

## 公共嘱託登記司法書士協会の課題と展望

七戸, 克彦  
九州大学大学院法学研究院

<https://doi.org/10.15017/7594>

---

出版情報：法政研究. 72 (3), pp.251-300, 2006-01-25. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：



# 公共嘱託登記司法書士協会の課題と展望

七戸克彦

- 一 はじめに
- 二 公嘱協会設立の背景と、設立当初からの問題点
  - (一) 公共嘱託登記委員会（受託団）
  - (二) 社団法人公共嘱託登記司法書士協会・土地家屋調査士協会（公嘱協会）
- 三 その後に生じてきた問題点と、公嘱協会の対応
  - (一) 受託可能な官公署等・業務内容の拡大
  - (二) 積極的な広報・営業活動の実施
  - (三) 同業者との競争問題の解消
  - (四) 一括受託方式・随意契約をめぐる問題の解消
- 四 まとめに代えて——若干の提言

## 一 はじめに

【1】 昭和六〇年昭和六月二八日法律第八六号「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」により、民法四三条の公益社団法人たる公共嘱託登記司法書士協会ならびに公共嘱託登記土地家屋調査士協会（そのおののにつき、司法書士法・土地家屋調査士法は単に「協会」と略称するが、本稿では、両協会あるいは司法書士協会のみを指して「公嘱協会」と略記する）の制度が法定化されてから、本年（平成一七年）で二〇周年を迎えた。<sup>(1)</sup>

このうち、司法書士協会の目的は、上記昭和六〇年改正司法書士法一七条の六第一項——その後、平成一四年五月七日法律第三三号「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」により、六八条一項に繰下げ——が規定するように、「官庁、公署その他政令で定める公共の利益となる事業を行う者（以下「官公署等」という。）による不動産の権利に関する登記の嘱託又は申請の適正かつ迅速な実施に寄与すること」にある。ここにいう「官庁」とは国の機関一般、「公署」とは広く地方公共団体その他の公的機関を指して用いられる用語であり、不動産登記法一六条一項（「登記は、法令に別段の定めがある場合を除き、当事者の申請又は官庁若しくは公署の嘱託がなければ、することができない」）その他一般の法令の用例と同様である。<sup>(2)</sup> 一方、「嘱託」とは、この場合には、当事者（＝私人）に関する「申請」による登記に対応するところの、官庁・公署（両者を合わせて「官公署」という）の登記所に対して登記を求める意思表示を意味する。<sup>(3)</sup> この嘱託による登記に関する手続についても、原則として申請による登記に関する規定が準用されるが（不登法一六条二項）、にもかかわらず、これを官公署による「申請」とは問わず、「嘱託」の語が用いられている理由は、当事者の申請に関する規定が準用されない例外（前示不登法一六条一項にいう「法令に別段の定めがある場合」）の側が念頭に置かれているためである（なお、その多くは手続の軽減規定であって、たとえば権利に関する登記につき私人間では共同申請の原則（不登法六〇条）が適用されるが、官公署が登記権利者または登記義務者となる場合には、

登記の嘱託を単独で行うことができる。不登法一一六条)。なお、官公署が嘱託による登記をできるのは、法令にその旨の定めがある場合に限られる。したがって、嘱託による登記をすべき旨の定めのない場合には(とくに前示司法書士法六八条一項にいう官庁・公署以外の「政令で定める公共の利益となる事業を行う者」については、嘱託による旨の規定が設けられていない場合が多い)、原則に還って、申請による登記をなすべきことになる。同項が「嘱託又は申請」と規定しているのは、そのためである。<sup>4)</sup>

一方、「公共嘱託登記司法書士」協会は、前条〔前記司法書士法六八条〕第一項の目的を達成するため、官公署等の嘱託を受けて、不動産の権利に関する登記につき第三条第一項第一号から第五号までに掲げる事務を行うことをその業務とする〔司法書士法六九条一項〕。前記不登法一六条一項・司法書士法六八条一項の「嘱託」が、官公署等から登記所に向けてなされる一方的意思表示であるのに対して、本条における「嘱託」とは、官公署等が公嘱協会に対して行う業務委託(委任契約)である。また、公嘱協会の受託内容は、右六九条一項の規定するように、①「登記又は供託に関する手続について代理すること」〔司法書士法三条一号〕、②「法務局又は地方法務局に提出し、又は提供する書類又は電磁的記録を作成すること」(二号)、③「法務局又は地方法務局の長に対する登記又は供託に関する審査請求の手続について代理すること」(三号)、④「裁判所又は検察庁に提出する書類を作成すること」(四号)、⑤「前各号の事務について相談に応ずること」(五号)であって、この業務の範囲を超えて事務を行うこと(たとえば「官公署等」以外の者から嘱託を受けて業務を行うこと)は法律によって禁止されており(司法書士法七三条二項)、違反行為をした理事または職員(なお、これらの者が司法書士であっても同様である)は、一年以下の懲役または一〇〇万円以下の罰金に処せられ(同法七八条二項)、さらに、公嘱協会も一〇〇万円以下の罰金に処せられる(同法八〇条)。<sup>5)</sup>

【2】だが、以上のような目的と業務とを担う公共嘱託登記司法書士協会の制度が法定化されてから二〇年の間に、日本の社会・経済情勢は大きく様変わりし、協会の業務内容・活動方針も、時代に即応した変化が求められている。そこ

で、以下では、今日の社会情勢において公共嘱託登記ないし公嘱協会が直面している状況を分析するとともに、今後の公共嘱託登記司法書士協会のあるべき方向性を探ることとしたい。<sup>(6)</sup>

## 二 公嘱協会設立の背景と、設立当初からの問題点

【3】 議論の前提を整えるため、まずは、公嘱協会の設立された経緯、ならびに、これと関連して、設立当初から存在していた問題点を確認しておく。

### (一) 公共嘱託登記委員会（受託団）

【4】 官公署等の嘱託登記事務を司法書士・土地家屋調査士が受託するシステムそれ自体は、前示昭和六〇年改正法よりさらに一三年前（今から三三年前）、昭和四七年の公共嘱託登記委員会（受託団）に始まる。

現在の公嘱協会の前身となったこの団体が設立された背景には、昭和四〇年代の日本の高度経済成長の下における、登記事件の爆発的な増加が控えていた。すなわち、昭和四一年以降の「いざなぎ景気」と、国の積極的な財政投融资（昭和四三年からの五年間で九〇兆円）による公共事業の拡大政策、さらには昭和四七年の田中角栄「日本列島改造」内閣の発足を背景に、官公署は開発の名の下に公共用地の取得を積極的に行い、民間デベロッパーもこれに追随した結果、登記所の扱う登記事件数は、一般事件も嘱託登記事件も大幅に増加したが、その結果生じたのは、登記所の登記事務の深刻な遅滞であった。<sup>(7)</sup>

とりわけ問題となったのは、全登記事件数の四〇%を占める官公署<sup>(8)</sup>の嘱託登記であった。すでに触れたように、官公

署の登記「嘱託」に関しては、私人の登記「申請」と異なる処理が認められているが、この点と関連して、嘱託については「申請の却下」に関する不登法二五条（旧法では四九条）が適用されるか否かが争われている<sup>9)</sup>。この論点につき適用否定説に立った場合には、たとえ官公署の登記嘱託書（現在では嘱託情報）に誤りがあっても、却下という手続があり得ないことから、あくまでも補正を求めると、あるいは官公署側の自発的な取下げにより処理されることになるが、ところが、官公署の作成した登記嘱託書に関しては、実にその七〇%以上が補正・取下げの対象となっており、このことが、登記所における迅速な事務処理を阻害する要因となっていたのである<sup>10)</sup>。

そこで、法務省は、官公署の登記事務担当者を対象に研修会を開催したり、あるいは嘱託書の様式を不備の生じにくい形に改善するといった対応策をとる一方で、これと併行して、登記嘱託書の作成を司法書士・土地家屋調査士に外部委託させる方法を模索し、日本司法書士会連合会（日司連）および日本土地家屋調査士会連合会（日調連）と協議した結果、昭和四七年、司法書士と土地家屋調査士とが共同して官公署の嘱託登記業務を受託・処理する組織が、新たに設けられることとなった。これが、現在の公嘱協会の前身となった組織——公共嘱託登記委員会（受託団）である<sup>12)</sup>。

【5】このように、そもそも官公署の嘱託登記業務を司法書士・土地家屋調査士にアウトソーシングするというアイデアは、法務省の主導によるものであり、また、その目的は、上記のように、もっぱら登記所ないし法務省側の内部事情であるところの、登記所のカウンター内部の負担軽減の側に向けられていたのであって、官公署あるいは司法書士・土地家屋調査士の側から積極的に望んでその設立を働きかけたものではなかった。そして、このような特殊な設立事情が、後に至るまで影響を及ぼすことになる。

すなわち、まず司法書士・土地家屋調査士の側についていえば、右のように、この組織は、司法書士・土地家屋調査士が自らの業務拡大・利益追求を意図して自発的に設立したのではなく、むしろ法務省から、公益性が高い業務であり、これを引き受けることが職業専門家としての社会的責務であると説得されて設けたものであったから、司法書士・

土地家屋調査士においては、同業務に関しては、一般事件とは異なり、不備の多い登記嘱託書を作成している官公署のために、公益的見地から業務を受託してやっているとの意識があり、その結果、第一に、自らの団体を官公署に積極的に売り込み、受託実績を増やそうとする積極的な営業努力に欠けるところがあつた。また、第二に、後述するように、司法書士・土地家屋調査士においては、この団体の（a）組織構造や（b）受託形式についても、他の民間団体等とは異なつて当然であるとの発想が一般的であつた。

他方、業務委託の他方当事者であるところの官公署においても、そもそも登記所のカウンター内部で生じている問題を、このような団体を新たに設けることで解消させようとする法務省の方針は、理解されにくいものであつた。先に触れたように、嘱託登記に関しては、申請の場合と異なり、却下という処理が法制度上予定されていないように見える。となれば、登記嘱託書の不備については、むしろ登記所の人員増強その他法務省側の努力によつて対処することが法制度上の帰結ということもでき、したがつて、この問題を、法務省予算ではなくして、官公署側の費用負担をもつてして業務の外部委託により解消すべきことを要求するのは、筋違いのようにも見えるからである。

また、従来、嘱託登記業務に関しては、①官公署の正規職員がこれを直接行うほかに、②臨時（嘱託）職員に行わせる場合、③個人の司法書士が受託する場合、④測量会社や補償コンサルタント会社等が測量業務・用地補償関係業務の一環として権利調査・登記業務を行う場合が存在しており、官公署側としては、とりわけ②の臨時職員（登記嘱託員）が、当該官公署の退職者（OB）の再雇用先となつていことから、彼ら退職者を切り捨てて新たな団体に受託することに躊躇を覚えた。他方、②嘱託職員・③個人司法書士・④コンサルタント会社等の側では、新たに創設された団体によつて、自己の既得権が侵害されることを危惧した。

官公署が、この法務省の発案にかかる公共嘱託登記委員会（受託団）なる組織の利用をためらつた理由としては、さらに、この団体の（a）組織構造と（b）受託形式が、官公署における通常の業務委託の相手方と異なつている点が

あつた。(a) まず、第一に、団体の組織構造に關していえば、この団体に法人格が認められていないことが、契約の相手方や責任の所在の明確性に敏感な官公署が、業務委託を躊躇する要因となつていた。<sup>13</sup>そこで、受託団側においては、この問題を回避する方策として、各都道府県の司法書士会・土地家屋調査士会が受託団とともに契約書の当事者欄に連署したり、あるいは端的に司法書士会・土地家屋調査士会だけが契約当事者となるなどの便法がとられたが、しかし、司法書士会・土地家屋調査士会それ自体は登記事件を処理する権限を認められていないので、厳密にいえば、かかる契約形態は、その有効性に疑問が残る。(b) 第二の問題は、この団体が、官公署の通常の契約締結方式である競争入札の方法によらず、随意契約の方法による契約締結を求めていた点にある。随意契約は、官庁（国の機関）にあつては「契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合」（会計法二九条の三第四項）、公署（地方公共団体の機関）にあつては地方自治法二三四条二項の委任による地方自治法施行令一六七条の二第一項諸号（一号く七号。とりわけ二号「その『契約の』性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」）に該当する場合に限つて例外的に認められるところ、受託団は、公嘱登記の受託業務は、登記所の登記事務遅滞の解消という公益的見地に基づくものであるから、「契約の性質又は目的が競争入札を許さない場合」に該当すると主張したのである。司法書士・土地家屋調査士側としては、受託団設立の経緯が、自らの自発的意思に基づくものではなく、法務省からの依頼によるものである以上は、契約締結の側面において、この程度のメリットがなければ割に合わないという発想に立つていたが、しかし、官公署側としては、随意契約という例外的な契約締結方式をとることに、強い抵抗感を抱いたのである。

以上のような諸事情が複合的に作用した結果、昭和四七年設立の公共嘱託登記委員会（受託団）は、その受託件数につき期待されたほどの伸びを示すことができぬまま、一〇年余が経過した。

## (二) 社団法人公共嘱託登記司法書士協会・土地家屋調査士協会（公嘱協会）

【6】 以上のように、昭和四七年設立の公共嘱託登記委員会（受託団）の受託件数が伸びなかった理由には、複数の要因が存在した。すなわち、①受託件数拡大のための広報・営業活動等（いわゆる業務「開発」）の努力に欠けていたこと、②官公署が外部委託を行うことから生ずる新たな経済負担に対して難色を示したこと、③官公署の臨時職員（登記嘱託員）との間で退職職員の再雇用問題を引き起こすこと、④それまで公共嘱託登記業務を受託してきた個人司法書士・コンサルタント会社等との間でも既得権侵害問題・競業問題を引き起こすこと、⑤受託団が法人格を有していないこと、⑥随意契約の方法がとられていることである。

昭和六〇年の司法書士法・土地家屋調査士法改正による社団法人としての公嘱登記司法書士協会・土地家屋調査士協会の制度の創設は、以上のような阻害要因の中でも、とくに⑤の問題を解消するためのものであったが、しかし、それまでの公共嘱託登記委員会（受託団）が、司法書士・土地家屋調査士が適宜合同する形態の団体であったのに対して、新制度においては、司法書士協会・土地家屋調査士協会という二つの異なる団体に分裂してしまったことが、受託件数の拡大を妨げる新たな阻害要因となってしまう。

## 1 司法書士協会・土地家屋調査士協会の二元構造と、一括受託方式

【7】 上記法人化に向けての作業が本格化したのは、受託団設立から一〇年目にあたる昭和五七年三月二四日、全国公共嘱託登記委員長会同「公共嘱託登記受託組織の法人化の基本構想案」においてであったが、同「基本構想案」の提示するプランは、従前の司法書士・土地家屋調査士共同の受託団組織をそのまま特殊法人に移行させるといふ、いわゆる一元化構想であった。<sup>14</sup> この一元的な組織構造は、土地家屋調査士の担当する表示に関する登記と、司法書士の担当する権利に関する登記を一括して契約できる点において、委託元である官公署側にとって、大きなメリットがある。官公署

の多くは、表示に関する登記と権利に関する登記の区別をさほど意識していない。受託件数の増加のためには、こうした従前からの官公署側の意識やニーズを正確に把握し、これに即応した適切な組織構造を整えることが必要であり、その意味において、従前の司法書士・土地家屋調査士の共同組織（受託団）をそのまま法人化し、単一の契約主体による業務の一括受託を可能にするこのプランは、非常に優れていた。

ところが、この一元化構想は、翌昭和五八年になって頓挫した。というのは、同年三月一四日の第二次臨時行政調査会（いわゆる土光第二次臨調）最終答申により、特殊法人の新規設立に対して抑制策がとられることとなったからである。その結果、全国の受託団の連合委員会は、上記一元化構想を断念せざるを得なくなり、翌昭和五九年五月七日「公共嘱託登記受託組織の法人化の要綱案」「公共嘱託登記受託組織の法人化のための骨子」において、司法書士法・土地家屋調査士法をそれぞれ根拠とする二つの民法上の社団法人を設立する二元化構想を、新たに提示するに至った。<sup>15)</sup>

そして、この第二次構想が、昭和六〇年法改正による、今日の公共嘱託登記司法書士協会ならびに土地家屋調査士協会という二つの公益社団法人の制度として結実するのであるが、もし土光臨調にもかかわらず、一元的な特殊法人の創設が実現していれば、公嘱登記の受託件数も増え、また、二元化の不都合を解消する画期的な受託方式と目された「京都方式」（後述【26】）が、その後の規制改革の標的にされる不幸を味わうこともなかったであろう。

では、従前の受託組織について問題となっていたその他の阻害要因についてはどうかであろうか。昭和六〇年、改正法律案が第一〇二回国会に提出された際には、以下のような議論がなされている。

## 2 官公署の臨時職員（登記嘱託員）との間の利害対立

【8】 まず、官公署の職員ならびに職員OBは、司法書士・土地家屋調査士の受託組織が、法改正によって法人化されることにより、自己の再就職先が蚕食されることを危惧した（上記【6】③）。そのため、一部では、地方公共団体の退職者を構成員として、嘱託登記をはじめとする行政事務を受託する社団法人を作る対抗案も考えられたようであるが、

しかし、この点に関しては、土光臨調の「民間活力の利用および行政事務の簡素化」の方針が、民間団体である司法書士・土地家屋調査士による法人設立の側に幸いした。<sup>(16)</sup>

なお、国会での審議においては、公嘱協会それ自体が、官公署（地方自治体）職員や法務省（登記所）職員の退職後の天下り先になるのではないかとの質問もなされているが、立法担当者は、その可能性につき明確に否定しており、また、実際にも、現在の公嘱協会が、官公署・法務局職員の退職後の受け皿となっている事実はない。

### 3 個人司法書士・コンサルタント会社等との間の利害対立

【9】これに対して、深刻な問題となったのは、従来から個人で公共嘱託登記を受託してきた司法書士あるいは土地家屋調査士との利害対立であった（上記【6】④）。その受託件数は受託団を上回るとも推測されており、<sup>(18)</sup>彼らの既得権益を保護する何らかの方策が必要とされた結果、法改正に際して、法務省は、「公嘱法人は、これまで個人で受託されていなかった公共嘱託登記事件の受注の拡大を目指すものであって、資格者個人がその努力によって獲得している発注先を奪うものではない」との回答書を提出し、また、国会審議においても、公嘱協会は、個人司法書士が従来から有していた既得権を侵害しない形で業務を展開すべき、とするかのごとき答弁が行われている。<sup>(19)</sup>

こうした経緯もあって、公嘱協会は、その業務拡大の方向性を、個人司法書士の単独受託に向かない事件——すなわち大量事件か、複雑困難事件——に求めることにより、個人司法書士との間の「棲み分け」を図ろうとしているが、しかし、かかる自己規制もまた、公嘱協会の受託事件数が容易に増えない原因の一つになっている。<sup>(21)</sup>

【10】一方、測量会社・補償コンサルタント会社等が、測量業務・用地補償関係業務等の一環として、権利調査や登記業務を行うことに関して、改正法に関する国会審議では、これを業法違反であるとして牽制する発言もなされているが、<sup>(22)</sup>しかし、実際には、こうした民間法人組織は、個人司法書士あるいは土地家屋調査士を雇用して同業務を行っている場合が多く、そして、上記【9】個人司法書士・土地家屋調査士の中には、実態においては、こうした法人の被用者の

地位にある者が、少なからず存在するものと思われる。だが、こうした法人の中には、大量事件・複雑困難事件の処理能力を有するものも存することから、上記公嘱協会の考えるような業務の「棲み分け」は成立しにくい。

なお、昭和六〇年法改正の立法過程においては、公嘱協会が、独占禁止法に触れないかが議論されている。もともと、そこでの論点は、法務局・地方法務局の同一管轄区域内において、複数の嘱託協会の設立を認めないことが、独占禁止法に抵触しないか、という点にあり、後の「規制改革」論議の中で問題となってくるような、上記個人司法書士その他の同業者との間での競争制限的行為に関わるものではなかった。

#### 4 随意契約をめぐる議論

【11】 また、右嘱託協会の個数の問題とも関連して、立法過程においては、公嘱協会が公益法人であることから、その受託形式として、競争入札の方式ではなく、随意契約によるべきことが認められる、との法務省側の見解が紹介されている。<sup>24</sup> しかし、すでに触れたように、随意契約は、官公署にとって例外的な契約方式であるため、当初より受託件数の増加にとって阻害要因となっていたうえに、<sup>25</sup> その後の政府の規制改革の方針にも反することとなる。にもかかわらず、この方式に拘泥した結果が、後の「京都訴訟」(【27】)の不幸を招くこととなった。

### 三 その後に生じてきた問題点と、公嘱協会の対応

【12】 以上のように、昭和四七年に創設された公共嘱託登記受託組織の抱える問題は、昭和六〇年の法人化により、一部は解消されたが、一部は解消されぬまま残り、さらには、法改正によって新たな問題が生じた個所も存在した。こうした諸事情の結果、法人化後の団体の受託実績は、飛躍的に向上することはなかったが、しかし、少なくとも日本のバブル経済の崩壊前までは、公嘱協会の受託件数は、堅実な伸びを見せていた。

ところが、まさにバブル崩壊時の平成三年をピークに、受託実績は、減少傾向に転じてしまう。しかも、さらに、その後、従来の公嘱協会の方針に対して根本的な変更を迫る新たな状況の変化が生じた。それは、昭和六〇年の公嘱協会制度創設より一〇年余を経過した平成八年の橋本行革以降の一連の行政改革・司法制度改革・規制改革の動きであり、こうした政府の施策は、公共嘱託登記の受託契約の他方当事者であるところの官公署を直撃したのみならず、公益法人たる公嘱協会自身のありようにも大きく影響するものであった。ところが、公嘱協会にあっては、こうした新たな情勢の変化を必ずしも読み切れておらず、その結果、時代の流れに逆らって、過去の高度経済成長期・バブル期の方針をそのまま維持している個所も存在する。以下、公嘱協会の対応ごとに、その問題点を分説する。

## (一) 受託可能な官公署等・業務内容の拡大

【13】 受託件数の減少に対して、まず考えられたのは、受託可能な①官公署等の範囲あるいは②業務内容の拡大を図ることであった。すでに触れたように【1】、公嘱協会は、①「官庁、公署その他政令で定める公共の利益となる事業を行う者」（司法書士法六八条一項）からしか受託することができず、また、②同法三条一項一号から五号までに掲げる事務しか行うことしかできない（同法六九条一項）。それゆえ、法改正によって、これらの範囲を拡大すれば、受託件数も増加すると考えられたのである。

【14】 このうち、受託可能な官公署等の範囲拡大に関しては、(a)とりわけ上記司法書士法六八条一項の委任を受けて「政令で定める公共の利益となる事業を行う者」の具体的内容を列挙した司法書士法施行令四条の改正がポイントとなってくるが、同条に関しては、すでに平成五年、農業経営基盤強化促進法（平成五年法律第六五号）に基づく農地保有合理化法人が追加されたほか、中央省庁等改革基本法（平成一〇年法律第一〇三号）・独立行政法人通則法（平成一

一年法律第一〇三号)の施行により平成一三年以降次々に成立した独立行政法人に関しても、公嘱協会の受託対象としないとの法務省の当初の方針<sup>(26)</sup>を覆させて、平成一五年には、空港周辺整備機構、緑資源機構、鉄道建設・運輸施設整備支援機構、水資源機構を、また、平成一六年には、都市再生機構、密集市街地における防災街区整備の促進に関する法律による防災街区整備事業・防災街区整備事業組合・同法第一一九条第一項若しくは第三項の規定による施行者を追加させることに成功した。さらに、(b)独立行政法人国立病院機構についても、独立行政法人国立病院機構法施行令(平成一五年政令第五一六号)において、機構を国の行政機関(官庁)と見なして司法書士法六八条一項を準用する旨の規定が設置され(同令一六条七項)、また、国立大学法人についても、国立大学法人法施行令(平成一五年制令四七八号)附則一二条により、権利の承継登記について同条同項を準用する旨が規定されるに至っている。

以上のように、政府の行政改革の流れは、少なくともこの側面においては、公嘱協会にとって有利に働いたが、しかしながら、こうした民営化や独立行政法人の新規設立による登記業務の増加は、いわば「瞬間風速」の需要にすぎず、日本道路公団等の民営化以降は期待することができない。そこで、今後は、恒常的な受託を確保できるような方向での業務範囲の拡大が模索されなければならないが、この点に関しては、以下の二つが考えられている。

#### 1 民間の大型事件の受託可能性

【15】 その一は、民間の大型事件<sup>(27)</sup>＝大量処理事件の受託可能性を探る動きである。このうち、「大型」事件という部分に関していえば、すでに見たように、公嘱協会は、そもそも大量の登記事務処理を念頭に設立された組織であるから、多数の登記事務を一举・迅速に処理する能力については、まったく不安がない。しかしながら、問題は、それが「民間」事件であるという点であり、前記司法書士法六八条一項の定める官公署等(官庁、公署その他政令で定める公共の利益となる事業を行う者)の制約を完全に取り払って民間の登記業務を受託することは、公嘱協会の基本的性格である公益性と、いかにも相容れない。

したがって、大型事件であればおよそすべての民間事件を受託できるという方針はとることが困難であるが、しかしながら、ここにいう民間事件の中には、昨今の行政改革の結果、「官から民へ」と移行したものも存在する。そして、それらは、本来的には公益性を有するとされてきたものだから、この領域に限定して受託の可能性を探ることは、公嘱協会の公益性性格と矛盾するとはいえないであろう。具体的には、①委託主体との関係でいえば、独立行政法人その他、民営化された後の法人で依然として高度の公共性を帯びているもの、②事業内容との関係でいえば、都市再開発事業その他、民間に開放された公共性の高い事業が考えられる。ただし、これらの領域における「官から民へ」の移行・開放は、必然的に、その登記業務の民間への移行・開放を伴うから、個人司法書士その他同業者との間の競争問題には、十分な注意を払う必要がある。

## 2 登記事務の受託可能性

【16】公嘱協会の業務範囲拡大のいま一つの方向性として、近時新たに浮上してきた領域は、官公署のうち、登記所のカウンター内部において登記官が行っている登記業務を、公嘱協会が受託する途である。かかる登記事務の民間開放につき、平成一七年三月二五日閣議決定「規制改革・民間開放推進三か年計画（改定）」は、次のようにいう。

登記事務については、不動産の権利関係や会社・法人に関する重要事項について公簿に記載し公証する公権力の行使として厳正・公正・中立に行う必要があるが、不適切な事務処理により国民の権利保護及び円滑な経済取引に対し重大な影響を及ぼすこと、事務処理に必要な能力は、登記所職員が日常多数の登記事件を処理する中で、研鑽や研修を積んで身に付けている極めて専門性の高い能力であること、登記所の管轄ごとに一元的に管理すべき業務であって、利用者が事業者を選択する余地はなく、競争原理が働かないため、不適切な事業者を淘汰することが難しいことから民間開放が困難であると主張されている。

しかしながら、公正・中立・公益性の担保に関しては、法律上又は契約上受託者にその要件を課すことで十分に

対応できるものである。また事務処理能力に関しても、弁護士や司法書士等が一定の経験や研修を受けた上で、マニュアルが整備されていれば行うことができるものであり、登記事務の民間開放に関し検討する。(Ⅲ法務才⑨)<sup>28</sup>

この方針に関して、法務省側は強く反対しているが、しかしながら、①平成一六年の不動産登記法の全面改正(平成一六年法律第一二三号)に伴って、登記所の登記事務は著しい遅滞を来しており、かかる現状は、ちようど高度経済成長期において登記所のカウンター内部の置かれた状況とよく似ている。それゆえ、当時の登記事務の遅滞問題を解消する目的で設立された団体を前身とする公嘱協会が、新不登法の制定に伴い遅滞に陥っている登記事務を受託することは、公嘱協会制度の本来の趣旨にも合致するものである。しかも、②司法書士は、新不登法により新たに導入された電子申請の手續に関しては、その申請代理業務を通じて、これを受理する側の登記官と同等かそれ以上の専門的な知識を身につけている。他方、③法務局において作製が遅れている旧法一七条地図(新法一四一条一項地図)に関しては、すでに公嘱協会土地家屋調査士協会が、その作製作業を受託しており、同じ登記所備え付けの記録に関して、地図のほうが登記記録よりも公益性がない、あるいは正確性を欠いてもよいとする論理は成り立たないから、地図に関しては登記所のなすべき業務の外部委託を認めておきながら、登記記録についてだけ高度な専門性や公正・中立・公益性を理由に外部委託を否定する反対論には説得力がない。

なお、規制改革・民間開放推進会議も、内閣も、目下のところ、上記方針を撤回する姿勢を示していないので、もし外部委託の受け皿となる弁護士・司法書士の側が積極的に賛成すれば、登記事務の民間開放が実現する可能性は大いにあり得る。ただ、その場合に解決しておくべき課題は、やはり同業他者との競争問題であつて、登記事務の外部委託の受け皿を、公嘱協会(単体会あるいは全司協)とするか、司法書士会(単体会あるいは日司連)とするか、あるいは、司法書士・司法書士法人の個人単位での受託を認めるかにつき、司法書士の内部におけるコンセンサスが形成されておかなければならないであろう。

## (二) 積極的な広報・営業活動の実施

【17】 上記のような法改正により、受託可能な官公署等の種類あるいは受託可能な業務の範囲が、たとえば法律制度上拡大したとしても、それが実際の受託件数の増加につながらなければ、何の意味もない。しかしながら、司法書士については法によって依頼誘致が禁止されており（司法書士法施行規則二六条。平成一五年同規則改正により旧二一条を繰り下げ）、また、すでに触れたように、そもそも公嘱協会の制度は、司法書士・土地家屋調査士側が自発的に働きかけて設立したものではなかったこともあって、官公署へのPRや営業活動は、従来あまり盛んではなかった。しかしながら、官公署等に対して「官から民へ」のアウトソーシングを促すだけで、あとは向こうがやってくるのを待つというのは、いかにも旧態依然とした高度成長長期仕様の団体にありがちな姿勢であり、これでは受託件数は増えないであろう。これに対して、たとえば個人司法書士においては、官公署へ頻繁に足を運び、些細な相談事務にも迅速に対応するなどの努力をしていることが、契約の獲得につながっていることから、公嘱協会の側でも、同様の積極的なアクションが必要であるとの意識が広がっている。ただ、この側面における問題の本質は、広報・営業活動の不活発を論ずる以前に、むしろ、官公署等に対して提示され宣伝されるべきコンテンツの側にある。すなわち、ここでは、現在の公嘱協会の組織構造や受託体制それ自体が、旧態依然とした高度成長長期仕様から脱却しておらず、官公署等をして、この団体と契約する方向に向かわせるだけの魅力的なものになっていないことが問題なのであって、そのような体質の団体をいくら宣伝したところで、官公署等は委託を躊躇するだけである。

【18】 これまでの公嘱協会のアピール内容は、①公益法人であること、②大量事件・複雑困難事件の処理能力、③価格の低廉性、④公共嘱託登記損害賠償保証基金といった点に存した。

しかしながら、①に関しては、現在、公益法人改革という逆風が吹き荒れており（後述【31】）、公益性ないし公益法

人であることを強調して、同業他者との差別化を図る手法は、もはや時代の流れに遅れるものとなっている。

また、この点とも関係して、②大量事件・複雑困難事件であるか否かによる同業他者との「棲み分け」論も、すでに昭和四七年当時から生じていたコンサルタント会社等の民間法人との間の競争問題に加えて、平成一四年法改正により認められることとなった司法書士法人・土地家屋調査士法人との関係でも、再検討が必要となっている（後述【24】）。

他方、③価格の低廉性に関していえば、従来、公嘱協会の報酬額は、旧建設省・現国土交通省の中央用地対策連絡協議会（中央用対連）の業務報酬に準拠し、あるいは司法書士の報酬に関する会則規定（報酬額基準表）の八割が目安とされていたところ、今般の規制改革の流れの中で、司法書士の報酬基準は平成一五年一月一日に廃止され、また、これに伴い、同年三月三十一日、中央用対連は、それまでの「公共嘱託登記土地家屋調査士協会業務報酬及び公共嘱託登記司法書士協会業務報酬について」（平成九年六月二三日付中央用対第一三三三号）の廃止を決定・通知してきた（平成一五年三月三十一日付中央用対第一七号）。その結果生ずる自由な報酬価格の設定は、公嘱協会が依然として拘泥し続ける随意契約の方式を<sup>(29)</sup>廃して、競争入札へと移行することと連動しており、中央用対連の側では、従来公嘱協会との間で行ってきた随意契約の契約形態についても見直す旨を示唆している。

以上より、結局、公嘱協会が誇ることができるのは、目下のところ、④公共嘱託登記損害賠償保証基金のみということになるが、しかしながら、広報活動の不十分から、この制度の存在はあまり知られていないようであり、<sup>(30)</sup>しかも、アピールできる内容がそれのみというのでは、官公署自ら内部処理を行った場合や、他の組織・個人に外部委託した場合との比較において、公嘱協会に発注するほうがよいと、官公署が得心するには至らないであろう。さらに、将来、個人司法書士・司法書士法人に関して、無過失での全額賠償を内容とする権原保険（タイトル・インシュアランス）の制度が整えられた場合には、この点は、もはや公嘱協会に固有のメリットではなくなってしまう。<sup>(31)</sup>

## (三) 同業者との競争問題の解消

【19】ところで、公嘱協会とシェアを奪い合ってきたのは、先にも触れように、以下の三者であった。すなわち、①官公署が自ら登記業務を行う場合、②官公署が臨時職員（登記嘱託員）として雇用する場合、③個人司法書士・コンサルタント会社等に外部委託される場合である。

## 1 官公署・官公署の臨時職員（登記嘱託員）

【20】しかしながら、これらのうち、②官公署の臨時職員に関しては、それが官公署退職者（OB）の再就職先となっていることから、すでに昭和六〇年改正当時より批判が強かつたうえに、その後の官公署の財政事情の悪化と行政改革の影響から、その数は減少してきているといわれる。

【21】一方、従来、官公署が公嘱協会への発注を躊躇する要因として指摘されてきたのは、公共事業に際して、登記関係の費用が、官公署の独立した経費として計上されていない点であり、<sup>32</sup>そして、この点が、測量業務・補償関係業務の一環として登記業務をもグロスで受注する測量会社や補償コンサルタント会社（および、そのいわば下請けとして登記業務を担当する個人司法書士）に有利に働き、その中の権利調査・嘱託登記業務のみを公嘱協会に別途独立に受託することを困難にしていた。

ところが、バブル経済崩壊後においては、これに新たな要因が加わることになる。すなわち、バブル崩壊後の公共事業抑制による登記件数の減少と経費節減の結果、官公署は、上記②嘱託職員の雇用による人件費を節減するのとまったく同様の発想で、③個人司法書士・コンサルタント会社、あるいは公嘱協会への外部委託についてもこれを差し控え、①官公署の正規職員による内部処理を行うようになってきているのである。

かかる新たな要因との関係で、官公署側に、内部処理を行うよりも、外部委託——なかんずく公嘱協会へのアウト

ソーシングを行ったほうがよいと得心させる説得材料としては、次の二点を挙げるができるだろう。

その一は、官公署の正規職員の削減による人件費の圧縮である。官公署は、内部処理により、外部委託にかかる経費を計上せずにする点のみに着眼しているが、しかし、その経費は、実際には官公署の正規職員の給与の中に組み込まれているのであり、それゆえ、ここでは、外部委託を行った場合にかかる費用と、これによる公務員の人員削減・人件費節減効果とが、比較対照されなければならない。そして、この点が、昨今の行政改革において、「官から民へ」業務を移行させる根拠の一つとなっていた。

説得材料のその二は、平成一六年不登法全面改正による登記事務の電子化である。これにより、登記所内部の事務処理が遅滞に陥っていることはすでに述べたが〔16〕、このように登記官ですら手を焼く慣れない仕事を、上記行政改革による公務員の人員削減の中で、従来のペーパーベースの嘱託登記のノウハウしかもたない官公署の職員が（職員〇Bの登記嘱託員についても同様）、正確・迅速な事務処理を行うのは非常に困難と予想される。しかしながら、その一方において、昨今の行政改革は、「電子政府・電子自治体の推進」をもその重点施策に掲げており、一般私人の行うオンラインによる登記申請の普及が危ぶまれている現状において、官庁・公署の側では、率先して登記の電子化の普及に取り組む必要が生じている。先にも触れたように、司法書士は、電子申請（嘱託も含む）に関する豊富な知識をすでに身につけており、また、公嘱協会は、そもそも官公署等の登記事務処理の救援を制度趣旨として設けられた団体であったから、今般の不動産登記の電子化により混乱が予想される官公署等の嘱託登記業務につき、これを公嘱協会が受託することは、制度本来の趣旨に合致するものといえる。

以上のように、官公署の内部処理か外部委託かの選択に関しては、外部委託の側に理があるものの、しかしながら、問題は、同じ外部委託の中における、公嘱協会と個人司法書士・コンサルタント会社等との間の利害対立であり、そして、この側面においても、バブル崩壊および行政改革との関係で、新たな要因が発生してきている。

## 2 個人司法書士・コンサルタント会社等

【22】 まず、個人司法書士に関していえば、昭和六〇年改正の立法過程でも論議の対象となった、個人司法書士の既得権保護の問題は、その後においても解消されないまま持続することとなった<sup>33</sup>。もしここで仮に、司法書士の全員が公嘱協会に加入したならば、公嘱協会内部での仕事の割り振りの問題は生ずるものの、それは協会という団体内部での規律によって処理されることになるから、従前の公嘱協会と個人司法書士との間の競争問題は、形式的には解消されることになる。しかしながら、協会への加入を強制することもまた、すでに従前から受託の実績を築いていた個人司法書士の既得権を侵害することにつながるため、法は、公嘱協会への強制加入という制度設計を行わなかったし、また、各公嘱協会単位会ないし全司協の側においても、司法書士会会員全員の公嘱協会への加入を目標としてはいるものの、任意加入の原則を超えた積極的行動はとっていない。

その結果、司法書士の公嘱協会への加入率は六〇%程度にとどまっている<sup>34</sup>が、ところが、このように個人司法書士の権益を配慮して全員加入の方針がとらなかったことは、後の「京都訴訟」において、今度は逆に災いし、一括受託方式の違法性認定という、誠に皮肉な結果を招来することになる。同訴訟の第一審判決は、この点につき、次のように判示する（後記【27】にて引用の判旨「二三」部分）。

〔社団法人京都公共嘱託登記〕 司法書士協会は、京都地方法律局の管轄区域内に事務所を有する全司法書士の約四割、調査士協会は、同じく全土地家屋調査士の約六割をそれぞれ組織するに過ぎないこと、上記各法律〔司法書士法旧一七条の七第一項・現行六八条一項、土地家屋調査士法旧一七条の七第一項・現行六三条一項〕の規定によっても、本件各委託契約のように、特定の登記測量業務等の委託ではなく、一定期間内に実施される登記測量業務等を予め包括的に、これらの団体が委託を受けることまでは予定していないものというべきである。

すなわち、同判決の立場によれば、公嘱協会につき法が予定する建前のみならず、その現実面においても、六〇%程

度の加入率では、包括委託契約を正当化することはできないのである。

【23】ところで、この公嘱協会における一括受託方式は、測量会社・コンサルタント会社等が公共工事業を登記関係業務も含めてグロスで受注するケースと構造的には同様のものであり、また、官公署が、登記関係費用を独立した予算項目として立てていないことも、こうした包括的契約に向かわざるを得ない素地となっていた（前記【21】）。かかる状況において、コンサルタント会社等の民間法人の行う包括的契約が是認されている一方で、公嘱協会の一括受託方式が認められないというのは、公嘱協会にとって大きなハンディである。もちろん、測量会社・コンサルタント会社が、直接（すなわち非資格者たる従業員を用いて）権利関係の調査や登記の嘱託・申請を行うことは、業法違反の行為として禁じられる。<sup>(36)</sup>しかしながら、すでに触れたように、こうした民間会社にあつては、資格者たる司法書士を雇い入れて権利調査・登記関係業務を行わせている場合もあり、この場合には、上記個人司法書士と公嘱協会の間で生じていたのと同様に、まったく同様の競争問題が生じてくることになる。

### 3 司法書士法人

【24】さらに、その後に生じた事由として、平成一四年司法書士法・土地家屋調査士法改正により認められた司法書士法人・土地家屋調査士法人が、公嘱協会に対する新たな競争相手となり得る点にも留意しなければならない。

この点との関係では、さらに、平成一四年改正の際、司法書士法人制度の創設に伴い、公嘱協会を廃止すべきではないか、との議論が存在していたことにも注意を要する。かかる主張に対して、立法担当者は、公嘱協会の存続理由につき、次のように説明していた。すなわち、「協会は、司法書士法人制度が創設されたことにより役割を終えたので廃止すべきであるとの指摘がなされている。しかし、協会は、大量に発生する公共嘱託登記の適正かつ迅速な実施に寄与するという司法書士法人制度とは違った公益的な目的を有している。したがって、司法書士法人制度が創設されても、協会には独自の意義が存続すると考えられる<sup>(36)</sup>」。

この立法担当者の説明は、従前から主張されてきた個人司法書士と公嘱協会との間の「棲み分け」論とまったく同様のものであるが、しかしながら、大規模な司法書士法人の中には、やがて、公嘱協会と同程度の、大量事件に関する迅速な処理能力を有するものも出てくるであろうことは、すでに、登記関係業務も含めてクロスで公共事業を請け負ったコンサルタント会社等が、大量事件処理を行っている実情から、容易に想像がつく。結局、従来主張されてきた、大量事件あるいは複雑困難事件を公嘱協会が分担するといった「棲み分け」論によつては、個人司法書士・コンサルタント会社・司法書士法人との間の競合問題は解消されないことになる。

#### (四) 一括受託方式・随意契約をめぐる問題の解消

【25】すでに述べたように、公共土木事業における用地取得に際して行われる、用地測量・補償業務と、権利調査・登記業務は、それぞれ独立したのではなく、密接に関連し連続する一体的な業務であり、その結果、官公署は、登記手続にかかる費用を独立予算として計上していない一方、民間会社の中には、測量・補償業務に登記業務を含める形でクロスで受注するものも存在した。これに対して、昭和六〇年の法人化に際して、司法書士・土地家屋調査士の共同受託組織をそのまま特殊法人化する一元化構想が潰えた結果、官公署側からすれば、公嘱協会との間の契約締結は、法人化前とは別の意味で利便性を欠くものとなっていた【7】。そこで、公嘱協会の側では、かかるニーズに應えるため、上記一連の業務を一括して受託できる方法を模索するようになる。

一方、これと並行して、契約方法に関しても、官公署が躊躇する随意契約の方法を捨てて、原則形態である競争入札の方法に切り替えることで、受託件数の増加につなげようとする動きも存在していた。旧建設省（現国土交通省）所管の事業につき、各地方建設局（現地方整備局）の「有資格者名簿」に登録し、指名を受ける方法がそれであり、土地家

屋調査士協会においては、早期からこれを実施に移しているところも存した。だが、この方法に対する各司法書士協会の反応は鈍く、平成九年一月七日の時点で、手続完了の協会はわずかに二協会、準備中七、検討中二五、何もしていない協会が一六という状況であった。<sup>37</sup>かかる消極的な姿勢の背後には、嘱託登記に関しては、公益法人たる公嘱協会が独占的な受託組織であつて競争相手は存在しないとする基本発想と、随意契約による受託の容易さを今後とも維持したいとの意識が存在している。<sup>38</sup>

### 1 京都方式

【26】 こうした状況下において、公嘱協会が活路を見出そうとしたのは、平成六年に京都府との間において実現し、さらに平成八年には京都市との間でも成立した、いわゆる「京都方式」と呼ばれる一括受託方式であつた。

まず、京都府に関していえば、かつて府では、公共土木事業用地として不動産を取得する際には、登記簿等の事前調査は府の職員と測量業者（測量士）が行い、土地調査・現地での境界測量・用地実測平面図の作成等は測量業者が行い、登記業務は原則として府の職員が行うが、土地家屋調査士・司法書士もその一部を行っていた。なお、これら外部委託の形式に関しては、測量業者への委託についてだけ、指名競争入札を実施したうえで委託契約をする方式が採用されていた。しかし、府は、この方式を変更して、地元の測量業者が組織する任意団体である社団法人京都府測量設計業協会（京測協）および社団法人京都公共嘱託登記土地家屋調査士協会・社団法人京都公共嘱託登記司法書士協会の三団体に対し、予め各土木事務所等の一年分の業務を包括して、それぞれの団体内部での各業務担当者の選定も含めて一括して委託すること、また、府から上記三団体に対して支払われる委託料は、各委託契約に基づく実施箇所の指定がされて委託額が特定した後に、予め定めた算定基準に従った額をその都度、各団体に支払う方式によることを決定し、平成六年四月一五日、上記三団体との間で、「公共土木事業用地の取得に伴う登記測量業務に関する協定書」と題する書面による協定を締結した。

一方、京都市が公共土木事業用地として不動産を取得する際の測量業務・境界確定業務・登記手続に関する業務等についても、従来は、個々の事業ごとに、その都度、測量業務については各測量業者に対し競争入札手続を実施したうえで個別的に委託する契約をして実施させ、その他の業務については市の職員が直接その事務を行うなどして処理していた。しかし、京都府が上記のような方法を採用したことから、市においても、平成七年六月策定の「平成の京づくり」推進のための市政改革大綱の基本方針の下に、平成八年度から従前の方式を変更し、府におけると同様、上記三団体に対し、各業務担当者の選定も含めて包括的に一括して委託すること、市から各団体に対して支払われる委託料は、予め定められた算定基準に従って算出された方式に従って、その都度、各団体に対して支払うことに変更することを決定し、平成八年六月二六日、上記三団体との間で「京都市公共土木事業用地の取得に伴う登記測量業務に関する協定書」と題する書面による協定を締結した（なお、同協定に関しては、京測協が担任する業務に関する権利義務を京都府下の測量業者の任意団体である京都公共用地測量協会（用測協）に譲渡することができる旨の条項が存在する）。

かかる京都府・京都市の一括受託方式は、当初より公嘱協会の今後の業務開発の方向性を示すものとして関心を集め、平成七年度以降から、全司協の事業計画に組み込まれた<sup>39)</sup>。一方、法務省の側も、平成八年七月一〇日に開催された全司協創設一〇周年記念式典において、これに肯定的なコメントを行っている<sup>40)</sup>。

## 2 京都訴訟

【27】 上記協定に基づき、司法書士会・調査士協会・京測協（用測協）は、京都府との間では平成七年度に一五件および平成八年度に一五件、京都市との間では平成八年度に一五件の業務委託契約を締結した。

ところが、翌平成九年九月、上記協定およびこれに基づく右各業務委託契約に対して、市民団体から、公金の違法支出を理由とする損害賠償請求訴訟が提起されてしまう（京都府知事および担当職員を被告とする訴訟（以下「京都府訴訟」と呼ぶ）につき京都地方裁判所平成九年（行ウ）第二四号、京都市長および担当職員を被告とする訴訟（以下「京

都市訴訟」と呼ぶ)につき同第二五号)。その後六年の長きにわたる審理の後に下された両訴訟の第一審判決(京都市府訴訟につき京都地判平成一五年三月二七日判タ一三二一七頁、京都市訴訟につきLEX/DBインターネット文献番号28081482)<sup>(4)</sup>の文章は、ほぼ同一内容である。以下、多少長くなるが、「京都方式」の問題点を明確化するために、判旨を直接引用しておこう。

まず、原告らの請求原因は、以下のようなものであった。上記協定(「本件協定」)に基づき、司法書士会・調査士協会・京測協または用測協と府(市)との間で平成七年度・平成八年度(市に関しては平成八年度)になされた業務委託契約(「本件各委託契約」)は、(1)上記三団体にそれぞれ支払われる委託料が実際に実施されない工程分まで含めて算定された単価に基づいて算定されていること、(2)それぞれ入札手続を経たうえで司法書士・土地家屋調査士・測量業者等との間で個別に契約をせず、上記三団体へ一括し、しかも、一年度中に実施される各事業者の登記測量業務等を、実際に業者を担当する者の選定までを各団体内部に任せる形態でいわば「丸投げ」の内容の随意契約としてされたことから、財務会計法規上違法であつて、このような違法な支出負担行為による本件各支出も違法であり、これにより、府(市)は、実施されなかった工程の単価分の損害あるいは少なくとも業務受託分相当の損害を被った。

さらに、原告らは、本件各委託契約が本件協定を具体化したものであることからすれば、本件協定それ自体も財務会計上の行為に該当する旨を主張したが、両判決の判旨は、まず、この点につき、「本件協定は、本件各支出に係る府(市)の債務の発生原因事実(各委託料の支払債務の発生原因となる要件事実)ではなく(同要件事実は、本件各委託契約とこれらに基づく各業務実施箇所の指示であると解される)、支出負担行為といふことはできず、その他法二四二条所定の財務会計行為には該当しないと解される」として、原告らの主張を退けた後(「第三 当裁判所の判断」「一」「2」)、前示本件各委託契約の違法性の争点につき、被告らの主張を引用しつつ、以下のように

に判示する。

「二一 被告らは、競争入札により個別的に土地家屋調査士・司法書士・測量業者と委託契約を締結する場合と比較して、本件各委託契約を締結する方が、より合理的で、府〔市〕に利益をもたらし、また、時間の短縮及び府〔市〕の職員の労力の軽減が図れるし、また、本件各委託契約は、随意契約をする場合の要件も具備しており、財務会計法規上適法であると主張する。確かに、本件各委託契約の方法によれば、入札手続や司法書士、土地家屋調査士及び測量業者の選任、委託料の算定のための時間や労力、費用を節減できるし、それに三者の連携を密にして、登記測量業務等の効率化を図り得る面もないではない。また、普通地方公共団体が上記のような諸点を考慮して、登記測量業務等の委託をする場合にどのような契約形態を選択するかについては、長その他の権限を有する者の一定程度の裁量があるものと解される。

2 しかしながら、本件各委託契約は、前記の裁量を逸脱したもので、財務会計法規上違法であるといわざるを得ない。その理由は次のとおりである。

(1) 地方財政法四条一項は、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて、これを支出してはならないと定めている。また、法は、二条一四項で「地方自治体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定し、更に、支出負担行為一般について、二二三二条の三で「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならぬ。」と規定している。そして、支出負担行為の中の契約について、二三四条一項において、売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札の方法によることを原則としており、指名競争入札、随意契約又はせり売りによることができるのは、法施行令で定める場合に該当するときに限られるものとしている（同条二項）。その上で、府

〔市〕においては、法施行令一六七条の二第一項一号（、京都市契約事務規則二六条）により、委託料二五〇万円（二〇〇万円）を超える業務委託契約は、他に法施行令一六七条の二第一項のその他の事由がないかぎり、随意契約によることはできないこととされている。

（2） 上記のような各規定に照らすと、法は、地方公共団体が、公共事業のための用地を取得する際に必要となる登記測量業務等を測量業者等に委託する契約をする場合においても、その個々の登記測量業務等を実施することに決まった段階で、測量業者、司法書士、土地家屋調査士相互間でできるだけ競争させた上で、できるだけ安価に具体的な委託額を決定させて契約することを要請していることが明らかである。そして、法二三四条は、あくまで、特定の登記測量業務等の委託額を決定するために競争入札の方法を原則としてすることを要請しているのであって、そもそも、一定の期間内に予定される将来の複数の事業についての登記測量業務等を、その委託内容も定まらない段階で、予め包括的に委託することなどは原則として予定しておらず、前記の各規定の趣旨に照らしても、そのような契約をすること自体が、法二条一四項、二三二条の三、二三四条一項の趣旨に反するものといわなければならない。

（3） 更に、前記第二の二の認定事実によれば、本件各委託契約は、それぞれ、業務実施箇所の手示によって特定された登記測量業務等について、調査士協会の内部で担当者となる土地家屋調査士を、司法書士協会の内部で担当者となる司法書士を、京測協又は用測協の内部で担当者となる測量業者を、それぞれ選任して決定させるもので、各同業者毎のいわば官製の談合を容認する内容となっている。しかも、その代金については、当初から、上記の三団体それぞれに支払われる代金の単価及び算定方式が定められており、個々の具体的な登記測量業務等毎に、各測量業者間、司法書士間、土地家屋調査士間の競争原理によって委託代金が決定されることは全くあり得ない形態である。

したがって、本件各委託契約は、従来、府（各土木事務所等）〔市〕が、各事業が実施されることが決定した後、その事業毎に、測量業務等を、個別に、予定価格二五〇万円〔二〇〇万円〕を超えるものについては競争入札を実施した上で委託契約をし、あるいは、予定価格二五〇万円〔二〇〇万円〕までのものについては随意契約によって、測量業者等へ個別的に委託契約をしていた場合と比較すると、その各契約の内容自体において、まず、任意加入の団体である三団体に属していない司法書士、土地家屋調査士及び測量業者の参入を排除するとともに、それが前記のような包括的な一括委託であることによって、予定価格二五〇万円〔一〇〇万円〕以上のものについては、三団体内部での各同業者相互間における競争も、悉く排除してしまう内容を含むものといわざるを得ない。特に、登記測量業務等の相当部分を占める測量業者が行う測量業務については、京測協又は用測協〔社団法人として認可される前の用測協〕の内部において、各事業についての業務実施箇所の指示に依じて、どの測量業者が業務責任者となつて実際にその測量業務を担当するのか、その測量業者は、京測協又は用測協〔用測協〕からいくら代金を受領するのかについてまで、このような団体の内部にいわば任せきりの内容となるものであり、その代金額からみても、各測量業者間の競争を著しく制限する極めて不明朗なものであるといわなければならない。本件各委託契約のような契約形態を採ると、特定の測量業者との不明朗な関係が生じ易くなる弊害もあるといわなければならない。前記のような法の趣旨に著しく反するものといわざるを得ない。

(4) また、本件各委託契約は、各事業について必要となる登記測量業務等の具体的な内容が決定する前の段階で、予め、府〔市〕が支払うべき代金額も、所定の算定方法に従つて算出することとされていた関係上、各事業（工事）毎の委託内容の必要性の吟味も曖昧になる可能性があり、このような観点からも、前記の法の趣旨に反する危険性を内包しているものといえる。

(5) このようにみると、本件各委託契約は、それが競争入札の方法ではない随意契約であるという以前に、

そもそも、地方財政法四条一項、法二条一四項、二三四条が禁じている内容、形態の支出を伴う契約であるといふべきで、府〔市〕の長やその権限の委任を受けた者に前記のような一定の裁量があるとしても、その裁量の範囲を著しく逸脱した内容の契約であつて、前記の各規定に反する違法な契約であるといわざるを得ない。

3 もつとも、前記の〔本件〕三団体のうち、司法書士協会及び調査士協会は、前記認定事実のとおり、いずれも、法律で定められた同業者で組織する法人であつて、それぞれの業務について、司法書士協会にあつては、司法書士法一七条の七第一項において、官公署等の嘱託を受けて、不動産の権利に関する登記につき司法書士が行うものとされている業務を行うことと、調査士協会にあつては、土地家屋調査士法一七条の七第一項において、官公署の依頼を受けて、土地家屋調査士の業務とされている土地家屋に関する調査、測量、これらが必要とする申請手続等の業務を行うことと、それぞれ規定されており、これらの法律の規定によれば、本件各委託契約のうち、上記の二団体との間の各委託契約については、そもそも、上記各法律の規定によつて、それぞれの団体内部の同業者間の競争についてはこれを排除することが予定されており、その限りでは違法ではないとの見方もあり得る。

しかしながら、前記認定のとおり、司法書士協会は、京都地方事務局の管轄区域内に事務所を有する全司法書士の約四割、調査士協会は、同じく全土地家屋調査士の約六割をそれぞれ組織するに過ぎないこと、上記各法律の規定によつても、本件各委託契約のように、特定の登記測量業務等の委託ではなく、一定期間内に実施される登記測量業務等を予め包括的に、これらの団体が委託を受けることまでは予定していないものといふべきである。

したがつて、上記各法律の規定の存在如何に関わらず、本件各委託契約は、全体として、財務会計法規上違法といふべきである。

以上のように判示して、第一審（京都地裁）判決は、測量協会および公共嘱託登記土地家屋調査士協会・司法書士協会の三団体のすべてについて、上記協定に基づく平成七年度ないし平成八年度になされた一括委託契約の違法性を認定

し、京都府知事・京都市長に損害賠償を命じた（なお、府・市の担当職員に関しては訴え却下ないし請求棄却）。

【28】これに対して、平成一六年五月一四日の京都府訴訟に関する控訴審（大阪高裁）判決は、右第一審判決と異なり、上記三団体のうち公共嘱託登記土地家屋調査士協会・司法書士協会に関しては、「業務の迅速実施には合理的」との理由で違法性を認めなかった。<sup>(42)</sup>

【29】右高裁判決に対しては、原告・被告の双方が上告したが、このうちの被告側の上告受理申立理由は、埼玉県公共嘱託登記司法書士協会のホームページによれば、次のようなものであるという。<sup>(43)</sup>「委託契約の適法性について、行政側のあり方として組織のスリム化が求められ、アウトソーシング民間活用の手法の採用には、合理性が認められ、この時代の状況を踏まえ解釈される必要がある。たとえば、反復かつ継続的に大量に生じる特定業務について、業務選定の公正さを保ちつつ、コスト低減を図り、業務の適正さを確保できる場合には、特定業務を一括して委ねる方法も合理性がある（条件……受託団体の公益性・受託団体の運営・業務遂行についての監督の担保・委託料算定の相当性・業務内容の質の確保）。協会は単なる業者選定機関ではなく、協会自身が請負者であって個々の業者を選定する入札とは根本的に構造が相違する」。

しかし、両訴訟のうち、京都府訴訟に関しては、平成一七年三月二五日に和解が成立した。その内容は、次のようなものである（文中「甲」は原告、「乙」は前京都府知事、「丙」は現職の京都府知事）。

1 乙及び丙は、公共土木事業用地の取得に伴う登記、測量及び調査等の業務（以下、「登記測量業務」という）について、業者団体に対し一括して包括的な委託をしていたことが地方自治法や地方財政法等に違反しているとの疑念を抱かれてもやむを得ない状況にあったことについて遺憾の意を表明する。

2 丙は、登記測量業務の委託について、業者団体に対し一括して包括的に委託する方式を廃止し、今後は一般又は指名競争入札の方法によることとする（但し、法令により入札以外の方法が認められる場合を除く）。

……〔以下、和解条項3から9まで略〕……

前知事の代理人が「最高裁で見解を出してほしかったが、当事者が早い解決を望んでおり、不本意だが和解した」と述べているように、<sup>44)</sup>右和解内容は、高裁判決と比較した場合、公嘱協会にとって、不利なものとなっている。というのも、このうちの和解条項1は、高裁判決においては違法性を否定されたはずの公共嘱託登記司法書士協会・土地家屋調査士協会についても、関連法規に違反しているかのような表現となっており、また、包括受託方式の廃止と、競争入札への復帰を定めた和解条項2は、これら二つの公嘱協会にも適用されてくるからである(和解条項2の括弧書き(但し書)によれば、例外的に随意契約が認められる余地もあるが、しかし、今後、京都府が、公嘱協会との間で随意契約の方法による一括委託契約を結ぶことは、現実問題として不可能であろう)。

なお、以上の京都府知事らを被告とする訴訟に対して、京都市長らを被告とする訴訟については、本稿を執筆している平成一七年八月現在、和解等には至っておらず、上告審に係属中と仄聞する。しかしながら、京都府訴訟が、上記のような和解内容にて終結したことは、最高裁判決にも影響を与える可能性があるし、あるいは、たとえ仮に最高裁判決において上記協定ないしこれに基づく各業務委託契約の違法性が否定されたとしても、京都市もまた、京都府と同様、一括委託契約を極力避けるようになるであろう。現に、他の地方自治体等では、「京都訴訟」以降、公嘱協会への業務委託そのものを控える動きも生じていると聞く。

【30】しかしながら、すでに述べたように、民間企業の中には、測量調査から登記業務までを一括して受託しているものもあり、また、こうした受注形式に対する官公署側のニーズもあることから、問題は、これら一連の業務を一括して受託した点にあるわけではない。前示第一審判決の判旨からも知られるように、「京都方式」の問題は、それが、①委託内容も定まらない段階で予め包括的に委託するものであった点、②任意加入の団体である前記三団体に属していない司法書士・土地家屋調査士・測量業者の参入を排除するものである点、③前記三団体の加入者との関係でも、同業者団

体のいわば官製の談合を容認し、各同業者相互間における競争をことごとく排除してしまう内容を含んでいる点にこそ存した。その結果、同判決は、かねてより問題となっていた④随意契約の論点に立ち入るまでもなく、「それが競争入札の方法ではない随意契約であるという以前に」、三団体への各業務委託契約の違法性を認定したのである。

したがって、今後、公嘱協会としては、受注の方法に関して、④随意契約から一般ないし指名競争入札の方法への移行が望まれるほか、契約内容に関しても、①業務の具体的内容とそれに対応する個々の代金額を明確化した形での契約を締結する必要がある、さらに、②協会非加入の司法書士ならびに③協会加入の司法書士との関係で、競争を排除する組織構造を改める必要に迫られる。

なお、かかる公嘱協会の体質改善との関係では、さらに、現在政府が積極的に進めつつある公益法人に関する制度改革の流れにも、目を向けておく必要がある。

## 2 公益法人制度の改革

【31】 すでに見たように、従来、公嘱協会は、自らが公益法人であることを根拠に、受託範囲の拡大を図り、あるいは随意契約の正当性を主張してきた。また、平成一四年改正法の際の公嘱協会廃止論に対して、同改正法の立法担当者は、公嘱協会の存続理由を「公益的な目的を有している」ことに求めていた。

ところが、今般の公益法人改革においては、ここにいわゆる「公益性」の基準そのものについても、根本的な見直しが行なわれている点に留意しなければならない。その一環として、平成一三年に、行政改革推進事務局は、国の所管する公益法人につき、①民業圧迫・ユーザ利益の阻害、②目的と活動の整合・適切な情報公開、③高額な役員報酬・退職金、④委託先・発注先選定の公正性の四つの観点から、総点検を行っており（なお、公嘱協会を含むところの法務省所管の公益法人に関しては、右四つの観点に加えて、⑤追加項目として「会計処理の適正性」が加えられている）、右総点検においては、結論的には、全国五〇の公嘱協会が、すべての項目につき「〇……問題が認められない」の評価を

得ているが、しかし、同様の評価が、今日においても成り立つとは思われない<sup>45)</sup>。一方、平成一〇年九月には、公正取引委員会が、一部の司法書士および行政書士の広告規制・報酬規制について競争制限的行為を指摘しており、それが、司法書士全体に関する報酬規定の撤廃、および、これを受けた公嘱協会に対する中央用対連の報酬規定の撤廃（前記【18】③）へと連なっている。また、平成一二年六月には、徳島県公共嘱託登記土地家屋調査士協会が、徳島市が競争入札への参加登録の受け付けを行った際に、協会社員に対して参加登録をさせないようにすることで協会社員の事業活動を不当に拘束している疑いがあるとして警告を受けており、これと同様の警告のおそれは、協会非加入あるいは加入の司法書士との間で、上述したような競争問題を抱える公共嘱託登記司法書士協会においても存在していた。

上記「京都訴訟」判決も、右のような公益法人制度に対する批判的傾向のコンテクストの中で読み解かれる必要があり、公嘱協会が、従来型の旧態依然とした体質や契約形態に固執した場合、かつて平成一四年の司法書士法人制度の創設の際に生じた公嘱協会廃止論が、今度は、公益法人制度の抜本的見直しとの関係で、復活する危険性が生ずる。

なお、その後の公益法人改革の動きにつき付言しておく、上記総点検等に基づき、平成一四年三月二九日閣議決定「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」により、公益法人制度について抜本的かつ体系的な見直しを行う旨が示され、これに基づき、平成一五年六月二七日閣議決定「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」において、非営利法人の制度の創設等の具体的方針が示された後、行政改革全般に関する現時点における最新方針であるところの平成一六年一二月二四日閣議決定「今後の行政改革の方針」も、その「七」として「公益法人制度改革の基本的枠組み」を提示しており（なお、公嘱協会に関しては、「一 政府及び政府関係法人のスリム化等」の「(四) 行政代行法人等の見直し」の項も問題となる）、今後は、この基本的枠組みに基づき、法制化に向けた具体的検討を進め、所要の法律案を平成一八年の通常国会に提出することが予定されている。<sup>48)</sup>

## 四 まとめに代えて——若干の提言

【32】以上、本稿では、公共嘱託登記司法書士協会を取り巻く状況と、これに対する協会側の対応ならびにその問題点を、協会設立の経緯までさかのぼって概観した。そこから筆者が抱く公嘱協会の印象は、誤解を恐れずにいえば、基本的に「高度経済成長期」仕様の古いタイプの団体であり、その後の社会情勢の激変にもかかわらず、設立当時の旧態依然とした体質ないし発想から脱却できずにいるように見受けられる。

バブル経済崩壊以降の受託件数の減少に対して、公嘱協会は、①個人司法書士・司法書士法人あるいはコンサルタント会社等との関係では、自らが公益法人であることを強調して自己の権益を確保・防衛するという従来型の手法を維持しつつ、他方、②官公署（あるいはその嘱託職員）との関係では、近時の行政改革の機運を利用し「官から民へ」のアウトソーシングを主張するという、二つの顔を使い分けてきた。しかし、ここでは、行政改革が、「民活」とならんで、公益法人制度の抜本的改革を、その方針に掲げていることを忘れてはならない。ところが、公嘱協会は、依然として上記①のような主張に固執していることから知られるように、自らもまた「官」の一種とみなされ、特殊法人（公社・公団等）と同様の整理の対象になっていることにつき、自覚と危機意識が欠けている。今般の行政改革において、旧態依然とした国や地方自治体に対して「民活」を促し、時代の変化に対応した形態への進化を求めることは、きわめて重要な事柄ではあるが、しかしながら、旧態依然とした体質をいうのならば、それは公嘱協会に対しても等しく妥当する。自らの体質改善の努力を怠っておきながら、国や地方自治体に対して「民活」を促す主張には、説得力がない。

公嘱協会において早急に体質改善の求められる個所は、「京都訴訟」でも明らかにしたように、①委託代金の算定方法その他において曖昧な契約内容を明確化すること、また、②協会加入の司法書士との関係でも、③協会非加入の同業者との関係でも、「民民規制」ないし「官民規制」と評価されるような行為を改めること、④随意契約をやめて一

般ないし指名競争入札の方法に従うことであり、その他公嘱協会の課題として指摘されてきた、受託可能な官公署・業務内容の拡大〔13〕や、広報・営業活動の積極化〔17〕は、むしろかかる体質改善がなされた後の事柄であろう。

もつとも、「京都訴訟」により公嘱協会の受けたダメージを回復するためには、より即効性のある対応が必要となつてこよう。その方法としては、一つには、前示〔25〕国土交通省地方整備局の「有資格業者名簿」への登録を積極的に進めることが考えられ、現に一部の協会では、これを実施に移しているところもある<sup>49</sup>。しかし、最も効果的な方法は、公嘱協会が行政改革の提示する新たな制度・手法をいち早く率先して実施することによって、官公署あるいは民間の同業者との関係において先進性を最も鮮烈な形で印象づける方法であり、この点に関しては、平成一六年八月の規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ」ならびに同年一二月の閣議決定「今後の行政改革の方針」の提示する「市場化テスト」の実施を提案したい<sup>50</sup>。「市場化テスト (Market Testing)」ないし「官民競争入札制度」とは、上記規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ」にもあるように、官が提供しているサービスと同種のサービスを提供する民間事業者が存在する場合に、公平な競争条件の下、官と民とで競争入札を実施し、価格と質の面でより優れた方が落札する制度であり、公嘱協会の合わせ持つ「官」「民」二つの顔のいずれにおいても、その優秀性ならびに公正性を、官公署(官)あるいは同業者(民)の両者に対して実証するに絶好の制度といえる。

公嘱協会は、いわば高度経済成長期に生まれたマンモスである。それが、その後の急激な環境変化に順応できぬまま絶滅するか、それとも新しい環境のさらに先を行くところまで進化するか、公嘱協会にとって、制度創設二〇周年の祝賀の年は、同時に、重大な決断の年でもある。

(1) 昭和六〇年改正法律のうち公共嘱託登記受託組織の法人化に関する規定は、昭和六〇年七月一八日から施行され、司法書士協会に關しては、翌昭和六一年一月の石川県協会の設立を皮切りに、一二月に四協会、翌昭和六二年一月に二五協会、二月に一四

協会、三月に六協会が設立登記を済ませ、全国の司法書士会に対応する合計五〇の公嘱協会（都府県各一、北海道四）の体制が整った。また、昭和六一年には、全国の公嘱協会の連絡調整を目的として公共嘱託登記司法書士協会全国連絡協議会（公嘱協）が設立され、平成二年に、全国公共嘱託登記司法書士協会協議会（全公協）と名称変更して、現在に至っている。「座談会」改正司法書士法・土地家屋調査士法をめぐって——公共嘱託登記受託組織の法人化を中心として——「登記研究四五三号（一九八五年）一頁以下、青木茂（公嘱協副会長。肩書は当時、以下同様）」「公嘱協ニュース」「公嘱協」四年間の歩みと展望」月報司法書士二二二号（一九九〇年六月号）四七頁以下、梅澤英司（全公協専務理事）「公嘱協会一〇年の歩み」全公協会報「はばたき」一〇周年記念号（一九九六年）五頁、藤谷定勝（編著）『公共嘱託登記要覧』（日本加除出版、二〇〇一年）三八三頁以下。

(2) 「座談会」改正司法書士法・土地家屋調査士法をめぐって「前掲注(1)二〇～二二頁、吉野衛『注釈不動産登記法総論（新版）上』（キンザイ、一九八二年）四八一頁以下、林良平＝青山正明（編）『注解不動産法・第6巻』不動産登記法（補訂版）一七五頁（田中康久）。なお、全公協「全国担当者会議（理事長会議）開催」全公協会報「はばたき」九号（二〇〇〇年）一五～一六頁「官公署の概念（法改正委員会としての考え方・概要）」も参照。

(3) 官公署の「嘱託による登記」の意義に関しては、吉野・前掲注(2)四八五頁以下、『注解不動産法・第6巻』前掲注(2)一七五頁以下（田中）。

(4) さらに、官公署が登記権利者または登記義務者となる場合については、あえて嘱託による登記に関する特則（手続軽減規定）を利用せず、申請による登記手続に従っても差し支えないと解されている。吉野・前掲注(2)四八九～四九〇頁。

(5) 「座談会」改正司法書士法・土地家屋調査士法をめぐって「前掲注(1)三一頁以下、小林昭彦＝河合芳光『注釈司法書士法』（テイハン、二〇〇三年）四五八頁。

(6) なお、同じ公共嘱託登記の受託団体でも、表示に関する登記を扱う土地家屋調査士協会の直面する状況は、司法書士協会とは若干異なっている（状況を同じくする部分も少なくないが）。筆者は、平成一七年七月二二日（金）にパシフィコ横浜にて開催された公共嘱託登記司法書士協会設立二〇周年記念シンポジウム「民活・電子化とこれからの公共嘱託登記」において、パネリストの一人として報告を行っていることから（なお、同シンポジウムの司会は鎌田薫早稲田大学大学院法務研究科教授（法科大学院長）、パネリストは、七戸のほか、千葉景子参議院議員（弁護士）、佐藤純通司法書士（前日本司法書士会連合会（日司連）副会長）の三名であり、さらにコメントーターとして、エコノミストの紺谷典子氏（女性投資家の会代表幹事）が登壇した）、同シンポジウムでの討論をも踏まえて、本稿では、とくに司法書士協会の側に焦点を絞って検討を行うことにする。

(7) 梅澤英司（全公協専務理事）「全公協成立の概要と現状」全公協会報「はばたき」一号（一九九五年）三一頁、梅澤・前掲注(1)二頁、藤谷・前掲注(1)三八三頁以下。

- (8) 杉本行廣（神奈川県公嘱協会常任理事）「法人化へのあゆみ」神奈川県公嘱協会一〇周年記念誌「公嘱」（一九九五年）一八頁。  
 なお、昭和六〇年法改正時においては、甲号事件数二三〇〇万件のうち、六〇〇〇七〇〇万件が公共嘱託登記であったとされる。  
 「座談会」改正司法書士法・土地家屋調査法をめぐって」前掲注（一）七頁（岩倉毅）。
- (9) 適用肯定説……吉野・前掲注（二）四八七頁、適用否定説……『注解不動産法・第6巻』前掲注（二）一七五頁（田中）。
- (10) 「座談会」公共嘱託登記の現状と課題」全司協会報「はばたき」一号（一九九五年）一四頁（青山典雄（全司協会長）発言）、  
 「投稿記事」これでいいのか「公嘱登記」全司協会報「はばたき」一号（一九九五年）三四頁、梅澤・前掲注（一）二頁（「嘱託書の作成に不慣れな即席の職員によることも災いしてか、不備、不良な書類が多く、その補正率が七五％という高率を記録」、藤谷・前掲注（一）三八六頁）。
- (11) 「座談会」公共嘱託登記の現状と課題」前掲注（10）一二頁（寺田逸郎（法務省民事局第三課長）発言）「もともとこの制度「公嘱協会」ができた背景には、嘱託事件についての補正をはじめとする不適切な事務処理が目立ってきた事情があります」、  
 水野隆昭（横浜地方務局長）「公嘱協会設立十周年をお祝いして」神奈川県公嘱協会一〇周年記念誌「公嘱」（一九九五年）六頁  
 「公共企業に関する大部分のものは、公共嘱託登記事件として法務局へ嘱託されて参りましたが、しかし、この嘱託登記に従事されておられる官公署の職員の皆様は、必ずしも登記手続きに精通されているとは申せませんでした。したがって、不備のある大量の公共嘱託登記事件が提出されたことにより、登記事務処理に遅滞が生じたり、職場が混沌するなどの要因となっていたことも事実であります」。
- (12) 梅澤・前掲注（一）三頁、藤谷・前掲注（一）三八六〜三八七頁。
- (13) 「座談会」改正司法書士法・土地家屋調査士法をめぐって」前掲注（一）八頁以下、青山典雄（神奈川県公嘱協会理事長）「協会設立十周年を迎えて」神奈川県公嘱協会一〇周年記念誌「公嘱」（一九九五年）四頁「法人格がないために官公署との契約が順調に進まず、受託事件の増加が見込まれず、また、官公署の理解がなかなか得られなかった」、杉本・前掲注（8）一九頁「公共嘱託委員会が活動を開始してからも、色々な問題が惹起してきた。先ず委員会は、司法書士会・調査士会の会則上の役員でもなくどちらの会にも所属しないし、絶対的権限もない。両会長からの委嘱は受けているが、財政的裏付け、指導系統、権限等々何も彼も継子扱いで、官公署に発注の交渉に行っても、『貴方は何の権限があつて来られたのですか』とか『任意的組織は会計法上も、大切な嘱託登記事件を頼む訳にはいかなない』『入札に参加できますか』『事故の責任は法的に誰がとってくれるのですか』等厚い壁は至るところにあった」。
- (14) 「座談会」改正司法書士法・土地家屋調査士法をめぐって」前掲注（一）一一頁以下、梅澤・前掲注（一）三〜四頁、藤谷・前掲注（一）三八八頁。もっとも、すでに昭和五三年の司法書士法改正の際に日司連が提出した法改正要求事項の一つに、受託団の法人化

が掲げられていた。森武徳（全司協副会長）「ごあいさつ」全司協会報「はばたき」八号（二〇〇〇年）一頁。

(15) 「座談会」改正司法書士法・土地家屋調査士法をめぐって」前掲注(1)一三頁以下、梅澤・前掲注(1)四〇五頁、藤谷・前掲注(1)三八九〇頁。

(16) 梅澤・前掲注(1)五頁。

(17) 昭和六〇年四月一九日衆議院法務委員会における、山田英介委員と枇杷田泰助政府委員（法務省民事局長）の質疑応答。

「○山田委員　まず関連といたしまして、前提で一、二伺いますが、公嘱法人というのは退職された国家公務員の方々の吸収のためにつくられるものというふうな指摘が結構なされておるわけでございますけれども、そういうことはありませんね。

○枇杷田政府委員　退職職員を吸収してもらうためにこういう法人をつくるなんていうふうな考え方は毛頭持っておりません。

○山田委員　五十三年法改正のときに当時の香川民事局長さんの御答弁、ここに資料を持っているわけでございますが、『嘱託する側の官庁あるいは公団等におきまして、御承知のとおり、退職した、職員のやめた後のいわば職場として嘱託ということできような事務をさしておる。』公共嘱託登記の処理の件でございます。『司法書士法人というようなものをつくって、各省、各公団等のそういった退職後の職員の吸収場所とすると同時に、責任のある嘱託を受ける側の体制を整えるというようなことも考えてみてはどうか』『今後とも鋭意さような方向も含めてひとつ検討してまいりたい』、こういう答弁があるわけでございますが、少なくともこの答弁の中には『責任のある嘱託を受ける側の体制を整える』という意図、目的と、もう一つ、ただいま枇杷田局長は絶対にも頭ありませんとおっしゃいましたけれども、香川局長さんが五十三年の国会で『吸収場所とする』、そういう方向を鋭意検討してまいりたい、こう答弁されておるわけでありまして、この辺についてどう御説明をいただけますか。

○枇杷田政府委員　ただいま御指摘ございました香川政府委員の答弁でございますけれども、これはただいま読み上げられましたところの前をならんになればおわかりいただけますが、現在、登記の嘱託をする官公署においては、その官公署の退職職員などを再雇用といたしますか、いたしまして、その方々に登記の嘱託の書類の作成等をさせておる、そういうふうな状況にあるわけだから、そういう人を受け入れるというふうなことでもしないと実際上、そういうふうな状況にあるのではないか、いわばそういう措置も考えないでただ発注をしていくというふうな言っても実際上は発注官庁の方では困るし、場合によっては当該再雇用されたような方々が職を失うということになるとうまくいかない、そういうことも考えないと、法人さえつくればいいということではないだろうというふうな趣旨でお答えをしているわけでございます。

したがって、今度の法人はそういうふうなことは一応度外視をいたしまして、ともかく受託をする組織を司法書士会、調査士会側の方でつくるといふところ、公共嘱託の登記の受注をして、そして円滑適正な嘱託事務が行われるようにするということをねらっておるわけでございます、この当時の香川民事局長の考え方も、天下りといえますかそういう退職職員を受

け入れるためにつくるといふふうな気持ちはない。むしろこの考え方は、仮に法人をつくる場合にもそういう者を受け入れるというふうなことをした方がスムーズにいくという面があるのではないかという側面からの問題の指摘だというふうに私、理解をしております。

○山田委員　もう一つは、これは大変いろいろと言われているわけですが、ただいま天下りというお言葉を使われましてけれども、俗に言われる天下りポストの確保を目指しているようなことはないんだろな、こういう心配がかなりあるようでございます。それは、今申し上げました公嘱託法人そのものとともに設立単位との絡みがあるわけでございます。非司法書士の理事という形で、局長使われましたので私も使いますが、天下りというようなそういうポストの拡大、それが一つということになれば全国で五十でできるわけですし、みんな二つ以上つくれば百でできるわけですし、迎えたいというのと迎えたくないという協会があるかと思いますが、いずれにしても天下りのポスト拡大ということが念頭にないのかなというように心配があるわけでございますので、この際、ちょっとその点を伺っておきたいと思っております。

○枇杷田政府委員　私どもの方では法務省の退職職員の天下りというふうなことは毛頭考えておりません。そのようなことになるのではないかとということをお心配する声があることは承知いたしておりますけれども、私どもはそういう次元でこの問題をとらえるということはおかしいと思っております。むしろこれは公共嘱託の登記が円滑にいくということを主眼としてこの法案を作成したつもりでおるわけでございます。法務省の職員を天下りするなんというふうなそういう次元でこの問題を考えるという発想は全然ございません。

(18) 「(座談会) 公共嘱託登記の現状と課題」前掲注(10)一八頁(田代季男(日司連会長) 発言)「私は個人受託というものが相当数あるのではないかと思います。これはあくまでもデータを持っていないので推定ですが、むしろ現在の受託団でやられているよりも多いぐらいではないか」、同二〇頁(三浦福好(日調連会長) 発言)「公嘱託事件の個人受託者が半分もいるというのは私もびっくりしましたが、個人で受託されているという非効率なやり方がされているということについては、もともとPRして、その人たちにも理解を得る必要があります」。

(19) 昭和六〇年四月一九日衆議院法務委員会における、三浦隆委員と枇杷田泰助政府委員(法務省民事局長)の質疑応答。

「○三浦(隆)委員　次は、回答書の四番目の問題です。

『個人受注の既得権侵害について』とありまして、ここでは「公嘱託人は、これまで個人で受託されていなかった公共嘱託登記事件の受注の拡大を目指すものであって、資格者個人がその努力によって獲得している発注先を奪うものではない。こう述べているわけです。この受注の拡大がなされればいいのですが、拡大を目指しているということとして、現実に受注の拡大がなされないような場合はどうなるのでしょうか。」

○枇杷田政府委員　これは、現在の状況から申しまして、司法書士、調査士という専門家の手を経ないで登記所に書類が出されてくる公共嘱託登記事件が多い、そのいろいろな問題を解消しようということでございます。それで司法書士、調査士が関与しなかったその分野について拡大をしようということでございます。したがって、そちらの方の拡大に努力をされるということになります。もしその拡大がうまくいかなかったときに、それでは個人で受けている方に優先が回っていくであろうかということが今の御質問の趣旨だろうと思えますけれども、そういうふうなことはそもそも意図しているものではありませんが、実際上そういうふうなことにもし向いてくるということになりますと、それは適当なことではございませんので、恐らく会の方からそういうことがないようという助言がなされるのであります。それからまた、そういう関係で余り混乱が生ずるということになりました場合には、主務官庁としての監督権の発動というふうなこともあり得るというふうに考えます。

○三浦（隆）委員　同じく『資格者個人がその努力によって獲得している発注先を奪うものではない。』と、いわゆる既得権を保障されているわけですけども、その保障というのは具体的にはどのようなようにして確保されるものでしょうか。

○枇杷田政府委員　同じ会の会員が現在どういふところからどういふ仕事を受けているかということとはわかるわけでございます。そういうふうな発注先には自分たちの協会の方に発注するようにというふうな働きかけはしないという形で実際は行われるものであろうと思えます。

(20) 複雑困難事件につき、児玉博（神奈川県公嘱協会常任理事）「小田原支部の十年」神奈川県公嘱協会一〇周年記念誌「公嘱」（一九九五年）一一〇頁「発注官庁にとって、簡単なものは自分で嘱託登記をするものが多いと思えますが、相続がらみのものは官庁にとっても負担が大きいため、公嘱協会に調査を依頼する場合があります。多人数の共有地などは、時間がたてばたつほど相続人の数が増加し、ますます事務処理が困難になります。このような事件を司法書士側が積極的に受託して仕事を掘り起こすようにすることも必要と思えます」。なお、複雑困難事件を集めたPR用の冊子として、大分県公共嘱託登記司法書士協会『困った登記要約集』（一九九八年）。一方、大量登記事件と処理困難事件の複合型案件につき、神奈川県住宅供給公社の土地画整理事業の完了に伴う登記業務を神奈川県公嘱協会に依頼した経緯を、公社担当者は次のように述懐する。「対象となった団地は、藤沢市施行による藤沢西部地区土地画整理事業地内で公社が分譲した『藤沢西部団地』（六五〇戸）と『湘南スカイハイツ』（分譲住宅三〇八戸、店舗一店）の二団地で、区画整理の完了が住宅引き渡し後一六七年の長期にわたっていることから、公社では一連の登記手続きについては相当な困難が伴うであろうことを覚悟していました。つまり、対象戸数が両団地合わせて千戸近いこと、分譲後長期間を経たことで所有者が転々と替わり、移転対象者の確認が容易でないこと、確認された移転対象者が相続手続中あるいは海外に居住する等の特異ケースが生じていること、購入資金の都合で移転とともに抵当権設定を希望する金融機関が数多く存在しその調整が必要なこと、これだけ多くの登記件数をこなす司法書士事務所がないとすれば委託先をどのように選ぶのか、

正確かつ速やかな登記を期するために関係者どう調整をとるのか等々、作業に当たつての問題整理は山積していました。正武憲一郎（神奈川県住宅供給公社管理部業務一課課長）「祝辞」神奈川県公嘱協会一〇周年記念誌「公嘱」（一九九五年）一三頁。なお、山田晃久（神奈川県公嘱協会常任理事）「十周年を迎えて」同二二頁も参照。

(21) なお、以上の点は、土地家屋調査士側においても同様であり、「個人の業務として受託処理しておられるところで、個人の契約実績の大きい会員が多いほど、契約事件数の極端に低い協会ができてしまう」とされる。（座談会）公共嘱託登記の現状と課題「前掲注(10)一五頁（寺尾吉信（全公連会長）発言）。

(22) この点に関しては、土地家屋調査士の業務につき、昭和六〇年四月一九日衆議院法務委員会において、柴田睦夫委員と枇杷田泰助政府委員（法務省民事局長）との間に、次のような質疑応答がある。

〔○柴田（睦）委員〕では次に、協会の新設に関連する問題ですが、まず一般論といたしまして、時間がありませんので私の方で言いますが、五十七年の六月二十二日に日調連から、『法第十九条該当事項について』ということとで民事局長に、対して問い合わせをなさって、九月にその回答がありました。

問い合わせの内容は、『測量士等が業として他人の依頼を受けて、不動産の表示に関する登記につき必要な土地又は家屋に関する調査・測量をすること及び地積測量図等を作製することは、土地家屋調査士法第十九条第一項本文の規定に該当するものと解しますが、いささか疑義がありますので何分のご指示を賜りたくお伺いいたします。』これが伺いの内容でありました。これに對しまして法務省の当時の民事局長が、標記の照会のあった件については貴見のとおりであると考えるというように言われております。

この見解から見ますと、官公署といえども、嘱託登記に際して登記所に提出すべき地積測量図などを測量業者が作製することは、その測量業者について、大体繰り返し行わせるでしょうから、法十九条違反の疑義も生じてくる余地があるのじゃないかと思いますが、いかがでしょうか。

○枇杷田政府委員 登記所に提出することになるいろいろな書類でございますが、そういうものを作成する、図面をつくるというようなことは土地家屋調査士がやらなければならぬわけでございますが、本人申請の場合は除きますけれども。したがって、そういう仕事を業として土地家屋調査士の資格のない者が受けるという場合には、ただいまお示しの調査士法の十九条違反ということになるかと思えます。

○柴田（睦）委員 そこで前々から問題になっております社団法人（固有名詞略）コンサルタント協会に所属します各企業が、司法書士や土地家屋調査士を抱えて法人をつくって、その法人の仕事として登記事務、物件権利調査のための土地測量を業務として行う、会社ですから業務として行うということがちゃんと書いてある。それからある県の社団法人の弘済会、ここではその

法人の仕事の中に、用地の登記、筆耕事務の受託、そのための公共事業の測量などを業として行うというところが現に書いてあるわけです。これらは現行法上も問題があると思いますが、最初にその見解をお聞きしたいと思います。

○枇杷田政府委員　ただいまお話しの方針の具体的な法人のことについては、私も必ずしも十分に承知いたしておりませんが、一般論として申し上げますと、ある法人が自分の会社ですか、それに絡む登記事件を自分で書類を作成して申請をするということは、これは差し支えございませんけれども、第三者から委託を受けて書類を作成したり、登記所に提出すべき書類をつくる前提としての調査・測量をするというようなことを業としてやる場合には、これは十九条に違反することであつて許されないとこのらだと思ひます。

現行法ではそういう場合には、現実にやった者が処罰の対象になるわけでございますけれども、今度の改正法によりますと法人自体も、もし十九条違反の行為があれば罰するということになってまいりますので、より明確になるのではなからうかと思ひます。

○柴田（陸）委員　それに関連しますけれども、この法律の改正によつて協会が新設される場合に、今言いました現実に存在する既存の公共嘱託登記の下請機関になつて法人に対してどういうように対処されるのか、お伺ひします。

○枇杷田政府委員　現実にそういう官公署等の依頼を受けて登記関係の書類を作成しているところがあるやには聞いておりますけれども、その実態は必ずしも把握いたしておりません。登記所の方には代理人として出てくるということにはまずあり得ませんので、題名的なものではないように思ひます。しかし、そういうふうな状態は法律の許すところではございませんので、各単位会の方とも十分に連絡をとりまして、そういうものについてはそういうことをやめるようにということをまず勧告をする、そして改めることを勧めるということから始めまして、すぐに告発するとかどうとかというふうなことはしないで、なるべく円満におさまるようなことで努力をすべき事柄ではないかと思ひます。

(23) 昭和六〇年四月一九日衆議院法務委員会における、山田英介委員、糸田省吾説明員（公正取引委員会事務局）、枇杷田泰助政府委員の間の質疑応答。

「○山田委員　公正取引委員会にもう一点だけ確認をさせていただきます。

この法律案に、協会は法務局または地方法務局の管轄区域内ごとに一個とすると書いてあれば、それは独禁法に抵触をしますか、しませんか。抵触するとすれば、独禁法の何条の何項に抵触しますか、お示しく下さい。

○糸田説明員　申し上げますまでもないことでございますけれども、独占禁止法は事業者とかあるいは事業者団体の事業活動について規制の対象としている法律でございます。したがひまして、ある法律の規定それ自体が独占禁止法に違反するとか違反しないとか、そういうような問題はもととないわけでございます。

○山田委員 先ほど局長は、独禁法とのかかわりについて検討をされたと答弁がございました。その結果いかがでしたか。

○枇杷田政府委員 法律的に、例えば一個とするというふうな規定をこの法律案に盛り込みましたも、そのこと自体が独禁法に違反するものではないという考え方を持っております。

○山田委員 したがって、ただいまの公取の御答弁、局長のただいまの御答弁、あわせて考えますと、設立単位を一個にするか二個にするか、複数個にするかということ自体が直接独禁法に抵触するものではない、書いてあってもいいし、書いてなくてもいいという、少なくともそれが言えるわけでございます。これが確認をされました。

問題は、国会における御答弁のような公式なという意味ではありませんけれども、今日までの設立単位が欠落をしてしまったということに対する法務省側の御説明が、どうも独禁法に抵触をするような、あたかもそういう言い方をして、これはやむを得なかったんだというような姿勢に終始をしておるといって、これがむしろ私は問題ではないかというふうに思うわけでございます。独禁法でもって本当に設立単位のところを抵触をし、規制をされるということ、そんなことはあるわけがないので、もしそういうことであればもっと丁寧に説明をして差し上げてよろしいのじゃないか、こういうふうに私は思っているわけでありますが、この点いかがでございますか。

○枇杷田政府委員 私は直接両連合会の方にその問題を御説明申し上げたことはありませんので、担当の方がどういう言い方でしたかということとはつまびらかではございませんが、私の気持ちといたしましては、普通にある種の仕事が行える法人をつくるという場合に、それが一個でなければいけないというふうなことはむしろ例外なのであって、何個でもつくれるというのが普通の形だと思えます。したがって、一個に限定をするという場合には、一個に限定をしなければならぬ法的な理由がなければいけないということでございます。したがって、内部の検討の際にも、私はそういうような立場からその問題を考えたいわけでございますけれども、しかしながら両連合会の御意見としても一個制というものを強く望んでおられることはわかっております。

それから、あるいは事実上一個の方が何かとやりやすい面があるというふうなことも、私どももわからないわけではございません。しかしながら、それをどうしても一個でなければいけない。例えばある地域について非常に事件数が多くなって、ある支部の管内についても一個あった方が便利だということが出てこないとも限らないわけでありまして、先ほど申しましたけれども、そういうようなことで、むしろ会の方が数個あった方がいいというふうな、そういう事態だつてあり得るわけでありまして、それを法的にどうしても一個でなければいけないのだということを決めつける理由が見えたいわけですね。

したがって、あと問題は、その協会を設立をするというのにつきましても、両連合会の意見を私どもが聞きながら許可をしていくというふうなことをルールとして打ち立てる。そして会の方がいろいろお考えになって、そして一個にするか二個にする

るか、あるいはその仕事の関係からいつて二個にする方が合理性があるというふうなことからばそれで受けるし、そうでなければその設立の許可の段階で、そういう要素も一つの許可の判断の要素にはなるだろうと思えますので、そういうところで考えて処理をするということ、これが一番正しい方法じゃないか、法律的に一個だというふうに決めつける、そういう詰めた根拠というものは発見しがたいという考え方でおります。

ただ、そういうふうなことも、恐らく両連合会の方に御説明しただろうと思えますけれども、いわばそのように一個に何でもかんでも限定してしまう。要するに合理的に二個があった方がいいという状態が仮に生じたとしても、法律上は一個のまま縛っておくというふうなことになる、それは公取法違反になるかどうかわからないけれども、公取法で考えているような、そういう精神には反することになるのじゃないかというふうな意味で、多分御説明申し上げたのじゃないかと思っております。

(24) 昭和六〇年四月一九日衆議院法務委員会における、山田英介委員の発言。

「○山田委員　そういうことで、その中でも一番大きな関心を、また心配をしておりますのが、実は局長、司法書士会においても調査士会においてもこの設立単位が欠けたというところ、自分たちの会の意思に反して二つ目、三つ目ができてしまうのじゃないかというこの点が実は一番心配をしておるといふ問題でありますので、いろいろな角度から何うようで大変恐縮なのですけれども、事実また法務省のサイドでそういうふうな説明してこれたわけですから触れておかないわけにいかないわけでございます。公益法人と契約というところの関係から見てもおかないわけです。

私、手元にちよつと資料を持っておりますが、先ほど申し上げました、この法人設立法改正についての法務省、日調連、日司連との昨年の八月二十三日の打ち合わせで、公益法人と契約あるいは競争というふうな関係でいろいろと御説明や解説をなされておるわけでございます。ちよつと御紹介いたしますけれども、これは当時の第三課長の答弁でございます。まず、公共嘱託登記の発注官庁と法人が協議した報酬となるのか。それに対するお答えとして、相手のあることであるから協議して定めることになろう、こういうやりとりがございます。これは、私、何を申し上げたいかといいますと、少なくともこの時点では、この司法書士協会、調査士協会が発注官庁、官公署等との契約をするときに協議をしてということですから、随意契約的なものと予想をされておった。それは、設立単位のところであつても問題はないという御判断があつたということも一つの証明になつていると私は思います。それから昨年七月四日の枇杷田局長の国会における答弁、『一つの会があるところに一つのそういう法人を置くということくらいが』『公益性という面から申しましても適当』である、こういう御答弁にもはつきりとあらわれておりますように、随意契約あるいは公益性、そしてそれは一個でも問題はないし、むしろ一個でいった方がいろいろ都合がいい場合があるよというふうなお考えがあつたことは間違いないと思いません。私はそう思っております、資料から見てもそういうことになりまますから。それからもう一つは、これは当時の第三課長でございます青山課長さんから、やはり昨年八月二十三日の打ち合わせ

会のメモによれば、この協会は公益的であり、競争関係に立つことは不相当という御説明が明確になされているわけでございます。

(25) 「(座談会) 公共嘱託登記の現状と課題」前掲注(10)八頁(三浦福好(日調連会長)発言)「ところが、長い習慣がありますから、受託団ができたからと行ってすぐ抵抗無く行政が発注することは非常に難しい。それは法人でないために責任の所在が分からないではないかという疑問もありまして、また公共事業を発注する場合には行政はほとんど入札方式でやりますので、我々の業務は入札によって競争し合うものではなく随意契約が協会には当てはまるわけで、そのことではなかなかうまくいかない」。「そこで、せっかくなかった受託団を利用しやすいようにするために法人化するべきではないかというような話が持ち上がった。そこで、日司連と日調連がいろいろ協議して社団法人として発注したのであります」。その結果、「責任の所在もはっきりして、随意契約という方法もだんだんと理解されてはきておりますが、……まだまだ我々が考えているようなことを行政が理解をしていないため、十年にしては思うような伸展をしていない現状にあると言えましょう」。

(26) 小林||河合・前掲注(5)四五七頁「なお、近時、独立行政法人に移行した機関又は移行予定がある機関は、試験研究、文教研修・医療厚生あるいは検査検定等を業務の目的とするものがほとんどである。これらの機関については、その業務目的等から、大量の不動産登記の嘱託等がされるとは想定できないため、協会の受託対象とはされていない」。もつとも、平成一四年度法改正の際の参議院法務委員会の附帯決議においては、「五 公共嘱託登記制度については、その目的に照らし、行政部局の独立行政法人への移行等も踏まえ、当該制度の対象となる官公署等の範囲を随時見直すこと」とされていた。

(27) 「(座談会) 公共嘱託登記の現状と課題」前掲注(10)二七頁(三浦発言)「いま私がちよつと気になっているのは民間の大型事件です。いわゆる企業などが行っているマンモス団地とか、東京電力が行っている架線下の問題とか、ああいう大きい業務で、民間であるがために協会ではできないものがあります。相手の会社では協会でもやってもらいたいという要望があるのですが、法律上大型事件には民間だということの手がつけられない。それからJRについても、清算事業団の中にあるときは協会として対応できるのですが、移転されて旅客鉄道株式会社になった場合には、仕事が切れてしまうことになりました。せっかくノウハウを持ち、又は過去を知っておりながら、民間になったと勝手に手が出せない。相手のほうでは続けてやってくれないかという要請があります。それは法律的にできないということになります。民間の大型事件を協会がやれないとすれば、受注者側の立場に立つて範囲を少し広げるか、それとも調査士事務所が合同で対応する方法を考える必要があるのではないかと思っております」。

(28) 「II 一六年度重点事項」(分野横断的な取組)「2 個別官業の民間開放の推進」「1 各分類における民間開放に向けた取組」(4) 検査・登録、資格試験等」① 検査・登録」「イ 登記・公証」「ア) 登記事務【平成一七年度以降措置】」([http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2004/0325/item040325\\_02-01.pdf](http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2004/0325/item040325_02-01.pdf))。なお、引用末尾の「III法務オ⑨」は、同閣議決定の「III

措置事項」「六 法務関係」「オ その他」⑨登記事務の民間開放に関する検討（法務省）」の個所を意味し、同所には、本文引用と同一内容の記述に加えて、平成一七年度・一八年度において、これを「措置」するとある（[http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2004/0325/item040325\\_03-06.pdf](http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2004/0325/item040325_03-06.pdf)）。

(29) 「登記業務については競争入札という相手は本来はないわけですが、指名入札でやるということとは馴染まないのではないかと思います。……行政官庁に説明いたしまして、我々の業種については競争入札というのは馴染みませんけれど、ということと理解を得ていますが、調査士協会さんのほうは競争入札で処理なさっているということもございまして、一部我々の協会でも競争入札の指名参加願いをしているところでもあります。しかし、そういう手続的な煩雑さより、これは競争相手がいないわけですから、登記業務を出来るのは協会しかあり得ないということと理解を得て進んできております。今後もそうあるべきではないかと思っております」（座談会）公共嘱託登記の現状と課題「前掲注(10)一〇頁（青山典雄（全司協会長）発言）。

(30) 平成三年四月一日より実施に移された公共嘱託登記損害賠償保証基金の制度に関しては、全国の公嘱協会ならびに全司協のパンプレット、ホームページ等に簡単な紹介はあるものの、賠償額や免責条項その他の詳細に関して触れた資料等は、管見の及ぶ限りでは、見出すことができなかった。なお、平成一〇年七月一〇日改正の全司協会則によれば、一請求につき五〇〇万円が限度額であるという。全司協「第一二回定時総会報告」全司協会報「はばたき」六号（一九九八年）一一頁。同制度の詳細に関しては、さらに、斉藤徹「公共嘱託登記の損害補償制度について」全司協会報「はばたき」一〇号（二〇〇一年）七頁も参照。

(31) 司法書士全体に関する権原保険制度の導入可能性は、代金預託制度（エスクロー）の導入とならんで、以前より検討されてきているが、しかしながら、現在のところ、その動きはさほど活発ではない。なお、かかる状況下において、前示（前掲注(28)）「規制改革・民間開放推進三か年計画（改定）」は、不動産仲介業者を念頭に置くエスクロー制度の検討を指示し（III 措置事項「二五 住宅・土地、公共工事関係」）「ア 住宅・土地」「21 エスクロー制度の導入（国土交通省）」、国土交通省では、平成一五年度に日本におけるエスクローに対するニーズ等に関して学識経験者等にヒアリングを実施し、平成一六年度にこの結果を踏まえて検討を行い、報告書を作成している（平成一七年七月一四日「規制改革・民間開放推進三か年計画のフォローアップ結果」）「一二 住宅・土地、公共工事関係」）「ア 住宅・土地」⑯ エスクロー制度の導入（国土交通省）」。このような国土交通省「不動産仲介業者の対応の早さに比べて、法務省」司法書士の動きの鈍さは、新たな業務開拓につき他業種に先を越される素地となる。これとまったく同様の現象が、公嘱協会に関しても認められる。

(32) 青山・前掲注(13)五頁「官公署は登記事務については予算が無いことであります。したがって、嘱託登記の発注をするには事務経費の中からの捻出しなければならぬようであり、物量費その他コンサルタントに要する費用は計上されておりますが登記費用は事務経費の中に計上されているため残額があれば外部発注するということがよくあります。そこで、開発にあたっては

官公署に登記費用の計上をお願いしてきた次第であります。しかし、まだまだ理解が得られないのが現状であります。「投稿記事」これでいいのか「公嘱登記」前掲注(10)三三頁「……分筆登記や所有権移転登記の予算上の手当はどのようなになっているでしょうか」「用地売買費という大枠の中に用地費、移転費、事務費等の項目があり、登記関係の費用は事務費から支出されているようです」「用地買収費の中の事務費の項目から登記等の支出がなされるわけですか。登記等の予算が事務費の中で、あるいは用地買収費の中で占める割合は何%ぐらいになるかお話しただけませんか」「それは割合が一定していなかったと思います。ケースバイケースということですね。なお、平均的な割合を是非にと言われますと私にもわかりませんというのが事実です」。

(33) 「(座談会) 公共嘱託登記の現状と課題」前掲注(10)一六頁〔青山発言〕「協会の事件と個人受託の事件というものが競合するような場合が非常にあるわけで、……いままでに個人に受託をしていたところが官庁によってはあるわけです。それは連合会からの指導で協会をつくったとき以前からありましたが、『当分の間それは認める、しかし後は協会です』というものが競合するがあったように承知しております。個人受託していた会員に、社員になって一緒にやればいいではないかということで説得して、一部はそのような処理をなされておりますが、中にはなかなか説得に応じないものもいて、そこに隘路があるわけです。発注官庁にしても、これはいろいろな方々を通じて開発活動をやっている際にその話が出るわけでして、『あなた方は自分たちの会員を説得してきなさい。そうすればいつでも発注しますよ』ということをいわれます。これは連合会の指導に従って当分の間は既得権を認めるけれど、その当分の間がいつまでか、ちょっと分からないということもあります。当分の間は過ぎていくということで説得して、そういう方はたいがい社員になっていまして、社員になって一緒に処理したらよいだろうということも説得して、事件の拡充に努めているというのが現状でございます。これはまだまだ将来的な課題として残っております。全司協「第一三回定時総会報告」全司協会報「はばたき」八号(二〇〇〇年)一〇頁〔梅澤英司(全司協会長) 応答〕「そもそも公嘱協会の発足時において、全員加入が建前であった。しかし、これは強制ではないため、現状は単位協会ごとにまちまちである。私どもは発足当時の視点に立ち全員加入を呼びかけており、これは今後も継続する。われわれが日常スムーズに公職業務を行ううえでも全員加入は必要であり、それをご理解いただきたい」。

(34) 「(座談会) 公共嘱託登記の現状と課題」前掲注(10)一三頁〔中村一裕(全司協常任理事・司会) 発言〕「十年の間で社員は全会員中司法書士は六三%、調査士は五〇%しか入っていないわけで、……法人化の問題の中の、個人資格でできるものを法人でやるということと、個人でのマーケットの問題ということもあるわけで、これらの問題も含めて、開発活動等について今後どのように進めていったらいいか、同一三三〜一四頁〔青山発言〕「司法書士会の場合には大体六〇〜六三%の範囲内で社員が構成されております。本来は全会員が全社員ということを目指しているわけですが、嘱託登記というのは面倒くさいからいやだという会員もありませんし、集団的にやるのがいやだという方もおりますので、強いてそこまで強制する必要はない、ということ任意加入の立場

をとっておりますので全員加入とまでいっておりません。しかし、六〇%を超えると大方の者が加入しているというふうには理解しております」。

(35) たとえば、富山県公共嘱託登記司法書士協会ホームページ (<http://foyama.kousyoku.com/topic/index.htm>) の「コンサル会社等に権利調査を依頼する注意点」の項には、「相続登記手続には、相続人を確定するための多数の戸籍収集が必要となります。嘱託官公署が直接これら戸籍等を収集することは、戸籍法のプライバシー保護の精神からすると、その取扱は極めて嚴重且慎重になされなければならぬものであつて、当該職員以外の使者を使用することは違法となります」とある。

(36) 小林||河合・前掲注(5)四五〇頁「(注) 協会は廃止すべきであるとの指摘について」。

(37) 青木茂(全司協副会長)「こあいさつ」全司協会報「はばたき」五号(一九九七年)一頁。

(38) 全司協「第一一回・定時総会報告」での平成八年度事業報告に関する質疑では、「『有資格業者名簿』登録に基づく競争相手は誰か」との質問に対して、「競争相手はいない。競争入札という考え方ではなく、『有資格業者名簿』に登録し、それによって受託者資格を得るというものである」との応答がなされている。さらに、同質疑では、「『有資格業者名簿』登録は、従来から築いてきた随意契約が崩れる恐れがあるので、反対である。慎重な対応を望みたい」との意見も出されている。全司協会報「はばたき」五号(一九九七年)一〇頁。

(39) 「(座談会) 公共嘱託登記の現状と課題」前掲注(10)二二頁(中村発言)、「全国公共嘱託登記司法書士協会協議会・第十回記念定時総会および創設十周年記念式典報告」はばたき一〇周年記念号(一九九六年)一一頁(平成七年度事業報告)、一三頁(平成八年度事業計画)。

(40) 「うかがうところによりますと、一部の地域においては、公共嘱託登記司法書士協会が、公共嘱託登記土地家屋調査士協会及び測量設計業協会と共同・連携して公共用地の取得に伴う測量、登記業務を一括して受託する方式を採用する等、関係団体との協力の下での業務の推進について工夫を図っておられることとありますが、今日、協会に課せられた役割を果たしていく上での一つの意欲的な試みとして、その成果を期待しているところとあります」。「全国公共嘱託登記司法書士協会協議会・第十回記念定時総会および創設十周年記念式典報告」前掲注(39)一七頁「濱崎恭生法務省民事局長祝辞(要旨)」。

(41) なお、京都市訴訟第一審判決の年月日につき、LEX/DBインターネットの「書誌」のページには「平成一五年三月二七日」とあるが、「判決」全文のページの記載は同年「五月二日」となっている。一方、WEB版・判例体系(判例ID・28082012)(本文未収録)の記載も「五月二日」である。

(42) 後記平成一七年四月二五日の京都府訴訟に関する和解を報じた翌二六日付毎日新聞(京都版)朝刊による。なお、同高裁判決(平成一五年(行コ)第三五号損害賠償請求控訴事件、同年(行コ)第五六号同附帯控訴事件)については、管見の及ぶ限りでは、

これを掲載した判例集・データベースが見当たらない。

- (43) 埼玉県公共嘱託登記司法書士協会ホームページ「平成一五年度事業報告」(<http://www.saitama-koshoku.or.jp/main/report.html>)。
- (44) 平成一七年四月二六日付京都新聞朝刊。なお、同日付読売新聞（京都版）朝刊には、「前知事側の代理人は『前知事本人が早い解決を希望した』と話している」とある。
- (45) 内閣官房行政改革推進事務局行政委託型公益法人等改革推進室「国所管の公益法人に対する総点検の結果について」（平成一三年四月一三日）[http://www.gyokaku.go.jp/siryou/index\\_kouhyou.html](http://www.gyokaku.go.jp/siryou/index_kouhyou.html)。もともと、全司協第一五回定時総会における小林昭彦（法務省民事局民事第二課課長）の来賓祝辞は、「一部協会において会計処理等の若干の不備があったと報告を受けています。改善すべき点を指摘された協会におかれましては、早急の改善をお願いいたします」という非常に厳しい内容を含んでおり、所轄官庁である法務省は、行政改革推進事務局向けには、かなり甘い評価を提出したことが伺われる。全司協「第一五回定時総会報告」全司協会報「はばたき」一一号（二〇〇一年）五頁。かかる会計処理の不明瞭のほか、一部の公嘱協会においては、業務を特定（幹部）社員が独占してしまう結果、他の（一般）社員に回ってこない旨の不平を漏れ聞く。いずれも、公益法人改革との関係では、公嘱協会の体質的欠陥として指摘されかねない個所である。
- (46) 行政改革推進本部規制改革委員会「規制改革に関する論点公開」（平成一二年七月二六日）「第2部 各論」「資格制度」「1 業務独占資格」「2 論点整理」「登録・入会制度の在り方検討」（見直しの基準・視点⑬）」「(2) 強制入会制に関する諸問題」「① 公正取引委員会による資格者団体に対する実態調査の実施等」(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/12nen/120726ronten.pdf>)、行政改革推進本部規制改革委員会「規制改革についての見解」（平成一二年一二月一二日）「第2章 各論」「15 公的資格制度」「【各論】」「15-1 業務独占資格」「3 今年度の検討結果」「【登録・入会制度の在り方検討】見直しの基準・視点⑬」「(2) 強制入会制に関する諸問題」「ア 資格者団体に対する公正取引委員会の競争政策の積極化」「(ア) 資格者団体の実態把握」(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/12nen/1215kenkai/index.html>)。
- (47) 前掲注(46)のほか、公正取引委員会「平成一三年度における独占禁止法違反事件の処理状況について」（平成一三年五月一六日）「第2 態様別の事件の概要」「3 民間規制関連事件」(<http://www.jffc.go.jp/pressrelease/13index.htm#june>)、公正取引委員会事務局四国支所「平成一二年度の四国管内における独占禁止法等の運用状況について」（平成一三年六月一三日）「第2 独占禁止法等の運用状況」「1 独占禁止法違反事件の審査及び処理」「(1) 違反事件の処理状況」(<http://www.jffc.go.jp/pressrelease/13index.htm#june>)。
- (48) 政府の公益法人改革の詳細については、内閣官房行政改革推進事務局ホームページ「行政改革の概要」「行政改革推進事務局

が担当する行政改革分野」[「公益法人の改革」(<http://www.gyokakaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/index.html>)]。

(49) 広島県公共嘱託登記司法書士協会ホームページ「平成一四年度事業報告」([http://homepage2.nifty.com/hirosima-kousyoku\\_S/15jigyoutm](http://homepage2.nifty.com/hirosima-kousyoku_S/15jigyoutm)) 「三 競争入札への対応について」は、次のように述べる。「既に報道されていますのでご存知の方もおりと思いますが、一部には登記業務の発注を競争入札にするといった動きがあります。今後は競争入札が各官公署で実施される様子であり、報酬規定の廃止ともあいまって、対抗者(同業者)の存在を意識した執務への変換が期待されます。当協会としても競争入札へ対応する必要があります。今後は、単純な登記事件だけではなく不在者の財産管理の受託など複雑困難な事件で競争になりにくい案件を取り扱うことが増え、これに伴い、複雑困難事件を受託される方への配分が増えるのではないかと思われまます。そういった意味では配分に偏りが生じることもありますので、受託の機会を得るためにも複雑困難事件受託者名簿への登録を是非行っていたくださたく、お願いいたします。執行部としては、今後更に研修や資料を充実させていきたいと思ひます」。

(50) 規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ——官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』——」(平成一六年八月三日)「中間とりまとめ」Ⅲ 民間開放推進の横断的手法としての『市場化テスト(官民競争入札制度)』(<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/index.html>)、平成一六年一二月二四日閣議決定「今後の行政改革の方針」4 規制改革の推進等」(一) 規制改革の推進」ア 市場化テスト」(<http://www.gyokakaku.go.jp/jimukyoku/houshin.html>)。