

法務局の事務・権限の地方への移管についての要望書

日本司法書士会連合会
会長 細田 長司

登記、供託及び国籍に関する事務を地方に移管することに強く反対する。

1. 登記、供託及び国籍に関する事務は、国家が責任を持って一元的に行われなければならない。

国家を成立せしめる基本的な要素である「領土」、「国民」、「主権」に関する事務は、国家存立の根幹にかかわる制度として国が一元的に整備し責任を負うべき社会的インフラである。

2. これらの事務を行うためには、多様で複雑な権利関係を整序する高度な専門性が要求される。

不動産登記は、対抗力のため一分一秒を争う。申請の順序により登記官の審査を経て複雑な権利関係が公示されている。単純に変更事実を記録しているわけではない。登記官の独立した整序の作業なくして登記の社会的信頼性は担保されない。その事務にあたる者には高度の専門性が要求され、組織として国家的な一体性を持ってその専門性を確保しなければならない。

3. 地方へ移管するとコストが増加する。

法務局からの移行に係る費用の分だけコストだけではなく、市町村等で行うとすれば、その数は大幅に増えることになり、そのコストの増は計り知れない。コストの増加は、国民の負担をさらに増加させる。

4. 地方へ移管することは、国民の利便性向上にはつながらない。

国民は、居所以外の場所にも財産を保有しており、その財産を担保に供したりしてその価値を利用しようとする場合、地方によって登記申請の仕方や審査に格差があれば、不測の損害が生じその利便性は向上しない。

2. 司法書士等の指導、司法書士会等の会則の認可に関する事務等を地方に移管してはならない。

全国にあまねく存在する権利を擁護する司法書士の指導が地域で異なれば、司法判断を伴う基準を見失うことになり、十分な権能を発揮できなくなれば、制度そのものの信頼性が揺らぐ。国民の権利保全と安心できる登記制度を維持するには、現在の制度を継続していくことが非常に重要である。

法務局の事務・権限の地方への移管についての意見書 詳細版

日本司法書士会連合会
会長 細田 長司

日本司法書士会連合会（以下、「連合会という」は、地域主権戦略会議において議論となっている「出先機関改革」における「事務・権限仕分け」に関連する「法務局の事務・権限の地方移管」について、法務局の主な事務である「登記事務および供託事務」を中心にして、下記のとおり意見を申し述べる。

登記申請の大部分（不動産登記においてはその9割以上）は、司法書士の代理により行われている。司法書士は、登記制度を担い紛争を予防することによって国民の権利の保護に寄与していると自負している。連合会は、登記制度の存在意義、登記事務の専門性、登記に対する国民の信頼等を熟知する専門家として意見を述べるものである。

ただし「地域主権改革」の理念である、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる地域社会を創造することは望ましい考え方であり、かつ国が地方に優越する上下の関係から対等なパートナーシップの関係へと転換するという基本的な考え方に反対するものではない。

登記、供託及び国籍に関する事務を地方に移管することに強く反対する。

理由

1. 登記、供託および国籍に関する事務は、国家が責任を持って一元的にかつ直接に行わなければならない司法的事務である。
2. 登記、供託及び国籍に関する事務は、多様で複雑な権利関係を整除する高度な専門性を要し、その質は全国均一でなければならない。
3. 地方へ移管するとコストが増加する。
4. 登記、供託および国籍に関する事務を地方へ移管することは、国民の利便性向上にはつながらない。

基本的認識

地域主権戦略を検討するにあたっては、まず、そもそも登記事務及び供託事務が「国が担うべき事務であるかどうか」を検討する必要がある。

国家とは「一定の領土とその住民を治める排他的な統治権をもつ政治社会」を言い、領土・国民・主権が近代国家の概念の三要素とされる。この領土内の土地が誰の所有に属するののかの

判定・認定権限は国家に属するのであり（登記制度がこれである）他国の領土に関してそのような判定・認定権限はなく、またある人が国民であるかどうかの判定・認定権限は国家に属するのであり（国籍・戸籍制度がこれである）他国民を勝手に自国民と認定することはできない。

即ち、「領土と国民の判定・認定権限」はいずれも主権国家のインフラ事務に属するのであり（他国に委ねることもできない）この権限を「地方自治体の個々の判断に委ねる」ことは、主権国家の崩壊につながるのである。

また、法務局の登記に関する事務については、大きく登記申請手続に関する事務（いわゆる甲号事務）と登記事項証明に関する事務（いわゆる乙号事務）に分けることができ、今回の議論が、その双方を対象としているのかどうかは明確になっていないが、仮に甲号事務を含むものである場合は、不動産登記制度が持つ様々な機能を根底から覆すこととなり、不動産登記制度に対する国内外の信頼が揺らぐという大きな問題を孕んでいることを理解しなければならない。

以上の基本的認識に基づいて、以下に反対意見の理由を述べる。

1. 登記、供託及び国籍に関する事務は、国家が責任を持って一元的にかつ直接に行われなければならない。

～登記制度は予防司法機能を果たしている！～

①登記事務および供託事務の国家的・司法的性格

登記事務および供託事務（以下、登記事務等という）は、国民の権利義務に直接影響を与える司法的性格を有する事務であるため、国家機関が責任をもって直接運営すべきものであり、地方自治にはなじまない。

我が国においては明治以来、登記事務等は裁判所に属する非訟事務として明確化されてきたが、それは登記が、対抗力・権利推定力・形式的確定力等の重要な効力を持ち、その内容を正確に公示することによって国民の財産権を保護するという制度であり、登記事務等が国民の権利義務に直接影響を及ぼすことから、本質的に司法事務に該当するとの判断があったからであった。現在は、戦後の憲法施行に伴い、司法省所管で裁判所に属していた事務のうち、登記事務等が法務局所管に分離移管されているがその本質は変わらない。

商業登記は、昭和39年4月の商業登記法施行までは、法務局所管ではあっても非訟事件手続法によって規定されていたものであり、外国法人登記にあってはなお現在も非訟事件手続法にその根拠を置いている。

最近では、成年後見登記や動産・債権譲渡登記など新たな登記制度が創設されているが、これらも含め、国民の権利義務に直接影響を与えるものとして国家機関そのものが責任をもってその本質的性格を念頭に置きながら直接運営をしなければならない制度である。

すなわち登記事務等は、行政的裁量の余地のない事務であり、民事実体法を基礎として全国一律の法的手続に則って行われる司法的性格を有する事務である。

言い換えれば、登記制度および供託制度等は、憲法にいう、国民の財産権の保障という機能や経済的取引の安定と円滑を担保する機能を持っており、予防司法の一翼を担うべき国家機関の本来の事務といえ、国民の生活や経済活動の基盤となる不動産や会社・法人等にかかわる制度として国が一元的に整備し、かつ直接に運営責任を負うべき社会的インフラである。

②登記事務等の全国統一の必要性

登記は、国民の生活及び経済の基盤となる制度であり、国民の権利義務に直接影響を与える事務であるから、その取扱いは都道府県を超えても全国一律でなければならない。

登記事務は、法・令・規則のみならず国が発出する膨大な数の実務先例によってその取扱いの全国的統一が図られている。国民は、自己の住む地域以外の場所にも不動産を所有することがあり、またその不動産を担保に供したりして利用する。誰がどこで登記を申請しても同じ取り扱いがされるという制度的保障がない限り、国民は安心して自己の財産（マイホームなど）を守ることができない。つまり登記行政は、地域住民をその利用者の単位として捉える住民に身近な行政という観点とは相容れない要素を内包していると言える（なお、窓口を訪れた国民と乖離した行政を肯定したり、きめ細やかで、質の高い行政サービスを否定したりするものではないことはいままでもない）。したがって、我が国は連邦国家ではないのであるから、登記事務は国が直接に統一して運用すべきである。

地域主権の目的は地域の自治を尊重するために自主性を強化し、かつ自由度を拡大することである。一方、登記事務においては取扱いの全国的統一を図る必要があることは自明であり、地域が登記事務を担う場合には国が「基準」を定める必要が生じる。その場合、対抗力（登記なくして権利を第三者に主張できないというもの。受付順位の確保が権利に大きな影響を与える。）、形式確定力（一旦登記がされた事項は、再度登記手続を経ることなく訂正や取消ができないというもの。）及び権利推定力（登記内容は真実であるとの推定を受け、否定するためには裁判手続によらざるを得ないというもの。）等の登記が持つ効力、あるいは登記内容の真実性の確保と手続の迅速性等の制度趣旨を勘案すると、国が定める基準は、地域主権が想定する「基準」の程度を越えて結果的に強い規制となる可能性が大きく、矛盾を内包していると言わざるを得ない。

登記過誤による賠償は、その性格上いきおい高額となるが、市町村が高額の登記過誤による損害賠償請求に耐えられるかどうかははなはだ疑問である。仮に引き続き、国家賠償により手当てするとしても、地方行政の過誤を国がフォローする制度が適当であるとは到底思われない。

さらに登記事務には、登録免許税や登記手数料を納めなければならない場合があるが、地方が登記事務を担う場合はその額に差が生じうる可能性があるのは容易に想像できる。前述したように、登記事務は地域住民サービスとは性格を異にするものであるから、地域によって利用者の負担に差が生じることになると、結果的に国民の権利義務に差が生じることとなる。また、登記事務の財源を地域でまかなう場合は、いわゆる過疎地域においては複雑で高度な法律判断を強いられる作業を引き受けようとする意欲が生じないことも想定される。登記事務の運用組織体の規模と人材および財源等の関係から地域の登記事務が、ある地域では都道府県が担当し、ある地域では市町村が担当するということになれば、市民を混乱に陥れ、非常にわかりづらい複雑なシステムが出来上がる可能性が高い。

2. 登記事務等を行うためには、多様で複雑な権利関係を整序する高度な専門性が要求される。 ～一分一秒を争う登記申請！～

登記事務等は、民事上の権利義務が交錯する複雑な事案を扱う高度に専門性を帯びる事務である。

登記事務の代表格である不動産登記を例にとってみても、所有権・地上権・永小作権・地役

権・先取特権・質権・抵当権・賃借権・採石権という多くの権利を対象とし、それらの権利についてそれぞれ保存・移転・設定・抹消・変更・更正等の登記があり、登記事項や申請の添付書類も多岐にわたるものとなる。

不動産登記は、多くは利害が鋭く対立する登記権利者（登記により権利を得る者）と、登記義務者（権利を失う者）が共同して申請するという構造をとるなど、利用者が単なる申請人という位置付けに留まっていない。

特に、不動産の売買代金の決済を伴う場合には、不動産を売って代金を得る者、代金を支払って不動産を買う者、不動産を買う者に代金を融資する金融機関、売主が受け取った代金から融資金を回収する金融機関等々の複数の当事者の権利義務を同時に両立させる決済を経て、それら複数の当事者の複数の権利義務の関係を「同時」に登記することが多い。これらの取引は、いわゆる同時履行の関係にあり、短時間に同時に行わなければならない、しかも登記の順位は申請順により決せられるので、一分一秒を争っているのである。この登記の受付手続きにより、複数の当事者の両立し得ない権利の優先順位を決定する重要な機能を果たしているのである。これらの受付手続きに万が一間違いが生じることになれば、利用者たる市民にとって莫大な損害が生じることになる。つまり登記は、単に完了した事実について事後的な報告として申請をするに留まらず、実質的には国民の権利の「創設」の場面を手続的に担っている。

また、現在の登記所は緊急時の対応もしていると思われる。1995年1月に発生した阪神淡路大震災の際に、地元の法務局等も甚大な被害を受けた。当時官庁としては、震度5程度を予想はしていたが、マグニチュード7.3の地震は予想をはるかに上回っていた。しかし、この後約2週間で業務が再開されたことは、国が支える制度であるから他ならない。

次に、登記事務がルーティン化しているという主張には誤った認識に基づくものである。

商業・法人登記は、会社・法人の成立から解散・清算（終了）まで法的な効力要件等を制度的に担保し、その内容を社会に公示するという役割を果たしている。我が国の経済生活、経済取引において取引主体を誰でも確認することができ、その安定を図るといった法的インフラの基本であるといえる。

したがって商業・法人登記は、1,000条に近い会社法等はいうに及ばず、その政省令や、各種法人の根拠法令に則って、適用されるすべての複雑な法的要件を具備しなければならず、そうでなければ、当該会社・法人はもとより、取引の相手方である国民の権利義務に多大な影響を与えることになってしまう。

その他の登記（例えば成年後見登記、動産・債権譲渡登記など）についても、民事上の重要な事項について国家機関が記録し、一定のルールで公示、証明することで、国民の権利義務における複雑な関係を調整している。

登記事務を取り扱う機関は、当然に専門性、独立性が高くなければならないことから、現行法においては専門行政官（登記官）が独立性を保持してその任に当たっている。登記官は、国の出先機関として単に受付の事務あるいは登記事項の記載事務を行っているのではなく、国そのものとして職務にあたっていると言える（登記官は行政訴訟の被告適格を有する。）。これは、登記事務が、地方自治体や行政官庁が組織として行政指導を行ったり、許認可を行ったりするような政策や行政判断に関連する事務ではなく、専門性、独立性が厳に求められる事務であることの証左でもある。

市町村は地域住民に一番近い存在であり、その点是一般の地方行政としては大いなる利点であるが、こと登記事務に関しては、地域密着性がかえって障害になる場面が多く出てくる可能性も考えられる。これは、登記官は、配偶者や四親等内の親族やそれらの親族であった者が登記申請人等であるときは、その専門性、独立性に鑑み登記をすることができないという除斥規定に服しており、そのような理由から地方公務員が登記事務を取り扱うこととすると、登記事務の円滑な実行に支障が生ずるおそれが高くなると思われるからである。

だからこそ、法律の専門機関として国家機関がその役割を果たすことよって、社会の安定が図られなければならない。

3. 地方へ移管するとコストが増加する。 ～コスト増は回避すべき！～

登記事務等を地方へ移管することは、行政コストの増大を招くおそれがある。

現状では、登記事務は法務局・地方法務局及びその支局・出張所で集中的に行われ、さらにそれらが全国統一のコンピュータネットワークシステムで統一され、万が一の障害にも備えて二階層システムを構築し、その運用の安定が図られている。特に商業登記事務などではより一層の高度の専門性に対応するための体制整備が図られている。

このように専門性、独立性が保たれ、なおかつ効率化が図られている現状のシステムを、それぞれ上下関係のない市町村に当該地域に該当する部分だけを移管し個別に運用させることは、非常に非効率であるといわざるを得ない。

また、以上のとおり、独立性、専門性を保って複雑な登記事務等を適正に処理するにはシステムのほか、適切な人材が確保されなくてはならない。そのためにはそれらに適應することができる能力のある人員を雇用し、また能力の維持、向上のための研修も実施しなければならず、さらに他の部署とは完全に切り離された場所的施設も設けなければならぬ等々の数々の制約があり、これらも市町村にとっては経費の負担が生じ、結果行政コストの増大により、間違いなく住民の負担が大きくなる。

たとえ財政的にそれらのシステム等に対応することできる自治体だけで登記事務等が行われたとしても、対応できない自治体では登記事務等のサービスの提供を受けられないとか、一部の自治体では登記事務等のサービスの内容が少ないなどといったことは許されない。

成年後見登記や動産・債権譲渡登記なども含め、次々と施行される法改正に対応するために、登記官には一定のレベルの資質が要求され、複雑多岐に渡る法情報あるいは改正の情報を、迅速に入手し、正確に理解し、事務に即反映するような組織体制を構築維持すること、質の高い登記官を育成し研修を継続することは、国でないと難しい。国の人材を地方へ派遣したとしても、それは一時しのぎに過ぎず、将来長きにわたって一定レベルの行政を提供するためには、事務を担当する組織体自体がその力を保持し続けなければならない。

4. 登記事務等を地方へ移管することは国民の利便性向上にはつながらない

いわゆる「窓口事務」を市町村に移譲することは、国民の利便性の向上にはつながらない。

「窓口事務」を、登記申請の受付と登記完了証等の交付の事務に限定すると解した場合は、市町村で登記申請書を受領し、登記所に送付したうえで別途登記官が調査、記入、校合し、最後に市町村の窓口に戻ることになり、大変に非効率である。さらに、現行不動産登記法における登記官の調査権限行使が窓口においては不可能となる。

また、登記申請（甲号申請）についても乙号事務と同様に、制度上は登記所に出向かなくても受付も登記完了証等の受領もできるようになっている。つまり、登記申請（甲号申請）についても、登記完了証等の受領についても郵送又はオンラインによって手続を行うことができるため、全国のどこにいても、全国のどこの物件、法人であっても、管轄する登記所に一度も出向くことなく手続を終えることができるのである。

したがって、「窓口事務」を市町村に移譲することは、現状を考えれば利便性の向上はなく、かえって非効率で無駄が多く、行政コストの増加を招く。

戸籍事務も国民の民事上の権利義務に直接影響を及ぼす重要な事務であるが、その多くは出生や死亡等の事実を報告的に届け出て、戸籍簿に記録するという事務であり、逐一、法務局・地方法務局の職員が関与する必要はない。

ところが、前記のとおり、登記事務等は、民事上の権利義務が交錯する事案を扱う複雑かつ専門的な事務であり、それらの事務処理を全国一律に行なうためには、頻繁に法務局・地方法務局に問い合わせ、その指示を受け、法を公正に運用する必要があり、これに各市町村が対処することはあまりにも非効率であり、迅速性を欠く。とくに戸籍事務と異なり、前述のように現実には登記事務は資金の移動と連動している要素もあり、迅速性を欠くこととなると、日常の経済生活にも大きな支障が生じかねない。

以上のとおり、登記事務等の窓口を市町村に移管することは、現状において国民利便の向上にはつながらず、むしろ非効率とならざるを得ない。

2. 司法書士・土地家屋調査士の指導、司法書士会・土地家屋調査士会の会則の認可に関する事務等を地方に移管してはならない。

現在、司法書士・土地家屋調査士（以下、司法書士等という）の監督指導は法務大臣・法務局長ならびに司法書士会が担当しているが、これは、全国にあまねく存在する司法書士等を指導監督するには非常に適しているシステムを構築している。司法書士等に対する監督指導は、全国一律が強く要請されており、地域に移管してしまえば、その判断基準がばらばらになり、ひいては司法書士等を利用する国民が不測の損害を生じてしまうことになる。

たとえば、司法書士等に対する懲戒請求は、誰でも行うことが可能であり、品位を保持するために常に緊張を強いる制度構築がされているが、その対応が地域により格差が生じてしまうと大きな制度的な問題となる。

司法書士には、国民の権利の保護に寄与する目的のもとに、公正かつ誠実な業務遂行をすべき職責が定められている。監督権、懲戒権を有する者は、司法書士の業務実態に精通し、かつ国民の権利保護と対立または利害関係に立つことがないことが望ましい。

特に、司法書士の業務に係る国の機関は、法務局・地方法務局、裁判所、検察庁等がある。市区町村とも成年後見、生活保護、戸籍事務等々で接触するが、市区町村との間では、登記手

続きの委任受任、各種申立て（不服審査も含む）等をめぐって、利害関係が密な場合が多々あり、いわば当事者性が国の機関に比して濃いものがある。

仮に市区町村が司法書士等に対する監督権、懲戒権を持った場合、上記の「公正」の保持に疑問のある当事者性の問題はもとより、登記、供託、裁判、成年後見という国民の権利の得失に直結する業務につきどれだけ把握し、監督できるのかはなはだ疑問である。

国民の権利を擁護する司法書士の指導・監督が地域で異なれば、司法判断を伴う基準を見失うことにより、その十分な権能を発揮できなくなれば、制度そのものの信頼性が揺らぐことになりかねない。したがって、国民の権利保全と安心できる登記制度を維持するには、現在の制度を継続していくことが非常に重要である。

なお、最後になるが、司法書士・土地家屋調査士の試験に実施を民間に委託した場合についての意見を述べる。

具体的に、現在の司法書士・土地家屋調査士会の試験の実施を例にとれば、試験は毎年休日に行われており、法務局の職員等が代休制度等を利用して対応している。したがって、実質的な費用負担はほとんどないに等しい。しかし、これを民間会社に委託することになれば、全国の会場における運営管理・受験者の対応など莫大な費用が生じることとなることは明らかである。したがって、現在の試験システムは、全国一律で行っていることを考えると、非常に効率的でかつ経済的であるので、国が行う事業として残すべきである。