

About loan enterprises which are pushed forward by four consumers' cooperatives and one general incorporated association : these loan enterprises function as the significant type of safety nets

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/46090

わが国の生活協同組合等による、多重債務者問題への対処と 個人向け貸付事業について

—— 4つの生協と1つの一般社団法人の個人向け貸付事業の概観 ——

長谷川 隆

目次

- 第1節 前置きとしての序論と本稿の目的
- 第2節 消費者信用生活協同組合
- 第3節 グリーンコープ連合
- 第4節 一般社団法人・生活サポート基金
- 第5節 みやぎ生協
- 第6節 生活クラブ千葉
- 第7節 生協等による貸付事業に関するささやかな整理と同事業の課題
- 第8節 結び

第1節 前置きとしての序論と本稿の目的

第1 前置きとしての序論—多重債務者・生活困窮者と公的支援策

1 新貸金業法の施行と多重債務者の状況の変容

(1) 新貸金業法の施行

周知の通り、2006年に公布された改正貸金業法は、その後の段階的施行を経由し、同法は2010年6月に完全施行となった。同法の大きな特徴点は、とりわけノンバンク等による過剰な融資を抑制させるための、いわゆる総量規制（総額で、年収の3分の1以上の融資を原則禁止する）の導入と、出資法の上限金利の引き下げにあるといつてよいであろう。この後者の改正の結果、出資法金利上限は20%となり、これは利息制限法の上限金利（元本10万円未

満の場合、年利20%)と同率になるに至った。

(2) 多重債務者漸減という効果

確かに、改正貸金業法が多重債務者の減少をもたらす効果を生んでいるという事実は否定できないであろう。そのことを間接的に示す資料として、(株)日本信用情報機構のデータを掲げよう。同社のWeb上に公開されているデータによれば、2010年12月末の、登録貸金業者等からの借入れ利用者数は約1480万人、また、借入利用者1人あたりの借入残高は約78.6万円であったところ、2013年12月末では、同じく登録貸金業者等からの借入れ利用者数は約1209万人に減じ、借入利用者1人あたりの借入残高も約39万円へと減少した模様である(注1)。

(3) なお存在する多重債務者

しかし、これにより、多重債務者が生じないという環境が確立されたかという、そうではない。それを裏付けるもっとも特徴的な現象は、リーマンショック以来の経済不況により、リストラ、賃金の抑制という負担を強いられて収入が大きく落ち込み、これによって、教育費・光熱費や電話料金等(以下、これらを家計費という)の支払いの滞り、あるいは税金未納といった、多重債務状態から抜け出せない者が最近増加していることであろう。これは、従来型の、金融業者からの借入金債務が多重債務状態となっているという状況と異なり、生活に困窮していることによる多重債務である、ということができる。

2 生活困窮者の激増

繰り返しとなるが、上記(3)でもふれたように、近年顕在化している問題は、家計費が高どまりしているにもかかわらず、リストラ、賃金カット、非正規雇用の拡大などによって、生活を維持する家計費そのものが恒常的に不足している世帯が激増しているという現状である。厚生労働省の発表によれば、まず、生活保護受給者数は、2014年3月の時点で217万人を突破し、過去最高の状況であるとされる。また、非正規雇用労働者は、2000年には雇用

労働者全体の26.0%であったところ、2013年には36.7%となり、さらに、年収200万円以下の給与所得者は、2000年に18.40%であったのが、2012年には23.9%となるなど(注2)、低所得ゆえに生活を維持しがたい経済的困窮者は、以前に比べ増加の一途をたどっている。

3 多重債務者救済への公的取り組みとその課題

(1) 「多重債務改善プログラム」の策定

さて、問題は約9年前に遡るが、2007年には、専ら金融業者からの金銭借主である消費者に向け、その多重債務を解消すべく、内閣に「多重債務対策本部」が設置され、同年4月、同本部は「多重債務改善プログラム」を策定した。同プログラムは、多角的な対策方針を打ち出したが、その中の施策を2、3例示するならば、①地方自治体（県、市町村）における、多重債務解消のための相談窓口の整備・充実、②「法テラス」における専門家（弁護士）による相談体制の整備・強化、③借入れが困難になった消費者に対する「セーフティネット（安全網）貸付」を各地域において行い、その貸付主体の1つとして、非営利法人である生活協同組合（以下、本稿では生協と略称することがある）が挙げられたこと、などがそれである(注3)。

(2) 「多重債務改善プログラム」の課題

しかし、「多重債務改善プログラム」の運用に当たっては、なお課題があった。例えば、同プログラムが実施されてまもなくの時点ではあるが、①市町村によって取り組みに温度差がある。②県・市町村の相談担当職員の多重債務者問題への対応スキルに格差がある。③相談者の多さに比べ、問題解決に当たる専門家（弁護士）の人数が不足している、等の指摘がなされていた(注4)。そして、現在も、これら問題点が完全に克服・払拭されたとは断言できない状況にあると見受けられる。

4 公的扶助制度としての「生活福祉資金貸付制度」(注5)

(1) 「生活福祉資金貸付制度」の存在

ところで、経済的困窮者一般に対しては、以前より公的な救済策は用意さ

れていた。すなわち、社会保障制度の一端をなす公的扶助としての「生活福祉資金貸付制度」である。同制度は民生委員による低所得者問題への取組みに端を発し、やがて、1955年に「世帯更正資金貸付制度」の名称のもとに設けられたのが始まりであるが、当初の目的は、低所得者や高齢者、身体障害者の経済的自立の支援、生活意欲の促進などにあった。しかし、前述した、その後の多重債務問題の深刻化に伴い、同貸付制度は、多重債務者の救済という役割をも担うこととなり(注6)、これらの目的に鑑みて、「生活福祉資金貸付制度」は2009年10月に大幅に改正された。

(2) 同制度のごく簡略な概要

改正内容に言及する前に、「生活福祉資金貸付制度」について、ごく手短かにその概要を述べておこう。同制度は従来より各都道府県社会福祉協議会が実施主体となっていて行われている貸付制度であり(ただし、貸付相談への応接、申請受付手続きなど、その業務の一部は市町村の社会福祉協議会に委託されている)、低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯、失業者世帯に対して、低利もしくは無利子での資金融資を実施し、それに伴う援助指導をも行うものである。貸付資金には各種の種別があった(注7)。

(3) 「生活福祉資金貸付制度」の2009年における改正

既述のように、同貸付制度は2009年に改正された。主要な改正点として、3点を挙げておこう(注8)。まず第1点は、従来の資金貸付けの申請の際に要求される、連帯保証人を立てるという要件が緩和されたことである。具体的には、連帯保証人を伴う場合には無利息とする貸付けも用意されることとなったほか、連帯保証人を付することができない融資の場合の金利が、従来の年利3%から1.5%へと引き下げられた。第2点としては、貸付資金の整理・統合が図られ、「総合支援資金」を新たに、貸付金の種別として設けたことである。「総合支援資金」は、失業者のいる世帯を、経済的に支援するため、生活費を一時的に融資するにとどまらず、就労支援や家計指導などの相談に応ずるものである。第3点はこうである。すなわち、資金を必要とする者に

対して、資金の借受けの際や返済完了までの過程において、市町村および都道府県の社会福祉協議会の相談員や場合によっては民生委員による相談援助活動が行われるが、その役割が明確に定まったことである。そして、2009年に、厚生労働省が、「生活福祉資金貸付」についての各都道府県知事等への通知の中で(注9)、本貸付制度をセーフティネット（安全網）の性格を有する貸付である旨を改めてはっきりと述べていることの意義は小さくないといえよう。

(4) 2009年の法改正の効果

2009年になされた法改正により、「生活福祉資金」の貸付件数ならびに貸付額は格段に増加し、セーフティネットとしての機能を従来にも増して発揮することとなった。具体的数字を挙げると、例えば、2007年度には、生活福祉資金の貸付件数が約11,200件、貸付額は約11億8400万円であったところ、2012年には、貸付件数が約39,900件、貸付額は約21億1800万円に及んでいる(注10)。

5 「生活福祉資金貸付制度」の課題

(1) 従来より指摘されていた課題

しかし、同制度は、構造的ないし制度運用上の課題をなお抱えているといえよう。それらの中で、重要と思われる4点を抜き出し、それを以下に挙示したい。

① まず、制度の構造として、いわゆる「ワンストップ」という仕組みを採るものではないといわざるをえない。これを具体例に即して簡略に説明したい。

例えば、これまでの勤務先会社から整理解雇された者が、総合支援資金という種別に含まれるところの日常生活支援費の貸付を希望する場合、同人は第1に、ハローワークに行き、雇用保険の受給状況や現に再就職活動をしていることの証明を受けなければならない。第2として、例えば、同人の居住する市の社会福祉協議会に赴き、そこで担当者へ相談をし、助言を受け

つつ借入申込書に記入をし、提出をしなければならない（同申込書には、市の社会福祉協議会による、「貸付けの適否」についての意見が添えられる）。第3に、上記申込書は、県の社会福祉協議会に送られ、そこで、貸付の要件を満たしているか審査され、貸付の可否の最終判断が下される。このように、上例のような場合、申込みから生活福祉資金貸付の実現に至るまでに、貸付を望む市民は、少なくとも形式上は、2つの窓口ないし組織（上記の第2と第3）を経由しなければならないのである。さらに、仮に「貸付は不可」あるいは「貸付額は希望額よりも減額される」という判断が下された場合、県の社会福祉協議会から結論のみを記載した書面が貸付申請者に送られ、他方で、上述の結論の理由については、市の社会福祉協議会から電話等で当人に説明がなされるようである（注11）。もちろん、県と市の各社会福祉協議会は、連携をとっているようであるが、地域によって、その連携の仕方には濃淡があるであろうことは推測に難くない。さらにいえば、上記第1の手続きを利用窓口に準ずるものと捉えるならば、同制度利用上の簡便さはさらに薄まっていると評価できよう。

② 次に、制度運用上の課題に移ろう（注12）。初めに、以上①で紹介した実情と関連することであるけれども、借入れ申込みから融資実行までに平均2～3週間（場合によっては1ヶ月）という時間を要するようである。このことを、同貸付制度の本来的な目的や2009年の法改正のめざすところに照らして考えるならば、筆者には、到底「短期間」であるとは思えない。加うるに、生活福祉資金には、上例の総合支援資金の他、緊急小口資金という種別がある。これは、例としては、市民が予期せぬ急病に倒れ、緊急かつ一時的に医療費が必要になった場合などに用いられる融資制度であるが、この場合ですら、申込みから貸付実行までに、1週間を要するということも全くなくはないようである。

③ 同制度の利用希望者に対する相談援助体制が十分とはいえないことは、かねてより、複数の論者から指摘されている（注13）。専門的能力を有す

る相談員による、丁寧な相談対応ができているかといえ、否といわざるをえないように思われる。

先に紹介したように、確かに、2009年の法改正により、貸付要件が緩和されたり、金利の引下げや「無利息化」などにより、「生活福祉資金貸付制度」の利便性は高まったとはいえる。しかし、以上の①、②、③で指摘した実情から、同制度はなお改善の余地があろう。そして、このことは、同制度の利用が最近では必ずしも活況を呈しているとはいえない事実として現れている(注14)。つまり、筆者は、「生活福祉資金貸付制度」が、市民の生活資金等の必要度に対応した、真のセーフティネットとして「行き届いた制度」であるといえるのか、いささか疑念をもたざるを得ない。

④ 続いて、貸付金の償還率（すなわち返済率）がきわめて低いという問題にふれたい。筆者が全国社会福祉協議会のホームページ上にアップされている、「生活福祉資金（総合支援資金）借受世帯の現況調査報告書」（2014年3月）を閲覧したところ、次のような実態が示されていた。すなわち、2010年3月から2011年3月までに「総合支援資金」を借受けた1208名の償還状況をみると、「償還計画通り償還している者」は全体の21.6%、「一部滞納があるが償還を継続している者」14.3%と報告されており、それ以外は、途中からの滞納者、一度も償還がない者、行方不明者、死亡者であることから、ごく単純に上記数字を合算すると、 $21.6 + 14.3 = 35.9$ となり、ごく大まかな償還率は、35.9%にとどまっている。つまり、生活保護のように、当初から、生活に必要な金銭給付を前提としている制度ならばともかく、貸付という制度設計に基づく以上、「総合支援資金」という貸付金の約6割が「焦げ付いている」か「焦げ付くおそれがないとはいえない」という状況は問題視されるべきであろう。

(2) 2015年における「生活福祉資金貸付制度」の見直し

同貸付制度は、2015年にその一部が見直され、例えば、次項で扱う「生活困窮者自立支援制度」を利用しないと、総合支援資金と緊急小口資金の貸

付を受けられない、といった新たな制度改革が行われた。しかし、上述(1)で指摘されていた課題に関していえば、その抜本的対策が講じられてはいないようである。ここでは、筆者の地元である石川県の場合に限って、2、3の例を挙げるならば、こうである。確かに、貸付相談者の来訪から貸付実行までの期間が長いのではないか、という問題に対しては、総合支援資金貸付に関してはその短縮化を図る工夫を導入した。しかしながら、生活福祉資金貸付制度はその枠組みが定型的であるため、ワンストップとすることは困難である。また、貸金の償還率を高める方策も、償還の滞りのある債務者への電話による督促に留まっている(注15)。

6 「生活困窮者自立支援法」の制定

(1) 「生活困窮者自立支援法」の制定の事情

今や、不況による失職、非正規雇用の増加などを主な要因として、生活困窮者が増大していることは大きな国民的問題となり、現に生活保護受給者は2013年7月現在で約216万人に達するなど、生活困窮者への救済は喫緊の課題となった。そして、政府は、広い観点に立脚したセーフティネットの構築の必要性を意識しつつ、新たに就労支援などの施策を盛り込み、生活保護法を2014年に改正し、同法は2015年7月から施行されることになった。これとともに、生活保護を受給しなければならない程度にまでは至っていない生活困窮者を救済する目的で、2014年、「生活困窮者自立支援法」が成立し、同法は2015年4月から施行された。

(2) 「生活困窮者自立支援法」の内容の概略(注16)

ア 概略

同制度は、生活困窮者に対して、生活保護受給に至る前の段階で、早期に支援を行うことによって、困窮状態から抜け出すことを援助することを主眼にするものである。内容としては、全国の福祉事務所設置自治体は、まず、必須(義務的)事業として、①生活困窮者自立支援事業を実施すること、②生活困窮者住居確保給付金の支給、以上2つの事業を行わねばならない。加

えて、任意事業として、③生活困窮者就労準備事業、④生活困窮者一時生活支援事業、⑤家計相談支援事業、⑥生活困窮家庭の子どもへの学習援助事業、⑦その他、生活困窮者の自立を促進する事業、をそれぞれ行うことが求められている。そして、事業ごとに異なるが、費用の一定割合が国庫負担とされている。

イ いくつかの事業について

このうち、本稿の問題関心と関わりの深い事業について、一言しておこう。まず、必須事業の①は就労その他の自立に関する相談支援等を行うものである。次に、任意事業の⑤は家計に関する相談、家計の管理に関する指導、貸付の斡旋を行う事業である。

(3) モデル事業の実施と特定事業の生協への委託、同法施行後の状況

やや古い情報であるが、上記の新法の施行の準備として、2013年度から、全国の各自治体で、特に①事業を中心としてモデル事業が実施されたところ、同事業は7割の自治体で、直営とせず社会福祉協議会、NPOなどに委託しているといわれていた。他方、任意事業である⑤家計相談事業は、いくつかの自治体で、後述する生協に委託する例も少なからず見られた。なお、同法施行後の状況につき、本格的な研究調査の余裕をもち得なかったため、ひとまず、ここでは、新聞報道内容を注に記しておくにとどめたい(注17)。

第2 本稿の目的

1 前置き

以上、やや長い前置きとなったが、国や地方自治体などによる、多重債務者問題への対策の実情や生活困窮者への支援・救済の施策を見てきた。そして、具体的な事実や先学の研究結果から浮かび上がるのは、多重債務者を減少させる公的な施策のあり方が万全であるとはいいきれず、また、公的扶助の方策としての「生活福祉資金貸付制度」もいくつかの課題を抱えていると、現時点で判断されることである。このような状況の中、わが国における生協

は、多重債務解消のための相談事業ないし生活困窮者への貸付事業、すなわち、「セーフティネット貸付」と呼称されている融資を、古くは1989年（後掲の消費者信用生協の場合）から行っており、2015年4月の時点で、4つの生協（なお、ここには、単体としての生協のみならず、生協「連合」が含まれる）と生協ではないが、その設立経緯において、貸付事業を行う生協を設立しようという目的を有していたところの、1つの社団法人がこのような事業を展開している。このような貸付などの事業の原資は、地方自治体が金融機関へ預託した資金等も含まれている場合があるが、基本にあるのは、生協組合員の出資金および上記社団法人の活動支援者によるファンドである。その意味で、民間からの拠出金をベースにしつつ、非営利法人である生協（および上述の社団法人）が、先述した公的扶助制度＝「生活福祉資金貸付制度」を補完するセーフティネットとして、経済的困窮者等へのファイナンス事業を実施していることは、注目されるべきことである。

2 本稿の目的

(1) 目的

筆者の属するパーソナルファイナンス学会は、従来、主として、営利を目的とする個人向けの無担保かつ比較的小口の金融（典型的には、国内外の、いわゆる消費者金融）を学術的に研究してきているが、筆者は加えて、見方を広げ、多重債務者や生活困窮者向けの小口資金の金融についての研究の必要があると思い立った。このような問題意識に基づき、上掲の4つの生協および1つの社団法人（なお、以下では、これらを「生協等」と総称することがある）の行っている貸付事業の内容を広義のパーソナルファイナンスと位置づけたうえで、まずはとりあえず、その全体像を俯瞰することが、本稿の目的である。もとより、後述のように、実際に訪問調査をすることを通じて、これら生協等が、生活困窮者救済あるいは生活再生支援のための貸付事業に関する複数の課題を抱えていることを知り得たが、筆者にはこれらを検討対象にする能力を欠いている（そこで、後述するように、課題の一つにつき、

わずかな紹介を行うにとどまる)。要するに、今後のさらなる研究の基礎とすべく、近時における生協等の貸付事業の実情を一瞥することが、本稿の意図である。

(2) 研究の意義とその方法について

ア 上述した4つの生協とは、岩手県盛岡市に本拠を置く消費者信用生協、グリーンコープ生協ふくおかを中心とする九州4県と山口県にまたがる生協連合（以下、これらを「グリーンコープ連合」と呼ぶ）、みやぎ生協、生活クラブ千葉である。また、1つの社団法人とは、東京都にその本拠を置く、一般社団法人生活サポート基金（もともと、「生活サポート生協・東京」を母体とするものであり、貸金業を行う組織として、一般社団法人になった）である。さて、これらの生協等の生活再生資金の融資事業の状況を概観した先行の、研究者が執筆した論文は存在し、貴重な考察がなされているが、紹介されているデータがやや古く、また、上掲のみやぎ生協、生活クラブ千葉には全く言及がなされていない(注18)。また、各生協の事業に関する既存の個別論文も少なからずあるが——もっとも、それらの執筆者は生協等の貸付事業責任者等である場合が多い——、4つの生協、1つの社団法人をまとめて、その最近の状況を俯瞰する、単独研究者の手による研究は見当たらず、ここに本研究の意義および新味を見出せよう。

イ これら生協のなかで、先進的取り組みをしてきた代表的な生協の1つである、グリーンコープ生協ふくおかの常務理事・行岡みち子氏（同氏は長らく同生協の生活再生相談室長の任にあった）は、多重債務者・生活困窮者の再生・支援には、家計相談支援というプロセスが不可欠だと説いており、（例えば、グリーンコープ連合では、他の生協にも見られるように、このための生活再生相談室を設置している）(注19)、このような家計相談と生活再生支援貸付は「ワンセットである」という認識は、他の生協ならびに前掲の社団法人も共通して有するところである。そこで、今回の研究はこの点に特に着目することとした。これも、本研究の特徴の1つといえよう。

ウ 本研究では、2015年2月から3月にかけて3つの生協と一般社団法人生活サポート基金への訪問調査を実施し、同年5月には、その前月である4月から貸付業務を開始した生活クラブ千葉を訪問して、同じく調査を行った。すなわち、生活再生のための貸付事業の実情等に関して、理事長ほか、貸付事業に関わる職務を担当されている方々へのヒアリングを行うことを通じて、その実態に迫ろうと試みたものである。そして、筆者はこれら訪問調査から得た生協等の貸付事業の実態に関して、2015年11月末に、パーソナルファイナンス学会全国大会にて報告を行ったが、会員等から指摘された問題点に答えるべく、その後、若干の補充を行った。いずれにしても、本研究は訪問調査を基盤にしており、理論研究とは異別の「フィールドワーク」的要素を含む研究である。

(3) 予めのお断り

ア 生協等による、多重債務者や生活困窮者向けの小口資金融資事業には、「社会福祉」という側面と、民法によって基礎づけられる金銭消費貸借という両側面が見出されるように思われる(注20)。しかしながら、筆者は、その専門が民法学であり、「社会福祉」に関しての基礎的な学問的素養が全く乏しい。そこで、前者の側面に関しては、深く立ち入った分析をなしえないところである。それゆえに、本稿では、末尾近くの箇所、生協等によるセーフティネット貸付に関わる課題のわずかな紹介を行うが、その紹介は、後者の側面(すなわち、金銭貸借という側面)に力点を置くこととなる。

イ 先述のように、今回の訪問調査は諸々の事情により、2014年の2月中旬ないし3月中旬にこれを行った(ただし、生活クラブ千葉への訪問は2015年5月であった)。しかし、この時期は2014年度の実績集計をするには尚早であり、各生協等の比較的最近の状況として、主として2013年度の事業実績(数字など)をうかがい、本稿においてこれを示すにとどめるほかなかった。他方で、既述の通り、補充的研究として、地元の社会福祉協議会の比較的新しい状況に言及した箇所もある。このように、本稿は、研究の時間軸が完全

に統一されているとはいえない難点を含むものである。やむを得ない理由に基づくことであるとはいえ、読者諸兄には、以上につき、予めご海容をお願いする次第である。

3 叙述の順序について

(1) 以下では、各生協等の事業内容等につき、貸付事業の開始時から時系列的な順番で、独立の節（第2節から第6節）を設けて、簡潔に記述し、その際には、具体的データを多少添えることとした。

(2) 第7節では、今後の課題とされる問題をわずかながら紹介することとしたい。

第2節 消費者信用生活協同組合（旧：岩手県消費者信用生活協同組合）（注21）

第1 設立の背景と当初の事業

1 設立および事業開始のいきさつ

同生協は、もともと未組織労働者への、比較的低金利での融資を行うことを主たる目的として、1969年に設立された。その後、宮古市で発生した大規模の名義貸し詐欺事件の被害者救済のため、宮古市が地元金融機関に預託した資金につき、同金融機関による協調融資を受けるとともに、これに生協独自の資金をあわせて貸付原資とし、被害者への緊急融資を実施した（注22）。この成果を受け、1989年には盛岡市との提携がなされ、消費者救済資金貸付事業が本格的に始められるに至った。

2 多重債務者救済ないし生活再建のための資金貸付事業（特に自治体との提携に基づく）

(1) その後、上述の盛岡市のように資金を預託する岩手県内の自治体は徐々に増加する一方、地元弁護士会との協力体制が次第に確立されてゆき、かつて「サラ金」と呼ばれた金融業者からの多重債務に苦しむ者の債務整理のための資金の貸付けを主として行う事業、すなわち、債務整理資金貸付制

度が整備・定着することとなった。これは、借り換えなどにより債務を一本化するところから「スイッチローン」と名付けられている融資制度であり、次第に多重債務に苦しむ者に知れ渡るにつれ、同生協の消費者救済貸付の象徴的事業ともなるに至った。

(2) 「スイッチローン」の金利は（変動金利ではあるが）、現在、年9.25%であり、貸付限度額500万円、返済期間は最長10年とされ、連帯保証人をつけることが要件となっている。また、組合加入のための出資金の拠出が求められる。

(3) 生活再生資金貸付事業（自治体との提携に基づく）

なお、2010年より、自治体との提携に基づく制度として、生活再生資金貸付という融資制度が置かれ、教育資金や自動車の購入目的、税金支払い資金などに利用されることとなった。金利は、年8.625%（変動金利）、貸付限度額100万円、返済期間は最長6年である。また、連帯保証人をつけることが上記と同じく要件とされており、さらに、組合加入の必要があるため、一定額の出資金の拠出が求められる。

第2 その後の今日に至るまでの、貸付制度に関わる変化

その後の今日までの貸付制度に関わる変化として、重要と思われる3点を簡略に挙げておこう。

1 上記第1で述べた提携自治体は、まず岩手県全域に広がり、さらに今日では、青森県・青森県の全域の市町村も提携自治体となるに及んでいる。

2 貸付を受けられる者は、岩手県、青森県に居住もしくは勤務する消費者であり、組合に加入することによりその資格を得る。このことは、同時に、生協の貸付に関わる相談窓口が、岩手県、青森県の両県に及んでいることを意味する。前者には3カ所、後者には2カ所の窓口が置かれている。

3 自治体と提携した消費者救済資金貸付のみならず、現在では、組合員からの出資金を主要原資とする生協独自ローンである、「生活再生資金貸付

わが国の生活協同組合等による、多重債務者問題への対処と個人向け貸付事業について

制度」も活用されている。貸付金利は、融資の目的ごとに異なり、固定金利・変動金利の両場合があるが、生協独自ローンの詳細は割愛し、詳しくは信用生協のホームページに譲ることとする。なお、一般に、生協が融資事業を行うについては、金利上限が法定されており、それは年12%である（固定金利）ことに注意せねばならない(注23)。

第3 近年の貸付実績

以下に、信用生協における過去5年度の貸付実績（使途別）と相談件数の推移を表にしてまとめて示す。なお、近年の貸付の特徴は、以下の第5でふれたい。

2009年度	件 数	金額(万円)	2012年度	件 数	金額(万円)
債務整理	417	86,095	債務整理	240	44,044
生活資金	476	28,714	生活資金	643	46,947
計	893	114,809	計	883	90,991
2010年度	件 数	金額(万円)	2013年度	件 数	金額(万円)
債務整理	468	90,975	債務整理	186	29,980
生活資金	682	44,043	生活資金	461	35,451
計	1,150	135,018	計	647	65,431
2011年度	件 数	金額(万円)			
債務整理	417	74,697			
生活資金	749	49,052			
計	1,166	123,749			

第2節一表1 過去5年度の使途別の貸付件数と貸付額（出典：信用生協作成資料）

年 度	相談件数	相談者の平均年収
2009年度	3,241	209.0万円
2010年度	4,465	206.6万円
2011年度	3,789	211.2万円
2012年度	3,091	227.9万円
2013年度	2,508	222.9万円

第2節一表2 過去5年度の貸付相談件数と相談者の平均年収
（出典：信用生協作成資料）

第4 貸付実施に至る過程の流れと貸付実績など

ここでは、本稿の問題関心に則した、生活資金（生活再建資金）の借入れの場合を中心に、融資希望者への対応プロセスを簡略に紹介することにした。

1 対面による相談

まずは、専任の相談員（同生協本部が置かれているビル内にある「盛岡事務所」の場合、専任スタッフが5～6名いる）が面談を行い、来訪した依頼者の家計収支、今後の生活の見通しなどを聴き取る。金員の貸付を希望する当事者のみならず、当事者を取り巻く家族を交えた相談に応ずる。

2 同生協の貸付対応の基本方針は「家計重視」であるため、相談者から「家計表」（同表には、収入・支出の項目ごとの、詳細な内容記入欄が設けられている）の提出を求め、加えて、相談員は、数年後にまで及ぶ家計の見通しを把握する。

3 上記1、2に基づく家計診断を行い、貸付によって家計改善ないし生活向上の見通しが立つと判定されれば、貸付申込み手続きに移る。生活資金融資の1回の平均額は約70万円、また、申込みを受け付けてから融資の実施まで、平均して、約1週間である。

4 前記第2の2にあるように、信用生協では複数の事務所（相談窓口）を開設しているが、各事務所ともパソコンによる社内（法人内）ネットワークを構築しているので、貸付の審査に必要な書類・情報はネットワークを介してやりとりされる。このことは、情報伝達が迅速になされるということとともに、一つの相談窓口で融資の相談から実行までの一連の手続きが完結すること、すなわち、ワンストップという効果を果たすものといえよう。

第5 資金貸付に見る最近の傾向と「いわて生活者サポートセンター」

1 資金借入れ需要の変化

第2節一表1にそのことが現れているが、ごく最近では、債務整理に必要な資金の借入れ需要から、生活困窮による生活（再建）資金の借入れ需要へ

と、融資希望者の資金必要性に明らかな質的变化がうかがわれる。これは、本稿第1節でも述べたように、収入の減少に伴い、生活を維持することに行き詰まった、あるいはそれが容易でない消費者の増加が主因であるといえよう。このことは、信用生協への融資相談に来訪する消費者の平均年収を示す、第2節—表2からも裏付けられるであろう。

2 「いわて生活者サポートセンター」との関係

ここで、信用生協の貸付事業と深い関連をもつ、「いわて生活者サポートセンター」（以下では、サポートセンターと略す）に簡単に触れておこう。

(1) 信用生協との基本的関係

サポートセンターは信用生協が設立母体となり、2002年に設立されたNPO法人である。両者の基本的関係は、信用生協が、多重債務者・経済生活維持困難者への貸付や法律面での実質的な解決支援を行うのに対し、サポートセンターは多重債務等の原因となっている生活上の問題について、例えば、ギャンブル依存症に陥っている人々の立ち直りの支援など、各種の「くらし」の相談（カウンセリング）に応じるという役割を果たす。つまり、信用生協とサポートセンターは、ともに「家計の再建」という目的を共有しているといえる（注24）。

(2) 同センターの事務所は、現在、盛岡市と釜石市あわせて3カ所あり、全部で10名を超える相談員が配置されている。そして、2013年度の相談実績として、合計で約13,000にも及ぶ相談件数を数えることができる。

(3) 先に紹介した信用生協の貸付事業の特徴をまとめると、これは単なる生活困窮者や多重債務者への融資事業ではなく、「いわて生活者サポートセンター」という各種相談に応じる施設と不可分の、社会福祉事業の性格を色濃く有するものである、と分析することが許されよう。

第3節 グリーンコープ連合（注25）

第1 生活再生事業開始の経緯とその後の展開など

1 従来から行っていた商品の共同購入や店舗での商品販売という生協の事業に加え、生活再生事業を開始することとなった契機

組合員やその親族・友人の中に少なからず多重債務者がいることが判明したことや、ホームレスを生み出す主たる原因の一つとして多重債務問題があることが認識されたことから、多重債務それ自体の解決、および、生活再生相談と生活再生貸付を生協の事業として行うことの必要性が、グリーンコープ生協ふくおかの関係者に強く意識され、岩手県消費者信用生協の事業に学びつつ、2006年8月に、福岡市のグリーンコープ生協ふくおか（以下、生協ふくおかと略する）内にグリーンコープ生活再生相談室が開設された。これが貸付事業の端緒である。

2 生活再生事業の展開と同事業の目的

(1) まず、生協ふくおか、が福岡県内において4つの市に計14の相談室を設け、2008年には熊本県、大分県、山口県の各グリーンコープ生協が相談室を設置して生活再生事業を開始するに至り、2009年に長崎県にも相談室が置かれるに及んだ。つまり、5県のグリーンコープ生協がいわば共同体として一これらは前述した通り「グリーンコープ連合」と総称されている一、生活再生事業に取り組むに至った。

(2) 事業目的としては、組合員相互の扶助の精神に基づき、多重債務問題の解決および生活困窮者支援・救済を通じた生活再生の援助であるといえる。

第2 生活再生事業の主たる内容

以下の4種の事業（4つの柱）から構成されている。

(1) 生活再生相談（債務整理のための相談を含む。DV、依存症など、生活全般に関わる問題を扱う。2013年において、相談員数は25名であった）

(2) 生活再生のための貸付

(3) 金銭教育

(4) 消費生活支援（悪徳商法に対する啓発活動など）

第3 生活再生のための貸付事業

ここでは、本稿の主たる関心事であるところの、融資事業に焦点を当てて、専ら同事業の要点にふれることにしたい。その他の生活再生事業内容に関しては、割愛することとする。

1 貸付に至るプロセスと貸付後のフォロー

(1) できるだけ簡潔に、以下に貸付に至るプロセスを示したい。まずは、貸付希望者との面談からスタートする。そして、相談員は、相談者とともに1ヶ月の家計表を作成する。家計表作成の過程で生活困窮の原因、収支のバランスの適否が明らかとなる（この作業は家計診断としての意味をもつ）。また、中長期的な収支の見通しを見るために、キャッシュフロー表の作成を求める（相談員が共に作成する）。これらを基礎として、課題解決に向けて、相談員は家計再生提案をまとめ、これを相談者に説明する（なお、貸付希望者のみならず、後述の連帯保証人とも面談を行う）。以上により、貸付が必要と認められる場合は、最小限の貸付を組み込む。このように、家計診断（家計相談）と融資は、他の生協等の貸付事業と同じく、ワンセットの関係にあるということができよう。そして、グリーンコープにおいては、「相談者に寄り添う」という対応姿勢がすぐれて特徴的であると見受けられる（なお、相談員のためのマニュアルが作成されていることを付け加えたい）。

(2) 貸付後のフォローの仕方にも注目点がある。すなわち、返済の遅延が生じた場合には、電話相談や面接によって家計相談が実施される。しかも、融資後2～3年間は定期的な面談がなされるとのことである。

2 相談員の資格

以上のことから、相談員には家計診断能力ないし経済生活を再設計する能力が必要となる。そこで、生活再生相談室の相談員には、ファイナンシャルプランナーの資格取得者や消費生活アドバイザーの資格を有する者が配置されている。

3 貸付原資、貸付要件、金利、貸付限度額

(1) まず、貸付原資は、生協の資金である。次に、2007年から、福岡県多重債務者生活再生事業は、同県とグリーンコープ生協とが協働して行うこととなった。このことから、滞納生活費（例えば、税金、家賃など）を支払う目的での融資など、一部の貸付は組合員以外でも利用できるようになったが、多重な金融債務解消のための資金貸付、一時的な生活資金の貸付を受けるには、組合に加入することが要件である。さらに、原則として、連帯保証人が必要とされる。

(2) 貸付利息は年9.5%であり、貸付限度額は、原則として、1件につき150万円である。

4 貸付実績（福岡県との協働事業としての実績）

(1) 残念ながら、近年のグリーンコープ連合全体の融資実績推移ではなく、福岡県における実績推移のみを示す関係資料に接し得るにとどまった（ちなみに、2012年度のグリーンコープ連合全体の貸付額は、22,142万円であったことを知り得た。これはグリーンコープふくおかの同年度における下記実績の2倍弱にあたる。また、同年度のグリーンコープ連合における期末貸付残高に対する、いわゆる貸倒れ率は1.0%であると報告されている）。そして、下表の通り、2013年度は前年度に比べ、貸付件数、貸付額ともに減少しているが、この点につき、高齢者の年金暮らしや年収100万円以下の相談者が増加し、貸付による問題解決の難しいケースが増加したことが影響したと、生活再生相談室は分析している。

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度
貸付件数	181件	210件	265件	246件	43件
貸付額	10,790万円	11,886万円	14,500万円	12,757万円	1,996万円
貸付平均額	59.6万円	56.8万円	54.7万円	51.9万円	46.4万円

第3節一表1 過去5年度の福岡県内における貸付実績（出典：生活再生相談室資料）

(2) 貸付額における貸付目的別の割合

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度
滞納生活費支援	10%	10%	9%	6.3%	2.3%
少額債務の返済	12%	12%	6%	5.9%	2.3%
生活自立支援	71%	74%	79%	78.7%	83.7%
一時的な生活資金	7%	4%	6%	9.1%	11.6%

第3節一表2 貸付額における貸付目的別の割合（出典：生活再生相談室資料）

上記の貸付目的の中にある「生活自立支援」とは、過去に債務整理を行ったことなどが原因で、どこからも融資を受けられない者への、広い意味での生活自立を目的とする資金の貸付を指す。上表のように、この種の貸付額が、全貸付額において占める割合は圧倒的に多い。この点を、生活再生相談室は、セーフティネット貸付としての存在意義の表れである、と受け止めている。

第4節 一般社団法人・生活サポート基金（注26）

第1 設立および事業開始をめぐる事情

都内生協の幹部ら関係者によって、前記の信用生協のような生協法人の設立が模索されていたところ、事業目的として、多重債務者の生活相談を行う「生活サポート生活協同組合・東京」を設立することは2006年12月に東京都によって認可された。しかし、貸付事業を行う生協の設立は認可されなかったことから、2005年に、中間法人として「生活サポート基金」を上記2006年より1年早く設立した。その後、法人法改正に伴って、同基金は一般社団法人となった。さて、上記の「生活サポート生活協同組合・東京」は生協組合員の生活再生相談に事業内容を特化させて活動を続けており、他方、「生活サポート基金」（以下、単に基金と略称する）は、2006年9月から貸付事業を開始した。

第2 東京都の多重債務者再生事業との関係

基金とは別に、東京都は2008年より多重債務者生活再生事業を開始し、生活再生のための潤沢な貸付資金が、東京都より中央労働金庫へ預託され、同金庫が資金を必要とする者に対して貸付を行うという制度が設けられた（これを、横沢善夫氏の論文に倣い、「東京都制度」と呼ぼう。なお、同制度は貸付要件が厳しく、貸付利息の年率が3.5%という低率であるわりには、利用件数は下記の「独自制度」に比べて少ない）。他方で基金は、東京都制度における生活相談事業と労働金庫による融資の斡旋業務を引き受けつつ、基金の独自資金による貸付を行っている（これを、同様に「独自制度」と呼ぼう）。

第3 「独自制度」の貸付事業の実績

1 融資実績

まず、基金から提供を受けた資料に基づき、過去5年度の融資実績を掲げよう。

年度	融資実行件数（新規＋更新）	金額（万円）
2009年度	71	7,054
2010年度	137	10,578
2011年度	84	17,680
2012年度	62	7,651
2013年度	84	13,369

第4節一表1 過去5年度の融資実績（出典：基金が作成した資料）

続いて、これをさらに、資金使途別の融資件数と融資額に分類して紹介しよう。

	主に債務整理目的		主に生活資金目的		不 明	
	件数	金額（万円）	件数	金額（万円）	件数	金額（万円）
2009年度	25	3,632	43	3,030	3	391

2010年度	43	4,611	91	5,655	3	312
2011年度	34	10,615	49	6,694	1	371
2012年度	31	4,959	31	2,692	0	0
2013年度	35	7,985	48	5,262	1	121

第4節一表2 過去5年度の使途別融資件数と融資額（出典：基金作成資料）

2 数字に現れている傾向

特に、第4節一表2から2つの傾向を指摘できそうである。第1は、近年の動向として、債務整理よりも、生活資金目的のための借入れの件数が、常に上回っているということである。第2としては、生活資金目的の融資金額は債務整理のための融資額に比べ多くはないが、これは、1件あたりの貸付額が小口化していることを反映したものである。

3 貸付に至る手順と貸付後延滞が発生した場合への対処

(1) 基金が行っている貸付事業に関するノウハウは、第2節で取り上げた信用生協から学んだ点が多いとのことであった。すなわち、第1段階として、貸付を希望する相談者から、相談者の世帯の家計を把握するための「家計表」を提出してもらい、収入と支出の状況を把握する。これに基づき、第2段階として、各家庭の経済状況に応じた返済プランを作成し（このためには、中長期的なライフイベントを記入した、グリーンコープで用いられているような「キャッシュフロー表」に類する書面作成も必要となるであろうと推測される）、稟議にかけて、融資を実行する。貸付希望者との面談および返済見通しの判定、返済プランの作成などは、主に消費生活コンサルタント等の資格をもつ担当者が行うとのことであった。

(2) 貸付後の延滞が発生した場合は、ア.借受名義人への書面による問い合わせ、イ.後述の連帯保証人への連絡、ウ.借受名義人本人へ電話などを通じた直接的な返済の要請、というプロセスをとることを基本にしているとのことである。

- (3) ごく最近の貸倒れ率は、0.14%程度であるとのことであった。

第4 「独自制度」としての貸付のための要件と貸付金利および貸付原資

1 貸付を受けられる消費者

東京都民に限らず、千葉、埼玉、神奈川の各県居住者も有資格者である。

2 融資を受けるには、原則として、連帯保証人1名以上を必要とする。

3 融資利率は、年12.5%以内であり、前掲の「東京都制度」と比較すればかなり高金利であるが、「東京都制度」よりも貸付要件がゆるやかであり、「借受けたい」というニーズは決して低くはない。

4 貸付原資

主に支援者（市民）からの出資金＝「個人再生ファンド」に依存している。1口10万円であり、随時募集している。この他、「パルシステム生協連合会」などの法人からの資金提供を受けている。

5 補足

(1) 基金は消費生活協同組合ではなく、一般社団法人であるため、上述の貸付事業には貸金業法が適用される。注意すべき点として、金利上限は生協のように12%以内という制約はない代わりに、いわゆる総量規制の適用を受けることとなる。

(2) 基金は2011年に、事業エリアを広げるため、横浜市に神奈川事務所を設けたが、基金の本拠オフィスと神奈川事務所は社内ランで結ばれており、相談者の情報や貸付に関わる判断は、相互に迅速に伝達される。

第5節 みやぎ生協（注27）

第1 みやぎ生協の概略と組合員への貸付事業開始までの道のり

1 同生協の概略

同生協は、1982年に設立され、これまで、店舗による商品販売や商品共同購入などを中心とした事業を展開してきており、2014年3月の時点で、組合

員数約68万人を数え、宮城県内の世帯加入率が70%を超える（ちなみに、この加入率は全国第1位である）など、地域生協として確固とした基盤を築いている。

2 相談・貸付事業の開始までの経緯

同生協が相談・貸付事業を行うことの検討は、2010年6月から着手されたが、組合員の合意を得るべく、各種の会議、説明会、学習会などが積み重ねられ、組合員の理解を得るのに約3年の時間を要した。そして、遂に、検討開始から3年後の2013年の総代会で事業を行うことが議決され、さらに、県からの認可を受けて、同年9月、JR仙台駅東口に「くらしと家計の相談室」を設けた。これにより、相談・貸付事業がスタートした。

第2 「くらしと家計の相談室」を中心とする事業内容

1 相談・貸付事業の目的と特徴

これは単に貸付をすることが目的ではなく、相談員が相談者の困りごと（その典型事例の1つが経済的困窮である）をその原因を探りつつ聴取し、相談者自身が主体的に問題解決していくことをサポートするという、基本的スタンスに立脚するものである。そして、例えば、家計を再生するためには資金の融資が有効であり、真に貸付が必要と認められる相談者に融資を実行する。このような基本的な取組み姿勢は、他の生協等と同様であると思われる。また、他の生協等と共通するのは、相談から融資までワンストップで行うということである。

2 相談受付から貸付実行までの流れとその後のフォロー

(1) 基本的な流れは、先に紹介してきた生協等とほぼ同様である。まず、相談に来訪してもらい、生活資金や債務整理などについて相談員が相談に応じる（相談員は、ファイナンシャルプランナー、消費生活アドバイザーなどの資格を有している）。相談者自身に家計の現状を整理し、認識してもらう必要があることから、相談を継続する過程において「家計収支表」を作成し

てもらう（推察するに、数年先までのライフイベントを織り込んだ収支表の作成も求めるものとみられる）。これを踏まえ、当生協からの貸付の必要性・妥当性、返済見込みに関する判断を加味して、貸付の実行に至ることとなる。

（2）貸付後のフォローの方策として、3ヶ月後に貸付契約者に対してアンケートを実施し、「家計が悪化した」といった回答があった場合などには、直接連絡を取り、再相談につなげている。なお、これまで6～19%程度の延滞が発生しており、全く連絡の取れなくなった契約者の発生も5件あるとのことであった。

第3 貸付のための要件と貸付金利および貸付原資

1 貸付要件

まず、同組合に加入することが必要となる。しかし、本来の意味での連帯保証人を要求せず（注28）、その代わりに、「家計管理人」を付すことが要件となっている。「家計管理人」は法的な弁済義務はなく、借主の家計再生に向けての相談や支援を担い、生協との連絡や調整役としての役割を負うものである。訪問調査時のヒアリングにおいては、「貸付要件から連帯保証人ははずしたことの原動力は、地元弁護士会が、個人保証は保証被害の発生という問題を生じさせるものであって、原則としてこれを廃止することが望ましい、とする考え方を打ち出したことである。これに基づき、地域社会からの共感を得るためにも、連帯保証人を要求しないという判断に傾いたが、しかし、この方針を正式採用するまでには、各地における説明会を開くなど、大方の理解を得るために約1年の時間を要した」旨の説明を受けた。

2 貸付金利と貸付原資

（1）貸付金利は、現在のところ、年9%である。

（2）貸付原資は、組合員による出資金のほか、その法的根拠を与えられた「組合債の発行」による方法を実施している（注29）。ただし、組合債は組合員のみによって引受けられる。

第4 相談および貸付の実績

1 みやぎ生協の相談・貸付事業の開始時は、先述の通り、2013年9月であり、その歴史は浅い。以下の表では、2013年度の累計実績と2014年4月度から2015年1月度までの推移を示すことにする。なお、() は、資金の使途別内訳である。

	2013年度累計	2014年4月度	同年5月度	同年6月度	同年7月度	同年8月度
新規相談件数	432	49	56	69	64	49
貸付件数	186	43	21	23	17	26
〈債務整理資金〉	101	28	11	9	4	14
〈生活資金〉	85	15	10	14	13	12
貸付金額	18,367万円	4,755万円	2,326万円	1,645万円	839万円	1,660万円
〈債務整理資金〉	13,387万円	3,618万円	1,636万円	1,122万円	183万円	1,294万円
〈生活資金〉	4,980万円	1,137万円	690万円	523万円	656万円	366万円
	同年9月度	同年10月度	同年11月度	同年12月度	2015年1月度	
新規相談件数	55	34	45	33	25	
貸付件数	18	9	13	13	4	
〈債務整理資金〉	11	6	4	10	2	
〈生活資金〉	7	3	9	3	2	
貸付金額	1,695万円	683万円	847万円	1,271万円	285万円	
〈債務整理資金〉	1,300万円	637万円	368万円	1,136万円	203万円	
〈生活資金〉	395万円	46万円	479万円	135万	82万円	

第5節表 (出典：みやぎ生協「くらしの安心サポート部」資料)

2 貸付実績についての補足説明

上記の第5節表は年度単位ではないため、他の生協等のデータと比べにくい点があるが、みやぎ生協に関しては、貸付資金の使途として債務整理資金とされている種別の割合が多いという点が見て取れる。しかしながら、ヒアリングの際に受けた説明によれば、ここには、各種税金の滞納に基づく金銭債務が重なっている場合が少なからず含まれていること、また、例えば、2014年7月度、同年11月度のように、生活資金（典型的には、子どもの学費

など)の割合が高い月もあるなど、かつてのような金融業者からの借入金が多重になったことの解決のための資金需要が圧倒的に多かったという傾向とは必ずしも同一ではない兆候が現れていること、が補足的に述べられたと記憶している。

第6節 生活クラブ千葉 (注30)

第1 貸付事業開始までの経緯など

1 生活クラブという生協は、かつては地域生協として商品販売等を主たる事業としてきたが、2008年頃より、同クラブのグループに属する「生活クラブ虹の街」を中心として、多重債務者救済の相談業務や社会的に不利な人々への生活支援サポートを行ってきた。しかし、前節で紹介したみやぎ生協が家計相談・貸付事業を開始したことに触発され、生協が指針としている、地域社会への貢献・参加を同クラブとしても正面から行うべきではないかという機運が高まり、2014年3月に貸付事業プロジェクトを立ち上げ、各地での組合員向け学習会、意見交換会を経て、2014年12月、相談・貸付事業が総代会で可決された。

2 前出の生活困窮者自立支援法の施行時期である2015年4月にあわせて、相談・貸付事業をスタートさせ、千葉市中央区のビルの1フロアに「くらしと家計の相談室」を開設した。これだけ短期間に事業実現を果たすことができたのは、みやぎ生協からのシステム構築やノウハウ等の「叡智」の提供があったからに他ならない。

第2 「くらしと家計の相談室」を中心とする事業内容

1 相談・貸付事業の目的と特徴

これはみやぎ生協と同じく、単に貸付をすることが目的ではなく、相談員が相談者の経済的困難性をその原因を探りつつ傾聴し、相談者自身に原因の核心部分を理解してもらい、問題解決を支援するという、基本的姿勢に貫か

れている。いうまでもなく、例えば、家計を再生するためには一定額の資金融資が有効かつ緊要であると認められる相談者に貸付を行う。また、他の生協等と共通するのは、相談から融資までの窓口がワンストップであることである。

2 相談受付から貸付実行までの流れとその後のフォロー

(1) 基本的な流れは、先に紹介してきた生協等とほぼ同様である。まず、相談に来訪してもらい、生活資金や債務整理などについて相談員が相談に応じる（相談員は、数名いるが、交代で常時3名待機している）。相談を継続する過程において「家計表」や「ライフイベント表」を作成してもらう（相談員がそれらの作成に加わる）。これを踏まえ、家計再生の必要性と貸付額の妥当性、返済見込みに関する総合判断を行い、融資実行に至ることとなる。面談開始から貸付実行まで、案件の複雑さにもよるが、1週間程度を目途としている。

(2) 貸付後の施策として、貸付の3ヶ月後に、貸付契約者に対してアンケートを実施し、「未就労や病気で返済が苦しい」といった回答があった場合などには、返済計画の組み直しを行う（なお、NPO法人ユニバーサル就労ネットワークちば〔同法人は本相談室に併設されている〕と連携して、就労支援にも取組んでおり、加えて、家計相談・ボランティアコーディネイト・成年後見の支援相談に応ずる通称VAICというNPO法人とも協働しているなど、本生協の貸金事業は各種生活支援活動との結びつきを無視しえない）。ところで、筆者の訪問調査時（2015年5月中旬）では貸付事業開始後1ヶ月しか経過しておらず、面談実績20件、貸付実施1件であった。

第3 貸付のための要件と貸付金利および貸付原資

1 貸付要件

まず、同組合に加入することが必要となる。しかし、本来の意味での連帯保証人を要求せず、その代わりに、原則として「生活伴走人」を付すことが

要件となっている。同人は法的弁済義務を負わず、借主の家計再生に向けての相談や支援を担うにすぎない。このような方向性は、みやぎ生協と全く同様である。

2 貸付金利と貸付原資

(1) 貸付金利は、現在のところ、年9%であり、貸付期間は最長5年である。

(2) 貸付原資は、組合員による出資金に依存することなく、「組合債の発行」による方法でまかなっている（平成27年度は、組合債により1億円を用意している）。

第7節 生協等による貸付事業に関するささやかな整理と同事業の課題

第1 ささやかな整理

ここでは本稿の目的に鑑み、ごく簡潔な整理として、上記事業を行っている各生協等に共通する特徴点、すなわち、訪問調査や文献を通じて、筆者が見出し得たところの、それら特徴点を以下に列挙しよう。

1 貸付・相談事業は非営利であり、多重債務者・生活困窮者向けの、セーフティネットであるという目的が明瞭であること。

2 相談と貸付がワンセットであること。

3 相談から融資まで「ワンストップ」で行われること。なお、「ワンストップ」という場合、これは相談を担当する現場と融資の可否の決済を行う組織が分離されておらず、きわめて密着していることを指すというべきであろう。これをあえて別の表現で述べるならば次の通りである。すなわち、相談に訪れた市民の生活再生のために、相談を担当する現場の判断（他に支援方法はないのか、貸付金額は妥当か、といった実質的審査判断）が何よりも重視されているか、ということが「ワンストップ」というキーワードの核心にある、と。（注31）

4 家計相談を重視するという基本姿勢が一貫していること。それは、3つの意義をもつ。第1は、相談者に対し専門の能力を備えた担当者が、相談

者に寄り添い、経済的に行き詰まった相談者の契約を再生するための援助としての相談・貸付という性格を明確に有していることである。第2は、融資の実質を、主たる家計維持者個人に貸すのではなく、比喩的にいえば、世帯ないし家計に貸す、と捉え、家族の協力をも考慮した返済能力あり、との判断の下に貸付が行われることである。上記の2点と関連するが、第3としては、そこにはビジネスライクな取引関係とは全く異なる、「一緒に生活再建を目指す」という、生協等と相談来訪者との信頼関係が築かれることが目指されているということである。

5 相談受付から貸付実行までの期間が、第1節第1の5でその実情を紹介した「生活福祉資金貸付制度」の場合と比べて、相当に短いこと。

6 貸付後のフォローにも相応の配慮がなされており、必要に応じて、返済計画の練り直しが行われていること。

7 貸付金の貸倒れ率がきわめて低いこと（せいぜい1%程度と見られる）。

8 形式上は、融資に際して人的担保（連帯保証人）を求めているが、実質的には無担保に等しいと見られ得ること（この点は、以下の第2でふれる）。

9 生活サポート基金を除いて、生協は貸金業法の適用を受けず、従って、総量規制という拘束から免れることによって、セーフティネットとして機能しうること。

第2 同事業の課題

1 課題紹介の限定

既に、第1節第2でお断りしたように、課題としては各種のものがあろうが、筆者の能力（特に社会福祉やセーフティネット問題に関する素養）が不十分であること、および本稿の目的という2つの理由から、筆者の専門とする民法学の観点から1つの課題を取り上げ、簡略に論及するにとどめること

を改めてご了解いただきたい。

2 課題内容

それは、貸金債権の貸倒れリスクをどう低減させるか、という問題である。

(1) 連帯保証人の機能の、実質的ないし明白な排除

既に見てきた通り、2つの生協（信用生協とグリーンコープ連合）と1つの社団法人（生活サポート基金）では、原則として、連帯保証人、すなわち人的担保を付することを貸付の要件としている。これら生協等では、貸付事業開始の時期が古く、貸付事業を始めるに当って、組合員を納得させるには、「人的担保を付けるので、皆様の貴重な出資金が減じるという心配はありません」という旨の説明ないし「説得」を行う事情があったと推測されるし、信用生協および基金では金融に特化した事業を営んでいるため、その事業継続を確保するためにも、連帯保証人を要求する必要があったとのことであった。しかし、注目すべきは、これら信用生協とグリーンコープ連合、生活サポート基金では、債権回収のため、連帯保証人に請求した事例は実はほとんどないに等しいということである（注32）。他方、最近貸付事業を始めた、みやぎ生協と生活クラブ千葉では、法的責任を負う、連帯保証人を求めることを意識的に排除し、「家計管理人」とか「生活伴走人」を付することを求めているにすぎない。

(2) 課題解決への模索

多重債務から抜け出せない者や生活困窮者を救済するためのセーフティネットであるとはいえ、本稿で見てきたのは、民間の事業者による融資なのであり、貸倒れリスクにいかに対処するか、という問題は、今後、生協等によるセーフティネット貸付事業の拡大が予想される状況下において、制度を安定・拡充させるためにぜひとも検討すべき課題である。すでに、日本生協連合会は、厚生労働省に対して、「保証基金」のごときものを創設してほしい旨を要請しているとのことであるが（注33）、未だこの問題の先行きは不透明である。この課題に関する今後の動向に注目したい。

第8節 結び

1 以上、生協等の貸付事業に関して、専ら訪問調査を基にして、最近の状況の把握を試みた。本稿を総括する一つの手法として、各生協等のセーフティネット貸付の「あらましの一端」を表にして示しておこう。

生協等のセーフティネット貸付の概況の一端

	信用生協	グリーンコープ連合	生活サポート基金
貸付開始時	①債務整理資金貸付（自治体提携）-1989年 ②生活再建資金貸付（自治体提携）-2010年 ③生協独自貸付-1969年	グリーンコープ生協ふくおかを嚆矢とする貸付-2006年	A基金独自の貸付-2006年 B労金への斡旋（東京都との提携）-2008年
貸付原資	①②自治体からの地元金融機関への預託＋地元金融機関からの借入金 ③地元金融機関からの借入と組合員出資金	組合員出資金	個人再生ファンド（市民と生協等の団体からの資金）
融資件数と融資額	647件、65,431万円（上記①②③の合計額） [2013年度]	246件、12,757万円（ただし、福岡県内での2012年度の実績）	84件、13,369万円（ただし、上記Aの実績） [2013年度]
貸付限度額	①500万円、 ②100万円、 ③300～2000万円（ローン種目による）	150万円	Aにつき、融資希望者の要望にあわせ、要相談。ただし、総量規制の範囲内。
貸付金利	①9.25%（変動金利）、 ②8.625%（変動金利）、 ③4.8～9.8%（変動金利・固定金利。ローン種目による）	9.5%	12.5%
連帯保証人	要	要	要

	みやぎ生協	生活クラブ千葉
貸付開始時	2013年	2015年4月
貸付原資	組合員の出資金および 組合債の発行	組合債の発行
融資件数と 融資額	186件、18,367万円 (2013年度)	貸付事業開始直後ゆ え、実績を掲げ得ない。
貸付限度額	300万円（貸付は殆ど1 回）	300万円（累積貸付額）
貸付金利	9%	9%
連帯保証人 の要否	不要。そのかわり、「家 計管理人」が必要。	不要。そのかわり、「生 活伴走人」が必要。

出典は、各生協等から提供を受けた資料ならびにヒアリングの結果である。なお、表の体裁は、重川純子「生協における多重債務者・生活困窮者への相談・貸付事業の現状と課題」生協研究434号6頁（2012年）を参考とした。

2 本稿の目的は、冒頭に示した通り、国内の生協等の取り組みの実情を俯瞰的にまとめることであった。しかし、本稿の叙述内容には一各生協等の事情が関係しており、やむを得なかった面があるとはいえ一数値を掲げた表の内容や調査事項、調査時点などにつき、不統一な点がある、などの難点があり、このことは筆者も自覚するところである。また、本論文は訪問調査での関係者からのヒアリングに負う部分が少なくないが、聞き間違いや不十分な理解に基づく、問題点が含まれているおそれがある。どうか、大方のご教示・ご指摘をいただきたい。以上をもって、本稿を締めくくりにしたい。

(注1) (株)日本情報信用機構のウェブサイト (<http://www.jicc.co.jp>) に掲載されているデータによる。

(注2) 厚生労働省のウェブサイト (<http://www.mhlw.go.jp>) 中の、「生活困窮者自立支援法の円滑な実施に向けて」(2014年6月) という項目で紹介されている「なぜ生活困窮者自立支援制度が必要か」とのタイトルの解説文中のデータに依拠した。

- (注3) 本稿と密接に関連する、多重債務改善プログラムに関わるトピックは、これにより生協法施行規則が見直され、生協が多重債務者への貸付を行う場合、いわゆる総量規制の例外措置が認められたことである（例えば、現行の同施行規則51条9項7号がこの例外措置を表わしている）。
- (注4) 金融庁は、2007年12月4日、仙台市にて、「多重債務者向け相談窓口の整備に向けて」と題するシンポジウムを開催した。本文に挙げた課題は、同シンポジウムの資料である、「秋田県における多重債務の現状と課題」の中に見出される。なお、同資料は、<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/sendai/02.pdf> から閲覧できる。
- (注5) 以下の叙述は、「生活福祉資金貸付制度と他の低所得政策」岩杉正美ほか編著『公的扶助論（第2版）』（ミネルヴァ書房、2013年）178頁以下〔鳥山まどか執筆〕、および、生活福祉資金貸付制度研究会編『生活福祉資金の手引き（平成26年度版）』（簡井書房、2014年）21頁～26頁、56頁以下、成清美治監修・高間満＝遠藤洋二編著『新・低所得者に対する支援と生活保護制度』（学文社、2014年）90頁以下〔武田英樹執筆〕、に負うところが多い。
- (注6) この点を解説する論文として、例えば、佐藤順子「生活福祉資金貸付制度の改正が意味するもの（副題略）」佛教大学社会福祉学部論集8号（2012年3月）57～58頁が挙げられる。
- (注7) 例えば、後述の2009年の改正前には、更正資金（具体例として、低所得世帯に属する者が生業を営むための経費）、福祉資金（具体例としては、低所得世帯の冠婚葬祭に必要な経費や日常生活上一時的に必要な経費）、修学資金、療養・介護のための資金、緊急小口資金（緊急かつ一時的に生計の維持等が困難になった場合に融資する少額資金）、その他、計10種類の資金が貸付けられていた。
- (注8) 鳥山助教による前掲（注5）の論稿181頁に、2009年改正後の生活福祉資金の全種類と貸付け条件が一覧表（表6-1）にまとめられている。本稿本文ではその詳細な説明を割愛したが、結局、改正によって、かつては10種類に分かれていた生活福祉資金が、「総合支援資金」、「福祉資金」、「教育支援資金」、「不動産担保型生活資金」の4種類に統合・再編された。
- (注9) この通知については、前掲（注5）の『生活福祉資金の手引き』56頁参照。
- (注10) ここに挙げた数字は、国立社会保障・人口問題研究所のウェブサイトで公表されている「社会保障統計年報データ（表263）」（2016年3月更新）による。
そのURLは、<http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp> である。
- (注11) 本文で示した具体例に基づく手続きの流れは、筆者の居住する金沢市の、社会福祉法人・金沢市社会福祉協議会における同貸付制度の関係者のうち、相談担当の総括的地位にある方へのヒアリング（2015年4月初旬実施）を基礎として、筆者がまとめたものである（なお、筆者の質問にお答えくださった方の真摯な応接ぶりは、研究の大きな励みとなった。改めて感謝申し上げる）。
- (注12) 以下の記述は、前田佳宏「生活福祉資金貸付制度に関する課題と展望」福岡県社

会福祉会研究誌7号11頁以下（2014年）、および、前記（注11）のヒアリング内容に負うところが多い。特に、制度の構造に関しては、上記ヒアリング結果に依拠するところ大であることをお断りしておく。

（注13） 相談体制の問題点に関しては、前田・前記（注12）論文の11頁、14～16頁を参照されたい。また、これら頁には、上記問題点に言及している諸文献が引用されている。

（注14） 前記（注10）で示したデータによれば、「生活福祉資金貸付」の①総件数と②貸付額の総額については、次のような変化が見られる。すなわち、①に関しては、例えば、2011年度は約119,000件であったところ、2013年度は、約33,000件にとどまっている。

②に関しては、2011年度実績が約364億8000万円であったのに対し、2013年度には、約167億8000万円へと減少している。

（注15） 以上の叙述は、2015年12月上旬に行った、金沢市社会福祉協議会の貸付相談担当者の方々への再度のヒアリングに多くを負っている。

（注16） まず、同法の位置づけについて、やや「古い」文献であるが、広岡真生『『貧困』へのアプローチ・現場からの実態報告』法律のひろば2014年7月号32頁は、社会保険・労働保険を第1のセーフティネット、生活保護を第3のセーフティネット、そしてこの「生活困窮者自立支援法」を、その中間に位置する第2のセーフティネットと位置づける。次に、肝心の「生活困窮者自立支援法」の内容に関しては、中央法規出版編集部編『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント』（中央法規、2014年）が有用である。また、同法の課題に論及する論文として、舟木浩「生活困窮者自立支援法の意義と問題点」自由と正義2014年5月号26頁以下、黒田有志弥「生活困窮者に対する支援の現状と課題（副題略）」論究ジュリスト2014年秋号（2014年11月）65頁以下が見出される。

（注17） 参考までに、厚生労働省が発表した、2015年4月1日時点での、同法の実施状況にふれておこう。同省は、都道府県と福祉事務所がある市区町村の計901自治体を対象に調査したところ、任意事業を1つも実施していない自治体は408あり、他方、事業別の、実施を行っている自治体数については、「子どもの学習支援」に関しては300、「就労支援」に関しては253、「一時生活支援」は172、そして、後述するように重要性の高い「家計相談支援」に関しては、205自治体が存在する、と公表した（以上は、東京新聞2015年7月3日朝刊12版6面の報ずるところである）。ところで、後述する、筆者が行ったパーソナルファイナンス学会全国大会における個別研究報告後の、研究補充のための訪問調査によれば、筆者の地元金沢市では、金沢市社会福祉協議会が「金沢自立生活サポートセンター」を設置し、同センターにおいて生活困窮者への相談に応じており、先に紹介した「家計相談支援」は、前述の生活福祉資金貸付の相談の中で行っている、とのことであった。

（注18） 重川純子「生協における多重債務者・生活困窮者への相談・貸付事業の現状と課題」生活協同組合研究（本稿では、以下、この雑誌を「生協研究」と略称する）434号5頁以下（2012年）、および、（株）日本総合研究所「我が国におけるマイクロファ

イナンス制度構築の可能性及び実践の在り方に関する調査・研究事業」1頁（特に72頁以下）（2013年）、の両論文とも、家計再建支援のための貸付事業を行っている生協として、後掲の信用生協とグリーンコープのみに論及しているにすぎない。なお、上記の日本総研の論文はウェブ上に公開されている。そのURLは、<https://www.jri.co.jp/file/column/study/pdf/6809.pdf>である。

- (注19) 行岡みち子「グリーンコープの生活再生相談室から見える生活困窮者自立支援法」月刊自治研654号40頁以下（2014年）。行岡氏は、前述の「生活困窮者自立支援法」で任意事業とされている、家計相談支援事業の重要性を強調する（同論文44頁～45頁）。また、同旨は既に、横沢善夫「生活協同組合等の取組みと多重債務問題の解決策」191頁〔大森泰人ほか著『クレジットカウンセリングの新潮流』（金融財政事情研究会、2010年）所収〕が説いている。
- (注20) この点につき、信用生協の現理事長である横沢善夫氏（前掲（注19）の2つ目の論文執筆者）が、筆者の訪問調査時における同氏へのインタビューの折に、「この事業は『社会福祉』と個人向け少額金融とのfusionである」旨を述べていたことから、強い示唆を受けた。
- (注21) 本節については、訪問調査により知り得た点が多い（特に、八重畑常勤理事から頂戴したご高配に深謝したい）。また、既に発表されている以下の論文にも多くを教えられている。すなわち、上田正「生協の貸付事業と岩手信用生協の取り組み」生協研究388号19頁以下（2008年）、同「地域の中の多重債務者・生活困窮者の状況と信用生協の生活再建支援の取り組み」生協運営資料257号44頁以下（2011年）、同「相談・貸付事業の新たな展開と被災者支援」生協研究434号29頁以下（2012年）、横沢善夫「（注19）に掲記の論文」179頁以下など。また、同生協のホームページには、現行の貸付制度の概要がわかりやすく掲載されている。
- (注22) この集団名義貸し詐欺事件と被害者の救済のため、信用生協（当時は岩手県消費者信用生協）がどのような役割を果たしたか、については、上田正「生協制度による相談・貸付事業」生協研究420号42～43頁（2011年）がきわめて要領よく紹介しているので、参照されたい。
- (注23) 消費生活協同組合法施行規則51条1項の第12号、13号により、相互扶助という目的から、生協が行う貸付の金利は年12%以内と定められている。
- (注24) いわて生活者サポートセンターの活動内容の全体像は、同センターのホームページ（URLは<http://www.iwate-ssc.com>）を参照されたい。
- (注25) 本節では、まず第1に、次の文献から多くの情報を得ている。すなわち、行岡みち子「グリーンコープ生活再生相談室の取り組み報告」生協研究388号32頁以下（2008年）、同「グリーンコープの生活再生事業」210頁以下（（前注19）の『クレジットカウンセリングの新潮流』所収）、同「グリーンコープの生活再生相談室から見える生活困窮者自立支援法」（前掲（注19））41～42頁。その他、堤圭史郎「多重債務を経験した世帯への生活再生貸付支援」貧困研究9号116頁以下（2012年）も有益であり、堤

教授はこの他に、グリーンコープの生活再生相談室に関する複数の貴重な研究成果を公表されている。第2として、訪問調査時に提供を受けたグリーンコープ生協ふくおかの生活再生相談室が作成した資料がわかりやすいものであり、貸付実績を知る基礎資料となった（ヒアリングの際には、相談室長の宮崎正義氏より、これら資料につき、たいへんご懇切な説明を受け、感銘を覚えた）。

（注26） 本節の内容は、横沢善夫「改正貸金業と東京都における生活再生支援事業」生協研究388号28頁以下（2008年）、同「（注19）に掲記の論文」188頁以下に多くを負っている。また、生活サポート基金のホームページからの情報、同基金への訪問に基づくヒアリング（病身を押して応対いただいた藤田愛子代表理事や常的に的確な回答をされた久保田修三常勤理事のご親切は忘れがたい）によって得た知識、同基金のパンフレット上の記載などにも依拠している。

（注27） 本節での叙述内容は、小澤義春「誰もが安心して暮らせる“みやぎ”をめざして（副題略）」生協研究460号31頁以下（2014年）および同生協への訪問調査時において、上記の小澤氏との面談から知り得た情報と提供いただいた、実に行き届いた資料に負うところが多い（なお、小澤氏の穏やかな人柄と、他面の鋭い洞察力には感嘆するばかりであった）。

（注28） もっとも、同生協の定款上には、連帯保証人を付することが形式的に明示されているが、このような記載は実質的に意味を有さない、という取扱いがなされている。ちなみに、後出の、生活クラブ千葉の定款にも、同様の記載はあるが、後述の通り、この記載は有名無実化し、「生活伴走人」に代替されている。

（注29） 2013年の厚生労働省生協業務室通知に基づく。

（注30） 以下の叙述は、「生活クラブ千葉」の「くらしと家計の相談室」への訪問調査によって、日本生協連合会の生活相談・貸付事業アドバイザーである、上田正氏および上記相談室の庄妙子室長からの各種説明や提供いただいた貸付事業等に関する資料に多くを負っている（上田、庄、両氏から賜ったご配慮は、筆者の心に深く刻印されている）。

（注31） ここに述べたことは、グリーンコープ生協ふくおか生活再生相談室長である、前出の宮崎氏の正鶴を得たご教示に依拠するものである。

（注32） しかし、サポート基金では、保証人が弁済したケースがあったとのことである。もっとも、それも、貸付件数の数%にも満たない、との追加説明を受けた。

（注33） 前掲（注30）の上田氏から聴取したことである。

（付記） 本論文は、2014年度のパーソナルファイナンス学会から給付された研究助成金に基づいてなされた研究の、成果の一部である。