

2008 年 7 月 20 日

自立促進援助金制度について、

部落解放同盟京都市協議会

議 長 安田 茂樹

1、 同和奨学金制度がつくられた歴史的背景について

同和奨学金制度の問題で今、総点検委員会で議論が行われています。何度となく傍聴をさせていただきました。しかし、本質的な問題が抜け落ちているようで腹に落ちないのは私たちだけでしょうか。

まず、同和奨学金は、どういった経緯で、どんな目的や意義をもって作られたのか、そのことが、部落問題解決とどのような関係にあるかがしっかりと認識されているのであろうか、また具体的な議論がされたのであろうか、聞いているかぎりでは、とても不安を感じます。

京都市は、国が同和対策を行う方針「同和対策審議会答申」を出す前の 1961 年（昭和 36 年）から部落の高校生を対象に給付制の奨学金制度を設けました。なぜ、給付制の奨学金制度をつくったのか。その理由や意義を明らかにすべきであります。

部落差別とは、「劣悪な生活環境、特殊で低位な職業構成、平均値の数倍にのぼる高率の生活保護率、きわだって低い教育文化水準などを実態差別と捉え、これらの市民的権利と自由の侵害こそが部落差別であり、職業選択の自由、教育の機会均等の権利、居住移転の自由、結婚の自由などが、部落民に完全に保障されていないことが差別である」と提起しています。

部落差別によって、教育の機会均等が保障されず、学校へ行きたくても行けない生活実態がそこにありました。部落問題を解決するためには、まず、部落の子どもたちに確かな教育力を身につけさせ、社会的に自立させるための教育保障の一環として、「同和奨学金制度」がつくられたのであります。この制度は、貧しいから、かわいそうやから奨学金を支給するものではありません。憲法で保障されている人間として生きる権利や市民的権利（就職の機会均等、教育の機会均等）と自由を奪い返すものであります。そのためにも主体者である私たちが、部落民として、自らおかれている社会的立場をしっかりと自覚して、部落問題を解決する主体者となるために、高い教育力を身につけ、社会のあらゆる分野に進出できる労働能力を身につけることが、部落差別とたたかうことを意味するのです。つまり、同和奨学金の目的は、部落民に教育保障をおこなうことにより、部落差別をなくしていくための（解放）人材を創造するところに大きな意義があったのであります。

このような意義があったからこそ、京都市は、国が同和奨学金制度を給付制から貸与制に変更した 1982 年（昭和 57 年）においても、進路保障の重要性に鑑み、その制度を後退させないために京都市独自の援護措置として、自立促進援助金制度を設けたのであります。

つまり、国制度では、貸与制に変わったが、京都市においては、実質的に給付制を堅持

していく大方針を出したのです。さすが、全国の同和行政の最先端を行っていた京都市の判断は、82 年当時の部落差別の実態の上に立ち、何が何でも部落の子どもたちの教育保障を行うといった正しい決断であったと賞賛されねばなりません。そして、同和奨学金の受給者に対して、その目的や意義について京都市からの説明があり、「実質的に給付制度になっているので、安心して学習に励んでほしい。」「返還を一切求めません」と言い切ってきたのであります。部落解放同盟としても、京都市と一緒に、同和奨学金の制度の意義や目的を熱く語りながら啓発や学習を行ってきました。同和行政を積極的に推進してきた京都市行政が、まさか部落の子どもたちや保護者の前で、言い切った言葉や文章の重みを違えるということはないと固く信じています。

そして京都市は、同和奨学金制度のみならず、部落の子どもたちの進路保障を行うために、1954 年(昭和 29)から補習学習を開設し、不就学児童・生徒の解消と学力補充を取り組む形で戦後の同和教育を出発させました。1963 年(昭和 38)進学促進ホールを開設、1964 年(昭和 39)には「教育の全分野において、それぞれの公務員が、その主体性と責任で同和地区児童生徒の「学力向上」を至上目標とした実践活動を推進する」という「同和教育方針」を打ち出し、1971 年(昭和 46)以降からは、「学習補充」だけでは真の「学力保障」にはつながらないことから、隣保館や集会所の間借りでなく、多様な学習経験や体験、自学自習の姿勢の育成、進路展望の拡大、主体的な条件などの確立などを目的とした豊かな学習活動を展開するための施設・整備した学習センターが同和地区に建設されるようになります。そこでのセンター学習や高校生学習室の取り組みは、部落の子どもたちの将来展望を支えてきたのです。学力保障の実践は、同和教育として大変熱心に行われたのであります。このような取り組みの努力と同和奨学金制度という施策の支えがあって一歩一歩部落の教育保障の取り組みが前進してきたのであります。

2、 2000 年実態調査から見えてくる課題

2002 年 1 月に京都市より出された「特別施策としての同和対策事業の終結とその後の取組」の「同和問題が解決した姿と残された課題」の「(2) 教育」の項目で、次のような総括を行っています。「同和地区児童、生徒の学力実態は、高校進学率が全市とほぼ格差のない状況となるなど、過去のおしなべて低位な実態が大きく改善されたとはいうものの、乳幼児段階での情緒、言語あるいは社会の面で、課題を持つ事例が多く見られます。また、義務教育段階では、基本的な学力が十分に身につけられていない児童、生徒が多いことや、高校進学の内容、高校中退率の格差などの課題が残されています。さらには、ひとり親家庭、経済的支援を受けざるを得ない家庭など、厳しい状況におかれている家庭もあり、児童・生徒の教育に大きく影響しています。」と説明をしています。

このような総括をしなければならない、2000 年実態調査の中身が存在するのです。1954 年(昭和 29)から補習学習を開設し、戦後の同和教育が始まってから半世紀が経過する中で、部落の子どもたちの学力実態は、一般との格差を埋めるところまでいたってはいませ

ん。確かに、高校進学率は、変わらなくなってきましたが、社会的には誰もが高等学校に行ける時代になってきましたし、大学に行くのが普通といわれるようになってきた昨今、一般との格差（大学進学率）はまだまだ大きいし、近年では、その格差が広がる方向になってきています。

問題は、京都市教育委員会が、2002 年以降、全市一斉学力テストを実施しながらも、部落の子どもたちの学力実態も、高校進学率、卒業率、大学進学率、就職状況さえも一切、明らかにしようとしないうちにありま。そして、同和奨学金と車の両輪として取り組んできた学習センターでの教員による学習相談事業を打ち切り、今年度には、センターに配置していた主事を引きあげ、嘱託の退職校長に運営を任せるといった合理化を行っています。「特別な施設に頼らず、学校での授業や取組によって同和地区児童生徒の学力を高めていく」と決意されているようですが、どれだけの成果が出ているのか説明をしていただくことを強く求めます。

2002 年 3 月をもって、同和対策事業に関わる特別措置法の期限が切れました。しかし、部落差別が存在する以上、その解決は、「行政の責務として、国民的課題」として、しっかり捉え、一般対策を活用して、残された課題「差別意識の解消・人権侵害による被害の救済などの対応、教育・就労・産業等の面でなお存在する較差の是正、差別意識を生む新たな要因を克服するための施策の適正化を解決するために積極的に取り組まねばならない。」と地対協意見具申でも詳しく述べられています。

部落の子どもたちの教育実態が、一般のそれと肩を並べられるようなところまで引き上げられてきたのか、まだ、課題が存在するというのであれば、具体的な解決へ向けての実践を一般対策としておこなう必要があると考えます。

3、 自立促進援助金制度見直しの契機

自立促進援助金制度見直しの契機となったのは、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・意見です。中でも、大阪高裁判決はすでに確定しており、強い拘束力を持っています。そのため、京都市は自立促進援助金に係る 2007 年度予算の執行を停止し、2008 年度の予算計上を見送る措置をとりました。

このような変則的な事態を打開するのは緊急の課題であり、司法の判断が下された以上、判決の趣旨に則った自立促進援助金制度の見直しが行われるのは仕方ありません。その見直しは、確定した大阪高裁判決に基づくのが、一番妥当ではないかと思われます。

4、 大阪高裁確定判決について

大阪高裁確定判決では、自立促進援助金制度について、

- 1) 昭和 58 年当時の同和地区の住民の生活実態は、奨学金給付制度が発足した昭和

38年当時と基本的状況に大きな変化はなかったものであり、なお教育の機会均等を保障するための施策が必要であると認識されていたこと、實際上、同和奨学金等の借受者の属する世帯の大部分が、国の返還免除のための基準に該当していたこと、その一方、市の財政事情を考慮すると、同和奨学金の国庫補助（3分の2）が打ち切られるとすれば、その影響が少なくなかったこと等の事実関係の下では、少なくとも、本件要綱が決定された昭和59年当時においては、従前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、認定方法を定めずに、援助金の申請者全員を同和奨学金の返還が困難であると認め、一律に援助金を支給する解釈運用をすることも、行政の迅速性及び効率性を考慮すると、裁量の範囲内のことであり、全く合理性を欠くとまではいえない。

- 2) 歴史的経過からみても、市が同和問題への取組を重点施策とし、その中でも最重要課題に教育の機会均等を位置づけたのは十分に理解し得るところであり、それを保障するための奨学金制度に関しては、国が制度変更を行った時点においても、市独自の制度を維持することは相応の合理性があり、上気（ア）のとおり、当初の給付制の奨学金制度を導入した際と比較してなお対象地区の生活実態が基本的に変化していなかったことからすれば、本件要綱を制定して全体として実質給付の奨学金制度を維持しようとしたことは、地方財政運営の自主性という観点からみても、なお裁量の範囲内であるといえる。
- 3) しかしながら、法令の規定により、国庫補助の対象となる奨学金が給付制から貸与制に変更されたのを受けて、同和奨学金等は、関係規則において、無利子で貸与すること、借受者又は保証人は貸与を受けた同和奨学金等を返還しなければならないことが定められ、貸与制が原則であることが明確にされ、債務免除条例や本件要綱も、同和奨学金等が貸与制度であることを前提とした上で、返還の困難性を債務免除の要件と定めており、それらの規定の趣旨からして、少なくとも将来社会情勢ないし経済情勢が変化し、同和奨学金等の返還が可能な状況となった場合に、援助金の支出を適切に制限する等の措置を講じる方策を実施することを求めていることは明らかである。
- 4) 本件要綱の決定後、同和地区における生活実態は次第に改善され、生活基盤の安定した世帯も一定割合存在するようになり、同和地区内外の格差の是正が進み、平成14年報告当時においては、社会情勢の変化等により本件要綱に関する当初の解釈・運用の合理性を基礎付ける状況はもはや薄れ、画一的かつ一律の全面的な実質給付を維持すべき社会的、経済的基盤が失われていたものと認めるのが相当である。と評価し、市は、平成7年ころから、同和関係者の子弟に対する各種支援事業について、適用対象者を世帯所得によって判定することとし、平成11年ころからは、本件制度の見直しも視野に入れた検討を進めていたものであるから、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るものと認めるのが相当である。

しかるに、市は、依然として、本件要綱2条1項の支給基準、認定方法等に具体

的な基準を定めず、各申請者から収入、家族状況等に関する客観的資料を求めないまま、申請者を一律に同和奨学金等を返還することが困難であるものと認め、何ら審査をせずに援助金の支給を継続しているものであり、このような解釈運用は、内容的にも手続き的にも不適切であり、法令上許容される裁量権の行使としての合理性を認めることができないものといわざるを得ず、少なくとも、平成14年3月18日及び平成15年3月7日に支給決定された平成13年度及び平成14年度の各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については、裁量権の逸脱があったものと解するのが相当である。

として、2001年（平成13年）度以降に新規に援助金を一律支給することの違法性を指摘したのであります。それ以前については、「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まで言い難いと解すべきである（この点については、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いたこと、行政機関の裁量による行政運営が長期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、受益者に予想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。）。」との判断を示しました。

5、 自立促進援助金制度の見直しについて

すでにみてきたように、大阪高裁確定判決は自立促進援助金制度そのものを否定していません。部落民の教育の機会均等を保障するため、国が制度変更を行った時点においても、市独自の制度を維持することは相応の合理性があるとしているのであります。しかし、部落の社会的、経済的基盤が変化しているにもかかわらず、支給基準、認定方法等に具体的な基準を定めず、各申請者から収入、家族状況等に関する客観的資料を求めないまま、申請者を一律に同和奨学金等を返還することが困難であるものと認め、何ら審査をせずに援助金の支給を継続していたことに違法性があるとしたのであります。また、その対象者は、2001年（平成13年）度以降の新規支給者からとしました。

この判決の趣旨からみても、自立促進援助金制度そのものを、過去に遡ってまで廃止することが必要だとは思えません。また、同和奨学金貸与者にとっては、貸与申請当時存在しなかった制度下での貸与となり、自立促進援助金制度がなければ申請行為をしたかどうかの判断にも関るものであります。大阪高裁確定判決の指摘に沿って、現行の自立促進援助金制度での見直しがなされるべきであります。

しかし、京都市が主体的につくった条例等によって、生じてくる矛盾や諸問題について、京都市は、その責任をしっかりととるべきであることもつけ加えて置きます。

今後の見直しによって、支給基準、認定方法等に具体的な基準を定めることになりませんが、本制度の歴史的経過や理念を尊重した、一貫性のあるものとすべきであります。特に最近の経済状況、雇用状況をみると、国の生活保護の1.5倍という所得基準はあま

りにも厳しいと思われます。これまでの経過から考えるならば、直近の基準（16年基準）を採用すべきであると考えます。

6、 最後に

私たちは、本来、「教育は、無償でなければならない」と考えています。財力のある家に生まれた子どもとそうでない子ども一家庭の経済力の差が学力の差になっている実態があります。部落問題をとおしてこの教育問題を考えると良く理解できます。すべての人間に等しく教育の機会均等を保障することは、国家の責務であります。「親の経済的な理由」で進学を断念するようなことをつくってはいけないと思います。なぜなら、私たち部落民が部落差別によって、不安定な仕事にしか就けない、親に経済力がない理由から子どもの進学を断念させてきた過去の悲しい経験をたくさん知っているからです。

特別対策とはいえ、同和奨学金制度が「給付制」「実質給付制」を堅持してきたことは、本来「教育は無償でなければならない」という、一人ひとりの子どもに教育の機会均等を保障するすばらしい理念の実践であり、今日、京都市は胸を張ってしかるべきものであると確信します。

今、世界の兆候として、奨学金制度は、返還の必要がない給付制が中心であり、格差と貧困を解消するために無償教育を進める国々が圧倒的になっています。しかし、その中でも教育費の無償化に背を向ける日本政府は、今再び、「行革」の名の下に民間ローン化が進められようとしています。憲法26条「教育の機会均等」を保障する公的奨学資金制度が金融ビジネスの市場となれば、経済的困難を抱えた学生・生徒は進学の道を断たれ、卒業後は社会人のスタートから高額・金利のローン返済に苦しめられ、その結果、世界一高い日本の高学費政策の中で、経済力による学歴格差がいつそう拡大・固定化されることになります。

同和奨学金制度の成果を部落の子ども達だけではなく普遍化する取り組みや運動が、今求められていると考えます。「お金の心配をせずに学べる」仕組づくりを多くの市民とともに勝ち取っていかねばならないと考えます。