

諮問番号：令和２年度諮問第２６号
答申番号：令和２年度答申第３６号

答 申 書

第１ 審査会の結論

大阪府知事（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和２年４月６日付けで行った行政書士法（昭和２６年法律第４号。以下「法」という。）に基づく戒告処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、棄却すべきである。

第２ 審査関係人の主張の要旨

１ 審査請求人

（１）本件処分は目的外の検査による行政処分である

法第１３条の２の２の規定に基づき令和元年１１月１日に処分庁が審査請求人の事務所にて行った立入検査（以下「本件立入検査」という。）は、名義貸しの疑いに関して実施されたものであるが、名義貸しについては問題がなかった。本件処分は、目的外の検査での処分である。

（２）本件立入検査時の処分庁の対応等に不備がある

本件立入検査時に、処分庁から求められて審査請求人が提示した帳簿は、審査請求人が独自に作成した様式であったり、また、一部は帳簿自体が事務所に存置していなかったが、処分庁からは、それがどの記録で、何故に示す必要があるのかについての明確な説明はなかった。

また、本件立入検査時に提示できなかった領収証は、事務所内に存置しているパソコン内に記録として入っていたが、急に検査が入ったことで、滅多にない状況に冷静さを失い失念した。検査官が問い質していれば、思い出したことは間違いない。

（３）帳簿の備え付け及び保存義務の違反は軽微である

本件立入検査時に、審査請求人が提示できなかった帳簿は一部にすぎないし、また、当日提示できなかった帳簿は旧事務所にはあった。法や規則に定める様式ではないものの帳簿自体は作成しており、法規違反があったとしても、その程度は軽微である。

（４）領収証の保存義務違反は軽微である

本件立入検査時に、求められた領収証を提示できなかったが、事務所のパソコンに記録が残っていることを失念していた。法や規則に定める基本様式

ではないものの、民事上有効な領収証を作成・保存しており、法規違反があったとしても、その程度は軽微である。

(5) 処分量定が重すぎる

本件処分を中心的な理由は、帳簿及び領収証が法や規則に定める様式と異なることである。一応は作成していたのであるから、全く何もなかったのとは大きな差異がある。帳簿及び領収証の様式が異なるのであれば、行政指導を行い、それに従わないなどの場合に処分をするべき。

審査請求人に法規違反があるとしても、その程度は軽微であり、また、これまで全く違反がなく、今回のことは十分に反省しているなどの事情を考慮すれば、本件処分は重過ぎる。

(6) 本件処分に係る理由付記に不備がある

本件処分は、行政処分であるから、具体的な事実に基づき処分したことを明示すべきところ、その理由が通知書で全く示されていない。このことは、行政手続法（平成5年法律第88号。以下「行手法」という。）第13条第1項の規定に基づき令和2年3月4日に処分庁が審査請求人に発出した弁明の機会の付与通知書（以下「弁明機会付与通知」という。）も同様であり、審査請求人としては、何について弁明すべきかが書面上、明らかではなかった。

具体的には、件数が処分に影響すると思料される重要な要素であるにもかかわらず、件数を認定せずして本件処分がなされており、どの案件かについての記載がない。また、本件処分の通知書において記載した理由（以下「本件理由付記」という。）で明示された理由のうち「業務複数件について、帳簿を備えておらず、また、領収書の控えも保存していなかった」については、書類が何もないかのような理由となっているが、これは「帳簿及び領収証はあるが、様式が正式なものと異なるので、帳簿及び領収証を備えていたことにはならない」とするべきであり、そうしていないのは理由付記の不備である。

2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 措置要求と異なる事由による行政書士への懲戒処分について

都道府県知事は、法第14条の3に基づく都道府県知事に対する適切な措置をとることの求め（以下「措置要求」という。）があったときは、その事実について必要な調査を行わなければならない、その調査は、業務に関する帳簿及び関係書類を検査することが通常である。検査を実施する中で、帳簿等の保存義務違反が認められた場合には、それが措置要求で通知されたものでなくても、都道府県知事は法第14条に基づき、行政書士に対する懲戒処分を行うことができる。

処分庁は、措置要求を受けて、名義貸し等の疑いを調査するために本件立入検査を実施しており、その中で審査請求人の帳簿及び領収証を検査した結果、その保存等について法規違反が認められたために本件処分を行っており、これら一連の対応に何ら違法又は不当な点はない。よって、審査請求人の、帳簿及び領収証の検査は目的外の検査であり、それによってなされた本件処分を不服とする旨の主張は認められない。

（2）本件立入検査について

処分庁は、名義貸し等の疑いを調査するために、本件立入検査を実施した。処分庁は、検査を滞りなく実施するために、令和元年10月中旬に、審査請求人あてに電話で事前に告知を行った上で、審査請求人の了解を得て実施しており、違法又は不当な点はない。審査請求人は、急に検査が入ったことや、調査担当官からパソコンに記録が残っていないか問い質してもらえなかったことが原因で、本件立入検査時に、求められた書類を提示できなかったと主張するが、そもそも、行政書士は、都道府県知事による検査の有無にかかわらず、平素から法令を遵守し、帳簿等の保存を適切に行っておく義務があり、この主張は認められない。

また、事前告知時に、処分庁は審査請求人に対し、本件立入検査が法第13条の22に基づくものである旨を伝えた上で、本件立入検査の当日には、立入検査票を審査請求人に提示するとともに、名義貸し等の疑いを調査するための検査である旨を伝えている。立入検査では、業務に関する帳簿及び関係書類を検査することが通常であり、行政書士は業務上作成・収集する帳簿及び関係書類については、全て法及び行政書士法施行規則（昭和26年総理府令第5号。以下「法施行規則」という。）等に定めるとおりに保存しておく義務があり、その保存状況は都道府県知事による監督の対象であることは、法の規定から明白である。したがって、審査請求人の帳簿等を何故に示す必要があるのかについて明確な説明がなかったとする旨の主張は認められない。

審査請求人が行政書士として実施している業務の内容や件数については、審査請求人及びその関係者しか知り得ない事柄であるため、処分庁は、名義貸し等疑いを調査するために、法第9条で保存が義務付けられている期間に

おける全ての帳簿の提示を求めている。よって、審査請求人のどの帳簿を示す必要があるのかについて明確な説明がなかったとする旨の主張は認められない。

以上により、処分庁が行った本件立入検査に違法又は不当な点は認められない。

(3) 帳簿の備え付け及び保存について

審査請求人は、令和元年11月1日の本件立入検査時において、平成29年分、平成30年分及び令和元年分の業務について、大阪府行政書士法施行細則（昭和26年大阪府規則第29号。以下「府細則」という。）に定める行政書士業務帳簿の様式に法令上必要とされている事項を記載し、事務所に備え付けて保存しておく義務があった。

まず、審査請求人は、本件立入検査時において、平成30年分の帳簿を事務所に備え付けていなかった。このことについて、審査請求人は、当該帳簿について、旧事務所に置いたままとなっており、作成自体はしていた旨主張するが、事務所に備え付けていなかったことは争いがない事実である。よって、処分庁が、本件処分にあたり、審査請求人が平成30年分の帳簿を保管していなかったと認定していることに違法又は不当な点はない。

次に、帳簿は、件名・依頼者毎に記載する必要があるが、審査請求人は、平成29年分及び平成30年分の帳簿について、〇〇〇〇〇〇〇〇〇組合（以下「組合」という。）を介して組合員から受任した業務を、まとめて件名「顧問料」、依頼者氏名「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇組合」と記載している。よって、審査請求人は、組合員から受任した業務について、帳簿を備えていないと認められる。この点、審査請求人は、組合との契約に基づき、組合から顧問料として報酬を受け取っていることと、平成16年6月10日の参議院の質問主意書を根拠に、適法である旨を主張する。しかし、この質問主意書は、あくまで組合員及び組合の両方が法施行規則第10条に定める領収証上の依頼人になりうることを示しているに過ぎず、法第9条に規定する帳簿に記載する依頼者に「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇組合」とのみ記載することの適法性を担保する根拠とはなりえない。法第9条の趣旨（行政書士業務の適切な運営を確保するとともに、都道府県知事の監督の便に資することであること）に鑑みるに、審査請求人が申請代理人となった業務それぞれについて帳簿に記載する必要があると考えるのが妥当である。また、審査請求人は、顧問料の明細として「建設業許認可等申請委託受付兼〇〇行政書士申請取扱受任記録簿」（以下「受任記録簿」という。）を作成しており、これが帳簿にあたりと主張するが、そこには法第9条で記載が義務付けられている依頼者（各組合員）の住所が記載されておらず、様式も府細則で定めるものと異なっていることから、帳簿の保存義務違反が認められる。よって、審査請求人が組合

員から受任した業務の全てについて帳簿を備えていないとした処分庁の認定に、違法又は不当な点は認められない。

その他、審査請求人が提出した帳簿全てについて、法第9条で記載が義務付けられている受託年月日、依頼者住所が正確に記載されていない。この点については争いがなく、処分庁の認定に違法又は不当な点は認められない。

(4) 領収証の保存について

審査請求人は、令和元年11月1日の本件立入検査時において、平成26年11月1日以降に報酬を受け取った業務について、日本行政書士会連合会の定める領収証の基本様式に関する規則（以下「日行連規則」という。）に定める基本様式による領収証の副本を保存しておく義務があった。

まず、審査請求人は、本件立入検査時において、日行連規則に定める基本様式による領収証の副本を1つも保存していなかった。本件立入検査時に処分庁が領収証の提示を求めた際には、審査請求人は払込取扱票で代用しているため作成・保存していない旨を供述し、その後、本件立入検査時に冷静さを失いパソコンに保存していたことを失念していたとして、弁明機会付与通知を受けて提出した弁明書（以下「審査請求人弁明書」という。）及び本件審査請求書の証拠書類として、組合宛ての「請求明細書・領収書控」（以下「本件明細書」という。）及び〇〇〇〇株式会社代表取締役が作成した払込取扱票（以下「本件払込取扱票」という。）を提出している。しかし、審査請求人も認めているとおり、本件明細書及び本件払込取扱票はいずれも日行連規則に定める基本様式と異なるものであった。さらに、本件明細書及び本件払込取扱票は、発行日や領収日の記載がなく、その内容が請求書なのか領収証なのか客観的に明らかでない。よって、処分庁が、本件処分にあたり、本件立入検査後に提出された本件明細書や本件払込取扱票については、保管していたと認めた上で、それらが法令で保存を義務付けられている領収証と認められないとしたことに、違法又は不当な点はない。

(5) 本件の処分量定について

法第14条の規定を受けて、処分庁は、行手法第12条の規定に基づき、処分基準を策定・公表しており、その基準では、処分の事由と種類について、帳簿の備え付け及び保存義務違反が認められる場合は「戒告又は業務停止」、その他法令違反で悪質なものが認められる場合は、「戒告又は業務停止若しくは業務の禁止」と規定している。この処分基準は法律ではないが、その内容は法の趣旨に照らして適切、妥当なものである。なお、法に掲げられた処分のうち戒告は、法規違反について将来を戒めるものであり、懲戒処分の最も軽い段階である。

個別の具体的な事案において、どの程度の法規違反があれば、どの処分をするのか（法規違反が認められた場合でも、軽微なものであれば処分をしな

い場合が当然にありうる。)については、上記の法令を踏まえて都道府県知事が個別に判断をすることになる。ただし、特に、本件のような不利益処分については、その判断に広範な裁量を認めるべきではなく、都道府県知事は経験則や法的衡平感に基づいて客観的視点からその事案に相応しい判断を行う必要がある。本件の場合、法第14条や処分基準に基づいているのは当然のこと、それに加えて、行政法の一般原則に立ち返り、本件処分の内容が、処分庁が認定した法規違反の程度と比べて著しく過大なものとなっているか(いわゆる比例原則の観点)と、本件処分が他の類似の事例と比して衡平を欠いていないか(憲法第14条第1項を根拠とする平等原則の観点)について、それぞれ検討する必要がある。

処分庁は、「行政処分事務処理マニュアル」(以下「処分マニュアル」という。)を策定し、その中で、処分要否の考え方として、悪質性の高さや社会的影響の大きさを定め、それによって処分が必要か否かや、処分をする場合はどの処分をするかを判断することとしている。

帳簿と領収証の保存に関して悪質性が高い事案の例として、過去の処分事案を踏まえて「懈怠により帳簿を保存、備え付けしていない事案」と「保存、備え付けはしているが、期間や内容について不完全なものが多数見つかった事案」を挙げている。処分マニュアルは内規であり、それに基づいていることが、直ちに本件処分の妥当性を担保するものではないが、判断の統一を図る目的で過去の処分事案を踏まえた処分マニュアルを作成しており、その内容に違法又は不当な点は認められないため、これに沿った処分庁の一連の判断過程は、経験則や法的衡平感に基づいて客観的視点からその事案に相応しい判断を行う上で、妥当なものと言える。

処分庁は、処分量定の決定にあたり、前記(3)及び(4)の法規違反を踏まえて、この処分マニュアルに従って検討した上で、本件については、社会的影響は大きくないものの、多数の業務について法令で定められた様式・内容での帳簿及び領収証の保存等を行っておらず、これらは偶然失念したものとは事情が異なると判断し、一定の悪質性が認められるとしている。

この一連の判断過程について、まず、平等原則の観点に照らして検討するに、他の類似事案を踏まえて検討されており、本件が他に比していたずらに過大な処分とは言えない。

次に、比例原則の観点に照らしても、決定された処分は、選択しうる中で最も軽い段階たる戒告であり、法規違反に対して過大な処分が科されたとは言えない。この点、審査請求人は、様式や内容に不備はあるものの、帳簿と領収証は保存していたことから、違法性の程度は軽微であり、処分ではなく行政指導等で対応すべきと主張する。しかし、他人の依頼を受けて、報酬を得て様々な権利義務又は事実証明に関する書類を作成する、いわば書類作

成の専門家である行政書士の業務の適切な運営を確保するとともに、都道府県知事の監督の便に資するという法第9条等の趣旨に鑑みれば、書類の作成・保存に前記(3)及び(4)の法規違反があり、そこに一定の悪質性が認められる以上、本事案を処分の対象とした処分庁の判断に、何らの違法又は不当は認められないと言うべきである。

よって、本件の処分量定にも違法又は不当は認められないことから、本件処分はその実体面において何らの違法又は不当はないと言うべきである。

(6) 本件処分の理由付記について

法令により理由付記が求められている行政処分について、理由付記の瑕疵を理由に原処分が違法とされた旅券法事件判決(最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1頁)では、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場合は別として、旅券法の要求する理由付記として十分でない」と判示している。

また、必要とされる理由付記の内容・程度について、最高裁は別の判例において、「当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合的に考慮して」決すべきであるとの一般基準を示している(最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決・民集65巻4号2081頁)。処分の根拠となる事実をどの程度詳しく示すかについては、根拠法令の規定内容や問題となる事案の複雑さ等によって異なるが、一般的に言えば、不利益処分の根拠となった基本的な事実関係が、処分の名あて人において理解しうる程度に示すことが求められる。

処分庁は、本件処分の処分通知書において、「あなたは、本府が貴事務所への立入調査を行った時点(令和元年11月1日)において、業務複数件について、帳簿を備えておらず、また、領収書の控えも保存していなかった。これらの事実は、行政書士法第9条、法施行規則第10条に違反し、行政書士法第14条に規定する「この法律若しくはこれに基づく命令、規則その他都道府県知事の処分に違反したとき」に該当する。」と理由を付している。

本件理由付記は、不利益処分の根拠となった特定の事実及びその事実が違反する法令・条文並びに処分の根拠となる法令への適用関係まで明示している。そして、明示された法令を参照するに、審査請求人には、法令により定められた様式に、法令が定める事項を記入した帳簿と領収証を保管等しなければならない義務があり、それに違反した場合には処分庁による懲戒処分の対象となりうることは一見して明らかである。また、戒告処分は、法令で規

定されている懲戒処分の中で、最も程度の軽いものである。

審査請求人は、帳簿及び領収証の保存等違反が認められた件数（総数のうちの何件に不備があったか）及び具体的な案件名の記載がないことを理由に本件理由付記に瑕疵があると主張するが、本件処分は、帳簿及び領収証の保存等の状況につき法規違反が認められるか否かを要件としており、保存等につき不備があった業務の具体的な件数や内容を要件とするものではないし、そもそも、帳簿及び領収証は、行政書士が受託した業務につき作成するものという性質上、処分庁が、帳簿及び領収証の件数や案件の全体像を把握することは困難である。よって、当該主張は認められない。

さらに、審査請求人は、本件理由付記について、正規の様式ではないから帳簿及び領収証と認められないという記載がないから、どのように反論等すべきかわからなかった旨を主張している。この点は、理由付記の制度趣旨（不利益処分の相手方にとっての争訟提起の便宜を図ること）に関わる重大な主張である。しかしながら、本件立入検査と不利益処分に先立つ弁明の機会を経た審査請求人にとっては、本件理由付記における「業務複数件について、帳簿を備えておらず、また、領収書の控えも保存していなかった」との記載が、法令で定める様式・内容を伴っていないために、法が保存を義務付ける帳簿及び領収証と認められないという意味を含んでいることは、文面上から十分了知しうると言うべきである。その証拠の一つとして、審査請求人は、審査請求人弁明書で、「現在は、日本行政書士会連合会の所定の基本様式にて作成しています。」と述べ、証拠として、本件立入検査後に新たに作成した帳簿写しと領収証写しを提出している。したがって、当該主張は認められない。

よって、本件処分の理由付記には何らの違法又は不当は認められない。

(7) まとめ

前記（1）から（6）のとおり、本件処分は、その端緒となった本件立入検査の実施内容、本件処分を実施する根拠となった帳簿及び領収証の保存等にかかる法規違反の認定、関係法令の適用及び処分量定の決定といった実体的な面においても、また、理由付記という手続的な面においても、それぞれ違法又は不当は認められない。

第4 調査審議の経過

令和3年1月14日	諮問書の受領
令和3年1月18日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知等 主張書面等の提出期限：2月1日 口頭意見陳述申立期限：2月1日

令和3年2月 1日 審査請求人の主張書面（1月28日付け）を受領
令和3年2月16日 第1回審議
令和3年3月24日 第2回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第9条第1項は、「行政書士は、その業務に関する帳簿を備え、これに事件の名称、年月日、受けた報酬の額、依頼者の住所氏名その他都道府県知事の定める事項を記載しなければならない。」と定め、同条第2項は、「行政書士は、前項の帳簿をその関係書類とともに、帳簿閉鎖の時から2年間保存しなければならない。行政書士でなくなつたときも、また同様とする。」と定めている。
- (2) 法第13条の2第1項は、「都道府県知事は、必要があると認めるときは、日没から日出までの時間を除き、当該職員に行政書士又は行政書士法人の事務所に立ち入り、その業務に関する帳簿及び関係書類（これらの作成又は保存に代えて電磁的記録の作成又は保存がされている場合における当該電磁的記録を含む。）を検査させることができる。」と定め、同条第2項は、「前項の場合においては、都道府県知事は、当該職員にその身分を証明する証票を携帯させなければならない。」と定め、同条第3項は、「当該職員は、第1項の立入検査をする場合においては、その身分を証明する証票を関係者に呈示しなければならない。」と定めている。
- (3) 法第14条は、「行政書士が、この法律若しくはこれに基づく命令、規則その他都道府県知事の処分に違反したとき又は行政書士たるにふさわしくない重大な非行があつたときは、都道府県知事は、当該行政書士に対し、次に掲げる処分をすることができる。」と定め、同条第1号において、「戒告」を掲げている。
- (4) 法第14条の3第1項は、「何人も、行政書士又は行政書士法人について第14条又は前条第1項若しくは第2項に該当する事実があると思料するときは、当該行政書士又は当該行政書士法人の事務所の所在地を管轄する都道府県知事に対し、当該事実を通知し、適当な措置をとることを求めることができる。」と定め、同条第2項は、「前項の規定による通知があつたときは、同項の都道府県知事は、通知された事実について必要な調査をしなければならない。」と定めている。
- (5) 法施行規則第10条は、「行政書士は、依頼人から報酬を受けたときは、日本行政書士会連合会の定める様式により正副2通の領収証を作成し、正本は、これに記名し職印を押して当該依頼人に交付し、副本は、作成の日か

- ら5年間保存しなければならない。」と定めている。
- (6) 府細則第3条は、「行政書士法第9条第1項に規定する帳簿は行政書士業務帳簿(様式第3号)とし、同項の知事の定める事項は受託番号及び職務上請求書の払出番号(中略)とする。」と定めている。
- (7) 日本行政書士会連合会会則第64条は、「省令〔法施行規則〕第10条に規定する領収証の様式は、規則で定める。」と定めている。
- (8) 日行連規則第1条は、「日本行政書士会連合会会則第64条に基づき、領収証の基本様式を定める。」と定め、同規則第2条第1項は、「行政書士である会員(中略)は領収証の基本様式により領収証を作成するものとする。」と定め、同規則第3条は、「領収証の基本様式及びその取扱いについては別記の様式第1号及び第2号並びに取扱要領に定めるところによる。」と定め、同条第1号は、「行政書士である会員の場合は、様式第1号によるものとする。」と定めている。
- (9) 行手法第14条第1項は、「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。(後略)」と定めている。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類(事件記録)によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 平成30年8月16日に、処分庁に対して匿名の者からメールで通報があった。通報の内容は、次のとおりである。
- ・審査請求人は、組合から毎月10万円の報酬をもらい、名前だけを貸している。本人は、仕事は一切していない。
 - ・組合の女性職員を審査請求人の事務員だと偽っている。当該職員は嘘の補助者証を持参し、審査請求人の事務員だと偽って偽の補助者証を見せて、建設業許可申請に通っている。法違反である。直ちに調査を願いたい。
- (2) 令和元年10月中旬に、処分庁は、審査請求人に対して、同年11月1日14時から、審査請求人の事務所にて検査を行う旨を告知した。
- (3) 令和元年11月1日に、処分庁は、本件立入検査を行った。処分庁が作成した「立入検査結果メモ」には、検査結果として次の内容の記載がある。
- ・申請書データをパソコンに保管しており、提示できたことなどから、名義貸しの認定は不可
 - ・案件を特段指定せず法令で定められている領収書の控えの提示を求めたところ、口座振込で対応しているため、作成していないとのことであった。
 - ・過年度の帳簿の提示を求めたところ、平成30年8月頃に事務所を移転したため、平成30年の帳簿については、現事務所に備え付けておらず、旧

事務所（自宅）に保管しているとのことであった。

- ・平成30年の組合を通して受任した業務については、審査請求人が独自に作成したとする受任記録簿が提示されたが、法令上定められた様式と異なるものであった。また、その点検欄には審査請求人及び補助者以外の者の印鑑が押されているのみで審査請求人が確認した形跡は書面上確認できないものであった。
 - ・平成28年、平成29年（印刷ミスにより写しをもらっていない）の帳簿については、事務所に存していたものの、組合を通して受任した業務について、「顧問料」と記載されているだけで、各依頼者の情報は記載されていなかった。また、全ての案件について、依頼者の住所、受託年月日が正確に記載されていなかった。
- (4) 令和2年3月4日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、行手法第13条第1項の規定に基づく弁明の機会の付与の通知を行った。
- (5) 令和2年3月18日付けで、処分庁は、審査請求人から、審査請求人弁明書を受領した。その内容として、次の記載がある。
- ・本件立入検査は、名義貸しの疑いに関して実施されたものであるが、その点は問題がなかったはずであり、今回の処分対象にはなっていない。
 - ・本件立入検査時に提示できなかった一部の帳簿は、平成30年8月の事務所移転に伴い、旧事務所に残置していた。提示できなかったことは反省しているが、作成していなかったわけではない。資料として、平成30年分の帳簿を提出する。なお、本件立入検査時に使用していた受任記録簿は、本件立入検査時に提出している。
 - ・本件立入検査時に提示した帳簿において、組合を通して組合員から受任した案件の費用については、組合との顧問契約に基づいて顧問契約料として受領しているため、「顧問料他」と記載している。その明細は、審査請求人が独自に作成した記録簿に記載している。
 - ・領収証については、一部は〇〇〇〇銀行に振り込んだ際の払込取扱票をもって領収証に代えている。本件立入検査時に提示できなかったものは、パソコンに保存しているのを失念していただけであり、所定の基本様式ではないものの、本件明細書として作成自体は行っていた。資料として、本件明細書を提出する。
 - ・所定の基本様式で作成していなかった帳簿及び領収証について、現在は、基本様式で作成している。資料として、基本様式で作成した帳簿及び領収証を提出する。
 - ・本件立入検査時に、帳簿と領収証の一部を保管していなかったものの、それは全体の一部であり、また、作成自体がされていなかったものではなく、違法性は極めて小さい。これまで違反がなく、今回の件を反省しているこ

となども考慮すれば、戒告処分は重きに失する。

(6) 令和2年3月27日付けで処分庁が作成した文書(〇〇行政書士からの弁明書への対応について)には、対応の検討として次の内容の記載がある。

- ・法第13条の22において、「都道府県知事は、必要があると認めるときは、当該職員に、帳簿及び関係書類を検査させることができる」と規定されており、検査内容や方法について知事の裁量が認められるため、措置要求内容以外の事項を検査することは当然に可能である。
- ・帳簿は事務所に備え付けなければならないが、審査請求人は、一部帳簿は別の場所に保存していたと弁明するに留まり、一部帳簿が事務所に備え付けられていたという弁明はなされなかった。
- ・帳簿は、依頼者ごとに記載する必要があるが、審査請求人は「顧問料」として記載しているため不備はないとの弁明をするに留まり、依頼者ごとに記載していたとの弁明はなされなかった。
- ・領収書は、法施行規則第10条で定める日本行政書士会連合会の定める様式により作成しなければならないが、審査請求人がパソコンに保存されていたと弁明する領収書は、日本行政書士会連合会の定める様式とは異なる上に、領収書たる内容を具備していないものであった。
- ・審査請求人は、業務の複数件について、法令に定める帳簿・領収書を備付・保存していなかったことには変わりがない。よって、戒告処分が相当である。

(7) 令和2年4月6日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、法第14条の規定に基づき戒告(本件処分)を行った。本件処分の通知書には、処分する理由として、「あなたは、本府が貴事務所への立入調査を行った時点(令和元年11月1日)において、業務複数件について、帳簿を備えておらず、また、領収書の控えも保存していなかった。これらの事実は、行政書士法第9条、同法施行規則第10条に違反し、行政書士法第14条に規定する「この法律若しくはこれに基づく命令、規則その他都道府県知事の処分に違反したとき」に該当する。」と記載されている。

(8) 令和2年4月25日付けで、審査請求人は、大阪府知事に対して、本件審査請求を行った。

(9) 審査請求人弁明書、審査請求書及び処分庁の弁明書から、以下の事実が認められる。

ア 審査請求人は、本件立入検査時において、平成30年分の帳簿について、受任記録簿は事務所に備え付けていたが、その他の帳簿については備え付けていなかった。審査請求人は、当該帳簿は旧事務所に置いたままとなっているが、作成自体はしていたと主張し、後日、審査請求人弁明書の証拠書類として処分庁に提出した。

イ 審査請求人は、平成29年及び平成30年分の帳簿について、組合を介して組合員から受任した業務をまとめて件名を「顧問料」、依頼者氏名を「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇組合」と記載している。審査請求人は、受任記録簿を作成しており、これが帳簿に当たると主張する。受任記録簿には、依頼者である各組合員の住所が記載されておらず、様式も府細則で定めるものとは異なる。

ウ 審査請求人が提出した帳簿全てについて、受託年月日及び依頼者住所が記載されていない。

エ 審査請求人は、本件立入検査時において、日行連規則に定める基本様式による領収書の副本を保存していなかった。審査請求人は、審査請求人弁明書の証拠書類として、本件明細書及び本件払込取扱票を処分庁に提出した。本件明細書及び本件払込取扱票は、日行連規則に定める基本様式とは異なり、また、発行日や領収日の記載はない。

3 判断

(1) 措置要求と異なる事由による行政書士への懲戒処分について

審査請求人は、本件立入検査は名義貸し等の疑いに関して実施されたものであるが、名義貸し等については問題なかったのであり、帳簿等の不備を理由とした本件処分は、目的外の検査に基づく処分であると主張する。

法第13条の22第1項に規定する検査は、行政書士の業務が法や法施行規則等に従って適法に処理されることを確保する目的で認められたものであり、同項の「必要があると認めるとき」は、措置要求を受けた場合など客観的にみて法令違反の恐れがあると認められる場合のみに限定されるものではなく、定期的に任意に抽出した行政書士の事務所に立入検査することが監督上必要である場合等も含まれると解される。

処分庁は、措置要求を受け、名義貸し等の疑いを調査するために本件立入検査を実施し、その中で帳簿等の保存義務違反が認められたため、法第14条に基づき本件処分を行ったものである。たしかに、本件立入検査の端緒は、法第14条の3第1項の規定により通知された審査請求人の名義貸し等の事実であり、検査目的とは異なる帳簿等の保存義務違反という事実に基づき本件処分が行われているが、法第13条の22第1項の「必要があると認めるとき」の趣旨を考慮すれば、本件立入検査により処分庁が認めた事実に基づき行われた本件処分が違法又は不当であるとは解されない。よって、審査請求人の主張は認められない。

(2) 本件立入検査について

審査請求人は、処分庁から、どの帳簿等を、何故に示す必要があるのかについて明確な説明がなかったことを主張する。

処分庁は、事前告知の際に、審査請求人に対して本件立入検査が法第13条の22に基づくものである旨を伝え、立入検査当日には、名義貸し等の疑いを調査するための検査である旨を伝えていることから、帳簿等を示す理由を説明していることが認められる。そもそも、立入検査では業務に関する帳簿及び関係書類を検査することが通常であり、行政書士は業務上作成する帳簿及び関係書類については、全て法及び法施行規則等に定めるとおりに保存しておく義務があり、その保存状況は都道府県知事による監督の対象になることから、帳簿等を示す理由は明白である。また、審査請求人が行政書士として実施している業務の内容や件数については、審査請求人及びその関係者しか知り得ない事柄であり、処分庁は、名義貸し等の疑いを調査するために、法第9条で保存が義務付けられている期間における全ての帳簿の提示を求めていることから、どの帳簿を示す必要があるのかを説明していることが認められる。よって、審査請求人の主張は認められない。

次に、審査請求人は、立入検査当日は、急に検査が入ったことや、調査担当官からパソコンに記録が残っていないか問いただしてもらえなかったことが原因で、本件立入検査時に求められた書類を提示できなかったと主張する。

法には、都道府県知事に対して検査の事前告知を義務付ける規定はないが、処分庁は、検査を滞りなく実施するため、審査請求人に電話で事前告知を行い、審査請求人の了解を得て検査を実施したことが認められる。また、法第9条及び法施行規則第10条は、帳簿及び領収証の保存義務を定めており、行政書士には、都道府県知事の検査にかかわらず帳簿及び領収書の保存を適切に行う義務がある。よって、審査請求人の主張は認められない。

(3) 帳簿の備え付け及び保存について

法第9条及び府細則第3条の規定により、審査請求人は、本件立入検査時において、平成29年、平成30年及び令和元年分の業務について、府細則に定める行政書士業務帳簿の様式に法令上必要とされている事項を記載し、事務所に備え付けて保存しておく義務があったが、平成30年分の帳簿を事務所に備え付けていなかった。審査請求人は、当該帳簿については旧事務所に置いたままとなっており、作成自体はしていた旨主張する。

帳簿を備え付けて保存する場所について法の規定はないが、通常は事務所においてであることが法第13条の22第1項の立入検査の規定で予定されていると解される。審査請求人の現在の事務所に備え付けていなかったことは争いが無い事実であり、審査請求人は平成30年分の帳簿を保存していなかったものと認められる。

次に、府細則で定める行政書士業務帳簿では、受託年月日、件名、報酬額、依頼者の住所及び氏名を記載することとされているが、審査請求人は、平成

29年分及び平成30年分の帳簿について、組合を介して組合員から受任した業務をまとめて件名「顧問料」、依頼者氏名「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇組合」と記載している。審査請求人は、組合との契約に基づき組合から顧問料として報酬を受け取っていること、平成16年6月10日付け参議院の質問主意書及びこれに対する同年7月6日付け内閣の答弁書を根拠に適法である旨を主張する。また、受任記録簿を作成しており、これが帳簿にあると主張する。

しかしながら、この質問主意書及び答弁書は、あくまで組合員及び組合の両方が法施行規則第10条に定める領収証上の依頼人になりうることを示しているに過ぎず、法第9条に規定する帳簿に記載する依頼者に「〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇組合」とのみ記載することの適法性を担保する根拠とはなりえない。

法第9条が行政書士に対して帳簿の備付及び保存を義務付けた趣旨は、行政書士業務の適切な運営を確保するとともに、都道府県知事の監督の便に資することである。受託年月日及び報酬額が1年分まとめて記載されている帳簿は、いつ、いかなる書類をいくらで作成したのか、その業務の進捗が適切であったのかを処分庁が確認することもできないことから、審査請求人は、組合員から受任した業務それぞれについて帳簿に記載する必要があると考えるのが妥当である。また、審査請求人が帳簿にあると主張する受任記録簿には、法第9条で記載が義務付けられている依頼者（各組合員）の住所が記載されておらず、様式も府細則で定めるものと異なっていることから、帳簿とは認められない。

その他、審査請求人が提出した帳簿全てについて、法第9条第1項で記載が義務付けられている受託年月日及び依頼者の住所が正確に記載されていないことについては、争いが無い。

以上のことから、審査請求人の主張は認められない。

(4) 領収証の保存について

法施行規則第10条及び日行連規則第3条の規定により、審査請求人は、本件立入検査時において、平成26年11月1日以降に報酬を受け取った業務について、日行連規則に定める基本様式による領収証の副本を保存しておく義務があったが、1つも保存していなかった。審査請求人は、本件立入検査時に処分庁が領収証の提示を求めた際には払込取扱票で代用しているため作成・保存していない旨を供述し、その後、本件立入検査時に冷静さを失いパソコンに保存していたことを失念していたとして、審査請求人弁明書及び本件審査請求の証拠書類として本件明細書及び本件払込取扱票を提出している。そして、これらの書類が法施行規則上の形式を備えていなくても、民事上有効な領収証であることを考慮すべきであると主張する。

しかし、本件明細書及び本件払込取扱票は、いずれも日行連規則に定める基本様式と異なるものであることについて争いはない。そして、これらの書類が民事上有効なものであったとしても、基本様式と異なるものであることに変わりはない。また、本件明細書及び本件払込取扱票は、発行日や領収日の記載がなく、その内容が請求書か領収証かを判別できない。領収証を電磁的記録としてパソコンで保存することは法令で認められており、本件立入検査後に提出された本件明細書や本件払込取扱票を保存していたとは認められるものの、それらが法令で保存を義務付けられている領収証と認められない以上、審査請求人は領収証の副本を保存していたものとは認められない。

よって、審査請求人の主張は認められない。

(5) 本件の処分量定について

審査請求人は、帳簿及び領収証を一応は作成していたのであるから、全く何もなかったのとは大きな差異があること、帳簿及び領収証の様式が異なるのであれば行政指導を行い、それに従わないなどの場合に処分をするべきであること、法規違反の程度は軽微であり、これまで全く違反がない等の事情を考慮すれば本件処分は重過ぎることを主張する。

処分庁は、法第14条の規定を受けて、行手法第12条の規定に基づき、行政書士に対する懲戒処分に係る処分基準（以下「本件処分基準」という。）を設定し、公表している。本件処分基準では、懲戒処分の事由と種類について、帳簿の備付け及び保存義務違反が認められる場合は「戒告又は業務停止」、その他法令違反で悪質なものが認められる場合は「戒告又は業務停止若しくは業務の禁止」と定めている。これらの本件処分基準の内容については、裁量基準として不合理な点は認められない。

また、処分庁は、行政書士の懲戒処分について、内規として処分マニュアルを策定し、典型的な懲戒処分事案において、処分を行うかどうか、及び処分を行う場合の処分内容を決定する際の基準等を示している。これらの処分マニュアルの内容についても、不合理な点は認められない。

処分マニュアルは、処分要否の考え方の中で、懲戒事由の類型ごとに、「悪質性の高いと判断できる事案」と「社会的影響が大きいと判断できる事案」の例示を示している。そして、帳簿の備付け及び保存義務違反については、悪質性の高さとして「懈怠により帳簿を保存、備え付けしていない事案」と「保存、備え付けはしているが、期間や内容について不完全なものが多数見つけた事案」を掲げている。処分庁は、前記（3）及び（4）の法違反を踏まえて、本件については、社会的影響は大きくないものの、多数の業務について法令で定められた様式・内容での帳簿及び領収証の保存等を行っておらず、これらは偶然失念したものとは事情が異なると判断し、一定の悪質性を認めている。

また、処分マニュアルには、過去20年の処分事案が15件掲載されており、このうち帳簿の備付け等を処分理由の一つとするものが5件あるが、帳簿の備付けのみを処分理由とするものはない。しかし、処分マニュアルに掲載していない令和2年の処分事案では、業務複数件について帳簿を備え付けていなかった事実が法第9条に違反し、法第14条に該当するとして「戒告」を行ったものがあることから、処分庁は、処分マニュアルに掲載された処分事案及び他の処分事案も考慮して判断したことが認められる。

そして、処分マニュアルは、まず、処分が必要か否かについては、当該事案の悪質性の高さが過去の処分事案と比較して同程度である場合は戒告以上の処分が適当であると示し、次に、戒告処分か業務停止以上の処分かについては、当該事案の悪質性の高さが過去の業務停止以上の事案と比較してその程度までは達していないが、過去の戒告事案と同程度である場合は戒告処分が適当であると示している。処分庁は、本件については、悪質性の高さは過去の処分事案と比較して同程度であるが、過去の業務停止以上の事案と比較してその程度までは達していないと考え、戒告処分が適当であると判断したことが認められる。

ところで、法違反に対する懲戒処分は、法及び本件処分基準に基づくことは当然であるが、行政法の一般原則である平等原則及び比例原則に適合するものでなければならない。平等原則の観点からは、処分庁は、他の類似事案を踏まえて処分量定の検討を行っており、本件処分が他に比していたずらに過大な処分であるとは言えず、合理的な理由なく審査請求人を不平等に取り扱ったものとは認められない。また、比例原則の観点からも、処分庁が決定した処分は、選択し得る中で最も軽い「戒告」であり、法の目的を達成するための必要最小限の手段であると認められる。

さらに、本件処分前に行政指導を行わなかったことについて、法には、懲戒処分に先立ち勧告等の行政指導を行うことを定めた規定はない。そして、他人の依頼を受けて、報酬を得て様々な権利義務又は事実証明に関する書類を作成する、いわば書類作成の専門家である行政書士の業務の適切な運営を確保するとともに、都道府県知事の監督の便に資するという法第9条等の趣旨に鑑みれば、書類の作成・保存に前記(3)及び(4)の法違反があり、そこに一定の悪質性が認められる以上、行政指導を行うことなく、本事案を処分の対象とした処分庁の判断に違法又は不当な点は認められない。

以上のとおり、処分庁は、法第9条及び法施行規則第10条違反について一定の悪質性を認めたことから処分が必要であると判断し、本件処分基準の内容や、他の類似事例における懲戒処分の内容も考慮し、法第14条に規定する処分のうち最も軽い「戒告」とすることを決定したものと考えられることから、本件の処分量定に裁量権の逸脱、濫用があったとは認められない。

よって、審査請求人の主張は認められない。

(6) 本件処分の理由提示について

行手法第14条第1項に規定する理由提示の意義について、一般旅券発給拒否処分における理由提示の不備が争われた最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決（民集39巻1号1頁）は、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによつて当該規定の適用の基礎となつた事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分でないといわなければならない。」と判示している。また、一級建築士免許取消処分について争われた最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決（民集65巻4号2081頁）は、必要とされる理由提示の内容及び程度について、「当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」と判示している。

前記2(7)のとおり、本件処分の通知書において記載した理由は、不利益処分の根拠となった基本的な事実関係を示した上で、当該事実が違反する根拠となる法令の規定と、本件処分の根拠となる法の規定が示されている。そして、これらの法令を参照すれば、審査請求人には、法令により定められた様式に、法令が定める事項を記入した帳簿と領収証を保管等しなければならない義務があり、それに違反した場合には処分庁による懲戒処分の対象となりうることが一見して明らかである。また、処分庁は本件処分基準を公表しており、この義務違反が、本件処分基準に定める「帳簿の備付け及び保存義務違反」に該当することも明らかである。

審査請求人は、帳簿及び領収証の保存等違反が認められた件数（総数のうちの何件に不備があったか）及び具体的な案件名の記載がないことを理由に、本件処分の理由提示に瑕疵があると主張する。

しかしながら、本件処分は、帳簿及び領収証の保存等の状況につき法令違反が認められるか否かを要件としており、保存等につき不備があった業務の具体的な件数や内容を要件とするものではない。そもそも、帳簿及び領収証は、行政書士が受託した業務につき作成するものという性質上、処分庁が、帳簿及び領収証の件数や案件の全体像を把握することは困難である。

また、審査請求人は、本件処分の理由提示について、正規の様式ではないから帳簿及び領収証と認められないという記載がないから、どのように反論等すべきかわからなかった旨を主張している。

しかしながら、本件立入検査と審査請求人弁明書の提出を経た審査請求人にとっては、本件処分の理由提示における「業務複数件について、帳簿を備

えておらず、また、領収書の控えも保存していなかった」との記載が、法令で定める様式・内容を伴っていないために、法が保存を義務付ける帳簿及び領収証と認められないという意味を含んでいることは、文面上から十分了知し得ると言うべきである。その証拠の一つとして、審査請求人は、審査請求人弁明書で、所定の基本様式で作成していなかった帳簿及び領収証について、現在は、基本様式で作成していると述べている。よって、審査請求人の主張は認められない。

(7) まとめ

以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点は認められない。よって、本件審査請求は、棄却されるべきである。

第6 付言

処分庁は、審査請求人は多数の業務について帳簿等の保存等を行っておらず、これらを偶然失念したものとは事情が異なるため、これらの違反それぞれについて一定の悪質性が認められると判断し、本件処分を行った。そして、本件処分の通知書には、処分理由として、「業務複数件について、帳簿を備えておらず、また、領収書の控えも保存していなかった。」と記載している。本件処分は、保存等につき不備があった業務の具体的な件数を要件とするものではないが、多数の業務について帳簿等の保存等を行っていないことから一定の悪質性を認定したのであれば、単に「業務複数件」とするのではなく、もう少し詳細な理由を提示できたのではないか。処分庁には、行政運営における公正の確保と透明性の向上の観点から、より丁寧に理由提示を行われたい。

大阪府行政不服審査会第1部会

委員（部会長） 谷口 勢津夫

委員 西上 治

委員 濱 和哲