

監査公表第 505 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 16 年 8 月 16 日

京都市監査委員	磯	辺	寿	子
同	今	枝	徳	藏
同	江	草	哲	史
同	藤	井		昭

京都市職員措置請求書

京都市職員措置請求書

2004 年 6 月 15 日

請求人

(住所) 京都市右京区

(氏名) 岡根 竜介

ほか 3 名

(請求の要旨)

- (1) 京都市は 2004 年 3 月 25 日、2003 年度の自立促進援助金 2 億 2141 万 3665 円の支出を決定した(添付資料 1)。自立促進援助金(以下「援助金」と略)とは、「自立促進援助金支給要綱」(以下「本件要綱」と略)にもとづき、「同和関係者の子弟の自立を促進するため」(要綱第 1 条)、「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ものに対し、支給する」(同第 2 条)ものである。
- (2) しかし、実際の運用は、市長は同和奨学金貸与者全員を「返還困難」と認定し、貸与者全員に援助金を支給することで返還をすべて肩代わりしている。これまで同和奨学金を自己返済したケースは一例もないという異常な実態にある。また、京都市が援助金の申し込みを同和奨学金貸与者から受け付ける際、貸与者やその属する世帯が返済困難であることを証明する所得や健康状態などに関わる書類の提出を求めておらず、同和奨学金担当市職員の面接による状況確認だけで、市長は援助金の支給を決めている。さらに、同和奨学金の返済は最長 20 年分割でおこなわれるが、市長は返済初年度に援助金の支給を決定すると、以後 20 年間、いっさい審査することなく支給を継続している。(添付資料 2)。
- (3) 現在京都地裁において、1997～2002 年度分の援助金の支出は違法

支出だとして住民訴訟がおこなわれている。その中で京都市側は、以下のことを明らかにした。すなわち、(ア)同和奨学金は制度上は「貸与制度」だが、京都市は独自の判断で「給付制度」として実施してきた。(イ)同和奨学金貸与者全員の返済は援助金を支給することで京都市が肩代わりすることは、はじめから決めていた。つまり貸与者に対し、京都市が同和奨学金の返還を求めることなどあり得なかった。それが、本件要綱の規定から逸脱している行為であることは十分に認識していた(添付資料3)。

- (4) 以上、援助金の支出は、本件要綱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、2003年度における自立促進援助金2億2141万3665円の違法な支出決定を行なった職員(最終決定者高木壽一=副市長)にたいし、その同額を京都市に返還するよう、また、現状では今年度も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、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。また、市長の管理監督責任義務違反の責任も併せて追及されたい。

注 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 57 号

平成16年8月11日

請求人 様

京都市監査委員 磯 辺 寿 子  
同 今 枝 徳 藏  
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16年6月15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16年3月25日、平成15年度の自立促進援助金(以下「援助金」という。)2億2,141万3,665円の支出を決定した。援助金とは、「自立促進援助金支給要綱」(以下「支給要綱」という。)に基づき、「同和関係者の子弟の自立を促進するため」(支給要綱第1条)、「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ものに対し、支給する」(支給要綱第2条)ものである。

- 2 しかし、実際の運用は、市長は同和奨学金の貸与を受けた者全員を「返還困難」と認定し、当該貸与を受けた者全員に援助金を支給することで、同和奨学金の返還をすべて肩代わりしている。これまで同和奨学金を自己返済したケースは一例もないという異常な実態にある。

また、市が援助金の申し込みを同和奨学金の貸与を受けた者から受け付ける際、当該貸与を受けた者やその属する世帯が返還困難であることを証明する所得や健康状態などに関わる書類の提出を求めておらず、同和奨学金担当市職員の面接による状況確認だけで、市長は援助金の支給を決めている。更に、同和奨学金の返還は最長20年分割で行われるが、市長は返還初年度に援助金の支給を決定すると、以後20年間、一切審査することなく援助金の支給を継続している。

- 3 現在、京都地方裁判所において、平成9年度から同14年度までの分の援助金の支出は違法支出であるとして住民訴訟が行われている。その中で市は、以下のことを明らかにした。すなわち、(ア)同和奨学金は制度上は「貸与制度」だが、市は独自の判断で「給付制度」として実施してきた。(イ)同和奨学金の貸与を受けた者全員の返還は援助金を支給することで市が肩代わりすることは、始めから決めていた。つまり同和奨学金の貸与を受けた者に対し、市が同和奨学金の返還を求めることなどあり得なかった。そのことが、支給要綱の規定から逸脱している行為であることは十分に認識していた。

- 4 以上、援助金の支出は、支給要綱に反する違法なものである。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厳正な監査を実施され、平成15年度における援助金2億2,141万3,665円の違法な支出決定を行なった職員(最終決定者高木壽一副市長)に対し、その同額を市に返還するよう、また現状では今年度も援助金の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市が差し止めるよう、必要な措置を取ることを求める。また、市長の管理監督責任義務違反も併せて追及されたい。

## 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16年7月13日に請求人岡根竜介の代理人寺園敦史から陳述を受けた。代理人寺園敦史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、同日、請求人鈴木堯も同席したが、陳述は行わなかった。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

- (1) 京都市職員措置請求書に添付した事実証明書の中の準備書面にもあるとおり、市は、援助金は同和奨学金の「給付制度を継続させるためのもの、つまり、給付であり、返す必要はない」ということを貸与者に対して説明してきており、支給要綱は一応定められたが、20 数年間一度も守られたことはないという趣旨のことを、住民訴訟の中で言い出している。

つまり、奨学金の貸与を受けた人は、奨学金の返還は困難な人であると一方的に認定して、援助金を出し続けてきたのである。

こうしたことについて、市は過去2回の住民監査請求においては、監査委員に対して説明しておらず、不誠実な対応である。

- (2) 市からも説明があると思うが、本年度から援助金の制度が若干変更されている。ところが、その内容は、今年度から貸与される奨学金に係る援助金についてのみ若干の所得制限を導入するというものであり、これまでに貸与された約40数億円の奨学金に係る援助金については適用はなく、これまでどおり出し続けるというものである。

これについても、これまで、市が監査委員に対して説明したこととまったく違うことである。

- (3) 市は、過去に遡って制度改正の対象にしないということについて、出自を隠して生活している人もあるので、市が同和奨学金の返還の請求をしたり連絡を取ったりすると、そうした人に影響を及ぼす可能性があるということをも主張しているが、常識では考えられない理論であり、納得できない。
- (4) 市が平成16年3月に市会の普通予算特別委員会に提出した資料によると、今後、平成41年まで51億円の援助金が必要になるということである。

過去の非常に無責任な対応で制度を運用した付けをなぜ市民が払わなければならないのか。市としては言いづらい面があるだろうが、今からでも返還してもらえる人に対しては、請求をすべきであると思う。

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。

## 2 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16年7月28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。

- (1) 市においては、教育の機会均等、就労の機会均等の保障に努めるべく、

国に先駆けて、同和地区を対象とした給付制度としての奨学金制度（以下この項（第2 2）において、同和対策事業として、市が就学奨励等を目的として高校生又は大学生を対象に給付又は貸与する金員を「奨学金」という。）を昭和36年度に新設し、運用してきた。国も昭和41年度から高校生を対象とした奨学金に、昭和49年度からは大学生を対象とした奨学金に、それぞれ補助を開始したが、昭和57年度から（高校生を対象としたものについては、昭和62年度から）補助の対象を給付から貸与に変更した。

- (2) 市としては、国の補助を活用するために、奨学金を給付制度から貸与制度に変更したが、就学に必要な学資を援助することにより、自ら同和問題の解決に積極的に寄与していく人材を育成していくという奨学金制度の意義と役割を損なうことにならないよう、条例に基づく返還免除制度と援助金を併用して、従来の給付制度の奨学金から実質的に後退しないようにした。

援助金は、その制度発足当初から、奨学金を実質的に給付制度として維持するために、支給判定基準を設けることなく、奨学金の貸与を受けた者全員が奨学金の返還が困難であると認められる者と解して、制度を運用してきた。

- (3) 援助金については、平成16年3月12日に支給要綱を改正し、支給対象者に係る所得基準を定めるとともに、同年4月1日以降、毎年、所得証明書等の提出を求め、客観的証明に基づいて、当該所得基準を満たすか否かについての判定を行い、援助金の支給の可否を判断していくこととする制度改正を行った。
- (4) 制度改正に当たっては、次に掲げる事項を考慮し、平成16年4月1日以降に貸与する奨学金に係る援助金から制度改正の対象とした。

ア 従来の奨学金の対象者は、奨学金が実質的には給付制度となっていることを前提として生活設計を立てており、これらの者に対して、現時点における状況の変化等を理由に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、法的安定性を害することになる。

イ 奨学金の貸与を受けた者は、その返還に係るすべての処理を市（文化市民局）が行うことに応じているため、実質的には関与していない。したがって、奨学金の返還が20年間にわたって続いているという認識を持つ者はほとんどいないと考えられる。

ウ 現在、援助金の支給対象となっている者の状況について、平成15年10月から同年12月にかけて調査したところ、調査対象者2,387人のうち、住民票により所在が確認できた者は1,598人である。そのうち、

885人(55.4パーセント)は、地区外に転出していた。

このことから、援助金の支給を受けているすべての者に対して奨学金の返還を請求するために連絡を取ることは、今なお身元調査が行われるなどの同和問題の残された課題などを考慮すると、本人の社会的立場や家庭状況などに深刻な影響を与えるおそれがある。

なお、この度の援助金に係る制度改正の内容については、平成16年4月以降に新たに奨学金の貸与を受ける者、平成16年3月31日以前から引き続き奨学金の貸与を受ける者及び平成16年度から援助金の支給の対象となる者それぞれに対して、平成16年3月にコミュニティーセンターを通じて十分な説明を行った。

- (5) 平成16年3月までに卒業した者が借り受けた奨学金に係る援助金の取り扱いは、平成16年3月に行った制度改正の対象としていないため、従来どおりの取り扱いとなるが、平成15年3月及び同16年3月に高校等又は大学を卒業する見込みの者に対しては、奨学金の返還が困難であるという状況が改善され、自ら返還することを希望する場合は、自立促進援助金辞退届を提出するよう徹底した。
- (6) 以上のとおり、平成16年4月1日以降に貸与する奨学金に係る援助金から制度改正の対象としたため、平成15年度の援助金の支出については、これまでどおりの運用に従って決定を行ったところであり、平成16年度において予算措置を講じている援助金についても、平成15年度以前に貸与した奨学金に係るものであるため、平成15年度と同様、これまでどおりの運用に従って支出決定を行う予定である。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係

- (1) 援助金は、昭和59年4月1日に、同和問題の解決を図ることを目的として、市内の同和地区に居住する同和関係者の子弟の自立を促進するために設けられたものであり、京都市地域改善対策奨学金貸与規則に基づき貸与される奨学金(以下「市奨学金」という。)の貸与を受けた者のうち、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を返還することが困難であると市長が認めたもの対し、支給要綱に基づき支給されるものである。

援助金は、普通地方公共団体が行う補助であり、法第232条の2の規定を根拠として支出されているものである。

- (2) 市は、国の補助の対象となっている市奨学金について、昭和62年度から貸与の対象者に係る所得基準を導入したことに伴い、これまでと同様に高等学校若しくは高等専門学校(以下「高校等」という。)又は大学(短

期大学を含む。以下同じ。)に進学しようとする者を引き続き支援するため、京都市地域改善対策就学奨励金(以下「就学奨励金」といい、市奨学金とまとめていうときは「就学奨励金等」という。)を設け、昭和62年4月1日以降に入学した者から貸与を開始した。

このため、就学奨励金の貸与を受けた者のうち、その返還が困難であると市長が認めた者に対しても援助金が支給されることとなった。

- (3) 市は、平成5年7月及び同8年11月に同和施策の見直しを行い、更に平成14年3月31日をもっ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(以下「地对財特法」という。)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年度以降においては、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。

こうした方針のもと、市奨学金についても廃止された(平成13年度に高校等又は大学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。)

しかし、教育に関しては、「高校進学の内容、高校中退率及び大学進学率の格差などの課題が残されています。更には、ひとり親家庭、経済的支援を受けざるを得ない家庭等、厳しい状況に置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」(平成14年1月「特別施策としての同和対策事業の終結とその後の取組」)という認識のもと、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、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年間継続されることとなった。

また、援助金についても制度創設の経過やその果たしてきた役割に鑑み、平成14年度以降も継続されることとなった。

- (4) 市は、平成16年3月12日に支給要綱の改正を行い、援助金の支給対象者に係る所得基準を導入した。

所得基準は、平成16年4月1日以降に貸与する就学奨励金等に係る援助金の支給を受けようとする者(平成16年4月1日現在、高校等又は大学に在学している者を含む。)から適用することとされ、同日前に貸与された就学奨励金等に係る援助金については、特例として、すべての援助金申請者に対して支給することとされた(支給要綱平成16年3月12日改正附則第3項)。

- (5) 今回、法第242条第1項の規定に基づく請求の対象となっている平成15年度に支出された援助金及び同16年度に支出が予定されている援助金

は、その支給決定に当たり、平成16年3月12日に行われた支給要綱の改正により導入された所得基準の適用はされていない（平成16年4月1日以降に就学奨励金等の貸与を受け、平成16年度中に高校等又は大学を中退して、就学奨励金等の返還義務が生じた者を除く。）。したがって、援助金の支給の申請に際し、所得証明書などの提出は求めておらず、所得判定等も行われていない（平成16年度の援助金の支給決定に際しても同様の取り扱いがされる予定である。）。また前年度から引き続き援助金の支給を受けようとする者についても同様である。

- (6) 平成15年度に支出された援助金は、2,907人分221,413,665円で、平成16年3月25日に支出決定が行われ、同月31日に、京都市一般会計予算の正当な予算科目である(款)03文化市民費、(項)03市民生活費、(目)01人権文化推進費、(節)19負担金補助及び交付金から支出されていた。

支出された221,413,665円の内訳は、高校等に在学する者を対象とする就学奨励金等の貸与を受けた者に対するもの2,060人分113,999,900円、大学に在学する者を対象とする就学奨励金等の貸与を受けた者に対するもの847人分107,413,765円で、当該年度に返還すべき就学奨励金等の額と同額であった。

- (7) 平成16年度の援助金に係る予算額は、247,801,000円(3,270人分)で、予算措置が講じられている歳出予算科目は、同15年度と同じである。
- (8) 平成15年度の援助金については平成15年2月に、平成16年度の援助金については平成16年3月に、それぞれ「地域改善対策奨学金等 地域改善対策就学奨励金等の貸与を受けてこられた方へ」というお知らせを配布して、制度及び手続きについての周知が行われている。

このお知らせにおいては、援助金の支給を新たに受けようとする者は、平成15年度分については平成15年4月21日までに、平成16年度分については平成16年4月23日までに、申請に必要な書類（自立促進援助金支給申請書及び自立促進援助金に係る請書）をコミュニティーセンターに提出するよう記載されている。

## 2 監査委員の判断及び結論

- (1) 援助金は、同和地区住民の教育の機会均等の保障及びそのことによる就職の機会均等の保障を目的とした同和对策事業の一つとして昭和59年度から支給が開始されたもので、地域改善対策特別措置法及び地対財特法の趣旨に沿うものであったといえることができる。

平成13年度末をもって、地対財特法の期限が到来し、市は特別施策としての同和对策事業を終結した。しかし、教育に関しては、なお残された課題があるとの認識のもと、平成14年度以降についても5年間に限っ

て就学奨励金の貸与が継続されている。

こうした状況のもと、就学奨励金等の貸与を受けた者に対する経済的支援として支給されている援助金については、なお一定の公益性を有するものであると考える。

- (2) ところで、援助金に関しては、これまで2回、法第242条第1項の規定に基づく請求が行われており、これらの請求に係る監査結果には、市長に対し、援助金制度の運用及び事務の改善について検討を行い或いは対応するよう、意見又は要望を付したところである。
- (3) 市は、平成16年3月12日に支給要綱の改正を行い、援助金の申請を行った者一人一人について、客観的な証明に基づき、毎年、支給要件（支給申請者の所得に係る要件）を満たすか否かを判断していくこととしたところであり、この改正は、平成14年11月18日付け監査結果に付した意見に沿うものである。
- (4) 一方、平成16年3月12日付け改正による改正後の支給要綱は、平成16年4月1日以降に貸与される就学奨励金等に係る援助金についてのみ適用されることとなっている。この点については、平成14年11月18日付けの市長に対する意見及び平成15年5月16日付け監査結果に付した市長に対する要望の趣旨に沿ったものとは言えない。
- (5) しかしながら、援助金の支給対象者の約3分の1の所在が把握できなかったという実態に鑑みれば、過去に遡って援助金の支給に係る所得基準を適用すると、所在が把握できる者とできない者との間に不公平が生じることとなるので、行政としてこうした事態を避けなければならないという配慮が働くことについては理解できないことではない。
- (6) 平成15年度及び同16年度の援助金は、文化市民局の説明にあるとおり、客観的な証明に基づく所得判定が行われることなく支給され又は支給することが予定されている。この点については、平成16年3月31日以前に貸与された就学奨励金等に係る援助金については特例としてすべての援助金申請者に対して支給する旨が支給要綱上明確にされたとはいえ、普通地方公共団体が行う補助としてみた場合、その運用として適切なものであるかどうか疑問が残らないわけではないが、援助金の性質、支給対象者の所在の把握状況等を考慮すれば、法第232条の2の規定に基づき補助を行うに当たって、著しい裁量権の逸脱があるとまでは言えない。
- (7) 以上のことから、平成15年度及び同16年度の援助金の支出について、違法又は不当なものであるとするに足りる事由は認められないので、本件請求は棄却する。

### 3 市長に対する要望

平成 15 年度及び同 16 年度の援助金についての監査委員の判断は以上のとおりである。

自立促進援助金については、平成 16 年 4 月 1 日以降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、自立促進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、諸情勢を鑑みて、なお一層、見直しの検討を行うことを要望する。

(監査事務局第一課)