

農地貸借に関与する組織の日中比較と 取引形態に関する考察

信州大学農学部 准教授 若林剛志

〔要 旨〕

本稿では、農地貸借取引に関与する組織である日本の農地中間管理機構と中国の農村産権交易所が持つ基本機能を比較した。その後、農地貸借に関与する組織が持つ仲介機能を掘り下げ、仲介でなく転貸という特徴的な取引形態を採用している機構を例にその必要性について考察した。

機構は、転貸を採用しているものの、多くの取引において既に転借人が予定されており、実質的に仲介に近い状態であること、話し合いを前提とした地域計画が法定化され、集積および集約の主役はその地域計画が担うこと、理論的な側面からは、マッチングが2度にわたる場合に余剰の分配が偏り、そうなった場合に農地貸借に関与する組織が持つべき公正性が損なわれる可能性もあることから、転貸という取引形態を利用し続ける必要があるか否か、再検討の余地があることを論じた。

目 次

- はじめに
- 1 交易所と交易所が持つ機能の概要
 - (1) 交易所の概要
 - (2) 交易所が持つ基本機能
- 2 転貸方式の必要性に関する考察
 - (1) 転貸
 - (2) 転貸採用の理由
 - (3) 転貸のメリットとデメリット
 - (4) 理論的な問題
 - (5) 相対取引および交易所による仲介という条件下で進む中国の集約化
 - (6) 機構利用取引の実態と転貸の必要性
- おわりに

はじめに

農地の貸借に関与する組織として、日本には農地中間管理機構（以下、機構）が、中国には農村産権交易所（以下、交易所）がある（注1）。このうち交易所については、若林・王（2020）がその保有機能について事例研究を行っている。また、若林・王（2025）では、法人形態のうち民間企業が運営する交易所の存立条件について論じている（注2）。このほか、若林・王（2022）は、若林・王（2021）が行った既往文献調査により、交易所の概要や論点が一定程度明らかとなっていることから、日中両国の農地貸借に関わる組織の比較検討を行っている。それによれば、両国の農地貸借に関与する組織は、目的こそ類似しているものの、組織設立の法的根拠の有無、事業の実施範囲、取扱財産権や保有する機能等の多くの比較項目に相違があることが指摘されている。

このように、これまでほとんど知られていなかった交易所の実態が徐々に明らかになり、かつ両国の組織の間に多くの相違と論点があるなか、本稿では、若林・王（2020）および若林・王（2022）が取り上げた交易所の保有機能に引き続き焦点をあてる。具体的には、Covid-19による移動制限が緩和され、中国への渡航が実質的に可能となった2023年および24年に、筆者が実施した交易所の実態調査から、基本機能について新たに明らかとなったことを紹介す

る。このことによって、日本において十分に知られていない交易所の実態の理解が進むとともに、農地貸借に関与する組織をより深く考察することが可能となる。

また、実態調査によって明らかになったことと日中両国の組織の比較を踏まえ、農地貸借に関与する組織が持つ基本機能のうち仲介に焦点をあてる。特に、不動産の貸借取引において一般的な仲介、あるいは委任による代理（以下、代理）とは異なり、機構が転貸という特徴的な契約取引形態を取り入れていることから、これを考察する。こうした国際比較による問題への接近は、各国が採用している制度のあり方を相対化して見る機会や、現行制度のあり方を見直す糸口を与えてくれ、意義のあることであろう。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節で、交易所と交易所が持つ機能の概要を、機構と機構のそれと比較しながら述べる。また、交易所が持つ基本機能について実態調査から明らかとなったことを概説する。第2節では農地貸借に関与する組織が持つ基本機能のうち、仲介とは別の契約形態である転貸を利用した農地貸借取引について考察し、最後に課題を述べることとする（注3）。

（注1） 中国の農村産権交易所は取扱う財産権が複数あるが、本稿では特に断りのない限り農地経営権を対象に論じる。また、中国では農地経営権を譲渡および譲受するというが、本稿ではそれを農地の貸借と呼び、農地経営権譲渡者を貸し手、譲受者を借り手と称する。

（注2） このほか、交易所に関する基礎的文献として、若林（2020）が交易所の設立に関する通達の解説を行っている。

(注3) 本稿における仲介は、取引を取り持ち、貸し手と借り手の貸借契約をつなぐ媒介を指すこととする。日本において、仲介は、法律行為でない事務の委託であり、民法第656条の適用を受ける。直接貸借契約の契約者となる機構の取引形態である転貸は、特に断りのない限り仲介とは呼ばない。

1 交易所と交易所が持つ機能の概要

(1) 交易所の概要

第1表は、交易所と機構の各種項目を比較したものである。この表を用いながら交易所という組織の概要を簡潔に紹介する。

交易所は、農村に存在する財産権を取引できる場である。したがって、農地の利用に関する権利である農地経営権の取引にとどまらない。中国では集体資産と呼ばれる集団が所有している入会に似た財産があり、それを含む複数の財産権が交易所で取引されている。このことは、農地の賃貸借に特化している機構とは対照的である。

もちろん交易所にはサービス拠点もある。サービス拠点は、設立された交易所の対象範囲により異なる。例えば、省内の市レベルで交易所が設立された場合、市レベルに1つ、市内にある各県レベルに1つのサービス拠点が設置されることが多い。そして、市レベルが本所として、各県レベルが支所としての機能を持ち、市レベルの交易所が県レベルの交易所を統括し、管理する。県レベルの交易所は、主に貸し手や借り手の窓口となる。しかしながら、貸し手である農民からすれば、県は幾分広域であり、県の中心部に配置されることの多い交易所は農村から遠く、直接的にやり取りする相手とはなりがたい(注4)。それゆえ、より小範囲を管轄する郷鎮レベルでの窓口が必要になる。県内の各郷鎮にサービス拠点を置き、貸し手や借り手との窓口対応をする交易所もあるが、郷鎮レベルにはサービス拠点を配置しない交易所も多い。

しかしながら、郷鎮レベルのサービス拠

第1表 日中農地貸借関与組織の概要

	農地中間管理機構	農村産権交易所
事業実施範囲	都道府県	なし(認可の際の届け出による)
運営主体	都道府県知事より指定を受けた1組織 非営利	地方政府に認可された組織 非営利(非営利なら営利企業が運営することも可能)
拠点	主に都道府県の県庁所在地 (支所等があることも。但し各市町村にはない)	主に事業実施範囲の中心的市街地 (例えば、市に本所、各県に支所がある)
取扱財産権	農地賃借権(使用貸借含む)	農地経営権を含む農村財産権
組織形態	一般社団法人、一般財団法人	事業法人、企業法人
機能	情報伝達	あり
	価格形成	なし
	仲介	なし(転貸借)
	中間保有	あり(但し、わずか)
利用状況	1.7% (2024年度転貸面積÷耕地面積)	1.1% (2023年農地経営権仲介面積÷請負経営権面積)

資料 筆者作成

点の有無にかかわらず、交易所は郷鎮を1つの単位としてそのサービスを提供している。これまでの調査によれば、交易所は郷鎮政府と連携してそれを行っている。郷鎮政府は、農地を管理監督する権限を有しており、郷鎮政府の職員は、郷鎮内の各村と密接な関係を持っている。そのため、農民に農地を貸したいという希望があれば、その農地の所有権を持つ村（農村集団）と郷鎮政府が、当該農地経営権の貸出し手続きのための実質的な窓口機能を担う。そして、貸し手からの申請にあたって書類を整備し、入札へ向けた手続きが可能となった農地経営権を、貸し手が県レベルの交易所に提出し、交易所が入札の手続きを進めていく（注5）。これに対し、機構の場合は、各都道府県の県庁所在地に本所がある。一部に支所等があり、例えば北海道が14の支庁に8つの支所を、秋田県が1つの駐在所を設置するなどしている。直接的な窓口対応は、業務委託先となっている市町村等が行っている。

次に、組織形態に触れておく。交易所の組織形態には事業法人と企業法人とがある（注6）。事業法人とは、中国の民法典に記され、経済・社会発展の需要に応じ公益的サービスを提供するために設立される法人である。但し、事業法人でも濃淡があり、地域医療サービスなどの基本公共サービスを提供する組織は、そもそも非営利でかつ政府による財政的支援が保証されている。一方、部分的に市場による資源配分が可能な組織は、財政補助があるとともに経営努

力も求められている（毛（2017））。交易所は後者に該当するものと推察される。

一方、企業法人は公司法を根拠法とし、株式会社の形態をとり、経営の自立が求められる組織である（柴（2023））。企業法人のうち、地方政府が出資している企業法人は、政府の方針に則した運営が求められる。方針に沿うという点においては、事業法人と企業法人との間に大きな違いはないであろう。しかしながら、企業法人は特段の事情がない限り、企業としてふるまうため、事業法人とは設立目的そのものが異なっている。機構の場合は、条件を満たす一般社団法人または一般財団法人が都道府県知事から指定される。その条件を満たす組織は少なく、指定される組織の多くは農業公社である。

交易所の利用状況について、2023年の「中国農村政策と改革統計年報（中国农村政策与改革统计年报）」によれば、交易所が取り扱った農地経営権の面積は、累計で約2億ムーとなっている。23年の1年間に限れば、約1,700万ムーの取引に関与している。農地請負経営権を付与された農地面積は、約16億ムー（1ムー≒0.66a）であるから、これは農地請負経営権面積の1.1%に相当する。また、農地経営権の流動化面積は約6億ムーであり、農地請負経営権を付与された農地面積の37.8%が流動化されている（注7）。しかしながら、交易所を通じた流通面積は明らかにされていない。約2億ムーという取り扱った累計面積には、再流通した農地経営権も含まれる。農地請負権

の多くは、28年に一旦期限が到来することから、それまでを期日として農地経営権の貸借を行っている例が多いと推察されるが、既に期日が到来し、再度貸借契約を結んだものもあるとみられる。

一方、農林水産省によれば、24年度の機構による転貸面積は7.2万haであり、これは耕地面積427.2万haの1.7%に相当する。そして、機構を通じて転貸されている面積は45.4万haであり、これは耕地面積の10.6%にあたる。また、担い手が機構利用を含めて貸借している農地面積は118万haであることから、耕地面積の27.6%が流動化していることになる（注8）。

交易所を通じた取引では、担い手（中国では現代農業経営体）に絞った取引面積は公表されていない。一方、機構利用の場合は、条件を満たせば交付金を受けられる優遇措置や地元負担ゼロの基盤整備事業が利用可能であるし、農地貸借の取引方法は機構利用を含め2種類しかない。したがって、条件の異なる両者を単純比較することはできない。それでも、交易所を利用した取引面積の割合は機構と比べ0.6%ポイント低い値にとどまっていることを考慮すると、交易所は一定程度利用されていると考えることもできよう。

（注4） 2023年の「中国統計年鑑」によれば、県級地方政府は2,843ある。同年の人口は14.1億人であるから、1県あたり平均で約50万人となる。郷級政府は38,602であり、1郷あたり平均で約3.7万人となる。もちろん農村部は都市部と比べ人口密度が低いことが多いので、平均より数値は小さくなる。

（注5） 若林・王（2025）もこの関係性に触れてい

る。若林・王（2025）は、この関係性を民間企業が運営する交易所の存立条件のひとつとしてあげている。

（注6） 地方政府の内部に取引センターを作り、取引に關与する例があるがそれは含まない。金ら（2023）のように、交易所だけでなく、それらを含めて取引市場と考えて論じている文献もある。

（注7） 流動化とは農地経営権が貸借された面積であり、そのほとんどは出租（賃貸）である。また、2019年の流動化面積については若林（2022）を参照。

（注8） 農林水産省HP
(<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/nouchibank-146.pdf>) (25年7月14日最終アクセス)。

(2) 交易所が持つ基本機能

若林・王（2022）では、情報伝達、価格形成、仲介の基本機能について論じている（注9）。これらの基本機能について、23年と24年に筆者が実施した調査から明らかになったことを紹介する。

a 情報伝達機能

情報伝達機能の主たる部分は、貸し手と借り手をマッチングするための情報提供である。それは、貸し手とその関係者への情報伝達、借り手とその関係者への情報伝達の2つに分けられる。貸し手として農地経営権を持つのは交易所が管轄する地域内の農民であることが多いから、貸し手とその関係者に対しては、農地経営権を貸したいという貸し手候補者の情報を収集すること、その情報を村の村民委員会、郷鎮政府等の地方政府と共有すること、貸し手の農地経営権に関する情報を広く頒布すること、入札に参加する借り手候補者が、交易所による審査を通過して、借り手候補者と

なっていることを貸し手に伝えること、入札後、借り手となった主体の情報を貸し手やその関係者と共有すること、などがある。

借り手は、当該交易所あるいは連携している交易所が取り扱っている物件情報が交易所のウェブサイトに掲載されているのでそれを閲覧できる。借り手は交易所が管轄する地域内外にそれぞれ存在する。借り手候補者が窓口に来所した場合は、その場で希望に沿う地域内の物件情報を紹介する。借り手候補者がウェブサイトの情報経由で問い合わせてくる場合や、地域外の地方政府や交易所が、その地域の借り手候補の希望に沿った物件を探索するために問い合わせてくることもある。例えば、中国沿岸部のA省で大規模農業経営を行う農企業Xが、A省政府およびA省の交易所に今後の経営展開について相談する。A省は内陸部のB省と中国国内の均衡ある発展のために連携していることから、A省からB省政府およびB省の交易所に、農企業Xが求める物件の情報が提供される。B省の交易所は農地情報を農企業Xに提供し、農企業Xがそこでの農業経営を行うことを希望する場合、農企業Xは借り手候補者となる。

機構の場合、個別農地の賃貸情報がウェブサイト上で公開されることはない。原則として、貸出申請された農地は機構が借り手のためである。また、「農地中間管理事業の推進に関する法律」（以下、機構法）の第17条第2項で転借人の情報を公表することとしていたが、地域計画が法定化されたため、この文言は同法から削除された。

b 価格形成機能

価格形成機能については大きく分けてオークションの結果に任せるものと地方政府が基準を示す例とがある（注10）。

多くの交易所で電子取引によるオークションが行われ、それが交易所における取引の標準となりつつある中国では、交易所が価格形成機能を担っていると言える。オークションの開始時の価格については、貸し手が事前に希望価格を指定する。その価格決定の過程では、農地経営権が所在する村の村民委員会等が、これまでの取引実績から目安となる地代を提示する。また、交易所も、近隣での取引価格の例を提示するなどして、貸し手の希望価格かつオークション開始時の価格が決定される。その後、オークションが指定日に開催され、一定時間の間に最も高い価格を提示した借り手候補者が落札し、その農地経営権の借り手となる。

交易所が価格形成を行うにあたり、オークション参加者を募っても借り手候補者が現れないことがある。その場合、貸し手は希望価格を変えず、オークションの日取りを延期するか、希望価格を変更するか、あるいは申請を取り下げるかを選択する。希望価格を変更する場合の再設定価格の決定には、貸し手の意向が尊重される。貸し手に対し交易所が直接価格を再設定する必要性を通知することもあるが、参加希望期限までに借り手が現れない場合、交易所が郷鎮政府や村民委員会にその旨を伝え、郷鎮政府等が、貸し手と今後の方針について打

ち合わせることも多い（注11）。

地方政府が地代の基準を示す例は、既に若林・王（2020）で報告されている。そこでは、「小麦やトウモロコシから得られる収益より高く、野菜作および果樹作から得られる収益と同等程度の価格で取引することを勧めて」いる。

これに対し、機構はほとんど価格形成に関与していない。確かに、中間管理権を持ち、転貸による転借人の選択では、調整機能を発揮することになっており、賃貸人だけでなく転借人とも契約を交わすことになる。しかしながら、実態としては賃貸人と転借人の相対取引がほとんどとなっている。そのため、既に賃貸人と転借人がマッチングされており、それと同時に地代も決定されている。その地代は、地域の農業委員会による農地の賃借料情報を参考にして

c 仲介機能

農地貸借に関与する組織の根幹機能である仲介機能について、これまで聞き取りを行ったいずれの交易所も、貸し手と借手手をマッチングし、両者の契約を取り持つ仲介を行っている。

仲介によってマッチングをする際に、相対で交渉を取り持つ場合とオークションを実施する場合がある。価格形成機能で述べたように、近年は多くの交易所がウェブサイト経由での電子取引によるオークションを実施しており、最も高い地代支払いを提示した借り手候補者が借り手となる仕組み

となっている。

交易所は、まず申請された貸し手の農地経営権の情報を、交易所のウェブサイトに掲載する。別の交易所と連携していれば、その交易所からも情報が確認できるようになっている。掲示された情報の中に、借り受けたい農地があれば、その主体は入札参加申請をし、借り手候補者となる。交易所は、借り手候補者の入札参加申請書類に基づいて、その借り手候補者が借り手として適当か否かを審査する。例えば、地代支払の延滞等の貸し手とのトラブルの有無が問われる。ここでは、書類の形式的要件具備の確認はもちろんのこと、借り手の信用調査も行うのである。したがって、仲介といっても、単に貸し手と借手をマッチングするだけでなく、交易所の管轄地域内に農地経営権を持つ貸し手にとって、将来的にリスクとなる事象をあらかじめ防止する措置が取られているのである。こうした手続きを経て、入札期間中に入札が行われ、最も高い地代を提示した借り手候補者が借り手となる。

もし借り手候補者が1主体であった場合、入札が行われる交易所もあれば、相対で交渉が行われる交易所もある。筆者の知る範囲では、入札や相対交渉が行われずに入札が延期される例はない。農地経営権の所在する地域の地代相場等、農地に関する情報を提供したうえで、借り手の希望価格が貸し手の希望価格と同じかそれ以上であれば、交渉がまとまる。そして、この仲介役として交易所が関わっている。

情報の揭示には期間があり、期間中に借り手候補者が現れない場合は、主に貸し手の希望価格を変更することで対応する。これは価格形成機能で述べたとおりである。これに加え、かねてより相対取引において貸借契約のトラブルが断続的にあったことから、交易所は、仲介の過程で、貸し手と借り手の間のトラブルを防止するよう配慮している。そのこともあり、貸借契約時の地代決済にも交易所が関与することが多い(注12)。

これに対し、機構は仲介ではなく、転貸という特徴的な取引形態によって農地貸借取引に関与している。これについて次節で考察を加えながら述べる。

(注9) 若林・王(2022)では、機能として基本機能のほか、中間保有機能の有無を取り上げている。取引への関与が仲介のみである交易所では、原則として中間保有機能を持ち合わせていない。若林・王(2020)は、政府の土地利用計画に基づく保有の例があることを報告しているが、これは特殊な例である。一方の機構は、中間保有機能を有している。ただし、極めて限定的である。13年の法案検討当初、機構が転借人を探し、耕作放棄地の解消のために中間保有することが想定されていたが、それでも再生不能な遊休農地や貸付困難な農地を中間保有しないこととしていた。実務上は、機構が中間保有した場合、一定期間の探索によってもなお借受け希望者が出現しなければ、機構は賃借人から借りた農地を返還することとしている。

(注10) 25年中央一号文件の第25項によれば、農地経営権の流通において、地代上昇を懸念し、地代の合理的な水準での安定推移を促進するために、参考となる指数の作成および公表等を奨励している(鼓励通过发布流转价格指数、实物计租等方式、推动流转费用稳定在合理水平)。

(注11) 交易所と地方政府との役割分担については、若林・王(2025)を参照。要約すると、普段から農民との接点が多い郷鎮政府が、農民からの相談や取引のための手続きに関して対応する例が多い。

(注12) 地代は原則前払いだが、期間は多様である。これまでの筆者の調査では、28年に多くの請負権が期間満了となるので、それまでを契約期間としてその間の地代を一括で支払う例、地代の見直しを考慮し、3年から5年とする例や1年を期間とする例もあった。

2 転貸方式の必要性に関する考察

仲介機能で既に述べたとおり、農地貸借において交易所は仲介を実施している。日本における不動産賃貸借取引の中心は相対取引であり、それに関与する不動産業者は仲介、または代理を通じて取引をする。この点を考慮すると、中国における農地貸借への関与方法は日本における不動産賃貸借取引と近い。これに対し、機構は転貸という特徴的な取引形態により農地貸借取引に関与している。本稿では中国との対比により改めて浮き彫りになるこの取引形態に焦点をあて、転貸を利用し、直接契約者となることで生じる法律や経済面の問題を機構を例に考えたい(注13)。

(注13) 本節では、転貸借のみを転貸とするのではなく、賃貸人と賃借人との原契約を含んで転貸と呼ぶ。また、使用貸借も転貸とする。民法学においては、賃貸人、賃借人および転借人の三者関係に着目して、賃貸人と転借人間、賃貸人と賃借人間、賃借人(転貸人)と転借人間の3つの問題に区分整理し、その中で、転貸借契約の賃貸人による承諾の無い場合等の論点について整理することが多い。本稿は、これらを直接的に論じるものではないので、これを紹介するにとどめる。また、賃借権の転貸についての基本文献として原田(1985)がある。

(1) 転貸

転貸とは、貸し手である原賃貸人（以下、賃貸人）と借り手である原賃借人（以下、賃借人）が貸借契約（原契約）を結んでいるなかで、賃借人かつ転貸人が転借人（別の借り手）に又貸しすることである。これは契約であるから法律行為であり、それぞれが法律行為の当事者となる。転貸は、原契約があってはじめて成立するのであるが、2つの契約は全く別個のものである。転貸は1つの対象に対し、2つの契約があり、それぞれに債権債務関係が発生することから問題が生じやすく、民法612条1項で「賃借人は、賃貸人の承諾を得なければ、その賃借権を譲り渡し、または賃借物を転貸することができない」とし、無断で転貸してはならないこととしている。もちろん、機構は転貸を前提としているため、賃貸人が署名する書類に転貸することが明記されている。

一般論として、賃貸人の承諾のある転貸でも、契約当事者である以上、賃借人には法律関係や負担が生じる（注14）。第1の例として、転借人が賃貸人に地代を納入していない場合、賃借人は賃貸人に地代を支払う必要がある。第2の例として、転借人は転借人の過失に対し責任を負う可能性がある。これは、賃貸人による転貸の承諾は、転借人を免責する趣旨を含んでいないという解釈によるものである。第3の例は、付帯設備に修繕の必要がある場合、転借人は（賃貸人に請求できないので）賃借人に請求し、賃借人はその手間を負う可能性がある

る。また、農地の場合は第1と第3の例に関連する複合的問題として有益費の問題がある。

（注14）法律にいくつかの解釈がある。本稿では中田（2021）を参照した。

(2) 転貸採用の理由

一般的に、転貸は賃借人にとって原契約が不要となるなど、賃借人の都合で利用される。また、転貸することで利ザヤを獲得する場合もある（注15）。もちろん機構にはその目的があり、機構法第1条に「農業経営の規模の拡大（中略）等による農用地の利用の効率化およ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」とされている。これに加え、農地法第1条に「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し（中略）食料の安定供給の確保に資する」と記載されている。転貸の必要性の是非が明らかでないなか、これらの目的達成に向けて、転貸という法律行為を伴う取引形態が利用される理由は何であろうか。ここでは主な理由として4つ挙げる（注16）。

第1は農地中間管理事業の開始とともに廃止された農地保有合理化事業の制度を引き継いだということである。これは消極的理由であるが、実際に、各都道府県において機構に指定されたのは、多くが農業公社であり、従来の農地保有合理化団体である。農地保有合理化団体が関与する場合の取引形態は転貸であり、これまでの運営ノウハウを生かして機構関連事業を推進する

ことが考えられたと推察できる（注17）。

理由の第2は、耕作放棄地を解消していくために、中間保有する機能を持つことが効果的な場合があるということである。しかしながら、後述するように中間保有機能が限定的であることから、転貸という取引形態の力を十分に発揮することが難しくなっている。

機構法構想当初案では、耕作放棄地解消という課題に対処していくことが強調されていた。当時、農林水産省は、機構、人・農地プランの法制化および機構利用に集中した助成金の交付の3つを利用して、農地を集積および集約していくことを考えていたと推察される。耕作放棄地の解消において、機構が耕作放棄地や転借人探索が困難な農地を中間保有することにはリスクを伴う。原契約を結んでも、転借人が見つからない場合、地代はもちろんのこと、管理費用等も負担しなければならない。こうした問題は、転貸という取引形態を採用していた農地保有合理化事業の時から既に問題となっていたものであり、目新しいものではない。これに対し、農林水産省は人・農地プランを法制化し、地域で耕作すべき農地を決め、その農地の賃貸人と転借人を計画しておき、それを機構に持ち込んでもらうことを想定した。これにより、中間保有リスクを極力回避することができる。そして、条件を満たし、かつ機構を利用した場合に助成金を交付することで、集積と集約化を促すことができると考えていたものと思われる。

しかしながら、この構想当初案において、転貸は決定的に重要な取引形態とは考えにくい。なぜなら、人・農地プランが集積と集約の主役であり、耕作放棄地の解消はそのプランに依存し、転貸に依存するものではないからである。かねてよりの農地保有合理化法人も、転借人を見つけることが困難な農地は借り受けない方針としており、結果的に機構にもこの方針は引き継がれていることから、耕作放棄地解消に向けての転貸の利用は決定的要因とは考えにくい。

理由の第3は、機構による転借人選択の自由度をあげたいという観念である。13年6月の日本再興戦略に「機構が地域内農地の相当部分を借り受け（準公有状態）、大区画化等の基盤整備を行ったうえで、担い手への農地集積・担い手ごとの農地の集約化に配慮して貸し付ける」という文言があるように、機構を通じて政府による農地への関与を強めたい意向が垣間見える（注18）。

機構法案の審議前に、この第3の理由が注目されたのは、産業競争力会議や規制改革会議の意見が反映されたことによる。特に、白紙委任という用語が用いられ、転借人選択は機構が行うことが強調された。産業競争力会議等の立場からすれば、農地利用に関して地域との調和以上に、産業としての農業を考慮し、より効率的に農業経営を行う主体が農業を担うことを重視する。それゆえ、「農業への参入の促進」を掲げ、「既存の担い手農業者と新規参入者を公平に扱うべき」とし、既存の担い手への集約

を計画することが想定される人・農地プランの位置づけは、法定化から後退することとなる。そして、それまで農地保有合理化法人が確認していた賃貸人の意向を確認せずとも、機構が独自に転借人を選択することも予定していた。

しかし、現実問題として、白紙委任が原則となれば、多くの賃貸人は機構を通じた利用権設定の道を選択しないであろう。結果的に、機構は一定のルールを設けて転借人を選択することとなった(注19)。このように条件が付され、産業競争力会議等が考える転貸の効果的な側面の発揮が制限されている。

最後に、第4の理由として、農林水産省の説明を2点紹介する。第1は、第185回国会における衆議院での審議において、農林水産省の担当官は「信頼関係がないために流動化がなかなかできないというようなケースもあり、そういう場合に転貸が有効と論じていたことである。第2は、「相対での貸借では農地の分散錯圃が解消されず、農地の集約化にも限界」があり、機構を創設し、転貸を行うことである(注20)。

第1の点について、農林水産省の答弁者は「ケースもあ」と極めて限定的に論じていた。これはそのとおりであろうが、文脈上、これは少数の意見である。第2の点について、この考えが正しいか否かは判然としない。現状では、「これまでの市町村が作成する相対の計画による貸し借りでは、農地の分散錯圃が解消されず、農地の集約化を進めることが困難」な「ため、農

業経営基盤強化促進法の改正により、農地の貸し借りは農地バンクを経由した方法に一本化することとな」ったとあるが、農地バンク(機構)のどの点が、集約化を進めるために有効なのかが明確ではない。集積を進めることが困難だとは言っていないが、少なくとも、集約において機構の仕組みの何が従来の仕組みと異なるために有効なのかが判然としない。例えば、集約化が進む主要因として、助成措置のあり方、人・農地プランの内容とその現実性、就農者数といった外部環境等も候補に挙がる。助成金が交付されることが集約化の主要因かもしれないし、人・農地プランで集約する農地とその転借人を見通しておくことが集約化の主要因かもしれない。また、就農者数の減少率が高まれば、担い手に農地が集まりやすく、同時に集約化もしやすくなるため、それが主要因であるかもしれない。もし、転貸が集約化に決定的に重要であることを実証したいならば、相対取引と全く同じ条件で取引に関与し、検証にあたる必要がある。

(注15) サブリースが転貸にあたる。サブリースとは、建物所有者から建物を借り受け(原契約)、それを需要者に貸し出す(転貸する)ものである。例えば、アパート全室を借り受け、そのアパートの部屋を借りたい転借人に転貸借する。

(注16) 本節の記述は、13年規制改革会議第11、14、15、16、17回および第185回臨時会、衆議院農林水産委員会第8号の各議事録を参考にした。

(注17) これと関連し、引き続きフランスのSAFER(Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural: Land Development and Rural Establishment Society)を参考例とし続けているという可能性も指摘しておく。しかしながら、SAFERは主に農地の売買に関与する組織である。この点で、70年以降の農地保

有合理化事業を行う農地保有合理化団体の参考となったことには相応の理由がある。Sanglierら(2017)によれば、SAFERのその他の活動に仲介(intermediation locative)がある。フランスの農地取引では、一部が売却され、一部が賃貸借されることが多いため、SAFERの賃貸借への関与の重要性が増しているという記述がある。しかしながら、機構の中心的取引は貸借であるので、もしその仕組みを参考とするならば、そこには飛躍があるように思われる。

(注18) この文言は、担い手所有以外の農地が、貸借市場で取引されることを想定しているのだと思われるが、これが実現するとしてもそれはなお先のことであろう。ちなみに、24年度末現在、耕地面積427万haのうち貸借されている面積は118万haである(資料は(注8)に同じ)。

(注19) 実際、各機構は転貸先選択の優先順位を地域内、地域外、新規参入とし、地域内の担い手が優先されることとなっている。

(注20) 例えば、農林水産省HP (<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/shitumon.html>) (25年7月14日最終アクセス)を参照。また、御厩敷(2014)は、相対取引が原則であった日本の農地利用集積円滑化事業について、農地利用の分散状況の抜本的な解消につながらないと指摘している。

(3) 転貸のメリットとデメリット

農地という不動産の取引において、転貸を利用するメリットおよびデメリットは何であろうか。転貸利用のメリットとして、農地貸借に関与する組織が契約者として関与することによる賃貸人と転借人の安心感がある。但し、このとき、安心感を与える

最大の要因は公的であることかもしれない、転貸の寄与度がいかほどか、あるいは公的機関が仲介することと大きな差異があるか否かは判然としない。仲介において「受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う」という民法第644条が適用され、仲介であっても責任ある対応が求められる。したがって、何か問題が生じた場合は、納税者が負担するという経済的側面を上回る便益が転貸利用の理由として示されている訳ではない。

その他、参考となる資料として、農林水産省が機構利用のメリットを提示している(第2表)。ただし、これは機構利用のメリットであり、転貸固有のメリットではないことに注意する必要がある。

第2表のメリット1について、確かに機構という賃借人から賃貸人に、賃料が確実に振り込まれることはメリットかもしれない。しかし、転借人に不払いがあったとき、それは機構の負担となり、そのほとんどは納税者の負担となることには注意が必要である。農地という私有財産の私的取引の仲介あるいは代理であれば、こうした問

第2表 機構利用のメリット

賃貸人	転借人
1.賃料は確実に振り込まれます	6.農地の集約化をサポートします
2.契約期間満了後は農地は返却されます	7.賃料の支払いや事務手続きが楽になります
3.農地は適切に耕作されます	地域
4.税制の優遇措置が適用されます	8.機構集積協力金が支払われます
5.受け手の相続等に対応します	9.農地の条件整備ができます

資料 農林水産省HPより筆者作成
(注) 表内の2,4,8,9は転貸とは無関係である。

題は起こらない。

また、メリットの3の説明として、転借人が不在となった場合、地域計画に基づいて新たな転借人に転貸し、転貸までの空白期間は機構が管理するとしている。もちろん、これも貸貸人にとってのメリットであるが、空白期間の負担は機構が担うというデメリットもある。加えて、このメリットは地域計画のメリットであると考え。地域計画で地域内における担い手、すなわち転借人が予定されており、かつその担い手が農地を適切に管理するのであるから、これは機構利用のメリットか否かは議論の余地がある。さらに、メリットの5は相続対応であるが、相続が生じても、利用権設定の期間に影響を与えるものではない。仮に、相続人から契約解除の申し出があり、それを承諾したとしても、メリットの3と同様、その後の転借人は地域計画で予定されている（注21）。したがって、地域計画という農地利用調整についての地域の話合いの結果がある以上、責任と負担が相対的に重い転貸と単なる仲介との間に大きな差はないと推察される。

転借人にとっての転貸のメリットとして6と7がある。メリットの6は、地域計画に基づいて、まとまった一団の農地を長期間にわたって安定して借りることが可能と説明されている。これも先のメリット3と同様、機構のメリットというよりはむしろ地域計画のメリットと言えるであろう。加えて、確かに利用権が設定された期間は借り続けることができるが、一方で、利用権

の性質上、期間終了後には必ず農地は返還されるという転借人から見たデメリットもある。

メリットの7も転借人にとってのメリットと言える。しかしながら、これは、一方の利益が他方の負担となる例であり、機構が負担を請け負っている例である。また、例えば、転貸でなく代理であっても、その事務手続きの手間を引き受けることは可能である。加えて、振込等の手続きには収納代行業者が存在する。その手数料を誰が負担するかは議論の余地があるが、少なくとも転借人のこの手間は、単なる仲介でも軽減することが可能である。こうして転貸という取引形態に絞って第2表にあるメリットを確認すると、その多くは仲介あるいは代理でも可能であるように思われる。

この他、農地保有合理化作業実施時から、集約化のために既存の貸借を終了させる必要がある場合、再度貸貸人の同意を得る必要がある、その手続きが面倒であるという指摘があった。確かに、貸貸人の同意を得ないことは、貸借人と転借人にとってメリットであろうが、問題となるのは貸貸人の同意のみである。これも農地貸借に関与する組織が貸貸人を代理することで解決可能であろう。

一方、デメリットもいくつかある。第1に、機構は法律行為から生じる法的責任とそれに伴う費用を当事者として負担する必要がある。法的責任については既に本節第1項で述べたとおりである。利用権設定は機構利用のみとなっており、仮に取扱い件

数が増えれば確率的に責任を問われる事象が増加し、費用は取扱い件数とともに増加するとすれば、機構の契約管理負担は増加する（注22）。

第2に、有益費がある。転借人が行った農地の価値向上のための投資は、賃貸人の農地の価値向上であるから、契約期間満了時に賃貸人は価値向上のために使われた費用を支払う必要がある。転借人にとって、賃貸人は契約相手ではないので、一般的には機構にそれを請求することになる。有益費は、機構が賃貸人に請求することになるが、こうした手間はもちろん、賃貸人が有益費を支払わない場合、少なくとも当面は機構が有益費を負担することにならないだろうか。地代においては、機構が賃貸人にそれを支払っても、転借人がそれを支払わないことが問題となるが、有益費の場合は逆で、賃貸人がそれを支払うことを拒絶することが問題となる。有益費は、多くの場合土地改良費の特別賦課金に帰着する。土地改良区は原則耕作者が（正）組合員であり、この原則の下で運営される場合、以上のような問題が生じる可能性がある（注23）。

第3に、賃貸人から見た場合、機構の中間保有機能が問題となる。機構は限定的に中間保有機能を発揮しているが、そもそもマッチングが困難な農地の扱いに苦慮するなら、マッチングが可能な場合に関与する仲介が、貸借関与組織の方針に合致するのではないだろうか。当然のことながら、仲介であっても、賃貸人が貸したいという農

地の転借人を探すことはできる。機構の役職員から見ても、転借人を見つけることが困難と知りながら農地を預かるというあいまいな態度をとる必要性はなくなり、かつ中間保有期間中に当該農地での作業を委託するなどしながら管理する必要性もなくなる。このことにより、賃貸人も一般的な不動産貸借と異なる方法に対して期待値を上げすぎなくなるであろうし、何より役職員の業務がより明確化されるのではないだろうか（注24）。

第4に、転借人から見た場合のデメリットもある。例えば、その地域と縁の薄い営農組織が、農地の転借人として手をあげた場合の対応である。もし純粋な転貸であれば、当初予定されていた賃貸人から機構への白紙委任が当該転借人のメリットとなることがあったかもしれないが、先述のとおり新規参入の優先順位は劣位にある。加えて、既に法定化された地域計画が農地の転借人を計画しているため、以上のような転借人は、より一層転借人となることが難しくなっている。こうした問題も、転貸でなければ生じにくい問題であろう。

（注21） 新たな転借先が決まらなくとも、作業受委託なら可能な場合がある。ただし、この場合は機構の中間保有となるから、結局農地は返却されることになる。いずれにせよ、地域計画が重要であり、担い手が決まらない農地は、地域計画でその農地の今後の検討されることになるであろう。

（注22） 負担が増える可能性は、若林（2022）で指摘されている。最近の文献でも安藤（2025）が事例報告からその可能性を指摘している。

（注23） 土地改良区では任意で准組合員制度を導入できる。賃貸人である地権者を准組合員化し、こうした問題が生じる可能性を低下させること

ができるかもしれない。

(注24) 第15回規制改革会議において「農地として利用することが著しく困難かどうかの基準を明確化すべき」との論点整理が提示されていた。もし、相対の仲介あるいは代理であれば、中間保有に関する基準の明確化は不要となる。

(4) 理論的な問題

若林・王(2022)は、Rubinstein and Wolinsky(1987)を援用し、瞬時に取引がなされることのない摩擦のある貸借市場においては、賃貸人と転借人が直接取引をし、それを仲介する1度の取引では余剰の分配は偏らないが、賃貸人から借り、借りた農地を更に貸し出す転貸においては、取引が2度にわたり、その場合、生じた余剰の分配が偏る可能性があることを指摘した。今のところ、機構は賃貸人からの白紙委任の下に、機構が農地の集積および集約を差配する設立前の想定のように進んでいない。むしろ、地域計画の法定化により、人・農地プランの法定化が打ち出された当初構想案が、10年遅れで動き出したと言えるのかもしれない。機構が関与するほとんどの取引において、既に賃貸人とその農地の転借は、相対で決まっている。すなわち、実質的に賃貸人と転借人が直接取引している1度の取引と変わらず、分配の偏りも生じない。

しかし、長期的に見れば現在の取引状況は変化し、転貸が力を発揮する場合も考えられる。例えば、地権者が不在地主で占められる場合である。仮に、彼らが「農地を適切に管理できる者なら誰でもよい」と考えるなら、転借人の選択権が機構のような

農地貸借に関与する組織に付与されるかもしれない。ただし、繰り返しになるが、これも代理で対応可能であろう(注25)。加えて、純粹に転貸を行うこととなれば、マッチングが2度に及ぶため、余剰の分配が偏る可能性がある。もしそうなら、非営利的組織としての公正性や公平性という存在意義を損なう懸念がある。

(注25) 相続が進み、所有権がますます細分化され、かつ不在地主が多くを占めることとなれば、地域計画の前提である話し合いが困難になることが想定される。このとき、集積および集約の任を誰が担うかが問題となる。仮に機構がその責を担うこととなれば、転貸はその機能を発揮するかもしれないが、そのコストは高いものと予想される。しかしながら、この場合も代理で対応可能であろう。

(5) 相対取引および交易所による仲介という条件下で進む中国の集約化

翻って、交易所は仲介に特化している。交易所は、出稼ぎにより耕作が困難な農地経営権の貸出し需要の増加等に応じて発展してきたが、その展開のなかで、転貸を取引形態として採用した交易所は管見の限り存在しない。交易所は複数の財産権を取り扱っており、転貸を採用し、契約当事者となることによる法的責任や負担を請け負うという発想はなかったものと推察される。農地経営権の取引は、仲介を伴わない相対取引が中心であり、交易所を利用する場合は仲介となる。それでも近年は農地の集約化が進みつつある。若林(2021)が紹介しているように、具体的には、村や村の土地合作社が、農地経営権を集積および集約化したうえでそれを貸し出している。すなわ

ち、貸し手側で農地を集約して取引に臨んでいるのである。その背景として、原則的に農地経営権の貸借取引が市場性を持つことが影響しているものと推察される。他の条件が同じであれば、借り手は作業しやすい面積の広い農地を借りることを希望する。こうした農地は需要が高く、かつ地代も上昇しやすい。そのため、村や村の土地合作社が主体的に集積および集約化にとりこんでいるのである。

一方、中国における仲介にはデメリットもある。その主なものとして、市場取引を重視している点があげられる。貸し手が貸したい農地の情報がウェブサイトに掲載されるが、そこに借り手候補者が現れるか否かは農地の条件と地代が重要指標となっている。もちろん、日本においても条件の厳しい農地は貸借市場に乗らず、機構も中間保有することはほとんどない。これは仲介、代理および転貸といった取引形態では解消の難しい問題である。農地の貸借は、当該農地に対する需要の有無が重要な要素であり、こうした農地への対処法は日中両国共通の課題であるとも言えよう。

(6) 機構利用取引の実態と転貸の必要性

機構は仲介でなく、転貸という特徴的な取引形態を利用しているが、形式と実態とが乖離している。確かに、形式的には転貸という取引形態を用いて、機構が貸貸人と転借人の両者とそれぞれ別個に契約を締結するが、実質的には貸貸人と転借人の相対取引であるところに、機構が契約当事者と

して両者に関わっている。したがって、機構が転貸先である転借人を選択する白紙委任の要素は残されてはいるものの、実際のところはその機能が形骸化しており、同時に価格形成に関与する機能も欠落している。この現状を見るに、転貸という取引形態を採用し続けることの合理性はあるだろうか。

既に述べたように、転貸固有のメリットは乏しい。加えて、仲介あるいは代理によって不可能なこと、転貸が仲介に優越する点はそう多くはないと推察される。そこに費用対効果も踏まえることとなれば、再検討の余地があるように思われる。

さらに、23年4月の農地経営基盤強化促進法の改正により地域計画が法定化され、既に25年3月末に地域計画の策定期限が到来している。機構は、地域計画に基づいた農地貸借に関与することとなっている。そして、この地域計画が機能すれば、機構の転貸という取引形態が持つ意味は薄れるように思われる。その主たる理由は、既に地域で誰を担い手とし、誰に農地を集積するかが予定されており、今後の集約化も目標地図に基づくことにある。すなわち、集積も集約化も地域計画がその礎にある。農地を利用する担い手が予定されているなら、少なくとも機構が転借人を探してマッチングする機能を持つ意義は低下する。加えて、農林水産省が言い続けてきた「農地が集約化するように配慮して機構が転貸する」のうち集約化は地域計画が担うこととなり、この文言も形骸化していく可能性が

ある。したがって、地域計画が機能すると、機構が転貸先である転借人を探す必要性は一層低下するのである。実際、機構が一定のルールを設けて転貸先を選択するための公募に関する文言は、機構法の改正により削除されている。

地域計画では、耕作放棄地についても対応する。仮に、話合いの結果、農地として利用可能でないと判断される場合には、農地以外としての利用方法も計画される。そうなれば、既に限定的機能となっている機構の中間保有機能を機能として持ち続ける意味も薄れていくのではないだろうか。

以上のように、実態から、地域計画の法定化という最近の動きから、そして第4項で確認した理論的な側面からも、転貸という機能を持ち続ける必要があるか否か、再度検討する余地があるように思われる。

おわりに

本稿では、農地貸借取引に関与する組織である日本の機構と中国の交易所を対象とし、両組織が持つ基本機能に着目した。まず、中国での実態調査から明らかになった交易所の基本機能を紹介した。その後、農地貸借に関与する組織が持つ基本機能である仲介機能を掘り下げ、仲介でなく転貸という契約形態を採用している機構を例にその必要性について考察した。

機構の場合、転貸を採用しているものの、多くの取引において貸借人が貸出し申請をする際に、既に転借人が予定されてお

り、実質的には仲介に近い状態であること、転貸方式でなくとも仲介や代理で解決可能なことも多いこと、話合いを前提とした地域計画が法定化され、集積および集約の主役はその地域計画が担うこと、理論的な側面からは、マッチングが2度にわたる場合に余剰の分配が偏り、そうなった場合に農地貸借に関与する組織が持つべき公正性が損なわれる可能性もあることから、農地貸借に関与する組織として、転貸という取引形態を利用し続ける必要があるか否か、再検討する余地があることを論じた。

日本では効率的かつ安定的な経営体を育成すること、中国では農業の現代化を進めることが求められている。この目標のために、いずれの国も農地を流動化させ、農業経営体の経営規模を拡大することを目指している。そして、その農地の流動化に関与する組織が機構であり、交易所である。

本稿は、基本機能のうち仲介機能のみを取り上げた。日中の農地貸借に関与する組織を比較すると異なる点は多くあり、それに伴い論点候補も多くある。それらの論点候補をひとつひとつ検討することが残された課題である。こうした検討を行いながら、利用者にとってはもちろんのこと、国民にとってあるべき組織のあり方を考えていくことが望まれる。

<参考文献>

- ・ Rubinstein, A. and A. Wolinsky (1987) "Middlemen," *Quarterly Journal of Economics*, Vol.102, No. 3, pp581-593.
- ・ Sanglier, M., T. Martin and V. Rioufol (2017) "La SAFER." (25年7月14日最終アクセス)

https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/politiques_regulation_safer_a2l_final_fr.pdf

- ・金文成・翟雪玲・包月紅（2023）「農村産権流転交易市场発展成效、問題与建議」『農業現代化研究』第44巻第3号、381～388頁
- ・安藤光義（2025）「法改正後の農地中間管理機構の課題と方向—山口県、栃木県、北海道の状況—」『土地と農業』第55巻、125～140頁
- ・御厩敷寛（2014）「農地集積バンクによる担い手への農地集積と集約化の加速化」『時の法令』1957号、15～25頁
- ・柴晨光（2023）「会社制度改革以降の中国国有企業の管理統制制度：「党政群」を中心として」『駒沢大学経済学論集』第55巻第1号、1～19頁
- ・中田裕康（2021）『契約法新版』有斐閣
- ・原田純孝（1985）「賃貸借の譲渡・転貸」星野英一編『民法講座 第5巻 契約』有斐閣
- ・毛桂榮（2017）「『事業単位』と公務員制：中国行政の一側面」『明治学院大学法学研究』第102号、241～274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 調査と情報』web誌、第82号、14～15頁
- ・若林剛志（2022）「中国における農地流動化の現状」『農中総研 調査と情報』web誌、第88号、8～9頁
- ・若林剛志・王雷軒（2020）「農地流動化における中国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
- ・若林剛志・王雷軒（2022）「農地の権利取引に関する組織の日中比較」『農林金融』第75巻第12号、16～33頁
- ・若林剛志・王雷軒（2025）「中国農村産権交易所における民間企業運営の存立条件」『農業経営研究』第63巻第2号、印刷中

（本研究はJSPS科研費21K05824の助成を受けたものです。）

（わかばやし たかし）

