

平成20年6月5日

## 自立促進援助金制度の見直しに係る法的課題について

### 1 制度の現状と法的課題の整理，検討の必要性

京都市は，これまでの訴訟等の経過を踏まえ，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ある。

現在，平成19年度に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，同様の状態となる。

そのため，今後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る。

その制度見直しを検討する前提として，以下の法的な課題の整理，検討を行う。

### 2 検討課題

- (1) 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
- (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
- (3) 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法的可否

## 第1 自立促進援助金制度の概要及びこれまでの経過

### 1 自立促進援助金制度について

#### (1) 制度の概要

自立促進援助金制度は、同和奨学金を貸与された者が、卒業後に毎年分割で同和奨学金を返還する際に、京都市から自立促進援助金の支給を受け、同和奨学金の返還に充てる制度である。

同和奨学金には、

国の補助を受けて市が実施する国奨学金

市が単費で実施する市就学奨励金

の2種類の制度がある。

国奨学金は、平成13年度末をもって廃止した。

市就学奨励金は、抜本的に見直して大幅に減額し、平成14年度から5年間の経過措置後、平成18年度末をもって廃止した。

なお、国奨学金、市就学奨励金とも、制度廃止時に在学中の貸与者には卒業するまで貸与することとしている。

#### (2) 制度の趣旨、目的

京都市は、同和問題の解決に向けて、教育の機会均等、進路の保障、ひいては将来の就職の機会の拡大を図るため、昭和36年4月に全国に先駆けて、旧同和地区に居住する高校生を対象にした給付制の奨学金制度を設けた。国は昭和41年度から高校生、昭和49年度から大学生について、給付制度の奨学金に係る国庫補助制度を開始し、京都市もこれを活用して、同和奨学金制度を実施してきたが、国は昭和57年度に制度を給付制から貸与制に変更した。これに伴い、京都市においても国庫補助制度を活用するためには、貸与制に変更せざるを得なかったが、子どもたちの進路保障の重要性に鑑み、その制度を後退させないため、市独自の援護措置として、自立促進援助金制度を設け、実質給付として、昭和59年4月から運用している。

これらの奨学金制度と自立促進援助金制度により、多様な進路選択が可能となっていることもあって、これまで若年層を中心に幅広い分野への進出がなされた。

### 2 自立促進援助金制度の経過について

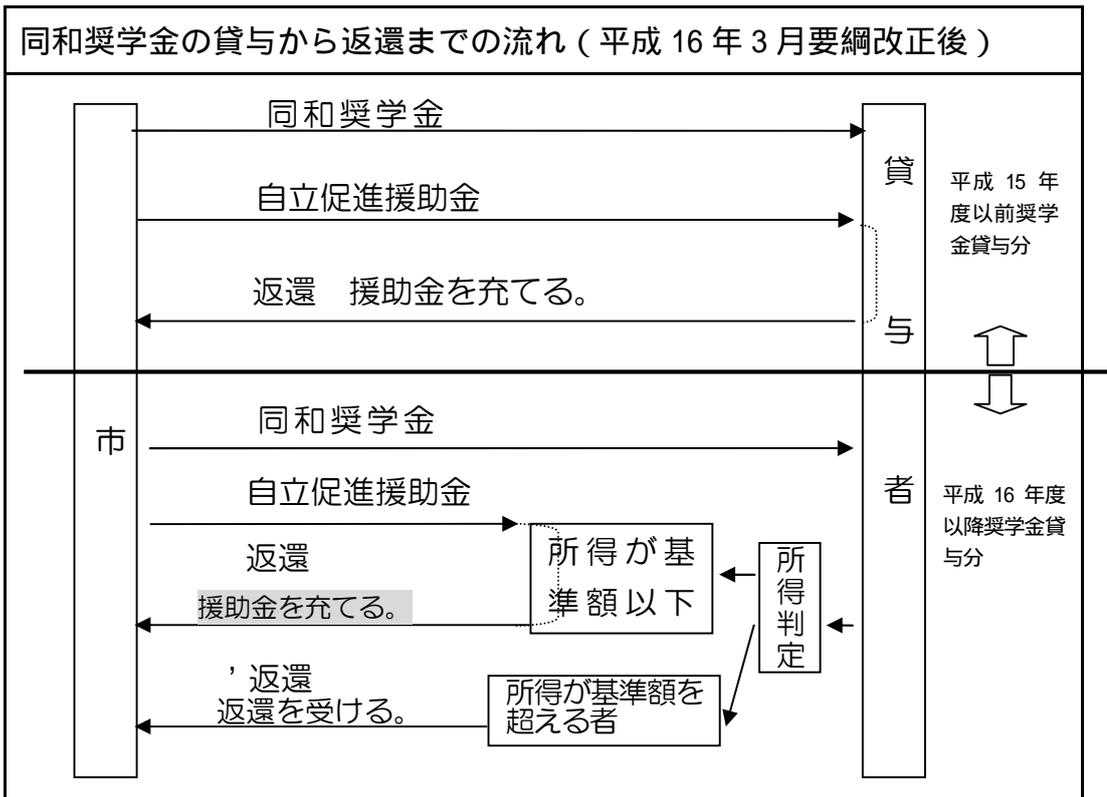
京都市は、同和奨学金制度と自立促進援助金制度とを一体のものとして運用（一律支給として運用）してきたが、平成15年5月に出された自立促進援助金制度に対する監査委員の要望や、今日的な視点を踏まえ、平成16年

3月12日、「自立促進援助金支給要綱」を改正した。

(1) 自立促進援助金支給要綱の改正内容

- 1 平成16年度以降に貸与する同和奨学金の返還について  
 新たに援助金の支給判定基準（日本育英会（現在は，日本学生支援機構）の貸与基準と同等）を設ける。  
 毎年，所得証明書の提出を受け，客観的な証明に基づく所得の判定を行う。  
 基準を上回る者については，援助金を支給しない。
- 2 平成15年度以前に貸与した同和奨学金の返還について  
 平成15年度以前（要綱改正前）に貸与された同和奨学金の返還に係る援助金については一律支給とする（附則3項）。

自立促進援助金支給要綱（平成16年3月改正）及び新旧対照表 資料1



同和奨学金は，原則として，卒業後20年間（20回分割）で返還するものとしている。

- (2) 平成15年度以前に貸与した同和奨学金の返還に係る援助金について、一律支給することとした理由（附則3項の制定理由）

ア 奨学金貸与者に対するこれまでの京都市の説明及び運用

平成15年度以前の同和奨学金貸与者は、「貸付金の返還に当たっては、返還免除制度の活用や自立促進援助事業の実施により、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。」（資料6-2）との京都市の説明を受けて奨学金の貸与（実質給付）を受け、将来の生活設計を立てている。これらの貸与者に対して返還を求めることは、貸与者にとっては予測のできない制度の不利益変更となる。

イ 奨学金貸与者の認識

奨学金貸与者は、卒業後、初回返還時に、「京都市では、貸与した奨学金や就学奨励金等の返還に当たっては、返還免除制度（生活困難のため貸付金の返還ができない場合にその返還を免除する制度）の活用や自立促進援助事業（貸付金の返還に充てるため援助金を支給する事業）の実施により、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。」（資料7-1）といった説明を受けている。その後は、京都市が本人から委任を受け本人に代わって手続をしていることから、奨学金貸与者は、返還初年度に自立促進援助金の支給申請書を提出することによって、20年間（20回分）の返還手続はすべて終了したものと認識している。

ウ 旧同和地区出身者の「追跡調査」の是非について

既に自立促進援助金の一律の支給対象となっている者に対して、本人の同意なく奨学金の返還を請求するために連絡を取ることは、今日、旧同和地区外への移転者が増え、地区内外の婚姻が進む中で、地区出身者であることを配偶者等にも明かしていない者がいることが推察される現状を踏まえると、実社会で自立している貸与者本人の社会的立場や家庭状況などに深刻な影響を与えかねない。

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

- (1) 自立促進援助金1次・2次訴訟大阪高裁判決（確定）

資料2

平成16年3月改正前の支給要綱（改正前要綱）に基づく自立促進援助金の支出の是非について判断された、平成18年3月31日の自立促進援助金1次・2次訴訟大阪高裁判決（平成19年9月25日最高裁の上告受理申立て不受理決定により確定）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沿って、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ったものと認めるのが相当である。」ことから、平成13年度及び同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者について、所得判定を行わ

ず一律支給したことは違法と判断された。

(2) 自立促進援助金 3 次訴訟京都地裁判決（現在，大阪高裁で係争中） 資料 3

平成 16 年 3 月改正後の支給要綱（現行要綱）に基づく自立促進援助金の支出の是非について判断された，平成 20 年 1 月 29 日の自立促進援助金 3 次訴訟京都地裁判決では，「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を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生じていたものと認めるのが相当である。」ことから，平成 15 年度及び同 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，所得判定を行わず一律支給したことは違法と判断された。

(3) 京都市監査委員の勧告 資料 4

自立促進援助金 5 次住民監査請求（平成 19 年度分の支出の差し止めを求めるもの）に係る平成 20 年 2 月 12 日付けの監査結果（通知）において，京都市監査委員は，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した。

(判決，監査の相違点对比表)

		1 次・2 次大阪高裁判決(確定)	3 次京都地裁判決(大阪高裁で係争中)	5 次監査の勧告・意見
援助金一律支給の違法判断	時期	援助金支給時 (=奨学金返還時)	援助金支給時 (=奨学金返還時)	奨学金貸与時
	年度	平成 13 年度以降に新規に援助金を支給した者について一律支給は違法	平成 14 年度以降に新規に援助金を支給した者について一律支給は違法	平成 14, 15 年度に貸与した分の返還について一律支給は違法
対象年度		平成 9 ~ 14 年度分	平成 15 ~ 16 年度分	
援助金支出額		930,828,980 円	457,116,670 円	
判決が損害とした額		20,441,759 円	18,983,857 円	

## 第2 第1回研究会における検討課題

### 検討課題

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

### 検討課題

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

### 検討課題

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法的可否

## 1 検討課題

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

### (1) 検討の理由

前記の1次・2次訴訟大阪高裁判決，3次訴訟京都地裁判決及び5次住民監査請求に係る京都市監査委員の勧告は，自立促進援助金の支出の一部を違法と判断したものであるが，これは京都市と援助金支出決定者等との関係を判断したものであり，京都市と同和奨学金貸与者との間の同和奨学金返還金に係る債権債務関係の有無及び京都市の同和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ない。

したがって，自立促進援助金制度を見直すに当たっては，まず，以下に示す同和奨学金及び自立促進援助金の実施根拠（法，条例，規則，要綱）並びに京都市と同和奨学金貸与者との間で交わした各種書類を踏まえ，京都市と同和奨学金貸与者との間に債権債務関係があるのかどうか，また債権債務関係があるとして，京都市が同和奨学金貸与者に対して返還請求権も有しているかどうかについて整理検討しておく必要がある。

### (2) 検討に係る資料

ア 同和奨学金及び自立促進援助金の実施根拠（法，条例，規則，要綱）  
同和奨学金及び自立促進援助金制度の根拠規定の概要 資料5

## イ 京都市と同和奨学金貸与者との間で交わした各種書類

### (ア) 同和奨学金貸与申請に係る各種書類

資料6

- 資料6-1 同和対策大学奨学金等の交付を申請されるみなさんへ  
(制度創設当初(S58.3)の制度説明資料)
- 2 京都市地域改善対策奨学金等のしおり(新規申請者)
  - 3 地域改善対策奨学金貸与申請書
  - 4 依頼状
  - 5 誓約書
  - 6 地域改善対策奨学金等のしおり(継続申請者)
  - 7 家庭状況報告書

### (イ) 自立促進援助金支給申請に係る各種書類

資料7

- 資料7-1 地域改善対策奨学金等・地域改善対策就学奨励金等の  
貸与を受けてこられた方へ
- 2 地域改善対策奨学金等返還計画書
  - 3 依頼状
  - 4 自立促進援助金支給申請書
  - 5 自立促進援助金に係る請書

## 2 検討課題

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

### (1) 検討の理由

京都市が、平成19年度以降に返還予定となっている同和奨学金について、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場合には、京都市がこれまで、同和奨学金を実質給付制度の奨学金として運用してきたことから、同和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。

以下の考慮すべき事情を踏まえ、京都市がどの範囲の貸与者まで所得判定を行ったうえで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る。

### (2) 貸与者の法的権利について考慮すべき事情

#### ア 行政の相手方の信頼の保護

京都市は、自立促進援助金制度を創設した際、同和奨学金等の交付を申請する者に対し、国の奨学金制度が貸与制度に変更されたことは残念なことであり、国に制度の改善を働きかけることや、「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

（卒業の時点で国の制度による返還免除と）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（資料6-1）を配布している。そして、その後もこのような制度運用を継続することを平成16年3月12日本件要綱改正までの間、奨学金貸与者に繰り返し説明してきたところである。

京都市のこのような運用から、同和奨学金貸与者は、奨学金が実質給付されると信頼して同和奨学金を借り受けてきている。また卒業後についても、返還初年度に援助金の支給申請を行えば、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される。

同和奨学金貸与者は、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、京都市が貸与時に行った説明と異なる取扱いであるから、信義則に反するとともに、同和奨学金貸与者に予測外の不利益を与える恐れがあるという問題点がある。

また、返還対象となる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ものである。

なお、1次・2次訴訟大阪高裁判決は、「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。」との判断を示しており、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まではいい難いと判断している。

#### イ 同和奨学金貸与者間での平等取扱いの問題

自立促進援助金1次・2次訴訟大阪高裁判決又は同3次訴訟京都地裁判決が示す考え方により、援助金の支給時を基点として所得判定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る。

例として、平成16年3月改正後の支給要綱に基づく支出（現行制度）について判断した、自立促進援助金3次訴訟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（以下

「14年度新規支給者」という。)からを制度見直しの対象とする場合を考えてみる。

同和奨学金等の対象者は、高校生や大学生等で構成されている。高校生の間だけ奨学金の貸与を受けた場合は3年間、また、高校1年生から大学卒業まで奨学金の貸与を受けた場合、すべて現役合格で順調に進級しても7年間が経過することとなる。

このように、14年度新規支給者は、基本的には7年前に貸与を開始した者から3年前に貸与を開始した者までで構成されている。

しかし、実態的にはこうした者以外にも、短期大学生で2年間貸与を受けた者や、中途退学してその間しか貸与を受けていない者、その他にも様々な場合がある。

これらの者は、全員、同和奨学金の貸与を受けた時点では、将来自立促進援助金の支給により返還の負担をかけないとの説明を京都市から受けている。

したがって、自立促進援助金3次訴訟京都地裁判決が示す考え方により、援助金の支給時点を基点として所得判定の対象者とする範囲を見直した場合、援助金受給者の立場に立ってみれば、たまたま返還初年度が平成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、同年度に貸与した者の間でも、不公平な結果となる。

このような取扱いは、同和奨学金貸与者間での平等取扱いの原則に違反する不合理な取扱いである。

なお、5次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年度以降に同和奨学金を貸与した分からを制度見直しの対象範囲とした場合には、このような平等取扱いの問題は生じない。

年 貸与者									見直しの対象となるか
A	高1	高2	高3	大1	大2	大3	大4	返還	見直し対象
B	高1	高2	高3	返還	-----	-----	-----	-----	対象外
C				短大1	短大2	返還	-----	-----	対象外
D				大1	大2	退学	返還	-----	対象外

本表は、平成16年3月改正後の支給要綱に基づく支出(現行制度)について判断した、自立促進援助金3次訴訟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を制度見直しの対象範囲とした場合のものである。

## ウ 追跡調査の是非の問題

今日、多数の奨学金貸与者が同和地区外へ転出していることが確認されている。また、地区内外の婚姻も進んでいる中で京都市が連絡を取った場合、本人が望まないにも関わらず、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ない。

行政としては、このことに対し、十分に配慮が必要であるが、平成15年度以前に貸与した同和奨学金の貸与者は、同和奨学金は実質給付されるものと理解していることから、将来、京都市から返還について連絡があるとは予期せず、生活をしている。

これらの者に対し、社会的立場に配慮しつつ所得判定のため連絡を取るということは、過去の対象者に遡れば遡るほど、対象者の生活実態が多様化しており、実務的にも膨大な件数に対応が必要となることから、困難なものとなるという問題がある。

## 3 検討課題

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

### (1) 検討の理由

平成16年度以降の奨学金貸与者は、現行の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ような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恐れがある。

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。

### (2) 検討に当たっての前提となる事情

#### ア 裁判所の判断

平成16年3月の要綱改正に伴い、新たに設けた自立促進援助金支給基準について、自立促進援助金1次・2次訴訟大阪高裁判決では「改正された本件要綱及び上記支給基準は、日本学生支援機構（旧日本育英会）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、上記認定の諸事情に照らし、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、この基準を損害額を推計するための基準として用いている。

また、自立促進援助金3次訴訟京都地裁判決においても「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ものとみるべきであり、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あるところ，本件において，認定所得金額の計算方法及び改正後要綱別表の基準額の設定については，京都市が，親から独立した世帯につき，平均的な世帯像を仮定し，各年齢別に所得判定を行った結果，各年齢すべてで援助金の支給対象となるなど，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」として，この基準を前提に損害額を推計している。

#### イ 京都市監査委員の意見

自立促進援助金 5 次住民監査請求（平成 19 年度分の支出の差し止めを求めるもの）に対する平成 20 年 2 月 12 日付けの監査の結果（通知）において，京都市監査委員は，「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であるとまではいえず，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。」との意見を付している。

(判決, 監査の相違点对比表)

	1 次・2 次大阪高裁判決(確定)	3 次京都地裁判決(大阪高裁で係争中)	5 次監査の勧告・意見
所得判定基準	不合理でない	不合理でない	不合理でないが，見直すよう意見

#### ウ 所得判定基準の見直しの必要性

上記の自立促進援助金 1 次・2 次訴訟大阪高裁判決，同 3 次訴訟京都地裁判決及び同 5 次住民監査請求に係る京都市監査委員の判断からは，京都市が平成 16 年 3 月の要綱改正の際に設けた自立促進援助金支給基準は，違法ではないとの判断を行うことができるものである。

しかしながら，これら大阪高裁判決等の各判断のいずれにおいても，基準が緩やかであることについては，指摘がされているところである。

したがって，自立促進援助金制度の見直しに当たっては，自立促進援助金支給基準が違法では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ている。