

消費社会における借金問題と社会的援助

平 野 隆 之

I 消費社会の借金問題と階層構造

1. 借金問題と階層アプローチ

現代社会の階層構造をとらえようとするとき、借金問題 (Debt problems) へのアプローチにはどのような魅力があるのだろうか。

現代社会は消費社会であり、消費水準の社会的標準化が進むなかで、階層格差そのものが縮小した「平等社会」が実現されるという認識に対して、借金問題は相変わらず低所得層に集中する傾向を示す¹⁾。資産格差を用いて今日の「階層消費」が取り上げられた脈絡からすると²⁾、それは、負の資産である借金問題によってもう1つの消費社会の階層性を明らかにするアプローチといってよいであろう。ちなみに前者が消費の高級化の局面を問題にしているのに対し、後者は消費の標準化、あるいはそれへのキャッチアップの局面を問題にしているという階層差があるわけである。

現代社会は福祉国家のシステムにおいて貨幣問題の解決に取り組んだが、相変わらずときとしてはより深刻な借金問題の発生をみているということがある。つまり、所得再分配を目指した福祉国家が借金問題のなかに階層性を見いださざるをえないというジレンマの解明に関する魅力である。先のほうが消費水準の標準化、すなわち貨幣支出面に着目しているのに対して、これは貨幣の収入面での格差の縮小化（所得の再分配）を前提にしている。その意味では両者はメダルの裏表の関係にある。

すでに、『貧困層の貨幣問題』を著した P. ア

シュレーは、「福祉国家にもかかわらず」を基調とする一連の研究のなかで、この両面を視野にいられたユニークな文献研究を展開しており³⁾、岩田や筆者らはその日本的な状況に関心をよせ、実証的な調査研究を実施してきている。消費社会によりウェイトのある岩田らのサラ金被害者の調査、福祉国家によりウェイトのある筆者らの公営住宅家賃滞納者調査などがある⁴⁾。

本稿の関心はそれらの成果を踏まえながらも、借金問題への社会的援助にある。その意味では、階層構造的な魅力に欠けることにならざるをえない。しかしながら、借金問題の援助現場からは、援助にかかわる階層性について次のような指摘がある。借金問題にはスティグマがつきまとい、社会的援助への接近が乏しくなるという傾向にある。しかもその傾向は低所得層において強くなっているということである。低所得層への借金問題の集中の要因の1つを、この点に求めることは十分根拠のあることといえる。なお、今日の社会問題が何らかの形で借金問題に絡んで発生する傾向を強めており、問題が借金に絡むことによって、福祉制度への接近性が低下する悪循環が生じているのである⁵⁾。

また、P. アシュレーは文献研究や援助現場の成果を踏まえながら、借金問題が家計管理の失敗や生活への無力感などとして現象することから、個人的な要因によると強調されてきたことに対して、構造的要因により生じる貨幣問題に対する抵抗力の脆弱さとして個人的要因を位置づける視点を打ち出し、しかもその抵抗力に階層性を見いだしている⁶⁾。これまで構造的要因としてのみ階層

性を位置づける傾向が強いなかで、家計管理の（失敗）領域においても階層性を見いだそうとする視点は興味深く、とくに社会的援助への関心からすると、かかる抵抗力の強化は低所得層においてより高い効果をもたらすということがいえるのである。

日本の状況からすると、借金問題への社会的援助についてのコンセンサスが十分な状況ではなく、あまりにも援助機関の整備が遅れている。それゆえ借金問題の実態が援助現場で蓄積されず、よけいに借金問題についての理解が進まないという悪循環を生んでいるのである。ましてやアシュレーが指摘するような社会的援助の関心からの低所得層の抵抗力強化といった視点にまでは到底いたっていないのが現状である。

2. 現代の借金問題の波及と社会的援助

なぜ、現代の借金問題において、社会的援助の強化が重要となっているのであろうか。それは、消費社会において消費者信用制度が全面的に発展をとげ、多重債務としての借金の連鎖（多重な返済圧力）が介在する結果、従来の借金問題よりも深刻な影響をうける可能性が大きくなっているからである。次のようなプロセスをしかも加速的に波及していくのが、現代の借金問題の特徴なのである。

①借金の引き金（失業や疾病、離婚など）、②最初の支払いの遅れと債権者の圧力、③借金返済のための借金、④多重債務と多重な圧力、⑤債権者との接触、現実性のない返済誓約、⑥債権者への誓約不履行、⑦多様な個別的反応（欲求不満、落ち込み、問題の無視、家族関係の緊張、求める援助の未達成など）、⑧法的圧力、⑨家計破綻、⑩制裁措置（家財の差し押え、住宅の喪失、光熱水サービスの停止など）、⑪波及する損失（離婚、家庭内暴力、ノイローゼ、自殺など）⁷⁾。

こうした借金問題の波及に対して、低所得層の抵抗力はあまりにも脆弱で、社会的援助への低い接近性がそれに拍車をかけている。借金問題の波及メカニズムをどう断つか、あるいはいわゆる貨幣次元の収支問題の段階でどう対応するか。消費

社会における借金問題固有の対策が必要となる。

政策次元においても構造的な政策課題と個別的な援助課題の両方が存在している。先にも触れたように、本稿は後者の個別援助に関心をおく。このことは原因として個人的要因を重視すべきであるとの判断からではないことは、これまでの説明から明らかであるところである。さらに加えて、個別援助の積み重ねが、構造的な政策課題あるいは政策効果をより明確にすることにも通じると考えるからでもある。もちろん、借金問題への個別アプローチは、私的な領域の家計管理への援助を伴わざるをえないため、その方法の蓄積はあまりにも乏しい。また借金がさまざまな問題に波及し、貨幣次元の収支問題でとどまらなくなる段階では、家計管理援助の可能性や効果は急速に喪失する。家計管理の援助は万能薬ではなく、むしろ早期対応（高い接近性）を前提にした限界的なアプローチということである。

以下では、消費社会における借金問題とその個別援助について実証的な考察を試みる。筆者はすでに日本の動向として、日本クレジットカウンセリング協会の取り組み⁸⁾や公営住宅家賃滞納に関する対応を取り上げている。本稿では、借金問題の個別援助の方法が民間福祉活動のなかで定着してきたといわれるイギリスの動向に限定し、次のような手順で整理を試みた。第1に社会的コンセンサスの得にくい借金問題に対する民間福祉活動の開拓的な取り組みに触れる。また、そこにみえてくる借金問題の平均像を示す。

第2には、現代の借金問題が低所得層に集中しながらも、やや上の層を含むといった対象階層を拡大している点に着目し、いわば「平等社会」の落とし穴として持ち家階層の借金問題を取り上げ、そこに展開されている消費社会における福祉国家の変容の実態を考察する。しかしながら、援助内容についてはデータ不足もあり、別の機会に補強するつもりである。最後の節では、民間の開拓的な取り組みとして展開されてきた個別援助を、どう公的相談機関が支持し、採用していったかを消費者行政のなかにみる。所得再配分を目的とする社会政策的アプローチへの消費者政策の接近要因

にまで考察がとどくことが期待される。

II 借金問題と民間福祉活動

借金問題への個別援助として注目しておきたいのが、イギリスの「借金カウンセリング」(Debt counselling)である。借金カウンセリングという呼び方には、先にも触れたスティグマを伴うことから、最近では「貨幣相談」(Money advice)が利用されている。このように、両者はいいかえ可能な用語であるが、貨幣相談には積極的な意味として、借金問題へ波及する以前の予防段階の措置をも視野にいたした包括的な機能が含まれている点もある⁹⁾。歴史的な経緯もあり、本稿では借金カウンセリングの用語を基本的には使っておく。

借金カウンセリングは、その草分け的存在である Birmingham Settlement Money Advice Centre (1971年設置)が開拓的に取り組み、その後 Citizens Advice Bureau (市民相談所/以下 CAB と略す)によって普及し、とくに80年代を通じて急速に広まったものである。イギリスの場合、借金問題の個別援助に重要な役割を果たしているのが民間の福祉活動組織である。80年代の拡大ルートには次の2つが加わる。1つは Money Advice Centre (以下 MAC と略す)としての単独センター化、もう1つは以下に詳しく述べる Consumer Advice Centre (消費者相談センター/以下 CAC と略す)による借金カウンセリングの試みという2つの傾向をもつ。こうした傾向をうけ、あるいは加速したといってもいいのが、1984年に National Consumer Council (全国消費者協議会/NCC)の支援を受けて設置された Money Advice Association (貨幣相談協会/以下 MAA と略す)である。貨幣相談サービスの拡大やスタッフ養成をはかるとともに、政策へのフィードバックをもねらいとしている。

1. CABx の取り組み

CAB とは、地方自治体などからの資金助成を受けながらも、独立した相談活動を展開している民間組織であり、全国(スコットランドを除く)

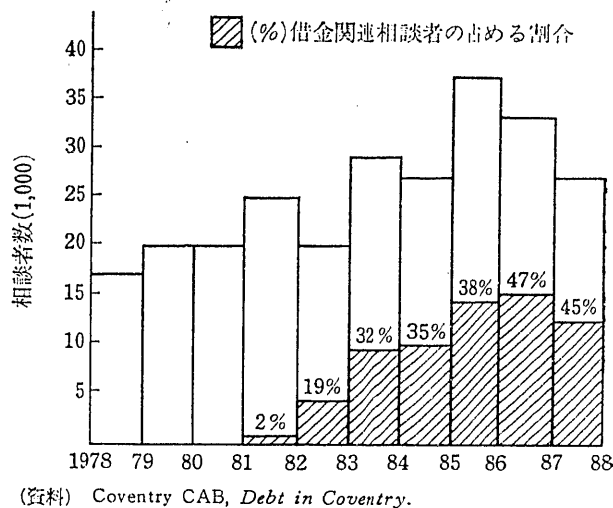


図1 借金関連相談者の占める割合

で1,161を有している(1987年度)。およそ1万5,000人の職員が働いているが、その90%はボランティアによって担われている。相談は無料である。CABの活動目的は、市民の各種社会サービス受給の権利行使を援助し、それらの充実のための社会政策の発展に向けて地域的・全国的にアクションをおこすことに置かれている。相談内容は借金問題に限定されるものでなく、多様な内容におよんでいる¹⁰⁾。

NACAB (National Association of CABx)の統計によれば、上位5つの相談項目は、①社会保障(24.4%)、②消費者問題・借金(19.9%)、③住宅(11.5%)、④家族や個人(9.5%)、⑤雇用問題(8.9%)であり、CABの2大相談項目は、社会保障と消費者問題・借金といってよい。しかも、消費者問題・借金の項目に分類されない諸相談、たとえば失業や離婚の相談においても、借金問題が絡んでいる場合の多いのが、今日的な傾向である。借金関連の相談件数は増加していることは明らかであるが、その厳密な数値は把握されていない。推計値として、1981年度には34万人、84年度には44万人と推計され、さらに1987年度には50万人以上の相談者があると報告されている¹¹⁾。コベントリーCABの資料をみると、図1が示すように80年代に入って、借金関連の相談のウェイトが急速に高まっているのである¹²⁾。また、公正取引庁のクレジット利用者調査(回答者数:2,155)では、クレジットの返済問題に際して、7割が

CAB を利用すると回答しており、その浸透ぶりがうかがえる¹³⁾。さらに、CAB が他の相談機関からの借金相談者の送致を積極的に受け入れていることから、その信頼性は高いといえることができる。

さまざまな相談に応じる現場のなかで借金問題を無視しえない状況に対して、CAB は民間性を発揮すべき開拓的な領域として、それを位置づけてきた結果であるといえよう。また、総合的な相談機関としてのアプローチのしやすさと同時に、債権者から独立した地位にあることがクライアントに認識されている点も無視しえない。クライアントはもともと借金問題を全面に出して接近するわけではないため、こうした性格は重要な要素となっているといえる。

しかしながら、CAB の援助現場の苦悩は決して少なくない。借金問題には他のさまざまな問題が原因・結果の両面で絡み、いわゆる生活問題としての性格をもつため、借金問題のみに単独で取り組むことができないことである。むしろ、先にも触れたように援助現場には他の問題の処理として登場してくるのである。その結果、借金問題の個別援助は時間多消費型となり、長時間にわたってクライアントとかかわらねばならない。それゆえ、そのような条件を確保できないワーカーにとって借金問題クライアントへのアプローチは消極的なものとならざるをえない面もある。

NACAB の大マンチェスターの貨幣相談プロジェクトの調査では、平均的な多重債務者に受け入れ可能な返済計画を立案するだけの仕事に18時間を要していると報告されている。また別の調査では、典型的なクライアント（6つの債権者、月収5,000ポンド）をモデルとすると、(a)コンタクトのために3～4時間、(b)25～35通の手紙もしくは数えきれない電話、(c)15時間の貨幣相談、(d)4時間の書類作成が必要と報告されている。しかも債権者が同意しない場合にはさらに交渉時間を要する。総相談時間に占める借金相談の割合は、単純な件数比の数倍におよぶ状況となっている¹⁴⁾。

CAB が総合的な相談窓口であるということは、借金相談がジェネラリストによって担われるこ

とを意味する。しかし借金問題が複雑化するなかで、借金問題のスペシャリストいわゆる借金カウンセラーによる対応が必要となる。1986年度のNACABの報告によれば¹⁵⁾、当時の借金相談に応じられる専門相談員の設置状況を全国21のエリア単位にみると、8エリアではボランティアでしか確保されておらず、残りの13の設置エリアの合計においても、フルタイム48人とパートタイム30人といった少ない状況である。しかも、それらは地域的な偏りを示し、2つのエリア(ウェストミッドランド州とヨークシア3州/ハンバーサイド州)によってフルタイム32人とパートタイム13人を占めるといった状況となっている。別の資料では、専門の相談員が、借金カウンセリング部署、単独の設置あるいはボランティア・カウンセラーのチームなどの形態で確保されているのは、わずか86のCABxにおいてであるとされている¹⁶⁾。

借金問題が低所得層に集中するとはいえ、一般のサラリーマン層へも拡大しており、従来のインナシティの問題から全国的な広がりをみせるなかで、CABにおける借金問題への専門的な対応も全国レベルで求められている。そのためのプロジェクトとして、21のエリアにMoney Advice Support Unitsの設置が推進され、相談の支援をはじめ、調査研究や養成・財政支援などにおいて強化がはかられている¹⁷⁾。

2. CABx の借金クライアント分析

以下の分析は、表1に列記されている各地域のCABxの利用可能なデータ(各CABの調査)を組み合わせて作成された資料をもとにするものであり、調査年(1987～90年)や調査クライアント数において相違しており、必ずしも厳密なものとはいえない。なお、利用したデータがどのCABxの調査であるかを、表1のアルファベットを用いて示しておく。

① 借金の特性とその原因

平均債務額は表1にあるように5,243ポンド、100万円を若干上回る金額である。1つの債権者からの借金である場合はほとんどみられず、4調査(C, E, G, K)の平均では7件という数値を示

表 1 調査別の借金額とクライアント数

CABx の調査	借金総額 (£)	クライアント数	平均借金額 (£)
A) Greater Manchester	7,733,603	1,686	4,587
B) Kent & East Sussex	1,290,500	260	4,963
C) Staffordshire	2,776,144	474	5,856
D) Hereford & Worcester	237,500	76	3,125
E) North East	900,000	104	8,653
F) Coventry	297,173	90	3,302
G) Merton	561,673	73	7,694
H) Chesterfield	186,907	50	3,738
I) Pendle	150,655	39	3,863
J) Blyth	475,600	82	5,800
K) Welwyn and Hatfield	249,850	41	6,094
(平均借金額)			(5,243)

(資料) National Association of Citizens Advice Bureau, Briefing, *Debt and Money Advice—the CAB Experience*, (1989), Appendix B, p.5.

表 2 借金の理由 (%)

理 由	C)	B)	F)	I)
失 業	15	27	9	13
低所得	13	19	18	18
病気, 事故	10	16	11	13
事業の失敗	6	9	9	8
離 婚	9	20	12	23
所得の喪失, 支出の増加	20	8	—	5
過剰な借り入れ	12	—	11	20
家計の失敗	10	—	5	—
その他, 不明	5	1	25	—

(資料) 表1に同じ。6頁。

している。クライアントは多重債務者である。無担保ローンが多く、そのなかでは、消費者ローンやクレジットカード、店舗カードなどのウエイトが高い。

こうした多重債務の原因をみると(表2), 低所得や失業、病気といった原因が40%前後を占め、主たる原因となっている。これらは、社会保障が対象としてきた生活上の「事故」に相当するものであるが、社会保障給付を受給できないかあるいはそれでは解決しないという事情から借金需要が生じていると考えられる。たとえば、マートン CAB の 43 クライエイトの詳細な調査結果では、72%が何らかのミーンズ・テストのある給付を受けているということである。先の原因を有する層には、長期の貧困者(典型は長期疾病による失業者)と借金後の諸条件の変化(短期的な仕事の喪失や離婚・働き手の死亡など)により債務不履行

となったグループの2つが存在している。他方、過剰な借り入れや家計の失敗が20%前後を占め、重要な構成要素ともなっている。原因はおよそこの3つに分類してとらえることができる。

② 世帯類型と雇用形態

4つの調査(B, C, D, H)の平均でみると、夫婦世帯が59%, 単身世帯が24%, ひとり親世帯が17%である。返済への夫婦協力が構成上できない世帯が41%にもなっている。また年齢層としては(B, C, D, G), 26~45歳に63%が集中しており、若年層への集中はない。

原因にも深くかかわっている雇用形態(B, C, D, F)では、雇用者は51%, 失業者37%, 退職者4%, その他8%となり、失業が大きく影響しているといつてよい。コベントリー CAB では失業者49%となっている。

③ 住宅階層

住宅階層別にみておくと(B, C, D, G, H), 持ち家38%, 公営住宅42%, 民間賃貸住宅15%, その他5%となり、公営住宅の払い下げが進められた状況をも考慮すると、公営住宅層の割合が高いといえる。しかしながら、持ち家層の割合も38%と低くなく、2つの住宅階層それぞれに借金問題が存在しているといえる。

それぞれの住宅の種類が借金問題にどう関連しているのか。持ち家層では、モーゲージ返済滞納者がクライアントの持ち家者数に占める割合は最大で73%に達し(C), 住宅購入が借金問題に関連し

ていることを物語っている。他方、賃貸住宅層は62～44%の割合で家賃滞納が出現し、公営住宅層のみを取り出すとその割合は高く、賃貸住宅層の平均が45%であるのに対して、公営住宅層は72%という高率を示している(B)。このように、住宅費用は借金問題に深くかかわり、借金問題の住宅階層性は明らかである。

④ エスニック

マートン CAB の資料では、アジア系8%、アフリカ系6%、カリブ系6%といった数値である。なお、レスター MAC の資料では、アジア6.5%、アフリカ・カリブ系3.0%という状況である¹⁸⁾。言語上の問題もあり相談機関への接近性は制限されているといわなければならないが、実際にはこれらの層への集中も潜在的に発生しているといつてよい。

III 持ち家階層の借金問題と 借金カウンセリング

1. 借金需要とプライバタイゼーション

すでにみたように住宅階層別の借金問題は、持ち家階層のモーゲージ返済滞納と賃貸住宅層の家賃滞納の2つに類型化するのが、実態からすると妥当である。しかしながら、ここでは次のような2つの視点から持ち家階層の借金問題にアプローチする。

消費者信用の普及は無担保ローンとして進行した。それは低所得層をも巻き込み住宅階層において制約はない。ところが土地担保ローンとなれば、明らかに持ち家階層のみ利用可能となる。厳密にはここにいう土地担保ローンは住宅購入目的を除く必要があり、モーゲージは含まないことになる。そのような意味でセカンド・モーゲージとも呼ばれている（以下では便宜的に担保ローンとして略している）。つまり消費社会における住宅階層別の借金問題の区別として、持ち家階層の担保ローン返済滞納と賃貸住宅層の無担保ローン返済滞納という構図ができあがる。持ち家階層の担保ローンの問題は、モーゲージの滞納問題と比較にならない小さな数であるが、現在増加傾向にあり援助

現場では警戒の目をもって注目されている。

もう1つの視点は、イギリスにおける持ち家階層の借金問題を考察しようとするとき、80年代に展開されたサッチャー政権による住宅部門におけるプライバタイゼーションを無視することはできないということである¹⁹⁾。つまり、公営住宅の払い下げによって持ち家階層となった賃貸住宅層の借金問題により着目する必要があるということになる。

この2つの視点はどこで重なるのであろうか。それを示す貴重な実証データとして、1986年12月の1週間（第2週）に42の相談機関（CABx と MAC）で扱った担保ローン（いわゆるセカンド・モーゲージ）の債務不履行ケース114をベースとした調査結果がある²⁰⁾。誤解をさけるために繰り返すと、単に持ち家取得を契機とした借金ではなく、その後の貨幣（借金）需要が前提となり、担保ローンを組むが、返済がうまくいかなかったというケースの分析を意味するものである。なお、これら114の特性を先の CABx の諸調査と比較してみておくと次のようになる。夫婦世帯は CABx が59%にとどまったのに対して83%とかなり高く、子供を有するものがそのうち77%である。夫婦と子世帯が典型をなし、年齢的にも上にシフトしている。雇用形態では失業が CABx 調査37%に対し28%とやや低い。

まず、担保ローン借り入れの貨幣需要は何であろうか。借り入れ目的からみると、住宅改造(63%)と借金の整理(30%)の2つに分かれる。住宅改造のうち半数が全面改造である。こうした住宅改造が主たる目的となる背景には、公営住宅の払い下げや民間賃貸住宅の購入の割合が4分の1という高いことが影響している。なお、他の担保ローン利用者調査では、借家人による当該借家購入のケースがほとんどみられなかったのである²¹⁾。

確かに公営住宅の払い下げでは、大幅なディスカウントや課税の軽減、さらには住宅給付などの措置によって、かなり所得の低い層までの購入が可能となった。つまり、モーゲージの返済額よりも従来の家賃の額が高くなってしまいう状況が作りだされたのである。しかし、こうした有利が成

り立つには、購入後の住宅改造費を要しないことが前提でなければならない²²⁾。実際は低い所得層が購入しうる住宅は老朽化がより進んでおり、改造費の大幅な出費はさけられないのである。ここに担保ローンの債務不履行の1つのメカニズムを見いださう。

2. 消費社会における借金連鎖

もう1つの借金需要は借金の整理であった。先の住宅改造が担保ローンの伝統的な目的であるとするならば、借金の整理は消費社会すなわちローン社会ならではの借金目的である。ローン会社の宣伝に関する興味深い調査の結果からは、担保ローンの宣伝文句が圧倒的に借金整理の目的をうたい、安い1つだけの返済によるお金の節約などの効果を強調していることが明らかにされているのである。

では、借金整理の背景には何があるのであろうか。担保ローンを借り入れた時点での家計の困難度をみると、表3のようになる。回答のあった96ケース中、その種の困難を抱えていなかったケースはわずか34%にすぎず、他の3分の2は何らかの困難をすでに抱えていたのである。しかも、それらの諸困難には多重債務が色濃く影を落としている。困難を有しているうちの6割が多重無担保ローンの借金を抱えており、27%は住宅購入時のモーゲージの返済が滞っている。他方、家計管理上の問題を抱えているケースも22%いる。この時点では就労・所得の中断という状況は17%といまだ低い状況にある。多重無担保ローンの整理としての目的が課されているようである。仮説的に示

表3 担保ローン借り入れ時における家計上の諸困難

家計上の諸困難	構 成 比	
ファースト・モーゲージの滞納	18%	27%
無担保の多重債務	40%	60%
裁判所命令	5%	8%
過剰信用/家計管理問題	15%	22%
就労/所得の中断	11%	17%
その他	7%	11%
家計困難なし	34%	—
合 計 (100%)	(96)	(63)

(資料) National Consumer Council, *Security risks*, (1987), p. 38.

表4 担保ローン借り入れ以後の家計の変化

家計状況の変化	構 成 比	
所得の中断	50%	56%
扶養家族の増加	10%	11%
結婚の崩壊	13%	15%
無担保ローンの借り入れ	7%	8%
既存借金の増加	20%	23%
その他	10%	12%
変化なし	11%	—
合 計 (100%)	(105)	(93)

(資料) 表3に同じ。39頁。

した持ち家階層の担保ローン返済滞納と賃貸住宅層の無担保ローン返済滞納という構図は、重層構造に修正されねばならないといえる。

次に、担保ローンの借り入れ以後の家計状況の変化はどうであろうか(表4)。つまり担保ローンの借り入れによって家計が改善される効果があったかどうかということである。その他と回答した10%のなかに改善したケースが若干含まれるといった程度で、あとは悪化の状況を示している。所得の中断や夫婦の崩壊なども加わるが、無担保ローンの借り入れや既存借金の増加など、借金の整理をしても借金の連鎖が継続し、拡大を余儀なくされていることを示している。また、相談機関と接触をはかった時点では63%がモーゲージの返済を滞納しており、表3の18%に比して相当の悪化がみられる。こうした状況から、宣伝のような担保ローンによる借金の整理の効果が発揮されていないことは明白である。しかも深刻なのは、借金の連鎖の果てに、すでに住宅を失っているケースは15に及んでいるのである。プライバタイゼーションに期待された「平等社会」の理念は、ローン社会としての消費社会の冷淡さの前に色褪せたとの理解もできる。

3. 借金カウンセリングの内容

借金カウンセリングは、通常、次のような3つの段階に区分される²³⁾。

第1段階 所得極大の資源活用 (Income maximisation)

各種社会保障給付と税や社会保険料などの費用負担軽減措置などを、所得の拡大のために

表 5 相談機関による援助類型（上位 5 項目）

相談機関による援助類型	構 成 比
担保ローン会社との直接交渉	61%
他のローン会社との直接交渉	46%
所得・給付の極大化	19%
差し押え命令一時停止の援助	18%
家計管理の助言	15%
合 計 (100%)	(114)

（資料）表 3 に同じ。41頁。

最大限に活用しようとするものである。

第 2 段階 借金返済と支出の優先順位の確定 (Priorisation of debts and expenditure)

基本的な生活に必要な消費支出の算定が最初の作業としてなされ、それが確保された後に、支払わなければ基本的な生活が脅かされる借金が優先して返済計画に設定される。借金問題を抱え無秩序状態にある家計に対する、予算化援助の段階をも意味する。

第 3 段階 債権者への提案と交渉 (Offers to, and negotiation with, creditors)

作成された返済計画をもとに債権者と交渉し、計画の調整を行う。とくに、無担保ローン返済をめぐる債権者との交渉が中心となる。

こうした 3 つの各段階の相談機関における個別の援助の内容を集計しているデータはきわめて乏しいが、先の調査は、表 5 のようなデータの作成を可能としている（実施率の高い上位 5 項目を抽出した）。第 3 段階のローン会社との直接交渉が高い割合を示し、担保ローン会社（61%）、他のローン会社（46%）という状況である。後者が無担保ローン会社ということになる。また、すでに裁判手続きにまで至っているケースなどでは差し押え命令一時停止の援助（18%）が必要となる。

第 1 段階に相当する所得・給付の極大化は、19%と必ずしも高くない。たとえば、レスター MAC の年次報告によれば、所得の極大化援助は、866 人の相談者のうち 409（47.2%）において実施され、その内訳は補足給付 182（44%）、社会保障給付 67（16%）、住宅給付 119（29%）、家族給付 26（6%）、所得税控除 15（4%）となっている²⁴⁾。担保ローン調査での実施割合の 2 倍以上である。

表 6 “Priority Debt” の種類と制裁

借 金	最 終 的 制 裁
モーゲージ返済滞納	所有権の剥奪／立ち退き
担保ローン返済滞納	所有権の剥奪／立ち退き
家賃滞納	動産の差し押え／立ち退き
レイト滞納	動産の差し押え／拘禁
水道料金の滞納	サービス供給の停止
ガス・電気料金の滞納	サービス供給の停止
罰金の未払い	拘禁
管理費の滞納	拘禁
所得税の滞納	動産の差し押え／拘禁
付加価値税の滞納	動産の差し押え
ハイパーパーチェイスの滞納	所有権の剥奪
(必需財購入)	

（資料）Birmingham Settlement Money Advice Centre, *Tenant and Debt*, p. 32.

また援助の内容として紹介したものではないが、先の CAB 調査ではミーンズ・テストのある給付を 72% が受けている。担保ローン利用者が失業割合や世帯構成などの面で、これらの層よりやや安定した層にシフトしていることによるとともに、いわゆる土地住宅資産の所有者であることが制約要件となっていると考えられる。

第 2 段階は、基本的にすべての場合になされているといってよいであろう。家計管理の助言（15%）は、むしろ家計の失敗の立て直しとしての性格をもつ援助の割合を示しているのであろう。この段階で担保ローンのクライアントに対する援助で重要なものは、住宅を喪失しないための“Priority Debt”の作業である。表 6 は、その“Priority Debt”を列記したものである。担保ローンはモーゲージ同様に返済が優先される借金であることを示している。しかし現実には担保をとっていない無担保ローン会社が強引な取り立ての圧力をかけているのである。第 3 段階の援助に該当する担保ローン会社との交渉の 61% と同様に、他のローン会社（無担保ローン会社）が 46% と高い数値を示しているのもそのためである。しかしこうした返済計画の策定は、ときとしてクライアントを借金奴隷にする危険性をもつものである。それゆえ、破産宣告の方法も考慮される必要があり、それに関連した援助の割合は 3% にとどまっている。なお、住宅の売却に関連する援助は 9% を占める。

表 7 「借金カウンセリング」実施機関の種類

Specialised money advice service	15	25.9%
Citizens Advice Bureau	25	43.1%
Trading Standards Office	4	6.9%
Housing Department	4	6.9%
Others	10	17.2%
合 計	58	100.0%

(資料) Money Advice Steering Group, *Research Project Report*, pp. 62-63.

IV 消費者行政における借金カウンセリング

CAB なる民間組織の開拓的な取り組みを受け、現代社会に構造的に発生する借金問題への公的機関の個別援助に触れておきたい。表 7 は、すでに紹介した MCAA の会員組織に対してなされた調査回収分の組織分類である。未回収分があると想像されるが、借金カウンセリングを実施している諸機関の構成を示す 1 つの資料として活用することができる。II 節においてみたように CAB が中核的な位置を占め、公的機関としては、公正取引局、住宅局、その他に含まれる社会サービス局などがある。後者の 2 機関は、公営住宅家賃や光熱水費滞納が主たる内容である。ここで注目しておきたいのは、消費者行政としての位置にある公正取引局の取り組みである。

イギリスの消費者行政の第一線の相談機関はすでに触れたように CAC であり、それは公正取引局に所属している場合が多い。その CAC のなかに、単なる消費者問題としての位置づけではなく、現代の借金問題の固有性や階層性に着目するなかで借金カウンセリングのサービスを実施するセンターが最近増加傾向にある。

CAC の整備は1960年代末に始まり、1971年2月までに25機関設置される。そのすべては地方自治体による運営である。74年7月には35センターとなり、さらに強化する目的から75年に中央政府の補助が開始される、1970年代の後半には126ものセンターが整備されることになる。しかし79年の保守党への政権交代によって、CAC への補助金がカットされ、80年には41センターが資金不足から閉鎖に追い込まれた結果、82～83年には58セ

表 8 「借金カウンセリング」の実施状況

実施していない (来年実施予定)	31	44.3%
部分的な実施 (非専門的)	6	9.0%
実施している (専門的)	4	6.0%
	32	47.7%
合 計	67	100.0%

ンターにまで縮小することになる。80年代当初は、CAC 受難の時代であった²⁵⁾。

そのような背景のなかで、自治体は従来の伝統的な中流階級のための CAC の使命や性格を再考し、時代や地域の実情にあった CAC の相談機能を再度打ち出すことが求められた。その 1 つの選択が、不況にともない増加の一途をたどっている借金問題への積極的対応である。この点に社会政策と消費者政策の接近の契機をみることができる。

われわれが実施した CAC 等への借金カウンセリング調査結果によると(表 8)²⁶⁾、回収された 67 機関のうち借金カウンセリングを専任借金カウンセラーを設置して実施しているのが 32 (48%) とおよそ半数を占め、また部分的な実施と回答しているものが 4 (6%)、実施予定としているものが 6 (9%) と、借金カウンセリングへの取り組みや関心の高さをうかがわせている。借金カウンセリングの実施時期は圧倒的に80年代後半が多い(実施予定を含む)。これらのなかには、公正取引局が CAC の設置が未再開のまま、借金カウンセリングのサービスを実施するというものも少なくない。また、CAC は継続しながら、単独の MAC の設置や別のセクションとして借金カウンセリング専用のサービスを提供している例もみられる。

こうした傾向は、日本の消費者センターの取り組みと明らかに異なるものである。詳細に触れることはできないが、ごく少数のセンターを除いては、基本的には借金問題の相談は他機関の紹介にとどまり、借金カウンセリングにみられた債権者との交渉などは試みられていないといってい²⁷⁾。しかも最近のクレジット破産の増加にもかかわらずその兆しはみえないのである。

CAB のような開拓的な民間組織と異なって、公的機関が借金カウンセリングのサービスを実施

するには、今日の借金問題に対する政策判断が必要となる。たとえば、先の調査に実施予定と回答したラザーム市の報告書によれば、今日の借金問題が消費社会の構造的要因に深くかかわって生じてきていることを強調し、消費者信用法から行政が取り組む義務のあることや債権者との交渉における行政の信頼性などの理由から、消費者行政がこれに取り組むことを勧告している²⁸⁾。

これまで示してきた CABx などの個別相談の蓄積は、借金問題を個人の浪費性やギャンブル性に求める根強い偏見や信仰を払拭することを可能にしてきた。消費社会における借金問題への個別援助の根拠は、すでにみた借金問題の構造やその波及メカニズムに求めうるが、それを証明するためのケースの蓄積と援助の効果こそが、行政機関の取り組みを促進する原動力となるのである。とくに借金問題を抱える人々は、相互の連帯の条件も乏しく、運動の契機を見いだすことは困難である。その意味では、イギリスの民間福祉活動の借金問題への取り組みは意義深いものがある。なお、日本の民間福祉の貸付事業における借金問題への取り組みについては、岩田による詳細な検討があるので、それらを参考にされたい²⁹⁾。

福祉国家と消費社会は表裏の関係で、切り離しがたく結びついている。社会政策と消費者政策の接近は現代的な特徴といえるのである。日本の場合に、社会政策上の資源整備が遅れていることが、消費者政策面での対応の遅れを生み出しているのであろうか。「社会問題の消費者問題化」が指摘されるなかで³⁰⁾、両者の接近の方向づけは今後の重要な課題である。

注

- 1) 岩田正美『消費社会における生活問題と家族』、培風館、1991年。
- 2) 小沢雅子『新「階層消費」の時代』、日本経済新聞社、1985年。
- 3) Puline Ashley, *The Money Problems of the Poor*, Heinemann Education Books, 1983. 筆者らは「Puline Ashley, "The Money Problems of the Poor" にみる家計管理研究」『家計経済研究』(創刊号)、1987年として紹介している。
- 4) 前者の調査については、前掲『消費社会における生活問題と家族』において詳述されており、後者の

- 調査については拙稿「現代家計と福祉財政」右田紀久恵他著『福祉財政論』、ミネルヴァ書房、1989年、および家計経済研究所『現代家計と家計管理に関する実証研究』、1988年において紹介している。
- 5) National Association of Citizens Advice Bureau, Briefing, *Debt and Money Advice—the CAB Experience*, 1989. Money Advice Steering Group, *Research Project Report*, 1988.
- 6) P. Ashley, *op. cit.*, pp. 3-6.
- 7) Birmingham Settlement Money Advice Centre, *Tenant and Debt*, p. 5.
- 8) 拙稿「日本における借金カウンセリング——日本クレジットカウンセリング協会の取り組み」『家計経済研究』、第9号、1991年。
- 9) NACAB, *Report of the Money Advice Project Group*, 1986, p. 4.
- 10) NACAB, *Annual Report*, 1987-1988. なお、ノーマン・ジョンソン『イギリスの民間社会福祉活動』、全国社会福祉協議会、1989年、において、CABの活動が紹介されている。
- 11) NACAB, Briefing, *Debt and Money Advice—the CAB Experience*.
- 12) Coventry Citizens Advice Bureau, *Debt in Coventry*.
- 13) NACAB, *op. cit.*
- 14) *Ibid.*, pp. 1-2.
- 15) NACAB, *Report of the Money Advice Project Group*, 1986, p. 6.
- 16) National Consumer Council, *Security risks*, 1987, p. 30.
- 17) NACAB, *op. cit.*
- 18) Leicester Money Advice Centre, *Annual Report*, 1987.
- 19) 武川正吾「社会政策における〈Privatisation〉—中一—」『季刊・社会保障研究』第27巻第1号、1991年、に詳細な紹介がある。
- 20) NCC, *op. cit.*
- 21) *Ibid.*, p. 4.
- 22) Ray Forrest and Alan Murie, *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, Routledge, 1988.
- 23) Birmingham Settlement Money Advice Centre, *op. cit.* Coventry Citizens Advice Bureau, *op. cit.*
- 24) Leicester Money Advice Centre, *op. cit.*
- 25) Jacqui King, *The Development of the Consumer Movement* 1983, 1. (Southwark Consumer Advice Centreの添付資料)を参照。NCC, *Information and advice services in the United Kingdom*.
- 26) 調査時期は1988年9月～89年3月、調査対象は、Consumer Advice Centres, そのリストアップは、Longman Community Information Guides, *Social Services Year Book 1987/88* によった。CACを中心に121機関を取り上げたが、そのなかには総合的なセンターなどが含まれており、厳密な意味で

の CAC に限定されたものではない。

調査の方法としては、郵送によるアンケート調査で、調査項目を要約的に示せば、① CAC が「借金カウンセリング」（専門的）を実施しているかどうか、②専門スタッフの構成はどうなっているか、③ CAC の設置・相談内容とその他の機能、④同地域内での「借金カウンセリング」の実施状況、⑤借金やクレジットの相談が増加しているかどうか、となる。

なお、この調査は家計経済研究所のプロジェクト

の一環として実施したものである。

27) 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『消費者信用の新たな課題』, 1985年, 270頁。

28) Rotherham CAC, *The Need for a Comprehensive Money Advice Service in Rotherham*.

29) 岩田正美「社会福祉における『貨幣貸付』的方法についての一考察」『人文学報』, No. 218, 1990。

30) 同前掲書, 91頁。

(ひらの・たかゆき 名古屋経済大学助教授)