

重要土地調査規制法の法的問題（1）

奥 野 恒 久
石 塚 武 志**Legal Problems of “Act on the Review and Regulation of the Use of Real Estate Surrounding Important Facilities and Remote Territorial Islands” (1)****Abstract**

On June 23, 2021, “Act on the Review and Regulation of the Use of Real Estate Surrounding Important Facilities and Remote Territorial Islands” was enacted. In this article we consider this law in the view of constitutional law and administrative law. In this paper we note the background this law was established and its summary. Then we consider constitutional problems such as the regulation of intellectual freedom, economical freedom and “national security” regarded as public welfare. Especially we closely watch the danger of surveillance by public authority.

Keywords

constitutional law, administrative law, surveillance by public authority, national security

はじめに

2013年12月17日、安倍政権下で「国家安全保障戦略」が閣議決定された。「国際協調主義に基づく積極的平和主義」（以下、「積極的平和主義」）なる言葉を生み出したこの戦略は、「政府の最も重要な責務は、我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うすることである」で始まる（1頁）。すなわち、国家安全保障を国政の最高価値に位置づけたのである。「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定める憲法13条とは、国政における価値理解や国政の目的理解からして全く相容れない。だが、安倍政

権はこの戦略の実現を着々と進めてきた。たとえばこの戦略は、「情報機能の強化」として特定秘密保護法を正当化し（16頁）、「技術力の強化」として「安全保障の視点から……産学官の力を結集させて、安全保障分野においても有効に活用する」（17頁）という。2015年から、防衛装備庁の安全保障技術研究推進制度の運用が始まり、多額の政府予算で軍事研究を推進するようになったことは周知の通りである。また、安倍政権は「積極的平和主義」をキーワードに、2014年7月には従来の政府の9条解釈を変更し、集団的自衛権の行使を「限定付き」で認め、さらに「武力の行使」を行う他国軍への後方支援を「必要な場合がある」とする閣議決定を行った。これまで日本国憲法のもと、平和主義とは軍事を否定・制限する概念であったが、「積極

的平和主義」とすることで軍事を容認・推進する概念へと転換を図ったのである。この閣議決定に基づいて、2015年に安保関連法が成立したことも周知の通りである¹⁾。

そしてこの戦略は、「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」(12頁)との方針を示すとともに、「社会的基盤の強化」に向け、「我が国と郷土を愛する心を養うとともに、領土・主権に関する問題等の安全保障分野に関する啓発や自衛隊、在日米軍等の活動の現状への理解を広げる取組、これらの活動の基盤となる防衛施設周辺の住民の理解と協力を確保するための諸施策等を推進する」(32頁)とする。

その後の経緯はⅠ章で概観するが、2013年の「国家安全保障戦略」が起点となって、「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」(以下、「重要土地調査規制法」あるいは「本法」)が、2021年6月に成立したのである。このような背景を有するだけに本法は、その立法目的からして憲法上の疑義があるとともに、プライバシーの権利や財産権など市民の人権を侵害しかねないという根本的な問題がある。しかもその基準や要件の多くが本法では定められず政令や「基本方針」に委ねられていることや、土地等利用状況調査という行政調査の根拠法制など行政法上の問題点も散見される。

そこで本稿では、Ⅰ章で本法の背景(1)と概要(2)を述べたうえで、Ⅱ章で憲法上の問題を、Ⅲ章で行政法上の問題を検討する。Ⅰ章1とⅡ章は憲法学を専攻する奥野が、Ⅰ章2とⅢ章は行政法を専攻する石塚が担当し、憲法・行政法の両分野にかかわる問題についてⅣ章で扱う。なお、本号ではⅡ章までを掲載し、Ⅲ章・Ⅳ章は次号にて掲載する。

Ⅰ 重要土地調査規制法制定の背景と概要

1 重要土地調査規制法制定の背景

「国家安全保障戦略」を踏まえて、防衛省は2013年から約650の防衛施設の隣接地について

調査を行い、内閣府総合海洋政策推進事務局は2017年から国境離島の領海基線の近傍の土地について調査を行ってきた。これら調査につき、後述の「有識者会議」は、「情報収集は一定程度進展した一方で、いずれの調査も制度の裏付けがないものであったことから、詳細な利用の実態等は必ずしも十分に把握できなかったとの指摘がある」(「有識者会議提言」4頁)と総括している。また、2017年4月には「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基本的な方針」を内閣総理大臣決定し、「国が適切な管理を行う必要があると認められる土地については、買取りや借上げ、その他必要な措置を講ずる」とし、2018年5月には「海洋基本計画」を閣議決定し、「国境離島の保全上重要と考えられる土地について、……所有者が不明である土地に伴う課題や外国人等による土地の取得に関する意見も考慮しながら、土地利用等のあり方及び必要な措置について検討する」とした。

政府はその後、2020年7月17日閣議決定の「経済財政運営と改革の基本方針2020」にて、「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」とし、2020年10月29日に、当時の小此木八郎領土問題担当大臣の下に「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」(座長：森田朗津田塾大学教授。以下、「有識者会議」)が設置された。国際政治学者や行政学者、行政法学者ら7名で構成される有識者会議は、同年11月から3回開催され、同年12月24日に「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」(以下、「有識者会議提言」)という提言を提出する。この提言は、「国民の豊かな暮らしや経済の持続的成長は、安全保障の確保なくしては成り立たない。土地の所有・利用に関しても、我が国経済の持続的成長と安全保障の確保という二つの目的の同時達成を目指していくことが必要である」(7頁)との認識に立ち、「安全保障上重要な機能・役割を担う施設や地域」の土地について、「どのような者が所有し、どのような形で利用されているのかとい

う実態を政府ができる限り詳細に把握した上で、仮に、安全保障の観点から不適切な利用実態が明らかになれば、政府として適切に対処し得るという、実効性が担保された制度的枠組みを創設することが必要である」（8頁）として、新規立法措置を求めるのである。

この提言を受ける形で、2021年3月26日、「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」（以下「法案」という）が閣議決定され、同日、法案は国会に提出された。国会審議では、法案1条が「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」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」とあるが、はたして重要施設や国境離島の機能が阻害されるといった立法事実があるのかが、大きな論点となった。政府は、「有識者会議提言」が「経済的合理性を見出し難い、外国資本による広大な土地の取得が発生する中、地域住民を始め、国民の間に不安や懸念が広がっている」と指摘していることをあげるが、2020年2月の段階で防衛副大臣が「現時点で、防衛施設周辺の土地の所有によって自衛隊の運用等に支障が起きているということは確認されておりません²⁾」と応じていること等から、立法事実の存在は疑わしい。この点を追及されると、小此木大臣は「安全保障上のリスクとなる土地取引の有無については、安全保障上のリスクを回避する観点から、お応えすることは適当でない」と、立法事実の存否自体を、安全保障を口実に明らかにしなかったといえよう³⁾。

本法案は、2021年6月16日に参議院本会議にて可決、成立し、6月23日に公布された。なお、本法に対しては、いくつかの地方公共団体の議会において、その廃止等を求める意見書が可決されている⁴⁾。

2 重要土地調査規制法の概要⁵⁾

上記の法目的（法案で示された法目的は、本法1条でもそのままの文言で目的規定とされ

た）を達成するためのものとして、本法は、以下のような調査、規制の制度を採用した。

本法では、「重要施設」（自衛隊施設、米軍基地、海上保安庁の施設のほか、国民の生命・身体・財産に関わる「生活関連施設」が含まれている）の周囲約1,000m及び国境離島等の区域内について「注視区域」を指定（5条）したうえで、土地等の利用状況について調査を行うことが規定されている（6条以下；以下「土地等利用状況調査」という）。この調査は、国の関係行政機関や関係地方公共団体からの情報提供（7条）のほか、「土地等の利用者その他の関係者」からの報告の徴収等（8条）により実施される。8条による報告の徴収等への拒否については、罰則が規定されている（27条）。

また、注視区域では、「重要施設の施設機能」や「国境離島等の離島機能」を阻害する行為を抑止するために勧告を発しうること、またこの勧告への不服従に対して勧告に係る措置の命令を発しうることが規定されている（9条）。この命令への違反についても罰則が規定されている（25条）。9条による勧告・命令に従うことによって損失が生じる場合について補償の根拠規定が置かれるとともに（10条）、勧告・命令に従うならば土地等の利用に著しい支障が生じる場合について、国に対し買入れを申し出ることができる（11条）。

注視区域のうち、特に重要な施設機能・離島機能に係るものは「特別注視区域」の指定の対象となる（12条）。特別注視区域における土地等の取引は届出制による事前規制の対象とされる（13条）。

以上の調査、規制の前提として、重要施設の施設機能・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政府が定めるとされている（4条）。本法の規定による措置の実施に当たっての留意事項として、個人情報の保護に十分配慮すべきことと併せて、本法による措置の実施につき本法の目的との関係で必要最小限度のものとすべきことが規定されている（3条）。

本法では、以上のような権限の多くを内閣総理大臣が行使するとされているほか、注視区域

の指定等にあって意見を聴取すべき機関として「土地等利用状況審議会」を設置するとされている（14条以下）。

本法は、交布の日から起算して1年3月を超えない範囲内において政令で定める日より施行するとされており（附則1条）、2022年9月頃までに全面施行することが想定されている（第204回国会衆議院内閣委員会議録28号11頁）。

本法による以上のような調査、規制の制度につき、以下では、憲法学からみた場合の問題点、行政法学からみた場合の問題点を順に検討する。

II 憲法上の問題

1 精神的自由の制限

「有識者会議提言」は、「国民の権利との関係」という項目において財産権と公共の福祉の関係について言及しているが、プライバシーや思想・良心、表現といった精神的自由については触れていない。これは決定的な問題であり、まずこの点から検討する。

(1) 市民運動の制限

本法9条は、重要施設や国境離島の機能阻害行為を勧告及び命令の対象としているが、その機能阻害行為がいかなるものなのか明らかにしていない。「毎日新聞」が情報公開請求で入手し報じるところでは、「継続的な高所からの監視・盗聴」など8事例が想定されているという（「毎日新聞」2021年12月30日）。市民グループが基地の実態を把握しそれを広く知らせようと、たとえば米軍基地近くにマンションを借りて、基地を離発着する戦闘機を観察し日時等を記録するといった活動は機能阻害行為として勧告及び命令の対象となる。もっとも本法4条2項4号が定めるように、勧告および命令の対象となるのは「注視区域内にある土地等の利用者」であり、ここでいう利用者とは「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」、すなわち土地や建物の所有者や賃借人などである。それゆえ、道路や公園のような公共の土地で集会や監視活動を行っている者は、本法の対象とはならない。

だが国会審議にて、小此木大臣は「重要施設

への機材等の搬入や搬出を阻止する行為を、例えば、注視区域内にある土地等において、その利用者が恒常的に行っている場合には、勧告、命令を行うことがあり得る」と答弁している⁶⁾。すなわち、自らが所有あるいは借りている土地での継続的な基地建設反対運動などは、本法の対象になりうる。市民運動を萎縮させることを含め、制限する方向で機能することは間違い無い。

(2) 「相互監視社会」の危険性

本法は、内閣総理大臣が土地等利用状況調査を行うこと（6条）、内閣総理大臣が土地等利用者とその他の関係者の情報を関係行政機関の長や関係地方公共団体の長に提供を求めることができること（7条）、さらに利用者とその他の関係者に報告や資料提出を求めることができること（8条）を定める。内閣総理大臣が関係行政機関等に提供を求める情報につき、7条は「その者の氏名または名称、住所その他政令で定めるもの」としており、定かでない。もっともこれら調査等の目的は、土地等の利用が機能阻害行為に該当しないかを判断するためである。だとすると、その者の職業や職歴、その他の活動歴、交友関係、経済状況、思想・信条などが必要となり、これら個人情報収集されることは必至であろう。「有識者会議提言」に、土地の取引中止命令発動の要否は「土地を取得しようとする者の属性等」から判断されるとあるように（15頁）、対象者の属性が調査されるのである。国会審議で内閣官房は、「第6条の規定においては、それらの点を除くという形では規定していないが、土地利用と関係ない事項については調査することは想定していない」と答弁している⁷⁾。逆に言うと、土地利用と関係があるとされると広く調査されるのである。

2003年から2004年にかけて自衛隊情報保全隊が自衛隊のイラク派遣反対活動を監視していたことにつき、仙台高裁は（仙台高判2016年2月2日判時2293号18頁）、「情報保全隊の任務は、自衛隊の秘密を探知する動き、自衛隊の施設等に対する襲撃、自衛隊の業務に対する妨害、隊員を不法なことに利用する動きなどの自衛隊に対する外部からの働きかけから部隊を保全する

ことにある」とし、このようなことを行う可能性のある団体等の動き、活動等が情報収集の対象となり、「デモ行進や公開の場所における集会などについて、自衛隊駐屯地や関連施設を包囲するような行動を伴う場合には自衛隊の業務が妨害される可能性が生じ、デモ行進や公開の場所における集会においては自衛隊員に対して命令不遵守を求める場合があるので、上記デモ行進等が『部隊等を保全するために必要な資料や情報』に該当する」と認定している。そして仙台高裁は、「収集すべき個人情報の中に氏名は含まれ、職業、住所、生年月日、本籍、学歴、所属団体、所属政党、個人の交友関係も含まれる」と認定したうえで、「その業務の遂行に影響を与える可能性のある行為として上記活動全般について情報を収集する必要があると判断したことは相応の理由があった」としている。さらに、仙台高裁は「必要性を認め難い」としたものの、情報保全隊が「医療費負担増の凍結・見直し」「年金改悪反対」「消費税増税反対」に関する街宣活動等も情報収集の対象としていたことを認定している。このように、調査する側は「可能性がある」として広く情報収集するというのが現実なのである。

先の「毎日新聞」報道では、機能阻害行為の一事例に「離島などの社会経済活動の阻害による活動拠点の無力化」があるとし、その例として「『我が国の重大な利益を害する目的を持った者』による大規模な土地取得」をあげている。すなわち、政府の側で「我が国の重大な利益を害する目的を持った者」を把握していることが前提となる。自衛隊や日米安保体制に批判的な考えを持つ市民をリストアップする、といったことがなされるのではなかろうか。本法の土地利用状況調査だけでなく、市民はますます監視されることになる。弁護士の馬奈木巖太郎は、2021年5月に成立したデジタル改革関連法にも触れつつ、「今回の法成立を受けて、政府が当面の間、もっとも力を注ぐことになるのは、調査に関する方法を確立することだろう」（馬奈木：50頁）と指摘している。

さらにその調査は、土地等の利用者のみならず関係者に対してもなされるため、その範囲は

いかようにも拡大する。また報告や資料提出を求める対象に「その他の関係者」もあることから、その者が調査されていると賃貸人や近所の人に知られることになる。ここに「相互不信社会」「相互監視社会」を招く危険性がある。

（3）監視に対する憲法論

憲法学の通説は、憲法19条は思想についての沈黙の自由も保障しているとしており、「国家権力は、個人が内心において抱いている思想について、直接または間接に、訊ねることも許されない」と解している（芦部：155頁－156頁）。国家機関が思想の推知に至るような所属団体や所属政党を当人に問うことや、思想の有無を調査することも禁止されている。「反体制的な思想、多数者に敵視されている思想などは、それをもっていることが露見すれば、差別や偏見の対象となるおそれがある」からだが（木下：201頁以下）、本法を含む最近の市民監視の動きは、むしろそのような反体制的な思想の持主を社会からあぶり出そうとの意図すら垣間見える。もっとも、「国家が行う非強制的な『思想調査』の多くは、思想・良心の自由の問題となるよりは、むしろプライバシーの権利の問題となろう」とされる（高橋：194頁）。

プライバシー権は1970年代以降、自己情報を開示するか非開示とするか、開示するとして誰にどこまで開示するかを決定する、いわゆる自己情報コントロール権として発展してきた。しかし1990年代後半以降の情報通信技術の劇的な発展により、ネットワークと接続されている状態がベースライン（自然）となり、また「データ＝資源」との思考の下、情報管理者にはより多くの情報を収集し、分析しようとする強い誘因が絶えず働くようになった。さらに「プロファイリング技術により、外延情報の分析から（本人が開示を決定していない）固有情報を自動的に、また高精度に推知することが可能になって」いる。このような認識の下、山本龍彦は「収集後の個人情報の取扱いを明確にし、情報管理の構造・アーキテクチャを堅牢なもの」にすることの重要性を指摘する。そして2008年の住基ネット訴訟最高裁判決が「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表さ

れない自由」を侵害していないかを判断するさい、「(a) 法令による目的拘束、(b) システムの強度・安全性、(c) 罰則等による漏洩等の統制、(d) 監視機関の有無等をチェック」するという「構造審査」を行ったとして評価するのである（山本：44頁－51頁）。だが、「自己情報コントロール権論との連続性・関連性を維持」する山本の議論は（山本：45頁）、政府による情報の収集や監視それ自体を問題にするものではない。

それに対し蟻川恒正は、住基ネット訴訟におけるプライバシー権について、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」としてではなく、「個人に関する情報をみだりに情報管理システムに接続されない自由」と捉えるべきだと主張する（蟻川：87頁）。自己情報コントロール権が、情報管理システムに取り込まれることを前提に自己の情報の流通等に自己のコントロールを及ぼそうとするのに対し、蟻川の議論は、情報管理システムに取り込まれること自体を拒絶する。蟻川は、この自由を日本のプライバシー判例史の中から見出そうとするとともに、「情報管理システムへの接続」という具体的かつ限定をかけた議論をすることで、監視それ自体の人権侵害性を裁判で問おうというのである。

「大垣警察市民監視事件」に取り組む弁護士の山田秀樹は、「他者との意見交換なしには、個人の人格の発展も民主社会における意思決定」も行えないことを前提に、「市民活動を敵視していることの現れ」である警察の監視活動がなされると、「市民の活動に対して極めて強い萎縮効果が働き、結果的に市民活動の自由を行使することが不可能になってしまう」という。そして山田は、「個人に関する情報を承諾なくみだりに収集等されない憲法上の自由」を主張し、その具体化・実質化を試みるのである（山田：105頁－106頁）。私たちの言動が監視されているかもしれないと思うだけで、本来言いたかったことしなかったことに躊躇を覚え、発言や行動を慎む、控えるといったことは当然あり得よう。監視が萎縮効果を生むことは自明である。さらに毛利透は、社会心理学の知見を援用

し、「他者との交流が監視されているという意識があると、人々は少数意見との接触を避けるように」なり、「自分が逸脱者だと見られることを恐れ、少数意見との接触を避ける人々は、自らも社会の多数派に同調する意見をもつようになる」という（毛利：60頁）。こう見てくると、監視というものが、プライバシー権の侵害を越え、人権保障の根本を破壊し民主主義を歪めるものであると確認できる。

(4) 人間存在そのものを否定する監視社会

憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される」と定める。『注釈日本国憲法』によると、『個人として尊重』するとは、『個人の尊厳と人格の尊重を宣言したもの』（最大判昭和23・3・24裁判集刑1号535頁）であり、一人ひとり人間を人格として承認し、尊厳ある存在として配慮し、その個性の自由な発展を重んずることを意味する」とある。さらに『人格』とは、何よりもまず、専ら管理、利用又は処分などの支配の客体となる『物』ではなく、自らの存在を主張し、その存在意義・目的を実現するために活動することができる主体的な地位を示すものである」とされている（土井：68頁－69頁）。政府が特定の市民を敵視・警戒し監視の対象とすること自体が、その市民を管理や支配の客体とみなしているのであって、憲法13条のいう人格の承認、個人の尊重と相いれない。

監視されている市民は、当人の行動や思想とは無関係に、監視されているという事実によって周囲から警戒され迫害すらされかねない。権力が監視をするとは、人間関係を築かせなくするものであり、人間存在そのものを否定することではなかろうか。権力側にとっては、直接的な弾圧をせずして体制に批判的な者を社会から排除するという極めて巧みな支配手法である。「安全・安心」と表裏の関係で進んでいる監視社会への動きに対し、その極めて重大な問題性が広く共有されなければならない。

2 財産権の制限

(1) 土地利用の制限と土地の買取り

既に見たように、本法9条により、内閣総理大臣は重要施設や国境離島の機能を阻害する土

地利用に対し、「当該行為の用に供しない」よう勧告さらには罰則付きの命令ができる。そして勧告を受けた土地所有者から、土地利用に著しい支障が生ずるとして所有権等を買入れるよう申出があると、内閣総理大臣はこれを買入れることになっている（11条）。

これとは別に本法23条は、国は注視区域内での機能阻害行為を防止するため「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」と定めている。土地を強制的に収用できる土地収用とは異なるが、国の側から買取りを進めるというのである。しかもこれは、機能阻害行為などなされていない段階においてである。「有識者会議提言」によると、「土地等の不適切な利用を防止するためには、……勧告や強制力を伴う命令措置を直ちに講ずるまでの緊急性は認められないとしても、安全保障の観点から、政府として、リスク顕在化への備えとして前広に対応することが求められるケースも想定される」（17頁）ためだという。安全保障の観点からすると、少しでも不安な要素は注視区域内から一掃しておきたい、ということであろうか。何ら問題のない土地利用を行っている市民に対し「不適切な利用を防止するため」として政府が土地の買取りを迫るとするのは、私の感覚からすると「異常」としか言いようがない。他方、買取りが迫られる可能性は、政府がしばしば取り上げる基地周辺の外国資本のみならず、基地に反対している市民にもある。市民運動を抑え込む、あるいは封じ込める規定として使われることはないか、注視が必要である。

（2）特別注視区域における事前届け出義務

特別注視区域内の土地所有権移転等については事前届出義務が課され（13条1項）、違反した場合には6月以下の懲役又は100万円以下の罰金という刑事罰が科される（26条）。

これは、「司令部機能を有する防衛関係施設の周辺に所在するなど、安全保障の観点から特に重要性が高いと認められる土地等については、その機能が阻害された場合における影響が甚大であることに鑑み、情報更新の遅延によって不

適切な利用の是正機会を逸することのないよう、土地等の売買など、権利の移転につき事前届出制を導入し、最新の情報を常時把握できる仕組みを構築しておくことを検討すべきである」（15頁）、「罰則により実効性を担保することが考えられる」（15頁注7）という「有識者会議提言」を受けてのものである。

この罰則付きの事前届出義務につき、政府は国土利用計画法47条を踏まえているとする。また「有識者会議提言」は、「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」という土地基本法2条を援用して、公共の福祉による財産権の制約を正当化する（6頁）。この公共の福祉の中身については次節で検討するとして、ここでは土地基本法のいう公共の福祉について確認しておきたい。周知の通り、1989年に成立した土地基本法は、1980年代半ばの東京都心部に端を発した異常な地価上昇を契機に、「国民の住宅取得を困難とし、社会資本の整備に支障を及ぼすとともに、土地を持つ者と持たざる者との資産格差を拡大し、社会的不公平感を増大させるなど我が国社会・経済に重大な問題を引き起こしている」（江口：34頁）との問題意識の下、土地の有効利用については市場原理ではなく計画原理を採用するとしたのである（藤田発言：20頁）。土地が公共の利害に関係する特性をもつことについて、土地基本法2条は、①現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、②国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、③その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、④その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会経済的条件により変動するものであること等を挙げている。そして4条で、「土地は、投機的取引の対象とされてはならない」と定めたのである。また国土利用計画法27条の4は、たしかに注視区域内の土地売買等の契約締結について事前届出義務を課し、違反した場合に6月以下の懲役又は100万円以下の罰金を科すとしている（47条2号）。だが、国土利用計画法のいう注視区域とは、「地価が一定の期間内に社会的経済的事項の変動に照らして相当な程度を超

えて上昇し、又は上昇するおそれがあるもの」で、「これによって適正かつ合理的な土地利用の確保に支障を生ずるおそれがあると認められる区域」のことである。

憲法29条2項により、財産権の内容が公共の福祉に適合するよう、法律によって制約されるというのは当然として、問題は公共の福祉の中身である。憲法学の通説は、『「公共の福祉」は、各人の権利の公平な保障をねらいとする自由国家的公共の福祉のみならず、各人の人間的な生存の確保を目指す社会国家的公共の福祉を意味する。つまり、財産権は、内在的制約のほか、社会的公平と調和の見地からなされる積極目的規制（政策的規制）にも服する」とされる（芦部：243頁）。土地基本法や国土利用計画法による規制は、社会的公平と調和の見地からなされる積極目的規制である。この点が、重要土地調査規制法の想定する公共の福祉とは大きく異なる。「土地については、公共の福祉を優先させる」ということを認めるとしても、公共の福祉とされるものの中身が、日本国憲法に照らして問われなければならない。

3 「安全保障」は公共の福祉たりうりか

(1) 「安全保障」という不明確な概念

「有識者会議提言」の前提となっているのが、「我が国の安全保障の確保は国民の生命、身体及び財産の保護等のために必要不可欠な要素として、国民の平穏な生活の実現に資するものであり、そのために財産権を一定の範囲で制約することは、公共の福祉による制約として、許容され得る」（6頁）との理解である。安全であることが個人の人権保障に必要不可欠だとしても、「安全保障」をア・プリオリに公共の福祉と位置づけ人権制約を正当化するのは無理であろう。周知の通り公共の福祉について、戦後憲法学には研究の蓄積があるが、その原点は、大日本帝国憲法における「法律の留保」付きの人権保障を克服することであった。それゆえ、それが「公益」とか「公共の安寧秩序」といった抽象的な概念と等置され、国家権力による容易な人権制約を招かぬよう、基本的には人権相互の矛盾・衝突を調整する概念として構成されて

きた。そして人権を制約する場合には、制約される人権の性格に応じて、制約する目的や必要性、さらには制約する手段や程度が吟味されなければならない、とされてきたのである。「安全保障」というのは、抽象的で不明確な概念である。しかも本法は、土地という財産権のみならず、先に見たように精神的自由も制約するのであり、だとすると国民の生命、身体及び財産に対する害悪が「観念的なものにとどまらず、現実的に起こり得るものとして実質的に認められる」⁸⁾場合でなければ、その制約は是認されないはずである。

だが、本法の想定する生命や身体、財産への害悪は現実的なものではなく、「有識者会議提言」ですら現実的としているのは、「地域住民を始め、国民の間に不安や懸念が広がっている」（3頁）ことくらいである。「不安や懸念」といった主観的でしかも極めて操作されやすいものが根拠にされると、権力による人権制約に歯止めがかからないのは明らかである。

「安全保障」という概念は、その特性から「何か問題が発生してからという対処療法的な対応では、国民の安全・安心や領土の主権を守ることはできない」（「有識者会議提言」18頁）として、リスクの未然防止といった前倒しの対応とより広範な備えを求める。また先述の通り、「安全保障」を口実に国会での説明が控えられ、また「安全保障をめぐる内外情勢の変化に応じる」などとして法律による具体的な明記も回避される。権力行使の限定とは逆向きに機能するため、人権を制約する概念としては不適切である。そもそも、「政府の最も重要な責務は、我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うすることである」という命題自体、日本国憲法のもとで妥当なのか再考されなければならない。

(2) 軍事的公共性を認めない日本国憲法

「国としての独立と安全の保持は、国家の最も基本的な任務」だと認める論者でも、軍事の独善化が生んだ致命的悲劇の歴史を踏まえ、その暴走と恣意に対するコントロールのあり方へと議論を進める（佐藤：105－106頁）。だが「我が国の平和と安全の維持」を語る前に、その前提を確認しておく必要があるのではないか。

「国の安全は、往々にして個人の存在を忘却して語られる。その結果として国家の存続のために、国民の諸権利や諸自由が犠牲にされる危険性を、常に孕む。……憲法上は、あくまでも個人の諸権利や諸自由のために国家が存在するのである。すべての価値の淵源が個人にある以上、すべての個人の諸権利や諸自由が確保された状態を維持することこそが、国家の安全確保における正当な目的となりうる」（青井：86頁以下）のである。個人の人権を保障するとの論証があってはじめて国家の安全を語ることが許されるのであり、やはりア・プリオリに国家の安全保障を設定すべきでない。

とりわけ、国防の掛け声で個人の生命や自由が犠牲になった経験を痛切に受け止めて、前文で平和的生存権を確認し、9条で戦力不保持を規定した日本国憲法のもと、軍事的公共性を認めることはできない。現行の土地収用法3条は、土地を収用・使用することのできる「公共の利益となる事業」として35事業を列挙するが、戦前の土地収用法と異なり軍事に関する事業はそこから外されている。このことは、軍事的公共性否定の一つのあらわれである（山内：41頁）。軍事的公共性を認めるのであれば、憲法改正を含む国民的議論が必要なはずである。

注

- 1) 私は、2013年になされた「国家安全保障戦略」の閣議決定あたりから、日本はアメリカの覇権主義と一体となって覇権志向を強めているのではないかと見ている。参照、奥野恒久「1990年代以降の憲法学における平和主義論」龍谷大学政策学論集第10巻第1号（2020年）。
- 2) 第201回国会衆議院予算委員会第8分科会（2020年2月25日）。その他、防衛上の重要拠点における外国資本進出に関する質問に対する答弁書（内閣参質173第22号、2009年11月20日）。
- 3) 第204回国会衆議院本会議録第26号（2021年5月11日）。また、立法事実の有無をめぐる国会での議論については、参照、小倉理沙「重要土地等調査規制法—国会における主な議論」立法と調査439号3頁以下。
- 4) 小金井市について、馬奈木：93頁、北谷町議会について「朝日新聞」2021年6月19日、名護市議会について「朝日新聞」2021年7月2日。
- 5) 以下、本稿で単に条文の番号を示す場合、重要土地

調査規制法の条文を指す。

- 6) 第204回国会衆議院本会議録第26号22頁（2021年5月21日）。
- 7) 第204回参議院内閣委員会、外交防衛委員会連合審査会会議録第1号4頁（2021年6月10日）。
- 8) 参照、「堀越事件」最判2012年12月7日判時2174号21頁。

【文献】

- ・愛敬浩二「『大垣警察市民監視事件』の憲法学的検討」法の科学48号（2017年）
- ・青井美帆「9条・平和主義と自衛隊」安西文雄ほか『憲法学の現代的論点〔第2版〕』（有斐閣、2009年）
- ・芦部信喜・高橋和之補訂『憲法第7版』（岩波書店、2019年）
- ・蟻川恒正「プライバシーと思想の自由」樋口陽一ほか『新版憲法判例を読みなおす—下級審判決からのアプローチ』（日本評論社、2011年）
- ・稲正樹「国防関連等重要施設周辺住民監視・規制法」法と民主主義560号（2021年）
- ・江口洋一郎「土地基本法の概要」ジュリスト952号（1990年）
- ・小倉理沙「重要土地等調査規制法—国会における主な議論」立法と調査439号（2021年10月）
- ・海渡雄一「要塞地帯法の再来」世界946号（2021年）
- ・木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法第2版』（日本評論社、2019年）
- ・佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）
- ・白藤博行「デジタル庁の設置と国家統合のDX—デジタル改革で進む内閣総理大臣の『隠された大統領化』」法と民主主義557号（2021年）
- ・十河弘「自衛隊情報保全隊による国民監視事件—平成28年2月2日言渡の仙台高裁判決の内容と問題点」法学セミナー742号（2016年）
- ・高橋和之『立憲主義と日本国憲法第5版』（有斐閣、2020年）
- ・土井真一「憲法13条」長谷部恭男編『注釈日本国憲法（2）』（有斐閣、2017年）
- ・仲松正人「重要施設等周辺住民監視法」世界946号（2021年）
- ・藤田宙靖ほか「座談会・土地基本法をめぐって」ジュリスト952号（1990年）
- ・馬奈木巖太郎・土地規制法を廃止にする全国自治体議員団『〈徹底検証〉住民・市民を監視する土地規制法』（かがわ出版、2021年）
- ・毛利透「委縮効果論と公権力による監視」法学セミナー742号（2016年）
- ・山内敏弘『安倍改憲論のねらいと問題点』（日本評論社、2020年）

- 山田秀樹「『大垣警察市民監視事件』の法的検討」法の科学48号 (2017年)
- 山本龍彦「自己情報コントロール権について」憲法研究 5 号 (2019年)