

広島大学学術情報リポジトリ

Hiroshima University Institutional Repository

Title	地方公営企業法の財務等適用における出納その他の事務の委任のあり方にかんする理論と実際
Author(s)	石崎, 善隆
Citation	広島大学マネジメント研究, 21 : 113 - 128
Issue Date	2020-03-26
DOI	
Self DOI	10.15027/48999
URL	https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/00048999
Right	Copyright (c) 2020 by Author
Relation	



地方公営企業法の財務等適用における出納その他の事務の委任のあり方にかんする理論と実際

Theory and practice of delegation of accounting and other affairs
in the application of Local Public Enterprise Law to finance

石 崎 善 隆
Yoshitaka Ishizaki

要 約

下水道事業特別会計に地方公営企業法を適用する際に、問題となる事柄のひとつに出納事務の会計管理者への事務委任の問題がある。問題の所在には、地方自治法会計自体の地方公共団体関係者の理解のあり方に問題があると本稿では考える。また、事務委任の変更は、当該地方公共団体の例規の改正を伴うがその改正に関わる意思形成過程情報があきらかにされていないことが多い。本稿は、ある特定の地方公共団体における事例と当該団体職員との質疑の過程をあげることにより、意思形成過程情報を明らかにするものである。

キーワード：地方公営企業法 下水道事業 受益者負担金 法適用

はじめに

地方自治法が適用される公営企業（ここでは、特に公共下水道事業特別会計とする）に地方公営企業法の財務等の規定を適用する場合（以下、「財務等適用」という。）、従前の出納事務の委任の範囲やその取扱いの変更について、従前のおり出納その他の会計事務を行うようとの前提で、地方公共団体の特に会計管理者（会計事務をつかさどる担当課、いわゆる「会計課・会計室」）に対し、協議を申入れた場合に非常に強い抵抗が示されることがある。また、当の会計事務担当課では、複式簿記化に伴い、出納その他の会計事務が複雑となり、かえって事務量が増嵩するのではないか、という疑念（あるいは協議そのものへの強い不信感）が率直に表明されることがある。

しかしながら、その疑念や不信感の根底には、地方自治法の会計・出納事務の制度の「誤理解」に根ざしていると筆者は考える。

会計管理者（旧収入役、旧出納長）の事務について、旧自治省及び総務省がこれまで示してきた地方自治法及び地方公営企業法にかんする有権的解釈（行政事例など）は体系化されておらず、断

片的、断定的に発遣されてきた経緯がある。それがゆえに、地方公共団体の関係者の間では、これらの法規・行政解釈への理解が徹底されていない現状が見受けられる。

本稿では、ある地方公共団体の事務委任関係のフロー図に紐づけることによってまとめ上げ、総務省（旧自治省）関係者の論説や行政通知・行政事例の統一的な理解に資するようにしたものである。

本稿は、ある特定の地方公共団体の出納その他の会計事務やその条例規則（以下、「例規」という。）を分析の対象とし、質疑の実際を示し、意思形成過程が明らかにしている。

その理由は、たんなる制度論上の議論に留まらず、その時々における地方公共団体の職員との議論の往復をできるだけ忠実に再現をすることによって、会計規程（規則）の制定改廃にかんする意思形成過程を明らかにするためにある¹。

¹ 本稿は、特定の地方公共団体の中心的な会計規範である会計規則などの「例規」の制定・改廃に係わる意思形成過程を分析したものではあるが、本稿では「A県B市。以下、「B市」という。」と表記した。本稿にあり得る誤

1. 受益者負担金の徴収業務の所掌の決定

下水道事業における主要な収入には、下水道料金の他に、国庫支出金や一般会計繰入金の他に「受益者負担金」などがある。下水道料金が上水道使用料との併徴収されるのに対し、受益者負担金は下水道事業担当課が徴収事務にあたり、現金の出納は地方公共団体の一般会計や他の特別会計の歳入と同様に会計課が出納事務を担っている。ところが「下水道事業の法適用化」に伴い、会計法の適用関係が変更されることを期に、これまで出納事務を担っていた会計担当課が、受益者負担金の出納事務の委任について難色を示すことがある。ここでは受益者負担金の徴収業務の所掌の決定方法を検討する。

(1) 結論

前提として、受益者負担金の収納事務にかんする現行の事務執行流れのままとする。この場合、B市公共下水道事業特別会計を財務等適用企業とし、下水道課長あるいは建設部長を企業出納員として、出納事務を委任する場合を想定すると、法適用時に制定する「B市公共下水道事業の財務に関する特例を定める規則（仮）」において、会計課職員、収納対策課職員が企業出納員の補助を可能とする旨の規定をおく必要がある。

B市水道事業会計規程（平成10年3月31日訓令第3号）第4条の2（補助執行）の例により、法適用に際して規定する規則に補助執行規定を規定する場合の例を示すと次のとおりとなる（図表1-1）。

図表1-1 B市公共下水道事業の財務にかんする特例を定める規則（仮）の補助執行規定の例

第〇条 会計課職員及び財務部収納対策課職員は、受益者負担金及びこれに附帯する受益者負担金外収入に係る現金の収納及び保管事務について、企業出納員を補助執行する。

なお、会計管理者への事務委任について、その例を示すと次のとおりである。

図表1-2 会計管理者への事務委任の例——高槻市下水道事業等の設置等にかんする条例——

（会計事務の処理）
第6条 法第34条の2ただし書の規定に基づき、下水道等事業の出納その他の会計事務のうち次に掲げるものに係る権限は、会計管理者に行わせるものとする。

- (1) 公金の収納及び支払にかんする事務
- (2) 公金の保管にかんする事務

（出典）http://www.city.takatsuki.osaka.jp/bunsho/reiki_int/reiki_honbun/k209RG00001009.html, 2019年3月8日閲覧（下線強調は引用者）。

このうち、公金の保管にかんする事務については、財務等適用を前提とする限り、会計管理者に事務委任することが法制的に必須である（これについては、後述する。）。

財務等適用企業の場合、地方自治法第153条第1項により企業出納員（B市では下水道課長を想定）に委任された事務を他に委任すること、つまり複委任の方法はないため、財務部収納対策課関係の委任事務からは、下水道受益者負担金の事務は削除される（図表1-3）。

図表 1-3 B市会計規則別表第2（第3条関係・抜粋）の改正例——財務部収納対策課関係——

所属	委任事務		
	出納員	分任出納員	現金取扱員
(略)	(略)	(略)	(略)
財務部 収納対策課	1 市税等に係る現金の収納及び保管事務	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの
	2 国民健康保険税等に係る現金の収納及び保管事務		
	3 日曜納税相談時における、後期高齢者医療保険料、介護保険料、保育所入所児童保護者負担金、し尿汲取手数料、 <u>下水道受益者負担金及びび〇〇クラブ負担金の収納及び保管事務</u>		
	4 歳入歳出外現金の収納		

りの全ては、筆者が負うものである。例規上の文言、条例番号などの検索など、何らかの方法により「B市」が特定された場合、「B市」と思しき地方公共団体への照会・質問などは差し控えていただきたい。筆者などの照会等があった場合にあっては、「B市」の特定には応じることはできない。なお、本稿における主張・立証は、筆者によるものであって、筆者が所属する団体としての見解ではないことも、ここに明らかにしておきたい。「C県D市」の例では、会計管理者をはじめ、会計課長、同補佐及び同係長の各氏が、それぞれ簿記検定の有資格者であったことも大きな要因であったと考えるが、地方自治法会計と地方公営企業法会計の双方の理解度が高く、会計管理者への事務委任について、B市でみられたような強い抵抗感というものはなく、円滑に事務委任の協議が整った。特に地方公共団体の会計職員には「簿記知識」が重要であることの例といえる。地方公会計の伸展の中で、地方公共団体職員それぞれが簿記検定資格を取得することの必要性を感じるようになるのではないだろうか。

		及び即日払出しを要する 公売保証金の払出し		
		5 市税等及び国民健康保 険税等に係る有価証券の 出納及び保管事務		
		6 コピー代の収納事務		
(略)	(略)	(略)	(略)	(略)

(註) 引用にあたっては、団体の特定をさけるため、内容を変えない範囲で部分的に加筆あるいは省略した。以下同様である。

次に、会計管理者への出納事務の委任に代わり、企業出納員に公共下水道事業特別会計の出納事務を委任した場合、下水道事業設置条例において、企業出納員に出納事務を委任する旨を規定し、企業出納員への委任事項の具体的な事項については、公共下水道事業の財務にかんする特例を定める規則に定めることになるため、次のように全部を削除することになる(図表1-4)。

図表 1-4 B市会計規則別表第2(第3条関係・抜粋)の改正例——建設部下水道課関係——

所属	委任事務		
	出納員	分任出納員	現金取扱員
(略)	(略)	(略)	(略)
建設部 下水道課	1 下水道事業に係る使用料等の収納事務 2 受益者負担金及びこれに附帯する受益者負担金外収入金に係る現金の収納及び保管事務 3 コピー代の収納事務	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの
(略)	(略)	(略)	(略)

次に、企業出納員のつかさどる事務のうち、地方自治法第153条第1項の規定に基づき委任すると明定されている例規の例をあげる。

図表 1-5 企業出納員への委任を明定した例——高槻市下水道等事業の財務にかんする特例を定める規則——

(企業出納員等)
第2条 下水道等事業に企業出納員及び物品取扱員を置く。
2 企業出納員は、下水河川企画課長をもって充てる。
3 企業出納員は、下水道等事業の業務に係る会計事務(条例第6条各号に掲げる会計事務を除く。)をつかさどる。
4 市長は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第153条第1項の規定に基づき、下水道等事業に係る物品の出納及び保管の事務を企業出納員に委任する。
5 物品取扱員は、市長の権限に属する事務(下水道等事業に係るものに限る。)の執行を補助する職員

のうちから、市長が命ずる。
6 物品取扱員は、企業出納員の命を受けて、下水道等事業に係る物品の出納及び保管の事務を行う。

(出典) http://www.city.takatsuki.osaka.jp/bunsho/reiki_int/reiki_honbun/k209RG00001021.html, 2019年3月8日閲覧。

2. 会計管理者への出納その他の事務委任にかんする基本方針

B市公共下水道事業特別会計への財務等適用の場合、会計管理者には出納その他の会計事務(以下、「会計事務」という。)を委任しないものとする基本方針とした(会計管理者に一切の出納事務を委任しないことは、地方公営企業法の制度上、不可能であり、かつ、「誤理解」であることについては、後述する。)

この方針により、例規の改正、効率的な事務決裁に好ましくない影響、つまり、管理責任が不明確になることや下水道利用者に対する利便性の低下や収納率の低下などが考えられるようになった²。

3. 例規の改正、現行事務(公印の新調・管理等及び事務決裁)の変更への影響

(1) 受益者負担金の収納事務とその事務の流れ

B市公共下水道特別会計にかんし、「収納事務」とは「受益者負担金の収納事務」に限定されるものとする。受益者負担金の収納事務の流れは、次のとおりである(図表3-1)。

図表3-1 受益者負担金の収納事務の流れ

「収納事務のみ」というのは、厳密の取扱いとしては「受益者負担金のみ」の収納事務のことを指します。現在、受益者負担金は、会計管理者(会計課)での収納を当然行っていますが、日曜納税相談窓口にて、窓口を担当している収納対策課の職員もその場で受益者負担金を会計管理者から委任されて収納を取り扱っています。また、日曜納税相談窓口について、現在は、会計管理者から収納対策課の職員に委任しており、そ

² B市では、会計管理者との協議の中で、「会計管理者への事務委任はしない。」との判断のもと、日曜納付相談における受益者負担の収納件数は年10件程度であることから、これまで行ってきた日曜納付相談の場における徴収を取りやめることにする方針となったという(2020年1月29日現在)。金銭会計の管理責任は、従前に比べて明らかに低下することになった。2015年7月に大阪府和泉市で発生した「下水道事業受益者負担金横領事件」(後掲)の例もあり、金銭会計の管理は事業担当課におくべきではなく、会計管理者は下水道事業の金銭の保管、出納の取扱いを従前のとおりとすることを求める協議に応じるべきであったといえる。

の収納対策課の職員は現金取扱員に指名されている。その現金取扱員の職務の中に受益者負担金の収納が入っている。収納対策課の職員は、受益者負担金を受け取って、会計管理者印を領収書に押印している。

(出典) 国際航業株式会社(石崎・坂本) [2019] 「B市建設部下水道課計画管理係へのヒアリング結果」, 2019年3月6日(下線強調——引用者。)

(2) 現行事務へのB市例規の適用関係

うへの図表3-1における、「収納対策課職員が会計管理者印を領収証に押印」という実務に着目し、①収納対策課職員と会計管理者との関係(「委任関係」)、②会計管理者印の押印(出納の際、徴し又は発する領収証の名義)及び③B市長、会計管理者、建設部下水道課長、出納員及び現金取扱員との関係、といった3つの観点に分けて検討する。

① 委任関係

かかる実務のB市例規上の根拠は、B市会計規則(平成12年3月15日規則第9号)第3条第1項乃至第3項であり、地方自治法第171条第4項に基づくものである。

念のため、当該条文を引用する(図表3-2, 図表3-3, 図表3-4, 図表3-5)。

図表3-2 B市会計規則第3条

(会計事務の委任)	
第3条 市長は、会計管理者をして、別表第2に定める事務の一部をそれぞれ出納員に委任させる。	
2	市長は、前項の規定により委任を受けた出納員をして、別表第2に定める事務をそれぞれ分任出納員に委任させる。
3	市長は、第1項の規定により委任を受けた出納員をして、別表第2に定める事務をそれぞれ現金取扱員に委任させる。

(出典) http://www1.g-reiki.net/X/reiki_honbun/z600RG00000170.html#e000000131, 2019年3月7日閲覧(下線強調は引用者。)

図表3-3 B市会計規則別表第2(第3条関係・抜粋)
——財務部収納対策課関係——

所属	委任事務		
	出納員	分任出納員	現金取扱員
(略)(略)	(略)	(略)	(略)
	1 市税等に係る現金の収納及び保管事務	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの
	2 国民健康保険税等に係る現金の収納及び保管事務	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの

財務部	収納対策課	3 日曜納税相談時における、後期高齢者医療保険料、介護保険料、保育所入所児童保護者負担金、し尿汲取手数料、下水道受益者負担金及び〇〇〇クラブ負担金の収納及び保管事務			
		4 歳入歳出外現金の収納及び即日払出しを要する公売保証金の払出し			
		5 市税等及び国民健康保険税等に係る有価証券の収納及び保管事務			
		6 コピー代の収納事務			
		(略)	(略)	(略)	(略)
		(略)	(略)	(略)	(略)

(出典) http://www1.g-reiki.net/X/reiki_honbun/z600RG00000170.html#e000000131, 2019年3月7日閲覧。

図表 3-4 地方自治法第171条

第171条 会計管理者の事務を補助させるため出納員その他の会計職員を置く。ただし、町村においては、出納員を置かないことができる。
2 出納員その他の会計職員は、普通地方公共団体の長の補助機関である職員のうちから、普通地方公共団体の長がこれを命ずる。
3 出納員は、会計管理者の命を受けて現金の出納(小切手の振出しを含む。)若しくは保管又は物品の出納若しくは保管の事務をつかさどり、その他の会計職員は、上司の命を受けて当該普通地方公共団体の会計事務をつかさどる。
4 普通地方公共団体の長は、会計管理者をしてその事務の一部を出納員に委任させ、又は当該出納員をしてさらに当該委任を受けた事務の一部を出納員以外の会計職員に委任させることができる。この場合においては、普通地方公共団体の長は、直ちに、その旨を告示しなければならない(註)。

(出典) http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067#713, 2019年3月7日閲覧。

(註) 委任の告示については、松本 [2001] は、「住民に委任関係が明らかになるように個々具体的に言うことが適当である³。」としており、仮に、告示をしていない場合には、住民との間において「取引の安全その他住民の便宜を図る⁴」ことを害する事態といえよう。なお、地方自治法・地方財政法に基づく一般会計、特別会計及び公営企業会計(地方公益企業法の財務等適用企業)については、告示を義務付けているが、全部適用企業の地方公営企業(B市の例でいえば、B市水道部)にあつては、企業出納員に事務委任を行った場合、告示を義務づけていない⁵。

³ 松本英昭 [2001] 『新版 逐条地方自治法』学陽書房, 509頁。

⁴ 行政事例昭和32年12月23日 自丁行発第217号 東京都総務局行政部長宛 行政課長回答(地方自治総合研究所監修 [2004] 『逐条研究 地方自治法Ⅲ』敬文堂, 569頁を参照。)

⁵ 大竹山龍男 [1973] 「第二十二 出納」『地方公営企業の理論と実際』ぎょうせい, 145頁。

図表3-5 B市会計規則別表第2（第3条関係・抜粋）
——建設部下水道課関係——

所属		委任事務		
		出納員	分任出納員	現金取扱員
(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
建設部	下水道課	1 下水道事業に係る使用料等の収納事務	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの	出納員の欄に掲げる事務のうち出納員が指定するもの
		2 受益者負担金及びこれに附帯する受益者負担金外収入金に係る現金の収納及び保管事務		
		3 コピー代の収納事務		
(略)	(略)	(略)	(略)	(略)

(出典) http://www1.g-reiki.net/X/reiki_honbun/z600RG00000170.html#e000000131, 2019年3月7日閲覧。

② 会計管理者名義の領収印の押印——委任の意義と領収印の名義にかんする行政実例の確認

まず、地方自治法第171条における「委任」の意義を松本〔2000〕は、「委任された範囲内の事務については、出納員その他の会計職員は、自己の名と責任においてこれを処理する権限を有する⁶」としており、「委任」と「補助執行」とを混同しないように明確に区別しなくてはならない⁷。すると、会計管理者名義の領収印を押捺することについて、矛盾すると思われるが、これについては、「出納の際、徴し又は発する領収書は、すべて出納長又は収入役宛又はその名義にすべきである（行実 明22・9・9, 明26・3・16）⁸」が存在することから、現行B市の実務はこれに沿ったものであると心得る。

③ 公印の取扱について（新調・管理）

後述するように、地方公営企業法第28条により企業出納員を下水道課長とし、地方自治法第153条第1項により長の権限を委任した場合には、公印は「企業出納員之印」と標記した印章を定める必要がある（B市水道事業管理規程 別表第5（第15条関係）（4）企業出納員領収印の例によることなる）。出納事務の委任を受けないときには建設部長の公印や公共下水道事業にかんする一般文書用の公印は、印面を新調する必要はなく、前のまま使用し、管理についても従前のままとすべきである（公印の取扱については改めて後述する。）。

(3) 市長、会計管理者及び建設部下水道課長、出納員及び現金取扱員の委任関係——現行収納事務体制の維持の観点からの整理——

まず、最初に、現行の出納事務にかんするB市の事務委任の関係についてフローを示す（図表3-6）。

B市公共下水道特別会計への法適化（財務等適用）後も、会計管理者（会計課）及び日曜納税相談窓口における収納対策課の職員による収納事務体制を維持すると考える場合、市長、会計管理者、建設部下水道課長（企業出納員）、収納対策課職員、下水道課職員、出納員及び現金取扱員に生じる出納事務（ここでは、受益者負担金収納事務に限定する。）の委任関係を整理する。

このフロー図では、権限の委任関係について、地方自治法、B市会計規則にそれぞれ根拠をもとめ、これを整理している。そして、地方自治法、B市会計規則の規定により、権限を有する職が移動（あるいは会計管理者からその他の職へ拡大）していることを明らかにしている。

ここからわかることは、出納事務の権限が委任によって告示されないかぎり、会計課職員は、会計管理者から出納事務の権限が委任されていないため、補助職員としての「出納員・現金取扱員」にとどまる者と地方自治法及びB市会計規則に基づき、出納事務にかんする権限が委任にされた者にと職員の有する権能に差異が生じるということである。

また、B市会計規則別表第2（第3条関係）をみると、該当事務事業の所管課長に出納員として権限を委任する方法をとり、B市債権の徴収担当として横断的な組織を財務部に設置し、これを「収納対策課」としている。

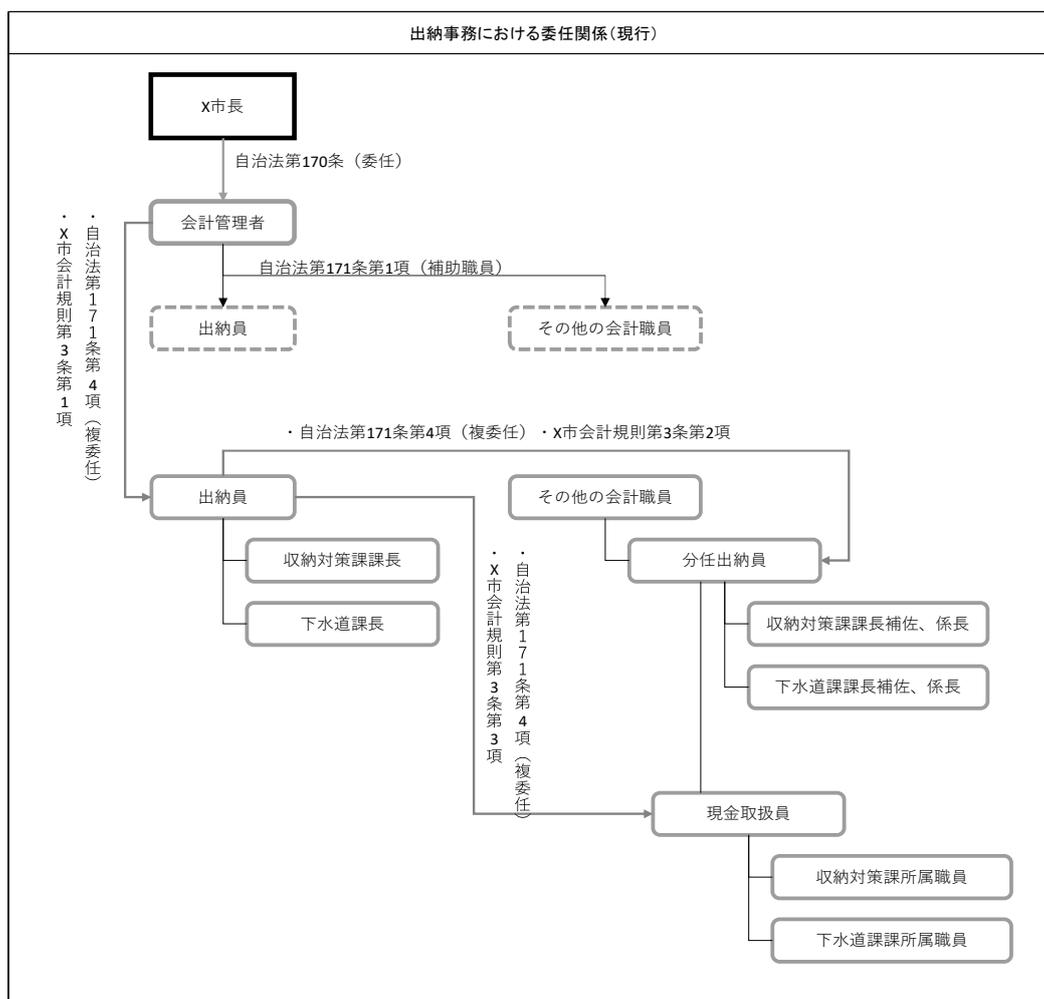
このようなB市の収納対策組織は市収入の能

⁶ 松本前掲書、508頁。

⁷ 松本〔2000〕は、委任の本質について、「ただ、『委任』なる概念が委託者において本来委任しようとする事項について権限・権能を有することを前提として、当該事項にかんする権限・権能を移す意味を有することから、本法（地方自治法をいう。——引用者。）制定にあたり『出納長又は収入役をして』の文言が附加されたと解される」（松本前掲書、503頁）としており、自治法第170条が定める会計管理者が行使する出納事務の権限は、本来、長の権限であると認識することは、法適用の委任をめぐる問題点を解決するうえで、重要である。

⁸ 松本前掲書、502頁。

図表3-6 出納事務における委任関係（現行）



(出典) 国際航業株式会社(石崎)による分析。

(凡例)・先に述べたように、地方自治法は、出納事務の本来の権限者を長としている。

・朱色の矢印は、権限の委任関係を示す。

・[会計管理者]など職名を実線で囲んだものは地方自治法及びB市会計規則による権限の委任により、当該事務執行の権限が移動していることを示す。

・[出納員]など点線で職名を囲んだものは、法令によって権限の委任がなされていないため、事務の行使が、会計管理者の「補助執行」にとどまることを示す。

率的確保のために設置されたB市長の高度な判断に基づく取り組みというべきであって(地方自治法第158条第2項)、公共下水道特別会計が法適化(財務等適用)となされたときであっても変更されるような性格の事務ではない⁹。

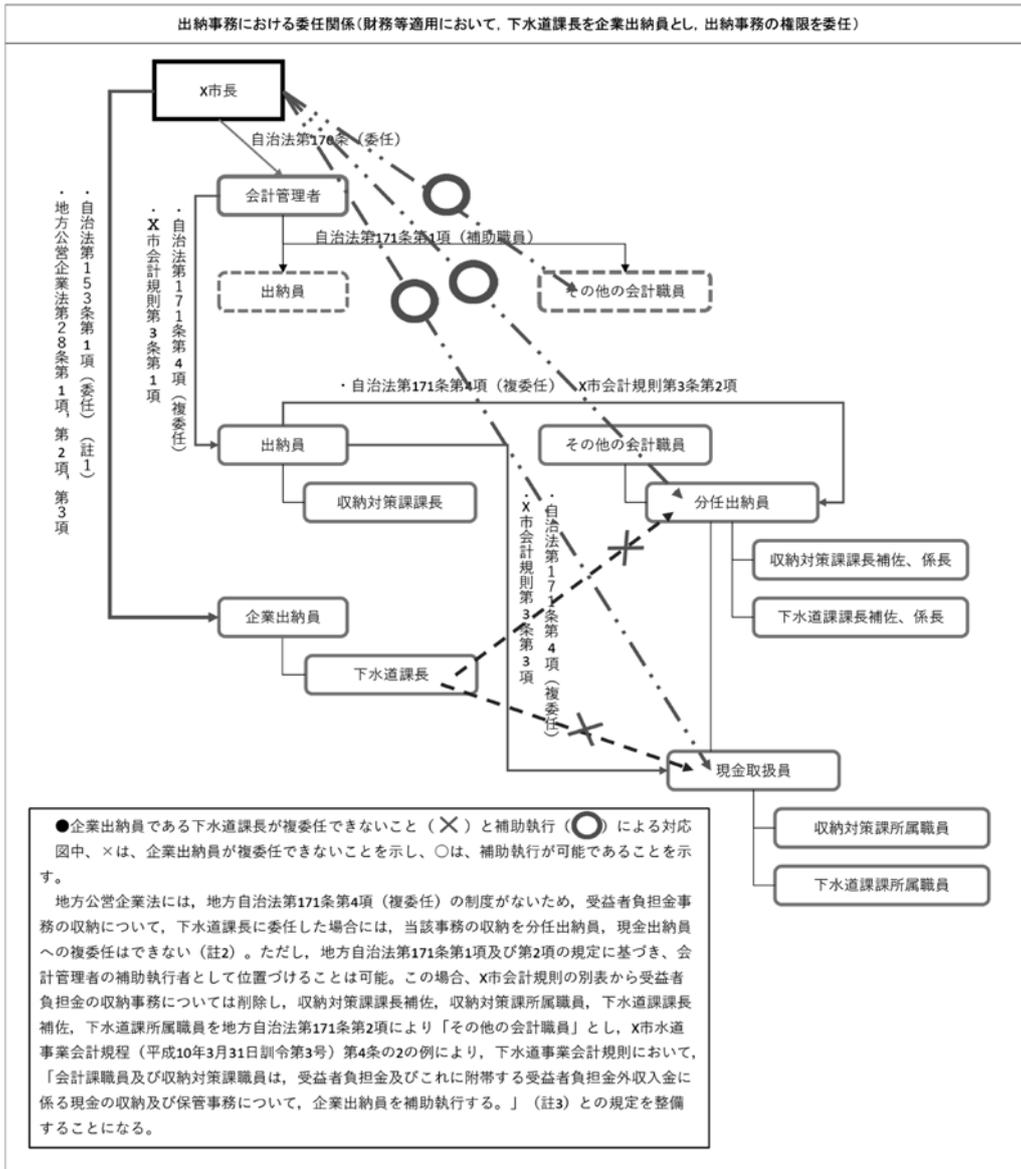
次に、出納事務について、下水道課長を企業出納員として、法に基づき委任した場合¹⁰におけるフローを示す(図表3-7)。

現在、B市公共下水道事業特別会計は、地方自治法第153条第1項に基づき、下水道使用料の調定等の事務(検針、調定、使用料収納事務等)を水道部長に委任する規則を定めている(B市水道部長に下水道使用料の調定等を委任する規則(昭

⁹ この点にかんして、たとえば、松本[2000]は、「すなわち、具体的委任行為は、出納長又は収入役が文書その他の方法によりこれを行うのであるが、ただ、それは長の命をまってはじめて行うことができ、かつ、その委任の内容は長の意思に合致したものでなければならないと解する」としている(松本前掲書、503頁。)。したがって、会計管理者への委任の範囲を決定する場合には、会計規則の制定趣旨に反するような方法をとるべきではない。

¹⁰ 全部適用企業の場合、管理者(管理者たる長)企業出納員への委任は、地方公営企業法第13条第2項に基づく。一方、財務等適用企業の場合、長の権限の一部委任は、地方自治法第153条第1項に基づくものである。この場合、企業出納員は、自己の名と責任において当該事務を処理する権限を有する(地方公営企業制度研究会編前掲書、100頁。)。なお、財務等適用企業の場合に、会計管理者に出納その他の事務の全部を委任するときは、企業出納員をおく必要はないとされている(地方公営企業制度研究会編前掲書、101頁。)

図表3-7 出納事務における委任関係（下水道課長を企業出納員とし、委任した場合）



（出典）国際航業株式会社（石崎）による分析。

（註1）財務等適用において、地方公営企業法第13条の適用がない理由は、地方公営企業法第2条が、地方公営企業法の「財務規定等」の範囲を第3条から第6条まで、第17条から第35条まで、第40条から第41条まで並びに附則第2項及び第3項の規定としているためである。そのため、財務規定等が適用される公営企業の職員に長の権限の一部を委任する場合には、当該職員を企業職員とみなして¹¹、地方自治法第153条第1項の規定によるほかはないのである。地方自治法第153条第1項の規定により、地方公共団体の長はその権限に属する事務を管理者に委任できることについては、基本通知 第一章・第二節・三・（四）。

（註2）地方公営企業法に地方自治法の複委任の制度がないとする見解については、大竹山 [1973] による¹²。

（註3）補助執行について、会計規則に定めるか、否かの判断について、下水道事業会計規則に定めるべきものと解する。なぜなら、出納事務について条例の定めるところにより、その全部又は一部を会計管理者に行わせることができるが（地方公営企業法第34条の2ただし書）、この場合の会計管理者の会計事務の代行の意義は、「出納長または収入役の権限として、出納長又は収入役の名と責任において執行するものである（行政実例 昭和39・10 自治行第121号）」されているため、この場合の会計管理者とその補助機関である自治法第171条の「出納員その他の会計職員」との関係については、会計職員が補助機関である以上、補助執行できることは当然のことである¹³。しかし、下水道課長と収納対策課職員、会計課職員との関係は、会計管理者とその補助機関たる会計職員にみられるような関係にはない。そのため、企業管理規程（地方公営企業法第10条、財務等適用にあっては、規則¹⁴。）において、補助執行の内容を定める必要がある。

（凡例）図表3-6におけるものと同様。

¹¹ 地方公営企業制度研究会編 [2015]『平成28年度版 地方公営企業関係法令集』地方財務協会、101頁。

¹² 大竹山前掲書、145頁。

¹³ 同上書、144頁。

¹⁴ 地方公営企業制度研究会編前掲書、36頁。

和58年4月12日規則第16号))。さらに水道部の会計規程で、下水道課職員は、上下水道料金の収納等にかんする事務について、企業出納員(水道部長)を補助執行すると規定している(B市水道事業会計規程第4条の2)。

財務等適用企業の場合、企業出納員に任せられた職員以外の職員は、企業職員ではなく、単に自治法第172条第1項に規定される、長の補助機関としての職員である(行政実例 昭和32・8・21¹⁵)。

地方公営企業法は、法適用企業の事務処理のための組織の意義について同法第14条で規定しているが、企業出納員となる職員(B市公共下水道事業特別会計の場合には、下水道課長)は、地方自治法第153条第1項に基づく委任事務の範囲において長に直属し、それ以外の下水道課職員については、従前のおり、地方公営企業法の規定が介在することなく長に直属することになる¹⁶。つまり、財務等適用企業における組織の規制は、地方自治法のみであって、地方公営企業法は全く介在しないのである。

このように整理すると、結局、公共下水道事業(企業出納員)以外の職員に長の権限に属する事項を委任するのでなければ(委任のためには、自治立法での規範(条例・規則・規程など)ではなく、国法上の根拠が必要である)、つまり、補助執行については、地方自治法第153条第1項に基づき、地方公共団体の長から会計職員を含む一般会計に所属する職員に補助執行をすることを命じることは可能ということになる。

なお、会計管理者は、地方自治法第170条第1項の規定により、「法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、会計管理者は、当該普通地方公共団体の会計事務をつかさどる。」とされている。

地方自治法における「つかさどる」の意義について、和田[2003]は「『つかさどる』とは、現実に事務又は技術を担当、遂行することをいう。したがって、外部に対して吏員自ら普通地方公共団体を代表したり、普通地方公共団体の意思を決定する機能を有することを意味(したり——引用者加筆)するものではない¹⁷。」とされるが、先に示した松本[2000]は会計管理者への会計事務の委任としている。

たとえば、企業出納員名義での預金は適当でないという行政実例(昭和32年9月2日)があるが¹⁸、これも本来は、長の名義で歳計現金等の預金口座を管理することを前提にしているためだと思われる。全部適用企業の場合は管理者名義になるところ、財務等適用企業の場合は、かかる法の趣旨から言えば長の名義となろう。しかし、これでは、法が会計管理者への会計事務の全般的な委任を定めた趣旨に適しないことになる。したがって、法の趣旨に立ち返り、現金預金の保管については、会計管理者の事務として条例において明確に規定し¹⁹、委任しなければならないのであろう²⁰。

地方自治法は、長が本来有する出納その他の事務の権限を会計管理者にその全てを委任する建前とし、かつ、「法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、」の全ての会計事務を所掌事務としている以上は、全部適用企業の場合は別儀として、財務等適用企業の場合には、会計管理者の会計事務(地方自治法第170条第2項

¹⁵ 同上書、40頁。

¹⁶ 同上書、39頁。

¹⁷ 和田裕生[2003]「5 知事、市町村長の補助機関」高部正男編著『最新 地方自治法講座⑥ 執行機関』ぎょうせい、96頁。

¹⁸ 地方公営企業制度研究会編前掲書、99頁。地方公営企業の業務の拡充に伴い企業出納員の義務範囲を拡大する傾向があり、管理者からの出納委任を受けた企業出納員の自己名義による小切手振り出しを認めた行政実例(昭和43・12)もあるが(大竹山前掲書、146頁)、預金名義については、適当でないとの行政実例(昭和32年9月2日)との矛盾がみられる。

¹⁹ 基本通知 第一章・第一節・三・(十二)。

²⁰ 財務適用事業の場合、ほとんどの団体においては、会計管理者への一部事務を委任する形式をとっている。全部適用企業においては、原則として、会計管理者がその出納事務にまったく関与できなくなるため、かえって出納事務を処理させるための職員の増加等を余儀なくされるおそれがあり、実務上これらの非能率的要素を除去するため、会計課の職員を企業職員に併任して企業の出納業務を処理させることが妥当とされている(大竹山前掲書、143頁、地方公営企業制度研究会編前掲書、39頁。管理者設置型の法適用企業の管理者は当然であるが、管理者の権限を行う長が、企業職員以外の職員に補助執行を命じることはできない(地方公営企業制度研究会編前掲書、19頁。長による一般的な指揮監督権も排除されており(基本通知 第一章・第二節・三・(三))、地方自治法第153条の規定による会計監督権も当然にはその適用はないとされる(地方公営企業制度研究会編前掲書、41頁。))。管理者の権限が及ぶのは、企業職員のみである(地方公営企業法第8条、第9条)。財務適用事業の場合、これに対応する方法が会計管理者への事務委任と「出納員その他の会計職員」の補助執行なのである(大竹山前掲書、144頁。))。

における例示)のすべてから会計管理者の関与を遮断することは不可能であることを留意しなければならない。

また、これに連動し、現行のB市の公印の取扱について、出納員、分任出納員、現金取扱員の公印の管理はすべて会計管理者の補助執行者としての会計課長がその管理をするものとして扱われている(B市公印規程別表(第2条関係)(3)特別職、部長等印)。公印の取扱については、地方自治法第234条第5項が、契約の効力の発生要件としていることから、企業出納員名義の預金口座の開設を行政実例が不適当としていることをみれば、公印の管理については、企業出納員にその権限を委任しない限り、従前のおりの扱いとすべきである²¹。

4. 質疑応答の実際

法非適用下水道事業特別会計を法適用下水道事業特別会計に変更するに際して、会計規則の改定改廃が生じるが、特に会計規則の改正過程について、どのような質疑が繰り返されるのか、地方公共団体の職員の観点はどこにあるのか、これまでの旧自治省(現総務省)や地方団体関係者の論考では十分には明らかにされてきたといえない。

今後の地方公営企業法会計に携わる者に資することにつながると考えるため、B市担当者と筆者との質疑の様子をあげておきたい。

【資料 受益者負担の収納事務の委任にかんする会計規則の制定過程・質疑応答】

(註1) なお、資料中、**Q(B市)**、**A(B市)**または**A(石崎)**とは、質問(B市)、応答(B市)または応答(石崎)、という意味である。
(註2) この質疑は、2019年8月から12月にわたり行われたものである。

受益者負担金の収納事務について

1. 地方公営企業法第9条、同法第15条の適用関係

(1) 企業出納員——財務等適用における「管理者」の位置づけへの疑問——

Q(B市) 財務等適用企業における地方公営企業法第9条、第15条の適用関係と財務等適用にお

ける「管理者」の位置づけについて説明していただきたい。

A(石崎) B市下水道課Y氏のご認識のとおり、同条は、財務等適用企業においては、「適用されません」ので、受益者負担金の収納事務について、法の適用関係を整理する際には、考慮する必要がないことになります。

財務等適用企業においては、「管理者」という職そのものがないので、「管理者の権限に属する事務の執行を補助する職員」という概念は成立いたしません。

したがって、企業出納員とする下水道課長以外の下水道課職員を「企業職員」とすることはありません。そもそも「企業職員」とは、古い地方自治法の言い方ですと「事務吏員、技術吏員」、現行地方自治法でいえば、単に「職員」ですが、これらの者に、地方公営企業法第15条が適用されて、はじめて「企業職員」としての職員の身分取扱いが決定されるわけです。「みなし企業職員である企業出納員としての下水道課長」外の職員が「企業職員」なることはありません。

企業出納員である下水道課長を除く、下水道課職員について、一般行政職の職員と企業職員との「併任辞令」を出す必要はありません。これらの者が、長の手足である職員という位置づけに、変更がないためです。なお、下水道課長については、一般行政職と企業職員との併任辞令を出す必要があります。

A(B市) 法第7条～16条は財務適用の場合は適用しないのが大原則であり、唯一の例外として、法28条の規定による企業出納員のみ法第15条の企業職員とみなすということ。つまり、企業出納員以外の課職員は地方自治法上の職員であり、

²¹ 公営企業の例ではないが、公営事業(国民健康保険特別会計)の公金横領の事件については、静岡県掛川市の例などがある(掛川市再発防止対策調査委員会[2010]「公金横領事件検証報告書」静岡県掛川市、平成22(2010)年1月21日、<http://www.city.kakegawa.shizuoka.jp/data/open/cnt/3/1854/1/oryohokokusyoo.pdf>、2019年3月8日閲覧。)。その事例のほとんどが収納事務と確認事務があいまいとなったことが原因である。公営企業の例としては、下水道事業(受益者負担金)の公金横領の事件がみられる(和泉市長[2014]「下水道事業受益者負担金の横領事案にかかる懲戒処分について」大阪府和泉市、平成26(2014)年7月日、www.city.osaka-izumi.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/46/1.pdf、2020年1月22日閲覧。)

地方公営企業法上の職員ではないという理解をしました。

A (石崎) お見込みのとおり。

(2) 2つの現金取扱員——地方自治法上の現金出納員と地方公営企業法上の現金出納員——

Q (B市) 現金出納員の意味がよくわからなくなりました。複数の意味があるのではないのでしょうか。

A (石崎) 現行B市例規では、受益者負担金の収納事務を会計課職員ではない者にも担当させていますが、まず、この根拠について、理解しておく必要があります。

地方自治法第171条第4項が会計課職員でない者にも、収納を担当させる根拠です、これを「複委任」といいます。

出納事務に関して財務等適用の場合、地方公営企業法が特別の定めをおいているのは、条例において、会計管理者に出納その他の事務を委任させる場合だけです（地方公営企業法第34条の2但書）。複委任については、規定を置いていません。行政事例においても、複委任は可能としています（地方公営企業制度研究会 [2015]『平成28年度版地方公営企業関係法令集』地方財務協会, 119頁）。

この行政事例に習い、B市例規が定める現行の複委任のながれに従えばよいだけです。したがって、地方公営企業法上の現金取扱員とする必要はなく、地方自治法上の現金取扱員のままでよいのです。

Q (B市) 地方自治法第171条に規定するその他の会計職員は、B市会計規則の中で現金取扱員として規定されており、収納対策課・収納管理課の職員が現金取扱員として下水道受益者負担金を取扱う旨が規定されています。また、長は会計管理者をして出納員に事務の一部を委任させ、または出納員をして出納員以外の会計職員に委任させることができますとなっています。地方自治法では、会計管理者が普通地方公共団体の会計事務をつかさどるとされているのに対し、地方公営企業法では、企業出納員（みなし企業職員）が出納その他の会計事務をつかさどるとされています。そのため、法適用後は、会計管理者が下水道事業の会計事務をつかさどる状態ではなくなるという考え方でよろしいでしょうか。

A (石崎) 下水道受益者負担金の収納事務について、会計管理者が、複委任をした場合、もはや会計管理者がつかさどる事務ではありません。収納対策課・収納管理課の職員が法律上の根拠をもって、その名と責任において収納事務を行うのです。したがって、法適用前、法適用後に係らず、B市例規上の解釈としては、現在、会計管理者の事務ではなく、収納対策課・収納管理課の職員の固有の事務ということになります。

A (B市) 改正前（削除前）の状態であれば、法適用前後関係なく、「収納対策課・収納管理課の職員の固有の事務」であるということに理解しました。

A (B市) その考え方から、C社のヒアリングシート（註 C社とは、例規関係の出版社で、地方公営企業法適用に伴う例規案の提案、会計システムの導入・販売を行う業務を行っている。筆者はC社に対して、行財政法規上、あるいは会計学的なアドバイスを行っている。）について、B市会計規則中の、会計管理者から現金取扱員（収納対策課・収納管理課）に受益者負担金の事務を委任する項目を削除して回答しました。

A (石崎) 固有の事務ということから、「削除すべきではなかった。」ということになりますが、削除の背景には、「事務委任を一切受け付けない。」という考えに会計課が拘泥しているため、下水道課様の考えでは、企業設置条例に会計管理者に事務委任する旨の条項をおくことができないというように聞いておりましたので（複委任について、会計課（会計管理者）が誤解しているようにも思います。）、当方としては、「削除をしないように」と強くは指摘しませんでした。

A (B市) 理解しました。この場合、長の権限に属する事務を補助執行する職員として、会計課・収納管理課・収納対策課に受益者負担金収納事務を行わせることになるとは思いますが、どの職員に受益者負担金収納事務を行わせるのか定かではなくなってしまう、内部的な説明が難しくなります。

Q (B市) この解釈を取るならば、例外的に、B市下水道事業の財務にかんする特例を定める規則に、D市と同様の条文を入れようかと考えています。（法的には自治法上の現金取扱員と公営企業法上の現金取扱員で齟齬が出てしまっていますが、運用上ほかの方法が見つかりません。）いかがで

しょうか。

A (石崎) 「現金取扱員は、下水道課、会計課、F支所及びK支所の職員とする。」(D市)とあるのを、「現金取扱員は、会計課、下水道課、収納管理課及び収納対策課の職員とする。」(B市案)とすることでしょうか。会計規則から関係する複委任の条項が削除されていることを前提として考えると、蛇足規定とはいえないので、ここは、積極的に、「現金取扱員は、会計課、下水道課、収納管理課及び収納対策課の職員とする。」(B市案)としてよいと考えます。しかしその場合には、後述するように、管理責任が現行B市例規の水準より劣ることになります。

Q (B市) 内容については理解しました。引き続き、「現金取扱員」の解釈についてご質問があります。B市下水道事業の財務にかんする特例を定める規則に、「現金取扱員は、会計課、下水道課、収納管理課及び収納対策課の職員とする。」という文言を入れた場合、ここでいう「現金取扱員」は、「地方自治法上で規定する現金取扱員である」という解釈ができるということでしょうか。見解をお伺いします。

A (石崎) 「会計規則から関係する複委任の条項が削除されていることを前提として考え」た場合、複委任の関係が切断されている以上、B市下水道事業の財務に関する特例を定める規則に、「現金取扱員は、会計課、下水道課、収納管理課及び収納対策課の職員とする。」という文言を入れるときには、「企業職員たる現金取扱員」と解釈することになります。B市においても、「齟齬が生じる」こと認識されていますが、B市会計課(会計管理者を含む)が誤認識を改めない限り、この問題ははっきりしません。B市がご懸念される地方自治法上の「現金取扱員」と地方公営企業法上の「現金取扱員」との齟齬については、明確化するには、「地方自治法第171条第3項による現金取扱員は、会計課、下水道課、収納管理課及び収納対策課の職員とする。」としてはいかがでしょうか。

また、例規上の「明文化」と同じくらい重要なことですが、B市では、もともと「現金取扱員」の告示をされていたのでしょうか。この点も重要です。会計規則上で、現金取扱員として定めていても、出納員その他の会計職員(「その他の会計職員」とは、分任出納員、現金出納員、物品出

納員のことですが)を任命し、告示しなければなりません(昭和38・12・19 自治庁行発93号)。いかがでしょうか。会計事務の委任について、告示が必要条件であり、このことについては、第7次地方分権推進委員会においても、総務省は、その見解を変えていません(https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb_28_ko_kaitou2_06_1_mic.pdf, 2019年9月17日閲覧。)

A (B市) また、ヒアリングシートにおけるB市会計規則について、法適後も長が出納員以外の会計職員(現金取扱員)に事務を委任するという考え方に変わりがなければ、ヒアリングシートで削除したB市会計規則の項目を復活させる必要があると思いますが、いかがでしょうか。ご見解をお伺いします。

A (石崎) お見込みのとおりです。「法律上の委任」ということを考えると、「現金取扱員」には、地方公営企業法における委任はできませんので、現在の複委任、つまり法律上の委任関係が生じていることを前提にすると、B市会計規則の項目を復活させるべきと考えます。公印が表章する職名(収納管理課、会計管理者第2号(註「会計管理者第2号」とは、複委任をされている特定の会計課職員の職名を指示しているものであって、「会計管理者ではない」と考えるほか、公印規程と複委任との関係を矛盾なく説明することはできないと考えます。))にも矛盾が生じないという利点もあります。法律上の委任では、名と責任において収納事務を執行できますが、現金取扱員に生じる責任は、民法上の善管注意義務(民法第400条)にとどまり、会計課・収納管理課・収納対策課に、現行と同水準の管理責任を求めるには、やはり、B市会計規則の項目を復活させる以外にはないということになります。

A (石崎) まとめますと、第1案「現金取扱員は、会計課、下水道課、収納管理課及び収納対策課の職員とする。」(B市案)とするか、第2案「B市会計規則の項目を復活」かは、二者択一ではありますが、管理責任の維持という観点からは、第1案の方が適切であるといえます。

A (B市) 理解しました。第2案については、時間的制約があり、実務的に厳しいことが予想されますので、第1案の方針で進めていく予定です。

2. 特例を定める規則に企業出納員、現金取扱員にかんする条項を入れるべきか

(1) 企業出納員

Q (B市) 特例を定める会計規則に、企業出納員及び現金出納員の設置にかんする条項をおくべきでしょうか。

A (石崎) お見込みの通り。企業出納員については、財務等適用の場合であっても、必置機関ですので、同条項を入れるべきであると考えます。

(2) 現金取扱員

A (石崎) 地方自治法を根拠とする現金取扱員については、条項を設ける必要はありません。B市例規における現金取扱員は、地方公営企業法を根拠とする現金取扱員ではなく、地方自治法を根拠にする現金取扱員であるためです。

では、絶対に条項を入れる必要はないのか、という問いがあるとするれば、条理上は、これを「蛇足」規定と考えますが、他団体が入れているから当団体も入れるという理由であれば、これをとめることはできません。これが理論的な整理にはなりません。

A (B市) 内容について理解しました。

3. 事務決裁の流れ

Q (B市) 事務決裁の流れが、法適用によって変更されることもあるのでしょうか。

A (石崎) 現行のB市事務決裁の金額の区分にしたがって、整理すればよいのです。

Y氏が分析されているように「② 係長→課長補佐→課長(企業出納員)→副部長→部長→副市長→市長」という決裁ルートになります(下線強調と加筆は、引用者)。変更が必要な点は、予算科目の相違があるものについては、決裁区分をおくことが考えられます。当方の考えとしては、決裁区分を置く必要があると考えています。ただし、先行団体の例でいうとほとんどの団体でしていない状況です。平成32年(令和2)年度では、行政人口3万人を超える地方公共団体は、法適用下水道事業とするべきことが、総務省から要請されていますから、法適用団体が急増します。おそらく、決裁区分を明示する例も増えると考えています。

話を戻します。全部適用の場合、管理者と長とが直接に決裁のやり取りをすることになります。

たとえば、管理者が部長職であるとするれば、「管理者(部長職)→市長」となるのが、地方公営企業法が想定している本来の決裁ルートです(もちろん、団体の中には、管理者(部長職)→副市長→市長のようにしているところもあります。実務的ではあるのですが、理論的ではありません。)

繰り返しになりますが、財務等適用の場合には「①組織、②職員の身分取扱い」には変化がないのです。これが、財務等適用を理解する場合の原理原則です。

Q (B市) 地方公営企業法第28条第1項によると「出納その他の会計事務をつかさどらせるため、企業出納員を置く」となっていますが、同第3項には、「企業出納員は、管理者の命を受けて出納その他の会計事務をつかさどる」となっているため、そもそも管理者の規定が財務適用により非適用のため、企業出納員は法第28条の必置規定により置かなくてはならないものの、出納その他の会計事務をつかさどることはないという解釈でよろしいでしょうか。ご見解を伺います。

A (石崎) 厳密に解釈したいと思いますので、お付き合ください。財務等適用の場合、管理者という職自体が存在しないこと、そして、地方公営企業法第28条は地方公営企業法の体系の中で「財務」の規定に位置付けられますが、企業出納員という管理者の補助機関を決定するためには、まずその前提として「企業出納員は、企業職員である」必要があります。しかしながら、地方公営企業法の体系のなかでは、企業職員という補助機関は「組織」の規定に位置付けられますので、財務規定等適用企業において、必置機関とされる企業出納員となる補助機関が決定できなくなるという法律上の齟齬が生じています。これを解決するには、企業出納員を必置機関とすることをやめ、あるいは、企業職員のうちから企業出納員を任命するという規定(地方公営企業法第28条第2項)を改正し、「企業出納員及び現金出納員は、普通地方公共団体の長の補助機関である職員又は企業職員のうちから、管理者が命ずる」といった法改正して対応することが考えられます。

しかし、立法者(旧自治省、総務省)は法改正による問題解決という方法をとることなく、解釈で解決をはかることを続けています。これが「みなし企業職員」(関根則之[1998]『改訂 地方公

『営企業法逐条解説』地方財務協会、312頁。)という解釈です。解釈によって、「みなし企業職員」として、「財務規定等を適用する企業の職員を本条の『企業職員』とみなして、任命すべき」(関根同上書、312頁。)こととなります。

この解釈の方法によって、財務規定等適用企業においても、企業出納員という機関が決定されますが、その所掌事務は、全部適用企業における企業出納員の所掌事務と異なることはありません。財務規定等適用企業における企業出納員であっても、「出納その他の会計事務をつかさどる」こととなります。

Y氏が疑問に思われるところは、もうひとつ別のところにあるのではないかと考えております。それは、地方公営企業法第28条第3項が「企業出納員は、管理者の命を受けて、出納その他の会計事務をつかさどる。」と規定しており、財務規定等企業では、管理者という命令権者が存在しないため、財務規定等企業における企業出納員は、出納その他の会計事務をつかさどることはできないのではないかとということにあるのではないかと考えております。

しかしながら、財務等規定適用企業では、業務執行権と代表権(地方自治法第147条は、代表権を定め、地方自治法第148条は業務執行権を定める。これに対応して、地方公営企業法第8条が管理者のこれら二つの権限を定めている。)と所掌事務(地方自治法第138条の3。これに対応して、地方公営企業法第9条は、管理者の所掌事務を定める。)は、管理者が存在しないため、また、同条は、財務規定等企業には、これらの二つの権限と所掌事務は適用されませんので、長に留保にされたままであるということです(留保という言葉が難しいようであれば、権限を持っていると考えていただければ大丈夫です)。

その留保された権限と所掌事務とを長から切り離し発動させるために、設置条例や特例を定める規則を制定すると考えます。特に、出納その他の会計事務の具体的内容を定める「特例を定める規則」は、長の規則制定権(地方自治法第15条第1項)により、所掌事務の系統的確定の必要性からこれを制定することとなります。

したがって、「管理者の命」は、地方公営企業法の上位法である地方自治法の規定により、長の

業務執行権により、長が命令権者となり、その補助機関である「みなし企業職員である企業出納員」が受命者となるという関係が発生します。したがって、「みなし企業職員である企業出納員」は、出納その他の会計事務をつかさどるということとなります。

A (B市) 丁寧に解説していただきありがとうございます。地方自治法と地方公営企業法の関係は、一般法と特別法の関係にあると認識しておりますが、上位法と下位法の関係もあるということでしょうか。どちらにせよ、「みなし企業職員である企業出納員」は、出納その他の会計事務をつかさどるということと理解しました。

Q (B市) 少し話を戻しまして、財務適用において、「組織、職員の身分取扱い」には変更がないことが前提とされているため、B市事務決裁の金額の区分に従い、決裁をすればいいということですが、「出納その他の会計事務をつかさどる」企業出納員(課長)は例外的に設置されることとなります。その企業出納員(課長)の決裁があるということは、少なくとも財務にかんする決裁においては、企業出納員(課長)より上かつ市長未満の決裁(副部長、部長及び副市長)は不要ではないかと考えていました(法適用後の事務専決規定について「財務の特例を定める規則」の中で規定している団体も見受けられました)が、ここについてはどのように解釈すべきでしょうか。ご見解を伺います。

A (石崎) 専決における決裁は、法律上の権限を委任された上での決裁ではありません²²。この

²² この論点に関して、判例をあげておく(最判平成3年12月20日判決、平成3年(行ツ)第137号 大阪府水道部交際費違法支出賠償事件(住民訴訟))。同判例は、「けだし、管理者が右訓令等により法令上その権限に属する財務会計上の行為を特定の補助職員に専決させることとしている場合においては、当該財務会計上の行為を行う法令上の権限が右補助職員に委譲されるものではないが、内部的には、右権限は専ら右補助職員にゆだねられ、右補助職員が常時自らの判断において右行為を行うものとされるのであるから、右補助職員が、専決を任された財務会計上の行為につき違法な専決処理をし、これにより当該普通地方公共団体に損害を与えたときには、右損害は、自らの判断において右行為を行った右補助職員がこれを賠償すべきものであって、管理者は、前記のような右補助職員に対する指揮監督上の帰責事由が認められない限り、右補助職員が専決により行った財務会計上の違法行為につき、損害賠償責任を負うべきいわれはないものというべきだからである。」といい、職員専決には、補助職員に賠償責任があるとしている。

あたりのことをまず、ご認識いただいておりますでしょうか。企業出納員（課長、又は部長）が事務専決によって、決裁を行ったとしても、法律上の権限は、委任しない限りにおいて、以前として、長にあるわけですから、「企業出納員より上かつ市長未満の決裁（副部長、部長及び副市長）」の決裁も当然にあり得ます。ただし、受益者負担金を取り扱う現金出納員については、現状は、複委任（地方自治法第171条第3項）をされているため、受益者負担金の収納についてのみ、これらの者（会計課、下水道課、収納管理課及び収納対策課の職員）は、法律上の決裁権を有していません。

4. 経費負担

Q (B市) 決裁ルートの内容によっては、企業出納員を課長ではなく部長に変更することも考えていますが（財務適用の近隣市の企業出納員はおおむね部長となっている）、企業出納員を部長とした場合、人件費の拠出は下水道課とその他の課で按分して行えばよいのでしょうか。それとも下水道課の事務よりその他の課の事務の方が多いため、そちらに全額負担してもらおうという考え方もとれるのでしょうか。見解をお伺いします。

A (石崎) 現状、按分しているのでしょうか。原則的には、経費の負荷と法適用前後とで考え方を変更することはあり得ません。公共下水道事業というのは、地方財政法第6条、同令第46条第13号が定める「公営企業」であって、独立採算制がとられています。B市下水道事業特別会計（法非適用企業）において、建設部長に係る人件費を負担しているのであれば、その基準額で按分することでよいと考えます。人件費を負担していないのであれば、現状のB市下水道事業特別会計の財政状態からは、負担できないという状態であると考えます。

5. 受益者負担金の事務の所掌について

Q (B市) 総括すると、受益者負担の収納事務について、どのように会計規則を定めるべきなのでしょう。

(1) 結論

A (石崎) 端的に、結論から述べることにします。

① 地方自治法における現金取扱員のままとして受益者負担金を取り扱わせる場合

図表5-1 企業出納員に会計課職員などを補助執行させときの条例（案）

第〇条 会計課職員及び財務部収納対策課職員は、受益者負担金及びこれに附帯する受益者負担金外収入金に係る現金の収納及び保管事務について、企業出納員を補助執行する。

なお、「補助執行」と「分掌」とは同様に考える見解があり、松本 [2015] は「この場合の『分掌』とは、普通地方公共団体の長の事務の補助執行の一態様として理解すべき²³」としているとおりである。

長が職員を補助執行させることを命じる権限は当然に地方自治法第154条にあり、長は補助機関である職員がなすべき「補助執行の方針、基準、手続について命令できる²⁴」とされている。なお、下水道課において現金取扱員を置く場合には、企業職員としての辞令が必要である。

補助執行者である会計課職員と収納対策課職員とは、本務が一般行政庁の勤務であって、企業職員としての辞令は別に必要とならない（B市水道部においても、下水道課職員が企業職員としての併任辞令を受けていないと聞いていました²⁵）。

図表5-2 下水道事業担当課に企業出納員と現金出納員を設置する場合の例

第2条 下水道事業に企業出納員及び現金取扱員を置く
 2 企業出納員は、下水道課長とする。
 3 現金取扱員一人が一日に取り扱うことのできる現金の限度額は、次の号に掲げるものについて、それぞれ当該各号に定める額とする。
 一 下水道使用料 ○百万円
 二 受益者負担金 ○百万円

② 会計課職員、収納対策課職員、下水道課職員のうちから、地方公営企業法上の現金取扱員を置く場合

会計課職員及び収納対策課職員については、長による企業職員と行政職員との併任辞令を出すこ

²³ 松本英昭 [2015] 『逐条 地方自治法』学陽書房、530頁。

²⁴ 同上書、532頁。

²⁵ 後述するように、B市の扱いは有権的解釈に反するものである。辞令交付は必要である。

とになる²⁶。現金取扱員となる職員には、企業職員としての辞令を交付しなければならない。

辞令交付については、次の例が適当と考える。

図表5-3 下水道事業担当職と会計課職との併任の例

B市職員 山野 一郎
B市会計室勤務を命ずる
B市建設部下水道課勤務を命ずる
B市長

(註) 併任辞令についての、様式の例は、過去、公刊されている文献においてあげられていないが、坂田 [1973] は長部局の職員と企業職員との併任を認める見解とともに、新規採用の例及び市長部局から企業局への出向の例については、辞令様式をあげている²⁷。また、勤務発令のみを辞令様式の様式とする行政実例（昭和31年10月10日 自丁発122号 秋田県電気局総務課長あて 公務員課長回答）もあることから、うへの図表5-3のとおりとし、「下水道課勤務との併任を命ずる」などの文言とする必要もないと考える。細かなことではあるが、辞令に句点を打つ必要はない。

また、すでに会計課勤務を命じられ、会計課勤務となっている職員に対し、改めて、財務等適用企業の企業職員に任ずる（補職）場合には、辞令交付の例は、次のとおりとなる²⁸。

図表5-4 下水道事業担当職との補職となる併任の例
——財務等適用の場合——

B市職員 山野 一郎
B市建設部下水道課勤務を命ずる
B市長 甲野 太郎

また、すでに会計課勤務を命じられ、すでに会計課勤務となっている職員に対し、改めて、全部適用企業の企業職員に任ずる（補職）場合には、辞令交付の例は、次のとおりとなる。

図表5-5 下水道事業担当職との補職となる併任の例
——全部適用の場合——

B市職員 山野 一郎
B市建設部下水道課勤務を命ずる
管理者 甲野 太郎

図表5-4と図表5-5との違いは財務等適用企業の場合の任命権者は、地方公共団体の長であり、全部適用企業の場合のそれは、企業管理者である点にある。

おわりに

本稿は、地方公共団体の会計法規にかんする論考である。パブリックセクターの会計法規の制定（改廃）は、パブリックセクターにおける会計政策というべきものの実体、つまり、手続きの具体化を意味する。

財務会計システムの厳密性について、星野 [2011] は、「…このような『機能美』についても、財務会計システムの機能特性に起因して、厳密な論理性を備えたものではなく、人間的または社会的な要素を多分に含んだものであり、またある面では『いいかげんな』ものでもある²⁹。」といい、この財務会計システムの有するこの「いいかげんさ」を「企業社会あるいは経済社会においては、必要不可欠な『潤滑油』としての役割をも担っていることを銘記すべきである³⁰。」と述べている。

本稿では、例規作成の意思形成過程を克明に展開したものであるが、星野が論じたように「例規」が本来意味するところとは異なる場面で、さらにいえば、地方公共団体内部での部・課間の政治的な駆け引きによって、本稿の例でいえば、下水道事業担当課と会計事務担当課との間で行政法やその一部を形成する有権的解釈が要求する厳密性を「ゆさぶる」（「拡張」させる）かたちで、例規が制定されていくことを示している。

地方公共団体の例規は、行政指導の基準をも含めて、当該団体の住民やその職員を法律上、あるいは実務上、拘束するものとなる。星野 [2011] は、このようなルール（取り決めごと）は、「例規」というものには、「社会的または理論的な認知」を受けなければならないとする³¹。

「一定以上の社会的な認知を受けていない状況」が存在するとすれば、星野 [2011] が述べるように「その適用場面における『脱法（的）行為』を誘発する懸念がある³²」のである。そうであるか

²⁶ 行政実例（昭和33年5月8日自治省行政課決定）。

²⁷ 坂田期雄 [1973] 『＜地方公営企業＞ 新地方自治講座 第9巻』第一法規出版、75頁。

²⁸ 自治財政局編 [1982] 『注釈 地方公営企業関係実例集』ぎょうせい、67-68頁。

²⁹ 星野一郎 [2011] 『財務会計のルールの論理と政策——経済社会との交錯——』中央経済社、1頁。

³⁰ 同上書、1頁。

³¹ 同上書、32頁。

³² 同上書、32頁。

らこそ、「例規」の制定・改廃の意思形成過程は、公文書化し、保存されなければならない。近年わが国政府において、公文書が廃棄されたり、組織共用文書ではないという主張や公文書そのものが作成されなかったりして、開示請求それ自体が困難になるケースが見受けられる³³。このような事態が常態化されることは第一次資料が喪失していること（作成すらされないこと）を意味するものであって、パブリックセクター領域の研究をする者としてこの領域の学問の伸展が危惧される。

本稿は、地方公共団体の会計法規の例のうち、地方公営企業法会計に係る会計法規の制定改廃という限定的な領域を取り上げたものである。星野一郎という会計学領域の研究者の研究成果は、パブリックセクターの会計政策の考案において有効な指針となった。

最後に、星野一郎先生が残された研究成果を、我々は深く心にとどめておきたい。星野先生は、星野ゼミに所属する我々をさして、「弟子」とか「門下」などとは、決しておっしゃらなかった。またご自分自身も内山 力先生、飯野利夫先生や田中茂次先生の「弟子」とも「門下」ともおっしゃらなかった。しかし、私は、星野一郎の弟子であり、門下であるといいたい。

星野先生が残された優れた研究業績のほんの一部にすぎなくても、それを私自身の糧として、星野先生が導いてくださった地方公営企業法会計の研究を、自らに星野先生にこれからも重ねていくことを誓いたいと思う。

³³ 2018年3月2日、朝日新聞では、「2018年3月2日、朝日新聞は、財務省が作成した土地取引に関わる決裁文書が契約当時の文書と国会議員らに開示した文書とで内容が異なることを一面トップで伝え、学園側との交渉についての記載や、「特例」などの文言が複数箇所でなくなったり、変わったりしている」とし、文書が「(森友学園)問題発覚後に書き換えられた疑い」があると報じた」(<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%A3%AE%E5%8F%8B%E5%AD%A6%E5%9C%92%E5%95%8F%E9%A1%8C#%E6%96%87%E6%9B%B8%E6%94%B9%E7%AB%84%E5%95%8F%E9%A1%8C>, 2020年1月24日閲覧。)。公文書の保存期間の恣意的な運用を示す事例には、「桜を見る会事件」(俗称)の一連の報道におけるものがある(2020年1月21日、毎日新聞デジタル, <https://mainichi.jp/articles/20200121/k00/00m/010/300000c>, 2020年1月24日閲覧)。