

監査公表第 580 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 20 年 2 月 15 日

京都市監査委員 椋 田 知 雄  
同 柴 田 章 喜  
同 江 草 哲 史  
同 出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る請求文  
京都市職員措置請求書

2007 年 12 月 14 日

京都市監査委員 様

請求人

(住所) 京都市上京区

(氏名) A

ほか 8 名

- (1) 京都市は 2007 年度、自立促進援助金 2 億 9562 万 4000 円を計上しており(添付資料 1)、これは通常、年度末に支出が決定されることになっている。自立促進援助金とは、同和奨学金借り受け者の返済を市が肩代わりするために支出される公金のことである。
- (2) 2004 年度以前に貸与された同和奨学金の返済について、本件援助金制度の運用の実態は以下の通りである。すなわち、援助金は借受者(国の規定で返還免除になったものはのぞく)の経済状況などいっさい審査することなく支給し、返済開始年度にひとたび援助金が支給されると、以後返済が完了するまで 20 年間にわたってやはり無審査で援助金を毎年支給し続け、全額肩代わりしている。同和奨学金を自己返済したケースは一例もない。
- (3) 市は、2004 年度以降に貸与された同和奨学金の返済については、所得判定を経て一定基準以下の借り受け者世帯にのみ援助金を支給するよう本件援助金制度の要綱を改正した。この新要綱により、2007 年度援助金支給対象外となるのは、援助金支給審査対象者のうちわずか 13% である(添付資料 2)。すなわち、2004 年度以前の支給分は全額無審査で援助金が支給される続けるだけでなく、新要綱によっても大半の借り受け者に支給され続ける運用には変わらない。本件要綱改正で市が新たに定めた援助金支給の所得基準は、高額所得者にも支給されるようになっており、合理性を有していないというべきである。給付制度を実質的に維持したものであり、これでは市長の裁量権を逸脱しているといわざるを得ない。
- (4) 以上のとおり、こういった運用実態及び本件要綱の所得判定基準の規定は、地方財政法第 2 条、地方自治法第 2 条 14 はいうまでもなく、貸与制であるこ

とを定めた同和奨学金制度実施の根拠となる地対財特法及び同法施行令の規定に反する違法なものである。地方自治法 242 条第 1 項の規定にもとづき、監査委員において、以上の事実に関する監査を実施され、2007 年度における自立促進援助金の支出を差し止めるとともに、自立促進援助金制度の廃止をふくめ、早急に抜本的な改善策を講じる措置をとるよう、市長に勧告することを求める。

添付資料

- 1) 「進路支援事業」の内訳 (2007 年 3 月 文化市民局作成)
- 2) 自立促進援助金の廃止と同和奨学金の返還を (2007 年 11 月 28 日の市会決算特別委員会の摘録 共産党京都市会議員団作成)

注 1 請求人の氏名を記号化した。

- 2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 8 3 号

平成 20 年 2 月 12 日

請求人 様

京都市監査委員 椋 田 知 雄  
同 柴 田 章 喜  
同 江 草 哲 史  
同 出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る監査の結果について (通知)

平成 19 年 12 月 14 日付けで提出された地方自治法 (以下「法」という。) 第 242 条第 1 項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

- 1 京都市 (以下「市」という。) は、平成 19 年度、自立促進援助金 (以下「援助金」という。) 295,624,000 円を予算計上しており、通常、年度末に支出が決定される。
- 2 平成 15 年度以前に貸与された同和奨学金の返還に係る援助金は、借受者の経済状況を一切審査することなく支給され、返還開始年度に援助金が支給されると、以後返還完了までの 20 年間、無審査で毎年支給し続けて全額を肩代わりする運用がなされており、同和奨学金を借受者が自己返還したケースはない。
- 3 市は、自立促進援助金支給要綱 (以下「支給要綱」という。) について、平成 16 年度以後に貸与された同和奨学金の返還に係る援助金は、所得判定を経て一定基準以下の借受者世帯にのみ支給するよう改正した。これにより平成 19 年度の援助金の支給の対象外となるのは、所得判定の対象者のう

ち 13 パーセントである。平成 15 年度以前の貸与分は全額無審査で援助金が支給されるだけでなく、改正後の支給要綱によっても大半の借受者に援助金が支給される運用には変わりがない。市が新たに定めた援助金支給の所得基準は、高額所得者にも援助金が支給されるようになっており、合理性がない。給付制度を実質的に維持したもので、京都市長（以下「市長」という。）の裁量権を逸脱している。

- 4 以上のような援助金制度の運用実態及び支給要綱の所得判定基準の規定は、地方財政法第 2 条、法第 2 条第 14 項はいうまでもなく、貸与制であることを定めた同和奨学金制度実施の根拠となる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（以下「地対財特法」という。）及び同法施行令の規定に違反する。

法第 242 条第 1 項の規定に基づき、監査委員において、以上の事実に関する監査を実施され、平成 19 年度の援助金の支出を差し止めるとともに、援助金制度の廃止を含め、早急に抜本的な改善策を講じる措置を採るよう、市長に勧告することを求める。

## 第 2 監査の実施

### 1 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 20 年 1 月 15 日に請求人 B 及び請求人 C の代理人 D からの陳述を聴取した。その要旨は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、文化市民局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

(1) 平成 19 年 9 月に、平成 13 年度及び同 14 年度に支出された援助金の一部が違法であるとして損害を認める大阪高裁平成 18 年 3 月 31 日判決（以下「第 1，2 次訴訟大阪高裁判決」という。）が確定した。損害額は 2,000 万円余りであるが、その時点で違法と認定された者に対する援助金の支出は、平成 14 年度以後現在まで続いており、少なくとも、その部分は違法であるとの監査結果を求める。

(2) 市は、今更援助金制度の変更をできないとする根拠の一つとして、奨学金の返還請求により、新たな差別問題に発展する可能性が否定できないと主張する。各隣保館における奨学金の貸与時には、同和奨学金であることを説明しており、返還時になって、同和奨学金であるとは知らない者がいるとの理由で奨学金の返還請求を拒否することには理由がない。

(3) 市は、過去 4 回の監査で、返還義務のない奨学金であることを事前に説明して貸与しているので、相手方の不利益になるような制度改正はできないとしている。国の法律、市の要綱にも逸脱するようなことを承知の上で、制度の趣旨とは異なる虚偽の説明をしておいて、今更撤回できないという理由は理解できない。

(4) 過去 4 回の監査結果は、いずれも棄却又は却下であるが、4 回とも監

査委員が市長に対して意見又は要望を述べているが、市はそれらの意見、要望にほとんど従わずに現在に至っている。平成18年12月27日付け監査結果では、援助金の支給対象者全員を審査するようにと再度要望しているが、現在まで制度は全く改正されていない。また、支給判定基準が合理性を欠く部分があるので、それを改めるようにとの要望についても、全く改正されていない。監査委員が意見、要望を出しても従わないという経過も十分踏まえて、監査をされたい。

- (5) 日本育英会（現在の独立行政法人日本学生支援機構。以下「日本育英会」又は「支援機構」という。）の奨学金は、経済的に困難な人でも返還が必要な制度であり、日本育英会の奨学金貸与基準を援助金の支給判定基準に準用すること自体、両者の趣旨が全く異なり、妥当性がない。

## 2 新たな証拠の提出

請求人は、平成20年1月15日に、新たな証拠を提出した。

## 3 関係職員の陳述等及び関係書類の提出

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成20年1月15日に陳述の聴取を行い、同年2月1日に理事者への質疑を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、2名の請求人（代理人を含む。）が立ち会った。

- (1) 援助金は、国庫補助を受けて市が貸与する奨学金（以下「市奨学金」という。）及び市奨学金の貸与基準を超える者を対象に市が独自に貸与する就学奨励金（以下「市就学奨励金」といい、市奨学金と市就学奨励金を併せて以下「奨学金等」という。）の返還について、それぞれ支出するものであり、平成19年度の援助金も同様である。

- (2) 平成16年3月12日に決定した「自立促進援助金支給要綱の一部を改正する要綱」（以下「一部改正要綱」という。）の内容は、次のとおりである。

ア 支給要綱第2条第1項を改正し、平成16年4月1日以後に貸与した奨学金等の返還に係る援助金は、所得が基準額以下の者に支給することとした。同日以後の奨学金等の借受者には、あらかじめ、返還が必要な制度に改めたことを周知し、当該借受者による奨学金等の返還が開始された平成17年度以後、支給判定を実施している。

イ 一部改正要綱附則（以下「改正附則」という。）第3項により、平成16年3月31日以前に貸与した奨学金等の返還に係る援助金は、すべての申請者に対して支給する旨を定めた。

- (3) 平成19年度分の援助金には、一部改正要綱による改正後の支給要綱（以下「改正後の支給要綱」という。）第2条に基づき所得が基準額以下である場合に支給する部分（以下「判定支給部分」という。）と、改正附則第

3項に基づきすべての申請者に対して支給する部分（以下「一律支給部分」という。）が含まれている。

(4)

ア 市就学奨励金は市独自の制度であり、支給要綱の規定や運用が奨学金の貸与制を定めた国の法令に違反するとの請求人の主張は、市就学奨励金の返還に係る援助金については当たらない。

イ 市奨学金の返還に係る援助金についても、次の理由から、援助金制度が上記の法令に拘束される性質のものではなく、支給要綱がこれに反し違法であるとの請求人の主張は当たらない。

(ア) 市は、国庫補助制度の創設前の昭和36年度から給付制の奨学金制度を設けていたが、昭和57年度以後、国庫補助の対象が給付制度から貸与制度へと順次変更され、奨学金制度を給付制度から貸与制度に変更せざるを得なかった。そこで、市は、昭和58年度に援助金制度を設け、それまでの奨学金制度の意義と役割を損なわないよう、国が設ける返還免除制度に市独自の援護措置である援助金制度を併用し、従来の給付制の奨学金制度から後退させないようにした。

(イ) 地方自治の本旨から、地方公共団体の行政施策は、個々の地方公共団体における具体的状況を考慮して決定されるべきであり、国が国全体の平均的状況や国家の財政状態等を前提に、奨学金制度を貸与制へと移行させたとしても、市が実情をかんがみ、政策的意図を持って独自の財源措置を講じ、国の制度を補う独自の給付制度を設けることは可能である。

(5) 平成19年度の援助金のうち一律支給部分を支出することは、次のとおり、法第232条の2の趣旨を逸脱しない。

ア 法第232条の2の趣旨

地方公共団体の長は、住民の福祉の増進のため地域における行政を自主的かつ総合的に実施する執行機関として、住民の多様な意見及び利益を勘案し、補助の要否を決定するもので、その決定は、事柄の性質上、当該地方公共団体の地理的、社会的、経済的事情及び各種の行政施策の在り方等の諸般の事情を総合的に考慮したうえでの政策的判断を要する。したがって、補助に係る公益上の必要性の判断は、長に広範な裁量権があると解され、一次的にはその判断が尊重される。補助に公益上の必要性という要件が課された趣旨は、恣意的な補助による当該地方公共団体の財政秩序の混乱の防止にあるから、この面に特に不合理又は不公正な点のない限り、これを尊重すべきであると一般的に解されている。

イ 行政の相手方の信頼保護

(ア) 平成19年度の援助金の一律支給部分の支給対象者は、奨学金等の

貸与時点で、奨学金等は実質給付するものであるとの説明を受けたうえでその貸与を申請し、借り受けている者である。

- (イ) 支給要綱の制定時、市は、奨学金等の交付申請者に対し、奨学金等制度を今後も実質給付制度とすることを説明しており、そのような運用を繰り返し説明したうえで、平成16年3月12日の支給要綱の改正まで継続している。
  - (ロ) 従来の支給要綱の運用では、借受者は、奨学金等の制度が、返還初年度に援助金の支給申請を行えば、以後の手続を要さず、返還の必要がない実質給付の制度となっていることを信頼し、それを前提に将来の生活設計を立てている。後に市が当時の説明を翻し、返還を求めることは、上記の借受者の信頼を裏切り、行政の相手方の信頼保護を大きく損なうことが明らかである。
  - (ハ) 行政の相手方の信頼保護の必要性を考慮することは、公益上の必要性の判断の合理性を基礎付ける事情として尊重されるべきである。
- ウ 改正附則第3項の適用範囲を、奨学金等の貸与年度を基準として定めたことの合理性
- (ア) 市は、平成16年3月12日の支給要綱の改正の際、改正附則第3項の適用範囲を、援助金の支給開始年度ではなく、奨学金等の貸与年度を基準として定めた。
  - (イ) 援助金の支給開始年度を基準に改正附則第3項の適用範囲を定める場合、同一の年度に奨学金等の貸与を受けた借受者であっても、援助金の支給開始年度の相違によって受給の可否が異なる場合が生じ、借受者間で、平等取扱いの原則に反することになる。また、大学に進学した場合の返還猶予や経済的理由に基づく返還免除によって返還開始年度が後れた者が見直しの対象となり、不合理である。
  - (ロ) そもそも、本件請求の対象は、平成19年度の援助金の支出であり、奨学金等の貸与に係る財務会計行為ではないから、平成16年3月の支給要綱の改正の内容が合理的かどうかは、改正時点での事情を基に判断されるべきである。市は、過去の奨学金等の貸与時点で行った借受者に実質的に負担をかけないとの説明の事実を踏まえて支給要綱の見直し内容を検討するほかなく、見直し内容の合理性の判断に、過去の政策の当不当の問題を加味するべきではない。仮にこれを考慮する場合、奨学金等の貸与という財務会計行為を対象とした住民監査請求の期間は既に徒過している。
  - (ハ) 援助金の支給開始時を基準に改正附則第3項の適用範囲を定めると、必ず奨学金等の貸与時点での対象者への周知内容に抵触するのであるから、これについて、一方的な制度変更が行政施策として合理的か否かが検討されてしかるべきである。

## エ 援助金制度の施策目的との関係

- (ア) 奨学金等の返還を請求することとし、援助金の支給要件の審査のために市が借受者に連絡を取ること自体、実社会で自立している借受者本人の立場への影響は計り知れない。
- (イ) 借受者の同和地区外への移転は多数確認されており、地区内外の婚姻も進む中で、市が同和の名を冠した制度について連絡を取った場合、本人が望まないにもかかわらず、奨学金等の貸与を受けていた事実が他人に知れ、就職や縁談等に支障が生じるようなことは、絶対にあってはならない。
- (ウ) 人権に係る不測の事態も考えられるにもかかわらず上記のような措置を採ることは、同和問題の解決のために実施する援助金制度の目的に明らかに反する結果をもたらすものであり、選択できない。

## オ 財政上の兼ね合い

- (ア) 援助金の支出額は奨学金等の返還金としてすべて市に収入されるので、実質的に新たな金銭負担は伴わない。
- (イ) 市は、支給要綱の制定後、一貫して借受者全員（市奨学金に係る返還免除を受けた者を除く。）に対し援助金を支給しているが、借受者の中には、市が所在等を把握することが困難になっているため、改めて援助金の支給を申請させることができない者がいる。また、借受者は、そもそも貸与時点で実質給付との説明を受けているから、これらの者からの回収の見込みはない。
- (ウ) 以上から、返還対象者に援助金の支給をしなければ、市の支出額は減少する一方、奨学金等の返還を受けられないから、援助金を支給しないことで、市がその分の損失を免れることはない。市は、そのような事実に積極的な公益性を見出してはいないが、援助金を、すべての申請者に対して支給すること（以下「一律支給」という。）自体が市の財政基盤を危機に陥れる性質のものではない。

## カ 議会における対応

住民の代表である議会の議決は、施策が地方公共団体の裁量の範囲内にあるとの判断に当たっての重要な要素となる。平成 16 年 3 月 12 日の支給要綱の改正内容は、市会にも十分に説明している。

## キ 第 1，2 次訴訟大阪高裁判決との関係

- (ア) 最高裁平成 19 年 9 月 25 日決定により確定した第 1，2 次訴訟大阪高裁判決は、同和地区における生活実態が全体としては改善され、奨学金等の返還が必ずしも困難ではなくなった者も一定割合で生じてきていることも推認されるから、平成 13 年度及び同 14 年度の援助金の支出時点では、一部改正要綱による改正前の支給要綱（以下「改正前の支給要綱」という。）に関する当初の解釈及び運用の合理

性を基礎付ける状況が薄れているとして、そのような運用の違法性を判断したものであるが、改正後の支給要綱に基づき支出を予定している平成19年度の援助金について、運用の要綱違反の問題は生じない。第1, 2次訴訟大阪高裁判決の認定を平成19年度分の援助金の支給に当てはめることは妥当でなく、現在の援助金の運用は、同判決の認定に矛盾しない。

- (イ) 支給要綱の改正に当たっては、同和地区の生活実態が改善してきており、生活実態から奨学金等の返還が困難であるとは必ずしもいえなくなった者も一定割合で生じてきていることも加味して判断し、市会にも説明している。
- (6) 支給要綱第2条第1項の規定による援助金の支給判定に係る判定基準（以下「本件支給判定基準」という。）は、次の理由から、合理的である。
  - ア 本件支給判定基準は、当時の日本育英会の奨学金貸与基準を準用したものである。
  - イ 平成16年度以後に貸与した奨学金等の返還に係る援助金についても、同和地区生徒の進学意欲の向上を図るという制度の目的は変わらない。
  - ウ 平成16年度以後に貸与した奨学金等の対象者は、貸与時点で高額所得者とはいえなかった者である。所得判定基準の導入の目的は、これらの者が卒業後20年間の返還期間中にいわゆる高額所得者になった場合に、援助金の支給対象外とするものである。
  - エ 対象者の生活実態が多種多様である中、市が独自に高額所得者の基準を定めることは、極めて困難であったが、日本育英会の奨学金貸与基準は、社会の諸情勢を踏まえて専門的見地から定められた普遍性の高い基準であり、「経済的理由により著しく就学困難な者」の判定基準として妥当であることから、これを準用することとした。
  - オ また、市は、平成14年度以後、日本育英会の奨学金貸与基準を市就学奨励金の貸与基準として用いており、援助金の支給の判定作業を円滑に行うことができるという行政効率上の理由もある。
  - カ 以上から、本件支給判定基準を定めるに当たり、日本育英会の奨学金貸与制度と援助金制度の相違点を検討して基準額に修正を加えて用いるような関係にはない。
  - キ 本件支給判定基準の合理性は、制度の趣旨に照らして判断すべきであり、借受者が将来高額所得者になれば援助金が支給されない現在の基準は合理的である。
  - ク 判定結果を基に制度の合理性を論じることは、どの程度の率なら合理的な制度か確定できず、妥当でない。援助金の支給対象外となる者の率が13パーセントであるからといって、本件支給判定基準が不合理とはいえない。

- (7) 以上のとおり、援助金の支給は適法、適正であり、平成19年度の支出についても、所得判定を厳正に行うなど、適切に運用していくが、住民訴訟の動向も踏まえ、今後必要があれば見直しを検討していく。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述並びに関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明の内容を総合すると、次の事実が認められる。

- (1) 援助金制度は、支給要綱に基づき、同和問題の解決を図ることを目的として、奨学金等の借受者に対し、奨学金等の返還金相当額を支給する補助制度である。

援助金制度は、昭和59年4月1日から実施されており、その創設の経緯は、次のとおりである。

ア 市は、昭和27年度以後、同和地区住民の就学奨励のための事業を開始し、昭和36年4月には、京都市同和就学奨励資金給付制度（高校生対象）を設けた。その後、昭和38年4月には、同制度の名称を京都市同和奨学資金給付制度に変更し、その対象に大学生を加えて、高校生以上を対象とする制度とした。

イ 国は、昭和41年度から高校生について、昭和49年度から大学生について、給付制の奨学金に係る国庫補助（補助率3分の2）を開始した。

ウ 昭和57年10月に、大学生を対象とする奨学金に対する国庫補助が見直され、補助対象が給付制奨学金から貸与制奨学金に変更された。これを受け、市は、奨学金制度を、高校生を対象とする地域改善対策奨学資金（給付制）と大学生を対象とする地域改善対策大学奨学金（貸与制）に改めたが、このような補助対象事業の貸与制への変更が、市が国に先駆けて制度化した奨学金制度の明らかな後退を意味し、同和問題の解決にとって重要な課題である教育の機会均等の保障及び就職の機会均等の保障の実現から遠ざかる危険があるとの認識を持ち、国に対して給付制の維持を要望する一方で、奨学金の返還に係る市独自の援護措置として昭和59年3月に支給要綱を制定して援助金制度を創設し、市奨学金の返還免除と併用することで、従来の奨学金給付制度から実質的に後退させないようにした。

エ 昭和62年10月に、高校生を対象とする奨学金に対する国庫補助が見直され、補助対象が給付制奨学金から貸与制奨学金に変更されるとともに、貸与に係る所得基準が導入された。これを受け、市は、同年12月をもって地域改善対策奨学資金制度を廃止し、地域改善対策大学奨学金制度の対象に高校生を加えて地域改善対策奨学金制度に改めた。これにより、貸与制に移行した高校生対象の市奨学金が、新たに援助

金制度の対象とされた。また、市は昭和 62 年 12 月、市奨学金に係る上記所得基準を超える者を対象とする市就学奨励金制度を創設し、昭和 63 年 3 月には市就学奨励金を新たに援助金制度の対象とした。

- (2) 制度の発足当初から援助金制度に係る下記(9)の見直し（以下「16 年改正」という。）が行われるまでの間の援助金制度の運用は、次のようなものであった。

ア 改正前の支給要綱第 2 条第 1 項においては、援助金の受給資格について、奨学金等の借受者のうち、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と市長が認めた者に対して援助金を支給するとされていた。

イ 市は、同和地区の生活基盤のぜい弱さが解消されていなかったこと及び上記(1)ウのような経緯で援助金制度を創設したことを踏まえ、改正前の支給要綱第 2 条第 1 項に規定する受給資格の判断について、客観的な判断基準を定めず、援助金の支給を申請した奨学金等の借受者全員を、奨学金等の返還が困難な者とみなして一律に援助金を支給するという支給要綱の解釈、運用を行っていた。

ウ また、市は、援助金の支給申請手続について、借受者に奨学金等の返還の初年度に援助金の支給申請書及び請書（援助金の受給者が、支給される援助金の受領及び奨学金等の返還を市の職員が行うことを了承する旨の書面）を提出させた後は、返還 2 年目以後、特段の書類の提出を求めることなく、支給される援助金を市の職員が受給者に代わって受領し、そのまま市への奨学金等の返還金に充てる運用を行っていた。

- (3) 市は、平成 14 年 1 月に、同和地区の現状及び同和行政の成果並びに残された課題を整理し、平成 14 年度以後の取組の在り方を示した「特別施策としての同和対策事業の終結とその後の取組」（以下「14 年報告」という。）を取りまとめた。

14 年報告においては、教育に関し、教育保障が格段に進み、児童、生徒の学力及び進路の実態が大きく改善され、高校進学率が全市とほぼ格差のない状況となっており、大学進学率も大きく向上しているとしつつ、なお、高校進学の内容、高校中退率及び大学進学率の格差等の課題が残されているとされた。また、生活実態が大きく改善され、おしなべて低位な実態が解消されてきているとし、経済的な状況については、経済的に安定した層の住宅取得による地区外転出が指摘され、年収 500 万円以上の世帯の割合の増加があるとされた。

- (4) 市は、平成 14 年 3 月 31 日をもって地対財特法の期限が到来したことに伴い、特別施策としての同和対策事業を終結し、平成 14 年度以後、広く一般市民を対象とする一般施策での取組を進めることにより、同和問題の解決を図ることとした。

これにより、市奨学金は廃止されたが、経過措置として、平成13年度の在学者は、卒業まで貸与を継続することとされた。

また、市就学奨励金については、廃止を前提に、貸与の基準及び金額を見直したうえで平成14年度から5年間の経過措置が設けられ、平成18年度までの在学者について、卒業まで貸与を継続することとされた。

援助金制度は、奨学金等の返還に係る将来的な不安を払拭し、もって進学意欲の喚起、進学率の向上を図り、同和問題の解決にとって特に重要である就職の機会均等につなげるためのものであるとの理由から、具体的な見直しは行われず、奨学金等の返還が終了する年度（平成41年度の見込み）まで継続して実施することとされた。

- (5) 上記(2)のような運用に基づく平成9年度から同13年度まで及び同14年度の援助金の支出については、住民監査請求（第1次請求及び第2次請求）がされており、監査委員は、各請求を却下し又は棄却したうえ、市長に対して意見又は要望を付している。

ア 平成13年度の援助金の支出に係る平成14年11月18日付け監査結果（第1次監査結果。平成14年11月21日付け監査公表第474号）において監査委員が付した市長に対する意見の内容は、おおむね次のとおりである。

- (7) 援助金制度のより一層の公平性、平等性の確保の観点から、客観的な証明に基づき、適時に支給要件を満たすかどうか判断することが望ましく、それが支給要綱の規定の趣旨にも合致するので、事務の改善を検討されたい。

- (4) 市の財政状況は極めて厳しいが、真に必要な者に対しては、必要な援助を継続していくことが重要である。そのためには、支給対象者の実態に合った支給となるようにすることが大切であるので、運用面での改善に向け、検討されたい。

イ 平成14年度の援助金の支出に係る平成15年5月16日付け監査結果（第2次監査結果。平成15年5月23日付け監査公表第483号）において監査委員が付した市長に対する要望の内容は、おおむね次のとおりである。

援助金制度の改善の検討の際は、借受者の現状を把握し、その結果及び上記アの意見を踏まえ、全借受者を対象とする支給基準の設定及び客観的証明による所得判定について、早急に対応されたい。

- (6) 市は、第2次監査結果に付された要望を受け、奨学金等の借受者の現状把握のため、平成15年10月から同年12月にかけて調査を行い、その結果、奨学金等の借受者の約3分の1が、現に同和地区外で生活している実態があることを把握した。

- (7) 市は、第1次監査結果が出された平成14年11月18日以後、援助金制度の運用の改善や、支給判定基準の設定に向けた課題の整理等を行い、

第2次監査結果が出された平成15年5月16日以後は、奨学金制度の見直しに係る具体的内容について検討を行って、同年10月28日には案をまとめた。その主な内容は、次のとおりである。

ア 奨学金の支給基準について

日本育英会の奨学金貸与基準を用いる案、生活保護基準の1.5倍、1.8倍又は2.0倍を基準とする案、及び奨学金等の貸与時の判定に用いた基準を用いる案が検討対象とされた。

上記の各案のメリット及びデメリットを比較検討し、見直しの影響及び判定作業に係る事務にも配慮して、日本育英会の奨学金貸与基準を奨学金の支給判定基準として用いることとしたいとされた。

イ 見直し案の実施時期について

奨学金等が実質的な給付制であると認識している借受者に不測の負担が生じないようにすること、借受者は奨学金の申請等をもって返還手続きが終了していると認識していること、及び追跡調査による人権侵害が生じる可能性があることを考慮して、既に奨学金を受給している者を見直し対象から除外するとし、次の案が検討対象とされた。

(7) 平成16年度以後の入学者に係る市就学奨励金の返還に係る奨学金から実施する案

(イ) 平成16年度以後に貸与する奨学金等の返還に係る奨学金から実施する案

(ロ) 平成15年度の借受者に係る同14年度以前の貸与分も含む奨学金等の返還に係る奨学金から実施する案

(ハ) 平成15年度に新たに支給する奨学金から実施する案

(8) 市は、上記(7)の案について検討を進め、平成16年1月15日には、奨学金の支給に係る基準として日本育英会の奨学金貸与基準を用い、見直しの実施時期について平成16年度以後に貸与する奨学金等の返還に係る奨学金から実施するとの案を作成し、市長説明を経て市の方針として固めた。その後、当該方針の下、市会各会派議員会等において奨学金制度の見直しについての説明を行うなどした。

(9) 平成16年3月12日、一部改正要綱及び自立促進奨学金認定所得金額算定基準(現在は、「自立促進奨学金支給基準」に名称が変更されている。)の制定が決定された。その主な内容は、おおむね次のとおりである。

ア 支給要綱第2条第1項を改正し、市長が定める基準により算定した所得(以下「認定所得金額」という。)が、支給要綱別表第1及び別表第2に定める次の基準額以下である者に対し、奨学金を支給することとされた。

世帯員数	別表第1	別表第2
1人	143万円	178万円
2人	229万円	282万円

3人	264万円	328万円
4人	286万円	355万円
5人	307万円	382万円
6人	325万円	402万円
7人	341万円	422万円
8人以上	1人につき16万円加算	1人につき20万円加算

- イ 支給要綱第3条を改正し、援助金の申請者は、申請書の添付書類として、その世帯全員の住民票並びに当該申請者及び当該申請者と同一の世帯に属する者の所得を証する書類その他市長が必要と認める書類を提出しなければならないこととされた。
- ウ 改正附則第2項において、上記ア及びイの改正内容は、平成16年4月1日以後に貸与された奨学金等の返還に係る援助金について適用することとされた。
- エ 改正附則第3項において、平成16年3月31日以前に貸与された奨学金等の返還に係る援助金については、すべての申請者に対して支給することとされた。
- オ 改正附則第4項において、上記エの援助金の支給申請に係る手続は、支給要綱の改正後もなお従前の例によることとされた。
- カ 上記アの認定所得金額は、前年1年間の収入金額を基礎として算定された金額から条件に応じて所定の特別控除を行って算定された金額とされ、援助金の支給判定は、申請者が属する世帯の中で認定所得金額が最も多い者の認定所得金額により行うこととされた。
- (10) 改正後の支給要綱に基づく平成15年度及び同16年度並びに同17年度及び同18年度の援助金の支出については、住民監査請求（第3次請求及び第4次請求）がされており、監査委員は、各請求を棄却したうえ、いずれも市長に対して要望を付している。
- ア 平成15年度及び同16年度の援助金の支出に係る平成16年8月11日付け監査結果（第3次監査結果。平成16年8月16日付け監査公表第505号）において監査委員が付した市長に対する要望の内容は、おおむね次のとおりである。
- 平成16年4月1日以後に貸与する奨学金等の返還に係る援助金について所得判定基準が導入されたが、今後とも、援助金制度及びその運用について市民の理解が得られるよう、諸情勢をかんがみて、なお一層、見直しの検討を行うことを要望する。
- イ 平成17年度及び同18年度の援助金の支出に係る平成18年12月22日付け監査結果（第4次監査結果。平成18年12月27日付け監査公表第547号）において監査委員が付した市長に対する要望の内容は、おおむね次のとおりである。
- (ア) 平成15年度以前に貸与した奨学金等の返還に係る援助金の一律支

給は、借受者に係る追跡調査の困難性等に配慮した方針とはいえ、第1, 2次監査結果に係る意見及び要望の趣旨に沿うとはいえず、支援が不要な者への援助金の支給の可能性を極力低くし、より合理的な制度の運用となるよう、なお一層の見直しが望まれる。

- (イ) 本件支給判定基準は、検討過程において、支援機構の奨学金貸与制度と援助金制度との相違点に係る検討に十分でない点が見られ、制度の目的に照らし、より合理的な基準を設定するため、なお見直しの余地が見られる。
  - (ロ) 今後とも、援助金制度及びその運用について、なお一層合理的なものとし、市民の理解が得られるよう、以上の諸点を踏まえ、合理性の検証及び見直しの検討を行うことを要望する。
- (11) 第1, 2次請求に係る住民訴訟(第1, 2次訴訟)については、第1, 2次訴訟大阪高裁判決において、改正前の支給要綱に基づく平成13年度及び同14年度の援助金の支出の一部が違法とされた。同判決は、最高裁平成19年9月25日上告不受理決定により確定した。上記の認定に係る同判決の判示内容の要旨は、次のとおりである。

ア 改正前の支給要綱を公正かつ合理的に適用するために必要な基準を設けていないことは、奨学金等の返還が格別困難でない者にも援助金を支給する事態を生じさせることが明らかであり、法律による行政の基本原則に照らしても、行政運営の公正の確保と透明性の見地からも極めて問題があるが、昭和58年当時の同和地区の生活実態や、援助金の支給対象外となる者が極めて少数である等の事情に照らせば、支給要綱の決定当時(昭和59年)に、従来の奨学金給付制度を後退させないため、具体的な支給基準等を定めずに申請者全員を奨学金等の返還が困難な者と認めて一律に援助金を支給する解釈運用をすることも、裁量の範囲内といえ、全く合理的根拠を欠くとはいえない。

イ 遅くとも、社会情勢の変化等により援助金の支給対象外の者が極めて少数に過ぎないと想定される状況から脱したときは、各申請者について、客観的資料に基づく奨学金等の返還が困難かどうかの審査が必要である。

奨学金等の対象者の世帯で所得が700万円以上の世帯が平成13年度で48.8パーセント、平成14年度で51パーセントとなっている状況においては、援助金の支給対象外の者が極めて少数にとどまるような状況にないことは明らかであり、平成8年11月の京都市同和問題懇談会意見具申、14年報告等を総合すると、支給要綱の決定後、同和地区における生活実態は次第に改善され、14年報告当時(平成14年1月)には、上記アのような解釈、運用の合理性を基礎付ける状況は薄れ、画一的かつ一律の全面的な奨学金等の実質給付制度を維持すべき社会的、経済的基盤が失われていた。

ウ 市は、平成7年ころから同和関係者の子弟に対する各種進路支援事業の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年ころからは援助金制度の見直しも視野に入れた検討を進めていたから、遅くとも平成13年度の援助金については、申請者ごとに厳正な審査をしたうえで支給する必要があったが、依然として、申請者を一律に奨学金等の返還が困難であると認め、何ら審査せずに援助金の支給を継続した。これには、法令上許容される裁量権の行使としての合理性は認められず、少なくとも、平成13年度及び同14年度の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の支出決定は、裁量を逸脱している。

エ 上記ウの範囲を超えて、過去の貸与時点で実質給付制の奨学金として貸与を受け、既に援助金の支給を受けていた借受者に対する関係では、上記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はいえない。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、そこから著しくかい離した施策の実施は受益者に予測外の不利益を与えるおそれがあり、行政が自ら設定した裁量基準に拘束される場合があることを考慮すべきである。

(12) 第3次請求に係る住民訴訟（第3次訴訟）については、京都地裁平成20年1月29日判決（以下「第3次訴訟京都地裁判決」という。）において、改正後の支給要綱に基づく平成15年度及び同16年度の援助金の支出の一部が違法とされた（判決は未確定）。当該認定に係る同判決の判示内容の要旨は、次のとおりである。

ア 昭和58年当時の同和地区住民の生活実態や、市奨学金の借受者の属する世帯の大部分が市奨学金の返還免除基準に該当していたこと等の事実関係の下では、支給要綱の制定当時（昭和59年）の解釈運用について直ちに法令上許容される裁量権の逸脱又は濫用があったとまでは認められない。

イ しかし、本件要綱の制定後平成8年に至る間で、奨学金等の借受者であることをもって一律にその返還が困難であると認めることの合理性を基礎付けるに足りる事実は失われてきており、同年、国が特別施策としての同和対策事業を平成13年度末で完全に終結することとしたことを受けて、市でも援助金制度を含む特別措置を平成13年度末をもって廃止する方針で検討していたのであるから、遅くとも平成13年度末までには、申請者ごとに客観的資料に基づき奨学金等の返還が困難かどうかを審査する必要が生じていた。

ウ 市が平成14年度以後の援助金を何ら審査せずに漫然と支出したことは行政の裁量を逸脱し違法であったと評価すべきであり、16年改正によって違法な運用を明文化しても、違法性が当然に治癒されるとは解されない。

エ 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、そこから著しくかい離した施策の実施により受益者に予測外の不利益を与えることに対して行政として一定の配慮をすることは行政裁量として許容されるべきである。しかし、市は、平成13年度末までに援助金の給付要件につき審査の制度を整えるべきであって、遅くとも平成14年2月ころには、平成14年度の援助金について、給付要件の説明や申請者の連絡先の把握等が可能であったことから、少なくとも同年度以後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、その資力審査を行わないことは行政裁量の逸脱があり違法である。

- (13) 平成17年度及び同18年度の援助金の支給状況は、次のとおりである。

	平成17年度	平成18年度
援助金支給額	256,749,185円	277,453,805円
一律支給部分	255,036,285円	271,873,155円
判定支給部分	1,712,900円	5,580,650円

- (14) 平成17年度、同18年度及び同19年度の援助金に係る本件支給判定基準に基づく支給判定の結果は、次のとおりである（平成19年度は、平成19年12月31日現在の集計値である。）。

		平成17年度	平成18年度	平成19年度
判定対象	件数	94件	208件	350件
	金額	2,224,700円	6,093,650円	11,693,250円
援助金の支給が認められたもの	件数(割合)	82件 (87.2%)	192件 (92.3%)	317件 (90.6%)
	金額(割合)	1,712,900円 (77.0%)	5,580,650円 (91.6%)	10,274,250円 (87.9%)
援助金の支給が認められなかったもの	件数(割合)	12件 (12.8%)	16件 (7.7%)	33件 (9.4%)
	金額(割合)	511,800円 (23.0%)	513,000円 (8.4%)	1,419,000円 (12.1%)

- (15) 奨学金等の返還金のうち、平成17年度は5件分1,537,800円、同18年度は12件分3,405,500円、同19年度は24件分3,161,400円について、援助金の支給申請がされず、借受者から自主返還された（いずれも、当該年度分の返還金以外に、翌年度以後の返還金の繰上げ返還の額を含む。なお、平成19年度は、平成19年12月31日現在の集計値である。）。
- (16) 市奨学金に係る返還免除に関し、平成17年度及び同18年度に行われた判定の結果は、次のとおりであった。（金額は、免除期間（5年間）中の免除総額である。）

	平成 17 年度		平成 18 年度	
	件 数 (割合)	金 額 (割合)	件 数 (割合)	金 額 (割合)
判 定 対 象	98 件	58,745,475 円	93 件	42,402,750 円
返還免除が認められたもの	58 件 (59.2%)	35,180,700 円 (59.9%)	50 件 (53.8%)	21,429,000 円 (50.5%)
返還免除が認められなかったもの	40 件 (40.8%)	23,564,775 円 (40.1%)	43 件 (46.2%)	20,973,750 円 (49.5%)

(17) 平成 19 年度の援助金に係る予算額は、295,624,000 円である。

## 2 判断及び結論

### (1) 始めに

援助金は、法第 232 条の 2 に規定する補助に該当するところ、補助に係る公益上の必要性の存否は、地方公共団体の長又は議会において、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ものであって、その判断は、長等の広範な裁量に属すると解される。地方公共団体による補助の適否は、このような長等の公益上の必要性に係る判断について、裁量権の逸脱又は濫用があるかどうかにより判断すべきであり、裁量権の行使が恣意的であって、その逸脱の程度が法の内在的目的に適合しないほどの域に達した場合に、違法の問題が生じると解すべきである。

本件請求の対象とされている平成 19 年度の援助金には、一律支給部分と判定支給部分とが含まれる予定であり、援助金の支出の違法性は、これらの各部分について、それぞれ判断する必要がある。

### (2) 一律支給部分の支出に係る判断

#### ア 地対財特法等との関係

請求人は、改正附則第 3 項の規定による援助金の一律支給により奨学金等の実質的な給付制を維持することが、地域改善対策特定事業として貸与制の奨学金を定めた地対財特法及び同法施行令に違反する旨を主張する。

しかし、地対財特法は、国及び地方公共団体が行う同法第 2 条第 1 項に規定する地域改善対策特定事業について、当該事業に係る経費に対する特別の助成その他国の財政上の特別措置を定める法律であって、その趣旨は、もとより地方公共団体による給付事業の実施を制限するものとは解されない。請求人の主張は、市が貸与制の市奨学金事業を実施して地対財特法による補助を受けておきながら、一方で援助金の一律支給によって奨学金給付制度を実質的に維持することが、同法の

趣旨を没却するとして、そのような結果をもたらす援助金の支給を違法とするものと考えられるが、上記の地对財特法の趣旨から見れば、それは、市奨学金事業の地域改善対策特定事業としての取扱いの可否の問題であって、住民監査請求の対象とすべき市の財務会計行為の問題ではない。

また、そもそも、市就学奨励金は、地对財特法に定める地域改善対策特定事業に該当しない市独自の事業であるため、これについての請求人の主張は当たらない。

したがって、請求人の上記主張は、採ることができない。

#### イ 改正前の支給要綱に係る援助金の一律支給の運用の違法性

(ア) 平成19年度の援助金のうち一律支給部分は、現行の支給要綱における改正附則第3項の規定により支出されるものであるが、同項の規定は、平成15年度以前に貸与した奨学金等の返還に係る援助金について、改正前の支給要綱に係る上記1(2)の一律支給の運用を維持するものであることが明らかであるから、平成19年度の援助金の支出の直接の根拠規定である改正附則第3項の違法性を判断するのに先立ち、まず、改正前の支給要綱に係る援助金の一律支給の運用の違法性について、判断する必要がある。

(イ) 上記1(1)で述べた援助金制度の創設の経緯、当時の同和地区の生活実態に係る認識等を考慮すると、援助金制度が開始された昭和59年当時に、市がそれまで実施してきた給付制奨学金事業の成果を後退させないために、政策的意図に基づき、援助金の一律支給によって実質的な給付制奨学金の制度を維持しようとしたことが、合理性を欠くということとはできない。そして、そのような方針のため、当時の同和地区の生活実態を踏まえて、上記1(2)のような改正前の支給要綱の解釈、運用を行ったことが、行政の裁量として著しく合理性を欠くとは認められない。

(ウ) 同和地区住民（奨学金等の借受者）の自立の促進という制度の目的に照らすと、上記1(2)のような改正前の支給要綱の解釈、運用は、本来は援助を必要としない者に対しても援助金の支給の可能性を残すものであるから、補助制度の運用の公正性、公平性等の見地からは望ましいものではなく、そのような解釈、運用を基礎付ける事情が失われるに至った場合は、適切な審査基準による判定を経て、支援が必要な者にのみ援助金を支給するよう、適時に運用を改める必要がある。

(エ) この点について、本件監査に先立つ第4次監査結果（上記1(10)イ）においては、運用の見直しの時期は市長の合理的な裁量にゆだねられているとしたうえ、平成14年3月の特別施策としての同和対策事業の終結後間もない同年11月から具体的な検討を開始して翌平成15

年度中に16年改正に至っていることが、見直しの時期が遅きに失し著しく不合理であるとまではいえず、裁量権の逸脱又は濫用があったとまでは認められない旨、監査委員として判断している（同監査結果第3 2(3)エ）。

しかし、第1, 2次訴訟大阪高裁判決においては、上記1(1)イのように、平成14年1月当時には、上記1(2)のような改正前の支給要綱の解釈、運用の合理性を基礎付ける状況は薄れていたとされ、上記1(1)ウのように同時期以後で最初に支出された援助金である平成13年度の援助金については、申請者ごとに厳正な審査をしたうえで支給する必要があったとされた。同判決は、改正前の支給要綱に基づく平成13年度及び同14年度の援助金の支出に係る財務会計行為の違法性を判断したものであり、直接には、本件監査の対象である改正後の支給要綱に基づく平成19年度の援助金の支出に係る法的評価を拘束するものではないが、平成13年度及び同14年度の援助金の支出の違法性の前提として上記1(1)イのような認定が示された以上、監査委員としては、改正前の支給要綱の解釈、運用に対する評価については、その認定を尊重し、これを前提に判断する必要があると考える。

そして、上記認定を前提に判断すれば、遅くとも14年報告が発表された平成14年1月以後においては、改正前の支給要綱の上記1(2)のような運用を継続することに公益上の必要性を見出すことはできず、そのような運用は、違法性を帯びると判断せざるを得ない。

(オ) なお、市は、市の同和対策事業の終結後の平成14年度以後における改正前の支給要綱に係る上記1(2)の運用の継続に関し、援助金制度は進学率の向上を目的とするものであって、平成14年1月当時に、なお進学率の格差が客観的事実として存在していたことから、援助金制度の継続には合理性があった旨を説明する。

しかし、奨学金等の制度が貸与制を採っており、援助金制度は、奨学金等の制度と一体的に運用されてきたとはいえこれと別個独立の補助制度であること、及び援助金制度が進学率の向上を目的としつつ、直接には、進学の際の学資面での不安を取り除くため、奨学金等の返還に係る経済的負担に対する援助を行うものであることからすると、その経済的援助の程度は、各受給者の経済状態に応じて判断するのが相当である。したがって、進学率の格差が客観的事実として存在していたという事情は、援助金制度自体の継続の理由として合理的ではあっても、上記1(2)のような援助金の一律支給の運用に係る合理的理由となるものではなく、上記(エ)の認定を左右するものとは解されない。

ウ 改正附則第3項の規定による援助金の一律支給の違法性

(ア) 論点

平成19年度の援助金の支出の根拠である改正附則第3項の規定の違法性を判断するに際し、問題となるのは、同項の規定による一律支給の範囲が、援助金の支出の年度ではなく、奨学金等の貸与の年度によって区分されていることの合理性と、一律支給の範囲が、平成15年度以前に貸与された奨学金等の返還に係る援助金までとされていることの合理性である。

以下、これらの論点について、それぞれ判断する。

(イ) 一律支給の範囲の区分に係る基準の合理性

a 援助金制度は、貸与した奨学金等の返還金を補助する制度であるため、これを見直す場合には、大きく分けて、①奨学金等の貸与があった年度を基準にして行う方法と、②援助金を支給する年度（奨学金等を返還する年度）を基準にして行う方法とが考えられる。

b 単年度ごとの予算の執行の適否について判断しようとする場合、通常は、予算の執行の時点での事情を基に判断するものと考えられ、特定の年度における援助金の支出の適否について、支出年度における事情を基準とする上記②の方法により判断することは、合理的である。第1, 2次訴訟大阪高裁判決（上記1(11)）における平成13年度及び同14年度の援助金の支出の違法性の判断並びに第3次訴訟京都地裁判決（上記1(12)）における平成15年度及び同16年度の援助金の支出の違法性の判断においては、そのような方法が採られたことが認められる。

c ところで、本件監査においては、平成19年度の援助金のうち一律支給部分の支出の内容を定める改正附則第3項に関し、市が一律支給の範囲を区分するために上記①の方法を採用し、奨学金等の貸与年度を基準にこれを定めたことについて、裁量権の逸脱又は濫用が認められるかどうかを判断すべきものである。

この点、上記の各判決のうち第1, 2次訴訟大阪高裁判決は、上記の事項について判断したのではなく、第3次訴訟京都地裁判決は本件監査の実施時点において未確定である。監査委員としては、以下で述べるように援助金制度の目的の特殊性を考慮すべきであると考えるので、この点につき、独自に判断するものとする。

d 援助金制度の見直しに際し、上記の①及び②の方法の選択が問題となる背景には、援助金制度が、奨学金等の返還金に対する補助の制度でありながら、その行政目的が、奨学金等の制度の利用促進に着目したものであるという点にある。すなわち、援助金制度は、奨学金等の貸与時に返還時の援助を宣伝することにより奨

学金等の制度の利用に対する不安を払拭し、奨学金等の貸与を受けての進学を奨励し、もって進学率の向上に寄与することを目的としていることが認められ、援助金を実際に支出するよりも前の奨学金等の貸与時点において、制度の存在自体によって行政効果を挙げることを意図している点で、特殊な目的を有する制度であるといえる。

e 以上のような援助金制度の目的の特殊性を踏まえると、市が、16年改正の際、上記第2 3(5)ウ(イ)及び(エ)のような観点から、奨学金等の貸与時を基準として一律支給の範囲を区分することとしたことは、予算執行時の事情によって判断する通常の方法（上記の②の方法）とは異なるものの、一概に制度設計上の合理性を欠くとはいえず、16年改正における一律支給の範囲の区分に係る基準の設定方法について、市長の裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

f なお、関係職員は、奨学金等の貸与時における援助金制度の説明の当否が、奨学金等の貸与に係る財務会計行為上の問題であり、平成19年度の援助金の支出に係る財務会計行為上の問題とは別個の問題である旨を説明するが（上記第2 3(5)ウ(ウ)）、奨学金等の貸与時における援助金制度の説明は、後年度の援助金の支出に係る財務会計行為との関係で検討すべき問題であって、奨学金等の貸与と同時に行われた別制度に係る説明を奨学金等の貸与に係る財務会計行為上の問題とすることはできないから、関係職員の上記説明は、採ることができない。

(ウ) 一律支給の範囲の合理性

a 16年改正において、一律支給の範囲を定めるに当たっては、奨学金等の貸与時の説明を信頼して奨学金等の貸与を受けた借受者の保護が重要な命題とされ（上記第2 3(5)イ）、奨学金等の貸与時の説明との整合を図るため、既に貸与された平成15年度以前の奨学金等について、その返還に係る援助金を一律支給することとされたことが認められる。

b 行政が特定の施策の実施を宣伝する場合、後に当該施策を変更する際に、行政上の配慮として行政の相手方の信頼の保護を図ることは、行政の裁量の範囲内として一般に認められると解されるが、いかなる事情があっても無制限にこれを認めるべきでないことはいうまでもなく、特に受益的な行政施策の場合、事情によって予定どおりに施策を継続することができない場合に、当該施策の実施に対する受益者の信頼が保護されない場合があることも、施策に係る内在的な制約として存在すると解すべきである。

そして、奨学金等の制度が貸与制であること、及び奨学金等と

援助金とは別個の制度であり、援助金は飽くまで奨学金等の返還金に充てられる補助金であることからすれば、奨学金等の貸与時に、市が援助金制度の存在及び改正前の支給要綱に係る上記1(2)の運用を説明したことに対する借受者の信頼の保護は、そのような運用を説明どおりに継続することができない事情がある場合、制約を受けるといふべきである。

- c 改正前の支給要綱に係る上記1(2)の運用については、上記イで判断したとおり、遅くとも平成14年1月以後は、これを継続することが違法性を帯びるのであるから、同時期以後に、将来にわたってそのような運用を継続する旨を説明のうえ奨学金等の貸与を受けた者、具体的には平成14年度及び同15年度に貸与された奨学金等の借受者については、説明のとおり運用を継続することができない事情があることになる。
- d したがって、上記各年度に貸与された奨学金等の借受者については、奨学金等の貸与時の説明に対する信頼を保護する公益上の必要性を認めることができないものであって、改正附則第3項の規定による援助金の一律支給の範囲は、平成14年度及び同15年度に貸与された奨学金等の返還に係る援助金を含む点で、合理性を認めることができない。
- e ところで、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援助金の一部は、既に改正附則第3項に基づく一律支給が開始されているところ、関係職員は、当該援助金の受給者には、奨学金等の貸与時に改正前の支給要綱に基づき援助金を一律支給する旨が説明されていること、及び当該援助金の支給開始後の受給者の所在を把握していないことを理由に、当該援助金の受給者から奨学金等の返還を受ける見込みがない旨を説明し、そのような事情も、既に一律支給を開始した援助金の一律支給を継続する必要性を示す理由の一つとして挙げる（上記第2 3(5)オ(イ)）。

しかし、前者の事情は、借受者の信頼の保護の問題であって上述のとおりである。また、後者の事情については、援助金の一律支給の開始後も、将来に援助金の支出ができなくなった場合に備えて債務者（受給者）の所在を把握しておくことが適当であって、そのような措置を講じていないために生じる債権回収の困難性のみをもって援助金の一律支給を継続する公益上の必要の理由とするのは相当でなく、そのような事情から債権回収上の困難があるのであれば、地方自治法の規定に従い、権利の放棄や債権の徴収停止等の措置によって解決されるべきである。

なお、援助金の支出によって実質的に新たな金銭負担を伴わないとの説明（上記第2 3(5)オ(ア)）は、援助金の支出に伴う奨学

金等の返還金債権の消滅を考慮しておらず、これに実質的な意義を見出すことはできない。

f また、関係職員は、既に援助金の支給が開始されている者に対して奨学金等の返還を受けるために連絡を取るにより人権上の不測の事態を招きかねない旨を説明するが（上記第2 3(5)エ）、このような事情も、上記eと同様に債権回収上の困難に係るものであって、借受者の信頼保護に係る補足的な事情にはなり得ても、そのみでは援助金の一律支給に係る公益上の必要性を認めるべき事情になるとは認められない。

g 関係職員は、16年改正に当たり、同和地区の生活実態の改善に伴い奨学金等の返還が困難とは必ずしもいえない者が生じてきていることも加味して判断したとし（上記第2 3(5)キ(イ)）、そのことも含め、16年改正の内容を十分に市会に説明したとしている（同カ）。

住民の代表である議会が16年改正の内容を了解していることは、施策の実施に係る裁量権の逸脱又は濫用の有無を判断する上での重要な要素となることは否定されないものと考えるが、16年改正に係る諸資料等からは、上記第2 3(5)キ(イ)で述べた事項について、一律支給の継続に係る公益上の必要性の有無に係る重要な論点として明確に取り扱われた経過を見出すことはできないし、市会に対する説明は、主に一律支給の継続の必要性があるとする市の認識（上記第2 3(5)イからオまで）に基づいて行われたもので、一律支給の継続が違法との評価を受ける可能性があることを明確に認識できるように説明されたとはいえないのであるから、16年改正の内容が市会に説明されたうえで決定されたことが、上記の認定を左右する決定的な事情になると認めることはできない。

(エ) 改正附則第3項の規定による援助金の一律支給の違法性

以上から、改正附則第3項の規定による援助金の一律支給については、平成14年度及び同15年度に貸与された奨学金等の返還に係る援助金を一律支給することに公益上の必要性を認めることはできず、その限度において、違法であると認められる。

しかし、平成13年度以前に貸与された奨学金等の返還に係る援助金を、借受者の信頼の保護の観点から一律支給することについては、同年度以前までの制度の運用の清算方法として著しく合理性を欠くとまでは認められず、これについての市長の裁量に逸脱、濫用があり、違法であるとは認められない。

エ 判断

以上のとおり、平成19年度の援助金のうち一律支給部分の支出については、改正附則第3項の規定により平成14年度及び同15年度に貸

与した奨学金等の返還に係る援助金を支出することは、市長に認められた裁量権を逸脱し、違法であると認められるから、請求人の主張には、一部理由がある。

(3) 判定支給部分の支出に係る判断

次に、平成19年度の援助金のうち、判定支給部分の支出の違法性について判断する。

請求人は、本件支給判定基準が、高額所得者にも援助金が支出されるようになっていて不合理である旨、及び奨学金等の実質的な給付制を維持するものであり市長の裁量権を逸脱している旨を主張する。

ア 援助金制度の趣旨と支給判定基準の性格

(ア) 上述のとおり、援助金制度は、奨学金等の借受者が抱く将来の奨学金等の返還に係る経済的負担に対する不安を取り除くため、奨学金等の返還時の援助を行うことにより、奨学金等の貸与を受けての進学を奨励し、もって進学意欲の喚起と進学率の向上に寄与しようとするものである。支給される援助金は、当該年度における奨学金等の返還金と同額であり、当該年度の奨学金等の返還債務を免除することと同様の効果を生じる。

(イ)

a 以上のような援助金の趣旨に照らせば、援助金の支給の可否に係る判断基準は、借受者が抱く上記の不安を解消するのに必要な限度で設定することが合理的である。そして、上記の不安は、借受者が奨学金等の返還の開始後、その返還が困難な状況に陥った場合に具体化するものであるから、上記の判断基準は、奨学金等の返還が困難であるかどうかを判定するための基準であると解するのが、援助金制度の趣旨に合致する。

b この点について、関係職員は、援助金の支給判定への所得判定基準の導入の目的が、奨学金等の貸与を受けた者が「いわゆる高額所得者」となった場合に援助金の支給対象外とすることにある旨を説明するが（上記第2 3(6)ウ）、平成16年3月に市就学奨励金の新規申請者、奨学金等の継続申請者及び貸与終了者に対して配布された文化市民局作成の文書にも、援助金が、奨学金等の返還が困難な場合に支給されるものである趣旨が明記されており、関係職員の説明が、上記aと異なる趣旨であると理解することはできない。

(ウ) 一方、上記(ア)のとおり、援助金制度は、奨学金等の制度の利用促進を図ることを目的とするから、奨学金等と援助金を併せて他の奨学金制度よりも有利な条件となるような制度設計をすることは、行政の裁量権の範囲内として認められるべきである。

(エ) 上記(イ)で述べた判断基準に照らすと、補助制度の適用の可否に用

いる基準の設定は、当該制度の趣旨に適合するように、長の合理的な裁量によって行うべきものであって、その裁量権は、相当広範なものと解されるところ、当該基準が以上のような奨学金制度の趣旨に照らして明らかに合理性を欠き、その設定に係る裁量権の行使が恣意的であると認められるような場合に、本件支給判定基準の違法の問題が生じることとなると解される。

なお、関係職員は、借受者が将来高額所得者になれば奨学金が支給されないとして、本件支給判定基準の合理性を説明するが（上記第2 3(6)キ）、所得判定基準の体裁を取っている限り、そのように機能することは当然であり、奨学金制度の趣旨に照らした本件支給判定基準の合理性の説明としては不十分である。

#### イ 支援機構の奨学金貸与制度と奨学金制度との比較

##### (ア) 両制度の比較の必要性

本件支給判定基準は、支援機構の奨学金貸与基準と同一の内容とされているところ、本件支給判定基準が上記アのような奨学金制度の趣旨に照らして合理的かどうかは、支援機構の奨学金制度と奨学金制度の相違点を比較検討したうえで、判断する必要がある。

関係職員は、本件支給判定基準を定めるに当たり、上記両制度の相違点を検討して基準額に修正を加えて用いるような関係にない旨を説明するが（上記第2 3(6)カ）、関係職員の説明内容（同イからオまで）が、支援機構の奨学金貸与基準を奨学金の支給判定基準として無批判に用いる合理的理由になるとは考えられず、採ることができない。

##### (イ) 両制度の比較

支援機構の奨学金制度と奨学金制度を比較すると、両制度の間には、奨学金の支給判定基準に関係すると考えられる点について、以下のような相違点が認められる

###### a 制度の基本的な趣旨の相違

上記ア(ア)で述べたように、奨学金は、奨学金を支給する年度における奨学金等の返還債務を免除することと同様の効果を生じる補助制度であるところ、支援機構の奨学金貸与基準は、将来の返還を前提とする制度の適用の基準であって、両制度は、金銭の交付の目的、効果の面で、基本的に異なるものである。

###### b 制度の対象者本人に係る条件の相違

本件支給判定基準が準拠する支援機構の奨学金貸与基準は、支援機構の高等専門学校、大学又は専修学校の専門課程に係る第一種奨学金の貸与に係る基準であるところ、当該基準は、奨学生の生計を維持する者の収入を基準として判定することとされている（独立行政法人日本学生支援機構に関する省令第21条第2項第2

号並びに支援機構業務方法書第9条第2項及び別表第1)。これは、奨学金の貸与を受ける本人は、親元で就学する子であることから、本人の生計を維持する者の収入を基準として判定することとしているものと解される（なお、大学院に係る奨学金の貸与に係る基準は、本人及び配偶者の収入を基準として判定することとされている（同省令第21条第2項第3号並びに同業務方法書第9条第2項及び別表第1)。）。

援助金の支給対象者は、既に高校又は大学を卒業した奨学金等の借受者本人であるから、親元で就学する子弟を対象とする奨学金の貸与制度とは、対象者本人に係る基本的な条件が異なるものである。当然、本件支給判定基準についても、本人が親の世帯から独立した場合等、本人の収入によって支給判定を行う場合があることは十分想定できるものであり、返還期間の後年度に至るほど、その可能性が高くなることは推測されるが、制度設計として、必ずしも本人の収入を考慮しないものとなっていることには違いない。

c 基準額の設定に係る前提条件の相違

上記bで述べたとおり、支援機構の奨学金貸与基準は、借受者本人の生計を維持する者、すなわち高等専門学校、大学又は専修学校の専門課程に子を就学させる親の収入を判定するための基準であるから、その所得判定の基準額は、これを前提に設定されているものと考えられる。

一方、援助金の支給対象者は、高校又は大学を卒業後20年以下の者であるから、支援機構の奨学金貸与基準に係る所得判定の対象者（親の世代）とは、我が国の賃金体系上、収入において明確な差が存在すると考えられ、そのような判定対象者の収入差が、判定結果に影響することは、十分に考えられる（なお、第3次訴訟京都地裁判決においては、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、本件支給判定基準を用いて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結果となったことが指摘されている。）。

ウ 本件支給判定基準の緩やかさ

(ア) 16年改正に係る検討過程における検討案（上記1(7)）によると、援助金の支給基準については、生活保護基準を基礎とする基準案について、比較的厳しい基準となることがデメリットとして考慮されるなど、全体として、緩やかな基準を設定することが意図されていた形跡が見られる。

(イ) 本件支給判定基準による支給判定に係る平成17年度以後の実績（上記1(14)）を見ると、支給判定の結果、援助金の支給が認められ

た割合（以下「支給率」という。）は、件数及び金額とも相当高い水準で推移しており、市奨学金に係る返還免除の判定の状況（上記1(16)）と比較しても、高い割合であることが認められる。

なお、本件支給判定基準の合理性を検討するに際し、これを用いた支給判定の結果を考慮することは、それ自体、当該基準の合理性の有無を決定付ける要素とはいえないものの、これを判断する一要素となるものであるから、これを決定的な要素とする請求人の主張（上記第1 3）及びこれを考慮すべきでないとする関係職員の説明（上記第2 3(6)ク）は、いずれも採ることができない。

- (ウ) 本件支給判定基準については、第1, 2次訴訟大阪高裁判決において、支援機構の免除基準と比較して相当緩やかな基準であると指摘され、第3次訴訟京都地裁判決においても、極めて緩やかであると指摘されている。

上記の両判決では、本件支給判定基準が必ずしも明らかに不合理であるとまではいえないとされているが、援助金制度の趣旨に照らして本件支給判定基準の合理性を詳細に判断したのではなく、上記両判決の認定のみをもって、本件支給判定基準の違法性を判断することはできない。

#### エ 判断

- (ア) 上記第2 3(6)の関係職員の説明、上記1(7)アの検討内容、同(8)の経過、同(9)の本件支給判定基準の内容及び同(13)から(16)までの援助金の支給に係る実績並びに上記アからウまで述べた内容を総合すると、市は、16年改正に係る検討の段階から、経済的な困窮度を判定する基準の中でも比較的緩やかな基準を援助金の支給判定基準として採用することを意図し、支援機構の奨学金貸与基準が、①一応は奨学金の貸与という援助金制度とも関係のある制度に係る対象者の収入の判定基準として通用しており、②しかも平成16年度以後の市就学奨励金の借受者についてはその貸与基準と同一の基準であるうえ、③事務的な負担の増大を最低限に抑制することができる基準であることに専ら着目して、当該基準が援助金の支給判定基準として援助金制度の趣旨に照らして有効に機能するかどうかの検討を十分に行わないまま、これを採用したと見ざるを得ない。

- (イ) 上記イ(イ)で述べた支援機構の奨学金制度と援助金制度の相違については、同(イ) aの関係では、特に平成16年度以後の市就学奨励金の貸与基準としても用いられている支援機構の奨学金貸与基準を、そのまま奨学金等の返還免除に相当する援助金の支給基準に準用することで、同(イ) cで述べたような事情も手伝って、大部分の借受者に援助金が支給される可能性があり、返還を要するという貸与制度の前提に照らし、妥当でないといわざるを得ない。また、同(イ) bの

関係では、奨学金制度の趣旨との関係からは、本人が自らよりも高収入の者と同居していれば、奨学金の支給判定に当たりその収入が考慮されないような基準を採用することに、合理的な理由を見出すことは困難である。

このような、支援機構の奨学金制度と奨学金制度との無視できない相違点を考慮しないまま、上記(ア)のような理由からのみ本件支給判定基準を設定していること、そして、上記ウ(イ)のように支給判定を経た奨学金の支給率が高水準で推移し、今後これが上昇する可能性もあること（返還初期段階は、借受者本人よりも所得水準が高い親世代の収入により判定されている場合が多いと考えられ、今後、借受者本人の収入による判定の増加に伴い、支給率が現在よりも上昇する可能性がある。）からすれば、本件支給判定基準の合理性を基礎付ける根拠は、薄弱であるといわざるを得ない。

- (ウ) しかし、一方で、上記ア(ウ)で述べた奨学金制度の目的を考慮すれば、比較的緩やかな基準を設定することは、本件ではやや行き過ぎの感があるものの、一概に奨学金制度の趣旨に反するということはできず、本件支給判定基準の設定に係る市の説明が、全く採ることのできない不合理なものであるとまではいい難い。そして、本件支給判定基準に支援機構の奨学金貸与基準を準用することについては、十分な論点が提供されていたとはいえませんが、一応、16年改正の前に市会の各会派に説明がされている。また、支給判定を経た奨学金の支給率の算定には反映すべきでないものの、一部には奨学金の支給申請を行わずに自主的に奨学金等の返還を行う者も出るなど、本件支給判定基準の導入の効果が見られないともいえない。
- (エ) 以上のことを総合的に考慮すると、本件監査に先立つ第4次監査結果（上記1(10イ)）で指摘したように、奨学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、奨学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認めるのは相当でない。
- (オ) したがって、本件支給判定基準の設定につき、市長の裁量権の逸脱があるとする請求人の主張は採ることができず、平成19年度の奨学金のうち、判定支給部分の支出が違法であるとする本件請求には、理由がない。

#### (4) 結論

以上の判断により、本件請求については、一部理由があると認められ

るので、法第 242 条第 4 項の規定により、市長に対し、次のとおり勧告することとした。

#### 勸告

平成 19 年度予算に係る自立促進援助金のうち、平成 14 年度及び同 15 年度に貸与した奨学金等（自立促進援助金支給要綱第 2 条第 1 項に規定する奨学金等をいう。）の返還に係る自立促進援助金について、平成 20 年 3 月 31 日までの間、同要綱第 2 条第 1 項の規定によらずに申請者全員に支給するための支出負担行為を行わないこととする。

#### 付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市長に対し、次の内容の意見を提出することとしたので申し添える。

自立促進援助金支給要綱第 2 条第 1 項及び自立促進援助金支給基準第 4 条以下に定める自立促進援助金の支給判定に係る基準については、その設定について裁量権の逸脱、濫用こそ認めるには至らなかったものの、自立促進援助金制度の趣旨に照らし、その合理性を基礎付ける根拠が薄弱であるといわざるを得ない状況が見られたところである。この点については、平成 18 年 12 月 22 日付け監査結果においても、自立促進援助金制度に対する市民の理解が得られるよう、より合理的な基準の設定に係る見直しの検討を要望したところであるが、同監査結果において指摘した事項についての理解が得られず、なお見直しの検討が行われていない。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。

（監査事務局第一課）