

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

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
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。近年増加傾向にある山林売買の根底にある本質的課題を明らかにし、今後の土地制度のあり方について、国土保全、資源管理、安全保障など多角的観点から検討した。

<研究会メンバー>

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 <顧問>
平野秀樹 東京財団研究員、森林総合研究所理事 <リーダー>
染野憲治 東京財団研究員兼政策プロデューサー
坂野裕子 東京財団研究員兼政策プロデューサー
吉原祥子 東京財団研究員兼政策プロデューサー

<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

「戦後社会は、倫理をもふくめて土地問題によって崩壊するだろう*」

かつて司馬遼太郎は日本の土地制度を嘆いて、そう警鐘を鳴らしました。今、それが現実のものとなりつつあります。

長引く林業低迷とグローバルな資源争奪戦を背景に、山林売買が増加しています。高齢化・人口減少の中、採算の取れない山林を手放さざるを得ない所有者の苦渋の選択と、底値の山に様々な価値を見出した投資家の思惑が一致したことが、大きな要因と見られます。

東京財団は、山林売買の実態と政策課題の分析に2008年から取り組み、国土の4割を占める私有林について、そもそも売買状況を把握することさえ困難であり、その根底に我が国の土地制度の根本的課題があることを指摘してきました（『日本の水源林の危機』I、II）。

我が国では、主要な国土資源である森林をはじめ、離島や沿岸域など安全保障上重要な地域であっても、土地の売買、利用にかかる規制がほとんど整備されていません。経済が縮小する中、地域への投資促進は不可欠ですが、その前提となるべき、暮らしの安全や地域の公益を担保する土地利用ルールが極めて不十分なのです。ルール不備な中、山林の転売が続いていけば、地域の水源保全に影響が出たり、場合によっては国土喪失という事態にも発展しかねません。

提言第3弾となる本提言書では、公益の観点から土地制度の不備について見直しを行いグローバル経済下にふさわしい法整備を行うことの緊急性について、具体的な事例とともに、より踏み込んだ問題提起と提言を行います。

暮らしの基盤である土地制度を見直すことは、我が国の行く末に関わる緊急課題です。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。東京財団も、中立・独立の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

* 司馬遼太郎『土地と日本人』（中央公論社、1976年）

【要 旨】

国際的な山林売買は実態把握が困難な状態が続いていたが、2010年、北海道などで事例が公表され、ようやく現実のものとして社会に認識されるようになってきた。

山林売買増加の背景には、世界的な資源争奪戦と日本の地域社会の疲弊がある。人口減少・高齢化が特に著しい山間部では、地域社会や経済の縮小に歯止めがかからず、山林所有者が山を維持し続けることはますます困難になっている。

我が国の土地制度は、地籍等の情報把握が十分でなく、国土の4割に及ぶ私有林の所有者を行政が特定できない事態が頻発している。一方で、土地所有権は極めて強く、公益の観点から土地の利用と保全を調整するルールが整備されているとは言い難い。

森林の買受人が「外資か否か」にとられるばかりでは問題の本質を見失ってしまう。グローバル化時代にふさわしい備えとして、土地情報の現状把握を急ぐとともに、危機管理の観点から土地制度に関する根本的な課題を直視し、公益的観点から国土を守るための総合的な対策を、国、自治体、住民それぞれが考え実行すべき時が来ている。

【政策提言】（概要）

1. 国が行うべきこと：国土（ランド）保全総合対策

- ・ 安全保障・公益上重要な「重要国土」エリアの確定
- ・ 効率的な国土管理のための地籍調査と土地集約化の促進
- ・ 不適切な所有をなくすための税制や土地利用に対する規制
- ・ 土地に関する行政情報の一元的管理

2. 自治体が行うべきこと：〈不明資産化〉防止対策

- ・ 林地売買や山林相続に関する相談窓口
- ・ 山林の所有目的に応じた各種助成措置

3. 住民・NPOができること：新しい公共による国土管理

- ・ 民間資金によるトラストやファンドの創出
- ・ 協同組合、地方銀行なども巻き込んだ「新しい公共」としての取り組み促進

目次

序章	なぜ日本の森は〈買い〉なのか	・・・・・・ 3
第1章	グローバル化していく国土	・・・・・・ 4
第2章	ローカルの現実	・・・・・・ 12
第3章	問題の所在——グローバル化のその先	・・・・・・ 16
第4章	諸外国はグローバル化にどう対処しているか	・・・・・・ 25
第5章	政策提言	・・・・・・ 33
	今後に向けて ～グローバル化時代にふさわしい国の備えを～	・・・・・・ 39

謝辞

参考文献

序 章 なぜ日本の森は〈買い〉なのか？

20世紀の天然資源は商社が走り、資本の力さえあれば買うことができた。

ところがここに来て、一部の資源は市場経済の枠に収まらず、明確な国家戦略として活用されるまでになっている。レアアース（希土類）が戦略資源の一つのように扱われ、農地も争奪戦が各地で繰り広げられている。

本来、土地、水、森などの天然資源は代替できない唯一性をもち、国土インフラの側面も持つ。こうしたことから、諸外国では一般的に売買段階か、利用段階で問題が発生しないよう手当てされている。外資に対しては売買規制を講じている国も少なくない。

南米チリでは国境から10キロ以内、ペルーは50キロ以内、メキシコは100キロ以内の土地について、外国人の所有を制限している。水資源や鉱山の外資による直接所有を制限している例もある。パナマやニュージーランドでは、離島を外国人が所有するには許可が必要だ。土地、水、森は戦略的な資源であることが意識され、その所有や利用について必要なルールが国ごとに整序されている。

一方、経済や金融のグローバル化が進む中、企業の行動はさらに広汎化し、より高速化している。そこに安い物件があるのなら、また規制のない自由なマーケットが広がっているのなら、その商品（資源）への投資を積極果敢に進める。規制もなく思いのままに使える資源なら、付加価値はさらに高まり、魅力的な投資ターゲットとなるだろう。

世界標準でみてその資源が有望と判断されれば、たとえ該当国で評価を下げつつある資源であっても、〈買い〉である。安値のまま話題になることもなく、目立たない場所に放置されていたなら、静かに深く、計画的に拾っていく。分散投資の一環で、また貯蓄として買いやすい物件に投資していく。

今、日本の森は、そういった渦中にある。

もちろん森林は重要な国土資源の一つだが、様々な憶測を呼びつつ、グローバル化が進んでいる。

さしたる開発規制がなく、私的所有権がすこぶる強い国——それが日本であり、その国に広がる森であることが投資家に安心感を与え、割安感を誘って人気を呼ぶ。売買の手軽さと利用の自由さで言うと、日本の森はおそらく世界的に見て最も金融商品に近く、一旦手にすれば、その強固な土地所有権は半永久的に保障される。手堅い資産となるのだ。

こうしたルールをもつ国は世界的にも珍しい。だから、グローバルな市場は日本の森を有利な投資先と評価している。

本報告書は水源林をテーマに追いつづけたもので、3年目の第3弾となる。

第1章 グローバル化していく国土

本章の要点

- ・ 北海道で外国資本が所有する森林は、少なくとも33カ所、計820ヘクタール。所有者を特定できていない森林が道内に少なくとも約4万ヘクタールあると見られる。
- ・ グローバル企業による森林買収は国境離島でも進む。
- ・ 直接的な森林売買だけでなく、企業のM&A（合併・買収）を通じた所有権移転のケースもあるが、土地売買の届出対象にはならないため表面化しにくい。

買われゆくランド

外資による森林買収についての噂が取り沙汰される場所は、北海道から九州まで全国に及んでいる。

商談が持ちかけられたり、視察団がきたという事例は、全国20以上の都道府県で聞かれる。来訪者名や日時が特定できたケースも少なくない。

ただ、買収話こそ各地から報告されるものの、実際の成約事例が表出するにはしばらく時間を要した。売買を確定づける証拠（書類）がなかなか出てこず、行政文書で追おうとしても、個別売買は個人情報に当たるものであり、その文書の目的外使用は許されなかったからである。

しかし、2010年6月1日。一つの自治体の取組によって、はじめて事例が公表された。

現場は北海道。売買契約日は、2008年4月28日。国土利用計画法（第23条）に基づく届出が発端となった。

以後、探していくと、外資が買った森林事例は増えつづけた。

北海道庁は2010年6月につづいて、9月、11月と追加公表してきたが、回を追うごとに外資の買収面積は大きくなっていった。57ヘクタール（1件）、463ヘクタール（8件）、820ヘクタール（33件）……。

2011年に入って、山形県内でも買収事例がわかった。

買い手は中国、シンガポール、英国領バージン諸島（香港資本）などだ。

マスコミが扱う事例も増えてきた。

「山林を売りたいのだが、買ってくれる外資を紹介してほしい…」

TV放映後、こういった問い合わせが放送局に何件も寄せられるという¹。

外資が森林を買うことに慎重な向きが少なくないが、できれば山を手放したいという意

¹ マスコミに問い合わせをするのは、森林所有者から山林を仕入れた不動産業者や山林ブローカーだといわれる。森林の現所有者であることは間違いないが、顧客を探して仲介斡旋する仕事なのだから当然であろう。

向を併せ持つ森林所有者が多くいることも事実である。いくら〈森林は国土インフラであって、公共財だ〉といわれても、資産を持つ側の本音は高く買ってくれる者が現れるならば、売りたいのである。

ここに日本林業の悲哀がある。

増加していく山林売買の背景には、採算のとれない山を手放すしかない所有者の苦渋の選択と、底値の山に様々な価値を見いだそうとしている投資家の思惑がある。

日本は資源のない国だと言われるが、実は国土の67%を森林が占め、水や空気や土壌といった生存の基盤としての資源に関しては、世界でも指折りである。長引く林業停滞で19年連続で地価下落がつづく日本の山は、グローバルな資源争奪戦の視点で見れば「買い」なのだろう。

現在、北海道内の不動産業者が売却物件としてストックする森林は、2,800ヘクタール。こうした物件はグローバル化していく森林の予備群で、その面積は山手線内のほぼ半分の広さに匹敵する。

増えゆく〈不明資産〉

北海道が実施した悉皆調査のもう一つの成果は、地主不明の森林——不明森林について明らかにしたことである。森林を保有する企業2,141社宛てに、調査票を郵送したところ、全体の4割を超える913社分の1.4万ヘクタールが宛先不明で戻ってきた。そもそも土地所有者の所在すら行政が把握できていないことが判明した。

この調査以外にも不明森林はある。

原野商法などで細切れ分譲された森林を北海道は分譲森林と呼んでいるが、これらが転売や相続などによって特定が難しくなっている。こうした所有者特定が困難な森林が道内に2.5万ヘクタールあると見られており、上記調査結果を加えると、合計3.9万ヘクタール。東京23区内面積の6割以上に相当する面積が、持ち主がわからない不明森林である。

全国ベースでみると、同一市町村内に住所をもたない森林所有者（不在山林地主）は、私有林全体の4分の1を占めるようになった。〈森林所有者＝在村住民＝管理者〉という図式に加え、〈森林所有者＝海外など遠隔地に在住≠管理者〉という図式が一般化しつつあるということである。

こうした所有と管理にかかる関係性の変化——不明化は、何も森林のみに限定される問題ではない。相続時のあらゆる資産（不動産等）の所有権移転時に多発する問題でもある。

相続人不存在の場合の財産処分の事件件数は、過去10数年で大きく変化しており、年間約5,000件だったものが、ここにきて約14,000件（2009年）にまで急増した。国土交通省によると、さらに増加し続けていくと推定²されている。

² 相続人不存在の場合の財産管理人選任事件件数（最高裁判所「司法統計年報」、最高裁資料）をもとに国土交通省国土計画局が作成。ここ10年の増加割合が今後も続くと仮定すると、2050年には現在の約4倍まで増加する可能性があるとしている。（国土交通省国土計画局『国土の長期展望に向けた検討の

権利調整に手こずる入会林野（全国100万ヘクタール程度）や赤道（あかみち：畦畔等慣習的な道路用地。約27万ヘクタール）、青地（あおち：慣習的な公共用悪水路敷。約40万ヘクタール）などに加え、相続人不存在の資産（無縁資産）は国中を覆うことになるだろう。

以上の不明森林、入会林野、赤道、青地、無縁資産などは、いわば〈不明資産³〉として総称できるが、増えつづけるそれらは、先送りしてきた我が国の土地制度上の隠された宿痾（しゅくあ）である。有史以来はじめて、本格的な人口減少をつづけていく日本では、今後、これらの問題がさらに顕在化していく可能性がある。

時効取得の制度もこの〈不明資産〉の混乱を増幅させる可能性がある。第3章で詳説するように、境界や持ち主が曖昧な土地に金網を巡らせ、所有権を主張しつづけて20年（善意であれば10年）経てば、強引な権利主張者の土地の支配権が認められる。この仕組みは、未だ地籍情報が整わず、しかも〈不明資産〉が増え続けていく我が国にあっては、確実に紛争の火種になろう。争う相手は、グローバル企業の法務部かもしれない。

また場所によっては、国家安全保障にかかわるケースがあることを想定しておく必要がある。前述した北海道の事例のうち、外資が取得した3カ所（計109ヘクタール）は、自衛隊駐屯地から約3km内に位置している。

土地というものの所有は本来、半永久的な権利であり、その財産権は憲法29条によって強く保護されている。ところが、その権限を持つ者が不存在であったり、土地の所在場所から遠く離れた者が転売目的で保有し続けた場合、土地そのものが果たすべき公共の福祉等との関連で、不都合が生じる可能性が否定できない。

求められるものは、時代に見合った土地制度の慎重な扱いであり、不備があるならばその見直しである。

国境離島もグローバル化

内なる外国——グローバル企業が買収していくランド（土地・国土）としての森林は、北海道以外でも増えつつある。新たに表面化してきたのは、国境離島の問題である（図1）。

福江島（長崎県五島市）では2008年以降、島の森林資源などに上海資本が興味をもち、何度か訪れた。地図を見ると、上海から日本への最短地点（市規模）が福江島になる。

2010年に入ってから中国本土から島の山林や港、水産業、観光資源の視察に訪れ、すり身等の製品加工のほか、富裕層向けの別荘地開発、介護教育の研修地として島を活用することに関心を寄せた。

また外来種（ニュージーランドマツ）の植林を提案するなど、五島市長らとの面会を済ませ、2,500ヘクタールに及ぶ財産区の森林伐採権について、地権者との交渉も行った。単なる木材買収にとどまらず、林業経営への投資を地権者らに提示した点が新しい。一回

方向性について』（2010年12月17日）

³ 「権利関係の調整が不能又は不明瞭な資産」で、「不明森林（地主不明の森林）、入会林野、赤道、青地、無縁資産（相続人不存在の資産）等」をいう。

図1 日本周辺図(90度回転図)



(出所)『しま』No.222 Vol.56-1 (財団法人日本離島センター, 2010年6月)

限りの立木伐採ではなく、数十年を経た次の伐採も視野に入れている。

別荘地や介護施設開発などには事業用地の不動産取得もセットになるが、不便な島嶼部の国土に興味があるのはなぜか。この理由について、

「これほど手つかずの自然が残っている場所は他にない。島の森の再生力がすばらしい」と視察者らは答えたが、仲介した日本人は投資理由について、次のように言い切った。

「富裕層は子孫に財を残すため、投資先を国外に求めている。本国には土地利用権しかなく、投資先が限られているから。その点、日本の永久所有権は魅力。土地さえあれば、富は拡散しなくて済み、世代をつなげていける。分散投資先として日本は最も近く、安全な国。しかも不動産を取得するのに外国人制限が何もない。島への投資もその一環です」

2010年5月、上海資本が福江島の地権者らに提示した買収条件は、50年生ヒノキが15万円(1ヘクタール当たり)。驚くほど安価な提示にもかかわらず、島の地権者たちは、「とうてい売れない資産を買ってもらい、当座の収入にしたい」という誘惑と、一方で「平穏な暮らしが脅かされるのではないか」という不安のはざままで揺れた。今では冷静さを取り戻しているが、地権者たちの逡巡はなかなか消えない。

福江島に置かれた上海資本の日本法人事務所は、島外の森林伐採権の獲得も目指しており、福江島の北東にある中通島では複数の地権者との間で複数の立木売買契約を成立させ

た。全8ヘクタールの山林のうちの一部はすでに伐採完了している。丸太の一部は九州本土で燻蒸し大陸へサンプルとして運搬された。

こうした一連の企業活動について、法的には〈すべてが合法的な売買であって、ことさら問題視すべきではない〉というのが一般的な見方である。〈もし外資による森林買収があったとしても、森林についてはだれが所有しようとも、適正に管理されるならば問題はない〉——それが森林法などに照らした場合の正当な解釈になる。

もう一つ。別の離島でも動きがあった。

東シナ海に面する国境離島の一つ——奄美大島である。

鹿児島に本社がある海運会社グループは2008年、東シナ海に開けた奄美大島瀬戸内町にチップ工場を建設しようとし、森林伐採とチップ生産で地元雇用を増やす計画を表明した。だが、地元の反対を受けて断念し、次に計画したのが、隣の島の加計呂麻島。1万ヘクタールの山を伐採し、「働く場所を作って町の財政にも寄与したい。島の森がもつ自然再生力を活かしたい」という提案だったが、ここでも反対運動が盛り上がった。

その後、会社側は加計呂麻島から一時撤退し、すぐさま第三番目の候補地を表明した。それが再び奄美大島に戻って見つけた奄美市（住用地区）の土地で、マングローブ原生林の河口に当たる場所にチップ工場を建設し、加計呂麻島と奄美大島の森林全般を伐採対象とする計画を示した。工場予定地として民地は買い上げられ、山林買収も進められており、すでに1億6,000万円の投資を行ったと同社⁴は説明する。

林業的にいうと、木材はチップのように切り刻むと価値は下がる。チップの工場着の値段は、1kg当たり10円。本土の木材産業でさえ四苦八苦している現在、敢えて離島で新規投資までしてチップ生産を開始するというのは、かなり大胆な投資といえる。

当地区の地籍調査の進捗率は10%ほど。境界はほとんど確定していない。境界を知る人も高齢化で減る一方だ。地籍さえわからないこの国境離島に山買いが入り、山林所有者たちは山を売り急いでいる。疑うことを美德としてこなかった慣行の中、契約書を前にその記載内容をどれほど吟味し、理解納得した上で押印しているか。これも心もとない部分の一つである。

こうした国境離島の売買が、実は各地ではじまっている。

日本海に浮かぶ数々の国境離島、対馬、隠岐島などにおいても昨今、山林などを含む用地買収の話が出てきている。

対馬では3年前、5,500坪の土地が韓国資本の手に渡ったと話題になったが、一年ほど前からは中国資本も参入したという。上海企業が上対馬方面の山林買収などに興味を示しており、競売などでの価格競争は仲介人を交え、多国籍化しているとされる。

一方、五島列島では韓国資本が参入している。グローバル化は場所を選ばず、しかもスピード感をもって進む。

隠岐島などでも具体的な動きが表出している。島外から土地の買い付けに來たり、リゾ

⁴ この海運会社グループは、大連や上海、台北など、国内のみならず国際航路を行き来する国際的企業である。

一ト用地以外の名目で山林を探す動きもはじまっている。

これらは、これまでの買収事例と同様、目的不明の外資や仲介業者による先回りしての思惑買いかもしれない。しかし、国境離島の用地買収が広がり不明森林が増加している可能性もあり、状況把握が急がれる。

販売された無人島

いま世界では「売れるものなら何でも高く売る」ことが財政再建の切り札になっている。

英国は2010年秋、ロンドン～ドーバー海峡を結ぶ鉄道経営権（30年間）を国際入札により、カナダの年金基金等に売却した。財政再建のために売れる政府資産はできるだけ高値で売却するというわけだ。

ギリシャの「島売り」も話題になった。

ロードス島、ミコノス島などの地中海の島々を売りに出す——英紙ガーディアンが同年春に報じたところ、ロシア人と中国人投資家が関心を示したといわれる。ドイツの政治家がかねがね主張していた財政再建策で、ギリシャ政府もいよいよこの圧力に抗しきれず検討をはじめたと報道された。未だ実現していないが、「国土を切り売り」している先例は、ほかならぬ日本にあった。

2010年2月、瀬戸内海の無人島が売りに出されたのだ。

広島県呉市沖の三ツ子島（約7,600平方メートル）の売り主は国。旧日本海軍病院施設の遺構もある島で、もちろん、入札に国籍は問わない。未利用地は売却していくという国の方針に沿って行われたものだったが、無人島の国による競売は史上初めてであった。もちろん、国籍条項はない。

8法人と10個人の計18組が応札し、1億1万円を入れた地元の法人が落札した。隣の島で操業する港湾荷役会社で、輸入した工業塩の積み替えと保管を行っている。

「（他者に）落札された場合に島で何が行われるか予想できず、当社の操業に支障が出かねないと判断した。開発の計画はなく、手つかずの状態で置いておく」

と当社はコメントした。

国際環境は激しく変化しつつあるが、この顛末は規制緩和トレンドのままだということを示している。国も自治体も、短期のソロバン勘定だけになっている。そこに「当面公有地として残しておく」という発想はない。

そもそも、当地は瀬戸内国立公園内で、埋め立てや栈橋建設に規制がかかるというが、周りは海である。遊休資産の売却促進の一環で、国は事務的に処理を進めていったが、基本的に誰もが参加できる一般競争入札は、誰に買われてもおかしくない制度だ。

経済的に価値が低く、いらぬものは売っていくという発想だけで、公有資産を手放しつつあるが、本来、土地という資源はその空間を占有するという意味において、代替性はなく唯一性をもつ。また、一旦汚染されたりして環境破壊が行われると、元の状態を取り戻すには超長期を要する。不可逆性がある。そういった特性をもつ公有資産が現在、目先の価値のみで、無思考かつ無配慮なまま売買が進められている。

2010年10月には、福江島に隣接する無人島の包丁島（民有地）が売りに出され、

尖閣諸島問題以降のことでもあり、関係者の注目を集めた。

民有地の売買だから自由なのだが、国境付近の民有地は公益（国益）も考慮して扱う必要性が指摘されはじめている。このため急遽、五島市は市内の全無人島52カ所について、一斉調査を開始した。法制度が十分でないから、自治体があわて、個別に対応せざるを得なくなっている。

温泉・リゾート・農地

リゾートホテルが多国籍化してきた歴史は20年前に遡るが、このところの動きは特別だ。老舗旅館も含め、観光業の外資化が加速しており、特にアジア勢による特定のエリアへの投資が進んでいる。

富士山周辺にある33のホテル・旅館のうち、17を外資（主に中国）が買収した。伊豆方面でも買収が進むが、特に温泉付きの旅館・ホテルが特に人気だ。買収されていく旅館には必ずと言っていいほど鉱泉がついており、温泉権目当ての買収ではないかとの憶測が絶えない。

北海道ニセコ地区は、スキー場を中心とした国際リゾートエリアに変貌しようとしている。参入する外資はオーストラリア系からアジア系に移りつつある。

同地区にある国内大手不動産会社は、運営する別荘地（売り切り分譲型100区画以上）の過半を中国の顧客に売りきった。海の向こうに住む所有者が支払うべき年間管理費の徴収は、カード引き落としが一般的だが、転売が頻繁化してくると徴収は難航するかもしれない。

北海道日高町では、ダーレー・ジャパンが道知事認可を受けて農業生産法人を新設したり、既存農業生産法人を子会社化して所有農地を増やしている。400ヘクタールの西山牧場を含め、すでに7つ以上の牧場を買収している。仲介・斡旋の橋渡しをするのは地元農協である。貸付金回収のため、少しでも高い値付けをしてくれる買い手が出てくるなら歓迎する。このダーレーグループは中東マネーで、アラブ首長国連邦ドバイの首長が代表を務める。サラブレッドの馬主はアラブの王となる。日本には農地法があるものの、農地法の世界には外国人も外資も登場しない。国内外の障壁はない。

反面、ドバイでは政府が指定した地域内しか、外国人が土地所有権を得ることはできない。特定ゾーン内だけが海外からの投資区域になっている。指定区域以外では土地所有権は認められず、外国人は土地使用权しか得られない。

中東マネーは昨今、農地ばかりではなく、北海道山林市場の一角も占めるようになっていく。

表出しないグローバル化事例——数万ヘクタールの転売予備群

れっきとした外資による山林買収であっても、話題になりにくいケースもある。

外資がM&A（合併・買収）で企業を取得したり、外資が日本国内に日本国法人事務所をつくって活動をはじめる場合だ。形式的な役員として日本人を迎え入れていく場合も、外資としては表に出てこない。

2010年春、北海道伊達市長は市内のクラブハウスで中国人実業家と会談した。

実業家は、総面積1,000ヘクタール弱のゴルフ場を所有・運営する企業を買収すると説明した。合法的なこの動きを行政サイドとして拒む理由はない。同年7月には、登記変更がなされ、企業の役員構成は新しくなった。壮瞥町との境界にあるその敷地には、700～800ヘクタールの森林も含まれるが、事実上、この森は外資に買収されたことになる。

“森つき別荘ライフはいかが？”

——ニューヨーク・タイムス⁵は鳥取・大山山麓の三朝町の山林・別荘分譲を紹介した。この上海資本は、鳥取県知事から宅地建物取引業の許認可も得ている。数年前に44ヘクタールの森林を所有し、一部を別荘地として分譲中だ。国内向けに2棟を販売したが、以降は中国人等にターゲットを変えた。鳥取県議会では2010年10月、自民党より「外国資本などによる土地売買等に関する法整備を求める意見書」が提出⁶されたものの、否決されている。

以上、北海道と鳥取県のいずれのケースも国が行った全国調査「外国資本による森林買収に関する調査⁷」の調査対象には該当していない。

前者については、企業の役員構成の変更でしかなく、国土利用計画法23条の売買届出の対象にならないためだ。同一法人が持ち続けるわけだから、土地の売買には当たらない。後者については同法に基づく届出はあったはずだが、上海資本といえども森林を買収した企業（日本国法人）の所在地は日本国内であるため、今回国が行った全国調査という外資の定義からはずれ、カウントされなかったものである。

外資といえども定義の仕方で対象は大きく変わる。また、たとえ定義を定めても、カムフラージュは可能であり、外資か否かを完璧に押えていくことは容易ではない。

不動産登記法では、登記簿に登記名義人の国籍を書くよう規定されていないし、賃貸等の利用権設定まで登記簿では追えない。また、その土地に担保設定をすれば、他者に実効支配されてしまう。要は別途の契約書一枚で、その土地の所有権は移ってしまうのである。

現在、ローカル規模の不動産業者に加え、全国規模で山林を集める不動産業者（企業・ファンド）が数社以上あるが、それらが有する山林ストックの規模は数万ヘクタールを超えると見られる。これらの業者がM&A等によって社名を変えたり、山林が金融商品のようにならば、次々と所有者を変えていくことは、十分想定できることである。むしろ、すべてがルールにのっとった、合法的な活動である。

⁵ “Chinese Developers Tap Into Japanese Insecurity,” *The New York Times*, 2010.9.29

⁶ 県議会から国への同主旨の要望書は、北海道議会、熊本県議会などから出されている。

⁷ 林野庁と国交省が連携して公表した「外国資本による森林買収に関する調査」（2010年12月9日）は、売買届出を提出した土地取得者の住所が外国であったものを、〈外資による森林買収〉としてカウントしている。

第2章 ローカルの現実

本章の要点

- ・ 人口減少・高齢化が特に著しい山間部等で、地域社会や経済の縮小に歯止めがかからない。
- ・ 日本は再生力に富んだ自然や豊かな水資源に恵まれた「資源国」でありながら、林業低迷により、林地価格は19年連続、木材価格は30年連続で下落を続けている。
- ・ グローバルな森林売買増加の背景には、山林を維持しきれない日本の地域社会の疲弊がある。

縮小する未来

グローバル化や外注化（アウトソーシング）は進みゆき、マーケットは空間をどこまでも超え、眠ることなく24時間開かれ、未来まで含めた取引が続いていく。時空の制約がない商取引と、時間も空間も超えがたい第一次産業。市場はそれらを構わず一括りにし、グローバル化を進めていく。

世界一の高齢化国家となった日本は、総人口の減少もはじまり、厳しい未来社会を控えている。特に、ここ20年の舵取りが大変になる。未来は縮小傾向にあるとの予測が優勢で、しかも漠然としたいわれのない怖れを多くの国民が共有しているようにも見える。

現在の日本は、年間120万人が亡くなり、100万人が生まれているが、30年後には年間160万人が亡くなり、60万人しか生まれぬ国になると推計される。

国土交通省によると、人が居住する地域の面積は国土の約48%、1,800万ヘクタール（図2、黒・灰色の部分）だが、2050年には国土の約4割、約1,400万ヘクタールに減少すると予測されている⁸。

また過疎化が進む地域⁹の居住人口は現在、250万人余りだが、40年後には約114万人（2010→2050年の減少率：61%）にまで落ち込むと見込まれている。この間、日本の総人口の減少率は25%だから、過疎化が進む地域の突出ぶりがわかる。

離島については、258の有人離島の約1割が無人島になると見込まれている。

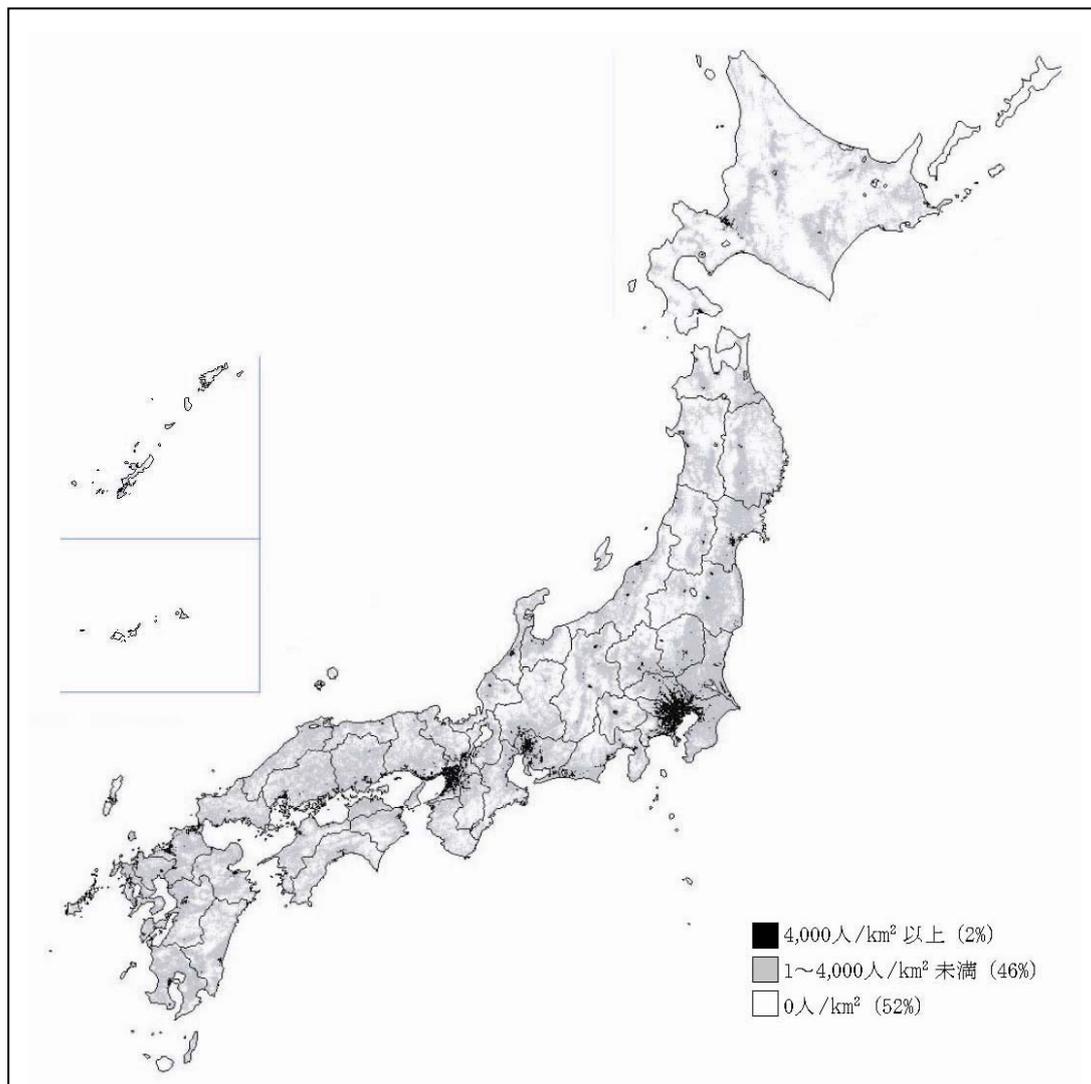
総じて、我が国の居住地域は時代を経るごとに狭まっていき、山岳・里山地域からの撤退トレンドは地方都市でも当たり前になっていくだろう。地方中核都市はもとより、中枢都市でも総人口の減少問題を論じなければならなくなると見込まれる。

加速する縮小スパイラル

⁸ 国土交通省国土計画局『国土の長期展望に向けた検討の方向性について』（2010年12月17日）

⁹ 人口密度が約51人/平方km（過疎地の平均的な人口密度）以下の国勢調査上の小地域。町丁・字等が該当し、全国に約3万地域ある。

図2 日本の居住分布



(出所) 総務省「国勢調査」より作成(2005年値)

離島や寂れゆく山岳過疎地域では、地域の活性化を図ろうとしても実効性のある対策がなかなか見つからない。人口減少に歯止めが効かず、投資は手控えられ、国土管理はますます手薄になっている。僻陬(ローカル)へ行けばいくほど、その傾向が強まる。

こうした辺境¹⁰では、次の世代を再生産することが難しくなっている。

雇用の創出がうまくいかず、難題として横たわったままの地域も少なくない。年収200万円では、子育てと高等教育は難しく、突発的な医療費の負担は生活そのものを脅かすことになってしまう。

永年寄り添った夫婦二人の家族構成はそのまま、新規参入も限定的となる。子どもたちは中・高校生になると、辺境を出る。その後、島やムラで親子が共に暮らす日はもうこない。

¹⁰ 離島や山村で過疎の著しいところをここでは辺境と呼ぶ。

総合的にみて、辺境の生活環境が都会よりも利便性や経済性において劣るから若い世代は都会へ流れる。代替わりは起こらず、古くからの暮らしが途切れ、辺境からの撤退がつづいている。

公共投資削減の流れは、こういった傾向に拍車をかけている。インフラ整備への財政出動はこの先も望み薄で仕事が増える見込みは少ない。村内の土木工事はそのあおりをまともに受け、日雇い仕事は年々減っている。痛みが伴う改革の影響は、辺境に如実に表れている。

今後、就業構造は介護・医療・福祉へとシフトしていくと見られているが、それらが辺境過疎地の雇用力の支え手になるとは言い難い。低賃金のこれらの産業分野は、本来は家計内消費の部分が市場化したにすぎないもので、成長戦略になり得ない職種だからだ。

縮小スパイラルが加速していく——それが冷徹な目を見た島やムラの将来像だが、世界レベルでみてもそうなのか。

離島や山村はそれほどまでに〈暮らし辛い場所〉なのだろうか。日本の辺境はグローバルな視点で見ても「売り」であろうか。

増える売り物件

こうした中、「買い」の入らない物件を、目立たぬが拾い始めているセクターがある。

すでにその動きは「つぶれかかったホテルや温泉旅館」、「売れ残った別荘地」、「処分に困っていた住宅公社の分譲地」などに現れているが、この流れが過疎地の不動産——森林にもはじまっている。

外資である。

グローバルな視点で日本の辺境を見たとき、現在の不動産価格が高いのなら手出しはしまい。しかし割安感があるから、投資対象として「買い」が入る。

現に、日本の林地は19年連続の下落、木材に至っては30年連続の下落を記録する。そのような日本の天然自然や安全・安心な水資源、さらに森林の再生力が魅力だと興味をもつ視察団が各地を訪問し、投資対象として吟味されている。国内外で開催される不動産セミナーや商談会は活況だ。

水源林はそういった動きの一つとして話題となり、数年前から、全国各地でそういった山探しの動きが懸念され、発信されてきた。実態把握が困難なことから“都市伝説”であり噂にすぎないともいわれたが、前述したように北海道などで実例が挙がったことで、国土の危機がようやく現実のものとして認識されるようになった。

問題は、噂から事実になり、その後収束していくかといえば、そうはならないことである。山林所有者は自分の資産として処分（売却）し、現金化したい。都会に暮らす子息は、ほとんど親元には戻らないし、山の境界さえ知らない。ならば、自分が生きているうちに売ってしまいたい。林業不振で将来性もないから早くお金に替えたい。こう考えるから、山林の売り物件はますます増加する。

一方で、顔が見えない購入者の代理人が現れ、買取話を持ちかける。代理人は守秘義務を関係者に徹底するから、売買情報が表面化することはほとんどない。情報開示は自身に

も影響（追徴課税等経済的負担含む）が及ぶため、山林関係者が自ら詳細を語ることはない。仮に購入者が外資であったとしても、世間に騒がれたくないからと日本人のダミーを介在させれば、実際の購入者を特定することは困難だ。

こうした取引環境にあることから、外資そのものが表面化する事例は、まさに氷山の一角ということになるだろう。

森林売買に関与するのは商社・不動産・山林ブローカーなど様々だが、当然のことながら日本の法律に通じた橋渡し役がビジネス指南のプロとして存在する。また、大口の山林売買¹¹の場合、買い手を探して成約までこぎつけられるのは、銀行等金融関係者が介在するケースが少なくない。

旧型社会は終息してしまうのか

「土地持ちや大企業は、よもや地域が困るような振る舞いをするなどあるまい……」

「争いやいざこざを最小限に抑えていくことが、皆の共通の思いだし……」

旧型社会では横並びの性善説が尊ばれてきた。僻陬では特にそうだった。

ただ、そういった暗黙知や予定調和の倫理感は、時代とともに忘れられるようになっていく。優しい心根やかいがいしさを、働き貧乏といった言葉もしだいに聞かれなくなっている。

一方、グローバルな社会では合法か否か、収益性が高いか低いか、判断の拠り所になる。行動原理も明解だ。もし、規制の目が行き届いていない分野に思わぬ低価格商品や未来の可能性が潜んでいるなら、それが海外のどこにあろうとも進出していく。

改めて問われるだろう。

20年後に向け、雌伏の今、用意しておかなければならないものは何か。この厳しい時代を超え、次の時代の再飛躍を可能にする基盤とは何か。

躊躇なく答えたい。——それは土地であり、水であり、森ではないかと。

なぜなら、それは拠って立つべき最も基幹的な素地¹²であるからだ。私たちはそれを後世の公益のために残しておかなければならない。

本報告書は森林を中心に論じるが、事の本質は土地全般にかかる課題である。

『日本の水源林の危機』（2009年）、『日本の水源林の危機II』（2010年）で指摘してきた点も併せ、次章において、グローバル化する土地問題の全体像と根本課題について総括的に示す。

¹¹ 日本の細切れパッチワーク状の所有形態は、森林の大規模買収の歯止めになっている面がある。効率的な林業への足枷といわれる細切れ所有だが、急激な変化に対しては緩衝材になっている。

¹² 引き継ぐべきもう一つの素地とは、遺産としての家や技であり、自然や文化、さらには人間の心根そのものなどであろう。私たちはそのことになかなか気づいていない。永く続いてきたものには相応の合理性や理があったはずだ。だからこそ残されてきたのだが、そういったよき慣習や掟を大切にす視点もまた引き継いでいきたい。

第3章 問題の所在——グローバル化のその先

本章の要点

- ・ 我が国では、公益の観点から土地の利用と保全を調整するルールが整備されているとは言い難い。
- ・ 地籍（土地の所有者、面積等）などの情報を行政が十分把握していない一方、土地の私的所有権は極めて強い。
- ・ 土地の買受人が「外資か否か」にとられるばかりではなく、土地制度の根本的な課題を直視し、グローバル経済下にふさわしい制度を整備することが重要である。

林業が低迷しつづけて30年。

だれもが森林からの撤退を考えはじめていたその矢先、グローバルな森林買いがはじまり、改めて国内森林がもつ価値に目が向くことになった。こうした動きがなければ、森林が注目され、その重要性に気づくこともなかっただろう。

マスコミが森林売買の問題を取り上げはじめたことで、現下の森林規制が必ずしも十分ではなく、それらが予期せぬ事態を想起させたり、私たちの懸念を増幅させていることもおぼろげながらわかってきた。森林管理が所有者や投資家の倫理感に頼らざるを得なくなっている——そういったリスク管理上の不備も気づかなかったところである。

もう一つ。今回の動きでわかったこと。

それは、グローバルな投資家たちはモノの価値や将来を冷静に俯瞰しているということであり、容易に海を超えてくるということであった。また、これまで無関係だと考えていたグローバルな世界と向き合うことが、離島や山村にあっても避けられない時代に入ってきたことを私たちは痛感することにもなった。

ただ、グローバル化は必ずしも三方よしではない。

光の当たる部分があれば、闇の部分も生まれてくる。森林や土地のグローバル化が進む中、想起される問題がいくつもある。

グローバル企業の参入意図

「20万立方メートルのヒノキがほしい」

「1,000万ケースのボトルングを始めたいから、この水源地ごと工場も買いたい……」

各地に登場したグローバル企業は、いずれのケースでも通常の商いよりも1桁か2桁多い注文量を提示した。前者は長野県南木曾町の製材業者を訪れた木材商社の中国人社長、後者は北海道真狩村のボトルメーカーに商談を持ちかけた中国人バイヤーの要請だ。

彼らが日本の森林、木材、水資源を求めるのは、費用対効果が期待できる投資になるからである。安価で良質な商品だと評価されているのだろう。中には「貯蓄と同じ思いでちょっと買ってみたい」と明かす向きもあるが、投資家としての本音かどうかわからない。

大規模大量の買い付け商談を持ちかけ、日本側が戸惑って「人手がないから無理だ」と断ると、すかさず「人手不足なら本国から連れてくる」と応える。これも共通した言い分であった。

長崎県福江島の事例でも上海資本は同様の応答を行い、加えて伐採後の植林なども含め、周到的な林業経営計画をもって本格参入することを表明した。外為法上では「林業（育林業・素材生産業等）」への外資¹³の参入は事前届出の対象となるが、こうした日本林業への参入事例が今後どのような取り扱いとなるか注目される。（なお、外為法上の規制は第4章の表3に示すとおり、鉱業法における外資¹⁴の扱いとは異なっている。）

林業は土地型産業だが、行為規制が緩い

もとより産業的特性として林業は、農業、漁業、鉱業と並んで空間資源を占有し、その空間活用を本業とする産業である。当然のことながら土地への依存度は高い。

ところが、同じ第一次産業分野として比べた時、土地（空間）利用の法的制限は弱いと言わざるを得ない。田畑、採草放牧地は農地法等で強い制限（売買・開発制限）が課されており、海や河川、湖沼の天然水域は「公有水面」、海岸や河川は「自然公物」である。漁業が活動フィールドとする対象空間は個人所有になっておらず、漁業法等（漁業権等の取得制限）のもと、実際の産業活動にはさまざまな制限が課されている。

それらと比較すると、林業用地の自由度は高い。個人所有の林地は売買自由であり、再造林放棄という違法行為にも厳正な対応がなされているとは必ずしも言い難い。再造林放棄地（造林未済地）は全国で1.4万ヘクタール存在するが、そのことに対して罰金30万円（保安林は50万円）が実際に課された事例はない。

諸外国と比較してみても、我が国の森林管理は規制が緩い。

ドイツなど欧米各国では厳しい規制があり、ドイツ南部のバーデン・ビュッテンブルク州では1ヘクタール以上の皆伐には州の許可が必要だ。樹齢50年未満の針葉樹と70年未満の広葉樹については、皆伐を禁止している。森林の機能は多岐にわたるため、経済合理性の観点だけで乱開発をしたり、放置したりすることは許されない。公益に配慮した管理が必要とされるのだ。

適切な森林管理を行わない所有者を排除していくことと併せ、森林そのものの管理行為を規制していくこと——この点が「森林所有のグローバル化」の中で早急に対応すべき課

¹³ 外為法（第26条）でいう外国投資家の定義は、概説すると、『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、又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、又は外国人の役員が過半数を占める法人』である。

¹⁴ 鉱業権（法第17条）の取得は、「日本国民又は日本国法人」に限定しているが、外国企業の子会社である日本法人は「日本国法人」に該当するため、先願主義（早いもの勝ち）という世界的にも稀なルール下の試掘・採掘権を日本国内で得ることができる。あまりに時代遅れであるため、国（経済産業省）は60年ぶりの改正案を国会へ提出する予定で、これにより国家資源の管理強化の仕組みを整備することになる。日本の海底鉱物資源が、商業化可能な有望資源として見直されているからでもある。

題である。

ちなみに、漁業には「外国人漁業の規制に関する法律」に規定する国籍条項があり、「鉱業法」にも、不十分だといわれるものの、外国人規制の条項がある。農林業¹⁵にはそういった規制はない。

グローバル化のその先——懸念される未来

海外から人気を集める日本の森。

こうした動きを加速させる要素として、国際標準で見て、我が国の森林評価額や保有税（固定資産税）が安いことがあろう。また後述するように土地所有権が強固なかたちで保護されていること、さらに地下水や温泉の取水制限がないことも含まれるだろう。問題はその先だ。

経済のグローバル化が当たり前になった今、外資化そのものを一方的に排除すべきだとする感情論は、避けなければなるまい。むしろ、グローバル化がもたらす影響を的確に読み切り、将来の不都合な問題が内在していることが予測されるなら、十分な備えをすみやかに用意することである。冷静な対応が求められる。

森林がグローバル化していったとき、はじまるであろう課題を次に示す。

（徴税と適正管理）

まずは、森林所有者が遠い海外に所在することによる「徴税と森林管理」上の課題がある。

香港やバージン諸島等のペーパーカンパニーを相手に徴税のみならず、該当森林の管理について、市町村長が指導、勧告を行ったり、森林組合が施業相談を持ちかけたりするケースが想定される。現地には「納税管理人」や現場代理人が置かれているはずだが、調整が簡単にはいかない可能性もある。

山形県知事は次のように懸念する。

「問題が発生して法的措置を取る必要が生じた場合、言語や文化の違う遠距離の外国の相手方と交渉しなければならなくなる。国内資本と比べ、障壁が高くなる」

北海道のケースでは、所有者確認ができなかった事例がいくつも報告されている。行政

¹⁵ 林業（育林業・素材生産業等）への外国人労働者の参入は現在のところなく、農業に認められている研修生制度も林業にはない。ただし、木材産業（製材業等）で働く事例はあり、同業界からは林業へも参入させるべきだとの声がある。「人手不足なら本国（海外）から人を派遣します」と提案され、仮に月給6万円の外国人労働者を受け入れたならば、日本林業もペイすることとなろう。しかし、私有林を外資が所有し、そこで外国人労働者が働き、かかるコストの半分以上に補助金（税金）が投入されていくとすれば、国内林業の空洞化という産業的観点等からの課題にもつながろう。私有林は森林の6割、国土の4割を占めており、荒唐無稽かもしれないが、将来それらの所有権者がグローバル企業に置き替わっていくことも想定しておかなければならない。労働力問題という観点のみならず、いわゆる〈内なる外国化〉問題は、次項に示すように国土管理上も不作為のままに放置できないテーマである。

が売買届出に記された事務所の所在地（香港等）に電話連絡を入れたものの、不通で確認がとれなかったという。固定資産税の徴収など最低限の納税事務は、国内の納税管理人が処理することとなるが、転売が頻繁に繰り返されたとき、追跡できるかどうか心もとない。

仮に徴税ができないとなれば、税収が期待できない空白地帯が出現するわけで、治外法権的な資源ということにもなりかねない。やがて不在地主は「不明地主」となり、その森林が〈不明資産〉——dead stockに発展していく懸念もあろう。

国土でありながら行政が容易に関与できない土地が出現することになるのである。

（コミュニケーション）

次の課題は、環境悪化がはじまってしまったときの「住民とのコミュニケーション」上の問題である。

林地が汚染されたり、当地の地下水位が低下していったとき、一旦失った土地環境は取り戻すのに長期を要することが少なくない。土地はそもそも代替性がなく、不可逆性をもつからだ。

アメリカのメイン州やミシガン州では、住民たちと水メジャー・ネスレとの調整の困難さが報告¹⁶されている。製品生産、加工、流通、販売の各工程が分業化・分社化されるグローバル資本は顔が見えにくく、地域社会はコミュニケーションをとることが難しくなる。また、アウトソーシングが幾重にも繰り返されると、経営者の顔はますます見えづらくなる。その場合、企業活動がもたらす社会的・環境的な影響について、責任の帰属が曖昧になる傾向もある。

気がついたときには、上流域を知らない人たちが土地を占有し大量取水したり、下流にとって不利益となる廃棄物を土地所有者が搬入したりすることも起こりかねない。また、法的解釈がグレーとなる施設が造られたとき、監視巡回や排除命令を出すまでに時間がかかり、対応が後手になる可能性もある。

アメリカでは、環境が悪化した現場では多くの「水文学の専門家」や「弁護士」が入り、因果関係の証明が難しい訴訟が長期間続いたことが報告されている。その分野のビジネスは活気づくだろうが、地元にとっては時間とエネルギーを要するだけで、結果的に得るものは何もなかったといわれる。

総じて、上流森林をグローバル資本が所有する一方、その現地を任された管理企業とグローバル資本との関係が不明瞭な場合、地元住民はコミュニケーションをとることが難しくなり、公益のための対策が手遅れになってしまう懸念がある。

¹⁶ ネスレはメイン州フライバーグにおいて、ミネラルウォーターの採水用ボアホール（ボーリングの穴）の周辺約600ヘクタールを私有林として確保している。中国の貴州省などでも、マオタイ酒を生産する酒蔵ではその上流の流域（1,000ヘクタール規模との情報もある）は、厳正な保護をしている。良水を得るには上流水系を含め、広大な土地が必要であることを取水者たちはよく知っている。

(企業の思惑と地域の公益)

さらにもう一つの課題は、〈短期で投資回収を狙うグローバル企業の思惑〉と〈地域の公益〉が一致しないことがしばしば報告されていることである。その結果、公的機関が事業をスムーズに遂行できなくなる懸念がある。

まるで金融商品のように売買されていく森林だが、実は水源かん養や国土保全など森林が果たす役割には公益的な機能が少なくない。ところが将来、そうした公益的な機能を確保するために行政が土地を買い戻す必要性が生じたとき、グローバル企業の合意が得られない事態も想定される。つまり、公共事業に際し、行政がイニシアティブをとれなくなる可能性¹⁷も否定できない。

町民の水道水のほとんどを地下水でまかなっている北海道ニセコ町は、近年の森林売買の増加を受け、町内の水道水源林のうち民間が有する5か所（うち2カ所はマレーシア企業が所有）の公有化を決め、2010年秋から土地の買い戻し交渉を開始している。ただ、土地所有者が強い私権を有する今の制度下では交渉は長期化するかもしれない。当面、外資から土地を賃借して町民の飲料水を確保するという状況は続くことになる¹⁸。

本来、水源林という地域にとって不可欠な用地（いわばコモンズ）は、金融商品のように簡単に売買できるものとして扱うべきではなく、最低限のルールをつくって売買・開発を禁止するなどのルールを備えておくべきであろう。

統一的なルールの備えがないから、自治体が個別の事後対応に追われてしまっている。

土地制度 三つの盲点——日本の特異性

このような懸念を強調してきたのは、我が国の土地制度が特殊であるからだ。

土地は土地基本法第2条にいうとおり、本来、公共の福祉を優先させなければならないが、実は日本はこのことが最も実現し難い国の一つになっている。根本的な理由は次のとおり3つある。

(曖昧な地籍)

一つ目は、土地についての情報基盤である地籍情報（所有者名、面積等）が曖昧で、境界が確定していないことである。

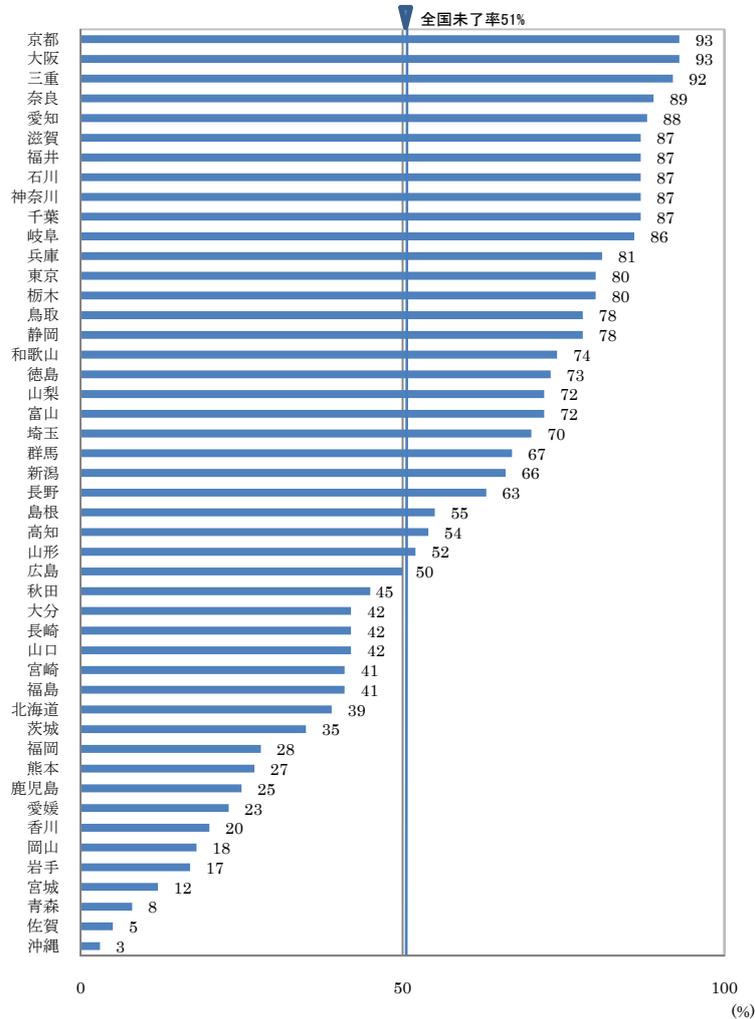
例えば、図3に示すとおり、地籍が未確定の土地が8割を超えるところが14都府県（京都・大阪93%、三重92%、奈良89%、愛知88%、神奈川・千葉・石川・福井・滋賀・87%等）もある。国全体でも49%しか確定しておらず、16世紀末の太閤検地時点と大して変わらないとすら言われる。

林地について見れば、6割が地籍未確定である。すでに境界を知る人もなくなり、他に資料がないため、毛筆で記された古い公図と航空写真を強引に重ね合わせた「現況公図重

¹⁷ 企業に対し、自社株の高額買取を迫るのはグリーンメーラー（株の買い占め屋）だが、その用地バージョンが現れる可能性もある。

¹⁸ 2011年1月現在。

図3 地籍調査の未了率（2010年3月31日現在）



（出所）国土交通省「地籍調査Webサイト」より作成

ね図」等で境界を決めざるを得ないケースが少なくない。地籍調査が100%完了しているドイツやフランスではあり得ない作業が一般的になっている。その際、第1章で述べた赤道、青地、入会林野や、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）などは混乱の火種になる可能性がある。

年金台帳をはじめ、必要な国民情報のソフトインフラや基礎情報が不備であることは、我が国の特徴だが、土地についても例外ではない。今後、不在地主や〈不明資産〉が増加し、さらに遠く外資や外国人がもつ土地も増加していくと、境界確定のための当事者（土地所有者）の呼び出しなどは困難を極め、境界調整はさらに難題になることが予想される。

かつて、境界争いの相手は隣人や同じ集落内、同一自治体内であったが、未来の係争相手にはネットだけでつながっているグローバル企業やファンドが加わる可能性もあろう。

(時効取得)

二つ目は、地図混乱地域などで起こる時効取得の問題だ。

我が国には、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、その土地を所有する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。民法第162条に規定されているとおり、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。

地籍調査が未了の場所を一方的に囲い込み、所有権が主張されたとしても、隣接地の者は根拠がないから明確な異議を唱えられない。このルールを使い、立ち入り禁止の柵を設置¹⁹していくこともあり得よう。

第2章で指摘したとおり、今後、人が住まない国土や使われない国土の割合が高まっていくことは避けられず、境界が確定していない地域では、〈不明資産〉の増加で係争が増えていく可能性がある。

(世界一強い私権)

三つ目は、土地に関する根本的な問題である。

そもそも土地は基本的に公共財であり、公益的な利用のためのルール整備が不可欠である。このため、たとえば英国の土地所有権は利用権に近く、最終処分権は政府(国王)が持つcrown landと考えられている。

フランスやアメリカには公的機関による強い先買権や優越領有権が存在する。フランスではユースホステルの建設であっても、公益に関する土地として収用されていく。

これに対し、日本では明治の地租改正以来、最終処分権まで含む強い所有権を土地所有者が有する。地権者の合意が得られず、いつまで経っても道路や空港が完成しない事例が多数あるように、行政の土地収用権は効果的に機能しているとは言い難い。世界で最もと言っていいほど強い所有権が認められているのが、我が国と考えられる。

このことが、前述した曖昧な地籍や時効取得の制度とあいまって、解決しがたい土地問題へ発展していく危険性を孕んでいる。

1970年代、司馬遼太郎はすでに日本の土地問題の根深さを喝破していたが、グローバル化が当たり前の時代となり、顔の見えない企業やファンド群がさらに一般化していくとき、先送りを繰り返してきた土地の制度的疲労が思わぬ事態を招いてしまう恐れが少なくない。

外資買収——問題の本質とは？

¹⁹ 地籍調査未了の土地についてこうした問題を回避するため、柵等の建造物を設置する場合には、一定のルールが必要だが、そのような規則もない。

以上のような特質をもつ我が国の土地制度だが、海外との関係で言うと、次のようなルールをもつ。

GATS（サービスの貿易に関する一般協定）や二国間投資協定等では、我が国は外国人の土地所有について制限を課していない。自由貿易を標榜し、そういった障壁を設けることを避けてきたため、日本では国籍を問わず、誰でも強い土地所有権を持つことができる。

一方、近隣のアジア諸国を見ると、外国人の土地所有についてエリアを限定したり、事前許可性とするなど、制限をしている国が少なくない。禁止としている国もある。こうした世界の事情については次の第4章で詳述するが、だからといって感情的な外資排除論だけでは事は進まず、実効性のある解決策に結びつかないことを、強調しておく必要がある。国土を外資が買収したことの是非だけに目を奪われていては、本質を見失いがちになってしまう。

なぜなら早晩、表沙汰にならぬよう密かに土地購入を進めるニーズが強まり、購入者がだれかを秘匿するビジネスが現れるからだ。新手の「代理人」や「なりすまし」商法も生まれてくるだろう。すでに香港の事例のように、所有者をカムフラージュするための仕組みをもつペーパーカンパニーが国内にも出現しているかもしれない。

また第1章の北海道伊達市・壮瞥町の例にみるように、非上場の企業法人がM&Aで買収された場合も、現行法ではなかなか表面化しない。こうしたM&Aを多用すると、企業をもつ大量の森林は個別の林地売買よりもはるかに容易く、また知られることもなく取得できるだろう。前述したように現在、1万ヘクタール規模の林地を所有する企業やファンドは少なくとも数社程度、外資も含めて存在するとみられるが、こうした法人そのものを買収してしまえば、いわば一網打尽で大量の林地を取得することができよう。森林のグローバル化は、見えないまま一気に進むことになる。

外資による買収のみを問題視し、売買規制だけに対策を求めた場合、上記のような手法を組み合わせた動きが十分想定できるだろう。しかし、ダミーを使った匿名売買は実態がわかりにくく、水面下のM&Aもなかなか顔が見えない。また今日のようにM&Aが日常的に行われ、株式市況が日々変動するグローバル経済のもとでは、土地を購入する企業をその所在地や役員比率など、従来の「外資」の定義だけで区別することはもはや現実的ではなくなっている。外為法と鉱業法でも対象となる外資の定義は異なるし、国や自治体の各調査で使われる外資の定義もまちまちだ。

結局、外資が買収していないか——この部分だけを切りとって論じても、対策となる出口はなかなか見えてこない。各国との投資協定など、国際法まで見据えることが必須で、さらなる幅広の検討が不可欠なのである。

このアプローチに加え、もう一つ。土地に関する根本的な問題を挙げ、それを是正するための解決策を提示していくアプローチも重要であり、かつ急務であると考え。売買ばかりに注目し、買受人の出自のみにこだわって盛り上がってしまうのではなく、将来の確実な布石となる次の一手を見つけ出していくことが重要である。

即ち、グローバルな比較検討をはじめるとともに、国際約束との整合性の面、国家安全保障の面も含めて課題を整理していくことが必要であり、さらに最終的には、その土地がある場所にふさわしい所有者が存在し、公益に資する管理が適切に行われるよう誘導していくためのルールと体制を総合的に構築していくことが求められる。

グローバル化に対応できていない現行法制度

ところが、現実には全く追いついていない。

すでに見てきたとおり、我が国の土地制度はグローバル化という現実社会の変化には対応できておらず、国土が買われていくという現象も想定外だったためか、制度疲労で十分に反応できていない。地籍等情報の把握は十分でない上に、公益の観点から私権を制限することも難しい情勢のまま。こうしたソフトインフラの不備は世界的にも珍しく、グローバル経済下にふさわしい備えが整っているとは言い難い。

土地利用についても厳正な計画をもたず、その開発にかかる規制は緩まるばかりである。森林について言うと、保安林（私有林の3割）を除けば、かなり自由に開発ができるし、1ヘクタール未満の開発なら特段の規制はない。保安林であっても、地下水や取水といった観点からの規制はない。これまでは森林所有者の倫理感だけを信じて、性善説を頼りに丸く治まってきたが、それだけでは立ち行かなくなっている。

もとより、土地には地域固有の歴史と所有権（財産権）がある。そこに踏み込むことで思わぬ係争や軋轢を生みかねない。ある種「アンタッチャブル」な側面もあろう。だが、グローバル企業の動きは速い。どの企業も短期開発と収益性増大を目的に動く。

こうした現実の中で、土地の公共財としての側面を保全するには、政策的にどのような誘導が必要か――。現実に向き合い、骨は折れるものの踏み出していくことをはじめなければならないのではないか。

規制緩和の流ればかりを無思考に追うのではなく、また長年の不作為をこれ以上放置せず、手遅れになる前に措置することが急がれる。

今、そのような時期に来ているといえよう。

第4章 諸外国はグローバル化にどう対処しているか

本章の要点

- ・ 諸外国では、外国人（法人）による自国内の土地所有に対し、許可制や地域限定など、一定の規制を講じているところが多い。
- ・ 所有規制のない国では、利用面で厳しい規制を設けたり、必要な場合には公的利用が支障なく行える基本ルールを具備している。
- ・ 日本の現行の土地制度は、グローバル経済下で国土資源を守っていくためには不十分である。

外国人の土地所有はどこまで可能か

ここまで日本国内の課題を指摘したが、次に諸外国の情勢と比較してみたのが表1（26ページ）である。

諸外国では外国人（法人）がその国の国土（土地）を所有することができるのか？

どの国も、日本のように開放しているだろうか？

概説すると、外国人による自国内の土地所有に対し、規制策を講じる国は少なくない。

アジアについて言えば、ほとんどの国が規制を設けている。

中国、ベトナム、インドネシア、ミャンマー、フィリピンでは、そもそも外国人の土地所有は認められていないし、インド、韓国、シンガポール、マレーシア、タイ、バングラディッシュ、パキスタンは制限付きで可能としている。

オセアニアについては、オーストラリア、ニュージーランドいずれも制限付きである。

中東では、イスラエル、イランでは外国人の土地所有は不可で、アラブ首長国連邦（ドバイ、アブダビ）、サウジアラビア、トルコが制限付きで可である。

アフリカでは、ナイジェリアが外国人の土地所有が不可、ケニア、コートジボワールが制限付きとなっている。

欧州で制限を持つ国は、オーストリア、スイス、デンマーク、ハンガリー、チェコなどだ。

このほか、法律で規制していなくともオーストリアやフランスのように州条例で所有・利用規制を講じている例もある。また外資による「農地取得」を禁止している事例は、欧州では一般的とされる。

一方、先進国に多く見られる措置だが、所有についての規制は特段設けないけれども、利用面で厳しい規制を用意したり、いざという際の公的利用が支障なく行えるような基本ルールを具備しているところもある。もともと厳格な都市計画制度をもつドイツや優越領有権や国家帰属権を発動するアメリカ等がそれに当たる。フランスのように、必要な公的利用が円滑に進むよう長年の制度改正の努力を続けている例もある。なお、こうした先進国の利用面での規制は国籍条項によって差別を行うものではない。

表1 外国人(法人)の土地所有規制

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ことは可能
インドネシア	×	外国法人は開発権や建設権などを得たうえで、特定の土地で期限付きで操業することは可能
フィリピン	×	外国人・外国法人の土地所有は原則不可。外国人投資家が土地を期限付きでリースすることは可能
インド	△	外国人・外国法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
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
マレーシア	△	外国法人による商業物件・工業用地・農業用地の取得には、現地法人の設立と、州当局への登記が必要
タイ	△	外国人・外国法人の土地所有は原則不可。外資比率が一定以下であれば、政府審査の上、取得可能
オーストラリア	△	外国人・外国法人による土地所有には、原則として外国投資審査委員会(FIRB)の認可が必要
トルコ	△	外国人・外国法人が購入できる土地・不動産は原則2.5ヘクタール以下
ケニア	△	外国法人による農地取得は大統領の承認が必要。沿岸地区は所有制限あり
オーストリア	△	各州政府の「外国人による土地所有に関する法律」の承認が必要。(EU市民はオーストリア国民と同等に扱われる)
スイス	△	外国の不動産会社が住居の賃貸目的で不動産を取得することは禁止。別荘の取得には州政府の許可が必要
デンマーク	△	国内居住期間が5年未満のEU域外の外国人と設置5年未満のEU域外に本社を持つ企業は、法務省の承認が必要
イギリス	○	原則として土地の最終処分権は、政府(または王室)に帰属。土地所有者は保有権(hold)を持つのみ
ドイツ	○	ワイマール憲法(1919年)で土地所有の「原則不自由」を規定。土地所有権は義務を伴い、利用は公共の福祉に役立てることが必須
フランス	○	全般に、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。
アメリカ	○	土地所有権は原則として政府による優越領有権等、強力な政府権原の下に位置づけられる。
日本	◎	(制限なし)

(出所) 外務省経済局資料, 日本貿易振興機構ホームページなどを基に作成

外国人土地法

直接的な外国人規制措置としては、外国人土地法がある。

米国では、1910年代から州ごとに外国人土地法 Alien Land Law が制定された。

1913年のカリフォルニア州法では、米国市民権をもたない外国人に対して、土地所有と3年以上の借地を禁止した。こうした外国人土地法はカリフォルニア州では1956

年まで継続された。ワシントン州は同法を1966年まで残していたが、現在は米国全州で撤廃されている。

我が国にも、1925年（大正14年）に制定された「外国人土地法」がある。

外国人又は外国法人の日本国内における土地に関する権利について、禁止を含めて、制限を課すものだ。戦中は国防上必要な区域が制限されていたが、現在は機能していない。制限区域の基準や要件などが、政令によって定められていないためである。

ただし、韓国では適用されている。

韓国は現在、「外国人土地法」「外国為替取引法」の2つを有しており、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、文化財保護物又は保護区域、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も申告が必要で、申告機関は、許可の場合も含め市・郡・区役所の地積課である。外国人による工場立地も個別法（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。

国境・海岸部の土地「所有」

外国人の土地所有については、農地等の〈地目〉に絞って規制する例があるほか、隣国との〈国境〉や〈海岸部〉という観点から特別に制限している例も少なくない。

(海 外)

表2（28ページ）のとおり、中南米の国々では国境付近の土地利用（森林資源、水資源、鉱物資源等）について、具体的なゾーン幅を示し、制限している。

コスタリカは2km、チリ・パナマは国境から10km以内、ペルーは50km以内、メキシコは100km以内の土地（不動産）を対象に、外国人の所有を制限している。水資源や鉱山の直接所有を規制しているケースもある。

海岸部についても、コスタリカは200m、チリは海岸から5km、メキシコは50km以内の外国人の土地所有を禁止している。

ブラジルやベネズエラも同様で、国境、海岸部の外国人の土地所有を制限している。なお、アルゼンチンでは土地に付帯する鉱物、森林、水、生物資源は州政府に帰属するものとしている。

一方、離島地域を抱える国家では、外国人が離島の土地を所有することについて制限している事例がある。

パナマの離島は、国の開発目的合う場合のみ外国人の所有は許可されるし、ニュージーランドの離島では、0.4ヘクタールを超える土地の所有が許可制となっている。

また、韓国は前述したように外国人土地法によって、島嶼地域等の海岸部について特別な配慮をしている。同法によって、外国人の土地売買が許可制となるのは、海軍基地ばかりでなく、その他軍事目的上必要な島嶼地域、野生動植物特別保護区域等である。この結果、海岸部の相当数は、許可がなければ土地売買ができないことになっている。

表2 国境・海岸部等の土地所有規制

国	国境・沿岸等の規制内容
ロシア	農地および大統領令で定める国境隣接地・港湾用地は、外国人・外国法人による所有不可
ニュージーランド	外国人・外国法人による浜辺、湖、特定の島等の取得には許可が必要
メキシコ	国境から 100km、海岸線から 50km 以内の土地および水利の外国人・外国法人による直接所有は不可
パナマ	国境から 10km 未満の土地は外国人・外国法人による所有不可。島の所有は国の開発目的に合う場合のみ許可
コスタリカ	満潮時海岸線から 200m 以内、航行可能な河川の両岸から 50m 以内、ニカラグア、パナマとの国境から 2km 以内の土地などは国家に帰属し保有不可
ベネズエラ	国境、軍事施設、海岸付近など安全保障上特別に定めた地域での土地所有は議会による許可が必要
ブラジル	海岸、国境、国が安全地帯として指定する土地は外国人・外国法人による所有は不可。それ以外の土地については許可制。面積制限あり
ペルー	国境線 50km 以内の土地は外国人・外国法人による所有不可（鉱山・森林・水資源・燃料・エネルギー資源を含む）
チリ	国境線から 10km 以内および海岸線から 5km 以内の国有地は、外国人・外国法人による所有・賃借等は不可
日本	(制限なし)

(出所) 外務省経済局資料, 日本貿易振興機構ホームページなどを基に作成

以上のように、国境・海岸部の土地の所有について、特に規制をしている国²⁰は少なからず存在しているといえる。

(日 本)

これに対して、我が国は現在、国境や海岸部に対して特別な所有規制を行っていない。かつてはエリアを特定し、所有の制限を課していた。

前述した 1945 年までの外国人土地法である。同法 4 条に基づき「国防地区」が勅令（政令）によって指定され、そこでは外国人又は外国の法人による土地に関する権利の取得が禁止又は制限されていた。離島の多くは同法によって「国防地区」に指定され、その面積は現在の「離島振興法で指定されている離島」の面積の 57% を占めていた。離島が国境や国防と不可分の関係にあったことがわかる。

しかしながら、現在では離島のみならず、港湾・漁港などの海岸部も含め、外国人の土地所有についての制限はない。

国境・海岸部の土地「利用」

(EU・韓国)

²⁰ カナダはアルバータ州以外は外国人の土地取得は無制限だが、プリンスエドワード島州だけは、国内外差別ではないが土地所有の制限を課している。

EUでは、土地の「所有面」では規制しないものの、「利用面」で問題が起こらないよう必要な手当を備えている事例が少なくない。

イギリスの海岸部では、自然保護のためのトラストや国有地が自然保護区（Protected Area）として指定されている。地域住民の参画などによって管理水準が低下しないよう、また公共的関与が強まるような仕組みが用意されている。2009年には海洋・海岸アクセス法も制定された。

フランスは、かつて明治政府がその土地制度をお手本にした国だが、現在、土地所有者たる個人の利害に対し、公共的な経済政策を優先させるべきという流れができていく。土地の取得が禁止される保護地域（公共用地）も海浜部等で増えている。

こうした事例は、市民によるトラスト化や公有化を進めることにより、海岸部のガバナンスに配慮した政策を進めているとも解釈できよう。目的こそ環境保護だが、実質は有事のリスクも想定しつつ、治安面の配慮を兼ね、これら海岸部の保全を進めているとも考えられよう²¹。

また韓国も、海については熱心である。外国人土地法によって島嶼地域等の土地の転売は監視・防止され、総体として海洋環境は保護されていく。海洋環境保護とnational securityが、一体的に扱われているとも解釈できよう。

（日 本）

我が国も、かつては要塞地帯法によって利用制限を課していた。1899年の同法は国境を保全し、監視する目的で設定されたもので、要塞施設の周辺エリアの土地利用について、境界線の内側4km以内では漁撈、採藻、艦船の停泊、建築構造物の新設・増改築、堆土、開削を制限し、境界線の外側6km以内では測量、撮影、模写を制限した。ただし、この法律は1945年に廃止されている。

現在は、こうした国境・海岸部の土地利用規制はなく、沿岸域の保全は自治体の役割となり、規制緩和が続いている。

例えば、数年前の東京湾岸では埋立地周辺が売れずに空洞化が目立っていた。公共側はその地を処分すべく、販売努力を続けてきたが、最近になって、ようやくその一画が売却されたことがわかった。購入したのは大陸系の業者で、そこは今、外資所有の倉庫になっているという。

地方港湾周辺の売れ残った空き地も課題を抱えている。

土地を所有する自治体は借金解消のために急いでおり、販売促進のために用途や売り先条件の緩和を進めているとするならば、東京湾岸と同じ現象があちこちで見られることになる。そうなれば、日本の水際が欧米はもとより、韓国や中国、シンガポールの倉庫になり変わっていくだろう。

外資による水源林買収ばかりでなく、水際である海岸部の問題も小さくない。

離島はじめ過疎地の海岸部では国土管理上、警官等が常駐していないため、密貿易、密

²¹ ヨーロッパという大陸では、いつの時代も国境や海岸部に鈍感でいるわけにはいかないのかもしれない。

入国、不法操業への警戒監視など、治安警備面で迅速に対応できない状況にある。違法行為やトラブルの未然防止が欠かせないものの手薄になっている。

もし水際の国境警備（border security）が十分にできなくなれば、国際犯罪に加え、感染症の脅威も少なくない。さらに言えば、国連海洋法条約において、外国船舶には「無害通航権」²²が保障されている。このため沿岸国は、領海内を無害通航していく外国船舶に対し、停船を命じ、立ち入り検査を行い、貨物を押収することは難しいと考えられている²³。

海岸部の保護のためには、定住者がその地に居続けることの意味は大きい。中でも国境離島の海岸部においては、密漁や不法入国、海難救助などの違法行為やトラブルの未然防止のために、つまり国境管理、国土管理の面で定住者の存在は効果が大きいのである。

ところが、住民が少なくなって無人島化したり、あるいは入れ替わってそこに新しい居住者たちが定住していった場合、これまでのような過疎対策の文脈ではなく、別の課題も表出してこよう。住民がいなくなった島では、島の状況を常時把握することは困難になり、国境警備監視の抑止力も働かなくなることが懸念される。国境管理機能の喪失であるとも言えよう。

国土領域の保全、また離島定住による国土・国境管理機能について、新しい評価がなされる必要があるろう。

外為法

土地所有や利用の誘導・規制に関して、投資面から関与するというアプローチもある。

外資の投資活動については、我が国では外為法（外国貿易及び外国為替に関する法律）と個別法（鉱業法、船舶法、航空法、放送法等）がある。前者の場合、対日投資について、一株1万円でも外資が出資した場合は法の規定により申告が義務づけられる。外資が投資した場合、例えばM&A等で企業を買収した場合、事前届出もしくは事後報告を行わなければならない（表3）。

外為法の目的は、国の安全保障、公の秩序の維持、経済の円滑な運営等の観点から、問題発生 of 未然防止ができるよう、それらを調整していこうというものである。林業で言えば、林地の所有、占有、管理、転売等にかかる投資（林業投資）が適切かどうか、その影響を予測し、判断することになる。

しかし、これまで農業分野にかかる対日投資について、本法に基づく審査に至り、本法

²² 国連海洋法条約上、沿岸国の「平和、秩序又は安全」を害しない通航については、無害とされている。沿岸国の管轄権は「無害でない通航」の場合にしか及ばない。無害でない通航とは、具体的には武力による威嚇、漁業活動など、その通航の行動の態様に関する客観的規準に基づく（同法第19条）こととされているが、厄介なことに、この無害性の判断については解釈上の問題が残ったままだ。

²³ 我が国においては、「領海等における外国船舶の航行に関する法律」（2008年）が施行され、領海内での停留や徘徊を禁ずるほか、立入検査、退去命令など、一定の規制を行うことは可能になった。さらに、尖閣問題以降、領海警備にかかる海上保安庁の権限（海上警察権）を強化する法制度の見直しが進められている。

表3 外為法で、対内直接投資について事前届け出義務を課す業種

国の安全	製造業（武器、航空機、原子力、宇宙開発に関連するもの、軍事転用の蓋然性が高い汎用品）等
公の秩序	電気、ガス、熱供給、通信、放送、水道、鉄道、旅客運送
公衆の安全	生物学的製剤製造業、警備
経済の円滑な運営	農林水産業、石油、皮革・皮革製品製造業、航空運輸、海運

（出所）財務省資料をもとに『エコノミスト』誌編集部作成

が適用された事例²⁴は一件もなく、林業分野への対日投資も同様で具体的な事例が出てきていないため、それらの審査がどのようなプロセスを経ていくかは不明である。

また、審査プロセスを経る以前の問題点もある。

外為法の規定上、第一次産業たる農林水産業は事前届出の対象であり、対日投資があった場合、事前チェックが入ることとなるが、林地を売却・買収する会社が転売目的のための「不動産業」や開発待ちの「宿泊業（リゾート産業）」等に分類される場合、同法では（事前届出ではなく）事後報告の扱いになってしまう。低いハードルのチェックしか用意されておらず、このことは林地が林業にとっての生産財であり、かつ基盤インフラであることを踏まえれば、それに対する外国投資という意味で課題を残している。

農業については、農地法等の土地利用面での縛りが実質的な外資規制を担っており、漁業については、外国人漁業の規制に関する法律や漁業法65条が実質的な外資規制を行っている。このため外為法の俎上に乗る以前に、必要な調整がなされているとも考えられる。

ところが、林業については農地法のような土地売買規制はなく、また漁業のような操業規制も存在しない。事実上無条件で林業の基盤インフラたる林地（国土）への投資ができ、また実際には資産として林地を長期間保有し続けることも可能となっている。国土資源を有効かつ効率的に管理していくという観点でも、不十分さが懸念される。

米国では、F I N S A（外国投資国家安全保障法：2007年）において、国家安全保障の観点のみならず、重要なインフラ（critical infrastructure）の概念を外資規制上の観点として追加している。9.11同時多発テロ以降導入されたもので、その機能不全・破壊が経済安全保障、公共の衛生・安全に劣化をもたらすと判断された場合、同法によって外国投資が規制される。国にとって重大なシステムや資産が該当する。

もとより、地域経済を維持していくためには多様な人材と資本を呼び込むことが欠かせない。しかし、グローバル企業が狙う〈短期収益回収の思惑〉と〈地域の公益〉が一致しないことは、しばしば報告されている。土地所有の変化がもたらす影響について、中長期的な影響も考慮するなど慎重な見極めが必要と考えられる。

グローバル化に日本はどう対処すべきか

²⁴ 外為法によって対日投資にストップがかかった事例は、英国ファンドのTCIがJパワー（電源開発）を買収しようとしたときの1件のみで、その際の中止命令の理由は「公の秩序の維持」のためであった。

国土がグローバル化していく中、留意すべきことは、不適正な投資家か否かを「外資か否か」という単純な構図にしまってはならないことである。事の善悪をその出だけで求めてしまうのは不適切であろう。

むしろ、〈買われてしまうと公益を損なうモノ〉や〈買い戻せないモノ〉は売ったり、野放図な保有のままにしていけないということであり、そうならないような備えやルールを売買と利用の両面でもつことである。

ここまで述べてきたとおり、我が国の土地の制度には、「諸外国にあって、日本にないもの」が少なくなく、土地の公益性を担保するための制度が十分整備されていない。そこに問題の根本があると言える。

もちろん、先進国の中には外国人（法人）に対する土地の売買規制がない国も少なくない。しかし、それらの国々は開発規制や優越領有権等を行政側が明確に有しているなど、利用面での公的主体のかかわり方が異なっている。売買の自由さだけを見て、各国の土地ルール全般を評価することはできないのである。

我が国は土地の売買と土地の利用の両面で、自由な国である。それが今日の繁栄をもたらしてきたことも、否定できない事実であろう。これまでのように、国内を中心とするローカルな経済活動が主軸であったのなら、そういった自由さは大きな混乱も呼ばず、引き継がれていったことだろう。

しかし、経済がグローバル化していく中、世界全体を見渡したとき、日本の土地ルールが、グローバル競争の中で国土資源を守っていくためには不十分であることが少しずつ露わになっている。森林については、ドイツのような法令制度をもたないがゆえに、適正な管理が徹底できない事態も懸念されている。

そうした懸念が現実のものとならないよう、必要な規制措置を未然に用意しておくことが必要と考える。置かれた目の前の現状と日本の特性を正視し、公益・国益の観点から、制度上の備えを急ぐことが求められている。

第5章 政策提言

以上を踏まえ、本章では「国土の危機管理」のための政策提言を行う。

現在、目の前に見える現象として、外資による森林売買ばかりがクローズアップされているが、この現象の究明だけに終始してしまっているのではないだろう²⁵。グローバル化によって表出してきた我が国の制度的な備えのなさに気づき、対策を急ぎ講ずることをはじめなければならない。そもそも土地の公益性を担保するための制度が不十分であるところに、問題の根本がある。

それゆえ、まずは、外資であろうとなかろうと適正な所有と管理が行われるよう、重要な社会インフラ—水源地域の森林、国境離島、沿岸域等について、土地の売買、利用にかかる確かな制度を整備することではないか。併せて、国家安全保障上、特に重要な防衛施設周辺、空港・港湾周辺等の土地については、外国人（外資含む）の所有について、国際法との整合性も図りつつ、方向性を定める必要があると考える。

その上で、緊急度や重要度の高いケースについては公有化も検討する必要があるだろう。

以下、現在の政策動向を概観した上で、国、自治体、住民・NPO等が担うべき政策・役割について、提言する。

先行する自治体

外資の森林買収に反応し、各自治体は具体的な対策をはじめている。

2010年、マスコミで話題となり、各議会でも取り上げられたことを受け、情報収集組織の設置、議会での決議がなされたほか、条例の制定、公有林化²⁶などにとりかかる動きが広がっている。

都道府県では北海道、新潟県、長野県、静岡県、福井県、鳥取県、大分県、熊本県などで具体的な動きがあり、市町村では北海道ニセコ町、乙部町、高知県梶原町などで条例案の検討や公有林化が進められている。東京都水道局も急遽、奥多摩水源林（東京都及び山梨県）の都府林化を2010年からはじめた。

特に、買収事例が明らかにされた北海道では、すべての森林売買（1ヘクタール未満も含む）について、新たに「事前届出」を求める独自の条例を2011年度中に制定する方針であり、新潟県議会（自民党）も事前審査を可能とする森林取得規制の条例を2011年2月に提出する予定である。

ニセコ町も、水源保全等を目的とする条例（水道水源保護条例と地下水保全条例）を2

²⁵ 外資であることのカムフラージュは様々な手法があり、また出資比率は株式市況とともに日々変動していく。M&Aも日常的になっており、それらの主体を突き止めていくことは容易ではない。この部分の議論だけに終わってしまっているのではない。

²⁶ 公有林化で最も歴史が古いのは宮崎県諸塚村で50年前から行っている。隣の西米良村も20年以上前から進めている。宮崎県企業局も5年前から水源林の買収を行っている。

011年3月までに制定する予定であり、これによって地下水取水に届出義務を課し、大量の取水は許可制とする方針だ。また第3章で述べたように、町内にある5つの水道水源（企業と個人の所有）の公有地化への取り組みをすでにはじめている。高知県梶原町は、不在地主対策として、2011年3月に森林売買の事前届出制度の条例化を図る方針だ。

グローバル化していく国土資源の保全のため、自治体は先行して対策を急いでいる。

国の法制度改正

国も検討をはじめている。

国会においては、2010年11月、自民党より、すべての森林売買（1ヘクタール未満も含む）について、事後届出を義務付けること等を規定した「森林法の一部を改正する法律案」と、地下水利用規制区域を指定し、制限を課すこと等を規定した「地下水の利用の規制に関する緊急措置法案」が提出された。また、「外国人土地法改正に関する検討会」において、自衛隊基地周辺、島嶼部、港湾など国防上重要な地域について外国資本等による土地買収に歯止めをかけるための法整備を検討することとしている。

民主党は2010年12月、グローバル化する土地所有に関して「プロジェクトチーム」を政策調査会に設置し、検討をはじめている。

「国土の危機管理」のための政策提言

こうした動向を踏まえ、「国土の危機管理」という観点から、国、自治体、住民・NPO等が担うべき政策・役割について、以下のとおり提言する。

提言1. 「国土（ランド）保全総合対策」＜国＞

- ① 重要国土の保全
- ② 地籍調査と土地集約化の促進
- ③ 所有不適格者の排除
- ④ ソフトインフラ整備——地籍情報の一元的管理

提言2. 〈不明資産化〉防止対策 ＜自治体＞

提言3. 新しい公共による国土管理 ＜住民・NPO等＞

提言1. 「国土（ランド）保全総合対策」＜国＞

今後、想定される縮小社会の中、〈不明資産〉は山積していくことが考えられる。そうした将来が避けられない我が国にあって、過疎エリアや無関心エリアに賦存する国土資源（森・水・土地）は、どう維持されるべきであろうか。

提言1-① 重要国土の保全

国土資源のさらなるグローバル化を視野に入れば、立地条件ごとの適切な管理計画を用意し、それに沿った所有と利用のルールを整えることが必要である。

このため国は、中長期のフレーム変化を見越した戦略的な制度設計が不可欠であり、〈国土区分のための基本戦略〉を提示するとともに、「重要なインフラ」(critical infrastructure)を定義づけ、またその重要性や緊急性の基準と、公有化すべき国土の考え方を示すことが必要であろう。

このうち、安全保障又は公共公益性の観点から重要であると判断される国土については、「重要国土」として位置づけることが必要と考えられる。併せて、個人の財産権（憲法29条）や法の下での平等（憲法14条）も含め、総合的・大局的見地から過疎エリア等で管理が手薄になっていく「重要なインフラ」を広域的かつ効率的に保全していく方策について検討する必要がある。

「重要国土」については、具体的には国家安全保障、公の秩序の維持、公衆の安全、経済の円滑な運営等の観点から、区分されたエリアであり、諸外国の土地利用規制並みに保全すべきルールが用意される必要がある。この区分の国土に対しては、外国投資や外国人所有の観点からも検討されなければならない。

また「重要国土」のうち、特に国防上重要な地域、緊急性を要する地域については、土地収用なども含め、円滑に公有化が図れるよう措置するとともに、国境離島などの扱いは、安全保障の観点と安定的な地域振興²⁷の両面から、各要素を併せ考えることが不可欠であろう。

規制緩和がすべての分野で進められているが、開発規制面や環境保護面では強化しなければならない部分もあり、また、将来にわたって国土が有効かつ効率的に利用されるよう、疎であるエリアについて、戦略的に保全することも考えなければならなくなっている。「土地持ちは常識外のことはしないだろう」——そのような倫理観にゆだねる時代はすでに過ぎてしまったと言わなければならない。

提言1-② 地籍調査と土地集約化の促進

将来の〈不明資産〉予備群を解消していくためには、地籍の確定と小規模分散型の土地所有形態を整序していくことが重要である。これによって、将来の効率的な国土管理を目指すとともに、一方で厳正な保護が図れるよう誘導する。

現在、地籍調査の未了率は51%だが、依然としてテンポが遅く、地籍確定そのものが目的化している懸念がある。調査後の活用途がなければ、それは意味のない投資に終わる

²⁷ 例えば、産業界経済活動を促進すべき国土（包括特区）として、外部資金導入促進ゾーンを設定・整備し、税制面など各種優遇措置を講ずることの検討も必要であろう。

可能性がある。限られた時間の中で公的投資を効果的に実施するため、地籍調査は将来の効率的な国土管理に資する土地集約化等と併せて行われる必要がある。

具体的には、地籍調査の進捗に合わせ、「効率的な国土管理を図るために整備していくべき地区」と、「厳正的に保護していくべき地区」を区分していくことが求められよう。2つの地区区分には最少面積が用意されるべきである。

このため、法務省の筆界特定制度、林野庁の山村境界基礎調査、国土交通省の地籍調査等は統一的行われる必要がある。

こうした取り組みにより、適正な利用を行う土地所有者（所有適格者）への集約化を図り、産業活動も効率的に行われるよう、さらには保護活動も徹底できるよう農林地等対象地目の整序を図っていく必要があると考えられる。

現実的には、あと10年もすれば、境界が分かる人はほとんどいなくなることが予想される。財政的にも厳しい10年であるが、当該事業のテンポアップは重要な課題である。現在、地籍調査は国：都道府県：市町村＝50：25：25の予算措置だが、この10年の緊急期間の予算と業務のプライオリティを見直すとともに、地方分権推進と国の地方組織廃止の流れを受け、本業務に関する予算と実行組織を確保する必要がある。

提言1-③ 所有不適格者の排除

我が国の総筆数は2億筆でドイツの3倍あり、地籍も49%しか確定していない。上記提言①②の国土区分と地区区分、また土地の集約化を進めていく上でのインセンティブを与える策として、土地保有税（固定資産税等）の見直しは必須であろう。

本来あるべき土地利用・管理からはずれた所有不適格者に対する保有税の引き上げと、望ましい管理を計画的に行う所有適格者への保有税減税の導入を検討する必要がある。

具体的には耕作放棄地、植林放棄地、無間伐林地等を所有する所有者や違法開発者等が所有不適格者に該当するが、税制面からこうした国土管理の実態が見直されなければならない。

また欧米各国では、土地所有権に規制を設けない反面、厳しい利用規制を有している。例えば、フランスでは耕作状態が不十分であった場合には農地を公共当局が回収する制度もある。農地が本来の目的に沿った使用状態になっていない場合、耕作不十分地の所有者は、耕作が可能な者へ土地を引き渡すよう強制されるのである。ドイツ南部のバーデン・ビュッテンブルク州では1ヘクタール以上の皆伐には州の許可が必要であり、しかもこれが厳正に措置²⁸されている。

対する我が国は、耕作放棄地が39万ヘクタール存在しているほか、森林管理も指導・勧告に際する許容幅が都道府県ごとに異なるなど、運用面での不十分さもあり、厳正な森林計画の実施と森林所有不適格者への的確な対応が十分に果たされているとは言い難い。

²⁸ 我が国は土地所有のみならず、利用についても相対的に規制力が弱い。大規模伐採や植林放棄に対し、中止・植栽命令を出したケースはここ数年、事例がないことがそのことを示している。

このため、〈不明資産化〉対策を視野に入れた適切な保全規則の創設と運用の厳格化を図る必要がある。また、透明性の高い売買市場の確立に向けて、適正価格情報の提示を行う組織、鑑定評価を担う農地・林地鑑定士制度、さらに農地・林地価格公示制度等を創設していくことも必要であろう。

なお現在、森林売買については、いくつかの都道府県や市町村において届出に関する独自の条例案が検討されている。林地取得（買収）にかかる届出を面積要件に関係なく、事前（もしくは事後）に義務付けるというものである。1ヘクタール未満（都市計画区域外）は無届でよいとする現法制度の抜け道をふさぐものであり、また公的機関が林地の帰属をより詳細に把握できるという意味で期待される。

提言1-④ ソフトインフラ整備——地籍情報の一元的管理

今般、グローバル化する森林売買の経過で明らかになったのは、売買の個別情報が個人情報保護の壁もあり、行政内部で共有化できていないということである。

国交省所管の国土利用計画法に基づく売買届出、法務省所管の不動産登記法に基づく登記簿、林野庁所管の森林簿、総務省所管の市町村課税台帳の四つがそれぞれ独自に管理され、数値も一致しないケースが少なくない。

また、自治事務となった国土法上の届出事務、国の事務のままである不動産登記、法律に基づかない森林簿、市町村管理である課税台帳など、これら4つの情報の横連携が十分にとれていない状況にある。

このため今後は、これらの一元的管理を図ることにより、行政効率を高めるとともに、〈不明資産〉の解消にも役立てていく必要がある。

さらに徴税という観点からは、国や地方の税務関係者等も含め、組織と人材を横断的に活用しつつ、グローバル化していく土地情報の一元的管理と効率的利用を図っていくことも重要と考えられる。

提言2. 〈不明資産化〉防止対策 〈自治体〉

〈不明資産化〉は相続を契機に発生することが少なくない。

このため、林地売買相談窓口、相続安心バンク等の機能をもつ組織を創設し、売買情報の提供サービスや相続相談窓口としての機能を果たしていくことが求められよう。これらの組織を構成するものは、自治体及び準公的組織（森林組合等）であるが、地銀、信用組合等の組織も含めた多様な主体の参加が不可欠であろう。

また現在、47都道府県中、30県で森林環境税の導入が実施されているが、これらの自治体にあっては、真に必要なプライオリティを検討し、地籍が確定した森林の間伐のみならず、ソフトインフラが未整備の山林や上記のような不明資産化の防止対策にも活用することが必要であろう。なお地方財政上の理由により、都道府県間のアンバランス（林業助成幅の差異）が現存することに対し、森林の保続培養、国土の保全という観

点から統一的に精査し、必要な是正を図っていくことも重要である。

さらに、上記提言1-②の「地籍調査と土地集約化」の取り組みに際し、自治体は林地所有者が有する将来の森林管理意向に基づき、(1)所有適格者(保有税等減)、(2)所有不適格者(保有税等増)、(3)管理委託・売却希望者等を区分することについて検討するとともに、(3)の暫定リスト(公共・準公共組織作成)を作成することが求められよう。

これらの取り組みにより、林地情報の透明化、林地の集約化が期待されるとともに、所有適格者への管理委託、売却も進展することとなろう。なお、(1)の所有者に対しては減税措置に加え、基盤整備の優先採択等の各種助成が措置されることが求められる。

提言3. 新しい公共による国土管理 <住民・NPO等>

限界集落の拡大と市町村合併により過疎地域の国土資源の管理・監視体制は手薄になる傾向がある。

資源に対して、住民が無関心になっていくことは望ましくなく、所有者のみならず多くの主体が関心を持って土地、水、森林に対して接していくことが効率的な管理につながっていくと考える。このことを可能にしていくため、協働で取り組める仕組みづくりとともに、それが持続的に継承されるよう、最低限の行政支援が必要であろう。

方策の一つとして、拠金によるさまざまな自発的基金が管理トラスト、管理ファンド等として生まれつつあるが、これらが税制優遇のもとさらに発展できるよう誘導すべきと考えられる。また、NPO等によるいわば地域の「総有的資産」が出現し、それらが暫定ストックから恒久ストックとして、幅広く活用管理されていくことも期待される。

特に、公益的機能が高い土地については、新しい公共としての多様な主体(協同組合、民間団体、地方銀行等)の参加が可能となるよう寄付等にかかる減税措置など、必要な支援制度を整備していくことが重要である。

今後に向けて ～グローバル化時代にふさわしい国の備えを～

四方を海で囲まれ、国境を国民全体で意識することなどなかった日本。

戦後続いてきた国境問題も辺境ローカルの問題として捉えられがちであった。が、ようやく昨今の国境問題などにより、意識の中に〈国のかたち〉というものが醸成されはじめている。

一方、将来を見渡せば、現下の厳しい財政事情の中、早晚、国から国民への手当等の支給は続けられず、途切れてしまうだろう。“バラ撒き”はもうできないのだ。また、公共投資で維持補修ができない社会的資本が増えていくことも確実視されている。良き時代がかつてはあったと、多くの者たちが自覚する日は近いだろう。

こうした中、社会インフラの価値をいま一度見直し、今後の活用途をグローバルな視点で評価していくことが必要である。併せて、これまで蓄積してきた有形無形の資産²⁹を、無思考なまま放棄することも再考すべきであろう。また、安全保障上重要とされる国土については、国の関与を弱めてはなるまい。

繰り返し言うが、森林買収の問題について、事の善悪＝不適正な投資家か否かについて、投資家の出自だけを問うて短絡化するのは不適切であろう。むしろ日本国内の関連法規——土地（林地）制度の不備、不適切さに気づかなければならない。国土管理の観点から、土地の不適切な所有・利用を未然に防ぐルール（法制度等）を確実に整備することが急がれる。

今、私たちがなすべきことは、グローバル化下にふさわしい備えを冷静に整えていくことだ。そして、土地情報の現状把握を急ぐとともに、公益の観点から土地制度の不備について見直していくこと、さらには、私権の制限も容認していける社会を創り出していくことである。

²⁹ 例えば、対馬にはこれまで数千億円以上の税金を投じてインフラ投資が進められたといえよう。

謝 辞

本提言をまとめるにあたり、2010年4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、内山節（哲学者）、高津定弘（日本郵政株式会社特別研究員）、山田吉彦（東海大学海洋学部教授）、山田雅夫（都市設計ネットワーク代表取締役）、五十嵐敬喜（法政大学法学部教授）、原田純孝（中央大学法科大学院教授）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】

- 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
- NHK食糧危機取材班『ランドラッシュ』新潮社、2010年
- エリザベス・ロイト/矢羽野薫訳『ミネラルウォーター・ショック』河出書房新社、2010年
- 加藤秀樹・吉原祥子「外資による山林買収 感情論より公益の視点ある制度を」『WEDGE』2011年2月
- 平野秀樹「中国に狙われる国境の島々——国土は外国並みに規制せよ」『新潮45』2010年12月
- 「問題は投資家の国籍ではない、重要国土をどう保護するかだ」『エコノミスト』2010年11月2日
- 「日本の水源林はどう守るべきか」『日経ビジネスオンライン』2010年7月28日
- 「この国のかたちを衛るのはしまである」『しま』No.222 Vol.56-1、財団法人日本離島センター、2010年6月
- 吉原祥子「加速化する山林売買と土地制度の盲点」『九州経済調査月報』2010年7月
- 杉山直治郎『温泉権概論』御茶の水書房、2005年
- 中尾英俊『入会権』勁草書房、2009年
- 『森林買収——緩い規制 つかめぬ実態』北海道新聞、2010年12月6日
- 『外国人の私有林買収——公益の保全へ対策急げ』山形新聞、2011年1月13日
- “Knocking on wood for political salvation,” *The Times*, 2010.8.27
- “Chinese Developers Tap Into Japanese Insecurity,” *The New York Times*, 2010.9.29
- “Fears growing over land grabs,” *The Japan Times*, 2010.12.18
- 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

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 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 URL <http://www.tokyofoundation.org>