

就業規則作成業務に関する日行連の考え方について

今月号の Top Message では、会員の皆様に、かねてより社会保険労務士・行政書士間の業際問題となっている就業規則作成業務について、日行連としての考え方をお示ししたいと思います。会員の皆様におかれましては、法令を正確に読み解き、正しい理解のもとに適正に業務を遂行していただくようお願いします。

1. 経緯

- (1) 社会保険労務士法施行以前～平成 7 年労働大臣官房労働保険徴収課長回答
- (2) 全国社会保険労務士会連合会（以下「全社連」という。）からの申入れ - 常時 10 人以上の労働者を使用する使用者以外の使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は社会保険労務士の業務 -
- (3) 平和的解決へ向けて - 全社連への協議の申入れ及び全社連からの回答 -

2. 全社連の主張

- (1) 常時 10 人以上の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は「社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 1 号業務」
- (2) 常時 10 人未満の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は「社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号業務」

3. 日行連の考え方

- (1) 就業規則の本来の法的性質は約款であり、「権利義務に関する書類」
- (2) 社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 1 号の「申請書等」に該当するか
- (3) 社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号の「帳簿書類」に該当するか
- (4) 就業規則は社会保険労務士、行政書士「共に」作成できる

4. まとめ

- (1) 業際問題の解決へ向けて

1. 経緯

(1) 社会保険労務士法施行以前～平成 7 年労働大臣官房労働保険徴収課長回答

就業規則は約款であり、それを書面化したものは権利義務に関する書類であることから昭和 43 年の社会保険労務士法施行以前は当然に行政書士が作成しており、社会保険労務士法施行後しばらくは行政書士も従前どおり作成しておりました。

その後、平成 7 年の労働大臣官房労働保険徴収課長回答（平成 7 年 3 月 30 日付労働徴収第 12 号）により常時 10 人以上を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は社会保険労務士の業務であることが一応明確化されたわけですが、少なくとも 10 人未満を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成については触れられていないことから、行政書士も従前どおり作成していたものと思われま

(2) 全社連からの申入れ - 常時 10 人以上の労働者を使用する使用者以外の使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は社会保険労務士の業務 -

平成 24 年 1 月全社連より、「常時 10 人以上の労働者を使用する使用者以外の使用者からの依頼に基づく就業規則の作成について」にて、常時 10 人以上の労働者を使用する使用者以外の使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号に規定する「帳簿書類」に該当することから社会保険労務士業務であるとの厚生労働省労働基準局監督課長による行政解釈（平成 23 年 12 月 21 日付基監発 1221 第 1 号）を受けて、当該業務を社会保険労務士又は社会保険労務士法人でない者が他人の求めに応じ報酬を得て、業として行うことは、社会保険労務士法第 27 条の規定に抵触しているた

め、業務範囲に対する誤認が生じることがないよう行政書士会員に対する周知及び指導の申入れを受けました。

（３）平和的解決へ向けて - 全社連への協議の申入れ及び全社連からの回答 -

日行連では、この申入れを真摯に受け止め、全社連へ協議の申入れを行いつつ、理事会で対応方針を決議するとともに、就業規則作成業務に関するプロジェクトチームを立ち上げ、内部での検討を進めました。また、日行連の見解を学識者の先生方にもお示しし意見を求めるなどの対応を図ってまいりました。

結果、全社連が主張する内容とは異なる見解を持つに至り、両者での協議による解決を図るべく、平成 26 年 9 月 10 日付文書をもって協議の申入れを行いました。一方的に自らの見解を主張するのではなく、あくまでも話し合いによる平和的な解決を望んでの申入れでしたが、全社連からは平成 26 年 10 月 10 日付文書により、当該業務は社会保険労務士の独占業務であり、協議の余地無しとの文書回答があったものです。

また、月刊「社労士」11月号において、「就業規則作成業務について日本行政書士会連合会に対し通告」とした記事が掲載されたことから、無用な混乱を避けるべく、日行連としても会員の皆様にこの業際問題を詳らかにするとともに、ここに日行連の考え方をお示しすることとしたものです。

2. 全社連の主張

（１）常時 10 人以上の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は「社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 1 号業務」

全社連は就業規則作成業務について常時 10 人以上の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく場合と常時 10 人未満の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく場合とに分け、それぞれ社会保険労務士法第 2 条第 1 項の「1 号業務」「2 号業務」に該当し、社会保険労務士の独占業務であるとしております。

まず、常時 10 人以上の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成については、労働基準法第 89 条の規定により就業規則の作成・届出が義務付けられていることから、その作成は社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 1 号に掲げる業務であるとの考えです。

（２）常時 10 人未満の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は「社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号業務」

また、常時 10 人未満の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成についても、作成・届出義務は課されていないものの、労働基準法第 91 条、92 条、93 条の適用を受け、作成した就業規則は第 106 条の規定に基づき備付等による周知義務が課せられていることから社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号の「帳簿書類」に該当するとの考えです。

さらに、これらの解釈については、平成 7 年労働省照会回答及び平成 23 年厚労省照会回答を経て、所管官庁による行政解釈として確定しており、協議の余地はないとしております。

3. 日行連の考え方

（１）就業規則の本来の法的性質は約款であり、「権利義務に関する書類」

就業規則の本来の法的性質が約款であることは言うまでもないところです。そこで、従来、常時 10 人以上の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則についての平成 7 年労働省見解を行政書士の立場から探求することもなく、行政書士の一般的な主要顧客である常時 10 人未満の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則について、「権利義務に関する書類」として行政書士も作成してきたところでした。しかしながら、このたび全社連の指摘を受けたため、行政書士が作成できる就業規則について再度検討したところ、常時 10 人以上の労働者を使用す

る使用者からの依頼に基づく就業規則についても「権利義務に関する書類」として行政書士が作成できるとの結論に達し、学識者の先生方も同様の見解を示されました。

(2) 社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 1 号の「申請書等」に該当するか

全社連は、常時 10 人以上の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成は社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 1 号に掲げる業務であるとしておりますが、ここでいう「申請書等」については「行政機関等に提出する申請書、届出書、報告書、審査請求書、異議申立書、再審査請求書その他の書類」と定義されています。並列関係を示す「その他」ではなく個別に掲記されたものを代表例とする包摂関係を示す「その他の」書類とされており、例示されている書類はいずれも行政機関に対して一定の行為を求めたり報告したりする書類であり、本来権利義務に関する書類である就業規則をそこに読み込むことは無理があると考えに至りました。

(3) 社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号の「帳簿書類」に該当するか

また、常時 10 人未満の労働者を使用する使用者からの依頼に基づく就業規則の作成についても、社会保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号に言う「帳簿書類」は、文理上帳簿としての性質を有する書類を示すものであると考えるのが素直であるばかりでなく、仮に書類全体を示すのであればあえて「帳簿」の文言を付する必要はないはずであり、そこに帳簿としての性質を有しない書類である就業規則は含まれないものと考えます。しかも、就業規則の法的規範性の根拠が事実たる慣習にあることは秋北バス事件訴訟における最高裁判例の認めるところであり、就業規則は言わば労働基準法以前の存在としての性格を有しているので、少なくとも作成が任意である 10 人未満の場合について、監督的規制や周知義務等が及ぶからといって、「に基づく」（社会

保険労務士法第 2 条第 1 項第 2 号）への該当性を承認することは、拡大解釈のきらいがあるのではないかと考えます。

なお、厚生労働省の行政解釈については、あくまでも社会保険労務士法を所管する官庁の解釈であり、そのことをもって総務省が所管する行政書士法の解釈に直接踏み込むものではないと考えておりますが、全社連にとっては一種の有権解釈であることに留意しなければなりません。

(4) 就業規則は社会保険労務士、行政書士「共に」作成できる

以上の検討を踏まえ、就業規則については「権利義務に関する書類」として行政書士が作成できるものと考えますが、現在までの経緯を踏まえると、例えば帰化申請書の作成が行政解釈（昭和 37 年 5 月 10 日自丁行発第 29 号 兵庫県総務部長宛 行政課長回答）により行政書士、司法書士の共管業務となっているように、これを行政書士の独占業務であると主張するのではなく、社会保険労務士と行政書士との共管業務としてはどうかと考えております（ただし、労働基準監督署長宛での届出書の作成については社会保険労務士の独占業務であるため行うことがないよう注意が必要です）。

4. まとめ

業際問題の解決へ向けて

行政書士は、行政書士法第 1 条に謳われているとおり、「行政に関する手続の円滑な実施に寄与し、あわせて、国民の利便に資すること」を目的とした国家資格者です。行政書士から分離した社会保険労務士もまた、「労働及び社会保険に関する法令の円滑な実施に寄与するとともに、事業の健全な発達と労働者等の福祉の向上に資すること」を目的としています。日行連としては、広く言えばともに国民の幸せに貢献すべき立場にあるとの観点から、社会保険労務士・行政書士の共管独占と考えることが妥当と考え、国民目線に立った

解決策を模索してきたところですが、このたびの全社連からの回答を受けて、当事者間の話し合いでは解決はできないと認識し、日行連としての考え方をお示しいたしました。今後は、両者の監督官庁である総務省・厚生労働省に働きかけを行い、解決の方法を探っていきたいと考えます。会員の皆様の御理解と御協力をお願いいたします。

※次号では就業規則作成業務に関するプロジェクトチームの報告書を原文のまま掲載いたします。また、日行連ホームページにも同報告書を掲載いたします。

なお、上記報告書について、兼子仁氏（東京都立大学名誉教授）、阿部泰隆氏（弁護士）、櫻井敬子氏（学習院大学法学部教授）、山田洋氏（一橋大学大学院法学研究科教授）の計4名の学識者から鑑定書をいただきました。全社連には鑑定書も含めて送付しておりますが、公表を前提として作成いただいたものではないため掲載は控えさせていただきます。阿部弁護士、櫻井教授については、いただいた鑑定書とほぼ同旨の内容の記事が「自治実務セミナーNo613・615」（2013年7月号・9月号）に掲載されておりますのでこちらをご覧ください。