

基本方針案の問題点

第1 はじめに

土地規制法（以下「法」）第4条第2項は、政府は基本方針を定めなければならないとし、基本方針で決める内容は次のとおりとしています。

- ① 土地等の利用の防止に関する基本的方向
- ② 注視区域・特別注視区域の指定に関する基本的事項（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 調査に関する基本的事項
- ④ 勧告・命令に関する基本的な事項（阻害行為の具体的内容に関する事項を含む。）
- ⑤ 以上のほか、必要な事項

これらの事項は、土地規制法の中核をなす事項であり、本来は法律で明確に規定されるべきものです。しかし政府は法案審議でそれを認めませんでした。そもそも基本方針は政府が決めるだけであり、国会の承認を求めるともしていません。私たちは、その根本的な不当性を告発するとともに、これから内閣で閣議決定される基本方針が私たち国民の権利を不当に制限しないようにするため、できるだけ多くの意見が政府に届くようにする必要があります。

第2 基本方針案の問題点（概要）

後ほど詳しく紹介しますが、基本方針案は以下のような問題点があります。

(1) 立法事実について

国会審議で明らかにされなかった（むしろ存在しないということに限りなく近かった）立法事実があるかのように繰り返しています。そのような「開き直り」は許されません。

(2) 権限抑制条項について

法第3条は、この法律の実施にあたって国民の権利を不当に制限しないようにするという抑制規定ですが、基本方針案ではその条文をなぞるだけであり、国民の権利を不当に侵害しないための制度的保障の用意がありません。むしろ国籍に関係なく（つまり日本国民も）調査と監視の対象とすることを述べています。

(3) 区域指定の基本的事項について

区域指定について関係地方公共団体からの意見聴取をしております。意見の聴取だけでなく意見を尊重させるべきです。

重要施設については基本的に国会答弁どおりですが、原発関連施設については国会答弁よりも広げています。他方、国境離島については、有人国境離島に該当する島につ

いてその島全部を区域指定することはないようにしています。これはこの間の運動の成果でしょう。ただし、国境離島の場合の領海基線の近傍等の範囲が明確になっていません。

また、「経済的社会的観点から留意すべき事項」が一定示されました。この内容の明確化と限定が必要です。

(4) 調査事項について

公簿等の収集を基本とし、必要に応じて現地・現況調査や法8条の報告等を組み合わせるとしてはありますが、それはあくまでも原則です。現地・現況調査がどのような場合に必要となるのか、法第8条に基づく報告がどのような場合に必要となるのかを明確にさせる必要があります。

「その他の関係者」については、国会答弁同様の例示がありますが、それに限定するとはしておらず、依然として不明確なままであり、限定させる必要があります。

最大の懸念事項である思想信条に関係する事項の調査については、これまで同様、ここまで調査しないとはいうものの「土地等の利用には関連しない情報」という限定を付けており、「土地等の利用に関連する情報」であれば思想信条にわたる事項や行動の調査も排除されていません。明確な排除が必要です。

また、情報受付窓口の設置を明言しています。密告の奨励ですし、公簿等の収集を原則とすることの抜け道に使われるおそれがあります。このような制度はやめさせるべきです。

(5) 勧告・命令、機能阻害行為について

勧告に対して不服を申し出る手続きについて、法に規定もなく、行政不服審査法の手続きでもない手続きをすとしてしています。国会答弁にあったように、不服の場合は行政不服審査手続きにより、勧告の正当性（不服申立には正当な理由がない）が判断されるまで、命令はしないことを明記すべきです。

機能阻害行為については、7つの類型を例示し、加えて機能阻害行為にあたらぬものも例示しました。しかし、7つの類型の例示はあくまでも例示に過ぎず、これだけで何が具体的に機能阻害行為に該当するのか分かりません。さらには、これらの例示にあたらぬことでも機能阻害行為になるということまで述べています。結局、実際に何が機能阻害行為となるのかは不明なままであり、罪刑法定主義の違反は解消されていません。また、該当しなと考えられる行為を例示していますが、それはむしろ危険なことであり、やめさせるべきです。なお、法案説明資料にあった「高所からの継続的監視」ということは基本方針の例示からは消えています。これはこの間の運動の成果です。ただし、「高所からの継続的な監視」を「該当しない行為」とはしておらず、これが機能阻害行為には該当しないということにはなりません。

引き続き、機能阻害行為の具体的内容を明らかにさせることが必要であり、それがなされない限りこの法律の実施はやめるべきだという声を上げる必要があります。

(6) その他の必要な事項に関して

関係行政機関等の長への情報提供については、情報提供する場合とその内容について限定するようなものになっています。これを明確化し確定させる必要があります。

国による土地等の買取りが事実上の軍事目的の土地収用になりかねない内容となっています。それを止めさせる必要があります。

土地等利用状況審議会の委員にはこの法律に批判的な立場の人からも選任されるようにすべきです。

法の実施状況の公表事項は詳細にさせるべきですし、国会への報告も明示させるべきです。

付則2条では5年以上の経過をみて必要な措置を講ずるとしているのに基本方針では5年を待たないで行うとしており、法にも違反するものとなっています。

第3 基本方針案の問題点

1 「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」について

(1) 「1 はじめに」について

基本方針案は「国境離島や防衛施設周辺等における土地の所有・利用をめぐることは、かねてから、安全保障上の懸念が指摘されてきた。」として、2013年12月「国家安全保障戦略」で防衛施設周辺等における土地利用の状況把握等の方針を示し、それを踏まえて防衛省が全国約650の防衛施設隣接地の、内閣府総合海洋政策推進事務局が国境離島の了解基線近傍の土地について調査を実施したとしており、その調査の結果「所有・利用の実態は、必ずしも明らかにはならなかった。」としています。

「所有・利用の実態は必ずしも明らかにならなかった」というのは、防衛施設や国境離島の領海基線の機能を阻害する事実はなかったということであり、このことは国会で政府も認めています。

政府は国会審議で立法事実が存在しないことを繰り返し追求され、政府はこの法案は施設機能などの機能阻害行為があるかないかを調査するための法律であること、つまり、立法事実探しのための法律であることを認めました。

この「はじめに」の箇所でも、結局はそのことを繰り返しています。

いまだもってこの法律には立法事実がないという批判は免れ得ません。

なお、「はじめに」では米国の例をあげていますが、そこで言われているのは「不動産投資管理の強化」です。しかし土地規制法は不動産投資管理を行うものではなく、利用目的を調べ、利用を規制するというものであり、米国の例はこの法律の必要性を裏付ける理由にはなりません。

(2) 「2 法に基づく措置を行うに当たっての留意事項」について

ア 「(1)国民の権利との関係」について

法の規定による措置の実施は、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とし、措置は必要最低限のものとなるように実施すること、及び「思想、信条、集会、結社、表現及び学問の自由並びに勤労者の団結し、及び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に留意する」としています。すなわち、この法律の措置により、これらの国民の自由と権利が制限されることを認めています。

問題は、それを担保する制度的保障がないことです。ここで述べられているのは、実施側（内閣総理大臣ないし政府）の「決意」だけでしかありません。

イ 「(2)個人情報の保護」について

ここでの個人情報の保護でも、厳格な管理の徹底を「決意」するだけです。

法第21条第1項は、機能阻害の防止に資する情報を関係行政機関の長に提供できることを規定しています。法第21条第1項の情報提供については後の「第5」で触れられるところ、このとき提供される情報には当然個人情報も含まれると考えられますが、基本方針案ではその際提供される個人情報についてどのように扱われるのかについては触れられていません。

ウ 「(3) 法に基づく措置の適用」について

「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ない。」としています。先に触れた米国の例では、「外国人等による米国企業や事業への投資管理を行うCFIUS（対米外国投資委員会）の機能が強化され、2020年2月から、不動産投資も審査の対象とされることとなった」としています。つまり、政府はこのような「諸外国の例」をあげながら、土地規制法では、国籍は無関係、つまり、日本の国民・住民も監視と規制の対象とすることを明確にしているのであり、諸外国の立法とは目的を異にすることを示しています。

2 「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」について

(1) 「1 注視区域・特別注視区域の指定の趣旨及び手続」について

ここでの記述は法の規定を基本的になぞるものですが、指定にあたっては後述する経済的社会的観点から留意すべき事項以外に考慮する事項として「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」をあげています。この内容は明らかではありません。土地規制法は土地や建物の利用を規制しようとするものであり、本来、指定される区域は陸地に限られるということになりますが、重要施設の周辺に海がある場合はその海域も区域指定するということかもしれません。そして、その海上での行動を規制するというところかもしれません。海上での行動が規制対象となれば、辺野古新基地

建設現場での海上行動などは規制されるおそれもあります。この内容を明確化すべきです。

「また、あらかじめ、関係地方公共団体の意見を聴取する。」としています。土地規制法では、区域指定にあたっては関係行政機関の長との協議しか規定されておらず、関係地方公共団体の意見を聞くことは国会でも追求され、付帯決議でも指摘されています。区域指定は不動産取引をはじめとして地域社会や地域経済に影響を及ぼしますし、地方自治体側からすれば都市計画や経済計画、社会福祉計画、そして税金にも影響が出てきます。今後、区域指定の際に関係地方公共団体がどのような対応をするのかが重要になってきました。なお、「意見を聴取する」のは法的意味合いとしては「協議する」よりも軽いと考えられます。「意見の聴取」ではなく、せめて「意見を聴取しそれを尊重する」とするべきです。

最終的な区域指定は「区域の外苑を明らかにする形で行う。」としています。私たちは、区域指定にあたっては、一見して住民が理解できる必要があるのでドローン規制法での公示方法のように外苑を明らかにして行うべきだと指摘しましたが、それが容れられた形になりました。政府に対し意見を述べていく必要を示しています。

(2) 「2 注視区域の指定の対象」について

ア 「(1)重要施設」について

アの防衛施設の指定対象の4類型については、国会答弁どおりです。なお、国会答弁ではこれらの類型に該当する施設は合計4百数十あるとしています。

イの海上保安庁の施設では「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。」としています。急速に軍事要塞化が進められている琉球弧の諸島にある海上保安庁施設が対象になることは間違いありません。

ウの生活関連施設では、原子力施設と自衛隊が共用する民間空港をあげていることは国会答弁どおりのようにみえますが、原子力関連施設は「精錬施設、加工施設、発電用原子炉施設、使用済核燃料貯蔵施設、再処理施設、廃棄物埋設施設及び廃棄物管理施設」と、より広範な施設になっています。指定対象区域が拡大します。

イ 「(2)国境離島等」について

アの国境離島については、無人島は原則島全部を指定するとしましたが、有人の離島については領海基線の周辺と領海警備等の活動拠点施設の周辺としています。ただし、ここでいう「周辺」には、重要施設周辺概ね1kmというような範囲の制限はないので、不明確さが残っています。また、無人島には外国の軍隊等を招き入れるおそれがあると考えているのでしょうか。これまでそのような事例があったとは聞いていませんが。

イの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施設の周辺としました。法案説明資料では、領海保全の活動拠点施設周辺の社会経済活動の基盤も対象としており、島全部が指定されるおそれもありましたが、一応、その方向は無くなったと思います。今後はこれが法案説明資料のように拡大しないよう、限定させるこ

とが必要です。なお、「周辺」の範囲の制限がないことはアの国境離島と同じです。

(3) 「3 特別注視区域の指定の対象」について

(1)の特定重要施設の4類型についても、国会答弁どおりです。なお、国会答弁ではこれらの類型に該当する施設は合計約百数十あるとしています。

(2)の特定国境離島等は、私有地がある無人島全部としています。それに対する疑問は先に述べたとおりです。また、これが拡大されないようにすべきです。

(4) 「4 経済的社会的観点からの留意事項」について

この条項は、当初の政府案にはなかったものを、防衛省本省がある市ヶ谷は創価学会本部にも近いことなどから特別注視区域に指定されることに公明党が難色を示したことから挿入されたものだと言われています。したがって、重要施設そのものからすれば当然注視区域や特別注視区域に指定されるはずのものが指定されなくなるということにつながるので、「経済的社会的観点」の内容や、どのようなことがあれば指定されたりされなかったりするののかという基準は明確にされる必要があります。しかし、以下に指摘するように、明確になったとは言えません。

ア 「(1) 注視区域または特別注視区域の指定に当たって留意すべき事項」について

区域指定されない場合として「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の特性」「等」としています。しかし、国有地が1筆だけでもあれば指定されないということではありません。どの程度の割合であれば指定されないのか全く不明です。「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」とはいったいどういうことでしょうか。密告する人が多くいる地域ということでしょうか。何を言っているのか全く分かりません。そして、結局は「等」として、何をどのように考慮するのか明らかにしないという態度です。

イ 「(2) 特別注視区域の指定に当たって留意すべき事項」について

特別注視区域に指定するかどうかについて、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20万人の市町村また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、の二つの要件があれば、周辺区域は市街地が形成されて土地取引が比較的活発に行われていることが考えられるので、特別注視区域に指定しないことがある、としています。

そもそも、この法律は、重要施設周辺の土地取引等で機能阻害行為をするおそれが生じることから区域指定して調査し、監視し、利用等の規制を行うという法律です。外国の参考例としてあげている米国では土地取引投資への規制をあげていることも前に見たとおりです。であれば、土地取引が活発に行われている地域こそ、調査・監視と規制の対象にすべきはずですが。このように、この要件はこの法律の立法趣旨として政府が説明したことと全く矛盾しています。

次に、①の要件をあげるのならば、それを確定的な要件とするべきです。例えば、沖

縄島の普天間基地とカデナ基地を抱える宜野湾市、北谷町、嘉手納町、読谷村、沖縄市は、基地周辺全てが人口集中地区です。東京の横田基地周辺も人口集中地区です。このような場所はいたるところにあります。この要件を使って多くの地域を特別注視区域にさせないことが必要になります。

②の「人口約20万人の市町村または特別区の年間土地取引件数」はどのようにして把握するのでしょうか。それを明確にさせる必要があります。

また、注視区域と特別注視区域の違いは、後者の場合は取引の事前届出が必要になるということだけです。であれば、これらの要件は、注視区域指定の際にも指定されない要件とすべきです。特別注視区域の指定だけで適用される理由はありません。

3 「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」について

(1) 「1 土地等利用状況調査」について

ア 「(1)調査の趣旨」について

土地等利用状況調査は「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の状況を把握するために行う」ことを明言しています。あくまでも「機能阻害行為が行われることを防止するため」の調査です。したがって、以下の例示でその目的が達せられない場合は、例示以外の方法での調査も行うということです。

イ 「(2) 調査の方法」について

土地等利用状況調査は「公簿等の収集を基本とし、必要に応じて、現地・現況調査や法8条に規定する報告又は資料の提出（報告の徴収等）の方法を適切に組み合わせる」としています。公募等の収集はあくまでも「基本」にしか過ぎません。

そして、アの「公簿等の収集」では対象となる公簿等としては、不動産登記簿を中心としつつ、「必要に応じて」住民基本台帳、固定資産課税台帳、戸籍簿、商業登記簿、農地台帳、林地台帳、外国為替及び外国貿易法に基づく報告、国土利用計画法に基づく届出等をあげています。これだけでも住民の個人情報の多くが内閣総理大臣に吸い上げられることとなります。この公簿等の収集の根拠条文を法第7条としていますが、法第7条は関係行政機関に提供させる情報を公簿等に限っていません。基本方針が法第7条による情報収集を公簿等にするのであれば、法第7条でそのように明示すべきであり、少なくとも基本方針でそのように明確に限定させる必要があります。

イの「現地・現況調査」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、利用の実態をさらに具体的に確認する必要があると認められる場合等」に行うとしています。「利用の実態をさらに具体的に確認する必要があると認められる場合」の例は未登記建物の存在しかあげ

られていません。この「利用の実態をさらに具体的に確認する必要があると認められる場合等」の「等」の内容は不明です。「利用の実態をさらに具体的に確認する必要があると認め」るのは調査する側です。この文章では、何らの限定もないと言うべきです。

また、「現地・現況調査は、必要に応じて、法第22条に基づき、内閣総理大臣が重要施設を所管する関係行政機関等の協力を得て実施する。」とあります。まず、「現地・現況調査」で何をどこまで調査するのが不明です。また、共同ヒアリングにおいて、防衛省側は、現地案内をすることなどを述べていましたが、国会審議をみればそれに限ることはあり得ません。政府は国会で、関係行政機関から情報の提供を受け、情報を共有することは当然であると答弁しています。現地・現況調査を名目に自衛隊が収集してきた個人情報を提供させることは可能です。現地・現況調査の内容を明確にさせ、それに限定させることが必要です。

ウの「報告の徴収等」は、「対象者の負担を必要最小限とする観点から」法第7条の情報提供を受けた結果「土地等利用状況調査のためになお必要があるときに限って行う」とし、「例えば、公簿等の収集により把握した土地等の利用者が活動実態のない法人であって、実態上は当該法人以外の第三者による利用が推認される場合など、土地等の利用状況を正確に把握するために追加的な調査を行う必要があると認められたとき」としています。しかし、やはりこの例示だけでは他にどんな場合が必要であると認められるのかわかりません。その内容を明確にさせ、限定させる必要があります。必要があれば審議会の意見を聴くことができるものとすると思いますが、どのような場合がそれに該たるのかも明確にすべきです。

ウ 「(3) 調査の対象」について

土地等利用状況調査は、まず、土地等の利用者について調査し、その調査では実態が必ずしも明らかにならない場合にはその他の関係者についても調査する、と調査の順番を示しています。しかし、実態が明らかになったか否かを判断するのは調査する側であり、結局はこのような順番があるからといってその他の関係者への調査まで行わないという保障にはなりません。

次に、第7条と第8条の「その他の関係者」の概念は違うように説明しています。第7条の「その他の関係者」は「公簿等に記載されている情報によって土地等の利用状況を把握することにつながる者」として、①不動産登記簿上の所有者が法人である場合の当該法人の役員、②移転登記未了の土地等の被相続人「等が考えられる」としています。これに対し第8条では、どういう者が該たるかという定義はなく、①土地等の利用者が法人である場合の当該法人の役員、②土地等の利用者との契約により当該土地等における工事に従事している請負事業者等としています。さらに、土地等の利用者の家族や有人・知人は、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は推認される場合には該当するとしています。

まず、第7条も第8条も、例示であって限定されてはいないことが指摘できます。次

に第7条で「公簿等に記載されている情報によって土地等の利用状況を把握することにつながる者」という定義付けは関係行政機関に提供を求める情報が公簿であることを前提にしたものです。であれば、先に述べたように、第7条で情報提供を求める者をそのように限定すべきです。

第8条で請負業者をあげるのは、例えば土地の形質変更や建物の構造を報告させるということでしょう。請負業者としては内閣総理大臣から報告を求められたのにそれに応じなければ処罰されるので、施主の意思に反しても報告することになります。施主としては安心して業者に工事を請け負わせることができなくなり、不動産工事契約に重大な悪影響が生じかねません。

土地等の利用者の家族、有人・知人について共同で機能阻害行為を行っているとは推認される場合としていますが、その「推認」を行うのは調査する側です。したがって、ここでも限定されていません。そもそも、共同で何らかのことをしているその目的を推認するためには、利用者だけを調査しても分からないはずであり、誰と一緒にやっているかを調査しなければ分からないはずです。つまり、機能阻害行為を行うことが推認される場合にその他の関係者を調査するのではなく、利用者だけでなくその他の関係者も調査することで機能阻害行為を行うかどうか推認されるはずであり、結局何らの限定もないに等しいというべきです。

エ 「(4) 調査項目」について

まず不動産登記簿で、土地等の所在、地目、建物の名称、種類、構造等を確認しています。これは調査の出発点であるので当然のことでしょう。問題はその後にあります。

まず、法第7条第1項に基づく関係行政機関の長から収集する情報は、「土地等の利用者その他の関係者に関する情報のうち、これらの者の氏名又は名称、住所、本籍、国籍等、生年月日、連絡先及び性別である」としています。法律にはそのような例示はありません。なので、そのように限定させる必要があります。

次に、「それらの者の思想・信条等に係る情報を含め、その土地等の利用には関連しない情報を収集することはない。」としています。これも法律には書いてありません。本来法律に明記すべきです。

なお、「土地等の利用には関係しない」かどうかを判断するのは調査する側です。国会答弁では、土地等利用に関係する場合はこれらについても調査することを否定しませんでした。土地等の利用に関係するか否かにかかわらず、思想・信条に係る事項や活動については絶対に調査しないと明言し、そのための制度的保障がなされるべきです。

そもそも、以上の調査方法や調査項目で後述べるような機能阻害行為がなされるおそれがあるかどうかを判断できるとは思えません。

例えば、機能阻害行為の第1番目の「自衛隊等の航空機の離着陸の妨げとなる工作物の設置」ですが、その工作物が建物でなければ不動産登記は必要ではないし、固定資産

の対象とならなければ固定資産課税台帳にも載りません。したがって、公簿だけではそのような工作物が設置されるかどうかは分かりません。また3番目の「施設機能に支障を来すレーザー光等の照射」は公簿ではそのような装置が設置されているかどうか分かりませんし、建物の構造を把握してもそのような装置が建物に設置されるかどうか分かりません。4番目の「施設に対する妨害電波の発射」も同様です。

基本方針案が示す調査方法や調査項目で基本方針案が例示する機能阻害行為の明らかなおそれがあるかどうかを判断することは到底無理だと考えます。思想・信条にわたる調査は必要になるはずですが、したがって、それをしないと言っている以上、法律に明記すべきであり、基本方針でもそれに違反した場合の措置について明記すべきです。

オ 「(5) 情報提供の受付体制の整備」について

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、重要施設を運用する事業者、地域住民等から、土地の利用状況に関し、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。」としています。これにより調査を充実させ、法の実効性を確保にも資するとあります。

このような窓口設置は法律には規定がありません。

国会審議でも地域住民からの情報受付窓口を設置するとしました。まさしく密告の奨励です。併せて、「重要施設を所管する関係行政機関等、重要施設を運用する事業者」とあるのは重要です。防衛施設を所管するのは防衛省であり、自衛隊です。自衛隊には情報保全隊があります。情報保全隊が収集した情報を、法第7条ではなく、このような法律に根拠のない方法で提供させることができるのです。法第7条で公簿等に限ったとしても、ここで抜け道ができてまいります。まさに政府のいう「法の実効性確保」です。

このような、法律に規定の無い情報収集の方法は禁じるべきです。

(2) 「2 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」について

ア 「(1) 届出の趣旨」について

特別注視区域において土地等の所有権移転や建物の新築などで権利を設定する場合に、その契約に際して事前に契約内容などを届出させ、それによって内閣総理大臣はその取引や利用目的の調査をすることになります。なお、届出をしないとか、虚偽の届出をすれば処罰されます。この制度は土地等の権利移転や権利設定の状況を「適時に把握することが必要である」から届出義務を課すとしています。これは、国が考える安全保障＝国防に、国民・住民を自ら協力させるということです。戦前の国旗総動員体制の再来の萌芽です。基本方針案は、この制度の具体化を図るものです。

イ 「(2) 届出の対象」について

届出の対象からは土地等の賃貸借契約や相続による所有権の移転等は外されるとしています。土地等の所有権を相続する都度届け出よということはそもそもナンセンスです。人の死亡の適否まで国が管理することになるわけですから。他方、土地等の賃貸

借契約を除外するのは、そこまですれば賃貸借契約の締結やその斡旋をする所有者や不動産業者の反発が予想されるからではないでしょうか。届出をすべき対象から200平方メートル未満のものを除外する真意もそこにあると考えられます。

なお、建物については床面積としていますが、その「床面積」の定義はなされていません。各解の床面積の合計とすれば、簡単に事前報告の対象となってしまいます。土地は200平方メートルとしていますが、事前報告は当事者の負担となるのですから、「床面積とは建坪面積をいう」と定義すべきです。

ウ 「(3) 届出事項」について

届出事項は第13条第1項で①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、②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、③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、④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、⑤前各号に掲げるもののほか内閣府令で定める事項としています。基本方針はこの⑤について「国籍等(法人にあっては、代表者が日本の国籍を有しない等)、利用の現況等」としています。先に述べたように、この法律は国籍による差別はしないと言いながら、国籍等を届けさせるということは、やはり特定の国を敵視している現れでしょう。このような届出事項は追加されるべきではありません。

エ 「(4) 届出制度を円滑に運用するための取組」について

届出制度の運用を円滑かつ確実に行うために、制度趣旨や具体的手続きについての広報やマニュアル作成・公表、オンライン届出方法と、不動産取引に際して告知すべき「重要事項」として業者に説明する義務を課すとしています。これにより土地取引にマイナスの影響を及ぼすであろうことは、政府も国会答弁で認めました。しかし、それによる損失の補償はしないとしています。しかし、この制度で土地等の取引が制限されたり、販売価格が低下したりするなどの損失を国民が甘受すべき理由はありません。届出制度によって損失が生じる場合にはその補償をすべきではないでしょうか。

4 「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」について

(1) 「1 勧告及び命令の趣旨及び手続」について

勧告・命令の手続きは、①内閣総理大臣が調査結果を総合的に勘案し、土地利用状況審議会の意見をふまえて、注視区域内の土地等の利用者が現に当該土地等を機能阻害行為に供している場合か、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に行う、②勧告の対象となる土地等の利用者に対し、勧告に先立って機能阻害行為の状況等を説明する、③説明を受けて速やかに是正されれば勧告は行わない、④必要なら是正がなされなければ書面で勧告する、⑤勧告を受けた者が正当な理由なく勧告で

示された措置をとらなければ措置をとるよう命令するとしています。なお、⑤'として勧告を受けた者が措置に従わない正当理由があると申し立てた場合は、それが正当理由に該たるか否かを個別に判断するが、その際必要に応じて土地等利用状況審議会の意見を聴くことができるとしています。

この②の説明と、⑤'の正当理由があるとの申立は法律には規定されていない手続きです。②については刑罰につながる勧告・命令の手続きを慎重にするということでは認でき、これは必ずこのようにするというを確認すべきでしょう。

問題は⑤'です。国会で政府は、勧告を受けた者は行政不服審査法に基づく申立ができると答弁しました。行政不服審査法による審査請求手続きであれば、まず、内閣総理大臣は勧告を行う際に審査請求ができることを教示しなければならず、勧告を受けた者は勧告を受けたことを知った日の翌日から3カ月以内（かつ勧告があった日の翌日から1年以内）に、行政不服審査法の規定に従った事項を記載した審査請求書を内閣総理大臣に提出し（行政不服審査法では処分を行った行政庁の上級庁に提出しますが、上級庁がなければ処分庁に提出することとなっており、内閣総理大臣には上級庁はないので提出は内閣総理大臣になると考えます）、併せて勧告の執行停止の申立ができます。申立を受けた内閣総理大臣は、必要な手続きをとった上で却下・棄却・認容のいずれかの裁決をします。却下や棄却の場合は再審査請求ができます。行政不服審査法では以上のような手続きが予定されていますが、⑤'は見る限りこのような厳格な手続きではありません。土地規制法に規定のないこのような手続きを設けて、あたかも行政不服審査法の手続きは行わないようなことは許されません。内閣総理大臣は勧告の際行政不服審査法による審査請求ができる旨を教示し、不服がある場合は行政不服審査法の手続きによるという内容に変えるべきです。また、審査請求を申し立てた後は、その結果で申立に正当性がない（勧告は正当である）と判断されるまで、命令はしないということを明記すべきです。

なお、勧告は機能阻害行為のおそれがある場合だけでなく、現に機能阻害行為が行われている場合にも行われます。その場合、勧告を受けた者が以上のような審査請求を行えば、その結論が出るのに期間を要します。行政訴訟に発展することもあり得ます。さらには、勧告に従わず、命令にも従わない場合は、処罰される可能性があります。仮に処罰されても機能阻害行為を止めない場合はどうするのでしょうか。この法律では、機能阻害行為そのものを止める方法は用意されていません。

(2) 「2 機能阻害行為」について

ア 「(1)機能阻害行為の類型並びに勧告及び命令の対象となり得る行為」について

i 罪刑法定主義違反は解消されない

機能阻害行為は「対象となる施設の種類、機能等に応じて様々な態様が考えられ、また、技術の進歩等によって、その態様が複雑化・巧妙化するとも考えられる」し、「潜在的に行われるリスクも考慮する必要がある」が、「勧告及び命令の対象となり、土地

等を当初予定していた用途に用いることができなくなれば、その対象者にとっては予想外の不利益となる」ことから、「一定の予見可能性」を確保することが重要であるとして7つの類型（ただし類型そのものも「等」という接尾語付き）を例示します。しかし、「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」とし、さらに「例示する類型に形式的に該当しても、個々の事案の態様、状況等によっては、勧告及び命令の対象とならないこともある」ともします。そして「内閣総理大臣は、実際に勧告及び命令を行うか否かについて、個別具体的な事情に応じ、適切に判断する」としています。なお、さらに「例示する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、法の運用状況等をふまえ、適時に見直しを行う。」ともしています。

基本方針のこの内容では、罪刑法定主義違反は何ら解消されません。

i 結局は例示にすぎず、しかも限定されない

基本方針案は7つの類型自体に「等」を付け、さらに「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」としています。さらに「例示する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、法の運用状況等をふまえ、適時に見直しを行う。」ともしています。つまり、7つの類型をあげる意味も殆どないと言っているに等しいのです。7つの類型をあげたからといって、「一定の予見可能性」すら保障することにはならないでしょう。

ii 恣意的判断を行う恐れが高い

例示をあげながら、これらに限定されないとし、形式的には例示の行為に該当しても実際には機能阻害行為として認定せずに「内閣総理大臣は、実際に勧告及び命令を行うか否かについて、個別具体的な事情に応じ、適切に判断する」とするのは、内閣総理大臣の恣意的判断を禁じないということにほかなりません。

iii 類型の例示ではなく施設毎に明示すべき

機能阻害行為は「対象となる施設の種類、機能等に応じて様々な態様が考えられ、また、技術の進歩等によって、その態様が複雑化・巧妙化するとも考えられる」としています。先に述べたように、注視区域指定の対象となる防衛施設は4百数十あります。それぞれの施設にはそれぞれの施設ごとの任務・役割があり、施設機能もそれぞれに違うはずですが、レーダー施設でも、レーダーの役割ごとに機能が違います。一つの施設であっても複数の任務があれば複数の機能があります。基本方針案自体が機能阻害行為は「個別具体的な事情」で決まると言っています。したがって、類型を例示したからといって、土地等の利用者が行っている、あるいはこれから行おうとする土地等の利用が実際に機能阻害行為になるのか否かはわかりません。そもそも、ある防衛施設の周辺1kmの範囲内に土地等を所有し利用している人（簡単に言えばその住民）全てが、その防衛施設がどんなことをしていてどんな装置や設備があり、どのような機能を持っている

るのか、そしてその機能を阻害するにはどんな方法があるのかということを知っているはずはありません。そのような人たちに「このようなことをすれば機能阻害行為に該当するからやらないように」と言ってあげなければ、その人たちは処罰の危険にさらされます。罪刑法定主義に反しないとはそういうことです。

機能阻害行為は、注視区域や特別注視区域の指定毎に、「その区域内ではどういうことをすれば機能阻害行為に該当し処罰される可能性がある」と明示すべきです。

iv 例示された類型に対する疑問

例えば、例示の1番目の「自衛隊等の航空機の離発着の妨げとなる工作物の設置」については、航空法で空港周辺での工作物の高さ制限が規定され、空港設置者による設置しないように求めたり補償や買い取りができることになっています。

5番目の「施設に対する妨害電波の発射」は電波法で禁じられており、違反すると懲役1年以下もしくは罰金100万円以下という罰則があります。しかし土地規制法は、機能阻害行為のおそれ、つまりまだ妨害電波を発射していない段階で懲役2年以下、罰金200万円以下という、より重い刑罰を科すのです。7番目の「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」も低潮線保全法で禁じられており、その罰則は1年以下の懲役又は50万円以下の罰金です。ここでも罰則を強化しています。

2番目の「自衛隊等のレーダーの運用の妨げとなる工作物の設置」ですが、最近、風力発電機の風車が自衛隊のレーダーの妨げとなっているという報道がありました。風力発電は国（経済産業省）が推進している事業です。こういうことも機能阻害行為になるのです。また、施設周辺1kmの規制では意味がないことの1例です。3番目のレーザー光等も、到達距離は1kmを超えるので、同じく周辺1kmの規制では防げません。なお、レーザー光は物件に被害を及ぼすものではなく、人の目に被害を及ぼすおそれがあるものであり、レーザー光の照射を施設機能阻害行為とすることには疑問がありますし、刑法の傷害罪で対応可能だと思われま

す。4番目の「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」とは具体的にどのようなものを想定しているのでしょうか。古代の戦争では「投石機」というものがありました、そのようなものを想定しているのでしょうか。あるいはロケット砲なども含まれるのでしょうか。これでは何をしてはいけないのか分かりません。また刑法（建造物損壊罪、器物損壊罪など）や火薬物取締法などで規制可能だと考えられます。

6番目の「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」は、なぜ係留施設だけを持ち出しているのでしょうか。また、盛土の規制については、熱海の事故後、新たな制度が検討されています。そのような全体的な制度をふまえる必要もあるでしょう。

基本方針案は「機能阻害行為の類型に該当するとして何らかの対応が必要と判断される行為のうち、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

令に基づく措置がない、又は、当該措置により機能阻害行為が防止されないものが、勧告及び命令の対象となり得る」としてはありますが、以上のように、仮に類型を例示するのであれば、この立場で（つまり他の法令で対応できるものは除外するという立場で）例示される類型を限定するべきでしょう。

イ 「(2) 阻害行為に該当するとは考えられない行為」について

i 該当しない行為を例示することについて

「次に例示する行為は、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。」として5つの行為を例示しています。

まず、そもそも、このように「該当するとは考えられない行為」を列挙する趣旨が分かりません。人が生きていく場合、生活の時と場所は刻々と変わりますし、それに伴い行う行為は無数にあります。規制や処罰の対象となる行為はそのうちの「どれだ」と言うことは可能ですが、規制や処罰の対象とならない行為を「規制や処罰の対象となる行為以外の行為だ」と言うことはできますが、そうではなく、無数にある行為を一つ一つ具体的に指摘することは不可能です。したがって、阻害行為についても、該当する行為（これは内閣総理大臣が規制したい、処罰したいと考える行為です）を言うことはできても、「これこれは規制しない」と全て言うことはできません。しかし、基本方針案はそれを例示したのです。しかも、次に述べるように、例示された行為は「日常生活・事業活動として一般的な行為」であり、「そんなこと勝手にしょ」と言いたくなるものであり、例示することはナンセンスとしか言えません。

しかし、なぜそれを例示したのか。それは、次に見るように、例示されている行為も一歩違えば阻害行為に該当する可能性があるということだと考えれば理解できます。

もし阻害行為に該当しないということ为例示するのであれば、「日常生活・事業活動として一般的な行為」ではなく、国会でも問題とされ、国民が懸念しているような行為、つまり、基地や原発のデモや集会を含む反対運動や監視活動などは該当しないとすべきです。

ii 例示された行為から推定される機能阻害行為

1番目の「施設の敷地内を見ることが可能な住宅への居住」については、法案説明資料で機能阻害行為の1番目にあげられていた「高所からの継続的監視、盗聴」との関連が考えられます。監視活動自体は施設に何らの（電波も含む）物理的な影響を与えるものではなく、そもそも阻害行為とされるべきではありませんし、被害を被っている基地周辺の住民が基地を監視することを制限することは不当ですから、これを阻害行為とすることに対して厳しく批判してきました。基本方針案でそれが無くなったのはこの間の運動の成果と言っていいと思います。しかし、それが機能阻害行為に該当しないと考えて基本方針案に記載しなかったのであれば、先ほど述べたように、「高所からの継続的な監視行為は該当しない」と明記すればいいはずですが、そうしていません。施設の敷地内を見ることが可能な住居への「居住」は問題ないが、単なる「居住」ではない

「居住して継続的に監視する」ことは機能阻害行為とされる可能性があると言って過言でないでしょう。

2番目の「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」は、住宅よりも高い倉庫を造れば機能阻害行為に該たる可能性があるということです。住宅や建物、附属建物の高さ制限は、例えば都市計画区域ではそこで規制されており、例えば居住している住宅は平屋建てでも、敷地に2階建ての倉庫を造ることは自由です。それを、基本方針では住宅より高いものを造れば機能阻害行為だ、と言うのです。こんなおかしいことはありません。1番目と同様に、住宅よりも高い倉庫等を造って施設内を監視するのを阻害行為とするという意図が感じられます。三里塚には2階建ての木の根ペンションがありますが、このような物を想定しているのでしょう。

3番目の「施設周辺の私有地における集会の開催」はどうでしょうか。そもそも集会を阻害行為に該当するか否か検討していることが強く非難されるべきです。そして、私有地における集会は規制しないが、私有地以外の場所、つまり公園や広場での集会、駅前や人通りのある道路などでの街頭宣伝活動などは規制対象とするということでしょう。

4番目の「施設周辺の商業ビル壁面に収まる範囲の看板設置」はどういうことでしょうか。看板の設置は屋外広告物法と屋外広告物条例で規制されています。それは景観の保護を目的としています。そもそも政治的表現を屋外広告物法や屋外広告物条例で規制することは問題がありますが、それを置いたとしても、看板の設置はこれらによって規制がなされるのであり、土地規制法で規制対象とすべきではありません。看板の何が機能を阻害するのでしょうか。また、そもそも「商業ビル壁面に収まらない範囲の看板」は壁面に設置されるのでしょうか。商業ビルではない住居ビルの場合は壁面に収まるものであっても機能阻害行為となりうるということでしょうか。理解できません。ただし、ここでわざわざ「看板」を持ち出したのは、その内容を問題にしているのでしょうか。つまり、基地撤去要求のスローガンを掲げる看板などです。反基地活動、反原発活動への介入が危惧されます。

5番目の「国境離島等の海浜で行う漁ろう」はどういうことでしょうか。国境離島の海浜では漁労以外行ってはならないということでしょうか。海水浴も機能阻害行為になるということにしか読めません。潮が引いた海岸で潮干狩りをするのも問題にされかねません。

以上のように、例示された行為も極めてナンセンス、かつ不適切なものばかりです。このような例示は止めるべきです。

iii 公共の土地を使用する行為について

基本方針案は、先の例示をした後、「なお、国や地方公共団体が管理する公園や道路といった公共の土地をイベントのために一時的に使用する者は、法第9条の措置の対象となる土地等の利用者には該当せず、勧告及び命令の対象とはならないと考えられ

る。」としています。逆に言えば、一時的ではなく、あるいはイベントのためではなく使用する者は対象となる可能性があります。例えば、キャンプ・シュワブ前の道路脇のテントはどうでしょうか。継続的ですし、「イベント」のためではないので、その所有者は対象となる可能性があるということでしょうか。しかし、第9条の措置の対象者である「土地等の利用者」は「所有者又は所有権以外の権限に基づき使用若しくは収益する者」をいいますので（第4条第2項第4号）、シュワブ前の道路のテントはこのような使用権限に基づくものではなく、第9条の措置の対象にはならないはずです。したがって、基本方針案のこの文言も不要です。

先に述べたように、基本方針案では機能阻害行為を具体的に記載すべきであり、「該当しない行為」を示すとしても先に述べたようにこれまで懸念されてきたような国民の正当な表現行為にかかわる行為を該当しないとすべきであり、それ以外に基本方針案のような該当しない行為を記載すべきではありません。

(3) 「3 補償の趣旨及び手続き」について

ア 「(1)補償の趣旨」について

法の規定を基本的に確認している内容です。

イ 「(2)補償の手續等」について

損失補償に際しての協議について、利用制限された所有者等の「主張の正当性、合理性等を見極める必要がある」としています。不当・不合理な要求を拒否することは当然でしょうが、そもそも違法ではない利用を制約させられる訳ですから、正当性や合理性は広く扱われるべきです。また、協議は公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱を踏まえるとしています。これは当然でしょう。

5 「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」について

(1) 「1 関係行政機関の長に対する情報提供等」について

法第21条第1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る。」と規定していますが、どのような場合が「必要がある場合」となるかは不明です。この点、基本方針案では「法では、土地等利用状況調査を通じて確認された機能阻害行為を是正するための措置として、勧告及び命令を定めているが、仮に、他法令に基づく措置によって、迅速かつ適切にその機能阻害行為を予防又は是正できるのであれば、その方策を追求することが求められる。」としています。すなわち、勧告を行うべき状況になった場合で、勧告による措置をとることと同様の効果がなされる場合に、その措置をとるようという情報提供できるということです。

法文上限定のない情報提供の必要性の判断や提供する情報の内容の判断を全て内閣総理大臣に委ねることは適切ではないので、せめてこの基本方針案でいうことを明確な要件とし、それに限定すべきです。

(2) 「2 国による土地等の買取り等」について

法第23条の注視区域内にある土地等で機能阻害行為に用いられることを防止するために国が適切に管理する必要があるものの買取りに努めるという制度ですが、これは事実上の軍事目的による土地収用の復活と批判されている制度です。基本方針案では、買取りの申出に応ずるか否かはその土地所有者等の判断に委ねられると当然のことを書いてありますが、それに続けて「国には、当該所有権等を有する者の理解が得られるよう、最大限の努力を払うことが求められる。」としており、買取りのために住民の側からすれば相当強い圧力がかけられることが予想されます（辺野古新基地建設では、沖縄県民の度重なる反対の民意が示されているのに、国は「引き続き丁寧な説明を行う」と言いながらあらゆる手段を講じて工事を続けています）。

ここでいう防止すべき「機能阻害行為の用に供される」見込みとはどのようなものであるのか、「国が適切な管理を行う必要」とはどのようなことなのかについて、内容が明確ではありません。この制度を続けるのであれば、基本方針案では、これらの要件について、明確かつ具体的に規定すべきです。

また、「国には、当該所有権等を有する者の理解が得られるよう、最大限の努力を払うことが求められる。」は削除し、国は当該所有者等に対し圧力となるような買取りの働きかけはしないとすべきです。

(3) 「3 土地等利用状況審議会の概要及び役割」について

審議会の委員は「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、地方の行政・経済等に関して優れた識見を有する者の中から、内閣総理大臣が任命する。」とありますが、この法律が国民・住民の基本的な人権を侵害するおそれ大きいことからすれば、この法律に批判的な立場の人や、反基地活動や反原発活動にも詳しい人などからも委員が任命されるべきです。

(4) 「4 法に基づく実施状況の公表」について

公表する内容は「概要のとりまとめ」では不十分であり、報告すべき事項はより詳細かつ明確にすべきです。さらに、国会にも報告することも明示すべきです。

(5) 「5 わが国の安全保障をめぐる内外情勢の変化等への対応」について

付則第2条は5年後の見直しを規定しています。ところが基本方針案はこの5年の経過待たないで必要な検討及び見直しを行うとしています。少なくとも付則は法律の一部であり、国会で採決されたものです。基本方針案がいう5年を待たずに見直しを行うということは参議院の付帯決議にあることですが、法律の一部である付則に反することであるので、仮に見直すとすれば、政府だけで可能な基本方針や政令の変更ではなく、国会で審議して付則を含めた法の改正の手続きによるべきです。