

司法書士法改正の意義

七戸, 克彦
九州大学大学院法学研究院 : 教授

<https://hdl.handle.net/2324/2741003>

出版情報 : 埼玉司法書士会会報. 79, pp.16-23, 2020-03-31. 埼玉司法書士会
バージョン :
権利関係 :

司法書士法改正の意義

九州大学教授 七戸 克彦

1. 改正の目的および経緯

令和元年6月12日に公布された司法書士法改正の目的は、外部者の視点からありていといえば、司法書士法の規定を弁護士法の規定に揃えることで、司法書士の社会的な地位を弁護士と同程度まで引き上げる意図に出たものでした。

(1) 平成28年日司連定時総会

この法改正に向けての日司連の動きは、平成23年第73回日司連臨時総会「司法書士法改正大綱」に端を発し、平成26年第77回日司連定時総会「司法書士法一部改正要綱」を経て、平成28年第79回日司連定時総会議案第11号「平成28年度事業計画決定の件」の承認を受けて本格化します（月報司法書士534号（平成28年8月号）108頁参照）。

なお、議案11号では、改正事項として、①使命規定の新設、②法律相談業務の明確化、③懲戒制度の改正、④周旋禁止規定の新設の4項目を掲げていましたが、このうち②と④は実現せず、①と③のほか、一人法人の許容の合計3点について、法改正が行われたのでした。

(2) 平成30年第196回国会

一方、この法改正問題が国会ではじめて取り上げられたのは、平成30年3月20日第196回国会（常会）衆議院法務委員会のことで、松田功委員（立憲民主党）の「司法書士の皆様からは、懲戒権者を法務大臣に変えてほしいとの声が出されております」との発言に、葉梨康弘法務副大臣は、「現在、

日本司法書士会連合会と当省の担当部局で協議を重ねているところでございます」と答弁しています。

(3) 平成31年第197回国会

法改正に関する議論が次に取り上げられたのは、翌平成31年1月23日第197回国会（臨時会）衆議院法務委員会のことですが、浜地雅一委員（公明党）の発言からすれば（「司法書士法及び土地家屋調査士法の改正という問題がございます。実は私、このテーマ、きょうなぜ取り上げようと思ったのかといいますと、次期通常国会でこの司法書士法及び土地家屋調査士法の改正が提出されないのではないかと懸念があったわけでございますが、きょう議運の理事会の中で、法務省の次期通常国会での提出予定法案の中にこの司法書士法及び土地家屋調査士法も提出をされるというふうに聞いておりましたので、実は一安心したところでございます」）、法改正が先送りされる可能性も存在していたようです。

(4) 平成31・令和元年第198回国会

しかし、同年3月6日の第198回国会（常会）衆議院法務委員会ならびに翌3月7日の参議院法務委員会で、山下貴司法務大臣は、法律案を今国会に提出する旨を言明し、法律案（閣法第46号。なお、議員立法（衆法・参法）ではなく内閣提案（閣法）を指すというのが日本司法書士政治連盟の方針でした）は、参議院先議とされ（3月12日参議院議案受理）、議案を付託された参

議院法務委員会は、4月9日山下法務大臣の趣旨説明の後、4月11日審査の結果原案通り承認、翌4月12日参議院本会議を全会一致で通過した議案は、同日衆議院に回付され、元号が変わった令和元年5月28日衆議院は議案を法務委員会に付託、衆議院法務委員会は、翌5月29日山下法務大臣の趣旨説明の後、5月31日審査の結果議案を承認、6月6日衆議院本会議で可決された法律案は、6月12日「司法書士法及び土地家屋調査士法の一部を改正する法律」（令和元年法律第29号）として公布されました。

(5) 立法経緯の特徴

なお、改正法は、司法書士法の一部改正に関する第1条と、土地家屋調査士法の一部改正に関する第2条の全2か条から成り立っていますが、上述したような経緯からも知られるように、改正に向けて積極的に行動したのは、もっぱら司法書士でした。

ちなみに、司法書士法は、昭和25年の制定以降、計27回の改正を受けていますが、その中で司法書士法のみが単体で改正されたのは、昭和26年改正と昭和31年改正の2回のみで、残り25回の改正は他の士業法等と併せての改正であり、そのうち計19回の改正では、土地家屋調査士法も改正されています。

2. 改正の内容

今回改正の内容は、国会提出の法律案の立法理由によれば、以下の3点になります（〔(1)〕〔(2)〕〔(3)〕は引用者）。

「近時の司法書士制度及び土地家屋調査士制度を取り巻く状況の変化を踏まえ、司法書士及び土地家屋調査士について、それぞれ、

〔(1)〕その専門職者としての使命を明らかにする規定を設けるとともに、〔(2)〕懲戒権者を法務局又は地方法務局長から法務大臣に改める等の懲戒手続に関する規定の見直しを行うほか、〔(3)〕社員が一人の司法書士法人及び土地家屋調査士法人の設立を可能とする等の措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」

以下、(1)・(2)・(3)の改正点を、順番に見てゆくことにしましょう。

(1) 使命規定の設置

司法書士法の改正前1条は、昭和53年法改正で新たに設置されたものでしたが（なお、土地家屋調査士法における1条の改正は翌昭和54年のことでした）、同条の見出し書には「目的」とあり、条文の書きぶりは「この法律は、……を目的とする」というものでした。

ア 目的規定と使命規定

日本で現在通用している「法律」は、令和元年12月時点で1938法律あり、その中で「〇〇士法」という名称の法律は〈図表〉Ⅰに掲記した計24法律、「〇〇師法」という名称の法律は〈図表〉Ⅱに掲記した計12法律が存在していますが、その冒頭規定の多くは、司法書士法・土地家屋調査士法の改正前規定と同様、法律の目的を定めた規定（「この法律は、……を目的とする」）でした。

しかし、その中であって、「〇〇士法」に関しては、公認会計士法・弁護士法・税理士法・弁理士法の4つだけが、「公認会計士〔弁護士・税理士・弁理士〕は、……使命とする」という書きぶりとなっており（〈図表〉Ⅰ②④⑪⑭）、「士」業

〈図表〉「〇〇士法」「〇〇師法」の冒頭規定の違い

I 「〇〇士法」……24法律		
①	栄養士法（昭和22年法律第245号）	1条〔定義規定〕
②	公認会計士法（昭和23年法律第103号）	1条（公認会計士の使命）
③	歯科衛生士法（昭和23年法律第204号）	1条（目的）
④	弁護士法（昭和24年法律第205号）	1条（弁護士の使命）
⑤	通訳案内士法（昭和24年法律第210号）	1条（目的）
⑥	司法書士法（昭和25年法律第197号）	1条（目的）→（司法書士の使命）
⑦	建築士法（昭和25年法律第202号）	1条（目的）
⑧	土地家屋調査士法（昭和25年法律第228号）	1条（目的）→（土地家屋調査士の使命）
⑨	行政書士法（昭和26年法律第4号）	1条（目的）
⑩	海事代理士法（昭和26年法律第32号）	1条（業務）「海事代理士は、……業とする」
⑪	税理士法（昭和26年法律第237号）	1条（税理士の使命）
⑫	歯科技工士法（昭和30年法律第168号）	1条（この法律の目的）
⑬	電気工事士法（昭和35年法律第139号）	1条（目的）
⑭	理学療法士及び作業療法士法（昭和40年法律第137号）	1条（この法律の目的）
⑮	社会保険労務士法（昭和43年法律第89号）	1条（目的）
⑯	視能訓練士法（昭和46年法律第64号）	1条（目的）
⑰	技術士法（昭和58年法律第25号）	1条（目的）
⑱	社会福祉士及び介護福祉士法（昭和62年法律第30号）	1条（目的）
⑲	臨床工学技士法（昭和62年法律第60号）	1条（目的）
⑳	義肢装具士法（昭和62年法律第61号）	1条（目的）
㉑	救急救命士法（平成3年法律第36号）	1条（目的）
㉒	精神保健福祉士法（平成9年法律第131号）	1条（目的）
㉓	言語聴覚士法（平成9年法律第132号）	1条（目的）
㉔	弁理士法（平成12年法律第49号）	1条（弁理士の使命）
II 「〇〇師法」……12法律		
①	理容師法（昭和22年法律第234号）	1条「この法律は、……目的とする」
②	医師法（昭和23年法律第201号）	1条「医師は、……確保するものとする」
③	歯科医師法（昭和23年法律第202号）	1条「歯科医師は、……確保するものとする」
④	保健師助産師看護師法（昭和23年法律第203号）	1条「この法律は、……目的とする」
⑤	獣医師法（昭和24年法律第186号）	1条（獣医師の任務）「獣医師は、……寄与するものとする」
⑥	診療放射線技師法（昭和26年法律第226号）	1条（この法律の目的）
⑦	美容師法（昭和32年法律第163号）	1条（目的）
⑧	調理師法（昭和33年法律第147号）	1条（目的）
⑨	薬剤師法（昭和35年法律第146号）	1条（薬剤師の任務）「薬剤師は、……確保するものとする」
⑩	製菓衛生師法（昭和41年法律第115号）	1条（目的）
⑪	柔道整復師法（昭和45年法律第19号）	1条（目的）
⑫	公認心理師法（平成27年法律第68号）	1条（目的）

者の中では、この4つだけが他の職種とは別格の崇高な使命を有する地位のように受け取る向きが存在していたのです。

なお、この点は、「師」業者についても同様で、医師法・歯科医師法は「医師〔歯科医師〕は、……確保するものとする」という書きぶりであり（〈図表〉Ⅱ②③）、また、獣医師法1条・薬剤師法1条は、「獣医師〔薬剤師〕の任務」という見出し書の下に「獣医師〔薬剤師〕は、……寄与〔確保〕するものとする」という書きぶりになっています（〈図表〉Ⅱ⑤⑨）、これに対して、保健師・助産師・看護師については、司法書士・土地家屋調査士の改正前規定と同様の目的規定（「この法律は、……を目的とする」）が設置されています（〈図表〉Ⅱ④）。

この問題に関して、筆者（七戸）は、すべての国家試験資格に関する士〔師〕業法の冒頭規定の体裁を、使命規定で統一すべきと考えます。医師（あるいは弁護士）のほうに格上だから使命規定（任務規定）で、看護師（あるいは司法書士）は格下だから目的規定だといった受け取られ方が、そもそも生まれないような立法をしなければなりません。

ですので、今回の法改正で、司法書士と土地家屋調査士の社会的なステータスが、弁護士と同程度まで昇格し、建築士（〈図表〉Ⅰ⑦）や行政書士・海事代理士・社会保険労務士（⑨⑩⑮）よりも上位になったという説明に対しては、内心少々思うところがあります。

イ 単位会・連合会と使命規定

しかも、使命規定に関して、司法書士・

土地家屋調査士が、弁護士とまったく同一の取り扱いになったかといえば、そうとも言い切れません。

というのも、弁護士会・日本弁護士連合会に関する弁護士法31条1項・45条2項には、「弁護士及び弁護士法人の使命及び職務にかんがみ」との文言が存在しています（このほか、司法制度改革推進法（平成13年法律第119号）4条、裁判の迅速化に関する法律（平成15年法律第107号）5条、綜合法律支援法（平成16年法律第74号）10条にも同様の文言があります）。ところが、今回の法改正では、司法書士・土地家屋調査士の単位会・連合会に関する規定（司法書士法52条2項・62条2項、土地家屋調査士法47条2項・57条2項）中に、同様の文言は追加されませんでした。

この点に関しては、国会でも、とくに司法書士に関して、藤野保史委員（日本共産党）から質疑があり、山下貴司法務大臣は、弁護士法のような文言を追加しなくても「司法書士会の会員の品位や業務は、当然に改正後の司法書士法第1条に定める使命を踏まえたものとなる」と答弁しています（第198回国会衆議院法務委員会議録21号19頁）。

なお、税理士会・日本税理士会連合会に関する税理士法49条6項・49条の13第2項と、弁理士会に関する弁理士法56条2項に関しては、弁護士法と同じく、「税理士及び税理士法人〔弁理士及び特許業務法人〕の使命及び職責にかんがみ〔鑑み〕」との文言が入っています。しかし、日本公認会計士協会に関する公認会計士

法43条には、そのような文言は入っていませんから、結局、目的規定か使命規定かの違いと同様、上記のような文言の存在・不存在を、当該職種の社会的なステータスと結びつけて論ずることは、そもそも無意味というべきでしょう。

ウ 法律事務の専門家

ところで、その一方において、公認会計士法1条には「監査及び会計の専門家として」という文言が存在し、税理士法1条には「税務に関する専門家として」という文言が存在し、弁理士法1条には「知的財産に関する専門家として」という文言が存在しています。

これに対して、弁護士法1条1項の文言は、「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする」というものであり、「〇〇の専門家」という文言は存在していません。

そして、この点に関して、今回の司法書士法改正後1条には「登記、供託、訴訟その他の法律事務の専門家として」との文言が存在し、土地家屋調査士法改正後1条には「不動産の表示に関する登記及び土地の筆界を明らかにする業務の専門家として」との文言が存在しています。

条文に書かれていないからといって、弁護士が「法律事務の専門家」ではないと考える人は、誰もいないでしょうが、これに対して、司法書士が「法律事務の専門家」である旨が、条文で明定された点は、非常に大きいと思います。司法書士としては、条文根拠のない「街の法律家」などといったキャッチフレーズを使うより、これからは、明文規定に基づく

「法律事務の専門家」を肩書として謳うのがよいでしょう。

なお、付言しておきますと、「〇〇の専門家」という肩書が与えられている職種には、以上の公認会計士・税理士・弁理士および司法書士・土地家屋調査士のほか、宅地建物取引士がいます（宅地建物取引業法（昭和27年法律第176号）15条（宅地建物取引士の業務処理の原則）「宅地又は建物の取引の専門家」）。

(2) 懲戒手続の見直し

次に、懲戒手続の見直しについて述べますと、その具体的な内容は、懲戒権者の変更（→ア）、除斥期間の新設（→イ）、戒告処分における聴聞の手続の新設（→ウ）、法人の懲戒処分に関する規定の改正（→エ）の4点に分かれます。

ア 懲戒権者の変更

上記士業者のうち、公認会計士の懲戒権者は内閣総理大臣（公認会計士法30条～31条の2）から委任された金融庁長官（同法49条の4）、税理士は財務大臣（税理士法45条）から委任された国税庁長官（同法57条）、社会保険労務士は厚生労働大臣（社会保険労務士法25条の2・25条の3）。なお、医師や看護師の懲戒権者も厚生労働大臣です。医師法7条・保健師助産婦看護師法14条）、弁理士は経済産業大臣です（弁理士法32条）。

以上に対して、行政書士に関しては、懲戒権者は総務大臣ではなく都道府県知事であり（行政書士法14条）、司法書士・土地家屋調査士に関しても、懲戒権者は法務大臣ではなく法務局長または地方法務局長でした（司法書士法旧47条・48条、

土地家屋調査士法旧42条・43条)。

今回改正は、これを改め、公認会計士等と同様、司法書士・土地家屋調査士の懲戒権者を法務大臣としました。

なお、改正法では、「この法律に規定する法務大臣の権限は、法務省令で定めるところにより、法務局又は地方法務局長に委任することができる」旨の規定が新設されましたが(改正法71条の2)、国会では、同条に基づき、懲戒処分についても、結局これまでと同様法務局長・地方法務局長に委任されるのではないかと、との質問が相次ぎました(第198回国会参議院法務委員会会議録6号12～13頁、14頁、第198回国会衆議院法務委員会会議録21号4～5頁、8頁)。この点に関する法務省・法務大臣の答弁は、事実関係の調査に関しては、従来通り、法務局長・地方法務局長と、その委嘱を受けた単位会が行い、法務大臣は事実認定と処分の量定を行う、というものでした。

ちなみに、税理士に関しては、国税庁長官の権限を国税局長または税務署長に委任することができ(税理士法57条)、社会保険労務士についても、厚生労働大臣の権限を地方厚生局長及び都道府県労働局長に委任することができる(社会保険労務士法30条)

イ 除斥期間の新設

弁護士に関しては、「懲戒の事由があったときから3年を経過したときは、懲戒の手続を開始することができない」旨の規定が存在します(弁護士法63条)。

しかし、税理士・行政書士・社会保険労務士のほか、司法書士・土地家屋調査

士に関しても、こうした期間制限の規定は存在しませんでした。

そこで、今回の改正法では、司法書士・土地家屋調査士に関して、「懲戒の事由があったときから7年を経過したときは、〔司法書士法〕第47条又は第48条第1項〔土地家屋調査士法第42条又は第43条第1項〕の規定による処分の手続を開始することができない」旨の規定が新設されました(司法書士法50条の2、土地家屋調査士法45条の2)。

国会では、弁護士の懲戒処分の除斥期間の2倍以上になっていることについて質疑がされ、法務省は、とくに登記業務との関係で7年が相当と判断した旨の答弁を行っています(第198回国会衆議院法務委員会会議録21号7～8頁)。

弁護士の除斥期間が3年とされた理由は、刑事事件の公訴時効に準じたものとされています(日本弁護士連合会調査室(編著)『条解弁護士法(第4版)』(弘文堂、平成19年)501頁)、司法書士の業務には、弁護士と同様の裁判業務があり(簡裁訴訟代理等関係業務)、他方、弁護士も、司法書士の登記業務を当然に行うことができるというのが埼玉訴訟の立場ですから(東京高判平成7・11・29判時1557号52頁)、法務省の答弁には、あまり説得力がありません。

むしろ問題は、弁護士の除斥期間3年が短すぎる点にあり、公認会計士の審判手続の期間制限も7年ですから(公認会計士法34条の40第2項)、すべての士業者の懲戒処分の除斥期間を7年で揃えるのがよいのかもしれませんが。

ウ 戒告に関する聴聞手続の新設

弁護士に関しては、戒告を含むすべての懲戒処分について、行政不服審査法3条2項に基づく審査請求や、行政事件訴訟法3条2項の取消訴訟を提起することができる旨の明文規定があり（弁護士法59条・61条）、判例も、戒告を含む懲戒処分のすべてについて行政処分性を肯定しています（最（大）判昭和42・9・27民集21巻7号1955頁、最（3小）決平成15・3・11判時1822号55頁）。

これに対して、司法書士法49条3項・土地家屋調査士法44条3項の旧規定は、戒告を除く懲戒処分についてだけ「行政手続法第13条1項の規定による意見陳述のための手続の区分にかかわらず、聴聞を行わなければならない」旨を規定していたため、聴聞手続のない戒告については処分性がなく、したがって、行政事件訴訟法3条1項の取消訴訟を提起することはできないとされてきました（土地家屋調査士につき大阪地判平成17・4・14平成16年（行ウ）第129号、司法書士につき東京高判平成20・6・24平成20年（行コ）第61号）。

他士業では、行政書士については、司法書士・土地家屋調査士と同様、戒告以外の懲戒に関してだけ行政手続法上の聴聞手続が認められています（行政書士法14条の3第3項）、公認会計士・海事代理士・社会保険労務士については、戒告に関しても聴聞の手続が要求されています（公認会計士法32条4項・海事代理士法25条2項・社会保険労務士法25条の4）。

そこで、今回の改正では、司法書士法49条3項・土地家屋調査士法44条3項の聴聞手続を、戒告の場合にも拡張することで、弁護士におけるのと同様、戒告に処分性を認め、行政事件訴訟法3条2項の取消訴訟の提起を可能にしました（第198回国会衆議院法務委員会議録21号11～12頁）。

エ 法人の懲戒手続の改正

違法行為等についての処分の手続に付された監査法人・登録有限責任監査法人、税理士法人、行政書士法人は、清算が終了した後においても、処分の手続が終了するまで、なお存続するものとみなされます（公認会計士法34条の21第5項・34条の29第5項、税理士法48条の20第3項、行政書士法14条の2第4項、社会保険労務士法25条の24第3項）。懲戒の手続に付された弁護士法人についても同様です（弁護士法62条5項）。

ところが、司法書士法・土地家屋調査士法に関しては、同様の規定が設けられていませんでした。そこで、今回の改正では、司法書士法48条2項・土地家屋調査士法43条2項の規定を全改して、「前項の規定による〔懲戒〕処分の手続に付された司法書士法人〔土地家屋調査士法人〕は、清算が終了した後においても、この章の規定の適用については、当該手続が終了するまで、なお存続するものとみなす」旨の規定が設置されました。

(3) 一人法人の許容

監査法人は、公認会計士である社員が4人以下になって6か月が経過した場合には解散します（公認会計士法34条の18第2

項)。特許業務法人も、社員が1人になって6か月経過した場合に解散します（弁護士法52条2項）。

これに対して、弁護士法人については最低社員数の定めはなく、したがって一人法人の設立も許容されています。弁護士法人の制度は、平成13年弁護士法改正によって認められたものでしたが、その立法理由は、わが国の弁護士事務所の多くが、1人の経営弁護士が勤務弁護士を雇用する、いわゆる親弁型事務所であり、こうした形態の個人事務所において法人化の要望が強かったためでした（前掲『条解弁護士法（第4版）』245頁）。

一方、司法書士法人・土地家屋調査士法人が認められたのは、翌平成14年法律第33号「司法書士法及び土地家屋調査士法の一部を改正する法律」によってですが、司法書士・土地家屋調査士の事務所の多くは、1人の本職が補助者を雇用する形態であり、弁護士のようなニーズは存在していませんでした。

しかし、①たとえば親と子の2人が社員で、親が亡くなったときには、新たに社員を加えない限り法人を清算しなければならないなど、一人法人の存続を許容しないために法人制度の利便性が損なわれていること、②法人化することで経営収支状況等の透明性が確保され、公共競争入札に参加しやすくなる利点があることから、一人法人の設立・存続が認められたものです（第198回国会参議院法務委員会会議録6号2頁、第198回国会衆議院法務委員会会議録21号8～9頁）。

3. その後の改正

なお、以上の法改正の2日後に公布された「成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和元年6月14日法律第37号）では、他の士業法とともに、司法書士法・土地家屋調査士法も改正され、欠格事由から成年被後見人・被保佐人が除外された一方（司法書士法5条2号、土地家屋調査士法5条2号）、登録の取消しに関して、「司法書士〔土地家屋調査士〕が心身の故障により業務を行うことができないおそれがある場合として法務省令で定める場合に該当することとなったときは、その者又はその法定代理人若しくは同居の親族は、遅滞なく、当該司法書士〔土地家屋調査士〕が所属する司法書士会〔土地家屋調査士会〕を經由して、日本司法書士会連合会〔日本土地家屋調査士会連合会〕にその旨を届け出るものとする」旨の規定が追加されています（司法書士法16条2項、土地家屋調査士法16条2項）。

