

第1回自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題整理等研究会（議事録）

平成20年6月5日（木）9：45～11：30

【事務局】おはようございます。それでは、ただいまから第1回自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題整理等研究会を開催させていただきます。委員の皆様方には大変お忙しい中ご出席賜りましてまことにありがとうございます。この委員会は、京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会における検討項目の1つである自立促進援助金制度の見直しについて、主として法的な観点から専門的に審議し、同和奨学金の返還請求権の有無等の法的課題等の整理を行うため、同委員会の専門委員会として5月21日に設置したものでございます。本研究会につきましても、透明性の高い議論を行うため、会議は公開とし、傍聴席を設けるとともに報道関係者の方々の席も設けさせていただいておりますので、あらかじめご了承願います。

それでは、研究会の議事進行につきましては、新川委員にお願いしたいと思えます。大変恐縮ですが、新川委員、よろしくお願いいたします。

【新川】 おはようございます。

それでは、ご指名をいただきましたので、進行役を務めさせていただきたいと思えます。ひとつよろしくお願いをいたします。

委員の方々には、早朝からお集まりをいただきましてありがとうございました。まず、当委員会でこれからの自立促進援助金制度の見直し、これに係ります法的課題について、特に課題の整理というところで検討の必要なところ、多々ございます。これらについて、これからご議論をいただきたいと考えてございますので、ひとつよろしくお願いをいたしたいと思えます。

なお、6月からクールビズということだそうございまして、何人かの方は上着を取っておられますが、委員の皆様方にも一応、国民的な運動と考えてございますので、必要に応じて適宜、ご配慮をいただければというふうに思っております。地球温暖化も、この課題に劣らず重要な課題でございますのでよろしくお願いをしたいと思います。

それでは、早速議事のほうに入りたいというふうに思えます。お手元に課題に

ついてという次第ございますので、これに従いまして、整理・検討の必要性について、まずは事務局からご説明をいただき、その後、幾つかの課題、事務局としても整理をいただいておりますので、それについて委員の皆様方からご意見を頂戴してまいりたいというふうに思いますので、よろしくお願いいたします。

まずは、事務局のほうからご説明方、よろしくお願いいたします。

【事務局】事務局のほうから、資料の説明をさせていただきます。座らせていただいて説明します。

まずは、資料の１ページ目の白枠をご覧ください。今回の研究会でご検討いただきたい課題のポイントをまとめてございます。

１に制度の現状と法的課題の整理・検討の必要性ですが、京都市は、全ての奨学金貸与者に一律に支給をしてきた援助金について、その一部が違法であるとの判決をされるなど、これまでの訴訟等の経過を踏まえまして、自立促進援助金に係る平成１９年度予算を執行せず、平成２０年度も予算の計上を見送ったところでございます。現在、平成１９年度に自立促進援助金を充てて返還を受ける予定であった同和奨学金が未返還の状態となっており、今後も特段の措置を講じなければ、平成２０年度以降も同様に奨学金の返還がなされない状態となります。そのため、今後、自立促進援助金の制度をどのように見直すべきか、早急に結論を見出し、奨学金の返還手続を行っていく必要があります。

この制度の見直しを検討するための前提として、２、検討課題と記載しております３点の法的な課題の整理・検討が必要だと考えております。１点目は、京都市と同和奨学金貸与者との間の債権債務関係の有無及び返還請求権の有無でございます。２点目に、返還請求に係る所得判定を実施すべき対象者の範囲を拡大することの法的可否、それから３点目に支給判定基準を現行基準より厳しい基準に改めることの法的可否、以上の３点でございます。詳しくは、後ほどご説明させていただきます。

２ページをご覧ください。

自立促進援助金制度の概要及びこれまでの経過につきまして、簡単にまとめております。自立促進援助金制度とは、同和奨学金を貸与された方が、それを卒業後２０年間にわたって毎年、分割で返還していく際に、京都市から自立促進援助金の支給を受けて、奨学金の返還に充てる制度でございます。制度の運用当初、

昭和５９年度から全ての奨学金貸与者に対し一律支給としてまいりましたが，平成１６年３月１２日，自立促進援助金支給要綱を改正し，平成１６年度以降に貸与した奨学金につきましては新たに援助金の支給判定基準を設け，基準を上回る者には援助金を支給せず，奨学金の返還を受けるよう制度の見直しを行いました。ただし，平成１５年度以前に貸与した奨学金の返還に係る援助金につきましては，貸与時に実質給付であると説明してきた経過等から，全ての貸与者に対し一律支給としております。このような自立促進援助金の支給に関しまして，これまで数次にわたって住民監査請求や住民訴訟が提起されており，一律支給した援助金について，その一部は違法であるとの判決を受けております。

次に，４ページをご覧ください。

「３，自立促進援助金制度の訴訟判決等の判断の相違について」をご覧ください。自立促進援助金１次，２次訴訟は，平成１６年３月に改正する前の支給要綱に基づき，平成９年度から平成１４年度までに支出した分の援助金について争われました。平成１８年３月３１日の大阪高裁判決では，遅くとも平成１３年度の援助金については，本件要綱の本来の規定の趣旨に添って，各申請者ごとに厳正な審査をした上で支給を決定する必要があるものと認めるのが相当であるとして，平成１３年度及び１４年度に行った援助金の支出のうち，平成１３年度以降に新規に援助金を支給したものについて，所得判定を行わずに一律支給したことが違法と判断されました。ただし，平成９年度分から平成１２年度分についての訴えは却下されております。

次に，５ページの（２）でございます。自立促進援助金３次訴訟でございます。これにつきましては，平成１６年３月に改正した後の支給要綱に基づき，平成１５年度及び平成１６年度に支出した分の援助金について争われました。平成２０年１月２９日の京都地裁判決では，京都市においても，本件制度を含む各種進路支援事業についても，特別措置を平成１３年度末をもって廃止する方針で検討していたのであるから，本件制度についても遅くとも，平成１３年度末である平成１４年３月３１日までにはこれまでの運用を見直し，申請者ごとに収入，家族状況等に関する客観的資料に基づき，同和奨学金等の返還が困難であるかどうかを審査する必要があるものと認めるのが相当であるとして，平成１５年度，１６年度に行った援助金の支出のうち，平成１４年度以降に新規に援助金を支給

した者について、所得判定を行わずに一律支給したことは違法と判断されました。

1次、2次訴訟の大阪高裁判決は、平成13年度以降に新規に支給したものの違法性を認めたのに対し、3次訴訟京都地裁判決では平成14年度以降に新規に支給した分ということで、判決間の相違がございます。

なお、この3次訴訟につきましては、現在、大阪高裁で係争中でございます。また、平成17年度及び18年度分の援助金につきましては、4次訴訟として現在、京都地裁で係争中でございます。

次に、5ページの(3)、自立促進援助金5次住民監査請求に係る京都市監査委員の監査結果でございます。平成20年2月12日付けの監査結果におきましては、平成19年度予算の支出について、平成14年度及び15年度に貸与した奨学金の返還に係る自立促進援助金については、所得判定を行うことなく支出負担行為をしてはならないとの勧告を受けました。先ほどご説明しました裁判所の判決におきましては、援助金返還時期の指定ですから、援助金の支給時期によって違法性が認定されているのに対しまして、監査委員は奨学金の貸与時期によって違法性が判断されているという点に、判断の違いがございます。

それでは、6ページをご覧ください。1ページでもご覧いただきましたが、自立促進援助金制度の見直しに係る検討課題を、箱書きの中に3点、列挙してございます。

まず、検討課題の1ですが、京都市と同和奨学金貸与者との間の債権債務関係の有無及び債権の返還請求権の有無でございます。先に述べました大阪高裁判決や京都地裁判決、また監査結果は、自立促進援助金の支出の一部を違法と判断したものでございます。これは、援助金支出決定者が、一部違法な援助金の支出によって京都市に対して損害を与えたという関係を判断したものでございまして、京都市と奨学金貸与者との関係、すなわち貸与された奨学金の返還金についての債権債務関係の有無や、京都市の奨学金貸与者に対する返還請求権の有無について判断をしたものではございません。したがって、自立促進援助金制度の見直しに当たりましては、まず、京都市と奨学金貸与者との間に債権債務関係があるかどうか、また、債権債務関係があるとした場合、京都市が奨学金貸与者に対して返還請求権を有しているかどうかについて、整理・検討をしていく必要があります。

次に， 7 ページでございます。

検討課題の 2， 返還請求に係る所得判定を実施すべき対象者の範囲を拡大することの法的可否でございます。先ほど述べましたように， 平成 16 年度以降に貸与した奨学金の返還につきましては， 現在， 所得判定を行っておりますが， 平成 19 年度以降に返還予定となっております奨学金のうち， 平成 15 年以前に貸与した奨学金の返還につきましては， 現行の援助金支給要綱によりますと， 一律に援助金を支給して奨学金の返還に充てることとなっております。京都市がこの運用を見直して， 奨学金の返還請求に係る所得判定を導入し， 判定基準を上回る者からは直接返還を請求するとした場合， 京都市ではこれまで奨学金を実質給付であると貸与者に説明してきたことから， 奨学金貸与者が有する法的権利についても考慮が必要であると考えられます。したがって， これから述べます考慮すべき事情を踏まえまして， 京都市がどの範囲の対象者まで所得判定を行った上， 返還請求を行うことが法的に可能であるのかについて整理・検討しておく必要があります。

（ 2 ）の貸与者の法的権利について考慮すべき事情といたしまして， まず， 行政の相手方の信頼保護という観点が必要であると考えられます。京都市は， 援助金制度を創設した際， 奨学金等の交付を申請する者に対しまして， 以下のように説明してきました。「みなさんが将来のことで心配なく勉学に励み， 社会に巣立っていただくために京都市の立場で援助できる方法を鋭意検討しておりましたが， このたび新たに京都市独自の援護給付を併用し， 今までの奨学金給付制度から後退させないようにいたしました」と明文化した文書を配布し， 説明を行っております。そして， それから以降も， このような制度運用を継続することを， 奨学金貸与者に対しまして， 繰り返し説明をしてきたところでございます。京都市のこのような運用から， 奨学金貸与者は奨学金が実質給付されると信頼して奨学金を借り受けておられます。

また， 卒業後につきましても， 返還初年度に援助金の申請を行えば， 以後， 何らの手続も求められないことから， それで返還手続は終了したものと認識を有していることは容易に推測できます。奨学金貸与者はこうした認識を前提に現在の生活設計を立てていることから， 後年度に京都市が突然， 当時の説明を翻し奨学金の返還を求めることは， 貸与時に行った説明と異なる取扱いとなりますので，

信義則に反するとともに、奨学金貸与者に予想外の不利益を与えるおそれがあるという問題点があります。また、返還請求の対象者を過去の貸与者にまで遡れば遡るほど貸与者の生活実態が多様化しており、また、対象者の把握が難しくなることから、その対応の困難さが増すこととなります。

なお、大阪高裁判決は、平成１２年度以前から援助金の支給を受けていた奨学金貸与者に対する援助金の一律支給は違法とは言い難いと判断しております。また、判決文の中に、「市が借受者に対し、従来の奨学金給付制度から後退させないとの説明をしてきていたこと、行政機関の裁量による行政運営が長期間にわたり積み重ねられてきた場合に、行政がその行政実務から著しく乖離した施策を実施するときは、受益者に予測外の不利益を与えるおそれがあることから、行政は自ら設定した裁量基準を尊重すべきであり、これに自ら拘束され、裁量の幅が収縮すると解すべき場合もあるというべきことも考慮されるべきである」とされております。

次に、イの同和奨学金貸与者間での平等取扱いの問題があります。大阪高裁判決や３次訴訟の京都地裁が示す考え方により、援助金の支給時期を起点として、奨学金の返還請求に係る所得判定の対象者の範囲を見直した場合、同年度に奨学金の貸与を受けた者の間でも取扱いに著しい違いが生じてしまうという問題があります。例えば、平成１６年３月改正後の支給要綱に基づく援助金の支出について判断された３次訴訟の京都地裁判決が示す考え方により、平成１４年度以降に新規に援助金の支給を受けた者から、制度の見直しの対象範囲とした場合、９ページの表にありますように、例えば、Ａさんは平成７年度に高校に入学して、平成１３年度までに大学を卒業しますので、１４年度から返還が始まります。これにつきましては、見直しの対象になるということです。しかし、同じ時期、平成７年度に高校に入学されたＢさんは、大学に行かなかったために平成１０年度から返還が始まると。自立促進は給付されているということになりますので、見直しの対象とはなりません。このように同年度の方でも差が生じるということでございます。Ｃさん、Ｄさんの事例につきましても、Ｂさんと同様でございます。

このように、援助金の支給時期を起点として所得判定の対象者とする範囲を見直した場合、援助金受給者、すなわち奨学金貸与者の立場に立てば、たまたま初年度の返還時期が１３年度以前に当たるか、平成１４年度以降に当たるかで返還

対象となる場合，ならない場合に分かれ，同年度に貸与を受けた者の間でも不公平な結果となります。

なお，第５次の住民監査請求に係る監査結果が示す考え方により，平成１４年度以降に貸与した方から制度の見直しの対象とした場合は，このような平等な取扱いの問題は生じません。

次に，１０ページをご覧ください。ウの追跡調査の是非の問題がございます。

多数の奨学金貸与者が同和地区外へ転出されていることが確認されております。また，地区内外の婚姻も進んでいる中で，京都市が連絡をとった場合，本人が望まないにもかかわらず，配偶者やその家族等に不意に事実が知れるなど，実社会で自立している貸与者本人の立場にとり，どのような不測の事態を生じさせることになるか，その影響は計り知れません。行政としましては，人権尊重の観点から，このことに対し十分に配慮が必要であると考えております。平成１５年度以前の貸与者は，奨学金は実質給付されるものと理解しておりますので，将来，京都市から返還について連絡があるとは予期せずに生活をされておられます。これらの方に対し，社会的立場に配慮しつつ，所得判定のために連絡をとるということは，過去の対象者に遡るほど対象者の生活実態が多様化しており，対応が困難なものになるという問題が生じます。

次に，検討課題の３といたしまして，所得判定基準を現行基準より厳しい基準に改めることの可否の問題があります。

平成１６年度以降の奨学金貸与者は，現行の援助金支給に係る所得判定基準を前提とした京都市の説明を受けて奨学金の貸与を受けており，この現行基準を貸与時の説明からは想定できない厳しい基準に見直した場合，奨学金貸与者に予測外の不利益を与えるおそれがあります。そのため，所得判定基準を現行基準より厳しい基準に見直す場合，どの程度の見直しであれば法的に許容されるのかについて，検討が必要であると考えられます。

自立促進援助金支給基準についての裁判所の判断は，大阪高裁判決では，「日本学生支援機構（旧日本育英会でございますが）の免除基準と比較して相当緩やかな基準であるが，市長がその裁量権に基づいて決定したものであり（略させていただきます），明らかに不合理であるとまでは言いがたいところである」としてあります。この基準を，損害額を推計するための基準としても用いておられます。

また、3次訴訟の京都地裁判決におきましても、「援助金の支給対象外とすべき額については、その判断基準の設定は市長の裁量に委ねられているとみるべきであり、その設定が明らかに制度の趣旨を逸脱するものでない限り、違法との評価はし難いものではあるところ(略させていただきますが)、改正後要綱の所得基準が極めて緩やかであることはうかがわれるものの、上記事情をもって、必ずしも本件基準が明らかに不合理であり制度の趣旨を逸脱する違法があるとまでは評価し難い」とされて、この基準を前提に損害額を推計されておられます。

5次住民監査請求に係る平成20年2月12日付けの監査結果におきましては、「援助金制度の趣旨に合致したより合理的な基準を設定するために本件支給判定基準の見直しが必要であることはいうまでもなく、これを全く検討していないとする関係職員の説明は遺憾であるが、現在の本件支給判定基準の設定に全く根拠がなく、援助金の制度の趣旨を没却するようなものとまではいえず、その設定に係る裁量権の行使が恣意的で許容された裁量権の範囲を逸脱する違法があるとまでは認めるのは相当でない。」として、「自立促進援助金制度の趣旨に照らした合理的な基準の設定について、早急に対応されたい。」との意見が付されております。

このように、判決等におきましては、京都市が平成16年3月の要綱改正の際に設けました支給基準は違法とは判断しておりませんが、基準が緩やかであることについては指摘されているところでございます。したがって、自立促進援助金制度の所得判定基準の見直しに当たりましては、支給基準が違法でないというだけでなく、市民的理解の得られる基準となっているかどうか問われるべきものでございます。そして、所得判定基準を現行基準より厳しい基準に見直そうとした場合、どの程度の見直しであれば法的に許容されるのかが検討課題であると考えております。

説明は以上でございます。

【新川】 どうもありがとうございました。

ただいま、今回の自立促進援助金の問題につきましてご説明をいただきました。主な論点として、検討課題を挙げていただきました。1つは、京都市と同和奨学金貸与者との間の債権債務関係の有無及び返還請求権の有無という点。2つ目は、返還請求に係る所得判定を実施すべき対象者の範囲を拡大することの法的な可否、

そして3つ目は所得判定基準を現行より厳しい基準に改めることの法的可否ということでございました。

この問題はいずれも純粋な法律論もございますが、もう一方では社会経済的な問題、また政策的な判断、あるいは行政機関としてのご判断の問題等も含めて整理をしていかなければならないと、こういう論点であろうというふうに思っております。

ただいま事務局からご説明をいただきまして、検討課題、おおよそ3点ご提示をいただきましたが、この点につきまして、委員の皆様方から何かご意見ございましたら、まずはいただいておりますが、この順序で検討させていただいたのでよろしいでしょうか。それとも、入る前に何か、疑問の点などございましたら。

【中坊】 私は、検討課題、これだったら逆に言うたら検討課題が整理されておるからね。

だから、そうではなしに、私が少なくとも理解していますのは、この法的課題整理等研究会というのは、全体委員会の委員の方々に問題点を順序よく説明して、皆様方のご判断、ご同意を得るために整理することが我々の研究会の目的だろうと思います。やはり根本問題が、そもそもいわゆる援助金要綱。そもそも国のほうが奨学金について貸与制に変わったのに、実質的に給付制度を続けたいという強い意思からというところから、あらゆる問題の根本原因が出てくるわけですから、その援助金制度の視点に立ち戻って、この問題はどうか考えますかということからやっていかないと。

この最後のこういう課題3点で、一番最後の現実の対応だけの問題にしてしまうと、この問題の論議が市民一般にとってどういうものであったかということもわからないわけだし、やはり、検討の順序としては援助金制度の発足、それがまた平成16年に改正になるわけですから、そうなった経過、そこがどういうことであって、そのこと自体にどう基本的な、我々は少なくとも一人一人の委員がどういう見解を持つのかというところからでないと、この論点が皆さんにわからない。これは、確かに検討課題、3つ挙げていただいておりますけども、これは今の市のほうとしてお困りになっている実務の、ここが困りますというのは、これはわかりますけども、これは市の担当の事務局の方がここまできになっている、今の判決が出て困っているという状況の問題での法律問題を個別に挙げられて、この問

題も関係してくるわけですけども。

しかし、我々は、研究会では論点を整理するという意味から言えば、根本問題のところから皆さんの全体の方に問題点を挙げて、順次、審議していただくという姿勢にしないと、この最後の実務的なところだけの問題点から、まさに枝葉の議論から入っていきますから、この問題については、意味はわかりますよ。僕はちょっとどうかなという、こういう問題設定の。安保さんにしても僕にしても法律家だから判決を見たらある程度わかるけれども、やっぱりほかの人は必ずしもそうじゃないんだから。そこに問題があって、というところを言わないと、ちょっとわかりにくいんじゃないかなと僕は思うんだけど。

【新川】 ありがとうございます。

安保委員、今の点はいかがでしょうか。単にこの一連の判決、あるいは監査委員の意見、これらを中心に検討課題というふうに抽出されている形にはなっているわけですが、むしろその背景、そもそもの制度創設以来の経緯というものをきちんと踏まえた上で、これまでの取扱いについての整理を踏まえた上で、最終的にこういう法的な議論に入るということはあり得るわけですが、その一連の経過からきちんともう一度整理をし直してはどうかという、こういうご意見でございます。

【安保】 私も中坊委員と同意見でして、本委員会で諮る際、自立促進援助金制度、そもそもそれについてですね。見直しに係る法的課題についてという、この議論の設定にはなってますけども、制度そのものについて検討をまずしないと、今日出されている検討課題というのは、見直した後に京都市が困られることというのはよくわかります。そのことについて、完全にしておきたいというご趣旨もよくわかるのですが、それは、その後の課題でありまして、まずそのところをきちんと検討しないと、この委員会の使命とか市民への理解が得られないんじゃないかと思います。

【中坊】 せっかく出していただいたのに、こういうことを最初からけちつけるのはえらい悪いんですけども、やっぱりその順序でやるという話なので。

【新川】 ありがとうございます。

もともと当委員会自体が、市民的な観点からの同和行政終結後の諸制度の在り方、考えていきたいと思いますという、そういう趣旨でございますので、当然、そもそ

もどういう制度であったのか、そしてそれがどういうふうに終結を迎え、そして、その後の問題がある意味では残してきたのかというところを理解しなければというふうにご意見をいただいております。どうもそちらのほうが大勢のようでございますので、この点、どういうふうな進行にいたしましょうか。まずは、昭和59年のこの援助金の支給要綱の制定当初からのご事情について、簡単に事務局のほうからご説明をいただき、その中で一連の問題が発生をする論点といたしますが、ポイントのところをご説明いただくような、そういう進め方をまずはしていただいてもよろしいでしょうか。事務局のほう、そういうご準備はございますでしょうか。

【事務局】 それでは、簡単にこの制度の趣旨といたしますが、目的も含めましてご説明させていただきますと、当然、この制度そのものは同和問題を解決するための政策、制度でございます。同和問題の本質といたしますのは、いわゆる職業選択の自由が保障されていなかったと。これが同和問題の本質と言われております。それを実体あるものにするためには、やはり経済的基盤の確立あるいは進路保障というのがどうしても政策的に必要であったと。そういう意味で、当時の高校進学率あるいは大学への進学率等も踏まえて、やはり地区住民の方、学生さんに対してきちっと制度的に進路を保障していきたい、経済的に保障していこうと、そういうために発足したというのがこの制度の趣旨でございます。確かに国のほうは貸与のほうに切りかわっておりますけれども、京都市の判断といたしましては、その当時の地区の状況等を踏まえると、やはり実質給付を確保しなければならないだろうということで、そのような判断のもとでつくられた制度でございます。

以下の経過につきましては、また後ほど。

【中坊】 まず、昭和57年という年が、ある意味で、この同和問題について大きな転機になるといえますが、少なくともこの奨学金の問題については時代とともに法律がどんどん変わって行って、改善というところへ大きく制度が変わってくる。同和立法に対する国の基本的な姿勢が、同じ特別施策の間であっても、こういう時代になって変わってきているという1つの背景があります。

奨学金制度についても給付制から貸与制に変わるとか。その間に、3分の2の国庫補助があるということが関連してきて、いわば奨学金問題というのは、市単独の事業ではないというふうな。3分の2の国庫補助を入れるということですか

ら、国の政策との整合性ということもまた、基本的に大事なことになってますね。昭和41年から国庫補助が始まって、そういう関係になってきていると。そういうようなもとにおけるこの57年の、国庫補助を受けておる本来の国の制度が給付制から貸与制に変わったときに、実質やはり、同和教育の改善はまだ進んでいないから、これに対して従来どおりの実質的給付制になるような措置をとりたいという京都市の意図があって、このような要綱ができたということは、まあ大体わかるんですけども、そういう要綱をつくるにしたら、その点が問題点というのが、少なくとも私はあるように思っただけ。

その古い要綱を見ても、支給要件としてはやはり一応、返還困難と市長が認めたときということで条文はなってますよね。市長が認めることについては実は何もなくて、いや、実際は給付制だとか、返せるかどうかということ返さなくてもよいかどうかということは、あるいは援助金を出すかどうかについては市長が決めるんだというてあるけど、今もそこが問題になっているんですけど、基準とか、その物差しを何もつくらなくて、一方的に市長の広範囲な権限に委ねるという形に持っていった。だから、そもそも支給要綱、その意図はわかります。給付制が貸与制に変わったけれども、そこに非常にジレンマというか、無理がある。

その無理を解決する手段として、京都市がとった要綱の措置あるいはそのときの基本的な、やはりこれは裁判所からも違法だという判断をされなくちゃいけないほど、今、平成16年から基準を決めてやるということになりましたけれども、そういうものも決めないままやっていくという、市行政の甘さというか粗さというのか。その点がやっぱり1つの問題として、それが非常に尾を引いてこういう関係にもなっていくわけですから、当否は別にして、それに関する市民の、現に裁判をやり出すことで争われているわけですから、そこが問題点ですよということは明らかにしていく。どこが、それじゃ、おかしかったのかっていうことを我々は最初、この小委員会のほうでももう少し、これ、僕が今言うてるような大ざっぱな話じゃなしに、ちょっと整理してもらって、我々が提示して、そして、全体委員会に提出していくという問題があるように思うのですね。

【新川】 ありがとうございます。

論点の1つは、やはり昭和57年でしたか、同対法が地域改善に変わったその段階で、従来の給付制度から貸付金に制度が変わる。しかし、京都市としては

その時点で、制度を後退させないというそういう決断をされた。そのところがまず1つ大きな転換点ということだろうと思います。そして、もう1つ大きな曲がり角はやはり、平成13年の地対財特法のいよいよ終結ということを迎えたときに、京都市としてはどういう対応をされてきたのか。

ここの2つの曲がり角で、実はその間に昭和57年、58年のところでも社会経済的な変化ということを踏まえて法律や国制度の改正があり、また、平成13年の段階でも同様にやはり、社会経済的な変化というものを踏まえて国のほうでの改正があり、それに対応する形で京都市としても一定の取組がされてきたはずであったわけではありますが、そのところを国の法律の改正、その背景になった社会経済的な問題、そして、もう一方ではそれに対して京都市としてどういう政策的、制度的な対応をしてこられたのか。そしてそれは、当然、国全体の経済動向とか社会動向とは別に、京都に当然固有の事情がありますから、それをどう踏まえて地方自治の中で合理的な範囲で対応してきたのかというところが、おそらくポイントになってくるというふうには考えております。

このあたりの整理ということを少し具体的に考えていかないといけないというのが、おそらく中坊委員のご意見というふうに考えております。この点、少し事務局のほうでもし、何がしか、過去の問題ではありますが整理がございましたら、この間の事情について簡単にご説明いただけるとありがたいのですが、いかがでしょうか。

【事務局】 先ほど、制度趣旨等の大きな話は説明させていただきましたが、時系列の問題ですが、制度等はいろんな法の関係がありますのもう一度戻しますと、昭和57年に国が給付から貸与に変わりましたというのが1つの起点でございます。京都市も58年に貸与に変えております。ですから、その返還が始まるのが翌年度ですから、59年から自立促進の給付というものが始まったというのが1つの流れでございます。平成16年3月、先ほど申しましたが、要綱を改正して16年4月1日以降にお貸しする貸与者の方については、所得判定を返還時に設けるというのが大きな流れでございます。

あとは、57年当時、委員がおっしゃいましたけども、当然、教育の重要性、進路保障というのは、今よりもまだ、進学率の差が厳しいという時代でございます。調査におきまして、全市的に92%、高校進学率があったとき、同和地区

は 85%と、7%の差があると。私も当時、近い世代でしたけども、中学の同級生はほとんど高校へ行ったと思いますんで、そんな差があるのは仕事してから知って、当時驚いた次第です。その当時の施策としては、やはりその方向であったのではないかと。

あと、国が貸与、京都市が給付、他の自治体も、実質給付という言い方はされてないでしょうが同じような形をとられるところがあるようには聞いてますが、貸与と給付という概念が対立するとは思っておりません。国も教育の重要性というのは認められて、貸与ということの中で補助金を入れられておりますので、方向性は一緒なのです。ただ、手厚さの違いはあるのではないかとというぐらいに考えております。その視点では、特に問題視されていないというのは、やはり時代の要請で、社会情勢でいえば、京都市の経済情勢も含めて特に問題がなかったと。先ほどおっしゃった平成13年度末の法期限、やはりそれは先ほど3次の地裁判決においても、法期限より後の給付はだめですと、違法ですと言われたのは、やはりそこは大きな線引きを入れられたのかなと。我々も、やはりその当時の状況を判断して、総合的に要綱を改正したと思っています。ただし、政策的には13年度末の法期限によっても教育の課題は残っておるという認識を、京都市としてはしておりましたので、教育の重要性というのは何ら変わっておらないというふうに考えております。

【新川】 どうもありがとうございました。

特に平成13年の段階では、行政としては法律の時限を迎えた段階でのご検討ということについては、具体的なアクションがあったと一応聞いてはおりますけれど、このあたりはもう少し、その間の事情をお話しいただけるとありがたいですが、いかがでしょうか。

【事務局】 特別施策としての国の法律が切れて、基本的に特別施策としては終結をしたという中で、先ほど言いました教育の重要性に鑑みまして、これは自立促進そのものではございませんけれども、奨学金についてもなお必要だという認識のもとに、5年間、経過措置として奨学金を貸与しました。当然、自立促進はこれに伴っていますので、制度として伴っているということでございます。

【新川】 どうもありがとうございました。

何かございましたら、どうぞ。

【安保】　そもそのところなんです、貸与と給付の違いのところ。

まず、給付のほうがより手厚いというご説明はわかるんですが、基本的な趣旨からすれば、教育の機会をきちんと保障して、職業選択の自由を確保するというところからすれば、奨学金を貸与した段階でその趣旨は終わっていて、その後、教育を受けられて仕事についた後については、それで趣旨は実現できていると思うんです。ですので、貸与と給付はかなり大きな違いがあるというふうに、趣旨からしたら考えます。ですので、その大きな違いのところ、当初、支給要綱を決められたときに、要綱上、改正前の支給要綱も返還が前提だったというふうに決めてられたところは、そのときどういう議論があったかはわかりませんが、そういう趣旨があったのではないかと。だから、援助金を支給するときと貸してもらうときというのは、判断としては違うという趣旨があったのではないかと思いますので、より手厚い趣旨というのはわかるんですけども、ちょっとそこところは違うということを、きちんと説明しておくべきだというふうに思います。

【新川】　そのあたり、確かに制度を後退させないという趣旨で、例えば昭和57年、58年の制度改正の趣旨を踏まえつつも、京都市としての対応をしておられるということですが、同時に、大きく貸付制度に変わったということからすれば、当然、負担がかからないようにという条件はありますが、負担がかかるころがなければ、逆に貸付でありますから、返還もあり得るというふうに考えることもできるということがあります。そうした観点からすると、例えば、57、58年当時の考え方というのは、とにかくにも給付と同じ扱いを貸付という名前とするのだというご認識だったのか、あるいはそうではなくて、やはり、特に奨学金等のしおり、当時のしおりが言っておりますように、負担がかからないようにという、そういう趣旨で考えていたのか、このところはもう30年近く前の話ですので何とも難しいところではあるんですけども、もし当時のご事情について、多少なりともわかるようであれば、ご確認をいただけるとありがたいのですが、いかがでしょうか。

事務局は、そのあたりはちょっと調べてみないとわからない、あるいはちょっと今では難しいということでしょうか。

【事務局】　細かいやりとりの資料は、私どもも持っておりませんが、根っこの話

ですけど、基本的に自立促進援助金がやはり進学をしやすいように、後の生活設計のことを心配しないようにという保障のもとに行ったという視点の議論を、制度を作ったこと自身で既に給付制を維持したという判断は、結論としては出ていると考えております。

【中坊】 国が給付制から貸与制へ変わった、だけど、京都市は依然として給付制を続ける必要があると、当時の同和地区の教育の均等という観点からは、それなりに是とすべきと思うのですけれど、その手続としてそれを実現するために、援助金という制度を別に彼らはつくった。しかも、その援助金の制度というものによって奨学金の貸与制を一律に全部やめる。いわゆる全面否定ですね。給付制から貸与制に変わったというときに、京都市の判断そのものをやはり、今度の全体委員会のときに審議いただかないかんだろうと、これは一般市民も考えているだろうし、まず、そのときにこういう判断に踏み切ったことの可否。

援助金制度をつくって、その援助金を受けようとする、援助金を支給するかどうかということについて、市長が認めたものという規定だけをして、基準であるとか、そういうものも行わなかった。この援助金というのは、いわゆる判決によっても補助金であるということですから、公益性・必要性がある場合に認められる。確かに公益性・必要性があっても、非常に強い場合と、同和行政が始まったところから57年までに時代が随分変わってきて、法律も変わってきてという状態になってきた。改善がそれなりに進行してきた。

しかし、今から思えばまだもっと悪かったという状況下における経過措置としてこうなった。だから、同和地区の教育、生活環境から差別問題がある程度改善されていくというスピードと、それから、それに対応してのことですね。市として今から思えば、これは率直に言って対応がずれたと思うんですけど、一般に行政の裁量権というのは相当広いのが我々弁護士という者としても感覚的にわかるわけです。それがなおかつ、違法の判断を受ける、裁量権の範囲を超えているというのは、それが要するに市民感情の、行政の裁量権の範囲を超えるところまでこれをやったら、やはり市民の立場からも、行政に対してどこどこが抜けておったか。

例えば、私が今言うてますように、一遍に給付制から貸与制に変わったから、また、給付制にという大ざっぱなことやなしに、僕は援助金制度そのものを否定

するということではないけど、やはり、厳格な要件のもとに、援助金の支給をする。国が給付制から貸与制に変わったことに対して、京都市における同和地区の教育問題についてはこのように貸与すると。だから、どこが欠けておったのかという点もきちっと明らかにしていけないと、一般市民としてもこの問題点が、根本はそもそもそこから出発してきているのではないか。それが、援助金支給要綱の支給規定によれば、市長が認めた。それじゃどういうわけかと。それについての基準がないというそんな点が。

だから、僕が言うことが正しいか正しくないかは別として、これは全体の委員に対してはどこに問題点があって、このときにこういうふうにするという意見もあった、あるいはなかった、その問題点をめぐって、しかもそのときは依然として格差が57年当時ではあった。だから、そもそも援助金制度を市が採用して、それに踏み切ったこと自体は、それじゃ是とするんですか。私は、基本的にはだと思っんですけどね。国全体が変わったからといって、京都市がそれについて援助金制度の要綱を59年に制定しているのですけど、やること自体はいい。ただ、やる限りはよほど精緻に。国の方針と違うんだから。しかもそういう必要性和、その手続等をきちっとやるべきではなかったか。

ところが、そのときの甘さというか、そのときの1つの問題点がずっと尾を引いてきて、結局、そういう問題になったので、59年度にできたその要綱と、その実施過程というものが、単に市長が認めたときと書いてあったのが今まさに、平成になってから今度問題になった。いわゆる援助金の支給基準というものを、一律、要するに実質上給付制になったらええんですというような、よい言葉で言えば大ざっぱですな。その大ざっぱなことをやった。

やはりそれは、市民側からしたら、市民の税金を使ってくれはる人たちが、自分が使うときはざるで大ざっぱでということに問題があるので、やはりきちっとした市の施策として公の税金を使ってやっているのだから、そういう必要性があったとしても、その必要性を実現するのに最小限度、効率的とまさに言われているように、これは行政が公益の必要性がどこまであって、どういうふうに認識して、それをどのように裏づけたかということが開かれるべき時期があったのかなかったのか。それは、現実にはなかったということになるわけです。だから、そこに問題がまずあったかどうかということについての、全体の委員会の皆さん

がどう思われるか。特に一般市民がどうそのことを受けとめるか。

そこが、市の説明だけ聞いていると、ややもすれば、それは確かにわかるんですよ。実質給付にやるんだと。ところが、実際は1回目の返還になったときに、いわゆる依頼状ですか、それを、しかも1枚だけとって。また次の返還時期になったら見直さないかん、それはしない。こういう非常にずさんな行政をやっているという問題点が、私は本件をいよいよもってこんがらがらしているということになっている。

それが、今、今日も最後にいろいろの問題が出てきますけど、まさに今日の検討課題だとおっしゃっていただいております信義則の問題であるとかというようなこと全てにかかわってくるんだと。だから、信義則のそこだけを裁断じゃなくて、その前に根がここからあってこういうふうに出発してきて、今日の検討課題に至りますという経過を、全体委員会ではきちっと示さないと、その点をもう少し整理していく必要が、我々小委員会としてはやったほうがいいんじゃないかなという気がするんですけどね。

【新川】 安保委員が先ほどご指摘になられた、特に給付と貸与の質的な違いということについて、今、中坊先生からはご見解をいただいてきたわけですがけれども、ここまでのいろんなご説明の中で、本当のところは、論理的に言えば、貸与を給付と言いかえるということ自体はものすごく大きな飛躍があるのかなという話なんですけど、にもかかわらずそこをそういうふうにしてきたということについての京都市のこれまでのご説明については、安保委員としては何かご意見、あるいはもっと究明すべき点というのが、もしお感じのところがありましたらいただけるとありがたいのですが、いかがでしょうか。

【安保】 中坊委員が言われていることは、要は、今回のこの問題の出し方だとすると、判決をいただいたから見直さなきゃいけないんだということで、そこから出発しているんだけど、やっぱりそこから出発してはいけないと。そもそものところから出発をしないと、仮に、今回の法的問題を最終的には提示しなければいけないとしても、貸与者との関係できちんともとの制度の整理をしないと、最終的には返していただくことになったとしても、そういう結論に、どうなるかわかりませんけれども、やはり貸与者との関係でも、京都市がきちんと過去の制度について一定の総括をすべきではないかということだとは思います。

【新川】 ありがとうございます。

このところは、今日のこの整理等研究会で、必ずしも当初から課題にしてきたわけではなかった点ですので、事務局としても十分なお準備はなкаろうかと思えます。この議論は、少し事務局のほうでも検討をいただいて、関係資料を用意いただいて、また改めて議論をしなければならないかなというふうに思っております。しかし、今のところは事務局から従来の扱い、京都市として、中坊先生からは、まさに従来のやり方が極めて大ざっぱという言い方をされましたが、言葉として適当かどうかは別にいたしまして、実は必ずしも問題の本質をきちんと整理しないで、これまで施策の展開をしてこられたのではないかという、そういう疑問が寄せられたと。そのこのところについて、きちんと整理をした形でもう一度、本委員会のほうにも事情を説明しなければならないんじゃないかというのが、一応、ここでのご意見だということで、整理をさせていただきたいというふうに思っています。

しかし、その上で、59年以降、実質給付制度の維持をしてきたということを少し前提にして、今日のところはご議論をいただければというふうに思っております。

ところで、59年以降ということで考えてみますと、平成13年の間まで20年近くの期間がたっているわけでありますけれども、この間は特段、この制度についての見直しの議論というのは、市としてはなかったと考えてよろしいわけですね、確認ですが。特に、社会的に議論になったという経過もこの間はなかったと考えてよろしいでしょうか。

【事務局】 奨学金、就労支援については、先ほど言いましたように13年度末を迎える前に議論は1つしました。それと、監査の意見等を踏まえた中で、先ほど言いましたように16年3月の要綱改正です。これは、15年度になりますけれども、その2つの時点が節目としては議論をしておるということになります。

【新川】 13年度以前はなかったと考えてよろしいわけですね。

【事務局】 そうですね。今、いろいろご議論いただいたことにつきまして、今日の資料の資料3として地裁の判決の資料があります。

17ページをお開きいただきますと、地裁判決で、先ほど、中坊委員のほうからご指摘がありました本件制度の創設の経緯、それから給付と貸与、それから所

得判定の問題，こういったものに対して，京都市ではどういうふうに訴訟において主張したかというところが１７ページの（ア）の本件制度創設の経緯から。それから，今，委員長からご指摘のありました１３年前後でどういう検討をしたのか，それまで何もしなかったのかということにつきましては，１８ページ，１９ページ以降にまとめております。ただ，これはその経緯，我々としては最善の方向としてこうせざるを得なかったというふうな状況がありますけれども，委員のほうからご指摘のありましたとおり，今時点から振り返ってみればどういう問題点が大きいか，さらに，分析を加え，資料として提出したいと考えております。

以上でございます。

【新川】 よろしく願いをいたします。

ここまで，この制度の変遷，制定の経緯等についてご意見をいただいてまいりましたけれども，今日，あらかじめご提示をいただきました論点のほうに向けて，少し議論をしていただいてよろしいでしょうか。あるいはそれ以外に両委員から，もし今日の時点でさらに明らかにしておかなければならない，そういう点がございましたらご意見をいただければと思いますが，いかがでしょうか。

一応，必ずしもこれまでの制度の経緯がはっきりしてきたわけではないのですが，一応のご説明をいただいて，現時点でそれを前提にした上で，少し本日の論点，法的課題のほうの議論をいただければというふうに思います。

それでは，まず１点目，京都市同和奨学金貸与者との間の債権債務関係及び返還請求権の有無ということについて，当研究会として，これも結論を出すというような研究会の趣旨ではないだろうと思いますので，どういう論点がありそうなのかということについてご意見いただければと思います。なお，当然，３つの論点が出ておりますが，相互に密接に関連してまいりますので，必ずしもほかの論点は後回しにしてということではなくご意見をいただいたのでもよろしいかと思っておりますので，よろしくお願いいたします。

【中坊】 １番目の検討課題の債権債務の有無及び返還請求権の有無というか，結論的に言えば債権債務はあるでしょうね。答えはですよ。法的問題を常識的に考えると貸与になりますからね。ただ，それと援助金はどう絡んでくるかという問題であって，貸与とか，奨学金を貸したということに関してはそれだけのことになりますけれども。それと援助金はどう絡んできて，それを実際どう越えていくという

制度ですから、柱みたいなのが2つあって、並行して進んでいるという問題じゃないんでしょうか。

もちろん2つが不可分に運営されているというのはわかりますけども、やっぱり2つは分けて、援助金制度は援助金制度、貸付金は貸付金ということで分けて議論していかないと。というような気がしますけど、基本的には。

【安保】 私も同意見です。2つの制度があるのですごくわかりにくいというのがあって、そのところを、本委員会で検討するときもきちんと説明をしないと、なかなか理解もできませんし、議論を深めることもできないと思います。

【新川】 ありがとうございます。

【中坊】 だからこういう検討課題として、こちらが一面だけをお出しになると、ちょっとまたややこしいので、奨学金と援助金制度が並行しているという点をきちっと分けて全体委員会では出して、貸金関係で言えば単純に債権債務だけれども、果たしてそれでいいのかどうか。必ず、もう1つの援助金制度というのがあって、その援助金制度をどのように運営していくかということが、この貸金とどう影響してくるか。しかし、一応2本の柱は2本の柱なので。その2本の柱が交差したり、またずっと平行線をたどったりしてますからね。だから、その関係を全体委員会にもわかってもらえるということが。

僕は先ほど安保さんが言われた言葉の中で非常に重要な点が1つあったと思うのですけれども、私たちがこの物事を考えるときに、一般市民がどう考えるか、あるいは制度そのものがどうか。市の意図がどうであったかは出ているけれども、安保さんがまさにおっしゃったように、借りた者の法的安定性というか、そういう人たちの視点というのは、私は重要な1つの視点ではないかと。だから、一般市民がこれをどう考えるか。あるいは市の行政としてどうであるかということ以外に、まさに当事者としてはお借りになって、奨学金を借りてきた人のまさに運命がここで決まってくるのだから、その人はこれをどう考えるのかという視点は、やはり抜かしてはならない。その人を非常に軽視して、制度論とか問題点とか市民感情とかいう前に、私はやっぱり現に借り受けて、これから返済をしなければいけない人、その人もこれは1つの問題点だったでしょうけど、借りるときにはこない言うけど、貸与制になっても給付制ですよと、わざわざ文書に書いて渡してしまっている。その人たちが現にいる。だから、その人たちの立場という

のは正直言って、非常に少数の形かもしれないけれど、我々検討委員会としては、やはりそこへきちっとした、フットライトを当てた上で論議を進めていくということがやっぱり必要ではないかという気がします。

【新川】 少し議論をひっくり返すようで恐縮ですが、中坊委員が前段でおっしゃっていた、あるいは安保委員からのご指摘があった貸与の制度と、それからこの援助金の支給というのを確かに2つの制度として明確に区分をした上で考えていこうというそういう視点、これは法的、制度的な整理としてはよく理解ができる。ただ、中坊委員が後段でおっしゃったこととの関係でいうと、本当にその貸付制度とこの援助金の制度というのが、分離をされて当初から認識をされて運用されていたのかどうか。そして、関係者の方々にとってこれは別建ての制度というふうに意識されていたのかどうか。あるいは、どうも私には各種説明等でも一体の制度ですよというふうに言うところに、むしろこの制度の制定当初からの考え方があったというような印象がしてなりません。それは、実質、貸付制度を給付制度というふうに読みかえてきた、そういうところによくあらわれているような気がします。

そのところを、逆に今、それを別建ての制度というふうに理解をし直さなければならぬ羽目に陥ってしまったということとの矛盾というのがあるような感じをしておりますが、ここのところちょっと、我々としても現実の制度の制定や運用という問題と、それから論理的な理解というものの間の矛盾というのを、どうもひしひしと感じて仕方がないところがあります。この点は、事務局的にはどういうふうに、債権債務関係あるいは援助金の制度との関係というのをこれまで整理してこられたのか。もし、事務局のほうからのご意見ございましたらどうか、これまでの見解がございましたら、ちょっとお示しいただけるとありがたいのですが、いかがでしょうか。

【事務局】 先ほども述べましたけれども、制度としては一体的な運用とおっしゃいましたとおり、もともと自立促進援助金発足当時から、奨学金を返すためにその補助金を給付するという性格のものですから、当然、そこに結びつきがあると。それと、奨学金はお返しするという制度になった時点で、その行為と返還時に補助金たる援助金を打つという行為は、これはもともと別であるということでございます。ただ、借りられた方については客体が一緒ですので、貸付時と返還時は同じ対象

者ですから、その人の頭の中では当然つながってとらえられている。行政の2つの行為としての問題と、自然人としての捉え方はずれが起これと考えています。

それと、自立促進援助金のときに平行線になったり交錯というのはおっしゃたとおりで、当然、自立促進の制度に変更を加えれば、奨学金返還時の問題ですから、当然、その返還に係る債権債務をどうするかということがたちまち浮き彫りになるということで、課題の1番目に挙げさせていただいた次第でございます。

【新川】 どうもありがとうございました。

というように、どうもやはり2つの論理が同時に並行して存在をしているという。正確に言いますと、制度としては当然、貸与（貸付）の制度と、それから返還時の援助金の制度というのが、それぞれの根拠を持って置かれているということではありますが、しかし、もう一方では現実の運用の中ではおそらく、貸付を受け、そして援助金を支給される側も、それからおそらく行政実務上もほぼ一体に考えられていた、あるいはそういうふうに認識をされてもいたし方がないという、そういう実態はあったというようなそういうところはあろうかと思います。

そういうようなことを前提にしつつも、しかし、本来の制度の説明では、もともと貸付は貸付、そして援助金は援助金ということで説明がされていたということからすれば、この第1の論点については、やはり基本的に債権債務関係というのはあるということ、そして、当然のことではありますが、それがあれば、返還請求権というのも発生をしてくるということに理論的にはなろうかと思いますが、そんな整理で、この第1の論点はよろしいでしょうか。もちろん、先ほどお話があった、実際にこの貸与を受けた方、給付を受けた人の問題というのは、これはまた少し別の論点になろうかと思います。

どうぞ。

【中坊】 今おっしゃっているとおりでいいのですけれども、債権債務はある、請求権はあるというだけの問題なのかというところで、それが今その接続点——接続というたらおかしいけど、それが行政に対する信頼ということ、長期にわたる運用が行われている行政に対する信頼があるということの要素が、この課題設定だけだったら出てこないけれども、そこに、当然、そういう水準のものが出てくるとい、その意味づけですね。それはやっぱり全体委員会にあげないと、それが。だから私は、裁判でそれが違法だとか、ずさんであったとかいろいろ言われたと

しても、それを信じておる人たちという関係があるということが現にあるわけですから、安保さんも言われたように、現に借り受けている、これから返還せないかん、援助金をもらえん、その問題も全部絡んできますけれども、そういうときの問題点というのは考えてみると。

だけど、我々、この全体の委員会では、そういうものも入れた上での我々の現状というものが出てこないといけない。だから、その結論を信頼性はないんだとか、信頼性はある。信頼性に基づいてこんなやろうとか、それはちょっとみんなに意見してもらわなわからんことだろうと思いますけど。そこに、2つの貸与という制度と援助金という制度の。その上にもう1本、信頼性というものに対して市のいうことを信じてきた人たちという3本の柱で物事を考えていかないと、この問題は解決しないのではないのでしょうかということを、小委員会としては全体委員会に提案していく必要があるんじゃないかという気がします。

【新川】 いかがですか、この問題は。

【安保】 法的には全く別の制度で、それは不可分一体に運用されていた。趣旨としても不可分一体として運用するためにつくった制度だというのは、そういう趣旨だと思うんですけども。ただ、それだけ見ると別々の制度ですので。ですのでそういう法的制度はきちんとした上で、実際に貸与を受けられた方というのは、2つの制度だとは知らなかったという、それが問題だと思うのですね。それが1つの制度というふうに理解されて貸与を受けてたというところなので、そこはそこでまた、ここで純粹にきちんと整理した上で、実際にどうなのかというところをまたもう1つ、もう一回整理し直すということではないと、少しわかりにくいかなと思うので。

【中坊】 貸与という概念があって、援助金というラインがあって、また今度は実際の実務における取り扱いによって、しかもそれによって影響を受ける借受者がいる。3本が少なくともありますよということは全体委員会に、我々小委員会としては提案しないと、やっぱり2本立てで見えていく問題ではない。もう1本の、受けた人たちの立場ということも我々は、全体委員会としてはどう判断しますかということ聞く必要がある。今のところ、この3つがごちゃごちゃ出ておるでしょう。だから、我々としては、今言うように、1本、2本、3本と、少なくとも3本線でこの問題を考えていかないといけない。給付から貸与制に変わっていったとい

う、その対応のことからくる問題、それから援助金の問題、それからその内部運営の結果、それに影響を受けた人たちの問題という3本に分けて、我々小委員会としては全体委員会に提案するとしてご説明いただいたほうがいいんじゃないかなと思います。

【新川】 ありがとうございます。

そういたしますと、今日のこの3つの論点にひっつけて言えば、第1の論点の債権債務、それから返還請求権の有無、こういう議論をすることに、私どもは大きな前提として、1つは昭和59年の要綱以降は、貸付制度とそれから給付の制度というのが、それぞれ別個の制度として制定をされているという、まずは基本的な認識があるということ。

しかし、この制度の運用は、あるいはこの制度の適用を受け、この制度を利用した市民の方々には、実はこの両制度がそれぞれ別個のものであったという認識がなかったかもしれない、可能性が高いということですが、いわば一体的な運用というそういう事実がありそうだとということ、そのことを前提にした上でなお、制度のそのものの理解としては、債権債務関係は成立しているし、当然のことながら返還請求権も成立をしておるという、そういう理解をせざるを得ないということでしょうか。そんな形で、まずは第1の論点については整理をさせていただく。したがって、総点検委員会のほうには、制度に対する理解の私どもの前提と、しかし、その中で制度本来の趣旨に沿って判断をさせていただいた債権債務の有無、それから返還請求権の有無についての結論を期待していただければと、そういう形になろうというふうに思っています。

さて、このあたり、いろいろ留保条件が、債権債務の中身、あるいは返還請求権の範囲については、先ほど中坊先生の言った3本目の柱のために、随分と内容がいろいろ変化をしてくる可能性があるのですが、そのところに入るのは、これ以上ここでは無理かと思しますので、この議論はおくということにさせていただいて、さて、仮に返還請求ということに当たりまして、既に要綱改正によりまして、所得判定の制度が導入はされているということはございますけれども、一連の判決等々に、あるいは監査委員の意見等々も踏まえて、実際、その対象者の範囲というのを変えるような、そういうことができるのかどうか。考えてみるとむちゃくちゃな問題設定だなというところもあることはあるのですが、しかし

う一方では、これまでのところ判定基準はいろいろございますけれども、従来の取扱いについて違法という判断がされてきたということがございます。

もう一度、簡単に確認してみますと、1つは第1次、第2次の訴訟で、大阪高裁判決で確定をしたところでは、平成13年度以降に新規に援助金——差し上げるほうですが——を支給するということについて、一律支給は一部違法というふうに判断をされているということ。それから、本年1月の京都地裁の3次訴訟では、平成14年度以降に新規に援助金を支給したということについては、これも一律支給は一部違法という判断。そして、本年2月の住民監査請求では、これは援助金支給ではなくて、平成14年、15年度に貸与をした奨学金の返還にかかわる自立促進援助金、14年、15年にお貸ししたものを返還するというところについては所得判定をするように、こういう勧告をいただいているという。この3つのこれまでの、それぞれ微妙に違った判断がされてきているということも踏まえて、私どもとして一体どういう所得判定を考えていったらいいのか。その前提として、そもそも対象者の範囲というのを今さら変えていいんだろうかという、そういうことを少しご議論いただければというふうに思っております。

少し全体の議論、それから実際、適用するとどういう範囲が妥当なのかということと、これは切り離しては議論しにくいかもしれませんが、ご意見をいただければと思います。

【中坊】 時期がずれているのはおかしいけども、そういう判決が出た以上は、範囲は拡大せざるを得ないと思います。

個人という結論じゃなしに、返還請求、返す家の本人の所得あるいは世帯の所得というのが基準になって変更されていくと。だから、貸すときの問題じゃなしに返すときの状況下において、返還が困難であるか困難でないかということで決められていること。大体その基準として、どれだけの基準にするかということになっていくのじゃないかなというふうに。ここでは今までの一律支給ということからは離れないといけないということだけは事実なので、ここで所得基準に基づいて判定していくという結果、範囲が拡大してくるということはありません。

ただ、現実には、余計なことかもしれないけど、考え合わせないかんのは、現実には、それをどうして市がその人をつかまえて、また返還請求をするのかという、

手間といったらおかしいけども、理論的に正しいことと、それが制度上そうだから即やりなさいということになるのかならないのか。そういう点を、あまり大きな議論じゃないけれども、そういう側面も見ておかないかと僕は思いますけどね。単純に、理屈を言えばこうなりますというだけで、果たしてよいことかどうかというのは、やはり考え合わさないといけないと思いますけども、やはり、それはちょっと横というか、そういう側面、そういう視点から見ないかんじゃないか。その答えがどうだろうが、やはりそういう視点もありますよということぐらいは持っておく必要はあると思います。理屈は理屈ということで、これは割り切っていないといけないと少しは思いますけどね。それから、費用対効果という視点がありますので。

【新川】 安保先生、いかがですか、そのところは。

【安保】 実際に実行する場合にどれだけ費用がかかって、それでどれだけ実際、返還いただけるのかという実効性の問題はあるかと思いますが、それは、この委員会の本来の任務というのは、同和行政についてきちんと精査して見直すということなので、京都市の職員の方がこれからどのような困難に立たれるかわかりませんが、それを理由にして結論をゆがめてはいけないというふうには考えています。

【新川】 そこが配慮をしなければならない論点ではありますけれども、結論を左右するものではないということかもしれませんね。

【中坊】 僕も、結論はおっしゃるとおり。ただし、その視点を言うとき必要はある。全体委員会の論点の1つとして。そうでないと、筋から言うたらこうだというだけでは足りない。

【新川】 ありがとうございます。

ところで、両先生のご意見は基本的に現行の、平成16年に改正をされました、平成16年以降の貸与者についての所得判定ということに、現時点では運用されているわけですが、このところ、現状のままではやっぱりいけないといいますが、もう既に現状については違法の判決が下されているわけでありまして、この現状のままではあってはならないというご意見と考えるとよろしいわけですね。

【中坊】 ええ。

【新川】 安保先生もその点はよろしいでしょうか。

【安保】 はい。

【新川】 ということは、別の言い方をいたしますと、要するに所得判定の対象範囲を広げないといけないということ。ただし、どこまで広げるかというのはまた議論があるかと思いますが、一応そういう方向で両先生からのご意見をいただきました。私も、判決内容に反するような方針をあえて打ち出す、そういう何か実質的な理由がない以上は、これは難しかりうかというふうには思っております。

特段、そういう事情があれば別ですけれども事務局として、一応確認はさせていただきたいのですけれども、現行の制度をこのままどうしても維持をしなければならないという事情、それは先ほど言ったような行政コストの問題であるとかということはありませんけれども、我々がこれまで前提にしてきた債権債務関係の成立と、それから返還請求権があるということの判断の上に立って、こういう現状の制度の見直しをしていかざるを得ないということについて、特に市の方針、政策あるいは市が直面しておられる社会経済的な事情の中で、この範囲を広げるということについての実質的な大きな障害というと、行政コスト以外に何かございますでしょうか。確認だけですが、いかがでしょうか。

【事務局】 まず、対象範囲の拡大の前段の話ですが、当然、裁判の判決において違法性が問われたことについては、行政として自立促進援助金を執行できませんので。基本的に制度だけのことで言えば、違法性を問われた以外は執行できるということで、制度そのものの否定はされていないので、法律論だけで言えば可能かと。ただ、制度はあくまで進路を保障するとか、奨学金返還のための制度ですから、基本的にはその債権債務をどのようにするかという点が大事な点と思っております。

それと、裁判では14年度援助金支給時をとられておられます。すなわち返還時をとられておりますが、先ほどからありますが、当時の説明と異なることをお願いするということであれば、やはりどの時点に線を入れるかは別にして、やはり、我々としては1つの線は、やっぱり監査がおっしゃってますけれども、お貸ししたときに説明をしますので、返すときには事務作業というのか、実務はしますけれども、貸与時、高校1年生であるとか大学1年でお貸しするときに、趣旨の説明は終わっていると。ということで言えば、貸与時の線についてもご議論はいただきたい。ただ、その場合はおっしゃったみたいに、裁判所の判決とは視点がずれてしまうという課題がございます。

【新川】 ありがとうございます。

平成14年度以降の援助金支給対象者について、今度、所得判定の対象範囲を広げるという、これが違法な状態を抜け出す基本的な考え方だろうと思いますが、もう一方では、実際に今日の大前提の議論としてありましたように、既に貸与を受けられた方々、つまり、平成14年度以降に援助金の支給を受けてこられた方、また、受けることになっておられる方々には、援助金の支給が前提であるということの説明がその貸与当時にされてきているということ、これをどう考えていくのかということでもあります。そのところを考えていかなければならない。加えて、この援助金支給時点で、特に14年度以降ということで考えてみますと、一番最初のご説明にもありましたように、返還時点の違いによって、同時期に貸与を受けておられる方々の間でも、その時間の前後のずれはありますけれども、実は不平等な状態、つまりある人は同じ時期に重なった時期に、貸与を受けていた人たちが、一部の人は支給を受けられ、一部の人はこの所得の判定対象範囲に入ってしまうという、こういう問題も発生してくるということでございます。

今日の一番最初の資料の9ページ目に若干、そういった見直し対象についての論点が整理されています。このあたりも踏まえて、少しご意見をいただければ。

【安保】 これについては悩ましいんですが、こういうことまで考えて判決されたのかなというところはあるのですが、判決が出ていることで、これを無視するわけにもいかない。

【中坊】 多分、これ、どこに入れたかで、しょせんは発生するんですよね。どこかの時点でね。こっちは有利だ、こっちは不利だって。線を引けば引いたで、引いたそばからこっちは有利だ、こっちは不利だ。どこかで線を引く、そういうことになればもしかしたら、それはそれでおかしいんじゃないかという議論は成り立つでしょうけれども、それはやむを得ないのではないかと。

【新川】 要するに、平成14年以降の新規については、判決でもって違法な給付というふうに考えられてしまっているところがあって、したがって、その14年というのを境にして、援助金支給についてはやはり違法な状態を適法な状態に回復させなければならんという理屈になるんでしょうか。そうすると、16年以降の所得判定の議論というのを、14年までさかのぼって適用する所得判定の範囲を14年以降の支給までさかのぼってもう一度判定をし直すと、そういう議論になるの

でしょうか。なかなか悩ましい……。もちろん，監査委員のほうからいただいておりますような，監査のご判断は平成14年度貸与分からの返還への一律支給というのは，これは違法なので，ここは判定をなささいということです。

済みません。予定をされていた時間，少し来てしまいました，必ずしもきちんとした結論ではありませんけれども，基本的には平成14年度以降に新たに援助金の支給を受けた者にこの所得判定の対象範囲を拡大するといいますか広げるというのが一応，判決の趣旨を受けて，法律による行政を大前提にする場合にはこの範囲はいたし方がないですし，平成14年度以降の新規というところで判断をすることで生じる不平等も，これも法的な安定のためにいたし方がない，そういう判断でよろしゅうございますでしょうか。

【安保】 賛成です。

【新川】 ありがとうございました。

さて，もう1点，所得判定基準につきまして，現行基準よりも厳しい基準に改めるということについて，これは実は，監査委員から制度の趣旨に照らした合理的な基準の制定について早急に検討されたいというような，こういうご指摘，ご意見をいただいているのですけれども，この点については何か先生方，ご意見ございましたら。

【中坊】 基準がやはり監査委員のおっしゃるのようにやや緩いと思いますから，直さないかんのもかもしれないけど，本当にどれぐらいが妥当なのか，その辺は，私としては何とも。

【新川】 国基準からすると，所得の範囲が倍ぐらいい増えてますので，この問題は安保委員はいかがですか。

【安保】 監査の勧告を受けていますので，改めなければと思うんですけども，でも，あまり基準はないんですね，この育英会の基準が国の基準かというところの範囲ですよね。ほかに京都市が新たに，例えば基準を持つことができるのかということはあるのですけれども。基本的には，ほかの基準のところを調べて，それが妥当なのかということを考えていかざるを得ないと思うんです。

【新川】 わかりました。

3つ目の論点については，必ずしも議論がなかったのですけれども，現行基準よりも厳しい基準に改めるかどうか，そもそもどういう基準が妥当なのかという

ことについて、必ずしも判断をするメルクマールを我々自身としても今の時点では持ちにくいということでございます。この点については少し、他の団体での実施状況等も改めて勘案した上で議論をしてはどうかという方向で、とりあえず本日の研究会の段階では論点を整理させていただきたいというふうに思いますが、そういうことでよろしゅうございますでしょうか。

【中坊】 方向づけだけはわかるけど、金額をどうしたらいいのかは、ちょっと私ども…。

【新川】 その方向づけには、現状のままというのも当然あり得るということで、まずは理解をしておきたいというふうに思っております。それぐらい、客観的にどういう基準がいいのかということについて、今日の段階では判断する材料が乏しかったというふうに考えていただければと思います。よろしいでしょうか。

申しわけありません。本日は１１時半までというお約束でお集まりをいただいております。既に時間を過ぎてしまいましたが、特に今日のところの論点についての整理あるいは研究会としての考え方をいただいてまいりました。もちろん、実際、この制度の運用について、最終的に総点検委員会にご報告をさせていただき、そして、総点検委員会としてのご意見を取りまとめていただくということになりますので、今日の我々の各種留意点も含めて、総点検委員会に報告をさせていただくということにしたいと思っております。

ということで、中坊委員、安保委員、今日のところはよろしゅうございますでしょうか。

特段ご意見がなければ以上にしたいと思いますが、事務局のほうで何か、今日の議論につけ加えて、あるいはそのほかございましたらお願いをしたいと思いますが、よろしゅうございますでしょうか。

【事務局】 １点だけお願いしたいんですが、先ほどの基準の問題につきましては、１６年度以降は、既に先ほどおっしゃいました１７年から返還の形があらわれていきます。平成１６年度以降の貸与者に説明した基準と変わるということ、これもやはり説明と異なりますので、そのことも課題としてあるということはお願ひしたいと思ひます。

それと、基準の見直しについては、監査からは勧告でなくて意見として付されておりますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

【事務局】 それでは、今後の進め方について、少し事務局のほうから説明させていただきたいと思います。

本日は、事務局のほうで考えました検討課題につきまして、建設的ないろいろなご指摘を賜りましてどうもありがとうございました。一番大きな点でございました、そもそもの制度創設からの経過等々につきまして、再度、事務局のほうでも関係資料をまとめさせていただいた上で、本日のこの研究会でのご意見と合わせて、6月の下旬には第3回の総点検委員会を開催したいと思っておりますので、そちらのほうに中間的な報告ということになるかと思っておりますけれども、させていただきたいと思います。

これは、第3回の総点検委員会の議論の内容に応じて、今後のスケジュールも随時見直していくことになっておりますけれども、今回、またご用意させていただき資料も含めまして、総点検委員会の中で再度、専門的に審議を要する事項がまた出てくるのではないかとと思っておりますので、現時点では次回、第3回の総点検委員会に中間的な報告をさせていただきまして、7月にはもう一度、第2回研究会を開催していくようなスケジュールで考えております。よろしくお願いいたします。

【新川】 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま事務局からご説明がありましたような方向で、今後、総点検委員会で報告をさせていただき、おそらく結論はなかなか出ないと思っておりますので、その後、再度こうした研究会で議論を進めさせていただいて、この自立促進援助金制度の見直しについてのご議論を進めていただくということになるかと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

以上をもちまして、本日の第1回になりますが、研究会を終了させていただきます。どうも長い時間、ご協力をありがとうございました。

—— 了 ——