

# 重要土地等調査規制法と憲法問題

清 末 愛 砂

はじめに

本日は「重要土地等調査規制法と憲法問題」のタイトルでお話しさせていただきます。

この「重要土地等調査規制法」は略称であり、正式には「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」という法律名です。個人による土地の利用に関して公権力が制限を加えるのに根拠になる法律です。

この法律は、二〇二二年通常国会の終了する間際、二〇二二年六月一六日に強行可決されました。本法は附則により「公布の日から起算して一年三ヶ月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する」とされており、報道によると、二〇二二年六月一日に一部施行、同年九月一日に全面施行になるとのことです。

なぜ今回この法律を取り上げるのかと言うと、

以下の二つの理由があります。

一つは、この法律はやはり違憲立法であり、なおかつ、近年制定された法律の中でも悪法中の悪法の一つであると、個人的に考えているからです。

もう一つは、北海道に住んでいる者は、この法律の施行後、日常生活に影響を受けていく可能性が他の地域に比べて高いと思うからです。法律は全国一律に適用されるものなので、その影響は当然に全国に及びうるものですが、北海道のように自衛隊の関連施設などが特に多い地域では、本法の影響はさらに高くなると思います。あわせて、法律上一定の役割が持たされる自治体や、不動産業や銀行業に携わる民間事業者に対しても影響が出るのが予想され、その意味では地方自治や民間のビジネスの領域に対する国家権力の介入という論点もあります。

## 1. 着々と進められる治安立法の制定と改憲の議論

日本国内では、第二次安倍政権から菅政権までの期間（二〇一二年二月～二〇二一年一月）に、集団的自衛権の限定行使の解禁を含む二〇一五年の安保関連法制が制定されるとともに、一連の治安立法が続々と制定されてしまいました。二〇一三年の「特定秘密保護法」制定、二〇一七年のいわゆる「共謀罪」の導入（「組織的犯罪処罰法」の改定による「テロ準備罪」の導入）などです。そして、二〇二二年制定の「重要土地等調査規制法」もこうした流れの中に位置づけられる治安立法の一つです。

このうち、「特定秘密保護法」と「重要土地等調査規制法」は、大日本帝国憲法の時代に非常によく似た内容の法律がありました。前者に相当するのが「軍機保護法」（明治三二年七月一五日法律第一〇四号、改正昭和二年八月一四日法律第

七二号)、後者に相当するのが「要塞地帯法」(明治三二年七月一五法律第一〇五号)です。それぞれの内容については後段で概説します。

菅政権の後継となる現行の岸田政権下では、後述するとおり凄まじい勢いで改憲策動が進められています。

二〇二一年の衆院選では、結果として、自民党が絶対安定多数(二六一議席)を確保するとともに、日本維新の会が大幅に議席数を増やしました。これにより、全議席に占める改憲勢力の割合は四分の三を超える水準を維持しています。このような衆議院の状況を背景として、以降、衆議院憲法審査会での議論が急速に進められています。二〇二二年三月現在、審査会で進められている議論のテーマは「緊急事態条項の導入」が中心です。

その背景には、同衆院選で議席を大きく増やした日本維新の会による改憲項目の追加があります。日本維新の会の挙げる改憲の項目は、従前は「憲法裁判所設置」、「道州制」、「教育の無償化」でしたが、衆院選後に「緊急事態条項の導入」と「自衛隊の憲法明記」を追加しました。これら二項目は、自民党が二〇一八年三月二六日に公表した「憲法改正に関する議論の状況について(条文イメージ・たたき台素案)」(以下、素案)でも、改憲四項目に挙げられ、特に焦点とされています。これら二項目のうち、衆議院憲法審査会における現下の議論の中心は、先ほども述べたとおり、「緊急事態条項の導入」です。審査会の議事録などを読

むと、コロナ禍を主な理由に据えながら、緊急事態条項の導入の方向で検討が進められていることがうかがえます。

現下のウクライナ情勢(二〇二二年二月下旬に始まったロシアによるウクライナへの軍事侵略)の影響は、まだ憲法審査会の議論には及んでいません。しかし、自民党や日本維新の会がこのウクライナ情勢を利用して、憲法九条では国を守れないと、九条改憲を声高に主張するようになっていきます。このことが審査会の議論にどのような影響を及ぼすか、注意が必要です。

## 2. 緊急事態条項の導入の危険性

### (1) 自民党による緊急事態条項の条文イメージ

自民党は「憲法改正推進本部」を設置し、ここでの議論を経て、二〇一八年三月に前出の素案を策定しています。なお、「憲法改正推進本部」は、岸田政権発足直後の二〇二一年一月に現行の「憲法改正実現本部」に改組・改名しています。素案は「明文改憲四項目」を挙げています。すなわち、①自衛隊の憲法明記、②緊急事態条項(国家緊急権)の創設、③参院選合区解消問題、④教育環境の整備、の四項目です。このうち、緊急事態条項に関するものは、以下のとおりです。

### 第六四条の二

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

### 第七三条の二

① 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認められる特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

右記の素案のうち、衆議院憲法審査会で現在(二〇二二年三月現在)、議論の中心になっているのは、第六四条の二、大規模災害の発生時など、緊急時における国会議員の任期の延長問題についてです。この問題は現行憲法の下でも対応可能であり、私としてはあえて導入する必要のないものと考えます。加えて、国内全域で選挙が実施できないほどの壊滅状態は日本の歴史上経験したことのないことであり、仮にそのような状態になった

とすれば、それは国会議員の任期を延長するかどうかを考える以前に、すでに国として成り立たない状態に至っていると思います。つまり、あまり議論しても意味がないようなテーマなのですが、そういうものを衆議院憲法審査会では現在熱心に扱っているということです。

## (2) 緊急事態条項を考えるポイント

改憲による緊急事態条項の導入問題で私が特に注目しているのは、前項に引用した素案で言えば、第七三条の二第一項、「大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる」という部分です。

このような書き方をされると、国民の大部分は、自分たちの命を危機的な状況から守るために、政府がより迅速に対応してくれるようになる、歓迎してしまうかもしれません。しかし、いかなる書き方をしても、緊急事態条項を憲法に明記することには大きな危険が伴います。どのような意味で危険なのか、以下の六つのポイントにまとめました。

### ① 内閣による政令の制定が可能

素案第七三条の二第一項によると、「…特別の

事情があるときは、内閣は、…政令を制定することができる」とあります。この「特別な事情」が一体どのような状況で成り立つのが不明確であり、逆に言えば恣意的な解釈を許してしまう危険性があるということです。そもそもどのような政令が制定される可能性があるかは、時の政権の考え方に左右されるものであり、場合によっては憲法の原理に相反するような内容を持つ政令が制定されてしまうかもしれません。

憲法の条項はある程度大枠で書かれるものではある一方、特に緊急事態条項に関する規定においては、恣意的な解釈を許容しうる曖昧な書き方がなされると危険度が増すのです。

### ② 「災害」の意味

素案第七三条の二第一項によると、法律のない状況下で内閣による政令の制定を認める際の原因について、「大地震その他の異常かつ大規模な災害」を挙げています。

このように書かれると、「災害」と聞くと国民の多くは自然災害を想像すると思いますが、この素案で想定されている「災害」には、自然災害だけでなく、「武力攻撃災害」も含まれます。

「武力攻撃災害」は正式な法律上の文言であり、いわゆる「国民保護法」第二条第四項に「武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害」と定義されています。あわせて、「自

衛隊法」第七六条第一項に基づき、武力攻撃災害の名の下に自衛隊が防衛出動、場合によっては第七八条に基づき治安出動をする可能性もあります。

### ③ 武力攻撃災害の場合の法律と政令

前項②に挙げた武力攻撃災害が発生した場合、これに対応する法律や政令とは何を指すかと言えば、法律では有事立法や治安立法、政令では有事立法や治安立法に基づく政令になります。

先述のとおり、第二次安倍政権以降に急速に制定が進んでいるのが治安立法であり、「特定秘密保護法」の制定、「共謀罪」の導入、「重要土地等調査規制法」の制定などがこれに該当します。

### ④ 自然災害対策・感染症対策に必要な

新型コロナウイルスの感染拡大が始まった二〇二〇年以降、当事の安倍政権下で、政権関係者や政策ブレインの諸団体の関係者などから盛んに主張されたのが、感染症対策のために緊急事態条項が必要だということでした。元々自然災害の多い国に暮らし、コロナ禍を経験するなかで、このような言い方をされると、国民の多くはすんなりとこれに賛成してしまうかもしれません。

しかし、自然災害対策や感染症対策は、憲法に基づいて制定される個別の法律に基づいて具体的な対応をするべき事柄です。日本にはすでに「災害対策基本法」や「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」(以下「感染症法」)

といった法律が制定されており、自然災害対策や感染症対策の実践において追求するべきは、これら個別法の内容の拡充と適切な制度運用です。したがって、憲法を変える必要はありません。

そもそも、近年の自然災害の発生時に迅速な対応ができなかったのは、憲法に緊急事態条項が無かったからではなく、政府が個別法に基づき適切な対応を怠ったからです。

### ⑤ 災害で選挙を実施できない場合への対応

先ほども述べたとおり、衆議院憲法審査会では現在、緊急時における国会議員の任期の延長問題について議論されていますが、国内全土で選挙ができないほどの大規模災害が発生することは想定しがたく、仮にそのような自然災害が発生することになれば、もはや国自体が成り立たない状況であり、その際の国会議員の任期について決めておいたところで意味はありません。

この論点に関して現実的に決めておくべきことがあるとすれば、大規模な自然災害が発生した一部の地域で選挙の実施が困難になった場合への対応です。これは「公職選挙法」第五七条に「繰延投票」（投票期日を改めて定める方法）というかたちです。すでに規定されており、現行制度下で対応可能です。

### ⑥ 緊急事態条項は世界の常識か

緊急事態条項の導入の推進派からは、同条項の

憲法明記は世界の常識であるという主張がされており、ドイツやフランスの例などが引き合いに出されます。しかし、ドイツではナチス政権によってヴァイマル憲法上の緊急事態条項が悪用され、フランスでは一九五八年憲法上の大統領による非常事態措置権の行使時に司法手続を無視した身柄拘束が行われるなど、いずれも甚大な人権侵害を引き起こしてきた歴史があります。こうした歴史に鑑みると、他国の例は緊急事態条項導入の理由とするべきではなく、その導入は極めて危険であるという教訓と捉えるべきです。憲法や法律に国家緊急権を実際に導入している国の経験に基づくならば、その発動は極めて抑制的であればならないというのが、多くの憲法学者や人権活動家の見解です。

本件に関する世界の常識は、緊急事態条項を導入している一部の国々に倣って導入を進めるべきだということではなく、導入済みの国々の経験を踏まえ、人権侵害につながる危険性に鑑み、導入も発動も抑制的でなければならぬということとす。

日本国憲法に緊急事態条項が明記されていないのは、制定時にあえて明記しなかったからです。当時の憲法制定の担当大臣である金森徳次郎氏は、緊急事態条項を明記しない理由を帝国議会で説明しています。その理由は、緊急事態条項に相当する条文をいくつも備えていた大日本帝国憲法の下での経験を反省し、新たな憲法の下で日本で民主

制を徹底することで国民の人権を守るため、とされています。これを人類の知恵として理解し、今後も継承していくことが合理的だと思います。合理的に考えるために、過去から学ぶことは非常に重要です。

### (3) 緊急事態条項とコロナ禍

先ほどもご紹介したとおり、二〇二〇年以降、コロナ禍を背景として、感染症対策のために緊急事態条項の憲法明記が必要だという主張が強まっています。それはこの提案が人々の心を動かしやすいからです。

この論点についての考え方をあらためて整理すると、まず、緊急事態条項が本質的に持つ危険性を歴史の教訓として認識し、安易な改憲主張に呑み込まれないようにする必要があります。

あわせて、コロナ禍への対策は、「感染症法」をはじめとする既存の法律に基づく適切な対応によつてなされるべきであるとともに、感染拡大防止とそれによつて生じた損失や犠牲を補うための施策も必要です。

その上で、憲法との関係で言えば、コロナ禍で最も大きな被害を受けているのは誰か、ということを考え、憲法上の人権条項、特に第二五条の生存権に基づく生活保障や公衆衛生の充実化を個人の権利として主張する必要があります。

以上のとおり、緊急事態条項が憲法に明記され

ても、コロナ禍の中で苦しむ社会的マイノリティの人権保障にはつながらないどころか、むしろ、必要とされる施策を「緊急」の名のもとで阻害する可能性すらあり、非常に危険です。

### 3. 重要土地等調査規制法の制定に至る経過と狙い

「重要土地等調査規制法」は、冒頭でも述べたとおり、二〇二一年六月に制定され、二〇二二年六月から一部施行、同年九月全面施行になる見通しです。

法律の条文は全二八条と附則であり、決して長いものではなく、内容を理解することも難しくありません。条文を読むと、この法律が多くの問題性を持っていることが即座にわかります。

この法律が制定されるまでの経過は以下のとおりです。法律案が国会上程されるにあたっての閣議決定を行ったのは菅義偉政権期の二〇二一年三月二六日でした。自民党内には二〇一三年より「安全保障と土地法制に関する特命委員会」という機関が設置されており、本法の制定は直接的には同委員会の提言（二〇二〇年二月一日）を受け進められてきました。

法律案の国会上程後、衆参両院の各内閣委員会でそれぞれ三回ずつ、計六回の審議が行われました。国民生活に多大な影響を及ぼす内容であるにもかかわらず、審議はトータルで一三時間ほどの

短時間で済まされた上、内閣委員会で強行採決され、二〇二一年通常国会の終了間際に本会議で成立になりました。

法律案（内閣官房所管）の提出理由は以下のよう内容でした。

我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ、重要施設の周辺の区域内及び国境離島等の区域内にある土地等が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防止するため、基本方針の策定、注視区域及び特別注視区域の指定、注視区域内にある土地等の利用状況の調査、当該土地等の利用の規制、特別注視区域内にある土地等に係る契約の届出等の措置について定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

冒頭にある「我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ…」という文言は、第二次安倍政権下の二〇一三年以降、現行の岸田政権に至るまで多用されている表現であり、この間に制定された治安立法や、いわゆる安保法制とも共通です。この法律も、安保法制の整備と並行し、二〇一三年以降に着実に準備されてきた治安立法の一つです。安全保障の名のもとに、日本の領土および特に国境離島における一定の条件を満たす土地を「注視区域」などに指定して、その利用を政府の管理・監視下に置くという趣旨です。

この法律の施行後、北海道や沖縄県など、自衛

隊基地や米軍基地の多いところ、国境の島を有するところなどが、特に多大な影響を受けることが予想されます。すでに宮古島や与那国島といった台湾との国境に近い島々では、自衛隊の駐屯地や関係施設が建設されたり、昼間に市街地をミサイル搭載車が通行する光景が見られたりもしています。例えば宮古島の保良地区では、集落から二〇〇メートルほどしか離れていない場所に弾薬庫が建設され、これが二〇二一年四月に供用を開始し、一月にはミサイルが搬入されています。「重要土地等調査規制法」とは、こうした施設の周辺地区に暮らす住民の土地利用を規制したり、あるいは住民自身を調査対象にしたりする法律です。

### 4. 重要土地等調査規制法の特徴

#### (1) 悪法としての特徴

二〇一三年以降に制定された治安立法は、民主主義の観点から悪法と言えるものばかりですが、その中でも特にこの「重要土地等調査規制法」は稀に見る悪法だと思います。「防衛」や「安全保障」の名の下に、国籍を問わず住民を合法的に監視下に置き、現行憲法下であるにもかかわらず、私権を制限することが簡単にできるからです。悪法としての特徴を以下の八点に整理しました。

第一は、監視法としての本質です。この法律の問題性について積極的に発信してきている仲松正

人弁護士は、「重要施設周辺住民監視・規制法」もしく「重要施設等周辺住民監視法」と呼んでいます。

第二は、先に見た法律案の提出理由にもあったように、本法がその防止を目的とするとしている「機能を阻害する行為」について、その中身が曖昧で、逆に言えば恣意的な解釈が可能であることです。

第三は、大日本帝国憲法時代に制定された治安立法である「要塞地帯法」や「軍機保護法」によく似た内容であることです。これら過去の治安立法は戦前期に多大な人権侵害を引き起こしたため、現行憲法下で制定された戦後の法律はその反省に立って制定されてきたはずなのですが、このことが忘れられています。

第四は、立法事実が無いということです。立法事実とは法の必要性を裏付ける社会的・経済的事実を意味し、法制定の理由や根拠になることです。本法にはそれがありません。法律案の国会工程時に盛んに言われた理由は、外国資本により土地の買い占めが進んでいるため、防衛などに関わる重要な土地を守らなければならない、といったことでした。しかし、重要施設の近隣地区において外国籍の人々が所有する土地はほんのわずかであり、この主張の根拠としては成立していません。

第五は、軍事優先社会を体現し、日本国憲法の保障する平和主義の原理を真っ向から否定する法律であることです。

第六は、日本国憲法の平和主義を否定するだけ

でなく、基本的人権の尊重も侵害する法律であることです。具体的には、監視・情報収集などによるプライバシー権（憲法第一三条）、思想・良心の自由（第一九条）、表現の自由（第二一条）、居住・移転の自由（第二二条）、財産権（第二九条）などが侵害されることが予想されます。

第七は、本法に基づく権限が内閣総理大臣に集中していることです。具体的には、指定・調査・勧告・命令の権限、届出など、ほとんど全ての権限が内閣総理大臣に属しています。

第八は、法律の条文の文言が曖昧であるとともに、政令で決められることが多いということです。政令は時の政権の思想や意思が反映され、恣意的に解釈される可能性があります。あわせて、政令に基づかずには決められることもあり、この部分でも恣意的な解釈が行われる可能性があります。このような曖昧な法律は公権力にとって好都合であり、規制対象である住民には非常に危険なものになります。

## (2) 「要塞地帯法」および「軍機保護法」との共通点

前項でも述べたとおり、「重要土地等調査規制法」は、大日本帝国憲法時代の一九九九（明治三二）年に制定された、「要塞地帯法」および「軍機保護法」とよく似た内容を持ちます。

「要塞地帯法」は、国防を名目に「要塞地帯」

として指定された区域（要塞を中心とした場所）を「保護」することを目的とする法律です。この法律により、要塞地帯への立ち入り、要塞地帯での写真撮影、模写、改造、伐採などが禁止され、処罰規定も設けられました。

「軍機保護法」は、軍事秘密を「保護」する法律です。制定は一九九九年でしたが、一九三七（昭和一二）年に「治安維持法」の改悪に連動して大幅に改定されています。この法律により、国防関連の施設等の撮影や測量、模写等が禁止されたほか、合わせて、現行の「特定秘密保護法」のように、軍事秘密の収集や漏洩が禁止され、違反すると処罰されました。

いずれの法律も、軍人だけでなく民間人も適用対象とした治安立法であり、戦時下では「治安維持法」などと並んで言論弾圧などの被弾圧者を生んだ悪法です。こうした過去を反省しない公権力が、似た内容を持つ現行法のもとで同じことをくり返すのではないかと懸念しています。

## 5. 重要土地等調査規制法の適用のしくみ

### (1) 事実上の土地収用に至る手順

「重要土地等調査規制法」に基づいて土地等の事実上の収用が行われる手順は、同法第五条〜第九条、第一二条、第一三条に以下のとおり規定されています。

まず、政府が「注視区域」を指定（第五条）し、さらに「注視区域」の中で特に重要とする区域を「特別注視区域」に指定（第一二条、第一三条）します。

指定を受けた区域については、土地等の利用状況を調査（第六条、第七条）し、場合によっては利用者に追加情報の提出を要請（第八条）します。その調査の結果に基づき、利用者に対して必要な勧告や命令を発出（第九条）し、土地の事実上の収用（買入れ、買取り）が行われることとなります。

## (2) 個別の規定の概要と注意すべき点

### ア 注視区域の指定

注視区域は、「重要施設の敷地の周囲おおむね千以上の区域内及び国境離島等の区域内の区域」と定義されています。

注意すべき点は、「おおむね」と書かれていることから、「千以上」という基準が曖昧になっていることです。つまり、指定される範囲が必ず一〇〇〇以上以内に収まるという保障は無く、場合によっては数百以上指定される可能性もあります。国境離島等については全体が指定され、「等」が付されていることから、明確に国境離島とは言えない島への適用も考えられます。

また、「重要施設」の定義も曖昧であり、防衛関連施設はもちろん適用対象ですが、それだけで

はないということです。自衛隊関連施設や在日米軍基地、海上保安庁といった防衛関連施設だけでなく、原発や軍民共同空港といった生活関連施設も含まれます。立法化に向けた議論の中で言われていたところによれば、対象防衛施設は五〇〇カ所以上、対象国境離島は四八四カ所に上ります。

### イ 特別注視区域の指定

特別注視区域は、注視区域の中からさらに指定される区域で、以下のいずれかの条件を満たす場合に指定されます。

一つは、区域の中心になる重要施設が「特定重要施設」と見なされることです。特定重要施設とは「重要施設のうち、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、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」（第一二条）と定義されています。

もう一つは、国境離島等が「特定国境離島等」と見なされることです。特定国境離島等とは、「国境離島等のうち、その離島機能が特に重要なもの又はその離島機能を阻害することが容易であるものであって、他の国境離島等によるその離島機能の代替が困難であるもの」（第一二条）と定義されています。

特別注視区域に指定された土地では、土地等の利用者に対して、二〇〇平方メートル以上の土地の所有権等の移転や設定時の契約について事前の届出義

務が課される（第一三条第一項）ほか、虚偽の届出を含む義務違反を侵した場合には、六月以下の懲役または一〇〇万円以下の罰金が科されます（第二六条）。

二〇二二年二月六日、北海道新聞社を含むいくつかの新聞社は、特別注視区域の数について、全国で二〇〇カ所ほどが指定される見込みと報道しています。対象の候補は、国会審議中の発言などによると、防衛省などのある市ヶ谷、米軍基地などのある横田などとされています。

### ウ 土地等利用状況調査

注視区域の指定後に行われる、当該区域での土地等の利用状況に関する調査は、同法第六条により、内閣総理大臣の権限のもとで行うこととされ、その上で、同調査について第七条第一項以下のような規定が設けられています。すなわち、「土地等利用状況調査のために必要がある場合においては、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て、当該土地等利用状況調査に係る注視区域内にある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求めることができる」という規定です。

自治体の長を含む関係行政機関などには、内閣総理大臣から「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情報提供」が求められる

ことがあり、その求めに応じての情報提供は第七条第二項により義務化されています。

### 工 土地等の利用者に対する追加情報の提出要請

土地等利用状況調査後、内閣総理大臣は「なお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の関係者に対し、当該土地等の利用に関し報告又は資料の提出を求めることができる」（第八条）とされています。

この要請に対し、従わなかったり、虚偽の情報提供をしたりした場合、三〇万円以下の罰金が科されるとされています（第二七条）。罰則がある以上、この要請は事実上命令であると言えます。

### オ 土地等の利用者への「必要な」勧告・命令

土地等利用状況調査と追加情報に基づき、内閣総理大臣は、土地等の利用者に対し、土地利用の目的のために、その土地を利用しないことも含む措置を勧告することができる（第九条第一項）、さらに勧告に従わない場合は命令も可能とされています（同第二項）。

さらに、この命令に違反した者に対しては、二年以下の懲役もしくは二〇〇万円以下の罰金が科されるとされ、さらにその併科も可能とされています（第二五条）。

### カ 土地の事実上の収用（買入れ、買取り）

土地等の利用者が内閣総理大臣からの勧告や命

令を受け、これに応じた場合に損失が生じたら、その損失に対しては補償が行われることとされています（第一〇条第一項）。

補償の身をどうするかは、内閣総理大臣と当該利用者の間で協議をして決められますが（同第二項）、協議が成立しない場合は、「土地収用法」の規定に基づく裁決を申請することができる（同第三項）。

また、勧告・命令によって著しい支障が出る場合は、当該利用者の申し出により、政府が買入れを行うこととされます（第一一条第一項）。あわせて、国は注視区域内の土地等の買取りに努めるともされており（第二三条）、これは事実上、政府による土地の買い占めを可能にする根拠になります。

## 6. 北海道に対する影響の大きさを懸念

「重要土地等調査規制法」が施行されると、先ほどご紹介した南西諸島のみならず、北海道全体としても、同法の影響は大変大きいと予想しています。

北海道には、駐屯地、基地、演習場といった自衛隊関連施設が多数あります。あわせて、米軍と自衛隊の共用基地も含めてカウントすれば、北海道は沖縄県よりも在日米軍基地が集中している地域です。海上保安庁の関係施設も多数あります。空港は軍民共用の新千歳空港をはじめ一四カ所あ

り、泊原発もあります。こうした現状に鑑みれば、同法に基づく注視区域・特別注視区域の対象となる重要施設が、防衛関連施設、生活関連施設とも多数あることとなります。

一方で、平和運動などの市民活動に対する影響も懸念されます。同法第七条第一項で、土地利用状況調査の調査対象（あるいは監視対象）を「土地等の利用者その他の関係者」と規定しており、「その他の関係者」には、不動産業の関係者、平和運動の関係者なども含まれていく可能性があるからです。後者で言えば、例えば自衛隊基地の監視活動を続けている平和運動家などが基地周辺の地区に事務所を構えていたりすると、同法に基づく監視対象になることを避けられません。

最終的に、この法律のもとで、平和運動関係者が政府の監視対象になることが常態化したり、注視区域の政府による買い占めなどが進んだりしていくと、注視区域や特別注視区域に住む住民は、政府の現下の安全保障政策に反対する者は監視対象にされて住みづらくなるので、これに反対しない者ばかりが残っていくことが予想されます。

道内には、国内最大規模の面積を有する陸上自衛隊の演習場である矢白別演習場（別海町、厚岸町、浜中町）があります。ここでは米軍と自衛隊による大規模な合同演習も行われています。演習場の敷地内の一角に民有地が残っています。つまり、かつて同演習場の整備にあたって、これに反対し、土地を売らなかった人がいて、現在はそ

遺志を継ぐ人たちがこの民有地で監視活動を行ったり、平和資料館を開設したりしています。このような人たちは同法施行後、この民有地が特別注視区域に指定されると、大変厳しい状況に置かれることが懸念されます。

## 7. 全面施行までの行程と施行後の課題

先述のとおり、「重要土地等調査規制法」は二〇二二年六月一日に一部施行、同年九月一日に全面施行になりますが、一部施行までに進められる作業もあります。

まず、政府は同法第四条により「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」を策定することとされているため、その議論が行われています。あわせて、同法に関連する内閣府令や政令の内容についても議論すると思われます。

六月に法が一部施行になると、「土地等利用状況審議会」が内閣府に設置され、九月からの全面施行に向けて、注視区域等の指定に関する議論が行われていくことになります。また、この時期には前出の基本方針の閣議決定（正式決定）と、内閣府令・政令の公布が行われるものと思われます。

九月に法が全面施行になると、審議会での議論や意見聴取に基づいて注視区域等が具体的に決められ、その指定について公示されます。それ以降、土地の買取りも含めた作業が進められていくこと

になります。

注視区域等の指定が進んでいけば、当該区域に暮らす住民を中心に多大な影響が出るだけでなく、自治体にも情報提供への協力などが強いられますので、人権と自治の観点から検証を続けていく批判的姿勢を保ち続けることが重要になります。

最後に、仲松正人氏による著書『戦争準備と住民監視―重要施設等周辺住民監視規制法（土地規制法）の廃止を求める』（あけぼの出版、二〇二一年）を紹介します。こちらもお読みいただければ、本日のテーマに関する理解はいつそう深まると思います。

へきやすえ あいさ・室蘭工業大学大学院教授

本稿は、二〇二二年三月二五日に開催した、二〇二一年度第二回憲法研究会の内容をまとめたものです。  
文責・編集部

〈資料〉

# 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

令和三年六月二十三日法律第八四号

## 第一章 総則

### (目的)

**第一条** この法律は、重要施設の周辺の区域内及び国境離島等の区域内にある土地等が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防止するため、基本方針の策定、注視区域及び特別注視区域の指定、注視区域内にある土地等の利用状況の調査、当該土地等の利用の規制、特別注視区域内にある土地等に係る契約の届出等の措置について定め、もつて国民生活の基盤の維持並びに我が国の領海等の保全及び安全保障に寄与することを目的とする。

### (定義等)

**第二条** この法律において「土地等」とは、土地及び建物をいう。

**2** この法律において「重要施設」とは、次に掲げる施設をいう。

- 一 自衛隊の施設並びに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六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二条第一項の施設及び区域（第四項第一号において「防衛関係施設」という。）

二 海上保安庁の施設

三 国民生活に関連を有する施設であつて、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（第四項第三号及び第一四条第二項第一号において「生活関連施設」という。）

**3** この法律において「国境離島等」とは、次に掲げる離島をいう。

一 領海及び接続水域に関する法律（昭和五十二年法律第三〇号）第一条第一項の海域の限界を画する基礎となる基線（同法第二条第一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

二 前号に掲げるもののほか、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（平成二八年法律第三三三号）第二条第一項に規定する有人国境離島地域を構成する離島（第五項第二号において「有人国境離島地域離島」という。）

**4** この法律において「施設機能」とは、次に掲げる機能をいう。

- 一 防衛関係施設の我が国を防衛するための基盤としての機能
- 二 海上保安庁の施設の領海、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成八年法律第七四号）

第一条第一項の排他的経済水域又は同法第二条の大陸棚（次項第二号において「領海等」という。）の保全に関する活動の基盤としての機能

三 生活関連施設の国民生活の基盤としての機能

**5** この法律において「離島機能」とは、次に掲げる機能をいう。

一 第三項第一号に掲げる離島の領海及び接続水域に関する法律第一条第一項の海域又は排他的経済水域及び大陸棚に関する法律第一条第二項の海域若しくは同法第二条第一号の海域の限界を画する基礎としての機能

二 有人国境離島地域離島の領海等の保全に関する活動の拠点としての機能

**6** 内閣総理大臣は、第二項第三号の政令の制定又は改廃の立案をするときは、あらかじめ、土地等利用状況審議会の意見を聴かなければならない。

（この法律の規定による措置の実施に当たつての留意事項）

**第三条** 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つては、個人情報保護に十分配慮しつつ、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。

## 第二章 基本方針

**第四条** 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（以下この条において「基本方針」という。）を定めなければならない。

2 基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 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

二 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。）

三 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

四 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。以下同じ。）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。）

五 前各号に掲げるもののほか、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

3 内閣総理大臣は、基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

4 内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、基本方針を公表しなければならない。

5 前二項の規定は、基本方針の変更について準用する。

### 第三章 注視区域

#### （注視区域の指定）

第五条 内閣総理大臣は、重要施設の敷地の周囲お

むねメートル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。

2 内閣総理大臣は、注視区域を指定する場合には、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かなければならない。

3 内閣総理大臣は、注視区域を指定する場合には、その旨及びその区域を官報で公示しなければならない。

4 注視区域の指定は、前項の規定による公示によってその効力を生ずる。

5 内閣総理大臣は、第三項の規定による公示をしたときは、速やかに、その指定された区域その他内閣府令で定める事項を関係地方公共団体の長に通知しなければならない。

6 第二項から前項までの規定は、注視区域の指定の解除及びその区域の変更について準用する。この場合において、注視区域の指定の解除については準用するときは、第三項中「その旨及びその区域」とあり、及び前項中「その指定された区域その他内閣府令で定める事項」とあるのは、「その旨」と読み替えるものとする。

#### （土地等利用状況調査）

第六条 内閣総理大臣は、注視区域内にある土地等の利用の状況についての調査（次条第一項及び第八条において「土地等利用状況調査」という。）を行うものとする。

#### （利用者等関係情報の提供）

第七条 内閣総理大臣は、土地等利用状況調査のため

に必要がある場合においては、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て、当該土地等利用状況調査に係る注視区域内にある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求めることができる。

2 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は、前項の規定による求めがあったときは、同項に規定する情報を提供するものとする。

#### （報告の徴収等）

第八条 内閣総理大臣は、前条第一項の規定により、同項に規定する情報の提供を求めた結果、土地等利用状況調査のためなお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の関係者に対し、当該土地等の利用に関し報告又は資料の提出を求めることができる。

#### （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）

第九条 内閣総理大臣は、注視区域内にある土地等の利用者が当該土地等を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、当該土地等の利用者に対し、当該土地等を当該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を勧告することができる。

2 内閣総理大臣は、前項の規定によ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。

## (損失の補償)

**第一〇条** 内閣総理大臣は、前条第一項の規定による勧告又は同条第二項の規定による命令(以下この項及び次条第一項において「勧告等」という。)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その者が損失を受け、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。ただし、当該勧告等に係る行為をするについて、他の法律(法律に基づく命令及び条例を含む。)で行政庁の許可その他の処分を受けるべきことを定めているもの(当該許可その他の処分を受けることができないために損失を受けた者に対して、その損失を補償すべきことを定めているものを除く。)がある場合において、当該許可その他の処分の申請が却下されたとき、又は却下されるべき場合に該当するときにおける当該勧告等に係る措置については、この限りでない。

**二** 前項の規定による損失の補償については、内閣総理大臣と損失を受けた者が協議しなければならない。

**三** 前項の規定による協議が成立しない場合においては、内閣総理大臣又は損失を受けた者は、政令で定めるところにより、取用委員会に土地取用法(昭和二十六年法律第二一九号)第九四条第二項の規定による裁決を申請することができる。

## (土地等に関する権利の買入れ)

**第一条** 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の利用に著しい支障を来すこととなることにより当該土地等に関する権利(土地の所有権又は建物の所有権(当該建物の所有を目的とする地上権又は土地の賃借権を含む。))をいう。以下この条において同じ。)を買い入れるべき旨の申出があった場合にお

いては、第三項の規定による買入れが行われる場合を除き、特別の事情がない限り、これを買い入れるものとする。

**二** 内閣総理大臣は、前項の申出があった場合において、当該権利の買入れを希望する国の行政機関があるときは、当該国の行政機関の長を当該権利の買入れの相手方として定めることができる。

**三** 前項の場合においては、当該権利の買入れの相手方として定められた国の行政機関の長が、当該権利を買い入れるものとする。

**四** 第一項又は前項の規定による買入れをする場合における権利の価額は、時価によるものとする。

## 第四章 特別注視区域

### (特別注視区域の指定)

**第一条** 内閣総理大臣は、注視区域に係る重要施設が特定重要施設(重要施設のうち、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、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。次条第一項において同じ。)である場合又は注視区域に係る国境離島等が特定国境離島等(国境離島等のうち、その離島機能が特に重要なもの又はその離島機能を阻害することが容易であるものであって、他の国境離島等によるその離島機能の代替が困難であるものをいう。同項において同じ。)である場合には、当該注視区域を、特別注視区域として指定することができる。

**二** 内閣総理大臣は、特別注視区域を指定する場合には、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かなければならない。

**三** 内閣総理大臣は、特別注視区域を指定する場合には、その旨及びその指定に係る注視区域を官報で公示しなければならない。

**四** 特別注視区域の指定は、前項の規定による公示によってその効力を生ずる。

**五** 内閣総理大臣は、第三項の規定による公示をしたときは、速やかに、その指定に係る注視区域その他内閣府令で定める事項を関係地方公共団体の長に通知しなければならない。

**六** 特別注視区域の指定は、その指定に係る注視区域の区域が変更されたときは、当該変更後の注視区域の区域に変更されたものとみなす。この場合においては、内閣総理大臣は、その旨を官報で公示しなければならない。

**七** 第二項から第五項までの規定は、特別注視区域の指定の解除について準用する。この場合において、第三項中「その旨及びその指定に係る注視区域」とあり、及び第五項中「その指定に係る注視区域その他内閣府令で定める事項」とあるのは、「その旨」と読み替えるものとする。

**八** 特別注視区域として指定された注視区域についてその指定が解除されたときは、当該特別注視区域は、その指定が解除されたものとみなす。この場合においては、第六項後段の規定を準用する。

### (特別注視区域内における土地等に関する所有権等の移転等の届出)

**第一条** 特別注視区域内にある土地等その面積(建物にあっては、床面積。第二号において同じ。)が二〇〇平方メートルを下回らない範囲内で政令で定める規模未満の土地等を除く。以下この項及び第三項において同じ。)に関する所有権又はその取得を目的とす

る権利（以下この項において「所有権等」という。）の移転又は設定をする契約（予約を含み、当該契約に係る土地等に関する所有権等の移転又は設定を受ける者が国、地方公共団体その他政令で定める者である契約その他当該契約による土地等に関する所有権等の移転又は設定後における当該土地等が特定重要施設の施設機能又は特定国境離島等の離島機能を阻害する行為の用に供されるおそれがないものとして政令で定める契約を除く。以下この条及び第二十六条第一号において「土地等売買等契約」という。）を締結する場合には、当事者は、次に掲げる事項を、内閣府令で定めるところにより、あらかじめ、内閣総理大臣に届け出なければならぬ。

- 一 当事者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては、その代表者の氏名
- 二 当該土地等売買等契約の対象となる土地等の所在及び面積
- 三 当該土地等売買等契約の目的となる土地等に関する所有権等の種別及び内容
- 四 当該土地等売買等契約による土地等に関する所有権等の移転又は設定後における当該土地等の利用目的
- 五 前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項

2 前項の規定は、民事調停法（昭和二十六年法律第二二二号）による調停その他の政令で定める事由により土地等売買等契約を締結する場合には、適用しない。

3 特別注視区域内にある土地等について、前項に規定する事由により土地等売買等契約を締結したときは、当事者は、当該土地等売買等契約を締結した日から起算して二週間以内に、第一項各号に掲げる事項を、内閣府令で定めるところにより、内閣総理大臣に届け

出なければならぬ。

4 内閣総理大臣は、第一項又は前項の規定による届出があつたときは、当該届出に係る第一項各号に掲げる事項についての調査を行うものとする。

5 第七条及び第八条の規定は、前項の規定による調査について準用する。

## 第五章 土地等利用状況審議会

### （土地等利用状況審議会の設置）

第一四条 内閣府に、土地等利用状況審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 審議会は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 生活関連施設に関し、第二条第六項に規定する事項を処理すること。
- 二 注視区域の指定に関し、第五条第二項（同条第六項において準用する場合を含む。）に規定する事項を処理すること。
- 三 注視区域内にある土地等の利用者に対する勧告に関し、第九条第一項に規定する事項を処理すること。
- 四 特別注視区域の指定に関し、第一二条第二項（同条第七項において準用する場合を含む。）に規定する事項を処理すること。

五 前各号に掲げるもののほか、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重要事項を調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し、意見を述べること。

（組織）

第一五条 審議会は、委員一〇人以内で組織する。

2 審議会に、専門の事項を調査させるため必要があるときは、専門委員を置くことができる。

### （委員等の任命）

第一六条 委員は、法律、国際情勢、内外の社会経済情勢、土地等の利用及び管理の動向等に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

2 専門委員は、前条第二項の専門の事項に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

### （委員の任期等）

第一七条 委員の任期は、二年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員は、再任されることができる。

3 専門委員は、その者の任命に係る第一五条第二項の専門の事項に関する調査が終了したときは、解任されるものとする。

4 委員及び専門委員は、非常勤とする。

### （会長）

第一八条 審議会に会長を置き、委員の互選により選任する。

2 会長は、会務を総理し、審議会を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

### （資料の提出等の要求）

第一九条 審議会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の表明、説明その他必要な協力を求めることができる。

(政令への委任)

第二〇条 この法律に定めるもののほか、審議会に開し必要な事項は、政令で定める。

第六章 雑則

(他の法律の規定に基づく措置の実施に関する要求等)

第二一条 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を防止するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、当該施設機能又は離島機能の阻害の防止に資する情報の提供をすることができ

2 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。

3 内閣総理大臣は、前項の規定により同項の措置の速やかな実施を求めたときは、同項の大臣に対し、当該措置の実施状況について報告を求めることができる。

(関係行政機関等の協力)

第二二条 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。

(国による土地等の買取り等)

第二三条 国は、注視区域内にある土地等であつて、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、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。

(内閣府令への委任)

第二四条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項は、内閣府令で定める。

第七章 罰則

第二五条 第九条第二項の規定による命令に違反したときは、当該違反行為をした者は、二年以下の懲役若しくは二〇万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

第二六条 次の各号のいずれかに該当する場合には、当該違反行為をした者は、六月以下の懲役又は一〇〇万円以下の罰金に処する。

- 一 第一三条第一項の規定に違反して、届出をしない
- 二 第一三条第三項の規定に違反して、届出をしなかつたとき。
- 三 第一三条第一項又は第三項の規定による届出について、虚偽の届出をしたとき。

第二七条 第八条（第一三条第五項において準用する

場合を含む。以下この条において同じ。）の規定による報告若しくは資料の提出をせず、又は第八条の規定による報告若しくは資料の提出について虚偽の報告をし、若しくは虚偽の資料を提出したときは、当該違反行為をした者は、三〇万円以下の罰金に処する。

第二八条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、前三条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対して各本条の罰金刑を科する。

附則抄

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して一年三月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第二章第六項、第二章、第五章及び第二四条並びに附則第三条及び第四条の規定は、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

(検討)

第二条 政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。