

重要土地調査規制法の法的問題

奥野 恒久（龍谷大学政策学部・憲法学）

石塚 武志（龍谷大学法学部・行政法学）

I 重要土地調査規制法*の概要

- ・注視区域・特別注視区域の指定
「重要施設」（自衛隊施設、米軍基地、海上保安庁の施設のほか、国民の生命・身体・財産に関わる「生活関連施設」が含まれている）の周囲約1,000m及び国境離島等について「注視区域」を指定（5条）
注視区域のうち、特に重要な施設機能・離島機能に係るものについて「特別注視区域」を指定（12条）
- ・注視区域において行われる「土地等利用状況調査」（6～8条 → 下述）
- ・注視区域における土地等の利用に対する規制
注視区域における、「重要施設の施設機能」や「国境離島等の離島機能」を阻害する（とされる）土地等の利用行為に対して、内閣総理大臣は、当該利用行為の中止等を勧告・命令することができる（9条）
- ・特別注視区域における土地等の取引に対する規制：土地の売買等についての届出義務（→ 下述）

II 憲法上の問題

1 精神的自由の制限

(1) 市民運動の制限

- ・「継続的な高所からの監視・盗聴」（「毎日」2021・12・30）、注視区域内にある場所等において、重要施設への機材等の搬入や搬出を継続的に阻止する行為（小此木領土問題担当大臣（当時））→機能阻害行為として勧告及び命令の対象（9条）

(2) 「相互監視社会」の危険性

- ・内閣総理大臣は、土地等利用状況調査を行う（6条）、土地等利用者とその他の関係者の情報を関係行政機関の長や関係地方公共団体の長に提供を求めることができる（7条）、利用者とその他の関係者に報告や資料提出を求めることができる（8条）
- ・ここでいう「情報」とは？→「その者の氏名または名称、住所その他政令で定めるもの」（7条）→職業や職歴、活動歴、交友関係、思想・信条は？
- ・機能阻害行為の一事例：「『我が国の重大な利益を害する目的を持った者』による大規模な土地取得」

* 「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」（2021年法律第84号）。新聞報道等では、「土地利用規制法」などとも

※自衛隊情報保全隊によるイラク派遣反対活動の監視について、「収集すべき個人情報の中には氏名は含まれ、職業、住所、生年月日、本籍、学歴、所属団体、所属政党、個人の交友関係も含まれ得る」（仙台高判 2016・2・2）

- ・調査は、土地等の利用者のみならず関係者に対してもなされる→その者が調査の対象になっていることが、賃貸人や近所の人に分かる→「相互不信社会」「相互監視社会」
- ・個人の尊重（憲法 13 条）とは一人ひとりの人格を承認することであり、人格とは支配の客体となる「物」ではなく、自らの存在を主張する主体的な地位を示すもの／政府が特定の市民を監視の対象とすること自体が、個人の尊重と相いれない
- ・監視されている市民は、当人の行動とは無関係に、監視されているという事実によって、周囲から警戒され迫害すらされかねない

2 財産権の侵害

- ・内閣総理大臣は、重要施設や国境離島の機能を阻害する土地利用に対し、「当該行為の用に供しない」よう勧告さらには命令ができる（9 条）／国は注視区域内での機能阻害行為を防止するため、「当該土地等の所有権又は地上権その他の使用及び収益を目的とする権利の買取りその他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする」（23 条）
- ・特別注視区域における土地所有移転等の事前届け出義務（13 条 1 項）、違反した場合には 6 月以下の懲役又は 100 万円以下の罰金（26 条）
- ・「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」（土地基本法 2 条）を援用して、公共の福祉による財産権の制約を正当化

3 「安全保障」は公共の福祉たりうるか

(1) 「安全保障」という不明確な概念

- ・「我が国の安全保障の確保は国民の生命、身体及び財産の保護等のために必要不可欠な要素として、国民の平穏な生活の実現に資するものであり、そのために財産権を一定の範囲で制約することは、公共の福祉による制約として、許容され得る」（「有識者会議提言」6 頁）
- ・戦後憲法学は、公共の福祉が「公益」や「公共の安寧秩序」といった抽象的な概念と等置されて、国家権力による容易な人権制約を抑止するため、基本的には人権相互の矛盾・衝突を調整する概念として構成／制約される人権の性格に応じて、制約する目的や必要性、さらに制約する手段や程度を吟味
- ・本法は、財産権のみならず精神的自由も制約する
- ・制約を正当化するだけの具体的・現実的な害悪が存在するのか？→「地域住民を始め、国民の間に不安や懸念が広がっている」（「有識者会議提言」3 頁）→「不安や懸念」という主観的で極めて操作されやすいものを根拠に人権制約が認められると、その制約には歯止めがかからない

- ・「安全保障」という概念は、「何か問題が発生してから」では遅いとされ、リスクの未然防止という前倒しの対応とより広範な備えを求める／「安全保障」を口実に国会での説明は控えられ、法律による具体的な明記も回避される

(2) 軍事的公共性を認めない日本国憲法

- ・日本国憲法のもと、国政上もっとも尊重されるべきものは個人の人権保障であって、「国としての独立と安全の保持」ではない
- ・国防の掛け声で個人の生命や自由が犠牲になった経験を踏まえ、全世界の国民の平和的生存権を確認し（前文）、戦力不保持を規定した（9条）、日本国憲法のもと、軍事的公共性を認めることはできない

III 行政法上の問題

1 本法において行われている委任立法の問題性

- ・本法では、土地等の利用に関する調査・規制の根拠規定の基本的な枠組みに関わる点について、政令に対する委任が行われている

例1) 「重要施設」に含まれる「生活関連施設」の、政令による指定

「生活関連施設」＝「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」（2条2項3号）

↓

政令が定める「生活関連施設」＝発電用原子炉施設その他の原子力施設、及び、空港（施行令1条1号・2号）

例2) 土地等利用状況調査にあたって、情報提供が求められる「利用者等関係情報」の内容を、政令で指定することが可能（7条）

7条：「土地等の利用者その他の関係者に関する情報のうちその者の氏名又は名称、住所その他政令で定めるもの」の提供を関係行政機関の長や関係地方公共団体の機関に対して求めることができる

↓

政令では、本籍（外国人にあつては国籍等）、生年月日、連絡先及び性別が情報提供の対象に加えられた（施行令2条）

- ・何が「生活関連施設」に含まれるのかについて、法律の定義からは予測が難しい。政府において、今後、生活関連施設にあたるもの追加することも議論されているが、それが政令の改正で対応可能なため、国会での審議の対象とならない。関係機関からの情報提供の対象事項も、同様のやり方で増やすことができる

2 政府の定める「基本方針」によって調査・規制のあり方が定まることの問題性

- ・政府は、「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針」を定める（4条1項）*

- ・この基本方針には、「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（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な内容に関する事項を含む。）」（同条2項4号）が含まれるとされている

→「基本方針」がここでいう「機能阻害行為」として挙げるもの（基本方針 p.11）**

- ①自衛隊等の航空機の離着陸の妨げとなる工作物の設置
- ②自衛隊等のレーダーの運用の妨げとなる工作物の設置
- ③施設機能に支障を来すレーザー光等の光の照射
- ④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
- ⑤施設に対する妨害電波の発射
- ⑥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
- ⑦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

- ・注視区域内での「機能阻害行為」に対する命令への違反については罰則が規定されている（法25条 → 2年以下の懲役・200万円以下の罰金）ことからすると、刑事罰適用の構成要件を基本方針で具体化しているとみることができる（違憲の疑いが強いとされる国公法102条1項***よりも問題が大きいのでは？）
- ・この他にも、本法による調査・規制の具体的なあり方につき、「基本方針」によって明らかになる点が多い。法律の規定が抽象的で、その具体的な内容が、正式な法形式ではない「基本方針」によって示されることが問題

3 行政機関による調査の根拠法制としての問題点

(1) 土地等利用状況調査に対する法的統制の不十分さ

- ・調査の要件（どういった場合に土地等利用状況調査をするのか）や調査の対象事項が、法律では十分限定できていない
- ・調査にあたってその必要性の説明を求める等の手続的な統制が行われることが望ましいが、そのようなことは規定されていない
- ・行政機関に調査権限を認める法令では、調査権限が犯罪捜査のために認められたものと解してはならない旨を定める規定が置かれることがあるが(cf. 国土利用計画法41条3項)、

* ここでいう基本方針は、2022年9月16日の閣議決定で「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」として定められ、公表された → <https://www.cao.go.jp/tochi-chosa/doc/kihonhoshin.pdf>

** 「基本方針」同所はさらに、「ただし、これらは例示であり、この類型に該当しない行為であっても、機能阻害行為として、勧告及び命令の対象となることはある」とする

*** もっとも、最大判1974・11・6（猿払事件）等は、違憲の主張を斥けている

本法にはそのような規定が置かれていない

(2) 土地等利用状況調査の特性と問題点

- ・個人に関わる調査それ自体を目的とする法制度の問題性
注視区域における土地等について「安全保障の観点から不適切な利用実態」がみられないか否かを明らかにすること自体を制度趣旨としているため、調査の対象が広く取られる傾向が生じがち
- ・本法による土地等利用状況調査にあっては、土地等の利用者本人からの情報の取得を原則としない制度だてになっている（7条と8条の関係を参照）＝自己情報に対するコントロールの観点からすると大きな問題
 - ※ 基本方針 p.8 では、「土地等利用状況調査の一環として、内閣府に、重要施設を所管する関係行政機関等、重要施設を運営する事業者、地域住民等から、土地等の利用状況に関し、現場の実態等に係る情報提供を受け付ける体制を整備する」とされている

IV 本法施行後の動き

- ・本法は、2022年9月に全面施行され、施行令・施行規則、「基本方針」も定められた。
- ・本法の執行は内閣府が所管し、2022年6月に、防衛省出身の政策統括官をトップとする組織が内閣府内に置かれた。当該組織の幹部には、防衛省出身者のほか、国土交通省出身者、海上保安庁出身者、警察庁出身者があてられている
- ・注視区域・特別注視区域の指定状況
2023年2月1日には、北海道、青森、東京、島根、長崎の5都道県の離島・自衛隊施設に係る58カ所が注視区域に指定された（そのうち、29区域が特別注視区域を含む）。既に、周囲に住宅街が広がるような自衛隊施設について特別注視区域が指定される例が出ている
政府は、注視区域を計600カ所程度まで指定する方針で、今後は、市街地の自衛隊基地等も対象となる見込み