



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(1) : 研究構想と2019年度の実績

渡部, 昭男

(Citation)

神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要, 14(1):125-134

(Issue Date)

2020-09-30

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/81012450>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012450>



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(1) —研究構想と2019年度の実績—

Japan-Korea Comparative Research on the Law, System, Administration and Finance of the Progressive Introduction of Free Education at Higher Education (1): Research Plan and Results in 2019

渡部 昭男*
Akio WATANABE*

要約：本研究では、日韓における経済的負担軽減及び修学支援に係る制度・行財政（国家政策・地方施策の双方）を把握し、その意思決定過程を分析する。その上で、日韓の政策転換の特徴を比較検討するとともに、そこに見られる法規範を源泉とした「法規範⇒意思決定⇒制度・行財政」というダイナミズムを明らかにする。初年度にあたる2019年度は、まず国家政策として、①キム・フンホ准教授の報告をもとに韓国の文在寅政権下の「大学生が体感可能な授業料負担軽減の推進」策に係る動向を把握した。②日本については、2017年以降の「高等教育の無償化」への政策転換の経緯をまとめた。2017年の国難突破解散時、「高等教育の無償化」に舵を切った安倍晋三首相の政治判断は「消費増税分使途変更」と抱き合わせの「真に支援が必要な所得の低い家庭の子供」限定であったために、国会審議では「教育の機会均等」や「漸進的無償化」原則との整合性が問われた。次に国際人権規約について、③武村二三夫弁護士・申恵丰（シン・ヘボン）教授の報告をもとに、国際人権の実施制度、社会権規約上の国家の義務、13条「教育への権利」とその実現に係る要点を把握した。日本政府の場合、西川治弁護士の報告ともあわせて、後退禁止原則、具体的な措置義務に係る課題が浮き彫りとなった。他に、④ベーシック・インカム（若者年金）及び地方施策も検討した。

キーワード：体感可能な負担軽減（韓国）、高等教育の無償化（日本）、社会権規約、漸進的無償化、国家の義務

1. 研究構想

高等教育費負担を巡り、日本と韓国は東アジア型の「家族負担主義」¹⁾及び「高授業料・低補助」²⁾の国に分類されてきた。しかし、ともに近年、高等教育における経済的負担軽減及び修学支援を段階的に拡充し、そこから転換しつつある。両国は、共通した国際人権法（社会権規約13条：教育への権利、漸進的無償化）、類似した憲法（能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利）、教育基本法（日本：経済的地位による教育上の差別禁止、経済的理由による修学困難者への奨学の措置／韓国：奨学制度・学費補助制度等の樹立）を法規範として有する。とはいえ、法規範の具体化には当然ながら幅があり、実施にあたり優先順位や手法も異なることから、日韓には共通性と相違点が予測される。

基盤研究（B）2015-17で把握済み以降の動向を追いつつ、独自開発した「漸進的無償化プログラム（高等教育版）2017」（表1³⁾）を用いて、本基盤研究（C）2019-21では日韓における①経済的負担軽減及び修学支援に係る制度・行財政（国家政策・地方施策の双方）を把握し、②その意思決定過程を分析する。その上で、③日韓の政策転換の特徴を比較検討するとともに、そこに見られる④法規範を

源泉とした「法規範⇒意思決定⇒制度・行財政」というダイナミズム

表1. 漸進的無償化プログラム（高等教育版）2017

漸進的無償化プログラム（高等教育版）の枠組み（渡部昭男2017）						
	区分	国レベル	都道府県レベル	市区町村レベル	大学・学校法人レベル	民間レベル
A 学費	A1: 学費自体の軽減化					
	A2: 学費減免制の拡充					
	B1: 給付型奨学金の拡充					
	B2: 無利子学生ローンの改善 ・成績要件の緩和 ・所得連動返還型 ・返還免除・猶予 ・救済制度 等					
B 奨学金・学生ローン等	B3: 有利子学生ローンの縮減					
	B4: 学内勤労奨学金等の拡充 ・学生雇用 ・SA、TA、RA 等					
	C1: 学習費の支援 ・教科書代補助 ・実験実習費補助 ・留学費補助 ・学生会活動費補助 等					
	C2: 学生生活費の支援 ・学生寮の整備・拡充 ・家賃補助（学割拡大を含む） ・交通費補助（学割拡大を含む） ・まかない費補助（百円朝食）等					
C 修学支援	D1: 就労支援 ・就活・インターンシップ費支援 ・起業経費支援 等					
	D2: 生活保障 ・生活保護制度 ・若者手当／年金 等					
D 就労支援生活保障						

* 神戸大学大学院人間発達環境学研究科（名誉客員教授）

（2020年3月31日 受付）
（2020年5月11日 受理）

ムを明らかにする。
本稿では、その第一報として2019年度の研究実績をまとめる。

2. 韓国動向「体感可能な授業料負担軽減の推進」

(1) 特別企画(1)の概要

2019年6月8日、キム・フンホ氏（国立公州大学校准教授）を神戸大学に招いて特別企画(1)「韓国における漸進的無償化に係る法枠組みと主要教育政策」⁴⁾を開催した。

キム氏の報告「文在寅政府2年、教育政策の変化：教育の公共性強化及び高等教育の質の向上政策を中心に」⁵⁾は、文在寅（ムン・ジェイン）政権[2017.5.10-]が2017年7月に公表した「国政運営5カ年計画」に含まれる教育分野の6つの国政課題、すなわち①幼児から大学までの教育の公共性の強化、②教室革命を通じた公教育の革新、③教室の希望はしごの復元、④高等教育の質の向上及び生涯・職業教育の革新、⑤未来の教育環境づくり及び安全な学校の具現、⑥教育民主主義の回復及び教育自治の強化、の内の①と④に焦点をあてたものであった。ここでは、「大学生が体感可能な授業料負担軽減の推進」策に係る動向を把握する。

(2) 給付型国家奨学金の拡大拡充（表1のB1）

まず、2012年に導入された給付型国家奨学金制度⁶⁾の更なる拡大拡充である。2019年時点において、国家奨学金（計3,605億円／10ウォン＝1円換算）は学生対象事業のⅠ類型（2,739億円）、大学経由事業のⅡ類型（480億円）、多子型（386億円）で構成されており（図1／括弧内は出典：キム報告のPPTスライド番号）、所得階層10分位のうちの第8分位（高所得層の第9・10分位は除外）までが対象とされ、基礎生活受給者から第3分位までは満額（52万円）支給（Ⅰ類型・多子型）となっている。予算の推移（表2）をみると、2012年：1,750億円であったものが3年後の2015年には3,600億円（＋206%）となり、以後3,600億円台で推移している。ここ数年、予算が減少しているのは、少子化によって学生数自体が減っていることによるという（表5）。

Ⅰ類型の対象と金額の推移（表3）をみると、最大支援年額は2012-14年：45万円→2015年：48万円→2016-19年：52万円となっている。予算・支援額に関しては、前の朴槿恵（パク・クネ）政権時代[2013.2-17.5]に拡充したことが分かる。

支給対象は、満額支給が2012年：基礎生活受給者→2013年：基礎～第1分位→2014-17年：基礎～第2分位→2018-19年：基礎～第3分位へと拡大し、半額以上支給が2012年：第1分位→2013年：第2

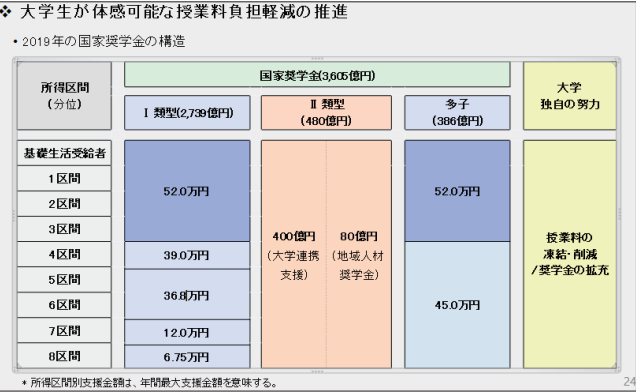


図1. 国家奨学金の構造2019（キム PPT24）

表2. 予算の推移2012-19（キム PPT23）

国家奨学金支援規模の変化 (単位: 億円)								
区分	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
大学奨学金 全体予算	1,750	2,775	3,458	3,600	3,655	3,635	3,685	3,605
I 類型	750	2,075	2,835	2,900	2,900	2,882	2,942	2,739
II 類型	1,000	700	500	500	500	480	480	480
(地域人材)	-	-	(100)	(100)	(100)	(80)	(80)	(80)
多子	未支援		123	200	255	263	263	386

表3. Ⅰ類型の対象と金額の推移2012-19（キム PPT25）

所得区間(分位)別Ⅰ類型の年間最大支援金額 (単位: 万円)									
年度	基礎	1分位	2分位	3分位	4分位	5分位	6分位	7分位	8分位
2012	45.0	22.5	13.5	9.0	未支援				
2013	45.0	45.0	27.0	18.0	13.5	11.3	9.0	6.8	6.8
2014	45.0	45.0	45.0	33.8	24.8	15.8	11.3	6.8	6.8
2015	48.0	48.0	48.0	36.0	26.4	16.8	12.0	6.8	6.8
2016	52.0	52.0	52.0	39.0	28.6	16.8	12.0	6.8	6.8
2017	52.0	52.0	52.0	39.0	28.6	16.8	12.0	6.8	6.8
2018	52.0	52.0	52.0	52.0	39.0	36.8	36.8	12.0	6.8
2019	52.0	52.0	52.0	52.0	39.0	36.8	36.8	12.0	6.8

表4. Ⅰ類型の成績基準の緩和2012-19（キム PPT26）

区分	成績基準
2012年	在学生: B(100点満点の80点) 新入生: 修学能力の領域(言語/修理/英語)、その他(探索及び第2外国語など)のうち2つの領域以上6等級以内であること、または高校3年の1学期まで履修した科目のうち1/2以上が内申6等級以内
2013年	在学生: B(100点満点の80点) 新入生: 廃止
2014年	在学生: B(100点満点の80点) - 基礎1分位学生: 1回に限りC単位警告制(100点満点の70点)、2学期から導入
2015年	在学生: B(100点満点の80点)
2016年	- 基礎2分位学生: 1回に限りC単位警告制(100点満点の70点)
2017年	在学生: B(100点満点の80点) - 基礎2分位学生: 2回に限りC単位警告制(100点満点の70点)
2018年	在学生: B(100点満点の80点) - 基礎及び次上位階層の成績基準をC単位に緩和
2019年	- 13分位学生: 2回に限りC単位警告制(100点満点の70点) - 障害のある大学生の成績基準の廃止

表5. 選抜結果・受給者割合2012-17（キム PPT28）

区分		2012年		2013年		2014年		2015年		2016年		2017年
		1学期	2学期	1学期	2学期	1学期	2学期	1学期	2学期	1学期	2学期	1学期
申込対象者 (A, 1000人)		2,340		2,340		2,337		2,303		2,247		2,195
申込者 (1000人)	人員(B)	1,532	1,392	1,529	1,373	1,450	1,402	1,440	1,334	1,470	1,335	1,409
	比率(B/A)	65.5	59.5	65.3	58.7	62.0	60.0	62.5	57.9	65.5	59.4	64.2
選抜結果 (1000人)	I類型	540	540	976	884	961	938	867	844	872	857	867
	多子					25	20	38	30	47	40	54
	II類型	742	692	632	589	590	553	475	584	454	515	462
	合計(C)	835	785	977	888	992	971	924	950	945	944	941
受益者の 割合	比率(C/B)	54.5	56.4	63.9	64.6	68.4	69.2	64.2	71.2	64.3	70.7	66.8
	比率(C/A)	35.7	33.6	41.8	37.9	42.4	41.5	40.1	41.3	42.1	42.0	42.8

分位→2014-17年：第3～4分位→2018-19年：第4～6分位となっている。文在寅政権に入ってから、満額支給及び半額以上支給の対象が中間層にまで拡大している。

なお、多子家庭の負担軽減のために2014年から設けられた多子型は、第3子以降の新入生に限っていたのを、2018年からは3人以上の子どもがいる世帯のすべての学生へ対象を広げ、支給額（2019年）も基礎生活受給者～第3分位が52万円、第4～8分位も45万円（満額の87%）と手厚くなっている（図1）。

I 類型の成績基準の緩和（表 4）をみると、新入生に関しては 2012 年当初にあった基準が 2013 年に廃止されている。また、在学生に関しても 2012 年の全員 B（100 点満点の 80 点）から、2014 年以降は基礎～第 1・2 分位に C（100 点満点の 70 点）警告制（1・2 回）を導入し、2018-19 年は基礎～次上位階層：C、第 1～3 分位：C 警告制 2 回、障害学生：廃止となっている。

ところで、国家奨学金を受給する学生の人数と比率はどの程度になっているのであろうか。2017 年 1 学期において、A 申込対象者 2,195 千人、B 申込者 1,409 千人、C 選抜結果 941 千人であり、対申込者割合（C/B）は 66.8% と約 7 割であるが、対申込対象者割合（C/A）は 42.8% と 4 割台に留まっている（表 5）。所得階層第 9～10 分位（高所得層）を含めた対全学生数の受給者割合は、さらに落ちることになる。

（3）大学入学金の廃止（表 1 の A 2）

このように給付型の国家奨学金の受給者が半数に及ばない中で、「大学生が体感可能な授業料負担軽減の推進」策として注目されるのが、公約の一つであった大学入学金の廃止である。

2017 年の文在寅政権移行後、教育部が大学入学金実態調査を行った結果、2017 年の入学金平均は国公立大学 1.5 万円（年間学費平均 42.1 万円の 3.6%）、私立大学 7.7 万円（同 73.7 万円の 9.2%）であった。そして、新入生入学業務関連費用の実費は私立大学入学金の 20% 程度であることが判明した。

国公立大学は 2018 年には入学金を廃止し、政府方針を受けて私立大学も入学業務関連費用実費分を国が支援する形で 2022 年までに段階的に廃止する方向となっている⁷⁾。

（4）大学寮の増設・収容人数の拡充（表 1 の C 2）

次に注目されるのが、安価で快適な住居の提供である。人口が集中するソウル市内の物件の家賃は高く、部屋は狭く、時には窓がなく陽も差さず、トイレ・台所が共同使用である等、学生を取り巻く住環境は厳しいという⁸⁾。

文在寅政権発足前の 2017 年 4 月時点の大学寮の収容率は全学生の 21.2% であり（表 6）、公約の一つが 2022 年までに大学寮の 5 万人追加収容（大学寮の増設への低利融資、公的資金による連合寮の建設など）となっている。

（5）学生ローンの改善（表 1 の B 3）

貸与型奨学金（学生ローン）の一種として、韓国では就職後の所得水準に連動して返還開始となる所得連動返還型奨学金（Income Contingent Loan / ICL）が 2010 年に導入されたものの、高金利（2010 年当時で 5.2%）・複利（利子を元金に加算）・高返還率（借入金の約 4 倍）等の問題点が指摘されていた⁹⁾。

その後、利子は 2% 台にまで下降しており、文在寅政権発足後はさらに 2017 年 2 学期 2.25%、2018-19 年 2.20% まで利下げしている（表 7）。また、2018 年 2 学期以降は、貸出条件の見直し（障害学生に関する成績基準廃止、単位取得目的以外の留年学生への認可拡大）を行っており、2019 年 1 学期時点での貸出制度は表 8 の通りとなっている。

3. 日本動向「高等教育の無償化」（大学等修学支援法）

日本の動向に関しては、漸進的無償化に係る 2017-19 年の国会審議をまとめた¹⁰⁾ とともに、概括的な論稿を雑誌に寄稿した¹¹⁾。こ

表 6. 大学寮の運営・収容状況 2017.4（キム PPT32）

区分		全体大学数	寮運営 大学数	在学生数	寮の収容 可能人員	収容率
設立別	国・公立大学	39	39	382,453	94,686	24.8%
	私立大学	196	174	1,247,943	251,474	20.2%
小計		235	213	1,630,396	346,160	21.2%
地域別	首都圏	108	87	676,450	108,401	16.0%
	非首都圏	127	126	953,946	237,759	24.9%
小計		235	213	1,630,396	346,160	21.2%

表 7. 学生ローン金利の推移 2009-19（キム PPT29）

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2 学期	1 学期	2 学期	1-2 学期			1 学期	2 学期	1 学期	2 学期	1-2 学期
5.8%	5.7%	5.2%	4.9%	3.9%	2.9%	2.7%	2.5%	2.25%	2.20%	2.20%

表 8. 学生ローン貸出制度 2019（キム PPT30）

区分	就職後返済学生ローン	一般返済学生ローン
対象	・学部生	・学部生及び大学院生
申請	・新入生：制限なし。	・新入生：制限なし。
成績基準	・在学生：直前学期 2 単位履修・成績 70/100 点 (C 単位) 以上 (障害のある学生を除く)	・在学生：直前学期 2 単位履修・成績 70/100 点 (C 単位) 以上 (障害のある学生を除く)
所得基準	・所得 8 区間以内 (多世帯の学生を除く)	・所得区間制限なし
信用要件	・制限なし	・貸出延滞者及び債務不履行者等の制限
貸出金利	・年 2.20%	・年 2.20%
貸出条件	・授業料：所要額全額 (上限なし)	・授業料：所要額全額 (上限あり)
	・生活費：年 30 万円 (学期当たり 15 万円)	※ 貸出総額制限：大学生 4 百万円
		・生活費：年 30 万円 (学期当たり 15 万円)
貸出期間	・年所得 208 万円以下の場合、元利金の返済猶予 ・超過の際、義務償還開始	・最長 20 年 (据置期間 0 年 + 返済期間 0 年)

こでは、上述の韓国動向との対比を意識しながら再整理する。

（1）所得連動返還型及び給付型奨学金の創設（表 1 の B 3・B 1）

「奨学金」という名の学生ローンの返還困難者の増加、自己破産が報じられる中、有識者会議が設けられ（2015.9.25 文部科学省高等教育局長決定）、所得連動返還型奨学金制度の創設を提言した（2016.9.21）¹²⁾。そして、2017 年度から日本学生支援機構 JASSO の第一種（無利子）奨学金採用者の機関保証制度選択者を対象に、従来の定額返還方式に加えて所得連動返還方式（図 2¹³⁾）がスタートした（申込時等に返還方式を選択し貸与終了時まで変更可能）。

2015 年からこうした検討が始まった背景の一つには、公職選挙法の改正（2015.6.19 公布、2016.6.19 施行）がある。18 歳選挙権の新規定が、施行後最初の国政選挙となった第 24 回参議院議員通常選挙の公示日（2016.6.22）に適用となり、同選挙における各党の公約は学生や青年層を意識したものとなった。所得連動返還型奨学金の創設に向かってきた与党に加えて、野党も民進党：授業料減免の拡大・

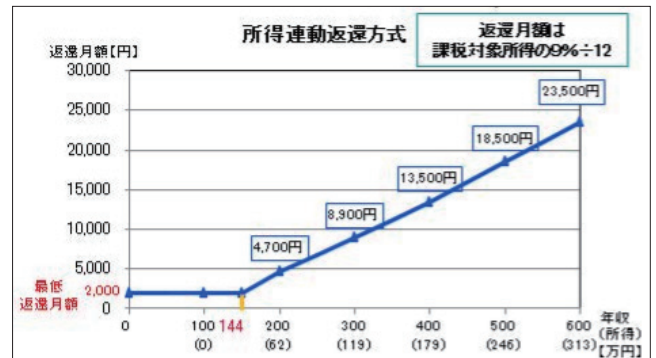


図 2. 所得連動返還方式での返還イメージ (JASSO)

将来的な無償化、日本共産党：10年で授業料半減化・学生ローンから本物の奨学金へ、維新の会：教育無償化を憲法原則に・教育予算の引き上げ、社民党：教育予算をGDP 5%水準に、生活の党：パウチャー制度による支援拡充、などの負担軽減・学生支援策を軒並み打ち出していた¹⁴⁾。

こうした状況もあって2016年に入ると、教育再生実行会議の「第9次提言」(2016.5.20)¹⁵⁾が、「大学等での授業料減免や無利子奨学金の拡充、より柔軟な所得連動返還型奨学金制度の具体化、給付型奨学金の在り方に関する検討などの取組を着実に進める」との考えを示した。その後、6月の閣議決定「ニッポン一億総活躍プラン」(2016.6.2)¹⁶⁾を経て、7月には給付型奨学金の検討が始まった。8月の閣議決定「未来への投資を実現する経済対策」(2016.8.2)¹⁷⁾では「(2017年度)予算編成過程を通じて制度内容について結論を得、実現する」と明記され、12月には「文部科学省給付型奨学金制度検討チーム」(省内メンバー＋有識者)から「給付型奨学金制度の設計について〈議論のまとめ〉」(2016.12.19)¹⁸⁾が出された。そして、独立行政法人日本学生支援機構法一部改正(2017.3.31公布、同4.1施行)という形で、2017年度から給付型奨学金が創設された(2017年度先行実施：約2,800人・約15億円見込み、2018年度本格実施)¹⁹⁾。

制度設計としては、①対象校：大学(学部)・短大・高専・専門学校、②対象世帯：住民非課税世帯、③学力・資質基準：日本学生支援機構が示すガイドラインが示す要件を満たす者、④給付規模：1学年2万人、⑤給付額：国公立(自宅)2万円/国公立(自宅外)3万円/私立(自宅)3万円/私立(自宅外)4万円(※児童養護施設退所者等には入学金相当額[24万円]を別途給付/※国立で授業料減免を受けた場合は減額)、⑥全学年が対象となる2022年度以降の予算額は約220億円、というものである。

(2) 「高等教育の無償化」2017公約(表1のA2・B1)

韓国で政権交代があった2017年、日本では国難突破解散に伴って安倍晋三首相が提示した「生産性革命＋人づくり革命」及び「消費増税分の使途変更」という基本の方針・枠組みの下に、高等教育無償化が明示された。これまでは、「奨学金制度の拡充」「若者への支援拡充」という表現に留まっていたが、ここにおいて初めて「無償化」の用語使用に踏み切った。

第48回衆議院議員総選挙(2017.10.10公示、同10.22投票)の公約において、自由民主党は「真に支援が必要な所得の低い家庭の子供たちに限って、高等教育の無償化を図ります。このため、必要な生活費をまかなう給付型奨学金や授業料減免措置を大幅に増やします」²⁰⁾を、公明党は「給付型奨学金・授業料減免枠の拡大/家庭の経済状況に関わらず、誰もが大学等に進学できるよう、公明党が長年訴えてきた『給付型奨学金』が実現しました。2018年度の本格実施以降も、その給付額・対象枠を拡充するとともに、授業料減免の拡充をめざします」²¹⁾を掲げていた。両党はともに給付型奨学金と授業料減免措置の併用を想定していたが、「真に支援が必要な所得の低い家庭」(自由民主党)に限るのか、「家庭の経済状況に関わらず」(公明党)支援するのか、与党内においても対象イメージに違いがみられた。

(3) 新しい経済政策パッケージ2017を受けての制度設計

閣議決定「新しい経済政策パッケージ」(2017.12.8)²²⁾では、自由民主党公約に記載されていた「幼児教育無償化、待機児童解消、高

等教育の無償化、介護人材の確保」の4本柱に、公明党公約の「私立高校授業料の実質無償化」を加える形で、教育の無償化・負担軽減の骨子が示された。

「新しい経済政策パッケージ」で「具体的に定まっていない詳細部分については、検討を継続し、来年夏までに一定の結論を得る」とされたことを受け、文部科学省内に「高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議」(2018.1.19文部科学省高等教育局長決定)が設けられた。そして、授業料の減免措置及び給付型奨学金の具体的内容、支援対象者の要件、支援措置の対象となる大学等の要件に関して検討を進め、「高等教育の負担軽減の具体的方策について(報告)」(2018.6.14)²³⁾をまとめている。

(4) 骨太の方針・関係閣僚合意2018

報告が出された翌日(6月15日)の閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(骨太の方針2018)²⁴⁾において、住民税非課税世帯(年収270万円未満)に対し授業料免除(私立大学の場合、私立大学の平均授業料と国立大学の授業料の差額の2分の1を加算した額まで無償化)、必要な生活費を給付型奨学金として支給(教科書代、通学費等に加え、自宅外生の場合、食費、住居・光熱費等も賄えるよう支給)、年収300万円未満の世帯については住民税非課税世帯の3分の2、年収300万円～380万円未満の世帯については3分の1を支給、高校在学時の成績だけで否定的な判断をせず本人の学習意欲を確認、などが直ちに承認された。

そして、2018年12月28日の関係閣僚合意「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」²⁵⁾において「総論、対象者・対象範囲等、授業料等減免・給付型奨学金の概要、支援対象者の要件(個人要件等)、大学等の要件(機関要件)、財源、その他、実施時期」の詳細が示された。

(5) 大学等修学支援法案の提出と成立2019

2019年2月12日、「大学等における修学の支援に関する法律案」(以下、大学等修学支援法案)が閣議決定(閣法21号)され、「我が国における急速な少子化の進行及び大学等における修学的重要性に鑑み、総合的な少子化対策を推進する一環として、真に支援が必要な低所得者世帯の者に対し、社会で自立し、及び活躍することができる豊かな人間性を備えた創造的な人材を育成するために必要な質の高い教育を実施する大学等における修学に係る経済的負担の軽減を図るため、学資の支給及び授業料等の減免の措置を講ずる必要がある」²⁶⁾として、第198回通常国会に提出された。国民民主党及び日本共産党が修正案を出したがいずれも否決され、5月10日に原案通りに可決成立した(2019.5.17公布、2020.4.1施行)。大学等修学支援法の概要は資料1²⁷⁾の通りである。

(6) 参議院議員選挙2019公約にみる各党の立ち位置

大学等修学支援法に対する各党の立ち位置は、法制定後にとり行われた第25回参議院議員通常選挙(2019.7.4公示、7.21投票)の公約を見れば明らかである。

自由民主党²⁸⁾は、「安定財源を確保し…真に支援が必要な所得の低い家庭の子供に限った高等教育の無償化を着実に実施、教育の機会均等を実現します」というように、大学等修学支援法の枠組みをそのまま掲げている。

公明党²⁹⁾は、「学ぶ意欲のある若者が経済的理由で進学を断念す

ることがないよう、2020年4月からの授業料等減免および給付型奨学金の拡充により、大学等の教育費負担軽減を推進します。また、多子世帯や中間所得世帯の教育費の負担に配慮した取り組みを進め、希望すれば誰もが大学等へ進学できる社会の構築をめざします」というように、多子世帯や中間層にも拡充しようとしている。また、「奨学金返還の負担を軽減するため、所得連動返還型奨学金を既卒者に適用することや企業・自治体による返還支援を促進するなど、柔軟な奨学金返還を支援します」と、改善策を打ち出している。

日本維新の会³⁰⁾は、教育無償化を改憲項目にするとともに、「経済格差が教育格差とならぬよう、教育機会平等社会を実現し、教育の完全無償化を推し進めます」、「子育てバウチャーを導入し、教育予算の対GDP比を他の先進国並みに引き上げます」としている。

立憲民主党³¹⁾は、「次世代への投資は、社会の持続可能な成長に不可欠です。社会全体で子育てを支え、生まれた環境にかかわらず、すべての子どもたちが自由に学べる環境を整えます」とした上で、「国公立大学の授業料を半額程度に引き下げ、私学助成金を増やします」、「給付型奨学金と無利子奨学金を拡充し、過去の有利子奨学金の利子分を補填します」というように、授業料半額化などを掲げている。

国民民主党³²⁾は、「親の収入など家庭の状況にかかわらず、安心して大学や専門学校等に進学できるようにするため、返済のいらぬ給付型奨学金を拡充します」と、給付型奨学金の拡充を訴えている。

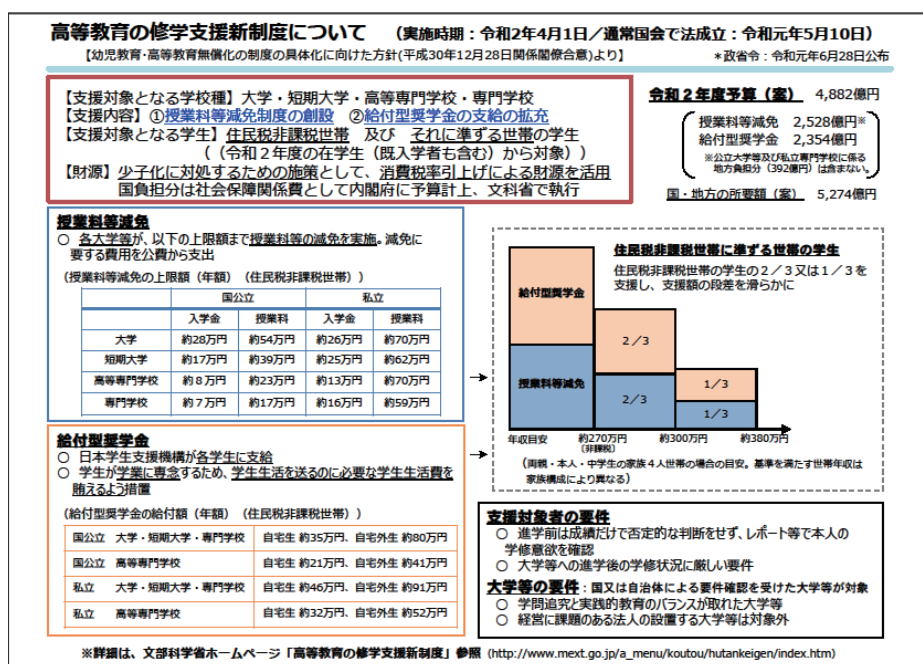
日本共産党³³⁾は、財源・予算案を示しながら「高等教育の無償化をめざします—大学授業料を半額、給付奨学金を70万人の学生に—を公約に掲げている。具体的には、「大学・専門学校の授業料半減など1.29兆円／70万人に給付奨学金を支給0.42兆円／すべての奨学金の無利子化0.04兆円」を提案している。

社民党³⁴⁾は、「OECD 34か国中で最下位の教育予算を、GDP 5%水準に引き上げ、教育予算の拡充を図ります」、「高等教育（大学、大学院等）の学費は、将来的に無償化をめざし、段階的に引き下げます。奨学金は無利子を原則とし、給付型奨学金の対象・水準を拡大します。返還中の方の負担軽減・免除策を導入します」などを掲げている。

れいわ新選組³⁵⁾は、「日本に必要な緊急政策」の一つに、「奨学金チャラ／555万人を奨学金徳政令で救います。返済に充てる予定のお金は、必要な消費に廻していただきます」を含めている。

以上のように、「真に支援が必要な所得の低い家庭の子供」限定の公約としたのは自由民主党のみであり、与党の公明党を含めて他党は一様に高等教育無償化の拡大拡充を掲げていた。

資料1. 高等教育の修学支援新制度（文部科学省）



（7）小括：政策化・立法化の特徴と法実施上の課題

2017年前後から本格化した日本における高等教育無償化の政策立案は、首相・首相官邸・内閣府が政治主導する形で基本の方針と枠組みがまず設定され、その下で必要に応じて文部科学省の有識者会議・検討チーム等に具体の制度設計を委ねるという特徴を有していた（官邸・行政府ルート）。

一方、国会審議を経ての立法化という段階に至ると、日本国憲法の「教育を受ける権利」、教育基本法の「教育の機会均等」、国際人権A規約の「漸進的無償化」などの規範に照らして、検討・吟味がなされる形となっていた（立法府ルート）。

審議過程で明らかとなった法実施にあたっての課題は、衆参それぞれの附帯決議³⁶⁾に集約されている。すなわち、衆参ともに附帯決議の第一項に「『経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約』における『無償教育の漸進的な導入』の実現に向け、政府は教育費の負担軽減策に取り組むこと」が、第二項に「政府は、本支援制度の安定的運用及び更なる高等教育における教育費の負担軽減策を講じることができるよう、安定的な財源の確保に努めること」が、位置づけられた。

2017年の国難突破解散時、高等教育無償化に舵を切った首相の政治判断が「消費増税分使途変更」と抱き合わせであったがために、政府サイドのいう「安定的な財源」は消費増税分に留まり、対象は「真に支援が必要な所得の低い家庭の子供たちに限って」とされたままで、法制化がなされた。その基本方針と枠組みを超え出なければ将来的に附帯決議の第一・二項を実現する道はなく、そもそも首相の政治判断が「漸進的無償化」の法規範を踏まえたものでなかったために、「高等教育の無償化」の看板自体に誇張・偽りがあるとも指摘されている³⁷⁾。

韓国動向でみたような、給付型国家奨学金の2010年導入以降における漸進的な支援額の拡充、中間層への対象拡大が、どのように「漸進的無償化」規範を反映しているのか（いないのか）、どのように「安定的な財源」の確保を工夫しているのか（いないのか）は、次年度

以降に残された検討課題である³⁸⁾。

4. 社会権規約における漸進的無償化原則

(1) 特別企画(2)(3)の概要

2019年9月14日に特別企画(2)を開催して日本弁護士連合会（日弁連）で日本政府報告書の審査に関与してきた武村二三夫氏（武村法律事務所弁護士）から「国際人権規約にかかる日弁連の活動と社会権規約13条『教育への権利』」³⁹⁾、また2020年1月25日に特別企画(3)を開催して社会権規約研究の第一人者である申恵丰（シン・ヘボン）氏（青山学院大学教授）から「国際人権規約（社会権規約）における教育権とその実現：社会権の権利性の観点から」⁴⁰⁾ という、二つの報告を受けた。

ここでは、両報告から社会権規約における漸進的無償化原則に関わる要点を把握する。

(2) 国際人権の実施措置と日弁連の取り組み

武村氏は、国際人権条約の実施制度（図3）を①国連・条約レベル、②地域レベル、③国内レベルの3層に即して分かりやすく整理している。

まず①国連・条約レベルでは、「国連総会決議に基づく機関」として人権理事会があり、2006年の創設以来、全加盟国の人権状況について普遍的定期的審査（Universal Periodic Review / UPR）を行っている。同レベルの「人権条約による制度」として政府報告書審査制度、国家通報制度、個人通報制度、自由権規約、人種撤廃、拷問等禁止、女性差別撤廃がある。次に②地域レベルでは、地域人権保障機構がある（欧州・米州・アフリカ等／アジアにはない）。そして③国内レベルでは、訴訟（裁判所による実施）、行政・国会・地方自治体による実施、政府から独立した国内人権機関、がある。これらに関して、日弁連では国際人権を活かすべく訴訟や政府報告書審査に関与するとともに、個人通報制度と国内人権機関の実現を目指しているという。

仮に社会権規約における個人通報制度（社会権規約選択議定書：

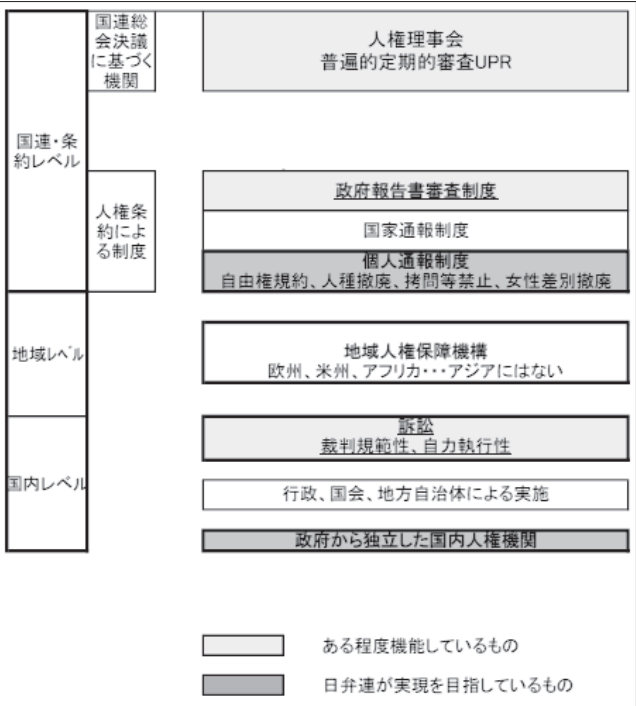


図3. 国際人権条約の実施制度（武村2019）

2008.12.10国連総会採択、2013.5.5発効）が実現すると、社会権規約委員会の一般的意見（general comment）が大きな意味を持つとともに、最高裁判所で敗訴しても社会権規約委員会に通報（communication）すれば、社会権規約委員会の考え方が見解（view）で示されることになる。最終的に社会権規約委員会の判断が控えていることになる、日本の裁判所は真剣に社会権規約の適用問題を判断せざるを得なくなると、武村氏は指摘している。

(3) 社会権規約上の国家の義務

次に、申恵丰氏の報告に即して社会権規約上の国家の義務などについて見てみよう。

申氏はまず、「多面的な義務」の考え方を紹介している。すなわち、すべての人権に対して、尊重（respect）義務（国が権利を侵害しない）、保護（protect）義務（第三者による侵害から権利を保護する）、充足（fulfil）義務（権利実現のための様々な措置を取る）があるとしている（申 PPT6）。

その上で、社会権規約2条1項の「締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段 [resources 資源] を最大限に用いることにより…行動を取る [take steps 措置を取る]」とは、単なる努力義務ではなく、積極的措置を、権利の完全な実現に向けて漸次改善する方向で取り続ける義務であるとする（申 PPT9・10）。そして、一定の「権利」を認め、その「完全な実現を漸進的に達成するため…措置を取る」義務を負った以上は、権利の実現を意図的に退行させる措置を取ることは、その義務に逆行し、規約の趣旨に反することになるとしている（後退禁止原則）。加えて、権利の漸進的実現状況をモニタリングするために、国は、まず現状を把握した上で、具体的な目標を立てて施策を実施し、その成果を継続的に評価していかなければならないとしている（申 PPT11）。

また、社会権規約2条2項の「締約国は、この規約に規定する権利が…いかなる差別もなしに行使されることを保障する」とは漸進的達成の義務ではないことから、武村氏⁴¹⁾と同様に高校無償化における朝鮮学校除外を差別例として挙げている（申 PPT12）。

(4) 13条「教育への権利」とその実現

申氏は社会権規約委員会の一般的意見に即して、13条「教育への権利」とその実現に関して以下のように整理している。

まず（申 PPT16）、教育はそれ自体人権であると同時に、他の人権の実現に不可欠な人権でもある。社会的に周縁化された大人や子どもにとって、貧困から抜け出せる鍵となる、エンパワーメントの権利であるとする [para1]。そして、教育がもつべき重要な特徴として、①利用可能性（availability）：教育施設の数・教員の数など、②アクセス可能性（accessibility）：差別がないこと・物理的または経済的に手の届く範囲にあること、③受容可能性（acceptability）：カリキュラムや教育法の形態や内容、④適応可能性（adaptability）：多様な社会的・文化的ニーズへの対応、を挙げている [para6]。

次に（申 PPT17）、①締約国は、権利の完全な実現に向けて「意識的、具体的、かつ的を絞った（deliberate, concrete and targeted）」措置を取らなければならない [para43]、②漸進的実現は、13条の完全な実現に向けて可能な限り迅速に行動するという継続的な義務を課すもの [para44]、他の権利と同様、教育についての権利に関しても、

③後退的な措置は許されないという強い推定が働き、意図的に後退的な措置を取る場合には、締約国は、それがすべての選択肢を慎重に検討した上で導入され、かつ、利用可能な最大限の資源を使っているということを正当化する証明責任を負う〔para45〕、④尊重・保護・充足という多面的な義務を国に負わせる〔para46〕、を抽出している。

そして（申 PPT18）、13条2項については、国は教育の重要な特徴（利用可能性、アクセス可能性、受容可能性、適応可能性）を尊重・保護・充足する義務をもつとしている（例えば、私立学校を閉鎖しないことで教育の利用可能性を尊重すること、女子が学校に行くのを親などの第三者が妨げないようにすることでアクセス可能性を保護すること、教育がマイノリティや先住民族にとっても文化的に適切なものであるよう積極的な措置を取ることで適応可能性を充たすこと、教材や教育プログラムを開発することで教育の利用可能性を充足することなど）〔para50〕。

さらに（申 PPT19）、2項(b)中等教育、(c)高等教育、(d)基礎教育について、すべての者の当該教育実現に向けて「措置を取る」ことは、直ちにしなければならない義務であるとしている。最低限でも、国家的な教育戦略（national education strategy）を立てて実施することが要求され、その戦略の中には進捗状況をモニターできるよう、教育についての権利に関する指標（indicators and benchmarks）を含めるべきであるとする〔para52〕。

最後に（申 PPT20）、13条の違反（violations）は、締約国の直接の行為（作為）、または要求された措置を怠ること（不作為）によって生じうる〔para58〕。例えば、いずれかの差別禁止事由によって個人や集団を差別する法律を改廃しないこと、事実上の差別に対処するための措置を怠ること、1項の教育目的に沿わないカリキュラムを使い続けること、中等・高等・基礎教育実現に向けて意識的、具体的、かつ的を絞った措置を取るのを怠ること、私立の教育施設が3項や4項で要求される最低限の教育水準を充たすことを確保するのを怠ることなどである〔para59〕。

（5）小括：後退禁止原則、具体的な措置義務の課題

大学等修学支援法に関わって、各大学が中間層も含めて行ってきた従来の減免措置が制約される危惧、国立大学の学費値上げの容認・自由化の検討が報道されており、萩生田文部科学大臣からは「制度の端境期なので…ご理解いただくしかない」との発言も出て⁴²⁾。

特別企画(3)でお招きした西川治氏（神奈川総合法律事務所弁護士、奨学金問題対策全国会議事務局次長）は、報告⁴³⁾において大学等修学支援法の新制度で授業料減免対象から除外または負担増が生じる

恐れを分かりやすく図示している（図4／東京大学は現行の免除措置の維持を表明）。そして、「問題①：在学中の学生が、在学中で、授業料免除を打ち切られる・減額されるパターン」、「問題②：新入学の学生が、前年までの入学生であれば受けられたのに、授業料免除を（全部／一部）受けられないパターン」を挙げている（西川 PPT37）。西川氏は国内法的にみて、在学生については経過措置が取られることになったとはいえ、仮に打ち切り等が生じた場合は、「理論構成1：在学契約上の地位確認請求+授業料債務不存在確認請求」、「理論構成2：期待権侵害の不法行為による損害賠償請求（対大学）」、「理論構成3：債権侵害 or 期待権侵害の不法行為による損害賠償請求（対国）」という法的な訴えがあり得るとする（西川 PPT60・61）。しかし、新入学生の場合は難しいとみている（西川 PPT62）。

これに対して、国際人権規約から見ると、大学等修学支援法の新制度の実施に関して、特に①後退禁止原則及び②具体的な措置義務の二点が課題となることが分かる。すなわち、後退的な措置は避けるべきであり、仮にそうせざるを得ない場合は国側にその正当性の説明責任が生じることとなる。また、具体的な措置義務として、権利の漸進的実現状況をモニターするための①現状把握、②具体的な目標設定、③施策実施、④指標提示と継続的評価が求められる。

なお、特別企画(3)では学生アドボカシー・グループ「高等教育無償化プロジェクト FREE」の代表を招いて、高学費に苦しむ学生の実態調査などについて報告してもらった⁴⁴⁾。新型コロナウイルス問題が起って以降、FREEは緊急学生調査を行っている。文部科学省も「新型コロナウイルス感染症に係る影響を受けて家計が急変した学生等への支援等について（周知）」（2020.3.26）により、各大学等に留意した対応を促している⁴⁵⁾。

5. その他：ベーシック・インカム及び地方施策の検討

（1）ベーシック・インカムと若者年金（表1のD2）

表1の「D2：生活保障」の若者年金に関わって、特別企画(2)において経済学者（福祉財政論・生活経済学）の小沢修司氏（京都府立大学名誉教授）からベーシック・インカム報告⁴⁶⁾を受けた。

小沢氏は、広井良典『持続可能な福祉社会～もうひとつの日本』構想』（筑摩書房〔ちくま新書〕2006）における「人生前半の社会保障」の提起について、「教育と社会保障を結びつけたところ」を慧眼と評している（小沢 PPT3）。すなわち、教育の対象を「前期子ども」から「後期子ども」（30歳まで）へ拡大（高等教育と雇用保障）し、「『後期子ども』への対応の社会化」を打ち出したとしている（小沢 PPT4）。「人生前半の社会保障」策の一つに「若者基礎年金」構想（20-30歳のすべての個人に月額4万円程度の若者年金を支給〔義務教育年限が終了する15歳からとすることもあり〕／用途は生活費・教育費など自由）がある。その背景には、①NPOなど採算の取りにくい「社会的起業」を支援する側面、②親からの自立を促す趣旨、③児童手当の延長という意味合い、④ベーシック・インカムの部分的導入という性格もあり、基本的なねらいとしては「後期子ども時期における機会の平等の確保」という考え方があるという（小沢 PPT6）。

小沢氏は、「20世紀から21世紀へ ベーシック・インカムのある社会へ向けて」（資料2）をすでに公表しているが、若者年金はその中の「子ども版BI」に位置づくという。加えて、「人生前半の社会保

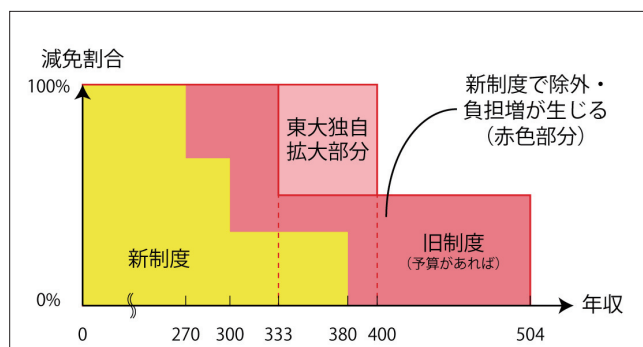


図4. 年収と減免割合（西川 PPT35）

資料2. ベーシック・インカムのある社会へ向けて (小沢 PPT25)

障「若者基礎年金」構想から学ぶことは、現金を給付して「終わり」ではないこと、すなわち「後期子ども」への対応の社会化としては「若者基礎年金」支給だけではなく、現物給付としての高等教育無償化、社会サービスとしての就労支援も欠かせないこと（車の両輪としての BI 支援と社会サービスの充実の必要）であるとしている（小沢 PPT12）。誠に興味深い読み解きである。

(2) 地方施策：都道府県公報・首長選
挙公約

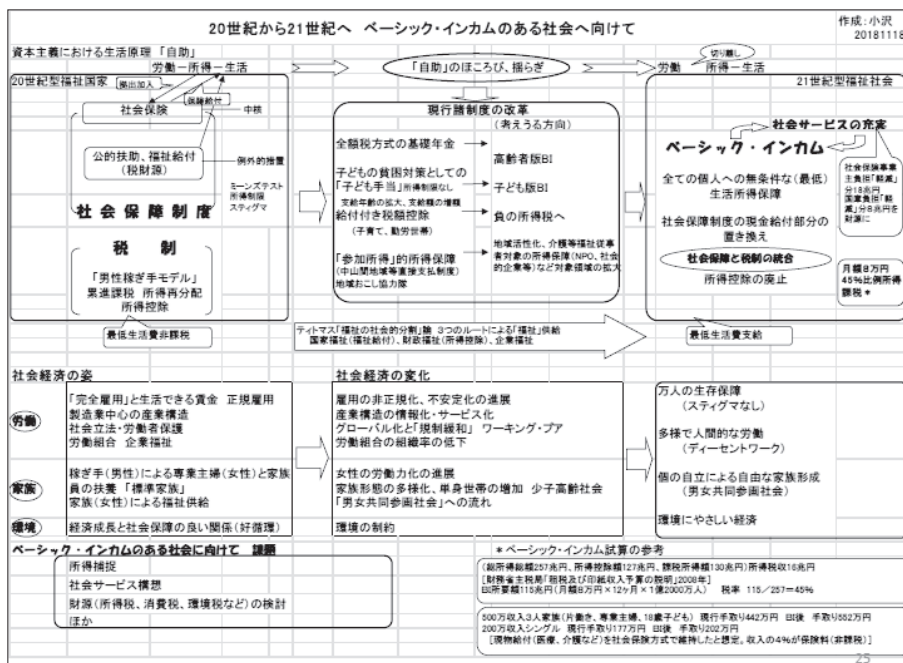
表1の「都道府県レベル」「市区町村レ

ベル」の地方施策を把握する作業として、共著「教育費支援情報に関する都道府県の広報のあり方」⁽⁴⁷⁾を別途執筆し公表した。そこでは、①就学・修学・就職に係る給付・貸付制度などの関連諸制度・諸サービスを教育階梯別等に分類し網羅した広報、②「子育て」をテーマに教育費支援情報も含めて網羅的に編集した広報、③漢字にルビをふったり多言語版を用意した広報、④中学校進路指導資料として編集した広報、⑤高校進学予定者・高校生・保護者を対象に国・都道府県等の関連制度を分かりやすく一覧・解説・図示した広報、⑥高校卒業後の大学等修学に関する情報を特にまとめた広報、⑦医師・看護職員・介護職員・保育士・獣医師など特に力を入れている職業分野に向けたメッセージ性の強い広報、⑧市町村段階の奨学金や就学援助情報をリスト化した広報、等の特色が明らかになった。広報調査から都道府県レベルの施策を明らかにして表1の都道府県レベルの各項目の空欄を埋める作業、さらには区市町村の広報調査に進む作業は、今後の課題である。

また、首長選挙における各候補者の公約をまとめた(①統一地方選挙前半2019.4北海道・神奈川・福井・三重・大阪・奈良・鳥取・島根・徳島・福岡・大分の11道府県、②札幌・相模原・静岡・浜松・大阪・広島)の6政令市、③統一地方選挙後半2019.4水戸・津・高松・長崎・大分の5県都、④衆議院補選2019.4大阪12区・沖縄3区、⑤堺・京都の2政令市、⑥青森・群馬・埼玉・岩手・高知・熊本の6県)⁴⁸⁾。道府県・政令市・県都の首長候補者の公約に、高等教育に係る事項、すなわち奨学金返還支援制度、授業料減免措置の拡充、給付型奨学金の創設・拡充、大学授業料の引き下げ、学生ローンの利息負担の援助・機関保証料の支援、学生定期割引率のアップ、学生・若者等への住宅支援・家賃補助、留学助成などがあることが分かった。当選者がどのように自身の公約を具体化していくのか、各候補の公約がどのように地方施策に反映されていくのか等を追跡し、表1の空欄を埋める作業は、同様に今後の課題である。

加えて、学校法人・大学法人がどのような事業を行っているのかについても、作業に取り掛かりたい。

謝辞：本研究は JSPS 科研費 19K02864（渡部昭男）の助成をうけたものである。



注記

- 1) 日本・韓国・中国などが該当(小林雅之2012『教育機会均等への挑戦：授業料と奨学金の8カ国比較』東信堂)。
- 2) 日本・韓国・チリが該当(OECD 2014: Education at a Glance 2014)。
- 3) 渡部昭男2018「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(3)2016-17年度の研究結果と課題：漸進的無償化プログラムの提言にむけて」『神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要』11(2)153-162。
- 4) 企画チラシ <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011676.pdf>。
- 5) キム・フンホ2019「文在寅政府2年、教育政策の変化：教育の公共性強化及び高等教育の質の向上政策を中心に」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011677.pdf>。
- 6) 国家奨学金に関しては他に、松本麻人2014「韓国における給付型奨学金制度の拡充」『IDE』(559)68-71、齋藤千尋・榎孝浩2015「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報』(869)0-14、中村真也2019「諸外国における大学の授業料と奨学金【第2版】」『調査と情報』(1048)0-14、を参照。
- 7) 大学入学金の引き下げ・廃止に係る経緯については、浅野かおる2018「韓国の大学改革・大学評価をめぐる動向」『大学評価学会第15回全国大会予稿集(別府大学)』42及び当日資料、松本麻人2018「韓国の大学における入学金廃止をめぐる動向」『IDE』(599)59-62、を参照。大学入学金の廃止に法的根拠を与える高等教育法一部改正(2019年12月3日公布、2020年6月4日施行)に関しては、藤原夏人2020「立法情報【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』(282-2)18-19、を参照(大学院は入学金廃止対象外)。
- 8) 姜惠珍2015「韓国の青年たちの事情」(第3回日韓シンポジウム@神戸大学)報告記録 <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/8181010571.pdf>、スライド資料 <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81010572.pdf>。
- 9) 金南樞2015「韓国の市民社会は、『なぜ』半額登録金運動を展開

- したのか：韓国の半額登録金運動の概要」(第3回日韓シンポジウム@神戸大学) 報告記録 <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81010568.pdf>、スライド資料 <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81010569.pdf>。他に、藤原夏人2017「韓国の奨学金制度：所得連動返還型奨学金を中心に」『外国の立法』(271)222-249、を参照。
- 10) 渡部昭男2020「『教育無償化』論議の経緯と特徴(3)：2017年第194回～2019年第200回の国会審議から」『教育科学論集』(23)21-30。
 - 11) 渡部昭男2019「権利としての教育無償化」『経済』(291)71-81。
 - 12) 所得連動返還型奨学金制度有識者会議「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について(審議まとめ)」https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/069/gaiyou/_icsFiles/afidfile/2016/10/24/1378312_1.pdf。
 - 13) 日本学生支援機構「所得連動返還方式について」<https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/henkan/syotokurendo.html#image>、「所得連動返還方式での返還イメージ」https://www.jasso.go.jp/shogakukin/seido/henkan/_icsFiles/afidfile/2018/07/26/image_rendou.pdf。
イメージ図は、返還のモデルケースとして「無利子奨学金の私立自宅外生の貸与額(貸与総額240万円、貸与月額5万円、貸与期間48月)」で設定したものである。
 - 14) 政治山「参議院議員選挙2016『重点政策・公約比較表』」https://seiji-yama.jp/article/special2/saninsen2016/party_hikaku_saninsen2016.html。
 - 15) 教育再生実行会議「全ての子供たちの能力を伸ばし可能性を開花させる教育へ(第九次提言)」http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaicei/pdf/dai9_1.pdf。教育再生実行会議は、閣議決定に基づいて2013年、首相官邸に設置された安倍首相の私的諮問機関である。
 - 16) 官邸「ニッポン一億総活躍プラン(概要)」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/pdf/gaiyou2.pdf>。
 - 17) 官邸「未来への投資を実現する経済対策」http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaicei/pdf/keizaitaisaku_honbun_160802.pdf。
 - 18) 文部科学省給付型奨学金制度検討チーム「給付型奨学金制度の設計について〈議論のまとめ〉」https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/12/_icsFiles/afidfile/2016/12/19/1380717_2_1.pdf。
 - 19) 文部科学省「給付型奨学金の創設(平成29年度～31年度)」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shougakukin/mext_00346.html。他に、前一平2017「給付型奨学金制度の創設：独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律の成立」『立法と調査』(388)65-78、を参照。給付型奨学金の創設は韓国の2010年国家奨学金導入から5年遅れとなるが、高校無償化に関しては日本が先行(2010年度の新入生から学年進行実施)したのに対して、OECD諸国で最後まで残っていた韓国は2019年2学期に卒業予定の高校3年生から導入し下学年へ年次拡大中である。
 - 20) 自由民主党「衆議院選挙公約2017」の「04未来を担う子供たちに、“保育・教育の無償化”を実現します。」https://www.jimin.jp/election/results/sen_shu48/political_promise/manifesto/04.html。
 - 21) 公明党「2017衆院選重点政策(マニフェスト)」の「1 教育負担の軽減へ」<https://www.komei.or.jp/campaign/shuin2017/manifesto/manifesto2017.pdf>。
 - 22) 内閣府「新しい経済政策パッケージ」https://www5.cao.go.jp/keizai/package/20171208_package.pdf。
 - 23) 高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議「高等教育の負担軽減の具体的方策について(報告)」https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afidfile/2018/06/19/1406226_01_1.pdf。
 - 24) 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～ポイント」https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/point_ja.pdf。
 - 25) 内閣府「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/free_ed/houshin.pdf。
 - 26) 衆議院「大学等における修学の支援に関する法律案」提出時法律案 http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19809021.htm。
 - 27) 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。
 - 28) 自由民主党「自民党政策 BANK」https://www.jimin.jp/election/results/sen_san25/political_promise/bank/。
 - 29) 公明党「参院選政策集 Manifesto2019」https://www.komei.or.jp/campaign/sanin2019/_assets/pdf/manifesto2019.pdf。
 - 30) 日本維新の会「2019参議院選マニフェスト」https://o-ishin.jp/sangiin2019/common/img/manifest2019_outline.pdf。
 - 31) 立憲民主党「立憲ビジョン2019」<https://cdp-japan.jp/policies/vision/1>。
 - 32) 国民民主党「新しい答え2019」https://www.dpf.or.jp/assets/election2019/downloads/pamphlet_20190613.pdf。
 - 33) 日本共産党「2019参議院選挙公約」https://www.jcp.or.jp/web_download/2019/06/201907-sanin-kouyaku-zen.pdf。
 - 34) 社民党「2019年参議院選挙選挙公約」http://www5.sdp.or.jp/data/election_sangiin_2019/sangiin_2019_manifest_201906.pdf。
 - 35) れいわ新選組「政権とったらすぐやります 今、日本に必要な緊急政策」<https://reiwa-shinsengumi.com/policy/>。
 - 36) 衆議院「第198回国会閣法第21号附帯決議」http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/monkaDC8B211A64D59FC0492583D80020EFFE.htm。参議院「文教科学委員会大学等における修学の支援に関する法律案に対する附帯決議」https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/198/f068_050901.pdf。
 - 37) 例えば、立憲民主党・無所属フォーラム(菊田真紀子)の「社会権規約を批准しており、高等教育を漸進的に無償化していく義務を負っています／…我が国においては、どのように高等教育の無償化を達成していくのかという具体的な議論すらなされておられません…/明確なビジョンがなく、露骨な選挙対策ではないかという疑念が拭えない」(国会会議録検索システム「第198回国会 衆議院 本会議 第17号 平成31年4月11日」<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119805254X01720190411¤t=6>)、立憲民主党・民友会・希望の会(神本美恵子)の「高等教育の無償化と銘打ちながら、無償化の理念であるべき全ての

- 子供の学ぶ権利の保障としての教育の機会均等が明示されず、少子化対策、貧困対策にとどまっている」(同「第198回国会 参議院 本会議 第16号 令和元年5月10日」<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119815254X01620190510¤t=2>)の反対討論が挙げられる。
- 38) 漸進的無償化に関連した法案の提出経緯、審議過程をさらに分析する必要がある。例えば、入学金廃止を定めた「高等教育法一部改正法案」の提案理由は、「韓国の大学の授業料レベルはOECD加盟国中の2位であり、年1千万ウォンに達する授業料は大学生が借金をして学校に通うしかない構造を作っている。一方、大学は、大学運営のための財源の大部分を授業料に依存し、算出根拠や使途も公開せずに、入学金を徴収しており、大学の授業料と入学金が学生や保護者に経済的に大きな負担となっているのが現実である。」となっている http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K10900T812B3T1K3S0J5D2G8P517A2。
- 39) 企画チラシ <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011880.pdf>、武村二三夫2019「国際人権規約にかかる日弁連の活動と社会権規約13条『教育への権利』」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011953.pdf>。
- 40) 企画チラシ <http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90006748.pdf>、申恵丰2020「国際人権規約(社会権規約)における教育権とその実現：社会権の権利性の観点から」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90006752.pdf>。加えて、申恵丰2016『国際人権法：国際基準のダイナミズムと国内法の協調(第2版)』信山社、を参照。
- 41) 13条「教育への権利」とその実現について、武村氏も社会権規約委員会の一般的意見に即して、①4つの「重要な特徴」(利用可能性・アクセス可能性・受容可能性・適合可能性)[para6]、②締約国の3つの義務(尊重・保護・充足)[para46・47]、③無差別及び平等の取扱いに係る全面的かつ即時の適用[para31](例：朝鮮学校差別)、④無償の中等・高等教育の実現にむけて「具体的な措置をとる」義務[para14・43・52・58・59]、⑤後退禁止原則[para45](例：国立大学学費値上げ)、⑥「適当な奨学金制度」設立[para26](例：貸与型奨学金制度の破綻)、⑦最低限の中核的義務[para57]などに注目している。報告の際には、日弁連HPの「国際人権ラブラリー」にアップされている申恵丰2002「『経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会』の一般的意見(4)」『青山法学論集』43(4)の日本語訳が用いられている https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/CESCR_GC_13-14j.pdf。
- 42) 例えば、産経新聞2019.9.20付「国立大授業料 中所得世帯1万9千人は負担増 新制度の対象外で」<https://www.sankei.com/life/news/190920/lif1909200028-n1.html>、京都新聞2019.12.13付「『あまりに不条理』制度変更で授業料免除の対象外 医大生、支援継続訴え」<https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/97271>、日本経済新聞2020.2.21付「国立大学の授業料、自由化すべきか 財源確保へ議論／文科省 学生負担は増加」<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55936640R20C20A2CR8000/>、文部科学省「萩生田光一文部科学大臣記者会見録(令和元年12月23日)」https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00020.html。
- 43) 西川治2020「高等教育費の費用負担をめぐる法的検討：奨学金保証人過払訴訟と大学等修学支援法に伴う授業料免除打ち切りに対する法的救済の可能性」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90006751.pdf>。
- 44) 高等教育無償化プロジェクト FREE2020「実態調査アンケートから見えてきた高学費に苦しむ学生の実態」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90006749.pdf>、同(看護学生チーム)「ステートメント(看護学生を対象にした実態調査より)案」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/90006750.pdf>。
- 45) 渡部昭男2020「『教育無償化』論議の経緯と特徴—2020年第201回の国会審議から—」『日本教育学会大会研究発表要項』(79)154-155。
- 46) 小沢修司2019「ベーシック・インカムからみた若者支援(年金)」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011881.pdf>。
- 47) 渡部昭男・渡部(君和田)容子2020「教育費支援情報に関する都道府県の広報のあり方：漸進的無償化に係る自治体総合施策の研究(1)」『神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要』13(2)241-260。
- 48) 渡部昭男2019「表1. 統一地方選挙前半(2019.4.7投票)の11道府県知事選挙における漸進的教育無償化関連の公約一覧」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011882.pdf>、同「表2. 統一地方選挙前半(2019.4.7投票)の6政令市長選挙における漸進的教育無償化関連の公約一覧」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011883.pdf>、同「表3. 県都5市(水戸・津・高松・長崎・大分)市長選挙(2019.4.21投票)における漸進的教育無償化関連の公約一覧」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011884.pdf>、同「表4. 衆議院補欠選挙(2019.4.21投票)における漸進的教育無償化関連の公約一覧」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011885.pdf>、同2020「表5. 2政令市長選挙(堺・京都市)における漸進的無償化関連の公約一覧」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011978.pdf>、同「表6. 6県知事選挙(青森・群馬・埼玉・岩手・高知・熊本県)における漸進的無償化関連の公約一覧」<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/repository/81011979.pdf>。
- (ウェブサイト記事の閲覧日は2020年3月19～29日)