

平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

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

株式会社日本総合研究所

平成 25 年 3 月

【目次】

本調査研究の概要.....	6
第1章 問題の設定.....	16
第1節 背景.....	16
第1項 生活困窮者の増加.....	16
第2項 多重債務者対策が与えた影響.....	17
第2節 セーフティネットとしての「顔の見える融資」への期待.....	20
第1項 多重債務問題対策として期待された「顔の見える融資」.....	20
第2項 国の動きに先行していた民間の取り組み.....	21
第3項 欧米先進国でも広がりを見せる生活困窮者向けの「顔の見える融資」.....	21
第4項 新たな生活困窮者支援体系の柱としての家計再建と生活資金の貸付.....	22
第3節 本調査研究の目的と方法.....	23
第1項 本調査研究の目的.....	23
第2項 本調査研究の手法.....	24
第3項 本調査研究における前提.....	24
第4項 本報告書の構成.....	25
第2章 家計再生支援の必要性.....	26
第1節 生活困窮者増加の背景.....	26
第1項 悪化する雇用環境.....	26
第2項 逼迫する家計.....	32
第3項 借入に対するニーズはなくなる.....	36
第4項 明日は我が身の生活困窮問題.....	40
第2節 日本人は生活困窮問題とどのように向き合ってきたか.....	41
第1項 共同体の原理としての相互扶助.....	41
第2項 国家による困窮者対策のはじまり.....	42
第3項 生活困窮者対策としての社会保障制度の整備.....	43
第4項 「生活困窮者対策」から「敗者復活のためのセーフティネット」へ.....	44
第5項 「小さな政府」と「貧困の再発見」.....	46
第6項 離職者支援策としての「第二のセーフティネット」.....	49
第7項 生活困窮者支援策としての「第二のセーフティネット」.....	50
第3章 セーフティネットと金融.....	52
第1節 生活困窮者の支援策としての「貸付」.....	52
第1項 グラミン銀行の成功.....	52
第2項 貧困層の自立支援に役立つ「貸付」.....	53
第3項 家計再生のための「貸付」.....	54
第4項 二宮尊徳の五常講.....	55
第5項 グリーンコープの生活再生貸付.....	57
第6項 海外先進国における生活困窮者向けの貸付制度.....	60
第2節 生活困窮者に生活費を貸すことの妥当性.....	64

第1項	生活困窮者に対する貸付の種類	64
第2項	家計再生のための貸付が妥当な場合	65
第3項	貸付という手法のメリット	68
第3節	家計再生のための貸付はどれだけ存在するのか	69
第1項	公的な貸付制度	69
第2項	生協による貸付	72
第3項	協同組織金融機関による貸付	77
	(ア) 信用金庫・信用組合の取組み	78
	(イ) 労働金庫の取組み	82
第4項	自治体独自の貸付制度	84
第5項	NPOによる貸付	86
第6項	消費者金融による取組み	89
第4節	現行の貸付制度の問題点	91
第1項	公的な貸付制度の限界	91
第2項	網羅性の不足	92
第3項	「出費を平準化するための貸付」の不足	93
第4項	相談支援の体制不足	94
第5項	「予防策」「救済策」「予後策」として見た時の不足感	95
第6項	借入が困難になっている人々の存在	96
第5節	金融包摂の実現に向けて	97
第1項	欧米における金融包摂の取組み	97
第2項	金融包摂のための相互扶助金融の再興	100
第3項	「大きな社会」を支える相互扶助の精神	100
第4項	我が国における相互扶助金融の歴史	102
第5項	消費者金融の登場	104
第6項	生活困窮者のために求められる新たな金融包摂策	105
第4章	家計再生支援のための貸付のあり方	108
第1節	「家計再生ローン」のコンセプト	108
第1項	家計再生ローンの定義	108
第2項	家計再生ローンの貸付条件	109
第3項	家計再生ローンの利用者と貸付金の使途	109
第4項	家計再生支援のプロセスにおいて貸付機関が留意すべき事項	110
第2節	公的貸付制度と家計再生ローンの棲み分け	113
第3節	家計再生ローン利用者の潜在的規模	116
第4節	家計再生ローンの担い手	119
第1項	担い手、その候補と限界	119
第2項	欧米における類似の貸付制度の担い手	121
第5章	家計再生ローンの普及に向けて	125
第1節	家計再生ローンの普及を阻むもの	125
第1項	経済面でのハードル	125
第2項	技術面でのハードル	126
第2節	ハードルを下げるための方策	127

第1項	経済面でのハードルを下げる方策	127
第2項	技術面でのハードルを下げる方策	128
第3項	その他の後押し策.....	130
第3節	家計再生ローンに取り組むことのメリット	131
第4節	普及に向けてのロードマップ	132
第1項	基本的な考え方	133
第2項	各段階のゴールと実施すべき事項	134
	(ア) 地ならし期（共感期）	134
	(イ) 試行期（蓄積期）	135
	(ウ) 実践期（拡張期）	136
	(エ) 完全施行期（完成期）	136
第3項	家計再生ローンの普及に向けたロードマップ（イメージ）	137
第5節	民間の推進力への期待	137
参考資料1：	家計再建ローン研究会の概要.....	142
参考資料2：	参考文献一覧.....	144

本調査研究の概要

○本調査研究の目的と手法（→第1章）

本調査研究では、「相談支援とセットになった貸付」が家計再建において果たすべき役割に検討を加えた上で、それが生活困窮者に対するセーフティネットとして機能するようになるためには何が必要になるのかを明らかにすることを目的とする。

そのため、家計再建支援の必要性、「貸付」という手法の妥当性、既存の公的貸付制度との棲み分け、支援の対象者、支援の担い手、担い手を増やすための方策と公的サポートの必要性について検討を行った。

本調査研究は、日本総研による調査（既存の研究成果の渉猟、国内外の金融機関等へのヒアリング調査）、および「家計再建ローン研究会」における議論を参考に、日本総研が取りまとめた。

○セーフティネットとしての貸付への期待（→第1章）

深刻さが増している生活困窮者支援策として、「セーフティネット貸付＝顔の見える融資」への期待が高まっている。「顔の見える融資」とは、「多重債務問題改善プログラム」（2007年4月20日）で言及されている、「相談者との顔の見える関係を構築することによって、相談者のリスクを下げる地道な努力としての、丁寧な事情聴取、具体的な解決方法の相談、事後のモニタリングを前提として、返済能力が見込まれ、多重債務問題の解決に資する場合に限って、低利の貸付を行うこと」を指している。

これらは比較的小口の無担保融資であることが多いため、マイクロクレジットやマイクロファイナンスと総称され、貧困問題を解決するための手法として世界的に注目されている貸付の手法である。急速に広がる我が国の生活困窮者への対策としても、このような貸付の仕組みが活用できないかと、注目を集めているのである。

○家計再生支援の必要性（→第2章）

雇用環境の悪化等により家計が逼迫している。家計の逼迫は多重債務問題を招いてきたが、多重債務者に対する対策が進んだ結果、多重債務による家計破綻は鎮静化した。しかし、多重債務問題が解決しても、家計の逼迫自体は解決しない。家計破綻による生活困窮を防ぐには、借金を必要としないような家計を取り戻すこと（＝家計再建、家計再生）が求められているのである。

現在、国では、増加し続ける生活困窮者に対する支援策として、健康保険や年金という「第一のセーフティネット」と「最後のセーフティネット」である生活保護との間に「重層的セーフティネット」を整備しようとしている。その「重層的セーフティネット」の柱の一つとして、『生活支援戦略』中間まとめ（2012年7月5日）では、「家計再建の支援」を掲げ、その具体的手法として「家計再建のための相談支援とセットになった小口の貸付」の活用を謳っている。

「相談支援とセットになった貸付」は、実は、2009年（平成21年）のリーマン・ショック後の緊急雇用対策「第二のセーフティネット」においても柱とされたものである。「第二のセーフティネット」では、離職者に対する貸付制度（総合支援資金）が導入されたが、

現在検討されているのは、家計再建が必要な困窮者全般に対する貸付である。

なお、本報告書では、「家計再建」に替え、「家計再生」という表現を用いることとする。

○家計再生のための相談支援と貸付の役割（→第3章第1節第3項）

家計再生のためには、まずは、家計の現状を棚卸し、お金の入りと出の流れ（キャッシュフロー）を把握した上で、どこに無駄があるか、どこに不要な出費があるかをつきとめ、一方で、収入を増やす手立てがないかを探り、借金や滞納金があればその返済計画もつくりつつ、最終的に収支をバランスさせるための方策を考えることが必要になる。

そのような作業を通じて自らの家計に対する認識を改めると共に、収入に見合った暮らしをできるよう消費行動を変えたり、家計簿をつける等の家計管理のための行動をしたりといった行動変革が必要になる。この行動変革を促すべく、家計の棚卸から始まる一連の作業に寄り添うのが家計再生のための相談支援の役割である。

この家計再生の過程において「貸付」がどこで必要になるかと言えば、収支が安定するまでの生活費の補てん、借金や滞納金の一括返済、一時的に必要なまとまった出費の支払い等のためである。目先の如何ともしがたい状態を何とかしない限り家計再生は覚束ない。落ち着いて自らのあり方を見直すような状態になれば、家計再生のための行動にはとても踏み出せない。

一步を踏み出すには、相談支援を通じて自らの状況を客観的に把握すると共に、お金の追われている状態から一旦抜け出させ、人間的な日常を取り戻させる必要がある。すなわち、家計再生のための貸付の役割は、目先の困窮状態を解消することで日常を取り戻させ、将来に向けた行動に踏み出させるための、一時的な資本増強にあると言える。

○貸付という手法の妥当性（→第3章第2節第1項、第2項）

生活困窮者の生活改善・自立支援を目的にした貸付事例を目的別に類型化すると、①収入増加のために必要な資金の貸付（起業資金、教育訓練資金の貸付）、②債務問題を解決するための貸付（借換え資金、滞納費立替資金、債務整理に必要な資金の貸付）、③出費を平準化するための貸付（子どもの学費、転居費、住居・車の修繕費等、一時的に必要なまとまった額の生活資金を支払うための貸付）に大別される。

このうち、収入増加を目指す①は、貧困脱却の手段として理解されやすい。実際、グラミン銀行を始め、途上国を中心に広がりを見せているマイクロファイナンス（マイクロクレジット）は、①のタイプである。一方、起業や技能習得による収入増加が容易ではない先進諸国では、②と③の貸付による家計再生の実践例がある。いまだ限定的な取組みであるが、アイルランドやフランスでは国を挙げての取組みとなっている。我が国においても、一部の貸付機関が実践している。

借り手が家計の適切な運営・管理ができるようになり、かつ、貸付金を返済することが見込める場合には、貸付は生活困窮者に対する家計再生のための妥当な支援手法である。そのためには、貸付は、家計再生のための相談支援とセットであることが必要となる。家計再生に向けた借り手の行動変革を促すのは、貸付そのものではなく、相談支援を中心としたソーシャルワークだからである。

○貸付という手法の有用性（→第3章第2節第3項）

相談支援とセットになった貸付は、生活困窮者に対する支援の手法として、以下の点で有用である。

- ・ 放置し、最終的に生活保護で救済することになるよりも、費用面で効率的である。
- ・ 家計相談という専門職の雇用創出につながる。
- ・ 税金や社会保険料等の滞納が減ることにつながる。
- ・ 返済が滞らなければ、一定の基金の中で回し続けることができる。
- ・ 返済の義務が、利用者にとっての自立への意欲につながり、返済できれば自信、自尊心、自己の向上意欲につながる。
- ・ 「貸してもらえる」と思うからこそ生活困窮者が相談に来るし、情報提供を行うという側面もある。
- ・ 貸付実行後、返済という行為を通じて、貸し手・相談者と借り手とがつながり続けることができる。

○国内の先行事例（→第3章第1節第5項、第3章第3節）

生活困窮者に対する公的な貸付制度としては、社会福祉協議会による生活福祉資金が1955年（昭和30年）から存在してきた。当初から相談支援と貸付がセットになっており、「貸付＋相談支援」は、福祉の手法の一つとして長い伝統を持っている。相談支援を行うのは、市区町村社協の相談員または地域の民生委員である。

このほか、民間の貸付機関による家計再生のための取組みも見られる。ここでは、消費生活協同組合（以下、生協）、信用金庫（以下、信金）、労働金庫（以下、労金）、一般社団法人の取組み例を挙げる。

（グリーンコープ生協ふくおか）

グリーンコープ生協ふくおかは、九州・中国・関西の14の生活協同組合によって構成されるグリーンコープ共同体の中核的存在の生協である。ホームレスや多重債務者の社会問題化を背景として、2006年（平成18年）に、約1年半の検討を経て「生活再生事業」の取組みを開始し、2008年（平成20年）には、福岡県との協働事業により「福岡県多重債務者相談窓口」を開設した。グリーンコープ共同体では、現在は福岡、熊本、大分、山口、長崎の8つの相談室に24名の相談員を配置して生活再生事業に取り組んでいる。

生活再生事業のうち「生活再生相談事業」では、2006年（平成18年）に開設した「生活再生相談室」において、生活者に寄り添った相談支援を行いつつ、家計簿診断、ライフプランニングを実施する。

生活再生事業で貸付の役割を担う「生活再生貸付事業」は、その使途、目的に応じて「滞納生活費支払貸付」「少額債務弁済貸付」「生活自立支援貸付」「一時的な生活資金貸付」の4つに区分されている。多重債務状態を中心に、その前後で起こり得る生活困窮状態までを含めて対応できるようになっている。近年の傾向として、債務問題を解決するための貸付（「少額債務弁済貸付」「滞納生活費支払い貸付」）の割合が減る一方で、債務整理後の生活資金の貸付（「生活自立支援貸付」）の割合が増えている。

貸付の条件は、生活再生貸付により日常生活の再建と、将来にわたる家計の見通しを確認できること、今後、借入に依存しない生活の再生に向かう意志があることとされている。また、家計診断、ライフプラン作成の必要性を理解し、定期的な面談を3年間継続する旨の契約を締結する。

貸付金利は年利9.58%（平成22年度、23年度は割戻しにより実質8%）、限度額は150

万円前後、原則 60 か月以内の元利均等月払である。家族・親族・信頼できる支援団体からの連帯保証人が必要だが、該当者不在の場合は別途相談できることとされている。

（一関信用金庫）

一関信金は、1948 年（昭和 23 年）、一関信用組合として岩手県一関市に設立され、1952 年（昭和 26 年）に信用金庫に改組している。地域における多重債務問題の深刻化を背景として、①地域とのつながりを生かした相談業務、②法律の専門家からの指導・協力を得るための地域の弁護士・司法書士との連携、③貸付が解決手段となり得ると判断した時のための貸付業務、に取り組んでいる。

このうちの貸付業務としては、多重債務者向けに「一信多助」（商品名）を 2007 年（平成 19 年）から提供しており、毎月の収入のある個人または個人事業主を対象に、本人または家族の借入債務の借換え資金、生活再建資金、債務整理資金を資金使途として、1,000 万円を上限に、最大 10 年の返済期間、年利 8.8% の条件で貸付を行うものである。原則として家族が連帯保証人となる。

この「一信多助」に加え、隣接する宮城県栗原市の要請を受け、2008 年からは、多重債務者対策の貸付制度である「栗原市のぞみローン」の提供も行なっている。

一関信金では、貸付はあくまでも解決方法の一手段と捉え、相談支援を重視している（相談員として 1 名の専従職員を配置。日曜営業や無料相談会も実施）。貸付の目的は、低金利ローンへの借換えによる余裕資金の捻出と家計指導により、キャッシュフローを改善して生活再建につなげることにある。生活再建の過程では、家族のコミットメントが重視され、相談者の実情を家族と話し合い、共に解決策が模索される。

（労働金庫）

労金は、1953 年（昭和 28）年に成立した「労働金庫法」に基づく非営利の「福祉金融機関」として、労働者・勤労者のための「生活応援運動」を展開しており、その一環として、多重債務対策も行なっている。2007 年（平成 19 年）3 月の政府の「多重債務者対策本部」の設置に合わせて、全国 13 の労働金庫内に「生活応援運動・多重債務対策本部」を立ち上げている。

「生活応援運動」は、対重債務対策を含め、生活改善や資産形成など、勤労者のお金に関するあらゆる問題を対象とした活動である。地域によって具体的な活動内容は異なるが、共通の取組みとして「勤労者生活支援特別融資」（住宅ローンの借換えと小口の生活融資）、「求職者支援資金融資」（職業訓練受講給付金の支給決定を受けた人向け）、「高金利の借換え」の 3 つを重点策としている。

このうち、「勤労者生活支援特別融資」では、勤務先事情による失業や収入減少の人向けに、労金のローンの返済条件の見直しに応じたり、新たに住宅ローン借換え資金や小口生活資金を提供したりするものである（具体的な金利等は各労金によって異なる）。各金庫で、独自に会員からの要望を受けるなどして、多重債務対策に取り組む例もあり、会員（労働組合が主たる顧客）と一緒に取り組む「運動」という位置付けである。

労金の中でも、多重債務問題に積極的に取り組んできたのが、静岡県労金（1953 年設立）である。2002 年（平成 14 年）には「お客様相談室」を設置し、専従の職員を配置しながら多重債務者の相談支援を行ってきた。現在では、営業区域内の 3 ブロックにそれぞれ専従 1 名、兼務 3 名の相談員を配置し、家計簿の作成や支出面のチェックを通じての家計収支の改善策の検討を行なった上で、貸付が妥当と判断される場合には融資係につなぐ体制となっている。融資係はあくまでも金融機関の目線で案件を審査し、申請が却下される

場合には相談員が別の対応策を検討する。

多重債務の予防策にも力を入れており、学校、労働組合、企業でセミナーを開催し、講演依頼にも積極的に対応している。予防や普及啓発に取り組むのも相談員の役割である。

(一般社団法人生活サポート基金)

生活サポート基金は、2005年(平成17年)に、生活クラブ生協・東京、パルシステム生活協同組合連合会、個人の出資による有限責任中間法人として設立された(2009年に一般社団法人に変更した)。2006年に貸金業登録を行っている。

生活相談事業(独自の相談支援業務)、生活再生ローン事業(独自の貸付事業)、個人再生ファンド事業(貸付原資を調達するためのファンドの運営)、東京都多重債務者生活再生事業の相談業務の受託(都事業の受託による相談支援業務)を主な事業内容としている。専従・常勤の相談員8名を抱えている。

独自の貸付制度である「生活再生ローン」は、民間版セーフティネット貸付として、2006年(平成18年)9月に開始したものである。「金融排除にあっている方の、生活再生や資金的援助」を目的としているため、貸付の対象となるのは、東京都多重債務者生活再生事業による貸付や社会福祉協議会の生活福祉資金に条件面で合致せず、金融機関からも融資が受けられない者で、エリアは東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県である。

返済期間は収入に応じて設定(最長120回)し、年利12.5%以内、原則として連帯保証人1名以上を要する。貸金業法上の貸金業者として事業を行うため、上限金利や貸付総額に関する規制が適用される。

現在、プロパー事業である生活再生ローンの原資は、匿名組合出資による「個人再生ファンド」を通じて調達しており、個人(106名)、パルシステム生活協同組合連合会、生活クラブ生協・東京、未来バンク事業組合、東京コミュニティパワーバンク、他法人が出資している。

○海外の先行事例(→第3章第1節第6項)

(アイルランドにおける多重債務者対策としての相談+貸付)

アイルランドでは、政府(社会・家族問題省)の資金拠出により1992年に設立されたMABS(Money Advice and Budgeting Service)が家計相談機関として、全国に50余りのオフィスを展開している。MABSは、債務問題(借入や滞納)を抱える個人に対し、金銭面でのアドバイスを無料で提供することにより、問題の解消、借入に依存しない金銭的自立の確保を実現することを目的としている。Money Adviserが必要と判断する場合は民間金融機関であるクレジットユニオンに紹介・交渉を行う仕組みになっている。

MABSとクレジットユニオンの連携における特徴として、①クレジットユニオンが相談者の信用リスクを勘案して貸付の可否を判断すること、②相談者がクレジットユニオンのメンバーになると通常の預金口座のほかに資金繰り改善を目的とした特別口座(special account)を開設すること、③相談者の債務不履行時には、Money Adviserが相談者に接触し、個別に対応すること、④クレジットユニオンから相談者の貸付に対してはMABSが100%の債務保証を行っている(ただし、これは相談者(借受人)には知られないよう、厳重に秘匿されている)ことが挙げられる。金利水準の目安は、クレジットユニオンの上限金利である月利1%、年率約10%弱である。

(フランスにおける生活困窮者に対する相談+貸付)

フランスでは、民間の非営利団体であるスクール・カトリックが、2003年（平成15年）に独自の保証基金を設立し、生活困窮者に対する生活資金の小口貸付のための50%保証を開始した。貸付は銀行が行い、これにスクール・カトリックが50%保証を行うものである。

この実践を下敷きにして、政府が2005年（平成17年）に、社会統合基金（Fonds de cohésion Sociale）を設立し、個人向けの小口貸付に50%の政府保証を行うことを開始した。社会統合基金の目的は、金融排除の状態にある人々（銀行に預金口座を取得できない、口座はあっても与信が受けられない、金銭面で問題を抱えている等、金融サービスから排除された状態にある人々）に対し、金融へのアクセスを可能にすることにある。

社会統合基金の運営は公的金融機関である預金供託公庫に委託されており、個人または法人への融資保証、失業者や公的扶助受給者の起業のための融資保証のために用いられる。金銭面で問題を抱えている者（多くは、生活保護世帯またはワーキングプア）は、まず、アソシアシオン（非営利団体を指す。国内主要9団体と500の小規模団体が提携している）に相談する。相談員は銀行退職者を含むボランティアで、原則として、1人の相談者に対して1人の相談員が最後まで面倒を見る伴走型・寄り添い型である。アソシアシオン側の相談員が、貸付が妥当と判断すれば、相談者（借受人）を民間金融機関（協同組合銀行を中心とした23の機関）に紹介する。貸付債権が不履行になった場合には、預金供託公庫が銀行に対して貸付額の50%を支払う。2006から2011年の貸倒れ率は4.4%と低水準で、アソシアシオンの相談支援の効果が大きいと認識されている。

○「家計再生ローン」のコンセプト（→第4章第1節～第3節）

（家計再生ローンの定義）

本報告書では、「家計再生のための相談支援とセットになった貸付制度」を「家計再生ローン」と呼ぶこととし、以下のように定義する。

- ・ 広義には、債務問題や低所得等を理由に貸付機関からの借入が困難になっている者や貯蓄のない者を対象にした、家計再生のための相談支援とセットになった貸付制度全般を言う。
- ・ 狭義には、このうち、公的貸付制度（社協の生活福祉資金等）を除いた民間による取組みを言うものとし、以下では狭義の家計再生ローンのあり方を検討する。

※ ここでの貸付は、起業や生業支援など事業向けの資金ではない、家計再生の過程で必要となる債務問題の解決や生活領域の資金ニーズに対応するための資金全般を指す。特に用途の定めはなく、借金の返済や滞納費の返済のための資金も含まれることとする。

※ 公的貸付である社協の生活福祉資金は広義には家計再生ローンであるが、ここでは、民間による貸付＝狭義の家計再生ローンのあり方を検討する。

（家計再生ローンの目的）

- ・ 第一に、どこからも借りられずに困窮を余儀なくされている者の資金ニーズに応えることで、当座の困窮状態を解消することを目的とする（＝生活困窮者の金融包摂）。
- ・ 第二に、資金ニーズを契機に、相談支援を行なうことを通じて家計を再生させ、更なる困窮状態への転落の防止や慢性的な困窮状態からの脱却を促すことを目的とする（＝家計の破綻予防と再生支援）。

(家計再生ローンの貸付条件)

家計再生ローンは、一義的には民間による自主的な取組みである。従って、貸付条件については、一律に定めるものではなく、貸付機関ごとに定めることになる。ただし、どこからも借りられない生活困窮者か貯蓄のない者を対象にした家計再生のための貸付という目的を鑑み、最低限、以下は共通の条件とされるべきと考える。

借受人には、①家計再生の意志があること、②返済の意欲と能力があること、③返済が完了するまで、家計再生のための相談支援を受けることに同意すること、④情報を正しく開示すること、が求められる。

貸付の条件として、①無担保であること(担保になる資産を持たない人でも借りられる、担保設定の手間がなく借りられること)、②原則、連帯保証人を必要とすること(家計再生の伴走者・協力者としての連帯保証人という意味合いが強い。単身で頼れる親族・知人がいない場合は、必ずしも連帯保証人を要しない)、③できるだけ低利であること(貸付の金利は、貸付機関が自らのリスクを勘案して設定すべきものであり、一律に設定することはできないが、貸付の対象が生活困窮者であることを考慮すると、できるだけ低利であることが望ましいという指摘があった)、が求められる。

(家計再生ローンの利用者と貸付金の使途)

【債務問題を解決するための貸付】

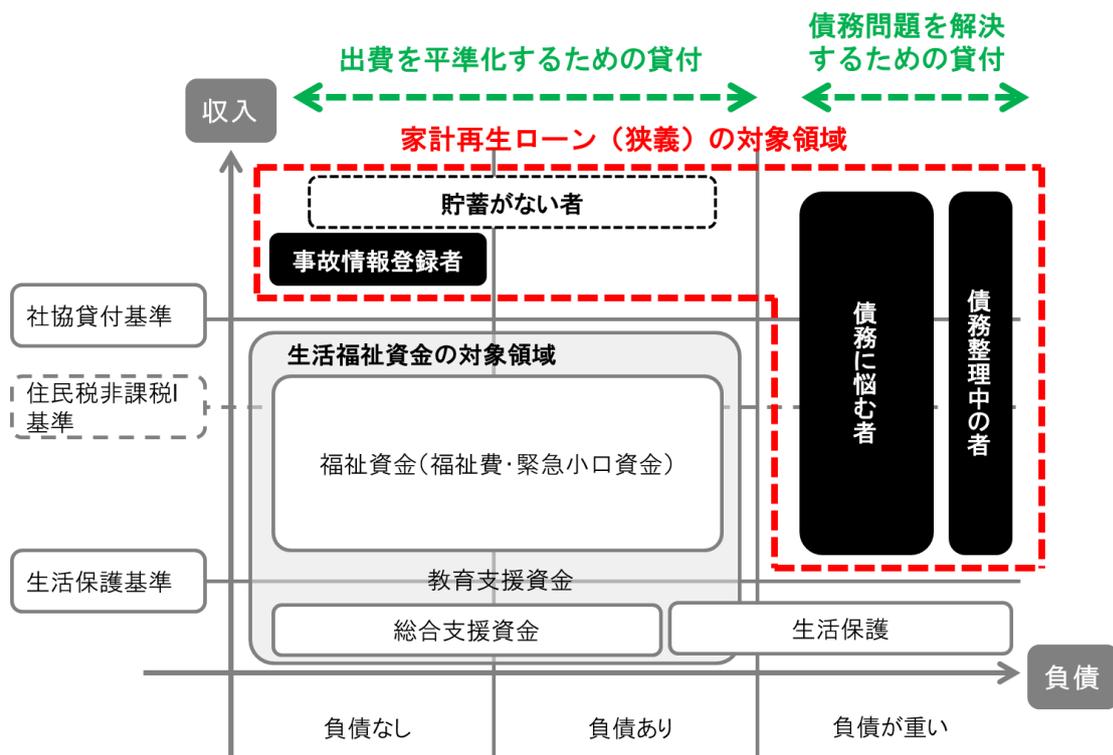
- ① 債務に悩む者の借換え資金の貸付
→ 既存の債務の借換えにより、返済額を圧縮するための貸付。複数社からの借金がある場合は一本化した上で借換えを実行する。
- ② 債務に悩む者の債務整理資金の貸付
→ 任意整理や特定調停による債務整理を行う場合に必要な経費を支払うための貸付。ただし、債権を保全できない自己破産や個人再生による債務整理の場合は不可。
- ③ 債務整理中の生活費の貸付
→ 債務整理による解決が不可能な金融債務以外の滞納費(税金、健康保険、校納金、公共料金、家賃等)や家計改善のために必要な生活費(転居代等)を支払うための貸付。ただし、自己破産や個人再生による債務整理の場合、免責等が確定する前は不可。

【出費を平準化するための貸付】

- ④ 貯蓄がない者の突発的な資金ニーズに応えるための貸付
→ 安易な借入を防止しつつ、早い段階で家計を健全化するための支援をするための生活費の貸付。予防的意味合いの強い貸付。
- ⑤ 事故情報登録者の突発的な資金ニーズに応えるための貸付
→ 債務整理後の事故情報登録期間中に、家計再生に向けての生活を継続できるよう支援するための生活費の貸付。

(公的貸付制度と家計再生ローンの棲み分け)

家計再生ローンは、公的貸付制度の対象とならないが、借入に困難を抱えている者(一定の収入以上の事故情報登録者、債務に悩む者、債務整理中の者)や、一定の収入はあるが貯金のない者を一義的な対象とする。



○家計再生ローンの普及に向けて（第5章第1節～第3節）

家計再生ローンの担い手候補としては、生協、協同組織金融機関（労金、信金、信組等）、NPOバンクなどが期待されるが、ハイリスクの個人を対象とする家計再生ローンは、自然に担い手が増えていくような類のものではない。家計再生ローンの普及には、経済面では貸倒れのリスク、運営コストの高さ、貸付の小口化の進行といったハードル、技術面ではハイリスクの個人を対象とした与信ノウハウの不足、原資調達の高コストといったハードルがある。それに対する方策としては、経済面では貸倒れに対する債務保証、運営費の補助や税制優遇など、技術面では実践機会の提供や原資の調達支援などが考えられる。

これらのハードルを乗り越え、自ら実践してきた機関を見る限り、知名度・ブランド力の向上、ステークホルダーの満足度向上、人材育成効果などの経営上のメリットがもたらされる可能性がある。

○普及に向けてのロードマップ（第5章第4節）

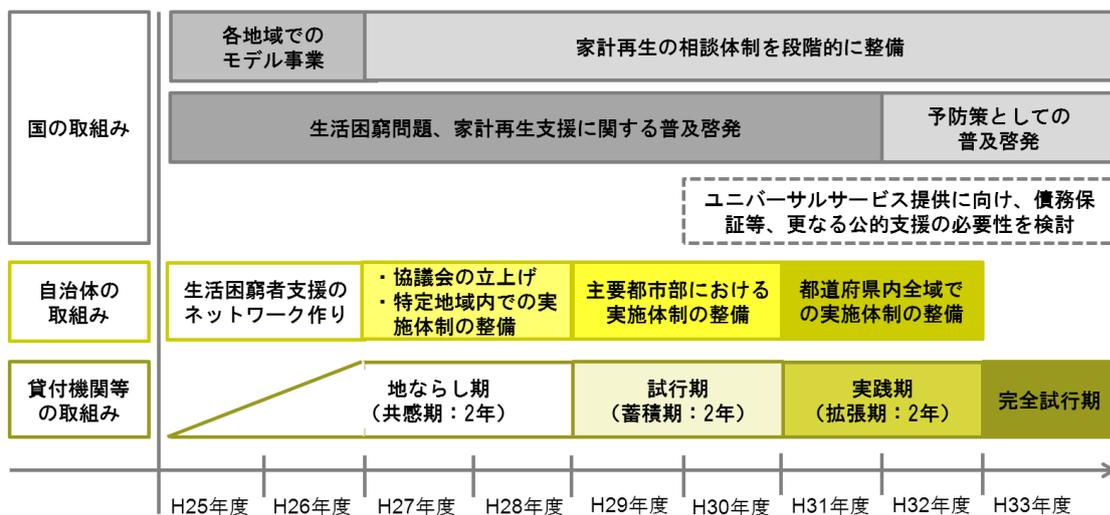
家計再生支援の体制をつくることは急務の課題である。しかし、貸付はお金に関わる問題だけに、拙速な体制づくりを避け、関係者間で十分に議論を重ねることが重要である。また、体制づくりにおいては、相談支援のスキルを持った人材の育成が前提となる。

今現在、点的な取組みに留まっている家計再生ローンを、全国で面的に提供できるよう体制整備していくことが必要になるが、その道のりは地域の状況によって区々になるはずで、必ずしも一般化はできない。ここではあくまでも一つの目安として、現時点で想定される各段階の進め方を示しておく。

段階	概要
地ならし期 (共感期)	<ul style="list-style-type: none"> 関係者間でしっかりと合意形成していく期間。 地域において、貸付機関候補と福祉機関を中心としたネットワークを形成し、金融と福祉の距離を縮めつつ、最低 1 か所では家計再生ローンの提供が始まることを目指す時期。
試行期 (蓄積期)	<ul style="list-style-type: none"> 支援を開始してからサービスが確立するまでの期間。 特定地域内での家計再生ローンの運営が軌道にのることを目指す時期。
実践期 (拡張期)	<ul style="list-style-type: none"> サービス提供範囲を拡大する期間。 都道府県内の主要地域で家計再生ローンが利用可能で、利用されていることを目指す時期。
完全施行期 (完成期)	<ul style="list-style-type: none"> ユニバーサルサービスを実現する期間。 全国津々浦々で家計再生ローンが利用できる状態になっていると共に、家計破たんの予防策としての利用が増え、借入の前に家計相談を受けることが国民の習慣になり始めていることを目指す時期。

このような段階論を前提に、平成 33 年度に「完全施行期」を迎えられるよう、「地ならし期」「試行期」「実践期」のそれぞれ 2 年ずつを目途に実行していくことを目指してはどうか。この時、家計再生ローンの普及に向けたロードマップのイメージは以下のようなもの。

家計再生ローンの普及に向けたロードマップ（イメージ）



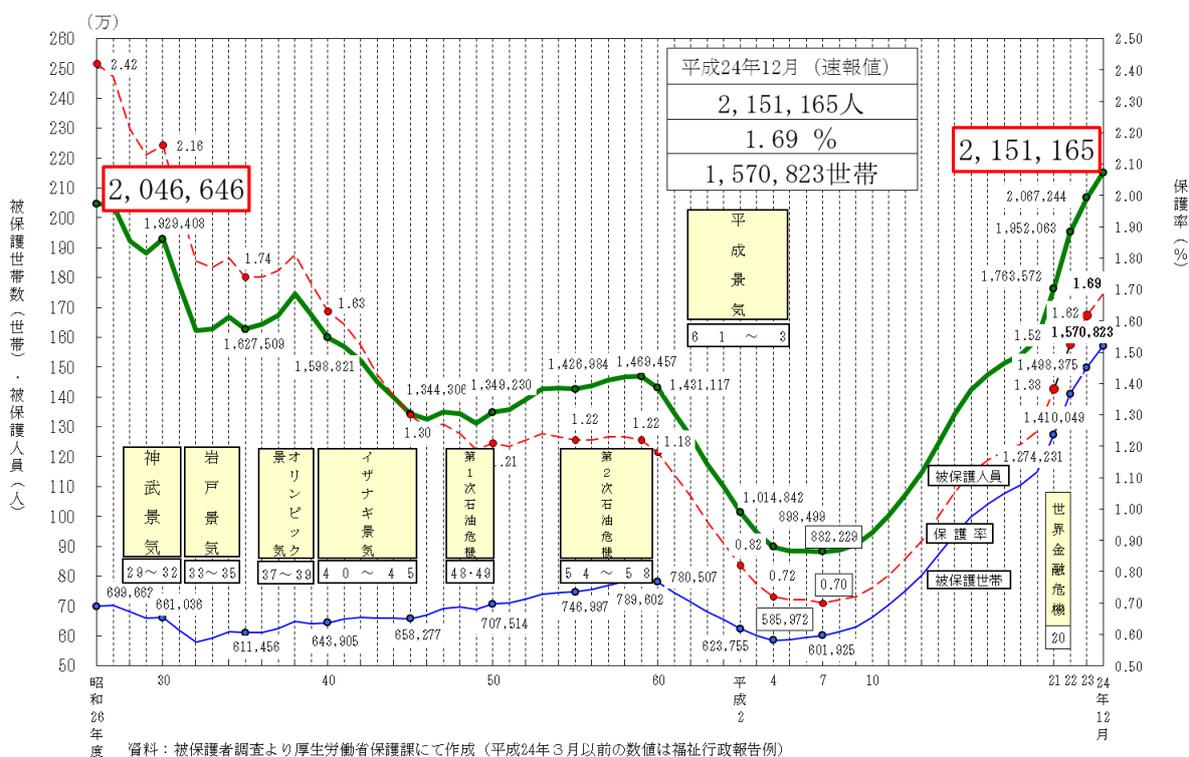
第1章 問題の設定

第1節 背景

第1項 生活困窮者の増加

生活困窮者の増加に歯止めがかからない。生活困窮者に対する「最後のセーフティネット」である生活保護の受給者は、制度が創設された敗戦直後は 200 万人を超えていたが、経済成長と共に減少し、1995 年度には 88 万人で最小を記録した。しかし、その後一転して、被保護者は増加し、2011 年度には 206 万人を超え、ついに生活保護制度ができてから最高の人数となった。この 15 年ほどで生活保護受給者は 100 万人以上増えている。

被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



資料：被保護者調査より厚生労働省保護課にて作成（平成24年3月以前の数値は福祉行政報告例）

出所：厚生労働省提供

生活保護受給世帯の4割を占める高齢世帯の増加が主な原因であるが、ここ10年ほどで特に目立つのは、「稼働層」と言われる、傷病でも障がいでも高齢でもない、「本来であれば働ける世帯」の保護の増加である（統計上は「その他」に区分される）。バブル崩壊後の「失われた20年」は、働きたいが仕事がない、仕事があっても極めて所得が低い人々（いわゆる「ワーキングプア」）を増加させた。それらの人々が、失職などをきっかけに生活保護を受給するようになってきているのである。

生活保護法は、申請行為を前提として、その権利の実現を図ることを原則としている。一方、要保護者を発見した場合などは適切な対応を図るとともに、場合によっては職権保護をすることとなっているが、実態としては、生活保護基準以下の収入で暮らしている人達もいる。生活保護基準以下の収入で暮らす人のうちどれだけに受給しているかを示す「補足率」については、きちんとした数字はなく、厚生労働省が2007年の「国民生活基礎調査」を元に2010年に算出した数字では32.1%、総務省が04年の「全国消費実態調査」を

元に算出した数値は 68.4%と大きな開きがある。せいぜい 2 割程度と言う研究者もおり、実態は必ずしも定かでない。仮に 3 割の補足率と仮定すれば、480 万人以上が生活保護基準以下の収入で暮らしているという計算になる。

生活困窮の原因には、傷病、障がい（身体障がい、精神障がい、知的障がい）、高齢、母子、失業などが挙げられるが、共通しているのは経済的に困窮しているということである。経済的困窮とはすなわち貧困のことであるが、先進国では、この貧困を定義する指標として相対的貧困率を用いるのが一般的となっている。日本では、民主党政権となった 2009 年（平成 21 年）の 10 月に、初めて政府としてこの OECD と同様の手法で計算された相対的貧困率を発表した。

この時に発表された相対的貧困率は 2007 年時点で 15.7%。OECD 主要国の中では、メキシコ（18.4%）、トルコ（17.5%）、アメリカ（17.1%）に次ぐ 4 番目の高さであった。2007 年（平成 19 年）の日本の総人口 1 億 2,803 万人の 15.7%だから、2,000 万人以上の国民が相対的な貧困状態の中で暮らしているという結果である。この貧困率は年々上昇し、2010 年度（平成 22 年度）の「国民生活基礎調査」によれば、2009 年度（平成 21 年度）時点の相対的貧困率は 16.0%で過去最高を更新している。

相対的貧困率とは、国民一人ひとりの可処分所得¹の中央値の半分に満たない人の割合を言う。「中央値の半分」を「貧困線」といい、2009 年度（平成 21 年度）時点で 112 万円である。国民の 16%、6 人に 1 人、2000 万人以上が一人当たりの可処分所得が 112 万円以下で暮らしていることになる²。

貧困率の年次推移

	昭和 60年	63	平成 3年	6	9	12	15	18	21
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8
大人が二人以上	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7
名目値	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円
中央値 (a)	216	227	270	289	297	274	260	254	250
貧困線 (a/2)	108	114	135	144	149	137	130	127	125
実質値 (昭和60年基準)									
中央値 (b)	216	226	246	255	259	240	233	228	224
貧困線 (b/2)	108	113	123	128	130	120	117	114	112

- 注：1) 平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。
 2) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。
 3) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。
 4) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。
 5) 名目値とはその年の等価可処分所得をいい、実質値とはそれを昭和60年（1985年）を基準とした消費者物価指数（持家の帰属家賃を除く総合指数）で調整したものである。

出所：厚生労働省提供

第2項 多重債務者対策が与えた影響

金融広報中央委員会の「家計の金融行動に関する世論調査」（2012年）によると、預貯

¹ 世帯の可処分所得を世帯人数の平方根で割った所得である「等価可処分所得」を用いる。

² 4人家族なら 224 万円以下、3人家族なら 194 万円以下、2人家族なら 158 万円以下となる。

金、有価証券、保険などの金融資産を保有していない世帯の割合は二人以上世帯で 26.0%、単身世帯で 33.8%となっている。サンプル調査ではあるが、日本人の 4 人に一人以上が金融資産を保有していないという結果である。二人以上世帯と単身世帯のいずれも年収が低いほど金融資産を保有していない人の割合が高くなる傾向があり、年収 300~500 万円ではそれぞれ 24.3%、26.2%、300 万円以下ではそれぞれ 36.6%、39.4%が金融資産を持っていない（収入がない人の場合は、それぞれ 58.1%、59.0%が金融資産の非保有者である）。

必要な生活費に比べて収入に余裕がなく、かつ、金融資産を持たない人は、突発的にお金が必要になった場合にどうするかと言えば、親戚や知人、或いは金融機関や質屋から借りるほかない。

しかし、個人向けに無担保無保証のローンを提供する消費者金融業界は 2006 年（平成 18 年）12 月 20 日に公布、翌 2007 年（平成 19 年）1 月から部分施行された「貸金業法」によって大きく変容している³。特に、2010 年（平成 22 年）6 月からの完全施行により、出資法と利息制限法の上限の間のいわゆる「グレーゾーン金利」が撤廃され、利息制限法に規定される制限利率（15~20%）以上の利息での貸付が不可能になったことは、消費者金融業界に大きな影響を与えた。利幅が薄くなった上、過払い金の返還要求が相次いだこともあって、業界の規模は大きく縮小した。2006 年（平成 18 年）3 月末には 14,236 あった登録業者は、完全施行を前にした 2010 年（平成 22 年）3 月末時点で 4,057 に、2012 年（平成 24 年）11 月末現在では 2,256 と更に減り続けている。

貸金業法は、自己破産や自殺の増加で社会問題化した多重債務問題への対処策であった。多重債務者の減少という意味では非常に効果のあった法律で、5 件以上の借入を行っている多重債務者は、2007 年（平成 19 年）3 月の 171 万人から、2012 年（平成 24 年）3 月には 44 万人へと激減。負債を原因とする自殺者の数も 2007 年（平成 19 年）の 1,973 件から 2011 年（平成 23 年）の 998 件へと半減し、自己破産の申立て件数も 2006 年（平成 18 年）の 17 万人から 2011 年（平成 23 年）の 10 万人へと大幅に減少した。国民生活センターに寄せられる多重債務関連の相談も、2007 年度（平成 19 年度）の 90,101 件から、2011 年度（平成 23 年度）には 45,430 件へと半減している。

貸金業法は、多重債務問題への抜本的・総合的な対策の一環として「貸し手」に対して、「上限金利引き下げ」「総量規制」「行為規制・参入規制」等を導入した。

これにより、確かに狙い通りに多重債務者の発生は抑制されたが、借金を必要とする人の問題が解決されたわけではない。これまでなら消費者金融会社に借りながら何とかやりくりしていた人々のうち、借りられなくなって困っているという人が生まれている可能性はある。そのような人々のうち、一部はそれを機に生活を見直し、借金を頼らない生活ができるようになったという人はいるだろう。しかし、借金を借金して返す自転車操業状態の多重債務者の多くは、借金ができなくなった途端に資金がショートする。そうなれば自己破産等の債務整理に頼るしか方法がない。

もともと安定した仕事に就いている人なら自己破産しても生活を再生しやすい。しかし、派遣やアルバイト等の不安定な職業にしか就けない、いわゆる「ワーキングプア」の場合、仮に借金を清算できたとしても、再び生活が困窮することは目に見えている。加えて、債務整理後は事故情報が残り、一定期間は金融機関からの借金がしにくくなるため、突発的な資金ニーズが発生した途端にショートしてしまう。そうなると日々の生活費にすら事欠

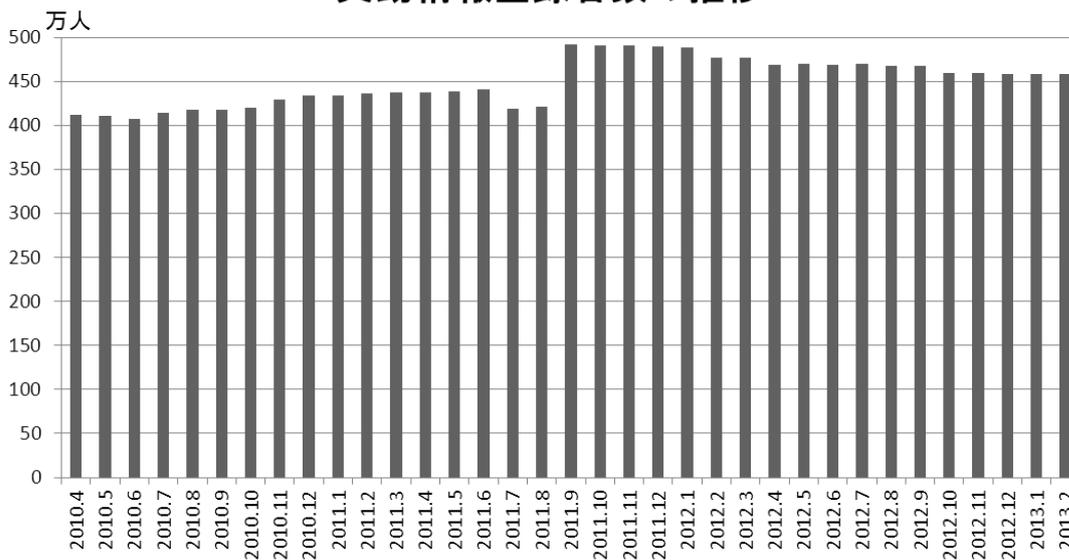
³ 「貸金業の規制等に関する法律」（昭和 58 年 5 月 13 日法律第 32 号）が、「貸金業法」として改正された。略称として用いられていた「貸金業法」と区別するために「改正貸金業法」と呼ばれることも多い。

くようになるから、生活保護を受給するしか途はなくなってしまう。こうして、多重債務者が自己破産を経て、結果として生活保護を頼らざるを得なくなるという可能性も出てきてしまうのである。

もっとも貸金業法の改正によって多重債務者が減った分、生活保護受給者が増えたということを明確に示す証拠はない。2007年（平成19年）3月に171万人だった5件以上の多重債務者が2012年（平成24年）3月の44万人へと127万人以上減少しているが、一体、127万人の多重債務者は、借金漬けの困窮生活からどのように脱却したのだろうか。自己破産の件数は2003年（平成15年）をピークに年々減り続けている。それでも2006年（平成18年）から2011年（平成23年）の5年間に自己破産した人の合計は約63万人いる。同じ期間で個人再生した人は約10万人。任意整理は統計がなく実態は把握できないが、いずれにせよ127万人のうち大部分は債務整理により多重債務生活から脱却していったのではないかと考えられる。

なお、指定信用情報機関である株式会社シー・アイ・シーが2010年以降公表している統計によると、貸金業法により総量規制が導入される直前の2010年（平成22年）5月時点での異動情報登録者⁴は411万人。これが1年半後の2011年（平成23年）9月には493万人と80万人以上増加するが、その後、漸減し、2012年（平成24年）10月からは460万人程度で安定的に推移している（直近の2013年2月時点では459万人）。総量規制導入前と比べると、48万人多い。借入に困難を抱える人が、約50万人増えている計算となる。

異動情報登録者数の推移



出所：株式会社シー・アイ・シー「貸金情報統計データ」より日本総研作成

⁴ 株式会社シー・アイ・シーは、以下の場合に異動情報登録者とする。
 延滞：約定返済日から61日以上または3ヶ月以上支払が延滞した場合
 保証履行：保証委託契約について原契約が期限の利益を喪失して保証契約を履行した場合
 破産：裁判所が破産を宣告した場合

ちなみに、この間、生活保護受給者は約 180 万人（2009 年の平均）から約 200 万人（2011 年の平均）へと 20 万人以上の増加となっている。貸金業法が公布された 2006 年からの 5 年間では約 50 万人の増加である。

第 2 節 セーフティネットとしての「顔の見える融資」への期待

第 1 項 多重債務問題対策として期待された「顔の見える融資」

政府の多重債務対策本部は、法の完全施行に先立つ 2007 年（平成 19 年）4 月 20 日に発表した「多重債務問題改善プログラム」の中で、「基本的考え方」として、「今後、改正法完全施行に向けて、既存の借り手や、相対的にリスクの高い新規の借り手に対して円滑に資金が供給されにくくなる可能性は否定できず、さらに、いわゆるヤミ金がこうした借り手を対象に跋扈することも懸念される」ことから、そのための「借り手対策」として、「現に多重債務状態に陥っている者に対して、債務整理や生活再建のための相談（カウンセリング）を行い、その上で、あくまで解決手段の一方法として、セーフティネット貸付を提供するとともに、新たな多重債務者の発生予防のため、金融経済教育の強化を図ることが喫緊の課題となっている」と述べている。

ここで言う「セーフティネット貸付」とは、『顔の見える融資』を行うモデル」のことであり、それは、具体的には、「相談者との顔の見える関係を構築することによって、相談者のリスクを下げる地道な努力としての、丁寧な事情聴取、具体的な解決方法の相談、事後のモニタリングを前提として、返済能力が見込まれ、多重債務問題の解決に資する場合に限って、低利の貸付を行うこと」を指している。そして、これは、「いわば『日本版グラミン銀行』モデル」であり、関係省庁は、このモデルを「広げていくよう取り組む」とこととされている。

「グラミン銀行」とは、言うまでもなく 2006 年（平成 18 年）にムハマド・ユヌス氏がノーベル平和賞を受賞したことで一躍有名になったバングラディッシュの貧困層向けの融資機関「グラミン銀行」のことである。1983 年（昭和 58 年）にユヌス氏により創立されたグラミン銀行の主な特徴は、貧困層向けの生活の質の向上を促すための小口の無担保貸付であること（このため、「マイクロクレジット」と総称される）、事業資金のための貸付であること、5 人の利用者により組織された互助グループに貸付を行う「グループ貸付」方式であること、にある。貸付を行うに当たっては、「生活指導」がセットになっていることも大きな特徴で、借り手は、貸付を受けるに当たって「16 の決意」を暗唱し、守ることを誓わせられる。この「16 の決意」は、「穴を掘ったトイレをつくり、使う」「一年を通して野菜をつくる」「耕作期にはなるべく多くの種をまく」等の極めて具体的な生活指導から、「持参金の呪いから距離を置く」「幼年での婚姻をさせない」など、バングラディッシュの農村部の伝統的な「因習」との決別を迫るもの、或いは「つねにお互いを助け合う」等の相互扶助の精神の称揚など多種多様な項目から成るが、いずれも農村部の生活の向上に資するものである。グラミン銀行の事業目的は、農村部の貧困層の生活の質の向上であり、この「16 の決意」はそれを象徴するものとなっている⁵。

⁵ 「16 の決意」(16 Decisions)については、グラミン銀行のウェブサイトを参照。
http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=109

第2項 国の動きに先行していた民間の取組み

実は「日本版グラミン銀行」＝「顔の見える融資」がモデルとしているのは、国内の消費生活協同組合（以下、「生協」）や労働金庫（以下、「労金」）等が先行して取り組んでいた多重債務者向けのセーフティネット貸付の仕組みである。とりわけ1969年（昭和44年）の創業以来40年の実績のある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。以下、「信用生協」）のことは念頭にあったようで、「多重債務問題改善プログラム」では、高リスク者への貸付を行う機関への公的な信用付与のあり方を巡って、わざわざ信用生協の預託金方式が参考になると例示までしている。実際、「丁寧な事情聴取、具体的な解決方法の相談、事後のモニタリングを前提として、返済能力が見込まれ、多重債務問題の解決に資する場合に限って、低利の貸付を行うこと」という「顔の見える融資」のモデルは、信用生協が構築してきたセーフティネット貸付のモデルそのものである。

信用生協がモデルとされたのは、1969年（昭和44年）の創設以来、一貫して多重債務者対策に取り組んできた唯一無二の民間貸付機関だからだろう。多重債務者というハイリスク層を対象にした貸付が事業として成立する、ということを実証した意味で信用生協の功績は大きい。丁寧な相談支援を行う中で人間関係を構築し、真に必要な人にだけ貸付を行い、返済期間中もフォローを欠かさないことで、貸倒れ率を極めて低く抑えることができる。まさに「顔の見える融資」の有効性を示す実践である。

この結果、グラミン銀行をモデルにしながら多くのマイクロファイナンス機関やソーシャルファイナンスのビジネスモデルが生まれたように、信用生協をモデルにしながら「顔の見える融資」に取り組む機関が生まれてきた。2006年（平成18年）には、福岡の生協グリーンコープ連合と、生協とも関係の深い東京の一般社団法人生活サポート基金が、多重債務者等を対象に、生活再生のための相談支援とセットになった貸付事業を開始している。

同様に多重債務問題に取り組んできたのが労金である。特に、静岡県労金は10年以上の長期間にわたって、相談支援とセットになった多重債務者向けのセーフティネット貸付に取り組んでおり、県内外から高く評価されてきた。

このような先行する取組みがあったこともあって、「顔の見える融資」の担い手として「多重債務問題改善プログラム」が想定するのは、「各地域に根付いた非営利機関（生活協同組合、NPO、中間法人等）や民間金融機関（労働金庫、信用金庫、信用組合等）」である。「顔の見える融資」の前提となる「きめ細かい相談対応」ができるのは、これら地域に根付いた非営利機関であろうと期待されたのである。

第3項 欧米先進国でも広がりを見せる生活困窮者向けの「顔の見える融資」

信用生協やグリーンコープの取組みは、多重債務者対策として始まったものの、近年のこれらの取組みの実績を見れば、多重債務者ではなく、過去に債務整理をしたためにどこからも借りることができず、生活困窮に陥っている人の利用が中心になっている。「多重債務問題改善プログラム」が想定したような、「多重債務問題の解決に資するための『顔の見える融資』」から、債務整理等で多重債務問題が解決した後の、「生活困窮問題の解決に資するための『顔の見える融資』」へと、その内実が変わってきているのである。貸金業法によって多重債務問題が収束しつつある一方で、生活困窮問題が急速に広がっているとの実感を、現場で日々実践されている方々の多くが述べている。

これらの生活困窮者を放置すればいずれは生活保護に至るリスクが高くなってしまふ。だとすれば、信用生協やグリーンコープが生活困窮者に対する貸付へと軸足を移してきたように、今後は、生活困窮者を対象にした「顔の見える融資」＝「日本版グラミン銀行」

が必要になってくると思われる。

もっとも、グラミン銀行に代表されるマイクロクレジットは、通常、事業資金の融資であり、生活資金の融資はしていない。事業資金の融資の場合、事業が成功すれば収入が増え、生活困窮から脱却できる可能性が高まるが、生活資金の融資をしても、収入が増えるわけではないから生活状況は改善しない。毎日の卵を買うのに必要なお金ではなく、卵を産み続けてくれる鶏を飼うのに必要なお金を貸すことにマイクロクレジットの本来的意義があるのであって、卵を買うお金を貸してもその場しのぎにしかならず、困窮状態からの脱却は難しいのではないかと思えてしまう。

ただし、生活資金を貸し付けるマイクロクレジットがないわけではない。数少ないながらも、先進国には低所得者層を対象とした生活資金の貸付制度が存在する。網羅的な調査ができていないわけではないが、少なくとも英国、アイルランド、フランスには存在することが確認できている。これらの国々には、家計に関する専門相談員がいて、家計診断や相談支援とセットになった貸付が行えるような体制が整備されている。日本の「顔の見える融資」に良く似たモデルである。

欧州を中心に、生活資金を貸し出す「顔の見える融資」が生まれてきた背景には、もともと市民の「連帯」を重視する文化的伝統があることに加え、1980年代以後議論されてきた「金融排除」の問題がある。80年代の英国に象徴されるように、新自由主義的な思想のもとで金融自由化やグローバリゼーションを進めてきた欧米先進国では、経済格差の拡大や貧困層の増大が問題となった。欧米社会の貧困層は、金融機関に口座すら持つことができず、金融サービスから排除されてきたが、このような金融排除が社会的排除につながり、貧困の拡大や連鎖を招いてきたという反省が生まれたのである。高利貸利用による多重債務問題も社会問題となっていた。

この反省から、政府のイニシアティブのもと、各国で国を挙げての「金融包摂」の取り組みが始まり、その一環として、マネー・アドバイザー（英国、アイルランド）や家庭経済ソーシャルワーカー（フランス）と言われる専門家による家計診断・相談支援や、「貧者の銀行」と言われるクレジットユニオンによる生活資金の貸付体制が整備されてきたのである。長く貧困問題と戦ってきた欧米先進諸国において、低所得者層等を対象に生活資金を貸し付ける「顔の見える融資」が貧困対策として一定の広がりを持ち始めていることは、生活資金の貸付の有効性を示唆しているようで、興味深い。

第4項 新たな生活困窮者支援体系の柱としての家計再建と生活資金の貸付

2012年（平成24年）になって、この生活資金を貸し出す「顔の見える融資」が、生活困窮者対策の一環として注目されるようになっていく。

発端は、2012年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」である。「大綱」の中では、「社会保障改革の方向性」として、「貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）」が位置づけられ、「すべての人の自立した生活の実現に向け、就労や生活の支援を行うとともに、低所得の年金受給者への加算など、低所得者へきめ細やかに配慮を行い、すべての国民が参加できる社会を目指す」と基本的方向性が示された。そして、「重層的セーフティネットの構築」のために、「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略（名称は今後検討）を策定する」（平成24年秋目途）こととされたのである。

これを受け、2012年7月5日に厚生労働省が公表した『生活支援戦略』中間まとめでは、「社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ『中間就労』などの『多様な就労機会』の確保と『家計再建（貸付・相談支援）＋居住の確保』などを柱とする新

たなセーフティネットを検討する」とされた。この「中間まとめ」で初めて「家計再建のための相談支援とセットになった小口の貸付」が、生活困窮者に対するセーフティネットの一方策として明示されたのである。

この背景には、既に述べた信用生協やグリーンコープによる「顔の見える融資」の実践や、フランスなどの欧州先進国における取組みの成功がある。モデルとして特に意識されているのはグリーンコープで、「中間まとめ」の「参考資料」でもグリーンコープの取組みが紹介されている。2007年（平成19年）の「多重債務問題改善プログラム」においては「顔の見える融資」＝「日本版グラミン銀行」とされていた取組みが、「生活支援戦略」の中では「生活困窮者の家計再建のための相談支援とセットになった小口貸付」として位置づけなおされたと言える。

もっとも、多重債務者と生活困窮者を厳密に分けることにはさほど意味はないだろう。「生活困窮者」は非常に幅広い対象を含む概念だが、経済的困窮者に限って言えば、公共料金や税金の滞納等も含め、何らかの債務を抱えていることが普通であるし、借りられる間は消費者金融を利用していることが多いからである。

多重債務問題と生活困窮（経済的困窮）問題は地続きだと言えよう。勿論、多重債務問題と生活困窮問題では実際の問題解決の手法は異なってくる。しかし、地続きの問題であればこそ、「相談支援＋貸付」という手法が共通して有効だと期待されているのである。

第3節 本調査研究の目的と方法

第1項 本調査研究の目的

以上を踏まえ、本調査研究では、「相談支援とセットになった貸付」が家計再建において果たすべき役割に検討を加えた上で、それが生活困窮者に対するセーフティネットとして機能するようになるためには何が必要になるのかを明らかにすることを目的とする。

このためには、最低限、以下の問いに答える必要があると考える。

（ア）家計再建支援の必要性

そもそも、何故、家計再建支援が必要なのか。生活困窮問題が増加しているのはわかるが、家計の問題は本人の自己責任なのではないか。従って、支援したい人が好きで支援するのは構わないが、それ以上のサポートは必要ないのではないか。また、国が取り組むというなら理解できるが、民間にリスクやコストの負担を求めるのは違うのではないか。

（イ）「貸付」という手法の妥当性

なぜ「貸付」なのか。我が国における社会保障制度は、これまで「保険」と「給付」を柱にしてきたが、そもそも「貸付（＝金融）」はセーフティネットになり得るのか。生活困窮者に生活資金の貸付を行っても、困窮状態の改善につながらないどころか、新たな債務を増やし、最終的には自己破産や生活保護に頼らざるを得なくなるのではないか。もしそうであれば、「貸付」は単なる「延命措置」に過ぎないので、最初から「給付」にしてしまったほうが効率的なのではないか。

（ウ）既存の公的貸付制度との棲み分け

既に社会福祉協議会の「生活福祉資金貸付」等、公的貸付制度は存在するが、何故、民間での「相談支援＋貸付」の取組みが求められるのか。利用者にとってここで検討する貸付制度は既存の公的貸付制度と何が違うのか。どのような役割分担・棲み分けができるのか。

(エ) 支援の対象者

「相談支援＋貸付」を必要とするのはどのような人達か。どのくらいの規模の人々がいるのか。どんな資金ニーズを抱えているのか。

(オ) 支援の担い手

「相談支援＋貸付」を実際に行うのは誰か。既に支援に取り組んでいるのはどのような団体・組織か。なぜそれらの団体は取組みを始めたのか。取り組むことにどんなメリットがあるのか。逆にどのような課題を抱えているのか。原資の調達や信用補完はどのようにしているのか。以上を踏まえ、今後、新たに担い手となり得るのは、どのような機関と想定されるか。

(カ) 担い手を増やすための方策と公的サポートの必要性

今後、担い手を増やすためには何が必要になるのか。担い手となる上でのリスクとコストは何か。それらを低減させるために何が求められるのか。信用補完等の公的サポートは不可欠か。海外の類似制度ではどのような公的サポートが行われているのか。

第2項 本調査研究の手法

以上の問いに答えるために、既存の研究成果を渉猟しつつ、「相談支援＋貸付」を行っている国内外の金融機関等へのヒアリング調査を行い、検討に必要な情報を集めた。

また、既に国内で「相談支援＋貸付」に取り組んでいる実践家の方々と、この分野に造詣の深い学識経験者やジャーナリスト等の専門家の方々、担い手候補である協同組織金融機関の方々から構成される研究会「家計再建ローン研究会」を組織し、毎月1回の頻度で議論を重ねて検討を深めていった。

2012年8月～12月の計6回にわたって開催されたこの研究会での議論を参考にしつつ、更に文献調査やヒアリング調査を行って調査実施者としての考えをとりまとめたのが本報告書である。

なお、本調査研究は、厚生労働省の「平成24年度セーフティネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業分）」のうち、「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」としての採択を受け、実施したものである。

第3項 本調査研究における前提

(ア) 用語について

本調査研究においては、特に断りのない限り、「生活困窮者」を「経済的困窮者」の意味で用いる。「生活困窮者」の中には「社会的孤立者」なども含まれ得るため、「生活困窮」と「経済的困窮」は必ずしも同義ではないが、本調査研究で検討するセーフティネットとしての「貸付」の支援対象は何らかの「経済的困窮」を抱えた人に限られるはずであることを鑑み、便宜上、生活困窮＝経済的困窮とするものである。

また、ここまで『生活支援戦略』中間まとめで用いられている「家計再建」という言葉を用いてきたが、以下では、「家計再建」に替え、「家計再生」という表現を用いることとする。これは、「家計再建ローン研究会」における議論の中で、「家計再建」ではなく「家計再生」のほうが現場の実践家の感覚により近いので表現を変えるべき、という指摘があったためである（ただし、研究会の名称は「家計再建ローン」のまま変更していない）。

(イ) 検討の範囲

本調査研究は家計再生のための相談支援とセットになった貸付のあり方を検討することを目的としているが、主眼は「貸付」のあり方を検討することにある。家計再生のプロセスや「相談支援」のあり方については、「平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業分）」で採択された「生活困窮者に対する家計再建支援の在り方及びその人材養成に関する調査研究」において別途検討することとされている。

第 4 項 本報告書の構成

本報告書は、第 3 節第 1 項（ア）～（カ）で示した「答えるべき問い」に従って構成されている。

まず、第 2 章「家計再生支援の必要性」では、生活困窮者の増加は雇用環境の悪化等による構造的な問題であることを示し、生活困窮者に対するセーフティネットの変遷も踏まえながら、現代における「(ア) 家計再生支援の必要性」について確認をする。

次に、第 3 章「セーフティネットと金融」では、金融、特に「貸付」がセーフティネットとして果たしてきた役割、果たし得る役割について考察する（「(イ)『貸付』という手法の妥当性」）。

第 4 章「家計再生支援のための貸付のあり方」は、「家計再生を支援するための相談支援とセットになった貸付」のあり方について検討する章である。既存の公的貸付制度の限界を確認しながら（(ウ)「既存の公的貸付制度との棲み分け」）、民間による貸付の可能性を検証し、その利用者像を明らかにする（「(エ) 支援の対象者」）。また、国内外の事例を確認しつつ、「(オ) 支援の担い手」について考えていく。

最後の第 5 章「家計再生ローンの普及に向けて」は、まとめの章であり、これまでの検討を踏まえながら、家計再生ローンが「重層的なセーフティネット」の手法の一つとして全国的に整備され、機能していくためには何が必要なのかを検討する（「(カ) 担い手を増やすための方策と公的サポートの必要性」）。

なお、第 3 章から第 5 章については、日本総研の行った調査と「家計再建ローン研究会」（以下、研究会）の議論を参考に、日本総研においてとりまとめたものである。第 2 章については、研究会では議論していない内容が中心になっている。これは、研究会の最終回（第 6 六回会合）で、「家計再生が必要となった背景についてきちんと整理すべき」という指摘が委員からあったことを踏まえ、研究会終了後に日本総研がとりまとめたものである。

したがって、本報告書の文責は、調査実施者である日本総研にある。

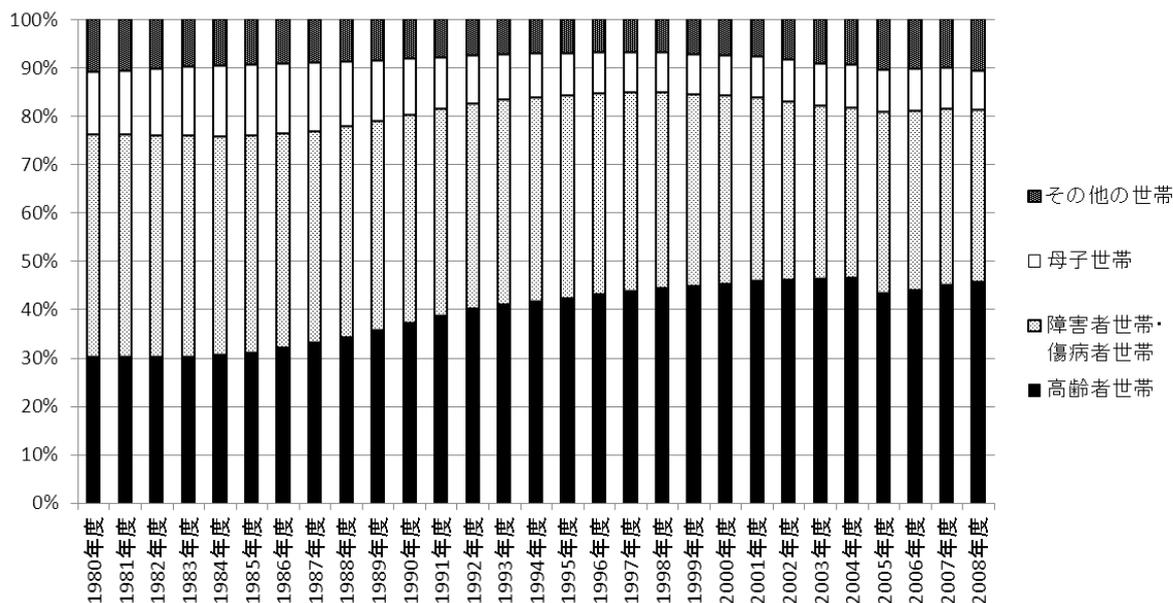
第2章 家計再生支援の必要性

第1節 生活困窮者増加の背景

第1項 悪化する雇用環境

生活保護受給世帯の4割超を高年齢世帯が占めていることからわかるように、生活保護受給者の増加は高齢化の進行によるところが大きい（図2-1）。

図2-1 被保護世帯の世帯類型別割合の年次推移



厚生労働省「平成20年度 社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例) 結果の概況」より日本総研作成

低年金や無年金による生活保護受給者の増加は、年金制度のあり方にも波及する難しい問題であるが、一方で問題視されているのが若年世帯の生活保護受給の増加である。実数は少ないとは言え、伸び率で見ると20代の生活保護受給の増加が著しい。1989年（平成元年）を100とした場合、20代は人口は減っているにもかかわらず、被保護人員はこの20年で2倍近くに増加しているのである（図2-2、図2-3）。

図2-2 年齢階層別被保護人員の年次推移

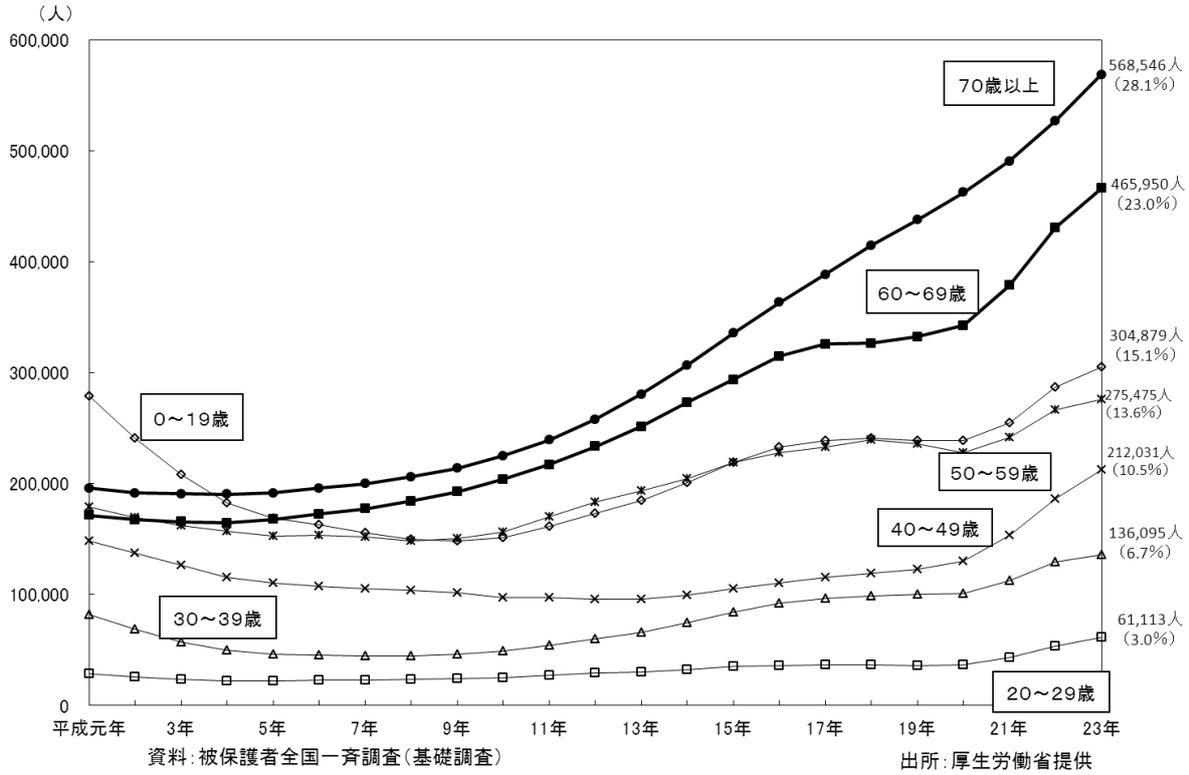
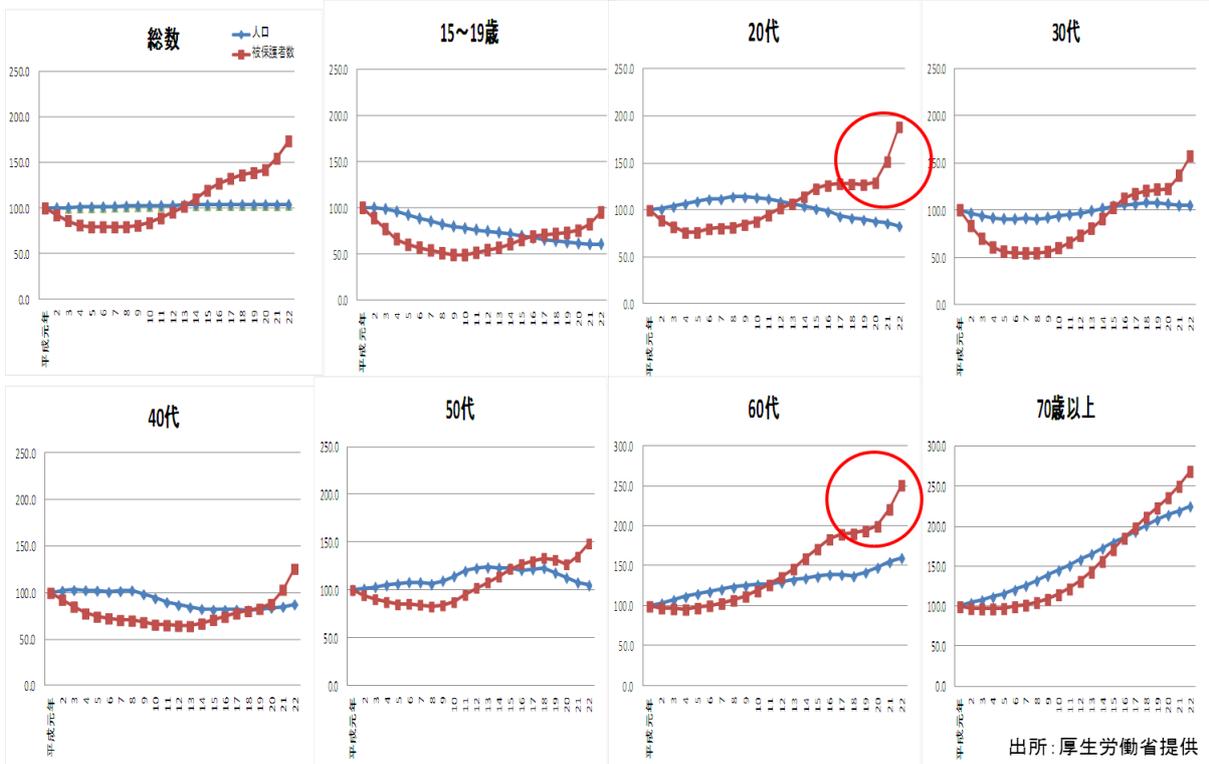


図2-3 年齢階層別における人口構造と被保護人員の変化の比較 (平成元年を100とした場合の伸び率の比較)



また、高齢でも傷病でも障がいでも母子でもない、「その他」で分類される、いわゆる「稼働層」と言われる世帯の受給が増えている。ここ10年で20万世帯以上増え、全体に占める割合も18%超になっている（表2-1）

表2-1 世帯類型別の保護世帯数と構成割合の推移

◆平成14年度

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世帯数	869,637	402,835	75,097	319,302	72,403
構成割合 (%)	100	46.3	8.6	36.7	8.3

資料：平成14年度福祉行政報告例

◆平成24年12月（概数）

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者 世帯	その他の 世帯
世帯数	1,563,918	681,229	115,631	477,861	289,197
構成割合 (%)	100.0	43.6	7.4	30.6	18.5

資料：被保護者調査（平成24年12月概数）

約4倍増

出所：厚生労働省提供

背景には、雇用環境の悪化がある。1998年（平成10年）に初めて4%を超え、2000年（平成12年）末には5%を超えた完全失業率は、増減を繰り返しながらも、4~5%の間で推移している（図2-4）。いまだ諸外国に比べると低位で安定しているが、15~24歳以下の若年層に限ってみると倍の数値であり、直近では2009年（平成21年）に10%を超えている。企業が新卒採用を絞ってきたことのしわ寄せを若年層が受けているのである（図2-5）。

また、企業は、正社員を非正社員で代替することを進めてきた（図2-6）。これが低賃金で不安定な就労者、いわゆる「ワーキングプア」の増加につながっている。学歴別にみると、低学歴者の雇用が縮小しており、学歴の低い人ほどより厳しい状況にあることがわかる（図2-7）。

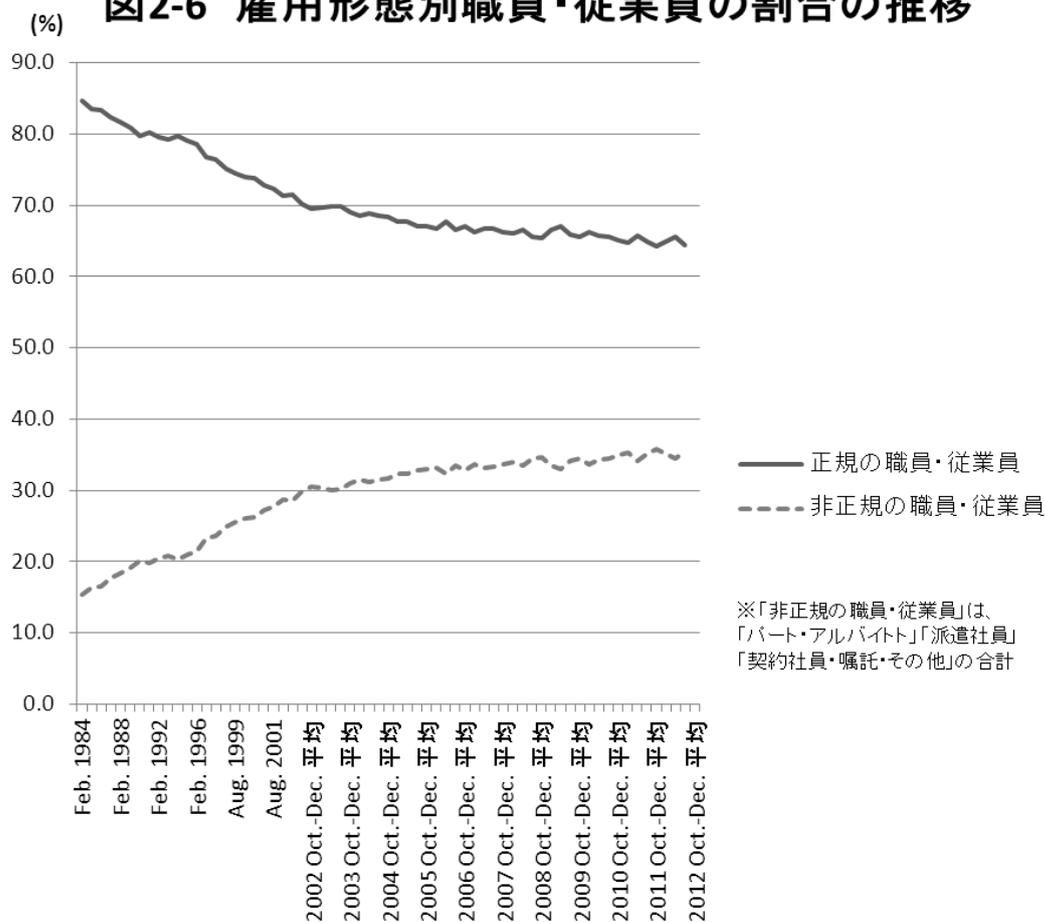


出所: 総務省統計局「労働力調査」より日本総研作成



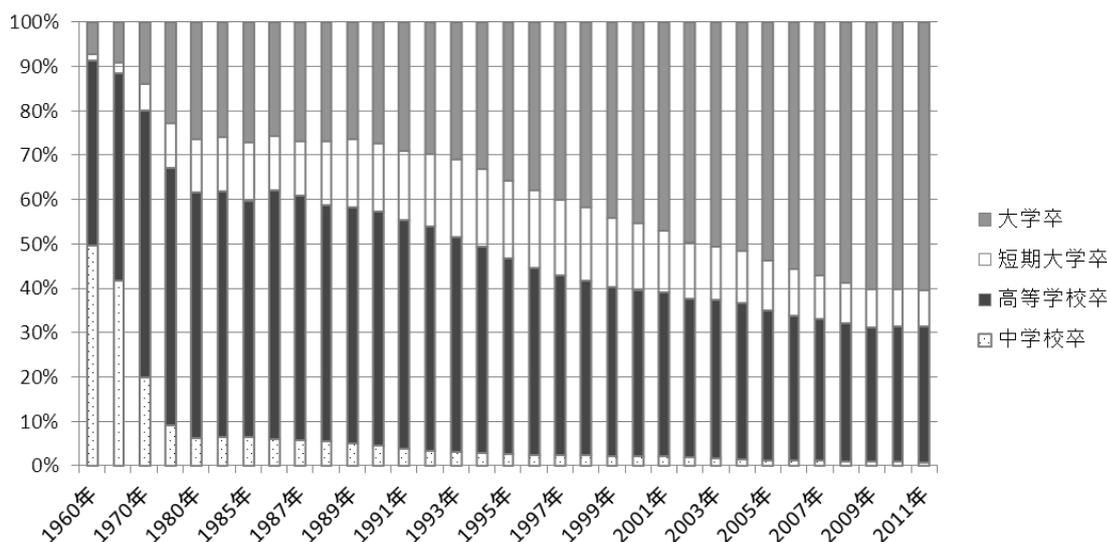
出所: 総務省統計局「労働力調査」より日本総研作成

図2-6 雇用形態別職員・従業員の割合の推移



出所: 総務省統計局「労働力調査」より日本総研作成

図2-7 学歴別新規学卒就職者の割合の推移

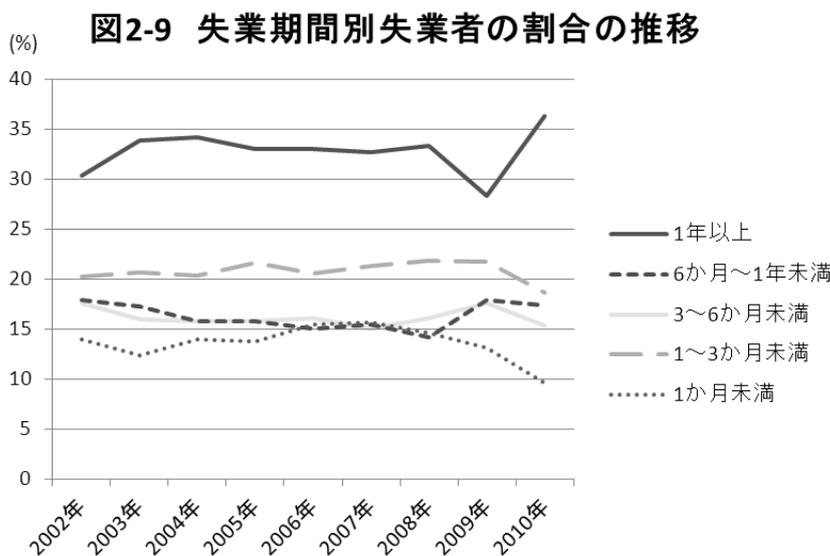


出所: 文部科学省「学校基本調査」より日本総研作成

失業者を「率」ではなく実数ベースで見ると（図 2-8）、バブル崩壊後の 1993 年（平成 5 年）にようやく 100 万人を超えた失業者の数は、現在では 3 倍近い 270 万人となっている（男性 165 万人、女性 105 万人）。このうち、失業期間が一年以上の長期失業者は 2010 年（平成 22 年）には 121 万人で、失業者に占める割合は過去最高の 36.3% となった。失業者のうち、4 割近い人が 1 年以上仕事につけない状態である（図 2-9）。



出所: 総務省統計局「労働力調査」より日本総研作成

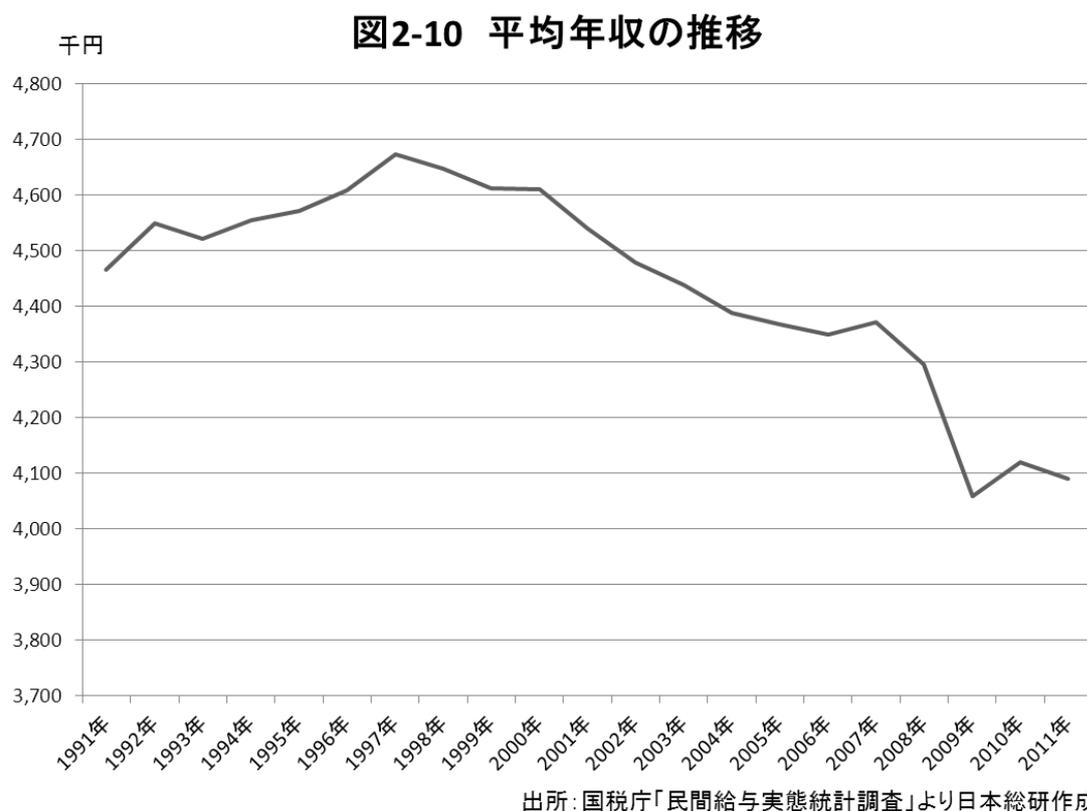


出所: 総務省統計局「労働力調査」より日本総研作成

国の統計上、「失業者（完全失業者）」とは何らかの求職活動をしている人のことで、求職活動をしていない人は「非労働力人口」にカウントされる。直近では、15歳以上の非労働力人口は4,534万人（男性1,559万人、女性2,975万人）となっているが、この中にも就業希望者が417万人存在する（男性115万人、女性303万人）⁶。就業希望でありながら求職活動をしていない理由は家事・育児への専念や健康上の理由など多岐にわたると考えられるが、このうち「適当な仕事がありそうにない」を理由に挙げている人が142万人いる（男性42万人、女性100万人）。この142万人は条件の合う仕事さえあれば働きたいという人だから、完全失業者数と合わせて414万人（男性209万人、女性205万人）が、仕事はしたいが仕事の機会に恵まれていない状態にある、と言える。

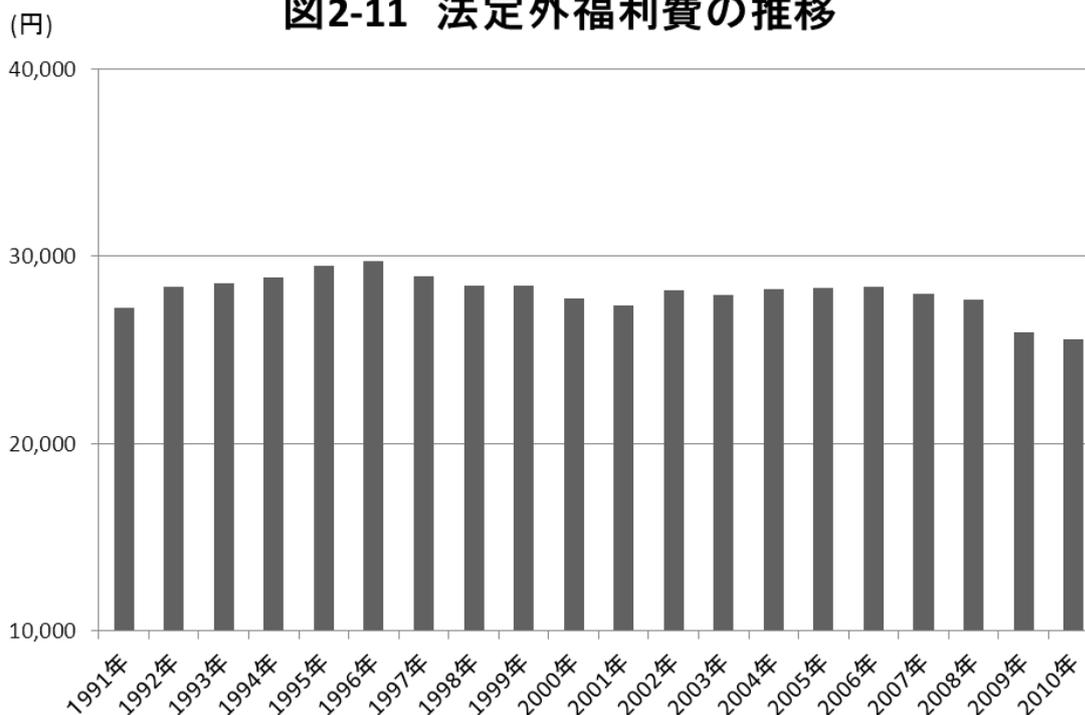
第2項 逼迫する家計

仕事に就けている人も楽ではない。雇用者の平均年収の推移をみると、1997年（平成9年）をピークに減り続けてきたことがわかる（図2-10）。給与が減っているだけではない。企業による住宅関連の補助や食費、通勤費の補助などの「法定外福利厚生費」、いわゆるFRINGE BENEFITもここ数年削られてきている（図2-11）。このため、給与所得者の暮らしは年々苦しくなっており、家計貯蓄も2000年（平成12年）をピークに減少傾向である（図2-12）。



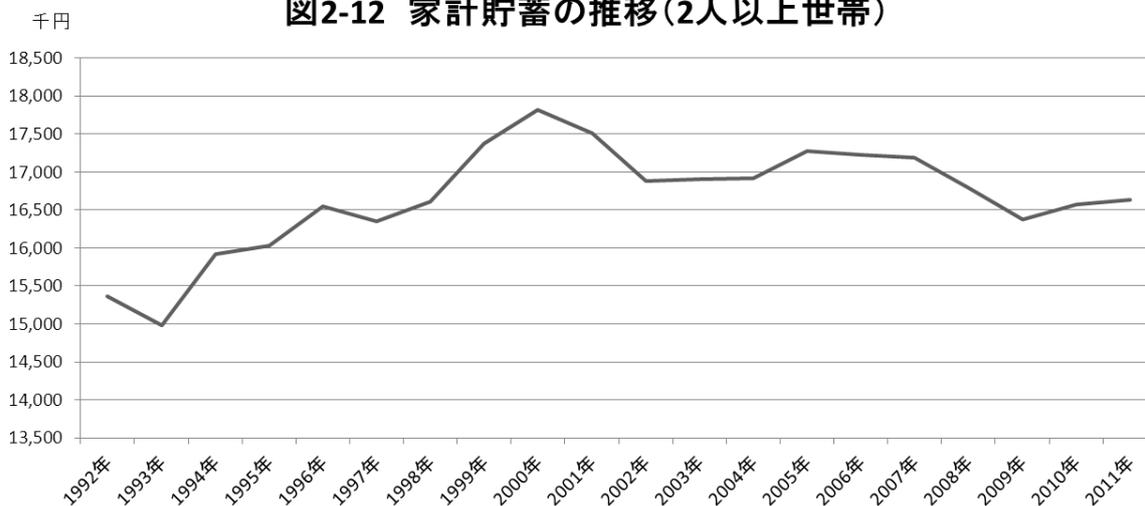
⁶ 総務省統計局「労働力調査」。2012年（平成24年）の平均値。

図2-11 法定外福利費の推移



出所: 経団連「福利厚生費調査結果」より日本総研作成

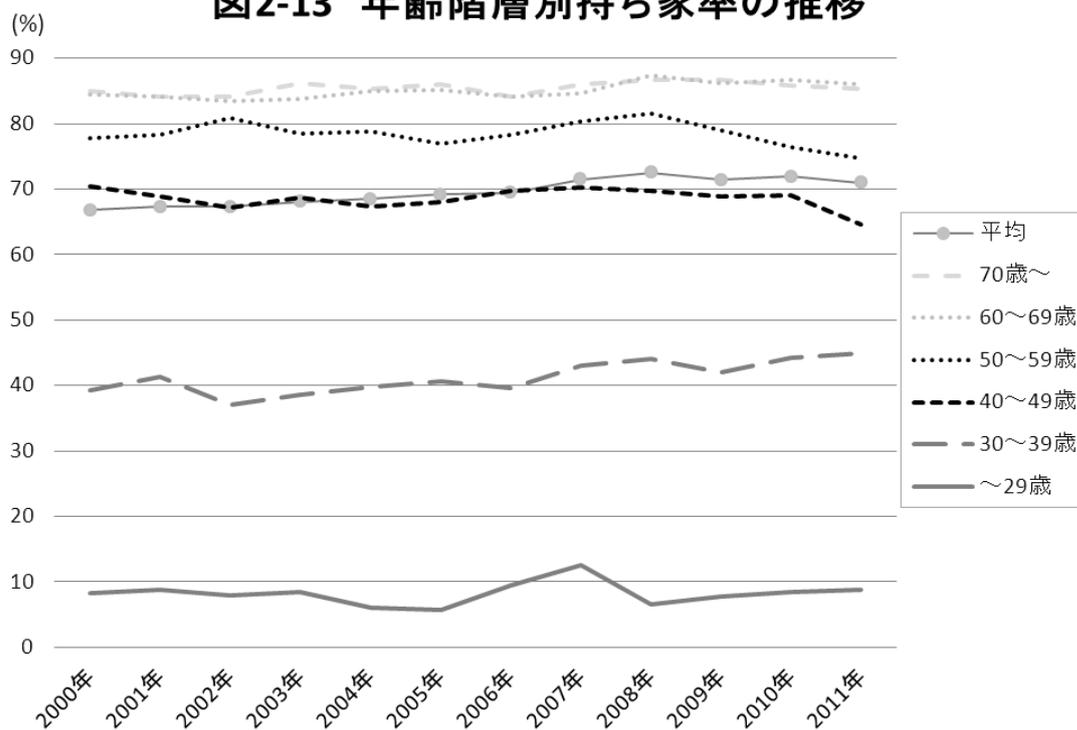
図2-12 家計貯蓄の推移(2人以上世帯)



出所: 総務省統計局「家計調査年報」より日本総研作成

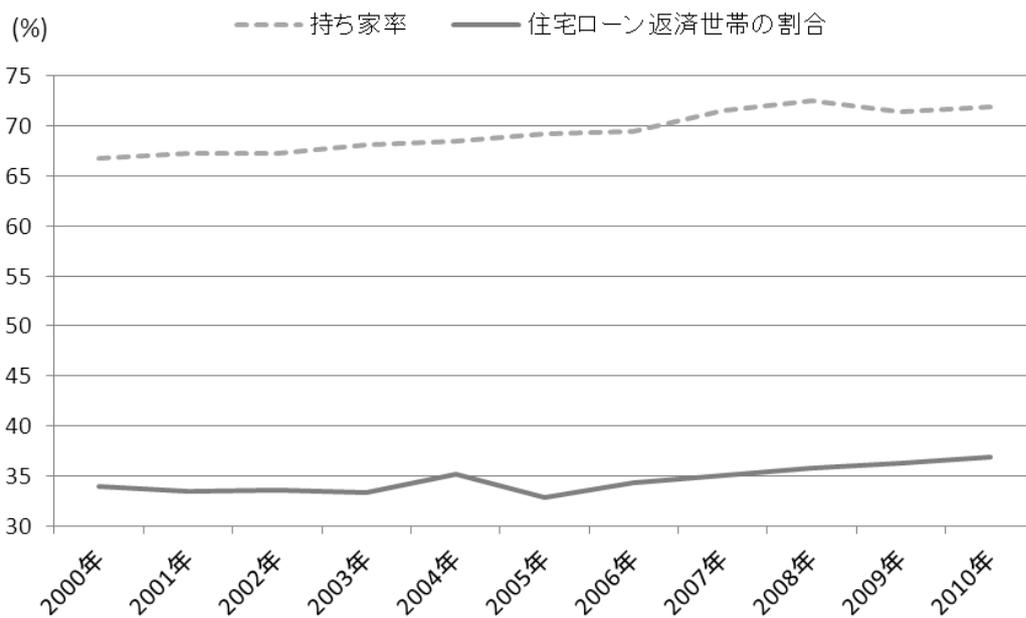
一方で、持ち家率は上昇してきた。全体の持ち家率は2008年(平成20年)をピークに減少に転じているが、39歳以下の若年の持ち家率は2008年以後も増加している(図2-13)。持ち家率の増加で、住宅ローン返済世帯の割合も増えている(図2-14)。可処分所得の低下を受け住宅ローン返済世帯の負担は増加しており、住宅ローン返済額が可処分所得に占める割合は20%超と過去最高になっている(図2-15)。その分、消費に回せる余裕が減り、住宅ローン返済世帯の平均消費性向の低下が目立っている(図2-16)。

図2-13 年齢階層別持ち家率の推移



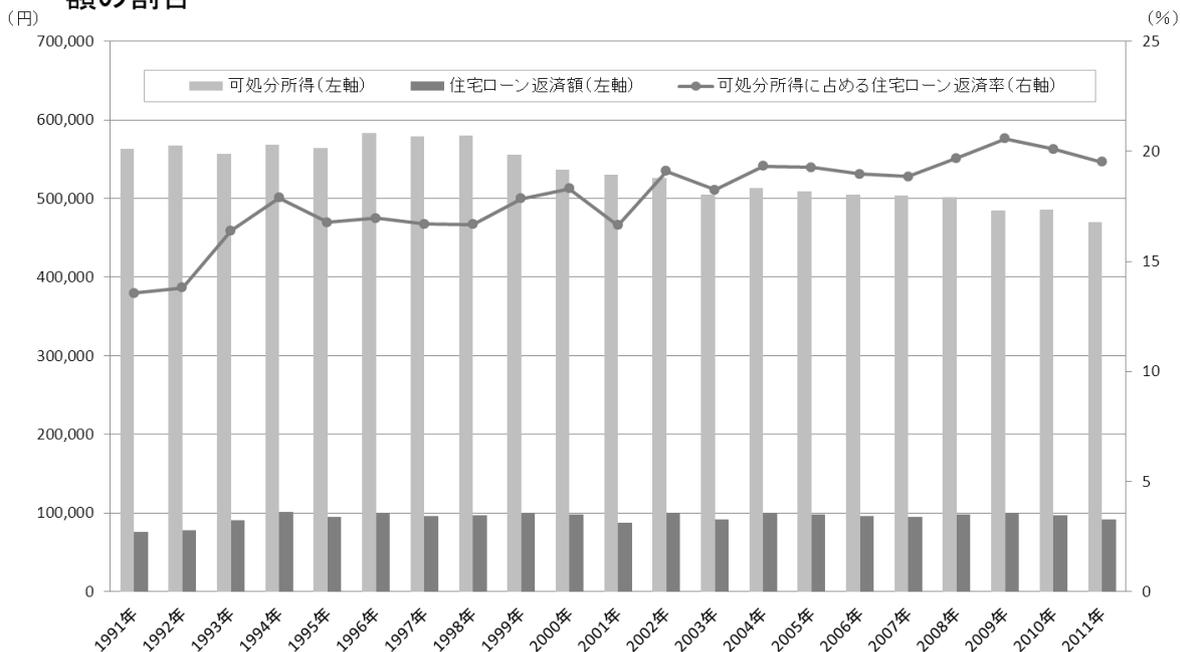
出所: 総務省統計局「家計調査」より日本総研作成

図2-14 持ち家率と住宅ローン返済世帯の割合の推移



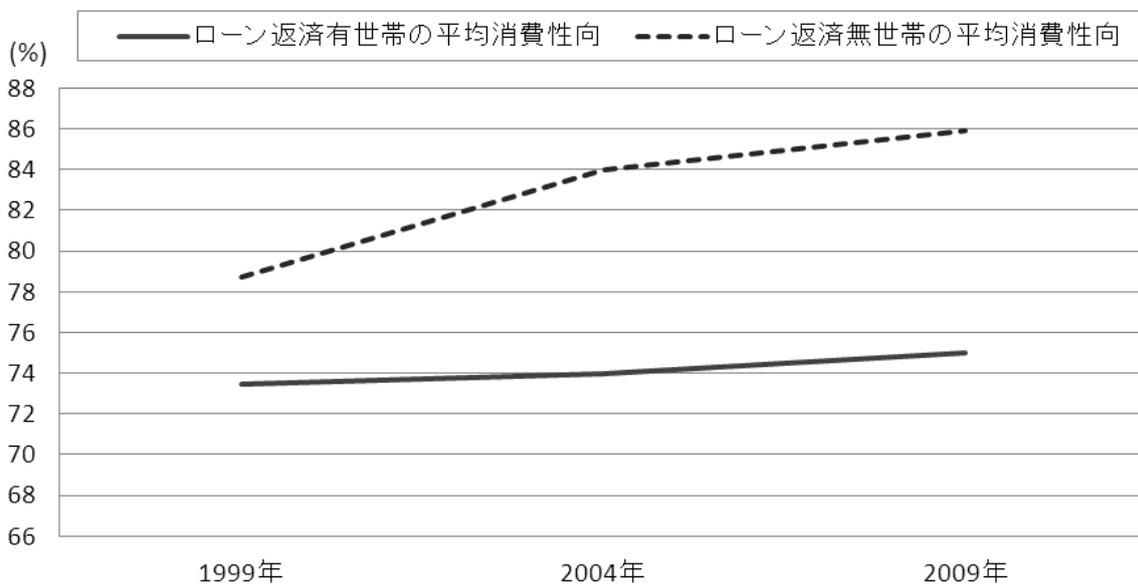
出所: 総務省統計局「家計調査」より日本総研作成

図2-15 住宅ローン返済世帯(2人以上世帯)における可処分所得及び住宅ローン返済額の割合



出所: 総務省統計局「家計調査」より日本総研作成

図2-16 住宅ローンの有無別平均消費性向の推移



出所: 総務省統計局「全国消費実態調査」より日本総研作成

住宅ローン返済世帯は、収入が安定しているうちはいいが、企業の業績不振で定期昇給がなかったり、残業代やボーナスがカットされたりすると途端に返済に窮することになる。実際、リーマン・ショック後の2009年は、住宅ローンの返済ができずに競売にかけられる物件の数が58,851件とピークになった。

2009年（平成21年）12月から施行された「中小企業金融円滑化法」（2011年3月までの時限立法）により、住宅ローン返済の先延ばしを金融機関に申し入れることができるようになったことを受け⁷、2012年3月までに300,638件の住宅ローン返済猶予の申し込みがあり、そのうち233,577件が実行されている（金融庁調べ）。返済猶予ができるようになったことで、競売にかけられる物件数は2009年をピークに、2010年には51,729件、2011年には36,547件と減少に転じている（不動産競売流通協会調べ）。

第3項 借入に対するニーズはなくなるらない

2006年（平成18年）の多重債務問題の調査報告書によると、最初に借り始めるようになった頃の借入の理由として一番多いのは「収入の減少」であり、4人に一人の割合となっている（25.6%）⁸。収入の減少は、住宅ローン返済世帯に深刻な影響を与える。住宅ローン返済額はいわば「固定費」であり、収入の伸び縮みに応じて柔軟に条件を変更することはできない。結果、住宅ローン費は最優先で払い続けなければいけないから、どうしても足りなくなる部分が出てくる。その不足分の補填のために消費者金融を利用し始め、利用額が増えるうちに借金が返せなくなって、返済のためにまた借金をするという悪循環に陥ってしまうのである。

消費者金融会社からの債務による家計破綻、生活破綻は、「サラ金地獄」として早くも1970年代から社会問題化していた。このため、上限金利を引き下げたり、業者を登録制にしたりなどの対策を政府は行ってきた。しかし、規制強化にも関わらず、バブル崩壊後に、消費者金融会社は急成長する。不況下で家計が苦しくなる一方で、無人契約機の導入（1993年）やテレビコマーシャルのゴールデンタイムでの放映解禁（1995年）などにより、消費者金融会社からの借金に対する敷居が低くなったこともあって、利用者が急増したのである。このため、消費者金融会社が次々に株式公開を果たすようになった1990年代後半には、多重債務問題が新たな社会問題として深刻化するようになった。立法府及び政府は、多重債務が自殺や家庭崩壊、ストレスによる病気、社会的孤立などの深刻な影響を本人とその家族に与えることを問題視し、2000年代に入ってから、より本格的にその対策を行うようになったのである。

まず、2000年（平成12年）に出資法の上限金利を40.004%から29.2%に引き下げたのに続き、2001年（平成13年）には、民事再生の個人版である個人再生手続きを施行した。個人再生の導入により、マイホームを手放さなければならない自己破産と異なり、住宅ローンの支払いの繰り延べによる、住宅を維持しながらの借金整理が可能となった。その後、2003年（平成15年）の貸金業法の改正（ヤミ金対策のための罰則の強化）、2004年（平成16年）の破産法、民事再生法の改正（自己破産や個人再生手続きの改善）を経て、2008年（平成20年）に貸金業法が成立、2010年（平成22年）6月から完全施行されたのである。

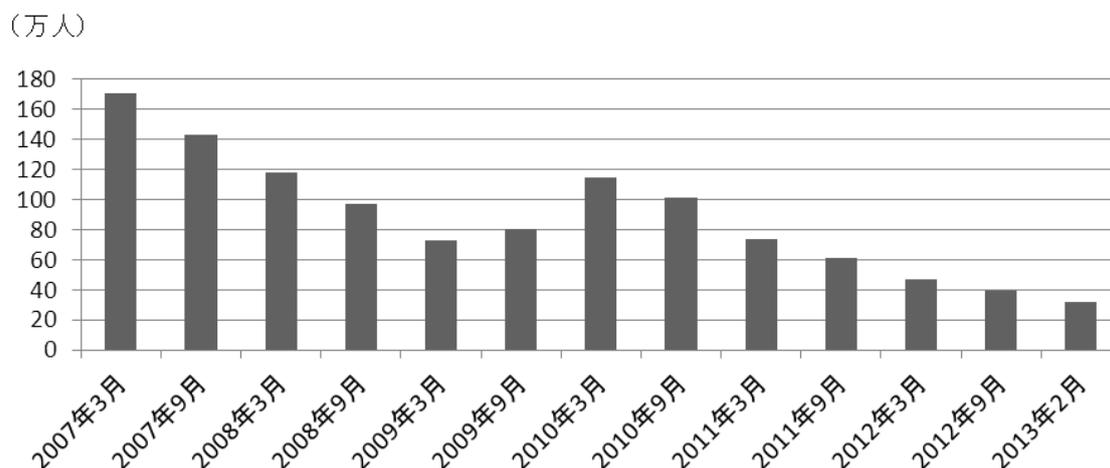
貸金業法の成立による総量規制の導入により、年収の1/3を超える借金ができなくなったために、多額の借金を抱える多重債務者は急速に減少した（図2-17）。自己破産の申立

⁷ 中小企業金融円滑化法は、その後、2回の延長を経て、2013年3月までの期限とされている。

⁸ 独立行政法人国民生活センター [2006]『多重債務問題の現状と対応に関する調査研究』。ちなみに「収入の減少」（25.6%）に続くはじめての頃の借入の理由は、「低収入」（20.0%）、「借金返済」（19.8%）、「事業資金の補填」（16.2%）、「物品購入」（14.2%）、「ギャンブル費」（13.0%）、「保証・肩代わり」（10.1%）、「遊興費」（8.5%）である。

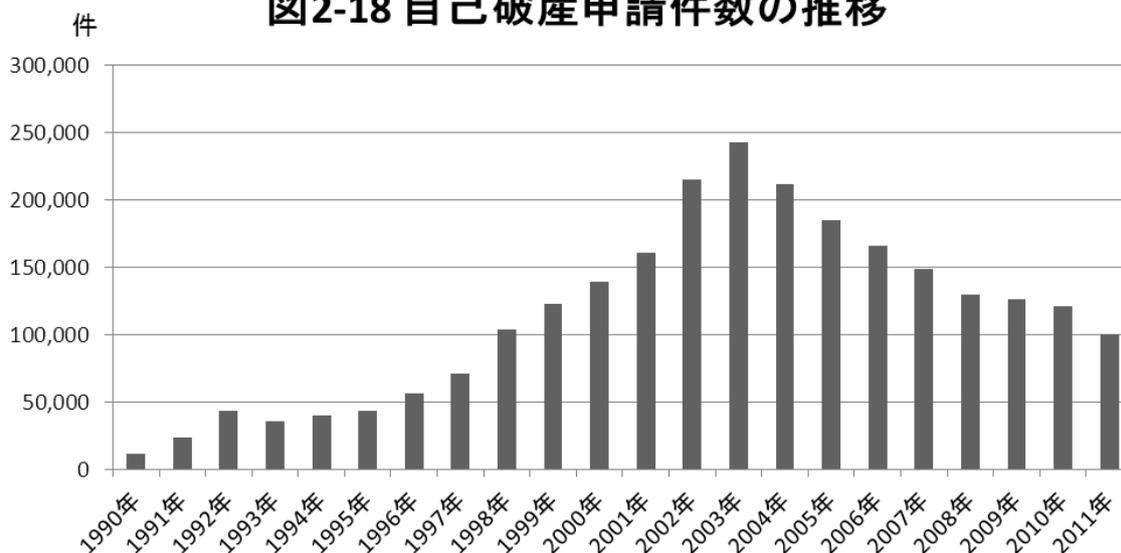
件数も 2003 年をピークに年々減少しているし（図 2-18）、「経済・生活問題」を理由にした自殺も 2003 年をピークに減少傾向にある（図 2-19）。多重債務が原因の家計破綻、生活破綻は確実に減っていると言えよう。

図2-17 5件以上の借入を行っている債務者数の推移



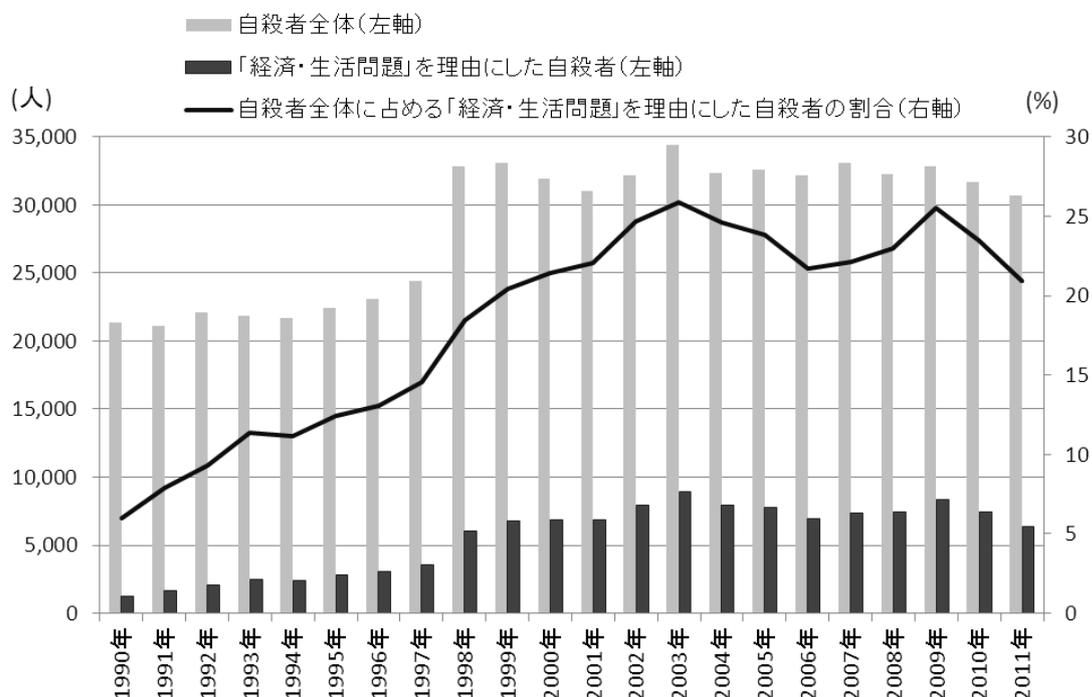
出所: 株式会社日本信用情報機構の統計を元に日本総研作成

図2-18 自己破産申請件数の推移



出所: 最高裁判所「司法統計年報・月報」より日本総研作成

図2-19 「経済・生活問題」を理由にした自殺者数の推移



出所：警察庁「自殺統計」より日本総研作成

ただし、多重債務問題が鎮静化したからと言って、借入に対するニーズがなくなった訳ではない。既に述べたように、債務整理をし、どこからも借りられなくなった人が、グリーンコープや信用生協の貸付を利用する人の中心になっている。債務整理により借金から解放されたからといって、借金を必要としない自立した生活を直ちに手に入れられるわけではないのである。

司法書士事務所を経て、2001年（平成13年）に「家計再生コンサルタント」として独立した横山光昭氏は、そのきっかけを、司法書士事務所時代、債務整理をした人が数年後にまた同じ悩みでやってくるのを見て、「金銭問題を解決するだけでは根本的な解決にならないと痛感」、「根本的な解決には、金銭感覚を改善していただくしかない。借金問題で悩む方に債務整理は勿論ですが、それと同時に『家計を再生させること』、さらに、『貯金の重要性』を説いていく役割が絶対的に必要だと思った」と述べている⁹。これは、債務問題を解決するだけでなく、根本的な解決のためには、借金に頼らないで済む生活を取り戻させること（＝家計再生）が必要と認識しているのである。

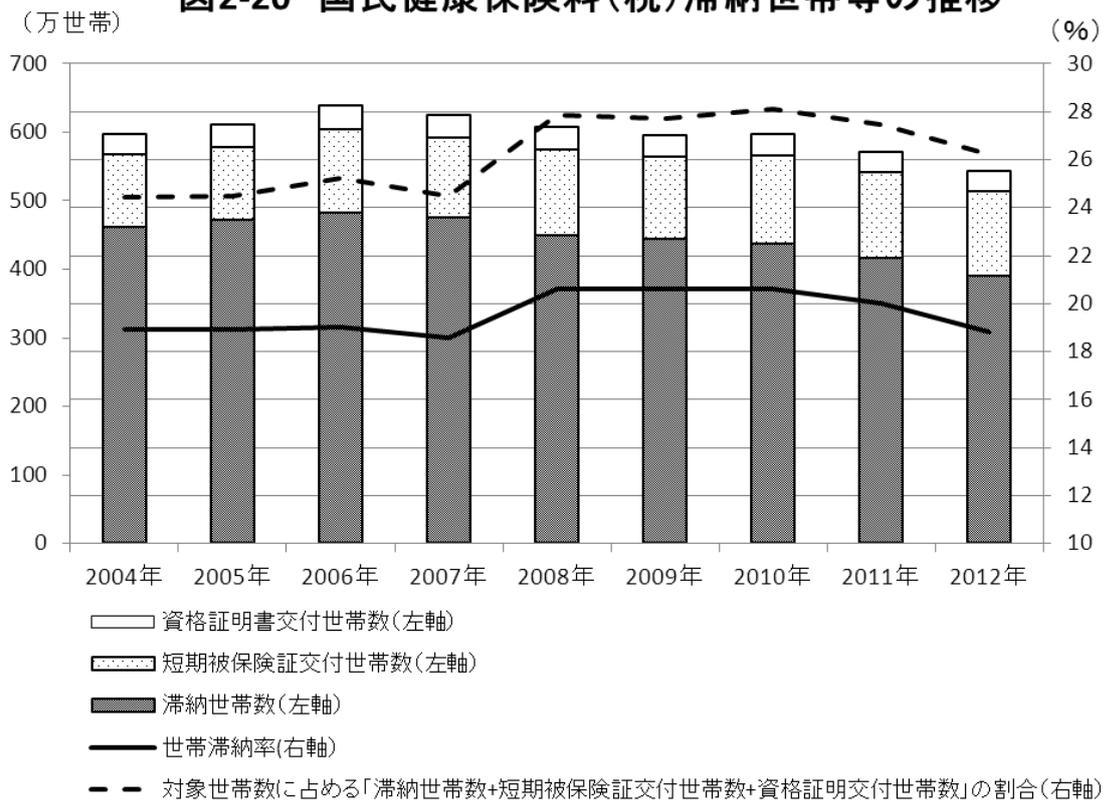
なお、借金ではないが、近年、公共料金や税金、社会保険料の滞納をする人が増えている。国民健康保険料は約2割の世帯が滞納している。滞納金の一部を支払うことのできる短期被保険者証交付世帯と資格証明書交付世帯を合わせると、542万世帯（割合にすると4世帯に1世帯以上）が国民健康保険料の支払いに問題を抱えている状態にある（図2-20）。

⁹ ネクスタリア生命保険株式会社のウェブサイトでのインタビュー「IMAI's Next View Vol.02」（<http://www.nextialife.co.jp/corporate/nextview/vol2/page01.html>）

また、国民年金の未納者も増加傾向である。過去2年間、月額1万5千円前後の保険料を一度も払わなかった未納者は直近の2011年のデータでは455万人で、加入者全体に占める割合は26.2%と、調査を開始した1996年度（平成8年度）以後、最多となっている（図2-21）。

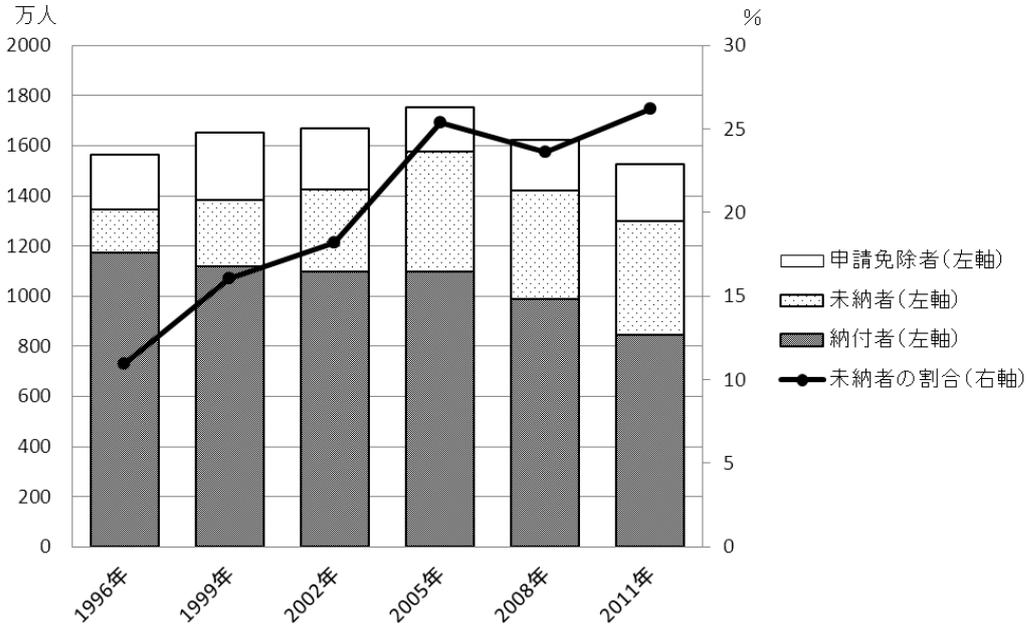
健康保険や年金という「第一のセーフティネット」の網にかからない人がこれだけ増えていることを見ても、家計再生が喫緊の課題であることがわかる。

図2-20 国民健康保険料(税)滞納世帯等の推移



出所: 厚生労働省保険局調べのデータに基づき日本総研作成

図2-21 国民年金未納者割合の推移



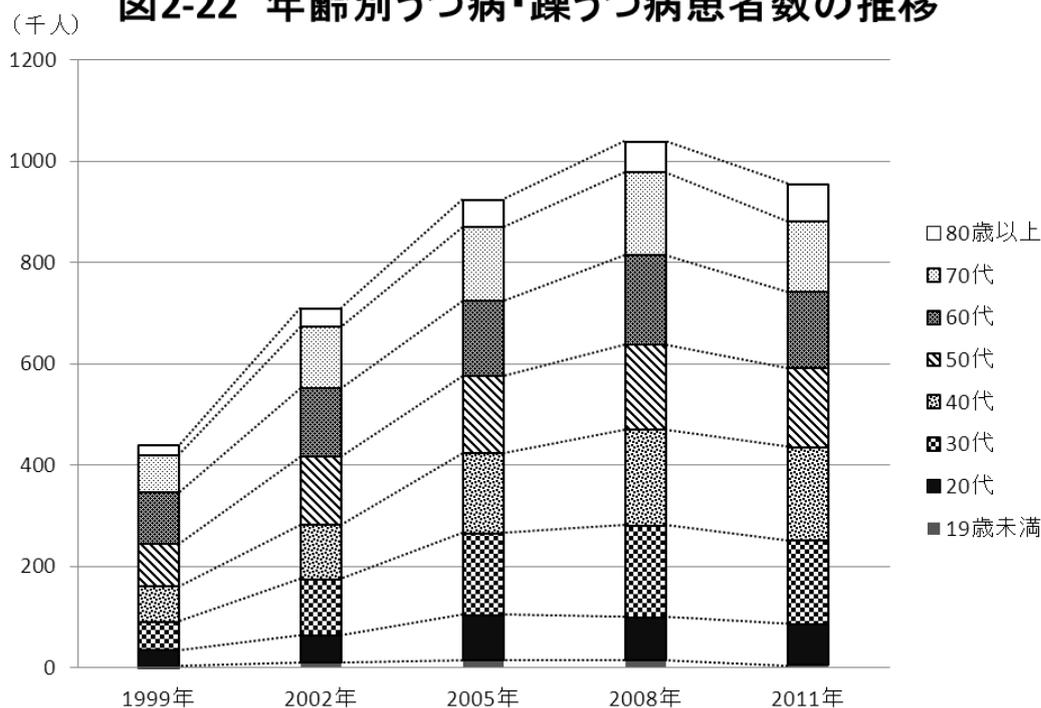
※保険料の納付が困難な場合に、申請により承認を受けると国民年金の保険料が免除される制度のことを「申請免除」といい、この制度に基づく免除者を「申請免除者」という。

出所: 厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」より日本総研作成

第4項 明日は我が身の生活困窮問題

阪神淡路大震災や東日本大震災は、「災害列島・日本」に住むことのリスクを改めて知らしめたが、災害に限らず、事故や傷病のリスク、倒産・整理解雇による失業のリスクは誰もが抱えているリスクである。勿論、そのようなリスクへの備えをすることは可能だが、どんなに本人が頑張ってもどうにもならないこともある。むしろ、自分一人で頑張れば頑張るほど、負の連鎖にはまることもある。うつ病に苦しむ人はその典型だろう。近年、働き盛りの世代にうつ病やメンタルヘルスに問題を抱える人が増えているが(図2-22)、頑張り続けた結果、ある時、突然うつ病になり、仕事を辞めざるを得なくなって、困窮状態に陥るということは、今や誰にでも起き得る。

図2-22 年齢別うつ病・躁うつ病患者数の推移



出所：厚生労働省「患者調査」より日本総研作成

生活困窮も、貧困も、今や誰にでも起き得るリスクである。家計破綻の原因を個人の問題に帰すだけでは何も解決しない。それは、現代の日本において、「明日は我が身」の切実な問題だという認識を持つことから始める必要がある。

第2節 日本人は生活困窮問題とどのように向き合ってきたか

第1項 共同体の原理としての相互扶助

生活困窮が誰にでも起き得るリスクだとすれば、人はどのようにそのリスクと向き合っていけばいいのかそのことを考えるに当たっては、先人達がどのようにそのリスクと向き合ってきたのかを知るのが参考になるだろう。生活困窮問題は今に始まったものではない。それは、天候等の影響を受けやすい近代化以前の社会では非常に身近な問題であり、リスクであった。また、近代化以後も、高度経済成長期を迎えるまでは、大きなテーマであったのである。先人達は、どのように生活困窮問題をどのように捉え、どのように対処してきたのだろうか。

近代化以前の社会では、「発展」よりも「持続」に重きが置かれていた。「持続」するために、人は共同体を形成して生きていたが、その共同体を貫く原理の一つが、共に助け合い、支え合う「相互扶助」の原理であった。

相互扶助の原理の歴史は古く、弱肉強食のイメージのある狩猟採取社会を特徴づけるものがこの相互扶助の原理であった。狩猟が成功するかどうかは運不運によるところが大きい。従って、完全に自己責任にしてしまうと、何日も食糧にありつけない人が出てくる。この不安定性・不平等性を解消するため、獲物があった時は、共同体のメンバーに平等に肉を分け与えるというのがならわしであった。一人占めするのではなく、獲物がなかったメンバーにも平等に分け与えるというルールにすることで、逆に自分に獲物がなかった時

でも食糧にありつけるようになる。まさに「持ちつ持たれつ」だが、漁村など狩猟採取的な要素の強い不安定な共同社会では、昭和の時代になっても、平等性の高い相互扶助的な要素が根強く残っていた¹⁰。

一方、狩猟採取社会に比べて生産の比重が高まる農耕・定住社会では、共同作業が共同体の重要な要素になる。特に、田植えや稲刈りなどの生産活動や、茅葺屋根の葺き替えなどの集落の維持活動に多大な労力を要するようになる。そこで、これら多大な労力を要する仕事は共同で行われるようになった。この共同作業は「結」と呼ばれ、古くから農村共同体に広くみられた風習である。「結」は、いわば労働力の交換による相互扶助であり、その意味では、共同作業もまた相互扶助の原理に貫かれたものであったと言える。

貨幣経済が浸透してからは、「無尽」や「頼母子」、「講」等と言われる金融面での相互扶助の仕組みが発達した。「無尽」とは、皆で定期的に積み立てておいたお金を、くじ引きや利子の競り合いなどを通じて特定の人に融通する相互扶助金融の仕組みである。「頼母子」も同様である。いずれも「講」と呼ばれる組織を結成してのお金のやりとりであったため、「無尽講」、「頼母子講」、或いは単に「講」と呼ばれることもある¹¹。

第2項 国家による困窮者対策のはじまり¹²

相互扶助を原理とする地域共同体は、長く個人の生存を支える基盤として機能した。しかし、土地から切り離され、特定の共同体に属さない都市の無縁者はそこから排除されていたし、飢饉や凶作などで、共同体全体が著しい困窮状態に陥った時も、相互扶助の仕組みで対応することには限界があった。そこで、まがりなりにも国家というものの形が出来上がってからは、共同体の相互扶助では対応できない「共同体の失敗」に対して、国家なり藩なりが対策を行うようになっていったのである。その典型が、都市の貧困問題と飢饉等による農村の困窮問題であった。

都市の貧困問題や農村の困窮問題がいつから問題になり始めたのか。既に、奈良時代の山上憶良の『貧窮問答歌』には、飢饉だけでなく苛烈な税の取り立てにより農民達が困窮に陥っていく様が描かれている。都市部においても都市貧困層の問題が発生しており、723年には、光明皇后が、興福寺の施薬院と共に悲田院を設置。都市貧困層に対する給食や孤児の収容を行った¹³。この悲田院の設置が、恐らく日本における国家としての最初の貧困対策である。同時期、僧の行基は、寺院の建立、池や堤防の建設、橋梁建築などの工事を困窮者向けの社会事業として行っている。

中世・近世の困窮者対策の中心は飢饉対策であった。これは藩ごとに行われた。米の備蓄や藩外への移送の禁止（「穀留」）などの初期対応に加え、困窮時の年貢減免、給食の提供（「お助け米」）、洪水対策も兼ねた土木工事への出役と引き換えに食料給付を行うなどの

¹⁰ 井上岳一 [1997]「山村の変容過程における歴史的考察（III）」『森林文化研究』Vol.18（1997年12月号）

¹¹ 「講」は、もともと宗教の信仰集団を意味したが、近世には、集団で積み立てておいたお金を使ってその年に選ばれた数名の代表者が伊勢神宮などに参拝をする「代参講」のことを意味するようになった。この代参講から無尽講や頼母子講が派生したと言われている。今でも、職場や集落などで慰安旅行のための積立のことを「講」と呼び慣わすことがあるが、それもここからの転用である。

¹² この項の記述は、佐藤寛 [2005]「近代日本の貧困観」二村泰弘編『「貧困概念」基礎研究』（日本貿易振興機構アジア経済研究所）所収、に負うところが大きい。

¹³ 「悲田院」は、聖徳太子が隋にならって日本に持ち込んだものとされている。

対策が各藩で行われた。また、救荒作物の作付けを奨励するなどの技術援助も行われた。

飢饉は農山村の問題であり、都市部の住民が飢えることはなかったが、都市にはやはり都市貧困層の問題があった。江戸時代後期には江戸や大坂に貧民街が形成されていた。貧困層にとって手っ取り早い戦略は娘の「身売り」であり、江戸では吉原がその受け皿となっていた。

明治維新による近代国家成立後の困窮者対策は、1874年（明治7年）の「恤救（じゅきゅう）規則」をその嚆矢とする。「恤救規則」は、都市貧困層が国家の責任範囲であることを明示した。この頃には、近代国家成立後の本格的な産業化の過程で「貧民問題」が顕在化し、新聞などが優れたルポルタージュを相次いで発表したこともあって、社会事業や慈善事業に着手する人も増えたのである。

1929年（昭和4年）には、本格的な救貧立法として「救護法」が成立する。貧困の原因を種族や人種や個人の怠惰などに帰するのではなく、社会構造の矛盾としてとらえる「貧困社会要因説」が救護法の思想的背景にあった。

この年、世界大恐慌が発生する。中小企業の倒産が相次ぎ、失業者が街にあふれたが、生糸、綿糸、農産物の価格暴落の影響で、とりわけ農家は壊滅的な打撃を受けた。翌1930年（昭和5年）から1934年（昭和9年）にかけて、東北地方ではたびたび冷害による飢饉が発生。農山村の疲弊に追い打ちをかけ、東北や中部地方を中心に娘の身売りや欠食児童が続出した。疲弊する農山村で生きていくことに希望の持てない農家の二三男対策として活路を開いたのが1931年（昭和6年）の満州事変以後本格化した「満蒙開拓」である。広田内閣は、1936年（昭和11年）から1956年（昭和31年）の20年間で500万人の移住を計画した「満州移民開拓推進計画」を決議。貧困対策の延長にあったこの移民計画が、太平洋戦争の開戦に向けた推進力となっていくのである。

太平洋戦争が始まってからは、「欲しがりません勝つまでは」（1942年に発表された国民意識高揚のスローガン）の精神に加え、配給生活で再分配が行き届いていたこともあって、何とか窮乏生活を耐え忍んでいた。しかし、敗戦を機に、餓死者が出るほどの極端な窮乏生活を強いられることとなったのである。

このような状況の中、緊急に求められたのは引揚者や失業者などの生活困窮者の生活擁護と、劣悪な食糧事情や衛生環境に対する栄養改善と伝染病の予防だった。そこで敗戦翌年の1946年（昭和21年）には、復員軍人や遺族の経済問題に対処するため生活保護法が制定され、公的な扶助制度が確立されたのである。

第3項 生活困窮者対策としての社会保障制度の整備

1946年に公布された日本国憲法第25条は、以下のように国民の生存権を定めている。

- 一、すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
- 二、国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

この憲法の基本理念に基づき、敗戦処理と並行して社会保障、社会福祉の制度の骨格が整備されていった。戦災孤児のための児童福祉法（1947年）、傷痍軍人などのための身体障害者福祉法（1949年）の制定に続き、生活保護法の改正（1950年）、社会福祉事業法の制定（1951年）が行われた。1960年代に入ってから、知的障害者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）、母子及び寡婦福祉法（1964年）が制定され、社会福祉の制度が一応の完成を見たのである。

なお、日本国憲法では、「社会保障」や「社会福祉」という言葉を定義せずに使用している。「社会保障」は、米国で1935年（昭和10年）に初めて用いられた「Social Security」という言葉に対応したもので、その定義としては、1950年（昭和25年）の社会保障制度審議会勧告における「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齡、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法または直接の公の負担において経済的保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生および社会福祉の向上を図り、もって、すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいう」が現在までしばしば用いられている。

この定義に従えば、社会保障とは、第一に、生活上の困窮を引き起こし兼ねない事態に対しては社会保険か公的扶助で経済的に保障することであり、第二に、現に困窮に陥っている者に対しては国家扶助（生活保護）で最低限度の生活を保障し、そして、第三に、これらと併せて公衆衛生と社会福祉の向上を図ること、となる。すなわち、貧困からの救済（救貧）と予防（防貧）が社会保障制度の根幹にあることがわかるのである。敗戦後5年しかたっていない1950年（昭和25年）時点において、貧困問題はそれだけ大きなテーマだったのだろう。

「社会福祉」については、同じ社会保障制度審議会勧告の中で、「国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を發揮できるよう、必要な生活指導、更生指導、その他の援護育成を行うことをいう」と定義されている。「福祉」とは、何らかの理由で支援を必要とする人の自立支援や生活の質の維持・向上を図るための社会的サービスを言うのである。この定義に従えば、「国家扶助の適用を受けている者」、すなわち生活保護受給世帯の自立支援は福祉となる。また、「その他援護育成を要する者」には、ホームレスなどの生活困窮者も含まれることとなるから、それらの人々に対する支援や社会的サービスも「福祉」となる。

以上をまとめると、社会保障制度は、救貧、防貧のための経済的保障（社会保険、公的扶助）と、困窮者の自立支援を行うこと（社会福祉）から構成されてきたことがわかる。

なお、社会保険については、ドイツに倣って、既に戦前（1927年）に「健康保険法」が制定されている。1938年（昭和13年）には、農山漁村に対する救済策として「国民健康保険法」が制定、1944年（昭和19年）には「厚生年金保険法」が制定されていた。敗戦から10年が過ぎ、1955年（昭和30年）からの大型の好景気に沸いた日本は、1958年（昭和33年）に国民健康保険法を改正し、農山漁村の人を対象としたものから官庁や企業に組織化されていない国民すべてを対象とする保険へと進化した。1959年（昭和34年）には国民年金法が制定され、年金の施行と併せて、1961年（昭和36年）から全国の市町村で国民健康保険事業が開始された。これにより、世界に先駆けて国民皆保険・皆年金の制度が確立したのである。

また、雇用保険については、敗戦後の失業者対策として、1947年（昭和22年）に失業保険法が制定され、国を保険者とする失業保険制度が創設された。1974年（昭和49年）制定の雇用保険法により、失業者の救済だけでなく失業の予防の観点も含めた雇用保険制度が創設された（雇用保険法の制定に併せて失業保険法は廃止）。

さらに、2000年（平成12年）にはドイツに倣い介護保険制度が導入され、社会保険と公的扶助から成る困窮者の経済保障制度は一応の完成を見たのである。

第4項 「生活困窮者対策」から「敗者復活のためのセーフティネット」へ 社会保障の分野で使われることの多いセーフティネット（「セイフティネット」「セーフ

ティ・ネット」とも表記される)という言葉が政府で意識して使われるようになったのは、実は、1990年代になってからのことである。1995年(平成7年)の社会保障制度審議会勧告「社会保障体制の再構築～安心して暮らせる21世紀の社会をめざして～」の中で、「内外市場における一層の競争を促し、経済の活力を高めることが期待される規制緩和も、セイフティネットとしての社会保障制度が整備されて初めて有効な政策となり得る」と述べられているように、それは国内外で高まってきた規制緩和要求とセットで語られるようになった言葉であった。そして、ここで言うセイフティネットとは、社会保障制度と同義と認識されていたのである。

ちなみに、厚生白書に「セイフティネット」という言葉が登場するのは、平成9年版(1997年版)のことで、以下のように、社会保障制度の構造改革の文脈で使われるようになったのが最初である。

今日の成熟した社会・経済においては、各人がそれぞれの生活態様に応じ、基本的には自らの生活を自らの責任で維持することが基本となる。したがって、社会保障については、個人の力のみでは対処できない場合における安全網(セイフティネット)としての役割を明確にし、基礎的・基盤的な需要について公的な仕組みにより給付やサービスを保障するとともに、国民の多様な需要に対しては民間の仕組みで対応するなど公私の役割分担を明確にしていくことが課題となっている。

平成11年版(1999年版)白書では、初めて「社会的セイフティネット」という言葉を使用している。ここでは、社会保障の第一の機能を「社会的安全装置(社会的セイフティネット)」と定義した上で、「このような社会保障という社会的セイフティネットが存在することにより、人生の危険(リスク)を恐れず、生き生きとした生活を送ることができ、チャレンジング(挑戦的、魅力的)な人生に挑むことができるという効果がある。これが、ひいては社会全体の活力につながっていく。逆に言えば、社会保障という社会的セイフティネットが不安定になると、生活の不安感や不安定を通じて、例えば、多くの人々が将来に対する不安から貯蓄をするために消費を節約する等の行動をとることによって、経済に悪影響を及ぼしていき、社会の活力が低下していく」という踏み込んだ記述をしている。なお、この11年版では、セイフティネットについてわざわざ以下のような注釈をつけ、その意味を解説している。当時としてはまだ新しい言葉であったことが、わざわざこのような解説を付していることから見てとれる。

「safety net」という言葉には、2つの意味がある。ひとつは、サーカスなどで、地上高くはられたロープの上で演技をしたり空中ブランコをしたりした場合に、うっかり落下してもけがをしないように、床の上に張られた網を意味している。もうひとつは、困難な状態に陥った場合に援助したり、そうした事態になることを防止する仕組みまたは装置、という意味である。後者の場合の使われ方も多く、使われる場面は必ずしも社会保障の分野に限らない。

1999年(平成11年)2月26日に発表された経済戦略会議の答申「日本経済再生への戦略」でも、当初の「緊急提言」にはなかった「セイフティネット」という言葉が急遽入れられることとなった¹⁴。セイフティネットの必要性については、『健全で創造的な競争社

¹⁴ 金子勝 [1999] 『セイフティネットの政治経済学』ちくま新書

会』の構築とセーフティ・ネットの整備」というタイトルのもとで、以下のように述べられている。

第二は、規制・保護や護送船団から決別し、創造性と活力にあふれた健全な競争社会を構築することである。経済戦略会議は、公務員制度の改革、規制撤廃や各種の制度改革の強力な推進、公会計制度の改善、財政投融资の抜本改革等を通じて、肥大化し非効率となっている公的部門のスリム化・効率化を実現させなければ、日本経済の再生は不可能と考える。同時に、日本経済の活力再生には、経済的・財政的に疲弊している地方の自立を促す制度改革が必要なほか、努力した者が報われる公正な税制改革や創造的な人材を育成する教育改革など個々人の意欲と創意工夫を十二分に引き出す新しいシステムの構築が不可欠である。

もっとも、このような新しいシステムを有効に機能させるための大前提として、敗者復活を可能とし安心を保障する、「健全で創造的な競争社会」に相応しいセーフティ・ネットの構築が極めて重要である。具体的には、個人の転職能力を高め雇用の安心を確保する労働市場改革や事後チェック社会に相応しい司法制度の改革、さらには年金・医療・介護等、持続可能で安心できる社会保障システムの構築によって、すべての国民にセーフティ・ネットを提供する必要がある。

市場を歪めない健全な競争社会をつくらないと日本の経済は再生しない。そのために規制緩和をはじめとした大胆な構造改革を進めていく必要がある（「構造改革」は、2001年以後の小泉政権のキーワードであった）。しかし、競争社会から脱落する人は一定程度生じうるから、そこはセーフティネットで受け止め、敗者復活を可能にするとともに、安心を保障する。社会保障制度はそのために設計され直さなければいけない。これが1990年代以後のセーフティネット論であり、社会保障論の基調であったと言える。敗戦後の生活困窮者対策から始まった社会保障制度は、「敗者復活を可能とし安心を保証する、『健全で創造的な競争社会』のための制度として位置づけが変わったのである。敗戦直後の「貧困からの救済（救貧）と予防（防貧）」という意味合いは既に薄れている。社会保障制度は、根幹のところその制度目的が変質したと言える。1990年代後半がその転換点であった。

第5項 「小さな政府」と「貧困の再発見」

1999年（平成11年）の経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」は、競争原理の導入と共にセーフティネット整備の重要性を説いたが、「経済戦略会議は、政府が民間に介入し、全面的に生活を保護する『大きな政府』型のセーフティ・ネットではなく、自己責任を前提にしながらも、支援を必要とするすべての人達に対して、敗者復活への支援をしながらシビルミニマムを保障する『小さな政府』型のセーフティ・ネットが必要だと考える」との記述に象徴されるように、ここで言うセーフティネットは、「小さな政府」と「自己責任」を原則としたものである。そして、「国民にシビルミニマムを保障する場合でも、公的部門による一律的な制度に依存しすぎることなく、可能な限り競争原理を導入し、公設民営化の発想を生かしながら、個人差に応じた多様なサービスが受けられる制度を再設計する」というように、社会保障の分野にも競争原理を導入することを原則にすることが目指されている。

2000年代以後の国家運営の基調をつくったこの「戦略」は、1980年代の欧米社会を席卷した「小さな政府＝自助」路線を踏襲したものである。背景にあったのは、バブル崩壊以後、毎年のように実施された公共事業を主体とする景気対策による財政赤字の拡大であ

る。景気の悪化に伴う税収の減少と相まって、一連の経済対策は財政赤字を急速に拡大させたのだった。このため、1990年代後半には財政立て直しが喫緊の課題となり、ケインズ主義的な経済対策の効果が乏しかったこともあって、21世紀の幕開けと共に、日本は大きく新自由主義路線に舵を切ることとなったのである。

お手本にしたのは、1980年代のレーガン政権時代の米国とサッチャー政権時代の英国である。特に、肥大化した公的部門を大胆に縮小させることによって経済を活性化させたサッチャーの手法（サッチャーリズム）は、模倣すべき対象とされ、公的部門をスリム化し「小さな政府」となることによって民間の活力を誘発することや、「規制緩和」によって「護送船団方式」に象徴される日本型システムの非効率を打破し、競争原理による資源の最適配分を実現することが、目指されるようになったのである。そのようなやり方こそが「グローバルスタンダード」であり、日本が成長するための方策と広く信じられるようになったのだった。

実は、「小さな政府」路線は、2000年代から始まったものではなく、古くはレーガンやサッチャーと親交の深かった中曽根首相の在任期間中（1982年11月～1987年10月）にも中央省庁の再編（総務庁の設置）や三公社（国鉄、電電公社、専売公社）の民営化など、サッチャーリズムやレーガノミクスに影響を受けた「中曽根改革」が断行されている。1995年9月～1998年7月の橋本政権下でも、中央省庁の再編や財政構造の改革など、「小さな政府」を目指す改革が志された。しかし、景気拡大を最優先しなければならない中で、1990年代の「改革」は中途半端なものにならざるを得なかったと言える。

「小さな政府」が明確に形になり始めたのは、2001年4月から2006年9月の小泉政権の時代である。内閣支持率が40%を切ることがないという国民からの高い支持率を背景に、佐藤栄作、吉田茂に次ぐ戦後三番目の長期政権を実現した小泉首相は、「聖域なき構造改革」「改革なくして成長なし」と唱え続け、新自由主義による改革路線を強力に推し進めたのである。

「自民党をぶっ壊す」と言い放ち、就任早々に発表した「骨太の方針」（2001年6月26日）で「創造的破壊」による「経済成長」を掲げた小泉首相は、やはり2001年6月に日産自動車の社長兼CEOに就任したカルロス・ゴーン氏と共に「改革」の象徴的存在であった。そして、この二人は、改革には破壊や痛みが伴うことを強烈に印象づけたのである。特に、ゴーン氏の成功が経済界に与えた影響は大きかった。グローバルな市場で生き残っていくためには、従来の商慣行や雇用慣行を変えなければならず、そのためには強力なリーダーシップが求められることを経営者達は痛感させられたのである。「ガラパゴス化」した日本のやり方を捨て、「グローバルスタンダード」に従って、「競争原理」の中で生き残っていかなければ、企業には未来がない。そのような考え方が企業人の間に（そして、政府やマスコミの間にも）浸透していったのである。

企業ばかりでなく、個人もまた「競争原理」の中での生き残りが問われる時代になった。当時流行した「勝ち組・負け組」¹⁵という言葉は、この時期の日本人の心情をよく表している。「負け組」とは、「グローバルスタンダード」である「競争原理」の中で敗れ、経済成長に伴う「痛み」を引き受ける側に回ってしまった人々のことである。「市場」で評価されないのは、本人の能力や努力の不足、すなわち、本人の「自己責任」の問題であって、誰かのせいではない。そうやって人々は、「市場」や「グローバルスタンダード」や「競争

¹⁵ 酒井順子のベストセラーエッセイ『負け犬の遠吠え』（講談社）が出版された頃（2003年10月）から、勝ち負けが意識された言説が流行するようになった。「勝ち組・負け組」という言葉自体は、2006年の流行語大賞の候補にノミネートされている。

原理」を内面化していったのである。「自分の市場価値」というような言葉を、若者達が普通に使い出したのもこの時期のことである。

このように、小泉政権下において、企業のマインドや国民のマインドは大きく変化した。この間、経済は確かに成長したが、その一方で、「勝ち組・負け組」という言葉に象徴されるように、格差が広がっているのではないかとということも囁かれるようになったのである。

早くも 2001 年には刈谷剛彦が『階層化日本と教育危機』（有信堂高文社）の中で、「意欲格差（インセンティブ・ディバイド）」という言葉を使いながら格差の問題を指摘していたが、格差の問題が広く注目されるようになったのは、2004 年の山田昌弘著『希望格差社会』（筑摩書房）¹⁶や 2005 年の三浦展著『下流社会』（光文社新書）以後のことである。

格差に対する関心は国会にも及び、2006 年（平成 18 年）1 月 26 日には、公明党上田勇議員が衆院予算委で所得格差の拡大について小泉首相の見解を問うている。しかし、この時、小泉首相は「言われるほどの格差はない」と答弁をしている。その数か月後の 6 月 16 日の朝日新聞紙上では竹中総務大臣が「格差ではなく貧困の議論をすべきです。貧困が一定程度広がったら政策で対応しないとイケませんが、社会的に解決しないとイケない大問題としての貧困はこの国にはないと思います」とコメントしている。

小泉政権最後の年である 2006 年初頭には、政府は、格差の拡大や貧困の存在を否定しているのである。だが、同年 7 月 23 日に NHK が NHK スペシャル『ワーキングプア 働いても働いても豊かになれない』を放映し、大きな反響を呼んだことによって、「ワーキングプア」や「格差」に対する関心が一気に高まることとなった。文春新書編集部編『論争格差社会』（文春新書、2006 年 8 月）、橘木俊詔著『格差社会』（岩波新書、2006 年 9 月）も相次いで出版され、この年の流行語大賞に「格差社会」がノミネートされたほど、「格差」や「貧困」に注目が集まる年となったのである。

このように、小泉政権の終焉と共に、格差問題、貧困問題がクローズアップされるようになったのだ。英米で、サッチャー政権やレーガン政権の後に格差の拡大や貧困の拡大が問題視されたのと同じような道筋を、日本も 10 年ほど遅れて辿り始めたと言えよう。

そして、政府の姿勢を大きく変える転機となったのが、2008 年（平成 20 年）9 月の米国の投資銀行リーマン・ブラザーズの破綻をきっかけに起きた世界的な金融危機（いわゆるリーマン・ショック）であった。この影響で派遣労働者の雇用が急減。「派遣切り」にあった人々を組織した「年越し派遣村」が厚生労働省の目の前の日比谷公園に設営されたことで、政府も態度を変えざるを得なくなったのである。

ちょうどこの頃に国内の貧困問題を論じた一般向けの啓発書が相次いで世に出たことも大きかった。岩田正美著『現代の貧困』（ちくま新書、2007 年 5 月）、湯浅誠著『反貧困』（岩波新書、2008 年 4 月）、阿部彩著『子どもの貧困』（岩波新書、2008 年 11 月）等、国内の貧困問題の第一人者達が、「格差ではなく貧困の議論をすべき」と言った 2006 年の竹中総務大臣の発言に促されたかのように一斉に貧困問題を論じ始めた直後に、リーマン・ショックが起き、「年越し派遣村」が生まれたのである。

この結果、2009 年（平成 21 年）4 月 22 日の経済財政諮問会議では「所得格差の現状について」と題される資料が民間議員から提出。初めて国として正式に格差問題が議論の遡上に上がることとなった。そして、この年 9 月の民主党政権の樹立で、格差問題、貧困問題に対する政府の態度は大きく変わり、10 月 20 日に相対的貧困率を初めて政府として公表する運びとなったのである。既に述べたように、貧困に関する調査を政府が公表したのは 1965 年（昭和 40 年）以来のことである。2009 年（平成 21 年）に至って、貧困が「再

¹⁶ 副題は「『負け組』の絶望感が日本を引き裂く」である。

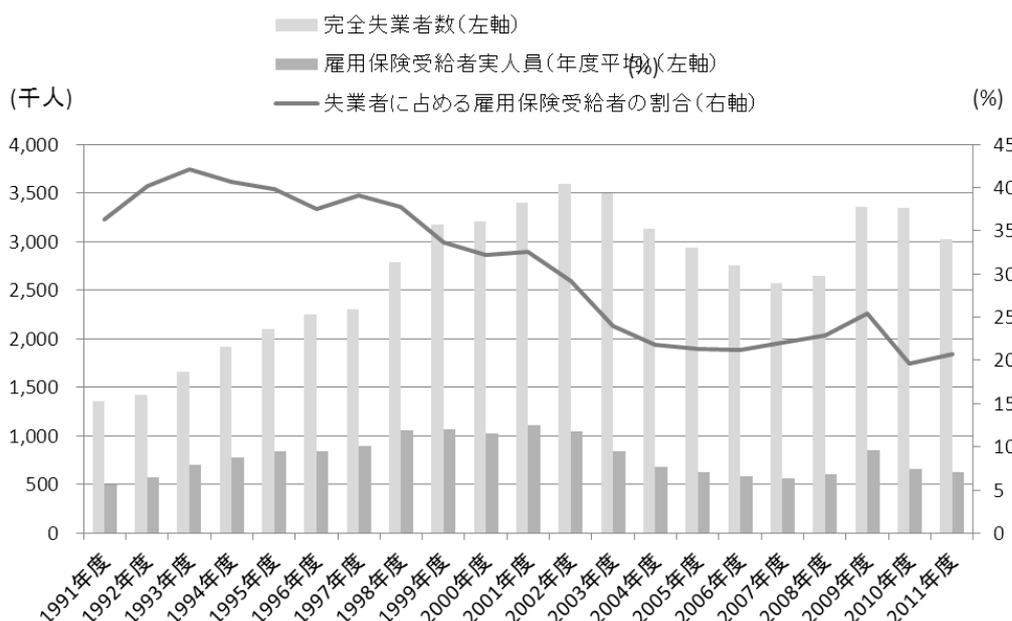
発見」されたのである。

第6項 離職者支援策としての「第二のセーフティネット」

格差問題や貧困問題の「再発見」により、セーフティネットという言葉も新たな意味と内容を帯びるようになった。そのきっかけとなったのは、2009年（平成21年）10月の緊急雇用対策で「第二のセーフティネット」と総称される諸施策が手当されるようになったことである。「第二のセーフティネット」は、2008年（平成20年）秋のリーマン・ショックを機に、「派遣切り」などによって失業者が急増したのを受けて、雇用保険の受給資格を持たない非正規労働者等に対して無料の職業訓練や訓練期間中の生活資金の給付を行ったり、住宅を喪失、或いは喪失の恐れのある者に対して家賃を給付したり（住宅手当）、求職期間中の相談支援と併せて生活資金の貸付を行ったりするものであった（生活福祉資金貸付のうちの総合支援資金）。

これらが「第二のセーフティネット」と呼ばれた理由は、「第一のセーフティネット」である雇用保険と、最後のセーフティネットである生活保護の間のセーフティネットになることが目指されたからである。この背景には、非正規雇用の増加や長期失業者の増加等で、失業中でありながら「第一のセーフティネット」である雇用保険の受給資格がない人の割合が増えていたことがあった。失業者に占める雇用保険受給者の割合は、1990年代後半から急速に低下し始め、2000年代に入ってから3割を切るようになってきている（図2-23）。「第一のセーフティネット」の網にそもそもかからないのであれば、あとは「最後のセーフティネット」である生活保護で受け止めるしかなくなってしまう。雇用環境の変化で、「保険」（雇用保険）と「扶助」（生活保護とその他の各種手当を含む。）とから成る従来の社会保障制度の枠組みだけでは機能しなくなってきた状態に即して手当てされたのが、「第二のセーフティネット」であったと言える。

図2-23 失業者に占める雇用保険受給者の割合



出所：総務省「労働力調査」、厚生労働省「雇用保険事業年報」より日本総研作成

この「第二のセーフティネット」が必要とされてきた背景が物語るのは、社会保障の柱であった「保険」という制度の持つ限界である。保険は保険料の納付という自己責任を基本とした相互扶助の仕組みだが、そもそもの前提である保険料の納付ができない人は排除されてしまうという問題を抱えている¹⁷。保険料を払えない人や払うような環境にない人が増えた場合、セーフティネットとしては機能しなくなってしまうのである。この場合、保険料を払わないことの「自己責任」を問うても何も解決しない。失業者の3割以下しか雇用保険の受給資格がないということは、もはや個人の責任に帰すべき問題ではなく、制度の問題、或いは社会構造の問題として対応すべきものになっているということだ。若年失業者、長期失業者、ワーキングプア、非正規労働者が増加している今の日本においては、「保険」では解決できない問題として生活困窮問題が浮上してきているのである。

「扶助」はどうか。「第二のセーフティネット」では、職業訓練給付や住宅手当のような生活保護とは異なる新たな「扶助」の制度を導入し、「扶助」によるセーフティネットの幅を広げている。だが、「扶助」には財政の制約がかかる。国家財政が破綻寸前と言われる中、ただでさえ3兆円を超える生活保護費の増加が問題になっているのに、「扶助」によるセーフティネットをこれ以上増やすことには限界がある（ただし、生活保護が増加していると言っても、保護率は全人口の1.7%程度で、先進諸国の中でも極めて低い水準に留まっていることを考えると、「扶助」が本当に限界かどうかはまだ議論の余地がある）¹⁸。

このように「保険」と「扶助」が共に制約を抱える中で、「貸付」による生活保障に加え、教育支援や相談支援のような、経済的保障に留まらない、「福祉的な支援」が重視されるようになった点が、「第二のセーフティネット」の特徴である（逆に言えば、そこにしか拡張の余地がなかった、ということでもある）。いずれにせよ、これ以後、「保険」と「扶助」に加え、「貸付」と「福祉的な支援」が生活困窮者（特に離職を理由とする生活困窮者）に対するセーフティネットとして大きな意味を持つようになったのである。

なお、ここで言う「貸付」は、社会福祉協議会の生活福祉資金貸付制度のことを指している。後述するように、生活福祉資金は、1955年（昭和30年）の世帯更生資金にその前身があり、当初から相談支援と貸付がセットになっていた。すなわち、「貸付+相談支援」は、福祉の手法の一つとして長い伝統を持っており、今に始まったことではない。しかし、「第二のセーフティネット」導入に伴う2009年（平成21年）の生活福祉資金の制度改正では、「離職者に対して」「使途限定のない生活資金を」「連帯保証人がなくとも」貸すことができる「総合支援資金」を導入したことで、それまでの制度とは思想も内実も大きく異なるものとなったのである。

第7項 生活困窮者支援策としての「第二のセーフティネット」

既に述べたように、「社会保障・税一体改革大綱」（2012年2月17日閣議決定）では、「貧困・格差対策の強化」が明確に位置づけられている。2009年（平成21年）に貧困を「再発見」した政府は、ついに、国として「貧困・格差対策」に取り組むことを宣言したのである。

¹⁷ ただし、介護保険等の社会保険制度においては、低所得者に対する保険料の減免措置を行うなど、福祉的観点から「保険原理」に一定の修正を加えている。

¹⁸ 例えば、吉永純 [2010]「生活保護制度の現状と課題」大阪弁護士会編『貧困を生まないセーフティネット』明石書店所収、を参照のこと。吉永は、ヨーロッパではおおむね5%が公的扶助を受けていることから、日本でも「5%、650万人」の保護になって全然おかしくない」と述べている。

「大綱」では、「貧困・格差対策の強化」として、「重層的セーフティネットの構築」を掲げ、「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略（名称は今後検討）を策定する（平成 24 年秋目途）」こととされた。すなわち、生活支援戦略の目的は、離職を理由とする生活困窮者に対して導入した「第二のセーフティネット」の拡充を通じて、「重層的セーフティネット」を構築することにあると言える。そして、この「第二のセーフティネット」の柱の一つとして、『生活支援戦略』中間まとめ（2012 年 7 月 5 日）が掲げているのが「家計再建の支援」であり、具体的には、「家計再建のための相談支援とセットになった小口の貸付」である。

2009 年（平成 21 年）に離職者に対する「第二のセーフティネット」として導入された「貸付」が、今度は、離職者以外も含めた生活困窮者全般に対する家計再建支援のための方策として期待されているのである。また、ここで言う「貸付」は、社会福祉協議会による公的資金を利用した貸付のみならず、生協や民間の金融機関による民間資金によるものも想定されている。その点においても、これまでの「第二のセーフティネット」よりも広い概念になっているのである。

以上見てきたように、社会保障制度の原点は「貧困からの救済（救貧）と予防（防貧）」にあったが、経済成長に伴い貧困率が下がるにつれて、貧困のための制度という意味合いは薄れ、「競争社会の前提としてのセーフティネット」へと変質した。しかし、「小さな政府」路線の帰結として、格差が拡大し、貧困が「再発見」されるに及んで、再び貧困＝生活困窮問題が社会保障制度の主要テーマとして浮上してきたのである。1946 年（昭和 21 年）の生活保護法の成立から約 70 年を経て、社会保障制度は原点にあったテーマと出会い直したといえる。

しかし、生活困窮問題は、従来の社会保障の柱である「保険」や「扶助」で対応するには限界がある。そこで、相談支援という「福祉的な支援」とセットになった「貸付」を通じた家計再生支援が、生活困窮者に対する「第二のセーフティネット」として求められるようになったのである。

第3章 セーフティネットと金融

前章では、生活困窮者に対する家計再生支援の必要性和、その手段として「相談支援＋貸付」という「第二のセーフティネット」に対する期待が集まっていることを確認した。本章では、家計再生支援の手段としての「貸付」の妥当性と有効性を検討することとする。

第1節 生活困窮者の支援策としての「貸付」

第1項 グラミン銀行の成功

2006年（平成18年）にグラミン銀行の総裁ムハマド・ユヌス氏がノーベル平和賞を受賞したことで「マイクロファイナンス」や「マイクロクレジット」という言葉が一気に人口に膾炙した¹⁹。それは、社会保障制度や援助でしか解決できないと思われていた貧困の問題を、ビジネス、しかも、しばしば「非情」や「冷酷」の象徴とされる「金融」によって解決できる可能性があることを示して、世界中に驚きと感動と希望を与えたのだった。グラミン銀行の成功は、「金融の力で社会問題を解決したい」と思っていた人達の背中を押し、多くのマイクロファイナンス機関やソーシャルファイナンス²⁰の仕組みを生み出すきっかけとなったのである。

グラミン銀行の成功が驚きを持って迎えられたのは、それまでの「貧困層」や「貸付」に対する常識＝偏見を覆したからである。

まず、貧困層にお金を貸しても返ってこないのではないかという偏見を覆したことは大きかった。貧困層、特に、女性は高い返済意欲を持ち、年利20%（単利）の利息も含めてきちんと支払う意欲と能力を持っている。返済条件を柔軟に変更していることもあるが、貸倒れはほとんど発生しない²¹。普通の銀行では信用不足で貸せないところを、グラミン銀行は無担保で貸し、かつ、きちんと回収しているのである。

それは同時に、金融機関の与信に対する常識を覆すものであった。与信の前提は、返済能力（Capacity）、返済資質（Character）、返済担保（Capital）の3Cと言われるが、担保になるような財産はなく、能力も資質も乏しいと思える貧困層に対しても、やり方次第で信用は創造できることをグラミン銀行は示したのである。貸付の用途が起業資金であること（返済能力の向上）²²、グループ貸付方式で顔の見える関係性によるグループの力学を介在させ、返済に対するモチベーションを高め合わせることで（返済資質の向上）が、グラミン銀行の信用創造のベースであった²³。

¹⁹ 「マイクロファイナンス」は「貧困者向けの小口金融」の総称で、融資（マイクロクレジット）のほか、貯蓄、保険、送金などの金融サービス全般を含む概念である。マイクロクレジットが最も代表的なサービスのため、マイクロファイナンスとマイクロクレジットは同義として語られることが多い。

²⁰ 「ソーシャルファイナンス」とは、社会的な課題を解決するための社会性の高い金融サービスに対する総称である。貧困層向けのマイクロファイナンスはソーシャルファイナンスの一形態である。他に「オルタナティブファイナンス」「コミュニティファイナンス」「ソリダリティ（連帯）ファイナンス」と呼ばれることもある。

²¹ 「ムハマド・ユヌス氏に聞く、グラミン銀行の奇跡（後編）」YUCASEE MEDIA（2009年3月23日）<http://media.yucasee.jp/posts/index/498>

²² 起業が成功しなければ返済能力は高まらないので、起業支援が鍵となる。

²³ ただし、グループをつくるから返済率が高まるのではなく、グループの前提にある地域共同体の人間関係が濃い間はグループへの貸付が効果的に機能するということのようにある。バングラディッシュも近年は地域共同体の絆が薄れてきたようで、グラミン銀行自身、

以上を通じて、貧困層を対象にしたビジネスは成立しないという偏見をグラミン銀行は覆したのである。従来の常識に縛られず柔軟に対応するならば、貧困層もビジネスの対象になるとグラミン銀行が実証したことによって、貧困層を対象にしたビジネス=BOP ビジネスは一気に注目を集めることとなったのだ²⁴。

そして、グラミン銀行の最大の功績は、ビジネスでは貧困問題は解決できないという「常識」を覆したことだろう。貧困層がいつまでも困窮状態に置かれているのは、十分な貨幣収入を得る手段がないからである。であれば、貨幣収入を得るための手段を手に入れば良いが、どんなに意欲と商才があっても、信用力の乏しい貧困層の人々は、そのために必要な資金（起業資金）を調達できない。グラミン銀行は、そういった資金ニーズに応えるための貸付を行い、貧困層の自立支援を促しつつ、自らの利益も確保することに成功したのである²⁵。グラミン銀行の成功は、多くの社会起業家達を勇気づけ、社会起業ブームを生むきっかけとなったのだ。

第2項 貧困層の自立支援に役立つ「貸付」

グラミン銀行は、起業のための事業資金を融通することを通じて貧困層の自立支援を行っている。収入が増えれば、貧困状態から脱することができるから、起業支援や事業支援のための貸付は理にかなっている。

実は、社会福祉協議会の低所得者向け貸付制度である生活福祉資金も、もともとは生業費、すなわち起業支援や事業支援のための貸付が主だった。貧困からの脱却のために、手っ取り早く、かつ、一番確実なのは収入を増加させることだ。これは、今も昔も、洋の東西を問わず、普遍的な真理である。

生活福祉資金は、1955年（昭和30年）に創設された世帯更生資金をその前身とするが、創設当初の資金使途は「生業資金」「支度資金」「技能習得資金」の三種類に限られていた。創設年である1955年度の貸付実績を見ると、6,007人の借受人に対し総額2億円を貸し付けており（一人あたり33万円）、その98%（金額ベース）が「生業資金」である。「生業」の内訳は、「卸・小売業」が3割以上（34.7%）を占め、「製造、加工修理業」（16.6%）、「養鶏、養豚、漁業」（7.3%）がそれに続く（昭和31年版「厚生白書」）。

ここから読み取れるのは、世帯更生資金が、零細事業者や農山漁村民に対する小口の事業資金の貸付であったことである。例えば、兵庫県下における世帯更生資金の貸付第一号は但馬地域の農家の子牛を買うための資金の貸付だったという²⁶。当時は、集落の連帯責任の下に貸し付けたというから、グラミン銀行のグループ貸付に酷似したモデルである。

2002年以後はグループ貸付方式での貸付をやめている。現在では、多くのマイクロファイナンス機関は個人貸付である。その代わり、借り手同士の情報交換やスタッフによるビジネスアドバイスを授ける場として、借り手を一同に会した情報交換会を定期開催している。このような場の存在が起業を成功させるための支援にもなっているようだ。（植泰俊 [2012] 『ソーシャルファイナンス革命』技術評論社、参照）。

²⁴ グラミン銀行同様に BOP ビジネスブームの火付け役となったのが、ユニリーバのインドにおける取組みである。なお、BOP とは、Base (Bottom) of the Pyramid の略である。

²⁵ ただし、マイクロクレジットが本当に貧困からの自立支援につながったということを裏付ける実証データはなく、研究者の間ではその効果について論争が続いている。例えば、伊藤成朗 [2005] 「マイクロファイナンスとその貧困削減効果の測定について」『国際人権ひろば』No.60（2005年3月号）

<http://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section2/2005/03/post-168.html>

²⁶ 兵庫県社会福祉協議会からの聞き取り。

既に1955年（昭和30年）には、我が国にも、貧困層の自立支援のための貸付制度＝「日本版グラミン銀行」モデルが成立していたのである。

グラミン銀行モデル＝事業資金の貸付以外で、収入増加に役立つ貸付として次に思い浮かぶのは、資格取得や技能習得のための教育訓練費用の貸付だろう。世帯更生資金では当初より「技能習得資金」が位置づけられているが、これも貧困層の自立支援のための貸付として筋が通っている。例えば、看護師資格のようなどこに住んでいてもニーズのある資格を持っていれば、失業のリスクは低まり、生活を安定させることができるようになる。

だが、現代の日本社会における生活困窮者の自立＝家計再生のために優先度が高いのは、起業や資格・技能習得のための貸付では、恐らくない。一念発起して起業して成功することもないとは言わないが、成熟した日本社会の中で起業して食べていけるようになるには、よほどの経験やスキル、人脈が必要になる。それらを持っている人は、そもそも生活困窮者にはなっていないだろう。仮に本人にそういうものが備わってなくとも、起業支援のプロフェッショナルがみっちり指導すれば独立してやっていけるようになるかもしれないが、そのようなプロフェッショナル人材を探してくるほうが難しい。一方の資格・技能習得は起業に比べて堅実な手段だが、それが効果的に機能するのは若いうちであって、中高年になってから新たな資格や技能を習得しても、大幅な収入増は容易ではないだろう。

家計再生支援のためには、起業や資格・技能習得のための貸付とは別の貸付が求められているのである。

第3項 家計再生のための「貸付」

第二章で述べたように、家計は年々苦しくなっている。収入の増加を望んでも、それは容易には実現しない。であるならば、家計再生のために必要なのは、収入が増えないことを前提に家計の収支をバランスさせること、すなわち、収入に見合った暮らしをできるようになることではないだろうか²⁷。

そのためには、まずは、家計の現状を棚卸し、お金の入りと出の流れ（キャッシュフロー）を把握した上で、どこに無駄があるか、どこに不要な出費があるかをつきとめ、一方で、収入を増やす手立てがないかを探り、借金や滞納金があればその返済計画もつくりつつ、最終的に収支をバランスさせるための方策を考えることが必要になる。

そのような作業を通じて自らの家計に対する認識を改めると共に、収入に見合った暮らしをできるよう消費行動を変えたり、家計簿をつける等の家計管理のための行動をしたりといった行動変革が必要になる。この行動変革を促すべく、家計の棚卸から始まる一連の作業に寄り添うのが家計再生のための相談支援の役割である。

この家計再生の過程において「貸付」がどこで必要になるかと言えば、収支が安定するまでの生活費の補てん、借金や滞納金の一括返済、一時的に必要なまとまった出費の支払い等のためである。目先の如何ともしがたい状態を何とかしない限り家計再生は覚束ない。「借金の支払いに追われている」「ローンや家賃が払えない」「病気になっても医者に行け

²⁷ ここで言う家計再生が必要になる者として想定しているのは、仕事があり、一定の収入はあるものの、借金の返済や増え続ける家計支出のために、破綻寸前のギリギリの生活を送っている、という者である。そもそも収入のない失業者、不定期にしか仕事がなく不安定な収入しかない者は、家計再生以前の就労の問題としての対処が必要になるので、ここでは対象外としている。また、生活保護基準以下、すなわち最低限度の暮らしを営める水準の収入以下の著しい低所得者についても、家計再生ではなく、生活保護で対処すべき問題なので、ここでの議論の対象外とする。

ない」「子どもが学校で必要なお金も払えない」「貯金がなくて車検代が払えない」「働いても働いても全然お金が溜まらずにその日暮しから抜け出せる気がしない」等々で、落ち着いて自らのあり方を見直すような状態になれば、家計再生のための行動にはとても踏み出せない。

一步を踏み出すには、相談支援を通じて自らの状況を客観的に把握すると共に、お金に追われている状態から一旦抜け出させ、人間的な日常を取り戻させる必要がある。すなわち、家計再生のための貸付の役割は、目先の困窮状態を解消することで日常を取り戻させ、将来に向けた行動に踏み出させるための、一時的な資本増強にあると言える。

第4項 二宮尊徳の五常講

このように、家計再生のための貸付は、単に生活資金の融通や借金の借換えを行うというのではなく、家計再生に向けた行動変革を促すための貸付であるという点に特徴がある。そして、このいわば「行動変革のための貸付」は、実は、既に江戸時代後期の我が国において実践され、その有効性が実証されていた。二宮金次郎の名で知られる農政家・思想家の二宮尊徳（1787~1856年）による実践である。

神奈川県小田原生まれの二宮尊徳は、農民出身の奉公人として、小田原藩家老服部家の財政建て直しを皮切りに、藩政改革や疲弊した農村の復興に尽力した人である。70年の生涯で605の農村を復興したと言われる。その原点にあるのは独学で学んだ神道、仏教、儒教の教えと農業の実践の中から編み出した「報徳思想」と呼ばれる独自の思想で、この思想に基づく農村改革の手法を「報徳仕法」として体系化した²⁸。トヨタ自動車の前身である豊田自動織機の創業者・豊田佐吉をはじめとして、「報徳」の教えの信奉者は多く、近代日本のエートスに隠然たる影響を持った思想と言われている。

「報徳」の実践の中心にあったのは「至誠」「勤労」「分度」「推譲」という4つのキーワードである²⁹。「至誠」は世を益するために誠を尽くして実行すること、「勤労」は「人道」を継続することである³⁰。「分度」は特に重要な概念で、収入の範囲内に支出を収めるべく、支出の上限を決めることを指した。農村の復興であれば、その農村の生産力を過去にさかのぼって調査し、天変地異も踏まえた手堅い数字を把握した上で、この生産力に基づいた農民と領主の取り分を明らかにした。要は各人の収入のキャップをはめるわけで、このキャップの中で収支に見合う生活を送ることを「分度」と呼んだのである。年貢が領主の取り分以上になっている場合は、年貢の減免に同意させるなど、「分度」の徹底が農村復興の前提であった。

「分度」を明らかにすると、それ以上の収入は全て余剰となる。この余剰を他人や将来（自分の子孫）のために譲ることを「推譲」と言った。将来に備えた貯蓄は自らの子孫のための推譲であるが、他人への推譲によって蓄積された資金は、用水路の整備や洪水対策などの土木事業、農民の借金を一括返済するための貸付（後述する「五常講」）の原資等に

²⁸ 「仕法」とは、尊徳独自の事業のやり方を指す。一家の負債整理、一村の復興、一藩全体にわたる経済の建て直し、この全てにおいて「仕法」という言葉を尊徳は使った。奈良本辰也 [1959]『二宮尊徳』岩波新書。

²⁹ 下荒地勝治「二宮尊徳の実像と現在までの影響」（『土地改良換地』No.127. 2009年3月号掲載論文をベースにしたWeb上の論文。

<http://www7a.biglobe.ne.jp/~fuchuu10ki/newpage2.htm>

³⁰ 「人道」とは「天道」に対するもので、自然の力（天道）に従いつつ、自らの利益のために意志を持って手を加え続ける人間の行為のことを指した。農業はその象徴である。

使われたのである。「分度」と「推譲」がセットになることによって、単なる儉約・貯蓄ではなく、余剰分を投資に回し、経済を活性化することが企図されたのだ。そして、自らのためではなく、他のために「推譲」することが巡り巡って自らのためになるということを諭すべく、「新田」ならぬ「心田開発」という言葉が使われた。

すなわち、「報徳仕法」とは、「至誠」「勤労」によって収入を増やし、「分度」以上の収入は「推譲」し、それによって生まれた余剰資金を元手に土木工事等で農地の生産力を高め、借金をなくし、農民の暮らしと領主の財政を安定させるという好循環を確立させるための方法論だったのである。その過程では、鍋釜の底についてススを落とすことで薪代を節約させると言った合理的な行為を積み重ねさせると共に（「積小為大」）、集落内の投票で選出された一番の働き者や、借金のない者に報償を与えるなどして、農民のモチベーションの維持を図りつつ勤労モデルの確立に努めるという工夫もされたのである。

そして、この「報徳仕法」において重要な役割を担ったのが「五常講」と呼ばれる無利子の貸付制度であった。

「五常」とは、儒教の「仁・義・礼・智・信」の五つの徳のことである³¹。五常講は、単なる商取引に基づく貸付制度ではなく、この五常の実践を基礎にした、人間の信頼に基づく貸付制度であった。貸付の可否を判断するに当たっては集落内で投票を行い、貸付に賛成した者が返済の連帯責任を負った。返済の義務は商取引として発生するのではなく、この自らを信じてくれた人への義理として生ずることとされたのである。

利子はなかったが、返済を終えた後には謝礼金（「冥加金」と呼ばれた）を「推譲」することを求められた。例えば10両を5年間の期限で借りるとすると、毎年2両を支払うことになるが、返済を終えた翌年に、もう2両を支払うことを求められたのである³²。従って、無利子と言いつつ、実質は、低利の貸付ではあったが、元本先払いのため、利子が膨らんでいつまでも元本返済が終わらないというような事態に陥ることはなかった³³。「推譲」された「冥加金」は「報徳金」として積み立てられ、次の貸付に使われた。すなわち、無配当で収益を投資に回し続けるファンドとして運用されたのである。

五常講は、もともとは尊徳自身による薪の販売や自ら開墾・復興した田畑の地主経営によって手にした自己資金で始められた貸付である。知人への低利貸付から始めた頃（1818年）には300両だった原資は、江戸幕府から請われて日光復興に着手した頃（1853年）には1万両になっていたと言われており、インフレを無視すると年率12%で報徳金は成長していた計算になる³⁴。

貸付の規模は、ある村では上限を3両としていたとの記録が残っている。当時の1両は今の金額で10~20万円に相当したというから、せいぜい数十万円の小口の資金の貸付だっ

³¹ 「仁」は、金のある人がない人に金を出すこと、「義」は、借りた人はまちがいなく返済すること、「礼」は、借りた人は貸してもらったことに感謝すること、「智」は、どうしたら早く返済できるか努力工夫すること、「信」は、金の貸借は確実に約束を守ること、と説明される。

³² 一方で、返済期限は百日であったとする記録も多い。例えば、大花幸子 [1999]. 「二宮尊徳の経済思想 分度と推譲を中心に」放送大学卒業研究報告書

(<http://u-air.net/social-science/theses/oohana.pdf>)。奈良本（前掲書）によると、尊徳の仕法を広めた大日本報徳社では、5年の返済期限であった。

³³ 大花、前掲論文。

³⁴ 槇泰俊 [2012] 『ソーシャルファイナンス革命』技術評論社

たことが窺える³⁵。また、使途としては、借金の一括返済、つまり借換え資金が多かったようだ。当時の一般的な年利 10~20%に比べ十分に低利だったから借換えを可能としたのである³⁶。

当時、農民達の多くは年貢の重圧と高利貸からの借金に苦しんでいた。その背景には、長い経済の停滞があった。260年以上続いた江戸時代だが、17世紀末の元禄年間の繁栄をピークに、後半の150年間は長期停滞した時代だったのである。元禄時代までに貨幣経済が浸透したため、通貨替わりであった米の価値は下落し、年貢米に頼っていた幕府の財政は悪化、武士達も経済的に困窮するようになった。この間、経済の実権を握ったのは商人達で、商人達への借金も膨らんで、諸藩は財政難に苦しむようになったのである。財源を確保するため年貢の増徴を行った結果、農民達は重税にあえぐようになり、飢饉や自然災害の頻発もあって農村は極度に疲弊した。江戸時代後期は、人口が停滞・減少した歴史上珍しい時代でもあったが、江戸が人口を吸い上げる一方で農村部の人口減少は著しく、それが農村の困窮に拍車をかけ、物心両面で荒廃させた。農民達が重税と借金にあえぎ、勤労意欲を失っていた背景にはこのような社会構造が存在したのである。

「至誠」「勤勉」「分度」「推譲」から成る尊徳の「報徳仕法」は、このような人口減少・経済停滞期における農家や武家の家計再生の方法であり、農村復興の方策であった。「五常講」は、借金の問題を解決するための借換え資金を提供するだけでなく、五常の精神を涵養し「心田開発」を行いつつ、「報徳仕法」による家計と農村の再生のための行動変革を促す手段として機能したのである。まさに「行動変革のための貸付」であった。

現代もまた人口減少・経済停滞局面にあり、尊徳が直面していた状況に通じるものがある。今の時代における家計再生の方法を考える上で、「五常講」とセットになった「報徳仕法」の方法論は極めて示唆に富んでいる。

第5項 グリーンコープの生活再生貸付

「現代の五常講」とでも言うべき実践が、生協のグリーンコープが「生活再生事業」の一環として取り組む「生活再生貸付」である。

グリーンコープは、1988年に福岡に設立された生活協同組合で、現在では、九州、中国、関西に14のグリーンコープ生協とグリーンコープ連合からなる「グリーンコープ共同体」として組織されている³⁷（2011年度の組合員数は386千世帯、出資金総額184億円）。

グリーンコープは、「自然と人の共生」「人と人の共生」「男と女の共生」「南と北の共生」からなる「四つの共生」を理念として掲げ、「支え合って共に生きる」という生協本来の相互扶助の精神を大切に保持し、組織の行動原理としている。

グリーンコープが生活再生事業の検討を開始したのは2004年（平成16年）のことである。背景には、ホームレスや多重債務者の社会問題化があった。1997年（平成19年）の金融危機以後増え続けるホームレスや自殺の背後に多重債務の問題があることを知り、多

³⁵ 槇、前掲書。

³⁶ 猪瀬直樹 [2007] 『二宮金次郎はなぜ薪を背負っているのか?』文春文庫、は五常講の金利を5.4%としているが、計算根拠が曖昧で、真偽のほどはわからない。なお、当時の一般的な金利を猪瀬は「10~20%」としているが、当時の法定金利は12~15%であったと言われている。一方、法定金利以上で貸す高利貸しも跋扈しており、年利30~40%になったという。どれも確証に書けるが、猪瀬に従い、大枠をはずしていない「10~20%」としておいた。

³⁷ 2007年に「グリーンコープ共同体」として再編された。

重債務が他の社会問題と密接に結び付く重大な問題であること、自己責任だけでは片づけられない社会問題であることを認識したことが生活再生事業の検討に着手したきっかけとなっている。

検討の過程で、組合員の1%弱が共同購入の代金を払えないなどの生活困窮状態にあること、27.5%の職員・パートタイマーが消費者金融を利用したことがあり、そのうち6.8%は自分を多重債務者だと思ったことがあるということも明らかになった。この結果、多重債務や生活困窮の問題が「他人事」ではなく「明日は我が身」の「自分事」と捉えられるようになった組合員の賛同を得て、2006年（平成18年）6月から生活再生事業をスタートさせたのである。

生活再生事業は、「金銭教育事業」「消費生活支援事業」「生活再生相談事業」「生活再生貸付事業」の4つの柱から成る。4つの一体的な取組みを通じて多重債務者と生活困窮者の家計再生の支援を行うが、このうち「金銭教育事業」と「消費生活支援事業」は教育や啓発活動を通じた予防的取組みであり、問題解決の中核にあるのは、「生活再生相談事業」と「生活再生貸付事業」である。

「生活再生相談事業」は、2006年（平成18年）に開設した「生活再生相談室」において、生活者に寄り添った相談支援を行いつつ、家計簿診断、ライフプランニングを実施するものである。相談者の主体性を尊重し、相談者の現実を否定しないカウンセリングマインドで受け止めること、債務整理は法的救済を最優先にすること、解決策決定後も生活が軌道に乗るまで相談者に寄り添い、伴走すること、家計と生活をテーマに家族の話し合いのテーブルを作ること、DV、児童虐待、依存症、離婚などの問題は、専門機関やNPOなどともに解決策を検討すること、を具体的な方針としている。

相談を通じ、問題解決の方法として貸付が有効と判断されれば、客観的な調査を踏まえた上で貸付が実行される。この「生活再生貸付」は、年利9.5%の金利（平成22年度と23年度は割戻しにより実質8%）、原則60ヶ月以内（5年以内）の返済期間（月払い）、1回150万円前後の貸付限度額を貸付条件とし、無担保だが、原則として、家族等の連帯保証人を必要とする。また、貸付に当たっては、家計診断、ライフプラン作成の必要性を理解していることが必要であり、定期的な面談を3年間継続する旨の契約を締結している。貸付実行後の定期的な面談・フォローが相談者の生活再生を促すと共に、貸倒れの発生の防止に役立つ仕組みとなっているのである。

生活再生貸付を「現代の五常講」に喩えたのは、まず何よりも、それが五常講と同じく人間の信頼関係を重視して貸付を行っているからである。相談員と相談者（借受人）の間の信頼関係が前提なので、相談の過程で信頼関係が構築できない場合は貸付を実行しない。五常講で言うところの「信」がない中での貸付はあり得ないのである。

また、借り手と貸し手の間だけでなく、連帯保証人も含めた人間関係の中での貸付なのだということを確認するために、保証人、借受人、相談員、審査員（グリーンコープ職員）が一同に会して貸付と返済についての意識合わせをする「保証人面談」という場を設ける工夫をしている。これも集落単位で貸付の可否の投票をさせたという五常講のやり方を彷彿とさせるものである。

第二に、生活再生貸付が、行動変革のための貸付になっている点も五常講に喩えられる所以だ。その行動変革を促すツールとして活用しているのが家計表である。グリーンコープの生活再生事業は、この家計表に始まり家計表に終わると言っても過言ではない。相談者の話を聞きながら家計表をつくり、家計表を見ながら収入と支出の適正化の方策を考え、家計表を基に貸付の可否を判断し、返済期間中は家計表を定期的にチェックすることで家計の管理ができていくかどうかをチェックし、家計の状況に合わせて月々の返済額を変え

たり、逆に、支出を抑制するための指導をしたりするのである。

つまり、家計表を軸に、家計が管理できなかつた世帯の家計が自立的に回るように支援する、そのための相談であり、貸付である点に、生活再生事業の最大の特徴があるのである。そして、それはまさに二宮尊徳が五常講でお金を融通しながら、「至誠」「勤勉」「分度」「推譲」から成る「報徳仕法」によって農民と村の生活の復興していったやり方に近いといえよう。

このように、「現代の五常講」と呼ぶにふさわしい生活再生貸付だが、具体的な貸付の内容は、その使途、目的に応じて「滞納生活費支払貸付」「少額債務弁済貸付」「生活自立支援貸付」「一時的な生活資金貸付」の4つに区分されている。

「滞納生活費支払貸付」は、債務整理中に、債務整理では解決できない滞納費（税金、健康保険、校納金等）を支払うための貸付で、債務整理と併行して、健全な日常生活を取り戻しながら生活再生へ向かうことを支援するために行うものである。

「少額債務弁済貸付」は、いわゆる「借換え」で、借入期間が短く、かつ小額であるために法的整理による圧縮が期待できない場合や自宅担保により債務整理が困難な場合などに、債務を一括して弁済するための貸付である。多重債務の拡大を防止し、生活再生へ向けてスタートできるよう支援することを目的としている。

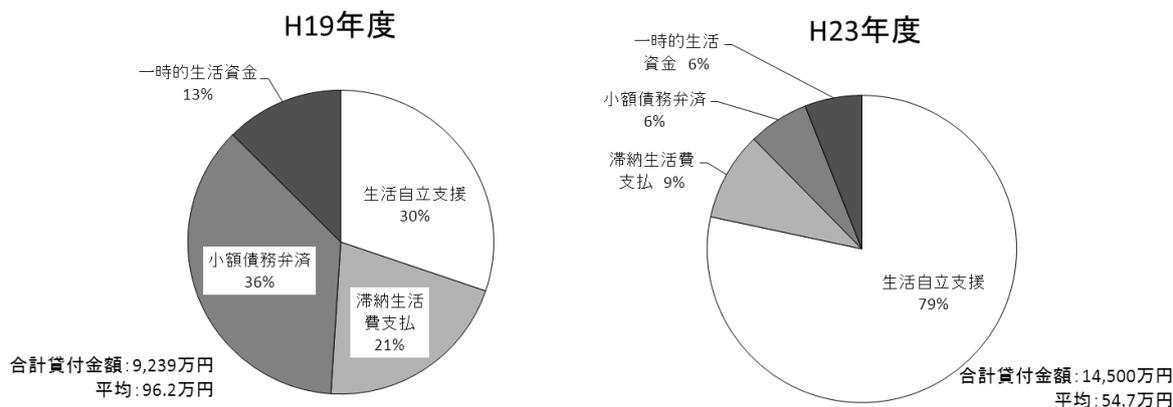
「生活自立支援貸付」は、債務整理を終えたものの、信用情報機関への事故情報登録期間中で、金融機関からの借入が困難な場合に生活資金を貸すものである。債務整理後、ヤミ金融等に頼ることなく経済生活を継続できるよう自立を支援するための貸付である。

「一時的な生活資金貸付」は、金融債務はないものの、緊急の生活資金を必要とする場合の貸付で、公的機関の助成対象に該当せず、金融機関の利用も期待できない場合などに、金融業者からの安易な借入を防止することを目的としている。

それぞれを言い換えれば、「滞納生活費支払貸付」は多重債務の整理中の者、「少額債務弁済貸付」は多重債務状態にある者、「生活自立支援貸付」は債務整理後の者、「一時的な生活資金貸付」は債務はないが一時的に生活費が不足している者（＝放置すれば多重債務に陥る者）への貸付であり、多重債務状態を中心に、その前後で起こり得る生活困窮状態までを含めて対応できるようになっていることがわかる。

貸付の件数で見ると、事業開始の頃（平成 19 年度）は「滞納生活費支払貸付」と「少額債務弁済貸付」で過半数を占め、多重債務者の問題解決のための貸付が中心であったが、その後、「生活自立支援貸付」が年々増加し、直近の 2011 年度（平成 23 年度）では全体の 8 割を占めるまでになっている（図 3-1）。

図3-1 生活再生貸付の内訳の変化



(データ提供)グリーンコープ生協ふくおか

業界の慣行で債務整理等を行って事故情報が登録された者は5~7年間はどこからも借りることが困難になる。だが、安定した仕事を持つような人であっても、債務整理後は、貯金を持っていない状態なので、子どもの入学金や引っ越し費用、車検代などのまとまったお金を用意することは容易ではない。学費であれば、日本政策金融公庫の教育ローンや日本学生支援機構の奨学金、母子・寡婦福祉貸付金の修学資金、社会福祉協議会の教育支援資金が、転居代であれば社会福祉協議会の福祉資金など、公的な貸付制度はあるが、それらは一定の年収以下の人を対象としたものである。親族や友人にももはや頼れないという人が多いだろうから、公的機関も含めて貸付機関に頼れない場合は行き場を失ってしまう。

「滞納生活費支払貸付」(債務整理中の者への貸付)は、債務整理中で新たな借金をすることが困難な者に対し、家賃や公共料金や健康保険料のような、滞納が続くと生活環境を著しく悪化させる恐れがあり、かつ、債務整理の対象にできない滞納費の支払いのために貸すものだ。公的貸付の場合、滞納費の支払いに対する貸付は原則認めていない。これは、税金や社会保険料の滞納であれば、貸付ではなく分納で対応すべきだし³⁸、家賃や公共料金を滞納しているような場合は、貸付ではなく、扶助等に対応すべき困窮レベルと見做しているからだと考えられる。

このように、グリーンコープは、どこからも借りられない人を排除しない貸付機関として機能している。融資という金融サービスから排除されている人々に貸付を実行するという意味で、グリーンコープの実践は、ヨーロッパ諸国がテーマとしてきた「金融包摂」(後述)の実現に挑戦するものとなっていると言えよう。

第6項 海外先進国における生活困窮者向けの貸付制度

債務問題等を抱える生活困窮者に対する相談と貸付を組み合わせた家計再生の手法は、国内のみならず、海外でも実践されている。特に、アイルランドとフランスでの国を挙げた取組みは興味深い。

(アイルランドにおける多重債務者対策としての相談+貸付)

アイルランドでは、政府(社会・家族問題省)の資金拠出により1992年に設立されたMABS(Money Advice and Budgeting Service)が家計相談機関として、全国に50余り

³⁸ グリーンコープでも税金等の滞納費については分納ができるよう、役所側と交渉する。

のオフィスを展開している。MABS は、金銭面でのアドバイスを無料で提供することにより、債務問題の解消、借入に依存しない金銭的自立の確保を実現することを目的としている。Money Adviser が必要と判断する場合は貸付が行われるが、貸付については、民間金融機関であるクレジットユニオンと連携する仕組みになっている。

このような仕組みが生まれてきた背景にあるのは、低所得者を中心とした債務問題である。アイルランドでは、「貧者の銀行」と言われるクレジットユニオン以外には上限金利が課されていない³⁹。このため、年率数千%にも達する合法的な高利貸が無数に存在し、信用不足から通常の金融機関を利用できない低所得者等を対象に営業をし、自殺や生活破綻などの社会問題を生んでいた⁴⁰。

国による対策のきっかけとなったのは、1988年（昭和63年）に社会保障大臣からの要請に基づいて Combat Poverty Agency（貧困対策庁）により作成された *Moneylending and Low-income Families* と題する報告書である。報告書では、低所得者が一般の金融機関にアクセスできないため貸金業者に依存せざるを得ない状況について述べるとともに、債務・家計管理相談や、貸金業者からの貸付を代替する低利のローンが提供されるべきであるなどの提言がなされたのだった。

この報告書を受け、政府は1989年（平成元年）に、Loan Guarantee Fund を創設した。これは貸金業者からの債務に苦しむ人に債務保証付きの低利の借換えローンを提供するためのもので、ローンの実行はクレジットユニオンが担い、政府と銀行業界が折半で債務保証の原資を提供した。貸付金利は年率12%で、貸金業者の利率よりも大幅に低く設定された。

この制度により、債務問題が解決することが期待されたが、多くの債務者は借り換え後に再び貸金業者から資金を借り入れる一方、クレジットユニオンへのローン返済は滞った。家計の見直しなしに低利ローンへの借り換えを行っても問題解決にならないことが判明し、このプログラムは短期間で終了した。

この反省を踏まえて、1992年（平成4年）に、家計管理の相談に重点を置く MABS が創設される運びとなったのである。当初、5つのパイロット・プロジェクトでスタートし、徐々に全国に拡大していった。

MABS は、債務問題を抱える個人に対し、無料で相談支援を行うことを通じて、相談者が金銭的な自立を確保できることを期待している。ここでいう債務問題は、貸金業者などからの借り入れのみならず、公共料金や家賃の支払いが延滞することによって生じる債務も含まれ、実際にも公共料金の延滞に関する相談が多いと言う⁴¹。MABS はまた、多重債務に陥るのを回避し、仮に陥った場合でも脱出できるスキルを身につけるための金融教育を行うとともに、必要に応じて借り入れへのアクセスを可能にしている。

MABS による相談業務は6段階からなる。

- ・ 第1段階「状況調査・把握」：
→ 相談者の話を聞いたり情報を収集したりすることで債務の状況を把握するととも

³⁹ クレジットユニオンに対する上限金利は、月1%、年率10%弱である。

⁴⁰ これらの高利貸は、自宅訪問をして小口資金の貸付・回収を行うため Doorstep Lender, Doorstop Lender 等と言われる。

⁴¹ MABS の統計をみると、2011年10～12月期における相談者の債務として最も多かったのが金融機関からの借り入れ（33%）であり、公共料金（21%）、クレジットカード（19%）がそれに続いた。

に、相談者との緊密な関係を築く。

- ・ 第2段階「状況査定」:
 - どのような支援が必要かを査定する。相談者の所得を最大化するための措置の検討（福祉の利用等）、優先順位の設定、緊急事態への対応、予算の設定、などを支援する。
- ・ 第3段階「計画の決定」:
 - 家計改善のための計画づくり、債務返済の優先順位決めを支援し、必要な場合は外部組織を紹介する。
- ・ 第4段階「計画の実施」:
 - 相談者が債権者と交渉し、債務返済の見直しなどができるように支援する。
- ・ 第5段階「進捗状況のモニタリング」:
 - 相談者に進捗状況を問い合わせ、必要な場合は対応に乗り出す。
- ・ 第6段階「レビュー、終了」:
 - 状況を定期的にレビューするとともに、債権者に状況確認を行い、必要時に相談者を支援する。問題改善を見届けて案件を終了する。

このように入念な相談支援を行う過程で、MABSのMoney Adviserが必要と判断する場合は、相談者にクレジットユニオンを紹介する。相談者がクレジットユニオンのメンバーになると通常の預金口座のほかに資金繰り改善を目的とした特別口座(special account)を開設する。特別口座は、公共料金や家賃の支払い、および債務返済のための口座であり、顧客は特別口座に毎週、一定額を入金する。そうして積み上がった資金は毎月1回、支払いが必要な先に振り込まれる。予め支払いの優先順位が定められており、資金が不足する場合は優先順位の高い支払先から支払われていく。

特別口座は、①複数の支払先を1本化できる、②1カ月に1回の支払いであれば金額が嵩むものの、それを週ベースの入金の形で小口化することで用意しやすくなる、③一定額の資金を毎週、特別口座への入金に振り分けることで家計管理がしやすくなる、といったメリットがあり、それらを通じて金融から排除されている人を支援する。

相談者に借入ニーズがある場合は、Money Adviserと相談し、Money Adviserが妥当と判断すればクレジットユニオンと借入の交渉を行う。クレジットユニオンが相談者の信用リスクを勘案して貸付の可否を判断する。相談者の債務不履行時には、Money Adviserが相談者に接触し、個別に対応する。なお、クレジットユニオンから相談者の貸付に対してはMABSが100%の債務保証を行っている。ただし、これは相談者（借受人）には知られないよう、厳重に秘匿されている。

（フランスにおける生活困窮者に対する相談＋貸付）

MABSが家計相談による債務問題の解決に重点を置いているのに対し、フランスでは、信用不足で通常の金融機関から借りられない生活困窮者等を対象にした相談と貸付による支援の仕組みが普及している。

背景には、一つには、1970年代から80年代にかけての経済危機による失業者の増加を受け、失業者を雇用して事業を行うアソシアシオン⁴²と、それを資金的に支援する民間の

⁴² アソシアシオン (association) は、日本のNPO法人に近い非営利団体に対する総称である。もともとは住民自治を支えるためのボランティア組織として20世紀初頭に制度化されたアソシアシオンはフランス社会にしっかりと根付いており、現在では、700～800

ソーシャルファイナンス機関が登場したことがある。また、やはり 1970 年代から 80 年代にかけて、消費者金融による多重債務問題が表面化したことも大きい。このため、既に 80 年代には失業者や生活困窮者を取り巻くお金の問題、特に、金融機関を利用しない・できない「金融排除」の問題が認識され、議論されてきたのである。多重債務問題に対する取組みも早く、1990 年（平成 2 年）には消費者破産の処理と予防に関するネエルトツ法が定められ、全国のフランス銀行支店に多重債務委員会が設置され、債務者と債権者の間に入る仕組みがつけられた。

代表的なアソシアシオンの一つで、国際的な人道支援団体であるスクール・カトリック（Secours Catholique）は、生活困窮者に対する支援の一環として、金融排除問題の解決に取り組んできた。全国に 6 万人以上いるボランティアの中には銀行の退職者等金銭問題の解決に秀でた人がおり、これらボランティアが中心となって、生活困窮者の金銭問題の相談に応じ、問題解決を支援してきたのである。

2003 年（平成 15 年）には、保証基金（Fonds Social de Garantie）を設立し、生活困窮者に対する生活資金の小口貸付のための 50%保証を開始した。貸付を行う銀行に対し、スクール・カトリックが 50%保証を行う仕組みである。なお、ここで言う生活困窮者の多くは生活保護世帯（公的扶助を受けている世帯）とワーキングプア（仕事はあるが収入が低い）であり、貸付金の 7 割は自動車関連費用（自動車の修理、購入免許取得費等）として使われている。ほかには、住宅の補修などの住宅関連、教育関連、医療関連等となっている⁴³。

このような生活資金の貸付は、お金を借りて生活を建て直すことができたという自信を与え、社会の一員としての自己評価の向上に役立つという。ただし、銀行等の金融機関と通常取引ができるようになるわけではなく、従って、貸付は、生活困窮者の自立のための一つの手段ではあるが、最終的な解決手段とまでは見做されていない⁴⁴。

このスクール・カトリックの実践を下敷きにして、政府は、2005 年（平成 17 年）に、社会統合基金（Fonds de cohésion Sociale）を設立し、個人向けの小口貸付に 50%の政府保証を行うことを開始した。社会統合基金の運営は公的金融機関である預金供託公庫（Caisse des Dépôts）に委託されており、個人または法人への融資保証、失業者や公的扶助受給者の起業のための融資保証のために用いられる⁴⁵（当初の 5 年間の予算は 7,300 万ユーロ⁴⁶）。

社会統合基金の目的は、金融排除の状態にある人々（銀行に預金口座を取得できない、口座はあっても与信が受けられない、金銭面で問題を抱えている等、金融サービスから排除された状態にある人々）に対し、金融へのアクセスを可能にすることにある。

実際の貸付を行うのは提携している 23 の民間の金融機関で、協同組合銀行が中心となっている。商業銀行も、それほど積極的ではないものの、参加している。金利は 4%程度

団体が存在すると言われている。

⁴³ 現在、スクール・カトリックには、100 前後の支部があるが、そのうち半数で貸付（マイクロクレジット）を実施している。

⁴⁴ スクール・カトリックからの聞き取り。

⁴⁵ 社会統合基金を利用した貸付の中心は個人の起業向けの貸付である。2011 年度の実績は、個人の生活費向け 9,941 件に対し、個人の起業向けは 1.5 万~2 万件となっている（預金供託公庫からの聞き取り）。

⁴⁶ 重頭ユカリ [2010] 「ヨーロッパのソーシャル・ファイナンス」『総研レポート（農林中金総合研究所）』

と極めて低い。一般の貸付業務よりも手間を要するため、銀行にとっては不採算事業だが、社会貢献のために実施されている。何よりも、50%の政府保証の存在が銀行の参加の支えとなっている。

貸付に当たっては、アソシアシオンによる相談が前提である（提携しているアソシアシオンは、2012年9月時点で、国内主要9団体と500の小規模団体である）。相談員は銀行退職者を含むボランティアで、原則として、1人の相談者に対して1人の相談員が最後まで面倒を見る伴走型・寄り添い型である。アソシアシオン側の相談員が、貸付が妥当と判断すれば、相談者（借受人）を民間金融機関に紹介するが、この場合、紹介1件につき、預金供託公庫から50ユーロが支払われる仕組みになっている。

貸付債権が不履行になった場合には、預金供託公庫が銀行に対して貸付額の50%を支払う。2006年から2011年の貸倒れ率は4.4%と低水準で、アソシアシオンの相談支援の効果が大きいと認識されている。

第2節 生活困窮者に生活費を貸すことの妥当性

第1項 生活困窮者に対する貸付の種類

以上見てきたように、生活困窮者の生活改善・自立支援を目的にした貸付は、国内外で各種各様の取組みが試みられてきている。比較的小口の資金の貸付が多いためマイクロクレジットと総称されるこれらの貸付をその目的別に見れば、①収入増加のために必要な資金の貸付（起業資金、教育訓練資金の貸付）、②債務問題を解決するための貸付（借換え資金、滞納費立替資金、債務整理に必要な資金の貸付）、③出費を平準化するための貸付（子どもの学費、転居費、住居・車の修繕費等、一時的に必要となるまとまった額の生活資金を支払うための貸付）に大別される。

それぞれ一義的な利用者として想定されているのは、①は、働くことはできるが低収入で困窮状態にある者、すなわち、離職者やワーキングプア、②は、多重債務者や債務整理中の者、③は、貯金がなく突発的な出費に対応できない者、すなわち、何もなければ何とかやっていけるかもしれないが、まとまったお金が用意できない生活をしている者、である。③は、生活困窮者というよりも、生活困窮予備軍と言ったほうが正しいかもしれない（欧州の場合は、扶助世帯を対象としているので、生活困窮者もここに含まれている）。収入の多寡に関わらず、貯金のない全ての者が該当し得るが、中でも、消費者金融を含め正規の金融機関を利用できない者・しにくい者（債務整理後等で正規の金融機関からは借りられない者、或いは、生活保護受給者や年金生活者を含む低所得者）が主たる対象として想定されている。

このように見た場合、マイクロクレジットと呼ばれるものは「①収入増加のために必要な資金の貸付」が最も一般的なタイプで、グラミン銀行を筆頭に、途上国を舞台にして広がりを見せているものだ。ただし、先進国においては稀で、フランスで失業者を対象にした起業支援のマイクロクレジットが普及しているほかは、ほとんど知られていない⁴⁷（2009年に離職者対策として始まった社会福祉協議会の総合支援資金は、求職活動中の生活費を

⁴⁷ フランスで起業支援のマイクロクレジットが普及しているのは、起業支援を行う非営利団体（アソシアシオン）が発達しているためである。連帯ファイナンス機関として著名なADIE（1989年設立）はその象徴的存在で、当初は自ら起業支援のための貸付を行っていたが、現在では、協同組合銀行をはじめとする銀行から借り入れた資金をADIEが支援することを決めた企業に協同組合銀行が起業資金の転貸貸付を行い、ADIEが経営面での支援を行うという連携体制をとっている。

貸すものなので、広い意味では「①収入増加のために必要な資金の貸付」に位置付けられよう。起業支援や技能習得支援ではない、就労支援のための貸付である)。逆に、「②債務問題を解決するための貸付」や「③出費を平準化するための貸付」は先進国における取組みが中心だが、①のようにその存在や効果が広く知られているわけではないし、アイルランドやフランスのように国を挙げて取り組んでいる例はあるものの、まだ限定的な取組みに留まっている。

②や③が普及していないのは、①に比べて特に難しい貸付の手法だからというわけではなく、そのもの自体の「わかりにくさ」や「共感の得にくさ」があるのだろうと思われる。

収入増加のための貸付である①は、貧困からの脱却手段として極めて理解しやすいし、いまだ絶対的貧困の状態にある途上国の貧困問題には共感や支持も集まりやすい。これに対し、②や③は、収入を増やすための貸付ではないから、それが本当に生活困窮状態（生活困窮予備状態）からの脱却につながるのか、その効果が理解しにくいのである。②は、借換えにより利子負担が軽減できるという点はわかるが、当面の借金問題が解決できたとしても、それで本当に根本的な解決策になるのか、多重債務に至った原因にまで遡っての「治療」にはならず、対処療法に過ぎないのではないかと、借換えして負担を軽減しても、また別の借金をしてしまうのではないかと、というような疑問を抱いてしまう。③についても、借金によって目先の必要な出費をやり過ごせたとしても、ギリギリの状態であり続けることには変わりがないのではないかと、思えてしまう。要は、②も③も、何ら本質的な解決手段になっていないのではないかと、という疑問が拭い去れないのである。

これに加えて、多重債務や生活困窮に陥るのは「自己責任」だという見方は、多かれ少なかれこの社会にもある。途上国の貧困は南北問題の象徴であり、社会・政治・経済の問題として同情を集めやすいが、先進国における生活困窮は当事者の問題、「自己責任」で対処すべき問題と捉えられがちで、社会的に解決すべき問題と認識されにくい。

さらに、先進国では、生活困窮者の困窮状態は「見えにくい」。途上国の絶対的貧困層の困窮ぶりのようには先進国の生活困窮はわかりやすすくない。それは一つには途上国の「絶対的貧困」と違って、先進国の貧困は「相対的貧困」で定義されるからである⁴⁸、もう一つには、社会的に排除されてしまっていて、そもそもその存在や実態が不可視化されている、ということもあるだろう。このため、支援の必要性を訴えても、それが共感や支持を得にくいし、そもそも支援の必要性を訴える声わきおこりにくい。フランスのように、もともと「連帯」の精神が社会に根付いていてアソシアシオンの活動が賛同を得やすいというような土壌があるか、アイルランドのように貧困問題や多重債務問題の解決に対し政府が音頭を取るようなことでもない限り、問題そのものが認識されにくいし、解決のための取組みも広がりにくいのである。

第2項 家計再生のための貸付が妥当な場合

当然、貸付に対しては返済の義務が伴う。このため、返済の見込みのある者を対象にしたものでない限り、貸付はなされるべきではない。信用金庫の発展に努めた小原鐵五郎は「貸すも親切、貸さぬも親切」と言ったが、貸さないほうがいい、という場合も当然にある。借換えしたところで焼石に水であるならば、新たな借金をする前に法的整理をしたほうがいいし、一時的に生活費を補填したところで、そもそも家計が成り立たないことが目

⁴⁸ 「絶対的貧困」は生きていく上で最低限必要な収入や衣食住の水準で定義されるが、「相対的貧困」はその国における他との比較で定義されるものである。従って、国や文化により貧困の定義は異なることになる。

に見えているならば、貸付ではなく、生活保護等他の手段で対応すべきなのだ。

このような前提を踏まえた上で、前項の種類の「②債務問題を解決するための貸付」や「③出費を平準化するための貸付」のような貸付が生活困窮者（生活困窮者予備軍）の問題解決として妥当な手段であるか否かを問われれば、妥当な場合がある、と答えるほかない。妥当な場合とは、その貸付が、借り手の行動変革のための貸付として機能する場合である。そして、それは、家計再生のための相談支援とセットになることによって可能となる。借り手の行動変革を促すのは、貸付そのものではなく、「相談支援」を中心としたソーシャルワークだからだ⁴⁹。

アイルランドが、貸付だけでは多重債務者の問題解決に役立たないと気付いて家計相談のための組織 MABS を設立したように、「②債務問題を解決するための貸付」や「③出費を平準化するための貸付」は、家計の再生や運営のための適切な相談支援とセットになって初めて、生活困窮者（生活困窮者予備軍）に対する問題解決の手段となり得るのだと言えよう。

ここで言う「問題解決」が目指すのは、借金苦からの解放であり、借金に頼らないで済む生活を取り戻すことである（→②の場合）。或いは、余裕のないギリギリの暮らしを脱し、ある程度の変動には対応できる貯蓄を持った自立した家計を営めるようになることである（→③の場合）。収入の多寡に関わらず、自立した家計になることが本来のあるべき姿だとすれば、それを取り戻すためのプロセスを「家計再生」と総称することが可能になるだろう。その意味では、①②③の全てが「家計再生」を目指した貸付と言っている。ただし、①は、収入増加によって家計再生の基礎をつくるための貸付（家計のインフラの確立）、②③は、家計の適切な運営・管理を通じて家計を再生させていくための貸付（家計の運営ノウハウの確立）、と意味合いが異なっている。

収入増加によって家計の基礎をつくる前者の貸付は、家計再生の前提として極めて重要である。だが、それは一義的には起業支援や就労支援策として位置づけられるべきものだ。そもそもの収入がない離職者や、生活保護基準以下の著しい低所得者は、収入を増加させない限り、家計再生は不可能である

一方、既に述べたように、先進国、特に、今の日本社会にとって急務なのは、後者の意味での家計再生のための貸付であり、支援である。第2章で見たように、離職者でも著しい困窮者でもない、普通の人々の家計が相当に傷んできているからだ。この状態を放置すれば、家計が破綻する世帯は間違いなく増加し、「最後のセーフティネット」である生活保護受給世帯も増加するだろう。「自己責任」だからとあくまで本人の努力に委ねたとして、最後はそのツケを国民自身で負担することになる。「健康で文化的な最低限の生活を営む権利」は憲法が保障する権利だから、どんな理由であれ、転落してきた人は救わざるを得ないからだ。そう考えると、転落防止のための網をどのように張り巡らすかが重要になるが、相談支援＋貸付は、費用面でも効率的で効果的な手段だといえる。このことは以下のような簡単な試算で確かめることができる。

【ケース1】

今、100人の生活困窮者（及びその予備軍）がいるとする。今のところは借金を重ねた

⁴⁹ フランスでは、このような観点から、通常のソーシャルワーカーとは別に、「家庭経済ソーシャルワーカー」という専門職を設けている。なお、ここでは相談支援をソーシャルワークの中心に置いているが、このほか、必要な手当て等行政制度の紹介・申請、支援計画づくり、関係機関へのつなぎ等もソーシャルワークの範疇に入るものである。

りしながら何とかギリギリで生きているが、このままでは早晚家計は破綻する状態にあるとしよう。そして、100人全員の家計が破綻したとして、そのうちの3割が生活保護を受給すると仮定する（現行の生活保護の大ざっぱな捕捉率である3割を踏襲している）。残りの7割は親類縁者等に頼りながら何とかやっていたらいいが、そうでなければホームレスになるか（非社会化）、自ら命を絶つか（脱社会化）、或いは犯罪に手を染めるか（反社会化）で、保護にはかからない。

この場合、東京都の生活保護受給額は標準世帯1級地で年間210万円程度であるから、 $33人 \times 210万円 = 6,930万円$ が純粋な給付額として必要になる。ここに事務費等の必要経費は含まれないし、残り7割の人がホームレスになったり自殺したり犯罪者になったりした場合に必要なコストは含まれない。

【ケース2】

一方、この100人に対し、相談+貸付による家計再生支援を行うとする。この場合、相談員が必要だが、ケアマネジャーの配置基準なども勘案し、一人の相談員で30人程度の相談支援が可能になるとする⁵⁰。すなわち、100人を見るのに3人の相談員が必要で、一人の相談員の年収はサラリーマンの平均年収なども勘案して500万円とする。仮に100人全員に貸付を実行するとし（相談だけで解決してしまうケースも多いから、通常はもっと貸付の実行率は下がるはずである）、一人当たりの貸付額を100万円とする（グリーンコープの直近の平均は55万円なので、一人当たり100万円というのは過大な仮定である）。

この仮定に従うと、総額1億円の貸付が実行されることになるが、このうち5%が貸倒れて焦げ付くとする（フランスの社会統合基金の保証がついたマイクロクレジットの貸倒れ率4.4%を参照し、5%とした）。すなわち、総貸付残高1億円のうち、500万円が焦げ付くことになる。返済不能となった5%（=5人）は、生活保護を受給することになるとするが、残りの人は完全に家計再生するところまではいかなくとも、破綻せずに何とかやりくりができていく状態になるとする。

この場合に必要となる負担は、相談員の給与：1,500万円（500万円×3人）+貸倒れ債権：500万円+生活保護給付費：1,050万円（210万円×5人）=3,050万円である。なお、貸付に伴う事務費はここには含まれない。

このように試算してみると、【ケース2】は、【ケース1】に比べて負担額は半分以下で、ずっと費用面で効率的であることがわかる。仮に貸倒れ率を10%に引き上げると、負担総額は1,050万円（貸倒れ債権の増分：500万円+追加5人分の生活保護費：1,050万円）増えるから、総額は4,600万円となるが、それでも、【ケース1】の6,930万円に比べて、いまだ3割以上コストが軽減できる。

なお、忘れてはならないのは、【ケース1】では、6,930万円かけても、家計破綻した人の3割しか保護されないことである。残り7割は、何らのケアもないままに、生活保護基準以下での暮らしを余儀なくされるわけで、100人全員に伴走型の支援が入りながらもなおコスト負担の少ない【ケース2】と、どちらが望ましいかは明らかだろう⁵¹。

⁵⁰ ケアマネジャー1人で35人を支援というのが一つの目安となっている。なお、社会福祉協議会等の現場で生活困窮者の家計再生支援に関わっているソーシャルワーカー達に、伴走型の支援をするならば、一人の相談員の受け持ち人数は何人くらいが適切かと聞いたところ、30~50人であった。

⁵¹ 実際には社会福祉協議会の貸付制度等、相当数が他のセーフティを利用することになる

第3項 貸付という手法のメリット

このように、家計再生のための相談支援と貸付によって、転落防止のための介入をしていくことは、何もせずに放置しておいて最終的に扶助（生活保護）で救済することになるよりは、ずっと効率的なやり方である。確かに、相談員のコストを負担する必要があるが、相談支援がなければ生活保護受給者が際限もなく膨らんでいくことを考えると、結局は、相談員のコストを払うほうが費用面でも効率的である。それは相談員という専門職の雇用創出にもつながるから、相談員への投資は乗数効果の高い投資であると言える。また、家計破綻を免れる人が増えれば、それだけ税金や社会保険料等の滞納も減るから、歳入減少を防止する上でも効果が期待できる。

貸付を通じた支援が優れているのは、費用面で効率的であることに加え、返済さえ滞らなければ同じお金で理論上は何人でも救済することが可能になることだ。最初に一定の基金を積み立ててさえおけば、その基金の中で回し続けることができる。いくばくかの利息をとれば、二宮尊徳の報徳金のように、基金は増え続けることになる。給付してしまえば戻ってこない扶助とは、そこが決定的に異なる点である⁵²。

貸付に伴い発生する返済の義務は、確かに利用者にとっては負担だが、それがかえって自立への意欲につながるという側面があることも見逃せない。扶助は、与える側と与えられる側の非対称な関係が固定化することが、被援助者の自立心を奪い、依存心を育てやすいという問題がある。しかし、貸付であれば、返済さえ滞らなければ、貸す側と借りる側は対等な関係でいられるから、個人の自立心を毀損することはない。むしろ、借りたお金を返すことができたという事実が、自信につながり、自尊心を高め、自己を向上させようという意欲につながる効果があることも指摘されている⁵³。自己を向上させようという意欲は、家計再生のための行動変革につながるだろう。「借りた金は返さなければいけない」という金融の規律の存在が、規律順守のための努力を生み、そこから自信や向上意欲が生まれ、結果として家計再生のための行動変革が促される、という側面もあるのである。

既に述べたように、家計再生の本質は、家計の収支を適正化するための行動変革を促す相談支援を中心としたソーシャルワークにある。だが、収支のバランスがとれるまでに不足する生活費の補填や、利子負担を減らすための借換え、或いは、目先の困窮状態を解消し、将来に向けた行動に踏み出させるための一時的な資本増強という意味で、資金がどうしても必要になることがある。この場合、融通の手段として貸付に頼るのは、上述した貸付のメリットを考えれば、十分に妥当なことだと言える⁵⁴。貸付は家計再生のための有用かつ妥当な手段なのだ。

同時に、「貸付があればこそその家計再生支援」という側面もあることに留意したい。お

が、そこで必要となるコストはここでは計算に入れていない。このことを勘案しても、放置した場合の社会的コストはここで試算したものよりずっと大きくなるはずである。

⁵² 扶助＝生活保護の重要性を否定しているわけではない。生活保護基準以下で暮らす人は、生活保護で対応すべきである。

⁵³ 前述したフランスのアソシアシオン、スクール・カトリックでは、貸付を通じて生活困窮者の自立心や意欲が向上することを重視している。ただし、返済ができなかった場合、借受人はさらに自信を喪失してしまい、支援者であるスクール・カトリックと関係を結ぶのが難しくなってしまうという。以上は、スクール・カトリックからの聞き取りによる。

⁵⁴ 勿論、返済が見込めない困窮者や生活保護基準以下で暮らす困窮者には、貸付でなく扶助＝生活保護で対応すべきである

金を貸してもらえと思うからこそ、お金に困った人が自ら相談に来るのだし、お金を貸してもらいたいから必要な情報の提供もする（逆に、債務の存在等、貸付の可否を判断するに当たって不利になる情報は隠したがる傾向もある）。貸付の可否を決める上で重要な判断をする人だと思っから相談員の言うことを聞こうと思っし、信頼感が高まるということもあるだろう。このように、貸付という手段が相談支援の背後にあるからこそ、支援が必要な人を捕捉しやすくなるし、「支援」という名の「介入」も進めやすくなるのである。

加えて、貸付実行後は、返済という行為を通じてつながり続けることができるのも大きい。月々の返済をチェックすることを通じて、返済が滞るなどの変化があった時には早期の介入が可能となるし、返済の完了に向けた定期的な面談の場を持つようなこともできる。つながりが切れないことで、本人の家計再生に対する意欲が維持されることを考えると、返済という、貸し手・借り手の双方に関心の高い行為を通じてつながり続けることができることの意味は存外大きい⁵⁵。

このように見てくると、貸付は、家計再生支援にとっての有効な手段になることがわかる。貸付は、家計再生支援において、欠くべからざる手段なのである。

第3節 家計再生のための貸付はどれだけ存在するのか

では、生活困窮者に対する家計再生のための貸付と言えるものは、今の日本にどれだけ存在するのだろうか。前述したように、今の日本で現実的に求められているのは、「家計の運営ノウハウ」の確立を通じた家計再生である（「家計のインフラ」を確立するための貸付として社会福祉協議会の総合支援資金があるが、これは家計再生支援策というよりも就労支援の意味合いのほうが強いので、ここでは考察の対象とはしない）。

「家計の運営ノウハウ」の確立を通じた家計再生のために、相談支援と併せて必要となる貸付は、本章第2節第1項の類型に従えば、「②債務問題を解決するための貸付（借換え資金、滞納費立替資金、債務整理資金の貸付）」と「③出費を平準化するための貸付（子どもの学費、転居費、住居・車の修繕費等、一時的に必要となる多額の生活資金を支払うための貸付）」である。以下では、これらの貸付が、我が国においてどの程度取り組まれているものかを確認していく。

第1項 公的な貸付制度

生活困窮者に対する公的な貸付制度としては、既に何度か触れてきた社会福祉協議会による生活福祉資金が1955年（昭和30年）から存在してきた。同様に歴史の古いものとして、母子・寡婦福祉貸付金がある。また、必ずしも生活困窮者のみを対象としたものではないが、一定の収入以下の世帯に対する低利貸付の制度としては、教育に特化した国のローンが存在する。日本政策金融公庫（旧・国民生活金融公庫）による教育一般貸付である。

（生活福祉資金）

生活福祉資金貸付制度は、「低所得者、障害者又は高齢者に対し、資金の貸付と必要な

⁵⁵ この前提は、返済意欲のある人に貸付を行うことである。返済が始まった途端に連絡が途絶えてしまうような人はやはり存在する（社会福祉協議会の貸付の現場ではこのような人の存在が問題になっている）。最初から返す意欲のない人をどう見極めて事前に排除するかということと同時に、「逃げられない」「この人には不義理はできない」という関係性をどうつくるかが重要になる。グリーンコープが相談員と相談者との信頼関係を重視して貸付を実行するのはこのためである。

相談支援を行うことにより、その経済的自立及び生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにすること」⁵⁶を目的とした制度である。法的根拠は、「社会福祉法」（昭和 26 年）第 2 条第 2 項第 7 号で「第一種社会福祉事業」として位置づけられる「生計困難者に対して無利子又は低利で資金を融通する事業」にあるが、「生活福祉資金」の名称が法律上明記されているわけではない。

生活福祉資金貸付の前身は 1955 年（昭和 30 年）に創設された「世帯更生資金貸付」であるが、背景には、1950 年（昭和 25 年）の生活保護法改正を機に、低所得者の被保護層への転落を防ぐために民生委員が展開した「世帯更生運動」があった。この世帯更生のための有力な手段として貸付が必要とされたのである。当初は事業性の資金に限られていたが、1957 年（昭和 32 年）に生活資金貸付が新設され、その後、用途の多様化や資金種類拡張のための数次の制度改正を経て、1990 年（平成 2 年）に「生活福祉貸付金制度」へと名称を変更した。

その後、2001 年（平成 13 年）には「失業により生計の維持が困難になった世帯に対し、再就職を図る上で必要な生活資金を貸し付けることにより、失業者世帯の自立を支援する」⁵⁷ために「離職者支援資金」が導入された。この時に、初めて離職者が貸付の対象となったのだが、この離職者向けの貸付はリーマン・ショック後の 2009 年（平成 21 年）10 月の「総合支援資金」の導入で、大幅に拡充されることとなった。総合支援資金の対象は、「失業者等、生活全般に困難を抱えており、生活の建て直しのために継続的な相談支援（就労支援、家計指導等）と生活費及び一時的な資金を必要とし、貸付を行うことにより自立が見込まれる世帯」であって、かつ、「低所得世帯であって、収入の減少や失業等により生活に困窮し、日常生活の維持が困難になっていること」等の条件を満たすこととされている⁵⁸。この総合支援資金の導入を機に、資金種類の統廃合、保証人要件の緩和、貸付利子の引き下げを柱とする生活福祉資金制度の大幅な見直しが行われている。

生活福祉資金の実施主体は都道府県社会福祉協議会で、貸付の相談や書類の申請を行う窓口は市区町村社会福祉協議会である。資金の貸付にあわせて、市区町村社協の相談員または地域の民生委員が借入世帯の相談支援を行う仕組みとなっている。

資金の種類には「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」がある。このうち、「総合支援資金」は失業等により生活に困窮する低所得世帯、「教育支援資金」は低所得世帯の子ども、「不動産担保型生活資金」は低所得の高齢者世帯をそれぞれ対象とするものである。

「福祉資金」は、低所得世帯に加え、障がい者世帯及び高齢者世帯を対象としているもので、貸付の対象も用途も幅広いものとなっている（図 3-2）。もっとも、用途の限定のない生活資金の貸付（民間金融機関で言うところの「フリーローン」）は行っていない。また、技能習得費や生業費の貸付対象として想定されているため、「①収入を増加するために必要な資金の貸付」と「③出費を平準化するための貸付」との両方の側面がある。

貸付の条件等は資金の種類によって異なる。「福祉資金」のうちの「緊急小口資金」と「教育支援資金」を除き、原則、連帯保証人を要することとしているが、いなくても貸すことが可能である（貸付金利は、連帯保証人がいれば無利子、いなければ年利 1.5%である）。

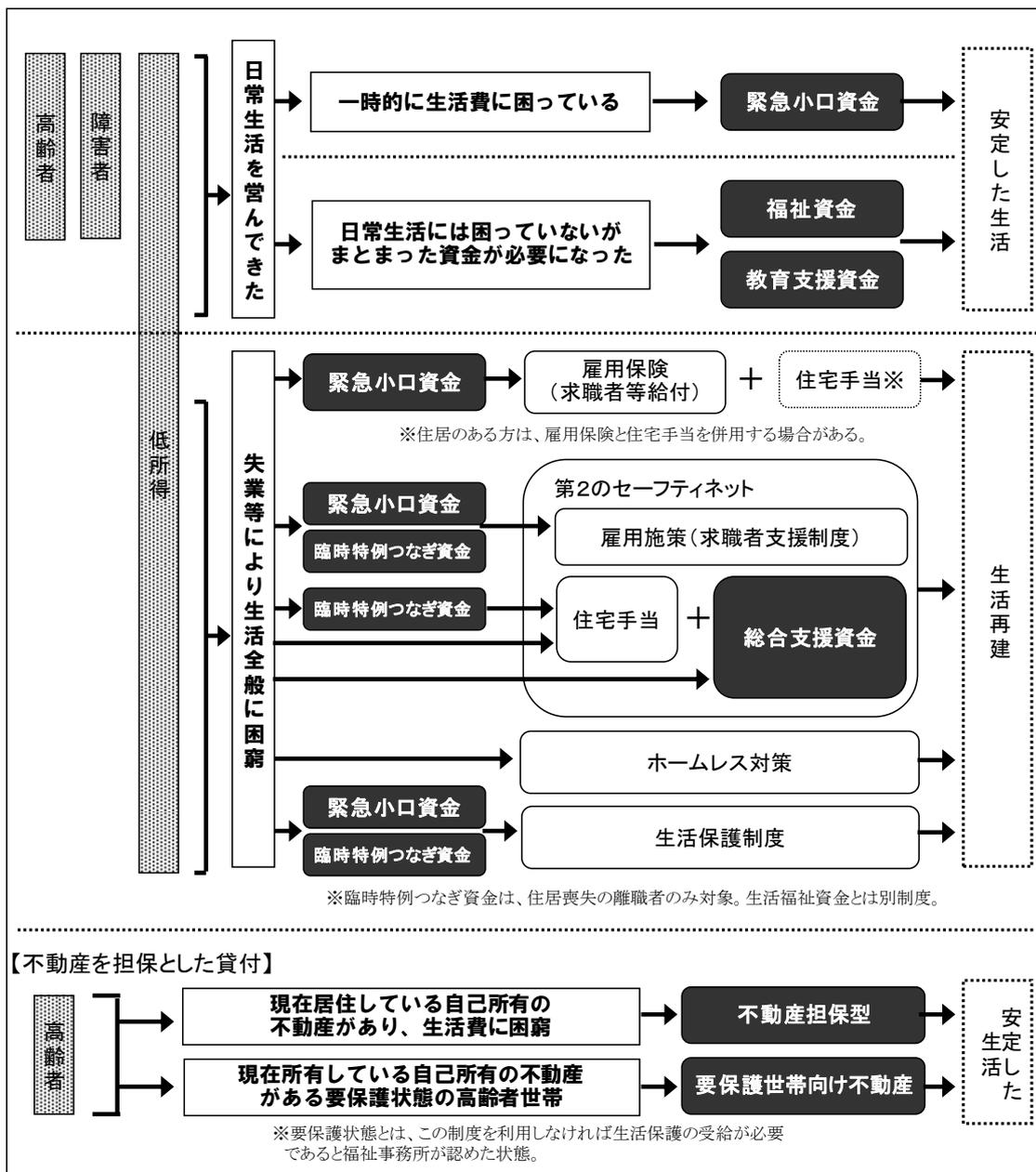
⁵⁶ 「生活福祉資金の貸付けについて」（2009 年厚生労働省事務次官通知）

⁵⁷ 2001 年厚生労働省事務次官通知

⁵⁸ 2009 年厚生労働省事務次官通知

図3-2 生活福祉資金の体系

	対象世帯	世帯の状況
低所得	低所得世帯	○世帯の収入が低所得世帯の収入基準(生活保護基準の概ね1.7倍以内)を超えない世帯
高齢者	高齢者世帯	○日常生活上、療養又は介護を要する65歳以上の高齢者の属する世帯 ○上記高齢者のために貸付が必要な状況であること ○世帯の収入が高齢者世帯の収入基準(生活保護基準の概ね2.6倍以内)を超えない世帯
障害者	障害者世帯	○身体障害者手帳・愛の手帳・精神障害者保健福祉手帳の交付を受けているものの属する世帯 ○障害者のために貸付が必要な状況であること ○世帯収入の上限なし



資料: 東京都社会福祉協議会提供

(母子・寡婦福祉資金)

母子・寡婦福祉資金は、母子家庭や寡婦の経済的自立を図るための資金を貸し付けるための制度で、「母子及び寡婦福祉法」(昭和 39 年)に法的根拠を持つ。法第 13 条第 1 項では、貸付の目的を「配偶者のない女子の経済的自立の助成と生活意欲の助長を量り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進する」こととしている。

貸付は、1952 年(昭和 27 年)に制定された「母子福祉資金貸付金等に関する法律」に始まる。背景には、敗戦後、未亡人を主な会員として 1950 年(昭和 25 年)に設立された「全国未亡人団体協議会」の存在があった。全国未亡人団体協議会は、1982 年(昭和 57 年)に現在の「財団法人全国母子寡婦福祉団体協議会(全母子協)」へと名称変更しているが、この全母子協が、母子福祉資金貸付制度の改正運動のほか、「母子福祉法」の制定(1964 年)、「母子及び寡婦福祉法」への改称(1981 年)に向けた運動を担ってきたのである。なお、「寡婦福祉資金貸付」は、母子福祉資金より遅く 1969 年(昭和 44 年)に創設されているが、現在では「母子・寡婦」として一体的に運用されている。

母子・寡婦福祉貸付金の貸付主体は、都道府県、指定都市、中核市である。資金の種類には事業のためのもの(事業開始資金、事業継続資金)、教育・就職のためのもの(修学資金、技能習得資金、修業資金、就職支度資金、就学支度資金)、生活のためのもの(医療介護資金、生活資金、子の結婚資金)、住宅のためのもの(住宅資金、転宅資金)がある。連帯保証人を立てればいずれも無利子で、保証人のない場合は年利 1.5%と生活福祉資金と同じ条件になっている。償還期間は資金の種類により 3 年から 20 年である。このうち、「生活資金」については、技能習得または医療・介護を受けている期間、母子家庭となって 7 年以内、または失業期間中の必要経費として、月額 10 万 3000 円(技能習得中の場合 14 万 1000 円)を最高限度額としている。償還期間は 5 年、8 年または 10 年である。

(教育一般貸付)

日本政策金融公庫(旧:国民生活金融公庫)の「教育一般貸付(国の教育ローン)」制度は、融資対象となる学校(外学、高校、高専、予備校等、修業年限が 6 ヶ月以上で中学卒業以上を対象とする教育施設)に入学または在学する人の保護者の、年間世帯収入が一定以内の場合を対象としている。子ども 1 人につき 300 万円以内、返済期間は 15 年以内(交通遺児家庭または母子家庭は 18 年以内)で、在学期間は元金据置となる。利率は年利 2.45%(平成 25 年 1 月 17 日現在。年 2 回改定。母子家庭は 2.05%)である。連帯保証人を立てるか、教育資金融資保証基金⁵⁹の保証をつけることが条件となっている。収入に下限はないが、個別の審査(勤務、収入、借入、その他債務の返済・支払状況などを総合的に判断)を必要とする。

第 2 項 生協による貸付

生協は、「消費生活協同組合法」(昭和 23 年)に基づく協同組織であり、一定の地域又は職域による相互扶助組織である。事業は例外的に認められる場合(地方公共団体の委託を受けて行う事業などがこれに当たる)を除き、組合員以外に利用させることができない。また、預貯金の取扱はできないが、貸付事業を行うことができる⁶⁰。

⁵⁹ 教育一般貸付の融資を受ける際に連帯保証人に代わって融資の保証を行うことを目的に設立された公的保証機関

⁶⁰ 2006 年 12 月の貸金業法の成立を受けた 2007 年 5 月の生協法の改正で、生協の事業として「貸付事業」が明記されることとなった。それまでは貸付は共済事業の一環として行

第一章で見たように、岩手の信用生協と九州を中心としたグリーンコープ共同体（ふくおか、くまもと、おおいた、やまぐち、長崎）の貸付事業は、それぞれ「顔の見える融資」や「家計再建支援」のモデルとなってきた。政府の生協に対する期待は大きい。しかし、現在のところ、貸付事業を行なっているのは、信用生協とグリーンコープに留まっている。

（消費者信用生活協同組合：信用生協）

消費者信用生活協同組合（通称：信用生協）は、1969年（昭和44年）に、相互扶助の理念に基づき、高利貸しに対抗する貸付事業を通じて生活向上を図ることを目的に岩手県に設立されている⁶¹。

1989年（平成元年）に、多重債務問題の相談・解決を目的に、銀行などから借入のできない相談者に対して弁護士会、自治体、地元金融機関と連携しながら債務整理資金を融資する「消費者救済資金貸付制度」（「スイッチローン」）を創設。2002年（平成14年）には、貸付だけでは生活再建に漕ぎ着けない事例に対応するため、NPO法人いわて生活者サポートセンターを設立し、家庭内のさまざまな悩みや問題の相談事業を開始した。2011年（平成23年）には青森県及び県内市町村と提携し、青森県全域を区域とした相談・貸付事業を開始している。

相談業務は、相談センター（6か所、22名の相談員）、無料電話相談、地域相談会などのチャンネルで実施する。弁護士会、司法書士会、NPO法人いわて生活者サポートセンター、社会福祉協議会、消費生活センターなどと連携しながら、問題解決のための相談支援に取り組んでいる。

相談支援と一体となった貸付は、あくまでも生活改善のための一手段と位置付けられている。このため、家計の改善が見込める場合にしか貸付は行わず、貸付で対応できない場合は、扶助等の制度に誘導・案内している。貸付に当たっては、返済が見込めること（家計診断をクリアできること）、家計収支改善のための家族からの支援が確保できることが条件となる⁶²。

1989年（平成元年）から開始している「スイッチローン」は、その導入以来、信用生協の代名詞的存在となってきたものである。「債務問題を解決するための貸付」の典型で、借換え資金（年利9.25～10.95%）と訴訟資金（年利4.94%）に対する貸付を行なっている（表3-1）。

うことが可能とされていた。なお、生協の貸付事業は、貸金業法の「貸金業」に当たらず、同法は適用されていない。

⁶¹ 当初は「岩手県消費者信用生活協同組合」であったが、2010年に現名称に変更された。

⁶² 貸付は個人ではなく、家計を対象に行なわれるため、原則として家族内の1人以上の連帯保証人が必要である。

表3-1 消費者救済資金貸付制度の貸付種目一覧(2011年5月6日現在)

種目	資金使途	貸付金利	貸付金額	返済期間・返済回数	返済方式	担保	保証人
スイッチローン (提携)	債務整理	年9.25% 変動金利	500万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済	担保付債務の債務整理は 原則不動産担保	原則として 1名以上
スイッチローン (非提携)	債務整理	年10.95% 変動金利	500万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済	担保付債務の債務整理は 原則不動産担保	原則として 1名以上
スイッチローン (訴訟)	訴訟費用	年4.95% 変動金利	100万円以内	5年以内 1~60回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済	原則として不要	原則として 1名以上

(出所) 消費者信用生活協同組合

この他、「生活再建資金」として、生活資金の貸付も行なっている(6.9~12.0%)。これは、金融機関からの融資を受けられない債務整理経験者等を対象にした、「出費を平準化するための貸付」といえる(表3-2)。

表3-2 生活再建資金の貸付種目一覧(2011年5月6日現在)

種目	資金使途	貸付利率	貸付金額	返済期間・返済回数	返済方式	担保	保証人
生活再建資金	生活改善	年8.98% 変動金利	100万円以内	6年以内 1~72回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内)	原則として不要	原則として 1名以上
サポートローン	生活改善	年12.00% 固定金利	400万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内) ・元金償還(期日一括)返済	原則として不要	原則として 1名以上
オートローン	車購入	年9.80% 固定金利 (5年超は変動金利)	300万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内)	所有権留保	原則として 1名以上
歯科ローン	歯科治療費	年9.80% 固定金利 (5年超は変動金利)	300万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内)	原則として不要	原則として 1名以上
教育ローン	教育関連	年9.80% 固定金利 (5年超は変動金利)	400万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内) ・元金償還(期日一括)返済	原則として不要	原則として 1名以上
メンバーローン	生活改善	年8.90%(※1) 年9.60%(※2)	500万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内) ・元金償還(期日一括)返済	原則として不要	原則として 1名以上
不動産活用 ローン	生活改善 債務整理	年9.72% 変動金利	2,000万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内) ・元金償還(期日一括)返済	担保付債務の債務整理は 原則不動産担保	原則として 1名以上
共済会ローン	生活改善	年6.9% 変動金利	500万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内) ・元金償還(期日一括)返済	担保付債務の債務整理は 原則不動産担保	原則として 1名以上
生活支援ローン ※3	生活改善	年8.90~12.00% 変動金利、固定金利	1,000万円以内	10年以内 1~120回	・毎月元利均等返済 ・期日一括返済(1年以内) ・元金償還(期日一括)返済	原則として不要	原則として 1名以上

(出所) 消費者信用生活協同組合

(注) すべて損害金 年14.6%、出資金 原則5,000円以上。 ※1 出資積立残高10万円以上の組合員対象。 ※2 出資残高10万円未満の組合員対象。 ※3 貸付組合員で返済困難となった場合の保証人や親族等への支援貸付。

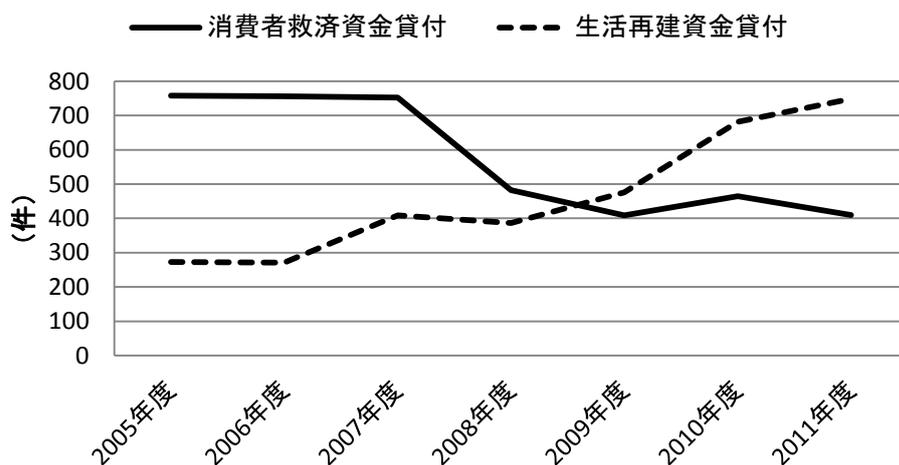
近年の傾向として、多重債務関連の相談が減る一方で、生活資金の相談が増えていることが挙げられる。2009年(平成21年)には、ついにスイッチローンの貸付件数を生活再建資金の貸付件数が超えた。また、これに伴い、一件当たりの貸付額が小口化している(表3-4、図3-3)。

表3-3 信用生協の貸付実績

	貸付件数 (残高、件)	貸付残高 (百万円)	貸倒件数 (件)	貸倒償却率 (%)
2005年5月末	4,604	7,970	15	0.21
2006年5月末	4,692	7,856	11	0.17
2007年5月末	4,717	7,466	14	0.25
2008年5月末	4,729	7,116	14	0.31
2009年5月末	4,587	6,168	29	0.46
2010年5月末	4,336	5,404	28	0.79
2011年5月末	4,301	5,020	45	0.98
うち震災債権	622	700	20	3.76
非震災債権	3,679	4,320	25	0.53

(出所) 消費者信用生活協同組合

図3-3 資金ごとの貸付実績(件数)



(出所) 消費者信用生活協同組合

(グリーンコープ生協ふくおか)

グリーンコープ生協ふくおかは、九州・中国・関西の14生協によって構成されるグリーンコープ共同体の中核的存在の生協である。2006年(平成18年)に、約1年半の検討を経て「生活再生事業」の取組みを開始し、2008年(平成20年)には、福岡県との協働事業により「福岡県多重債務者相談窓口」を開設した。グリーンコープ共同体では、このグリーンコープ生協ふくおかの取組みを皮切りに、現在は福岡、熊本、大分、山口、長崎の8つの相談室に24名の相談員を配置して生活再生事業に取り組んでいる(表3-4)。

貸付の用途等については既述のため省略するが、貸付の条件は、生活再生貸付により日常生活の再建と、将来にわたる家計の見通しを確認できること、今後、借入に依存しない生活の再生に向かう意志があることとされている。また、家計診断、ライフプラン作成の必要性を理解し、定期的な面談を3年間継続する旨の契約を締結する。

貸付金利は年利9.58%(平成22年度、23年度は割戻しにより実質8%)、限度額は150万円前後、原則60か月以内の元利均等月払である。家族・親族・信頼できる支援団体か

らの連帯保証人が必要だが、該当者不在の場合は別途相談できることとされている。

信用生協と同様、近年の傾向として、債務問題を解決するための貸付（「少額債務弁済貸付」「滞納生活費支払い貸付」）の割合が減る一方で、債務整理後の生活資金の貸付（「生活自立支援貸付」）の割合が増えている（図 3-4）。

2008年度からの資金使途の移り変わりをみると、上位4つのうち、「生活資金、家賃、水光熱費等」と「車両関連」が、件数・割合、共に増加している。「学費関連」は、件数は増加しているが、割合は低下しており、「返済資金」は件数は微増しているものの、割合としては半減していることがわかる（表 3-5）。

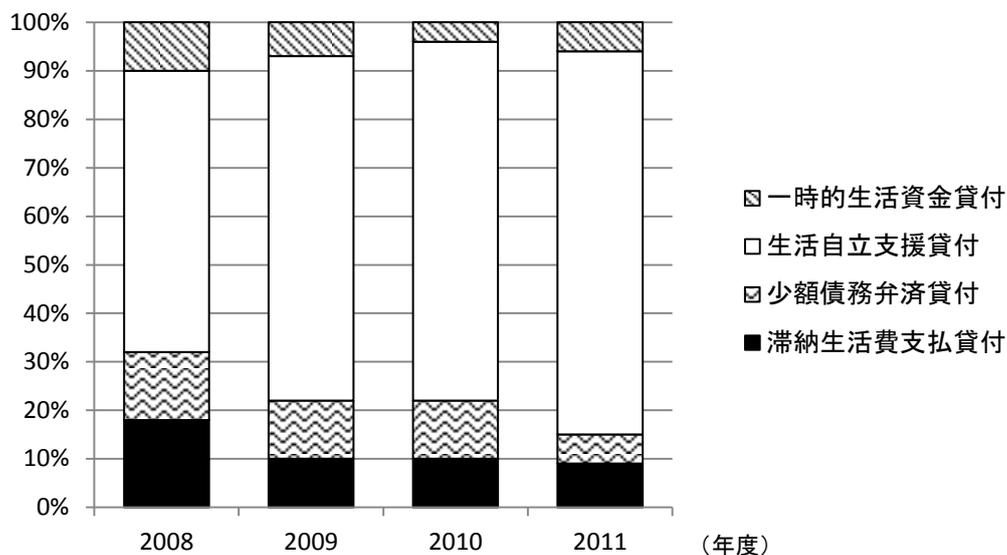
表3-4 グリーンコープ生協ふくおかの生活再生事業の実績

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
電話件数(件)	3,431	2,038	1,863	2,054
面談件数(件)	1,744	1,256	1,184	1,229
法律家への同行件数(件) (対面談件数比(%))	852 (48.0)	554 (44.1)	404 (34.1)	312 (25.4)
貸付希望件数(件) (対面談件数比(%))	1,051 (60.3)	721 (57.4)	786 (66.4)	900 (73.2)
貸付件数(件) (対貸付希望件数比(%)) (対面談件数比(%))	128 (12.2) (7.3)	181 (25.1) (14.4)	210 (26.7) (17.7)	265 (29.4) (21.6)
貸付総額(千円)	93,800	107,900	118,860	145,000
1件当たり平均貸付額(千円)	733	596	568	547
期末貸付残高(千円)	157,096	191,369	222,465	237,133

(参考)グリーンコープ共同体の2011年度期末貸付残高(千円):421,574

(出所) グリーンコープ生協ふくおか

図3-4 グリーンコープ生協ふくおかの生活再生貸付事業の推移



(出所) グリーンコープ生協ふくおか

表3-5 生活再生貸付事業の資金使途別件数と割合の推移
(グリーンコープ生協ふくおか)

(件(%))

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
生活資金、家賃、水光熱費等	59 (29.6%)	74 (30.3%)	96 (34.3%)	147 (36.1%)
学費関連(入学・校納金等)	35 (17.6%)	28 (11.5%)	49 (17.5%)	68 (16.7%)
車両関連(購入・車検他)	17 (8.5%)	31 (12.7%)	28 (10.0%)	48 (11.8%)
返済資金	43 (21.6%)	54 (22.1%)	56 (20.0%)	48 (11.8%)
税金、国保、介護保険等	12 (6.0%)	18 (7.4%)	21 (7.5%)	35 (8.6%)
住宅移転費用	15 (7.5%)	17 (7.0%)	9 (3.2%)	25 (6.1%)
その他(墓、ペット治療、葬儀他)	7 (3.5%)	4 (1.6%)	8 (2.9%)	18 (4.4%)
医療費(入院、出産等)	5 (2.5%)	7 (2.9%)	4 (1.4%)	11 (2.7%)
住宅ローン滞納	6 (3.0%)	11 (4.5%)	9 (3.2%)	7 (1.7%)
合計	199 (100%)	244 (100%)	280 (100%)	407 (100%)

(出所)グリーンコープ生協ふくおか

第3項 協同組織金融機関による貸付

協同組織金融機関とは、地域や職能といった共通の紐帯を持つ組合員・会員が出資者となって組織する相互扶助的な非営利の金融機関のことを指す。信用金庫(以下、信金)、信用組合(以下、信組)、労働金庫(以下、労金)、農業協同組合(以下、農協)、漁業協同組合(以下、漁協)がこれに相当する。信金・信組は、株式会社である地方銀行・第二地方銀行と同じく地域金融機関でもある。

協同組織の目的は相互扶助にあり、株式会社における株主への配当のような金銭的還元を一義的な目的としない。このため、地域金融機関の役割に対する社会的な要請の高まりや、多重債務の社会問題化などを背景に、組合員・会員または地域への貢献を目的として、家計再生のための相談支援や貸付に取り組む機関が出てきている。

表 3-1 は、インターネット等による公開情報から、家計再生に関する何らかの取り組み事例が確認できた金融機関の例である。

表 3-6 家計再生支援に取り組む協同組織金融機関の例

種類	機関名
信用金庫	多摩、但陽、三条、尾西、遠賀、一関、伊達、奄美大島、南郷
信用組合	都留、いわき、飛騨、両備、笠岡、秋田県、長崎県民、北郡、青和、七島、塩沢、仙北、岡山商銀
労働金庫	全 13 金庫

(ア) 信用金庫・信用組合の取り組み

生活困窮者向けの貸付に取り組んでいるのは、公表資料から確認できた範囲で信金が 9 機関、信組が 13 機関である（信金は全国に 270、信組は 157 の機関が存在する）。

生活困窮者向けには、①多重債務者の債務の一本化と借り換えのための貸付（「おまとめローン」「債務整理融資」等の名称）、②生活資金の貸付（「生活再生支援ローン」「フリーローン」「地域支援ローン」等の名称）の、大きく 2 種類のローンを提供しているようである（表 3-2）。

表 3-7 貸付の種類と取り組んでいる機関

種類	提供機関名
債務の一本化と借換えのための貸付（おまとめローン、債務整理融資等）	多摩信金、但陽信金、一関信金、奄美大島信金、南郷信金 いわき信組、飛騨信組、両備信組、笠岡信組、秋田県信組、北郡信組、仙北信組、青和信組、七島信組、塩沢信組、信組岡山商銀
生活資金の貸付（生活再生支援ローン、フリーローン、地域支援ローン等）	遠賀信金、奄美大島信金 都留信組、青和信組、長崎県信組

（資料）各信金、信組のウェブサイト、ディスクロージャー資料から日本総研作成⁶³

信金・信組では、それぞれの地域のニーズや経営基盤の特徴にあわせた取り組みが展開されている。2011 年には多重債務問題への優れた取り組みを行った機関を金融担当大臣が顕彰しているが、このうち、ヒアリング調査を行った一関信金、多摩信金、青和信組の取り組みについて以下で概観する。

（一関信用金庫【岩手県一関市】）

一関信金は、1948 年（昭和 23 年）、一関信用組合として設立され、1952 年（昭和 26

⁶³ 公表資料から作成したものであり、各信金、信組に内容の確認はとっていない。

年)に信用金庫に改組している。経営方針として「地域との連携・地域への情報発信の強化」「内部管理態勢等の強化」「永続性のある経営の確立」を掲げている。

一関信金では、多重債務向けの貸付を「一信多助」の商品名で2007年(平成19年)から提供している。背景にあったのは、地域における多重債務問題の深刻化である。地域金融機関としての役割を検討する中で、以前から取り組んでいた「地縁を生かした顔の見える金融」を多重債務対策として制度化することし、具体的には、①地域とのつながりを生かした相談業務、②法律の専門家からの指導・協力を得るための地域の弁護士・司法書士との連携、③貸付が解決手段となり得ると判断した時のための貸付業務、を柱にした。

このうちの貸付業務に当たる「一信多助」は、毎月の収入のある個人または個人事業主を対象に、本人または家族の借入債務の借換え資金、生活再建資金、債務整理資金を資金使途として、1,000万円を上限に、最大10年の返済期間、年利8.8%の条件で貸付を行うものである。原則として家族が連帯保証人となる。

この「一信多助」に加え、隣接する宮城県栗原市の要請を受け、2008年からは、多重債務者対策の貸付制度である「栗原市のぞみローン」の提供も行なっている(栗原市内の2店舗のみ)。

栗原市では、自殺率が全国平均の2倍であったことが2005年(平成17年)に市議会でも問題となり、自殺対策への取組みが開始された。自殺の主要な原因の一つが多重債務問題であったため、多重債務者の救済を目的に、貸付制度を創設することが目指されたのである。そこで、既に「一信多助」を提供していた一関信金に協力要請があり、栗原市の地元にも本拠がある仙北信用組合と共に提携金融機関となったのだった。

栗原市から紹介を受けた者には「栗原市のぞみローン」を、一関信金への直接来訪者で、かつ、「栗原市のぞみローン」の対象とならない場合には「一信多助」を、という形で棲み分けており、金利以外の条件(「のぞみローン」は7.9%)は、同じとなっている(表3-8)。

表3-8 一関信金の多重債務者向けローンの概要

	「一信多助」	「栗原市のぞみローン」
対象者	<ul style="list-style-type: none"> 毎月の収入あり 満20歳以上満70歳以下で、完済時に満75歳以下の個人または個人事業主 一関信金の営業区域内に3年以上居住または勤務、および同金庫の営業区域内で3年以上同一事業を継続して営んでいる個人事業主、かつ今後も同金庫の営業区域内に居住または勤務および事業を継続して行う予定 	多重債務者のうち、 <ul style="list-style-type: none"> 栗原市に住所を有する 債務整理および債務整理に伴う生活再建に要する資金を必要とする 栗原市市民生活部社会福祉課が実施する多重債務相談その他の方法により、多重債務に関し当該課に相談済み
資金使途	<ul style="list-style-type: none"> 本人または家族の借入債務の借換え 生活再建資金 債務整理資金 	<ul style="list-style-type: none"> 債務整理資金 生活再建資金
貸付限度額、貸付期間	1,000万円、10年以内	1,000万円、10年以内
貸付金利	年率8.8% (固定金利)	年率7.9% (固定金利)
返済方法	<ul style="list-style-type: none"> 元利均等月賦償還 元金均等月賦償還 	<ul style="list-style-type: none"> 元利均等月賦償還 元利均等月賦償還および元利均等半年賦償還の併用 元金均等月賦償還 元金均等月賦償還および元金均等半年賦償還の併用 一括償還
保証人	<ul style="list-style-type: none"> 原則として家族が連帯保証人 第三者保証人が必要な場合あり 	<ul style="list-style-type: none"> 原則として家族が連帯保証人 第三者保証人が必要な場合あり
担保	審査により必要な場合あり	審査により必要な場合あり

(資料) 一関信用金庫、栗原市役所

一関信金では、貸付はあくまでも解決方法の一手段と捉え、相談支援を重視している(相

談員として 1 名の専従職員を配置。日曜営業や無料相談会も実施)。貸付の目的は、低金利ローンへの借換えによる余裕資金の捻出と家計指導により、キャッシュフローを改善して生活再建につなげることにある。生活再建の過程では、家族のコミットメントが重視され、相談者の実情を家族と話し合い、共に解決策が模索される。

相談者に対しては、専従相談員は渉外担当職員とともに営業店で対応し、家計収支・借入明細・家族構成等の聞き取り、預金の入出金分析などをもとに、問題解決に向けた最善策を検討する。相談回数は 1 人あたり 3~4 回、1 回につき 1~3 時間程度をかける。相談期間中、最低 1 回は家族にも来店してもらう。

融資実行にあたっては家族全員からの協力の同意書を徴求する。貸付実行後は、個人信用情報による年 2 回のチェック、貸付額 500 万円以上の場合は 4 か月に 1 回の自宅訪問を 5 年間継続する。

「一信多助」「栗原市のぞみローン」を合わせてこれまでに 200 件以上の相談、約 40 件の融資を実行しており、長期延滞・貸倒れは発生していない。両方のローンの貸付残高が金庫全体の貸付残高の 2%以下となるよう貸付枠を設定しているが、現状はこれを大幅に下回っている。

「一信多助」と「栗原市のぞみローン」単体での採算管理は行っていないが、相談員の人件費を考えると不採算であることは明らかだという。純粋に地域貢献のための取組みだが、一方で、職員の相談能力や目利き能力（人を見る能力）の向上といった人材育成面での意義も見出している。

最近の傾向として、一関市では、多重債務の相談はむしろ増えているという。特に、派遣社員や契約社員など非正規労働者のみならず、公務員などの正規労働者による、ボーナスカットや定期昇給カットで、住宅ローンが払えないという相談が増えているとのことである。近辺に多く存在する弱電系の下請け会社が業績不振でリストラを行っているが、50 代でリストラされると介護職しか仕事がなく、介護の月収ではとても住宅ローンが払えない。そういう事態もみられるという。

（多摩信用金庫【東京都立川市】）

多摩信金は、1933 年（昭和 8 年）、立川信用組合として設立され、1951 年（昭和 26 年）、多摩中央信金に改組・名称変更している。経営理念に「たましんは、お客さまの幸せを創造する企業、たましんの仕事は、お客さまの幸せづくり」を掲げ、多重債務問題以外にも、NPO 法人などの行うコミュニティビジネスへの融資などにも積極的に取り組んでいる。

多重債務問題に取り組む契機となったのは貸金業法の施行である。2007 年（平成 19 年）の「多重債務問題改善プログラム」を受け、地域金融機関として何をすべきか検討した結果、全店舗への「消費者ローン相談窓口」の設置、専門家との支援体制の構築（東京三弁護士会多摩支部や法テラスとの連携）、多重債務者向け個人支援ローン「リンク」の取扱（2010 年 7 月開始）を開始することとしたのである。

「リンク」の貸付対象は、多摩信金の会員資格があり、返済見込みがある人で、年収基準は定めていない。資金使途が借換え資金（弁護士費用等を含む）であるため、融資額は 1 件 100~500 万円（上限）となっている。商品の柔軟性を確保するために、保証会社の保証をつけない独自のプロパーローンとしている。返済期限は原則 10 年以内、法定相続人 1 名の保証人が必要である。金利は申込人により異なるが、リスクを勘案し、通常の金利よりも多少高い金利を設定している（表 3-9）。相談者自身が記入する「相談受付シート」に基づき面談を行い、どのような支援が必要かを店内で検討するが、専従の相談員は置いていない。

「リンク」は、「顔の見える関係」での貸付を重視しているため、ウェブサイトやチラシを用いたマス告知は今のところしていない。そのため、貸付実施件数は相談・照会件数104件に対し28件であるが、「リンク」以外での新規融資または融資以外での解決を含めると、多重債務問題の課題解決率は73.4%となっている(2010年9月～2012年3月累計、表3-10)。

表3-9 多摩信金の多重債務者向け個人支援ローン「リンク」の概要

商品名	たましん個人支援ローン「リンク」
貸付対象	申し込み時に満20歳以上65歳未満、最終返済時に満75歳以下で、下記条件を満たす個人 <ul style="list-style-type: none"> ・ 多摩信金の営業地区内(多摩地区およびその周辺)に居住、または地区内の事業所に勤務 ・ 改正貸金業法によってやむを得ず資金が必要になった ・ 借り換えにより健全な社会生活が見込まれる
資金用途	<ul style="list-style-type: none"> ・ 健全な社会生活を営むために必要な資金 ・ 借入債務の借り換え資金 ・ 多重債務の圧縮および整理等に要する資金(弁護士費用等も含む)
貸付限度額	500万円以内
利用期間	原則10年以内(据置期間最長6カ月以内含む)
貸付金利	多摩信金所定の利率を適用(変動金利)
返済方法	元利均等返済
保証人	原則として法定相続人1名(必要に応じて資力のある第三者保証人でも可)
担保	必要に応じて徴求

(出所) 多摩信用金庫

**表3-10 多摩信金の多重債務問題への取り組み実績
(2010年9月～2012年3月)**

		件数	金額
(1) 全相談・照会件数		104件	—
対応	(2) 新規融資による課題解決	43件	165,020千円
	うち個人支援ローン「リンク」での解決	28件	75,310千円
	(3) 新規融資以外の課題解決 (弁護士紹介、法人条件変更等)	15件	—
	(4) 新規融資による課題解決予定	12件	37,490千円
	(5) 相談・照会受付中	13件	52,469千円
	(6) 謝絶、取り下げ、相談に至らず	21件	—
結果	課題解決件数 (2+3)	58件	—
	課題解決率 ((2+3)/(1-4-5))	73.4%	—

(出所) 多摩信用金庫

（青和信用組合【東京都葛飾区】）

1952年（昭和27年）に設立された青和信用組合は、『情報』と『頭脳』と『金融』をシステム化し、うるおいのある豊かな地域社会を創造する協同組織の『コミュニティバンク』であることを経営理念としている。地域社会の利益最優先を行動指針に掲げ、地域社会の“核”となる「生活総合センター」として、生活領域及び事業経営に関する「情報」発信基地となり、家計や事業経営のアドバイザーとして、生活者および事業者の課題を共有し、ともに解決にあたる「指導金融」の実践に努めることを目指している。

ユニークなのは、営業地域を拡大せず、狭域・高密度の営業を行なう「限定地域主義」を営業方針としていることで、「1kmに1店舗」、すわなち、「500m歩けばセイワの店舗がある」という利便性に加え、集金、両替、給食費の振替などの金融業務に付随するサービスを無料で引き受けることを通じて、地域の生活を支えるインフラを提供している。この結果、「セイワ」の利用率、認知度が高まり、重点圏内では約60%の世帯取引という圧倒的なシェアを実現している。

50名程度の得意先担当が地域内を毎日くまなく回り、生きた情報を収集しているため、どの顧客にどれだけ融資可能かは事前に把握できている（これを「事前与信（＝信用事前提案）」と青和信組では呼んでいる）。消費者金融以上に迅速・低利な無担保融資を提供できるため⁶⁴、顧客に消費者金融を選択肢として浮かばせない。このため、青和信組の本拠地である高砂地区では、消費者金融が出店しても十分な顧客を獲得できず、撤退してしまうという。青和信組の存在が、消費者金融を不要にしているのである。

また、50万円以上の引き出し時には訪問して用途を確認するなど、生活口座の入出金状況から顧客の家計に異常が起きていないか早期に把握する仕組みを構築している。地域をくまなく回る中で債務の状況も把握できるため、多重債務者には以前から家計改善に向けてのアドバイスや債務整理の支援等を行なってきたが、より一層の対策に取り組むため、2007年度（平成19年度）からは本部に「多重債務相談室」を設け、営業各店に対しての支援体制を強化している。

具体的な対策内容としては、家計改善のためのアドバイスや債務整理の支援に加え、取り纏めローンによる救済（フリーローン「ステージ5」⁶⁵による借換え）、ライフプランニングの設計支援や定期ヒアリングの実施などを行なっている。取り纏めを行なった顧客には、訪問活動を通じて、「家計収支改善計画書」に基づく改善状況のチェックを行う。このほか、貯蓄の必要性を認識した顧客には、給与からの天引き預金を行なっている。貸付実行に至ったものは、2008年～2011年度の4年間で48件、貸付総額2億4,100万円である。

もっとも、このような対応策よりも、多重債務者を生み出さないための予防策のほうを青和信組はむしろ重視している。予防策としては、家計診断シートの配布による家計管理の啓発活動や小学生への金融教育を行なっているが、一番の予防策は、地域内での消費者金融の利用を不要にする事前与信の仕組みにあると認識されている。

（イ）労働金庫の取組み

労金は、1953年（昭和28）年に成立した「労働金庫法」第1条に規定されているとおり、「労働組合、消費生活協同組合その他労働者の団体」を会員とする協同組織であり、「これらの団体の行なう福利共済活動のために金融の円滑を図り、もつてその健全な発達を促

⁶⁴ 金利は、案件に応じて、1.9～7%となっている。

⁶⁵ ステージ5のフリーローンの貸付条件は、上限200万円、返済期間5年以内である。

進するとともに労働者の経済的地位の向上に資すること」を目的とする非営利の「福祉金融機関」である。

「福祉金融機関」らしい取組みとして、労働者・勤労者のための「生活応援運動」を展開しており、その一環として、多重債務対策も行なっている。2006年（平成18年）3月には、全国労働金庫協会において、生活応援運動の強化を行なうことが確認され、翌年3月の政府の「多重債務者対策本部」の設置に合わせて、全国13の労働金庫内に「生活応援運動・多重債務対策本部」を立ち上げている。

「生活応援運動」は、対重債務対策を含め、生活改善や資産形成など、勤労者のお金に関するあらゆる問題を対象とした活動である。地域によって具体的な活動内容は異なるが、共通の取組みとして「勤労者生活支援特別融資」（住宅ローンの借換えと小口の生活融資）、「求職者支援資金融資」（職業訓練受講給付金の支給決定を受けた人向け）、「高金利の借換え」の3つを重点策としている。

このうち、「勤労者生活支援特別融資」では、勤務先事情による失業や収入減少の人向けに、労金のローンの返済条件の見直しに応じたり、新たに住宅ローン借換え資金や小口生活資金を提供したりするものである（具体的な金利等は各労金によって異なる）。各金庫で、独自に会員からの要望を受けるなどして、多重債務対策に取り組む例もあり、会員（労働組合が主たる顧客）と一緒に取り組む「運動」という位置付けである。

労金の中でも、多重債務問題に積極的に取り組んできたのが、静岡県労金（1953年設立）である。早くも1998年（平成10年）には、年金・税金・住宅・多重債務問題などをテーマに、職員が勤労者の生活支援を行う消費生活支援グループ「ロッキースタッフ」を結成するなど、全国に先駆けた独自の取組みを進めてきている。

2002年（平成14年）には「お客様相談室」を設置し、専従の職員を配置しながら多重債務者の相談支援を行なってきた（直近の2011年度の相談取扱い件数は399件）。現在では、営業区域内の3ブロックにそれぞれ専従1名、兼務3名の相談員を配置し、家計簿の作成や支出面のチェックを通じての家計収支の改善策の検討を行なった上で、貸付が妥当と判断される場合には融資係につなぐ体制となっている。

融資係はあくまでも金融機関の目線で案件を審査し、申請が却下される場合には相談員が別の対応策を検討する。相談内容はデータベースに登録し、一定期間情報を保存することで、関係者間での情報共有を容易にしている。

多重債務の予防策にも力を入れており、学校、労働組合、企業でセミナーを開催し、講演依頼にも積極的に対応している（2011年度には合計で120回開催）。また、貯蓄、社会保障、マネートラブル等について、短期大学でも講義を行なっている。これら予防、普及啓発に取り組むのも相談員の役割である。

なお、静岡県では、伝統的に、労働界のまとめ役としての労働者福祉協議会の存在が大きく、労働界の横のつながりが強い。このため、2005年（平成17年）に連合、労働者福祉中央協議会（中央労福協）、全国労働金庫協会、全労済が総合生活支援のための「ライフサポートセンター」の設置について四者合意した翌年の2006年（平成18年）には、静岡県労働者福祉協議会、静岡県労金、連合静岡、全労済静岡県本部が主体となって、「ライフサポートセンターしずおか」の立上げを行なっている。ライフサポートセンターは県内の居住者であれば誰でも無料で利用できる施設で、多重債務のみではなく、離婚、近隣とのトラブル、家賃の滞納などの総合的な生活相談のためのワンストップサービスを提供している。年間3,000件以上の相談に対応しているが、このうち、多重債務に関する相談があった時には、静岡県労金に紹介される仕組みとなっている。

第4項 自治体独自の貸付制度

国の制度とは別に、自治体独自の取組みとして、多重債務者等の家計再生に向けた相談支援や貸付を行っているケースが存在する。

(宮城県栗原市)

宮城県栗原市は、高い自殺率を下げることを目的に、2008年(平成20年)から一関信金と仙北信組を提携金融機関として、多重債務者対策のための「栗原市のぞみローン」の提供を行なっている。

ここでの栗原市の役割は、第一に、多重債務問題専用の相談電話を設置して電話相談を受け付け、提携弁護士による無料法律相談の場に誘うこと、そして、第二に、弁護士が融資による解決策が妥当と判断した時は、「のぞみローン」の利用を提案し、一関信金や仙北信組を紹介することである。電話相談や弁護士とのつなぎ、金融機関への紹介は福祉事務所の職員が担っている。弁護士の相談料は市が負担する。

提携金融機関に対しては、1億円の預託金を供与することで原資の調達に便宜を図っている。預託金は無利息、1年毎更新で、金融機関は預託金の3倍までの融資枠を設定して貸付を行う仕組みである。貸付前の家計相談と貸付の審査、貸付後のフォローについては提携金融機関に委ねられており、栗原市は関与しない。貸倒れが発生した場合のリスクは、金融機関が独自に負うこととされており、市による債務保証等はない。

表3-11 栗原市のぞみローン等、提供開始からの累計
(2013年2月末現在)

区分	のぞみローン契約者	
	件数	契約額
一関信用金庫	13件	36,640千円
仙北信用組合	8件	25,650千円
合計	21件	62,290千円

(出所) 栗原市役所

表3-12 栗原市の多重債務相談電話利用状況

	合計	男性	女性
2007年度	253	138	115
2008年度	323	175	148
2009年度	318	180	138
2010年度	251	151	100
2011年度	101	53	48
2012年度(～2月末)	55	31	24
合計	1,301	728	573

(出所) 栗原市役所

(東京都)

東京都では、2008年(平成20年)に「多重債務者生活再生事業」を開始した。この事業は、東京都の補助を受けた東京都社会福祉協議会が実施主体となり、一般社団法人生活サポート基金が相談業務を、中央労金が貸付業務をそれぞれ担うことで、相談から貸付までの支援が一貫して提供される仕組みとなっている。支援の対象となるのは、多重債務者(債務整理中の者を含む)と債務整理経験者である。

相談者は、都や市区町村の消費生活相談窓口、債務整理についての関係機関(弁護士会、司法書士会など)からの紹介または電話予約により、生活サポート基金の相談窓口で生活相談・家計表チェックを受ける。相談の結果、貸付が有用と判断された場合には、生活サポート基金から中央労金に貸付を斡旋し、中央労金の審査に通れば、貸付が実行される。

貸付金の用途は事業資金以外の生活再生資金(債務整理中・整理後の生活費、転居費、公共料金や税金の支払い等)、債務整理に要する資金、及び借換え資金である。貸付を受けるための条件は、1年以上居住の都民、6か月以上の勤続、600万円以下の課税所得という条件があるほか、具体的な貸付の審査については中央労金が独自の基準に基づき実施する。貸付の条件は、年利3.5%、最大300万円までで、利用は1回限りとされている。また返済計画の変更はできない。

実施主体である東京都社会福祉協議会は、東京都からの補助を受けて10億円の基金を設定し、中央労金に預託している。中央労金は、この基金のうち1億円を引当金にして、その範囲内で貸付を行っている。一方、生活サポート基金には、東京都社協を通じて相談業務に対する人件費の補助が行われている⁶⁶。

(岩手県、青森県)

岩手県と青森県では、信用生協をサポートする形で多重債務者対策を行っている。

岩手県では、県内すべての市町村が、信用生協地元金融機関との三者間で、消費者救済

⁶⁶ 人件費の補助額は年間約6,000万円である。

資金貸付制度についての預託契約を締結している。これに基づき、2012年度は33市町村が合計90,650千円を地元金融機関に預託している。

一方、青森県は、2011年（平成23年）に多重債務者等経済生活再生事業特別支援制度を創設した。これは、信用生協の貸付原資を確保するため、市町村が地元金融機関に預託する場合、市町村の預託額の2分の1を県が10年間にわたり支援するものである。

この制度は、岩手県で全市町村が信用生協との預託契約に参加するまでに20年かかったことを踏まえたもので、2012年度の県と34市町村の合計預託額は332,600千円となっている。その他、青森県では、信用生協の事業の広報を行っている。

（福岡県、熊本県、大分県）

福岡県、熊本県、大分県では、グリーンコープと協働で、多重債務者の生活再生支援事業に取り組んでいる。

福岡県は、2008年（平成20年）4月に、グリーンコープ生協ふくおかを委託先にして「福岡県多重債務者生活再生事業」を開始した。グリーンコープ生協ふくおかでは、2006年（平成18年）から生活再生事業を開始していたが、福岡県との協働事業の開始によって生協組合員以外の一般県民へと対象が広がったことに加え、マスコミで取り上げられたこともあって、相談者が急増した⁶⁷。福岡県は、2010年度からは、やはりグリーンコープに委託する形で「生活再生家計指導事業」と「生活再生出張相談事業」を始め、一般県民への普及啓発・家計指導や出張相談に取り組んでいる⁶⁸。

貸付は、債務整理後又は債務整理中の一時的に発生した生活資金の不足に対するもので、対象となるのは、「債務整理後若しくは債務整理中において、金融機関からの資金の借入が困難な者で、一定の収入かつ生活再生に意欲がある方等」である。貸付の条件は、年9.5%、上限150万円、返済期間5年以内、原則連帯保証人が必要、とグリーンコープの通常の貸付と変わらないものとなっている。ただし、借換え資金のための貸付を認めていない点が通常の貸付とは異なる点である。

福岡県は多重債務に関する広報は行なうが、相談から貸付までの業務は全てグリーンコープに委託している。原資の提供や貸倒れが発生した場合の債務保証は行なっていない。貸付原資の調達、貸倒れのリスクを引き受けることまで含めてのグリーンコープへの委託なのである。

2010年度には、熊本県と大分県でも同様の取組みが始まった。熊本県は「多重債務者生活再生支援事業」をグリーンコープ生協くまもとに、大分県は「多重債務相談事業」をグリーンコープ生協おおいたに、それぞれ委託をすることで、官民協働での多重債務者対策を開始したのである。

第5項 NPOによる貸付

「NPOバンク」や「金融NPO」と呼ばれる非営利団体の中にも、生活困窮者向けの相談支援と一体となった貸付を実践する団体が存在する。現在のところ、生活困窮者向けの貸付を主要な事業としているところとしては、一般社団法人生活サポート基金の1団体のみ把握できている⁶⁹。生活サポート基金は、法律上は、貸金業者としての登録をした、れ

⁶⁷ ただし、貸付の対象は組合員に限定される。このため、利用者は、貸付を受けたい場合は、組合への出資を行なうこととなる。

⁶⁸ 年間の委託額は、総額で約4,000万円である。

⁶⁹ ホームレス支援等を行なうNPOの中にも非常時対応として貸付を行なっている例が存

つきとした貸金業者である（2006年に貸金業登録）。

生活サポート基金の設立経緯を見ると、そもそもの始まりは、2004年（平成16年）、生活クラブ生協・東京、パルシステム生活協同組合連合会などが、消費者信用生協と同様の事業の実施を目指して検討を開始したことに遡る。東京都での信用生協の設立を目指しての検討であったが、東京都からの設立認可の見込みが低かったことから、2005年（平成17年）に、生活クラブ生協・東京、パルシステム生活協同組合連合会、個人の出資による有限責任中間法人として設立される運びとなったのである（2009年に一般社団法人に変更した）。

生活相談事業（独自の相談支援業務）、生活再生ローン事業（独自の貸付事業）、個人再生ファンド事業（貸付原資を調達するためのファンドの運営）、東京都多重債務者生活再生事業の相談業務の受託（都事業の受託による相談支援業務）を主な事業内容としている。専従・常勤の相談員8名を抱えている。

独自の貸付制度である「生活再生ローン」は、民間版セーフティネット貸付として、2006年（平成18年）9月に開始したものである。「金融排除にあっている方の、生活再生や資金的援助」を目的としているため、貸付の対象となるのは、東京都多重債務者生活再生事業による貸付や社会福祉協議会の生活福祉資金に条件面で合致せず、金融機関からも融資が受けられない者である。

資金使途としては、学資、延滞家賃、転居費用、延滞税・公共料金、医療費が主なものである。返済期間は収入に応じて設定（最長120回）し、年利12.5%以内、原則として連帯保証人1名以上を要する。貸金業法上の貸金業者として事業を行うため、上限金利や貸付総額に関する規制が適用される。対象となるエリアは東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県である。

在するようだが、詳細は確認できていない。

表3-13 東京都多重債務者生活再生事業と独自事業「生活再生ローン」の比較

	東京都多重債務者生活再生事業	生活サポート基金独自事業「生活再生ローン」
貸付目的	・債務整理中、債務整理後の生活資金 ・個人再生、自己破産等の手続き時の必要資金 ・債務の借り換え資金	・消費者金融からの債務の整理資金 ・税金、公共料金、家賃などの滞納時の整理資金 ・金融機関などから借り入れができない場合の生活資金
貸付対象	・現在債務整理中または債務整理終了者 ・東京都内に1年以上住所を有する者 ・勤続年数6カ月以上 ・課税所得600万円以下	・ローン利用によって日常生活を再建でき、かつ将来にわたり返済可能な家計見通しが確認可能 ・助け合いの精神に支えられた貸付であることを理解、生活再生の意思がある
相談業務	生活サポート基金	生活サポート基金
貸付業務	中央労働金庫	生活サポート基金
貸付原資	東京都の預託に基づき東京都社会福祉協議会が設置した15億円の基金	「個人再生ファンド」 ファンド出資総額2億680万円(2011年11月末)
貸付限度額	300万円	貸金業法の総量規制に準拠。
返済期間	7年以内	収入に応じて設定(最長120回払い)
貸付利率	年3.5%(延滞損害金利率14.5%)	年12.5%以内(延滞損害金利率14.6%)
連帯保証人	1名以上	原則として1名以上
その他	貸付実行までに時間を要する(平均1カ月) 貸付要件が厳格 利用は1回限り、更改不可	貸付実行まで迅速対応可能 貸付要件が柔軟

(出所) 生活サポート基金資料をもとに日本総合研究所作成

貸付の実行率は高く、2006年(平成18年)12月から2011年(平成23年)11月までの5年間の実績(合計)では、新規相談件数1,205件のうち709件(58.8%)に貸付が実行されている。東京都多重債務者生活再生事業では2008年3月から2012年3月までの4年間の実績が、新規相談件数2,728件に対し、貸付が実行されたのはわずか62件(2.3%)なので、生活再生ローンの貸付実行率の高さが際立っている(表3-14、表3-15)。高い貸付実行率にも関わらず、貸倒れ率は1.42%(2009年度)1.3%(2010年度)0.47%(2011年度)と低水準を保っている(表3-14)。

近年の傾向としては、信用生協と同様に、相談者の金融債務が減少し、金融債務以外の債務(税金や家賃の滞納など)が増加しているため、債務整理だけでは解決しない事例が目立っているという。生活困窮者や債務整理経験者の相談が増加しているのも信用生協やグリーンコープと同様である。

表3-14 生活サポート基金の「生活再生ローン」の実施状

	2期 (2006/12/1 ~07/11/30)	3期 (2007/12/1 ~08/11/30)	4期 (2008/12/1 ~09/11/30)	5期 (2009/12/1 ~10/11/30)	6期 (2010/12/1 ~11/11/30)
新規面談相談件数(人)	233	395	247	202	128
期末貸付件数(件)	58	108	130	198	215
期末貸付残高(千円)	102,973	158,921	158,822	173,126	214,539
貸倒額(円)	0	190,000	2,259,000	2,257,489	1,001,411
貸倒率(%)	0	0.10	1.42	1.30	0.47
ファンド出資総額(千円)	69,800	77,500	88,500	151,900	206,800
出資件数(人)	個人24 法人6	個人31 法人7	個人40 法人7	個人78 法人8	個人106 法人9

(出所)生活サポート基金

(注)2006年9月開始、決算期11月

表3-15 東京都多重債務者生活再生事業の実施状況

	2008/3/27 ~09/3/31	2009/4/1 ~10/3/31	2010/4/1 ~11/3/31	2011/4/1 ~12/3/31	総計
新規面談相談件数(人)	616	606	801	705	2,728
期末貸付件数(件)	6	15	19	22	62
期末貸付金額(千円)	6,590	16,350	30,200	32,070	85,210

(出所)生活サポート基金

(注)2008年3月開始、決算期3月

現在、プロパー事業である生活再生ローンの原資は、匿名組合出資による「個人再生ファンド」を通じて調達しており、個人(106名)、パルシステム生活協同組合連合会、生活クラブ生協・東京、未来バンク事業組合、東京コミュニティパワーバンク、他法人が出資している(表3-16)。

表3-16 個人再生ファンド出資状況

(単位:千円)

個人(106名)	95,900
パルシステム生活協同組合連合会	50,000
生活クラブ生活協同組合・東京	30,000
未来バンク事業組合	20,000
東京コミュニティパワーバンク	10,000
他法人(5社)	900
合計	206,800

(出所)生活サポート基金。2011年11月30日現在。

第6項 消費者金融による取組み

消費者金融会社も、債務の一本化と借換えを行うためのローンを提供している。アコム

(アコム株式会社)は、「20歳以上の安定した収入と返済能力を有する方で、当社基準を満たす方」を対象に、実質年率7.7%~18%（遅延時は20%）、貸付限度額300万円、返済期間13年7ヶ月の条件で、担保・保証人不要の「借換え専用ローン」を提供している。プロミス（SMBCコンシューマーファイナンス株式会社）も、実質年率6.3%~17.8%（遅延時20%）、返済期間10年以内、限度額300万円、保証人・担保不要の「おまとめローン」を用意している。やはり、「本人に安定した収入があること」が条件である。武富士（株式会社日本保証）にも、実質年率4.6%~18%、返済期間144ヶ月以内、限度額500万円（その他の条件は同様）の「おまとめローン」がある。

これらのローンの審査に当たっては、本人確認書類に加えて収入証明書類が追加で必要になるくらいで、通常の手続きと大差はない。家計診断や事前相談は不要で、収入と債務の状況と過去の返済履歴からのみ返済能力が審査されるため、即日審査が可能である。

二宮尊徳の五常講が借換え資金として多く使われたように、借換えは、債務問題を解決するための古典的な手法である。しかし、行動変革のための相談支援が伴わない場合、借換えによって債務負担は減るかもしれないが、家計が自立的なもの再生するとは限らない。

そういう中であって、ユニークな取組みを行っているのは、「プロミス」を展開するSMBCコンシューマーファイナンスである。SMBCコンシューマーファイナンスでは、2010年（平成22年）7月に「お客様サービスプラザ」と呼ぶサービス拠点を全国21か所に立ち上げて以来、以下の4つの「約束」を掲げて「多重債務の未然防止」のための活動を行っている。

- ・ 多重債務の予防および防止への取り組みを当社の社会的責任と捉え、活動していきます。
- ・ 広く地域の方々に対して、お借入れ・ご返済・その他お金に関するご相談やカウンセリングサービスをご提供いたします。
- ・ ヤミ金被害等の未然防止に向け、外部団体や地域コミュニティの協力を得ながら、積極的な情報発信を行います。
- ・ 地域の方々が気軽にお金について相談できる拠点を目指して、活動を行います⁷⁰。

お客様サービスプラザは、「カウンセリング」「社会貢献」「地域密着」の観点から、金銭啓発と金銭に関する幅広いカウンセリング、地域活動を行うための場であり、ローン販売のための営業窓口ではない⁷¹。従って、収益事業としても位置付けられていない。そこに社員約1,700名の1割近い150名を配置しているのは、消費者金融業のイメージ回復と業界の健全化を図りたいという思いがあるからである。

活動の重点は金銭啓発とマネーアドバイザーによるカウンセリングにある。金銭啓発は、具体的には、高校・大学生向けセミナーの開催、小学校での金銭教育、金融被害防止や家計管理のためのセミナーの開催と講師の無料派遣等を行っている。一方、マネーアドバイザーによるカウンセリングは、家計相談、金融トラブルに関する相談、借入・返済に関する相談、その他お金に関する相談等で、顧客以外も含めた来訪者に対し、個室を用いて実施している。

⁷⁰ SMBCコンシューマーファイナンスのWebサイトより転載

(<http://www.promise-plaza.com/about>)

⁷¹ 勿論、ローンの相談があれば相談に乗るし、商品の説明もする。ただし、販売が目的ではないため、貸付の営業ノルマは課されていない。

東京都渋谷区のお客サービスプラザの場合、近隣の消費生活センター等と連携して、家計管理の相談が必要な人への支援を行うほか、心理的ケアが必要と判断すれば専門家につなぐなど、多重債務者や生活困窮者の発生を未然に防ぐ「予防」に関わる団体や専門家のネットワークを形成している。また、近隣の消費生活相談員等に対して貸金業の仕組みや金融関係の基礎知識を教えるなど、貸金業者ならではの取組みも行なっている。

第4節 現行の貸付制度の問題点

以上見てきたように、早くから存在した低所得者に対する公的な貸付制度に加え、生協や協同組織金融機関を中心に、民間組織や自治体による、生活困窮者を対象とした相談支援と一体となった貸付制度が存在する。これら現行の貸付制度の抱える問題点について、以下で検討する。

第1項 公的な貸付制度の限界

公的な貸付制度である社会福祉協議会（以下、社協）の生活福祉資金と母子・寡婦福祉資金は、全国の市区町村津々浦々においてアクセスできるユニバーサルな貸付制度である点で、その有用性が際立っている。生活困窮者向けの貸付のベースインフラと言って良い制度だが、制度の目的に応じて利用できる対象者や資金使途が限定されている。また、公的な貸付制度、特に福祉の分野の貸付であるが故の難しさもあり、家計再生のための貸付制度としては一定の限界を抱えている。ここでは、社協の生活福祉資金を例に、公的貸付制度の抱える課題を見ていくこととする⁷²。

生活福祉資金は、「低所得者、障害者、又は高齢者に対し、資金の貸付と必要な援助指導を行うことにより、その経済的自立及び生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにすることを目的とする」事業であるが、ここで言う「低所得者」とは、具体的には、市町村住民税非課税以下の所得の者を指している。東京23区の場合、標準3人世帯（33歳、29歳、4歳）であれば前年の年収206万円程度がこの非課税ラインに相当する⁷³。ただし、都道府県によっては、便宜上、生活保護扶助額の一定倍を貸付の基準収入にしている場合がある。例えば、東京都社会福祉協議会では、都区部の生活扶助額の1.7倍を基準収入としているので、標準家族で月収319千円以内が利用条件となる⁷⁴。

第二に、生活福祉資金は、制度上、債務の返済（＝借換え）を目的とした貸付は行わないこととされているため、複数の債務を抱える者や債務整理中の者は貸付の対象になりにくい⁷⁵。

借換えを貸付対象としないのは、公的な貸付、しかも、年利0～1.5%の超低金利の貸付

⁷² 生活福祉資金は公的な貸付制度であるが、その実施を担う社会福祉協議会自体は社会福祉法人であり、純然たる民間組織である。一方、母子・寡婦福祉資金の実施は、自治体が担っている。

⁷³ 妻が扶養家族であるとの前提。

⁷⁴ これに家賃相当分の上乗せもするので、実際はもう少し収入の高い人も利用できる制度となっている。

⁷⁵ 2009年（平成21年）に導入された離職者向けの「総合支援資金」では、「生活再建に必要な一時的な費用であって、日常生活費で賄うことが困難であるもの」を用途とする「一時生活再建費」があり、滞納公共料金の立替や債務整理手続費用のための貸付を行うことが可能となっている。

で借金の借換えを認めてしまうと、民間金融機関で借りられるだけ借りておいて、それを超低金利の公的貸付で借り換えるというモラルハザード的な行動を誘発する恐れがあるからである。これは、公金での借換えをどこまで認めるかという問題であり、生活福祉資金制度の問題というよりも、公金を使った貸付制度のあり方をどう考えるかという問題である。

このため、「家計再生のための貸付」という観点から評価すれば、生活福祉資金の役割は、もっぱら低所得者等の「出費を平準化するための貸付」を提供することにあると言える⁷⁶。そして、「資金の貸付と必要な相談支援を行うことにより、その経済的自立及び生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにすることを目的とする」との要綱の規定を見ても、貸付のみならず、「必要な相談支援」を通じて、「経済的自立」の促進、すなわち家計再生の実現を図る、まさに家計再生のための相談支援と一体となった貸付制度になることが企図されてきたことが見てとれる。

ただし、「必要な相談支援」については、必ずしも十分に機能していない場合が多い。生活福祉資金の「福祉資金」の場合、制度上、相談支援は民生委員の役割となっているが、地域社会における人間関係が薄れてきた中で、民生委員が関わるのが困難なケースが増えているし、ボランティア職である民生委員がどこまでお金にからむことに関わるべきかという問題もあって、なかなか難しい。一方、社協の相談員はどうかと言えば、人件費の制約から、専従・常勤の相談員を配置できる市区町村社協は限られている。このように、家計再生のための相談支援を充実させたくとも、制度面でも体制面でも限界がある、というのが実情である。

支援の体制不足は、返せない人（或いは、返さない人）を増やすことにつながりかねない。しばしば生活福祉資金（特に、総合支援資金）はその貸倒れ率の高さが指摘されるが、これは、離職者のようなそもそも返済できないリスクが高い人を対象に貸付を行っていることに加え、貸付前・貸付後の相談支援やフォローを十分にできる体制がないことにもよる。公的な貸付制度、しかも福祉分野の貸付だけに、「もとは税金じゃないか」「福祉のお金だから返さなくて良い」という言い訳も働きやすく、しっかりとフォローをしないと、貸したはいいが、結果として、家計再生に結びつかないまま返済も滞るといった事態に陥ってしまう危険性が高いのである。

低所得者等を対象にした貸付制度を実施するが故に、様々な困難を抱えた生活困窮者が多く集まってくる社協は、低所得者等の家計再生支援の拠点としてのポテンシャルが大きい。それだけに、その相談支援機能の強化が求められている。

第2項 網羅性の不足

社協以外の民間の貸付機関や自治体独自の取組みは「債務問題を解決するための貸付」

⁷⁶ 既に述べたように、生活福祉資金の前身の世帯更生資金は、「収入を増加させるために必要な貸付」としての色彩が強かった。その名残で、生活福祉資金においても、「生業費」つまり、事業資金の貸付が可能となっているが、現在ではほとんど使われておらず、生活資金の貸付が中心になっている。「収入増加のために必要な資金の貸付」から「出費を平準化するための貸付」に比重が移ってきたことが見てとれる。なお、2009年に導入された「総合支援資金」は、離職者の求職活動中に必要な生活費に対する貸付である。これは生業を得るための貸付であり、「収入増加のために必要な資金の貸付」に分類されよう。ただし、離職者に対する支援は、一義的には、家計再生支援の前提の就労支援に位置づけられるべきものである。

が中心で、多重債務者に対する借換えローンの提供が一般的な形態となっている。信用生協と静岡労金などの一部を除き、取組みが始まったのは 2000 年代後半になってからで、2006 年（平成 18 年）12 月の改正貸金業法の成立と内閣府における多重債務者対策本部の設置、2007 年（平成 19 年）4 月の「多重債務問題改善プログラム」（多重債務者対策本部）の発表という、一連の国の多重債務者対策と呼応するような形で取組みが広がってきたことがわかる。

民間の取組みの中では、信用生協とグリーンコープと生活サポート基金が、相談支援の体制、貸付用途の多様性、相談・貸付件数の多さという点で群を抜いている。生活サポート基金は、もともと信用生協の設立を目指した団体で、現在もパルシステム生活協同組合連合会と生活クラブ生協・東京が出資していることを鑑みても生協と関係の深い組織である。そういう意味では、民間による家計再生のための貸付は、生協によって先導されてきたと言っても過言ではないだろう。

ただ、47 都道府県に 1,036 組合が存在する生協全体からみると、ごく限定的な取組みに留まっていることもまた事実である。信用生協から始まった取組みがグリーンコープや生活サポート基金の実践へとつながってきたわけだが、まだ全国的な広がりを有するまでには至っていない。

業態としての取組みが進んでいるのは労金で、全国に 13 存在する労金の全てで生活応援運動を展開してきている。

信金、信組については、公開情報から把握できる限りでは、生活困窮者向けの貸付を行っているのは一部の機関に留まっているようである。

その他、NPO では、生活サポート基金が貸付までを実践している。

これらの取組みは、いずれも非営利組織によるものである。営利企業の中で例外的存在なのが、消費者金融会社の SMBC コンシューマーファイナンスである。全国 21 カ所に配置したお客様サービスプラザによる金銭啓発とカウンセリングにより、多重債務の未然防止に努めると共に、「おまとめローン」も提供し、多重債務に関する相談支援から貸付までの体制を備えた、営利企業では珍しい存在となっている。

民間の取組み以上に、自治体による取組みも限定的である。

このように、民間の貸付機関や自治体による取組みは、全国からみた時、いまだ「点」としての取組みであり、「面」的な広がりを持つには至っていない。生活困窮者向けのセーフティネットとして機能していくためには、全国各地で家計再生のための貸付が行われるようになる必要があるが、現状はそうはなっていないのである。この網羅性の不足が、民間による家計再生のための貸付が抱える第一の課題である。

第 3 項 「出費を平準化するための貸付」の不足

民間や自治体による取組みは、「債務問題を解決するための貸付」が中心で、生活困窮者に対する生活資金の貸付、すなわち、「出費を平準化するための貸付」に取り組んでいる機関は限られている。これが、現行の民間による家計再生のための貸付が抱える 2 つ目の課題である。

既に述べたように、「出費を平準化するための貸付」で主導的な役割を担っているのは、公的な貸付制度である。市町村住民税非課税以下の低所得者には、社協がほぼ無利子で生活資金の貸付を行っている⁷⁷。母子・寡婦福祉資金も同様に母子世帯や寡婦世帯に対して、

⁷⁷ 連帯保証人がいる場合は無利子だが、保証人を用意できない場合は年 1.5%の金利が課されることとなる。

生活資金の貸付を行うものである。このように、公的な貸付制度は貯蓄のない生活困窮者に低利或いは無利子で生活資金の貸付を行うことで、更なる困窮状態へ転落することを防ぐ役割を果たしている。

民間で同様の役割を主導してきたのが、信用生協、グリーンコープ、生活サポート基金の3団体（以下、「生協等3団体」と言う）である。この生協等3団体の貸付の利用者の中心は、一定の収入はあるものの、過去の債務整理等が原因で、どこからもお金が借りられなくなってしまっている人々となっている。貯えがない上、どこからもお金が融通できないので、一時的に必要なまとまった生活費が払えない。そういう人々の家計の破綻や生活状況の悪化を防ぐために、「出費を平準化するための貸付」に取り組んでいるのである。そして、信用生協やグリーンコープでは、「債務問題を解決するための貸付」よりも、こちらの貸付のほうを中心になってきている。このトレンドを踏まえると、「出費を平準化するための貸付」に対するニーズはこれからますます増えていくことが想定される。

生協等3団体以外では、労金が「勤労者生活支援特別融資」として小口の生活資金の貸付を行っているし、信金、信組も「生活再生支援ローン」「フリーローン」「地域支援ローン」等の名称で生活資金の貸付を行っているところがある。ただし、全国的にみれば、まだまだ「点」の取組みに過ぎないようである。

既に述べたように、借換えのための貸付に比べて、生活資金の貸付は、その意味が理解されにくい。しかし、多重債務者対策として始まった信用生協やグリーンコープ等の取組みが、多重債務者以外の生活困窮者のニーズにも対応するようになり、現在ではそちらが中心になってきたことを考えると、「出費を平準化するための貸付」にどこまでアプローチできるかがこれからの鍵となるはずである。

第4項 相談支援の体制不足

相談支援に注力している生協等3団体は専従の相談員を置いて相談支援をできる体制を整備しているが、それ以外の民間の金融機関で家計再生のための貸付制度を持っているところでは、相談支援の体制は不足気味である。専従の相談員を配置しているのは、労金や一関信金など限られた機関であり、その配置人数も多くはない。通常は、相談窓口はあるものの、相談担当は兼務でやっているというのが実態のようである。

もっとも、「限定地域主義」のもと、地域社会の核となる「生活総合センター」として、「生活者および事業者の課題を共有し、ともに解決に当たる『指導金融』の実践に努めること」を目指している青和信組のように、営業担当者全員を顧客の生活課題の解決に尽力する相談員と位置づけている組織もある。このため、専従の相談員がいるかどうかだけで相談支援の体制が不足しているとは必ずしも言えないが、今後、金融機関が債務問題をきっかけに家計再生支援に関わっていくとするならば、相談支援のスキルや体制をどう構築していくかは課題になっていくであろう。

青和信組同様、金融庁から多重債務問題の解決への貢献を表彰された但陽信用金庫では、「よろず相談 信用金庫」を謳い、地域の「暮らしの安心コーナー」として、「金融のみならず、あらゆる悩み・相談に対し、ともに考え、ともに悩み、ともに解決に向け努力すること」を標榜しているが⁷⁸、家計再生支援に関わっていくためには、金融機関にも、このような生活全般の課題と向き合っていく姿勢が求められていくのではないだろうか。

外部の人材や機関との連携体制の構築も課題である。司法書士や弁護士など、債務整理に関連する専門家とのネットワークは築けていても、行政の福祉担当部署や社会福祉法人、

⁷⁸ 但陽信金 Web サイトより転載 (<http://www.tanyo-shinkin.co.jp>)

生活困窮者の支援を行う NPO など、生活困窮者の支援ノウハウを持つ団体や専門家との連携は弱い。家計再生支援のためには、金融機関と福祉関係さらには保健や雇用などさまざまな人々が連携していくような体制を構築することが求められている。

第5項 「予防策」「救済策」「予後策」として見た時の不足感

ここまで見てきたように、家計再生のための貸付のうち、低所得者に対する貸付制度として長い歴史を有する社協の生活福祉資金は、「出費を平準化するための貸付」である。一方、民間の貸付機関が提供するものは、主として「債務問題を解決するための貸付」である。この両方の貸付を提供しているのは生協等3団体と労金、それに信金・信組の一部である。なお、生協等3団体では、近年、「出費を平準化するための貸付」に比重が移ってきていて、その主たる利用者は、どこからも借りることができない事故情報登録者である。

「出費を平準化するための貸付」は、生活困窮者のみならず、その予備軍である貯金がなくて、ギリギリの暮らしをしている人も対象にしたものだ。この「予備軍」の段階で、最初にお金に困った時に頼るのは、通常は、消費者金融やカードローンである。本来は、この段階で家計再生支援を受けることができれば、早期に家計をバランスさせることができ、転落防止となるはずだ。信用生協もグリーンコープも、組合員が消費者金融に頼らないで済むよう、組合員向けの低利の貸付制度をつくらうというのが、もともとの発想で、目指されたのは、多重債務者に対する「救済策」ではなく、多重債務者をつくらないための「予防策」であった。SMBC コンシューマーファイナンスが展開する「お客様サービスプラザ」も、主として「予防」のための場である。

事故情報登録者は、いわば多重債務生活から脱却してリハビリ生活を送っている者である。だが、このリハビリは、誰の支援もない孤独なりハビリとなってしまうている。支援なきリハビリの中で生協等が提供する「出費を平準化するための貸付」が、唯一の支援策となっている。本来は「予防策」として企図されたものが、「予後策」として重宝されている、とさえいいだろうか。

「予防→救済→予後」という段階論で見れば、「債務問題を解決するための貸付」は「救済」である。一方、「出費を平準化するための貸付」は「予防」「救済」「予後」の全てに対応する。本来もっとも利用して欲しいのは「予防」の段階であるが、現実にはその段階で利用されることはほとんどなく、いざ事が起きてから利用されることになる。「予防」の段階では、消費者金融やカードローンなど、他に容易に借りられる手段がいくらかでもあるからである⁷⁹。首が回らなくなって、初めて「救済」を求めることになる。

この場合、債務問題であれば、金融機関や生協等が提供する「債務問題を解決するための貸付」を頼ることになる。だが、金融機関の多くは「借換え」という「手術」はしてくれるが、丁寧な診察や助言、経過観察まではしてくれない。その部分で手厚く支援し、家計再生まできちんと見守ってくれるシステムを有している機関は生協などわずかである。

過去に多重債務という「大病」を患い、債務整理という「手術」によって回復した人は、大きな傷跡が残っている。その傷が癒えない間は、お金が必要になっても誰からも借りることができない。手術をしても、術後の経過が思わしくない場合はあるし、すっかり回復したと思っても、再発はいつでもあり得る。そもそも貯金がないから、突発的な事態が起きた時には対応できないのである。そう考えると、「予後」のサポートが是非とも必要とい

⁷⁹ その意味では、消費者金融会社である SMBC コンシューマーファイナンスが「予防」のための取組みをしていることは意義深いと言える。「お客様サービスプラザ」には無人貸出機が置いてあるから、ローンをしに来た人がお金の相談をできる体制になってはいる。

うことになるが、そのようなサポートのシステムを民間で有している機関もわずかである。

まとめると、「予防→救済→予後」という観点から見た時、現行の家計再生のための貸付の問題点は、(1)予防の段階で活用されない、(2)救済の体制が整っているところが少ない、(3)予後のサポートをするところが少ない、となる。(1)は他に便利で借りやすい手段（カードローン、消費者金融）があることが理由である。(2)は体制とスキルの問題で、専従・常勤の相談員を配置し、育てるコストを十分につけられないことに起因する。(3)は「事故を起こした人間は必ずまた事故を起こす」という貸付機関の通念の影響が大きいと思われる。それだけのハイリスクの人に貸すにはよほどのフォローをしなければならないが、そこにコストをかけるのは見合わないし、その必要性も感じない。そういう体制面等の問題もあって、事故情報登録者は貸付の対象外とされているのである。

「救済」と「予後」を充実させるには、それに対応してくれる機関や人を増やすしかない。圧倒的に数が不足しているからである。とにかく相談支援をできる人材を育成し、家計再生のための貸付を提供してくれる機関を増やしていくほかない。

一方、「予防」は、生活困窮に陥る前の、貸付機関にとってはごく普通の顧客の段階で、どうアプローチができるかにかかっている。この点で参考になるのは、常に顧客の状態を把握する「事前与信」の仕組みを徹底することで「予防」を行っている青和信組の取組みである。青和信組は、多重債務者に対する「救済」も行っているが、一番の特徴は多重債務者を生まないこの「予防」の仕組みを築き上げていることにある。

だが、青和信組のように、「予防」の段階から対応できているところは稀である。「予防」から「予後」までに一貫して対応できるのは生協等 3 団体だが、ここでもやはり「予防」よりも「予後」が中心になっている。

社協も本来は「予防」から「予後」までの対応ができるはずで、特に、低所得者等に対する「予防」には期待が持てるが、現状のままでは体制的に余裕がなく、「予防」にまで手が回りにくくなっている。また、手続きに時間がかかる等の理由で、利用者にとっては必ずしも使い勝手の良い貸付制度にはなっていないのではないかという指摘が研究会の委員からはあった。低所得者等に対する貸付制度としての機能を十全に発揮するために、見直すべき点は見直すべきであろう。

第6項 借入が困難になっている人々の存在

社協の生活福祉資金の貸付対象を概念的に図示すると図 3-5 のようになる。離職者等に求職活動中の生活費を貸し付ける総合支援資金も含めると、生活福祉資金は、「収入増加のために必要な資金の貸付」と「出費を平準化するための貸付」として機能していることがわかる。「債務問題を解決するための貸付」としての役割は限定的であることから、債務に悩む者、或いは債務整理中の者は貸付の対象とはなりにくい。

一方、生協や労金等の民間の貸付機関や自治体実践してきた家計再生のための貸付は、「債務問題を解決するための貸付」が中心である。このため、貸付の対象となってきたのは、社協の貸付の対象とはなりにくい債務に悩む者や債務整理中の者である。また、生協等 3 団体の利用者のうち、近年増加しているのが、過去に債務整理をした等の理由で、借入が困難になっている事故情報登録者である。

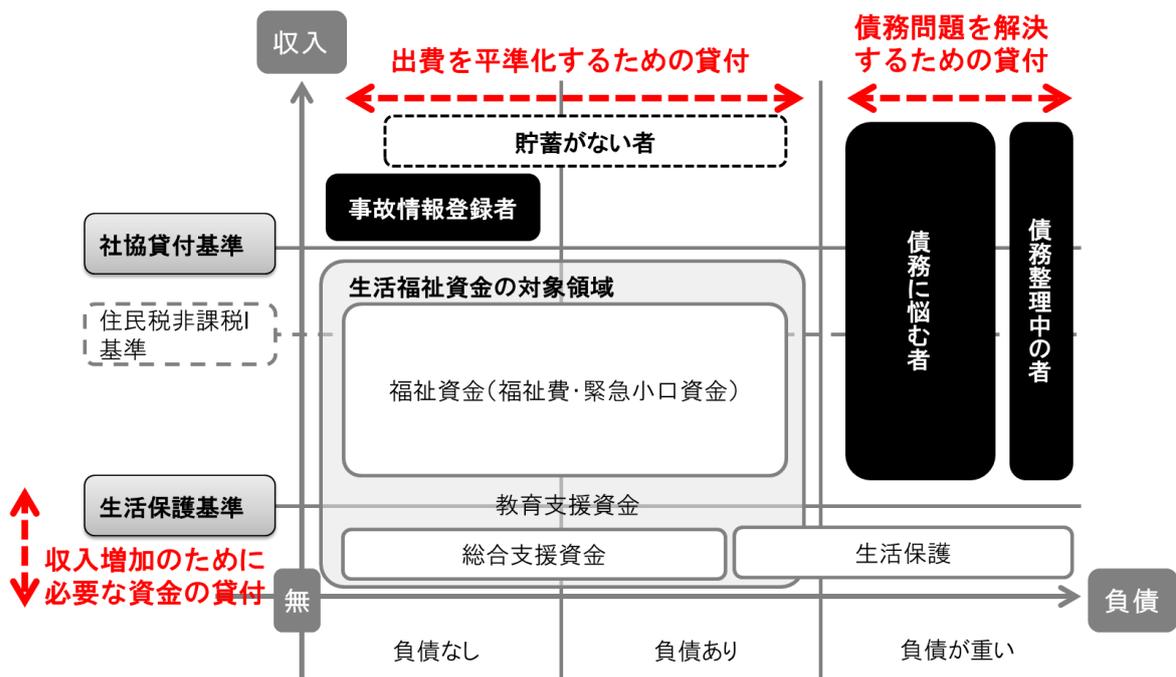
このように、社協の貸付対象となりにくい層を対象とする形で、民間の貸付機関や自治体は家計再生のための貸付を提供してきたのである。その意味で、社協の生活福祉資金とそれ以外の家計再生のための貸付は、うまく補完し合う形で機能してきたと言えよう。

だが、既に述べたように、民間の貸付機関や自治体で家計再生のための貸付を実践しているところはいまだ限られている。社協の貸付のように全国津々浦々で利用できるユニバ

ーサルなサービスになっていないから、社協以外に家計再生のための貸付を提供する機関が存在しない地域では、借入が困難になっている人々が生まれていることになる。この借入が困難な人々は、図 3-5 の黒地で示す部分で、具体的には、社協の貸付基準の年収以上の事故情報登録者、債務に悩む者と債務整理中の者（共に年収の多寡は問わない）である。

これら借入が困難になっている人々は、現状は何とかやりくりできていても、突発的な資金ニーズ等をきっかけに容易に更なる困窮状態に転落してしまうリスクを抱えている。まさに家計再生のための支援が求められる人々である。

図3-5 生活福祉資金の貸付対象(イメージ)



第5節 金融包摂の実現に向けて

ここまで生活困窮者向けに貸付を行うことの妥当性と意義を確認し、現時点でどのような実践が行われているのかを確認してきた。ユニバーサルな制度である低所得者向けの貸付制度を補完するような形で民間の貸付制度が展開されてきたが、その取組みは未だ面的な広がりを持つには至っていないため、借入をすることが困難な者が存在することがわかった。本章を締めくくるに当たって、欧州の動きを踏まえながら、この借入が困難な者を包摂していくことの必要性とセーフティネットとしての金融の意義について述べておきたい。

第1項 欧米における金融包摂の取組み

金融サービスから排除されている人が存在することを EU 諸国では「金融排除」と呼んでいる。金融排除が最初に問題視されるようになったのは 1980 年代のことで、以後、議論を重ねる中で、「金融排除」は「社会的排除」につながり、貧富の格差の拡大や生活困窮者の増加の原因となるという認識が共有されるようになった。このため、EU 各国では、1990 年代後半以後、「金融包摂」のためのイニシアティブが政府主導の下で実行に移され

るようになった。

欧州で金融排除が問題視されるようになった背景には、金融ビックバンに象徴される金融自由化やグローバリゼーションの進展と、規制緩和や民営化の推進による労働市場の流動化・不安定化、その結果としての所得格差の拡大や貧困層の増大がある。これらは、サッチャー政権下の英国とレーガン政権下の米国が主導した新自由主義的な経済政策、社会政策の負の効果として、80年代後半から問題視され始めたものである。特に、90年代に入ってから頻発するようになった世界的な金融危機は、低所得者層により強く影響を及ぼしたため、各国政府は貧困問題、低所得者の問題に取り組まざるを得なくなった。この過程で、銀行口座を持たないために、送金や小切手の決済手段がない、貯金ができない等の制約を抱える「金融弱者」の「金融排除」問題が注目されるようになったのである。金融弱者の多くは信用不足のために高利貸を利用せざるを得ないことから、金融排除は多重債務問題の原因にもなっていた。

金融排除の放置は社会的排除につながり、生活困窮者を増やして社会を不安定化させる。多様な個人の尊厳を保障する社会的包摂の拡大を目標に掲げてきた欧州各国にとって、金融包摂は社会的包摂を実現するために看過できない重要な問題と認識されるようになり、90年代以後、欧州各国において、金融包摂のためのイニシアティブが国を挙げて取り組まれるようになったのである。

最初に金融排除の議論を始めたのは1980年代のフランスであった⁸⁰。早くも1984年(昭和59年)には、市民に銀行口座を持つ権利を与える法律が定められている。背景の一つには、1970年代以降の消費者金融問題・多重債務者問題があった。このため、金融包摂の一環として、市民の銀行口座へのアクセスだけでなく、信用へのアクセスも含めて議論がなされるようになったのである。

この結果、全国のフランス銀行支店に多重債務委員会を設置し、債務者と債権者の間に入る役割を担わせることにしたほか、2004年(平成18年)には金融セクター諮問委員会を立ち上げ、民間金融機関・業界団体・協同組織金融機関・消費者団体・労働組合らが上限金利政策の維持、返済事故情報登録の改善、金融排除問題への勧告などを政府に提案する仕組みがつけられた。また、アソシアションであるスクール・カトリックの取り組みを下敷きにして、2005年(平成17年)には社会統合基金を創設し、民間金融機関による個人向けの小口貸付に50%の債務保証を付すこととしたのである。このように、フランスでは、政府による金融包摂策の一環として、多重債務問題対策や個人向けの貸付制度の普及促進が図られてきた。

一方、イギリスでは、失業者や移民の増加等による金融弱者の増加や、郵便局の金融機能に関する議論を背景にして1990年代から金融排除に関する検討が始まっている。明示的に金融弱者対策に取り組み始めたのは、1997年(平成9年)にトニー・ブレアが首相になってからのことである。

1999年(平成11年)には、①金融に関するアドバイスを受けられる場所がない、②手ごろな信用を受けられる場所がない、③そもそも銀行口座を持っていない、④資産がない、⑤貯蓄がない、⑥保険がない、の6つを金融排除の構成要素と定義した上で、2004年(平成16年)に策定した「金融包摂戦略」では、このうち、①無料でのマネーアドバイス(Advise)、②銀行へのアクセス強化(Banking)、③手ごろな信用へのアクセス強化(Credit)、の「ABC」が特に緊急性の高いものと位置づけられた。そして、翌2005年(平成17年)には、財務

⁸⁰ European Commission [2008] *FINANCIAL SERVICES PROVISION AND PREVENTION OF FINANCIAL EXCLUSION*, Manuscript completed in March 2008

省に助言を与える独立組織として「金融包摂タスクフォース」が設置された。

この金融包摂タスクフォースによる一連の金融包摂施策の1つとして、雇用・年金省の下に創設されたのが、「金融包摂成長基金（Financial Inclusion Growth Fund）」（2006年6月～2011年3月）である。この基金は、民間の非営利金融機関（クレジットユニオン等）に対して貸付原資の提供と運用コストの負担を行うことを通じて、低所得世帯（≒公的扶助の受給者）に手ごろな（affordable）信用を供与するために設立されたもので、低所得世帯の高利貸金業者への依存を断ち切ることに狙いがあった。イメージされている貸付の用途は、数万円程度のまとまった出費や公的扶助受給までのつなぎの生活費である。「出費を平準化するための貸付」であり、更なる困窮状態への転落を防ぐ「予防」のための貸付と言えるだろう。

この他、欧州全体では、欧州委員会が金融排除に取り組んでおり、欧州14か国⁸¹における1年間の調査結果として2008年に発表した報告書『金融サービスの提供と金融排除の予防』⁸²では、金融排除の定義や段階、排除されやすい対象、その原因と結果、政策アプローチ、についてとりまとめている。欧州委員会では、この他、失業者等による起業資金のための小口融資基金（Progress Microfinance）の運用なども手掛けている。

なお、「金融排除」や「金融包摂」という表現は、主として欧州で用いられてきたものである。米国では、「金融排除」とほぼ同義の意味で「レッドライニング（red lining）」という表現を用いながら⁸³、1970年代以後、マイノリティの住宅や事業の融資に関する公平機会の確保に取り組んできている。この一環として、コミュニティ開発を主な使命とする民間金融仲介組織（CDFI: Community Development Financial Institution）が誕生し、支援政策も打ち出されてきた。

CDFIには、預金を扱う営利企業形態の「コミュニティ開発銀行」、非営利の協同組合である「コミュニティ開発クレジットユニオン」、ファンドを募り投融資を行う「コミュニティ開発ローンファンド」、「コミュニティ開発ベンチャーキャピタルファンド」が含まれる。いずれも一般の金融機関には参入困難な、低所得地帯のコミュニティ開発資金（住宅、零細企業の起業、消費者小口金融、コミュニティサービス等）を事業内容としており、顧客にはエスニック・マイノリティ、女性、低所得層が多い。政府は、これら CDFI の認定、認定 CDFI への補助、投資減税制度、一般銀行への補助を行う CDFI ファンドの設置を行う。支援が受けられる認定 CDFI の数は、999(2012年7月31日現在)である。

この他、米国では、金融弱者に対して、地域再投資法（CRA 法: Community Reinvestment Act）⁸⁴や補助金、投資減税プログラム、口座維持手数料のかからない銀行口座の保有を促す補助金の支給などの支援策がとられている。

⁸¹ オーストリア、ベルギー、ブルガリア、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、リトアニア、オランダ、ノルウェー、ポーランド、スロバキア、スペイン、英国の14か国。

⁸² European Commission [2008] *FINANCIAL SERVICES PROVISION AND PREVENTION OF FINANCIAL EXCLUSION*, Manuscript completed in March 2008

⁸³ 米国の金融機関が、黒人等マイノリティが住む低所得者の居住地域をリスクの高い地域として赤線で囲み、融資対象から除外してきた差別のことを言う。

⁸⁴ 1977年の制定。銀行等が、中低所得者層の信用需要に応じているかどうかを、政府機関が定期的に審査し、格付けを行う。一定水準に満たない場合、銀行の買収・統合・支店開設などの認可が下りないことがある。

第2項 金融包摂のための相互扶助金融の再興

欧州や米国の金融包摂の取組みが目指してきたのは、低所得者や生活困窮者を排除しない金融システムの構築である。その一環として、低所得者に対する手頃な信用の供与、すなわち、高利貸金業者を利用しないで済むような、低利の貸付機会普及のための施策がとられてきている。金融弱者への手頃な貸付機会の提供は、金融包摂の手段として明確に位置づけられているのである。そのために、基金の創設（フランス）や金融機関による地域への再投資促進（米国）等の手が打たれてきたが、中でも興味深いのが、イギリスにおけるクレジットユニオンの育成支援策である。

クレジットユニオンは、相互扶助的な金融組合で、19世紀にイギリス、ドイツ、アメリカで考案され、20世紀前半に急速に広がったものである。現在では、100か国に51,013機関、1,965万人の組合員を擁するまでに広がっているが⁸⁵、伝統的に低所得者層向けに金融サービスを提供する役割を担ってきたために、しばしば「貧者の銀行」と呼ばれている。クレジットユニオンの組合員数が人口に占める割合が高い国は、アイルランド(70%以上)やアメリカ、カナダ(共に40%台)である。

イギリスはクレジットユニオン発祥の地であるものの、現在の組合員数は人口のわずか2%に満たない。1機関あたりの組合員数は200~20,000人で、業界団体である英国クレジットユニオン協会に加盟している団体276の40%が組合員数1,000人以下である⁸⁶。5,000人以上の組合員を持つのはわずか12%で、小規模な場合でも数千人の組合員からなる日本の信用組合と比べても、かなり小さな組織であることがわかる。運営スタッフの半数がボランティアスタッフという機関もあるなどNPO的な側面もあり、そういう意味でも日本の信用組合とは似て非なる存在である。明治時代に設立された頃の初期の信用組合には近いものかもしれないが、少なくとも現在の日本には同様の金融機関は存在しない。

発祥の地にありながら、弱体化し、マイナーな存在となっていたクレジットユニオンをイギリス政府は金融弱者を金融包摂するための手段として再興しようとしているのである。金融自由化など、とかく金融の最先端を切り開いてきた印象の強いイギリスだが、金融弱者の金融包摂のためには、むしろ伝統的な相互扶助金融の役割を見直している。このような「原点回帰」が早くから金融弱者の問題に取り組んできた欧州において起きていることは興味深い。

第3項 「大きな社会」を支える相互扶助の精神

金融包摂の手段として相互扶助金融が見直されている背景には、1997年（平成9年）のブレア政権から現在のキャメロン政権にまで引き継がれている一つの福祉国家観がある。それは「小さな政府、大きな社会」とでも言うべき考え方だ。

1970年代までの先進諸国は、ケインズ主義に基づく財政出動と手厚い社会保障が特徴の「大きな政府（Big Government）」路線をとっていた。英国はその象徴的存在で、労働党政権時代に確立した「ゆりかごから墓場まで」と言われるほどの手厚い社会保障制度は特に有名である。だが、そのような手厚い社会保障制度に加え、基幹産業の国有化を進めた

⁸⁵ 世界クレジットユニオン協会加盟（World Council of Credit Unions）の Statistical Report による2011年現在の数字。なお、この統計には、日本や西欧大陸諸国は含まれていない。

⁸⁶ Association of British Credit Unions Limited (<http://www.abcuc.coop/home>)。なお、協会に加盟していないクレジットユニオンも存在しており、全体では400くらいの数が存在しているとみられている。

ことで、国民の福祉依存体質や既得権益へのしがみつきの強まると共に、勤労意欲の低下を招き、経済の衰退と国家財政の悪化という「英国病」を発生させた。

1979年（昭和54年）に政権をとった保守党のサッチャー首相は、この英国病を克服するため、新自由主義に基づく「小さな政府（Limited Government）」路線に舵を切ったのである。それは、財政支出を削減し、公的部門の民営化と大胆な規制緩和を行い、労働組合を弱体化させ、医療や教育の分野にまで競争原理を導入するものであった。米国でも、1980年（昭和55年）に共和党のレーガンが政権をとってからは、サッチャー同様に「小さな政府」路線を目指したため、先進諸国に一斉に新自由主義の旋風が巻き起こり（サッチャリズム、レーガノミクス）、財政悪化に悩む先進諸国の多くは、「小さな政府」路線へと舵を切っていったのである。

サッチャリズムは、格差の拡大や貧困の増大という副作用をもたらすこととなったが、成長率が鈍化した成熟社会である英国においては、もはや1970年代以前の「大きな政府」には戻る財政的余裕はない。そこで、1997年に政権をとった労働党のブレア首相が目指したのが「大きな政府」でも「小さな政府」でもない「第三の道（The Third Way）」であった。

「第三の道」は、基本的にはサッチャー時代の「小さな政府」路線を踏襲しつつ、連帯や社会的公正を重視する中道左派の路線である。中でも、サッチャー政権の負の遺産である貧困＝社会的排除の問題の解決に対して、政府が積極的に関与することとした点は大きな違いであった。サッチャー政権下では、勤労意欲の足りない人々の「自己責任」の問題であるとされていた貧困問題を、ブレア政権では社会の構造的な問題と捉え直し、国の積極的な関与が必要な問題として認識されるようになったのである。

「第三の道」が貧困解決のために行った象徴的な施策は、「福祉から就労へ（Welfare to Work）」である。これは、①失業者を減らすための職業紹介機能や職業訓練の強化、②モラルハザードを防ぐための所得保障の条件化、③低所得者の勤労意欲を向上させるための最低賃金制の導入、④ワークライフバランスのための週48時間制の導入等、を柱とした。この「福祉から就労へプログラム」は、貧困率を半減させるほどの成果を上げた。

このようなブレア政権下の英国による「第三の道」路線の成功は、多くの先進国に影響を与え、以後、多くの国が中道左派的な路線をとるようになるのである。日本でも「第三の道」という言葉が1990年代後半からたびたび使用されるようになったが、むしろそれ以後は「小さな政府」路線へと大きく舵を切っていった。

この「第三の道」における重要な施策の一つに、民間の非営利団体や社会起業家達への支援策が挙げられる。この施策の背景にあるのは、教育、福祉、医療、介護、環境などの分野で行政の手の回らない部分については民間に担ってもらおうというある種の開き直りの発想だが、そこで目指されているのは、「小さな政府」時代の民営化や規制緩和による営利企業の参入促進策と異なり、非営利団体や社会企業の育成・参入促進による住民福祉の向上である。

「小さな政府」を維持しながら住民の福祉の維持・向上を図るための苦肉の策と言えなくもないが、全てを政府に頼らず、かと言って、自己責任で頑張れと突き放すのでもなく、国民同士支え合えるところは支え合っていこうではないか、という連帯の精神、共助の精神の発揚が期待されているのである。そして、その担い手として期待されたのが、非営利団体と社会企業・社会起業家達であった⁸⁷。「小さな政府」路線が招いた「経済回って社会

⁸⁷ 「社会企業」や「社会起業家」に公式に光が当てられたのは実はこれが初めてのことであった。

回らず」という事態により、経済を強くしても社会が強くなるとは限らないということに気付いた英国では、社会を強くするための社会セクターへの投資が行われるようになったのである。それは、政府や経済頼みにせず、社会は社会として回る仕組みを作ろうではないか、という意思表示であったとも言える。

現在のキャメロン首相率いる保守党・自由民主党の連立内閣（2010年成立）も、これらの思想を引き継いでいる。引き継いだ上で、「大きな社会（Big Society）」という、より発展的な概念へと結実させている。

「大きな社会」を具現化するために2010年（平成22年）に発表された「Big Society Program」では、民間の非営利団体や社会起業家による公益的サービスの提供や、地域コミュニティの強化による相互扶助の発揚などが目指されている。活動の原資も民間銀行の休眠口座の活用を求め、徹頭徹尾民間の資源を使いながら公共の福祉を向上させることが企図されているのである。民間の知恵と力を、経済を大きくすることばかりでなく、社会を大きくすることにも使おうではないかという、「第三の道」以来の発想の転換がここではより突き詰められている。その実効性が問われるのはこれからだが、成熟国家が目指すべきは経済の成長ではなく社会の成長だという指針を明確に示したという意味で、「大きな社会」宣言は大きな意味を持っているといえよう。

以上のように、「大きな政府」から「小さな政府」を経て「大きな社会」へと至った英国では、社会保障政策も「公助」から「自助」を経て「共助」へとその思想的重心を変化させてきた。「共助」、すなわち、「持ちつ持たれつ」の相互扶助の精神によって人々自身が支え合う社会。特定の人々が排除されることなく、あらゆる人が包摂される社会。そういう「大きな社会」を建設するために、民間のあらゆる資源を動員する。その一環として、クレジットユニオンのような伝統的な相互扶助金融の仕組みにも光が当てられたのである。

「第三の道」も「大きな社会」も英国独自の言葉だが、欧米、特に欧州の先進諸国が目指してきたのは、そういう言い方はしなくとも、多かれ少なかれ「第三の道」であり「大きな社会」である。金融包摂という考え方も、その中で生まれてきたものだ。欧米における金融包摂のためのイニシアティブの背後には、このような大きな文脈の変化があったことを踏まえておくべきだろう。

第4項 我が国における相互扶助金融の歴史

我が国には、クレジットユニオンに類する金融機関は存在しないが、相互扶助金融自体は馴染み深いものである。第二章で触れた無尽や頼母子（講）は、農村共同体の中で、自然発生的に生まれてきた相互扶助金融の仕組みであり、その歴史は古い。無尽、頼母子、模合など呼称は地域によって様々だが、庶民が掛け金を積み立て、必要時、困窮時に皆で使ったり、特定の者が給付を受けたりする相互扶助金融の仕組み（＝仲間内金融）は、少なくとも鎌倉時代から存在していたと言われている⁸⁸。

（無尽）

無尽が大衆的な金融手段として広く普及するのは貨幣経済が浸透した江戸時代で、その頃には都市部において大規模化するものも生まれるようになった。明治時代には、都市部の小商工業者の資金需要に応える形で営業目的の無尽業者（営業無尽）が誕生した。そして、当時の銀行が殖産興業・富国強兵策の中で基幹産業への資金融通に集中していたこと

⁸⁸ 1500年前に仏教の伝来と共に持ち込まれたのが無尽の起源だという説もある。園部修也 [2008]「無尽について」『ひめぎん情報』2008夏号、参照。

もあり、小商工業者等の資金需要に応える金融として営業無尽は不可欠な存在となってゆくのである。

1915年（大正4年）には「無尽業法」が制定され、営業無尽は免許制とされた。その後、戦時統合で大規模化されてゆくが、敗戦後の1951年（昭和26年）の相互銀行法の制定により、無尽会社は相互銀行へと吸収されてゆく⁸⁹。この相互銀行が普通銀行化したものが第二地方銀行である。

このように、もともとは農村共同体の中で自然発生的に行われていた無尽は、都市部へと拡大して営業無尽となり、銀行化する中で、個人向け金融から事業者向け金融へと軸足を移していったのである。なお、営業目的でない無尽は、今なお地域や職場、町内会や商店会等で行われている。

（信用組合、信用金庫）

無尽、頼母子を源流とする相互扶助金融は、農村部においては信用組合という形で制度化されていった。

信用組合は19世紀なかばのドイツで生まれたもので、急速に資本主義化する産業革命期において、借金苦と生活苦にあえいでいた低所得者達が、銀行や高利貸しに替わる自分達の金融機関をつくろうと設立していったものである。農村部においてはフリードリヒ・ウィルヘルム・ライファイゼンが、都市部ではヘルマン・シュルツェ・デーリチュが、それぞれ世界で初めての信用組合を設立した。

我が国では、1900年（明治33年）に、このドイツの信用組合を参考にして「産業組合法」が成立し、やはり信用不足で近代的金融制度から排除されていた零細な農民の資金ニーズや生活上の必要に応える形で信用組合が設立されていったのである。ちなみに、既に述べた二宮尊徳の五常講は、1838年に大原幽学が始めた「先祖株組合」と共に、しばしば「世界初の信用組合」と並び称されている。農村の困窮改善のために農民自らがお金を出し合っつくる仕組みを、「ドイツ農村信用組合の父」と称されるライファイゼンに先んじてつくっていたためである⁹⁰。

このように、もともとは農民の救済のために設立された信用組合だが、1917年（大正6年）の産業組合法の改正により「市街地信用組合」の設立が認められて以後は、次第に都市の中小商工業者や勤労者を対象にした金融機関へと変わってゆく。1943年（昭和18年）には、「産業組合法」から独立する形で「市街地信用組合法」が成立。この法律に基づく市街地信用組合は、都市の中小企業者、勤労者その他を対象にした金融機関としてその範囲を広げたが、敗戦後の混乱の中で熾烈を極めた中小企業の資金難を解決するための役割を担うようになってからは事業者金融の比重が大きくなり、1951年（昭和26年）の「信用金庫法」の施行に伴い、信用組合の多くは信用金庫法に基づく信用金庫へと業態を転換していった。一方、協同組織性を強く意識した市街地信用組合は、「中小企業等協同組合法」（1949年）に基づく信用組合として現在に至っている。

（労働金庫）

相互扶助の金融機関として戦後に設立されたものに労働金庫がある。労金は、1950年（昭和25年）に、「働く人の金融機関」として岡山と兵庫に設立されたのが最初である。背景

⁸⁹ 今なお営業無尽を行うのは日本住宅無尽株式会社のみである。

⁹⁰ ライファイゼンは、信用組合の精神として、しばしばラグビーなどでも用いられる”One for All, All for One”を掲げていた。

には労働組合と生協が中心となってすすめた金融と保険（共済）を扱う労働銀行づくりがあった。

1951年（昭和26年）には、（社）全国労働金庫協会が設立。この年、山陽電鉄労組への貸金代わり融資を行ったことを手始めに、以後、労働争議に際し、労組に貸金代わりの融資や生活資金の融資が行われるようになった。

これらの実績を踏まえ、1953年（昭和28年）に「労働金庫法」が成立。以後、労金は、「協同組織による福祉金融機関」として全国に642店舗（13労働金庫）を構えるまでに成長を遂げた。

「はたらく人の生活応援バンク」と自ら定義するように、労金は、個人を対象とした金融機関である。ここで言う「はたらく人」は、一般的に、労働組合のある会社等で働いている組織労働者が対象とされているイメージを持たれているが、実際には、個人会員として労金を利用することも可能である。また、地域の勤労者互助会に加入することでも利用が可能となっている。

第5項 消費者金融の登場

共同体の中で自然発生的に生まれた相互扶助金融は、その後、営業無尽や信用組合の形で近代社会の中に位置付けられていったが、制度化され、組織化が進む過程で、次第に個人を対象にした金融から、事業者を対象とした金融へと変質していった。勿論、現在でも、住宅ローンやマイカーローン、教育ローンなど、個人向けローンは提供しているが、定形的に審査ができ、担保を設定できる大口の融資が中心であり、小口の無担保融資を提供しているようなところは少数派になっている。

信用金庫法及び相互銀行法の施行に伴い、組合が信用金庫に、無尽会社が相互銀行になることが可能になった1951年（昭和26年）頃を境に、金融を巡る状況は大きく変わった。1950年代は、相互扶助の協同組織金融機関の主な利用者が事業者に移っていく中で、個人の日常的な資金需要に応える身近な金融機関は質屋くらいになってしまった。

質屋もまた歴史の古く、紀元前より存在した世界最古の金融手法と言われている。日本で質屋が登場するのは、鎌倉時代とする説が多い。無尽や信用組合が制度化される以前の1895年（明治28年）に「質屋取締法」が制定され、規制対象となっていることを見ても、質屋がいかに広く普及していたかがわかる。

政府も個人向け金融機関としての質屋の重要性を認識していたようで、1927年（昭和2年）には、ヨーロッパで発達していた公益質屋をモデルに「公益質屋法」を制定し、市町村や社会福祉法人による公的な質屋の営業を可能にした。公益質屋法は、厚生省設置後は厚生省の所管となっている。福祉政策の一環に位置付けられていたのである。

1956年（昭和31年）の厚生白書によれば、「公益質屋は低所得階層に対するきわめて簡易迅速な唯一の庶民金融機関で、低利なことと相まって、庶民階層に広く利用」されていたという。利子は月3分で、民営質屋の月9分と比較して1/3であったことに加え、利息の計算方法や質流れ処分の方法でも、民営質屋に比べて利用者にとって有利な仕組みとなっていた。

この公益質屋は1939年（昭和14年）には1,142あったが、1955年（昭和30年）には655と半減している。減少の理由は、貸付原資の不足にあったようで、実際、1954年度（昭和29年度）において、東京都は112,000口が資金難のために貸付できなかったと報告している。同じ時期、民営質屋は2万軒に伸びているから、質屋という業態の必要性が薄れたわけではない。1950年代においては、質屋がほとんど唯一の個人向けの身近な金融機関

であったのである⁹¹。

そう考えると社協による低所得者向けの貸付制度である世帯更生資金が導入されたのが1955年（昭和30年）であることも頷ける。1956年（昭和31年）には、共済事業の一環として生活資金の貸付を行う宮崎県信用生協が設立されているが、相互扶助組織である生協が生活資金の貸付を始めたのも、この頃の個人向けの身近な金融の不在を物語っているのだろう。信用生協は、この時期、山口県や鳥取県など設立が相次いだ、60年代に入ってから消費者金融会社やクレジット会社の登場で、淘汰されていった。1969年（昭和44年）に岩手県に信用生協が設立されたのを最後に信用生協の設立はされておらず、現存する団体も岩手の信用生協のみとなっている。

このような状況の中で、1960年（昭和35年）、質屋の丸糸（現在のアコムの前身）が神戸で「勤め人信用貸し」を開始したのを嚆矢として消費者金融が登場する。消費者金融の登場と並行して質屋が減少していることから、個人向けの金融が「モノ」を担保とするものから、「サラリーマン」のような「身分の信用」を担保とするものへと変化していったことが窺える。

1970年（昭和45年）には、現金自動貸付機によるカードローンが登場し始め、1993年（平成5年）には自動契約機が導入された。利便性が向上したことを背景に利用者は急増し、バブル崩壊後の1993年（平成5年）から1997年（平成9年）にかけて、大手のプロミス、三洋信販、アコム、武富士、アイフルが次々と上場している。

「出資法」が制定された1954年（昭和29年）当初の上限金利は年利109.5%（月9%に相当）だったため、消費者金融が登場後、1970年代にかけて「サラ金地獄」が社会問題となった。このため、80年代に入ってから、上限金利が徐々に引き下げられていった。また、1983年（昭和58年）には、「貸金業の規制等に関する法律」（貸金業規制法）⁹²が制定され、貸金業が登録制になるなどの規制が導入されていった。この流れの延長に、2007年（平成19年）の貸金業法の成立、2010年（平成22年）の完全施行があるわけだが、この一連の対策の強化で、1983年の貸金業規制法施行前は22万社超であった貸金業者は、貸金業完全施行後には2,350社（2012年3月）へと激減してきたのである。

サラ金問題、多重債務問題が社会問題化する中で、消費者金融に替わるべく登場してきたのが相互扶助金融であった。1969年（昭和44年）に設立された岩手の信用生協がその初めである。静岡県労金のような既存の相互扶助金融の中にもこの問題に熱心に取り組んできたところが現れた。2006（平成18年）には、グリーンコープ生協ふくおかで生活再生事業が開始。同じ年、信用生協設立を目指していた生活サポート基金がNPOとして生活困窮者向けの貸付事業を開始した。

第6項 生活困窮者のために求められる新たな金融包摂策

生活困窮者に身近な金融手段を提供するための金融包摂策について見ると、昭和初期には、公益質屋が制度化され⁹³、敗戦後10年目には低所得者に対する貸付制度である世帯更生資金（現生活福祉資金）が導入された。我が国における金融包摂策は、社会保障政策の一環として導入されてきた部分が多い。

だが、既に見てきたように、今の公的貸付制度では包摂できない借入困難な者が存在す

⁹¹ 公益質屋法は、利用者の減少等を理由にその使命を終えたとして、2000年に廃止されている。

⁹² この法律が、2007年12月19日に「貸金業法」へと改正・改名された。

⁹³ 制度化当時は厚生省の前身である内務省の管轄であった。

るようになっている。このため、新たな金融包摂のための仕組みが求められているのである。社会保障政策の一環として行われてきた金融包摂策をいよいよ組み直す時が来ていると言えるだろう。

第4章 家計再生支援のための貸付のあり方

第3章では、家計を再生させるための手段として相談支援と一体となった貸付が有用な手段となることを確認した後、相談支援と一体となった貸付(=家計再生のためのローン)がどれだけ今の日本において存在するのを見てきた。一部の生協等が先導的な取組みを行っているものの、民間による取組みは、全体ではまだ面的な広がりを持つには至っていないことがわかった。一方、社協の生活福祉資金に代表される公的な貸付制度は、民間では貸付が困難な低所得者層等を対象にした全国を網羅する貸付制度として機能してきたが、公的な貸付制度ゆえに、債務問題を解決するための貸付として機能するのは難しいという制約があることがわかった。相談支援の体制にも課題がある

このように、相談支援と一体となった家計再生のための貸付制度はまがりなりにも存在するが、それは生活困窮者全般を包摂できるものとはなっておらず、このため、家計を破綻させないための予防策としても、自立が困難になった家計を再生させるための救済策としても、債務整理で家計再生に向けてリセットした後の予後策としても、十分に活用できる状態にないことがわかった。

生活困窮者を包摂するため、また、予防、救済、予後の各段階で活用できる家計再生のための貸付制度として充実させるために、公的な貸付制度のあり方を改めて考えるとともに、民間による家計再生のための取組みの推進が求められているのである。

この「家計再生のための貸付制度」をここでは、「家計再生ローン」と呼ぶこととし、以下でそのあり方を検討してゆく。

第1節 「家計再生ローン」のコンセプト

第1項 家計再生ローンの定義

(家計再生ローンの定義)

広義には、債務問題や低所得等を理由に貸付機関からの借入が困難になっている者や貯蓄のない者を対象にした、家計再生のための相談支援とセットになった貸付制度全般を言う。

狭義には、このうち、公的貸付制度を除いた民間による取組みを言うものとする⁹⁴。

※ ここでの貸付は、起業や生業支援など事業向けの資金ではない、家計再生の過程で必要となる債務問題の解決や生活領域の資金ニーズに対応するための資金全般を指す。特に使途の定めはなく、借金の返済や滞納費の返済のための資金も含まれることとする。

※ 公的貸付である社協の生活福祉資金は広義には家計再生ローンであるが、以下では、民間による貸付=狭義の家計再生ローンのあり方を検討する。

(家計再生ローンの目的)

第一に、どこからも借りられずに困窮を余儀なくされている者の資金ニーズに応えることで、当座の困窮状態を解消することを目的とする(=生活困窮者の金融包摂)。

第二に、資金ニーズを契機に、相談支援を行なうことを通じて家計を再生させ、更なる困窮状態への転落の防止や慢性的な困窮状態からの脱却を促すことを目的とする(=家計

⁹⁴ 公的貸付には法律等で既に定まった名称がつけられているため。

の破綻予防と再生支援)。

第2項 家計再生ローンの貸付条件

家計再生ローンは、一義的には民間による自主的な取組みである。従って、貸付条件については、一律に定めるものではなく、貸付機関ごとに定めることになる。ただし、どこからも借りられない生活困窮者か貯蓄のない者を対象にした家計再生のための貸付という目的を鑑み、最低限、以下は共通の条件とされるべきと考える。

(借受人に求められる条件)

- ② 家計再生の意志があること
→ 本人に意志がなければ家計再生は覚束ない。
- ③ 返済の意欲と能力があること
→ 返済が見込まれない限り貸付は行えない。
- ④ 返済が完了するまで、家計再生のための相談支援を受けることに同意すること
→ 相談支援を通じた行動変革の促進に家計再生支援の本質がある。
- ⑤ 情報を正しく開示すること
→ 特に、債務に関する情報の開示に協力的であることが求められる。

(貸付の条件)

- ① 無担保であること
→ 担保になる資産を持たない人でも借りられる、担保設定の手間がなく借りられることが重要である。
- ② 原則、連帯保証人を必要とすること
→ 家計再生は家族全員の問題なので、家計再生の伴走者・協力者として、連帯保証人を家族内に設定することが望ましい。なお、ここで言う連帯保証人は、借受人が債務を履行しない場合に保証債務を負わせることを目的とした本来的な意味合いのものではなく（そうであれば同一の家計内ではない第三者保証人をたてるべきである）、同一家計内の者に対して、家計再生の伴走者・協力者になることのコミットメントを求めるためのものとしての色彩が強い。従って、単身で頼れる親族・知人がいない場合は、必ずしも連帯保証人を要しない。
- ③ できるだけ低利であること
→ 貸付の金利は、貸付機関が自らのリスクを勘案して設定すべきものであり、一律に設定することはできないが、貸付の対象が生活困窮者であることを考慮すると、できるだけ低利であることが望ましいという指摘があった。

第3項 家計再生ローンの利用者と貸付金の使途

第3章で見たように、家計再生のための貸付は、「①収入増加のために必要な資金の貸付」「②債務問題を解決するための貸付」「③出費を平準化するための貸付」の3つに大きく分けられる。①は離職者やワーキングプア等、働くことはできるが著しい低収入で困窮状態にある者、②は多重債務者や債務整理中の者、③は貯金がなく突発的な出費に対応できない者、を対象にしている。

このうち、民間の家計再生ローンで提供すべきは②と③である。①は一義的には就労支援や生活保護で対応すべき困窮者に対する貸付となるから、公的貸付ならまだしも、民間

で対応するのは難しい。広義の家計再生ローンである社協の生活福祉資金のうち、離職者を対象とした総合支援資金は①に相当するものである。

民間の家計再生ローンは②と③だとして、それは具体的には、どのような人に対する、どのような用途での貸付を用意する必要があるのか。第3章第4節第6項「借入が困難になっている人々の存在」における議論と既存の取組み事例を参考に主要となる貸付のタイプを以下に整理する。なお、ここに挙げるものに限らず、家計再生支援のために必要と判断される場合は、貸付機関の判断で貸付ができるものとする。

(債務問題を解決するための貸付)

- ⑥ 多重債務者・過剰債務者の借換え資金の貸付
 - 既存の債務の借換えにより、返済額を圧縮するための貸付。複数社からの借金がある場合は一本化した上で借換えを実行する。
- ⑦ 多重債務者・過剰債務者の債務整理資金の貸付
 - 任意整理や特定調停による債務整理を行う場合に必要な経費を支払うための貸付。ただし、債権を保全できない自己破産や個人再生による債務整理の場合は不可。
- ⑧ 債務整理中の生活費の貸付
 - 債務整理による解決が不可能な金融債務以外の滞納費（税金、健康保険、校納金、公共料金、家賃等）や家計改善のために必要な生活費（転居代等）を支払うための貸付。ただし、自己破産や個人再生による債務整理の場合、免責等が確定する前は不可。

(出費を平準化するための貸付)

- ⑨ 貯蓄がない者の突発的な資金ニーズに応えるための貸付
 - 安易な借入を防止しつつ、早い段階で家計を健全化するための支援をするための生活費の貸付。予防的意味合いの強い貸付。
- ⑩ 事故情報登録者の突発的な資金ニーズに応えるための貸付
 - 債務整理後の事故情報登録期間中に、家計再生に向けての生活を継続できるよう支援するための生活費の貸付。

第4項 家計再生支援のプロセスにおいて貸付機関が留意すべき事項

現在の家計の状況を客観的に把握し直し、収入に見合った暮しができるよう支出を減らし、いざという時のために貯蓄をし、将来に向けての投資ができるよう余力をつくる。お金のない暮らし、先の見えない毎日、或いは借金に追われる日々から、最終的には、そのような余力のある暮らし、未来のある暮らしができるようになることが家計再生の目標である。

そのための支援の本質は、既に見てきたように、相談支援による行動変革の促しにある。貸付は相談者の状況によっては必要となる支援の一つに過ぎない。とは言え、貸付があるからこそ相談するという側面もあって、家計再生支援は、相談支援と貸付の両方のメニューが備わって初めて十全に機能するのである。相談支援と貸付は車の両輪と言える。

このような家計再生支援のプロセスは、債務のあるなしに関わらず、「状況把握（アセスメント）→改善・再生計画の作成（プランニング）→計画の実行（支援の実施）→進捗管理（モニタリング）」と一般化できる。必要な場合は貸付も行いつつ、このプロセスに沿った伴走型の相談支援をすることで、家計再生のための行動変革が促されるのである。

相談支援を行うのは家計再生のノウハウを持つ専門相談員で、現在、実践している例に限ってみれば、貸付機関に専門スタッフが配置されているモデルが多い。東京都の多重債務者生活再生事業は、相談支援を生活サポート基金、貸付を中央労金と役割分担している珍しい例である。もっとも、第二章で紹介した横山氏のように、「家計再生コンサルタント」を名乗る司法書士やファイナンシャルプランナーも出てきているから、今後は、貸付機関とは別に、フリーの相談員、或いは相談請負専門の組織のスタッフが相談支援を担うケースも出てくるだろう。

平成 25 年 1 月 25 日に公表された『社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』（以下、「特別部会報告書」という）では、「家計等に関するきめ細かな相談支援（家計相談支援）を強化」する観点から、支援の担い手である支援員を養成するため、「国において、標準的なカリキュラムを示すことなどが必要である」と、国が関与して専門的な支援員を養成することが示唆されている。このため、現在はまだ限られた機関の限られたスタッフである専門相談員が、今後は増えていく可能性がある。この専門相談員のことを、ここでは仮に「家計再生相談員」と呼ぶこととする。

なお、「特別部会報告書」では、「家計相談支援」の内容について、以下のような考え方が示されている。

- 家計相談支援では、生活困窮者に対し、家計収支等に関するアセスメントを実施し、
- ①公的給付の利用支援や家族・親族からの支援調整など、家計収入増加のための支援を行うとともに、
 - ②家計表の作成等による支出の適正化の指導を行い、
 - ③一時的に資金が不足するような場合には貸付をあっせんする
- 等の支援を継続的に行うことにより、家計収支バランスの適正化を図り、生活困窮者の自立を支援することが必要である。

このような相談支援を行う家計再生相談員が貸付機関のスタッフであれ、外部の専門職であれ、相談支援と貸付は、あくまでも別々の論理のもとに機能するものであることに留意する必要がある。伴走型の相談支援は、カウンセリングマインドやソーシャルワークの論理が優先する一方で、貸付の審査・実行・回収のプロセスでは、金融の論理が支配的となるからである。この垣根が崩れ、例えば、相談者（借受人）に対する共感が優先して審査が甘くなると、返済能力のない者や貸付では救済できない者に貸付をしてしまうこととなり、貸倒れ率の上昇や借受人が債務整理する事態を招来してしまう。そのような「支援の失敗」が頻発すれば、家計再生支援のプロセス自体に対する信頼が揺らいでしまう。相談支援を行う側と貸付を審査する側とが互いに他の業務についてよく知っており、信頼関係ができていても重要だが、一線を引いてこそその支援だと認識しておくことが大切になる。

上述した「状況把握（アセスメント）→改善・再生計画の作成（プランニング）→計画の実行（支援の実施）→進捗管理（モニタリング）」という家計再生支援のプロセスを主として担うのは家計再生相談員である。貸付機関は、家計再生相談員が相談者から得た情報と自ら得る情報をもとに、審査をし、貸付の実行をし、回収をしていくことになる。

貸付機関のノウハウは与信にあると言っても過言ではなく、貸付を業としてきたところであれば、それぞれ独自に培ってきた目利きの方法や能力を持つはずである。だが、生活困窮者に対する貸付に当たっては、通常のやり方とは特別の注意が必要となる。現在、家計再生支援に取り組んでいる実践を踏まえ、支援のプロセスごとに留意すべき事項を整理

すると以下のようになる。

(アセスメント)

- ・ 債務の状況を把握する
 - 本人の申告に頼ると申告漏れが出るため、個人情報や通帳の入出金の状況を確認して、できるだけ漏れなく把握することに努める。
- ・ 収入・支出の状況を把握する
 - 家計表を作成しながら毎月の収支を確認する。つじつまが合わない部分を確認する中で、隠れた債務や無駄遣いを発見できる。
- ・ 住居・勤め先を確認する
 - 詐取を避けるため、住所や勤め先の実在を電話や往訪等で確認する。
- ・ 性格・行動特性を把握する
 - ライフヒストリーの聞き取りを通じて、性格や行動特性の把握に努める。特に、信頼に足る人物か、浪費癖、虚言癖、借金癖、依存症はないか、をチェックすることが重要。
- ・ 家族・支援者の状況を把握する
 - 家族構成と家族の収入、本人との関係を聞き取りによる把握する。家族以外の支援者の有無についても確認する。家族や支援者がいる場合は、それらの人々との面談を実施し、周辺情報の把握に努める。

(プランニング)

- ・ 収支の改善方策を検討する
 - 行政への手当の申請等、収入を増やすための手段はないか。削れる出費は何か。逆に滞納していて支払わなければならないものは何か。借金がある場合は、返済額を減らすための手立てはないか（収入が少ない又は失業中の者には、就労支援につなぐ）。
- ・ 家計再生計画を作成する
 - キャッシュフロー表を作成しながら、家計が自立的に回るようになるための方策を検討する。どうすれば収支が均衡するようになるか、貯金ができるようになるためには何が必要か、収支が均衡するまでどれくらいの不足分が出るか、を把握する。
- ・ 返済計画を作成する
 - 貸付が必要となる場合は、その用途と必要額を割り出した上で、本人がコミットできる無理のない返済計画を作成する。貸倒れを防ぐ観点からは、貸付額はできるだけ小額とし、返済期間もできるだけ短く設定するのが効果的である。

(支援の実行)

- ・ 貸付可否を審査する
 - アセスメントとプランニングの成果に基づき、審査する。相談に当たった支援員の意見書は勘案するが、その貸付が本当に家計の再生に資するか、返済の能力はあるのかを客観的な視点で判断する。
- ・ 貸付を実行する
 - 審査の結果、妥当と判断されれば貸付を実行する。貸付実行に先立ち、本人の返済に対するコミットメントを高めるため、家族や保証人との面談を行ったり、

同意書をもらったりする。また、使途の決まっている貸付については、使い込みや流用を防ぐため、支払い先に直接振り込む形で貸付を実行する。

(モニタリング)

- ・ 家計再生の進捗管理を行う
 - 返済期間中も定期的に面談を実施し、その時点での家計表を作成しながら、家計再生計画どおりに家計が改善しているかを確認する。
- ・ 定期的に信用管理をする
 - 定期的な面談や訪問を通じて、離職、転職、離婚等、借受人の信用情報に変更がないかを確認する。また、借受人の個人信用情報を定期的に入手し、新たな債務が発生していないかをチェックする。
- ・ 迅速かつ柔軟な債権管理を行う
 - 延滞時には即座に電話、訪問して家計の状況を確認する。特に、初回延滞時の対応を迅速に行うことで、その後の再発防止に役立つ。また、家計の伸び縮みに応じて返済条件を柔軟に変更することで、貸倒れを防ぎ、返済率を高めることが可能となる。

以上のプロセスを通じて、もっぱら貸付機関が行うべき業務は、「審査」と「貸付の実行」と「債権管理」である。その他については、むしろ家計再生相談員にその役割の発揮が求められるものである。特に、モニタリングには人手を割いている余裕がないという貸付機関は多く、今後、貸付機関には所属しない専門の家計再生相談員が増えてきた時に、役割分担に対するニーズは強まるはずである。

ただし、家計再生相談員の実施するアセスメント、プランニング、モニタリングの「品質」を貸付機関の側が信頼できないとこのような役割分担は機能しない。家計再生相談員と貸付機関が緊密に連携し、役割分担をうまく機能させるためには、最低限、以下のようなことが必要になるだろう。

- ・ アセスメントやモニタリングにおける情報収集に際しては、本人の申告のみに頼らず、客観的に状況を確認できる証拠書類を集める。
- ・ 家計再生相談員と貸付機関の間に「顔の見える関係」に基づく信頼関係を構築する。このためにも、個人情報の取扱いに十分配慮した上で、定期的にケース検討会議を開いたり、審査の結果について両者で話し合ったりするなど、日頃から関係を深めておく。

第2節 公的貸付制度と家計再生ローンの棲み分け

第3章で見たように、低所得者等を対象にしたセーフティネット貸付である社協の生活福祉資金の対象とはならない人々がいる。民間による狭義の意味での家計再生ローンの目的の一つは、このような公的貸付制度の対象とならず、他にどこからも借りられない困窮者の金融包摂を実現することにある。では、家計再生ローンと公的貸付は、具体的にどのように棲み分け、補完し合うことになるのだろうか。

(所得階層による棲み分け)

生活福祉資金は原則、市町村住民税非課税となる収入以下の人を貸付の対象としている。低所得者等に対し、「出費を平準化するための貸付」を提供すること、離職者等に対しては

「収入増加のために必要な資金の貸付」を行うことが生活福祉資金の主要な役割である。

一方、民間による家計再生ローンでは、社協の貸付基準よりも高い年収の人が一義的な対象になろう。勿論、これは社協の対象である住民税非課税の低所得者に対して民間が貸すことを妨げるものではない。低所得者であっても、適切な家計再生支援をすることにより、十分に返済見込みが立つと判断される場合は、民間の貸付機関の独自判断で貸すことはあり得る。

逆に年収の上限を設ける必要はあるだろうか。東京都多重債務者生活再生事業では、年収 600 万円を貸付の上限にしている。

実際に、生活サポート基金で相談に来た人の年収を見ると、500 万円以上の年収を持つ人は 12% しかいない（図 4-1）。少し古いデータだが、国民生活センターの 2006 年の調査「多重債務者の現状と対応に関する調査研究」によれば、多重債務に陥るきっかけとなった最初の借入の頃の年収を見ると（図 4-2）、600 万円以上の年収の男性はわずか 6%、500 万円以上でも 15% しかいない（女性の場合、500 万円以上の年収を持つ人は 2% 以下である）。多重債務問題に悩むのは、年収 600 万円以下の人が圧倒的多数であることがわかる。そういう意味では、東京都の 600 万円以下という基準は、妥当な線である。

だが、平均以上の年収を持つ人が多重債務に陥らないわけでは決してない。また、年収が高いからと言って、家計に余裕があるとは限らない。実際、公務員や大企業職員などで、700 万円以上の年収を持つ人の貸付の相談が近年目立つようになってきたということも、複数の社協の相談員が述べていた。年収が平均以上であっても、家計に問題を抱える人は相当数いると考えられる。

このため、家計再生ローンについては、年収の上限を設ける必要はないと考える。収入の多寡に関わらず、家計管理ができなくなっている人に対する支援であるとしたほうがはっきりするだろう。

図4-1 生活サポート基金の相談者の属性
(年収別)

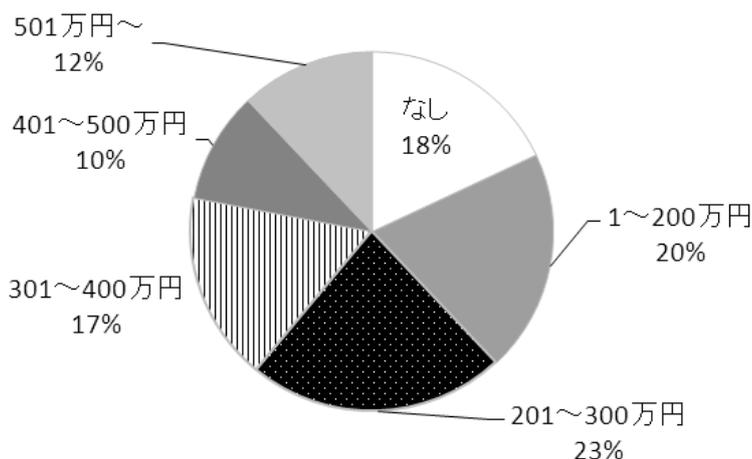
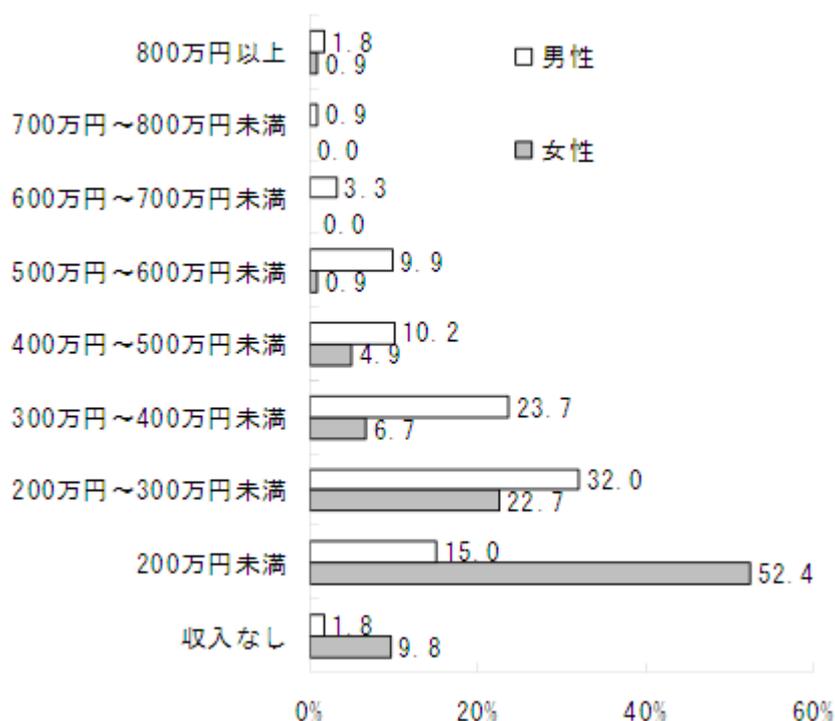


図 4-2 はじめて借入した頃の年収



(出所) 国民生活センター (2006) 「多重債務問題の現状と対応に関する調査研究」 P.3 の図を転載

(債務問題の有無による棲み分け)

公的貸付ゆえに債務の借換えや滞納費の支払いを認めていない生活福祉資金は「債務問題を解決するための貸付」として機能することは想定されていない⁹⁵。このため、債務問題を抱えている人に対しては、民間貸付機関による家計再生ローンが主導的な役割を担うことになる。

ただし、債務問題を抱え、かつ、低所得である者については、民間では貸すことが難しい場合が出てくる。一般に、民間の貸付機関にとってはリスクが高すぎると見做されてしまうからである。だが、債務問題を抱える人が、同時に課税所得以下である確率は相当程度に高い。事実、「多重債務問題の現状と対応に関する調査研究」では、200万円以下の年収で多重債務に陥っているのは、男性で16.8%、女性で62.2%である。また、生活サポート基金に相談に訪れる人の38%が年収200万円以下である。

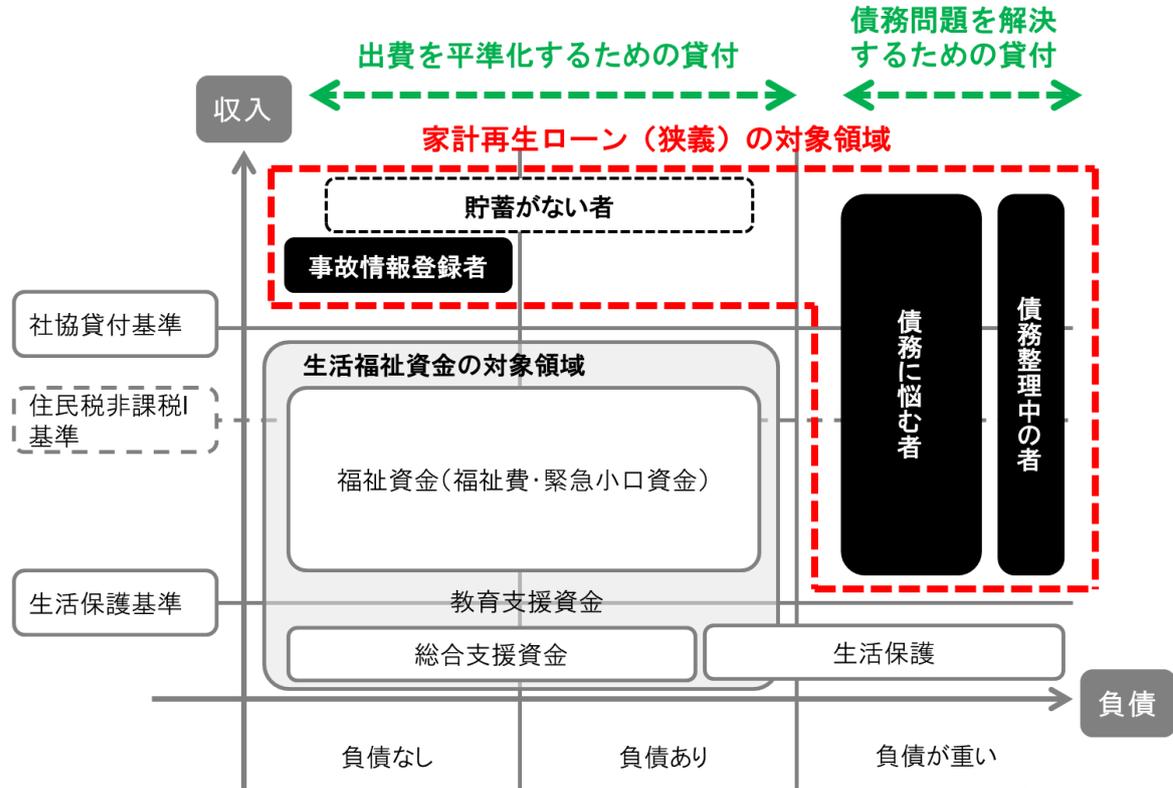
本来は社協の貸付対象となるような低所得者の債務問題を解決するための貸付は、民間に委ねているだけでは実行されない可能性が高い。この層に支援の手が差し伸べられるためには、何らかの公的なサポートが必要になるかもしれない。

⁹⁵ 既に述べたように、2009年に導入された総合支援資金では、債務整理に必要な費用を貸し付けることができる「一時生活再建費」がある。

(棲み分けの概念図)

以上の議論を踏まえ、公的貸付（社協の生活福祉資金）と民間による家計再生ローンの一義的な対象の棲み分けを整理すると、図 4-3 のようになる。

図4-3 家計再生ローンと生活福祉資金との対象の違い(イメージ)



第3節 家計再生ローン利用者の潜在的規模

ここで、家計再生ローンの利用者の潜在的規模を、あくまでも目安として試算してみる。

(事故情報登録者)

「事故情報登録者」は、既に述べたように 460 万人存在する。ただし、この全てが困窮に陥っているとは考えにくい。ある金融機関の調べでは、借換えローンで債務問題を解決した人のその後を調べると、その半数は再び借金生活に陥っていたという。そのことを踏まえ、債務整理等で事故情報が残っている 460 万人のうち、230 万人はお金に困っていると仮定する。この全てが家計再生ローンで対応しなければいけないわけではない。課税所得以下の低所得者は、社協の生活福祉資金でも貸付対象となる。

「多重債務問題の現状と対応に関する調査研究」によれば、調査対象となった多重債務者 585 人の 6 割は男性で、そのうち年収 200 万円未満は 16.8%。4 割である女性の 62.2% が年収 200 万円未満である。この数字を踏まえると、多重債務者のおよそ 35% (6 割×16.8% + 4 割×62.2%) が年収 200 万円以下であると仮定しても大きくはずれていないだろう⁹⁶。

⁹⁶ 生活サポート基金の相談に訪れる人のうち年収 200 万円以下は 38%という数値とも符合する。

この年収 200 万円以下の事故情報登録者を社協の生活福祉資金で対応することとすれば、80.5 万人（230 万人×35%）が社協を利用するかもしれない人の潜在的人数ということになる。大雑把な目安ではあるが、230 万人のうち、80 万人は生活福祉資金等の公的貸付の対象、残り 150 万人が家計再生ローンの対象、という試算になる。

（複数件借入のある者）

5 件以上の無担保無保証借入のある者は 2013 年 2 月時点では 23 万人存在する（株式会社シー・アイ・シー）。なお、3 件以上 5 件未満については 145 万人存在している。

複数件の借入があるからといって、何らかの債務に関する問題を抱えているとは限らず、また、様々な仮定をおいた参考にとどまるものであるが、3 件以上借入のある者のうち、35%が年収 200 万円とすれば、約 60 万人が 200 万円以下、約 110 万人がそれよりも多い所得ではないかとの試算になる。

（債務整理中の者）

「債務問題を解決するための貸付」の対象となるのは、債権が保全される任意整理と特定調停による債務整理による場合だが、任意整理の人数は統計がなく把握ができない。現状、自己破産の件数は年間 10 万件であるが、任意整理と特定調停による債務整理による債務整理のほうが、自己破産の件数よりは多いだろうから、債務整理中の者は、最低でも年間 10 万人はいると仮定する（このうち年収 200 万円以下は 3.5 万人）。

（貯蓄のない者）

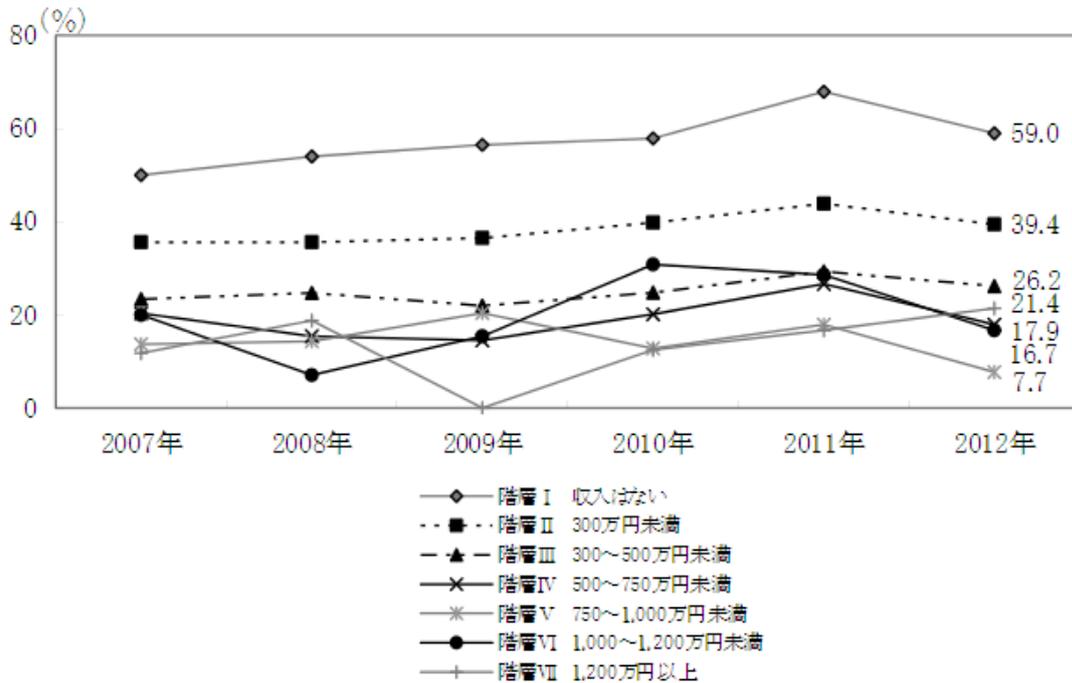
金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査」（2012 年）によれば、単身世帯の 33.8%、二人以上世帯の 26.0%が貯蓄等の金融資産を保有していない（図 4-4、図 4-5）。年収が低いほど金融資産を持っていない比率は高くなり、無収入の者は約 6 割（単身 59.0%、二人以上 58.1%）、300 万円未満の年収では約 4 割（単身 39.4%、二人以上 36.6%）である。

厚生労働省「国民生活基礎調査」（平成 23 年度）によれば、所得が年 200 万円未満の世帯は全世帯の 19.6%である（「100 万円未満」が 6.5%、「100~200 万円」が 13.1%）。平成 22 年の国勢調査では、総世帯数は 5,196 万なので、1,019 万世帯が 200 万円未満ということになる（「100 万円未満」が 338 万世帯、「100~200 万円」が 681 万世帯、）。国民生活基礎調査は、無収入の人の割合を示していないので、「100 万円未満」が無収入と同等と考えると、338 万世帯の 6 割（203 万世帯）、681 万世帯の 4 割（272 万世帯）、合わせて 475 万世帯が低所得でかつ貯蓄を持たない者と考えることができる。

「家計の金融行動に関する世論調査」では、300 万円以上 500 万円未満の世帯の金融資産非保有率は単身世帯で 26.2%、二人以上世帯で 24.3%である。比較的 low 所得の人の 4 人に 1 人は貯蓄がないと仮定することができる。

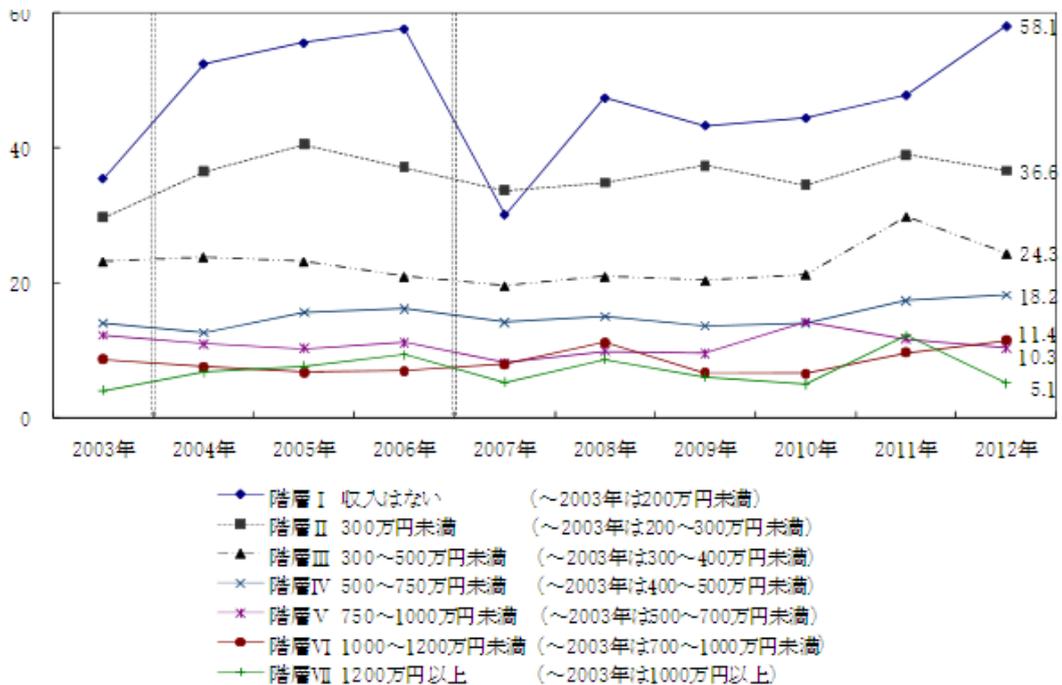
既に見たように、家計再生ローンの利用者は、年収 600 万円以下が圧倒的多数になることが想定される。国民生活基礎調査によれば、「200 万~600 万円」の世帯の割合は 46.8%である（2,432 万世帯）。この 1/4 は貯蓄がないと考えると、608 万世帯が「200 万~600 万円」の所得で、かつ、貯蓄がない世帯ということになる（丸めて 610 万世帯とする）。

図 4-4 年収別の金融資産非保有世帯の割合（単身世帯）



(出所) 金融広報中央委員会 (2012) 「家計の金融行動に関する世論調査」 [単身世帯調査] P. 4 より転載

図 4-5 年収別の金融資産非保有世帯の割合（二人以上世帯）



(出所) 金融広報中央委員会 (2012) 「家計の金融行動に関する世論調査」 [二人以上世帯調査] P. 4 より転載

(家計再生ローンの潜在的利用者数)

以上をまとめると、表 4-1 となる。ただし、「事故情報登録者でかつ貯蓄がない者」のように同じ欄内では重複があり得る数値で、単純に合計はできないことに留意する必要がある。それぞれの対象の規模感を見るためのあくまでも目安の数字である。

なお、平成 23 年度の生活福祉資金の新規貸付件数は、合計で 119,067 件（金額で 364.8 億円）である。潜在的には生活福祉資金の対象となる事故情報登録者だけで 80 万人いることを考えると、その規模がいかに大きなものであるかが実感される。

表 4-1 家計再生ローンの貸付対象者の規模

	出費を平準化するための貸付	債務問題を解決するための貸付
課税所得以上	<u>家計再生ローン</u> ・事故情報登録者（150 万人） ・貯蓄がない者（610 万世帯）	<u>家計再生ローン</u> ・3 件以上の無担保無保証借入のある者（110 万人） ・債務整理中の者（6.5 万人）
低所得 (課税所得以下)	<u>生活福祉資金（福祉資金等）</u> ・事故情報登録者（80 万人） ・貯蓄がない者（475 万世帯）	<u>家計再生ローン</u> ・3 件以上の無担保無保証借入のある者（60 万人） ・債務整理中の者（3.5 万人）

※1 複数件借入のある者が債務問題を抱えているとは限らない。

※2 様々な仮定を置いて試算したもの。

※3 生活福祉資金のうち総合支援資金の貸付対象（離職者等）はここには含めない。

第 4 節 家計再生ローンの担い手

第 1 項 担い手、その候補と限界

家計再生ローンに取り組む貸付機関が増えない限り、家計再生ローンは、いつまでも一部の先進的な貸付機関による限定的な取組みに留まったままである。今後、家計再生ローンを普及させていくに当たって、担い手となる貸付機関にはどのような候補があるのだろうか。

(生協)

家計再生の取組みは、信用生協とグリーンコープによって先導されてきた感が強い。今後、家計再生ローンを広めていく上で、やはり生協が中心的な担い手となっていくことが期待される。

生協は、「組合員の生活の文化的経済的改善向上」を目的とした協同組織であり、本来の購買事業など以外に食品の安全、環境・エネルギー問題、消費者問題、組合員同士の助け合い活動など広く組合員の生活に密着した事業運営を行っている。そのため、貸し手である生協は借り手である組合員との間の信頼関係を構築しやすく、多重債務者等への貸付に際して必要とされる、債務の整理やアセスメントに基づく家計再生のための計画の策定や貸付後の伴走型支援も可能である。

日本生協連は、生協総合研究所に委託し、生協の生活相談・貸付事業について一年半をかけて論議した。その結果、研究会は、2011 年に「生協として多重債務/生活困窮相談・

貸付事業に取り組むことを積極的に検討すべきである」という提言をまとめた⁹⁷。

この研究会報告では、生協の相談・貸付事業について「生協がもつ様々な資源（社会的信頼、事業・活動を通じたネットワーク、家計に関する活動、組合員相互の関係性など）が有用であり、当事者性をもちつつ協同の力で解決にあたる生協の存在意義そのものの取り組みと考えられる」と指摘している。

この報告を受け日本生協連は、先進的組織の実践を学ぶための学習会・実地見学セミナーを開催し、さらに、地域購買生協における生活相談・貸付事業の事業モデル構築をめざして、事業モデル生協となったみやぎ生協と日本生協連、生協総研等による「生活相談・貸付事業」事業モデル構築協同プロジェクト」を設置し、みやぎ生協では 2013 年度からのモデル事業開始に向けて準備を進めている。

（協同組織金融機関）

生協以外では、やはり相互扶助を原則とした協同組織金融機関（労金、信金、信組等）に期待したい。欧米でも相互扶助金融であるクレジットユニオンをテコに金融弱者の金融包摂を行っているのは既にみたとおりである。

とりわけ、全国で生活応援運動を展開してきた労金には期待したい。労金の強みは、勤労者とその家族の暮らしや福祉の向上のための組織、労福協（労働者福祉協議会）との連携にある。

労福協は、労働団体（連合）と事業団体（全労済、労金、生協等）をメンバーとする組織で、2006 年（平成 8 年）からは、労福協が主導する形で、総合的に生活支援を行うための窓口「ライフサポートセンター」の設置を進めている。これは国が進めようとしている生活困窮者を対象とした「新たな相談支援事業」（特別部会報告書）を先取りするような取組みで、地域の一般住民を相手に、生活上の様々な相談に相談員が対応するものである。ライフサポートセンターに寄せられた相談のうち、多重債務関連については労金に紹介される仕組みになっており、相談から貸付までの最低限の体制ができています。この労福協と労金による取組みをベースにすれば、家計再生支援のための一貫した体制をつくることができるだろう。

（NPO バンク）

生活サポート基金の実績を踏まえれば、NPO バンクにも担い手としての期待がもてる。NPO バンクの多くは、コミュニティビジネスや環境ビジネス、地域活動への融資（ソーシャル・ファイナンス）を行っており、金融に関する一定のノウハウは持っていると思われる。だが、生活困窮者に対する生活費の貸付を行っているのは、把握できている限りでは、生活サポート基金 1 団体のみである。

フランスでは、日本の NPO 法人に近い非営利団体であるアソシエーションのスクール・カトリックが、全国規模で保証事業を展開しており、これを下敷きにして政府は社会統合基金を創設した。いまだその兆しはないが、このような影響力のある全国規模の NPO バンクが今後日本にも現れないとも限らない。

（消費者金融）

主要な消費者金融各社は複数社からの借金を一本化して低利に借り換えるおまとめロー

⁹⁷ 生協総合研究所[2011]「2010 年度～2011 年度生協における多重債務相談・貸付事業研究会 研究会報告書」

ンを提供している。ただし、年収や過去の信用情報などからの定型的な審査しかしないので、相対的にリスクの高い人はそもそも貸付の対象にはならない。

消費者金融の中でユニークな取組みをしているのは SMBC コンシューマーファイナンスで、全国 21 箇所の「お客様サービスプラザ」に専従の職員を配置し、多重債務者やお金に困った人等の相談支援や家計指導を行なっている。相対的にリスクの低い人にはおまとめローンや低利の借換えローンの提供もしており、営利企業の中では、最も踏み込んだ家計再生支援に取り組んでいるケースである。非営利組織に比べて貸付の対象は狭まるが、家計再生支援の担い手となる得ることが期待できる営利企業と言えるだろう。

(地方銀行)

岐阜県内シェア 44%、大垣市シェア 82%という地域密着型の金融機関として著名な大垣共立銀行は、住宅ローン返済に困難を抱えている人や多重債務者の支援に取り組んでおり、「マネーレスキュー」と名付けた借換えローンを多重債務者向けに用意している⁹⁸。

同様に、京葉銀行が住宅ローン破綻問題に取り組んでいるようだが、他に生活困窮者向けの支援を行っている機関は、調べた限りでは見つけることはできなかった。

地方銀行は自治体との関係も深いいため、地域貢献策や CSR の一環として家計再生ローンの担い手になることを期待したい。

(ゆうちょ銀行)

全国津々浦々にあることを考えると、実はゆうちょ銀行こそが家計再生ローンの担い手にふさわしいのではないかという指摘が研究会の委員からあった。

第2項 欧米における類似の貸付制度の担い手

欧米でも限定的な取組みながら、生活困窮者向けの生活資金の貸付が行われていることを見てきた。そこでどの担い手はどのような貸付機関なのだろうか。

(クレジットユニオン)

イギリスやアイルランドでは相互扶助金融機関であるクレジットユニオンが中心となって、多重債務者や低所得者に対する生活資金の貸付を行っている。クレジットユニオンは、「貧者の銀行」として、金融排除状態にある低所得者層向けの、金融サービス提供機関としての役割を伝統的に担ってきたが、近年、金融包摂の文脈から、その役割が改めて見直されている。アイルランドの場合、国の機関である MABS が相談支援を、クレジットユニオンが貸付を担う形態で、東京都の多重債務者生活再生事業における生活サポート基金と中央労金の関係に近い。

なお、イギリスとアイルランドに共通の金融制度として、貸付機関の中では、クレジットユニオンにのみ上限金利が課せられていることが挙げられる⁹⁹。イギリスではクレジットユニオンの経営基盤強化策の一環として、上限金利の引き上げも検討されている¹⁰⁰。

⁹⁸ 50 万円以上 300 万円以内の限度額、1 年以上 7 年以内の返済期間、年利 11~14%の固定金利が条件。無担保で保証人不要だが、年収 200 万円以上で、保証会社の審査に通ることが条件となっている。

⁹⁹ イギリスでは月利 2% (年利換算 26.8%)、アイルランドは月利 1% (年利換算 10.9%)。

¹⁰⁰ 2012 年 12 月、月利 3%、年利 42.6%へと引き上げるコンサルテーションペーパーを財務省が公表した。

(協同組合銀行)

フランスの場合、個人向けマイクロクレジット（小口貸付）の中心的な担い手となっているのは協同組合銀行である。

フランスの銀行市場において大きな存在感を持つ協同組合銀行には、農業金融由来の「クレディアグリコルグループ」、庶民銀行（バンクポピュレール）と貯蓄銀行（ケスデパルニュ）が合併した「BPCE グループ」、および「クレディミューチュエル」の代表的な3グループが存在する。協同組合銀行も、商業銀行と同様に銀行法（通貨金融法典の一部）の適用を受け、グループ内の全国銀行の株式会社化を通じた業務拡大（商業銀行買収）や専門金融子会社の設立などを行うなどして、グローバルにも大規模な金融グループとなっている。しかし、単位組合は組合員の出資により設立された、組合員のための相互扶助金融を起源としているため、依然として強みは中小企業や個人向け事業にあるとされている。

欧州委員会による調査報告書「金融サービスの提供と金融排除の予防」では、協同組合銀行は貯蓄銀行や郵便系銀行とともに「主流、民営、社会性を重視」とされ、「主流、民営、利益志向」の銀行やノンバンクとは区別されている。

BPCE グループには 19 世紀末に設立された倫理・連帯的な金融機関であるクレディコーポラティブ（協同信用金庫）も含まれている¹⁰¹。BPCE グループでは、貯蓄銀行とクレディコーポラティブを通じ、フランス全体の個人向けマイクロクレジットのおよそ半分を担っている（個人向けの事業性小口金融商品を含む）。

(銀行・ノンバンク)

フランスでは、商業銀行も生活困窮者に対する貸付を行っている。

フランスの商業銀行には、BNP パリバとソシエテ・ジェネラルの 2 大銀行があるが¹⁰²、最大手の BNP パリバでは、傘下の個人向けローンを主要業務とする BNP パリバ・パーソナルファイナンス社が、「責任ある貸出」という理念のもと、2007 年から 2012 年までに 253 件、507,127 ユーロの小口貸付（社会統合基金の保証付き）を行っている。このほか、社会貢献として、フランス国内外で金融排除に取り組む団体の活動支援などを行っている。

なお、社会統合基金の保証付き小口貸付は、商業銀行のみならず、コフィノーガ社等のノンバンク（クレジットカード会社）も提供している。

このように、フランスにおいて商業銀行やノンバンクが生活困窮者の支援に取り組んでいる背景には、大企業に対する社会的責任の実践を求める社会的要請の強さが挙げられる。また、競合相手としての協同組合銀行の存在も大きい。さらに、公益質屋や自治体による金融サービスの存在も影響を与えていると考えられる。

イギリスの場合は、商業銀行が生活困窮者向けに個人貸出を行うことはないが、HSBC、バークレイズ、スタンダードチャータード銀行、ロイズ銀行、RBS などの大規模な銀行は、非営利金融機関に対する低利貸出（間接的な原資の提供）や、クレジットユニオンの経営基盤強化支援（金銭的および人的資源提供）、非営利団体との協働による金融教育などを通じた地域への貢献活動に積極的である。

¹⁰¹ クレディコーポラティブは 2002 年に庶民銀行に吸収された。その後、2009 年に庶民銀行と貯蓄銀行が合併し、BPCE グループとなった。

¹⁰² これに、協同組合銀行であるクレディアグリコルと BPCE を加えた 4 行が、フランスの 4 大銀行を成している。

(CDFI)

米国の場合、家計再生ローンに似た貸付制度は存在しない。しかし、住宅ローンを中心に、低所得者層の信用へのアクセスについては古くから取り組まれてきた歴史がある。その中心を担ってきたのが、民間のコミュニティ開発金融機関（**Community Development Financial Institution、CDFI**）であるが、既に第三章第5節第1項で述べたことの繰り返しになるので説明は省略する。

第5章 家計再生ローンの普及に向けて

前章で見たように、欧州では、クレジットユニオンや協同組合銀行のような相互扶助金融機関のみならず、商業銀行やノンバンクまでもが生活困窮者支援の担い手として一定の役割を果たすようになってきている。金融機関による貸付の提供を含む生活困窮者支援、金融包摂の取組みは、現時点では、アイルランドやフランスなど、一部の国でのものに留まっている。しかし、欧州全体が金融包摂に対して関心を高めている中で、今後、同様の取組みが広がっていくことが予想される。

我が国においては、相談支援＋貸付による家計再生支援の必要性がようやく国において認識され始めた段階であり、その担い手となっているのは、現時点ではごく一部のプレイヤー達である。既に見たように、「特別部会報告書」においては、相談支援の体制を拡充・強化すべく「家計相談支援事業」の導入が提言されており、今後、実行に移されていくことになることが想定されるが、もう一方の貸付については、社会福祉協議会の相談支援体制の充実を図ると共に、「一定の収入があるものの、多重債務や過剰債務等により、生活に困窮している者等に対しては、消費生活協同組合や民間金融機関等の参入を促進し、これらの機関が中心となって貸付を行うという役割分担を行うことにより、重層的な金融セーフティネットを構築することが必要である」とされているのみで、「参入を促進」するための具体策については言及されていない。

そこで、本章では、第4章で定義した「家計再生ローン」について、「重層的な金融セーフティネットの構築」に寄与すべく、その普及方策を検討することとする。

第1節 家計再生ローンの普及を阻むもの

家計再生ローンの困難は、自然に担い手が増えていくような類のものではない点にある。家計再生ローンの普及を阻むものとして、主として、「経済面」と「技術面」の2つのハードルが存在する。

第1項 経済面でのハードル (貸倒れのリスク)

家計再生ローンの一義的な対象は、過去或いは現在の債務に悩む者や、貯蓄のない者である。すなわち、家計管理に対する意識や習慣がなかったり、そもそも苦手であったりする者への貸付であるから、当然、計画どおりに返済ができない危険性は高くなる。

貸付機関は、通常、貸倒れのリスクを利息に転嫁して貸付条件を決める。リスクが高ければ、当然、その分だけ利息も高くなる。

信用生協やグリーンコープの実践が示唆するのは、相談支援の過程で貸し手と借り手の間に信頼関係を構築しつつ、貸付実行後も伴走型の支援を行うことで、貸倒れのリスクを低めることができるということであった。しかし、貸付機関にとって、通常、そこまでの手間暇はかけられない。また、そもそも相談支援のスキルもないし、そこに割ける人材もない。そういう状態では、ハイリスクの相手への貸付に二の足を踏むのは当然だろう。

(運営面のコスト)

無担保の個人向け貸付の審査においては、相手の返済能力の見極めが鍵になる。単に年収や勤め先の情報のみならず、その人の性格や家族関係まで把握した上での総合的な判断が必要になる。主観に惑わされないよう、エビデンスとなる客観的な情報で裏をとることも重要である。それはとても手間暇のかかるプロセスである上、事前のみならず、事後の

フォローも貸倒れを避けるためには必要になる

つまり、かなりの人件費をかけなければ成立しない貸付業務なのである。だが、生活費の貸付だけに、一件当たりの貸付額はそれほど大きなものは望めない。百万円以内の、まさに小口の貸付が主流になる。

低利である上、小口で、売上はほとんど望めないのに、人件費は通常の貸付よりもかかり増しになる。これでは、貸付業務そのものが不採算となってしまう。実際、多重債務者向けの相談支援とセットになったローンを展開している信金や労金では、事業としてみたら採算はとれないと述べている。いくら非営利の金融機関であっても初めからペイしないとわかっているものにはなかなか取り組めない。

(小口化の進行)

岩手の信用生協は、1969年(昭和44年)以来、貸付事業だけの独立した貸付機関として家計再生支援に取り組んできた。行政からの補助を受けてきたわけではないから、ハイリスク層への貸付が事業として成立することを証明してきたと言える。

しかし、それは、「スイッチローン」(借換えローン)が中心であった時代のことである。借換えローンは、一件当たりの貸付金額が数百万円になることも珍しくない。貸金業法の改正により総量規制が導入される前は、多額の債務を抱えている人が多かったから、特に巨額の借換えが行われていた。低利であっても、貸付の額が大きくなれば、利息収入が確保できる。相談員の人件費も十分にカバーできるから、事業として成立するのである。

しかし、信用生協では、多重債務者の借換えから、生活困窮者の生活資金へと貸付の比重が移るにつれて、業績が厳しくなってきた。一件当たりの貸付額が小さくなったのに、必要となる手間暇は変わらないから、次第に人件費をカバーできなくなってきたのである。そうすると、別途、人件費をカバーするための手立てを考える必要がある。

行政からの委託費がその一つだ。例えば、グリーンコープでは、生協組合員以外の一般県民を対象とした生活再生事業を行政から受託することによって、赤字にならずに生活再生事業を行う仕組みを作り上げている。

第2項 技術面でのハードル

(ハイリスクの個人を対象にした与信ノウハウの不足)

多くの銀行や信金・信組では、事業者向けローンが中心になっている。個人向けの貸付も勿論行っているし、バブル崩壊後、事業者向けローンが伸び悩む中で、個人向け市場の開拓にも注力してきた。

だが、生活困窮者のようなハイリスクの個人に対する貸付を実施してきたわけではないので、与信のノウハウが蓄積されていない。ハイリスクの個人を対象にした与信ノウハウが不足している中では、家計再生ローンに取り組むことに躊躇するのは当然である。

(原資調達の高コスト)

預金のような低利の資金調達手段を持たない生協やNPOバンクにとっては、低コストで貸付原資を調達する方法が課題となる。生協であれば組合員からの出資、NPOバンクであれば市民からの出資や寄付がベースの調達手段で、それで賄いきれない場合は、金融機関からの融資に頼ることになる。この原資の調達に要する金利は、家計再生ローンの担い手にとって、大きな負担となってくる。

逆に、信金・信組や労金のような預金取扱い型の貸付機関の場合、調達に要するコストは下がるが、いつでも預金者の求めに応じて引き出せるようにしておかなければならない

預金というものの性質上、リスクについては敏感にならざるを得ない。このため、預金を貸倒れのリスクの高い貸付の原資とすることは忌避される傾向にある。

このように、家計再生ローンの原資の調達には、ノンバンクであれ、預金型の貸付機関であれ、どちらも非常に困難が伴うのである。

第2節 ハードルを下げるための方策

貸付機関にとって以上のハードルが存在する中では、よほどのことがない限り、家計再生ローンに取り組もうとは思わない。ここで言う「よほどのこと」とは、たまたま家計再生に対する強い使命感や情熱をもった経営陣や担当者がいたり、重要なステークホルダーからの強い要請があったりすることだ。

少なくとも、相互扶助を原理とする協同組織にはそのような「よほどのこと」が溢れていることを期待したいが、一方でグローバル化、他方で人口減少が進む今の日本の市場環境下で、協同組織も生き残りに必死であるから、相互扶助の精神や使命感の発露をことさらに求めることも酷であろう。いたずらな精神主義に陥ることなく、現実的に考えるならば、現に存在しているハードルをいかに下げるかを考えるべきである。そのためにどのような方策があるのか、国内外の取組み事例を参考にしながら、以下で検討する。

第1項 経済面でのハードルを下げる方策

(貸倒れに対する債務保証)

貸倒れリスクを引き下げるわかりやすい方策は債務保証である。民間の貸付機関に対する債務保証は、公的機関が行う場合と、民間の保証会社による場合とがある。前者の場合、貸付機関の審査基準が甘くなる、借受人が借金を踏み倒す等のモラルハザードを招く可能性もあるため、慎重な制度設計が必要となる。

例えば、イギリスでは、国営くじ基金、地元の福祉団体や財団、大手銀行からの寄付を原資にして、クレジットユニオンによる生活困窮者向けの貸付に対し、100%の債務保証を行っているが、債務保証の存在は、借り手には開示されていない。また、アイルランドでは、生活困窮者へのクレジットユニオンの貸付に対して MABS（国の相談支援機関）が全額債務保証をするが、やはり債務保証のことは、借受人に知られることのないよう、厳重に秘匿されている。一方、フランス政府が設立した社会統合基金による提携金融機関への債務保証は、保証割合を50%に限定することで、モラルハザードの発生を防いでいる。

フランスでは、商業銀行を含む23の銀行が社会統合基金のプログラムに参加し、相談支援を行うアソシアシオンと連携しながら、生活困窮者への貸付事業を行っている。これら銀行の参加を支えているのは政府による50%の債務保証の存在だと言うから¹⁰³、民間の参入を促す上で、債務保証は極めて有効な手段だと言える。一方で、生活困窮者向けの貸付は、銀行にとって一件あたり225ユーロ（約2万3,000円）の損失を発生させる赤字業務となっているという事実を踏まえると¹⁰⁴、むしろ政府と銀行のそれぞれが共に相応の負担をしながら生活困窮者を支えていこうという「連帯」の精神が、銀行の参加を支えているのだと言えなくもない。50%という債務保証の割合も、政府と銀行が連帯していくという意志の表明と考えれば筋が通っている。

すなわち、ことフランスの例を見る限り、政府による債務保証は、民間の貸付機関側にとっては、リスクやコストをどれだけ補償してもらえるのかという経済面の問題もさるこ

¹⁰³ 相談支援を行うアソシアシオン、スクール・カトリックからの聞き取り。

¹⁰⁴ 社会統合基金を運営する預金供託公庫からの聞き取り。

とながら、政府はどこまで本気で取り組むつもりがあるのか、自分達はそこにどこまでコミットする必要があるのか、という意志の問題を問うバロメーターとして機能している、と言えそうである。政府の意志が問われるという意味で、債務保証があるかないかは、極めて重要なポイントになると言えよう。

なお、もう一つの債務保証の仕組みである民間の保証会社によるものは、営利目的の個人向け貸付では一般的に見られる形態であるが、生活困窮者向けの貸付に特化したものは、海外を見渡しても存在しない。ただし、欧州には、25のソーシャルファイナンス機関が原資と保証料を持ち寄って設立した非営利団体 FEBEA (Fédération Européenne des banques Ethiques et Alternatives; the European Federation of Ethical and Alternative Banks) が存在し、社会的なインパクトのある貸付を提供する会員企業に対し、通常よりも割安な保証プログラムを提供している。家計再生ローンの担い手となる貸付機関が一定数集まってくれば、このように資金を持ち寄って、専門の保証会社をつくることも可能になるだろう。

(運営費の補助や税制優遇)

通常の融資に比べて審査の手間暇がかかる割にリターンの少ない小口貸付であるため、専従の相談員を置いた場合は、その人件費をカバーできるほどの収益が上がらない。このことが貸付機関にとってのネックになっているのであれば、人件費相当分や運営費の掛かり増し分を、補助や税制優遇の形で補填することで、参入を促すことが期待できる。

国内では、福岡県や熊本県がグリーンコープに生活再生事業の運営費を委託費の形で提供して、相談員のコストを助成している。東京都の多重債務者生活再生事業においても、実施主体である東京都社協から相談員の人件費相当分が生活サポート基金に対して補助される仕組みになっている。

海外では、イギリスやアメリカにおいても、生活困窮者へ金融サービスを提供するクレジットユニオンやCDFIに事務費の補助や経営基盤強化のための助成を行っている。特に、イギリスのクレジットユニオンは規模が小さいところが多いだけに、政府による助成は経営に大きなインパクトを与える場合が少なくない。

このように、経営基盤が脆弱な相手に対して、補助や税制優遇は効果的に機能する。我が国においても、NPOバンクや生協に対する支援は有効な方策だろう。だが、比較的小さな信用組合でも、イギリスのクレジットユニオンに比べれば大きな組織が多い我が国の金融機関に対して、果たして多少の人件費補助が効果的なインセンティブになるかは疑わしい。金融機関の場合、恐らく、人件費という意味での金銭面のハードルが問題なのではない。以下に述べる技術面のハードルの方が高いのだと思われる。

第2項 技術面でのハードルを下げる方策

(実践機会の提供)

金融機関が二の足を踏む理由の一つが、ハイリスクの個人向けの無担保貸付の与信ノウハウが不足していることである。だが、ノウハウの問題ならば、リスクやコスト負担を伴わない形で実践の経験をつませればいい。イギリスの雇用・年金省が、金融包摂策の一環として設立した「金融包摂成長基金 (Financial Inclusion Growth Fund)」(2006年6月～2011年3月)による取組みは、まさにその好例である。

金融包摂成長基金は、クレジットユニオンに代表される民間の非営利金融機関に対して貸付原資と運用コストを提供することを通じて、低所得世帯(≒公的扶助の受給者)に手ごろな(affordable)信用を供与するために設立されたものである。

基金は6年間の期間限定であったが、その6年間で、ノウハウの乏しかったクレジットユニオン等において、ハイリスクな個人を対象にした小口貸付けの方法についての理解が大幅に向上したという¹⁰⁵。

当初、0.36億ポンドからスタートした基金は、制限入札方式で参加貸付機関の募集を行った。この入札の結果、約150のクレジットユニオン等が、400の都市・郊外・農村地帯で事業を展開することとなり、2010年9月までの4年3ヶ月で約32万件、1.37億ポンド（平均431ポンド）の貸付が実行されている。

この事業を事後的に評価したイギリス政府は、以下のような効果や成果、或いは反省点を報告している¹⁰⁶。

- ・ 顧客数の減少や高水準の延滞を引き起こすことなく、営利の貸付の原則を非営利の事業に展開できることがわかった。
- ・ 政府の支援があったために、貸付利率を下げることができた（平均利率は26.8%だったが、政府の支援がなければ、年利39.6%~71.2%が必要であったと試算されている）。
- ・ 借受人が高利貸を利用しなくなったことで、それまでは高利貸への利息支払いに使われていた公的扶助の給付金が地域経済の循環の中で利用されるようになり、地域経済活性化に貢献した¹⁰⁷。
- ・ 貸付が機能しないハイリスク層の存在も判明したため、別の支援策を検討する必要も認められた。
- ・ 金融機関（主にクレジットユニオン）に対し、明確な目標設定と成功ビジョンの共有を求めたことで、金融機関側に専門スキルの向上が必要との認識が芽生えるようになった。
- ・ 補助金を提供するのではなく、入札・契約方式としたことで、金融機関自らが、貸倒れを抑えながら貸付世帯の目標数を高めるインセンティブが働いた。また、雇用・年金省が、貸付原資を再割り当てする権利を保持したことで、よりよいパフォーマンスを上げている金融機関に優先的にお金を回すことができた。
- ・ 政府に対する定期的な報告を義務付けたことにより、金融機関の自己検査能力と会計報告水準が向上した。
- ・ 地元コミュニティにおいて金融機関のポジションが強固な場合ほど、成果があがった。
- ・ 相談支援の伴わない貸付であったが、対面取引を通じて、借受人の責任ある行動が促された。
- ・ 政府として、国内のほとんどの非営利金融機関と密に関わった結果、金融包摂のためには、新たな貸し手をつくり出すことよりも、既存の非営利金融機関の能力強化のほうが有効な政策であるとの結論を得た。

このように、6年間、政府の資金を使って手挙げ方式で実践経験を積ませることによって、あくまでも民間側の自発性を重視しながら、金融弱者の金融包摂を実現しつつ、既存の非営利金融機関の能力強化を図っているのである。我が国において、家計再生ローンの

¹⁰⁵ Financial Inclusion Taskforce [2011] *Key learning form the Financial Inclusion Growth Fund*

¹⁰⁶ Financial Inclusion Taskforce [2012] *Evaluation of the Financial Inclusion Growth Fund*.

¹⁰⁷ 「貧者の銀行」であるクレジットユニオンの利用者には、公的扶助受給者が多い。

担い手を育てていく上で、極めて示唆に富む事例と言えよう。

(原資の調達支援)

イギリスの「金融包摂成長基金」は、貸付原資と運営費を提供することで金融機関の参画を促すことに成功した事例でもある。リスクフリーの貸付原資が用意されるならば、やってみようと思う貸付機関も少なからずいるはずである。イギリスでは、150もの非営利金融機関がこのプログラムに参加したという事実が、その威力を物語っていると言えよう。

我が国において、行政が貸付機関に貸付原資を直接提供している例は知られていないが、貸付機関の原資調達支援策として多用されてきたものとして預託金制度がある。もともとは信用生協の貸付原資の調達支援のために岩手県が始めたもので、今では(2012年度)、岩手県の33市町村、青森県内の34市町村の計67市町村が、信用生協の提携金融機関(地元の地銀、信組、労金など全13機関)に対して、預託金を提供するまでになっている。

預託金は、一定期間、まとまったお金を行政側が金融機関に預け入れするものである。通常、預託金は極めて低利か無利子なので、金融機関にしてみれば、まとまった運用資金を低コストで手に入れられることになる。しかも、普通の預金とは異なり、引き出されることを心配する必要がないので、長期的な運用が可能となる。金融機関は、この預託金を元手に、信用生協への低利貸付を行い、信用生協は、金融機関から調達した低利の貸付金を原資に、生活困窮者への貸付を実行するのである。このように、預託金は、貸付機関(この場合は信用生協)に、安定した低利の貸付原資を提供するための仕組みである。

宮城県栗原市も、総額1億円の預託金を提携金融機関である一関信金と仙北信組に無利子で提供している。一関信金と仙北信組はこの預託金の3倍を貸付枠に設定して、多重債務者への低利貸付を行っている。

東京都の多重債務者生活再生事業においても預託金と類似の原資調達支援が行われている。多重債務者生活再生事業の実施主体である東京都社会福祉協議会は、都からの補助金を元手に10億円の基金を設立し、中央労金に預託している。中央労金はこの基金の運用益を原資に貸付を行っている。

このように、我が国においてポピュラーな預託金の仕組みだが、調達金利が高かった時代には有効な支援策であったものの、低金利状態が続き、しかも、金融機関の側に資金の余剰感がある現代の日本においては、それほど意味のある支援策ではなくなっているようである。むしろ、行政のコミットメントの確認や、行政からお墨付きを得た貸付機関という信用をアピールできることといった意味合いのほうが今は大きいと言えそうである。

欧米では、行政による支援のみならず、大手銀行等によるクレジットユニオン等への原資の提供などの支援も広く行われている。生活困窮者に対する直接的な支援は無理でも、支援機関を通じた間接的な支援は可能である。特に、金銭面や経営管理面で、大手銀行がクレジットユニオンのような弱小貸付機関に対してできることは大きい。

第3項 その他の後押し策

(行政機関による評価・PR等の後押し)

預託金は、貸付機関に対して自治体のお墨付きを与える効果があるのではないかと述べたが、民間の協力を引き出すためには、行政による何らかの後押しがあることは重要である。債務保証、補助金或いは原資の提供は、強力な後押し策として機能するが、これら他に、協力貸付機関を積極的に評価・PRすることも、行政としての後押しとして機能するだろう。

金融庁では、改正貸金業法の完全施行から1年が経過した2011年6月に「多重債務問

題の解決に資する取組みを通じ健全な消費者金融市場の形成に寄与した金融機関」に対して、大臣顕彰を行っている。対象となったのは、一関信金、多摩信金、青和信組、塩沢信組、尾西信金、但陽信金、遠賀信金、南郷信金の6信金・2信組であるが、評価・PRによる後押しの一例だと言えよう。

また、やはり金融庁が毎年取りまとめる「地域密着型金融に関する取組み事例集」では、平成21年度版で、大垣共立銀行と但陽信金の多重債務問題に対する取組みが取り上げられ、「地域活性化につながる多様なサービス」として積極的に評価されている。

以上のような金融当局による評価・PRが、一般向けにどれだけ効果があるかは不明だが、少なくとも金融業界内での評判やブランドを築く上では有用な後押しとなるだろう。

もっとも、地域密着を目指す貸付機関にしてみれば、地元の自治体から積極的に評価・PRしてもらえぬほうが嬉しいかもしれない。広報誌やウェブサイト等の媒体で貸付機関の取組みを評価・PRすることに加え、それが自治体の預金口座としての指定等の実利にもつながれば、言うことなかろう。

このように、自治体は、実質的な金銭負担を伴うことなく貸付機関の取組みを後押しすることで、家計再生ローンへの協力を促すことができるはずである。その地域ならではの後押し策を工夫することが求められよう。

第3節 家計再生ローンに取り組むことのメリット

貸付機関にとってのハードルの存在とそのハードルを下げるための方策について検討してきたが、逆に、家計再生ローンに取り組むことは、貸付機関にとって、どのようなメリットをもたらすのだろうか。既に実践している機関からのヒアリングからは、「知名度・ブランド力のアップ」「ステークホルダーの満足度向上」「人材育成効果」の3点が浮かび上がってきた。順に見ていこう。

(知名度・ブランド力のアップ)

グリーンコープは生活再生事業を始めて以来、新聞やテレビなどのマスコミで取り上げられる機会が増え、知名度やブランド力が格段にアップしたという。行政の委員会の委員として招聘されたり、国の政策検討資料でモデル事例として評価されたり、福岡県や熊本県の多重債務者対策事業の運営委託先となってきたりしたことも、信頼性を高めることにつながっているのだろう。生活再生事業に取り組むスタッフ達も、自らの仕事が広く社会からも支持されることで、ますますやりがいと誇りを感じているように見受けられる。

知名度・ブランド力が向上し、スタッフのモチベーションも高まっているのだから、言うことはない。特に、福岡県内においては後発で、規模の小さな生協であるグリーンコープにとって、知名度・ブランド力の向上は大きなことであつたらう¹⁰⁸。

ちなみに、グリーンコープの取組みが支持を集めているのは、それが「世界をより良い場所に変えようとする」ためのものと人々の目に映るからだと思われる。

最新のマーケティング理論に従えば、「世界をより良い場所に変えようとする」ことは、グローバリゼーションが進展する世の中で、支持されるブランドになるための条件である¹⁰⁹。何故か。グローバリゼーションの進展に伴い、人々が不可避免的に不安を抱えるように

¹⁰⁸ 福岡にはエフコープという生協が存在する。供給高510億円(2011年度)を超え、グリーンコープ生協ふくおか(供給高244億円、2011年度)に比べ、規模は大きい。

¹⁰⁹ フィリップ・コトラー、ヘルマワ・カルタンジャヤ、イワン・セティアワン(恩蔵直人監訳・藤井清美訳) [2010] 『コトラーのマーケティング3.0』朝日新聞出版社

なるからである。その不安とは、貧困や不公正の拡大、自然や地域の伝統文化の破壊などの「グローバリゼーションのパラドクス」からもたらされるものだ。従って、それらを解決してくれる企業や組織や人を人々は待望するようになる。すなわち、今後は、グローバリゼーションのパラドクスを解決し、世界をより良い場所に変えようと努力する企業や組織が支持を集めるようになるのである。

ということは、世界をより良い場所に変えるために企業や組織は何ができるかが、問われる時代になるということだ。そう考えた時、貸付機関にとって、家計再生ローンは、今のうちから取り組むべきものに見えてこないだろうか。

(ステークホルダーの満足度向上)

早くから多重債務者対策に取り組んできた労金では、相談支援と貸付のみならず、労働組合の組合員や会員企業の新入社員向けの金融教育に力を入れてきた¹¹⁰。これは会員である労組や企業からの要請に基づき始めてきたところもあり、会員側からは感謝されているという。ステークホルダーである会員労組や企業の満足度が向上することで、労金の多重債務対策の取組み自体に対する理解も深まるという好循環が生まれている。

労組や企業のみならず、近隣の学校などからも講演依頼は後を絶たない。地域の人々の役に立っているという実感が相談員達のやる気にもつながっている。このように、会員や地域住民のような目に見えるステークホルダーの満足度の向上は、担当者達のモチベーションアップアップを促すのである。

(人材育成効果)

一関信金は、多重債務者の債務問題を解決するための貸付に取り組んできたことのメリットとして、人材育成面での効果、すなわち、目利き能力や人を見る目が養われるという効果を挙げた。言うまでもなく、目利き能力や人を見る目は、地域密着型の金融機関にとって、極めて重要なスキルである。しかし、相対的にリスクの少ない有担保の住宅ローンやマイカーローンに注力してきた結果、本当の意味での目利きが必要になる場面が少なくなってきたという。そこで、本来地域金融機関の職員が保有すべきスキルを鍛えるための実践の場として、多重債務者に対する支援は有用だというのである。

上述したように、知名度・ブランド力のアップやステークホルダーの満足度向上は、スタッフのモチベーションアップにもつながるものだ。モチベーションが高い人材が増えるとスタッフ同士が研鑽するようになるから、人材育成効果が相乗的に高まることも期待できる。

家計再生ローンは、現在実践している貸付機関が明言するように、貸付単体で見れば利益を生むようなものではないかもしれない。しかし、うまくすれば知名度・ブランド力の向上や、ステークホルダーの満足度向上、人材育成効果等のメリットをもたらしてくれるものになる。いずれも貸付機関の生き残りにとって重要なものだ。

第4節 普及に向けてのロードマップ

これ以上生活保護受給者を増やさないためにも、困窮状態にある人々を放っておかないためにも、家計再生支援の体制をつくることは急務の課題である。しかし、家計再生の取

¹¹⁰ 2012年度には、全国の労金による生活応援運動を通じ、239,126人を対象に、13,276回の金融教育を行っている。

組みがこれまで全く行われてこなかった地域で支援体制を構築するには時間がかかるし、今、何らかの取組みが行われている地域でも、それを、都道府県全域に広げていくには準備が必要である。貸付はお金に関わる問題だけに、拙速に体制をつくると禍根を残すことになる。関係者間でしっかりと議論を重ねることが重要である。

また、支援体制づくりにおいては、相談支援のスキルを持った人材の育成が前提となる。人材育成に関しては、「特別部会報告書」においても、国において研修カリキュラムの標準モデルを示すなど、積極的な関与が求められている。

以上を前提に、今現在、点的な取組みに留まっている家計再生ローンを、全国で面的に提供できるよう体制整備していくためにはどのようなステップが必要になるのか。以下でそのためのロードマップを検討する。

第1項 基本的な考え方

(前提)

- ・ 家計再生ローンは、あくまでも民間の貸付機関による主体的な取組みである点に特徴がある。全国一律の条件で制度化する公的貸付制度ではないので、地域の実情に応じた自由な設計が可能である。
- ・ 逆に言えば、どのような制度にするかは、それぞれの地域の有する資源の状況を踏まえながら、主体的に設計していくことが求められることになる。
- ・ 平成25年度と26年度の2年間は、国がモデル事業に対する助成を行うことを予定している。
- ・ 家計再生支援の体制含め、新たな生活困窮者の支援体系を構築すべく、国は、法制化の準備を進めている。新法は、平成27年度の施行を目指している。
- ・ 新法が施行された場合、まずは地域ごとの協議会の立ち上げを通じて、生活困窮者支援の体制づくりが行われる。

(普及までの四段階)

- ・ これまでの取組み事例を見ていると、最初の支援を開始するまでにじっくりと時間をかけている（グリーンコープは1年半、栗原市は2年程度）。関係者間でしっかりと合意形成していくこの期間を「地ならし期（共感期）」と呼ぶ。
- ・ 実際に支援を開始してから形になるまでに2年くらいかかっている。グリーンコープ生協ふくおかでは、2006年の事業開始から2年間たったところで福岡県と提携し、相談支援の対象を全県民に広げている。このように、一定期間内はあまり大きく広げ過ぎず、貸付機関の手の届く範囲内で試行錯誤しながらノウハウを積み上げていく時期が必要である。この期間を「試行期（蓄積期）」と呼ぶ。
- ・ 試行期に蓄積したものを踏まえて、サービス提供範囲を全領域に広げていく。この期間を「実践期（拡張期）」と呼ぶ。
- ・ 平成27年度から施行される新法の成立を前提にした時、法の施行から6年間の経過した平成33年度以後を「完全施行期（完成期）」と呼ぶ。「完全施行期」においては、「実践期」を経てもなお取組みの遅れている地域にテコ入れを行うことで、全国津々浦々でのユニバーサルサービスの実現を目指す。

(主体としての自治体のコミットメント)

- ・ 「特別部会報告書」では、家計再生支援の実施主体について、以下のように記述されている。

- 家計相談支援¹¹¹については、新たな相談支援事業の実施主体との連携の必要性等も考慮すると、福祉事務所を設置している自治体を中心に、自治体が行う事業として考えることが適当である。一方で、きめ細かな対応をするためには、住民に最も身近な基礎自治体の実施主体となることが適当であるとの意見もあった。
 - また、実際の家計相談支援事業の提供については、地方自治体が地域の実情に応じて直接これを行うことができるようにするほか、地域の社会資源を踏まえ、社会福祉協議会や消費生活協同組合等の貸付機関等に委託できるようにすることが必要である。
- ・ 「特別部会報告書」は、「家計相談支援事業」の実施主体として、都道府県と市区町村の両方を想定しており、どちらかとは決めていない。東京都や福岡県の多重債務者生活再生事業のように都道府県が実施主体となっても良いし、栗原市の「のぞみローン」のように、市区町村が実施主体になっても良い。それこそ地域の資源に応じて決めればよいということなのだろう。
 - ・ ただし、貸付機関との関係性を考えると、1市区町村内に営業地域が限定される貸付機関は市区町村社協のみで、他は市区町村の垣根を越えて営業しているのが普通である。そのことを踏まえると、都道府県レベルでのコミットメントがあった方が、信金・信組、労金や生協とより円滑に連携することが可能になるのではないかと考える。
 - ・ このため、「試行期」までは市区町村の取組みに留まっていたとしても、遅くともサービス提供範囲を広げていく「実践期」においては、都道府県レベルでの関与が必要になるはずである。
 - ・ 全国津々浦々でのユニバーサルサービスの実現を目指す「完全施行期」においては、「実践期」における都道府県レベルの取組みをさらに後押しするために、国としての関与を深めることが求められよう。この時期までに一定程度の相談員の人材養成は終えているはずなので、貸付のテコ入れに国の関与をシフトさせることが可能になるはずである。

第2項 各段階のゴールと実施すべき事項

家計再生ローンの普及に至るまでの道のりは地域の状況によって区々になるはずで、一般化はできない。ここではあくまでも一つの目安として、現時点で想定される各段階の進め方を示しておく。

(ア) 地ならし期（共感期）

(目指すべきゴール)

- ・ 地域内の最低一カ所で民間貸付機関による家計再生ローンの提供が始まる。

(実施すべき事項)

- ・ 新たな生活困窮者支援制度は、福祉分野のみならず、保健、雇用、文教、金融、住

¹¹¹ 「特別部会報告書」では、本報告書における「家計再生支援」に相当する言葉として、「家計相談支援」を使用している。

宅などさまざまな分野の連携が必要であり、自治体においては庁内体制や関係機関との協議会を通じて、地域における生活困窮者支援体系を構築することが必要とされており、このような全体的なネットワークと併せ、貸付機関候補と福祉機関を中心とした家計再生支援のためのネットワークの構築も図る。

- 今まで交わることのなかった金融と福祉の距離を埋めるために、勉強会のようなカジュアルな形態から始めて人間関係と共有知識の土台づくりを行う。
- 例えば、以下のメンバーをネットワークしつつ、家計再生支援の体制を整備する。
 - ◇ 貸付機関候補：信金、信組、労金、農協、生協等
 - ◇ 福祉機関：市町村社協、労福協、市町村福祉担当、福祉事務所、NPO 等
 - ◇ 相談支援員候補：社協職員、消費生活相談員、市町村多重債務担当、NPO スタッフ等
- 地域の生活困窮の実態や活用できる資源を把握した上で、地域の実情に応じたあるべき家計再生支援の仕組み・体制を検討する。
- ・ 家計再生ローンの提供に向けた調整を行った上でサービスを開始する。
 - 実践主体となる貸付機関におけるステークホルダーの合意形成と仕組みづくりを行った上で、サービス提供開始に至る。
 - ◇ 相談員の配置（内部スタッフの場合）と連携方策（外部スタッフの場合）、相談から貸付までの流れ、原資の調達、貸倒れ債権の処理方法、貸付枠の設定、運営コストの試算等

(行政に求められる役割)

- ・ 国の役割
 - モデル事業の実施による自治体の運営費のサポート、家計再生の必要性に関する普及啓発活動等
- ・ 自治体の役割
 - ネットワークのための場づくり、家計再生支援事業を実施するための体制づくり。

(イ) 試行期（蓄積期）

(目指すべきゴール)

- ・ 地域内の最低一カ所で始まった民間貸付機関による家計再生ローンの運営が軌道に乗り、地域内での認知も広がっている。

(実施すべき事項)

- ・ 自治体の実施主体となって家計再生支援事業を実施しつつ、貸付機関による家計再生ローンの実施状況を踏まえ、発生している課題の解決方策とサービス提供範囲を広げるために必要な施策を検討する。
 - サービス提供範囲の拡大に向けては、例えば、自治体による、貸付機関に対する原資の提供や債務保証を実現するための「家計再生ファンド」設立等の施策を検討してはどうか。

(行政に求められる役割)

- ・ 国の役割
 - 各地の家計再生ローンの事例共有等の普及啓発活動

- ・ 自治体の役割
 - 家計再生支援事業の実施。地域内で始まった家計再生ローンの実施状況の把握と普及啓発活動、サービス提供範囲拡大のために必要な施策の検討。

(ウ) 実践期（拡張期）

（目指すべきゴール）

- ・ 都道府県内の主要な地域で家計再生ローンが利用可能な状態になっており、実際に利用されている。

（実施すべき事項）

- ・ 都道府県内の主要な地域で家計再生ローンの利用が可能になるよう、提供する貸付機関、拠点を増強する。
 - 少なくとも主要都市部において、相談支援と貸付のサービスが受けられるよう、都道府県が主体となって、拠点を増やすために必要な施策を実施する。

（行政に求められる役割）

- ・ 国の役割
 - ユニバーサルサービスの実現に向けて更に必要な公的支援策の検討
 - ◇ 債務保証や原資の提供などの更なる公的支援策の必要性を検討
- ・ 自治体の役割
 - 都道府県内での家計再生ローンの実施状況の把握と問題点の分析、改善策の検討。特に、複数の貸付機関が存在する場合は、貸付機関間の取組み状況の違いやその影響の分析。

(エ) 完全施行期（完成期）

（目指すべきゴール）

- ・ 全国津々浦々で家計再生ローンが利用できる状態になっている。救済策としてだけでなく、予防策としての利用が増え、消費者金融を利用する前に家計相談を受けることが国民の習慣になり始めている。

（実施すべき事項）

- ・ 各都道府県における家計再生ローンの実施状況を踏まえ、ユニバーサルサービスを実現するために必要な施策を検討する。
 - 全国津々浦々でのユニバーサルサービスの実現に向けて、家計再生ローンの担い手を増やすための公的支援策として、フランスの社会統合基金やイギリスの金融包摂成長基金のような全国規模の基金の設置を検討してはどうか¹¹²。

（行政に求められる役割）

- ・ 国の役割
 - ユニバーサルサービス実現のための施策の実施。予防策としての家計相談支援

¹¹² 既に見たように、社会統合基金は 50%の債務保証の提供を通じて貸付機関の活動をサポートする。一方、金融包摂成長基金は、原資と運営コストを金融機関に提供することを通じて貸付機関の活動をサポートする。どちらも新規参入を促す効果がある。

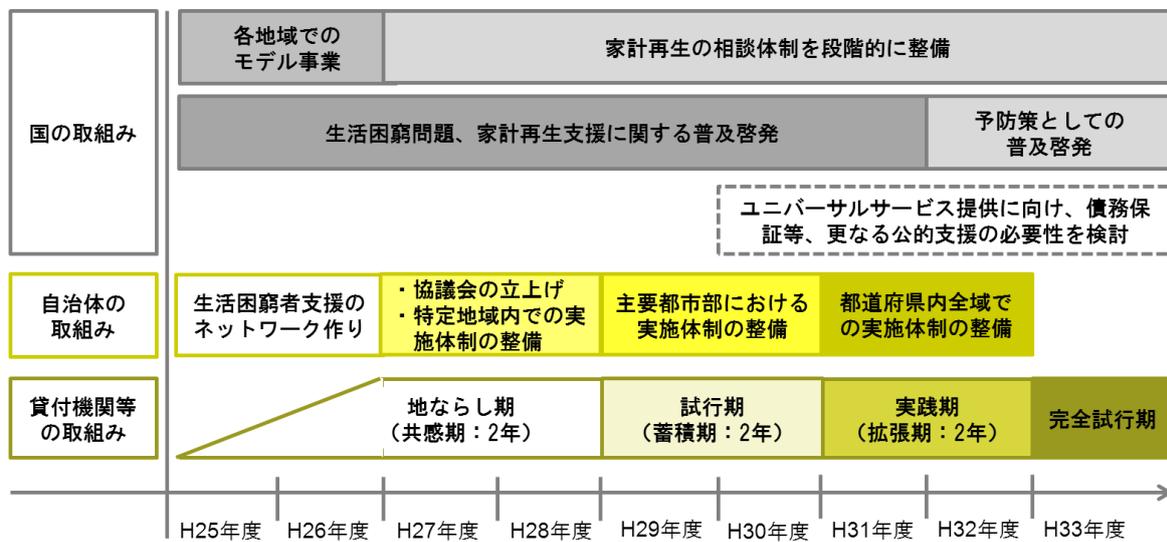
の普及啓発活動。

- ・ 自治体の役割
 - 都道府県内での家計再生ローンの実施状況の把握と問題点の分析、改善策の検討。予防策としての家計相談支援の普及啓発活動。

第3項 家計再生ローンの普及に向けたロードマップ（イメージ）

平成33年度に「完全施行期」を迎えられるよう、「地ならし期」「試行期」「実践期」のそれぞれ2年ずつを目途に実行していくことを目指してはどうか。この時、家計再生ローンの普及に向けたロードマップのイメージは以下ようになる。

家計再生ローンの普及に向けたロードマップ（イメージ）



第5節 民間の推進力への期待

無尽や頼母子などのセーフティネット金融は、相互扶助の原理に貫かれたものであった。現代のセーフティネット金融である家計再生ローンもまた相互扶助の原理を抜きにしては語れない。端的に言えば、それは、民間の貸付機関側にとっては「儲かる業務ではない」と思われているからだ。儲からなくても、何らの公的支援がなくとも、一部の生協や労金や信金・信組が主体的に取り組んできたのは、組合員や地域のための相互扶助組織であったことによる。皆がそれぞれに少しずつ痛みやリスクを分かち合う。或いは、持ちつ持たれつなのだから、自分がたまさか持てる者である時は持たざる者を支援する。そういう原理なり精神なりに貫かれた人や組織が、これまでの家計再生支援の取組みを推進してきたと言える。

だが、家計再生ローンを、これら一部の人や組織だけの取組みから、一般の取組みへと広げていこうとする時には、相互扶助の精神に頼っていてもなかなか進まない。もっと現実的なことが期待されているのである。

民間の貸付機関側が国に期待しているのは、「リスクの分かち合い」である。民間にリスクの高い貸付事業をすることを期待するなら、国もそのリスクを共に背負ってほしい。すなわち、貸倒れが発生した時の債務保証を国において考えるべきという意見は、本研究

会においても根強いものであった。100%の債務保証を求めているわけではない。フランスのように50%でもいい。国がリスクを共に分かち合おうとする、その姿勢なり意志表明なりを民間側は期待しているのである。そういう国としてのコミットメントなく、民間側にリスクの高い家計再生ローンへの参入を期待するのは虫が良すぎるのではないか、という指摘も研究会ではあった。

一方で、国にしてみれば、自ら実践してきた機関達は、債務保証を必要とせずに推進してきたのに、何故、これからは債務保証が必要なのか、と問われたら答えに窮してしまう。貸倒れのリスクが高いと言っても、そもそもそんなに貸倒れ率が高くなることが想定されるなら、貸付制度として機能しないから、債務保証をつけてまでして無理矢理取り組ませるのは間違いだ、ということになってしまう。

こういう状況の中で国が債務保証をつけるのは難しい。従って、国が債務保証をバックに、全国一律に取り組みを進めていくということも当面は現実的ではない。

しかし、家計再生支援とはもともとそういう性質のものなのかもしれない。相談支援機関であるMABSを制度化する前に貸付のみを制度化して失敗したアイルランドのように、一律に貸付制度だけ整備しても、家計再生には役立たない。あくまでも相談支援が家計再生支援のベースで、貸付はそのための一手段なのである。だから、相談支援のスキルが蓄積されていくペースに合わせて貸付の提供が広がっていくようにしないと、制度としてうまく機能しないだろう。

すなわち、家計再生ローンは、上から一気に広めていくような性質のものではないのである。地域ごとに地道な実践を積み重ねていき、点と点がつながり線になり、線がまた重なって面になる。そういう形で徐々に、まさに網を編むように広げていくべきものなのだと思う。

そして、そのような広げ方の方が、実は貸付機関の側にとっても実り多きものになるはずである。既に述べたように、「世界をより良い場所に変えよう」と努力する企業や組織が支持され、ブランドになる時代である。国の支援のもと、国が進める「対策」の一環として取り組むというのではなく、自らがやるべきだと思うから、自らの力で「推進」する。そのような、誰に言われてやるのでもない、自ら「推進」する姿勢を持つ企業や組織に人々は賞賛を送るのである。

生活困窮問題は社会保障制度を所管する国や自治体に対処すべき問題である。だが、本報告書で見てきたように、生活困窮問題の背後には、政府や企業や協同組織や個人の、複雑に絡み合った生き方や思想の変化がある。誰か特定の主体のせいではなく、社会を形作ってきた全ての主体の責任として今の生活困窮問題はあると言える。そして、それは誰もが直面し得る、「明日は我が身」の問題なのである。

だから、国や自治体に任せておけばいいというのではなく、各主体が自分のでき得る範囲で網を張ることが求められるのである。自らの責任を率先して引き受けてくれる人が現れてこない、この日本の社会は本当に底が抜けてしまう。相互扶助の精神には頼れないと述べたが、やはり最後に社会を支えるのは「持ちつ持たれつ」の精神しかないのだと思われる。それは有史以来、この社会を成立させるために生み出されてきた最低限のルールなのだろう。

家計再生ローンは、国が一律に実施する公的貸付制度ではなく、民間の貸付機関による、家計再生のための貸付制度全般に対する総称である。民間の推進力がなければ初めから成立しないものなのだ。だからこそ、国や自治体がどうあろうが、貸付機関自らが「持ちつ

持たれつ」の精神で、関係機関と協力し合いながら実践を始める。そうやって少しずつでもいいから、しっかりと根付き、広がっていくことを切に願う。

參考資料

参考資料 1： 家計再建ローン研究会の概要

○メンバー

■「家計再建ローン研究会」委員名簿		
朝日信用金庫 審査部 副部長	飯倉 博史	
全国労働者共済生活協同組合連合会 執行役員	稲村 浩史	
消費者信用生活協同組合 専務理事	上田 正	第2回までのみの参加
(株)日本総合研究所	翁 百合	
(株)農林中金総合研究所 調査第一部 部長代理	重頭 ユカリ	
青和信用組合 常勤理事 経営管理室長	菅野 満義	
生活経済ジャーナリスト	高橋 伸子	
日本弁護士連合会 多重債務問題検討ワーキングチーム座長	新里 宏二	
(社)全国労働金庫協会 経営企画部 部長	西村 良隆	
日本生活協同組合連合会 執行役員 組織推進本部 本部長	山内 明子	
グリーンコープ共同体 生活再生相談室 顧問	行岡 みち子	
慶應義塾大学経済学部 教授	吉野 直行	座長

○開催日程と各回の議題

第1回（7/31）：生活困窮の現状と家計再建ローンへの期待

- 生活困窮の近年の状況と現行救済策の問題点
- 家計再建のための小口貸付制度の狙い
- 制度の対象として想定される人・状況

第2回（8/28）：わが国における小口貸付制度の実態把握

- わが国における提供事例と抱える課題
 - ◇ グリーンコープ、信用生協、静岡労金、一関信金、生活サポート基金 等
- 全国展開に向けた要件

第3回（9/28）：家計再建ローンの担い手、原資の調達方法と信用補完

- 貸し手になり得る組織、貸し手にとっての制度の位置づけ
- 貸付原資の確保に向けたスキーム
- 信用補完のあり方
 - ◇ 信用補完の方法①：貸付後の相談員によるフォロー
 - ◇ 信用補完の方法②：債務保証
 - ◇ 信用補完の方法③：預託金制度
- 参入規制、反社会的勢力対策
- 指定信用情報機関の活用の有無
- 貸し手として特に留意すべき事項

第4回（10/31）：家計再建ローンの必要性 <中間報告>

- 生活困窮者のニーズと現行制度との関係から見た新制度創設の必要性
- 新制度創設の目的
- 新制度の対象と担い手

第5回（11/21）：海外における類似事例

- 海外先進国における類似事例（他組織との連携動向を含む）
- わが国への示唆

第6回（12/19）：実現可能な家計再建ローンのスキーム

- 第1回～第5回の議論を踏まえたまとめ
- 相談事業の担い手と貸し手との連携方法
- 普及に向けた取り組み（他組織との連携、国・地方自治体の支援のあり方等）

参考資料 2： 参考文献一覧

- 秋田県信用組合「2012年ディスクロージャー」
- 阿部彩[2008]『子どもの貧困』岩波新書
- 天野晴子[2012]「今日の暮らしの場の実態と生協における相談・貸付事業への提案」『生活協同組合研究』2012年3月号
- 奄美大島信用金庫「多重債務でお悩みの方々への相談窓口開設について」(2010年6月)
- 一関信用金庫「ICHISHIN REPORT 一関信用金庫の現況 2012」
- 市田雄介[2011]「地域のセーフティネット」としての役割を果たす『信用金庫』2011年12月号
- 伊藤成朗 [2005]「マイクロファイナンスとその貧困削減効果の測定について」『国際人権ひろば』.No.60(2005年3月号)
- 井上岳一 [1997]「山村の変容過程における歴史的考察(III)」『森林文化研究』Vol.18(1997年12月号)
- 猪瀬直樹 [2007]『二宮金次郎はなぜ薪を背負っているのか?』文春文庫
- 岩崎薫里[2012]「わが国における消費者ローンの利用構造の変化と市場への影響」『Business & Economic Review』2012.7
- いわき信用組合「いわしん ディスクロージャー誌 2012」
- 岩田正美[2007]『現代の貧困』ちくま新書
- 岩谷賢伸[2008]「欧米で活発化するマイクロファイナンス投資」『資本市場クォーターリー』2008 Autumn
- 上田正[2012]「相談・貸付事業の新たな展開と被災者支援」『生活協同組合研究』2012年3月号
- 内田聡[2011]「アメリカの金融システム～ウォールストリートとメインストリート～」『経済研究所年報』第24号
- 大花幸子 [1999]「二宮尊徳の経済思想 分度と推譲を中心に」『放送大学卒業研究報告書』
- 小笠原宏[2010]「ビジネス・モデルとしてのマイクロ・ファイナンスの考察」『流通科学大学論集-流通・経営編』第22巻第2号
- 小沢義春[2012]「多重債務相談・貸付事業研究会に参加して、生協がこの事業に取り組む意義」『生活協同組合研究』2012年3月号
- 遠賀信用金庫「ONSHIN REPORT 2012」
- 笠岡信用組合「第60期ディスクロージャー誌 かさしんの現況」
- 金子勝 [1999]『セーフティネットの政治経済学』ちくま新書
- 刈谷剛彦[2001]『階層化日本と教育危機』有信堂高文社
- 北郡信用組合「きたしんディスクロージャー2012」
- グリーンコープ生活協同組合ふくおか[2010]『多重債務問題と生活再生支援のこれから フランスの先進事例から私たちが学んだこと』平成21年度厚生労働省社会福祉推進事業 調査報告書
- 厚生省[1956]『厚生白書(昭和31年版)』
- 厚生省[1997]『厚生白書(平成9年版)』
- 厚生省[1999]『厚生白書(平成11年版)』
- 厚生労働省 [2012]『厚生労働白書(平成24年度版)』
- 小関隆志[2009]「CDFIの概況および出資・融資」『平成19～21年度 科学研究費補助金

- 若手研究 B NPO 融資によるコミュニティ投資の可能性』に基づく『アメリカ CDFI セミナー』資料
- 小関隆志[2009]「コミュニティ投資政策と CDFI」『アメリカ CDFI セミナー』
- 後藤雄二（南郷信用金庫）[2011]「顧客の利便性向上へ長期的に取り組む」『信用金庫』2011年12月号
- コトラー、カルタンジャヤ、セティアワン[2010]（恩蔵直人監訳、藤井清美訳）『コトラーのマーケティング 3.0』朝日新聞出版社
- 酒井順子[2003]『負け犬の遠吠え』講談社
- 佐藤寛 [2005]「近代日本の貧困観」二村泰弘編『「貧困概念」基礎研究』（日本貿易振興機構アジア経済研究所）所収。
- 三条信用金庫ウェブサイト（多重債務問題でお困りの方へ）
- 塩沢信用組合「DISCLOSURE 2012」
- 七島信用組合「2012 Shichishin Disclosure」
- 重川純子[2012]「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』2012年3月号
- 重頭ユカリ[2011]「フランスの起業向けマイクロクレジット・マイクロクレジット機関 Adie を中心に-」『農林金融』2011.4.
- 重頭ユカリ[2010]「ヨーロッパのソーシャル・ファイナンス」『農林中金総合研究所 総研レポート』2010年9月30日
- 重頭ユカリ、山口郁子、菅正広、藤谷武史、宮本太郎[2009]「市民社会と社会的金融-ヨーロッパと日本の NPO 支援システム-」北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター編集『Academia Juris Booklet』2008 No.27
- 下荒地勝治「二宮尊徳の実像と現在までの影響」（『土地改良換地』No.127. 2009年3月号掲載論文をベースにした Web 上の論文）
- <http://www.7a.biglobe.ne.jp/~fuchuu10ki/newpage2.htm>
- 上西英治[2007]「マイクロファイナンスの意義とその課題 -グラミン銀行を事例とした論点整理-」『地域政策研究』第10巻第2号
- 消費者信用生協組合[2012]「多重債務者等生活再建推進モデル事業報告書」
- 榎泰俊 [2012]『ソーシャルファイナンス革命』技術評論社
- 信金ギャランティ株式会社[2011]「健全な消費者信用の実現-信用金庫における取り組みの強化と保証会社としての役割」『信用金庫』2011年12月号
- 信金中央金庫総合研究所[2005]「欧州協同組織金融機関の現状と考察 -信用金庫が環境変化に対応するための参考として-」『金融調査情報』16-10
- 信用組合岡山商銀「DISCLOSURE 2012 岡山商銀の現況」
- 生協総合研究所[2011]「2010年度～2011年度生協における多重債務相談・貸付事業研究会 研究会報告書」
- 青和信用組合「セイワの現況 2012」
- 高間正道（尾西信用金庫）[2011]「きめ細かい訪問、スピーディな情報のキャッチ、親身な相談で地域に貢献」『信用金庫』2011年12月号
- 橘木俊詔[2006]『格差社会』岩波新書
- 伊達信用金庫ウェブサイト（だてしん相談プラザ）
- 多摩信用金庫「たましんレポート 2012」
- 但陽信用金庫「DISCLOSURE 2012」
- 千葉茂（一関信用金庫）[2011]「つながりを活かし、金庫一丸で取り組む相談業務」『信用

- 金庫』2011年12月号
- 千田透[2012]「変化する地域社会と生協の役割-生協が相談・貸付に取り組む意義と戦略-」
『生活協同組合研究』2012年3月号
- 都留信用組合「ディスクロージャー誌 2012 つるしんの現況」
- 寺地孝之[2004]「e エコノミーと金融排除 -イギリスとアメリカの銀行口座政策-」『関西
学院大学 商学論究』第51巻第3号
- 独立行政法人国民生活センター [2006]『多重債務問題の現状と対応に関する調査研究』
特定非営利活動法人市民がつくる政策調査会、コミュニティ・バンクに係る政策・制度設
計調査委員会[2009]『コミュニティ・バンクに係る政策・制度設計調査報告書 地
域コミュニティ再生のための非営利金融機能の提案』
- 長崎県民信用組合「2012 DISCLOSURE けんみんの状況」
- 成田哲朗[2012]「マイクロファイナンス：重要性を増すソーシャル・パフォーマンスとい
う視点」『国際金融』1237号
- 奈良本辰也 [1959]『二宮尊徳』岩波新書
- 南郷信用金庫「ディスクロージャー誌 平成24年版」
- 西村隆男[2005]「クレジット多重債務者の生活再建支援策」『国民生活研究』第45巻第1
号
- 日本労働研究機構欧州事務所[2002]「フランスの社会保障制度の概要 -年金制度及び年金
改革の動向を中心に-」『特別レポート』No.4
- 農林中金総合研究所[2012]「共生する社会をめざして～重要性を増す「社会的経済」の役
割と協同組合の役割」2012 国際協同年記念シンポジウム講演録
- 尾西信用金庫「BISAI SHINKIN BANK REPORT 2012」
- 飛騨信用組合「HIDASHIN 2012 飛騨信用組合の現況」
- 古江晋也[2007].「北海道労働金庫の多重債務問題への対応」『金融市場 2007年11月号』
農林中金総合研究所
- 古江晋也[2007].「伊達信用金庫の多重債務問題への対応」『金融市場 2007年10月号』農
林中金総合研究所
- 文春新書編集部[2006]『論争 格差社会』文春新書
- 真庭耕二[2011]「消費者ローンで「おんがえし」」『信用金庫』2011年12月号
- 三浦展[2005]『下流社会』光文社新書
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング[2011]「主要国の上限金利規制に関する調査」
- 峯岸信哉[2012]「イギリスにおける金融排除問題への取組みに関する考察-クレジットユニ
オン業界を中心として-」『ゆうちょ資産研究 第19巻』平成24年10月
- 山際淳[2012]「生協総研「生協における多重債務相談・貸付事業研究会」最終報告を受け
た日本生協連の取り組み方針について」『生活協同組合研究』2012年3月号
- 山田昌弘[2004]『希望格差社会』筑摩書房
- 湯浅誠[2008]『反貧困』岩波新書
- 横沢善夫[2011]「日本版マイクロファイナンスの実践と課題」『信用金庫』2011年12月号
- 吉永純 [2010]「生活保護制度の現状と課題」.大阪弁護士会編『貧困を生まないセーフテ
ィネット』.明石書店.所収.
- 吉野直行[2012]「貸金業の問題の全体像と今後に向けた課題」(講演録)『生活協同組合研
究』2012年3月号
- 両備信用組合「Ryoshin Report 2012」

Association of British Credit Unions Limited, *Annual Report 2010-2011*
 BNP Paribas , *Annual Report 2011*
 Caisse D'epargne , *Annual Report 2011*
 Caisse D'epargne [2010] , *Personal microcredit impact study*, Caisse D'epargne
 Citysave Credit Union [2012] , *Annual Report to Stakeholders and Partners*
 Collard, Hale and Day [2010], *Evaluation of the DWP Growth Fund Revised Final Report*
 Credit Cooperatif Group, *Annual Report 2011*
 DWP Credit Union Expansion Project [2012], *Project Steering Committee Feasibility Study Report*
 European Commission [2008], *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*
 Financial Inclusion Task Force [2011], *Key learning from the Financial Inclusion Growth Fund*
 GROUPE BPCE, *Registration document 2011*
 HM Treasury, *Financial inclusion: an action plan for 2008-11*
 HM Treasury [2012], *Credit union maximum interest rate cap*
 HM Treasury [2004], *Promoting financial inclusion*
 IDA Ireland [2012], *Ireland Vital Statistics*
 Irish League of Credit Union [2011], *Submission from the Irish League of Credit Unions to the OFMDFM Budget Proposals*
 Jones, Paul.A [2003], *Credit Unions and Loan Guarantee Schemes*, Barclays and Liverpool John Moores University
 MABS, *Pre Budget Submission 2012*
 Oireachtas Library & Research Service [2011], *Credit Union Regulation*
 Russel, Maitre and Donnelly [2011], *Financial Exclusion and Over-indebtedness in Irish Households*
 Simonse, O.[2008], *Financial Insight Among the Dutch Research Results and Strategy*
 World Council of Credit Unions, *2011 Statistical Report*

