参議院常任委員会調査室 · 特別調査室

論題	重要土地等調査法の運用状況と課題
著者 / 所属	新井 賢治 / 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	462 号
刊行日	2023-12-18
頁	6-20
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip pou_chousa/backnumber/20231218.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))。

重要土地等調査法の運用状況と課題

新井 賢治

(内閣委員会調査室)

- 1. はじめに
- 2. 外国人等による土地所有規制の限界
- 3. 重要土地等調査法成立後の運用状況等
- (1) 重要土地等調査法成立後の動向
- (2) 土地等利用状況審議会
- (3) 対象施設
- 4. 基本方針の策定と運用
- (1) 重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関する基本的な方向
- (2) 注視区域及び特別注視区域の指定に関する基本的な事項
- (3) 注視区域内にある土地等の利用の状況等についての調査に関する基本的な事項
- (4) 注視区域内にある土地等の利用者に対する勧告及び命令に関する基本的な事項
- (5) その他重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関し必要な事項
- 5. 土地等利用状況審議会における区域指定の議論及び指定状況
- 6. おわりに

1. はじめに

令和3年の第204回国会(常会)において、「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「重要土地等調査法」という。)が成立し、令和4年9月20日に全面施行された。

重要土地等調査法は、防衛関係施設¹等重要施設周辺や国境離島等²の機能を阻害する土地等の利用の防止を目的としている。現在内閣府に設置された、土地等利用状況審議会に

¹ 自衛隊の施設や日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第2条第1項の施設及び区域(在日米軍施設)

² 領海及び接続水域に関する法律(昭和52年法律第30号)第1条第1項の海域の限界を画する基礎となる基線 (同法第2条第1項に規定する基線をいい、同項の直線基線の基点を含む。)を有する離島、有人国境離島地 域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法(平成28年法律第33号)第2 条第1項に規定する有人国境離島地域を構成する離島

おいて同法に基づく対象区域の指定に係る議論及び指定が順次行われており、本稿執筆時 点で3回目の指定に向けた手続が行われている。

本稿では外国人及び外国法人による土地所有に係る法的規制の限界について述べた後、 重要土地等調査法の施行後の運用状況について、土地等利用状況審議会における、「重要施 設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関する基本方針」 (以下「基本方針」という。)の検討、区域指定の状況を中心に整理し、法施行後の課題等 について考察する³。

2. 外国人等による土地所有規制の限界

外国人等による土地所有に関しては、外国人土地法(大正14年法律第42号)を活用した 規制に関する議論がなされたことがある。外国人土地法第4条第1項は「国防上必要ナル 地区ニ於テハ勅令ヲ以テ外国人又ハ外国法人ノ土地ニ関スル権利ノ取得ニ付禁止ヲ為シ又 ハ条件若ハ制限ヲ附スルコトヲ得」とし、同条第2項において「前項ノ地区ハ勅令ヲ以テ 之ヲ指定ス」とされ、外国人土地法施行令により地区が指定されていた。しかし、昭和20 年に勅令が廃止され、その後も政令による指定は行われていないことから、現在は事実上 機能していない。

菅直人内閣総理大臣(当時)は平成22年10月の参議院予算委員会における答弁において「外国人土地法というのが存在するというのは質問通告をいただいて初めて知りました。大正14年の法律のようでありまして、しかし実際には、これによる規制は政令が必要ということで、それが現在は存在しないということで、事実上この法律も有名無実になっているということであります。(略)これは法務省が一応担当されているようでありますので、場合によったら法務省にもこの外国人土地法というものがどういうふうに生かすことができる可能性があるのかどうか、少し調査をしてもらいたいなと、こういうふうに思っております。」4と述べた。

その後の政府の検討状況については、平成24年に質問主意書に対する答弁書において「外国人土地法(大正14年法律第42号)について調査を行い、同法の制定経緯等や諸外国の類似の法制度について把握したところである。同法に替わり新たな法を整備することを含め、外国人等による土地取得に制限を設けることについては、関係府省庁の連携を図りつつ情報収集に努め、安全保障上の必要性や個人の財産権の保障の観点等の諸事情を総合的に考慮した上で、慎重に検討してまいりたい。」「とされたが、重要土地等調査法制定まで特段

³ 重要土地等調査法の内容の詳細及び国会論議等については、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ー」『立法と調査』No. 438 (2021. 9. 10) 及び同「重要土地等調査規制法-国会における主な議論ー」『立法と調査』No. 439 (2021. 10. 1) を参照されたい。〈https://www. sangiin. go. jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2021pdf/20210910016. pdf〉、〈https://www. sangiin. go. jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2021pdf/20211001003s. pdf〉(以下、本稿におけるURLの最終アクセス日は2023年11月29日である。また、本稿の執筆も原則同日までの情報に基づいている。)

⁴ 第 176 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 22 頁 (平 22. 10. 15)

⁵ 外国人土地法に替わる新たな法整備に関する質問に対する答弁書(内閣参質180第37号、平24.3.2)

の立法措置はなされなかった。なお、平成27年5月の参議院法務委員会において、外国人 土地法について政府参考人は、「政令さえ作れば外国人や外国法人についての土地取得が 制限できるかといいますと、(略) この外国人土地法による規定の仕方というのは、現行憲 法に照らしてみると、制限の対象となる権利や、あるいは制限の態様について政令に白紙 的あるいは包括的に委任していると、そういう法律でございます。こういった点がやや憲 法上も問題がある嫌いがありまして、したがって、政令さえ作れば外国人や外国法人の土 地取得を外国人土地法で制限できるというわけにはなかなかいかないんではないかという ふうに思っております。」と答弁した。。

外国人による土地取引規制が困難なもう一つの要因としては、外資規制の観点から、WTOの「サービスの貿易に関する一般協定」(GATS)により、我が国では、外国人等による土地の取得などのサービス貿易については、原則として内国民待遇が認められているため、外国人等による土地取引については規制をかけられないとされており、GATSとの整合性を図らなければならないためである 7 。一方で、地域的な包括的経済連携(RCEP)協定では、内国民待遇を留保している 8 。

3. 重要土地等調査法成立後の運用状況等

(1) 重要土地等調査法成立後の動向

重要土地等調査法は、重要施設(防衛関係施設、海上保安庁の施設[®]及び生活関連施設の周辺の区域)の周囲おおむね1,000m、国境離島等(国境離島や有人国境離島地域を構成する離島の区域)について、その区域内にある土地等(土地及び建物)が当該重要施設又は国境離島等の機能を阻害する行為の用に供されることを特に防止する必要があるものを、注視区域として指定することとしている。また、注視区域のうち、重要施設や国境離島等の機能が特に重要、又はその機能を阻害することが容易で、他の重要施設や国境離島等によるその機能の代替が困難である場合は、特別注視区域として指定することとしている(図表参照)。

重要土地等調査法は令和4年6月1日に一部施行され、内閣府に政策統括官(重要土地 担当)が設置された。同政策統括官の下、大臣官房審議官(重要土地担当)、総括担当、防

⁶ 第189回国会参議院法務委員会会議録第11号11頁(平27.5.14)

⁷ 日本がGATSで外国人等による土地等の取得に係る内国民待遇を留保しなかった理由として、林外務大臣 (当時)は「サービスの貿易に関する一般協定、GATSにおきまして、我が国は土地取引について留保を 行わなかったわけですが、これは、交渉参加国の利害のバランス、これを十分に踏まえまして、交渉の当時 の我が国及び関係国を取り巻く経済社会状況等を勘案したためでございます。」と答弁している(第211回国 会参議院予算委員会会議録第16号17頁(令5.3.28))。

⁸ 林外務大臣はその理由として「我が国として、経済社会状況、それから経済界の具体的ニーズ、さらに、締結による相手国における投資環境の透明性、法的安定性、予見可能性の向上等を踏まえて検討しまして、相手国との個別の交渉の結果として設けることになっております。今お話のあったRCEP協定におけるサービス章と投資章に関連する土地に関する留保につきましても、そのような検討及び相手国との交渉の結果として設けたところでございます。」と答弁している(第211回国会参議院予算委員会会議録第16号17頁(令5.3.28))。

⁹ 領海警備に関連する海上における船舶の航行の秩序を維持する機能を有する施設であって、管轄する海域を めぐる情勢が緊迫している認められるもの。「基本方針」4頁

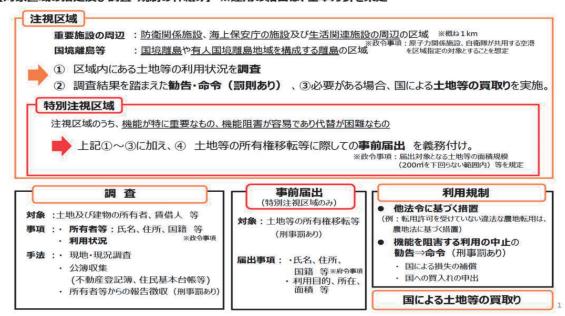
衛施設担当、生活関連施設担当及び調査分析担当の各参事官等30人体制で、同法の全面施行に向け業務が開始された¹⁰。

令和4年7月25日には、生活関連施設等政令で定める事項、注視区域及び特別注視区域の指定等の審議を行う土地等利用状況審議会が開催され、まず重要土地等調査法第4条に基づき政府が策定する、基本方針、「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施行令」(以下「政令」という。)¹¹、「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施行規則」の各案について議論が行われ、7月26日から8月24日までパブリックコメントが実施された後¹²、基本方針及び政令は9月16日に閣議決定され、同月20日に重要土地等調査法は全面施行された。土地等利用状況審議会において、令和4年10月以降順次区域指定について検討され、後述のように重要土地等調査法第5条に基づく手続により、内閣総理大臣による指定と公示が行われている。

図表

重要土地等調査法の概要

【目的】重要施設及び国境離島等の機能を阻害する土地等の利用の防止 【対象区域の指定及び調査・規制の枠組み】 ※運用の細目は、基本方針を策定



(出所) 第1回土地等利用状況審議会(令和4年7月25日)資料3より抜粋

¹⁰ その他、「各地にある防衛省の防衛局などに調査要員として約40人を配置する。対象に国境離島が含まれるため、総合海洋政策本部にも複数人配置する。」との報道があり、合計で約70人規模となる。『産経ニュース』 (令3.12.23)。〈https://www.sankei.com/article/20211223-GGVES3JPTBKIHHARQFDQA02CFY/〉

¹¹ 令和4年政令第308号

^{12 「}重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関する基本方針案、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施行令案及び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施行規則案に対する意見募集の結果について」(令4.9.16。以下「パブリックコメント」という。) 〈https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCM1040&id=095220660&Mode=1〉

なお、区域指定関連業務に必要な経費等として、令和5年度補正予算では2.4億円、令和6年度予算概算要求では8.4億円が計上されている。

(2) 土地等利用状況審議会

土地等利用状況審議会は、重要土地等調査法第14条第1項に基づき内閣府に設置することとされている。重要土地等調査法に基づく注視区域の指定等は、「土地等の利用者が当該土地等に有する権利を制限するものであることから、我が国を取り巻く安全保障情勢等をふまえつつ、政策的必要性と権利の制限の内容を比較考量した上で慎重に行っていく必要があること」を踏まえ、同審議会は、「専ら内閣や行政機関の裁量に委ねるのではなく、専門的な知見を有する第三者の意見を反映させることが望ましいと考えられる」ことから第三者的な機関として設置された¹³。同審議会の審議事項は、同法第14条第2項により、①生活関連施設を定める政令の制定又は改廃の立案、②注視区域及び特別注視区域の指定、③注視区域内にある土地等の利用者に対する勧告、④その他重要事項、である。

なお、参議院内閣委員会では、「土地等利用状況審議会の委員及び専門委員の任命に当たっては、重要施設及び国境離島等が全国各地に所在していることに鑑み、多様な主体の参画を図ること。」及び「注視区域及び特別注視区域の指定に当たっては、あらかじめ当該区域に属する住民の実情に知悉する地方公共団体の意見を聴取する旨を基本方針において定めること。」との附帯決議¹⁴が付されている。

(3) 対象施設

注視区域の指定の対象となる施設には、防衛関係施設、海上保安庁の施設の他に、生活 関連施設がある。生活関連施設は、重要土地等調査法第2条第2項第3号において、「国民 生活に関連を有する施設であって、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で政令で定めるもの」 とされている。生活に身近な施設が対象となり得るため、その選定に当たっては、国民の 納得と透明性の確保が求められる。同法第3条においても「内閣総理大臣は、この法律の 規定による措置を実施するに当たっては、(略)注視区域内にある土地等が重要施設の施設 機能又は国境離島等の離島機能を阻害する行為の用に供されることを防止するために必要 な最小限度のものとなるようにしなければならない。」とされ、また、参議院内閣委員会の 附帯決議でも「『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 うにするとともに、その対象を限定的に列挙すること。」とされている。

政令では、原子力関係施設¹⁵及び空港の2つが指定された。まず、「原子力関係施設は、 その機能が阻害され、原子力発電所の機能が停止した場合、電気の安定供給に支障が生じ

¹³ 内閣官房・内閣府重要土地等調査法施行準備室「重要土地等調査法の制定」『時の法令』NO. 2136 (令3. 12. 30) 31百

¹⁴ 令和3年6月15日。以下同じ。

¹⁵ 製錬施設、加工施設、発電用原子炉施設、使用済燃料貯蔵施設、再処理施設、廃棄物埋設施設及び廃棄物管 理施設

るおそれがあり、また、これらの施設は核燃料物質等を保有しており、原子力災害防止及び核燃料物質防護が必要であるため」とされ、次に「空港は、その機能が阻害された場合、国内外における旅客及び貨物の円滑な輸送が阻害されるおそれや、航空機の安全が十分に確保されなくなり、その着陸及び航行における旅客及び乗員の安全が害されるおそれがあるためである」ことが挙げられている¹⁶。

原子力関係施設について内閣府は、基本的には、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(昭和32年法律第166号)の規制対象となっている施設が、本法の対象施設となっているとし、土地等利用状況審議会では、試験研究用の施設については対象としない旨内閣府から説明があり、専門委員からも、発電を行っておらず、生活関連の重要施設という意味でその機能が阻害されると国民の生活に重大な影響を及ぼすものではないとの理由から対象外とすることが適当であるとの意見が出された¹⁷。また、空港については、内閣府から自衛隊の施設が隣接し、かつ自衛隊も使用する空港施設から選定するとの説明があった¹⁸。

4. 基本方針の策定と運用

以下では、基本方針の内容について、土地等利用状況審議会における議論等も加味し述べることとする。

政府は、重要土地等調査法第4条により、法の運用指針である基本方針を定めなければならないとされている。その項目は、①重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関する基本的な方向、②注視区域及び特別注視区域の指定に関する基本的な事項(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。)、③注視区域内にある土地等の利用の状況等についての調査に関する基本的な事項、④注視区域内にある土地等の利用者(所有者又は所有権以外の権原に基づき使用若しくは収益をする者をいう。)に対する勧告及び命令に関する基本的な事項(当該勧告及び命令に係る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の具体的内容に関する事項を含む。)、⑤その他重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関し必要な事項、である。

¹⁶ 内閣府「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施行令案に係る規制の事前評価」(令4.7)2頁https://www8.cao.go.jp/hyouka/r4hyouka/r4jizen/hontai.pdf

¹⁷ 『第1回土地等利用状況審議会議事録』(令4.7.25) 10頁

¹⁸ 同上6頁

重要土地等調査法の基本方針の構成及び主な記載事項

第1 重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関する基本的な方向

- 本法制定の背景、趣旨等
- ・ 本法に基づく措置を行うに当たっての留意事項(国民の権利との関係、個人情報の保護、法に基づく措置の適用)

第2 注視区域及び特別注視区域の指定に関する基本的な事項

- 注視区域及び特別注視区域の指定の趣旨及び手続
 - > 区域指定の際、あらかじめ、関係地方公共団体の意見を聴取
- 注視区域の指定の対象
 - ▶ 防衛関係施設:我が国を防衛するための基盤としての機能を有する①部隊等の活動拠点となる施設、②部隊等の機能支援を行う施設、③装備品の研究開発等を行う施設及び④我が国の防衛に直接関連する研究を行う施設の周囲
 - ➢ 海上保安庁の施設:領海警備に関連する海上における船舶の航行の秩序を維持する機能を有する施設であって、管轄する海域をめぐる情勢が緊迫していると認められるものの周囲
 - ➤ 生活関連施設:【政令事項】原子力関係施設(製錬施設、加工施設、発電用原子炉施設、使用済燃料貯蔵施設等)及び空港の周囲(空港については、基本方針において、自衛隊の施設が隣接し、かつ自衛隊も使用する施設に限る。)
 - ➤ 国境離島等:我が国が現に保全・管理を行っており、国及び地方公共団体以外の者が所有する土地が所在するもののうち、 ①国境離島は、領海基線の周辺並びに領海警備等の活動拠点となる行政機関の官署及び当該行政機関の船舶が使用する係留施設(岸壁等) の周辺(無人のものはその全域)、②①以外の有人国境離島地域を構成する離島は、領海警備等の活動拠点となる行政機関の官署及び当該行 政機関の船舶が使用する係留施設(岸壁等)の周辺
- 特別注視区域の指定の対象
 - ▶ 防衛関係施設:①指揮中枢機能又は司令部機能を有する施設、②警戒監視・情報機能を有する施設、③防空機能を有する施設及び④離島に 所在する施設の周囲
 - ➤ 国境離島等:我が国が現に保全・管理を行っているもののうち、国及び地方公共団体以外の者が所有する土地が所在するものであって、無人の国境離島の全域
- ・ 経済的社会的観点からの留意事項
 - ➤ 注視区域又は特別注視区域として指定しないことがある場合:国有地の所在、機能阻害行為の兆候の把握が容易であるかどうかといった地域 特性などの事情が存する場合
 - ▶ 特別注視区域として指定しないことがある場合:①区域の面積の大部分が人口集中地区であること、②区域内に人口約20万人の市町村等の年間土地取引件数と同等以上の土地取引が行われている市町村等が存在することといった要件を総合的に勘案する場合

第3 注視区域内にある土地等の利用の状況等についての調査に関する基本的な事項

- · 土地等利用状況調査
 - ▶ 調査方法(公簿等の収集を基本とし、必要に応じて、現地・現況調査、報告の徴収等を実施)、調査対象となる者(土地等の利用者及びその他の関係者(土地等の利用者が法人である場合のその役員等))、調査項目(土地等の所在、地目等のほか、利用者その他の関係者の氏名又は名称、住所、【政令事項】本籍、国籍等、生年月日、連絡先、性別)
 - > 関係行政機関、地域住民等からの情報提供を受け付ける体制を整備
- ・ 法第13条に基づく届出の趣旨、対象(【政令事項】200平方メートル以上の面積・床面積の土地・建物)、届出事項(氏名又は名称、住所等のほか、 【府令事項】国籍等、利用の現況等)、周知・広報、届出に係るQ&Aの公表などきめ細かく対応する体制の整備、オンラインによる届出

第4 注視区域内にある土地等の利用者に対する勧告及び命令に関する基本的な事項

- 勧告及び命令の趣旨及び手続
 - ▶ 勧告は、調査を通じて収集する情報を総合的に勘案し、現に機能阻害行為の用に供されていると認められる場合又は機能阻害行為の用に供される蓋然性が社会通念上相当程度高いと認められる場合に実施
- · 機能阻害行為
 - ▶ 機能阻害行為の類型として、自衛隊等の航空機の離着陸の妨げとなる工作物の設置や、領海基線の近傍の土地で行う低潮線の保全に支障を及ぼすおそれのある形質変更などを例示(機能阻害行為に該当するとは考えられない行為として、施設の敷地内を見ることが可能な住宅への居住等を例示)
- ・ 補償の趣旨及び手続

第5 その他重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関し必要な事項

- ・関係行政機関の長に対する情報提供等
 - ➤ 土地等利用状況調査の結果、注視区域内の土地等が機能阻害行為の用に供される兆候が明らかとなり、他法令に基づく措置が当該機能阻害行為の是正に有効であると認められる場合に実施
- ・ 国による土地等の買取り等、土地等利用状況審議会の概要及び役割、法に基づく措置の実施状況の公表
- ・ 我が国の安全保障をめぐる内外情勢の変化等への対応

(出所) 内閣府HP<https://www.cao.go.jp/tochi-chosa/doc/kihonhoshin_gaiyou.pdf>

(1) 重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関する基本的な方向

重要土地等調査法第3条において、「この法律の規定による措置の実施に当たっての留意事項」として個人情報保護への配慮等が定められており本法全体を貫く基本原則が明らかにされている¹⁹。

それを踏まえ、基本方針では、重要土地等調査法に基づく注視区域等に指定された場合の基本的な原則として、「国民の権利との関係」、「個人情報の保護」及び「法に基づく措置の適用」の3項目が掲げられている。

まず「国民の権利との関係」については、「国民の自由や権利の尊重と安全保障の確保の両立を図ることを大前提とする。」及び法による措置は「必要な最小限度のものとなるように実施する。」とし、更に「思想、信教、集会、結社、表現及び学問の自由並びに勤労者の団結し、団体行動をする権利その他日本国憲法の保障する国民の自由と権利を不当に制限することのないよう留意する。」としている。

「個人情報の保護」については、土地等の利用者等の個人情報について、「収集した個人情報は、内閣府が一元的かつ適正に管理する。」とし、個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)を遵守し、厳格な管理を徹底するとしている²⁰。

「法に基づく措置の適用」については、特に、「土地等の所有者の国籍のみをもって、法に基づく措置を差別的に適用することはしない。WTO協定等の国際約束にのっとり、法に基づく措置を実施する。」としている。

(2) 注視区域及び特別注視区域の指定に関する基本的な事項

注視区域の指定については、重要土地等調査法第5条で「内閣総理大臣は、重要施設の敷地の周囲おおむね1,000メートル²¹の区域内及び国境離島等の区域内の区域で、その区域内にある土地等が当該重要施設の施設機能又は当該国境離島等の離島機能を阻害する行為の用に供されることを特に防止する必要があるものを、注視区域として指定することができる。」としている。基本方針では、重要施設の周辺に海、河川等が存在するといった地理的特性や経済社会的観点から留意すべき事項を考慮するとされている。

また、基本方針では最終的な注視区域の指定に際しては、あらかじめ関係行政機関の長に協議するとともに、土地等利用状況審議会の意見を聴くこととされている。更に内閣総理大臣はその区域を官報で公示した後、速やかに、関係地方公共団体の長に対し、その指定された区域及び指定の事由を通知するとされている。

一方、重要土地等調査法第21条第2項は、「内閣総理大臣は、注視区域内にお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土地等の利用の防止を図るために実

¹⁹ 大川信太郎『外為法に基づく投資管理-重要土地等調査法・FIRRMA も踏まえた理論と実務』(中央経済社、2022年) 353頁

 $^{^{20}}$ 「調査事務の一部を民間に委託する場合においても、契約に個人情報保護に関する条項を設ける等により、同等の厳格な管理を担保する」としている。「パブリックコメント」 $1\sim2$ 頁

²¹「本法の『おおむね1,000メートル』は、銃器の有効射程距離等も参考に、この範囲であれば、物理的な機能 阻害行為は相当程度対応することが可能であるとの考え方によるもの」。「パブリックコメント」 2 頁

施し得る他の法律の規定に基づく措置があり、その防止を図るため、当該措置が速やかに 実施されることが必要であると認めるときは、当該措置の実施に関する事務を所掌する大 臣に対し、当該措置の速やかな実施を求めることができる。」と規定している。土地等利用 状況審議会における議論では、他の規制法令との関係について、例えば、在日米軍基地の 近傍で産廃業者がばい煙を基地に向かって垂れ流しているような場合や農地を違法に転用 している場合などについては、外形的には当該行為が機能阻害行為であっても、環境法令 や農地法(昭和 27 年法律第 229 号)など他の法令により対処することが効果的な場合、関 係行政機関に引き継ぎ、「法の穴を抜いてくるようなもの」については重要土地等調査法で 対応する旨説明されている²²。

また、基本方針では、注視区域の対象のうち防衛関係施設について、①部隊等の活動拠点となる施設、②部隊等の機能支援を行う施設、③装備品の研究開発等を行う施設、④我が国の防衛に直接関連する研究を行う施設、から選定するとされ、機能ごとに着目している。これに対して、海上保安庁の施設については、「領海警備に関連する海上における船舶の航行の秩序を維持する機能を有する施設であって、管轄する海域をめぐる情勢が緊迫していると認められるものから選定する」と、「横串を刺した」ような記述となっている点については、海上保安庁の施設というのは防衛施設と異なって、全ての海上保安庁の官署が共通の業務を基本的には行っているためであるとしている²³。

また、国境離島等については、基本方針では、原則として、地方公共団体以外の者が所有する土地(民有地)が所在するもののうち次のものが対象とされている。①国境離島については、領海基線の周辺並びに領海警備等の活動拠点となる行政機関の官署及び当該行政機関の船舶が使用する係留施設(岸壁等)の周辺とされている。また、民有地の無人の国境離島については、原則として、その全域を指定することとしている。②「①」に該当する離島のほか、有人国境離島地域を構成する離島については、領海警備等の活動拠点となる行政機関の官署及び当該行政機関の船舶が使用する係留施設(岸壁等)の周辺とされている。

なお、基本方針では、重要施設の周囲又は国境離島等について、指定に当たって留意すべき事項として、重要土地等調査法第5条第1項又は第12条第1項に指定する要件に該当するとしても、当該区域が国有地である場合及び機能阻害行為の兆候の把握が容易であるかどうかといった地域の特性等によっては、指定しないことがあるとしている。

特別注視区域については、内閣総理大臣は、①注視区域に係る重要施設が特定重要施設²⁴である場合、②注視区域に係る国境離島等が特定国境離島等²⁵である場合の2つについて、注視区域を特別注視区域として指定することができるとしている。

^{22 『}第1回土地等利用状況審議会議事録』(令4.7.25) 9頁、17頁

²³ 同上22頁

²⁴ 防衛関係施設のうち、①指揮中枢機能又は司令部機能を有する施設、②警戒監視・情報機能を有する施設、 ③防空機能を有する施設、④離島に所在する施設。「基本方針」 5 頁

²⁵ 我が国が現に保全・管理を行っている国境離島のうち、原則として、国及び地方公共団体以外の者が所有する土地が所在する無人のもの。「基本方針」5頁

特定重要施設について、①施設の周囲に指定される注視区域の面積の大部分が人口集中地区であること、②施設の周囲に指定される注視区域内に、人口約20万人の市町村又は特別区の年間土地取引件数と同等以上の土地取引が行われている市町村又は特別区が存在すること、の2つの要件を満たす場合には、当該施設の周囲に市街地が形成され土地等の取引が比較的活発に行われていると考えられることから、安全保障をめぐる内外情勢等を勘案した上で、特別注視区域に指定しないことがあるとされている。

土地等利用状況審議会では、人口約20万人の市町村とは、中核市を想定しており、中核市の土地取引件数が約2,000件あることを考慮した旨、内閣府から説明があった²⁶。

(3) 注視区域内にある土地等の利用の状況等についての調査に関する基本的な事項

重要土地等調査法第6条に基づく、内閣総理大臣による土地等利用状況調査は、基本方針では、注視区域内にある土地等で機能阻害行為が行われることを防止するため、それらの土地等の利用状況を把握するために行うものであるとしている。そして、土地等利用状況調査は、土地等に係る公簿等の収集を基本とし、不動産登記簿を中心に、必要に応じて住民基本台帳、固定資産税台帳、戸籍簿、商業登記簿、農地台帳、林野台帳、外国為替及び外国貿易法(昭和24年法律第228号)に基づく報告、国土利用計画法(昭和49年法律第92号)に基づく届出等の情報を収集するとしている²⁷。また、現地・現況調査を行う場合は、公簿等の情報と現況把握の参考となる地図、航空写真等を照合した結果、未登記の建物の存在が明らかになるなど、利用の実態を更に具体的に確認する必要があると認められる場合等に実施するとしている。さらに、重要土地等調査法第8条において、内閣総理大臣は、必要があると認めるときは、注視区域内にある土地等の利用者、その他関係者に対し、当該土地等の利用に関する報告の徴収等を行うことができるとされている。

基本方針では、調査の対象は土地等の「利用者その他関係者」とされているが、土地等の利用者の家族や友人・知人については、土地等の利用者の家族や友人・知人であることのみを理由として、報告の徴収等の対象となることは考えられないとした上で、例えば、家族や友人・知人が、土地等の利用者と共同で、対象となる土地等を利用して機能阻害行為を行っていると推認される場合には、報告徴収の対象となり得るとしている。土地等利用状況審議会では、内閣府から賃貸物件の場合はオーナーとテナントの両方が調査対象となり、集合住宅については、必要に応じて行う旨の説明があった²⁸。なお、報告の徴収等は書面の送付により行うこととされ、直接聞き取りを行うことはしないとしている。

重要土地等調査法第13条により、特別注視区域内にある土地の売買契約について、事前の届出が義務付けられ、それに反した場合刑事罰が科されることとなる。ただし、土地の貸借契約、相続による所有権の移転は対象外である。また、当事者の負担を必要最小限とするため、独立行政法人住宅金融支援機構が提供する固定金利型住宅ローン「フラット35」

^{26 『}第1回土地等利用状況審議会議事録』(令4.7.25) 7頁

^{27 「}基本方針」7頁

^{28 『}第1回土地等利用状況審議会議事録』(令4.7.25) 24頁

の利用実績を参考に、200㎡未満の面積(建物にあっては、床面積)の土地売買等契約も届出の対象外²⁹としている。なお、宅地建物取引業法施行令が改正され、特別注視区域における土地及び建物の所有権等の移転等の届出について、宅地建物取引業者が説明すべき重要事項として追加された³⁰。

(4) 注視区域内にある土地等の利用者に対する勧告及び命令に関する基本的な事項

内閣総理大臣は、重要土地等調査法第9条第1項及び第2項に基づき、注視区域にある 土地等の利用者が当該土地等を機能阻害行為の用に供し、又は供する明らかなおそれがあ ると認めるときは、土地等利用状況審議会の意見を聴いて、利用者に対して勧告及び命令 をすることができるとされている。

基本方針では、勧告は、①注視区域内にある土地等の利用者が、現に、当該土地等を機能阻害行為の用に供していると認められる場合、②注視区域内にある土地等の利用者が、当該土地等を機能阻害行為の用に供する蓋然性が社会通念上相当程度高いと認められる場合、のいずれかに該当する場合に行われるとされている。勧告を受けた者が、正当な理由がなく、当該勧告に係る措置をとらなかったときは、当該者に対し、当該措置をとるべきことを命ずることができる。ここでいう正当な理由とは基本方針では「客観的に見て、勧告に係る措置をとらないことがやむを得ないと認められる事由」を指す。また、勧告を受けた者から申立てがあった場合には、個別の事案ごとに判断するとされている。なお、勧告は書面により行うとしている。

機能阻害行為の類型や勧告及び命令の対象となり得る行為については、重要土地等調査法の最も重要な部分であり、法の予見可能性、透明性、公平性の観点からもでき得る限り明確にしておくことが求められる。基本方針では機能阻害行為は、施設等の種類・機能等に応じて様々な態様が考えられ、技術の進歩等によってその態様が複雑化・巧妙化することも考えられる。更に機能阻害行為が潜脱的に行われるリスクについても考慮する必要があるとした上で、一定の予見可能性を確保しておくことも重要であるとしている。そのため、基本方針では「機能阻害行為の類型」及び日常生活・事業活動として一般的な行為であり、通常、「機能阻害行為に該当するとは考えられない行為」として、それぞれ以下のように例示している。

<機能阻害行為の類型の例示>

- ○自衛隊等の航空機の離着陸の妨げとなる工作物の設置
- ○自衛隊等のレーダーの運用の妨げとなる工作物の設置

²⁹ 令和元年度「フラット35」を利用して購入された一戸建て住宅のうち敷地面積が200㎡未満であるものは、全国で全体の62%、東京都では全体の95%を占めており、一般的な一戸建て住宅に係る取引の相当程度が事前届出の対象外となる水準として200㎡と設定された。第204回国会参議院内閣委員会会議録第25号21頁(令3.6.8)

³⁰ 国土交通省不動産・建設経済局不動産業課長「宅地建物取引業法施行令及び宅地建物取引業法の解釈・運用の考え方の一部改正について」(国不動第74号、令4.9.20)。公益社団法人全日本不動産協会 H P https://www.zennichi.or.jp/wp-content/uploads/2022/09/93a7610bbe7c8ea864091249872f319a.pdf

- ○施設機能に支障を来すレーザー光等の光の照射
- ○施設に物理的被害をもたらす物の投射装置を用いた物の投射
- ○施設に対する妨害電波の発射
- ○流出することにより係留施設の利用阻害につながる土砂の集積
- ○領海基線の近傍の土地で行う低潮線の保全に支障を及ぼすおそれのある形質変更 等

<機能阻害行為に該当するとは考えられない行為>

- ○施設の敷地内を見ることが可能な住宅への居住
- ○施設周辺の住宅の庭地における住宅と同程度の高さの倉庫等の設置
- ○施設周辺の私有地における集会の開催
- ○施設周辺の商業ビル壁面に収まる範囲の看板の設置
- ○国境離島等の海浜で行う漁ろう 等

基本方針では、実際に勧告及び命令を行うか否かは、内閣総理大臣は個別具体的な事情に応じ適切に判断するとされ、その判断に当たって、注視区域内における機能阻害行為を防止するために実施し得る他法令に基づく措置があり、当該措置が速やかに実施されることが必要であると認めるときは、当該措置の実施に関する事務を所掌する大臣に対し、当該措置の速やかな実施を求めることできるとし、当該措置が存在しない場合又は当該措置により機能阻害行為が防止されない場合には、勧告及び命令の実施が検討されるとしている。

なお、例示の行為類型については、「安全保障をめぐる内外情勢の変化、技術の進歩、法 の運用状況等を踏まえ適時に見直しを行う」としている。

また、勧告又は命令を受けた場合には、当該勧告等に係る行為が必ずしも違法な行為ではないにもかかわらず、当該勧告等に係る措置を講ずることによって、当該土地等の利用が制約され、財産権について、特別の犠牲が生じることがある。内閣総理大臣は、勧告等を受けた者が当該勧告等に係る措置をとったことにより損失を受け、又は他人に損失を与えた場合においては、その損失を受けた者に対して通常生ずべき損失を補償することとなる。補償に当たっては「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」(昭和37年6月29日閣議決定)を踏まえ、検討を行うことになる。

また、内閣総理大臣は注視区域内にある土地等について、その所有者から勧告等に係る 措置によって、当該土地等に関する権利を買い入れるべき旨の申出があった場合において は、特別の事情がない限り、これを時価で買い入れるものとされている。

(5) その他重要施設の施設機能及び国境離島等の離島機能を阻害する土地等の利用の防止に関し必要な事項

国による土地等の買取り等については、注視区域内にある土地等であって、機能阻害行為の用に供されることを防止するため、国が適切な管理を行う必要があると認められるものについては、土地等の所有権又は地上権その他使用及び収益を目的とする権利の買取り

等に努めるものとされている。なお、国による土地等の買取りは時価によるとされている。 また、重要土地等調査法に基づく勧告及び命令等の実施状況については、基本方針では、 運用の透明性を確保する観点から、毎年度国民に対して公表するとしている。参議院内閣 委員会においても、「勧告及び命令の実施状況を毎年度、国会を含め、国民に公表すること。」 との附帯決議が付されている。

5. 土地等利用状況審議会における区域指定の議論及び指定状況

具体的な区域指定については、第2回土地等利用状況審議会が令和4年10月11日に開催され、議論が開始された。注視区域及び特別注視区域は、多数の指定が見込まれることから、指定の基本的考え方として、重要施設又は国境離島等の重要性、現地の状況把握の困難性、区域の外縁の線引き等の準備状況、重要施設等を所管する関係機関の準備状況を総合的に勘案し、準備が整ったものから順次指定していくことが示された。以上の考え方を基本に、第1回の区域指定は、国境としての重要性が高いこと、無人であるので人の目が行き届きにくく、現地の状況把握が困難なこと、区域の外縁が明確であることなどを理由に、無人の国境離島のうち準備が整ったものとした。なお、市町村の負担軽減のため、当該無人の国境離島と同一の市町村に所在する防衛関係施設等のうち、準備が整ったものについては優先的に指定することとした。

その結果第1回の区域指定は、特別注視区域29か所及び注視区域29か所の58か所が対象となり、令和4年12月27日に告示され、令和5年2月1日に施行された³¹。

第2回の区域指定は、令和5年5月12日の第4回土地等利用状況審議会で議論が行われた。指定対象は前回に引き続き無人の国境離島10島のほか、領海基線の周辺の有人の国境離島49島、尖閣諸島周辺海域を管轄し、海域をめぐる情勢が緊迫している石垣海上保安部及び国境離島等における領海警備等の活動拠点である奄美海上保安部等海上保安庁関係8施設、防衛関係50施設、そして初めて生活関連施設として川内原子力発電所及び新潟空港が対象となり、特別注視区域40か所及び注視区域121か所の161か所であった。

審議会では原子力発電所について、設置許可から運転開始までの間の取扱いや、再処理工場のように新しい原子力施設についてどの段階で対象となるのかについて意見が出され、内閣府からは法律のどの段階で要件を満たすかについては検討中である旨回答があった³²。第2回の区域指定は、令和5年7月12日に告示され、8月15日に施行された³³。

第3回の区域指定は、令和5年9月11日の第6回土地等利用状況審議会で議論が行われ、 防衛関係施設として、自衛隊施設207施設の他、米軍施設6施設³⁴が初めて候補となった。

今回の自衛隊施設の中には、人口集中地域の東京都千代田区及び新宿区の防衛省市ヶ谷 庁舎が含まれており、審議会では区域指定の位置付けについて議論があった。内閣府から

³¹ 令和4年内閣府告示第121号

^{32 『}第4回土地等利用状況審議会議事録』(令5.5.12) 16頁

³³ 令和5年内閣府告示第98号

³⁴ 広弾薬庫、秋月弾薬庫、板付飛行場等

は、防衛省市ヶ谷庁舎について、内部部局や各幕等が所在し、指揮中枢・司令部機能を有 することから、特定重要施設に該当するが、区域の面積の全てが人口集中地区に該当し、 また、千代田区及び新宿区は土地取引件数も非常に多いため、経済的社会的観点からの留 意事項を踏まえ、周囲を特別注視区域ではなく、注視区域に指定したい旨説明があった35。 これに対して専門委員からは、「我が国の自衛隊の指揮系統の中で、大臣を中心としますコ マンドチェーンの最も大事な結節点になっているということでございます。そのために、 市ヶ谷地区には、大臣を支える組織だけではなくて、情報本部といった実態的に大変重要 な機能を果たしている組織が存在しておるわけです。」とし、再考を求める意見が出され た36。この点について内閣府からは、「基本方針におきまして、経済的社会的観点からの留 意事項といたしまして、区域の指定につきましては、安全保障の確保という点と、自由な 経済活動の両立の観点から、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ということを定めております。」 と説明がなされた37。なお、注視区域から特別注視区域への変更手続に掛かる時間について 内閣府からは、標準的な手続の場合として、土地等利用状況審議会に改めて意見聴取を行 い、地方公共団体に相談し、関係行政機関の長の同意を得て、大臣告示を行い、事務手続 を始めてからおよそ2か月で指定変えができるとの説明があった。最終的に、原案どおり とし、防衛省市ヶ谷庁舎の問題については再考すべきであるという発言もあったというこ とを記録に残す形で、審議会として整理した38。

また、生活関連施設は、原子力関係施設 3 施設³⁹及び空港 6 施設⁴⁰が候補となった。特別 注視区域は46か所、注視区域は134か所の180か所であり、11月29日の第7回土地等利用状 況審議会において了承された⁴¹。12月中に告示が行われ、令和6年1月中に施行される予定 である⁴²。

6. おわりに

現在、重要土地等調査法に基づく区域指定が段階的に進められている。同法により、安全保障の観点からの土地利用の調査が可能となり、防衛関係施設や国境離島等に対する安全保障上の危機が抑止され、懸念が低減されることが期待される。一方で、生活関連施設については、同法の中で国民生活にとって最も身近で重要なものであるが、現時点で原子力関係施設及び自衛隊と共用している空港が対象となっているにすぎない。むろん、国民の私権制限を伴うことから、同法第3条により「法律の規定による措置を実施するに当たっ

³⁵ 特定重要施設に係る経済社会的観点からの留意事項については本稿「4.(2)」を参照。その他東京都だけでも、板橋区、練馬区の練馬駐屯地及び府中市、小金井市の府中基地は、司令部機能を有する自衛隊施設であり、特定重要施設に該当するが、経済的社会的観点からの留意事項を踏まえ、その周囲を注視区域に指定する旨、内閣府から説明があった。

^{36 『}第6回土地等利用状況審議会議事録』(令5.9.11) 16頁

³⁷ 同上20頁

³⁸ 同上27頁

³⁹ 原子力燃料工業(株)熊取事業所、伊方発電所、玄海原子力発電所

⁴⁰ 新千歳空港、山形空港、名古屋飛行場、八尾空港、福岡空港、熊本空港

^{41 『}読売新聞』(令 5.11.30)

⁴² 第7回土地等利用状況審議会(令 5.11.19)資料「注視区域及び特別注視区域の指定について」22頁

ては」必要最小限度なものとしなければならないとされているが、法の実効性が確保されなければ意味がない。そもそも地方公共団体等から、森林、農地等が外国人等に自由に買われていることへの懸念が寄せられていることが、同法制定の背景の一つであったが、現時点では同法による対応は直接的にはできない。また、WTO協定等国際約束との整合性や自由な経済活動との両立を踏まえる必要がある。当面は、現行法に基づく指定を進め、その中で実効性に問題があれば、重要土地等調査法附則第2条に基づく5年後の検討条項により見直す局面もあり得るだろう。

以上の点については、参議院内閣委員会の附帯決議においても「水源地や農地等、資源や国土の保全にとって重要な区域に関する調査及び規制の在り方について、本法や関係法令の執行状況、安全保障を巡る内外の情勢などを見極めた上で、附則第2条の規定に基づき検討すること。」とされ、更に「附則第2条の規定における施行後5年の経過を待たずに施行状況を把握し、必要に応じ制度の見直しを検討すること。」とされている⁴³。

一方で、重要土地等調査法については、委員会審査において参考人等から、区域指定が 過度に行われる場合、例えば、沖縄県全域が区域指定される可能性の指摘がなされた⁴⁴。過 度に国民の自由な権利が妨げられるのではないかとの懸念に対しては、基本方針における 前述の「国民の権利との関係」等3項目の基本的な原則に基づき、制度を厳格に運用する とともに、今後、注視区域等の指定、土地利用状況の調査、土地の所有権等の移転業務な どが本格化した場合に備え、混乱や誤解が起きないよう、内閣府の組織体制、情報発信な どの一層の充実も必要になると思われる。今後の制度の運用状況を引き続き見守っていき たい。

(あらい けんじ)

⁴³ パブリックコメントにおいても「法附則第2条は、施行後5年を経過する前に検討及び見直しを禁じているものではないため、施行後5年の経過を待たずに制度の見直しを行ったとしても法に反するものではありません。」と記載されている。「パブリックコメント」9~10頁

⁴⁴ 第204回国会参議院内閣委員会会議録第27号5頁(令3.6.14)