

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 217 回国会における「高校無償化」をめぐる国会論議
著者 / 所属	高野 涼子 / 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	477 号
刊行日	2025-7-25
頁	118-131
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250725.html

※ 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））。

第217回国会における「高校無償化」をめぐる国会論議

高野 涼子

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 3党合意に至る経緯
3. 衆議院での令和7年度予算の修正
4. 骨太方針2025の状況
5. 第217回国会における議論
6. おわりに

1. はじめに¹

令和7年2月25日、自由民主党、公明党、日本維新の会の3党により、いわゆる高校無償化（以下「高校無償化」という。）などについて、合意がなされた（以下「3党合意」という。）²。3党合意においては、高校無償化について、「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。」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。また、「記載のない共通理解について、国会における政府答弁によって可能な限り確認を行う。」とされた。令和7年度予算については、衆議院において3党合意を踏まえた高校無償化等に関する修正がなされ、3月31日に成立した³。その後、国会での議論や政党間での協議を経て、6月13日、「経済財政運営と改革の基本方針2025～「今日より明日はよくなる」と実感できる社会へ～」（以下「骨太方針2025」という。）が閣議決定された。

そこで、本稿では、高校無償化に関して、3党合意に至る経緯、衆議院での令和7年度予算の修正、骨太方針2025の状況、第217回国会における議論などについて紹介する。

2. 3党合意に至る経緯

¹ 本稿では、令和7年6月26日時点の情報を基にしている（URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日）。

² 「自由民主党、公明党、日本維新の会 合意」（令7.2.25）〈https://o-ishin.jp/news/2025/images/1818_001.pdf〉

³ 参議院においては高額療養費に係る修正がなされている。

（１）高校無償化の経緯

ア 制度の創設（平成22年）⁴

高校は義務教育ではないため、その授業料は無償とされてこなかったが⁵、平成22年、民主党政権下において、「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」（平成22年法律第18号）が成立したことを受け、平成22年4月から高校授業料の負担軽減が図られることとなった。平成22年の高校無償化は、家庭の状況にかかわらず、全ての意志ある高校生等が安心して勉学に打ち込める社会をつくるため、公立高校の授業料を不徴収とするとともに、私立高校生等に対しては、「高等学校等就学支援金」として年額11.88万円が支給された。平成22年の高校無償化は、「高校に行きたい子供たちを社会全体で支える」⁶という理念が根底にあることから、所得制限は課されておらず、高所得世帯であっても制度の対象となった。なお、私立高校等に通う低所得世帯（年収350万円未満程度）については、所得に応じて高等学校等就学支援金の加算がなされた。

イ 所得制限の導入（平成26年）⁷

平成25年、自由民主党・公明党政権下において、「高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を適正に行うため」⁸として「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」の改正がなされた⁹。平成26年4月から、「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」に基づき、所得制限が課され¹⁰、国公立を問わず年収約910万円¹¹未満の世帯の生徒で受給資格が認められた者に、高等学校等就学支援

⁴ 詳細は、有菌裕章「『高校無償化』の意義—公立高校授業料不徴収及び高等学校等就学支援金支給法案—」『立法と調査』No. 302（平22. 3. 1）、鈴木友紀「『高校無償化』をめぐる国会論議—公立高校授業料不徴収及び高等学校等就学支援金支給法—」『立法と調査』No. 306（平22. 7. 1）を参照されたい。

⁵ 憲法第26条第2項は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする」としている。また、教育基本法第5条第1項で、「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う」、学校教育法第16条で、保護者は「子に9年の普通教育を受けさせる義務を負う」、学校教育法第17条で、保護者は、子の満6歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満12歳に達した日の属する学年の終わりまで小学校に、小学校の課程の修了後の最初の学年の初めから、満15歳に達した日の属する学年の終わりまで中学校に就学させる義務を負うとされており、我が国の義務教育は、小学校及び中学校までの9年間とされている。教育基本法第5条第4項は、「国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない」としている。

⁶ 第174回国会参議院文教科学委員会会議録第7号2頁（平22. 3. 30）

⁷ 詳細は、鈴木友紀「所得制限の導入と高校段階の教育費負担軽減の在り方—高校無償化法改正案—」『立法と調査』No. 347（平25. 12. 2）を参照されたい。

⁸ 第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第2号26頁（平25. 11. 1）

⁹ 公立高校の授業料の不徴収制度は廃止され、私立高校等と同じ高等学校等就学支援金制度に一本化された。法律の名称も「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」に変更された。

¹⁰ 同法第3条第2項第3号「収入の状況に照らして、就学支援金の支給により当該保護者等の経済的負担を軽減する必要があるとは認められない者」については、就学支援金を支給しないこととなっている。

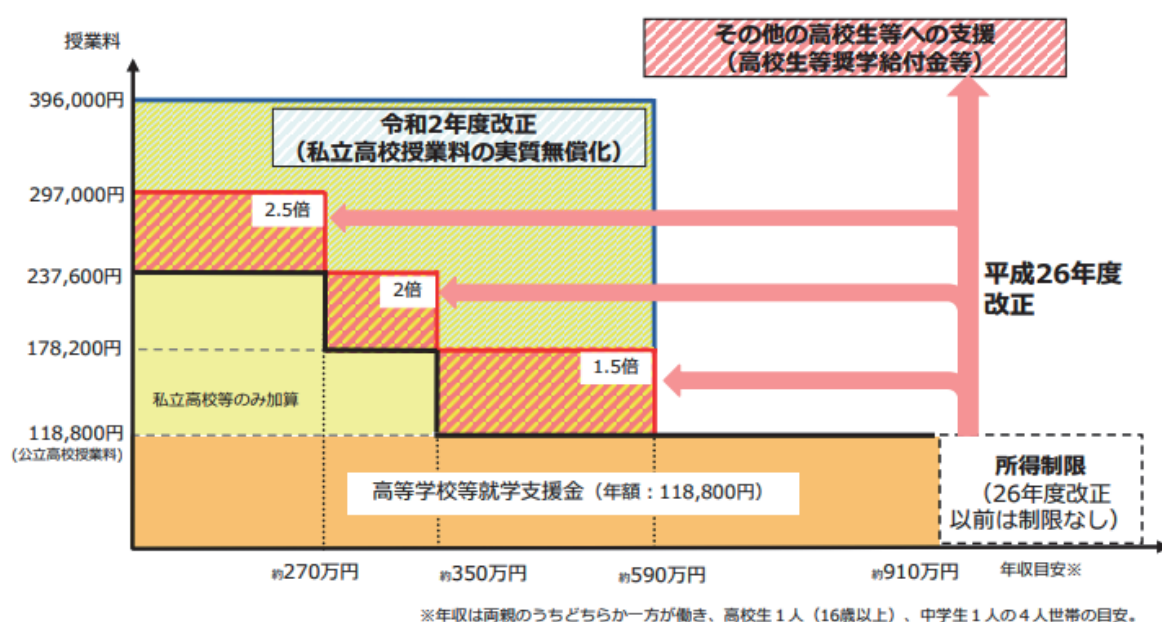
¹¹ 文部科学省は、910万円という額の根拠として、①所得制限の対象を、既に加算が行われている低所得世帯（年収350万円未満程度）の数と同様に全体の2割程度にすること、②〔当時〕都道府県が独自に実施する授業料減免支援制度のうち最も高い収入の世帯まで支援を行っているところ（年収900万円）や独立行政法人日本学生支援機構による無利子奨学金の所得制限の基準額（年収890万円）を勘案し、900万円を超える額とすること、③私立高校等の生徒への支援を中間所得者層（子供のいる世帯の収入の中央値である年収590万円）まで拡大することが可能な財源が生まれる額とすることを勘案したと説明している（第185回国会衆議院文部科学委員会会議録第3号21頁（平25. 11. 6））。

金が支給されることとなった。所得制限により捻出された財源により、低所得世帯支援のための「奨学のための給付金（高校生等奨学給付金）」¹²が創設されるとともに、公私間格差是正のため、私立高校生等への高等学校等就学支援金の拡充として、低所得世帯（年収350万円未満程度）への高等学校等就学支援金の加算の拡充と新たに年収590万円未満程度の世帯への高等学校等就学支援金の加算がなされた（図表1参照）。

ウ 私立高校授業料の実質無償化（令和2年）

その後、令和元年10月の消費税率10%への引上げに先立ち発表された「新しい経済政策パッケージ」（平29.12.8閣議決定）において「私立高等学校の授業料の実質無償化」が盛り込まれ、さらに、「経済財政運営と改革の基本方針2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」（令元.6.21閣議決定）等の政府方針にもこれが盛り込まれた。こうした政府方針を踏まえ、令和2年4月から、高等学校等就学支援金の支給上限額を私立高校の平均授業料を勘案した水準（全日制の場合：39.6万円）に引き上げることで、年収590万円未満世帯を対象とした私立高等学校授業料の実質無償化が実施された（図表1参照）。

図表1 高等学校等就学支援金制度の経緯（平成22年度から令和6年度まで）



（出所）全国知事会文教・スポーツ常任委員会（令7.3.14）資料「いわゆる「高校無償化」に関する動向について」（文部科学省説明資料）より抜粋

（2）3党合意に至るまでの経緯

ア 地方自治体の動き

¹² 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、入学用品費、通信費など）の負担を軽減するためのものであり、生活保護受給世帯・住民税非課税世帯（家計急変により非課税相当となった世帯も含む）が対象となる。具体的には、都道府県が行う高校生等奨学給付金事業に対して、国がその経費を一部補助している（図表6参照）。

現在の国立高校の授業料は国が定める標準額が年額11.52万円¹³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標準額が11.88万円となっている。令和6年度の私立高校の授業料平均は約45.7万円、施設整備費平均は約15.7万円となっている¹⁴。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¹⁵。

高校授業料については、国の高等学校等就学支援金の制度による支援が行われているが、これに上乗せして独自の支援を行う地方自治体もあり、特に、大阪府と東京都では、令和6年度から所得制限のない高校無償化が始まった（図表2参照）。

図表2 大阪府と東京都における高校無償化の概要

	大阪府	東京都
目的	保護者及び生徒の授業料等負担を解消し、又は軽減することにより、国公私立の高等学校等の切磋琢磨による大阪の教育力向上を目指す	保護者の経済的負担を軽減する
対象	保護者及び生徒が府内在住で、大阪府が指定する就学支援推進校 ^(注1) に通う生徒のみ対象となる	保護者等及び生徒が都内在住であれば、都内・都外の学校どちらに通う生徒でも対象となる
支給額 (全日制)	高等学校等就学支援金(国の制度)と合わせて、標準授業料(年間63万円 ^(注2))を上限に助成される(授業料と全ての生徒が一律で納付するもの(施設整備費等の経常的納付金)が支援の対象となる)令和8年度以降は、63万円を超える授業料は、世帯の所得によらず、学校が負担する(いわゆるキャップ制)	高等学校等就学支援金(国の制度)と合わせて、最大で49万円(令和7年度)まで助成される(都内私立高校の平均授業料にあわせて助成金の上限額が変わる)

(注1) 生徒の就学支援のために、授業料負担の軽減を図るとともに、学校の特色・魅力づくりに積極的に取り組む私立高校等として、大阪府教育長が指定した私立高校等のこと。

(注2) 大阪府の令和6年度の授業料と施設整備費等を合わせた平均額は636,560円である(文部科学省「私立高等学校(全日制)の初年度授業料等について(令和元年度～令和6年度)」)。

(出所) 大阪府・高等学校等の授業料無償化等を推進する条例、大阪府ウェブサイト「令和6年度以降に段階実施する授業料支援制度について」〈https://www.pref.osaka.lg.jp/0180160/shigaku/shigakumushouka/s_higaku_mushoka_r6.html〉、公益財団法人東京都私学財団ウェブサイト「私立高等学校等授業料軽減助成金事業(都の助成制度)」〈https://www.shigaku-tokyo.or.jp/pa_jugyoryo.html〉、文部科学省「令和6年度都道府県別 私立高校生(全日制)への修学支援事業」等より作成

しかし、この動きに対して、同じ学校に通っているにもかかわらず近隣の自治体から大阪府や東京都の高校に通う生徒は、無償化の対象外となり、同じ学校に通うのに居住地により支援が受けられない事態が生じ、不公平であるとの声が上がった¹⁶。令和6年5月、神奈川県、埼玉県、千葉県知事が盛山文部科学大臣(当時)に対し、地域間格差解消や税源の偏在是正のため、国の責任と財源による措置などを求める要望書を国に提

¹³ 国立大学等の授業料その他の費用に関する省令(平成16年文部科学省令第16号)

¹⁴ 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(令6.12.24)」〈https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/1412179_00006.htm〉

¹⁵ 全日制高校:【国立】56,400円(省令(脚注13と同様)で定められている)、【公立】一部を除き5,650円(各自治体の条例で定められている)、【私立】全国平均額165,898円(脚注14参照)

¹⁶ 「WEB特集『1からわかる』授業料無償化で高校は?」『NHK NEWS WEB』(令7.3.11)〈<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20250311/k10014741661000.html>〉

出するという事態も生じた¹⁷。

イ 令和6年の衆議院議員総選挙

令和6年10月に行われた衆議院議員総選挙において、各政党は高校無償化に関する公約を掲げていた（図表3参照）。

令和6年の衆議院議員総選挙では、自由民主党・公明党が衆議院で過半数を割る結果となった。

図表3 高校無償化に関する公約を掲げていた主な政党と公約の内容

	内容
自由民主党	高校生等の授業料以外の教育費支援の拡充や安定財源を確保した高校教育の無償化の拡大を進める
立憲民主党	高校の授業料無償化については、所得制限を撤廃する
日本維新の会	高校で所得制限のない完全無償化を実現する 教育の全課程の無償化を目指す
国民民主党	高校までの教育におけるあらゆる施策を完全無償化する
公明党	高等学校等の授業料については所得制限を撤廃し、国公私立を問わず実質無償化する
れいわ新選組	国が18歳までの学費などを無償にする
日本共産党	私立高校の負担の軽減をすすめ、高校教育の無償化をすすめる 公立高校の授業料無償化の所得制限をなくす
社会民主党	高等教育までの教育費を無償化し、国籍を問わずすべての子どもが学べる権利を確立する

（出所）各政党の令和6年の衆議院議員総選挙の政権公約や政策集より作成

ウ 3党による協議と3党合意の概要

少数与党政権となった石破政権の下、令和7年度予算の審査に向け、野党の協力を得るため高校無償化をめぐる動きがあった。以下、報道等を基に概観する。令和6年12月12日、自由民主党、公明党、日本維新の会は、教育無償化の制度設計を話し合う3党の実務者協議を設置し¹⁸、12月26日には、高校授業料の無償化について優先的に議論し、来年2月中旬までに合意文書をまとめる方針を確認した¹⁹。

令和7年1月24日、第217回国会（常会）が開会し、1月31日に衆議院予算委員会で令和7年度予算の質疑が始まった。同日の衆議院予算委員会では、野党側は高校無償化などに関して、予算修正を求めたが、石破内閣総理大臣は、現時点では最もよい予算として提案している旨答弁した²⁰。一方、政府・与党は、年度内の成立に向けて予算案の修正も排除せず、日本維新の会や国民民主党との政策協議を進めたい考えで、2月3日以降、

¹⁷ 「住む場所で子ども施策に「格差」 募る危機感、首都圏3知事は訴えた」『朝日新聞デジタル』（令6.5.8）
<<https://www.asahi.com/articles/ASS574T4LS57ULOB013M.html>>

¹⁸ 「自民・公明と維新、教育無償化の実務者協議を設置」『日本経済新聞電子版』（令6.12.12）<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UA121S40S4A211C2000000/>>

¹⁹ 「自公維、高校を優先的に議論で一致 教育無償化で実務者協議」『朝日新聞デジタル』（令6.12.26）<<https://www.asahi.com/articles/ASSDV34W2SDVUTFK00FM.html>>

²⁰ 第217回国会衆議院予算委員会議録第2号（令7.1.31）

接点を探る動きが活発になる見通しとされた²¹。

2月5日、自由民主党と公明党は、高校授業料の無償化をめぐり所得制限を撤廃する案を日本維新の会に示した²²。同案は、国の支援対象から外している年収目安910万円以上の世帯にも公立、私立を問わずに年11.88万円を上限に給付するとしたものであった。これに対し、日本維新の会は所得制限を撤廃し、私立の高等学校等就学支援金の上限を年63万円ほどに増額するよう求めた²³。

2月12日、自由民主党と公明党が日本維新の会に合意文書案を提示した²⁴。同合意文書案では、令和7年度から公立・私立問わず年収910万円以上の世帯にも、高校授業料として年11.88万円を助成し、日本維新の会が要求する私立高校に通う世帯への助成額の拡充等に関しては、政府が有識者による「国民会議」を設置するなどして議論し、令和8年度以降の手順や財源などをプログラム法に盛り込むとの内容であったとされる²⁵。

2月17日の衆議院予算委員会では、日本維新の会の共同代表を務める前原委員が、石破内閣総理大臣に対して、高校授業料の11.88万円について、910万円の所得制限を令和7年度から撤廃するという与党の提案を踏まえ、政府としての意思を確認する質疑を行った²⁶。石破内閣総理大臣は、3党による協議が調えば、いわゆる高校の無償化について、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させたいと考えている旨答弁した。また、先行措置として令和7年度分について、年収910万円未満の収入要件を事実上撤廃することを考えるとし、令和7年度予算を修正する方向で与党とも相談していきたい旨答弁した。さらに、私立の加算額の引上げの検討に際しては、直近（令和6年度）の全国平均授業料45.7万円をベースとする旨答弁した。

2月21日の衆議院予算委員会では、自由民主党の柴山委員（3党の実務者協議のメンバー）が、石破内閣総理大臣に対し、高校無償化に関し、私立加算部分も含めて所得制限を撤廃した場合、志願者の公立高校から私立高校へのシフトが進んだり、地域の人材育成を支えている専門高校²⁷の募集が困難になったりするのではとの懸念が専門家などから寄せられているとした上で、与党が提案する低所得者への支援や地方の専門高校への支援の拡充について、3党による協議が調えば令和8年度以降の本格的な制度拡充に取り組むことに対する見解を質した²⁸。石破内閣総理大臣は、協議が調ったら、令和8年度から、いわゆる高校無償化の実現を図る中で、教育の質の確保に向けた専門高校などへの支援の在り方、そして、対象者も拡大するが、低所得者への授業料以外の支援の在

²¹ 「新年度予算案 政府・与党 予算案の修正排除せず協議へ」『NHK NEWS WEB』（令7.2.1）〈<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20250201/k10014709361000.html>〉

²² 「所得制限撤廃、維新に提示 自公、高校無償化巡り」『日本経済新聞』（令7.2.6）

²³ 同上

²⁴ 「高校無償化手順を法制化 自公、維新に提示 年度内に議員立法」『読売新聞』（令7.2.13）

²⁵ 同上

²⁶ 第217回国会衆議院予算委員会議録第11号31～32頁（令7.2.17）

²⁷ 農業高校、水産高校、工業高校、商業高校等（高等学校設置基準（平成16年文部科学省令第20号）第6条第2項）

²⁸ 第217回国会衆議院予算委員会議録第14号2頁（令7.2.21）等

り方について、十分な検討を行い、安定した財源の確保策と併せて、実現を期したい旨答弁した。

2月25日、自由民主党、公明党、日本維新の会により、令和7年度予算の修正をめぐる3党合意がなされた²⁹。3党合意のうち高校無償化に係る内容は図表4のとおりである。

図表4 3党合意のうち高校無償化に係る内容

改革を実現するとされた内容	論点等
いわゆる高校無償化 ・「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。 ・先行措置として、令和7年度分について、全世帯を対象とする支援金(11.88万円)の支給について収入要件を事実上撤廃する。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。	・いわゆる高校無償化について、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。 ・施策の実現に当たっては、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。
上記を前提に、令和7年度予算及び令和7年度税制改正法について、所要の修正を行った上で、年度内の早期に成立させる。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。記載のない共通理解について、国会における政府答弁によって可能な限り確認を行う。 合意後も引き続き、自由民主党、公明党、日本維新の会の3党の枠組みで、合意事項の実現に責任と誠意をもって取り組む。	

(出所) 3党合意より作成

3. 衆議院での令和7年度予算の修正³⁰

自由民主党及び公明党は、3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³¹。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

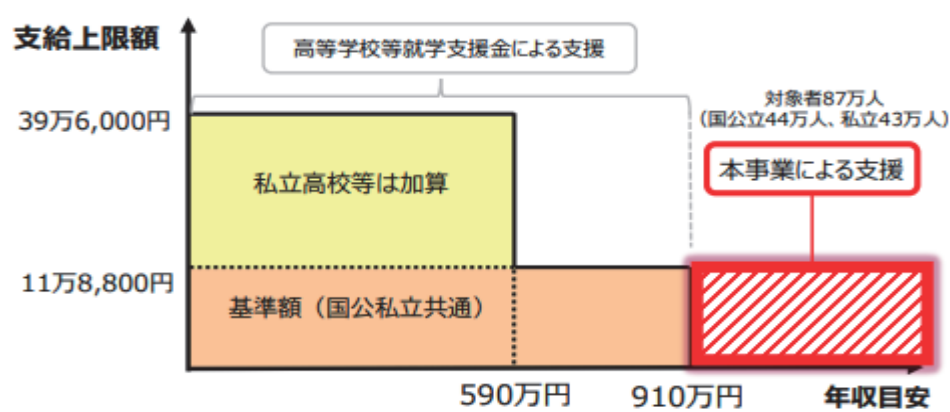
²⁹ 高校無償化だけでなく、給食無償化、0～2歳を含む幼児教育・保育の支援、高等教育の支援といった教育無償化、現役世代の保険料負担を含む国民負担の軽減、働き控えの解消などが合意事項となっている。

³⁰ 詳細は、鈴木健太「令和7年度からの教育無償化の進展」『立法と調査』No. 475（令7.4.25）を参照された。

³¹ 令和7年度予算に関して、令和7年2月、立憲民主党が、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引き上げ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」（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」（衆第7号）を衆議院に提出した。また、令和7年度予算に対する立憲民主党提出修正案には、上記①～③のための経費として3,709億円が計上された。しかし、同修正案は否決された。

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³²。その内訳としては、法改正ではなく、高校生等臨時支援（高等学校等修学支援事業費補助金）等として、令和7年度は、単年度限りの予算1,049億円を措置し、基準額11.88万円について収入要件を事実上撤廃している（図表5参照）。また、高校生等奨学給付金の拡充として、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（図表6参照）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として10億円がそれぞれ措置された。

図表5 高校無償化に係る令和7年度の実事実上の収入要件の撤廃
（高校生等臨時支援（高等学校等修学支援事業費補助金））



（出所）文部科学省「令和7年度予算（高校生等への修学支援）」より抜粋
 ※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。高等学校等就学支援金に申請した結果、年収約910万円以上世帯と判定された場合に、高校生等臨時支援金が新たに支給される。

図表6 高校生等奨学給付金（令和7年度の給付額）

世帯区分		給付額（年額）	
		国公立	私立
生活保護受給世帯 全日制等・通信制		32,300円	52,600円
非課税世帯	全日制等（第1子）	122,100円 →143,700円 (+21,600円)	142,600円 →152,000円 (+9,400円)
	全日制等（第2子以降 [※] ）	143,700円	152,000円
	通信制	50,500円	52,100円

※15歳以上23歳未満の兄弟姉妹がいる場合
 （出所）文部科学省「令和7年度予算（高校生等への修学支援）」より抜粋
 ※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）、

³² 第217回国会衆議院予算委員会議録第17号31頁（令7.2.28）

第2子以降は約14.4万円（前年度予算同）とされていたところ、国公立全日制等の第1子部分が修正により拡充された。

4. 骨太方針2025の状況

（1）令和7年度予算成立後の3党による協議

高校無償化について、自由民主党、公明党、日本維新の会は、具体的な制度の在り方について協議を続け、6月11日、詳細な制度設計に向け、3党合意で十分な検討を行うとされていた論点等について大枠整理をまとめた（「三党合意に基づくいわゆる高校無償化に関する論点の大枠整理」（令7.6.11自由民主党・公明党・日本維新の会 無償化を含む、多様で質の高い教育の在り方に関する検討チーム）（以下「論点の大枠整理」という。））。

図表7 6月4日に開かれた実務者協議において大枠で合意した内容（主なもの）

- ・公立高校への支援については、高校への地理的なアクセス確保と規模の適正化が必要との視点から、国が示す「高校教育改革に関するグランドデザイン（仮称）」を踏まえ、都道府県が実行計画を作成し、それに基づき施設の老朽化対策等の教育環境を整備するための新たな財政支援の仕組み作りを明記
- ・外国人生徒について、インターナショナルスクールに通う高所得世帯や、民族学校に通う低所得世帯、永住者、留学生など状況が様々な中でどう扱うか検討が必要
- ・収入要件の撤廃によって教育格差の拡大につながるのではないかと指摘されていることを考慮して、国民が納得できる対応を取る
- ・いわゆる便乗値上げを抑える仕組み作りと国や地方自治体の関与の仕方の検討が必要
- ・支給方法については、令和8年4月からは現行どおり代理受領を維持するが、直接支給のメリット、デメリットを考慮してどのような対応がふさわしいか検討を続ける

（出所）「高校無償化へ3党大枠合意 年内に高校改革へ基本方針 外国人対象は「検討必要」」『教育新聞』（令7.6.12）より作成

（2）骨太方針2025の中での記述

6月13日に閣議決定された骨太方針2025における、高校無償化に関する記述は以下のとおりである。

図表8 骨太方針2025における高校無償化に関する記述

（質の高い公教育の再生）

多様な子どもたちの特性や少子化の急速な進展など地域の実情を踏まえ、より質の高い、深い学びを実現すると同時に、一人一人の可能性が輝く柔軟な教育課程を編成できるよう、（中略）高校教育改革等への国の支援の抜本強化を図るなど、質の高い公教育の再生を通じて我が国の学校教育の更なる高みを目指す。いわゆる高校無償化（中略）については、これまで積み重ねてきた各般の議論^{（注）}に基づき具体化を行い、令和8年度予算の編成過程において成案を得て、実現する。

（注）3党合意、論点の大枠整理等

（出所）骨太方針2025より抜粋、下線は筆者が加筆

5. 第217回国会における議論

第217回国会において、高校無償化をめぐり、3党合意、論点の大枠整理、骨太方針2025が示されるまで様々な議論がなされた。以下、議論の中で指摘された主な論点を分類し紹

介する。

（１）私立高校に関する議論

ア 便乗値上げ

私立高校の授業料は、公立高校授業料の無償化が始まった平成22年度に前年度比4.9%増、私立高校授業料の実質無償化が始まった令和2年度に7.2%増となった。こうした中、例えば東京都では、授業料の値上げについて事前届出制とするなどの仕組みを設けているが、国においては便乗値上げがされないような具体策があるのかを問われた³³。これに対し、文部科学省は、高等学校等就学支援金の増加に伴って、いわゆる合理性のない授業料の値上げというものが極端に行われることのないように留意する必要があると考えている一方で、私立学校については、建学の精神に基づく自主性の尊重にも留意しなければならないとした上で、例えば、東京都の場合には、私立学校経常費補助の算定に係る評価基準として、授業料や授業料以外の学生生徒等の納付金の額及び変動額といった項目を評価係数として組み込み、授業料等の引上げに抑制的に働く仕組みを設けており、こうした東京都や大阪府の先行事例を参考とし具体的に検討を進めたい旨答弁した。なお、あべ文部科学大臣は、大阪府の仕組みについて、いわゆるキャップ制と言われているところ、具体的には、学校の授業料が支援金額を上回る場合には差額分を学校が負担する必要があるものと承知しており、このように、各学校で合理性のない値上げにつながることはない仕組みが重要だと思っている旨答弁した³⁴。

また、建学の精神にのっとり、学校が取り組むデータサイエンスの強化や施設整備など、教育の質の向上を図るための機関補助を充実することは、そのために必要な経費を授業料に上乗せせずに済み、間接的には授業料の支援の側面を有するとの指摘に対して、石破内閣総理大臣は、機関補助と個人補助のメリット、デメリットを比較しながら、どのようにバランスを取っていくかということを見定めていきたい旨答弁した³⁵。

イ 加算額の上限

私立加算の上限について、大阪府では施設整備費を含めた63万円とされている。政府は私立加算の上限額についてどういう考えなのかと問われ、石破内閣総理大臣は、私立の加算額の引上げの検討に際しては、直近の全国平均授業料、令和6年度で45.7万円をベースとし、ここから、外れ値を除外し、詳細な実態調査を行う必要があるとした上で、公立に通う子ども一人当たり、私立に通う子ども一人当たり、それぞれに投入される公費のバランスや授業料と施設費との関係、私学助成との関係などの論点を勘案しながら、安定財源の確保と併せ検討を深める必要があると認識している旨答弁した³⁶。

（２）公立高校に関する議論

³³ 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第3号（令7.3.24）

³⁴ 第217回国会衆議院予算委員会会議録第2号（令7.1.31）

³⁵ 第217回国会衆議院予算委員会会議録第14号3頁（令7.2.21）

³⁶ 第217回国会衆議院予算委員会会議録第11号31～32頁（令7.2.17）

ア 公立高校の定員割れ

東京都、大阪府の令和7年度の公立高校の入試において、定員割れとなった公立高校は昨年度より増えていた³⁷。私立高校の無償化によって定員割れが生じ公立高校の荒廃を招くのではないかと懸念に対して、あべ文部科学大臣は、一般論として、私立高校の授業料支援拡充により、私立高校の進学を希望する生徒が増加し公立高校の進学者数が減少する可能性があるなど公立高校に一定の影響があるものと考えた上、地域によって様々事情があるが、高校教育の普及、機会均等を図るために法律³⁸で配置及び規模の適正化の努力義務が都道府県に掛かっているため、定員割れの場合でも教育委員会が配置する必要があると判断することもあり得る。また、公私間の学校数と生徒数、その割合は、地方自治体によって大きく異なっているという点を踏まえ、各地域における高校の在り方について、各都道府県において、例えば公私間での協議も行いながら、地域の実情に応じた適切な配置及び規模を検討してもらうものと考えているとした上で、文部科学省としては、3党の合意内容の実現に向けた取組を踏まえ、高校教育の質の確保に向けた必要な取組を進める旨答弁した³⁹。

イ 地方の公立専門高校への支援

地域の人材育成を支えている専門高校の募集が困難になるのではないかと懸念が寄せられていることから、地方の公立専門高校への支援の拡充に対しての見解を問われ、石破内閣総理大臣は、教育の質の確保に向けた専門高校などへの支援の在り方について十分な検討を行い、安定した恒久財源の確保策と併せ実現を期したい旨答弁した^{40、41}。

ウ 公立高校の入試の在り方

私立高校が公立高校に不合格になった生徒のセーフティネットになっている面があるが、本来、セーフティネットは公立が担うべき役割であり、公立高校の入試を、複数受験にするなど機会を増やすべきであるとの指摘に対し、文部科学省では、従来から、各教育委員会等に対し、受験機会の複数化や選抜方法の多様化などに配慮をするよう依頼しているところであるが、高校入試の方法については、設置者である各都道府県教育委員会が適切に決定するものであると考えている旨答弁した⁴²。

なお、石破内閣総理大臣は、4月22日に開かれた政府のデジタル行財政改革会議で、一般的に一つの高校しか受験できない単願制となっている公立高校の入試の見直しに向けて、デジタル技術を活用し、複数の志望校を選択できるデジタル併願制⁴³の導入について、「メリットや現場の課題を丁寧に考慮し、希望する自治体での事例創出の具体化を

³⁷ 「大阪公立高 79校定員割れ」『読売新聞』大阪版（令7.3.28）、「都立高入試 倍率低下 過去2番目、1.20倍 私立無償化一因か＝東京」『読売新聞』（令7.2.22）

³⁸ 公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律（昭和36年法律第188号）

³⁹ 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第2号6頁（令7.3.13）

⁴⁰ 第217回国会衆議院予算委員会会議録第14号2頁（令7.2.21）

⁴¹ 令和7年度は、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、予算の修正により10億円増の措置がなされた（3.参照）。

⁴² 第217回国会衆議院予算委員会会議録第18号3頁（令7.3.3）

⁴³ 受験生が複数の高校の志望順位を提出した上で共通試験などを受験し、システムが試験結果に内申点などを加味して合格基準を超えた学校の中から志望順位が最も高い高校を割り当てる仕組み（「公立高「併願」可能に 政府検討 共通試験で判定」『読売新聞』（令7.4.23））。

図ってください」と述べ、文部科学省とデジタル庁に対応を指示した⁴⁴。その後、閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた重点計画」において、単願制の問題点解消に向けてデジタル技術を活用した事例創出の具体化に取り組むとされている⁴⁵。

エ 高校教育改革に関するグランドデザイン

6月11日に示された論点の大枠整理の中で、子供たちの学びの質や機会を保证するためには公立高校への地理的アクセスの確保、人口減少社会に対応した規模の適正化が必要であり、これらを保证する重要な役割を担う公立高校の振興が重要であることから、国が示す高校教育改革に関する基本デザイン（高校教育改革に関するグランドデザイン（仮称））をつくり、それを踏まえ、都道府県が計画（高校教育改革実行計画（仮称））をつくり、それに基づき、公立高校の施設老朽化対策等を行っていくと合意がされたが、国が定める高校改革に関するグランドデザインについて、策定のスケジュール感やその内容に私立高校の配置は含まれるのか問われた⁴⁶。これに対し、あべ文部科学大臣は、策定スケジュールは具体的に決まっていない旨答弁した。また、文部科学省は、私立高校の配置について、専門高校を含む公立高校等で特色ある教育が提供され、私立高校を含めて地域の実情に応じた高校教育改革の取組が推進されることは大事であるという点は視野に置きつつ、その一方で、私立学校は、建学の精神に基づき学校法人の経営面も含め自主的な判断により設置されていることを留意する必要があると考えている旨答弁した。また、責任を持って策定してもらうための国の後押しの必要性という観点から都道府県が高校教育改革実行計画を策定する際の担当部局はどこを想定しているか問われ、あべ文部科学大臣は、各都道府県における公私の状況を踏まえ、各都道府県において適切に検討してもらうことになる想定している旨答弁した⁴⁷。

（３）支援対象者の範囲

ア 高所得世帯

所得制限の撤廃により裕福な家庭にまで支援することに関して、石破内閣総理大臣は、裕福な家庭も困窮している家庭も同じに扱うことについて国民の理解が得られるかという議論が一方にあるが、他方で、教育は豊かな家庭であろうが困窮している家庭であろうが、社会全体で見べきものであるという価値観、考え方もあるとした上で、どちらが正しいということを決めつけるつもりはないが、これから先、後者の立場に立って考えていきたい旨答弁した⁴⁸。

イ 外国人生徒

日本人の子供が海外の私立学校に通う場合に、その費用が支援されない以上、日本国内のインターナショナルスクールなどに通う外国の子弟は支援対象から除外すべきとの

⁴⁴ デジタル行財政改革会議議事録等18頁（令7.4.22）

⁴⁵ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令7.6.13閣議決定）23頁、100頁

⁴⁶ 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令7.6.12）

⁴⁷ 同上

⁴⁸ 第217回国会衆議院予算委員会会議録第19号10頁（令7.3.4）

指摘があった⁴⁹。これに対して、文部科学省は、現在の法律に基づき、各種学校のうち高等学校の課程に類する課程を置くものとして文部科学省令で定めるものについては、制度の対象としており、現在、43校の外国人学校が対象となっており、当該学校等に在学する生徒又は学生で日本国内に住所を有する者については、国籍を問わず支援の対象としているとした。その上で、その際、国籍を問わず保護者等の税情報を利用して受給資格を認定しているので、税情報は確認をしているが、保護者等が一方でも日本国外に在住する場合には、加算の部分は受けられず、一方、基準額については、両親のうち一方が日本国内に在住している場合は当該保護者のみの収入で判定して、所得制限に該当する場合には支援対象外となり、日本国内に在住している保護者等が一人もいない場合は、収入のいかんにかかわらず、基準額等が上限として支給されているという制度になっている旨答弁した。

高校無償化の対象を日本国民に限定すべきとの指摘に対し、あべ文部科学大臣は、現在法律に基づき、高等学校等就学支援金の受給資格について、高等学校等に在籍する生徒又は学生で日本国内に住所を有する者と規定しており、このほかに国籍の要件は定めていないため、外国籍の者、海外からの留学生等についても、受給資格を満たす場合には支給の対象になるとした上で、他方、先般の3党合意において、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など様々な論点について十分な検討を行うこととされており、引き続き3党の枠組みの中で合意内容実現に取り組まれるものと承知をしているところ、文部科学省としては、その状況を踏まえながら必要な対応を検討する旨答弁した⁵⁰。

（４）支給方法

高等学校等就学支援金の支給方法について、現在は学校への就学支援金の代理受給が行われているが、高校生が就学支援金を受け取って、管理し、自ら学びを選択していくことで、学校サイドは選ばれる授業を提供していくために一層の努力、工夫を重ねていくようになり、質の向上につながるという趣旨から、就学支援金を高校生への直接支給とすることについて問われた⁵¹。これに対し、あべ文部科学大臣は、就学支援金制度については、受給者が生徒であることは前提であるが、個人に支給した就学支援金が授業料以外に流用されることを防止することは重要であり、さらには、地方公共団体等の事務負担を軽減する観点から、学校代理受領の仕組みを導入しているとした上で、生徒本人への直接支給に変更することに関しては、事務コストの課題が多いことや、3党の合意文書において、代理受領か直接かを含む支給方法の考え方、現場レベルでの負担も論点の一つとして、引き続き3党の枠組みの中で十分な検討が行われるものと承知しており、文部科学省としても、その状況を踏まえて必要な対応をしっかりと検討していく旨答弁した。

⁴⁹ 第217回国会衆議院予算委員会議録第18号3頁（令7.3.3）

⁵⁰ 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第2号18頁（令7.3.12）

⁵¹ 第217回国会参議院予算委員会議録第3号（令7.3.6）

（５）教育格差拡大の懸念

学校同士の競争で良い学校が残ったとしても競争率が高く、そのような学校に行けるのは、例えば家庭も経済的に安定していて様々な条件が整っている子どもたちということであると、教育格差の解消という観点では問題があり、どの学校に行っても一定の学びと学力が保障されるというような公立高校また公教育の維持が重要であるとの指摘があった⁵²。これに対し、あべ文部科学大臣は、３党合意の中では、全ての若い世代に対して多様で質の高い教育を実現するとされる令和８年度からの低中所得者層の高校生等への奨学給付金の拡充を行うこととしており、また、教育の質の確保と多様な人材育成の実現は、公立と私立の関係の論点の一つとされており、引き続き３党の枠組みの中で合意内容の実現に取り組まれるものと承知している旨答弁した⁵³。

（６）財源の確保

高校無償化に係る財源を生み出すに当たり、国債や増税に頼るのではなく、行財政改革により生み出すべく、今後どのような行財政改革を行っていくのかと問われ、石破内閣総理大臣は、次世代に負担を先送りせず、歳出歳入両面の措置によって確保する必要がある、例えば議員定数の削減などいろいろな議論があると思っており、負担をどのようにして分かち合うかということが議論の本質だと認識している旨答弁した⁵⁴。

６．おわりに

骨太の方針2025では、いわゆる高校無償化については、これまで積み重ねてきた各般の議論に基づき具体化を行い、令和８年度予算の編成過程において成案を得て、実現するとされている。３党合意によると、令和８年度から、高等学校等就学支援金の収入要件を撤廃し、私立加算額を45.7万円に引き上げるとされており、収入要件の撤廃のために、現在収入要件を課すことを定めている「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」に関して、令和７年度中に改正案の提出が想定される。全国知事会が公表した「いわゆる「高校無償化」に関する緊急提言」では、公立高校の小規模化や再編統合の加速化等の懸念が示されており⁵⁵、また、国会での議論の中でも、論点の大枠整理は示されたものの、まだまだ詰めていかなければならないことは多い旨指摘されている⁵⁶。今後も引き続き高校無償化の制度設計の検討が進められるが、予算編成過程、国会での議論等を注視していきたい。

（たかの りょうこ）

⁵² 第217回国会参議院予算委員会会議録第10号（令7.3.19）

⁵³ 令和７年度は、高校生等奨学給付金の拡充として、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するため、予算の修正により５億円増（147億円→152億円）が措置された（３．参照）。

⁵⁴ 第217回国会衆議院予算委員会会議録第16号33～34頁（令7.2.26）

⁵⁵ 全国知事会「いわゆる「高校無償化」に関する緊急提言」（令7.4.23）、文部科学省ウェブサイト「いわゆる「高校無償化」に関する全国知事会からの緊急提言」〈https://www.mext.go.jp/b_menu/activity/detail/2025/20250423_2.html〉

⁵⁶ 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第14号（令7.6.12）