

監査公表第 547 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 18 年 12 月 27 日

京都市監査委員 青 木 善 男
同 久 保 省 二
同 江 草 哲 史
同 藤 井 昭

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

2006 年 10 月 23 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 6 名

- (1) 京都市は 2006 年 3 月 29 日、2005 年度の自立促進援助金 2 億 5674 万 9185 円 (3336 人分) の支出を決定した (添付資料 1)。そのうち所得判定をいっさい行わずに支出決定された金額は 2 億 5503 万 6285 円 (3255 人分) である (所得判定を経て支出決定されたのは 171 万 2900 円 (81 人分) のみ。添付資料 2)。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、返済開始年度の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。(添付資料 4)。
- (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。2005 年度の援助金支給決定の際、所得判定の対象となったのは 93 人・222 万 4700 円だったが、判定の結果、うち 81 人・171 万 2900 円分について援助金を支給した。すなわち、支給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。そのため、大半の借受者の返済を市が肩代わりし続けている実態は変わっていない (添付資料 2, 3)。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支給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对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。地方自治法第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厳正な監査を実施され、2005年度における自立促進援助金2億5674万9185円の違法な支出決定をおこなった職員（最終決定者星川茂一＝副市長）にたいし、その同額を京都市に返還するよう、また、現状では2006年度もこれまでどおり援助金の違法な支出決定がおこなわれることが予測されることから（2億8000万円の予算が組まれている。添付資料4）、今年度の援助金の支出を京都市が差し止めるよう、必要な措置をとることを求める。

添付資料

- 1) 自立促進援助金の経費支出決定書（2006年3月29日付け）
- 2) 平成17年度自立促進援助金支給者のうち、所得判定を経て支給決定を行った件数、人数及び金額
- 3) 同 所得判定の対象となった件数、人数及び金額
- 4) 聴取書（2006年6月1日付け）

注 事実証明書の記事を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 1 3 0 号
平成18年12月22日

請求人 様

京都市監査委員 青 木 善 男
同 久 保 省 二
同 江 草 哲 史
同 藤 井 昭

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18年10月23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18年3月29日に、平成17年度の自立促進援助金（以下「援助金」という。）256,749,185円（3,336人分）の支出を決定した。そのうち所得判定を一切行わずに支出決定された金額は255,036,285円（3,255人分）であり、そのうち所得判定を経て支出決定されたのは1,712,900円（81人分）のみである。
- 2 平成16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こと等を内容とする改正を行った。しかし、平成17年度の援助金の支給決定の際、所得判定の対象となった93人分2,224,700円のうち、81人分1,712,900円に援助金が支給されていることからして、改正により新たに定められた援助金の支給判定基準は、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。大半の借受者の返還を市が肩代わりし続けている実態は変わっておらず、給付制度が実質的に維持されており、市長の裁量権を逸脱している。
- 4 上記のような援助金制度の運用実態及び支給要綱の支給判定基準の規定は、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。
- 5 そこで、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厳正な監査を実施し、平成17年度の援助金256,749,185円の支出を決定した職員（星川茂一副市長）に対し、同額の返還を請求するよう、また、平成18年度も援助金に係る予算として280,000,000円が計上されており、違法な支出決定が行われることが予測されることから、今年度の援助金の支出を差し止めるよう、必要な措置を講じることを求める。

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18年11月8日に請求人Bの代理人Cからの陳述を聴取した。当該代理人は、本件請求の趣旨を補足する陳述を行った。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18年3月に支出された援助金は約2億5,000万円以上で、支給対象人数は3,336人であり、そのうち所得判定による支出決定が行われた人数は81人、金額は約171万円である。所得判定の結果、支給対象から外れた人数はわずか12人のみである。つまり対象者全体の中のわずかな人数しか制度改正の対象に当てはまらない。
- (2) 平成14年11月18日付け監査結果に付された意見では、客観的な証明に基づき支給の申請のあった個々人に対して、適時に支給要件を満たすか否かを判断していくことが望ましく、そのことが支給要綱の規定の趣

旨にも合致するとし、改善の検討を行うべきであると述べたが、当該意見はその後の市の対応に反映されていない。

- (3) 平成 15 年 5 月 16 日付け監査結果に付された要望では、全ての借受者を対象に支給に係る基準を定め、客観的な証明に基づく所得判定を行う必要があると指摘しているが、市は何ら対応していない。
- (4) 平成 16 年 8 月 11 日付け監査結果に付された要望では、援助金制度及びその運用については市民の理解が得られるよう諸情勢をかんがみて、なお一層の見直しの検討を要望すると述べているが、その後も援助金制度について京都市会（以下「市会」という。）でたびたび議事に上るなどしているにもかかわらず、市は見直しを一切行おうとしていない。
- (5) 上記(2)から(4)までに掲げる事情からして、監査委員の指摘は基本的には無視されている。
- (6) 京都地裁平成 17 年 2 月 24 日判決は、社会経済情勢や同和地区における生活実態等諸般の状況が変化しているにもかかわらず、これに即した具体的な支給要件を定めず、何ら審査をしないという従前の解釈運用を継続することは支給要綱の本来の趣旨から逸脱するものであり、遅くとも平成 13 年度の援助金については支給要綱の本来の規定の趣旨に沿って、各申請につき厳正な審査をしたうえで支給を決定する必要があるとして、平成 13 年度の援助金の支出は違法であるとした。
- (7) 大阪高裁平成 18 年 3 月 31 日判決は、社会経済情勢や同和地区における生活実態等諸般の状況が変化しているにもかかわらず、これに即した具体的な支給要件を定めず、何ら審査をしないという従前の解釈運用を継続することは公益に反するものであり法第 232 条の 2 の趣旨を没却し、地方財政基盤を危うくするものであり、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として違法性を認定したうえで、市長と副市長に対し約 2,000 万円の損害賠償を命じた。
- (8) 市は、奨学金を貸与制度ではなく実質的に給付制度として運用してきており、貸与を受ける側も給付されたものとして扱っているため、今更返還を求めることはできないと主張するが、法律や要綱と大幅に異なる趣旨を相手側に対して説明し、制度趣旨から逸脱する運用を意図的に行ってきたのであり、相手方に給付金であると説明してきたという理由は成立しないのではないか。
- (9) 市は、所在を把握できない借受者が多く存在しており、所在が判明している借受者にのみ返還請求をすることは公平ではないと主張しているところ、上記(4)の監査結果で消極的ながらもこれを是認していることは理解できない。市側の主張が本当に市民の理解を得られるものであるか疑問であり、再検討を求める。
- (10) 本件請求は、借受者に対する返還請求をするか否かは別として、違法な支出を行った関係職員に対して返還を請求するよう求めるものである。

(1) 市は、借受者に対する返還請求が差別を助長するおそれがあると主張している。しかし、相手方に連絡する際に一定の配慮をすれば足りること、京都府をはじめ同様の制度を行っている自治体においては、同和奨学金の返還を請求し続けており、その際に問題が発生した事例があるとは聞かないこと、及び同和奨学金の貸与時には、職員の訪問等による周知が図られ、同和地区外に転出した者にも案内が行われており、貸与時と返還時で説明の仕方の整合性がないことから、当該主張は承服できない。

2 新たな証拠の提出

請求人は、新たな証拠の提出を行わなかった。

3 関係職員の陳述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 18 年 11 月 8 日に陳述の聴取を行った。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、1 名の請求人代理人が立ち会った。

(1) 同和奨学金等は、国庫補助を受けて市が貸与する奨学金（昭和 58 年 4 月 1 日から昭和 62 年 12 月 31 日までは京都市地域改善対策大学奨学金の貸与等に関する規則の、昭和 63 年 1 月 1 日から平成 11 年 3 月 31 日までは京都市地域改善対策奨学金等貸与規則の、平成 11 年 4 月 1 日以後は京都市地域改善対策奨学金貸与規則の規定による。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（昭和 63 年 1 月 1 日から平成 10 年 12 月 31 日までは京都市地域改善対策就学奨励金等貸与要綱の、平成 11 年 1 月 1 日以後は京都市地域改善対策就学奨励金貸与要綱の規定による。以下「市就学奨励金」といい、市奨学金と市就学奨励金とを併せて「就学奨励金等」という。）で構成され、平成 17 年度及び同 18 年度の援助金には、上記就学奨励金等の返還に係る分が含まれている。

(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 項の改正及び附則第 2 項により、平成 16 年 4 月 1 日以後に貸与した就学奨励金等の返還に係る援助金には所得による基準を設けて支給判定を行い、所得が基準額以下の者に援助金を支給することとした。なお、平成 16 年 4 月 1 日以後の就学奨励金等の借受者に対しては、あらかじめ、返還が必要な制度に改めたことを明確に周知しており、当該借受者による就学奨励金等の返還が開始された平成 17 年度については、所得が基準額を上回る者には援助金を支給せず、

就学奨励金等の返還を受けている。

イ 附則第3項により、平成16年3月31日以前に貸与した就学奨励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旨を定めた。

(3) 平成17年度に支出した援助金には、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、支給判定を経て、所得が基準額以下であるとして支給した分と、一部改正要綱附則第3項に基づき、すべての申請者に対して支給した分が含まれている。平成18年度の援助金も、支給予定者の構成は同様である。

(4) 市就学奨励金は市独自の制度であることから、支給要綱に基づく運用や、支給要綱の規定が国の法令に違反するという請求人の主張（上記第1 4）は、市奨学金と援助金との関係のみをいうものであり、市就学奨励金の返還に係る援助金については当てはまらない。

(5) 市奨学金の返還に係る援助金については、援助金制度は国の法令やその趣旨に拘束されるという性質のものではないため、支給要綱が国の法令に反し違法であるという請求人の主張は当たらない。援助金制度が国の法令やその趣旨に拘束されない理由は、次のとおりである。

ア 市は、国の国庫補助制度の立上げに先駆けて、昭和36年度から給付制度としての奨学金制度を設けていたところ、昭和57年度以後、国庫補助制度の対象が順次給付制度から貸与制度へと変更されたため、市は、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ことから、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うことのないよう、国が設けてい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、従来の奨学金制度から後退させないようにした。

イ 上記アの経過からして、援助金制度は、市が独自に設けたものである。地方自治の本旨から、地方公共団体における行政施策は、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ものであるところ、国が国全体の平均的状況や国家として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、市奨学金自体は国の基準どおりに貸与制度として運用しつつ、市の実情をかんがみて、独自の財源措置を講じ、国制度を補う独自の給付制度を設けることは可能である。

(6) 援助金の支出が違法か否かは、法第232条の2に規定する公益上の必要性の有無によって判断すべきものであるところ、平成17年度の援助金の支出には、次のとおり十分な合理性がある。

ア 平成16年3月31日以前に貸与した就学奨励金等の返還に係る援助金の支出については、一部改正要綱附則第3項に基づき、すべての申

請者に対して支給したものであるが、このような取扱いは、次に掲げる事情を考慮したものであり、合理的といえる。

(7) 従来の就学奨励金等の対象者は、実質的な給付制度となっていることを前提としてこれを受給し、将来の生活設計を立てており、当該対象者に対して返還を求めることは、予測できない制度の不利益変更となり、当該対象者の法的安定性を害する。

(イ) 就学奨励金等の返還事務は文化市民局が行っており、借受者は返還に直接関与していないことから、これまでの借受者の中に、卒業時点で奨励金の支給申請書を提出した後も就学奨励金等の返還が続いていると認識している者はほとんどいないと考えられる。

(ウ) 同和地区外に転出している奨励金の支給対象者に対して就学奨励金等の返還を請求するために連絡を取ることは、実社会で自立している本人の社会的立場や家庭状況等に深刻な影響を与える。

イ 平成16年4月1日以後に貸与した就学奨励金等の返還に係る奨励金は、改正後の支給要綱による支給判定基準に基づく判定を行った結果、所得が基準額以下である者に対し支給したものであるところ、当該支給判定基準は、次の理由から、合理的といえる。

(7) 当該支給判定基準は、当時の日本育英会（現在の独立行政法人日本学生支援機構（以下「支援機構」という。）。以下同じ。）による奨学金貸与制度において、申込資格の一つである「経済的理由により著しく就学困難な者」の判定のために用いられている基準（以下「日本育英会の奨学金貸与基準」又は「支援機構の奨学金貸与基準」という。）を準用したものであり、奨励金の支給判定基準として妥当である。

(イ) 平成14年度以後の入学生から、支援機構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、奨励金の支給判定に係る事務作業を円滑に行うことができる。

(7) 就学奨励金等の貸与基準が奨励金の支給判定基準とは異なる平成13年度以前の入学生にとっては、入学時の進路支援事業の適用判定基準より厳しい基準となることも考えられるが、平成14年度以後の入学生については、市就学奨励金の返還時の生活実態に入学時と変動がない限りは、結果的に、奨励金の支給対象者となる。

(8) 上記(6)のとおり、奨励金の支出には合理性があるから、平成18年度の奨励金も、平成17年度と同様に取扱う予定である。

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、就学奨励金等の借受者のうち、これを返還することが困難な者に対し、援助金を支給するものである。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の見直しが行われ、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。この制度変更を受けて、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）に改めつつ、貸与制である後者の奨学金については、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の見直しが行われ、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。この制度変更を受けて、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なった。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。

オ 援助金については、制度発足当初から、奨学金制度を実質的に給付制度として維持するために、客観的な支給判定基準を設けることなく、借受者全員が就学奨励金等の返還が困難であると認められる者と解して、制度を運用していた。また、援助金の支給対象者の決定に際し、申請者に対して、就学奨励金等の返還が困難であることを証明する書類の提出は求めておらず、援助金の支給を決定した後は、以後、就学奨励金等の返還が終了するまで、特に審査を行うことなく支給を継続するという運用が行われていた。

- (2) 市は、平成5年7月に「今後の本市における同和対策事業のあり方について（具体的内容）」を公表し、平成8年11月には京都市同和問題懇談会から「今後における京都市同和行政の在り方について」の意見具申を受けて、順次同和施策の見直しを行い、平成14年1月には「特別施策としての同和対策事業の終結とその後の取組」を取りまとめたうえ、同年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っていくこととした。

以上のような方針の下、市奨学金は廃止されたが、平成13年度に高校等又は大学等に在学している者については、経過措置として在学している高校等又は大学等を卒業するまで貸与を受けることができることとされた。

また、教育に関してなお課題が残されているとの認識の下、市就学奨励金については、これを廃止することを前提に、貸与の対象者に係る所得基準及び貸与金額を見直したうえで、経過措置として平成14年度から5年間、具体的には平成18年度の入学生が卒業する年度（平成21年度の見込み）まで継続して実施することとされた。

援助金制度については、就学奨励金等の実質的な給付制を維持することで、就学奨励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、進学率の向上につなげるとともに、同和地区住民のそれまでの制度に対する信頼を踏まえた激変緩和措置を設け、それまでの成果が急激に後退しないようにする趣旨から、具体的な見直しは行われず、就学奨励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。

- (3) 援助金の支出については、過去に3回、住民監査請求に基づく監査を行い、いずれも、市長に対し、意見又は要望を付している。

ア 平成13年度の援助金に係る平成14年11月18日付け監査結果において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) 援助金制度においては、一律支給の運用が行われてきた。

しかし、援助金制度と就学奨励金等の制度は、それぞれ独立した制度であり、制度のより一層の公平性及び平等性の確保の観点から、客観的な証明に基づき、各支給申請者について、適時に支給要件を満たすか否かを判断していくことが支給要綱の趣旨に合致するので、事務の改善について、検討を行われたい。

- (1) 寄附又は補助の公益上の必要性（法第232条の2）の判断に際しては、当該地方公共団体の財政状況も考慮しなければならないという考え方がある。

また、地方公共団体は政策的考慮に基づき本来恩恵的、奨励的性

質の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した判例（札幌高裁昭和44年4月17日判決）もある。

市の財政状況は極めて厳しい状況にあるが、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、上記の考え方や判例も考慮しながら、検討を行われたい。

イ 平成14年度の援助金に係る平成15年5月16日付け監査結果において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。

奨励金制度の早期改善に向けた検討に際しては、就学奨励金等の貸与を受けている者の現状を把握し、その結果及び上記アの意見を踏まえ、すべての借受者を対象に、支給に係る基準を定めること、客観的な証明に基づいて所得判定を行うことについて、早急に対応されるよう重ねて要望する。

ウ 平成16年8月11日付け監査結果において、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。

奨励金については、平成16年4月1日以後に貸与する就学奨励金等に係るものについて所得基準が導入されたところであるが、今後とも、奨励金制度及びその運用については、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。

(4) 市は、上記(3)イの要望を受け、就学奨励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、就学奨励金等の借受者の約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。

(5) 市は、上記(3)アの監査結果が出された平成14年11月18日以後、奨励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、上記(3)イの監査結果が出された平成15年5月16日以後は、奨励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（文化市民局作成「自立促進奨励金制度見直し（案）の検討」）。その主な内容は、次のとおりである。

ア 奨励金支給に係る基準について

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倍を基準とする案、生活保護基準の1.8倍を基準とする案、生活保護基準の2.0倍を基準とする案、及び就学奨励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。

上記の各案について、メリット及びデメリットを比較検討し、見直しの及ぼす影響及び判定作業に係る事務にも配慮した結果、日本育英会の奨学金貸与基準を奨励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

当初、平成16年度以後に入学する新規の市就学奨励金の借受者から見直すという最も見直しの影響が小さい案から、平成15年以後の奨励金の支給対象者全員を対象とするという最も見直しの影響が大きい案までの7案が検討された。

しかし、就学奨励金等が実質的な給付制であることを前提と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、奨学生は奨励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た結果、既に奨励金を受給している者を見直しの対象から除外することとし、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励金から実施する案、平成16年度以後に貸与する就学奨励金等の返還に係る奨励金から実施する案、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就学奨励金等の返還に係る奨励金から実施する案、及び平成15年度に新たに支給する奨励金から実施する案が検討対象とされた。

- (6) 平成16年1月15日付け文化市民局作成「自立促進奨励金制度の見直しに係る具体的な方策について」では、奨励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就学奨励金等の返還に係る奨励金から実施することとされ、上記内容が市長説明を経て市の方針として固められた。その後、当該方針の下、市会各会派議員会等において、奨励金制度の見直しについての説明が行われるなどした。
- (7) 平成16年3月12日、一部改正要綱及び自立促進奨励金認定所得金額算定基準（現在は、「自立促進奨励金支給基準」に名称が変更されている。以下「認定所得金額算定基準」という。）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、支給要綱に定める基準額以下である者に対し、奨励金を支給することとされた。
- イ 支給要綱第3条を改正し、奨励金の申請者は、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 一部改正要綱附則第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就学奨励金等の返還に係る奨励金について適用することとされた。
- エ 一部改正要綱附則第3項において、平成16年3月31日以前に貸与された就学奨励金等の返還に係る奨励金については、すべての申請者に対して支給することとされた。

- オ 一部改正要綱附則第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、認定所得金額算定基準第3条第1項から第3項まで及び第4条（現在は、第4条第1項から第3項まで及び第5条）に基づき、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、同基準第3条第4項（現在は、第4条第4項）に基づき、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。
- (8) 平成13年度の援助金及び同14年度の援助金の支出決定については、住民訴訟が提起されており、当該訴訟に係る第1審判決及び控訴審判決の概要は、次のとおりである。
- ア 第1審判決（京都地裁平成17年2月24日判決）
- 支給要綱の制定時（昭和59年）に申請者に対して一律に援助金を支給する解釈運用をしていたことについては、直ちに裁量の逸脱又は濫用に当たるものとはいえないとした。しかし、同和地区住民の生活状況が改善しているにもかかわらず、一律支給という運用を継続することは支給要綱の趣旨を逸脱するものであるところ、遅くとも平成13年度以後の援助金については、申請者ごとに厳正に審査する必要があったとしたうえ、それにもかかわらず一律支給を継続して平成13年度の援助金及び同14年度の援助金を支出することを決定した行為には、裁量権の行使として合理性がないとした。
- ただし、損害の立証がないため、請求は棄却した。
- イ 控訴審判決（大阪高裁平成18年3月31日判決）
- 支給要綱の制定当時における一律支給の適否、及び同和地区住民の生活状況の変化にもかかわらず一律支給を継続することの適否については、第1審判決とほぼ同様の判断を示したうえ、少なくとも、平成13年度の援助金及び同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部分の支出決定は、裁量を逸脱し違法であるとした。
- そのうえで、損害額を認定し、市長及び副市長に対する損害賠償請求を求める請求の一部を認容した。
- (9)
- ア 平成17年度の援助金は、3,336件分256,749,185円で、平成18年3月29日に経費支出の決定（市長決定（星川副市長代決））がされ、同年4月21日に支出命令が行われたうえ、同月28日に、一般会計予算のうち第3款文化市民費、第3項市民生活費、第2目人権文化推進費、第19節負担金補助及び交付金の予算科目から支出された。
- イ 平成17年度の援助金の内訳は次のとおりであり、そのうち①から③までの部分は一部改正要綱附則第3項の規定によりすべての申請者に

対して支給され、④の部分は改正後の支給要綱第2条第1項及び認定所得金額算定基準に定める上記(7)ア及びカの基準（以下「本件支給判定基準」という。）に基づく支給判定を経て支給された。

区 分	金額（円）
① 平成16年度までに返還が開始された就学奨励金等の返還に係るもの	235,703,005
② 平成16年度まで返還が免除され、同17年度から返還が開始された市奨学金の返還に係るもの	5,331,410
③ 平成17年度から返還が開始された就学奨励金等のうち、同15年度以前に貸与されたものの返還に係るもの（②を除く。）	14,001,870
④ 平成17年度から返還が開始された就学奨励金等のうち、同16年度に貸与されたものの返還に係るもの	1,712,900
合 計	256,749,185

ウ 上記イの④の部分に係る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、次のとおりであった。

区 分	判定対象		援助金の支給が認められたもの		援助金の支給が認められなかったもの	
	件数	金額	件数(割合)	金額(割合)	件数(割合)	金額(割合)
高校	55件	677,300円	50件 (90.9%)	483,500円 (71.4%)	5件 (9.1%)	193,800円 (28.6%)
大学	39件	1,547,400円	32件 (82.1%)	1,229,400円 (79.4%)	7件 (17.9%)	318,000円 (20.6%)
合計	94件	2,224,700円	82件 (87.2%)	1,712,900円 (77.0%)	12件 (12.8%)	511,800円 (23.0%)

(10) 平成16年度に貸与され、同17年度から返還が開始された就学奨励金等の返還金うち5件分1,537,800円については、援助金の支給申請がされず、借受者から自主的に返還された。

(11) 市奨学金に係る返還免除に関し、平成17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。）。

区分	判定対象		返還免除が認められたもの	
	件数	金額	件数(割合)	金額(割合)
高校	58件	20,992,000円	34件 (58.6%)	12,244,500円 (58.3%)
大学	40件	37,753,475円	24件 (60.0%)	22,936,200円 (60.8%)
合計	98件	58,745,475円	58件 (59.2%)	35,180,700円 (59.9%)

(12) 平成18年度の援助金に係る予算額は280,748,000円であり、支給対象人数は3,717人であって、平成17年度の援助金と同様の手続及び基準に

より支出されることが予定されている。

2 判断及び結論

- (1) 地方公共団体が、法第 232 条の 2 の規定により補助を行う場合において、当該補助に公益上の必要があるかどうかの判断は、地方公共団体の議会又は長の広範な裁量に属する。地方公共団体が行った補助が違法であるかどうかは、補助の目的、内容のほかに、社会的、地域的諸事情を総合的に考慮し、議会や長が行った公益上の必要性に関する判断に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る。
- (2) 本件請求の対象とされている平成 17 年度の援助金の支出は、一部改正要綱附則第 3 項の規定によりすべての申請者に対して支給された部分と、改正後の支給要綱第 2 条の規定により所得判定を経て支給された部分とで構成されており、平成 18 年度の援助金の支出についても、同様の構成となる予定である。援助金の支出が違法であったかどうかは、これらの各部分について、それぞれ判断する必要がある。

(3)

ア そこで、まず、平成 17 年度及び同 18 年度の援助金のうち、一部改正要綱附則第 3 項の規定によりすべての申請者に対して支給された、又は支給される部分（以下「一律支給部分」という。）の支出の違法性について判断する。

イ

- (7) 一部改正要綱による改正前の支給要綱第 2 条第 1 項においては、就学奨励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就学奨励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ところ、市は、援助金制度に係る上記 1(7)の見直し（以下「16 年改正」という。）を行う前は、支給対象者に該当するかどうかの判断について、客観的な基準を定めず、援助金の支給を申請した就学奨励金等の借受者全員を、就学奨励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、運用を行ってきた。
- (イ) このような援助金制度の運用は、就学奨励金等の借受者の自立の促進という制度の目的との関係や、制度の運用の公正性、公平性等の観点からは、支援を必要としない者に対しても援助金を支給する可能性があるという点で、合理的ではない側面があったことは否定できない。しかし、他方では、同和問題の解決が市政の最重点課題に位置付けられ、とりわけ、教育の機会均等及びそのことによる就職の機会均等の保障については、同和問題の解決を図る上での重要課題として認識されてきたこと、そのような認識から、国の補助制度の変更に伴い貸与制に変更された市奨学金について、それまでの奨学金給付制度を実質的に後退させないようにするため、援助金制

度を創設したこと、昭和58年度に実施された市奨学金の借受者等を対象とする調査で借受者が属する世帯の大部分が市奨学金の返還が困難な者であると認められ、その後も京都市同和地区住民生活実態調査事業の結果から同和地区の住民の生活基盤がぜい弱である実態が見られたこと等、上記(7)のような運用の合理性を認めるべき事情も存在し、これらを合わせて考慮すれば、上記(7)のような援助金制度の運用を行ってきたことが、著しく不合理であるということもできず、この点について、裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

- (ウ) 請求人は、上記(7)のような援助金制度の運用により就学奨励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、市就学奨励金については、地対財特法及び同法施行令の適用を受けない市独自の事業であるため請求人の主張はそもそも当たらないものであるし、市奨学金についても、地対財特法及び同法施行令の規定が、地方公共団体がその地域的な事情に応じて独自の施策を展開することを制限する趣旨であるとは解されないから、請求人の上記主張は、採ることができない。

ウ ところで、上記イ(7)のような援助金制度の運用は、情勢の変化に応じ、適時に、よりの確な運用に見直す必要があると考えられるところであるが、その時期及び内容については、市長の合理的な裁量にゆだねられているというべきである。そして、平成17年度及び同18年度の援助金のうち、一律支給部分の支出が違法であるかどうかは、16年改正の時期（平成16年3月に見直しを行ったこと）並びに適用区分及び経過措置（一部改正要綱附則第2項及び第3項の規定により平成16年度以後に貸与した就学奨励金等の返還に係る援助金から見直しを適用し、平成15年度以前に貸与した就学奨励金等の返還に係る援助金をすべての申請者に対して支給することとしたこと）について、裁量権の逸脱又は濫用があったと見なければならぬような不合理があるかどうかによって判断すべきである。

- エ 上記1(2)で述べたように、就学奨励金等の制度については、同和対策事業の見直しの中で順次見直しが行われ、平成14年度以後は、5年間の移行措置を経て一般施策化することとされ、援助金制度については、具体的な見直しは行われず、就学奨励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。

その後、援助金制度は、上記1(3)アの監査委員の意見及び同イの監査委員の要望を受け、改正の検討が行われ、市会の各会派に対する説明等を経たうえで、16年改正に至ったものである。

以上のような就学奨励金等及び援助金の制度の見直しの経過に照ら

すと、奨励金制度の見直しは、就学奨励金等の制度のそれに比べ、後れて実施されたものではあるが、平成14年3月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、翌平成15年度中には16年改正に至っており、このような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ない。この点について、裁量権の逸脱又は濫用があったとまでは認めすることはできない。

オ

- (7) 奨励金制度は、貸与した就学奨励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就学奨励金等の貸与があった年度を基準にして行う方法と、②奨励金を支給する年度（就学奨励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ところである。

これらのうち①の方法については、就学奨励金等の実質的な給付制を維持する年限を明確に区分することができ、同一年度に就学奨励金等の貸与を受けた者の間にその返還に関し不公平が生じない点で合理的である反面、上記イでも述べたように、就学奨励金等の実質的な給付制を維持することとした部分については、支援を必要としない者に対しても奨励金を支給する可能性が継続することとなる点で合理的ではない側面が残されることとなる。

また、②の方法については、①の方法での不合理さを解消する可能性はあるものの、同一年度に就学奨励金等の貸与を受けた者の間の公平性の確保や、既に返還が開始され、奨励金の支給を受けている者の追跡調査の困難性等を考慮する必要がある。

- (イ) 上記1(5)及び(6)で述べたように、16年改正の内容の検討の際には、見直しの対象について、当時既に奨励金の支給が開始されていた者を除外したうえで、上記(7)の①及び②の各方法についていくつかの案が検討されており、16年改正では、そのうち①の方法の一つである、見直し以後に貸与された就学奨励金等の返還に係る奨励金から見直しを適用するという案、すなわち就学奨励金等の貸与時において、借受者がその返還に係る取扱いを予測することができるようにすることを重視した案が選択されたことが認められる。

- (ウ) このような見直しの方法は、上記(7)で述べた合理的でない側面の解消のため、今後、なお一層の見直しの検討が望まれるところであり、そのことは、上記1(3)ウのとおり、要望を付したところである。

しかし、一方で、上記(7)の②の方法の現実的な困難さから、①の方法によることとしたうえで、就学奨励金等の返還に係る借受者の予測可能性を重視して平成16年度以後に貸与した就学奨励金等から見直しを適用することとしたこと自体は、奨励金制度の沿革や見直しの及ぼす影響を考慮すれば、著しく不合理であるとも断じられない

ところであって、16年改正において、一部改正要綱附則第2項及び第3項に定めるところの適用区分及び経過措置を設定したことが、裁量権の逸脱又は濫用による違法なものであるということとはできない。

カ 請求人は、援助金制度の上記イ(ア)のような運用は法律や支給要綱の趣旨を逸脱するものであるとし、市がそのような運用に基づいて①実質的に給付制であることの説明を借受者に対して行ってきたこと、②所在を把握できない借受者が多数存在すること及び③借受者に対して返還請求を行うことが差別を助長するおそれがあることを考慮して16年改正に係る適用区分及び経過措置を設定したことが不合理であり、援助金の一律支給を正当化する理由にはならない旨を主張する(上記第2 1(8)、(9)及び(11))。

しかし、上記イ(ア)のような援助金制度の運用、16年改正の時期並びに16年改正に係る適用区分及び経過措置の設定について裁量権の逸脱又は濫用は認められないことは、上述のとおりである。請求人の上記主張は、採ることができない。

キ 以上から、平成17年度及び同18年度の援助金のうち、一律支給部分の支出が違法であるとする請求人の主張には、理由がない。

(4)

ア 次に、平成17年度及び同18年度の援助金のうち、改正後の要綱第2条第1項の規定により本件支給判定基準に基づく支給判定を経て支給された、又は支給される部分(以下「判定支給部分」という。)の支出の違法性について判断する。

イ 援助金制度は、就学奨励金等の貸与を受けた者の自立を促進するため、経済的理由によりその返還が困難な者に対して必要な支援を行うことを目的とするところ、援助金の支給判定に係る基準は、そのような援助金制度の目的に照らし合理的なものとなるよう、市長の裁量により設定すべきものである。

ウ 請求人は、この点について、本件支給判定基準が、高額所得者にも援助金が支給されるようになっていて不合理である旨、及び就学奨励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。

エ 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。

オ

(ア) 関係資料の内容及び関係職員の説明によれば、16年改正の際、新たに設ける援助金の支給判定に係る基準については、支援機構の奨学金貸与基準と同一の内容とする案のほかに、生活保護の支給に係る所得基準に一定の倍数を乗じた基準を用いる案及び援助金の各申

請者が就学奨励金等の貸与判定を受ける際に用いられた基準を用いる案が検討されたが、次の理由から、支援機構の奨学金貸与基準と同一の内容とする案が採用された。

- ① 支援機構による奨学金貸与制度の申込資格には、「経済的理由により修学困難な者」が挙げられており、経済的困窮を判断するための基準として妥当であること。
 - ② 支援機構の奨学金貸与基準を市就学奨励金の貸与に係る判断基準として既に用いており、円滑な事務処理を行うことができること。
- (イ) 支援機構による奨学金貸与制度と援助金制度を比較すると、両制度には、次のような基本的な相違点があるが、16年改正に係る検討の際に、こうした相違点の存在や、援助金制度の目的に照らしてそれをどのように基準に反映するべきかという点について、特に検討された事実は見られない。
- ① 支援機構による奨学金貸与制度の内容が返還を前提とした奨学金の貸与であるのに対し、援助金制度の内容は、就学奨励金等の返還免除と同様の効果を生じさせる返還金相当額の支給であり、両制度の意義及び内容には相違がある。
 - ② 支援機構による奨学金貸与制度が「就学に係る経済的負担」の軽減を目的とするのに対し、援助金制度は、「貸与を受けた就学奨励金等の返還に係る経済的負担」の軽減を目的としており、両制度において軽減を図ろうとしているこれらの負担の程度が異なる（就学奨励金等の返還に係る1年当たりの経済的負担は、高校等又は大学等に就学するために貸与を受けた就学奨励金等の額の20分の1である。）。
 - ③ 支援機構による奨学金貸与制度が就学者を対象とし、対象者本人の就業を期待することができないのに対し、援助金制度は卒業者を対象とし、対象者本人が就業可能な状態にあることを前提としており、両制度は、その対象者の経済的負担に係る能力の有無を考慮するための条件に相違がある。
- (ウ) 16年改正の内容は、事前に市会の各会派に対する説明等が行われ、その中で、援助金の支給判定に係る基準を支援機構の奨学金貸与基準と同一にすることについても、説明が行われていたことが認められる。

カ 以上のような本件支給判定基準の内容及び検討過程を見ると、本件支給判定基準は、その検討過程において、支援機構の奨学金貸与基準に準拠するに当たり、援助金制度の目的との関係で検討されるべきと考えられる事項（少なくとも、上記オ(イ)②の相違点は援助金の支給判定に係る所得の基準額の設定の際に、上記オ(イ)③の相違点は援助金の

支給判定に用いる所得金額の算定方法の設定の際に、それぞれ検討されてしかるべきである。)について、十分に検討されていたとはいえないが、その検討過程の全体について見れば、一応、複数の案の中から、上記オ(7)で述べたような具体的な理由によって選択され、その内容が市会にも説明されたうえで決定されていることが認められる。

また、上記1(9)ウの平成17年度の援助金に係る本件支給判定基準による支給判定の状況を見ると、支給判定の結果援助金の支給が認められた割合は、件数及び金額とも相当高く、平成17年度の市奨学金に係る返還免除の判定の状況(上記1(11))と比較しても高い割合であることが認められる。しかし、本件支給判定基準による支給判定が平成17年度の援助金において初めて行われたことや、今後の状況の変化や判定対象者の増加により上記の割合が変動する可能性が多分にあることも考慮すると、現時点では、上記の割合が高いことをもって、本件支給判定基準について、これを著しく不合理であるとか、就学奨励金等の実質的な給付制を維持したものであると即断することはできない。

以上のことからすれば、本件支給判定基準は、援助金制度の目的に照らし、より合理的な基準を設定する余地を多分に残すものではあるが、現時点において、明らかに合理性を欠くとはいえず、本件支給判定基準の設定について、市長に裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

キ 以上から、平成17年度及び同18年度の援助金のうち、判定支給部分の支出が違法であるとする請求人の主張には、理由がない。

(5) 以上のとおり、平成17年度及び同18年度の援助金の支出については、これを違法であるとするべき事由は認められなかった。よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

3 市長に対する要望

平成17年度及び同18年度の援助金の支出についての監査委員の判断は以上のとおりである。

援助金制度については、平成16年度以後に貸与した就学奨励金等の返還に係る援助金について支給要綱第2条第1項及び認定所得金額算定基準の規定により所得を基準とした支給判定を経ることとされるとともに、同15年度以前に貸与した就学奨励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ところである。

これらのうち、平成15年度以前に貸与した就学奨励金等の返還に係る援助金をすべての申請者に対して支給することについては、借受者に係る追跡調査の困難性等の諸事情に配慮した方針であるとはいえ、平成14年11月18日付け監査結果に付した意見及び平成15年5月16日付け監査結果に付した要望の趣旨に沿うものということとはできず、支援を必要としない者に対する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ところである。

また、平成16年度以後に貸与した就学奨励金等の返還に係る援助金について適用される支給判定基準については、支援機構の奨学金貸与基準と同一の内容に設定することとされた検討過程において、支援機構による奨学金貸与制度と援助金制度との相違点についての検討に十分でない点が見られ、援助金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たところである。

今後とも、援助金制度及びその運用については、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。

(監査事務局第一課)