

京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会中間報告

自立促進援助金制度の見直しについて

平成 20 年 8 月 27 日

自立促進援助金制度の見直しについて

1 はじめに

「京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会」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」の期限（以下、「法期限」という。）後における京都市の同和行政の在り方について、総点検を行うことを目的として、平成 20 年 3 月 26 日、設置された。

当委員会は、京都市から、「自立促進援助金制度の見直しについて」等の 6 つの検討項目を提示され、4 月 23 日以降、これまでに 6 回の委員会と自立促進援助金制度の見直しに係る 3 回の専門委員会を開催し、検討を行ってきた。

当委員会は、これらの検討項目について、1 年以内に結論をまとめることとしているが、このうち、自立促進援助金制度の見直しについては、とりわけ速やかに対応を講じる必要があると判断したことから、このたび、中間報告をまとめた。

京都市長においては、この中間報告の趣旨を踏まえ、早急に自立促進援助金制度の見直しに着手することを求めるものである。

2 制度の概要・経過

(1) 同和奨学金制度の概要

京都市は、旧同和地区における児童・生徒の教育の機会均等、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設け、実施してきた。

その後、国においても、昭和 41 年度から高校生分、昭和 49 年度から大学生分の同和奨学金給付制度に対する国庫補助制度を創設し、以降、市も国補助金を活用しながら制度を運用してきた。

なお、法期限である平成 13 年度末をもって、国制度による同和奨学金制度は廃止され、市独自の同和奨学金制度についても、従来の制度内容を見直したうえ、5 年間（平成 14 年度～平成 18 年度）の経過措置が設けられ、経過措置期間の最終年度である平成 18 年度に在学中であった者については、卒業までの間、奨学金を貸与するが、制度は原則として、平成 18 年度末をもって廃止されている。

(2) 自立促進援助金制度の概要

国は、昭和 57 年度に、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が、京都市は、当時、高校進学率等になお格差があることなどから、実質的な給付制度を維持する必要があると判断し、国の補助制度を活用するために同和奨学金を給付制から貸与制に変更するとともに、同和奨学金の貸与を受けた者が同和奨学金を返還する際に、返還額と同額の援助金を支給し、同和奨学金の返済に充てる自立促進援助金制度を創設し、昭和 59 年度から運用してきた。

(3) 経過

京都市は、同和奨学金制度と自立促進援助金制度を「一体のものとして」運用し、同和奨学金の貸与を受けた者が奨学金を返還する際、国の奨学金制度における返還免除対象者を除き、自立促進援助金を一律に支給してきたが、平成 15 年 5 月に出された監査委員の要望等を踏まえ、自立促進援助金支給要綱を改正し、平成 16 年度以降に貸与する同和奨学金について、その返還の際に、日本育英会（現在は日本学生支援機構）の奨学金貸与基準と同等の自立促進援助金支給判定基準を設けることとし、当該基準を上回る者については、自立促進援助金を支給せず、同和奨学金借受者から直接返還を受けることとした。

一方、平成 9 年度以降の自立促進援助金の支出について、順次、住民監査請求、住民訴訟が提起され、このうち平成 14 年度までの支出分（1 次・2 次訴訟）については、大阪高等裁判所において、一部（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に支給したこと）が違法と判断され、その判決が確定した。

また、平成 15 年度及び平成 16 年度の支出分（3 次訴訟）について、現在、高裁で係争中であるが、京都地方裁判所の判決において、平成 14 年度以降に新規に援助金を支給した者について、一律に支給したことが違法とされた。

更に、平成 17 年度及び平成 18 年度支出分についても訴訟（4 次訴訟）が提起され、平成 19 年度分の支出の差し止めを求める住民監査請求に対し、京都市監査委員は、平成 14 年度及び平成 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、所得判定を行うことなく支出してはならないと勧告した。

こうした状況を踏まえ、京都市は平成 19 年度分の自立促進援助金に係る予算を執行せず、平成 20 年度分についても予算計上を見送っている。

3 制度の意義

(1) 同和奨学金制度の意義

同和問題の解決に向けて、教育の機会均等、就労の機会均等の保障が極めて重要な課題であったことは論を待たない。そのために京都市が、旧同和地区の児童・生徒を対象とする給付制の同和奨学金制度を創設し、実施してきたことは、当時の旧同和地区の状況を踏まえれば、その社会的必要性や意義は十分あったと認められる。

(2) 自立促進援助金制度の意義

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 年当時において、京都市が、旧同和地区の高校進学率について全市平均との格差があるなど、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も、当委員会としては、その趣旨は理解するものであり、今日、高校進学率における格差がほぼ解消されたと思われることなどを踏まえれば、その意義も十分あったものとする。

4 制度の問題点と見直しの方向性

(1) 自立促進援助金制度の問題点

前述のとおり、京都市が自立促進援助金制度を創設した趣旨は理解できるものの、同和奨学金の貸与と自立促進援助金の支給は、法的にみれば、奨学金の「貸付」と自立促進援助金の支給という「補助」であり、別の制度である。国の補助制度を引き続き活用する必要があったという当時の市の財政事情もあったとはいえ、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ってみれば、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、奨学金の貸付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、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ない。市はそのことを真摯に受け止め、速やかに違法状態を解消し、より多くの市民の理解を得られる状況に改めなければならない。

更に、市は、平成 19 年度以降、平成 16 年度以降の奨学金借受者に対して導入した所得判定による奨学金返還対象者への手続を進める一方で、その余の者に対する自立促進援助金を支給していない。その結果、これに見合う同和奨学金の返還がなされていないという事態が生じており、市は、速やかにこの状況を解消するための措置を講じる必要がある。

(2) 見直しの方向性

見直しに当たっては、奨学金の「貸付」と自立促進援助金という「補助」を「一体のものとして」運用すること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すべきである。そして、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わかりやすい関係に改めるべきである。

5 見直しの具体的内容

(1) 自立促進援助金制度の廃止時期について

自立促進援助金制度については、抜本的な見直しを図るため、当該制度の廃止を速やかに実施すべきである。市は、平成 19 年度以降、自立促進援助金の支給を停止しているところであり、平成 19 年度以降についての廃止が可能な状況にあることから、平

成 19 年度から廃止すべきである。

本来、このような制度の廃止等を行う場合には、不利益不遡及の原則から、将来にわたってのみ効力を有することが通常であり、平成 19 年度に遡って制度を廃止することは、異例なことではあるが、本件については、制度の運用について、確定した判決においても、見直しの時期が遅すぎた旨の指摘がなされているなどの事情を踏まえれば、遡及して廃止することもやむを得ないと考える。

なお、自立促進援助金制度を遡及して廃止することは、先に述べたとおり、異例なものであり、そのことにより不測の不利益が生じる借受者に対しては、年度ごとの奨学金返還予定分について、履行期限を適宜延長するなど、予測外の負担を軽減する措置を講じるべきである。

(2) 奨学金返還困難者に対する返還免除制度の創設について

自立促進援助金制度を廃止するに当たっては、国奨学金制度において、奨学金返還困難者に対する返還免除の仕組みが設けられていることも踏まえ、同様の奨学金返還免除制度を新たに創設すべきである。

その手続等については、国制度に準じることとし、原則として、借受者の申請に基づく手続とすることが適当である。

(3) 長期間、自立促進援助金を支給されている借受者に対する対応等について

前述のとおり、同和奨学金と自立促進援助金は、法的にみれば「貸付」と「補助」という別の制度であり、同和奨学金が「貸付」である以上、原則的に市と同和奨学金借受者の間には債権債務関係があり、市には、未返還の奨学金について返還を請求する権利もあるというべきである。したがって、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「貸付」と「補助」を「一体のものとして」、同和奨学金借受者に対して説明・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が、奨学金の借受者を経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。即ち、同和奨学金が返還不要、あるいは既に返還完了との意識の下に、進学時やその後の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。

また、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しては、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」としたうえで、「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、市がこれらの借受者に対し、改めて奨学金の返還を求めることは相当の困難を伴うことはもとより、返還を求める理由付けが困難であると考えられる。

一方、平成 13 年度以降の自立促進援助金の新規受給対象者については、同判決において、自立促進援助金の一律支給が違法であると判断されたことを踏まえ、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判断される。

したがって、今後、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。

(4) 返還免除基準について

平成 16 年度以降に貸与した同和奨学金の返還に際し、現行の自立促進援助金制度においては、所得判定基準を設け、所得が基準を下回った者に対し、自立促進援助金を支給することとしている。自立促進援助金制度を廃止する場合においても、経済的に返還が困難な者に対する何らかの救済措置は必要であると考えるところであり、先に述べたとおり、これらの者については、一定の要件のもとで奨学金の返還を免除する制度を設けることが妥当である。

奨学金の返還を免除する基準としては、現行の自立促進援助金の支出に係る所得判定基準を適用することも考えられるところであるが、現行の基準は、日本学生支援機構の奨学金貸与基準を準用しているところであり、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。また、現行の自立促進援助金に係る所得判定基準について見直すべきとした監査意見も踏まえれば、より厳しい基準とする必要がある。

一方、国制度による同和奨学金については、生活保護基準の 1.5 倍の返還免除基準が設けられており、市制度による同和奨学金についても、現行の自立促進援助金支給に係る所得判定基準と比較すると、厳しい基準ではあるものの、国基準と同等の返還免除基準を設けることが適当であるとの意見が、委員会において大勢を占めた。

なお、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、新たな返還基準の設定に当たって、市は、借受者に対し、十分な説明、周知を行う必要がある。

あわせて、前述の自立促進援助金制度を平成 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も踏まえ、当面は現行の自立促進援助金に係る所得判定基準を暫定的な返還免除基準として適用することや、借受者の実情に応じ、適宜返還を猶予し、履行期限を延長するなどの、激変緩和的な措置も考慮すべきである。

6 結びに

当委員会は、同和行政終結後の行政の在り方総点検の一環として、京都市の自立促進援助金制度とその周辺施策について検討した。

当委員会としては、先に述べたとおり、自立促進援助金制度について、創設当時の意義や、その果たしてきた役割を否定するものではない。しかしながら、法期限後の今日時点から見れば、複雑でわかりにくく硬直的な制度の構築と運用が、市民の理解を妨げるとともに、適切な制度改正の時宜を失することとなった大きな要因であったといわざるを得ない。更に、これらの行政運営の一部が、確定判決において違法と判断されたことは、本来は相当の範囲で認められる行政裁量権をも逸脱した行政運営がなされていたと判断されたということであり、そのことが市民の不信感を招いていることも否定できない。

したがって、京都市は、これらのことを真摯に受け止め、謙虚に反省するとともに、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。

もとより、判決において違法と判断されたのは市長等の裁量についてであり、自立促進援助金を支給された借受者についてではない。しかしながら、違法状態を解消しようとするこれらの見直しは、同和奨学金の借受者やその関係者に少なからぬ混乱と痛みをもたらすものであろうと予想される。

そのため、当委員会は、京都市が借受者に対し、十分説明を尽くすとともに、実態に即した誠意ある対応を行うよう強く望むものである。