

外国人の日本国内の土地取得と土地法制度上の根本問題

中央大学法科大学院 教授・弁護士 升田 純
ますだ じゅん

1. 忘れられた重大土地問題

東日本大震災の突発、連続する地震の発生、大規模な水害、火山の噴火等を通じて、日本が大地動乱の時代を迎えつつあることを実感させられ、国土の移動、隆起・沈下、宅地の流出、山の崩壊等の様々な現象を目の当たりにしているが、これらの自然現象に伴う土地問題に関する社会の関心が高まっている。しかし、これらの重大な土地問題の背後に、さらに重大な土地問題が密かに進行していることをご存知であろうか。外国人が盛んに日本国内の土地を取得し、密かに日本国内の重要な地域の土地が自由に取得され、日本の国土の安全保障、国民の安全・安心な生活の確保等の政策の実行に障害が生じつつあることを。

現代社会においては、国家を形成し、独立を維持し、確保することは、国民の生命、財産の保護、国民の安全・安心な生活の確保等の観点から必要不可欠であることは多言を要しないが、国を構成する基本的な要素は、国民、主権（統治権）のほか、国土（領土・領海を含む）がある（国家の三要素と呼ばれることがある）。

国土は、日本の場合、土地、海から構成されるが、土地の意義・価値は、歴史的に大きく変遷してきた。公地公民の時代はさておき、自分の支配の対象、自分の地位の基盤等の時代を経て、明治時代に入り、旧来の土地をめぐる法制度を放棄し、近代の所有権制度が導入され（民法の制定・施行等の法制度の改革がこれを支えた）、私人の所有権

等の権利の明確化、合理化が図られた。

近代の所有権制度の下においては、土地は、重要な財産、富であり、社会的な地位を表象するものであり、社会の信頼の基礎になっていた（地主としての社会的な地位は社会の様々な分野で重要な意義をもっていた）。土地は、その所有者階層と利用者階層に分けられることもあり、土地の利用の保護に関する法制度が一部に採用される等していた。土地を所有し、その所有を維持、継続することは、家を引き継ぐ者の重要な役割であるとの意識が強く形成されていた。

第二次世界大戦によって、日本は相当の国土を失い、個人は農地改革によって土地の所有制度、所有者層が大きく変更されたが、その後、農村人口の大都市集中、地方の過疎化、土地の右肩上がり土地神話の形成、バブルの崩壊に伴う土地神話の崩壊、土地に関する所有から利用への価値観の変化、土地の投資化の進行、外国人等（外国法人を含む。以下、外国人等という場合には、外国人と外国法人をいう）の国内土地の取得の進行・山間地の放棄等の諸現象が次々と現れ、現在に至っている。

ところで、土地の所有、利用については政策的な規制を定める法律が制定されているが（農地法、森林法等）、外国人等の土地の所有、利用については、明治時代の当初は、外国人等に土地の取得を認めない時期等を経て（その概要は、稲本洋之助、小柳春一、周藤利一・『日本の土地法[第2版]』34

頁以下参照)、外国人土地法(大正14年制定、大正15年施行。法務省所管の法律である)が制定されている。外国人土地法においては、1条は、帝国臣民又ハ帝国法人ニ対シ土地ニ関スル権利ノ享有ニ付キ禁止ヲ為シ又ハ条件若ハ制限ヲ附スル国ニ属スル外国人又ハ外国法人ニ対シテハ勅令ヲ以テ帝国ニ於ケル土地ニ関スル権利ノ享有ニ付同一若ハ類似ノ禁止ヲ為シ又ハ同一若ハ類似ノ条件若ハ制限を附スルコトヲ得と定め、同法4条1項は、国防上必要ナル地区ニ於テハ勅令ヲ以テ外国人又ハ外国法人ノ土地ニ関スル権利ノ取得ニ付禁止ヲ為シ又ハ上限若ハ制限ヲ附スルコトヲ得、同条2項は、前項ノ地区ハ勅令ヲ以テ指定スと定めている。外国人土地法1条は、相互主義を採用し、外国人等の土地の取得等を禁止、制限するために勅令の制定が予定されていたところ、この勅令は制定されなかった。外国人土地法4条は、勅令による国防上必要な地区を指定し、土地の取得を制限することを認めており、同法の施行当時は、同法4条に基づき外国人土地法施行令(勅令)が定められ、国防上必要な地区を具体的に指定していた。しかし、第二次世界大戦後間もなく、この勅令が廃止され、現在に至るまで、外国人土地法4条に基づく指定はされていない(現在では、政令によって指定されることが予定されている)。

現在は、日本国内における土地の所有権等の権利の取得については、外国人、外国法人は、その所属する外国が日本人に対して土地に関する権利の取得を制限しているとしても、その外国人等に対して日本人、日本法人と同様な権利の取得を認め(要するに、日本人等がその外国において差別的な取扱いを受けているとしても、外国人等を一律に平等に取り扱い、また、日本人等と同様に一律に平等に取り扱うものである)、外国において安全保障上の必要等から日本人等の土地に関する権利の取得等に制限が加えられているとしても、日本国内においては安全保障上の必要な地区内の土地に関する権利の取得を広く外国人等にも認めている。

諸外国における当該外国にとって日本人等を含

む外国人、外国法人に土地に関する権利の自由な取得を認めるか等は、当該外国、少なくとも日本との安全保障、外交、通商等の関係が相当にある外国については、十分な調査を行うことが必要であり、重要であるが、このような調査の状況、内容は寡聞にして知らないし、国民的な関心にもなっていないというほかないのが現状である。

2. 問題の現状

法制度の観点から土地に関する権利の取得に関する制度を概観すると、前記のとおり、日本国内においては、現在、外国人等は、自由に土地に関する権利の取得が認められているのが現状である。他方、日本人、日本法人が外国において土地を日本国内と同様な内容の権利を、日本国内と同様な手続で取得することができるかは、残念ながら、十分な調査、十分な理解がない上、そもそも日本人等が土地に関する権利を取得するには重大な制限がある国や、当該外国の国民とは異なる制限を加える国、安全保障上の理由等によって特定の地域の土地に関する権利の取得を禁止する国等があることは現に仄聞するところである。

現在、外国人土地法1条、4条に基づき必要に応じて制定することができる政令は制定されていないが、前記の状況は、戦後様々な事情と理由があったにせよ、長年にわたって外国人等の土地取得制度に関する検討、施策の策定、実行がされないままにきたことのツケが蓄積されてきたものと評価せざるを得ない。前記のとおり、国家の重要な要素である国土について社会的にも、政治的にも十分な関心がもたれなかった結果でもあるが、このツケは、現在、深刻な安全保障、外交上の懸案になっている国境地域の土地、その権利等をめぐる問題だけでなく(このような問題は、尖閣列島だけでなく、長年の放置が竹島問題を一層深刻にしてきた)、安全保障、資源の確保、環境の保全、国民の安全な生活の確保といった観点からも全国的に問題を生じさせている。

また、法制度の観点からみると、外国において、日本人等の当該外国の土地に関する権利の取得が

制限されている場合、日本において、当該外国人等に土地に関する権利を自由に取得することを認めるべき合理的な理由があるのかが問われるべきである。社会全体の国際化が進行しているからといって、日本人等が外国において法的な差別を受けているのに、当該外国の国民を日本国内において自由な権利取得を認めることは、外国人等の不当な優遇であり、日本人等の権利の不当な侵害、不当な差別である。

さらに、日本国内における土地に関する権利、特に所有権は憲法上の保護（憲法 29 条 1 項）を受ける等、特に手厚く保護されている権利であり、権利の行使に対する制限は公共の福祉によって限定されている（憲法 29 条 2 項）。外国人等が日本国内の土地の所有権を取得した場合、公共の福祉に適合した法律の制限規定がある場合を除き、自由に土地の使用、収益及び処分をする権利を有するものであり（民法 206 条）、その権利の範囲は土地の上下に及ぶものであり（民法 207 条）、広範かつ強固な権利を有するものである。土地の所有権を取得した外国人等は、権利の内容に照らすと、形式的には外国人等の所有地であるからといって日本の主権を免れるものではないが、実質的には外国人等の自由な使用・収益・処分に委ねられ、日本の領土としての性質が希薄になることは否定できないし、見方によっては実質的には当該外国人等の他国の領土になりかねない。例えば、外国人等が日本の国境地域にある島嶼部の土地の所有権を取得し、自由に使用・収益等をしている場合、法律の性質、内容によっては日本の法律を適用できない事態もあり得るし、仮に日本の法律が適用されるとしても、外交問題を含む重大な障害が生じ得、法律の適用が潜脱されるおそれがある。重大な問題が生じるのは、国境地域だけではなく、安全保障、環境保全等の他の公益上の重要な地域でも同様であるし、国の中心機関が所在する地域、都心地域でも同様である。日本国内において国の主権の行使に重要な地域があることは否定できないところ、これらの地域を外国人等に自由に権利の取得を認めると、その取得の目的、意図等の事

情によっては、自衛権の行使等の重要な主権の行使の際、様々な妨害工作の拠点を提供するものであるし、妨害工作の手段として利用することを認めるものである。現に日本の国境地域にある島嶼部の一部では外国人等による土地の取得が急速に進行しつつあるように伝えられている。なお、外国人等による土地の取得は、名義上は日本人等のものであっても、実質的には外国人等のためになされる事例も容易に推測されるところであり（要するに、名義貸しである）、登記名義の調査だけでは十分でないことが推測される。

土地の権利、特に所有権は、国の基本的な法制度上、重要で強固な権利として位置づけられているが、個々の権利者の保護を強調する余り、国土全体の公共の利益、公共の福祉の実現の要請の障害になっている事態が指摘されることが少なくない。土地の権利の保護が乏しく、明らかでなかった時代においては、土地の権利が強固であることを強調することが重要であったが、逆に土地の権利が強固に保障されている現代社会では、その保護がむしろ公共の利益、公共の福祉に重大な障害、弊害となる事例が現実化し、目立つようになっている。日本国内の土地の所有、利用については、公共の利益、公共の福祉の実現を図るため、権利の内容、行使の合理的な制限が必要な時代が到来しているのである。土地の所有権の保護を強化し続けてきた結果、国土の荒廃を招いているという時代が到来し、このまま事態を放置すれば、一層の荒廃を招くことが予想されている。国、地域社会にとって重要な事柄は、安全保障の必要性だけでなく、資源の保全、環境の保全、災害の防止、国土の発展、住民の生活の保護等の必要性も重要であるところ、これらは公共の利益、公共の福祉に密接に関係するものであり、日本人等、外国人等を問わず、この観点から国土の所有、利用のあり方を見直すことが重要になっている。なお、この見直しの過程においては、外国人等による土地の所有、利用による障害、弊害の実情をも考慮し、検討することも重要である。

3. 将来の課題

外国人等による日本国内の土地の取得と外国人土地法の内容等について簡単ではあるが、概要を紹介したところである。外国人等の土地取得をめぐる法制度の概要と問題の現状は、現状の十分な認識のないまま、検討も法律の適用も適切に行われてこなかったといつて間違いない。過去には様々な事情があったものと推測されるし、現在も様々な障害が横たわっていることもあろうが、外国人等による国内の土地の自由な取得を認めたことによる重大な問題、深刻な弊害が現実に発生してからでは遅すぎることも明らかである。過去と現在のツケは、将来さらに一層蓄積した形で払わされることになることも、様々な事件の歴史が教えるところである。過去の過ちを改めるには躊躇してはならないのである。

将来に禍根、後悔を残さないためには、現在の法制度のまま放置されれば、国土が実質的には国土でなくなるおそれがあることを踏まえつつ、外国人等による土地の取得をめぐる問題、土地の取得、利用の制限をめぐる問題に本格的に取り組むことが必要であり、重要である。既にいくつかの場で本格的な調査、検討が始められてると伝えられているが、国際的な調和が必要である時代においては、課題は多く、複雑である。課題のすべてが短期間に解決されることも現実的ではなからう。外国人等の土地取得、制限をめぐる課題については、短期的な課題と中長期的な課題に分けて検討し、解決策を得て、実施することが重要である。

現在、外国人等の土地取得等の制限について、国際化、国際的な調和の観点からの反対、消極論が見られ（特にWTO協定の観点からしばしば反対論が唱えられている）、今後も同様な議論が提起される可能性があるが、日本人等に対して土地取得等を制限していない外国の外国人等に対する制限を加えるものではないこと、国際的にも相当程度認められている国の政策上必要な地域における制限を加えること等の観点から必要かつ合理的な政策を柔軟に検討し、実施することも可能であろう。国にとって重要な政策を策定し、実施する場合、

条約、法律上の障害を口実に駄目だ、駄目だといった議論を展開することは、到底建設的な政策論ということとはできない。知恵は、このような状況で活用すべきである。重要な問題になればなるほど、必要かつ合理的な政策の全容を踏まえつつ、短期的、中長期的に、可能な政策から順次実施していく姿勢も重要である。

まず、短期的な課題は、外国人の土地取得の現状の把握のために必要な調査を実施するとともに、関係する諸外国における外国人である日本人、日本法人等の土地取得の法制度、土地取得の制限に関する法制度の調査を実施することが必要であり、このような調査、分析によって日本における外国人等による土地取得の問題を含む現状を把握し、日本における外国人土地法の運用の問題、土地の取得、利用の制限の問題を把握することが必要であるとともに、国民に広く問題の状況を周知し、関心を高めることが重要である。

この調査、分析を踏まえ、中長期的には、日本におけるあるべき外国人等に対する土地取得等の問題と解決の方向・内容を検討し、法律の必要な改正、あるいは新法の制定、さらに政令の制定を行うことが必要である。この場合、中長期的な課題とはいっても、10年、20年先に実施すべき課題ではなく、3年、5年先の課題というべきであり、事柄の緊急性と時代の進行の速度は、従来のような経過観察的な対応を許さないものである。事柄は国、国民の安全等といった基本的な価値の保護に関わるものであり、備えがあれば、憂いも少なくなるのである。前記のような条約等の制約があるとしても、外国人等に対する一律の制限をする政策だけでなく、平等な取扱いをしない外国の外国人等に対する制限をする政策、国民と同様な制限をする政策、土地の取得・利用行為に関する規制をする政策等の柔軟かつ確かな政策を検討し、実施することは可能であり、必要な目的の達成のためきめ細かな政策を策定し、実現することが重要であり、現実的である。

なお、実際に外国人土地法制度の見直しを実施された後であっても、現在の国際関係の複雑な進

行状況に照らすと、絶えず法制度の見直しを行うことも忘れてはならない。

通常の商取引として行われる土地取引は従前どおり保障しつつ、他方国、国民の安全等の基本的な価値に関わる土地取引については、国際的調和を踏まえ、必要な制限を加えるべきである。