手と借手が交渉をする。若林・王(2020)の事例交易所では、地方政府が提示した価格を利用し、取引を仲介していた。

また、これらの代表的な3つの機能とは別に、各交易所が独自の機能を持つこともできる(注10)。

これに対し、日本の機構は貸手、借手の双方に対する契約者となっており、貸手を募集し、貸手の農地に利用権を設定し、機構が直接的に借手に配分(転貸)している。その性質上、借手に対する貸手の農地情報提供は限られており、オークション実施時における価格形成機能、貸手と借手の情報と価格の下に、トラブルなく契約へと結びつける仲介機能はほとんど発揮されていない。また、機構自体が契約者となるので、貸手と借手は直接契約しない。機構は取引に伴うリスクをとらないことになっているが、それでも利用権を中間保有するという特徴的な機能を有している。

機構は契約者ではあるものの、契約時に貸手と借手の間で合意された価格を追認し、ほとんど価格に干渉していない。もちろん、相場の変動に伴って貸手あるいは借手から

要請がある場合は交渉を行う。

(7) 財源

第7に財源である。日本の機構の場合、収入の多くは国からの助成である。収入は、主として事務や業務委託費を含む運営経費と借り受けた農地の維持等の事業費に費やされている。運営経費は一定額を、事業費として借り受けた農地の賃料や保全にかかる費用は、その一定割合を助成される。

一方の中国の交易所についてはほとんど明らかでない。国営企業の子会社が交易所を運営している場合に推察されることは、運営経費の多くを国営企業が負担しているということである。この点について若林・王(2021)は既往文献のレビューを行っている。それによれば、武漢農村産権交易所の開設初期においては財政資金が投入されていたこと(付(2018))、ある交易所の例として、運営費のうち人件費相当分は地方政府から捻出されていること(若林・王(2020))が明らかにされている。

また、取引に伴い手数料を徴収し、それを収入の一部としている例もある。日本の機構の場合、その多くが取引にかかる手数料を徴収していないが、一部の都道府県において手数料を徴収している例がみられる。加えて、それを検討している都道府県もあるという。その手数料は定額の場合と定率の場合がある。

中国の交易所による手数料の徴収については明らかでないが、これについても若林・王(2021)が既往文献のレビューを行って

いる。同文献によれば、取引成約時に手数料を徴収する事例があり、成都農村産権交易所や北京農村産権交易所において、取引成約時に手数料を徴収している(成都については刘(2011)、北京については(張・李(2014))。また、王(2015)がS市としている地域の交易所では、取引面積1ムー(1ムー≒6.7a)あたり5元(約100円)を借手から徴収している。一方で、浙江農村産権交易所では手数料がないことが指摘されている(田(2019))。

日本の機構は法律に基づき運営されている。一方の中国では、農地の流動化が推進されているものの、交易所の設立は任意である。地方政府が傘下の国営企業で交易所を設営している場合、国営企業が費用負担しているものと推察されるが、手数料収入を得る等しながら国営企業からの金銭支援の程度を引き下げる取組みも行われているようである(注11)。

(注8) 国務院弁公庁が出している「意見」の概要を日本語で説明している文献として若林(2020)がある。

(注9) 地方政府が出資して設立した場合でも国営企業と呼ぶ。

(注10) 若林・王(2020)では、貸手の農地に軽微な附帯施設を設置する取組みを行っていた。それ以外にも、若林・王(2021)による交易所の研究動向に関するレビューのなかで、機能を付加した交易所に関する事例研究が取り上げられている。

(注11) 例えば、ある中国南部の交易所では、交易所以外の他事業を行うことで収入源を多様化しようとしている。また、若林(2022)では、北京農村産権交易所の例をあげながら、相対的に取引額の大きい財産権取引に傾注することで手数料を得、同時に収入を確保する傾向があることに触れている。

3 農地の権利取引に関する組織が持つ特徴の一考察

前節で日本と中国の農地の権利取引に関する組織の比較を行った。比較した項目のなかで、取引への関与の仕方が全く異なる項目もあった。日中において相違が生じた項目のなかで、本稿では取引形態を、特に転貸と相対取引の仲介を考察する。考察の際は、一般的に相対取引が多いと考えられることから、その仲介を基準に、機構が実施している転貸を論じる。そのとき、第1になぜその取引形態を選択しているのか、あるいはその取引形態によりもたらされることは何か、第2は経済学に依拠して、取引における分配の観点から論じる。

まず取引形態を列挙しておこう。農地の取引に関する形態は複数あり、本稿との関連では(ア)直接相対取引、(イ)代理、(ウ)相対取引の仲介、(エ)転貸がある。(ア)は貸手と借手が他人を介さず、当事者間で直接取引を行うものである。(イ)は、貸手に代わって、その代理人が借手と契約するが、契約の効力は貸手に帰属する行為である。(ウ)は、貸手と借手が契約を行うが、第三者がその間に入って両者を取り持つ役割を果たす。(エ)は、最終的な利用者ではない第三者が貸手と契約し、その後、第三者が獲得した権利を別途借手に貸す行為である。貸手と借手が直接契約者となっていない機構の例は(エ)である。一方、交易所は、貸手と借手の間に入って、その両者

の契約を取り持つから(ウ)の例と言える。したがって、本稿では主として(エ)を(ウ)を基準として検討する(注12)。

こうした取引形態の違いに焦点をあてることは重要である。なぜなら、そこに生じる権利、責任(リスク)および費用等が異なるからである。場合によって、これらは事業を性格づける主な要因となる。

取引形態の違いによる問題の差異をいくつか挙げておこう。まず第1に、転貸のように契約主体となれば、その契約書に書かれた権利を行使することが可能となる。一方の相対取引の仲介は、契約主体ではなく、契約がうまく締結されるよう取り持つにすぎない。第2に、契約数が増加すれば、今の運営体制で対応可能か否かという問題が生じてくる。関わり方にもよるが、相対取引の仲介は契約当事者ではないので、管理をするにしても書類上の整備等である。一方の転貸は、契約者であり、契約の変更、更新とそれらに伴う内容の交渉まで、契約書に書かれた全てに当事者として責任を持って対応しなければならない。しかも、貸手に対しても借手に対しても、それぞれ対処する必要がある。機構に関して言えば、機構自らの対応に伴う負担だけでなく、業務委託先の対応も増加し、将来的にこの事業の継続性が問題となる可能性もある。第3に費用の問題がある。上述のとおり、契約数の増加に伴い、人員や機器等の装備が必要となり、費用は増大する方向に向かう可能性が高い。特に、きめ細かな対応が求められるのは契約主体となる転貸であろう

から、相対取引の仲介と比べれば費用がかかるものと考えられる。

(1) 取引形態の選定

取引形態のうち転貸を中心に、その目的、経緯、現状および次項で転貸に関する諸論点を確認しながら整理する。

a 目的

機構が主要な事業を農地の貸借とし、その名称に「中間管理」を含んでいるなかで、取引形態として転貸を行う目的や理由については十分に明確にされてはいない。例えば、18年11月の「農地の担い手への集積・集約化に向けた取組状況について」では、「農地中間管理事業（中略）は、我が国の農地利用の特色である分散錯圃を解消するため、①地区内の分散・錯綜しており担い手に集約する必要がある農地や耕作放棄地を借り受け、②必要に応じ、基盤整備等の条件整備を行い、③借り受けている農地を管理し、④まとまった形で転貸し、⑤その後、再配分機能により集約化を実現する、仕組みとして創設された」とし、機構創設の目的は記されているが、分散錯圃の解消のために転貸が選択された理由や他の取引形態と比べ優れていることには直接触れていない。

b 経緯

転貸という取引形態は、農地保有合理化事業の売買等事業から継続している。売買等のなかには貸借も含まれ、農地保有合理

化法人は転貸を行っていた。すなわち、機構の事業は農地保有合理化事業を継承したものである。そして、既述のとおり、農地保有合理化法人の多くは都道府県の農業公社が担ってきたし、機構としての都道府県知事の指定も都道府県の農業公社が受けている。09年に農地利用集積円滑化事業が実施され、都道府県の農業公社が農地の貸借から疎遠になったとはいえ、既存の組織を利活用することで、無用なコストを回避することができるかもしれない、そうしたなかで、以前から採用されている取引形態も踏襲されたのかもしれない。

また、小針（2021）でも指摘されているように、「農地中間管理事業の推進に関する法律」の成立過程において、貸付先の選定を機構自らが差配し、地域の社会関係や農業関係者の関与を排除したいという財界や規制改革会議等の意向が反映されていたとも考えられる。その場合、転貸は都合がよいかもかもしれない。代理ならともかく、少なくとも直接相対取引や相対取引の仲介では、機構自らが差配する余地は限られるからである。

c 現状

形式上、機構を利用する場合の取引形態は転貸である。しかしながら、実態上は貸手が市町村等に貸出希望の申請を出す時点で、借手が決まっている例が多いと考えられる。また、地代も貸手と最終的な借手である耕作者との間で決定されている。すなわち、実態上は極めて直接相対取引に近い

と言える。

貸手からしばしば聞かれることは、貸手が適当と考える借手の性格として「農地を適切に管理してくれること」が重要だということである。そうした借手の情報は、社会関係のなかであるいは比較的狭い地域内の生産者の行動を通じて得られることが多い。また、所有農地の管理不全は、外部不経済を生じさせることもあり、その発生は地権者自身の信用を損なうことがある。農地の条件等もよるが、農地の権利取引には社会関係が色濃く反映されている。この特質が、実質的な側面で、直接相対取引が好まれる理由と考えられる。

(2) 転貸に関する諸論点

取引形態として転貸を活用するメリットは何であろうか。以下で、このことに関するいくつかの論点を検討する。国民向けに利用を促進するリーフレット等には、促進であるが故に、実際に利用する貸手と借手へのメリットが列記されているので、それらに記載されたいくつかの項目を参考に検討する（注13）。

a 公的機関の関与

貸手が農地を貸し出す先が機構という公的機関であることは、転貸を採用する理由となるであろうか。確かに、公的機関の信用度は高いであろう。しかし、仮に公的機関の立会いの下で契約が適切になされるとし、それと比べ転貸に優位性があるか否かは十分に明らかとなっていない。ちなみに、

中国の交易所は、相対取引でのトラブルを防止することを目的のひとつとして設立されており、交易所が相対取引に関与することで、トラブルを引き起こすことのない契約手続きを目指している。

契約された地代を確実に受け取ることができるか否かという点で、支払時期の問題はともかく、公的機関の支払い能力は高いと考えられ、転貸を活用する優位性はある。ただし、転貸に肉薄しようとすることは別の取引形態でも可能である。例えば、中国では地代の決済サービスを実施している交易所がある。加えて、地方政府が基金を設立し、仮に借手からの地代支払いがなされず、地代決済が滞ったとき、基金から地代が捻出され、補償される仕組みを構築している地域がある。基金による補償はセーフティーネットの役割を担っていると言え、公的機関らしいとりくみと言ってもよいのではないだろうか。

b 契約相手の探索およびマッチング

「機構集積協力金の概要（リーフレット）」では、事例として「万が一受け手が耕作できなくなった場合、農地バンクが新しい受け手を探」すことをあげている。しかし、仲介でも多様な手段を用いて告知するし、相手を探す。ただし、転貸の場合は自らが契約者となるため、当事者としての強い意識をもって探索およびマッチングに取り組むかもしれず、もしそうなら、このことは貸手および借手にとってメリットとなる。ちなみに、中国の交易所においても、情報

提供と仲介は「意見」に記された果たすべき機能であり、交易所内の掲示やウェブサイトにて経営権の貸出希望対象農地の情報を掲載するなどし、探索およびマッチングの基礎となるサービスを提供している。

c 地代のやりとり

しばしば、借手から個別の貸手に地代を支払う必要がなく、一括して機構に地代を支払うことにより手間が省けたという意見を耳にする。確かに、これは転貸を採用することによる借手のメリットと言える。しかし、借手の手間が転貸を行う主体に移行したにすぎない。それでも移行した先が当該作業を効率的に行うことができるなら経済的に合理性がある。この点については取引形態に関わらず、都道府県単位で処理している契約書類等の帳票や決済を、全国で一括できるセンターを活用することを将来的に検討してもよいかもしれない。例えば、民間企業では、効率化の観点から個別の営業所でなく全国の事務を一手に引き受ける事務集中センターを設置している場合がある。

d 農地の集約化

前掲「農地の担い手への集積・集約化に向けた取組状況について」にもあげられているように、「担い手に農地を集約」することは機構の設立目的であり、担い手および政府にとってメリットとなる。しかし、直接的には転貸が選択される理由にはならない。なぜなら、農地の集積および集約は、

かねてよりなされており、例えば（イ）の代理に分類される農地利用集積円滑化事業の農地所有者代理事業でも促進されていた。そもそも、集積も集約もその基礎には地域内での話合いがあり、これまで政府も「徹底した話合い」という用語をしばしば用いて集積を推進してきた（注14）。そして、その結果を映し出す人・農地プランもある。話合いで貸借の様態が決定されるのであるから、取引形態の差異がそこに入る余地は少ないように思われる。話合いの結果がなくとも採用する取引形態によって明確な違いがあるのであれば、それを示したうえで取引形態を選択する必要がある。

集約化だけでなく集積も含めた貸借全般において議論すべきことのひとつに、転貸を選択することによって貸借が一層加速化されるか否かがある。しかし、この点も明らかではない。取引形態の選択の材料として、取引形態以外の外部環境を制御した実証的な研究成果が求められるところである。

最後に、「農地の担い手への集積・集約化に向けた取組状況について」にあげられた「担い手に耕作放棄地を集約」という点は、直接相対取引や相対取引の仲介では対応が難しい。耕作放棄地であるということは、そもそも需要の乏しい農地だからである。したがって、この点については転貸に優位性があるかもしれない。しかし、転貸を利用する機構も、機構が中間保有のリスクを持たないよう制度設計されており、貸手から借りた農地を、借手に転貸するまでの中間保有という機能が十分に生かせな

い状況にある（注15）。

e 助成措置

機構を利用し、農地の集積に協力した場合の主な助成措置として、地域集積協力金や経営転換協力金がある。しかし、これらも転貸とは余り関係がない。これらの協力金は、話合いの結果農地が集積され、機構の目的に照らし協力したことへの助成である。むしろ、協力金を受けられるということは、話合いによって地権者と耕作者の間の合意が得られているのであるから、取引形態は関係者間で完結する相対や後のトラブルを防止するという観点から相対取引の仲介が適当であるとも考えられる。

(3) 取引形態の経済学的検討

—価値の分配に焦点をあてて—

ここでは取引形態に関する経済学的な考え方のひとつとしてRubinstein and Wolinsky（1987）を取り上げ、そのエッセンスを紹介する。これまで、標準的な経済理論は、取引の仲介という行為を余り明示的に組み込んでこなかったが、この分野の古典的研究成果とも言える同文献を通じて、本稿が対象としてきた転貸と相対取引の仲介にかかる分配の問題を考える材料とした。

この文献は、仲介組織が仲介することなく、所有および占有が可能な財を買い取って、自らが売の場合と自らは買い取らず委託販売を行う場合の違いについて論じている部分がある。この枠組みは所有を伴う不

動産取引にも利用可能であり、実際、同文献のモデルで大まかに説明可能な市場として住宅市場をあげている。

Rubinstein and Wolinsky（1987）は、売手、買手、仲介人の3者間の取引をモデル化している。取引は相対で行うこともできるし、仲介人を通じても良い。そのとき、ある一定の時間内に3者がそれぞれ遭遇するか否かは確率的に決定され、遭遇時に取引するか否かは利得に依存する。売手および買手は取引が成立すると、ニーズが満たされるため、この取引市場から退出し、新たな売手と買手が現れる。こうした状況は延々と続くと仮定する。ただし、取引相手を見つける（マッチング）までには時間を要するとする。マッチングが可能となったとき、そこで価格交渉がなされるが、その価格はいずれかの交渉力に依存せず、取引によって得られる価値は関係者間で均等に分配される。仲介人は、マッチングまでにかかる時間と取引相手の探索費用を節約でき、それが売手や買手の効用に結び付くことから利用される。そして、財の取引によって得られた価値からそれぞれが配分を得ることとする。

このモデルの帰結として、仲介人が一度財を所有し、仲介人が売手となる場合には、買手に有利な配分が生じることが指摘されている。一方で、仲介人が仲介人であると言う立場を変えず、売手が持つ財を取引するにあたり、財に対する権利を獲得せず、委託という形で関与し買手を探す場合には、関係する3者への価値の分配は均等になる

ことが指摘されている。

買取りを行う仲介組織を仲買人と呼ぶこととし、この理屈を極めて簡潔にかつ数式を使うことなく述べると次のように説明できる。取引対象の財の価値が100であるとする。仲買人が買い取った財を買手に売る取引は、両者の間では完結した取引であり、そのとき100の価値が得られる。価値の配分は均等であるから、仲買人と買手が受け取る価値はそれぞれ50である。あとは、ゲーム理論の後ろ向き帰納（Backward Induction）と同様、終期が決まった取引から遡及して考えればよい。50の価値を受け取ることになる仲買人は、財を売手から買い取っている。売手から安価に買い取ることができればよいが、取引が成立するには売手と仲買人の効用の合計が、価値を超えるか少なくとも同値でなければならない。このとき、取引は50で行われ、均等に配分される価値は25となる。したがって、受け取る価値は、買手が50、仲買人と売手が25であり、最も価値を獲得できるのは買手となる。

これを回避するには、取引の方法として委託を選択すればよい。委託は買い取りではないので、仲介人が売手の持つ財を買手に売り渡す取引に関与するのみである。したがって、均等に配分される売手と買手の価値は50となる。ただし、仲介人がこの取引に関与するには、委託手数料を提供し、誘因を与えなければならない。その値が価値の1/3となれば、取引における配分の均等性は担保される。したがって、買手、売

手および仲介人が受け取る価値はそれぞれ33となる。

本稿になぞらえると、売手、買手、仲介人の3者は、それぞれ農地の貸手、借手、農地の権利取引に関与する組織が対応する。そして、貸手が取引対象となる農地の権利を持っており、最終的に借手がそれを借りる。取引は相対で行うこともできるし、取引に関与する組織を通じても良い。利用権設定や経営権の貸借は各農地につき1つであり、貸手はその農地を貸した後は、貸借市場から退出する。買い取って販売する流れは、借りた農地を転貸する機構貸借の流れと類似している。こうした農地貸借取引における基本的な仕組みは、モデルの想定とほぼ同じである。ただし、相対取引の仲介は、契約成立時に手数料を徴収すれば委託と同じであるが、貸手または借手から貸借の希望申請を受けた時点で手数料を徴収しているとすれば、モデルの想定とは多少異なる。

このモデルの帰結が、本稿の貸手、借手、農地の権利取引に関与する組織にも当てはまると仮定するならば、農地の権利取引に関与する組織が転貸を行うとき、借手である耕作者に配分が偏ることになる。したがって、本来の政策目的が農地流動化による農業経営規模の拡大にあるという点では、借手に誘引を与えることができるかもしれないが、その一方で公的機関としての公平性は、分配の観点からは損なわれてしまう可能性がある。現状、農地の権利取引に関与する組織は、ほとんど助成金で運営され

ているから、仲介人への価値の配分は不要かもしれない。それゆえ、転貸でも相対取引の仲介でも貸手および借手はそれぞれ50、あるいは限りなく50に近い値の価値配分を受けることができる。

しかし、農地の権利取引に関与する組織の経営の継続性を考えると、取引形態の合理性を問う必要がでてくるかもしれない。将来的に、経営継続のために手数料を徴収することが展望される場合、モデルの想定からすれば、3者間の配分の公平性が取引形態により変わり、差が生じることとなる。このように、取引形態ひとつをとりあげても、前提となっている仕組みを検討する余地はあると言える。

(注12) 農地に関する権利取引において、(ア)は通常の相対取引、(イ)は農地利用集積円滑化事業における農地所有者代理事業が該当する。また、日本では取引する権利の利用権とするか否か、権利の形態を利用権とした場合、機構を使うか否かという2段階の意思決定上の分岐がある。

(注13) 本稿では「機構集積協力金の概要（リーフレット）」(<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-17.pdf>)に掲げられた出し手のメリットとして①「公的機関だから安心!」、②「農地は返却されます」、③「受け手とマッチングします」、④「税金の優遇措置が適用されます」、受け手のメリットとして⑤「賃料支払いや契約事務が楽に!」、⑥「農地の集約化をサポートします」、地域のメリットとして⑦「協力が支払われます」、⑧「農地の条件整備ができます」がある。このうち、転貸とは関係性の薄い②（契約満了による利用権の解除）、④（税制優遇）、以前から実施されている⑥（基盤整備）は割愛した。

(注14) 中国における集約化の一事例として若林（2021）がある。

(注15) 「農地中間管理事業規程（参考モデル例）」(<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg3/nogyo/141125/item1-1-2.pdf>)によれば、「滞留期間を極力短くする」こと、原田（2015）によれば、規程上、借手の見込み

のない農地は2年で契約を解除する県が多いことに言及されている。

おわりに

—取引に関与する組織にも焦点を—

本稿では、日中の農地の権利取引に関与する組織を比較し、比較項目の1つに含まれていた権利の取引形態について若干の考察を行った。日中両国は、いずれも農地の流動化とそれによる大規模農業経営体の育成という目的を持ち、いずれの国にも農地の権利取引を行う組織がある。また、日本においては、取引に機構を利用した利用権設定を行うか否かは今のところ自由であるし、一方の中国も、交易所を通して農地の経営権を譲渡するか否かは権利保有者に委ねられている。こうしたなか、日中の組織の比較から指摘できる主な点は以下のとおりである。

第1に、相互の組織を本稿で取り上げた項目ごとに確認すると、多くの項目で差異がある。日本では法律に基づき、各都道府県が機構の事業を行う組織を指定している。これに対し、中国は法律が定められておらず、取引を行う組織があるものの、設立が任意であることや、事業を行う空間的範囲や取り扱う財産権や機能等について、交易所が決定することが比較的多い。この点から、国や地方政府が組織をコントロールしている度合いが小さいようにみえる（注16）。

考察で取り上げた取引形態では、機構自らが契約者として関与し、耕作者へ転貸す

るが、交易所では相対取引を仲介することに徹していた。また、拠点においては、機構が県を基点に形作られており、農地の取引の多くが行われる市町村内の各地区に近いところに直営の拠点を有していない。一方、交易所は、地方政府の問題意識に基づいて設立されるなど、地域の必要性から形作られている。それが「意見」にも反映され、郷鎮等の比較的狭い空間的範囲に交易所のサービス拠点を置くことを促す措置が取られている。

第2に、日中両組織の共通点である。両組織は、いずれも農地の権利取引への関与という点において非営利性を貫いていることである。したがって、日中ともに、農地の権利取引からは営利性を排除し、一定程度の公共性を保ちながら、利用者から信頼される組織である必要性を認識しているものと考えられる。

もちろん、日本と中国では農地制度等の基礎となる社会制度が異なる。また、農地の権利取引に関与する組織が形作られてきた背景も異なる。こうした制度や初期条件の違いが、現在の組織内体制の違いを形成してきたとも考えられる。これは比較制度分析の視点であるが、もしそうなら日中の組織に内在する制度を確認していくことは今後の課題のひとつとなるかもしれない。

次に、考察においては権利の取引形態を扱った。特に機構が転貸という取引形態を採用していることから、ほかの取引形態と比べた転貸の優位性の有無を確認した。本稿が考察のために取り上げた論点は一部で

あり、不十分であるが、そのなかで転貸が優位性を持つと考えられるのは、借手が貸手それぞれに地代を支払う手間が省けること、そして耕作放棄地のような農地を担い手に集約する場合である。また、Rubinstein and Wolinsky (1987) を紹介するとともに、その帰結から転貸と相対取引の仲介を検討した。もし同文献の帰結が適用可能ならば、転貸は借手である耕作者に価値の分配が偏ることになる。したがって、借手にとっては転貸に優位性があるかもしれないが、その一方で公的機関としての公平性は損なわれる可能性があることが指摘できる。

農地の権利取引に関与する組織の研究は、農地の流動化そのものに関する研究と比べ極めて少ない。しかし、本稿で取り上げた項目ひとつひとつをとっても、日中の組織間で相当の差異がある。差異があるということは、それに伴って相当の論点があるとも考えられる。実際、取引形態の検討のみを取り上げても、検討が一部にとどまるほど考えるべき点は多い。本稿の冒頭で、組織の根本から議論を深めていく端緒を開いていきたいと論じたが、調査研究により議論が深まれば、見直しや再検討の材料となるかもしれないし、ひいてはそれが国民経済にも恩恵をもたらす可能性もある。そうなれば幸いである。

(注16) ここで言う組織をコントロールする度合いとは、あくまでどこで何をといった「意見」に記された交易所の体制を自由に決められるという点に限る。実際の運営にあたっては、地方政府の管理および監督の下に置かれる。

※本研究はJSPS科研費21K05824の助成を受けた
ものです。

<参考文献>

- Rubinstein, A. and A. Wolinsky (1987) "Middlemen," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.102, No.3, pp581-593.
- 常玉春・魏志伟 (2009) 「产权市场是开展农村土地交易的最好平台」『产权导刊』第2期、35~38頁
- 程欣炜・林乐芬 (2014) 「农村产权市场化创新机制效应分析——来自全国农村改革试验区东海农村产权交易所的实践模式——」『华东经济管理』第9期、7~13頁
- 付明星 (2018) 「武汉农村综合产权交易所成立始末」『武汉文史资料』第10/11期、4~13頁
- 国务院办公厅 (2014) 「国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见」
http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/22/content_9424.htm (2022年10月29日参照)
- 韩长赋 (2018) 「中国农村土地制度改革」
http://www.moa.gov.cn/ztzl/xczx/rsgt/201812/t20181228_6165784.htm (2022年10月29日参照)
- 李靖・范智伟・谭利伟 (2015) 「农村产权流转交易市场发展现状与趋势」『中国财政』第14期、76~77頁
- 刘恒 (2011) 「成都市农村产权交易所运行机制解析」『内蒙古农业科技』第4期、1~2頁
- 农业部 (2016) 「农村土地经营权流转交易市场运行规范 (试行) 答问」
http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/04/content_5088068.htm (2022年10月29日参照)
- 农业农村部 (2021) 「农村土地经营权流转管理办法」
http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-02/04/content_5584785.htm (2022年10月29日参照)
- 田剑英 (2019) 「农村产权交易平台促进农村土地承包经营权流转及其运作——以浙江省为例——」『浙江万里学院学报』第5期、1~6頁
- 王德福 (2015) 「农村产权交易市场的运行困境与完善路径」『中州学刊』第11期、49~53頁
- 张博・李春艳 (2014) 「打造农村发展新引擎——北京农村产权交易所纪实——」『农村经营管理』第10期、9~10頁

- 中共中央・国务院 (2021) 「关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见 (一号文件)」
http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm (2022年10月29日参照)
- 中共中央・国务院 (2022) 「关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见 (一号文件)」
http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/22/content_5675035.htm (2022年10月29日参照)
- 稻垣照哉 (2014) 「動き出す『農地中間管理機構』の論点——成立までの経過と展望」『農政調査時報』第571号、60~71頁
- 小針美和 (2021) 「農地利用調整と地域の自主性——農地中間管理機構をめぐる動向を例として——」『経営実務』第76巻第8号、4~14頁
- 原田純孝 (2015) 「農地中間管理機構創設の意義と問題点——制度的見地からの検討——」谷口信和・石井圭一編『日本農業年報61 アベノミクス農政の行方——農政の基本方針と見直しの論点——』農林統計協会、61~89頁
- 若林剛志 (2020) 「中国農村産権交易所の開設と運営において求められる要件」『農林金融』第73巻第11号、40~52頁
- 若林剛志 (2021) 「中国における農地集約化の一事例」『農中総研情報』第82号、14~15頁
- 若林剛志 (2022) 「大都市所在の中国A農村産権交易所の現状と問題点」『農中総研情報』第90号、10~11頁
- 若林剛志・王雷軒 (2020) 「農地流動化における農村産権交易所の機能に関する考察」『農業経営研究』第58巻第3号、69~74頁
- 若林剛志・王雷軒 (2021) 「中国における農村産権交易所の研究動向と展望」『農林金融』第74巻第7号、19~36頁

執筆分担

<はじめに、第1節第1項、第3節、おわりに>

若林剛志 (わかばやし たかし)

<第1節第2項、第2節>

王 雷軒 (オウ ライケン)