

総合研究

教育と法

教育と法
研究会

第21回 地方自治体の行う就学支援制度の「基準」と「審査」

星野 豊 (筑波大学准教授)

地方自治体が、地域の児童生徒またはその学資を負担する保護者に対して、奨学金またはこれに類する学習資金を支給することは、地域の児童生徒に対する重要な就学支援策の一つである。しかしながら、このような就学支援策は、財源その他の事情により、すべての者の全学資を賄えるものでない以上、そのための選抜をどのように行うべきかが、法律上の問題を生じさせることとなる。本稿では、地方自治体の行っていた奨学金返還のための補助金支給が違法とされた、京都地裁平成17年2月24日判決・平成

14年(行ウ) 44号・同15年(行ウ) 21号、大阪高裁平成18年3月31日判決・平成17年(行コ) 22号・同23号事件を取り上げ、この種の就学支援策の運営のあり方について考えてみる。

1 事実関係……………

Y市は、昭和20年代より、地域内の住環境の格差と住民相互間の生活実態格差の改善に取り組んできたが、その一環として、昭和30年代後半より、全国に先駆けて、就学奨励金給付制度

や進路保障のための各種支度金制度を設けていた。

一方、国は、昭和40年代より、前記のような給付制度の奨学金にかかる国庫補助を開始したが、昭和50年代後半以降、奨学金等への国庫補助の対象を、順次給付制度から貸与制度に変更していったため、Y市は、これに合わせて、前記各給付制度を貸与制度に変更し、併せて、奨学金等の返還を補助することを目的とする、自律促進支援金制度(以下、「本件制度」という)を導入した。

本件制度は、Y市地域改善対策奨学金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と者に対し、援助金を支給するというものであったが、実質的には、これまでの奨学資金給付制度を後退させないようにするため、要綱では支給基準や認定方法等の具体的な基準は定められず、申請者全員を奨学金の返還が困難であるものと認め、一律に援助金を支給することとされた。そして、申請者が初年度に援助金の支給申請をし

たときは、収入等の審査をせずに支給を決定し、その後も、奨学金の返還が終了する年度まで、申請者から支給の辞退の申出がされるなどの事情がない限り、毎年度援助金を支給するという運用がされていた。

本件は、Y市の住民である原告Xが、被告Y市長に対し、Y市が行った本件制度の支出が違法であり、これによりY市が損害を被ったとして、その当時の市長ないし副市長等の職にあつたAらに対し、地方自治法に基づき賠償命令をすることを求めた事案である。

2 裁判所の判断・・・・・・・・・・・・・・・・

第一審は、次のように判示し、結論としてXの請求を棄却した。

1 本件制度の仕組みや目的、支給対象となる者の生活状況の変化の可能性を考慮すると、「援助金の支給に当たっては、本来、支給する年ごとに（少なくとも、援助金の支給を受ける者に事情の変更の有無を報告させ、その報告の都度）、各申請者ごとに、収入、家族状況等に関する

客観的資料に基づき審査が求められるといふべきである。昭和50年代後半頃と比べて、徐々に本件制度の運用に関する合理性は失われてきており、「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つた」から、Y市が「支給基準、認定方法等について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の提出も求めないまま、一律に、かつ何ら審査をせずに援助金の支給を継続していることは、裁量権の逸脱として違法といふべきである。

2 本件援助金を受けた者の中に、現在相当額の収入を得ており、奨学金等を返還することが困難ではない者が一定数いる一方、「返還が困難な者が相当数いることも容易に推認することができ」、後者に対して「支給された援助金相当額については、市は損害を被っていない」。しかしながら、Y市の損害額について、「Xは、裁判所から釈明を受けても、支出した金額全額が損害となると主張するのみで、その他の基準等

に基づく損害額の主張立証をしない」から、Aらに賠償命令を求める本件請求は、損害額が不明であるため棄却されるべきである。

これに対して、第二審は、次のように判示し、Xの請求を一部認容した。

1 本件制度の仕組みや借受者の生活状況の変化の可能性からして、「援助金の支給に当たっては、本来、支給する年ごとに（少なくとも、援助金の支給を受ける者に事情の変更の有無を報告させ、その報告の都度）、各申請者ごとに、収入、家族状況等に関する客観的資料に基づき審査が求められているといふべきであり、

「支給基準、認定方法等について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の提出も求めないまま、……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、」少なくとも「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、裁量権の逸脱があつたもの」といふべきである。

2 「本来は援助金の支給対象外とすべき借

受者に対して支給された援助金……をもって、Y市の損害と判断するのが相当である」が、Y市は、「支給基準、認定方法等について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の提出も求めないまま、…何ら審査をせずに援助金の支給を継続してきたため、そもそも援助金の支給基準が明らかではない。」そして、この基準については、Y市長に制定の裁量があると考えられるところ、平成16年度に改正された本件援助金の要綱に基づく支給基準を基に推計すれば、Y市の損害額は約2000万円となる。これは個別の仮受者の事情を考慮しているものでないため、必ずしも厳密な計算とは言いがたいが、Y市にながしかの損害が生じていることが明白である以上、「民法248条の趣旨に則って、上記の額をもって損害と認定することが相当である。」

3 問題点の考察……………

本件は、地方自治体が長年にわたって地域対策上の重要課題として位置づけてきた奨学金な

いし奨学金返還支援措置の運用が、行政上の裁量を逸脱ないし濫用したものとして違法であるとされ、当時の市長及び副市長が、市の被った損害を賠償すべきであるとの判決が下された事例である。冒頭に述べたとおり、児童生徒に対する就学支援措置は、児童生徒本人のみならず、児童生徒を養育する保護者にとっても大きな影響を及ぼすものであるため、本判決の下した判断の内容については、慎重に検討する必要がある。

地方自治体をはじめとする公的機関が予算を用いて行う各種の経済的支援措置においては、当該自治体の行動を規律する条例等の規定に従うべきことはもちろんであり、かつ、公的機関が税金を主な財源として実施するものである以上、当該自治体の構成員全体との関係で、公平かつ妥当なものであることが要求されることも、論ずるまでもないところである。その意味で、本件制度に基づく自律促進支援金は、経済的状况に関する客観的資料を求めるわけでもなく、申請に対して就学支援を必要とする事情等を聴取するわけでもなく、さらに、いったん支

給された支援金に対しては、状況の変化に応じた返還請求等の措置が一切なされていないかということであるから、事実上の一部の住民に對してのみ経済的支援を行っていたのと同様であり、このような制度運用自体について、直感的に公平さに対する疑いが生じたとしても、やむを得ないものと思われる。

もつとも、本判決が、本件制度のどの部分を違法と判断したかについては、なお検討が必要である。すなわち、奨学金を典型とする就学支援のための経済的給付の審査に際しては、児童生徒の属する家庭の経済的状况に加え、当該児童生徒の申請時までの成績等も、考慮の対象とされることが通常である。これは、建前上、学業成績については後天的努力による向上が強く見込まれ、かつ、就学支援の本来的目的が、児童生徒自身の勉学時間の確保と自発的な勉学努力の奨励にあることからして、成績優秀者を他の者に優先して経済的支援を行うことが、制度運営として合理的であると考えられることに基づいている。

しかしながら、このような制度運営方針は、

児童生徒の成育環境に出生当時から格差がある場合には、当該格差をより拡大させる効果を生じさせかねない。すなわち、保護者の経済的状況は、学習塾や通信教育制度、さらには書籍等を典型とする学校以外の学習の機会や制度ないし資源をどこまで利用できるかに事実上直結するものであり、この点を無視して申請時における学業成績を重視した審査を行うことは、それまでの経済的格差に起因する学業成績の格差をも、児童生徒本人の「能力」の格差の一環として判断することになる。

そうすると、経済的に余裕のある家庭に属する児童生徒は、自費で学習資源を活用して学業成績を向上させ、さらに奨学金等の支給を受けてさらなる「能力の向上」を図ることが期待できるのに対し、経済的に余裕のない家庭に属する児童生徒は、学校以外の学習資源を十分活用できない分、学業成績の十分な向上が図れず、奨学金等の支援等を受けることもできず、さらに能力向上の機会が遠のく、というある意味での悪循環に陥ることとなる。このような既存の経済的格差をある意味で広げる可能性を持つ

「支援」制度に対してどのような評価を行うべきかは、論者により見解が分かれることである。理論上の可能性をごく簡単に探るだけでも、そのような運用こそが限られた財源を効率的に利用するもの、との積極的な評価がかなり容易に成り立ちうる一方、既存の経済的格差がさらに広がることにより、社会全体における均等な発展に対する大きな阻害要因が生じ、かえって社会全体の資源の効率的な運用を損なうものとなる、との消極的な評価も、同時に成り立ちうるものと考えられる。

従って、構造的な経済格差が生じている者について重点的に就学支援を実施することに対し、そのような制度自体に当然に違法性があると断言することは、理論的には必ずしも容易なことでない。但し、前記の議論の中で暗黙のうちに前提とされている、既存の経済的格差を是正するために就学支援措置が必要であると考える場合には、その審査において理論上の基準となるべきものは、特定の属性や特定の地域の居住といった要件では不相当であり、多少形式的なものであったとしても、各申請者について経

済的状况に関する審査を行う必要があることとなる。仮に、地域相互間の確執や文化的な差別等が歴史的社会的背景として存在しており、そのような背景が経済的状况と密接に関連しているとしても、特定の属性を持つ者や特定の地域に居住することを事実上の要件として、一方に對してのみ経済的支援を行うことは、歴史的社会的背景としての確執や差別を、現認可能である「経済的支援の有無」という形で改めて関係者に意識させ、潜在的な反目や紛争の恐れをかえって助長させかねないものだからである。

本判決でも、本件制度の目的自体に不合理性があるとは全く述べておらず、むしろY市が本件制度に関する要綱を作成した際、具体的な支給基準や審査手続について何ら規定を設けず、かつ、現実にも実質無審査で制度を運用してきたことを、違法性の原因として挙げている。実際、第一審・第二審判決が共に摘示しているとおり、本件のような経済的支援制度の実施に際しては、少なくとも、支給時期ごとに受給者の事情を聴取し、奨学金等の返還が困難であるか否かを個別に審査すべきであり、また、他の経

済的支援策との均衡を考慮した、支給基準等が設けられていてしかるべきである。逆に、このような基準を設け、かつ、所定の審査手続を履践していれば、本件制度が違法とされることはなかったものと思われる。本件訴訟において、

Y市側は、基準や実質審査がないことを当初の段階から事実上認めただうえで、従来の経緯と制度発足当時の地域格差がなお残存していることからして本件制度の運用は合理的であると専ら主張したようであるが、そうであるならば、継続的に経済状況格差の調査を実施し、一定期間ごとに本件制度の運用について見直しの可能性を検討していることが別に必要となる筈であるから、そもそも本件訴訟に関する限り、Y市側がどれほど真剣に応訴していたかについては、やや判然としない部分があると言わざるを得ない。

本判決の第一審と第二審とで、判決本文の結論が分かれているのは、Y市に生じた具体的な損害額の立証の問題によるものである。すなわち、これまでの議論から明らかとなり、本件制度のような経済的支援措置それ自体が違法で

ないとすると、Y市が本件制度に関して支出した金額の全てがY市に生じた損害であることにはならず、経済的に余裕のある奨学金等の受給者に対して支援金を交付したことが、Y市の損害額を構成するものとなる。この損害額については、請求を行う側が主張・立証しなければならぬのが法律上の原則であり、専門用語でいう「立証責任」との関係で、額が不明な場合は損害がないものとして判断をせざるを得ないこととなっている。第一審判決が、結論としてXの請求を棄却しているのは、このような法律上の原則に従ったものである。

しかしながら、本件においてY市の損害額が不明である主要な原因は、Y市が支給基準を設けず、審査のために必要な書類も提出させなかったことにあると考えて差し支えない。また、具体的な金額が不明であっても、地域の経済的状况に関する統計から推測して、少なくとも奨学金等の受給者の全てが返還困難な状況にあったと推測することも合理的でない。また、Y市自身、本件訴訟で争われている期間の後である平成16年度以降については、支援金の支給基準

を設けているわけであり、当時において基準等を作成しようとしていれば、ほぼ同じ内容の基準が策定された可能性が高いものと考えられる。

第二審は、以上のような判断を行い、平成16年度以降の支給基準を基に推計を行ったうえで、「損害が生じたことが認められる場合において、損害の性質上その額を立証することが極めて困難であるときは、裁判所は、口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果に基づき、相当な損害額を認定することができる」と規定した民事訴訟法248条の趣旨に則って（本件に関しては、仮受者の個別事情を調査することが理論上は不可能でなく、損害の性質上計算が極めて困難であるかは争いがありうるため、同条が直接適用できる場合ではない可能性がある）、Xの請求を一部認容した。前記のとおり、立証責任に関する原則論からすれば、X側に損害額の主張立証が必要であることは明らかであるものの、その立証困難を生じさせている最大の原因が、Y市における従来の制度運用である以上、実際の損害に近い額を推計する努力がなされて

しかるべきであり、第二審の判断は妥当であると考えられる。

本判決に対して、Y市長は最高裁に上告したが、最高裁は上告不受理決定をし、第二審の判断が確定した（最高裁判所平成19年9月25日決定・平成18年（行ヒ）190号）。また、本件に関連して、本件支援金が支出された他の年度についても別訴が提起されていたが、本判決第二審で示された損害額に関する解釈を、後の裁判所が踏襲して、市に対して賠償命令を行うよう命ずる判決を下したこともあって（京都地方裁判所平成20年1月29日判決・平成16年（行ウ）38号）、平成21年9月下旬、Aが約3000万円をY市に支払うほか、Xに対して弁護士費用350万円を支払うこと等を内容とする、和解が成立するに到っている。

他方、Y市は、本件訴訟が提起された後、自律促進支援金制度を廃止したが、代わって、奨学金返還を全額免除する条例を制定した。現在、Xらは、この新たな条例に対しても違法であるとして訴訟を提起しており、本件に関する紛争は、なお当分の間続くものと思われる。