

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和7年度からの教育無償化の進展
著者 / 所属	鈴木 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	475号
刊行日	2025-4-25
頁	104-115
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250425.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250425.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

# 令和7年度からの教育無償化の進展

鈴木 健太

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 学校給食費の無償化
3. 高校授業料の無償化
4. 高等教育の無償化
5. 教育無償化全般に係る主な論点
6. おわりに

## 1. はじめに<sup>1</sup>

令和7年3月31日、令和7年度予算が成立した。ここまでの国会審議では、少数与党の下、教育無償化をめぐり、与野党の議論や協議が活発に行われ、特に学校給食費、高校授業料及び高等教育の無償化において進展が見られた。本稿では、それぞれに関し、これまでの経緯等を振り返りつつ令和7年度予算等の審議経過をまとめるとともに、教育無償化全般に係る主な論点を整理する。

## 2. 学校給食費の無償化

### (1) 学校給食費の現状及び無償化に関するこれまでの経緯

#### ア 義務教育無償の範囲と学校給食の実施状況

憲法第26条第2項は「義務教育は、これを無償とする」と定めており、教育基本法（平成18年法律第120号）において、国公立学校における義務教育については授業料を徴収しないとされている<sup>2</sup>。そのような中、学校給食法（昭和29年法律第160号）は、学校給食の実施に必要な施設及び設備に要する経費並びに学校給食の運営に要する経費は学校設置

<sup>1</sup> 本稿は令和7年4月4日までの情報を基に執筆している（URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日）。

<sup>2</sup> このほか、国公立の義務教育諸学校で使用される教科書は、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和38年法律第182号）において、全児童生徒に国の負担で無償給与するものとされている。また、私立については、私立高等学校等経常費助成費補助において、家計急変等の経済的理由から授業料の納付が困難となった児童生徒に対し、私立小中学校等が授業料減免措置を行い、都道府県がその減免額に助成を行う場合に、国が都道府県に対してその助成額の一部を補助している。

者の負担としつつも、それ以外の学校給食に要する経費は、児童生徒の保護者の負担とする<sup>3</sup>としており、学校給食費は、学用品費、修学旅行費等の学校教育費等と同様に、国公立学校においても保護者に負担が求められている。

学校給食の実施は、学校給食法において義務教育諸学校の設置者の努力義務とされており、全ての学校で実施されているわけではなく<sup>4</sup>、特に私立学校における実施率が低い（図表1参照）。給食を実施する学校においても、給食内容がパン又は米飯、ミルク及びおかずである完全給食を全てにおいて提供できているわけではなく、完全給食以外の給食で、給食内容がミルク及びおかず等である補食給食や、ミルクのみであるミルク給食となっている学校も一部存在する。また、重度のアレルギー等により弁当を持参している児童生徒、不登校により喫食できていない児童生徒がいるほか、一部の自治体で、中学校を中心に選択制の学校給食を実施しているため、給食実施校においても給食の提供を受けていない児童生徒が存在する。

図表1 完全給食の実施率

学校種	全体	国立	公立	私立
小学校	98.8%	98.5%	99.5%	43.4%
中学校	89.8%	20.6%	97.1%	8.2%
義務教育学校	98.6%	100.0%	99.0%	0.0%
中等教育学校（前期課程のみ）	58.9%	0.0%	74.3%	41.2%
特別支援学校（幼稚部・高等部含む）	88.9%	97.8%	88.7%	62.5%

※ いずれも学校数ベースの実施率。赤字は各学校種において最も低い実施率。  
（出所）文部科学省「学校給食実施状況調査」（令5.5.1現在）より作成

完全給食を実施する公立の小中学校において、保護者が負担する学校給食費の平均月額（保護者の年間負担額を11か月で除した額）は、小学校で4,688円（最も安価な滋賀県は3,933円、最も高価な福島県は5,314円）、中学校で5,367円（最も安価な滋賀県は4,493円、最も高価な富山県は6,282円）である。年間の平均負担額は、小学校で約5.2万円、中学校で約5.9万円となっている<sup>5</sup>。

## イ 就学援助による負担軽減

経済的な理由によって就学困難と認められる児童生徒の保護者に対しては、学校教育法（昭和22年法律第26号）等に基づき、学校給食費等の費用を補助する就学援助が市町村により実施されている。就学援助の対象者は、①生活保護法（昭和25年法律第144号）

<sup>3</sup> ただし、政府は、自治体等による補助を妨げるものではない旨答弁している（第197回国会参議院文教科学委員会会議録第6号19～20頁（平30.12.6））。また、学校給食は、学習指導要領において、特別活動の「学級活動」に位置付けられ、義務教育の中の教育の一環であることなどから、無償であるべきなどの主張が従前からなされている（例えば、第211回国会衆議院文部科学委員会会議録第6号7頁（令5.4.5））。

<sup>4</sup> 公立学校で完全給食を実施していない主な理由としては、①児童自立支援施設等の他の施設で昼食が提供されているため、②給食施設・設備の問題、③地理的・財政的理由での困難等が挙げられている（文部科学省「学校給食実施状況等に係る追補調査（公立）」（令5.5.1現在））。

<sup>5</sup> 文部科学省「学校給食実施状況等に係る追補調査（公立）」（令5.5.1現在）

に規定する要保護者と、②要保護者に準ずる程度に困窮していると市町村教育委員会が認める準要保護者<sup>6</sup>である。要保護者への援助については国が補助<sup>7</sup>を行っており（補助率1/2。補助単価は図表2参照）、準要保護者については地方財政措置が講じられている。

図表2 要保護児童生徒援助費補助金における標準単価

区分	対象品目	小学校	中学校
学校給食費	完全給食（給食内容がパン又は米飯、ミルク及びおかずである給食）	5.8万円	6.9万円
	補食給食（完全給食以外の給食で、給食内容がミルク及びおかず等である給食）	4.7万円	5.0万円
	ミルク給食（給食内容がミルクのみである給食）	1.0万円	1.0万円

※ いずれも令和7年度予算における年額の単価。

（出所）文部科学省資料より作成

### ウ 学校給食費の無償化をめぐる近年の動き

政府はこれまで、コロナ禍や物価高騰を背景に、地方創生臨時交付金として「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」や「物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金」を措置し、これらの交付金が自治体において学校給食費等の負担軽減に活用されてきた。令和5年6月に閣議決定された「こども未来戦略方針」においては、学校給食費の無償化の実現に向け、1年以内に実態調査の結果を公表した上で課題整理を行い、具体的方策を検討するとされた<sup>8</sup>ところ、令和6年6月に文部科学省が公表した実態調査の結果では、令和5年9月時点で、1,794自治体中、4割を超える722自治体において何らかの形で学校給食費の無償化が実施されていた。

令和6年12月、立憲民主党、日本維新の会及び国民民主党は、「学校給食法の一部を改正する法律案」（学校給食無償化法案。第216回国会衆第25号）<sup>9</sup>を衆議院に提出した。また、同年同月、文部科学省は実態調査の結果を踏まえ、「給食無償化」に関する課題の整理について」と題する文書を公表し、課題として児童生徒間の公平性、格差是正策としての妥当性、国と地方の役割分担及び少子化対策としての効果を挙げた。

## （2）令和7年度予算の審議経過

令和7年度予算の衆議院における審議では、立憲民主党が、学校給食費の無償化のための経費として計上した約4,900億円を含む修正案（以下「立憲提出修正案」という）を提出

<sup>6</sup> 多くの市町村で複数の認定基準を設定している。主な認定基準のうち、「生活保護の基準額に一定の係数を掛けたもの」を認定基準としている市町村は78.5%であり、中でも生活保護基準の1.2倍超～1.3倍以下とした市町村の割合が最も多くなっている（文部科学省「就学援助実施状況等調査結果」（令7.1.15））。

<sup>7</sup> 令和7年度予算における補助対象費目は、学校給食費のほか、学用品費、体育実技用具費、新入学児童生徒学用品費等、通学用品費、通学費、修学旅行費、校外活動費、クラブ活動費、生徒会費、PTA会費、卒業アルバム代等、オンライン学習通信費、医療費がある。

<sup>8</sup> 同年同月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」（以下「骨太方針」という）においても「少子化対策・こども政策の抜本強化」の項目の中で「学校給食無償化の課題整理等を行う」とされた。

<sup>9</sup> 公立義務教育諸学校の学校給食費について、政令で定める標準額を学校設置者に対し国庫補助するもの。国私立義務教育諸学校については検討事項とされた。施行日は令和7年4月1日。第216回国会において継続審査とされたが、令和7年3月末までに成立するに至らなかった。

したものの、同修正案は否決された<sup>10</sup>。

成立した令和7年度予算には、学校給食費の無償化を実施するための直接の費用は計上されていない。しかしながら、令和7年2月に署名された令和7年度予算に関する自由民主党、公明党及び日本維新の会の合意（以下「三党合意」という）において、「いわゆる給食無償化」については、「まずは小学校を念頭に、地方の実情等を踏まえ、令和8年度に実現する」、「その上で、中学校への拡大についても、できる限り速やかに実現する」とされた。

### （3）令和8年度以降に向けた状況

三党合意においては、「教育無償化に関する論点等」の中で、「いわゆる給食無償化については、地方自治体に対して、物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金を活用した対応を促すとともに、「学校給食法」との関係、児童生徒間の公平性、支援対象者の範囲の考え方、地産地消の推進を含む給食の質の向上、国と地方の関係、効果検証といった論点について、十分な検討を行う」とされている。

また、財源などに関して、三党合意では「政府全体で徹底した行財政改革を行うことなどにより安定財源を確保する」とされ、「令和8年度以降の措置については「骨太方針2025」に記載し、令和8年度以降の予算に反映させる」とされた<sup>11</sup>。

## 3. 高校授業料の無償化

### （1）高校授業料の現状及び無償化に関するこれまでの経緯

#### ア 高校授業料（高等学校等就学支援金）

高校は義務教育ではない<sup>12</sup>ため、その授業料は無償とはされてこなかった。現在の国立高校授業料の標準額は年額約11.5万円<sup>13</sup>であり、公立高校の場合は、地方交付税算定における授業料の単価が約11.9万円となっている。私立高校の平均授業料は約45.7万円であり、施設整備費等の平均は約15.7万円となっている<sup>14</sup>。また、国公私立高校のいずれにおいても、これらに加えて入学金の納付が必要となる。全高校に占める私立の割合は約27.7%<sup>15</sup>であり、小学校の約1.3%、中学校の約7.9%と比べ高い。

<sup>10</sup> 衆議院の予算審議においては、れいわ新選組及び日本共産党も、教育無償化などを求め「令和七年度予算三案につき撤回のうえ編成替えを求めの動議」をそれぞれ提出しているが、いずれの動議も否決されている。

<sup>11</sup> 自由民主党、公明党及び日本維新の会は、小学校の学校給食費及び高校授業料の無償化について、令和7年5月中旬に具体的な制度設計をまとめる方針であると報じられている（『朝日新聞』（令7.3.5））。

<sup>12</sup> 例えば昭和41年の中央教育審議会答申「後期中等教育の拡充整備について」では、後期中等教育のあるべき目的と性格について、「15歳から18歳までのすべての青少年に対し、その能力を最高度に発揮させるため、義務教育修了後3か年にわたって、学校教育、社会教育その他の教育訓練を通じて、組織的な教育の機会を提供する。なお、将来において、18歳までなんらかの教育機関に就学する義務を課することの可能性について検討する」とされたが、就学する義務を課すことには至っていない。

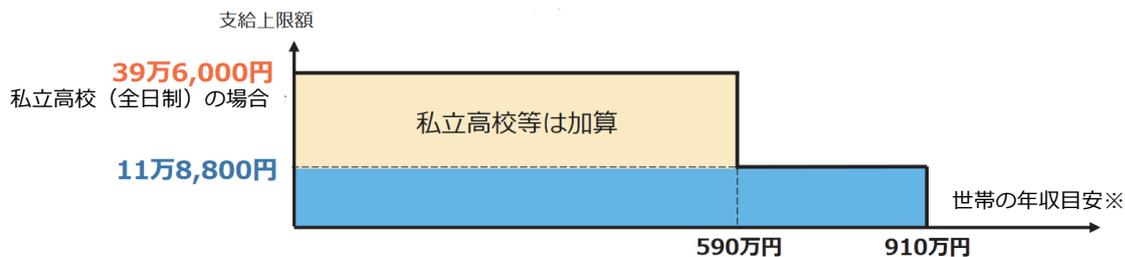
<sup>13</sup> 国立大学法人法（平成15年法律第112号）に基づき省令に規定されている。

<sup>14</sup> 全日製の令和6年度初年度納付金における平均額（文部科学省ウェブサイト「令和6年度私立高等学校等初年度授業料等の調査結果について」）。

<sup>15</sup> 文部科学省「令和6年度学校基本調査」（令6.12.18）の学校数より算出（以下、他の学校種における私立の割合について同じ）。ただし、私立の割合については、高校の場合、東京都が5割を超え、京都府、大阪府及び福岡県が4割に迫る一方、35道県が全国の割合を下回るなど、地域により差がある。

民主党政権下の平成22年度から、「高等学校等は、その進学率が約98%に達し、国民的な教育機関となっており、その教育の効果が広く社会に還元されていることから、高等学校等の教育に係る費用について社会全体で負担していくことが要請されて」いる等として<sup>16</sup>、高等学校等就学支援金の支給に関する法律（平成22年法律第18号）<sup>17</sup>に基づき、いわゆる高校無償化<sup>18</sup>が開始された。制度開始当時は所得制限が設けられていなかったが、自由民主党・公明党政権下の平成25年の法改正により、平成26年度から、低所得世帯の生徒に対する一層の支援（高校生等奨学給付金（後述イ）の創設等）と公私間の教育費格差の是正を図るための財源を捻出するとして<sup>19</sup>所得制限が設けられ、国公私立を問わず年収約910万円未満<sup>20</sup>の世帯の生徒で受給資格を認められた者を対象に、高等学校等就学支援金が支給（各学校が代理受領）されている。国公立の場合はそれぞれの授業料相当額が支給上限額となっている。私立の場合は、年収約590万円未満の世帯の生徒について支給上限額が加算<sup>21</sup>されている（図表3参照）。

図表3 令和6年度の高等学校等就学支援金の支給上限額と所得の関係



※ 両親・高校生・中学生の4人家族で、両親の一方が働いている場合の目安。実際には保護者等の住民税の課税標準額等を基に算定される。

(出所) 文部科学省「高等学校等就学支援金リーフレット(概要版)」より抜粋、一部加筆

多くの都道府県においては、国の制度に加えて、支給上限額や対象世帯の範囲の拡充等を行う独自の支援事業が実施されており、所得制限を課さずに支援を行う都府県もあ

<sup>16</sup> 第174回国会衆議院本会議録第10号14頁（平22.2.25）

<sup>17</sup> 制定当時は「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」であったが、平成25年の改正により現在の題名となった。

<sup>18</sup> 所得制限なく、公立高校の授業料を不徴収とし、私立高校等に通う生徒に対しては、公立高校の授業料相当の高等学校等就学支援金を支給（各学校が代理受領）するもの（いずれも原則国費負担）。同支援金の支給上限額について、住民税非課税世帯は約23.8万円（公立高校授業料相当額の2倍）、年収約350万円未満の世帯は約17.8万円（同1.5倍）とする加算措置があった。

<sup>19</sup> 第185回国会衆議院文部科学委員会議録第2号25頁（平25.11.1）

<sup>20</sup> 年収約910万円とする理由としては、①所得制限の対象を、当時の制度（前掲注18参照）で加算が行われている世帯数と同様に全体の2割程度にすること、②都道府県が独自に実施する当時の授業料減免支援制度のうち最も手厚い京都府（年収900万円）や独立行政法人日本学生支援機構による無利子奨学金の所得制限の当時の基準額（年収890万円）を上回る額にすること、③私立高校生への支援を中間所得者層、すなわち子どものいる世帯の収入の中央値である年収590万円まで拡大することが可能な財源が生まれる額とすることを挙げて説明がなされている（第185回国会衆議院文部科学委員会議録第3号21頁（平25.11.6））。

<sup>21</sup> 平成26年度からは、住民税非課税世帯は29.7万円（公立高校授業料相当額の2.5倍）、年収約350万円未満の世帯は約23.8万円（同2倍）、年収約590万円未満の世帯は約17.8万円（同1.5倍）が支給上限額とされていた。令和2年度からは政令改正により、年収約590万円未満の世帯全ての支給上限額が当時の私立高校の平均授業料を勘案した39.6万円まで引き上げられた。

る（図表4参照）。特に令和6年度から開始された東京都及び大阪府の支援では、居住要件を課しつつも、国公立問わず所得制限を撤廃するとともに、支給上限額が引き上げられており、地域間格差<sup>22</sup>や公立高校への影響<sup>23</sup>などについて、多くの議論を呼んだ。

図表4 令和6年度の都府県による所得制限のない主な支援事業（私立）

都府県名	開始年度	主な対象	主な支援の内容等
山形県	令4	私立高校（県内）に通う生徒	年収約910万円以上の多子世帯（扶養する子供が3人以上）に年額約5.9万円を上限に支援。
福井県	令6	私立高校（県内）に通う生徒	年収約910万円以上の多子世帯（扶養する子供が2人以上）に令和2年度の県内私立高校平均授業料相当額の年額33.5万円を上限に支援。
東京都	令6	私立高校に通う都内在住の生徒	所得や多子の要件なく、都内私立高校平均授業料相当額を上限に支援（令和6年度は年額48.4万円）。
大阪府	令6	私立高校（事業参加校）に通う府内在住の生徒	所得や多子の要件なく、施設整備費を含め年額63.0万円を上限に支援（令和6年度は3年生のみ。令和8年度に全学年に拡大）。※事業参加校は上限を超える授業料等の負担を保護者に求めることができない。
奈良県	令6	私立高校（県内）に通う県内在住の生徒	年収約910万円以上の多子世帯（令和6年度は扶養する子供が3人以上）に年額約5.9万円を上限に支援。

（出所）文部科学省ウェブサイト「都道府県別私立高校生への修学支援事業に関する調査について」（令和6年度調査結果）等より作成

## イ 授業料以外（高校生等奨学給付金）

高校授業料の無償化における所得制限の導入と併せ、平成26年度からは、生活保護受給世帯・非課税世帯に対し、授業料以外の教育費（教科書費、教材費、学用品費、通学用品費、入学学用品費、教科外活動費、通信費等）の負担を軽減するため、各都道府県が実施する高校生等奨学給付金事業（給付額は年額最大15.2万円）への国庫補助（補助率1/3）が行われている。制度開始以来給付額の改定が行われており、令和7年度予算原案では、従前まで第2子以降よりも低かった<sup>24</sup>私立の全日制等の第1子の給付額（令和6年度予算では約14.3万円）を、第2子以降の給付額（同15.2万円）まで増額するとされた。

## （2）令和7年度予算・関連法案の審議経過

令和7年2月、立憲民主党は、令和7年度から①高等学校等就学支援金の所得制限を撤廃し、②私立学校については、授業料の全国平均である約45万円まで支給上限額を加算す

<sup>22</sup> 令和6年5月、神奈川県、埼玉県及び千葉県知事が格差の解消を求め、国に要望書を提出した。文部科学大臣は、一般論として言えば、それぞれの自治体が取り組むべきものであり、個別の自治体にどのようにすべきであるか、国は申し上げる立場ではない旨説明した（盛山正仁文部科学大臣記者会見録（令6.5.10））。

<sup>23</sup> 報道では、大阪府内の公立高校の令和7年度入試で142校中79校が定員割れを起こしたとされ、令和6年度から段階的に導入している所得制限のない高校無償化の影響で私立人気が高まったためとみられるとされる（「大阪公立高、79校「定員割れ」…高校無償化による私立人気影響か」『読売新聞オンライン』（令7.3.28））。

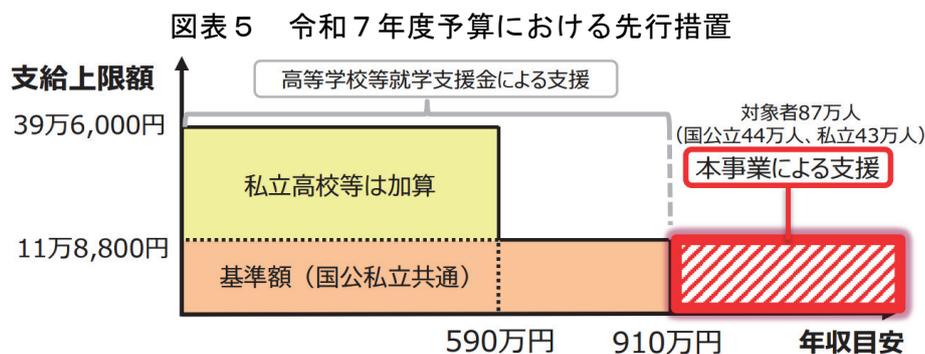
<sup>24</sup> 第1子の給付額が第2子以降に比べて低い理由として、文部科学省は「建前としては、必要最低限な額を第1子としてお支払いし、第2子としてももう少し上乗せするということなのですが、当時、捻出財源に当然限りがあり、所得制限を設けて捻出した財源の中でやるという、そういった中で対応可能な数字というのも当然、財政上の問題としてあるわけでありまして、そういったもろもろの調整結果として今のようになっている」と説明している（高校生等への修学支援に関する協力者会議（平29.9.25）議事録）。

ることを主な内容とする「高等学校等就学支援金の支給に関する法律の一部を改正する法律案」（高校授業料無償化拡充法案。衆第6号）及び③公立の小中高校等の施設整備を促進することを主な内容とする「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律の一部を改正する法律案」（公立高校の施設整備促進応援法案。衆第7号）を衆議院に提出した<sup>25</sup>。また、令和7年度予算に対する立憲提出修正案には、上記①～③のための経費として約3,709億円が計上されたものの、同修正案は否決された<sup>26</sup>。

自由民主党及び公明党は、三党合意を踏まえ、令和7年度予算に対し、高校無償化のための経費を含む修正案を提出し、衆議院において同修正案が可決された。同修正案では、「いわゆる高校無償化について、令和8年度予算編成において成案を得て実現するまでの先行措置として、全世帯を対象とする支援金の支給に係る収入要件の事実上の撤廃、高校生等奨学給付金や公立の専門高校の施設整備に対する支援の拡充を行う」として、「一般会計歳出について、1,064億円を修正増加する」こととされた。

その内訳としては、高等学校等就学支援金の収入要件の事実上撤廃（補助率10/10）のために1,049億円が措置されている。文部科学省の予算説明資料では、令和7年7月に生徒等が就学支援金を申請し、その数か月後に就学支援金判定事務が完了、所得制限により不支給判定となった生徒等を認定し、年額分を一括支給<sup>27</sup>することが、今後の手続のイメージとして示されている。また、高校生等奨学給付金の拡充（補助率1/3）としては、令和7年度予算原案において私立に限られていた全日制等の第1子の給付額を第2子以降と同額とする措置を国公立にも拡充<sup>28</sup>する経費として5億円、公立の専門高校の施設整備に対する支援の拡充（補助率1/3）として10億円がそれぞれ措置された。

なお、これらの令和7年度の措置に関し、法改正はなされていない。



※ 本事業は、「高等学校等就学支援金交付金」とは別に、高校生等奨学給付金等を交付する「高等学校等修学支援事業費補助金」において新規に設けられる「高校生等臨時支援」として実施される見込みである。（出所）文部科学省ウェブサイト「令和7年度予算（高校生等への修学支援）」より抜粋、一部加筆

<sup>25</sup> いずれの法案も施行日は令和7年4月1日とされているが、令和7年3月末までに成立するに至らなかった。  
<sup>26</sup> 前掲注10参照  
<sup>27</sup> 公立は学校が支援金を代理受領し授業料債権に充当する方法が標準的、私立は代理受領での充当や前納授業料を還付等することを想定するとされている。  
<sup>28</sup> 令和7年度予算原案では、国公立の全日制等の第1子の給付額は約13.2万円（前年度予算比約0.9万円増）、第2子以降は約14.4万円（前年度予算同）とされていた。

### (3) 令和8年度以降に向けた状況

令和8年度以降については、三党合意において、「骨太方針2025」の策定までに大枠を示した上で、令和8年度予算編成過程において成案を得て、実現する」、「令和8年度から、収入要件を撤廃し、私立加算額を45.7万円に引き上げる。低中所得層への高校生等奨学給付金の拡充や公立高校などへの支援の拡充を行う」とされている。また、「教育無償化に関する論点等」の中で、「義務教育との関係、公立高校（農業高校、水産高校、工業高校、商業高校等の専門高校を含む）などへの支援の拡充を含む教育の質の確保、多様な人材育成の実現、収入要件の撤廃を前提とした支援対象者の範囲の考え方、私立加算金額の水準の考え方（令和8年度は45.7万円）、支給方法の考え方（代理受領か直接支給か、DX化による効率化の推進）、高校間での単位互換、国と地方の関係、公立と私立の関係、現場レベルの負担といった論点について、十分な検討を行う」とされている。

財源などに関しては、学校給食費の無償化と同様に、三党合意において「政府全体で徹底した行財政改革を行うことなどにより安定財源を確保する」、「令和8年度以降の措置については「骨太方針2025」に記載し、令和8年度以降の予算に反映させる」とされた<sup>29</sup>。

## 4. 高等教育の無償化

### (1) 高等教育の現状及び無償化に関するこれまでの経緯

現在の国立大学の授業料の標準額は年額約53.6万円<sup>30</sup>である。公立大学も授業料を約53.6万円として地方交付税が積算されている。私立大学の平均授業料は約95.9万円であり、施設整備費等の平均は約16.5万円となっている<sup>31</sup>。また、国公立大学のいずれにおいても、これらに加えて入学金<sup>32</sup>の納付が必要となる。全大学に占める私立の割合は約76.9%である。大学進学率は59.1%であり、短期大学・高等専門学校（高専）・専門学校を含めた高等教育機関への進学率は87.3%に達している<sup>33</sup>。

従来、高等教育における経済的支援として、国の財源措置等に基づく国公立大学等における授業料減免や独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）による奨学金事業などが行われてきた。令和2年4月から、大学等における修学の支援に関する法律（令和元年法律第8号）に基づき、収容定員充足率等の要件（機関要件）を満たす大学・短期大学・高専（4・5年）・専門学校に通う、成績等の要件（学業要件）を満たす学生等を対象に、①授業料・入学金の減免（国等が各学校に交付）、②給付型奨学金の支給（JASSOが各学生等に支給）を行う「高等教育の修学支援新制度」が実施されている。

<sup>29</sup> 前掲注11参照

<sup>30</sup> 学部（昼間）の標準額。実際の授業料は、標準額の120%を超えない範囲内で各国立大学法人が定める。前掲注13参照。

<sup>31</sup> 学部（昼間）の令和5年度初年度納付金における平均額（文部科学省ウェブサイト「私立大学等の令和5年度入学者に係る学生納付金等調査結果について」）。

<sup>32</sup> 学部（昼間）の国立の標準額は28.2万円、地域外入学に係る公立の平均額（令和5年度）は約37.4万円、私立の平均額（同年度）は約24.1万円。なお、大学の入学金については、第一志望の合否が判明する前に第二志望に入学金を納めなければならない「二重払い問題」を約27.0%の学生が経験したことなどが指摘（入学金調査プロジェクト「大学への入学金二重払いに関する実態調査」（令7.1.22））され、国会においてもその在り方について議論がなされている（例えば、第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27））。

<sup>33</sup> 文部科学省「令和6年度学校基本調査」（令6.12.18）

同制度には所得制限が課されており、第Ⅰ区分（住民税非課税世帯）に対する①の上限額及び②の支給額は図表6のとおりである。第Ⅱ区分（年収約300万円未満世帯）はこれらの額が2/3、第Ⅲ区分（年収約380万円未満世帯）は1/3となる。

図表6 高等教育の修学支援新制度の上限額等

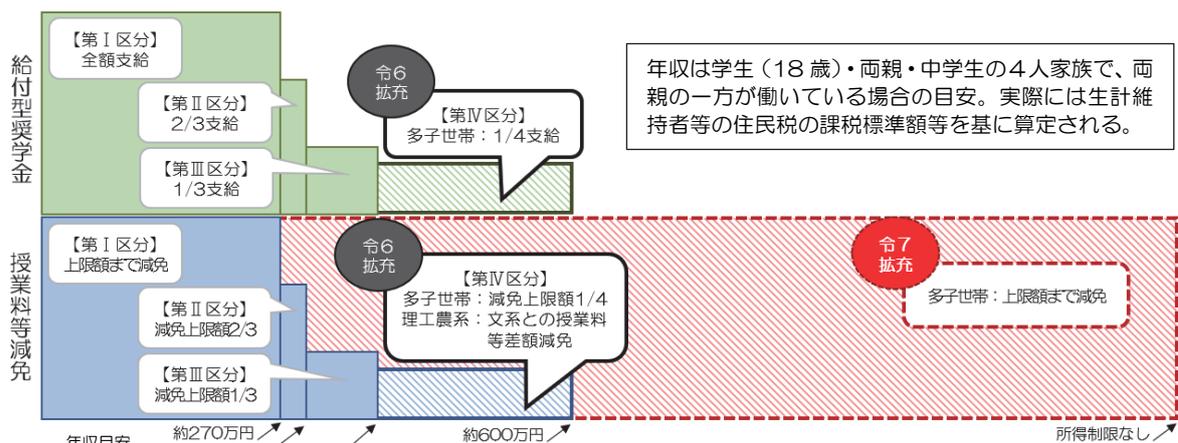
	①授業料等減免 <sup>※1</sup>				②給付型奨学金 <sup>※1</sup>			
	国公立 <sup>※2</sup>		私立 <sup>※3</sup>		国公立		私立	
	入学金	授業料	入学金	授業料	自宅	自宅外	自宅	自宅外
大学	28.2万円	約53.6万円	26.0万円	70.0万円	約35.0万円	約80.0万円	約46.0万円	約91.0万円
短期大学	約16.9万円	39.0万円	25.0万円	62.0万円				
専門学校	7.0万円	約16.7万円	16.0万円	59.0万円				
高専	約8.5万円	約23.5万円	13.0万円	70.0万円	21.0万円	約41.0万円	約32.0万円	約52.0万円

※1 いずれも住民税非課税世帯の年額。制度開始以来変更されたことはなく、令和7年度においても同額。  
 ※2 制度創設時の上限額の考え方：入学金・授業料ともに省令で規定されている国立の学校種ごとの標準額。  
 ※3 制度創設時の上限額の考え方：入学金は私立の当時の平均額。授業料は、国立大学の標準額に、各学校種の私立の当時の平均授業料を踏まえた額と国立大学の標準額との差額の2分の1を加算した額。  
 (出所) 文部科学省ウェブサイト「高等教育の修学支援新制度」等より作成

令和5年12月に閣議決定された「こども未来戦略」等を踏まえ、令和6年度からは、①授業料等の減免及び②給付型奨学金の支給の対象が、世帯年収約600万円までの多子世帯<sup>34</sup>の学生等へ拡充（上限額・支給額は住民税非課税世帯の1/4の額）されるとともに、①授業料等の減免の対象が、世帯年収約600万円までの私立学校の理工農系学部・学科へ通う学生等へ拡大（上限額は文系との授業料等の差額（大学の場合、授業料は約23.3万円、入学金は約8.7万円））された。

また、政府は、「こども未来戦略」を受け、多子世帯<sup>35</sup>であれば、令和7年度から所得制限なく①授業料等の減免の対象とするとした（図表7参照）。

図表7 高等教育の修学支援新制度の拡充のイメージ



(出所) 文部科学省ウェブサイト「高等教育の修学支援新制度」等より作成

<sup>34</sup> 扶養する子供が3人以上の世帯。住民税課税情報等を基に確認する。第1子が就職等により扶養から外れ、扶養される子供が2人となった場合は、本制度における「多子世帯」としての支援は終了する。

<sup>35</sup> 同上

以下の都府県では、国の制度に加えて、独自の支援事業を実施し、公立大学等について所得制限なく授業料等を無償化している（図表 8 参照）。

図表 8 令和 6 年度における所得制限のない公立大学等の無償化

都府県名	開始年度	主な対象	主な支援の内容等
東京都	令 6	生計維持者が都内在住	所得や多子の要件なく、都立大学等の学部、博士前期課程、法科大学院等の授業料を免除。
大阪府	令 6	学生・生計維持者が府内在住	所得や多子の要件なく、府立大学等の学部、博士前期課程、法科大学院等の授業料・入学金を免除（高学年から段階的に実施し、令和 8 年度に全学年に拡大）。
兵庫県	令 6	学生・生計維持者が県内在住	所得や多子の要件なく、県立大学等の学部、博士前期・後期課程の授業料・入学金を免除（高学年から段階的に実施し、令和 8 年度に全学年に拡大）。

（出所）各都府県ウェブサイトより作成

### （2）令和 7 年度予算・関連法案の審議経過

政府は前述の令和 7 年度からの高等教育の修学支援新制度の拡充を実施するため、「大学等における修学の支援に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第 8 号。以下「修学支援法改正案」という）を令和 7 年 2 月に閣議決定し、国会に提出した。また、令和 7 年度予算には、高等教育の修学支援新制度に係る経費として、前年度比 1,094 億円増となる 6,532 億円が計上された<sup>36</sup>。

修学支援法改正案に対しては、衆議院での審議において、立憲民主党及び国民民主党が、①大学等の授業料等の段階的な無償化について検討を加え、その結果に基づいて当該無償化の工程表の策定その他の所要の措置を講ずること、②大学等の授業料等の実情に応じた授業料等減免の額の見直しについて検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずることなどを政府に義務付ける修正案を提出したものの、同修正案は否決された。

修学支援法改正案は、原案のとおり 3 月 31 日に参議院において可決・成立した。

### （3）令和 8 年度以降に向けた状況

三党合意においては、「教育無償化に関する論点等」の中で、「高等教育の支援については、更なる負担軽減・支援の拡充について、論点を整理した上で十分な検討を行い、その結果に基づき、成案を得ていく」とされている。

また、修学支援法改正案に対する附帯決議では、①大学等の改革の実施後に更なる教育の機会均等を図るため高等教育の無償化を推進すること、②授業料の値上げや物価高を踏まえ授業料等減免の上限額及び給付型奨学金の支給額の見直しを検討することなどが政府に対して求められている<sup>37</sup>。

<sup>36</sup> 前掲注 10 参照。成立した令和 7 年度予算における高等教育の修学支援新制度に係る経費は原案から修正されていない。

<sup>37</sup> 参議院文教科学委員会における附帯決議の全文は、参議院ウェブサイト（以下 URL）を参照されたい。  
[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068\\_033101.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f068_033101.pdf)

## 5. 教育無償化全般に係る主な論点

### (1) 支援の目的

各教育段階を通じてこれまで進められてきた教育費の負担軽減策<sup>38</sup>の主な目的は、①低所得層に対する重点的な支援による格差是正、②全ての子供を対象とした学習権等の権利の保障、③保護者の教育費負担の軽減による少子化対策など様々である。令和7年度に進展が見られた教育無償化に関しては、所得制限が課されないことに対し、格差是正の効果がなくなるなどの懸念も示された<sup>39</sup>。各教育段階における教育無償化を推進していくに当たり、その目的をどのように整理し、優先順位を付けていくのか、今後の議論が注目される。

### (2) 所得制限の在り方

高等教育の修学支援新制度のほか、高校生等奨学給付金、義務教育段階の就学援助のように、教育費の負担軽減策には所得制限が設けられているものが多い。多くの制度は住民税非課税世帯とこれに準ずる世帯までが支援の対象となっている中、高校生等奨学給付金については、住民税非課税世帯までしか支援の対象になっていないなど、利用者の立場からすると一貫性がないように見えるものもある。また、収入のみに焦点を当てた所得制限では、資産の有無や、不登校・介護等の家庭内で抱える負担など、対象者の困難度を正確に把握することが難しいとの指摘もある<sup>40</sup>。所得制限については、その上限額の在り方の他に、支援対象者を特定する基準としての妥当性を含み、幅広い議論が待たれる。

### (3) 国と地方の役割分担・地域間格差

各自治体においては、独自の教育費の負担軽減策が進められており、地域間格差が生じている。各教育段階において、どのような支援を国が全国均等に保障すべきで、どのような支援を地方自治に基づく自治体の判断に委ねるべきかが問われている<sup>41</sup>。この点、政府は、国の制度と自治体が独自に実施する支援とのバランスを総合的に考える必要がある旨を説明する<sup>42</sup>とともに、国が全て見るということなのか、地域の特色を加味するのか、公立と私立の割合がどうなっているのかを精査した上で議論が必要である旨答弁しており<sup>43</sup>、国と地方の役割分担は引き続き重要な論点の一つとなり得る。

### (4) 質の向上・多様化

教育無償化に関しては、単なる費用の負担軽減だけではなく、その質の向上や多様化にいかにつなげることができるのかが問われた<sup>44</sup>。学校給食費や私立学校の授業料のように、

<sup>38</sup> 以下、義務教育段階の就学援助など、政府等が「無償化」と称していない施策と、「無償化」と称している施策を合わせた概念を「教育費の負担軽減策」と表記する。

<sup>39</sup> 第217回国会衆議院予算委員会議録第4号（令7.2.4）（以下、会議録の出所は主なものを記載）

<sup>40</sup> 第217回国会参議院本会議録第8号（令7.3.26）

<sup>41</sup> 同上

<sup>42</sup> 高校無償化に関する文部科学大臣の答弁（第217回国会衆議院予算委員会議録第4号（令7.2.4））。

<sup>43</sup> 高校無償化に関する内閣総理大臣の答弁（第217回国会衆議院予算委員会議録第4号（令7.2.4））。

<sup>44</sup> 第217回国会衆議院予算委員会議録第14号（令7.2.21）

これまで主に学校設置者の判断に委ねられてきたものについて、国として無償化を行う場合、無償化すべき金額は全国の平均額でよいのか。また、質の向上のために無償化に際してどのような条件を課すべきか、多様化の余地をどのように確保すべきか。給食の材料費や学校の授業料などの無償化の範囲・条件設定は、その質の向上や多様化に直結し得ることから、その在り方に関する議論が期待される。

## 6. おわりに

ここまでの国会審議においては、少数与党の下、学校給食費、高校授業料及び高等教育の無償化において進展が見られたが、詳細について今後の議論が待たれるものも少なくない。国会審議等において指摘された課題についてどのような整理がなされるのか、今後の動向が注目される。

また、今回無償化が進展した学校給食、高校及び高等教育は、国が児童生徒・学生に必ずしも保障・提供する義務があるものではないという共通点がある。無償化が進んだとしても、急速な少子化が進展する中で学校の統廃合等が行われた結果、制度上は無償であるが、地域によっては保障・提供されない事態が生ずる可能性も捨て切れない。過去には学校給食の実施を学校設置者に義務付けることが議論された<sup>45</sup>こともある。今日においても、高校については公私をまたぐ配置計画の必要性<sup>46</sup>が、高等教育についてはアクセス確保の必要性<sup>47</sup>が、それぞれ指摘されているところである。無償化の議論と並行し、こうした実質的な意味での機会確保に向けた議論についても注視していきたい。

(すずき けんた)

---

<sup>45</sup> 第164回国会衆議院文部科学委員会議録第2号13～14頁（平18.2.24）

<sup>46</sup> 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第4号（令7.3.27）

<sup>47</sup> 中央教育審議会「我が国の「知の総和」向上の未来像～高等教育システムの再構築～（答申）（中教審第255号）」（令7.2.21）42～48頁