

〔論文〕

土地等監視及び利用規制法の問題点

——国会審議を中心に——

飯 島 滋 明

名古屋学院大学経済学部

要 旨

「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、「本法」という）が、6月16日未明に成立した。刑事罰を伴う行為が明記されない本法は「予見可能性」を欠き、犯罪と刑罰は予め国民の代表である国会議員が法律で規定しなければならないという「罪刑法定主義」（Grundsatz der gesetzlichen Bestimmtheit der Strafe, principe de la légalité des délits et des peines）に反する。むしろ「フランス大革命」（1789年）までは一般的であった、どのような行為を犯罪とし、どのように刑罰を科すのかを国家機関の意思に委ねる「罪刑専断主義」（principe de l'arbitraire）に親和的な法律である。その上、刑事罰を伴う法規範の定立を本法のように白紙委任に近い形で行政府に認めることは憲法73条6号の委任の範囲を逸脱し、「権力分立」「民主主義」からも正当化できない。

以上のように、本法は今でも極めて問題があるが、国会審議では法改正を視野に入れた発言もされた。今後の法改正の動きにも主権者として留意が必要である。

キーワード：注視区域，特別注視区域，機能阻害行為，罪刑法定主義，予見可能性

A Constitutional consideration about act on review and regulation of real estate usage

Shigeaki IJIMA

Faculty of Economics
Nagoya Gakuin University

1 はじめに

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」が閣議決定され、5月11日に衆議院で審議入りした（以下、本稿では「本法」という）。そして6月16日未明、本法が成立した。本稿では本法をめぐる国会審議を紹介し、その問題を提示する。というのも、私は本法に関して論ずる機会を得た¹⁾。本法は「安全保障」を口実にした「市民監視」と「反政府的言動規制」を可能にするものであり、「基本的人権の尊重」「国民主権」「平和主義」という、日本国憲法の基本原理を空洞化する危険性があると指摘してきた。ただ、国会審議から本法を見れば別の問題が見えてくる。とりわけ日本国憲法という以上に「近代法」という視点から、本法の内容や審議方法には重大な問題点を感じた。本稿では国会審議等を紹介し、その問題を紹介する。

2 法案の趣旨説明

2021年5月11日、衆議院本会議で小此木八郎大臣による趣旨説明が行われた。以下、趣旨説明を引用する。

「この法律案は、近年、我が国を取り巻く安全保障をめぐる環境が不確実性を増している状況に鑑み、我が国の安全保障等に寄与することを目的として、防衛関係施設、海上保安庁の施設等の周辺並びに国境離島及びその周辺の有人離島の区域内にある土地等の利用状況を調査するとともに、当該土地等がこれらの機能を阻害する行為の用に供されることを防止するための措置について定めるものであります。

以下、この法律案の内容につきまして、その概要を御説明いたします。

第一に、政府は、重要施設の施設機能及び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定めることとしております。

第二に、内閣総理大臣は、重要施設の敷地の周囲おおむね一千メートルの区域内及び国境離島等の区域内の区域で、その区域内にある土地等が当該重要施設又は当該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特に防止する必要があるものを、注視区域として指定することができることとし、注視区域内にある土地等の利用の状況についての調査を行うこととしております。

第三に、内閣総理大臣は、注視区域内にある土地等の利用者が当該土地等を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し、又は供する明らかなおそれがあると認めるときに、

1) 飯島滋明「『未完』の危険！ 土地等監視及び利用規制法」社会主義協会編『社会主義2021年8月号(第710号)』10-16頁、平和フォーラム/原水禁『News Paper 2021.8』6-7頁。福島みずほ参議院議員、山城博司氏とのネット番組での対談など。

当該利用者に対し、当該土地等を当該行為の用に供しないこと等を勧告するとともに、正当な理由がなくその勧告に係る措置をとらなかったときは、当該措置をとるべきことを命令することができることとしております。

第四に、内閣総理大臣は、注視区域に係る重要施設又は国境離島等について、その機能が特に重要であり、又はその機能を阻害することが容易であって、他の重要施設又は国境離島等による代替が困難である場合には、当該注視区域を、特別注視区域として指定することができることとし、特別注視区域内にある一定面積以上の土地等について、所有権等の移転等をする契約を締結する場合には、原則として、その当事者があらかじめ内閣総理大臣に届け出なければならないこととしております。

第五に、内閣府に、土地等利用状況審議会を設置することとしております。このほか、所要の規定の整備を行うこととしております。

なお、この法律案の施行期日は、一部の規定を除き、公布の日から起算して一年三月を超えない範囲内で政令で定める日としております。以上が、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の趣旨でございます。

3 法をめぐる国会での議論とその問題点

本法についての政府の説明などを踏まえて内容を概観すると、以下のようになる。

政府によれば、自衛隊基地周辺の土地を外国資本が購入したことは安全保障上の問題となっているというのが「立法事実」となる。そして内閣総理大臣は「安全保障」を口実に自衛隊や米軍基地などの「重要施設」の敷地の周囲おおむね千メートルの区域内及び国境離島等の区域を「注視区域」（法5条）、「重要施設」が特に重要な施設や国境離島等の場合には「特別注視区域」に指定できる（法12条）。そして内閣総理大臣は注視区域内の土地等の利用状況の調査や情報提供を自治体や関係者に求めることができる。法8条では「関係者」にも情報提供が義務付けられ、違反者には30万円の罰金が科される（法27条）。

さらに「注視区域」や「特別注視区域」で重要施設や離島の機能を阻害するおそれがあると内閣総理大臣が判断した行為（「機能阻害行為」）には禁止等を勧告、さらには禁止命令等を出すことができる（法9条）。命令に従わない場合には2年以下の懲役、200万円以下の罰金または併科する（法25条）。「特別注視区域」では土地売買の際の当事者の氏名や使用目的等の「届出」を義務化し、違反した際には6月以下の懲役又は100万円の罰金が科される（法26条）。

本法をめぐる国会審議では、「立法事実」の有無、なにが「重要施設」「国境離島」か、「注視区域」や「特別注視区域」はどこか、「政府の調査」は「何」を、「どのように」調べるのか、「その他の関係者」として想定されているのはどのような人たちか、「機能阻害行為」とはなにか等が議論になった。そうした国会審議の結果、たとえば以下の問題が浮かび上がった。

(1) 立法事実について

まず「立法事実」である。2021年5月11日、衆議院本会で小此木八郎大臣は「立法事実」について以下の答弁をした。

「我が国の防衛関係施設等の周辺や国境離島等で外国資本が土地を買収していることは、安全保障の観点から、長年問題視されてきた課題です。例えば、北海道千歳市の航空自衛隊千歳基地、長崎県対馬市の海上自衛隊対馬防備隊の周辺では、外国資本による土地の取得について、地域住民の不安が広がり、国会や地方議会で議論が行われてきました。全国各地の地方公共団体からは、安全保障の観点から土地の管理を求める意見書も提出されています。こうした状況を踏まえ、政府は、令和2年7月の骨太方針2020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方針を閣議決定しました。我が国の安全保障をめぐる内外情勢は、近年、厳しさを増しています。多くの国民の不安に対応し、安全保障を確保するためには、土地の管理を含め、万全の対策を講ずる必要があると考えます」。

この後も自民党などは「北海道千歳市の航空自衛隊基地」や「長崎県対馬市の海上自衛隊対馬防備隊」の周辺の土地が外国資本に取得されたことが「安全保障」の観点から問題だと発言してきた。つまりは「外国資本による土地取得」が日本の安全を脅かすというのが「立法事実」だという。しかし、「立法事実」との関係では以下の疑問が生じる。

① 「千歳」「対馬」の事例が「立法事実」となるのか

小此木大臣は衆議院本会議で本法案の提出理由として「千歳」「対馬」の事例を挙げた。しかし2021年5月21日、衆議院内閣委員会で日本共産党の赤嶺政賢議員は、「住民の不安が広がっているとしながら、肝腎の地元市議会からは意見書は提出されていないということですか」と質問した。これに対して木村聡内閣官房内閣審議官は「千歳市あるいは対馬市そのものからは直接私どもご要望を頂いておりません」と答弁した。政府は法案提出に関して「千歳」「対馬」の事例を挙げながら、両市議会からは外国資本による土地取得が安全保障の視点からは問題との意見書は出されていないという。むしろ「そこ〔千歳基地周辺。飯島補足〕で起こっているのはIRの問題」だという。にもかかわらず、政府が「安全保障」の問題として本法の「立法事実」のように主張することは本当に適切だったのか。「対馬の市議会からも意見書は上がっていない。実際に根拠はないんですよ……外国人が買っているぞ、怪しいぞといううわさや思い込みのレベルで法案を提出してしまった」（2021年5月21日衆議院内閣委員会での赤嶺議員発言）との批判に耐えうるだけの答弁が政府からなされることはなかった。

② 言えないけれども立法事実はある？

2021年5月11日、衆議院本会議で立憲民主党の篠原豪議員は「今回、この法律案を提出したということは、2010年以降、安全保障上重要な施設の周辺や国境離島などで、安全保障上のリスクとなるような土地取引が行われたと認識しているのかどうか、お答えください」と質問した。それに対し

て小此木大臣は「2010年以降における、安全保障上のリスクとなるような土地取引の有無についてご質問を頂きました。ご指摘のような事例が過去にあったか否かについては、安全保障上のリスクを回避する観点から、お答えすることは適当でないと考えます」と答弁した。立法事実の有無は安全保障の観点から回答できないとの答弁はその後も繰り返された（たとえば2021年5月26日衆議院内閣委員会での小此木大臣答弁）。「まず最初の入口として、立法事実というような話が出てきたりします。当然、国会議員である限りは、この立法事実というものはしっかり重視しなければならない」と与党議員は発言したが（2021年5月21日衆議院内閣委員会での公明党濱村進議員発言）、「安全保障」を名目に「立法事実」が国会で具体的に紹介されることはなかった。こうした政府の対応には「安全保障上、脆弱性だとかリスクがあるので国会への情報提供は控えるという旨のことがまかり通るようになってしまえば、これは民主主義の根幹を否定することになるんじゃないか」との批判がされた（2021年5月26日衆議院内閣委員会での篠原豪議員発言）。

③ なぜ日本人を対象にするのか。

外国資本による土地取得が問題というのであれば、外国資本による土地取得だけを規制すればよい。しかし自民党の中谷真一議員は「重要施設に対する妨害行為を意図するのは、外国人であるとは限りません。本法案に基づく措置は内外無差別の取扱いとすべきと考えますが、大臣の御所見を伺います」と質問し、小此木大臣も以下のように答弁した（2021年5月11日衆議院本会議）

「内外無差別の取扱いについて御質問いただきました。安全保障の観点からリスクのある、防衛関係施設等の重要施設や国境離島等の機能を阻害する行為については、その主体が外国人、外国法人であるか又は日本人、日本法人であるかにかかわらず、適切に対処することが必要です。このため、本法案では、中谷議員御指摘のとおり、内外無差別の枠組みとしております」。

外国資本による土地取得が問題と言いながら、法は日本人も規制対象とする。その理由について、「サービスの貿易に影響を及ぼす措置について、外国人や外国法人に対して日本人及び日本法人と同等の待遇を与える義務を規定しています、WTOのサービスの貿易に関する一般協定、いわゆるGATSと整合的なものとなっています」といった条約との関係を挙げた。さらに「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ないケースもあり、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」といったように、いわゆる「ダミー」の可能性を考慮し、日本人にも適用すると答弁している（2021年5月21日衆議院内閣委員会での小此木大臣答弁）。外国資本による基地周辺の土地取得が問題といいながら、条約や「ダミー」に言及することで、本法を日本人や日本企業にも適用するものとなった。

④ 本法で千歳は規制対象とならない？

先に紹介したように、国会では本法を制定する理由として、「北海道千歳市の航空自衛隊基地」や「長崎県対馬市の海上自衛隊対馬防衛隊」の周辺の土地が外国資本に取得されたことを挙げてきた。しかし国会審議で、「千歳」の事例に本法を適用できないことが明らかになった。というのも、千歳の事例では、「外国資本に買収された案件は自衛隊の施設から1000メートル以上離れている」（2021年5

月26日今井議員発言)からだ。実際、小此木大臣は「千歳基地の事例は、あくまで、外国資本による防衛関係施設周辺の土地の取得について国民の懸念が広がっている事例として説明をいたしました。このため、御指摘の土地について、機能阻害行為を防止する必要があるものとして当然に本法案の対象とすべきものとは考えておりません」と答弁した。千歳や対馬の事例を挙げ、本法律の制定の必要性を主張しながら、本法は千歳の事例は対象とならないという。「どう考えてもおかしいです。今ずっと、るる説明されたのは、千歳から、議会でもこういう案件について懸念が出て、そういうことも一つの立法事実だというような説明をされていて、じゃ、その立法事実、千歳が懸念されていた案件は今回対象になるんですかと言ったら、ならないんですと言って。どういうことですか、それは。全く立法事実になっていないじゃないですか」と今井議員が批判するのも当然だろう。

(2) 「重要施設」とは

① 「重要施設」とは

重要施設に関し、政府は以下のように述べている(2021年6月8日参議院内閣委員会での中尾睦内閣官房領土・主権対策企画調整室土地調査検討室長答弁)。

「重要施設の周辺、国境離島等の考え方をお答えいたします。まず、防衛関係施設に関しては、機能を阻害される用に供されることを特に防止する必要があるとの要件に該当し得る部隊等の活動拠点となる施設、部隊等の機能支援を行う施設、装備品の研究開発等を行う施設、我が国の防衛に直接関連する研究を行う施設といった合計約四百数十の施設の周辺が注視区域として指定の検討対象になり得るものと考えております。また、機能が特に重要なもの又は阻害することが容易であるものであって、他の重要施設による機能の代替が困難であるものとの要件に該当し得る指揮中枢機能及び司令部機能を有する施設、警戒監視、情報機能を有する施設、防空機能を有する施設、離島に所在する施設といった約百数十の施設の周辺が特別注視区域として指定の検討対象になるものと考えております」。

本法では「注視区域」や「特別注視区域」で「機能阻害行為」がなされれば200万円以下の罰金、2年以下の懲役あるいは併科といった刑事罰が科される可能性がある。そうであれば、どこか「注視区域」「特別注視区域」となるのか、法律で明確に定められなければならない。それが「罪刑法定主義」(憲法31条等)の要請である。ただ、政府は法律に上記内容を明記しなかった。

② 生活関連施設とは

「生活関連施設」とはなにかも明確ではない。2021年5月21日、衆議院内閣委員会で立憲民主党の後藤祐一議員は、「国民保護法施行令に指定されているような生活関連等施設は対象にならないということではよろしいですか」と質問した。それに対して小此木大臣は「現時点では、鉄道施設、放送局などのインフラ施設については、生活関連施設として政令で定めることは想定しておりません」と答弁した(傍点は飯島による強調)。「国民保護法施行令が有事を想定しておりますけれども、当該法律案は平時においても対応するものでございますので、この施設類型全てではなく、少し狭まるという

ことも想定をしております」(2021年5月21日衆議院内閣委員会での中尾政府参考人答弁)とのことである。ただ、「現時点では」という答弁からすれば、将来、本法における「生活関連施設」の中に、「国民保護法施行令」で指定されている「生活関連等施設」が含まれる可能性は否定できない。実際、2021年5月26日、衆議院内閣委員会で立憲民主党の今井雅人議員の質問に対して木村聡内閣官房内閣審議官は以下のように答弁している。

「現時点では、鉄道施設でございますとかあるいは放送局などのインフラ施設につきましては、生活関連施設として政令で定めることは想定してございません。ただし、どのような施設を生活関連施設として本案の対象とするかにつきましては、この先の国際情勢の変化あるいは技術の進歩等に応じ、柔軟かつ迅速に検討を続けていく必要があるものと考えてございます。その結果として、将来的にそれらの施設を生活関連施設として政令で定めることはあり得るものと考えているところでございます」。

将来、国民保護法施行令27条にいう「生活関連等施設」が含まれるとなれば、大幅に市民は監視・規制の対象化に置かれる。「国民保護法施行令」27条では「生活関連等施設」として、最大出力5万キロワット以上の発電所、使用電圧10万ボルト以上の変電所、ガスタンクやガスを精製する工場、水道事業のための取水、貯水、上水のための施設と配水池、1日平均あたりの平均利用者が10万人を超える鉄道や路面電車などの駅、NHKや国内放送を行う放送局の無線施設、ダム等が挙げられている。これらの施設の約1kmが監視対象となる可能性がある。この基準に基づくと、東京23区はほぼ全域が監視対象地域となる。

(3) 国境離島とは

国交離島等について、政府は以下のように答弁している(2021年6月8日参議院内閣委員会での中尾陸内閣官房領土・主権対策企画調整室土地調査検討室長答弁)。

「国境離島等につきましては、領海基線を有する離島のうち、我が国が現に保全管理を行っている国境離島、合計484島に加え、有人国境離島法に基づく有人国境離島地域を構成する離島である有人国境離島地域離島、合計148島がございます。これらの国境離島等の中から区域指定を個別に検討してまいることとなります」。

政府は「国境離島等」は「合計484島」、「有人国境離島地域離島」は「合計148島」と答弁してきた。しかし、これらの島のリストを国会に提出せよとの要求に対して、政府はリストの提出を拒んできた。リストがあるのかも政府の答弁は二転、三転した。本法の国会審議は極めて短い時間でしかなかったが、その短い国会審議時間もこうした無駄なやり取りに費やされた。「国権の最高機関」(憲法41条)のはずなのだが。

(4) 「注視区域」「特別注視区域」とは

① 「注視区域」「特別注視区域」について

「注視区域」について、2021年6月8日参議院内閣委員会で木村聡内閣官房内閣審議官は以下のよう
に述べている。

「四つの類型が該当するのではないかと考えてございます。一つ目といたしまして、部隊等の活動拠点となります施設、二つ目といたしまして、部隊等の機能支援を行います施設、三つ目といたしまして、装備品の研究開発などを行います施設、四つ目といたしまして、我が国の防衛に直接関連する研究を行う施設、これらが該当するものと考えてございます。なお、在日米軍の施設・区域につきましては、自衛隊施設の周辺区域の指定の考え方などを踏まえまして、その取扱いをきちんと管理者であります米軍との間で詳細を確認した上でその取扱いは決定するという必要があるものと考えているところでございます」。

「特別注視区域」についても木村聡内閣官房内閣審議官は以下のように述べている。

「防衛関係施設に関しまして、特別注視区域の要件でございます、機能が特に重要なもの又は阻害することが容易であるものであって、他の重要施設による機能の代替が困難であるものというものの要件に該当するものでございますが、私どもの四つの類型がこれに該当するのではないかと考えているところでございます。一つ目といたしまして、指揮中枢機能及び司令部機能を有する施設、二つ目といたしまして、警戒監視、情報機能を有する施設、三つ目といたしまして、防空機能を有する施設、四つ目といたしまして、離島に所在する施設、こういったものが該当するのではないかと考えているところでございます」。

上記の内容もやはり法律に明記すべきだが、政府は法律に明記することを拒み続けた。

② 「市ヶ谷」は「特別注視区域」となるか

国会審議で議論となったものの一つが、「市ヶ谷」が「特別注視区域」となるかどうかであった。市ヶ谷は「全国の部隊の運用に係る指揮を行う機能を持っております。また、それに加えて、例えば情報本部等が所在しており、政策判断や部隊運用に資する情報支援を実施するため、各種事態の兆候を早期に察知し、必要な情報を収集する機能というのをも併せて有している」(2021年6月8日参議院内閣委員会で川嶋貴樹防衛省大臣官房政策立案総括審議官発言)。指揮機能がある市ヶ谷は、「特別注視区域」に指定されるのが当然と思うであろう。実際、「指揮中枢機能又は司令部機能を有する施設の例でございますが、例えば、防衛省市ヶ谷庁舎、朝霞駐屯地、横須賀基地、横田基地がこれに該当するものと考えているところでございます。もう一点ございました警戒監視、情報機能を有する施設でございますが、こちらにつきましては、与那国、対馬、稚内等の施設がこれに該当するものと考えている」(2021年6月8日参議院内閣委員会で木村聡政府参考人発言)との国会答弁がなされた。しかし、「市ヶ谷の取扱いについてはちょっとお答えができないのでございますけれども、一般論で

申しますと、特別監視区域の要件に該当するところが、経済的社会的観点から留意すべき事項に配慮した結果、監視区域として指定されないということも論理的にはあり得る」のだという（2021年6月8日参議院内閣委員会での木村聡内閣官房内閣審議官発言）。「司令部」が「特別監視区域」にならないというのは軍事的に考えれば「噴飯もの」だろう。自公政権が「安全保障」をまじめに考えていないこともこうしたやり取りから明らかである。

(4) 「調査」について

① 「婚姻関係」「賃貸借」も調査・監視の可能性

2021年5月21日、衆議院内閣委員会では杉田水脈議員は「婚姻によって外国人配偶者が永住権の取得を申請する際に、婚姻の実態を調査するため、近隣住民への聞き込みなども含め、長期間に及び調査が行われる国は少なくありません。国の防衛に関する調査は同等以上に慎重であるべき」とも主張した。「永住権の取得以上に慎重に」というのであれば、国際結婚した夫婦も「調査」「監視」対象とされる可能性があるだろう。

「他人名義」で土地を借りる「ダミー」の可能性があると政府は発言する（2021年5月21日衆議院内閣委員会での木村聡内閣官房内閣審議官発言）。そうであれば、「監視区域」「特別監視区域」内の賃貸借契約（者）は全て「監視」「調査」対象となろう。実際、政府は以下のように答弁した（2021年5月21日衆議院内閣委員会での木村聡内閣官房内閣審議官）。

「重要施設等の機能を阻害する行為を防止いたしますためには、土地等の利用行為を調査し、規制することが必要でございます。本法案におきましては、所有権のみならず、賃借権を含みますその他の権利に基づいて土地等を利用している者を対象といたしまして、利用状況の調査や勧告や命令等を行うこととさせていただいているところでございます。その上で、賃借人を含む土地等の利用者が第八条に規定いたします報告を拒んだ場合又は虚偽の報告を行った場合には30万円以下の罰金、第9条第2項に規定しております命令に違反した場合には2年以下の懲役又は200万円以下の罰金に処することとさせていただいているところでございまして、御懸念の他者名義の所有の場合におきましても実効性を確保させていただいているところでございます」。

② 「密告」奨励の可能性

法8条は「関係者」にも情報提供が義務づけている。情報提供を拒否したり、虚偽の報告をすれば刑罰が科される。これは市民に「密告」を奨励するものになる可能性を否定できない。「密告」とは大げさと思われるかもしれない。しかし2021年7月8日の西村経済再生担当大臣の対応はどうか。西村経済再生大臣は政府の要請に従わない飲食店への対応として、①取引する金融機関からの働きかけの要請、②酒類の卸売業者に「取引停止」の要請、③グルメサイトを通じて店内の感染対策を報告するシステムの導入を挙げた。法的根拠がない①②にも西村大臣などへの批判が集中したが、ここでは③に注目してほしい。「グルメサイトを通じて店内の感染対策を報告するシステム」、これはまさに「客」に「密告」を求めるものとなる。③はネットでも「密告」との批判がなされ、テレビでは「共産党国

やナチスドイツ」(2021年7月11日のサンデージャポンのデーブ・スペクター氏)などの批判で炎上した。上記①②に関して西村大臣はすぐに撤回したが、③は7月15日段階でも撤回せず、多くの批判が出たのちにやっと撤回した。すぐに撤回しなかったこと、そしてそのような措置を批判しなかったことを前提とすれば、「グルメサイト」を利用しての「飲食店」の調査という発想は西村大臣だけでなく、菅首相をはじめ、自民党・公明党も同じ立場と言わざるを得ない。同様に、法8条の関係者に「報告」を求める条文は「密告」を奨励する運用につながる危険性がある。

なお、2021年5月11日、衆議院本会議で小此木大臣は以下のように答弁し、地域住民からの聞き取りも実施すると答弁した。

「本法案に基づく調査では、不動産登記簿等の公簿の収集による氏名、住所、国籍など、土地等の利用者等の把握だけでなく、現地・現況調査や報告徴収を通じた土地等の利用実態の把握、特別注視区域における事前届出制度を通じた土地等の買手の利用目的の把握なども行うこととしています。加えて、重要施設を所管又は運営する関係省庁、事業者や、地域住民の方々から機能阻害行為に関する情報を提供いただく仕組みも今後検討いたします」(傍点は飯島による強調)。

そして2021年6月8日、参議院内閣委員会で中尾睦内閣官房領土・主権対策企画調整室土地調査検討室長は「地方公共団体や地域住民等から対象区域における土地等の利用状況に関する幅広い情報提供をいただく窓口を内閣府に設置することも検討しているところでございます」と答弁している。

さらに情報の収集・分析を秘密裏に行うことについて、2021年5月26日、衆議院内閣委員会で木村聡政府参考人は以下のように答弁した。

「個別の情報の分析に際しまして、いかなる機関にいかなる協力を求める可能性があるかということにつきましては、いわば調査の手のうちといえますか、調査の内部的な手法、方法に関する事項であると考えてございます。これらを明らかにすることによりまして、重要施設等の機能を阻害する行為を企図する者により対抗措置を講じられるおそれがあると認められますことから、この点につきましては答弁を差し控えていただきたいと思います」と。

すでに「辺野古」では市民監視のための監視カメラが至る所に設置されたり、与那国島、宮古島、沖縄本島、奄美大島には、市民を監視する「情報保全隊」が配備されている。

自衛隊の準機関紙『朝雲』2021年4月8日付は本法について、「有効な監視への第一歩」と評している。『朝雲』が指摘するように、法の目的の一つは「市民監視」である。「重要施設」周辺約1000メートルは「注視区域」「特別注視区域」に指定され、監視対象となる。国境離島等の区域内には距離の制限がなく、島全体が「区域」に指定され、島民は市民監視の可能性もある。基地周辺の市民、とりわけ沖縄の市民は米兵犯罪、騒音、環境破壊などの「基地公害」に苦しんできたが、本法により「監視」され、反基地運動も禁止される可能性が生じることもなった。

市民を「監視」対象とすること自体、「個人の尊厳」「プライバシーの権利」（憲法13条）との関係で問題が生じる。さらに他者から監視されていると感じれば、自分の行為を抑制する人も出る。「市民監視」は「幸福追求権」（憲法13条）を「委縮」させる。さらに反政府的言動が監視されていると感じれば、政府に批判的な言動を自粛する人もでる。民主主義国では、政治のあり方に問題があると考えたとき、政府を批判するのは市民の権利であり、そうした政府批判を通じて「民主政」が実現される。ところが「政府に監視されている」と感じることで反政府的言動を委縮する市民が出れば、民主政は健全に機能しない状況をもたらす。

（5）機能阻害行為とは

① 「予見可能性」との関係で

2021年5月11日、衆議院本会議で立憲民主党の篠原豪議員は「機能阻害行為」と「予見可能性」の関係について以下のように質問した。

「重要施設又は国境離島等の機能を阻害する行為とした規定に十分な予見可能性がないからではない……これでは、我が国が法治国家であるときちゃんと主張できるのかどうか。政府は法的予見性の重要性についてどのように考えているのでしょうか。お考えを伺います」。

それに対して小此木大臣は以下のように答弁している。

「機能阻害行為については、安全保障をめぐる内外情勢や施設の特性等に応じて様々な態様が想定されることから、全ての類型を個別具体的にお示しすることは困難です。仮に、法律や政令において機能阻害行為の類型を限定列举することとした場合、その類型を潜脱する行為や明示された類型以外の機能阻害行為を助長するおそれがあると考えております。このため、法律等の規定において機能阻害行為の類型を限定列举することは適当ではないと考えています」。

さらに、機能阻害行為について「基本方針でなく法律に列举すべきと考えますが、法律を避けて基本方針に例示するとした理由を改めて分かりやすく説明願います」との質問に対して、政府は以下のように答弁した（2021年5月26日衆議院内閣委員会での小此木大臣答弁）

「機能阻害行為として具体的に想定している行為については、安全保障をめぐる内外情勢や施設の特徴等に応じて様々な態様が想定されるところであり、どのような行為類型を代表的なものとして例示するか決め難いということでございます。

また、特定の行為を機能阻害行為として法案に例示すれば、例えば機能阻害行為は例示したもの及びそれに類似したものに限定されるのではないか等の誤解を生じさせかねません。安全保障環境や施設の特性的変化等を適時に反映することが困難になるといった問題があると考えております。

いずれにせよ、閣議決定される基本方針において、可能な限り具体的に機能阻害行為の例示をお示ししたいと考えております」。

その後も「機能阻害行為」を閣議決定や政令ではなく、法律で明確にせよと国会で何度も要求されたが（たとえば2021年6月15日参議院内閣委員会での杉尾秀哉議員発言）、政府は法律ではなく政令などに明記するとの答弁を繰り返した。

② 反政府的言動の規制について

2021年5月11日、衆議院本会議で共産党の赤嶺政賢議員が「沖縄では、政府が県民の民意を無視して強行する辺野古新基地建設に抗議の座込みが続けられていますが、こうした活動に適用しようというのですか」と質問したのに対して、小此木大臣は「辺野古基地建設を例に、抗議活動に対する法の適用についてご質問頂きました。ご指摘のあった行為に対する本法案の適用について、一概にお答えすることは困難でありますが」と答弁した（傍点は飯島強調）。こうして政府は反政府的活動に本法を適用する可能性を否定していない。さらに2021年5月21日、衆議院内閣委員会で自民党の杉田水脈議員は辺野古新基地建設に反対する市民に言及した上で、「例えば、全国から派遣される反対派の人々によって起こる交通渋滞や、プラカードを持った活動家が道路を占拠するなどによって救急車などの緊急車両の通行の妨げになるなど、そういった影響も耳にしております。また、フェンスに結ばれたりボンやガムテープで留められた横断幕、そして派遣された人々に支給されているお弁当のごみなどが風に飛ばされるなどして基地の中に入ってしまうこと」を本法で取り締まるべきことも検討すべきと発言した。自民党国会議員の中には本法を通じて、主権者の政治的意志表示の一形態である反対運動を規制しようとする思惑があることが分かる。与那国駐屯地ではすでに「司令官名」で「許可なく〔駐屯地や施設を〕撮影すること」を禁止する表示が掲示されている。基地周辺の写真撮影の禁止はすでに先行している。

(6) 届出義務について

届出義務にも問題がある答弁がなされた。「法案26条につきましては、ご指摘の、故意ではなく事前届出を忘れてしまったまま取引をした場合であっても、罰則の対象になります」という（2021年5月26日衆議院内閣委員会での中尾政府参考人答弁）。「特別注視区域」内での土地売買の際、売主が届出義務を買主に知らせず、「届出義務」があることを「買主」が知らない場合でも、「買主」には罰則が科せられるというのが政府答弁である。

(7) 土地価格について

① 根拠のない政府答弁

「特別注視区域」と土地の価格について、政府は以下のように答弁している（2021年5月26日衆議院内閣委員会での天河宏文政府委員）。

「宅地建物取引業法におきましては、宅地建物取引業者に対しまして、契約締結の判断に大きな影響を与える重要事項につきまして、売買契約の成立までの間に買主に説明することを義務づけております。特別注視区域につきましては、区域内の土地等の買主等に対しまして事前届出義務を課すことから、重要事項説明の対象とすることを想定しております」。

「宅地建物取引業法の重要説明事項」となるのであれば当然、土地の価格は下がることも想定されよう。政府も「不動産取引、地価に影響を及ぼす可能性は小さいのではないかと考えております」(2021年5月26日衆議院内閣委員会での天河宏文政府委員答弁。傍点は飯島強調)と答弁し、土地価格が下がる可能性を否定していない。ただ、「可能性は小さい」という。ただこの答弁、政府自体は関係者への聞き取りを実施した結果を踏まえての答弁ではない。つまり根拠なく、政府の憶測に過ぎない見解を国会で公然と答弁している。当然ながら、「私は、特別注視区域に指定されると思われる地域の近くの不動産関係の実務を担っている方、十社以上に聞きましたよ。地価が下がるということをすごく懸念していましたよ」、「実際に聞いていないじゃないですか。私は現場の不動産業者十者以上に聞いた上で言っているんですよ。何の根拠もないじゃないですか」と国会で批判された(2021年5月28日衆議院内閣委員会での後藤祐一議員発言)。「国権の最高機関」(憲法41条)である国会での答弁に際して、事実や聞き取り調査に基づく答弁でなく、根拠のない希望的観測を臆面もなく答弁する菅自公政権。国会軽視の姿勢はこうしたところにも明確に現れる。

② 補償を否定する政府

以上のように、「特別注視区域」に指定されれば、土地価格が下がる可能性がある。憲法29条の趣旨を踏まえ、土地価格の下落について損失補償をするという考えもあろう。ところが政府は「注視区域、特別注視区域の指定、及びこれらに伴う措置につきましては、法の目的を実現するための必要最小限度のものと考えておりまして、政府として補償するという予定はございません」(2021年衆議院内閣委員会での天河政府参考人答弁)という。

(8) 不十分な審議

2021年6月8日、参議院内閣委員会で立憲民主党の吉川沙織議員の質問に対して、金子真実政府参考人は「昭和五十七年二月二十四日の参議院改革協議会の答申において、「審議を充分尽くすため、重要議案の参議院における審議期間は、原則として最低二十日間を確保する。」とされております。また、平成八年十二月十六日の参議院制度改革検討会の答申において、「充実した審査及び調査を行うには、審議時間を十分に確保すべきである。特に重要議案については、これまでも二十日間の審議日数の確保を衆議院に申し入れてきたところであるが、改めて衆議院にこの旨の確認を求める必要がある。」とされております」と答弁した。ほんらいなら土地等監視及び利用規制法も参議院で20日以上、審議されなければならないことになる。しかしこの法案が参議院で趣旨説明および質疑が行われたのは6月4日、6月16日には国会は閉会した。菅自公政権の特徴であるが、デジタル監視法や改憲手続法もそうだが、国会での法案審議が極めて不十分である。正当な理由もないのに先例や決まりを守らないのも安倍自公政権、菅自公政権の特徴である。

4 憲法原理から見た法の問題点

以上、本法に関して国会審議で浮かび上がった問題点を紹介・指摘してきた。本法には憲法の基本原理との関係でも問題がある²⁾。

(1) 本法と憲法について

本法はさまざまな点で憲法違反との批判を免れない法である。「安全保障」を口実に市民を正当な理由なく監視することを可能にする本法は「個人の尊厳」「プライバシーの権利」(憲法13条)を侵害し、自由な行動を正当な理由なく制約・禁止する可能性がある点で「生命・自由・幸福追求権」(憲法13条)を侵害する可能性がある。反政府的活動との関係では「国民主権」(憲法前文, 1条), 「表現の自由」(憲法21条)を侵害する危険性がある。「注視区域」の経済活動を制約し、財産的価値を削減することにもつながり、「営業の自由」(憲法22条)や「財産権」(憲法29条)からも問題が生じる。

そして本法が広汎に適用されれば、「安全保障」を口実に政府が市民を監視し、市民的自由・権利を制約・はく奪するのは当然という考えが広く社会に浸透する危険性がある。「安全保障」のためには、日本国憲法の徹底した「平和主義」、個人の権利・自由を正当な理由なく制約できないという「基本的人権の尊重」、国のあり方を決めるのは国民という「国民主権」という基本理念が制約・制限されるのもやむを得ないという社会に至る可能性も生じる。

(2) 「罪刑法定主義」(Grundsatz der gesetzlichen Bestimmtheit der Strafe, principe de la légalité des délits et des peines) との関係で

① 「罪刑法定主義」の内容と歴史的推移

まず、本法は近代法の基本原則である「罪刑法定主義」(憲法31条等)からは正当化できない。「罪刑法定主義」とは「法律がなければ犯罪はなく、法律がなければ刑罰はない」(Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege.)という標語で示される原則であり、一定の行為を犯罪として刑罰を科すには、あらかじめ成文刑法の規定がなければならないという原則である。「近代法の基本原則である罪刑法定主義からは正当化できない」と主張した関係上、「罪刑法定主義」の内容等を概観する。「罪刑法定主義」の思想的淵源は「マグナ・カルタ」(1215年)に見いだされ、その趣旨は1628年の「権

2) 本法について「不服申立て制度」が明記されていないなどの欠点があると批判する文献も散見される。ただ、「本法案に基づく当該土地等の利用の中止等の命令に不服がある場合は、行政不服審査法に基づく不服申立てや行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟を行うことが可能であり、これらの枠組みによって対応することとなります」と政府は答弁している(2021年5月11日衆議院本会議での小此木大臣発言)。政府を擁護するつもりはないが、本法に行審法に基づく不服申立制度が明記されていなくても、「中止等」の命令は「行政行為」「行政処分」となり、当然、「不服申立て」の対象となる。ただ、人権保障という視点から、「不服申立て」や「行政事件訴訟法」での「抗告訴訟」が実際に有効に機能するのか、とりわけ長期政権の下で裁判所が政府に忸度することなく、政府の行為を「違法」と判断するのかどうかは別の重要な問題として意識される必要がある。

利請願」や1689年の「権利章典」に引き継がれた。そしてアメリカでも1774年の「フィラデルフィア宣言」、1776年の「ヴァージニア宣言」や各州の権利宣言で表明され、アメリカ合衆国憲法でも、「何人も、法律の適正な手続によらなければ、生命、自由、または財産を奪われることはない」（修正5条）、「どのような刑事事後法も、制定されてはならない」（1条9項）と明記されている。

フランスでは大革命に至るまでは、どのような行為を犯罪とし、どのように刑罰を科すのかを国家機関の意思に委ねる「罪刑専断主義」（*principe de l'arbitraire*）が一般的であった。しかし、いわゆる「フランス人権宣言」（1789年）では、「何人も、犯罪の前に制定、公布され、かつ適法に適用された法律によらなければ処罰されない」（8条）と明記された。「こうして、罪刑法定主義は、19世紀のヨーロッパ大陸諸国の憲法および刑法において、一般的に認められることとなった」³⁾。ところがその後、「罪刑法定主義」を否定する傾向が表れた。こうした傾向は「罪刑法定主義の解消」と言われる。とくに1926年のソビエト・ロシア刑法、1935年のナチス・ドイツの改正刑法が典型例である。ナチスによって改正された刑法2条では、「法律において、可罰的なものと宣言された行為、または、刑罰法規の基本観念および健全な民族感情に従って処罰に値する行為をした者は、罰せられる。その行為に直接適用される刑罰法規が存しないときは、その行為は、これに対して最も適当な基本観念をもった法律によって処罰される」と明記された。

第2次世界大戦が終わると、再び「罪刑法定主義」を尊重する機運が高まった。西ドイツでは1946年の管理委員会法11号で刑法2条が廃止された。その後、1949年のドイツ連邦共和国基本法103条2項、1953年の刑法改正にも「罪刑法定主義」が明記された。

ソ連でも1958年の「刑事立法の基本原則」3条などで「罪刑法定主義」が明示された。1948年の世界人権宣言でも、「何人も、実行の時に国内法又は国際法により犯罪を構成しなかった作為又は不作為のために有罪とされることはない」（11条2項）、さらに国際人権規約B規約9条1項では「何人も、法律で定める理由及び手続によらない限り、その自由を奪われない」と明記されている。日本国憲法でも31条、39条、73条6号で「罪刑法定主義」に関する規定が存在する。

② 罪刑法定主義の思想的背景

次に「罪刑法定主義」の思想的背景を紹介する。「罪刑法定主義の背後には民主主義の原理が存在する」⁴⁾。なぜか。「何が犯罪として処罰の対象となるのかは、国民が「正当に選挙された国会における代表者」を通じて自ら決定する」からである。「何が犯罪かは、国会において、「法律」により定められなければならない、行政府又は裁判所は罰則を制定することができない」のであり、「憲法31条、同73条6号はそれを規定するもの」である（傍点は飯島による強調）。

さらに「罪刑法定主義」の背後には「自由主義」の原理も存在する。「法律」で禁止された行為が明確でなければ「予見可能性」が困難になり、自由に行動できなくなるからである。

③ 本法と「罪刑法定主義」の関係

本法の概要を繰り返すが、本法は「重要施設」や「国境離島等」の周辺地域を「注視区域」「特別

3) 大塚仁『刑法概説〔総論〕』（有斐閣、2008年）55頁。

4) 山口厚『刑法〔第3版〕』（有斐閣、2015年）8頁。

注視区域」に指定し、そこでの「機能阻害行為」を処罰することを内容としている。ところが法では何が「重要施設」「生活関連施設」なのか、どこが「国境離島等」なのか、さらには何が「機能阻害行為」なのか明確ではない。国会審議でもこれらの内容が明らかにならなかった。国会議員からも本法は「すかすか」という発言が繰り返される。本法は刑罰権行使の要件となる「重要施設」「生活関連施設」「国境離島等」「注視区域」「特別注視区域」「機能阻害行為」「その他関係者」の具体的内容が例示的にも法で明記されず、「政令」や権力者の解釈に委ねられる。そのため本法は「予見可能性」を実現できず、近代法の基本原則である「罪刑法定主義」の要請を満たさない法との評価を免れない。むしろ、安全保障への対抗を口実に時の政府が危険と判断する行為を処罰することを認める点で、どのような行為を犯罪とし、どのように刑罰を科すのかを国家機関の意思に委ねる「罪刑専断主義」(principe de l'arbitraire) に逆戻りした。本法は「罪刑専断主義」から「罪刑法定主義」への歴史的進展に逆行する法律である。「罰則があって懲役までであるような阻害行為が、例示がなく基本方針に丸投げされる。基本方針は本当に基本方針なので、基本的な方向ですとか、調査の基本的な事項、阻害行為の具体的内容に関する事項、土地等の利用の防止に関し必要な事項、全てここに丸投げされているんです。閣議決定すればいいというものではない」(2021年5月21日衆議院内閣委員会での岸本周平議員発言)、「2年以下の懲役と200万円以下の罰金という罰則規定のある命令の対象となり得る重要施設や国境離島の機能を阻害する行為が法案に例示されていません。恣意的な運用のおそれが排除できず、罪刑法定主義の点で大きな欠陥です。政府は、予見可能性を確保する観点から、閣議決定される基本方針において可能な限り具体的に機能阻害行為を例示するとしていますが、余りに白紙委任的で、とても賛成できるものではありません」(2021年6月15日参議院内閣委員会での立憲民主党木戸口英司議員発言)、「機能阻害行為、そのおそれのある行為に供するための土地等利用とは何か、その事例を条文に示すことさえ政府は拒否しています。……戦時中の要塞地帯法でさえどのような行為が処罰の対象であるかは条文で明記されています。懲役刑まで科せられるのに何が取締り対象行為か国民に全く示さない、これで法律と言えるのでしょうか」(2021年6月15日参議院内閣委員会での共産党田村智子議員発言)との批判にさらされるのも当然だろう。

さらに「機能阻害行為」に関しては、徳島県公安条例事件最高裁判所の判例からも正当化できないとの、極めてまっとうな批判もなされた(2021年5月21日衆議院内閣委員会での立憲民主党屋良朝博議員発言)。

④ 権力分立との関係

さらに刑罰法規の制定を実質的に行政に認める本法は「権力分立」を否定したとの批判も免れない。一般的・抽象的法規範の定立である「立法権」は「国会」に(41条)、「行政権」は内閣に属するとされている(65条)。ところが政府は「機能阻害行為」などを法律で例示的にも明記せず、「閣議決定」「政令」などで決めるという。当然、以下のような批判が噴出した。

「立法府として、法律上きちんとした例示をすることによって、法律で予見可能性を表して、それを受けて基本方針、あるいはそれを受けて政省令。全く例示もなく丸投げするというのは、立法府を軽んじているのではないかとまで言いたくなるわけです。……ここに役人OBもいっば

いいですけども、私なんかは古手ですけども、昔はかなり法律に書いていましたよ。政省令にどんどん委任するというのは余り美しいことではないし、国会で許してもらえませんでした、昔は。昔のことを言っちゃいけませんけれども。今は何でも、もう本当に丸投げなんです。20年前の感覚からいったら信じられないぐらい政省令に丸投げしています。……この一番大事な、罰則があって懲役まであるような阻害行為が、例示がなくて基本方針に丸投げされる。基本方針は本当に基本方針なので、基本的な方向ですとか、調査の基本的な事項、阻害行為の具体的内容に関する事項、土地等の利用の防止に関し必要な事項、全てここに丸投げされているんです。閣議決定すればいいというものではないのではないか。……立法府をどのように関与させるのか。何でもかんでも行政府に丸投げをするという、この近年の政府の在り方ということについて、もう一度考え直していただく必要があるのではないか」(2021年5月21日衆議院内閣委員会での国民民主党岸本修平議員発言)。

「こんなに丸投げする法案を我々立法府として通すわけにはいかないですよ。……この立法の中身見てみたら、こんなすかすかな内容で、どういうふうにも解釈できて、あと法案通っちゃったら政令とか府令とか基本方針で全部決められて、ただ審議会は意見聞くだけで、その中立性も分からないし、こんな法案認めることができると思いますか。我々は下請じゃないんですよ、立法府は、行政府の……我々を下請と見ないでください。こんな法案、絶対通すことできません。丸投げできません」(2021年6月15日参議院内閣委員会での立憲民主党杉尾秀哉議員発言)。

行政権に刑事罰を伴う法令を白紙委任的に認め、立法権を行政権に委ねるに等しい本法は近代法の基本原則である「権力分立」思想とは相容れず、「国会軽視」と言わざるを得ない。そしてこうした法律に積極的に賛成した国会議員たちは自らの職責を果たすことを放棄したと言わざるを得ない。さらに「一般的・包括的委任は許されず、これを肯定することはナチスの授權法を容認することに他ならない」とも刑法学説では主張される⁵⁾。「国民と国家の困難を除去するための法律」(*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*)⁶⁾、いわゆる「授權法」(*Ermächtigungsgesetz*) 1条1文では、「共和国の法律は、共和国憲法〔ヴィマル憲法。飯島補足〕で定められた手続〔国会による制定。飯島補足〕以外に、共和国政府によっても制定されうる」と明記された。こうして国会だけでなく、政府-当時の政治状況では、ヒトラーが首相の政府-による法律制定も可能とされた。このように「権力分立」が否定され、その後、刑罰権を伴う法律が政府により制定された。刑事罰を伴う法規範を定立する権限を行政権に白紙委任した本法はナチスの「授權法」と同質の法制定をしたのであり、上述の刑法学説の批判も当てはまる。

5) 高橋則夫『刑法総論』(成文堂, 2018年) 31頁。

6) *Reichsgesetzblatt*, 1933 I, S. 141. 邦訳は高田敏/初宿正典編訳『ドイツ憲法集』(信山社, 1997年) 155-7頁参照。

(3) 法改正による危険性の拡大

1925年に制定された「治安維持法」は当初、「私有財産の否定」「国体の変革」を目的とする「団体」を結成したり、そうした団体と知りながら加入する人物だけを処罰する法律であった。ところが1928年、緊急勅令により改正され、最高刑が死刑とされると同時に、「目的遂行罪」が創設された。「目遂罪」が新設されたことが市民弾圧を急加速させた。「私有財産の否定」「国体の変革」を目的とする「団体」を結成したり加入しなくても、「団体の目的」を助ける行為と認定されれば処罰された。こうした改正により、「治安維持法」は、権力者にとって目障りな団体をことごとく規制・弾圧するために悪用された⁷⁾。本法についても「治安維持法」同様、危険な法改正がなされないように主権者として注意が必要である。本法は今でも極めて問題がある法だが、さらに法改正により危険性が増す可能性が存在する。国会審議では、①「注視区域」「特別注視区域」の範囲、②罰則、③土地取得について、法改正の可能性が示唆された。以下、国家審議を紹介する。

① 「注視区域」「特別注視区域」の範囲

現行法では「重要施設」からおおよそ1000mが「注視区域」「特別注視区域」とされている。「このおおむね一千メートルという距離を設定するに当たっては、銃器の有効射程距離等も参考としておるところでございます」とのことだが、「附則第2条に基づく5年後見直しでは、それらの実施状況を検証した上で、御指摘のあった距離の是非も含めて、望ましい制度の在り方について検討してまいりたい」と答弁している（2021年6月8日参議院内閣委員会での中尾睦内閣官房領土・主権対策企画調整室土地調査検討室長発言）。それに対して自民党の高野光二郎議員は「正直、検討すべきです。アメリカは、重要な拠点施設から最大百六十キロメートルの範囲が注視区域に設定をされておりますので、十分に検討していただきたいと思います」と発言している。こうした発言を前提とすれば、「注視区域」「特別注視区域」が附則2条を根拠とする5年後の見直しなどの際、「おおむね1000メートル」という範囲が拡大される可能性がある。

② 罰則

罰則に関しても法改正の可能性が示唆された。本法では、「機能阻害行為」には禁止等を勧告、さらには禁止命令等を出すことができる（法9条）。命令に従わない場合には2年以下の懲役、200万円以下の罰金または併科する（法25条）。こうした罰則は軽いとも自民党議員は主張する。2021年6月8日、参議院内閣委員会から自民党の高野光二郎議員は「米国は、命令無視の場合、25万ドル、日本円で約2700万円の罰金を設けています。オーストラリアは、命令無視の場合、懲役10年かつ、又は2億8000万円の罰金を科すようになっております。本法案の罰則は重いと指摘をする方々もいらっしゃいますが、そもそも土地や建物を取得や維持する金額はもっと多いはずで。また、諸外国の実態を踏まえる罰則を考えると、軽過ぎるのではないかと」発言している。罰則もいずれ重く改正される危険性もある。

7) 治安維持法改正と恣意的解釈・運用の実態と推移については奥平康弘『治安維持法』（岩波書店、2006年）参照。

③ 土地取得

土地の取得についても法改正により強制的な手段が採られる可能性がある。2021年6月8日、参議院内閣委員会で自民党の高野光二郎議員は、「本法案の仕組みは、国が所有者の同意、あくまでも同意があった上で土地等を買取ることになると承知をしておりますが、これはあくまでも所有者自身の申出や合意が必要絶対条件でありまして、既に所有、購入している土地や建物等を国が差し押さえる、取り上げる権限は本法案には明記されておられません。私は安全保障上の観点から不十分だと考えております」と質問したそれに対して中尾睦内閣官房領土・主権対策企画調整室土地調査検討室長は「本法案には、附則第二条として、五年後の見直しに係る規定を置いております。その過程では、本法案に基づく措置の実施状況等を検証した上で、御指摘のあった措置の要否を含め、更なる政策対応の在り方について検討していく考えてございます」と答弁している。土地取得に関しても、法改正により、さらに強制的な手段がとられる可能性もある。

5 結論

以上、本法をめぐる国会審議とその問題点を紹介した。国会審議からすれば、本法に「立法事実」があるかも疑わしい。法の内容についても、「罪刑法定主義」からすれば、注視区域及び特別注視区域の指定対象となり得る重要施設及び国境離島等の範囲が法律で明確に定められていなければならない。「機能阻害行為」も具体的にどのような行為か、法律で明記しなければならない。ところがこれらの内容が法で明確に規定されているわけではなく、「閣議決定」や「政令」に委任される。本法は、何をしたら2年以下の懲役、200万円以下の罰金、さらには併科されるのが法律で明らかではないという点で「罪刑法定主義」から正当化できない。刑事罰を伴う法規範の定立を白紙委任的に行政府に認める本法は「権力分立」からも正当化できない。内閣総理大臣や国務大臣として直接、選挙で選ばれたわけではない行政府の構成員に対して罰則を伴う法規範の定立の権限を承認するに等しい本法は「民主主義」からも正当化できない。「注視区域」や「特別注視区域」では内閣総理大臣は調査を行うが、どのような個人情報を集めるのか、どのように情報を集めるのかも本法では明確でない。その結果、「個人の尊厳」「プライバシーの権利」（憲法13条）への侵害が懸念され、「幸福追求権」（憲法13条）への委縮効果も懸念される。国会審議を踏まえれば、「注視区域」「特別注視区域」内にいる国際結婚の当事者、家屋等の賃貸借契約者も調査（監視）対象とされる可能性がある。調査（監視）手法に関しては、「その他の関係者」に対する調査手法次第では、市民に「密告」を奨励することにもつながる。「注視区域内」や「特別注視区域」内では土地や建物の価格が下がったり、土地等の売買が困難になる可能性があるが、そうした損失を政府は補償しないという。「財産権」（憲法29条）との関係でも問題があらう。以上のように、本法は今でも極めて問題が多い。ただ、与党国会議員には本法に満足せず、さらに法改正を主張する者もいる。「注視区域」や「特別注視区域」の範囲が法改正により拡大されれば、内閣総理大臣により監視される市民は多くなる。重要施設の一つである「生活関連施設」の内容次第でも、政府から監視される市民は増える。「注視区域」や「特別注視区域」での違反行為とされた罰則も重くすべしとの主張もされた。土地等に対しても強制収容する法改正の

主張もなされた。本法の問題点は今回の法成立で終わりではなく、さらに広範囲の市民に及び、深刻化する可能性もある。今後の法改正の動きにも主権者として留意が必要である。