盛岡市との連携による消費者問題の取り組み

―地域課題解決プログラム（多重債務問題）を中心に―

岩手大学人文社会科学部　　**松岡　勝実**

Ⅰ　はじめに

本学の地域連携推進センター（以下、地連）の地域司法部門に属する（兼務する）筆者は、学生の研究指導の一環として、「地域課題解決プログラム」（以下、課題Ｐ）に参画した。本稿は、その実施経過を報告し、主としては多重債務の問題に対する盛岡市の取り組みを観察、その社会的意義を考察し、付随的にかかる地域の課題と大学との連携の意義に若干言及しようとするものである。

課題Ｐとは地域の要請を受けて、地連がアレンジ、財政的補助をして、学内の教員、学生と協働して研究を行うものである。盛岡市から提案されたテーマは、「『多重債務問題』のない安心・安全社会づくりのために、今、必要なこと」である。このテーマについて、私たちは、研究目的を以下のように提案した。

「多重債務が社会問題化しており、個人の問題というよりも、過剰与信や超過利息を超えた過払金の返還問題等、法制度や行政の対応が重要になってきている。国の改善プログラムを踏まえて、岩手県の自治体（たとえば盛岡市）は地域の実体に即した取り組みが期待されている。岩手大学は地域連携推進センター内に地域司法部門を抱えており、地域の司法問題、とりわけ消費者問題にも目を向けている、また人文社会科学部の法学・経済課程では、将来岩手県で活躍する弁護士の養成のための進学指導に力を入れている。それゆえに研究成果は、地域への還元と教育上の効果に連動している点に特性がある。学生が消費者問題に関心をもち、多重債務問題に対する県内のネットワークの強化への貢献を最終的な研究の目的とする。」

そこで、はじめに課題Ｐの取り組みと密接に関係のある地連の地域司法部門の活動を紹介し、実施状況、多重債務問題を概観した上で、盛岡市の取り組みと課題、行政・自体の取り組む意義ないし根拠、大学のなしうる地域貢献について順次検討していくことにする。

Ⅱ　地域司法部門の活動

課題Ｐに参画するに至るまでの前走的活動として、地域司法部門の活動がある。地連の地域司法部門は、岩手大学の法学系の教員を中心として、地域貢献を目的として平成17年度に創設されたものである。もともとは、北東北地域での法曹人口過疎化対策の一環として、弁護士会等の地域法曹と連携した、法科大学院の設立構想が進められていたが、諸般の事情から実現に至らず、その代替的施策の一部として、法学領域の地域還元ないし貢献を目指して設けられたものである。以来、知的財産権をめぐる法的紛争の予防、知的財産権活用のための法的方策などの手助け（法的助言）、地域において生じているさまざまな法律問題（たとえば消費者問題、高齢者問題、労働問題）についての解決のための支援（セミナー講師の派遣、法律相談会の開催）等を軸に活動を展開している。

各教員の通常の講演会活動に加え、平成18年には、岩手弁護士会の弁護士と教員がオリジナルメンバーとなって、岩手県法律家連携協議会を立ち上げ、その後、市民一般に対する裁判員制度の啓蒙・普及活動として模擬裁判・模擬評議（県内３カ所で実施)、裁判員制度フォーラムなどを開催した（図Ⅰ－１)。また、平成19年、20年には、地域に定着する弁護士の養成に向けた活動（図Ⅰ－２)、学生参加型無料法律相談会（図Ⅰ－３)、盛岡市との共催で消費者問題講演会（図Ⅰ－４）を実施した。こうした活動の延長線上に、課題Ｐの参加は位置付けられる。



（図Ⅰ－１）



（図Ⅰ－２）



（図Ⅰ－３）



（図Ⅰ－４）

III　プログラムの実施状況

おおまかな課題Ｐの実施状況について紹介しよう。今回のテーマを受けて実際に研究（主としては卒業研究）に取り組むことになった学生は、筆者の担当するゼミの学生、４年次生の３名（佐藤啓之、犬亦克之、手塚尚久）である。実施形態としては、ヒアリング調査、消費者問題研究会の開催、消費者問題シンポジウムの開催、および文献・資料調査

を主とする研究である。なお、同じく地域司法部門に属する佐藤祐介地連副センター長に、ヒアリング調査等のリエゾンの担当をお願いした。

以下課題Ｐの実施状況を簡単に紹介する。

平成20年

●６月23日　学生達の消費者問題への関心を高めるため、筆者の担当する全学部向けの講義「市民生活と法」(履修者数110名）において、吉田直美・盛岡市消費生活センター主査を講師に招き、「悪質商法に負けないためによーくかんがえよう！お金の話」と題した講座を本学にて実施した。消費者問題に関する出張講座を盛岡市は行っておりそれを活用したものである。

●６月25日　筆者の担当する法学・経済課程の専門科目「債権各論Ⅰ」(履修者数120名)において「盛岡市の多重債務問題に関する取り組みについて」と題し、同様に、吉田による出前講座を本学で実施した。

●８月23日　シンポジウム「こころとお金の悩み解決」(盛岡市主催、「ぷらざおでって」にて開催）に参加。「多重債務－うつ病－自殺」という構図を抱えている多重債務問題について、精神医学サイドと消費生活サイドから自殺防止に取り組む具体的な事例を交えた現状と課題についての講演とシンポを通じ、関係者とともに情報を共有した。

●10月24日　出前講座の内容や学生達の文献調査等を経て、多重債務に関する盛岡市の取り組みについてのヒアリング調査を盛岡市消費生活センターにて実施した。

●10月31日　セーフティーネット貸付に関するヒアリング調査を岩手県消費者信用生活共同組合（以下、信用生協）にて実施した。信用生協は多重債務に陥った者に資金を供給する「消費者救済資金制度」(スイッチローンといわれている）の窓口機関である。この貸付の資金は、県内の35の自治体、県内の９金融機関、岩手弁護士会消費者問題対策委員会、信用生協が連携して、自治体が金融機関に預託金を預託し、金融機関がその４倍の資金を信用生協に融資して賄われている。1987年（昭和60年)、岩手県内の宮古市で、大量の名義貸し事件が発生し、被害者230名、被害額が３億円にのぼった。緊急対策として、信用生協、宮古市、地元金融機関が協力して債務を生協ローンに１本化し被害を最小限度に食い止めた。その経験が原型となって1989年に「岩手方式」といわれる現在の消費者救済資金制度が創設された。この岩手方式は、全国的に見ても、先駆的な例として現在でも全国の模範のひとつとなっている。

●11月１日　本学にて弁護士による無料法律相談会の開催。学生の教育に資するため学生も同席。主としては、前述した地域司法部門の活動における岩手県の弁護士養成の一環としての活動であるが、消費者問題も法律相談に関わるので列挙する。

●11月４日　盛岡市における多重債務の問題にかかわる弁護士会の取り組みについてのヒアリングを川上博基弁護士（岩手弁護士会消費者問題委員会事務局長、地連地域司法部門客員教授）から実施した。

●11月８日、９日　多重債務の問題を全般的に理解するために、「全国クレサラ・商工ローン・ヤミ金被害者交流集会－わたしたちはひとりではない、多重債務と貧困・ヤミ金そして自殺をなくそう－」(秋田市内）に学生とともに参加し情報を収集した。メインとなる講演やパネルディスカッションに加え、19にも及ぶ分科会が設定された、大規模かつ包括

的な集会であり、この問題の社会的重要性を再認識する集会であった。私たちは、課題Ｐの関心に照らし、手分けをして「行政の多重債務対策」、「クレジット過剰与信被害対策の到達点と課題」、「生活と命のための過払金返還請求・裁判実務」、「セーフティーネット貸付実現」等の分科会に参加した（図Ⅲ－２）。

●11月19日　川上博基弁護士を招き、「いわゆる過払金返還請求に関する実務上の諸問題」について本学にて研究会を実施した。

●11月21日「消費者救済資金貸付制度20周年の集い」（信用生協主催、盛岡市内）に学生とともに参加。

●11月27日「岩手大学地域連携フォーラムイン盛岡」で課題Ｐを中心とした「岩手大学と盛岡市の連携による消費者問題の取り組み」を紹介（筆者と佐藤地連副センター長の共同発表）。

●11月29日　広く市民に向けに、消費者問題シンポジウムを本学と盛岡市の主催で実施。テーマは「消費者が主役のネットワークづくりに向けて」。消費者庁創設に向けた動きを受けて今後の消費者保護の方向性を探るとともに、地域での消費者保護のあり方を地域住民を交えて考えていくためのシンポジウムである。「消費者保護政策の方向性」と題する講演（松本恒雄、一橋大学教授・消費者行政推進会議委員）、「消費者庁創設について」の講演（熊埜御堂武敬、内閣官房消費者行政一元化準備室参事官）に続き、「消費者が安全・安心に暮らせる社会を目指して――法律・行政・コミュニティーの役割」というテーマでパネルディスカッションを行った。

平成21年

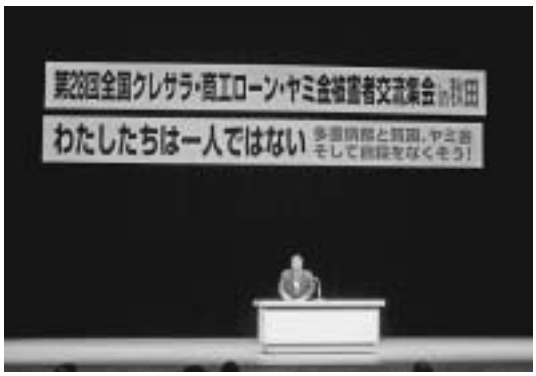
●１月21日　課題Ｐにおける学生たちの卒業研究が完成した。犬亦克之「多重債務問題に対する各地域の取り組み－盛岡市を中心に」、佐藤啓之「岩手県消費者信用生活協同組合による多重債務問題の解決」、手塚尚久「みなし弁済規定と過払金請求訴訟について」。

●２月19日　人文社会科学部法学・経済課程の主催する卒業論文発表会において、佐藤、犬亦、手塚の３名が「多重債務の諸相」という共通のテーマの下、各自が包括的なアプローチで研究発表。

●３月７日　日本弁護士連合会第52回会人権擁護大会シンポジウム第３部会勉強会（日弁連会館）にて筆者が研究発表（招請講演）。発表テーマは、「消費者市民社会のサステイナビリティー－大学と地域の連携（多重債務問題）を中心に－」。



（図ⅢⅠ－１：左端が吉田）



（図Ⅲ－２）

●３月19日「地域課題解決プログラム成果発表会」(盛岡市産学官連携研究センター「ＭＩＵ」）において学生が今回のテーマについて研究報告。

Ⅳ　多重債務問題の深刻化

１　貧困と多重債務

多重債務問題とは、低所得者が高金利のサラ金等を利用した結果、返済のために更に借り入れをするという自転車操業状態に陥り、自己破産などの法的整理を余儀なくされ、場合によっては、家庭崩壊、路上生活、自殺などに追い込まれるという社会的問題である。2006年の警察庁のまとめによると自殺者数は全国で３万2,155人。９年連続で３万人を超えている。経済・生活苦が自殺の原因として考えられるのはその内で、およそ７千人である。自殺者の４～4.5人に１人は経済・生活問題で命を絶っている。

多重債務者またはその家族は家庭内暴力、精神疾患の問題を抱えていることが多い。さらに関係者からの仄聞であるが、犯罪者の多くは借金を抱えている。

問題は根深いが、多重債務の問題の背後に広く横たわっているのは貧困問題である。国の平均所得の社会50%以下の所得しかない人を貧困者（相対的貧困）と定義するならば、2006年のＯＥＣＤ（経済開発協力機構）の調査によると、この貧困率が先進国では米国が17.1%、日本はそれについで15.3%であり世界第２位である。北欧諸国が４～５%であることと比較すると、今や日本は貧困大国である。ＯＥＣＤは、その主な要因として、労働市場の二極分化、つまり非正規労働者の割合が10年前の19%から30%以上増加したことを指摘している。これに加えて、アメリカに始まった100年に一度といわれる金融危機が、「派遣切り」や有効求人倍率の低下にみられるように、雇用情勢を悪化させている。

平成19年に国の多重債務者対策本部が策定した「多重債務問題改善プログラム」によると、わが国では消費者金融の利用者が1,400万人いるといわれ、その内多重債務に陥っている者は200万人と推定されている。国民生活センターの集計によると、平成18年度の多重債務問題に関する相談件数はおよそ７万6,000件である。平成20年には、国、自治体等の取り組み、過払金返還訴訟がある程度成果を上げ、現在多重債務者は108万人程度になったといわれている。

しかしながら、依然として国民の１割弱が消費者金融を利用しており、貸し入れ残高は平均106万円である。金融危機による雇用情勢の悪化、貧困層の増加は、さらなる多重債務、家庭崩壊、路上生活、自殺、犯罪といった深刻な傾向を生み出すおそれがある。

岩手県内の多重債務者は全国の統計から推計すると１万人～２万人という数値になる。信用生協のこの数年の相談件数は岩手県全体でおよそ5,000件である。また、盛岡市消費生活センターの多重債務・借金の相談件数（保証人、ヤミ金は除外）は平成18年が1,997件、19年が1,854件、20年は10月時点で1,000件である。

２　金利と多重債務

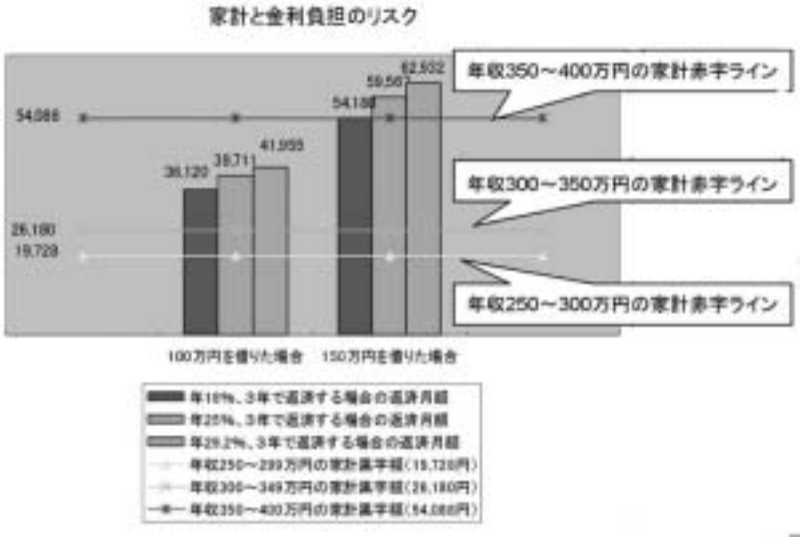
例えば年収350～400万円の世帯の家計で、利息制限法の上限金利、年利18%、３年返済で150万円の借り入れをしたとすると毎月の返済額が５万4,188円となり、家計の黒字額５万4,088円（総務省「家計調査年報」平成16年を参考）で返済できるぎりぎりの額である(図Ⅳ－１)。しかし、同額の借り入れを、25%で返済するとなると５万9,567円となり、

黒字分では返済できず月々5,000円ほどを借り入れによって返済しなければならない状態が生じる。収入が増えない限り、返済のためだけに他のサラ金業者から借り入れを繰り返すことなる。

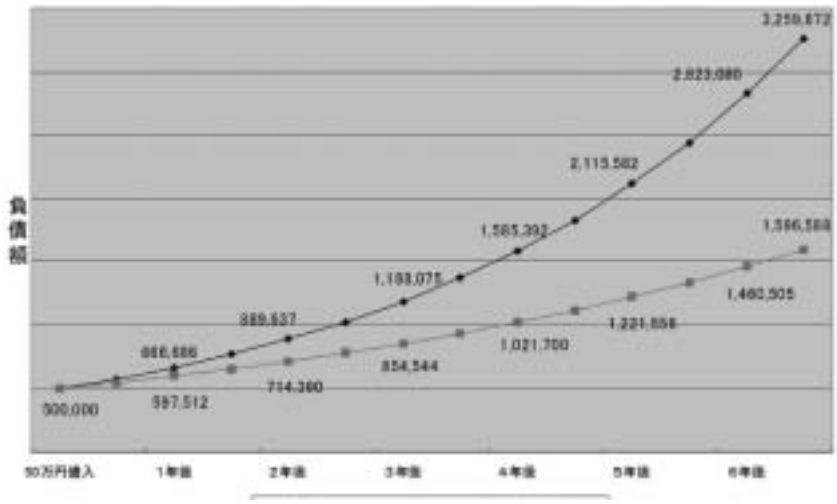
金利が高い状況で、自転車操業的（業界用語では「まわし」といわれる）に借金と返済を繰り返すことが多重債務に陥る要因であると考えられる（この他に、貸金業者が過剰に融資をすること［過剰与信］によって多重債務を生み出すという要因も指摘されている)。さらに、収入が低いと赤字ラインを超えて、自転車操業に陥る危険性はさらに高まるであろう。図Ⅳ－１の年収250万円、300万円の赤字ラインと比較されたい。ちなみに岩手県の県民所得は、2006年度の統計で１人当たり234万6,000円である。

金利が高いほど自転車操業による負債額＝多重債務の総額は大きくなる。50万円の当初の負債額は、金利29.2％の場合、６年後には282万3,000円、18％の場合は146万円であり、２倍近くの開きが出てくる（図Ⅳ－２)。100万円を年利29.2％でキャッシングをして自転車操業を繰り返すと、６年後には546万円、８年目には1,000万円を超える負債額に膨らむ。手取り月収約50万円、年間のボーナス300万円という収入がありながら、10年近く自転車操業的借金返済をした結果、約1億3,000万円の借金を抱え、毎月の返済額が700～800万円にも上る、一部上場企業の会社員の弁護士への相談事例がある（宇都宮、2002年)。

多重債務の問題が顕在化するにつれて、生活を破綻させない金利規制を求める声が各方面から強まり、利息制限法の上限金利（20％）と出資法の処罰金利のすき間（29.2％）はグレーゾーンと呼ばれていたが、2006年に貸金業規制法が改正され（貸金業法に改称)、このすき間は廃止された。



(図Ⅳ－１：出所「日弁連資料」)



(図Ⅳ－２：出所「日弁連資料」)

Ⅴ　盛岡市の取り組み

１　これまでの歩み

盛岡市は全国でも早くから消費者問題に取り組んできた自治体である。多重債務にかかわる行政の対応を中心に簡単にたどると以下の通りである。

●昭和44年　消費者窓口を開設（当初、消費経済係３名体制)。

●昭和54年　緊急に生活資金を必要としている勤労者の対応のために、「盛岡市生活安定資金貸付制度」を創設。

●平成元年　サラ金・クレジットなど多重債務で困っている市民の対応のために「盛岡市消費者救済資金貸付制度」(信用生協が窓口）の開始。

●平成５年　盛岡市消費生活センターを設置（消費生活相談員３名体制)。平成12年に、同センターが「プラザおでって」に移転（専任の所長を配置)、

●平成16年「悪質商法に負けないまちづくり」事業を開始。この事業は、①悪質商法の被害を防ぎ、その拡大を防止すること、②悪質商法などについて学ぶ機会の提供、③悪質商法の回復支援を３つの柱とし、各種団体、地域住民との連携、職場、学校、地域での「出前！消費者講座」の積極的な開催、市民広報、ホームページの充実、「消費者110番」の開設などの各種事業を展開する。平成16年度の消費生活問題の相談件数が、6,022件となり前年度の63%増となる。年々増加する消費生活問題の相談業務充実のため、相談員体制を５名にする。

●平成18年　庁内各部署と連携しながら、多重債務問題を抱える市民を把握し、消費生活センターが債務整理を支援することにより、市民生活の安心を確保するために「盛岡市多重債務者包括的支援プログラム」(後述）を策定、平成19年に開始する。

●平成19年　センターの相談員を６名体制に増員。「盛岡市多重債務者包括的支援プログラム」に基づき、多重債務者の生活再建支援に当たる。借金に関する相談件数は、2000件となり前年度の２倍に増加。私たちがヒアリング調査に伺った際にもほぼ終日電話がかかり続けている状態であった（図Ⅴ－１)。

●平成20年　消費生活センターが肴町庁舎に拡充移転、相談室６室（図Ⅴ－２)、「消費者

110番」の電話対応等を行うジムスペース（図Ⅴ－１）、啓発図書など設置している待合室などを備えている。平成20年８月現在の陣容は、所長１名、副主幹１名、主査２名、相談員９名、臨時職員１名である。



（図Ⅴ－１）



（図Ⅴ－２）

２　盛岡市の先進性

盛岡市の取り組みはさまざまな点で全国でも先んじている。現在でも全国の地方自治体、団体関係者たちの視察や講演の以来が相次いでいる。以下、その先進性を整理して紹介する。

１）時間的サービスの先進性

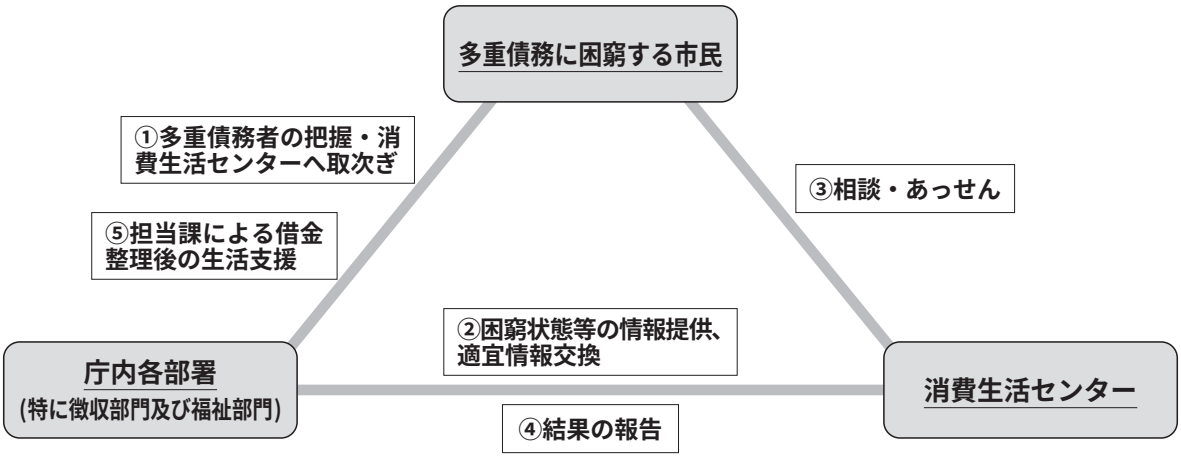
すでに見たように、盛岡市は20年前から多重債務の問題に取り組んでいる。盛岡市はそれまでの蓄積・経験を生かして、「多重債務者包括的支援プログラム」を平成19年４月より、国のプログラムより先行して展開している。国の多重債務者対策本部は、同年４月20日に「多重債務改善プログラム」をはじめて発表したのであるが、国はそのプラグラムの作成にあたり、消費生活センターに担当者を直接派遣し行政の対応の参考としている。したがってまた、国のプログラムにおける「地方自治体の取り組み」、「弁護士・司法書士等による取り組み」、「セーフティーネット貸付の提供」は、盛岡市のプログラムを基礎としていると思われる記述を多く含んでいる。

後述する空間的サービスとも関係するが、盛岡市でとくに注目されるのは「消費者当番制」というものである。これは、県の弁護士会消費者問題対策委員会の委員の弁護士が担当日を決め各自が弁護士事務所に待機し、案件があればすぐに相談に応じるというものである。この方式によって、最短では、午前中、センターまたは庁内の各部署で相談に来た市民が、午後には弁護士と相談することができ、夕方には受任通知を弁護士から貸金業者に発信し、翌日から業者からの過酷な取立てが止まることになる。通常でも２、３日あればこのプロセスは終了するので、センターは困っている人はとにかく窓口に相談に来てもらいたいと呼びかける。

センターであらかじめ多重債務者の状況・事実関係を整理しておいて、弁護士に紹介・誘導すれば、弁護士側もすでに基礎資料があるので短時間で案件に応じることができる。また、センターには週１回認定司法書士（簡易裁判等を代行できる資格を持っている）が常駐している。

2）量的サービスの先進性

多重債務者の相談窓口は、消費生活センターだけではない。盛岡市多重債務者包括的支援プログラムは、まさしく問題を抱える市民に対して、包括的アプローチのサービスを提供をしようとする。つまり、①庁内各部署は、相談業務などで市民と接する際に、多重債務者の把握に努め、多重債務者を把握した場合は、本人を消費生活センターへ相談するように促す、②庁内各部署は、その際に聴き取った状況等を本人の承諾を得た上で、消費生活センターに連絡するほか、相談者の生活状況等の情報を適宜連絡するとしており、問題を抱えた人をたらい回しにせず、市民が庁内の窓口に接するとワンストップサービスで問題に対処する。縦割り行政の難点を克服する努力がなされている（図Ⅴ－３）。



（図Ⅴ－３：出所「盛岡市多重債務者包括的支援プログラム」）

盛岡市では、これまでの統計数値等から、多重債務者の相談者の典型的な世帯の平均収入が月20万円、借金額は200万円（サラ金５社）、返済額が月10万円、生活費が15万円は最低必要とされるところ、不足分の５万円が新たな借り入れになり、それにより債務が膨らむというパターンを想定している。この状況に対して、盛岡市は、自己破産、任意整理、セーフティーネット貸付、生活保護等を通じて返済額を圧縮し５万円の内いくらかを黒字に転換させ、生活再建をしようというモデルを設定している。こうしてみると、センターは「相談に来ただけで赤字が黒字に転じる」と宣伝しているが、時間・質・対応策の量からしてあながち誇張ではないと思われる。

3）空間的・地理的サービスの先進性

盛岡市は、県、信用生協、弁護士会と緊密な連携をとっており、連絡会を定期的に行い情報交換をしている。たとえば消費生活センターは平日だけの相談業務になるが、土日については、県民生活センターが相談窓口を開催している。ちなみに県はこれとは別に全県で年360回の弁護士無料法律相談会を開催している。

盛岡市は全国の自治体にノウハウを提供している。2008年、盛岡市は悪質商法や多重債務対策のための先進的活動が評価され、総務省が事業展開する「地域人材ネット」に先進自治体として登録された。全国の市町村からの相談や要請に応じて、人材の紹介や派遣を行うものである。盛岡市の取り組みは同省のホームページでも紹介されている。

盛岡市は積極的広報活動はもとより、庁内のデスクに留まらず、「営業的」にサービス

を展開する。平成19年度の「出前！消費者講座」(消費者一般講座、学校訪問講座、会社訪問講座）の開催回数は合計181回、参加者総数は11,310人である。大学との連携の働きかけもあって、今回の課題Ｐの実施にもつながっている。

４）質的サービスの先進性

「費用がいくらかかるのだろうか」といった不安を抱えていると、弁護士事務所の敷居はどうしても高くなる。行政の相談口を通じて弁護士を紹介されたとしてもやはり相談者にとって弁護士費用の額は最大の関心事であろう。問題解決へ向けた安価な手段のアレンジは、行政サービスの質を決定づける要素である。盛岡市の消費者当番制度は、**１）**で触れたように相談者に対して迅速な対応を提供するものであるが、市は同時に弁護士会との緊密な連携を通じて一律かつ低予算で法律上の事務手続きができるようにアレンジしている。たとえば自己破産にかかわる弁護士費用は20万円程度になっており、東京の相場の半額であるといわれている。弁護士に利息制限法にもとづく債務整理を依頼する場合（任意整理）の弁護士費用は２万4,150円である。また、債務圧縮率（つまり債務額が減った分)に対して一定の費用を取るというようなことはしないと申し合わせている。国の改善プログラムでは、弁護士・司法書士による効率的・効果的かつ低コストの対応ができるような体制構築を地方自治体に要請しているが、これは盛岡を模範とした発想であろう。

さて、質のよい行政サービスの要はなんといっても人材であろう。盛岡市は職員が情熱をもって消費者問題に取り組んできた伝統があるという。現在でも吉田のようなカリスマ公務員と呼ばれるような職員が活躍していることが盛岡市の先進性の最大の要因であることを忘れてはならない。

３　盛岡市の課題

以上のような体制においても盛岡市は課題を抱えている。内閣府のまとめによると、地方の消費者行政の予算は1995年のピーク時に200億円だったものが、2007年度には108億円に落ち込んでいる。46％の削減である。担当職員数もは2002年に１万3,600人であったが、2007年には１万人ほどに減少している。消費生活相談員は非常勤の嘱託職員がほとんであり、その内の45％は年収150万円未満という統計が出ている。「官製ワーキングプア」の問題として指摘されているところである。厳しい労働条件によって、相談員の経験・知識の継承、研修が当然困難になってくる。予算の削減、人員削減、研修不足は行政サービスの「質」の向上どころか低下につながるおそれがある。

盛岡市も全国的傾向と無縁ではない。盛岡市の相談員の９名は全員非常勤である。盛岡市周辺の７市長村町には消費生活センターはなく、専従職員としての消費生活相談員も配置していない状況である。これらの地域は盛岡市との連携を深め広域化的対応を試みている。効率化を図り「質」の低下を防ぐ工夫のひとつであるといえよう。

しかしながら、財源確保が第一の課題である。吉田の個人的試算によると、住民に頼りにされる窓口実現のために必要な人員と予算（相談担当人件費および研修費）は、岩手県全体で11億8,034万円（国の負担分７億3,296万円、地方負担額４億4,738万円）必要であり、人員は現在（2008年）の4.5倍、予算は6.2倍になるという。これを全国ベースで乗じると、全国では1,098億2,868億円の財源が必要になる。

Ⅵ　自治体・行政が取り組む意義

１　経済的災害として多重債務問題

「借金は心の弱い人の問題である」、「借金は個人の問題であるから自己責任であって行政が取り組むべき問題ではない」、「個人の債務に税金を投入するのはいかがなものか」、という疑問の声がある。しかし、すでに指摘しているように多重債務は、貧困（生活苦)、雇用情勢の悪化、高金利、また安易にお金を借り入れる状況を野放しにしてきた社会的要因から生じたものである。200万人以上の多重債務者を個人の問題として放置しておいてよいわけはない。

盛岡市消費生活センター吉田は、相談に来るほとんどの人は、リストラや突然の出費など、何かの拍子で収入が少なくなってしまい、生活苦から安易に借金に頼ってしまったのだと強調する。

悪質商法のような消費者問題では、年齢層で見れば高齢者や若者、そして地域でいえば地方がねらわれやすい。Ⅲの１で見た宮古市の事件のように、230名（被害者のほとんどは若者）が３億円に上る被害を受けたことは、ある種の「経済的災害」といってよいであろう。宮古市の当時の人口３万1,000人という規模からすると、地域に与える経済的ダメージは決して小さいものではないと思われる。

似たような図式は多重債務において考えられないか。消費生活センターに訪れた多重債務の相談者の平均債務額200万円を相談者数2,000人で乗じると40億円の総債務額になる。この額を仮に県内の推定多重債務者数に乗じてみると200～400億円になり、これが地域の経済にダメージを与えることは想像に難くない。

２　住民の命を守る行政

サラ金３悪といわれる、高金利、過剰な貸付、過酷な取り立てが、債務者をして自転車操業的債務に向かわせ、「家庭崩壊（離婚・家庭内暴力）→うつ病→自殺」という債務者の財産と生命をおびやかす事態を招来しかねない。

「盛岡市多重債務者包括的支援プログラム」は、行政が多重債務に関与するメリットとして、健全な消費生活の確保、困窮防止、自殺防止、そして安心・安全の市民生活の確保を明示している。

経済・生活問題が自殺の動機として高いのは前述したが（Ⅳの１)、東北６県の統計によると、その割合はさらに高くなる。自殺理由の「経済・生活苦」の割合が全国平均で30％であるところ（2004～2006年)、東北６県では、41.8％と10ポイントも高くなる。中でも、青森県は49.3％に達し、２人に１人が経済的問題で自殺に追い込まれている。「東北は所得水準が低くて失業率が高く、精神的に追い込まれて自殺する人が多いのではないか」「自殺を防ぐため、生活安定資金の貸し付けや雇用創出、所得水準向上などの対策が必要だ」(弘前大・李永俊准教授：河北新報2009年３月６日の記事)。

ＷＨＯ（世界保健機構）は2003年の世界自殺予防デーに「自殺は、その多くが防ぐことのできる社会的問題である」と明言している。自殺を生み出す要因に多重債務のような経済苦がかなり含まれているという認識が強まっている。しかも、最終的に自殺に追い込んでいく社会的病理であるともいえる。

多重債務のような経済的災害は、自然災害と異なってすぐに被害は明らかにはならない

が、潜伏しつつ時間をかけてゆっくりと地域の住民の財産、健康、生命をおびやかし、そして地域の治安を悪化させる。

このような経済的災害ともいえる社会的問題は、第１に制度の見直し等によって社会構造を変革して予防・救済する方法と、第２に相談・支援体制を整備・充実し、一見個人や家庭問題に見えるようなことがらについてもセーフティーネットを強化していく方法が考えられよう。

地方自治体の行政が関与する意義は後者である。行政の使命は究極的には地域の福祉、住民の生命、健康、財産を守ることであるから、自然災害だけでなく、経済的災害に対しても住民に対して予防と救済の措置を講ずべきである。また、国や県の行政よりも市町村の自治体サービスの方が、住民の顔が見える、消費者目線の対応ができる。市町村は、地域防災について、警戒活動、実態の把握、具体的、迅速な施策の実行について有利な立場あるからである。

３　副次的経済効果

盛岡市の多重債務者典型例を思い起こそう。相談者、年2,000人、平均の債務額200万円の総債務額が40億円は、もしも自転車操業的債務に陥らなければ、40億円の相当の部分が地域での消費に回っていたはずである。少なくとも、利息制限法引き直しによって圧縮をすると37～8億円になる。差し引きの１億円～３億円が中央のサラ金業者に渡らないで済むのでその分が毎年地元の経済に効果を及ぼすことになる。

消費生活センター、信用生協、弁護士会との連携を通じて、過払金の返還訴訟も増えている。平成16～17年の盛岡地裁での事件数400件程度であったが（簡裁除く）、ここ数年は800件程度までに増加しており、増加分のほとんどは過払金返還訴訟であると考えられている。中には1,000万円を過払金で取り戻した訴訟事例がある。

過払金の取り戻しは所得の再分配である。日弁連は金利を25.1％から18％に引き下げると、債務者の家計に残る金額が7,555億円なると試算し、その分家計にゆとりが生まれ、生活財の購入などの消費行動に向かい景気の底上げになると説明している。この額は、岩手県の人口比で換算すると、81億2,300万円、盛岡市の人口に換算すると17億円である。

借金問題の解決には、この他に副次的経済的効果もある。秋田県では、長期滞納者の７割が多重債務者であることが判明し、県がここ10年間多重債務問題に関与するようになって、県営住宅の未納額が減少した。顕著な例の年度を見ると、平成13年における990万円の滞納額が、広報誌での多重債務相談の呼びかけ、特定調停等の活用を開始したことなどが効を奏して、14年には444万円に減少した。県レベルでの取り組みが市町村へ波及し、家賃徴収率100％となった市も秋田県内で現れた。

埼玉県桶川市の事例では、平成19年10月～19年９月までの間に133件の多重債務の問題を解決したところ、本税（市県民税、固定資産税、軽自動車税、延滞金）の収納額が1,066万円増加した。人口比で換算すると、盛岡市では4,264万円の増収につながると推計される。

そもそも、税金は市民の福祉に投入されるべきであるから、経済的効果を持ち出すのには慎重でなくてはななならが、以上のような経済的効果のレベルまで税金を投入することについて対費用効果があると考えることもできるであろう。

Ⅶ　大学の地域連携

1　社会科学の地域連携

多重債務の問題を盛岡市の対応を中心に見てきたが、大学・研究機関がこのような地域の課題に対してどうかかわるべきであろうか。

おそらく、地連の性格と地域課題Ｐの趣旨に鑑みると、地域産業に資する技術の開発、地域経済に活力を与える商品の開発や特許に結びつくアイデアの創出などが目立つ業績として評価されるのかもしれない。

とくに社会科学は反省の学であるから、華々しい研究成果を披露できる性質のものではなく、絶対的真理というものも存在しない。しかしながら、やや大げさかもしれないが、社会科学の分野における研究・教育の究極の目的は、人生で生じるさまざまトラブルの回避や予防にあると筆者は考える。一見日常生活に役に立たないと思われるような社会科学の知識であっても人生の諸問題の解決の糸口を見つけることに後々役に立つことがある。

広い意味で、人生の諸問題を解決する手立てを教え、人生を豊かにすることが大学の研究・教育の使命ではないであろうか。であるならば、地域の諸問題を社会科学的に分析し、課題を析出して、地域の情報ネットワークに還元していくことも大学の地域貢献の1つの意義であろう。

2　消費者教育の連携

盛岡市の消費者問題に対する、教育活動、意識啓発活動の積極性は目を見張るものがある。ともすると多重債務問題のような対応は行政の仕事であって、大学のかかわる分野ではないという認識をもたれることがある。しかしながら消費者行政も広い意味で消費者教育を行っている。教育機関がそうした消費者教育を埒外として、行政に負んぶに抱っこでよいであろうか。

わが国の学校教育において、消費者問題に関連した「お金」の教育はこれまでほとんど行われてこなかったいってよい。大学の法学部においても「利息付金銭消費貸借契約」の講義はどちらかといえば高年次配当科目で教えられることが多い。民法科目を担当する筆者ですら、今回の研究を通じて利息・金利いうものがいかに重要な論点であるかを再認識したことを告白しなければならない。

「お金」は不浄、おもてだって話題にするのは美徳ではないという文化的土壌もある。利息に関する知識の欠如、「約束」を墨守しようとする勤勉な精神性、借金で人に相談することを恥とする文化などは、それを逆手に取る一部の者たちに巨大な富をもたらし、多重債務の被害を拡大させてきたのではないだろうか。教育・研究機関は、貸金業法、利息制限法の基礎知識、多重債務者に陥った場合の相談窓口、悪質な業者への対処方法、借金の時効、相続などについて消費者教育を充実していくべきである。

一方、大学・研究機関が、行政が立場上真正面から発言できないことを指摘し、情報を発信できることができる。Ⅵの２で指摘したような経済的効果などは、自治体が強くに主張すれば、「税金徴収のために弱者を相手にするのか」というような誤解を招きかねない。弁護士費用についても弁護士会から積極的に情報が発信されないという状況もある。行政が仲介することによって低コストでリーガル・サービスを受けることができるという体制は、もっと注目されるべきである。また、これは今後の課題となるが、行政・法曹との連

携を通じて研究・教育機関の特性を活かしつつ、大学がかような地域の問題について政策提言をしていくことが望ましいであろう。

3　ネットワークの強化ための連携

内閣府の世論調査によると、個人の利益よりも社会の利益を優先し、企業にも社会的責任を求める意識が高まっている一方、世相に対して「他人について無責任の風潮がつよい」と感じているという割合が48.1%（1991年）から55.6%（2008年）に、「連帯感が乏しい」と感じている割合が25.3%から32.6%にそれぞれ上昇し、暗い世相イメージが強まっている。

かつての日本社会は「企業福祉」に頼っていたが、90年代に規制緩和がはじまると労働市場が変容した（ニート、フリーターの増加、失業の長期化)。最近のアメリカのサブプライムローンの破綻は、市場の失敗をもたらした。

本来、国家・行政は市場で生じる痛みを解消する外部装置としての役割を果たすべきであるところ、市場の失敗に対して「小さな政府」となった国家は財政上十分なセーフティーネットを用意できない状況にある。

規制緩和、小さな政府、貧困層の急増は社会的な分断をもたらし、家族や地域の共同体をも変容させた。自由市場と自己責任を重視する自由主義的世界観は、危うくなってきたのである。ネットーワークを重視する連帯型社会への指向性が高まっている。

市場（労働市場)、国家（行政)、家族（共同体）の相互扶助が弱まっている状況で、消費者に鞭打ってに「競争」、「自立」、「自己責任」を求めるのはあまりにも酷である。

生活苦から多重債務に陥った消費者が、市場から放り出されても、行政や家族のセーフティーネットが準備されているべきところ、それらが弱体化しているのであれば、行政や家族とは別の「開かれた」相互扶助のネットワークの強化が求められる。要するに、大学にも新しい「連帯の物語」の参画が求められているのである。

行政にしても大学にしても、市場の自由を重んじるよりも、消費者は市場でリスクを被るおそれのあることに焦点をしぼり、「消費者・生活者の安全保障」のネットワークづくりに関心を払うべきである。

Ⅷ　おわりに―消費者市民社会へ向けて―

物事には二面性がある。金利の引き下げが最終的に経済に悪影響を与えるという主張もなされている。地方の中小貸金業者が金利の引き下げや法律規制の強化で倒産しているという実態も出ている。行政サービスの強化、過払金返還、貸金業法の改正によって、多くの多重債務者が救われることは間違いないが、長期的に見た場合、貧困対策の充実、雇用の創出、労働環境の整備も必要になってくるであろう。すべてに効く特効薬というものはないが、問題を同定した上、政府、自治体、企業、団体、そして個人ができることをひとつひとつ確実に着実取り組んでいくことが求められている。そこで、取り組む上での新しい人間・社会像が必要であろうか。

近代の市民社会の「市民」は、身分関係から開放され、自由に権利を主体的に主張でき、お互いに平等な「人」がモデルとしている。民法（市民法）のルールが想定している人間像もこれに倣い、賢くて自立した抽象的「人」が想定されている。そこでは、各人に契約を結ぶ権利（「相手方の自由」、「交渉の自由」、「選択の自由」、「締結の自由」）が発生し、

同時に「約束したことは守れ」、「危険は買い手が負担する」という義務が生じる。

消費者問題を観察するに、こうした市民社会のルールはもはや妥当しなくなってきている。法人（事業者）と個人の契約、企業と消費者との間の契約がむしろ日常的だからである。そこでの契約は、一方が契約上の諸権利の情報量について圧倒的に有利であり、他方が劣位に置かれている。売り手は常に売り手であり、買い手は常に消費者である。情報量についても対等性についても、市民社会が前提とした「人」と「人」との互換性がない。市民社会の「人」への義務を強制すると消費者被害が多発する。

もはや市民社会の「同質性」で、社会秩序や取引秩序で説明することは困難になっている。これからは、「消費者」に軸を置いた行政の取り組み（消費者行政の拡充)、社会的連携（セキュリティーネットの強化)、権利保護（救済と権利主張の支援）が必要になると思われる。したがって、「消費者」をモデルとした「消費者市民社会」いう新しい社会理念の構想が望まれるのである。

最後に、今回の課題Ｐ活動を生涯学習との関連で付言しておこう。課題Ｐの活動では、生涯学習と評価しうる市民教育の具体的内容を提示するまでには至らなかったが、盛岡市との連携で、大学で消費者講座、研究会、市民に向けた公開シンポを開催することができた。また、学生たちの提出した卒業論文から筆者は示唆を得ること多かった。共々に消費者問題への関心をさらに深めることができたことは課題Ｐのひとつの成果である。学生たちは、今後社会のリーダーとして地域社会を支えていく人材である。課題Ｐによって、社会的問題を一歩深く掘り下げていく炯眼を養えたこと、また、地域連携について第一歩を踏み出せたことは、まさに実物教育の実践例であり、広い意味での生涯学習の実験例であるといえるであろう。

参考文献

アマルティア・セン、東郷えりか役『人間の安全保障』集英社、2006年。
宇都宮健児『消費者金融－実態と救済』岩波書店、2002年。
橘木俊詔『格差社会－何が問題なのか』岩波書店、2006年。
内閣府『平成20年版国民生活白書－消費者市民社会への展望－』2008年。
日本弁護士連合会資料
(http://www.nichibenren.or.jp/ja/committee/list/data/kinrihikisage_qa2.pdf)。
藤井良広『金融ＮＰＯ－新しいお金の流れをつくる』岩波書店、2007年。
本山美彦『金融権力－グローバル経済とリスク・ビジネス』岩波書店、2008年。
盛岡市『盛岡市多重債務者包括的支援プログラム』「ウェッブ版消費生活情報えぷろん」
盛岡市『平成20年度消費者行政概要』「ウェッブ版消費生活情報えぷろん」
＊消費者問題に関する資料の多くは同市のホームページより入手可能である。
(http://www.city.morioka.iwate.jp/04simin/syohi/epron/saimu/index.html#pagetop)
『消費者情報』385号、2007年10月。
『消費者情報』386号、2007年11月。
『消費者法ニュース』76号2008年７月。
横田　一『クレジット・サラ金列島で闘う人びと』岩波書店、2008年。