

安全保障と土地法制に関する特命委員会 提言

令和2年12月10日
自由民主党
政務調査会

1. 検討の背景

経済のグローバル化に伴い増加している外国からわが国への直接投資については、経済の活性化、持続的な成長に資するものとして、基本的に歓迎すべきものである。

その一方で、拡大する外国人・外国法人によるわが国の土地取得においては、取得主体の素性や取得に至る経緯、目的が明らかでないケースも見られている。とりわけ、水源地や防衛施設あるいは国境離島などでの土地取得などの事例を通じて、近隣住民はもとより国民の不安は増大し、安全保障上の観点を重視する国民の問題意識も高まってきている。

他方で、そうした土地取得の実態を国が的確に把握するとともに、仮に、国民の生命、身体や財産を脅かすような土地の取得・利用の懸念が明らかになった場合において、確実に対処するための制度的な枠組みが現時点においては存在しておらず、国民の不安に拍車を掛けている。

2. 検討の経緯

安全保障と土地法制に関する特命委員会は、こうした問題に対する総合的かつ包括的な処方せんを構想・実現することを目的として、2013年10月に設置された。その後、特命委員会では、国土全般にわたる所有等の情報収集のあり方を起点として、国民の関心が高い防衛施設周辺における土地の実態調査や、外国政府による土地取得の取扱いを中心に、順次、検討が行われた。

特命委員会における議論と並行して、政府でも、同年12月には、「国家安全保障戦略」（12月17日）においても、「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」ことが決定された。

特命委員会は、そうした政府の取組と連携しながら、各方面のヒアリングとともに、外国人等による土地取得が問題視されていた対馬や奄美大島に現地視察を行い、以下のとおり、3つの議法案のとりまとめに向けた検討・取組を着実に推進してきた。

①国土の適切な利用及び管理を確保するための土地所有等情報の収集等に関する検討

外国人等による土地取得への懸念、日本国内における土地の所有・利用状況が十分に把握できていないことに起因すると考えられる。この課題に対し、特命委員会では、土地は所有者のものである一方で、国家の三要素の一つである領土として、

国の主権と不可分に結びつくものであるとの大前提に立ち、国土全域において、所有者又は使用権を有する者及び利用目的に関する情報などの土地所有等情報の把握及び国民に対する公開を十分なものとするため、現行法制度を横断的に俯瞰し、既存の諸制度の活用や各省の更なる取組を促す「総合的推進法」を構想し、2018年、最終的な案をとりまとめた。

その中では、わが国の国土の適切な管理等の観点から、土地の所有及び利用の状況を明らかにすることを目指し、土地所有等情報の円滑な収集及び開示についての基本理念及び地籍調査の推進、固定資産台帳等の活用の促進、不動産登記制度改革、土地所有又は使用の目的が明らかでない土地の調査などの重点分野等を示した。

②防衛施設周辺区域における土地等調査に関する検討

国土の中でも、安全保障機能を担う防衛施設の周辺区域は、特に重要である。防衛施設がその機能を万全に発揮するためには、機能発揮を阻害する行為を防止する観点から、あらかじめそれらの周辺区域の土地保有・利用状況を把握しておくことが不可欠である。

こうした中、2013年、防衛省は、防衛施設の隣接地の取得・利用状況に係る調査を開始したが、特別な法的根拠に依らない調査であったため、調査手段は一般人も閲覧可能な土地登記簿の確認に止まり、利用の実態など、十分な情報を収集できないなどの課題が明らかになった。

特命委員会では、こうした課題を踏まえ、2014年、防衛施設周辺区域の土地等の権利関係及び利用実態を把握するため、一定の区域について調査を行うこと、そして、土地の所有者等に対する資料提出等の要求や立入調査ができること等を内容とする具体策をとりまとめた。

③外国政府機関等が不動産を取得する場合における取引情報の公開に関する検討

外国政府が、在外公館や領事館の建設用地として、広大な用地を取得する事案が見られる。純粹に外交活動のみを行う用地としては過大であり、その結果、周辺住民に不安が拡大し、反対運動が生じたケースもある。

特命委員会として、外国政府から外務省に対し、領事館設置の事前協議を行うことの必要性が明確にされていなかった状況を問題視し、同省に対応を要請した結果、外交団向け「回章」において、売買契約締結前の協議が要請されるに至った。

また、特命委員会は、外国政府機関等による不動産取得の透明化に向け、外務省に対し、イ) 近隣住民の理解の取り付け、ロ) 外国政府による外務大臣への報告、及び、ハ) 国民への情報公開を内容とする制度的枠組みの整備を求めた。

3. 政府における検討・取組状況

特命委員会の取組等を受け、政府においては、以下の取組が進展している。

(1) 土地所有等情報の収集などのための取組

①所有者不明土地問題の解決に向けた取組

所有者不明土地等に関する特別委員会において、土地の円滑な利用を可能とする仕組みへの転換を図るための提言がとりまとめられたところ、政府においては、これを踏まえ、土地基本法の改正、地籍調査の推進、不動産登記制度改革について、取組が進められている。

・土地基本法の改正

本年3月には、土地基本法が改正され、土地の適正管理の必要性が明記されるとともに、所有者の責務が規定された。

・地籍調査の推進

本年3月には、国土調査法等の改正が行われ、所有者が不明な場合等であっても、調査が進められるよう手続きの見直しなどが行われた。また、本年5月には、新たな国土調査事業十箇年計画が策定され、新たな調査手続き等を活用し、地籍調査を円滑かつ迅速に推進していくこととされた。

・不動産登記制度改革

2018年6月に成立した所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法では、登記官が、地方公共団体の要請に基づき、職権で法定相続人等を探索することができる制度が設けられた。その制度を活用しながら、長期相続登記等未了土地の解消に向けた作業が順次進められている（2020年10月時点で、調査筆数；44万3,000筆、長期間相続登記等未了土地である旨の登記付記数；11万2,000筆）。

また、法制審議会では、2019年12月、イ）相続登記や住所変更登記等の申請の義務化、ロ）土地所有権の放棄制度の新設、ハ）共有制度の見直し、ニ）財産管理制度の見直し、ホ）外国居住者の住所証明情報の見直し等に関する中間試案がとりまとめられた。

現在は、法務省を中心に、法案策定に向けた検討が進められている。

②固定資産課税台帳の活用の促進

本年7月の「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」を踏まえ、不動産登記情報と固定資産課税台帳の情報連携、各種台帳の情報連携のために必要となるデータ項目・表記の在り方等の検討が行われている。

また、令和2年度税制改正では、相続人等に対して、条例で定めるところにより、その氏名、住所等を申告させることができる制度が創設された。

③情報システムに関する連携等

上記②の取組のほか、本年1月には、関係省庁や地方公共団体が登記情報をオンラインで取得できるシステムが整備された。また、不動産登記簿で付番される不動産番号（不動産の特定に資する不動産ごとの一意の番号）の他の土地関連台帳への提供についても、検討が進められている。

④土地所有又は使用の目的が明らかでない土地等の調査

2017年から内閣府総合海洋政策推進事務局が国境離島について、2013年から防衛省が防衛施設周辺の地域について、土地所有の状況に関する調査を実施した。

耕作放棄地に関しては、毎年、農業委員会が所有者等を対象に土地の利用に関する意向調査を行い、その情報を農地台帳に記載することとされている。また、林地に関しては、市町村が経営管理の不十分な森林の所有者を対象に経営管理の意向調査を行い、その情報を林地台帳に反映することとされている。

(2) 防衛施設等の周辺の土地利用・管理等の在り方の検討

「骨太の方針2020」（7月17日）では、「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」ことが閣議決定された。

これを踏まえ、本年11月には、「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」が設置され、どのような土地を情報収集の対象とするのか、どのような情報を収集するのか、どのような場合に政府が土地の管理に関与するのかなど、安全保障の観点から求められる土地利用・管理等に関する制度設計に関し、議論が行われている。

(3) 外国政府による不動産取得

ウィーン条約の定める接受国の権利・義務関係に基づき、外国公館の設置をその具体的住所を含め、日本政府の事前同意にかからしめ、また、公館設置のための外国政府による不動産取得について、日本政府との事前同意にかからしめるべく、外交団向け「回章」によって、政府の方針を通知する方向で検討が重ねられている。

4. 今後の政策対応の方向性

(1) 基本的考え方

憲法第29条第1項において、「財産権は、これを侵してはならない」とされ、経済活動の自由は堅持されるべき原則であるが、それと同時に、同条第2項においては、財産権の内容は、「公共の福祉」に適合することとされている。また、憲法第12条においても、憲法が国民に保障する自由及び権利について、国民は濫用してはならず、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負うこととされている。このため、権利の行使や自由な経済活動は、国民の安全・安心な生活又は経済活動の環境に資するものである必要がある。とりわけ、安全保障上の要請は、公共の福祉の基本的な要素として、最大限尊重されるべきである。

土地は、国民生活及び経済活動の基盤であり、国家を形作る三大要素の一つであることから、とりわけ、そうした要請が大きいものと考えられる。

諸外国では、自国民の生活や経済活動を守る観点から、土地保有や利用に対す

る管理が強化されてきている一方で、経済活動の自由に重きが置かれるわが国では、これまでのところ、安全保障の観点から土地の取得や利用を公的に管理する仕組みが整備されていない。今後、わが国を巡る安全保障環境が厳しさを増す中にあることは、WTO・GATS第14条の安全保障をはじめとした例外等の考え方も視野に入れて、安全保障と経済の関係をリバランスさせ、国民の安全・安心及びわが国の健全な発展につなげていくことが求められている。

このため、土地に関連する施策を所管する省庁には、まずは、国民の生活及び経済活動の基盤の安全を守ることが不可欠であるとの認識に立ち、安全保障の確保の視点をもって、制度を設計・改善・運用していくことが求められる。

具体的には、関係省庁は、所管の施策を通じて、土地所有や利用の実態を適時かつ的確に収集するための取組を推進すべきである。こうして得られた情報の適切な公開は、国民不安の解消、そして、国民生活及び経済活動の基盤の安全を守ることにつながる。また、特に安全保障上の懸念が大きい土地については、政府が取引へ関与するなど、適切に管理することも求められる。

その際には、WTOルールを始めとする国際約束との整合性を確保し、内外無差別の原則を前提とすることが必要である。安全保障上の懸念については、その原因行為の主体が、日本人であるか外国人であるか、個人であるか法人であるかにかかわらず、他者を通じて間接的に行われるケースを含め、包括的に対応すべきである。

(2) 「総合的推進法」の制定

こうした基本的考え方に立ち、特命委員会としては、わが国の国土の適切な管理等の観点から、土地所有等情報の円滑な収集及び開示について、①基本理念、②国及び地方公共団体の責務、③重点分野及び各重点分野における基本方針、④関係閣僚会議の設置、等を定める「総合的推進法」の策定に向けた検討を更に進め、速やかに国会に提出し成立を図る。その上で、「総合的推進法」に基づく国土の適切な管理等の実現に向けた工程を明らかにしていく。

また、政府に対しては、「総合的推進法」に沿った一層の取組を督励するとともに、省庁横断的な取組を強力に推進するため、関係閣僚による調整会議の設置を求める。

なお、総合的推進法に定める「重点分野及び各重点分野における基本方針」として想定するものは、現時点では、以下のとおりである。

イ) 所有者不明土地の利用の円滑化等に関する施策の推進

所有者不明土地への対応は、土地保有や利用を巡る国民の不安解消のためにも必要である。このため、関係省庁は、所有者不明土地等に関する特別委員会の提言（2020年6月）や工程表を踏まえ、地籍調査の推進、不動産登記制度改革、長期相続登記等未了土地の解消等に着実に取り組む。その際、地籍調査を着実に進めるために、必要となる予算・人員体制の確保に努める。（法務省、国土交通省）

また、耕作放棄地の所有者等を対象とした土地利用の意向調査や経営管理が不十分な森林の所有者を対象とした経営管理の意向調査について、その調査内容の充実及び統一化を図るとともに、政府において、その結果を統一的に収集・管理した上で、国民に対し、的確な情報開示を行う。(農林水産省)

ロ) 土地関連台帳の充実

安全保障の観点からは、いかなる者が土地を保有しているか等を確実に把握することが必要である。このため、土地の戸籍ともいえる地籍調査を適切に進めるとともに、関係省庁は、不動産登記簿、農地台帳、林地台帳、固定資産課税台帳等の土地関連台帳について、所有者の国籍や利用実態等を含めた土地所有等情報について、統一的な充実を図る。(総務省、法務省、農林水産省、国土交通省)

ハ) 土地保有等に関する情報連携等及び国民への開示

効率的に情報収集を行うとともに、適時に各種台帳の記載内容を更新していくことが必要である。このため、政府として、各種台帳等に記載される土地所有等情報の標準化・統一化を図った上で、一元的なデータベースを整備することとし、情報システムの相互の連携を確保するための基盤を整備する。

また、関係省庁は、それぞれの制度の目的に即して、収集した情報を適時に開示するほか、政府全体として、広く国民に対し、インターネット等の利用を通じて、迅速かつ分かりやすく情報提供する。(内閣官房、総務省、法務省、農林水産省、国土交通省)

(3) 外国政府が公館等用不動産を購入する場合の手続きの明確化

外国政府機関等による外国公館等用不動産取得の透明化が必要である。このため、外国政府が外国公館等を設置、移転又は拡張する場合において、その用に供する不動産を取得することに先立って、ウィーン条約の定める接受国の権利・義務関係に基づき、当該行為に関する外務大臣への報告を求めた上で、報告事項のうち必要な情報を適切に公表することとし、外交団向け「回章」により、その取扱いを明確化し、確実に周知する。

併せて、この取組の確実な実施のため、当該取組の効果を見極めつつ、法的枠組みの必要性等について検討する。(外務省)

(4) 次期通常国会に向けた喫緊の対応

上記の通り、わが国国土全般に対する取組とともに、政府において、安全保障上とりわけ緊急性が高い防衛施設の周辺等の土地について、対応策の検討が具体的に進められていることを歓迎する。

政府には、以下の点を踏まえ、早期に閣法案をとりまとめ、次期通常国会へ提出することを求める。

- ・ 防衛施設周辺に加え、国境離島や重要インフラの周辺など、安全保障の観点

から重要な土地を対象に、国籍を含めた所有者情報の収集・利用実態の調査等を徹底すること。

- 安全保障上の懸念がある場合には、過度な私権制限にならないよう留意しつつ、必要最小限の範囲で、当該土地の利用・取得を管理・制限できる仕組みを創設すること。
- 国境離島については、有人国境離島法において、国による買取りが規定されていることを踏まえた対応とすること。
- これらの業務を一元的にかつ専担で担う「組織」を設け、十分な体制を整備すること。

(以 上)