Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-25

高等教育無償化政策の日韓比較 ： 「高授業料・低補助」国からの脱出

渡部, 昭男

(Citation)
大学マネジメント,21(5):30-37

(Issue Date)
2025-08

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(Rights)
発行元の許可を得て登録しています。

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100505680

KOBE UNIVERSITY

高等教育無償化政策の日韓比較：「高授業料・低補助」国からの脱出

鳥取大学　名誉教授・神戸大学大学院　名誉客員教授　渡部　昭男

1.「高授業料・低補助」という汚名とそこからの脱出 ▼

(1) 2015：OECD調査による「高授業料・低補助」枠区分のインパクト

国立国会図書館『調査と情報』誌は、国政審議上の重要課題についてその背景・経緯・論点等を簡潔にまとめた解説資料である。その869号（2015.7）で、齋藤千尋・榎孝治「諸外国における大学の授業料と奨学金」がウェブ公開された。そこに掲載された「OECDによる授業料と公的補助（奨学金）水準の高低による4モデル」（OECDの元データは2013時点）の図において、日本と韓国は共に「高授業料・低補助」枠に区分されていた（p.3）。

この調査資料には、スウェーデン：留学生対象の授業料導入と国内学生向け給付制奨学金の給付額引下げ断念、イギリス：高授業料化と授業料の「後払い」制度等支援の拡充、ドイツ：各州の授業料の導入と撤廃（再無償化）とともに、韓国の給付制奨学金の導入と拡充の事例も紹介されていた。日本の無策ぶりが明るみに出てしまったのであった。

「授業料が高いうえに学生支援が不十分」という汚名は、世界に知れ渡っていたようである。特集「学費値上げでどうなる教育格差」を組んだ『中央公論』1691号（2024.10）の寄稿・刈谷剛彦「放置された不平等の慣性：授業料と財政支援の国際比較から見る日本の大学」によれば、ドイツの比較政治学者ギャリッツマン（Garritzmann,J.L.,2016）は「もっとも歓迎されないケース」として日本を挙げ、「そこでは授業料はアメリカの大学並みに高く、しかしアメリカとは異なり公的な奨学金や財政支援はほとんど利用できない」と紹介している（p.64）。



career
WATANABE Akio ●
1954年、愛媛県生まれ。京都大学大学院博士後期課程1982年研究指導認定退学。鳥取大学名誉教授、神戸大学大学院人間発達環境学研究科名誉客員教授。大学評価学会顧問、人間発達研究所副所長。JSPS科研費：基盤研究B（2015-17）後期中等・高等教育における「無償教育の漸進的導入」の原理と具体策に係る総合的研究、基盤研究C（2019-22）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、基盤研究C（2022-25）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。

(2) 2016：クロ現プラス「“奨学金破産”の衝撃」のオンエアー

OECD調査由来の分かり易い4区分図は、政

治家や専門家の間で話題になったばかりでなく、NHK教育の「クロ現プラス：“奨学金破産”の衝撃 若者が…家族が…」（2016.6.2）でもこのパネル図が大映しになり、日本が「高授業料・低補助」の国であることが広くオンエアーされてしまった。ゲストの小林雅之氏（東京大学教授／国の奨学金に関する有識者会議の座長［当時、以下同様］）は、「日本が一番問題なのは教育に対して公的負担が非常に少ない」、「授業料が高いのに給付型の奨学金がない」、「家計の教育費の負担が重くなる」と明快に語っている。

また、日本学生支援機構の督促の仕組み（①返済予定日を過ぎると5％の延滞金上乗せ →②3か月後に個人信用情報機関へ登録［クレジットカードをつくったりローンが組めなくなる］→ ③それでも返済ができないと債権回収の専門会社が督促開始［自宅への訪問や会社への電話など］、④9か月後には裁判所から一括返済を求める督促通知）について、もう一人のゲスト尾木直樹氏（法政大学教授／教育評論家）は「処罰があまりにもキツイ」、「むごい取り立て」と嘆いている。そして、同機構の遠藤勝裕理事長が奨学金回収を強化する理由について問われて、「国が進めてきた構造改革の方針にそって事業を立て直してきた」、「奨学金返還は自己責任」、「通常の金融の枠組みでもって仕事をするようになった」と弁明したのを受けて、尾木氏は「スカラーシップ的な精神なんて全く無くてこれは教育ローンだ」と喝破している。

番組では、学費の高騰・仕送り額の減少、500 ～ 800万円の奨学金負債、低賃金の非正規職の困窮、奨学金の滞納者急増、自己破産累計1万件、連帯保証人・保証人への破産の連鎖、返済に追いつめられる若者・家族を、丁寧にルポしていた。それから約10年、2025年のいま無償化を論ずる際に、諸物価高騰・実質賃金低下などにより学生と保護者を取り巻く経済的環境は一層厳しさを増している、との基本認識・共通認識がまず肝要であろう。

（3）2017：給付型奨学金の開始、「高授業料・低補助」からの脱出へ

2017年に日本でもようやく給付型奨学金が開始され、2020年には低所得層を対象とした大学等修学支援新制度（学費減免＋給付型奨学金／［第Ⅰ区分］住民税非課税世帯・世帯年収目安270万円以下：上限額まで支援、［第Ⅱ区分］～ 300万円以下：上限額の2/3まで支援、［第Ⅲ区分］～ 380万円以下：上限額の1/3まで支援）が導入された。

最新のOECD『図表でみる教育（2024年版）』（明石書店2024 ／ OECD:Education at a Glance 2024）においては、「高授業料・低補助」枠は類型の説明からは消えている。同書の「表C5.3.授業料の推移（2012 ～ 13学年度、2022 ～ 23学年度）及び高等教育プログラムに在学する学生への公的経済的支援（2022 ～ 23学年度）」（p.359）において、「経済的支援を受けている学生の割合」について日韓はともに「m（データが得られない）」と表示されており、支援学生割合の実際を知ることができないからである（チリは「高授業料・高補助」枠へ移動済み）。

しかし、給付型奨学金の受給対象だけに限定

してみると、筆者らによる日韓共同研究では**図1**（OECD2021＋渡部2022）のように推定された。日韓のプロットに際しては、①授業料：日本5,177USD、韓国4,792 USD（OECD 2021、p.339、「表C5.1」のISCED6（学士課程）の2019-20年度）、②給付型奨学金の支援学生割合：日本約10％（2020-21大学等修学支援新制度の対象［見込み］学生割合、国会答弁など）、韓国約40％（2019春学期で41.2％［国家奨学金Ⅰ類型＋多子奨学金］、ヨン・ドクウォン 2020「韓国の大学の登録金負担の緩和政策」https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012445）を根拠とした。

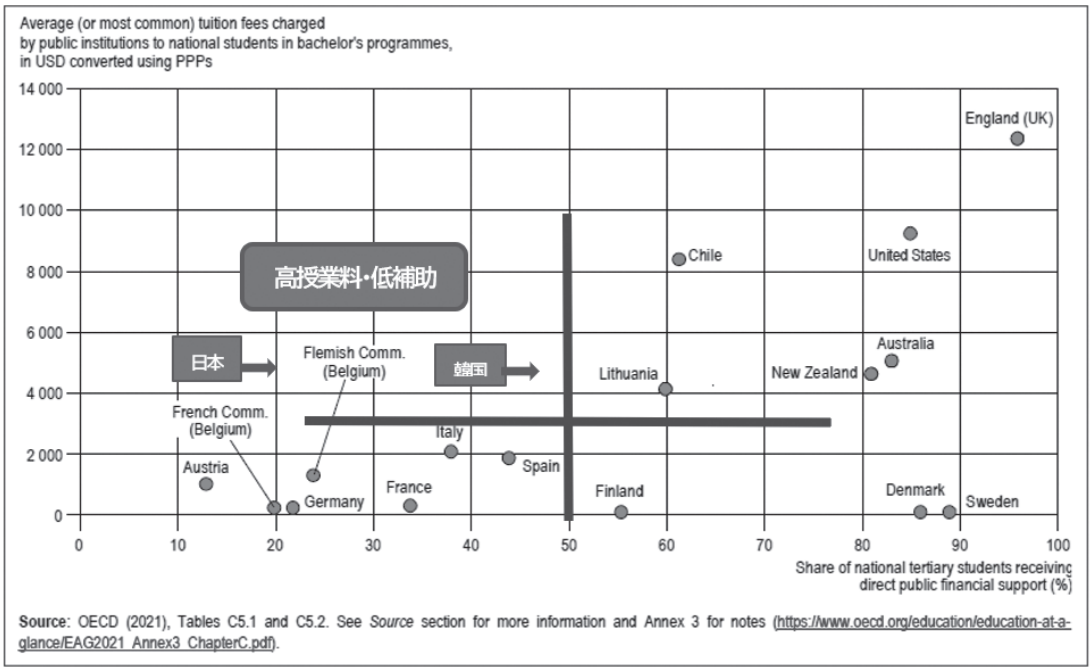
以下、日韓が「高授業料・低補助」枠からどのように脱出しつつあるのか、両国の高等教育無償化政策を明らかにする。

2. 韓国：「半額登録金」の大統領選公約と国家奨学金の継続した拡大拡充 ▼

（1）2009：韓国奨学財団の発足、2011：半額登録金を求める市民デモ

韓国において給付型国家奨学金は、保守政権の政策として始まった。所得層別の「オーダーメード型国家奨学金」を公約に掲げて当選した李明博（イ・ミョンバク）大統領（第17代2008-13）のもとで、大学生向け奨学金事業（給付奨学金、勤労奨学金、学資金貸与など）に専従する韓国奨学財団が発足した（2009）。高騰する登録金（授業料・入学金・期成会費［後に授業料に一括］）、借金家族の自殺事件などを背景

図1　平均年間授業料 * 及び公的財政補助学生率 **（2019-20 学年度）OECD2021+ 渡部 2022



*　縦軸：国公立教育機関が学士課程の自国学生に課す平均年間授業料（購買力平均による米ドル換算額）
** 横軸：直接的な公的財政補助を受ける高等教育の自国学生の割合
注）OECD: Education at a Glance 2021, Figure C5.3 の上に日本と韓国をプロットし、授業料 3,000USD 及び補助率 50％を目安に太罫線を引き、左上の第二象限を「高授業料・低補助」として示した。

に、2011年には『狂った登録金の国』（大学教育研究所）が出版され、2008狂牛病騒動以来の蝋燭デモ（半額登録金実現要求蝋燭デモ、2011.6.10）が呼びかけられるなど、「半額登録金」が一気に市民運動のテーマに拡がった。この流れに押されて、2012年、李明博大統領は給付型国家奨学金の本格導入に踏み切った。

（2）2012-:大統領選公約「半額登録金」と奨学金予算の拡大

2012年末の大統領選挙でともに「半額登録金」を公約に掲げた二人、すなわち朴槿恵（パク・クネ）大統領（第18代2013-17）、文在寅（ムン・ジェイン）大統領（第19代2017-22）はともに、国家奨学金の拡大拡充を進めた。

「国家奨学金制度導入前後の比較（2011・16）」（キム・フンホ2016「韓国国家奨学金制度の導入目的及び現況（発表資料）」https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010575）によると、2011年から2016年までの5年間で、奨学金規模は政府：0.52兆ウォン → 4.01兆ウォン（10ウォン≒1円）、大学：1.86兆ウォン → 3.29兆ウォンに拡大し、受益学生数は約12万人から10倍の約120万人に増えている。

なお、「半額登録金」とは大学等の登録金を半額にまで引き下げ抑え込む政策ではなく、「登録金総額の半額まで奨学金を創る」ということである。すなわち、「主体別登録金負担の現状」の個人負担率は2011：83％から2016：49％に減少しており、公約の半額登録金は達成されたとみなされている。つまり、登録金値上げ率上限制を採って抑制してはいるものの仮に登録金が値上がりしても、奨学金規模を拡大して「個人負担率50％（以下）を維持する」政策と理解できる。

ただし、ソウル市立大学はソウル市が半額分を機関補助することによって、学部生は半額授業料となっている（渡部昭男2013「韓国における登録金半額化と大学の在り方：ソウル市立大学を事例に」https://hdl.handle.net/20.500.14094/90002140）。

（3）2012-：国家奨学金の拡大拡充により受益学生率は6割台に

国家奨学金制度の建付けは、当初はⅠ型：所得分位別の国家基準による授業料支援（個人支援だが大学口座に振込）、Ⅱ型：大学側の自己努力（学費抑制・独自奨学金）と連携した大学基準による給付奨学金（大学を経由した支援）の2タイプであったが、2014年に第3子以降を無償にする多子世帯型が追加された。Ⅰ類型の給付額・対象枠（所

表1　Ⅰ類型給付額の推移（単位：万ウォン）（イム・ウンヒ 2023）

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

得分位第9 ～ 10区間は対象外）の拡大拡充は**表1**「Ⅰ類型給付額の推移」からみてとれる（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）。

大学教育研究所のイム・ウンヒ研究員は受益学生率について、2022年時点の学部在学生でⅠ類型に関しては48.6％、9 ～ 10区間も支援可能なⅡ類型を含めると67.6％であると報告している。つまり、韓国では給付対象を中間上位層も含めるまでに拡大拡充している。**図1**について、韓国の位置をさらに右に移動させて横軸の50 ～ 60％台にプロットし直す必要があろう。給付型奨学金の受益学生率に絞ってみても、すでに韓国は「高授業料・低補助」枠からは脱したとみなしうる。

2025年、イ・ヨン韓国租税財政研究院院長は国家奨学金について、「今や毎年4兆ウォンの財政が投入される教育部最大の高等教育支援事業」であり、経済的条件に関わらず誰もが意思と能力により高等教育を受けられるようにする「所得オーダーメード型」の支援制度であるとその意義を語っている（「国家奨学金の方向性」2025.4.23、https://www.mk.co.kr/jp/contributors/11299634）。

（4）2018-23：入学金の廃止、2019-21：高校無償化

大学入学金については徴収根拠がないと以前から批判されていた。文在寅大統領のもとで、国公立大学は2018年に、私立大学は4 ～ 5年間の段階を踏んで2023年までにすべて廃止となった（私立については必要経費を国が補填する方法）。

また、OECD諸国の中で実施が遅れていた高校無償化についても、高校3年生（2019）から逆に学年を降ろす形で国公私立高校（学校長が入学金・授業料などを定める自律型私立高校などを除く）の全生徒の入学金・授業料・学校運営支援費・教科書代を支援し、学費負担なく学校に通うことを可能にした（藤原夏人2020「韓国 高校の授業料等の無償化及び大学入学金の廃止」『外国の立法』国立国会図書館調査及び立法考査局（282-2）、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）。

（5）2020-：コロナ禍に伴う登録金返還訴訟と登録金審議委員会規定の改正

2020年に拡がったコロナ禍の下で，韓国でも休校措置やオンラインの授業提供が行われ、教育サービスや校内施設利用の不備・不正常を理由に登録金返還や減額を求めた大学生たちが違憲審判請求及び損害賠償民事訴訟を起こした。いずれも原告敗訴となったが、違憲審判請求（2020.3）を提起した約半年後に高等教育法が改正され（2020.10）、コロナ禍等で登録金返還・減額を可能とする規定の新設、登録金審議委員会の規定の拡充がなされた（渡部昭男・鄭炳浩（チョン・ビョンホ）・光本滋・肥後耕生・多胡太佑2024「コロナ禍が日韓の大学教育にもたらしたもの：日韓／韓日対話第6回企画の成果及び日本への示唆」『神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要』18（1））。

韓国では、登録金策定過程において大学構

成員の参加を保障するために「登録金審議委員会」の審議を経なければならないことになっている（2010-）。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が（特定の構成単位が委員全体の定数の2分の1を超えてはならない）、学生委員が30％以上を占めなければならないと改正された（前掲イム・ウンヒ2023）。残念ながら、日本にこうした仕組みはない。

（6）高等教育無償化を要請する法的根拠、今後の改善課題

大韓民国憲法における「教育を受ける権利」（31条1項）、「義務教育無償」（同3項）、並びに教育基本法の「教育の機会均等」（4条）の規定は日本と類似の内容となっている。注目すべきは教育基本法に3条「（学習権）すべて国民は、生涯にわたり学習し、能力と適性によって教育を受ける権利を持つ」、28条「（奨学制度等）①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に奨学制度、学費補助制度等を樹立・実施しなければならない」の定めがあることである（渡部昭男2019『能力・貧困から必要・幸福追求へ』日本標準、p.35）。

例えば、韓国教育部「2024年カスタマイズされた国家奨学金支援基本計画（案）」（2024.2）（同資料は多胡太佑氏［北海道大学大学院生／日本学術振興会特別研究員］のご教示）は、教育基本法の奨学制度等規定に加えて、韓国奨学財団設立等に関する法律の1条（目的）・5条（国家の責務）を根拠として、「国家は経済的条件に関係なく、誰もが意思や能力に応じて高等教育の機会を持つことができるように、学資金支援などに必要な施策を策定し実施しなければならない」と明記している。

なお改善課題としては、①授業料全額が賄えるように給付額・対象者を更に拡充拡大、②成績要件などを緩和廃止し経済的要件合致者全員の資格付与、③授業料以外の生活費支援の使途容認、④大学院生・留学生への適用・支援拡大、などが挙げられよう。

3. 日本：低所得層限定から中間所得層（多子世帯）への部分的な拡大の模索 ▼

（1）2024-：中間層への限定的拡大、2025-：多子世帯の無償化

日本については現在から過去に遡るかたちで述べていきたい。中間層への拡大について、授業料等減免については2024年度から世帯年収目安600万円以下まで拡大したが、私立理工農系のみの限定かつ1/4支援である（大学／高専は1/3支援）（文部科学省「高等教育の修学支援新制度」https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.htm）。2025年度からは多子世帯は所得制限なしで上限額までの支援としたが（扶養する子ども3人以上という制約設定あり）、「対象となる学生等の割合は15％程度」と見込まれている（石破茂首相の答弁、議事録：第217回国会・衆議院・本会議第3号・2025.1.28）。これを加えても、**図1**における日本の給付型奨学金の受益学生率は3割弱（約75万人）あたりの横軸移動に留まると推定される。

（2）2020-：大学等修学支援新制度の導入

なぜそのような（韓国と比較しても）見劣りするレベルに留まっているのであろうか。2020年に導入された大学等修学支援新制度に係る財源は消費増税2％分の使途変更の一部であり（安倍首相による2017国難突破解散時の総選挙公約）、内閣府所管の少子化対策予算を文科省が執行する形を採っている（柴山昌彦文部科学大臣の答弁、議事録：第198回国会・衆議院・本会議第12号・2020.3.14）。そして、大学等における修学の支援に関する法律には、「我が国における急速な少子化の進展への対処に寄与することを目的とする」（1条）と規定されている。

一方、2010年に始まった高校無償化は、2014年に所得制限（世帯年収目安910万円未満）が導入されたものの、2025年からは所得制限が撤廃され、2026年には私立高校加算も増額（39.6万円 → 45.7万円）される予定である。高等学校等就学支援金の支給に関する法律には、「高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を図り、もって教育の機会均等に寄与することを目的とする」（1条）という定めがあり、こうした目的規定の相違が、拡大拡充に向かう高校無償化と伸び悩む大学等無償化の違いの背景とみてよい。

教育基本法4条は「教育の機会均等」原則のもとに、「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」（3項）と奨学措置を規定している。大学等修学支援新制度も、本来は「教育の機会均等」原則及び奨学措置規定に根拠づけられたものである。

（3）2012-：留保撤回による国際人権Ａ規約「漸進的無償化」の国際公約化

特に高等教育無償化については、留保撤回による国際人権Ａ規約「漸進的無償化」の国際公約化（2012.9、外務省HP：https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html）に位置づけ直すことが必要である。国会審議を継続的に追いかけてみると、漸進的無償化条項を留保したことで無償化が遅れたという一般的理解とは逆に、留保撤回へという社会的・政治的・学問的な力動がうまれ、中等教育及び高等教育の漸進的無償化が継続的に意識され、進展を絶えず促してきたという歴史的な解釈に行き着く（渡部昭男2021「国際人権A規約に係る「漸進的無償化」論議の経緯と特徴：1978年第84回～2020年第203回の国会審議から」『教育科学論集』（24））。

2012年の留保撤回により、漸進的無償化を正面から否定する政府答弁は国会から姿を消し、優先順位やスピード感、重みづけの違いはあるもののいずれの政党会派も教育無償化を政策課題に掲げるようになっている。注目すべきは与党公明党から、「2030年代までに大学等の無償化」、「まずは一年生の前期分の授業料を無償化」（山口那津男代表の質問、議事録：第212回国会・参議院・本会議第4号・2023.10.26）というように、高等教育無償化のロードマップが示されたことである（渡部昭男2025「こども基本法と教育無償化論議：2023年第212回～ 2024年第213回の国会審

議から」『大阪信愛学院大学紀要』(3))。前述した2025年からの多子世帯の高等教育無償化は、一年生前期分の授業料無償化ができないならせめてという公明党からの強い要請で急遽入れ込まれたのであった。

(4) 到達点と今後の展望:「こどもの学ぶ権利の保障」及び「少子化対策」はともに重要

こう述べてくると「権利保障か少子化対策か」という対立構図で捉える罠に陥りがちであるが、「岸田内閣にとって、高等教育の私費負担を軽減する最大の目的は何か。こどもの学ぶ権利の保障か、それとも少子化対策か、それとも別のものか」との質問に対する政府答弁は、日本の高等教育無償化政策の到達点を示すものとなっている。すなわち、「『高等教育の私費負担を軽減する』ことは、様々な目的の達成に資するものであると考えており、その上でお尋ねの『こどもの学ぶ権利の保障』及び『少子化対策』は、いずれも同様に重要と考えている」というように、「学ぶ権利の保障」及び「少子化対策」はともに重要というスタンスとなっている(内閣衆質 212 第135号「衆議院議員宮本徹君提出高等教育の無償化に関する質問に対する答弁書」岸田文雄、2023.12.22、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b212135.htm)。

国会会議録を「高等教育(の)無償」で検索すると、①国際人権規約(無償化留保論議1978 ～)、②国難突破解散(少子高齢化対策:第4次安倍政権2017 ～)、③異次元の少子化対策(こども基本法:岸田政権2023 ～)の大きく3期に、質疑の系譜を区分できる。従って、先に述べた「急速な少子化の進展への対処に寄与する」との目的規定を、安倍政権時代の貧困対策限定から解き放って、こども基本法を新たに基本法として追加した時代に相応しい大胆な少子化対策の一環として高等教育無償化策を打ち出すことが肝要であろう。妊娠・出産から青年・成人期までを含めた切れ目ない総合的な支援の構築が早急に求められている(渡部(君和田)容子・渡部昭男2024『「こども計画」に活かせる自治体総合施策221例』日本標準)。少子化対策を視野に、東京・大阪・兵庫では公立大学等の無償化施策が先導的に実施されている。衆参ともに少数与党となった今、野党を含めた協議・合意形成でもって教育無償化政策は意思決定がなされ、少子化対策論議とも結び合って進んでいくであろう。高校無償化、給食無償化に続いて、高等教育無償化についても目が離せない。