

所有者所在不明土地問題の論点整理

早稲田大学大学院法務研究科教授 山野目 章夫
やまのめ あきお

I 問題の位相

2017年3月8日、国土交通省の主催で「地域に広がる所有者不明土地問題を考える」を主題とするシンポジウムが催された。このシンポジウムの開催意図は、同省が、2015年度および2016年度にわたり、政策統括官のもとに「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」という名称の会議を設けて調査審議を進めてきた問題意識と異ならない。シンポジウムの後日談として、ある参加者が、この会議の名称が長いと感じてきたが、これに背景があり、根拠も備わっていることを理解することができた、という所感を漏らしたことが記憶に残る。読者諸賢にも、その思考経過を共にしていただきたいと考える。

1 所有者不在ではない

まず、所有者が不在、ということではない。所有者がいない土地というものは、ないのである⁽¹⁾。私人が所有しない土地は、国庫に属することになっている(民法239条2項)。もっとも、たしかに、国と地方の役割の見直しが様々に進められるなか、このままの考え方でよいかは、論じられてよい(後述12)⁽²⁾。

⁽¹⁾ 日本経済新聞2017年3月27日附がシンポジウムを紹介する記事(谷隆徳)も参照。

⁽²⁾ 山野目・発言・国土審議会土地政策分科会・2015年5月21日。

2 所有者不明にも直ちにはならない

また、所有者が不明ということにも直ちにはならない。所有権の登記がされている場合において、さしあたりは登記名義人が所有者である、という推定が働く⁽³⁾。そこで、登記名義人である者を探すことになる。住所も登記されていることが普通であるから、そこを訪ねることで所有者に会うことができると思われる。

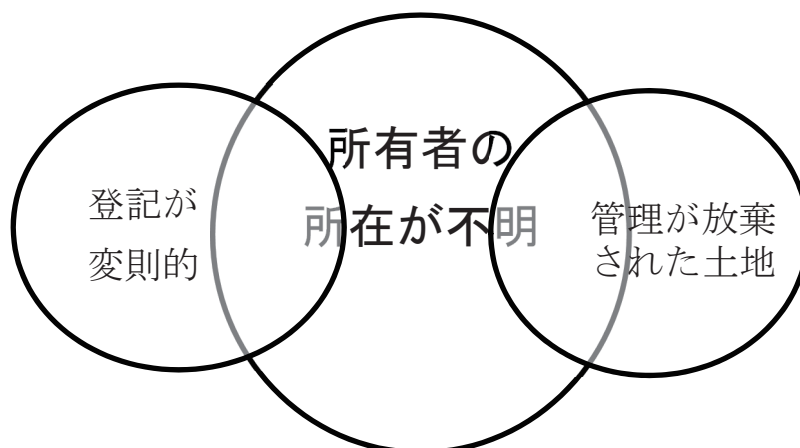
3 所有者所在不明問題の現出

もっとも、「登記名義人の……住所についての変更の登記」(不動産登記法64条1項)は、されていないことがある。また、所有者である個人が死亡している場合は、相続人を探さなければならない。相続人がわかっても、その所在が直ちにはわからない、ということもある。

また、登記記録の表題部所有者が「誰外何名」などと記されている土地もあり、その事象においては、たしかに、「何名」とされる人々は、調査を試みなければ不明である。

ここに、ひかえめに問題を見たときに、すくなくとも所有者の「所在が知れない」土地というものがあろう(引用は同法70条1項)、そして、さらに所有者それ自体が不明であることもあって、これらの土地をめぐる政策展開が要請される、ということになる。これが、上記の会議に彼の名称が

⁽³⁾ 土屋文昭=林道晴(編)『ステップアップ民事実認定』(2012年)158-161頁(森純子)参照。



与えられる所以にほかならない。

II 問題解決の要請

4 所有者所在不明問題とその隣接事象

このように問題を整理したうえで初めて、そこで扱われる問題が隣接する事象とどのように関わるか、ということも明らかになる。所有者所在不明の問題は、隣り合ういくつかの問題と関連させて論じられる⁽⁴⁾。

まず、東北の被災地においてみられた問題は、こと所有者の問題に限られない。所有者はわかっているけれども、登記簿には古い抵当権の登記があり、そのままでは用地として事業者が権利取得をするのに障害がある事例もある（登記が変則的であるという問題）。戦前にされた処分禁止の登記があってその処理に困る、といった問題も、同じ観点から観察される（後述 11）。

また、所有者が明らかになっているものの、その所有者が所有を望まず、土地の活用に意欲を喪っている（管理が放棄された土地の問題）ということも観察される（後述 12）。保有の意欲を失い、土地の管理を放棄した所有者が権利放棄を望むことがあり、また、土地を遺産に含む相続の放棄がされ、相続人が不存在という事態に至ることもある。

これらの問題は、区別されなければならない。また、それと同時に、国土管理の視点から、相互に関連し合っている側面があることに注意が要る。

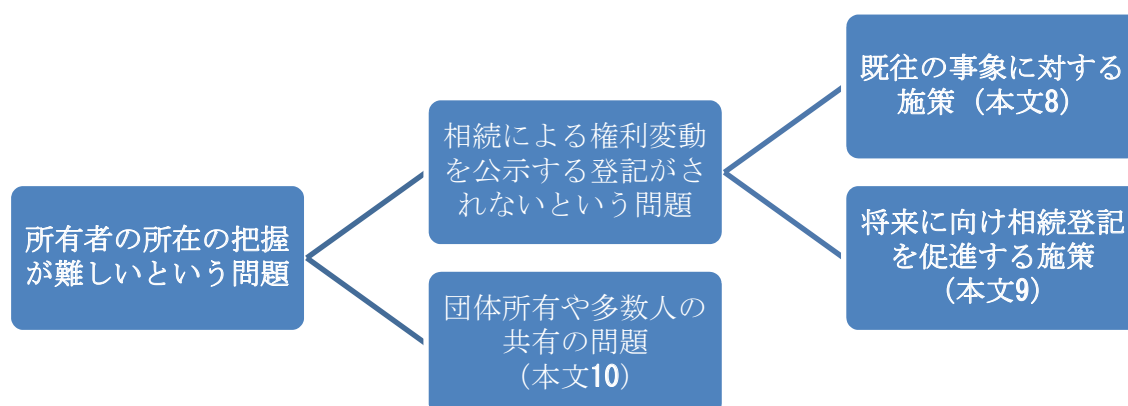
5 所有者所在不明問題の解決が恵むもの

これらの問題群の全般に適切な解決を与えるためには、土地を効率的に集約して利用することを可能とする施策（おもに図の右の二つの円で示される問題群への施策）や、土地の権利関係の公示に関する制度を総合的に見直すこと（おもに図の左の二つの円で示される問題群への施策）が望まれる。

土地の所有者所在を明らかにすることは、さまざまな仕方で地域に発展を恵む。まず、所有者自らが土地を所有していることを知らないことがあり、そのことはとりもなおさず、相続法制が共同相続になった戦後において、自分と共に土地を所有している人々を知らないということをも容易に想像させる。自分が所有する土地、そして、それを共に所有する人々の顔ぶれを知ってこそ、土地から生ずる危険や、危険に伴う責任（民法 717 条参照）について、それらを解決する見通しが得られる。

さらに、問題とされる一群の支障の除去・削減を進めることは、地域における有意義な土地利用を可能とし、そのための行政の施策遂行を可能とすることであろう。大きな規模の災害が起こる際

⁽⁴⁾ 山野目「所有者所在不明土地問題を考える」人と国土 21 第 42 卷 3 号（2016 年 9 月号）。



の復興、さらには予めの復興という発想（事前復興）⁶⁾による施策にも資する。

Ⅲ 問題解決の方策

6 所有者の所在の把握が難しいという問題に対する施策

所有者の所在の把握が難しいことの要因は、大きく分けて二つあり、第一は、個人が有する土地について数代にわたり相続による権利変動を公示する登記（次述8・9・10において単に相続登記とよぶことがある）がされていないことである（次述7・8・9）。第二に、入会団体や地域の団体またはこれらに類似する地域の団体が保有し、または多数の者らが共有する土地について、長い時日の経過に伴い登記名義が変則的になっていることが要因をなす（後述10）。

⁶⁾ 山野目・委員提出資料・国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会（2016年12月14日開催）。災害と向き合う国土利用という観点から考える際、防災（減災の概念を含む）と復興とを切り分けて考える発想を改め、両者の連続性を意識することが望まれる。あらかじめ避難場所に物を蓄えておく、あらかじめ安全な場所に移り住む、災害で建物が壊れた場所に再建することに固執しない、などの企ては、一連の関連性をもつものとして理解することができる。

2016年11月5日の世界津波の日に報道された和歌山県広川町の様々な取組は、このような考え方と通底する。

所有者の所在の把握が困難であったり、土地に関する権利を有する者が、土地の適切な使用や管理に熱心でなく、さらには土地について権利を有すること自体の忌避を望んでいたりすることなどもあると思われる。それらに対しても、相当な施策が講じられるべきである。

7 相続が登記上反映されていないという問題に対する施策

数代にわたり相続が登記されない、ということになると、その土地の所有関係を見定めることは、困難になる（後述8）。この事象が既に起きている、という場所において、そのことが、災害復興や市街地の整備に支障を来す一つの要因となることは、広く知られている。くわえて、将来に向け同じ事象が出来ることを可及的に防止するということも、課題である（後述9）。この課題に実効的な対処がされるならば、それは、将来において災害が起こるおそれ大きい場所において、災害が起こる前にあって考えられる対処を講じておくこと（事前復興）に資するし、もちろん災害が起こってから復興にとっても、その阻害要因の一つが取り除かれることになる。

8 既往の事象に対する施策

数代にわたり相続が登記されていないという事象が既に起きている、という土地の所有関係を明らかにするための施策は、三つの層をなす。第一に、そのような事象が生じている場所がどこであるか、見究める、という作業を要する（次述(1)）。第二に、その場所について、数代にわたる相続人を見定めることを通じ、現在の所有者を見出し、その者を登記名義人とする登記を実現することが課題になる（後述(2)）。ひらたく述べるならば、途中を明らかにすることを通じて現在を確かめる、

ということにほかならない。第三は、これとは別に、土地を現実に占有使用する者を所有者として、同人を登記名義人とする登記を実現することが考えられないか、という問題に挑む。いわば、途中経過に関わりなく現在を見出すゆきかたである（後述(3)）。

(1) 調査による現状把握の必要

相続登記未了の問題に限るものではないが（後述 10）、国土調査法に基づく地籍調査は、土地の所有関係を確かめるという問題意識をも明瞭に位置づけたうえで、進められるべきである。

地域における土地の適正な管理を実現する観点から、所有者およびその所在を明らかにすることを主たるねらいとする国土調査の事業を企画立案して推進し、その成果が適切に登記簿に反映されるよう運用を改善することがよい。この施策を実現するため、2020年度以降の10年間に実施すべき国土調査事業に関する計画の策定にこの観点を反映させると共に、必要に応じ所要の法制上の措置を講ずることが考えられる（国土調査法2条・20条、国土調査促進特別法1条・3条関係）。

また、不動産登記に関する法令の実施として法務省が実施する事業系の行政が明瞭に位置づけられていない現状を踏まえ、所要の法制上の措置を講ずることも、考えなければならない。登記所備付地図作成作業や、新しく実施することが望まれる記名共有地等の調査是正事業（後述 10）の法制上の位置づけを明確にすべきであり、そのなかでは、筆界特定を筆界特定登記官が職権で開始し、また、調査の成果に関し国土調査法20条が定めるところに相当する手順を定めることなどが考えられてよい。

(2) 相続人探索の試練

数代にわたり登記されていない相続人は、遺言がある場合のその効果をも含め、法令を適用して見定められるものであるが、かならずしも常に法律専門家の支援を必要とするものではない。けれども、数代にわたる相続登記未了は、多数の関係者を生じさせ、内容としても複雑な法律関係になっていることがある。とくに、第二次世界大戦の

前に開始した相続は、現行の民事の法令を参照しても法律関係を見究めることができない（「旧相続法は司法書士にとっての現行法」⁽⁶⁾）。今日の共同相続とは異なり、戦前は家督相続であったということはもとより、継親子関係や嫡母庶子関係のように、血縁がない親子関係を考慮に入れなければならないという契機が、より問題を複雑にする⁽⁷⁾。

こうなると、どうしても専門家の支援が要るから、支援を効率的に調達することができる制度整備が要請される。

たとえば、被災地における運用の実状を踏まえ、復興整備事業または防災もしくは減災をねらいとする事業を実施する区域にある土地については、それを所有する者の所在がわからない場合において、同人が有する他の財産の管理に関知するものではない財産管理の仕組み（“物スポット”の実現）を導入することも課題となる。当面の制度改善として、土地を所有する者に係る不在者の財産の管理に関する処分の審判事件は、不在者の従来の住所地および居所地に加え、土地の所在地を管轄する家庭裁判所も管轄を有するものとする特例を設けることも考えられる（家事事件手続法145条関係）。

また、復興整備事業または防災もしくは減災をねらいとする事業を実施する区域にある土地の所有者を明らかにするための調査を委託された司法書士などの資格者がする戸籍に関する証明書の請求に係る手続について適切と認められる特例を法制上明確にすることも検討されてよい（戸籍法10条の2関係）。

(3) 時効取得による登記の手続の改革可能性

長く登記されているが権利が消滅したと認められる場合において、登記を簡便な手続で（つまり共同申請によらないで）抹消する仕組みは、すでにある（不動産登記法70条）。ながく登記されて

⁽⁶⁾ 末光祐一「旧民法に基づく相続事例あれこれ／相続法制の変遷」月報司法書士525号（2015年11月号）71頁。

⁽⁷⁾ 水野紀子・座談会発言「親子法の現在と未来／社会の動きに民法はどのように向き合うのか」法律時報87巻11号（2015年）13頁・19頁参照。

いないが取得されていると認められる権利を簡便に登記する手続は、まだない。

消滅したものを消滅したとして扱うことよりも、取得したものを取得したと扱うことのほうが、勇気が要る。そのことは、たしかであろう。取得したとされることにより直接に権利を否定される者の利益のほか、他に権利を取得したと主張する者がいないか、などを確かめなければならない。しかし、そのような課題に留意しつつも、この観点からの施策の考案は、挑むに価する。所有権の登記名義人でない者が長く占有する土地について、関係者の権利に十分に配慮する手続を考案し、裁判手続を経ないで占有者が単独で時効取得による所有権の移転の登記を申請することができる制度を設ける、という課題は、ひきつづき可能性が考究されるべきである。

9 将来の問題に対する施策

数代にわたり相続が登記されないという事象が増えることを将来に向け可及的に防止するという課題の解決の方策そのものは、簡明である。相続の登記を促進する。そのことに尽きる。もっとも、その方策は、困難を伴う。しばしばアイデアとして唱えられるものを含め、いくつかの政策のメニューを評価してみよう。

(1) 罰則の実効性を考える

まず、罰則を課すことがよい、という意見がきかれる。けれども、相続の登記をしない者を懲役に処することになるか。それができず過料や罰金にとどまるとするならば、自ずと制裁の実効性には限界を伴う。

(2) 税による誘導の可能性

つぎに、税による誘導も考えられる。相続による権利変動を公示する登記に係る登録免許税の減免について、税制上の措置を講ずることは、検討に価する。けれども、登記をすることに担税力を見出す登録免許税の基本理論との折り合いを説明することができる論理が欲しい。

(3) 手続へのバリアの軽減

また、相続登記をしようにも一般の人々には手

続が難しい、という問題もある。ノウハウの提供ということも忘れてはならない。

主管当局に対しては、そもそも相続の登記の手続の煩わしさを軽減することを要請してゆくべきであろう。時局的には、法定相続情報証明の制度の創設に向けての動きが注目を浴びている。もちろん大切な取組であり、期待も大きい。これを実現するための不動産登記規則の改正は、早期に実現されるべきである。この制度の創設と運用開始に向けての主管当局の努力^⑧は、多とされてよい。

それと共に、地味にみえる制度の運用改善にも注意を払っておこう。相続による登記の申請に際し添付しなければならない情報の在り方について、その軽減を講ずる有権解釈^⑨が、ちょうど東日本大震災から5年を経る日に明らかにされた。こちらのほうが、当面の実務に資する度合いが大きい。ひとり私の意見でなく、日々用地取得に労がある関係者の実感である（「あと2年早く、いや、せめて1年、早く通達を出してほしかった」と漏らした公共用地取得の担当者がいる）。

くわえて、相続による権利変動を公示する登記の申請において實際上重要な役割を担っている司法書士の制度について、同登記を推進する観点から所要の見直しをすることが考えられる（司法書士法3条・29条関係）。相続人らがする遺産分割協議の支援に司法書士が実効的に関与することが可能となるよう、司法書士の業務範囲を見直すということである。

(4) 民事法制上の効果

さらに、相続により生み出される権利関係の内容が遺言で定められる場合において、民事法制上の効果として、判例上、その内容に即した登記をしなくても第三者に対抗することができる、とされる局面が少なくない。いくつかの判例が与える

^⑧ 野口宣大「相続登記の促進／法務局での新たな取組み」登記情報57巻4号（通巻665号、2017年）。

^⑨ 民事局長通達平成28年3月11日民二219号・登記情報655号102頁、その解説は、金森真吾・登記情報56巻6号（通巻655号、2016年）。また、パネルディスカッション「未来につなぐ相続登記」登記情報57巻1号（通巻662号、2017年）31頁。

解決は、改められるべきではないか。

念のため、言い添えるならば、問題としているものは、民法が定める物権変動の基本原則そのものを変更するという事ではない。そのような論議に及ぶことは、論議を混迷に誘うのみである。土地を売買しても登記をしないと所有権の移転が生じない、という制度に改めるべきである、という見方がされることがある。現在の制度は、そうではなく、登記をしなくても所有権の移転は生ずるが、その効果を第三者に対抗することができない、とされること（民法 177 条、対抗要件主義）に問題があるという主旨であろう。しかし、この意見は、おかしい。所有者の所在の把握が困難になる原因のほとんどは、相続の登記がされないことである。人が死亡して相続が起こったのに登記をしないと所有権の移転が起こらないことになる、などという解決は、考えにくい。対抗要件主義を維持することの適否は、売買により所有権の移転を「する」という人のアクションを問題とする場合において意義のある論議である。これに対し、この論議は、人が死亡するというアクシデントを契機として所有権の移転が「起こる」という場面では役に立たない⁽¹⁰⁾。

(5) 啓発の重要性

そして何よりも、相続の登記をすることの大切さ、その利点を国民の意識に訴えなければならない。啓発が望まれる。一般的な啓発として、頭書の 2017 年 3 月 8 日、国土交通省が催したシンポジウムは、この問題意識を一つの大きなモチーフとする。

また、相続が開始する具体の事案に即して当事者に相続の登記を勧める契機を確保するうえでは、不動産の登記名義人が死亡した事実を戸籍管掌者および登記官が把握する契機を確保することができる仕組みを構築することを前提として、相続による権利変動を公示する登記の申請を関係者に促す施策を推進することが望まれる。戸籍制度の見直しの成果および世界最先端 IT 国家創造宣言の

趣旨を踏まえ、所要のシステム構築の調査研究をし、また、関連する法制上の措置を講ずることが考えられる。

10 相続登記とは異なる要因の問題に対する施策

東北の被災地の経験から得られる教訓として、復興を妨げたものは、相続登記未了にとどまらない。どのようにして土地の所有者を明らかにするか、という問題については、大字や字が有するとされる土地、多数の者が共有するとされる土地、誰外何名という表題部所有者の記録がされている土地なども観察される。

これらの事象に対する正当なアプローチを得るにあたっては、登記の技術的な問題をのみ注視することは、適当でない。何が実体であるか、を見定めることが要請される。入会地である(あった)土地、財産区の所有であると認められる土地、権利能力のない社団が所有すると認められる土地、認可地縁団体が所有するとみられる土地、そして昭和 22 年政令第 15 号により解散された町内会⁽¹¹⁾が所有していて市町村に帰属したとされる土地など、じつにさまざまである。

これらの事象に対しても、相続登記の未了と同様に、施策は、三つの層をなす。第一に、そのような事象が生じている場所がどこであるか、見究める、という作業を要する。第二に、その場所について、従前の実体を見究め、それに即した登記を実現することが課題になる。そして第三に、これとは別に、土地を現実に占有使用する者を所有者として、同人を登記名義人とする登記を実現することが考えられないか、ということが、ここでも課題となる。

再言を避け(前述 8(1)・(3)参照)、「誰外何名」などと表題部所有者が記録されている土地、いわゆる記名共有地に限り述べるならば、実態を調べたうえ、必要な施策を講ずることが望まれる。い

⁽¹⁰⁾ 座談会「不動産登記制度の 10 年とこれから」ジュリスト 1502 号(2017 年) 28-9 頁。

⁽¹¹⁾ 高村学人『コモンズからの都市再生/地域共同管理と法の新たな役割』(2012 年) 21 頁。同書における研究の全体について、原田純孝・書評・立命館大学・政策科学 24 巻 1 号(2016 年) 参照。

いわゆる記名共有地(「誰外何名」)や共有惣代地(「共有惣代誰」、「共有惣代誰外何名」、「総代」と表記される例もある)の実態を把握するための調査を実施し、その成果を踏まえ、現在の所有者を登記名義人とすることを推進するための事業を実施することが考えられる。その際は、実施要領を定め、それに則って確認となる資料が得られる場合は、表題部所有者を更正する登記をする運用が試みられるべきであろう⁽¹²⁾(不動産登記法28条・29条・33条関係)。また、すでに講じられている法制上の措置(地方自治法260条の38・260条の39)の運用実態を踏まえ、類似の制度を考案することも、中期的な課題とされるべきである。

11 変則的な登記の土地に関する施策

だれが所有者であるか、という問題にとどまらず、土地のなかには、古い抵当権の登記がされている、また、意義を失ったと認められる仮差押えや処分禁止の登記がされている、といった事象がみられる。復興事業をする地方公共団体などにとっては、たとえ所有者が登記上明らかである(登記簿の登記記録の権利部に注目してシンボリックに述べるならば、“きれいな甲区”)としても、被担保債権が時効消滅しているとみられる抵当権や、存続期間が満了して意義を失っていると推認される地上権の登記など(“汚れている乙区”)の存在が用地取得を妨げる。関係する個人が存命である場合は、それらの者らと折衝して共同申請(不動産登記法60条)により登記を抹消すればよい。しかし、関係者が死亡していると、相続人を探すという前述の所有者に関する障害(前述8参照)と同性質のものが立ちはだかる。

登記名義人が法人である場合を含め、いわゆる休眠抵当権の登記の抹消の簡便な手続などを定める不動産登記法70条の適用により解決が得られる場合もある。しかし、それをを用いることができない事例は残り、ことに戦後改革により地域の農業者の組織が改編されて農業協同組合の制度が発

⁽¹²⁾ 山野目「大規模災害と不動産登記」登記情報57巻3号(通巻664号、2017年)8番。

足する前の産業組合や農業会⁽¹³⁾を登記名義人とする抵当権の登記があり、難題を提供する。

これらの事象に対しては、不動産登記制度の運用改善により対処することが期待される⁽¹⁴⁾。

12 保有意欲の減退という問題に対する施策

地域における土地の適正な管理を実現する観点から、所有者の所在が不明である土地など適正な管理を期待することができない土地は、それを公的な管理に移す制度を創設することが考えられるべきである。

土地の所有権の放棄を欲する事例が現われ⁽¹⁵⁾、そのことが論議の対象ともなっている⁽¹⁶⁾。所有者のいない土地が国庫に帰属する、という単純な扱い(前述1)についても、今後は、1998年の地方分権推進計画の経験なども踏まえつつ、その意義や運用の検証が求められてくるであろう(フランスでは、2004年に改正された民法典713条が、ナポレオン法典原始規定このかたの在り方の転換として、国への帰属から地方公共団体への第一次な帰属ということを決めるものとなった⁽¹⁷⁾)。とはいえ、課題の検討は、国と地方の十分な対話のうえに進められなければならない。そのためには、短兵急な制度創設を避け、モデルとして定める地域における実証実験の成果などを踏まえ、市町村など公的主体の保有に移すことが地域における適正な土地の管理を実現するようにする工夫の在り方を見究めなければならない。

⁽¹³⁾ 岡崎哲二「途上国発展の方策／戦前日本の少額金融にヒント」朝日新聞2016年7月27日附。

⁽¹⁴⁾ 山野目・前掲(注12所掲)9番。

⁽¹⁵⁾ 広島高松江支判平成28年12月21日平成28年(ネ)第51号(原審は訟務月報62巻10号)。松尾弘・発言「所有者不明土地問題を考える」日本不動産学会誌30巻4号(通巻119号、2017年)118-9頁が裁判例を整理する。

⁽¹⁶⁾ 田處博之「土地所有権は放棄できるか」論究ジュリスト15号(2015年秋号)参照。

⁽¹⁷⁾ 小柳春一郎「フランスの空き家対策と保安上危険建築対策」月刊住宅着工統計2012年3月号10頁。

IV 問題把握のための思想的基盤

13 時代遅れの土地基本法を改正する必要

土地に関する施策の基本的な考え方は、周知のとおり、1989年に制定された土地基本法の制定により、同法に整理されて盛り込まれた基本理念が基盤となっている。

そこに示されている考え方の特徴は、土地についての公共の福祉の優先ということであり、それは具体的には、この法律が制定された時代背景から、たとえば開発利益の還元のように、土地の価値が社会経済的条件の変化により増加することを前提として、そうした状況への対処という意味合いが色濃いものであった⁽¹⁸⁾。

それから四半世紀を超えて時間が経過し、土地の価値は、それが自ずと増加するというよりは、土地を守り、そして育てることにより初めて真価を発揮する、という時代に私たちは向かい合うこととなっている。

この時代にふさわしいように土地政策の基本理念をあらためて考えるとすれば、まず、防災や復興といった見地から土地の適正な利用が望まれるという観点に立ち、土地を守り、育てる責務について、国、地方公共団体、所有者の役割を明確にすることが求められるものではないか。現行の土地基本法は、公共の福祉の考え方を中核とする土地についての基本理念に即して施策や事業をする責務を国、地方公共団体および事業者に課する⁽¹⁹⁾。しかし、所有者をはじめ土地に関する権利を有する者らについて、この責務は謳われない。所有者が土地を適正に管理する責務を負うことが、土地についての基本理念として明確にされることが望まれる。具体的には、土地に関する権利を有する者らが、土地についての基本理念に従わなければならないことが謳われるべきである（土地基本法8条関係）。

14 土地情報政策の理念を明確に

また、土地情報の観点からは、所有者を明らかにするという視点を一層強調した土地情報政策の推進が望まれる。くわえて、自分が土地の所有者であるということを明らかにしておく社会的責任というものを考える必要があるのではないか、という論議も、これから検討が深められてよい。土地の保有など権利関係を明らかにすることについて国民が協力をしなければならないことが、明確にされることが望まれる。具体的には、土地に関する権利を有する者らが、土地の所有および利用の状況の調査に協力しなければならないものとする考えられる（土地基本法17条関係）。

また、固定資産税の課税などの事務のために利用する目的で市町村が保有する情報であって氏名など土地の所有者などに関するものについては、一定の要件のもとで、土地の所有者の所在を把握するための施策の実施のために必要な限度において、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができるものとする考えられてよい。

すでに空き家の対策の領域においては実施されている施策であるが、土地の問題についても、検討に価する。土地と建物とでは、管理が放棄されているといっても問題の様相が異なる側面がみられるが、参考になる事項も少なくない。所有者所在不明土地問題は、ひきつづき隣接する諸事象との関連に留意しながら、取り組まれなければならない主題である。

⁽¹⁸⁾ 特集「土地基本法をめぐって」ジュリスト952号（1990年）が、制定の際の問題状況を描いている。

⁽¹⁹⁾ 江口洋一郎「土地基本法の概要」前注所掲号38頁。