

自由権規約委員会による事前質問（CCPR/C/JPN/QPR/7）公表
後の重大問題に関する特別報告－土地利用規制法について

2022年（令和4年）6月16日

日本弁護士連合会

第1 日本政府に求める勧告の内容

日本政府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を廃止又は抜本的に改正すること。

第2 勧告を求める理由

1 はじめに

2021年3月26日に閣議決定され、国会に提出された「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」は、同年6月16日、第204回通常国会最終日の未明に、立憲民主党、日本共産党、社会民主党、沖縄の風など野党・会派の反対にもかかわらず成立した。

当連合会は本法案に対し、法案の不明確な文言や政令への広範な委任により、基本的人権を侵害するおそれが極めて大きいと反対していた¹。

既に、日本国内各地の自治体で、法の廃止、改正などを求める意見書・決議が採択されている。

2 本法の概要

(1) 本法の趣旨及び目的

本法は、①「防衛関係施設」すなわち米軍基地や自衛隊基地など、②海上保安庁の施設、③政令で定める「生活関連施設」を「重要施設」とした上で（第2条第2項）、その敷地の範囲おおむね1000メートルの区域内並びに領海基線を有する国境離島及び日本国民が居住している有人国境離島地域を構成する離島の区域内の区域で、これらの「施設機能」や「離島機能」を阻害する行為に土地及び建物（以下「土地等」という。）が用いられることを特に防止する必要があるものについて、内閣総理大臣が「注視区域」に指

¹ 当連合会「重要土地等調査規制法案に反対する会長声明」（2021年6月2日）
<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2021/210602.html>

定することができ（第5条第1項）、さらに「注視区域」のうち、特に重要で代替困難等といった施設や国境離島に関する区域を「特別注視区域」と指定できるものと定めている（第12条第1項）。

そして、本法は、「注視区域」内や「特別注視区域」内の土地等が、施設機能や離島機能を阻害する行為（以下「機能阻害行為」という。）に使われることを防止し、もって、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（第1条）。

(2) 内閣総理大臣による「注視区域」「特別注視区域」の指定と罰則規定

内閣総理大臣は、機能阻害行為の防止に関する「基本方針」を作成して閣議決定を求め（第4条第3項）、「注視区域」を指定する（第5条第1項）。その上で、内閣総理大臣は、①「注視区域」内における土地等の利用状況を調査し（第6条）、②調査のため必要がある場合、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、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氏名等、住所その他政令で定めるものの提供を求め（第7条）、③必要がある時は、土地等の利用者その他の関係者に対し、土地等利用に関する報告又は資料提出を求めることができ（第8条）、④これを拒否したり、虚偽報告等をした者に対して、30万円以下の罰金に処することができる（第27条）と定める。

さらに、内閣総理大臣は、「注視区域」のうち、特に重要な施設や特に重要な国境離島に関する区域を「特別注視区域」に指定できるとされ（第12条）、①「特別注視区域」の一定規模以上の土地等の所有権の移転等を行う場合は、あらかじめ内閣総理大臣に対し、当事者の氏名及び住所、利用目的その他政令で定める事項の届け出が義務付けられ（第13条）、②届け出をしなかったり、虚偽の届け出をしたりした場合は、6月以下の懲役又は100万円以下の罰金とされる（第26条）他、「注視区域」内と同様に罰則付きの情報提供に関する規定が定められている。

3 本法の立法事実が明らかになっていないこと

政府は、自衛隊施設周辺の外国資本による取得が相次ぎ、自治体から意見書が上がっていることを法制化の理由としていたが、実際には、このような意見書は1800自治体中16件しか出されていなかった²。

² 第204回国会 衆議院内閣委員会第26号令和3年5月21日議事録

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000220420210521026.htm#p_honbun

また、2020年の衆議院予算委員会において、政府は外国人の土地取得によって基地機能が阻害されているような事実（立法事実）は、明らかになっていないと答弁していた（2020年2月25日衆議院予算委員会第8分科会）。

本法案提出後の2021年5月11日の衆議院本会議で、小此木八郎内閣府特命担当大臣は、安全保障のリスクを回避することを理由に「お答えすることは適当でない」³と答弁そのものを拒否した。その後も、同大臣の答弁は、「（立法事実を）探していかなければならないという意味も含めて、何があるかわからないことについて調査をしっかりと進めていかなきゃならない」（同年5月26日）⁴、「不安というのが、これは、どこをつかむような、雲をつかむような話でもあったということも思います。（中略）、まずは調査しようというのがこの法案の目的」（同年6月15日）⁵などと変転していた。

このように、国会審議は立法事実が明らかにならない状況のまま、本法は成立した。

4 本法が自由権規約第9条に違反すること

本法の第一の問題点は、本法が規定する概念や定義が曖昧で、政府の裁量でいかようにも解釈できるものになっていることである。注視区域指定の要件である「重要施設」のうちの「生活関連施設」とは何を指すのかは政令で定め、「重要施設」の「機能を阻害する行為」についても政府が定める基本方針に委ねている。

重要施設には自衛隊と在日米軍、海上保安庁の施設だけでなく、政令で指定するものを含むとされ、原子力などの発電所、情報通信施設、金融、航空、鉄道、ガス、医療、水道など、主要なインフラはどのようなものも含まれ得る規定となっている。

また、調査の対象者に関する情報の範囲についても、本法に明記されず、政令に委任されている。さらに、調査において情報提供を求める対象者としての「その他関係者」とは誰か、勧告・命令の内容である「その他必要な措置をとるべき旨」とはどのような行為を指すのかに至っては、政令で定めるという規

³ 第204回国会 衆議院本会議第26号令和3年5月11日議事録 発言箇所
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120405254X02620210511/27>

⁴ 第204回国会 衆議院内閣委員会第27号令和3年5月26日議事録 発言箇所
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120404889X02720210526/80>

⁵ 第204回国会 参議院内閣委員会第28号令和3年6月15日議事録 発言箇所
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120414889X02820210615/19>

定すだけでなく内閣総理大臣の判断に委ねられている。

本法が罰則を付した内容であるにもかかわらず、「機能を阻害する行為」が政府の基本方針に委ねられるなど刑罰の対象とされる行為が曖昧で、罪刑法定主義に反する懸念があることは、恣意的な逮捕・抑留を禁止し、刑罰の構成要件の明確性を求めている自由権規約第9条に違反するものである。

2021年5月14日に参議院内閣委員会で実施された参考人質疑では、与党が推薦した有識者会議の委員でもあった吉原祥子氏から「条文案を読むだけでは様々な憶測が広がる恐れがあることを痛感した。しっかりと議論をしていかなければ、国民の様々な解釈を呼んでしまう」との懸念が示されていた。

5 本法が自由権規約第17条及び第18条に違反すること

さらに、本法第7条では、重要施設周辺の土地の所有者だけでなく、建物居住者や仕事や活動で往来している者についてもその個人情報を収集すると定めている。「施設機能」を阻害する行為をするおそれがあるか否かを判断するためには、その者の住所・氏名などだけでなく、職業や日頃の活動、職歴や活動歴、あるいは検挙歴や犯罪歴、交友関係、さらに思想・信条などの情報が収集される懸念があり、重要施設の周辺1キロに居住したり、その地域に出入りしたりしているだけでこれらの個人情報を内閣総理大臣に収集され、事実上監視される可能性が払しょくできない。

本法第8条は「重要施設」周辺や国境離島の土地・建物の所有者や利用者の利用状況を調査するために、「利用者その他の関係者」に情報提供を義務付けている。「関係者」は、報告若しくは資料の提出をせず、又は、虚偽の報告や虚偽の資料を提出した時は、30万円以下の罰金に処すると規定されているため(本法第27条)、隣人・知人や活動協力者の個人情報を提供せざるを得ず、事実上密告を強要し得るような規定である。

このように、本法は、プライバシーの権利を保障した自由権規約第17条及び思想良心等の自由を保障した自由権規約第18条に違反する。

6 本法が自由権規約第19条に違反すること

本法第23条によれば、国が適切な管理を行う必要があると認められる土地等については、国は買取りその他必要な措置を講ずるよう努めるとある。これは重要施設周辺の土地の事実上の強制的な収用を可能にするものであると言える。

日本国憲法第9条は、国際紛争の解決手段として戦争を放棄し、戦力は保持しないことを定めている。土地収用法は戦前の軍事体制の反省に立ち、憲法第

9条の趣旨を具体化するため、土地収用事業の対象に軍事目的を含めていない。

さらに、本法では、それらの指定や勧告・命令に対して、国民として不服申立てを行う手段が定められていない。

以上からすれば、本法によって基地や原子力発電所の監視行動が規制の対象とされる可能性がある。例えば、米軍機による騒音や超低空飛行、米兵による犯罪に日常的に苦しめられている沖縄県や神奈川県などの基地集中地域では、多くの市民が命と生活を守るために基地の監視活動や抗議活動に長年取り組んできた。2021年6月の本法案審議中にも、沖縄県北部の演習場に投棄された米軍の廃棄物を基地のゲート前に抗議の意味で並べた学者の自宅が威力業務妨害の容疑で警察によって家宅捜索を受けた。このように、基地は住民に被害をもたらすことのある施設であるにもかかわらず、市民の命と生活を守るためにやむにやまれぬ基地監視行動が規制と監視の対象にされる可能性がある。

政府は、国会質疑において、このような監視行動は規制の対象としないと答弁した。しかし、政府有識者会議の提言中には、基地監視活動を規制対象とすることを前提とした記載⁶がある上、法文上にも限定はなく、このような答弁が有効な歯止めとなるとは考えにくい。

軍事目的の事実上の土地収用が可能になり、基地や原子力発電所の監視行動も規制の対象とされる可能性がある本法は、基地や原子力発電所に反対する市民の行動を制約する可能性があり、表現の自由を保障した自由権規約第19条に違反する。

7 外国資本による基地周辺の土地取得が禁止されていないこと

本法は外国資本による基地周辺土地取得の危険性を制定の根拠としているが、本法自体で外国資本による土地の取得自体を規制してはいない。

政府は、本法の目的は、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く、専ら外国資本等のみを対象とする制度を設ければ、内国民待遇を規定したサービス取引に関する国際ルールであるGATSのルールに抵触するからであると説明している。

⁶ 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）

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou_jittai/pdf/021224teigen_en.pdf（英語）

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou_jittai/pdf/021224teigen.pdf（日本語）

しかし、政府の調査によれば、類似の制度として、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の購入等が追加され、大統領に取引停止権限が付与されたという。オーストラリアでは、「国防法」に基づき指定されるエリア内において、建造物の撤去等が可能とされているほか、「外資による資産取得及び企業買収法」により、外国人が一定額以上の土地の権利を取得する場合には、事前許可制の対象とされている。

もし、仮に政府の説明するような立法事実が否定できないとしても、それに対する規制方法としてはまず基地周辺の土地の外資取得を制限すれば十分だったはずである。

にもかかわらず、本法は、基地と原子力発電所周辺の市民等をも監視対象に含められる規定内容であり、罰則付きで市民等の情報を収集し、罰則により萎縮効果をもたらすことは、明らかに政府が説明する立法目的とのバランスを欠いており、人権保障の観点からも、大きな問題を含んでいる。

第3 結論

よって、当連合会は、国連自由権規約委員会に対して、自由権規約に違反する規定を多く含む本法の廃止又は抜本的な改正を日本政府に勧告するように強く求める。