

第4回京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会

日時：平成20年7月23日（水）

13:30～15:30

場所：キャンパスプラザ京都第4講義室

次 第

1 開 会

2 議事等

- （1）「第2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」
における検討内容及び検討結果の報告について
- （2）自立促進援助金制度の見直しについて

3 その他

4 閉会

（添付資料）

- ・自立促進援助金制度の見直しに係る資料（資料1）
- ・「第2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」における
検討内容及び検討結果の報告（資料2）
- ・京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会に係る御意見について（資料3）

（参考資料）

- ・自立促進援助金制度の見直し素案（事務局試案）（第2回研究会資料）

自立促進援助金制度の見直しに係る資料

1 教育の状況について

- (1) 中学校卒業生の進路決定の状況の推移 1

2 同和奨学金・自立促進援助金制度の概要について

- (1) 同和奨学金貸与者（自立促進援助金支給対象者）の人数 2
- (2) 同和奨学金貸与者数推移 3
- (3) 自立促進援助金年度別支給額の推移 4
- (4) 同和奨学金の貸与額とその返還計画について（モデルケース） 5

3 同和奨学金返還と自立促進援助金支給の関係について

- (1) 同和奨学金の返還と自立促進援助金支給の関係 6

4 同和奨学金貸与者の世帯収入の状況

- (1) 同和奨学金貸与者の貸与初年度調査における世帯収入の推移 7
- (2) 同和奨学金貸与者の返還時調査における世帯収入の推移(平成 16 年度以降貸与者分) 8

5 同和奨学金の返還免除基準等について

- (1) 国奨学金の返還免除基準及び自立促進援助金支給基準以内の収入限度額(モデルケース) 9
- (2) 国奨学金の返還免除基準等による返還対象者判定結果等について 10

1－（１） 中学校卒業生の進路決定の状況の推移

単位：％

卒業年月	区分	合計	全日制			定時制		
			公立	私立	小計	公立	私立	小計
平成11年3月	全市	97.1	54.8	34.0	88.8	4.4	3.9	8.3
	同和	95.7	22.5	65.2	87.7	1.4	6.5	7.9
平成12年3月	全市	96.9	54.8	33.1	87.9	4.6	4.4	9.0
	同和	94.9	29.2	54.7	83.9	3.6	7.3	10.9
平成13年3月	全市	96.7	55.5	32.0	87.5	5.0	4.2	9.2
	同和	91.8	30.9	53.6	84.5	0.9	6.4	7.3
平成14年3月	全市	96.4	55.8	30.8	86.6	5.1	4.7	9.8
	同和	96.0	33.6	49.6	83.2	2.4	10.4	12.8

卒業年月	区分	合計	全日制			定時制			その他
			公立	私立	小計	公立	私立	小計	
平成15年3月	全市	97.5	57.1	31.0	88.1	4.6	3.6	8.2	1.2
	旧同和関係校	97.7	57.0	32.0	89.0	4.4	3.6	8.0	0.7
平成16年3月	全市	97.5	57.8	30.1	87.9	4.3	3.5	7.8	1.8
	旧同和関係校	96.2	56.1	31.9	88.0	3.8	3.3	7.1	1.1
平成17年3月	全市	97.7	59.6	29.5	89.1	3.8	3.4	7.2	1.4
	旧同和関係校	97.5	57.8	30.0	87.8	4.0	4.0	8.0	1.7
平成18年3月	全市	98.2	59.9	29.6	89.5	3.5	3.8	7.3	1.4
	旧同和関係校	98.9	59.5	30.9	90.4	4.1	3.2	7.3	1.2
平成19年3月	全市	97.7	60.7	28.7	89.4	3.3	3.5	6.8	1.5
	旧同和関係校	97.2	57.1	31.7	88.8	4.1	3.1	7.2	1.2
平成20年3月	全市	97.9	60.7	29.7	90.4	3.5	2.6	6.1	1.4
	旧同和関係校	98.2	60.0	30.4	90.4	4.1	2.2	6.3	1.5

※ 「その他」は、高等専門学校及び特別支援学校への進学率。

※ 定時制には、通信制を含む。

※ 平成13年度以前の同和地区の進学率については、同和地区生徒のみを対象として集計したものである。

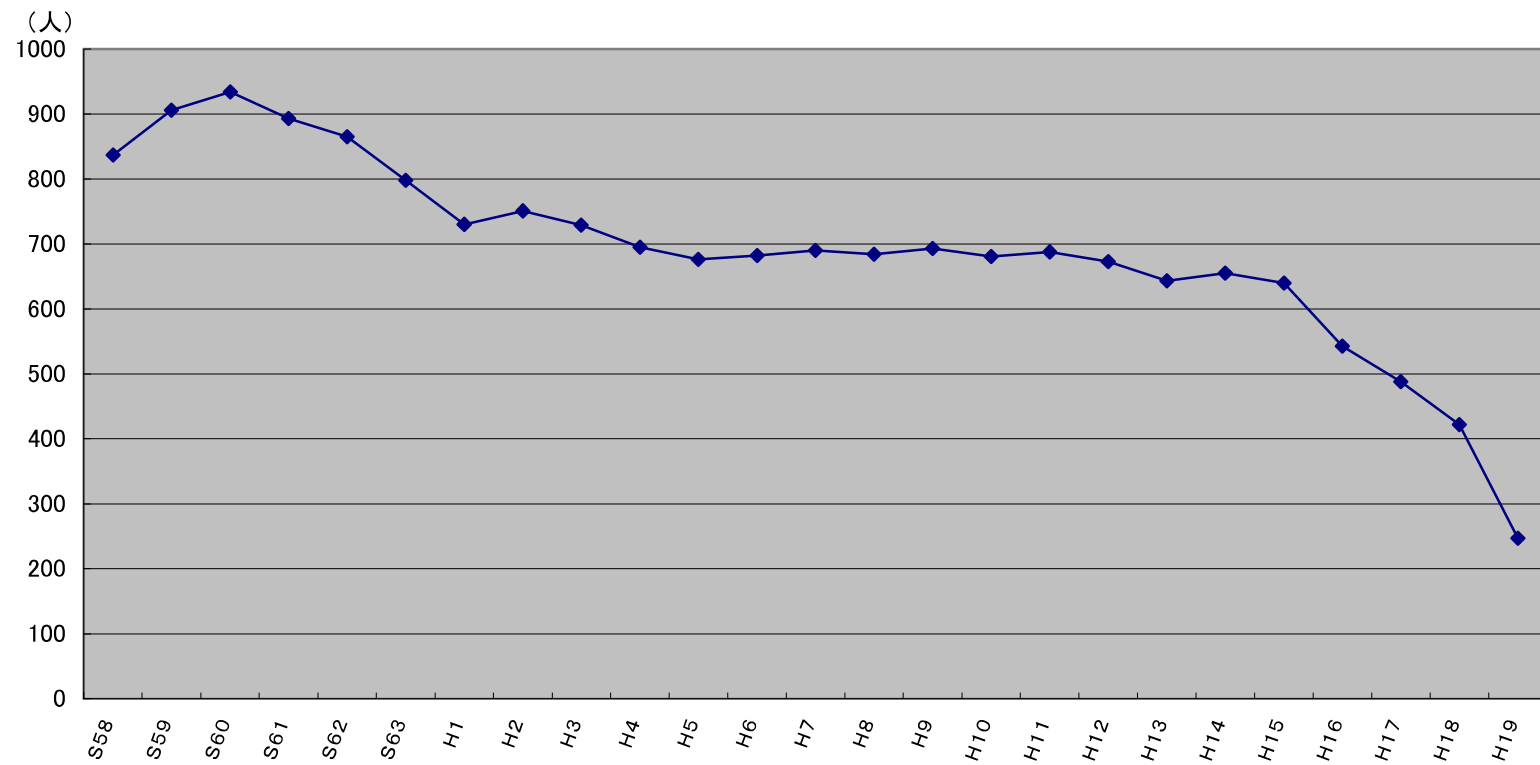
平成14年度以降については、旧同和地区生徒のみを対象とした進学率は調査、把握していないため、旧同和地区を校区に含む中学校（旧同和関係校）の平均進学率を、データ化したものである。

2－(1) 同和奨学金貸与者（自立促進援助金支給対象者）の人数

	国奨学金	市就学奨励金	合 計	備 考
高校	1,650 人	1,550 人	3,200 人	(高校のみ受給 2,250 人) (大学のみ受給 400 人) (高校・大学とも受給 950 人)
大学	750 人	600 人	1,350 人	
計	延べ 2,400 人	延べ 2,150 人	<u>延べ</u> <u>4,550 人</u>	<u>(実人数 3,600 人)</u>

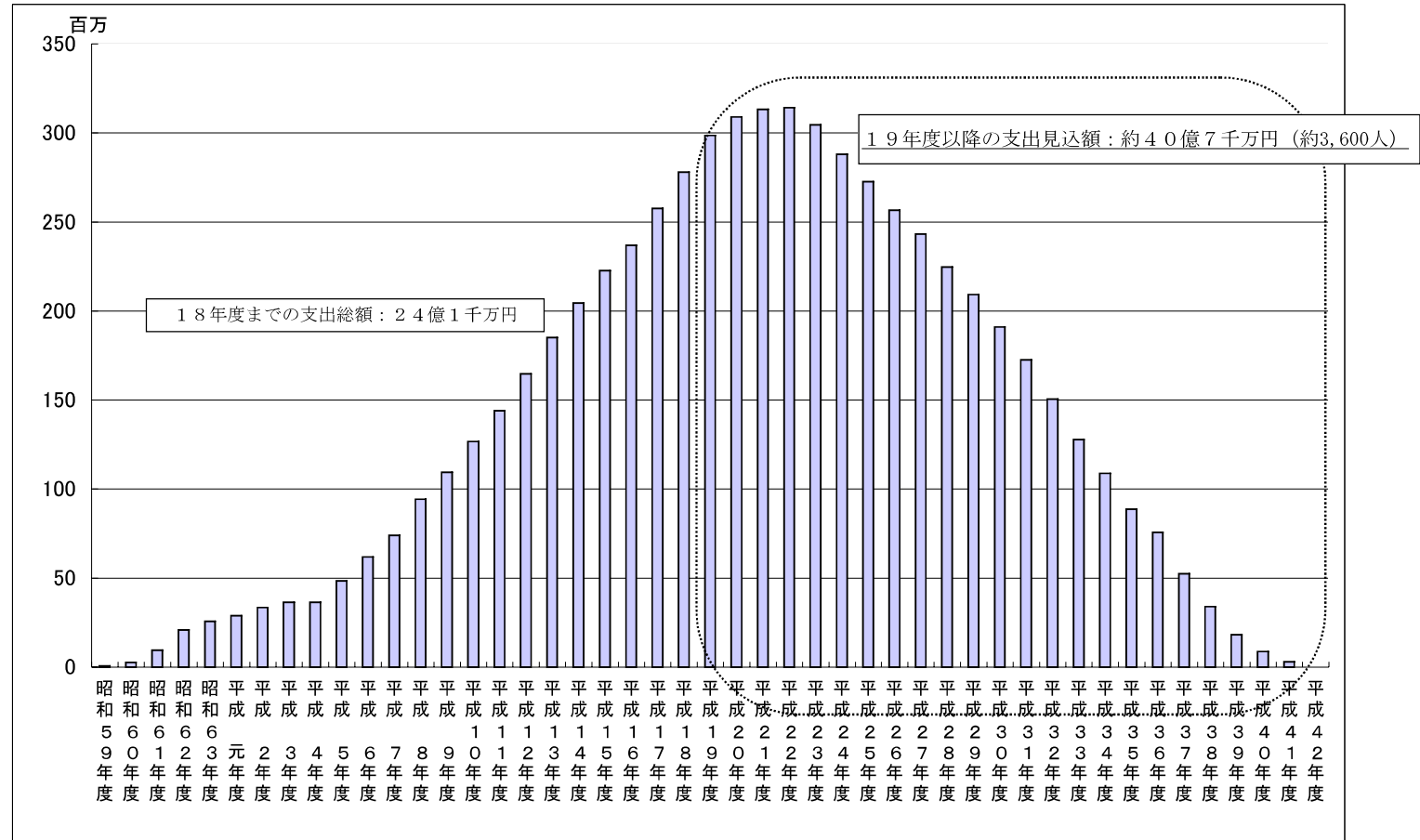
※ 同和奨学金の貸与者で、奨学金の返還が終了していない者の人数（概数）である。

2 - (2) 同和奨学金貸与者数推移



※ 昭和63年頃までは給付制の貸与者数を含んでいる。

2-(3) 自立促進援助金年度別支給額の推移



注)平成18年度までは決算額、19年度以降は見込額

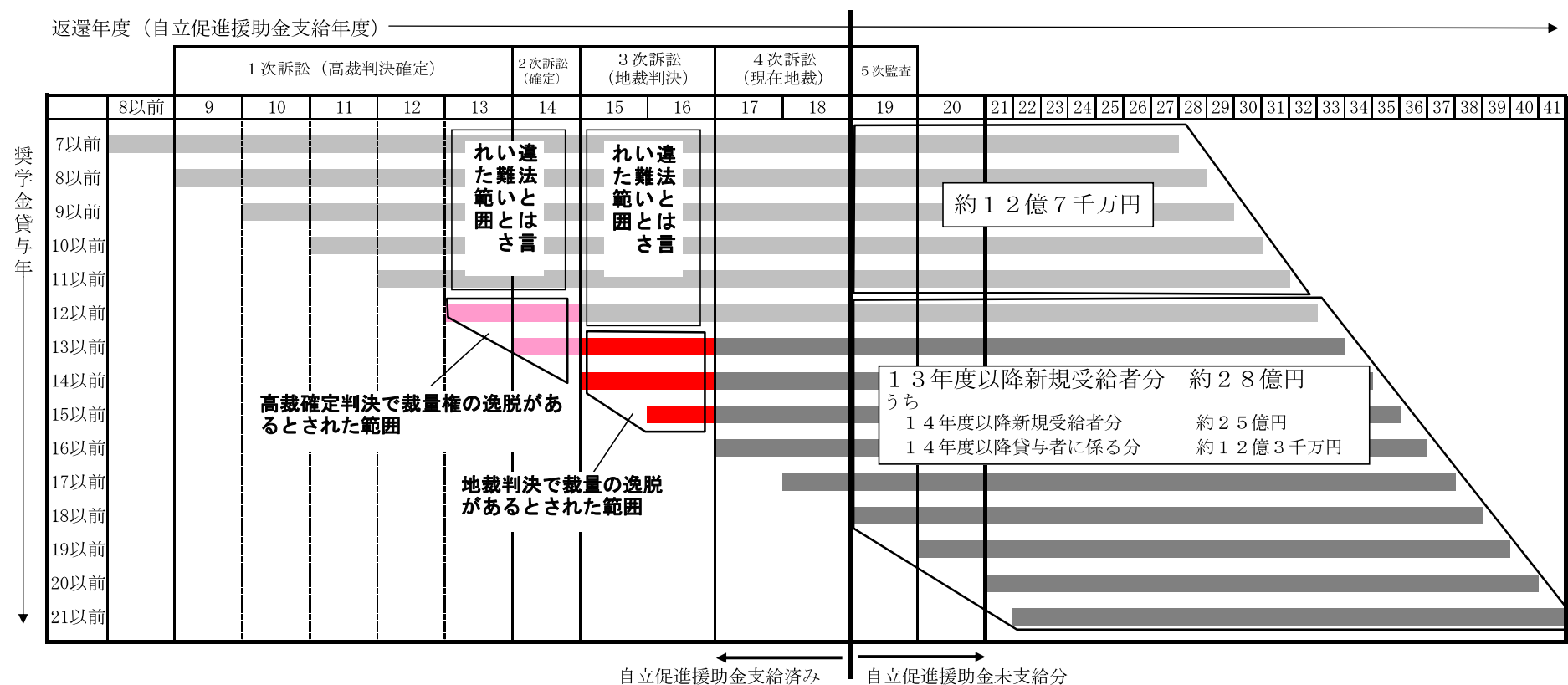
平成16年度以降の貸与分についても、全員に自立促進援助金を支給すると想定

2－（４） 同和奨学金の貸与額とその返還計画について（モデルケース）

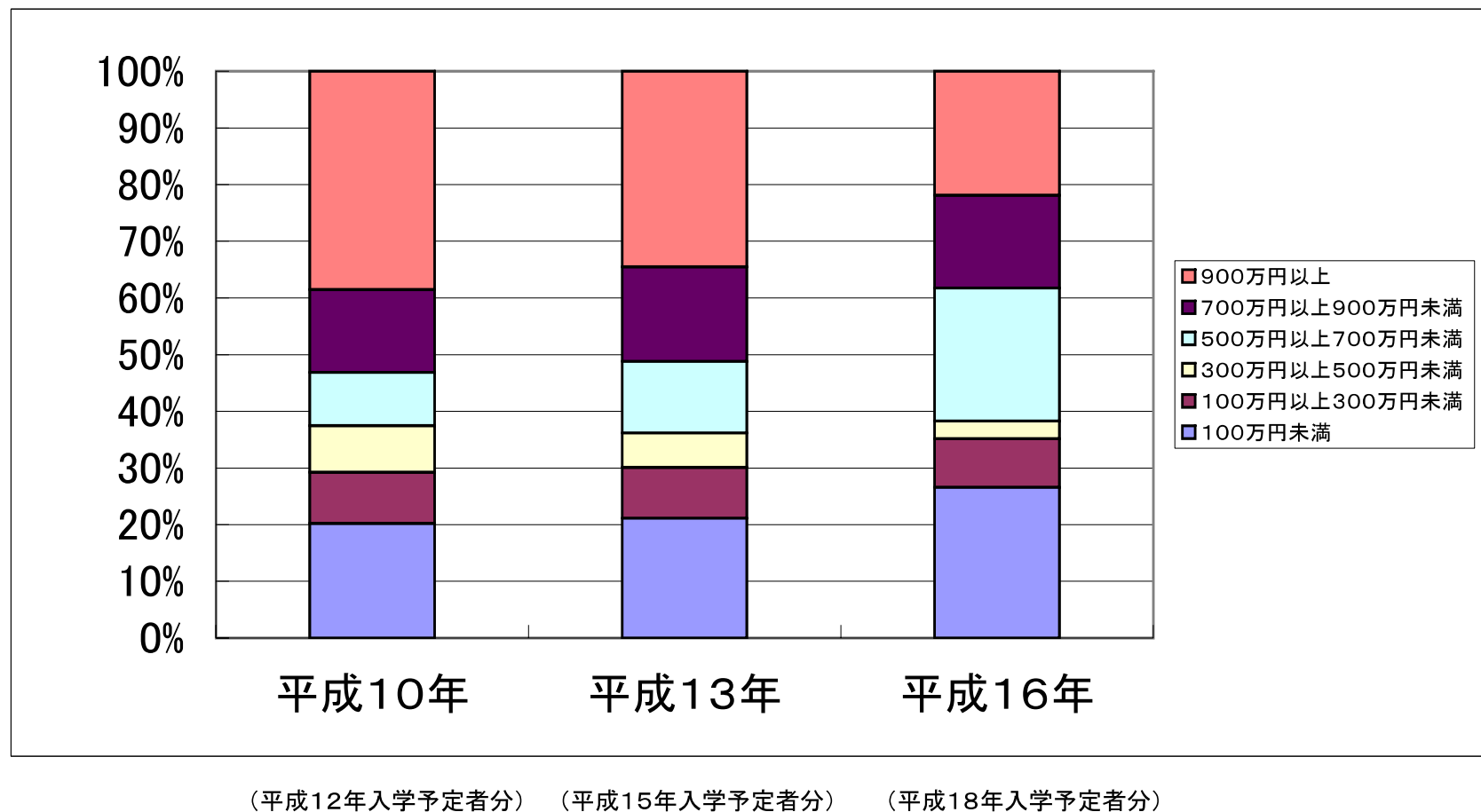
年度	貸 与 額							返 還 計 画	
	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14 ～ H18	H19 ～ H33
					高 1	高 2	高 3	既返還額（自立促進 援助金支給済額）	今後の返還額
A					国公立： 貸与額 432,000円 （月額 12,000円× 12月×3年）			108,000円 （年額21,600円×5年）	324,000円 （年額21,600円×15年）
B					私立： 貸与額 2,016,000円 （月額 56,000円× 12月×3年）			504,000円 （年額100,800円×5年）	1,512,000円 （年額100,800円×15年）
	高 1	高 2	高 3	大 1	大 2	大 3	大 4	既返還額（自立促進 援助金支給済額）	今後の返還額
C	国公立： 貸与額 432,000円 （月額12,000円× 12月×3年）			国公立： 貸与額 2,064,000円 （月額43,000円×12月×4年）				624,000円 （年額124,800円×5年）	1,872,000円 （年額124,800円×15年）
D	私立： 貸与額 2,016,000円 （月額56,000円× 12月×3年）			私立： 貸与額 4,320,000円 （月額90,000円×12月×4年）				1,584,000円 （年額316,800円×5年）	4,752,000円 （年額316,800円×15年）

注 奨学金の貸与月額は、貸与者が負担する学費によって異なるため、国公立・私立及び高校・大学の区分ごとに、典型的・平均的な金額をモデルケースとして想定したものである。

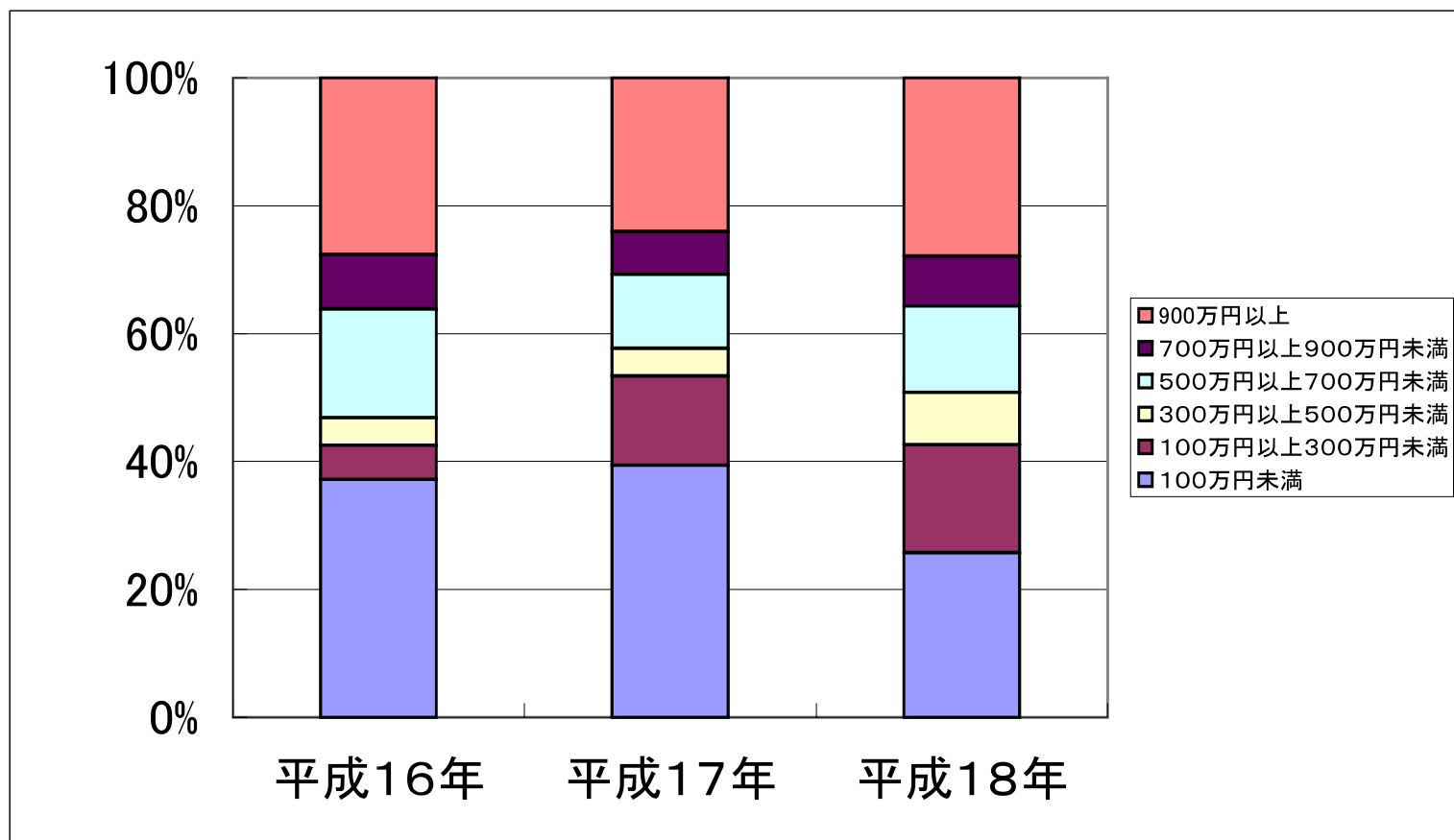
3－（1） 同和奨学金の返還と自立促進援助金支給の関係



4－(1) 同和奨学金貸与者の貸与初年度調査における世帯収入の推移



4－(2) 同和奨学金貸与者の返還時調査における世帯収入の推移(平成16年度以降貸与者分)



(平成17年度返還分) (平成18年度返還分) (平成19年度返還分)

５－（１） 国奨学金の返還免除基準及び自立促進援助金支給基準以内の収入限度額（モデルケース）

世帯状況 （モデルケース）	国奨学金返還免除基準 （生活保護基準の１．５倍）	自立促進援助金支給基準	
		高校奨学金	大学奨学金
本人（２２歳）	２４７万２千円	５２３万円	５７３万円
本人（３０歳） 配偶者（３０歳）	３６５万８千円	６４５万円	７２１万円
本人（３０歳） 配偶者（３０歳） 子（１歳）	４２７万９千円	６９５万円	７８７万円
本人（３０歳） 配偶者（３０歳） 子（３歳） 子（１歳）	４９４万７千円	７２７万円	８２６万円
本人（２２歳） 父（５０歳） 母（５０歳） 弟or妹（１８歳・ 公立高校）	５６４万３千円	７６７万円	８６６万円

※ 国奨学金の返還免除基準は世帯全員の収入，自立促進援助金の支給基準は世帯の最多所得者の収入によって判定される。

5－（２） 国奨学金の返還免除基準等による返還対象者判定結果等について

1 自立促進援助金支給基準（日本学生支援機構の奨学金貸与基準）による判定結果

	支給判定対象者	支給	返還	辞退	返還者の割合
平成 17 年度	98 件	82 件	12 件	4 件	16%
平成 18 年度	220 件	192 件	16 件	12 件	13%
平成 19 年度	382 件	325 件	33 件	24 件	15%

※ 返還者の割合は、（返還＋辞退）／支給判定対象者として算出

2 自立促進援助金支給判定対象分を国奨学金返還免除基準（生活保護基準の 1.5 倍）にあてはめた場合

	支給判定対象者	免除	返還	辞退	返還者の割合
平成 17 年度	98 件	50 件	44 件	4 件	49%
平成 18 年度	220 件	125 件	83 件	12 件	43%
平成 19 年度	382 件	201 件	157 件	24 件	47%

※ 返還者の割合は、（返還＋辞退）／支給判定対象者として算出

「第 2 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」
における検討内容及び検討結果の報告

第 2 回研究会においては、京都市から、自立促進援助金の見直しに係る素案の説明を受け、今後の見直しの方向性等について、以下のとおり、検討・整理を行った。

第 1 はじめに

同和奨学金及び自立促進援助金制度の意義

同和対策としての奨学金の給付は、昭和 30、40 年代の旧同和地区の状況等を踏まえれば、その社会的必要性・意義は大きなものがあったと考える。

国が同和奨学金に係る補助を貸与制に切り替えた昭和 57 年頃において、当時の京都市の旧同和地区における教育面の課題を踏まえ、市が政策的に奨学金の実質給付を維持しようとしたことについても、その趣旨は理解できるものであったと考えるところであり、現在、高校進学率の格差もほぼ解消されたと思われる状況にあることなどを鑑みれば、その意義も否定できないものとする。

自立促進援助金制度の問題点

しかしながら、同和対策に係る特別措置の根拠法期限後の今日的視点から振り返ってみれば、国の補助制度を引き続き活用したいという当時の財政事情もあったとはいえ、市が、「貸付」と「補助」という法的にみれば別個の制度を、「一体的に」運用してきたことは、やはり無理・矛盾があったといわざるを得ない。

とりわけ、本来は将来の奨学金返還時の問題である自立促進援助金の支給を、奨学金の貸与時点で約束するといった制度の構成は、法的な観点からみた矛盾をはらむばかりでなく、制度の硬直性をもたらした、そのことが今日において明らかになった諸問題の根源になっているというべきである。

その結果として、京都市が社会経済情勢の変化等にもかかわらず、自立促進援助金を無審査で一律に支給し続けたことは、住民訴訟における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といわざるを得ず、市はそのことを真摯に受け止め、速やかにこの違法状態を解消し、今日的な市民理解を得られる状況に改める必要がある。

自立促進援助金制度の廃止と奨学金返還免除制度の創設

見直しに当たっては、奨学金の「貸付」と自立促進援助金制度という「補助」の「一体的な」運用による制度の硬直性を解消する必要があること、自立促進援助金を無審査で一律に支給することが、少なくとも一定の時期以降

は違法との判決がなされていること、そもそも「二本立て」の制度運用が事情をより複雑にし、市民の理解を妨げる大きな要因にもなっていることなどを踏まえ、自立促進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シンプルな関係に改めるべきである。

第2 自立促進援助金制度の廃止に係る課題について

自立促進援助金制度を廃止する場合には、そのことにより生じる課題等について、更なる検討が必要である。

第2回研究会においては、市から見直し素案を提示されたが、市素案は必ずしも自立促進援助金制度の廃止を前提としたものではないことから、研究会としては、市素案に示された内容を参考に、想定される課題等について、以下のとおり、検討・整理を行った。

1 自立促進援助金制度を廃止する場合、いつから廃止すべきか。

自立促進援助金制度を廃止する場合、速やかに廃止すべきであることはいうまでもないが、援助金の支給を停止した平成19年度分について遡及することができるか等について、更なる検討が必要である。

2 自立促進援助金制度を廃止する場合に、講じるべき措置等

自立促進援助金制度を廃止する場合、奨学金の返還困難者に対する返還免除制度を併せて創設すべきであると考えるが、その手続等（免除申請等）について、どのように定めるべきか、更なる検討が必要である。

3 すべての奨学金貸与者に返還を求めるべきか。

自立促進援助金制度を廃止する場合、原則として、貸与した奨学金については、返還を求めることとなるが、市素案に提示された区分を参考に、返還を求める範囲について、以下のとおり、整理・検討を行ったが、更なる検討が必要である。

(1) すべての奨学金貸与者に返還を求める場合の問題点等

第1回研究会における検討のとおり、同和奨学金と自立促進援助金を法的な観点でみた場合、それらは別個の制度であり、奨学金については、「貸付」である以上、原則的に債権債務関係があり、したがって返還請求権もあるというべきである。

しかしながら、一方で、長年にわたって市がこれらを「一体的に」説明・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、その後の自立促進援助金の支給や奨学金の返還手続きが、奨学金の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、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ことについて、配慮する必要がある。

また、確定判決（１・２次訴訟）において、平成 12 年度以前から自立促進援助金を支給されている借受者に対する、自立促進援助金の一律支給が、「違法であるとまでは言い難い」と判断されていることも考慮すれば、市が実質給付との説明とともに奨学金を貸し付けてから相当の期間を経過した借受者に対し、改めて奨学金の返還を求めることは相当の困難を伴うといわざるを得ない。

- (2) 判決の考え方に基づいて返還を求める対象者を定める場合の問題点等
（１次・２次訴訟の確定判決の考え方に基づき平成 13 年度以降（又は、３次訴訟の地裁判決の考え方に基づき平成 14 年度以降）に新規に援助金の支給を受けた者に対し、返還を求めることとした場合の問題点等。）

自立促進援助金制度の創設により、奨学金の「実質給付」を維持しようとした、当時の市の趣旨を理解するとすれば、貸与と「一体的に」運用される自立促進援助金の一律支給についても、一定の範囲では容認すべきとも考えられる。

こうした観点や、すべての貸与者に返還を求める場合の問題点も踏まえれば、市が明らかに裁量権を逸脱したと判断された判決の考え方に基づいて、返還を求めるべき対象者の範囲を定めることも、一定の妥当性があると思われる。

確定判決の考え方に基づくとすれば、平成 13 年度以降に新規に援助金の支給を受けている者とするのがより妥当と思われるものの、この点については、更なる検討が必要である。

- (3) 監査委員の意見に基づき平成 14 年度以降に貸与した奨学金の返還分について返還を求めることとした場合の問題点

「貸付」と「補助」を、「一体的に」運用してきたという市の立場に立てば、奨学金の貸与時点における市の説明と借受者の理解も重視しようという趣旨は理解できるが、第 1 回研究会における検討のとおり、本来的には、「貸付」と「補助」は別制度であり、「補助」制度である自立促進援助金制度の見直しを考えるに当たっては、その支給時（同和奨学金の返還時）で判断すべきである。

- (4) その他

一部の奨学金貸与者には返還を求めないこととする場合には、返還を求めない分については、従来どおりに自立促進援助金を支給することができず、また、確定判決の考え方に基づく限り、奨学金の返還を求めることが

困難であるため、別の手立て（債権放棄，債務免除等）を講じる必要がある。

4 同和奨学金の返還免除基準の在り方について

自立促進援助金制度を廃止する場合に，返還困難者に対して新たに設ける返還免除基準の在り方について，市素案に示された基準を参考に，問題点等について，整理・検討した。

(1) 日本学生支援機構の奨学金貸与基準（自立促進援助金の支給に係る現行基準）を適用する場合

奨学金の貸与に係る基準を返還時における返還免除基準として適用することは，市民理解を得られないと考える。監査意見を踏まえ，現行基準より厳しいものに見直す必要がある。

(2) 国奨学金の返還免除基準（生活保護基準の約 1.5 倍）と同基準とする場合

具体的に妥当な基準を示すことは困難であるものの，国基準と異なる基準の妥当性を説明することも難しい。

市民感覚や借受者の状況を踏まえ，更なる検討が必要である。

(3) その他

国奨学金の返還免除基準を採用する場合，これまで一律に自立促進援助金を支給されてきた借受者の立場に立てば，新たに所得判定が導入されること自体が予期しないことであることも含め，相当に厳しい変更であると考えられる。また，すでに現行基準の適用を受けている借受者（平成 16 年度以降の貸与者）にとっても，同様に厳しい変更であると考えられる。

したがって，国奨学金の返還免除基準を採用するに当たっては，これらの借受者に対する配慮（例：激変緩和措置等）がどのようなべきであるか，更なる検討が必要である。

京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会に係る御意見について

1 概要

(1) 意見総数	21件	(平成20年7月22日時点)
(2) 内訳	御意見記入用紙	20件
	E-mail	1件
	FAX	0件
	郵送	0件

2 意見内容(6月18日以降分)

(1) 第3回総点検委員会(6月18日開催)分

意見書提出数: 3件

(順不同)

	意見内容
1	委員の方から提出データが2000年度であるので古いため、最新データが出された上で、(2000年以降から格差社会が進みつつけている為)検討を進める必要がある事に対して、事務局(京都市側)は一般対策に移行してから同和地区に限定する実態調査は行っていない、との返答であったが、実態(2000年以降の)を知らずして、現状で必要性がある形で施策が進められている内容の検討を行って結果を出そうとしているのは、おかしいのではないのでしょうか? (市内在住 男性 40才代)
2	援助金制度が違法との判決が出されるまで、貸付を受けた者は違法との認識はなかったはずである。返還を前提とするなら、貸付を受けた者は、別の選択ができたかも知れない。貸付を受けた者に影響の出る判断は、納得できない。 (市内在住 男性 50才代)
3	・援助金制度設立の経過、運用について、「要綱」では「返還困難な者に対して支給する」と明記されているにもかかわらず、なぜ無審査で一律支給をしたのかについての説明がない。また、このことについての質問が出ない。この点についてはっきりさせて欲しい。 ・教育状況、所得状況についての事務局の説明は、市側に都合のよいデータだけを強調しているように感じる。たとえば地区の有業者の中で市職員占める割合は30~40%(多いときは50%超)なのではないか。 ・市民ウォッチャーの意見陳述の場をなぜ設けないのですか。援助金制度についてもっとも明確な意見をもっている団体から直接話をきく場をもたないのはおかしいと思う。 (市外在住 男性 40才代)

(2) 第2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(7月8日開催)分

意見書提出数: 1件

(順不同)

	意見内容
1	・ 学生支援機構には免除基準はありません。免除どころか利子がつく場合が大半(ただし、本人が死亡した場合をのぞく) ・ 免除基準があったのはかなり昔の話です。 ・ したがって、同和奨学金の場合、免除規定があること自体、かなり配慮されたものだといえると思います。 (市外在住 男性 40才代)

同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会
第2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 資料

平成20年7月8日

自立促進援助金制度の見直し素案（事務局試案）

< 自立促進援助金制度の現状と見直しの必要性について >

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。

1 返還請求に係る所得判定を実施すべき対象者の範囲について

A案 すべての奨学金貸与者について所得判定を実施する。

B案 平成14年度以降に新規に援助金の支給を受けた者について所得判定を実施する（3次訴訟京都地裁判決に準拠した案）。

B'案 平成13年度以降に新規に援助金の支給を受けた者について所得判定を実施する（1次・2次訴訟大阪高裁判決に準拠した案）。

C案 平成14年度以降に貸与した奨学金の返還分について所得判定を実施する（5次住民監査請求に係る監査結果に準拠した案）。

(1) A案 すべての奨学金貸与者について所得判定を実施する。

（問題点等）

- ・ 1次・2次訴訟大阪高裁判決は、平成12年度以前から援助金を支給していた者に対しては、「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」としている。
- ・ 所得判定対象者を遡るほど、制度変更について理解を得るのが困難となる。判決が違法としなかった部分にまで踏み込むこととなるため、法的な争いも予想される。

(2) B案 平成14年度以降に新規に援助金の支給を受けた者について所得判定を実施する(3次訴訟京都地裁判決に準拠した案)

(B'案 平成13年度以降に新規に援助金の支給を受けた者について所得判定を実施する(1次・2次訴訟大阪高裁判決に準拠した案))

(問題点等)

- ・ 同年度に奨学金の貸与を受けた者の間で取扱いに不平等が生じる。(研究会においては、やむを得ないとされている。)
- ・ B案を採った場合、1次・2次訴訟大阪高裁判決が違法とした範囲の者について(B'案を採った場合、3次訴訟京都地裁判決が違法としなかった範囲の者について)、何らかの措置を採るかどうかが問題となる。

(3) C案 平成14年度以降に貸与した奨学金の返還分について所得判定を実施する(5次住民監査請求に係る監査結果に準拠した案)

(問題点等)

- ・ これまでの判決に抵触することとなり、判決に抵触する部分について、何らかの措置を採る必要がある。

2 所得判定基準の在り方について

A案 日本学生支援機構(旧日本育英会)の奨学金貸与基準である現行基準(平成16年3月要綱改正後)とする。

B案 国奨学金の返還免除基準(生活保護基準の約1.5倍)と同基準とする。

(1) A案 日本学生支援機構の奨学金貸与基準である現行基準とする。

(問題点等)

- ・ これまでの裁判での判決や監査委員の監査結果においては、現行基準は違法とは判断されていないものの、基準が緩やかであることについては指摘されている。また、監査委員からは、基準を見直すよう意見を付されている。

(2) B案 国奨学金の返還免除基準と同基準とする。

(問題点等)

- ・ 現行基準より相当厳しい基準となる。