

## 第4節 貸金業法・生協法改正と他県普及

### 4-1 貸金業法改正

**グレーゾーン金利撤廃運動** 金融危機下の1999年に商工ローンが社会問題化して高金利が批判され、政府は出資法の上限金利を40.004%から29.2%に引き下げた(2000年6月1日施行)。この改正出資法は、法施行後3年後(=2003年)に見直しをすることになっていったため、出資法と利息制限法の上限金利の差、すなわち「グレーゾーン金利」の撤廃の可否が議論となった。

1999年12月1日に「高金利引き下げ全国連絡会」(宇都宮健児弁護士代表)が結成され、政党や省庁に対するロビー活動を行うとともに、2001年には各地で「高利貸しのない社会を!」を掲げたキャラバン活動を繰り返し、2005年には署名活動や国会要請活動、地方議会の意見書採択運動、「高金利引き下げシンポジウム」などを活発に展開して、金利引き下げの法改正を迫った(全国ヤミ金融・悪質金融対策会議ウェブサイトより)。1999~2006年の間に、金融庁・自民党・消費者金融業界・サラ金被害者団体・日弁連の間で繰り返し広げられた、グレーゾーン金利撤廃に向けた複雑な過程は上川(2012)に詳述されているが、この運動の山場であった2005年に労働者福祉中央協議会(中央労福協)が運動に参画し、2006年に高金利引き下げ全国連絡会と中央労福協、日弁連が連携して上限金利引き下げの署名を340万筆以上も集めた(上川2012:142、中央労福協ウェブサイト「多重債務のない社会をめざして」、全国ヤミ金融・悪質金融対策会議ウェブサイト)。

前節でみたように岩手県信用生協は多重債務に関わる啓発活動や相談活動を1980年代以降続けてきたが、2000年代以降は高金利引き下げ運動にも中心的に関わるようになっていった。2003年11月には「クレジット・サラ金・商工ローン問題を考える東北集会」の運営に参画し、同年12月には「クレジット・サラ金・商工ローンの高金利を引き下げる全国連絡会」の全国キャンペーンに合わせて、岩手県消費者団体連絡協議会の協力を得て、岩手県内でキャンペーンを行った(第35期通常総代会議案書)。2005年11月に花巻市で開かれた「第25回全国クレ・サラ・商工ローン・ヤミ金被害者交流集会」の実行委員会事務局を担当し、900人以上の参加者を得た(第36期・37期通常総代会議案書)。全国的な潮流と連動しながら、岩手県信用生協は岩手県内の運動の中心を担っていたのである。

**改正貸金業法** 2006年12月に、出資法と貸金業規制法を改正して成立した貸金業法は、2007年12月19日の施行開始から2010年6月18日の完全施行までの3年間に段階的に施行されたが、改正貸金業法の「抜本的改正」の内容は、(1)貸金業の適正化のための規制の見直し(参入規制・行為規制の強化等)、(2)過剰貸付抑制のための総量規制の導入等(年収の3分の1を超える借入れは原則禁止)、(3)金利体系の適正化、(4)ヤミ金融対策の強化の4点であった(金融庁「貸金業法改正等の概要」2010年)。

改正貸金業法は多重債務問題の根本的な解決のために必要であったとはいえ、貸金業規制の強化によって多くの貸金業者の退出や「貸し渋り・貸し剥がし」が生じ、また総量規制や上限金利引き下げ、債務整理によるブラックリスト化（信用情報上の事故扱い）などによって、どこからも借りられなくなった挙句にヤミ金融に依存してしまうことが強く懸念されていた（上田 2008：85）。

金融庁総務企画局参事官で多重債務問題担当の大森泰人氏は、「ブルーカラーで、賃貸住宅に住み、国民健康保険に加入しているような人たちの中には、貸金業者からの借入と祝な収入とで、自分の支出と返済とをなんとかやり繰りしているという人もいる。そういう人たちが、もう借りられなくなってしまうという可能性は確かにある」ので、「信用収縮の懸念に対して、どういうセーフティネットが代替できるのかということ、それこそ政府を挙げて検討していかなければなりません」（大森 2007）と述べた。

2008年11月に開いた「消費者救済資金貸付制度創設20周年のつどい」で記念講演の講師に大森泰人氏を招いた。この時期は貸金業法完全施行を直前に控えていたことから、大森氏は貸金業法改正によって「当時15000社くらいあった貸金業者を3000社くらいまで減らす」つもりでいたから、「社会的な混乱が起きてもおかしくない」と想定していた。そうした混乱を最小限に食い止めるために、代替策として岩手県信用生協のようなセーフティネット貸付を拡充する必要があると考え、20周年のつどいで大森氏は「信用生協に頑張ってもらいたい」と激励したという（上田正氏聞き取り 2019.9.6）。

**岩手方式** 政府は2006年12月に、内閣府特命担当大臣（金融）を本部長とする多重債務者対策本部を設置することを決め、翌2007年1月に多重債務者対策本部有識者会議がスタートした。その後6回にわたる有識者会議で施策の検討を重ね、2007年4月20日の多重債務者対策本部で「多重債務問題改善プログラム」を決定した（金融庁「多重債務者対策本部有識者会議」ウェブサイト）。

実質的な議論が始まった第2回の有識者会議（2月7日）において、盛岡市消費生活センター主査（当時）の吉田直美氏、岩手県信用生協統括マネージャー（当時）の上田正氏、こずかた法律事務所弁護士の石橋乙秀氏がゲストスピーカーとして招聘され、岩手県における自治体・弁護士会・岩手県信用生協の連携による多重債務者救済の取り組みが詳しく紹介された。吉田直美氏によれば、2007年1月に金融庁の担当職員が、「盛岡を一つのモデルにして改善プログラムを作ろうという」意図をもって、岩手に視察に来たという（聞き取り 2020.1.20）。吉田氏自身は、「岩手方式」を全国に広げようという意図で会議に臨んだわけではなかったそうだが、会議の席上では生活経済ジャーナリストの高橋伸子委員は岩手県の事例紹介を受けて「非常に今いい形でお取組まれているのはよく分かりました。ただ、この会議ではこれから全国的に短期間にいい取り組みが広がる、そのためにはどうしたらいいかということを検討していくわけです」（第2回有識者会議議事録）と発言しており、そもそもこの会議で岩手県の事例を紹介する意図は、単なる好事例の共有にとどまらず、岩手方式のモデル化と全国への普及にあったことは疑いない。

その後、司法書士会や岐阜県の担当者からのヒアリングを経て第6回の有識者会議（4月6日）では意見を取りまとめ、「多重債務問題改善プログラム」の素案が合意された。

こうした経緯で作られた「多重債務問題改善プログラム」は、(1) 丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化、(2) 借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供、(3) 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化、(4) ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化、の4つの柱からなり、特に「借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供」の部分で岩手県信用生協が参考にすべき先進例として以下のように特筆された。

③ 例えば、岩手県消費者信用生活協同組合のように、非営利機関（生活協同組合、NPO、中間法人等）が新たに高リスク者への貸付けを行う場合に、その原資を集めるには、公的な信用付与が必要と考えられる。

その場合、公的資金を直接拠出する形をとると、貸し手側にモラルハザードが発生するおそれがあるので、例えば、当該非営利機関に融資を行う金融機関に自治体が預託金を預けるといった岩手県消費者信用生活協同組合の例が参考になると考えられる。

さらに金融庁は『多重債務者相談マニュアル』を作成し、その中に岩手県信用生協の取り組み事例を紹介するとともに、シンポジウムを開いて吉田直美氏と上田正氏を招聘した（第7回有識者会議、5月13日資料）。政府が盛岡市役所と岩手県信用生協による多重債務者救済の実績を、模範とすべき先進例として高く評価したのである。

金融庁が発行した『多重債務者相談マニュアル』（2008年3月）と、その改訂版である『多重債務者相談の手引き』（2011年8月）には、それぞれ約3ページにわたって岩手県信用生協の事例が紹介されており、この中で金融庁は以下の点を高く評価している。

- 債務整理貸付により、高金利の借金が9%台という低金利の借金に置き換わり、さらにその過程で利息制限法への引き直し計算を行うので、返済額は大きく減額される。
- 複数の貸金業者から借金がある場合、毎月複数の貸金業者の口座に振り込む必要があるが、生協から借りることにより、このような手間から解放される。また、支払いが遅れれば再度相談に応じ返済期間を伸ばすなど柔軟な対応が望める。その過程で相談者の生活再建が可能となる。

次項で述べるように、弁護士会などからはこの評価に対して異論が出され、岩手方式をめぐる論争が生じた。

**一部の弁護士会などからの批判** 多重債務問題解決の選択肢の一つとしての債務整理資金貸付に関して、一部の弁護士会や、クレサラ対協加盟団体から批判が数多く寄せられてきた。

これらの批判の代表的な例として、金融庁の「多重債務者相談マニュアル」（案）に対する秋田弁護士会の意見書（2007年6月26日）が挙げられる。秋田弁護士会長木元慎一氏は同意見書において、「多重債務者相談マニュアル」（案）の中の、岩手県信用生協に関する記述について、以下の点を指摘した。

- 多重債務を解決する法的手段が限られていた過去においては、生協のおまとめローンは多重債務者の救済に一定の貢献があったのかもしれない。
- しかし、多重債務を解決する法的メニューが充実している現在、多重債務を一本化したいというニーズが客観的に適切であると考えられる事例を見出すことは難しい。弁護士が関与して任意整理を行えば、将来の利息を付加せずに長期の分割返済が可能なので、年 9.31%の高利を生協に払って整理する必然性がない。
- マニュアル案では、複数の貸金業者への返済を管理する手間がたいへんであるとの説明もあるが、通常はこれも弁護士が管理しているので、説得力がない。
- 生協がおまとめローンを実行するにあたっては、連帯保証人を要求しており、無視できない弊害である。連帯保証人を必要としているため、相談者の身近な人たちに多重債務の被害を拡散させてしまう弊害がある。
- したがって、岩手県信用生協のおまとめローンをマニュアルで紹介することは不適切であり、削除すべきだ。

「多重債務者相談マニュアル」(案) に対するパブリックコメントとそれに対する金融庁の回答として、金融庁のウェブサイト公表されている資料には、この秋田弁護士会の意見書が含まれておらず、金融庁は秋田弁護士会の意見書を結果的に採用しなかったが、上記意見書で表明された批判は、他の団体からも繰り返し出された。特に、

- イ) 任意整理で分割返済すれば、債務整理のための借入は不要である。借金を借金で返済しても本質的な解決にならない。
  - ロ) 連帯保証人は二次的な被害を拡大させる恐れがある。
- という 2 点の批判が中心であった。

岩手県信用生協はこうした批判に対し、以下のように説明し反論してきた。

イ) 任意整理について

- 債務整理資金貸付は解決の選択肢の一つに過ぎず、「貸付ありき」ではない。多重債務相談で貸付による解決を選択する割合は 2-3 割程度であり、残りは自己破産・個人再生・特定調停・弁護士による任意整理を選択する。
- 貸付は単純に債務をまとめる貸付だけではなく、主に以下の場合に貸付を行う。
  - A) 自己破産等の法的整理をすると、職の継続（公務員や金融機関の職員等）が困難となる場合
  - B) 債権者数が多いため分割払いでは送金手数料や弁護士の手数料の負担が大きくなる場合
  - C) 債務がサラ金だけでなく税金や水道光熱費・家賃の滞納等があり、返済しないと不利益が生じる、あるいは分割払いが困難な場合
  - D) 事故情報の登録で今後の生活に不利益（金融機関等への就職や住宅ローンが組めないなど）が予想される場合

E) 給与差し押さえを解除するための資金

F) 自己破産をする際の連帯保証人の保証債務を返済する資金 など

- 相談者は債務内容や借入原因、家計や生活の課題、今後の生活設計など個別・多様な状況にあり、相談者の個別の状況に即して必要な貸付が行われている。分割払いの任意整理だけで、多重債務者の多様な生活課題を全て解決することはできない。

ロ) 連帯保証人について

- 生活再建は一人では困難であり、同居親族、特に配偶者は無職でも必ず連帯保証人として家計改善の伴走者の役割を担ってもらっていた。貸金業法・生協法改正後は、無職の配偶者は連帯保証人不可となり、現在は家計管理人として契約関係に入ってもらっている。これは生協が家族に内緒で貸付をしないことでもある。
- 連帯保証人をつけているが、借主が返済困難となっても、一括で連帯保証人に請求することはせず、状況に応じて条件変更等の対応を取っている。
- 組合員の財産を使つての貸付事業であり、貸倒は極力抑制しなければならないため貸付の際には原則として連帯保証人をつけることとしている。貸倒保証制度がないなかで、9%~8%の金利で信用コストと無料相談コストをまかない、事業を継続するためには、保証人制度はやむを得ない。

弁護士会などからの批判と、岩手県信用生協の反論を読み比べてみると、弁護士会などからの批判は一見わかりやすく説得力がありそうだが、「おまとめローン」という表現からもうかがえるように、貸金業者からの複数の債務を整理するという極めて単純なモデルのみを想定した一面的で理屈上の議論にとどまり、貸付そのものの意義を否定的に捉えているようにみられる。これに対し、岩手県信用生協の反論は、貸金業者からの複数の債務を整理するというだけでなく、税金や家賃・料金の滞納の解消や、債務整理後の生活の安定なども視野に入れ、多様な債務者の状況を想定した多面的で実践的な議論となっている。

また、この論争からは、貸金業者からの複数の債務という形での多重債務問題の局面から、税金・家賃・公共料金など生活資金の滞納・債務へのシフト、また個々の債務者の抱える事情の複雑化・多様化により単純な借換では問題が解決しにくくなっていくという情勢変化を、うかがい知ることができよう。

**改正生協法** 貸金業法改正に続いて、岩手県信用生協にとって重要な法改正は2007年の改正生協法（消費生活協同組合法）であった。これまで貸付事業が生協法本則に明記されていなかったことから、貸付事業が法律の本文に盛り込まれたのである。

上田正氏は生協法改正に至る過程を以下のように証言している。

「実は、2006年に生協法改正内容を検討した厚生労働省の生協制度見直し検討会では貸付事業について全く検討していなかった。貸金業法改正を担当していた金融庁が信用生協を調査し、これを広げるためにはどうしたらいいかを3日間くらいヒアリングして調査した。そもそも生協法に貸付事業の記載が全くないので、ちゃんと認知して、信用生協を広げるための支援をお願いしたいと話した。他方、貸金業者が規制を逃れるために生協になだれ

込んでくる懸念もあった。生協の貸付事業を広げる必要性と、貸金業者の生協への参入を規制する必要性が生協法改正の時期と重なり合って急きょ法改正に至った。」（聞き取り 2019.9.6）

日本生協連は 2005 年に厚生労働省に生協法改正要求案を出し、その中に資金貸付事業を可能にするという項目を含めたが、この趣旨は共済事業の一環としての貸付事業に明確な法的根拠を持たせることが主な趣旨であり、多重債務者対策としての位置づけは特に謳われていなかった（山際淳氏聞き取り 2020.8.20）。

貸付事業は、共済事業（生協法第 10 条第 4 項「組合員の生活の共済を図る事業」）の一種という位置づけで、第 13 条で以下のように定義された。

（貸付事業の運営に関する措置）

第十三条 共済を図る事業のうち、組合員に対し生活に必要な資金を貸し付ける事業（以下「貸付事業」という。）を行う組合は、この法律及び他の法律に定めるもののほか、厚生労働省令で定めるところにより、当該貸付事業の適正な運営の確保及び資金の貸付けを受ける組合員の利益の保護を図るために必要な措置であつて厚生労働省令で定めるものを講じなければならない。

第 13 条のほか、第 26 条の 4 と第 51 条にも貸付事業に関する規定があるが、改正生協法では貸付事業が生協の事業の一つとして初めて明確に位置づけられたのであり、岩手県信用生協にとって自らの法的根拠を確かなものにするとともに、他県にも岩手県と同様の事業を普及させるうえでも大きな前進であった。岩手県信用生協の設立初期はその存在が周囲にほとんど認知されず、他の労働者福祉団体の陰に隠れて、「(岩手県) 信用生協は知事が間違つてハンコを押した生協だ」と揶揄されていたような存在だった。それが設立から 30 年後に、全国的な模範として高く評価され、さらに国を動かして生協法を変え、法的根拠を確立することになるとは、いったい誰が予想できただろうか。

生協法の改正は、岩手県信用生協にとって大きな前進であったが、岩手方式を他県に普及させるには大きな制約を伴っていた。それは生協法施行規則で生協設立時の出資金の最低限度額を 300 万円から 5000 万円に引き上げ、また生協の貸付上限金利は年利 12% 以下(貸金業者は 20% 以下)、そして保証業者の利用禁止など貸金業者よりも厳しい規制が盛り込まれた。特に貸付事業を行う生協を設立し継続する上で、個人の組合員の出資だけでは限界があることから、生活クラブ生協・東京などとともに関存の生協が出資することを可能とする団体会員制度を厚労省に要請したが実現できていない。

これにより、貸付事業のための生協を設立することは事実上極めて困難となり、既存の生協が貸付事業を行うことしかできなくなった。第 14 回多重債務者対策本部有識者会議（2009 年 6 月 17 日）で示された『『多重債務問題プログラムの実施状況』に関する報告（案）』では、

「岩手県消費者信用生活協同組合や、グリーンコープ生協など、消費者向けのセーフティ

ネット貸付けを行っている生協等の非営利機関は徐々に拡大しているが、全国的に普及しているという状況にはなっていない。今後、これらの機関によるセーフティネット貸付制度を広げていくために、先進的な事例の周知を図ることが必要ではないか。また、このような貸付事業を行う非営利機関が外部からも資金調達を円滑に行い得るような仕組みを検討すべきではないか。」

との認識が示されたが、生協法が足枷となって、「日本版グラミンモデル」とも称されたセーフティネット貸付がほとんど広がらなかったのもいわば当然の結果であった。

**「信用生協」新規設立の困難と生活サポート基金の設立** 岩手県信用生協による多重債務者救済事業に着目し、組織を立ち上げたのは1999年12月のNPO法人神奈川県消費者信用生活サポートであった。司法書士の中川秀人氏と労働組合出身の遠入重信氏、横田克巳氏（生活クラブ生協神奈川顧問）が中心となって、多重債務者に貸付をする信用生協の設立を目指してNPO法人を設立した（毎日新聞「神奈川県消費者信用生活サポート専務理事・遠入重信さん」2004年10月9日）。しかし、資金調達などで計画が先に進まず、代わりに野宿者の宿泊施設（グループホーム）を運営する計画が本格化した。その後は障がい者のグループホームや就労支援事業所などを相次いで建設するとともに、2015年には「一般社団法人神奈川県生活サポート」に改組した。ただ、2011年に始めた「生活再生相談事業」は多重債務、生活困窮などに陥った人の相談に応じている（神奈川県生活サポートウェブサイト）。

神奈川では信用生協の設立が不調に終わったことから、2003年に横田克巳氏や聖学院大学政治経済学部教授の柴田武男氏らが東京に信用生協を設立することを発意し、岩手県信用生協の横沢氏を講師に招いて学習会を開くなどの運動を始めた。（生活クラブ連合会専務理事村上彰一氏聞き取り 2020.8.7）。2004年5月には、生活クラブ生協・東京やパルシステム連合会などが協力し、信用生協と同様の貸付・相談事業を行う生協の設立に向けた検討が進められることとなった（生協総合研究所「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 研究報告書」）。組合員を獲得するため、生活クラブ生協の組合員を対象とした学習会が何度も開催され、多重債務者支援の重要性が議論された。最初は多重債務問題を自分に関係する問題として捉えることの無かった組合員も多かったが生協商品代金の未収金問題などから、「今後自分におけるかもしれない身近な問題である」と捉える組合員もおり、時間をかけて多重債務者支援や貸付の必要性が説明された。結果として生活クラブ生協・東京の組合員から200人以上、あわせて約300人の組合員を集めた（生活クラブ連合会専務理事村上彰一氏聞き取り 2020.8.7）。

2004年中には、東京都と貸付事業を行う生協の設立認可に向けて交渉が開始されたが、東京都は貸付事業を行う生協の認可を認めなかった。当時は生協法改正前であり、生協の事業として信用事業が位置付けられておらず、東京都は共済事業としての枠を超える20万円以上の貸付を行うことを認めなかったのである。そのため貸付事業を行う生協の新規設立は断念され、かわって、生協としては相談事業を担い、貸付事業についてはそれを行う別法

人を立ち上げる、という構想がもちあがった。それにより 2005 年 5 月、生活サポート基金の準備室を生活クラブ生協・東京内に設置し、同年 12 月に相談支援を行う生協に先立って、有限責任中間法人生活サポート基金を設立した。翌 2006 年 1 月、ようやく生活サポート生活協同組合・東京が東京都から認可され、両団体とも 3 月には東京都中央区に事務所を移転して事業を開始した。2006 年 9 月には生活サポート基金が貸付事業を開始し、その後 2007 年 3 月までの約半年間は、生活サポート基金と生活サポート生協・東京が同じ事務所で、1 人の利用者に対して相談と貸付の業務を分担するという形で事業を行っていた（生活サポート基金前理事長藤田愛子氏聞き取り 2020.8.6、村上彰一氏聞き取り 2020.8.7）。当初の事業運営については、横沢氏や岩手県信用生協からの職員派遣によって信用生協のノウハウの移転がはかられ、またサポート基金の幹部や職員も岩手県における信用生協の事務所で研修を受けた（生活サポート基金前理事長藤田愛子氏聞き取り 2020.8.6）。

貸付に必要な資金の調達はずしも順調ではなかった。サポート基金設立時に必要とされた基金 500 万円については設立を主導した複数の個人が出資し、生活クラブ生協・東京が 600 万円融資した。しかし岩手のような自治体からの預託金方式が無いなかで、労働金庫や信用金庫などの協同組合系金融機関、ノンバンクも含めて、民間金融機関の融資姿勢は消極的であった。「多重債務者に貸付するという事業モデルは岩手では成功しても東京では難しい」という先入観があり、生活クラブ生協・東京の連帯保証を付けるという条件であっても、民間金融機関が融資に応じることはなかった。一つだけ融資に応じたのは石原慎太郎都政において東京都が大部分を出資して設立した新銀行東京だけであった（3000 万円・金利 4.1%）。こうした事情からサポート基金においては、貸付原資の調達方法としてファンド（匿名組合契約）方式を採用することになった。また 2006 年 12 月公布の貸金業法（翌 12 月施行、完全施行は 2010 年 6 月）により貸金業に必要な最低純資産額は 500 万円から 5000 万円へ引き上げられた際には、生活クラブ生協・東京とパルシステム生協連合会が、それぞれ 1000 万円出資するなどして、5000 万円を調達した（生活クラブ連合会専務理事村上彰一氏聞き取り 2020.8.7）。

2008 年 3 月には東京都の多重債務者生活再生事業の枠組みが正式に決定した。東京都の事業ができるまでには、東京都議会議員を務めていた藤田愛子氏を中心とする生活者ネットの議員が東京都との橋渡し役として政治力を発揮した。生活者ネットワークは、生活クラブ生協とも関係の深い東京都における地域政党である。しかしサポート基金が多重債務者生活再生事業を受託するにあたっては紆余曲折があった。受託するべくサポート基金はサポート生協と一体で申請したが、審査委員会の審査で落選してしまったのである。そのため東京都は一時、クレジットカウンセリング協会と相談を行い、労金が貸付を実施するというスキームを考えたが、藤田氏の尽力もあり、以下の形に落ち着いた。すなわち、東京都が、社会福祉協議会に基金を設定し、サポート基金が相談にのり、貸付実務については労金が担う、というものである。結果として生活サポート基金は相談と貸付を一体として受託することを認められず、相談事業のみの受託となった。またこの事業の受託にあたって、東京都は



サポート基金とサポート生協一体ではなく、サポート基金単独での受託を求めた。このため相談事業の担い手としてのサポート生協の位置づけは不明確になり、以降、サポート基金で相談事業と貸付事業を一体で行うようになったのである（生活サポート基金前理事長藤田愛子氏聞き取り 2020.8.6）。

生活クラブ生協・東京とパルシステム生協連合会は、準備段階から生活サポート基金と生活サポート生協・東京の設立を支えてきたが、その後、生活クラブ生協・東京が主に生活サポート基金を、パルシステムが主に生活サポート生協・東京を支えるという棲み分けがなされ、生活サポート生協・東京はパルシステム生協組合員の相談事業を行うこととなった（村上彰一氏聞き取り 2020.8.7）。その後、生活サポート基金は 2009 年 1 月に一般社団法人に改組し、生活サポート生協・東京は 2017 年 4 月に一般社団法人くらしサポート・ウィズに改組した。このようにサポート基金は「生協」ではないものの、岩手モデルを東京にも展開しようとした生協関係者の努力が結実したものであり、現在でも信用生協と同様の生活相談・貸付事業を展開している。さらに今日では、東京都における家計改善支援員向けの研修を担うなどして東京における家計改善支援事業の中核を担っている（久保田 2020）。

**グリーンコープ生協による九州・山口での普及** 最初に生協として貸付・相談事業を取り入れたのは福岡県福岡市に本部を置くグリーンコープ生活協同組合ふくおか（GC ふくおかと略称）であった。救済資金貸付制度が全国的に注目され、他県の団体からも問い合わせが多数あった（第 36 期通常総代会議案書）。こうしたなかで 2004 年にはグリーンコープ事業連合（現：グリーンコープ生活協同組合連合会）が消費者信用生協の設立検討を開始し、岩手県信用生協への訪問も実施して、多重債務者救済の活動を学んだ。2005 年 2 月ごろには、グリーンコープ連合で新規事業を立ちあげるよりも、GC ふくおかの共済事業として実施するほうがよい、ということになり、同年 5 月に後に GC ふくおかにおいて行岡みち子氏らを中心としたプロジェクト会議が立ち上がった（行岡 2018: 216-218）。

しかし当初は、組合員はもちろん GC ふくおか理事会内にも反対が多く、顧問弁護士も反対姿勢であった。そこで行岡氏は岩手県信用生協を招いた学習会を企画したが、信用生協はいったんは講師派遣を躊躇した。当時、グリーンコープの大阪進出に反対するグループが、グリーンコープを中傷する文章を全国の生協に送付していたのである。後述のようにこの時期は岩手県信用生協においても経営をめぐる対立が激化していた時期である。行岡氏はこうした背景があり信用生協はグリーンコープを支援することに躊躇したのではないかと推察している。行岡氏らは盛岡へ事情説明を行い、最終的には岩手県信用生協からは横沢善夫氏らが出席して講演会が開催された。2 会場で開催され、それぞれの会場に 300 人ほどが参加したという（行岡 2018: 222-226）。

組合員が貸付事業に反対する理由について行岡氏は、以下の 4 点にまとめている。①借金やお金の問題は自己責任だという「自己責任論」、②自分たちに関係のない人の支援をする必要はないという「行政の役割」論、③貸付事業の採算性を疑問視する「経営問題」論、④生協の仕事は安心・安全な食品の供給だとする「事業の多角化への異論」である（行岡

2014: 24)。行岡氏らは何度も組合員理事とも話し合いを重ねつつ、組合員のつどいとして680か所で説明会を開催した。その結果GCふくおかは2005年11月の臨時総代会で多重債務者救済事業の基本方針についての合意を取り付けたうえで、2006年6月の総代会で賛成361票、反対3票、保留0票で定款変更が承認され、翌2007年8月に「生活再生相談室」が開設された。定款変更に際しては、福岡県が一時その認可に否定的になったときもあったが、県議会議員の支援もあり最終的に認可を得ることができた（行岡 2018: 227-229、236-238）。

GCふくおかが、まだ岩手モデルの貸付・相談事業が広く認識されていないなかで、この事業の開始についての組合員の合意を取り付けるに至ったのは、上述のような組合員との丁寧な議論があったからである。また過去にグリーンコープとして福祉事業を行っており、「助け合い(共助)」の重要性について組合内に一定の理解があったことが大きいだろう（行岡 2014: 24）。

この間、岩手県信用生協はGCふくおかに対しては相談員研修受け入れやシステム構築支援など具体的な事業開始の支援を行った。岩手県信用生協の作った年表には、2005年に「他県での信用生協設立支援開始」と書かれている。岩手県信用生協の小泉寛理事長(当時)がGCふくおかの総代会に招聘され挨拶をするなど、一時期は頻繁な交流があった(上田正氏聞き取り 2020.1.27)。また、貸付事業は必要ないと反対していたGCふくおかの顧問弁護士に対し、岩手県信用生協の会議室において2日間にわたって資料を開示した。その弁護士は「貸付が必要となる事例がある」と認識を変えたという(行岡 2018: 233-235)。また行岡氏は、相談のなかで家計収支を確認しながら貸付を判断する方法を岩手県信用生協からも学んだとしている(行岡 2018: 243)。

その後、2008年には福岡県との協働事業「福岡県多重債務者相談窓口」を開始し、また2008年4月にグリーンコープ生協くまもとが、8月にグリーンコープ生協おおいだが、9月にグリーンコープ生協やまぐちがそれぞれ生活再生相談事業を開始した。少し遅れて2009年にグリーンコープ生協(長崎)が、2017年にはグリーンコープ生協かごしまとグリーンコープ生協さがが同事業を開始した(グリーンコープ生活再生相談室ウェブサイト)。生活再生相談室の開設に中心的な役割を担ったGCふくおか常務理事の行岡みち子氏は2012年以降「多重債務問題及び消費者向け金融等に関する懇談会」(有識者会議の廃止後の後継会議)の構成員となり、2018年にGCくまもと出身の構成員に引き継ぐまでの長期間にわたって強い政治力を維持し続けた。とくに生活困窮者自立支援制度創設の過程において行岡氏は家計再生支援に関する研究会の座長を務め(行岡 2018: 285-286)、家計改善支援事業(当初は家計相談支援事業)の創設と普及に強い影響力を及ぼした。

**みやぎ生協での実証実験** 2010年、日本生協連は生協総合研究所(生協総研)とともに、多重債務問題への対応を考える「生協における多重債務相談・貸付事業研究会」を立ち上げた(以下の内容は基本的に、岩手県信用生協上田正氏からの聞き取り 2019.9.6 と、みやぎ生協くらしと家計の相談室長渡邊淳氏聞き取り 2020.2.25 による)。岩手県信用生協の上田

氏によれば、日本生協連が生協総研に対し、生活相談・貸付事業の調査研究を1年間（2010年10月～2011年9月）委託した。この研究会には上田氏も委員として参加して、2011年9月に研究会報告書を取りまとめ、「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」という結論を出した。

研究会の答申を受けて2012年、日本生協連は理事会で「地域購買生協における生活相談・貸付事業の事業モデルづくりをすすめる」との取り組み方針を定め（山際2012：44）、みやぎ生協とともに「地域購買生協における『生活相談・貸付事業』の事業モデル構築調査・研究事業プロジェクト」を立ち上げた。モデル事業をどの生協が引き受けるのかを検討した結果、みやぎ生協に白羽の矢を立てて頼み、みやぎ生協が立ち上がったが、これはみやぎ生協が県内の組合員組織率約75%と、県内の人口の4分の3を組織していることから、多重債務者救済という公共性の高い事業の担い手としてふさわしいという判断があった。みやぎ生協の渡邊氏は、みやぎ生協がモデル事業を引き受けた背景として、「みやぎ生協は組織率が高いので、組合員だけのために、というようには考えられない。厚労省の基礎調査の結果をもとに、県民の6割以上は『生活が苦しい』と考えているという点で、組織率の高さというのは影響したのではないかと指摘している。2012年6月の第32回総代会でみやぎ生協は「生活相談・家計再生支援相談事業」の検討を始めることを提案して承認された。

このプロジェクトは、3年間にわたり厚生労働省の社会福祉推進事業に採択され、その事業補助金を得て生活相談・貸付事業の事業要件等の調査研究が行われ、その成果がみやぎ生協での生活相談・貸付事業システムの構築や相談・貸付事業の制度設計につながった。みやぎ生協からは理事長や経理部長、生活文化部長がプロジェクトの会議に毎回必ず出席して意気込みの高さを示した。プロジェクトの会議には日本生協連から福祉事業部長の山際淳氏、岩手県信用生協からは上田正氏と松木史子氏が参加していたが、「岩手県信用生協から学ぼうという雰囲気プロジェクトをやっていた。このプロジェクトは信用生協ありきだった。信用生協がやっていなかったらこういう話にはならなかった」とみやぎ生協の渡邊氏は述懐する。まさに岩手県信用生協の理念や方法論を学んで取り入れることにこのプロジェクトの眼目があった。宮城県は岩手県信用生協のある岩手県と隣接しているが、みやぎ生協は岩手県信用生協との関係がもともとあったわけではなく、日本生協連を通じて出会いがあった。

日本生協連のまとめた2000年までの生協運動史には、消費者金融や多重債務問題などは片鱗もなく、信用生協も全く認知されていなかったが、そのわずか約10年後に、日本生協連が岩手県信用生協に学んでモデル事業を作り、全国に広げようとしたというこの大きな変化は、生協運動史のなかで注目すべき事実である。

その後、2013年3月に日本生協連と生協総研とみやぎ生協が「生活困窮者支援と生協の『生活相談・貸付事業』に関する講演・報告会」を大阪で開催し、生協総研による委託研究の結果を報告するとともに、みやぎ生協のモデル事業プロジェクトの紹介を行った。

2013年6月、みやぎ生協は第32回総代会にて相談・貸付事業を開始することを正式に

承認した。ただし最初から組合員の高い賛同があったわけではない。生協組合員の中に、多重債務者救済事業の採算や返済について不安が生じていた。そのため地域別の委員会や学習会などの数多くの機会に相談・貸付事業の意義について理解を広げる取り組みが行われた。2013年2月に開かれる地区別の総代会で資料やDVDを作成して組合員の理解を求めた。その結果、6月の総代会では保留はあったものの正面切って反対を唱える総代はほとんどおらず、結果的に85%の賛成票を得て無事に承認された。その結果、6月の総代会では正面切って反対を唱える総代はほとんどおらず、結果的に85%の賛成票を得て無事に承認された。総代会の承認を受けて、同年9月に「くらしと家計の相談室」を仙台駅前のビル内に開設し、生活に困窮する組合員向けに貸付事業を開始した（渡邊2019：37）。

日本生協連が作成した、平成25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「地域購買生協における「生活相談・貸付事業」の事業モデル構築調査・研究事業」報告書では、相談・貸付事業についての理解と共感が広がった理由について、以下のように述べられている。

（ア）相談・貸付事業が必要とされる社会的背景の理解や、生活再建が目的で貸付は解決の選択肢の一つであり、生協の貸付は「他制度優先」（社会福祉協議会などの公的貸付や銀行等から借入できない場合に利用できる。）であること、そして「貸付事業」が生活再建に役立つ事例の紹介が、メンバーの理解と共感を得るポイントとなりました。（岩手県と青森県で相談・貸付事業を実施している信用生協の相談・貸付の具体的事例を学習資料に掲載し。また信用生協の相談員を招いて学習講演会を開催しました。）

（イ）生協が行政任せにすることなく、自ら生活困窮者や被災者支援という地域社会の課題解決に貢献できることも支持されました。地域ごとの学習会では、民生委員をしているメンバーから「社会福祉協議会の制度だけでは支援できないケースもあり、生協の相談・貸付事業もあることで解決の選択肢が広がる」との期待の声が寄せられました。

（上記報告書4ページ）

情報システム構築に関する日本生協連の支援も特筆しておくべきであろう。相談・貸付事業に必要な顧客データ管理や送金・入金管理等のための情報システムについては、日本生協連が信用生協の情報システムを参考に「コープ相談・貸付事業システム」を構築し、みやぎ生協をはじめとした全国の生協に無償で提供することを可能とした。これは相談・貸付事業の開始にとっての最大の新規投資になる情報システム構築費を、日本生協連が開発したシステムを無償で提供することで、その費用の大幅軽減に貢献し、もってみやぎ生協に続く全国での相談・貸付事業の展開を期待してのことである（上記報告書6ページ）。ただしこのシステムによって新規で貸付事業を開始した生協は、みやぎ生協と後述の生活クラブ生協千葉に限られる。

みやぎ生協での相談・貸付事業の実施にあたって、これまでの岩手モデルの在り方が問わ

れたのは、連帯保証人制度についてである。これまで信用生協は、貸付金額が少額で返済期間が短い場合や過去の返済実績が良好である場合などを除き、基本的に同居家族や親族を連帯保証人としたうえで貸付を行ってきた。その後貸金業法改正により、保証能力のある者に限定して保証人としなければならなくなったことから、無職の配偶者等であれば保証人ではなく「家計管理人」として、それを債務者の家計改善の伴走者として位置づけて貸付してきた。GC ふくおかでも生活サポート基金においても原則として連帯保証人付で貸付が実施されてきた。しかしみやぎ生協での相談・貸付事業においては、2009年における生活福祉資金貸付における連帯保証人要件の緩和や2000年代以降の連帯保証人制度を問題視する世論の動向を踏まえて、連帯保証人なしで、(保証義務を負わない)家計管理人制度のみで、貸付を実施することになった。上記報告書では「今日の社会的な趨勢は連帯保証人制度の廃止の方向であり、生協だけが特別扱いとはなりえません。地域社会の支持と共感を得る上でも、保証被害の発生があり得る連帯保証人制度の廃止は必要と考えます」と述べられている(上記報告書16ページ)。しかし結果として想定以上の返済遅延者の増加を踏まえ、一定額以上を貸付する際には、みやぎ生協においても連帯保証人を求めるようになった(渡邊2019: 43)。

保証被害の問題など連帯保証人制度にはデメリットはあるものの、相談・貸付事業が家計への貸付である以上、同居家族に対して何らかの「連帯責任」を求めなければならない面もありうる。債務者の返済困難でもって当然のように期限の利益を喪失させて一括請求する、というようなことをせず、連帯保証人を過酷な状況に追い込まないような連帯保証の在り方について、信用生協などの実践を踏まえ、みやぎ生協自身も経験を積み重ねていく必要がある。

このように、みやぎ生協での貸付事業の開始と運用は、信用生協での経験や実績を踏まえてのことである。また、信用生協の取り組みを踏まえて動いた日本生協連の支援が大きかったこともここで特筆しておきたい。現在、みやぎ生協は、宮城県や仙台市の家計改善支援事業を受託し、地域の生活困窮者支援事業の主要な担い手の一つになっている。

**生活クラブ生協千葉** 千葉県では、2005年生活クラブ生協千葉のグループ内に「多重債務問題研究会」が設けられたのが最初である。生活クラブ生協千葉理事長(当時)の池田徹氏が岩手県信用生協の貸付事業について話を聞いて感銘を受け、千葉県でもまずは相談事業を始めようということで、研究会を発足させたという(NPO法人コミュニケア街ねつと副理事長津田祐子氏聞き取り2020.8.3)。2008年に生活クラブ虹の街(千葉)を中心として、「生活再生支援センター」(VAICコミュニケア研究所を事務局とする任意団体)が設立され、千葉県から多重債務相談事業を受託して、グループ内の団体であるVAICコミュニケア研究所(現 コミュニケア街ねつと)が多重債務者救済の相談業務や社会的に不利な人々への生活支援を始めた。ここでの多重債務者支援は、単に債務整理に留まるものではなく、他の福祉制度と連携して支援対象者が再び多重債務に陥らないように支援するものであった(津田2020: 135-137)

こうしたなかで生活改善の手段としての貸付事業についても検討されるようになった。2010年には、生活クラブ生協千葉の内部で、生協による貸付事業の議論を始めたが、すぐに生協総代会で承認を得られるような状況ではなかった。生活クラブ生協においても「生協は共同購入をやっておればよい」という声も少数ながらあったことが背景にあったという（津田祐子氏聞き取り 2020.8.3）。生協が貸付事業を始められるようになるまでの間、少額での貸付を試みるため、グリーンコープの「かさじぞう基金」などを参考にして、生活再生支援センターで緊急小口貸付資金（通称アリエッティ基金）を設置した（依知川 2019: 45、津田 2020: 148-150）。2011年には上述の多重債務問題研究会は、千葉県に対し「丁寧な相談と一体化した顔の見えるセーフティネット貸付けのための要望書」を提出している。そこでは以下のことが要望されている。

- ① 「日本版グラミン銀行」モデルが広がるように、丁寧な相談支援をしている相談機能を持つ各地域の非営利機関（生協、NPO、中間法人など）がセーフティネット事業も合わせて行うことができるように、財源措置をとってください。
- ② 現行の社会福祉協議会が窓口となっている生活福祉資金貸付の貸付けの際の相談機能を強化する対策として、丁寧な相談支援をしている相談機能を持つ各地域の非営利機関（生協、NPO、中間法人など）に貸付事業を業務委託することを進めて下さい。

要望書は岩手県信用生協が「岩手モデル」として注目された2007年の「多重債務問題改善プログラム」の内容を踏まえたものである。要望書の内容は実現したわけではない。しかし生活クラブ生協千葉を中心としたグループが、2015年に相談貸付事業を本格的に始める10年も前から継続的にこうした活動を積み重ね、相談・貸付事業に高い関心を持ち続けていたことは注目に値する。

相談・貸付事業について、VAIC コミュニティケア研究所で行うということも検討されたが、最終的には生活クラブ生協千葉で実施することは望ましいとの結論になった。ただしその場合は、組合員の理解をどのように得るかが問題になってくる。この点についてはGCふくおかのやり方に倣ったという。各地で少人数単位での集会を数多く開催し、多重債務の相談事例をしたり、リーダーズ・オピニオンとしての生活クラブ生協の意義についても説明したりして、少しずつ理解を得た。2013年に成立した生活困窮者自立支援法に家計改善支援事業（当時は家計相談支援事業）が盛り込まれたことも追い風となった。こうした集会にVAIC コミュニティケア研究所も参加して説明に努めた（NPO 法人コミュニティケア街ねっと副理事長津田祐子氏聞き取り 2020.8.3）。

生活クラブ生協千葉は2014年3月に貸付事業プロジェクトを開始し、同年12月の総代会で相談・貸付事業を提案・承認した。翌2015年4月には「くらしと家計の相談室」を開設して相談・貸付事業を開始した。情報システムについては上述の日本生協連が無償提供している「コープ生活相談・貸付事業システム」を利用した。

生活クラブ生協千葉としては、家計改善支援事業を「家計再生支援ネット企業体」の一団

体として受託している。なかには千葉市以外の自治体の自立相談支援機関から、家計改善について相談を受けることもあり、地域において「コミュニティケア街ねっと」（2020年4月VAICコミュニティケア研究所から改称）とともに、家計改善支援の中核機関として期待を受けている（依知川2019：48、50）。

GCふくおか、生活サポート基金、生活クラブ生協千葉はいずれも岩手県信用生協に学んで多重債務者の相談・貸付事業を始めたものであり、詳細は少しずつ異なっているものの、基本は受け継いでいる。ここで確認しておきたいことは、岩手県信用生協が過去から受け継いできたエトスが、時代を経てすがた貌を変えながら次に受け継がれ、限定的ではあるが広がりを見せたという歴史的系譜である。

**テナントをめぐる組織運営の混乱** 岩手県信用生協は2004年から2008年にかけて、組織運営が深刻な混乱をきたし、理事の辞任や裁判闘争が相次ぐ事態となった。

1995年に竣工したCFCビルの1階には当初、レストランがテナントとして入居し営業していたが、2002年にテナントが撤退した後は1年余り空き店舗となっていた。横沢善夫専務理事（当時）は、知人でパンの製造販売店を経営するK氏から、盛岡に販売店を出店したいとの相談を受け、CFCビル1階への出店を働きかけた。K氏は新会社を設立して出店したいとの意向を示したため、K氏、横沢氏、川本亜夫常務理事（当時）が出資して（株）ポーノを設立し、2003年6月、ビル1階にパン販売店を出店した。

その直後、K氏は金融取引事故を起こして金融機関からの信頼を失ったため、横沢氏が自ら経営者として（株）ポーノの経営にあたることとなった。しかし開店後数カ月間で業績が急速に悪化し、多額の負債を抱え、従業員への賃金や（株）シーエフシーへの賃料の支払もままならなくなるなど、経営破綻に陥った。

そのため横沢氏はシーエフシーがポーノを買収することが妥当だと判断し、2004年2月、シーエフシー取締役会において、ポーノの営業権を2月末にシーエフシーに譲渡し、ポーノの銀行からの借入金6200万円をシーエフシーに付け替えることを決めた。さらに同年2月の岩手県信用生協理事会で、営業権譲渡を追認した（この理事会では反対の意見も出された）。そして同年2月末にポーノの営業権がシーエフシーに譲渡された。

これに対して異を唱えたのは藤村敬一理事兼北上事務所長であった。藤村氏は弁護士を代理人に立て、岩手県信用生協の監事に対して監査請求を行った。藤村氏は、この営業権譲渡が利益相反取引であり、横沢氏の行為は背任にあると主張した。すなわち、横沢氏と川本氏は、ポーノとシーエフシーの取締役で、かつ岩手県信用生協の専務理事・常務理事であることから、ポーノの負債をシーエフシーに付け替えることは、シーエフシーおよび親団体の岩手県信用生協に損害を与えることになる。この一連の行為は、民法上の善管注意義務違反、刑法上の背任行為、商法上の特別背任行為に該当する、という主張であった。

4月に開催された岩手県信用生協理事会は監事や顧問弁護士の意見を聞いたうえで、営業権の譲渡が利益相反行為、背任行為に該当する恐れが否定できないこと、シーエフシーの損失発生と岩手県信用生協への波及の恐れもあることから、営業権譲渡を撤回して現状を回

復するとの決議を行った。この決議に基づき、譲渡契約が解除されるとともに、シーエフシーに付け替えられた負債はポーノに戻され、6月にこの負債は横沢氏らポーノの役員により完済された。

他方、6月理事会において、この問題で組織運営・業務運営に支障をきたした監督責任の不備を理由として、理事長はじめ役員報酬の減額や譴責などの処分が行われた。横沢氏は、責任者として経営判断の誤りと組織運営上の齟齬をきたしたことの責任を取り、総代会で退任したいと申し出て、理事会がこれを承認した。シーエフシーでは、横沢氏・川本氏が取締役を辞任し、他の役員も役員報酬の減額処分が行われた。岩手県民生活センターは6月、「生協本来の事業から外れる疑いがある」として岩手県信用生協から事情を聴き、同様の処理が今後無いよう指導を行った。

7月第35期通常総代会において横沢氏が専務理事を退任したが、総代に対しては退任理由を「対外活動に重点を置くため」と説明した。横沢氏には代表権のない「信用生協参与」の肩書を与え、東京で生活サポート基金の設立に尽力してもらおうという形を取った。理事会としては、「金銭問題がないことを確認し、処分等も終わっているとの理由から、主として、組合員、生協関係者、取引先金融機関に不安や不信を招くことを避けたい」と考え、「隠蔽を目的としたものではなく、問題解決後の順調な新体制の構築を目指し」て、横沢氏の本当の退任理由を総代会で公表しなかったという。

横沢氏には長年の功績を考慮し、ポーノの負債も自ら返済したことも踏まえ、退任慰労金が支払われた。また総代会の翌日に、（東京に活動拠点を移した）横沢氏をシーエフシーの代表取締役に据え、川本氏も取締役に復帰させた。

この2004年の総代会での理事会の対応が、意図はともあれ外部からは不祥事の隠蔽工作だと見なされ、後々問題を引きずることとなった。

2005年8月に開かれた第36期通常総代会では、総代（当時）の星金道氏が、ポーノの経営破綻と営業権譲渡にかかる利益相反問題、前年の通常総代会における横沢氏の退任理由の説明、横沢氏への退職金額などを質問し、鋭く追及した。小泉氏は、前年の通常総代会で一連の問題を報告せず、横沢氏の退任理由を詳しく説明しなかったことを「申し訳ない」と陳謝するに至った。

**理事の解任・辞任と総代選挙無効確認訴訟** 横沢氏退任後に専務理事に就任した藤村氏は、2005年の通常総代会後も、横沢氏・川本氏らへの追及をやめなかった。藤村氏は、横沢氏がシーエフシーの代表取締役に、川本氏が岩手県信用生協の常務理事に就いているために、人事が刷新できておらず、総代も納得していないこと、また営業権譲渡問題に関して調査委員会をまだ設置していないことを主張した。これに対し、常務理事（当時）の上田正氏は、藤村氏が専務理事としての職責を全うせず、理事会で議論すべきことを外部に持ち出し、常勤役員間の合意を反故にするなど、機関運営を無視していることを指摘し、専務理事を解任する動議を出した。2005年12月の理事会で、藤村氏は専務理事を解任され理事に降格された。



藤村氏はこの降格処分への対抗措置として、2006年1月に盛岡地方裁判所に、専務理事解職決議の執行停止を求める仮処分を申し立てた。これと同時に、藤村氏と行動を共にする35名の総代が、臨時総代会の開催要求書を岩手県信用生協に提出した。この開催要求書は、小泉氏・川本氏・上田氏の役員解任動議であった。解任事由はいくつか挙げられているが、営業権譲渡問題を「背任事件」と位置づけて、2004年の通常総代会で「背任事件」を隠蔽したことや、横沢氏に高額の退職金やシーエフシーの役員報酬を支給したこと、藤村氏を「不当に」専務理事から解任したことなどである。

岩手県信用生協は2月に臨時総代会開催をいったん予定したが、解任動議を出された小泉氏・川本氏・上田氏が1月末に理事を辞任する旨を表明したため、臨時総代会は急遽中止となった。三氏はいずれも、総代側からの解任動議の指摘は当たらないと反論しながらも、組合員の心配と混乱を招いた責任を取り、これ以上の組織的な混乱を避けるためとして辞任することとした。1月30日の理事会では後任の理事長が決まらず、そのことが朝日新聞・河北新報・岩手日報で大きく報じられた。その後2月の理事会にて菅原義夫専務理事が理事長に昇格し、当面は専務・常務理事を置かないこととした。

3月には岩手県から文書での行政指導が入り、また一部の総代との間で懇談会を開いて意見交換したことから、3月末に横沢氏がシーエフシー代表取締役を辞任し、また4月には弁護士3名による調査委員会を設置して調査が行われた。調査委員会の報告書が6月に信用生協理事会に提出されたが、この報告書は「結果的に背任に相当するとは認められず訴追に値しない」と結論づけた。

岩手県信用生協としては、この報告書をもって一連の「ボーノ問題」に決着をつけたはずだった。しかし、さらにその後、総代選挙をめぐって裁判が起こされることとなる。

6月に総代選出選挙が行われ、開票の結果総代が決定したが、これに対して元総代の星金道氏は異を唱え、総代選挙無効訴訟を予告した。7月の第37期通常総代会では、10名定員のところ13名が理事に立候補し、総代による投票が行われたが、常勤理事（当時）の藤村氏はこの時落選した。藤村氏はその後岩手県信用生協を退職し、2007年に東北生活支援センター（株）を設立、中小企業の経営コンサルティング事業を営んでいる。

星氏は2006年11月に盛岡地裁に「総代選出選挙及び総代会決議無効確認請求」の訴えを起こした。原告の星氏は、「新たな組合員を多数加入させ、それらの者に一致して投票させることで、理事会執行部に賛同する総代を当選させるとともに、反対する総代を落選させる」というものであり、こうした組合員加入は、選挙権を侵害するものだという主張であった。また、生協組合員に対して「複数投票権」を付与することによって、少数派が当選する可能性がなくなるので、投票権の平等に反するとも主張した。

これに対し被告の岩手県信用生協は、総代選挙は「定款及び総代選挙規約、総代会運営規約に則り、厳正に実施され」たこと、また生協法（当時）は組合員の、総代選出選挙による当選決定無効確認請求及び役員選任の総代会決議の取り消し請求についての規定がないことなどから、原告の請求は不適法な訴えであると反論した。

2007年12月、盛岡地裁は原告の請求を棄却したが、原告はこの判決を不服として2008年2月仙台高裁に控訴した。仙台高裁でも同様に原告が敗訴し、原告はさらに最高裁に上告したが、これも棄却された。

最終的に原告の敗訴が確定して、岩手県信用生協は司法の場で勝利を収めたとはいえ、この裁判の件がたびたび新聞で報じられ、そのたびに岩手県信用生協の組織運営に対する社会的な信頼が損なわれてきたことは想像に難くない。

以上、「ボーノ問題」に関する事実関係を時系列的に示した。岩手県信用生協では、この問題に関する組織的な総括がされていないが、ガバナンスの観点からみて、この経験を今後の組織運営に活かすとすれば、さしあたり以下の3点が挙げられよう。

- イ) 利益相反：岩手県信用生協と子会社のシーエフシーは、事実上一体的な運営をしており、役員も重複しているため利益相反が生じやすく、チェックが働きにくい。「ボーノ問題」のようにテナントの経営者も重複すると、三重に利益相反が起きてしまう。仮に金銭の損失がなくても、外部から疑惑の目で見られる恐れがある。役員の重複を解消したり、外部監査役に意見を求めたりして、利益相反を予防する方法も考えられる。
- ロ) 内部告発：藤村氏は岩手県信用生協の営業権譲渡にかかる問題を強力に問題提起し、また内部告発した。告発の方法が適切だったのかという見方も当然あるが、他方で問題提起者・内部告発者がいなかったら、営業権譲渡が早期に撤回されずに継続し、岩手県信用生協の事業運営に支障をきたした恐れもある。この当時、公益通報者保護法はまだ施行されていなかった（2004年6月公布、2006年4月施行）が、組織の自浄作用を担保するためには、通報窓口の設置運営などや必要に応じて独立調査委員会の設置を通して、チェックアンドバランスを図れるようにする必要がある。あわせて、特定の人間に権限が集中したり、少数派の意見が無視されたりすることのないよう、理事には丁寧で透明性のある組織運営が求められている。
- ハ) 総代への情報開示と事後処理：問題が起きた初期の段階で、問題を内々に、穏便に済ませて、対外的な面目を保とうとした（ように外部からは見なされる）ことにより、訴訟に発展するほどに双方の態度を硬化させて、問題の解決を遅らせてしまう。「ボーノ問題」は営業権譲渡という初期の問題から、事後処理の適切さ、総代への情報公開、理事会運営の在り方、総代選挙の正当性などにまで問題が拡散・延長してしまった。どのような情報を開示し事後処理すべきか、今後の組織運営に大きな教訓を与える出来事であった。

#### 4-2 2000年代後半の信用収縮

**2000年代後半の消費者金融** 貸金業の登録業者数は規制の厳しくなった1983年以降徐々に減ってきていたが、出資法の上限金利を29.2%に引き下げた2000年と、貸金業法改正で20%以下に引き下げたことで登録業者数は急減し、2000～2012年の間に業者数は約

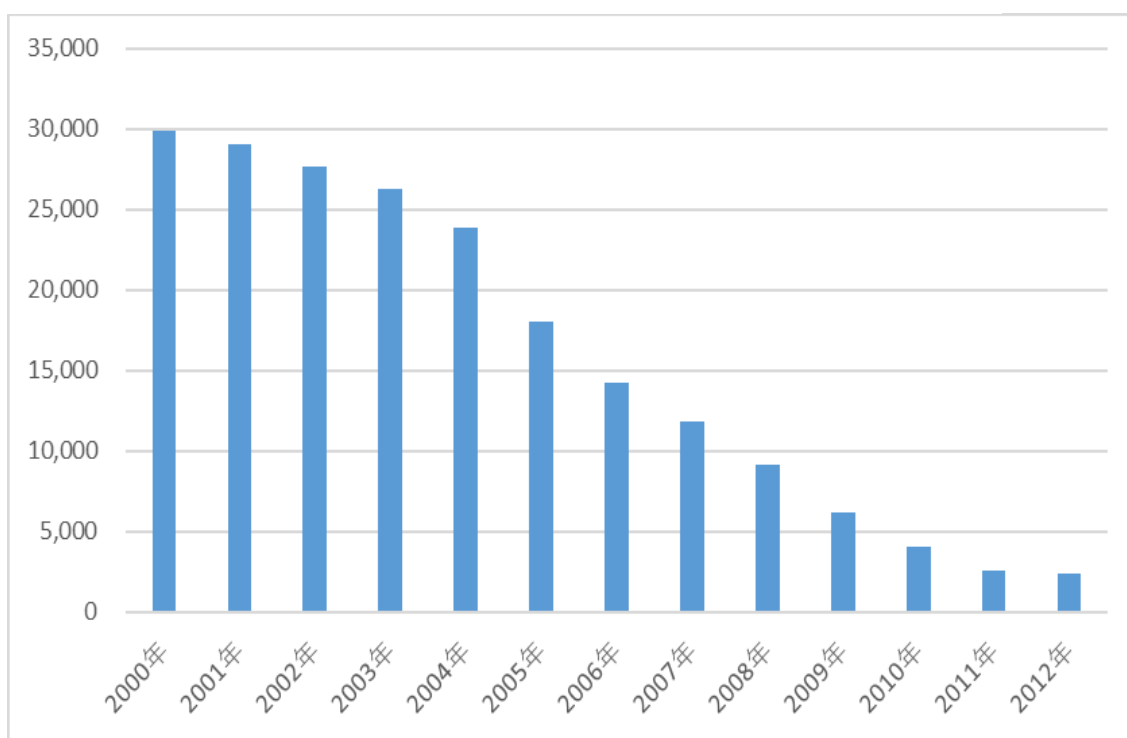
10分の1になった(図20)。また消費者金融の総貸付残高も2006年を境に急減し(図21)、消費者金融市場は急速に収縮した。

グレーゾーン金利の撤廃による上限金利の引き下げや年収3分の1以下の総量規制、それに消費者金融会社からの過払金の返還もあって、消費者金融の貸付残高は大きく減少した。この現象は、貸金業法改正の影響だけではなく、2007-2008年に生じた金融危機とその後の不況で収入が減少したことも少なからず影響していると思われる。

**期末残高の減少** 岩手県信用生協も、改正貸金業法と過払金返還による市場の収縮から深刻な影響を受けた。貸付金の期末残高は2004年をピークに減少を続け(図22)、これに伴い事業収入と経常剰余金も年々減少していった。上田氏によれば、2008年度には生協法改正(貸付事業の本文明記と貸付業務規制)に伴う不動産担保貸付原則禁止(リリーフローン廃止)により貸付額が大きく減少したという。

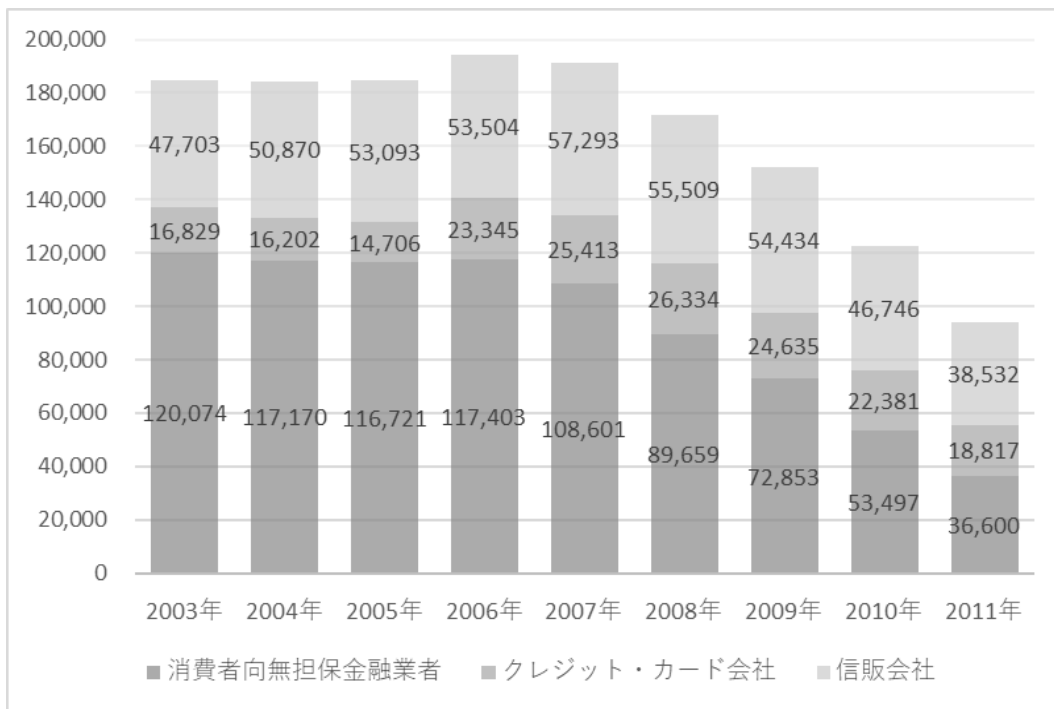
救済資金の残高が減ったということは、多重債務者が岩手県信用生協の救済資金を使う必要性も下がったことを意味するのであり、喜ばしいことといえるかもしれないが、信用生協の経営にとっては最大の収益の柱が揺らぐことでもあった。

図20 登録済貸金業者数



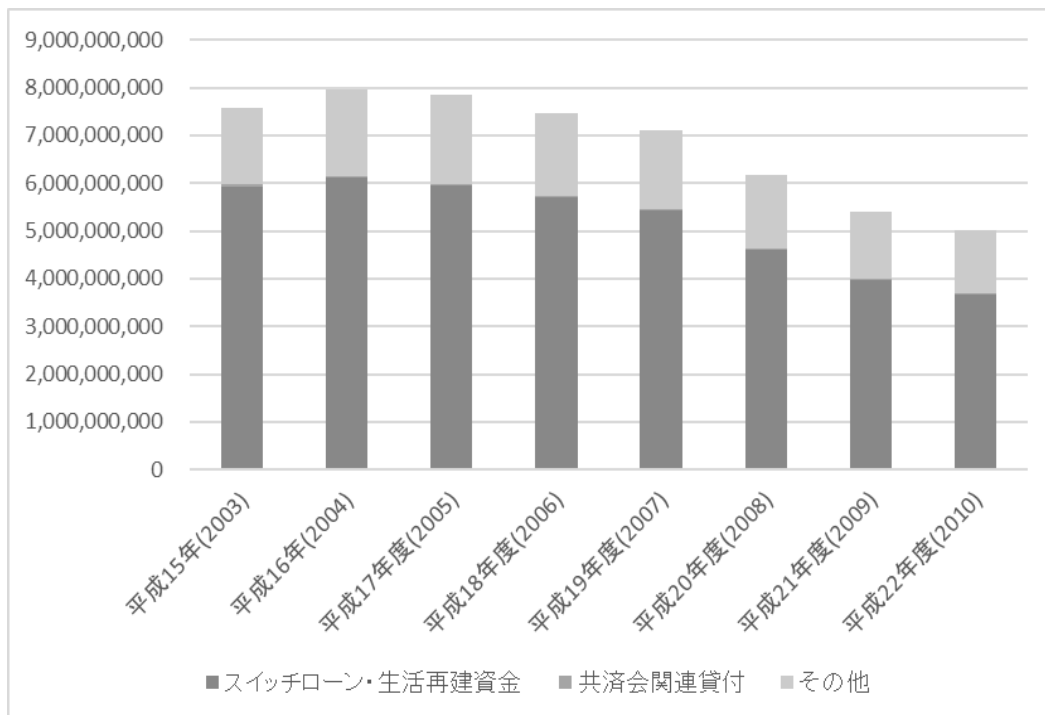
出典：全国貸金業協会連合会『貸金業白書』／日本貸金業協会『年次報告書』

図 21 消費者金融 総貸付残高（単位：億円）



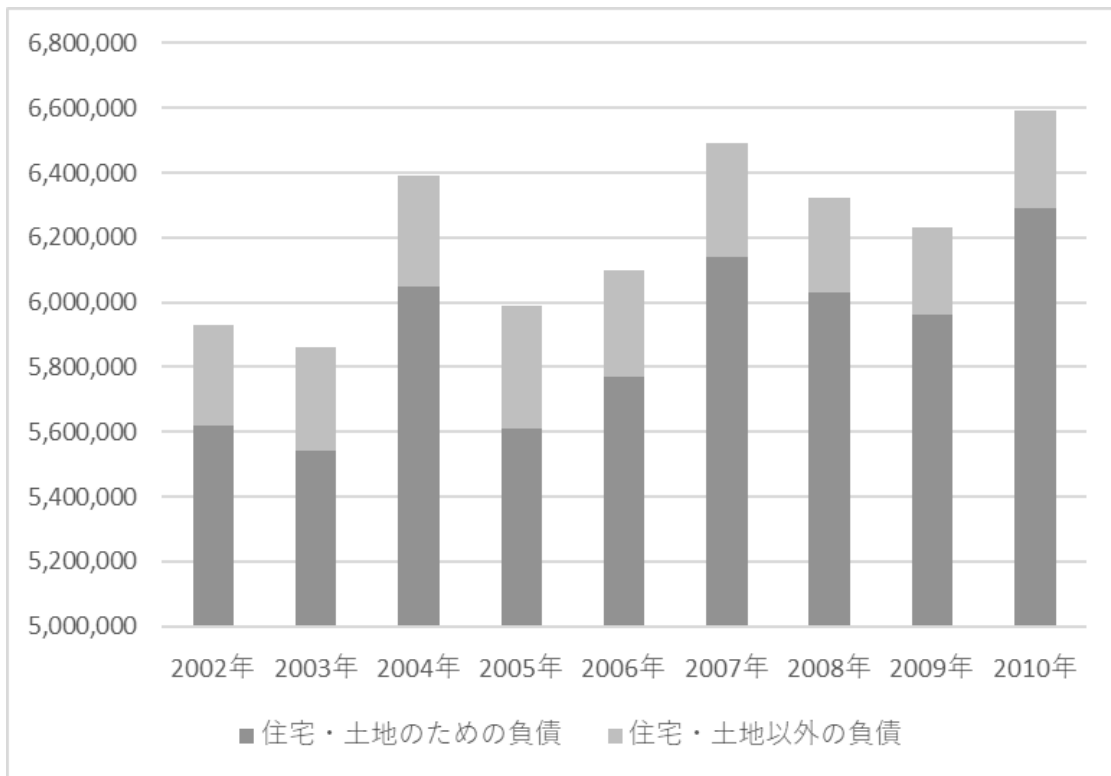
出典：全国貸金業協会連合会『貸金業白書』／日本貸金業協会『年次報告書』

図 22 岩手県信用生協 期末残高（単位：円）



出典：岩手県信用生協『通常総代会議案書』各年版

図 23 負債額の1世帯当たり現在高（勤労者世帯、単位：円）



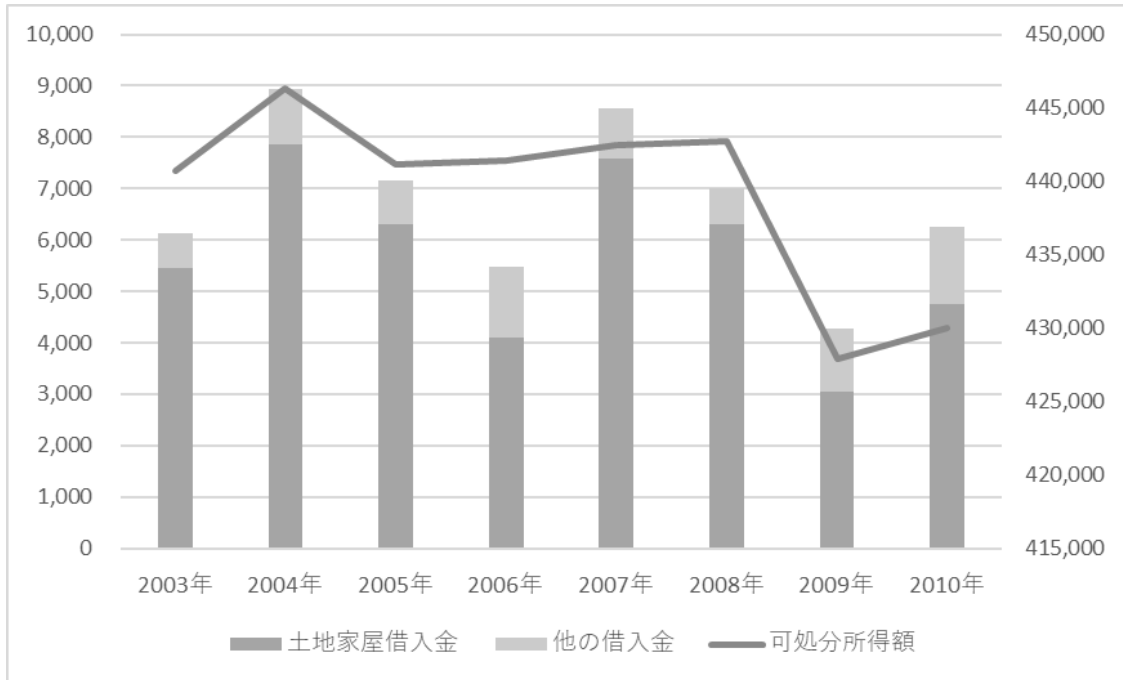
出典：総務省『家計調査 貯蓄・負債編』各年版

もともと、消費者金融だけを取ってみれば、2000年代後半に大きく縮小したのだが、家計全体にとって負債額が大きく減ったのかというと、必ずしもそうではなかった。

家計の負債全体のなかで土地家屋借入金が大半を占めており、それ以外の生活資金の部分はごく一部を占めるに過ぎない。1世帯当たりの負債現在高を見ると、2000年代後半はむしろ逡増傾向にあり（図 23）、年間の家計支出の中で見ると家計可処分所得額の増減に合わせて増減している（図 24）ため、借入金を除いた可処分所得が増えてはいないことがわかる。家計の債務負担は、2000年代後半も決して楽になったわけではなかった。

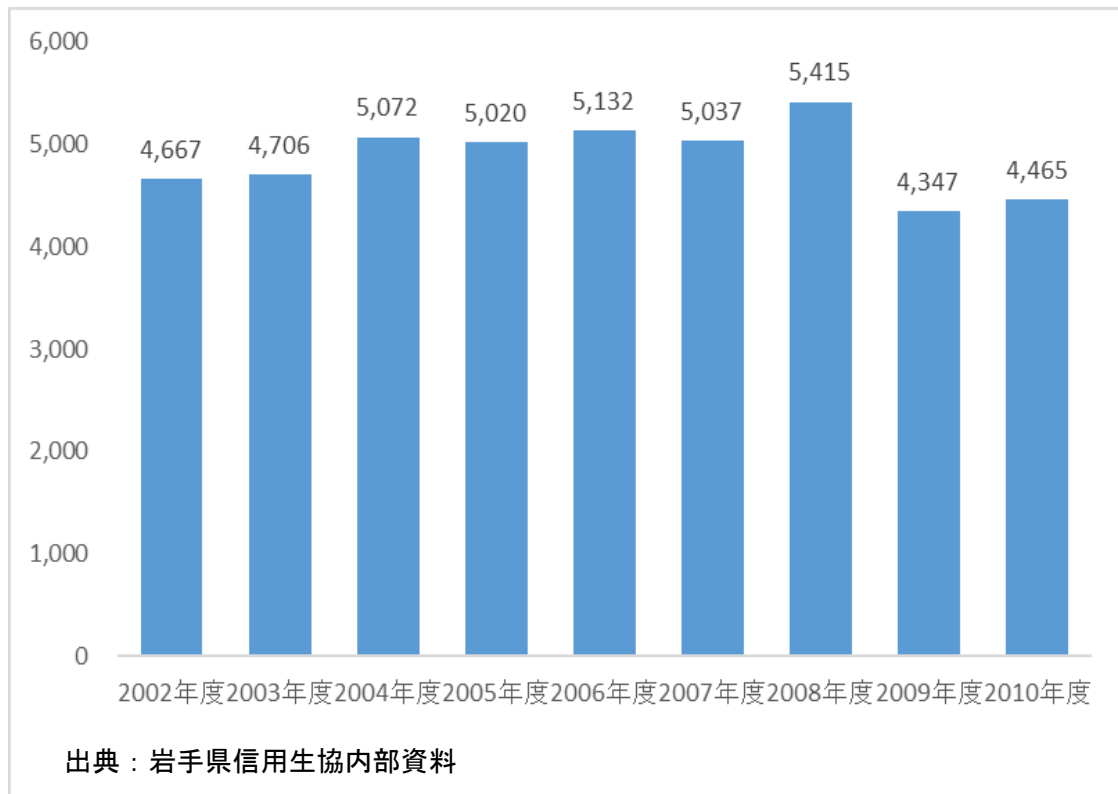
**相談対応** 改正貸金業法施行後の多重債務問題改善プログラムに盛り込まれた、「丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化」策により、自治体や民間団体は多重債務者の相談窓口を多数設けるようになった。新聞でも、相談窓口の案内や相談件数の推移を積極的に報じるようになった。法制度化、行政の施策、マスコミの報道などを通じて、世論の中でも単純な借主自己責任論から、借主の社会的な救済へと変わっていった時期だと思われる。貸金業法改正によって確かに無担保無保証の消費者金融対策はある程度奏功したものの、だからといって家計全体に占める債務が減って楽になったわけではなく、ヤミ金融が横行し、負債残高は逡増傾向にあり、さらにリーマンショックに端を発する金融危機後の不況によって家計は厳しい状況であったことから、相談窓口には多くの相談者が訪れた。

図 24 1 世帯当たり家計支出のうち借入金、可処分所得額  
 (勤労者世帯、左軸：借入金、右軸：可処分所得、単位：円)



出典：総務省『家計調査 家計収支編』各年版

図 25 岩手県信用生協 相談件数 (単位：件)



出典：岩手県信用生協内部資料

盛岡市には、岩手県立県民生活センターや盛岡市消費生活センター、東北財務局盛岡事務所などの公的機関や、岩手弁護士会、岩手県司法書士会、岩手県信用生協などの民間団体が相談窓口を開いていたが、岩手県信用生協は2008年のピーク時には5400件強の相談を受けた(図25)。岩手県信用生協は相談活動に加えて、悪質商法や借金問題などの消費者トラブルについての啓発活動や、弁護士・司法書士会・消費者団体・生協などとの連携、NPO法人いわて生活者サポートセンターとの連携も並行して進めた。特に岩手県信用生協職員が2006年2月に劇団「確かな眼力」を結成し、各地で寸劇を披露し、講演会とセットにするというユニークな方法で消費者金融や悪質商法の問題を分かりやすく啓発した活動は特筆に値する(第38期通常総代会議案書)。

**生活再建資金制度の創設** 岩手県信用生協は2001年度に生活再生資金貸付制度(通称サポートローン)を設けた。これは生活改善(教育費・車購入・医療費など)を目的とする貸付である。他方、債務整理をした人が信用情報上ブラックになり、5~7年間は金融機関や公的融資制度を利用しづらくなるため、ヤミ金に陥ってしまうことが憂慮されていた。そのため岩手県信用生協は、こうした事態を防止するセーフティネット貸付として、2007年6月にサポートローンを拡充した。すなわち信用情報上ブラックになっている人であっても、無理のない返済計画が作れる場合には、生活資金を貸し付けるという制度である(藤澤2009:25、岩手県信用生協第38期通常総代会議案書)。このサポートローンは上限400万円、金利年9.6%~12%、返済期間最長10年、保証人1名以上とした。

このサポートローンは岩手県信用生協独自のセーフティネット貸付制度だったが、「借りられなくなった人への貸付のセーフティネット」の強化を目指して、2009年4月に盛岡市と提携して、市からの預託金を含めた「生活再建資金貸付制度」を創設した(第40期通常総代議案書)。この貸付制度は翌2010年に岩手県内全市町村が参加して預託金を拠出することとなった(第41期通常総代会議案書)。

もともと岩手県信用生協が独自に行っていたサポートローンに、自治体が預託金をつけるようなものであったが、この生活再建資金貸付制度は、サポートローンと同様に「家計の改善や生活向上に役立つ生活資金」で、上限100万円、金利年8.98%であった(上田2011b:51)。また、スイッチローンは4倍協調融資だが、生活再建資金は等倍協調融資とした。

サポートローンより金利が低く、またスイッチローンより協調融資の倍率が低いのは、貸付金利の低減を図るためであった(第41期通常総代会議案書)。

当時盛岡市消費生活センター主査の吉田直美氏は以下のように述べている。

「債務整理の資金の預託が減ってきた。多重債務問題が小さくなって、貸付実績が下がってきた。役人的な発想だが、予算が減ると戻りづらい。もったいない。一方で、債務整理じゃない資金需要、例えば税金をまとめて払う(延滞金が約15%)とか、免許取得費用などに切り替えが一部切り替えられないかと思った。それで生活再建資金貸付制度を作って、減った予算をそちらに振り分けた。労金には断られ、盛岡信金に預託することにした。相談とセットで新しい貸付をすればいいのではないかというのが最初の発想だった。」(聞き取り

2020.1.20)

貸金業法改正によって、債務整理のための貸付から、債務整理後の生活再建のための貸付へと大きく変化しつつあり、それに向けての調整であったといえる。盛岡市消費生活センター長を務めた藤井氏は、この生活再建資金の意義を次のように語る。

「生活再建資金は、金額は小さいが、システムがなければ行き場がない。寄りかかる場所がある、相談する場所があるという点では効果がある。それですっきり立ち直れるかどうかは難しさがあるが、何かあった時に相談できて、生活再建にも乗り出せると考えれば、有用なものかと思う。金額的には、それで何ができるのかという難しさはある。でも、システムが何もなければどうなるのかを考えれば、制度をやめられないだろうという思いはある。」

(聞き取り 2019.11.1)

スイッチローンに比べて高リスクだと見なされた生活再建資金貸付であったが、その後順調に貸付を伸ばしていった。

**事務所の移転** 2000年代後半には貸付残高の減少に伴う経費削減の一環として事務所の移転が行われた。2000年3月に岩手生協の店舗内に北上事務所が開設されたが、いわて生協の店舗は岩手県信用生協にとって家賃が高く、また最寄駅から徒歩20分以上かかるような立地条件で、公共交通機関利用者にとっては交通アクセスが悪かったことから、2007年9月、JR北上駅前の商業ビル「おでんせプラザぐろーぶ」に事務所を移転した。

また、釜石事務所と一関事務所を北上事務所に統合し市町村での出張相談会への切り替えを検討したが、沿岸部と県南部の18市町村長連名の事務所存続要請書が寄せられたことから事務所の統合を断念した。2007年3月に釜石市のあっせんにより家賃の安い釜石市営ビル2階に事務所を移転した。同様に一関市の紹介で2008年6月に一関駅に隣接してアクセスの良い立地にある東口市民交流センター内に事務所を移転した。(第40期通常総代会議案書)

### 4-3 青森県への進出

**八戸市での信用生協設立の動き** 岩手県信用生協は2010年に青森県八戸市に事務所を開設し、翌2011年に青森県全域で相談貸付事業を展開するに至るが、最初から県域を越えて青森県に進出しようという意図は全くなかった。

事の発端は2005年に青森県の消費者行政部署の生協担当者が信用生協を視察したことにあった。青森県でも信用生協と同じ事業を行い多重債務問題の解決につなげたいとの思いからコープあおもりに相談・貸付事業の実施を働きかけた。当時は県議会の了承が得られず断念したが、コープあおもりの土嶺彰理事長(当時)と信用生協の出会いがその後の広がりにつながっていった。

その後、コープあおもりの土嶺理事長は、岩手県信用生協の事例を八戸市で街づくりの市民活動家であった小渡章好氏に話したところ、青森県内でも同様の事業が必要だとの認識



で一致し、生協設立の運動を始めた（小渡章好氏聞き取り 2020.8.22）。小渡氏は当時、八戸市中心市街地第 11 街区の活性化会長を務めており、八戸市内の行政・経済界・住民団体をはじめ、青森県内に幅広い人脈を有していた。

2006 年 7 月、八戸市で小渡章好氏・三上善博氏(信用生協設立のために派遣されたコープあおもり職員)らを中心とするグループが青森県生活者サポート生活協同組合（仮称）設立発起人会を結成し、2007 年 6 月の生協設立と多重債務者への相談貸付事業の実施をめざした。（河北新報「多重債務整理後の生活支援 八戸で『生協』設立へ」2006.7.11 朝刊、読売新聞「自殺を防ぐ(下)経済苦対策」2006.9.28 朝刊）。2006 年の段階では、400 名以上の賛同者を集めたものの、生協法本則に貸付事業が含まれていなかったために青森県庁が設立を認可せず、2007 年に生協法が改正されて貸付事業が認められると、今度は出資金 5000 万円の要件が壁となって、八戸での信用生協の設立は断念せざるを得なかった。

そのため、コープあおもりの土嶺理事長や小渡氏らが中心となって、コープあおもり自身が貸付事業を行う計画に変更し、総代会にて貸付事業を提案したところ、これに反対する組合員総代が多数派工作をした結果、提案は否決されてしまった（朝日新聞論説「5 千万円の壁」2008.8.5 夕刊）。組合員の貴重な出資金を多重債務者などに貸し付けたら、返ってくるはずがない、危なくてしょうがないという拒否反応である。既存の生協がセーフティネット貸付を手がけようという場合、生協組合員の理解を得られるのかという点が大きなハードルとなる。特に生協組合員は主に中間層で、消費者金融とは無縁の生活様式であることも多いため、貧困に対する理解や多重債務者への共感を集めることは容易ではないだろう。

青森県内での生協設立によるセーフティネット貸付の実現が困難となったため、岩手県信用生協は 2008 年 10 月、多重債務者へのセーフティネット貸付業務を北東北 3 県の広域で行えるよう、国に特区申請を出したが（毎日新聞「県信用生協：セーフティネット貸付業務、北東北 3 県の特区申請」2008.9.13 朝刊）、当時の内閣府の担当官は理解と支援を表明したが、厚生労働省は「生協は人と人との結合の組織であり、県を跨いでの実業は生協の本旨になじまない」との理由をつけてゼロ回答であった。

**県域規制の緩和** そのため岩手県信用生協は次の方策として、岩手県信用生協自身が他県で事業を行えるように規制の緩和を所轄官庁である厚生労働省に要請した。だが、上田正氏によれば厚生労働省は「何を話しても全然聞く耳を持たなかった」（聞き取り 2019.9.6）。

他方、金融庁の信用制度参事官(当時)の大森泰人氏は、「貸金業法改正で社会的な混乱が起きると責任が問われるから、ありとあらゆることを想定して、やれる手は全部打つ。特に貸金業者が淘汰されることははっきりしていたから、どこからも借りられなくなった時に大変になる。それで生協が良いと考えた」。

上田氏によれば、貸金業改正法の完全施行を円滑に行うことを目的に貸金業制度プロジェクトチームが金融庁に作られた。このプロジェクトチームの会議の場で、岩手県信用生協は「貸金業法改正に伴う多重債務相談の変化と生協によるセーフティネット貸付の拡充を」と題する報告と金融庁への要請を行った（2010 年 1 月 7 日）。要請は、生協によるセー

フティネット貸付を広げるために、地域規制を緩和して青森でも事業を行うこと、貸倒れに対する政府保証制度の創設を求めるものであった。岩手県信用生協に加えて、八戸市も規制緩和を要請した（朝日新聞「多重債務 地域で救え 来月 18 日、改正貸金業法完全施行」2010.5.18 朝刊）。小渡氏らが八戸市長に働きかけたところ、八戸市長はこれに賛同し、自ら厚生労働省に陳情に赴いた（小渡氏聞き取り 2020.8.22）。

金融庁の強い意向に厚生労働省が応じ、同年 5 月 21 日に生協法施行規則改正の省令が出され、地域規制が緩和された。上田氏は、「これが金融庁の力だと実感した」という。地域規制の緩和の決め手になったのは、信用生協のサービスを利用したいと考えていた青森県内自治体（特に青森県と八戸市）のニーズが強かったことにあると、日本生協連の山際氏は指摘している（聞き取り 8.20）。

「消費生活協同組合法施行規則の一部を改正する省令について」（2010 年 5 月 21 日）は、厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活協同組合業務室長の名義で発出され、以下のよう

に記された。

「地域生協が、次の①及び②の事業を併せ行う場合に、隣接都府県等において事業を行うことを可能とする。（中略）

①多重債務者の経済生活の再生を図る事業（中略）

イ アセスメント

ロ 債務整理等貸付（中略）

②過去に多重債務者であったため又はその他の理由により金銭の借入が難しい者の経済生活の再生を図る事業（中略）

イ アセスメント

ロ 生活資金貸付（後略）」

この「地域規制の緩和」により、2010 年 5 月以降岩手県信用生協は隣接県である青森県、秋田県、宮城県でも事業を展開できるようになった。これは青森県で相談貸付事業を行おうとしていた人々にとっては大きな朗報であった。

生協法施行規則改正を見込んで 2010 年 4 月に八戸市は、岩手県信用生協と連携して、多重債務者への融資事業と相談業務を行う方針とし、相談とセーフティネット貸付事業について岩手県信用生協と協定を締結し、同年 6 月 1 日に八戸市内に相談センターを開設して、事業を開始することを決めた（岩手日報「八戸に相談窓口開設へ 県境越え全国第 1 号」2010.5.28 朝刊）。

**「岩手県信用生協」から「信用生協」に** 八戸市との協定に基づいて、岩手県信用生協は定款を変更して組織名称から「岩手県」を削除し、2010 年 6 月以降、正式名称を「消費者信用生活協同組合」とした。直接的には県境を越えて広域化するため、「岩手県」に限定されなくなったという意味だが、実はちょうどこの時、九州労働金庫の宮崎支店内に登記簿上残存していた宮崎県信用生協が解散し、「信用生協」を名乗る組織は国内唯一の存在になったた

め、「岩手県」を名称に冠して区別する必要がなくなったのである。

また 2010 年 6 月 18 日は改正貸金業法の完全施行日であったが、完全施行の際の混乱を最小限に抑えるため、2007 年初めの時点ではセーフティネット貸付のモデルとして岩手方式の普及がめざされたはずだった。にもかかわらず相談貸付事業を専業とする信用生協はその後一つとして新規設立がかなわず、信用生協は複数になり得なかったため、「信用生協」は一般名詞ではなく固有名詞に変質した。2010 年 6 月というまさにこの時期に、岩手県信用生協が固有名詞としての「信用生協」に改称したのは、単なる形式的な変化にとどまるものではなく、また 2010 年 6 月という時期も単なる偶然の産物ではなかったように思われる。2010 年 6 月以降の記述については原則的に「信用生協」と呼ぶことにしよう。

**青森県との協定** 2010 年 6 月 1 日の信用生協の「県境越え」は全国初の事例であり、大きな注目を浴びた。5 月から 7 月にかけての 3 か月間、筆者が確認できただけで、全国紙・地方紙併せて 14 本の新聞記事に掲載された（毎日、朝日、読売、日経、東奥、岩手、河北、デーリー東北各紙）。八戸事務所（八戸相談センター）の開設当初は、1 か月に 141 件の相談件数を数え、盛岡事務所の 121 件を上回る勢いであり（デーリー東北「消費者信用生協八戸センター開設 1 か月 目立つ多重債務」2010.7.8）、八戸で相談貸付事業がいかに必要とされていたかを示すとともに、八戸以外の地域でも同様の潜在需要があることも示唆していた。八戸事務所を利用できるのは八戸市内在住者に限られており、相談は無料だが貸付事業を利用するには 2000 円以上の出資金を出して生協に加入する必要があった。八戸市は 2011 年度から岩手県信用生協と協定を結んで預託金を提供したが、八戸市外の自治体に事業領域を拡大するには、それぞれの自治体が信用生協とそれぞれ協定を結ぶことも必要だった。

信用生協は、青森県全域に事業を拡大してほしいとの要望に応え、2010 年 9 月に青森県、青森市、弘前市に対し、青森県生協連との連名で連携・協力を求めた。信用生協が青森県庁に三村申吾知事を訪ねた 1 月 7 日、三村知事は即座に、青森県が信用生協の事業に全面的に協力する旨快諾した。青森県は 1 月 13 日に、貸付資金の原資となる預託金を県下全市町村と折半し、前年度の貸付金額の 2 分の 1 を拠出する方針を固め、県下 40 市町村も県の方針に協力する意向を示した（東奥日報「多重債務者支援の信用生協事業区域 本県全域に」2011.1.8 朝刊、東奥日報「多重債務者貸付基金 県が預託金 1/2 拠出 信用生協の事業拡大支援」2011.1.14 朝刊）。

三村知事が信用生協に理解を示し協力を快諾した背景には、小渡氏が青森県の各種委員を務めていたことなどから知事と話ができる関係にあったこと、NHK 青森支局・八戸支局にいた佐伯健太郎記者が 2 年間にわたり多重債務問題と信用生協の事業展開を継続的に報道し特集を組むなど世論形成に尽力したことなどがあるという（小渡氏聞き取り 2020.8.22、上田氏 2020.8.25）。

こうして 2011 年 6 月から青森県内全域で預託金制度が始まった。岩手県内では、1989 年に盛岡市との間で預託金制度が始まってから、2008 年に全 58 市町村が参加するまで 20

年を要したのに引き換え、青森県内では2010年6月に八戸市と協定を結んでからわずか1年で、青森県内のほぼすべての市町村が参加する預託金制度が始まった。青森県内での展開がいかに素早いものであったかを示している。

信用生協は5月18日に青森県と正式に協定を締結し、青森県全域に事業を拡大することを約した。当初は6月中に青森市中心部に青森相談センター（青森事務所）を開設する見込みだったが、東日本大震災の影響で事業計画の見直しが必要となり、2カ月遅れとなった（デーリー東北「信用生協県内全域で事業開始 青森に相談センター」2011.8.12）。8月11日に青森事務所が開設し、6人の相談員が常駐して相談に応じることとなった。

**秋田県での信用生協設立の動き** 他方、八戸市での信用生協設立の動きが最初に表面化してから1年後の2007年6月、秋田市でも同様に信用生協設立の動きが始まっていた。自殺予防の活動をしていたNPO法人蜘蛛の糸が中心となって、秋田県で信用生協を設立する構想を打ち出し、2007年6月12日に秋田県庁で説明会を開いた（河北新報「秋田・市民団体 多重債務者を救済」2007.6.13朝刊）。この説明会には岩手県信用生協から上田正氏（当時は統括マネージャー）が講演し、岩手県での事業実績を紹介した。さらに同年7月25日には秋田市内で、信用生協の設立をめざす発起人会が発足した（読売新聞「多重債務救済に『生協』NPOなど発起人会」2007.7.26朝刊）。

NPO法人蜘蛛の糸は、2002年に佐藤久男氏が設立した市民団体である。永年にわたり社長として不動産事業を営んできた佐藤氏は自社の倒産により、自殺の瀬戸際まで追い込まれた。しかし家族らの支えで立ち直るとともに、友人の中小企業経営者が自殺してしまったことを契機に奮起し、こうした悲劇を繰り返さないために、「中小企業経営者の自殺を防止する機関を立ち上げよう」（中村2017：148）と決意した。特に秋田県は自殺率の都道府県ランキングで常に上位を占める不名誉な記録を更新していた。

自殺の原因は多様だが、なかでも佐藤氏が注目したのは経済的理由による自殺であり、資金繰りや借金のために命を絶ってしまう不合理であった。したがって、信用生協がそうした金融の問題を解決することによって自殺を減らせるのではないかというのが佐藤氏の発想であった。

2007年に一度結成された信用生協の発起人会は、当時協力に前向きだった金融機関の業績が悪化し、出資金確保が困難になったため一度活動を休止していたが、2008年6月に態勢を立て直して再度発足し、6月27日に秋田県庁で記者会見を開いた（毎日新聞「消費者信用生協：設立へ、発起人会が発足 自己破産者らに無担保低利融資」2008.6.28朝刊、河北新報「多重債務者 信用生協で救済 新体制の発起人会発足」2008.6.28朝刊）。

再度出直した発起人会も5000万円の出資が見込めず活動が頓挫してしまい、あとは信用生協が秋田県に進出するという選択肢しか残っていなかった。2012年7月27日、信用生協と蜘蛛の糸が中心となり、信用生協秋田相談センター開設準備会を結成して秋田県庁で青森県での取組みの紹介も含め記者会見を開いた。この時は、同年11月までに3000人の賛同署名を集め、秋田県庁に提出する計画であった。

しかし、2012年8月の信用生協通常総代会にて、秋田県への進出を推進していた当時の現職の理事の大半が役員選挙に落選し、理事が交替してしまった。新たに選任された理事は秋田県への進出計画を撤回し、NPO 法人蜘蛛の糸をはじめ秋田県内の関係者も計画を断念せざるを得なくなった。

#### 4-4 東日本大震災

**被災者支援** 2011年3月に起きた東日本大震災は、被災県・岩手に立地する信用生協の事業にも大きな影響を与えた。

震災により、信用生協の沿岸地域の組合員32名が亡くなり、4名が行方不明となった。また、釜石事務所が津波により水没する被害を受けた。

信用生協は震災後に対策本部を立ち上げ、沿岸地域組合員の安否確認をするとともに、以下の活動を行った（上田2012:37、松本2012:30）。

1) 「被災者支援制度概要」冊子配布：4月上旬、内閣府の「被災者支援に関する各種制度概要」を転載した冊子1万部を作成した。被災者支援制度は知られていないため、被災者に生活再建の希望を見出してほしいとの願いがあった。沿岸地域組合員3000人に、お見舞いと安否確認を兼ねて郵送するとともに、沿岸部15市町村と28避難所を訪問し、冊子を被災者に無料配布した。

2) 相談事業：被災者の電話相談としてフリーダイヤルの「お金の悩みホットライン」を活用し、被災による失業や住居喪失等の相談に対して公的生活支援制度を紹介・案内し、資金需要者などへの公的給付・貸付制度の紹介や必要書類等を通知した。また、各事務所が開催している弁護士・司法書士による無料法律相談においても、被災者の生活再建にかかわる法律相談を行った。釜石事務所での活動は後述する。

3) 貸付事業：社会福祉協議会の貸付制度や国の制度を優先して案内した。信用生協としては、公的給付を受けるまでの生活資金を提供する「被災者支援つなぎ資金」貸付制度（100万円以内、金利3%）を設けた。資金使途が公的制度に該当しない場合などには信用生協の自治体提携生活再建資金貸付制度（100万円以内、金利8.98%）を案内し、2011年6月14日以前の貸付は、6月14日までの経過利息を免除し、審査書類の簡素化と貸付事務の迅速化を図った。

4) 返済猶予：被災した返済中の信用生協組合員には、生活再建を優先するため返済猶予措置を取り、猶予期間中の利息を免除した。返済猶予となった組合員は248名、残高3億1967万円となった。

上記のほか、いわて生活者サポートセンターと連携した「これからの暮らし仕事支援室」との連携による生活再建支援活動や、岩手県の委託事業「東日本大震災被災児童生活支援事業」（2011.8～2012.3）による孤児・遺児養育の相談、沿岸地域（宮古市、岩泉町、陸前高田市、久慈市、大船渡市、野田村など）での「くらしとお金の安心相談会」の開催など、幅

広い支援活動を行った。

釜石事務所元所長の高田千枝子氏は、震災後の相談・貸付の状況について次のように述懐している（聞き取り 2019.9.5）。

「震災後、相談が多く来るんじゃないかと想像していたが、思ったほど信用生協に相談に来なかった。多重債務状況がなくなった人も多く、支援金、義援金で今の生活はなんとかできた。津波で車を持っていかれた人は、被災者ではないということで、義援金がなかった。津波で仕事を失った人も、国で定める被災者ではなかった。仕事を失った、車を失った人が一番困って信用生協に相談に来た。車を失った人でも、きちんと仕事のある人はローンを組んですぐに次の車を買えたが、仕事も車もないという人は当然、車のローンも組めなかったので、相談に来た。車屋さんでローンが通らなかったので、信用生協に紹介された。震災後は車が一番多かった。ローンが通らない理由は、仕事がない、勤めて1年以内ということ。いずれ支援金・義援金がもらえる人には、全て払ってもらおう約束で貸したこともある。」

被災者として公的支援を受けられたのは家族を亡くした人と住宅を失った人であり、雇用と自家用車を失った人は被災者としての支援対象に含まれていなかったことから、信用生協に頼ってきた。

信用生協の経営も、震災によって大きな打撃を受けた。2010年度末決算で2億4千万円の貸倒引当金を積んだため、当期剰余は1億9千億円の損失を被り、役員報酬をはじめ人件費・物件費を大幅に削減せざるを得なかった。

もう一つの影響は、青森県への事業展開であった。当初は2011年6月に青森県全県で事業を始める予定だったが、震災対応のため予定より2か月遅れ、8月に青森事務所を開設することとなった。上田氏によれば、「震災があって青森への進出をどうしようかと思っていたが、青森県は県内全域に進める準備を着々としていたので、信用生協は震災対応をしながら青森事務所を立ち上げるという両方をやった」という（聞き取り 2019.11.1）。

**釜石での被災と支援活動** 釜石事務所についてみると、震災当時事務所の入っていた市営ビルは津波によって3階まで浸水した。事務所はビルの2階にあったので全て水浸しになり、1・2階の内部は全壊状態となった。大きな金庫が正面に倒れて、男性6人がやっとのことで起こしたが、金庫の鍵も流失してしまったという（高田千枝子氏聞き取り 2019.9.5）。

震災で釜石市中心部が浸水被害を受けたため、事務所の移転先となる建物がなかなか見つからなかったが、釜石事務所で嘱託相談員をしていた人が紹介してくれたため、建物（豊後ビル）の1室を仮事務所として借り、震災1か月後の4月11日に開設して事業を再開した。この仮事務所がそのまま現在の事務所として引き続き使われ続けている。

釜石を舞台として、秋田のNPO法人蜘蛛の糸と、宮古のNPO法人くらしのサポーターズ、それにNPO法人いわて生活者サポートセンターと連携した被災者支援活動が展開された。盛岡市消費生活センターを2010年に退職した吉田直美氏は、2011年4月にいわて生活者サポートセンターに入り、同サポートセンター事務局長の藤澤俊樹氏とともにパーソナル・サポート・モデル事業を岩手県から受託して、2011年4月に「これからのくらし仕

事支援室」を立ち上げた。この事業が始まる直前に震災が起きたことから、吉田氏はパーソナル・サポート・モデル事業のソーシャルワークを被災者支援にも応用できると考えるに至った（吉田直美氏聞き取り 2020.1.20）。そのため、2011年4月から、ボランティアとして宮古市で週1回相談窓口を開き始めた。この活動は同年5月以降本格化し、NPO法人くらしのサポーターズを設立して、宮古市内に「くらしの相談室・宮古」を常設した（その後、「これからのくらし相談室・宮古」、さらに「あすからのくらし相談室・宮古」（あすくら）に改称）。

2012年度は、信用生協、いわて生活者サポートセンター、くらしのサポーターズ、石橋弁護士が任意団体「生活再建支援機構いわて」を設立し、被災者よりそい型生活再建支援事業を岩手県から受託して、「寄り添いホットライン」の電話相談を2012年3月から実施するとともに、釜石市から相談事業を受託して「あすからのくらし相談室・釜石」（あすくら・釜石）を開設した。あすくら・釜石の相談所は、信用生協釜石事務所の隣の空き室を充て、いわて生活者サポートセンターとくらしのサポーターズが相談員を出し合って4名の現地スタッフを採用して相談支援（平日週5日間開設）や地域活動を展開した。いわて生活者サポートセンターの藤澤氏と、くらしのサポーターズの吉田氏がそれぞれ週1回ずつ現地に入ってスーパーバイズをしながらソーシャルワークを行い、またフードバンクからの食糧・生活用品を配布した。

「生活再建支援機構いわて」は2012年度限りで終わってしまったが、2013～2014年度のあすくら・釜石の相談事業は、いわて生活者サポートセンターとくらしのサポーターズが共同で運営した。その後は相談者数の減少によって相談事業を終了した。

他方、NPO法人蜘蛛の糸理事長の佐藤久男氏は被災者の支援を志したが、被災地には活動の拠点を持っていなかった。ただ、北東北三県の自殺対策のネットワークを作った際に、信用生協の藤澤氏が岩手県の代表になり、佐藤氏が秋田県代表となったため、藤澤氏とのパイプがあった（佐藤久男氏聞き取り 2019.11.2）。佐藤氏は藤澤氏に相談し、信用生協釜石事務所を活動拠点として使うこととなった（中村 2017：266）。佐藤氏は2011年5月以降、毎月2回、釜石事務所で定期的に相談会を開き、主に被災した中小企業経営者の相談に応じ、経営の再建を助言したほか、大槌町や山田町で「いのちの総合相談会」を開いた（朝日新聞「生きる希望、相談で 自殺予防先進地秋田の民間団体きょうから活動」2011.5.13朝刊、河北新報「被災地企業再生 釜石拠点に活動 秋田の自殺防止 NPO 経営者の心支える」2012.2.27など）。

このように信用生協は震災直後だけでなくその後2～3年にわたり釜石事務所を拠点として、他のNPOと協働しながら息の長い相談支援活動を続けたのである。

#### 4-5 小括

グリーゼン金利撤廃運動の成果により、2006年に改正貸金業法が成立した。改正貸金

業法施行の過程でセーフティネット貸付が必要になるとの判断から、金融庁は岩手県信用生協の役割に期待をかけ、多重債務問題改善プログラムの中で「岩手方式」をモデルに位置づけた。

従来、生協法は貸付事業を明記していなかったことから、2007年の生協法改正によって貸付事業が法律本文に盛り込まれ、岩手県信用生協の法的根拠が明確になった。

グリーンコープ生協ふくおかが岩手県信用生協に学んで2007年に相談貸付事業を始め、また東京では生活サポート基金が2006年に相談貸付事業を始めた。2010年には日本生協連と生協総研が相談貸付事業の調査研究を行い、モデル事業を経て2013年にはみやぎ生協が「くらしと家計の相談室」を開設して事業を開始した。日本生協連の作ったシステムを利用して生活クラブ生協千葉が2015年に同様の事業を始め、少しずつ広がりを見せていった。

2000年代後半には消費者金融の市場が収縮し、岩手県信用生協の貸付残高も減少していたが、家計可処分所得に占める債務額は決して減っておらず、金融危機などの影響もあり家計は厳しい状況が続いたことから、多重債務に関する相談が数多く寄せられた。

青森県・秋田県では、2000年代後半に信用生協を設立する動きがあったが、いずれも頓挫し、岩手県信用生協が県境を越えて事業を展開することがめざされた。そのため岩手県信用生協は政府に県域規制の緩和を求め、2010年5月に緩和が実現した。

2010年6月に岩手県信用生協は名称から「岩手県」を削除して「信用生協」と改称し、八戸市に事務所を開設して全国初の「県境越え」を実現し、翌2011年6月には青森市に事務所を開設して青森全県に事業領域を拡大した。他方、秋田県への進出は実現できなかった。

東日本大震災の際は、沿岸地域の組合員が犠牲になり、釜石事務所が被災した。信用生協は被災者に対する相談、貸付などの支援を積極的に進めた。特に釜石では、釜石事務所を拠点としてNPO法人いわて生活者サポートセンター、NPO法人くらしのサポーターズ、NPO法人蜘蛛の糸などと連携しながら、息の長い相談支援活動を続けた。