

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集  
第 50 集 (2017年度) 2018年 3 月発行 : 33-48

# 「奨学金」の社会問題化過程の基礎的分析

—2004年以降の全国紙5紙の掲載記事を対象に—

白 川 優 治



# 「奨学金」の社会問題化過程の基礎的分析

—2004年以降の全国紙5紙の掲載記事を対象に—

白川 優治\*

## 1. 課題設定

本稿は、日本学生支援機構の奨学金制度を中心に、新聞報道において「奨学金」がどのように報道されてきたのかを分析することで、政治課題及び社会課題としての「奨学金」の問題化の推移を明らかにすることを目的とする。我が国の大学生を対象とする奨学金制度は、2017年3月に給付型奨学金制度が創設され、それまで貸与制度のみであった制度構成は大きな転換を迎えることとなった。1944年の大日本育英会の創設以来、貸与制度のみであった国の奨学金制度に、「給付型」という、恒常的な財政的支出を伴う新たな仕組みを新設することは、奨学金制度に対する社会的意識の変化と政治的意思、そして何らかの契機がなければ実現は困難であったと考えられる。

しかし、このような奨学金制度に画期的な意味を持つ新たな制度創設がどのような社会的意識や政治的意思の中で実現したのかについては、必ずしも実証的に明らかにされているわけではない。例えば、後述するように、2010年代に入り、我が国では日本学生支援機構の奨学金制度のあり方を批判し、制度改善を求める社会運動が行われた。このことを背景に、これらの運動が給付型奨学金制度につながったとする指摘もなされている（大内，2017）。しかし、これまで実現されなかった新たな制度が創設されるに至った理由を明らかにするには、政策形成過程のなかで、その問題、政策、政治が1つの流れになり、どのように「政策の窓」が開くのか、政策アジェンダの選択とその実現までの流れを構造的に把握することが求められる（キングダム 訳書，2017）。そこで本稿では、新聞記事を用いて奨学金に関する報道状況を時系列的に分析することによって、奨学金制度のどのような問題が、いつ頃、どのように論じられてきたのかを検証することで、「奨学金」がどのように社会課題となり、政治課題として位置付けられたのかを明らかにする。この問題に対する新聞メディアの取り上げ方の変化を検証することで奨学金に対する問題の流れを明らかにすることは、給付型奨学金制度の創設過程を構造的に明らかにするために必要な基礎的分析となるためである。

## 2. 分析方法と分析に用いるデータ

### (1) 分析方法

本稿は、一定期間の新聞記事を分析対象に、特定のテーマの報道動向を確認することにより、そのテーマがどのように位置づけられて報道され、その位置づけがどのように変化してきたのかを検

---

\* 千葉大学国際教養学部准教授

証する。このような分析手法は、構築主義の理論枠組みに基づく分析手法として、主に社会学の研究手法として用いられてきた。構築主義は、社会の中である事象が「問題」として位置付けられていくプロセスを、クレイム申し立てによる構築として理解し、その特徴とプロセスを明らかにする分析手法である。この分析手法は、社会問題は社会的に構築されるという立場から、問題の焦点化がどのように進められてきたのかをその問題を語る言説の変遷から明らかにすることで、その社会問題のもつ構造や背景を示す。先行研究においては、その分析対象として、青少年問題や家族、セクシャリティに関する言説など様々な社会事象が取り上げられてきた（中河他，2001；中河・赤川編，2013他）。教育領域においては、教育課題を主題として新聞記事を分析するものとして、朝日新聞において「ゆとり」言説がどのように変遷してきたのかを検証することで、この言説の転換を明らかにした佐藤・岡本（2014）を挙げることができる。また、高等教育研究において新聞記事を時系列的に分析した先行研究としては、朝日新聞の記事データベースおよび縮刷を用いて、大学生がどのような存在として論じられ、テキスト分析を通じてその言説構造を分析した橋本（2011）がある。ただし、先行研究では、分析に用いられる資料が限定的であることなどの限界もみられる。

## (2) 分析に用いる新聞記事とそのデータベース

本稿では、分析対象とする期間の過去の新聞記事に対してキーワード検索が可能である5つの新聞記事データベースを分析対象として用いる。具体的には、朝日新聞・読売新聞・毎日新聞・日本経済新聞・産経新聞の新聞記事データベースを対象とする。表1はこれらの記事データベースの概要を示したものである。

表1 分析対象の新聞と記事データベース

対象新聞	記事データベース	データベースの特徴
朝日新聞	聞蔵II ビジュアル・フォーライブラリー	1879年からの朝日新聞の全文記事、人物検索、AERA・週刊朝日の記事検索など
読売新聞	ヨミダス歴史館	1986年からの読売新聞の記事検索
毎日新聞	毎索（マイサク）	1872年からの毎日新聞の過去紙面の検索
日本経済新聞	日経テレコン 21	日本経済新聞本紙・日経産業新聞・日経金融新聞・日経流通新聞4紙の記事全文検索及び人物や企業などの検索
産経新聞	The Sankei Archives	1992年からの産経新聞に掲載された記事検索

出典：筆者作成

本稿においてこれらの5つの新聞を分析対象とすることは、次の2つの理由による。第一には、これらの5紙が日本全国を対象に発行されている全国紙として、地域を横断して発行・購読されている新聞であるためである。このような全国紙での記事掲載は、日本社会全体に報道することの意義が判断されたこととなる。したがって、これらの新聞の掲載記事は、社会全体の問題として位置づけられた課題として検討することが可能となる。また、全国紙の持つ地方紙と異なる特徴として、これらの新聞では独自の情報収集と紙面構成が取られていることも挙げられる。地方紙では、全国レベルの報道記事は、通信社の配信記事に依存することが多い。一方、これらの全国紙では、政治・経済・社会事象等について各紙の記者が直接取材し、その上で執筆された記事によって紙面が構成

されるため、各紙の報道姿勢による裁量が大きくなる。第二に、全国紙5紙を対象とすることの意味として、特定の新聞を対象とするだけでなく、複数の新聞を対象とすることで、記事や報道姿勢の偏在から逃れ、社会問題としての客観性を確保することができると考えるためである。新聞各紙は、それぞれの新聞社が、個性として政治的、社会的立場と報道姿勢を有している。そのため、分析対象を特定の新聞に限定する場合、その新聞社の持つ社会的立場などから生じる記事の偏在がバイアスとなり、その影響を受ける可能性がある。そのため、新聞記事を用いて特定の社会課題やテーマを分析するにあたっては、このことへの配慮が求められる。そこで、本稿では全国紙5紙を対象とすることによって、特定の新聞によるバイアスを回避することを意図した。

### (3) 検証するデータの抽出方法と抽出結果・分析対象

5つの新聞社の新聞記事データベースを用いて、記事検索を行うにあたり、共通して対象とする期間と検索キーワードを次のように設定した。まず、分析対象とする期間は、2004年4月1日から2017年7月31日とした。2004年4月を始期とした理由は、2004年4月に、行政改革を背景にそれまでの日本育英会が再編され、独立行政法人日本学生支援機構が、国の奨学金制度の運営を担当することとなったためである。2017年7月を終期としたことは、2016年度に行われた給付型奨学金制度の創設や所得連動型返還制度の整備など、2017年4月を起点とした奨学金制度の改革が進められる中で、本稿執筆時点（2017年8月）のできる限り最新動向を分析対象に含めることを意図したことによる。次に、検索キーワードは、「奨学金」と「日本学生支援機構」の2つのキーワードを用いた全文検索とした。「奨学金」という一般名詞と「日本学生支援機構」という固有名詞を組み合わせることにより、奨学金制度についての新聞記事を網羅的に抽出することを意図したためである。したがって、これらのキーワードのいずれかが本文中に含まれている場合、対象として抽出されることとなる。なお、各データベースでは新聞本紙以外の関連出版物の掲載記事も対象とすることができるが、今回は本紙のみを対象とした。ただし、全国版・地域版等の紙面の限定は行っていない。このような対象期間とキーワードを用いて、各社の新聞記事データベースから抽出された記事数を示したものが表2である。「奨学金」を含む記事は24,771件、「日本学生支援機構」を含む記事は1,794件が抽出され、総計として26,565件の記事が記事データベースより抽出された<sup>1)</sup>。

表2 各新聞記事による「奨学金」「日本学生支援機構」を含む検索結果

	キーワード		合計	分析対象
	奨学金	日本学生支援機構		
朝日新聞	7,206	460	7,666	6,415
読売新聞	5,820	355	6,175	5,549
毎日新聞	7,370	368	7,738	5,618
日本経済新聞	2,459	377	2,836	2,627
産経新聞	1,916	234	2,150	1,799
合計	24,771	1,794	26,565	22,008

出典：筆者作成

これらの26,565件の記事に対し、分析対象とする記事を整理するためのデータクリーニングを行い、分析用データセットを構築した。具体的には、2つのキーワードを用いたことにより生じた重

複記事と各新聞社の自社広告・告知（社告）は、分析対象から外すこととした<sup>2)</sup>。その結果、本稿での分析対象は22,008件となった。これらの記事の見出し（＝タイトル）を、掲載新聞と掲載年月日の情報を含め、「奨学金」関連記事とし、分析用データセットとして位置づけた。

### 3. 「奨学金」関連記事の全体動向

#### (1) 分析対象の全体傾向

分析用データセットをもとに、その記事タイトルから分析対象記事を分類し、類型化を行うことで、奨学金がどのようなテーマの中で報道されているのか、その全体傾向を確認する。このことを通じて、2004年から2017年までの14年間（正確には13年3ヶ月、以下同じ）において「奨学金」について、どのような社会課題や報道文脈のなかで言及されたのかをみることができる。各記事の類型化にあたって、その見出しの内容から、「日本学生支援機構奨学金」「民間奨学団体」「地方自治体の奨学金事業」「特定職業・人材養成との関連」など30区分の類型を設定した。表3は設定した30区分の類型に各記事を分類し、各類型の内容と該当する記事件数と構成割合を示したものである。なお、表3における「29：不明」は、見出しから内容が判断できないもの、「30：その他」は、書籍書評・紹介やイベントの告知、人事関連など「奨学金」に直接関連しないと判断したものである。

表3 分析対象22,008件の新聞記事の類型と件数

NO	内容	件数 (割合)	NO	内容	件数 (割合)
1	日本学生支援機構奨学金	498(2.3%)	16	就職・アルバイト	132(0.6%)
2	民間奨学団体	1,591(7.2%)	17	社説	150(0.7%)
3	地方自治体の奨学金事業	771(3.5%)	18	投稿・寄稿・コラム	715(3.2%)
4	特定職業・人材養成との関連	1,220(5.5%)	19	投書・読者相談	591(2.7%)
5	特定対象	505(2.3%)	20	個人紹介(インタビュー・評伝)	1,321(6.0%)
6	個別大学の報道	1,152(5.2%)	21	寄附・寄贈	460(2.1%)
7	留学生	364(1.6%)	22	スポーツ・芸術	779(3.5%)
8	海外への留学	150(0.7%)	23	外国事情・動向	1,007(4.6%)
9	貧困問題・子どもの貧困	337(1.5%)	24	災害	988(4.5%)
10	教育費・学費・大学生生活費	364(1.7%)	25	生活費用	80(0.4%)
11	高校(無償化含む)	688(3.1%)	26	政治・行政・選挙	4,577(20.8%)
12	個別企業	403(1.8%)	27	調査・データ紹介	195(0.9%)
13	教育記事(高等教育・入試)	612(2.8%)	28	事件・事故	225(1.0%)
14	教育記事(高等教育以外)	300(1.4%)	29	不明・判断困難	348(1.6%)
15	人口減少・子育て・地方創生	211(1.0%)	30	その他	1,274(5.8%)

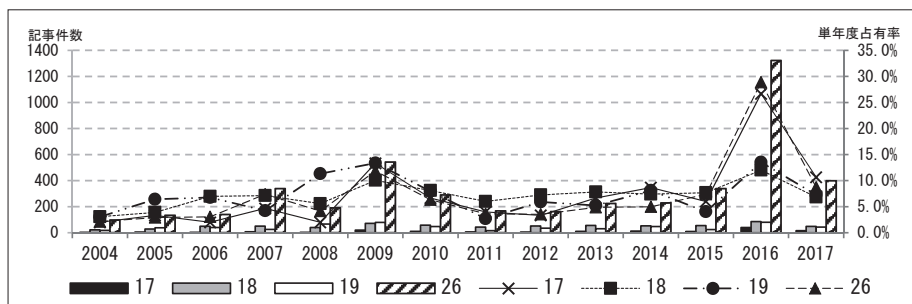
出典：筆者作成

表3から、分析対象全体の傾向を次のように整理することができる。まず、「26：政治・行政・選挙」に類型化された記事がもっとも多く、4,577件として全体の20.8%を占めている。次いで、「2：民間奨学団体」(1,591件・7.2%)、「20：個人紹介(インタビュー・評伝)」(1,321件・6.0%)、「4：特定職業・人材養成」(1,220件・5.5%)、「6：個別大学の報道」(1,152件・5.2%)と続いている。「4：特定職業・人材養成」とは、医師・看護師・介護士・保育士など特定の職業と関連付けられて各種の奨学金制度が報じられている記事である。日本学生支援機構及び日本学生支援機構の奨学金を直接的な主題として扱う記事である「1：日本学生支援機構奨学金」は、全体の2.3% (498件)

であり、相対的にみて多いとは言えない。このことから、「奨学金」が幅広い社会的事項と関連付けられて報道されていることが確認できる。

## (2) 奨学金に対する社会的関心と政治的関心の推移

それでは、「奨学金」に対して、社会的関心と政治的関心はどのように変化してきたのだろうか。ここでは、表2で示した分類のうち、「26：政治・行政・選挙」と「17：社説」「18：投稿・寄稿・コラム」「19：投書・読者相談」の時系列的な動向を確認することで、「奨学金」についての政治的関心と社会的関心の変化をみてみたい。「26：政治・行政・選挙」は、国および各自治体での選挙関連報道、予算編成や行政課題に関する報道のなかで「奨学金」が言及されている記事から構成される。つまり、政治プロセスのなかで、奨学金が取り上げられたものとみなすことができる。そのことから、この分類項目を政治的関心を示す代理指標として用いる。他方、「17：社説」は各紙の社説、「18：投稿・寄稿・コラム」は有識者による寄稿、コラムなどを分類したものであり、「19：投書・読者相談」は読者投稿欄で「奨学金」に触れられている記事から構成されている。これらに分類された記事は、社会的事実の報道よりも、新聞社側から見解、論点や話題の提供、読者の見解が示されているものであり、当該記事の執筆者（編集者・記者・寄稿者・読者）の関心に基づいて執筆され、新聞に掲載されたものとみることができる。そのことから、本稿では、これらの分類項目を社会的関心の代理指標として用いる。これら4つの分類項目について、2004年から2017年までの掲載記事数の推移と全期間のなかで当該年の記事が占める割合（単年度占有率）を示したものが図1である。



出典：筆者作成

図1 「奨学金」関連記事掲載動向からみた奨学金に対する政治的関心と社会的関心の推移

この図1から、3つのことを確認することができる。第一に、2016年に、実数として、「26：政治・行政・選挙」に当てはまる記事が突出して多くなっていることである。2016年のみで1,322件の関連記事が掲載されている。この背景として、この年には、7月10日に第24回参議院通常選挙が挙行され、各政党が奨学金に関する政策を提示したことが考えられる。実際に、1,322件の記事を選挙関連報道と行政関連報道を区分して確認すると、912件が選挙（参議院選挙のみでなく、同年中に行われた各種の地方選挙を含む）に関連する記事となっていた。第二に、2016年に、奨学金に対する社会的関心も高まっていることである。「17：社説」「18：投稿・寄稿・コラム」「19：投書・読者相談」のそれぞれについて2016年の単年度占有率をみると、各項目ともに分析対象の14年間でそ



の割合が最も高い。特に「17:社説」では、この年に「奨学金」に触れたものは全期間の26.7% (40件) を占めている。もちろん、ここでの分析は「奨学金」もしくは「日本学生支援機構」が用語として用いられている記事を対象としているため、必ずしも、奨学金制度の在り方が直接論じてられているものばかりではない。そこで、この40件の社説を具体的に確認すると、13件が前述の第24回参議院議員選挙に関連したものであり、10件が奨学金制度の在り方を直接主題としたものであった。40件の5紙での内訳は、朝日12件、読売10件、毎日9件、日経1件、産経8件であり、特定の新聞への偏りもみられない。このことから、「奨学金」について、この年に新聞社各社がそれぞれ自社の見解を提示していることがわかる<sup>3)</sup>。また、「18:投稿・寄稿・コラム」については12.0% (86件)、「19:投書・読者相談」では13.5% (80件) となっており、それぞれ単年度占有率は高い。このことから、2016年に、奨学金に対する社会的関心も高まっていたことが確認できる。第三に、このような奨学金に対する社会的関心と政治的関心が、2009年に一度盛り上がりを見せていることがわかる。「26:政治・行政・選挙」「17:社説」「18:投稿・寄稿・コラム」「19:投書・読者相談」のいずれについても、過去14年間のなかで2009年は2016年に次いで記事が多く、各項目とも単年度占有率も他の年に対して高い。この背景には、2009年8月30日に第45回衆議院議員総選挙が行われ、その結果、民主党政権が成立したことが挙げられる。この時の選挙では、子ども手当や高校無償化、幼児教育無償化など教育費負担を軽減する政策を各政党が主張し、そのなかで、給付型奨学金制度を含め奨学金制度にも言及されていた<sup>4)</sup>。選挙を通じて、教育費負担の在り方に政治的、社会的関心が高まるなかで、「奨学金」にも目が向けられていたとみることができ<sup>5)</sup>。そして、2010年以降は、2009年と比べると記事数は減少しつつも、2008年以前よりは多い傾向が緩やかに継続している。このことから、過去14年間の「奨学金」に対する社会的関心と政治的関心の動向として、2009年に教育費負担の軽減が争点となる中で「奨学金」に政治的関心が向けられ、その後、2016年に「奨学金」そのものに政治的関心と社会的関心が向けられるようになったと見ることもできるだろう。

#### 4. 「日本学生支援機構奨学金」の問題化の展開

##### (1) 「日本学生支援機構奨学金」はどのように報じられてきたのか

それでは、日本学生支援機構の奨学金制度は、どのように報じられてきたのだろうか。2004年に日本学生支援機構が奨学金運営の担当組織として再編成されて以降、同機構の運営する国の奨学金制度には、さまざまな制度変更や運営上の変更が行われてきた。具体的には、2009年度からは、延滞金の回収強化のために3カ月以上の延滞者の情報を個人信用情報機関に登録するようになり、また、9カ月以上の延滞者には一括支払督促のうえで返還請求訴訟を行うことが運営上の方針とされた。また、2012年度からは「所得連動型奨学金」制度<sup>6)</sup>が導入され、2017年度からはマイナンバー制度を用いた「所得連動型返済制度」の導入と無利子貸与奨学金に対する所得制限の撤廃なども進められた。2017年4月からは給付型奨学金制度も新設された。このような奨学金制度の制度変更や運営上の方針変更が、新聞報道にどのような影響をもたらしているのかを含め、以下では、日本学生支援機構の奨学金がどのように報じられてきたのかをみていく。



以下では、表2で示した30区分の分類のうち、「1：日本学生支援機構奨学金」に含まれる記事の動向を分析することでこのことを確認していきたい。「1：日本学生支援機構奨学金」に含まれる記事を、さらに細分化し、「a：回収強化・延滞対応」「b：相談・問題化」「c：制度変更」「d：解説記事」「e：給付型」「f：その他」の6項目にさらに類型化を行った<sup>7)</sup>。これら6つの細分類項目について、該当記事数を時系列的に示したものが表4である。

表4 「1：日本学生支援機構奨学金」の記事の細分類

	04年	05年	06年	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	合計
a：回収強化・延滞対応	1	2	3	4	20	22	12	1	3	5	8	2	3	2	88
b：相談・問題化	0	0	0	0	0	3	1	1	2	52	22	15	12	1	109
c：制度変更	0	0	1	3	3	6	6	7	1	8	6	5	33	4	83
d：解説記事	0	3	4	2	4	11	4	6	5	6	6	3	15	6	75
e：給付型	0	0	0	0	0	3	2	4	0	2	1	0	97	22	131
f：その他	0	0	1	1	1	0	6	0	0	1	0	2	0	0	12
合計	1	5	9	10	28	45	31	19	11	74	43	27	160	35	498

出典：筆者作成

表4をみると、「a：回収強化・延滞対応」「b：相談・問題化」「c：制度変更」「d：解説記事」「e：給付型」の5項目について、各項目の合計数に大きな差はみられない。つまり、これらの5項目について、14年間での報道量に大きな偏りはないといっていだらう。しかし、記事の推移をみると次のような時系列的な傾向をみることができている。2008年から2010年にかけて「a：回収強化・延滞対応」に関する記事が多くみられる。そして、2009年から2011年にかけて「c：制度変更」の記事が、2009年から2014年にかけて「d：解説記事」が増加している。2013年から2016年にかけて「b：相談・問題化」の記事が増加している。特に、「b：相談・問題化」の記事は2013年に急増している。そして、2016年には「e：給付型」が突出的に急増するとともに、それにあわせて、この年は「c：制度変更」「d：解説記事」も過去14年間で最も多くなっている。

このような時系列的な動向は、過去14年間で日本学生支援機構の奨学金に対する論点・問題設定が、大きく変化したことを示唆する。そこで、2000年代の動向と2010年代の動向に大きく区別した上で、日本学生支援機構奨学金に対する報道の変化を具体的に確認していきたい。

## (2) 「社会問題」としての奨学金問題の形成：2000年代の報道動向

以下では、2000年代の動向を中心に、日本学生支援機構の奨学金に対する論点・問題設定はどのように変化したのか、具体的な記事を参照しながら、時系列的な流れを検証していくことにする。

先に見た通り、2000年代の日本学生支援機構奨学金についての新聞報道は、「a：回収強化・延滞対応」についての記事が多くなっていった。具体的にみると、「奨学金：今年度の返済滞納総額、2500億円突破——日本学生支援機構」（毎日／05年1月6日）、「育英奨学金 14万人が1年以上滞納 過去最高 「無職や失業」急増で」（産経／06年7月12日）と、返済滞納額が増加していることが報道され、その後、「奨学金滞納2,000億円超す、昨年度、モラル低下7年で倍に、政府、事業見直し検討。」（日経／07年9月17日）、「奨学金予算削減へ回収不能2,000億円／遊興費に転用増え…」（産経／07年10月27日）と、滞納金の増大の背景に学生のモラル低下や奨学金利用方法を問題とする報道が

行われている。そして、返済延滞金が増加している状況は行政課題として表面化していく<sup>8)</sup>。「奨学金「督促ずさん」、滞納の改善、財務省要求。」(日経/08年7月25日)、「新教育の森：延滞増える奨学金 生ぬるい回収策 「日本学生支援機構」に高まる批判」(毎日/08年9月15日)として、日本学生支援機構(以下、JASSO)の対応を問題視する報道が行われるためである。滞納額の増加とその対応のあり方が財務省により行政課題に設定され、JASSOの対応が批判されたことがわかる<sup>9)</sup>。

これらを受けて、JASSOは、延滞防止と回収強化の取組みを検討し、進めることとなる。このように報道の対象となる以前である2007年に、JASSOは、行政改革推進本部の指摘に対応するため「奨学金の返還促進に関する有識者会議」を機構内に設置し、返還促進のための取組みを検討していた。同会議は、2008年6月に「日本学生支援機構の奨学金返還促進策について」とする報告書を提出している(奨学金の返還促進に関する有識者会議、2008)。JASSOでは、この報告に基づいて延滞防止と回収強化の取組みが進められていく。具体的には、「学生支援機構、奨学金延滞者は通報、信用情報機関に、延滞増加に歯止め」(日経/08年12月6日)、「奨学金滞納の学校名公表に基準「延滞率」平均の2倍超なら/学生支援機構」(読売/08年12月22日)として、複数の新たな延滞対応策が報じられている。この時期の滞納額の増加問題は、「深刻な奨学金返還の延滞＝日本学生支援機構理事長・梶山千里」(朝日/09年4月23日)として、組織の最高責任者による弁明を掲載する記事も見られることから、JASSOにとって大きな組織的課題であったことが推察される。このような中、JASSOの奨学金運営について、同時期には、会計検査院からも行政上の課題が指摘されている(「日本学生支援機構：奨学金ずさん管理、130億円未回収 転居把握せず——検査院指摘」(読売/09年9月30日))。また、「日本学生支援機構：奨学金回収、延滞金減免制を周知せず「てびき」に記載なし」(毎日/09年10月6日)として、奨学生への情報提供の問題も報じられている。この頃、JASSOの奨学金運営の在り方が行政課題として集中的に報じられているのである。

他方、JASSOが延滞対応のために提示した延滞者の個人情報個人信用情報機関に通知するという方針は、奨学金制度の「ブラックリスト化」として強い反発をもたらした。この方針が提示された当初は、「奨学金を返さないと通報されるのか 制度維持に支障が出た」(朝日/08年11月5日)と解説する報道も見られたが、その後、「奨学金滞納者ブラックリスト化に賛否「返還は当然」「脅迫まがい」」(産経/09年3月16日)、「奨学金：返済延滞リスト化撤回を 学生ら署名提出」(毎日/09年6月13日)として、批判的に報じられるようになる。延滞者の個人信用情報機関への通知は、奨学金制度に対する論点形成の転機となっていく。また、このことと共に、奨学金制度が批判的に論じられる契機となったものが回収強化のための返還請求訴訟である。「奨学金返還訴訟4,233件 昨年度急増 法的措置強化で 学生支援機構」(読売/09年8月24日)、「奨学金訴訟 8年で106倍 専門家「強引な回収本末転倒」」(産経/13年11月18日)として、このことが報道されている。この先、延滞防止と回収強化を目的とするJASSOによる新たな対応策に対して、「貸与」奨学金として期限内に返すことを当然のこととする立場と、経済的な困難を抱える学生を支援する「奨学金」制度の運営として個々人の状況への配慮を求める立場によって評価や意見が対立していく。そして、これらの議論は、奨学金制度や奨学金問題が解説される中で、繰り返し取り上げられていくことになる。

他方、奨学金の返還滞納に対する報道状況は、2009年頃に変化がみられるようになる。「奨学金

返せぬ」急増 不況深刻 08年度31万人」(読売/09年4月15日)、「奨学金の返済延滞者、年収300万円未満84%、正規雇用の機会恵まれず。」(日経/09年11月22日)など、日本社会全体の経済状況と返済滞納者の経済状況が接続した問題として報じられるようになるためである。つまり、奨学金返済の延滞は、個人のあり方の問題ではなく、社会のあり方の問題として位置付けて報道されるようになるのである。そして、「奨学金の返済滞納、非正規・無職、過半——9割、年収300万円未満」(日経/10年12月25日)、「奨学金、返したいけど 就職難・非正規雇用…重い負担 滞納1万人」(日経/12年3月17日)として、社会問題として位置付けられた報道が続いていく。この背景として、JASSOが「奨学金の延滞者に関する属性調査」を2007年12月に実施し、その集計結果が公表されるようになったことが挙げられる。延滞者に関する属性調査は毎年行われ、その結果が公表されている。この調査結果を通じて、滞納の背景にある延滞者の雇用環境や経済状況の状況が、これらの記事として繰り返し紹介されることで、奨学金返済の滞納問題は個人のモラルによるものではなく、景気状況や社会構造を背景とする社会問題であるとする見方が定着していったと考えられる。また、これらの動向の中で、「奨学金返還の猶予拡充 文科省、2.5倍の10万人分手当てへ」(朝日/09年5月8日)など、個々人の状況により配慮した返済制度への変更がなされていく。

### (3) 奨学金制度への告発と政治課題としての給付型奨学金制度：2010年代の報道動向

それでは、2010年代には、奨学金制度はどのように報道されていくのだろうか。表4からは、この時期の特徴として、「c：制度変更」の記事とともに、「d：解説記事」により奨学金制度の課題が広く紹介されるなかで、奨学金制度の在り方を問題視する社会運動を中心とする「b：相談・問題化」が進んでいったことが示されていた。その推移を具体的にみていくことにしよう。

奨学金制度の制度変更については、制度の基本的構造に抜本的な変更がなされるのではなく、返済金額の軽減や猶予期間の延長、利率の変更などが漸進的に、ある意味では批判に対する彌縫的な制度変更として進められてきた。そのことは、具体的には、「奨学金：返還月額、半減認める 総額そのまま、期間は延長」(毎日/10年12月21日)、「奨学金：無利子枠を拡大 文科省、5万6,000人分検討」(朝日/13年8月28日)、「奨学金延滞金利下げ文科省、来年度にも5%に」(産経/13年5月5日)などの記事にみられる。これらの制度変更がその都度、記事として取り上げられることで、奨学金制度の課題を再確認する社会的効果をもたらしたと見ることができる。なお、この制度変更については、「奨学金延滞、学校別公表へ 返還促進へ16年度から」(朝日/14年11月13日)と対応の厳格化も報じられていることにも留意が必要である。また、この期間の奨学金制度の大きな制度変更として、2012年度から無利子貸与利用者の一部を対象に所得連動型奨学金制度が導入されたことが挙げられる。この制度は、導入時に「奨学金返済「出世払い制」低所得世帯 大学生対象 収入増まで待ちます」(読売/11年12月19日)として、各紙で「出世払い」として報じられた。

このような制度変更の報道とともに、「解説記事」として、奨学金制度の課題を解説し、そのあり方に問題提起する記事が継続的に掲載されていることがこの時期の特徴である。その中でも、「学びたいのに：奨学金の課題」として毎日新聞が4回の連載で掲載した特集記事(「上 母子家庭「やっていけない」」「中 生活保護、減額困る」」「下 将来へ、負担重く」)「読者の反響 格差、なくなら

ないのか」(毎日/09年6月9日・10日・11日, 7月7日)と、「奨学金という名のローン」として朝日新聞が3回の連載で掲載した特集記事(「上「返還不要型」遅れる日本, 「中 返したくても返せない」「下 貸与・給付, あるべき姿は」(朝日/12年7月6日・13日・20日)は、奨学金制度の構造的な問題を、経済状況や他の社会問題と関連づけて批判的に取り上げた特集記事である。このような問題提起を目的とした記事は、その後も、「特集ワイド: 続報真相 若者つぶす奨学金」(毎日/13年4月19日), 「奨学金返済, 人生の重荷 授業料高騰で貧困連鎖」(朝日/14年11月25日)などに見ることができる。これらの記事は、貸与制奨学金制度のもつ構造的な問題点を指摘するものであり、デフレ経済が続き、景気回復が遅れていた日本社会において生じていた若年層の就職難や低賃金等の社会全体の構造的な課題との関係の中に奨学金制度を位置付け、その問題点を指摘するものであった。換言すれば、国の奨学金制度のあり方を社会的に告発するものであったと言えるだろう。

このようななかで、奨学金問題についての電話相談や制度改善要求のための署名活動など、社会運動を報じる「b: 相談・問題化」に分類した新聞記事が増加していく。奨学金についての電話相談についての記事は、「奨学金など電話相談 県高等学校教職員組合/愛知県」(朝日/09年2月21日)が最初のものである。その後、「奨学金の問題点考える 来週シンポ, 返還巡る電話相談も」(朝日/11年11月18日)など類似報道が続いていく。ただし、記事数としては低調なままであった。しかし、2013年に日弁連の活動が「奨学金返済の悩み, 全国一斉電話相談 きょう日弁連」(朝日/13年2月1日)として報じられ、「奨学金問題: 対策全国会議, 設立 返済困難者を支援」(毎日/13年4月1日)が報じるように奨学金問題に対する全国的活動が行われるようになると、全国各地の関連する活動が報じられるようになっていく。その動向は、「b: 相談・問題化」に分類した109件の記事のうち、70件は地方面での掲載記事であることから確認できる。北海道から沖縄まで、全国各地で企画された「電話相談」がそれぞれの地方面の紙面で取り上げられており、確認すると30都道府県での大学教員, NPO, 弁護士会や司法書士などの活動が取り上げられている。このことが、表4において2013年に「b: 相談・問題化」の記事が突発的に多く見られた背景である。このような社会運動の動向は、「奨学金制度: 改善求め日弁連が意見書」(毎日/13年7月4日)として、電話相談以外の活動も報じられるとともに、「全国一斉奨学金返済問題ホットライン」(読売/15年11月10日), 「奨学金返済: 「相談を」 NPO と弁護士, 延滞金減の手続きなど紹介 仙台/宮城」(毎日/16年7月22日)として、その後も継続的に取り上げられていることが確認できる。

そして、2016年に入ると俄かに給付型奨学金制度の創設についての記事が掲載されるようになっていく。「給付型奨学金導入 馳文科相が前向き」(読売/16年3月23日)として、文部科学大臣の発言が取り上げられている。その後、「給付型奨学金 活発に議論 政府 18歳選挙権見据え」(毎日/16年3月27日)など、7月に必ず行われることになっていた第24回参議院通常選挙との関係で、具体的な政策課題に急浮上していく様子が報じられている。そして、「「給付型奨学金」提言へ 自民」(朝日/16年4月2日)として政権与党の政策提言が報じられ、「給付型奨学金: 創設へ 「総活躍プラン」に明記 政府・与党」(毎日/16年5月27日)とあるように、政府全体の国政運営方針である「ニッポン一億総活躍プラン」(2016年6月2日閣議決定)の中に取り込まれていく。その結果、「[参院選2016 政策点検] 教育 給付型奨学金 創設は一致」(読売/16年7月8日)と報じられて



いるように、参議院選挙で政党の違いを超えた政策方針として位置付けられていく。2016年7月初旬の段階で、選挙結果に問わず、給付型奨学金制度が創設される見通しとなったのである。そして、選挙後には、具体的な制度設計が進められ、「給付型奨学金「非課税世帯に」 自民 PT 中間報告」(朝日/16年10月26日)、「給付型奨学金「対象2万人に」 自公が提言」(朝日/16年12月1日)、「給付型奨学金2万~4万 文科省原案「公立・私立」「下宿」で差」(読売/16年12月8日)など政府与党と文科省での検討プロセスが詳細に報じられていく。そして、「給付型奨学金」6月支給開始へ 改正法が成立」(朝日/17年4月1日)と制度化が報道されていくのである。「変わる国の奨学金制度——「給付」新設、「貸与」は見直し、無利子拡大、設定額細かく(クローズアップ)」(日経/17年6月3日)など、その後も新制度の解説報道が続いている。

なお、給付型奨学金についての掲載記事の状況を確認すると、2010年代初頭にも記事がみられた。それは、「給付型奨学金：高校生向けに創設、文科省方針 経済的困窮の大学生向けも」(毎日/11年9月28日)、「給付型奨学金：大学生も 返済義務なし、対象拡大——文科省」(毎日/13年4月23日)と文科省の政策方針が報道されているためである。しかし、これは実現しなかった。このことから、2016年の給付型奨学金制度が社会的関心と政治的関心の中で実現したことが確認できる。

このように2010年代の日本学生支援機構奨学金をめぐる報道状況を確認すると、「d：解説記事」を通じて、貸与制奨学金制度の構造的な問題、日本学生支援機構の延滞回収強化を背景に生じていた課題を告発する問題提起がなされ、奨学金問題に対する社会運動の様子が詳細に報じられていったことがわかる。つまり、奨学金の制度や運営の在り方を問題提起する報道と運動によって、奨学金制度に対する社会的関心が高められていったのである。その上で、初めての18歳選挙権による参議院選挙を前提に、給付型奨学金の創設が政治的課題として具体化していった様子が確認できる。

## 4. おわりに

本稿は、5つの全国紙を対象に、2004年4月から2017年7月までの新聞報道において「奨学金」がどのように報道されてきたのか、22,008件の記事を分析することを通じて新聞メディアの「奨学金」の取り上げ方の変化を明らかにすることで、政治課題及び社会課題としての奨学金問題の問題化の推移と動向を検証した。そこから、次のことが明らかになった。

第一に、「奨学金」に対する全体状況として新聞記事の量的推移から、2016年に「奨学金」に対する政治的関心と社会的関心がともに高まっていたこと、他方で、2009年頃にも、「奨学金」に政治的関心が向けられていたことである。2016年に突然に政治的関心や社会的関心が浮上したのではなく、2009年頃にその底流があったことが確認された。第二に、日本学生支援機構の奨学金について言及された新聞記事の推移を分析した結果からは、まず、2000年代に、延滞金の増加が行政課題として問題化され、日本学生支援機構による回収強化のための制度変更が行われてきたことが確認された。この延滞増加は、奨学金利用者の責任を焦点化する問題の個人化ではなく、景気状況や雇用状況を背景とする社会構造の中に位置付けられた社会問題として焦点化されていき、その問題認識が定着していく。そして、2010年代頃から、新聞による解説記事は、日本学生支援機構が採用し

た回収強化のための方策とその動向、貸与制度しかないという制度構造がもたらす問題を、デフレ不況や格差社会問題という社会構造に関連づけて報道するようになり、奨学金制度そのものが問題ある社会制度として告発されるべき対象と位置付けられていく。問題の構造がこのように具体化する中で、奨学金制度の在り方を問題視する社会運動が注目され、その動向が随時報道されていく。奨学金問題が、社会問題として構築されていくプロセスと電話相談を中心とした社会運動が2013年頃に接合していったのである。新聞言説が、この社会運動を全国各地で報じることにより、奨学金制度は告発されるべき社会問題としての位置が定着、強化されていったと見ることができる。そして、奨学金問題の問題点が社会に広く敷衍されていったことを背景に、2016年の18歳選挙権の実現という政治制度の転換の中で、給付型奨学金制度が政治課題として位置付けられていったのである。

本稿では、2004年4月以降の新聞報道の分析を通じて、奨学金に対する問題の流れを明らかにし、社会的意識と政治的意思の変化を間接的に検証した。2000年代以降、「奨学金問題」の内容は時期により変化しながら、給付型奨学金制度の創設につながってきたプロセスが示された。2017年の給付型奨学金制度の創設は、「奨学金」への社会的・政治的関心の高まりのなかで生じていた。他方、給付型奨学金という政策アイディアは、2010年代早期に提起されていた。当時日の目を見なかった政策アイディアが、2010年代に構築されてきた奨学金の社会問題化と18歳選挙という政治制度転換のタイミングで浮上することになったと解釈することもできる。社会的意識と政治的意思の変化、問題の構築と政策形成には複数のルートが並列していたと見ることもできるだろう。本稿は、5社の新聞記事に限定した分析であり、政策過程そのものを検証したわけではない。今回の分析結果を踏まえ、給付型奨学金制度創設の政策過程そのものの検証に取り組むことが今後の課題である。

## 【付記】

本研究は、日本学術振興会科学研究費（課題番号15K04346）による研究成果の一部である。

## 【注】

- 1) 各新聞記事データベースから2つのキーワードに基づいて記事を抽出する作業は、2017年8月11日～15日にかけて行った。したがって、表2の検索結果はこの抽出作業時点でデータベースに登録されていた記事を対象とした件数である。
- 2) ここでの社告には、各新聞社の新聞奨学生の募集案内、各新聞社が主催する奨学事業その他事業についての案内・報告記事が該当する。なお、重複記事は1,302件、社告は3,255件であった。
- 3) 2016年の社説40件のうち、奨学金を直接主題とする10件の各紙の社説を確認すると朝日・毎日新聞では給付型奨学金の意義が強調（例「奨学金制度「学生ローン」から脱却を」（毎日/16年3月25日））されているが、読売・産経新聞は意欲ある学生への支援を強調しており（例「給付型奨学金 ばらまき排し勉学支えよ」（産経/16年4月18日））、その論じ方に差がみられる。
- 4) このことは、「衆院解散・総選挙へ——各党とも「家計の負担軽減」、消費税、自民・民主が対



- 立。」日本経済新聞朝刊，2009年7月22日，などで示されている。
- 5) 表2の類型番号「10：教育費・学費・大学生生活費」（学費負担や大学生の生活費との関係で奨学金が言及されている記事）の記事数の時系列変化をみると，2004年7件，05年19件，06年17件，08年21件，09年40件，10年30件，11年32件，12年30件，13年26件，14年46件，15年17件，16年32件，17年33件であり，2009年を境に増加していることがわかる。
  - 6) 2012年度に導入された「所得連動型奨学金制度」は，2017年に「新たな所得連動型奨学金制度」として所得連動返還方式が導入されてからは「返還猶予特例」として位置付けられている。
  - 7) 「a：回収強化・延滞」は奨学金返済の滞納や回収強化に関する記事，「b：相談・問題化」は奨学金制度を問題視して行われる電話相談や署名活動などに関する記事，「c：制度変更」は日本学生支援機構の奨学金制度の制度変更の検討状況や変更内容を報道する記事，「d：解説記事」は奨学金制度やその課題を解説する記事，「e：給付型」は給付型奨学金制度についての記事，「f：その他」は日本学生支援機構の事務処理ミスなどを報じたものとして類型化した。
  - 8) 『JASSO 年報』各年度版によれば，貸与奨学金の延滞債権額の総額は，2004年度末2,644億円から，2008年度末3,971億円に実際に大きく増加している。2015年度末では5,175億円である。
  - 9) 奨学金の返済延滞への対応については，「奨学金，回収強化 3か月滞納で連帯保証人へ請求／文科省」（読売／04年4月11日）に見られるように，それまで延滞金を積極的に取り立てるといふ運用はなされていなかった。

## 【参考文献】

- 大内裕和（2017）『奨学金が日本を減ぼす』朝日新聞出版。
- キングダム・ジョン（笠京子訳）（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか』勁草書房。（＝“*Agendas, Alternatives, and Public Policies*” updated 2nd ed, Boston: Longman, 2011）
- 佐藤博志・岡本智周（2014）『「ゆとり」批判はどうつくられたのか：世代論を解きほぐす』太田次郎社エディタス。
- 奨学金の返済促進に関する有識者会議（2008）「日本学生支援機構の奨学金返還促進策について」（[http://www.jasso.go.jp/about/disclosure/sonota/henkansokushin\\_yusiki/\\_icsFiles/afieldfile/2015/10/20/sokusinsaku.pdf](http://www.jasso.go.jp/about/disclosure/sonota/henkansokushin_yusiki/_icsFiles/afieldfile/2015/10/20/sokusinsaku.pdf)）<2017年8月25日アクセス>。
- 中河伸俊・北澤毅・土井隆義編（2001）『社会構築主義のスペクトラム』ナカニシヤ出版。
- 中河伸俊・赤川学編（2013）『方法としての構築主義』勁草書房。
- 日本学生支援機構 website「奨学金の返還者に関する属性調査」（[http://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei\\_chosa/index.html](http://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei_chosa/index.html)）<2017年8月25日アクセス>。
- 「ニッポン一億総活躍プラン」2016年6月2日閣議決定（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusou/katsuyaku/pdf/plan1.pdf>）<2017年8月25日アクセス>。
- 橋本鉦市（2011）「戦後における大学生論の系譜－「大学生」はどう論じられてきたか」『家計経済研究』91号，14-21頁。

## **A study for the Process of Make a Political and Social Issue of the Japanese Scholarship System: From the Viewpoint of Social Constructionism**

Yuji SHIRAKAWA\*

This paper seeks to reveal the process by which the scholarship system in Japan became a political and social issue. In 2017, the new national grant scholarship program for university students was approved by the Diet. This was an historical change of the national scholarship system because it had consisted of only loan programs since it was established more than 70 years earlier. This research uses the method of social constructionism and analyzes 22,008 articles from the 5 national newspapers between 2004 and 2017. After classifying the objects, it became evident that social and political views of the scholarship system had several shifts during the previous 14 years.

Before the decade of the 2010s, the Ministry of Finance and the Board of Audit criticized the Japan Student Services Organization (JASSO), the administrative agency of national scholarship system, about increasing the delay of student loan repayments. This was a widely debated point at that time. Therefore, JASSO introduced a new and a more stringent policy and administration for loan scholarship system.

After in decade of the 2010s, national newspapers criticized JASSO's new collection policy from the perspective of young, low income university graduates and the structural problem of a loan only scholarship system, Newspapers also repeatedly reported on social practices for loan repayment relief for the recent graduates, repayment of their loans. This constructed social view points at that time.

In 2016, an election of the House Councilors was held, and it was the first time after extension of the suffrage to 18 and 19 years old youth. In the election, all political parties insisted on the need for a new grant scholarship program. The scholarship system was constructed as a political view point at that time.

The historical change in national scholarship was realized by these shifts of social and political view points.

---

\* Associate Professor, College of Liberal Arts and Sciences, Ciba University