

行政書士制度60周年記念懸賞論文

柴田 武

所属会 京都行政書士会

課題 国民が期待する行政書士像

目次 1 はじめに

2 行政書士の原型

3 国民が行政書士に期待するとは

4 行政書士が期待されるための方策

5 おわりに

1 はじめに

昭和26年に行政書士制度が生まれて60年、還暦となり論語に言う「人の言葉が素直に聞ける」「耳順（じじゅん）」の域に達したことであり、世間に認められる社会的に重要な存在に成長したことであろうと思う。次の70年に向かって「思うままにふるまっても道を外れない」「従心（じゅうしん）」の境地に行政書士は進んで行くものと思う。

このような、節目を迎え国民が行政書士に

何を期待しようとしているのか。他士業には期待できない役割を期待しようとしているのか考えて見たい。行政書士会自らも努力しているが、いま一つ「インパクト」のある将来像を提示する必要がある。

私は、国民生活の隅々に行政書士の存在が浸透し「街の法律家」として期待され不可欠な資格として役割を果たすためには、先ず、行政書士の原型から説明し、次いで国民が期待するとは何なのか、行政書士が期待されるための方策とは何なのかについて論じたい。

2 行政書士の原型

行政書士制度の始まりは、明治5年太政官達「司法職務定制」において代書人、代言人証書人制度を制定したところから始まると言われている。司法職務定制は、明治新政府の中央政権化に向けて司法制度を速やかに確立するため司法省の創設が図られた。その下に裁判所、検事局、明法寮を設置し、国民の権

利を擁護するため代書人、代言人、証書人制度を合わせて設置したものとされている。

ここにおいて、今日の原型となる司法制度が確立され、行政書士制度の始まりも、この代書人の中にあるものとされている。代言人は弁護士として発展し、証書人は公証人として今日に及んでいる。

当時の代書人は、裁判所構内で訴訟書類の作成と登記申請代理を主たる業とする司法代書人と、市中において官公署への提出書類の作成、権利義務及び事実証明の関する書類作成を行っている一般代書人が存在していた。

大正8年、裁判所構内において訴訟書類の作成と登記申請代理を行っていた代書人が司法代書人法を制定する運動を行い「司法書士」として法律職としての権能が与えられることになった。

他方、司法代書人法の制定により、司法書士以外の一般代書人は、法律上存在しなくなったため内務省令「代書人規則」で「一般代

書人」として規制されることになった。

戦後昭和26年になって議員立法により行政書士法が制定され、官公署に提出する書類作成、権利義務又は事実証明に関する書類作成を行う「行政書士」として法的に認められることになった。このように見てくると行政書士の前身は、司法職務定制による代書人であると言われているが、やや趣旨が異なるように思えるし、行政書士法の制定においても政府提案によらず議員立法によるものであったことも今日まで行政書士の社会的役割の拡大に多くの問題点を残した。提案者が議員であろうと、政府であろうと問題はないものと思っていたが、近頃の法改正は、政府提案であるという。

このように、明治新政府によって代書人制度が制定されたことに伴い、旧幕府時代に司法制度の一翼を担ってきた庄屋、名主、年寄などの制度は廃止されることになった。また公事師・公事宿と称する訴訟の代行、書類の

代書を業とする者があったが、これも禁止されたが、今日でもよく引き合いが出されるので紹介したい。

公事師は幕府の非公認であったが、訴訟の当事者から依頼を受けて必要な手続きの方法とか、書類の作成とか、訴訟のやり方を教えまた、和解まで行ったと言われている。当然不正・不法行為の温床となり取締りが行われたが、止みがたく当時の人々にとって無くてはならない存在でもあったという。

他方、公事宿は奉行所公認の代書屋であったが、公事師まがいのことをしている場合もあった。公事宿のことを書いた「恵比寿屋喜兵衛手控え」（佐藤雅美著）の中に次のような一節がある。

「出入り（公事訴訟事）については一定の約束事がある。きのうきょう在からやってきましたという田舎者の手にはおえない。そこで宿によっては、片手間に公事訴訟事の相談にのり、あれこれ世話をやくようになった。

お上にとってそれは都合のいいことで、いつしか宿の公事訴訟事の世話焼きを公認するようになった。喜兵衛の宿「恵比寿屋」もそんな公事宿の一つである」

公事宿の費用は「筆墨料に紙代、紙代もばかになりません。さらに私どもがいただく筆立料（訴状等の代書料）これは一本につきいくらかというようにいただきます。宿として御役所に付き添って行く付添料諸々あわせると十両や十五両は楽にかかります。差添人になっていただく方の費用もなにくれともたねばならない」

訴訟にかかると複雑な手続、その高額な費用については今日と少しも変わっていないことが解かる。お上（奉行所）の定める公事事の手続きは、素人ではとても対応できないことが解かるが、では、今日はどうかであろうか。

「否」と答えない。もちろん、幕府時代と今日とは大きく社会制度は異なり、司法手続、行政手続とが分かれていないので比較できない

い。公事師・公事宿が代書人の源流になったのではないかとも言われているが、その性格や社会的評価は大きく異なっている。

ここで、時代を大正の頃の代書屋について話題を移したい。今日の行政書士の原点が見えるようである。上方落語に「代書屋」がある。作者は、桂米團治であり、今から71年前の1939年（大正14年）頃創作されたと言われている。

桂米團治は落語家になるまで、代書人を営業していた経験からこの落語を創作したものと言われている。あらすじは、代書屋今で言う行政書士は、当時法的な書類だけではなく、手紙の代筆とか履歴書の代書までした。

上方落語「代書屋」のひとつコマを通じて当時の代書屋の姿を見てこれからの行政書士のあり方の参考としたいと思う。桂米團治は、公文書の作成は苦手な賞状や書状書きばかりをしていたと言う。その頃の情景を想像し、暫し落語の世界に入って見ることにしよう。

… …

ある日、六法全書の前で机に向かって陣取り、小難しい顔で客の来るのを待っている。代書屋は落語家になる前の桂米團治である。

「儲かった日も代書屋の同じ顔」川柳というものは、なかなか面白いところに目を付けるもんで、そお言われてみますと、この代書屋さんという商売は「今日は儲かった」というて、あまり嬉しそうな顔をしている人おません。たいてえ陰気な顔をして机にもたれて店番をしている、てなもんで…

「客」こんにちは」

「代書屋」はい

「客」あのお、おたく代書屋はんでんなあ？

「代書屋」へえ、うちは代書屋ですが

「客」あのお、あんたどこ、あれ書いとくなはるかなあ？ 紙の上に字をかくやつ

「代書屋」うちは、大抵、紙の上に字い書きまんねん…何です？

「客」 いえその、ジレキシヨとか、ギレキシ
ヨとか言うのん

「代書屋」 ああ、履歴書ですか。へえ、書か
していただきま

「客」 買いとおくなはるか、さよか。いえ、
あんたどこ書いてくれなんだから、どない
しょう〜かしらん思ってたんでへえ、その
履歴書ちゅうのん持って来い言われたん
だ。家帰って嬢（かか）に言うたら「う
ちに、そんなもんないで」こない言いま
んのんで「何やったら、隣り行て借りて
こおか」言うて、となりに行たんだ。

「客」 隣の人がまた親切な人でな、家中探し
てくれたんだ。おまけに、仏壇の引き出
しまでひっくり返して探してくれたけど
おまへん

「代書屋」 よおそんなアホなこと言うてるわ
…、履歴書をあんた隣へ借りに行く人お
ますかいな

「客」 へえ、へえ、そおだんねんて。それで

とを実に身軽に依頼している姿が見られる。

行政書士は、日本経済の成長とともに高度化した社会に対応した官公署への提出する書類作成、権利義務及び事実証明に関する書類作成を担ってきたが、国民からすると、行政書士の原点は落語のような関係であってほしい気持ちが強いのではないだろうか。

今日でも、年配者は行政書士を代書屋と表現し、行政書士の中でも「代書屋」であるとホームページなどで表しているところも見られ、世上、代書屋と言われている場合もあるところみると、案外行政書士には「代書屋」という表現が合っているのではないかと思えるのである。

3 国民が行政書士に期待するとは

次に、行政書士が国民から期待されるのはどのようなことなのか。どのような内容なのか、どのような仕事なのか、どの程度の責任なのか。

言い換えれば、他の士業には無い物なのかあるいは、同じようなものなのか、判然としない。漠然としている。行政書士に期待されること、行政書士側から国民に期待してほしいこと、はたまた、行政書士に期待されないこと、期待していないことについて国民側と行政書士側に期待度について「乖離（国民との隔たりに言う。言い換えれば国民から見て行政書士の業務内容について、知らないため仕事の依頼をしていいのか、どの程度やってくれるのかについて、行政書士と国民との間の意識に隔たりに感じること）」が無いのかあるとすればどのような乖離なのかについて、行政書士の主要業務である①官公署に提出する書類の作成とその代理、相談業務②権利義務の関する書類の作成とその代理、相談業務③事実証明に関する書類の作成とその代理、相談業務、について考えてみたい。

(1) 官公署に提出する書類の作成とその代理、相談業務について

会社設立及び建設業許可申請について検証してみたい。会社設立については会社法第1章設立で要件を定め商業登記法によって登記申請手続きを定めているが、行政書士は登記申請手続きを行うことは制限されている。

会社設立を依頼する国民からすると設立要件を満たすことにより設立できるのであり、設立した会社が株主、債権者その他の利害関係人から会社法第824条に基づく会社の解散命令（会社の設立が不法な目的に基づいてされたとき）会社法第828条に基づく会社設立無効の訴え等は国民が会社設立を行政書士に依頼した時点においては想定外事項であり、依頼を受ける行政書士においても同様である。この意味においては、期待される内容について乖離は無いものと言えよう。

次に、建設業認可申請について考えて見よう。許認可には、①一般的な禁止事項を解除又は権利を設定する許可、認可、免許、承認等②特定の行為等があらかじめ定められた基

準に該当するか否か審査しこれを公的に証明する認定、検査、登録等③一定の事実を行政庁に知らせ行政庁は原則として事実を受理又は確認する届出、報告等。

また、許認可等の行政手続きについて行政手続法により①申請に対する処分（標準処理期間の設定、すみやかに審査、拒否理由の開示、情報の提供）②不利益処分（聴聞手続と弁明手続を行う意見陳述の機会の付与、不利益処分理由の開示）③行政指導（任務又は所掌事務の範囲を逸脱したものの禁止、相手方の任意の協力による実現、従わないことを理由とする不利益取扱いの禁止）について基本原則が定められた。建設業許可申請は、特定の権利（建設業）を設定する行為に該当し、その手続きは建設業法で定めている。

許可要件は①経営業務の管理責任者としての経験を有する者であること。②営業所ごとに専任の技術者を配置していること。③請負契約に関し不正又は不誠実な行為をする恐れ

があきらかな者でないこと。④請負契約を履行するに足りる財産的基礎又は金銭的信用を有していること。⑤過去において一定の法令の規定等に違反した者でないことであるが、申請内容が不正、虚偽でない限り要件に合致する限り許可されることに国民と行政書士との間に乖離の発生は少ないものと言える。

言い換えれば許可申請という法定の許可要件を満たすことに国民と行政書士の間の意識の違いは無いといえる。このことは、他の許可、認可、認定、登録、届出、登録等についても異ならないと思う。

では、どのような場合に乖離が生じるのであろうか。国民との乖離が生じるのは法定の要件の前提となる業務知識、即ち民法、会社法、建設業法等の法律知識、財務諸表等の会計知識、申請を行おうとする者の経営方針、業界知識について、理解のレベルが違うことにより後日のトラブルとなり期待度が剥がれることになりかねないことである。

会社設立の場合、機関設計は設立しようとする経営者のイメージが反映されるが、その理解を無くして作成した定款は後日の紛争の基になる。また、建設業許可申請においても財産的基礎は財務諸表、経營業務管理責任者は商業登記簿の知識が不可欠であるが、このような知識を欠いた申請はトラブルの基ともなる。

言い換えれば、行政書士には、法令に定める要件を文理的に理解するにとどまらず、豊富な事務処理ノウハウを整える必要がある。

この点について、国民との「乖離」があるとするならば、行政書士会は1万種類に及ぶ許認可の業務処理マニュアルを整えるべきとは言わないが、せめて上位100種類程度の業務処理マニュアルを制定する支援体制を取るべきだと提案したい。業務研修も実施されているが、ベテランの豊富な業務経験知識を書類棚から出して、新人の業務能力の向上に役立てるべきであると提案したい。国民から

期待されるということは、行政書士の経験年数を斟酌してくれないということである。

(2) 権利義務に関する書類の作成とその代理、相談業務について

権利義務に関する書類とは権利の発生、存続、変更、消滅の効果を生じさせることを目的とする意思表示を内容とする書類を言う。

この業務の中で主要な位置を占めるのは、契約書の作成である。契約は契約自由の原則のもと①契約相手方の選択②契約の締結③契約の内容④契約の方式を自由に行えることをいう。しかし、この原則には民法第1条基本原則、民法91条公の秩序に関する規定等多数の強行規定に反することは契約の無効となる。その中には独占禁止法等の公益に関する規定、借家借家法、消費者契約法、労働基準法等の経済的弱者保護に関する規定、会社法等の会社組織に関する規定等が多数あり契約自由の原則を修正する強行規定を知って業務

を行う必要がある。

契約書の作成は、深い法律の知識を始めトラブルの発生を予測する能力が欠かせないものがある。経験が豊富な行政書士ならば容易なものであるとは思えるが、そのような行政書士ばかりとは言えないと思う。「神ならぬ身」としては避けられないものがある。

この分野は、許認可業務とは大きく異なり国民が期待するものとの乖離の発生が避けられない。法律知識の習得を始め業務知識、社会常識は当然として弁護士等との提携も必要な事と言えるが、私は行政書士が等しく国民の期待に答えるためには、行政書士会が主体となって契約書作成等のための業務マニュアルの作成が必要であり、法的な疑問に答えるアドバイザー制度の創設が必要と思う。

アドバイザーは、外部アドバイザーとして訴訟対応のための弁護士等と、内部アドバイザーとして経験豊富な行政書士を複数名設置する。特に、行政書士については、第一線を

引退し後進指導に熱意のある方、あるいは新人であっても行政書士登録以前の業務が豊富な方で比較的時間的経済的余裕のある方が望ましいと思う。アドバイザーの担当範囲は、行政書士からの相談にアドバイスすることである。

(3) 事実証明に関する書類の作成とその代理
相談業務について

事実証明に関する書類とは、私たちの実生活に交渉を必要とする事実を証明するに足りる文書であり、実施調査に基づく各種図面類
会計帳簿、財務諸表等があげられる。

この業務の特色は、官公署への提出書類の作成、権利義務の書類の作成を行うためには不可欠の分野であると考えられるが、国民が期待する度合との乖離は大きいと思われる。行政書士として事実証明に関する書類の作成を主力業務とすることは難しいのではないかと思われるので、この業務の事例を行政書士

会において集約して「事例集」にして纏めることを提案したい。

今日では、落語「代書屋」で述べた履歴書の作成のような依頼は無いものと思えるが、代書屋と呼ばれていた時代は、事実証明に関する書類の作成は、案外比重を占めていたのではないか、と思われる。これからの高度情報化社会にとって重要な分野であるものと思われる。未知の分野であり行政書士としては研究できるものがあると思う。

4 行政書士が期待されるための方策について

今まで、国民が行政書士に期待するもの、期待しないもの、期待できないものと、それに対応して行政書士ができることとの間に生ずる乖離について、主な業務について論じてきた。では、その乖離を少なくするために必要とされる方策について、本論文中既に述べた部分あるが改めて説明したい。

(1) 業務遂行マニュアルの作成について

現在、行政書士を開業した人のため、あるいは、現に開業している人の業務能率向上のため体系的な業務遂行マニュアルは制定されていない。確かに、行政書士会においてアップデートなテーマについての研修会、大学と提携した講座、必須研修会等が開催されている。その時々テーマを研修することは当然大切なことであるが、国民が期待する行政書士が業務を行うためには、基本事項、業務処理手順、他士業との競合点、関係法令、官公署に提出する書類の作成、権利義務に関する書類作成及び事実証明に関する書類作成方、行政書士に關係する業界動向等を網羅した体系的な業務処理マニュアルが必要になってきていることだと思ふ。

マニュアルは業務経験の豊富な方の蓄積されたノウハウをご提供頂き、そのノウハウは行政書士の地位向上のための無形財産として捉え、個人として保有している価値ある財産

を国民が期待する行政書士のために使用することにご理解を頂ければと思います。マニュアルは上位100業務について作成し、行政書士の「バイブル」とし常に「座右の書」として活用すれば、国民が期待する行政書士像を実現できる第一歩になるものと思います。

(2) アドバイザー制度の創設について

行政書士が行うことができる官公署への提出書類、権利義務に関する書類及び事実の証明に関する書類は抽象的であるため業務範囲は広範囲なものとなる。官公署への提出書類についても国又は地方公共団体等の業務を全て知り尽くすことは困難なものがあるほか、行政書士法において他の法律（弁護士法、司法書士法等）において制限されている業務については行うことができないという業務制限規定がある。このため、行政書士は弁護士、税理士等との提携が必須であるとも言われている。これに対応するため行政書士が自ら弁

護士、司法書士、税理士等との提携関係を構築している。しかし、全ての行政書士が人的場所的、経済的等の理由からこのような提携関係を構築できるものではない。巷間で弁護士法違反事件が後を絶たない。司法書士等との競合問題が発生する。

これは、当該行政書士の業務に対する姿勢の問題が問われているのであるが、行政書士法において業務制限規定があるにもかかわらず、行政書士会はその問題の解決を行政書士個人の力量（弁護士等との提携）に委ねており、行政書士会として組織的な対応すべきではないだろうか、と思える。

世間の動きはますます複雑化し、法律では規定していない、学説・解釈が定まらない問題が浮上している。このような高度な問題に対応できるアドバイザー制度を設置することは国民が期待する行政書士への責務であろうと思う。

具体的には、外部アドバイザーと内部アド

バイザーの２種類を置く。外部アドバイザーは、行政書士会が費用負担し弁護士等を複数選任する。行政書士は、何時でも業務制限にかかわるもの、訴訟に発展しそうな業務処理等について相談しアドバイスを受けることができることとする。

他方、内部アドバイザーは、行政書士であって業務経験の豊富で経済的、時間的余裕があり業務の深度化、研究、後進の指導等に意欲のある方。又は経験年数が浅くても行政書士登録以前の業務経験に優れたものがある方に委嘱する。人数は問わない。行政書士は、何時でも業務処理方法等について相談しアドバイスを受けることができる。相談内容は随時会員に公表し、万一、アドバイスによって訴訟等に発展した場合は支援行えるよう制度作りを行う。このアドバイザー制度は、従来行われている相談等を廃するものではありません。今後、さらに複雑化高度化し国民が求める行政書士に期待に答えるためには、行政

書士会として組織的に体系化した制度が必要と考えます。

(3) 行政書士の名称について

行政書士業務は、官公署への提出書類の作成という「代書的」業務から書類作成代理人となること、書類作成の相談を行う「法律家」としての比重が大きくなって来ている。また、行政的分野の業務も意見陳述代理権が認められ一段と「法律家」としての色彩が強くなってきている。

しかし、巷間では代書屋という表現が根強く用いられ、行政書士のなかでもそのような表現を使用されていることを見受けられている。明治5年代書人制度ができ、以来、司法書士が分かれ、そして社会保険労務士が分かれているが、行政書士だけは「代書屋」という表現が根強い。これは、国民の中に未だに行政書士業務は「代書的」であるという認識が深いことを示し「街の法律家」して十分に

浸透していないことを示している。軽視すべきではないものと思う。明治5年に代言人代書人、証書人制度ができ代言人は弁護士に証書人は公証人となり、代書屋という表現を行政書士に使用する風土を今一度検討に値するものと思う。

反面、「行政」という表現は、「行政権」「行政官庁」との違いが分かりにくく、行政官庁への許認可業務を行うという意味において理解しやすいが、権利義務に関する書類作成、事実証明の関する書類作成という分野になると「行政」という表現から連想できない近づきがたい印象を与えていないだろうか。

「名は体を表す」と言う。国民から行政書士の業務が「一見して」わかる様な名称を検討すべきと思う。例えば「総務書士」（その意味は、世の中の総（すべからくを）務（つとめる）仕事をする。即ち、国民が暮らしやすい環境を整え、円滑に行われるよう全ての法的サポートを行う）に変更することはどう

でしょうか。

(4) 社会貢献について

行政書士会においては、成年後見制度をめぐって成年後見サポートセンター等の設置、各種の公的機関への委員の参加が伝えられているが、その参加方法について行政書士会としてどのような対応を取ろうとしているのか又その人選はどのように行われているのかを明確にする必要がある。

これから、積極的に社会貢献をすることは国民が期待する行政書士にとって重要なことと思う。このためには行政書士の埋もれた経験知識を網羅した「人材バンク」制度の創設が必要と思う。

なぜなら、行政書士は官庁、会社等の業務経験が深い方が多く多様な人材が多いのが特色であると思う。一概に行政書士経験年数だけをもって判定することは良くないと思う。

行政書士の将来の役割の拡大を図ることを

見据えると、社会経験の豊富な経済的、時間的に余裕のある行政書士の無償の行為に期待する分野が多いと思う。協力方を御願ひしてはどうかと思う。

(5) 資格の統一について

これからの社会は、情報化が進み国民からの期待度も強くなり、資格の業務範囲を超えた依頼が増加するものと予想される。国民が期待しているのに資格で認められていない。あるいは、業務の制限規定があると言った理由で期待に答えた業務を行えないとするならば、どのような方策を考えたとしても無益であろうと思う。もちろん、行政書士会として、行政書士に課せられた業務制限規定を撤廃、緩和、変更させるための活動を行っている。

しかし、世の中の動きは、将来的にこのようなことだけで対応できるものであろうか。複雑化する社会の中に細分化された資格が存在し資格間の職域論争という争いをすること

が、国民の権利の擁護に寄与し国民の救済につながるものであろうか。疑問を呈したい。

この際、明治5年の司法職務定制に立ち戻り行政書士、司法書士、社会保険労務士等が大同して10年後には統一資格「法務士（仮称）」といったものを目指すべきではないだろうか。三つの資格が統合すれば10万人程度の法律家集団が出来上がり、全国の隅々まで等しくあらゆる法的問題に国民の期待に応えることができると思う。そのイニシアティブを行政書士会が取ることを期待したい。そのためには、統一のため行政書士として他の資格に負けないため業務遂行能力を向上させなければならないことは当然である。

また、公務員経験、税理士等による行政書士資格の無試験登録を廃止とすべきである。

このことは行政書士だけのことではないがこの際、試験を受けて資格を取り生計を立てるという基本に立ち戻るべきと思う。国民生活が複雑化、高度情報化社会に向かおうとす

る現在このような無試験登録の役割は十分果たしたものであると思う。

5 おわりに

私は、行政書士の未来は毎年多くの若い人たちが受験し行政書士の開業を目指している実態から極めて明るいものと思う。しかし、他方、新規開業し経済的に自律することは困難を伴っている。行政書士会は、自立への支援を図らなければ行政書士の将来への展望が開けられないのも事実であろうと思う。そのためには、提案した方策の実現が必要不可欠のものと思う。

私は、国民が期待する行政書士像は、落語「代書屋」に登場する代書人のように、敷居が無く、誰でも、何時でも、気軽になんでも話せる、相談できる、そして日常の書類から専門的な書類まで幅広く仕事をする庶民的な行政書士にあるのではないかと思います。

完

