

監査公表第 620 号

住民監査請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 21 年 11 月 20 日

京都市監査委員	内 海 貴 夫
同	日 置 文 章
同	不 室 嘉 和
同	出 口 康 雄

住民監査請求に係る請求文

職員措置請求書

2009 年 9 月 18 日

京都市監査委員 御中

住所 京都市西京区  
氏名 A  
ほか 6 名

1 同和奨学金の免除

門川大作京都市長は、2008 年 11 月 18 日、京都市会の平成 20 年第 4 回定例会に対し、「京都市地域改善対策奨学金等の返還の債務の取扱いに関する条例」案を提出した。同第 3 条は、京都市が貸与した地域改善対策奨学金等の返還債務のうち、「平成 13 年 3 月 31 日以前に返還の始期を迎えた債務については、その全部を免除する。」と定めている。

別紙京都市議会議員目録記載の議員らは、2008 年 12 月 16 日、同条例案に賛成してこれを可決成立させた。

門川大作京都市長は、12 月 26 日、同条例を公布し、同日施行された（附則 1）。

淀野実京都市文化市民局市民生活部担当部長は、2009 年（平成 21 年）3 月 26 日、同条例第 3 条に基づいて、2809 名の返還期限が経過した平成 19 年度返還分の債務、合計 2 億 500 万 4585 円を免除した（以下、本件免除という）。

2 免除の違法性

同和奨学金は、同和地区内外の格差是正を目的に期限を区切って行われてきた同和事業である。全国的には、同和地区内外の格差が是正されたことから平成 13 年度末で地対財特法が失効して同和事業は終結した。京都においても同和地区内外の格差が是正され、同和事業は当然に終結されるべきものである。同和奨学金は、貸付自体が一つの同和事業であったところ、その返還免除も新たな同和事業となる。法失効後相当時間の経過した今日、18 億という莫大な経済的負担を伴う新たな同和事業を始めることが許されないのは明らかである。同和奨学金の受給者の属する世帯は、半分以上が年 700 万円以

上の収入がある。にもかかわらず、本件免除は、債務者の資力や返済意向等債権回収の可否やその程度を一切考慮せずに、一律無審査になされている。本件免除によって、京都市の財政運営を著しく損なわれており、明らかに違法である（地方自治法第 237 条第 2 項及び地方財政法第 2 条）。

3 立法理由は違法な虚偽の説明

条例第 3 条については、貸付にあたって返還を要しない旨説明がなされてきたことが立法の理由とされている。しかし、同和奨学金の貸付の際に、「負担をかけない」との曖昧な説明はなされたものの、「返済を要さない」との明確な説明がなされた事実はない。条例第 3 条の趣旨説明は前提を欠く。いずれにしても、同和奨学金は貸付金であり、自立促進援助金は補助金として年度毎に同和地区内外の格差是正の到達度を睨みながら支給の可否や程度が判断されるべき性格のものである。従って、自立促進援助金の将来の支給や、同和奨学金の返還は要しないなどを約束するということは、そもそも許されるものではない。仮に、同和奨学金は返済不要であるとの説明が実際になされたのであれば、それは虚偽の誤った説明であり違法である。かかる違法な説明をしてきたことを理由として、市の 18 億の財産を免除することが許されないのは明らかである。

4 よって、本件免除を決定した者、免除を命ずる条例に賛成した議員ら、そして条例案を提案・公布し、さらに部下を指揮監督して免除をさせた京都市長の門川大作に対して、損害賠償を請求するなど必要な措置をとることを求める。

注 1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業、別紙議員目録並びに事実証明書の記載を省略した。

3 平成 21 年 9 月 25 日付けで提出された京都市職員措置請求書訂正申立書の内容を反映させている。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 8 0 号

平成 21 年 11 月 17 日

請求人 様

京都市監査委員 内 海 貴 夫

同 日 置 文 章

同 不 室 嘉 和

同 出 口 康 雄

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 21 年 9 月 18 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242

条第1項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査した結果を同条第4項の規定により通知します。

なお、本件請求のうち、下記第2 1(2)に掲げる行為に係る部分に係る判断については、監査委員内海貴夫及び監査委員日置文章は、法第199条の2の規定により除斥となっています。

## 第1 請求の要旨

### 1 同和奨学金の免除

京都市長（以下「市長」という。）は、京都市会（以下「市会」という。）平成20年第4回定例会に、京都市地域改善対策奨学金等の返還の債務の取扱いに関する条例（以下「本件条例」という。）案を提出した。

京都市会議員（以下「市会議員」という。）47名は、同条例案に賛成してこれを可決成立させ、市長は、平成20年12月26日に同条例を公布し、同条例は、同日施行された。

文化市民局市民生活部担当部長（以下「市民生活部担当部長」という。）は、平成21年3月26日、京都市（以下「市」という。）が貸与した地域改善対策奨学金等（本件条例第2条第2号に規定する地域改善対策奨学金等をいう。以下「奨学金等」という。）の返還債務のうち平成13年3月31日以前に返還の始期を迎えた債務の全部の免除を定める本件条例第3条第1項（以下「本件条項」という。）に基づき、返還期限が経過した平成19年度返還分の債務2,809名分計205,004,585円の免除（以下「本件免除」という。）を行った。

### 2 免除の違法性

奨学金等は、同和地区内外の格差是正を目的とする同和事業である。同和事業は、平成13年度末の地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の失効により全国的に終結しており、京都でも当然に終結されるべきものである。奨学金等の返還債務の免除は、法の失効後相当期間が経過した今日に18億円もの経済的負担を伴う新たな同和事業であり、許されない。

上記の奨学金等の返還免除は、債務者の資力や返還の意向等、債権回収の可否やその程度を一切考慮せずに一律無審査になされるもので、市の財政運営を著しく損ない、法第237条第2項及び地方財政法第2条に反し、違法である。

### 3 立法理由の違法性

本件条例第3条は、奨学金等の貸与の際に返還を要しない旨の説明がされたことが立法理由とされているが、そのような明確な説明がなされた事実はなく、当該趣旨説明は前提を欠く。

そもそも、将来にわたって自立促進援助金（以下「援助金」という。）を支給することや、奨学金の返還を要しない旨の約束は許されず、仮にその

ような説明がされたとすれば、虚偽の説明で違法である。そのような違法な説明をしてきたことを理由として、18億円の返還債務を免除することは許されない。

- 4 よって、本件免除を決定した者、本件条例に賛成した議員並びに条例案の提案、公布及び部下の指揮監督をして免除をさせた市長に対して、損害賠償を請求するなどの必要な措置を採ることを求める。

## 第2 要件審査

- 1 本件請求に係る請求書によると、本件請求は、次の各行為をもって、住民監査請求の対象とする財務会計行為とするものと解される。

- (1) 市長が本件条例案を市会に提案したこと。
- (2) 市会議員47名が本件条例案に賛成し、これを可決成立させたこと。
- (3) 市長が本件条例を公布したこと。
- (4) 市民生活部担当部長が本件免除を決定したこと。

- 2 住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は当該普通地方公共団体の職員が行う違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実を対象とすることができる（法第242条第1項）。

上記1(1)、(2)及び(3)に掲げる行為は、財務会計行為に当たらないことが明らかであるから、本件請求のうち当該各行為を対象とする部分は、法第242条第1項に規定する行為又は事実を対象とするものとは認められず、同項の規定に適合しているとは認められない。

- 3 したがって、本件請求のうち、上記1(1)、(2)及び(3)に掲げる行為を対象とする部分についてはこれを却下することとし、同(4)に掲げる行為を対象とする部分について、監査を実施することとした。

## 第3 監査の実施

- 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成21年10月20日に請求人Aからの陳述を聴取した。その要旨は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、文化市民局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 本件条例は、確定している大阪高裁平成18年3月31日判決（以下「大阪高裁判決」という。）に基づき出された京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会（以下「総点検委員会」という。）の中間報告（平成20年8月27日付け「自立促進援助金制度の見直しについて」。以下「中間報告」という。）が契機となっているが、大阪高裁判決は、援助金の支出について、平成12年以前に返還が始まっている人への支給が違法とまではいい難いと判断したものであって、市が返還を免除することを合法化するような内容ではない。

また、大阪高裁判決では、平成12年以前かどうかに関係なく、援助金

制度は問題が多く不当なものであることを指摘している。

市会は、昭和 58 年に京都市地域改善対策奨学金等の返還の債務の免除に関する条例を制定した際に、免除については厳正にすべきであるとの付帯決議をしているが、実際は無審査で行っていたのであるから、大阪高裁判決の確定後に違法になったわけではなく、当初から不当な制度であり、違法な運用をしていたものである。

(2) 大阪高裁判決は、平成 13 年以後の支給の中でも、既に返還の始まっている人については違法とはいいい難いとするが、同和地区の実態が大きく改善したのが明らかで同年以後の援助金の支給が違法だといのであれば、同年以後は全員の支給を違法というべきであり、大阪高裁判決自体、問題の多い判決ではないかと考えている。

(3) 本件は、行政側の誤った運用、事実と異なる説明、違法な制度を原因とする問題であるにもかかわらず、奨学金等の借受者（以下「借受者」という。）や市民が負担を負わなければならないのか。

また、国の奨学金については、返還金の 3 分の 2 を国に返還する義務があるが、市の返還免除により国に返還できない事態になっている。市の一方的な誤りによって生じた問題を、制度を改めることによって国に損害を与えることが許されるのか。

(4) 平成 17 年から援助金について所得基準が導入され、毎年 4 パーセントから 6 パーセントの人が援助金の受給資格があるにもかかわらず自分で返している。一律に免除するのではなく、返還を請求すれば、何パーセントかの人には返還するのではないかと思われる。そのような人の意向も経済状態も関係なく、一律に免除していいのかということについても併せて検討してもらいたい。

## 2 新たな証拠の提出

請求人は、新たな証拠を提出しなかった。

## 3 関係職員の陳述並びに関係書類の提出及び説明

### (1) 関係職員の陳述

平成 21 年 10 月 20 日に、関係職員からの陳述を聴取した。その要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、上記 1 の請求人が立ち会った。

#### ア 本件免除について

本件免除は、平成 12 年度以前に返還の始期を迎えた奨学金等の返還債務のうち、返還期限が経過した平成 19 年度返還分の債務について本件条項に基づき免除したものであり、京都市局長等専決規程第 4 条第 1 項及び第 2 項に基づき、人権文化推進担当の市民生活部担当部長が決定した。

## イ 本件条例について

### (ア) 奨学金等の制度について

市では、旧同和地区における教育及び就労の機会均等の保障のため、昭和 36 年度から市独自の奨学金給付制度を実施しており、地域住民の社会的、経済的、文化的生活の向上に大きな役割を果たした。国でも、昭和 41 年度から高校生分、昭和 49 年度から大学生分の奨学金給付制度に対する国庫補助制度を創設し、以後、市も補助金を活用し制度を運用してきた。

昭和 57 年度に、国は大学生対象の奨学金に対する補助を見直し、補助対象を給付制から貸与制に変更したが、市では、当時、同和地区内外で高校進学率等になお格差があることなどから、奨学金の実質的な給付制度を維持する必要があると判断し、奨学金制度を給付制から貸与制に変更しながら、返還金と同額を支給して奨学金の返還に充てる援助金制度を昭和 59 年度に創設した。

昭和 62 年度には、高校生対象の奨学金に対する補助も見直されたため、その返還について援助金の支給対象とした。また、同年、国庫補助に係る奨学金の貸与に所得基準が導入されたため、市では、この所得基準を超えるものを対象とする市独自の就学奨励金制度を創設し、その返還について援助金の支給対象とした。

その後、一部の経過措置を除いて、国庫補助に係る奨学金制度は平成 13 年度末に、就学奨励金制度は平成 18 年度末に廃止した。

### (イ) 援助金制度の見直しについて

- a 借受者の資力にかかわらず一律に支給してきた援助金の支出については、平成 14 年 12 月以後、違法性を問う住民訴訟が提起され、平成 9 年度から同 14 年度までの支出に係る訴訟において、一部を違法とする大阪高裁判決が平成 19 年 9 月に確定した。同判決では、平成 13 年度以後において、新規に援助金を支給した者（以下「援助金新規受給者」という。）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の判断がされたが、平成 12 年度以前の援助金新規受給者に対する援助金の一律支給は、違法とまではいい難いとされ、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かい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の判断が示された。

また、住民監査請求に基づく監査において、平成 20 年 2 月、平成 14 年度及び同 15 年度に貸与した奨学金等の返還に係る援助金

を、所得判定を行うことなく支出しないこととの監査委員の勧告がされた。こうした状況を踏まえ、市では、平成19年度の援助金に係る予算の執行を停止し、平成20年度の予算計上を見送り、援助金制度の抜本的な見直しを行うこととした。

- b 平成20年3月に総点検委員会を設置し、3名の委員からなる専門委員会「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」において援助金制度の見直しの方向性を検討していただいた。総点検委員会からは、同年8月に中間報告が提出された。

中間報告では、援助金制度の意義は認めつつ、問題点として、奨学金の貸付と援助金の支給という別の制度を一体のものとして運用してきたことに無理、矛盾があり、本来は将来の奨学金返還時の問題である援助金の支給を、奨学金の貸付時点で約束するとの制度の構成が諸問題の根源になっていると指摘され、そのうえで、援助金制度を廃止し、新たに奨学金返還困難者に対する免除制度を設けることにより、奨学金の返還と免除という分かりやすい関係に改めるべきであるとされた。

また、援助金を支給されている借受者への対応については、すべての借受者に対して奨学金の返還を求めることが原則であるとされたが、長年の市の運用等から、借受者に対する特段の配慮が必要であるとの見解が示され、大阪高裁判決を考慮し、平成12年度以前の援助金新規受給者である借受者に対して、市が改めて奨学金の返還を求めることは相当の困難を伴い、返還を求める理由付けが困難であると考えられるとされた。一方、平成13年度以後の援助金新規受給者については、大阪高裁判決を踏まえ、個々の借受者ごとに、新たに設ける返還免除基準を的確に適用し、改めて未返還の奨学金の返還を求めていくことはやむを得ないとされた。

- c 市では、総点検委員会の報告を受け、平成20年11月市会に本件条例案を付議した。

市会に対しては、それまでの援助金制度の運用が一部違法との判決を受け、総点検委員会から援助金制度を廃止したうえで、奨学金の返還と免除という分かりやすい関係に改めるべきとの報告を受けたことを説明のうえ、市としては、援助金制度を適切な時期に見直すことができなかったことについて、深く反省し、この報告を最大限に尊重し、速やかに市民的理解が得られる奨学金制度へと抜本的に見直しを図っていくものであるとして理解を求めた。

本件条項の提案理由については、平成20年12月9日のくらし

環境委員会において、大阪高裁判決や総点検委員会の報告を総合的に勘案し、市に起因する長年にわたる特異な経過によって、個々の債務者の状況にかかわらず返還を求めることができないと判断せざるを得ない債務について、法的に適正に処理するため、本件条例に規定することにより、これらを一括して免除しようとするものであると説明しており、本件請求における「立法理由は違法な虚偽の説明」との請求人の主張は当たらない。

市会では、これらの事情を斟酌のうえ、本件条例案を議決いただいた。

#### ウ まとめ

以上のとおり、本件条例は、大阪高裁判決や総点検委員会の報告を最大限尊重して制定されたものであり、適正妥当なものであると考えており、本件条例に基づく本件免除の決定も、適正に行った。

なお、本件は、実質給付制とするために一律支給していた援助金について、違法であるとまではいい難いと判示された範囲内の奨学金の返還債務について、返還を求めることができないとの理由で免除し、終結を図ろうとするものであり、新たな同和事業を創設するものではない。

#### (2) その他の関係職員の説明

上記(1)の内容のほか、関係書類の提出等により関係職員が行った説明の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 中間報告は、平成12年度以前に返還初年度を迎えたが、当該年度に京都市地域改善対策奨学金等の返還の債務の免除に関する条例に基づく5年間の返還免除（以下「国返還免除」という。）を受けた結果、援助金の支給開始が平成13年度以後となった者を含むかどうかは明らかでない。また、市は、高校を卒業後、大学に進学した者については、返還猶予申請書を提出するよう指導し、大学に在学している期間、高校奨学金の返還を猶予してきたため、高校を平成11年度以前に卒業した後大学等に進学し、その間、高校奨学金の返還猶予を受けたため、結果として高校奨学金についても返還開始年度が平成13年度以後となった者がいる。本件条例案の検討段階では、これらの者の債務を免除の対象に含むかどうかを検討している。

イ 本件条項は、上記の免除の範囲に関する検討結果を踏まえ、国返還免除をした者及び返還猶予をした者を含む意図で、これを最も的確に表現する文言として作成したものである。

奨学金等は、学校の卒業等、所定の返還事由が生じた場合は、当該事由が生じた日の属する月の翌月から起算して6箇月を経過した時（以下「返還事由発生後6箇月経過時点」という。）から20年を超え



ない範囲内において、返還しなければならないが、本件条項にいう「返還の始期」とは、返還事由発生後6箇月経過時点をいう。

返還免除、返還猶予とは、返還の始期を迎えたもののうち、所定の要件を充たすものについて、返還を免除、猶予するものであり、返還の始期を迎えて初めて、効力を生じるものであるから、「返還の始期を迎えた債務」には、当然、国返還免除をした者及び返還猶予をした者の債務も含まれる。

ウ 大阪高裁判決や中間報告は、飽くまで援助金制度に着目したものであり、国返還免除をした者や返還猶予をした者の存在を前提とした検討はされていない。総点検委員会は、限られた時間の中で検討して方向性を示唆し、具体的な改善方策を市の検討に委ねたものであり、市としては、その中間報告を最大限尊重し、その趣旨を踏まえつつ、市の責任において、奨学金等の制度の観点から方針を再構築し、条例で具体化したものである。

#### 第4 監査の結果

##### 1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述並びに関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明の内容を総合すると、次の事実が認められる。

##### (1) 奨学金等及び援助金の制度に係る経緯

市における奨学金等及び援助金の制度の経緯は、おおむね次のとおりである。

ア 市は、昭和36年4月に教育の機会均等に向けた経済的支援のための施策として、高校生を対象とする京都市同和就学奨励資金給付制度を設けた。その後、昭和38年4月に、同制度の名称を京都市同和奨学資金給付制度に変更し、高校生以上を対象とする制度とした。

イ 国は、昭和41年度から高校生について、昭和49年度から大学生について、それぞれ給付制の奨学金に係る国庫補助を開始した。

ウ 昭和57年10月に、大学生を対象とする奨学金に対する国庫補助が見直され、補助対象が給付制奨学金から貸与制奨学金に変更された。これを受け、市は、奨学金制度を、高校生を対象とする給付制の地域改善対策奨学資金と大学生を対象とする貸与制の地域改善対策大学奨学金に改めたが、貸与制への変更により、同和問題の解決に係る重要な課題である教育の機会均等の保障及び就職の機会均等の保障の実現から遠ざかる危険があるとして、給付制の維持を国に要望する一方で、奨学金の返還に係る市独自の援護措置として昭和59年3月に自立促進援助金支給要綱（以下「支給要綱」という。）を制定して援助金制度を創設し、それまでの奨学金給付制度から実質的に後退させないように

した。

エ 昭和 62 年 10 月に、高校生を対象とする奨学金に対する国庫補助が見直され、補助対象が給付制奨学金から貸与制奨学金に変更されるとともに、貸与に係る所得基準が導入された。これを受け、市は、同年 12 月に、奨学金制度を、国庫補助を受けて実施する貸与制の地域改善対策奨学金（以下「国奨学金」という。）制度と、国奨学金に係る貸与基準を超える者を対象に市独自の貸与基準により実施する地域改善対策就学奨励金（以下「市就学奨励金」という。）制度とした。そして、貸与された奨学金等の返還について、いずれも、援助金制度の対象とした。

オ 市は、地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律がその期限である平成 14 年 3 月 31 日（以下「法期限」という。）をもって失効したことに伴い、特別施策としての同和対策事業を終結し、平成 14 年度以後、一般施策での取組を進めることにより、同和問題の解決を図ることとした。これにより、国奨学金は、平成 13 年度の在学者の卒業までの間の経過措置を残して廃止され、市就学奨励金は、平成 18 年度の在学者の卒業まで貸与を継続した後、廃止することとされた。

## (2) 平成 16 年の改正前の援助金制度の運用

援助金制度に係る、創設当初から平成 16 年に下記(3)の改正が行われるまでの間の運用は、次のようなものであった。

ア 改正前の支給要綱では、援助金は、貸与された奨学金等を返還することが困難であると市長が認めた者に対して支給することとされていたが、市では、受給資格に係る客観的な判断基準を定めず、援助金の支給申請者全員を奨学金等の返還が困難な者と認めて援助金を一律に支給する運用が行われていた。

イ 借受者に対しては、奨学金等の新規貸与時及び卒業時に、奨学金等の返還について返還免除制度の活用や援助金事業の実施により借受者に負担をかけない旨の説明を行ったうえで、奨学金等の返還の初年度の援助金の支給申請手続時に、援助金の支給申請書及び請書（援助金の受給者が、支給される援助金の受領及び奨学金等の返還を市の職員が行うことを了承する旨の書面）を提出させた後は、返還 2 年目以後、特段の書類の提出を求めることなく、支給される援助金を市の職員が受給者に代わって受領し、そのまま市への奨学金等の返還金に充てる運用を行っていた。

## (3) 平成 16 年の援助金制度の改正

平成 9 年度から同 13 年度まで及び同 14 年度の援助金の支出に係る住民監査請求の監査結果に付された意見及び要望を受け、市は、平成 16 年

3月12日に支給要綱を改正した。その主な内容は、おおむね次のとおりである。

ア 平成16年度以後に貸与した奨学金等の返還については、新たに援助金の支給判定基準を設け、毎年、客観的な証明に基づく所得判定を行ったうえで、援助金の支給の可否を決定することとされた。

イ 平成15年度以前に貸与された奨学金等の返還に係る援助金については、次の理由から、すべての申請者に対して支給することとされた。

(ア) 平成15年度以前の借受者は、上記(2)イのような説明を受けて実質的な給付制であることを前提として奨学金等の貸与を受け、将来の生活設計を立てている。これらの奨学金等の返還を求めることは、借受者にとっては予測できない制度の不利益変更となり、法的安定性を害することになる。

(イ) 市が上記(2)イのように説明し、本人に代わって手続をしているため、借受者のほとんどは、卒業時に援助金の支給申請書及び援助金に係る請書を提出することで、返還手続が終了したと認識している。

(ウ) 借受者の多くが同和地区外で生活している一方、身元調査が今なお行われていることや個々の家庭状況などを考慮すれば、本人の同意なく奨学金等の返還請求のために連絡を取るとは、本人の社会的立場や家庭状況などに深刻な影響を与えるおそれがある。

#### (4) 援助金の支出に係る住民監査請求

援助金の支出については、過去に5回、住民監査請求がされており、監査委員が監査を行っている。

ア 改正前の支給要綱に基づく平成9年度から同13年度まで及び同14年度の援助金の支出に係る住民監査請求(第1, 2次請求)について、監査委員は、各請求を却下し又は棄却したうえ、市長に対して意見又は要望を付した(第1, 2次監査結果。平成14年11月21日付け監査公表第474号及び平成15年5月23日付け監査公表第483号)。

イ 改正後の支給要綱に基づく平成15年度及び同16年度並びに同17年度及び同18年度の援助金の支出に係る住民監査請求(第3, 4次請求)について、監査委員は、各請求を棄却したうえ、いずれも市長に対して要望を付した(第3, 4次監査結果。平成16年8月16日付け監査公表第505号及び平成18年12月27日付け監査公表第547号)。

ウ 平成19年度の援助金の支出に係る住民監査請求(第5次請求)について、監査委員は、平成14年度及び同15年度に貸与した奨学金等の返還に係る援助金につき、上記(3)アの手続を経ずに申請者全員に支給するための支出負担行為を行わないよう勧告したうえ、市長に対して意見を付した(第5次監査結果。平成20年2月15日付け監査公表第580号)。

(5) 援助金の支出に係る住民訴訟

上記の住民監査請求に基づく各監査結果に対しては、いずれも、住民訴訟が提起され、そのうち、第1、2次請求に係る住民訴訟（第1、2次訴訟）については、大阪高裁判決で、改正前の支給要綱に基づく平成13年度及び同14年度の援助金の支出の一部が違法と認定された。同判決は、最高裁平成19年9月25日上告不受理決定により確定した。上記の認定に係る同判決の判示内容の要旨は、次のとおりである。

なお、第3次請求から第5次請求までに係る住民訴訟は、和解の成立又は取下げにより終結し、判決には至っていない。

ア 改正前の支給要綱を公正かつ合理的に適用するために必要な基準を設けていないことは、奨学金等の返還が格別困難でない者にも援助金を支給する事態を生じさせることが明らかであり、法律による行政の基本原則に照らしても、行政運営の公正の確保と透明性の見地からも極めて問題があるが、昭和58年当時の同和地区の生活実態や、援助金の支給対象外となる者が極めて少数である等の事情に照らせば、支給要綱の決定当時（昭和59年）に、従来の奨学金給付制度を後退させないため、具体的な支給基準等を定めずに申請者全員を奨学金等の返還が困難な者と認めて一律に援助金を支給する解釈運用をすることも、裁量の範囲内といえ、全く合理的根拠を欠くとはいえない。

イ 遅くとも、社会情勢の変化等により援助金の支給対象外の者が極めて少数に過ぎないと想定される状況から脱したときは、各申請者について、客観的資料に基づく奨学金等の返還が困難かどうかの審査が必要である。

支給要綱の決定後、同和地区における生活実態は次第に改善され、平成14年1月の「特別施策としての同和对策事業の終結とその後の取組」の報告当時には、上記アのような解釈、運用の合理性を基礎付ける状況は薄れ、画一的かつ一律の全面的な奨学金等の実質給付制度を維持すべき社会的、経済的基盤が失われていた。

ウ 市は、遅くとも平成13年度の援助金については、申請者ごとに厳正な審査をしたうえで支給する必要があったが、依然として、申請者を一律に奨学金等の返還が困難であると認め、何ら審査せずに援助金の支給を継続した。これには、法令上許容される裁量権の行使としての合理性は認められず、少なくとも、平成13年度及び同14年度の援助金のうち新規に援助金を支給することとした借受者に係る援助金の支出決定は、裁量を逸脱している。

エ 上記ウの範囲を超えて、過去の貸与時点で実質給付制の奨学金として貸与を受け、既に援助金の支給を受けていた借受者に対する関係では、上記各年度の援助金の支給が明らかに合理性を欠き違法であると

はいえない。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、そこから著しくかい離した施策の実施は受益者に予測外の不利益を与えるおそれがあり、行政が自ら設定した裁量基準に拘束される場合があることを考慮すべきである。

(6) 総点検委員会による検討及び報告

市では、法期限後における同和問題に関する行政の在り方を総点検し、必要な改革及び見直しを行うことにより、市民の行政に対する不信感を払拭し、同和問題の解決に資することを目的として、平成 20 年 3 月 26 日に総点検委員会を設置した。

総点検委員会では、援助金制度の見直しを含む 6 つの項目に関し検討することとされたが、援助金制度の見直しについては、総点検委員会内に「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」を設置して別途検討され、その結果が中間報告として提出された。その内容は、おおむね次のとおりである。

ア 援助金制度の意義

国が同和奨学金に対する補助制度を給付制から貸与制に変更した昭和 57 年当時に、市がなお教育面での課題があると判断し、実質的に給付制の同和奨学金を維持しようとしたことについて、総点検委員会としては趣旨を理解し、その意義も十分あったと考える。

イ 援助金制度の問題点と見直しの方向性

(ア) 援助金制度の問題点

- a 同和奨学金の貸与と援助金の支給は、法的には別の制度である。これらを市が「一体のものとして」運用してきたことは、法期限後の今日的視点から振り返れば、無理、矛盾があった。
- b 将来の奨学金返還時の問題である援助金の支給を、奨学金の貸付時点で約束するという制度の構成は、法的な矛盾をはらむばかりでなく、制度の硬直性をもたらし、そのことが今日の諸問題の根源になっている。
- c その結果として、市が、社会経済情勢の変化等にもかかわらず、援助金を無審査で一律に支給し続けたことは、住民訴訟の判決が指摘するとおり、少なくとも一定の時期以降は違法であった。市は、速やかに違法状態を解消し、市民の理解を得られる状況に改めなければならない。

(イ) 見直しの方向性

援助金制度を廃止し、新たに奨学金返還困難者に対する免除制度を設けることにより、同和奨学金の返還と免除という分かりやすい関係に改めるべきである。

ウ 見直しの具体的内容

(ア) 援助金制度の廃止時期

平成19年度から廃止し、これにより不測の不利益が生じる借受者に対しては、予測外の負担を軽減する措置を講じるべきである。

(イ) 返還免除制度の創設

援助金制度の廃止に当たり、奨学金の返還困難者に対する返還免除制度を創設すべきである。

(ウ) 長期間、援助金の支給を受けている借受者に対する対応等

a 同和奨学金が貸付けである以上、原則的に市と借受者の間には債権債務関係があり、市には、未返還の奨学金の返還請求権がある。市は、すべての借受者に対して、奨学金の返還を求めることが原則である。

b 一方、長年にわたって市が貸付けと補助を一体のものとして借受者に説明し、運用してきたことや、奨学金の返還に際し、その初年度に手続を行うのみで、その後の援助金の支給や奨学金の返還手続が借受者を經由することなく処理されてきたことなどから、借受者には、未返還の奨学金（奨学金返還の債務）が残っているという認識すらないと思われる。同和奨学金が返還不要又は既に返還完了との意識の下に将来設計が立てられ、現在の生活が営まれていることなどについては、特段の配慮が必要である。

c 平成12年度以前の援助金新規受給者については、大阪高裁判決で、援助金の一律支給が「違法であるとまでは言い難い」とされたうえ、「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（中略）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」と実質的に判断されていることも考慮すれば、市が上記の借受者に対し、改めて奨学金の返還を求めることは相当の困難を伴い、返還を求める理由付けが困難であると考えられる。

d 一方、平成13年度以後の援助金新規受給者については、大阪高裁判決を踏まえ、改めて未返還の奨学金の返還を求めていくことはやむを得ない。

e 市が同和奨学金の返還を求めるに当たっては、その対象者の範囲について、これらの状況を十分に斟酌して判断されたい。

(7) 本件条例の制定及び援助金制度の廃止

ア 市長は、援助金制度を廃止し、借受者に対し返還を求めることとすることに伴い、奨学金等の返還の債務の取扱いについて免除等の制度を創設しようとするものとして、平成20年11月18日、市会平成20年第4回定例会に本件条例の制定に係る議案を提出した。

イ 本件条例案は、中間報告の内容を最大限尊重したものとされ、議案の説明資料においては、中間報告と市の制度改正の内容の比較が、次のように示された。

	中間報告の内容	市の対応方針
自立促進 援助金	①平成 19 年度から廃止	①平成 19 年度から廃止
返還免除 制度	②新たに奨学金返還困難者に対する免除制度を設ける。 ③長期間、援助金を支給されている借受者については、借受者の認識や生活設計の観点から特段の配慮が必要 裁判の確定判決も考慮すれば平成 12 年度以前の援助金新規受給者に返還を求める理由付けは困難。平成 13 年度以後の者に返還を求めることはやむを得ない。	②新たに奨学金返還困難者に対する免除制度を設ける。 ③平成 12 年度以前に奨学金等の返還の始期を迎えた者については、債務の全部を免除する。 平成 13 年度以後に奨学金等の返還の始期を迎えた者については、下記の基準で債務を免除する。
免除基準	④現行の地域改善対策奨学金制度と同等（国の基準と同等）の免除基準	④現行の地域改善対策奨学金制度と同等（国の基準と同等）の免除基準
経過措置	⑤援助金制度を平成 19 年度に遡及して廃止することに伴う借受者に対する配慮の必要性を踏まえ、当面、現行の援助金所得判定基準を暫定基準として適用	⑤平成 19, 20 年度に返還すべき分の債務の免除については、現行の援助金所得判定基準と同等の基準で所得判定を行う。
第三者機 関の設置	⑦市は、速やかに所要の見直しを行い、市民的理解が得られる状況に改めなければならない。	⑦奨学金等の返還事務について報告を受け、調査及び審議を行うため、京都市奨学金等返還事務監理委員会を置く。

ウ 上記イの表の③のうち、奨学金等の返還債務の全部を免除する範囲に関しては、中間報告において返還を求める理由付けが困難とされた「平成 12 年度以前の援助金新規受給者」ではなく、「平成 12 年度以前に奨学金等の返還の始期を迎えた者」とした点について、市会への提案前に行われた条例案の検討段階（平成 20 年 10 月 1 日に行われた副市長への説明に用いられた資料）では、次のとおり説明されているが、これらはいずれも、上記イの議案の説明資料等には明示的に記載され

ていない。

- ① 「中間報告は、国奨学金について、平成12年度以前に返還初年度を迎えたが、返還初年度に5年間の免除措置を受けた結果、援助金の支給開始が平成13年度以後となった者を含むかどうか明らかでない。本市の方針は、この者を免除の対象に含むことを明らかにしている。」
- ② （新条例で免除する者の範囲について検討を要する点として）「高校奨学金と大学奨学金は別件のものであるが、本市はこれまで高校を卒業後、大学に進学した者については、大学に在学している期間、高校奨学金の返還を猶予してきた（借受者に対し、返還猶予申請書を提出するよう指導してきた。）。このことから、平成13年度以降に返還初年度を迎える者の中には、高校は平成11年度以前に卒業しているものの、大学等に進学したため、その間、高校奨学金の返還が猶予となり、結果として高校奨学金についても返還開始年度が平成13年度以降となった者（中略）が含まれている。これらの者の高校分の奨学金については、大学進学時に、市が返還猶予申請書を提出するよう指導しなければ、平成12年度以前に返還を開始できていたものであることから、これらの者の「高校奨学金」を新条例で免除する者の範囲に含めることも妥当であると考えられる。」

なお、関係職員の説明によれば、②についても、検討の結果、本件条項に基づく免除の対象者に含むこととしたとされている。

エ 本件条例の制定に係る議案の提出後の市会における関係職員の説明等の内容を総合すると、本件条項の立法趣旨は、次のとおりである。

- (ア) 通常、債務の免除に関しては、個々の債務者の資力等に基づいて判断されるものであるが、援助金の支出に係る大阪高裁判決では、平成12年度以前の援助金新規受給者について、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、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、裁量の幅が狭められる場合もあるとして、これらの者に対する援助金の一律支給を違法とまではいい難いとされている。
- (イ) また、中間報告では、同和奨学金が返還不要又は既に返還完了との意識の下に将来設計が立てられ、現在の生活が営まれている借受者について、特段の配慮が必要であるとされており、上記の司法判断を考慮すれば、市が上記の借受者に対し、改めて奨学金の返還を求めることは相当の困難を伴い、返還を求める理由付けが困難であるとされている。
- (ウ) 上記(ア)の司法判断と上記(イ)の総点検委員会の報告を総合的に勘案し、市として、平成12年度以前に奨学金等の返還の始期を迎えた



借受者については、市に起因する長年にわたる特異な経過によって、債務者の状況いかにかわらず奨学金等の返還を求めることができないと判断し、そのような債務を法的に適正に処理するため、本件条項を設けた。

オ 本件条例の制定に係る議案は、くらし環境委員会に付託され、同委員会において審査された。本件条項については、平成20年12月9日開会の第15回くらし環境委員会において、関係職員から上記エと同趣旨の説明がされたうえ、委員からは、平成12年度以前に返還の始期を迎えた借受者の債務を一括免除することに対する異議、当該一括免除に係る対象の人数及び金額、資力のある借受者に対して返還を求める必要性、債務を一括免除することにより国から補助金返還を求められる可能性、借受者から債務不存在の訴訟が提起される可能性、市民から住民訴訟が提起される可能性、市会への責任転嫁ともとらえられる条例案に対する異議、返還請求事務の進め方及び体制並びに借受者への対応方法、援助金を廃止するに至った経緯と行政責任の重大さを真摯に受け止めた取組の必要性などについて、質疑及び意見があった。

本件条例の制定に係る議案は、平成20年12月15日開会の第16回くらし環境委員会において、表決の結果、原案のとおり可決すべきものと決定され、同月16日開会の市会本会議において、表決の結果、原案のとおり可決された。

カ 本件条例は、平成20年12月26日に公布され、同日、施行された。

また、同日、支給要綱の廃止により、援助金制度が廃止された。

(8) 本件条項に基づく返還免除の概要

ア 平成13年3月31日以前に返還の始期を迎えた奨学金等の返還債務に該当するものとして、本件条項に基づく返還免除がされるものの概要は、下表のとおりである。

A	対象者数	延べ2,832名
B	奨学金等貸与総額	4,128,629,100円
	C 返還済額	2,303,215,600円
	D 返還免除額	1,825,413,500円
	E 平成19年度分免除額	205,004,585円
	F 残額	1,620,408,915円

注 返還済額には、国返還免除に係る免除額を含む。

イ 本件条項に基づく債務の免除の範囲については、上記第3 3(2)イのような解釈が採られているため、上記アの返還免除の対象には、

- ① 奨学金等の返還事由発生後6箇月経過時点が平成13年3月31日以前であり、かつ、実際の奨学金等の返還の開始時期（援助金の支給により奨学金等の返還が開始された時期）も同日以前である者の

債務

- ② 国奨学金の返還事由発生後6箇月経過時点が平成13年3月31日以前であるが、国返還免除を受けた結果、実際の国奨学金の返還の開始時期が平成13年4月1日以後となっている者（上記(7)ウ①で述べられている者と同趣旨。以下「国返還免除者」という。）の債務
- ③ 奨学金等の返還事由発生後6箇月経過時点が平成13年3月31日以前であるが、進学等を理由とする返還猶予を受けた結果又はその他の事情から実際の奨学金等の返還の開始時期が平成13年4月1日以後となっている者（上記(7)ウ②で述べられている者と同趣旨。以下「返還猶予者等」という。）の債務

が含まれている。

上記アの表の各項目に係る上記の各債務の内訳は、次のとおりである。

	内 訳		
	①「②及び③」以外	②国返還免除者	③返還猶予者等
A 対象者数	延べ2,253名	延べ312名	延べ267名
B 奨学金等貸与総額	3,292,142,550円	437,452,950円	399,033,600円
C 返還済額	2,015,392,650円	192,424,350円	95,398,600円
D 返還免除額	1,276,749,900円	245,028,600円	303,635,000円
E 平成19年度分免除額	164,606,145円	21,872,490円	18,525,950円
F 残額	1,112,143,755円	223,156,110円	285,109,050円

注 返還済額には、国返還免除に係る免除額を含む。

(9) 本件免除の決定

ア 平成21年3月26日、市民生活部担当部長により、平成13年3月31日以前に返還の始期を迎えた奨学金等の返還債務として特定された上記(8)アの債務のうち、返還期限が経過した平成19年度返還分の債務205,004,585円を免除する旨の決定がされた。

なお、奨学金等の返還債務の免除に係る専決権限は、京都市局長等専決規程第4条第2項の規定により、文化市民局市民生活部長から市民生活部担当部長に委譲されている。

イ 本件免除の決定においては、本件条項に基づく返還免除の対象として、上記(8)アの表に掲げた対象者のうち、延べ2,809名分の債務が免除の対象として特定されている。残る23名分の債務は、平成19年度時点では国返還免除の期間中であるために同年度分の返還額がなく、本件免除の決定においては特定されていない。

2 判断及び結論

(1) 本件条項に基づく免除対象債務の範囲について

ア 請求人は、本件条項の違法性を主張し、もって本件条項に基づいて行われた本件免除の決定が違法である旨を主張する。

ところで、本件条項の違法性を判断するには、まず、本件条項に基づく免除の対象とされる債務の範囲を認定する必要がある、その範囲は、本件条項に規定する奨学金等の「返還の始期」をどの時期と解するかによって異なることとなる。また、本件免除の決定は、本件条項について、上記第3 3(2)イのような解釈に基づき行われている。

本件条項がその対象とする債務の全部を一律無条件に免除するという財務会計行為に直結する内容の規定であることや、国返還免除者及び返還猶予者等の債務の免除額が本件条項に基づく債務の免除額全体に対して一定の割合を占めていることからすると、本件条項に基づく免除対象債務の範囲を決する「返還の始期」の解釈は、本件条項において、重要な意味を持つと考えられる。そこで、本件監査では、本件条項の違法性を判断するに先立ち、本件条項にいう「返還の始期」の解釈について検討し、本件条項に基づく免除対象債務の範囲を判断する。

イ 本件条例の制定前の奨学金等の返還に係る制度の概要を改めて整理すると、次のとおりである。

(7) 借受者が当該学校を卒業し、又は奨学金等の貸与を廃止されるに至ったときは、当該事由が生じた日の属する月の翌月から起算して6箇月を経過した後20年を超えない範囲内において、貸与を受けた奨学金等を年賦等の均等払いにより返還しなければならない。

(4) 国奨学金については、経済的理由に基づく返還免除制度があり、認められた場合、1回の免除につき、最長20年間の返還期間中の5年分まで、国奨学金の返還が免除される。

(7) 借受者が当該学校を卒業した後他の学校等に入学したときなど、一定の事由に該当するときは、当該猶予事由の存続期間中は、奨学金等の返還猶予を受けることができる。

ウ 以上を踏まえ、「返還の始期」と本件条項に基づく免除対象債務の範囲については、関係職員は上記第3 3(2)イのように単独の解釈しか成立しない旨を説明するが、文理解釈上、次の3つの解釈を考慮することができる。そして、市はこのうち③の解釈に基づき、本件免除の決定をしている(上記1(8)及び(9))。

① 実際の奨学金等の返還の開始時期(援助金の支給により奨学金等の返還が開始された時期)とする解釈。この場合、国返還免除者及び返還猶予者等の債務は、いずれも、本件条項に基づく免除の対象とはならない。

② 最長20年間とされる奨学金等の返還期間の始期とする解釈。この

場合、国返還免除者の債務については国返還免除の始期が「返還の始期」となるため本件条項に基づく免除の対象となり、返還猶予者等の債務はその対象とならない。

③ 奨学金等の返還事由発生後6箇月経過時点とする解釈。この場合、上記1(8)のとおり、国返還免除者及び返還猶予者等の債務は、いずれも本件条項に基づく免除の対象となる。

エ 条文中の文言について複数の解釈が可能である場合、当該条文の解釈は、立法者の意図を勘案して判断するのが一般的である。

(ア) 上記1(7)において認定したところによれば、市は、大阪高裁判決において平成13年度及び同14年度の援助金の支出のうち平成12年度以前の援助金新規受給者に対する援助金の一律支給が違法であるとまではいえないとされたこと、及びこれに続く中間報告においても平成12年度以前の援助金新規受給者に奨学金等の返還を求めることが困難であるとされたことを受け、平成12年度末(平成13年3月31日)を基準として債務の全部免除の要否を判断する方針を採り、その際に、奨学金等の返還事由の発生時点で平成12年度以前の援助金新規受給者と同じ立場にある国返還免除者及び返還猶予者等の債務を、平成12年度以前の援助金新規受給者の債務と同様に全部免除の対象とすることを検討し、これを含める趣旨で、本件条項に「平成13年3月31日以前に返還の始期を迎えた債務」を免除対象として定める本件条例案を作成し、市会に提出したことが認められ、当初から、本件条項における「返還の始期」と本件条項に基づく免除対象債務の範囲について、上記ウの③の解釈を採る趣旨であったと見ることができる。

(イ) 本件条例の制定に係る議案の市会における審議過程について見ると、当該議案の説明資料には、提案前に検討されていた国返還免除者及び返還猶予者等の取扱いが記載されず、当該議案が審議された市会のくらし環境委員会において、これらの取扱いが明示的には説明されていない。一方、本件条項においては、免除の範囲を援助金の支給開始年度ではなく奨学金等の返還の始期によって区分する旨規定され、そのことが議案の説明資料上も中間報告との比較において明らかにされており(上記1(7)イ)、また、くらし環境委員会での説明は、大阪高裁判決及び中間報告を総合的に勘案し、市として平成12年度以前に奨学金等の返還の始期を迎えた借受者について奨学金等の返還を求めることができないと判断したものとされ、上記ウ③の解釈との関係で、正確さを欠いているともいえない。これらの事情を勘案すると、市会における当該議案の審議過程から、本件条項における「返還の始期」と本件条項に基づく免除対象債務の範囲

について、提案時に予定されていた上記ウ③の解釈以外の解釈を採るべき事情があるとはいえない。

オ 以上から、本件条項における「返還の始期」と本件条項に基づく免除対象債務の範囲については、本件条例案の提案時において予定されていた上記ウ③の解釈を採ることが、最も合理的であると考えるので、以下では、この解釈に基づき、請求人の主張等について判断するものとする。

(2) 本件条項の違法性について

ア 始めに

上記(1)アでも述べたとおり、請求人は、本件条項の違法性を根拠に、本件免除の決定の違法性を主張する。

条例に基づく予算執行に係る住民訴訟の判決である大阪地裁平成 12 年 8 月 10 日判決に照らせば、条例に基づき所定の財務会計行為を行うべきこととされている場合、当該財務会計行為を行う長又は専決権限を有する職員は、当該条例の内容が著しく合理性を欠き、そのためこれに財務会計行為の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、条例に従って当該財務会計行為を行うべき義務があり、そのような場合でなければ、条例に従って財務会計行為を行ったことにつき財務会計上の責任を問われることはないものと解されるどころ、本件監査において、請求人の上記主張に理由があるかどうかは、本件条項の内容が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法があると認められるかどうかによって判断すべきこととなる。

イ 援助金制度の運用における市の説明に関する請求人の主張について

(ア) 請求人は、援助金制度の運用における市の説明（上記 1 (2)イ）では、奨学金等の返還が不要であるとの趣旨が明確でないから、本件条項は、その前提とする事実関係を欠く旨を主張する。

確かに、上記の説明は、奨学金等の貸与又は返還開始時に配布された文書では、「(奨学金等の) 返還に当たっては、(中略) 奨学金の貸与を受けた方に負担がかからないようにしております。」との内容であり、奨学金等の返還が不要であることを明示的に示したのではない。

しかし、上記 1 (1)ウで認定した援助金制度の創設の経過や、その後の運用方法等を総合的に見れば、援助金制度は、制度上は貸与制を採る奨学金等の実質的な給付制を維持するための制度であったといえ、この制度を用いて奨学金等の返還時に借受者に負担がかからないようにするとの説明が、明示的にではないにせよ、奨学金等の返還が不要である旨の表明と解することに、何ら支障はないと考え

られる。よって、請求人の上記主張は、採ることができない。

- (イ) 次に、請求人は、上記の奨学金制度の運用における市の説明が、奨学金等の返還を要しないと趣旨であるならば、そのような説明は違法であるとし、市が当該説明を行ってきたことを理由とする本件条項が違法である旨を主張する。

本件条項は、上記1(7)エ(ウ)で認定したとおり、直接には、平成13年3月31日以前に奨学金等の返還の始期を迎えた借受者に対し、奨学金等の返還請求ができないという本件条例制定当時の状況判断を立法事実としている。このように、債務の履行を請求することが現実的に困難な状況に至ったことを立法事実として、当該債務の免除を規定する条例を定めること自体は、地方公共団体の権能として妨げられないと解される。

請求人の主張は、市が上記のような状況に至った根本的な原因が、奨学金制度の運用における市の説明にあるとし、その説明が違法である以上、市が現在の状況判断を立法事実として本件条項を定めることが許されないとするものと解されるが、立法事実とする現在の状況に至る過程で当該地方公共団体の職員による不適切な行為があった場合に、上記のような地方公共団体の条例制定に係る権能が制限されると解するのは、合理的ではない。

本件条項は、その運用が中間報告においても無理、矛盾があったと指摘された奨学金制度を廃止すると同時に、その間に既に回収が困難な状況となった奨学金等の返還債権を市会の議決を経た適正な手続によって処理することで、この問題の終局的な解決を図ろうとする趣旨に出るものであると解され、上記のような地方公共団体の権能を逸脱するものとは解されない。

よって、請求人の上記主張は、採ることができない。

#### ウ 大阪高裁判決との関係について

- (ア) 請求人は、陳述において、大阪高裁判決において奨学金制度について多くの問題が指摘されていること、大阪高裁判決が市による奨学金等の返還免除を合法化する内容ではないこと等、大阪高裁判決をもって、本件条項の適法性を根拠付ける理由とはなり得ない旨を主張する。

しかし、本件条項の立法事実は、上記イ(イ)で述べたとおり、大阪高裁判決及び中間報告を踏まえた、市の状況判断であって、大阪高裁判決そのものの存在や内容ではない。上記1(5)及び(6)のような大阪高裁判決及び中間報告の内容に照らせば、これらを基礎として、一定の範囲の借受者に対して奨学金等の返還を求めることが困難であるとの状況判断を導くことには、一定の合理性を見出すことがで

きる。

- (イ) 上記1(8)及び上記(1)で認定したとおり、本件条項に基づく免除の範囲に、国返還免除者及び返還猶予者等の債務が含まれることとされている結果、当該免除の対象には、大阪高裁判決において援助金の支給が違法と判断された奨学金等の返還債務の一部が含まれることとなっている。

しかし、大阪高裁判決は、援助金の支出の違法性について判断したものであって、もとより奨学金等の返還債務の免除の適否自体を判断したのではない。そして、上記1(7)ウで認定したところによれば、上記の方針は、奨学金等の返還事由（上記(1)イ(ア)）が同時期に生じた者を、奨学金等の返還免除において同様に取り扱いおうとする趣旨によるものであって、奨学金等の制度の内容等を勘案すれば、合理的な取扱いであるといえる。

エ その他の請求人の主張について

- (ア) 請求人は、本件条項が、法期限の到来によって終結した同和対策事業を新たに開始するものである旨を主張するが、本件条項が、既に回収が困難な状況となった奨学金等の返還債権を適正な手続によって処理しようとする趣旨に出るものであると解されることは、上記イ(イ)で述べたとおりであり、新たな同和対策事業であるとの評価は、当を得ないものである。

- (イ) 請求人は、本件条項に基づく奨学金等の返還免除が地方財政の健全運営を定める地方財政法第2条に違反する旨を主張するが、本件条項は、既に回収が困難な状況となった債権を処分すると同時に、そのような債権の回収事務を継続する場合の経済的リスク（回収事務や訴訟等に要する経費）を回避する意義も有するものであるから、いたずらに市の財政の健全運営を阻害する措置であるということとはできない。

また、請求人が主張する法第237条第2項は、条例に基づく債務の免除とは関係のない規定である。

- (ウ) 請求人は、奨学金等を返還する意思を有する借受者がいることが想定されるにもかかわらず、そのような借受者の意向に関係なく、本件条項に基づき一律に債務を免除することが不合理である旨を主張するが、そのような意向を有する借受者が多数を占めると見るべき事情は見られず、請求人の主張内容が、本件条項の違法事由になるとは認められない。

オ 判断

以上から、本件条項については、その内容が著しく合理性を欠き、そのために財務会計行為の適正確保の見地から看過し得ない違法があ

るとは認められず，本件条項の違法性を理由として本件免除の決定の違法性をいう請求人の主張には，理由がない。

(3) 結論

以上のおり，本件免除の決定について，これを違法又は不当とする事由を見出すことはできない。

よって，請求人の主張には理由がないので，本件請求は棄却する。

(監査事務局第一課)