

令和 6 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金
社会福祉推進事業
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

令和 7 年(2025 年)3 月

株式会社メトリクスワークコンサルタンツ

目次

第1章 事業の概要.....	1
1.1. 背景と目的	1
1.2. 論点.....	3
1.3. 事業の全体像.....	6
1.4. スケジュール	7
1.5. 有識者検討会.....	7
第2章 論点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 ...	9
2.1. 目的と論点	9
2.2. 貸付は順調に償還されているか	10
2.3. 経済的自立をどのように測るか.....	12
2.4. どのような属性の借受人は自立したか	14
2.5. 「自立可能」世帯に絞れば、経済的自立できているのか.....	24
2.6. 被支援の状況は？	37
第3章 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	41
3.1. 目的と論点	41
3.2. 社会福祉協議会間で成果に差はあるのか	42
3.3. 各社協はどのような方法で特例貸付を実施したのか	50
既存文献レビュー	50
社協実態調査	51
社協アンケート	54
3.4. 社協の実施方法と「成果」の間に関係はあるか.....	57
自立相談支援機関との連携(相談支援)の有効性	58
市区町村社会福祉協議会の活動実績の影響.....	62
つながりを作るための対応ができていた時期	66
自動振替口座案内の時期	69
3.5. 社協はコロナ特例貸付についてどのような見解を持っているか	72
特例的な業務内容について	73
業務負担・運営体制の問題	74
貸付の効果への疑問	75
第4章 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	77
4.1. 目的と論点	77
4.2. 緊急支援制度に求められる要件は何か	77
緊急事態の影響を受けた人びとに対する支援制度.....	78
過去における災害被災者等への貸付の実施	82

コロナ特例貸付の「特例」性	85
社会福祉／社会政策における貸付方式の機能	86
災害等特例貸付の目的	88
災害等の緊急時特例貸付に期待される要件	89
4.3. コロナ特例貸付の評価や反省は何か	90
4.4. 制度をどのような実施方法で運用すべきか	99
業務運営体制の改善	99
生活福祉資金貸付事業(本則)自体の見直し	106
緊急時の大規模特例貸付	110
第 5 章 論点④今後の事業について、どのような事業評価体制を構築すればよいか	112
第 6 章 まとめ	116
6.1. 論点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 ...	116
6.2. 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	118
6.3. 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	119
6.4. 論点④今後の事業について、どのような事業評価体制を構築すればよいか	121
引用文献	122
Appendix: 社会福祉協議会アンケート調査	125
A.1. 概要	125
A.2. 質問票	126

図目次

図 1 貸付の状態と評価指標.....	11
図 2 経済的自立の状況(性別).....	16
図 3 経済的自立の状況(年齢別)	18
図 4 経済的自立の状況(障害区分別)	20
図 5 経済的自立の状況(職業別)	21
図 6 経済的自立の状況(職種別)	22
図 7 借受パターン別の償還状況.....	23
図 8 生活福祉資金(本則)と特例貸付における貸付対象者像のイメージ	25
図 9 全国と沖縄県の比較(借受パターン)	27
図 10 全国と沖縄県の比較(償還状況)	27
図 11 世帯分類の定義.....	28
図 12 各世帯分類の割合	30
図 13 自立可能世帯と要支援世帯における減収前後の経済状況	30
図 14 世帯分類(年齢別)	32
図 15 世帯分類(国籍別)	32
図 16 世帯分類(単身・非単身別)	33
図 17 世帯分類(ひとり親・ふたり親別).....	33
図 18 世帯分類(高齢者世帯・非高齢者世帯別)	34
図 19 世帯分類ごとの借受パターン	35
図 20 世帯分類ごとの償還状況	36
図 21 借受人の属性別の被支援割合(データが正確とみられる 11 県のみ)	40
図 22 アウトカムの都道府県内分布.....	43
図 23 沖縄県内におけるアウトカムの分布.....	47
図 24 アウトカムの都道府県間・都道府県内分布	48
図 25 市区町村社会福祉協議会の活動実績	53
図 26 口座自動振替と償還状況	70
図 27 特例貸付に賛同できない理由	72
図 28 被災者に対する支援	79
図 29 新型コロナウィルス感染症の影響を受けた個人や事業者に対する支援.....	81
図 30 コロナ特例貸付における「特例」部分	85
図 31 東京都生活再生貸付事業の構造.....	103
図 32 フランスの個人向けマイクロクレジット.....	104
図 33 相談業務と貸付業務の分業モデル.....	105

表目次

表 1 事業実施スケジュール.....	7
表 2 貸付の償還状況(2024 年7月 29 日時点).....	12
表 3 借受パターン別の借受人の人数と割合	13
表 4 状態別の借受人の人数と割合	14
表 5 生活保護基準額と生活福祉資金貸付基準額の記述統計	29
表 6 世帯分類ごとの世帯像	34
表 7 被支援状況(全データ)	39
表 8 被支援状況(データが正確とみられる 11 県のみ)	39
表 9 市区町村社協における特例貸付の実施状況	54
表 10 都道府県社協における特例貸付の実施状況.....	56
表 11 借受パターンと分析サンプル	60
表 12 支援群と非支援群の単純比較	61
表 13 自立相談支援機関との連携と経済的自立.....	62
表 14 経済的自立にかかる活動実績の有無による単純比較	63
表 15 社協の事業・活動実績と経済的自立.....	65
表 16 つながりをつくるための重要事項(申請時).....	67
表 17 経済的自立にかかる申請時の対応十分性による単純比較	68
表 18 申請時の対応状況と経済的自立	69
表 19 口座自動振替設定案内時期と設定世帯割合	71
表 20 災害時等の特例貸付(コロナ特例貸付除く).....	84
表 21 社協アンケート調査回答数	126

第1章 事業の概要

1.1. 背景と目的

背景

2020年初頭から発生した新型コロナウイルス感染症(以下、「コロナ感染症」)の影響により、国民の暮らしと仕事は大きな影響を受けた。新型コロナウイルス感染症の影響により収入減少があった世帯の一時的な資金需要に対応するため、令和2年3月から令和4年9月まで、都道府県社会福祉協議会(以下、文脈に応じて「社協」と省略)を通して生活福祉資金貸付制度の緊急小口資金及び総合支援資金(生活支援費)における特例貸付が行われた(以下、「コロナ特例貸付」または「特例貸付」)¹。

コロナ特例貸付は、「低所得者、障害者又は高齢者に対し、資金の貸付け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」(以下、「経済的自立」)を目的とした生活福祉資金貸付制度を、特例的に貸付対象をコロナ感染症の影響による休業、失業等により収入が減少した世帯まで拡張したものである。緊急小口資金、総合支援資金(初回貸付)、総合支援資金(延長貸付)、総合支援資金(再貸付)(以下、それぞれ「緊急小口」、「総合初回」、「総合延長」、「総合再貸付」、と省略。また、各貸付の種類を「スキーム」と記す)と計4回に渡り、最大200万円²の借受が可能である。償還(返済)が困難となった借受人に対しては、償還免除や償還時期を遅らせる償還猶予等が行われた。特例貸付は、受付期間中に貸付件数約382万件、貸付決定額約1兆4,431億円の貸付決定が行われた。

コロナ特例貸付によって、コロナ禍で生活に困窮した世帯の経済的自立や生活の安定等が実現したことが期待される。しかしその一方で、課題も指摘されている。例えば、会計検査院からは、①フォローアップ支援の実施体制が整備されておらず、償還免除者や滞納者に対するフォローアップ支援が不十分なこと、②債権管理積立額が適切に管理されていないこと、③貸付対象とならない生活保護受給者に貸付けが行われていたこと、について意見が表示されている(会計検査院2024)。また、貸付額の約3割について返済が免除されており、返済滞納者も多く、回収不能額

¹ コロナ特例貸付の詳細は厚生労働省ウェブサイト(<https://corona-support.mhlw.go.jp/seikatsufukushi/index.html>)と、メトリクスワークコンサルタンツ(2024)を参照のこと。

² 緊急小口は、最大月額20万円を一度借受けるものであり、およそ1ヶ月の生活資金を補填する。総合初回、総合延長、総合再貸付では、それぞれ3ヶ月間にわたって、最大月額20万円(二人以上世帯の場合)の借受が可能である。したがって、全てのスキームを利用すると最長10ヶ月に渡って最大200万円の借受が可能である。

はさらに増える恐れがあるという報道もなされている³。

こうした事態が生じた背景として、コロナ特例貸付の運用上、特別な措置が行われたことが挙げられる。特例貸付では、生活が困窮している世帯に迅速に貸付けることが重視され、必要書類(住民票等)の事後提出、書類審査等の事務の事後的処理、郵送による申込の推進等、柔軟な対応が国により求められたことから、貸付を行う際の事前審査等が本則である生活福祉資金貸付制度と比べて簡素化された。また、貸付や償還免除の要件等の緩和や拡大も行われた。こうした措置が迅速かつ十分な支援につながった一方で、自立相談支援が滞ったり、貸付対象外の申込者への貸付が行われたりした一因になっていると考えられる。

以上のように、コロナ特例貸付については実績、実施状況、成果等を振り返り、その教訓を将来、未曾有の経済的危機が発生した際の生活困窮者への支援策に反映していく必要がある。

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。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、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。

この目的を踏まえ、本事業では次の3つのゴールを設定した。

ゴール 1. コロナ特例貸付の評価 コロナ特例貸付が、(1)借受人に対して、所定の目的を達成できたのか、(2)特例貸付の実施方法は適切だったのかについて評価する。

ゴール 2. 今後の緊急貸付制度の適切な実施方法の提案 コロナ特例貸付の評価や反省を踏まえ、よりよい緊急貸付制度の実施方法について論点を整理し、具体的に提案する。

ゴール 3. 今後の緊急貸付制度の事後評価体制の提案 コロナ特例貸付の評価や反省を踏まえ、提案する緊急貸付制度について、事後評価ができるようなデータ整備体制や手法等を具体的に提案する。

³ 例えば、読売新聞「コロナ特例貸付の返済免除4685億円、会計検査院調べ…滞納などによる未返済は1188億円」(2024年10月22日)、朝日新聞「コロナ貸付金、4684億円回収不能 全体の3割 収入減で返済免除」(2024年10月23日)、など。

1.2.論点

以上の目的とゴールを踏まえ、4つの論点と各サブ論点を設定した。

論点 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

コロナ禍における特例貸付の実施方法の適切性に対する評価を整理するため、まずは特例貸付が目的を達成できたのかを明らかにする必要がある。特例貸付の成果は多様に定義できるが、本事業では経済的自立及び福祉への接続の達成、及び借受人との繋がりの形成に焦点を当てる。そのうえで、以下のサブ論点を設定し、検討した。

論点 1-1. 貸付は順調に償還されたのか

論点 1-2. 経済的自立をどのように測るか

論点 1-3. どのような属性の借受人は自立したのか

論点 1-4. 「自立可能」世帯に絞れば、経済的に自立できているのか

論点 1-5. 被支援の状況と償還への影響は

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

災害等の緊急時における、貸付～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を提案するためには、コロナ特例貸付ではどのような実施方法や取組が効果的だったかを特定する必要がある。そこで、以下の問いにブレークダウンして検討を行った。

論点 2-1. 社協間で「成果」に差はあるのか

論点 2-2. 各社協はどのような方法で特例貸付を実施したのか

論点 2-3. 社協の実施方法と「成果」の間に関係はあるか

論点 2-4. 社協はコロナ特例貸付についてどのような見解を持っているか

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

今後によりよい緊急貸付制度の実施方法を提案するためには、緊急貸付制度に求められる要件は何かを整理したうえで、コロナ特例貸付の経験を振り返り、具体的な制度概要や実施方法を振り返り、検討すべき論点を整理する必要がある。そこで、以下のサブ論点を設定した。

論点 3-1. 緊急支援制度に求められる要件は何か

論点 3-2. コロナ特例貸付の評価や反省は何か

論点 3-3. 制度をどのような実施方法で運用すべきか

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

今後の緊急貸付制度の実施にあたって、事後評価ができるようなデータ整備体制や手法等について具体的に提案するため、評価計画にどのような項目を記載するか、目標やアウトカムは何か、どのような指標やデータで成果を測定するか、どのような評価方法で検証するか等を検討した。

R5年度事業との関係

ここで、R5 年度事業と本事業の関係を整理しておく。

コロナ特例貸付の振り返りとして、令和 5 年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金・厚生労働省社会福祉推進事業の一環で「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」(メトリクスワークコンサルタンツ、2024)(以下、「R5 年度事業」)が実施された。R5 年度事業は、特例貸付の実施状況、実施内容、影響等について検証・評価を行うことで、今後よりよい政策開発への学びを得ることを目的としたものであり、①制度の目的や目的達成に到るまでのロジックの確認、②特例貸付の実績確認と実施の適切性に関する検証(プロセス評価)、③特例貸付が借受人にもたらした効果の検証(インパクト評価)に基づく標準的なプログラム評価、及び将来的なリサーチや事後評価体制等の提案という内容からなっている。

R5 年度事業ではまず、生活福祉資金業務システムに入力・蓄積された貸付情報である借受人マスターデータ⁴に基づいた、貸付実態の把握が行われている。利用パターン、平均借入総額、初回申請日、償還免除の状況等に対する性別、年齢別、職業別の集計結果に基づき、状況を記述的に描写したのちに、探索的な分析に基づき、貸付が長期化したり償還免除になったりした世帯の属性は高齢、男性であることが確認された。

プロセス評価については、特例貸付の実施にあたって、捕捉率の最大化と迅速性の確保という 2 つの原則があったことを整理したうえで、それらを目指した制度運用が行われていたかを検証している。捕捉率の最大化については、制度の認知度の最大化と、誤って貸付を拒否する排除エラーの最小化という観点から社会福祉協議会にヒアリングを行い、申請数が多い中で十分な対応をしたと結論付けている。迅速性の確保については、申請から貸付決定までの日数を確認し、目標値 3 日に対して平均 5 日と上回ったものの、人員体制の強化や手続きの簡素化等、できる限りの対応をしたことを確認している。

インパクト評価については、少人数の借受人のヒアリングを通して効果を推論し、短期・中期的な生活状況の改善により、最終アウトカムである自立し安定した生活の達成につながったと結論づけて

⁴ 借受人マスターデータとは、全国の都道府県社協が、生活福祉資金業務システムに入力・蓄積している貸付情報のうち、コロナ特例貸付に関連するデータを抽出したものである。詳しくは R5 年度報告書(メトリクスワークコンサルタンツ、2024)の Appendix 1 を参照。

いる。より具体的には、①特例貸付により、短期的には家計に余裕ができた、②これにより居住状態の安定、健康状態の維持・改善、子どもの学習環境の確保ができた、③中期的には仕事に集中できる／落ち着いて就職活動をし、就労状態が安定した、④家計に余裕ができることで精神面は安定し、家庭内の緊張緩和につながった、⑤子どもに大きな我慢をさせることなく教育を継続できた、というアウトカムの繋がりをケースとして確認している。

本年度事業の論点1(コロナ特例貸付は、借受人の経済的自立と福祉への接続に寄与したのか)は、以上のような R5 年度事業を、発展的に継承するものである。R5 年度事業では特例貸付の貸付実態の把握や、制度の運用プロセスとインパクトについて一定の知見を得ているものの、受給者の経済的自立等に寄与したのかに関する定量的な検証が課題として残されている。本年度事業はデータに基づき、体系的にインパクトを検証する位置づけにある。主な相違点は次の 3 点である。

1. **インパクト評価の力点** R5 年度は貸付から経済的自立に至る経路やロジックの定性的な確認を行ったのに対して、本 R6 年度事業は経済的自立等に至ったのかを体系的かつ定量的に把握することに力点を置いている。
2. **借受人データの延長** 利用する借受人マスターデータの観察期間を、R5 年度の 2022 年 3 月 31 日時点から、本 R6 年度は 2024 年 7 月 29 日時点まで延長している。R5 年度事業のデータでは多くの貸付がまだ据置期間中であり返済が始まっていなかったが、本年度事業では過半の貸付が据置期間を終えており、返済状況が判明する。
3. **成果の多面的・定量的な把握** 特例貸付の成果をより多面的に捉え、定量的な指標として操作的に定義、計測している。R5 年度事業では、貸付の長期化及び償還免除に焦点を当てていた。本年度はこれらに加え、償還猶予・免除、償還開始、正常返済、被支援状況までより包括的なアウトカムに目配りをしている。

本事業の論点 2～4 は、R5 年度事業で残された課題として挙げられたことを踏まえ、新たに検討している。

1.3.事業の全体像

本事業では、4つの論点と各サブ論点に答えていくため、以下の6つ分析等を実施した。

1. **借受人マスターデータ分析** 特例貸付の成果の把握の一環として、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や被支援状況を把握するため、2024年7月末時点の最新の借受人マスターデータを定量的に分析した。
2. **社協独自データ分析** 借受人マスターデータ分析を補完し、経済的自立等の状況についてより丁寧な把握をするため、コロナ禍による減収前後の収入状況等の詳細な情報を含む社協が独自に収集・保有しているデータの分析を行った。
3. **社会福祉協議会調査** 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、特例貸付の成果を評価するため、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、得られたデータを分析した。
4. **社会福祉協議会等ヒアリング** 特例貸付の貸付・フォローアップの実態把握等を目的とし、特徴的な取組を行っている社協(都道府県社協2社、市区町村社協3社)にヒアリングを行った。また、今後の制度設計の在り方の検討を目的とし、生活困窮者に向けた貸付を行う団体等(1者)にヒアリングを行った。加えて、本事業で実施した調査の事前準備等において、社協(都道府県社協5社、市区町村社協2社)から協力を得た。
5. **特例貸付の在り方の整理** 一時的な資金需要に最も適切に対応でき得る特例貸付の在り方等について整理するため、コロナ特例貸付の経験を振り返ったうえで、今後の制度設計に関する検討を行った。
6. **有識者検討会の開催** 業務の節目において、それまでの検討事項と今後の進め方を外部の専門家に共有し意見交換を行うため、有識者検討会を合計3回開催した。

1.4.スケジュール

本事業は、下記のスケジュールで実施した。

表1 事業実施スケジュール

事業実施内容	令和6年							令和7年		
	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
調査・分析										
マスタデータ分析	取得手続		データ分析							
社協独自データ分析							データ分析			
社会福祉協議会調査				実施準備・プレテスト		実査	データ分析			
社会福祉協議会等ヒアリング				●		●		●	●	
特例貸付の在り方の整理				←						→
有識者検討会										
第1回				●						
第2回									●	
第3回									●	
報告書の作成										
報告者の執筆・改訂								作成		
報告書の確認									確認	

1.5.有識者検討会

有識者検討会においては、以下の3名の有識者と意見交換を行った。

第1回有識者検討会では、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回有識者検討会では、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。

最後に、第3回有識者検討会では、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。

開催日	有識者名／所属	主なトピック
第1回 2024年 10月30日	山口浩次 龍谷大学社会学部 現代福祉学部教授	<ul style="list-style-type: none"> 特例貸付の承認率、償還免除率、償還率等の社協間の違いを生む背景の考察 全国社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会、市区町村社会福祉協議会というガバナンス構造がある中での実施の難しさ・利点
第2回 2025年 3月18日	重頭ユカリ 株式会社農林中金総合研究所理事研究員	<ul style="list-style-type: none"> フランスのマイクロクレジットの紹介と日本への示唆 生活困窮者に対する貸付にかかる、貸付業務と伴走支援業務の関係
第3回 2025年 3月24日	佐藤順子 元佛教大学福祉教育開発センター（現、専門職キャリアサポートセンター） 専任講師	<ul style="list-style-type: none"> 生活福祉資金制度の本則と特例貸付の目的等の関連性の整理や、本則での貸付審査時の社会福祉協議会のスタンスについての考察 特例貸付の承認率、償還免除率、償還率等の社協間の違いを生む背景の考察

第2章 論点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

2.1.目的と論点

本章は、特例貸付の成果を定量的に検証する。

特例貸付の成果は本来多面的であるが、本章では、(1)借受人が経済的に自立できたか、(2)経済的自立ができなかった借受人においては、必要な支援に繋がったのか、の 2 点を検証する。生活福祉資金制度の目的は「経済的自立や生活意欲の向上、在宅福祉や社会参加を促進し、その世帯の安定した生活を確保すること」であり、まずは借受人の経済的自立が一義的な成果とみなせる。一方で、特例貸付の「福祉事業」としての側面を重視した場合、経済的に自立していない場合であっても、自立相談支援等へと繋げたことを成果とみることもできる。さらに、安定した生活の確保という観点からは、生活不安の払拭等を通じた心理的な安定性の確保、あるいは生活保護受給に至らないようにすること、といったより幅広い成果を見通すことも可能である。その他、直接の目的ではないが、特例貸付では貸付の迅速性が優先されたため、遅延なく貸付が実施できたかというプロセスの観点も重要であろう⁵。本章では、これらの様々な成果のなかでも、借受人マスターデータから定量的に検証できる範囲で、経済的自立と福祉への繋がりに焦点を絞って検討する（以下、文脈に応じて福祉を「支援」とも表記する）。

経済的自立の達成は、借受の償還状況から把握することとした。経済的自立ができていれば、償還は順調になされると期待できる。そこで、借受人マスターデータから、償還を開始したり、遅延なく返済ができている借受人の割合を算出した。支援への繋がりについては、借受人マスターデータに記録されている様々な支援メニューの被支援状況を集計した。

検証にあたっては、世帯タイプ別での接近も試みた。生活福祉資金（本則）の対象は、「資金の貸付けにあわせて必要な支援を受けることにより独立自活できると認められる世帯」⁶（以下、「自立可能世帯」）である。これに対して、特例貸付では、新型コロナウイルス感染症の影響によって休業になったり仕事が減ったことで収入が減少した世帯へと、対象世帯の要件が緩和された。このため、①自立可能世帯に加えて、②貸付けに合わせて必要な支援を受けたとしても独立自活が困難な世帯（以下、「要支援世帯」）、及び③収入が減少したものの収入水準そのものは高く、貸付けによる支援が必ずしも必要ではなかった世帯（以下、「支援不要世帯」）も借受をしたと考えられる。

⁵ 貸付の迅速性については、R5 年度（メトリクスワークコンサルタント、2024）で検討されている。

⁶ 平成 21 年 7 月 28 日付厚生労働省発社援 0728 第 9 号厚生労働事務次官通知「生活福祉資金の貸付けについて」

借受人は、世帯タイプによって求められる支援も、「評価」すべきアウトカムも異なるため、世帯タイプごとに評価をすることが望ましい。例えば、要支援世帯は経済的自立に至る割合が低いことが予想され、また経済的自立よりは相談支援等への被支援状況が十分かで評価をすべきと考えられる。一方で、支援不要世帯はそもそも経済的に自立しており、高い償還率を期待すべきである。このように、償還率などの経済的自立の指標で一律に評価をするよりは、世帯タイプごとに評価をすることで、より適切に特例貸付の成果を把握することができる。

以上を踏まえ、以下のサブ論点を設定した。

論点 1-1. 借受人は経済的に自立できたのか

- 貸付は順調に償還されているか
- 経済的自立をどのように測るか
- どのような属性の借受人は自立したか
- 「自立可能」世帯に絞れば、経済的自立できているのか

論点 1-2. 借受人は貸付以外に必要な支援を受けられたのか

- 被支援の状況は

2.2. 貸付は順調に償還されているか

経済的自立が実現できていれば、貸付は順調に償還されるため、まずはマクロな償還状況を把握する。2024年7月29日抽出の借受人マスターデータに基づき、貸付レベルで償還状況を特定した。まず、償還状況の指標を定義したうえで、貸付ごとに償還状況を特定し、それを集計した。

貸付の償還状況の指標の定義

貸付から償還状況を把握するため、各貸付の状態から、償還状況を表す償還猶予割合、償還免除割合、償還開始割合、正常返済割合のほか、不承認の状況を把握する不承認割合を合わせて5つの指標を定義した。貸付の状態は、借受人マスターデータの各貸付の「貸付情報」に含まれる状態区分コードから把握した(図1)。

正常返済と延滞については、償還済元金の実績が償還計画より1万円以上低い場合は延滞と判定した。据置期間が終了し、(猶予または免除となっていない)償還開始となった貸付について、以下の基準に基づき「正常返済」、「延滞」に区分した。

正常返済 儻還計画通りに正常返済中、または完済(延滞のうち完済も含む)した貸付

延滞 (償還期限の到来に関わらず) 偿還計画より償還が遅れている貸付

返済ゼロ 偿還済元金がゼロで、まったく返済がされていない貸付

「償還計画通りに返済されているか」は、次の手順で判定した：

1. 借受人マスターデータの「貸付・償還情報」における「貸付額(辞退考慮)」を「償還期間」で除し、単月の償還計画金額を計算
2. 観察月(2024年7月)の償還済元金の計画値を算出(単月の償還計画金額×償還期間経過月数)
3. 観察月(2024年7月)において、償還済元金 < 計画値 - 10,000 であれば「延滞」と判定(引落日等の関係から、延滞額が1万円以内であれば、正常返済と判断)

図1 貸付の状態と評価指標



結果：貸付レベルの償還状況(2024年7月29日時点)

2024年7月29日時点の状況を整理すると、約391万件の貸付申込のうち、約8.7万件(2.2%)が不承認となり、実際に貸付けられたのは約382万件(97.7%)であった。この貸付けられた約382万件のうち、据置期間⁷が過ぎた約325万件(85.1%)について、償還状況が定義できる。なお、緊急小口、総合初回、総合延長については全件で据置期間が過ぎており、据置期間中の貸付が残るのは総合再貸付だけである。据置期間が過ぎた約325万件のうち、約9.2万件(2.8%)が猶予、約137万件(42.2%)が免除となっており、残る約179万件(55.0%)が償還

⁷ 据置期間は通常1年以内であるが、次のように一部延長が認められた。①令和4年(2022年)3月31日までに受付した緊急小口、総合初回は、令和4年(2022年)12月末まで、②令和4年(2022年)4月以降に受付をした緊急小口、総合初回、総合延長は令和5年(2023年)12月末まで、③総合再貸付は3年以内。

開始となっている。償還開始となった約 179 万件の貸付のうち、約 51 万件(28.6%)が正常に返済中または完済であった(表 2)。

表 2 貸付の償還状況(2024 年 7 月 29 日時点)

	実数(件)						割合(%)								
	緊急小口	総合	初回	総合	延長	総合	再貸付	すべて	緊急小口	総合	初回	総合	延長	総合	再貸付
(申込件数に占める割合)															
すべて	1,661,256	1,184,449	453,330	613,342	3,912,377	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
不承認	38,322	35,937	233	12,087	86,579	2.3%	3.0%	0.1%	2.0%	2.0%	2.0%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%
貸付	1,621,433	1,147,295	453,079	601,055	3,822,862	97.6%	96.9%	99.9%	98.0%	98.0%	98.0%	97.7%	97.7%	97.7%	97.7%
(貸付け件数に占める割合)															
貸付	1,621,433	1,147,295	453,079	601,055	3,822,862	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
据置期間後	1,621,432	1,147,282	453,076	601,053	3,822,862	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	5.2%	5.2%	85.1%	85.1%
(据置期間後の貸付け件数に占める割合)															
据置期間後	1,621,432	1,147,282	453,076	31,093	3,252,883	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
償還猶予	42,235	32,227	17,256	10	91,728	2.6%	2.8%	3.8%	0.0%	0.0%	0.0%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
償還免除	658,953	516,499	168,426	29,682	1,373,560	40.6%	45.0%	37.2%	95.5%	95.5%	95.5%	42.2%	42.2%	42.2%	42.2%
償還開始	920,244	598,556	267,394	1,401	1,787,595	56.8%	52.2%	59.0%	4.5%	4.5%	4.5%	55.0%	55.0%	55.0%	55.0%
正常返済	263,260	162,845	83,541	997	510,643	16.2%	14.2%	18.4%	3.2%	3.2%	3.2%	15.7%	15.7%	15.7%	15.7%
延滞	656,984	435,711	183,853	404	1,276,952	40.5%	38.0%	40.6%	1.3%	1.3%	1.3%	39.3%	39.3%	39.3%	39.3%
(償還開始後の貸付け件数に占める割合)															
償還開始	920,244	598,556	267,394	1,401	1,787,595	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
正常返済	263,260	162,845	83,541	997	510,643	28.6%	27.2%	31.2%	71.2%	71.2%	71.2%	28.6%	28.6%	28.6%	28.6%
延滞	656,984	435,711	183,853	404	1,276,952	71.4%	72.8%	68.8%	28.8%	28.8%	28.8%	71.4%	71.4%	71.4%	71.4%
返済ゼロ	398,366	275,558	156,365	339	830,628	43.3%	46.0%	58.5%	24.2%	24.2%	24.2%	46.5%	46.5%	46.5%	46.5%

2.3. 経済的自立をどのように測るか

次に、借受人レベルでの経済的自立の把握を行う。前節では約 391 万件の貸付の償還状況を集計した。しかし、経済的自立は本来、貸付ではなく借受人で定義される概念である。特例貸付では、借受人は複数の借受が可能であり、単純平均で一人当たり 2.4 件の借受がある(貸付約 391 万件に対して借受人は約 164 万人)。貸付レベルの集計では同一の借受人を重複して数えてしまい、借受人レベルでの経済的自立の把握として不適切なため、以下では経済的自立を借受人レベルで定義、分析する。

借受人の経済的自立の定義

借受人レベルでの経済的自立を把握するため、(1)借受が多重化していないか、(2)償還は順調かという2つの観点から、定量化可能な指標を設定した。指標の設定にあたっては、統一的かつ定量的に判断するため、借受人マスターデータから把握できる情報に依拠することとした。

借受が多重化していないかという借受多重化の観点からは、どのスキームまで利用したのかに注目する。特例貸付では、最大で全 4 スキーム(緊急小口、総合初回、総合延長、総合再貸付)の借受が可能であった。借受人が経済的に自立できた場合は、早期に借受を終了し、借受が多重化していないと考えられる。なお、借受人のなかには生活が困窮して追加の借受が必要であったものの、

こうしたスキームがあることを認知していないかった者もいるため、借受人の借受が多重化していないことが、必ずしも経済的自立を意味しない点には留意が必要である。

償還は順調かという償還状況の観点からは、償還を開始しているか、及び遅延なく返済できているかに注目する。経済的に自立できた場合は、償還猶予や免除にはならず、償還を開始し、遅延なく返済ができていると考えられるため、自然な定義である。さらに、償還開始となったすべての借受について返済額がゼロの場合は未応答として把握する。

結果：借受人レベルの借受多重化の状況

借受多重化の結果をみると、借受人の 28.3% は緊急小口のみの単発で借受を終えている一方、21.9% は全 4 スキームを利用し借受が多重化していた。表 3 は、スキームの組み合わせに基づき、代表的な 7 つの借受パターンを設定し、各借受パターンで借受をした借受人が何人いるかを表している。最も多い借受パターンは「緊急小口のみ」(28.3%)、続いて「緊急小口 + 総合初回」(26.5%)、「緊急小口 + 総合初回 + 総合延長 + 総合再貸付」(21.9%) となっている。比較的早期に、緊急小口または緊急小口 + 総合初回で借受を終えている借受人は 54.8% である。逆に全 4 スキームを利用するまで借受が多重化した借受人は 21.9% いる。

表 3 借受パターン別の借受人の人数と割合

	借受人数 (人)	割合 (%)
緊急小口	463,400	28.3
緊急小口 + 初回	434,069	26.5
緊急小口 + 初回 + 延長	80,169	4.9
緊急小口 + 初回 + 延長 + 総合再貸付	358,739	21.9
緊急小口 + 初回 + 総合再貸付 + 初回	233,153 40,061	14.3 2.5
その他	26,970	1.7
すべて	1,636,561	100.0

結果：借受人レベルの償還状況

続いて償還状況の結果について、表 4 に借受の状態別の借受人の人数を示す。据置期間後の借受がある借受人について、猶予、免除、償還中のどの状態にあるかを判定した。複数の借受がある借受人については、償還中の借受があっても、猶予または免除となった借受がひとつでもあれば、それぞれ猶予、免除と判定した。つまり、据置期間後のすべての借受が償還開始となっている借受人のみ償還中と判定している。また、猶予の借受と免除の借受が両方ある場合は、免除に分類した。正常返済中か否かは、償還中の借受すべてが計画通り返済されているかどうかで判断した。未応

答はすべての借受の返済額がゼロという状態である。

償還状況については、借受人の 56.6%が償還を開始しており、そのうち 28.1%は正常返済中であった。約 164 万人の借受人のほぼ全員となる約 163 万人に、据置期間が終了した借受があつた。据置期間が終了した借受がある借受人のうち、据置期間終了後の借受について、(免除はないものの)猶予された借受がある者は約 4 万人(2.7%)、少なくともひとつ借受が免除された者は約 66 万人(40.7%)、すべての借受の償還を開始した者は約 92 万人(56.6%)であった。償還を開始した借受人約 92 万人のうち、償還中の借受が計画通りに返済中または完済した者は約 26 万人(28.1%)、未応答者は約 38 万人(41.6%)であった。据置期間を過ぎた借受がある借受人約 163 万人のうち、借受が免除とならずに償還を開始し、かつ正常に返済できている借受人は約 26 万人(15.9%)であり、残る約 137 万人(84.1%)は猶予か免除になるか、もしくは返済が延滞している。

以上を総括すると、借受人の大半は経済的自立に向けたフォローアップや支援が必要な状況であるといえる。借受の償還を開始し、かつ正常に償還している借受人は 2 割に満たず、残り 84%は借受が猶予または免除、もしくは返済が延滞中である。これらの借受人は困窮している可能性があり、支援に向けたフォローアップを続ける必要があるだろう。

表 4 状態別の借受人の人数と割合

借受の状態	借受人数(人)	太字の状態の借受人の人数に対する割合(%)			
		申込した	借受した	据置期間後	償還開始
申込した	1,667,434	100.0%			
借受した	1,636,561	98.1%	100.0%		
据置期間後の借受がある	1,630,848		99.7%	100.0%	
猶予がひとつでもある(免除はない)	44,479			2.7%	
免除がひとつでもある	664,056			40.7%	
償還を開始した	922,313			56.6%	100.0%
正常に返済中または完済した	259,585			15.9%	28.1%
すべての借受の返済額がゼロ(未応答)	384,004				41.6%

2.4. どのような属性の借受人は自立したか

アプローチ

本節では、どのような借受人が経済的自立しているのかを検証する。そのために、借受人の属性別で、経済的自立している者の割合を記述した。借受人の属性は、借受人マスターデータから把握できることを条件として、性別、年代別、障害区分別、職業別、職種別、借受スキーム別の 6 つを選定した。

なお、借受人の属性のうち、障害区分については、借受人マスターデータ上では借受人の 99.8% が「障害無し」と記録されており、身体障害者、知的障害者、精神障害者のフラグが立っている者は極めて少数であった。このため、障害区分別の記述については参考程度に参照すべきである。また、職業、職種についても、未入力の割合がそれぞれ 79.4%、92.8%と高いことから、これも参考として提示するにとどめる。収入は未入力の割合が高いため、分析から除外した。

経済的自立の指標は、前節と同様に、借受多重化(借受パターン)と償還状況(償還開始と正常返済)に注目する。

結果：性別での経済的自立状況

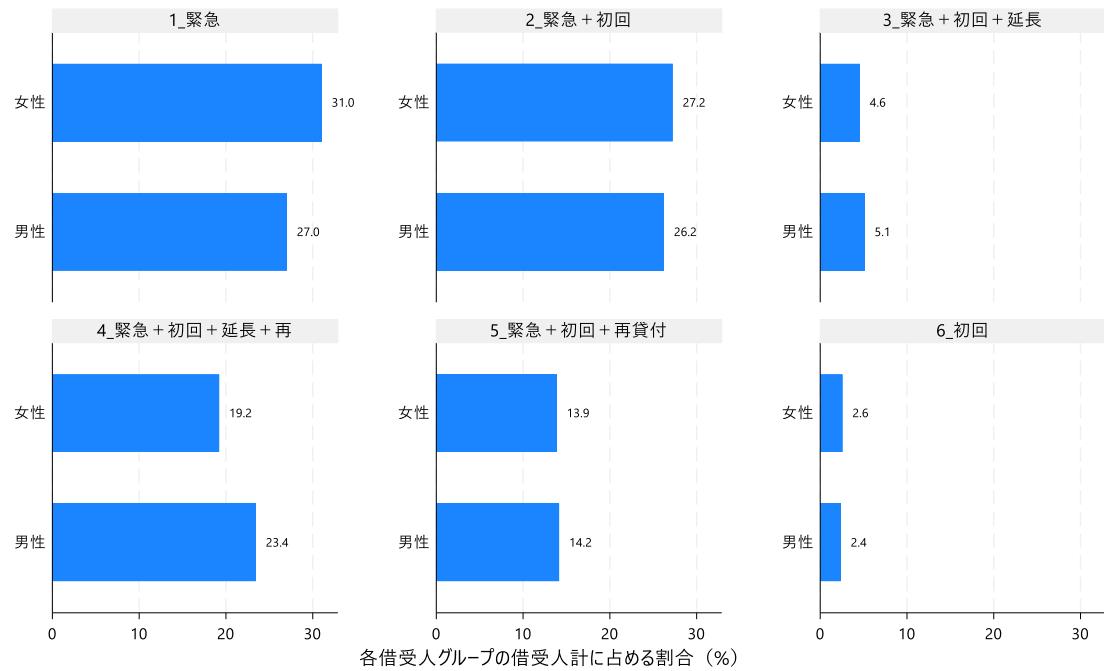
性別では、男性の方が女性よりも借受が多重化していた(図 2)。緊急小口で借受を終えた借受人の割合は女性が 31.0%、男性が 27.0%、緊急小口 + 総合初回で借受を終了した借受人の割合は女性が 58.2% (男性は 53.2%) と、女性の方がやや早期に借受を終了している。一方、全 4 スキームを利用した借受人の割合は女性 19.2% に対して、男性は 23.4% であり、借受が多重化した者が多い。

一方で、償還状況の観点からは、男性の方が女性よりも償還を開始しており、経済的に自立している状況にある(図 2)。償還を開始した借受人の割合は男性が 60.9% (女性 48.1%) であり、これは女性よりも男性の方が猶予(男性 2.6% vs. 女性 2.9%) や免除(男性 36.5% vs. 女性 49.0%) となった借受がある割合が低いことを反映している。ただし、すべての借受が償還開始になった場合は、女性の方が男性よりも正常返済している割合がやや高い(女性 29.7% vs. 28.0%)。とはいえ、借受が免除とならずに償還を開始し、かつ正常に返済できている借受人の割合は男性が 19.2%、女性は 14.3% に過ぎない。

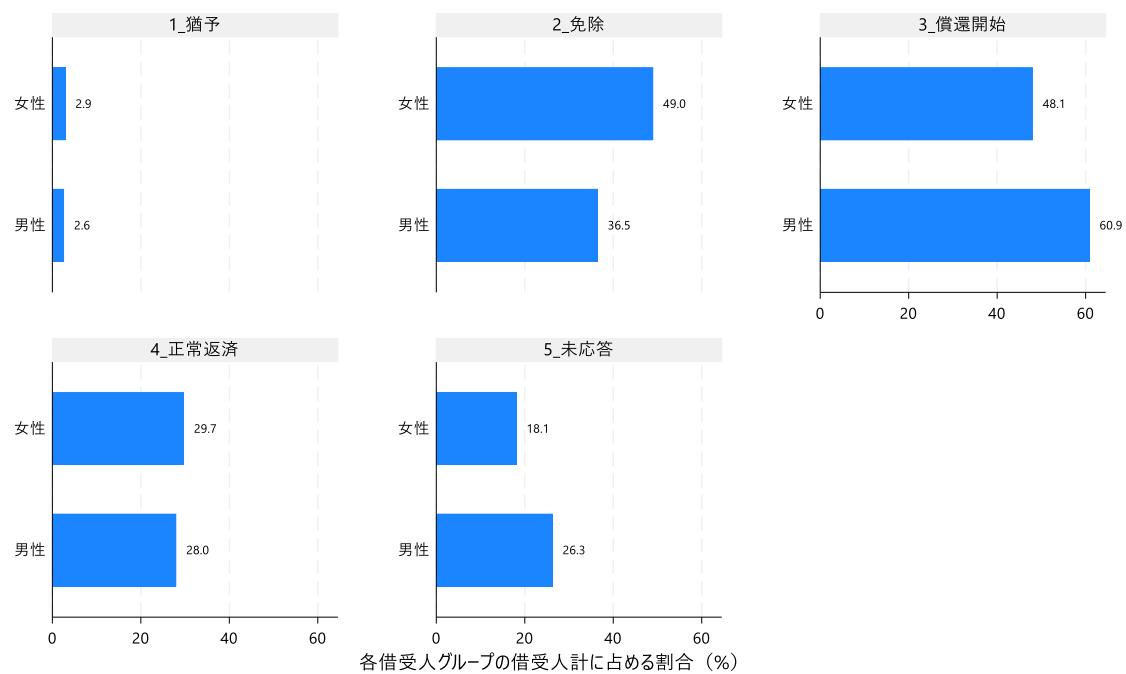
以上、男性と女性のどちらがより経済的自立できたかは観点によって異なるが、女性の借受人についてはより綿密なフォローアップが必要な状況である。借受多重化の観点からは、女性の方が早期に借受を終了しており、手早く経済的自立に至ったと考えられる。一方、償還状況の観点からは、男性の方が償還を開始している割合が高く、償還が可能な状態まで回復しやすかったとみられる。男性は借受を重ねるもの、事後的には償還可能な状況まで生活が改善する傾向があるのに対し、女性は借受を早期で切り上げて猶予や免除によって償還完了となっている。女性は、借受が猶予や免除となった後に独立自活できているかは不透明であり、継続的なフォローアップが求められるだろう。

図2 経済的自立の状況(性別)

a) 借受の多重化



b) 償還状況



結果：年齢別での経済的自立状況

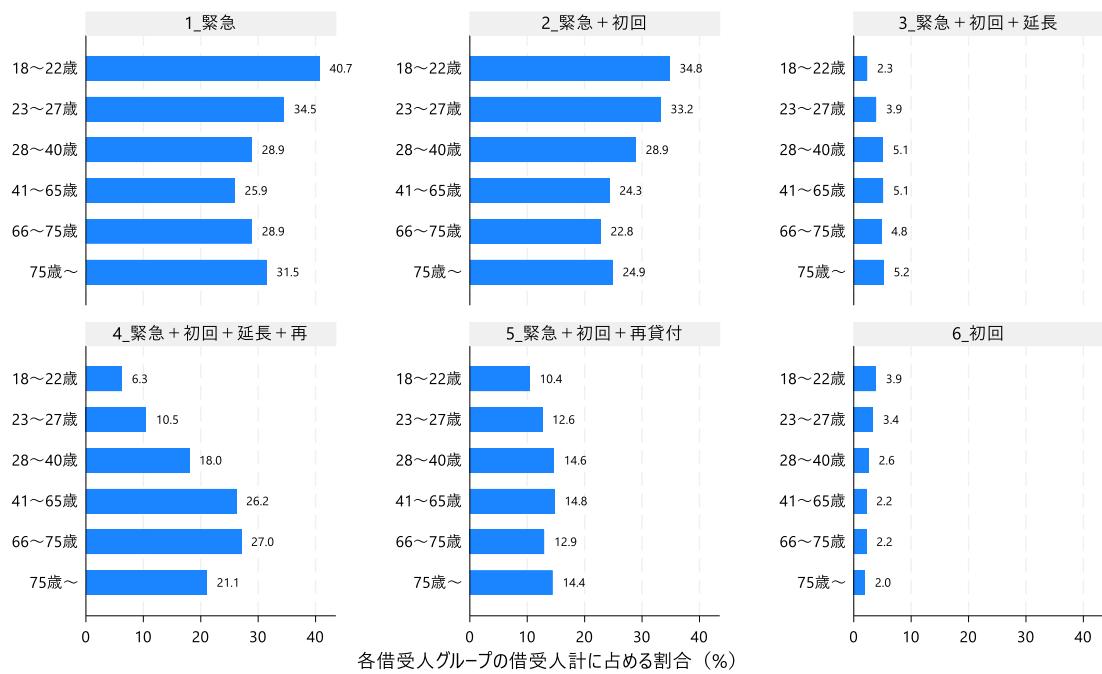
年齢別では、75 歳以上を除いて年齢が高くなるほど、借受が多重化する傾向がみられる(図 3)。緊急小口のみ、または緊急小口 + 総合初回を利用した借受人の割合は若年層や高齢層で高く、年齢階層に対して U 字型となっている。他方、全 4 スキームを利用した借受人の割合は、18~22 歳が 6.3% に対して 66~75 歳は 27.0% と年齢階層によって大きな違いがあり、特に 75 歳以上を除く 40 代以上は 26% 以上と借受が多重化している。

償還状況をみると、若い年齢層の借受人ほど償還中の割合が高い一方で、償還開始となった場合は高齢ほど正常返済している者の割合は高い(75 歳以上を除く)。償還が免除となった借受がある借受人の割合は 28 歳未満では 3 割に満たないのに対し、28~40 歳では 33.5%、41~65 歳は 43.6%、66~75 歳は 58.2%、75 歳以上は 68.4% と、年齢が上がるにつれて高くなっている。これを反映して、償還開始している借受人の割合は若年層ほど高く、30 代未満では 7 割程度な一方で、66 歳以上は 4 割を切っている。ただし償還を開始した場合は、正常返済している割合は若年層ほど低く、30 代未満では 2 割に満たない(66~75 歳は 40.8%)。

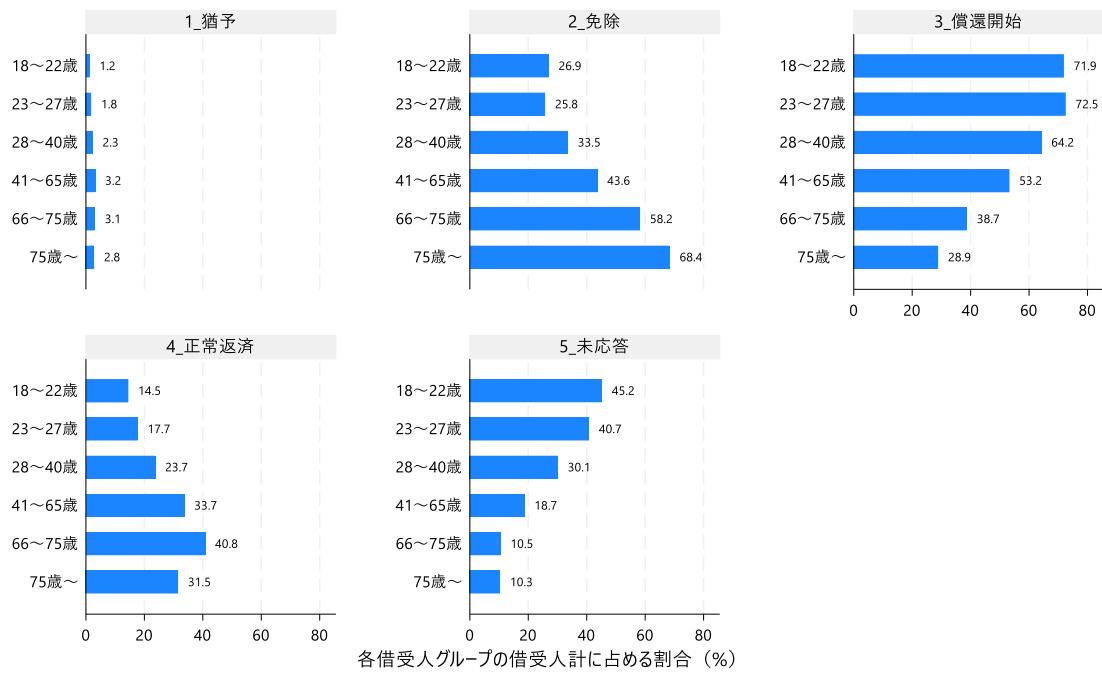
総括すると、借受多重化と償還状況のいずれの観点からも、年齢が高い借受人ほど経済的自立が困難だといえる。

図3 経済的自立の状況(年齢別)

a) 借受の多重化



b) 債還状況



結果：障害区分別での経済的自立状況

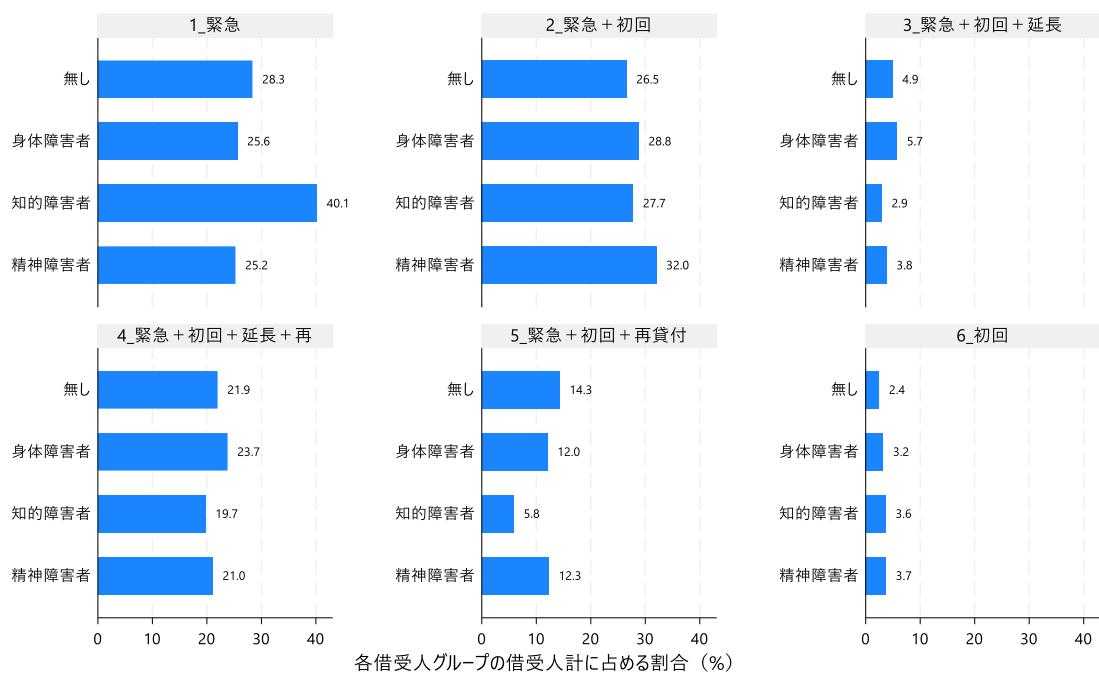
前述したように、障害があると記録されている借受人は極少数なため、以下の記述は参考程度にとどめられたい。

借受の多重化の観点からは、知的障害者は、緊急小口のみで終了する傾向が高い(知的障害者は知的障害者 4.0%に対して、知的障害者以外は 3%弱)(図 4)。ただし、全 4 スキームを利用した借受人の割合は、障害区分間で大きな違いはみられない。

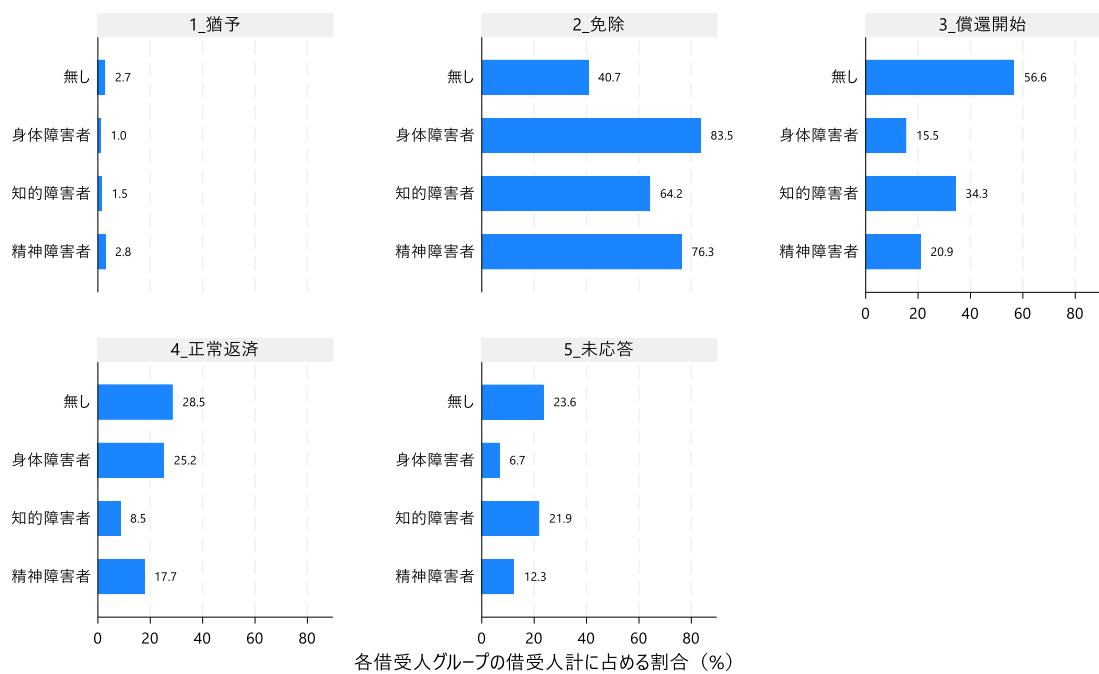
償還状況については、障害がない借受人ほど償還を開始し、正常に返済する傾向がみられる。障害者の中では、知的障害を持つ借受人は免除になりやすく、償還開始の割合が高いが、正常返済はできない。障害者のなかで免除となった借受人の割合は、知的障害者はその他の障害者に比べてやや低い(知的障害者 64.2% vs. 精神障害者 76.3% vs. 身体障害者 83.5%)。知的障害者は、障害により、免除申請の手続きを自力でやることが困難であったり、償還が開始していることを認知できないといった理由から免除になりやすく、償還開始となりやすいため、返済が遅延している状況と考えられる。

図4 経済的自立の状況(障害区分別)

a) 借受の多重化



b) 償還状況

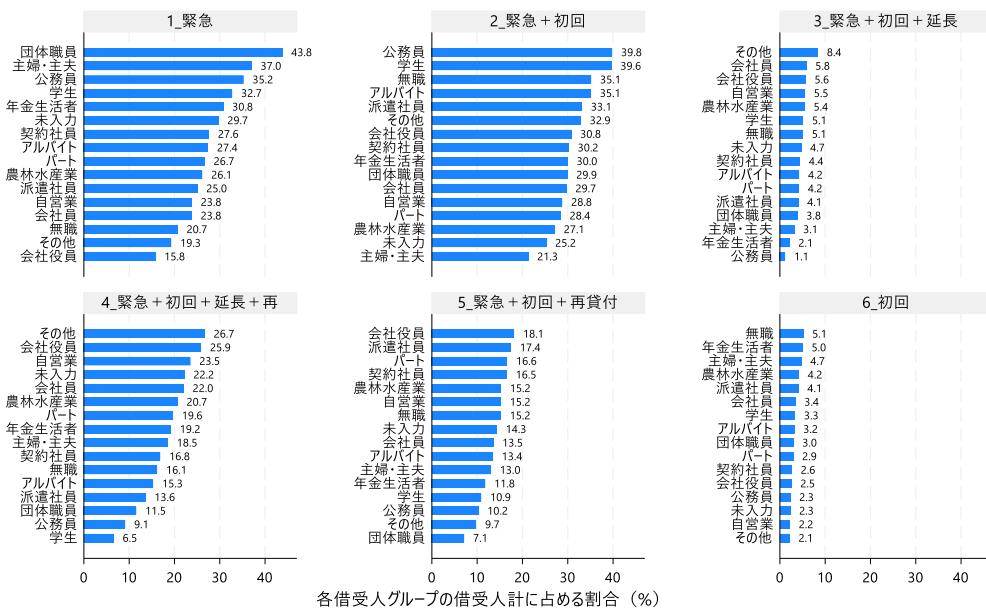


結果:職業・職種別での経済的自立状況

職業及び職種別の借受パターンと償還状況を参考までに、図5、図6に示した。

図5 経済的自立の状況(職業別)

a) 借受の多重化



b) 偿還状況

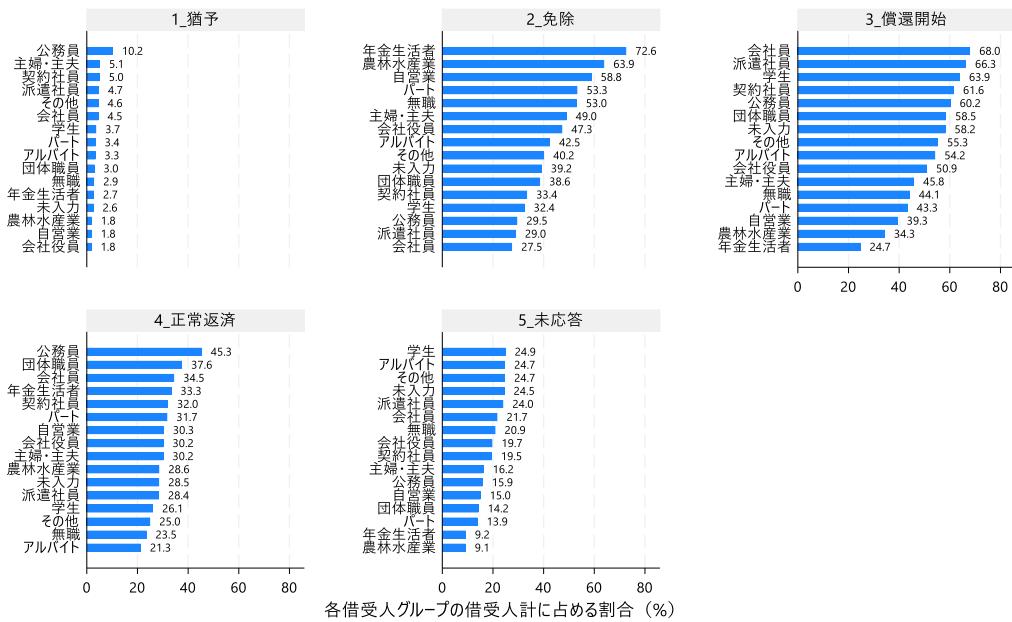
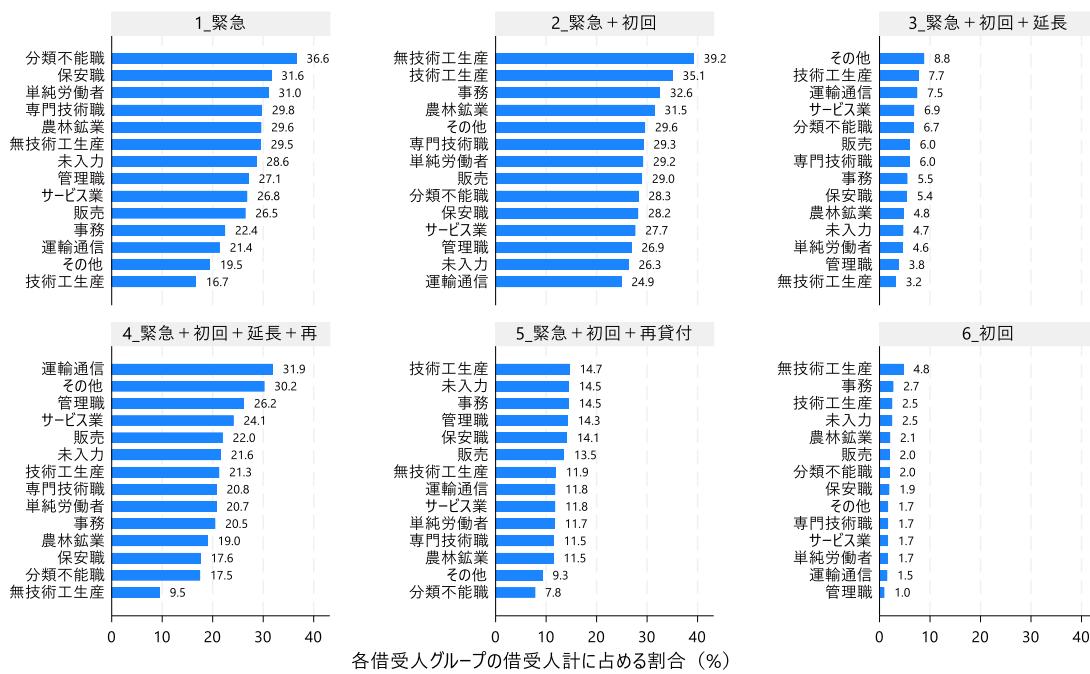
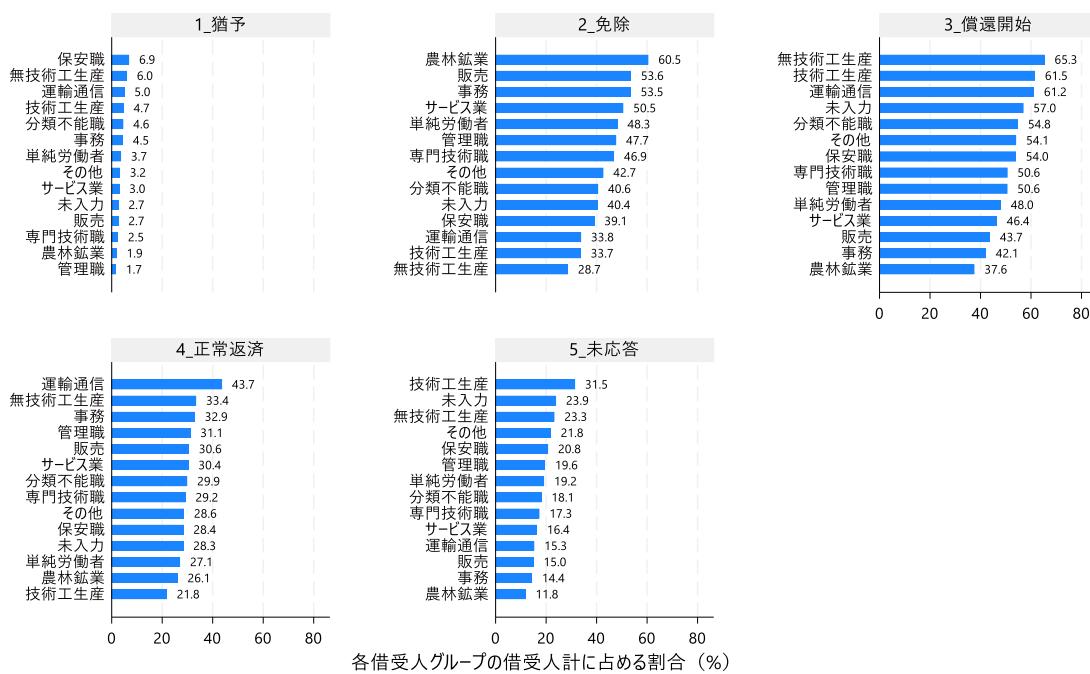


図 6 経済的自立の状況(職種別)

a) 借受の多重化



b) 債還状況

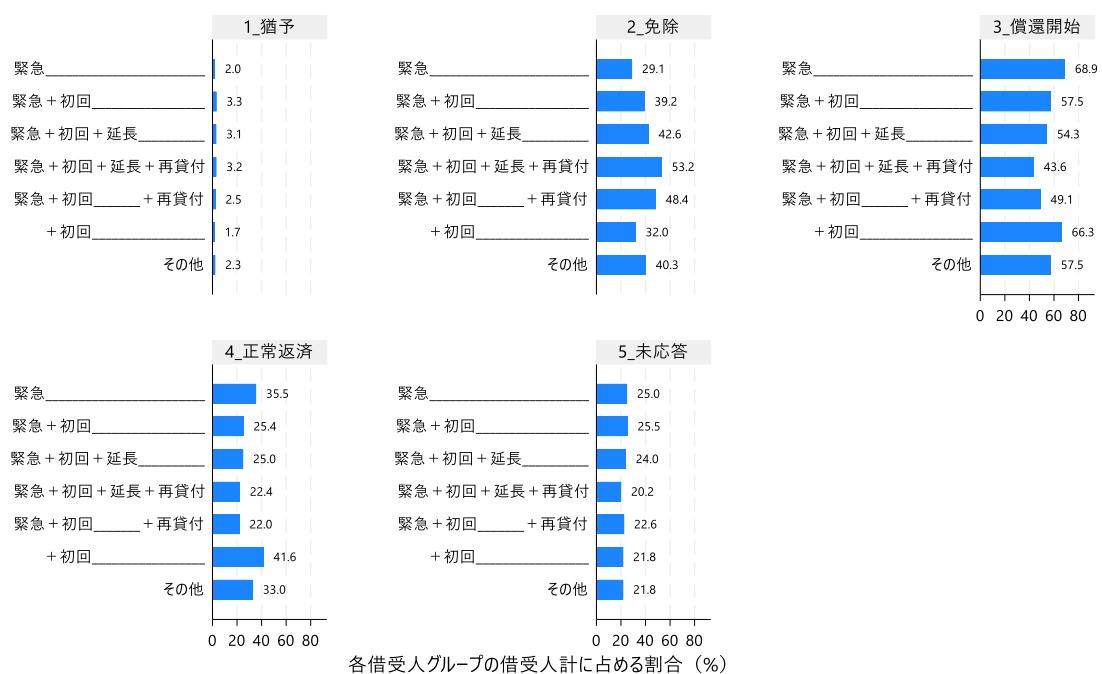


結果：借受パターン別の償還状況

最後に、借受パターン別の償還状況を概観する。

借受パターン別では、借受が多重化している借受人ほど、免除となっている割合が高く、償還開始の割合が低い(図 7)。免除となった借受人の割合をみると、緊急小口のみを利用した借受人は 29.1%なのに対し、全 4 スキームを利用した借受人は 53.2%にのぼる。これを反映して、償還を開始した利用者の割合は、緊急小口のみ利用者が 68.9%、全 4 スキーム利用者が 43.6%である。正常返済している借受人の割合は、借受したスキームが少ないほど正常返済している傾向がみられる(緊急小口のみ 35.5% vs. 全 4 スキーム利用者 22.4%)。以上、借受が多重化している借受人ほど償還状況も芳しくなく、フォローアップが必要な状況といえよう。

図 7 借受パターン別の償還状況



小括

以上の結果から、経済的自立ができた借受人の属性は次のようにまとめられる：(1)借受が多重化していない傾向が強いのは、女性及び若年・中年層、(2)償還を開始する割合が高いのは、男性、若年・中年層、非障害者、借受が多重化していない借受人、(3)正常返済をする割合が高いのは、女性、高年齢(75 歳以上を除く)、借受が多重化していない借受人、であった。

2.5. 「自立可能」世帯に絞れば、経済的自立できているのか

背景

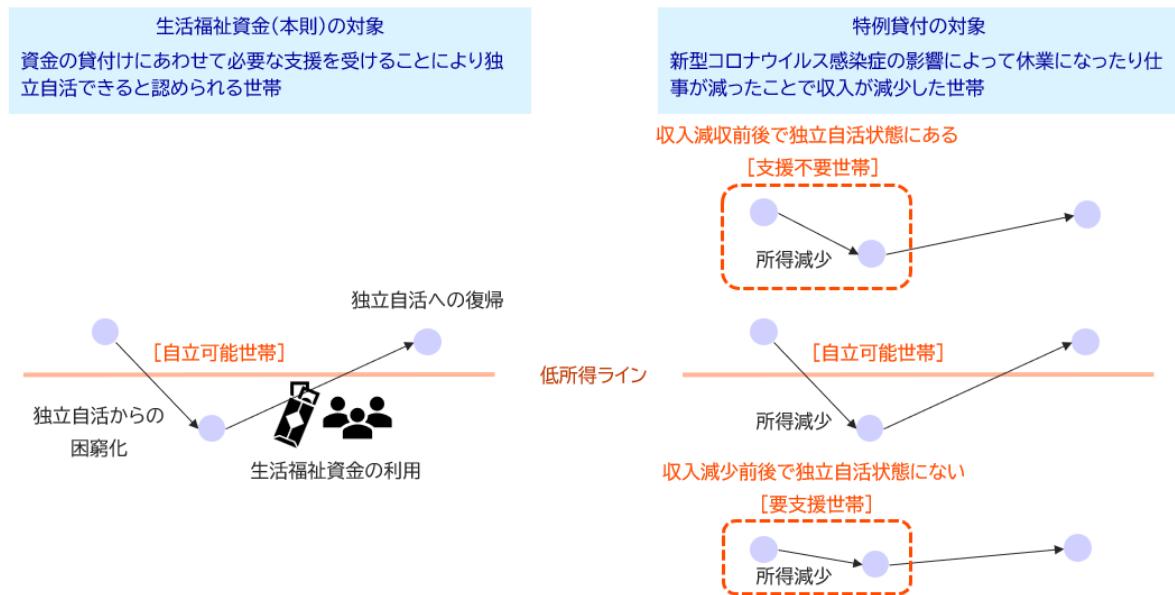
前節の分析では、貸付が長期化・多重化した世帯や返済が順調に進んでいない世帯が多く、特例貸付を利用することによって経済的自立ができた世帯が多いとはいえないことを確認した。このような結果となった理由として、特例貸付では対象世帯の要件が緩和され、本則に比べて借受世帯が多様化したことが考えられる。

2.1 節で整理した通り、コロナ特例貸付の借受世帯は、概念的には「自立可能世帯」、「要支援世帯」、「支援不要世帯」の3つに分類できる。「自立可能世帯」は特例貸付を受けることによって、独立自活できると認められる世帯、「要支援世帯」は貸付と必要な支援を受けたとしても独立自活が困難な世帯、「支援不要世帯」は収入が減少したものの収入水準そのものは高く、貸付が必ずしも必要ではなかった世帯である。

このような3種類の借受世帯のうち、要支援世帯と支援不要世帯は、生活福祉資金(本則)の本来の貸付対象とは必ずしもいえない。というのも、生活福祉資金の本則における貸付対象は、障害者世帯や高齢者世帯を除くと、「資金の貸付けにあわせて必要な支援を受けることにより独立自活できると認められる世帯であって、独立自活に必要な資金の融通を他から受けすることが困難であると認められるもの(以下「低所得世帯」という。)」(平成21年7月28日付厚生労働事務次官通知厚生労働省発社援0728第9号)である。これを踏まえると特例貸付が想定する低所得世帯の本来の貸付対象は、自立可能世帯である。特例貸付では、特例貸付の対象要件が緩和されたため、自立可能世帯に加えて、コロナ禍による減収前後ともに独立自活状態にない要支援世帯、減収前後ともに独立自活状態にある支援不要世帯も新たな貸付対象となった(図8)。

このように、特例貸付では、生活福祉資金(本則)が本来対象とする「自立可能世帯」以外の世帯、なかでも要支援世帯にも貸付が行われたために、経済的自立にかかる成果が芳しくないとも考えられる。要支援世帯は特例貸付によって一時的な所得の落ち込みをしのいだとしても、減少前の生活状態を超えて独立自立状態まで上昇することは相当困難であると想定されるからである。そこで、本節では借受人を世帯分類し、特例貸付の経済的自立の成果が芳しくない理由を掘り下げる。より具体的には、要支援世帯がどれくらい混入しているのか、各世帯の経済的自立に違いはあるのか、自立可能世帯は経済的自立を達成しているのか、を検証する。

図8 生活福祉資金(本則)と特例貸付における貸付対象者像のイメージ



借受人の経済的自立可能性を類推するためには、借受前後の収入や職業等の情報が必要である。しかし、借受人マスターデータでは多くの社協でそのような情報の入力率が低く、コロナ前後の収入を把握することができない。そこで、これらの情報を整備している社協からデータ入手し、借受人マスターデータを補完することで世帯を分類し、検証することとした。全国の都道府県及び市区町村社協に、データの保有状況を聞き取るオンラインアンケートを実施した結果、コロナ禍前後の所得状況をデータ化している沖縄県社会福祉協議会の協力を得ることができた。

本節では、沖縄県社協が保有するデータを用い、コロナ減収前後の収入情報をもとに借受人の世帯分類を行ったうえで、自立可能世帯に絞れば、特例貸付による経済的自立が果たせたのかどうかを検証する。

データの概要

沖縄県社協は、借入申込時に提出する「申込書」および「収入の減収状況に関する申立書」に記載された借受人情報を入力・データ化している⁸。データ化された項目は、減収前の収入、減収後の収入、世帯構成(単身世帯、高齢世帯、ひとり親世帯、多子世帯)、借受人と世帯構成員の性別、年齢、勤務先、国籍等である。

⁸ 「申込書」および「収入の減収状況に関する申立書」は、緊急小口と総合支援(初回、延長、再貸付)のすべての貸付に対して提出される。沖縄県社協はこのうち緊急小口の提出書類のみデータ化している。沖縄県ではほぼすべての申込世帯が緊急小口を利用しているため、分析上の問題はない。

これらの独自データ(以下、沖縄県独自データ)の提供を受けて、借受人マスターデータ(2024年7月末時点)と結合し、借受パターンや償還状況を前節とは異なる切り口から集計・分析した。集計・分析にあたっては、前節と同様に貸付単位のデータを借受人単位に集計した。分析対象は、沖縄県の社協から借受をしており、減収前後の収入情報が利用可能な借受人であり、観測数は56,545である⁹。

沖縄県の経済的自立の状況

まず、全国と比べた沖縄県の傾向を確認しておく¹⁰。

借受人の借受多重化については、沖縄県は全国に比べてやや長期化・多重化している傾向がある(図9)。緊急小口のみの単発で借受を終えている借受人の割合は低く(沖縄県17.8% vs. 全国28.3%)、全4スキームを利用した借受人の割合はやや高い(沖縄県24.0% vs. 全国21.9%)。

償還状況については、免除が多く、償還開始割合が低い(図10)。少なくともひとつ借受が免除された借受人の割合は、沖縄県(50.3%)の方が全国(42.2%)に比べて高い。このため、すべての借受の償還を開始した借受人者の割合は低い(沖縄県47.1% vs. 55.0%)。ただし、償還を開始した場合の償還状況は悪くない。償還を開始した借受人うち、正常返済をしている割合は遜色ない(沖縄県27.1% vs. 全国28.6%)。また、まったく返済をしていない借受人(未応答者)の割合も21.1%と全国(41.6%)の約半分である。

以上を保守的に総括すると、沖縄県は全国的に比べて、償還開始後の償還状況は見劣りしないものの、やや借受が多重化し、償還免除割合が高い傾向がみられ、全体としては平均よりも若干経済的自立の状況は悪いきらいがある、といえるだろう。

⁹ なお、減収前後収入欄に、コンマ区切りで複数の数値が入力されている場合があった。本データセットでは、コンマ区切りで区切られた数値のうち、先頭の数値を収入として採用している。

¹⁰ 全国と沖縄県の比較にあたっては、沖縄県の地域性にも留意されたい。沖縄県の経済概況は全国と比べて厳しく、コロナ禍以前より一人当たり県民所得が低く、完全失業率が高い傾向にある(内閣府沖縄総合事務局 2023)。また、コロナ禍中の旅行控えにより入域観光客数、観光収入が大きく減少したことから、基幹産業である観光業を中心とした第三次産業が打撃を受けた(厚生労働省沖縄労働局 2024)。

図9 全国と沖縄県の比較(借受パターン)

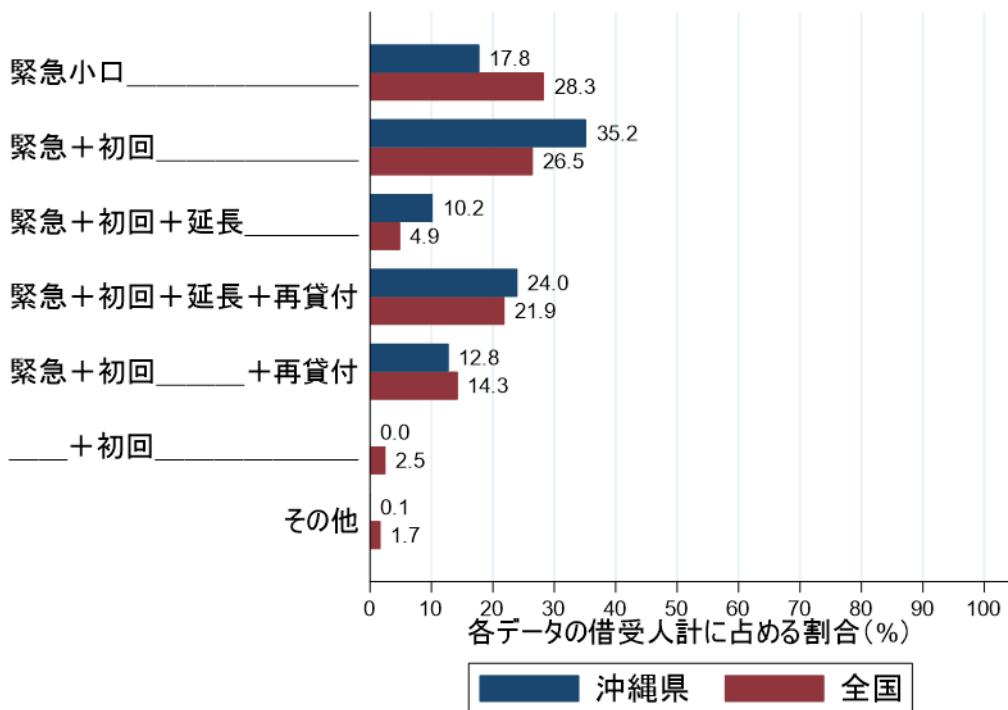
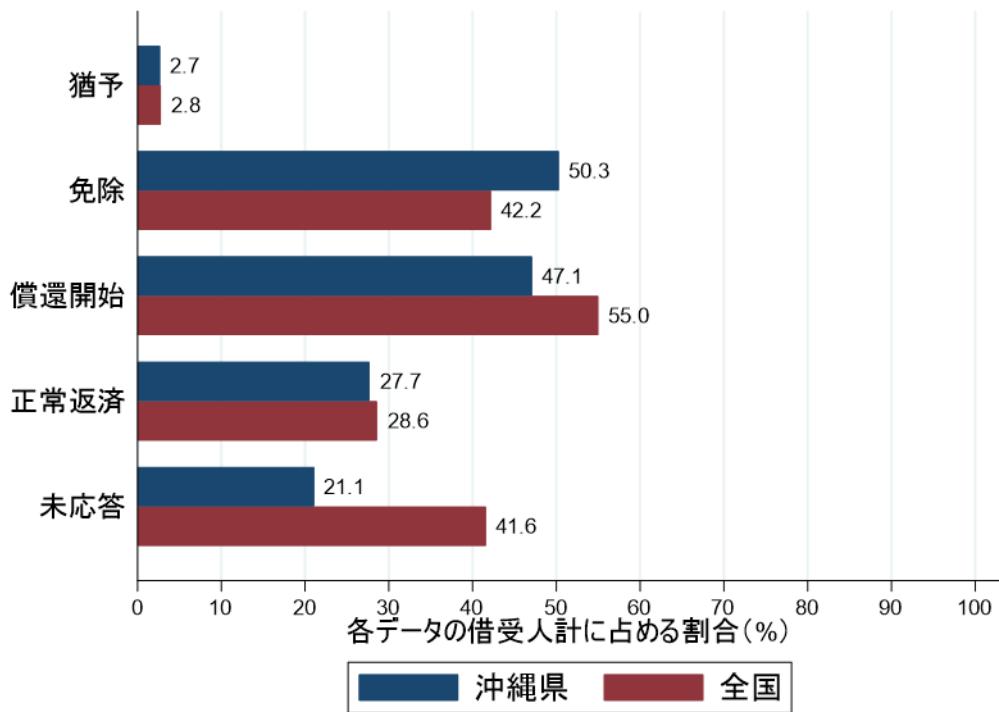


図10 全国と沖縄県の比較(償還状況)



世帯分類の定義と割当

要支援世帯、自立可能世帯、支援不要世帯の分類は、減収前後の収入が生活福祉資金貸付基準額を超えるかどうか判断した(図 11)¹¹。図の②は、コロナ禍以前は生活福祉資金貸付基準額を上回る収入を得ていたが、コロナ禍による減収によってそれを下回った世帯である。減収前は一定の収入を得ており、特例貸付を受けて経済的自立を果たすことが期待されるため、自立可能世帯とみなす。①は、コロナ禍以前から生活福祉資金貸付基準額を下回っていた世帯である。コロナ禍以前から生活福祉資金制度(本則)または生活保護制度の受給資格があるものの、支援を受けていなかった世帯であり、借受を受けても経済的自立を果たすことが容易ではないと考えられることから、要支援世帯とみなす。③はコロナ禍以前もコロナ禍以後も、収入が生活福祉資金貸付基準額を上回っている世帯であり、もともと経済的自立ができていることから、支援不要世帯とみなす。

図 11 世帯分類の定義

		減収後	
		生活福祉貸付基準額 より下	生活福祉貸付基準額 より上
減 収 前	生活福祉貸付基準額 より上	② 自立可能世帯	③ 支援不要世帯
	生活福祉貸付基準額 より下	① 要支援世帯	④ 貸付対象外世帯

世帯分類の判断基準とした生活福祉資金貸付基準額は、生活福祉資金(本則)の貸付対象となるかどうかの判断基準となる所得水準である。沖縄県では世帯属性に応じて世帯ごとに定義される生活保護基準額の 1.75 倍(高齢者がいる世帯においては 2 倍)に設定されている。このため、借受人ごとに生活保護基準額を算出した¹²。ただし、生活保護基準額の算出にあたっては、世帯人数、

¹¹ 減収前後の平均世帯月収は約 18 万円から約 6 万円に減少していた。また、減収後収入が、減収前の半額以下となった借受人は、約 7 割にのぼった。

¹² 生活保護基準額の算出にあたっては、生活扶助額第 1 類・2 類、児童養育加算、母子加算、居住地を反映した。その際、単純化のため、次の仮定を置いた。第 1 に、世帯人数は最大 4 人まで把握した。借受人マスターデータでの世帯人数の入力率は低く、沖縄県独自データにおいても、最大 4 人までしか世帯人員の記載欄がないためである。第 2 に、子どもの数は何人いたとしても、1 人以上いる場合は 1 人として児童養育加算額を算出した。第 3 に、級地区分は沖縄県では 2 級地 1、3 級地 1、3 級地 2 の 3 区分があり、そのどこに居住するかによって生活保護基準額の算定に影響す

子どもの数、各種の加算、級地区分など、世帯の状況が細かく考慮されるものの、本事業で利用したデータにはそれらすべての情報が含まれているわけではないため、あくまで暫定的な試算値であることに留意されたい。

算出した生活保護基準額の平均値は、約 11 万 2 千円(最小値 66,000 円、最大値 212,000 円)、生活福祉資金貸付基準額の平均値は、20 万 2 千円(最小値 116,000 円、最大値 403,000 円)であった(表 5)。

表 5 生活保護基準額と生活福祉資金貸付基準額の記述統計

	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値	(円)
生活保護基準額	56,545	112,632	43,024	66,740	212,080	
生活福祉資金貸付基準額	56,545	202,108	76,695	116,795	403,779	

各世帯分類の割合は、自立可能世帯が 31.9%、要支援世帯が 61.6%、支援不要世帯が 6.5% であった(図 12)。特例貸付を受けて経済的自立が期待できる世帯は、自立可能世帯と支援不要世帯を合わせた 4 割弱に過ぎない。残り 6 割強の要支援世帯は、コロナ禍以前から収入が生活福祉資金貸付基準額を下回っており、特例貸付を受けても経済的自立は容易ではないと考えられる。さらに、要支援世帯約 3.4 万人の 45.2% にあたる約 1.5 万人は、減収前収入が生活保護基準未満であり、コロナ禍以前から生活保護の支援対象だった可能性がある(図 13)。

るが、本分析では那覇市居住かどうか(2 級地 1 かどうか)の 2 区分とした。第 4 に、ひとり親世帯か否か、高齢者を世帯員に含むか否かは沖縄県独自データの情報を元に判断した。第 5 に、児童養育加算と母子加算以外の様々な加算は考慮外とした。

図 12 各世帯分類の割合

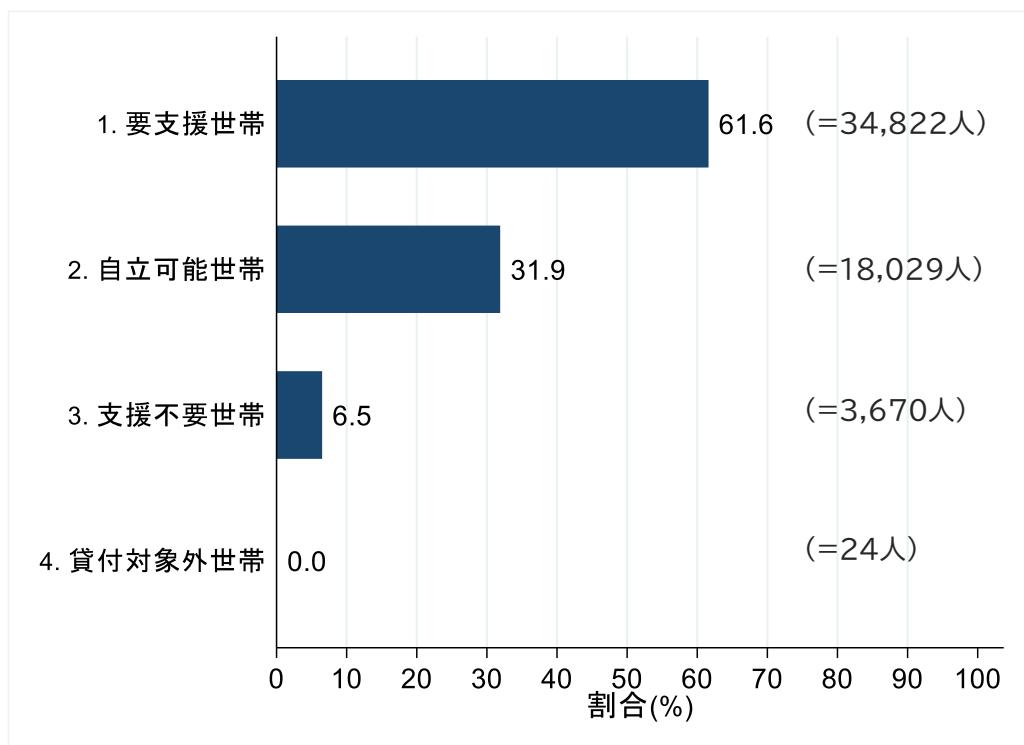
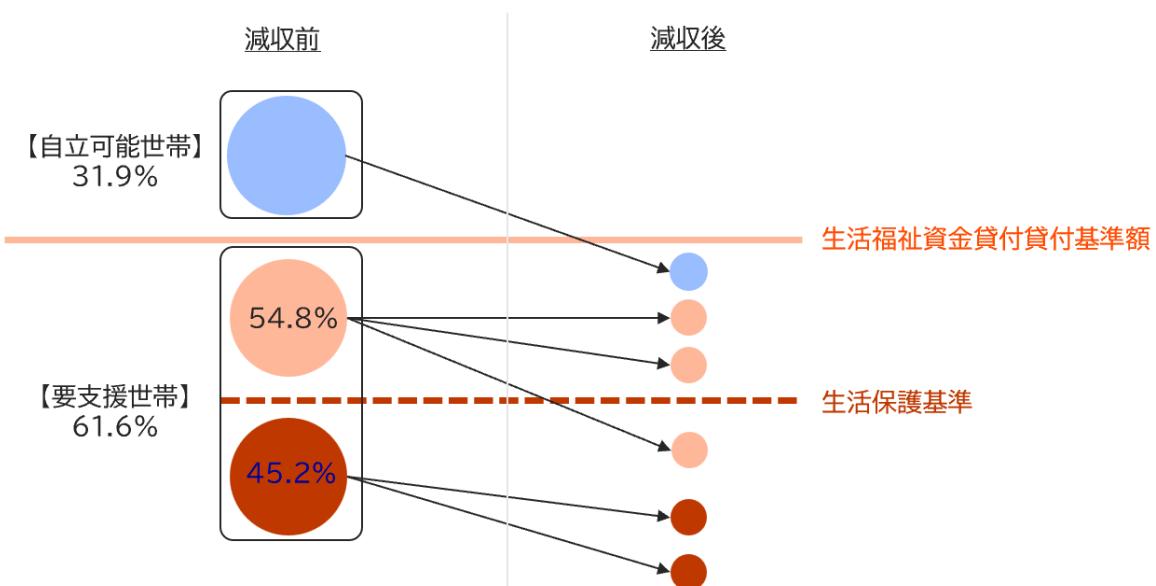


図 13 自立可能世帯と要支援世帯における減収前後の経済状況



世帯分類ごとの特徴

各世帯分類の特徴を把握し、それぞれどのような世帯なのかイメージを掴むため、世帯分類ごとに年齢、国籍、単身・非単身別、ひとり親・ふたり親別、高齢者世帯・非高齢者世帯別の借受人の割合を確認する¹³。

年代別で見ると、要支援世帯は自立可能世帯や支援不要世帯に比べて若年、または高齢である割合がやや高く、20代後半～65歳の働き盛りの割合が低い(図14)。

国籍別では、要支援世帯(6.2%)、自立可能世帯(3.2%)、支援不要世帯(2.8%)の順に外国籍世帯の割合が高い(図15)。

単身世帯・非単身世帯の別では、要支援世帯(78.6%)、自立可能世帯(29.2%)、支援不要世帯(15.1%)の順に非単身世帯の割合が高い(図16)。

ひとり親世帯かふたり親世帯¹⁴かの別では、要支援世帯(40.8%)、自立可能世帯(17.2%)、支援不要世帯(10.8%)の順にひとり親世帯割合が高い(図17)。

世帯員に高齢者がいる世帯かどうか¹⁵で見ると、要支援世帯(23.1%)、自立可能世帯(12.1%)、支援不要世帯(5.3%)の順に高齢者がいる割合が高い(図18)。

¹³ 以後、貸付対象外世帯(24人、全体の0.004%)をデータセットから除いて集計・分析する。

¹⁴ ここでのひとり親世帯の定義は、18歳未満の子どもがいる、ひとり親の世帯である。ふたり親世帯とは、18歳未満の子どもがいる、両親がいる世帯である。

¹⁵ ここでの高齢者がいる世帯の定義は、世帯員に65歳以上の者がいる世帯とした。非高齢者世帯は、世帯員に65歳以上の者がいない世帯とした。

図 14 世帯分類(年齢別)

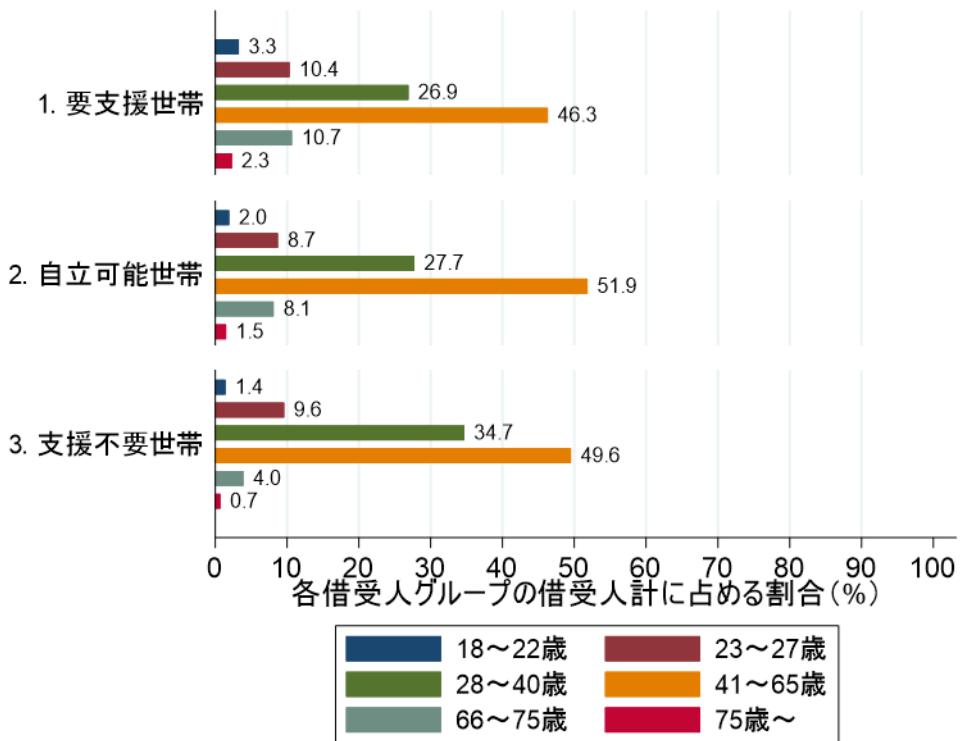


図 15 世帯分類(国籍別)

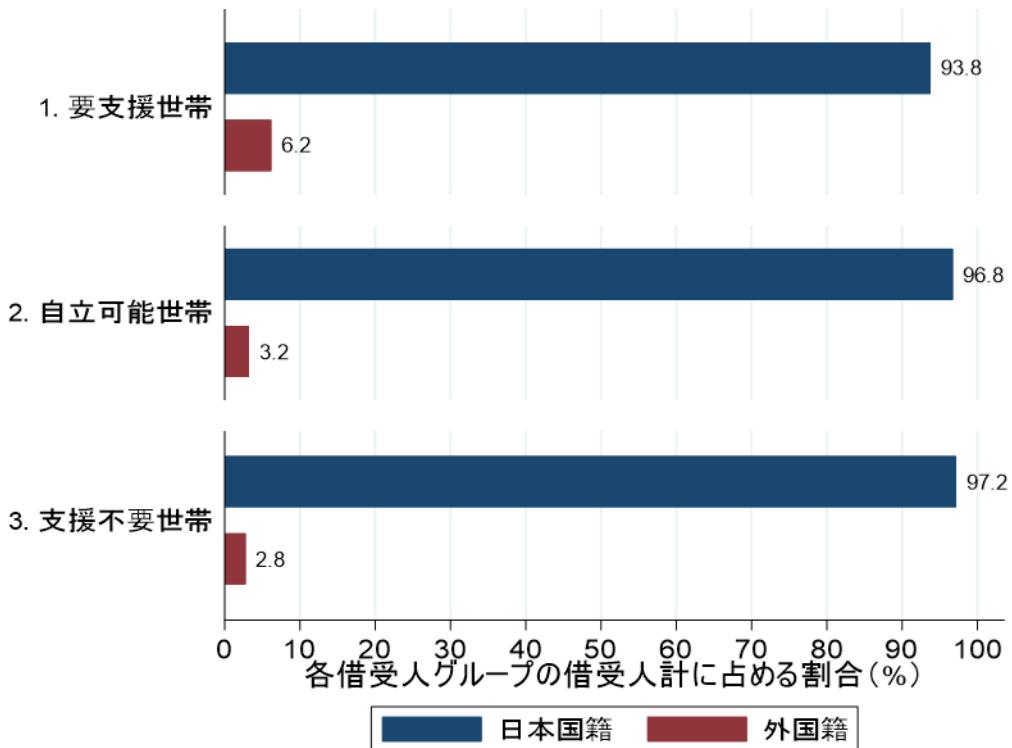


図 16 世帯分類(単身・非単身別)

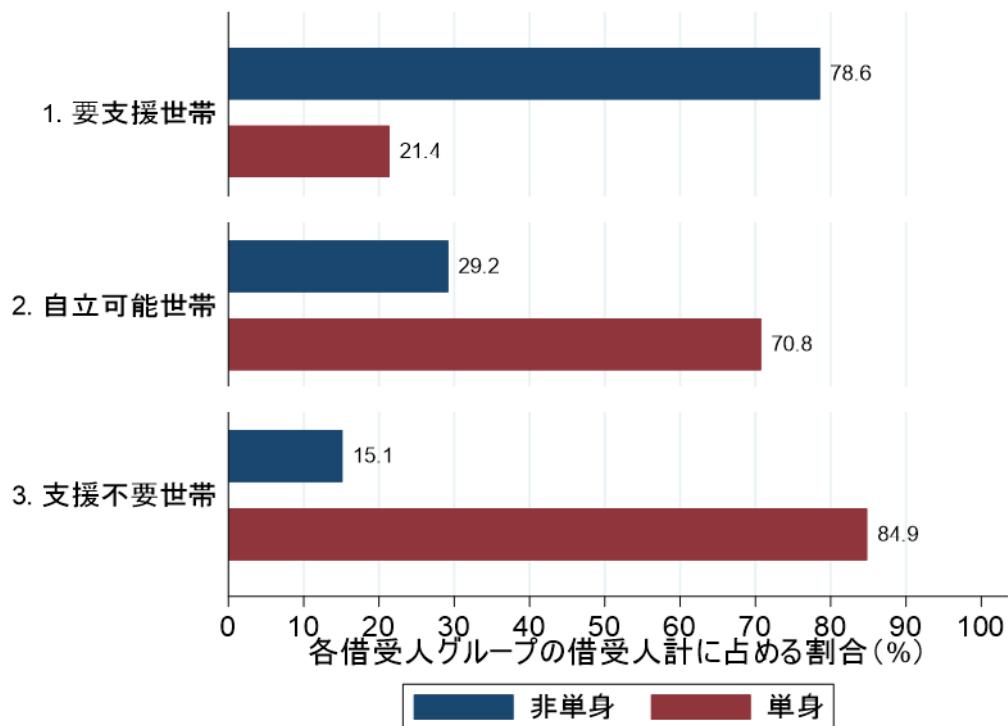


図 17 世帯分類(ひとり親・ふたり親別)

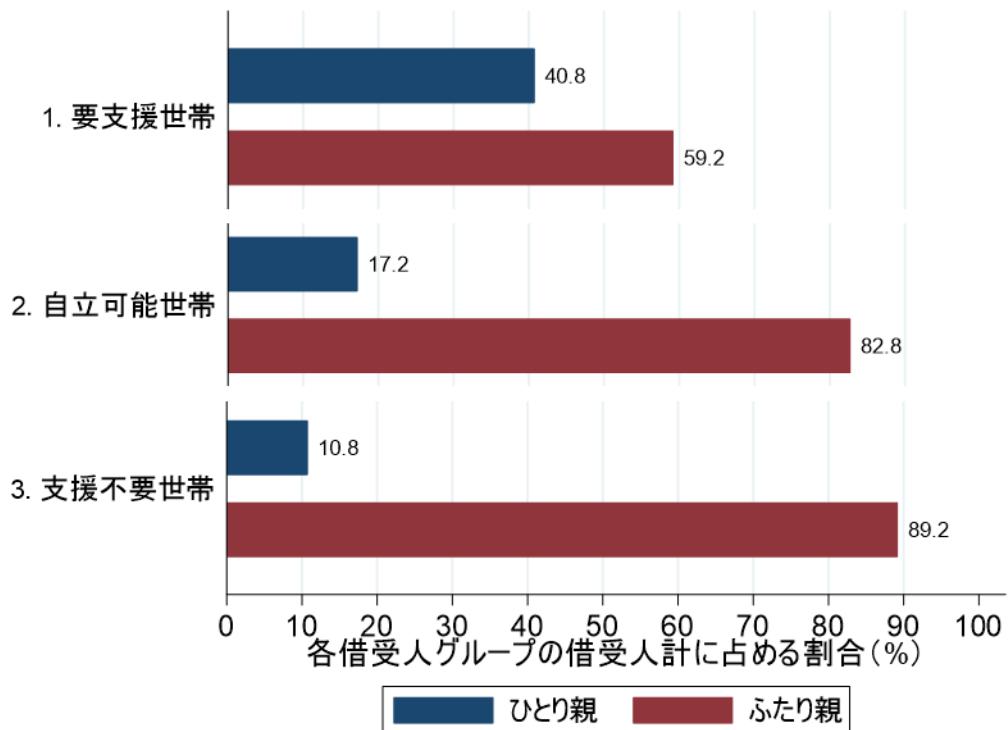
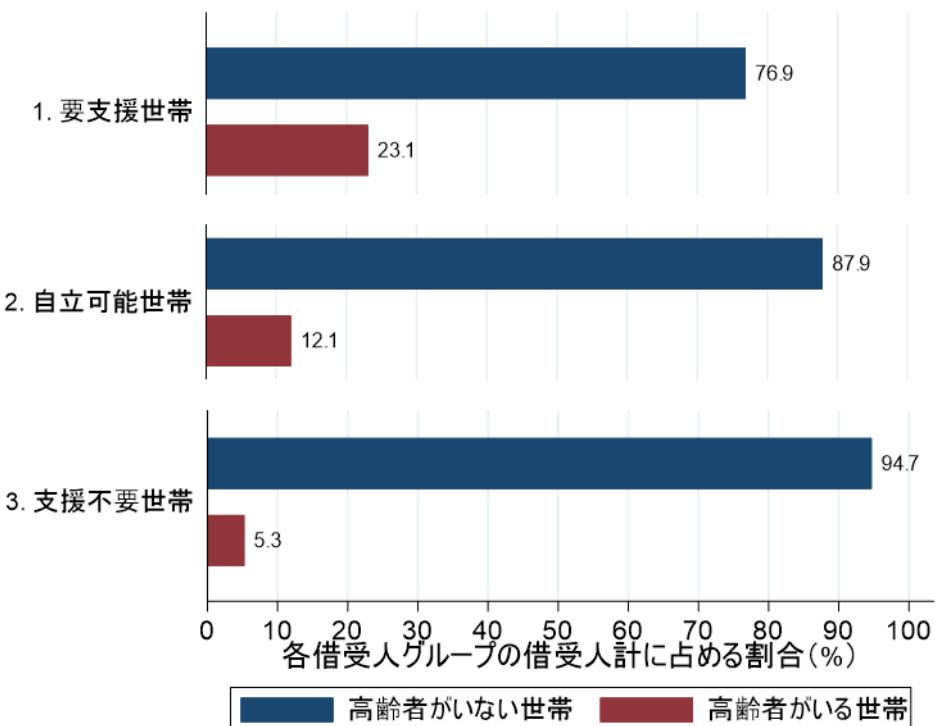


図 18 世帯分類(高齢者世帯・非高齢者世帯別)



以上、総括すると、要支援世帯(全体の 61.6%)は、年齢別では若年または高齢、国籍別では外国人、単身・非単身別では非単身、ひとり親・ふたり親別ではひとり親である傾向がみられる。自立可能世帯(全体の 31.9%)と支援不要世帯(全体の 6.5%)はほぼ似たような特徴を持っており、年齢別では働き盛り世代、国籍は日本、単身・非単身別では単身、子どもがいる場合はふたり親世帯である割合が高かった(表 6)。

表 6 世帯分類ごとの世帯像

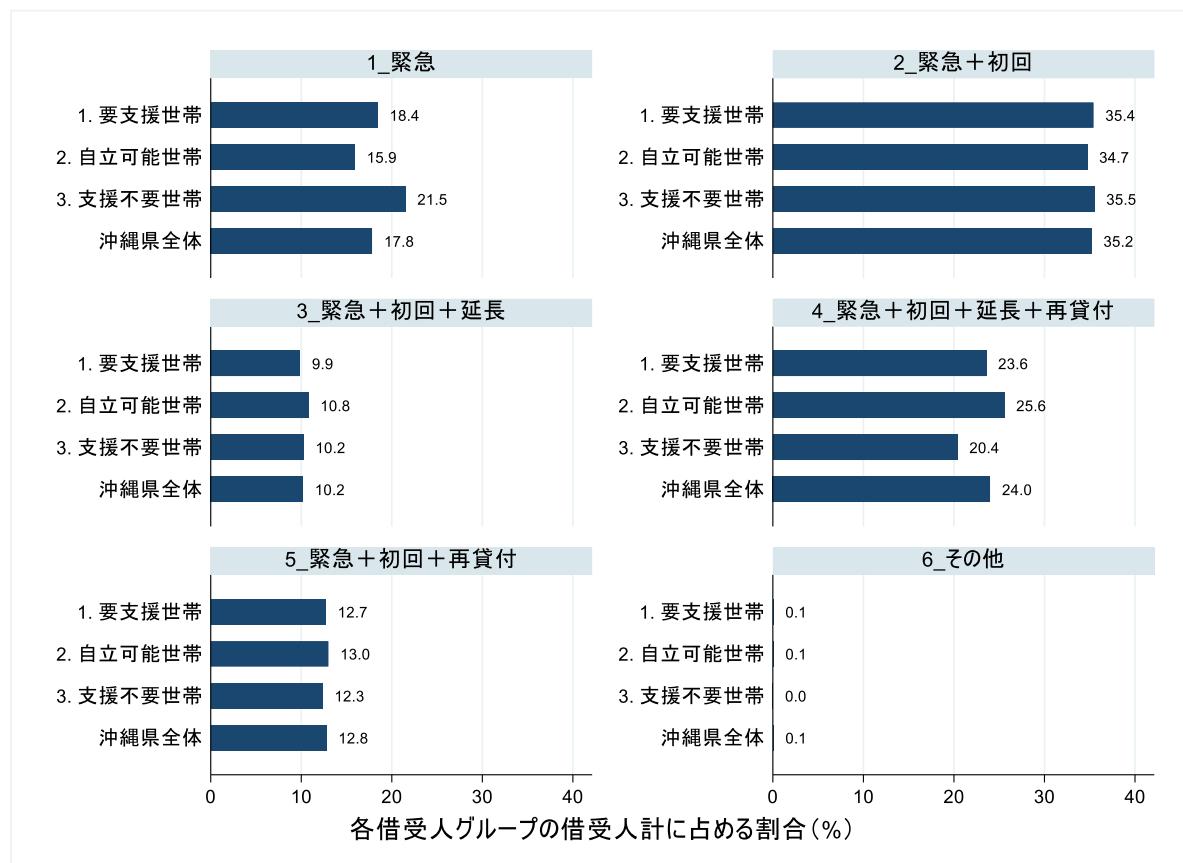
世帯の分類	割合	年齢	国籍	単身	ひとり親
① 要支援世帯	61.6%	若年または高齢	外国人	非単身	ひとり親
② 自立可能世帯	31.9%	働き盛り世代	日本人	単身	ふたり親
③ 支援不要世帯	6.5%			自立可能世帯の特徴と同じ	
④ 貸付対象外世帯	0.04%			省略	

世帯分類ごとの経済的自立状況

続いて、世帯分類ごとの経済的自立の状況を確認する。前節にならい、経済的自立度は借受多重化と償還状況で把握する。借受多重化は、①緊急小口のみ、または緊急小口と総合初回まで借受が終了した、②全スキームを利用していないの 2 つを指標とし、償還状況は、③償還を開始した、④正常返済している、という 2 点で把握する。

借受多重化の状況については、自立可能世帯はむしろ、要支援世帯や支援不要世帯と比較して借受が多重化している(図 19)。緊急小口のみの単発で借受を終えている割合は、自立可能世帯(15.9%)が要支援世帯(18.4%)や支援不要世帯(21.5%)と比較して最も低かった。また、自立可能世帯が全スキームを利用している割合(25.6%)は、他の世帯分類と比較して高い(要支援世帯 23.6%、支援不要世帯 20.4%)。

図 19 世帯分類ごとの借受パターン

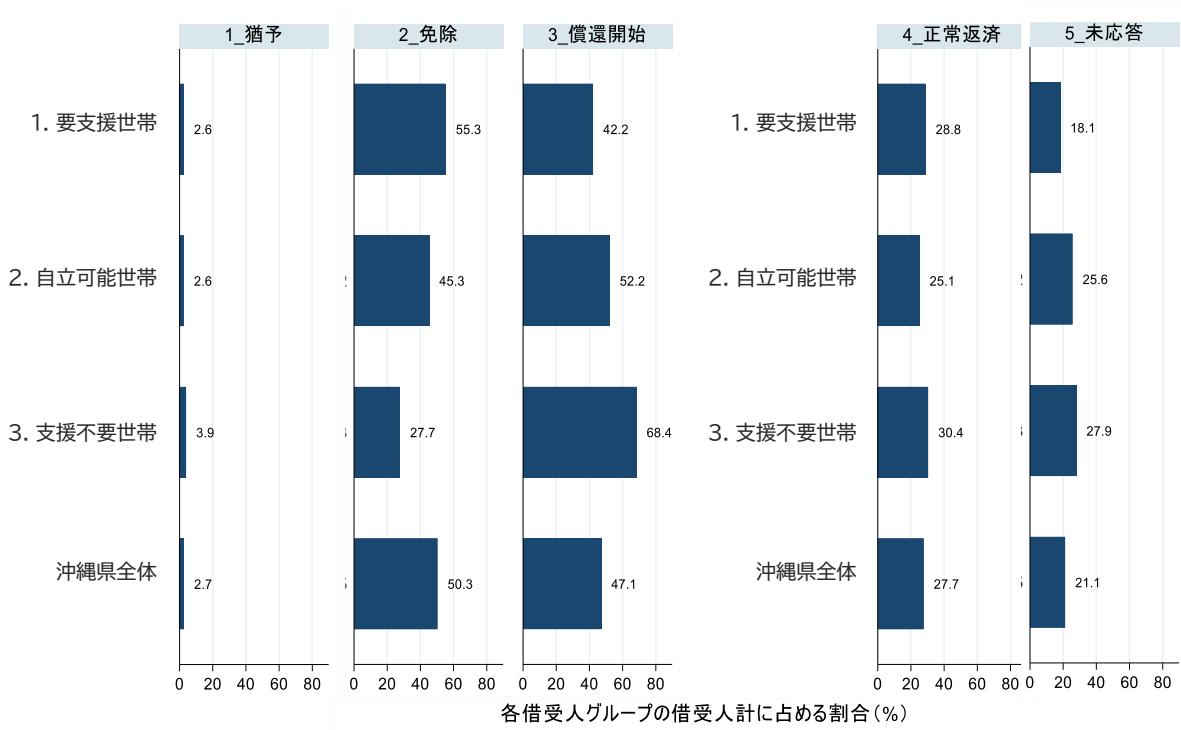


本節の問題意識は、2.4 節の分析で経済的自立にかかる成果が芳しくなかったのは、世帯分類をしておらず、制度が本来想定していない要支援世帯が含まれてしまっているからで、自立可能性世帯に絞れば経済的自立を達成しているのではないか、というものであった。

そこで、世帯分類をせず、全世帯を含んだ沖縄県全体と、自立可能世帯を比較した。しかし、両者の傾向は似ており、自立可能世帯に絞ったならば借受多重化の状況が良いということはなかった。緊急小口のみの単発で借受を終えている借受人の割合(沖縄県全体 17.8% vs. 自立可能世帯 15.9%)、緊急小口または総合初回で借受を終えている借受人の割合(沖縄県全体 53.0% vs. 自立可能世帯 50.6%)、全 4 スキームを利用した借受人の割合(沖縄県全体 24.0% vs. 自立可能世帯 25.6%)のいずれも大きな差はない。

償還状況を確認すると、自立可能世帯は要支援世帯よりも償還を開始している割合が 10 ポイント高く、状況はよかつたといえる(図 20: 支援不要世帯 68.4% vs. 自立可能世帯 52.2% vs. 要支援世帯 42.2%)。ただし、正常返済している借受人の割合(25.1%)は、要支援世帯(28.8%)と支援不要世帯(30.4%)と比べて最も低く、償還を開始したとしても、スムーズに返済できているとはいえない。償還開始と正常返済を総合すると、借受が免除とならずに償還を開始し、かつ正常に返済できている自立可能世帯の割合(13.1%)は、支援不要世帯(20.8%)と比較して低いものの、要支援世帯(12.2%)との差はわずかであり、要支援世帯と比べて経済的自立ができているとはいえない。また、返済額がゼロである未応答者の割合は、自立可能世帯(25.6%)や支援不要世帯(27.9%)は、要支援世帯(18.1%)よりもむしろ高く、社協の支援につながることができず、免除にならなかつたために、未応答になりやすかった可能性がある。

図 20 世帯分類ごとの償還状況



世帯分類をしない沖縄県全体と比較しても、自立可能世帯の償還状況がよいとはいえるが、要支援世帯の混入によって償還状況が悪くみえているとはいえない。確かに、償還を開始している借受人の割合をみると、自立可能世帯(52.2%)は沖縄県全体(47.1%)に比べて高いが、正常返済割合は自立可能世帯(25.1%)が沖縄全体(27.7%)に比べて低く、かつ、それぞれの差は小さい。償還を開始し正常返済している割合も、沖縄県全体よりは高い(自立可能世帯 13.1% vs. 沖縄県全体 12.7%)ものの、僅差である。

小括

本節では、制度が本来想定していない要支援世帯が混入したために、経済的自立の結果が芳しくないのではないかという仮説を、コロナ禍による減収前後の収入が把握できる沖縄県のデータを使って検証した。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、経済的自立が困難と考えられる借受人は61.6%にのぼり、こうした要支援世帯が経済的自立の成果を引き下げる要因となっていることは否めない。しかし、コロナ禍以前の所得が生活福祉資金貸付基準額以上で、経済的自立が期待できる自立可能世帯の借受多重化や償還状況は、要支援世帯と大差なく、要支援世帯と同程度に悪かった。つまり、経済的自立の結果が芳しくないのは、要支援世帯が紛れ込んだ(実際に大量に混入していた)からではなく、世帯タイプに関わらず、借受後も経済的自立が十分できていないためである。

2.6. 被支援の状況は？

本章の残りでは、借受人が経済的自立に向けて、借受以外の支援を受けたかを検証する。

被支援状況のデータ

借受人の被支援状況は、借受人マスターデータの「借受人情報」から把握した。具体的には、支援内容・プラン作成に関する被支援状況にチェックが入っている場合に、支援を受けたと判断した。支援メニューは、自立相談、住居確保、就労訓練、一時生活、家計相談、学習支援、その他の 7 つであり、それについて相談とプラン作成の情報があるため、計 14 のデータが得られる。

ただし、借受人マスターデータ上の被支援情報は、過少となっている可能性が高い。借受人マスターデータの入力を担当したのは都道府県社協であるが、都道府県によっては正確に入力されてい

ないことがあるようである¹⁶。さらに、被支援状況が借受時の状況を表すのか、借受時ではなく調査時点(2024年7月末)の状況を表すのかについても、都道府県によって異なる可能性がある。借受人が支援を受けた場合に情報を随時更新する業務フローがない場合は、正確な入力があつたとしても借受時点の状況にとどまってしまう。こうしたことから、実際には何らかの支援を受けているものの、借受人マスターデータには反映されておらず、被支援状況が過少評価される可能性がある点に留意が必要である。

結果：借受人の自立相談等の被支援の状況

借受人マスター上では、借受以外の支援を受けた借受人はほとんどいない。約164万人の(借受のある)借受人のうち、何らかの支援を受けた借受人は約8.3万人(5.1%)であり、95%は借受以外の繋がりがなかった(表7)。被支援の実績がある支援項目はほぼすべて自立相談であり、自立相談以外の支援を受けた者は1,928人(0.1%)に過ぎない。

以上の結果は被支援割合が極めて低く、便宜的に「支援なし」と入力された可能性が疑われるため、入力状況が比較的正確と思われる県を抽出することにした。都道府県別に、(借受のある)借受人総数に対する少なくとも一つは支援のチェックが入っている借受人の割合(被支援割合)を算出したところ、30%以上で分布に一定の断絶がみられた。被支援割合が0~30%の都道府県は、実際に支援の実績が低い可能性も残るが、便宜的に「支援なし」と入力されたケースが多いとの判断のもとに分析から除外し、被支援割合が30%以上の11の都道府県¹⁷のみに絞って以下の分析をする。

被支援状況のデータが正確であるとみなした11県に限定すると、約半数の借受人は自立相談の支援を受けていた。借受のある借受人約11万人のうち、自立相談を受けた者は約5.7万人(51.8%)、自立相談以外の支援を受けた者は0.0%(274人)であった(表8)。

借受人の属性別では、高齢層や総合支援資金を借り受けた借受人で被支援割合が高い傾向がみられる(図21)。総合延長や総合再貸付まで利用している借受人は、ほぼ全員支援を受けているが、これは相談支援を受けることが総合支援資金の貸付けの要件であったためと考えられる。その他、知的障害者の被支援割合が際立って低い(21.7%)ことが目立つが、もともと知的障害者は極めて少ないため、参考程度にとどめられたい。職種別、職業別についても未入力が多いためこちら

¹⁶ 例えば、ある都道府県社協の聞き取りでは、(1)貸付審査生活福祉資金業務システム(共通システム)上は、自立相談支援機関を登録することが可能であるが登録は必須ではない、(2)ただし、自立相談支援機関を登録する場合は、支援内容・プランの入力が必須であり、先に進むために仮に入力しているケースがある、(3)特例貸付の場合は、共通システムに入力をする都道府県社協の手元には支援プランの情報がなく、仮入力のケースが多いのではないか、ということであった。

¹⁷ 被支援割合が高い順に和歌山県、石川県、福島県、奈良県、青森県、山形県、広島県、新潟県、島根県、岩手県、徳島県である。

も参考程度に提示する。また、男女別では、被支援割合に大きな違いはなかった。

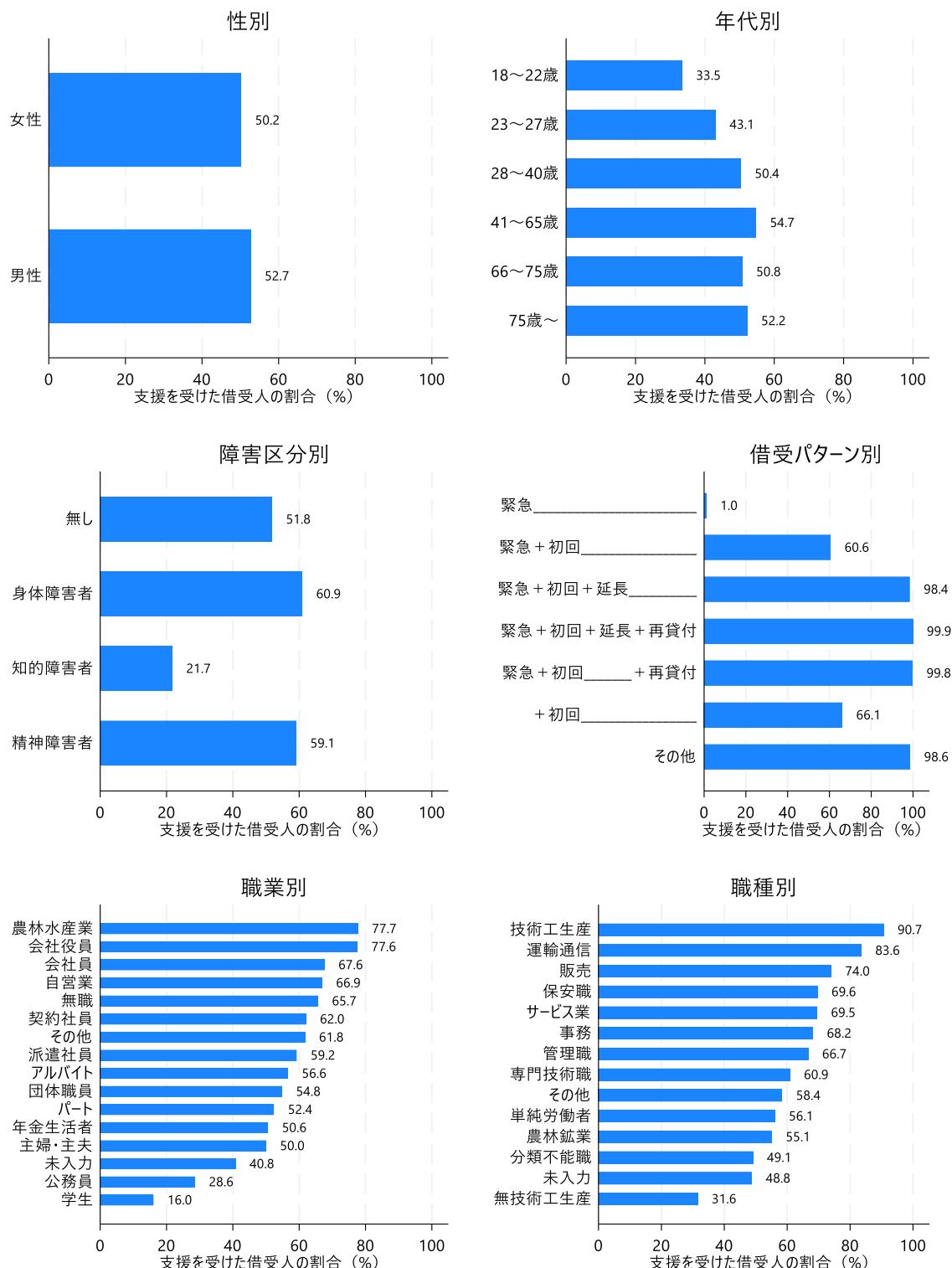
表 7 被支援状況(全データ)

	実数(人)			割合(%)	
	総数	支援あり	支援なし	支援あり	支援なし
自立相談	1,636,561	83,123	1,553,438	5.1%	94.9%
自立相談プラン作成	1,636,561	353	1,636,208	0.0%	100.0%
住居確保	1,636,561	548	1,636,013	0.0%	100.0%
住居確保プラン作成	1,636,561	0	1,636,561	0.0%	100.0%
就労訓練	1,636,561	7	1,636,554	0.0%	100.0%
就労訓練プラン作成	1,636,561	0	1,636,561	0.0%	100.0%
一時生活	1,636,561	10	1,636,551	0.0%	100.0%
一時生活プラン作成	1,636,561	0	1,636,561	0.0%	100.0%
家計相談	1,636,561	255	1,636,306	0.0%	100.0%
家計相談プラン作成	1,636,561	18	1,636,543	0.0%	100.0%
学習支援	1,636,561	2	1,636,559	0.0%	100.0%
学習支援プラン作成	1,636,561	0	1,636,561	0.0%	100.0%
その他	1,636,561	735	1,635,826	0.0%	100.0%
その他プラン作成	1,636,561	0	1,636,561	0.0%	100.0%

表 8 被支援状況(データが正確とみられる 11 県のみ)

	実数(人)			割合(%)	
	総数	支援あり	支援なし	支援あり	支援なし
自立相談	109,983	56,957	53,026	51.8%	48.2%
自立相談プラン作成	109,983	102	109,881	0.1%	99.9%
住居確保	109,983	107	109,876	0.1%	99.9%
住居確保プラン作成	109,983	1	109,982	0.0%	100.0%
就労訓練	109,983	48	109,935	0.0%	100.0%
就労訓練プラン作成	109,983	3	109,980	0.0%	100.0%
一時生活	109,983	13	109,970	0.0%	100.0%
一時生活プラン作成	109,983	0	109,983	0.0%	100.0%
家計相談	109,983	0	109,983	0.0%	100.0%
家計相談プラン作成	109,983	0	109,983	0.0%	100.0%
学習支援	109,983	0	109,983	0.0%	100.0%
学習支援プラン作成	109,983	0	109,983	0.0%	100.0%
その他	109,983	0	109,983	0.0%	100.0%
その他プラン作成	109,983	0	109,983	0.0%	100.0%

図 21 借受人の属性別の被支援割合(データが正確とみられる 11 県のみ)



第3章 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

3.1.目的と論点

本章ではコロナ特例貸付について、社会福祉協議会のどのような実施方法や取組が効果的だったのかを検討する。

前章では主に借受世帯の経済的自立の達成度について多角的に検証を行ったが、特例貸付による経済的自立は十分といえるものではなかった。しかし、借受を長期化・多重化させなかつた世帯や、順調に償還を行っている世帯も一定割合存在している。特に2.4節では、年齢や性別といった借受人の属性によって経済的自立の達成に違いが出るのかを分析し、借受人マスターデータから把握できる情報に限定されたものではあったが、いくつかの傾向を見出している。それ以外にも、個々の借受人が生活困窮に至った背景などによって、特例貸付利用による経済的自立の程度は様々なものとなってくることは想像に難くない。一方で、特例貸付の基盤となる生活福祉資金(本則)の実施過程では、社協が様々な取組を行うことで借受人の経済的自立を目指している。中でも、特に直接借受人との接点を持つ市区町村社協の取組は、特例貸付においても有効に作用するであろう。特例貸付の目的達成度が、借受人の特徴のみならず特例貸付を供給した社協のあり方にも依存するのであれば、そのあり方を検討することで今後類似の事態が生じた際の実施方針について指針を得ることができる。

特例貸付では迅速性を優先するため、本則とは異なる取り扱いが志向され、申請窓口となった市区町村社協や貸付判断を行う都道府県社協の現場では、本則の手続きのうち大部分が厚労省からの通知により簡素化された。例えば、給与明細など収入を証明する証拠の確認や、総合支援資金の貸付の際に本則では必要とされる自立相談支援機関との連携について、柔軟な対応をしながら貸付できることになった。また本則では貸付決定に際して面談を必須する場合がほとんどであるが、郵送のみによって貸付決定に至った申込人も少なくなった。こうした簡素化された取組について、社協からはコロナ禍で生活に困窮した人々に対する有効な支援とはなりえないという批判的な声も多かった一方で、手続きの簡素化を行いながらも、可能な限り申請者に寄り添う対応を模索していた社協も少なくないことが報告されている。

以下では上記の問題意識に沿って、コロナ特例貸付事業の実施主体であった社協の体制や取組実態に注目することで、経済的自立という目標達成にとって重要な事項を検討する。そのため以下のようなサブ論点を設定した。

論点 2-1. 社協間で「成果」に差はあるか

論点 2-2. 各社協はどのような方法で特例貸付を実施したのか

- どのような取組事例が報告されているか？
- 特例貸付に関連する事業・活動の実施状況は？
- 社協が十分にできていたと認識している取組は？

論点 2-3. 社協の実施方法と「成果」の間に関係はあるか

- 自立相談支援機関との連携は経済的自立を助長したか？
- 社協の事業・活動実績は経済的自立と関係があるか？
- 丁寧な受付対応は経済的自立を促すか？

論点 2-4. 社協はコロナ特例貸付についてどのような見解を持っているか

- 特例貸付に賛同しているか？
- 厚労省、社会福祉協議会へどのような意見があるか？

3.2. 社会福祉協議会間で成果に差はあるのか

まず、経済的自立の達成度に市区町村間で差があったのかを確認する。経済的自立の指標としては引き続き借受人マスターデータの情報から定義した多重化割合、償還猶予割合、償還免除割合、未応答割合を用いる。

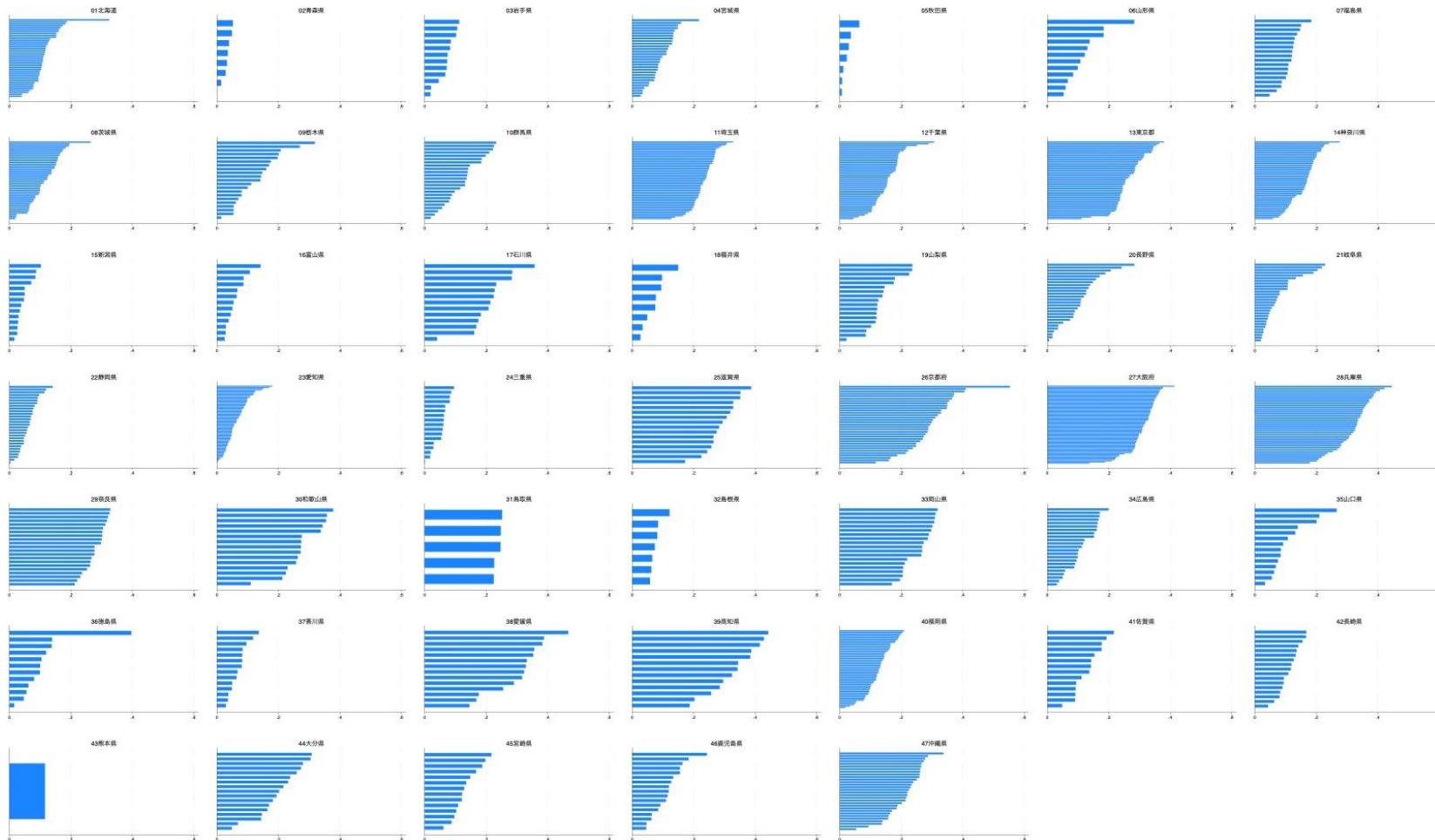
市区町村間における経済的自立の分布

図 22 は特例貸付の利用世帯が 100 世帯以上あった市区町村について、全国 47 都道府県ごとに各指標の水準を降順に並べたものである¹⁸。個々の社協名や各指標の値はさておき、一部の例外を除き概ね全都道府県の市区町村社協間で各指標にばらつきが生じていることがわかる。

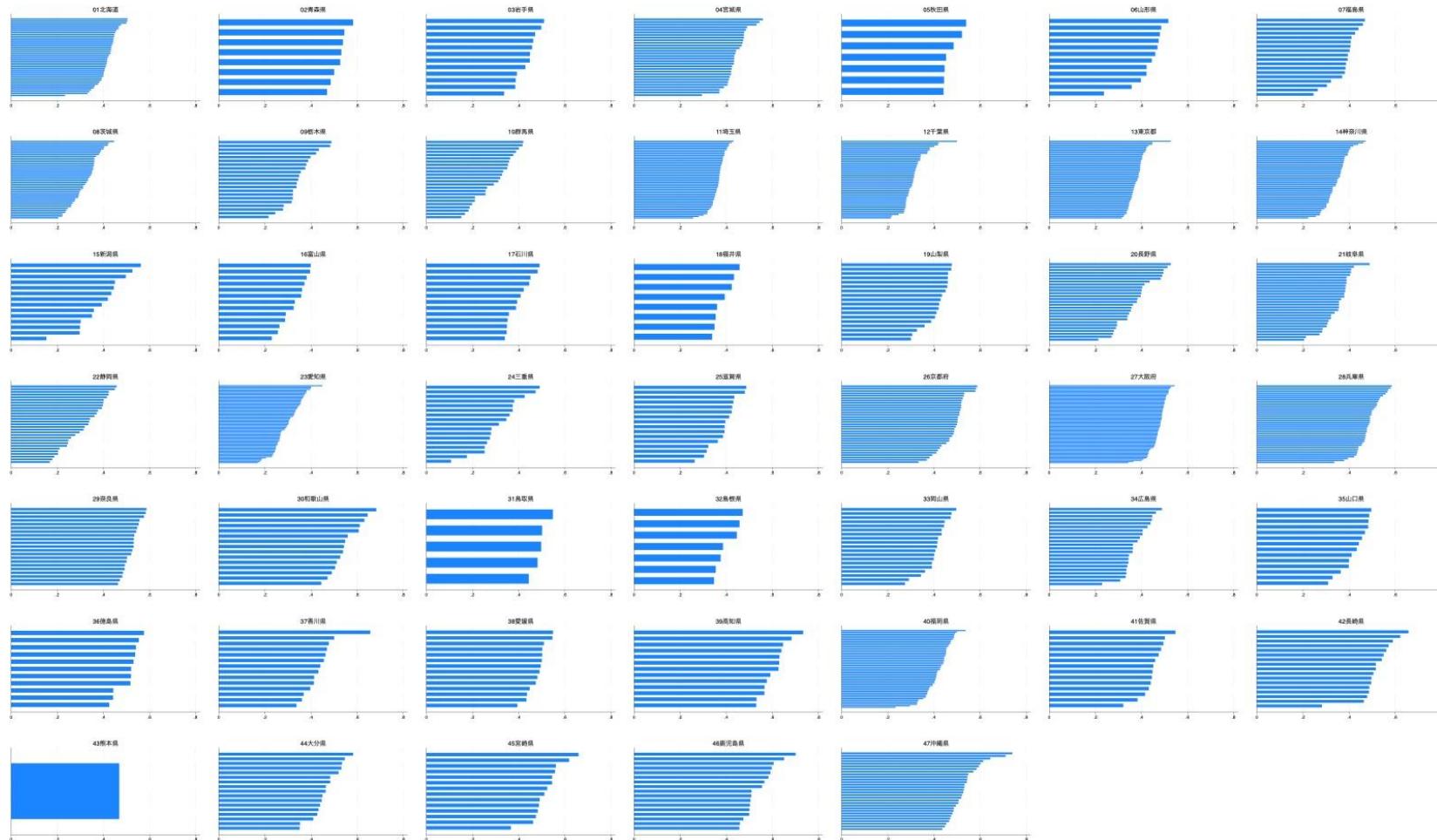
¹⁸ 熊本県(図中の左下)は借受人マスターデータで申請場所が全て「熊本県」と入力されているため、県内のどの市町村で申請があった世帯か区別することができない。そこで例外的に熊本県全体の割合を描いてある。

図 22 アウトカムの都道府県内分布

a) 全スキーム利用世帯割合



b) 償還猶予世帯割合



c) 償還免除世帯割合

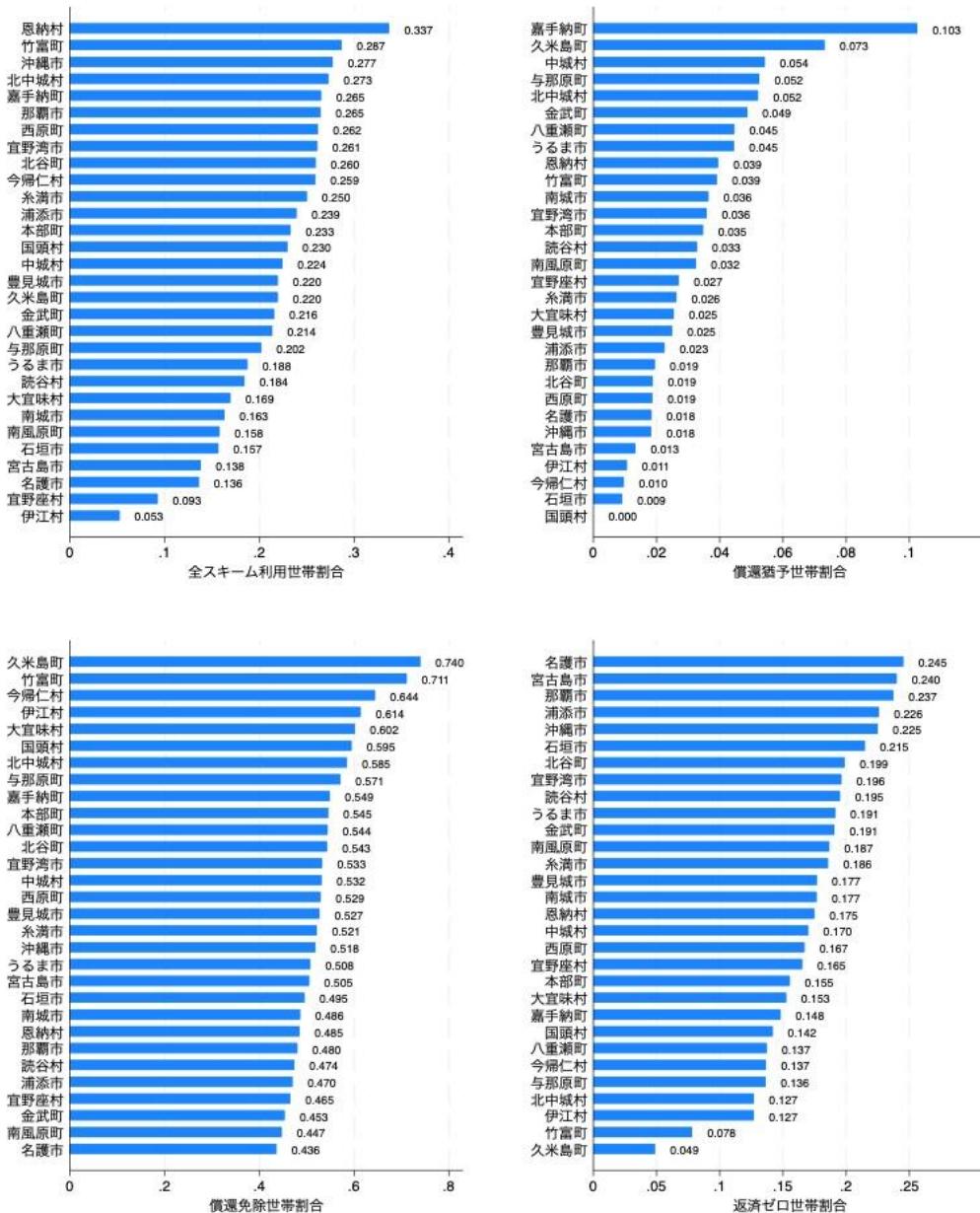


d) 未応答世帯割合(未返済)



例として 2.5 節で扱った沖縄県をとりあげる(図 23)。全スキーム利用世帯割合のレンジは28.4 であり(最大値:恩納村の 33.7%、最小値:伊江村 5.3%)このレンジの中に 30 の市町村が分布している。その他の指標についても指標の値は一様ではない。償還猶予となった世帯割合、償還免除となった世帯割合、未応答の世帯割合のレンジはそれぞれ 9.4、30.4、19.6 となっており、市区町村間で成果指標に差があることが見て取れる。

図 23 沖縄県内におけるアウトカムの分布



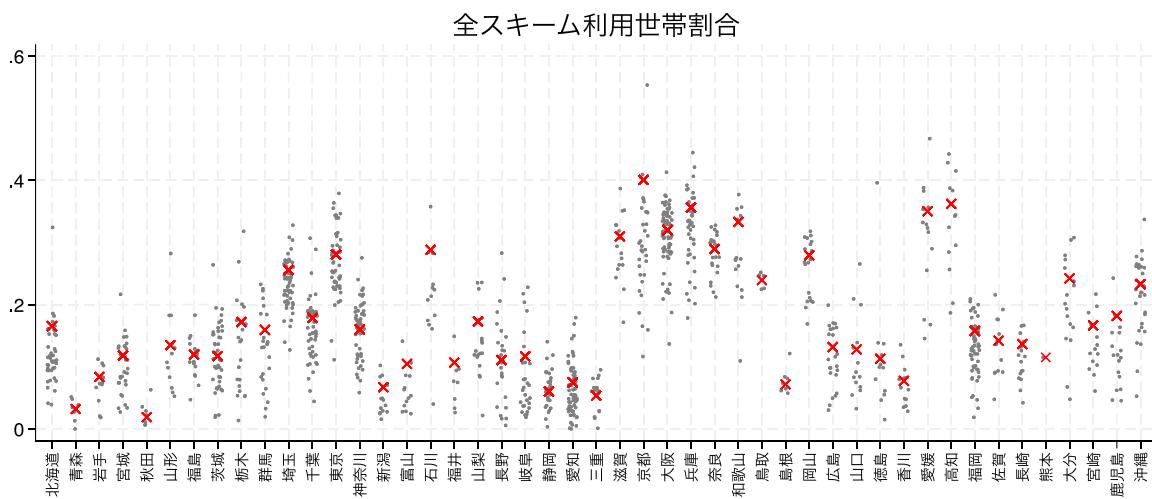
経済的自立に関する都道府県間・内の分布

経済的自立の指標が市区町村間で差があることは確認できたが、以下では都道府県間・内の分布を確認しておく。

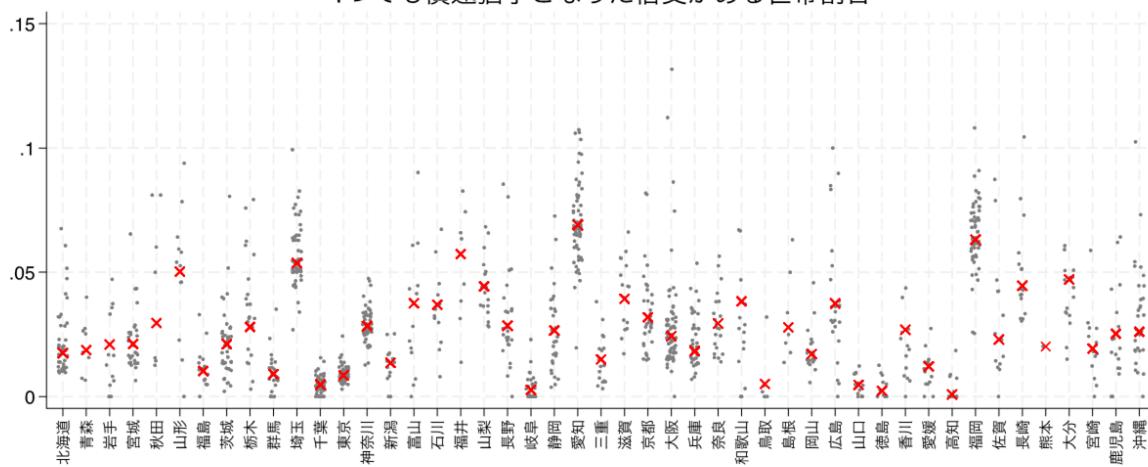
図 24 は都道府県間・内の指標分布を可視化したものである。図中の赤い×印は県ごとの割合を示している。県間で各指標の値が大きく異なることが確認できる。一方で、灰色の●印は県内の市区町村ごとの割合を示している。いずれの指標においても、灰色の●印は垂直方向に広範囲に分布をしていることから同一県内においても市区町村によってばらつきがあることが見て取れる。

この市区町村間の全国的な指標のばらつきを都道府県間・県内のはらつきに分解をしてみると、大部分は県間のはらつきによるものであることがわかる（各指標の級内相関係数を算出すると、全スキーム利用世帯割合は0.722、償還猶予となった世帯割合は0.598、償還免除となった世帯割合は0.583、未応答の世帯割合は0.598である）。この意味するところは、ひとつの都道府県内で市区町村の成果水準はばらつくものの、概ね平均値の周辺に分布しており、そのばらつきの程度は県平均間のはらつきほど大きくはないということである。つまり、経済的自立の達成度という「成果」がよい都道府県と悪い都道府県に分けることができる。

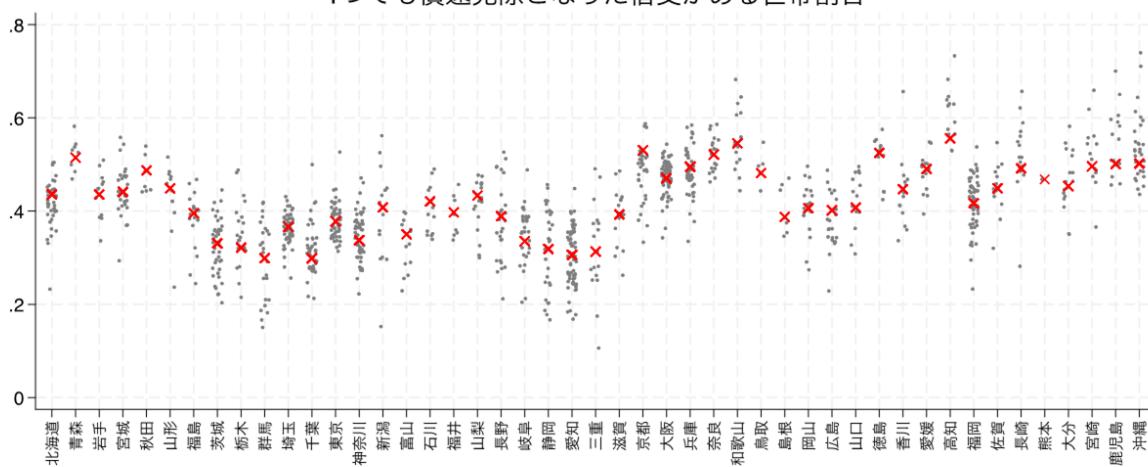
図 24 アウトカムの都道府県間・都道府県内分布



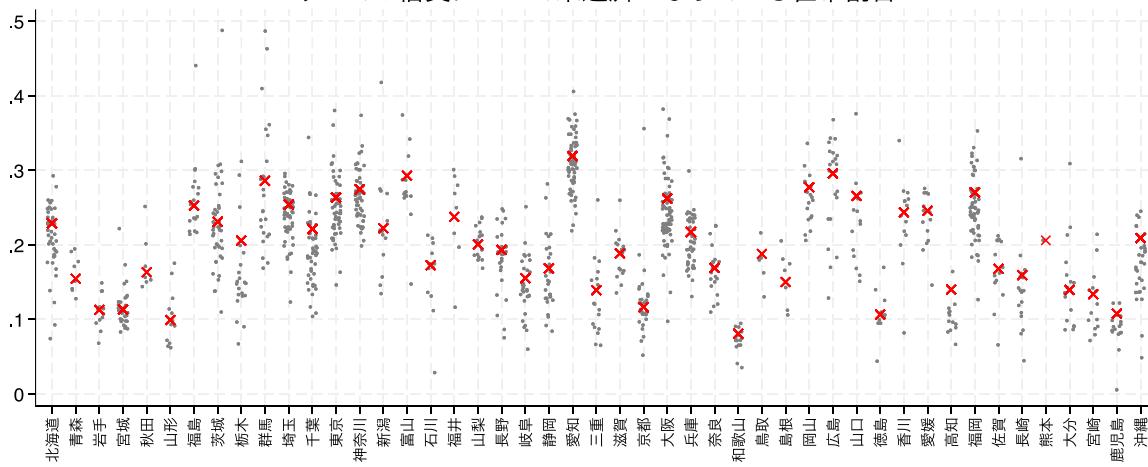
1つでも償還猶予となつた借受がある世帯割合



1つでも償還免除となつた借受がある世帯割合



すべての借受について未返済となつてゐる世帯割合



全スキーム利用世帯割合については、比較的関西の社協で高く、東北や東海の社協で低い傾向にある。また都道府県内でのばらつきも大きいが、青森、岩手、秋田、三重、島根などでは県内市町村社協間でのばらつきは小さい。ばらつきの小さい都道府県においては、比較的全スキーム利用世帯割合が低いところが多い。

償還猶予世帯割合や免除世帯割合についても同様に県間のばらつきが観察できる。猶予については判断基準が曖昧であるため社協のスタンスによっては大きな違いができることが予想されたが、水準としての大きな差はない。すべての借受について未返済となっている世帯割合についてもばらつきは大きい。全スキーム利用割合であったような地域差も確認できない。

3.3. 各社協はどのような方法で特例貸付を実施したのか

前節で、特例貸付の成果指標は社協間でばらつきがあることが確認できた。この要因としては、貸付実施主体である都道府県社協、あるいは貸付申込受付窓口である市町村社協それぞれの、特例貸付についてのスタンスや取組事項の違いが影響していると考えられる。

コロナ特例貸付は、厚生労働省の通知に基づき全国の社協で一斉に実施されたが、そもそも生活福祉資金貸付制度は国や地方公共団体（自治体）を実施主体とするものではないため、特例貸付の実施において各社協の個性が表出したと考えられる。確かに生活福祉資金貸付制度を規定するのは、厚生労働事務次官通知による生活福祉資金貸付制度要綱であり、国や地方公共団体が原資を補助している。しかし生活福祉資金貸付制度は、あくまで民間非営利法人（社会福祉法人）の一つである都道府県社会協会を実施主体とする事業である。このため、この貸付制度の運営方法については、都道府県社協間で差が生まれる可能性がある。また生活福祉資金貸付の受付業務の委託を受けている市町村社協は、あくまで都道府県社協とは別組織であり、受付方法にも各市区町村社協の生活福祉資金受付業務に対するスタンスの差が生まれる可能性がある。

このような事実を踏まえ、本節では、具体的に各社協は特例貸付においてどのような取組を実施していたのかを確認する。まずは、特例貸付の実践等を扱う既存文献において、どのような報告がなされているかをレビューする。続いて、特例貸付の直接的な事業・取組ではないものの、特例貸付実施期間中の社協の活動実績について確認する。最後に本業務で実施した社協アンケート調査で把握した特例貸付の実施方法について整理する。

既存文献レビュー

特例貸付に関する社協職員へのアンケート調査（関西社協コミュニティワーカー協会 2021）では、

各社協の職員から業務の多忙化や丁寧な相談支援ができないジレンマについて指摘されていた。それを踏まえると、通常の生活福祉資金貸付業務では行われていた業務が、コロナ特例貸付実施下で十分に実施できていなかったことが推測される。

一方で申込を受け付ける市町村社協レベルでは、貸付や関連する相談業務が均一に行われているわけではない様子もうかがえる。たとえば、初期のコロナ特例貸付の調査を行った佐藤ほか(2020)は、各地域の社協が、その市町村で実施される独自の給付事業なども活用して困窮者支援をしている様子を報告している。また上述の関西社協コミュニティワーカー協会のアンケートでは、各市町村社協が、多忙な業務のなかでも、コロナ禍で生活困窮している世帯に対する多様な支援を展開していることも報告されている。さらに関西社協コミュニティワーカー協会が実施した別の調査である「コロナ禍で生まれた地域福祉実践共有アンケート」(関西社協コミュニティワーカー協会 2022)では、さまざまな困窮者支援活動や食料や物品の支援、居場所づくりやコミュニティワークなどが展開されていることが指摘されている。このように、国・厚労省の特例貸付についての依頼にかかわらず、コロナ禍において各社協はさまざまな実践を行ってきた。

コロナ特例貸付は多くの外国籍の生活困窮者によって利用された。外国籍住民への対応は、各地の社協で分かれている。たとえば、貸付対象とする在留資格に制限を設けた社協や、外国人労働者に多い「ルームシェア」での居住者については世帯分離を確認できないとして貸付対象から排除したりする社協が存在した。また、外国籍住民に対するアプローチの方法や貸付外の支援の実施についても、各社協間で取組状況に差があった(小関 2023)。

社協実態調査

社協が日常的に行っている取組・活動の経験値が、特例貸付の実施対応に活きてくる面も少なくないと考えられる。そこで、全国社会福祉協議会が行っている『市区町村社会福祉協議会活動実態調査』のデータを利用して、社協間で諸活動の実績(実施の有無)について概観する。

『市区町村社会福祉協議会活動実態調査』は、全国の市区町村社協の組織体制や事業・活動内容を把握するために 3 年ごと行われているものであり、ボランティア・市民活動の推進や災害対応、相談事業、高齢者を対象とした制度サービスなど様々な事業・活動の取組有無が取り上げられている。ここでは、特例貸付の目的である経済的自立と福祉への接続にとって重要な経験値となるであろう事業・活動として、以下の設問項目に注目した。

BCP(災害時における事業継続計画)の策定の有無 BCP は業務継続が困難になるような災害が発生した場合に、必要な業務を中断しないようにするための計画である。人々の生活に密接に関わるサービスを供給したり、被災地支援も実施したりする社協にとって、BCP の作成は重要である。新型コロナウイルスの感染拡大のなかで社協は、実際に感染拡大防止のためのさまざまな対応に迫られた。こうしたなかで BCP を作成している社協は、作成してい

ない社協と比べて、災害時においても比較的普段通りの業務を継続できたと推察される。

相談事業の実施状況 受託事業として 13 種、社協独自の事業として 7 種の事業について実施有無について問われている。これらのうち、特例貸付の目的である経済的自立にとって重要な経験値となるある事業として「自立支援相談事業」、「家計改善支援事業」、「就労準備支援事業」に注目する。自立相談支援事業を実施していると、延長・再貸付時における連携が容易となり、その結果、借受人の生活状況を把握し適切な支援につなげていくことが期待できる。家計改善支援事業の実施は、その実施ノウハウから家計の経済的困難を的確に把握し、猶予・免除の助言がしやすく、免除・猶予につながりやすかったのではないかと考えられる。最後の就労準備支援事業は、経済的自立に直結する就労に向けた支援が適切に行われると推察される。

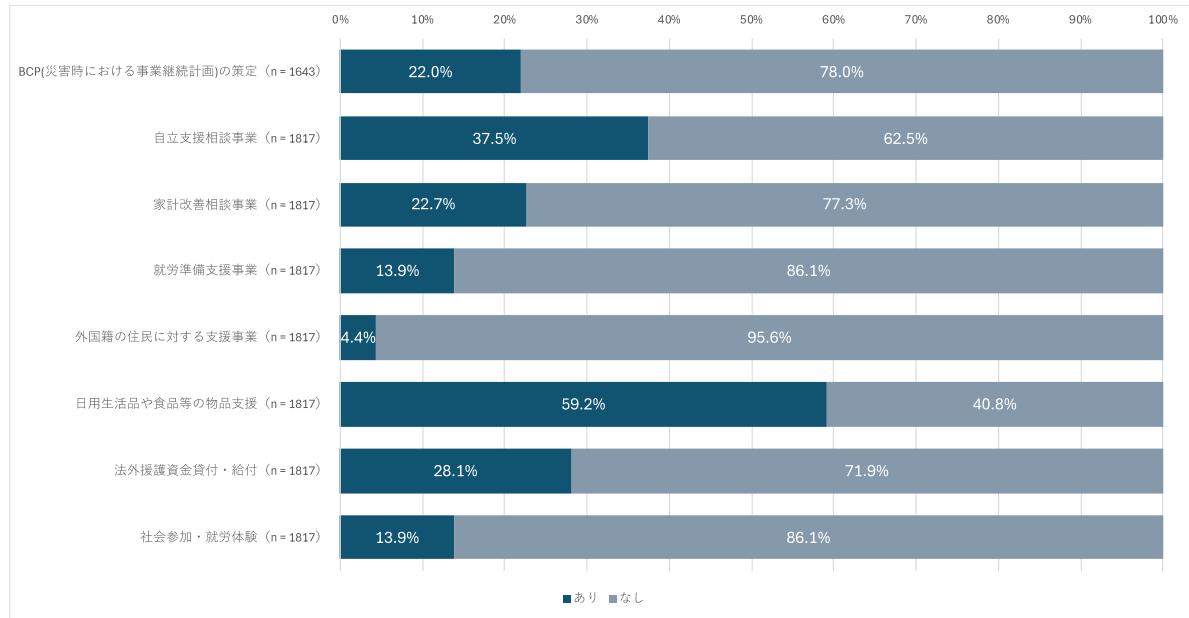
外国籍の住民に対する支援 外国人に対する支援制度があることで、外国人に対する相談支援を行い、経済的自立につなげることができると考えられる。

生活困窮者やひきこもりの状態にある人を対象とする支援事業 社協独自の事業(制度外の支援事業)として 8 種の支援について実施状況の有無について問われている。ここでは、「日用生活品や食品等の物品支援」、「法外援護資金貸付・給付」、「社会参加・就労体験」に注目する。これらは社協として特例貸付以外の支援の選択肢を有しており、経済的自立を促すことができたと期待できる。

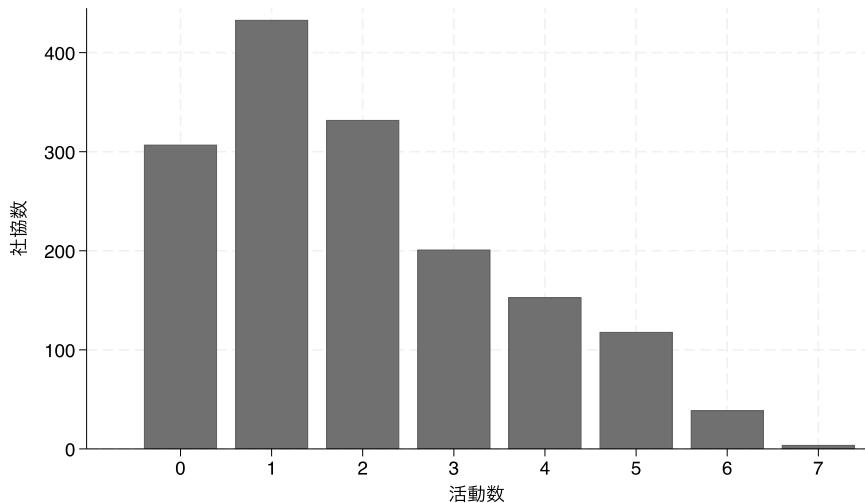
図 25 の上段は、上記の BCP を除く 7 つの事業・活動の実施割合を示している。一方、下段は、上記の同事業・活動の実施数の分布である。全体の約半数である 46% の社協は、ゼロないしは一つの活動のみしか行っていない。一方で、半数以上の活動に取り組んでいる社協は約 20% あり、活動の多寡についても社協間で大きなばらつきがあることが見て取れる。

図 25 市区町村社会福祉協議会の活動実績

a) 各活動の実施割合



b) 実施活動数の分布



社協アンケート

最後に、特例貸付期間の社協の取組実態を知る直接的なデータとして、本調査で独自に実施した都道府県・市区町村社協アンケート調査の結果を確認する（社協アンケート調査の詳細は Appendix を参照のこと）。社協アンケート調査では、本則を含む貸付一般において通常想定される貸付相談／申込時から据置期間終了時までの過程における様々な取組について、その実施度を尋ねている。表 9 及び表 10 は、各取組について社協ごとの実施の程度を、貸付相談時または申込時、貸付決定時から貸付期間中にわけて整理したものである¹⁹。

表 9 市区町村社協における特例貸付の実施状況

	全く実施しなかった /できなかった	実施していた 時期もある	おおむね 実施した	合計
貸付相談／申し込み時				
貸付申込時に債務状況を把握する	120 (61.2%)	26 (13.3%)	50 (25.5%)	196 (100%)
貸付申込時に直近の月収を把握する	171 (87.2%)	8 (4.1%)	17 (8.7%)	196 (100%)
収入が減少した理由を把握する	174 (88.8%)	4 (2.0%)	18 (9.2%)	196 (100%)
将来にわたっての収入と支出の見通しを確認する	97 (49.5%)	43 (21.9%)	56 (28.6%)	196 (100%)
公共料金・税・社会保険の支払い状況を確認する	97 (49.5%)	36 (18.4%)	63 (32.1%)	196 (100%)
その他生活の困りごとの聞き取りをする	96 (49.0%)	21 (10.7%)	79 (40.3%)	196 (100%)
申込書とは別にフェイスシートを作成する	67 (34.2%)	68 (34.7%)	61 (31.1%)	196 (100%)
詳細なアセスメントシートを作成する	34 (17.3%)	89 (45.4%)	73 (37.2%)	196 (100%)
申込人の生活状況について、自立相談支援機関と情報共有する	105 (53.6%)	21 (10.7%)	70 (35.7%)	196 (100%)
申込人の生活状況について、自治体と情報共有する	50 (25.5%)	64 (32.7%)	82 (41.8%)	196 (100%)
申込人の生活状況に応じて、貸付以外のより適切な行政サービスを紹介する	84 (42.9%)	34 (17.3%)	78 (39.8%)	196 (100%)

¹⁹ 都道府県社協のアンケート結果については、回答数が過半数に満たず少数となったため、詳細記述は割愛する。²⁰ なお、仮受人マスターデータからは世帯ごとの貸付パターンを把握することができるが、総合支援資金の再貸付のみを利用しているといった制度上は想定し得ないパターンも観察される。こうしたイレギュラーな貸付パターンの世帯は分析から除く。

貸付決定～貸付期間中（据置期間終了時）	45	75	76	196
支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して、生活状況を把握するために、継続的に電話でフォローアップする	45 (23.0%)	75 (38.3%)	76 (38.8%)	196 (100%)
支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して生活状況を把握するために、継続的に面談・訪問してフォローアップする	36 (18.4%)	94 (48.0%)	66 (33.7%)	196 (100%)
借受世帯の生活状況を把握するために、借受人を対象とするアンケート調査を実施する	17 (8.7%)	153 (78.1%)	26 (13.3%)	196 (100%)
アンケートや社協からの案内に未応答の世帯に重点的に電話、面談・訪問等でフォローアップを行う	33 (16.8%)	118 (60.2%)	45 (23.0%)	196 (100%)
借受世帯の生活状況について、地域の民生委員と情報共有する	19 (9.7%)	119 (60.7%)	58 (29.6%)	196 (100%)
借受世帯の生活状況について、自治体と情報共有する	31 (15.8%)	78 (39.8%)	87 (44.4%)	196 (100%)
借受世帯に対する家計改善に向けた支援を実施する	27 (13.8%)	94 (48.0%)	75 (38.3%)	196 (100%)
借受世帯に対する就労支援を行う	18 (9.2%)	119 (60.7%)	59 (30.1%)	196 (100%)
不用品のリユースのためのバザーや交換会を行う	7 (3.6%)	178 (90.8%)	11 (5.6%)	196 (100%)
借受世帯対象に食料支援事業を実施する	54 (27.6%)	60 (30.6%)	82 (41.8%)	196 (100%)
借受世帯に、社協でのアルバイトや雇用を紹介する	6 (3.1%)	175 (89.3%)	15 (7.7%)	196 (100%)
借受世帯に、ボランティア活動を紹介する	4 (2.0%)	175 (89.3%)	17 (8.7%)	196 (100%)
借受世帯を主な対象とした交流イベントを開催する	3 (1.5%)	187 (95.4%)	6 (3.1%)	196 (100%)
借受世帯を対象とした相談会を開催する	15 (7.7%)	162 (82.7%)	19 (9.7%)	196 (100%)

表 10 都道府県社協における特例貸付の実施状況

	全く実施しなかった /できなかった	実施していた 時期もある	おおむね 実施した	合計
貸付相談／申し込み時				
貸付申込時に債務状況を把握する	2 (9.5%)	9 (42.9%)	10 (47.6%)	21 (100%)
貸付申込時に直近の月収を把握する	15 (71.4%)	4 (19.0%)	2 (9.5%)	21 (100%)
収入が減少した理由を把握する	15 (71.4%)	3 (14.3%)	3 (14.3%)	21 (100%)
将来にわたっての収入と支出の見通しを確認する	1 (4.8%)	13 (61.9%)	7 (33.3%)	21 (100%)
公共料金・税・社会保険の支払い状況を確認する	2 (9.5%)	12 (57.1%)	7 (33.3%)	21 (100%)
その他生活の困りごとの聞き取りをする	2 (9.5%)	11 (52.4%)	8 (38.1%)	21 (100%)
申込書とは別にフェイスシートを作成する	17 (81.0%)	4 (19.0%)	0 (0.0%)	21 (100%)
詳細なアセスメントシートを作成する	20 (95.2%)	1 (4.8%)	0 (0.0%)	21 (100%)
申込人の生活状況について、自立相談支援機関と情報共有する	2 (9.5%)	9 (42.9%)	10 (47.6%)	21 (100%)
申込人の生活状況について、自治体と情報共有する	1 (4.8%)	18 (85.7%)	2 (9.5%)	21 (100%)
申込人の生活状況に応じて、貸付以外のより適切な行政サービスを紹介する	5 (23.8%)	10 (47.6%)	6 (28.6%)	21 (100%)
貸付決定～貸付期間中（据置期間終了時）				
支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して、生活状況を把握するために、継続的に電話でフォローアップする	1 (4.8%)	13 (61.9%)	7 (33.3%)	21 (100%)
支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して、生活状況を把握するために、継続的に面談・訪問してフォローアップする	1 (4.8%)	14 (66.7%)	6 (28.6%)	21 (100%)
借受世帯の生活状況を把握するために、借受人を対象とするアンケート調査を実施する	2 (9.5%)	14 (66.7%)	5 (23.8%)	21 (100%)
アンケートや社協からの案内に未応答の世帯に重点的に電話・面談・訪問等でフォローアップを行う	3 (14.3%)	15 (71.4%)	3 (14.3%)	21 (100%)
借受世帯の生活状況について、地域の民生委員と情報共有する	19 (90.5%)	2 (9.5%)	0 (0.0%)	21 (100%)
借受世帯の生活状況について、自治体と情報共有する	1 (4.8%)	15 (71.4%)	5 (23.8%)	21 (100%)
借受世帯に対する家計改善に向けた支援を実施する	2 (9.5%)	14 (66.7%)	5 (23.8%)	21 (100%)
借受世帯に対する就労支援を行う	2 (9.5%)	15 (71.4%)	4 (19.0%)	21 (100%)
借受世帯を主な対象とした交流イベントを開催する	18 (85.7%)	3 (14.3%)	0 (0.0%)	21 (100%)
借受世帯を対象とした相談会を開催する	1 (4.8%)	15 (71.4%)	5 (23.8%)	21 (100%)

表 9 からは、市区町村社協において、貸付にあたって通常想定される各種取組の多くが、コロナ特例貸付では実施できていなかったことがわかる。貸付相談・申込時における「収入が減少した理由の把握」については、全くできなかった社協は約 9 割にのぼる。貸付申込時に直近の月収を把握で

きなかった社協もかなり多い。申込人の債務状況の把握を全くできなかった社協は 6 割を超える。また約 5 割の社協は、貸付相談・申込時に、将来に渡った収入と支出の見通しの確認、公共料金・税・社会保険料の支払い状況の確認、その他生活の困りごとの聞き取り、申込人の生活状況について自立相談支援機関と情報共有すること、を全くできなかった。申込人の生活状況に応じて、貸付以外の適切な行政サービスを紹介する、といった取組も全くできていない社協も多い(42.9%)。

なお、延長貸付や再貸付の申込時において、自立相談支援機関との連携が条件化されていたにもかかわらず、自立相談支援機関との情報共有が十分に実施できなかった社協が多いことは興味深い。国(厚生労働省)の依頼にもかかわらず、業務多忙のなかでこうした連携が十分ではなかった社協が多かったと推察される。たとえば、申込人の自立相談支援機関への相談を必須とすると迅速な貸付が実施できないため、申込時には情報を共有することについての同意をとることにとどめ、貸付後に電話などで聞き取りを行ったという事例が紹介されている(小川ほか 2020)。また、この実施度が低かった理由については、そもそも社協において、自立相談支援機関との情報共有が他の項目ほど重要視されていない、という理由も推察される。

各社協では、申込・貸付決定時よりも、貸付決定後から据置期間終了までの期間に、各種の取組を実施している。申込人の生活状況について自治体と情報共有をまったくできなかった社協は、貸付相談／申込時には 25.5% であるが、貸付決定後の期間においては 15.8% に減っている。支援が必要だと思われる世帯に対する電話・面談・訪問でのフォローアップ、民生委員・自治体との情報共有、家計改善支援・就労支援・食料支援について、全く実施できなかった社協自体は比較的小ない。ただし、こうした取組について「おおむね実施していた」社協は「その他生活の困りごとを聞き取りする」取組以外、3 分の 1 以下にとどまり、実施状況に各市町村社協間のばらつきがあるといえる。

以上、既存文献や資料、本調査で独自に行なった社協アンケート調査から、特例貸付期間中の社協の取組実態について社協間で差異があったことが確認できた。

3.4. 社協の実施方法と「成果」の間に関係はあるか

3.3 節で確認した社協における事業・活動や実施面での違いが、3.2 節で示した社協間の成果の違いを生んでいるのではないか。本節では、こうした社協間の違いが特例貸付の成果にどのような影響を与えておりか分析し、経済的自立という成果を達成するために不可欠となる事項を考察する。

3.2 節で確認したように特例貸付の成果は、都道府県間のばらつきが大きい。その背景としては、同一都道府県内の社協は取組内容や運営体制自体が類似していることが考えられる。同一都道

府県内の福祉行政や地域福祉は、一定の類似性をもつ。生活困窮者自立支援制度においては、福祉事務所設置自治体が実施主体であり、郡部では都道府県が直接または委託によって同事業を実施している。そのため、郡部では同一の方針で運営されている場合も多く、事業が町村を跨いで同一団体に委託されている場合もある。さらに都道府県社協は、県下の市町村社協に対して、地域福祉に関する事業の研修や情報提供を行っていたり、市町村社協間の情報交換も頻繁になされていることから、取組事項や運営体制が類似する可能性がある。

そうした中でも、都道府県内の市区町村間で成果に違が生じていることは注目に値する。市区町村社協のヒアリングでは、社協職員は特例貸付においても「丁寧な相談支援」の重要性を主張していた。この丁寧な相談支援は、受付機関である市町村社協において実施できるものである。都道府県社協は特例貸付の実施主体であるが、取り扱う件数の膨大さから、申込人や借受世帯の現状把握や貸付時の相談支援を直接行うことは難しい。そこで以下では、主に市区町村社協に焦点を当てて、実施方法と成果の関連性について分析をする。都道府県社協に注目した分析は償還についてのみ補足的に行う。

自立相談支援機関との連携(相談支援)の有効性

第1に、総合支援資金の延長貸付時及び再貸付時に自立相談支援機関から支援を受けることが要件となっているという制度上の特徴に注目した分析を行い、相談支援の重要性を検証する。

一般的に、生活福祉資金貸付(本則)では自立相談支援機関との連携が求められている。しかし、緊急小口資金と総合支援資金初回においては、迅速性を優先するために省略された。その一方で、厚生労働省は、初回貸付が終了してもなお長期的に生活困窮が続いている世帯に対しては、自立相談支援機関による支援が必要であると判断し、総合支援資金延長の申請にあたって自立相談支援機関との連携を要件とすることとした。これは、再貸付の申請においても維持された。その結果、制度上は総合支援資金延長や再貸付の申請を行った世帯(以下、「支援群」と記す)は、緊急小口資金・総合支援資金初回のみで借受を終えた世帯(以下、「非支援群」と記す)と比べて、相談支援を受ける確率が高まることになる。この制度上の特徴を捉え、支援群と非支援群を比較し成果に違いが生じているかを検証する。

分析仮説は次のとおりである。非支援群と比べて、支援群は相談支援があることによって、社協と借受人の間につながりができる可能性が高まる。その結果、社協は借受人の生活状況を把握し易くなり、貸付を長期化・多重化させることなく適切な支援につなげられることが期待できる。さらに、据置期間終了後に依然として生活困窮が続いている場合には、猶予や免除の手続きを支援することもできるであろう。また、つながりができることで未応答となる世帯も減ると考えられる。

この分析には2つの留意点が指摘できる。第1は、自立相談支援機関との連携実態の不透明性である。制度上は、自立相談支援機関との連携は必須となっているが、実際には延長申請、再貸付申請が殺到したため、十分な連携が行えなかつとのヒアリング結果が多数ある。この点は、3.3節の市区町村社協アンケート調査の結果からも同様の事実をうかがい知ることができた。つまり、延長や再貸付の利用者は支援を受けたものと把握するが、実態としては支援がなかつた可能性がある。

第2の留意点は、支援群と非支援群の生活困窮度の違いである。支援群は非支援群よりも資金需要が高かったが故に、延長や再貸付を利用していると考えられる。つまり、支援群の方が生活困窮度が高く、より経済的自立が困難であった可能性が高い。したがって、非支援群と比べて支援群の方が経済的自立の指標が良かったとしても、それが支援の効果と断言することはできない。

データ

第2章でも利用した借受人マスターデータから作成した世帯単位のデータを用いる。詳細は2.3節も参照のこと。

サンプル(比較対象)

本分析では次の3種類の支援群・被支援群間比較を行う。表11は分析対象となる借受パターンごとの世帯数を示してある²⁰。

1. 支援群: 総合支援資金の延長／再貸付まで利用した世帯(①～⑥)
非支援群: 緊急小口資金と総合支援資金初回までで借受が終わった世帯(⑦～⑨)
2. 支援群: 上記1の支援群のうち緊急小口を利用している世帯(①～③)
非支援群: 上記1の非支援群のうち緊急小口を利用している世帯(⑦、⑨)
3. 支援群: 借受額が最大120万円となる世帯(④、⑤)、ないしは140万となる世帯(①、②)
非支援群: 借受額が最大60万となる世帯(⑧)、ないしは80万となる世帯(⑨)

²⁰ なお、仮受人マスターデータからは世帯ごとの貸付パターンを把握することができるが、総合支援資金の再貸付のみを利用しているといった制度上は想定し得ないパターンも観察される。こうしたイレギュラーな貸付パターンの世帯は分析から除く。

表 11 借受パターンと分析サンプル

借受パターン		サンプル1	サンプル2	サンプル3
支援群：自立相談支援機関との連携あり				
① 緊急小口 + 初回 + 延長	80,169	○	○	○
② 緊急小口 + 初回 + 再貸付	233,153	○	○	○
③ 緊急小口 + 初回 + 延長 + 再貸付	358,739	○	○	
④ 初回 + 延長	8,465	○		○
⑤ 初回 + 再貸付	6,042	○		○
⑥ 初回 + 延長 + 再貸付	4,350	○		
非支援群：自立相談支援機関との連携なし				
⑦ 緊急小口	463,400	○	○	
⑧ 初回	40,061	○		○
⑨ 緊急小口 + 初回	434,069	○	○	○

2 の比較を行う理由は、特例貸付では原則緊急小口資金を利用することとなっており、総合支援資金のみを利用している世帯はイレギュラーな世帯とも取れるためである。3 の比較を行う理由は、前述の 2 つ目の留意点に対処するためである。1 の比較においては支援群と非支援群の間で借受額で最大およそ 180 万円(全 4 スキーム利用と緊急小口資金利用のみの差)の違いがあり、両者はともに支援群・非支援群の半数を占めている。そこでサンプルから延長と再貸付を両方とも利用した世帯や緊急小口のみの世帯を除外することで資金需要の違いを 60 万円と可能な限り最小化した比較となるようにする(2 種類の支援群、非支援群がある)。

記述統計

表 12 はアウトカム指標である猶予世帯割合、免除世帯割合、未応答世帯割合について、支援群と非支援群間の単純比較を示している。いずれのサンプルにおいても概ね仮説として想定したような差が生じている。猶予世帯割合については、そもそも猶予となった世帯が少ないこともあり大きな差とはなっていないが、支援群の方が猶予となる割合が約 0.4% ポイント高い(サンプル 3 を除く)。免除世帯割合については差は顕著であり、サンプル 1、2 では支援群の方が免除になる世帯割合が約 16% ポイント高い。一方で、未応答世帯割合については支援群の方が 3% ポイント前後低い。

表 12 支援群と非支援群の単純比較

	相談支援		
	あり	なし	差
サンプル① (n = 1,628,366)			
猶予	3.0%	2.6%	0.38
免除	50.0%	33.9%	16.12
未応答	21.4%	25.1%	-3.67
サンプル② (n = 1,569,496)			
猶予	3.0%	2.6%	0.35
免除	50.3%	34.0%	16.29
未応答	21.5%	25.2%	-3.75
サンプル③ (n = 801,877)			
猶予	2.7%	3.1%	-0.48
免除	46.6%	36.6%	9.95
未応答	22.8%	25.2%	-2.36

回帰分析

第 2 章や 3.2 節で確認したように、借受世帯の経済的自立は借受世帯の属性や受付をした市区町村社協によって異なる。こうした要因の影響を統制し、相談支援の有無と経済的自立の各種指標との相関関係を線形確率モデルで推定する。分析単位は世帯であり、アウトカム変数はこれまでと同様に、猶予となった借受が一つでもあるかを示すダミー変数、免除となった借受が一つでもあるかを示すダミー変数、未応答(返済ゼロ)であるかを示すダミー変数の 3 つである。借受人属性レベルの統制変数は性別(男性ダミー変数)、年齢階層(該当する年齢階層を示すダミー変数。分類は図 3 の区分に準ずる)を用いる。社協レベルの影響は、市区町村の固定効果を取ることで統制する。

表 13 に各アウトカム変数に対する支援群を示すダミー変数の推定値を示す。結果は概ね仮説と整合的である。自立相談支援機関との連携を伴う貸付があると(支援群)、そうした貸付がない場合(非支援群)に比べて猶予・免除世帯となる確率が高まり、返済ゼロ世帯となる確率が下がるという結果が得られている。分析対象とするサンプルにもよるが、自立相談支援機関との連携によって、猶予となる確率は 0.5% ポイント増、免除は 14% ポイント増、未応答は 2% ポイント減となる。サンプルサイズが非常に大きいため有意差の有無を論じる意義は乏しい。係数の大きさから実務的判断をするに、貸付において自立相談支援機関との連携が入ることは大きな意味を持つといえよう。

表 13 自立相談支援機関との連携と経済的自立

	サンプル1			サンプル2			サンプル3		
	猶予	免除	未応答	猶予	免除	未応答	猶予	免除	未応答
相談支援あり	0.006*** (0.000)	0.143*** (0.001)	-0.019*** (0.001)	0.006*** (0.000)	0.144*** (0.001)	-0.019*** (0.001)	-0.002*** (0.000)	0.073*** (0.001)	-0.015*** (0.001)
定数項	0.011*** (0.001)	0.316*** (0.002)	0.395*** (0.002)	0.011*** (0.001)	0.316*** (0.003)	0.397*** (0.002)	0.016*** (0.001)	0.380*** (0.004)	0.366*** (0.003)
借受人属性	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	1617419	1617419	1617419	1559568	1559568	1559568	794480	794480	794480

() 内の値は標準誤差。

* p<0.1、** p<0.05、*** p<0.01

ただし、留意点で述べたように自立相談支援機関との連携は資金需要が増える（延長、再貸付を利用する）時に生じるものであり、アウトカムへの影響は両者のうちどちらに起因するものなのかは、厳密には識別できていない。資金需要が増えたために猶予、免除確率が高まった、未応答が増えたという見方を排除することができない。

市区町村社会福祉協議会の活動実績の影響

第 2 の分析として、前節で確認した市区町村社協の活動実績の違いに注目する。

社協の活動実績と経済的自立指標間の仮説は次の通りである（3.3 節の記述も参考のこと）。生活困窮者自立支援制度を構成する自立相談支援事業、家計改善支援事業、就労訓練事業については、これらの活動を実施していると借受の長期化・多重化および未応答の世帯割合を下げ、猶予・免除世帯の割合を増やす。外国人支援制度についても同様で、活動がある場合には外国人にきめ細やかな支援が届き、借受の長期化・多重化および未応答の世帯割合を下げ、猶予・免除世帯の割合を上げる。BCP 及び社協の支援制度の豊富さを示す物品支援、法外貸付、就労体験の有無についても成果に対して同様の関係性を有すると考えられる。こうした事業があることによって借受人とのつながりをはぐくむきっかけにもなるだろうし、これまでの経験値から申請時に適切な支援を提案することもできるであろう。その結果、借受の長期化・多重化およびゼロ返済の世帯割合を下げ、猶予・免除世帯の割合を増やすと考えられる。

データ

分析単位は市区町村社協である。アウトカムである経済的自立に関するデータは、借受人マスターデータを市区町村単位で集計した値（各指標毎の該当世帯割合）を用いる。社協の活動実績は、

『市区町村社会福祉協議会活動実態調査 2021』の個票データを用いる²¹。また、市区町村の経済社会状況を分析に取り入れるために社会・人口統計体系(2020 年度)のデータを用いる。分析にあたっては、これら 3 つのデータを結合した。

サンプル

社協単位の分析を行うため、アウトカムはすべて、特例貸付の利用世帯に占める該当世帯の割合(全 4 スキームを利用した世帯割合等)となる。そのため極端に利用世帯数が少ない市区町村の場合は割合の算出に際して不都合が生じることから、分析から除外する。ここではその基準を 100 世帯未満とした。また、『市区町村社会福祉協議会活動実態調査 2021』が未回答となっている市区町村社協も分析から除外する。その結果 1,069 社協が分析の対象となった(分析によって一部の属性変数が欠損するため、最大数)。

記述統計

表 14 は、市区町村社協の活動実績の有無ごとに、各アウトカム指標を単純比較したものである。活動の有無によって経済的自立指標に差が生じてはいるものの、いずれの指標においても一貫した傾向は観察できない。

表 14 経済的自立にかかる活動実績の有無による単純比較

	社協数	全スキーム利用			猶予			免除			返済ゼロ			未応答		
		あり	なし	差	あり	なし	差	あり	なし	差	あり	なし	差	あり	なし	差
BCP	あり=288、なし=688	0.176	0.165	0.011	0.029	0.031	-0.002	0.389	0.42	-0.031	0.222	0.195	0.027			
自立相談	あり=466、なし=603	0.156	0.178	-0.022	0.030	0.031	-0.001	0.408	0.414	-0.006	0.197	0.207	-0.010			
家計改善	あり=313、なし=756	0.147	0.177	-0.030	0.030	0.031	-0.001	0.404	0.415	-0.011	0.192	0.207	-0.015			
就労準備	あり=191、なし=878	0.147	0.173	-0.026	0.026	0.032	-0.006	0.413	0.411	0.002	0.184	0.207	-0.023			
外国人支援	あり=64、なし=885	0.188	0.167	0.021	0.027	0.031	-0.004	0.398	0.411	-0.013	0.220	0.202	0.018			
物品支給	あり=725、なし=344	0.164	0.178	-0.014	0.031	0.03	0.001	0.41	0.414	-0.004	0.203	0.202	0.001			
法外貸付	あり=359、なし=710	0.157	0.174	-0.017	0.031	0.031	0	0.402	0.416	-0.014	0.207	0.201	0.006			
就労体験	あり=179、なし=890	0.191	0.164	0.027	0.028	0.031	-0.003	0.431	0.408	0.023	0.181	0.207	-0.026			

回帰分析

経済的自立指標(0~1 の値を取る)と市区町村社協の活動実績(ダミー変数)との相関関係を、線

²¹ この調査は特例貸付が始まった翌年の活動実態について把握を試みたものであるが、本分析で扱う事業・活動の実績は毎年大きく変動するものではないと考えられる。

形確率モデルで推定する。経済的自立指標のばらつきは県間によって大きく異なっていた。この背景に県社協の取組や県のコロナ対策、産業構造、労働市場の状況といった要因が働いていると考えられる。こうした要因を統制するために、都道府県の固定効果をとる。また市区町村属性として世帯数(対数値)と外国人人口比率を統制する。世帯数を含める理由は、世帯数が多いと特例貸付を利用する世帯数も増え、受付における業務負担が増加し対応が十分に行えなくなると考えられるためである。外国人人口比率は、その値が高まると外国人の特例貸付利用も高まり、十分な支援が行えなくなろう。これらは、一連の市区町村社協の活動実績とは逆方向の影響を及ぼすと考えられる。

表 15 に各アウトカム変数に対する市区町村社協の活動実績を示すダミー変数の推定値を示す。また、併せて統制変数として用いた市区町村属性である世帯数と外国人人口比率の係数の推定値も示してある。

まず、「全スキーム利用」に関して、社協が家計改善支援事業を受託している場合、全スキームを利用する世帯の割合が 1.3% ポイント低下することが確認された。この結果は、家計改善によって資金需要が下がり貸付回数が減少するためと考えられ、合理的な結果といえる。一方で、就労体験事業を実施していた場合には、全スキーム利用の世帯割合が 1.5% ポイント増加する。これは直感に反する結果ではあるが、コロナ禍では就労体験(就労支援)が必ずしも生活の安定化による資金需要の低下につながっていない可能性がある。また、世帯数が 1% 増加すると、全スキームを利用する世帯の割合が 1.1% ポイント増加することも確認された。これは、申請数の増加により対応が追いつかず、改善がなされないまま貸付が繰り返される可能性を示唆しており、妥当な結果である。

次に、「猶予」に関しては、社協が自立相談支援事業や家計改善支援事業を受託している場合、猶予が認められる世帯の割合がそれぞれ 0.4% ポイント増加することが確認された。これは、社協が世帯の状況を把握し、適切に猶予へとつないでいるためと考えられる。一方、世帯数が 1% 増加すると、猶予世帯の割合は 0.1% ポイント低下する結果となった。この現象は、申請が増加することで個別対応が困難となり、結果として猶予の適用が減少する可能性を示していると考えられる。ただし、この影響の大きさは限定的である。また、外国人人口比率が 1% 増加すると、猶予世帯の割合は 0.1% ポイント減少することが確認された。この結果から、外国人世帯に猶予に関する情報が十分に伝わっていない可能性や、猶予を受ける前に帰国してしまうケースがあることが示唆される。ただし、外国人比率 자체が小さいことを考慮すると、その影響は相対的に大きいといえる。

表15 社協の事業・活動実績と経済的自立

	全スキーム利用	猶予	免除	未応答
事業・活動				
自立相談	-0.003 (0.005)	0.004*** (0.001)	-0.004 (0.005)	0.003 (0.004)
家計改善	-0.013** (0.005)	0.004** (0.002)	0.001 (0.006)	-0.006 (0.004)
就労準備	0.001 (0.006)	-0.002 (0.002)	-0.003 (0.006)	-0.000 (0.004)
外国人支援	0.003 (0.007)	-0.003 (0.002)	0.005 (0.007)	-0.001 (0.005)
物品支給	-0.004 (0.004)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.005)	-0.003 (0.003)
法外貸付	-0.001 (0.004)	-0.001 (0.001)	-0.002 (0.004)	0.003 (0.003)
就労体験	0.015*** (0.005)	-0.001 (0.001)	0.005 (0.005)	-0.008** (0.004)
BCP				
市区町村属性				
世帯数（対数値）	0.011*** (0.002)	-0.001*** (0.001)	-0.004* (0.002)	0.009*** (0.001)
外国人人口比率（%）	-0.001 (0.001)	-0.001*** (0.000)	-0.012*** (0.001)	0.011*** (0.001)
定数項	0.068*** (0.020)	0.045*** (0.006)	0.474*** (0.021)	0.090*** (0.015)
都道府県固定効果	Yes	Yes	Yes	Yes
N	949	949	949	949
調整済み決定係数	0.749	0.600	0.662	0.702

() 内の値は標準誤差。

* p<0.1、 ** p<0.05、 *** p<0.01

「免除」に関しては、社協の事業活動は統計的に有意な相関は確認できなかった。ただし、世帯数および外国人比率の影響は、「猶予」と同様の傾向を示した。特に、外国人人口比率が 1% 増加すると、免除世帯の割合は 1.2% ポイント減少することが分かった。この影響は大きく、猶予の減少と同様に、外国人世帯が免除制度を十分に活用できていない可能性が示唆される。

最後に、「未応答」に関しては、社協が就労体験事業を行っていた場合、ゼロ返済世帯の割合が

0.8%ポイント減少することが確認された。この結果は、「全スキーム利用」の分析結果と整合的に考える必要がある。つまり、就労体験は感染症が拡大しているなかでは効果を発揮せず、貸付利用を減らすことはなかったため貸付額が増えたものの、コロナ感染症の収束後は就労を通じて返済が可能となるケースが多いことを示しているのかもしれない。また、世帯数が 1%増加すると、未応答世帯の割合が 0.9%ポイント増加することが明らかとなった。これは、貸付を受ける世帯の増加に伴い、返済できない世帯も増加するという点で、合理的な結果である。さらに、外国人人口比率が 1%増加すると、未応答世帯の割合が 1.1%ポイント増加する。この結果は、外国人世帯において返済が困難な状況が生じやすい可能性を示している。

以上の結果を総括すると、社協の事業活動は貸付制度の利用状況に一定の影響を与えていた可能性が示された。

つながりを作るための対応ができていた時期

市区町村社協の重要な取組を探る最後のアプローチとして、特例貸付の申請時期の違いに注目した分析を行う。特例貸付は 2 年間にわたって実施されたが、その間にコロナの発生状況や特例貸付の申請数、厚生労働省の実施方針、社協自体の体制等は大きく変動しており、その結果、社協の借受人に対する対応状況は全期間を通じて一様ではない。そこで本分析では、社協が借受人とつながりを作るために必要と認識していた事項を比較的十分に成し得ていた時期を特定し、この間に貸付申請を行った世帯はより経済的自立に至っているかを検証する。

分析仮説は次のとおりである。これまでの分析同様、丁寧な対応ができていた時期に貸付申請を行っている場合、社協との間につながりをつくることができ、その結果、長期化・多重化およびゼロ返済の世帯割合を下げ、猶予・免除世帯の割合を増やすと考えられる。

データ

各社協の時期別の対応状況については、本業務で独自に実施した市区町村社会福祉協議会アンケートの回答結果を用いる(アンケート調査の詳細は Appendix を参照のこと)。アウトカムについては、これまで同様に借受人マスターデータから作成した世帯単位のデータを用いる。

サンプル(比較対象)

市区町村社会福祉協議会アンケートに回答した市区町村社協で受け付けた借受人を分析対象とする。市区町村社会福祉協議会アンケートでは、「申請者／借受人とのつながり」を「申請者／借受

人に困りごとが生じた際に、申請者／借受人が社会福祉協議会に相談ができる、或いは社会福祉協議会から手を差し伸べられるという関係性」と定義し、つながりを築くために重要と考える申込み受付時の取組ができていた時期(以下、「対応十分時期」と記す)を、各スキームについて尋ねている。社協のヒアリングからは、借受人とのつながり構築は最初の申請時における対応が最も重要であり、一旦貸付が始まってしまうとつながり構築は格段に困難になるとの見解があった。そこで、まずは対応十分時期に緊急小口資金ないしは総合支援資金初回の申請を行った貸付が一つでもある世帯を対応十分世帯と定義する。一方で、緊急小口資金ないしは総合支援資金初回を利用しているものの、対応十分時期外で申請をした世帯は対応不十分世帯とする。さらに、2つ目の定義として、利用したスキームのうち、ひとつでも対応十分時期に申請を行った貸付がある世帯を対応十分世帯、対応十分時期の申請がひとつもない世帯を対応不十分世帯とする。

なお、「つながりを築くために重要と考える申込み受付時の取組」に含まれるものは社協によって様々である。回答にあたっては3.3節で扱った実施状況に関する各項目について重要性の度合いを尋ね、重要と考える事項を想定してもらっている。重要度を整理した表16からは、「申込人の生活状況について、自立相談支援機関と情報共有する」という項目以外は半数以上の社協が重要性を認識していることが確認できる。

表16 つながりをつくるための重要事項(申請時)

	特に重要 ではない	あまり重要 ではない	非常に 重要である	非常に 重要である	合計
貸付相談／申し込み時					
1 貸付申込時に債務状況を把握する	2 (1.0%)	43 (21.9%)	151 (77.0%)	0 (0%)	196 (100%)
2 貸付申込時に直近の月収を把握する	1 (0.5%)	44 (22.4%)	151 (77.0%)	0 (0%)	196 (100%)
3 収入が減少した理由を把握する	1 (0.5%)	40 (20.4%)	155 (79.1%)	0 (0%)	196 (100%)
4 将来にわたっての収入と支出の見通しを確認する	3 (1.5%)	61 (31.1%)	132 (67.3%)	0 (0%)	196 (100%)
5 公共料金・税・社会保険の支払い状況を確認する	6 (3.1%)	79 (40.3%)	111 (56.6%)	0 (0%)	196 (100%)
6 その他生活の困りごとの聞き取りをする	3 (1.5%)	74 (37.8%)	119 (60.7%)	0 (0%)	196 (100%)
7 申込書とは別にフェイスシートを作成する	35 (17.9%)	3 (1.5%)	106 (54.1%)	52 (27%)	196 (100%)
8 詳細なアセスメントシートを作成する	32 (16.3%)	2 (1.0%)	112 (57.1%)	50 (26%)	196 (100%)
9 申込人の生活状況について、自立相談支援機関と情報共有する	6 (3.1%)	103 (52.6%)	87 (44.4%)	0 (0%)	196 (100%)
10 申込人の生活状況について、自治体と情報共有する	39 (19.9%)	3 (1.5%)	119 (60.7%)	35 (18%)	196 (100%)
11 申込人の生活状況に応じて、貸付以外のより適切な行政サービスを紹介する	4 (2.0%)	69 (35.2%)	123 (62.8%)	0 (0%)	196 (100%)

記述統計

表 17 はアウトカム指標である全スキーム利用世帯割合、猶予世帯割合、免除世帯割合、未応答世帯割合について、対応十分世帯と対応不十分世帯の単純比較を示している。特例貸付として最初に利用することになる緊急小口または総合初回申請時の対応に注目すると、全 4 スキーム利用世帯割合については対応十分世帯の方が対応不十分世帯より 4.35% ポイント低くなる。同様に、猶予割合は 0.98% ポイント高く、免除割合は 1.32% ポイント低くなる。未応答については 1.96% ポイント高くなる。この傾向は、全貸付申請時(いずれかの貸付で十分な対応があったかどうか)を見ても同様である。

表 17 経済的自立にかかる申請時の対応十分性による単純比較

	対応		
	十分	不十分	差
緊急小口か総合初回申請時			
全スキーム利用	19.9%	24.2%	-4.35
猶予	4.7%	3.7%	0.98
免除	43.8%	45.1%	-1.32
未応答	22.5%	20.5%	1.96
全貸付申請時			
全スキーム利用	20.2%	24.1%	-3.88
猶予	4.7%	3.7%	0.99
免除	43.8%	45.1%	-1.21
未応答	22.5%	20.5%	2.00

回帰分析

経済的自立指標(0~1 の値を取る)と申請時の対応状況に十分さ(ダミー変数)との相関関係を、線形確率モデルで推定する。経済的自立指標のばらつきは市区町村社協によって大きく異なっているため、市区町村の固定効果をとることで市区町村レベルの要因による影響を統制する。また、3.4.1 の分析と同様に借受人属性である性別(男性ダミー変数)、年齢(該当する年齢階層を示すダミー変数)を統制する。

表 18 に、回帰分析によって得られた申請時の対応状況を示すダミー変数の推定値を示す。緊急小口または総合初回申請時の対応を見ると、対応状況が良いと、全 4 スキームを利用する確率が 8% ポイント下がる。これは初期の段階で借受人とのつながりが構築され、家計状況などを把握できることで適切な支援につながり、早期に困窮化に対応できるという仮説と整合的である。一方で、

猶予と免除については仮説とは逆の符号となっており、対応が十分だとそれぞれ0.8%ポイント、2.2%ポイント上昇する。関係が構築されることで、償還に不安が感じられる貸付が制限されるということではなく、償還時に生活困窮が続く場合に適切に猶予や免除につながっているものと考えられる。ただし、この解釈は全スキーム利用が減少すること必ずしも整合的ではないため慎重な解釈が必要であろう。未応答については統計的に有意な関係はなく係数の値も小さいことから、無関係であるといえよう。全申請のうち一つでも対応が十分になった世帯を見ても、傾向は同様である。

以上の分析からは、社協がつながりを作るために重要と考えた申請時の各種取組のうち、具体的にどの取組が不可欠なものであるかまでは明らかにすることはできない。しかしながら、本分析を通じて貸付申請時につながりをつくることの重要性については示唆を得ることができた。

表 18 申請時の対応状況と経済的自立

	緊急小口か総合初回申請時の対応が十分				全申請のうちひとつでも対応が十分			
	全スキーム利用	猶予	免除	未応答	全スキーム利用	猶予	免除	未応答
相談支援あり	-0.080*** (0.007)	0.008** (0.004)	0.022** (0.009)	-0.007 (0.007)	-0.137*** (0.007)	0.009*** (0.004)	0.032*** (0.009)	0.002 (0.007)
定数項	1.959*** (0.007)	0.018*** (0.003)	0.373*** (0.008)	0.354*** (0.007)	1.975*** (0.007)	0.017*** (0.003)	0.370*** (0.008)	0.352*** (0.007)
借受人属性	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
N	151257	150707	150707	150707	151257	150707	150707	150707

() 内の値は標準誤差。

* p<0.1、 ** p<0.05、 *** p<0.01

自動振替口座案内の時期

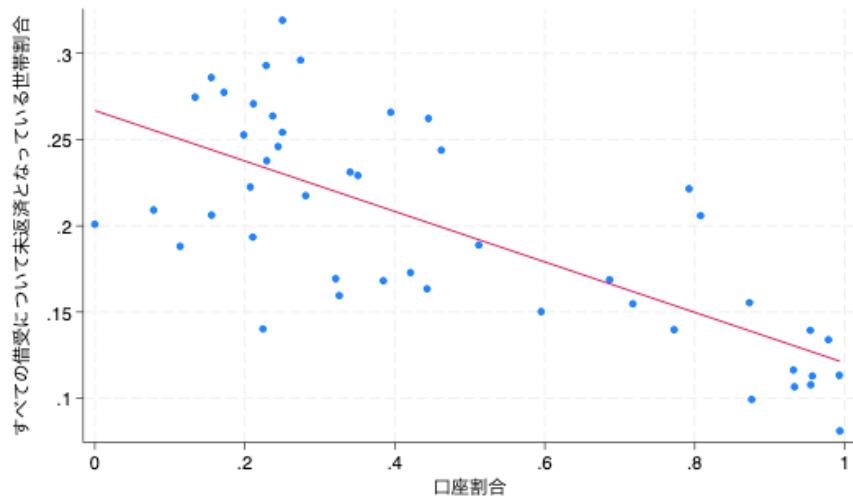
最後に、都道府県社協に注目した切り口として、償還の口座自動振替(自動引落)と成果の関係について補足的な分析を行う。

償還業務を担う都道府県社協において、償還を口座自動振替としていれば返済額がゼロとなるような未応答世帯が発生する可能性は減り、スケジュール通りに償還がなされる正常返済割合が増加すると考えることは自然であろう。実際に都道府県のデータ²²を確認してみると、口座自動振替を設定している世帯割合と、未応答世帯割合及び正常返済世帯割合(正常返済世帯の定義は図1を参照のこと)の間には明瞭な相関関係を観察することができる(図26)。

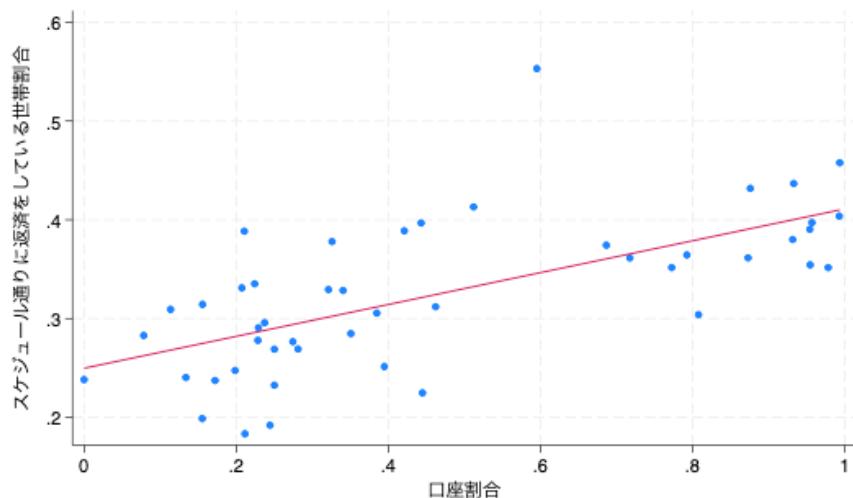
²² 各都道府県社協の口座自動振替設定世帯割合に関するデータは全社協より提供を受けた。データは2025年2月末時点のものである。一方で、未応答世帯割合、正常返済世帯割合は2024年7月29日時点のものであり、観測時点にズレがある。

図 26 口座自動振替と償還状況

a) 未応答世帯割合



b) 正常返済世帯割合



この都道府県の口座自動振替設定世帯割合を左右する要因のひとつとして、都道府県社協が口座自動振替の手続きを案内する時期があげられる。3.3 節でも触れたように、一旦貸付が始まってしまうと社協と借受人の間につながりを構築することが困難になると指摘がある。そこで、口座自動振替手続きを案内する時期が早いと口座自動振替設定割合が高まるのかを検証する。特に申込時の案内が口座自動振替設定を促すかに注目する。

データ

分析単位は都道府県社協である。口座自動振替の手続きを案内する時期については、本業務で

独自に実施した都道府県社会福祉協議会アンケートの回答結果を用いる(アンケート調査の詳細は Appendix を参照のこと)。このアンケートでは都道府県社協に口座自動振替の案内をいつ行っているか(申込時、貸付期間中、貸付期間後、特に案内はしていない)を尋ねている。これまで同様に借受人マスターデータから作成した世帯単位のデータを用いる。

結果

表19は、口座自動振替の案内時期と設定世帯割合の関係を整理したものである。アンケートに回答した都道府県社協は 21 と少ないものの、申込時に案内を行っている都道府県では設定世帯割合が 71.7%に達しており、それ以外の時期に案内をしている社協と大きな違いがある(貸付期間中或いは期間後に案内を行っている 7 社協を合わせた設定世帯割合は23.3%であり、その差は 48.4%ポイント)。

簡易な分析ではあるが、以上より、申込時の口座自動振替案内の重要性を確認することができた。

表19 口座自動振替設定案内時期と設定世帯割合

	社協数	口座自動振替 設定世帯割合
申込時に手続きを案内している	13	71.7%
貸付期間「中」に手続きを案内している	1	46.2%
貸付期間「後」に手続きを案内している	6	19.5%
口座振替は実施していない	1	0%
合計	21	52.1%

小括

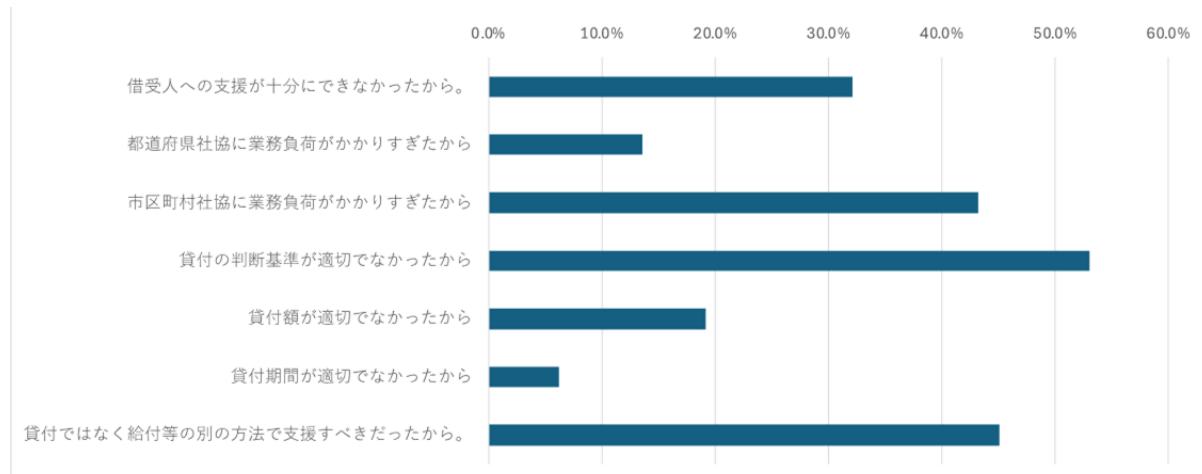
以上の分析から、成果につながる特例貸付の実施方法として、市区町村社協における借受人の生活状況を把握するための丁寧な相談支援/対応が重要となるという示唆を得ることができた。こうした相談支援があることによって、貸付の多重化を防ぎ、経済的困窮が続く際には償還免除や猶予といった適切な対処につなげることができる。また、未応答世帯となってしまう可能性を減じることとなる。

3.5. 社協はコロナ特例貸付についてどのような見解を持っているか

本章ではこれまで定量的データに基づいて効果的な実施方法について探索的な分析を行ってきた。最後に、実施を担った社協自身は特例貸付の実施方法等についてどのような見解を持っていたのかを整理する。データとしては都道府県・市区町村社会福祉協議会アンケートの回答結果を用いる。

まず、特例貸付の賛同を問うた「コロナ禍によって収入が減少した世帯が経済的自立を果たすための支援策として特例貸付制度の実施方法には賛同できますか？」という質問については、回答を寄せた 196 社協のうち 67% にあたる 132 社協が賛同できないという意見を示している(図 27)。市区町村社協のコロナ特例貸付への反発は強いといえよう。その理由としては、貸付の判断基準が適切ではなかった、貸付ではなく給付等の別の方法で支援すべきだった、市町村社協に負荷がかかり過ぎだった、借受人への支援が適切ではなかった、とする意見が多くかった。特例貸付の丁寧な相談支援を欠いたことだけでなく、貸付による支援自体にも疑念が広がっていることがうかがえる。

図 27 特例貸付に賛同できない理由



続いて、厚生労働省、全社協、都道府県社協、市区町村社協に対する意見を尋ねた自由記述の回答を整理する。

特例的な業務内容について

丁寧な相談の困難

- **家計の状況を確認したうえでの貸付可否決定の必要性** 返済能力が乏しいが返済免除にもならないギリギリな状態で生活をしている人に返済を求めていいのか、家計を圧迫して苦しめることになると感じることがある。きっちり返済を求めるなら借入時にもっと審査すべきだった。
- **受付時に最低限の確認は必要** 十分なインテーク、迅速な貸付の両立という点で、落としころが難しかった部分は大きいと思われるが、今回は裾を広げ過ぎたと感じる面も強い。あくまで「貸付」という形とするのであれば、受付時における収支、生活状況の確認を徹底し、終了後のフォローアップがスムーズに行えるよう調整してほしい。

本則とのギャップに困惑

- **安易な貸付の影響** 安易に資金を借りることができたため、その後の本則貸付の相談にも影響が出ている。
- **本則と特例の区別の明確化** 本則貸付とは異なるので、緊急小口資金や総合支援資金とは異なる名称で実施すべきだった。

その他

- **減収対応** 証拠確認のない減収確認方法に疑問。減少の有無だけでなく減収率も考慮すべきだった。
- **制度設計が不十分** 緊急事態であることは理解できるが、制度設計が不十分で見切り発車の感が強かった。
- **受付窓口の問題** 郵便局でも受付がなされ、免除前提として面談もせずに貸付することは疑問がある。
- **利用者に与える誤解** 「簡単にお金を貸してくれる場所＝社協」、「特例貸付＝返さなくても良いお金」という誤解ばかりが拡散されたり、それを平気で声に出す借受人や来談者も多かった。
- **複雑で細かすぎるルール** 償還についてルールが細かすぎたり、複雑なうえ、現場レベル（市町村社協）で確認できる資料等がない為、借受人より問合せがあっても窓口の社協では回答できない・分からぬ事が本当に多く、対応にかなりの時間を要する。現場レベルでの対応マニュアルやフローをしっかり整えていただき、スムーズに対応できる体制づくりをしてほしい。

業務負担・運営体制の問題

委託料

- 実施をするにあたり、県社協から具体的な委託料等が明らかにされなかつたことから、ピーク時に運営資金の面から担当職員を増員することもできず、担当者は通常業務に加えて特例貸付業務に対応をせざるを得ない状況となり多大な負担がかかってしまった。委託料については、最終的に実績払いでの対応となつたが、委託料の処理に関しても負担が大きかつた。

情報共有

- 報道の先行** 制度に関する発表が社協に通達される前に報道が先行し、現場の対応が混乱。
- 多言語対応の必要性** 外国籍相談者の対応に苦慮した。多言語対応の窓口設置が必要。
- 情報共有の改善** 情報共有ができておらず、フォローアップがしづらい状況。また、生活保護の受給状況について福祉事務所と情報共有ができなかつた。

フォローアップ体制について

- 借受人に対する調査機能の強化・手続き簡素化** 多数の未応答世帯への対応など困難な課題に直面しており、社協への調査権の強化、その際の事務手続きの簡素化等の国による支援策が必要と考える。
- 貸付時の審査こそ必要** 一時的な支援だけでは解決できないことは分かっていた。スピードを最優先しすぎである。貸付時にもっと支援するべきであった。また、返済時に非課税世帯が多いことが発覚し、一生懸命返済している方が気の毒。現在のフォローアップ支援体制についても見通しがたたない。
- 県社協と市町村社協の役割分担** 当初特例貸付は今までの経験から債権管理は県社協のみと考えていたが、コロナ特例貸付で膨大な事務を負った後、市町村社協でフォローアップ支援等具体的にアクションを起こさなければならぬとされ、規模が小さな社協にとってかなりの負担になつてゐる。

その他

- 転居世帯の対応** 貸付後の転居世帯への対応が困難であるため、現住所での対応が望ましい。
- ノウハウ・人材不足** 対応のノウハウの無い中、人材・人員不足など市町社協の抱えている状況を踏まえて適切な支援を行つて欲しい。
- 支援機関間の役割分担** 支援窓口の役割分担が不明瞭なまま、個々の状況を含む複雑な状況で全国→県→最終的には区社協に丸送りされる形となり、生活支援課との連携もうまくできていなかつた
- 小規模社協にとっての業務負担** 当初特例貸付は今までの経験から債権管理は県社協の

みと考えていたが、コロナ特例貸付で膨大な事務を負った後、市町村社協でフォローアップ支援等具体的にアクションを起こさなければならぬとされ、規模が小さな社協にとってはかなりの負担になっている。

貸付の効果への疑問

経済的自立を見通せない貸付

- **多重債務や障害者の多さ** 多重債務者や障害者など返済能力のない方も対象となってしまった。本貸付を償還するために他から借金をされる方など経済的自立に結びつかなかつたケースが多数ある。
- **償還に不安の抱える世帯多い** コロナ特例貸付は社協が従来大切にしてきた自立や再建を目指した相談支援が出来なかつたことや、申請時に最低限の確認で最大 200 万円もの貸付が短期間に行われ、償還計画が意識付けできず、現在償還に不安を抱える人が多くいる。

虚偽申請等

- **虚偽申請の発生** 虚偽申請や生活保護受給者、債務整理中の者からの申請があり、福祉事務所や信用情報機関との連携が必要。
- **所得を調整している世帯** 自営業という点を活用し、返済をしなくても良いように調整している借受人も見られ、真面目に働きながら頑張っている人を思うと納得できないことが度々あつた。

貸付(償還免除)の公平性

- **非課税世帯の優遇** 非課税世帯が優遇されすぎているとの意見があり、課税世帯への支援も必要。
- **時期・地域による審査の違い** 特例貸付の取り扱い時期の後半になると審査が厳格になる場合や、地域によって審査基準に違いがある場合があり、公平性に疑念が生じた。

その他

- **今後のためのガイドラインが必要** 全社協には貸付の目的をしっかりと厚労省と協議して頂き、今後同様の事態が起つた際にガイドラインとなるものを作成して欲しいと思う。
- **現場についての理解不足** 現場の状況をもっと理解してほしい。
- **検証の必要性** 特例貸付以外に方法はなかつたのか、検証が必要。

小括

以上のように、多くの社協は特例貸付に対して否定的な評価をしていた。コロナ禍で貸付支援を実施したこと自体や、そもそも給付型支援の方が適切だったのではないか、という意見が社協のなかで多い。また、丁寧な相談支援を実施できなかったという問題を指摘している社協も多く、結果として借受人に対する支援につながっていない、との懸念も少なくなかった。郵便局や労働金庫を通じた申込という方法について、相談支援の機会が失われてしまったとして、否定的な意見がほとんどだった。また相談支援ができず一時的な支援にしかならなかつたことが今日のフォローアップ支援の困難につながっているという指摘もあった。

貸付方式や相談支援の欠如という制度の根幹にかかる批判とともに、各社協からは特例貸付の制度運用(オペレーション)に関する問題点の指摘もあった。対象者をスクリーニングする基準として単なる減収のみでよかつたのか、償還免除や審査基準は適切だったのか、虚偽申請を除くための方法をもっと考慮すべきだったのではないか、多言語対応についてもっと準備しておくべきではなかつたか、など今後の生活福祉資金貸付、特に緊急時の特例貸付の運用の仕方をめぐって、改善をすべき点も複数あることも確認された。

様々な社協の意見からも、データ分析を通じて有用性の示唆を得た丁寧な相談支援(借受人の生活状況把握)を重要視していたことが分かった。

第4章 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

4.1. 目的と論点

本章では、今後によりよい緊急貸付制度の実施方法を提案するため、コロナ特例貸付の評価や反省を踏まえ、制度の実施方法に関する3つの論点を整理する。

第1の論点は、緊急貸付制度に求められる要件は何か、である。緊急貸付制度の検討の方向性と範囲を設定するため、まずは制度に求められる要件を整理する。手順としては、災害や感染症の流行等の影響を受けた人びとの支援制度を概観し、その中の緊急貸付制度の位置づけを確認したうえで、制度の土台となる生活福祉資金貸付制度（本則）の目的や制度を踏まえ、緊急貸付制度に求められる目的や要件等を整理する。

第2の論点は、コロナ特例貸付の評価や反省は何か、である。緊急貸付制度のあり方の検討材料とするため、コロナ特例貸付で実現・達成できたことと課題を整理する。そのために、第2章や第3章の分析結果等に基づき、コロナ特例貸付を振り返り、緊急貸付制度に求められる要件ごとに、継続すること、問題点、今後試してみることを洗い出す。

第3の論点は、制度をどのような実施方法で運用すべきか、である。コロナ特例貸付の振り返りを踏まえて、今後の緊急貸付制度が備えるべき具体的な業務プロセスや支援のあり方の素案を提示すると共に、（1）業務運営体制の改善、（2）生活福祉資金貸付事業自体の見直し、（3）コロナ禍のような大規模特例貸付の見直し、という3つの根本的な論点について検討のポイントを整理する。

4.2. 緊急支援制度に求められる要件は何か

本節では、緊急時の支援制度の全体的な枠組、貸付方式という手段の特性、緊急貸付制度の歴史的経緯、緊急貸付制度に関する学術的な議論等を振り返り、そこから緊急支援制度に期待される要件を抽出する。

まず、緊急事態の影響を受けた人びとに対する現行の支援制度の枠組を概観し、給付、現物支給、減免、猶予、貸付など様々な手段があるなかで、どのような貸付方式の制度があるかを確認する。そして、過去に災害被災者等への貸付がどのように行われてきたのかをレビューし、これまで生活福祉資金（世帯更生資金）の特例貸付は、災害対応以外も含めて頻繁に実施されていることを確

認し、そうした特例的な対応のなかでのコロナ特例貸付の特徴を整理する。

次に、社会福祉・社会政策における貸付方式の機能に関する先行研究のレビューに基づき、その中核は個人内での資源移転機能にあり、害時等の緊急貸付制度については、緊急時の生活を支えるよう、収支の平準化機能が期待されることを確認する。また、緊急貸付制度で前提とする生活福祉資金の目的を確認し、緊急時にどのようにそれを解釈すべきかを検討する。

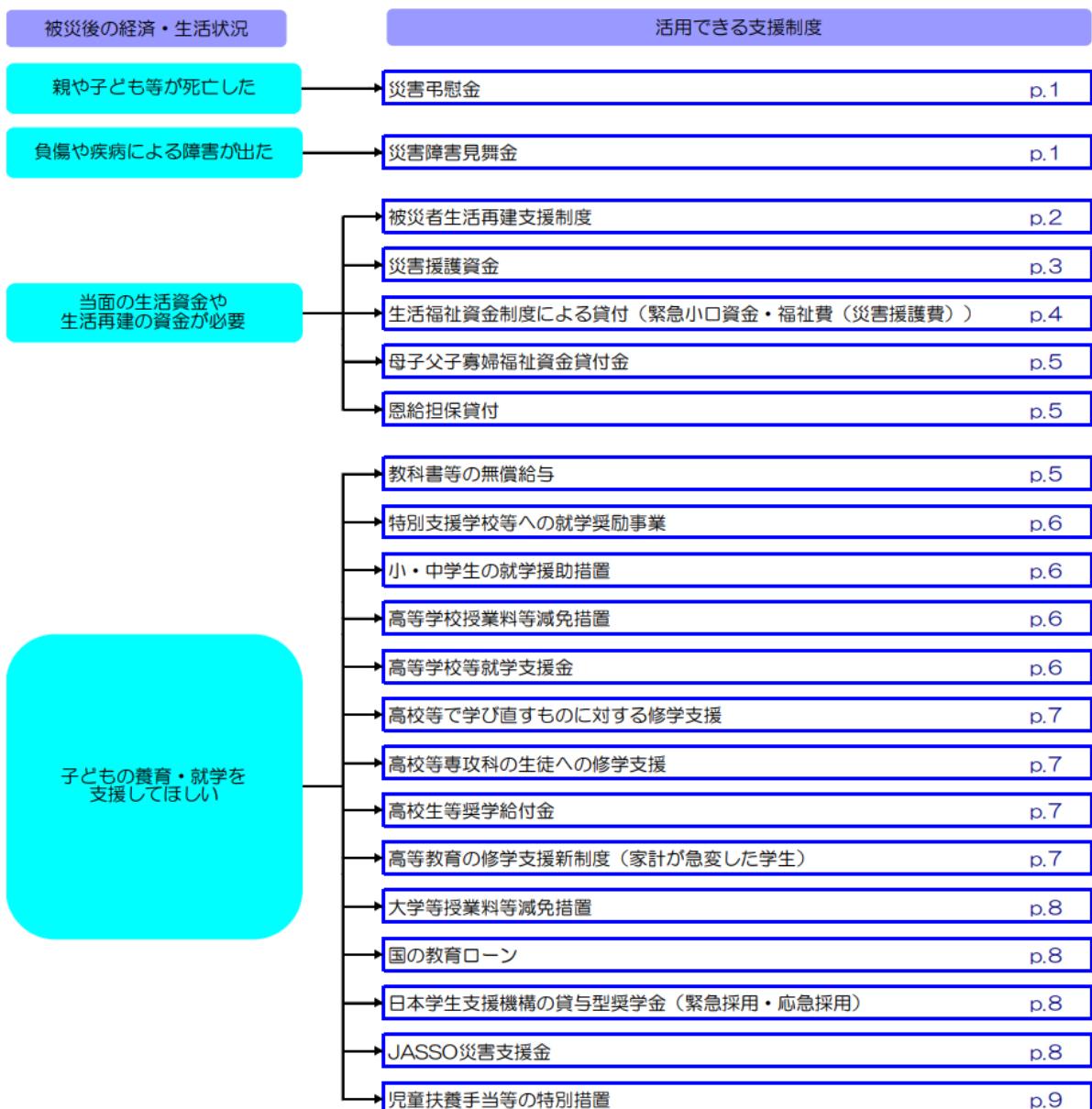
最後に、以上の背景や経緯を踏まえたうえで、緊急貸付制度に期待される要件を整理する。

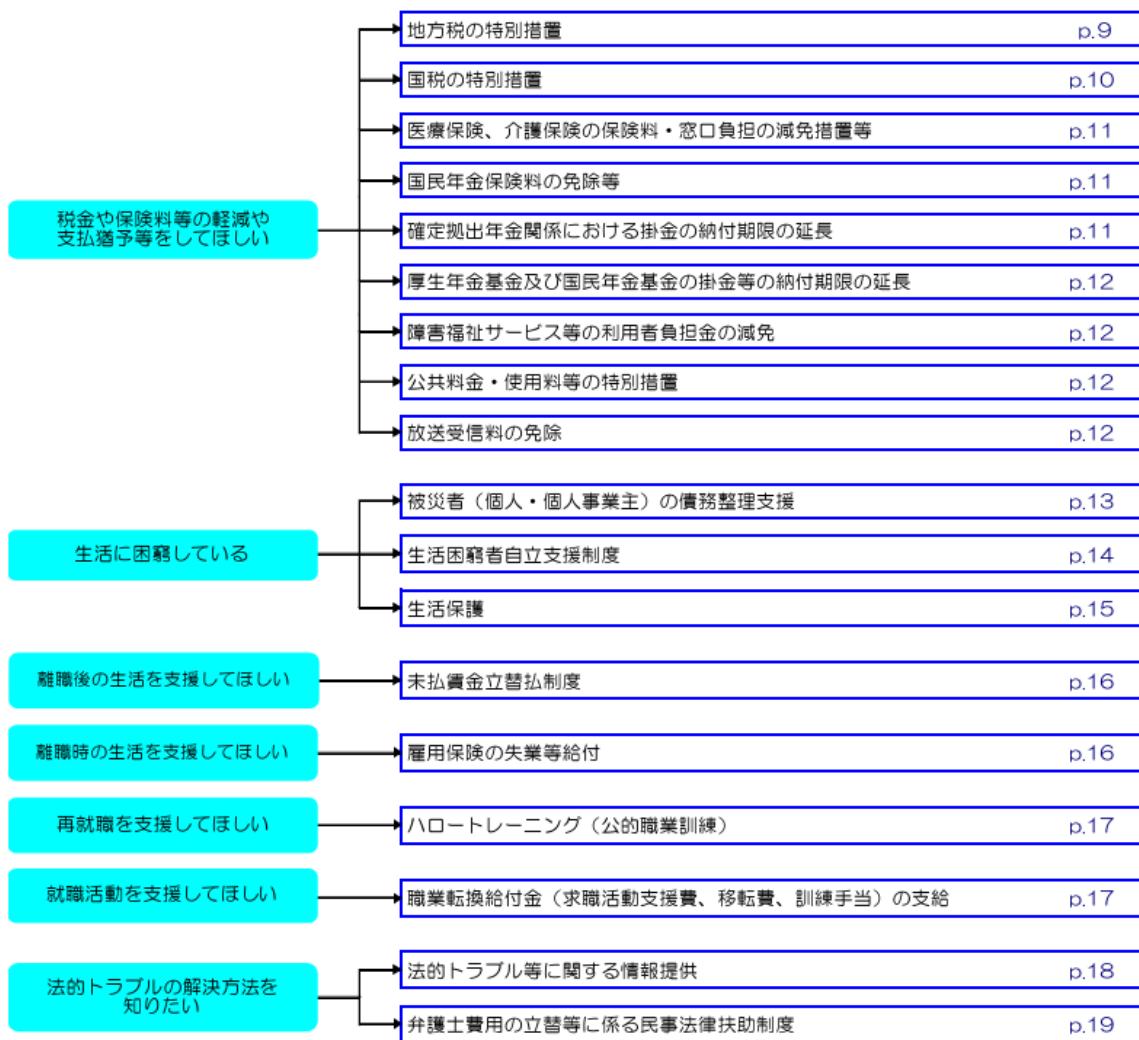
緊急事態の影響を受けた人びとに対する支援制度

まず、検討の範囲を確認、限定するため、災害や感染症の流行等の緊急事態の影響を受けた人びとに対する、現行の支援制度の枠組を概観する。

内閣府の『被災者支援に関する各種制度の概要』(内閣府 2024)では、被災者支援の制度について、「経済・生活面での支援」、「住まいの確保・再建のための支援」、「中小企業・自営業への支援」、「安全な地域づくりの支援」、「相談窓口」に分けて紹介されている。住まいの確保、中小企業の支援、地域づくりはそれぞれ重要ではあるが、本事業の目的に則して「経済・生活面での支援」の在り方に焦点を置く。「経済・生活面」での支援については、災害に被災した者への支援制度として、図 28 のものがある。

図 28 被災者に対する支援





出典)内閣府(2024)

図28は被災後のニーズに合わせて制度を分類しているが、支援の種類についていえば、給付(金銭給付)、還付、現物支給、サービス給付、減免、猶予、立替払、貸付に分類される。貸付に分類されているのは、以下である。

- ① 災害援護資金
- ② 生活福祉資金(緊急小口・低福祉費)
- ③ 母子父子寡婦福祉資金、
- ④ 恩給担保貸付
- ⑤ 国の教育ローン
- ⑥ 独立行政法人日本学生支援機構(JASSO)貸与型奨学金

緊急事態への支援について、貸付方式が利用されているのは、「当面の生活資金や生活再建の資金が必要」な場合(①②③④)と、「子どもの養育・就学を支援してほしい」場合(⑤⑥)になる。

感染症の流行等に対しては包括的な制度がないが、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた個人や事業者に対して図 29 のような支援が行われた。この中で貸付方式が取られているものは、緊急小口資金・総合支援資金の特例貸付に限られ、この制度に求められているのは生活費の支給であった。

図 29 新型コロナウイルス感染症の影響を受けた個人や事業者に対する支援

個人向け

特別定額給付金

内容: すべての住民に一律10万円を給付

目的: 生活支援と経済活動の活性化

住居確保給付金

内容: 収入が減少した世帯に対して家賃相当額を支給

目的: 住居の確保と生活の安定

緊急小口資金・総合支援資金

内容: 生活費の貸付

目的: 生活困窮者の生活支援

新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金

内容: 休業した労働者に対して、日額最大8,800円を支給

目的: 収入減少による生活困難の緩和

事業者向け支援制度

持続化給付金

内容: 売上が一定以上減少した中小企業や個人事業主に対して資金を給付

目的: 事業の継続と再建支援

家賃支援給付金

内容: 売上が減少した事業者に対して、家賃の一部を補助

目的: 事業継続のための支援

雇用調整助成金

内容: 休業手当の一部を助成し、雇用を維持

目的: 雇用の維持と失業の防止

事業再構築補助金

内容: 新分野展開や業態転換を図る中小企業に対して、補助金を支給

目的: 事業の再構築と成長支援

以上のように、ニーズに応じて様々な支援制度があるが、教育資金の提供を除いては、貸付方式に求められる機能は、「当面の生活資金や生活再建資金」の提供であると考えられる。事業の成否を考えるにおいては、当然、生活費や生活資金が必要な世帯に網羅的に資金を供給できているかどうかが重要になる。また、当面の資金が必要なのであるから、資金の供給には迅速性が求められることになる。当面の生活資金に不足しているということは、少なくとも現時点では生活に困窮している可能性が高い状況に置かれているといえる。一方で、生活困窮が長期に及ぶ（「当面」とは言い切れない）状況になれば、生活保護制度（主に現金給付方式）や生活困窮者支援制度（現金給付とサービス給付）の制度が準備されている。となれば、困窮が長期間に及ぶ世帯に対しては、む

やみに貸付方式で対応することは想定されていない。そのため、貸付方式で対応する支援対象について、構造的な困窮者を対象としているかどうか(貸付で対応すべき**支援対象世帯を正確に捉えられているかどうか**)という点も重要になってくる。とはいっても、当初は、困窮状態は「当面」と想定されていたが、結果的に困窮が長期的になるケースも考えられる。この場合は、**構造的な生活困窮を支援する制度への接続も重要になってくる。**

過去における災害被災者等への貸付の実施

コロナ禍での緊急小口資金と総合支援資金の特例貸付と同様に、生活福祉資金貸付(1990 年まで世帯更生資金貸付)はこれまで災害時などの緊急時に活用されてきている。

古くは、1959(昭和 34)年 7 月から 9 月にかけて発生した伊勢湾台風等による風水害被災者世帯への特例貸付、1962(昭和 37)2 月の第 2 室戸台風の被災者世帯への特例貸付があげられる。その後、世帯更生資金では、1962 年 4 月より、災害援護資金が創設されている(厚生省 社援護発 136 号)。当初は、貸付限度額 10 万円、据置期間最長 1 年の、6 年払いの制度であった。災害援護資金については 2009(平成 21)年の制度再編前の生活福祉資金制度要綱において「低所得者に対し、災害を受けたことによる困窮から自立更生するのに必要な経費として貸し付けする資金」として位置付けられている(第4「資金の種類」の6)。なお制度再編成前の災害援護資金は、貸付限度額 150 万円の制度(第5「貸付金額の限度」)で、据置期間最長 1 年の、7 年払いの制度となっている(第6「貸付けの方法及び利率」)。この貸付制度は、1963(昭和 48)年成立の災害弔慰金支給法施行以降は、災害弔慰金支給法に基づく災害援護資金貸付を補完する位置に置かれている。すなわち生活福祉資金貸付(世帯更生資金貸付)の災害援護資金貸付は、「同法が適用されない小規模な災害や火災等自然災害以外の災害以外の災害、同法が適用された地域であっても被害の程度が法に基づく災害援護資金の貸付対象にならない場合について、貸付対象として扱うもの」とされた(生活福祉資金貸付制度研究会 2008, p.392)。2009 年の制度再編成によって、今日では災害援護資金は生活福祉資金の貸付種別としては廃止されているが、その機能は、福祉資金の福祉費の枠に引き継がれている。すなわち生活福祉資金(福祉資金及び教育支援資金)運営要領において、その対象経費として「災害を受けたことにより臨時に必要となる経費」が含まれており、その場合の限度額・据置期間・支払期間について、災害援護資金の貸付条件が引き継がれている(第 2「福祉資金対象経費、貸付限度額等」)。

コロナ禍で特例が実施された緊急小口資金は 2003 年の創設であり、総合支援資金は 2009 年に離職者支援資金(2001 年創設)を引き継ぐ形で創設されている。緊急小口資金においては、「一時的に生計の維持が困難になった場合に貸し付けする少額の費用」を貸付する制度とされており、対象となる理由として「火災等被災によって生活費が必要なとき」や「その他これらと同等のやむを得ない事由があって、緊急性、必要性が高いと認められるとき」(生活福祉資金貸付制度要綱第 4「資金の種類」の4)があげられている。総合支援資金は、「失業者等、日常生活全般に困難を

抱えており、生活の立て直しのために継続的な相談支援と生活費及び一時的な資金を必要とし、貸付けを行うことにより自立を見込まれる世帯」を対象とする制度とされている。また貸付金の用途としては生活支援費、住宅支援費とともに、一時生活再建費があり、具体的には「生活を再建するために一時的に必要かつ日常生活費で賄うことが困難である費用」が含まれている(同要綱 第4の1)。

世帯更生資金(生活福祉資金)における災害支援護資金創設後も、特例貸付は実施されている。伊勢湾台風特例貸付を含め、過去の特例貸付実施の「特例」内容は表 20 の通りである(第 2 室 戸台風は国庫補助の拡充のみの特例措置)。

なお、特例貸付は、カネミ油症患者への生活保障(1970(昭和 45)年より順次対象地域を拡大)、国民年金保険料納付の特別納付制度への対応(1974(昭和49)年)、スモン患者への生活保障(1978 年(昭和 53)年)、中国残留邦人等の国民年金保険料納付への対応(1995(平成 7)年、のちに恒久化)、高校授業料滞納への対応(2010(平成 22)年、のちに恒久化)でも実施されており、災害時にのみ実施されているわけではない。

表 20 災害時等の特例貸付(コロナ特例貸付除く)

創設年月	特例創設の原因	特例措置の内容
1959年12月	伊勢湾台風等	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 生業資金(限度額の拡大、据置期間の延長) ▶ 支度資金(据置期間の延長) ▶ 生活資金(据置期間の延長)
1962年2月	第2室戸台風	
1964年7月	新潟地震	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 更生・身体障害者更生・住宅・災害援護の各資金(据置期間の延長)
1966年5月	長野県松代町周辺地区地震	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 住宅資金 家屋補修費 (償還金未完済世帯への再貸付の実施)
1968年8月	十勝沖地震	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 住宅資金・災害援護資金(据置期間の延長)
1995年1月 1995年2月 1996年7月	阪神・淡路大震災	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 所得制限のなしの「小口資金貸付」の実施 ▶ 災害援護資金・小口資金(据置期間の延長) ▶ 仮設住宅からの転居資金の貸付実施
2011年3月	東日本大震災	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 福祉資金 生活復興支援資金の実施 (一時生活支援費:最大月 20万円×6月) (生活再建費:80万円以内) (住宅補修費:250万円以内) <p>※ 上記について、最大据置 2 年、支払い期間 20 年</p>
2016年4月 2016年5月	熊本地震	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 緊急小口資金 (被災世帯対象=低所得・障害・高齢の世帯要件無し) (限度額の拡大、据置期間の延長、償還期間の延長) ▶ 福祉資金 住宅補修費・災害援護費 (据置期間の延長、償還期間の延長)
2018年7月 2018年8月	平成30年7月豪雨	同上
2019年10月 2019年11月	令和元年台風15号・19号	同上
2020年7月	令和2年7月豪雨	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 緊急小口資金 (被災世帯対象=低所得・障害・高齢の世帯要件無し) (限度額の拡大、据置期間の延長、償還期間の延長)
2024年1月 2024年2月	令和6年能登半島沖地震	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 緊急小口資金 (被災世帯対象=低所得・障害・高齢の世帯要件無し) (限度額の拡大、据置期間の延長、償還期間の延長) ▶ 福祉資金 住宅補修費・災害援護費 (据置期間の延長、償還期間の延長)

出典)生活福祉資金貸付制度研究会(2024)。ただし、熊本地震以降の特例の内容については左記の文献に記載されていないため、実際に社会福祉協議会より出されている特例貸付の市民向け案内文を確認した。

コロナ特例貸付の「特例」性

このように、生活福祉資金(世帯更生資金)の特例貸付は、災害対応以外も含めて頻繁に実施されている。近年の災害対応特例では、緊急小口資金や福祉資金(住宅補修費・災害援護費)を中心に、特例対応が実施されている。ただしその「特例」内容は、貸付限度額の拡大、据置期間の延長、償還期間の延長にとどまるものである。

こうしたなかで、2020年から実施されたコロナ禍での特例貸付では、図30のような「特例」が実施された。コロナ特例貸付においては、近年の災害時の特例貸付と同様に、貸付限度額、据置期間、償還期間の延長が実施されている。また緊急小口資金において、低所得・障害・高齢といった世帯要件を撤廃している点も、近年の特例貸付と同様である。

図30 コロナ特例貸付における「特例」部分

【緊急小口資金】(一時的な資金が必要な方[主に休業された方])			【総合支援資金(生活支援費)】(生活の立て直しが必要な方[主に失業された方等])		
	本則	特例措置		本則	特例措置
貸付対象者	緊急かつ一時的な生計維持のための貸付を必要とする低所得世帯等	新型コロナウイルス感染症の影響を受け、休業等により収入の減少があり、緊急かつ一時的な生計維持のための貸付を必要とする世帯	貸付対象者	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となっている世帯	新型コロナウイルス感染症の影響を受け、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となっている世帯
貸付上限	10万円以内	学校等の休業、個人事業主等(※1)の特例の場合、20万円以内 その他の場合、10万円以内	貸付上限	(二人以上)月20万円×3月以内=60万円以内 (単身)月15万円×3月以内=45万円以内	同左 (再貸付あり(注2))
据置期間	2月以内	1年以内(※2)	据置期間	6月以内	1年以内(※2)
償還期限	12月以内	2年以内	償還期限	10年以内	同左
貸付利子	無利子	無利子	貸付利子	保証人あり:無利子 保証人なし:年1.5%	無利子

出典)厚生労働省(2021)

コロナ特例貸付が他の特例貸付と比べても「特例」的だったのは以下の点である。

総合支援資金での特例貸付の実施 過去に総合支援資金で特例貸付は実施されていない。

据置期間の結果的な長期化 当初定められた要件では、据置期間は1年以内であったが、結果的に特例貸付の償還がはじまったのは、2023(令和5)年1月からであり、借受世帯によっては据置期間は2年以上の長期間になった。

住民税非課税世帯の償還免除 特例貸付実施当初より、住民税非課税世帯への償還免除が定められていた。

社会福祉協議会以外での申し込み受付 コロナ特例貸付においては、郵便局や労働金庫での受付が可能となった。この時、本則においても、生活福祉資金貸付の業務を、社会福祉協議会以外にも委託可能になった。ただし今日までコロナ特例貸付以外で、社協以外に業務委託が実施されてはいない。

特例貸付の全国実施 これまでのほとんどの特例貸付は、災害対応であったということもあり、地域(都道府県)を限定したうえでの特例貸付であった。例外的には国民年金保険料の追加納付への対応や、高校授業料延納への対応がある。ただし中国残留邦人の国民年金追納の特例や、高校授業料延納についての特例は、後に本則化している。

コロナ特例貸付では、上記の 5 点の影響で申込が全国で殺到したと考えられる。そのため全国の社会福協議会で業務が多忙化し、丁寧な相談支援ができないジレンマが多く指摘されることになった(第 3 章参照)。災害などの緊急時に生活に困窮した世帯に対して、これらの、いわば特例中の特例的な方法は、当面の生活費に困窮する世帯のニーズに十分に対応できたのか(不十分であつたり、過剰であつたりしなかったか)検討する必要がある。また世帯のニーズに対応できたとしても、その業務を安定的に実施できる体制がなければ絵にかいた餅に終わる。社会福祉協議会のコロナ禍での現場で生じた問題を捉えながら、制度運用の持続可能性についても検討する必要がある。

コロナ特例貸付について、上記以外の運用面で、他の特例貸付と比較して異例だった点としては、特例の延長が繰り返し実施された点である。そのため特例貸付を実施していた社協においても、人員体制整備が十分にできなかった。特例適用期間が繰り返し延長された理由は、新型コロナの感染症拡大の収束が明確に見通せなかっただためである。結果的に、総合支援資金の貸付も、初回の 3 か月分の貸付に加えて、延長貸付・再貸付と後付けで積み上げられていった。特例貸付は、これに緊急小口資金が加わる 4 スキームの制度になった。さらに 4 スキーム毎に、償還開始時期や償還免除判定時期が異なるため、借受世帯にとっても複雑な制度となってしまった(明瞭性の欠如)。

社会福祉／社会政策における貸付方式の機能

社会福祉／社会政策領域における貸付事業の意義を把握するため、代表的な先行研究 3 点をレビューする。

岩田(1990)

岩田(1990)は、論文「社会福祉における『貨幣貸付』の方法についての一考察」において、貨幣給付(現金給付)方式や現物給付方式との対比で、貨幣貸付(現金貸付)方式の、社会福祉事業における機能について分析している。岩田は、貨幣貸付について、貨幣給付と同様に受給者にとって自由度の高い給付方式であるが、交付される貨幣はいずれ返済されなければならないものであるため、貨幣給付よりも「間接的」であり「迂回的」であると述べている。ここで迂回的といわれているのは、受給者は交付された資金を、(単に消尽するのではなく)自分なりに運用・利用することが求め

られるからである。以上を踏まえて岩田は、貸付方式は、日常の消費生活のフロー部分ではなく、それを支える基盤財(事業や教育など)や就業、また不測の事態に備えての準備金といったストック部分に働きかけることに適合的であるとしている。

角崎(2020)

角崎(2020)は、福祉を目的とした貸付制度の機能と存在意義を、給付制度との対比から明らかにするものである。給付方式を個人間資源移転、貸付方式を個人内資源移転として整理しており、そのうえで社会正義論の議論を参考しながら、前者(給付)は個人間の不平等や生活保障の不十分さを是正すること、一方後者(貸付)は個人の自由な判断に基づく適時的な資源移転を実施し、人が自由な人生を送ることを可能にするためのものであることを確認した。以上を踏まえて、①個人間資源移転としての給付は、個人間の不平等や、ある個人が不運の影響を被ったり、生活保障が不十分だったりした場合にその実行が正当化されること、②個人内資源移転としての貸付は、個人間資源移転が正当化されない場合であっても、当事者の自由意志があれば実行が正当化されるが、個人間資源移転が適切であるケースに貸付のみを実行することには問題があることが指摘されている。なお角崎(2020)では、貸付金の償還免除について、個人内資源移転(貸付)の個人間資源移転(給付)化として位置付けられている。

Wiedemann(2021)

Wiedemann(2021)は、「日常的借金の社会政策理論(Social Theory of Everyday Borrowing)」を展開している。Wiedemannによれば、貸付(credit)の機能は、収支のバランスを欠いたときに求められ消費の平準化と、教育や新たな職を得るための将来に向けた自己への投資の二点である。Wiedemannは、こうした貸付は、通常の社会政策のように個人間で資源を再分配するものではないが、個人(内)で失業や病気などの危機を乗り切れるようにするための手段となることを指摘している。また Wiedemann は、信用(credit)レジームと、福祉レジームの双方の観点から、OECD 諸国のような富裕な民主主義国家の、比較政治経済学的な分類を行っている。すなわち、福祉国家が提供する社会政策が抑制的であった場合で、信用レジームが寛容的(permissive)である場合、貸付(信用)は、社会政策を代替するものになる(アメリカなど)。一方で社会政策が充実しており信用レジームが寛容的ならば、貸付(信用)は社会政策を(とりわけ富裕層向けに)補完するものになる(デンマークなど)。また信用レジームが抑制的ならば、そもそも世帯は収支のバランスを欠いた場合に貸付に頼らないため、社会政策が十分でない場合は家計は家計支出をカットしたり預金を引き出したりして対応する(ドイツなど)。Wiedemann の理論は、貸付・信用(credit)のありようを視野に入れた比較福祉国家論として注目される。

これらの先行研究を踏まえれば、社会福祉／社会政策と関連した領域における貸付の機能の中核

は、個人間での資源移転を前提とする給付政策との比較でいえば、個人の自由を保障する個人内での資源移転機能にあるといえる。より具体的にいえばこの機能は、支出増加や収入の欠如が急に発生したときの収支の平準化機能(これはいわば危機のときの社会的な「準備金」として貸付が利用されることを意味する)と、将来の自己の生活基盤強化に向けた自己投資を促進する機能に分類されよう。本調査の目的である災害時等の緊急時の貸付事業の在り方に関して言えば、緊急時の生活を支えるための貸付の機能として、収支の平準化機能が期待されることになる。

ただし貸付が貸付であるためには、基本的には個人内資源移転として完結していかなければならぬ。そのため、貸付事業としての**健全性**という点に注目するならば、償還について一定程度見込める事業でなければならない(償還免除は、事後的な資金の給付にあたるため)。逆に償還免除をするならば実質的な給付となり、貸付は個人間での資源移転に変換する。この場合は個人間の**公平性**を等閑視できなくなる。また資金使途が貸付事業の目的に合致している償還見通しも等しい個人間で、貸付の可否に差が出る場合、金融排除(financial exclusion)につながる場合、貸付事業においても不公正性が生じる。

災害等特例貸付の目的

生活福祉資金貸付制度は、1955(昭和 30 年)に世帯更生資金貸付制度として創設されている。世帯更生資金は、社会福祉協議会職員にも広く共有されているように、低所得者世帯の自立更生を促進する民生委員の自主的な相談支援の活動である世帯更生運動から生まれた制度である。世帯更生資金は、この世帯更生運動を実質的なものにするための方途として、民生委員が要求し、実現したものである。その後世帯更生運動は、市区町村社協を主体とした「心配ごと相談所」活動に発展していくが、世帯更生資金はこうした社協の相談支援活動と一体のものとして展開していく。

1955 年の世帯更生運動の設立趣旨には、「生計困難者に対して生業に必要な資金を貸し付けることによってその経済的自立援助し、生活意欲の助長を図り、もって社会福祉の増進に寄与する」とその目的が示されている。当初は生業資金だけであった資金使途はその後多様化するが、多様化後の 1961(昭和 36)年に定められた世帯更生資金貸付制度要綱では「低所得に対し、資金の貸付けと必要な援助指導を行うことにより、その経済的自立と生活意欲の助長促進を図り、安定した生活を営ましうること」が目的として定められている。世帯更生資金が生活福祉資金に名称変更されるにあたり、その対象者に(必ずしも低所得世帯に該当しない)高齢者世帯や知的障害者世帯が含まれることになった。そのため生活福祉資金貸付制度要綱では、貸付の対象として低所得者だけでなく高齢者世帯や障害者世帯が含まれ、目的にはそうした世帯の「在宅福祉」や「社会参加の促進」が含まれるようになっている(生活福祉資金貸付制度研究会 2008)。

なお、ここでの「援助指導」はのちに「相談支援」に変更されている。では相談支援としてこの貸付事

業にどのようなことが期待されていたのか。生活福祉資金貸付のような低所得世帯等に対する貸付事業が注目されたのは、2007(平成19)年の「多重債務問題改善プログラム」においてである(内閣多重債務者対策本部決定)。このなかで生活福祉資金貸付は、「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」とした貸付事業を行う存在として、生活協同組合や民間非営利金融機関が行う貸付事業とあわせて期待されている。

以上を踏まえて、生活福祉資金貸付制度の枠内で実施される災害等の被災者等のための緊急時貸付事業の目的や機能について整理しておく。

生活福祉資貸付制度の枠内で実施される特例貸付事業は、当然本則の制度要綱の目的に沿った制度でなくてはならない。本則の制度目的は以下の通りである。

低所得、**障害者又は高齢者**に対し、資金の貸付けと必要な相談支援を行うことにより、その経済的自立と生活意欲の助長促進**並びに在宅福祉と社会参加の促進**を図り、安定した生活を営ましうること(下線太字は生活福祉資金に名称変更時に追加されたもの)

災害等の緊急時に貸付に求められるものが、「経済・生活面での支援」であり、必要とされるのが「当面の生活資金や生活再建のための資金」であること、また、在宅福祉や社会参加の促進が障害者世帯や高齢者世帯の生活改善を目的に後の時代に盛り込まれたことに鑑み、災害時などの緊急時での貸付事業の目的を以下のようにとらえておく。

災害や感染症の流行等の影響を受けた世帯に対し、資金の貸付け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を図り、安定した生活を送れるようにすること(下線太字部は本則との変更部分)

そして「必要な相談支援」については、「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」が求められていることも付記しておく。

災害等の緊急時特例貸付に期待される要件

以上の振り返りを踏まえて、災害等の緊急時の特例貸付制度が満たすことが望ましい要件には、以下が考えられる

- ① **迅速性** 必要な人に迅速に支援を提供すること。これにより、緊急時に迅速な対応が可能となり、被災者や困窮者の生活を早期に安定させることができる。
- ② **網羅性** 「困っている人」を漏らさないこと。これにより、支援が必要なすべての人々に行き渡り、支援の抜け漏れを防ぐことができる。
- ③ **正確性** 「困っている人」に絞って支援すること。これにより、支援が本当に必要な人々に届き、資源の無駄遣いを防ぐことができる。
- ④ **十分性** 目的に照らして十分な支援を届けること。これにより、受給者に応じて必要な資金

を確保できるようになる。

⑤ **接続性** 必要な人を相談支援等に繋げること。これにより、支援を受けるだけでなく、継続的なサポートやアドバイスを受けることができ、生活再建がスムーズに進むようになる。

⑥ **持続可能性** 実施機関が支援業務を持続的に実施できること。これにより、長期的な支援が可能となり、被災者や困窮者の生活再建を継続的にサポートできる。

⑦ **明瞭性** 支援制度の内容や手続きが明瞭で、利用者に対して透明性が確保されていること。これにより、利用者が制度を正しく理解し、安心して制度を利用できるようになる。

⑧ **健全性** 健全な償還率を維持すること。これにより、財政的な健全性が維持され、制度に対する支持と信頼が増し、将来的にも安定した支援を提供できるようになる。

⑨ **公平性** 支援が公平に行われ、特定のグループや個人に偏らないこと。これにより、すべての困っている人が平等に支援を受けられるようになる。

4.3. コロナ特例貸付の評価や反省は何か

ここでは、今後の緊急貸付制度のあり方を検討するにあたり、第2章、第3章の分析や社協調査、社協ヒアリングの結果を踏まえて、コロナ特例貸付の経験を振り返る。KPT (Keep, Problem, Try)フレームワークに基づき、前述した9要件それぞれについて、継続すること(keep)、問題点(problem)、今後試してみること(try)を洗い出す。Keep、Problem、Try それぞれの概要は以下の通りである。

Keep(継続すること) うまくいったこと、今後も継続したいこと。成功した要素を明確にし、次回以降も同じ方法を取り入れる

Problem(問題点) 発生した問題点や課題。改善が必要な部分を特定し、次回に同じ問題が発生しないように対策を講じる

Try(試してみること) 次回に試してみたい新しいアイデアや改善策。制度の成長と改善を促進し、より良い結果を目指す

① 迅速性:必要な人に迅速に支援すること

Keep

事前審査を簡素化することで、一定の迅速性を確保できた

- ・ 「迅速な対応が支援につなげることが出来た」(以下、括弧内は社会福祉協議会調査の自由回答からの引用。太字は本報告書による強調)
- ・ 「制度周知等が迅速に行われ、活用しながら対応することが出来た」

Problem

審査が遅延した都道府県もあった 一部府県では、申請の処理に時間がかかり、申請受付日

から承認日までの滞留時間が二週間程度になる場合もあった

初期面談ができずフォローアップに支障を來した

- ・ 「社協職員と面談せずに貸付を行ったケース(郵送受付、金融機関での受付)は良くないと感じた。本人と面談していないまま貸付～免除になっているケースもあり、聞き取りやフォローアップが不十分になってしまった。」

初期面談ができず丁寧な相談支援が実施できなかつた

- ・ 「スピードが優先され貸付窓口では本来必要な個々の状況の把握ができないまま、さらには『返済』を含め、借受者自身がこの制度内容の理解を必要とされぬまま簡単に貸付がされたことで混乱した。本当に必要な方に貸付が行われたのかは疑問。」
- ・ 「コロナ特例貸付は社協が従来大切にしてきた自立や再建を目指した相談支援が出来なかつたことや、申請時に最低限の確認で最大 200 万円もの貸付が短期間に行われ、償還計画が意識付けできず、現在償還に不安を抱える人が多くいる」

(生活保護世帯等の)非対象者のスクリーニングができなかつた

- ・ 「この度の貸付は慢性的に困窮となっている世帯か、コロナの影響による世帯かの見極めが難しかつた。貸し付け初期では、迅速な対応をするために、口頭のみでの申請が可能という方法が取られていた。その影響か、問題となっている生活保護受給者の申請があつても申請窓口では気づけなかつたと思う。口頭だけの聞き取りは無理があつたよう思う。」

過大な融資をした 審査が簡略化され、収入減少額を特定できず、(不必要に)満額貸した事例があつた

Try

申し込み・審査の DX を推進する オンライン申請やマイナンバーカードの利用等により、業務を効率化する

受付・審査を簡略化する 受付・審査の段階では、マイナンバー連携や書類不備など、機械的な審査に留める

社協が得意なことに集中する 民間会社・家計改善金融機関との分担を進める

自治体等との連携を強化する 「生活保護受給者、債務整理中の貸付対象外の者からの申請もあり、福祉事務所や信用情報機関との連携が必要と思われた。」

② 網羅性:「困っている人」を漏らさないこと

Keep

困窮世帯を漏らさなかつた ほぼ無審査で間口を広げることで、幅広く困窮世帯にリーチできた

これまで接点がなかつた困窮世帯と接続できた

- ・ 「フォローアップも含め、これまで社協とかかわりのなかった潜在的な困窮ニーズの把握、つながりづくりのきっかけ、迅速な金銭的支援という意味では一定の効果があった」

Problem

申請を躊躇した世帯があつた可能性がある 利用世帯は全国で 3%程度であり、申請に至らなかつた世帯がいた可能性がある

支援不要世帯まで支援してしまつた可能性がある

相談支援等のリソースの不足を招いた 要支援世帯まで対象としたことで、本来注力すべき自立可能世帯への支援のリソースが不足した

Try

外国語の対応を充実させる

申し込みを簡便化・簡略化する オンライン申込、マイナンバーカード連携などにより利便性を高める

③ 正確性:「困っている人」に絞つて支援すること

Keep

返済を前提とすることで、真に借受が必要な世帯を(自己)選別できた

Problem

虚偽申告が発生した 「コロナ起因の減収、失業を示す根拠書類を求めておらず『申立書』のみであったため、虚偽申請も見受けられた。」

支援不要世帯へも貸付した 償還免除が認知され、借受が不要な世帯にも貸付した

- ・ 「非課税世帯は返済必要無いというPRが出回り、都合の良い解釈で相談に来る方が増えた」
- ・ 「申請受付期間中に、『非課税世帯は免除』が大きく取り上げられた為『返さなくてよいから申し込みたい。』というケースが散見した」

モラルハザードが生じた 事後的に不適切な消費行動や、就労意欲の低下がみられた

- ・ 「判定基準が緩いので明らかに返済しないであろうと思われるケースが多々あり。貸付時に説明はしたが、パチンコに行かれる方や家族への仕送りをされる方、借金返済をされる方等が多数いた。条件には該当になるが、本当に必要なのか。と疑問を持ちながらも貸付の対応をせざるを得ないケースがあった。」
- ・ 「国が現金をばらまくことにより、自立した生活を営むことの意欲低下を行い、何もせずに待つていれば支援があると思い込む人が増加し、支援のジレンマを感じている。」
- ・ 「非課税免除になる事を貸付前から公言していたことで、返済はしなくていいと思い貸付している世帯が多く返済への意欲が低い。再貸付まで貸付月数が長く、その間借受した世

帯の中で就労の意欲が低くなっている」

Try

丁寧な聞き取りと相談支援を行う 緊急時であっても、社会福祉協議会・自立相談支援機関で丁寧な聞き取りと相談支援を行い、事前のスクリーニングを強化する

免除要件を連続的にする 非課税世帯か否かの非連続的な要件を廃止し、収入に応じた要件とすることで、モラルハザードを起こすインセンティブを解消する

④ 十分性:目的に照らして十分な支援を届けること

Keep

4スキームあり、最大 200 万円貸付が可能だった

経済的に自立できなかつた世帯については、猶予・免除を通して追加の支援ができた

Problem

最大 200 万円の貸付では不足した世帯もいた可能性がある

逆に、過剰であったケースもある

- 元々の毎月生活費が低かったり、家計収支の不足分が20万円以下だったりと、毎月20万円の資金が不要である世帯もあった(市社協・県社協へのインタビューより)

課税世帯だが所得の低い世帯に対する支援が不足していた

- 「非課税世帯では無く、ギリギリ課税世帯の支援の必要性を感じます。(非課税世帯の保障はある程度確保されている)」

追加貸付が発生した 当局より満額貸すように指導があり、不必要に満額を追い貸しした事例がある

実施期間が適切ではなかった 短すぎる、もしくは長すぎた可能性がある

給付の方が適切だった

- 「当初より償還が見込めない相談者が多く『貸付』ではなく『給付金』のほうが現実的ではなかったか」
- 「貸付が良かったのか、給付が良かったのか検証が必要。」
- 借入時にすでに多重債務化しており、当初から特例貸付による貸付ではなく、法的な債務整理が必要であるケース多かった(生活困窮者に向けた貸付を行う団体へのヒアリング、または角崎(2023))

Try

必要に応じて貸付額の減額を行う 1か月分の貸付金額について、相談支援のなかで必要な場合は減額し、適切な貸付額に抑える

丁寧な聞き取りと相談支援を行う 緊急時においても、社会福祉協議会・自立相談支援機関

での丁寧な聞き取りと相談支援を行い、貸付額を適正化する

⑤ 接続性：必要な人を相談支援等に繋げること

Keep

要支援世帯との接点ができた これまで接点がなかった困窮世帯（要支援世帯）と接点が持て、支援に繋げることができた

アウトリーチが充実した 「フォローアップ支援により、アウトリーチによる相談支援機能が充実した」

Problem

債務免除者や滞納者に対する適切なフォローアップ支援²³ができなかつた

- ・ **迅速性重視**のため、時期やスキームによっては、面接相談や自立支援計画の策定等が実施できず、接続性が確保できなかつた
- ・ **過重な負荷**の下で、償還猶予・免除・滞納者・未応答者等に対する十分なフォローアップ体制が構築できなかつた

都道府県社協と市区町村社協の間の役割分担が不明確だった 都道府県社協と市区町村社協の間で、フォローアップ等の業務委託関係や委託料が明確でなく、混乱が生じた

- ・ 「県社協から具体的な委託料等が明らかにされなかつたことから、ピーク時に運営資金の面から担当職員を増員することもできず、担当者は通常業務に加えて特例貸付業務に対応をせざるを得ない状況となり多大な負担がかかってしまいました」
- ・ 「支援窓口の役割分担が不明瞭なまま、個々の状況を含む複雑な状況で全国→県→最終的には区社協に丸送りされる形となり、生活支援課との連携もうまくできていなかつた。」

フォローアップの状況が把握できていない フォローアップの状況を体系的に把握できる体制になつてない（借受人マスターデータで把握できない）

Try

丁寧な聞き取りと相談支援を行う 緊急時においても社会福祉社協議会・自立相談支援機関での丁寧な聞き取りと相談支援を行い、支援が必要な借受人を早期に特定する

障害特性に応じた支援を行う： 知的障害者に対しては、制度や手続き等の説明を丁寧に行う

関係機関間の役割分担を整理・明確化する 都道府県社協、市区町村社協、自立相談支援機関、自治体などで役割を整理、明確化する

²³ フォローアップ支援とは「償還免除を行った借受人（以下「償還免除者」という。）並びに償還の案内等に応答がない借受人及び償還が遅延している借受人（以下、これらを合わせて「滞納者」という。）に対して、可能な限り訪問等のアウトリーチによる積極的なフォローアップ支援（以下「フォローアップ支援」という。）により、その生活状況を把握し、必要に応じて自立相談支援機関等の関係機関につなぐ（情報共有等を行うことをいう。以下同じ。）などの対応を行う」（会計検査院意見表示）こと。

フォローアップの行動計画を策定する 効果的なフォローアップ支援の指針や手引きを用意する

フォローアップ状況の情報を体系的に蓄積・可視化する

⑥ 持続可能性: 実施機関が支援業務を持続的に実施できること

Keep

一部社協では業務効率化が進んだ 社協によっては、専用システムや kintone 等のツールが導入され、業務効率化が進んだ

Problem

貸付の申込が殺到し、社協に過重な業務負荷がかかった

- 「貸付事業に関して業務にかかる負担は大変大きく、精神的にも負担を大きく感じます」

延長が重なり、人員配置に支障を來した

- 「特例貸付受付期間の短期間延長が繰り返されたため受付期間の終期が分からず、担当職員の増員に影響が出た」

借受人のモラル低下により、社協職員の心労が蓄積した

- 「借受人からは強い口調で攻められたり、『どうせ返さなくていいお金だから、借りる手続きをすればいい』と言う借受人に接し、かなり疲弊していました」

借受人のモラル低下により、本則の運用に支障を來した

- 「あまりにも安易に金を借りることができたため、その後の貸付にも影響が出ている」
- 「特例貸付を受けた人からの安易に借りられ返済しなくていいという認識の人が増加している」
- 「本則貸付の滞納者にも安易に貸付をおこなったことで、生活福祉資金は償還しなくてもよい制度という認識になっているようだ。(YouTube、SNS 等で多くの情報が出回った)」

債権管理の負担が大きい

- 「当初特例貸付は今までの経験から債権管理は県社協のみと考えていたが、コロナ特例貸付で膨大な事務を負った後、市町村社協でフォローアップ支援等具体的にアクションを起こさなければならないとされ、規模が小さな社協にとってはかなりの負担になっている」

転居者の対応が煩雑だった

- 「貸付後、転居している世帯が多く免除、猶予申請等手続きは現在住んでいる社協で対応できたらいい」
- 「全国的な制度でありながら都道府県独自のやり方を許容したため、転居者対応が困難となっている」

外国人対応に苦慮した

- 「外国籍相談者の対応に苦慮した。多言語対応の窓口を早期に設けてもらえば円滑に

手続きができたのではないか」

Try

社協以外の金融機関での実施を検討する

- ・「ろうきんやゆうちょの窓口を設けたことにより、社協としての専門性を感じなかつたため、生活福祉資金の制度でなくても良かったのではないかと考える」
- ・「単なる救済措置として貸付を行うのであれば、金融機関等にて行った方が、債権管理の容易さや、受付段階で必要性が疑われる世帯への貸付を防ぐ意味合いでも良かったのでは感じる面もある」

多言語対応の窓口を設置

転居者の対応方法を設定する 転居した場合に情報が移管できるように、借受人マスターデータの入力する借受人情報を統一する

BCPを作成する 災害時(パンデミック時)が起こった場合の事務対応について、事前に計画を立て、緊急時に備える。その際に、生活福祉資金の緊急時対応についても定めておく

⑦ 明瞭性:支援制度の内容や手続きが明瞭で、利用者に対して透明性が確保されていること。

Keep

各スキームの内容や条件は明確だった

免除については、明確な規定により透明性を確保できた

Problem

- ・制度が複雑で混乱を來したスキームが4つあり、複数の制度が並行して実施されたため、借受人が十分理解できていなかつた可能性がある
- ・つきはぎ的な延長で、借受人が混乱した可能性がある:「総合支援資金の延長、受付期間の延長、据置期間の延長と、『延長』が多く使われたことで毎回説明に苦慮した」

本則との間に不整合が生じた

- ・「『緊急小口資金』『総合支援資金』は、本則貸付の名称でも使われているが、コロナ特例貸付は性格が異なることから、違う名称にするのが妥当であると感じた。」
- ・「生活福祉資金の制度に組み込んで実施するのであれば、原則は変えるべきではない」「今回の特例貸付で社協の名前が売れたため、社協は貸付を行ってもらえる場所という認識の方が増えました。ただ、本則については、現代の状況と合っておらず、申し込み自体が困難な制度であるため、断ることが多いです。断る中で罵倒されることもしばしばあります。今後もこの制度を続けて行くのであれば、生活福祉資金自体の見直しが必要だと思います。どのように運用していくのか、今後未曾有な災害が無いとは言い切れないため、もし特例の様に対応するのであれば、今から今後に備え国と協議を進めていただきたいです」

制度の対象世帯について本則とギャップが生じた

- ・ 「特例貸付と本則貸付のギャップがあり過ぎる。本則貸付も少し柔軟な対応・審査をしてほしい」
- ・ (都道府県社協への意見)「申し込みを受けるにあたって対応を相談した際に、回答が一貫しておらず混乱が生じた」

Try

スキームを1本化する

免除は適用条件に段差を作らない 非課税か否かの非連続的な基準ではなく、収入等に応じた連続的な基準で適用し、段差を作らない

生活保護と生活福祉資金の間の制度を作る 「現行の要件では該当しないが困窮手前の世帯も対象とできる資金があれば。」

⑧ 健全性:健全な償還率を維持すること

Keep

特になし

Problem

自立可能世帯の償還状況も芳しくなく、不良債権化している

制度が複雑で利用者が混乱した 債務状況を正確に把握していない

償還率をKPIに設定できない 債還率をKPIにすると、社協に猶予、免除を乱発するインセンティブが生じる

Try

制度を簡便化する スキームを1本に統一する／つきはぎ的な延長をしない

借受人に債務状況をわかりやすく通知する 債務であることを借受人と確認する／定期的に債務残高を通知する／借受人が返済残額等を簡単に確認できるシステムを構築する

組織的・体系的な債権管理を行う

- ・ フォローアップ状況を含めた債権管理のDXを進める
- ・ 「(民間の金融機関が高金利、負担が高い)償還期日を毎月に設定、社協としては確実に回収できるように毎月督促を行うなど、回収に関しての管理基準をあげるために回収要因を確保するなど」

フォローアップの状況をKPIに設定する 免除者や滞納者と適切な連絡をとっているかを成果指標とする

徴税ベースで債権回収する 「貸付ではなく給付にして、税金で(後から)回収しても良かったのではないか。」

口座自動振替の設定を徹底する

⑨ 公平性

Keep

一律の制度 全国一律で償還免除がある制度だった

統一的な運用 厚労省・全社協の通知に沿った運用が徹底された(一部例外あり)

Problem

猶予や免除の判断基準にブレが生じた

- 「貸付申請・猶予・免除申請において、要件が曖昧で、猶予期間終了後の判断(支払い開始・免除・猶予延長)に関しても、もう少し基準を示して欲しい。各県・各市町村で判断基準が違うはずで公平感に欠ける。全国一律・県内一律での回答が欲しかった。」

免除世帯と非免除世帯の間に不公平感が生じた

- 「非課税世帯が優遇されすぎていると思います。非課税の基準からわずかに外れた世帯の生活困窮具合が辛すぎます。」
- 「非課税免除となった世帯と、生活が戻らないのに償還が続く課税世帯との落差は不公平感が強い。」

猶予、免除の周知が不十分である

猶予、免除の規定に柔軟性がない

特例貸付の対象とする世帯の扱いに都道府県によって差があった

- 各地の都道府県社協で受付時の承認率にばらつきがある

審査基準にブレが生じた 時期や担当者によって基準にばらつきがあり、公平性に欠けた

- 「特例貸付開始当初と、貸付が度重なって延長になっていくにつれ、貸付要件が大幅に緩和され、かなりの不公平感がある。」
- 「審査の基準が事業開始からしばらくの間はほぼ申請が通っていたが、特例貸付終了近くになったころに今までと比べて申請内容が厳格になったり審査が厳しくなったりしたため、申込者から不満の声が聞かれた。」

Try

償還免除基準を見直す 住民税非課税を償還免除の基準とすることを見直し、償還猶予の基準との整合性を確保する

各種基準を標準化する 受付、貸付、猶予、免除などの各種の基準を標準化し、地域や担当者、申請のタイミングによる判断の揺れを解消する

4.4. 制度をどのような実施方法で運用すべきか

本節では、4.3 の try 事項を踏まえ、(1)業務運営体制の改善、(2)生活福祉資金貸付事業自体の見直し、(3)コロナ禍のような大規模特例貸付の見直し、の 3 つの観点から改善事項を検討する。

業務運営体制の改善

災害時の緊急時特例貸付を効果的に運用するためには、本則と特例をあまり明確に峻別してしまうと、緊急時のオペレーションに戸惑ってしまう可能性がある。日々の本則の時点から、業務運営体制の見直しが必要である。

1) 業務の効率化

貸付契約時での自動振替口座の設定

業務の健全性を向上させる方法として、まず実施すべきであり、今後の災害等緊急時特例貸付においても徹底されるべきなのは、自動振替口座の貸付契約時の設定である。実際に貸付契約時等の早期に自動振替口座の設定をしている場合に、借受世帯に占める自動振替口座設定割合は高く、自動振替口座設定割合が高い社協では未返済率は低い(第 3 章)。貸付契約時の自動振替口座設定は、申込世帯の「返済(償還)しなければならない」という意識を高める効果も期待される。

貸付決定時の自動振替口座設定を義務化すると、口座振替設定手続きが煩雑になる場合に、送金が遅れる可能性がある。こうした問題に対して、専用端末を使い、キャッシュカードを読み込むことで口座登録が可能を迅速に実施した社協があり、参考になる。この方法は、書面での手続きが不要なため、日本語運用能力が低い外国出身の申込人に対する対応策としても有効である。

ただし貸付時の口座登録は、貸付後から償還開始までの期間が長い場合、給与などが振り込みされる日常使用の銀行口座が変更される可能性もある。こうしたリスクを避けるために、今後、公金受取口座の利用が浸透すれば、この公金受取口座と生活福祉資金の自動振替口座を連動させることも有効かもしれない。

受付業務の DX 推進

受付業務の DX 推進は、業務効率を向上させることが期待される。まず申込についてはオンライン申請を原則にするべきである。申込人にとっては郵送の手間を省けるし、受付社協においては郵便を開封して必要事項をデータ入力する手間が省ける。必要事項を的確に設定することができれば、

それをそのまま借受人マスターデータに反映させることができになる。コロナ特例貸付では、164万世帯の生活困窮世帯に対する支援を展開したにもかかわらず、借受人の情報が借受人マスターデータに反映されていないことが多く、分析の制約になっている。郵便(紙)の場合、後のデータ分析のための借受人マスターデータへの情報入力と、申込人への速やかな送金処理がトレードオフになる可能性があり、そうなれば後者が当然優先されてしまう。

もちろん受付のオンライン化は、オンライン入力ができない高齢者等を排除するものではあってはならない。オンラインでの入力が難しい申込人はこれまで通り社協窓口での申込を案内すべきである。むしろオンラインで入力できる申込人をオンライン申請に誘導することによって、オンライン申請を不得手とする申込人に時間を割く余裕も生まれる。

また、オンライン申請の原則化は、電話での聞き取りや、窓口での面談の機会を奪うものではない。こうした聞き取りや面談機会がないと、申込人の家計の実態把握は難しいであろう。オンラインでの受付が確認されたあと、各申込窓口の社協が申込人に架電して聞き取りしたり、面談を設定したりすることは引き続き推奨されるべきである。

外国語対応の充実

コロナ特例貸付においては多くの外国人世帯が利用することになった。日本国内における外国人労働者は増加傾向が続いている、今後さらに外国人の生活困窮者が増加する可能性がある。しかし言語の問題があり、外国人の生活困窮者世帯は、コロナ特例貸付の申込・償還手続・償還免除手続・償還猶予手続などの必要な情報にアクセスできなかった可能性がある。各地の社協も、外国人申込人とのコミュニケーションに苦慮していたことが明らかになっている(第3章や小関(2023)を参照)。

コロナ特例貸付の償還段階になれば、自動翻訳機や、通訳会社・外国人申込人・社協を挟んだ遠隔での三者通訳システムが浸透していたようだが、それでも取扱言語の幅に制約があり、すべての外国人申込人に対応できているわけではない(角崎 2024)。国内における外国人の出身地は、地域によってばらばらであり、ある地域では少数しか使用者がない言語は、別の地域では多数の使用者がいる場合がある。このような場合に、地域別に多言語対応をするのは非効率である。国内に居住する外国人の使用言語に対応した、全国対応の外国人相談対応中央コールセンター運営組織の設置が望ましい。上記のようにオンライン申請を前提とし、申込書式も全国統一するならば、外国人相談対応中央コールセンター運営組織が監修し、多言語対応の申込書を作成することも可能になる。また、外国人相談対応中央コールセンターで事前聞き取りをすることにより、相談支援をする各地の社協の「前さばき」を期待できる。各地の社協窓口で聞き取りなどする場合は、外国人相談対応中央コールセンターからの情報に基づき、通訳を用意すべきか否かの判断もできるようになり、窓口対応で混乱する事態を避けることができる。

市町村との連携強化

コロナ特例貸付は、生活保護受給者は対象外であったが、実際には生活保護受給者に貸付したケースがあり、会計検査院に問題が指摘されているところである（会計検査院 2024）。申込世帯の生活保護受給の有無について、社協が福祉事務所から情報を迅速に得ることができていれば、このような問題は避けることができた。

コロナ特例貸付の申込世帯の多くは低所得であったり、収入が不安定であったりするため、コロナ特例貸付以外にも支援を要する世帯である。そのため特例貸付の相談時の情報と、福祉事務所など行政機関での相談情報の共有化は、効果的な生活困窮者支援を可能にする。たとえば、コロナ特例貸付利用世帯を対象とした給付金である生活困窮者自立支援金をプッシュ型で給付できたかもしれない。またコロナ特例貸付の利用状況を本人の同意の上で福祉事務所と共有することで、生活保護制度を利用した支援も迅速に実施できたかもしれない。

さらに、申込人の住所、申込人の世帯構成²⁴、申込人の所得の情報が本人同意の上で共有できれば、申込人が自分で個人情報を入力したり、証拠書類を役所に申請したりする手間が省けるし、社協としても正確な情報を入手できるため、業務の効率化に資することになる。これらの情報を、マイナンバーを介して一括して入手できるようにすることも検討すべきである。

個人信用情報機関が提供する信用情報の利用

現在、消費資金の貸付に際しては、銀行、カード会社、消費者金融会社、そして生協系の生活相談・貸付事業の扱い手も、貸付時に個人信用情報を取得し、貸付審査に利用している。とくに貸金業者である消費者金融会社は貸金業法で、無担保での消費資金の貸付けを、借入人の年収の3分の1に抑えなければならない（総量規制）ため、個人信用情報機関が提供する信用情報で債務情報を確認している。もちろん信用情報を確認するメリットはこれだけではない。信用情報が確認できれば、利用されている借入・カードローンなどが確認できるため、申込人の債務状況が正確に把握できる。個別情報に基づく債務状況は、貸付の可否にも関わる重要な情報である。また、個人信用情報によりすでに多重債務状態であると判明すれば、追加の貸付ではなく法的整理がより必要であることが確認できる。生活福祉資金の貸付実務において個人信用情報を確認できるようになれば、債務についての虚偽申請は避けることができるし、場合によっては法的整理などより的確な支援につなげることができる。

²⁴ 特例貸付においては1世帯から複数の申込があったケースがあった。

2)生活福祉資金貸付の委託先の拡大

貸付実務の金融機関への委託

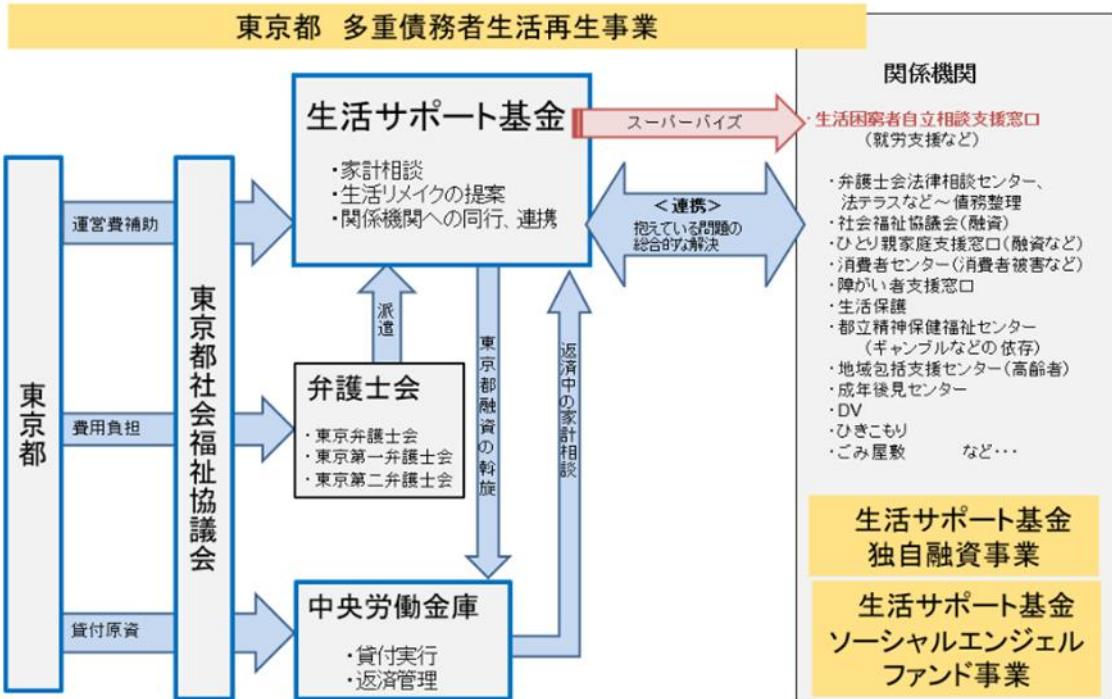
コロナ特例貸付が実施されるのに際し、本則である生活福祉資金貸付制度要綱が改正され、資金貸付業務の一部を「特に必要と認められるときは、厚生労働大臣が定める者に委託することができる」ことになった。これによりコロナ特例貸付では一時的に、受付業務が郵便局や労働金庫に委託されることになった。このことは生活福祉資金貸付の歴史上、画期的なことであった。ただし受付業務の郵便局や労働金庫への委託は、部分的に受付機関である市区町村社協の業務負担を減らしたもの、借受人と社協との接触機会を減らし、社協が申込人の家計の実態把握する機会を奪った可能性がある。本調査で明らかにしているように、家計相談をはじめとした丁寧な相談支援は、この事業において非常に重視されているポイントであり、また相談支援自体に未返済率を引き下げる効果が見込めるため、こうした対応は結果的にコロナ特例貸付の健全性にマイナスの影響を与えた可能性がある。

しかし都道府県社協においても市区町村社協においても、コロナ特例貸付時における業務負担の荷重を指摘する声が少なくなく、委託による業務負担の検討は、引き続き模索される必要がある。実際にコロナ特例貸付償還業務においては、償還に向けた手続きや償還免除手続についてコールセンターを設置して運営を民間業者に委託している都道府県社協も多く、すでに生活福祉資金貸付は社協内部だけで完結する制度にはなっていない。

生活福祉資金貸付事業の委託の在り方を考える際に参考になるのは、2008年より実施されている東京都の多重債務者生活再生事業²⁵である(図31)。この事業は、多重債務者で生活困難な状況にある者に対して、生活相談・家計診断などの支援を行った上で必要な資金を貸付する事業である。資金使途として対象になるのは、債務整理中や債務整理後の生活費、個人再生や破産手続きのための費用、債務の借換資金である。東京都社会福祉協議会が東京都の補助を受けて設置している基金がこの事業の財源であり、実施にあたっては、生活サポート基金が生活相談を行い、中央労働金庫が貸付を行う。仮に貸し倒れが発生した場合は、東京都社協の基金が損失を被るが、実質的には東京都がそれを補填することになる。

²⁵ 東京都多重債務者生活再生事業ウェブサイト:<https://tokyo-saisei.jp/>

図 31 東京都生活再生貸付事業の構造

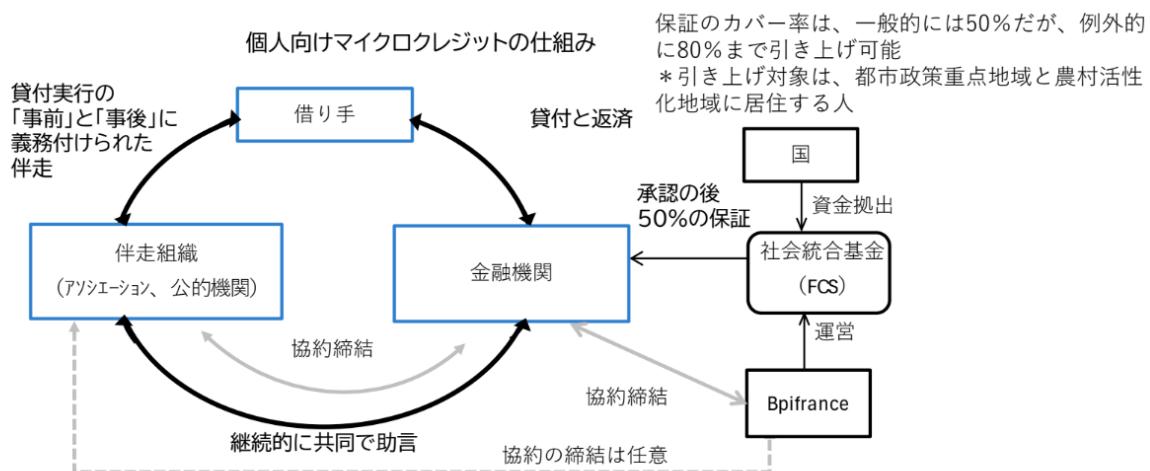


この貸付事業も、生活福祉資金貸付同様に丁寧な相談支援を前提にする貸付事業であるが、この相談支援事業を担っているのは、生活サポート基金である。生活サポート基金は 2006 年に設立された、生活クラブ生協・東京などが出資して設立された貸付機関である。この貸付事業の借入申込者は生活サポート基金で相談することになる。サポート基金では申込人の家計の状況やライフプランや今後のライフイベント、さらに今後の生活再建意欲を確認し、貸付可能と判断した場合には、関係書類一式を労働金庫に送付する。労働金庫ではその書類を受けて、審査し、条件に合致すれば貸付を実行する。本調査による生活サポート基金へのヒアリングによれば、生活サポート基金で貸付可能と判断された申込は、ほとんど実際に貸付が実行される。貸付に至らないのは、労働金庫で個人信用情報を確認し、生活サポート基金で確認している以上に多重債務があったケースなどである。このようにして貸付されても、貸付金の償還が順調にいかない事例が当然生じる。たとえば自動振替が不能になった場合は、労働金庫がその旨を借受人と生活サポート基金に伝える。生活サポート基金はその連絡を受けて、必要に応じて借受人(世帯)に対する伴走支援を実施する。

生活困窮者への貸付事業において、困窮者への相談・伴走支援機関と金融機関が分業している事例は、フランスの生活困窮者向け貸付事業(個人向けマイクロクレジット)についてもみられる。フランスのマイクロクレジットは、2004 年にパイロットプログラムがスタートし、2005 年から本格的に実施されている事業である。銀行の融資を受けられない、失業者など経済的に困難な状況にある人が対象であり、就職準備などの少額の費用を貸付している。この事業の特徴は、貸付前と貸付

後に、貸付を実施する金融機関とは別の、伴走機関によるアドバイスやサポートがつくところである。全体的な構造は図32の通りである。伴走機関と金融機関はマイクロクレジット業務について協約を締結し、連携して借手の支援をしている。なお、貸倒が発生した場合、50%は国が出資している社会統合基金が金融機関の損失を補填するものの、残る50%は貸付した金融機関の損失になる。このため、伴走機関が貸付は妥当だと考えたとしても、金融機関が貸付に同意しない場合も少なくないという。この点は、伴走機関(生活サポート基金)が貸付妥当と判断した申込人は、実際に貸付を受けられる可能性が高い、東京都多重債務者生活再生事業と異なる点である。東京都の事業では、貸倒分は最終的には東京都が全額保証し、労働金庫側に損失は発生しないため、労働金庫はあえてサポート基金の貸付判断に口を挟まないのであろう。

図32 フランスの個人向けマイクロクレジット



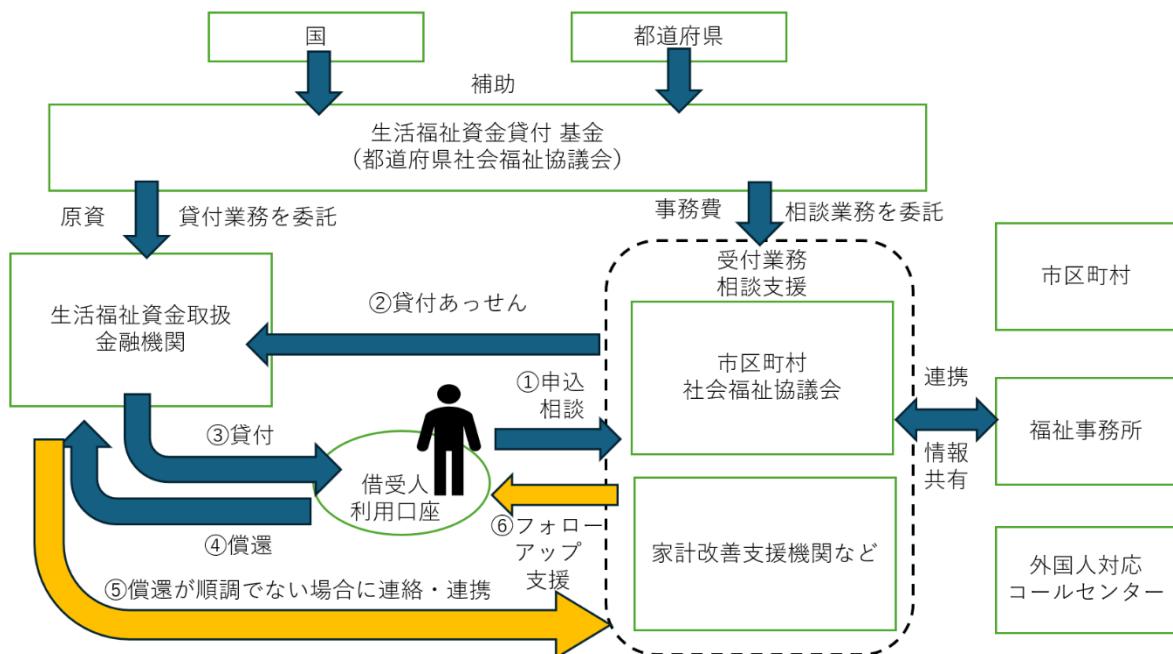
出典)本事業第3回検討委員会における重頭氏報告資料より

こうした相談支援・伴走支援業務と貸付業務の複数団体による分担は、日本の生活福祉資金貸付においても可能ではないか。社協は地域福祉の中核機関であり、各種の福祉団体との「つながり」も深い。また各地の社協は、生活困窮者自立支援事業を受託していたり、地域包括支援センターを受託して高齢者の生活相談に乗っていたりと、地域の相談支援の中核機関にもなっている。生活福祉資金貸付事業において、資金を貸付すること、丁寧な相談支援を行うことが求められているが、社協が得意なのは後者である。社協が得意分野の業務に注力できれば、生活福祉資金貸付の丁寧な相談支援が強化でき、丁寧な相談支援の強化は未返済率を下げる償還率を向上させる可能性がある。

東京都多重債務者生活再生事業の例を参考して、図33のモデルが考えられる。これまで通り、都

道府県社協を中心とする制度として、国・都道府県からの補助金の受入先を都道府県社協とするものの、貸付を行うのは都道府県社協と契約を結んだ「生活福祉資金取扱金融機関」とする。またこれまで通り生活福祉資金の申込窓口は原則として市区町村社協として、生活福祉資金取扱金融機関の貸付にあたっては市区町村社協等からのあっせんを前提とする。申込人からみれば、まず申込人は市区町村社協等に申込み(①)、市区町村社協等からの相談支援を受ける。その中で貸付実施が妥当と考えられる場合は、市区町村社協等は生活福祉資金取扱金融機関にあっせんし(②)、貸付が実行される(③)。その後借受人が設定した引落口座から自動振替で償還がなされる(④)が、それが不調の場合など(⑤)は、相談支援を当初行った市区町村社協等がフォローアップにあたる(⑥)。このスキームでは、原資は都道府県社協が負担するということが想定されており、この場合においては生活福祉資金取扱金融機関は、(貸倒による損失を被ることは無いので)社協からあっせんされた借受申込人を償還能力の観点から排除することは無いと想定される。

図 33 相談業務と貸付業務の分業モデル



市区町村社協以外への受付・相談業務の委託

コロナ特例貸付の実施時において、社協の現場は多忙を極め、十分な相談支援を実施することはできなかった。しかし、社協と同様に生活困窮者向けの貸付事業（生活相談・貸付事業）を実施して

いる生協系の貸付機関(信用生協(岩手県・青森県)、生活サポート基金、生活クラブ生協千葉)においては、コロナ禍で貸付申込相談が減少していた(角崎 2023)。こうした貸付機関は、コロナ禍以前から社協とも情報交換をしている機関であり、生活福祉資金貸付の業務にも詳しい。このため実績のある生協系の貸付機関や、貸付のあっせんも業務とする家計改善支援事業の受託機関に、生活福祉資金の受付業務を委託することも考えられる。申込窓口における相談量を分散させ、社協の負担を軽減させることができる。

生活福祉資金貸付事業(本則)自体の見直し

コロナ禍の経験を踏まえて、本則の生活福祉資金貸付を見直すべきである。本調査の社協アンケート(3.3 節)でも指摘されているように、本則と特例があまりに乖離すると、現場では急に別の制度の運営を求められることになり、混乱する恐れがある。特例での運営を安定的に行うためにも、本則においても見直しできるところは見直しを行うことが望ましい。

1)生活福祉資金貸付自体の「目的」の再設定

本調査の社協アンケートにおいても、社協職員が今回の特例貸付について「経済的自立につながっていないのではないか」という疑念が大きいことが確認された。確かに生活福祉資金貸付制度要綱には、低所得者等に対し「資金の貸付けと必要な相談支援を行うことにより、経済的自立及び生活意欲の助長促進」を図り、「安定した生活を送れるようにすること」とその目的が掲げられている。何をもって「経済的自立」とするかは不透明であるが、生業資金が中心であった世帯更生資金貸付の時代からこの目的が掲げられていることから鑑みると、社協においてはやはり、就職や自営によって、生活保護などの福祉給付に頼らず安定的な生活を営むこと、と理解されていると考えられる。そして、経済的自立が達成できていることの証拠として、約定通りの順調な償還が重視されていると推測される。

しかし、本調査や全国社会福祉協議会(2022)の調査においても明らかになっているように、就職・自営をしていたとしても生活基盤が不安定な世帯が多く、貸付の実施でもって経済的自立に至らしめられるかは心もとない。とはいえ、貸付によっても結果として生活の不安定性から完全に脱却できなかったとしても、それをもってこの事業の目的の不達とも言えない。コロナ特例貸付がそうであったように、一時的で緊急的な資金需要に応じることで家計の崩壊が回避されるならば、一定の成功をおさめられたと評価することができる。

また、仮に貸付できなかつたとしても、生活福祉資金貸付制度の意義が失われることはない。角崎(2025)はある社協職員の「生活福祉資金はお断りしてからが社協の仕事」という言葉を引いて、生活福祉資金貸付制度の業務は、「貸すか、貸さないか」ではなく「貸す支援か、貸す以外の支援

か」を考えることにあるとしている。また、本調査の第1回検討委員会にて山口浩次氏は、社協として生活に困難を抱えている人と「つながる」こと、「つながり続ける」ことの重要性を強調していた。仮に申込人に貸付が実施できなかったとしても、生活保護や生活困窮者自立支援事業、または障害福祉サービスなど、別の支援制度につなげることができて、それにより申込人の生活が少しでも改善するならば、それもこの制度の「成果」として評価してもよいのではないか。

上記の観点から、生活福祉資金貸付事業の目的を、いま一度再検討することが必要である。「経済的自立」は、今日の生活困窮者を支援する福祉事業の目的としてはややハードルが高い。現状の困難な状況からの脱却という点で「生活改善」や「生活の安定化」ということをより明確に目的として掲げてよい。また貸付すること自体もオプションであり、貸付すること自体、生活改善や生活の安定化という目的のための一手段であることも明記してよいのではないか。

2)KPI の見直し

上記の目的の見直しに則して、生活福祉資金貸付事業の KPI の見直しも必要である。生活福祉資金貸付の成果を図る KPI としてこれまで利用されてきたものは、償還率である。償還率は、借受人が契約に従って支払うべきだった金額を分母に、実際に支払った金額を分子にして、その比率を計算するものである。約定通りに貸付金が償還されるのであれば、もちろん償還率は 100%となる。貸付が実施される際は、当然約定通りに償還されることが期待されるので償還率は 100%に近いほど望ましいとはいえる。しかし、この制度が「貸す支援か、貸す以外の支援か」を考え、生活困窮者との「つながり」を大事にする制度ならば、償還率の高さにこだわることは、必ずしもこの貸付制度の意義を捉えたものにはなっていない。

また、上述のように、生活福祉資金を必要とする申込人の生活基盤の不安定性を前提にすれば、厳密に約定通りの償還を期待することも現実的ではないし、望ましくもない。Sherraden(2013)は、低所得者などにも適合的な金融サービスの条件のひとつとして「柔軟性(flexible)」を掲げている。低所得者の安定的な生活のためには、収入の変動に応じて柔軟に分納・延納も認めていくことは重要であり、それを認めることは必ずしも貸付事業の失敗を意味しない。

上記の観点から、償還率に加えて、生活福祉資金貸付事業のKPIとして、以下の2つの指標を導入することが望ましい。第1は事前的な「支援実施割合」である：

$$\text{支援実施割合} = \frac{\text{貸付件数} + \text{他機関へのあっせん件数}}{\text{相談者数}}$$

この指標は、貸付による支援と貸付以外による支援の両方を見据えており、申込を通じて、他機関

(生活保護、生活困窮者自立支援、その他の福祉サービス)につながることができた場合も、成果として評価できる。なお、一部の生協系の生活相談・貸付事業では、この指標が活用されている。

第2は、事後的な「償還継続債務者割合」である：

$$\text{償還継続債務者割合} = \frac{1\text{年間支払遅延のない借受人数} + \text{フォローアップ支援中の借受人数}}{\text{借受人数} - (\text{償還免除者数} + \text{償還猶予者数} + \text{償還据置期間者数})}$$

この指標は、支援実施割合と比べて、貸付後の償還状況も見据えている。年間で支払遅延のない借受人は、経済的自立が一定程度実現できていると推察される。またフォローアップ支援を受けている者であれば、社協等とのつながりのなかで生活の安定に向けたきっかけづくりができると推察される。なお「1年間支払遅延がない」というのは前年分の遅れ分は考慮しないことを意味する。償還率のように、前年分からの累積分を考慮すれば、一度支払いが遅れれば容易に約定通りの償還に戻すことは困難になり、社協等が支援したとしてもその成果が見えにくくなる。

3) 債還免除の在り方を見直す

生活福祉資金貸付が、「福祉」を冠する貸付制度であるのであれば、その目的はやはり借受人の生活困窮からの生活改善であり、生活課題の解決であるべきである。そのため、貸付金が償還されないからといって償還を強行したり、償還されるまでの長期間、借受世帯に厳しい生活を強いて償還を確実なものとしたりすることは、本末転倒である。福祉貸付事業において、償還免除というルールがあり、それが営利目的の貸付事業よりも緩やかに認められることは重要である。全国社会福祉協議会(2019)では、償還猶予の柔軟な実施とともに、借受世帯の自立支援の方法のひとつとして償還期限到来前の償還免除のルール化を提言している。江口英一は世帯更生資金貸付の時代から、借受者が一定水準以下の所得になる場合に、世帯更生資金貸付の減免を行ってこれを実質給付化し、「働きながら困窮するもの」に対する新しい生活保障の手段とするよう提言している(江口 1972)。コロナ特例貸付において、住民税非課税限度額以下の所得になった場合に償還免除となるルールが組み込まれたことは、こうした提言が(部分的に)実現したものとして評価できる。

しかし、今回のコロナ特例貸付では、償還免除の基準として「住民税非課税限度額」以下の収入か否か、という点が独り歩きしてしまったきらいがある。そのため本調査の社協アンケートでも、償還免除対象世帯と非対象世帯の不公平性について、疑問視する意見がみられた。前年時点での住民税非課税限度額を超える収入があっても、現在の状況や時々のライフステージや家族の状況によっては、月々の償還が厳しいタイミングがあるだろうし、逆に前年度時点で住民税非課税限度額以

下の収入であったとしても、現在以降は十分な収入が見込めて返済が無理なくできる場合もあるだろう。そうした中で、現在と将来の見通しを考慮せず、前年度の所得でもって償還免除対象になるかならないかを決めるのは、生活困窮者の生活改善に必ずしも貢献しない可能性がある。

重要なのは、償還を求めることが借受世帯の生活改善の重大な足かせにならないか、ということであり、借受人のライフステージを見据えた償還可能性の判断である。そのような意味では、一律に設けられた「住民税非課税限度額以下」という償還免除水準の設定(それもひとつの基準としては有効であることは否定しない)よりも、2022年10月以降順次定められた、都道府県社協の判断で借受世帯の状況を配慮して実施される柔軟な償還猶予のルールや、市区町村社協や自立相談支援機関の意見書に基づいて都道府県社協の判断によって行われる償還猶予の延長や柔軟な償還免除ルール化の方が評価できる。借受世帯の現在と今後の生活の見通しを踏まえた償還免除・償還猶予の柔軟な適用は、今後の本則の生活福祉資金貸付にも引き継がるべきである。

4) 貸付と給付の役割分担

全国社会福祉協議会は、コロナ特例貸付を振り返るなかで貸付の問題点を指摘し、給付制度の創設を提案している。「返済を条件とする『貸付』ではなく、『緊急一時金(仮称)』等の制度化等、新たな給付制度の創設を図って支援するべきだった」(全国社会福祉協議会(2022、p.99)とし、「国として、早期に緊急時や災害時の困窮者の救済措置のあり方について検討し、新たな給付制度の創設等を含め、支援体制を具体化する必要がある」としている。

ただ、実際には、新型コロナウイルス感染症の流行に対する個人への対応は、給付と貸付を二段構えで実施され、給付方式が完全に排除されたわけではない。住民基本台帳に記録されている住民一人につき、10万円の特別定額給付金が給付され、そのうえでコロナ特例貸付制度による貸付が導入された。さらに、コロナ特例貸付を借り切った人等を対象に生活困窮者自立支援金が設立され、要件を満たした申請者に対しては最大3か月間、月額6~10万円の支援金が支給された。したがい、給付か貸付か、という論点に対しては、どちらも実施されている。

そのなかで、コロナ特例貸付は貸付制度であるものの、実態としてはJASSOの第一種奨学金で導入されていよう、いわゆる「所得連動型ローン」に近い性質を持っていた制度であった。JASSO第一種奨学金の所得連動型返還方式では、前年度所得に応じて毎月の返還金額は変わり、一定以下の所得の場合は償還免除にはならないものの、毎月の金額は2千円まで減額される。コロナ特例貸付においては、所得減少が続き、基準日に住民税非課税であれば償還免除となつたため、実態としては、所得状況に応じて事後的に貸付が給付に転換する「条件付き給付」条項がついた貸付とみなせる。特例貸付の償還免除制度は、こうした運用を通して、ほぼ無条件で貸付することによる迅速性と、支援が必要な者のみが選択的に利用するかたちで一定の正確性を両立させた合理性のある制度であったと考えられる。

ただし、以下の課題も残った。第 1 に、正確性については一部、想定外の利用者も発生した。制度の実施過程で非課税世帯が免除となることが知られ、もともと経済的に低所得であったものの、特に借受の必要がない世帯が免除となることを見越して借受した事例がみられた。こうした事案については、経済的に低所得でありながら、借受をしなかった世帯との間で、公平性の観点からも課題が残る。第 2 は、社協に過重な負荷がかかった。膨大な申込に対応するため、社協に持続可能性を損なうほどの過重な業務負荷がかかった。時期やスキームによっては、面接相談や自立支援計画の策定等が実施できず、償還猶予・免除・滞納者・未応答者等に対する十分なフォローアップにも支障を来し、接続性が毀損された。

以上を踏まえると、論点は貸付か給付かではなく、給付に転換する条件の設定と、業務分担の適正化にある。一部の経済学者は、返済を所得に連動させた融資と給付のハイブリッドである所得連動型現金給付(負の所得税)を提案している。これは、自己申告に基づき、原則無審査で一定額支給した後、年間所得に応じて回収(徴税)する制度である。具体的な制度詳細案として、①自己申告に拠り、②原則無審査でもって、③一旦定額(例:1か月あたり 10 万円、最長 1 年)を支給、年末調整や確定申告の際に調整、④休業手当や協力金等との併用も認める一方、これらを含めて年間所得に算入、⑤年間所得が一定額以上あるいは前年所得の一定割合以上だった個人については給付額の一部ないし全額を回収(徴税)、⑥給付と所得情報はマイナンバーで紐づけ、が提案されている(佐藤 2020)。これは事前手続きが不要で迅速な支援が可能であり、支援を受ける必要がない人は申請しないことを自発的に選び正確性を確保できるうえ、事後の上乗せ課税は所得連動なので格差是正効果を持つ、といった利点がある(小林 2021)。

上記のような制度が導入されれば、貸付金として必要とされるのは、一定基準額を上回った資金に限られることになる。社協の窓口の負担は相当程度減らせることになるし、窓口業務の負担軽減は、社協が相談支援を実施する余地を増やし、個別の課題を抱える生活困窮者への丁寧な支援を可能にする。これ自体も貸付した分の償還可能性を高めることも期待される。

緊急時の大規模特例貸付

以上、業務運営体制の改善と、生活福祉資金(本則)の見直しを検討したが、コロナ禍のような大規模な感染症拡大などによる経済危機(生活危機)には、迅速に対応できる制度と体制の構築が必要である。コロナ特例貸付は、おおむね迅速に貸付は実施されたが、緊急小口資金、総合支援資金初回貸付、延長貸付、再貸付と、次々に制度が継ぎ足しされ、借受人からみて不明瞭な制度になっていた。また、コロナ特例貸付業務が終了の見通しなく次々に延長され、社協職員の負担感も多く、制度としての持続可能性に課題が残る結果となった。さらに、迅速な貸付を重視するあまり、必ずしも生活に困窮していない者も対象にしてしまったり、迅速な審査のなかで借受世帯の問題を正確に把握できなかったりしたために必要な支援制度に接続できないケースもあった。特例貸付においては、迅速性について課題は残すものの、おおむね達成されたが、明確性、持続可能性、

正確性、接続性に課題を残すものになった。

このようなコロナ特例貸付の経験を踏まえると、緊急時の貸付事業を、迅速な貸付実行を目的とする制度と、正確性と接続性を重視する制度に分け、前者を今後の特例貸付の中心に置く必要があると考えられる。また、不明瞭な制度にならないよう、制度の建付けは複雑にならないようにする。業務負担にも配慮し危機時の業務の持続可能性にも配慮する。具体的には、迅速性を目的とする緊急対策として、以下のように特例貸付の軸を緊急小口資金に一本化したうえで、さらなる支援が必要な場合には、正確性と接続性を重視した総合支援資金を活用することを提案する。

- ・ 緊急小口資金は、特例的に最大 20 万円／月を 3 か月分間、貸付を実施できるようにする（コロナ特例貸付では、緊急小口資金として、1 回限り最大 20 万円を貸付）。
- ・ この緊急小口特例貸付は、緊急時には特に迅速性を重視し、面談など無しで貸付することも認める。
- ・ 緊急小口資金特例貸付では資金が不足する世帯を対象に、必要に応じて特例的に総合支援資金を追加で貸付する（本則では、緊急小口資金の貸付後に、総合支援資金を追加で貸付することはない）。
- ・ 総合支援資金の貸付審査は、本則通りに丁寧な相談支援のもとに実施すること、生活困窮者自立相談支援機関と連携すること、を原則とする。
- ・ 総合支援資金の貸付期間は、本則と同じ最長 12 か月とし、本則の総合支援資金と大きな差が出ない設計とする。
- ・ 総合支援資金の毎月の貸付金額や貸付期間は一律とせず、申込世帯の家計状況を踏まえて設定する。
- ・ 緊急時には申込が殺到して審査に時間がかかる想定し、希望者には最初の緊急小口資金貸付相談時に、総合支援資金の申込を案内する。
- ・ 申込が多い場合は、生活福祉資金と自立相談支援事業の連携について、「緊急的支援の場合」のスキームで実施する。すなわち貸付事後での自立相談支援機関によるアセスメントやプラン作成を認める。ただし事後になった場合も、貸付後に迅速に行う。

第5章 論点④今後の事業について、どのような事業評価体制を構築すればよいか

本章では、今後の緊急貸付制度の事業評価体制の構築にあたって、必要な事項や主な論点を整理する。以下、緊急貸付制度の事業評価にあたり、事業目的とアウトカムの明確化、アウトカム指標の設定、データ収集、評価デザインについて、検討する。

事業の目的とアウトカムの明確化

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。また、複数の目的を設定し、目的間でトレードオフが生じる場合は、優先順位をつけておく。

緊急貸付制度の目的については、4.4 節でも考察したが、例えば生活福祉資金制度の本則に則れば、対象世帯の経済的自立(「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」)が主な目的となる。また、経済的自立に至らない世帯については、必要な支援に繋げることも目的として含めることも考えられる。

以上の①経済的自立、及び②支援への繋がり、という 2 つの目的に対応するアウトカムとして、経済的自立は「(例えば、生活福祉資金貸付基準額以上の)一定の所得を安定的に得て自立した生活を営み、順調に償還を行っている」こと、支援への繋がりは「法に基づく自立相談支援事業などによる支援を受けるとともに、社会福祉協議会とハローワークなど関係機関から、継続的な支援を受けている」こと、などが想定できる。

アウトカム指標の設定

目的に対する最終アウトカムに対して、数量的な指標を設定する。経済的自立に対する成果を測る指標例としては、以下が考えられる。

基準所得達成割合: 所得が向上し、一定以上の基準所得を得ている借受人の割合

低額・短期借受完了割合: 借受を多重化・長期化せず、低額・短期の借受で完了した借受人の割合

償還開始割合: 借受が猶予や免除にならず、償還を開始している借受人の割合

正常返済割合: 債還開始となった借受について、延滞することなく返済できている借受人の割合

支援への繋がりについては、以下の指標例がある。

連絡継続割合：生活状況を把握するなど、社協と継続的に連絡がとれている借受人の割合

フォローアップ割合：支援が必要な借受人に対して、相談支援や関係機関への紹介などに繋げた割合

あるいは、経済的自立と支援への繋がりを同時に捕捉する指標として、以下も考えられる。

支援実施割合：申込をした人のうち、借受を受けるか、各種相談支援機関等へつないだ件数

また、以上の最終アウトカムの他に、4.2 節で整理したような、事業に求められる要件が達成されたかを計測し、事業実施の効率性等の観点から評価することもできる。要件例に対する KPI 例を示す。

① 快速性 必要な人に迅速に支援を提供すること

滞留日数：申込受付から振込までのリードタイム

② 網羅性 「困っている人」を漏らさないこと

不承認割合：申込をしたが不承認となった申請または借受人の割合

③ 正確性 「困っている人」に絞って支援すること

情報完備割合：貸付にあたって必要な情報が漏れなく取得できている借受人の割合

対象外割合：貸付対象外の借受人の割合

④ 十分性 目的に照らして十分な支援を届けること

融資実行割合：貸付希望額に対する融資額の割合や、希望額を一定割合以上借りられた借受人の割合

⑤ 接続性 必要な人を相談支援等に繋げること

事前アセスメント実施割合：必要な場合において、事前アセスメントが実施できた割合

⑥ 持続可能性 実施機関が支援業務を持続的に実施できること

超過勤務時間：社協職員の超過勤務時間

退職率：社協職員の退職率

⑦ 明瞭性 支援制度の内容や手続きが明瞭で、利用者に対して透明性が確保されていること

債務理解割合：貸付制度や債務条件、債務残高等を正確に理解している借受人の割合

⑧ 健全性 健全な償還率を維持すること

自動口座振替登録割合：自動口座振替を登録している借受人の割合

猶予割合：償還猶予中の貸付または借受人の割合

免除割合：償還免除となった貸付または借受人の割合

償還開始割合：償還開始となった貸付または借受人の割合

正常返済割合：遅滞なく償還されている貸付または借受人の割合

未応答者割合：返済が延滞しており、かつ一定期間連絡不通の貸付または借受人の割合

データ収集

緊急貸付制度を生活福祉資金制度の枠組みで運用する場合、上記で設定したアウトカム指標やKPI群の多くは、コロナ特例貸付と同様に借受人マスターデータで取得可能であり、ここに一元化することが望ましい。ただし、以下の点に留意が必要である。

第1に、必要なデータ項目を漏れなく、簡便に整備できる体制の構築が必要である。コロナ特例貸付では、項目によっては多数の入力漏れがあり、事後的な効果検証が困難なアウトカムがあった。特に、所得、職業、世帯員数等の情報が欠落していた。この理由としては、入力が必須な項目が周知徹底されていなかったこと、申込書類から手入力する必要があったこと、膨大なデータを入力するリソースが不足したこと、などが挙げられる。これを解決するためには、必須項目を指定し入力を徹底すると同時に申込の電子化を進め、入力作業そのものを無くすことが求められる。また、マイナンバーカード連携を進め、審査の簡略化と厳格化を進めつつ、所得等のデータを自動で取得できるシステムを構築することが望ましい。

第2に、現行の借受人マスターデータには備わっていないデータ項目がある。連絡継続率やフォローアップ率など、借受人ごとの支援状況に関するデータも体系的に収集することが望ましい。社協ヒアリングによれば、市区町村社協で日々の支援状況を電子的に記録するシステムの導入が進みつつある。ただし、採用されているシステムは社協毎に異なり、データ項目も体系立っていないため、全国で統一的に支援状況を把握することは困難である。したがい、現行の貸付審査生活福祉資金業務システム(共通システム)に、連絡やフォローアップの状況も蓄積することが望ましい。

第3に、所得に基づいて経済的自立を評価する場合は、所得を正確かつ継続的に把握する必要がある。現行の共通システムにも所得情報の項目はあるが、入力率は低く、自己申告のため正確性に懸念が残る。また、借受前及び償還後の動向が把握できない。マイナンバーカード連携により、例えば、借受前の2年間、償還終了後の2年間など、継続的に正確な所得を追跡することが望ましい。

評価デザイン

緊急貸付制度によって、借受人の経済的自立や支援への繋がりが達成されたかを厳密に検証するには、借受人とよく似た属性を持ちながら借受を受けなかった世帯(比較群)との差の差分析を行うことが考えられる。より正確には、借受人の借受前後のアウトカムの変化と、比較群の同期間の変化を比較することで、もし借受を受けなかった場合のアウトカム(反実仮想)との比較によって真の事業効果を検証する。

ただし、比較群となる世帯をどのように選定するか、また選定した比較群のアウトカム指標(所得等)のデータを収集するかという課題が残る。特に、所得等のアウトカム指標のデータの取得は、プライ

バシー保護等の観点から困難なことが予測される。

したがい、現実的な対応としては次のようになろう。まず、一義的な評価として、上記のアウトカム指標や KPI 群に基づいて達成状況を把握する。また、経済的自立については主に所得の借受の前と後の比較(前後比較)を行い、借受前後で所得が向上したか、一定基準以上の所得が得られるようになったかを評価することが考えられる。

事業評価上の注意点

上記のアウトカム指標や KPI 群を把握し評価する場合は、評価が社協に歪んだインセンティブを与える可能性に十分な注意が必要である。例えば、不承認割合が低いことを評価する場合は、社協としては審査を緩めて不承認を出さないインセンティブを持つ。網羅性の観点からは望ましいものの、貸付対象外の世帯にも貸付をしてしまい、正確性が毀損される恐れがある。低額・短期借受完了率が高ければよいとなれば早期で貸付を打ち切り、償還開始割合が高ければよいとなれば、猶予や免除を乱発するインセンティブを誘発してしまう。評価指標や KPI の設定やその活用にあたっては、社協に不適切なインセンティブを与えないよう慎重な配慮が必要である。

第6章　まとめ

6.1.論点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

第2章では、経済的自立と支援への繋がりという観点から、特例貸付の評価を行った。結果は次のようにまとめられる。

- ・ 経済的自立については、借受の多重化と償還状況という2つの観点から状況を把握した。
- ・ 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%、償還開始は55.0%であった。償還開始となった貸付のうち、正常に返済中または完済されたものは28.6%であった。
- ・ 借受人ベース(約164万人)では、借受人の28.3%は緊急小口のみの単発で借受を終えている一方、21.9%は全スキームを利用し借受が多重化していた。
- ・ 偿還状況については、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。償還を開始した借受人のうち、正常返済中は28.1%である。つまり、すべての借受の償還を開始し、正常に返済できている借受人は15.9%で、残る84.1%は猶予か免除になるか、もしくは返済が延滞している。
- ・ 経済的自立ができた借受人の属性について、(1)借受が多重化していない傾向が強いのは、女性及び若年・中年層、(2)償還を開始する割合が高いのは、男性、若年・中年層、非障害者、借受が多重化していない借受人、正常返済をする割合が高いのは、女性、高年齢(75歳以上を除く)、借受が多重化していない借受人、であった。
- ・ 借受人は概念的には、特例貸付を受けて経済的自立が期待できる「自立可能世帯」、貸付を受けたとしても独立自活が困難な「要支援世帯」、所得が高く必ずしも貸付が必要ではなかった「支援不要世帯」に世帯分類できる。
- ・ 生活福祉資金(本則)が本来想定している貸付対象は自立可能世帯であるが、特例貸付では貸付基準が緩和されたことから、要支援世帯にも貸付が行われ、その結果経済的自立が滞ってみえる可能性がある。
- ・ コロナ禍による減収前後の所得情報が得られる沖縄県について、減収前後の所得が生活福祉資金貸付基準額を上回るかを基準に世帯分類を行った。その結果、自立可能世帯が31.9%、要支援世帯が61.6%、支援不要世帯が6.5%であった。
- ・ 各世帯分類の特徴を把握するため、世帯分類ごとに年齢、国籍、単身・非単身、ひとり親・ふたり親別の借受人割合を確認した。要支援世帯は、年齢別では若年または高齢、国籍別では外国人、単身・非単身別では非単身、ひとり親・ふたり親別ではひとり親である傾向がみら

れる。自立可能世帯と支援不要世帯(全体の 6.5%)はほぼ似たような特徴を持っており、年齢別では働き盛り世代、国籍は日本、単身・非単身別では単身、子どもがいる場合はふたり親世帯である割合が高かった。

- ・ 経済的自立の状況を自立可能世帯と要支援世帯、もしくは世帯分類をしない沖縄全体と比較したところ、大きな違いはなかった。借受パターンについては、緊急小口のみの単発で借受を終えている借受人の割合は、自立可能世帯(15.9%)が要支援世帯(18.4%)や支援不要世帯(21.5%)、あるいは沖縄県全体(17.8%)と比較して最も低かったものの、差は小さい。逆に、全スキームを利用している割合(25.6%)は他の世帯分類(要支援世帯 23.6%、支援不要世帯 20.4%)や沖縄県全体(24.0%)よりも高いが、こちらも僅差であった。
- ・ 償還状況についてみると、償還を開始している借受人の割合は、自立可能世帯(52.2%)は要支援世帯(42.2%)や沖縄県全体(47.1%)よりもやや高い、状況はよかつたといえる。ただし、正常返済している借受人の割合(25.1%)は、要支援世帯(28.8%)や沖縄県全体(27.7%)よりも低い。償還開始と正常返済を総合すると、償還を開始し正常返済している割合は、自立可能世帯(13.1%)は要支援世帯(12.2%)や沖縄県全体(12.7%)よりは高いものの、僅差であった。
- ・ 以上の沖縄県の結果を総括すると、①要支援世帯は借受人の 61.6%を占め、制度が本来想定していない受給者が相当数混入したことは事実であるものの、②制度の本来の対象である自立可能世帯(31.9%)についても、経済的自立の状況(借受多重化や償還状況)は要支援世帯と同程度に悪かった、といえる。つまり、経済的自立の結果が芳しくないのは、要支援世帯が大量に流入したからではなく、世帯タイプに関わらず、借受後に経済的自立が十分できていないためである。
- ・ 借受以外の支援への繋がりについて、支援を受けたかについては、体系的にデータが取得・蓄積されておらず、借受人マスターデータから正確に把握することは困難であった。
- ・ 情報が正確とみなした 11 県では、借受人の 51.8%は自立相談の支援を受けており、特に総合延長や総合再貸付まで利用している借受人はほぼ全員支援を受けていた。
- ・ 支援を受けた借受人は、支援を受けていない借受人比べて償還状態は悪かった。より困難な状況に置かれた借受人ほど支援を受けたものの、必ずしも正常な償還ができるだけの経済的自立には至らなかつたとみられる。そういうた自立が困難な借受人については、生活保護制度などの他制度の利用による自立も検討するなどのフォローアップ支援も考えられる。

6.2. 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

第3章では、成果につながる特例貸付の実施方法とは何かという観点から、成果と特例貸付を担った社協の実施方法の関連性について分析を行った。結果は次のようにまとめられる。

- ・ 前章同様、成果の一つである経済的自立については、借受の多重化と償還状況という2つの観点から、社協間で違いがあるかを把握した。
- ・ 全国の市区町村間で各成果指標にばらつきが生じていた。これらのばらつきを都道府県間・県内のばらつきに分解すると、大部分は県間のばらつきによるものであった。つまり、ひとつの都道府県内で市区町村の成果水準はばらつくものの、概ね平均値の周辺に分布しており、そのばらつきの程度は県平均間のばらつきほど大きくはなかったことを意味する。
- ・ 各社協の特例貸付における実施方法や関連する活動実績を、既存文献、独自に実施した社協アンケート調査の結果から確認した。総じて、社協と借受人のつながりを構築すると考えられる取組の実施状況について、社協間でばらつきがあることが確認できた。
- ・ 既存文献からは、社協職員が丁寧な相談支援ができないジレンマを抱えていたことが指摘されていた。また、貸付や関連する支援業務が均一に行われていたわけではない様子が描かれていた。
- ・ 『市区町村社会福祉協議会活動実態調査』のデータを紐解くと、特例貸付の目的である経済的自立と福祉への接続にとって重要なであろう事業・活動の実施状況について社協間でばらつきがあった。注目した7つの活動について、46%の社協はゼロないしは一つの活動のみしか行っていない。一方で、20%の社協は半数以上の活動に取り組んでいた。
- ・ 社協アンケート調査では、貸付一般において通常想定される貸付相談／申込時から据置期間終了時までの過程における様々な取組について、その実施度を把握した。「収入が減少した理由の把握」など、貸付相談・申込時における取組の多くが実施できていなかった。一方で、貸付決定後から据置期間終了までの期間は各種取組を比較的実施していた。ただし、各取組について「おおむね実施していた」社協は3分の1以下にとどまり、実施状況に各市町村・社協間のばらつきがあった。
- ・ 社協の実施方法と成果の間の関係について、まず社協と借受人のつながりを生むと考えられる自立相談支援機関との連携に注目した。連携によって借受人の生活状況が把握でき、貸付の多重化防止、猶予や免除の手続きの支援、未応答世帯の減少が期待できるとの仮説の下、分析を行った結果、連携が条件となった総合延長、再貸付の利用世帯は、それ以外の世帯に比べて、償還猶予、償還免除、未応答となる確率がそれぞれ0.5%ポイント増、14%ポイント増、2%ポイント減となることが分かった。次に、『市区町村社会福祉協議会活動実態調査』で把握した事業・活動の実施状況と成果の関係性について検証した。作業仮説は、先と同様、事業・活動実績があると貸付の多重化防止、猶予や免除の手続きの支援、未応答世帯の減少が期待できるというものである。借受の多重化については、社協が家計改善支援

事業を受託している場合、多重化する世帯の割合が 1.3%ポイント低下することが確認された。猶予に関しては、自立相談支援事業や家計改善支援事業を受託している場合、猶予が認められる世帯の割合がそれぞれ 0.4%ポイント増加する。未応答については、社協が就労体験事業を行っていた場合、ゼロ返済世帯の割合が 0.8%ポイント減少することが確認された。なお、免除については、成果と関連性を有する事業活動は見いだせなかった。3 つ目の分析として、社協が借受人とつながりを作るために必要と認識していた事項を比較的十分に成し得ていた時期を特定し、この間に貸付申請を行った世帯はより経済的自立に至っているかを検証した。分析からは、そのような時期に申請をした場合、借受が多重化する確率が 8%ポイント下がることが示された。一方で、猶予と免除については、対応が十分だとそれ 0.8%ポイント、2.2%ポイント上昇する。未応答については注目すべき関係性はなかった。

- ・ 最後に、都道府県レベルのデータから償還の口座自動振替設定世帯割合と、未応答世帯割合及び正常返済世帯割合の間に明瞭な相関関係があることに注目し、口座自動振替手続きを促すための取組を検討した。都道府県社協アンケートで把握した口座自動振替の案内時期と口座自動振替設定世帯割合の関係を分析したところ、借受申請時に手続きを案内している都道府県社協では口座設定世帯が 71.7%となるのに対し、申請後の案内の場合は 23.3%であることが判明した。
- ・ 市区町村社協アンケートによって特例貸付への意見を尋ねたところ、67%社協は特例貸付に対して否定的な評価をしていた。丁寧な相談支援を実施できなかつたという問題を指摘している社協も多かった。

6.3. 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

第 4 章では、コロナ特例貸付の経験を踏まえ、今後の緊急事態における支援制度の制度設計について検討を行った。

- ・ 緊急時には、ニーズや方式(給付、還付、減免、立替払、貸付等)などによってさまざまな公的支援が行われている。そうしたなかで、過去に様々な災害に対して、世帯更生資金(生活福祉資金)の特例貸付が実施されてきた。
- ・ 貸付方式に求められる機能は「当面の生活資金や生活再建資金」の提供と考えられる。社会福祉／社会政策と関連した領域における貸付の機能の中核は、個人内での(異時点間の)資源移転機能にあり、それは支出増加や収入の欠如が急に発生したときの収支の平準化機能と、将来の自己の生活基盤強化に向けた自己投資を促進する機能に分類される。災害時の特例貸付の目的は、現行の生活福祉資金貸付事業(本則)に則り、「災害や感染症の流行等の影響を受けた世帯に対し、資金の貸付け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を図り、安定した生活を送れるようにすること」と仮置きする。

- ・ 災害時の特例貸付に期待される要件は、必要な人に迅速に支援を提供すること(迅速性)、「困っている人」を漏らさないこと(網羅性)、「困っている人」に絞って支援すること(正確性)、目的に照らして十分な支援を届けること(十分性)、必要な人を相談支援等に繋げること(接続性)、実施機関が支援業務を持続的に実施できること(持続可能性)、支援制度の内容や手続きが明瞭で、利用者に対して透明性が確保されていること(明瞭性)、健全な償還率を維持すること(健全性)、支援が公平に行われ、特定のグループや個人に偏らないこと(公平性)、の 9 つに整理できる。
- ・ コロナ特例貸付の経験をデータや社協アンケート等に基づき振り返ったところ、これらの 9 要件のうち、迅速性(概ね迅速に支援が実施された)、網羅性(申込はほぼ承認された)、十分性(最大 200 万円とそれなりに十分な支援が行われた)は、概ね達成された。その一方で、接続性(フォローアップ支援等が行き届かない)、正確性(支援が不要な世帯や対象外の世帯にも貸し出し、モラルハザードが発生した)、持続可能性(社協に過重な業務負荷がかかった)、明瞭性(制度が複雑化し、かつ本則とも不整合が生じた)、公平性(免除世帯と非免除世帯間で不公平感が生じた)などの要件では、課題を残すものとなった。
- ・ 今後の緊急貸付制度の構想にあたっては、大きく 3 つの観点からの改善事項が指摘できる。
- ・ 改善事項の第 1 は、業務運営体制の改善であり、①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によって業務を効率化すること、②金融機関への貸付事務の委託、社協以外への受付・相談業務の委託により、生活福祉資金貸付の委託先を拡大すること、が挙げられる。
- ・ 改善事項の第 2 は、生活福祉資金貸付事業(本則)自体の見直しであり、①「経済的自立」から、現状の困難な状況からの脱却を見据えた「生活改善」や「生活の安定化」へ、生活福祉資金貸付の目的を再設定すること、②目的の見直しに則して、「貸す支援」にフォーカスした償還率から、相談支援や関係機関へのつなぎなどの「貸す以外の支援」も包摂した、支援実施割合や償還継続債務者割合などへ KPI を見直すこと、③償還免除・猶予を柔軟に適用すること、が挙げられる。
- ・ 改善事項の第 3 は、緊急時の大規模特例貸付の設計であり、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とすることを提案する。緊急時の特例対応として、緊急小口資金は迅速性を重視するため面談なしでの貸付とし、貸付額も最大 60 万円まで拡大したうえで、さらなる支援が必要な世帯には、面談や相談支援を前提とした総合支援資金を追加で貸し付ける制度とする。

6.4. 論点④今後の事業について、どのような事業評価体制を構築すればよいか

第5章では、今後の緊急貸付制度の事業評価体制の構築にあたって、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では、最終アウトカムに対して数量的な指標を設定する。経済的自立の指標例として、基準所得達成割合、低額・短期借受完了割合、償還開始割合、正常返済割合などがある。支援への繋がりの指標例としては連絡継続割合、フォローアップ割合がある。また、事業に求められる要件が達成されたかを計測し、事業実施の効率性等の観点から評価することも考えられる。
- ・ 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が望ましい。必要なデータ項目を漏れなく整備し、申込の電子化やマイナンバーカード連携を進めることで、入力漏れを防ぎ、正確なデータを取得する体制を構築する必要がある。また、連絡継続割合やフォローアップ割合などの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望ましい。
- ・ 評価デザインでは、借受人の経済的自立や支援への繋がりを検証するために、借受を受けなかった世帯(対照群)との差の差分析を行うことが理想的である。ただし、対照群の選定やデータ収集には課題があるため、アウトカム指標やKPI群に基づいて達成状況を把握し、所得の前後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。例えば、不承認率を低く評価すると審査が緩くなり、正確性が損なわれる恐れがある。あるいは、低額・短期借受完了率や償還開始率を高く評価すると、早期の貸付打ち切りや猶予・免除の乱発を誘発する可能性がある。

引用文献

日本語文献(50 音順)

岩田正美(1990)「社会福祉における「貨幣貸付」的方法についての一考察：世帯更生資金貸付制度をめぐって」『人文学報 社会福祉学』(東京都立大学)6 号, pp.133-168

江口英一(1972)「今日の低所得者と世帯更生資金制度の方向」『季刊 社会保障研究』8 号, pp.17-30

小川遼・佐渡洋子・中間あけみ・根本真紀・中村裕太・岩永理恵・垣田祐介(2020)「座談会：生活困窮者支援の現場から」『貧困研究』25 号, pp.73-88

会計検査院(2024)「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金等の特例貸付に係るフォローアップ支援の体制整備等の状況について」会計検査院法第 36 条の規定による意見表示(令和 6 年 10 月 22 日)

角崎洋平(2020)「福祉的貸付の規範理論—金融ウェルビーイングと社会正義の観点から」『社会保障研究』5 卷2号, pp.166-178

角崎洋平(2023)「コロナ特例貸付を特別のものにしてはならない—ポストコロナの福祉資金再編成に向けた覚書」『貧困研究』31 号, pp.50-59

角崎洋平(2024)「コロナ特例貸付償還体制の現状と課題」『社会福祉論集(日本福祉大学社会福祉学部・福祉社会開発研究所)』151 号, pp.55-70

角崎洋平(2025)「生活福祉資金とは(知っておきたい福祉の基礎知識)」『月刊福祉』108 卷 2 号, pp.74-77

株式会社メトリクスワークコンサルタンツ(2024)「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 報告書」(令和 5 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助厚生労働省社会福祉推進事業)、<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/001372977.pdf>

関西社協コミュニティワーカー協会(2021)「社協現場の声をつむぐ 1000 人アンケート(中間報告)」、<https://blog.canpan.info/kancomi/img/E9809FE5A0B14-E58F82E88083E8B387E69699E4B8ADE99693E5A0B1E5918AE78FBEE5A0B4E381AE5A3B0.pdf>

関西社協コミュニティワーカー協会(2022)「コロナ禍で生まれた地域福祉実践共有アンケート」、<https://shizuoka-wel.viewer.kintoneapp.com/public/9e4843bd9a5eb1c494ecd49262de2caca5ee735411e9476ff003a8823235c814>

日下直和(2023)「コロナ特例貸付の取組課題とこれからの社会福祉協議会の役割」『貧困研究』

31号, pp.41-49

厚生労働省(2021)『令和2年版 厚生労働白書』、<https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/19/index.html>

厚生労働省沖縄労働局(2024)『令和6年 沖縄労働局の取組(案)沖縄労働局労働行政運営方針』、<https://jsite.mhlw.go.jp/okinawa-roudoukyoku/content/contents/001838283.pdf>

小関隆志(2023)「外国籍の人びとへの貸付の実施状況」『貧困研究』31号, pp.41-49

小林慶一郎(2021)「政策に『時間コスト』の意識を」(日本経済新聞、2021年2月16日、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO69102620V10C21A2KE8000/>、東京財団政策研究所ウェブサイト、<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3692>)

佐藤主光(2020)「<新型コロナ問題と税・社会保障> その3:コロナ禍の「出口戦略」をどうするか?」(東京財団政策研究所ウェブサイト、<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3419>)

佐藤・角崎・小関(2020)「コロナ禍と貸付による生活困窮者支援」『貧困研究』25号, pp.24-38

生活福祉資金貸付制度研究会(2008)『平成20年度版 生活福祉資金の手引き』筒井書房

生活福祉資金貸付制度研究会(2024)『令和6年度版 生活福祉資金の手引き』全国社会福祉協議会

全国社会福祉協議会(2019)『これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会報告書』

全国社会福祉協議会 政策委員会(2022)『コロナ特例貸付からみえる生活困窮者支援のあり方に関する検討会 報告書』

内閣府(2024)『被災者支援に関する各種制度の概要』、https://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/kakusyuseido_tsuujou.pdf

内閣府沖縄総合事務局(2023)『沖縄県経済の概況』、https://www.ogb.go.jp/-/media/Files/OGB/Soumu/choki/keizai_gaikyou/r05/R5.pdf

英語文献(アルファベット順)

Sherraden, Margaret(2013) “Building Blocks of Financial Capability” in Julie

Birkenmaier, Margaret Sherraden, and Jami Curley eds., Financial Capability and Asset Building: Research, Education, Policy and Practice, Oxford University Press.

Wiedemann, Andreas(2021) Indebted Society: Credit and Welfare in Rich Democracies, Cambridge University Press.

Appendix: 社会福祉協議会アンケート調査

A.1. 概要

本アンケート調査は全国の社会福祉協議会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を把握することを目的に、都道府県、及び市区町村社会福祉協議会を対象に実施した。このアンケート調査によって得られたデータは、第3章及び第4章にて用いられている。以下にアンケート調査の概要を記す。

調査方法 インターネット調査

調査期間 2025年2月～3月

調査対象 都道府県市区町村社会福祉協議会、市区町村社会福祉協議会(全数調査)

回答者 コロナ特例貸付当時、社会福祉協議会として業務を管理した方(担当課長等)または担当者として窓口業務等に従事した職員の方

調査項目

- 都道府県社会福祉協議会

基本情報 社協名、連絡先(担当者名、E-mail、電話番号)

貸付事業の実施経験・体制 生活福祉資金担当職員の配置人数(特例貸付開始前、特例貸付ピーク時、特例貸付終了時)、受付業務の外部委託状況(有無、期間、委託内容)、償還業務の外部委託状況(有無、期間、委託内容)、口座自動振替(案内、有無、設定割合)

借受人とのつながり 貸付事業一般において借受人とつながりをつくるための重要取組事項、特例貸付時の実施状況、特例貸付時に十分な取組ができなかった理由

コロナ特例貸付の申込時の対応状況 重要取組事項を実施できていた時期(緊急小口資金、総合支援資金初回、総合支援資金延長、総合支援資金再貸付)

特例貸付への意見 特例貸付制度への賛否、市区町村社会福祉協議会への意見(自由記述)、全国社会福祉協議会への意見(自由記述)、厚生労働省への意見(自由記述)

- 市区町村社会福祉協議会

基本情報 社協名、連絡先(担当者名、E-mail、電話番号)

貸付事業の実施経験・体制 都道府県・市区町村独自の貸付・給付事業(有無、対象者、貸付・給付限度額)、生活福祉資金担当職員の配置人数(特例貸付開始前、特例貸付ピーク時、特例貸付終了時)

借受人とのつながり 貸付事業一般において借受人とつながりをつくるための重要取組

事項、特例貸付時の実施状況、特例貸付時に十分な取組ができなかった理由
 コロナ特例貸付の申込時の対応状況 重要取組事項を実施できていた時期(緊急小口資金、総合支援資金初回、総合支援資金延長、総合支援資金再貸付)
特例貸付への意見 特例貸付制度への賛否、都道府県社会福祉協議会への意見(自由記述)、全国社会福祉協議会への意見(自由記述)、厚生労働省への意見(自由記述)

回答数 21 都道府県社協、196 市区町村社協から回答を得た。回答社協の地域的分布は表 21 に示す通りである。

表 21 社協アンケート調査回答数

都道府県	市区町村			
	市・区	町	村	
東北地方	3	44	12	23
関東地方	1	16	9	7
中部地方	6	42	25	12
近畿地方	5	21	13	6
中国地方	2	15	10	4
四国地方	1	8	5	3
九州地方	3	50	20	21
合計	21	196	94	76

A.2. 質問票

都道府県社会福祉協議会用質問票

基本情報

1.1 貴社協名についてご記入ください。

- _____ 都道府県社会福祉協議会

1.2 本調査の問い合わせ先担当者についてご記入ください。

- 担当者名 _____
- 連絡先 E-mail _____
- 電話番号 _____

貸付事業の実施経験・体制

2.1 貴社協における生活福祉資金の実施体制として、担当職員の配置人数についてお伺いします。①コロナ特例貸付開始前、②特例貸付期間中担当職員人数が最多になった時期の前後を含む多忙期(特例貸付ピーク時)、③特例貸付終了時における専任職員、兼任職員、派遣職員を教えてください。特例貸付ピーク時については、該当期間も併せてご記載ください。

	特例貸付開始前	特例貸付ピーク時 (担当職員人数が最 多の時期)	特例貸付終了時
	2020年2月以前	2.2.2 (202_年__月~ 202_年__月)	2022年9月末
専任	2.2.1.1 (　　)人	2.2.2.1 (　　)人	2.2.3.1 (　　)人
兼任	2.2.1.2 (　　)人	2.2.2.2 (　　)人	2.2.3.2 (　　)人
派遣職員	2.2.1.3 (　　)人	2.2.2.3 (　　)人	2.2.3.3 (　　)人

2.2 コロナ特例貸付期間中、受付業務(コールセンター業務)について外部事業者に業務委託を行っていましたか？

- 行っていた
- 行っていない

《「行なっていた」場合》

2.2.2 業務委託を行っていた時期はいつからいつまででしょうか？現在も継続して外部委託している場合は、終了日に本アンケートの回答日を入力してください。

- 20__年__月 ~ 20__年__月

2.2.3 業務委託内容を教えてください。

- 【自由記述】

2.3 コロナ特例貸付期間後、償還に関連する業務について外部事業者に業務委託を行っていましたか？

- 行っていた
- 行っていない

《「行なっていた」場合》

2.3.2 業務委託を行っていた時期はいつからいつまででしょうか？現在も継続して外部委託している場合は、終了日に本アンケートの回答日を入力してください。

- 20__年__月 ~ 20__年__月

2.3.3 業務委託内容を教えてください。

- 【自由記述】

2.4 償還にあたって、主にいつ借受人に口座自動振替(自動引落)の手続きを案内していますか

- 申込時に手続きを案内している
- 貸付期間中に手続きを案内している
- 貸付期間後に手続きを案内している
- 特に案内していない

2.6 原則、自動振替での償還としていますか。

- はい
- いいえ

2.7 貴社協において、償還免除者を除いた借受世帯のうち、償還の口座自動振替(自動引落)を設定している割合は約何%でしょうか

- 100%
- 80%以上~100%未満
- 60%以上~80%未満
- 40%以上~60%未満
- 40%未満

借受人とのつながり

社会福祉協議会が実施主体となって行う本則を含む貸付事業一般における申請者／借受人とのつながり形成、及びその関係性の維持についてお伺いします。なお、ここでいう「申請者／借受人とのつながり」とは「申請者／借受人に困りごとが生じた際に、申請者／借受人が社会福祉協議会に相談ができる、或いは社会福祉協議会から手を差し伸べられる」という関係性のことを指します。

貸付事業において貴社会福祉協議会が借受人とのつながりを作り、その関係性を継続するにあたって、重要な事項についてお伺いします。下記に、考えられる事項を列挙しています。

まず、本則を含む貸付事業一般についてお伺いします。

3.1 本則を含む貸付事業一般において、各事項の重要度を事項について、回答者であるあなたが担当者として考える重要度を教えて下さい。なお、各事項の実施者は貴社協である場合を

お考え下さい。

- 非常に重要
- 重要
- あまり重要ではない
- 特に重要ではない
- 【事項は下記参照】

次に、コロナ特例貸付(緊急小口、総合初回、延長、再貸付)についてお伺いします。

3.2 コロナ特例貸付期間中において、各事項の実施状況について最も当てはまるものを教えて下さい。(緊急小口、総合初回、延長、再貸付で対応が異なる場合は、借受世帯に対していつのタイミングで総じて実施したかどうかでご判断ください)

- おおむね実施した
- 実施していた時期もある
- 全く実施しなかった/できなかった
- 【事項は下記参照】

3.3 コロナ特例貸付期間中の各事項の実施状況について、「全くできていなかった」と回答された項目についてお尋ねします。特例貸付期間中に、その取組ができなかった理由は何だったのでしょうか？3つまで選択してください。

- 厚労省の指示に従ったため
- 全社協の指示に従ったため
- 市町村社協が実施するものと考えたため
- 重要ではないと考えたため
- 業務が多忙で手が回らなかったため(例：申請件数が膨大、人手不足等)
- コロナ禍で接触を避けなければならなかったため
- その他()
- 【事項は下記参照】

3.4 ここで挙げた各事項以外に、借受人とのつながりを作り、その関係性を継続するにあたって重要と考える事項があればご記載下さい。

- 【自由記述】

(事項)

貸付相談／申し込み時

1. 貸付申込時に債務状況を把握する。
2. 貸付申込時に直近の月収を把握する。
3. 収入が減少した理由を把握する。
4. 将来にわたっての収入と支出の見通しを確認する。

5. 公共料金・税・社会保険の支払い状況を確認する。
6. その他生活の困りごとのききとりを行う。
7. 申込書とは別にフェイスシートを作成する。
8. 詳細なアセスメントシートを作成する。
9. 申込人の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)について、自立相談支援機関と情報共有する。
10. 申込人の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)について、自治体と情報共有する。
11. 申込人の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)に応じて、貸付以外のより適切な行政サービス(生活保護など、貴社協が行うサービス以外も含む)を紹介する。
- 貸付決定～貸付期間中(据置期間終了時まで)**
12. 支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して、生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)を把握するために、継続的に電話でフォローアップする。
13. 支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)を把握するために、継続的に面談・訪問してフォローアップする。
14. 借受世帯の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)を把握するために、借受人を対象とするアンケート調査を実施する。
15. アンケートや社協からの案内に未応答の世帯に重点的に電話、面談・訪問等でフォローアップを行う。
16. 借受世帯の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)について、地域の民生委員と情報共有する。
17. 借受世帯の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)について、自治体と情報共有する。
18. 借受世帯に対する家計改善に向けた支援を実施する
19. 借受世帯に対する就労支援を行う。
20. 借受世帯を主な対象とした交流イベントを開催する。
21. 借受世帯を対象とした相談会を開催する。

(回答形式(例))

	3.1 貸付事業一般における(主観的な) 重要性	3.2 コロナ特例貸付下 での実施状況	3.3 理由 (全く実施できなかっ た)
貸付相談／申し込み時			
貸付申込時に債務 状況を把握する。	<input type="checkbox"/> 非常に重要 <input type="checkbox"/> 重要	<input type="checkbox"/> おおむね実施し た	<input type="checkbox"/> 重要ではないと考 えたから

	<input type="checkbox"/> あまり重要ではない <input type="checkbox"/> 特に重要ではない	<input type="checkbox"/> 実施していた時期もある <input type="checkbox"/> 全く実施できなかつた	<input type="checkbox"/> 厚労省の指示に従つたため <input type="checkbox"/> 全社協の指示に従つたため <input type="checkbox"/> 業務が多忙で手が回らなかつたため <input type="checkbox"/> コロナ禍で接触を避けなければならなかつたため <input type="checkbox"/> 人員が不足していいたため <input type="checkbox"/> 申込／貸付件数が膨大だつたため <input type="checkbox"/> 市町村社協が実施するものと考えるため <input type="checkbox"/> その他()	
貸付申込時に直近の月収を把握する。	以下、同上	以下、同上	以下、同上	

コロナ特例貸付の申込時の対応状況

4. コロナ特例貸付中において、前問でお尋ねした、本則を含む貸付事業一般の申込時においてあなたが重要だと考えていることが、都道府県社協として実施できていた時期はありますか。実施できていた期間はいつですか。複数の期間がある場合は、主な期間を3つまでご記載下さい。

	期間1	期間2	期間3	4
4.1 緊急小口資金について	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	緊急小口資金の特例貸付期間中、実施できた期間はない
4.2 総合支援資金の初回貸付について	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	期間中、実施できた期間はない
4.3 総合支援資金の延長貸付について	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	期間中、実施できた期間はない
4.4 総合支援資金の再貸付	20年月 ～	20年月 ～	20年月 ～	期間中、実施できた期間はない

について	20年月	20年月	20年月	ない
------	------	------	------	----

特例貸付への意見

5.1 コロナ禍によって収入が減少した世帯が経済的自立を果たすための支援策として特例貸付制度の実施方法には賛同できますか？

- 賛同できる
- 賛同できない

《「賛同できない」場合》

5.1.1 賛同できない点はどこにあるでしょうか？当てはまるものを選んでください(3つまで)。

- 借受人への支援が十分にできなかったから。
- 都道府県社協に業務負荷がかかりすぎたから
- 市区町村社協に業務負荷がかかりすぎたから
- 貸付の判断基準が適切でなかったから
- 貸付額が適切でなかったから
- 貸付期間が適切でなかったから
- 貸付ではなく給付等の別の方法で支援すべきだったから。
- その他(自由記述)

5.2 今回の特例貸付を振り返り、市町村社協に対する意見があればご記載ください。

- 【自由記述】

5.3 今回の特例貸付を振り返り、全国社会福祉協議会に対する意見があればご記載ください。

- 【自由記述】

5.4 今回の特例貸付を振り返り、国(厚生労働省)に対する意見があればご記載ください。

- 【自由記述】

市区町村社会福祉協議会用質問票

基本情報

1.1 貴社協名についてご記入ください。

- 都道府県 _____ 社会福祉協議会

1.2 本調査の問い合わせ先担当者についてご記入ください。

- 担当者名 _____
- 連絡先 E-mail _____
- 電話番号 _____

貸付事業の実施経験・体制

貴社協における地元自治体独自の支援事業(社会福祉協議会が関わる貸付／給付事業)について、実施状況を教えてください。実施している場合は、貸付／給付の1回あたりの限度額、貸付／給付の回数、及び対象者について教えてください。

2.1.1 市区町村独自の貸付事業

- 実施しており、特例貸付借受世帯にも実施したケースがある
- 実施しているが、特例貸付借受世帯に実施したケースはない
- 実施していない

《「実施している」場合》

2.1.1.1 貸付対象者

- 【自由記述】

2.1.1.2 1回あたりの貸付限度額

- ____円

2.1.1.2 貸付限度回数

- ____回

2.1.2 市区町村独自の給付事業

- 実施しており、特例貸付借受世帯にも実施したケースがある
- 実施しているが、特例貸付借受世帯に実施したケースはない
- 実施していない

《「実施している」場合》

2.1.2.1 貸付対象者

- 【自由記述】

2.1.2.2 1回あたりの貸付限度額

- ____円

2.1.2.3 貸付限度回数

- __回

2.1.3 都道府県独自の貸付事業

- 実施しており、特例貸付借受世帯にも実施したケースがある
- 実施しているが、特例貸付借受世帯に実施したケースはない、
実施していない

《「実施している」場合》

2.1.3.1 貸付対象者

- 【自由記述】

2.1.3.2 1回あたりの貸付限度額

- __円

2.1.3.3 貸付限度回数

- __回

2.2 貴社協における生活福祉資金の実施体制として、担当職員の配置人数についてお伺いします。①コロナ特例貸付開始前、②特例貸付期間中担当職員人数が最多になった時期の前後を含む多忙期(特例貸付ピーク時)、③特例貸付終了時における専任職員、兼任職員、派遣職員を教えてください。特例貸付ピーク時については、該当期間も併せてご記載ください。

	特例貸付開始前	特例貸付ピーク時 (担当職員人数が最 多の時期)	特例貸付終了時
	2020年2月以前	2.2.2 (202_年__月~ 202_年__月)	2022年9月末
専任	2.2.1.1 ()人	2.2.2.1 ()人	2.2.3.1 ()人
兼任	2.2.1.2 ()人	2.2.2.2 ()人	2.2.3.2 ()人
派遣職員	2.2.1.3 ()人	2.2.2.3 ()人	2.2.3.3 ()人

借受人とのつながり

社会福祉協議会が実施主体となって行う貸付事業一般(本則を含む)における申請者／借受人とのつながり形成、及びその関係性の維持に関するお伺いします。なお、ここでいう「申請者／借

「受人とのつながり」とは「申請者／借受人に困りごとが生じた際に、申請者／借受人が社会福祉協議会に相談ができる、或いは社会福祉協議会から手を差し伸べられる」という関係性のことを指します。

貸付事業において貴社会福祉協議会が借受人とのつながりを作り、その関係性を継続するにあたって、重要な事項についてお伺いします。下記に、考えられる事項を列挙しています。

まず、本則を含む貸付事業一般についてお伺いします。

3.1 本則を含む貸付事業一般において、各事項の重要度を事項について回答者であるあなたが担当者として考える重要度を教えて下さい。なお、各事項の実施者は貴社協である場合をお考え下さい。

- 非常に重要
- 重要
- あまり重要ではない
- 特に重要ではない
- 【事項は下記参照】

次に、コロナ特例貸付(緊急小口、総合初回、延長、再貸付)についてお伺いします。

3.2 コロナ特例貸付期間中において、各事項の実施状況について最も当てはまるものを教えて下さい。(緊急小口、総合初回、延長、再貸付で対応が異なる場合は、借受世帯に対していずれかのタイミングで総じて実施したかどうかでご判断ください)

- おおむね実施した
- 実施していた時期もある
- 全く実施しなかった/できなかった
- 【事項は下記参照】

3.3 コロナ特例貸付期間中の各事項の実施状況について、「全くできていなかった」と回答された項目についてお尋ねします。特例貸付期間中に、その取組ができなかつた理由は何だったのでしょうか？3つまで選択してください。

- 厚労省の指示に従ったため
- 全社協の指示に従ったため
- 都道府県社協が実施するものと考えるため
- 重要ではないと考えたため
- 業務が多忙で手が回らなかつたため(例：申請件数が膨大、人手不足等)
- コロナ禍で接触を避けなければならなかつたため
- その他()
- 【事項は下記参照】

3.4 ここで挙げた各事項以外に、借受人とのつながりを作り、その関係性を継続するにあたつて重要と考える事項があればご記載下さい。

● 【自由記述】

(事項)

貸付相談／申し込み時

1. 貸付申込時に債務状況を把握する。
2. 貸付申込時に直近の月収を把握する。
3. 収入が減少した理由を把握する。
4. 将来にわたっての収入と支出の見通しを確認する。
5. 公共料金・税・社会保険の支払い状況を確認する。
6. その他生活の困りごとの聞き取りをする。
7. 申込書とは別にフェイスシートを作成する。
8. 詳細なアセスメントシートを作成する。
9. 申込人の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)について、自立相談支援機関と情報共有する。
10. 申込人の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)について、自治体と情報共有する。
11. 申込人の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)に応じて、貸付以外のより適切な行政サービス(生活保護など、貴社協が行うサービス以外も含む)を紹介する。

貸付決定～貸付期間中(据置期間終了時)

12. 支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して、生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)を把握するために、継続的に電話でフォローアップする。
13. 支援が必要だと思われる借受世帯、気になる借受世帯に対して生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)を把握するために、継続的に面談・訪問してフォローアップする。
14. 借受世帯の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)を把握するために、借受人を対象とするアンケート調査を実施する。
15. アンケートや社協からの案内に未応答の世帯に重点的に電話、面談・訪問等でフォローアップを行う。
16. 借受世帯の生活状況(収入や支出の状況、生活上の困りごとなど)について、地域の民生委員と情報共有する。
17. 借受世帯の生活状況について、自治体と情報共有する。
18. 借受世帯に対する家計改善に向けた支援を実施する。
19. 借受世帯に対する就労支援を行う。
20. 不用品のリユースのためのバザーや交換会を行う。
21. 借受世帯対象に食料支援事業を実施する。
22. 借受世帯に、社協でのアルバイトや雇用を紹介する。

23. 借受世帯に、ボランティア活動(有償ボランティア含む)を紹介する。
 24. 借受世帯を主な対象とした交流イベントを開催する。
 25. 借受世帯を対象とした相談会を開催する。

(回答形式(例))

	3.1 貸付事業一般における(主観的な) 重要性	3.3 コロナ特例貸付下 での実施状況	3.4 全く実施できなかった 理由
貸付相談／申し込み時			
貸付申込時に債務 状況を把握する。	<input type="checkbox"/> 非常に重要 <input type="checkbox"/> 重要 <input type="checkbox"/> あまり重要で はない <input type="checkbox"/> 特に重要では ない	<input type="checkbox"/> おおむね実施し た <input type="checkbox"/> 実施していた 時期もある <input type="checkbox"/> 全く実施できな かった	<input type="checkbox"/> 重要ではないと考 えたから <input type="checkbox"/> 厚労省の指示に従 ったため <input type="checkbox"/> 全社協の指示に従 ったため <input type="checkbox"/> 都道府県社協の指 示にしたがったため <input type="checkbox"/> 業務が多忙で手が 回らなかつたため <input type="checkbox"/> コロナ禍で接触を 避けなければなら なかつたため <input type="checkbox"/> 人員が不足してい たため <input type="checkbox"/> 申込／貸付件数が 膨大だつたため <input type="checkbox"/> 都道府県社協が実 施するものと考える ため <input type="checkbox"/> その他()
貸付申込時に直近の 月収を把握する。	以下、同上	以下、同上	以下、同上

コロナ特例貸付の申込時の対応状況

4 コロナ特例貸付中において、前問でお尋ねした、本則を含む貸付事業一般の申込時におい
てあなたが重要だと考えていることが、市区町村社協として実施できていた時期はありますか。
複数の期間がある場合は、主な期間を3つまでご記載下さい。

	期間1	期間2	期間3	4	
4.1 緊急小口資金について	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	緊急小口資金の特例貸付期間中、実施できた期間はない	
4.2 総合支援資金の初回貸付について	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	期間中、実施できた期間はない	
4.3 総合支援資金の延長貸付について	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	期間中、実施できた期間はない	
4.4 総合支援資金の再貸付について	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	20年月 ～ 20年月	期間中、実施できた期間はない	

特例貸付への意見

5.1 コロナ禍によって収入が減少した世帯が経済的自立を果たすための支援策として特例貸付制度の実施方法には賛同できますか？

- 賛同できる
- 賛同できない

《「賛同できない」場合》

5.1.1 賛同できない点はどこにあるでしょうか？

- 借受人への支援が十分にできなかったから。
- 都道府県社協に業務負荷がかかりすぎたから
- 市区町村社協に業務負荷がかかりすぎたから
- 貸付の判断基準が適切でなかったから
- 貸付額が適切でなかったから
- 貸付期間が適切でなかったから
- 貸付ではなく給付等の別の方法で支援すべきだったから。
- その他(自由記述)

5.2 今回の特例貸付を振り返り、都道府県社協に対する意見があればご記載ください。

- 【自由記述】

5.3 今回の特例貸付を振り返り、全国社会福祉協議会に対する意見があればご記載ください。

- 【自由記述】

5.4 今回の特例貸付を振り返り、国(厚生労働省)に対する意見があればご記載ください。

- 【自由記述】