

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
国土利用の実態把握等に関する有識者会議

目次

1. はじめに	3
(1) 背景・経緯	3
(2) 現状・課題及び政策対応の方向性	4
2. 政策対応の基本的な考え方	6
(1) 国民の権利との関係	6
(2) 内外無差別原則との関係	7
3. 新しい立法措置の基本的な枠組み	8
(1) 要 諦	8
(2) 体 制	8
① 政府の実施体制	8
② 外部有識者の専門的な知見の活用	9
(3) 対 象	10
① 対象とする土地の種類	10
② 対象とする土地の地理的範囲	10
③ 建物の取扱い	11
④ 対象とする権利	11
⑤ その他留意点	12
(4) 調査・分析	12
① 調査の内容	12
② 調査の手法	13
③ 情報の分析・活用	14
④ その他留意点	14
(5) 権利移転等の把握と管理	14
① 調査による情報更新の限界	14
② 事前届出制を通じて収集する情報	15
③ 不適切な取引の中止に係る措置の取扱い	15
(6) 利用規制	16
① 他法令に基づく行為規制による措置	16
② 不適切な利用の中止に係る措置等	16
③ 国による土地等の買取り	16
4. おわりに	18

参考 1	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	19
参考 2	国土利用の実態把握等に関する有識者会議の開催状況.....	21
参考 3	政府方針	22
参考 4	これまでの政府の取組.....	24
参考 5	諸外国の取組	25

1. はじめに

(1) 背景・経緯

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（2020 年 7 月 17 日閣議決定）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」ことを決定した。

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。経済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。例えば、長崎県対馬市では海上自衛隊対馬防備隊の周辺土地が、また、北海道千歳市では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、地域住民の不安や懸念を背景に、市議会において、様々な議論が行われている。

国民の不安や懸念は、当事者以外には、どのような者がどのような目的で土地を取得又は利用しているのか分からないという「情報の非対称性」から生じているものと考えられる。そして、我が国に投資を行う外国資本等の多様化や、安全保障機能を妨害し得る技術の発展が、国民の不安や懸念を増幅させている可能性もある。

こうした状況の中、政府は、「国家安全保障戦略」（2013 年 12 月 17 日閣議決定）において、「国家安全保障の観点¹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」との方針を示し、「海洋基本計画」（2018 年 5 月 15 日閣議決定）においても、国境離島について同様の方針が示された。これらを踏まえ、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実施し、また、内閣府総合海洋政策推進事務局

¹「国家安全保障戦略」は、守るべき国益を「我が国自身の主権・独立を維持し、領域を保全し、我が国国民の生命・身体・財産の安全を確保すること」等としている。

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実施した。これらの調査によって、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つたとの指摘がある。

仮に、土地の不適切な利用実態が把握できたとしても、政府にはそれに対応する有効な手段がなく、そうした制度的枠組みが存在しないことが、国民の不安や懸念に一層拍車を掛けているとの指摘もある。

諸外国では、安全保障を巡る国際情勢が緊迫化する中、土地の所有・利用を巡る問題意識が高まり、安全保障の観点から、投資管理を強化する動きが見られる。例えば、米国では、外国資本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、直接投資に加え、不動産投資も審査の対象とされることとなった。

冒頭で言及した「経済財政運営と改革の基本方針 2020」は、こうした一連の内外の動向を踏まえて決定されたものと考えられる。政府は、この閣議決定を受け、2020 年 10 月に、小此木八郎国務大臣の下、有識者会議を設置した。

安全保障は、国民の安全・安心及び自由な経済活動の基盤である。実際に問題が発生してからの対応では手遅れになる。この土地を巡る問題についても、できる限り速やかに、政府としての対応方針を決定し、実行に移すことが必要である。本提言は、有識者会議の委員が、こうした問題意識の下、対応方針の基本的な考え方や具体的な制度の在り方に関し、検討を重ねた結果を取りまとめたものである。

（2）現状・課題及び政策対応の方向性

安全保障上のリスクに適切に対応するためには、まずは、政府が重要な土地の

所有・利用状況を確実に把握することが必要である²。

国及び地方が有する土地の所有・利用に関する情報としては、現状、不動産登記簿、固定資産課税台帳等が存在する。しかしながら、これらの台帳等は、各々の行政目的のために整備されているものであり、安全保障の観点からの必要な情報³が網羅されているわけではない。また、情報は各担当部局に分散して管理されており、政府が一元的に集約し分析を行うといった取組もなされていない。防衛省や内閣府総合海洋政策推進事務局が実施した調査も、一般的な公開情報をベースとしており、初期段階の調査としては意義が認められる一方で、一定の限界があったとされている。

調査の結果、仮に、安全保障の観点から、土地の不適切な利用実態が明らかになったとしても、現状では、政府として、個別の法令に基づき、その利用行為自体の是正を図ることを除けば、当該土地の所有者に対し、任意での買取りの提案を行うことしかできないといった課題もある。

こうした状況に鑑みると、まずは、政府として複数の関係省庁等が所有する情報を一元的に集約・管理し、的確な分析を行う体制及び仕組みを整備した上で、それより高度な分析を行えるものとするよう、不断に強化していくことが必要である。そして、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る、又は、そうしたリスクが顕在化する可能性が高い状況が明らかになる場合には、土地の不適切な利用を是正する、あるいは、未然防止するといった、実効的な枠組みを整備することが求められる。

このような枠組みは、新しい立法措置なくして実現し得ない。立法措置によって政府の対応を分かりやすい形で示すことは、国民の安全・安心の確保につながるものと考えられる。

² 諸外国においても、まずは必要な情報を収集した上で、土地の適切な管理を行うという考え方が主流になっているとされている。

³ 例えば、所有者の国籍、利用の実態等が考えられる。

2. 政策対応の基本的な考え方

(1) 国民の権利との関係

憲法は、第 29 条第 1 項において、「財産権は、これを侵してはならない」としている。土地を所有し、その所有権に基づき自由に利用することは、財産権として、保障されている。

我が国経済の持続的成長を実現することは、最も重要な政策課題の一つである。そのためには、多くの国民や企業が、自由な発想や創意工夫に基づいて、土地の所有・利用を含め、伸びやかに経済活動を行える環境を整備することが必要である。そうした経済活動は、国民の自己実現を通じて、日々の生活を豊かにすることにもつながる。

土地利用・管理等の在り方を考えていくに当たっては、財産権その他の国民の権利の重要性を前提とした上で、そうした権利と公共の福祉とのバランスを十分に考慮することが必要となる。憲法は、第 12 条において、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又は、国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う」、第 13 条において、「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」、第 29 条第 2 項において、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」としている。財産権の保障が重要であることは論をまたないが、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、許容され得ると考えられる⁴。

⁴土地基本法（平成元年法律第 84 号）第 2 条では、「土地は、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、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用及び管理が他の土地の利用及び管理と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地の利用及び管理の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に係る特性を有していることに鑑み、土地については、公共の福祉を優先させるものとす

土地の所有・利用の実態を把握し、必要に応じて適切に管理することは、国民の安全・安心の確保を通じて、公共の福祉にも資するとも考えられる。

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。

(2) 内外無差別原則との関係

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⁵。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 (General Agreement on Trade in Services) のルールにも抵触する。以上を踏まえ、新しい立法措置を講ずる場合には、内外無差別の原則を前提とすべきである。

る」とされている。なお、同法は、2020年3月に土地の適正管理の必要性が明記される等の改正が行われ、同月31日に施行された。

⁵ 我が国の法律に基づいて設立された会社であっても、実質的な所有者や支配者が日本人ではないケースもある。

3. 新しい立法措置の基本的な枠組み

(1) 要 諦

安全保障の観点から、国民の不安や懸念をできる限り払拭するためには、前述の国民の権利や内外無差別との関係に留意しつつ、安全保障上重要な機能・役割を担う施設や地域について、それらの機能を万全に発揮できる状態を維持しておくことが重要である。

そのためには、そうした施設の周辺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ふ、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。

その際には、過度な私権制限や個人情報への不適切な収集が行われることのないよう、目的に即した抑制的な制度設計とするとともに、実施に当たっては中立的かつ専門的な立場による第三者が関与し、適切な運用を確保する仕組みとすることが求められる。

諸外国の例に鑑みれば、政府が不適切な利用に対応する措置の発動に踏み切るケースは極めて限られると想定される一方で、そうした制度の存在自体が土地の不適切な利用等を抑止する効果を持ち、国民の不安や懸念を小さくする「安全弁」になると考えられる。

(2) 体 制

① 政府の実施体制

安全保障上重要な機能・役割を担う施設や地域の所管は、複数の省庁にまたがる。また、土地の所有・利用に関する現行の情報の所管も、同様に複数の所管に

またがっており、それらの一部は、地方公共団体が管理している。

国の存立に関わる安全保障の確保というミッションにおいて、情報の分散に伴う「縦割り」の弊害は、決してあってはならない。また、地方公共団体がそうしたミッションを分掌することには、限界がある。このため、新しい制度的枠組みの実施に当たっては、国において、制度全体を総括する組織を設けた上で、その運用に係る統一かつ明確な「基本方針」を定めることが求められる。そして、土地の所有・利用に関する情報を一元的に把握・管理する組織・体制を整備するとともに、地方公共団体とも連携しつつ、全国各地に所在する土地を対象とする実務に関し、関係省庁が有する地方支分部局と連携するネットワークを構築することが必要である。

② 外部有識者の専門的な知見の活用

制度全体の適切な運用を確保していくためには、上記のとおり、政府としての「基本方針」を策定し、関係者に周知・徹底を図ることが必要である。

この「基本方針」の策定に加え、対象となる具体的な区域の設定、利用に係る規制措置の発動の要否の判断等に当たっては、過度な私権制限とならないよう、細心の注意を払うことが必要である。また、制度の運用時に、土地等の取引の現場で不測の混乱が生じないように、利用の規制の基準、要件等は、できる限り明確に定めておくことも求められる。

一方、めまぐるしい国際情勢の変化の中にあって、安全保障上のリスクとなる土地等の利用の態様には、様々なケースが想定されることに鑑みると、網羅的かつ予見可能な形で、それらの内容をあらかじめ細部まで明らかにしておくことには、一定の限界があることも否めない。

そうした制約を踏まえつつも、制度運用の適正さを確保する方策の一つとして、外部有識者が、「基本方針」の策定を始めとする上記の各局面において、専門的又は技術的な助言を行うなど、公平・中立な立場から適切に関与する仕組みを設けることも、併せて検討すべきである。

(3) 対 象

① 対象とする土地の種類

有事の際に国民及び領域を守る役割を果たす防衛関係施設（自衛隊拠点、米軍基地）に加え、周囲を海に囲まれた我が国の地理的な性質上、主要な機能を担う国境離島の安全を確保し、その機能維持を図ることは、最も重要な課題である。このため、防衛関係施設の周辺や国境離島の土地は、まず最優先で制度的枠組みの対象とすべきである。

また、その機能が阻害された場合に国民生活に著しい影響が及ぶ重要インフラ施設の周辺の土地についても、対象に含めることを検討することが適当である。

重要インフラ施設としては、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法）」に規定される「生活関連等施設」が参考となる。有識者会議において、安全保障上の懸念が示された対象としては、電力の安定的供給と核物質の適切な防護を担う原子力発電所、データ通信のインフラとなる国際海底ケーブルの陸揚局、軍民両用機能を有し得る空港等が挙げられるが、実際にどのような重要インフラ施設を対象とするかについては、政府において、国民の不安や懸念の実情を踏まえた上で、過度に広範にならないよう留意しつつ、個別法令による行為規制の存否や運用状況等も考慮しながら、更に検討を続けていくことが期待される。

なお、具体的な対象の設定に当たっては、安全保障を巡る国際情勢や軍民両用技術の急速な変化に即応できるよう、優先度の高い防衛関係施設や国境離島については法定する一方で、それ以外の類型については、機動的に追加し得る仕組みとしておくことが適当である。

② 対象とする土地の地理的範囲

防衛関係施設等の周辺の土地につき、どの程度の範囲まで制度的枠組みの対

象とするのかという点に関しては、予見可能性の確保や過度な負担防止の観点から、原則として、施設からの一定の距離で範囲を設定しておくことが適当である。

ただし、そうした距離の基準を全国一律に設定することは、必ずしも適切でない。安全保障の観点から、施設の性格やその地域の地理的な特性（高所からの監視の拠点となり得るなど）等を総合的に勘案し、ケースバイケースで柔軟に設定し得る仕組みとしておくことが適当である。

なお、具体的な区域の設定に当たっては、対象となる区域の住民が、国が強制的に土地を収用するのではないかとの誤解から不安を抱くことのないよう、政府として、分かりやすい公表・周知や丁寧な説明に努めることが求められる。

国境離島についても、その戦略的重要性や地理的な特性等を総合的に勘案した上で、対象となる離島を検討することが必要である。また、対象区域とする範囲については、その離島の有する機能に着目し、海岸線や島内の重要インフラ施設の周辺等を対象として設定することが考えられるが、一部の国境離島については、必要に応じて、島内全域を対象区域とすることも考えられる。

③ 建物の取扱い

防衛関係施設等の機能を阻害する活動については、高所からの監視・偵察行為に適した高層ビルの一室など、建物がその拠点となるケースも想定される。制度的枠組みの対象としては、土地に加え、建物も含めることが必要である。

④ 対象とする権利

安全保障の観点から、土地・建物（以下「土地等」という。）の不適切な利用については、土地等を所有しているケースだけでなく、土地等を賃借しているケースも考えられることから、制度的枠組みの対象とする権利としては、所有権に加え、賃借権等の利用権も含めることが必要である。

ただし、例えば、防衛施設等の周辺に大規模な賃貸集合住宅が所在するケースでは、土地を所有するケースと比較すると、相対的に頻繁な取引が行われ、多くの賃借人に負担が及ぶおそれがあること等を考慮する必要がある。取引規制を検討するに当たっては、土地・建物の所有・賃借について、安全保障上のリスクへの対応の実効性確保の観点と取引関係者の負担を過重なものとしなないととの観点等を総合的に勘案する必要がある。

⑤ その他留意点

土地の所有・利用に係る心配や懸念に関しては、森林（水源地）や農地を対象とした事例も指摘されている。

これらの土地については、現行の森林法や農地法等によって、土地取得時の届出や売買に係る許可等の枠組みが整備されており、また、地域によっては、条例による管理が行われているところもあることから、後述する一元的な情報管理の取組と組み合わせることによって、不適切な利用を防止する効果が期待できる面もある。

これらの土地を対象とすることについては、安全保障の観点から、現行制度の運用状況、効果等を見極めた上で、慎重に検討していくべきである。

（４）調査・分析

① 調査の内容

どのような者がどのような目的で土地等を所有又は占有し、どのように利用している、あるいは、利用しようとしているのかという点について、情報を収集することが必要である。このため、所有等の主体に関する情報としては、氏名、住所、国籍等を、利用に関する情報としては、不動産登記上の地目といった外形的な利用の分類に加え、具体的な実態、目的等を把握することが求められる。

② 調査の手法

上記の内容を把握するためには、例えば、現地・現況調査、公簿等の収集、土地等の所有者からの報告の徴収等を行うことが考えられる。

現地・現況調査としては、土地等の形状・面積、利用の実態等に関し、地図や航空写真を活用することが考えられる。また、より詳しく実態を把握する必要がある場合には、現地に赴き、外部から視認できる範囲で、実際の敷地の様子、建物の形状等を調査することも考えられる。

収集する公簿等の候補としては、例えば、不動産登記簿、住民基本台帳、戸籍簿、商業登記簿、固定資産課税台帳、外国為替及び外国貿易法に基づく報告、森林法に基づく届出、国土利用計画法に基づく届出等が挙げられるが、それらの個々の情報だけでは、氏名、住所、国籍、利用の実態等を総合的かつ包括的に把握することは困難である。政府として、複数の関係省庁や地方公共団体が所有する公簿等を突き合わせ、一元的に管理するデータベースを構築することが必要であり、そのためには、安全保障の確保という目的に照らし、各公簿等に記載される個人情報適切に収集・利用できるようにする、法的な裏付けを整備することが求められる。

土地等の現況・現地調査や公簿等の収集を行ってもなお、土地等の所有・利用の実態を十分に把握できない場合も考えられる。安全保障上の要請に応えるためには、土地等の所有者等から報告を徴収し得る仕組み⁶を設けておくことも必要である。

なお、その他の調査の手法としては、立入調査も考えられるが、調査の対象に建物を加えることにも鑑みれば、その対象となる者の負担が大きいことから、上

⁶ 罰則により実効性を担保することが考えられる。例えば、国土調査法第37条では、報告徴収に対し、報告をせず、又は虚偽の記載をした報告をした者について、30万円以下の罰金に処する旨規定されている。

記の手法までの対応とすることが適当である。上記の手法による調査の実施状況、有効性等を見極める必要がある一方で、今後の安全保障を巡る国際情勢のいかんによっては、これを採用することについて、改めて検討を行うことが適当である。

③ 情報の分析・活用

一元的に収集し管理する情報は、制度全体を総括する部局において、個人情報の取扱いに留意しつつ、必要に応じて、対象とする施設や地域を所管する関係省庁や地方公共団体、安全保障に関する知見を有する関係省庁等の協力を得て、的確に分析した上で、後述する利用規制の発動の要否を判断する材料として、適切に活用することが必要である。

④ その他留意点

全国各地の土地等の所有・利用に係る情報を収集するに当たっては、公簿等の収集を始め、膨大な業務量が想定されることから、現在、検討が進められている行政のデジタル化の動きとも歩調を合わせた効率化の取組が求められる。

(5) 権利移転等の把握と管理

① 調査による情報更新の限界

上記の調査では、対象に関する情報収集を行った後も、定期的に情報収集を継続し、土地等の売買等に伴う所有者の変更を把握するなど、情報を適時にアップデートして管理していくという運用が想定される。

こうしたフォローアップ調査とそれに基づく情報更新の頻度を上げれば、理屈上は、仮に、安全保障の観点から懸念すべき権利移転が生じたとしても、適時の利用規制によって対処し得るが、調査に伴う行政コストに鑑みると、その頻度を高めることには一定の限界があるものと考えられる。

そこで、例えば、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⁷、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。

なお、事前届出の対象範囲の設定に当たっては、制度の実効性確保及び過度の負担回避のバランスを考慮し、慎重な検討を行うべきである。

② 事前届出制を通じて収集する情報

事前届出制を通じて収集する情報としては、当初の調査と同様、新たな所有者の氏名、住所、国籍等、取得後の土地等の利用目的等が考えられる。それらの情報を届出事項とした上で、あらかじめ下位法令において、所定の様式を定めておくことが適当である。

③ 不適切な取引の中止に係る措置の取扱い

事前届出がなされた後は、追加的な調査が行われることとなるが、その過程で土地等が不適切な利用に供されるおそれがあると認められる場合には、その不適切な利用行為を未然に防止する措置として、取引中止の勧告や強制力のある命令措置を設けることも考えられる。

他方、実際には不適切な利用が行われていない時点において、予防的に土地等の取得を制限する制度では、当該土地等を取得しようとする者の属性等から、命令等の措置の発動の要否が判断されることとなるが、現実問題として、その基準や要件を明確に定めておくことは困難であると考えられる。安全保障上特に重

⁷ 罰則により実効性を担保することが考えられる。例えば、国土利用計画法第 47 条では、同法に規定する注視区域等における土地売買等の契約について、事前届出をしないで契約を締結した者や虚偽の届出をした者について、6 ヶ月以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に処する旨規定されている。

要な土地等であっても、それらの取引のほとんどは、安全保障上のリスクが小さい「善良な者」が当事者になるものであることに鑑みると、命令等の基準や要件をあらかじめ予見可能な形で定められなければ、正常な経済活動が阻害されるおそれがある。このため、当面は、事前届出を受けた追加的な調査と後述する利用規制による対応を優先することとした上で、取引中止の命令等の取得規制の在り方については、政府において、引き続き、慎重に検討していくべきである。

（６）利用規制

① 他法令に基づく行為規制による措置

上記の調査の結果、安全保障の観点から、土地等の不適切な利用⁸が明らかになった場合には、速やかに是正することが必要である。現行の法令に基づく行為規制によって当該利用行為に対処し得る場合には、関係省庁間で直ちに連携し、政府として、適切な措置を早急に講ずるべきである。

② 不適切な利用の中止に係る措置等

安全保障の観点から不適切な土地等の利用の態様は、様々なものが想定される。現行の法令に基づく行為規制によって対処できない場合に備え、今般の制度的枠組みの中で、そうした不適切な利用を是正するための勧告・命令措置を設けておくことが必要である。

命令等を受けた者は、当初予定していた目的では当該土地等を利用できないこととなり得ることから、例えば、当該者が政府に対し、当該土地等に係る権利の買取りを請求できる補償的措置⁹を設けることも、併せて検討しておくことが適当である。

③ 国による土地等の買取り

⁸ 例えば、盗聴、電波妨害（ジャミング）等の拠点としての利用が考えられる。

⁹ 当初から、安全保障上のリスクとなる不適切な利用を行う意思を有しているものを除く。

土地等の不適切な利用を防止するためには、上記の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。「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特別措置法」における「国は、土地の買取り等に努める」との規定を参考に、政府として、必要に応じ、土地等の所有者等に対し、土地の買取りを申し出る措置を設けておくことも検討すべきである。

なお、公共事業の実施など、具体化された公共の利益のために、私有財産を強制的に収用できる制度として、土地収用制度が設けられている。そうした私権制限の程度が大きい措置を設けることについては、今般の制度的枠組みの実施状況、有効性等を見極めた上で、安全保障を巡る国際情勢、諸外国の取組等も踏まえ、慎重に検討していくべきである。

4. おわりに

防衛施設等の周辺や国境離島の土地等の所有・利用を巡っては、長年にわたり、政府として安全保障の観点から対処することの必要性について、広く問題意識が共有されてきたが、今日まで、抜本的な方策は講じられなかった。その最大の理由は、差し迫った危機を現実のものとして認識することが困難な中、土地等の所有・利用という経済活動の自由と安全保障の確保といった、表面的には相克する問題を同時に解決する「最適解」が見出せなかったことにあると考えられる。

そこで、有識者会議は、経済の持続的成長は安全保障の確保が大前提であるという原点に立ち返り、所有者不明土地問題への対応など、関連する政府の取組の進捗状況もにらみながら、まずは土地等の所有・利用に関する実態調査を先行させた上で、真にリスクが認められる場合に限定して、必要最小限の介入を行うという方向で、「均衡点」を導き出すことに努めてきた。

安全保障を巡る国際情勢は、刻々と厳しさを増している。急速な技術革新を背景に、これまで想定されなかったような脅威も、この先想定される。何か問題が発生してからという対症療法的な対応では、国民の安全・安心や領土の主権を守ることはできない。諸外国の取組が先行する現状に鑑みると、今リスクが顕在化していないからといって、問題を放置することは許されない。様々なリスクに対する想像力を働かせ、必要となる政策対応を真摯に模索・追求していくことが求められる。安全保障を確保する仕組みをあらかじめ用意しておけば、国民の安心や信頼が醸成され、今後政府が展開する安全保障政策への理解が高まることも期待される。

有識者会議としては、政府に対し、本提言を踏まえ、長年の課題への解となる新規立法措置を速やかに具体化し、成立を図ることを求めたい。加えて、新たに導入する制度の運用には、全国各地に所在する土地等の実態把握を始め相当な業務量が想定されることから、必要な人員・体制や予算を確保し、万全の備えをもって、できる限り早期の施行にこぎ着けることも要請したい。そして、施行後の実施状況に関する適時のフォローアップと評価・検証、そうした取組を通じた制度の不断の見直しの必要性を併せて指摘し、結びとする。

参考 1 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

令和 2 年 10 月 29 日
内閣官房長官決裁

1. 趣旨

「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（令和 2 年 7 月 17 日閣議決定）に基づき、安全保障等の観点から、土地所有の状況把握を行い、土地利用・管理等の在り方について検討を行うため、国土利用の実態把握等に関する有識者会議（以下「会議」という。）を開催する。

2. 構成

- (1) 会議は、別紙に掲げる者により構成し、領土問題担当大臣の下に開催する。
- (2) 会議の座長は、互選により決定する。
- (3) 会議は、必要に応じ、関係者に出席を求めることができる。

3. その他

- (1) 会議の庶務は、内閣官房において処理する。
- (2) 前各項に定めるもののほか、会議の運営に関する事項その他必要な事項は、座長が定める。

(別紙)

国土利用の実態把握等に関する有識者会議 構成員

兼原 信克 同志社大学特別客員教授

佐橋 亮 東京大学准教授

野口貴公美 一橋大学教授

松尾 弘 慶應義塾大学教授

森田 朗 津田塾大学教授 【座長】

吉原 祥子 東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー

渡井理佳子 慶應義塾大学教授

(敬称略／五十音順)

注：会議の座長は、互選により、森田朗津田塾大学教授に決定した。

参考2 国土利用の実態把握等に関する有識者会議の開催状況

第1回会議：令和2年11月9日（月）

議事：

- （1）会議の運営
- （2）座長の互選
- （3）事務局説明
- （4）意見交換

第2回会議：令和2年11月25日（水）

議事：

- （1）事務局説明
- （2）有識者プレゼン
- （3）意見交換

第3回会議：令和2年12月22日（火）

議事：

- （1）事務局説明
- （2）意見交換

参考3 政府方針

1. 1 国家安全保障戦略（2013年12月17日閣議決定）

IV 我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ

1 我が国の能力・役割の強化・拡大

（3）領域保全に関する取組の強化

我が国領域を適切に保全するため、上述した総合的な防衛体制の構築のほか、領域警備に当たる法執行機関の能力強化や海洋監視能力の強化を進める。加えて、様々な不測の事態にシームレスに対応できるよう、関係省庁間の連携を強化する。また、我が国領域を確実に警備するために必要な課題について不断の検討を行い、実効的な措置を講ずる。さらに、国境離島の保全、管理及び振興に積極的に取り組むとともに、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。

1. 2 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（2017年4月7日内閣総理大臣決定）

II 有人国境離島地域の保全

II-2 有人国境離島地域の保全に関する施策の基本的な事項

2 国による土地の買取り等

有人国境離島地域が有する活動拠点としての機能を維持、強化することを目的として、国の行政機関の施設の設置、港湾等の整備、外国船舶による不法入国等の違法行為の防止のための措置を講ずるに当たり、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。このほか、有人国境離島地域における土地の取引については、国家安全保

障に関わる重要な問題との認識の下、国（内閣府、防衛省及び関係省庁）は、当該地域、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。

1. 3 海洋基本計画（2018年5月15日閣議決定）

6. 離島の保全等及び排他的経済水域等の開発等の推進

（1）離島の保全等

ア 国境離島の保全・管理

国境離島の保全上重要と考えられる土地について、その利用のあり方が国家安全保障に関わる重要な問題であるという認識の下、その所有状況の把握を行い、領海等の保全及び海洋権益の確保の観点から、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。（内閣府）

1. 4 経済財政運営と改革の基本方針2020（2020年7月17日閣議決定）

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。

参考 4 これまでの政府の取組

4. 1 防衛省による調査

防衛省は、2013 年から、防衛施設に隣接する土地所有の状況について、調査を行っている。2017 年度までに、約 650 の防衛施設について、一巡目の調査を終え、現在は、二巡目以降の調査が行われている。これまでの調査の結果、全国で 5 筆の土地について、住所が外国に所在している、あるいは、氏名から外国人と推察される者が所有者となっていることが明らかになっている。

4. 2 内閣府総合海洋政策推進事務局による調査

内閣府総合海洋政策推進事務局は、2009 年から、排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島の土地所有状況について、2017 年から、国境離島の領海基線の近傍の土地について、国有や私有などの所有状況を把握するため、不動産登記簿の収集を行った。これまでの調査の結果、我が国が現に保全、管理を行うことができる国境離島 484 島のうち、私有地が存在するものは 98 島であり、そのうち無人の国境離島 39 島については全域を、有人の国境離島 59 島については領海基線の近傍の土地を対象に調査を完了しており、氏名・住所等の外形から、外国人等の所有が明らかになった事例は確認されていない。

4. 3 有人国境離島法

2016 年 4 月、議員立法として、「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特別措置法」が成立した。2017 年 4 月には、同法に基づき、内閣総理大臣が「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」を決定し、関連施策を実施している。

参考5 諸外国の取組

米国：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。

豪州：「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。また、国家安全保障の観点から重要とされる土地を含む、センシティブな事業への投資の事前承認制度を強化する法改正が検討されている。

英国：対内直接投資の事前申告の対象に不動産を含めるべく、法改正が進められている。

韓国：「軍事基地及び軍事施設保護法」に基づき、指定区域内における建物の設置等は事前許可制の対象となるほか、「不動産取引申告等に関する法律」に基づき、外国人による軍事基地及び国防目的で制限する区域の土地取得は、事前許可制の対象とされている。

仏：「都市計画法典」及び「国防法典」に基づき、自国人・外国人の区別なく、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、届出制の対象とされている。