



行政書士しが

発行所 滋賀県行政書士会
 発行人 盛武 隆/編集人 古川 諭
 所在地 滋賀県行政書士会館
 〒520-0056
 大津市末広町2-1(JR大津駅前徒歩1分)
 TEL(077)525-0360・FAX(077)528-5606
 E-mail: shigakai@gyosei-shiga.or.jp
 URL: http://www.gyosei-shiga.or.jp/

行政書士試験とその事務の変遷

滋賀県行政書士会 会長 盛武 隆

資格の分類とその性格

資格は国の法律に基づく国家資格、省庁が認定した民間団体や公益法人の試験で与える公的資格、民間団体等が任意で与える民間資格に分類される。さらに業務独占資格、名称独占資格、必置資格に区分される。

そして多々ある資格のうち、法律関連資格について、政府の司法制度改革審議会が弁護士等の法律専門職と行政書士、弁理士、税理士、司法書士、社会保険労務士、土地家屋調査士を隣接法律専門職種に整理した。隣接法律専門職種に対しては司法の一翼を担うために弁護士法第72条に規制された訴訟分野への参入規制が緩和された。そして行政書士を除く他資格は準司法分野において不服審査申立、裁判外紛争解決の実績を踏まえて訴訟代理等の司法分野への一部参入をすでに実現している。

行政書士法は議員立法

行政書士資格は、広範囲な業務とその多様性から、さまざまな業界等と対立を余儀なくされてきた。これらの業界により、行政書士制度は資格の廃止、業務独占の廃止、行政書士法改正反対運動、類似資格の創設運動等さまざまな外圧に見舞われてきた。

そして資格法制定時の国会提出の方法の違いによる影響も受けてきた。他資格は、主務官庁がその所掌する事務に関わる資格を創設するため立案し、内閣が提出した閣法であった。これに対して行政書士法は主務官庁ではなく、議員が立案し提出した議員立法という出自の違いがある。

換言すれば、他の資格制度は、主務官庁がそのニーズに基づき法改正を推進するのに対して、行政書士制度は国民のニーズに基づき行政書士が自ら立案し、各党の議員の理解のうえで議員提案しなければ主務官庁が動けないという立法上の違いがある。

デジタル経済において、ビジネスモデル等の著作権や特許権等のグローバル化に対応した知的財産立国という国策を担う資格として、弁理士法が弁理士のニーズではなく国のニーズで改正が推進されてきたことがその顕著な事例である。このような出自の違いが司法分野に参入した他資格と行政書士資格との間に明確に格差を生む原因となっている。

さらに進んで、行政書士法を除く他資格法には、主務

大臣による紛争解決、訴訟代理等を取り扱えることを特別の者に限って付与する、認定・付記制度が加えられ、司法への一部参入が実現した。その結果、戸籍法等において、職務上請求書の使用に関して法文上でも他資格と行政書士は明確に区別されて規定される結果を招いている。

国家資格と知事試験

いうまでもなく資格制度設計の根幹を左右するのは試験である。そこで行政書士の試験の歴史をひもとくと、昭和26年法制定時は、試験に必要な事項を都道府県規則で定めて行っていた。都道府県ごとに受験手数料や試験日、試験問題が異なり、その資質もまちまちであった。そのため国家資格でありながら、大臣資格に比べて知事資格などとも言われていた。そこで日行連は、行政書士の資質の向上と全国的な均質化を図るための法改正運動を行い、試験科目とその内容について全国統一化を目指した。

合格証に知事印と大臣印

昭和58年の改正により、試験は自治大臣(当時)が行い、自治大臣は試験の施行に関する事務を都道府県知事に委任することとされた。なお従前のように試験手数料は都道府県に納めること、試験科目その他試験に必要な事項は都道府県条例等で定めることとされた。

この改正により、自治省から試験実施要綱が示され、試験水準の統一化、合格証の様式規程、試験内容の統一化など、ばらばらに行われていた知事試験から大臣試験に統一されたが、合格証は知事印と自治大臣印が押印された様式となり、知事試験の痕跡を残すものとなった。

地方分権一括法による改正

平成11年、国は地方分権の推進を図るため、地方分権推進委員会を置いた。その委員会において、試験は機関委任事務の廃止により自治事務と整理され、そのままでは大臣試験から元の知事試験となることが明らかになった。

そこで、自治省に設けられた「行政書士制度のありかたに関する懇談会(座長 兼子仁 東京都立大学名誉教授)」に日行連も構成員として出席し、試験事務は国の事務すなわち大臣試験を維持すべきであると主張した。さらに社会保険労務士法第10条の2の事例を除き、試験事

務は日行連に委任すべきと主張して、行政書士制度推進議員連盟や自治省と協議を重ねた。その結果、行政書士法の改正によらず、地方分権一括法第464条による行政書士法の一部改正となった。

すなわち、自治大臣が試験を行い、試験の施行に関する事務は都道府県知事が行うとされたのである。残念ながら日行連が試験事務の施行を受任することは見送られた。

日行連が（財）行政書士試験研究センターを設立

法改正により、自治大臣は民法34条(当時)の法人以外の者を指定試験機関として指定してはならないと定められた。

行政の都合による新たな公益法人や外郭団体の設立が問題視されていた時代を背景に、自治省は民法34条による財団法人の設立を日行連に促した。日行連は機関決定を経て、基本財産を銀行から融資を受け、日行連会長名で自治大臣に認可申請を行い、「(財)行政書士試験研究センター」(以下「センター」という。)が認可された。

しかし、センターの役員の選任および解任は自治大臣の認可を受けなければならないと規定されており、役員人事や寄付行為を巡りさまざまな問題が検討された結果、設立者である日行連の役員以外の行政OBが理事長に就任した。

ここに至り、平成12年度から、都道府県知事は試験事務を指定機関であるセンターに委任し、試験手数料もセンターの収入となった。またセンターは試験事務規定の認可を受け、それに基づき行政書士試験委員を選任し、試験の問題の作成および採点を行わせることとした。なお合否の判定は知事の権限とされた。

この結果、行政書士制度の制度設計の根幹をなす試験問題と時間、科目の決定について、法文上は大臣とされている。その改正は議員提案型の法改正又は省令改正の形式を踏まねばならず容易ではないため、実態上センターにゆだねられる結果となったのである。

センター運営の責務とは

このような歴史を背景として、私はセンターの設立者として、日行連から選任された理事等に就任している日行連役員に対して、日行連の理事会や総会の場において、日行連自ら「行政書士制度設計」をするために、センターの運営とりわけ試験に関して強く関与することを要望してきた。

しかし、日行連役員任期が2年に限られていることから、センターの役員として2年以上就任し、センターの運営に通暁する役員は育っていない。

しかも、理事長をはじめとして役員が非常勤であるため、実態上、センター運営はセンター事務局にゆだねるところが大きくなっている。

そうすると行政書士制度設計は、センターの運営いかににかかっているということになる。しかるに日行連から選任された理事等の役員はその責務、すなわち行政書士制度設計をセンター運営と試験に反映させているかを

問い続けているのである。

平成18年の公益法人改革三法により、センターは平成25年度中を期限として、内閣府の公益認定を受けるか、公益認定を受けないで一般財団法人に移行するかという選択を迫られている。

もしも後者を選択した場合には、近年、ふたたび地方分権が声高に叫ばれる流れの中で、都道府県知事が試験事務の委任先として公益認定を受けないセンターを指定することの適否など、さまざまな問題が生じてくることは想像に難くない。

現在、センターに「行政書士試験研究センターのありかた検討会」が置かれ、日行連の推薦により私も委員として協議に参加している。そこでの議論が「公益認定」に関する議論にとどまる限り、行政書士制度設計のあり方を検討する場ではなくなる。

いずれにしても、委員会の結論の報告はセンター理事会で協議されることとなる。その報告が国民のニーズに応えられるものか、日行連の行政書士制度設計という政策目的にかなうものか、その報告への対応いかんによっては、日行連から選任されたセンター理事等の責務は極めて重大なものとなる。

行政書士法改正の手法

資格法改正というとき、たとえば平成16年の「司法制度改革のための裁判所法等の一部を改正する法律」により、弁護士法第72条に関する改正が行われた例を挙げるまでもなく、行政書士法も本法改正ではなく、地方分権一括法やオンライン化法、その他の法律の関係整備法等で改正されてきた。

平成18年の公益法人改革三法の施行にともない、大臣は一般社団・財団法人以外の者をセンターとして指定してはならないとする行政書士法の改正が行われた。

センターが公益法人への移行認定を受けた場合には、行政書士法第4条の2の2の1項を公益財団法人とする改正が必要となるかもしれない。

一般財団法人に移行すれば、認可を要しないで設立された通常の一般財団法人と同列の扱いとなりかねない、そのような何の規制も監督も受けない法人に、行政書士試験を委任して良いのかという懸念が都道府県知事から噴出する可能性は小さくない。場合によっては、行政書士試験は都道府県知事自らが試験事務を施行することもあり得る。このように想定するとき、制度設計を自ら担うためにも、総務大臣が日行連を指定すべきであるとすると日行連の要望は大きくなることは必定である。

行政書士試験への協力規程と役務契約

センターの設立者である日行連は、主導してセンターの試験事務の円滑なる推進を図ることにより制度構築が実現するという制度設計図を描き、日行連および行政書士会会則に試験事務への協力規定を設けた。設立が急務とされたため、センターの寄付行為に盛り込めなかった

研修事業等の懸案事項の改正とセンターの公益事業の有効活用を図るために必要な施策は、課題として積み残されて現在に至っている。

現行法では、センターは試験事務の委託先として多々ある中で行政書士会(以下「会」という)に委託しているに過ぎず、他の団体に委託するという選択肢は解釈上残されている。さらに単に役務の提供とする視点から考えれば、会の会則の協力規定は、会の意思決定にゆだねられているのであって、センターに対する協力義務規程ではあり得ない。これについては過去に受託拒否という意思表示をした会が存在していることから明らかになっている。

しかるに、ここ数年では、委託ではなく協力であるとするセンターと、役務の委託契約を交わすべきであるとする会との間で軋轢が生じている。

その背景には、制度設計の実現のために試験制度の円滑な推進を担っているとの責任感が日行連および会の認識としてあり、協力という名目のもとに、センターサイドが一方向的に定める役務の対価を甘んじて許してきたこと、それに反したか甘んじたか、いかなる理由にしろ、センターが結果として14億円の資産を形成したこと等が軋轢の背景にある。

役務契約とみなし公務員となる職員

行政書士法第4条の7は、センターの役員もしくは職員を公務に従事する職員として刑法の罰則の適用を定めている。この規定は、試験委員会の専門委員・専門調査員のほか、試験場責任者・試験場副責任者・試験監督員・補助員やセンター試験事務非常勤アルバイトも含まれる。

この規程により、みなし公務員とされるセンターの職員として、試験場責任者・試験監督員等を委嘱しているのであって、それは役務の提供にあらず従って役務契約ではないとセンターは説明している。職員としての身分は法定されており、事業計画の認可によって報酬等も決まってくることに異論の余地はない。

しかし会長としての試験の実施責任、試験場責任者・試験監督員等の選任や試験場の確保と使用契約交渉および試験案内書の配布や受験者への対応を担っている会の事務局職員等の役務については、会員の会費によって賄われている。確かに会に事務協力費名目の金員が支払われているが、名目がどうであれ、それは会と会員の役務の対価である。その対価は双方の契約によって定められるべきであるとする会の主張と、委託契約になじまないとするセンターの主張が対立しているのである。

センターによる行政書士会への指示

センターと会との間に法定上なんらの義務規程は存在していない。しかしセンターは会議や説明会に、日行連会長や行政書士会会長および事務局職員等の出席を求め、収支報告書には会長の押印を求め責任を課す、会に受験資料の備え付けと配布や報告を求めるなどしている。

会長に対する要請や指導は日行連の本来業務である。

センターが会長や事務局職員に指示命令する権限はなく、会もその義務を有していない。

現実としてセンターと会の関係に存在するこの無権問題と責任の所在を明確にすべきだとの主張が会にある。試験の実施という名目のもとに、民間法人が会の運営に立ち入っているとして拒否反応が生じているのである。センターが公益財団への移行認定を受けずに一般財団法人に移行することになれば、さらにあらたな局面の展開も予想されるところである。

官と民からの業務受託

平成22年7月、総務省は会が官民からの業務受託に関する行政書士法上の解釈を日行連に示した。日行連は会に対して、官民受託を会則に規定するよう指導しているが、すでに多くの会がセンターからの試験実施業務を受託業務として事業計画と収支予算案に計上し、総会の承認を得ている。さらに行政書士法改正により充実していく制度に対する国民の人氣もあって、受験者も10万人に届こうとしている。この結果、現在までに各会の受託料の累計は10数億円に達していると推定され、会の重要な事業となっている。しかるに、会としては役務契約を交わすことが喫緊の課題となっているのである。

日行連会長の諮問

北山日行連会長は、日行連の行政書士制度あり方検討委員会に対して、センターのあり方に関する検討を指示した。今後センター問題は日行連の機関において検討されることとなった。

そこであらためてセンターの定款を掲げてみる。

(事業)

第4条 本センターは、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- (1) 行政書士の業務及び行政書士資格にかかわる試験制度等についての調査研究
- (2) 行政書士の業務及び行政書士資格にかかわる試験制度等に関する資料その他の情報の収集、分析および提供
- (3) 都道府県知事の委任を受けて行う行政書士試験の施行に関する事務
- (4) その他本センターの目的を達成するために必要な事業

試験日が近づき各会ともその準備に追われている。今回センターのあり方に関する意見は、センターの委員を兼ねていることから言及を避けたが、主張するところはすでに説明会等で明らかにしている。この会報を契機に、行政書士試験の実施に携わる全国の行政書士が、試験の実施が制度設計に直接関わることを理解して、その責務を果たすことを切望してやまない。

(文中意見は私見である。)