



韓国における大学登録金の負担緩和の歴史と政策 : 日韓/韓日対話第5回企画の成果及び日本への示唆

渡部, 昭男
パク, コヨン
イム, ウンヒ
多胡, 太佑

(Citation)

神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要, 17(2):43-52

(Issue Date)

2024-03-31

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100487734>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100487734>



韓国における大学登録金の負担緩和の歴史と政策 —日韓/韓日対話第5回企画の成果及び日本への示唆—

History and Policy of Easing the Burden of University Tuition Fees in the Republic of Korea: The 5th Japan-Korea/Korea-Japan Dialogue Project and Suggestions for Japan

渡部 昭男* パク コヨン** イム ウンヒ*** 多胡 太佑****
Akio WATANABE* Ker-Young PARK** Eun-Hee LIM*** Taisuke TAGO****

要約：JSPS 科研費「高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究」（2019-21）及び「コロナ禍における高等教育の経済的負担軽減及び修学支援に係る日韓比較研究」（2022-25 予定）の一環として、日韓/韓日対話企画を始めた。本報告では、第5企画「日韓/韓日における高等教育に係る権利保障運動・漸進的無償化運動」における、大学教育研究所所長のパク・コヨン報告「韓国における大学登録金の負担緩和の歴史」、同研究員のイム・ウンヒ報告「韓国における大学登録金の負担緩和政策」（資料翻訳・当日通訳：多胡太佑）をもとに、韓国における大学登録金の負担緩和の歴史と政策についての最新の知見をまとめた。私学を中心に始まり拡大してきた韓国の高等教育は、受益者負担原則の下に大学登録金高騰と家計負担破綻を招くが、学生・市民団体などによる半額登録金運動の高まりを受けて2012年に給付型国家奨学金を本格導入し、2018年（国公立）・2023年（私立）には大学入学金の廃止に至る。国家奨学金は中間所得層や多子家庭にまで対象を拡大して支援率は46.8%（2022年）となったが、学費分にしか使用できず、成績や所得の要件で未受給の学生、対象外の院生が取り残されている。高等教育の学費負担軽減や公共性強化の運動は更に続いていくであろう。

キーワード：韓国、大学登録金、負担緩和の歴史と政策、日韓/韓日対話企画、日本への示唆

1. 第5回対話企画の概要、本稿の課題と方法

基盤研究（C）「高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究」（2019-21）及び基盤研究（C）「コロナ禍における高等教育の経済的負担軽減及び修学支援に係る日韓比較研究」（2022-25 予定）の一環として、両国の研究者からの寄稿論考を共有財産とし検討を深める対話企画を始めたことは前報¹⁾で述べた。

本稿で取り上げる日韓/韓日対話第5回企画は以下のような形で開催された。

日 程：2023年6月17日（土）13:00～16:20

テーマ：日韓/韓日における高等教育に係る権利保障運動・漸進的無償化運動

司 会：渡部 昭男（大阪成蹊大学/元神戸大学）

次 第：

13:00～ 開会挨拶・趣旨説明：渡部 昭男

13:10～ パク コヨン氏（大学教育研究所所長/祥明大学校名誉教授）

「韓国における大学登録金の負担軽減の歴史」

翻訳/通訳：多胡 太佑氏（北海道大学大学院生）

13:50～ 重本 直利氏（龍谷大学元教授/大学評価学会初代事務局長）

「国際人権規約（A 規約）批准と高等教育の漸進的無償化：その経緯および取り組みと今後の課題」

翻訳/通訳：肥後 耕生氏（豊岡短期大学講師）

14:30～ 休 憩

14:40～ イム ウンヒ氏（大学教育研究所研究員）

「韓国の大学登録金の負担緩和政策」

翻訳/通訳：多胡 太佑氏（北海道大学大学院生）

15:20～ 総合討論

16:10～ 閉会挨拶：渡部 昭男

本稿は、当日の3報告のうちのパク・コヨン報告

* 神戸大学大学院人間発達環境学研究科 名誉客員教授
** (韓国) 大学教育研究所 所長/祥明大学校 名誉教授
*** (韓国) 大学教育研究所 研究員
**** 北海道大学大学院教育学院 院生（高等継続教育）

(2023年9月29日 受付)
(2023年12月15日 受理)

「韓国における大学登録金の負担緩和の歴史」、イム・ウンヒ報告「韓国における大学登録金の負担緩和と政策」（資料翻訳・当日通訳は多胡太佑）をもとに、韓国における大学登録金の負担緩和の歴史と政策についての最新の知見をまとめた上で、日本への示唆を得ることを課題とする。当日の報告資料及び対話録画²⁾をもとに渡部が第2章・第3章を、多胡が総合討論を下書きし、共著者全員が意見交換を行って最終原稿に仕上げた。

2. 韓国における大学登録金の負担緩和の歴史³⁾ (大学教育研究所パク・コヨン所長)

(1) 私立大学を中心に始まった韓国の高等教育

韓国の高等教育の基本的な枠組みは、光復（植民地支配からの解放）とともに始まった連合軍軍政期（1945.9 から 1948.8.15 の大韓民国政府の樹立まで）に確立した。光復と同時に国民の教育熱が爆発的に高まり、新生国家の建設に必要な専門的な人材の育成の必要性が提起され、アメリカ軍政庁による大学設立が始まった。アメリカ軍政庁は3年間に合わせて23校の大学を設立した。

しかし、アメリカ軍政庁は国公立大学設置よりは私立大学を誘致することにより、国民の教育熱を解消しようとした。この過程で、アメリカ軍政庁は「受益者負担原則」を公式化し、教育に必要な費用のほとんどを個人に転嫁した。その後、大韓民国政府の樹立以降も韓国の高等教育は私立大学を中心に量的に拡大し、政府は経営状態が不良な高等教育機関の設立を事実上黙認した。結果的に、政府は高等教育の整備に向けた積極的な政策を怠り、放任による消極的な整備効果はあったとしても、高等教育の正常な発展のためには適切に対応することができなかった。

韓国の高等教育機関の数は1945年の19校から60年経った2005年には360校となったが、私立大学の割合は1945年の52.6%・10校から2005年には83.6%・301校にまで増大した。

私立大学の運営側は最小限のコストで大学を設立し、登録金（現在、入学金と授業料を合わせた学費）に依存して大学を運営してきた。その結果、2018年の私立大学の登録金への依存度は53.8%に達し、2017-18年の私立大学の登録金は世界第4位となった（OECD：Education at a Glance 2019）。

(2) 私立大学の登録金の自由化措置と学生側の反発

韓国の高等教育機関に対する政府の登録金政策は、1989年の登録金の自由化措置以前は、制限とその解除を繰り返していた。

大韓民国政府樹立当初、私立大学の創設者たちは、不十分な大学財政を補うために各大学に後援会を組

織した。1953年、当時の文教部（現在の教育部）は、「後援会に関する事項」を訓令として認可し、1957年から、文教部の承認を得て後援会費を徴収することとした。朝鮮戦争直後、政府は戦後の回復による物価の高騰と絶対的な貧困状態にある世帯を考慮し、登録金の引き上げを抑制した。

1961年に権力を握った朴正熙（パク・ジョンヒ）政権は、乱立した大学を整備する中、財政難に陥った私立大学の事情を考慮し、登録金の制限を解除した。1969年に期成会費の徴収限度額を廃止したことで、1977年まで私立大学の登録金の上昇率は、消費者物価上昇率よりもはるかに高かった。しかし、物価上昇に対する懸念などから1978年から再び抑止政策に戻った。

1980年からの全斗煥（チョン・ドゥファン）政権は、高度な人材需給の不均衡と浪人の累積、家庭教師などの私教育の過熱などを防ぐ理由で、入学定員の30%を追加募集することができる卒業定員制を実施した。学生定員の急激な増加による教育費の増加の要因が発生すると、政府は1981年の新入生から登録金の自由化政策を実施した。しかし、1982年から物価上昇の抑制施策により再び登録金の値上げに政府が介入した。

1988年に就任した盧泰愚（ノ・テウ）政権は卒業定員制を廃止して入学定員を統制しながら登録金の自由化政策を本格的に実施した。国公立大は授業料と入学金を政府が統制するが、国公立大学の期成会費と私立大学の入学金・授業料及び期成会費は大学ごとの自由にして、全国の大学総長の団体である韓国大学教育協議会（略称、大教協）で協議するようにした。1989年の大学登録金の自由化のため、韓国の大学の登録金、特に私立大学の登録金は暴騰し始め、世界で最も高い水準に至るきっかけとなった。

大学の登録金の高騰に対して学生側の反発は続いていたが、各大学ごとの個別的な反発程度にとどまった。しかし、1987年に全国大学生代表者協議会（略称、全大協）が結成され、1989年に私立大学に登録金の自由化措置がなされたことで学生側は全国的規模での対応を本格化した。この流れは1993年結成された韓国大学総学生会連合（略称、韓総連）が受け継いで学生側の動きが活発になった。当時の学生側の登録金に関する闘争は、毎年の新学期、レンギョウの花が咲く早春に全国で多発していたことから「レンギョウ闘争」と呼ばれ、高額な登録金問題を社会問題として訴えた。さらに、学生側は登録金の問題は個々の大学の問題ではなく、政府が高等教育に積極的に投資しないことが根本的な問題だという認識を持ち、政府に対し教育財源の確保を求める闘争を行なった。

(3) 期成会費の返還訴訟と期成会費と授業料との統合

高額な登録金の値上げが続くと、学生側は大学と政府を相手とする闘争とは別に期成会費の返還を求める訴訟を起こした。当時、韓国の大学の登録金は、授業料と期成会費の2つに分けて徴収されていた。

1999年初頭、慶原（キョンウォン）大学の学生たちは期成会費について「期成会の会員が支払う会費だが、学生の保護者たちは期成会に加入しておらず、また期成会費は寄付金としての意味があることから会員の自発的な意思によって納付するかどうかとその金額を決めるべきことで、授業料と共に一律に強制徴収されるのは不当だ」と訴訟を起こした。これに対して、全国の大学総長団体の大教協は、授業料と期成会費を統合する意見を問う公文書を全国の大学に下達し、「授業料と期成会費の統合」世論を全国に拡散させた。そして、同年7月に開催された大教協の総会で、1999年秋学期から授業料と期成会費を統合することを決定した。大教協が授業料と期成会費を統合した後、同年12月、裁判所は期成会費の徴収について正当だと判断し学生側の主張を棄却した（水原地法城南支院 1999.12.15 宣告、99 ガハブ 2733）。

私立大学は期成会費を授業料に統合したが国公立大学は統合しなかった。私立大学では、授業料と期成会費は、性質は異なったものの、どちらも校費会計（法人会計とは別の学校の会計）の枠内で運用されていたため統合することが可能だった。一方、国公立大学の登録金は国庫会計（政府の一般会計）として、期成会費は非国庫会計（大学独自の会計）として、異なる枠組みで運用されていたため統合することは難しかった。

2010年、国公立大学の学生たちは期成会費の返還を求める集団訴訟を起こした。国公立大学の学生4,131人は「登録金の82%を占める期成会費は、本来教育施設の拡充などを目的とするものの、実際は教職員の給料の補助のために違法に使われている」としてこれを返還するよう訴訟を起こしたのである。一審は、期成会費の徴収をめぐる国の違法行為に対する責任は認めなかったものの、「期成会の会計を違法に運用し期成会費が過剰に策定された」とし、各大学の期成会に対し学生たちへ「それぞれ10万ウォンずつ給付する」（10ウォン≒1円）ことを命じた（ソウル中央地法 2012.1.27 宣告、2010 ガハブ 117721）。続く二審も学生側が勝訴し（ソウル中央地法 2014.5.23 宣告、2014 ガハブ 3141）、国公立大学の期成会費徴収の不当性を訴える声はさらに高まった。

政府は、「期成会費の不当利得の返還訴訟などが起こるなど、国立大学の期成会費の徴収に対して指摘する声が高まる中、国立大学の脆弱な財政基盤を

考慮して国立大学への国の財政支援を明確に規定する一方、国立大学の会計及び財政の運用体制を整備し、自律性と公共性を高める必要がある」とし、国立大学の会計設置及び財政運営に関する法律（2015年3月）を制定して、2015年期成会費と授業料を統合した。

(4) 高額な登録金と家計負担の増加

1989年の登録金の自由化措置直後、国立大学の場合は物価上昇などの理由から、政府は過度な値上げを抑えるよう実質的に統制した。私立大学の場合は、学生・保護者の激しい反発を受け、在学学生を除く、新入生の登録金の値上げに留めた。

しかし、私立大学は本格的に登録金の引き上げを行い、1992年以降（1997年のIMF管理体制の期間を除く）登録金の上昇率は物価上昇率に比べると2～3倍に上った。その結果、2008年の私立大学の登録金は1989年の自由化措置の当時の5倍以上になり、最高額は人文・社会科学系列を除く全学部で1,000万ウォンを超えた。そして、国立大学の医学系列の最高額も1,000万ウォンを超えた。

2008年当時、高校卒業生の83.8%が大学に進学し、大学生の数が356万人であった。しかし、韓国はIMFの管理体制の影響で、貧富の二極化が深刻になり、高額な登録金は世帯によっては深刻な負担となった。所得の10分位階層別の年間所得に対する登録金の割合を見ると、1989年の1分位（所得水準が10段階中、下から1段階）の場合47.8%だったのが、2008年には65.6%に上り17.8ポイントも増えた。2分位も30.0%から39.1%まで9.1ポイントも増加した。反面、10分位では1.3ポイント、9分位も1.7ポイントしか増加しなかった。特に、2008年において1分位は1人の子どもの登録金を賄うために年間所得の65.6%が必要であった。なお、生活費や教科書購入などの経費まで支出すると、その分年間所得からの支出の割合がさらに上がることで、1分位世帯の学生は家庭の所得だけでは大学に通うことが不可能になる程だった。

当時、韓国では政府の給付型奨学金は非常に貧弱であった。2008年、政府の学資金支援政策のうちで給付型奨学金の割合は14.6%にすぎなかった（貸与型奨学金84.9%、勤労奨学金0.5%）。さらに、政府が支援する給付型奨学金は、基礎生活受給者（日本の生活保護受給者に相当）或いは理工系の学生など特定の階層や特定分野の一部学生に対象が限られていた。

(5) 半額登録金の要求噴出と国家奨学金制度の導入

高額登録金のため家計負担が深刻になる中、2006年統一地方選挙当時、野党のハンナラ党は登録金の負担を半分にすることを公約に掲げた。すなわち、国としての奨学制度の導入、個人学習口座制度の導入、大学寄付金の活性化、大学の税金控除のメリッ

ト拡大及び規制緩和、新たな税源の高等教育強化への優先活用、などである（ハンナラ党5・31全国同時地方選挙実践約束2006、pp.60-61）。

ハンナラ党は選挙後、一定基準の上昇率を上回って登録金を引き上げる大学に情報の公表を強化する高等教育法改正案や、大学への寄付金に税額控除を可能にする租税特例制限法改正案など、登録金の引き下げとは直接的に関連しない法案を提案した。しかし、これらの法案さえ積極的に推進しようとする意欲を示さず法案は廃案になった。

2007年大統領選挙で李明博（イ・ミョンバク）候補は、「所得5分位までの学生は無利子で学資ローンを利用できるようにし、また借りた学資金は卒業後の収入が基準所得以上になるまで返還が猶予される所得連動返還型ローン（Income Contingent Loan:ICL）を導入」するとし「オーダーメイド型国家奨学金制度の構築」を掲げた。

しかし、李明博大統領（2008.2-2013.2）は就任後の2009年8月、自分は半額登録金を約束したことがないと述べ、これが問題となり半額登録金論争に火がついた。野党と市民団体は公約の履行を促し、李明博政権は登録金に関する対策案を発表した。すなわち、2009年7月の「就職後学資金償還制施行方案」において、政府の大学評価に登録金上昇率を反映及びその比率の段階的拡大、登録金及び学生一人当たりの教育費算定の根拠の公表による登録金策定の透明性の確保などを表明した。

国会では、野党・市民団体・大学生などが強く要求したことから就職後学資金償還制（政府が登録金及び生活費などの学資金を貸し与え、就職後所得が発生した時点から所得水準に連動して元利金を返還する制度）とともに、登録金値上げ率上制限の論議が本格化した。2010年1月、国会は高等教育法を改正し、登録金値上げ率上制限（直前3年間の平均消費者物価上昇率の1.5倍を超えられない）と登録金審議委員会を導入して、2011年から施行した。

にもかかわらず社会的論争は収まらず、2011年には半額登録金問題が最大の社会的課題として浮上した。同年5月、学生側は「半額登録金の公約の履行」を求める街頭デモを行い、数十人が警察に連行されたにもかかわらず街頭デモは数ヶ月間続いた。8月には700余りの市民団体や学生及び保護者団体が参加した「半額登録金の実現と教育公共性の強化のための国民本部」（略称、半額登録金国民本部）が発足し、本格的に半額登録金運動を行った。

これに前後するが、2011年6月、与党は「登録金負担の緩和及び大学競争力の向上方案」を発表し、教育科学技術部（現在の教育部、日本の文部科学省に相当）は「大学生登録金負担緩和方案」を9月に発表した。教育科学技術部は続いて同年11月、総額1.75兆ウォ

ンの国家奨学金の支援と9,616億ウォン規模の大学の独自の取り組みにより2011年比で25.3%の登録金負担の軽減達成（所得7分位以下の学生を基準とする）を主な内容とする2012年国家奨学金事業基本計画を発表した。

2012年、所得3分位までの学生に所得によって年間最大450万ウォンの奨学金を政府から直接支援する「I類型」と、登録金引き下げ及び奨学金拡大など大学の独自の取り組みの規模に連動して大学に支援し大学が自律的に学生を支援する「II類型」という形で、給付型の国家奨学金による学生支援が本格化した。その後、朴槿恵（パク・クネ）政権（2013.2-2016.12）、文在寅（ムン・ジェイン）政権（2017.5-2022.5）の下、国家奨学金の給付の対象と金額が増加し今日に至っている（第3章「イム・ウンヒ報告」にて詳述）。

入学金に関しては、半額登録金国民本部は、2012年2月の大学入学金を算定し徴収する正確な根拠がないとして、これを廃止または最小化することを求めた。当時、各大学の入学金は、私立大学の場合、最高104万ウォンから最低15万ウォンまでで7倍の差があり、国公立大学は最高40万ウォン、最低2万ウォンまでで20倍の差があった（大学教育研究所2013「2012年全国大学入学金現況」）。市民団体や学生などの入学金廃止運動は続き、2014年6月の統一地方選挙に臨む野党の民主党は、国民生活費負担軽減対策として大学入学金の段階的廃止を約束した。

その後も、学生側は入学金問題の解決を求める数千人の署名を国会に提出し、1万人余りの大学生が不当に請求された大学入学金の返還を求める訴訟を起こした。2017年の大統領選挙で文在寅候補が大学入学金の廃止を公約に掲げ、当選後、本格的に進めた。2017年8月、国公立大学総長協議会は、第3回定期総会で入学金の廃止を決定し、11月には私立大学も段階的に廃止することに同意した。国公立大学は2018年から廃止、私立大学は4～5年間の段階期間を経て2023年に全て廃止となった。

（6）その後の動向

韓国では今、大学当局・学生・職員などのほとんどの大学構成員が、高等教育の財政の安定的確保のために高等教育財政交付金法の制定を求めている。内国税の一部を高等教育に投資しようということである。さらに、民主党からは学資金貸出の利息を帳消しにする提案、正義党からは国公立大学及び専門大学の教育費を無償にするべきだとする主張が出されている。直ちに実現することは難しく見えるが、学生の学費負担を軽減し、高等教育の公共性を強化しようとする韓国の市民社会と学生側の動きはさらに続く見通しである。

表 1. 年度別国家奨学金予算（億ウォン）

区分	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
予算全体	17,500	27,750	34,575	36,000	36,545	36,346	36,845	36,022	35,474	34,831	41,326	40,286
（Ⅰ類型）	7,500	20,750	28,350	29,000	29,000	28,917	29,416	27,390	23,251	22,440	28,346	26,487
（Ⅱ類型）	10,000	7,000	5,000	5,000	5,000	4,800	4,800	4,800	4,800	4,800	3,800	3,800
（多子）	対象外		1,225	2,000	2,545	2,629	2,629	3,832	7,423	7,591	9,180	9,998

1) 教育部「国家奨学金支援基本計画」各年度よりイム・ウンヒ作成

表 2. Ⅰ類型学生一人当たり支援額（万ウォン）

区分	基礎	1 区間	2 区間	3 区間	4 区間	5 区間	6 区間	7 区間	8 区間
2012年	450	225	135	90	対象外				
2013年	450	450	270	180	135	112.5	90	67.5	67.5
2020年	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5
2023年	700	520	520	520	390	390	390	350	350

1) 教育部「国家奨学金支援基本計画」各年度よりイム・ウンヒ作成

3. 韓国における大学登録金の負担緩和の政策（大学教育研究所イム・ウンヒ研究員）

(1) 国家奨学金制度

国家奨学金制度は、高額な登録金に対する国民の反感と半額登録金の要求が高まったことによって、2011年に導入され2012年から施行された。大学生の世帯の経済水準（所得+財産）により10段階に区分し、学生に所得区分に応じて差等的に支援する仕組みになっている（後述）。

法的には、教育基本法第28条（奨学制度等）「国家及び地方自治団体は、経済的理由により教育を受けることが困難な者のための奨学制度と学費補助制度等を樹立・実施しなければならない」、韓国奨学財団設立等に関する法律第1条（目的）及び第5条（国家の責務）「国家は経済的事情にかかわらず誰でも意志や能力に応じて高等教育を受ける機会が得られるよう学資金支援等に必要な施策を樹立・実施しなければならない」に依拠している。

国家奨学金は、Ⅰ類型：学生所得分位に応じて給付される奨学金（学生数の減少などの影響で2018年以降減少）、Ⅱ類型：登録金を値下げ・凍結したり、奨学金を拡大・維持した大学を政府が支援し各大学内部の基準によって学生に給付される奨学金、多子奨学金：第3子以降の大学生に給付される奨学金、の3タイプからなる。これら3つを合わせた予算額は、2012年1兆7,500億ウォンから2015年3兆6,000億ウォンを経て、2023年には4兆ウォンへと増加している（表1）。国家奨学金の予算は、2023年教育部「高等教育及び生涯・職業教育部門」予算15兆ウォンの27%を占めており、その規模は大きい。

Ⅰ類型について、支援対象は開始当初の2012年は所得下位3区間までであったが、翌2013年から8区間にまで拡大された（9～10区間は対象外）。学生1人当たり年間支援額（2012-2023年）は表2の通りである。すなわち、2023年で基礎生活受給者（「次上位階層」を含む）：年間700万ウォン、所得1～3区間：520万ウォン、4～6区間：390万ウォン、7～8区間：350万ウォンとなっている。2023年において、私立大学の平均登録金は757万ウォン（日本円で約75.7万円）であり、支援率は基礎区間：登録金の92%、1～3区間：69%、4～6区間：52%、7～8区間：46%という状況である。また、国公立大学の平均登録金は421万ウォン（日本円で約42.1万円）であり、支援率は基礎～3区間：100%、4～6区間：93%、7～8区間：83%の計算となる。ただし、多子世帯の第3子以降の場合、8区間まで登録金全額が給付される。

Ⅱ類型について、支援対象は所得9区間以下の大学生である（2023年基準）。ただし、経済事情が急遽困難になった者など、大学側が支援の必要性があると認めた場合は10区間の学生に対しても支援可能である。支援額や対象者の選定は、各大学が選抜基準を定めて支援する仕組みになっている（政府→大学→学生）。その際の、優先支援の勧告事項は以下のようである。

- ・低所得層、障害を持つ大学生
- ・自立準備青年である大学生
- ・青少年保護施設の入退所青少年である大学生
- ・青少年でひとり親の大学生
- ・子どもが3人以上世帯の大学生
- ・世帯内の子の大学生数に比例して優先支援

表 3. 2023 年 1 学期の国家奨学金支援区間の境界値（教育部）

区分	基礎 次上位	1 区間	2 区間	3 区間	4 区間	5 区間	6 区間	7 区間	8 区間	9 区間	10 区間
月額所得認定額	別途算定	～162万 ウォン	～270万 ウォン	～378万 ウォン	～486万ウォ ン	～540万ウォ ン	～702万ウォ ン	～810万ウォ ン	～1,080万 ウォン	～1,620万 ウォン	1,620万ウォ ン～
基準中位所得 対比率		～30%	～50%	～70%	～90%	～100%	～130%	～150%	～200%	～300%	300%～

1) 教育部 https://www.kosaf.go.kr/ko/tuition.do?pg=tuition04_09_07&type=scholar

表 4. 2022 年 1 学期の申請を行った大学生の学資金支援区間の算定結果（教育部）

区分	基礎 次上位	1 区間	2 区間	3 区間	4 区間	5 区間	6 区間	7 区間	8 区間	9 区間	10 区間
月額所得認定額（万ウォン）	別途算定	～154	～256	～358	～461	～512	～666	～768	～1,024	～1,536	1,536～
基準中位所得対比率	別途算定	～30%	～50%	～70%	～90%	～100%	～130%	～150%	～200%	～300%	300%～
月額所得平均（万ウォン）	-	47	168	236	302	347	406	470	530	618	889
財産の平均（万ウォン）	-	2,047	4,505	6,962	9,503	11,779	14,599	18,720	26,178	43,053	109,959
申請学生の累積比率（%）	5.6%	12.0%	16.9%	21.9%	26.8%	29.2%	36.1%	40.2%	48.6%	57.7%	67.6%

1) 教育部 https://www.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyFact/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002929932

表 5. 2022 年 1 分期の世帯の所得分位（統計庁）

区分	基礎 次上位	1 分位	2 分位	3 分位	4 分位	5 分位	6 分位	7 分位	8 分位	9 分位	10 分位
世帯全体対比率	-	～10%	10～20%	20～30%	30～40%	40～50%	50～60%	60～70%	70～80%	80～90%	90～100%
月額平均所得（万ウォン）	-	121	242	320	397	468	548	629	735	910	1,538

1) 統計庁「所得 10 分位別世帯別家計収支（全国 2 人以上）」

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9V004&conn_path=13

表 6. 所得認定額の算定の仕方（2023 年基準）

所得評価額（月）	財産の所得換算額（月）	兄弟・姉妹の数に応じた控除額
所得－所得控除	$\frac{（財産－基本財産額－負債） \times 月所得換算率}{※ 月所得換算率：一般財産 4.17\% / 3、金融財産 6.26\% / 3、自動車 4.17\% / 3}$ $※ 自動車は、基本財産額の控除・負債の差し引きの対象外$	$\left(本人を含めた兄弟・姉妹数－2\right) \times 1人あたり控除額（40万ウォン）$

1) 韓国奨学財団「2023 年 1 学期学資金支援区間算定指針」2022 年 11 月

2) 所得控除：月平均日用勤労所得から 50%を控除（学生の所得は別途の仕方）

3) 財産控除（基本財産額）世帯の基本的生活を維持するのに必要と認められ教育部長官が定める金額で 6,900 万ウォン

- ・先就職・後進学 of 学生
- ・教育部の承認により新設された先端学科、物理的な統廃合ではない既存の学科間での連携を通じた融合専攻の学生を支援にあたって優待
- ・経済的に困難な者である場合、支援区間・成績要件などを緩和して支援可能

次に、国家奨学金に係る所得区間の算定について説明しておきたい。所得区間は、教育部が毎学期「基準中位所得（5 区間）」と連動して事前に公表している。「基準中位所得」とは、保健福祉部長官が給与の基準などとして活用するために中央生活保障委員会の審議・議決を経て告示する国民世帯所得の中位値のことである。例えば、表 3 にある 2023 年の「基準中位所得（5 区間）：540 万ウォン（月）」は、基準中位所得（4 人世帯）に一定割合を適用して学資金支援の区間の境界値を確定したものである。

表 4・表 5 にあるように、学資金の支援対象の学生の経済水準（2022 年 1 分期基準）学資金支援 7・8

区間の学生の世帯（下位 40～48%）の月額平均所得は 470～530 万ウォンであり、統計庁所得 5～6 区間（下位 50～60%）に該当する。すなわち、I 類型が学資金支援区間の 9～10 区間を除く 8 区間まで対象にしているの、その対象が「中間上位層」ないし「高所得層」の一部にまで広がっているように誤解しがちであるが、統計庁所得 5～6 分位（下位 40～60%）に該当することから実際には中間所得層どまりであることが分かる。また、在学生の内て申請をしなかった学生はおよそ 66 万人（32.4%）ということになる。

所得認定額の算定方法は、世帯員の所得と財産などの調査に基づいて行われる（表 6）。すなわち、「所得認定額（月）＝所得評価額（月）＋財産の所得換算額（月）－兄弟・姉妹数に応じた控除額」となる。その際、所得は勤労所得（常時勤労所得、日用勤労所得）、事業所得（農・林・漁業所得、その他事業所得等）、財産所得（賃貸所得、年金所得等）等であり、

表 7. 2023 年の登録金値上げ率の法定上限を算定する際の過去 3 年平均の消費者物価上昇率

区分	2020年	2021年	2022年	3 年平均 消費者物価上昇率
物価上昇率	0.5%	2.5%	5.1%	2.7%

表 8. 2022 年私立大学・専門大学の登録金審議委員会の構成割合

区分	教職員	学生	専門家	保護者及びOB・OG	全体
大学	42.4%	38.3%	13.0%	6.3%	100%
専門大学	40.9%	36.7%	15.9%	6.5%	100%

1) イム・ウンヒ「登録金審議委員会ガイドブック（私立大学）」2022、p. 7

財産は一般財産（住宅、土地、賃借補償金等）、金融財産（預金、積立金、株、保険等）、自動車、負債等である。調査は社会保障情報システムを利用して公的資料を基準にしてなされるが、申請者も韓国奨学財団が提供する「所得認定額模擬計算」プログラムを活用して大まかな計算が可能となっている。

(2) 学資金貸出制度

学資金貸出制度には、以下の 2 種類がある。就職後償還型学資金貸出（Income Contingency Loans: ICL）は、給付型の国家奨学金が始まる直前の 2010 年 1 月、登録金負担の緩和のために導入された。大学生・大学院生に学資金（登録金全額と最大年 300 万ウォンの生活費）を貸し出し、所得が発生した後、所得水準に応じて元利金（元金と利子）を返還する仕組みである。対象は、学部生は所得 8 区間以下（35 歳以下）、大学院生は所得 4 区間以下（40 歳以下）の者である。

一般償還学資金貸出は、在学期間中利子を納付し、一定の猶予期間を経て元利金（元金と利子）を返還する仕組みである。対象に制限はないが、学部生：所得 9 ～ 10 区間と大学院生：所得 5 ～ 10 区間が主といえる。貸出額は、登録金は全額、生活費は学期毎に 150 万ウォンまで可能である。利子は 2011 年の 4.9% から徐々に引き下げられ、2023 年には 1.7% となっている。

(3) 登録金値上げ率上限制

登録金値上げ率上限制とは、大学登録金の値上げ率を過去 3 年間の平均消費者物価上昇率の 1.5 倍を超えることができないように定めた制度である。教育部は、大学が登録金額を算定するに当たって、「大学（大学院）登録金値上げ率算定方法」を公告している。例えば、2023 年の登録金値上げ率の法定の上限は、表 7 にあるように「過去 3 か年度平均消費者物価上昇率(2.7%) × 1.5 倍 = 4.05%」以下となる。物価上昇率の 1.5 倍を超えて登録金を値上げした場合、教育部が当該校に行政的・財政的不利益を与えることができる。

(4) 登録金審議委員会

登録金審議委員会は、登録金策定過程において大

学の構成員の参加を保障するため、2010 年に導入された。大学の学長は、登録金を策定する際、登録金審議委員会の審議を経なければならない。その構成は、教授、職員、学生、関連する専門家、保護者または OB・OG など、7 人以上で構成される。特定の構成単位が委員全体の定数の 2 分の 1 を超えられず、また学生委員が 30% 以上を占めなければならないとされている。表 8 には、2022 年私立大学・専門大学の登録金審議委員会の構成割合を示した。

(5) 成果と課題

成果としては、以下の 3 点が挙げられよう。

① 教育費に対する政府の責任の拡大

大学の教育費をもっぱら個人に負わせた過去と違って、政府が直接登録金を支援することによって責任を拡大してきた。

② 政府の政策の影響で登録金の負担が緩和

国家奨学金の給付（2012 年～）、登録金の値下げ・凍結及び奨学金の拡大・維持の推奨（2012 年～）、入学金の廃止（2018 年～）などがなされ、OECD 調査でも登録金のランキングの下降が認められる。すなわち、2008 / 09 年：国公立大学 2 位・私立大学 2 位から、2019 / 20 年：国公立大学 6 位・私立大学 7 位になっている（OECD：Education at a Glance）。

③ 学資金貸出利子負担の減少

学資金貸出金利は 2011 年の 4.9% から 2023 年には 1.7% となっており、負担が緩和されている。また、ICL 利子支援法改正案（2021 年キム・ミンソク議員の発議）では、就職以前の学資金貸出の利子を免除、就職後、廃業・失業・育児休暇などで所得がなくなった場合も利子を免除することが提案されており、国会で継続審議中である。

しかし、以下の 5 点において限界を指摘しうる。

① 国家奨学金 I 型の支援率は 46.8%

2022 年時点で、学部在学学生 204 万人の内の 99 万人（46.8%）に国家奨学金 I 型での支援が及んでいる（表 4 の「申請学生の累積比率」について所得 8 区分をみると「48.6%」となっているが、成績要件のために実際の支援率はやや低くなっている）。し

表 9. 2021 年における政府の学資金の貸出額

区分	貸出総額 (億ウォン)			貸出者一人当たり年平均貸出額 (万ウォン)		
	登録金 (学費)	生活費	合計	大学	大学院	専門大学
2021年	10,899	5,384	16,283	505	985	481

1) イム・ウンヒ「学資金貸出制度改善方案」2023、<http://khei.re.kr/post/2899>

かし、支援対象となっている所得 8 区間は、統計庁の所得分位でみれば 5 ～ 6 分位程度に該当しており、国家奨学金 I 型の支援は所得の中下位階層に留まっている。すなわち、半分を超える 51.4% は国家奨学金 I 型の対象外 (9 ～ 10 区間) であり、高額登録金の負担を余儀なくされている。例えば、所得認定額の模擬計算の事例を示すと、ソウルの 84 m² のマンション (公示地価: 約 6 億ウォン、経済正義実践市民連合の基準) を持つ場合、勤労所得が月に 300 万ウォン (約 30 万円) であれば所得認定額が 1 千万ウォンを超えてしまい、9 分位として判定されてしまう。

また、成績要件「80 点以上 (100 点満点のうち)」で申請却下されてしまう。国家奨学金が登録金負担の緩和政策であるというところから見て、成績要件は緩和されるか廃止が必要であろう。

② 支援方法の問題

選別支援方式のため、公正性に対する批判がある。2016 ～ 2020 年所得算定の最新化申請 (異議申立て) 現況を見ると、申請件数は 9 万 2,675 件であり、そのうち 8 万 5,782 件 (92.6%) は所得分位が低く調整されたものであった。資産は、様々な特性を持ち、一律的な計算式を利用して個人の所得水準を正確に把握することは困難である。

また、私立大学の公共性拡大を期待できない。国家奨学金は学生個人に奨学金を給付する仕方 (個人補助方式) であるため、機関補助方式によって私立大学の公共性を拡大するといった仕組みになっていない。

③ 高額の登録金の構造は維持

高額の登録金は維持したままである。2023 年、教育部の高等教育及び生涯・職業教育予算 15 兆ウォンのうちのおよそ 4 兆ウォン (27.0%) を国家奨学金として支出したにもかかわらず、大学登録金を値下げすることができなかった。

高等教育費用の受益者負担原則は維持されたままである。すなわち、高等教育の財政負担の当事者を「受益者」、つまり学生と保護者としている。

④ 登録金値上げの動き

全国 4 年制大学の学長 148 人を対象に行われたアンケート調査 (教育部記者団 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230203134300530?input=1195m>) の結果、大学学長 10 人中 4 人が来年登録金を値上げする意向

ありと回答している。すなわち、「登録金値上げを検討しているか」との項目に、回答者の 39.47% (45 人) が「来年 (2024 年) ごろ、そうする考えがある」と答えている。

尹錫悦 (ユン・ソンニョル) 政権の「規制緩和」政策の影響も見逃せない。政府は、2022 年 5 月 3 日、国政課題引継委員会の国政課題として「規制改革による大学の自律拡大」を選定した。張商允 (チャン・サンユン) 教育部次官は、2022 年 6 月 23 日、韓国大学教育協議会の大学学長のセミナーに参加し、「登録金を値上げできない理由は、国家奨学金 II 類型と連動して間接的に規制されたため」としつつ、「政府の中では、登録金規制を緩和しなければいけないということについて、共感する雰囲気である」と発言している。新政府が発足して 1 年になるが、高等教育主要政策の基調は「規制緩和」に向かっており、大学登録金値上げの動きに影響がでないか危惧される。

⑤ 学資金貸出問題

大学生 (学部・大学院) の 8 人に 1 人が毎学期学資金 (登録金または生活費) 貸出申請を行っている。すなわち、2021 年政府学資金貸出利用学生数は 1 学期 28 万 3 千人、2 学期 27 万 3 千人であり、高等教育機関の在学生全体比で 12.0%、8 人中 1 人となっている。貸出総額は 1 兆 6,283 億ウォン (登録金 1 兆 899 億ウォン、生活費 5,384 億ウォン) であり、一人当たり平均貸出額は 4 年制大学 505 万ウォン、大学院 985 万ウォン、専門大学 481 万ウォンとなっている。

学資金貸出返還の負担も相当な額に上っている (2021 年 12 月末現在の返還しなければならない貸出残高は合わせて 11 兆 2,338 億ウォン)。中・低所得層青年の貸出返還負担、延滞、「信用留意者」の量産などの問題になる可能性があり、対策を整える必要がある。

最後に総括的にまとめると、今まで韓国では、国家奨学金制度を導入し、大学登録金の負担の緩和に一定の成果を成した。しかし、大学の登録金など高等教育費用の問題を根本的に解決し、高等教育の公共性を強化するためには受益者負担原則ではなく、政府の責任性を強化する必要がある。

まず一つ目に、全ての学生に高等教育を受ける機会が保障されるよう、国家奨学金の支援額と対象者を拡大すべきである。二つ目に、根本的には、国家奨学金を大学に直接投入して、登録金の額を引き下げる

方法に転換し、国家奨学金以外の高等教育の財政支援を拡大すべきである。三つ目に、大学の自助努力と民主的で透明性のある大学運営を促すべきである。

以上の方法で、今まで大学の財政運営のほとんどを登録金に依存した私立大学中心の韓国の高等教育が、公共性が強化される方向で発展することが可能になるだろう。

4. 総合討論：日本への示唆

(1) 「高授業料・低補助」からの脱却

韓国において 2012 年に始まった国家奨学金制度は拡充を続け、2022 年時点で、Ⅰ類型の支援率は 46.8%（8 区間まで）である。Ⅱ類型における 9～10 区間の支援率は、15.4%（1 学期）及び 12.2%（2 学期）だった。合わせた支援率は 50%～60% 台であり、韓国が OECD 区分の「高授業料・低補助」の枠組みを脱して、アメリカ・イギリスが属する「高授業料・高補助」の区分に移動したとも言える⁴⁾。

韓国の国家奨学金制度に不十分点や限界があるのは事実であろうが、日本の現状から見ると驚くべき進展である。日本においては、2017 年になって奨学金（Scholarship）の本来意味する給付型奨学金制度が試験導入された。そして、大学等修学支援新制度が 2020 年度から始まったが、その支援率は未だ 10～15% に留まっている。2024 年度から見込まれている大学等修学支援法の見直しで多子世帯及び年収目安 600 万円世帯まで支援対象を広げても、その対象は 60 万人から 80 万人に増える程度であると言われており、給付型奨学金の支援率においてみた場合、日本は「高授業料・低補助」枠に留まり続けている。

(2) 要求運動による政策変更・制度改善⁵⁾

注目すべき点は、過去 10 年の間の韓国における変化は、主に 2008～2011 年に行われた学生や市民の要求運動の末に成し遂げた成果であることである。特に、2010 年には、数十箇所の大学における自治会（学生会）の選挙で、学生団体である 21 世紀韓国大学生連合が出した候補が当選し、半額登録金運動に拍車がかかった。それに、多くの市民団体が加わり、2011 年、半額登録金運動は大きな力を持ち始めた。その勢力は、政治状況に合わせて戦略的に対応した末に、当時の保守政権・与党の対応を促すことができた。当時、少なかった学生支援予算をさらに減らしていた保守政権・与党は、国家奨学金制度の整備及び予算の大幅な拡充を約束せざるを得なかったのである。

日本においても、幾つかの学生及び市民団体が学生支援政策の拡充や無償教育を求める運動を行ってきたものの、大きな勢力に発展して政府・与党を動かすような戦略を駆使するまでには至っていない

思われる。半額登録金を主導した韓国の学生・市民団体の戦略及びその展開は、今後の日本側の活動にも参考になるところがあろう。

(3) 受益者負担原則及び公共性強化への問い⁵⁾

韓国における学生支援政策は著しく改善されたものの、2022 年からその政策基調を逆方向に戻す動きが見られている。それは、過去 10 年間の政策が、大学への規制と学生支援予算の増額のみに基づいたものであったためである。私立大学へ経常費支援を行い、高等教育の公共性を強化することは行われなかった（設立者責任原則の維持）。また、高い登録金の金額自体は値下げされなかった（受益者負担原則の維持）。そのため、少子化や経済不況の中で、大学の財政は危機に陥り、過去 10 年間の政策自体が間違っていたという批判が、主に政府・与党側から出始めたのである。過去 10 年間の政策が、高等教育に対する認識の根本的な転換を伴わないものであったため、その政策の維持自体が危ぶまれることになってしまったと言える。

高等教育の受益者をただ個人（学生）としてみなす受益者負担原則は、日本でも同様であり、日本側としても、これから学生支援政策を拡充するに際して、高等教育に対する既存の認識の転換が課題であると言える。また、設立者責任原則に関しては、日本の場合、私立大学への経常費支援を行っており、その点では韓国に比べて進んでいると言える。しかし、経常費支援の規模は減少傾向にあり、その政策の重要性を再認識し、現在の規模を維持・拡充することが課題と言える。

(4) 少子化対応と無償化方策⁶⁾

少子化問題は、両国で共通する問題である。その問題は、授業料に財政を大きく依存している両国の高等教育機関の財政危機の原因でありながらも、既存の高等教育政策基調である「高授業料・低補助」「受益者負担原則」等こそが少子化問題の要因の一つとして指摘される⁷⁾。少子化の原因は複合的なもので、高等教育を無償化したとして少子化問題が解決されるものではないが、妊娠・出産、乳幼児期から高等教育までの無償化や負担軽減策が、その問題の打開のための一つの柱であることは言うまでもない。今回の対話では、少子化によって 18 歳人口が高等教育機関の定員を下回り、定員割れするであろう問題は指摘されたが、少子化対応としての無償化方策については深め切れなかった。今後の課題としてはいかがであろう。

謝辞：本研究は JSPS 科研費 19K02864（2019-21）及び 22K02702（2022-24 予定）の助成を受けた。

注記：

- 1) 渡部昭男・光本滋・多胡太佑 2023「日韓における高等教育の漸進的無償化に係る法・制度・行財政：日韓／韓日対話企画の概要・成果及び課題」『神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要』16 (2)、107-116、<https://doi.org/10.24546/0100481145>。
- 2) パク・コヨン 2023「韓国における大学登録金の負担緩和の歴史」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100482430>、イム・ウンヒ 2023「韓国における大学登録金の負担緩和政策」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100482432>、対話録画 <https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100482436>。
- 3) 第2章のパク報告については、原稿化されたパク・コヨン 2020「韓国の登録金負担の軽減（漸進的教育無償化運動）の沿革」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012443>（多胡太佑翻訳）に依った。
- 4) 渡部昭男 2022「漸進的無償化公約の10年」『経済』（325）、29-38の図「平均年間授業料及び公的財政補助学生率」<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100476370> は、日韓について、とりあえず給付型奨学金の支援率として日本の場合は大学等修学支援新制度による10％程度、韓国の場合は国家奨学金による支援率41.2％（ヨン・ドクウォン 2020 論考 <https://da.lib.kobe-u.ac.jp/da/kernel/81012445/81012445.pdf>）をプロットしたものであるが、韓国はそれよりもさらに右に移動したことが分かる。
- 5) 多胡太佑 2022「コロナ禍の下での韓国の学費減額運動」『経済』（325）、67-70。多胡太佑 2023「韓国における登録金半額化への2012年パラダイムシフトの光と影」（日本教育学会第82回大会RT企画「いまこそ高等教育を無償へ：海外動向から学ぶ」2023.8.24 当日報告資料）。
- 6) TAGO, Taisuke (YOON, Taewoo) 2022: Expanding Tuition Support is Sustainability: Low Fertility Rates and High Tuition Fees in Korea and Japan, Kyoto University Research Information Repository (KURENAI), Proceedings of the Next Generation Global Workshop 15 (12), 1-19。
- 7) 「令和3年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況：第208回国会（常会）提出」の注記9には「東アジアでは教育熱が伝統的に高く、大学進学率も高いが、公的資金の教育費投資が少なく、私的資金による教育費負担が大きくなっていることが、低出生率の一因と考えられる」とある（https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2022/r04webhonpen/html/b1_s1-1-2.html）。

Abstract

As part of the JSPS KAKEN Research “Japan-Korea comparative study of the law, system, administration and finance on the progressive introduction of free education at higher education” (2019-21) and “Comparative research between Japan and South Korea on reducing the financial burden of higher education and on support for study in the corona crisis” (2022-25), we have started a Japan-Korea/Korea-Japan dialogue projects. This report summarizes the results of the 5th project, “Movement to guarantee rights of education and progressive introduction of free education in higher education in Korea and Japan”. Based on the report by Park Ker-Young, director of the Higher Education Research Institute, “History of reducing the burden of university tuition fees in South Korea” and on the report by researcher Lim Eun-Hee, “Policies to ease the burden of university tuition fees in South Korea” (Tago Taisuke was a translator of materials and on-the-day interpreter), we can obtain the latest information and knowledge.

Higher education in South Korea, which started and expanded mainly through private schools, has been subject to the beneficiary-pay principle, leading to skyrocketing university tuition fees and bankrupting household finances. In response to the growing movement for half-price tuition fees by students and civil groups, the South Korean government introduced a grant-type national scholarship in 2012, and abolished university admission fees in 2018 (national) and 2023 (private). The national scholarship has been extended to middle-income families and families with multiple children, and the support rate is 48.6% (2022). However, it can only be used for tuition fees, and many students who have not received it due to academic performance or income requirements and graduate students are left behind. In South Korea, the movement to reduce the burden of tuition fees and strengthen the public nature of higher education will continue.

Keywords: Republic of Korea, university registration fees, history and policy of burden relief, Japan-Korea/Korea-Japan dialogue projects, implications for Japan