

安全保障上重要な土地等の取得等に関する
ルールの在り方について
提 言

令和8年10月

外国人による土地取得等のルールの在り方検討会

目次

1. はじめに	1
(1) 背景・経緯	1
(2) 安全保障上の新たな課題及び政策対応の方向性.....	2
2. 土地取得等の新たなルールの枠組み.....	7
(1) 基本的な考え方.....	7
(2) 規制の内容	7
①許可制の導入について	7
②対象となる土地等.....	8
③対象となる者	10
④対象となる権利	10
⑤許可・不許可の判断基準.....	11
(3) 実効性の担保	13
①許可を受けないで取得した土地等に対する措置.....	13
②合併や支配関係の変動等により法人等の安全保障上のリスクが生じた場合の 対応.....	14
③緊急時における勧告を前置しない命令.....	14
④立入調査について.....	14
3. 重要施設の拡充	15
4. おわりに	16

1. はじめに

(1) 背景・経緯

防衛施設周辺や国境離島等における土地及び建物（以下「土地等」という。）の取得・利用をめぐる国民の不安や懸念に対応するため、令和2年に設置された「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」でとりまとめられた提言（令和2年12月24日）を踏まえ、令和3年6月、「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」（令和3年法律第84号。以下「重要土地等調査法」という。）が制定され、翌年9月20日に全面施行された。

同法は、土地等の取得・利用に関する情報の非対称性の是正を図りつつ、安全保障上重要な施設等の周辺における不適切な土地等の利用に対処することを目的としている。具体的には、重要施設周辺の概ね1,000メートルの区域等を注視区域として指定し、注視区域内の土地等の利用状況を調査するとともに、重要施設等の機能を阻害する行為（機能阻害行為）があった場合には、勧告・命令によりその是正措置を求めるものである。また、特に重要な施設（特定重要施設）の周辺等は特別注視区域に指定し、特別注視区域内で一定規模以上の土地等の取引を行う場合の事前届出を求めている。

しかしながら、同法の施行後においても、注視区域内での機能阻害行為の例は見られないものの、特に、外国人による土地取得等をめぐっては、依然として国民の不安や懸念の声が示されている。そこには、安全保障の観点からの懸念に加え、水源地の取得により地域の水資源（地下水）に悪影響を及ぼすのではないかとする懸念、マンション価格高騰の一因として外国人等による短期的な売買の増加を指摘する声など、生活レベルの懸念を含む様々な観点が含まれている。

こうした懸念を踏まえ、政府において本年1月23日に策定された「外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策」（関係閣僚会議決定）では、外国人等による土地取得等の新たなルールの在り方について、安全保障の観点から立法事実を整理するとともに、諸外国の制度も参考に国際約束との関係の具体的な精査を含め、対象者（日本人・外国人を問わず対象とするか、外国人に限定するか等）、規制の内容（許可制、審査付事前届出制、立入検査等）、規制対象となる土地等を検討することとされ、安全保障の観点から必要な場合には離島の土地の取引等についてルール化も含めて対策を検討することとされた。また、地下水採取については、国土全域の実態把握と適

切な地下水の管理を実現するため、地方公共団体と連携しつつ、国籍情報を含む実態把握や地下水の適正な保全と利用の仕組みを検討することとされ、マンション取得については、実態把握を継続しつつ、業界と連携しながら必要な対応を検討することとされた。また、本年7月21日に閣議決定された経済財政運営と改革の基本方針2026においては、安全保障等の観点から、外国人の土地取得等のルールの方針を2026年夏に取りまとめるとされたところである。

土地等の取得・利用等は、国民生活に密接に関わる問題であると同時に、国の安全保障に至るまで、広範な分野に影響を及ぼす課題である。特に土地は、単なる私有財産にとどまらず、高い公共性を有する財であり、一度不適切な利用が生じると原状回復が極めて困難になるという不可逆性を有している。このような特性を踏まえ、土地等の取得等をめぐる課題を整理した上で、その課題の解決に向けたルールの在り方を検討する必要がある。

こうした問題意識の下、小野田紀美国務大臣の下、土地取得等のルールの在り方について検討を行うため、本検討会が設置された。本提言は、検討会で検討を重ねた結果を取りまとめたものである。

（２）安全保障上の新たな課題及び政策対応の方向性

上記の総合的対応策を踏まえ、まず、安全保障の観点から課題と対応の方向性を検討する。一般に、安全保障とは、外部からの侵略等の脅威に対して国家及び国民の安全を保障することを意味する。もっとも、安全保障について一義的に確立した定義は存在せず、外部からの脅威がいかなる手段によって、また我が国のいかなる「安全」を脅かすのかによって、その概念は異なり得る。近年、従来の軍事的領域を中心とする安全保障に加え、食料安全保障や経済安全保障といった概念が用いられるようになったことも、想定する脅威の態様及び保護すべき利益に応じて安全保障概念の射程が変化し得ることを示している。

本検討会では、土地取得等のルールの在り方について検討するに当たり、まず検討の対象とすべき安全保障上の脅威と、その脅威から保護すべき利益を整理し、検討の前提となる安全保障の射程を画定することとした。

この点、我が国の領土及び領海が保全され、国民の生命、身体及び財産が保護され

るためには、外部からの脅威を把握しこれに対処するための重要施設及び領海の基線を構成する国境離島の機能を維持することが不可欠である。重要施設の機能を低下させ、若しくは喪失させる行為が行われた場合、又は国境離島において領海の基線を毀損する行為が行われ国境離島としての機能が損なわれた場合には、我が国の領土及び領海の保全並びに国民の生命、身体及び財産の保護に支障が生ずるおそれがある。

以上を踏まえ、本検討会では、我が国の領土及び領海が保全され、国民の生命、身体及び財産が保護されるとともに、そのために必要な重要施設及び国境離島の機能を維持することを、ここでの議論の前提となる安全保障として位置付けた。その上で、この考え方に基づき、安全保障の観点から必要となる土地取得等に関するルールの有在り方を検討することとした。

近年、国際情勢は想定を上回る速度と規模で変化しており、我が国を取り巻く安全保障環境は一層厳しさを増している。また、従来の軍事技術の枠に収まらない、デュアルユース技術から派生した新たな兵器や通信技術、AI を活用した極めて精密かつ秘密裏な攻撃により、多大な効果を上げることが可能な新たな戦い方が登場している。特に、令和4年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵略では、民生用にも利用できる多種多様なドローンが大規模に運用され、従来の兵器に対して効果的な情報収集や攻撃が行われており、小型で安価な無人アセットが戦闘の帰趨に多大な影響を与えられることを現実のものとして示している。

このため、外部からの侵略等の脅威に対して、国家及び国民の安全を保障するためには、従来のような長距離ミサイル攻撃や、航空機や艦艇による侵攻に備えるのみならず、こうした新たな戦い方に備える必要が出てきている。

例えば、我が国を守るための装備品が集積されている基地等の周辺の小規模な拠点から発射されたドローンが既存の防空体制を容易にかいくぐり、それらの装備品が破壊されるならば、安全保障を全うすることは困難である。こうした攻撃に対しては、様々な防護手段を講じることは当然としても、周囲の土地等が、安全保障上懸念のある行為を行うために自由に利用されるならば、これを防ぐことは困難である。新たな戦い方の出現は、土地等の利用と安全保障が密接に結びつく時代の到来を示しているとも言えよう。

土地等の利用と安全保障の結びつきに関して、我が国にとって安全保障上懸念のある主体が重要施設周辺の土地等を取得し不適切に利用することにより想定されるリスク

を類型化すると、①保全リスク（自衛隊や海上保安庁等の我が国の防衛・警備に従事する組織（以下「自衛隊等」という。）の動向等の収集・分析リスク）、②運用妨害リスク（自衛隊等の通信等や安全な飛行／航行の妨害等のリスク）、③武器等の製造・集積拠点化リスク（我が国への侵攻の拠点等に転用されるリスク）、④活動拠点化リスク（重要な装備品等に対する攻撃の拠点とされるリスク）の4つが考えられる。①保全リスクに対しては部隊運用の工夫により、③武器等の製造・集積拠点化リスクについては、武器や爆発物に関する各種規制のほか刑事関係法令の執行を通じて、警察その他の関係機関が対応することが望まれる。他方で、前述のとおり、近年のドローン技術の発達等を踏まえれば、②の運用妨害リスクについて、重要土地等調査法の運用を強化する必要があるとともに、④活動拠点化リスクについては、既存の法令では防ぎきることが困難であり、一度土地等が取得された後では十分な対応が困難となるおそれがある。

併せて、我が国の周辺海域においては、他国勢力による我が国の領海侵入事案等が多発している。国際情勢に目を向けると、領土問題を抱える地域において当事者の一方が大規模な埋立て及びインフラ整備を実施し、港湾、滑走路及びレーダー施設等を備えた軍事拠点の整備が進められるようなケースも見受けられる。こうした行為は、離島の形状変更を通じて海洋秩序を一方的に変更する試みと言えよう。こうした中、とりわけ領海及び排他的経済水域の基点となる国境離島については、その国境離島としての機能の維持が従前にも増して重要となっているが、特に、周囲からの監視の目が行き届かない無人の国境離島については、土地等の利用実態を把握することが容易ではなく、安全保障上懸念のある行為を事後的に把握し是正することには限界がある。このため、土地等の取得段階で必要な規律を及ぼし、機能阻害行為を未然に防止する必要性が高まっている。

このように、防衛施設周辺や国境離島等の安全保障上重要な土地について、安全保障上適切な環境を確保し、維持することは喫緊の課題となっている。

もっとも、我が国においては重要土地等調査法が存在し、土地等の利用実態の把握や利用規制の枠組みが設けられており、主として取得後の土地等の利用に着目し、②運用妨害リスクに対応している。他方で、取得段階における対応については、特別監視区域における一定面積以上の土地等の取引に関する事前届出が義務付けられているにとどまっており、④活動拠点化リスクのような安全保障上懸念のある土地等の利用を事前に抑止する仕組みとしては十分とはいえない。

安全保障の観点では、土地の持つ公共性・公益性は前面に出るものであり、安全保障上重要な土地等は本来自由取引の対象とするべき性質のものではないと考えられる。安全保障環境の変化を踏まえれば、従来の枠組みにとどまらず、土地等の取得そのものに関するルールの在り方について見直しを検討する時期に来ていると言えよう。その際、現に生じている事象のみならず、将来、重要施設等の周辺の土地等が安全保障上懸念のある行為に利用されるリスクについても、立法事実位置付けることができるものと考えられる。もっとも、土地等の取得を規律することのみをもって上記のリスクに完全に対処できるものではないが、土地等の取得段階で一定の関与を可能とする仕組みを設けることで、新しい戦い方を見据えたリスク軽減を図ることが重要である。同時に、安全保障環境の厳しさと土地等の取得規制がどう結びつくのか、利用規制ではなく取得規制が必要となる理由については、丁寧に説明する必要がある。また、規制内容が立法事実を照らして合理的なものとなっているか、丁寧な検討が必要である。

他方、安全保障以外の観点、すなわち、前述した生活レベルでの国民の懸念への対応については、本検討会とは別途、検討が進められているところである。

まず、外国人による森林取得事例等を受けて水源地の保全に対する関心が高まっていること等を踏まえ、本年３月、国土交通省において、全国統一的な考え方による地下水採取の実態把握や地下水の適正な保全と利用に向けた実効性のある仕組みの在り方について検討するため、「地下水の適正な保全と利用に関する検討会」が設置された。同検討会では、地下水の流動や賦存量の把握手法、条例に基づく地下水規制の現状等について専門的見地から議論し、本年８月、一定規模以上の地下水採取について行政庁が全国一律でその内容を把握すること、他の地下水利用等に支障を及ぼすおそれがある場合には是正を求めること、地下水需給がひっ迫するおそれがある地域においては、より規模の小さい地下水採取行為についても把握し、採取量を調整すること、国や地方公共団体が把握した地下水情報について共通のプラットフォームによりデータベース化し、公開することなどを柱とする提言がとりまとめられた。

また、不適切な土地利用の発生や外国人による土地取得への懸念などをきっかけとして国土の適正な利用の在り方に関する国民の意識が高まっていること等を踏まえ、本年３月、国土交通省において、土地の取得・利用に関する情報把握の拡大や取得後の適正な土地利用の確保等を図るための有効な方策について検討するため、「土地の取得・利用等の在り方に関する有識者会議」が設置された。同有識者会議では、土地取

得等に係る情報の把握の在り方、不適切な土地利用（「法規制の“隙間”に存在する行為、すなわち個別法では必ずしも禁止されていない行為であっても、周辺地域に悪影響を生じさせるものを伴う土地利用」と定義）を防止する仕組み等について、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号。一定規模以上の土地取引について事後届出を求め、利用目的について指導監督）の運用状況も踏まえながら専門的見地から議論した。その結果、本年 8 月、同法の届出対象面積の引下げなど情報把握を強化すること、指導監督の根拠となる土地利用基本計画（都道府県が作成）の記載事項を拡充することなどを柱とする提言がとりまとめられた。

これらの提言を踏まえ、政府において具体的な対応方策の検討が進められているところである。

加えて、マンション価格高騰の要因の一つとして外国人等による短期売買の増加を指摘する声があることを踏まえ、政府において実態把握を継続的に実施しているところである。本年 9 月には、昨年 11 月に引き続き、都市部における新築マンションの取引の調査結果が公表された。併せて、その氏名から外国人等と類推される者によるマンション取引についても調査が行われた。これによれば、2024 年に保存登記された新築マンションのうち短期売買（1 年以内に移転登記）されたものは、東京圏で 6.6%、大阪圏で 4.8%であり、従前より増加傾向がみられた。国外に住所がある者による取得について、2025 年に保存登記されたものは東京圏で 1.6%、大阪圏で 2.6%であり、こちらも従前より増加傾向がみられた。現時点で、国外に住所がある者による取得と短期売買との相関関係は認められていない。なお、外国人等と類推される者による取得は、都心 6 区で 11.9%であった。本年 10 月からは不動産登記を行う者の国籍把握が開始される予定であり、把握された国籍情報が不動産ベース・レジストリに蓄積される令和 11 年度以降は、外国人等によるマンション取得の実態が把握できるようになる。他方、実需を伴わない投機的取引は、外国人、日本人によらず抑制すべきことである。この点、投機的取引の抑制に向けては、昨年 11 月、一般社団法人不動産協会において登録・購入戸数の上限制限や引渡しまでの売却活動禁止（契約等に記載）などの取組が開始されたところ、現時点では、契約に反して短期転売を行うような事例は確認されていないが、政府においては引き続き協会の取組を注視すべきである。併せて、政府としても、投機的取引抑制に向けた取組を講じることが望ましい。

本提言においては、これらの生活レベルの対応に関する検討との適切な役割分担を図りつつ、安全保障上重要な土地等の取得に関するルールの在り方について整理し、

具体の政策提言を行うこととする。

2. 土地取得等の新たなルールの枠組み

(1) 基本的な考え方

近年の情勢を踏まえ、土地等の取得そのものに関するルールの在り方について見直しを検討する時期に来ていると言えるが、前述のとおり、安全保障の観点から土地等の利用に規制を行う法制度として、重要土地等調査法がある。同法は、重要施設や国境離島等の機能を阻害する行為に土地等が利用されることを防止するための措置について定め、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しているところ、今般検討する安全保障の観点からの外国人等による土地取得等の新たなルールの在り方は、重要施設等の機能の確保及び安全保障上のリスクの未然防止を図るものであり、同法の立法目的と親和性が高いものと言える。また、同法の附則第2条では、「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされている。したがって、同法の施行状況の検証にあわせ、取得段階における規制の必要性についても検討し、所要の措置を講ずることが合理的である。

以上を踏まえ、安全保障上重要な土地等の取得等に関する新たな規制の導入については、同法の改正により措置することが適切である。

(2) 規制の内容

①許可制の導入について

安全保障上の観点から土地等の取得規制を導入するに当たっては、許可制、協議制等の様々な制度設計が考えられるが、本制度の目的は、安全保障上のリスクを有する者による土地等の取得を未然に防止し、重要施設等の機能を阻害する行為の発生を事前に抑止することにある。

仮に協議制を導入する場合は、土地等の取得前に届出を求め、行政庁との間で協議を行うこととなるが、安全保障上脅威となる目的で土地等を取得しようとする者が、協議の場において自らその意図を明らかにすることは通常想定されないことを考えると、実効的な協議の前提を欠く。また、土地等の取得後に重要施設等の機能を阻害する行為が行われるおそれについては、その準備行為が秘密裏に行われることも想定されることから、協議を通じて上記行為のリスクを把握することには限界がある。さらに、そのようなリスクが解消されるまで協議を継続し、土地等の所有権の行使を制限し続けることも相当ではない。

他方、許可制であれば、土地等の取得に係る法律行為の効力発生を行政庁の許可に係らしめることにより、安全保障上懸念のある行為に利用されるリスクが認められる取得について、その効力の発生自体を阻止することが可能となる。その結果、上記のリスクの発現を事前に防止することができ、本制度の目的に最も適合した規律であると考えられる。

なお、ここでいう許可制は、私人間で行われる売買その他の法律行為について、その効力の発生を行政庁の判断に係らしめるものを想定している。したがって、その法的性質は認可に近いものと整理することができる。（例えば、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）第 3 条第 1 項に規定する農地等の取得に係る許可も、その法的性質は認可制である。）本提言においては制度の分かりやすさの観点から、許可制と表現することとする。

②対象となる土地等

取得規制の対象となる土地等については、安全保障上のリスクに的確に対応しつつ、憲法上保障された財産権に対する過度な制約とならないよう、その範囲を合理的かつ明確に限定する必要がある。このため、全ての土地等を一律に規制対象とするのではなく、安全保障上の重要性及び必要性を考慮して、対象となる土地等の類型を画定することが適当である。

具体的には、ドローン等による攻撃を含む新たな脅威に対して特に脆弱であり、その機能が損なわれた場合に我が国の防衛体制等に重大な支障を及ぼすおそれのある施設については、その周囲の土地等を取得規制の対象とすることが相当である。これら

の施設周辺の土地等が、当該施設に対する攻撃やその準備行為（情報収集活動を含む。）の拠点として、例えばドローンの集積等の準備行為に利用された場合、周囲に気付かれることなく秘密裏に実行することが可能である。そのため、取得後の利用段階でそのような行為を把握し、又は是正することには限界があり、安全保障上のリスクを未然に防止するには、取得段階において規制をすることが適当である。取得規制の対象となる区域については、重要土地等調査法上、既に防衛上特に重要な施設等として指定されている特定重要施設のうち、ドローン攻撃等の新たな脅威への対処の必要性が特に高い施設の周囲を指定することが相当である。また、ドローンによる攻撃への対処には一定の時間を要すること等を踏まえ、重要施設の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律（平成 28 年法律第 9 号）においては、令和 8 年 6 月の改正によりドローンの飛行禁止エリアが施設周辺概ね 1,000 メートルまで拡大されたところであるが、これより近い地点からの攻撃を未然に防止するため、本規制の対象となる区域の範囲については、重要施設周辺概ね 1,000 メートルの区域を基本とすることが適当である。

また、周囲の目が行き届かず、常時の監視や管理が困難である無人の国境離島については、領海基線の根拠となる低潮線又はその近傍の土地等の大規模な破壊を招く形質変更が行われることを事前に把握することが著しく困難であるという特性を有する。こうした行為により、領海及び排他的経済水域の範囲を画する機能が損なわれた場合には、我が国の安全保障に及ぼす影響は甚大である。他方、そのような利用が顕在化した後の対応には限界があることから、常時監視等が困難な無人の国境離島については、取得段階から安全保障上のリスクを抑止する必要性が特に高い。なお、国境離島以外の離島の土地等については、取得規制の対象とはならないものの、地域住民をはじめとした国民の不安を払拭するため、例えば、所有実態の把握や適切な開示などの取組を講じることが望ましい。

現行の重要土地等調査法では、経済的自由及び国民生活への影響を考慮し、特別注視区域における事前届出の対象となる土地等は 200 平方メートル以上のものに限定されているが、安全保障上懸念のある利用として想定される攻撃用ドローンの集積・離陸の拠点化については、200 平方メートル未満の小規模な土地等であっても十分に実施可能であり、現行法と同様の面積要件を設けた場合には、安全保障上懸念のある利用を未然に防止するという、本規制の目的を十分に達成できないおそれがあるため、許可制の対象となる土地等については、面積要件を設けないことが適当である。

③対象となる者

安全保障上のリスクは必ずしも国籍によって画一的に判断できるものではなく、日本国民や日本法人であっても、外国政府等の影響下にある場合には、同様の懸念が生じ得る。このため、規制対象を一律に外国人等に限定することは合理的ではなく、日本人及び日本法人も含め、実質的な支配関係や影響関係、更には外国政府等に負っている義務の内容等に着目した制度設計とする必要がある。

④対象となる権利

規制の対象とする権利の範囲については、安全保障上のリスクを未然に防止するという制度目的と、国民の権利利益に対する制約を必要最小限のものとすべき要請との均衡を図りつつ、その実効性を確保し得る範囲に限定する必要がある。

まず、所有権は、土地等を恒久的かつ包括的に支配し得る権利であり、安全保障上懸念のある行為を行うおそれのある者によって取得された場合には、その後の当該者による所有権の行使を制限することには一定の限界がある。そのため、安全保障上のリスクを未然に防止するという制度目的を達成するためには、取得後の利用規制のみに依拠するのではなく、取得段階において実効的な規律を及ぼす必要がある。

また、所有権の取得に限らず、賃借権その他の使用収益権の設定・移転によっても我が国の安全保障を損なうような土地等の利用がされ得ることから、使用収益権の設定・移転についても、安全保障上のリスクを未然に防止するという観点からは、一定の規制を及ぼす必要がある。他方で、使用収益権は、一般に契約により利用目的や利用態様が一定程度限定されるものであり、所有権のように土地等を恒久的かつ包括的に支配し得る権利ではない。加えて、使用収益権の設定・移転はその件数が極めて多く、かつ登記されないことが通常であることから、所有権と同様、一律に許可制の対象とした場合には、行政の審査体制に過大な負担を生じさせるおそれがあり、限られた行政資源の下で制度全体の実効性を低下させることにもなりかねない。そのため、使用収益権については、後述の立入調査制度や新たな届出制度の創設等を通じて実態を把握し、必要な対応を講ずることを基本とすることが相当である。

なお、相続による所有権の取得については、被相続人の死亡という偶然の事情に基

づく家族間における財産の移転の一環としてされるものにすぎず、売買など当事者の自由な意思による所有権の移転とは異なり、一般的には、これにより安全保障上のリスクが大きく変わり得るものではなく、そもそも相続は被相続人の死亡と同時に所有権が移転するため、事前許可の対象にはなり得ない。さらに、相続人に対する遺贈、共同相続人間における相続分の譲渡及び遺産分割等についても、実質的には相続に伴う財産承継と異ならないことから、相続等により所有権が移転する土地等については、後述の立入調査制度等を通じて実態を把握することとし、許可制の対象としないことが合理的である。なお、安全保障上懸念のある行為を行うおそれのある者が規制を回避する目的で養子縁組を行い、その後相続を通じて重要施設周辺等の土地等を取得するようなケースも一概に排除することはできないことから、そのようなケースも含め、立入調査制度等も活用しながら不適切な土地等の利用の防止を図ることが必要である。

このような取得規制は、憲法第 29 条第 1 項により保障される財産権を制約するものであることから、その目的及び手段の合理性が求められる。また、一定の者についてのみ土地等の取得を認めない点で、平等原則を規定する憲法第 14 条第 1 項との関係についても考慮すべきである。この点、防衛関係施設に対する攻撃やその準備行為、無人国境離島における領海基線の破壊その他重要な離島機能を阻害する行為等を未然に防止し、国民の生命、身体及び我が国の安全保障を確保することは、極めて高度の公共的要請である。また、後述のように、土地等の所有権の取得により安全保障上のリスクを生じさせる蓋然性の高い場合に限ってこれを認めないこととしており、財産権及び平等権に対する制約は制度目的を達成するために必要かつ合理的な範囲にとどまるものと考えられる。

以上からすれば、本規制は、安全保障という高度の公共性を有する目的のために、合理的かつ必要な範囲で財産権を制約するものとして構成することが可能であり、憲法第 29 条第 1 項、更には第 14 条第 1 項との関係でも許容されるものと考えられる。

⑤許可・不許可の判断基準

許可の可否は、あらかじめ明確化された基準に基づき判断されるべきであり、その基準は透明性と予見可能性を確保する必要がある。他方、審査基準を明らかにすることにより、安全保障上の措置の実効性が損なわれることがあってはならない。このた

め、審査基準の具体化は、安全保障上の実効性を損なわない範囲で行うことが適当である。

まず、安全保障上のリスクが高い者については、原則として不許可とする基準を設けることが相当である。基準の策定に当たっては、外国為替及び外国貿易法（昭和24年法律第228号）に基づく事前届出の免除制度において、外国政府等及びその支配を受ける法人等を免除の対象外としている考え方などを参考としつつ、本制度の目的及び対象に即して定めることが適当である。具体的には、外国政府等及びその活動に極めて重要な影響力を有する者、外国軍隊等の活動に従事する者並びに外国政府等との契約又は外国の法令等に基づき外国政府等への協力義務を負う者を、安全保障上のリスクが高い者として取り扱うことが考えられる。また、法人その他の団体（以下「法人等」という。）についても、これらの者が実質的支配者に該当する場合、直接若しくは間接に議決権の過半数を保有する場合、役員の過半数を占める場合には、当該法人等による土地等の取得については、安全保障上のリスクが高いものとして取り扱うことが適当である。

加えて、上記類型に該当しない者であっても、個別具体的な事情に照らし、当該土地等が安全保障上不適切な用途に供される具体的なおそれが認められる場合には、不許可とすることができる基準を設ける必要がある。これは、形式的な属性だけでは把握し切れないリスクに対応するための補完的基準である。ここには、我が国の安全保障に対する脅威となり得る非国家主体も含まれる。ただし、個別具体的な事情に照らして不許可処分を行う場合には、その判断の客観性及び公正性を確保するため、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等に関して優れた識見を有する者の意見を踏まえることが適当である。

他方で、類型的には不許可事由に該当する場合であっても、取得目的や利用態様等からみて安全保障上の支障が生じるおそれがないことが明らかな特段の事情が認められる場合には、例外的に許可を可能とする余地を設けることが相当である。

なお、上記の許可基準を導入するにあたって、我が国が締結している国際約束との関係を精査する必要がある。本規制措置が外国人等による投資又はサービス貿易に影響を及ぼさない場合や、措置の対象が外国の政府等、通常、投資又はサービス提供を行うことが想定されないような主体である場合には、国際約束との関係で特段の問題は生じない。他方、当該規制措置が外国人等による投資又はサービス貿易に影響を及

ばし得る場合には、サービスの貿易に関する一般協定（GATS）をはじめとする各種関連協定において規定される内国民待遇義務及び最恵国待遇義務との整合性を確保する必要がある。この点、本規制措置は特定の国籍を理由として差別的な取扱いを行うものではなく、正当な規制目的を実現するための手段として合理的な内容になっている。このため、本規制は GATS をはじめとする各種関連協定で義務付けられている内国民待遇及び最恵国待遇に反するものではないと解される。

こうした許可基準に基づく実効的な審査を行うためには、所有権移転行為に係る当事者の情報、土地等の利用目的その他安全保障上のリスクを判断するために必要な情報を適切に把握することが不可欠である。このため、許可申請に当たって収集する事項としては、現行の事前届出制度と同様に、土地等の所有権移転の当事者に関する事項、対象となる土地等の所在、利用目的その他の土地等に関する事項のほか、所有権移転の原因となる売買その他の法律行為の内容が考えられる。それらの情報を許可申請事項とした上で、下位法令においてあらかじめ所定の様式を定めておくことが適当である。

（３）実効性の担保

①許可を受けないで取得した土地等に対する措置

許可制を導入したとしても、許可を受けることなく土地等の所有権移転が行われ、これに対する実効的な是正措置が存在しない場合には、安全保障上懸念のある行為を行うおそれのある者が許可手続を経ることなく土地等を取得することが可能となり、制度の実効性が大きく損なわれるおそれがある。したがって、許可を受けない所有権移転を放置することのないよう、制度の「抜け穴」を防止するための措置を講ずる必要がある。

具体的には、許可を受けることなく行われた所有権移転はそもそも無効であることを明確にするとともに、これに係る登記の申請があった場合、登記官が当該申請を却下できる制度を整備すべきである。また、無許可による取得や、偽りその他不正の手段により許可を受けた者に対しては必要な罰則を設けるべきである。

②合併や支配関係の変動等により法人等の安全保障上のリスクが生じた場合の対応

法人等については、合併、分割が行われる場合や、支配関係の変動等によって外国の影響下に入る場合など、安全保障上のリスクが新たに生じる場合が想定される。このような事態に対応できなければ、許可制を導入したとしても、その実効性は大きく損なわれる。

したがって、取得規制の対象となる区域内の土地等を合併や分割により取得した法人や支配関係に重要な変動が生じた法人には届出を義務付けるとともに、許可基準を満たさない状態となった場合には、例えば国が当該土地等の譲渡命令を行うなど、第三者に所有権を移転させることが望ましい。さらに、土地等を所有する法人等が所有権の移転に従わない場合には、競売等の方法により、国が強制的に所有権の移転を実現することができる制度を創設し、制度の抜け穴を防ぐことが適切である。

③緊急時における勧告を前置しない命令

現行法の下では、規制区域を含む注視区域内の土地等が重要施設等の機能を阻害する行為に利用されるおそれを把握した場合、まずは土地等利用状況審議会の意見を聴いた上で勧告を行い、勧告に従わない場合には命令を発する制度となっている。しかし、特に、秘密裏に準備されたドローン攻撃の場合、その兆候や準備行為を把握した時点で、既に危機が間近に迫っていることも十分に想定される。このため、規制区域内の土地等が機能阻害行為に利用される明らかなおそれがあり、かつ、回復困難な重大な支障の発生を防止するため緊急の必要があると認めるときは、勧告を経ることなく、直ちに必要な措置を命ずることができる制度を設けるべきである。

他方、勧告を前置しない命令は、国民の権利利益に及ぼす影響を踏まえ、その発動要件を法律上明確に定めるとともに、命令の内容を必要かつ相当な範囲に限定すべきである。また、適正な制度運用を担保するため、勧告を前置せずに命令を行った場合には、事後的な検証などを行うことが望ましい。これにより、迅速かつ実効的な対処を可能としつつ、国民の権利利益の保護との調和を図ることが適当である。

④立入調査について

現行制度における、報告徴収を含めた土地等利用状況調査による情報収集には一定

の限界があり、土地等の所有や不適切な利用の実態を十分に把握できない場面も想定される。とりわけ、最近のドローン等を使用した新たな戦い方において、建物内部で行われる情報収集活動や攻撃準備行為等については、外部からの確認のみでは実態を把握することが困難である。したがって、取得規制の対象となる区域においては、許可制の導入等と併せて、必要な場合には内閣府職員が立入調査を実施することができる仕組みを整備し、不適切な利用に対する迅速かつ的確な対応や、許可申請内容の確認等ができるようにすべきである。

また、地方支分部局を有しない内閣府の現行の体制で新たな制度への対応を十分に行うことには限界があることから、これを補完する体制を整備すべきである。さらに、警察は、全国各地に人員を配置し、日々の警察活動を通じて、様々な情報を収集していることから、必要に応じ、警察が立入調査を行い、不適切な利用への対応について、内閣府と緊密に連携できるような措置も講ずることが望ましい。

なお、立入調査の実効性を確保する観点から、正当な理由なくこれを拒んだ者等については、必要な罰則を適用することができることとすべきである。また、立入調査は、制度の実効性を確保する上で重要な手段である一方、国民の権利利益に一定の影響を及ぼすものであるため、立入調査制度を導入するに当たっては、制度の透明性及び予見可能性に留意すべきである。

3. 重要施設の拡充

我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえると、前章で述べた取得規制の対象となる施設以外の施設についても、その機能を阻害する行為を特に防止する必要がある場合には重要施設に追加し重要土地等調査法に基づく調査及び利用規制の対象の拡充を検討することが適切である。

具体的には、国の中枢機能を有する皇居、国会議事堂、内閣総理大臣官邸のほか、危機管理機能を担う行政機関をはじめとする緊急事態への対応に関わる施設については、脅威の態様や程度、その手段となり得る技術の進展等も踏まえつつ、重要施設として柔軟かつ迅速に追加できるようにすべきである。

また、経済安全保障の重要性が増大していることに鑑みて、国民生活に関連し、そ

の機能が阻害されると国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生ずるおそれがある重要インフラ（生活関連施設）について、対象が過度に広範にならないよう留意しつつも、改めて追加を検討すべきである。

4. おわりに

外国人等による土地等の取得に対する不安は、我が国の土地等の所有・利用の実態がよくわからないことも一因となっていると考えられる。この点、政府では、不動産登記法をはじめとした各土地関連制度において国籍把握を行うための制度改正を実施し、順次施行しているところである。本年1月の総合的対応策を踏まえ、今後、把握された情報を適切な形で国民へ公開すべきである。なお、各土地関連制度における国籍把握は、あくまでも新たに土地等を取得した者を対象としたものであり、現に土地等を所有している者の国籍情報（ストック情報）までは把握できない。この点、その代替措置として、国外居住者や外国人等と類推される者による我が国の土地等の所有状況の試算結果が本年9月に公表されたことは評価されよう。ストック情報の正確な捕捉には相当の時間を要するが、政府においては引き続き実態把握に努めることが望まれる。

同時に、外国人等による土地等の取得をめぐる国民の不安や懸念の声に適切に応えるためには、その本質を見極めることが必要である。この点、生活レベルの不安については、まずは国籍等の把握に向けた各制度の運用を通じた実態把握を進め、その分析結果を踏まえた上で、追加的な対応の要否を検討すべきである。他方、安全保障上の懸念については、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増していることを踏まえれば、そのリスクが現実化した場合の影響は極めて大きく、必要な対応を早急に検討する必要がある。

したがって、検討会は、生活レベルの課題と安全保障上の課題とを峻別した上で、主として安全保障の観点から土地取得等のルールの在り方について検討を進めることとした。

重要土地等調査法の制定により、安全保障上重要な施設の周辺や国境離島等における土地等の利用状況を把握し、その機能を阻害する行為に対応するための制度的基盤は整備された。同法制定以前、重要施設の周辺や国境離島等における土地等の所有等

をめぐる実効的な対策が十分に講じられていなかったことを踏まえれば、同法の施行は我が国の安全保障政策上、重要な前進であったと評価できる。

もっとも、同法は主として土地等の利用に着目した制度である。今日では、ドローンをはじめとする軍事技術の発達等により、安全保障上の脅威は多様化・高度化している。このような情勢の下にあっては、利用段階における対応のみでは十分とは言えない。したがって、検討会は、我が国の安全保障上のリスクを未然に防ぐためには、取得段階においても必要な措置を講ずることが不可欠であるとの結論に至った。

その際、検討会が一貫して重視したのは、脅威の主体は外国人そのものではないという点である。真に対処すべき対象は、我が国の安全保障を害するおそれのある行為である。したがって、新たに講ずるべき制度の目的は、外国人を排除することではなく、土地等を取得しようとする者の属性に着目し、当該土地等が我が国の安全保障を害する活動に利用されるおそれを評価することにより、我が国の安全保障に対するリスクの発現を未然に防止することにある。

同時に、検討会は、安全保障の確保という要請が重要であるからこそ、そのための制度は国民の経済活動や権利と調和したものでなければならないと考えた。土地等の取得に対する規律は、経済活動の自由や憲法上保障された財産権にも関わるものである。このため、安全保障という公共の利益と、経済活動の自由及び財産権の保障との間に適切な均衡を見いだすことを基本理念として、提言の取りまとめを行った。

検討会としては、本提言を安全保障の観点からの土地取得等のルールの中核とするとともに、この中核を踏まえ、国民の権利利益との適切な均衡を確保しつつ、安全保障上重要な土地等の取得や利用に関する規制を通じて、我が国の安全保障環境の維持に資する実効性のある制度整備を速やかに実行することを政府に求めたい。併せて、許可制の導入その他の制度改正を実効あるものとするため、土地所有者等の情報に関するデータベースを整備して活用するとともに、許可審査や調査のための体制強化を含め必要な執行基盤の整備を着実に進めることも必要である。また、関係行政機関が保有する情報について積極的な共有及び活用を図ることも重要であろう。加えて、地域レベルで行われる土地等の利用規制との連携を図ることにより、安全保障リスクの更なる持続的管理が可能となるだろう。

経済の持続的成長は安全保障の確保を前提とする。そして、その前提は一度損なわれれば、回復に甚大な時間と代償を要する。他方、その維持のための制度は、刻々と

変化する安全保障環境に即して不断に見直されなければならない。

本提言が、そのような取組の一助となり、我が国の平和と安全の確保に寄与するとともに、土地等の取得をめぐる国民の不安や懸念に応え、将来にわたり国民が安心して暮らすことのできる社会の実現につながることを願って、結びとする。

参考 1

外国人による土地取得等のルールの在り方検討会の開催について

（令和 8 年 3 月 2 日
内閣官房長官決裁
令和 8 年 4 月 8 日
一部改正）

- 1 外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策（令和 8 年 1 月 23 日外国人の受入れ・秩序ある共生社会実現に関する関係閣僚会議決定）に基づき、外国人による土地取得等のルールの在り方について検討を行うため、外国人との秩序ある共生社会推進担当大臣の下、外国人による土地取得等のルールของ在り方検討会（以下「検討会」という。）を開催する。
- 2 検討会は、別紙に掲げる者により構成する。
- 3 検討会に座長を置き、座長は構成員の互選により決定する。
- 4 座長は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求めることができる。
- 5 検討会の庶務は、内閣官房において処理する。
- 6 前各項に掲げるもののほか、検討会の運営に関する事項その他必要な事項は、座長が定める。

附 則

- 1 この規程は、令和 8 年 3 月 4 日から実施する。
- 2 内閣官房について、既存の事務の不断の見直しを行い、できるだけ組織を効率的なものとしていくことが重要となっていることに鑑み、この規程は、令和 10 年 6 月 30 日をもって、その効力を失う。ただし、附則第 4 項の必要な措置によって規程の効力を失わないこととしたときは、この限りではない。
- 3 今後、検討会の下で会議等を開催する場合には、当該会議の開催に係る規程は、同日をもって、その効力を失う。
- 4 内閣官房は、附則第 2 項の期限までに、検討会の運営状況等を勘案し、期限経過後の検討会の在り方について、改組及び期限の延長を含め検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることなどにより、引き続き、既存の事務の不断の見直しを行うものとする。

参考 2

外国人による土地取得等のルールの在り方検討会 構成員

北村 滋	エコノミックセキュリティ合同会社代表
北村 朋史	東京大学大学院総合文化研究科教授
黒江 哲郎	三井住友海上火災保険株式会社顧問
齊藤 広子	東京都市大学大学院情報データ科学研究科特任教授
境田 正樹	T M I 総合法律事務所パートナー弁護士
佐橋 亮	東京大学東洋文化研究所教授
松尾 弘	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
森田 朗	東京大学名誉教授 【座長】
吉原 祥子	公益財団法人東京財団政策研究部マネージャー
渡井 理佳子	慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(敬称略／五十音順)

参考3

外国人による土地取得等のルールของ在り方検討会 開催状況

第1回 令和8年3月4日

- (1) 「外国人による土地取得等のルールของ在り方検討会」の開催について
- (2) 事務局・関係省庁からの説明
- (3) 自由討議

第2回 令和8年4月9日

- (1) 事務局・関係省庁からの説明
- (2) 委員からの説明
- (3) 自由討議

第3回 令和8年4月30日

- (1) 事務局・関係省庁からの説明
- (2) 自由討議

第4回 令和8年7月21日

- (1) 事務局からの説明
- (2) 自由討議

第5回 令和8年10月2日

- (1) 安全保障上重要な土地等の取得等に関するルールของ在り方について
提言（案）

参考 4

外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策（抄）

令和 8 年 1 月 23 日

外国人の受入れ・秩序ある共生社会実現に関する関係閣僚会議決定

第 2 土地取得等のルールのある在り方を含む、国土の適切な利用及び管理に向けた取組

5 外国人の土地取得等のルールのある在り方等

iii 速やかに実施する施策

- ・安全保障上の問題については、放置すると取り返しのつかない事態が発生することとも想定され得る。我が国の領域、国民の生命・身体・財産を守るこそ安全保障の目的であり、経済取引の自由とバランスさせつつ、土地取得等のルールを設定することで、我が国の安全を確保する必要がある。その際、我が国で一定の土地取得等を事前に規制しなければ、安全保障上取り返しのつかない事態に陥る可能性を認識し、問題点を整理する必要がある。なお、安全保障上の問題については、物理的な危機のみならず、サイバー脅威、情報やデータの防護も含め土地取得等との関係で問題にならないか検討することが必要である。

また、一部エリアでの外国系企業による発電設備等の設置への懸念も示されている。このうち風力発電についてはその導入が拡大する見込みの中、防衛・風力発電調整法が制定され、防衛大臣が告示で指定する陸上区域において、風力発電設備を設置する者に、防衛大臣への届出を義務付けるとともに、自衛隊等の使用する電波の伝搬に障害を及ぼす場合、設置者と最大で 2 年間協議するという制度設計になっており、同法の運用状況も参考にしつつ、安全保障の観点からの土地取得等のルールのある在り方の検討が必要である。

- ・以上を踏まえ、引き続き、安全保障の観点から立法事実を整理するとともに、我が国よりも踏み込んだ土地取得等のルールを導入している諸外国の例も参考に、外国人の土地取得等の新たな法的ルールのある在り方について、国際約束との関係の具体的な精査を含め、

対象者（日本人・外国人を問わず対象とするか、外国人に限定するか等）、

規制の内容（許可制、審査付事前届出制、立入検査等）、

規制対象となる土地等、
を検討し、令和８年夏までに骨格をとりまとめる。

〔内閣官房、内閣府、外務省、防衛省〕《施策番号 240》

iv 今後の課題

- ・また、所有者が明確な離島の土地であっても、領土の保全を含む安全保障の観点から必要な場合には、その取引等についてルール化も含めて対策を検討する。

〔内閣官房、内閣府、外務省、防衛省〕《施策番号 242》