

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	重要土地等調査規制法 －国会における主な議論－
著者 / 所属	小倉 理沙 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	439号
刊行日	2021-10-1
頁	3-15
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211001.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

重要土地等調査規制法

— 国会における主な議論 —

小倉 理沙

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 立法事実の有無
3. 内外無差別の原則
4. 森林及び水源地への本法律の適用
5. 政令等への委任
6. 住民運動等との関係
7. 土地等利用状況調査により収集された情報の管理主体等
8. 注視区域及び特別注視区域の指定
9. 特別注視区域における事前届出制度
10. 土地等利用状況審議会の在り方
11. 罰則規定の既存法律との関係
12. おわりに

1. はじめに

「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律」(令和3年法律第84号。以下「本法律」という。)に関する規定内容及びその解釈に係る国会答弁については前稿¹で詳述した。国会審議においては、前稿で示した点以外にも様々な論点の展開が見られたことから、本稿では国会における主な議論を整理する。

2. 立法事実の有無

趣旨説明において、小此木領土問題担当大臣(当時)は、本法律は「近年、我が国を取り巻く安全保障をめぐる環境が不確実性を増している状況に鑑み、我が国の安全保障等に寄与することを目的」とするものであると述べた。「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」(座長：森田朗津田塾大学教授)が令和2年12月24日に取りまとめた「国土利用の

¹ 小倉理沙「重要土地等調査規制法—新法の概要及びその解釈に係る国会答弁—」『立法と調査』No. 438(令3.9)

実態把握等のための新たな法制度の在り方について」と題する提言（以下「有識者会議提言」という。）においても、「国境離島や防衛施設周辺等における土地の所有・利用を巡っては、かねてから、安全保障上の懸念が示されてきた。経済合理性を見出し難い、外国資本による広大な土地の取得が発生する中、地域住民を始め、国民の間に不安や懸念が広がっている。例えば、長崎県対馬市では海上自衛隊対馬防備隊の周辺土地が、また、北海道千歳市では航空自衛隊千歳基地の周辺土地が、それぞれ外国資本に取得され、地域住民の不安や懸念を背景に、市議会において、様々な議論が行われている」ことが指摘されていた。

国会においては、過去の政府答弁書²において、「外国人等による自衛隊施設の周辺の土地の買収が部隊等の適切な運営に支障を及ぼしているとは認識していない」旨の答弁があること、政府や有識者会議提言は長崎県対馬市及び北海道千歳市の例を挙げているが、全国の地方公共団体からの意見書には両市が含まれていないことなどから、本法律には政府が指摘するような立法事実は存在しないのではないかとこの質疑が多数行われた。

この点について、小此木大臣は「安全保障上のリスクとなる土地取引の有無については、安全保障上のリスクを回避する観点から、お答えすることは適当でない」³とした上で、「北海道千歳市の航空自衛隊千歳基地等の周辺における外国資本による土地の取得について、国会や地方議会で議論が行われてきたと承知している。全国各地の地方公共団体からは、安全保障の観点から土地の管理を求める意見書も提出されている」⁴旨答弁している⁵。

また、小此木大臣は「リスクそのものは常にあるが、そのリスクがどのようなものなのかを調査しなければならないというのがこの法案の第一義的なものである」⁶と答弁したことから、今後リスクが生じるかもしれないという不安感を立法事実として法律を制定するのかとの質疑があり、小此木大臣は「安全保障の確保は国の最大の責務であり、政府は将来の安全保障上のリスクを回避するために万全の対応を講じておく必要がある。安全保障の観点から土地等を管理する社会的要請があることも本法案の必要性を裏付ける重要な要素の一つである」⁷旨答弁している。

² 防衛上の重要拠点における外国資本進出に関する質問に対する答弁書（内閣参質 173 第 22 号、平 21. 11. 20）

³ 第 204 回国会衆議院本会議録第 26 号 7 頁（令 3. 5. 11）

⁴ 第 204 回国会衆議院本会議録第 26 号 5 頁（令 3. 5. 11）。なお、政府が例として挙げる航空自衛隊千歳基地の近接地は、基地の周囲 1,000 メートルの範囲内に含まれず、本法律の対象とならないのではないかとこの指摘があることについて、内閣官房は「指摘があることは承知しているが、隣接地調査の対象とはなっておらず、また、森林が広がり、当該土地の外縁が判別し難いところでもあるため、本法案の対象区域の検討に際しては、政府として、直近の実態をしっかりと把握する必要があると考えている」と答弁している（第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 27 号 27～28 頁（令 3. 5. 26））。

⁵ 他方、松川防衛大臣政務官は「防衛省が行った防衛施設に隣接する土地所有の状況調査の結果、自衛隊施設及び米軍施設との隣接地のうち、住所が外国に所在し、氏名から外国人と類推される方の土地が 7 筆確認されている」旨答弁している（第 204 回国会参議院内閣委員会議録第 25 号 26 頁（令 3. 6. 8））。

本法律の国会審議中、外国資本による安全保障上の重要土地の買収や買収計画を、日本政府が少なくとも 700 件確認した旨の報道があった（『産経新聞』（令 3. 5. 14））。小此木大臣は、報道内容について関係省庁に確認したが、報道にあるような調査は行っておらず、700 件の土地買収を確認したという事実はない旨答弁している（第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 26 号 10 頁（令 3. 5. 21））。

⁶ 第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 26 号 15 頁（令 3. 5. 21）

⁷ 第 204 回国会参議院内閣委員会議録第 25 号 31 頁（令 3. 6. 8）

3. 内外無差別の原則

有識者会議提言は、2. で述べたとおり、外国資本による土地取得に対する問題意識を背景に新法制定の必要性を提言するものであったが、本法律は、適用対象について土地等の利用者の国籍による区別を設けていない。この内外無差別の原則について、有識者会議提言は、「経済活動のグローバル化が進展する中、外国資本等による対内投資は、イノベーションを生み出す技術やノウハウをもたらすとともに、地域の雇用機会創出にも寄与するものであり、基本的には、我が国経済の持続的成長に資するものとして歓迎すべきである。今般の政策対応の目的は、安全保障の観点からの土地の不適切な利用の是正又は未然防止であり、土地の所有者の国籍のみをもって差別的な取扱いをすることは適切でない」とし、「新しい立法措置を講ずる場合には、内外無差別の原則を前提とすべきである」としている。小此木大臣は、「今般の法案は、この提言も参考としつつ、安全保障上のリスクとなり得る土地の利用者に対し、土地の所有者や利用者の国籍を問わず、内外無差別の形で適切に対応していく必要があるとの考えの下、取りまとめた」⁸旨答弁している。

また、機能阻害行為の主体の国籍に関し、小此木大臣は「重要施設等の機能を阻害する行為については、その主体が外国人、外国法人であるか、又は日本人、日本法人であるかにかかわらず、適切に対処することが必要であるため、本法案は、調査や利用規制の対象を外国人、外国法人の利用者に限定しない内外無差別の枠組みとしている。その結果、WTOのGATS第17条⁹が規定する内国民待遇義務に整合的な制度となっている」¹⁰旨答弁している。

4. 森林及び水源地への本法律の適用

森林及び水源地の土地所有状況については、「僻地僻村では過疎や担い手の不足によって山林や農地の放棄が止まらず、その間隙を埋めるように海外からの買収が始まった」¹¹との指摘がある。農林水産省は、外国資本による森林買収について、新聞報道等で取り上げられ、水源林の買収が目的ではないか等の懸念が高まったことから¹²、平成22年以降、「外国資本による森林買収に関する調査」を実施している¹³。平成23年には森林法（昭和26年

⁸ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第26号2頁（令3.5.21）

⁹ 外国資本による土地所有を規制対象にすることは、世界貿易機関（WTO）のGATS（サービスの貿易に関する一般協定）第17条に基づく内国民待遇（サービスの提供に影響を及ぼすすべての措置について、他の加盟国のサービス提供者に対して、自国の提供者に与える待遇よりも不利でない待遇を与えなければならない。）に反するおそれがあるとの指摘がある（平野秀樹「外資土地買収の状況把握は第一歩という意識を」（令3.1.14）〈<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/21652>〉（以下、URLの最終アクセス日はいずれも令3.9.17））。なお、外国籍の者による土地取得を規制する留保を付した場合、同第17条違反とはならないが、日本は留保を付していない（第204回国会参議院内閣委員会会議録第28号8頁（令3.6.15）。この点については、外務省ウェブサイト参照〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/service/gats_2.html〉）。

¹⁰ 第204回国会参議院本会議録第28号10頁（令3.6.4）

¹¹ 平野秀樹「素晴らしい新日本—海外化していく国の未来—」『インテリジェンス・レポート』131号（令元.8.1）

¹² 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号5頁（令3.6.8）

¹³ 農林水産省による調査について、林野庁は「森林については、平成22年から行っており、初回調査の対象とした平成18年から令和元年まで、累計で、居住地が海外にある外国法人又は外国人と思われる者による森林買収の事例として、264件、2,305ヘクタール、国内の外資系企業と思われる者による森林買収の事例として、201件、5,255ヘクタール、合わせて、465件、7,560ヘクタールの森林買収を把握し、公表している。また、外国法人から出資を受けた法人の農地の取得状況についての調査は平成29年から行われており、調査

法律第 249 号) を改正し、地域森林計画の対象となっている民有林について、新たに森林の土地の所有者となった者は、市町村長にその旨を届け出なければならないこととされたが(同法第 10 条の 7 の 2 第 1 項)、国籍はその届出事項とはされていない。

有識者会議提言は、「土地の所有・利用に係る心配や懸念に関しては、森林(水源地)や農地を対象とした事例も指摘されている。これらの土地については、現行の森林法や農地法等によって、土地取得時の届出や売買に係る許可等の枠組みが整備されており、また、地域によっては、条例による管理が行われているところもあることから、」「一元的な情報管理の取組と組み合わせることによって、不適切な利用を防止する効果が期待できる面もある。これらの土地を対象とすることについては、安全保障の観点から、現行制度の運用状況、効果等を見極めた上で、慎重に検討していくべきである。」¹⁴としていた¹⁵。

本法律案の審議においても、森林及び水源地を本法律の対象とすべきではないかという点が議論され、内閣官房は「森林については、現行の森林法において、国土の保全等を目的として、土地取得の際の事後届出、大規模な開発行為に係る許可制度等の措置が講じられている。有識者会議提言においても、既存の措置があることを踏まえ、これらの土地を対象とすることについて、慎重に検討していくべきとされ、また、防衛関係施設の周辺や国境離島の土地を、まず最優先で制度的枠組みの対象とすべきとされたところである。このため、本法案は、防衛関係施設等の重要施設の周辺や国境離島等を対象とし、森林であることをもって対象とはしないこととしているが、仮に重要施設の周辺や国境離島等において指定された区域内に森林がある場合には、本法案に基づく調査や勧告、命令等の対象となる」¹⁶旨答弁している。また、「本法案附則第 2 条には 5 年後の見直し規定を置いている。その見直しの過程では、本法案に関連する他法令の執行状況、安全保障をめぐる内外情勢等を勘案しつつ、水源地としての森林の取扱いを含め、更なる政策対応の在り方を検討していく考えである」¹⁷旨答弁している。

を開始した平成 29 年 1 月から令和元年 12 月までの 3 年間の累計で、外国法人から出資を受けた農地所有適格法人 2 社による農地取得面積は合計で 46.7 ヘクタールとなっている」旨答弁している(第 204 回国会衆議院内閣委員会会議録第 26 号 13 頁(令 3.5.21))。

¹⁴ 有識者会議提言 12 頁

¹⁵ 水資源の保全等を目的として、水源地域における森林等の土地取引について事前届出義務を課すこと等を内容とする条例を定めている道府県は、令和 2 年 10 月末時点において、政府が把握しているものとして 18 道府県あり、具体的には、北海道、秋田県、山形県、茨城県、群馬県、埼玉県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、徳島県、宮崎県である(第 204 回国会参議院本会議録第 28 号 12 頁(令 3.6.4))。条例の内容は道府県ごとに異なるが、水源地域における森林等の土地取引の事前届出制度以外の規制を講じているものとしては、例えば、福井県では開発行為や地下水取水に係る事前届出制度が、京都府では一定の取水に係る許可制度が、それぞれ定められている(第 204 回国会参議院内閣委員会会議録第 26 号 3 頁(令 3.6.10))。

条例と本法案との整合性について、内閣官房は「各地方公共団体の条例は、本法案とは異なる目的、対象、措置等を盛り込んでいるものが多いと承知しているが、本法案との関係で既存の条例を見直す必要があるか否かは、最終的には各地方公共団体において個別に点検をしていただく必要がある」旨答弁している(第 204 回国会参議院内閣委員会会議録第 26 号 13 頁(令 3.6.10))。

¹⁶ 第 204 回国会衆議院内閣委員会会議録第 27 号 23 頁(令 3.5.26)

¹⁷ 第 204 回国会参議院内閣委員会会議録第 25 号 5 頁(令 3.6.8)

5. 政令等への委任

(1) 生活関連施設（いわゆる重要インフラ施設）

生活関連施設（第2条第2項第3号）にどのような施設が該当するかについては本法律に規定がなく、政令事項となっている点について、該当する施設の例示を法律に明記する必要があるのではないかとの質疑がなされた。また、政府は、現時点で生活関連施設として、原子力発電所及び自衛隊が共用する空港を指定することを想定していると答弁¹⁸しているにもかかわらず、これらを例示として法律に規定しなかった理由について質疑が行われた。

この点について、内閣官房は「対象とする施設の類型を、安全保障をめぐる内外情勢、技術の進歩等に応じて継続的に検討する必要があるため、政府の責任で適切かつ機動的に具体的な類型を定められるよう、政令で定める仕組みとした。一方、その類型が無際限に広がることのないよう、政令で指定する範囲は、条文上、『その機能を阻害する行為が行われた場合に国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生ずるおそれがあると認められるもの』との限定を設けている。この仕組みの下では、例えば、安全保障の観点からの重要性が低下した施設の類型を機動的に政令指定の対象から外し、区域の指定を同時に解除すれば、速やかに調査や利用規制等の対象外とすることが可能となる」¹⁹旨答弁している。

(2) 機能阻害行為

土地等を機能阻害行為の用に供しないことその他必要な措置をとるべき旨の勧告（第9条第1項）が行われ、勧告に係る措置をとらなかつたとして当該措置をとるべき命令（同条第2項）が行われた場合における命令違反については罰則規定（第25条）²⁰が設けられていることから、機能阻害行為の規定は刑事罰の構成要件に当たることとなる。そこで、罪刑法定主義の観点から、機能阻害行為の該当性判断の予見可能性を確保するため、本法律に行為の内容を具体的に規定すべきではないかとの質疑が多数行われた。

この点について、小此木大臣は「本法案でも規制の対象について『重要施設の施設機能又は国境離島等の離島機能を阻害する行為』と明記している。一方、機能阻害行為については、安全保障をめぐる内外情勢や施設の特性等に応じて様々な態様が想定されることから、全ての類型を個別具体的に規定することは困難である。このため、国民の予見可能性の一層の確保に資する観点から、機能阻害行為については、条文上の規定に加えて、閣議決定する基本方針において、想定された行為をできるだけ具体的に例示したい」²¹旨、「仮に、法律や政令において機能阻害行為の類型を限定列挙した場合、その類型を潜脱する行為や明示された類型以外の機能阻害行為を助長するおそれがあるため、行為の類型を限定

¹⁸ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号3頁（令3.6.8）

¹⁹ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号18頁（令3.6.8）、第204回国会参議院内閣委員会会議録第26号20頁（令3.6.10）

²⁰ 第9条第2項の規定による命令に違反したときは、2年以下の懲役若しくは200万円以下の罰金に処せられ、又はこれが併科される（第25条）。

²¹ 第204回国会衆議院本会議録第26号8頁（令3.5.11）

列挙することは適当ではない」²²旨答弁している。なお、内閣官房は「基本方針において可能な限り具体的に例示するが、機能阻害行為について命令に従わない場合は刑事罰の対象となり、名宛て人には対象となる行為が明確に示される」²³旨、「勧告をした段階で名宛て人が取るべき行為は明確になっている」²⁴旨答弁している。

6. 住民運動等との関係

(1) 機能阻害行為として勧告及び命令の対象となる可能性

注視区域（第5条）及び特別注視区域（第12条）の指定対象となり得る重要施設（第2条第2項）に自衛隊関係施設や原子力関係施設が該当することから、それらの施設の周辺で住民運動や反対運動を行う者の行為が、機能阻害行為として勧告及び命令（第9条）の対象となるのではないかとこの質疑が多数行われた。

小此木大臣は、「座込みなどの抗議活動は国民の権利であるので、慎重な検討とともに進めていく必要がある」²⁵とし、具体的には、「単に外部から防衛関係施設を見ている場合や平穏に集会やその準備等を行っている場合」²⁶、「単に注視区域内の土地で三角コーンやトラクターなどの機材を保管している場合」²⁷、「重要施設の敷地内を見ることが可能なマンションの建設、当該マンションの上層階の部屋の購入、双眼鏡、椅子、垂れ幕等の機材の保管」²⁸については勧告及び命令の対象となることは想定していない旨答弁している²⁹。

他方で、「重要施設への機材等の搬入や搬出を阻止する行為を恒常的に行っている場合には、勧告、命令を行うことがあり得る」³⁰としている。

(2) 土地等利用状況調査が思想信条等に及ぶ可能性

土地等利用状況調査について規定する第6条は、調査内容、調査事項、調査手法について規定していないことから、土地の所有者等の家族構成、職業、経済状況、日常生活の状況、職歴、その他の活動歴、交友歴、思想信条等を調べることも可能となるのではないかとこの質疑が行われた。

内閣官房は「第6条の規定においては、それらの点を除くという形では規定していないが、土地利用と関係ない事項については調査することは想定していない」³¹旨、小此木大臣

²² 第204回国会衆議院本会議録第26号8頁（令3.5.11）

²³ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第28号12頁（令3.6.15）

²⁴ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第26号7頁（令3.6.10）

²⁵ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第26号8頁（令3.5.21）

²⁶ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第27号24頁（令3.5.26）

²⁷ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第26号9頁（令3.5.21）

²⁸ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第26号22頁（令3.5.21）

²⁹ 自衛隊施設や米軍基地周辺における住民運動について、小此木大臣は「本法案は、所有権、賃借権などの土地等の利用等を行うための権原を有する者を対象としている。指摘のあった運動は、一般に道路や公園のような公共の土地で行われるところ、運動に参加する者は自らが所有や賃借等をしていない土地を利用しており、権原に基づく利用者には当たらないものとする。公道での物資の搬入阻止活動を行っている者も、公道について権原を有しておらず、そこでの行為は本法案に基づく勧告、命令の対象とはならない」旨答弁している（第204回国会参議院内閣委員会会議録第26号9頁（令3.6.10））。

³⁰ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第26号22頁（令3.5.21）

³¹ 第204回国会参議院内閣委員会、外交防衛委員会連合審査会会議録第1号4頁（令3.6.10）

は「調査は注視区域内にある土地等の利用状況を把握するためのものであり、日常的な行動監視を行うものではない」³²旨答弁している。

7. 土地等利用状況調査により収集された情報の管理主体等

本法律に基づく土地等利用状況調査等によって収集される情報の管理主体や他の行政機関等との情報共有の可能性について質疑があり、内閣官房は、「データベースについては、内閣府に新設する部局が不動産登記簿等の公簿等の収集を行った上でデータベースを構築し、一元的に管理する予定であり、他機関と共有することはない」としつつも、第22条³³の規定につき「一般論として、内閣総理大臣は、本法案の目的を達成するために必要があると判断した場合には、本法案に基づき収集した情報について、関係行政機関等の協力を得つつ、所要の分析を行うこともあり得、その場合には、必要な限度で関係行政機関等と情報の共有をすることもあり得る」³⁴旨答弁している。

その際は、個人情報の目的外利用及び提供を禁止する、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）³⁵第8条の規定に基づき、本法律の施行の目的の範囲内で関係機関との協力を行うこととなる³⁶が、同法同条第2項第2号の規定により目的外利用が許容される「行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき」とはどのような場合かについて質疑があり、内閣官房は「相当な理由とは、本法案の目的とする重要施設等の周辺の土地が機能阻害の用に供されることを防ぐという目的の範囲内」³⁷である旨答弁している。

8. 注視区域及び特別注視区域の指定

（1）指定対象となる自衛隊関係施設の一覧の公表

注視区域や特別注視区域の指定を受けた場合、施設の周辺住民等にとっては、土地等利用状況調査の対象となること、自己の行為が機能阻害行為に当たる場合に勧告及び命令の

³² 第204回国会参議院本会議録第28号15頁（令3.6.4）

³³ 第22条の規定により、内閣総理大臣は、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長及び関係地方公共団体の長その他の執行機関に対し、資料の提供、意見の開陳その他の協力を求めることができる。

³⁴ 第204回国会参議院内閣委員会、外交防衛委員会連合審査会会議録第1号13頁（令3.6.10）。第6条に基づく現地・現況調査については、内閣府は沖縄総合事務局以外の地方支分部局を有しないため、必要に応じて、防衛省等、重要施設等の所管省庁及びその地方支分部局が協力することが想定されているところ（第204回国会衆議院本会議録第26号9頁（令3.5.11））、防衛省は、依頼を受けて行った現地・現況調査に伴って得られた情報については、内閣府に渡すことになると答弁している（第204回国会参議院内閣委員会、外交防衛委員会連合審査会会議録第1号4頁（令3.6.10））。なお、自衛隊情報保全隊は、本法律第6条に基づく調査の一部を担うことはないとされている（第204回国会衆議院内閣委員会会議録第28号4頁（令3.5.28））。

また、本法律に基づく調査において、警察や公安調査庁が保有する情報を活用することや、それらの機関に情報の収集を依頼することは考えていない旨答弁されている（第204回国会参議院本会議録第28号15頁（令3.6.4））。

³⁵ 個人情報保護法制の統合等を内容とする「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和3年法律第37号）施行後は、個人情報保護法第69条等による。

³⁶ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号13頁（令3.6.8）

³⁷ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号14頁（令3.6.8）

対象となり得ること、特別注視区域内の土地所有権等の移転について事前届出義務（第13条）が課せられること等の影響が及ぶことから、いずれの施設が区域指定の対象となるかをできる限り早く国民に示す必要性が質疑において指摘され、特に自衛隊関係施設のうち区域指定の対象になると政府が想定している施設の一覧を提示するよう求める質疑が行われた。

この点について、防衛省は「防衛省として、注視区域及び特別注視区域に該当する自衛隊施設のリストを作成したが、このリストは、周囲からの機能阻害行為を特に防止する必要があるとの防衛省としての評価を踏まえて列挙した施設が一覧性を持って把握できるものとなっているため、リストを公表した場合、防衛省が特に守りたい自衛隊の施設の数や配置が総体的に把握され、自衛隊の能力をより容易に推察することが可能になる。また、自衛隊の各施設の役割とその重要性は安全保障環境の変化に応じて変わり得ることから、防衛省が全国で特に守りたい重要な施設の現時点の配置を示せば、我が国の防衛戦略構想の一端を示すことにもなりかねない。これらの安全保障上の懸念から、候補リストを公にすることは差し控えたい」³⁸旨答弁している。

これに対し、区域指定された重要施設は官報で公示されるのであるから、現時点で公表を差し控えるべき理由とはならないのではないかと問われたのに対し、防衛省は「特に守りたいと考える施設について、一覧性を持って公表することの懸念があるため、区域指定を行うに当たっては、周囲からの機能阻害を防止し得るだけでなく、一覧性ある公表にならないよう配慮するなど、適切に対応したい」³⁹旨、「ある一地方の防衛施設が一遍に示される、あるいは、ある種の機能を持っている施設が一遍に示されるというようなことがないように様々工夫を凝らしたい」⁴⁰旨答弁している。

（２）区域指定に関し「経済的社会的観点から留意すべき事項」の内容

第4条の規定に基づき政府が定める基本方針には、区域指定に関する基本的な事項が掲げられることとされているが（同条第2項第2号）、同条同項同号括弧書きにおいて、「当該指定に関し経済的社会的観点から留意すべき事項を含む」とされていることから、「経済的社会的観点から留意すべき事項」とは具体的に何を意味するのかについて質疑が行われた。

本法律案提出前の段階で、経済活動が活発な市街地に所在する重要施設に対して区域指定を行う際の配慮の必要性について報道もなされており⁴¹、国会審議においてもこの点に

³⁸ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号3頁（令3.6.8）

³⁹ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第28号2頁（令3.5.28）

⁴⁰ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号12頁（令3.6.8）。例えば、九州の施設の一覧が一度に示されないように、あるいは通信機能を有する施設の一覧が一度に示されないように工夫する旨述べられている（第204回国会参議院内閣委員会会議録第26号5頁（令3.6.10））。

⁴¹ 『朝日新聞』（令3.3.23）は、本法律案提出前に自由民主党及び公明党において、都内の防衛施設について経済活動の自由とのバランスを取る必要がある等の協議が行われたと報道している。また、『日本経済新聞』（令3.3.20）は両党の協議において、自由民主党は事前届出制度の仕組みを残す一方で、特別注視区域の対象から人口の密集する都市や市街地を外す案を示し、公明党と折り合ったと報道した。この点に関し、国会審議においても「本法律案に基づく調査や規制が基地周辺住民の自由や権利に及ぼす影響を最小限の範囲に限定する必要があること、対象施設・区域の厳格化、機能阻害行為に対する勧告・命令基準の厳格化など、

つき議論が行われた。

「経済的社会的観点から留意すべき事項」を基本方針で定める趣旨、具体的な内容について、小此木大臣は「本法案に基づく区域指定に当たっては、我が国の安全保障と自由な経済活動の両立を図る観点から、注視区域又は特別注視区域の指定は、指定に伴う社会経済活動への影響を安全保障上の要請に基づく合理的かつやむを得ない範囲に限定する必要がある。そのため、基本方針には、第4条第2項第2号の規定を踏まえ、重要施設の周辺における密集市街地の形成状況等の地理的特性など、区域の指定に関し、経済的社会的観点から留意すべき事項を盛り込むこととしている」⁴²旨答弁している。

「経済的社会的観点から留意すべき事項」の具体的内容について、小此木大臣は「例えば、重要施設の周辺に密集市街地が形成されている場合、その区域における社会経済活動への影響、施設機能の阻害行為の兆候等の把握が困難であるかどうかといった重要施設の周辺の実情、重要施設自体の形状や周辺区域における地形、国有地の所在状況などを考慮し、区域指定の要否、区分、範囲を判断するという考え方を明らかにすることを想定している」⁴³旨、内閣官房は「当該区域における人口密度、事業者数等を勘案した場合に影響を受ける不動産取引の件数が相当の数に上る場合などが該当するものと考えている」⁴⁴旨答弁している。

「経済的社会的観点から留意すべき事項」に配慮することで区域指定の判断にどのような影響があるのかについて、小此木大臣は「特別注視区域の指定について、基本方針に定める経済的社会的観点から留意すべき事項を踏まえて評価した結果として、例えば、施設周辺の密集市街地の形成状況等に応じ、特別注視区域の要件に当たる区域であっても、当初は注視区域として指定することがあり得るものと考えている」⁴⁵旨答弁している。

(3) 防衛省市ヶ谷地区に対する区域指定の可能性

(2) と関連して、政府は防衛省市ヶ谷地区に対して特別注視区域の指定を行うことを想定しているかについても質疑が行われた。

政府・与党間の協議が行われ、必要な修正も行われた」旨の発言があった（第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号16頁（令3.6.8））。

なお、政府は、第204回国会における非予算関連法案の閣議決定の期限を3月9日としていたが（第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号6頁（令3.6.8））、本法律案は3月26日に閣議決定の上、同日、衆議院に提出されたものであり、遅れて提出された理由について、小此木大臣は「与党において様々な議論がされてきたものと承知している。安全保障に関する厳しさが増しており、それを調査する中で、国民生活の私権制限に関わることもあり得るとの議論がされてきたと承知している。熱心かつ丁寧に議論をいただき、3月26日の提出になった」旨答弁している（第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号6頁（令3.6.8））。また、参議院への送付時点で6月に入っており、会期終了予定日であった同月16日まで20日を下回っていたことから、質疑においては、「重要議案の参議院における審議期間は、原則として最低20日間を確保する」ことに適合しない旨の指摘もされている（第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号6～7頁（令3.6.8））。審議日数の確保については、参議院改革協議会答申「総予算審査方式の改善（委嘱審査制度）及び当面の運営問題について」（昭和57年2月24日）参照。

⁴² 第204回国会参議院本会議録第28号12頁（令3.6.4）、第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号18頁（令3.6.8）

⁴³ 第204回国会参議院本会議録第28号5頁（令3.6.4）

⁴⁴ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第28号13～14頁（令3.5.28）

⁴⁵ 第204回国会衆議院本会議録第26号11頁（令3.5.11）

防衛省市ヶ谷地区が特別注視区域の要件⁴⁶である代替困難性（他の重要施設によるその施設機能の代替が困難であること）を満たしているかについて、岸防衛大臣は「市ヶ谷は国家の防衛の中核であり、その全国の部隊の運用に係る指揮を行う機能は代替が困難であって、特定重要施設の要件に該当し得ると考えている」⁴⁷旨、防衛省は「市ヶ谷の機能については、まさに防衛本省が所在し、防衛大臣、副大臣、政務官がおり、大臣を補佐する内部部局や幕僚監部、統合幕僚監部、情報本部も所在する。また、PAC3も稼働している。これをほかの基地で代えるというのは困難が伴うのではないかと考えている」⁴⁸旨答弁している。

防衛省市ヶ谷地区について、経済的社会的観点から特別注視区域に指定されない可能性があるかについて、内閣官房は「個別の区域の取扱いについては法定の手続に従って判断をするため、事市ヶ谷の取扱いについて答えることは差し控えたいが、一般論で言えば、経済的社会的観点から留意すべき事項に配慮した結果として、法律上の要件、特別注視区域の要件に該当するものであっても注視区域としての指定になるということは論理的にはあり得る」⁴⁹とし、小此木大臣は「実際の区域指定に当たっては、経済的社会的観点から留意すべき事項を含め、基本方針の内容に照らして評価をし、法施行後に土地等利用状況審議会の意見を聴いた上で、政府として指定の要否、区分等を判断することとしており、現時点において、市ヶ谷の駐屯地、基地の周辺が注視区域、特別注視区域として指定されるかどうかは決定していない」⁵⁰旨答弁している。

9. 特別注視区域における事前届出制度

特別注視区域の指定を受けた場合、区域内の土地所有権移転等について事前届出義務⁵¹が課せられる。この義務に違反し、事前届出をしないで契約を締結した場合等については罰則規定（第26条第1項）⁵²が設けられている。

まず、事後届出制とするのでは問題があるのかと問われ、小此木大臣は「特別注視区域にある土地等については、機能阻害行為の兆候を可能な限り早い段階で発見し、適切に対応する必要性が特に高いと考えられる。機能阻害行為を未然に防止する観点からは、土地

⁴⁶ 特別注視区域の対象となる「特定重要施設」とは、重要施設（第2条第2項）のうち、①その施設機能が特に重要なもの又はその施設機能を阻害することが容易であるものであって、②他の重要施設によるその施設機能の代替が困難であるものをいう（第12条第1項）。

⁴⁷ 第204回国会参議院内閣委員会、外交防衛委員会連合審査会会議録第1号1頁（令3.6.10）

⁴⁸ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号12頁（令3.6.8）

⁴⁹ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号11頁（令3.6.8）

⁵⁰ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第28号9～10頁（令3.6.15）

⁵¹ 事前届出制度の周知徹底について、内閣官房は「区域内の土地等の所有者等に制度の内容を十分に御理解いただくことが重要であるため、地方公共団体や不動産業関連団体等に対し、十分な時間的余裕を持って、普及、広報を行い、制度の趣旨、求められる対応等を分かりやすく周知し、円滑な手続が行われるよう徹底していきたい。さらに、宅地建物取引業法に基づく重要事項説明として位置づけることを想定しており、宅地建物取引業者の媒介等により区域内の土地等を購入する買主は、売買契約が成立するまでの間に、重要事項説明として、事前届出義務がある旨の説明を受けることとなる」旨答弁している（第204回国会衆議院内閣委員会会議録第26号7～8頁（令3.5.21））。

⁵² 届出をしないで土地等売買等契約を締結したとき、届出をしなかったとき、虚偽の届出をしたときには、6月以下の懲役又は100万円以下の罰金に処せられる（第26条）。

等の所有状況を逐次把握し、機能阻害行為の着手、実行が可能となる契約締結時から、空白期間を設けることなく、本法案に基づく措置を適時適切に講じられるようにする必要がある。仮に、事後届出制とした場合には、機能阻害行為に着手、実行した後で届出がなされ、本法案に基づく措置を講ずる機会を逸するおそれもあることから、適当ではない⁵³旨答弁している。

その上で、届出義務違反に対して刑事罰を科す必要性について、小此木大臣は「罰則規定は、事前届出制度の実効性を担保し、必要な情報を確実に収集するために必要なものである。この罰則については、他の類例⁵⁴も参考としつつ定めたものである⁵⁵旨答弁している。

さらに、事前届出義務が課されることによる土地等の取引や地価への影響について、小此木大臣は「事前届出は土地等の権利移転の実態を随時把握するための措置であり、取引の事前審査や規制を行うものではなく、通常の不動産取引に悪影響を及ぼす可能性は小さいと考えている。また、事前届出の対象となる土地等の規模については、当事者にとっての手續負担を最小限のものとするため、相対的に取引頻度が高いと考えられる小規模物件の売買等を除外している⁵⁶旨答弁している。

なお、小此木大臣は「法案の枠組みが固まった4月以降、複数の不動産関係の業界団体と意見交換を行ったが、制度に対する懸念等は示されていない。今後も、本法案の円滑な施行のため、業界団体等とは引き続き意見交換あるいは連携を取っていきたい⁵⁷旨答弁している。

10. 土地等利用状況審議会の在り方

土地等利用状況審議会（第14条）については、委員の任命を国会同意人事案件⁵⁸とすべ

⁵³ 第204回国会参議院本会議録第28号6頁（令3.6.4）

⁵⁴ 類似の現行法として、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）等の例を踏まえている旨の答弁がある（第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号4頁（令3.6.8））。同法第47条では、同法に規定する注視区域等における土地売買等の契約について、事前届出をしないで契約を締結した者や虚偽の届出をした者について、6月以下の懲役又は100万円以下の罰金に処するとされている。

また、農地法（昭和27年法律第229号）第69条では、同法第3条の3に規定する相続等に伴い農地の所有権が移転した場合の届出義務につき、届出をせず、又は虚偽の届出をした者は、10万円以下の過料に処するとされている。

なお、森林法においては、森林の土地を新たに取得した場合に事後届出の義務が課されているが（同法第10条の7の2）、届出義務を怠った場合についての罰則規定は設けられていない。

⁵⁵ 第204回国会参議院本会議録第28号6頁（令3.6.4）

⁵⁶ 第204回国会衆議院本会議録第26号15頁（令3.5.11）。権利制限の程度について、内閣官房は「本法案の届出義務は、国土利用計画法、公有地拡大の推進に関する法律における届出制度と異なり、届出後の譲渡制限期間が設定されていないため、この2つの法律における届出制度と比べ、より権利制限が少ない制度となっている。このことに鑑みると、本法案の事前届出等の措置は、不動産の通常の使用収益あるいは処分を制約する可能性は低く、不動産取引、地価に影響を及ぼす可能性は小さいものと考えている」旨答弁している（第204回国会衆議院内閣委員会会議録第27号7頁（令3.5.26））。

⁵⁷ 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第28号10頁（令3.5.28）

⁵⁸ 同意人事案件とは、一定の独立性、中立性が求められる機関の構成員の任命について、各機関の根拠法に基づき、内閣が両議院の事前の同意又は事後の承認を求めるものである。その審査手続について、法規上の規定はないが、先例上「内閣から同意又は承認を求められたときは、まず議院運営委員会において内閣から説明を聴取し、同委員会の決定があった後、議院の会議において議決するのを例とする」（参議院事務局『平成25年版 参議院先例録』557頁先例481）とされているほか、衆参の議運委員長申合せに沿って審査される。

きではないかとの質疑があり、内閣官房は「審議会の委員任命に当たっての国会同意は、内閣から独立した機関、いわゆる3条委員会⁵⁹やいわゆる8条委員会⁶⁰のうち、常勤の委員がいるもの、行政処分に対する不服申立ての審査を行うものなどが一般的であり、本法案には必ずしも適合しないものと考えている」⁶¹旨答弁している。

また、審議会の運用の透明性の観点から、審議内容を公開するかについて、内閣官房は「審議会の審議内容の公開に関しては、特段の事情がある場合を除き、可能な限り議事内容を公開したいと考えている。例えば、生活関連施設を定める政令の制定や区域指定については、安全保障上の問題がない限り審議内容を公開することが想定される。一方で、勧告等についての議論には、対象となる者の個人情報が含まれることから、非公開とするとも考えられる。なお、審議内容を公開する場合は、要約のみならず、議事録を公開することも検討していく。審議会の審議内容の公開については、その透明性を確保する観点から適切に判断をしたい」⁶²旨答弁している。

11. 罰則規定の既存法律との関係

本法律においては、機能阻害行為の用に供しないこと等の必要な措置をとるべき旨の勧告を受けた者が勧告に係る措置をとらなかったときについて、罰則規定が設けられている（5.（2）参照）。他の現行法で規制の対象とならない行為を本法律で罰則の対象としているのではないかとの指摘について、内閣官房は、電波妨害を例に、「重要施設等の設備に対する電波妨害について、機能が阻害されたことを関係省庁等からの情報提供により内閣府が把握した場合には、当該行為は電波法違反に当たることから、本法案第21条の規定に基づき、総務省に対し、電波法に基づく措置の実施を要求することが想定される。他方、対象区域内の土地等に電波妨害にも利用可能なアンテナが設置され、機能阻害行為が行われる明らかなおそれがあると認められる一方で、機器などが接続されておらず、電波を発生し得る状態にない場合などは電波法の違反には当たらないことから、本法案第9条に基づき、当該アンテナの撤去を勧告、命令することが想定される」⁶³旨答弁している。その整合性について、内閣官房は「既存法で対象となりにくい準備行為段階であっても、機能阻害行為を防ぐことは重要であるので、本法案の勧告、命令の対象としている」旨⁶⁴答弁している。

12. おわりに

前稿とあわせて2回にわたり、本法律の概要、解釈に係る国会答弁及び国会における議

（西木戸一真「同意人事案件」『立法と調査』No. 342（平25.7））

⁵⁹ 同意人事案件とされている国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第3条等に基づく独立行政委員会としては、公正取引委員会、国家公安委員会、公害等調整委員会等がある。

⁶⁰ 同意人事案件とされている国家行政組織法第8条等に基づく審議会等としては、食品安全委員会、証券取引等監視委員会等がある。

⁶¹ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第26号12頁（令3.6.10）

⁶² 第204回国会衆議院内閣委員会会議録第27号9頁（令3.5.26）

⁶³ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第28号12頁（令3.6.15）

⁶⁴ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号15頁（令3.6.8）

論について紹介してきた。

これまで述べてきたとおり、本法律はその具体的内容を政令や基本方針に委ねている事項も多く、国会審議においてその姿をできるだけ明らかにすべく、様々なやり取りが行われた。衆議院及び参議院において賛成多数により付された附帯決議⁶⁵では、機能阻害行為について基本方針で類型を例示して明確かつ具体的に定め、本法律の目的と無関係な行為を対象としないこと、「生活関連施設」を政令で定めるに当たっては、本法の目的を逸脱しないようにし、その対象を限定列挙すること、「経済的社会的観点から留意すべき事項」を具体的に明示すること等を政府に求めることが盛り込まれた。

政府は区域指定について令和4年9月に公示する方針とし、令和4年5月までに区域指定の基本方針案を検討することとし、同年6月1日から一部施行して土地等利用状況審議会を設置した上で、同年9月1日から全面施行し、指定区域を公示すると報道⁶⁶されている。

また、内閣府の令和4年度予算概算要求においては、本法律の執行経費として、土地等利用状況調査の実施、国民や地方公共団体への広報等のため約9億円、調査・届出により収集する各種データを適切に管理・活用等を行う土地等利用状況管理システム整備のため約15億円がそれぞれ計上されている。内閣府には重要土地等調査法施行準備室が設けられ、執行に向けた動きが始まっている。

まずは、国会審議を踏まえた運用となるかが注目される。

(おぐら りさ)

⁶⁵ 令和3年5月28日衆議院内閣委員会、令和3年6月15日参議院内閣委員会<https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/f063_061528.pdf>

⁶⁶ 『産経新聞』(令3.8.25)