

2021.5.24

「重要土地規制法案」は戦前の要塞地帯法の拡大再来だ  
-憲法と国際人権規約に反する法案の撤回を求めます-

海渡雄一

## 第 1 表現の自由と開かれた情報のための NGO 連合の声明案の内容

### 1 はじめに

私たちは、日本の社会における表現の自由の侵害、政府に関する情報の秘匿化などに疑問を持つ、多くの NGO が、自由権規約委員会へのオルタナティブレポートを提出し、委員会の勧告を求め、その勧告の実現を日本政府に求めていくことを共同の目的として結成されたネットワーク組織です。私たちは、すでに 2020 年 9 月 30 日に共同レポートの第一弾を自由権規約委員会に提出しています。

私たちは、現在国会で審議されている「重要土地規制法案」には、人権保障上看過することのできない問題点が含まれていると考えますので、以下の理由により、その撤回と廃案を求めるものです。

### 2 立法の経緯と法案の概要

本年 3 月 26 日、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案」を閣議決定し、国会に提出しました。

この法案は、昨年 12 月 10 日に自民党政務調査会がまとめた「安全保障と土地法制に関する特命委員会」の提言をもとに、閣法として提出されたものです。法案提出にあたって、当初は連立与党の公明党は「まるで戦時下を思わせる民有地の規制」(漆原良夫公明党前議員の「うるさん奮闘記」より)などとして強い難色を示していましたが、法案の微修正によって個人情報への配慮条項を付加すること、指定については、「経済的社会的観点」から留意することを法文上に盛り込む方向などが確認されたために法提案に応じた経緯がありました。

法案では、基地など安全保障上の「重要施設」周辺概ね千メートルの区域や「国境離島等」を「注視区域」または「特別注視区域」に指定して土地・建物の利用状況を調査し、重要施設や国境離島等の「機能を阻害する行為」に対し行為の中止または「その他必要な措置」を勧告・命令することを定めたものです。命令に従わない場合は懲役刑や罰金刑を課することができます。「特別注視区域」に指定されると、土地売買等の取引の際は事前に取引の目的等の報告が求められ、虚偽の報告をしたり、報告を怠った者は同じく処罰されます。

前述のように、法案の提出に至ったきっかけは、外国の基地周辺や国境離島での土地取得に規制を求める自治体議員や自民党議員の要望でした。しかし実際には外国人の土地取得によって基地機能が阻害される事実(立法事実)が存在しないことが明らかになっています(2020年2月25日衆院予算委員会第8分科会)。にもかかわらず、法案は広く国が定める「重要施設」周辺の土地・建物の所有者や利用者を監視し、土地・建物の取引や利用を規制するものになりました。この法案に対して、市民の財産権を侵害し土地取引や賃貸を伴う経済活動を停滞させるとの懸念の声があります。本声明では、それにも増して広く市民が監視され、そのプライバシーと表現の自由が大きく損なわれることに警鐘を鳴らしたいと思います。

### 3 法案の核となる概念や定義がいずれも極めてあいまいである

この法案は、法案中の概念や定義が曖昧で政府の裁量でどのようにも解釈できるものになっています。まず、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」とは何をさすのかは政令で定め、「重要施設」の「機能を阻害する行為」とはどのような行為なのかも政府が定める基本方針に委ねています。

重要施設には自衛隊と米軍、海上保安庁の施設だけでなく、「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恐れのあるもので、政令で指定するもの」を含むとされており、原発などの発電所、情報通信施設、金融、航空、鉄道、ガス、医療、水道など、主要な重要インフラは何でも入りうる建付けの法案となっています。

調査の対象者のどのような情報を調べるのかについても政令に委任されています。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ついては、政令で定めるという規定すらなく総理大臣の判断に委ねられています。市民の自由と基本的人権を阻害する可能性のある、市民に知られては都合の悪い規定は、法文中ではなく政府がつくる基本方針や政令、総理

大臣の権限で決められるようにしているのです。

このように刑罰を構成する要件規定が法律に明示されないということは、刑事法の基本原則すら満していないものであり、刑罰の構成要件の明確性を求めている憲法 31 条、自由権規約 9 条にも違反するものであるといわなければなりません。

#### 4 法案の具体的な問題点

この法案が成立するとどのようなことが起こりうるか、問題点を以下にあげます。

##### 1. 法案7条は、重要施設周辺の土地・建物利用者の個人情報ほとんど収集され監視されることを定めている

「施設機能」を阻害する行為やそれをするおそれがあるかどう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・信条などの情報が必要となります。すなわち、重要施設の周辺にいる者はことごとくこれらの個人情報を内閣総理大臣に収集され、監視されることになるのです。

法案3条は、「個人情報の保護への十分な配慮」「必要最小限度」などと規定していますが、これらの気休めともいえる規定が実効性のある歯止めとなる保証はどこにもありません。このような法案は思想良心の自由を保障した憲法 19 条、自由権規約 18 条、プライバシーの権利を保障した憲法 13 条、自由権規約 17 条に反すると言えます。

##### 2. 具体的な違法行為がなくても特定の行為を規制できる

「重要施設」の周囲や国境離島に住んでいるか仕事や活動で往来している者に対して、政府の意向で調査することができ、「機能を阻害する恐れ」があるとの理由で行動を規制できるようになります。

しかもその規制は命令に従わなければ懲役刑を含む罰則も含むという苛烈なものです。このような法案は、居住・移転の自由を定めた憲法 22 条、表現の自由を保障した憲法 21 条、自由権規約 19 条に反するものと言えます。

##### 3. 「関係者」に密告を義務付け、地域や活動の分断をもたらす

法案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ます。「関係者」は従わなければ処罰されますので、自らに関する情報を無理やり提供さ

せられる基地や原発の監視活動や抗議活動をする隣人・知人や活動協力者の個人情報を提供せざるを得なくなります。これは地域や市民活動を分断するものであり、市民活動の著しい萎縮に繋がります。このような法案は、憲法 19 条と自由権規約 18 条が絶対的なものとして保障している思想・良心の自由を侵害するものです。

#### 4. 事実上の強制的な土地収用である

法案 11 条によれば、勧告や命令に従うとその土地の利用に著しい支障が生じる場合、総理大臣が買取りを求めることができます。命令に従わなければ処罰されるとなれば、やむなく買取りに従わざるを得ないのであれば、これは重要施設周辺の土地の事実上の強制収用と言えます。土地収用法は戦前の軍事体制の反省に立ち、平和主義の見地から、土地収用事業の対象に軍事目的を含めていませんでした。軍事的な必要性から私権を制限する法案は憲法前文と 9 条によって保障された平和主義に反し、さらには憲法 29 条によって保障された財産権をも侵害するものです。

#### 5. 不服申立ての手段がない

権利制限を受ける市民は、本来それらの指定や勧告・命令に対して不服申立てができるようにすべきですが、法案にはそのような不服申し立て手段は定められておらず、憲法 31 条に定められた適正手続きの保障すら著しく侵害するものです。

### 5 私たちは、この法案の撤回と廃案を求めます

#### 1. 膨大な量の個人情報の入手・蓄積・分析のために情報機関が強化される

この法案が成立した場合には、実際の調査では、聞き込み、張り込みはもちろん、警備公安警察が現地で調査し収集した個人情報も入手されることになるでしょう。その収集や分析には相当な人手が必要であり、内閣情報調査室などの市民監視のための情報機関の大幅な拡充や機能強化につながっていく恐れがあります。

#### 2. 基地や原発の監視行動も規制の対象とされる。

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や神奈川などの基地集中地域では、市民が自分たちの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ました。自衛隊のミサイル基地や米軍の訓練場が新たに作られたり、作られようとしている先島諸島や奄美、種子島でも同じ状況に置かれています。このような、自分たちの命と生活を守る当たり前の基地監視行動ですらこの法案は規制の対象にしているといえます。

また、その規制は南西諸島や基地周辺に限られないことは前述したとおりです。重要施設は原発をはじめ放送局、金融機関、鉄道、官公庁、総合病院などの重要インフラの周辺にまで拡大適用される可能性があります。大都市圏に住むほぼすべての人が監視と規制の対象となる可能性を含んでいるのです。このような法案は、市民の多様な表現の自由を保障した憲法 21 条、自由権規約 19 条に反するものと言えます。

### 3. 法案は戦前の要塞地帯法の拡大版の再来であり、憲法と国際人権法を著しく侵害するものであり、廃案・撤回するしかない

この法案は、自民党が憲法改悪で提案しようとしている「非常事態条項」を先取りする形で市民の監視と権利制限を日常化させる法律なのです。そのような意味で、この法律は、戦前の社会を物言えない社会に変えた軍機保護法、国防保安法とセットで基地周辺における写真撮影や写生まで、厳罰の対象とした要塞地帯法(明治 32 年 7 月 15 日法律第 105 号)を、さらに適用範囲を重要インフラ設備にまで拡大して再来させたものだといえるでしょう。

この法律が成立すれば、市民と市民団体の活動に対する萎縮は限らない連鎖を生み、戦前のように、日本社会を沈黙の支配する社会へと変えてしまうことすら予想されます。安保関連施設を厚いベールで隠し、一切の批判を封じることから、戦争に向かう政策を補強する戦争関連法の一環であると言わざるをえません。このような法案は決して成立させてはなりません。私たちは、日本国憲法と国際人権自由権規約に真っ向から反する、この人権侵害法案を撤回するよう求めます。

## 第 2 立憲民主党が検討中の修正素案の内容とその問題点

立憲民主党は政府・自民党の国民監視強化のための悪法・重要土地規制法案の成立に手を貸さないでください

### 1 検討中の修正素案の内容

私たちは、5 月 10 日に 170 を超える多くの市民団体と協力して重要施設周辺土地調査法案に反対する意見書を公表しました。

本日 5 月 19 日から衆議院内閣委員会で法案の審議が始まります。この段階になって立憲民主党が修正案を提出しようとしていることが明らかになりました。琉球新報(17日報道)と関係者への聞き取りによって修正案の内容がほぼ明らかになりました。

第1に物件の除却等に係る代執行制度をつくり、実効性を向上するとしています。

- (1) 国は、機能阻害行為に係る9条2項の命令を受けた者がその措置を履行しない場合に、これを放置することにより公共の危険を生じさせることが明らかであるときは、行政代執行法の定めるところに従い、自ら義務者のなすべき行為をし、又は第三者をしてこれをさせることができること。
- (2) 代執行を行うに当たり、過失がなく9条2項の命令の対象者を確知することができないときの手続規定(公告など)を設けること。

としています。

第2に、私権制限を抑制するとして、事前調査のための権限を修正するとしています。

- 1 土地等に係る報告徴収に関する罰則の削除  
土地等利用状況調査のため必要があると認めるときに行う報告徴収について、これに応じなかった場合の罰則規定を削除すること。
- 2 届出義務違反に対する罰則の削除  
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義務に違反した場合の罰則規定を削除すること。
- 3 事後届出の範囲の拡大  
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、事後届出も可能とすること。

としています。

第3「重要施設」の指定に関して、これを限定するため、公明党との協議で入れられた留意事項を削除し、基本方針の記載事項である「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、「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」との文言を削るとしています。これによって、大都会でも、自衛隊、米軍施設の周辺は注視区域及び特別注視区域に指定されることになってしまいます。

第4に農地・水源地の調査に係る検討を行うとして、国民生活の基盤の維持及び安全保障の観点から、農地及び水源地に関し、利用状況の調査及び利用の規制を行うことについて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとしています。

安全保障関連だけでなく、農地、水源地にまで無限定に調査範囲を拡大しようとしています。

## 2 立憲民主修正素案によって問題点は解消されない

この政府案に対して、立憲民主党の準備中の修正素案は、防衛関係施設やインフラ施設周辺の市民活動を広範に監視し、政府にとって都合の悪い活動を禁圧しようとする姿勢を共有するものだ。注視区域や特別注視区域における調査協力拒

否や特別注視区域における届出義務違反に対する罰則だけは削除してはいるものの、その一方で「重要施設」の機能阻害行為をするもの、またはその恐れのあるものが政府の中止命令に従わない場合に、政府提案にはない代執行による強制的な措置を設けている。一步踏み込んでいともいえる。

加えて、「重要施設」の指定に関する留意事項を削除することで大都市市街地の「重要施設」周辺まで、例外なく調査と規制の対象にし、さらに農地・水源地までも調査と規制の対象に加えることを提案している。むしろ問題を激化させるものだ。

### 第3 基地の周辺を外国に買い占められたら困るのでは？

#### 1 もともとの提言は外資規制だったはずなのに

この法案の出発点は外国資本による基地周辺の土地取得の規制にあった。そして、そもそも、その立法事実の存否そのものが疑問であることは前に述べた。

そもそも、外国資本による安全保障上重要な土地買収の問題をめぐり、自民党の前記特命委員会の提言は、土地の所有者情報を一元的に把握できるデータベース設立を含む法整備を議員立法で検討するとしていた。その上で、政府には検討中の土地管理のための関連法案を来年1月召集の通常国会に提出するよう求めたものだった。

提言では、各省庁が個別に調査している土地に関する情報を一元的に把握できるデータベースを整備する「総合的推進法」の制定を提案し、基本方針として、(1)所有者が不明な土地を利用しやすくする(2)土地関連台帳の充実(3)土地保有に関する情報連携や国民への開示を掲げていた。

そして、政府に対しては防衛施設周辺や国境離島、重要インフラ施設周辺の安全保障上重要な土地について、国籍を含めた所有者情報の収集や調査などを徹底するよう要請したのである。この後段部分だけが立法化されたのが、今回の法案だ。

#### 2 内外無差別原則違反？ GAT 違反？

しかし、不思議に思うことは、なぜ、まず外資による基地周辺土地取得の規制をしないのかである。政府の「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」提言は、この点について、次のように述べている。

「土地を巡る安全保障上の不安や懸念としては、外国資本等による土地の取得・利用を問題視する指摘が少なくない。しかしながら、経済活動のグローバル化が進展する中、外国資本等による対内投資は、イノベーションを生み出す技術やノウハウをもたらすとともに、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である。

今般の政策対応の目的は、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

は適切でない。

また、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 のルールにも抵触する」

### 3 基地周辺の土地の外資取得を制限すれば十分のはず

しかしこの政府説明はあきらかにおかしい。こんなことを言えば、放送局の株式の外資取得制限も内外無差別原則違反になるのではないか。日本国の主権にかかわる規制なのだから、外資の規制は、適切な法案を作れば法制的にも十分可能なはずだ。

実際には、特定の外国を仮想敵国としながら、それを法の明文に書くことができないとして、内外平等に監視対象とするという帰結は、あまりに倒錯した論理であり、そのために必要な範囲を超えた、過度に広汎な規制となっているのである。

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、百歩を譲って、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のはずである。

基地と原発周辺の市民全体を監視対象とし、刑罰の威嚇によって行動をコントロールしようとする重要土地規制法案は、戦前の社会を物言えぬ社会に変えた秘密保護法制の中の要塞地帯法を、事前規制・監視強化を可能とし、軍事以外のインフラ施設にまで拡大した稀代の悪法である。こんな不出来な法案は廃案一択しかない。立憲野党は全力で取り組んでいただきたい。