

（コラム）重要土地等調査法の成立

通常国会最終日の 2021 年 6 月 16 日未明、参議院本会議において、安全保障上重要な土地の利用を規制する重要土地等調査法¹が、自由民主・公明両党と日本維新の会、国民民主党などの賛成多数で可決、成立した。本法案は、防衛関係施設等や国境離島等の機能を阻害する土地等の利用を防止するため、国として必要な調査や利用規制等を行うものである。本稿においては、重要土地等調査法制定の背景・経緯を概観し、土地取引の現状及び問題点について述べた後、今後の課題について言及する。

海上自衛隊対馬防備隊や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るなど、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が²、これまで外国資本の不動産売買を規制するルールはなかった。こうした状況の中、2013 年 12 月、政府は「国家安全保障戦略³」において「国家安全保障の観点から国境離島、防衛施設周辺等における土地所有の状況把握に努め、土地利用等の在り方について検討する」との方針が示された。2020 年 7 月、「経済財政運営と改革の基本方針 2020⁴」において「安全保障等の観点から、関係府省による情報収集など土地所有の状況把握に努め、土地利用・管理等の在り方について検討し、所要の措置を講ずる」ことが決定された。政府はこれを受け、2020 年 10 月、「国土利用のための実態把握等に関する有識者会議⁵」を設置し、2021 年 3 月、当該法案が閣議決定された⁶。

法案の内容は、防衛関係施設、海上保安庁の施設及び原子力発電所など重要インフラの周辺区域や国境離島等を「注視区域」に指定し、その区域内の土地及び建物の所有者、賃借人の氏名、住所、国籍等や利用状況を調査する。必要に応じて報告を求め、応じない場合罰則を課すことができる。また、特に重要とする施設周辺や離島は、「特別注視区域」に指定し、一定面積以上の取引に関しては、事前の届出を義務付ける。電波妨害やライフライン供給の阻害、施設への侵入準備行為など機能を阻害する行為があれば、中止の勧告、従わない場合、罰則を伴う命令を出せるとされている。

¹ 「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案」

² 国土利用の実態把握等に関する有識者会議「国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方について 提言」2020 年 12 月 24 日、3 頁。

³ 内閣官房「国家安全保障戦略」2013 年 12 月 17 日。

⁴ 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2020」2020 年 7 月 17 日。

⁵ 内閣官房「国土利用の実態把握等に関する有識者会議の開催について」2021 年 10 月 29 日。

⁶ 内閣官房「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案」2021 年 3 月 26 日。

国会審議では、立憲民主党や共産党から、区域の指定基準、調査できる事項及び罰則の対象となる行為などに曖昧さがあり恣意的な運用が可能、私権の制限につながるなどの批判が上がった。他方で、与党内などからは、行為を規制するだけで売買や所有をやめさせることができない、国が買い取ることができる規定があるが所有者の任意で強制力がないといった指摘もあった⁷。

ところで、経済活動の自由に重きが置かれる我が国では、外国資本等による対内投資は、イノベーションやノウハウをもたらし、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と考えられている⁸。また、外国人・外国法人（以下「外国人等」という。）の土地取得は、民法上も原則として自由である⁹。

しかしながら、拡大する外国人等による土地取得において、素性や取得に至る経緯、目的が明らかでないケースも見られている。特に、水源地や防衛施設あるいは国境離島などでの土地取得の事例¹⁰を通じて近隣住民はもとより国民の不安は増大している¹¹。防衛施設や重要施設周辺を、懸念のある外国政府、機関が取得して、偵察、監視、通信傍受などの情報収集拠点として利用しても、政府はその事実さえ把握できず、全く規制できない状況である¹²。

なお、現行法において、安全保障の観点から外国人の土地所有を規制している外国人土地法が存在するが、事実上死文化している¹³。

諸外国においては、米国では 2020 年 2 月に「外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）」の審査対象に軍事施設近傍の不動産購入等が追加され、大統領に取引停止権限が付与された。豪州や韓国では、区域によって外国人が一定額以上の土地を取得する場合などに事前許可を得る必要がある。英国でも対内直接投資の事前申告の対象に不動産を含めるべく、法改正が進んでいる。仏国では国防施設周辺地の建築物の建造禁止・収用等が可能とされているほか、非居住者による一定額以上の不動産の取得は、届出制となっている¹⁴。

日本の土地所有権は、憲法上（29 条 1 項）の保護を受け、公共の福祉に反しない限り手厚く保護される権利であり、法律の制限規定がある場合を除き、自由

⁷ 「第 204 回国会衆議院内閣委員会議録」2021 年 5 月、「第 204 回国会参議院内閣委員会議録」2021 年 6 月。

⁸ 国土利用の実態把握等に関する有識者会議「国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方について 提言」内閣府、2020 年 12 月 24 日、7 頁。

⁹ 足立清人『「外国人」による土地取引の法律学的考察』『平成 30 年度不動産流通経営協会研究助成事業研究報告書』、<https://www.frk.or.jp/kenkyu.jyosei/30.html>、2021 年 6 月 17 日アクセス。

¹⁰ 具体的事例は、宮本雅史『爆買いされる日本の領土』角川新書、2017 年に詳しい。

¹¹ 新国際秩序創造戦略本部「(12) 安全保障と土地法制に関する特命委員会 提言」『各調査会等からの提言』自由民主党政務調査会、2020 年 12 月 11 日、27 頁。

¹² 兼原信克『安全保障戦略』日本経済新聞出版、2021 年、332 頁。

¹³ 杉山幸一「外国人等の権利保障とその規制について—経済的自由をめぐる—」『憲法研究』第 52 巻、2020 年 11 月、156 頁。

¹⁴ 有識者会議「提言」、25 頁。

に土地の使用、収益及び処分をする権利を有している。それは、外国人等であっても変わらない¹⁵。しかし、日本の土地制度は、地籍調査¹⁶が不十分な上、不動産登記は任意であり、農地以外の売買規制はない¹⁷。このことから、外国人等により取得された土地が土地登記簿に反映されず転々売買され、誰が土地所有者かわからなくなってしまう、所有者不明土地問題の一因になるとされる¹⁸。所有者不明土地問題は、個人の特定や連絡をとることが困難となり、固定資産税の徴収や適正な土地利用に支障が出る恐れがある。さらに、外国人等だからといって日本の主権から逃れることはできないが、自由な使用、収益及び処分を行うことができることから、日本領土としての性質が希薄になることも否定できない¹⁹。

今回の重要土地等調査法案は、重要な土地の所有・利用状況を確実に把握することに主眼が置かれており、不適切な利用実態やリスクが顕在化する可能性の高い状況が明らかになっても、土地の不適切な利用・取引を是正するあるいは未然に防止するといった枠組みは整備されていない。また、重要土地以外の自然資源埋蔵地や水源地を対象としなくてよいのかといった課題もある。ひとまず法案は成立したものの、外国人等の土地取得問題については今後も課題は山積している。

(幹部学校運用研究部ロジスティクス研究室 大川 幸雄)

(本コラムに示された見解は、幹部学校における研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省、海上自衛隊の見解を表すものではありません。)

¹⁵ 升田純「外国人の日本国内の土地取得と土地法制度上の根本問題」『土地総合研究』第22巻第4号、2014年、96頁。

¹⁶ 地籍調査とは、国土調査法に基づき、主に市町村が主体となって一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量する調査のこと。平成30年度末時点で調査対象面積の約半分しか完了していない。国土交通省「地籍調査 Web サイト」<http://www.chiseki.go.jp/about/index.html>、2021年7月1日アクセス。

¹⁷ 平野秀樹、吉原祥子『外資買収に見る、日本の甘過ぎる土地制度』東京財団政策研究所、2012年9月6日、<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=1580>、2021年6月17日アクセス。

¹⁸ 足立『『外国人』による土地取引の法律学的考察』2頁。なお、これらの問題を受け、2021年5月、政府は新たな「土地基本方針」を閣議決定し、所有者の住所変更や外国居住者の国内連絡先を登記することとされた。国土交通省「土地基本方針の変更について」2021年5月28日、9頁。

¹⁹ 升田「外国人の日本国内の土地取得と土地法制度上の根本問題」、96頁。