

# 失われる国土

～グローバル時代にふさわしい  
「土地・水・森」の制度改革を～

2012年1月

東京財団政策研究

## 本提言について

本提言は、東京財団の「国土資源保全」研究プロジェクトにおける研究成果である。グローバル経済の拡大と地域社会の縮小（高齢化・過疎化）を背景に、全国的に土地所有の「不明化」（「行政的不明」・「絶対不明」）が拡大している状況を問題提起し、今後の土地制度のあり方について、資源管理・国土保全の観点から検討した。

顧問 安田喜憲 東京財団上席研究員／国際日本文化研究センター教授  
リーダー 平野秀樹 東京財団研究員／森林総合研究所理事

<本提言に関するお問合せ>

東京財団研究員兼政策プロデューサー 吉原祥子 電話：03-6229-5502  
email：yoshihara@tkfd.or.jp

はじめに

東日本大震災に伴う原発事故は、起こりうるあらゆる事態を想定し、備えを怠ってはならないはずの我々が、実はいかに無自覚で無防備であったかを思い知らせました。

さしあたって目の前に深刻な問題が見えなければ、制度やその運用について不断の点検はせず、前例を踏襲して型どおりの手続きを繰り返す。そうするうちに、いつしか制度そのものが時代遅れになっているにもかかわらず、それを継続することが目的となり、新しい事態は「想定外」として目に入らなくなってしまう……。

今、まったく同様のことが、我が国の「土地」について起きています。

東京財団は、近年の山林売買の増加と政策課題の分析に2008年から取り組み、我が国の土地制度が、そもそもその所有実態さえ行政が把握できない仕組みになっており、売買・利用ルールにおいても土地の公益性を担保する上で極めて不備が多いことを指摘し続けてきました。

すでに山林所有者の4人に1人は地元に住まない「不在地主」です。インターネットオークションによる国公有地の競売も広がっています。経済活動のグローバル化と地域の高齢化・過疎化の中、この制度のまま土地の転売（場合によっては放置）が続いていけば、無秩序な土地利用が広がるばかりでなく、行政が所有者を特定できない所有者不明の「触（さわ）れない土地」や「使えない土地」が全国で増大していくことは不可避です。

幸い、森林については2011年4月に、すべての森林所有権の移転について事後届出を義務付ける改正森林法が成立し一定の前進はあったものの、「未然の備え」という意味での制度改正は未だ進んでいません。昨今、資源保全に向けた自治体レベルの動きも活発化してきていますが、その中心は水資源保全条例の制定であり、「土地そのものの公益性をどう担保していくか」という観点からの対策は手付かずです。

もとより、土地（国土）とは我々の暮らしの基盤であり、代わりのきかない唯一無二のもので、土地制度の課題に対する無自覚、不作為、先送りの常態化は、次世代へ大きな負の遺産を残すこととなります。

安全で安心な暮らしの土台を次世代に引き継ぐためには、土地制度の改革が急務です。党派や役所の縦割りを超えた政策関係者の連携を切に求めます。そのために東京財団は政策シンクタンクとして引き続き実態調査と政策提言を続けてまいります。

東京財団理事長 加藤秀樹

## 【要 旨】

「消滅集落」や「軍用地」が国際商品として出回り、行政の目が行き届かないところで農林地や国境離島への投資交渉が進んでいる。同時に、所有者が不明で境界もわからず徴税もできない——そうした国土の不明化、死蔵化（デッドストック化）が全国で静かに進行している。

我が国の土地制度を見ると、地籍調査は未だ49%しか完了しておらず、国土法に基づく土地売買届出も捕捉率が不明だ。特に2000年の地方分権一括法以降、同法の売買届出事務等が自治体のもとなつてからは、国土の所有実態を国が正確に把握する機能が低下している。その一方で、土地の私的所有権は極めて強く、利用規制も実態上緩い。諸外国と比較しても、我が国の土地制度の無防備さは際立っており、日々の暮らしの基盤である土地や資源の公益性が担保できているとは言い難い。

市場競争がグローバルに拡大する中、経済活動においては短期的利益を追求せざるを得ないからこそ、その基盤となる国土と資源の保全においては、長期的な国益の視点にたったルール整備が不可欠である。効率優先で見過ごされがちな地域（ローカル）が持つ意味や価値を考えるとともに、長年の不作為から目覚めるべきではないか。つまりとことろ一国の国土とは、これらローカルを束ねたひとつの集合体だからである。

以下、早急に取り組むべき政策を提言する。

### 【政策提言1】「国レベル」

#### ① 特定エリアの保全策

- a. **過疎国土保全法**：農地や山林等のうち、公益性の特に高い土地について売買の事前届出制を導入。また、所有者不明地の公有化、国土資産管理基金の創設等を行う。以上を包括的に規定する「過疎国土保全法」を制定する。
- b. **国家安全保障土地法**：国として守るべき「重要国土」（国境離島、重要港湾、防衛施設周辺、重要水源地等）について、管理行為規制、売買規制、国公有化等の措置を規定する。

② **地籍調査手法の改正**：幅広い実施主体の参画を得た、新たな地籍調査制度を創出する。

③ **公有地売却の見直し**：公有地の保有価値の再評価を行い、インターネット競売等、現行の売却のあり方を見直しを行う。

### 【政策提言2】「自治体・住民レベル」

- ① **地域特性に応じた土地ルール（条例等）の創設**：各地域の地理や資源を踏まえたルールが必要。全国一律ではなく、地域特性に応じた条例等の整備を行うべき。
- ② **国土資産管理基金等による不明資産の解消**：森林環境税等を所有者不明地対策や公有化の予算に充てる。
- ③ **国土保全にかかる地域ガバナンスの強化**：自治体、関係機関、住民が一体となった取り組みを推進し、先行モデル情報の自治体間での共有を促進する。
- ④ **地域住民の取り組み支援**：ローカルを「生活圏」とする住民が、当事者として保全活動に参加できる取り組みと支援を行う。

## 目次

|        |  |        |
|--------|--|--------|
| 序章     | 不明化・デッドストック化する国土                                 | ・・・ 3  |
| 第1章    | 【現象】 消滅集落、軍用地も国際商品へ                              | ・・・ 5  |
| 第2章    | 【問題の所在】 新時代に対応できない土地制度                           | ・・・ 10 |
| 第3章    | 【論点】 「担当は当省ではない」——行政精度の低下                        | ・・・ 15 |
| 第4章    | 【諸外国事情】 アメリカには備えがある                              | ・・・ 20 |
| 第5章    | 【政策提言】 グローバル化に劣後しない国土保全制度の確立を<br>——不明化は無価値化への第一歩 | ・・・ 26 |
| 今後に向けて | ～ローカルがもつ価値の再考を～                                  | ・・・ 31 |

謝辞

参考文献

## 序 章 不明化・デッドストック化する国土

居住域は年々、縮小している。過疎が止まらず、耕境は目の前まで近づいてきている。

縮小社会——に至るプロセスをどう生き抜いていくか。次の世代へどう効率的に繋いでいけばよいか。国土資源保全のあり方が問われている。

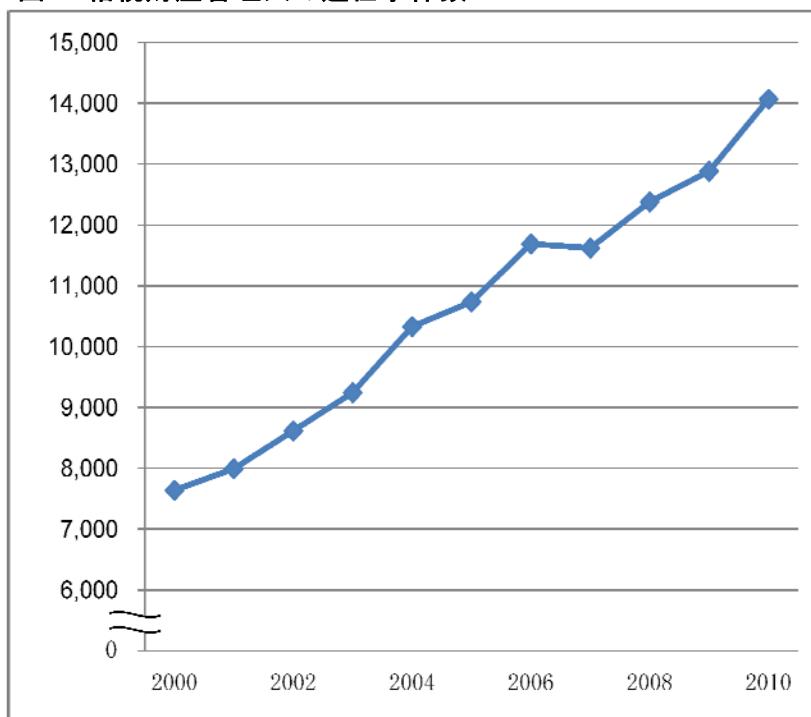
こうした中、国土が不明化し、デッドストック化（死蔵化）<sup>1</sup>している。

所有者が不明で境界もわからず、徴税もできない——そんな土地や空き家が増えている。隣接地の所有者はもとより、帰属不明で公共側もかかわれない。国土として無価値化していく……使えない国土、捨てられた空間が出現している。

現在、こうした国土は、高齢化と相続人不在によって加速度的に広がっている。

全家庭裁判所データによると、相続人不明を理由とする「相続財産管理人の選任事件数<sup>2</sup>」は、図1のとおり、全国で年間1万4,000件<sup>3</sup>になった。ここ10年で2倍に膨らんでいる。もちろん見かけ上の所有者は存在し、名義人の名前はある。だが、名義人も事実上の所有者も追い切れない。

図1 相続財産管理人の選任事件数



(出所) 裁判所「司法統計資料」より作成

<sup>1</sup> Dead stock化。所有者が不明で、境界も不明の土地が使えない国土空間として広がっていくこと。この死蔵化によって、不動産は無価値化していく。

<sup>2</sup> 相続人の存在が明らかでない場合、家庭裁判所は、申立てにより相続財産の管理人を選任する。相続財産管理人は、被相続人（亡くなった方）の債権者等に対して被相続人の債務を支払うなどして清算を行い、清算後残った財産は国庫に帰属する。

<sup>3</sup> 裁判所「司法統計」による。2010年数値。

一方で、経済のグローバル化は、その対象をあらゆる財に広げ、金融商品として国境を越えた取引を可能にしている。技術・ブランドに加え、国土——土地もまた国際商品として、制度的な課題を孕んだまま、グローバルな舞台からの参入が続く。個人情報保護法は社会の匿名化を高め、秘匿財産の拡大に拍車をかけている。

ここ数年、水源林や手薄になったゾーンに思わぬ参入者が現れ、まとまった商いが成立するケースが目立つ。売り物件は相続が発生する都度、各地で出てくるから、売り圧力が弱まることはない。価格は下降気味<sup>4</sup>で、マーケットは完全な買い手市場である。本プロジェクトをはじめて4年目を迎えたが、現地での動きは変わっていない。そして今や、買収の対象は「林地」から「農地」「旧集落」まで広がっている。

こうした現況に対し総合的な対応が必要だが、国は情報を把握する立場になく、解決のためのプロセスも複雑なことから、担当セクター（省庁）は見当たらない。将来への「懸念や恐れ、不安」というだけで事は動かず、対策は始まらない。総じて、実態把握には消極的で、問題点を過小評価する傾向は否めない。

土地についての評価や規制を再考すべきでないか——これまでのように国内指標と国内需要だけをとり上げた分析や地価情報だけでよいものか。

金融商品のように土地が簡単に売り買いされ、その所有者が匿名化し、不明化している。この現実を軽視してはならないだろう。地主・大家がだれであるかは最低限、把握しておく必要がある。また、国益に絡んでいく安全保障問題がかかわるときは、地域が限定的であっても不明化は避けるべきだ。

これまで土地問題といえば、高度成長期やバブル期の地価高騰問題であった。いわば都市問題が中心だった。しかし本報告では、「国土としての土地」「国土資源（森・水・土）としての土地」の観点から見ていく。

国土の死蔵化、そして無価値化を防ぐ第一歩は土地所有の不明化を食い止めること——それが本報告の主題である。特に、過疎で人々が撤退し続けているエリア——「人々の関心が薄れていく地域」や「安全保障にかかわる地区」を本報告は問題視していく。

開かれた国づくりはグローバル化が進みゆく中、我が国が存立していくための必要条件である。であるからこそ国を開くその前に、法整備<sup>5</sup>を整えておくことが欠かせない。国内措置をわきまえつつ開いていくことが何よりも重要である。

---

<sup>4</sup> 林地価格は1992年以降20年連続で下落している（日本不動産研究所調べ）。

<sup>5</sup> グローバル化社会では、法制度の整備を通じて権利を確定させておくことが、国際交渉・取引を進める上での大前提となる。通達等による従前型の行政指導は限定的で、拘束力はないと解される。

## 第1章 消滅集落、軍用地も国際商品へ

### 本章の要点 【現象】

- ・ 山林や農地をグローバル企業を買収する動きが各地で見られる。
- ・ 国境離島や防衛施設周辺における土地売買には安全保障上の懸念もある。
- ・ インターネットによる国公有地売却も進んでいるが、売買の簡便化には慎重な対応が必要である。

### 消滅集落が国際商品へ

2011年11月の北海道。林道さえ入っていない奥地の天然林200ヘクタールを求め、不動産業者が現地を訪れた。

「この辺鄙な道北の地を選んだのは、水源規制がはじまった道央・道南を避けるため、興味があるのは、水と土地だ。不在村地主の山を中心に購入したい…」

この業者は、道央の山を中国資本へ売却した実績を持つ。

当地はかつて70数戸の集落があり、小学校もあったところだ。昭和37年の自然災害で全戸離村している。

「道条例で水源保全地域ができたとしても、当地はその対象外でしょう。この地を守るのでしょうか……」

強い不安に駆られているのは自治体幹部だけではないはずだ。

農地をグローバル企業が買い進む動きもある。

先行したのはドバイの首長<sup>6</sup>だったが、もう一社ある。

2008年以降、当社は農業生産法人を立ち上げ、北海道で計1,100ヘクタール以上の農地を買収した。道南地区などで農畜産業を展開し、最終的には3,000ヘクタールの農地を買収する計画をもつ。サプライチェーンを備えたビジネスモデルを展開し、安全、安心な商品を届けることを目指す<sup>7</sup>。

道南のある地区では、125ヘクタールの農地もすでに買収しており、トウモロコシと牧草を育てる予定だ。併せて、さらにその周辺山林も含め17世帯、29人の限界集落を丸ごと購入する計画をもつといわれる。

ただ、当地は遠く、2011年春までは携帯電話も使えなかった場所にある。町役場からも車で一時間。30年間売買のなかったその土地に、買収側から相場の2～3倍以上の額が提示された。

「買収目的は、いったい何なのでしょう」

<sup>6</sup> モハメド殿下率いるダーレー・ジャパンは、サラブレッド競争馬を繁殖させるため、日高地方を中心に次々と経営不振の牧場を買収してきた。所有総面積は千ヘクタールを優に超える。

<sup>7</sup> TPPに備え、セブン&アイ・ホールディングスも道央地区（東川町）に20ヘクタールの農地を開発する計画を持つ。

地元の一人は首を傾げる。集落内の4世帯が反対しており、集落丸ごとの買収には至っていない。当地はダムの上流域に位置し、金属鉱山が廃坑となって残っている。

こうしたローカルの土地が活用されていくことは望ましい。ただ、雇用創出に一定の期待が集まる一方、土地買収の規模とスピードが桁外れであり、その用途をめぐっても様々な憶測を呼び、耳目を集めている。

旧集落の買収話が進んでいるケースは、さらに道南にもう2件あり、各々40～50ヘクタール以上が束ねられつつある。

山林買収では、大型物件の商いもはじまっている。

2011年夏、道内に7,000ヘクタール以上、本州と九州にも約2,000ヘクタールの山林を所有する企業が、ほぼすべての山林を売りに出した。ここ5年以上をかけて、全国の山林を次々と買収し、取得した山林面積を巡って東北では係争事案を抱えたこともある企業だ。売却交渉の関係者は多様で香港のグローバル企業の名前が挙がるほか、自治体が急遽買いとって公有林化した事例も一件ある。だが、残り大部分の売却先はまだ決まっていない。今後、最もよい条件を提示する主体の手に渡っていくのであろうか。そこから先の転売スピードは加速するかもしれない。

## 国境離島開発の担い手

遠い離島では一次産業が壊滅的な状況にある。五島列島もその一つだ。

2011年1月、その上五島の自治体へ総合開拓計画を提示した企業がある。

「五島列島産業振興開拓計画」——五島の安全・安心な畑からの食材を健康・有機食品として中国富裕層へ提供するほか、水産分野ではキンコ<sup>8</sup>（ナマコ）などを養殖加工し、海鮮資源のない中国へ輸出すると町当局に説明した。

実際、まず手がけたのは林業で、5ヘクタールを伐採し、サンプル材を中国と台湾へ運んだ。港のコンテナヤードも県から借地し、資材置き場とした。いずれのビジネスにも中国投資ファンドを導入し、島の雇用機会を作り出すと自治体幹部に提示した。日本で木材を扱っていることは中国ではステータスにつながるのだという。

現在、当計画はトーンダウンしたものの、港の借地はそのままで丸太も野積みされたままだ。外資の力をどう活かしていくか——地方自治体のガバナンス力<sup>9</sup>が問われている。

2011年7月。奄美大島の地元紙には珍しい紙面広告が躍った。

『山求む！——豊かな山林・原野求む。どんな山奥でも、条件が満たされていたら買収もいたします』

広告主は地元の不動産業者。小さな有限会社である。だが、買い手が登場しなければ広告は打たない。奄美の奥山を求める主体が現れたと解してよい。

その用途は、水か金属鉱山か、それとも再生力のある木材か……北海道同様不明であ

---

<sup>8</sup> このところナマコは北海道の天売島、焼尻島、島根県隠岐ノ島、五島列島、奄美大島、加計呂麻島など各地で捕獲が進む。薬効のある料理素材として中国向けの需要が高いといわれる

<sup>9</sup> 友好融和が外交と教えられてきた我々だが、グローバル化の洗礼はどこかで受けなければならないだろう。国境離島に暮らす人々が性悪説も混じえた判断ができればよいが、容易ではあるまい。



る。

ちなみに、奄美の不動産で山林関係の新聞広告が出たのは、これがはじめてだという。「島が身売りされることのないよう注視すべきだ<sup>10</sup>」

地元紙はそう警告し続けているが、転売がはじまったとしても、止める手だては用意されていない。

### 重要国土の流出——断片情報の謎

三沢基地——地理的に国境に接しているわけではないが、事実上の最前線である。

福島原発事故の際、横須賀から急遽北上した米軍空母の動きにも様々な解釈があるほどだ。その三沢基地周辺の土地売買が不透明だという。

「基地の隣接地が買われた…ヘクタール単位だ…、いや近郊の姉沼地区だ…」

噂の解釈は様々で、断片情報がつづく。

そもそも三沢基地が属する上北地方に共有地<sup>11</sup>は少なく、しかも関東地方の不動産業者が預かったり、所有している土地が数多くある。このため、地元不動産業者でもその行き先を追いきれていない。最も情報を有するのは当然のことながら防衛関連の官庁で、必要な施設配置と情報網を巡らしている。

西日本の米軍基地——にも同様の話がある。

2011年、日米合同委員会は、主要な米軍保管施設を一つのエリアに集約することで合意した。米軍施設返還に一步踏み出したわけだ。その基本構想によると今後は、前面に広がる湾を埋め立て、トンネル型などの保管施設や新たな係船施設を整備することとしている。

ただ、その湾内にぽっかりと浮かぶ小さな無人島がある。12ヘクタールで、件のエリアを一望できる格好の場所になる。当地の地籍は数筆に分かれており、すべて民有地である。数年前までは県外の建設系企業が所有していたともいわれるが、その後の帰属が定かでない。

無人島の扱いについては、2010年2月、広島県呉市にあった国有地・三ツ子島を財務省が一般競争入札に踏み切って話題になったし、同年10月には五島列島福江沖の包丁島を不動産業者が売りに出して、騒ぎになった。五島市は市内の無人島52すべてについて調査を実施<sup>12</sup>したところ、うち17島が民有地であることが判明した<sup>13</sup>。これらの島はいつ誰に買収されてもおかしくはない。

「実際、防ぎようがないんですよ……」

別の国境離島の自治体職員は、こうこぼした。止めるルールが何もないからだ。

辺境の離島には独特の緊張と諦めがある。

---

<sup>10</sup> 南海日日新聞（2010年12月5日）

<sup>11</sup> 下北、三戸地方などには10～20人（場合によっては100人以上）から成る共有名義の入会地等が多く、合意形成に手間取るため、売買は進みにくい。

<sup>12</sup> 五島市が登記簿及び固定資産税の課税台帳を基に調査した。

<sup>13</sup> 毎日新聞（2011年12月22日）

## 米軍用基地が金融商品に

沖縄では、米軍基地の所有権が一般に出回っている。

2005年頃から軍用地の県外への売買が見られるようになり、最近ではインターネット上の情報だけでも取引が行われている。

「返還軍用地を買って資産造り！」

「沖縄の基地が生んだ優良投資物件」

ネット広告の一例だが、一種の金融商品となっている。

「低リスクで利回りは3%程度……」

軍用地の地料<sup>14</sup>は上昇しているため、小口化して売る地元の仲介業は好調で、インターネット取引の人気は根強い。現在、3万人以上の地権者がおり、そのうち「国外在住者」は、231人（防衛省「在沖米軍にかかる08年度の支払い」2009年3月末現在）である。

一時期、嘉手納基地に近い場所に、シンガポール本社の企業が中国人向けの不動産会社をオープンしたことも話題になった。最近では、当企業のウェブサイトは閉鎖されているが、沖縄が外資による積極的な買収ターゲットになっていることをアメリカ国務省OBは記している。

考えてみれば、日本国内の軍用地（米軍と自衛隊が基地として使用している土地）に、安全保障名目で国民の税金を投入しているが、その軍用地が金融商品化し、グローバルな投資家（外国人）が購入したことで、地料を受け取るのは海外に住む外国人——という構図になっている。奇妙なボーダーレス化である。何を脅威とみなし、どの国を想定して国家の安全保障対策を論じているのか——混乱する。返還後の跡地利用の際にも、地主の合意形成作業に支障をきたすこととなろう。

北海道では、既報（『日本の水源林の危機Ⅲ』東京財団、2011年）のとおり、自衛隊駐屯地から3キロメートル以内の林地のうち、外資（企業・個人）が所有する林地は、3件、計109ヘクタール<sup>15</sup>あることが判明している。

また、道内の自衛隊施設や警察署の周辺林地所有者に対し、道庁はアンケート調査を実施（2010年）しているが、宛先不明で返送されてきたものが54件、計579ヘクタール<sup>16</sup>も出てきた。特に自衛隊周辺の6企業にアンケートを2度送り、問い合わせしたが、その所在は不明であったという。

対馬の海上自衛隊の隣接地（竹敷地区）が韓国資本に買収され、リゾートホテルになったことは有名だが、鹿児島県沖永良部島でも、航空自衛隊基地の隣接地1ヘクタール余りについて、外資の動きが伝えられている。

<sup>14</sup> 沖縄の米軍用基地の3分の1は民有地で、その地権者約3万8千人に対し、日本国が毎年、使用料として総額約886億円の軍用地料（地料）を支払っている（2010年3月末現在）。

<sup>15</sup> すべて倶知安町内にあり、自衛隊の施設から約2キロメートル以内の位置に1件、2ヘクタール。約3キロメートル以内の位置に2件、107ヘクタールある。

<sup>16</sup> 本項の北海道関連データは、北海道議会水産林務委員会（2010年11月24日）での小野寺秀議員の質問に対する道当局の答弁。

### 匿名化も進む……

一方、2010年5月、国有地のインターネットオークションが全国初で実施された。内閣府沖縄総合事務局がヤフー株式会社へ出品したもので、地方自治体からは調整池跡地（滋賀県栗東市）や公衆用道路（福島県猪苗代町）なども出品された。不動産全般に人気が集まったとされ、同オークションの評価は高い。

インターネット公売への参加自治体数は、2009年には全国自治体の過半数を超えた。高値落札への期待等からか出品数（官公庁オークション全体）も増えつづけ、2010年度の前年度比は117%。総落札額も135%を示している。

システムには万全を期しているだろうが、落札後の転売規制など、導入初期の慎重な対応が一般化、広汎化された後も続くことが求められよう。ネット販売による高値落札の対価が匿名化、不明化の助長であってはならない。

また、次章で詳述する日本の土地制度の特異性（私権の強さ、地籍調査が未了等）を前提にすれば、売買の簡便化には、より慎重な対応が必要であるし、不要になった公有地は私有化していくという方向性（マインド）そのものにも課題がないか、再考する必要があるだろう。

## 第2章 新時代に対応できない土地制度

### 本章の要点 【問題の所在】

- ・ 我が国では地籍調査が49%しか完了しておらず、土地の売買届出も捕捉率が不明など、土地所有に関する基本情報が整備されていない。
- ・ その一方で、土地の私的所有権は極めて強い。農地も含め利用規制が実態上緩く現状追認が少なくない。
- ・ 経済のグローバル化と地域の過疎化・高齢化が進行する中、土地所有者の不明化（「行政的不明」と「絶対不明」）が静かに広がりつつある。

### 日本の宿病——土地制度

現在、外資による投機的な土地買収は統計上、約3,700ヘクタール<sup>17</sup>ある。今後、中国本土や新興国の富が我が国へ流入すれば、この面積はさらに増えると見込まれる。各国を渡り歩く豪腕プレーヤーの参入は、日本経済を活性化させる可能性がある。

ただ、いざトラブルに発展すれば、手ごわい相手となる。投機目的の外資が山林などの土地を買収する場合、現地を訪れず、公図（登記簿図面）を確認するだけで済むことが多い。ところが、日本の公図は明治期につくられたおおざっぱなもので、境界紛争の火種になりやすい。送り込まれた国際法務部のプロが、周辺地主を相手に曖昧な図面の境界ぎりぎりまで所有権を主張することは容易に想像できる。

こうした動きは外資に限られることではない。だが、例示としてわかりやすくなり、気づかせてくれるという意味で、外資はキーリスクインディケーター（主要リスク指標）になっている。

2012年4月、改正森林法の施行により、相続時も含め、すべての林地売買に事後届出が必要となるが、自治体はさらに上乘せ条例を実施しようとしている。売買届出は事後ではなく、事前に売り主が届けなければならない条例もはじまろうとしている。

こうした新制度が自治体によって着想されているのは、日本の土地制度に以下の特性<sup>18</sup>があるからだ。

1. 地籍調査（土地の境界、所有者等の確定調査）が未だ49%しか完了しておらず
2. 土地売買届出、不動産登記簿など国土管理の基本情報が不備であり、
3. 港湾・空港・防衛施設周辺、水源地、国境離島など、安全保障上重要なエリアの土地売買・利用についても法整備が不十分である。

一方で、

4. 個人の土地所有権が実質的に行政に対抗し得るほど強く、

<sup>17</sup> 外為法55条以下の規定による非居住者による本邦不動産の取得に関する報告実績（財務省資料、2011年2月）。

<sup>18</sup> 詳細は『日本の水源林の危機Ⅲ』（東京財団、2011年）を参照頂きたい。

5. 民法では土地の「時効取得」も保証されている。

国内法制度が旧いままで、時代に即応できなくなっていると集約できよう。

これらのすがたはいわば日本の宿痾である。先進諸外国では類を見ないもので、「土地は公のもの」という理解が社会の基底に根付いていない。

我が国では農地以外であれば、土地の売買規制はなく、利用規制も実態上緩く、現状追認が少なくない。また売買の手軽さと権利の強さにおいて、日本の土地は「金融商品」に極めて近い。所有権さえ持っていれば何でもできるというのが、この国の常識だ。

本来、公共財ともいえる土地（国土）が、境界もあいまいなまま、売り手と買い手の合意だけで転売され、開発されていく。経済活動が地域の顔の見える範囲で完結していた時代であればまだしも、グローバル経済の拡大と地域社会の縮小（過疎化、高齢化）が同時進行する中、土地の公益性が十分に担保された現行制度であるとは言い難く、様々な問題を抱えている。

## 地籍不明

一点目の問題は、地籍調査である。

地籍を確定しておけば、公共事業の実施期間が短縮<sup>19</sup>できたり、相続時という人生で最も精神的に大変な時に、さらに厄介な問題に直面しなくて済む……。そういうメリットは理解されていても、その実施は先送りされてきた。

先送りされる理由はいくつかあり、住民からも自治体職員からも厭われている。

- ① 縄伸びが補正され、実測面積が増えて固定資産税が高くなる<sup>20</sup>。
- ② 平時には表面化しない隣人との無用な争いを起こし兼ねない、寝た子を起こしてしまう。
- ③ 自治体にとっても徴税漏れが明らかになってしまう、利害調整に関わるリスクを背負い、トラブルに巻き込まれてしまう。
- ④ 触れたくない地歴（旧字名）を掘り起こしてしまう……。

などという理由だ。現在なお、そうである。例外は、

- ① 道路など新しい公共がはじまり、用地買収のために地籍を確定しなければ事業が実施できない急場に至った。
- ② 仕事のない業者や職員を抱え、自治体として仕事を用意しなければならなくなった。
- ③ 財政的に自治体が貧しく、固定資産税増に期待したい……。

などで、これらに該当するとき、地籍調査は実施<sup>21</sup>されてきた。

<sup>19</sup> 2004年の新潟県中越地震の県道復旧工事において、地籍調査が完了していた地区は2か月、未了の地区は1年を要した。

<sup>20</sup> 首都圏のある都市では地籍調査後、面積が105～115%になったし、山の実面積は登記面積の3倍——「山3倍」という言葉さえある。

<sup>21</sup> スムーズに地籍調査が進むのは“うるさい人”がいない地区である。青地（水路）、赤道などの法定外公共用物と自分の敷地に矛盾があることを知っている人は、多少自らに非があることを自覚しているから多くを主張する。

平常時に地籍調査を実施している自治体には、必ずと言っていいほど、志ある、苦勞をも厭わぬ優秀でタフな自治体職員が存在している。またそういう意欲ある職員がいなければ、効果がすぐには現れない地籍調査事業には手をつけない。いわゆる先送りを行う。時折、「地籍がないのは問題だ」との指摘もあるが、そうしたケースでは、国も自治体も「進捗率の達成と事業の加速化」を約束する答弁で乗り切ってきた。

過去60年に及ぶ地籍調査事業の歴史はこうであった。

境界や占有を巡る係争では、大阪市とたこ焼き業者（大タコ）の判例が著名<sup>22</sup>だが、最高裁まで丸4年をかけて訴訟が展開された。係争には多大なエネルギーを要するが、争いを好まぬ国民性からか、多くの場合、力の弱い者が泣き寝入りすることで済まされている。行政（法務局）は民事不介入である。

地図混乱地域は全国で750地区、8万2,000ヘクタール存在する。それ以外の地区でも、相続（分筆）の際には誰にでも境界紛争は起こり得る。縮小し、無縁化が懸念される日本社会の中で、今後、直面することが避けられない課題と考えられる。

まずは土地問題の第一として、拭えない過去の宿痾——地籍問題には正面から向き合わなければならなくなっているのではないか。情報の散逸とともに、「生き証人」も次々と亡くなっている。人口減少期に入った今こそ、開始しなければならないと考えられる。

ただし、従前と同じ仕組み、同じやり方では百年経っても終わらない。

「簡便法で地籍を整理していく政策」を打ち出すことが、早急に必要である。

### 不明資産が捕捉できない——事後届出の限界

転売が繰り返され、またM&Aで企業が買収されていくとき、所有権は次々と変わっていく。売買規制や利用規制がほとんどないまま土地売買が進んでいくことの危うさを、本プロジェクトは主張してきたが、依然として行政は所有者情報の捕捉率さえわからないままだ。法的には昨年、森林売買の届出制が一部改正<sup>23</sup>されたが、買い手が事後に届けるだけで、事前のチェック機能はない。

匿名化、グローバル化は進み、所有者情報を掴むことはさらに難しくなっているが、行政精度が向上しているとは言いがたい。精度向上に積極的な自治体の一つ、北海道<sup>24</sup>でさえ、所有者不明森林を推定約4万ヘクタールも抱える（2010年）。所有者確認のため、道庁は森林所有法人2,141社へ調査票を郵送（2010年）したものの、そのうちの実に4割（913社）が宛先不明で戻ってきた。さらに追跡調査をしても、結局、184社（9%）が所在不明で追い切れなかった。

森林法は「所有者がだれであろうとも適切に管理が行われていればよい」とする考え方（実体法）を採るとされるが、持ち主も不明で山林境界もわからない現場で行為規制

<sup>22</sup> 2010年、宮崎県日向市で小学校の土地の所有権を主張する男性が校庭にミカンの木を植えた問題も紙面を賑わした。境界未確定の場合、どこであっても起こり得る事件である。

<sup>23</sup> 森林法の一部改正によって、①すべての森林売買について事後届出が必要とされ、また②森林情報について、行政部局間で共有しやすくされた。

<sup>24</sup> 北海道には全国一の私有林155万ヘクタールがあるが、不在村地主はそのうちの半数以上（55%）を占めている。全国総数では不在村地主は24.4%、県外地主は9.8%。

の徹底はできるものではない。間伐等の行為規制は、こうした現場では実態上ほとんどできない状況にあるとあってよい。現に首長による勧告の実例<sup>25</sup>もここ10年見当たらない。

いつの間にか先祖伝来の土地が消えた、勝手に抵当が付けられていた……こういった不動産がらみのトラブルを防ぐためにも、また徴税を確実にし、災害防止や不法投棄への対策面でも、さらには将来の社会的コストを抑えていくためにも、不明資産を解消し所有者を特定していくことは重要な問題である。

この問題解決には、最低限、売りが事前に所定の情報を公的機関へ提出することを義務付けるべきである。

### 農地も不安資源へ

農地には売買規制があり、農業委員会が管理をチェックする機能を担う。

同委員会が管理する農地基本台帳があり、万全と見られていたが、実態としての精度劣化は否めない。農地基本台帳には相続情報がもともと記されておらず、所有者の更新ができておらず、台帳管理を担う農業委員も高齢化し、予算、人員ともに先細りになっている。また、2005年の個人情報保護関係5法の施行以降は、農地基本台帳が法定台帳でもないため、固定資産課税台帳、住民基本台帳とも照合できず、その精度が向上する見込みは薄い。

第1章で述べた北海道道南地区における農地の買収ケースでは、登記簿の名義と実際の所有・経営者は違っていたし、鹿児島県では所有者不明の理由で地主全員の同意がとりつけられず、大規模耕作希望者に対し、ヤミ小作を認めている事例がみられる。

現在、不在村農地は判明しているものが約20万ヘクタール。実際は約50万ヘクタールと推計されている。耕作放棄地も約38万ヘクタールで、減る気配はない。農地の違法転用は表面化したものだけでも1万件近くあり、発覚しても大半は反省文を書くだけで追認されてしまうのが実態である。

農地取得に不動産業者等異業種が参入する場合、子会社として農業生産法人をつくったり、既存の農業生産法人を買収するケースが少なくない。こうした中には、途中で親会社が倒産し転売が繰り返され、耕作放棄のままになったり、ゴルフ場見込み地や原野商法跡地として放置されるケースも各地で見られる。

このような農地の荒廃や不明資産化の現実を不作為のまま放置するのではなく、直視する必要がある。農地もまた制度面及び運用面で機能不十分の状況に陥りつつある。

農地の耕作放棄や森林の施業放棄など、本来あるべき土地利用が徹底できない事情は、都市計画における違法建築物の扱いと同様、追認主義との批判をまぬがれない。行政精度の劣化が進んでいる一つの証左となっている。

また、我が国のソフトインフラ全般にいえる課題だが、年金情報などと同様、その不

---

<sup>25</sup> 森林法に基づく施業の勧告は十年来、間伐の実施等についての実例が一件もない。勧告以前に個別指導が行われているといわれるがデータはない。勧告の内容が森林所有者に対し、経済的不利益を強いることになるためだという見方がある。

備が将来への圧迫要因になり、懸念材料になっている。この傾向は縮小が続く限界集落や限界団地（高空き家率の団地）で加速しており、資産への無関心化が不明化、無価値化へとつながっている。

こうした中、農林地の売買集約化が成功すれば、まとまった資産となるため、新しい地上げとして人気を呼んでいると仄聞する。国民の大多数が無関心であることをよそに、布石は静かに打たれているのかもしれない。山林と同様、農地もまた「不安資源」になりつつある。

### 国土の不明化、死蔵化、そして無価値化

そもそも不明資産には2種類ある。

担当する行政が必要な情報を把握できないでいる「行政的不明」と、所有者も含め、だれもその土地の帰属（所有者情報と境界情報）を知らない場合——「絶対不明」である。

前者の事例は、政府として増えている。2000年の地方分権一括法の施行以降、また例年行われる地方分権推進のチェック行為によって、地方の調査事業や地方から国への報告事項は相当数減ったからだ。第3章で詳述するように、国土法による売買届出<sup>26</sup>も自治体止まりで、国は把握できていない。

地方での事務が減ったことは間違いないが、反面、地方のガバナンス——地方議会等の行政ガバナンスへ委ねられた事項は増えており、現有要員で必要な事項をカバーしていくことは地方自治体にとって容易でなくなっている。置かれた環境や規模に起因するガバナンス面の格差が広がってくることは否めない。行政精度の差が深刻になっていないか、検証していくことも必要である。

これらの不明対策において先延ばしが重なると、地域社会、大きくは国全体の機能に深刻な影響を及ぼすと懸念される。とりわけ、無関心化が進んでいく「過疎ゾーン」については、将来の使用価値を見込んだ清算（見切り）も求められよう。その時、不明化が抑えられず、死蔵化し、やがて無価値化してしまいかねない国土をどうするかである。また、国家安全保障にかかるエリアの扱いも重要であり、慎重なテコ入れが不可欠である。

国土全体として、どう活用し、付加価値を維持しつつ、それを高めていくか。濃淡をつけた戦略的な管理手法を中長期的に示し、各分野に見合った規制と投資を呼び込むための様々な工夫が求められる。

---

<sup>26</sup> 国土利用計画法第23条により、都市計画区域以外では1ヘクタール以上の土地売買について、契約締結から2週間以内に、市町村長を経由して都道府県知事へ届け出ることが義務付けられている。



### 第3章 「担当は当省ではない」——行政精度の低下

#### 本章の要点 【論点】

- ・ 外資による森林買収問題について、制度的な知識を欠いた状況理解は危険である。
- ・ 地方分権は進めつつも、国として把握すべき情報は、最低限把握できる制度設計が必要である。
- ・ 行政の不作为・先送りの常態化とその根底にある制度疲労を直視し、総合的にみて国民益につながる行政処理を進めていくための評価と実践が求められる。

#### 「担当は当省ではない」——

「何かが起こる前に、また何も起きないように……」

私たちは、そうした発想で事前に動くことができない国民なのかもしれない。事前の抑止力が備わってなく、事件や事案が発生するのを待つだけだ。何かが起こった後にしか対応できない。

この構えは原発事故のときも近似していた。

本来、専門家には責務があり、問題の核心を伝えることが求められる。それは技術者のみならず、制度を熟知した法務家にも当てはまる。為政者、行政者<sup>27</sup>も然り。さもなければ、制度的な知識を欠いた状況理解が広く進み、多くの人たちが混乱し、困窮しかねない。だが、ことを荒立てたくない、従来と同じことをやっていたらよい、一度決めたことは変えない……こういったマインドは、多くの大組織に蔓延している傾向である。

「担当は当省ではない——」

外資の森林買収問題についても、引いた対応が続いた。既存情報の収集は行うものの、売買事例からその先の個別現象を追い、洗い出していく作業には進展しなかった。それほど面積が買収されたわけではない、困った問題も特段起こっていない……という理由からだ。

その後の国会審議によって講じられた措置は、①山林売買情報の把握——事後届出制度、②土地売買情報の部局間共有等であった。

「神経過敏になる必要はない……」

2011年5月、外資による森林買収面積（2010年の一年間分）が45ヘクタールであったと、政府が発表したときも、あるマスコミは時の気分をそう代弁した。

買収用途が別荘用や資産保有など、国益を損なうものではない、だから脅威論的などらえ方はしないというわけだ。45ヘクタールがもつ意味について、その背景を含め、制度的な知識を欠いた状況理解やコメントは危険であり、避けなければならない。

<sup>27</sup> 行政者に対し、不作为が許されない仕組みが必要である。省益から国民益を考えるシステムを検討すべきである。

## 捕捉率は不明

問題が顕在化しないことをもって、棚上げにしてしまってはならないが、実際は差し迫った問題が見当たらない限り、手立ては講じられることはまずない。複雑解が予想される厄介な問題は先送りされ、方途が見えない限り、問題となる事例は積極的に見せない。個別、具体の問題については全国一律ではなく、まずは地方が条例で先行的に対応すべきだという手順になる。

地方のスタンスも一部を除き、変わることはない。大部分の県では情報収集のための横断的な連絡調整会議をひとまず庁内に置き、地方議会は「法整備が必要」との請願を国に対して送付する——というのが一般的なプロセスである。ただ実態をみると、どの主体も情報収集には苦勞している。頼りは税務情報だが、できれば触りたくない類のテーマであり、部局間の情報共有は十分行われているとは言い難い。

また、市町村から県へ情報が漏れなく、機械的に上がってくる仕組みがあるのであれば問題はないが、国土利用計画法第23条の届出義務が必ずしもすべてを捕捉しているわけではない。こぼれている事例も少なからずあるとされている。

国会の質問主意書でも、次のような質問<sup>28</sup>が出された。

### 一 森林・林地売買の把握について

1. …国土交通省が毎年度、…発出している「国土利用計画法に基づく事後届出制の周知徹底等について」で「一部の宅地建物取引業者の中には届出が必要な土地取引について届出がなされていないなど、本制度の趣旨が必ずしも徹底されていない場合が見受けられる」と指摘しており、届出されない土地売買も相当数あるとみられる。政府は届出が必要な土地取引のうち、届出されていないのはどの程度だと認識しているのか。

政府答弁は次のとおりだ。

#### 一の1について

お尋ねについては、把握していない。（答弁書：平成22年12月10日付）

届出管理業務そのものが国の事務ではないからである。

売買情報は自治体止まりで、国はそれらを把握する立場になく、それらの数値を把握する仕組みをもっていない。

売買届出に関する事務は、2000年の地方分権一括法の施行以降、各都道府県の事務となり、国は本制度の捕捉率（届出件数／届出すべき件数）を把握していない。各自治体も違反状況について十分なチェックを行っているとは言い難い。

捕捉率さえ不明——というのが土地売買の正直な実態であろう。この売買届出は、相

---

<sup>28</sup> 参議院 紙智子議員「水源林取引の規制強化に関する質問主意書」（質問第156号、平成22年12月1日提出）より抜粋

続等対価の授受を伴わない取引が国土法上、適用除外とされているため、届出すべき母集団が掴みにくい。しかも、わざわざ捕捉率についての調査を実施し、結果を公表する都道府県はほとんどない。実施すれば、徴税漏れが明らかになるなど、自家撞着に至ってしまう可能性があるからだ。

ちなみに、国は届出義務違反の検挙件数は把握しており、過去5年間（平成17～21年）の合計は全国で2件であった。

地方分権は進めつつも、国として把握すべき情報は最低限把握できる制度設計が必要であろう、こうした現行制度の不備は、第4章で述べるアメリカとは大きく異なる。

外資（法人・個人）によって買収された森林面積も公表数値は様々だ。定義がそれぞれ異なるからである。国交省・林野庁が発表した全国数値（620ヘクタール、2011年5月）より、北海道庁が発表した道内数値（924ヘクタール、2011年5月）の方が大きいのは、国土法の届出情報以上の独自の調査を道が追加しているためである。これに対して、財務省が外為法関連で2011年2月に発表した「非居住者による投資目的の土地取得」の面積は、林地以外の地目も含め、前述したとおり全国で約3,700ヘクタールであった。

売買の全貌が掴めない中で「神経過敏になる必要もない」——とは断言できないのではないか。不明化、死蔵化の懸念は将来、沈静化することはない。むしろ今後は増大していくだけである。その時の社会的コストも想定しておく必要がある。

### 地方分権の正しいところ——自治体の苦悩

本テーマ——外資による森林買収については、さらに問題が顕在化するまで、行政としては待ちの姿勢が続くものと見られていた。しかし今回の特徴は、一部の自治体が国の対応（森林法の一部改正）だけで事が解決するとは解さず、条例づくりや公有林化へ問題意識をもって独自に乗り出したことである。

改正森林法案が国会で成立（2011年4月）した後も、グローバル化する土地への懸念から、地方自治体レベルでさらに国による法整備を求める決議が続き、これまで19の道県議会を含む都合60を超える地方議会等から国への請願がなされた。また、急ぐ自治体は独自に上乗せ条例を検討したり、公有林化に取り組んだ。直接的には、地下水・水源地関連である。

北海道ニセコ町、山梨県忍野村、鳥取県日南町などでは地下水・水源地対策のための条例制定が続いた。ニセコ町は2011年5月、国よりも先行し、また上乗せして条例を制定・施行した。

ニセコ町長は言う。

「見方によっては法律と齟齬を来すような条例を作ることによって、訴訟リスクが当然高まってきます。……だけど地域においては、私たちの今ある住民の命と暮らし、どう守るんですかということが、まさに地方自治体に課せられた責務であります。基礎自治体として、選挙で選ばれた長、それから町議会議員が、最終的な町の総意とし

て決した、環境に関する条例があった場合、それは一般法としてある国の法律は適応を除外されるべきだという考えを持っております……」<sup>29</sup>

忍野村では規制区域を村内全域とし、井戸の設置及びその構造の変更をすべて許可制とする強い規制措置を打ち出した。これに関連して、企業が地下水採取権を巡って村を相手に訴訟を起こす事態にもなっているが、関心の高い全国自治体から当村へ問合せが絶えない。

都道府県では、東京都が奥多摩水源林地区での都有林化（2010年4月～）を進めているほか、行政データとしてはじめて外資による森林買収を公表した北海道は今春、「森林売買の事前届出義務を課す条例」の成立を目指している。埼玉県、山形県も知事が有言実行で同様の条例制定の取り組みを進めている。

このほか、長野県佐久地域・上伊那地域、熊本県南阿蘇村など、全国の市町村で水源地保全のための取り組みがとどまることなく広がりを見せている。

こうした動きは何故か。

一つは、不明化、無関心化していく地域資産が、想定外の主体に占有されはじめたからだと言ってよい。無関心でありつづけることのリスクを、グローバル企業の参入によって示唆<sup>30</sup>されたと考えられる。

もう一つ。いったん買収が進んでしまったとき、買い戻すことがかなり難しいと各自治体が気づいたからでもある。ある自治体では、既に外資が買収した水源地区が2例判明したが、未だ買い戻しはできていない。財政難も理由の一つに挙げられるが、自治体買い戻し（公有地化）を計画して2年になろうとしている。しかし、現地踏査、測量・分筆、価格交渉のどのプロセスにも入っていない。

本来、土地がもつ場所的価値の評価は様々だ。唯一無二のものであり代替性がない。それゆえこの先、当該物件の価格交渉がスムーズに進むかどうかは定かではない。交渉事は双方が譲歩しつつ進められるが、性善説を信ずる住民が高いコストを支払うことにならないよう、交渉経過の情報公開は重要である。困難なプロセスを経ることになれば、そのことを幅広く周知していくことも求められよう。

## 安全保障は別扱い

外資の土地所有について、一般論として国内外差別を声高に主張することに対しては、賛否両論ある。特に経済のグローバル化を推進する立場からは否定されることが圧倒的に多い。

---

<sup>29</sup> 「第2回北海道水資源の保全に関する条例（仮称）検討懇話会2011年5月25日」発言議事録：片山健也委員（ニセコ町長）

<sup>30</sup> 長野県内の複数の自治体は、中国向けのボトリングメーカー等からの用地買収等の打診を何度も受けていたが、「県内のどの水源地区が私有地であり、所有者不明であるか」という基本情報を行政は総括できておらず、個別でしか知り得ていなかった。これに対して、信濃毎日新聞は独自のアンケート調査により、同県内の地下水を利用する全水道水源地区（941箇所）のうち、25%（235箇所）が私有地または「所有者不明」の土地であることを公表した（2012年1月4日）。

「何が困るのか、何が問題になるのかよく分からない」

通常、そのような反応になる。しかし、すべての土地が売買フリーであっていいという主張には慎重になるべきであろう。国の重要なインフラ（critical infrastructure）など安全保障にかかわるものについては、経済的観点とは違った判断が不可欠だ。在日米軍基地、自衛隊基地周辺、南西諸島などは、より緊急性の高い地区——重要国土の問題としてエリアを切り取り、各分野からの対応を急ぐ必要がある。

繰り返すが、国土全般にわたって不明化・死蔵化が進んでいる。所有者が正体不明、国籍不明であったりする状況にある。国土がそういった現況システムのもとにある——そういった現状がまずは問題であると指摘したい。

とりわけ、国家の安全保障にかかわるエリアについては別途問題として対策が講じられなければならない。本来、外交と防衛は国家の両輪であり、国家本体に内蔵されたエンジンは経済である。それを運転する主体は当然、志が高くあらねばならないはずだ。ところが、国土そのものが売られ、治安、安全保障面で課題が発生する可能性のあるエリアが出現しはじめているにもかかわらず、こうした事案についてすばやく行政が対応したり、現場情報も含めマスコミが先導的に取り上げ知らせる動きは、一部に留まるきらいがある。

問題の核心部情報を担当部局が抑え、マスコミ等外部取材には明かさなかったからかもしれないし、本テーマについての専門の分析エキスパートや取材者が現れなかったためかもしれない。だが静観され、先送りされるべき課題ではないことを強調したい。

大きく見れば、様々なセクターが不作為を続けても咎められない現行の仕組みが、先送りという対応を可能にしているともいえよう。政官ともに短い任期が本質論を外し、先送りを常態化させている可能性があり、また専門家たちは集団で因果関係をずらす論理構成の下、自説を繰り返し唱えていく——こうした慣例になっているため、制度疲労が改めにくくなっているのかもしれない。

時間はかかるものの、総合的にみて国民益につながる難儀な取り組みへの評価と実践が求められる。

## 第4章 アメリカには備えがある

### 本章の要点 【諸外国事情】

- ・ 南米やオーストラリアでは、外資による農地買収に対する規制強化の動きがある。
- ・ アメリカは、連邦法で、外国人等による農地、森林の取得について、農務長官への届出を義務づけている。また、州ごとに州法で土地取得について定めており、すべての州で外国人による土地取得を無条件で認めているわけではない。
- ・ アメリカはGATS（WTOサービスの貿易に関する一般協定）の約束表においても外国人の土地取得について州単位の留保を定めている（日本は留保なし）。

依然として、我が国の山林が買いたいとの中国や英国籍のファンドの動きが絶えない。いずれも登記をすることはなく、仲介者を立てたりし、騒ぎになることを避けているといわれる。こうした中、各国は土地売買について、近年様々な対応をはじめている。戦略的な取り組みも見られる。とりわけ、ランドラッシュ（土地争奪）と評される農地買収に対抗する南米等での規制が目立っている。

### グローバル化に対する土地規制——農地は規制強化

#### （南米）

ブラジルでは、2010年に外国人の土地所有が規制強化された。農地を外国政府に買収され、農産物を外国へ大量に流されるという恐れがあるためだ。特に、中国の多くが国有企業であることが、その懸念に拍車をかけた。

規制内容は、ブラジル国内の企業を通じて購入することを義務づけ、購入限界も5,000ヘクタールとした。また、外国人が購入できる土地の広さは自治体面積の25%までで、同一国籍の投資家・企業が持つことができる土地は自治体面積の40%とも規定した。これらは急増する外資の農地買収に対抗する措置とされているが、その後の海外からの投資は冷え切ったといわれる。

アルゼンチンでは、現在全農地の3.4～9.9%を外国人が所有すると推計されるが、近年の中国、中東からの買収圧力に対応するため、2011年夏、外国人の農地所有を1件につき、1,000ヘクタールまでとし、国内の農地全体の20%までに抑えるという強化法案が大統領から提案された。また土地所有者を明確にするため、これまで各州や地方土地事務所ごとにバラバラであった登記制度を改め、統一した登記制度を創設することも提案された。

これらの法案は2011年末、圧倒的多数で可決されている。

#### （オセアニア）

オーストラリアでは、2009～2010年にかけて中国石炭最大手の国有企業が豪

州子会社を通じ、1万5,000ヘクタールの農地を購入した。場所は肥沃な東南部のリバプール平原周辺で、目的は石炭資源用とされる。しかし、2011年には食糧安上が上の議論が国会上院で浮上し、国は外資の農地買収の実態調査など、規制強化に乗り出している。

ニュージーランドでも乳製品の生産・輸出を図る中国企業から、国内牧場を保護するため、2010年より外国人の農地取得計画に対し、閣僚チェックを加えている。

### (アジア)

こうした傾向とは逆に、ミャンマーではこれまで外国人・外国法人は土地所有ができず、リース契約による土地権利（2,000ヘクタールを限度として、最大50年まで）のみであったが、2011年、政府は「外国投資法」を24年ぶりに改正し、外資に土地所有を解禁することを表明している。

ただし、この緩和も理由がある。背景には米欧からの投資を呼び込むことで、中国の影響力の拡大をけん制する狙いもあると見られている。

一方、多くの国で規制強化策が続く中、中国国内では海外投資を呼び込む取り組みがはじめられている。

2011年4月、中国国家海洋局は計176か所の無人島<sup>31</sup>リストを公表し、無人島開発の積極的な推進を狙った。観光、娯楽、交通運輸、倉庫、工業、農林漁業、牧畜などが主な用途で、土地所有権ではないが、最長50年の使用権を与えることとした。外資系企業や個人の参入も認めているが、開発に際しては国務院（中央政府）の認可を必要としている。

### 「国土の切り売り」はなぜ見送られたか

土地売買に関する昨今のもう一つの特徴として、先進国では「国土の切り売り」ともいえる動きが目立つ。

財政破たんが理由で、国有財産を売却し、補てんしようというものだ。

「ギリシャで財政健全化のために島の売却がはじまった」

2010年6月、英紙ガーディアンはそう報道した。約6,000あるギリシャ国内の島——ほとんどは無人島だが、エーゲ海にあるロードス島やミコノス島の一部も対象となり、財政の健全化に役立てようとする政府によって検討された。買い手はすぐさま中国、ロシア……が名乗りを上げ、注目を集めたという。

実現はしなかったが、同様の話が金融危機でどん底のアイスランドでもあった。

アイスランド全国土の0.3%に当たる3万ヘクタールの土地を中国の投資家が買収すると話題を呼んだ。巨額の投資でゴルフ場、ホテルなどの一大リゾート開発を手掛けようというものだったが、連立与党内でも賛否両論が噴出した。結局、2011年末、内務大臣は「外国企業によるこれだけ広い土地の取得は前例がなく、土地売買に関する

---

<sup>31</sup> 中国島嶼部については、2010年3月に施行された海島保護法により、資源開発や生態系保護等の離島管理に力点が置かれている。近海には500平方メートル以上の離島が6,900余り、それより小さい離島が1万以上ある。

法律の趣旨に反する」と発言し、不許可とすることとなった<sup>32</sup>。経済立て直しの起爆剤にはできなかったわけだ。

オーストリアでは、アルプス山頂が売りに出された。

イタリアとの国境にある二つの名峰の山頂とその周辺が対象で、いずれも国有地である。2011年6月に売却の話が伝わると、ドイツ、中東、ロシアの投資家が即座に反応した。韓国政府も問い合わせたが、この山頂の売り払いにおいては、地元は猛反対し、世論にも訴えかけ、結局は政府の森林管理局が購入することとなった。

いずれの国においても「国土の切り売り」——国公有地の売却が見送られたといえるが、オーストリアの場合、山林売買については州ごとに定められており、外国人の関与する不動産取引は通常、州政府の承認を必要としている。国の法律には登場しない。同じような州法での扱いが、いくつかの先進国で見られる。

この点について、アメリカを例に次項で詳述する。

### アメリカには備えがある

自由の国アメリカでは、外国人土地法はもはや存在せず、土地の売買についての特段の規制がないと解釈してきたが、実際の売買は何の制限もなく、どのエリアであっても実施できるのであろうか。

各州法を検証してみると、表1のとおりである。

アメリカの土地売買規制について、各州法レベルまでそれぞれ詳細にみていくと、全国土が自由に売買できるものではないことがわかる。一言で「フリーである」とはいい難く、州ごとに外国人の扱いも異なっている。各州の規制内容はかなり幅があり、すべての州で無条件で売買を認めているわけではない。

ハワイ州やネブラスカ州では、州内（または合衆国内）に居住していない外国人の土地所有を制限しており、不在地主と地元在住地主で差をつけている。

ニューヨーク、マサチューセッツ州のように州法上で制限をしていない州もあるが、連邦法で定める農務長官への届出義務はすべての州にかかる。これを示すのが、表2（農業外国投資開示法）である。

農業外国投資開示法は外資によるアメリカ買いの懸念に対し、1978年に「国際銀行法」とともに制定されたものだ。すべての州において外国人による土地の取得・移転に関し、連邦政府（農務省）に対する届出義務があるとしている。同法に基づき、農地や山林を取得した外国人は90日以内に農務省に届け出る必要があり、届出を怠る、もしくは届出の内容に虚偽が生じた場合、対象となる地価（市場価格）の最大25%の罰金を科されることになっている。

アメリカ農務省はこれらの土地売買情報について、極めて詳細に収集するとともに、国別の所有面積、その増減傾向、各州の地域（county）ごとの地目別所有面積などについて細部を公開している。

---

<sup>32</sup> AP通信の内容を共同通信（ロンドン）が報道した（2011年11月26日）。



表1 アメリカ州法における外国人又は外国法人の土地取得に関する制限

| 州  | 制限 | 内容                         |
|--|----|----------------------------|
| アイオワ、ニューハンプシャー、ノースカロライナ、オクラホマ、サウスダコタ*、ウィスコンシン、ワイオミング   | ×  | 非居住外国人に対する制限 <sup>※1</sup> |
| アラスカ*、カンザス、ミネソタ、ミシシッピ*、モンタナ*、ニューメキシコ*、オレゴン*  |    | 国籍による制限 <sup>※2</sup>      |
| ジョージア、メリーランド、ニュージャージー、ヴァージニア   |    | 「敵国外国人」に対する制限              |
| ワシントンD.C.*、ニューメキシコ*  |    | 外国会社に対する制限 <sup>※3</sup>   |
| ハワイ、インディアナ、ネブラスカ   | △  | 面積・期間に関する条件 <sup>※4</sup>  |
| ミシシッピ*、モンタナ*、オレゴン*、サウスダコタ*、テネシー*、ユタ*   |    | 外国会社に対する条件                 |
| アラスカ*、モンタナ*  |    | 相続における条件 <sup>※5</sup>     |
| ネブラスカ、ヴァージニア   |    | 相互主義                       |
| アラバマ、アリゾナ*、アーカンソー、カリフォルニア、コロラド、コネティカット*、デラウェア、フロリダ、アイダホ、イリノイ、ケンタッキー、ルイジアナ、メイン、マサチューセッツ、ミシガン、ミズーリ、ネヴァダ、ニューヨーク、ノースダコタ、オハイオ、ペンシルヴァニア、ロードアイランド、サウスカロライナ、テキサス、ヴァーモント、ワシントン、ウェストヴァージニア | ○  | 制限なし<br>(但し、連邦法による制限は受ける)  |
| 日本   | ◎  | (法律・条令なし)                  |

(×取得制限あり △取得条件あり ○可能 ◎制限なく可能)

※1 ウィスコンシンでは、州に居住しない外国人及び外国法人(株式の20%以上を外国人等が所有するアメリカ法人等を含む。)による640エーカー(約260ヘクタール)以上の土地所有権、借地権の取得につき、原則禁止。相続又は買取等の場合は、取得から4年以内の放棄義務あり。

※2 カンザス、ミネソタ、ニューメキシコでは帰化の資格(eligible to citizenship)のない外国人の土地取得不可。

※3 ワシントンD.C.では、内外国会社による不動産売買・賃貸業務は不可(免許取得があれば営業可能)

※4 ハワイでは、オアフ島における、土地・天然資源委員会が開発地域として定め、管理している土地の外国人等による取得につき、5年以上の州居住及び当該地域に居住する真意が要件)。ネブラスカでは、非居住外国人・外国法人等による土地所有権及び賃借権の取得につき、期間を通常5年(石油・ガス等の生産に使用する土地の場合は10年)に制限。取得制限違反があった場合、州への土地の返還又は土地の没収の手続きあり。

※5 アラスカでは、相続における申告義務あり。

\*印 アラスカ\*など\*印をつけた11州については2002年時点情報。それ以外は2011年時点情報。

(出所) 法務省民事局資料、日本貿易振興機構資料、中村昌美著「カリフォルニア州における外国人不動産権保有制限をめぐる判例研究」(『平成法政研究』第16巻第1号、2011年10月)、中村昌美著『アメリカ不動産法の研究』(信山社、2002年)などをもとに作成

さらに、GATS(WTOサービスの貿易に関する一般協定)においてもアメリカは外国人の土地取得について、表3のように州ごとに異なった取り扱いであることを明確に留保し、自国の権益を確実に保護している。日本は、こうした留保条件を一切記載していない<sup>33</sup>。

<sup>33</sup> 今後、我が国はTPPにおいてサービス貿易や政府調達分野でWTOルールに付加した規制緩和を目指していく可能性が高いが、グローバル化促進という情勢の中で、約束表に留保していない分野で新たに留保を求めることはできるだろうか。現実的には、国内外差別ではない規制措置を統一的に講じていくことが、我が国の土地制度における対策であると考えられる。

**表2 アメリカ連邦法における外国人又は外国法人の土地取得に関する制限**

| 制限            | 記載内容  |
|---------------|---|
| 鉱床の属する土地取得の禁止 | 外国人等*1による価値ある鉱床の属する土地取得の禁止（連邦政府所有地対象）（合衆国法典第30編第22条）*2<br>（ただし、外国人は地下資源埋蔵地の購入を禁じられているものの、その外国人の国がアメリカ人に対して類似の権利を認めている場合に限り、地下資源埋蔵地の借地権を認める場合がある<レシプロ条項>。<br>石炭やリン酸塩、ナトリウム、カリウム、石油、石油頁岩（けつがん）、天然ガスを埋蔵する土地については、外国人や外国企業、あるいは外国の法律および規制が、その国においてアメリカ人とアメリカ企業に対し、開発や所有の権利を拒否するのであれば、アメリカ連邦政府は、その国の市民や企業に対し、アメリカ国内における類似の権利付与を拒否する。石炭や石油、天然ガス、ナトリウム、カリウムなどの地下資源埋蔵地の購入や借地は原則禁止。） |
| 農林地取得の届出義務    | 外国人等*3による農地、森林の取得につき農務長官への届出義務（合衆国法典第7編第3501条以下（農業外国投資開示法））   |

\*1 アメリカへの帰化意思を有する者を除く。

\*2 連邦政府が所有する地下資源埋蔵地の購入および借地は、各州政府の州法のもとに登記した法人もしくはアメリカ国籍者以外は不可。

\*3 「外国人」は永住資格を有する者を除く。「外国法人」は外国人等の支配を受けるアメリカ法人を含む。

（出所）法務省民事局資料、日本貿易振興機構資料などをもとに作成

**表3 GATS(WTOサービスの貿易に関する一般協定)の約束表における土地取得に関する留保**

| 国    | 記載内容  |
|------|---|
| アメリカ | <ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦政府所有地の初期販売をアメリカ市民のみに制限（右制限はアメリカの州法に基づいて設立された外資系企業に適用されない）</li> <li>・連邦基金による開拓地の取得及び開拓はアメリカ市民個人のみに制限</li> <li>・非アメリカ市民の土地所有を制限：サウスカロライナ（個人及び外資系企業に適用）、ケンタッキー（制限は個人のものに適用。アメリカ国内に設立された外資系企業には適用されず）</li> <li>・州外に居住する非アメリカ市民の土地購入を制限：オクラホマ、フロリダ、ワイオミング</li> <li>・非アメリカ市民は、5エーカー以上の住宅地又は320エーカー以上の工業開発目的での購入はできない場合あり：ミシシッピ</li> <li>・非アメリカ市民の公有地購入及び入札はできない場合あり：ハワイ、アイダホ、ミシシッピ、モンタナ、オレゴン</li> </ul> |
| 日本   | 記載なし  |

（出所）外務省経済局資料、WTOホームページなどをもとに作成

総じて、アメリカは各州法、連邦法、国際ルールにおいて自国の国益につながる規定を明記しており、近年は外国投資国家安全保障法（FINS A）及び対米外国投資委員会（CFIUS）においても規制を強化してきている。また、1970年代後半の外資規制にかかる様々な議論を経て、既に銀行と農業について、外資の進出に一定の枠をはめている。

## グローバル化への備え

アメリカの動向を見ていくと、「国土の切り売り」が阻止される仕組み<sup>34</sup>が幾重にも備わっている。国内法及び国際約束の中にそうしたルールが組み込まれており、法的に「完全フリー」の我が国の突出ぶり<sup>35</sup>が際立つ。

本プロジェクトで報告してきたように、諸外国では法的な規制措置や審査、さらには世論等の力で、住民たちが望まない国土の売買が阻止されている。だが、同じケースが我が国に登場したとき、売り手と買い手の両者だけでことが進んでいくことになる。両者以外は関与することはなく、安全保障面ではほとんど無防備な状態になっている。

我が国の国土の4割は私有林（1,400万ヘクタール）だが、その山林価格を高く見積もってヘクタールあたり100万円としても、14兆円あればすべてを買収できる。何の許認可もなく、合法的に。

注目すべきことは、このところの山林買収に加え、限界集落や旧集落（消滅集落）も含めた土地に新たな需要が見え隠れしてきたことである<sup>36</sup>。まとまった農地、大きな未利用地にニーズが出はじめており、それを束ねる動きが複数登場している。

また国境離島では、国内企業の新規投資が途絶える中、短期での採算が見えにくい総合的な開発を外資が提案している。国境を越えた海外からの投資は今にはじまったことではなく、経済活動のグローバル化の中で積極的に取り組んでいかなければならないのは当然である。しかし、その場合にあっても投資プロセスは可能な限り透明化していく取り組みが求められよう。

特に留意すべきは、公的資金の注入や負債処理、経営支援など、官民すべての経済活動が国境を越えるというものではないことだ。金融機関がいかにも国境を越えグローバルに活動しても、破たんすればその事後処理は自国がするしかない。国家の安全保障にかかる問題があれば、それは峻別され、かつ優先して事に当たらねばならない。

規制緩和ばかりでなく、規制強化も事案（平和、環境、福祉等）によっては必要になるのである。緩和と強化の2つの方針がバランスよく措置されなければならず、法制度等による備えを「問題が顕在化する前」に整えておくことが重要である。

---

<sup>34</sup> 諸外国における外国人（法人）の土地所有規制については、『日本の水源林の危機III』（東京財団、2011年）を参照頂きたい。

<sup>35</sup> 北海道ダレー牧場の関係者は「日本の魅力は『外国人でも、だれでも土地が買えること』」だと言う。

<sup>36</sup> 安心・安全を供給できる食料基地の価値は高く、将来性がある。そういった天然資源（農地）は、①中小企業の技術力、②ブランド力と並んで戦略的投資分野の一つである。ただし、サプライチェーンを備えた製販一体型の企業はグローバル資本がめざすところであり、M&Aが繰り返されていくと、多国籍化、外資化の可能性は高い。

## 第5章 【政策提言】グローバル化に劣後しない国土保全制度の確立を ～不明化は無価値化への第一歩

行政基盤や行政精度の劣化を示す事象として、「消えた土地所有者」問題は「消えた年金」「消えた高齢者」に続く可能性がある。土地を単なる金融商品のように扱ってきた我々の土地所有概念の当然の帰結とも言えよう。

「土地の不明資産化」の問題は、外資による土地買収があろうとなかろうと、それ自体が次世代への大きな負担になっていく。「外資か否か」に囚われるばかりでなく、こうした根本問題を問いかけつつ、制度整備の糸口を見つけることが急がれる。

これまで本プロジェクトで主張してきたことは、市場経済における短期的利益の追求を前提としつつも、国土資源保全については長期的な国益の視点にたったルール整備が不可欠であるということである。この主張は本報告でも変わらない。

以下、主体ごとに二大別し、政策提言を行う。

### 【政策提言1】「国レベル」の政策

- ① 特定エリアの保全策
  - a. 過疎国土保全法
  - b. 国家安全保障土地法
- ② 地籍調査手法の改正
- ③ 公有地売却の見直し

### 【政策提言2】「自治体・住民レベル」の政策

- ① 地域特性に応じた土地ルール（条例等）の創設
- ② 国土資産管理基金等による不明資産の解消
- ③ 国土保全にかかる地域ガバナンスの強化
- ④ 地域住民の取り組み支援

## 【政策提言1】「国レベル」の政策

### 提言1-① 特定エリアの保全策

#### a. 過疎国土保全法

過疎地の農地、山林等のうち、公共的空間としての位置付けを強めるべき土地（Local infrastructure；ローカルインフラストラクチャー<sup>37</sup>に含まれるべき土地）は、地域の

<sup>37</sup> 一部の地方に限定されるインフラ。地方の道路、鉄道、空港、港湾等。本報告では、公益的機能の高い山林、農業振

持続・発展のために活用され、また保有されることが不可欠であり、その土地管理が不適正であったり不明化することは、資源としてのデッドストック化、無価値化につながるおそれがある。

このため、当該土地について区域設定を行い、地籍を明確にし、土地の売買については事前届出を義務付けるものとする。また、当該土地にかかる新たな税制（保有税の減額・加算、相続税の納税猶予等）の導入を検討する必要がある。

さらに、所有者不明の土地の公有化策<sup>38</sup>、国土資産管理基金<sup>39</sup>の創設等が必要であろう。同基金は出資金・寄付金により運営し、遊休資産・遺産の活用、不明資産の確定・処分を行うもので、特に不明資産については行政による時効取得のスキーム（一定期間後は公有地とする）等を活用し、権利整理を進めていく。この公有化された資産については、基本的には民間部門への貸し出しを行い、有効活用が図られなければならない。併せて、銀行等金融機関の協力も得て、ローカルインフラに関するリバース・モーゲージ<sup>40</sup>の導入等により、資産のデッドストック化、無価値化を防止することも求められよう。

以上を包括的に規定する「過疎国土保全法」の制定が必要と考えられる。

## b. 国家安全保障土地法

国の安全保障及び国民の権利保護の観点から、国として守るべき「重要国土」(Critical infrastructure : クリティカル・インフラストラクチャー<sup>41</sup>) については、区域設定（主務大臣による設定）を行い、管理行為規制（開発規制、立入規制等）、売買規制（売買禁止・許可等）、国公有化等の措置について規定することが必要と考えられる。

「重要国土」の定義は、「国にとって重要な資産で、その機能不全や消失が国家の安全保障、経済安全保障、公共の衛生・安全等に劣化をもたらすもの」である。国境離島については、有人島のみならず無人島についても利活用策を講じ、共通指標で評価し、重要国土として保全していくことが不可欠と考えられる。

### 提言1-② 地籍調査手法の改正

今後、高齢化は前例のないスピードで進み、自らの所有地を管理できない者が急増する可能性が高い。冒頭掲げた「相続人不分明を理由とする「相続財産管理人の選任事件数」の増加ぶりが、そのことを物語っている。

ただ、地籍を一筆ずつ確定していくという作業は目立たず地味で、個々の利害が直接関連するため時間的、物理的、精神的に膨大なコストと労力を要する。有事の際には役

興地域の農用地等も該当すると考える。

<sup>38</sup>改正森林法（第191条の6）には「地方自治体による公有林化への財政支援措置」の条項が盛り込まれている。

<sup>39</sup> 土地の不明化、有効活用策についてはフランスの農事創設土地整備会社（先買権を有する主体）等をモデルとし、運営を民間主体が担っていくことが重要である。

<sup>40</sup> 土地や持家を担保に借金する制度。逆抵当融資。大都市を中心に実例がある。

<sup>41</sup> 国境離島、重要港湾・空港、防衛施設周辺、重要水源地域等で、国家として代替の設備、資源がないと考えられるもの。

立ち、国土の不明化、デッドストック化、無価値化の防止につながるものの、自治体業務としての優先順位は低く、その進捗<sup>42</sup>は遅い。

地籍調査は進捗率を上げることのみが目的化するのではなく、用途に見合う手法を柔軟に見直していくことも必要である。林地を高地価のD I D（Densely Inhabited District：人口集中地区）と同じ方法で実測し確定していく必要はなく、またGPS等最新機器を活用した現場確認の導入等も必要であろう。

地籍調査とともに、所有者不明地（絶対不明地）についての対策を講じることが急務であり、一定期間の公告の後、公有化していく制度をより円滑に進めることができる仕組みが必要である。上記提言1-①の国土資産管理基金の創設と併せ、成年後見制度のように官でない「公」的な存在<sup>43</sup>が、土地管理や境界確定を代行していくなど、幅広い実施主体の参画を得た新たな制度の創出も求められる。

### 提言1-③ 公有地売却の見直し

公有財産処分に当たり、多くの主体が参加可能なインターネット競売が一般化している。ただ、土地保有の匿名化が不明化、デッドストック化、無価値化につながるおそれもあることから、不動産の売却については、より慎重な対応が求められる。

特に、有事の際の公有地の果たす役割については、私有財産権がきわめて強いという我が国の土地私権の特性を踏まえつつ、保全すべき土地は何か、また不要財産とは何かなどについて再点検し、見直すことも必要である。

第4章のアメリカ（連邦法及び各州法）との対比で見てきたように、我が国の土地売買は外国にも自由に開かれている。こうした中でグローバル資本による国内投資はさらに増え、日本経済の奥深くに浸透していくことは確実な情勢にある。

その時、豊かな森林や農地、水資源の価値について、経済安全保障、公共の衛生・安全等の観点から公有地ストックとして再評価し、保有価値を点検する必要があるだろう。

## 【政策提言2】「自治体・住民レベル」の政策

### 提言2-① 地域特性に応じた土地ルール(条例等)の創設

グローバル化・不明化する土地所有について、「事例がないので対応しない」「情報収集に努める」と静観を決め込む自治体も一部で見られる。だが土地売買は、民vs.民の売り手と買い手で成立するものであり、現行制度下ではその情報は簡単に公的主体へ

<sup>42</sup> 地籍調査の進捗率はさまざまあり、単に基準点を確認し、杭を打ち込んだだけで付近一帯の地籍が確定したと報告することも少なくない。数字のマジックであり、画期的に進捗率が上がったことを手放しに喜ぶわけにはいかない。こうした場合、地籍の確定作業は実質的にはかなりな部分を残したままである。

<sup>43</sup> 社会福祉法人等のような組織で地域に根差した団体が該当すると考えられる。

入ってこない。売買届出の捕捉率が不明であるなど、そもそも土地所有の実態を行政が正確に把握できる仕組みになっていない点に問題がある。所有者の不明化により、徴税面でも公平性が担保できなくなることが懸念される。

資源保全の観点から自治体条例を整備する動きも広がってきているものの、「未然の備え」に乗り出す自治体はごく一部である。

環境は一旦悪化すれば、その回復には数十年、百年単位の時間が必要となる。ひとたび土地や資源の利害をめぐって係争が起これば、もはやその土地等は使えない死蔵資源になりかねない。問題が顕在化した後では、新たなルールが特定の主体（企業、国等）を対象としたかのようになれば、さらに調整が困難となり、対外的・国際的に誤ったメッセージを発信することにもつながりかねない。

このため、利害関係・既得権が発生する以前に、地域特性を把握し、それに応じたルール（条例等）を整備していくことが重要と考えられる。

## 提言2-② 国土資産管理基金等による不明資産の解消

各都道府県の森林環境税等の用途を、所有者自明の森林（間伐等）に充当するだけでなく、所有者不明森林への対策や公有化の予算（国土資産管理基金への出資等）に充当することも必要であろう。

間伐補助金のコストで1ヘクタール当たり54.7万円（中国地方の事例）を要した事例もあるが、このコストは1ヘクタールの森林そのものが土地ごと買収できる金額である。間伐することにより当該森林環境は良くなったと評価されようが、一方で境界不明な森林は解消されず残り続けていく。相続の都度、不明森林は増え続け、不明化に起因する社会的コストの増大や当該資産の無価値化は、次世代以降に本格化し、負の遺産にもなりかねない。

間伐か境界確定か、さらには公有化<sup>44</sup>か——地域にとっての優先順位について県民を含めた幅広い論議を再度行い、限られた予算の用途を検証していくことが急がれる。

## 提言2-③ 国土保全にかかる地域ガバナンスの強化

第3章で述べたように、2000年の地方分権一括法の施行以降、国土利用計画法の売買届出事務が自治体に任せられ、国では各情報<sup>45</sup>を把握していない。

<sup>44</sup> 所有者不明地や「重要国土」の公有化については、一旦は固定資産税などの税収減につながるが、資産を確定することで将来もつづく多大な社会的コストと補助金支出は減少するため、長期的には静的かつ合理的な森林管理が可能になると考えられる。

<sup>45</sup> 数次の地方分権関係の一括法や地方分権推進のための事務業務のチェックによって、地方自治体への現況把握調査が取りやめになっているケースは数多く、法定白書以外は、政府が全国的な自治状況を掴むには限界が出てきている。地方での無駄な事務は大幅に減った一方、地方議会等の行政ガバナンスが機能していない場合、行政精度において遂行上の自治体間格差は広がっていることは否めない。

こうした中、積極的な自治体は独自の条例を制定することによって規制強化に踏み出し、環境価値を勝ち取っている。ニセコ町など一部の自治体では土地売買と景観保全の分野において規制を強化し、逆に投資を呼び込んでいる。将来の安定した自然環境や生活環境が条例によって担保されるからだが、これらの取り組みには住民側の支持も不可欠である。

懸念される不明化、死蔵化、無価値化への縮小スパイラルは、実は自治体のガバナンス力に拠るところが少なくない。地域住民が無関心にならない環境づくりを自治体と関係機関、そして住民が一体となって取り組むことが、国土保全には相当程度効果があるといえる。自治体による自発的な動きを後押しする支援策（国）に加え、先行モデルの提示や課題の共有化などが、こうした取り組みを加速させる策として欠かせない。

また今後は、土地を保有する企業の株主の推移等、経済的なシグナルに注視した経済防衛策を自治体自らが講じていく必要性も高まっていくものと考えられる。個人情報保護を理由とした不作為を避けるとともに、関係機関のより緊密な連携が重要である。

#### **提言2-④ 地域住民の取り組み支援**

今や山林・農地を所有し管理し続ける経済合理性がないため、放置される資産が増えている。そういった管理状況は望ましいものではないが、行政が指導・勧告をはじめたとしても、森林所有者に対しては不利益を強要することになり、是正できないままになっている。

不明化や無関心化は、大規模化を図るときの支障になったり、産廃用地の予備軍になっていく懸念も少なくない。一方で、グローバルな観点からは様々な評価がなされ、土地を集約して買収する動きも進んでいる。そのことが将来、どのような展開を見せるかは不明である。

しかし不明資産が増え続けることと、その実態を掴めない行政制度がそのままであることは避けなければならない。さらに言えば、買収目的が不明な売買が増えていくことは、将来の予期せぬ社会的コストの増大につながる懸念もある。

こうした難題に対し、当該地区に居住する住民やその支援者たちが果たす役割は少なくない。住民による日常の監視活動、自発的な動きとしてのナショナルトラストづくり、地域住民・NPO・企業等が連携した土地管理、流域単位の管理等の取り組みのほか、参加意識を醸成していく取り組みも重要であり、実効性のある支援策が求められる。



## 今後に向けて ～ローカルがもつ価値の再考を～

### 規制緩和の再考

経済産業省は、近年高まってきた海洋権益も視野に入れつつ、2011年7月、60年ぶりに鉱業法を改正した。資源探査を許可制に変え、鉱業権の審査を厳正にした。国内外差別はないものの、審査の過程で実質的に問題が起きないように厳格にチェックしていこうというものだ。

漁業はこの逆を行っている。今回の大災害を受け、特区構想の実現により漁業権を改正した。「企業による漁協と同等の漁業権取得」が漁業法の特例として盛り込まれることになった。規制緩和は経済活動には善とされ、当然視されることが多い。

これに対し、進みすぎるグローバル化を懸念する向きもあるが、今後の展開はわからない。

本来、国家として守るべき産業分野にはそれぞれ中心となる参入障壁がある。農業ならば農地法。これが農地売買を規制してきた。漁業では漁業法で規定する「漁業権」がそれにあたるが、今回の特区構想により、その砦が実質明け渡されたといえる。

もっとも我が国の漁業には「外国人漁業規制法」という法規があり、農林業に見られない規制——特に漁業には「国籍が必要だ」と定めた第3条があるほか、外為法<sup>46</sup>（外国為替及び外国貿易法）があり、グローバル化対応は大丈夫だとする識者は少なくない。

しかし要は、機能する確実な法律が必要なのである。機能しない現行法が多いことの裏返しでもあるが、現実問題として形式主義に陥り、実質的に機能していない法律が少なくない。

荒れ果てた漁場になることへの懸念と同様、中山間地域の農地、山林でもそういった事態に陥ることを懸念する声が各地で聞こえる。だから自治体の一部が先行し、規制強化に踏み出している。

今のところ、土地買収が進みゆく現実はあるものの、収奪され、荒れ果てるというそのレベルまでは至っていない。一部マスコミは、時の雰囲気や代弁したように「神経質になりすぎることはない……」と言う。確かに、冷静に現実を見つめるとき、現時点では経済活動における問題を、すべて国籍だけに収斂させることは得策ではない。

本報告はかくなる現実を直視した上で、対応に踏み込むというものだ。

強調したい点は、「諸外国並みの規制ルールさえ持たない国家が日本である」という現実に一刻も早く気づくべきであり、「国際交渉に入る以前の足元に、大問題を抱えているのが日本である」という事実を真摯に受け止め、修正に踏み出さなければならないということである。

とりわけ、この国の土地制度は旧態依然のままで、現場においては現状追認が少なくないなど、世界的にも稀な欠陥の多さを抱える。ちなみに、TPP議論や農業の国際化問題においても、国内農業の規模拡大がいまさらながら強調されている。しかし、その

<sup>46</sup> 同法による適用事例は、一次産業にはこれまで一件もない。

ことを可能にする「農地のあり方」はあまり議論されていない。

こうした情勢を踏まえつつ、現実的な発想による改革——ルールの整備が急がなければならないのである。

### **安全保障上の基本的課題**

本報告をごく簡単に要約すれば以下のようなになる。

「現在の我が国の土地制度や資源の利用規制は諸外国と比較しても極めて無防備な状況にある。このため、新たな土地の取得者が外国人であるか日本人であるかを問わず、我が国の資源管理・国土保全の観点から、世論の盛り上がりを背景に、山間部や離島の土地所有制度を抜本的に見直す方向にもっていききたい」

というものである。

特に、港湾・空港・防衛施設周辺、水源地、国境離島などの安全保障上重要なエリアの土地売買・利用については法整備が不十分である。その一方で、個人の土地所有権が実質的に行政の収用権に対抗し得るほど強い。

重要国土の峻別を図り、必要な措置を急ぐことが求められる。何が重要なのか——優先度が考慮されつつ措置されなければならない。森林や離島への関心がさらに高まり、適切な規制が立法化されることが求められる。

本来、国の各種制度はそこに暮らす多くの人々の幸福や発展を実現させていくために創られたものである。ところが、制度が誕生し時間が経つにつれて、制度そのものが前提となり、あるいは制度が存在しつづけることが自己目的化してしまったかのような取扱いになっている。型どおりの書類審査など、現況を追認していただくだけの行政手法が批判される機会は少ない。

社会環境や時代世相の変化を受け、本来は制度のあり方を見直す必要があるにもかかわらず、現下の立法・行政府にはこの見直すという機能が残念ながら備わっていないように見える。

「所有権絶対の原則」と「貿易・資本の自由化」といった当然の原則について、総論ではなく、現象から積み上げた再議論をはじめべきである。国のあり方、中長期的な社会のあり方を常に考え、実行するシステムが復活復権していくことが切に求められる。

### **ローカルを忘れてしまう「怖さ」**

人は得てして楽しいことを優先させ、短期的な利益に目が行く。一見華やかで成長が期待できる場所だけに光が当たり、その視点だけでこの国を見ようとする。苦しいことは先送りし、都合の悪い未来はできれば考えたくない。将来の子孫のことも。自らを遮眼したそうした眼差しで繁栄をも見続けようとしてしまう。

だから、人・金・情報の流れは一方通行のままで、コストに見合わない地域を切り離していく政策は必然になっていく。多くの者は中央・海外を見ることばかりに忙しく、ローカルを見なくなっている。ローカルからの情報を忘れてしまうことは、今だけを見て未来を見ないで済ませてしまうことと同じ問題を孕んでいる。改めて、ローカルがも

つ新しい価値を思い起こしたい。「辺境」を忘れてしまうことの怖さにも思いをいたしたい。

国土資源という大きな生命体を感じるため、また空間と時間と生命が有限であることの意味を考えるために、私たちは長年の不作為から目覚めるべきである。グローバル経済下にあったとしても、一国という体制はそこだけで完結すべき諸要素の集合体であり、ローカルを束ねた一つの生命体であることに気づくためにも。

## 謝 辞

本提言をまとめるにあたり、2011年5月から10月にかけて研究会を実施しました。研究会では、関係各省の方々から貴重なご意見やデータを頂いたほか、各専門分野について、角本孝夫（NPOサステイナブルコミュニティ総合研究所理事長）、秋山豊寛（ジャーナリスト、農家）、長野章（全日本漁港建設協会会長）、築瀬範彦（足利工業大学創生工学科建築・社会基盤系教授）、山本忠（日本不動産研究所顧問）、花野井健三（前・さいたま市桜区長）等の諸氏からご教示を頂きました。

また、北海道から九州南西諸島まで、日本各地の現場でヒアリングを行ったほか、自治体、森林・林業関係機関、マスコミ等、各方面の関係者の方々から貴重な情報をご提供頂きました。

ご協力頂いた方々に深く感謝いたします。

## 【参考文献】

平野秀樹・安田喜憲『奪われる日本の森——外資が水資源を狙っている』新潮社、2010年

安田喜憲『山は市場原理主義と闘っている』東洋経済新報社、2009年

吉原祥子「地下水規制をはじめた自治体～国と自治体の役割分担を考える～」東京財団HP論考、2012年1月19日

平野秀樹「外資の土地買収 トラブル防げ」北海道新聞、2011年12月23日

平野秀樹・吉原祥子「復興の今こそ根本的な土地制度の見直しを～社会的法益を適える制度が必要～」東京財団HP論考、2011年5月27日

NHK「無縁社会プロジェクト」取材班『無縁社会』文藝春秋、2010年

神門善久『日本の食と農』NTT出版、2006年

中村昌美『アメリカ不動産法の研究』信山社、2002年

東京財団『日本の水源林の危機～グローバル資本から「森と水の循環」を守るには～』2009年1月

東京財団『グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点～日本の水源林の危機II～』2010年1月

東京財団『グローバル化時代にふさわしい土地制度の改革を～日本の水源林の危機III～』2011年1月

---

## 失われる国土

～グローバル時代にふさわしい「土地・水・森」の制度改革を～

2012年1月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。  
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

**公益財団法人 東京財団**

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tokyofoundation.org>