

生協における生活相談・貸付事業の展開

古江 晋也

要旨

過払い金請求や貸金業法の完全施行を受けて、多重債務問題は一般的には落ち着きを取り戻したかのようにみられている。しかし、その一方で 2016 年の個人の自己破産申立件数が 13 年ぶりに増加に転じるなど、「所得格差」「貧困」というキーワードが改めて注目されるようになってきている。こうした中、生活相談・貸付事業を展開することで組合員等を支援する生協が徐々に増加しつつある。

本稿では、消費者信用生協、生活サポート基金、生活クラブ生協・千葉の事例をもとに、生協における家計再建支援を検討する。

はじめに

生活協同組合の事業活動といえ、生鮮食料品、日用品の宅配サービスや店舗販売などの購買事業、訪問介護やグループホームの運営などを手掛ける福祉事業などが一般的であるが、2017 年 3 月現在、日本生活協同組合連合会に加入する 322 の組合のうち、8 組合が生活相談・貸付事業に、3 組合が生活相談事業に取り組んでいる（生活クラブ生協・東京とパルシステム連合会は、後述する生活サポート基金の支援を行っている）。

生協が生活相談・貸付事業を行なう目的は、組合員や地域の人々の家計改善にあり、資金がないと生活再建が図れない場合は、貸付を行うことにしている。ここでは、まず生協における生活相談・貸付事業の取組みを歴史的に概観した後、消費者信用生協、生活サポート基金、生活クラブ生協・千葉の取組みをまとめることにする。

生協における貸付事業の展開

(1) 山子金融事件と岩手県信用生協

共済事業の一環として生協が貸付事業

を開始したのは 1950 年代である。当時の庶民金融の担い手は質屋（公益質屋や民間質屋）であったことから、日本で初めて誕生した宮崎県信用生協も当初は、質草を預かりながら組合員に生活資金を貸付けていたという。

その後、信用生協は三重県など 10 組合ほどが設立されるようになり、69 年には岩手県信用生協も設立された。しかし、60 年代になると消費者金融が台頭するようになり、その資本力の違いなどから、信用生協は経営的に徐々に厳しい状況に追い込まれるようになった。

80 年代初頭には、いわゆる「サラ金問題」が深刻な社会問題となり、過酷な取り立てに耐え切れず、自殺や夜逃げを行う者が相次いだ。こうした状況を踏まえ 83 年には貸金業規制法が成立し、貸金業者に対する規制が強化されるようになった。

生活資金を融資していた信用生協であったが、経営は次第に難しくなり、労働金庫と統合したり、解散を選択する組合もあった。しかし岩手県信用生協は、多重債務者を救済することで事業を継続さ

せた。中でも同組合が大きな転機を迎えるようになったのが87年に岩手県宮古市で発生した「山子金融事件」であった。

山子金融事件とは、自称金融業者が同級生や後輩など、約280人の20～25歳の青年に「名義を貸してほしい」「返済は責任を持つ」などとサラ金などからの借入を依頼、依頼された青年たちは資金を工面して、自称金融業者に手渡した。自称金融業者は資金を受け取った後、行方をくらませたため、同級生や後輩は1人当たり数百万円もの借金を背負うこととなった事件である（山子金融事件については『朝日新聞』1998年3月18日付を参照している）。

被害者数があまりにも多かったため、行政側も何らかの対策が求められるきっかけとなった。

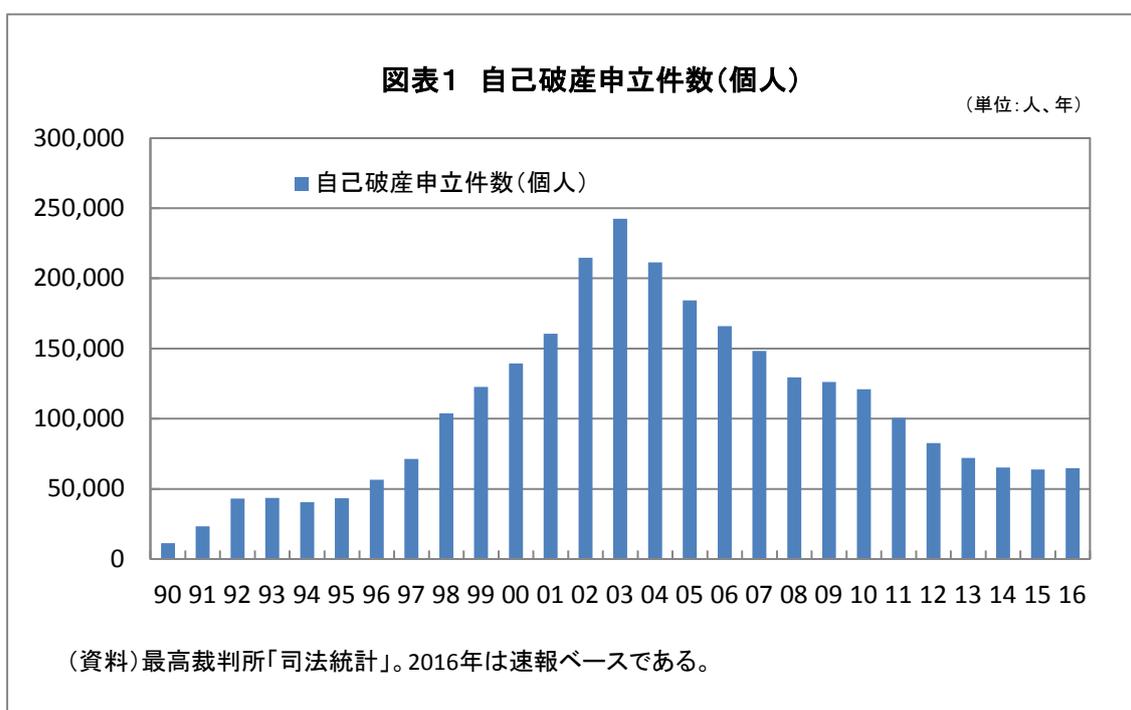
言うまでもなく当時は、今日のように民事再生などの制度が完備されておらず、返済が行き詰ると自己破産か、夜逃げをしなければならぬ時代であった。そう

した中、宮古市、弁護士会、岩手県信用生協が考案したのが「借換えモデル」であった。このモデルは、後の生協における生活相談・貸付事業の原型となったばかりでなく、多重債務問題に取り組む地域金融機関にも大きな影響を与えた（モデルのスキームは後述する）。

(2) 生協法の改正

90年代になると、バブル崩壊による所得の伸び悩みという社会環境の変化に加え、消費者金融会社は自動契約機などの非対面チャネルの導入やソフト化路線によるイメージアップを狙った広告戦略を展開したことが功を奏し、経営規模を拡大させた。だが、消費者金融会社の業績拡大と歩調を合わせるかのように多重債務に苦しむ人々も増加し、深刻な社会問題となった。

こうした中、多重債務問題の解決を目的に生活クラブ生協・東京とパルシステム連合会は、岩手県信用生協をモデルに、



図表2 生協法(施行規則)と貸金業法等の相違

	生協法(施行規則)	貸金業法等
上限金利	年12%以下	年20%以下(出資法)
遅延損害金	年14.6%以下	年20%以下(利息制限法)
貸金業取扱主任者の配置	必要(貸付業務取扱責任者を配置)	必須
信用情報機関	加入は任意	加入義務付け
保証会社との保証契約と保証料徴収	禁止	可
総量規制例外措置・配偶者貸付	規定なし	規定あり
総量規制例外措置・多重債務者等の貸付	規定あり	規定なし
アセスメントと生活再建計画の策定	規定あり	規定なし
貸付原資	出資金と、銀行・組合員・共済連からの借入	銀行借入・社債発行

(出所)上田正[2015]「地域購買生協における生活相談・貸付事業」資料。

東京都内で信用生協を設立するための取組みを開始した。しかし、東京都が最終的に信用生協の設立を認可しなかったため、貸金業者として活動することになった。この組織が05年12月に設立された「有限責任中間法人生活サポート基金」(公益法人改革に伴い、09年1月に「一般社団法人生活サポート基金」に名称変更)である。

一方、福岡県では06年8月、グリーンコープ生協ふくおかが、ホームレスの自立支援に取り組む中、ホームレスとなる未然防止活動の一環として「生活再生相談室」を開設し、多重債務問題の解決を図るようになった(グリーンコープ生協ふくおかは、そのノウハウを岩手県信用生協から学び、長崎、くまもと、やまぐち、おおいたの各グリーンコープ生協でも取組みが実施される)。

図表1は最高裁判所「司法統計」をもとに個人の自己破産申請者件数(図表1参照)を示したものである。申請件数は03年に24万2,357人とピークを迎えるが、当時は多重債務者と向き合い、問題を解決する民間組織はまだ少数であった。そのため岩手県信用生協の取組みは、全国

的にも注目されるようになった。

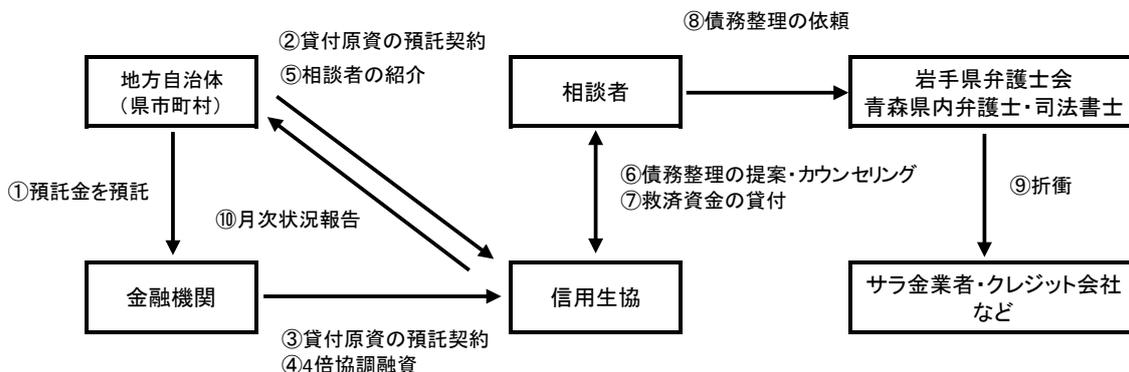
07年には生協法が改正され、本文に「貸付事業の運営に関する措置」が明記されることになった(従来は共済事業の一環として貸付事業が行われ、貸付事業は生協法の本文には明文化されていなかった)。なお、図表2は、生協法(施行規則)と貸金業法等の相違を比較したものである。

(3)「岩手県信用生協」から「消費者信用生協」へ

生協法が改正されたことを受け、生協は、監督官庁の認可が得られれば、隣接県でも事業が行えるようになった。そこで岩手県信用生協は東北厚生局長に認可申請を行い、10年6月、①かねてから要望の多かった青森県八戸市を事業区域に加え、八戸相談センターを開設すること、②消費者信用生活協同組合へと商号変更を行うことの2点の認可を得た(以下、消費者信用生協とする)。

一方、日本生活協同組合連合会(日本生協連)と生協総合研究所は10年、多重債務問題への対応を考える研究会を立ち上げ、この研究会の成果としてみやぎ生

図表3 消費者信用生協のスイッチローンのスキーム



(出所)消費者信用生活協同組合資料を一部修正。

協が13年9月に「くらしと家計の相談室」を開設した。みやぎ生協は、県内世帯の7割が同生協に加入する地域購買生協であり、大規模生協が生活相談・貸付事業に取り組むのは画期的なことであった。みやぎ生協もそのノウハウを消費者信用生協から学ぶとともに、みやぎ生協の取組みは生活クラブ生協・千葉にも影響を及ぼした。

以下、消費者信用生協、生活サポート基金、生活クラブ生協・千葉「くらしと家計の相談室」の取組みを概観する(注1)。(注1)グリーンコープ生協ふくおかの取組みについては、古江晋也[2008]「多重債務問題と地域格差～グリーンコープ生協ふくおかにおける多重債務問題への取組み～『金融市場』(農林中金総合研究所、2月号)を、みやぎ生協の取組みについては、古江晋也[2017]「みやぎ生協『くらしと家計の相談室』の取組み」『農中総研 調査と情報』(農林中金総合研究所、5月号)を参照されたい。

消費者信用生協の取組み

消費者信用生協は現在、盛岡市に本部(写真1, 2)、北上市、釜石市、八戸市、青森市の4ヶ所に相談事務所を配置している(15年度の組合員数は1万8,251人、出資金額8億1,526.6万円、貸付金29億

1,796万円)。同生協が取扱う貸付で注目されるのが、山子金融事件の被害者を救済することになった「スイッチローン(消費者救済資金貸付制度)」である。以下、図表3をもとにそのスキームの概要を説明する。

スイッチローンは消費者信用生協、地方自治体(岩手県内の全市町村(33)および青森県ならびに青森県内全市町村(40))、金融機関(岩手県及び青森県内の労金、銀行、信金)、弁護士や司法書士の四者が連携して取り組むスキームである。

具体的には、地方自治体は、相談者への貸付原資となる「預託金」を金融機関に預託し、消費者信用生協は地方自治体、金融機関の三者間で貸付原資の預託契約を締結する(①②③)。なお、ここでいう預託金とは、預託契約に基づき、消費者信用生協の貸付原資の一部とすべく各地方自治体が単年度予算措置により金融機関に預金する資金である。

各金融機関は、この預託契約に基づき、消費者信用生協の貸付原資として、預託金の4倍額を当座貸越枠として設定する(④)。預託金の額、当座貸越の極度額については、スイッチローンの貸付け実

績・次年度予想に基づき毎年度見直されることとなっている（注2）。

多重債務の悩みなどを抱え、消費者信用生協のもとを訪問した相談者（債務整理を行う当事者）は、相談員とフェイス・トゥ・フェイスで向き合い、相談員から債務整理の提案やカウンセリングを受けながら、生活再建の道筋を付ける（⑤⑥⑦）。

スイッチローン制度と連携している弁護士および司法書士は、相談者の代理人となり、各債権者との債務整理交渉や、貸付できない相談者の場合はその他の法的手続きなどにより解決まで導くという役割を担っている（⑧⑨）

一方、預託契約書では、消費者信用生協は各地方自治体に月次実施状況を報告することが規定されている（⑩）。これは、各地方自治体が、預託金に基づくスイッチローン制度とその前提となる消費者信用生協の相談業務が適正に実施・運営されているか、ということと、各地方自治体住民が相談を含めたスイッチローン制度をどの程度利用しているか、などの現状を把握するためである。

また、消費者信用生協はスイッチローン以外にも、債務整理を行ったり、返済が延滞したため生活に必要な資金を金融

写真1 消費者信用生協盛岡事務所が入るビル



写真2 盛岡事務所内の様子



機関から借り入れることができなくなった人々を対象に、「生活再建資金貸付」（限度額 100 万円）やプロパー貸付も用意している。なお、ここでいう生活再建資金貸付も、スイッチローンと同様、消費者信用生協、各地方自治体、各金融機関の提携（三者間の預託契約）による貸付制度である。

相談者の面談は通常、3 回ほど。初回は

相談者が1人で来店することが多いが、相談員は「家族に悩みを打ち明けてはどうですか」と話す。これは家族が協力して解決に当たらないと多重債務問題は根本的に解決することが難しいためである。

消費者信用生協が新規に受付する面接相談は、今なお、その多くが債務整理資金の借入希望相談である。貸金業法改正以降、貸金業者数や貸出金残高、自己破産申立件数が大きく減少しているのと同

様に、同生協の相談者数も年々減少し、近年ではピークから半減しているものの、面接相談件数実績は年間約2千件程度となっている。

かつては、会社の経営者や労組幹部が従業員を連れて「相談に乗ってやってほしい」というケースも少なくなかったという。

専務理事の亀澤和重氏および常勤理事相談貸付部長の船ヶ澤堅一氏によると、

スイッチローンや生活関連資金を貸出した後、相談者（組合員）が生活再建を果たす上で大切なことの一つは、万が一、消費者信用生協に対する約定どおりの返済ができなくなった、または、返済ができなくなりそうな状況に陥ってしまった時に、安易に貸金業者等から資金を用立てて対処しようとしてしまうケースを防ぐことであるという。そのため消費者信用生協では、貸付実行後1年程度経過した時期に、相談後（貸付後）の生活面等の状況の変化（改善や効果の有無・程度）などを把握する目的でアンケートを実施したり、必要と認められる場合に限り、同生協が加入している信用情報機関から組合員の他社申込情報をフィードバックしてもらい活用している。そしてスイッチローン返済中の状況が変化している兆候を把握した場

写真3 生活サポート基金の受付



写真4 生活サポート基金の個室



合は、早期に組合員に連絡し、必要に応じて家計収支改善に向けた再相談対応等（返済条件の見直しを含む柔軟な対応）を行う。これは、スイッチローンの返済中、組合員が不測の事態に陥った場合でも、消費者信用生協が組合員に寄り添い、生活の再建に向けて伴走するという考え方に立つためである。

加えて、同生協の取組みで目を向けなければならないことは、「出張相談会」を行っていることである。前述したとおり、相談と貸付業務を行うことができる事務所は岩手県、青森県の広いエリアに5市・5カ所のみである。そのため事務所を設置していない地域の相談者については、利便性確保の対策の一環として、計17の市町村と提携し、月に一度出張相談会を開催している。

消費者信用生協の相談員は総勢12人。相談員になった後、カウンセリングのためフィナンシャルプランナーや消費生活アドバイザーの資格を取得することもあるが、船ヶ澤理事は、何よりも必要なことは「相談者の話を聞く力と、相談者に教えてもらうという姿勢」と話す。

**写真5 生活クラブ生協・千葉
くらしと家計の相談室受付**



写真6 くらしと家計の相談室の個室



(注2) 原資の預託、預託契約、当貸契約はいずれも毎年4月1日～翌3月31日の間の単年度契約を繰り返す方法により制度発足当初から運用されている。

生活サポート基金の取組み

生活クラブ生協・東京とパルシステム連合会の支援を受けて「有限責任中間法人 生活サポート基金」(写真3、4) が設

立されたのは05年12月。当初は信用生協の設立を目指していたが、都から認可が下りなかったため、貸金業者登録を行うことで事業を開始した。

生活サポート基金における取組みは大きく分けて次の2つがある。

1つは生活サポート基金、東京都、中央労働金庫、東京都社会福祉協議会の四者が取り組む「東京都多重債務者生活再生事業」である。同事業のスキームは、東京都の補助を受けた社会福祉協議会が基金を設置・運用し、生活サポート基金が相談者に対して生活再建に向けた相談を実施する。一方、審査と貸付について中央労働金庫が実施するため、生活サポート基金の役割は「あっせん」ということになる。

もう1つは、再生ファンドを活用した生活サポート基金のプロパー貸付である。再生ファンドの原資の半分は、生活クラブ生協・東京とパルシステム連合会が出資し、もう半分は生協組合員を含む市民が出資している。市民は「自らが出資した資金が生活困窮者に使われている」という目的が分かっていることに納得しているという。

相談者の大半は東京都在住であるため、東京都多重債務者生活再生事業を利用するが、条件が合わない場合などは、生活サポート基金のプロパー貸付を利用する。生活相談は、家計シミュレーションなどを含め1回2時間の面談で年間約千件にのぼる。深刻な多重債務に陥った相談者の場合は、弁護士・司法書士につなぎ、債務整理を実施する。生活サポート基金への電話相談は年間6,300件(2016年)ほど。10人の職員が対応している(そのうち相談員は5人)。

相談者の中には、金融リテラシーが低いため、金融機関からの借入か、消費者金融会社からの借入かが分からなかったり、ローンの過剰貸付に悩む人もいる。また、精神疾患を抱えている者も少なくない。相談者に精神疾患やギャンブル依存が疑われる場合は、東京都精神保健センター等につなぐことで、生活再建と治療を並行して進めてもらうことにしている。

生活サポート基金の相談員は、その日に受けた相談内容を必ず職員同士で話し合うことにしている。この情報共有は、相談者に最適な解決方法を提案できるようにするためである。理事長の藤田愛子氏は「誰一人として同じような悩みはない。日々相談者から新たに教わることばかりである」と話すように、相談者の悩みが多様化しているからこそ様々な機関と連携することと、あらゆる角度から課題を検討することが欠かせないという。

生活クラブ生協・千葉の取組み

生活クラブ生協・千葉(写真5、6)における多重債務問題への関わりは、05年に生協グループ内に設置した「多重債務問題研究会」に遡ることができる。同研究会は、08年に「生活再生支援センター」へと再編され、千葉県より多重債務相談を受託する取組みへと発展した(グループ団体であるVAICコミュニティケア研究所と生活クラブ生協の共同で運営)。債務問題を抱えた相談者の中には、「明日の生活資金がない」という者もあり、見かねた相談員がポケットマネーで対応することも当時はあったという。しかしそのような対応では、継続が難しくなるため、同生協グループでは10年に組合員などが

ら寄付を募り、3万円を上限に緊急的な生活費を無利子で貸出す「アリエッティ基金」を開始した。

そうした中、みやぎ生協が生活相談・貸付事業を開始したり、日本生協連が生活相談・貸付事業を運営するためのシステムを無償で利用できる環境が整ったことが追い風となり、生活クラブ生協・千葉は15年に生活相談・貸付事業を担う「くらしと家計の相談室」（以下、相談室）を開設した（貸付事業の原資は、組合債の発行、生活クラブ共済連からの借入、出資金を活用している）。

相談室の取組みは、消費者信用生協やみやぎ生協「くらしと家計の相談室」をモデルとしている。相談員は相談者に「なぜ生協からお金を借りたいのか」という理由をそれこそ「根掘り、葉掘り」聞く。このヒアリングをもとに、相談員は家計表を作成し、収入で生活費を賄いきれていない原因を明らかにする。

なお、相談は家族を中心に行うことにしている。これは、家計再建を行うためには、相談者のケアや励ましを行う「伴走人」（保証人ではない）が必要であるとの考えからである。最近の相談者は20歳代が少なくなく、家出などを経験したことがある者も多い。そのため、「社会保険制度」の意味が分からなかったり、仕事がなかなか続かないケースも見受けられるという。

一連の面談が終了した後、貸付で生活改善が図れる場合は、審査を行う。審査では、面談時の話と信用情報機関の記録が適合するかなどを確認し、返済ができると判断すると貸付を決定する。ただし、貸付を行う際は、生協の貸付よりも他制度（例えば社会福祉協議会の制度など）

を優先するスタンスを採用していることは注目される。

面談した結果、借入を行っても生活改善につながらない場合は、生活保護などを提案することもある。また生活再建を行う上で債務整理や自己破産を選択することが有効な場合は、弁護士を紹介したり、自立する上で必要な場合は、行政機関と連携して相談者の生活環境の改善を図っている。

貸付までには3回程度の面談を行う。相談者の中には1回目に訪れた時はひどく落ち込んでいたが、解決の糸口が掴めたためか、2回目からは明るい表情で訪れる者もいる。相談員の庄妙子氏が「相談者が明るくなってくることが生協職員のやる気を高める」と話してくれたのが印象的であった。また相談者の中には、空腹を抱えて相談室を訪れる者もいる。そのため、主任相談員の榊原樹子氏は「相談室にフードバンクの機能は必要である」ことを強調する。

おわりに

多重債務問題は、貸金業法が10年6月に完全施行されたことを受け、一般的には沈静化していると考えられている。確かに一時期に比べると、個人の自己破産申立件数は着実に低下している（ただし16年は速報ベースで13年ぶりに増加に転じた）。

しかし日本生活協同組合連合会組織推進本部生活相談・貸付事業アドバイザーの上田正氏は、このような状況は、過払い金請求や銀行のカードローンの急増の上に成り立っているという危うさを指摘し、「貸金業法の完全施行だけでは多重債務問題の根本的な解決にはならない」と

強調する。

また現場では、「債務整理をすれば問題が解決できる」というケースよりも、精神疾患による離職、非正規雇用のための収入の伸び悩みなど複合的な要因から多重債務や生活苦に陥ることが少なくなく、従来よりも相談内容が複雑化しているという。

こうした中、相談者一人ひとりと向き合いながら家計の生活再建を図る組織は、地域社会においてはかけがえのない存在であり、生協の生活相談・貸付事業の今後の展開に注目が集まる。