

2008年5月31日

京都市同和行政終結後の行政の在り方総点検委員会 御中

「自立促進援助金制度は直ちに廃止すべきである」

市民ウォッチャー・京都

一 同和奨学金事件で問われていること

京都市には貸与制の同和奨学金の制度があります。さらに、同和奨学金の貸与を受けた者に対して奨学金を返還するためのお金を補助する制度である自立促進援助金という制度もあります。自立促進援助金が一律無審査で奨学金受給者全員に補助されてきており（返還免除者を除く）、貸与制の同和奨学金が出来て以来、自腹で返還金を支払った者は1人もいませんでした（新基準の適用まで）。

市民ウォッチャー・京都がこれまでに取り組んだ同和の絡む他の事件は、同和経営指導員事件※¹にしても、温泉学習会事件※²にしても、行政と部落解放同盟が一体となって長年続けてきた特権的な組織的利権あさが問題とされ、犯罪行為該当性さえ検討を要するような問題でした。

※1 同和経営指導員事件：京都商工会議所等におかれていた同和経営指導員の給与が、全額府から補助されているにもかかわらず、部落解放同盟の事務所が置かれている部落解放センターに常駐して解放同盟の仕事に専従していた問題を取りあげたものでした。給与分を返還させ、同和経営指導員の制度も廃止されるという成果をあげることができました。

※2 同和温泉学習会事件：部落解放同盟の京都市の各支部が京都市から同和問題の学習会をするとの理由で補助金をもらいながら、補助対象の学習会が、架空事業であったり、水増し事業であったり、また実施された場合も高級温泉旅館が使用され、コンパニオン付きの宴会を行っていたなどの問題を取り上げたものでした。合計約8000万円を、部落解放同盟や幹部職員に返金させるという成果をあげることができました。

これに対して、同和奨学金事件（自立促進援助金の違法性を問う取り組みを、同和奨学金事件とも呼んでいます）では、特別施策としての同和行政における個人施策とその終結はいかにあるべきかが正面から問われています。同和行政ほど大規模且つ長期間に行われた特別施策は他に例がなく、その終結も初めての経験です。同和行政の終結の取り組みは、大阪や奈良などでも同じですが、なかなかうまくいっていません。ずるずると続けられてきました。市民ウォッチャー・京都は、自立促進援助金問題を、ずいぶん前から取り上げて来ましたが、京都市は、自立促進援助金の一律無審査での支出を、頑としてやめようとしてきませんでした。

しかし、そのようなことがいつまでも許されるはずもなく、市民からは公然と批判の声があげられるようになっていきます。先に行われた京都市長選挙では、自立促進援助金問題が一大争点となり、その即時廃止を掲げる中村候補が951票差に迫る大健闘を演じました。市民ウォッチャー・京都は、一覧表のとおり、住民監査請求と住民裁判を、毎年追加で提

起しています。

年度	支出金額（円）	訴訟	判決内容、審理経過
平成 9 年度	109,451,900	第 1 次	京都地裁敗訴判決（H16/11/19）支出の違法性は認めたが、損害立証が尽くされていないとの理由 大阪高裁一部勝訴判決（H18/3/31）平成 9～12 年度分は却下、平成 13、14 年度分のうち 2044 万円余りを梶本市長等に賠償命令 最高裁は、H19/9/25 付で上告受理申立を却下、大阪高裁判決が確定した
平成 1 0 年度	126,781,005		
平成 1 1 年度	143,998,690		
平成 1 2 年度	164,630,105		
平成 1 3 年度	183,103,695		
平成 1 4 年度	202,863,585	第 2 次	京都地裁一部勝訴判決（H20/1/29）、1898 万円余りを、梶本市長等に賠償命令。 大阪高裁に係属中
平成 1 5 年度	221,413,665	第 3 次	
平成 1 6 年度	247,801,000		
平成 1 7 年度	256,749,185	第 4 次	京都地裁に係属中
平成 1 8 年度	277,453,805		
平成 1 9 年度	295,000,000	第 5 次	京都地裁に係属中、差止め請求、19 年度予算からの支出の可能性がなくなっており、取り下げの方向

このように、市民ウォッチャー・京都のねばり強い取り組みの結果、その主張は、裁判所でも認められ、違法判断が繰り返されるに至っています。この違法判決の意義について、最初に述べておきます。

これら判決の概要をご覧になって、違法判断が繰り返されていると言っても一部勝訴であって、しかも何億も請求しているのに賠償などが認められたのはごく一部の 2000 万円前後ではないか、という受け止めがあるかもしれません。市民ウォッチャー・京都は、支出の全部が違法であるとの立場であり、かならず裁判所の理解を得られるものと確信しており、一部勝訴に安住しているわけでは決してありません。

しかし、この点はよくご理解いただきたいのですが、本件は本来、政策の是非、妥当の問題であり、基本的に適法違法の問題にはならないということです。即ち、何時、どのような政策を、どのように実施するかは、すぐれて政治的な問題であり、その時の経済、社会、地域、財政等の各状況を総合考慮して、議会と執行機関が政治的に決断する問題なのです。そこに司法はいちいちくちばしを差し挟まないのです。このことを判決は以下のように述べています。本件自立促進援助金の支出が地方自治法 232 条の 2 の「補助」に該当し、補助金の支出については「公益上の必要性」が必要とされているとした上で、「上記の補助金の支出に係る公益上の必要性の存否は、地方公共団体の議会あるいは執行機関において、社会的、地域的諸事情を総合的かつ合理的に勘案して判断すべきであって、その裁量の範囲は相当広範なものと言うべきであり、当該裁量権の行使が恣意的であってその逸脱の程度がもはや法の内在的目的に適合しない程の域に達した場合に、違法の問題が生じるに至

るものと解すべきである。」

本件について違法判断を下した各判決は、自立促進援助金の支出が例えば手続違反があったとか、何か不正があったから違法だと言っているわけではありません。あくまでも、政策判断のミスがあったから違法だ、相当広範な裁量権を逸脱するほど恣意的な判断だから違法だと述べているわけです。こうした判決が繰り返し出されると言うことは、大変不名誉なことであり恥ずかしいことだろうと思います。

そして、議会や執行機関の裁量権を最大限尊重しても、これだけは目をつぶれないと言って出されたのが第1次2次訴訟での2044万、第3次の1898万の賠償命令等だと言うことです。

委員会におかれては、この自立促進援助金問題について専門委員会を設置されたとうかがいました。そして裁判が起こされているからという理由だろうと思われるのですが、専門委員には法律を専門にされている委員が選任されたとうかがいました。委員会の任務が、裁判所と同じであればそれでよいのですが、議会になりかわって、あるいは執行機関の立場に立って、自立促進援助金問題の方向性を出すことが任務であるならば、法律家だけで専門委員会が更生されたことは妥当だったのだろうか、疑問を禁じ得ないところです。

要するに、議会や執行機関に認められた広い裁量権の限界線のところで、自立促進援助金がそれを超えているのかいないのかを検討する課題に任務を矮小化しないようご留意いただきたいと思います。

二 京都市における経緯

1 京都市における同和奨学金の歴史は以下のとおりです。

京都市では、1961年（昭和36年）から、独自に同和奨学金を実施してきました。その後、国は、1966年（昭和41年）、地方自治体の実施する給付制の同和奨学金へ国庫補助する制度を設けましたが、1982年（昭和57年）、国庫補助の対象となる奨学金を、給付制から貸与制に限定しました。その際、京都市は、同和奨学金を給付制から貸与制に切り替え、同時に、自立促進援助金制度を設け、その支給要綱で、自立促進援助金は「その属する世帯の所得、就労等の生活実態から貸与を受けた奨学金等を返還することが困難である」場合に支給すると規定しました。しかし、京都市は、上記の通り奨学金の貸与を受けた者全員（返還免除を受けた者を除く）に自立促進援助金の支給を続けてきたのです。その後、市民ウォッチャー・京都が住民監査請求、住民訴訟を提起してこれを問題にしたことを契機に、京都市は2004年（平成16年）3月に支給要綱を改正しました。しかしその内容は、既に奨学金の貸与を受けてきた者に対しては、一律全員に自立促進援助金を支給することを要綱に明記し、今後貸与する奨学金分についてだけ、支給基準を設けて、所得証明を毎年提出すると定めたのです。

2 この経過の中に、検討すべきポイントがいくつかあります。

① 1982年に奨学金が給付制から貸与制へ移行したことをどう評価するか。奨学金制

度の後退であったのか。

② その際自立促進援助金制度が設けられ、一律全員に支給されてきましたが、これが許されるか。(1) 2004年までは、要綱上、経済的に困難な場合に支給する旨定められていた。(2) 2004年の要綱変更により、過去分について一律全員支給が定められた。これらとの関係をどう考えるか。

三 同和行政全般の流れ

これらを検討する前に、国の同和行政の流れを確認しておきたいと思います。

1 同対法

国においては、1969年（昭和44年）に10年間の時限法として「同和対策事業特別措置法（同対法）」が制定され、全国的に本格的な同和事業が取り組まれることとなりました。同対法は、「歴史的社会的理由により生活環境等の安定向上が阻害されている地域」を対象地域として、国と地方公共団体が協力して同和対策事業をすすめ（1条）、「対象地域における生活環境の改善、社会福祉の増進、産業の振興、職業の安定、教育の充実、人権擁護活動の強化等を図ることによって、対象地域の住民の社会的経済的地位向上を不当にはばむ諸要因を解消する」ことを図る（5条）とされ、施策の一つに「対象地域の住民に対する学校教育及び社会教育の充実を図るため、進学奨励、社会教育施設の整備等の措置を講ずること」をあげています（6条）。

ここに、同和奨学金に国費を投入する法的根拠が生まれました。

2 地対法

同対法は3年間延長されましたが、その後、同対法の枠組みを基本的に引き継いだ「地域改善対策特別措置法（地対法）」が1982年（昭和57年）に5年間の時限法として制定されました。同法は、国及び地方公共団体は地域改善対策事業の推進に際して「対象地域とその周辺地域との一体性の確保を図り、公正な運営に努めなければならない」（2条2項）ことを規定し、「地域改善対策事業はもとより地方公共団体が独自に実施する関係施策についても、その事業の内容及び運営に関して十分に検討を加え、その適正化及び効率化を図るとともに、広く住民一般のコンセンサスを積極的に得るよう務めること」「個人給付の事業については、行政の主体性を確保しつつその運営の公平の確保を図るよう務めること」（昭和57年4月1日付総地第1号通知）の注意喚起がなされました。

すでにこの時点で、同和事業が同和地区内外の格差是正を目的とし、必要以上に行うことの弊害が強調されていました。

3 地対財特法、地対協意見具申

さらに、1987年（昭和62年）には、5年間の時限法として「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（地対財特法）」が制定されました。

地対財特法の制定に先立って、1986年（昭和61年）12月11日、地域改善対策協議会が「今後における地域改善対策について」と題する意見具申を出しました。18年間

の同和事業の総括を行い、その到達点と問題点、課題を明らかにしました。同和奨学金の問題を考える上で指針となることが、以下のとおり、述べられています。

18年間の同和事業によって「同対審答申で指摘された同和地区の劣悪で低位な実態は、大きく改善をみた」(同対審答申は昭和40年に出されている)、「反面、これまでの行政機関の姿勢や民間運動団体の行動形態に起因する新しい諸問題は、同和問題に対する根強い批判を生み、同和問題の解決を困難にし、複雑にしている。」「今日、同和地区における実態面の改善に比べて、心理的な差別の解消は、不十分な状況にある。同和地区の実態が大幅に改善され、実態の劣悪性が差別的な偏見を生むという一般的な状況がなくなってきたにもかかわらず、差別意識の解消が必ずしも十分進んでいない背景としては、昔ながらの非合理的な因習的な差別意識が、現在でも一部に根強く残されていることとともに、今日、差別意識の解消を阻害し、また、新たな差別意識を生む様々な要因が存在していることが挙げられる・・・新しい要因の第一は、行政の主体性の欠如である。現在、国及び地方公共団体は、民間運動団体の威圧的な態度に押し切られて、不適切な行政運営を行うという傾向が一部に見られる。・・・第二は、同和関係者の自立、向上の精神のかん養の視点の軽視である。・・・特に個人給付的施策の安易な適用や、同和関係者を過度に優遇するような施策の実施は、むしろ同和関係者の自立、向上を阻害する面を持っているとともに、国民に不公平感を将来している。第三は、えせ同和行為の横行である。・・・第四は、同和問題についての自由な意見の潜在化傾向である。・・・以上のような諸要因を是正していくことが不可欠である。」「地域改善対策は、これまで、『いわゆる一般法による施策だけでは解決できない事項や、一定期間内に特定目的を達成する必要がある事項』(昭和56年12月10日同対協意見具申)について特別の財政措置に裏付けられた特別対策を同和地区や同和関係者に対し講じてきた。それが同和地区の低位で劣悪な実態の早急な改善のためには効果的な手段と考えられてきたからである。一方、国民に対する行政施策の公平な適用という原則から考えれば、できる限り一般対策の中で対応することが望ましい。地域改善対策といえども、結局は、国民の租税負担によって賄われることを考えれば、地域改善対策を著しく優遇して、一般対策と不均衡を生ずるようでは、容易に国民的合意は得がたく、社会的公平を確保するゆえんでもないからである。したがって、現行の地域改善対策事業については、これまでの対策の成果として、同和地区の実態が改善され、一般地域との格差が相当程度是正されてきたこと等にかんがみ、基本的な見直しを行い、真に必要な事業に限定して、特別対策を実施すべきである。以上のような観点から、現行の各種事業については、関係省庁において速やかに見直しが行われるべきである。その際、具体的な基準を示せば、次のとおりである。① 現行事業は、可能な限り一般対策へ移行することを基本とすること。② 既に事業目的を達成している事業や事業実施について一般的なニーズの乏しい事業は廃止すること。③ 一般対策と比べ過度に優遇した内容となっている事業については、廃止するか是正措置を講ずることにより、一般対策との均衡に十分配慮すること。④ 個人給付的事业については、原則として廃止し、同和関係者の自立、向上に真に

役立つものに限定すること。自立、向上に真に役立つものについても、段階的に一般対策へ移行できるよう検討すること。・・・現行地域改善対策事業の見直しについては、その趣旨を関係地方公共団体に対し周知徹底すべきである。さらに、地方公共団体が独自に実施している同和関係施策についても、前記の基準に照らして事業の見直しを行うことが適当と考えられるので、その旨、関係各省庁は地方公共団体を指導すべきである。」「昭和56年12月の同対協の意見具申においても、同対法施行13年の運用により生じてきた問題点の是正が指摘されたにもかかわらず、地対法施行後においても、この課題の達成は極めて不十分な状況となっていることは誠に遺憾である。」

同和事業を実施するためには、事業の対象地区や対象者を確定する作業を必然的に伴います。「ここは同和地区、ここは一般地区」「〇〇さんは部落の出身者、△△さんのお父さんは部落の出身者」と言った具合です。こうした作業も、同和地区内外の格差を是正するために必要のある限りでは必要悪でしたが、格差が解消されてなお続ければ、逆に対象地区や対象者と対象外との垣根を作り続けることになり、また不公平感を生み新しい差別意識の要因になるというマイナスにしかならないのです。地対協意見具申は、同和事業が国レベルで18年間取り組まれた結果、格差是正の目的を達成し、あるいは達成間近な事業が少なくなっている現状を踏まえて、漫然事業を続けることに警鐘を鳴らしたものと理解されています。

4 同和事業の終結に向けた取り組み

地対財特法は、1992年（平成4年）と1997年（平成9年）にそれぞれ5年間延長された後、2002年（平成14年）3月末日をもって失効しました。

2度目の延長の前年1996年（平成8年）7月26日、政府は「同和問題の早期解決に向けた今度の方策について」と題する閣議決定をなしました。5年後に同和行政を完全終結させるための具体的な手順を示したものでした。その中で、同和奨学金事業について、次のとおり述べられています。「個人給付的事业のうち、特に利用度が高く、激変緩和的な措置を講ずる必要がある次の事業については（ここに、高等学校等進学奨励費補助事業があげられています）、5年間の経過措置を講じて終了することとし、所要の法的措置を講ずる。なお、高等学校等進学奨励比補助事業については、5年経過時に現に貸付を受けて在学している者について、当該者が当該学校を卒業又は中退するまでの間、引き続き所要の法的措置を講ずる。また、経済的理由による返還免除制度及び貸付金額について他の奨学金制度との整合性を考慮し、適正化を図ることとする。」

貸与制の同和奨学金にして、平成14年で一般施策へ移行させなければならないものでした。わざわざ、閣議決定でその実施に遺漏なきを期しています。自立促進援助金は返還金を給付する個人給付施策ですから、本来、もっと早く廃止しなければならないものだと言わなければ鳴りません。

5 同和事業の終結

2002年（平成14年）3月29日、総務大臣は「同和関係特別対策の終了に伴う総務

大臣談話」を出し、次のように述べました。「政府は、同和問題の早期解決を図るため、昭和44年以来33年間、三度にわたり制定された特別措置法に基づく特別対策を中心に、関係諸施策を積極的に推進してまいりました。今般、最後の特別措置法『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3月末日をもって失効しますので、同和地区・同和関係者を対象とする特別対策は終了いたします。同和関係の特別対策は、昭和40年の同和対策審議会答申の趣旨等を踏まえ、同和地区の経済的な低位性と劣悪な生活環境を、期限を限った迅速な取り組みによって早急に改善することを目的として実施されてきたものであり、その推進を通じて、同和問題の解決、すなわち部落差別の解消を図るものでありました。国、地方自治体の長年の取り組みにより、劣悪な生活環境が差別を再生産するような状況は今や大きく改善され、また、差別意識解消に向けた教育や啓発も様々な創意工夫の下に推進されてまいりました。このように同和地区を取り巻く状況が大きく変化したこと等を踏まえ、国の特別対策はすべて終了することとなったものであり、今後は、これまで特別対策の対象とされた地域においても他の地域と同様に必要とされる施策を適宜適切に実施していくことになります。」

国は、同和事業の最終法である地対財特法を2度にわたって延長しており、2002年に向けて慎重に同和事業終結の着地を行おうとしたともみることができます。

四 自立促進援助金の客観的合理性の検討

前記の通り、執行機関には自立促進援助金の支出について広範な裁量権が認められていますが、もちろん自由裁量ではありません。自立促進援助金制度に客観的合理性がなければなりません。自立促進援助金は、同和地区内外に典型的に経済的格差が存在し、そのため教育の機会が奪われて進学率に格差が存在し、貸与制同和奨学金制度だけでは格差是正が不十分であることを前提に、貸与制同和奨学金の返済資金を個人給付することで、格差の解消を図るものです。

第1回委員会で委員から指摘があったとおり、自立促進援助金の客観的合理性を判断するための基礎事実、データが示されなければなりません。

同和地区内外の進学率と世帯所得水準について検討することとします。

(1) 進学率について

① 京都市における高校進学率の推移はグラフのとおりです【①】。

京都市では、すでに1961年（昭和36年）から独自に同和奨学金の制度を実施していたこともあって、昭和40年代には高校進学率が飛躍的に向上し、昭和50年頃にはほぼ同和地区内外の格差を解消していました。京都市の同和行政が全国の先駆けであったことがよく分かります。

同和奨学金が給付制から貸与制に移行した1982年（昭和57年）の頃になると、全国的にも、同和地区の経済的基盤が向上し高校進学率の格差縮小をみることができたわけですが、京都市の場合には、同和行政が全国より10年以上先を歩んでいましたから、この

時期に同和奨学金を貸与制に移行させることは遅すぎても、時期尚早では決してありませんでした。

② 大学進学率の推移はグラフのとおりです。【②】

これは、京都市が、同和地区内外の大学進学率のデータとして示しているものです。高校進学率と異なり、大学進学率では格差解消が明瞭ではありません。しかし、ここで示されている「同和地区」の大学進学率のデータは、同和奨学金受給者が母集団とされているのに対し、「全市」のデータは、奨学金受給者に限定されない全高校生が母集団とされています。これは、訴訟の中で京都市が認めている事実です。このように、全く異なる性格のデータを比較対照することは、そもそも意味があるとは言えません。

性格の異なるデータを比較して大学進学率を論じてきたこと自体が驚きであり、一体真面目に同和地区内外の格差解消の到達点を検証しようとしていたのか、疑いたくなってしまうます。

いずれにしても、京都市からは進学率について同和地区内外の格差が認められるという資料は提出されておらず、進学率の面で自立促進援助金の支出を正当化する事実は認められないのです。

(2) 自立促進援助金受給世帯の所得水準

進学率自体に同和地区内外の格差の存在が認められませんから、自立促進援助金の客観的合理性を肯定することは出来ないのですが、念のため、同和地区内外の経済的格差の状況と、自立促進援助金受給者の所得水準を確認しておきましょう。

尚、市民ウォッチャー・京都は、第1次訴訟の当初から、自立促進援助金受給者の所得水準の資料開示を求めてきました。しかし、京都市は、無審査で一律支給してきているから、資料がないと回答するのみで、資料開示に応じませんでした。

本当にデータを持っていなかったのであれば、よくそれで自立促進援助金を支出すべきと判断できたと言いたくなってしまうます。

ここでお示しする資料は、訴訟の中求めて開示されたものです。

① 全世帯の所得水準分布

さてまず、全世帯の所得水準を示すデータです。全国のもの【③】、京都のもの【④、H18年11月京都市同和問題懇談会「今後における同和行政の在り方について」】を確認して下さい。所得範囲のとりかたが異なりますし、高額になると所得範囲が広がっているので、気をつけて見てください。

② 同和地区の所得水準分布【⑤】

京都市の同和地区の所得分布を示すデータです。京都市の同和地区の所得水準分布の特徴は、全市の所得水準と比較して、平成3年の時点では、200万未満の低所得層と、500万以上が多く、700万以上の高額所得層は全市のそれと同水準でした。しかし、平成12年には、500万以上が激減し、100万～300万が激増しました。これは、働き盛りの地区外流出と京都市に勤務していた者が大量に退職して年金生活に移行したためと

推測されます。

③ 自立促進援助金受給世帯の所得水準分布【H15年分⑥、H16年分⑦】

自立促進援助金受給世帯の所得水準分布はグラフを確認してください。

同和奨学金には、返還免除制度があり（後述の通り、一般の奨学金にはありませんが）、その審査のために京都市は、同和奨学金の返還初年度の収入状況を調査してきました。（返還免除は、本来5年ごとに調査し審査することが必要なのですが、京都市はこれまで怠慢して、返還初年度に1回だけ調査し審査するだけで、以後5年目、10年目、15年目は調査も審査もせず、調査審査すれば免除要件を充たす者が相当いるはずなのですが、それら全てに自立促進援助金を支給してきているのです。）そして、ここでお示ししているのは、返還初年度の返還免除非該当者の所得データです。返還免除制度は、後述するとおり生活保護基準の1.5倍とされているのですが、非該当世帯の所得水準分布のデータから推測すると、年収500万円台の者も、相当数返還免除とされていることが理解できます。

尚、平成16年に改訂された新基準を当てはめた場合に、新基準でも自立促進援助金が支給される者は青、新基準では支給されない者は赤で示しています。

このグラフを、再度、全国の所得分布グラフ、京都市の所得分布グラフと比較していただければ、明らかですが、自立促進援助金は、世帯所得が500万～1500万以上の者を対象に支給されており、中ないし高所得世帯に属する者だけを対象としているのです。

④ 同和奨学金の返還免除制度

同和奨学金には、生活保護基準の1.5倍を基準とする返還免除制度が設けられており、同和奨学金受給者の約半数は返還免除を受けています。一般の奨学金には（事業主体京都府、高校生等修学支援事業）には、そのような返還免除制度は設けられておらず、同和奨学金受給者は、自立促進援助金がなくても、所得が少なければこの返還免除制度で救済を受けることができます。

(3) まとめ

奨学金の貸与を受けることによって進学、通学の経済的な支障はクリアでき、その結果職業につくことができ、稼いだお金で奨学金の返還は可能となります。そこには、同和関係者であるか否かの格差はありません。同和地区の所得水準も、全市と比較して遜色がなくなっています。自立促進援助金の一律無審査での全員への支給を基礎づける社会的経済的事実は存在していないと言わなければなりません。

自立促進援助金は個人給付的施策であり、一般住民との平等性が強く要請され、施策の合理性は厳格に判断されるべきです。高校進学率の格差が解消して長期間が経過していることや、同和奨学金の貸与を受けた者の多くが堅実な職業についてそれなりの収入を得ている事実には照らせば、自立促進援助金の一律全員への支給に、客観的合理性が認められず、公益上の必要がある場合には該当せず、全体として違法無効であると判断されます。

(4) 要綱との関係

自立促進援助金の要綱には「生活実態から貸与を受けた奨学金等を返還することが困難で

ある」場合に支給すると定められているのに、収入資力を一切審査せずに一律全員に支給してきた事実は、上記判断を強く支持しています。

国レベルの同和行政が完全終結した２年後である、２００４年（平成１６年）３月になってようやく、要綱を改定しました。今後貸与する分については所得基準を設けることとするとの内容であったものの、過去に貸与した分については要綱上一律無審査支給を明記したのです。全国的に同和事業が終結されている、その時に、京都市は、独り逆行しさらに２０年間も自立促進援助金を支給を継続しようとするものです。この要綱改定に客観的合理性のないことは明らかです。

六 京都市の主張に対して

住民訴訟で、京都市は、以下のとおり主張しています。

１ 京都市は、同和奨学金受給者に対して、返還しなくてよい、実質給付制であると説明してきており、その信頼を保護する必要があると主張しています。

しかし、前述のとおり、同和にかかる個人給付である自立促進援助金制度は、その目的が達成され、進学率の格差が是正されるなどすれば廃止し一般施策へ移行されるべきものがありますし、支出の判断は毎年行われるものです。将来の支出を予め約束することなどできるはずもなく、してはならない事柄です。仮に京都市の言うような説明がなされていたとしても、その説明に対する信頼は保護されるべきものでないことは明らかです。

尚、この点についての判例がいくつかありますので、別紙で紹介いたします。【⑧】

２ さらに京都市は、同和奨学金の貸与を受けた者の多数が地区外に流出しており（５５．４％）、家族にさえ同和の関係を隠している者もいるであろうから、そのプライバシーに配慮する必要があり、京都市から連絡を取ることを自体許されないと主張しています。

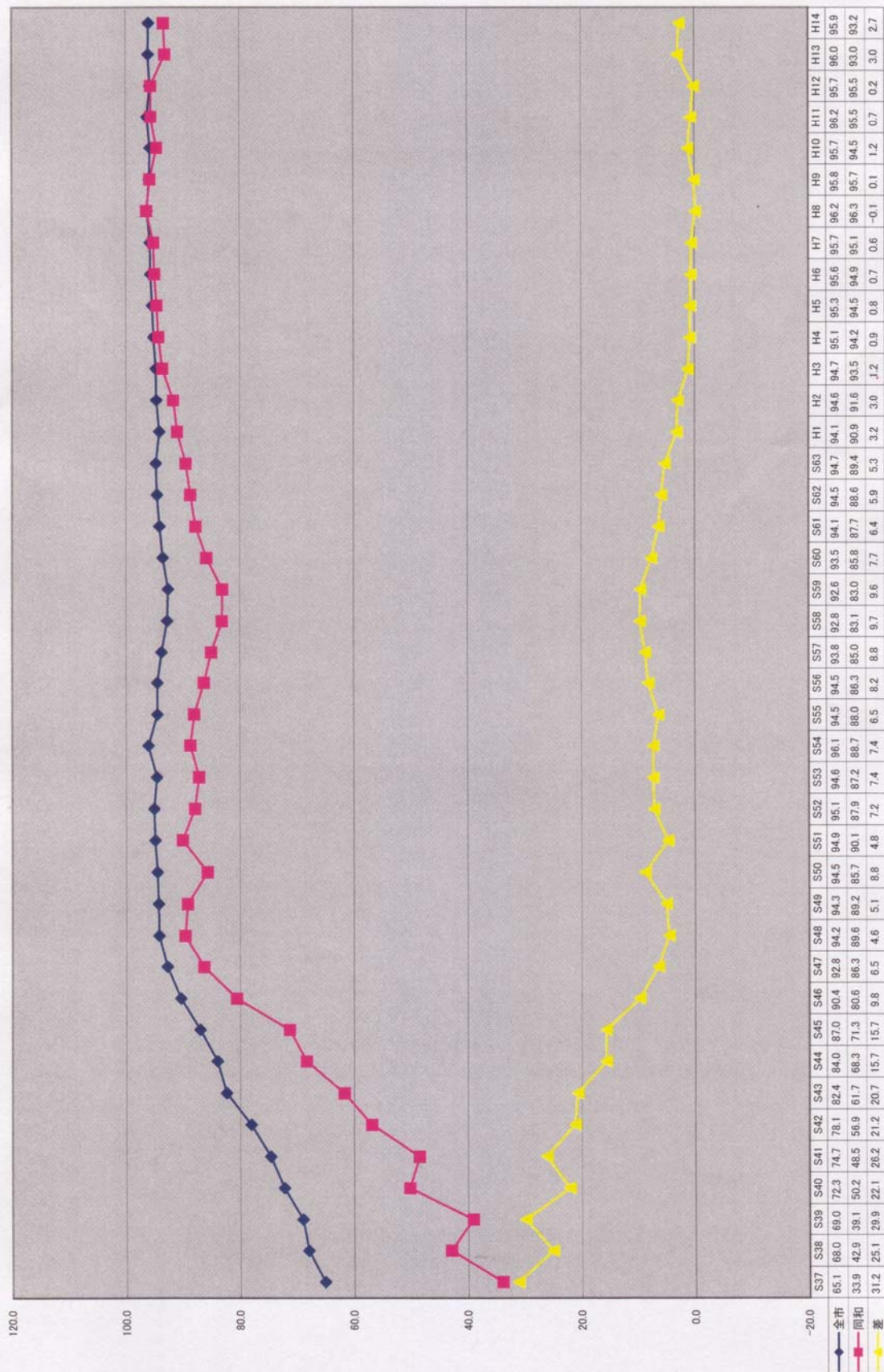
京都府にも同様の制度がありますが、何ら不都合は起きていません。プライバシーへの配慮のために必要な工夫はしてください。しかし、このような理由で一律無審査全員支給を正当化することはできません。

七 最後に

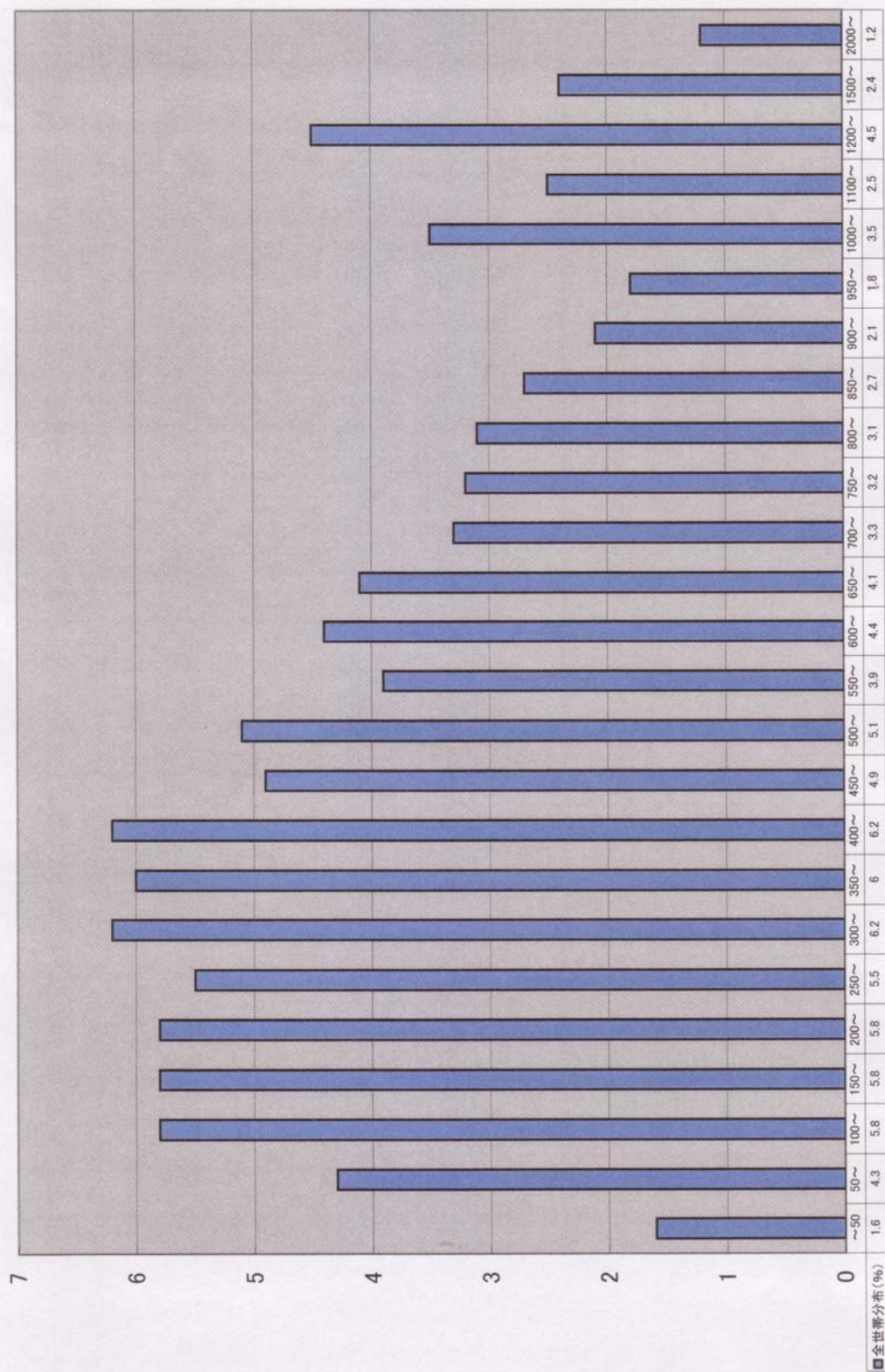
経済的理由の私立高校中退者が最悪の数字を更新したとの報道がなされています。今、真に必要な施策は、同和か同和でないかにかかわらず、こうした生徒達への援助ではないでしょうか。【⑨】

自立促進援助金制度の即時廃止が答申されることを心から祈っております。

6



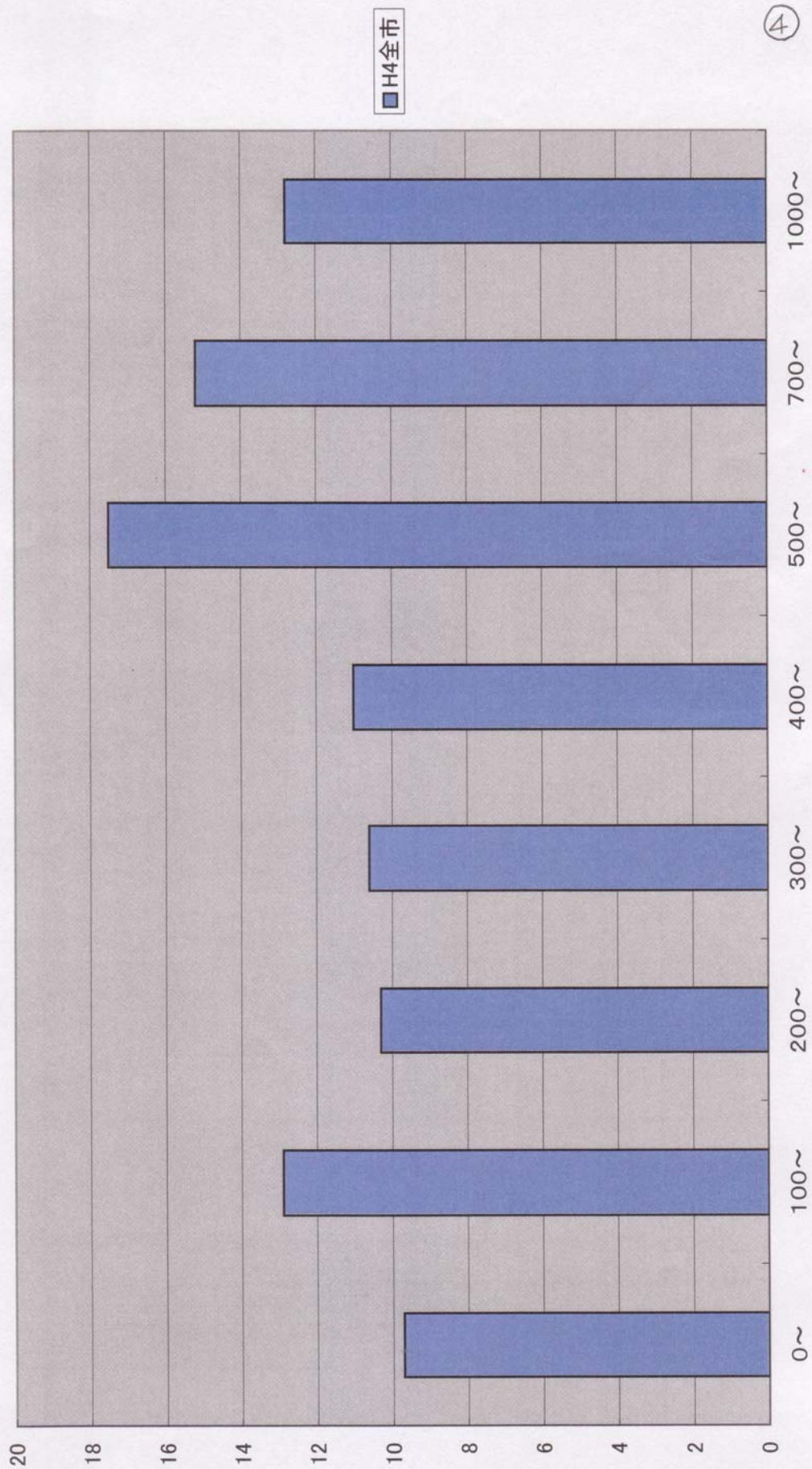
全世帯分布 (%)

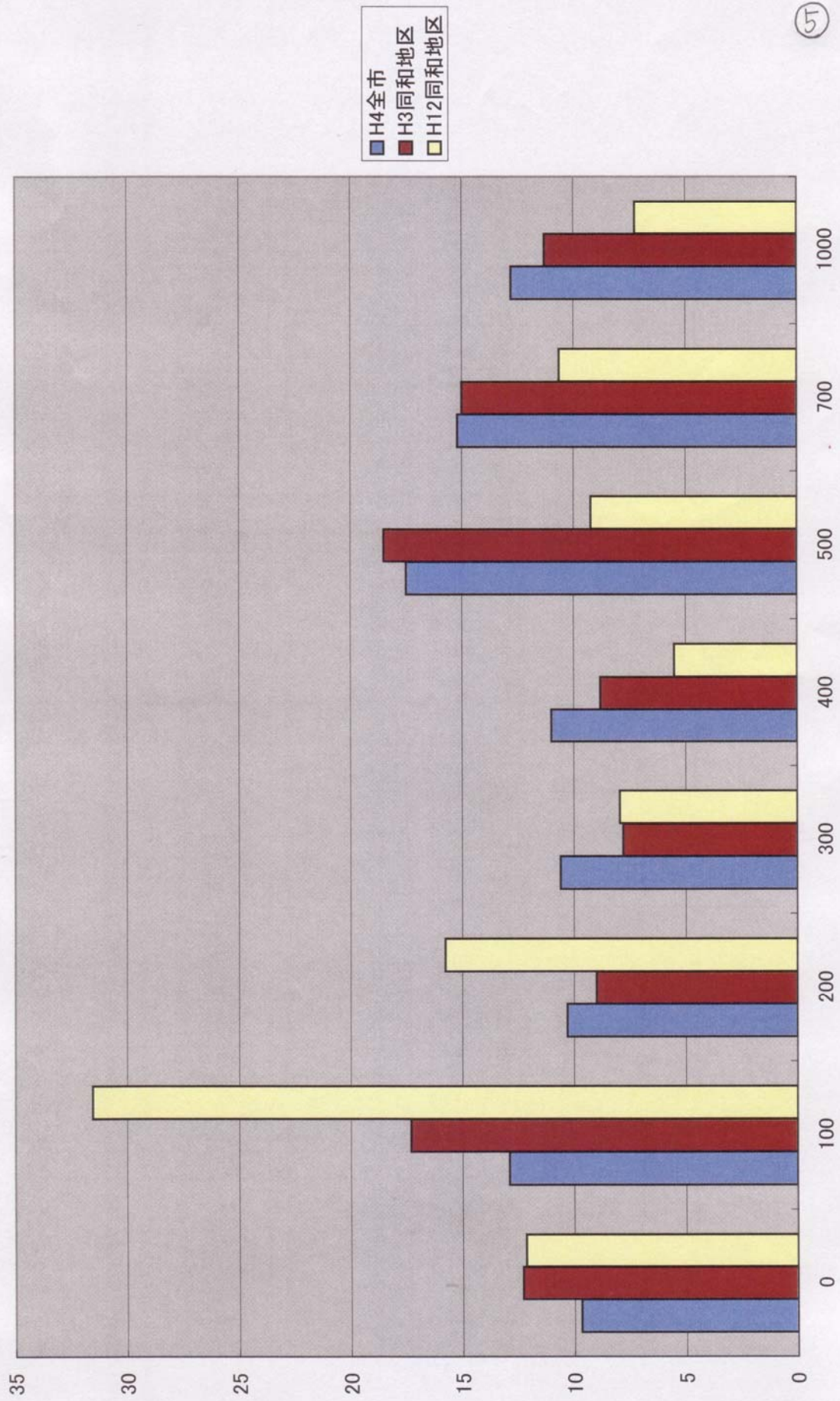


■ 全世帯分布 (%)

④

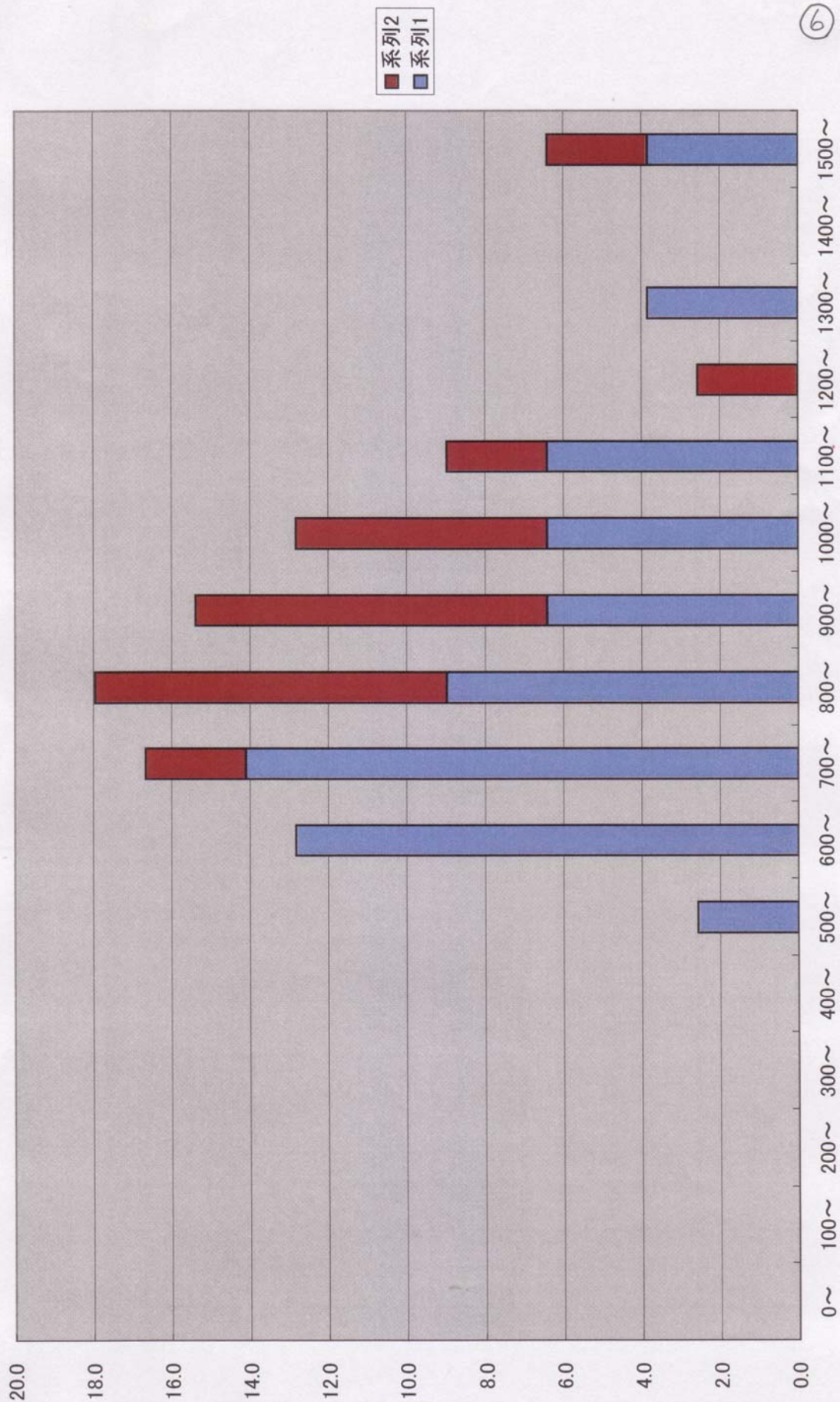
H4全市

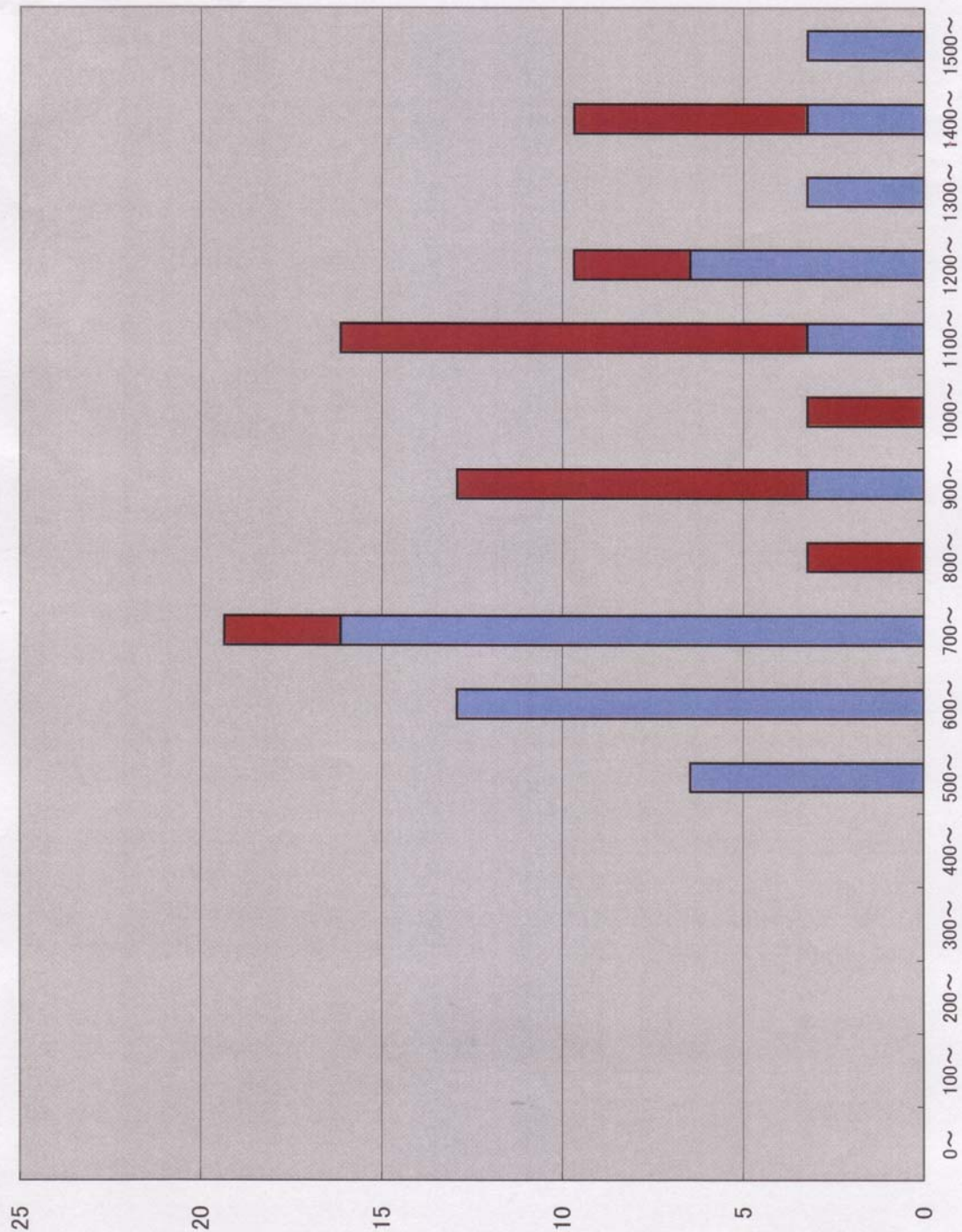




H4全市
H3同和地区
H12同和地区

⑥





■ 不支給(新基準によった場合)
■ 支給(新基準によった場合)

行政の相手方の信頼保護について

同和奨学金の給付制から貸与制への変更、あるいは実質給付制から実質貸与制への変更と市民の信頼保護の問題は、講学上行政活動の変更と市民の信頼保護の問題として論じられてきた。また関連する判例もいくつか存在する。

(1) カジバシ映画館事件

本件との関係で参考になるのは、カジバシ映画館事件である。

〔事案の概要〕

原告は、東京都に対し寄付金275万円を支払って都知事から道路占用許可を受け、道路の地下に映画館を建設・営業していたが、約20年後になって、都知事は、首都道路公団による高速道路建設工事に対する支障を理由として、道路占有許可を撤回した。原告は首都道路公団から営業補償および物件補償（建物・工作物の撤去・移転費用）の支払いを受けたが、さらに都を被告として、道路占用権喪失の損失補償（1億4000万円）を訴求した。

〔東京地判昭47・8・28判タ286・339〕

東京地裁は、「道路占用許可のごとき公物使用の特許による使用权は、公益の必要が生じた場合は何時でも一方的に行政主体において消滅させ得るという内在的制約があるものであり、その取消は、行政の所謂設権処分により特別に与えられた利益を剥奪して一般人並に扱うに過ぎないものであって、営業許可の公益上の理由による取消や、土地収用のごとく元来私人の享有する権利自由を剥奪し、特にその者に特別の犠牲を負わせるのとはその利益状況を異にする」と説示した上で、本件使用权は、①もともと一般取引市場で成立する適正な対価を支払わず、いわば恩恵的に付与されたものであること、②公益上の理由があればいつでも剥奪されうる内在的制約を伴うこと、③転貸譲渡も禁止され、使用目的も限定されているところから、一般の借地権の如く半永久的な利用権化したものとは異なること、④使用料も一般市場で成立する賃料に比較して著しく低廉であることなどを理由として、使用权自体の喪失は道路法72条1項所定の「通常受けるべき損失」にあらず、補償の対象とはならないと判示した。

(2) 鉏路市工場誘致条例改正事件

鉏路市工場誘致条例改正事件も本件との関連で参考となる。

〔事案の概要〕

新市長の誕生に伴って、鉏路市議会が市工場誘致条例を一部改正し、従来行われていた工場の新設または増設に対する助成のうち、増設に対する奨励金の交付を廃止することを議決し、市長は即日これを公布・施行した。原告会社は、この条例改正によって申請していた奨励金の交付が受けられなくなったとして出訴した。

〔鉏路地判昭43・3・19行集19・3・426〕

釧路地裁は、市条例による「工場増設に対する奨励金交付の制度を廃止するにあたっては、既に具体的に発生している奨励金交付請求権は財産権として尊重すべきであるが、将来奨励金の交付を受けられるであろうと期待してある種の行為をしたにとどまり、いまだ右奨励金交付請求権を取得していない者の地位は、法律上これを保護しなければならないものではなく、かようなものについて経過規定を設け、特別扱いをするかどうかは単に立法政策の問題にすぎない」と判示した。

〔札幌高判昭44・4・17判時554・15〕

札幌高裁も、奨励金制度は、「もともと同市の財政状態や政治的、社会的情勢の変動に応じて将来の改廃が予測される性質のもので、永久、不変の制度として存在するわけのものではなく、現に旧条例制定当初の経緯およびその後の数回にわたる改正の経過などはこれを裏付けるものといわなければならない。そればかりでなく、右奨励金制度は、釧路市内に工場を増設した企業に対して何らの反対給付を受けることなく一方的に交付されるものであり、企業は、工場を増設するために資金を投下するであろうが、それは、営利事業に従事し、自由に経済活動を営むべき当該企業の経営上の理由とその必要に基づくものにほかならないのであって、奨励金と対価関係に立つ出捐ないし負担ということはできない。したがって、旧条例による工場増設に対する奨励金は、多分に恩恵的な性質を有する給付であって、工場を増設した企業に対し提供される特別の利益に過ぎず、釧路市としては、その政策的考慮に基づき右奨励金制度そのものを廃止すると否との自由を有する」と判示した。

(3) 沖縄工場誘致政策変更事件

なお、沖縄工場誘致政策変更事件にも触れておく。

〔事案の概要〕

原告会社は、沖縄県宜野座村の企業誘致政策に応じて製紙工場を村内に建設することを決定し、その準備中の段階で村長選挙が行われ、企業誘致に反対する新村長が選出され、新村長が工場操業のための必要な河川の取水につき協力せず、工場の建築確認にも不同意であることを表明したため、原告会社は工場建設を断念し、機械設備の発注などによる原告会社がすでに負担した積極的損害の賠償を求めて出訴した。

〔最昭56・1・27民集35・1・35〕

最高裁は、「地方公共団体の施策を住民の意思に基づいて行うべきものとする住民自治の原則」は、公共団体の運営に関する基本的原則であり、「地方公共団体のような行政主体が一定内容の将来にわたって継続すべき施策を決定した場合でも、右施策が社会情勢の変動等に伴って変更されることがあるのはもとより当然であって、地方公共団体は原則として右決定に拘束されるものではない。」と判示して、原則として行政活動の変更は認められ、従前の決定には拘束されないことを明らかにした。

そして、例外として、「右決定が、単に一定内容の継続的な施策を定めるにとどまらず、特定の者に対して右施策に適合する特定内容の活動をするを促す個別的、具

体的勧告ないし勧誘を伴うものであり、かつ、その活動が相当長期にわたる当該施策の継続を前提としてはじめてこれに投入する資金又は労力に相応する効果を生じうる性質のものである場合には、右特定の者は、右施策が右活動の基盤として維持されるものと信頼し、これを前提として右の活動ないしその準備活動に入るのが通常である。このような状況のもとでは、たとえ右勧告ないし勧誘に基づいてその者と当該地方公共団体との間に右施策の維持を内容とする契約が締結されたものとは認められない場合であっても、右のように密接な交渉を持つに至った当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあたっては、かかる信頼に対して法的保護が与えられなければならない。」と判示した。

そして、当該事案について、①自治体は当初原告会社に積極的に協力し、原告会社はこの協力の継続を信じて少なからぬ資金を投資したが、②自治体側のその後の協力拒否によって工場建設が不可能となって原告会社に多額の積極的損害が発生した以上、③協力拒否への施策変更が、やむをえない客観的事実に基づくものでなく、かつ右損害を補償するなどの代償的措施を講ずることなく実施された場合には、「当事者間に形成された信頼関係を不当に破壊する行為として違法性を帯び、被告沖縄県宜野座村の不法行為責任を生じせしめる」と判示した。

この最高裁判決は、原則的には行政施策を変更したからといって、従前の施策を前提とした信頼は保護されないが、例外として、従前の施策を前提としてすでに特定の当事者との協力関係ができており、その当事者がすでに資金を投資しており、施策の変更によって積極的損害が発生するといった特段の事情があるときは、施策の変更にあたっては、従前の施策に対する信頼を法的に保護しなければならないとしたものである。

従って、当該事案は、本件と全く異っており、本件では最高裁の判示するような特定の当事者との特段の事情は存在しない。

3 本件では法的保護に値する信頼ではない

以上のような判例の考え方に基づいて本件同和奨学金制度を検討するに、本件では、①もともと同和奨学金の根拠となる国の法令は貸与制であることを明記していること（甲10）、②この法令を受けて京都市地域改善対策大学奨学金の貸与等に関する規則（平成11年2月4日に「京都市地域改善対策奨学金貸与規則」に題名変更。甲11～21）及び京都市地域改善対策就学奨励金貸与要綱（甲23～27）を制定し、本件奨学金等が貸与制であることを明記していること、③自立促進援助金支給要綱も本件奨学金等が貸与制であることを前提として「奨学金等を返還することが困難」という経済的困窮を支給要件としていること、④奨学金等の申請者に対し配布した文書（乙14）でも本件奨学金等は給付制から貸与制に変わったことを明記していること、⑤京都市の担当者が実質給付制度であると説明してきたと主張するが、その説明に法的根拠がなく、

しかも担当者による説明の実態・全貌は不明であること、⑥仮に実質給付制として運用（無審査で貸与者全員に援助金を支給、あるいは所得基準等を高くして貸与者の殆どに対し援助金を支給）されてきたとしても、これは貸与制という法制度に反しており、かつ、もはや一般市民以上に特別に優遇する必要性のない極めて恩恵的な給付に過ぎないこと、⑦実質給付制として支給されてきた援助金は、公益上の理由があればいつでも剥奪されうる内在的制約を伴うこと、⑧実質貸与制に移行しても、これまで特別に与えられた利益を剥奪して一般人並に扱うに過ぎないものであって、特にその者に特別の犠牲を負わせるものではないことから、従前の実質的給付制によって本来は援助金の支給を受けるべきでない者が支給を受けることに対する信頼を持っていたとしても、そのような信頼は法的保護に値しない。

従って、法的保護に値しない信頼を理由に実質給付制度を維持するのは行政庁の裁量の範囲を超えたものであり違法である。

京都新聞

2008年5月31日(土)

読者取用専用 0120-85-8148

京都 滋賀
トップ 催し グルメ・お出かけ トマト倶楽部 住まい 47NEWS お買い物 釣り 納涼床

政治・社会 経済 スポーツ 観光・社寺 教育・大学 動画

天気予報

HOME>>最新ニュース一覧>>【詳細】

Kyoto Shimbun 2008年5月30日(金)

31日 18時 24時
京都北部
京都南部
滋賀北部
滋賀南部

社説・コラム・詳報

社説
凡語
取材ノートから
号外(PDF版)

生活情報

京都情報
今日の運勢
今日の催し
今週のイベント
交通取り締まり
携帯カメラでパ
シャッP～!

紙面運動企画

京都の病院
特集「健康生活
のススメ」
不妊治療のむこ
う側一夫婦で歩
む希望への道
はぐくもう! 未来
の京都の主役た
ち

特集アーカイブ

政治・社会
越冬する野宿者
たち
新名神開通
働くママはいま
どうする滋賀県
財政
できるかー6%
やくのふる里公
社破たん
水源の里シンポ
団塊の女性たち

過去最悪の1校1・74人 経済的理由の私立高中退者

経済的な理由で2007年度中に私立高校を中退した生徒は、1校当たり1・74人に上がることが30日、全国私立学校教職員組合連合(全国私教連)の調査で分かった。06年度の0・97人から大幅に増え、1998年度の調査開始以来、最悪の数字となった。

全国私教連は「経済格差が進んでいるほか、学費を滞納する生徒に対して学校側が猶予を与えずに退学させる傾向が強まっている」として学費負担の軽減や私学助成の拡充を求めている。

調査には28都道府県の私立高校234校(生徒総数計19万5264人)が回答した。

調査によると、私立高校234校で、生徒の0・21%に当たる407人が中退した。都道府県別で1校当たりの中退者が多かったのは熊本(7・60人)、埼玉(5・00人)など。

また、07年度末時点で3カ月以上学費を滞納している生徒は、1805人(1校当たり7・71人)に上り、このうち6カ月以上滞納している生徒が710人だった。(共同通信)

一ひとつもどる

PR ■京都新聞・不動産検索サイト「住まい」、売買や賃貸情報を掲載
PR ▼作品募集中▼「あなたの考えるリビング空間」インテリアデザインコンテスト 6/30まで
PR ■必見! 今春注目の講座 <京都新聞電子版 生涯学習・公開講座特集>詳細
こちら

広告第

新
W

広告第

不
イ
教
京
第

ニュー

1「