

# 法律専門職の軌跡と将来像

行政書士を中心に

三 木 常 照\*

目 次
問題の所在
法律専門職の歴史
業 際 問 題
提 言

## 問題の所在

現在、行政書士をはじめとするわが国の法律専門職が社会的に大きな関心を呼んでいる。いうまでもなく、司法制度改革、規制改革、急速に進みつつある ICT (Information and Communication Technology 情報通信技術) 化<sup>1)</sup> によって、それぞれの専門職が新たな岐路に立ち、依頼者である国民からの期待にどのように応えていくべきかを真摯に検討する時機であるからである。

わが国の「司法制度改革」の目的は国民により身近な司法へのアクセスを容易にすることも、その一つであった。また、われわれ法律専門職のあり方も業務範囲や依頼者である国民との関係から見直す段階が来ており、刑事事件での裁判員制度が導入されるなど、従来よりも増して、今ほど国民が「司法」・「行政」全般に注目している時代はないといえるかもしれない。

---

\* みき・つねてる 京都府行政書士会副会長・京都学園大学法学部非常勤講師

2004年に法科大学院が誕生し、当初の予定では2007年以降、毎年約3,000名の弁護士が輩出される予定であったが、さまざまな要因で思うようにその数は伸びず、日本弁護士連合会や各地の弁護士会の意見などにより、法科大学院そのもののあり方が見直されようとしている。また、司法修習生の給費制存続課題も浮上している。さらに、資格者の人口問題<sup>2)</sup>や就職問題<sup>3)</sup>も大きな課題となっており、今こそ日本の「法学教育」そのものが問われ出しているともいえる。

わが国の隣接法律専門職は行政書士をはじめ細分化されている。この背景としては、高度で複雑多岐に発展した社会情勢とM・リップスキーが述べる<sup>4)</sup>現場官僚のリソースの少なさや緊張を強いる職場環境のため、自らの業務を軽減してくれる所管資格者を優先し、また公務員退職者の資格特認制度など省益が絡む問題でもある。各法律専門職が国家試験によって能力担保され、その業務分野の専門家として、社会に貢献している事実もある。片や利用する国民側からは細分化され、利用者の視点では、分かりづらいとの意見もある。依頼者である国民に法律専門職の士族は身近で真に役立っているのか。ややもすれば行政の割拠主義に国民、士族とも振り回されているのではないかというテーマも重要な課題である。筆者は行政書士であるので、行政書士を中心に法律専門職の歴史を振り返り、簡単に諸外国制度との違いも比較してみる。次いで、わが国の規制改革会議における資格制度の論点を確認し、最後に、国民にとって利用しやすい法律専門職のシステムについて提言をし、結びに換えたい。

行政書士法は1951(昭和26)年、議員立法により制定され、2011(平成23)年2月22日、法制定60周年を迎えた。近年では、2008(平成20)年に行政書士の聴聞代理権(行政手続法・許認可に係る不利益処分時)取得<sup>5)</sup>、行政書士会の課題としては、裁判外紛争解決手続ADR(Alternative Dispute Resolution)の法務省認証<sup>6)</sup>や2010年には、「官民からの業務受託」についての総務省見解<sup>7)</sup>が出されるなど、その間も行政書士業務そのものとそれを取巻く環境が大きく変化した。

## 法律専門職の歴史

### 1 法律関連「士」族

行政書士の業務は権利義務（契約書・遺産分割協議書等）、事実証明（財務諸表・図面類等）、官公署に提出する文書（許認可申請・届出等）の作成・提出代理などである（行政書士法第1条の2第1項、第1条の3）。その中でも圧倒的多数は許認可申請である。したがって、行政書士の存在根拠は許認可行政があることを先ず、述べておきたい<sup>8)</sup>。わが国の法律専門職は諸外国に比べて、細分化<sup>9)</sup>しすぎ、それが国民に不便さをもたらしている。ここで問題となるのが、その手続の煩雑さである。

たとえば、あなたが個人事業主で建設業<sup>10)</sup>（建築一式工事業）を営んでおり、業績が好調なため株式会社を設立し、土地を購入し新社屋を建て、社員を雇用し事業を拡大し、民間工事だけではなく、国や自治体からの公共工事受注したいと考えているとしよう。土地の所有権移転・建物保存登記は司法書士、建物新築表示登記は土地家屋調査士、株式会社設立は行政書士・司法書士、社員の社会保険手続は社会保険労務士、建設業の営業許可、公共工事入札参加資格申請<sup>11)</sup>は行政書士、法人税の申告は税理士と、さらにその土地が農地（田・畑等）であれば、農地転用手続は行政書士、土地地目変更登記は土地家屋調査士にと、このように手続が際限なく各士族が関与する。

あなたは、建設業を経営するには許可、登録、届出などが要るかもしれないであろうということは思いつくだろう。ではどのような手続が必要なのか、どの役所（行政）に行ったらいいのか、どのような書類が必要なのか、何か資格は要るのか、費用はかかるのか、わからないことだらけである。そこで許認可は行政書士に、これが税金の話なら税理士に、登記に関してなら司法書士となる。このように手続きを本人に代わって行うのが「士」（さむらい・し）族・業とよばれる人々である。行政書士をはじ

め法律専門職である「士」族の種類とその主たる業務を示しておきたい。

法律関係の資格者(主なもの)「士」・「士」族・業

所管庁	懲戒権者	資格
総務省	都道府知事	行政書士.....許認可, 契約書等 紛争性のない法律事務等(申請取次行政書士 <sup>12)</sup> .....入管手続)
法務大臣	法務大臣	公証人.....公正証書, 定款等の認証事務
内閣府(金融庁)	内閣総理大臣	公認会計士.....監査, 財務, 会計業務等(ADR代理)
法務省	法務局又は地方法務局の長	司法書士.....不動産・商業登記, 供託等(認定司法書士.....簡裁訴訟代理, ADR代理)
厚生労働省	厚生労働大臣	社会保険労務士.....社会・労働保険関係事務等(特定社会保険労務士.....個別労働紛争のADR代理)
財務省(国税庁)	財務大臣	税理士.....税務書類の作成, 税務代理等
法務省	法務局又は地方法務局の長	土地家屋調査士.....測量, 不動産表示登記等(認定土地家屋調査士.....筆界のADR代理)
国土交通省	国土交通大臣	不動産鑑定士.....不動産鑑定評価等
無	弁護士会(弁護士自治)	弁護士.....訴訟代理, 一般法律事務等(申請取次弁護士.....入管手続)
経済産業省(特許庁)	経済産業大臣	弁理士.....特許, 実用, 意匠, 商標に関する業務等(ADR代理)

(各資格者の業務範囲を確定したものではない 入国管理及び難民認定法に基づく在留資格<sup>13)</sup>手続等)

行政書士法

(目的)

第1条 この法律は、行政書士の制度を定め、その業務の適正を図ることにより、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する。

（業務）

第1条の2 行政書士は、他人の依頼を受け報酬を得て、官公署に提出する書類（その作成に代えて電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下この条及び第19条第1項において同じ。）を作成する場合における当該電磁的記録を含む。以下この条及び次条において同じ。）その他権利義務又は事実証明に関する書類（実地調査に基づく図面類を含む。）を作成することを業とする。

2 行政書士は、前項の書類の作成であっても、その業務を行うことが他の法律において制限されているものについては、業務を行うことができない。

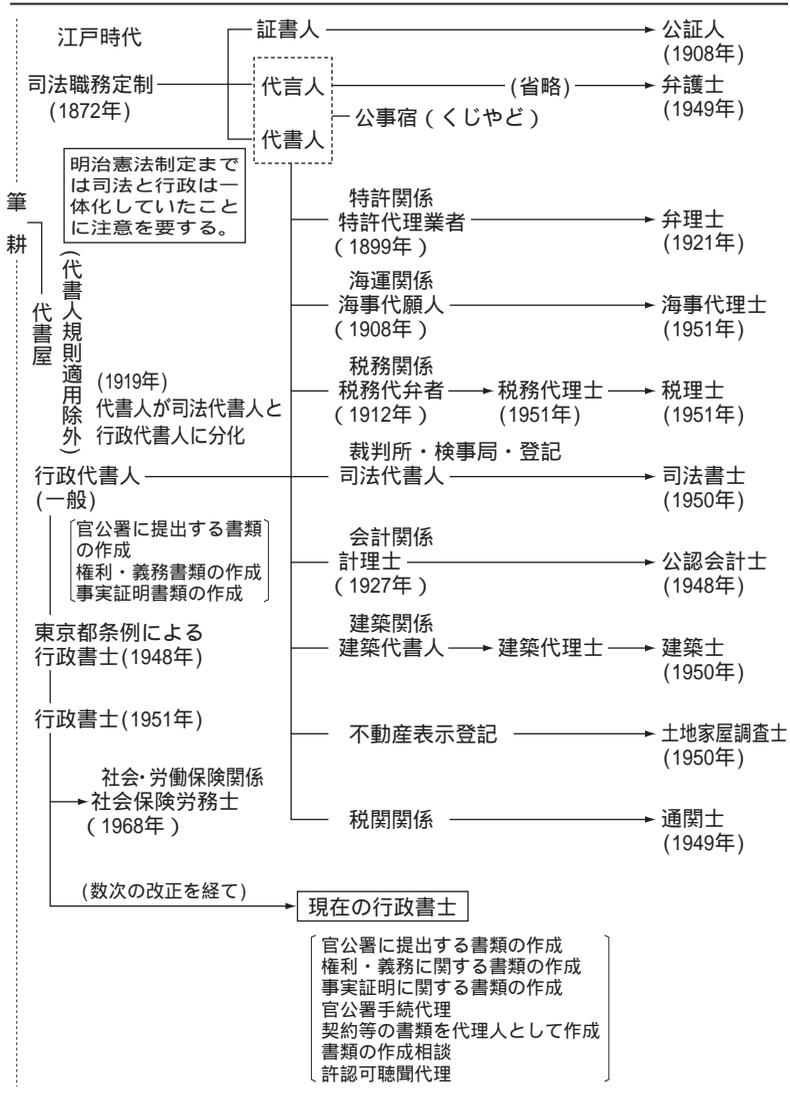
第1条の3 行政書士は、前条に規定する業務のほか、他人の依頼を受け報酬を得て、次に掲げる事務を業とすることができる。ただし、他の法律においてその業務を行うことが制限されている事項については、この限りでない。

1 前条の規定により行政書士が作成することができる官公署に提出する書類を官公署に提出する手続及び当該官公署に提出する書類に係る許認可等（行政手続法（平成5年法律第88号）第2条第3号に規定する許認可等及び当該書類の受理をいう。）に関して行われる聴聞又は弁明の機会の付与の手続その他の意見陳述のための手続において当該官公署に対してする行為（弁護士法（昭和24年法律第205号）第72条に規定する法律事件に関する法律事務に該当するものを除く。）について代理すること。

2 前条の規定により行政書士が作成することができる契約その他に関する書類を代理人として作成すること。

3 前条の規定により行政書士が作成することができる書類の作成につ

行政書士の沿革



『行政書士の役割』17頁より出典

いて相談に応ずること。

「行政書士法」より抜粋

## 2 歴史から見た「士」族

行政書士は法律実務家であるが、弁護士、司法書士、公証人も法律実務家である。ここでは、『行政書士五十年史』<sup>14)</sup>と清宮寿朗の著書<sup>15)</sup>により行政書士を中心とした「士」族制度の立法背景および経緯について考察してみたい。

司法職務定制の「代書人」

行政書士のルーツ

行政書士は長い歴史を持っている。明治時代の「代書人」、さらにたどれば江戸後期の町村役人や「公事師」にさかのぼる。

1872（明治5）年、明治政府の司法省は太政官の布達により「司法職務定制」を発表し、わが国の司法省の組織構成を明らかにした。当時は裁判所も警察も司法省に属していたことに注意しなければならない。

この「司法職務定制」の中に「証書人」（現在の公証人）、「代言人」（現在の弁護士）、代書人（現在の司法書士・行政書士）という職制が第10章に創設されたのである。

証書人、代言人、代書人は外国の制度に倣ったものとされているようだが、1873（明治6）年の島根県代書人布達は江戸時代の制度が土台となっていることもその存在が示している。

では、代書人にはどのような人がなったのだろうか。地方では戸長（後の町村長）が兼任してもよいとの通達もあるが、東京の例として知られているのが、1882（明治15）年9月に開業したという東京・江東区の仕事務所の初代辻貞兼氏である。同氏は、元上総・久留里藩の祐筆職にあったが、1871（明治4）年7月の廃藩置県で失職したという。他にもこうした元士（もとさむらい）があったと思われる。

ところで、1876(明治9)年に代言人規則が制定されたが、代書人については、司法省は規則を制定していない。1877(明治10)年2月19日の右大臣若倉具視名の太政官布達第32号「司法省職制章程並検事職制章程別冊」で、司法省章程第9として代書代言人の監督および許可が規定されていることから、監督官庁は司法省であることが分かる。

この頃すでに、1873(明治6)年の訴答文例での代書人強制主義(代言人の代書禁止)が、1874(明治7)年の「代書人用法改定」の布達で任意主義に改められている。

#### 警察が内務省に移管

1873(明治6)年11月に内務省が設置され、司法省から警察が移管されたのである。代書人の許可については、明治30年代に各地で代書人取締規則(東京は警視庁令)が制定されているが、それ以前にも警察の許可を要したという説があり、詳しいことは不明である。

この頃になると、代書人の品位が問題となり、特に裁判所構内代書人は、客引きや違法すれすれの行為をしてひんしゆくを買い、弁護士会が代書人規則の制定を決議するという事態となったのである。

この裁判所構内代書人の他に、郵便局や警察署、府県庁、市役所等にも代書人がいたことが明らかなようである。

#### 司法代書人が分離

明治から大正にかけての代書人の品位問題が契機となり、司法省が法案を作り1919(大正8)年に司法代書人法(後の司法書士法)が成立し、代書人から司法代書人が分離独立したのである。このため、翌1920(大正9)年に内務省令で行政代書人の規則「代書人規則」が制定された。

では、江戸後期から制度の沿革を詳しくみていこう。この時代は行政官庁と司法官庁の区別がなかったことに留意しなければならない。役所は行政官庁であると同時に裁判所であり、よって、江戸時代の「訴訟」には、訴願の意もあった。江戸時代の文書には両者を区別して、訴訟ならびに諸

願と明記したものがあるが、「訴訟」なる語をこの両者を含んだ広い意味に用いた例も決して少なくない。

### 「江戸後期」

先にも述べたように、法律実務家の歴史をたどると江戸後期の町村役人や「公事師」に行き着く。公事師についても述べておきたい。幕政機関の最上位である老中、若年寄、三奉行（寺社、江戸町、勘定）については多くの研究業績が残されているが、幕政機構の末端である公事師を題材とした研究論文は、管見の限りでは、瀧川政次郎著の『公事師・公事宿の研究』<sup>16)</sup>が最も詳細に記されている。公事（くじ）の意味は(一)朝廷の儀式、(二)労力を以ってする租税の一種、(三)訴訟事件の三義である。江戸時代の公事師といえば、他人の為に訴訟技術を供与する職業者を意味した。公事宿は、公事訴訟人を宿泊せしめる旅館である。公事師の訴訟事務は、出入物（民事訴訟）に限られていて、吟味物（刑事訴訟）はその範囲外であった。京都の公事師・公事宿で有名な「二条陣屋」の主人公事師小川平右衛門は京都町奉行の与力同心や牢座敷の雑色等に袖の下を贈ることによって、獄囚をその親戚故旧と会見せしめていたから、公事師も吟味物と全く無関係であったわけではない。

公事師が公許されていた営業は、公事宿に公事訴訟人を宿泊せしめて宿泊料をとることと、公事訴訟人の依頼に応じて訴状、願書等代書して代書料をとることであった。また、官辺から命ぜられていた公務は、公事訴訟人に達する法廷召喚状である差紙（さしがみ）の伝達と、逃亡の虞のある公事訴訟人の身柄を預かる宿預（やどあずけ）と公事訴訟人に付き添って指定のときに指定の場所へ案内することの三つであった。

江戸時代に、こうした法律実務家が登場してきた背景には、社会の情報化があった。この時代の情報化を担ったのが紙（書類）であった。

身分関係や相続関係, 個人間における権利, 義務関係の処理なども書類で処理されるようになった。

たとえば, 大都市においては, 「権利・義務に関する書類」の作成が重要になってきた。これまでの特定市民階層(名主・庄屋等)だけで庶民全体の書類業務を回すということは不可能となってきたことが専門職である公事師の背景だと考えられる。町や村の共同体として制度化され, 庶民出身の町役人や村役人も登場し, 書類処理の業務を行うようになってきた。

この町村役人が江戸後期における法律実務化の主流を占めるに至るわけであるが, 奉行所に提出する請願書類を庶民に代わって作成する「町の法律家」も登場する。これが「公事師」である。

#### 「明治憲法制定前」

明治時代に, 「代書人」が法制化される歴史をみる前に, 明治時代の法制度はフランス法の影響が強かった。フランス法的近代市民権思想が法制度に強く反映される。警察や陸軍の制度さえもフランスの制度を模倣し, 明治時代初期, すなわち明治憲法が制定されるまでの法制度が, 比較的フランス法と英国法の強い影響の下で形成されたといふことは, 注目に値する。

1872(明治5)年8月3日には「司法職務定制」(太政官無号達)が公布される。司法省設置の翌年のことである。

この「職務定制」によって, 代書人, 代言人, 証書人という在野三法曹が誕生するのである。代書人・代言人の制度は, 英国のソリシター(事務弁護士)とパリスター(法廷弁護士)の二元主義的弁護士制度をフランス経由で導入したものであり, したがって, 代書人は英国の事務弁護士に対応するものであった。ちなみに, 証書人は土地の売買や担保の認定等の訴訟手続を専門とする法曹として誕生しており, 現在の公証人の原形となっている。当時, 失業していた多くの士族が,

この代書人・代言人・証書人の職に就いたといわれている。もちろん、江戸時代後期に活躍していた町村役人や公事師も、各専門分野に応じて代書人・代言人・証書人になっていったわけである。

さらに、1873（明治6）年7月には「訴答文例」（太政官布告第247号）が発布される。前述した「司法職務定制」においては、代書人・代言人の制度は明記されたが、その職務機能については明らかにされていない。代書人・代言人の職務機能を初めて明文化したものが「訴答文例」である。この訴答文例は、代言人（弁護士）について、訴訟手続上の口頭主義を担保するものとして規定している。

他方、代書人は、同じく訴訟手続上の書面主義を担保するものとして規定されている。ただ、原告、被告ともに、「代言人の選任については任意的である」としているのに対して、「代書人の選任については強制的である」とされていた。したがって、原告・被告は必ず代書人を選任し、代書人は訴訟関係書類や答弁書関係書類を作成していたことになる。

1874（明治7）年7月には太政官布告第75号「代書人用法改定」が発布される。「代書人用法改定」によれば、代書人選任強制の制度は撤廃し、代言人・代書人とともに、その選任は任意とした。そして、代言人・代書人の代わりに、親戚や朋友を差添人（代理人）とすることも認められるようになった。このような改定により代書人の社会的地位は後退することになった。しかし、代書人が日本型事務弁護士として地位と機能を有する法律専門家であることを公的に確認されたことの意義は大きい。

#### 「明治憲法制定後」

1889（明治22）年には、「大日本帝国憲法」（明治憲法）が制定されるが、その制定に伴って裁判、司法が整備される。その中で行政書士の役割も明確になってきた。

1890(明治23)年には裁判所構成法(現在の裁判所法)と民事訴訟法典が制定・公布された。

次いで、民事訴訟法の担い手を制度化するために、1893(明治26)年「弁護士法」が制定された。この弁護士法制定により、二元主義的弁護士制度は崩壊することになる。すなわち、国家は訴訟手続独占的担い手として、代言人(弁護士)を指名したわけである。代言人は弁護士と呼ばれるようになり、代言人制度はこれで消滅することになった。

しかし、代書人制度はその後も存続し、1896(明治29)年の民法典制定、1899(明治32)年の不動産登記法制定により、代書人は裁判所(当時は、法廷と登記所の機能の両面を有していた)や行政機関の窓口的、補助的役割をなお期待されていたのである。

さらに1897(明治30)年には警視庁令や大阪府令などによって「代書人取締規則」も定められるようになり、代書人組合の設立もみられるようになったのである。代書人を管轄し取り締まる行政機関は、主に内務省下の警察署であった。

1906(明治39)年に制定された「代書人取締規則」の第1条では、代書人を「他人の委託を受け文書、図面を作成することを業とする者」と規定している。第4条では、「訴訟事件、非訴訟事件その他の事件に関し代書以外の関与をなし、または鑑定、紹介することを得ず」と規定し、弁護士との職域を区別、限定していた。

1907(明治40)年には、大阪地方裁判所令で「区裁判所及出張所構内代書人取締規則」が制定された。いわゆる「構内代書人」のみを対象とし取締規則が制定されたわけであり、この構内代書人取締規則が「司法代書人」の原形となったものである。

このように、明治憲法制定後における代書人自体は、警察署や府県の許可を受けて開業していた代書人(後の行政書士)と地方裁判所の許可を受けて裁判所構内で開業していた。

いずれにせよ、弁護士、代書人、証書人の三者が明治時代後期以降の在野法層を構成していたことは間違いがなく、三者の役割が明確になってきた。

この代書人が1919（大正8）年、行政代書人と司法代書人とに分化する。このような現実の二分化が法的にも確認されたのである。裁判所構内で代書業務を行っていた。いわゆる構内代書人が、この年制定された司法代書人により、代書人から独立・分離したのである。

この法律は、司法代書人を「他人の囑託を受け、裁判所および検事局へ提出する書類の作成を業とする者」と規定している。つまり、民事訴訟法上の訴状・答弁書や不動産登記申請書、検事局へ提出する告訴状・告発状の作成を専門に行う代書人として独立していったわけである。

なお、前年の「代書人用法改定」により、訴訟は本人訴訟（弁護士選任は任意）が原則となり、司法代書人は本人訴訟の補完機能として位置づけられるようになったわけである。また、民事事件と深くかわる不動産登記も裁判所の管轄となっていたので、不動産登記申請作成も司法代書人の業務範囲になったわけである。これに関連して現代の話題に一言触れておきたい。不動産登記申請を司法代書人が行いうるようになったが、後に触れるように司法書士と行政書士の紛争の淵源はこの法律が根拠である。司法代書人は「代書人用法改定」以来、本人訴訟の場における「準法廷弁護士」として位置づけたが、役割を制度化されたものということができる。いずれにせよ、この司法代書人法の制定を機に、それまで警視庁および各府県で個々に制定されていた「代書人取締規則」が廃止され、内務省が代書人を統括するための体制を確立した。こうして戦前における在野法曹制度の骨格が定まったことにより確立をみたのである。

さらに、骨格の部分的修正がいくつかみられる。1920（大正9）年11月25日、内務省令第40号で「代書人規則」が発布された。この代書

人規則において、代書人を「他の法令に反しない範囲で、他人の囑託を受け、官公署に提出する書類その他権利義務または事実証明に関する書類を業として作成する者」と位置づけられたのである。他の法令とは弁護士法、証書人規則、司法代書人法のことである。この規定によって代書人は「警察署に提出する告訴状・告発状・省庁や地方自治体に提出する届、願（申請書）、契約書等の権利義務に関する書類、会計帳簿や図面類等事実証明に関する書類」を作成する専門家として位置づけられるようになった。

現在の行政書士法第1条の2とほぼ同じ内容のものになっている。すなわち、司法手続は弁護士と司法代書人に任せ、代書人は行政手続および紛争予防手続の事務弁護士として再構築されたことになった。代書人の監督行政庁は内務省となり、代書人の許可・指導権限は警察署長に統一的に帰属することになった。

1935（昭和10）年以降の代書人組合が「行政書士法」制定を求めた運動について一言、触れておきたい。その趣旨は、代書人の地位や社会的役割を正当に評価してもらい、「代書人」という職名に「士」を入れ、司法代書人と区別するため「行政」の文字を冠したい、ということであった。しかし、残念ながら、日中戦争や太平洋戦争が激化するなか、この行政書士法制定運動も中止せざるを得なかったのである。

## 戦 後

終戦後、新しい憲法の下1947（昭和22）年12月31日、「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力に関する法律」により「代書人規則」は失効することになる。新しく1949（昭和24）年には「弁護士法」、1950（昭和25）年には「司法書士法」が制定された。この法律に基づいた「行政書士法」が翌年の1951（昭和26）年に制定された。戦後、代書人は行政書士として生まれ変わり、司法代書人は司法書士として生まれ変わったことになる。しかし、行政書士と司法書

士の役割分担については戦前からの大きな変動はなかった。従来どおり、行政書士の役割は、行政手続および紛争予防手続を担い、司法書士は司法手続および登記手続における準法廷弁護士の役割を担うことになったわけである。

## 現 在

行政書士の法定業務は売買契約書、遺産分割協議書などの権利義務書類、会社・法人設立必要書類などの民事法的書類また、財務諸表、事業報告書、図面類等の事実証明書類の作成であるが、その中でも、多数を占めるのは先にも述べたとおり、官公署に提出する書類としての許可、免許、認可等の許認可申請である。

1993（平成5）年に制定された「行政手続法」は行政書士にとっても極めて大きな意義がある。行政手続の公正の確保と透明性を踏まえて、行政書士が行政手続法に精通し、実務を遂行しなければ市民の権利を擁護することができないからである。

なお、1997（平成9）年6月の改正では行政書士法に目的規定が創設され、国民と行政の媒介者としての行政書士の役割が明確にされた。2001（平成13）年は「書類提出手続の代理」・「契約」書類を「代理人として作成」を明記、2008（平成20）年には行政書士法一部改正が行われ、許認可等に関して行われる聴聞又は弁明機会の付与等の代理あわせて欠格事由、懲戒及び罰則の強化が図られた。

現在の行政書士法改正重点項目は 1. 行政不服審査法における不服申立ての代理。これは許認可手続の一連の流れで先に取得した聴聞代理権と相まって、より効果が発揮され行政手続に特化したスペシャリストに不可欠だからである。2. ADR 代理権。行政書士会の ADR は認められているが、契約書をはじめとする「権利義務・事実証明書類の作成・代理」を業とし、広範囲に民間の紛争の予防的役割を担ってきた実績を勘案すると行政書士自身に ADR 代理権の付与が必

要とされる。3. 一人法人を可能とする行政書士法人制度。平成16年の法改正により導入された法人制度は 取扱い業務の専門性向上、賠償能力の担保、業務の継続性の確保に対する期待があった。しかし、2010年11月末で206法人が稼働しているに留まり、設立要件である2人以上の社員数と無限連帯責任が参入障壁となっているからである。ここ数年、行政書士法の改正が行われている。社会の要請と複雑な手続、広範な業務に対応するためである。現在、規制改革、司法制度改革の流れの中で行政書士の役割が大きく見直されようとしている。

これは行政書士をめぐる大きな問題の一つであるが、この点は後に改めて検討することにしたい。

公事師以来の歴史を概観してきた。行政書士の歴史は他の法律専門職との関係で自らの役割を明確にする歴史であったともいえる。また、明確化された役割は業務の内容の拡大、多様化することにつながっている。とりわけ、戦後憲法の下では国民の権利と結びついて自分たちの役割が位置づけられたことが注目される。

古くは代書人が、非識字率の高かった当時、定形化されていた文書を依頼人のために純粹に代書業務を行っていたと思われるが、現在の行政書士は代書業務だけでは済まない、官公署に提出する許認可申請の専門家として変化を遂げたのである。

### 3 「士」族の諸外国事情

次に、アメリカ・イギリス・韓国の法律系資格について、簡単に紹介してみたい。その目的はこれらの国とわが国の行政書士との簡単な比較を試みたいからである。

#### (1) アメリカ

アメリカの「ローファーム」<sup>17)</sup>については、最近多くの紹介や研究がなされている。アメリカやイギリスのローファームのあり方は、大いに参考となるところである。アメリカの場合、弁護士になるためには大学の法学

部，ロースクールを出，各州ごとの弁護士試験に合格しなければならない。

アメリカの特徴は，日本のように士族（さむらいぞく）の種類が数多くないことである。弁護士以外には会計士と所得税代理士（わが国の税理士に相当する）制度があるのみである。日本の士族が多岐に分かれて制度化されていることは，依頼者から見た場合，不便が多いのではないか。したがって，アメリカの場合は，日本の行政書士，司法書士，社会保険労務士等，法律関連職の従事者の仕事を弁護士がほぼ一元的に処理していることになっている。

また，アメリカの「ローファーム」は，物的設備としての事務所を共同利用するばかりでなくて，会社形態を採用しているところに特徴がある。そして，経営者層である弁護士を「パートナー」といい，パートナー以外の弁護士は被用者であって，「アソシエイト」と称されている。アソシエイトからパートナーになるのは極めて難しいといわれている。

## (2) イギリス

イギリスのローファームはどうであろうか。イギリスの法律家というが弁護士制度は，「バリスター」と「ソリシター」に分かれている。わが国ではバリスターを法廷弁護士といい，ソリシターを事務弁護士と訳している。

バリスターは，特定の専門的法律家であり，事務弁護士であるソリシターの手を通ずるか，他のローファームまたはバリスターの紹介で事件を受託し，主として法廷活動と，法廷外の相談顧問業を行っている。また，会社等の役員に就任したりしている。しかも，特定の専門分野（たとえば会社法や産業財産権法などに限定して）の相談顧問業に徹しているのである。ソリシターは，広く，民事，刑事，商事，家庭事件等を受託し，デスクワークとして，これを処理する。その事件処理の中で非常に高度かつ，学問的な判断を必要とするケースで，かつ，ソリシターの能力にあまる場合は，関係のあるバリスターの法律判断を，依頼人の同意を得て，徴することとしている。ソリシターは，かつては法廷での弁護活動はできなかったが，近年に至り，下級審等で，法廷での弁護活動ができるように法改正

された。バリスターとソリシターの業務上の接近といえるであろう。一般世論も、ソリシターも、この両者の接近を歓迎しているようである。現在、わが国の司法書士も認定司法書士による簡易裁判所代理権が認められているが、イギリスの制度を参考にしたものである。司法書士会は1996年「イギリス・ソリシター研修制度視察報告」や「司法書士の見たイギリス」(1998年・代金預託システム研究会)などによって、これら制度の研究が報告されている。

イギリスのローファームは、これらソリシターが形成している。バリスターは、ソリシターの形成するローファームから、事件を受託するが、報酬の取決めは自分では直接関与せず、事務長(クラークという)が、ソリシターと交渉して決定している。バリスターが、事件の受託や報酬の決定に関与しないのは、イギリスの貴族制度の伝統と深い関わりがあると考えられている。イギリスのローファームは、バリスターという独特の存在を別にすれば、アメリカのローファームとほぼ同様である。イギリスのソリシターも、法律関係事務全般を受託処理する。ソリシター以外には、やはり会計士ぐらいが独立した士族である。アメリカやイギリスの特色は日本のように士族が多種類に分化していないことだけは確かなようである。

### (3) 韓 国

隣国の韓国はどうであろうか。資格について簡単に紹介しておきたい。

なお、以下の記述は筆者が1999(平成11)年、大韓行政士会中央会で行った現地ヒヤリングに基づいている。

#### 資格制度

韓国の行政士(行政書士)は大韓民国全土で約3,500名(内ソウル特別市約600名)登録している。法律系事務資格について触れておきたい。主な資格については、ほぼ日本のそれと同様であり、弁護士、法務士(司法書士)、行政士(行政書士)、税務士(税理士)、公認仲介士(宅地建物取引主任者)、労務士(社会保険労務士)、弁理士、公認会計士等である。公証人自体は存在せず、弁護士5名以上で公証業務が認められて行っている

ようである。また、税務士と労務士については、比較的新しい制度で行政士から分化したものである。

#### （4）ま と め

以上、三つの国を簡単にながめてきたが、これらをとおして、次の四つのがいえることを確認しておきたい。

第一は当然のことであるが、各国の法律専門職が職業として成立することを改めて確認することができた。

第二はアメリカ、イギリスと韓国、日本のように資格制度そのものが細分化している点としていない点との相違があり、利用する国民からみた場合、細分化していないほうが国民の利便に供することができるのではないか。

第三は行政との関係で特別の専門職が成立するのは韓国と日本だけである。行政士とか行政書士は、行政が創り出す「需要」を前提に存在し、処理する専門職として特化している。それは換言すれば韓国や日本は行政依存型の「ローファーム」であり、行政密着型のためにややもすれば自主性が弱まる。アメリカやイギリスには無い制度である。

第四は行政密着型であるだけに、自立性の程度に問題が生じる。この例は、韓国の行政士に典型的に表れている。

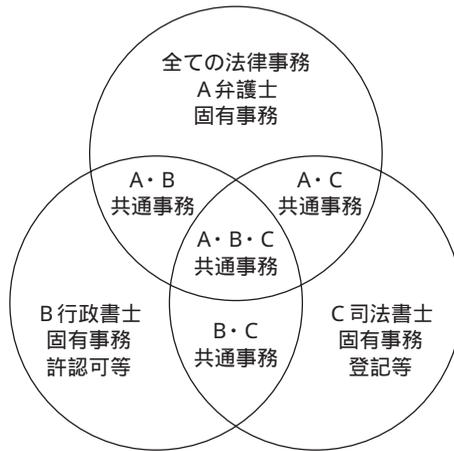
以上の四つの確認は日本の行政書士を考える場合、次の二つが重要であると言え換えられるかもしれない。一つは、法律専門職の細分化対総合化ないしは多元化か一元化が問題として存在することである。もう一つは、行政の創り出す「需要」に依存しながら国民の権利を擁護するという行政書士の性格を、改めて考えてみなければならないことである。

## 業 際 問 題

「士」族の「争い」 業際問題

わが国の法律系資格数の多さについては、先にも述べたとおりである。

士族業務・業際イメージ図



知的財産権の分野では行政書士業務である著作権登録・種苗法登録について弁理士が参入の動きもある。ここでは、他資格者との業際問題を小野秀誠の「司法書士と行政書士の職域紛争について」<sup>18)</sup>に依拠して簡単に検討してみたい。

たとえば、帰化許可申請書の作成は司法書士、行政書士の双方の業務に属し、また、検察審査会に審査申立てする書類は弁護士、司法書士、行政書士の三者に属する。それに対し農地転用許可申請は行政書士の業務であり、司法書士の所有権移転登記の付随業務とならないし、同じく土地家屋調査士が地目変更登記をする際の付随業務とはならない。

このように、職域に関して各士業で重複している部分もあり、弁護士と司法書士、司法書士と行政書士の紛争が起こりうる。そのうち、二つを取り上げてみよう。

前者は埼玉訴訟<sup>19)</sup>が有名であり、後者は福島訴訟<sup>20)</sup>を題材に、この二つの訴訟から付随業務(付随行為論)中心に考えることにする。

埼玉訴訟は弁護士岡田滋の登記代理申請に関するものである。弁護士が法律顧問している会社の商業登記申請をしたことに関し、埼玉司法書士会

が登記業務のできるのは司法書士だけであるとする文書を会社に送付した行為に弁護士が名誉毀損であるとして司法書士会と争ったものである。弁護士は司法書士会に入会していなくても、登記代理申請業務を行うことを肯定したものである。

一方、福島訴訟は先の岡田滋の著書、『行政書士と司法書士』<sup>21)</sup>によれば、行政書士の佐久間氏が登記業務を行っていたことに福島司法書士会から司法書士法第19条違反として告発された事件である。

これは、従来の行政書士と司法書士両者の実際上および法的区分の不明確さが原因となっている。すなわち、不動産登記手続における登記申請書の作成は、他人の囑託を受け、登記・供託に関する手続等について代理することを業務とする司法書士の職域となっているのに反し（司法書士法3条1項1号）、契約書の作成は、他人の依頼を受け報酬を得て、官公署に提出する書類、その他権利義務・事実証明に関する書類を作成することを業とする行政書士の職域となっている（行政書士法1条の2）。登記の原因証書の作成については、争いがある<sup>22)</sup>。

しかし、依頼者である国民からみれば非常に不便である。登記申請書の作成、原因証書の作成、登記代理人の代理権の証明等は、一連の登記手続の流れの中にあるからである。原因証書が形式的なものとなる場合においては、これは司法書士によって代行されることが多い。他方、契約証書の作成と原因証書が権利・義務の設定のためであるとするれば、登記手続はむしろ付随的なものとなり、行政書士の主たる職域たるものとなるからである。従来も、相互の乗入現象があり、行政書士会から司法書士会への申し入れ事項となったこともある。

また、会社設立等の商業登記申請書類の作成や申請代理は、登記に関する手続の代理であり、司法書士の職域であるのに反し、定款、株式申込証、創立総会議事録、取締役会議事録等の作成は、行政書士や税理士によるものが多く、ここでも、一連の手続が別個の職域にまたがるものとなっている。特に2002（平成14）年7月1日施行の行政書士法第1条の3によって

契約その他に関する書類を代理人として作成することが可能となったが、この一例が定款の作成代理である。従来、公証人に定款の認証を社員などに代わり、認証代理は行われていたが、定款の作成代理が認められたその意義は大きい。また、これを確認するために2003(平成15)年7月15日付で日本公証人会連合会が日本行政書士会連合会に行政書士の定款代理作成を認める見解を通知している。

このような場合に、可能な解決方法の第一は両者の協業と分業による職域の分担であろう。しかし、依頼者にとっては、それは単に負担を増すことにほかならない。他方、不動産登記手続の例で見れば、司法書士にとって、形式的な原因証書の作成にその都度、行政書士をわずらわせる必要はないといえようし、さらに、会社設立に必要な定款や創立総会議事録の作成をまかされた行政書士が、その結果となる設立登記をすることも、必ずしも専門的知識に欠けるとか技術的に困難というほどのものではない。第二には、技術的に重複するかぎり、両者に相互的な職域も存在することを肯定することである。実際に「付随業務」が各法で許される場合もみられる<sup>23)</sup>。しかし、司法書士法、行政書士法はともに、その業務を行うことが他の法律において制限されているものについては、行うことができないと定めている。このような職域の区分を前提とした業務制限が、それ自体として合理性をもつものか、また、業務制限が独立した行為として行われる場合やまったくの無資格者による場合以外にも、当然にあてはまるかどうかを検討しなければならない。「付随業務」の意義には検討の余地があるからである<sup>24)</sup>。さらに自由競争、規制緩和、行政改革等の基礎となる営業の自由あるいは契約の自由の観点からも、考えなければならない。

特に、行政書士と司法書士については沿革上、職域の区分が複雑な点がある。通常用語から見れば、「司法」は裁判所の関係、「行政」は官公署の関係ということになる。ところが、司法書士の職域には、登記の関係業務が含まれており、必ずしも明確とはいえない。これは、むしろ行政の範囲である。司法書士の職域が、登記の关系到及ぶということは、司法書士

の沿革に基づく。すなわち、旧不動産登記法（明治19年8月13日法律第1号）は、登記事務を治安裁判所が取り扱うものとした（3条）。また、裁判所構成法（明治23年2月8日法律第6号）によって、登記事務は、区裁判所において非訴訟事件として取り扱われることとされた（15条）。登記事務が行政事務とされ行政機関の所属とされたのは1947（昭和22）年以降であり、日本国憲法の施行後のことである。このときから、登記事務ははじめて裁判所の手から離れたのである。裁判所や司法機関に各種の行政的機能が所属していることは、今日的な観点からはわかりにくいだが、もともと、明治初期の太政官制やそれに由来する官制のもとでは、司法と立法の関係は、三権分立の今日とは異なる点が多い。このような分離やその発展の過程で、実質的な行政事務に関する機能が裁判所に帰属することもあったのである。

すなわち、司法と行政が未分離のまま、広範な機能を有した裁判所に対する文書の作成手続が、司法「代書人」または司法書士の職域の対象とされた。これが、戦後において、司法と行政の分離が行われるようになってから、司法書士の手続が、両者にまたがるようになったことの源と目される。司法代書人の業務は、本来的には訴訟書類作成の事務であり、登記事務が含まれるようになったのは、偶然的なことに過ぎず、したがって、司法代書人法1条は、「裁判所及検事局」のみを明文にあげたのである。この段階では、特に登記事務について、付属業務を含めた業務独占の趣旨があったものとはいえない。

すでにみたように、司法書士と行政書士の職域に関する規制は、戦前のものは、監督的・取締りのためであり、戦後長らくは、業界保護主義的なものとして展開してきたのである。前者は、主に弁護士法違反の行為の規制を念頭に置いたものと目され、それ自体は合理性をもっていたが、これがそれ以外の場合にも拡張される場合には、独占的機能をも果たすようになるのである。したがって、その範囲を限定することが必要である。

取締り規定の本来の目的は、利用者の保護であるはずであるが、いずれの場合にも、従来欠けてきたものは、利用者の観点である。これが、今日

の規制緩和あるいは自由競争の理念に反することはいうまでもない。

総務庁が1995(平成7)年11月にとりまとめた「規制緩和等に関する意見・要望」(未定稿)には、司法書士法に関連して、「行政書士が作成した原因証書に限り行政書士が自ら登記を行うことを容認」することがあげられている。資格・権利の制限に対して、このような一般的な規制緩和あるいは自由競争の視点からの動向があることも無視しえない。

さらに、付随業務に関しては、これが各士業にとって相互的なものであることが指摘できる。すなわち、一方で、司法書士の業務に付随業務があり、たとえば、相続登記、法人設立等で添付書類、付属書類の作成、収集をすることに、「申請手続、申請書の添付書類の作成という関係では当然業務の中に入って」いるものもあり、また、「相続登記の場合も戸籍謄本の市町村に対する請求」は、付随業務として許容されているとの議論があるようにいわば一連の業務は、すでに解釈上、付随業務として行為可能なことが当然のことになっているともいえる。

この司法書士の業務に付随した権利義務あるいは事実証明に関する文書の作成にいえることは、逆に行政書士の業務に付随した登記手続の代理についてもいえなければならない。

前述の行政書士が定款を代理人として作成できるようになったら、なおさらのことである。よほど形式的かつ代書的にとらえないかぎり、付随業務が含まれることは否定しえない。

士業の業務に関する規定は、厳密に限定的にのみ解されるべきものではない。その限度で、相互の乗入がありうるのは当然である。とりわけ一連の業務が、それぞれの法において予定されている場合に欠けてはならない視点である。さもなければ、各士業は際限のない紛争が続くであろう。また、立法論的には資格の統一や再編も考慮されるべきである<sup>25)</sup>。

## 提 言

### 1 資格の統一及び再編化

国民が利用しやすい資格の統一や再編には、具体的にどのようなことが考えられるであろうか。細分化されている士業をできるだけ資格の再編や統一することが考えられる。その視点の一点目は依頼者が事業者であるか一般住民であるか。二点目は、業務そのものが国民の日常生活に起こり得る頻度が高いか否か。そして、三点目は国民にとって敷居が高くなく、利便性に富み、身近な士業か否かである。これらの軸で検討すると次のように分類することができる。

Aグループ 弁護士，公認会計士，弁理士，不動産鑑定士

Bグループ 行政書士，司法書士，土地家屋調査士，税理士，  
社会保険労務士

Aグループは、より高度な専門性を有し、視点の一点目については、そのほとんどが事業者である。二点目は個人が一生涯接することのない人々もいる。三点目は身近な士業かという点でも、そうではない。これらに対して、Bグループについていえば、Aグループとは三点のどれについても全く逆である。そこで、Aグループの士業は現行のままで活動を行う。Bグループの士業資格は、将来的には業務内容も一元化することが望まれるが、現状では資格の冠名だけでも同一にすることである。土地家屋調査士は高度な測量が伴うので、技術的な課題は残るが、行政手続のノウハウの問題ではない。行政書士は図書類の作成や税理士法51条の2によって取り扱うことのできる税目も法定されている。また、同一資格内でたとえば、司法書士と認定司法書士、社会保険労務士と特定社会保険労務士、行政書士と申請取次行政書士のように区別化されている点にも注目に値する。これは、それぞれの士業の業務が拡大していることを意味する。

当然のことながら、士業団体や資格制度を所管するそれぞれの省庁からは強い抵抗があることは容易に予想できるが、士業は既得権益擁護の観点からではなく、国民目線と同一のサービス業であることを再認識しなければならない。

そもそも、1872(明治5)年の「司法職務定制」により、代言人は弁護士へ、証書人は公証人へ、それ以外の現在の士業は代書人から分化したものであり、社会保険労務士は1968(昭和42)年に行政書士から分化している<sup>26)</sup>。このように分化の繰り返しによって、現在の士業が構成された歴史的事実がある。

Bグループは資格名<sup>27)</sup>を統一し、現行既存の資格業務については、たとえば、士(許認可),(登記),(税務)など統一資格名の後に括弧書きを法定義務化する。当面はこの方法が最良の選択肢に成るであろうと考慮される。国民からのクレーム対応の視点からは、所管省庁が残るにしても、消費者庁が担当窓口となり、一元化を図ることも考えられる。

業際問題については、依頼者である国民には見えにくい、分かりづらい士業間内部の論理である。業際部分の共通項そのものを徐々に大きくすると、自ずと各士業の業務範囲が接近する。資格者間の垣根の撤廃論や相互乗り入れの要請にも応えることができる。国民は依頼内容手続が安全、確実に履行され、しかもその費用が低廉であれば、どの法律専門職がその手続を行ってもよいはずである。

「許認可行政」の研究で代表的な森田朗は「許認可制度の運用はそれらの制度を手段とする政策の執行活動であり、各政策分野においては広く採用されている。」と述べ、行政のコントロール手段として許認可を三つに類型化しているが、さらに専門職の資格免許については、「人々の行動を行う前に、その行動の適否を判断する手段になり、社会において発生する可能性のあるさまざまな危険や弊害を未然に防止する機能を持つ。これは煩雑で時間のかかる事後的な是正や救済より、はるかに優れた行政手段。特に、事業の経営免許や資格免許は、事業経営を行う者や専門職に従事す

る者の個々の行動をコントロールするのではなく、より基本的な、それらを行う者の資質や能力そのものをチェックする点において、より効率的なコントロール手段である。」<sup>28)</sup>と専門職の資格免許について述べている。

少なくとも、士業は国家試験に合格し、最低の能力担保がなされているのだから、たとえば、法定研修受講後、効果測定等実施されれば、解決する課題である。もともと、弁護士簡裁手続関与率が低かったために、簡裁代理権を認定司法書士に認めた経緯がこの例にあたる。これは、国民にとっては歓迎すべきことである。

## 2 規制改革会議・隣接法律専門職の将来像

2004（平成16）年「規制改革・民間開放3ヵ年計画」閣議決定では、今後のわが国の規制改革についての指針を分野別に論じており、資格制度関係では業務独占資格について、資格の廃止、相互乗り入れ、業務範囲の見直し、報酬規定の廃止、試験合格者数の見直し等を推進することにより、各種業務分野における競争の活性化を通じたサービス内容の向上、価格の低廉化、国民生活の利便向上等を目指すものとしていた。当時の業務独占見直しについては、次のとおりであった。各省庁は、国民生活の利便向上、当該業務サービスに係る競争の活性化等の観点から、所管する業務独占資格等について、廃止または必置資格若しくは名称独占等資格への移行を含め、業務独占規定、資格要件、業務範囲等の資格制度のあり方を見直すとし、業務範囲が余りに細分化されている資格については、業務範囲の見直し、資格間の相互乗入を、また、業務独占資格者の業務のうち、隣接職種資格者にも取り扱わせることが適当なものについては、資格制度の垣根を低くするため、他の職種の参入を認めることを検討するとされていた。

ここで注視しなければならない大切なことは、各資格者が市場において競争することにより、国民へのより良いサービスを提供することである。垣根の撤廃論、業務相互乗り入れや業務範囲の見直しなど検討されていることが、それを如実に表しており、引き続き検討される重要な課題であっ

た。

この件に関して、より突っ込んだ意見が、2008年7月2日に規制改革会議より、「規制改革会議中間とりまとめ」として公表された。

問題意識の総論としては、「資格制度を所管する省庁や資格者団体の視点ではなく、実際に利用する国民の視点に立って考えてみると資格制度の見直しはいまだ十分とはいえない状況にある。資格者の質の向上、利用者の利便性の向上を図るため、国民からの意見・要望が多い「事務系9資格」<sup>29)</sup>の隣接法律専門職種を中心として更なる改革に取り組む必要がある。」と記されている。

その法務・資格分野では、法曹養成制度のあり方や法科大学院教育の見直しなどの意見も述べられているが、「隣接法律専門職種の業務範囲の見直し」として興味深い記述<sup>30)</sup>があるので、それを要約紹介し、若干の私見を加えたい。

#### (1) 業務範囲の見直し

「有資格者でないとできない業務範囲を可能な限り限定し、隣接職種の資格者にも取り扱わせることが合理的な業務については他の職種の参入も認めるなど、資格者間の垣根を低くすることにより各種業務分野における競争の活性化を図り、利用者である国民が多様なレベルの業務サービスの選択が可能となるように業務範囲の見直しに取り組むべきである。その際、特に弁護士法第72条との関係で業際問題が生じる場合が多く、業務内容や実情、専門性、実績等を踏まえ、能力担保措置を講ずることも勘案し、弁護士以外の隣接法律専門職種の法律事務の取扱い可能範囲を更に拡大させることができないか検討すべきである。」

過去からも職域の紛争となる発端の付随業務行為論や業際問題が後を絶たない現状を指摘した上で、隣接法律専門職種の業務範囲の拡大を求めている。

(2) 隣接法律専門職種間の相互参入の促進

「隣接法律専門職種間の業際業務への参入について、定款作成等の会社設立手続関係の業務を行う行政書士が、当該業務にも関連する商業登記・法人登記に係る登記申請書の作成及び登記手続きを行えるよう求める強い要望が繰り返し出されている。「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」(平成17年12月21日)においても、商業・法人登記の行政書士への開放について、実態や国民のニーズを調査し、制度見直しについて検討するよう提言された。……中略……資格者業務が細分化される中で、業際業務参入への適切な対応が、利用者である国民の利便性の向上に資する場合もあり、国民に有益な制度改正の実現に向け所管省庁等は連携し具体的な検討を行うべきである。」

ここでは、各資格者を所管している省庁の割拠主義ではなく、横断的な取り組みが強く求められている。また、商業・法人登記業務については、日本行政書士会連合会及び日本行政書士政治連盟と日本司法書士会連合会及び日本司法書士政治連盟は「行政書士会が参入について、要請しないこと。」などの「確認書」<sup>31)</sup>が取り交わされているが、内閣府の規制改革推進室は法務省へ行政書士への開放の再検討を求めた<sup>32)</sup>。

(3) 弁護士法第72条の法律事務取扱い範囲の隣接法律専門職種への拡大  
隣接法律専門職種の ADR 代理人等としての活用

「司法制度改革本部決定(平成16年11月26日)においては、税理士、不動産鑑定士、及び行政書士の ADR 代理人としての活用の在り方については、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律(平成16年法律第151号)の施行後におけるこれらの隣接法律専門職種の手続実施者としての実績等を踏まえて検討されるべき課題とされており、この間の各資格者の ADR の取組実態等を踏まえつつ、所管省庁等は具体的な検討を開始すべきである。」

この件に関しては、2008年3月26日に日本行政書士会連合会と日本弁護

士連合会は「基本合意書」を交わしている<sup>33)</sup>。現在、各行政書士会がADR 認証取得に向けて、手続を行っている。

#### 隣接法律専門職への行政不服審査制度の代理権の付与

「行政不服審査制度の見直しとあわせて、行政不服審査制度の代理権付与の範囲を拡大し、法令に関する専門的知識を有する司法書士や行政書士等の有資格者の活用も選択可能となるような措置を講じることにより、行政不服審査制度の実際の運用面も含めて国民にとって真に使い勝手の良いものにする必要があると考えられる。そもそも弁護士が職務として行政不服審査にどの程度関与しているのかについても疑問がある。行政機関に提出する許認可等の申請書類の作成・提出を行い申請内容を熟知する行政書士が、依頼者の意向に基づきそれらに関わる行政不服申立も含め一貫して取り扱えるようにしたり、……中略……

このように、行政書士や司法書士等の隣接法律専門職の専門性を活用することにより、国民により身近な有資格者が行政不服審査手続に関与できるようになれば、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)の改正と相まって国民にとって真に使い勝手の良い制度になるという認識に立ち、隣接法律専門職種への行政不服審査制度の代理権の拡大を図るべきである。」

今次の行政不服審査制度の改正に伴って、許認可の申請内容や依頼者の事業内容を熟知している行政書士に代理権を与え、一貫して業務を行うことにより、国民にとって真に使い勝手の良い制度になることを求めている。先に取得した行政手続法の許認可に係る聴聞代理権と相まって行政手続の一連手続を行うことが可能となるからである。また、行政不服審査法の不服申立て代理業務を行政書士に認められるべきとの学識者の意見もある<sup>34)</sup>。

わが国の法律専門職は細分化され、利用者である国民からは利用しづらい。国民は行政と接触しながら、日常生活を営んでいるが、行政側の所管や縄張りによって日常生活が細分化されることを望んでいるわけではない。また、この細分化が法律専門職の細分化をもたらすことを望んでいるとも

思えない。国民は行政との接触が総合化されることを望んでいるはずである。

許認可手続，そのものの一連の流れが省庁の割拠主義や省益優先により生まれた資格の細分化によって，分断されている。つまり，法律専門職の細分化対総合化ないしは多元化か一元化が問題として存在することである。これに関し，消費者行政推進担当として内閣府特命大臣が各省庁縦割りになっている消費者行政を横断的に統一的，一元的に推進するために動き出した。政府は社会問題（悪質住宅リフォーム問題，振り込め詐欺など）や行政問題（相談窓口がわからない，相談のたらい回し，公表が遅いなど）に主役となる国民本位の行政へ転換を図ろうとしており，その強い権限を持つ新組織「消費者庁」が2009（平成21）年度に発足した。しばらくは，その動向に関心を寄せたい。それと並んで，各資格者が市場において競争することにより，国民へのより良いサービスを提供することが重要な課題となってくる。

行政書士会の自治権については行政からの自立を高める努力を日常的に行わなければならない。総務省の調査<sup>35)</sup>では，「行政書士会に対する補助金の交付状況について」，それによると，平成18年度は，5府県で，研修事業，広報宣伝事業，無料相談等の実施を対象として，計124万円の補助が行われたとの報告がなされている。これは行政からの自立のための機能障害のひとつになりかねない要素でもある。

前述したが，次に目指す，行政不服審査法の代理権取得は許認可申請者（依頼者）の権利を擁護するために，行政と相対立する構図が生まれる訳であるが，行政書士会の自治権の確立と監督官庁である行政（総務省・都道府県）からの自立が確保されなければ，機能しないはずである。行政書士業務は行政が創り出す需要によって成立する。したがって，この職業は構造的に行政依存にならざるを得ない。換言すれば，行政書士が行政の単なる下請に変質する可能性を絶えず孕んでいる。行政書士はICT化などが進む中であって，国からも国民への促進，周知，サポートが要請されて

いる<sup>36)</sup>。また、拙著『行政書士の役割』でも指摘したように電子申請等の新しい動きに対応できる技術や能力を身につけ<sup>37)</sup>、さらに何よりも「行政」を理解しなければならない。国民の利便への貢献という行政書士の果たすべき役割は、ますます重要なものとなってきている。

行政書士についていえば、行政書士の「総合行政コンサルティング」化が今後の有力な選択肢の一つと考える。最後に、この総合コンサルティングに触れ結びに換えておきたい。

わが国の法律専門職は細分化しすぎ、それが国民に不便さをもたらしている。ここでいう「総合行政コンサルティング」は国民向けの行政相談機能を担うことが考えられる。また、行政側からの外部委託業務の有力な受け皿の一つとなることがさらに想定される。

本稿で、指摘したように、行政書士は国民と行政の媒介者（インターフェイス）である。この位置は、行政の「論理」や「文化」と国民の要求や感情の双方に通ずる立場にいることを意味する。このような役割をさらに有効に発揮するためには業務の断片化や細分化より、統合化が望ましいことはいうまでもない。

士業のあり方については各士業が努力を続け、国民（依頼者）の利便性を最優先に考えなければならない。そのためには資格の統一や再編をも視野に入れ、国民のためにワンストップサービスへの対応が必要となることはいうまでもないし、さらに高齢者や情報弱者には水先案内人的な役割も担わなければならない。国も各所管の割拠主義ではなく国民視点から資格制度の横断的な取り組みを検討すべき時機である。最も大切なことは依頼者である国民の利便に立ち、各士業が競争することによって、その選択権を利用者である国民の手に委ねることである。

1) 総務省「平成19年度における行政手続オンライン化等の状況」(2008年8月)によれば、国の行政機関が扱う申請届出等手続のオンライン化等の状況 オンライン化状況、平成19年度各行政機関においてオンライン化の対象とされている手続は14,014種類あり、そのうち13,116種類(94%)の手続について、オンラインにより申請・届出等を行うことが可能となっている。 オンライン利用状況、国の行政機関に対する全申請・届出等手続件数は

## 法律専門職の軌跡と将来像（三木）

8億2,093万5,107件で、そのうちオンラインを利用したものは1億6,860万2,476件（20.5%）となっていた。なお、申請・届出等手続とは、国の事務・事業に関して法令の規定に基づき国民等が行政機関に対して行う申請、届出、報告、相談等のことをいう。

2) 2009年度、弁護士白書の隣接土業の人口推移によると、1. 税理士71,177名、2. 行政書士39,846名、3. 社会保険労務士33,671名、4. 弁護士26,930名、5. 司法書士19,394名、6. 公認会計士18,943名、7. 土地家屋調査士17,820名合計235,570名となっていたが、調査時点よりも現在各土業の人口は増加している。2011年実施の司法修習生が受けた卒業試験で、1,949人が合格し、例年の弁護士登録者数からみて、弁護士数は30,000人を超える見通しとなった。10,000人を超えた1975年から29年後の2004年に20,000人を超え、それから7年後の2011年に30,000人を超えることになった。因みに行政書士は2010年12月末41,748名である。国民人口あたりの弁護士数が諸外国との比較でなされているが、諸外国においては、隣接土業そのものがないため、その数は必ずしも適切ではない。土業がわが国と同様に細分化されているのは、韓国、台湾だけのようである。

3) 司法修習を終えた弁護士が法律事務所就職することができない状態が、近年、顕著に見受けられ、修習を終えると即、やむなく独立せざるを得ない弁護士が増加している。また、公認会計士については、実務経験が必要とされるが試験に合格しても、監査法人に就職できる割合は2割から5割に留まっている。これは、景気の低迷と合格者の増員などが要因と考えられる。

この件に関して、金融庁は2011年1月21日開催した「公認会計士制度に関する懇談会」で、公認会計士資格制度の見直し案を公表した。論文試験に合格しても就職できず、公認会計士資格の取得に必要な実務経験を積めない待機合格者の解消を目指し、「企業財務会計士」を創設することが柱となっている。

金融庁は通常国会への法案提出を目指し、成立した場合、2013（平成25）年試験から適用する。

パブリックコメントを受けて2010年7月に公表した同懇談会の中間報告を修正したが、資格制度の大筋は変わっていない。試験は短答式（現行年2回から年1回への変更を検討する）、論文式、修了審査の3つで現行と同じ。論文式試験に合格し、一定の会計実務・教育経験、または監査補助、一定の会計専門職大学院の修了があると「企業財務会計士」の資格登録ができる。中間報告では「財務会計士」としたが「位置付けが不明」などの反発が多く、「企業財務会計士」と変更した。

企業財務会計士は「監査業務を行わない会計プロフェッショナル」の位置付けで、業務内容は①財務書類の調整、財務に関する調査・立案・相談、②監査業務の補助である。

企業財務会計士の資格要件として2年間の実務経験を求めるとし、監査補助、会計専門職大学院修了の他、今回の案では「企業における一定の会計実務」を実務経験として挙げている。実務経験は論文試験合格の前後、どちらでもよく、受験生の早期の就職を促す。会計実務を積める企業としては、公認会計士の資格要件が定める資本金5億円以上の他、資本金1億円以上の企業でも認めるとしている。

4) 田尾雅夫訳・M・リップスキー『行政サービスのディレンマ ストリートレベルの官僚制』(1998年・木鐸社)

- 5) 筆者は聴聞代理人の経験を有していたので、総務省と同じく改正せずとも行政書士が聴聞代理人に就任することは何らの問題はないとの認識に立っていた。アメリカの連邦行政手続法では、代理人となる資格を弁護士または行政庁が許可する者としているが、わが国の行政手続法には、このような代理人の資格制限はなく、代理人選任について許可制はとられていないからである。兼子仁名誉教授は行政書士の聴聞代理は改正前から可能と認めつつも(阿部泰隆教授も同旨)、行政書士法第1条の3に文言として確認追記される必要性を述べておられたが、その意味で明文化されたその意義は大きいと思われる。また、行政手続法に基づく取消処分のみならず、個別法律上の営業停止処分に先立つ聴聞も含まれるものと解されると述べておられる。詳細は、三木常照「行政手続法・許可に係る行政書士聴聞代理権」(2008年第1号・京都学園法学・京都学園法学会)91頁・134頁
- 6) 日本行政書士連合会 ADR 本部アンケートによれば、平成22年8月23日現在、全国でADR 認証取得済みの行政書士会は6、取得申請済みが1、平成22年度中に申請予定が4、平成23年度中に申請予定が9となっている。京都府行政書士会は2010年4月21日に法務大臣の認証を受け、行政書士会としては東京会、愛知会に次いで3番目である。行政書士会は行政書士の品位を保持し業務の改善進歩を図り、会員の連絡指導を行う目的とし、各都道府県に1個強制設立されている。日本行政書士会連合会は全国の行政書士会が会則を定めて設立されたものである。
- 7) 総務省に行政書士会が行う「官民からの業務受託」について可能かと照会したところ、2010(平成22)年3月31日、行政課課長回答では「行政書士会の財政的基盤を揺るがす危険を伴うほど過大なものでないような場合」は可能であるとの有権解釈が示された。これまでも多くの行政書士会が行政からの要請に基づき、行政手続に関連する業務を受託している実績がある。
- 8) 三木常照『行政書士の役割』(2004年・ふくろう出版)3頁,54頁
- 9) わが国の法律専門職としては、弁護士,司法書士,土地家屋調査士,公認会計士,税理士,社会保険労務士,弁理士,海事代理士,行政書士など細分化されている。規制緩和委員会で業務の相互乗り入れが検討されたのもこれらの資格者である。
- 10) 建設業法では、許可業種が28種類あり、建築一式工事業は一件の請負金額が1,500万円未満、その他の業種は500万円未満であれば、許可は不要であるが、それ以上の請負金額になると建設業許可(国土交通大臣若しくは都道府県知事)が必要となる。
- 11) 公共工事に参加する前提として、建設業許可を取得していることは当然であるが、事業年度ごとに決算変更届,経営状況分析申請,経営規模等評価申請を受ける必要がある。経営規模等評価結果通知書に受審した業者の客観点数が記される。各業者は受注金額に反映されるため、この客観点数を1点でも他の業者より高く取り、優位に立ちたいとの競争が働く。この結果通知書があってはじめて国や自治体への入札参加登録が可能となる。また、談合を防止するため各自治体は業者が一同に会することのないように電子入札等のシステムが構築されつつある。
- 12) 行政書士であれば入管手続書類作成は行えるが、申請取次行政書士が作成申請の場合は申請者である外国人自らが入国管理事務所に出席を要しないというメリットがある。入管手続は法務省所管で、1994年2月から申請取次行政書士を認め、その後、2004年12月にこ

の申請取次に弁護士も関与するようになった。その背景として、わが国において、外国人の人権事案がいかに多いかを如実に表している。

- 13) 出入国管理および難民認定法（入管法）の業務を申請類型別に整理すると、在留資格取得許可、在留資格変更許可、在留期間更新許可申請、資格外活動許可、再入国許可などがあげられる。在留資格という概念は、「外国人が日本に在留する間、一定の身分または地位に基づいて日本に在留することができる入管法上の法的資格」とされている。在留資格には留学就学、技術、人文知識、国際業務、企業内転勤等27種類の在留資格が規定されている。外国人が短期滞在以外の在留資格を取得するためには在留資格認定証明書交付申請手続きをしなくてはならない。
- 14) 日本行政書士会連合会『行政書士五十年史』（2001年・日本行政書士会連合会）3頁以下
- 15) 清宮寿朗『行政書士』（1997年・日本経済新聞社）45頁-57頁
- 16) 瀧川政次郎『公事師・公事宿の研究』（1984年・赤坂書院）107頁
- 17) 長谷川俊明『訴訟社会アメリカ』（1998年・中央新書）、柏木昇『アメリカの弁護士』（1988年・有斐閣ビジネス）92頁-108頁、日本語では、法律事務所と訳されているが、法律的問題に関する総合的な案内的機能を有している。
- 18) 小野秀誠「司法書士と行政書士の職域紛争について」（1997年 NBL No. 611, No. 612）
- 19) これは弁護士の登記代理申請に関するものである。弁護士が法律顧問をしている会社の登記申請をしたことに関し、司法書士会が登記業務のできるのは司法書士だけであるとする文書を会社に送付した行為が、弁護士の名誉毀損を問われたものである。弁護士は司法書士会に入会しなくても、登記申請代理業務を行うことができる事を肯定したのである。浦和地判平6・5・13（判時 No. 1501）52頁
- 20) 行政書士が、許認可の付随業務として継続反復して登記業務を行っていたことについて、司法書士会から司法書士法第19条違反として告発された事件である。
- 21) 岡田滋『行政書士と司法書士 登記業務の新しい担い手 行政書士・会計士・税理士・弁理士』（1994年・岡田法律事務所）特に行政書士と司法書士の業際問題について詳しく述べられているので参照されたい。
- 22) 日本行政書士会連合会から日本司法書士会連合会への申し入れ「登記原因証書の解釈ならびに取扱について」月刊日本行政（1981年 No. 101・日本行政書士会連合会）
- 23) たとえば、弁護士がその業務に関連して登記申請手続を行う場合に関する弁護士法3条1項が典型例である。独立して行う場合に関しては争いがある。
- 24) 国会審議でも行政書士と司法書士の職務の競合問題について、若干の発言がみられる。（稲葉誠一委員第84回衆議院法務委員会議事録29号）10頁
- 25) 弁護士法、司法書士法の所管は法務省であり、行政書士法は古くは内務省、現在は総務省であり特認制度との関係から省益も絡む。しかし行政や司法も、広い意味ではサービス産業であることに留意しなければならない。
- 26) 社会保険労務士は1968年、行政書士から分化した資格であり、そのため1980年8月末日までに入会している行政書士については、当分の間、社会保険労務士業務の書類作成業務が認められている。

- 27) 現在、日本司法書士会連合会は司法書士の名称を「法務士」へ変更しようとする動きがある。
- 28) 森田朗『許認可行政と官僚制』(1988年・岩波書店)77頁-78頁
- 29) 弁護士,司法書士,土地家屋調査士,行政書士,弁理士,公認会計士,税理士,社会保険労務士,不動産鑑定士
- 30) 規制改革会議「規制改革会議 中間とりまとめ 年末答申に向けての問題提起」(2008・規制改革会議)173頁-181頁詳しくは、<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/index.html#opinion4> を参照されたい。
- 31) 平成19年11月27日,当事者間で,行政手続法・許認可に係る行政書士聴聞代理権,法改正段階で,改正内容の確認と行政書士会側から「商業・法人登記業務への参入について要請しないこと。」などが確認された。
- 32) 法律新聞社「週刊法律新聞」(2008年8月15日)第6面では,内閣府の規制改革推進室が2008年6月に受け付けた規制改革・民間開放の提案に対する各省庁の回答を受けて,再考を促す「再検討要請」を行った。法務省関係では,行政書士への商業・法人登記業務開放や特認司法書士制度の廃止を「ノー」と拒否した同省の回答に,提案者側が行った反論を掲げて,検討・回答を求めている。内閣府の「再検討要請」によると商業・法人登記開放では,提案者側から,「行政書士試験に会社法などの民事実体法が出題されており,さらに行政書士は定款や株主総会議事録等の作成実務に携わっているため,行政書士の民事実体法の実務能力は担保されており,商業登記法などの手続法令の能力担保は,行政書士に特別研修を実施すれば十分可能である」との意見が寄せられている。法務省通達で公認会計士による申請書の作成・提出が認められているが,公認会計士試験には商業登記法は出題されておらず,公認会計士に商業登記法などの特別研修も実施されていない点を指摘。「公認会計士との均衡上,法務省通達により行政書士による申請書の作成・提出を認めてしかるべきで」との主張もされている。商業・法人登記は許認可の添付書類とされる場合が多く,定款作成と登記後の許認可申請は行政書士が行い,間に狭まれた商業・法人登記だけが司法書士が行うという現実に触れ,「まさに業際問題によって国民の利便を阻害し負担を加重する障壁となっている」と現行制度の問題点を示す意見もあった。などと報じている。
- 33) 基本合意書では,各都道府県の行政書士会がADR法に基づき,法務大臣の認証を得て設置する行政書士ADRセンターの運営及び手続実施について合意した。紛争分野については外国人の就労,就学に関する紛争,自転車と自転車又は自転車と歩行者との事故に関する紛争,愛護動物に関する紛争,居住用建物賃貸借に関する敷金返還又は原状回復をめぐる紛争などで,各都道府県行政書士会と当該地域の弁護士会の協議によって行政書士ADRセンターの取り扱う紛争分野を定めるものとしている。
- 34) 兼子仁・東京都立大学名誉教授『新3版行政書士法コンメンタール』(2008年・北樹出版)47頁では,行政不服審査法に基づく行政「不服申立て」の代理業務は,一般的には弁護士法72条の「法律事件」事務として他に禁じられていたが,行政書士は許可申請・聴聞代理の流れで,申請拒否・不利益処分不服申立て代理を業務とする需要が多く,関係する行政法規処理能力も十分と認められるので,近く行政書士法改正によって行政「不服申

## 法律専門職の軌跡と将来像（三木）

立て」の代理業務を一般規定されてしかるべきである。と述べている。また、阿部泰隆『行政書士の未来像』（2004年・信山社）46頁，83頁-84頁同旨

- 35) 福田巖（総務省自治行政局行政課）「行政書士法の実態調査及び平成19年度行政書士試験について」地方自治制度研究会『地方自治』No. 728（2008年・ぎょうせい）42頁-49頁
- 36) 第168回国会総務委員会第12号政府参考人・岡本保総務省自治行政局長回答
- 37) 三木・前掲注(8)82頁

### 〔後記〕

社会人大学院生であった私に，行政書士をはじめとする法律専門職研究への道標をお示しくださり，現在も公私にわたり，ご教示いただいている水口憲人先生に心からの感謝の意を表したい