

中国農村産権交易所の新設にみる行政負担

主任研究員 若林剛志

本稿では、中国の農村産権交易所を行政負担の観点から確認していく。

1 行政負担

行政負担(Administrative Burden)とは、行政を通じて制度の利用や制度に基づく支援を受けるまでに、住民等の制度利用者(以下、対象者)が負担するコストのことである。目的に応じてつくられた制度や制度に基づく支援が、本来正当な権利を持つ対象者からみて、何らかのコストが生じることで利用しにくい、あるいは利用できないのであれば、それは行政にとっても対象者においても不幸なことであろう。Moynihan(2015)は、この行政負担を学習コスト、心理的コスト、コンプライアンスコストの3つのコストに分けている。

学習コストとは、ある制度やその支援内容を対象者が知る過程で生じるコストである。すべての対象者が、制度やその支援内容を知っているわけではない。例えば、貧困層がその日を生きていくのに精一杯で、制度のことに無頓着な例は往々にして存在する。

心理的コストには、対象者が制度に参加する際の否定的な認識や手続き対応に伴うストレスが該当する。例えば、支援してあげているという抑圧的態度や政策方針に誘導される懸念は参加への否定的認識につながる。また、支援を受ける過程で生じるストレスのほか、支援を受けることで他人(社会)から受ける負の影響も心理的コストである。

コンプライアンスコストとは、管理規則や要件に従うためのコストであり、複雑な事務手続き、要求される書類への記入量や記入内容の難解さ等が該当する。

このような行政負担を検討するとき、行政と対象者が相互にどこまで負担するかが問題

となる。しかし、多くの制度的支援は対象者に利用されることに本来の意義があることから、利用を前提に行政負担を軽減していくことが求められる。

2 農村産権交易所の新設

中国には、農村に存在する財産権取引にかかる組織として農村産権交易所(以下、交易所)がある。権利は多岐にわたるが、取引される主な権利は農地の経営権である。農地経営権は、農地を利用しそこで農業経営を行う権利である。しかし、中国では交易所設立や交易所が事業を行う地域は任意であり、交易所のない地域もありうる。

このようななか、2023年9月に、20年5月に1つの郷鎮(日本の市町村程度の行政区画)を事業実施地域として新設された交易所(以下、A交易所)の責任者に、A交易所の現状について聞き取りを行った。A交易所は、事業単位と呼ばれる特定目的のために政府(A交易所の場合は郷鎮政府)が設立した法人であり、かつ4人いる職員はすべて郷鎮政府の職員であることから、日本の独立行政法人と類似する部分がある。

国務院の通達に記されているとおり(注1)、交易所設立の主な目的は、取引する財産権の保護である。権利を保護するためには、取引の透明性を高め、契約内容が明確で、トラブルが生じる余地を最小限にすることが求められるが、何よりもまずこうした仕組みを持つ交易所を広く利用してもらう必要がある。もちろん、A交易所も権利の保護を目的に設立されているが、A交易所には別の目的もある。それは複数の郷鎮にまたがる県レベルでの交易所開設に向けた試験的組織として、日々の運営のなかで生じる問題の洗い出しとその解

決に関する知識と経験を蓄積することである。

したがって、A交易所における行政負担の問題と、問題がある場合の行政負担の軽減策を確認するには適当な事例であり、ここから行政負担について考えてみたい。

3 行政負担と交易所の運営

A交易所における行政負担にかかる3つのコストの存在とそれへの対応策の現状を農地経営権の取引に絞って確認する。

A交易所では、学習コストを認識している。それゆえ、郷鎮の住民が、交易所なる組織とその機能を知らないことを前提に、交易所の存在とその機能の普及に努めている。具体的には、郷鎮内に23ある村の村民委員会に、交易所と交易所利用の利益を伝えている。A交易所の責任者によれば、A交易所が開設されて3年が経過し、交易所への認知が徐々に高まっているとのことであった。

心理的コストについては、今のところ生じているという認識はない。ただし、交易所利用に限らず、取引過程で生じる心理的コストの例は考えられる。例えば、農民が請け負う農地面積は小さく、村で設立された土地合作社(農地を集めてそれを運用する組合組織)が農民から集めた農地をまとめて借り手に貸すことが多い。このとき、農地経営権取引のために合作社に参加することのストレスや、合作社が取引した借り手が、適切に農地を管理するか否かといった不安が生じることが一例として考えられる。

A交易所は、コンプライアンスコストも認知している。A交易所では、農地経営権の取引を交易所に申請する前に、農地の状況、権利主体、境界、取引主体および取引主体の意思確認の作業が必要であり、これを取引申請前に必要な5つの確認事項としている。これらは交易所の管理規程に基づく手続きであり、A交易所ではこの確認作業が手続き全体に占める割合を約7割とみている。対象者(概ね貸

し手である農民)にとって、こうした手続きは慣れたものではなく負担となる。

A交易所では、5つの確認事項を23ある各村の村民委員会の役割とし、対象者とA交易所の間に立ち、取引申請の支援をしてもらっている。こうして対象者が申請可能な状態となるよう支援し、負担感を軽減している。

4 もっと注目されてよい行政負担

中国の農地経営権取引の中心は、相対取引であると言われている。現状、全国の総取引数に占める交易所利用の割合は定かではないが、利用が多いという情報は少ない。しかし、これまで筆者らが実施した複数の交易所への聞き取りによれば、経営権の出し手である農民は、金銭的負担なく取引ができる。すなわち、金銭的負担において相対取引と交易所を通じた取引とでは変わる所がないのである。

それでも相対が中心であり続ける理由は何か。様々な理由があるだろうが、理由の1つとして行政負担が考えられる。わが国でも、制度利用のメリットはあるが手続きが面倒である、あるいは補助があっても手間のかかる事務を担う人物がおらず、取組みができないといった声をしばしば聞くであろう。

既述のとおり、A交易所の設立目的に、問題の洗い出しとその解決に関する知識と経験の蓄積があった。行政負担の観点からみれば、現在のA交易所は、権利の出し手、受け手が利用する際の円滑でストレスの少ない制度作りやそれへの工夫を模索中とも言える。今後の動向が注目される。

<参考文献>

- ・ Moynihan, D., P. Herd and H. Harvey (2015) "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.25(1), pp.43-69.
- ・ 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、41-52頁

※本研究はJSPS科研費21K05824の助成を受けたものです。

(注1)この通達の概要について日本語で読める文献として若林(2020)がある。

(わかばやし たかし)