



コロナ事態による韓国の大学授業料返還運動

チョン, ビョンホ
ヤン, スギョン(翻訳)

(Citation)

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

(Issue Date)

2020-11-09

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012467>



コロナ事態による韓国の大学授業料返還運動

The campaign to return a part of tuition fees for the Korean universities due to the Covid-19

チョン・ビョンホ（ソウル市立大学教授）¹

1. コロナ事態と大学社会

2020年のCOVID-19（以下「コロナ」という）事態は、韓国でもすでに広範囲な領域に甚大な影響を与え、大学社会もこの影響を避けることができなかった。その脅威が今後どの程度続くか、全く見当がつかない。今年の1学期にはコロナ事態により、対面講義の代わりにオンラインを通じた非対面（または遠隔）講義が実施された。しばらくコロナ事態が沈静化の兆しを見せ、2学期には対面講義ができると期待されたが、サランチェイル教会など一部のキリスト教徒が主催した8月15日の光復節光化門集会によってコロナが再び全国に拡散することになり、2学期も1学期と同じく、非対面講義で始めざるを得なくなった。

2. 登録金返還運動と教育当局及び大学の対応

1学期が非対面講義で始まると、学生たちは講義の質を問題視し、授業料の返還が必要だと主張し始めた。すでに3月11日、全国大学学生会ネットワーク²（以下、ネットワークという）は、大統領府（青瓦台）の噴水台前で政府省庁と大学に対し、授業の質の担保のための予算確保などの対策案の用意、学生・学校・教育部間のコミュニケ

1 チョン・ビョンホ, 鄭炳浩, Jung Byoung Ho/民法/ソウル市立大学法学専門大学院(Univ. of Seoul, Law School)教授/ローマ法上の不当利得における財産法的思考と物権法的思考、金銭は占有する者が所有するという理論批判など

2 全国大学学生会ネットワーク (<https://www.facebook.com>) 自己紹介によると、「2019年4月6日、『世界をもっと大学生らしく』というスローガンを持って全国単位の総学生会が連合して発足した学生会ネットワーク」であり、「教育/財政/民主/人権/大学生の生活圏など、大学生の要求案の実現のために怒る団体」として、「2020年5月基準で21個単位、計29の大学の総学生会と一緒に活動している」という。

ーションチャンネルの確保以外にも授業料の使用内訳の清廉な公開及び未使用施設の維持費などに対する登録金の返還を要求する記者会見を開いた後、大統領府に要求書を伝えた³。このように早い時期から登録金の返還要求が出たのは、予定通り3月初めに始業した一部大学での非対面講義に対する学生たちの不満⁴だけでなく、当初から大学登録金が手に負えない水準だという考えが広がっていた点も影響したとみられる。ネットワークはその後も持続的かつ多角的な方面で登録金返還運動を展開した。

4・15国会議員総選挙（以下総選挙）を契機に、ネットワークはコロナへの対策を政治問題化した⁵。4月6日、「今、大学生は災害状況です」というタイトルで、「コロナ19大学街の災害時局宣言」を行い、「登録金の返還、遠隔講義に対する対策案、大学生経済対策に対する対策案の用意、教育部－大学－学生の三者協議会の招集」などを要求した。この4項目は、ネットワークが今年1学期にわたって要求し続けたものである。時局宣言の影響か、翌日、教育部は、全国大学協議体である大学教育協議会（以下大教協）⁶と、学生たちの主要要求案である登録金返還について論議を始めた。また、ネットワークは政界に対して積極的な対策を求めた。4月10日、ソウル汝矣島（ヨイド）の国会議事堂近くで、院内交渉団体でありかつ二大政党である共に民主党と未来統合党のほか3カ政党と共に「コロナ19大学街対策に向けた全国大学学生会ネットワーク政策協約式」を開催し、登録金の返還、遠隔授業対策の準備、大学生経済対策案などを再度促した。総選挙の前日であった4月14日には「コロナ19登録金返還協議

3 2月27日からの「コロナ19対応大学街対策関連全国大学生緊急アンケート」には、全国58カ大学、約1万5千人の回答者の84.3%が登録金返還に賛成した。

4 音声録音ファイルのみを提供する教授もいたが、それは学校の動画講義設備が不十分であった、または、教授が動画プログラムの使用方法をよく知らなかったためだと推測される。

5 3月20日に「4・15国会議員の選挙に対応するための大学生・青年共同行動」も結成され、より一般的な「登録金緩和」運動を展開した。https://newsis.com/view?id=NISI20200320_0016194901 参照。

6 1982年4月2日「全国4年制大学の学士、財政、施設など主要関心事について、大学間の相互協力と大学教育の質的水準向上に必要な事項を政府に建議し政策に反映させることにより、大学の自律性と創意性を再考し、公共性及び責務性を強化して大学教育の健全な発展を図る」という目的で設立され、1984年4月10日公布された「韓国大学教育協議会法」により法定団体となった。

<http://www.kcue.or.kr/about> 参照。

及び大学生の経済対策のための緊急アンケート」を実施した⁷。

4月23日には教育当局との面談が行われたが、教育部次官らは、コロナ事態による大学問題のうち遠隔授業対策については比較的協力的だったが、登録金の返還問題は基本的に各大学と学生間の問題であり、登録金の返還は各大学が自ら決める事案であるという消極的な立場を表明した。4月24日に大教協との面談があったが、大教協の関係者たちは、コロナ19対応過程での学生参加、遠隔授業に対する対策の用意に大教協も督励する考えであり、学生－学校－政府の3者協議会参加は意思疎通のために積極的に参加すると答えたが、登録金返還に関しては、「むしろ厳しい大学の財政状況で登録金引き上げ、教育部の規制緩和が必要であり、登録金を一部返還しても、これは特別奨学金の形式にならなければいけない」という立場を表明した。大教協は教育部を相手に、コロナ事態によって予算執行が困難になった大学革新支援事業費の用途制限を緩和し、大学がこれを奨学金支給などに使用可能にすることを要請したが、政府予算執行の厳格性のため、教育部から肯定的な回答は得られなかった。教育当局と大学から登録金返還に対する肯定的な回答が得られなかったことから、5月に入ってネットワークは司法的救済手段である訴訟を積極的に検討することになる(以下3.参照)。

学生の持続的な要求に対し、政府・与党は一部の登録金返還－これは学生たちの主張であり、教育当局と大学側は奨学金支給という立場である－に必要な財源を調達し、大学に間接支援する方法を模索した。政府が大学生たちに対する直接的な現金支援はできないという教育部の従来立場が再確認されたことになる。このため政府・与党は、2020年の第3次補正予算に登録金返還関連予算を反映する方針を固め、ついに7月3日に国会本会議で可決された予算案に1,000億ウォンが反映された⁸。これは大学に

7 計239ヵ大学の21784人の回答者のうち99.2%が「登録金の返還が必要である」と答え、87.4%が「奨学金の支給」ではなく「登録金の返還/還付」を要求した。

8 当初、政府・与党は登録金返還と関連する予算として2,718億ウォンを策定し、登録金の返還に努力をする大学に対し、学生1人当たり10万ウォン(最大40万ウォン)を支援する計画であった。
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly> 参照。最終的に反映された1,000億ウォンは、学生1人当たり5万ウォン足らずの金額であり、登録金返還訴訟の根拠ともなる。

非対面教育などのための予算を緊急投入することで、特別奨学金などの支給によって財政が厳しくなった大学を間接的に支援するためのものである。それも大学の自助努力の程度、特別奨学金の支給実績、各大学の財政状況などを考慮し、差をつけて支援することにした。教育部は7月30日、1000億ウォンの「大学非対面教育緊急支援事業（大学・短大革新支援事業IV類型）」の基本計画⁹（以下、基本計画）を発表し、一般大学に760億ウォン、短大に240億ウォンを割り当てた。基本計画によれば、予算支援を受けるためには「財政条件」と「自助努力による奨学金支給」の2つの要件を必ず満たさなければならない。予算は、大学別の実質的自助努力の金額内において、学校の規模・地域・積立金等を考慮して支給される。また、「財政条件」に関しては累積積立金が1000億ウォン以上の大学¹⁰は支援されず、500億ウォン以上の大学からは100億ウォン単位で10%ずつさらに低い加重値が適用される。また、地域別、定員の規模別に差をつけて、学生数が5000人以上の中・大規模大学の場合、首都圏は1、非首都圏は1.2の加重値をかけて支援金が算出されるが、5000人未満の小規模大学は地域に関係なく1.2の加重値を受けることになる。大学は確定した事業費を、教育の質を向上させるためのオンライン講義の質の向上、コロナ19の防疫、教育環境の改善、実験実習機の購買などに使うことができる。9月18日まで事業計画書を受け付け、10月に大学別の確定事業費を支援する予定である。

学生たちの持続的な要求と大学の自助努力に基づいた政府予算支援政策に支えられ、コロナ事態による登録金返還に対し、特別奨学金の形で支給することにした大学が増えている。韓国私立大学総長協議会（私総協）が7月17日から24日にかけて、153校の私立大学について調査した結果、コロナ19関連の特別奨学金や生活費を在学学生全体に支給した大学は18校であった。これから支給する予定の大学も32校に上る。一

⁹ <https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=81393&lev=0&m=02>

¹⁰ 昨年の基準で、累積積立金1000億ウォン以上の大学は、弘益（ホンイク）大学（7570億ウォン）、延世（ヨンセ）大学（6371億ウォン）、梨花（イファ）女子大学（6368億ウォン）など計20ヵ校である。今年は、全体私立大学の積立金が前年より1400億ウォン増加したという。

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01338246625872896&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> 参照

部の学生に支給した大学も40校で、支給する予定の大学も7校であった。コロナ19関連で、全体または一部の学生にどんな形であれ支援する、またはする予定の学校は計97カ所に達するわけである。また、国立大学の29カ校と公立大学のソウル市立大学まで入れた30カ校が、登録金問題を学生たちと協議して返すことを決めたという。

3次補正予算の支援を受けられない積立金上位大学が特別奨学金形式の登録金返還を躊躇していることについては、国会教育委員会で「登録金を返還する余力が十分にある私立大が積立金を利用して登録金を（先に）返還した後、財政的に不足する部分が発生した場合、その際に政府の支援などを議論する」のが筋という批判があり、教育部は積立金が多い大学に対しては「社会的責務性」を理由にし、学生の登録金返還要求に積極的に対応することを要求するに至った。政界と政府の圧迫の影響か、8月25日、教育部長官兼社会副首相が国会教育委員会で行った答弁によると、積立金100億ウォン以上の大学20カ校のうち17カ校でも学生支援を計画しているという¹¹。

ネットワークは8月19日に国民権益委員会（以下権益委）とも懇談会を行った。ネットワークは登録金返還に関連する学生の要求事項を伝え、登録金審議委員会及び学士制度など大学の意思決定における学生の参加保障、2学期に予想される問題に対する予防策などを要求した。権益委は、登録金返還に対する直接的な勧告は難しいが、関連制度の改善については「積極的に検討する」と答え、特に登録金の返還については、8月10日から8月24日までアンケート調査¹²を実施し、これをもとに関連省庁に制度改善を要求するなど、政策提案を出す計画だという。

11 <https://view.asiae.co.kr/article/2020082516392021048>.

12 <https://www.epeople.go.kr/api/thk/qstnr/selectQstnrThinkBoxDetail.npaid?ideaRegNo=1AE-2008-0000670> [調査項目]①コロナ19により、オンライン授業が長期化され、登録金の返還要求が高まっています。あなたはこの要求に対してどう思いますか? ②[必須]最近、一部の大学が登録金の返還を始めています。最も妥当な返還方式は何だと思えますか? ③[必須]現在の大学登録金は、学校別の「登録金審議委員会(教職員+学生+専門家)」の審議を経て長が決定します。一方、免除・減額・返還は長単独で決定しています。これをどのように改善すべきだと思いますか?④[必須]コロナ19の状況が長期化される場合、今後大学側への登録金返還要求は続くと予想されます。最も重要な対策は何だと思えますか?⑤ [必須]大学生の登録金の一部返還要求に対して、政府(教育部)は大学の自律性保障と私的契約関係により関与が難しいと主張している反面、学生と父兄は政府の積極的な関与を求めています。あなたはどう思いますか。

3. 登録金返還訴訟

3月初めから2ヵ月近く、大学・政府・政界に登録金返還およびコロナ対策を要求したが、大きな成果がなかったため、学生たちは司法的救済手段として訴訟を検討し始めた。訴訟は二つの側面から行われたが、一つは憲法訴願で、もう一つは民事訴訟である。

まず、憲法訴願は3月22日に仁荷（インハ）大4年生が提起したが¹³、コロナ事態のような場合に備えて登録金を返還する規定を作って置かなかったのは「立法不作為」という理由からであった。大学登録金に関する規則（以下規則）第3条に「大学が納付された登録金に相応する水準の教育サービスなどを提供できない場合、当該学期の登録金を当該期間に比例する分まで減額しなければならない」という内容がなく、規則第3条第5項に規定された登録金免除者（休学など）と比較すると平等権が侵害されたと主張した。また、主要サイバー大学に比べて質の低いオンライン講義を提供する一般大学の登録金は、サイバー大学に比べて少なくとも3倍から最大10倍まで高く納付されており、財産権が侵害されたと述べた。李氏はこのような論理を基に、3週間で55万9306ウォンに当たる財産上の損害を被ったと主張した。李氏の憲法訴願は、憲法裁判所の評議を経て3月31日、9人全員裁判部に回付することに決めたが、これはこの憲法訴願の重大性を勘案したものと解釈される。

次に、民事訴訟であり、ネットワークが5月2日、第14回定期代表者会議において「登録金返還運動本部」（以下、運動本部）を設置し、上半期に登録金返還訴訟を進めることを決定した。民主社会のための弁護士会（民弁）の教育青少年委員会で訴訟代理人団を構成することにした。5月18日から6月27日まで、「2020上半期、登録金返還訴訟人団」を募集し、7月1日、最終的に全国46ヵ大学の3362人が、ソウル民事地裁に集団訴訟を起こした。私立大学の場合は各学校法人と大韓民国を被告として、学生1人当たり100万ウォン、国公立大学の場合は大韓民国と国立大学法人（ソウル大学、仁川

13 https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/18/2020061803640.html 参照

大学)を被告として、学生1人当たり50万ウォンずつ請求した。ネットワークが今年6月24から28日、全国198ヵ大学の1万1000人を対象に行ったアンケート調査で大学生が返還を要求した登録金の59%の金額に比べれば、相当金額を引き下げて請求したことになる。

訴訟を進めた運動本部の主張は次の通りである。すでに納付した登録金のうち、実験実習費、施設使用料などはコロナ事態によって実際に使用されなかったため返還されなければならない。また、過去の登録金に関する訴訟事例に照らして、入学金、国公立大学期成会費返還訴訟で入学金と期成会費が廃止されるとともに、関連法案の成立で政府の国費支援が強化されたように、今回の登録金返還訴訟で国費支援が強化される可能性があるということである。実際、2016年に行われた入学金返還訴訟を契機にした政府の決断により、国公立大は入学金が直ちに廃止されることとなり、私立大は教育部・学生・私立大学総長協議会の3者協議会が登録金審議委員会を経て4～5年以内に入学金を廃止することなどに合意した。一般会計の他に既成会計を持っていた国公立大学の場合、既成会費に対して2014年に提起した返還訴訟を契機にし、15年に既成会計が廃止され、過去の既成会費に相当する費用が含まれた大学会計が新たに設置された¹⁴。

登録金返還訴訟をめぐって学生と大学間の葛藤も激化している。ネットワークによると、7月中旬から登録金返還訴訟に関連して、約10ヵ校で訴訟取り下げに関し、学校本部レベルでの働きかける事例がネットワーク上で継続的に寄せられているという。訴訟取り下げの圧迫事例は①大学当局から学生に直接連絡し、訴訟対応のせいで学校に行政的な負担が加重されるとし、密かに圧力をかける場合、②専攻教授などが直接学生と面談する、または電話で取り下げを要求する場合、③コロナ19上半期登録金返還金額支給の過程で訴訟に参加した学生たちを排除する場合など、大きく3つに

14 一審と二審で国公立大学側が敗訴すると（最終審である最高裁の判決については下註18参照）、将来に期成会費の徴収不可能による財政的困難を懸念した大学側の主導で2015年3月13日、過去の私立大学と同じく期成会費を一般会計に統合できる大学会計を立法化した「国立大学の会計設置及び財政運営に関する法律」が制定された。

なっている。ネットワークによると、大学側の強要で訴訟取り下げを決定した学生は8月19日時点で110人を超えている。これにネットワークは強く反発し、8月17日に記者会見、8月19日に権益委に対策案の確保を促し、8月20日に大学生・国会議員の共同記者会見などを行った。訴訟取り下げの強要をめぐる政界にまで飛び火することになり、教育部長官は8月25日、登録金返還訴訟に参加した学生たちが大学別支援事業で不利益を被らないよう国会教育委員会がモニタリングすることを約束した。教育部の積極的な介入意思表示のためか、登録金返還訴訟に参加した学生たちに、コロナ特別奨学金の支給から排除するという学校方針を撤回した事例も現れている¹⁵。8月27日現在、民事訴訟はまだ弁論が始まっていない状態である。

4. 今後の展望

まず、憲法訴願に対しては立法不作為が認容される可能性が少なくないと考えられる。何よりもコロナ事態は天災地変の一種であるため、教育を提供する債務を負う大学がこれにより実験実習費など対面授業に係る給付を提供できなくなった場合には、韓国民法第537条¹⁶の債務者危険負担主義により、これに関する費用を学生から反対給付として請求・受領できないとするのが妥当な側面があるからである。また、コロナ事態による塾費の返還に対する政府の対応も参考になるだろう。コロナ感染確定により隔離されて塾での講義を受講できない場合、その返還をめぐり当事者間で葛藤があるが、既に3月31日、教育部は生徒が感染症確定疑惑等の理由で隔離された場合、塾費の返還を受けられるよう、塾の設立運営及び課外教習に関する法律施行令(以下、施行令)第18条第2項を改正し、感染症により学習者が塾から隔離された場合にも教習費等の返還を受けられるようにした(第1号)¹⁷。また、上記で述べたように激しい

15 例えば、慶北(キョンブク)大学の「お知らせ(<http://www.knu.ac.kr/wbbs>)」内の「コロナ19特別奨学金支給案内(訂正)」を参照。

16 第537条(債務者危険負担主義)双務契約の当事者の一方の債務が当事者双方の責めに帰すことができなくなったときは、債務者は、相手方の履行を請求することができない。

17 旧施行令第18条では、教習費の返還を受けられることができる場合として、①塾の登録が抹消され、又は教習所が

議論の末、相当数の大学が特別奨学金の形で登録金の10%内での返還を決めたが、いずれにせよ登録金の一部を返還するのであれば、法令に明確な根拠を置くことで不必要な葛藤による社会的費用を減らした方が良いと思われる。

次に、民事訴訟に帰結されたネットワークの登録金の返還運動で、学生たちは一貫してコロナ事態によって、憲法第31条で保障された基本権である教育を受ける権利が深刻に侵害されていると、次のように主張している。コロナ事態によって直接授業はできなくなり、オンラインを通じた非対面の授業はお粗末きわまりない。特に実験・実習過程が省略されて、図書館、学生会館、食堂など学校の主要施設運営が中断されている。したがって、学校教育に投入しなければならない登録金のうち、使用されていない金額について返還するのは当然である。これについて、大学側では、次のような理由で返還が難しいという。コロナ事態によって大学ではオンライン授業の準備・進行及び学校施設の防疫などと関連して追加的な財政支出があった。しかも、10年間、政府の統制により、登録金が引き上げできなかったため、大学の財政がかなり劣悪な状況である。

筆者は、学生側の代理人団がどのような戦略で訴訟に臨むのかはよく分からない。しかし、登録金の中で実験実習費、施設維持費などが使われていなかったため、これを不当利得として返還しろという学生たちの主張を裁判所がそのまま受け入れるかは不明である。国公立大期成会費返還訴訟で2015年、最高裁判所は大学が期成会を通じて徴収した期成会費は不当利得(韓国民法第741条)ではないと判決し¹⁸、多数の補足意見が「期成会費は全額この事件、各国立大学の会計に組み込まれ、学校施設の拡充及び学校教職員の研究費支給などの教育財源として使われた」という点を期成会費が不当利得ではないという理由の一つに言及した点に注目する必要がある。今回のコロナ事態に伴い、大学は実験実習費などを、その目的どおりに使えなかった部分が

廃止された場合又は教習の停止を命ぜられた場合、②塾の設立・運営者、教習者又は家庭教師が教習を行うことができなくなる、または学習場所が提供できなくなった場合、③学習者が本人の意思により受講又は学習場所の使用を放棄した場合に制限したため、生徒が疾病等の事由により欠席した場合は、各塾の方針により返金処理された。

18 最高裁判所2015. 06. 25. 宣告2014ダ5531全員合議体判決。

多いが¹⁹、オンライン授業の準備・進行及び学校施設の防疫などに新しい費用を出費したと抗弁することもできる。したがって、納付した登録金のうち、未使用金額の返還を要求するのは成功の可能性は高くない。むしろ登録金を納付して教育を受けることも一つの契約であるため、韓国民法第537条の債務者危険負担主義を根拠に挙げた方が成功の可能性が高くなるのではないかと思う。

事案の重大性から考えて、憲法訴願と登録金返還訴訟が早期に決着がつく可能性は高くないと思われる。大学社会が自ら問題を解決するまで、憲法裁判所と裁判所が待つ可能性もある。特に、社会的影響が大きい憲法訴願の場合にはなおさらである。民事訴訟は判決が下されても登録金の一部に対して特別奨学金の形で返還されたという理由で原告の請求を認容しない可能性もなくはない。

現在、韓国はサランジェイル教会など一部のキリスト教徒が主催した8月15日の光復節光化門集会によってコロナが全国的に拡散したため、防疫当局は「ロックダウン」を意味する3段階に引き上げることを真剣に検討している。したがって、大学社会が2学期には1学期よりさらに大きな困難に直面する可能性が濃厚であり、登録金返還問題もさらに深刻化するだろう。コロナ事態による登録金返還問題は法理的にもかなり興味深いテーマであるが、この問題の背後には大学登録金が大多数の労働者階層にとっては、いわゆる「殺人的」であるという現実が存在する。したがって、登録金返還訴訟とは別に、大学登録金引き下げ、または廃止という根本的なパラダイムの変化のための運動が必要になるだろう。

19 最近の報道によると、大学は今年1学期の実験実習予算の相当部分を使えなかったが、学校別に偏差が大きいことが分かった。

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202008310724001&code=940100