

(調査研究事業)

緊急小口資金等の特例貸付の評価に関する調査研究事業

株式会社メトリクスワーク（報告書 A 4 版 139 頁）

事業目的

本事業の目的は、コロナ特例貸付について、実施状況、償還状況等について調査を行い、今後同様の事態が発生した際の政策立案等に資する教訓をとりまとめることである。より具体的には、既存データや社協への調査等に基づき、コロナ禍における特例貸付の成果や実施方法の適切性に対する評価を整理し、今後、同様の事態が発生した際の政策立案に資する分析結果をとりまとめる。そのうえで、①災害等の緊急時における貸付から償還開始後の相談支援までを含めた、現場において効果的な対応モデルスキーム、及び②今後、同様の政策実施時に国や都道府県社協、市区町村社協がその対応の適切性を自己評価できるよう、事後評価において必要となるデータを整理し、事後評価の手法等を具体的に提案する。

事業概要

本事業では、4つの論点を設定し、これに答えるために6つの分析等を実施した。

論点は、①コロナ特例貸付は、借受人の経済的自立及び福祉への接続に寄与したのか、②コロナ特例貸付の効果的な実施方法は何だったのか、③今後の緊急時において、どのような制度設計をすればよいか、④今後の事業について、どのような事後評価体制を構築すればよいか、である。

これに対して、以下の6つの分析等を実施した。

第1は、借受人マスターデータ分析であり、最新の借受人マスターデータを定量的に分析し、借受人レベルで借受の多重化や償還状況などの経済的自立等の状況を把握した。

第2は、社協独自データ分析であり、コロナ禍による減収前後の収入をデータ化していた沖縄県のデータを利用し、借受人マスターデータを補完することで、経済的自立等の状況についてより丁寧な把握を行った。

第3は、社会福祉協議会調査であり、全国の都道府県・市区町村社協にアンケート調査を実施し、各社協におけるコロナ特例貸付の実施状況、貸付期間中または償還期間開始後の借受人への支援等の実際について把握し、経済的自立等との関係を分析した。

第4は、社会福祉協議会等ヒアリングであり、特徴的な取組を行っている社協や生活困窮者への貸付を行う団体等にヒアリングを実施し、特例貸付の貸付・フォローアップの実態把握等を行った。

第5は、特例貸付の在り方の整理であり、緊急貸付制度に求められる要件の整理やコロナ特例貸付の経験の振り返りを行い、今後の制度設計について検討した。

第6は、有識者検討会の開催であり、有識者検討会を3回開催し、開催時までの検討結果と今後の進め方を外部の専門家と共有し、意見交換を行った。

調査研究の過程

1. 借受人マスターデータ分析

全社協より、2024年7月末時点の借受人マスターデータの提供を受け、データのクリーニングを実施したうえで、貸付及び借受人レベルで借受の長期化・多重化や償還状況に関する定量分析を行った。

2. 社協独自データ分析

借受人マスターデータを補完する独自のデータを保有している社協の協力を得て、経済的自立等の状況について掘り下げた分析を行った。特に、コロナ禍による減収前後の収入や職業等の情報が必要であったことから、全国の都道府県及び市区町村社協にオンラインで簡易なアンケート調査を実施し、こうしたデータを構築しているかどうか等を把握した。独自データを構築しており、本研究への協力が得られた沖縄県からデータ提供を受け、借受人マスターデータと結合し、追加分析を行った。

3. 社会福祉協議会調査

全国の都道府県・市区町村社協にアンケート調査を実施し、各社協におけるコロナ特例貸付の実施状況、貸付期間中または償還期間開始後の借受人への支援等の実際について把握し、経済的自立等との関係を分析した。アンケートは2025年2～3月に実施し、21都道府県社協、196市区町村社協から回答を得た。得られたデータに基づき、特例貸付期間の社協の取組実態を整理したうえで、取組実態と成果の関係にかかる分析や、社協の特例貸付に関する意見分析等を行った。

4. 社会福祉協議会等ヒアリング

特徴的な取組を行っている社協や生活困窮者への貸付を行う団体等にヒアリングを実施し、特例貸付の貸付・フォローアップの実態把握等を行った。対面でのヒアリングは、都道府県社協2社、市区町村社協3社、生活困窮者に向けた貸付を行う団体等1者から行った。また別途、都道府県社協5社、市区町村社協2社から、メール等で詳細な情報提供を得た。

5. 特例貸付の在り方の整理

緊急貸付制度に求められる要件の整理やコロナ特例貸付の経験の振り返りを行い、今後の制度設計について検討した。

6. 有識者検討会

有識者検討会を3回開催した。第1回は、社会福祉学の研究者であり、社会福祉協議会での勤務経験を持つ山口浩次・龍谷大学教授と、特例貸付の実施方法や社協間で成果に違いが

見られる背景について議論した。第2回は、フランスのマイクロクレジットの専門家である重頭ユカリ・株式会社農林中金総合研究所理事研究員と、生活困窮者に対する貸付についてフランスを事例とした日本への示唆について意見を交換した。第3回では、生活困窮者制度の研究者であり、市役所福祉事務所生活保護現業員としての勤務経験を持つ佐藤順子・元佛教大学専任講師と、生活福祉資金制度の本則と特例貸付それぞれの目的の整理や、今後の制度設計について検討した。

事業結果

データ分析やアンケート調査、ヒアリング等に基づき、以下の結果が得られた。

論点①コロナ特例貸付は借受人の経済的自立に寄与したのか、に対しては、以下の結果を得た。据置期間が過ぎた2024年7月末の貸付ベース（約325万件）の償還状況は、猶予中が2.8%、免除が42.2%、償還開始が55.0%であり、据置期間が過ぎた借受のある借受人ベース（約163万人）では、猶予の借受がひとつでもある者が2.7%、免除となった借受がひとつでもある者が40.1%、すべての借受の償還を開始した者は56.6%であった。また、借受人の28.3%が緊急小口資金のみの借受を終える一方、21.9%は緊急小口資金から総合支援資金（再貸付）のすべてを利用し、借受が長期化・多重化していた。

沖縄県のデータを分析したところ、約5.6万人の借受人のうち61.6%はコロナ禍以前から所得が生活福祉資金貸付基準額以下であった。コロナ禍以前は所得が生活福祉資金貸付基準額より高く、コロナ特例貸付によって経済的自立が期待できると思われる借受人は31.9%に留まっていた。また、後者の経済的自立の程度は前者と同程度に悪く、借受後に経済的自立が十分できていなかった。

論点②コロナ特例貸付の効果的な実施方法は何だったのか、に対しては次のような示唆を得た。自立相談支援機関との連携や、有効と考えられる社協の活動、申請時の十分な対応など、仮受人とつながり構築に資すると考えられる取組があると、仮受が長期化・多重化する世帯が減る、償還猶予や免除となる世帯が増える、未応答となる世帯が減るといった好ましい結果につながる傾向がある。

論点③今後の緊急時において、どのような制度設計をすればよいか、に対しては、コロナ特例貸付の経験を踏まえた検討を行った。

緊急時における貸付方式の支援に求められる機能は、当面の生活資金や生活再建資金の提供であり、個人内での異時点間の資源移転を通して、収支の平準化と将来の自己の生活基盤強化に向けた自己投資の促進を図ることが期待される。また、災害時の特例貸付に期待される要件は迅速性、網羅性、正確性、十分性、接続性、持続可能性、明瞭性、健全性、公平性の9つに整理できる。コロナ特例貸付の経験を振り返ると、迅速性、網羅性、十分性は概ね達成されたが、接続性、正確性、持続可能性、明瞭性、公平性では課題が残った。

今後の緊急貸付制度の構想にあたっては、業務運営体制の改善、生活福祉資金貸付事業（本則）の見直し、緊急時の大規模特例貸付の設計の3つの観点から改善事項を指摘した。業務運営体制の改善では、償還用の自動振替口座の設定、受付業務のDX推進、外国語対応の充実、市町村との連携強化、個人信用情報機関が提供する信用情報の利用などが望まれ

る。生活福祉資金貸付事業（本則）の見直しでは、「経済的自立」から「生活改善」や「生活の安定化」へ目的を再設定し、償還率から支援実施率等へKPIを見直すこと、償還免除・猶予を柔軟に適用することが挙げられる。緊急時の大規模特例貸付の設計では、迅速性を重視する緊急小口資金と、正確性・接続性を重視する総合支援資金の二段階の制度設計を提案した。

論点④今後の事業について、どのような事後評価体制を構築すればよいか、に対しては必要な事項や主な論点を整理した。

事業評価を行うためには、事業の目的と目指す状態（アウトカム）を事前に明確化する必要がある。緊急貸付制度の目的は、対象世帯の経済的自立と必要な支援への繋がりであり、アウトカムとしては安定した所得を得て自立した生活を営むことや、継続的な支援を受けることが含まれる。アウトカム指標の設定にあたっては、経済的自立、支援への繋がり、事業に求められる要件が達成されたか、という3つの観点から具体的な指標例を提案した。

データ収集においては、アウトカム指標やKPI群を借受人マスターデータで一元化すること、申込の電子化やマイナンバーカード連携を進めること、支援状況の情報も体系的に収集し、共通システムに蓄積すること、が課題である。

評価デザインについては、借受を受けなかった世帯と比較する「差の差分析」が理想的であるものの、対照群の選定やデータ収集が困難と予想されるため、アウトカム指標やKPI群に基づく状況把握と、借受前後の比較を行うことが現実的な対応と考えられる。

事業評価を行う際には、評価が社協に歪んだインセンティブを与えないよう、評価指標やKPIの設定には慎重な配慮が必要である。

事業実施機関

株式会社メトリクスワークコンサルティング

〒160-0004 東京都新宿区四谷2-11-8 オフィスコート四谷 4F

電話番号 03-6260-9926