

日本の水源林の危機

～グローバル資本の参入から「森と水の循環」を守るには～

2009年1月

東京財団政策研究部

本提言について

本提言は、東京財団で2007年4月より実施している「文明と環境プロジェクト」における研究成果である（リーダー：安田喜憲主任研究員）。本プロジェクトでは、「森と水の循環」という環境考古学の視点から、日本の水源林保全に着目し、2008年7月以降、現行制度の問題の検討を行ってきた。

具体的には、研究会にゲスト講師を招き、私有林売買の現状やその背景について議論するとともに、森林・林業に関わる様々な関係者にヒアリングを行い、水源林保全のための方策を検討した。本提言は、それらの検討結果を取りまとめたものである。

本提言が、水源林保全のための議論を喚起し、日本が「森と水の循環」にもとづく自然環境を維持していくための一助となることを望む。

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究部 吉原祥子 電話：03-6229-5502 email：yoshihara@tkfd.or.jp

東京財団政策研究部とは

過去10年ほど、行政、財政、地方分権などに関する「改革」案がひっきりなしに出されてきました。そのこと自体、改革の中身が進んでいないことの表れでしょうし、年金、医療などはまだ全く手つかずです。また、教育、労働、企業活動などの分野ではもう一度やり直さないといけない「改革」すらあります。どうしてこういうことになっているのでしょうか。それは、世界も日本も、大転換期にある今、日本が明確な国家像をもてず、改革においても対症的な対応に終始しているからだと思います。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言をできるインフラが整っており、国会と霞が関の間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

文明と環境プロジェクト

現在の地球環境を環境考古学からみると、2050～70年頃には、現在の自然征服型、大量生産・大量消費型の近代文明は終焉を迎えると考えられます。

そこで、「文明と環境プロジェクト」では、地球環境破壊の深刻化など、文明と環境の間で引き起こされる諸問題を環境考古学の見地から実証的に検証し、新たな環境調和型文明モデルを提示することを目指します。

日本人は古来、森と水の循環に根ざした稲作文化と魚食文化を有してきました。自然や他者の命に畏敬の念を抱き、中庸の心をもって、自らのエネルギーを大地に投入して田を耕し、自然と共存してきたのです。こうしたライフスタイルや世界観をもつ日本人こそが、新しい環境調和型文明モデルの牽引者なのではないでしょうか。

本プロジェクトでは、こうした認識にたち、混迷した現代の姿を環境考古学の見地から実証的に検証します。そして、年縞調査や地域調査を、グアテマラ、ベリーズ、バリ、カンボジアといった諸外国や、秋田県目黒・田沢湖などで実施し、気候・環境変動と文明の興亡の関係を総合的に捉え、自然と人間が共存可能な文明社会構築のための叢智を探っていきます。

【要 旨】

グローバル資本による天然資源の買収が世界的に拡大している。なかでも我が国では、水資源の源である森林において、内外の民間資本による売買が進みつつある。こうした動きは現時点ではまだ表面化していないものの、関係者の間では様々な事例が話題に上っている。2008年には、例えば三重県などの大規模山林で海外資本からの買収交渉の話がきかれた。こうした売買の背景には、戦後、植林された立木が40年～50年経過し収穫期に入っていることや、今後の世界的な水資源問題を見越してビジネスチャンスとしての水源林購入目的などがあると考えられる。

我が国の林業は、国際的な価格競争のなか長期にわたって低迷が続いた結果、植林放棄や不当に安い林地価格が大きな問題となっている。森林法による現行の監督制度も自治体において実際には十分機能していない点も多い。総合的な地下水のかん養と利用について規定した法律もない。

ルール整備が不十分な中でこうした森林売買が進行すれば、国として自国の森林資源や水資源を管理することが困難となり、国土保全や国民生活の安定の上で、大きな影響を受けることが予想される。

林業経営の見通しが立たず土地を手放したいと考える森林所有者が増える傾向にある中、林地の所有メリットをトータルで考えた民間資本が、安価な森林の購入を進めるのは、ごく自然な経済活動である。しかし、**森林とは我々の水源であり、災害防備など様々な公益的機能を持つ国の基本インフラだ。国土保全のためには、市場経済における短期的利益の追求を前提としつつも、長期的な国益の視点に立ったルール整備が不可欠**である。

我が国は国土の67%を森林が占める世界有数の森林国である。縄文の昔より、日本人の命と暮らしは、「森と水の循環」に根ざした自然環境に支えられ続けてきた。貨幣換算では測り知れない価値をもつその森林が、いま「買い」だと目されている。日本の森林資源を適切に管理するため、**重要水源林の売買ルールなどの制度整備と林業再生を早急に図らなければならない。**

- 提言1. 土地利用規制の見直し
- 提言2. 重要水源林保護のためのゾーニング
- 提言3. 売買規制の見直し——国土法等による新たな林地売買規制
- 提言4. 重要水源林の所有・管理・費用負担の見直し
- 提言5. 新たな森林管理主体の育成
- 提言6. 森林・林業に携わる人材の育成

目次

| | | |
|------|-------------------------------------------------|-----------|
| 要旨 | | ・ ・ ・ ・ 1 |
| 序 章 | 日本の森と水が狙われている ～水源林を守り、「森と水の循環」を維持せよ | ・ ・ ・ ・ 4 |
| 第1章 | 国土保全における水源林の重要性 | ・ ・ ・ ・ 8 |
| 第2章 | 我が国の林業の概要 ～現在の水源林の問題に至った背景 コラム：森林管理に係わる主な法制度 | ・ ・ ・ 2 5 |
| 第3章 | 水源林保全のための政策提言 | ・ ・ ・ 3 4 |
| おわりに | 水源林が育む未来の社会 | ・ ・ ・ 4 4 |

参考文献

序 章 日本の森と水が狙われている

～水源林を守り、「森と水の循環」を維持せよ

グローバル資本による森林売買

グローバル資本による天然資源の買収が拡大している。米国の有力投資家たちは現地法人を通じ、ブラジル・アマゾン流域の森林を買収する。その森は生物多様性の観点から最も豊かな生態系を擁しており、しかも世界の肺ともいわれるエリアだが、そこを遺伝子組み替えの大豆畑にするのだという。

わが国でも、大手山林保有者が森林売買に積極的になりつつある。住友林業は2010年3月期までに最大20億円を投じ、森林買収を進め、所有森林を現在の25%増しの5万ヘクタールにまで増やす計画である。日本一の大地主、王子製紙も保有山林を手放さないでいる。アメリカの大手製紙会社のように山林売却を行わず、グループ全体で17万ヘクタールもの森林ストックを所有するまでになった。

トヨタ自動車も紀州の山林王「諸戸林産」の所有森林1600ヘクタールを買収した。「諸戸林産」の瀟洒な管理事務所の持ち主は、地元の名家からグローバル企業へと変わった。紀伊半島では、このほか和歌山、奈良の奥地森林において、二東三文の商い事例がつづく。

一方、2008年1月、紀伊半島の奥地水源林（三重県大台町）に中国資本が触手を伸ばした。ダム湖上流部に広がる森林を伐採し、そこで得た木材を名古屋港から中国へ輸送するという構想だ。しかし、仲介にあたった国内のバイヤーは地元自治体の慎重姿勢により計画半ばで断念し、新たな物件を求め、ターゲットを別のエリアへ移した。

同年6月、長野県天龍村でも同様の動きがあった。中国でも事業を展開するバイヤーが、東京から現地に足を運んだ。中国の木材需要や飲料水事情を、案内する森林組合職員に語りつつ、山を探した。

林業不振の中、スポンサーは不明だが同様の話が各地で聞かれる。

安価な林地の買収と乱開発

森林買収が進む原因は様々ある。我が国の場合、直接的には森林がいま不当に安いからだ。1ヘクタール（3,000坪）の林地の価格は用材林地（人工林）が55万円。薪炭林地（雑木林）は36万円だ（2008年3月末価格。財団法人日本不動産研究所による）。17年連続の下落で、昭和49年の水準より安い。立木価格も昭和55年以降、25年以上にわたって下がりつづけており、最安値を更新中である。

さらに、安い森林を購入後、皆伐し、非合法だが植林を放棄すれば、採算が見込める。したがって、買いたい人が途切れない。本来、50～60年サイクルで伐採、植林を繰り返す現下の林業では、伐採後に植林、下刈、除伐が必須だが、現在の木材価格では、

それらすべての森林管理を全うしようとするれば経営は成り立たない。しかし伐採後、これらの植林や手入れをしないことにすれば十分成り立つ。植林放棄をし、「後は野となれ山となれ」というわけだ。由々しき事態だが、そういう違反行為の荒技が各地で見られる。

徳島県の奥地森林もその一つだ。大面積皆伐がなされた跡地（林地）は、植林されることもなく、安価で転売に次ぐ転売が繰り返され、その所有者は地元とは全く縁遠い存在となっている。このことは各種統計には現れてこない。自治体の長による再造林の勧告もなされない。なぜなら、仮に勧告したとて、所有者には再造林のコストを負担できる経済力はなく、実質的に解決出来ないことがわかっているからだ。また、伐採後の林地では、前生樹の根系の腐食が進む一方、後継樹が成長し新たな根系が形成されていくが、両者の根系が産み出す土壌緊縛力（崩壊防止機能）の総和は伐採後およそ15年前後の時点で最小となり、防災上、最も危険な時期を迎える。このことはスギ、カラマツ、ブナですでに証明されており、しかも同県内の過去の大災害（木頭村での昭和51年台風17号災害）が物語っているのだが、奥地森林の買収と大規模植林放棄はなくならない。

水資源めあての森林買収

森林買収のさらなる動機は「水」である。中国や日本ではペットボトルの水に対する需要が急速に伸びており、特に中国では1997～2004年の間に需要が4倍となり、年間消費量は26億ガロン（98億リットル）に達している。世界の需給が逼迫していく中、各国の水源地を確保しようとする動きが活発化している。この一連の動きとして、我が国の水源林に注目が集まる。

例えば、中部・九州地方では、経営不振の酒造会社やボトラーが、海外資本の買収ターゲットになっている。彼らがつ地下水の取水口（森林含む）が魅力的だからだ。また、酒造メーカー側が経営不振で八方ふさがりになり、売り急いでいることもある。酒造メーカーの没落は著しく、ここ50年で酒類製造場の数は、全国で4,021軒（1955年）から1,887軒（2006年）と半分以下になった。地方経済の疲弊を象徴している。

いずれの買収劇でも共通しているのは、どのケースでも仲介者やダミー会社を多用する点にある。二重三重と介入・迂回させることにより、真の投資者を明らかにさせない。このような匿名性は、公的な資源管理上、何かと問題を惹起しやすい。地域住民の声が届けられず、また企業の存在が遠く、その活動が不明なままであることが少なくないからだ。

現在、水メジャーやウォーター・バルonz（水男爵）と呼ばれる大手水企業は、世界の水源地に注目し、利権を確保しようと買収活動を活発化させている。フランスのスエズ、ヴェオリア、独英のテムズ・ウォーター/RWEなどの企業である。ブルーゴー

ルド(Blue Gold)—— 水は、大手の飲料メーカーや水関連企業にとって大いなる利権の対象となっている。異業種からの新規参入も盛んだ。世界の化学産業を代表するモンサント(米)は1999年から、世界最大の電気メーカーGE(米)も、2003年からウォーター・ビジネスに参入し、水源地の利権確保に余念がない。

林地および地下水保全のための制度の不備

こうした動向は、空気と水と安全はタダだと思ってきた日本人には驚異だ。2007年、アメリカ発のサブプライム・ローン危機は、こうした傾向に拍車をかけている。世界の投資マネーは天然資源や穀物へ流れ込み、水関連企業の動向も活況だ。投資信託でいうと世界のウォーターファンドは、2007年12月時点で27本。総額2,000億ドルを超える規模になっている。水資源事業への投資は世界的潮流となり、その結果、世界の大手水関連企業の過去20年間の株価は約30倍になっている。

ただし、成長産業に光の部分があれば、必ず影の部分も存在する。米国ミシガン州では、ネスレ社(スイス)傘下のペリエ社が出資する企業が、地域住民と水争いを演じている。住民側は「地下水の枯渇と地域の生態系攪乱」に対する疑念をもち、「水はいったい誰のものなのか」という論点を提起している。この訴訟は、地主と企業との「水売買契約」の以前に開催された住民説明会からはじまっているが、日本ではこういった事前の地元説明会さえ、開発ルール上は行方必要がない(国土利用計画法では1ヘクタール未満であれば、土地売買の届出さえ必要ない)。したがって、進出企業は住民が知らないうちに地下水目当ての水源地を手に入れ、大量取水を始めていくことができる。我が国における林地保全や地下水保全のための一連のルールはあまりに不備だと言わざるを得ない。

「森と水の循環」を守れ

このように、我が国の屋台骨ともいえる森林資源はいま、地方が疲弊し山村が放棄され、地価や木材価格が極端に下落するなかで、グローバルな買収の危機と隣り合わせにある。

古来、日本人は恵まれた自然環境の中で、世界にも類をみない自然と密接なかかわりをもつ文化を築きあげてきた。我が国の国土の実に67%を占める森林は、生物多様性の宝庫であり、大切な水源である。我々の祖先は代々「森と水の循環」とも呼べる自然の恵みの中で、コメを栽培して味噌汁などの発酵食品を食べ、魚にタンパク質を求める稲作漁撈の文化を築いてきた。日本の国土において採草地を含む林野面積が60%を下回ったことは無く、豊かな森林資源に支えられた「森と水の循環」こそが日本を日本たらしめてきた風土的基盤だといえる。

グローバルな市場経済のなか、短期的な利潤追求のために森林を無暗に手放し開発することは、そうした日本人が積み重ねてきた自然と共存する知恵や、豊かな水源に支えられた安全な暮らしを手放すことに繋がりがかねない。自然を破壊し、森と水の循環が失われた

とき、その社会や文明が減びることは、グアテマラのマヤ文明、カンボジアのアンコール文明などに関する本プロジェクトでの環境考古学調査からも明らかだ。我々はいまこそ、縄文から続く日本文化の基盤であり、水源かん養や災害防備など様々な公益的機能をもつ森林資源の重要性を再認識し、守らなければならない。

水源林の売買・開発に関するルールの整備は、地下水と土地所有の関係という極めて複雑な問題を孕む。また、グローバルな市場経済において、貨幣換算されにくいローカルな知恵や文化をどう維持するか、さらには、森林資源の公益的機能維持のための国の関与と私権制限の問題をどう考えるかなど、いくつもの難しい本質的な課題を含んでいる。

しかし、あえていまこの問題を直視し現行の制度の不備を改善しなければ、この先10年、20年後には、日本の国土は、森林資源が持つ価値や公益的機能を見捨てた無原則な売買や開発によって荒廃してしまいかねない。

次章以下、地下水と水源林保全について論点を整理し、その上で、当面、早急に必要と考えられる具体的な政策について提案を行う。

第1章 国土保全における水源林の重要性

本章の要点

- ・ 世界の多くの地域では、すでに、溜まっていく地下水量（地下水かん養量）を上回って揚水されており、地下水量の低減や枯渇、地盤沈下などの被害が報告されるようになってきた。
- ・ 水資源事業への投資は世界的潮流であり、我が国でも、自治体の水道事業への海外資本の参入や、グローバルな飲料水メーカーによる大量取水などの事例が報告されている。
- ・ 森林は水資源の源であり、基幹道路や発電所などと並ぶ国の重要な公共インフラである。しかし、我が国では長引く林業低迷の結果、植林放棄が大きな問題となっており、また、地下水と土地の帰属ルールの整備も極めて不十分である。
- ・ グローバル経済のなかで、森林がもつ公益的機能や外部経済性が排除されることのないよう、特に重要水源地域や防災危険地区にあっては、個別利益と公共利益を調整するルール整備が急務である。

1. 水源林をめぐる情勢

(1) 地下水の帰属

地下水は、国によって依存の度合いが違ふ。水道水源に占める地下水の割合は、ドイツ72%、フランス65%、スイス84%である。我が国は、約3割を地下水に依存しているが、地域によっては7割以上の依存率のところもある（熊本市域の90万人は、上水道の100%を地下水に依存している）。

また、地下水の帰属についても国によって考え方が違っている。イタリアの場合、「所有地内の家庭用地下水を除き、水は公（国家）のもの」と考えられているが、イギリスでは「地下水は原則としてその地権者に権利がある」とする考え方が一般的である。

アメリカではイギリス式の影響を受け継いでいる。ただし、細部の見解は州によって異なっている。テキサス州では、地上にある水は州のものだが、地下水については微妙に見解が分かれる。土地所有者は、その土地に掘られた井戸から無制限に地下水を揚水し、自由に利用できるとする公式見解（The Rule of Capture [Absolute Ownership Doctrine]）がある一方、裁判所の判例においては、土地所有者には、意図的浪費、隣接所有者への悪意、地盤沈下を防ぐ義務が課されている。¹

実際、ボトラーと市民団体とのトラブルが、テキサス州、ミシガン州、ウィスコンシン州などで発生している。地下水が地域の生態系ともつながっているため、大量採水に

¹ 藤縄克之『オガララ帯水層問題の本質』

よる影響が懸念されているのである。

我が国もアメリカ型の解釈で、「地下水は原則として、その土地の所有者に権利がある」との考え方が一般的である。ただし、歴史的には変遷をとげている。「地下水が公水なのか、私水なのか」との命題は、古くて新しいテーマである。

民法第207条では土地所有権の範囲として「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。」とされており、これが私水論の根拠になっている。この考え方は明治・大正期に優勢で、「地下水は本来、その土地の所有者が土地に井戸を掘り、自由に利用できるもので、そもそも土地所有者に帰属するものである」とする基本的な解釈から成っている。これは、明治38年の大審院判決で、「地下水は土地所有者の権利に属し、仮に、自分の土地を掘削して地下水を汲み上げて利用し、その結果、他人の土地の地下水量に影響を及ぼしても、他人の権利を侵害したことにはならない」とされたことが起源である。当時の乏しい科学的知見をもとに、しかも小規模な取水しかできなかった時代に、古い前提のままの判例が出たことが、今日に至るすべての問題のはじまりになっている。

戦後になると、私水論を前提としながらも、公的な立場から地下水の汲み上げや汚染を制限する考え方が登場してきた。昭和30年代には、地盤沈下問題を受け、「工業用水法（1956年）」、「ビル用水法（建築物地下水の採取の規制に関する法律、1962年）」が、また昭和40年代には「水質汚濁防止法（1970年）」が、公水論を後押しするように制定されていった。昭和40年代後半には、成案に至らなかったが、「地下水法案」も公水論をベースに提案された。しかし現在、残念なことに総合的な地下水のかん養と利用について規定した法律は我が国にはない。

地下水を公水と捉える考え方は、イスラエル、ギリシャ、ポーランドのほか、ドイツ、スイスの一部の州に立法例がある。イスラエルでは「地下水は土地所有権に含まれない」とされており、ドイツ・バイエルン州では「地下水の公共利用優先が規定」されている。降水量など国情がそれぞれ異なるため、統括的な議論は難しいが、今後、世界の水需給が逼迫していく中、公水論が高まっていくことは否定できまい。

なお、川を流れている地上水は我が国の場合、公共のもので、安定的に利水するための施設整備の費用を一部負担すれば、後は基本的に無料で消費できる。この水利権は河川管理者（国土交通大臣、自治体長）の許可を得ればよく、先に申請した者に優先権がある。地下水と比べると、地上水の帰属は明確で、河川法において次のように規定されている。「河川の流水を占有しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより河川管理者の許可を受けなければならない。（河川法第23条）」許可を得れば、流水専用権を取得することができるのである。

（2）水源林と地下水

水循環のメカニズムを自然科学的に見ると、森林は表層水となる雨滴の落下エネルギー

一を緩和し、地表での滞留時間を長期化させ、地下部へ浸透していく降水量を増やす。また、その降水の濾過フィルター役を地上の森林は果たしている。現在、「水源林」という法律上の区分はないが、水循環のメカニズムから見れば、すべての森林は水源林であるといえる。森林の重要性は国土保全、災害防止という機能ばかりではない。豊かで質の高い水資源をかん養している。そういった地下水源を護るためには、その入り口である水源林を養い育てるということからはじめるのが水源対策のまず第一歩である。

水源林でかん養される地下水は、水循環の中にある重要な環境構成要素であり、河川の水と同じように万人の共有物公共物と考える視点が我が国でもとられるようになってきている。それは水文学的観点から、地下水と地表水が行き来をするという点ばかりではない。大規模な地下水の採取が地盤沈下や水源枯渇などの障害をもたらすほか、新たにコストをかけて地下水から地表水への水源転換が行われる例もあるなど、社会・経済的にも両者が相互補完的な関係になっているからである。それらに関係付け、保全していこうとする取り組みが、十分ではないものの、自治体レベルで少しずつ進んでいる。

都道府県レベルではじまった自発的な森林環境税の創設がこれに当たる。2009年1月現在、47都道府県中、29県で導入されている。全国一律的に始めようとした1985年の水源税の構想は、大量の水を使う下流業界の猛反対によって実現しなかったが、こうした地方自治体による自立的な動きが2003年よりはじまっている。いずれの自治体においても、森を創っていくことによって河川の水、そして地下水がきれいに豊かに育まれていくことも狙っている。

そもそも、地下水がかん養され、更新される平均期間は、1400年（Shiklomanov:1999）とされる。これに対して河川水は16日である。地下水は地表水と比較し、はるかに長期間を地中で過ごす。更新期間が長いということは、それだけ周辺環境の影響を受けやすく、また枯渇性も高いということでもある。それゆえに総合的な保全策が必要となるのである。

地盤沈下等の理由で揚水規制がある東京・大阪など一部の例外地域を除いて、世界の多くの地域では、すでに、溜まっていく地下水量（地下水かん養量）を上回って揚水されており、地下水量の低減や枯渇、地盤沈下などの被害が報告されるようになってきた。今後は、地下水源とともに水源林など自然資源への関心の度合いを高め、資源保全に向けて必要な措置を講じていくことが急がれる。

ちなみに、諸外国における地下水源保全のための法的措置については、古くから講じられており、特に水質保全については、ドイツ、フランス、オランダ、スイスなどに先例がある。内容は、ゾーニング（地区指定）と土地利用規制である。中にはドイツのように、100年以上前から関連法をもつ国もある。

我が国の場合、各法律（工業用水法、ビル用水法）において、ゾーニングに基づく揚水規制が設けられているものの、工業用水やビル用水など水需要ごとの規制措置になっており、横断的、総合的なものとなっていない。特に、生活用水と農業用の地下水採取

は上記2法の規制対象から外れている。また、地下水のかん養や地下水の利用調整を目的とした法律はなく、自治体の条例等にゆだねられている。例えば埼玉県では、地盤沈下を進行させないよう、地下水位をモニターしつつ、渇水時であっても地下水利用に歯止めをかける制度（埼玉県地盤沈下緊急時対策要綱）を用意しているし、山形県や富山県等では地下水を含めた総合的な水需給計画を、また長野県や新潟県の市町村では地下水の適正利用についての条例等を制定している。

今後は国民に確かな安全と安心を提供していくための、いわば予防的な措置として上流域の保全を総合的に図っていく必要がある。とりわけ、生活用水など水道水源を保護していくためには、上流域の水源地は着実に保全・かん養され、管理されなければならない。また地下水をかん養するためには、地表水とは異なる広範囲で不規則な形状の保全域が科学的データに基づき設定されなければならない。ところが現在、こういった規定は法的には整えられていない。

こうした措置は、一般的に個人及び社会に対し、制約をかけたり不利益を生じさせるなど、さまざまな利害の対立を招くことも少なくない。個人（企業）の権利と社会・公共の利益との均衡を図るための調整が必要だが、「帰属が治外法権になりかけている水源地」があるとするならば、その失地回復という国家としての想定外の出費を避けるためにも、また将来に禍根を残さないためにも、早期な対応が必要である。

（3）水道事業と民営化

水道事業と水源地の関係についても見ておく。

我が国の水道事業は、サービス提供業務は官主導で、民間が補完する位置づけにあるが、海外では水道施設が民営化されている事例が少なくない。すでに130カ国で民間企業が上下水道事業を行っている。水道事業は今や行政サービスではなく、ビジネスの時代に入っている。欧州大手の水メジャー（ウォーター・バロンズ）の上位3社（5ページ参照）が世界の水道市場の約8割を占有するという寡占化状態がグローバルな実態である。

水道事業の民営化で最も歴史があるのはフランスだ。1853年にリヨン市が水道事業を民間に委託（外部委託契約）してから150年以上になる。仏企業は様々な経営ノウハウや技術をもち、世銀など国際金融機関の資金を活用しつつ海外事業を積極的に展開している。水メジャーの最大手も仏企業である。シラク元大統領はミネラルウォーターの水源で有名なエビアンでサミットを開催するなど、特に水ビジネスに熱心だった。

英国は1980年代のサッチャー政権下、10の水道公社が完全民営化を果たした。担う最大企業は、当初、国内企業（テムズ・ウォーター）であったが、2000年からは外資である。2000～2005年はドイツの電力会社RWEが、その後はオーストラリアのマクガニー銀行が買収し、運営している。この他、スエズ（仏）をはじめとするフランスの企業が英国の水道事業を担っている。ただし、水質検査と機材の安全性

監視は、英国の水道事業規制管理局（完全に独立した法人）が行っている。

米国の水道事業の民営化は全体で3割程度。飲料水では15%を民間企業が供給しており、そのほとんどをフランスとドイツの大手水企業が買収している。数年前、米国大手石油業（オイルメジャー）が中国資本の買収ターゲットになった際には、米国議会が国を挙げて防衛に徹したが、水分野では同じ状況を許容している。

一方、オランダでは水道事業の民営化そのものを違法とする法律を制定しているし、デンマークは2007年、水の売買や水道事業から利益を上げることが企業に対して禁止する法律を制定した。だが、こういった事例は世界ではむしろ例外的である。

日本の水道事業は、自治体が公営事業として運営するのが当たり前という状況だったが、この慣例は2002年に崩れた。広島県三次市が民間業者のジャパン・ウォーター社（三菱商事と日本ヘルス工業の共同出資企業）に浄水場の運營業務を委託した。水道事業民営化の第1号である。その後の2006年には海外からの参入もはじまった。広島市と埼玉県の下水道処理場の運転・維持管理である。2007年には大牟田市（福岡県）と荒尾市（熊本県）の水道事業全般の運営権を海外資本が取得した。4自治体のいずれも受託したのはフランスの水メジャーであるヴェオリア・ウォーター・ジャパンだ。

これに至る伏線は複数あった。1999年のPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）の制定、2001年の水道法の改正、2003年の地方自治法の改正である。日本の水道事業は、これらの法制定によって国内外に開放されたのである。

問題は、水メジャーたちの真の狙いである。少子化・高齢化で水需要が右肩下がりとなる我が国の水道事業なのに、なぜ魅力的なのか。

一つは、維持管理だけとなった水道事業が莫大な利益をもたらすからである。我が国の生活用水の原価は6兆円（1立方メートル当たり400円）。対する上下水道の粗収入は10兆円。その差益は莫大なのである。加えて、増大する海外での飲料水需要によって、おいしい水、安全な水が将来、不足していくからだ。我が国の水は世界でも屈指のおいしさを誇る。そのためにも水源地とその後背森林である水源林を押さえておくことは将来の布石として有望なのである。

（4）投資対象となる森林資源

森林資源への投資活動の歴史を見てみると、米国が古い。

1980年代後半以降、機関投資家による森林投資への動きが進んでいる。ここにきて米国の大手企業インターナショナルペーパー、ジョージア・パシフィック、ミッドウェストバコは、自社が所有する森林の大半を売却した。彼らは代表的な木材企業（垂直的統合企業）で、広大な林地から大量の木材を伐採し、自社の製材施設で加工し、製品を出荷する。所有する森林面積は、1980年に全米で2,300万ヘクタール。しかし、2007年には730万ヘクタールにまで減少した。安い簿価の森林資源に目をつ

けられ、M&Aのターゲットとなって売り逃げされることを防止するために、森林の大半を売却したのだ。

林地の買い手は、T I M O（林地投資管理会社: Timberland Investment Management Organization）やR E I T（不動産投資信託: Real Estate Investment Trust）が担う投資ファンドである。

それらの会社は森林を購入し、管理、売却するなど、林地を資産として運用する。森林が投資資産になったわけだが、機関投資家にも事情はある。リスク回避のためだ。連邦法や州法で投資先多様化の義務づけがなされて以降（1974年～）、投資対象は多様化し、水や森林など天然資産にまで拡大している。

広大な森林をもつ企業側にとってのM&A防止策とファンド側の分散投資策。二者の思惑の一致により、森林が投資対象の金融商品となってきた。民間にとっての森林所有意義が、木材生産という目的から、林地評価額の最大化へと変化している。いきおい、短期収益が第一義となり、選択と集中、そして森林売買が短いサイクルで繰り返されることになる。我が国でも設立目的や活動内容は異なるが、2006年末に沖縄名護市に本社を置くサステイナブル・インベスター社が日本型の森林ファンドを立ち上げている。また、T I M Oに倣った林地投資管理会社も登場しはじめている。林地の高い管理技術を売り物に、プロ集団と称し、投資の可能性を訴える。民間の森林再生株式会社などがこれに近い。

森林に対して新たにファンドが設定された場合、当該森林に対して、木材生産機能と林地がもたらす経済的機能の最大化が図られる。ファンドは出資者へのリターンを重視するためだ。利回りの大きくなならないファンドは買われないから、ファンドの運用側は、できるだけ設定期間中に収益を上げる取り組みを先行させる。しかし、ファンドのサイクル（5～10年）と林業経営のサイクル（50～100年）の差はいかんともし難い。

いきおい、林業利回り以外の別の視点をどう創り込むか、という点にファンドの運用側は知恵を絞る。森林を活用したリゾート開発、採石、採水などが林業以外で考えられる経済的行為だが、米国のT I M Oにおいて林地の転売が少なくないのはこうした理由による。

こうなると、開発保全が心配になるところだが、米国の場合、第三者による森林認証のみならず、公益林（外部経済効果が期待される森林）には売買に際して「保全地役権（conservation easement）」（土地環境の保全目的に反する活動を一切禁止する権利）を設定し、将来の無計画な土地利用や乱開発に歯止めがかかるようにしている。

ファンドへの規制措置によって森林がもつ公益性を確保していこうとしている事例だが、課題はある。森林が「巨大な利益追求の道具」になる一方、森林は「公共性を持ち、人類共通の財産」である。「特定一社（出資者）の利益」と「地域住民の利益」は必ずしも一致しない。その企業がコングロマリット多国籍企業であればなおさらだ。

こうした場合、森林が所在する場所の公的セクター（国、自治体）の関与が不可欠に

なる。森林がもつ公益的機能、外部経済性が排除されることのないよう、特に重要水源地域や災害危険地区にあっては、大局的かつ総合的な観点から、私権と公権の調整がなされなければならないが、現在のところ、そういった調整システム（森林・水資源の総合的な需給調整システム）は法的に用意されていない。それゆえ、不特定多数者からの出資を仰ぐ新たなファンド等の導入に際しては、慎重な対応を図ることが必要である。

（５）公共インフラへの国家関与

すでにＪＲ、ＮＴＴ、ＪＴは１９８０年代の中曾根民活時代に民営化され、国立大学法人は２００１年以降に、また電力供給についても戦後から民間会社に委ねられている。しかし、高度成長期に集中投資された公共インフラ全般について言えば、その将来はいずれも厳しい。今後の公共事業予算は先細りで公的負担には限界が見える。そうなってくると、運営コストをどう調達していくかは、どの公共インフラにも共通する悩みとなる。政府の財政事情が悪化していく中で、維持・運営コストの調達を民間に頼らざるを得ないケースが増えていく。

近年、民間ファンドが投資対象として国内の公共インフラ（社会資本）を選ぶ事例も出てきている。水道事業もその一つとなり、サステイナブル・アセット・マネジメント（本社：スイス）は、１６億ドルの水ファンドを運営している。リスクはあるものの、水企業への投資リターンが有望であり、水ビジネスがますます右肩上がりになることを予感させる。我が国でも兵庫県宝塚市の水道施設を民間ファンドに組み入れようとする動きもあったが、自治体側の慎重姿勢で実現はしていない。

こういった場合、どのような組織で、どういう供給システムとしていくか。官と民の関与をどう分担し、そして公共性の担保を実現していくか。

外部委託契約や完全取得方式など、民営化の手法もさまざまある。業務委託、運営委託、リース、コンセッション（既存施設の運営と新規施工管理）、ＪＶ、合弁事業、完全な株の取得などである。

民営化を進めるにしても、ファンドを導入するにしても、国民に不利益をもたらすものであってはならず、長期にわたる安定性と安全性が担保されるものでなければならない。また公共インフラの種類によるが、より効率的かつ安全なシステムが選択されなければならない。難しい舵取りが今後の公共インフラには要請されてくるわけで、市場原理と公共福祉、そのバランスが様々な分野で試されるようになっている。

もとより、「小さな政府」「民営化」志向は英国起源である。労働党の行き過ぎを制するため、サッチャー首相がはじめたトレンドだ。この「官業払い下げ」は、我が国でも２０年にわたってその改革努力がつけられている。その結果、我が国では公共水道技術者が毎年１,５００人ずつ減っている。コスト削減、市場原理の導入、権限は国から地方公共団体へ、官から民へ。大筋は間違っていない。

ただし、民間発想の源泉は利潤追求である。効率性、費用対効果の意識はもちろん高

い。一方で公共性、公益性の意識には欠ける。持続性など中長期的な視点にも乏しい。いったん民営化された後は、情報公開についても制限できるようになり、場合によっては取材拒否さえ、企業としては可能になる。このような民間企業がもつ「利益追求の視点」と、公が常に考慮しなければならない「地域住民の公益の視点」について、メリット・デメリットをはっきりさせつつ、バランスを考えた民営化議論を進めていくことが必要である。守旧派による既得権益への執着は論外だが、拙速な議論と民営化至上主義が格差を拡大させ、社会不安を増幅させていることに気づかねばならない。

もう一つ忘れてはならないのは、民営化トレンドの中で、例外について考えておくことである。2008年1月、J Power（電源開発株式会社）に英国投資会社が参入しようとした際、国の対応に内外から賛否両論あったが、最終的には国として必要な関与（外国為替法による初の中止命令）が講じられた。

類似のケースは今後、様々な分野で起こり得る。国土の基盤情報（地図データ）の分野でも、国として必要な関与・制御が必要となる可能性がある。そうした重要機密情報を扱う情報分野、防衛分野はもとより、国家維持に直結する特殊技術、データなどについても、注視しておく必要がある。

我が国は、そういった分野についての基本的な戦略を短期的及び中長期的に持ち、そのロードマップに沿った対応を図っていくことが求められよう。しかし、それらの方針がよく見えないのが、現下の体制なのである。米国は包括通商法の中にエクソン・フロリオ条項と呼ばれる、外国企業による米国企業支配を制限する条項をもち、安全保障上の問題があれば、外国企業による国内企業の買収にストップがかけられることとなっている。しかし、我が国にはそういった仕組みはない。

やはり、基幹道路、空港、ダム、港湾、発電所、水源林など、国次元でみて重要かつ大規模な公共インフラについては、所有及び管理形態にかかる見直しを行い、財産の帰属と国による関与・制御のあり方が国益に沿うかたちで検討されなければならない。無原則かつ拙速な民間資本の導入は、将来に禍根を残しかねないことに十分留意する必要がある。

水と森に関しては現在、治水事業は国交省直轄（重要河川）、治山事業は林野庁直轄（国有林内事業と規模の大きな民有林内事業）で重要な流域において実施され、国土の安全と安定的な水資源の供給は、これらの事業によってもたらされている。水道事業はこういった事業がもたらす安全と安定を基礎にして成り立っている。現場となる重要一級河川や重要水源林については、効率的な水土保全事業を、透明性と公正性を確保しつつ着実に推進していくことが求められる。これらの事業の民営化について判断するに当たっては、地方の視点のみならず、国としての総合的な戦略性も加味する必要がある。事業を担う組織についても、中長期の国民利益に叶うかたちの選択がなされなければならない。

2. 水源林に関わる社会制度の実態

(1) 森林売買と地下水

水利権は地表水にかかる権利であり、我が国の場合、その帰属については地域固有の慣例・慣習と独特の掟をもつ。伝統的な経緯の上に立つゆえ、水利権調整はすこぶる難しい。ただ難しいものの、長い経過を経てとりあえず現在のルールで治まっている。

しかし、地下水については法的に未整備なままだ。

2008年6月、国会議員も加わる会合において森林・水資源にかかる買収問題が話題となった。

「外資がダミーを使って民有林を買収した例はないのか」「地下水は土地所有者の権利になってしまう」「森林売買や地下水の権利に法規制がないのは盲点」「温泉法など地下の権利には不備が多い」「米国投資顧問会社の日本法人が国内森林を買収している」「森林関連法に所有権移転の制限がない点が問題だ」など、複数のメンバーが、水源林の売買、地下水の権利について、外部資本が参入してくることの問題点を指摘した。無原則な売買により、各権利が知らないうちに不在村の外部資本に移っていったり、将来の用途（利用計画）が不明なケースがあることが全国各地で仄聞される。しかし、そういった売買は国土利用計画法第23条によって事後届出（都市計画区域外では、1ヘクタール以上の売買のみ）が義務付けられているものの、データとして万全には把握・分析されていない。

もちろん、公共物としての性格も有する森林資源や地下水資源が、「その賦存場所と離れた外部者が所有するゆえ、公共的に不利益をもたらす」との直論は短絡すぎる。しかし、廃棄物の放棄や荒地放置を見過ごしやすくなるし、管理面での責任の所在もわかりにくくなる、といった様々な問題を孕んでいることは指摘できよう。

ちなみに上場企業の場合、投資家保護と市場の公正性、透明性を高めるための観点から発行株数の一定比率（5%）以上の株式保有者に対し、保有株数の報告を義務づけているが、公共的な意味合いが強い保全エリア（重要水源林等）については、一定面積以上の土地取得者に対し、ナショナルセキュリティの観点から類似の制限行為があってもよい。

山梨県北杜市白州町は日本有数の原水提供地で、コカ・コーラ系ボトル・ウォーター・メーカーの白州ヘルス飲料(株)など大手5社の地下水取水口がある。各メーカーは自社取得の敷地で地下水を汲み上げているが、大量の取水は付近の地下水の枯渇や地盤沈下の懸念を増幅させている。地元自治体では懸念を解消するため、大量取水するこれらの5社と一緒に協議会をつくり、無秩序な事業拡張の防止を申し合わせするとともに地下水位の観察をつづけている。

このような協議の場が設けられ、民主的な調整がいずれのケースでもつづけられるならば、これまで報告議論してきたような懸念は杞憂に終わるかもしれない。ただ、いずれのケースでもこういった合議のための協議会ができるとは限らないし、協議会その

ものが万能というわけではない。

事実、白州町の地下水を原料にして、製品「森の水だより」を販売する日本コカ・コーラ社は、株式を上場していないので、すべての商品の生産量や売上額を公表していない。地域住民との距離感が遠ければ遠いほど接触の頻度は少なくなり、またアウトソーシングが幾重にも繰り返されていると、経営そのものの実態を知ることはできない。つまり、個別利益を手にする私企業の存在が、顔の見えにくい組織となった場合、地域社会とのコミュニケーションが難しくなり、企業活動がもたらす社会的・環境的影響について、その責任の所在さえ曖昧になってしまう。こういった課題に対し、地域の公益、さらには国益をも考えた戦略性というものを具備しておく必要がある。

米コカ・コーラ社はインドのケララ州でペットボトル用に大量の水を汲み上げているが、50以上の州内村落では日常的な水不足が問題になっている。このような水をめぐっての地域住民と民間企業との対立は、各地で見られる。序章で米国ミシガン州の事例を紹介したが、ボリビアでもフランス大手水企業のスエズが、生活用水の供給をめぐり地域住民と対立してきた歴史がある。

こういった事例が示すように、土地が有する機能には本来、市場原理に100%ゆだねられないところがある。土地そのものには公的な役割も備わっているため、その所有については権利とともに義務も発生してくる。当然、法令遵守は必須であるが、なし崩し的に私的な所有権が強調され、治外法権的になることはあってはならない。

公益を無視した個別利益だけが優先されていく制度や現状を放置してはならず、またこういった社会問題を誘発しやすい私企業の活動について無関心でいることは得策ではない。そのためにも、個別利益と公共利益をきちんと切りわけ、調整していくために必要な国内制度を整備していくことが急務である。

(2) 日本の私的土地所有権は特別

なぜ、こういった規制強化策を急ぐ必要があるのか。

それは「人と国土」のグローバル化が急速に進展しているからにほかならない。識者の中には、様々な資本による国土買収は、グローバル化しボーダーレスとなった経済活動の一環であり、「何ら問題はない」という人もいる。しかし、それは時と場所を超えた性善説に基づく仮説にすぎない。問題となる土地が占有され治外法権的になると、話はちがってくる。処分困る物や国全体にとって不利益となる施設（核廃棄物、軍事用施設等）を土地所有者が建設したとき、あるいは法的解釈がグレーとなるモノが投棄されたり、施設が建設されたとき、きちんとチェックし、排除命令を発することができるだろうか。あるいは地権者以外の者が勝手に土地に居座り、利用し続けたり、やがて他者による実効支配が完了したとき、国土保全等の観点から所有の正当性を主張できるであろうか。

仮に、覇権を有した国家や財力に優れた国家が、他国に対し経済進出のみならず国境

までも曖昧化していった場合、また仮に、実効支配という現実が長期間に及び、そのエリア内が本国の一部に組み込まれていった場合、これらの事態についての想定はなされているのだろうか。

私有地の土地売買規制は現在、農地にしか適用されていないが、他地目についても、売買及び用途にかかる規制強化について、検討が必要になってきている。これは経済がグローバル化し、企業や個人の責任の所在がますます匿名化しているからこそ、恒久資源たる土地すなわち国土について、その一部にかかる無原則な取引は規制しなければならないという考え方による。

上記主張には次のような根拠がある。

一つは、我が国における私的土地所有権が特殊であることだ。諸外国に比べ、日本の私的土地所有権はすこぶる強い。国家の公権が私的土地所有に及ぶ力は、日中韓で比較するなら、共産圏の中国が最も強く、韓国がそれに次ぐと考えられる。それゆえ、彼の地の公共事業は必要とあれば突貫工事で瞬く間に終了することができる。北京五輪の広域道路整備、ソウル市内の清溪川復元プロジェクト（2005年）に関して言えば、それらの完了に至るスピードは日本では考えられない。土地収用法は伝家の宝刀と言われるが、実質大いに機能したという事例は聞こえてこない。首都圏道路環状8号線は日本国が必要と認める事業だが、数十年経ても、地権者の合意が得られず完成できないことが事態を象徴している。

日本では戸建て物件（住宅）の価格を問うとき、「土地はいくら？上物（建物）はいくら？」と必ず土地と建物の価格を分けて聞く。しかし、海外では「上下一体でいくらである」と答える。土地と建物を切り離しては考えないのである。欧米諸国の場合、土地所有権は土地利用権に近いもので、土地そのものは公的な資源だと考えられている。土地は本来、王のもの、神のものであるという意識が強い。

欧州にあっては本来、土地や海洋は **crown land**。土地は、公的に有利な利用がなされるべきものとされる。農地なら農業を行う人に返すべきもので、それゆえ、我が国に40万ヘクタールもある耕作放棄地など欧州ではあり得ない。世界遺産に広域設定されているパリ市街地は、ほとんどが公有である。

そもそも、我が国の土地所有権が強くなってしまったのには理由がある。

1873年、明治政府は地租改正とバスターで土地の私的所有権を国民へ付与しているが、このとき同時に私権の強い土地所有権を認めている。藩有地や天領地を新政府は手にしたとはいえ、存立基盤がまだ磐石ではなかったからである。1890年、明治政府は民法を公布しているが、当時、底流にあったのはフランス自然法思想のボアソナード法体系だった。この頃のフランスは市民権が最も強かった頃で、公的な権利よりも民衆寄りの権利思想が重んじられていた。我が国の民法はその影響下で起草されている。

後になって、フランス政府は民衆側に寄り過ぎたボアソナード法体系を是正しているし、1919年のワイマール憲法（独）は、私有財産の制限性について規定している。

同憲法は、所有権には義務が伴い、その行使には公共の福祉を念頭に置かなければならないことなど、土地利用の公共性にかかる意義を明らかにしているが、これはナポレオン法典（1804年）など市民革命時代の憲法や法律が、私有財産の絶対性を表明したことに対して、公共の福祉の観点から枠をはめたものといえる。

なお、我が国では1896年、ドイツ民法の草案や各国民法を参照して旧民法を改正したほか、戦後（1947年）の民法大改正では、第1条として「私権は、公共の福祉に適合しなければならない」との規定を挿入している。さらに、土地基本法（1989年）第2条では「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」とまで規定している。

こうした経緯を踏んでいることから、我が国の土地所有権についても、公共福祉の観点からの制限が十分なされるようになってきたと期待する向きがあるかもしれない。しかし、今なおたった一人の地権者の反対で公共道路がいつまでも開設できない事例はいくつもあり、土地収用法も実質的に機能していない。おそらく日本の土地所有権（私的財産権）は世界一強く、何人も土地さえもっていれば「地下水も温泉も自分のものだ」と、私的権利をどこまでも主張できる可能性がある。

（3）地下水問題のゆくえ

我が国の地表水は、流水占有権などで一定の整理がなされている。

けれども、地下水はこれまで述べてきたとおり未整備で、土地所有者が私的利益のために強奪することさえ可能な仕組みになっている。そういったトラブルは米国ミシガン州など諸外国ですでに起こっているが、我が国ではまだ顕在化していない。

ただ、無策のまま土地の転売が進みゆき、急場を凌ぐための何らかの規制措置が急ぎ講じられた場合、「合法的な土地取得であるにもかかわらず、不当な規制が新たに私的財産に課せられるのか」と新たな水源林の保有者たちは反論するであろう。その時、後手にまわった時の行政は足して二で割った調整しかできないものと想定される。公共性をめぐる調整は、現下の社会状況をベースに判断される可変的なものであるからだ。

一方、土地資源は不可逆性をもつ存在の典型である。いったん、変化が起こってしまった場合、取り戻すためには非常に長い期間を要してしまう。過度な収奪行為の後、土地を元通りに戻すには気の遠くなるような時間を必要とする。

土地に関する私的財産権と公共性の解釈について裁判で争う場合、公判中もグレーな土地利用はつづくこととなる。そのことが土地の不可逆性を助長させるとしてもつづけられる。米国ミシガン州の事例がそうである。

近い将来、我が国にもこういったシナリオが登場しかねず、将来に備えた最小限の措置を用意しておく必要がある。こういった危機感の伝達は不十分なままだが、最近ようやく、少数の国会議員による活動も話題になりはじめている。

2008年6月、超党派の国会議員、学者・市民から成る「水制度改革国民会議」は、

「水行政の総合的な一元化」と「水を統合的に管理する水基本法の制定」「省庁縦割りの水制度の抜本改革」を求めた。

また、2008年7月、与党の特命委員会「水の安全保障研究会」（委員長：中川昭一議員〔当時〕）は最終報告書をまとめた。内容は、「政治主導による機動的かつ大胆な政策を可能とする制度構築」「産学官の知恵と経験を活用する総合連合（コンソーシアム）構築」「行政分野の枠を超えた政治主導の水の安全保障戦略会議の結成」である。

総じて、世界的に不足してくる水資源について、我が国が積極的に対応していくことへの必要性を謳ったものであり、水資源を軽んじていくことに対する警鐘を鳴らしている。ただ、いずれも議員連盟のレベルや市民運動のレベルにとどまっている。また、それに記された内容は、我が国の現状がそこまで無防備でかつ遅れていることの証左にもなっている。

一方、産業界はこれらよりも早い時期に、水問題について提言を発している。2008年1月、COCN（産業競争力懇談会）は、水環境ビジネスを成長させるために規制緩和の加速化、外交や国際協力を含めた総合的な観点からの検討などが戦略的に必要であることを提言している。

その後の同年7月、経済産業省も水ビジネスにかかる基本的方向性を「水資源政策研究会報告」としてまとめている。ここでは、我が国企業のすぐれた個別技術を活かし、海外水ビジネスへ積極的に展開していくことを奨励しており、欧州水メジャーに対抗し得るオールジャパンの和製水メジャーの登場を期待している。

ただ残念ながら、地下水保全という分野への言及は見られない。地下水行政は複数省庁にまたがる領域であるが、所管分野の利害を調整しながらの作業は、気の遠くなるようなエネルギーと時間がかかることを覚悟しなければならない。

3. 国土保全における水源林の重要性

（1）植林放棄への懸念

近年、水源林の様子がにわかにならなくなってきている。地上の立木が刈り取る時期に入っているからだ。戦後営々と植林されてきた人工林が、50年後の今、いよいよ収穫期を迎えている。

林業は長く低迷をつづけてきたが、外材の輸入環境が大きく変化し、国産材が久方ぶりで脚光を浴びている。自給率も20%（2005年）から24%（2006年）となり、国産材にようやく動きが出てきた。いつまで続くか不明だが、林業再生のチャンスとの期待も一部で膨らんでいる。また、原材料の国産材シフトの動きも九州、東北、北関東の一部ではじまっている。

ところが、ここにきてくすぶりつづけていた火種が再燃しはじめている。植林放棄である。刈り取り（伐採）だけが活発化し、伐りっぱなしが増えるようでは困るが、この植林放棄が拡大する懸念がある。

そもそも植林放棄は、1990年代の九州にはじまる。国内丸太が活発に動き始めた九州地区では、皆伐した後、植林経費が捻出できずそのまま放置するケースが九州中部から報告された。熊本県が1999年に行った調査によると、県南地方の1ヘクタール以上の伐採跡地85箇所の中の71箇所、面積比で実に74%が植林放棄（伐採後2年以上経過し更新未了のもの）されていた。引きつづき2005年に同県が行った調査によると、県全域の約30%が植林放棄されていた。不在村所有者の伐採跡地にその傾向が強い。投資目的の不動産会社が不在村者から森林を購入し、上物（立木）だけを伐採し、その後に放置しているケースが見られる。

宮崎県では分収林の契約²終了とともに、跡地造林をしない事例が県北で報告されている。共有林組合や生産森林組合から、「所有森林の最後の伐採をして解散（終了）したい」という声も少なからず上がっている。「80～90歳代が増え、集落崩壊が近い」「跡継ぎもいない」「再造林するにはお金がない」「持ち出しできる資金がない」こういった理由からだ。だから、「山を持っていても維持できない」「この地域にはもう先がないから売ってしまおう」「伐って終了しよう」となる。

国内外の買い付けブローカーたちは、札束を携え森林を林地ごと買収していく。不在村の森林所有者は手放した森林が、伐り放しになっても現地とは縁が薄れているからわからない。文字通り「後は野となれ山となれ」になってしまう。

北海道ではここ1～2年、カラマツを中心とした植林放棄が課題になっている。ブローカー的な仲介者が道南・道東地区のカラマツなどを土地ごと買収し、皆伐した後、丸太ごとコンテナ船に積載し、東北地方等へ運搬（運賃3,000円/m³程度）する。北海道の皆伐面積は過去5年（2001～2006年）で1.8倍の8,000ヘクタールと増えたが、造林面積は6,300～6,400ヘクタールにとどまっている。

頭を抱えた北海道庁は、伐採規制強化策として「カラマツ丸太の道外移出規制」や、森林施業計画の認定基準を強化する「皆伐面積数量規制」を検討した。けれども、前者は庁内限りの検討に終わり、後者については国側へ「道州制の特区申請」したものの認められず、未だ効果的な抑制策は実現していない。大分県では2008年から県独自の伐採表示のルールをつくっている。一箇所当たりの伐採を20ヘクタール以下に規制するとともに、正規の伐採手続きを踏んだ伐採現場には一定の旗の掲示を求めるなどルールの定着に努力がつけられている。ただ、実際の植林放棄の減少にどこまで効いているかは未知数である。

統計的に植林放棄（造林未済地）は、全国で1万7,000ヘクタール（2006年）あるといわれるが、実態として増加ペースに歯止めがかかっている気配はない。

今後、全国的に見ると、伐採の奥地化によって採算性は悪化すると見込まれることから、植林放棄の懸念はつづく。しかし、この問題についての効果的な解消策は見つかっ

² 分収林（ぶんしゅうりん）とは、森林所有者、造林・保育を行う者、費用負担者の三者またはいずれか二者で契約を結び、造林・保育をしたのち伐採して、その収益を分け合う森林を指す。林業への国民参加を促す制度。

ていない。個人（林家）の植林行為はあくまでも、経済的な動機に基づくからだ。

いかにして、森林の外部経済性を確保していくか。水資源のかん養や災害危険地の保全など、急峻な地形と稠密な人口を擁する日本型の国土保全策が求められている。

（２）水源林は国家基本インフラ

ルール上、普通林（法令制限のない森林）の場合、伐採行為には届出制があるだけだが、事前届出どおりの植林を怠った場合、つまり植林放棄が発生した場合、市町村長は遵守命令を出すことになっている。

地方分権の流れの中、こういった監視業務も地方自治体（市町村）の業務になっているが、少ない役場職員の中で森林専門担当が不在であることがほとんどだ。大抵は、産業・農業担当者が兼務する。自治体における森林行政は決して充実しているとはいえない状況にある。このことは、植林放棄というゆゆしき事態に対し、市町村長が発する遵守命令が一件も出せていないという結果とも関連している。

これまでは森林所有者たちの善意によって伐採・植林が行われ、維持されてきたのかもしれない。「裸になった山をそのまま放置するのはしのびない。まわりの皆様に申し訳ない」と。しかし、今後はそうはいかない。経済的に窮してきた辺境部、奥山水源林地域ではもはやそういった余裕や愛郷心のような視点はない。

「伐っても植えられないから、できれば土地ごと買い取ってほしい」

「山を降りて都会で暮らすから、山は手放せるものなら手放したい」

辺境社会ではこういった思いが共通しており、現実にもそのような植林放棄と外部資本による買収が静かに進んでいると見られる。

これまで繰り返し指摘したとおり、民有林が外部資本に買い占められた場合、地下水の権利もまた握られる可能性が高い。またその場合、地下水の権利を主張されると、国内法の不備もあり、係争が起こる可能性が高くなる。予定調和の性善説では、グローバルな金融経済社会に通用しないことを忘れてはならない。

その証拠に、例えば、銀行救済は自国の銀行に限られている。日本の金融機関が健全であるにもかかわらず、日本国内に支店があるからという理由で外資の銀行救済に税金を使うことなどあり得ない。他国の不良債権の買い取りを別の国家が肩代わりすることも考えられない。米国の銀行救済は、当然、米国民の税金でまかない、ドイツの銀行救済はドイツ国民が税金でまかなう。グローバルな金融活動といえども、国家という主体を意識しつつ、各国は自国のために有利な金融政策を展開していく。これは自立した近代国家であれば当然の振る舞いである。国境政策、国家基本インフラ政策が、国家金融政策と異なるスタンスであることなどあり得ない。

地下水につながる水源林は、いわば国家の基本インフラなのだが、森林所有者は個人の経済的な理由だけで林地ごと手放す。そして、植林放棄が増加するなど、近年は管理水準が確実に低下している。その監視体制も自治体の合併などを契機にさらに手薄にな

っている。グローバル経済の拡大するいまこそ、水源林の所有と管理と費用負担のあり方について、問い直されなければならない。

だれが森林を所有し、管理はだれが担うか。費用はどう調達していくのか。また、植林放棄や森林の無原則な売買は放置したままでよいのか。

辺境社会でのローカルな現象について、グローバルな視点で考えていくことが求められている。

(3) グローバルな環境下におかれた辺境資源

もとより、土地売買は無原則、無規制のフリーであってはならない。

とりわけ辺境の奥地水源林や離島の扱いは、国家として特に慎重であることが求められる。行政の度重なる不作為により辺境住民の諦めを誘引し、見捨てられていく国土 (abandon land) や放棄森林 (abandon forest) を全国各地で産み出してはならない。

今後、世界の金融不安が増幅していく中、行き場のない資金は、さまざまな分野に投資されていくことが考えられる。天然資源の森林や水、そして土 (国土) に向けられていく可能性がある。わが国でも、すでに述べたように住友林業や日本一の大地主・王子製紙グループが森林買収・保全に積極的になっている。

問題は、こういった上場企業の買収行動に比べ、その他の多くの法人・団体が行う資源の占有について、情報がオープンになっていないことである。前述したように、株式保有については投資家保護と市場の公正・透明性の確保の観点から、一定率以上の占有者に対して報告義務を課している。水源林の占有は周辺部を含め、下流に対して少なからず影響を及ぼすもので、地域住民にとっての生活環境を保護するという観点からも、重要である。ある日突然、新たな水源林購入者が現れ、一帯の山々の占有を宣言したとき、その水源林が周辺地域及び下流地域に対して果たす社会インフラとしての側面から、また national security の観点から問題になることが懸念される。

そういった事態が発生してしまった場合、手遅れだったと気づいても措置しようがないことに気づかなければならない。元に戻すためには、膨大なコストを要することを知らなければならない。

そして、我が国内で法的解釈がグレーとなる行為をめぐって訴訟がはじまったとき、周辺住民の訴訟相手となるのは、水源林や地下水の占有の合法性を根拠に徹底対抗するかもしれない組織 (企業、ファンド) であり、それらの組織は自らの沿革や経営状態を必ずしも情報公開する必要はないのである。そういった主体とも、公共・社会性をめぐって議論を始めなければならず、また永い係争中、その土地の利用実態や資源の帰属は変わらず、そのままになることも想定しておく必要がある。

総じて、私たちは土地の利用や資源の占有について、すでにグローバルな環境下にさらされていることの危うさに気づかなければならない。そして、そう遠くない将来、現地代理人が相当規模の水源林を合法的に取得した上で、もちろん正規に納税をつづけな

がら、“林業”生産活動を営んでいく可能性は十分考えられよう。昨今、そういった構
図を予測することが、難しいことではなくなりつつある。

第2章 我が国の林業の概要

～現在の水源林の問題に至った背景

第1章で見たように、我が国の森林資源は様々な課題に直面している。本章では、そうした現状に至った国内の背景として、我が国の林業の変遷を概観する。

1. 戦後の林業の変遷：薪炭生産から人工林育成林業へ

戦後、高度経済成長期に至るまでは、大部分の農山村における林業の基本的な姿は薪炭生産であり、農山村住民の重要な所得源でもあった。

薪炭生産は、天然の広葉樹林を空間的に循環させて伐採し、萌芽（ぼうが）更新という天然力を活用した方法で次世代の森林を再生し、焼畑による農業生産も絡めながら20年程度のサイクルで時間的にも循環させるという形で継続されてきた。

これらの広葉樹の落葉は腐葉土として農地に利用される重要な資材であり、このような持続的な利用が、里山、雑木林といわれる農山村地域の景観を作ってきた。

1950年代までは、薪炭は国民の生活必需品であり、特に東京や京都・大阪といった大都市の建築需要への対応に不利な地方の農山村においては、植林して40～50年かかる人工林育成林業と比べると、育成コストがかからず、近傍の地方都市などに確実な需要が見込めるなど商品生産の面で有利であったものと考えられる。

高度経済成長に突入する1950年代半ば以降は、高度経済成長に必要とされた労働力人口の移動に伴う住宅建築のほか、産業・都市の発展に伴って必要とされる資材や原料の需要が膨張した。それまでにあった人工林（まだ若いものも含めて）はもとより、奥地の天然林も急速な勢いで伐採されていった。特に1960年代前半には木材の需給は逼迫、価格は高騰し、伐り惜しみするなどの世論が渦巻いたことから、政策的にも伐採量を増やす必要が生じたのである。

それに伴い、伐採量の増大に伴い枯渇が危惧される将来の木材生産等のための資源を確保するとともに、森林の破壊による水害等を未然に防ぐことが国政の重要課題となった。このため、成長が早く、建築材としての利用も造林の手法も確立していたスギ、ヒノキ、アカマツ、寒冷地方では成長が早いカラマツの植林が奨励され、当時の木材価格の高騰もあって経済的な期待も膨らみ、官民あげて天然林の伐採、跡地造林を行う拡大造林が進められた。

また、時を同じくして、工業化の発展に伴って燃料革命の波が日本にも押し寄せ、石炭、石油、更に電気やガスが都市部から農村部にまで広く普及し始めた。このため、1950年代後半から山村の主力商品である薪炭の生産は急速に低下していった。山村の所得の上で重要だった薪炭生産の縮小は不可逆的に進み、経済的な将来価値を失った薪炭林は伐採され、人工林へと急速に姿を変えていった。また、薪炭の生産から伐採や造林の雇用労賃

によるものへと住民の収入の主体が移り、山村の生産構造を大きく変えることとなった。

2. 人工林育成林業の低迷と森林管理の危機

(1) 利用期に至らない資源

拡大造林が作り出した大量の人工林は、もともと15～20年生ぐらいからの間伐での利用による所得を見込んで造林されていたものである。ところが、我が国の工業生産の拡大とともに安価な大量生産の代替資材が広く普及し、小径木の間伐材の用途は急速に萎んでいった。

また、高度経済成長、所得倍増政策の最中に、木材の需要は飛躍的に拡大したにもかかわらず、当時、通常の柱や土台などの建築材料として必要な太さの木材を生産できる人工林は限られていた。そのため、生産量が需要に追いつかず、木材需給は逼迫し、急速に木材輸入の自由化が進められた。

その影響は、丸太のみならず木材チップや合板など様々な品目の木材の輸入の増加という形で我が国の木材産業の構造を変えることになる。拡大造林により作られた人工林資源については、建築材としての利用ができる50年くらいまでは適切に管理し木が太るのを待たなければならないこととなってしまった。加えて、外材との競争に伴う価格の下落、需要の低下で、農山村が抱いていた将来の見通しが崩れるという人工林育成林業の危機につながる事となった。

(2) 山村の疲弊

外材の輸入と並行して、1970年代以降、我が国の経済発展に伴う環境悪化の問題のひとつとして奥地天然林に対する保護運動が起こったことなどにより、拡大造林のペースは大きく落ちることとなる。1980年代前半には最盛期の1/3にまでに縮小し、伐採量についても2/3に減少した。

人工林育成林業は、植林後の下刈り等の保育が一段落した後は間伐等の間断的な作業で維持管理するため、作業量が大幅に減る。このため、伐採、拡大造林の減速に伴い、農山村の所得として重要であった雇用労働の需要が大幅に縮小してしまった。

そもそも山村においては、水田のほか、養蚕や薪炭生産、木材生産など衣食住に係わる様々な物資を複合的に生産することで生計を維持してきた。しかし、養蚕についても、戦後一貫して減少傾向にあった農家数だけでなく、1970年代からは繭、生糸の生産量とも落ち込み始めた。また、薪炭林等を人工林に変えてしまった地域では、1960年代以降、薪炭に代わって山村の所得源として拡大したきのこ生産の基盤なども失ってしまっている。このように山村は所得を維持することが難しい状況が重なり、過疎の進行に歯止めが効かなくなった。

1970年代以降には、列島改造政策により公共事業を主とした建設労働が拡大したが、農山村地域での拡大には限りがあり、かえって地方都市などへの富の集積が進み、条件不

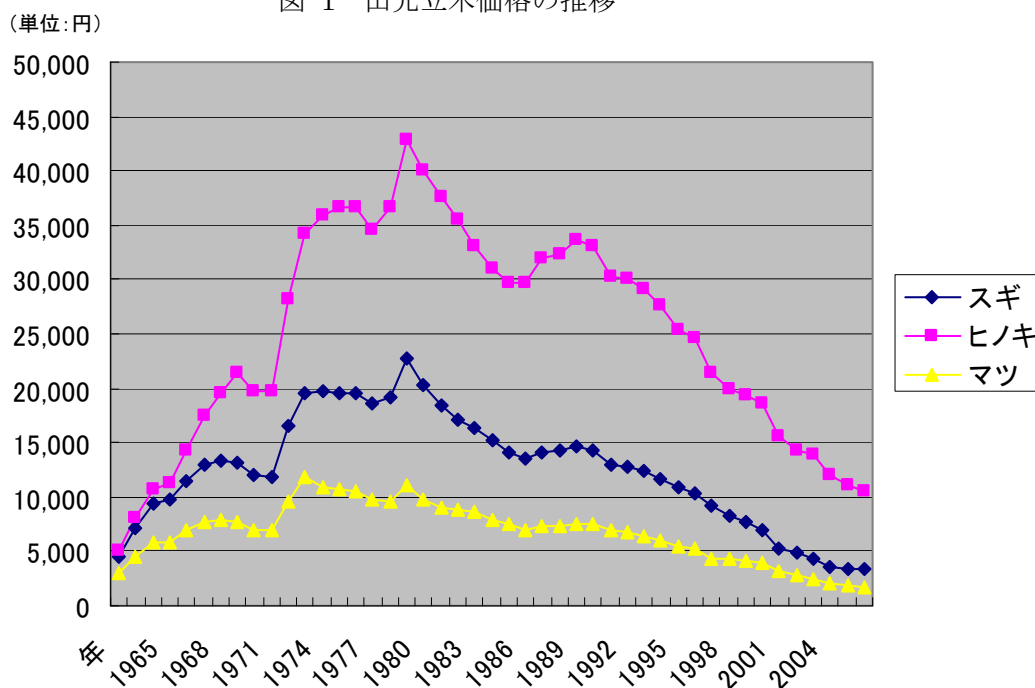
利な山村からの人口流出を促進する結果となってしまった。

このような結果、山村人口は急速に減少、高齢化する。森林の管理を行う林業就業者は1980年には拡大造林初期の1960年に比べ1/3にまで減少、50歳代の就業者の割合も倍増するような状況になった。その後、林業労働力の一層の減少、高齢化が進み、森林管理が適切に行われることが困難となる状況につながる要因となっている。

(3) 国際競争力の喪失

我が国の育成林業の主要樹種はスギ、ヒノキであるが、その木材（丸太）価格の推移は図1の通りである。1980年をピークとして、大きく低下し続けてきている。現在の価格はスギ、ヒノキともピーク時の1/3にまで落ち込んでいる。

図1 山元立木価格の推移



注：利用材積1 m³当たり。3月末時点。北海道及び沖縄県を含まない。

資料：財団法人日本不動産研究所「山林素地及び山元立木価格調」

これらは、昭和の時代には、価格の安い外材が急速に輸入量を増し国産材が価格競争力を失って来た結果と考えられてきた。輸入も丸太から製材品が主流になって、外国の大規模な工場において低コストで製材される製材品との競争となったうえに、プラザ合意による円高の容認により更に外材の低価格化が進んできた。しかし、平成に入ってから、例えばスギの競合樹種である北米ツガ（米ツガ）の価格は国産スギよりも高くなったが、それでもスギの価格は下がり続けてきている。

その背景には、すでに述べたように、使える太い木が不足しており、大量の需要に応え

られなかったことがある。また、消費者の住宅に対するニーズ（気密性、短期間の施工）の変化により、乾燥していない木材が建設後の乾燥に伴い振れたり収縮したりするための狂いが消費者のクレームの原因となり、乾燥材の生産が遅れた国産材製材品が住宅メーカーに嫌われたことも大きい。特に品確法（住宅の品質確保の促進等に関する法律、1999年法律第81号）の施行以降、スギの新たな競争相手であるヨーロッパ産ホワイトウッド（ヨーロッパトウヒ）の集成材の前に、国産材は地場の工務店が作ってきたような木造住宅の市場においても競争力を失ってしまった。ホワイトウッド集成材に比べ価格としては相当に安くても、未乾燥の国産スギの製材品は使われなくなってしまっている。

（４）立木価格の低迷と競争力不足の悪循環

このように、我が国の木材価格は外材との競争によって25年以上にもわたって長期下落している。その下落は、製材品よりも丸太で大きく、いまや、我が国のスギやカラマツは世界で一番安い丸太とまで言われている。更に立木に至ってはいつそう激しく、スギ立木1m³当たりの価格は1950年代後半よりも下がっており、物価デフレーションを勘案すると1960年の1/30となっている。

そして、そうした外材との競争等の結果である製材品価格の下落の影響の相当の部分が、山元へしわ寄せされ、林業経営が構造的に圧迫されてきた。

この結果、森林所有者の林業に対する期待は萎んでしまった。所有森林に対する関心が低下するだけでなく、間伐等の施業が放棄されて伐採される木材の量が減少し、所有者のその時々都合による無計画で間断的な伐採が中心となってしまっている。このように、山元で安定した供給が困難になってしまえば、ジャストインタイムな供給を求めている現在のマーケットの需要に応えることが木材加工事業者にとっても難しい。需要に応えていない木材としてマーケットで低い価格しかつかないうえに、価格の高い外材との競争にさえ勝てないという悪循環から抜け出せない状況になっている。

（５）土地ごと立木を手放す森林所有者

戦後、自ら造林してきた世代の森林所有者は、汗を流して育てた森林に対して特別の思いがある。孫子のためにと考えて造林したにもかかわらず、その子や孫が都市に住みつき、その森林について関心を示さない、あるいは厄介者と考えているような場合が一般的である。このため、将来の林業の採算性も期待できなくなってしまっている状況のもとで、山の手入れができなくなり、その後の経費を負担することはあきらめ、自らの代で伐採してお金に換えるという行動をとる森林所有者が増えている。さらに、森林所有者にとっては、跡地の造林は成林までの費用負担の面から難しいため放置しておかざるを得ず、伐採をする事業者に土地ごと立木を売ることも頻繁に行われていると言われている。所有者の生活にも係わる金銭的な問題であり、これを森林保全や林業再生といった公共の目的を優先させるという理念で抑えることは非常に困難な状況になっている。

＜コラム：森林管理に関わる主な法制度＞

民有林の売買規制はなく、開発規制は機能不十分

我が国の国土の67%を占める森林は、その31%が国有林、69%が民有林である。そのうち民有林は、個人や会社などが所有する私有林がその84%を占め、残り16%が都道府県や市町村などが所有する公有林となっている（図1）。

図1 森林所有者の内訳

(単位：千ha)

| 区 分 | | 面 積 | |
|-------|---------|---------|-------|
| 総 数 | | 25,121 | |
| 国 有 林 | 総 数 | 7,838 | |
| | 林野庁所管 | 総数 | 7,641 |
| | | 国有林 | 7,524 |
| | | 官行造林 | 107 |
| | | 対象外森林 | 10 |
| | その他省庁所管 | 197 | |
| 民 有 林 | 総 数 | 17,283 | |
| | 公有林 | 総数 | 2,796 |
| | | 都道府県 | 1,200 |
| | | 市町村・財産区 | 1,596 |
| | 私有林 | 14,440 | |
| 対象外森林 | 46 | | |

注：対象外森林とは、森林法第5条に基づく地域森林計画及び同法第7条2に基づく国有林の地域別の森林計画の対象となっている森林以外の森林をいう。具体的には、土地利用の動向から見て森林としての利用を維持する必要がないと認められるもの（例：森林公園等）。

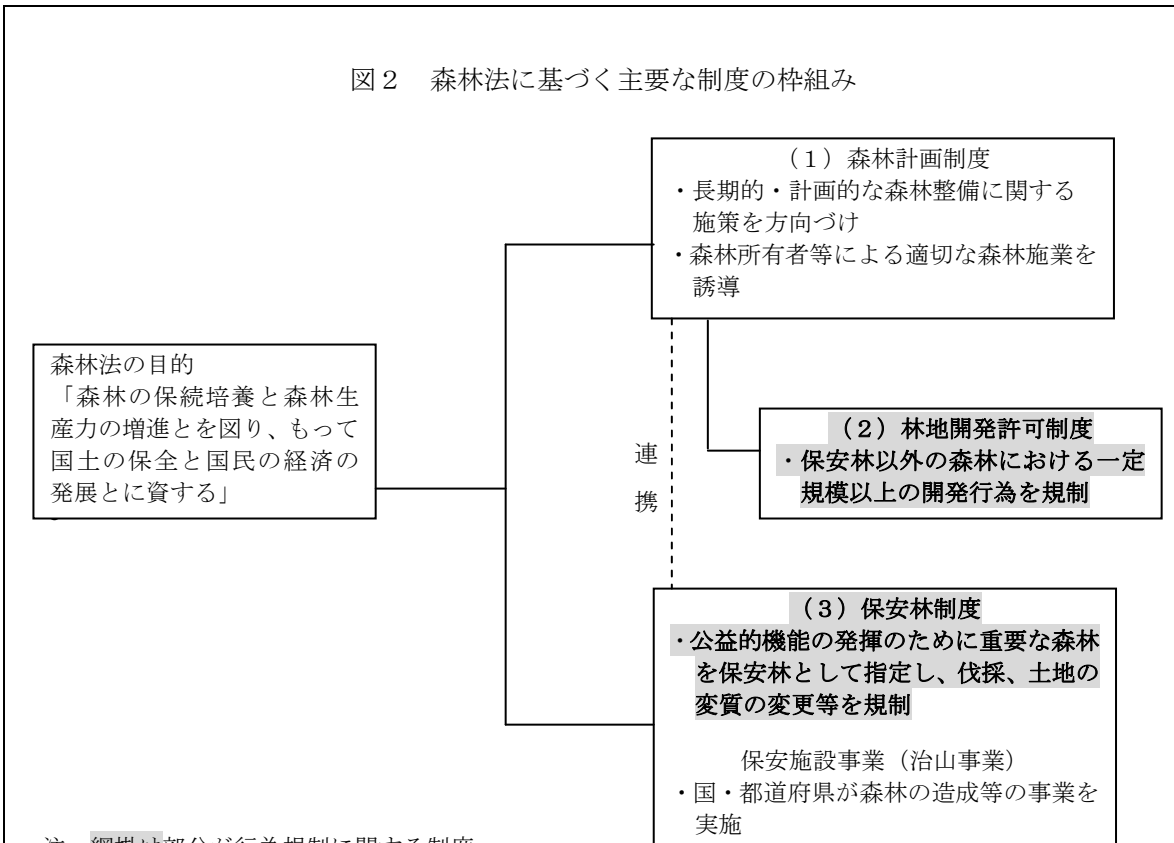
（資料：『森林・林業白書 平成20年度版』）

我が国の森林の約7割を占める民有林は、主に森林法（1951年法律第249号）によってその管理に関する事項が規定されている。（国有林は国有林野の管理経営に関する法律（1951年法律第246号）に基づき管理される。）森林法では民有林の売買に関する規制条項はなく、所有者は自分の林地を自由に売買することが可能である。通常、森林売買は地元の森林組合の仲介を経由して行われることが多いが、所有者と購入者間で直接、売買契約を成立させることもあり、森林組合でもすべての売買を把握しているわけではない。1ヘクタール以上の土地（都市計画区域外）であれば、売買契約締結後2週間以内に登記を行うことが国土利用計画法において義務付けられているが、1ヘクタール未満の土地の場合は届出義務はない。また、相続による名義変更が行われていないケースも多く、小規模林家が過半数を占める我が国の民有林では、その売買や所有者の実態把握が極めて困難な状況にある（注1）。

一方、民有林の開発については、森林法に基づき、森林計画制度、林地開発許可制度、および保安林制度によって一定の規制がかけられている（図2）。民有林は、「対象外森林」を除くすべてが都道府県知事による森林計画（地域森林計画）の対象であり、また、約3割は保安林に指定されている。そのため、個人の所有林（私有林）であっても伐採・開発にあたっては市町村や都道府県への届出やその許可が必要である。

以下、それぞれの制度がどのような要件を定めているのか見ていく。

図2 森林法に基づく主要な制度の枠組み



(資料：日本林業調査会『すぐわかる森と木のデータブック2002』)

(1) 森林計画制度

林業は植林から伐採まで超長期の計画的施業を要するものである。かつ、個人の所有林であっても、森林が持つ環境保全機能などは公益的観点から適正に維持・管理される必要がある。そこで、こうした森林の超長期的・公益的特質を踏まえた総合的な施業が適時適切に行われるよう、国として目標とする森林の姿やそこに誘導するための施業の考え方を定め、森林所有者の施業を誘導していくものが「森林計画制度」である。

具体的には、農林水産大臣が5年ごとに15年を一期として定める「全国森林計画」（森林法第4条1項）に基づき、各都道府県知事が所管自治体の民有林について5年ごとに10年を一期とする「地域森林計画」を定め（法第5～6条）、さらにそれに基づき、各市町村が「市町村森林整備計画」を策定・実施するという三層構造になっている。対象外森林を除くすべての民有林は、この制度のもと施業を行うことが定められており、特に森林所有者等が市町村森林整備計画を遵守していないと認められる場合には、市町村の長が施業勧告を行うことができるとされ（法第10条の10第1項）、森林所有者がそれに従わない場合は、都道府県知事による調停や裁定の制度が設けられている。

また、森林所有者が所有林の伐採を行う際は、事前に市町村の長に対して伐採計画と伐採後の造林計画を届け出ることが義務付けられている（法第10条の8第1項）。届出事項が市町村森林整備計画の内容に適合していない場合や届出事項が遵守されていないと認められる場合には、市町村の長は森林所有者に対し計画の変更命令・遵守命令を出し（法第10条の9第1項、第3項）、所有者がその命令に従わない場合には30万円以下の罰金を科すことができるとされている（法第207条）。

なお、こうした三層構造に加え、森林所有者がその所有する森林について自発的に伐採・造林

の計画を作成し実施する「森林施業計画」の仕組が設けられている。市町村長から計画の認定を受けた対象森林には、金融・税制・補助金上の優遇措置があり、現在、民有林の約半数が対象となっている。

(2) 林地開発許可制度

こうした森林計画制度に基づく施業に加え、地域森林計画の対象の民有林で保安林以外のもの（民有林の約7割に相当）について、1ヘクタールを超える規模の開発行為（土石または樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為）を行う際には、所有者は都道府県知事へ事前に許可申請を行うことが義務づけられており（法第10条の2第1項）、これを「林地開発許可制度」と呼ぶ。（保安林を除くのは後述のとおり別の許可や解除手続きが必要なため。）

林地開発制度は1974年の森林法の改正により発足した。この制度が制定された背景には、1960年代の高度経済成長期以降、開発規制が講じられていない保安林以外の森林において、ゴルフ場の造成やレジャー施設の建設等による無秩序な開発が増加したことがある。さらにその後、森林に対する開発行為が大規模化・集中化するに伴い、1991年には、許可要件として、開発行為によってその森林のもつ水害防止機能が損なわれ、下流域において水害を発生させるおそれを生じさせないことが追加された。（注2）

ただし、国や地方自治体が行う開発行為や公共性が高いと認められる鉄道、学校、自動車道路、飛行場、都市計画事業や区画整備事業は許可制の適用除外とされている（法第10条の2第1項第1号、第3号）。

また、災害の発生や水の確保の支障、環境の悪化のおそれが認められない場合には、都道府県知事は、開発申請を許可しなければならないことになっており、（法第10条の2第2項）、あくまで開発を許可することが前提になっている。1980年代のゴルフ場建設ラッシュ時は、ゴルフ場内に植林をしたり、沈砂池や洪水調整池を造ることで、林地開発許可がなされていたというのが運用の実態と言われる。こうした点から、林地開発許可制度には一定の抑止力はあるものの、優良林地を守るための開発規制としては十分とは言い難い。

(3) 保安林制度

森林の開発を規制するもうひとつの柱に保安林制度がある。保安林制度とは、森林保全のための事業規制の一種であり、先述の森林計画制度・林地開発許可制度と同様、森林法に基づき定められている。水源のかん養、災害の防備等、森林が有する公益的機能上重要な森林を農林水産大臣または都道府県知事が指定する制度で、森林所有者に対して一定の作為、不作為の義務を課す一方、税制上の優遇措置等を認めている。

実面積で見ると、現在、我が国の全森林面積の46.8%が保安林に指定されているが、その過半数は国有林である。国有林のうち86.3%が保安林であるのに対し、民有林に占める保安林の割合は28.9%に過ぎない。種類別には、17種ある保安林のうち、水源かん養保安林が全体の71%を占める。（図3）

保安林に指定されると、指定施業要件（立木の伐採方法及び限度並びに植栽の方法、期間及び樹種）が定められ、これを遵守しなければならない。所有者は森林の育成行為である間伐を行う際も事前に都道府県知事へ届出を行うことが義務付けられる（法34条の3）。また、原則として都道府県知事の許可を受けなければ、立木の伐採や、土地の形質等の行為はできず、立木を伐採した場合にはその跡地について植栽の義務が課される（法34条の4）。これらの規制に違反して無許可で立木の伐採や土地の形質の変更等を行ったり、植栽を行わなかった場合には、都道府県知事は所有者に伐採の中止を命じたり、伐採跡地について植林を命じるといった、監督処分を行うことができる（法38条）。

図3 保安林の種類別面積

(単位：千ha)

| 区分 | 合計 | 国有林 | 民有林 | 対全保安林率 (%) |
|--------------|-------------------------|----------------------|----------------------|------------|
| 1号：水源かん養 | 8,870 | 5,556 | 3,314 | 71.0 |
| 2号：土砂流出防備 | 2,493 | 1,066 | 1,427 | 20.0 |
| 3号：土砂崩壊防備 | 57 | 19 | 38 | 0.5 |
| 4号：飛砂防備 | 16 | 4 | 12 | 0.1 |
| 5号：防風 | 57 | 23 | 34 | 0.5 |
| 水害防備 | 1 | 0 | 1 | 0.0 |
| 潮害防備 | 13 | 5 | 8 | 0.1 |
| 干害防備 | 121 | 50 | 71 | 1.0 |
| 防雪 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| 防霧 | 62 | 9 | 53 | 0.5 |
| 6号：なだれ防止 | 19 | 5 | 14 | 0.2 |
| 落石防止 | 2 | 0 | 2 | 0.0 |
| 7号：防火 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| 8号：魚つき | 54 | 8 | 46 | 0.4 |
| 9号：航行目標 | 1 | 1 | 0 | 0.0 |
| 10号：保健 | 696 | 355 | 341 | 5.6 |
| 11号：風致 | 28 | 13 | 15 | 0.2 |
| 合計 | 12,491 | 7,116 | 5,375 | 100.0 |
| 全保安林面積に対する比率 | 100.0 | 57.0 | 43.0 | |
| (実面積) | 11,763 (全森林面積の46.8%) | 6,764 (国有林の86.3%) | 4,999 (民有林の28.9%) | 100.0 |

注：平成19年3月31日現在の数値。

(資料：『森林・林業白書 平成20年度版』)

保安林はいったん指定されると、自然現象によって保安林が破壊されたり、機能を代替する施設が設置された場合等を除いて、解除されることは少ない。ただし、「公益上の理由により必要が生じたとき」には、農林水産大臣または都道府県知事は指定解除を行うことができるとされる(法第26条2項、法第26条の2第2項)。

「公益上の理由」とは、保安林のもつ公益性と、保安林を保安林以外の用に供するための公益性との比較衡量により後者が大である場合をいう。実務上は、保安林の有する公益性を極力失うことなく、土地収用法その他の法令により、土地を収用もしくは使用できるとされている事業等の用に供する必要が生じた場合とされる。(注3)ただし、道路やリゾート施設などの建設における解除要件の適合性をめぐっては、これまで長沼ナイキ基地訴訟(1969年)や春秋林道異議事件(1987年)など、住民を巻き込んだ大きな訴訟が起きている(注4)。また、宮崎県では大型リゾート施設シーガイア建設時に海岸の松林(国有林)の保安林指定が解除され伐採・転用が行われたが、当該施設への県の財政支援の「公益上の必要性」をめぐっては県民が当時の知事を住民訴訟で訴えている(2000年に提訴から約4年半で和解)。

保安林は不動産登記法上の地目であり、登記簿に記載されるほか、不動産売却時の重要事項にも書かなければいけない。保安林には厳しい開発規制がかかり、転用・開発が難しいため、民有林が保安林化されると資産評価額は4割程度に落ちると言われる。そこで、そうした保安林の指定により森林所有者が通常受けるべき損失については、固定資産税および不動産取得税等の免除や、相続税、贈与税等の特別控除税の税法上の特例措置、造林関係補助金の特例等の優遇措置等によって補償が定められている(法第35条)。

こうした優遇措置は、林業を続ける意思のある所有者にとっては保安林化へのインセンティブになるが、機会があれば林地を高値で転売したいという気持ちの若干でもある所有者は保安林指定には消極的である。民有林の保安林指定が3割程度に留まっている背景には、「私権の制限を最小限にする」という土地所有における我が国の基本的な考え方とともに、こうした所有者の潜在的な転売希望もあるといえよう。

以上のように、我が国には民有林の転売を規制する法律はなく、自由な売買が可能である。林地の開発については、保安林では厳しい開発規制がかかっている一方、保安林指定されていない民有林（全体の約7割）については林地開発許可制度によって一定の開発規制は設けられているものの、相当の保全措置が講じられれば都道府県知事は申請を許可することが義務付けられているため、優良林地を守るための規制としては十分とは言い難い。

また、地域森林計画対象の民有林において、計画どおりの施業が実施されなかったり、伐採後に再造林が行われていない場合でも、森林法に定めるような施業勧告や遵守命令が実際に市町村長から出されることはほとんどない（注5）。長期にわたる林業低迷を背景に現行の制度が自治体森林行政において実際には機能していない実態があり、こうした現状が放置林の増加や、さらには山中への産業廃棄物の不法投棄等の遠因となっている（注6）。

注

1. 我が国の林家（約92万戸）のうち57%は保有山林面積が1～3ヘクタールの小規模林家である。（資料：農林水産省『2005年農林業センサス』）
2. 林野庁治山課『保安林及び保安施設地区制度の概要 平成20年版』
3. 同上
4. 前者は保安林を解除して国がナイキ基地を建設しようとした例で、当該保安林機能に代替する施設を作って、洪水や濁水の危険性が解消されたとして保安林を解除したのを適法とした。後者は白神山地というブナの広大な原生林が残る地域に、秋田県から青森県に至る林道（春秋林道）を両県が建設しようとした事案。農林水産大臣の保安林解除に対して市民が何万通もの異義意見書を提出して対抗した。（須田政勝『概説 国土法』p.365～366）
5. 第3章参照。
6. 森林の施業は間断的で放置されているのか否かの客観判断が困難なため、放置林に関する明確な全国的データはない。ただし、林野庁業務資料によると、平成18年からの6年間で緊急に間伐が必要な人工林は330万ヘクタール（全人工林面積の1/3に相当）、伐採後3年以上たっても更新が完了していない造林未済地が平成18年度末で1万7,000ヘクタールあると見られる。

第3章 水源林保全のための政策提言

国家基本インフラとしての水源林を守るために

前章までで議論したとおり、水源林は我が国の「森と水の循環」に基づく暮らしの土台であり、国の基本インフラである。第1章で整理した水源林に関わる様々な課題の解決のためには、まず植林放棄の現状を是正し、重要水源林の指定と保全方法を検討することが急務である。そこで、以下のようなルールの見直しと制度の整備を提案する。

提言1. 土地利用規制の見直し

提言2. 重要水源林保護のためのゾーニング

提言3. 売買規制の見直し——国土法等による新たな林地売買規制

提言4. 重要水源林の所有・管理・費用負担の見直し

提言5. 新たな森林管理主体の育成

提言6. 森林・林業に携わる人材の育成

【各提言の解説】

はじめに：植林放棄を減らし、水源林を保全するために——伐採規制の考え方

現在、「違法伐採」について国際的に明確な定義はないものの、一般的には「各国の法律に違反して伐採される行為」を指している。我が国の植林放棄がこの違法伐採に該当しないという保証はない。京都議定書対応において、日本の森林管理水準が疑われることがないよう、十分な植林放棄防止策を講じていくことが必要である。

皆伐規制と伐採跡地への植林義務化をどれほど徹底できるか。一連の行財政改革の流れの中、地域レベルの監視については、地方分権（市町村への権限委譲）と市町村合併によってそれらの任務が市町村へ移譲され、市町村行政への比重が高まっている。

しかし、前章までで述べたように、実態として市町村に林業専門職として採用される職員はほとんどおらず、森林政策の執行体制も商工産業担当者や農業担当者が兼務するにすぎない。伐採届出書に基づいた再生林が行われていない場合、市町村長は遵守命令を出すことができるが、この遵守命令は一方通行に終わりかねない。再生林が行われない理由が経済的な原因であり、解決するにはコストがかかるからだ。市町村合併の進展などで、地元自治体による森林管理への関心は残念ながら低下している。

2008年7月には森林法施行規則が改正され、伐採届出時に伐採者と更新者が連名で提出するよう義務づけられたが、これとて効力は未知数である。

現在のところ、私有林について公的にコントロールすることについては、私有財産への新たな規制強化に難しさがあり、限界がある。もちろん、規制措置がないわけではな

い。保安林（私有林面積の29%）の伐採は許可制であり、植林が放棄された場合、森林法違反として罰金50万円を処する（森林法第206条）ことができる。また、私有林の残り71%を占める普通林には届出制が規定されており、①無届け伐採は、30万円以下の罰金（森林法第207条）があり、②届出どおりの植林を行わなかった場合、市町村長による遵守命令に従わない場合にも30万円以下の罰金（森林法第207条）を処することとなっている。

全国の植林放棄地は統計上、1万7,000ヘクタール（2006年）あるわけだから、当然相当数の罰金適用事例があるはずだが、実態的には、普通林の場合、①②ともほとんど事例がない。植林放棄に起因する罰金30万円の適用事例は平成19年度は全国で0件である（第207条の平成19年度の適用事例は「搬出期間の違反」が理由で1件のみ）。そのような届出制度があることが、各森林所有者へ十分に周知されておらず、自治体によるチェック機能も十分働いているともいい難い。

自治体の担当曰く、「植えずに放置されているのは個人の経済的な理由に基づくもので、植林は不可能」「市町村長による遵守命令を出したとていたしかたない。一方通行に終わってしまう」「財政窮乏の自治体に植林を肩代わりをする余裕などない」。そう黙認を決め込む市町村がほとんどだから、植林放棄にかかる森林法違反の適用事例が全国で0件なのである。

1962年（昭和37年）までは普通林の伐採でも知事の許可が必要だった。しかし、丸太の自由貿易化への圧力と併せ、住宅不足で伐り急ぎたい需要側の強いニーズを受け、知事への届出制に変更された。今でいう規制緩和である。さらに平成10年には、知事への届出制が市町村長への届出制に変更された。地方分権化で権限委譲である。こういった一連の規制緩和、地方分権・権限委譲を経て今日に至っている。

皆伐・植林放棄がなぜ起こったか。制度があるにもかかわらずなぜ市長村長は伐採・造林の変更命令と施業の勧告を出さないのか。なぜ、市町村の林業行政は機能不全に陥っているのか。

ここに行政指導に基づく現制度の限界があるのである。林業の原点でもある植林行為がないがしろにされてしまっている点は、市町村林業行政の限界とみるべきである。

もとより、森林資源は個人（企業）の私的財産であり、その帰属は当然所有者にある。立木の生成に至るプロセスで定率、定額な補助金もつぎ込まれているが、それは成育途上の森林に公益的機能があるからで、そのことが評価され、公的資金が投じられている。そして計画どおりの施業が将来もまたつづけられるであろうという予定調和がそこには混在している。伐採された後もまた計画どおり植林されるであろうと。かつて、林業が健全にまわっていた頃はそれでよかった。

しかし、情勢は変化してきている。現下の植林放棄は想定外ともいえよう。「たとえ伐採の段階で、計画そっちのけで皆伐放置としようとも補助金返還は課されない」「植林放棄しようとも、計画破棄のそしりはだれからも受けず、遡及もされない」こういう

意識が当たり前になっているならば、補助金はもらい得で、「あとは野となれ山となれ」である。森林所有者の意識も変化してきており、お金になるなら直ちに売却するとドライに判断するようになってきている。こういった変化に制度上も対応しなければならなくなっている。

我が国の土地利用に関しては、土地基本法第2条で「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」と規定されているものの、たった一人の地権者の反対で公共道路が開設できない例がいくつもある。我が国の土地に対する私権は強く、土地収用制度もほとんど機能していない。土地に対する考え方が、植林放棄や里山での廃棄物放置の問題の解決を難しくしている。

第1章で述べたとおり、植林放棄による災害の危険性が最も高まるのは、伐採後およそ15年前後である。

ここ数年来の植林放棄の後遺症は、今からおよそ10年後に各地で現出してくる可能性がある。植林放棄となっている裸地において、防災面や水資源かん養面で機能低下が懸念されるものについては、何らかの規制措置（利用規制と売買規制を含む）を講じなければ、災害、水質汚染などそこから派生する様々な問題を惹起する可能性を孕んでいる。安全・安心な水源林の確保は急務である。

以上のような規制強化の方針は、現下の規制緩和・構造改革の流れに逆行している。

しかし「平和」と「環境」と「福祉」の分野は、本来目的の達成のためには、規制緩和の例外もあるとすべきである。環境分野の一つの重要な核となる森林・水資源問題については、公共の利益（福祉）に適合するよう、その資源管理を厳正にするための規制と監視力の強化が図られなければならない。重要なのは、実効性のある規制が、確実に守られることである。

農地の転作奨励金のように一年サイクルで清算されるものはチェックも容易で考えやすいが、林業はそうはいかない。50～60年の長期にわたって、しかもその期間の中で一度だけ伐採（収穫）が行われるような産業・林業は、単年度会計主義をとる現行予算システムの中では舵取りがさらに難しくなっている。植林放棄問題が難しい理由は、この点ばかりに根ざすものではないが、大きな要因の一つである。

提言1. 土地利用規制の見直し

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">(1) 普通林地における伐採許可制の再導入(2) 植林放棄にかかる罰金相当分の林地等の没収(公有林化)(3) 伐採時の山林所得減税分の返納等(各種減税措置の適用除外) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

林業の長期・継続性という特性を踏まえるならば、行為の連関性、行為の遡及についても考慮しなければならず、具体的な伐採規制として、現行「届出制」を改定し、「許

可制」に戻すとともに、植林放棄については、上記提言1(2)～(3)に示すような植林義務の不履行にかかる罰則措置の徹底と防止策の強化策の検討が必要である。(2)および(3)の提言については、これら方策の政策効果等をさらに検討し、導入していくことが重要である。(ただし、現下のような実態では制度改正はおぼつかない。なぜなら、市町村長による遵守命令、勧告が一件もない中で、つまり「遵守命令と勧告事例が一件もないということは、植林放棄という事態に問題がないからだ」と解釈される現状において、制度改正の必要性など見出せないからである。以下の制度改正に至る前段で、困った現状に対し、まずは毅然とした法令順守の行政指導が市町村によって徹底されなければならない。)

総じて、条件不利地域にその多くが賦存する水源林については、前項で述べたように「更新される見込みのない皆伐」をしてはならず、また「公共セクターが新たな森林監視Gメンを配備」するなど、確実に植林放棄がなされないよう伐採上の規制と監視体制を強化していくことが欠かせない。

提言2. 重要水源林保護のためのゾーニング

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">(1) 水源林・重要水源林の定義の明確化(2) 重要水源林のゾーニング(地区区分)(3) 水源林・重要水源林の区分ごとの土地利用規制 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

水源地となる重要水源林等のゾーニングに際しては、水理学、水文地質学、森林学、衛生学等の専門家からなる学際的な検討が求められる。ゾーニングのためのガイドラインをもとに線引きが行われ、上記土地利用規制が実施されていく必要がある。

これには、EU諸国の規制策が先例になる。

特に水質保全を図ることを目的として、ドイツ、フランス、イギリス、ベルギー、オランダ、スイス、オーストリア、スウェーデン、フィンランド、チェコ、ハンガリーに規制策(地下水源の保全のために法的措置)があり、ゾーニング(地区指定)と併せて土地利用規制が設けられている。

具体的には、公共水道の安全保持のため、湧水や地下水取水地周辺を法律によって保全(保護)地域に指定し、経済活動を禁止もしくは規制している。これらは、1950年代～1960年代にかけて立法されたものである。

ドイツでは、100年以上前から関連法がある。同国では1953年に近代的な水道水源保全のための技術的指針が法的に示され、現在のドイツ連邦水収支法に引き継がれている。同法には、「土地所有権は、この法律または州法で許可や認可を必要とする水の利用および地表水域の拡張には及ばない」と規定されており、「地下水をかん養すること」や「降水の流水をふせぐこと」が必要となった場合には、保全区域を設定できる

ことになっている。ドイツの地下水にかかる水質水源保全区域は、4種のゾーニングから成っており、①井戸から10m以内の範囲、②病原性微生物が50日以内に井戸に達する範囲、③井戸から2kmの範囲、④水源かん養域である。それぞれ、立ち入りや施設の立地、行為の禁止等が定められている。

このドイツの制度はオランダの法規制などへと受け継がれており、オランダでは、3種のゾーニングから成っている。①集水区域（立ち入り禁止）、②保全区域（各種施設の立地や行為の禁止）、③その他のかん養域（井戸の水質に影響を及ぼすような施設と行為の禁止）である。

フランスでも、3種のゾーニングがなされている。①第1種（直接）保護地域、②第2種（近接）保護地域、③第3種（遠隔）保護地域で、①は原則として、水道事業者がその土地を買収しなければならない。パリ市の例では、湧水の取水池周辺と導水管沿いの1850ヘクタールが買収されている。②のエリアは、井戸の周囲数100m～数km程度である。

イギリスにおいては、水源から半径500mの区域を水源保護区域に設定し、買収している。

我が国においても、こうした先進事例に倣い、地下水公水論の考え方を基本に、地下水源を守るため水源かん養保安林等のうち重要な森林（重要水源林）の「ゾーニング（地区区分）」を行うためのガイドラインを国が示し、自治体がゾーニングを行うなど、区域内の「行為制限にかかる強化策」を科学的かつ技術的に検討していくことが急務である。

提言3. 売買規制の見直し——国土法等による新たな林地売買規制

(1) 水源林売買の事前届出化

(2) 重要水源林の国土法上の規制・監視区域化

現在、我が国に存在する土地売買規制は、2つである。

一つは農地法による農地の売買規制。もう一つは、国土利用計画法による規制区域内の土地売買である。まず農地法については、第3条において、

「農地又は採草放牧地について所有権を移転し、又は地上権、永小作権、質権、使用賃借による権利、賃借権若しくはその他の使用及び収益を目的とする権利を設定し、若しくは移転する場合には、政令で定めるところにより、当事者が農業委員会の許可を受けなければならない。」

とされている。しかし、このルールを林地にそのまま導入することは無理がある。この売買規制の成立要件として、農業委員会並みの林地委員会（仮称）の創設が必要と考えられるが、全国を網羅する新たな地区組織をつくり、その組織が林地売買に関与して

いくという手法は明らかに時代の流れに逆行している。

国土利用計画法においては、2,000平方メートル以上（市街化区域）、5,000平方メートル以上（市街化区域以外の都市計画区域）、1ヘクタール以上（都市計画区域外）のすべての土地取引について、契約締結後2週間以内に市町村を経由して知事あて届出を行うことが義務付けられている。この制度によって、年間16,436件（平成19年）の届出が行われている。

また同法は、ゾーニングごとの土地取引規制措置を規定している。①規制区域（許可制：第12～22条）、②監視区域（事前届出制：第27条の6～9）、③注視区域（事前届出制：第27条の3～5）の3つの区域ごとの規制措置である。

これら3つの規制区域のうち、①③の適用実績はこれまでなく、②の監視区域のみが過去において実績を有しており、最も実績が多かった平成5年には全国1,212市町村において区域指定がなされていた。現在では、東京都小笠原村のみが監視区域として指定されている。小笠原空港計画等を控え、「地価の急激な上昇又はそのおそれがあり、これによって適正かつ合理的な土地利用の確保が困難となるおそれがあると認められる区域」として知事が認めたことによる。該当地では、土地取引契約の締結前に届出を行い、価格及び利用目的について問題があれば知事の勧告を受けることとされている。

今後、重要水源林などを保全していくためには、このような国土法の考え方を敷衍していく手法が一つの方策と考えられる。即ち、すべての林地を対象に売買規制を行うのではなく、ゾーニングによって重点的な売買規制対象区（重要水源林等）を設け、その区域内森林について、売買規制策（事前届出、許可等）を講じるという手法である。

具体的には、水源林の売買に当たっては、事後届出を「事前届出」に変えるとともに、下限面積要件（都市計画区域外では1ヘクタール）を下げることの検討が必要である。また重要水源林については、国土法上の規制区域又は監視区域としていくことの検討も必要である。これによって、水源林の売買については、事前に公的セクターによるチェックが入ることとなる。この情報を的確に分析し、併せて、重要水源林については提言2による土地利用面での規制措置を加えることにより、水源林としての高次な機能を確保していくのである。

提言4. 重要水源林の所有・管理・費用負担の見直し

(1)重要水源林の公有化(自治体有林化)

(2)効率的な主体(民間等)による重要水源林の管理と公的主体による監視

森林という自然資源が、一つの社会基盤（公共インフラ）的要素をもつことを鑑みれば、公的な視点と利益追求の視点が対立し、紛争が起こりかねないことも想定しておかなければならない。しかし、そういった観点から我が国の制度をみた場合、公的利益を

保全するためのルール整備は未だ極めて不十分である。

森林の新しい購入者が、地上立木の伐採にしか興味がない場合、あるいは取水する地下水源だけにしか興味がない場合、つまり森林計画制度が遵守されなくなり、通常ならば当該森林に期待できる国土の保全や、水資源のかん養、自然環境の保全などの公益的機能が十分発揮されなくなる懸念が大きくなる。

本来、私的利益の追求をめざす民間発想と、地域の公益（福祉）は対立する。第1章で採水（水資源）と皆伐放棄（木材資源）に関する収奪の懸念について論じたとおり、私的経済の追求を徹底していくと、必ずこういった側面を惹起する。そうならないための、土地利用規制と売買規制についての提案は、提言1～3のとおりである。とりわけ、重要水源林に関しては、早急な対応が迫られている。

しかし、売買や土地利用に関する規制を強化していくことは、土地所有者に対し、新たな受忍義務を強いることになる。一律的なルール化は難しく、ケースバイケースにならざるを得ない。定常的な正解はあり得ず、現実的な対応に行政は苦慮する。

結局、そういったルール化や規格化が難しい場合、最終手段としては、重要水源林を公有化することを考えなければならない。打開策が困難な場合の最後の手段だが、私有林のうち、重要水源林については公的主体（自治体等）の関与を強め、所有権を移転させることが必要となる（公有化）。

この方策を講ずる場合の基本的な考え方は、「経済的な理由等で計画に基づく望ましい森林施業が今後においても不可能な森林（植林放棄地）については、公的な観点から所有・管理がなされるべきであり、その場合の買入れ評価額は果たすべき公的な機能に着目した評価額（保安林評価額）相当となる」というものであり、当然のことであるが、その買入れの評価額は罰金額が差し引かれたものとなる。この公有林化を実践するためには、予算措置（重要水源林公有林化対策費、違法伐採等防止総合対策費など）も併せて検討することが必要である。

公有林化後の管理について、コストを要するが、その管理コストについては効率的に行える主体（民間等）が担い、それらの評価・監視は専門家を含む第三者的な公正な主体が責任をもって担うことが必要である。これらに要するコストについては、国、地方（森林環境税等）の負担額にかかる戦略的な配分が必要である。

もちろん、多様な主体で森林を支えていくことができればなおよい。企業がCSRの一環として取り組んでいけるようインセンティブを働かせていく施策も重要である。

これらの問題に関し、大局的な観点から十分論議し、対策を講じていく必要がある。さきに述べたように、フランスのシラク元大統領は水ビジネスに熱心だったが、我が国も森林・水資源の保全に向けて、国を挙げ、国益を考えた戦略——国家戦略に沿って対応を図っていくことが急務である。

提言5. 新たな森林管理主体の育成

(1) 提案型施業の積み上げによる管理主体の育成

(2) 信託などによる林業経営主体への支援

水源林保全のためには、上述のような土地利用規制や林地売買規制の見直しとともに、林業生産の採算性自体の改善も図らねばならない。そのためには、小規模な個人森林所有者を支える、新たな森林管理主体が必要であろう。

現在、我が国の林業・森林管理においては、経営的に採算が取れない再造林をできるだけ行わず、間伐を繰り返す森林施業が選択されるよう森林所有者を誘導し、将来の資源基盤や水源となる森林を失わないようにすることが重要になっている。間伐が繰り返され林齢が高くなれば、森林内の表層の土壌も厚くなり、雨水の浸透が増大するとともに、林木の蒸散作用による水の消費も抑制され、水源林としての機能も高まる。

また、行き過ぎた拡大造林が産み出してしまった地利的な条件が不利な奥地水源地域の人工林などは、間伐を繰り返す過程で天然更新による多様な樹種の侵入を促し、林齢とともに多様性の高い混交林に変えていくことが必要である。このような取組は、森林の健全性・安定性を高め、水源のみならず多様な公益的機能を高度に発揮させることにもなる。

今後、森林所有者がこのように間伐中心に施業を続ける動機付けとするため、間伐の生産性上昇、低コスト化による採算性の改善、いわゆる儲けるシステムが必要である。間伐した木を搬出し、マーケットで売ることによって利益を出すために、搬出コスト削減のための路網の整備と機械の高性能化等による間伐の作業システムの変革が求められている。このような変革を個々の所有規模の小さな森林所有者に期待することは困難である。このため、高効率な間伐作業を実践できる事業者が、森林所有者に費用や利益を明らかにして路網整備も合わせた間伐を提案し、間伐の事業地をまとめていくことが必要である。

このような提案型施業は政策的に強力に進められているところであるが、今後は、このような事業者が提案型施業の実績を積み上げ、自らが管理する能力や費用負担をするだけの資金力を持たない個人の森林所有者が安心して任せることのできる森林管理主体として育成していくことが必要である。そのためには、所有者からの信託や買取等により、事業者自らが経営する森林とし、効率的な林業経営を行うことが必要となる。このような林業の事業者は一般に小規模零細な者が多いので、過度な負担を負うことなく、このような取組みが行えるような仕組みが検討されなければならない。

提言6. 森林・林業に携わる人材の育成

(1) 教育・研究機関と連携した、森林・林業のプロの養成

(2) 地域ぐるみで行う森林管理や森林資源活用のためのリーダー養成

最後に、水源林を適切に保全し、林業生産の採算性を改善していくために、何より重要なのが人材育成である。

我が国の森林管理については、国有林は国の管理組織、公有林は地方自治体の管理組織、私有林については都道府県の技術的指導のもとで、森林所有者や森林所有者の協同組織である森林組合等によって管理されている。

国、地方自治体の管理組織や森林組合の組織内の技術者と現場の作業を行う者は、一般にそれぞれ別系列で人材育成が行われてきた。

我が国には、いわゆる技能系作業労働よりも知能系作業労働を上位に見る社会風潮があり、林業分野においても、大学、農林高校の森林・林業関係学科等の教育機関は、実際には現場作業を行わない管理組織等の技術者（知能系作業労働者）の人材養成組織としてのみ機能している。この養成課程は座学であり、技能実習などの現場作業の訓練にはわずかな時間しか割かれていない。また、技能系作業である林業労働の賃金は安く、休日、退職金などの労働条件も低位であることから、高等教育を受けて働くだけの動機付けもそこには見出せない状況が続いてきた。

さらに、国、地方公共団体の管理組織においても、近年の行政機関の縮小・効率化という観点から人材育成は停滞している。国有林は急激な職員数の縮減のために、公益的機能の高度発揮のために必要なきめ細かな施業や技術の研鑽が適確に実践されていないし、都道府県の民有林の管理に対する技術面での指導能力、実施体制は低下している。

ところが、近年、技能系作業労働と知能系作業労働を併せ行う林業のプロを育成する取組の必要性が作業現場において認識されてきた。新規参入者ではなく、既に何年かの林業の現場経験を持つ人を対象とした教育訓練を行うNPOの活動や大学のセミナーの開催が注目を浴び、そのような場にかなり広域から林業のプロとなることを目指した人々が集まってくるようになってきている。

行政、林業界は、大学等の研究教育機関と連携して、このような林業のプロとしての人材育成・再教育の取組を助長し、さらに、このような林業のプロの提案も取り入れつつ、林業生産技術の変革とその標準化を早急に進めなければならない。水源林を公有化することなどにより公的に整備・管理するに当たってもこの点の改善が大きな課題である。

また、人材育成のためには、林業の地域産業としての重要性、森林管理の環境保全上の重要性といった政策的・社会的な重要性の認識を国民に拡大させるとともに、職業としての魅力が高められなければならない。家族を養い、子供を教育できるだけの一定の所得が得られることはもちろんであるが、自己実現に相応しい職業としての社会的な評価（社会から必要とされているという実感など）が得られるような国民へのPRが、行政や林業界に必要となっている。

一方で、緊急の課題として、現実には、森林管理のための人材開発にすぐに役立つ方策を考えることが必要となっている。

この点については、現在において考えられる手段の総合化を図ることが重要である。林

業に関する専門的な知識や技能はなくとも、地域の森林の管理に関心のある地域住民・NPO・NGOや農協、郵便局、消防団等の地域に根付いた組織の人材を総動員しなければならない。そこに、国、地方自治体の管理組織、森林・林業の関係者、森林所有者等の人材を適材適所的に配置するなど、地域の森林管理の水準を維持していく方策が地域の社会条件にあった形で検討されなければならない。また、その財源的な基礎については、国、地方自治体の政策として検討することが必要である。地域の利害関係、所有者の構成や林業の状況なども異なり、全国を画一的な手法でまとめようとすることは不適當である。

しかし、現在の我が国では、このようなコミュニティ的な手法はうまく作用しない場合が多いのも事実である。これは、地域社会からリーダー的な人材が流出してしまっていることが原因であり、森林・林業の分野だけの努力ではどうしようもない面もある。行政の人的ネットワークだけではなく、学生や地域の活性化に生きがいを求めようとする若者がこのようなコミュニティ的な手法を牽引して、地域の森林管理や新たな地場産業を活性化している事例もある。政策的な支援は、財源とともに、このようなリーダーやマネージャーとも言うべき人材の確保が最優先されるべきである。

おわりに ～ 水源林が育む未来の社会

ここまで、国の基本インフラとしての水源林を保全するための課題と必要なルール整備について議論を行った。最後に、グローバル経済のなかで、我々は水源林を地域社会でどのように位置づけ、ローカルな共存の姿を描くべきかを考えてみたい。

水源林の恩恵を実感する社会へ

水源林の持つ役割の受益者は海まで含む流域の社会全体である。その受益とは、水に代表され、山地から適度に流下する有機栄養分は、水を栄養分豊富なものにするだけでなく、農地を肥沃にし、海底の砂までを栄養豊かなものに変え、農業や漁業の収穫を豊かにしてくれる。

しかしながら、流域の社会全体が水源林の受益者であるにもかかわらず、現在の都市化・工業化社会では、その上流から下流へのつながりが見えにくくなってしまっている。下流の都市部では、住民は水道の蛇口の源に水源林を感じることはできなくなっていることはもちろん、農作物や水産物が水源林の恩恵を受けて我々の口に入っていることも実感することは難しい。

2009年1月現在、全国の29の県で、森林環境の保全や森林を県民で守り育てる意識の醸成などを目的として、独自課税する取り組みが実施されている。しかし、県民税に上乗せする県民一律といった形の課税方式になっており、課税の意味や成果が納税者にわかりにくい形になっていることは否めない。人々が暮らしの中で森林資源の恩恵を感じ、森林との共存に夢を持つことができるよう、人々と森林をつなげるための地域社会での工夫が必要であろう。山菜やきのこ、虫や魚をとるといった楽しみや、河川流域ごとの特徴のある水造り、地産水による純粋な水やお茶等の様々な飲用水の製造など、水源林がもたらす豊かな恩恵を目に見える形で示し、人々の森林への理解と共感を作り上げていく必要がある。

日本人が育んできた自然観の再認識

こうした取り組みを進めるには、その原動力として、日本人が古来より育んできた自然観に立ち返ることが不可欠であろう。

我が国では、農耕伝播以降も、水田は水のある平地に限られ、その水をもたらず奥地の水源林は侵してはならない奥山として維持されてきた。また、集落や水田の周辺の森林は里山として人々の生活に密接に結びついていた。森は人々に生活の糧を与えてくれる貴重な資源であるとともに、八百万の神の宿るところであった。人々にとって、自然は保護しなければならないものではなく、日々の物質生活や精神生活と一体となってあるものだったのだ。

また、水は上流の民と下流の民が分かち合うものであるため、人々は徒に汚すことなく、また、使い尽くすことなく、日常生活や水田等に利用した後、再び川や海に返してきた。そして重要な食料である魚をそこに育んできた。

人々がこうした自然観を大切に、「森と水の循環」を実感している社会であればこそ、森という、美しく楽しいだけでなく、ときに厳しく危険な自然と共存していくことができるのであろう。まさにかつての日本人がそうであったように、森を作り変えるのではなく、手入れをし、森林とともに生きていく。そうした自然観を、人々の楽しみや喜びとなる形で取り戻すことが、地域における水源林保全を進める一歩となるのである。

【参考文献】

- 遠藤日雄『現代森林政策学』日本林業調査会、2008年
- 『我が国水ビジネス・水関連技術の国際展開に向けて』経済産業省、2008年7月
- 『特命委員会「水の安全保障研究会」最終報告書』2008年7月
- 小島良三『水道事業の現状』水に関する勉強会、2006年11月
- 三本木健治『水利権について』水に関する勉強会、2007年10月
- 須田政勝『概説 国土法』明石書店、2004年
- 中村康彦『ウォーター・ビジネス』岩波書店、2004年
- 浜田和幸『ウォーター・マネー「水資源大国」日本の逆襲』光文社、2008年
- 福田淳「米国における林地投資の動きについて——林地投資管理会社TIMOを中心として（上下）」『山林』、2007年5月、2007年6月
- 藤縄克之他『地下水問題とその解決法——ヨーロッパにみる汚染対策』環境新聞社、1998年
- 藤縄克之「ヨーロッパにおける地下水の水源保護について」『水利科学』No.216、1994年4月
- 『オガララ帯水層問題の本質』水に関する勉強会、2008年2月
- 『世界の地下水事情に関する俯瞰的考察』（2008年春季講演会要旨）日本地下水学会
- 村嶋由直「木材産業・市場の過去半世紀と展望」『林業経済』Vol.60（12）、2008年3月
- 「アメリカ垂直的統合企業の林地売却の意味するもの」『林業経済』Vol.61（6）、2008年9月
- 安田喜憲『環境考古学事始』日本放送出版協会、1980年
- I. A. Shiklomanov, *World water resources and their use*, A joint SHI/UNESCO product, SHI/UNESCO, 1999
- 信濃毎日新聞『森の世紀10 実態見えぬ山林取引』2008年12月21日
- 森林総合研究所『森林・林業・木材産業の将来予測～データ・理論・シミュレーション』日本林業調査会、2008年
- 日本林業調査会『すぐわかる森と木のデータブック2002』、2002年
- 農林水産省『2005年農林業センサス』
- 林野庁『森林・林業白書 平成20年版 ～林業の新たな挑戦～』
- 『林業統計要覧』
- 林野庁治山課『林地開発許可制度の概要』2008年3月
- 『保安林及び保安施設地区制度の概要』2008年6月

日本の水源林の危機

～グローバル資本の参入から「森と水の循環」を守るには～

2009年1月発行

発行者 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 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

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、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

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 URL <http://www.tkfd.or.jp/>