

**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

東京財団政策研究部

本提言について

本提言は、東京財団で2009年4月より実施している「国土資源保全研究プロジェクト」における研究成果です。

東京財団では、2009年1月に「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～」を発表しました。本提言はその第二弾として、国土資源保全というより大きな視点から政策課題の議論を行い、その結果をまとめたものです。

我が国の人口は2005年に遂に減少に転じ、このままでは2055年には人口の4割が65歳以上になるといわれています。耕作放棄や植林放棄による荒地は全国で拡大しており、空き家率も10%を超えています。離島や奥山の過疎は国の安全保障にも関わる深刻な課題です。しかし、我が国ではそもそも地籍調査が未だ半分も進んでおらず、境界が未定で所有者すら曖昧な山林が6割もあります。土地・水・森林といった国土資源は、所管が複数の省庁に分かれており、全体像の把握も困難な状況です。

こうした状況に鑑み、本プロジェクトでは、森林・水資源（地下水を含む）をはじめとする国土資源が抱える諸課題を明らかにします。そして、人口減少・超高齢社会における新たな国土資源保全のあり方について、具体的な提言を行っていきます。

本提言が、山林売買の根底にある本質的課題を明らかにし、我が国の国土資源保全の一助となることを望みます。

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】

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

東京財団政策研究部とは

日本は、バブルの崩壊からようやく立ち直ったかと思うと、今また、グローバルな経済危機に直面しています。さらに年金・医療などの社会保障に始まり、教育や農業・環境などの問題は山積したままであり、国内問題はますますグローバルな問題と直結するようになり、外交・安全保障問題は米欧だけではなく、アジアや新興国などのプレーヤーも加わって、複雑化し、国益の再整理が必要になっています。

このような重大な時期に政治は機能不全をきたし、これらの問題についての、政策論議では対症療法が中心となっており、冷静な分析と検討が十分ではありません。

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、提言を行う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。

1997年に東京財団が設立されてからこれまでの間、民間から内閣に入ったり、霞が関の官僚が政界やアカデミズムに飛び出したり、政策をめぐる人材の流動化は急速に進みました。東京財団の政策研究事業は、こうした流動化した人材の知性や能力を集めながら、世の中を動かす発火点となることを目指します。

【要 旨】

日本各地で山林売買が加速している。山間部の土地取引面積は過去10年で倍増した。水源となる森林（水源林）は、国の重要なインフラといえるが、現状では売買の実態は掴みにくい。

我が国では地籍調査が48%しか完了しておらず、所有権の移動も十分には把握されていない。国土利用計画法に基づく売買届出データも、どこまで実態をカバーしているか不明だ。

日本の土地所有権は諸外国に比べて極めて強い一方、公益や安全保障などの観点から、国土資源（土地・森林・水）への投資について直接的に規制する法律もない。

グローバルな資源争奪戦と国内の林業低迷の中、山林の所有権が海外資本を含む様々な主体に移り、万一、森林が果たす水源かん養や土砂防備機能、あるいは住民の安全・安心に関わる問題が起きたとしても、現行制度下では、国や自治体が直ちに対処することは難しい。

地籍の確定、山林売買の透明化、必要な規制措置などの対策が急務である。

さらに、国土資源を将来にわたって保全していくため、重要なインフラの「棚卸し」や新しい社会環境の創造など、幅広い検討が必要である。

【I. 水源林保全のための政策提言】

1. 土（林地）を護る

提言① 地籍の確定——森林区画整理事業の創設と地籍調査の完了

提言② 林地市場の公開化——オープンな新市場の創設

提言③ 国土利用計画法による売買規制と公有林化

2. 緑（立木）を護る

提言 林業再生——森林を手放さなくて済む生産環境の創造

3. 水（地下水）を護る

提言① 地下水保全域のゾーニング

提言② 地下水を私水から公水へ

【II. 国土資源(土・緑・水)保全のための総合的課題】

1. 重要なインフラ（施設系インフラ・自然系インフラ）の「棚卸し」

——計画・事業体系の再編集（codification）

2. 計画段階での合意形成プロセスの公開化（計画アセスの導入）

3. 新しい社会環境の創造——辺境再生（ムラを捨てたくない社会環境を創る）

目次

要旨		・ ・ ・ ・ 1
序章	国家の重要なインフラとは	・ ・ ・ ・ 3
第1章	国土が各地でグローバル化している	・ ・ ・ ・ 5
第2章	日本の土地制度は特殊で、地籍は曖昧なままである	・ ・ ・ ・ 14
第3章	重要なインフラを守るためのルール——諸外国の例	・ ・ ・ ・ 19
第4章	政策提言	・ ・ ・ ・ 25

謝辞

参考文献

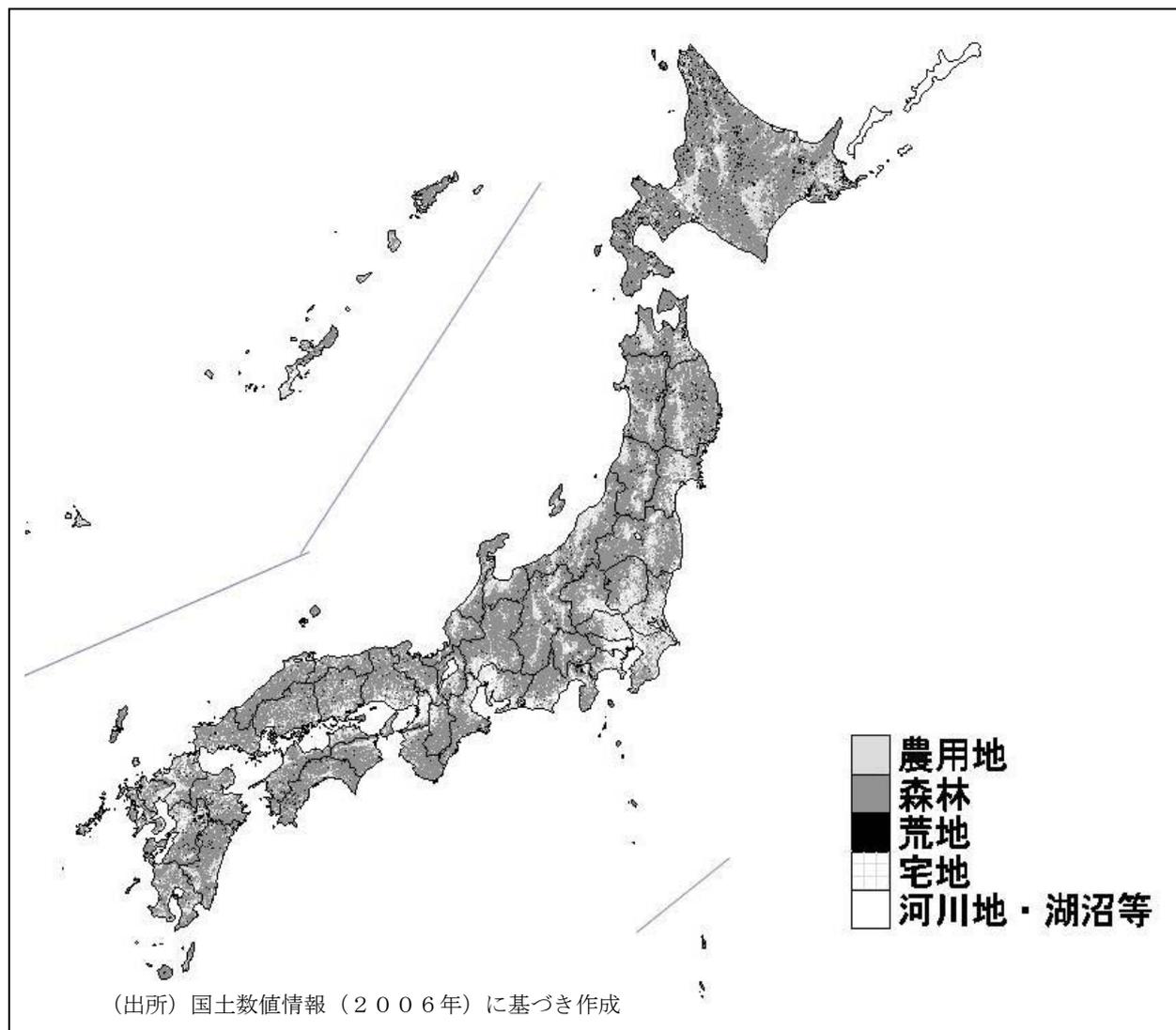
序章 国家の重要なインフラとは

2008年に起きた世界同時不況は100年に一度の経済危機といわれたが、経営が破たんした重要な国家的資産の場合、一旦必要な公的資金を注入することが最近の資本主義の流儀であり、処方のように映る。バブル後、破たんした銀行に巨額な公的資金を注入したことが先例である。信用不安で経済社会が混乱しないよう、信用秩序を維持するために銀行の健全化を図ることが優先順序の上位に位置する。

銀行のみならず、一国を代表する巨大な企業の場合でもそうした傾向がみられる。雇用を維持し景気を浮揚させるため、影響力の大きい企業の復活に向け、その初動にテコ入れする。

米国のGMが一例で、2009年に経営破たんしたが、政府が筆頭株主になり再建に取り組むこととなった。国全体の経済に影響力を及ぼす可能性のある企業の業績改善は国策の範疇であり、投資家心理に与える影響も大きいからと考えられる。

図1 土地利用の現状



日本版GMがJALである。2008年、JALは政策投資銀行等を引き受け先とした優先株を発行し、1,500億円を調達した。2009年からは新政権により、本格的な整理が続けられている。こうした国家関与は、航空分野が国家にとって重要な公的インフラであるからだ。窮状に対する差し迫った目の前の理由で、大きな世論のうねりが起こり、政治的関心事となる。時代のムードが一举に大きな流れをつくり、やがて国民的合意が得られていく。

一方で、中長期的な課題のもの——森林・水資源の保全や教育・人材育成などに、そうした大幅なテコ入れは期待しづらい。国土の7割を占める森林は、全国的に放棄されたり、未利用な状態のものが散在（図1）しているが、環境変化の影響はすぐには表面化してこないため、対応が後回しになる。社会全体のうねりにはなりにくい。（図1で「荒地」を示す黒い斑点が、北海道、東北、九州をはじめ全国に見える。）

だが、土地、森林、水（地下水を含む）といった国土資源は、我々の暮らしの基盤であり、社会資本インフラとして政府と自治体が責任をもつべき資産である。日本は資源のない国だと言われるが、それは無思考にすぎない。我が国は森や水に恵まれた有数の資源国であり、そのことを根本的に見直し、自覚していく必要がある。森や水は21世紀の資源、日本の国家資産である。人口が減少し、地域経済が縮小する中で、こうした国土資源を、道路や水道といった「施設系インフラ」とならんで、「自然系インフラ」と位置づけ、今後の公的関与のあり方を考えていかなければならない。

グローバルな資源争奪戦の中で我が国の国土資源をどう保全していくか。また、それら資源の管理に際し、官民分担をどのように進めていくか。こうした点について、本提言書は、早急に取り組むべき政策を提言し、また今後の総合的な課題を提示するものである。

第1章 国土が各地でグローバル化している

本章の要点

- ・ グローバルな資源争奪戦と国内の林業低迷を背景に、様々な主体が山林売買に関心を示している。
- ・ 国土交通省によると、山間部での土地取引総面積は、過去10年で倍増している。
- ・ 我が国では地籍調査の過半が未了で登記簿上の面積や所有者も正確とは言い難い。国土利用計画法に基づく売買取引データも届出に基づくものであり、林地売買の正確な実態把握は難しい。

グローバル化する国家資産

2007年以降、羽田空港のターミナルビルが外資問題で揺れた。

同ビルの運営会社は東証一部上場の日本空港ビルデングだが、オーストラリアの投資銀行マッコーリー系ファンド¹が約20%の株式をもつ筆頭株主になった。これに対し国交省は、「外資による経営支配が成田と羽田の安全を損ない、公共面での問題につながる」と懸念を表明し、外資の保有比率を3分の1未満に規制する法改正を目指していた。しかし、日本市場の開放緩和を謳う自民党議員や閣僚の一部からの批判を受け、法改正の検討を先送りしていた。

結局2009年、国交省は200億円余りの予算を用意し、外資がもつすべての株式を日本空港ビルデングが買い取れるようにすることで外資排除を行った。

また2008年、J Power（電源開発株式会社）に英国の投資会社TCI（ザ・チルドレンズ・インベストメント・マスターファンド）が参入しようとした際にも、その対応に賛否両論があった。最終的には、外為法（外国為替及び外国貿易法）による初の中止命令が出されたが、本件については、国としての関与が必要であったということである。

北海道日高町では外資が牧場を買収し、競走馬を繁殖させている。牧場（農地）や厩舎を所有するのは中東マネーのダーレー・グループ。アラブ首長国連邦ドバイの首長が総帥を務め、ダーレー・ジャパンの株式はダーレー・オーストラリアが100%保有する。負債を抱え、経営意欲が低下した牧場が買収ターゲットとなる。

ダーレー牧場を知る関係者はいう。

「日本の魅力は、＜外国人でも土地が所有できること＞だそうです」

¹ 同ファンドは、英国のテムズ・ウォーター（旧水道公社を担う民営会社）を2006年に買収したほか、米国ニューヨークの水道会社アクエリオン、英国サウスイーストウォーターも傘下に入れている。米国シカゴ市とバージニア州の有料道路も買収した。

スキー場についても日本は買われている。

北海道ニセコには香港資本やオーストラリア資本が入る。当地の住宅地は、3年連続（2006～2008年）で地価上昇率が全国一となった。長野県白馬村にはオーストラリア資本が入る。ニセコから飛び火した形で、2004年からはじまった。廃屋化したホテル・ペンションを買収したり、更地化された場所に分譲マンションを建設する。

千葉県内にはゴルフ場が148あるが、そのうちの31を外資が買収している。ゴルフ場一つは150ヘクタールだから、総面積にしておよそ4,500ヘクタール²。山手線の内側（約6,000ヘクタール）の8割近い面積を、外資は千葉県内に取得している。

このほか青森県、福島県、群馬県、山梨県、鳥取県、福岡県、大分県、宮崎県などのスキー場、ゴルフ場、温泉施設にも韓国資本はじめ欧米系の外資が進出している。沖縄の主だったホテルもほとんど外資になった。日航アリビラを筆頭にゴールドマンサックスとローンスターなどが沖縄本島で約20のホテルを買収している。

世界の天然資源も囲い込まれている

一方、西欧や産油国、中国等は世界の農地を積極的に買い求め、支配下に置こうとしている。

囲われていく農地はアジア、アフリカに集中する。総計は1,500～2,000万ヘクタール。サウジアラビアはインドネシア等に160万ヘクタール、アラブ首長国連邦はパキスタン、スーダン等で130万ヘクタールの農地を確保している。

中国はコンゴに280万ヘクタール、ザンビアに200万ヘクタール、フィリピン、ラオス等の210万ヘクタールも傘下にした。韓国はマダガスカル、スーダン等を舞台に230万ヘクタールを調達しようとしている。ちなみに、我が国内の総農地面積は、470万ヘクタールである。

これらの動きは、「新たな植民地システム」だと批判されているものの勢いは衰えない。15世紀後半は火器兵器による軍事力が植民地を囲い込むことに力を発揮してきたが、21世紀の現代は、マネーという非人称の経済力が他国の農地支配を進め、グローバルな主従関係をつくり出している。

レアメタル（希少鉱物）やレアアース（希土類）の市場も注目されている。

資源は国際価格で買えばいいというのは、豊富にある資源や再生産が可能な資源に限られる。独占されてしまえば、価格高騰は必然だ。そこに希少資源をもつ国家や資源メジャーたちの思惑が働く。

新しい山林地主

グローバル資本は地球規模で天然資源の売買を進めているが、我が国でも、さまざまなセクターが森林買収に積極的になっている。

² 1ヘクタールは1万平方メートル（100メートル×100メートル）。

産業としての「林業」が儲からず、寂れる一方であるのとは対照的だ。

2008年秋、宮崎県都城地区で大きな山林売買が成立した。島津山林が2,800ヘクタールの山林を手放したと報じられた。林業の低迷と相続税対策で山を持ちきれなくなったといわれる。

山林地主たちにとって、現代は非情な時代になっている。50年以上も手塩にかけて育ててきたスギの値段が50年前の値段（4,500円/立方メートル）の半値である。これでは林業は続けられず、苦渋の選択で山を手放す。

こうした中、積極的に山林を買い続けている新興企業がいくつか登場している。不動産会社の〇社はその一つだ。

我が国の山林を所有面積順位でみると、1位が王子製紙の19万ヘクタール、第2位が日本製紙で9万ヘクタール。第3、4位が三井物産と住友林業。そして、その次にこの〇社がつづいている。

こうした企業の参入理由は何なのだろうか。

一つとして、今が底値と見られているのであろう。

確かに、国内木材の価格は外材よりも安い。日本のスギは今や世界一安い木材となった。林地価格も18年連続で下げつづけている。もうこれ以上の値下がりはないとみる向きが出てきてもおかしくはない。将来を見越したキャピタルゲイン狙いや、国際的なCO2の排出権（吸収源）取引を先読みしての先行投資の可能性もある。

大規模土地取引は5割増加

森林売買が盛んになっていることは、国交省の公表数字³からも読みとれる。

全国の総土地取引件数の経年変化を統計的にみると、5ヘクタール以上の大規模な土地売買がこのところ増えている。2000～2002年は年間800件余りだったがそれ以降、増加をつづけ、直近3年（2006～2008年）は1,100～1,200件だ。40～50%の増加である。

5ヘクタール以上の土地取引は、ほとんどが森林と考えてよい。その土地取引総面積は、過去10年間で14,000ヘクタール（1999年）から32,000ヘクタール（2008年）へと倍増している。特にここ3年の伸びが著しい（図2）。都道府県別には、北海道、宮崎、福島、熊本の順（2008年）になる（図3）。

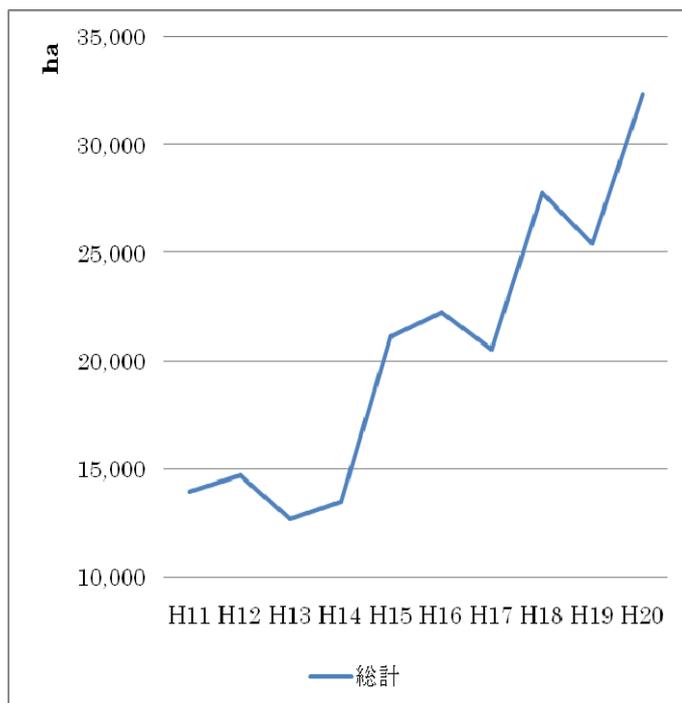
すべてが個人情報に当たることから、都道府県知事は新たな土地所有者（買い受け者）の情報を公表していない。いつ、だれがどこでどれくらいの新しい土地を購入したかを探し出すには不動産登記簿を一筆ずつ当たっていくしかない。

売買届出は出されているか

現在、都市計画区域外の1ヘクタール以上の土地売買については、国土利用計画法によ

³ 「全届出受理件数（面積規模別）」2009年による。

図2 山間部に相当する地域*の土地取引面積の推移



*都市計画区域外5ha以上の土地
 (出所) 国土交通省「国土利用計画法に基づく届出等に係る統計(全国集計結果)」より作成

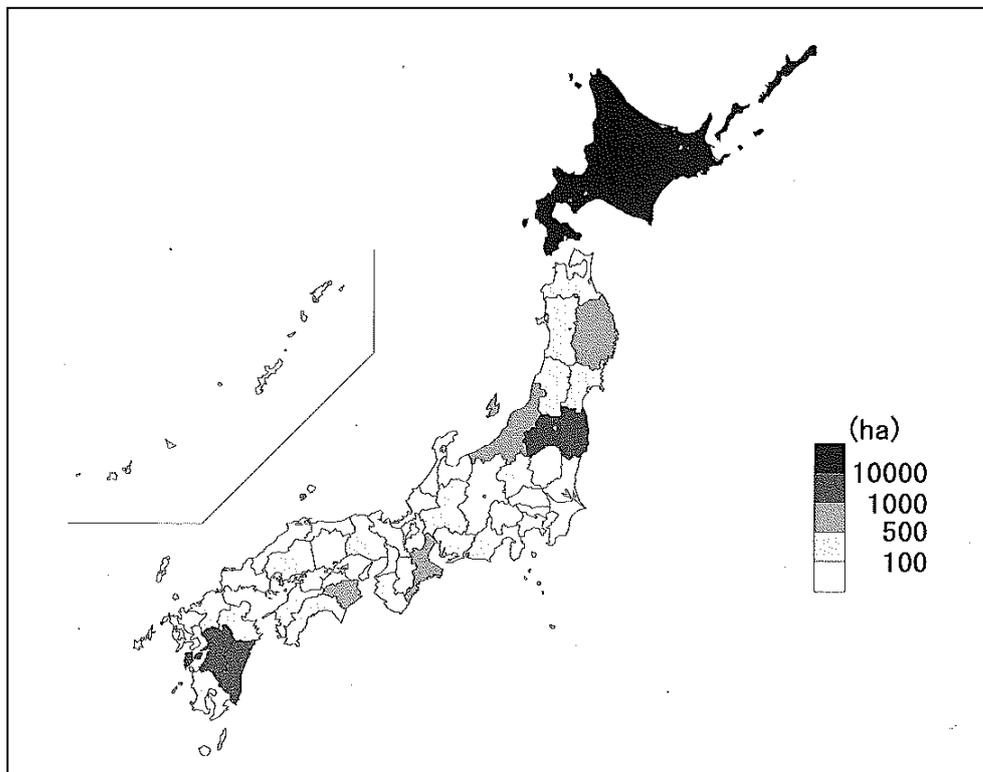
り、土地売買の契約締結後2週間以内に市町村を経由して都道府県知事へ届出を行うことが義務づけられている(第23条)。しかし、個別の情報については個人情報であることから都道府県は公開しておらず、情報開示請求をしても、ほぼすべての部分が黒塗りで提示される。国が都道府県に対して情報提供の協力を求めても、対応はさまざま。個人情報であることを理由に全く情報を出せないとする自治体もある。

国土利用計画法の趣旨に照らしてみても、購入者が誰かということは直接的に必要な情報ではない。そのため、土地購入者の情報が個別データとして自治体ごとに完全に把握・分析されているわけではなく、届出のあった総土地取引の約3分の1は、地番不明などで都道府県でさえ詳細を把握できていないといわれる。

また、そもそも、売買届出をしなかった場合、罰則規定(第47条)はあるものの、この届出書は不動産登記を行う際の必要書類になっていないため、違法ではあるが、無届出でも登記は可能だ。この届出に関する業務は自治事務⁴となっており、一部の自治体が無届

⁴ 地方分権の推進により、国の業務だった事務の多くが権限も含めて都道府県・市町村へ委譲されている。2000年以降、外交・軍事など明らかに国が行う必要がある業務以外は地方が責任を持って担当する事務(自治事務)とされた。この場合、国の関与は助言・勧告、資料の提出の要求、是正の要求、協議に限定される。

図3 都道府県別都市計画区域外5ヘクタール以上土地取引面積（2008年）



（出所）国土交通省「国土利用計画法に基づく届出等に係る統計（全国集計結果）」より作成

出のケースについて調査を行っているものの、届出や罰則の執行状態は国レベルでは把握されていない。

売買の正確な実態が掴みきれない中、自治体や地元住民が知らないうちに山林の所有権が不在村の所有者へ移されたり、管理がなされず放置されたままになっているケースが全国各地で仄聞される。

そういった状況に対し、地元関係者の中で少しずつ不安が広がっているとみられる。

森林の買収事例

山林売買に関する事例として、前報告書⁵（2009年1月）で三重県大台町や長野県天龍村での動きを挙げたが、埼玉県の林業地でも、2005年頃から地元の山に関心を示す外国人の話がある。

「一山全部を買いたい。いい地所があったら売ってほしい」

そういった海外からの要望があることを地元の森林関係者は流通業者から聞き受けた。

⁵ 東京財団政策研究部『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）

地所とは土地（林地）という意味である。当地はゴルフ場が数多く、産業廃棄物問題も抱えている。転売した先への懸念があることから、その類の山の斡旋はしないと地元は拒んだ。

山梨県でも、同じような事例がある。

県内を流れる桂川は豊かな水量を誇るが、2007～2008年の年変わりの頃、地元関係者は東京の不動産業者から「山をまとめてほしい」と依頼されたという。当地は、林地売買などここ10年間の動きがなかった地域である。里山より奥山を希望し、しかも、話は海外からだという。

木材資源が大量に欲しいという動きは各地である。

「木曾ヒノキが20万立方メートル、最低でも10万立方メートル欲しい」

長野県南木曾町の木材業者に、名古屋市の中国人社長が持ちかけた。2007年夏のことである。

名古屋港から上海まで専用貨物船で運ぶ計画をもっていた。しかし20万立方メートルは大きく、通常取引とは桁（ケタ）が2つも違う数字であったことから、木材業界は反応できなかった。

岡山県の中国山地でも、同じような話がある。

「上流階級は1億5千万人。内装材としてヒノキを買いたい」

2006年、年間10万立方メートルのヒノキが欲しいと中国からの来訪者は木材関係者に伝えた。将来、大連に木材集散地をつくりたいという。

大分県では商社を介し、今も国産材を輸出している。行き先は大連のほか、韓国、台湾である。県庁が音頭をとり、民間を支援しながら今もつづけている。

我が国の総輸出量（丸太）は、約5万立方メートル（2008年）。うち中国向けは2万立方メートル弱とまだまだ少ない。今後、中国側に需要は確実に見込まれるものの、価格次第の展開になるものと見込まれる。

総じて、このような山林売買の実態把握や目的の特定は難しい。

木材そのものの商い事例は各地で具体的に見えてはいるものの、林地に関する具体的事例になると未だ定かではない。売り方は「山を持ちきれなくなって破産が近いと勘ぐられる」から隠したが、買い方もわざわざ公表して騒ぎになるようなことは好まない。仮に売買価格の過少申告があれば、税務当局は譲渡所得にかかる税の捕捉（追徴）に乗り出すからだ。海外の資本が林地を取得したという具体例がなかなか表面化しないのは、そういった傾向によることも否めない。

とはいうものの、関係者の間で噂も含め、様々な主体が山に関心を示しているという話は途切れない。

林地売買仲介業者

ここ数年、林業界は不況のどん底である。山持ち（森林所有者）は伐った後の植林コス

トが捻出できなくなっている。ところがそうした不振をよそに活況を呈しているセクターがある。

素材生産業者⁶である。彼らの仕事はチェーンソーで木材を切り倒し、搬出することだが、もう一つ、伐る山を探し出し、山持ちと価格交渉をすることも行う。

その中に、山持ちから頼まれて山を自ら購入するケースが出てきている。この場合のスポンサーは不明だが、素材生産業者が山持ちを兼ねるようになっている。木材流通や木材産業を手がけてきた木材商社の中にも、仲介・転売目的かどうか不明だが、森林を買い増しする動きがある。

もとより、森林売買は相続税対策や譲渡にかかる所得税対策など、それぞれ個別の事情があり、秘密裏に契約を進めることが少なくない。持ち主が不在村の売り手であることも多く、しかも、該当する森林のほとんどは普段、人目につかないところに所在する。また、第2章で詳述するように、我が国では国土調査（地籍調査）が国土面積（公有地除く）の過半で未了のため、登記簿に記された面積や所有者が正確であるとは言い難い。面積はたいてい縄伸び⁷（過小記載）で、相続時の名義変更漏れも珍しくない。（境界や正確な面積が曖昧なままであっても、売り方・買い方の二者さえ合意すれば取引は成立する。）

森林の評価額もまちまちだ。

たとえ基準地価や公示地価に山林（林地）が掲載されていても、その価格の多くは他用途（宅地等）への開発含みの価格で高い設定になりがちなため、あまり参考にならない。相続税評価時の国税庁の評価が驚くほど高かったりする一方、実際の売買では二束三文で投げ売りに出されることも少なくない。公正な取引価格や市価というものが十分に公開されていないため、不動産として一般の人には扱いにくい。いわば閉ざされた未公開の世界になっており、実勢価格の水準を知ることが難しい。

それゆえ林地売買仲介者（山林ブローカー）が活躍する余地が残されている。

400ヘクタールの裸山

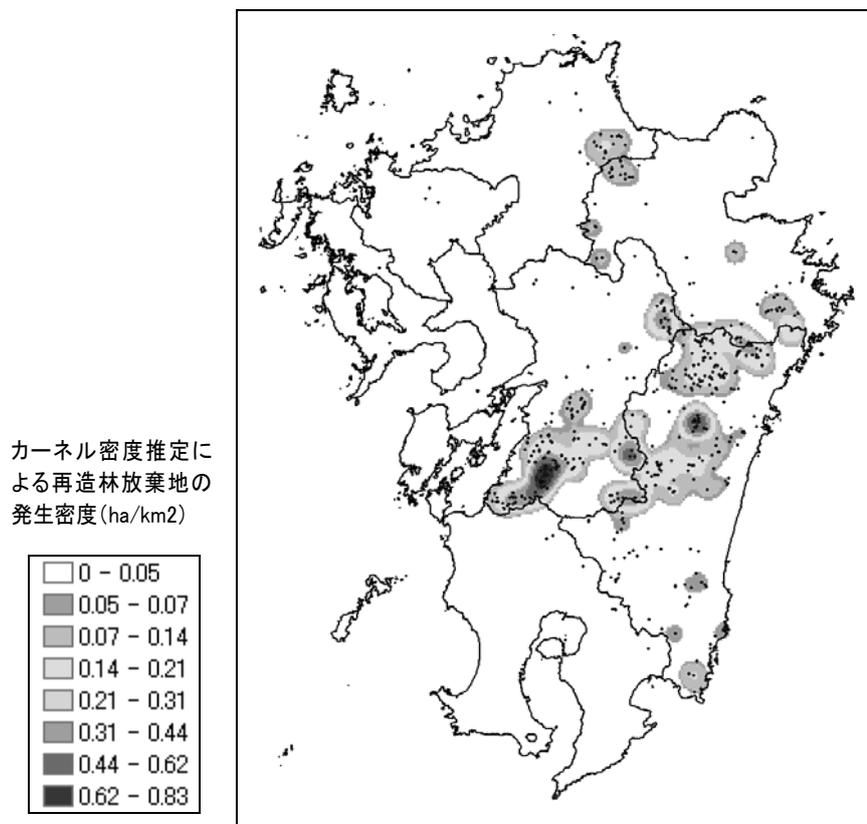
安い森林を購入後、伐採して丸太を売払い、非合法だがその後の再生林を放棄すれば儲かる（採算が見込める）という前提で山林売買に参入してくる買い手もいる。

現在、森林法違反（第10条の8及び9）の植林放棄が各地で発生している（図4）。

⁶ 山に生育している立木を伐採して山から運び出し、丸太に加工することを職業とする者。通常、山へは数人単位で入り、これらの作業を行う。作業の危険性が高いが、近年は高性能林業機械の導入が進んでいる。

⁷ 巻尺（縄）を強く引っ張って測量した結果、実際の長さよりも過小となってカウントされること。1メートルの目盛りが付いた巻尺を2メートルの長さになるまで引っ張れば、カウントされる長さは2分の1に、面積は4分の1になる。年貢を少なくしようと農民が編み出した知恵の一つ。太閤検地以来の伝統が今なお残っていて、農地や山林にその傾向が著しい。固定資産税が安くなる。

図4 九州における再造林放棄地発生密度



注：2006年時点で判定された再造林放棄地（1998～2002年伐採分）
（出所）新潟大学村上拓彦准教授提供

統計上、林野庁が公表している植林放棄の全国数値は1万4,000ヘクタール（2009年）だが、関係機関によると実際はさらに多い⁸という。

大面積皆伐がなされた跡地（林地）が、植林されることもなく、転売が繰り返され、最終的な所有者は地元とは全く縁遠い存在となっているところもある。

九州南部では、400ヘクタールもの全山が伐採され、裸山になってそのまま放置されているケースも報告された。森林がもつ水土保持機能など防災の観点からみても大きな問題であるといえる。

日本人が気づいていない資源

明らかに木材とは関連のない山林原野の場合、森林買収の動機は「水」ではないかとも見られている。

⁸ 国土交通省国土計画局「森林管理の現状把握に関する調査」（2005年）は、衛星画像の判読及び現地調査によって、無植栽伐採跡地が2.1～10.2万ヘクタールあると推計している。

世界の水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。

前報告書でも述べたように、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いる。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98億リットル（2004年）に達している。

我が国でも、フランスの「エビアン」の逆バージョンで、日本のおいしい水を世界へ輸出しようという動きがでてきている。近年、山林取得など森林との関連を深めているのは、国内メーカーだけでなく、複数の外資飲料メーカーの名が挙がる。

序章でも述べたように、豊富な淡水資源は、日本人が気付いていない国家資源の一つである。逼迫する世界の水需給の中で、日本の地下水は魅力的な天然資源の筆頭でもあるが、地表水（河川、水路、ため池）のように法的な位置づけがしっかり整っていないため、新規参入者にとっては事業を展開しやすい環境になっているとも考えられる。

市場化されるCO2と生態系サービス

森林買収の背景としてさらに考えられるのは、カーボンオフセットなど、森林が持つ投資対象としての価値である。

鳩山政権下で急遽、取り組みが強化されたCO2の25%削減目標によって、新興の森林所有者は「これで森林植林や保護に追い風が吹く」と期待を膨らませているかもしれない。仮に、2013年以降、国内の森林が吸収源取引の対象となり、「森林を保有していること」に新しい価値が付加されるならば、森林価格が上昇する可能性もあろう。（ただし、現在の枠組みでは想定し難いと見込まれる。）

さらに、水やCO2排出権の次に市場化され、売買の対象になると期待されているのが、生物多様性（バイオ・ダイバーシティ）である。今やバイオ・パイラシー（遺伝資源の海賊行為）が取り沙汰される時代となっており、生態系サービスの市場化まで視野に入れた期待投資の可能性も考えられる。

すでに米国や豪州では、生物多様性クレジット（借款）が売買されている。米国内では、約800の湿地保護代償系のバンクと、約115の絶滅種保護系のバンクがあり、その市場規模はおよそ3,000億円（2007年）に膨らんでいるといわれる。

森林売買が加速している背景には、こうしたさまざまな思惑があると考えられる。

第2章 日本の土地制度は特殊で、地籍は曖昧なままである

本章の要点

- ・ 森林、農地、河川などの国土資源を「自然系インフラ」と捉え、保全・管理のためのルール整備を図る必要がある。
- ・ しかし、根本的課題として、欧米では土地の最終処分権や優先的領有権を政府が持つのに対し、我が国では、土地の私的所有権が公権に対抗し得るほど強い。
- ・ また、我が国では、国土管理の基礎となる地籍調査が48%しか完了していない。

水源林⁹は重要なインフラの範疇である

一般に、交通基盤（道路、港湾、空港、鉄道、電気）やエネルギー基盤（ガス、水道、パイプライン）、さらに通信施設などは、「施設系インフラ」と呼ばれるが、これに対し、森林、農地、河川などの国土資源は「自然系インフラ」と呼ぶことができよう。

「自然系インフラ」は、「施設系インフラ」同様、非排除性、非競合性、外部性という、社会的共通資本としての要素を併せ持っている。

特に、森林は木材資源としての現時点での私的な経済的価値にとどまらず、水資源かん養などの公益的な機能を果たす社会基盤としての側面も有している。

ところが、これまでの山林売買の事例をみると、評価対象とされるのは木材部分の現在価値でしかなく、しかも、林業低迷を背景に、その評価額は極めて低い。

川や湖などの内水面や海浜はすでに公有であるが、今後は、水源となる森林（水源林）など、産業活動の低迷等によって土地生産性は期待でないものの公的に重要な私有財産については、多少効率が悪くとも政府や自治体が責任を持つべき社会基盤（インフラ）として扱っていくべきと考える。

また仮に、森林の大規模な開発や地下水の無秩序かつ過度な揚水がいったんはじまった場合、予期せぬ環境悪化が懸念される。農林地や湿地の保全など周辺環境を修復するためには百年単位の時間が必要となろう。第1章でみたとおり、今後、森林の所有権がグローバル化していく可能性が否定できないが、水源林が予想外の地権者の手にわたり、乱開発によって周辺住民の安全・安心が脅かされることのないよう、「自然系インフラ」を保全・管理するためのルール整備を図る必要がある。

しかし、こうした国土資源上の課題を考えていくとき、そもそも我が国の制度には根本的な課題がある。

土地資源そのものに対する私的権利関係（所有権）の特異性である。

⁹ 本報告書でいう「水源林」とは、水源かん養保安林及び同保安林の機能を同等程度に有する森林である。

日本の私的土地所有権は極めて強い

日本の私的土地所有権は、諸外国に比べずこぶる強い。

欧州では一般的に、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。日本のように最終処分権として容認されていない。英国では、土地や海洋は本来「crown land」であり、最終的には政府（または王室）に帰属するという意識が根強い。

欧州でいちばん土地私権が強いとされるフランスでさえ、土地は公的に有利な利用がなされるべきものという原則が貫かれており、公権が私権に優先している。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フランスでは想定しにくい。土地収用権も強く、ユースホステルの建設でさえ、「公益」の利用として土地収用の対象となり、収用裁判所が裁く。日本のように、どうしても必要な空港や道路、ゴミ処理場でさえ収用が事実上できない国とは大きく違う。

前回の報告書で述べたように、我が国では明治期の地租改正が負の遺産¹⁰となって残り、それに手をつけようとしなかった長年のつけが回ってきている。我が国は明治期以降のフランス政府の変化、とりわけ後述するように、ここ50年間の変化を取り入れられないまま今日に至ってしまっている。

もちろん、我が国でも戦後の民法大改正（1947年）では、第1条に「私権は、公共の福祉に適合しなければならない」との規定を挿入したし、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」とまで規定するなど、所有権のあり方を見直そうとする取り組みは続けられた。しかし、今なお政府の土地収用権は実質的に機能しておらず、たった数人の地権者の反対で公共道路がいつまでも建設できない事例がいくつもある。首都圏の外環道（東京外かく環状道路）が計画どおり環状につながることは、遠い将来まで期待できないだろう。

現在の日本における土地所有権（私的財産権）は実質的に絶対不可侵に近く、おそらく世界一強いと考えられる。明治以降、この国では土地の私的所有権は政府の公権に対抗し得るまで強くなっている。

原則フリーの森林売買・開発

農地は農地法によって売買規制が定められ、所有権の移動には地域ごとに置かれた農業委員会（農業関係者で構成された組織）のチェックが入る仕組みになっている。運用面などで甘いとの批判が少なくないが、少なくとも農地を売買する際、当事者の二者だけでは事は運べない。複数の地元の農業委員が事前に知るしくみになっており、売買情報は関係

¹⁰ 江戸期までは、日本の土地は公的な意味合いを強く有していた。封建制度では、「全ての土地の支配者（所有者）は、国の統治者である天皇であり、将軍も大名（藩主）も天皇の封臣であり、領土（土地）は封地である」（山口健治）からである。土地は売買禁止、質入禁止であった。納税の起点も土地から生まれる米であった。

者に周知され、チェックを経ていく。

ところが森林売買の場合、制限は全くない。売り方、買い方の二者が通常の経済行為として売買を行う。唯一のルールは売買成立後、2週間以内に市町村を經由して知事あてに届け出を行うことだけだが、実態は、第1章で述べたようにその届け出さえ行われているかどうか十分に把握されていない。

買い方はだれでもよく、国籍も問わない。所有権を手に入れた者は、強い私権をもつことになる反面、義務は驚くほど安い固定資産税を納めるだけであり、1ヘクタール（3,000坪）の森林なら、年間2,000円程度である。土地の開発についても、保安林等の法的規制がかかってなければ、比較的自由に所有者は開発ができ、1ヘクタール未満の林地なら特段の開発規制はないといえよう。

それゆえ、森林の所有者は木を伐採してもよいし、温泉や井戸を掘り、自由に温泉水や地下水を汲み上げることができる。

施業（森の取り扱い）に関しては、森林法に基づく森林計画に定めた伐採・植林方式などがあり、その規則を遵守しなかった場合、地元市町村長が勧告することになっている。しかし、勧告実績は2006年も2007年も0件である。森林法に違反した場合の最終的な罰金は30～50万円だが、例えば廃棄物処理法（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）では、5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金となっている。

フランス・英米との比較

このような日本の土地制度と、明治時代に我が国が民法を制定する上で手本としたフランスの土地制度を比較してみる。

フランスでは、ナポレオン法典（1804年）の中ではじめて土地売買の規定がなされ、それ以降、土地は「個人の私有財産」との思想が一般化していく。しかし土地需要が逼迫した高度成長期の1950年代以降、個人の所有権は徐々に後退し、公的権利が優勢になっている。

土地収用権は強く、集会所、図書館、ゴミ捨て場の建設はもちろんのこと、前述したようにユースホステルの建設予定地でさえ、「公益」にかかる土地（一般的に公衆が利用するもの）として収用がなされる。

また農地の場合、フランスでは経営規模のコントロール（経営面積の最大限度規則）がなされ、農事創設土地整備会社（S A F E R）による農地の先買権もある。耕作状態が不十分であった場合には農地をこれらの公的機関が回収してしまう制度である。つまり、農地が農地としての本来目的に沿った使用形態となっていない場合、耕作不十分地の所有者は、耕作意思を持つ別の者へ引き渡すよう強制されるのである。

水資源について言えば、地表の土地所有権と飲料水資源を切り離そうとする論者も出てきているし、森林の場合は、2001年からテリトリー森林憲章が導入されている。ただ単に森林を所有するだけで公的助成が得られる安易な仕組みを改めたもので、森林所有者

に制約や義務を課した協定（契約）を所有者と地元自治体などが締結し、それを広く公開することにより地域全体からの監視を強め、その見返りとして、公的助成が与えられる仕組みである。本来、果たすべき公的な役割がきちんと果たされるよう第三者監視機能を強化しているわけで、土地所有者の負担すべき責任が増え、私権が制限を受けるようになってきている。

また海浜部などでは、取得を禁止される公共用地（保護区域）が増えている。

総じてフランスでは、土地所有権の考え方が日本に近いものがあるが、土地収用権が強く、日本の土地制度のように所有者がオールマイティの権利をもっていない。土地には本来、その用途たる使用目的があるもので、土地所有者は「どこまでも自由に管理し、または管理しないことができる」ものではないという基本的な考え方が、通例とされつつある。

英米にあっては、土地に対する公的権利がフランスよりもさらに強い。

前述したように、元来、英国の全国土は、crown landであって国王に属する——という原則が支配しており、国民は土地の所有権は持つものの、最終処分権（底地権）はもたない。単に土地の保有権（hold）をもつにすぎず、その土地自体について、公的権限に逆らって処分してしまう権原は与えられていない。

こうした英国の土地に関するコモン・ローの考え方を米国も概ね踏襲している。米国では、土地の絶対的所有権が容認されているものの、私権としての所有権は、土地課税権、警察権、優越的領有権、国家帰属権の4つの強力な政府権原の規制の下に位置づけられている。

ドイツとの比較——地籍の不備

我が国の土地制度は、土地の私的所有権が公権に対抗し得るほど強いという課題を有する一方、その権利を確定する土地戸籍（地籍）については曖昧なままという、もう一つの大きな問題を抱えている。

我が国は1951年から地籍調査を開始しているものの、未だ国土の52%が調査未了であり、太閤検地以降、手つかずのままの土地が残っている。総筆数は、2億筆に細分化されており、ドイツの3倍、フランスの2倍ある。

特に、山林の6割は地籍調査未了で、正確な所有者実態はもとより、面積把握すらできていない。調査未了地の多くは、毛筆で記された不正確な図面しか備わっておらず、実際に測量すると、「縄伸び」で、面積が2倍、3倍に増えることも珍しくない。相続時の扱いも曖昧なまま放置されている例も少なくなく、大半の林地は不動産登記簿上も正確な所有実態が記載されていない。

諸外国をみると、ドイツ、フランス、オランダ、韓国では地籍調査が完了し、地籍が100%確定している¹¹。

¹¹ 英米においては、私有地について申告により土地の登録は可能だが、登記は必須とはなっていない。本章で述べてきたように、英米では国民は土地の保有権（hold）しかもてなかったり、強力な政府権原の規

特にドイツでは、林地の一筆ごとの境界情報は軍の情報管理部門によって一元的に管理されている¹²。

我が国は、土地の所有権と所有意識が強い国であるにもかかわらず、その基本となる地籍が確定していないという現実を直視すべきである。境界の確定には隣接する土地の所有者同士の合意が必要であるが、このままでは、現在の境界（目印）を知る老人から、山とは縁遠い次の世代へと代替わりが進み、境界が確定できないまま山林が放置されるケースが増えていく可能性が高い。強い土地私有権ゆえに自治体も手をつけられず、その後の調整に膨大な行政コストがかかる恐れも否定できない。

また、地図混乱地域（登記所の公図と実際の土地の位置や形状などが著しく相違している地域）などにおいては、「取得時効」によって、20年を経た土地について、後発の参入者が所有権を一方的に主張していく可能性もあり¹³、そのことにも十分留意すべきである。

国土資源管理の基本として、地籍の確定を進めていくことが急務である。

制が存在している。したがって、個々の絶対的な私的所有権を確定する地籍調査も特段必要がないのであろう。米国には連邦保有の公有地のみ、登記簿と地籍図がある。

¹² ドイツでは条件不利地域対策が農業とともに実践されている。山岳地帯は国境であるため、林業用機械の開発はその観点から取り組まれてきたとも考えられる。

¹³ 日本では、他人の物または財産権を一定期間継続して占有または準占有する者に、その権利を与える制度がある。鎌倉時代の御成敗式目以来、事実上、その土地を長期にわたって実効支配した場合、その支配権を正統性を問わず認めるという考え方による。この支配権は明治期の地租改正以来、土地の絶対的所有権と解釈されるようになった。現在、民法第162条には所有権の取得時効が規定されている。20年間、所有の意思をもって平穩かつ公然に他人の物を占有することによって、所有権を時効により取得したと主張できるというものである。

第3章 重要なインフラを守るためのルール——諸外国の例

本章の要点

- ・ 我が国では、外国人・外国法人であっても、日本人と同様に土地所有ができる。
- ・ アジアでは、一部を除けば、外国人や外国法人の土地所有については、地域を限定したり、事前許可制とするなど制限を課している国が多い。
- ・ 欧米では、国の重要なインフラや基幹産業に対する投資について、公共の利益の観点等から公的に介入できる法制度を整えているが、日本にはそうした包括的なルールもない。

国土がグローバル化することの問題点

前章で見たように、現在の我が国の土地制度には、公共公益に対応し得るルールが十分に確立されておらず、また地籍も確定していない。万一、人々の暮らしの安全や安心の維持に支障をきたすような事態が起こったとしても、現行制度では的確な対応が図れないケースも予想される。

グローバルな資源争奪戦が加速する中、そう遠くない将来、新たな森林購入者が現れ、相当数の森林を合法的に取得した上で、納税など最低限の遵法義務を果たしつつ、様々な山林開発をはじめていく可能性も考えられる。それらの行為によって、森林が下流地域に対して果たす水源かん養機能や土砂崩壊防備機能、あるいは安全保障の観点から問題が起きたとしても、現行制度下で「合法的」な行為であれば、国が直ちに規制することは困難である。

新たな所有者と周辺住民との間で法的な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、住民の訴訟相手となるのは、合法性や私的所有権を根拠に徹底対抗する組織（企業、ファンド等）かもしれない。

「外資¹⁴は悪い」「日本人や国内資本であればよい」ということではない。しかし、仮に、新たな所有者が外国資本だった場合、住民はそうした主体と、公共性や社会性をめぐって、国内法のみならず、ときには国際ルールも含む調整を始めなければならないケースもあり得よう。その場合、国内制度の不備ゆえに、係争は長期化・複雑化する可能性は否めず、永い係争中、当該地の利用実態や資源の帰属はそのままである。

¹⁴ 一般的に外資の明確な定義はないが、本報告書では外為法（外国為替及び外国貿易法）に準じ、外資（外国投資家）の定義は、『「外国人（非居住者である個人）」、「外国企業（外国法令に基づいて設立された法人、または外国に主たる事務所を所有する法人）」、「国内法人のうち、外国企業等の出資比率が50%以上の法人、または外国人の役員が過半数を占める法人」』とする。

山林所有がグローバル化していくことの陥穽がここにある。

それが我が国固有の課題であることを浮き彫りにしていくため、以下、諸外国の例を挙げる。

外国人と土地所有

国土資源（土・緑・水）のうち、土地について諸外国の制度をみると、そもそも共産圏である中国、ベトナムなどでは外国人による土地所有を認めていない。その他の国でも、アジアでは、一部を除けば、外国人や外国法人の土地所有については、地域を限定したり、事前許可制とするなどの制限を課していることが多い（表）。

表 外国人(法人)の土地所有規制の状況

国	規制内容	×不可	△条件つきで可能	○可能	◎制限なく可能
中国	×	土地所有権は原則、国家に帰属。外国企業の現地法人が、国の審査を受けたうえで土地使用权を得るのは可能			
インドネシア	×	外国企業は開発権や建設権などを得たうえで、特定の土地で操業するのは可能			
フィリピン	×	外国人投資家は、投資目的のみに利用される土地をリースすることは可能			
シンガポール	△	法務大臣から許可を受けていない外国人（法人）の土地所有は不可			
インド	△	外国人の土地所有は原則不可。一定の条件下で外国企業の現地法人による土地取得は可能			
韓国	△	外国人土地法に基づき、申告または許可申請が必要			
イギリス	○	土地所有者は保有権（hold）を持つのみ。土地の最終的な処分権原（底地権）は、政府（または王室）に帰属			
フランス	○	公的機関による先買権が強化されるなど、個人の所有権は後退。公的機関の土地収用権も強い。			
日本	◎	制限なし			

（出所）日本貿易振興機構ホームページなどを基に作成

中国では、土地所有権は国家に帰属し、私的所有権は認められていない。個人や法人が取得できるのは土地使用权である。この使用权を外国人（法人含む。以下同）が得るには、自らが中国国内に法人をもつか、あるいは中国国内法人の代理人を置く必要があり、その後、国による用途審査を受けなければならない。その土地の使用は認可された用途に限定される。

ベトナムも土地は国有で、個人所有は一切認められていない。国は常に処分権を有しつつ、土地使用权を他の主体（民間人など）に移転させることができる。外国人は原則としてベ

トナム企業との合弁の場合のみ開発が可能であり、その場合、50年の期限付きで土地使用権を得ることができる。永久使用権は取得できない。例外的に、許可を受け、無償でインフラ整備を行い、政府に提供した場合は土地所有権が得られることになっている。

共産国ではないが、インドネシアも外国人の土地所有を認めていない。外国人が取得できるのは土地の利用権（建築権、事業権等）である。これは定期借地権に近い権利で、期間は30年（延長20年）である。このほか、開墾権、森林産出物採取権があるが、いずれも国の許可が必要となる。

タイも原則として、外国人の土地所有を認めておらず、土地はタイ人名義でなければ取得できない。外国法人の場合は、外国資本の割合が38%以下ならば「タイの企業」として土地を取得し、登記することができる。ただし、土地購入の目的が政府に対して説明できることなど、いくつかの条件をクリアしなければならない。

フィリピンも外国人の土地所有を認めていない。しかし2009年、条件付きで外国人の土地所有を認めようとする動きもあった。農園やショッピングセンターを除外し、工業用団地だけを開放しようというものであるが、不動産価格の急騰を招きかねないとの反対論も少なくない。

シンガポールでは、外国人の不動産所有について一定の制限があり、原則として法務大臣から適用免除（または許可）を受けていない外国人がシンガポール国内で土地を所有することは認められていない。

UAE（アラブ首長国連邦）のうち、ドバイは政府が指定した地域内であれば外国人が土地所有権を得ることができ、外国人投資家の投資対象になっている。指定地域以外では土地は購入できず、取得できるのは、土地使用権のみとなっている。

インドでは外国人の土地所有は、原則不可である。外国企業の現地法人は、開発予定地など認められた地区で業務目的が国（州）の審査を経て認可された場合に限り、土地取得が可能となる。

韓国は「外国人土地法」を有しており、外国人が韓国国内で土地を所有する場合は、申告または、許可を受けなければならないこととしている。許可対象となるのは、軍事施設保護区域、海軍基地・軍用航空基地区域、その他軍事目的上必要な島嶼地域、文化財保護物または保護区域、生態系保全区域、野生動植物特別保護区域である。それ以外の土地については申告が必要である。外国人による工場立地も原則として個別法（産業立地及び開発に関する法律等）により制限されている。

以上がアジアの概況だが、まとめると外国人が制限なく土地を所有できる国家は、基本的には、国内外差別なく土地所有権を取得できるということをいわば「売り」にしているドバイなどに限られる。韓国やインド、シンガポールは土地の所有が可能だが、いずれも無条件というわけではない。取得できる土地のエリアを限定したり、事前許可を求めるなど、いくつかの制限を課している。

それ以外の中国、ベトナム、インドネシア、タイ、フィリピンなどでは、原則として外

国人が土地所有権を手にすることはできない。

ところが日本にあっては、北海道ダレー牧場の関係者が漏らしたように、「外国人でも土地が所有できる」ことになっている。外国人だからという理由で特段の制限はなく、さらには境界そのものが曖昧なままでも、売り方・買い方の二者さえ合意すれば取引は成立することになる。しかも、日本の私的土地所有権は最終処分権まで含む極めて強いものであり、土地収用権も実質機能していない。

一方、欧米では、外国人の土地所有に制限はないものの、第2章でみたとおり、フランスでは土地収用権が強く、私的土地所有権は公的主体による先買権等により制約され、後退する傾向が続いている。また、英米にあっては、土地の最終処分権や優先的領有権を政府が有しており、万一の際には所有権を公的主体に戻すことが可能な仕組みになっている。

インフラ投資に対する対応策

土地をはじめとする「自然系インフラ」は、近年、「施設系インフラ」と並んで、世界の投資家たちの長期的な投資先としても注目を集めつつある¹⁵。

有料道路や水道事業をはじめ、港湾・ターミナル施設でもファンド化、民営化が進み、最近の投資対象は農地にまで拡大してきている。農地は不況期でも安全な長期的な投資先と考えられているようであり、政府主導型の国家ファンド（中国、韓国、中東産油国等）や欧米金融機関のファンドが始動している。カナダでは国内最大の農地所有者はファンドである。

将来、日本の公共投資が先細っていく中、「施設系インフラ」や「自然系インフラ」に対する民間投資はどこまで伸びていくか。また国の安全保障等との関連でどこまで許容していくべきか。受け入れルールや排除するためのプロセスをどうしていくか——。基盤インフラや国土資源の管理のあり方について、先述の土地制度の課題の検討と併せ、こうした観点からも必要なルールと監視の仕組みをもつことが重要と考えられる。

しかし我が国には、巨視的な議論と戦略的な目標がなく、包括的な規制ルールも用意されていない。外為法（外国為替及び外国貿易法）と個別法（航空法、鉱業法、放送法等）による外資規制はあるが、これまで提起してきた国土資源等「自然系インフラ」に関する所有、占有、運営管理、転売等にかかる分野を直接的にカバーするものではない。

一方、欧米では次のような規制ルールを導入している。

¹⁵ インフラファンドの特性は、収益に大きな変動が少ないことである。また料金や対価に物価上昇を組み込めるためインフレ連動性が高く、投資に対して長期にわたる確かな利回りが期待できる。さらに、インフラを対象とする事業だけに独占性が高く、安定している。そういった意味でインフラファンドは、リスクの低い安定的な投資対象としての魅力が出てきている。一方、国や自治体も公共投資の予算が減少していく中、民間投資資金を長期間、安定的に供給してくれるセクターを待望している。こうした官民両者の思惑の一致で、インフラファンドが注目されている。

米国の規制ルール

日本のバブル期、ジャパンマネーの力で米国などの海外不動産や海外企業の買収を進めていったが、そのさなかの1988年、米国議会は、それまでの外資規制ルール「エクソン・フロリオ条項 (Exon-Florio Provision)¹⁶」を拡大させた。

これは、包括通商・競争力法第5021条において、規制対象を幅広く「外国による投資全般」とするもので、これにより、外国資本による米国企業への投資・買収に対して、国家安全保障上の問題があれば、大統領権限でストップがかけられる対象が広がった。

この措置は、1991年に恒久立法化されており、事後介入方式で、対象分野は「航空、通信、海運、発電、銀行、保険、地下資源、国防、不動産」としている¹⁷。

関連書類はすべて極秘扱いとなり、行政上や司法上の必要性がない限り、対米外国投資委員会 (CFIUS) による一連の審議経過などが情報公開されることはない。(韓国も2008年から、この「エクソン・フロリオ条項」と同じ制度を導入している。)

また、2007年には、新たに外国投資国家安全保障法 (Foreign Investment and National Security Act: FINS A) が成立した。この法律は対米投資に対するCFIUSによる規制をさらに強化する内容になっている。

CFIUSのメンバーは当初、財務長官、国務長官、国防長官、商務長官、司法長官などだったが、2003年に国土安全保障長官が加わり、2007年にはFINS Aの制定によって、新たにエネルギー長官が加わった。

新法FINS Aは、規制対象として国家安全保障の観点のみならず、「重要なインフラ (critical infrastructure)」の概念を追加している。これは9・11同時多発テロ以降に導入された概念で、その定義は、「物理的なものと仮想のものを問わず、合衆国にとって重大なシステム及び資産であって、それらの機能不全や破壊が、合衆国の安全保障、経済安全保障、公共の衛生または安全、または以上のいかなる組み合わせに対しても劣化をもたらすもの」¹⁸という、かなり幅を持たせたものになっている。

これにより、対米投資に対してこれをブロックし、禁止する大統領権限がさらに強化された。

EUの規制ルール

フランスは、戦略11産業 (武器、テロ対策、暗号通信、警備等) に対する外国からの投資をブロックする法的手段として、「通貨金融法典」を有している。日本の外為法と同じく、事前届出方式であり、外国投資家がフランスで行う活動が公共秩序、公衆衛生、治安・防衛の行使に影響を及ぼす場合、経済財政産業大臣が取引の中止・変更を命令するこ

¹⁶ 1950年の国防関係製品法第721条を指す。

¹⁷ 2005年、アメリカ東海岸の港湾施設の運営を担っていたP&O社 (英国) がポーツワールド社 (UAE ドバイ) に買収されようとした際、米国議会は国家安全保障の脅威の可能性を示唆している。

¹⁸ この定義は、合衆国愛国者法2001年と国土安全保障法2002年に規定されている。

とができるとしている。

近年、世界中で事業展開を図っている水メジャーは、ヴェオリアをはじめフランス勢が優勢で、政府も国を挙げてバックアップしているが、他国からの買収に対しても、国は積極的に関与している。2006年、イタリアの電力大手エネルがフランス水メジャー大手の会社スエズを買収しようとした際には、スエズと自国のガス公社GDF（仏）との合併を国が主導した。また、サルコジ大統領は2008年、外資（ロシアファンド等）に対抗するため、フランス版国家ファンドを創設する構想を宣言している。

他方、英国は経済開放政策を独自に推進しており、電気事業も水道事業もフランス、豪州等の外国企業に委ねている。安全保障や基本インフラという分野に対する国家としての防衛策を、米仏ほど表立って唱えているように見えない。

しかしその一方で、行政は十分なチェックシステム¹⁹を有し、電気や水道事業を民営化しても、その運営権まで任せてはいない。例えば、水道事業では、水質検査と安全性監視のみならず、財務・投資計画を公的組織（英国水道事業規制管理局）が精査するほか、災害対応の不備に対する罰則を規定し、ネット上での公開も義務付けている。

また、英国内の企業に対する合併・買収については、すべての業種を対象とし、外資のみならず国内投資家についても公的な介入（事後介入方式）を行うルール（企業法）がある。審査基準は「公共の利益」の観点のみで、幅広いチェックができる仕組みを有しており、法的な備えは整えられているといえる。

以上、諸外国と比較すると、我が国の制度は、国土資源にかかわる投資に対して十分であるとは言い難い。特に、土地制度の問題は、金融・経済活動のグローバル化が進展する中で一つの盲点であり、今後、早急な見直しが必要と考えられる。

¹⁹ 英国は行政システムの完成度が高く、集めた税を合理的かつ効率的に分配する国家情報インフラを整えている。また、国土管理の基本である空間情報GIS（Geographic Information System：地理情報システム）と基礎統計情報の活用システムは、横断的で自治体レベルでも完備されており、だれもがアクセス可能になっている。

第4章 政策提言

以上を踏まえ、本章では水源林と国土資源全般に対する政策提言を行っていききたい。

ここまで述べてきたように、水源林は重要な国土資源の一つだが、現状では売買実態の把握は難しい。日本では地籍調査が48%しか完了しておらず、所有権の移動も十分把握されていない。奥山の水源林を普段、私たちが目にすることはなく、問題が顕在化していることを知る機会も、また関連情報が公開されることも限られる。

一方で、我が国は国土を公益性の観点から守っていく制度が十分であるとは言えず、しかも土地所有権は諸外国に比べて極めて強い。制度不備の中で山林売買が進むことの課題は少なくない。

そこで、本章では、【I】日本の水源林を護るための備えとして、即効性に配慮しつつ、以下の政策を提言するとともに、さらに、【II】国の重要インフラである土地、森林、水を将来にわたって保全していくための総合的課題を示すこととする。

【I. 水源林保全のための政策提言】

1. 土（林地）を護る

提言① 地籍の確定——森林区画整理事業の創設と地籍調査の完了

提言② 林地市場の公開化——オープンな新市場の創設

提言③ 国土利用計画法による売買規制と公有林化

2. 緑（立木）を護る

提言 林業再生——森林を手放さなくて済む生産環境の創造

3. 水（地下水）を護る

提言① 地下水保全域のゾーニング

提言② 地下水を私水から公水へ

1. 土（林地）を護る

提言① 地籍の確定——森林区画整理事業の創設と地籍調査の完了

第2章でみたとおり、我が国の国土調査（地籍調査）は48%しか終わっておらず、林地については6割が手つかずである。このまま10年もたつと、現場の境界を知る老人は減り、地籍の過半が未確定のまま代替わりが進んでしまう。「取得時効」の成立などによって、適正な森林管理を期待できない土地所有者が出現する可能性も否定できない。

現在、全国で入会林野²⁰がおおよそ100万ヘクタール（岐阜県とほぼ同じ広さ）あるとい

²⁰ 集落など一定地域の住民が、木材や薪炭などを採取するために共同で使用する山林原野。

われるが、共有権者の権利調整がつかず、開発はもとより、伐採も植林もできない土地になっている。

地籍未確定の山林が、そうした入会林野のように利用できない土地や、係争の対象とならないよう、国土資源保全の基盤として、地籍の確定を早急に進める必要がある。

境界を確定していくことは、あらゆる施策の基本²¹である。将来の隣接地の所有者は、都会へ出て行った村内の血縁者ではなく、海外のグローバル資本に名義が移っている可能性もある。そうしたことも想定し、国家の基本インフラとしての森林資産を確定させ、その活用と管理を徹底していくことが重要である。

具体的には、現在の地籍調査（国土交通省が簡易版として実施している山村境界保全事業等）の革新的なテンポアップを図り、森林整備地域活動支援交付金（林野庁）等と併せ、「森林区画整理事業」として、本格的に取り組み、早期に全森林の境界域について確定していくことが必要と考えられる。

提言② 林地市場の公開化——オープンな新市場の創設

木材（丸太）についてはすでにオープンな市場（マーケット）があるのに対し、林地売買は閉鎖的な商慣習の中で行われていくことが少なくない。この実態が「外資」の存在を実際以上に大きくしている可能性がある。

本提言の狙いは、山林ブローカーが活躍する非公開の相対取引ではなく、公開市場に載せた売買を増やしていくことである。林地の買い方が明らかになることにより、徴税コスト（税を回収する行政コスト）を少なくでき、林地の売り方は、より公正な価格で売却ができる可能性が高まる。今や競売物件も新聞紙上やインターネットに掲載されていく時代である。個人情報に配慮しつつ、透明性を高めたマーケットで林地を売買していくことが重要である。

この場合、山林価格情報はできるだけ多数の地点において評価し、適正な価格として表示していく。全国公示地価（国土交通省）、路線価（国税庁）、基準地価（都道府県）の

²¹ 林業先進地域として知られる高知県梶原（ゆすはら）町では、国土調査は簡易測量機（コンパステープ）を使用した簡易版の日本測地系で終了していたが、2009年度から町単独で予算化し、汎用性をもつ厳密な世界測地系に変換している。その背景には、明治時代以来の「不要公課村構想」があった。旧村の入会地を新しい村の公有林とし、それらを採草地と植林地としたほか、戦後は、森林開発公団によるインフラ整備と造林を積極的に進めていった。これらのプロセスで地籍測量の必要性が広く理解され、国土調査に着手し、1983年に完了された。そのメリットは大きく、公共事業の遂行コストの圧縮が実現された。その後は、鎮守の森条例、森林基本条例、森林認証FSCの団体第1号取得（森林組合）、森林セラピー基地の指定など、森林の高付加価値化が進んでいる。近年は風力発電を売電し、その収益を森林管理へ向けるなど、「環境モデル都市」指定で自治体の最先端を走っている。

それぞれに、林地価格情報が多数掲載されるよう、「林地価格公示制度」を創設し、「林地鑑定士」を置くべきである。林地鑑定士は市町村内に20～30地点ある標準山林の鑑定評価を行い、固定資産税評価や相続税評価等に反映させる。なお、取引そのものをわかりやすくしていくため、林地の売買単位は、例えば、10ヘクタール単位を基準としていくことが望まれる。

こういった売買が一般化していくことで、マーケットが広がる可能性も生まれ、購入者が明らかになっていくことで新しい所有者に対する地元側の懸念も払拭されよう。つまり、手放す側ができるだけオープンなマーケットに乗せることで、買い方も社会的にプレゼンスを示すこととなり、しかも、価格が適正となる可能性がある。

新市場には、森林関係者に加え、地元金融機関（銀行、信用金庫等）や新たな資産管理会社がプレーヤーとして参画し、これらのサービスを包括的に担うことを期待したい。

いずれにしても、広域エリアの公益がきちんと担保される仕組みを組成していくことが重要である。仮に、適正な森林管理を実現していくことが危ぶまれる場合などには、後述する公有化対策を講じつつ、解決していくことが必要であろう。

これら新市場の創設に向けて、新市場に載せた場合の山林譲渡にかかる所得税、法人税の軽減措置等を用意するとともに、初期支援として、枠組みづくりや試行錯誤の期間中の公的支援が検討されてもよい。

提言③ 国土利用計画法による売買規制と公有林化

我が国にすでにある土地売買規制は2つである。一つは農地法であり、もう一つは、国土利用計画法である。

前者には、監視組織としての農業委員会があるが、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。農地法並びの林地法（仮称）を制定し、全国を網羅する新たな地区組織をつくり、その組織がすべての林地売買に関与していくという手法は、明らかに時代に逆行している。

むしろ、現行の国土利用計画法の「監視区域」の考え方を広義にとり、森林売買に適用することを検討すべきである。

監視区域（事前届出制：第27条の6～9）とは、土地の利用目的と適正価格取引を監視するため、地価の高騰が見込まれる区域を都道府県が指定するもので、売買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。最も実績の多かった1993年には、全国1,212市町村において区域指定がなされ、現在では、東京都小笠原村のみが指定されている。

重要なインフラに該当する森林（「重要水源林」²²）については、今後、地価上昇が見込

²² 本報告書でいう「重要水源林」は保安林のうち、特に公益上重要で機能の高度発揮が求められる森林として区分（ゾーニング）された森林であり、①長期管理計画の策定・遵守義務、②売買の許可が課される

まれる区域（監視区域）とみなし、現行の国土利用計画法の考え方を広げていく。それによって、森林売買の事後届出が事前届出に変わるとともに、価格と利用目的について、事前に公的セクター（都道府県）のチェックが加わることとなろう。

また、森林所有者が公益性を無視し、私的利益のためだけに度を越した植林放棄（木材資源の乱伐）や採水（地下水の過剰揚水）をすることは避けなければならない。現在、私有林の2割程度は保安林指定を受けているが、保安林制度には地下水の取水や転売といった観点からの規制はなく、現状のままでは対策に限界がある。こうしたチェック体制も必要と考えられる。

さらに、そういったルール化や規格化が難しかったり、打開策が有効でなかった場合、最後の選択肢になるが、森林を「公有林化」することを考えなければならない。私有林のうち、特に公益的機能の高度発揮が求められる森林については、所有権を移転（公有化）させ、政府や自治体の関与を強めることを検討することが必要となろう。

公有林化は初期投資が必要だが、該当する自治体の管理能力と管理技術、志（住民意識）が高ければ、将来にわたって確実な森林管理が見込まれる。

公有林化を推進するもう一つの理由は、林地と立木の価格が下がりつづけ、現在、底値近くになっていると考えられるからだ。匿名による目的不明の買収を避けるためにも、今は方針転換のチャンスともいえよう。

林地の所有権を地元自治体に移した後は、管理行為の実践を民間に任せることとし、これによって細切れパッチワーク状の私有林が大型団地化でき、今よりも効率的な運営管理が期待できるだろう。

こうした公有林化は、一旦は固定資産税や相続税などの税収減につながるが、将来もつづく多大な補助金支出は減るため、トータルでは合理的な森林管理が期待できよう。土地への私権がきわめて強い我が国の盲点をカバーする方策の一つと考えられる。

2. 緑(立木)を護る

提言 林業再生——森林を手放さなくて済む生産環境の創造

日本の森や水の保全が危ぶまれているとするならば、その根本的な方策は、森林所有者が森林を手放さなくとも済む生産環境にしていくことである。つまり、「林地を売らなくても回っていく産業」——となるよう林業再生を図ることである。

まず、補助金については、森林施業計画のシンプル化と厳正運用を図り、林地流動化と長期管理委託の選択が徹底できるよう予算の濃淡をつけるよう検討すべきである。また、単年度会計ではなく、確かなプランに基づく、複数年に及ぶ補助制度（直接給付制度）を創設することも必要と考えられる。

一方、税については、保有税を上げることである。具体的には、植林放棄地、無関心森

一方、③相続・譲渡にかかる税制優遇、④優先・優遇補助が得られるものとする。

林等の保有税（固定資産税）を引き上げる。一方で、一定条件を満たす森林売買にかかる譲渡税（所得税、住民税）を引き下げ、林地流動化を促進することを検討することが必要である。これまでの森林管理は性善説と予定調和をベースに森林所有者に委ねてきたが、林業不振の中で、森林所有者に対してそうした期待はできなくなっている。その結果、森林がもつ公益的機能の発揮も危ぶまれてきており、森林所有者には新たに適格要件が求められてきている。したがって、林地売買を公開市場に載せることにより、産業廃棄物の投棄を防止するなどきちんとした森林管理が実践できる主体へと誘導していくことが必要と考えられる。

もちろん、いずれのケースでも国土調査による境界確定が終了（提言①）していることが望ましい。

どうしても買い手のつかない林地で、かつ公益的機能を高めなければならない森林については、自治体による公有林化（提言③）を図ることが必要となろう。

水源林の中でも特に重要な「重要水源林」の相続税については、少なくとも林地の相続税については非課税とすることが必要と考えられる。重要水源林は公益性を発揮させるための公的な資産であり、重要な基本インフラの一角をなすという理由による。

なお、保安林の林地部分については、すでに固定資産税、不動産取得税、特別土地保有税において非課税の扱いを受けている。相続における税負担が事業継続の隘路にならぬよう、重要水源林の立木部分についても、相続税のさらなる軽減（非課税等）が重要な方策の一つと考えられる。

3. 水(地下水)を護る

提言① 地下水保全域のゾーニング

地表水の扱いは、一定の整理がなされている。川や水路、湖沼の水資源にはルールがある。

一方、地下水は未整備で、土地所有者が私的利益のために独占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、日本では一部地方で潜在的にあるものの、まだ大きく顕在化していない。

地下水を含む土地資源は不可逆性をもつ天然資源の典型だが、一旦、変化が起こってしまったならば、取り戻すためには超長期を要してしまう。地下水汚染や過度な収奪行為があった場合、元通りに戻すには気の遠くなるような時間とエネルギーを必要とする。

地下水をかん養するには、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が、今なお、こういった規定は法的に整えられていない。技術的に多大なコストを要するとともに、こうした取り組み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、利害の対立を招くことが避けられないからだ。

しかしながら、諸外国にあっては、地下水源保全のための法的措置が古くから講じられている。内容は、ゾーニング（地区指定）と土地利用規制で、水質保全のために、ドイツ、

フランス、オランダ、スイスなどに先例がある。ドイツは100年以上前から関連法をもつ。

我が国では、水質汚濁防止法を超えた条例による「横出し規制²³」のみならず、「上乗せ規制²⁴」も認められているものの、手立てを講じていない自治体も残っている。

今後は、地下水源とともに森林資源への関心の度合いも高め、資源保全に向けて総合的に取り組むことが必要である。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、上流域の保全を図っていく必要があり、とりわけ生活用水などの水道水源を保護していくためには、上流域の水源林は着実に保全・整備され、管理されなければならない。

国家として将来に禍根を残さないためにも、地下水かん養に必要な「保全域」を設定していくことは、必要な政策であり、取り組むことが重要と考えられる。

提言② 地下水を私水から公水へ

我が国の場合、工業用水法、ビル用水法において、指定区域ごとに揚水規制が設けられているものの、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もなく、自治体の条例等にゆだねられている。

現在、地盤沈下等の理由で揚水規制がある地域の一部（東京・大阪など）では地下水位が上昇し、地下構造物の浮き上がりが課題となり、その他の地域では、治まりつつあるが、依然として地下水量の低減や枯渇、地盤沈下などの被害も報告されている。

地下水の揚水について、監視するシステムや利用調整を図っていくことが求められているものの、実態としてはほとんど手がつけられていない。地下水が土地所有者に独占され、細い管で深い地下から無制限に揚水されても日本では問題にならず、しかも、揚水量などの企業情報は非公開で済ますことも可能な状態である。

また、開発そのものも規制を受けることはなく、事前の事業アセスメント（環境影響評価）も必要ではない。地域住民は開発構想さえ知らされず、事業計画が進み、事業施設が完成し、操業が始まり、水位や水質変化が大きく表面化してきてはじめて情報にアクセスできるようになる。事態がこのように進展してしまえば、往々にして事業者も後戻りはできなくなる。

地下水資源がグローバルな水ビジネスの貴重な原料になっている昨今、このような資源管理の状況ではのぞましいものではない。有限の地下水資源を無限に揚水するならば、やがて尽きてしまう。枯渇していく地下水のことも想定しつつ、法的な整備についても検討する必要がある。

²³ 国の法令で規制対策になっていない項目について、自治体が条例により追加的に規制を行うこと。

²⁴ 国の法令を上回る基準を、自治体が条例によって制定すること。

ナショナルミニマムとして、地下水をどのように位置付け、対策を講じていくか。限られた淡水資源が我が国にとっては重要な天然資源である。これに対し、私たちはもっと切実にシェアするすべを考え、その情報と問題を共有していくべきである。

地下水は「私水」ではなく「公水」であるとの共通認識をだれもがもち、計画的に利用していくルールづくりと、大工事になるが、それらを可能にする法体系を整えていくことが求められる。

現行の規制体系では地下水は公共用水域には入っていないが、これを公共用水域的に扱うとともに、水質の汚濁防止だけでなく、水総体を視野に入れた横断的な対策——水体系を再編集した水環境法等を制定していくことが必要と考えられる。

さらに、上記のような、日本の水源林を護るための政策に加え、国の重要インフラである土地、森林、水を将来にわたって保全していくために、次のような総合的課題の検討が必要である。

【II. 国土資源(土・緑・水)保全のための総合的課題】

1. 重要なインフラ（施設系インフラ・自然系インフラ）の棚卸し
——計画・事業体系の再編集（codification²⁵）
2. 計画段階での合意形成プロセスの公開化（計画アセスの導入）
3. 新しい社会環境の創造——辺境再生（ムラを捨てたくない社会環境を創る）

1. 重要なインフラ(施設系インフラ・自然系インフラ)の棚卸し ——計画・事業体系の再編集(codification)

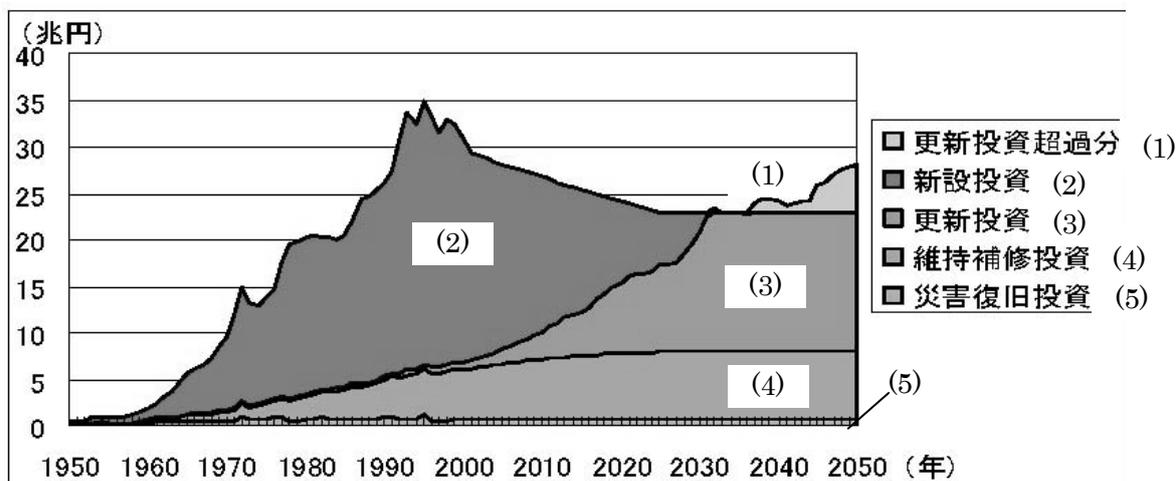
2030年の日本は、国土基盤（道路、上下水道、航空、港湾、治水等）の更新・維持補修コストが全体コスト（国土基盤の新設・災害復旧投資・更新・維持補修コストの総計）の過半を超え、新規投資には振り向けられなくなっていくと推計されている（図5）²⁶。

おそらく、これからの日本は今まで以上に過疎地及び小都市からの撤退をつづけると見込まれる。山村や離島の地位低下は加速する可能性が高い。過去20年を振り返ってみると、産官学がそういった辺境部から撤退し、相対的劣位は関連予算、研究・産業活動にお

²⁵ イギリスの行政改革においてブラウン首相が使った言葉。「政策体系の再編集」を指す。

²⁶ 国土庁及び国土交通省推計（2005年）。これらのコストを誰が負担し、配分の濃淡をどう付けていけばよいか。当然のことだが、儲からない分野に民間資本は入ってこない。山村部へ行くほど分散的だからコストは高くつく。今後、手薄な投資にならざるを得ない分野とそうでない分野の峻別、投資エリアの選別が急務だ。

図5 新規投資に係る制約についての試算～維持更新投資の推移(国土基盤全体)
 (総投資額が2001年以降前年度1%減、2025年度以降一定の場合)



(出所) 国土交通省国土計画局作成資料、2005年

いて顕著だ。また議員にとっても票田にはなり得ず、政治的には活力がさらに低下し、政策精度も低下していくことが懸念される。

いわゆる限界集落の増加は、人間の居住域が狭まり、逆に野生獣の居住域が広がっていることを意味する。実際、多くの山林・農地が放置され、「無関心資源」になっているが、そういった低・未利用地は、同時に地価の下落を招き、売り物件としての予備群を増やしている。これに対して、様々な目的でそうした資源を投資対象として見る新しい主体が登場してきている。

第3章でも述べたとおり、国土資源としての土地・森林・水（地下水を含む）の自然系インフラは、社会的共通資本としての要素を併せ持っており、多少効率が悪くとも政府・自治体が責任を持つべき社会基盤としての性格を有している。（ただし、一部ローカルに限定されるインフラや競争産業分野として成立し得ているインフラについては、重要な国家インフラには入らない。）

急ぐべきは、施設系インフラ、自然系インフラともに、それらの維持・管理について優先順位を考えていくことである。管理水準をどのように保っていくか。また、コストと効果を比較評価し、維持していくか、それとも廃棄していくか。

いわば各インフラごとの「棚卸し」が必要であり、その結果、「損切り」、「見切り」もこれらの作業を通じて避けることはできない。

成長戦略を実現していくための政府部門の役割として、マクロ政策分野（全国レベル・省庁別）のどの分野を重点化し、どの分野をカバーしていくかについて、複数年の予算を明示するとともに、「エリア単位」ごとの投資効果、雇用効果等を踏まえたトータルな政

策調整を進めていくことが課題であると考えられる。英国の計画法2009（LDED C Act 2009）²⁷にみる計画・事業の政策体系の「再編集（codification）」を我が国においても検討することが必要であろう²⁸。

2. 計画段階での合意形成プロセスの公開化（計画アセスの導入）

今日、科学技術はさまざまな分野において目を眩る発達を遂げている一方、制度や政策手法は旧来型のままであることが少なくない。時代の変化のスピードに行政側のシステムやルールがついて行けず、永年続けてきた公共事業を中心に、公益環境も含めた全体最適への目配りができなくなっている分野も出てきている。全体不利益を調整する主体やシステムが用意されず、また国土管理に必要な情報（空間GIS、国家基本統計情報）の省庁間連携も遅れている。それらを改善していくことを急がなければならない。

その際、政策手法として導入すべきは政策・計画・事業の各決定プロセスも公開化しつつ、縦割りを超えた国民益の視点で事業を見通していくことである。2009年に政府レベルではじまった「事業仕分け」はその第一歩であったが、次なるステップは、次年度の予算を仕分けする以前の、事業のさらに早期の段階、つまり構想段階及び基本計画段階において、計画実施の影響とその計画の妥当性について、公開の上、総合的に意思決定をしていくことであろう。

すなわち、計画の早い段階から経済・社会・環境のそれぞれの条件について、各専門家に加え、公衆関与（住民参加）のもと、影響評価をしていく。ステークホルダー（利害関係者）と第三者が公平・公正な観点から政策決定に加わっていくのである。

すでに環境面からのアプローチ例として、「戦略的環境アセスメント（SEA：Strategic Environmental Assessment）」が自治体レベルで導入されはじめている。早い段階からの情報公開、環境影響評価、公衆関与である。このSEAはEU諸国はもとより、中国・韓国も導入済みであり、国レベルで導入されていないのは世界（先進国）で日本だけである。

その理由は、第2章で述べた、「日本の土地私権が公権に対抗し得るほど強いこと」が大きい。道路や空港、発電所の建設事業のサイト（位置）がなかなか決定できないのは、この強力な土地私権の存在があるためと考えられる。用地が確定したとしても、土地収用が実態上、極めて難しいため、構想計画を公開し、議論していくことが現場ではできなくなっている。

本項でいう計画策定プロセスの公開化（計画アセスの導入）は、第2章の日本の土地所有の特殊性の解消（収用権の強化等）と併せて改革され、実践されていくべき課題である。

²⁷ Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009（2009年11月12日成立）

²⁸ この先10年の課題は、「自然減と社会減で減少一方の地方都市と、自然減を社会増で補い辛うじて人口横ばいの大都市圏をどう経営していくか」「マンション建設で膨れ上がった大都市圏のインフラをどう維持していくか」「目減りしてしまった少ない年金生活をどう切りまわしていくか」ということである。

3. 新しい社会環境の創造——辺境再生(ムラを捨てたくない社会環境を創る)

最後に、国土資源が安寧に保全され、護られていくためには、人口減少や高齢化が著しい辺境山村そのものが健全に成立しつづけていくことが欠かせない。山村に活力が漲っていけば、林地を見放すことも、山村を捨てることもなくなる。

例えば、ドイツでは、「東方国境周辺振興法」によって、国境警備の観点から当該住民への所得補償に配慮し、定住を促していったが、離島や限界集落などの辺境部ではそういった概念を併せ持つ地域対策を検討していくことが不可欠になっている。

すでに政府が実施している「むらづくり支援員」など、人材の後方支援も対策の一つであり、辺境部にとって必要な防人的な人材——監視Gメンも必要と考えられる。かつての灯台守、測候所員、電電公社職員や現在の郵便局員、森林官などだが、複数の役割をやり遂げられる者が効果的に配置され、さまざまな辺境資産と資源が持続的に護られていくシステムの完成度を高めていくことが重要であり、検討されるべき課題である。加えて、高齢者を移動させることなく、その場所で頼られている存在であることが確認できるしくみと、トータルでケア（介護、医療）できる連続した施設が地域単位で整備されていくことも望まれる。それには、心理学者も交えるなど個のレベルに立ったサポート体制を、きめ細かなビジョンとともに用意していくことが課題である。

以上、水源林保全にかかるさまざまな検討過程を通じて、日本の土地私権の特殊性、地籍調査の未了、取得時効など、土地制度全般にかかる課題も明らかになってきた。

こうした農山村地域が示唆する問題が、その後、都市部へと広がり、一般化していくことは、過疎化・高齢化現象などですでに我々が経験してきたところである。水源林問題でみてきた土地制度の不備がもたらす様々な問題が、やがて都市部の空き家マンションや過疎地や離島等、国土全域において起きていくことも懸念される。

今後は土地制度そのもの（公的利用）や国土領域、未利用地問題等について幅広い検討を進め、日本の国際的な特殊性を明らかにしつつ、土地私権の再考と国家の基本インフラの総合的な保全のあり方について根本的な議論を行うことが必要である。

併せて、国土を支えていくための基礎的条件として、その地における「暮らし方」や「ライフサイクル」さらには「人的支援等、公的支援の技法と行程」についても多角的に議論し、具体化していくことが重要である。

謝 辞

本提言をまとめるにあたり、2009年5月から11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、佐久間智子（アジア太平洋資料センター理事）、速水亨（林業家）、藤縄克之（信州大学教授）、大石久和（国土技術研究センター理事長）、遠藤日雄（鹿児島大学教授）、大矢内生气（全国離島振興協議会事務局次長）等の諸氏からご教示を頂きました。

また、日本各地の現場でヒアリングを行いました。

ご協力頂いた方々に深く感謝いたします。

【参考文献】

- 東京財団政策研究部『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
- 藤縄克之『環境地下水学』共立出版、2010年
- 柴田明夫『水戦争』角川SSコミュニケーションズ、2007年
- 三本木健治『水利権について』水に関する勉強会、2007年10月
- 中村靖彦『ウォーター・ビジネス』岩波書店、2004年
- モード・バーロウ／佐久間智子訳『ウォーター・ビジネス』作品社、2008年
- 経済産業省『我が国水ビジネス・水関連技術の国際展開に向けて』2008年
- 中西準子『水の環境戦略』岩波書店、1994年
- 吉村和就『水ビジネス』角川書店、2009年
- 石神隆『イギリス都市における都市水辺再生の動向』法政大学、2009年
- 村寫由直『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
- 『森の世紀10 飛び交う買収のうわさ』信濃毎日新聞、2008年12月21日
- 前田匡史『国家ファンド』PHP研究所、2009年
- 山口健治『土地は公のもの』大蔵財務協会、2000年
- 『新しい隆盛のための礎石（上下）』東京リーガルマインド、2008年
- 大石久和『国土学事始め』毎日新聞社、2006年
- 『国土学再考』毎日新聞社、2009年
- 構想日本『入門 行政の「事業仕分け」』ぎょうせい、2007年
- 環境省編『戦略的環境アセスメントのすべて』ぎょうせい、2009年

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/>