

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

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

株式会社メトリクスワークコンサルタンツ

令和 6 年（2024 年）年 4 月

目次

第1章	業務の概要	1
1.1.	業務の背景・目的	1
1.2.	業務の構成	1
1.3.	作業工程	2
1.4.	有識者意見交換会	2
第2章	政策目的・実施内容の確認と整理	4
2.1.	特例貸付の概説	4
(1)	生活福祉資金制度の概要	4
(2)	特例貸付制度の概要	5
2.2.	ロジックモデルの整理	10
(1)	ロジックモデル作成の作業方針	10
(2)	特例貸付制度のロジックモデル	10
第3章	特例貸付の実績	14
3.1.	世帯レベルでの利用状況	15
(1)	利用パターン	15
(2)	平均借入総額	16
(3)	初回申請日	17
(4)	償還免除の状況	18
3.2.	借受人属性別の利用状況	19
(1)	性別	19
(2)	年齢	21
(3)	職業	25
3.3.	申請時期別の状況	28
3.4.	貸付長期化と償還免除の要因分析	31
第4章	プロセス評価	33
4.1.	プロセス評価の実施方針	33
4.2.	想定計画の把握と実施方針を規定する原則の抽出	34
(1)	実施計画の把握方法	34
(2)	実施計画から抽出した原則	34
4.3.	実態把握（データ収集）	38
(1)	情報ソース	38
(2)	社会福祉協議会担当職員へのヒアリング	38
4.4.	分析	39

(1) 捕捉率の最大化	39
(2) 迅速性の確保	42
4.5. プロセス評価の結論	47
第5章 インパクト評価	48
5.1. 政策効果の考え方	48
5.2. インパクト評価デザイン	49
(1) 評価設問	49
(2) 因果推論の方法	50
(3) サンプルング	53
(4) 第三者意見の聴収	54
5.3. データ収集	55
(1) ヒアリング方法	55
(2) 質問事項	55
(3) 倫理的配慮	56
5.4. 分析結果	56
(1) ヒアリング対象者の概要	56
(2) 政策効果	65
(3) 第三者による見解	86
(4) インパクトに関する考察	88
5.5. インパクト評価の結論	89
第6章 評価にかかる総括	92
6.1. 総括	92
6.2. 評価を通じた気づき	93
第7章 将来的なリサーチデザインの提案	95
7.1. 残された課題	95
(1) 特例貸付はアウトカムの向上につながったのか	95
(2) コロナショックへの緊急対応として望ましい運用ができたのか？	96
7.2. 事業評価に向けた今後の体制	98
Appendix 1 マスタデータ	99
A1.1. 借受人マスタデータとは	99
A1.2. 借受人マスタデータの構造	99
A1.3. 欠損値	100
Appendix 2 都道府県別貸付実績	102
A2.1. 特例貸付の利用状況	102
A2.2. 貸付利用世帯の申請時期	106

A2.3.償還免除	107
Appendix 3 問答と通知文書の概要	108
A3.1. 問答.....	108
A3.2. 通知文書	110
Appendix 4 社会福祉協議会のヒアリング概要	116
Appendix 5 インタビューガイド	125
(1) 県社会福祉協議会用インタビューガイド	125
(2) 市区町村社会福祉協議会用インタビューガイド	128
(3) 借受人用インタビューガイド	131
参考文献	135

第1章 業務の概要

1.1. 業務の背景・目的

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。失業や休業により生活困窮に陥った人々への支援策として、従来行われてきた生活福祉資金貸付制度が特例措置（以下、「特例貸付」）として拡充された。生活福祉資金貸付制度は、「低所得者、高齢者、障害者などが、安定した生活を送れるよう、都道府県の社会福祉協議会が資金の貸付けと必要な相談や支援を行う制度」¹であるが、特例措置はその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。

特例貸付は 2022 年 9 月の終了までに、382 万件、1 兆 4,431 億円の貸付実績となった。このような大規模かつ全国的な社会保障制度の拡充は、阪神・淡路大震災（1995 年）、リーマンショック（2008 年）、東日本大震災（2011 年）などの社会的危機時でも例がない。今後の生活困窮者向けの政策をより効果的なものとするためにも、特例措置という生活福祉資金貸付制度上の未曾有の経験について、実施内容・実施状況・効果を振り返り、知見を蓄積することが求められている。

本業務は、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、今後のよりよい政策開発への学びを得ることを目的とするものである。

1.2. 業務の構成

本業務は大きく 2 つの構成要素からなる。一つは特例貸付制度を対象とした標準的なプログラム評価の実施である。これは①特例貸付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）の 3 つからなる。もう一つは、将来的なリサーチや事後評価の提案である。これには特例貸付の理解を深めるために今後有益となるリサーチデザインの提案、及び将来同様の政策が行われた際に、適切な事後評価が行えるようなデータ整備体制等の工夫について提案の 2 つが含まれる。

プログラム評価と将来的提案は独立したものではなく、提案事項は特例貸付のプログラム

¹ 政府広報オンライン Web ページ「生活にお困りで一時的に資金が必要な方へ「生活福祉資金貸付制度」があります。」（<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201001/3.html>、2024 年 3 月 31 日閲覧）

評価の実施過程を通じて得られた知見を基に検討されるものとなる。

1.3. 作業工程

上記の目的を達成するため、本業務は以下の5つのステップに分けて実施していく。

ステップ1：特例貸付の実施内容の把握と整理を行う。特に、効果発現に到るまでのロジックと、想定していた実施計画について確認を行う。このための情報収集は、文献調査、厚生労働省担当課等へのヒアリング、先行研究調査を通して行う²。

ステップ2：プロセス評価による実施状況の分析を行う。まず、プロセス評価の前段として特例貸付の実績を既存データを基に整理する。次いで、ステップ1で把握・整理した特例貸付の実施内容が当初の想定通りに実施されたのかをヒアリングや実施状況に関するデータを確認していくことで検証する。

ステップ3：インパクト評価による政策効果の分析を行う。ステップ1で整理したロジックを基に評価設問を定め、借受人へのヒアリングを中心とする定性的手法によって政策効果の有無を検証する。

ステップ4：将来的なリサーチデザインの考案を行う。特に、既存データの課題・限界点を洗い出し、それを克服するためのリサーチデザインとデータ整備体制を考案し提案する。

ステップ5：上記ステップ1～4の成果を取りまとめ、報告書を作成する。

1.4. 有識者意見交換会

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有識者に共有し意見交換を行う場を計3回設けた。各回の有識者を図表1に記す。

第1回は社会福祉協議会へのヒアリング開始前に、プログラム評価を専門とする米原氏とプロセス評価の実施計画について意見交換を行った。第2回は借受人へのヒアリングを通じたインパクト評価に関する情報収集を実施する段階で、発展途上国におけるマイクロクレジットを中心とした実証分析（因果推論）に関する高い専門性を有する後藤氏と議論の場を持った。最終回となる第3回は、社会福祉協議会及び借受人のヒアリングを進め、ある程度の情報が集まった段階で、特例貸付について多くの論考を発表している角崎氏を招

² ここでいう既存文献とは先行研究とは異なり、厚生労働省等が作成する各種文書のことを指している。

いて、特例貸付の効果を中心に総括的な意見交換を行った。

図表 1 有識者意見交換会の概要

	有識者	トピック
第 1 回 2023 年 12 月 13 日	米原あき 東洋大学社会学部教授	・ プロセス評価デザイン
第 2 回 2024 年 2 月 6 日	後藤潤 政策研究大学院大学助教授	・ 発展途上国を中心としたマイクロクレジットの研究動向（特に災害等の緊急事態化での貸付がもたらす効果を中心に） ・ 定量的因果推論から見たインパクト評価デザイン
第 3 回 2024 年 3 月 18 日	角崎洋平 日本福祉大学 社会福祉学部社会福祉学科准教授	・ 特例貸付の効果

第2章 政策目的・実施内容の確認と整理

2.1. 特例貸付の概説

本節では、本評価の対象となる特例貸付の概要を整理する。特例貸付制度は、既存の生活福祉資金制度の運用を緩和するかたちで実施された。そこで評価を進めるにあたって、まず本則である生活福祉資金制度の通常貸付の概要を押さえ、そのうえで特例措置によって緩和された条件を整理することで、特例措置の「特例」的性格を明確にする³。

(1) 生活福祉資金制度の概要

生活福祉資金貸付制度は公的な生活資金等の貸付制度である。その目的は「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」（『生活福祉資金貸付制度要綱』）である。ただし、制度は「世帯」の自立を支援することを本旨としており、本制度の対象は個人ではなく「世帯」である。貸付対象は図表 2 に示す低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯である。また、単に資金の貸付けを行うだけではなく、相談支援を併せて行うことで借受人に寄り添った継続的な関わりを持ち、世帯の経済的自立を図っていくという点に特徴がある。現在では図表 3 に示す①総合支援資金、②福祉資金、③教育支援資金、④不動産担保型生活資金、の 4 種類の貸付資金からなる制度となっている⁴。

図表 2 生活福祉資金の貸付対象世帯

低所得世帯	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ることが困難であると認められる世帯（市町村民税非課税程度）。
障害者世帯	身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けた者（現に障害者総合支援法によるサービスを利用している等、これと同程度と認められる者を含む）の属する世帯。
高齢者世帯	65 歳以上の高齢者の属する世帯。

³ 本則と特例貸付の相違点についてはすでに多くの文献で言及がなされている。なかでも特例貸付の実施主体であった社会福祉協議会による全国社会福祉協議会政策委員会（2022）の第 4 章は包括的な整理を行っている。

⁴ 本制度は戦後に導入された世帯更生資金貸付制度を起源とし、その時々为社会経済状況に応じて貸付資金の種類を拡大しながら発展してきたが、2009 年に制度の見直しが行われた。

図表 3 生活福祉資金一覧

資 金 の 種 類			貸付条件				
			貸付限度額	据置期間	償還期限	貸付利子	連帯保証人
総合支援資金（注）	生活支援費	・生活再建までの間に必要な生活費用	（二人以上）月20万円以内 （単身）月15万円以内 ・貸付期間：原則3月、最長12月以内（延長3回）	最終貸付日から6月以内	据置期間経過後10年以内	連帯保証人あり 無利子 連帯保証人なし 年1.5%	原則必要 ただし、連帯保証人なしでも貸付可
	住宅入居費	・敷金、礼金等住宅の賃貸契約を結ぶために必要な費用	40万円以内	貸付けの日 （生活支援費とあわせて貸し付けている場合は、生活支援費の最終貸付日）から6月以内			
	一時生活再建費	・生活を再建するために一時的に必要なかつ日常生活費で賄うことが困難である費用 就職・転職を前提とした技能習得に要する経費 滞納している公共料金等の立て替え費用 債務整理をするために必要な経費 等	60万円以内				
福祉資金	福祉費	・生業を営むために必要な経費 ・技能習得に必要な経費及びその期間中の生計を維持するために必要な経費 ・住宅の増改築、補修等及び公営住宅の譲り受けに必要な経費 ・福祉用具等の購入に必要な経費 ・障害者用の自動車の購入に必要な経費 ・中国残留邦人等に係る国民年金保険料の追納に必要な経費 ・負傷又は疾病の療養に必要な経費及びその療養期間中の生計を維持するために必要な経費 ・介護サービス、障害者サービス等を受けるのに必要な経費及びその期間中の生計を維持するために必要な経費 ・災害を受けたことにより臨時に必要な経費 ・冠婚葬祭に必要な経費 ・住居の移転等、給排水設備等の設置に必要な経費 ・就職、技能習得等の支度に必要な経費 ・その他日常生活上一時的に必要な経費	580万円以内 ※資金の用途に応じて上限目安額を設定	貸付けの日 （分割による交付の場合には最終貸付日）から6月以内	据置期間経過後20年以内	連帯保証人あり 無利子 連帯保証人なし 年1.5%	原則必要 ただし、連帯保証人なしでも貸付可
	緊急小口資金（注）	・緊急かつ一時的に生計の維持が困難となった場合に貸し付ける少額の費用	10万円以内	貸付けの日から2月以内	据置期間経過後12月以内	無利子	不要
	教育支援資金	教育支援費	・低所得世帯に属する者が高等学校、大学又は高等専門学校に就学するのに必要な経費	（高校）月3.5万円以内 （高専）月6万円以内 （短大）月6万円以内 （大学）月6.5万円以内 ※特に必要と認める場合は、上記各限度額の1.5倍まで貸付可能	卒業後6月以内	据置期間経過後20年以内	無利子
就学支度費		・低所得世帯に属する者が高等学校、大学又は高等専門学校への入学に際し必要な経費	50万円以内				
不動産担保型生活資金	不動産担保型生活資金	・低所得の高齢者世帯に対し、一定の居住用不動産を担保として生活資金を貸し付ける資金	・土地の評価額の70％程度 ・月30万円以内 ・貸付期間 借受人の死亡時までの期間又は貸付元利金が貸付限度額に達するまでの期間	契約の終了後3月以内	据置期間終了時	年3％、又は長期プライムレートのいずれか低い利率	必要 ※推定相続人の中から選任
	要保護世帯向け不動産担保型生活資金	・要保護の高齢者世帯に対し、一定の居住用不動産を担保として生活資金を貸し付ける資金	・土地及び建物の評価額の70％程度（集合住宅の場合は50％） ・生活扶助額の1.5倍以内 ・貸付期間 借受人の死亡時までの期間又は貸付元利金が貸付限度額に達するまでの期間				

（注）総合支援資金および緊急小口資金については、既に就職が内定している場合等を除いて生活困窮者自立支援制度における自立相談支援事業の利用が貸付の要件となります。

※ 貸付にあたっては、各都道府県社協によって定められている審査基準により審査・決定されます。

出所）全国社会福祉協議会 Web ページ「福祉の資金（貸付制度）」

（https://www.shakyo.or.jp/guide/shikin/seikatsu/pdf/ichiran_20160128.pdf、2024 年 3 月 31 日最終閲覧）

（2）特例貸付制度の概要

特例貸付制度は、コロナ感染症の感染拡大による休業や失業等により、一時的又は継続的に収入が減少した世帯を対象に、当面の生活費に関する資金需要に対応する貸付制度である。前述した 4 種類の生活福祉資金のうち、総合支援資金〔生活支援費〕及び福祉資金〔緊急小口資金〕に対して特例措置を設けられた。特例措置は 2020 年 3 月 25 日より開始され、2022 年 9 月 30 日に終了となった。なお、特例貸付では総合支援資金という名称で総合支援資金内の生活支援費を指していることが一般的なため、以下では誤解のない限り総合支援資金

〔生活支援費〕を「総合支援資金」、福祉資金〔緊急小口資金〕を「緊急小口資金」と記載する。

この2つの資金について本則及び特例貸付の内容を比較し、図表4に要約する。特例貸付は2020年3月25日の運用開始時より細かな制度変更を繰り返し行っている。

まず、対象世帯が拡大された。いずれの資金も、本則における対象世帯がコロナ感染症の影響を受けたことによって収入の減少があった世帯にまで拡大された。

貸付条件も緩和された。緊急小口資金の特例貸付については、据置期間が6ヶ月から1年に、利子は無条件で無利子へと緩和された。一方、総合支援資金の特例貸付は、据置期間が2ヶ月から1年に、償還期限は12ヶ月以内から2年以内へと本則から緩和されている。

さらに特例貸付では、償還免除の条件も緩和された。通常貸付では、借受人が死亡またはその他やむを得ない事由で貸付元利金を償還できないと認められた場合のみ、償還免除が認められることがあるが、特例貸付では、貸付が始まった当初から「償還時において、なお所得の減少が続く住民税非課税世帯の償還を免除することができる」とあらかじめ償還免除の考え方を示した上で、判定年度において借受人と世帯主が住民税非課税（均等割・所得割いずれも）であれば資金種類ごとに免除を行うこととし、一律の免除基準を設けた。また、償還が始まる前の2020年9月以降、病気、失業、収入減少その他の事情により返済が困難な場合は、原則1年間の返済猶予の活用が求められている。

本制度は、まず緊急小口資金を利用して「緊急かつ一時的な生計維持のための生活費」を借り入れ、それでも収入減が長期にわたることで日常生活の維持が困難な場合に、総合支援資金を利用して「生活の立て直しまでの一定期間(3か月)の生活費」を借り入れる、という段階的な利用が原則となる。総合支援資金は、初回貸付、延長貸付、再貸付と3回の利用機会が設けられており、緊急小口資金とあわせて最大で4回借り入れ可能となっている（以降、この4回の借り入れ機会を「スキーム」と表記する）：

- ①緊急小口資金
- ②総合支援資金（初回）
- ③総合支援資金（延長貸付）
- ④総合支援資金（再貸付）

緊急小口資金は最大、月額20万円を一度借りるものであり、およそ1ヶ月の生活資金の補填を提供する支援制度である。他方で、生活福祉資金は初回、延長、再貸付ともに3ヶ月間にわたって二人以上世帯で最大月額20万円の貸付を行うものであり、全ての貸付を利用すると最長10ヶ月に渡って最大200万円の支援を受けることになる。なお、これらの貸付は必ずしも連続して利用する必要はなく、一度利用をやめ、一定期間経過した後に次の貸付

を申請するということが制度上は可能である⁵。このように、全 4 資金を利用している場合は、制度の趣旨に照らせばコロナ感染症に端を発して、少なくとも 10 カ月以上、生活困窮状態にあったことを意味する⁶。また、償還免除を適用された場合は、特例貸付を利用しても、償還時までコロナ感染症によって生じた生活困窮から脱することができなかったことを意味する。

⁵ 特例貸付開始直後に緊急小口資金の借り入れを行い、その後総合支援資金を延長まで継続的に利用した場合は 2020 年 10 月まで毎月の入金があったことになる。再貸付は 2021 年 3 月から導入されたため、この場合は 4 ヶ月の空白期間の後に再度 3 ヶ月の貸付を受けることになる。なお、総合支援資金の初回と延長については、連続して利用する必要がある。

⁶ これらの貸付は総合支援資金の初回と延長を除き、必ずしも連続して利用する必要はなく、一度利用をやめ、一定期間経過した後に次の貸付を申請するということが制度上は可能である。特例貸付開始直後に緊急小口資金の借り入れを行い、その後総合支援資金を延長まで継続的に利用した場合は 2020 年 10 月まで毎月の入金があったことになる。再貸付は 2021 年 3 月から導入されたため、この場合は 4 ヶ月の空白期間の後に再度 3 ヶ月の貸付を受けることになる。

図表 4 総合支援資金と緊急小口支援の本則及び特例貸付の規則

	緊急小口支援		総合支援資金	
	本則	特例貸付	本則	特例貸付
対象	低所得世帯、障害者世帯又は高齢者世帯に対して、次の理由により緊急かつ一時的に生計の維持が困難となった場合に貸し付けるもの。 ①医療費または介護費を支払ったことなどにより臨時の生活費が必要なとき ②火災等の被災によって生活費が必要なとき ③年金、保険、公的給付等の支給開始までに生活費が必要なとき ④会社からの解雇、休業等による収入減のため生活費が必要なとき ⑤滞納していた税金、国民健康保険料、年金保険料、公共料金を支払ったことによる支出が増加したとき ⑥公共料金の滞納により日常生活に支障が生じるとき ⑦法に基づく支援や実施機関及び関係機関からの継続的な支援を受けるために経費が必要なとき ⑧給与等の盗難によって生活費が必要なとき	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	次のいずれの要件にも該当する場合に、生活再建までの間に必要な生活費用を貸し付けるもの。 ①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こと ②借入申込者の本人確認が可能であること。 ③現に住居を有していること、又は住宅確保給付金の申請を行い、住居の確保が確実に見込まれること。 ④社会福祉協議会及び関係機関の支援により、自立した生活を営むことが見込まれ、貸付金の返済が見込めること。 ⑤失業等給付、職業訓練受講給付金、生活保護、年金等の他の公的給付又は公的な貸付けを受けることができず、生活費を賄うことができないこと。	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

	緊急小口支援		総合支援資金	
	本則	特例貸付	本則	特例貸付
貸付金額	10万円以内	20万円以内	二人以上の世帯：月額20万円以内 単身世帯：月額15万円以内	本則と同じ
貸付期間	—（単発の貸付のため）	本則と同じ	原則3ヶ月 3ヶ月を単位に最長12ヶ月まで延長可能。 当該期間内であっても借受人が自立した生活を営むことが可能となった場合には、貸付を終了する。	原則3ヶ月（初回貸付） 貸付期間の延長が1回（3月以内）まで可能（延長貸付） 緊急小口資金及び総合支援資金の貸付終了後に再貸付（3月以内）可能
据置期間	貸付の日から2ヶ月以内	24ヶ月以内 ※貸付金の種類、貸付時期に応じて一律に据置期間を延長して設定	最終貸付日から6ヶ月以内	1年以内 ※貸付金の種類、貸付時期に応じて一律に据置期間を延長して設定
償還期限	据置期間経過後12ヶ月以内	本則と同じ	据置期間経過後10年以内	本則と同じ
利子	無利子	無利子	連帯保証人を立てる場合：無利子 立てない場合：据置期間経過後年1.5%	無利子
自立相談支援事業等による支援	要件としない	原則として自立相談支援機関の支援を受けること	原則として生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業等による支援を受けるとともに、実施主体及び関係機関から貸付け後の継続的な支援を受けることに同意していることを要件とする。	初回は要件としない 延長、再貸付は事前に自立相談支援事業等による支援を受けることを要件とする
償還免除	借受人が死亡またはその他やむを得ない事由で貸付元利金を償還できないと認められた場合	社会福祉協議会に申請 免除要件は住民税非課税であること	借受人が死亡またはその他やむを得ない事由で貸付元利金を償還できないと認められた場合	免除要件は住民税非課税であること その他、生活保護を受給した場合、借受人が死亡またはその他やむを得ない事由で貸付元利金を償還できないと認められた場合、など

2.2. ロジックモデルの整理

(1) ロジックモデル作成の作業方針

政策のロジックモデル、すなわち政策が目指すアウトカムとその実現への道筋は、政策立案時に整理されるものである。しかし、生活福祉資金貸付制度はともかく、特例貸付はコロナ禍で早急に制度化されたことから、明示的なロジックモデルが作成されていない。そこで本節では、経済学的理論も踏まえながら、生活が困窮した状態から自立までのプロセスにおいて特例貸付がどのような役割を担うことができるのかを検討し、事後的に特例貸付のロジックモデルの草案を作成した。次いで、草案に対して厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室や全国社会福祉協議会、複数の都道府県福祉協議会等の関係者からのフィードバックを得ることで、ロジックモデルを精緻化させた。

ロジックモデルの作成にあたっては、次の作業手順を踏む。まず、制度の概要から、特例貸付制度のインプット／活動とインパクトを整理する。続いて、経済学の理論的な枠組みを援用することで、インプット／活動からインパクトへ至る論理的なつながりを明確化する。

(2) 特例貸付制度のロジックモデル

特例貸付制度のインプット／活動とインパクトは、制度の概要から容易に特定できる。制度のインプット／活動は、貸付と相談支援である。貸付は生活資金の融資であり、相談支援は生計の自立・安定化・向上化に向けたアドバイスを行うことである。こうした支援を世帯が利用できる環境が整うことで、本制度が目的とする「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」、つまり自立し安定した生活の達成という最終的なインパクトが生じる。

以上のインプット／活動とインパクトを踏まえたうえで、両者のつながりを制度の対象となる世帯の特徴、直面した困難、制度がどのように世帯の自立を促進したか、という観点から整理する。

まず制度の対象世帯については、コロナ禍初期である 2020 年 3 月の制度開始時においては、どのような世帯が収入減少に直面するか予測できなかったことから、職種や年齢、居住地など、対象となりうるような世帯像（人物像）の属性を具体的に想定することは困難であったと思われる。結果的に約 2 年半にわたる実施期間の中で、収入減少に転じる傾向がある世帯の特徴が徐々に明らかになってきた。既存文献を総括すると、コロナ感染症が与えた影響や生活実態について総論的なまとめをしているものとしては駒村・渡辺（2023）、周（2021）などがあり、自営業者、非正規雇用者、女性、若者、外国人が特に賃金減少の影響

を受けたことされている⁷。これらの層はコロナ禍以前から低収入であった層とも重なり、例えば非正規雇用者に占める女性の多さから、女性への影響が大きかったと考えられる。特にこのような特徴を複数持ち合わせている世帯は、もともと生活基盤が脆弱であった。

これらの対象世帯に対して、特例貸付は 2 つの経路を通して、自立し安定した生活の達成を後押しすると考えられる。

第 1 は、流動性制約の緩和による長期的な困窮化の抑制である。対象世帯は、コロナ禍に伴う経済的ショックで、一時的な収入減少に直面したものの、これを補填するための民間の金融機関等からの借り入れができない状況に直面する（これを「流動性制約」と呼ぶ）。その結果として長期的な困窮状態に陥る恐れがある。困窮状態が長期化・深刻化することによる弊害は、例えば、食費や医療費を節約することで健康を損なう、教育（進学）を諦めることで生涯所得が下がる、持ち家などの資産を売却せざるをえず安定した住居や老後の備えを失う、過重労働に従事して体調を崩す、といったさまざまな問題やリスクがあることが考えられる。また、近年の行動経済学の知見を踏まえると、一時的な経済的ショックに伴うストレスの増加により、人々の認知能力・判断能力が下がり、近視眼的行動をとりやすくなることが指摘されている。特例貸付は、このような世帯に対して、貸付を行うことで経済的なショックを緩和し、長期的な家計・生活水準・健康への悪影響・深刻な困窮状態に陥ることなどを果たすものと理解できる。

第 2 は、貸付による短期的な収入補填によって、就労状況の安定化のための余力を作り出すことである。対象世帯は、貸付を利用する時点で、休業・失業により就労状況が悪化している。これを改善するには、営業再開を待つ、あるいは新規に就労するといった活動が必要である。貸付はそうした取り組みに安心して従事するために時間的・経済的余裕を生み出している。

ここで特筆すべきは、特例貸付は現金給付ではなく、あくまで償還を前提とした貸付だということである。つまり、借受人の所得の補填ではなく、将来の借受人本人から現在の借受人本人への資金の移動と捉えるべきものである。経済学的な枠組みで整理すると、特例貸付は（将来と現在の）異時点間の資金移動を促進し、消費の平準化を手助けすることで、深刻で長期的な困窮状態に陥る可能性を下げるものと理解できる。言い換えると、経済的に若干の余裕がある将来の借受人本人から、困窮状態にある現在の借受人者本人への資金移動を手助けし、一時的に減少した所得を補填していると解釈できる。

以上の文献調査や理論的検討を踏まえて暫定的に組み上げたロジックモデル案に対して、

⁷ 個別の属性に注目したものとして、女性やシングルマザーについては湯澤（2021）・小渕（2023）、外国人については鈴木（2021）、自営業者については仲（2022）などで詳述されている。

厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室、全国社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会、外部有識者の意見を踏まえて細部の改定・修正を行った。その結果、特例貸付のロジックモデルを図表 5 に示す形で精緻化した。

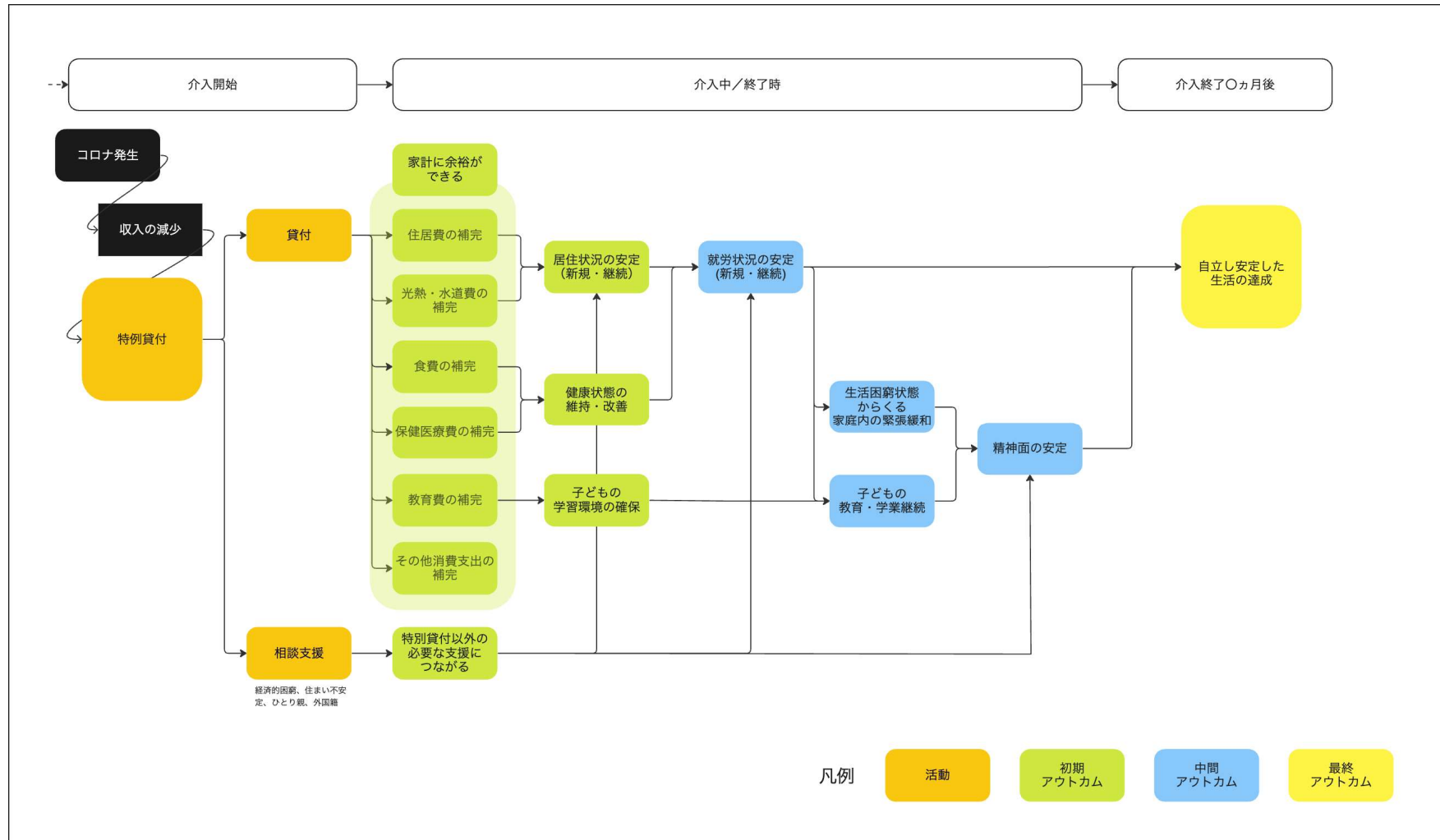
特例貸付制度における活動（介入）としては、大きく分けて貸付と相談支援が行われた。アウトプットはこれら貸付及び相談支援の実績となる。これらのアウトプットから創出されるアウトカムは、初期・中間・最終に分けられる。

短期アウトカムは、アウトプットである貸付や相談支援の利用から、対象世帯に即時的に表れた効果を指す。貸付により得た資金は、借受人それぞれの判断により、住居費、光熱費、食費、保健医療費、教育費等の補充に使用されることで日常生活の維持・継続につながる。例えば、(1) 居住状況の安定化、(2) 健康状態の維持と改善、(3) 子どもの預け先確保、(4) 子どもの学習環境の確保などの効果につながると期待される。

中間アウトカムは、初期アウトカムが生じることで引き起こされる効果である。前述の初期アウトカムである「居住状況の安定化」や「健康状態の維持と改善」は就労状況の安定につながる。また、「家計に余裕ができる」ことにより、生活困窮状態からくる家庭内の緊張緩和（家庭内トラブルの減少も含む。）も考えられる。これらにより、借受人の精神面の安定につながる。さらに、「就労状況の安定」、「子どもの教育・学業の継続」により、家庭外の社会とのつながりが構築されることも期待される。

以上の、(1) 居住状況の安定、(2) 就労状況の安定、(3) 健康状態の維持・改善、(4) 精神面の安定などの初期・中間アウトカムにより、最終的には自立し安定した生活の実現が達成され、その状態が継続されることにつながる。

図表 5 特例貸付のロジックモデル



第3章 特例貸付の実績

2022 年 3 月 25 日からおよそ 2 年半にわたって実施された特例貸付について、厚生労働省が公表している公式実績は貸付件数 382.3 万件、貸付決定金額 1 兆 4,431 億円となっている（図表 6）。その内訳としては、緊急小口資金は 162.1 万件的貸付件数があり、貸付総額は 3,038 億円となった。また、総合支援資金（初回貸付）は、114.7 万件的貸付件数があり、総額は 5,913 億円である。総合支援資金の初回貸付の貸付期間を延長した延長貸付と貸付が終了した借受人への再貸付は、それぞれ 45.3 万件と 60.1 万件的貸付があり、貸付決定金額はそれぞれ 2,348 億円と 3,133 億円である。

図表 6 緊急小口資金等の特例貸付（2022 年 9 月末までの累計（確定値））

	貸付決定件数	貸付決定金額
合計	382.3万件	1兆4,431億円
緊急小口資金	162.1万件	3,038億円
総合支援資金（初回貸付）	114.7万件	5,913億円
総合支援資金（延長貸付）	45.3万件	2,348億円
総合支援資金（再貸付）	60.1万件	3,133億円

出所）厚生労働省 Web ページ「くらしや仕事の情報」

（<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kurashiyashigoto.html>、2024 年 3 月 31 日閲覧）

以下では、貸付実績の詳細を確認する。実績の把握にあたっては、全国社会福祉協議会が管理している生活福祉資金業務システムから抽出した借受人マスタデータを用いる（詳細は Appendix 1 を参照）⁸。このデータには緊急小口資金、総合支援資金（初回・延長・再貸付）の全 4 資金につき、それぞれの借受人がこれらの資金の利用を申請した際の申請時の情報が入力されている。主なデータ項目は、借り入れした社会福祉協議会、世帯種別、生活保護受給状況、年齢、職業、職種、申込金額、貸付金額、据置期間、償還期間、収入、負債状況、住宅区分、借入理由などである。ただし、職業や収入などの情報にはかなりの欠損がある。分析対象数は 2022 年 3 月 31 日時点で抽出された延べ 345 万 8,482 件である。

⁸ 借受人マスタデータの個票利用にあたっては、提供元の全国社会福祉協議会と個人情報の取り扱いに関する契約書を交わした。

3.1. 世帯レベルでの利用状況

上記の通り、特例貸付は貸付決定件数で見ると約 380 万件の利用となっている。しかし、本制度では同一世帯は最大 4 つの資金を利用できることから利用世帯数は貸付決定件数よりも少ない。借受人マスタデータでは、世帯単位で各資金の利用状況を追跡できるため、以下、世帯単位で特例貸付の利用状況を記述的に明らかにする。

分析にあたっては、次の 4 つの切り口を設定する。

1. 利用パターン：4 種類の資金のうち、どの資金まで利用したかを表す。より多くの資金を利用している場合、借り入れが長期化していることを表すため、生活困窮期間を把握することを目的とする。
2. 平均借入総額：合計でいくら借り入れしたかを表す。借入額の大きさを把握することを目的とする。
3. 初回申請日：特例貸付を初めて申請した日を表す。いつ特例貸付の需要が発生したのかを把握することを目的とする。
4. 償還免除の状況：償還免除となったのかを表す。原則として非課税世帯が償還免除となるため、困窮の程度を把握することを目的とする。

(1) 利用パターン

まず、一度でも特例貸付を利用した世帯について利用パターンを整理したものが図表 7 である。2.1 節で触れたように、本制度は緊急小口資金、総合支援資金の初回貸付、延長貸付再貸付の計 4 回の利用機会が設けられている。ただし、緊急小口を利用せずに総合支援資金のみを借りることも制度上は認められている。また、総合支援資金については 4 ヶ月目以降の貸付を行う延長貸付の受付期間は 2021 年 6 月末までとなった。このため、その時点で延長貸付を利用しておらず、その後資金需要が発生した場合には借入れをいったん終了し、再貸付を申請することになる。したがって、利用パターンは図表 7 のような 9 種類となる。表内には「その他」という項目が記載されているが、これは再貸付のみなど制度上生じ得ない利用パターンとなっているケースである⁹。

⁹ データベース上の入力ミスによるものと考えられる。

図表 7 特例貸付の利用パターン

利用パターン	利用世帯数	割合 (%)
緊急小口のみ	482,535	29.5
緊急小口+総合（初回）	418,854	25.6
緊急小口+総合（初回）+総合（延長）	82,593	5.1
緊急小口+総合（初回）+総合（延長）+総合（再貸付）	355,358	21.7
緊急小口+総合（初回）+総合（再貸付）	227,301	13.9
総合（初回）のみ	41,952	2.6
総合（初回）+総合（延長）	8,963	0.6
総合（初回）+総合（延長）+総合（再貸付）	4,497	0.3
総合（初回）+総合（再貸付）	6,153	0.4
その他（記入ミスと考えられる）	8,178	0.5
合計	1,636,384	100

注）太字は複数の資金を利用したパターンを表す。

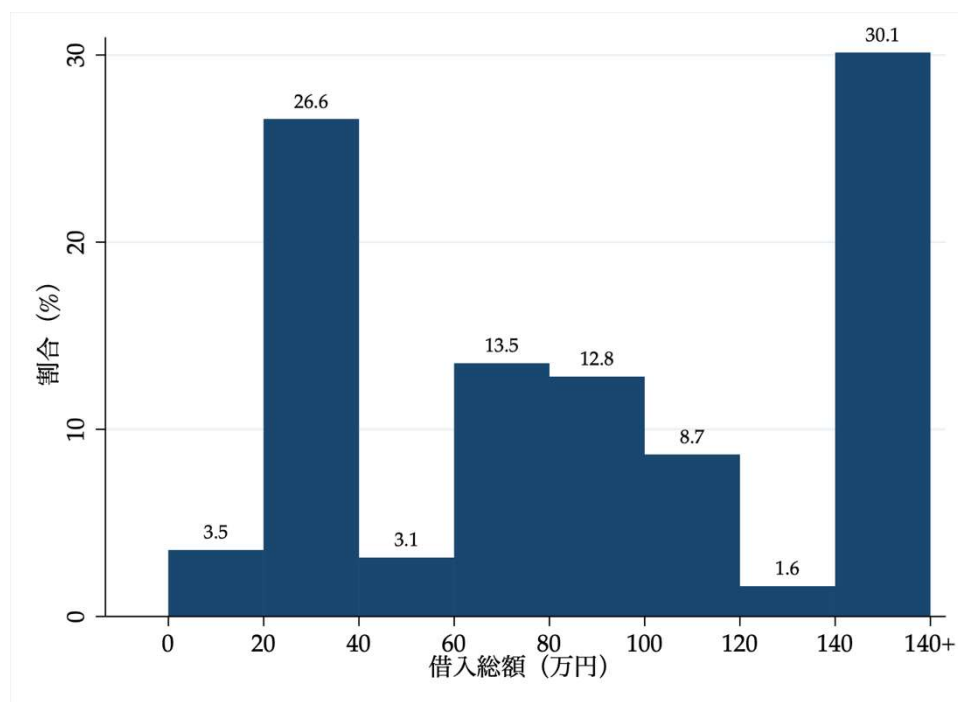
この表によると特例貸付制度を一度でも利用した世帯の総数は約 164 万世帯となる。2022 年 6 月時点の日本全国の世帯数は 5,431 万世帯であることから、特例貸付は全世帯のうちの約 3%が利用したことになる。

図表 7 から、太字で強調したような複数の資金を借り入れた利用パターンの世帯が多かったことが分かる。貸付利用世帯の 70.0%が複数の資金を利用しており、なかでも緊急小口と総合支援資金の初回・延長・再貸付の全 4 資金すべてを借り入れた世帯は全体の 21.7%であった。緊急小口資金のみ利用した世帯は、全体の 29.5%にとどまっている。生活困窮期間が一時的なものではなく、長期化した世帯が相当数いたと推測される。

(2) 平均借入総額

貸付利用世帯の平均借入総額は 88 万 1,589 円（標準偏差 60 万 8,789 円、中央値 80 万円）であった。図表 8 に、世帯の借入総額の分布を示す。貸付利用世帯のうち 29.6%は 20 万円以下を借り入れており、29.1%は 20 万円以上 80 万円以下の額を借り入れている。全 4 資金を満額で利用している場合、単身世帯か二人以上の世帯かに関わらず 140 万を超える額大きな借入額になるが、その割合は 21.2%だった。

図表 8 借入総額の分布



(3) 初回申請日

コロナ感染症の感染拡大が労働市場に影響した時期は、業種や職種によって異なっていた（戸田 2023）。休業・失業や収入減といった経済的ショックに対する脆弱性も、世帯によって異なる。このため、資金需要が発生した時期は、世帯によって異なっていたことが想像される。そこで、資金需要発生時期を捉えていると考えられる緊急小口資金と総合支援資金の再貸付の申請時期に注目する。総合支援資金の初回及び延長は緊急小口資金の利用から継続されることが多いことから、ここでは除外する。

借受人マスタデータからほぼすべて（95.8%）の貸付利用者について、緊急小口資金の初回申請日の情報が得られるため、この日付を初回申請日とする。特例貸付制度は、2020 年 3 月 25 日（水曜日）に開始したため、制度開始からの経過週を 3 月 25 日から 29 日までを 0 週目とし、3 月 30 日（月曜日）から 4 月 5 日（日曜日）までを 1 週目、その次の月曜日から日曜日までを 2 週目という順に定義する。データには 3 月 25 日以前に申請した人も含まれているが、分析から除いている¹⁰。また、総合支援資金の再貸付についても、導入時には一旦利用可能なスキームをすべて利用しきった人が再度借受行動を取ることを意味するため分析対象として加える。

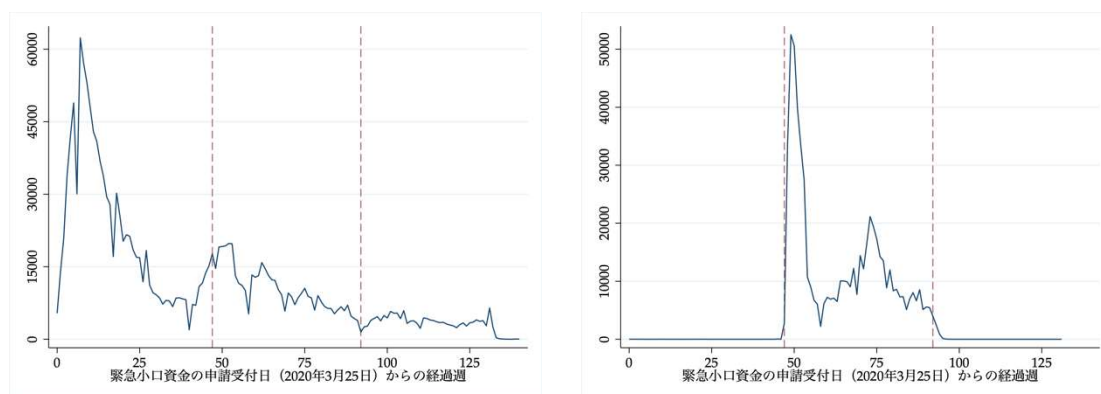
¹⁰ 体制が整った自治体では 3 月 25 日以前から特例貸付の受付を開始できることとなっていた。

図表 9 に縦軸に初回申請件数、横軸に経過週をとり、緊急小口資金と総合支援資金の再貸付への申請数が制度開始からどのように変化したかを示す。緊急小口資金の申請はコロナ感染症感染拡大の序盤、すなわち特例貸付制度の開始時期に集中している。緊急小口資金を利用した 25% は受付開始から 10 週以内に申請していた。同様に、総合支援資金の再貸付への申請も 2021 年 2 月 19 日の再貸付制度開始直後の数週間に集中している。

図表 9 初回申請日

a) 緊急小口資金

b) 総合支援資金〔再貸付〕



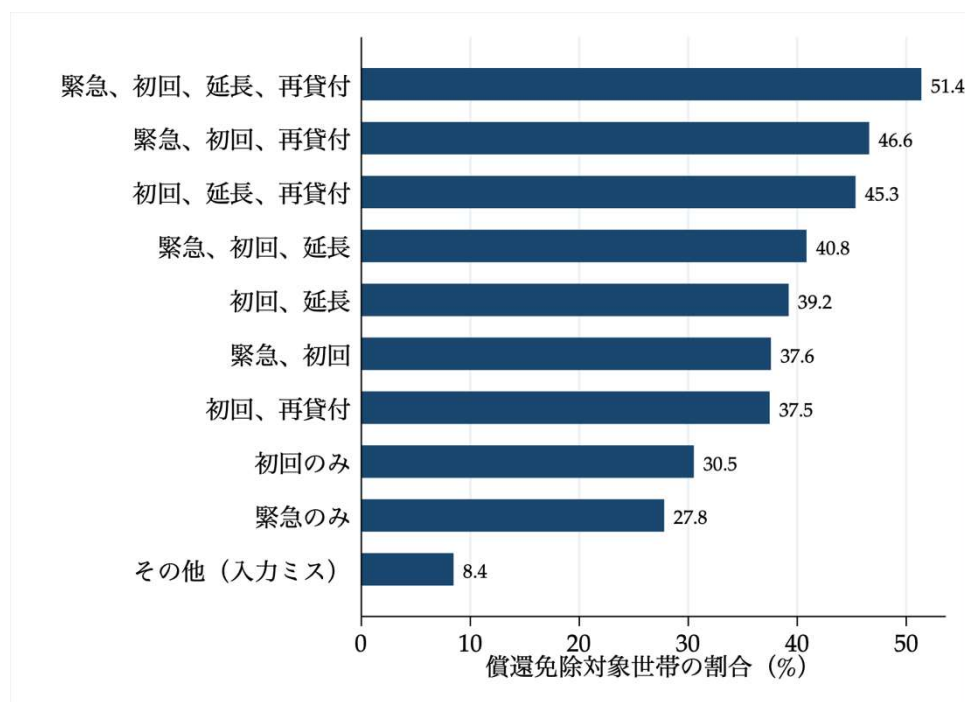
注) 図中の垂線は、総合支援資金〔再貸付〕が始まった週と終わった週を示す。

(4) 償還免除の状況

最後に償還免除の状況について整理する。データに記録されている約 163 万世帯のうち、63 万 4,995 世帯 (38.8%) が少なくとも 1 回は償還免除の対象になっている¹¹。図表 10 に借入パターン別の償還免除対象世帯の割合を示す。より多くの種類の資金を利用した世帯ほど、償還免除の割合が高くなっている。償還免除の対象になった世帯割合が最も高かったのは緊急小口資金、総合支援資金の初回、延長、再貸付の 4 制度を全て利用した世帯で、その割合は 51.4%であった。次いで、いずれかの 3 資金を利用した世帯であり、いずれも償還免除世帯の割合が 40%を超えていた。その後も利用回数が小さくなるほど、償還免除の割合は減少し、最も少なかったのは緊急小口資金のみを利用した世帯で 27.8%であった。つまり、より多くの資金を利用した世帯ほど償還免除の対象となっており、より困窮していたことがうかがえる。

¹¹ 分析に用いた償還免除のデータは、データ抽出時の 2024 年 2 月 15 日までの免除実績となっている。

図表 10 利用パターン別の償還免除対象世帯の割合



3.2. 借受人属性別の利用状況

貸付の利用実態をより詳細に把握するため、借受人の属性によって平均借入総額、初回申請時期、償還免除に違いがあったのかを確認する。属性として、性別、年齢、職業に注目する。

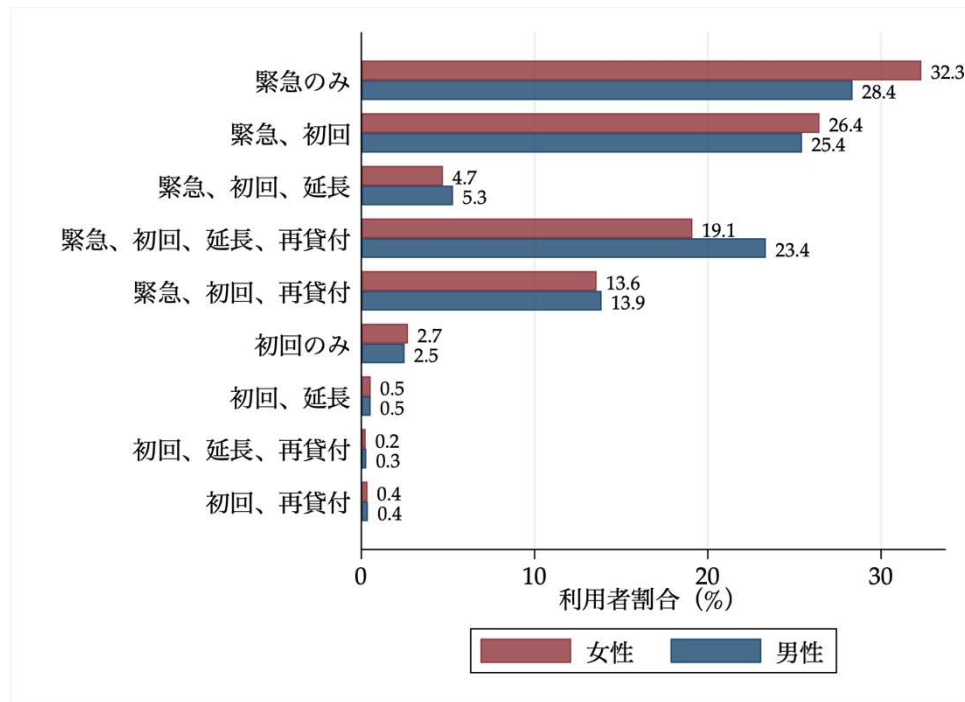
(1) 性別

前述の通り、既存研究ではコロナ感染症の拡大の影響を強く受けた人々のタイプのひとつとして女性が挙げられている。そこで性別に注目し特例貸付の利用状況を確認する。性別が判明する借受人¹²のうち男性は 66.6%、女性は 33.5%であり、男性に比べて少ない。ただし、通常貸付での女性貸付の割合は 16.9%であり、倍増している。

まず、利用パターンをみると、男性の方が複数の資金を利用する傾向がある。女性の借受人は男性の借受人に比べて、緊急小口資金のみを利用する割合が 4 ポイント程度高く、全 4 資金すべてを利用する割合は 4 ポイント低い（図表 11）。

¹² 借受人マスターデータに含まれる約 163 万世帯のうち、借受人の性別が記録されているのは、1,626,580 世帯(99%)である。

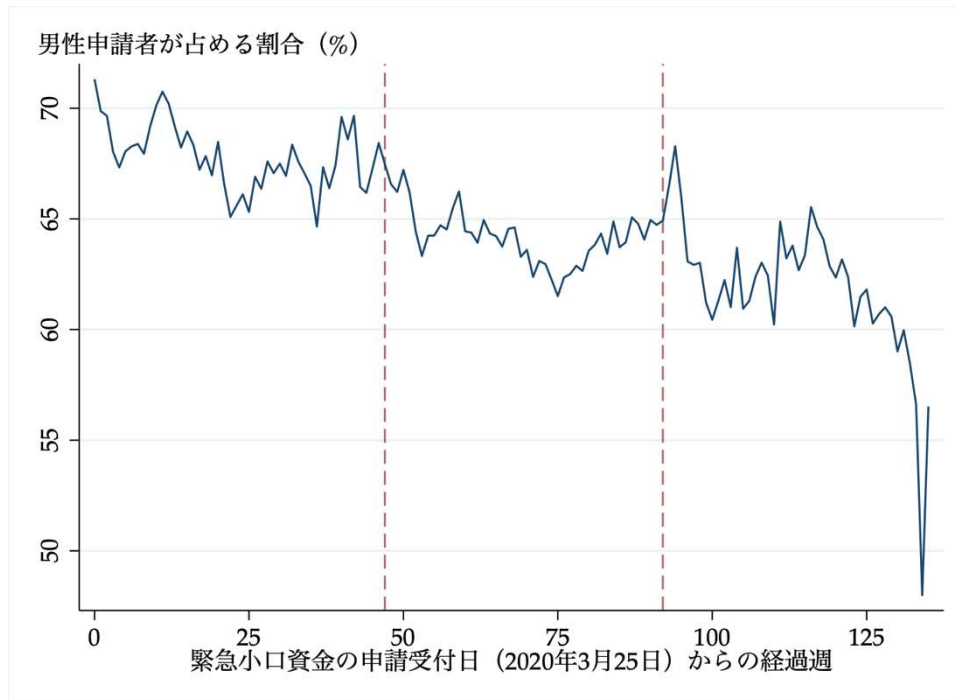
図表 11 男女別特例貸付利用パターン



平均借入総額は、女性の方がやや少ない。男性の平均借入総額は 90 万 535 円（標準偏差 60 万 9,594 円、中央値 80 万円）、女性の平均借入総額は 84 万 3,453 円（標準偏差 60 万 7,267 円、中央値 80 万円）であった。

緊急小口資金の初回申請時期は、女性の方が若干遅い。初回申請時期の平均値（中央値）をみると、男性は 37.4 週目（24 週目）に対して女性は 40.7 週目（28 週目）であり、約 1 か月の遅れがある。図表 12 は各週における男性の借受人が占める割合の推移を示している。申請件数が多かった緊急小口資金受付開始当初は男性が 70%ほどを占めていたが、全体として申請週が遅くなるほど女性の割合が増える傾向があり、120 週以降は男性の申請割合は 60%前後にまで低下している。男性の借受人と女性の借受人は異なる時期に緊急小口資金を申請しており、女性の方が遅く申請していたことが分かる。

図表 12 緊急小口資金の男性申請者の割合の推移



注) 図中の垂線は、総合支援資金〔再貸付〕が始まった週と終わった週を示す。

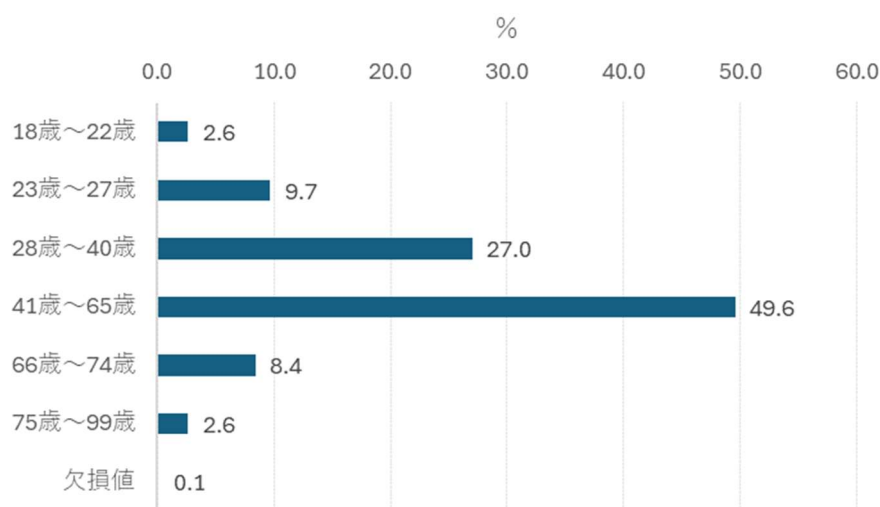
償還免除の対象世帯は、男性よりも女性の借受人の方が多い。1回でも償還免除となった男性の借受人の割合は34.6%である一方で、女性の借受人では47.1%と約13ポイント高い。償還免除割合の男女差は、職業に関連していると考えられる。男性に比べて、女性はパートの割合が10ポイント以上高く、会社員や自営業の割合が10ポイントほど低い。また無職や派遣社員、アルバイトの比率も比較的高い。女性の借受人は経済的に不安定な職業に就いている割合が高く、コロナ感染症の経済的な影響を長期間受けた人が多いため、償還免除の割合も高いと考えられる。

(2) 年齢

続いて、年齢別の違いを確認する。以下では、借受人の年齢を18歳~22歳、23歳~27歳、28歳~40歳、41歳~65歳、66歳~74歳、75歳~99歳に分け、それぞれの年齢層における借入行動を分析した。

図表 13 に年齢別の借受人の割合を示す。最も多いのは41~65歳層であり約半数を占める。次いで、28~40歳層（27%）、23~27歳層（9.7%）と続く。

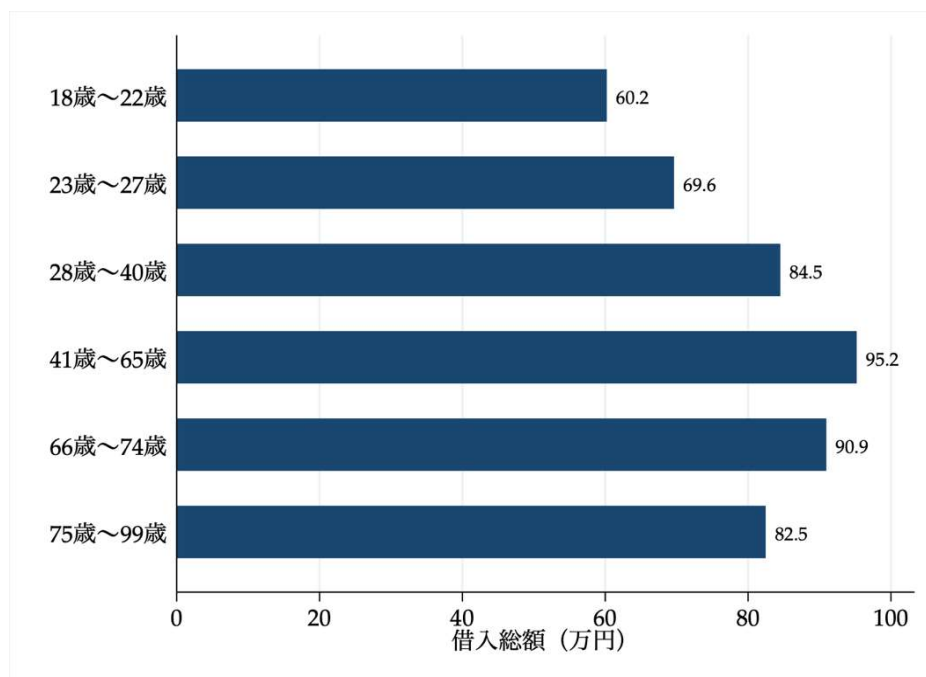
図表 13 年齢別の借受人の割合（％）



注）観察数は 1,636,384 人。

図表 14 に、それぞれの年齢層における平均借入総額を示す。借入総額が最も少なかったのは、18 歳～22 歳の層で平均 60 万 2,101 円であった。借入総額は年齢が上がるほど上昇していき、41 歳～65 歳において最も高い平均借入金額（95 万 2,003 円）を記録する。その後、緩やかに下降し、75 歳～99 歳の年齢層では平均値は 82 万 4,533 円であった。コロナ禍の資金需要は年齢によって異なると推測できる。その理由については、世帯属性などを考慮した深掘りが必要であるが、例えば 41～65 歳層については子どもがおり世帯人数が多く借入額がかさんだといったことが考えられる。

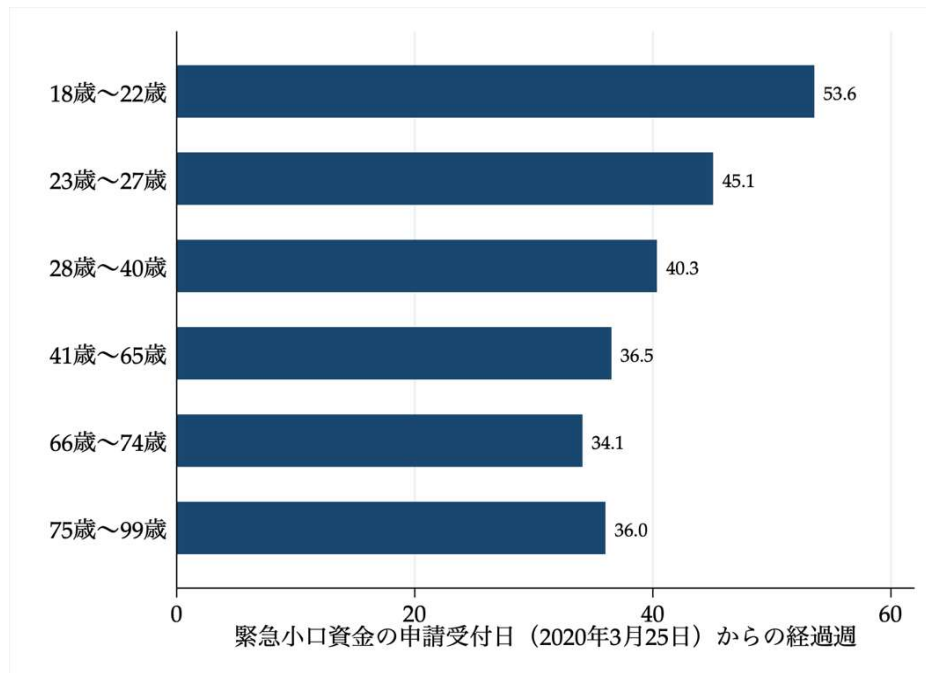
図表 14 年齢別の平均借入総額



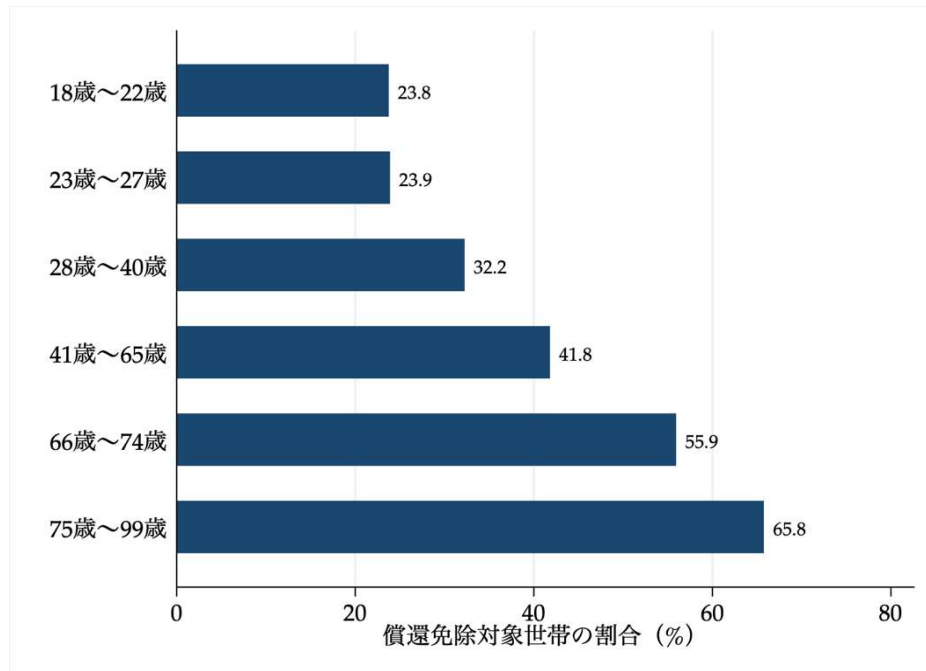
緊急小口資金の申請時期は、年齢層が高いほど早い(図表 15)。平均申請時期が最も早かったのは 66 歳から 74 歳であった(34.1 週)。18 歳～22 歳が平均的に最も遅く 53.6 週目に申請している。

償還免除の割合も、より高齢な借受人ほど高い傾向がみられる(図表 16)。66 歳以上の高齢者の層では償還免除世帯の割合は 55.9%を超えている。これは、後述する年金生活者の償還免除割合が高かったことと整合的である。一方で、18 歳～22 歳や 23 歳～27 歳のような若年層では 23%程度にとどまっている。とはいえ、このような若年層でも 2 割を超える世帯が償還免除になっている事実は、コロナ感染症の影響の深刻さを理解するうえで注目に値するといえよう。

図表 15 年齢別の緊急小口資金の申請時期



図表 16 年齢別の償還免除対象世帯割合

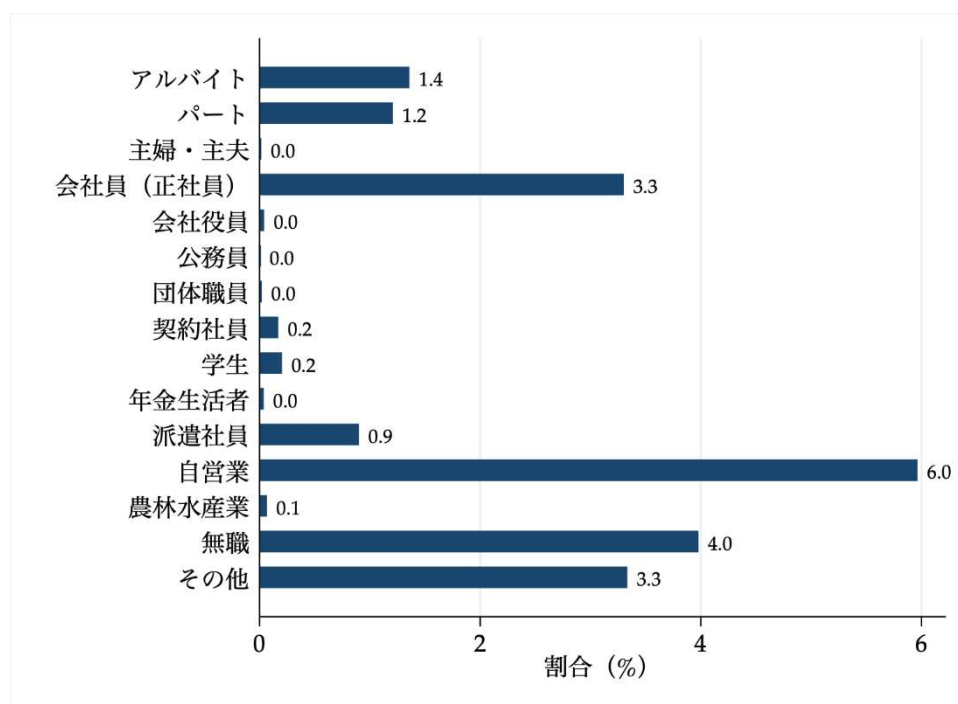


(3) 職業

最後に職業の違いに注目する。コロナ感染症の拡大は雇用環境の変化を通じて生活へ影響を与えたことから、職業別で借入行動に違いがあったことが予想される。ただし、本分析で用いた借受人マスタデータでは借受人の 79.4% について職業に関する情報が未記入となっている（Appendix 1）。ここでは情報が入力されていた 20.6% のデータを用いた分析結果を示す。なお、都道府県ごとに記入率に差があることから、職業に関する以下の記述的分析の結果を読み取る際には留意が必要である。

図表 17 に職業別の借受人の割合を示す。最も多いのは自営業（6.0%）であり、次いで無職（4.0%）、会社員（正社員）（3.3%）、その他（3.3%）、アルバイト（1.4%）、パート（1.2%）と続く。

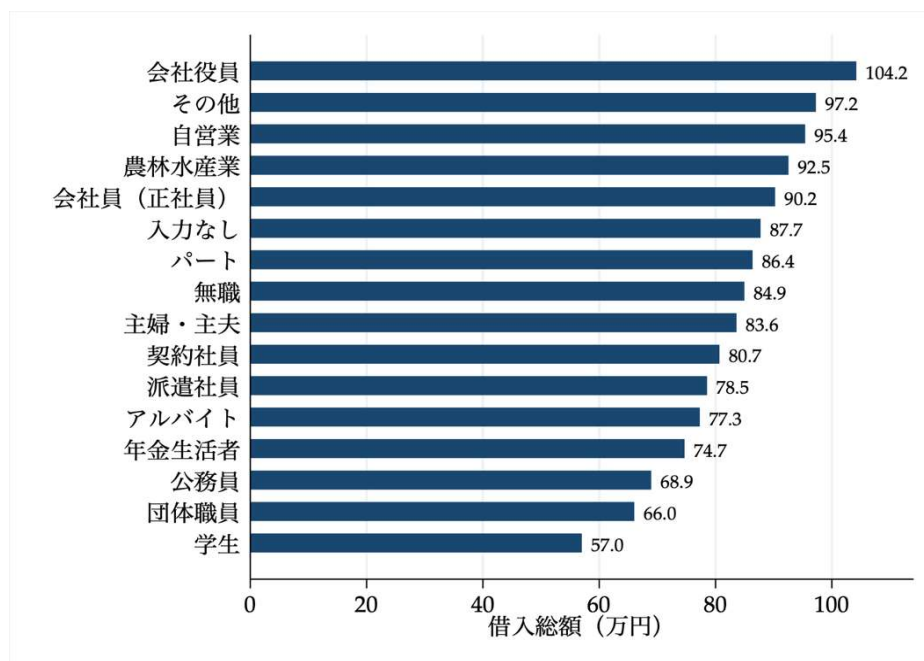
図表 17 職業別の借受人割合（%）



注）観察数は 1,636,384 人。欠損は 79.4% あるが、図からは省略している。

職業ごとの平均借入総額を図表 18 に示す。職業によって借入総額に差がある。最も借入総額が大きいのは会社役員で、104 万 2,097 円（標準偏差 59 万 4863 円、中央値 80 万円）だった。その一方で、公務員、団体職員、学生は平均借入総額が 70 万円以下であり、それぞれ 68 万 9,195 円、66 万 250 円、56 万 9,838 円だった。

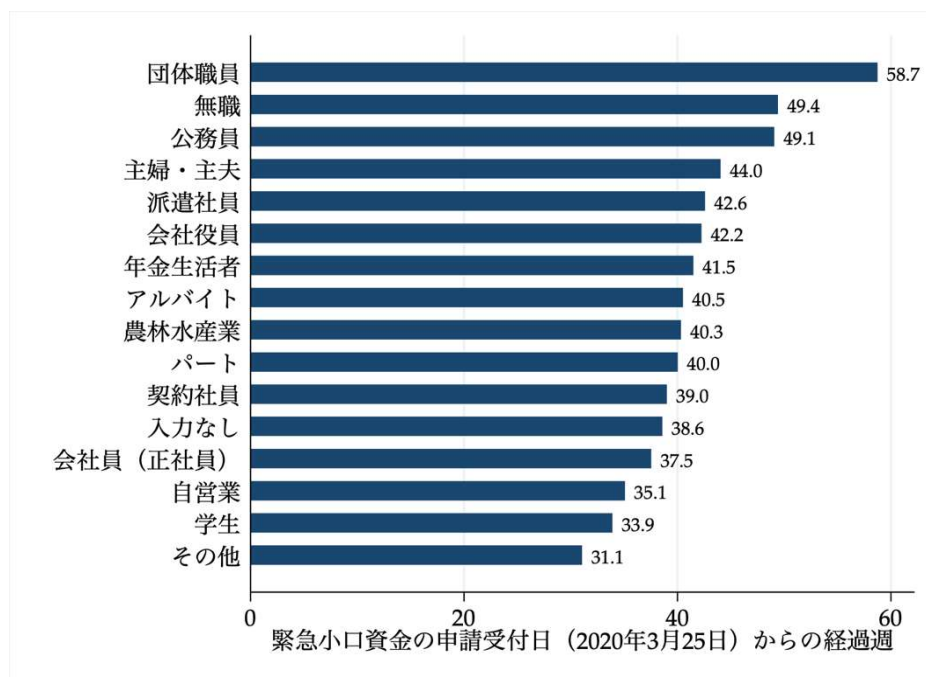
図表 18 職業別の平均借入総額



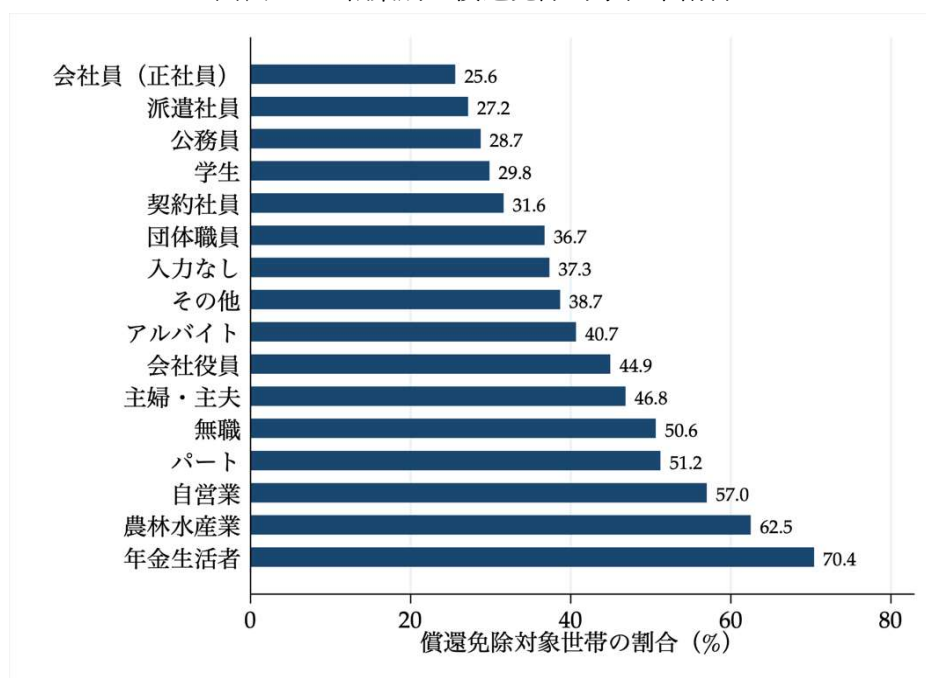
緊急小口資金の申請時期を図表 19 に示す。職業が「その他」の借受人が最も早く申請しており、学生や自営業の借受人が続いている。最も申請時期が平均的に遅かったのは団体職員であり、59.1 週目であった。また、公務員や無職の借受人も平均申請時期が遅く、49 週であった。2020 年 3 月 25 日の緊急小口資金の受付開始から 2020 年末までは約 40 週であるため、2021 年の年明け以降に申請したことになる。

償還免除対象世帯の割合（図表 20）をみると、年金生活者（70.4%）、農林水産業（62.5%）自営業（57.0%）、パート（51.2%）、無職（50.6%）の順に高くなっている。逆に割合が小さいのは会社員（正社員）（25.6%）、派遣社員（27.2%）、公務員（28.7%）、学生（29.8%）である。

図表 19 職業別の緊急小口資金の申請時期



図表 20 職業別の償還免除対象世帯割合



3.3. 申請時期別の状況

特例貸付の実施期間は約 2 年半に渡るが、この間に流行の波があったり、緊急事態宣言やまん延防止防止等重点措置が実施されたりと、コロナ感染症が拡大による社会経済的な影響は一様ではなかった。このため、申請時期によって、性別・年齢・職業などの借受人の属性や、複数の資金の借り入れや償還免除に至るといった困窮の長期化の様相が異なることが予想される。本節では、後者の困窮の長期化について、探索的な分析を行う¹³。そのために、初回申請の時期別に、複数資金を利用したり、償還免除対象となったりした世帯の割合を観察する。

申請時期は、緊急小口支援の初回申請がどの流行波の時期に行われたかで定義する。流行波は、全国の感染者数が 3 週連続増加に転じた週をそれぞれの波の始まりと定義した¹⁴（図表 21）。

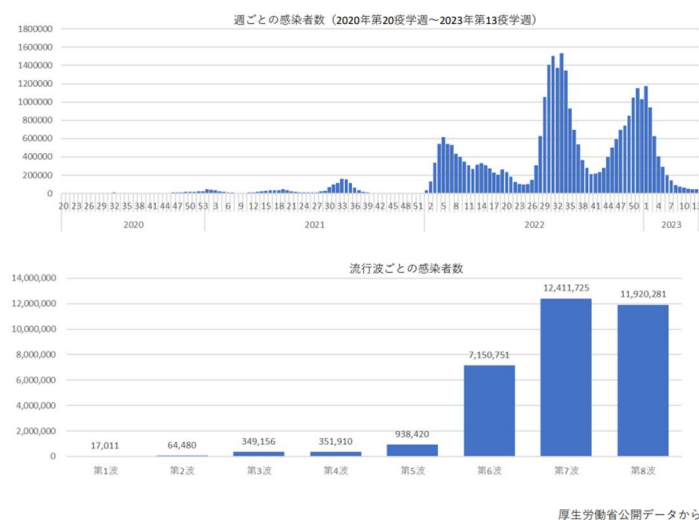
図表 22 及び図表 23 に、申請時期（流行波）別の複数資金利用者の割合と、全 4 資金利用者の割合を、図表 24 に償還免除世帯の割合を示す。なお、後期の流行波になるほど、特例貸付の制度が終了するため、複数資金利用者や全 4 資金利用者の割合は構造的に下がる点に注意が必要である。

3 つの図を俯瞰すると、第 4 波（2021 年 3 月 1 日～6 月 20 日）において、複数資金利用者の割合と、償還免除対象者の割合がもっとも高くなっている。コロナ感染症の流行の開始から 1 年以上が経ち、休業や失業に耐えてきた世帯もついに堪えきれなくなってきたのではないかと考えられる。

¹³ 申請時期別の借受人の属性の違いに関する分析は、今後の課題として残されている。

¹⁴ 「『新型コロナウイルス感染症のこれまでの疫学と今後想定される伝播動態』に関する図」（厚生労働省「第 121 回（令和 5 年 4 月 19 日）新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード」（<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001088930.pdf>）に基づく。第 1 波：2020 年第 3 疫学週～第 23 疫学週、第 2 波：2020 年第 24 疫学週～第 39 疫学週、第 3 波：2020 年第 40 疫学週～2021 年第 8 疫学週、第 4 波：2021 年第 9 疫学週～第 24 疫学週、第 5 波：2021 年第 25 疫学週～第 47 疫学週、第 6 波：2021 年第 48 疫学週～2022 年第 24 疫学週、第 7 波：2022 年第 25 疫学週～第 40 疫学週、第 8 波：2022 年第 41 疫学週～2023 年第 13 疫学週である。

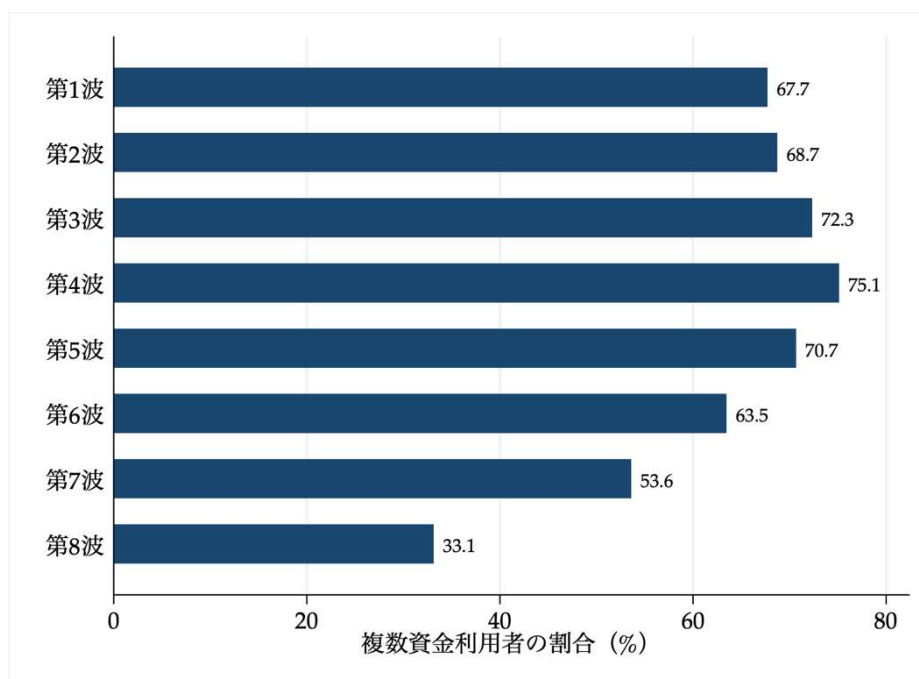
図表 21 コロナ感染症の流行波



厚生労働省公開データから作図

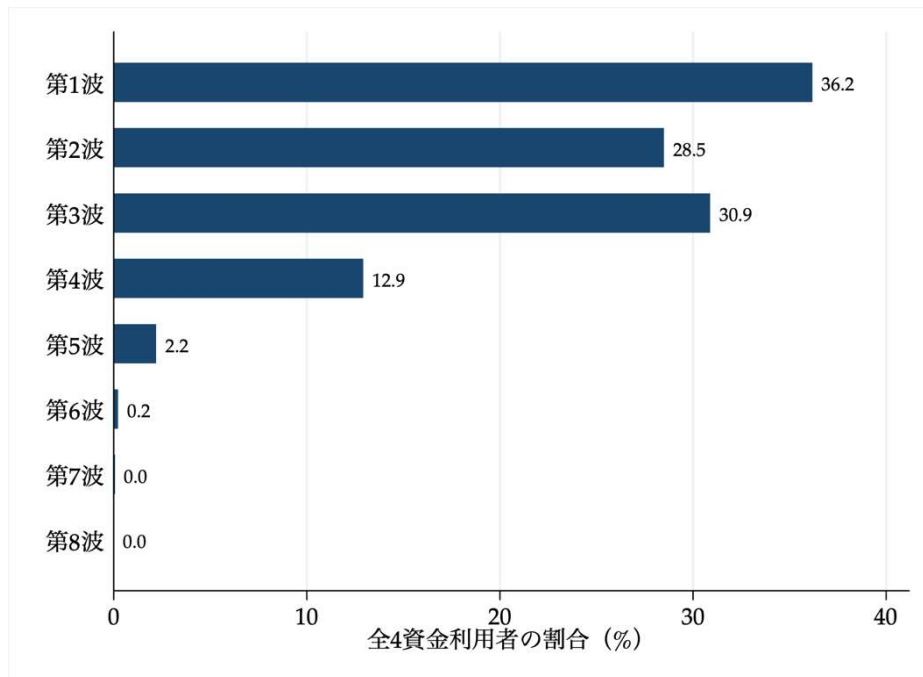
出所)『新型コロナウイルス感染症のこれまでの疫学と今後想定される伝播動態』に関する図」(厚生労働省「第 121 回(令和 5 年 4 月 19 日)新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード」(<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/001088930.pdf>))

図表 22 申請時期と複数資金利用者の割合

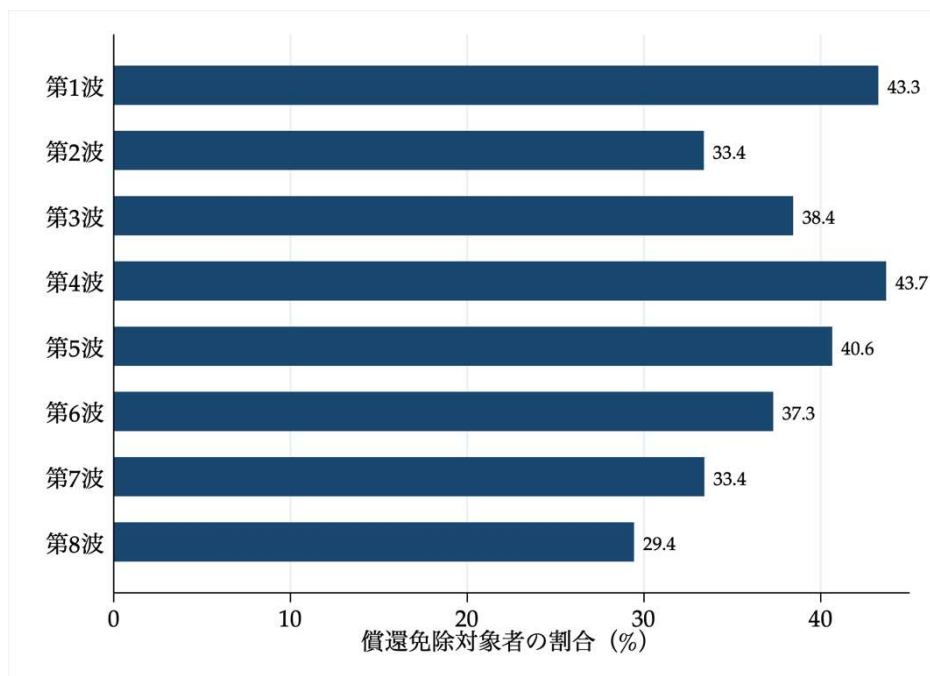


注) 第 8 波は 2022 年第 41 疫学週(2022 年 10 月 10 日)が開始日であり、特例貸付の申し込みは 2022 年 9 月 30 日で終了しているため、利用者はいないはずである。しかし、データ上は、2022 年 9 月 30 日以降に借入申請し、2022 年 10 月以降に貸付決定されている人がいるため、データの情報をそのまま利用している。

図表 23 申請時期と全 4 資金利用者の割合



図表 24 申請時期と償還免除対象者の割合



3.4. 貸付長期化と償還免除の要因分析

特例貸付では、コロナ感染症拡大の影響の長期化に伴い、貸付延長や償還免除の措置がとられることとなった。複数の資金を借り入れたり、償還免除になったりした借受人は、コロナ感染症によって生活困窮から脱する目処が立たなかったことが示唆される。そこで、本章の最後に貸付が長期化したり、償還免除になったりした世帯の特徴を探索的に分析する。

分析には回帰分析を用いる。被説明変数は、(1) 複数資金の借り入れ、(2) 全 4 資金の借り入れ、(3) 償還免除対象世帯、を表すダミー変数である。借受人の属性を表す説明変数として、住所（都道府県ダミー）、年齢、年齢の 2 乗項、性別ダミー、初回申請時期（流行波）、職業を含める。ただし、職業は欠損が多いため、職業を含まない推定式でも別途推定した。推定法は、被説明変数がダミー変数であることから、線形確率モデルを採用する。

推定結果を図表 25 に示す。借り入れが長期化したり、償還免除になりやすい属性は、高齢、男性である。職業別では会社役員、自営業、無職、会社員（正社員）は借り入れが長期化しやすく、年金生活者、農林業、自営業、無職の借受人が償還免除になりやすい傾向が確認できる。

図表 25 借受人の属性と複数資金の利用、償還免除

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
被説明変数：	複数資金	複数資金	全4資金	全4資金	償還免除	償還免除	償還免除
年齢	0.0170*** (0.000150)	0.0108*** (0.000322)	0.0160*** (0.000118)	0.0136*** (0.000260)	0.00530*** (0.000151)	0.00685*** (0.000341)	0.00314*** (0.000341)
年齢の2乗	-0.000162*** (1.55e-06)	-0.000112*** (3.27e-06)	-0.000141*** (1.24e-06)	-0.000126*** (2.68e-06)	1.02e-05*** (1.57e-06)	-6.47e-06* (3.46e-06)	3.08e-05*** (3.46e-06)
男性	0.0420*** (0.000764)	0.0248*** (0.00164)	0.0283*** (0.000639)	0.0231*** (0.00142)	-0.127*** (0.000814)	-0.130*** (0.00186)	-0.133*** (0.00183)
借入総額（10万円）							0.00134*** (1.52e-05)
流行波（ベースは第1波）							
第2波	0.0292*** (0.00102)	0.0411*** (0.00221)	-0.0520*** (0.00101)	-0.0606*** (0.00230)	-0.0643*** (0.00107)	-0.0576*** (0.00247)	-0.0535*** (0.00244)
第3波	0.0578*** (0.00119)	0.0349*** (0.00244)	-0.0364*** (0.00121)	-0.0687*** (0.00261)	-0.0207*** (0.00129)	-0.0198*** (0.00281)	-0.0159*** (0.00277)
第4波	0.0805*** (0.00116)	0.0674*** (0.00249)	-0.216*** (0.00103)	-0.233*** (0.00221)	0.0220*** (0.00129)	0.0268*** (0.00288)	0.0382*** (0.00284)
第5波	0.0456*** (0.00129)	0.0601*** (0.00261)	-0.312*** (0.000847)	-0.298*** (0.00195)	0.00131 (0.00137)	0.0103*** (0.00301)	0.0378*** (0.00300)
第6波	-0.0227*** (0.00158)	0.00834** (0.00336)	-0.329*** (0.000814)	-0.327*** (0.00189)	-0.0294*** (0.00161)	-0.0359*** (0.00363)	0.0180*** (0.00366)
第7波	-0.119*** (0.00227)	-0.102*** (0.00467)	-0.327*** (0.000891)	-0.320*** (0.00191)	-0.0709*** (0.00219)	-0.0718*** (0.00458)	-0.0107** (0.00460)
第8波	-0.249*** (0.0216)	-0.138** (0.0568)	-0.291*** (0.00698)	-0.300*** (0.0101)	-0.0872*** (0.0240)	-0.0997* (0.0568)	-0.0395 (0.0572)
職業：会社員（正社員をベースとして）							
アルバイト		-0.00939*** (0.00359)		-0.0198*** (0.00296)		0.170*** (0.00386)	0.178*** (0.00382)
パート		-0.00909** (0.00382)		-0.0124*** (0.00328)		0.171*** (0.00425)	0.173*** (0.00421)
主夫・主婦		-0.121*** (0.0309)		-0.0205 (0.0227)		0.123*** (0.0321)	0.132*** (0.0316)
会社役員		0.0613*** (0.0148)		0.0151 (0.0155)		0.149*** (0.0194)	0.133*** (0.0191)
公務員		-0.0707 (0.0517)		-0.0856*** (0.0327)		0.0213 (0.0491)	0.0402 (0.0473)
団体職員		-0.131*** (0.0272)		-0.0301* (0.0174)		0.0453* (0.0268)	0.0596** (0.0265)
契約社員		-0.0190** (0.00883)		-0.0313*** (0.00698)		0.0454*** (0.00907)	0.0528*** (0.00900)
学生		-0.0244*** (0.00895)		-0.0684*** (0.00508)		0.161*** (0.00874)	0.185*** (0.00862)
年金生活者		-0.0559*** (0.0193)		0.00358 (0.0153)		0.313*** (0.0191)	0.322*** (0.0188)
派遣社員		-0.0101** (0.00430)		-0.0402*** (0.00341)		0.0489*** (0.00431)	0.0590*** (0.00427)
自営業		0.0130*** (0.00242)		-0.00268 (0.00224)		0.267*** (0.00260)	0.261*** (0.00258)
農林水産業		-0.0394*** (0.0136)		-0.0315*** (0.0122)		0.310*** (0.0150)	0.310*** (0.0148)
無職		0.0193*** (0.00263)		-0.00382 (0.00234)		0.240*** (0.00288)	0.241*** (0.00284)
その他		-0.0262*** (0.00313)		-0.0212*** (0.00272)		0.104*** (0.00339)	0.111*** (0.00335)
観測数	1,556,195	319,708	1,556,195	319,708	1,557,021	319,957	319,957
決定係数	0.080	0.079	0.168	0.179	0.073	0.114	0.135

注）すべての推定モデルにおいて、説明変数に都道府県ダミーを含む。括弧内は頑健標準誤差。*、**、***はそれぞれ 10%、5%、1%水準で統計的に有意であることを示す。

第4章 プロセス評価

本章では特例貸付の実施過程の適切性に関する検証を目的とするプロセス評価を行う。まず次節においてプロセス評価の進め方を説明する。続いて、プロセス評価で必要となる情報の確認方法について詳述する。最後に得られた情報から特例貸付の執行過程に関する評価判断を提示する。

4.1. プロセス評価の実施方針

プロセス評価では、評価対象の実施過程が、計画通りに適切に実施されていたかを検証する。また、実施の過程で成果獲得に向けてどのような工夫がされていたか、想定外の事態が生じた場合にどのような対処を行っていたかという実態を明らかにすることも目的の一つである。

本特例貸付の実施構造は、厚生労働省からの通知に従って都道府県社会福祉協議会が実施主体となり貸付業務を行うというものである。本プロセス評価では、厚生労働省が示す計画が、実施現場である各都道府県・市町村社会福祉協議会において適切に執行されていたかという点に焦点を当てる。すなわち、厚生労働省の実施計画そのものについての妥当性を問うということに主眼は置かれていない。このような観点から行う本プロセス評価の具体的な作業手順は以下の通りである。

- ① 特例貸付の実施について、厚生労働省においてどのような事項が計画されていたのかを整理する（実施計画の把握）。
- ② 実施計画よりプロセス評価において着目をする実施原則を抽出する（実施原則の抽出）。
- ③ 特例貸付の実施状況の実態把握を行う（実施実態の把握）。
- ④ 計画と実態を踏まえて実施の適切性に関する最終的な評価判断を下す（価値判断）。

最初の工程である①実施計画の把握は、厚生労働省の担当部局に対するヒアリング及び厚生労働省が作成する種々の文書、とりわけ都道府県社会福祉協議会向けに発出する通知文の確認を通じて行っていく。次いで2番目の工程である②実施原則の抽出として、実施計画の背後にあったと考えられる原則を捉える。限られた期間の中で実施する評価という観点からは実施計画の全てについて計画と実績・実態比較を行っていくことは現実的ではない。そこで本プロセス評価においては厚生労働省が志向した特例貸付の方向性（原則）に照らして、実施の適切性を検証していく。この段階で、プロセス評価であつかう具体的な評価設問が定まることになる。そのうえで、この評価設問に答えるために③実施実態の把握として、実際の実施状況がどのようなものであったのかを社会福祉協議会をはじめとする関係

者へのヒアリング、及び社会福祉協議会が保有する内部データ等を用いて把握する。この際、後段のインパクト評価で行う借受人ヒアリングによって得られる借受人が経験した貸付手続きの情報も補完的に用いる。最後に、④価値判断として、計画と実態の比較を通じて実施の適切性についての評価判断を下す。

なお、計画と実績の乖離の中には、実施現場の状況や考えを踏まえると不可欠ないしは不可避的な行動や判断の結果であったものもあろう。そこで実施状況の把握においては、単に計画通りに業務を実施したかという点に留まらず、各社会福祉協議会が試みた工夫や直面した困難、それへの対処法などについても情報収集する。また、実施の実態として本プロセス評価の関心外となる事項についても記録に残すように配慮する（この点については、第6章に記載する）。

4.2. 想定計画の把握と実施方針を規定する原則の抽出

(1) 実施計画の把握方法

想定されていた特例貸付の実施計画を把握するために、主に厚生労働省が作成した以下の資料の確認を行った¹⁵。参照すべき資料は、厚生労働省社会・援護局の担当者との協議の上で決定した¹⁶。これらの資料は全て公開情報となる。

- ・『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の運用に関する問答集』（以下、「問答」）¹⁷
- ・2020年3月10日から2022年9月31日までに厚生労働省から都道府県社会福祉協議会等に向けて発出した特例貸付に関する通知文書

これらの資料に示された実施計画の中から、特に特例貸付の実施方針を規定する原則の抽出を試みた。その際には、第2章で既に整理を行った本則との運用の違いに注目し、特例的な措置を講じた背後にある意図を読み取っていくこととした。

(2) 実施計画から抽出した原則

上記に記載した問答、及び各種通知の概要は Appendix 3 に示した。こうした資料から、特例貸付には実施方針を規定する原則として捕捉率の最大化と迅速性の確保があったことが見て取れる。捕捉率とは支援を必要としている世帯に占める実際に支援を利用している世

¹⁵ その他、厚生労働省のホームページや YouTube 等も必要に応じて参照した。

¹⁶ 担当者へのヒアリングからは内部的な執務参考資料のようなものは確認できなかった。

¹⁷ 特例貸付の実施期間中、厚生労働省は実施を行う社会福祉協議会からの運用に関する問い合わせを踏まえながら問答を取りまとめ、随時更新していった。最終的に問答は2023年9月26日の更新を最後に Vol.28 を数えるに至った。

帯の割合のことである。他方、迅速性とは支援の必要性を感じてから実際に支援が提供されるまでの期間を早めるということである。

① 捕捉率の最大化

特例貸付制度は申請主義¹⁸と呼ばれる型に沿ったものとなっている。貸付を受けるためには、まず利用希望者が申請し、その後審査に通らなくてはならない。そのため捕捉率を高めるためには、まず政策が狙いとする対象者に申請行動を促し、その上で審査時に適切な判定を下すことが求められる。

前者の申請については、アウトリーチをかけることまでは求めているものの、支援を必要としている人が円滑に申請を行えるように厚生労働省から各都道府県、都道府県社会福祉協議会に対して特例貸付の周知の徹底、正確な情報提供を促す通知が繰り返し発出されていることが確認できる。例えば、特例貸付が開始される前の 2020 年 3 月 10 日の段階で特例貸付に関する最初の通知が各都道府県民生主管部（局）長宛に発出されているが、本制度の周知について「この事業の内容については、（中略）ホームページ等を通じた住民への周知をお願いします。」「周知にあたっては、都道府県・市町村社会福祉協議会・民生委員のほか、庁内商工部門や労働部門及び関係団体等と連携の上、多様な発信により、必要な情報が行き届くようご検討いただきたい。」といった文言が繰り返し登場している。正確な情報提供という面では、2020 年 4 月 10 日付け通知「緊急小口資金等の特例貸付に係る適切な制度の周知の徹底（依頼）」において、一部の社会福祉協議会において住民に対して不正確な情報が伝えられていることを指摘し、是正を促している¹⁹。このような不正確な情報伝達の是正については、2020 年 5 月 22 日付け通知「緊急小口資金の特例貸付における償還免除の特例の周知徹底について」においても、償還免除についてリーフレットへの記載を行っていないなかったり、相談時に償還免除について特例はないという誤った説明をしている社会福祉協議会があるといった指摘を行っている。これらは制度開始後 2 ヶ月頃までの状況であるが、その後も正確な情報の周知徹底を強調する通知が発出され続けており、特例貸付を必要とする人の申請行動を促そうとしていたことが伺える。

¹⁸ 社会保障制度における申請主義とは「利用者の申請を待って行政が判断権限を行使する仕組みのこと」を意味する（後藤 2017）。

¹⁹ 具体的な指摘事項は以下の 3 点であった。

① 今回の特例措置では「償還時において、なお所得の減少が続く住民税非課税世帯の償還を免除することができる」としているが、このことについて記載していない

② 貸付に当たって、申請者の方に留意いただくべき事項の一つである「償還期限までに返済が完了しない場合、残元金に対して年〇%の延滞利子が発生します」といった内容を貸付時の条件であるかのような誤解を与える場所に記載している

③ 本特例措置において、却下する場合には申請者に対して文書を発出することが必要であるにもかかわらず、「申請後〇日以上経過しても送金がない場合には、不承認となったものとして取り扱う」などといった記載をしている

一方、後者の審査時の適切な判定については、排除エラーを最小化する方針を強く打ち出していたことが各種通知文書や問答から確認できる。一般に、政策が狙いとする対象者に支援を届けることを企図する場合、2種類のターゲティングエラーが生じうる（図表 26）。第1は、政策が狙いとする対象者（以下、説明のために生活困窮者とする）に対して支援が届かないという事態である。これは誤って生活困窮者を支援から排除してしまうということから排除エラーと呼ばれる。第2は非生活困窮者を支援の対象としてしまうというものであり含有エラーと呼ばれる。これらに対して生活困窮者に支援を提供し、非生活困窮者には支援を行わない場合は政策のターゲティングが成功していることを意味する。

図表 26 ターゲティングエラー

	生活困窮者	非生活困窮者
支援	成功	含有エラー
非支援	排除エラー	成功

特例貸付の運用方針からは、審査において申請者の適格性の判断に迷う場合には支援対象とするという原則が根底にあったことが見て取れる。つまり、疑わしきは支援、すなわち生活困窮者か否か判断に迷うときは支援とすることで排除エラーの発生確率を最小化するという原則である。例えば、問答の「新型コロナウイルス感染症の影響による収入の減少」（整理番号1 & 2）では、収入減収もそれがコロナ感染症によるものであることの証明は、申立書の提出による自己申告である申立書で良いとされている。虚偽の申立書が提出される可能性はあるが、申請者の申告内容を信じて貸付を行うという方針となっている。或いは、「収入減少の程度」に関する問答（整理番号3）においては、対象要件である収入減少について、その程度に一律の基準を設けるべきではないという回答が示されており、ここには一律の基準を機械的に適用することで真に生活困窮状態にある人を排除してしまうリスクを下げるという意図を読み取ることができる。

排除エラーを最小化するという方針は、逆に含有エラーが一定程度生じてしまうことは許容するという判断をしていたことを意味する。両エラーの同時最小化は困難である。

② 迅速性の確保

本制度は開始当初から迅速性が謳われている。各都道府県に特例貸付の実施が知らされることになった2020年3月10日付け通知「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制度における緊急小口資金等の特例貸付の実施について（周知）」において、「貸付については、今般の緊急対応策の趣旨に鑑み、支援を必要とする方に対して、迅速に行う

ことが重要であり」という記載が見られる。迅速化の具体的な目安として、緊急小口資金については2020年3月18日付け通知「緊急小口資金等の特例措置による貸付金の送金までに係る適切な支援について」において、「申込日の翌々営業日までに送金が行われるように事務処理の迅速化にご協力をお願いする」といった形で申込みから送金まで3営業日という日数が示されている。さらに、2020年4月7日付け通知「生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金等の特例措置に係る金融機関への送金手続きの迅速化に向けた協議等の実施について（依頼）」では、送金事務手続きの迅速化に向けて金融機関との協議以来が社会福祉協議会に伝えられている。

また、制度開始時には申請者に求めていた申請書類の一部を途中から不要としたり、市町村社会福祉協議会の窓口での申請に変わって郵送申請を促したり、社会福祉協議会以外に郵便局や労働金庫にまで申請窓口を一時的に拡大するといった事が行われている。これは、申請に係る申請者側の労力を最小限とし、コロナ禍の影響を受けて生活困窮に陥った人や陥る恐れのある人の資金需要をいち早く満たそうとする意図によるものであろう。

以上、実施計画の把握と解釈作業より、本プロセス評価では捕捉率の最大化と迅速性の確保という二つの実施原則が明らかになった。これらの実施原則に焦点を当てて、当初想定していた制度運用が行われていたかを検証することとする。そのために次のような評価設問を設定した。

特例貸付の実施プロセスにおいて捕捉率の最大化に取り組んでいたか？

- ・ 支援を必要とする人に正確な情報を届けていたか？
- ・ 排除エラーを最小化するために厚生労働省が示した標準的手続きを遵守していたか／特別な理由なく標準的手続きに反することをしていなかったか？
- ・ 標準的手続きを遵守するために、あるいはさらなる排除エラーを防止するためにどのような工夫がとられていたか？

特例貸付の実施プロセスにおいて迅速性は確保されていたか？

- ・ コロナ感染症を原因とする所得の落ち込みにより資金需要が発生した借受希望者に対して短時間で対応するために厚生労働省が示した標準的手続きを遵守していたか／特別な理由なく標準的手続きに反することをしていなかったか
- ・ 標準的手続きの遵守、あるいはさらなる迅速化のためにどのような工夫がとられていたか？

4.3. 実態把握（データ収集）

(1) 情報ソース

捕捉率の最大化と迅速性の確保という 2 つの原則が実際の業務の中でどの程度守られていたのかという上記の評価設問に答えるため、運用実態に関する情報を収集した。情報ソースとしては、主に以下の 3 点にあたった。

第 1 は、当時の様子を知る都道府県社会福祉協議会や市区町村社会福祉協議会の担当職員へのヒアリングである。ヒアリングの詳細については後述する。

第 2 は、全国社会福祉協議会が整備・管理している借受人マスタデータの個票情報である。

第 3 は、特例貸付の実践に関する既存文献である。特例貸付が開始されてから約 4 年が経過したが、この間実施主体である社会福祉協議会や研究者によって特例貸付の実態を記述する報告書や論文が出版されている。こうした文献の中から、上記の情報に該当するものを参照した。本評価の時間的制約からシステムティックに文献を検索することはできなかった。その代わりに Google や Google scholar のような検索サイトを用いて参照する文献を手動で探し当てていった。

上記の 3 つに加え、後述のインパクト評価における特例貸付の借受人ヒアリングを通じて得られる情報も補完的に参照する。

(2) 社会福祉協議会担当職員へのヒアリング

ヒアリング対象とした社会福祉協議会は図表 27 に示す 4 つの県社会福祉協議会と、そのうちの一つの県に位置する 3 つの市社会福祉協議会の計 7 箇所である。選定にあたっては、まず都道府県社会福祉協議会について、ヒアリングの受け入れ可能性、借受人に関する情報収集・調査実施状況、これまでの調査受入実績等々を加味して厚生労働省とも相談の上、候補を上げた。その後、厚生労働省から全国社会福祉協議会を通じてヒアリングの依頼を行い、受諾可能という返事があったところを順次対象としていった。

都道府県社会福祉協議会とのヒアリングを進める過程で県内の実施状況に多様性が認められたため、市区町村社会福祉協議会のヒアリング調整が可能であった D 県について県社会福祉協議会の紹介を受けた 3 市を調査対象に含めた。

図表 27 ヒアリング対象社会福祉協議会

ヒアリング対象	地域	人口規模
A 県	西日本	500 万人以上
B 県	西日本	150 万人～200 万人
C 県	西日本	150 万人～200 万人
D 県	東日本	200 万人～500 万人
— E 市		10 万人以上
— F 市		5 万人以下
— G 市		5 万人以下

ヒアリングは 2024 年 1 月から 3 月にかけて対面形式による半構造的面接法²⁰に基づく個別インタビュー法により実施した。一件あたりのヒアリング時間はおよそ 90-120 分程度で、ヒアリング内容は録音を行った。なお D 県の 3 つの市社会福祉協議会のヒアリングにおいては、県社会福祉協議会の担当者が同席した。

4.4. 分析

上記の社会福祉協議会へのヒアリングで得られた情報を元に、捕捉率の最大化と迅速性の確保に関する分析結果を以下に示す。ヒアリングで得た情報は Appendix 4 に整理して示してある。

(1) 捕捉率の最大化

制度の周知による認知度の最大化

特例貸付を必要としている人に確実に届けるという方針のもと、厚生労働省からは社会福祉協議会に対して周知徹底の依頼通知を多数発出していたが、それに対して実際の制度の認知度はどの程度だったのだろうか？社会福祉協議会へのヒアリングからは、特例貸付の認知度は高かったと考えていた様子が伺える。ほとんどの社会福祉協議会では積極的なアウトリーチ活動はコロナ感染のリスクや多忙化する申請受付業務のためにほぼ行っていないものの、最低限の周知活動は行っている。中には全く広報/周知活動を行っていないという社会福祉協議会もみられたが、そのような一部の例外を除いては、限られた範囲で身近なところにいる要支援者に情報を提供したり、自立支援機関等の関連組織に対して情報拡散の依頼を出すといったことが行われていた。

²⁰ 事前にある程度質問事項（インタビューガイド）を決めつつも、ヒアリング時の状況や回答内容、反応によって柔軟に質問を変えながら進めていくインタビュー方法のこと。

認知に関する社会福祉協議会の実感としては、特例貸付の情報自体は口コミ等を通じて広く行き渡っていたという見解が示されている。例えば、多くの若者は SNS などを通じて情報を共有している、外国人は同郷のネットワークが強く一人が申請すると続々と同じ国の申請者がやってきたといったような発言があった。このことは借受人のヒアリングからもある程度裏付けることができる。特例貸付を知ったきっかけとして知人から情報を得たというケースは少なくない。また、借受人自身も友人や職場の人に制度のことを伝え、その人の利用につながっていったという経験が語られている。

ただし、社会福祉協議会内からも認知度が不十分だったことを指摘する声もある。例えば、都市部になると孤立している高齢者などは情報にアクセスできなかったのではないかと、生活困窮状態は外からは見えづらいため、支援が必要だった人に情報を届けられなかった可能性もあっただろうという意見があった。また、借受人へのヒアリングからは、緊急小口資金を借り、それでもなお生活に困窮していたにも関わらず、総合支援資金の存在を知らなかったという語りが複数あった。本調査のヒアリングで総合支援資金について尋ねられて、はじめて制度を知ったというものである。そのような借受人は一同に総合支援資金を知っていたら利用したかった、利用していれば当時の生活状況は違っていたと思うということを述べている。また償還についても免除制度があることを知らない借受人が多数いた。こちらでもヒアリング時に償還状況について尋ねたときに、免除制度の存在を初めて知るというものであった。

実際のところ、国や社会福祉協議会はウェブサイトや様々な広報媒体を用いて積極的な発信を行っていた。こうした情報が口コミを通じて広く支援を必要としている人々に届いていたのであれば、上記のような情報の不達が生じつつも認知度はかなり高かったのではないと思われる。この点、認知度を把握するための全国的な統計情報はないが、既存文献の中から手がかりとなる情報を得ることができる。労働政策研究・研修機構（JILPT）が実施した「新型コロナウイルス感染拡大の仕事や生活への影響に関する調査」で得られたデータからは 2021 年 3 月時点で特例貸付を知らないと回答した人は約 80%であったことが示されている（長松 2023）²¹。就業形態がフリーランスの人の約 86%は 2020 年 5 月からの 2 年弱の期間で月の売上減少を少なくとも一度は経験をしているが、フリーランスに限定しても 60%の人は特例貸付制度を知らないと回答している。また、特例貸付の実績を見た第 2 章において利用世帯は約 160 万世帯であり、全世帯中 3%だったことを確認した。こうした既存文献に照らして考えると、社会福祉協議会の見立てに反して特例貸付制度を認識していなかった潜在的な要支援者は多く、漏れが生じていた可能性はあったと考えられる。

²¹ 分析対象者数は全国を代表する約 2,600 人の民間企業雇用者とフリーランスである。

排除エラーの最小化

次いで、審査での排除エラーが最小化されていたかという検証に移る。まず、厚生労働省が公開している申請数と承認数の公式データを見ると、貸付申請数 344 万 6362 件に対して、決定件数が 335 万 1439 件であり、貸付割合は 97.2%となっている²²。この高い貸付割合は文字通り申請者の多くを審査で排除することなく貸付を行っていたことを示しており、排除エラーの最小化が志向されていたことが伺える。実際、社会福祉協議会のヒアリングからは、その実態を裏付ける発言が多く見られた。例えば、減収などない年金生活者としか思えない高齢の申請者や、申請書からは本当に生活に困っているのか判断がつかない申請者に対しても、適格者ではないのではないかという疑問は感じつつも貸付を行っていたようである。申請が認められなかった事例を尋ねても、反社会的勢力関係者であることが判明したといったような特殊なものを除いてほとんど生じおらず、不承認の話を聞き出すことすら困難であった。

ただし、そうした中でも、最低限の確認を行った社会福祉協議会もある。特に D 県については県社会福祉協議会の方針として、郵送申請については疑義の有無にかかわらず少なくとも電話での確認を行うことを市町村社会福祉協議会に要請しており、ヒアリングを行った 3 つの市社会福祉協議会は実際に全てそのような対応を行っていた。或いは C 県は緊急小口資金については後述の迅速性を優先して疑わしきは支援という対応をした一方で、総合支援資金の利用については所得減少を示す確証書類の提出を求める努力をしていた。しかし、いずれにせよ簡易な確認にとどまったことで不承認となるケースは稀であり、排除エラーの最小化につながっていたといえる。

また、上記の貸付割合は申請件数を分母とするものである。したがって、特例貸付を必要とする人が申請に至る手前の段階で申請を躊躇したり諦めざるをえなかったことがあった場合についても排除エラーが生じていたことになる。この点は貸付割合という数字には現れてこない。しかし、この点について社会福祉協議会のヒアリングでは郵送申請の場合はそもそも生活状況を詳細に把握する機会がなく、書類が完備しているかという確認以上のことはできないまま貸付決定としていたということが述べられている。また、直接窓口に来た相談者については、後述する迅速化という観点から一人一人丁寧な相談対応を行い適格性を判断する事自体が困難だったため、多くの場合排除エラーは起き難い状況にあったことが分かる。D 県の市社会福祉協議会のように相談に来た申請者に対して丁寧に聞き取りをしていた事例もあるが、その場合は聞き取りに基づく判断がなされるため適切に申請に誘導することができたものと推察される。なお興味深い実態として、社会福祉協議会担当者が申請

²² 厚生労働省のオープンデータと題するウェブサイト (<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/open-data.html>) より。値は 2022 年 10 月 1 日までに申請があったものについて、2022 年 10 月 5 日時点で確認した速報値である。

者に生活状況を尋ねた際に、審査の簡素化を知っている相談者から「なぜそのような質問に答えなくてはいけないのか」と逆に問われ、申請を受理せざるを得ない状況にあったということも語られたことを付記しておく。

以上より、排除エラーを最小化するという方向性は、現場でもかなり徹底されていたと結論付けてよいと考える。さらに緊急事態下で膨大な申請がなされる中で、可能な範囲で申請者の生活状況を把握し適切な判断を行おうとする社会福祉協議会があった点は特筆すべき事項であろう。

認知度の最大化と排除エラーの最小化という点を踏まえて捕捉率を総括すると、緊急事態下で社会福祉協議会が取り得た対応としては最善とは言えないまでも、十分な対応をしたと結論付けてよいと思われる。特例貸付は国が推し進めた施策であり、社会福祉協議会は実施主体でありつつ申請の受付・審査を担ったにすぎない。日々社会福祉協議会に届く膨大な数の申請の受理、審査を排除エラーの最小化という原則に従って処理していた。このような状況下で、アウトリーチまでは要請されていなかったものの制度の周知までも行うことは相当な困難であったと思われる。ただし、制度の周知を全く行っていなかったり、一度情報が届き、少なくとも貸付決定がなされ送金を受けた借受人にさらなる情報を届けられなかった点、免除制度について周知が不十分であった点は欠陥があったといえるだろう。

(2) 迅速性の確保

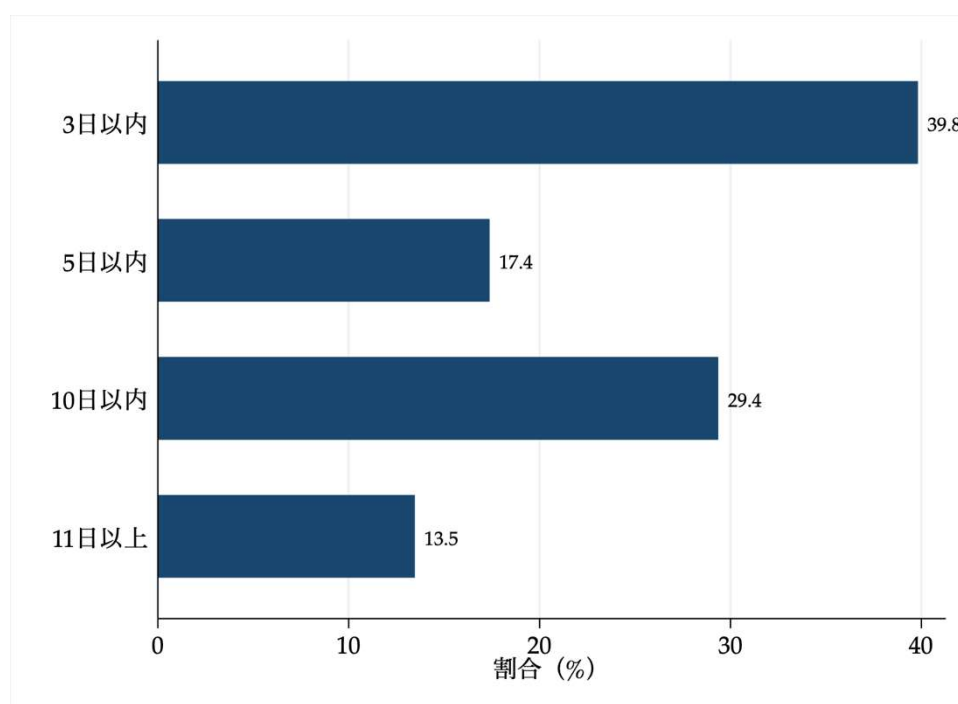
申請から貸付決定までの日数

特例貸付の申請から貸付決定までは、市区町村と都道府県のプロセスに大別することができる。すなわち、申請者が市区町村社会福祉協議会に相談に訪れてから（郵送の場合は申請書が到着してから）市区町村社会福祉協議会が受理し県社会福祉協議会に届けるまでの期間と、都道府県社会福祉協議会が申請を受け付け、審査を行い送金するまでの期間である。特例貸付の実施では、この両者において迅速な対応が要請された。

厚生労働省は後者の目安として緊急小口資金については 3 営業日という基準値を提示しているが、都道府県社会福祉協議会において事務処理にどの程度の日数を要したのかは、第 3 章でも扱った借受人マスタデータからおおよそ把握することが可能である。借受人マスタデータには申請受付日と承認日（≠送金日）に関する情報が含まれており、ここから申請受付から承認までにかかった日数（この日数のことを以下では便宜的に「滞留日数」と表現する）を知ることができる。以下では、定量的な情報として緊急小口資金の滞留日数に注目し、迅速性を確保することができていたのかを検証する。

分析の対象はマスタデータに記載されている 1,566,072 世帯である²³。この標本において、滞留日数の平均値は 5.75 日（標準偏差 5.67、中央値は 5 日）であった。図表 28 に滞留日数の分布を示したが、3 日以内で承認がなされた割合は 39.8%であった。実際の送金には承認日から更に時間を要することから、厚生労働省が目指していた申込みから 3 日以内の送金がなされた割合はこの値よりも小さくなる。

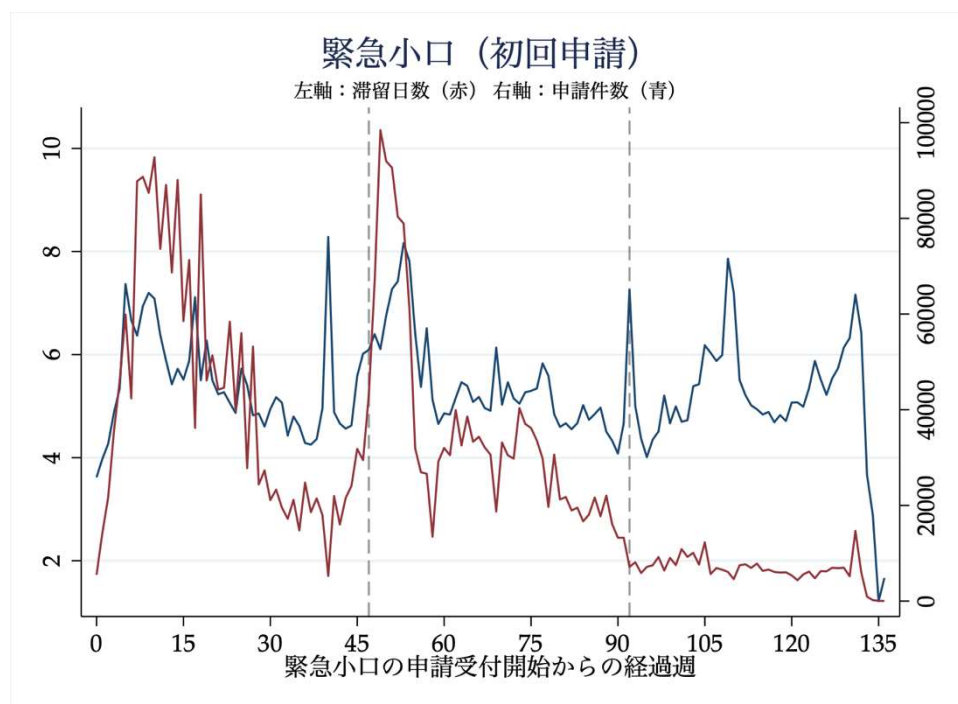
図表 28 滞留日数の分布



図表 29 では、緊急小口資金に関する時期ごとの滞留日数の推移と全スキームの申請件数を示している。特例貸付制度開始後 90 週目以降になると滞留日数は 2 日程度となり、かなり迅速な処理がなされていることがわかる。しかし制度開始から半年以上にわたって滞留日数は 3 日を上回っていた。第 2 章で確認した通り緊急小口資金を利用した 25%は受付開始から 10 週以内に集中しているが、この時期は緊急小口資金の利用を終え総合支援資金の申請を行う世帯が出てくる頃であり、申請受付業務が多忙化していたことが推察される。

²³ マスタデータには緊急小口資金利用者の全記録が収められているが、貸付決定までに 1 年以上かかったという誤入力が疑われる記録がある。そこで、ここでは 60 日以上滞留日数は業務実態から判断すると稀であると判断し分析から除外した。その結果、1,566,072 世帯が分析の対象となった。

図表 29 滞留日数と申請件数の推移

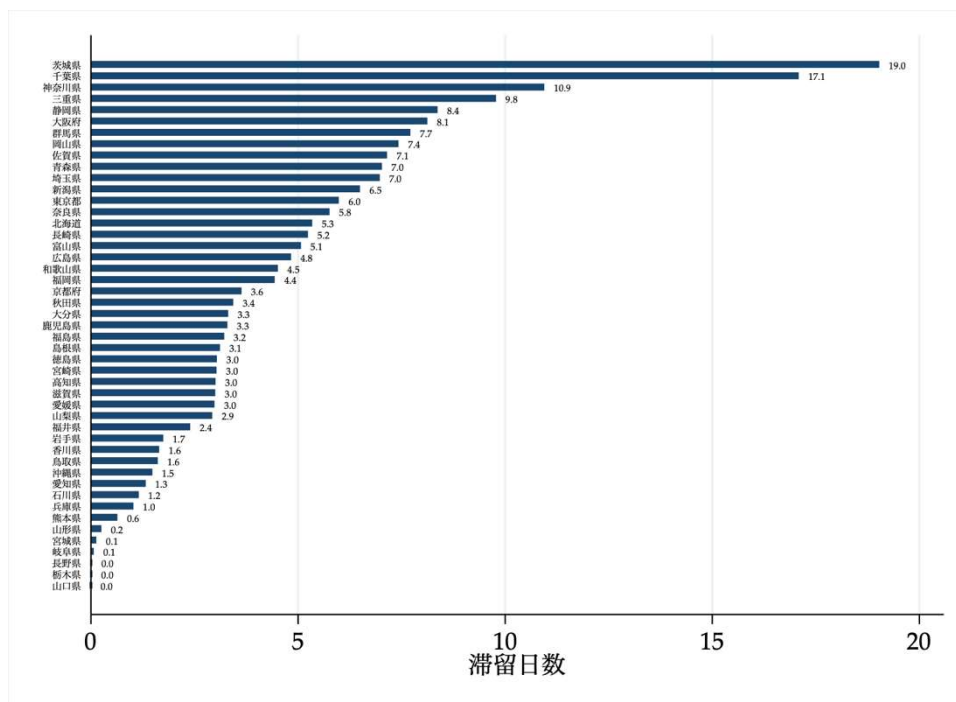


注）図中の垂線は、総合支援資金〔再貸付〕が始まった週と終わった週を示す。

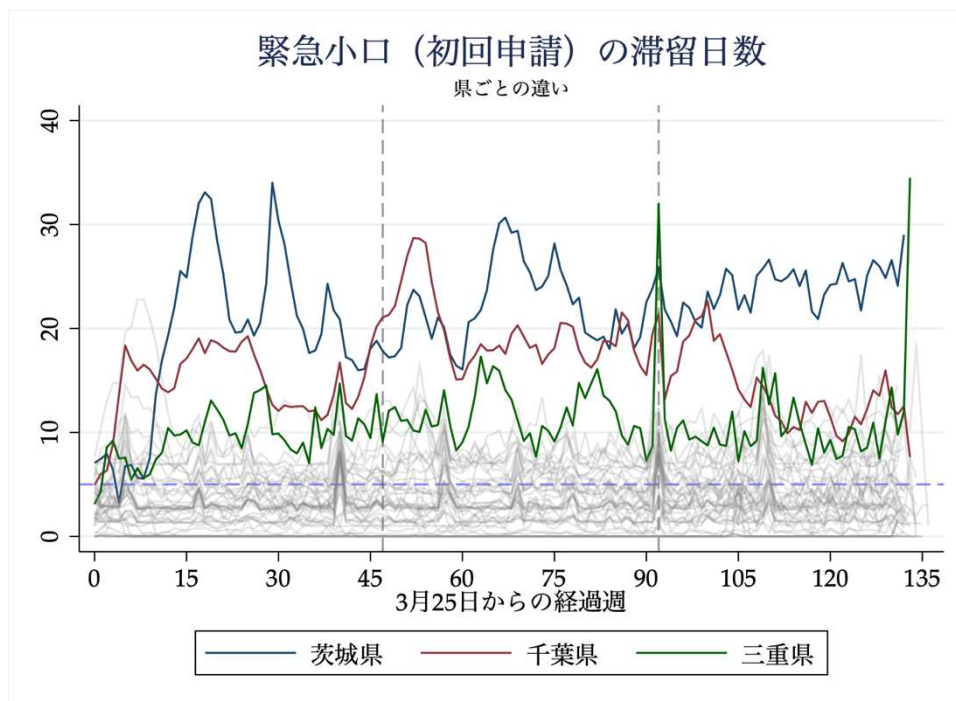
以上は、滞留日数の全国的把握であるが、申請の審査は各都道府県社会福祉協議会で行われている。そのため都道府県ごとの滞留日数の分布を図表 30 に示した。最も特徴的なのが茨城県と千葉県で、平均日数が 15 日を超えている。茨城県は平均日数も中央値も 19 日であり、千葉県では平均日数と中央値がそれぞれ 17.1 日と 15 日であった。この傾向は特例貸付実施期間を通じて見られる傾向である（図表 31）。その一方で、最も平均日数が少なかったのは長野県、栃木県、山口県であり、これらの県では平均日数が 0.05 を下回っており、中位数も 0 なので、即日で貸付の決定を行なっていたと分かる。マスタデータから、都道府県ごとに申請から貸付決定までの平均日数は大きく異なることが確認できた²⁴。

²⁴ 都道府県ごとに申請日ならびに貸付決定日の定義が異なっていた可能性があり、これが結果に影響を与えている可能性がある。

図表 30 都道府県別平均滞留日数



図表 31 都道府県別の滞留日数の推移



注) 図中の折れ線は、県ごとの滞留日数をと図中の垂線表す。総合支援資金「再貸付」が始まった週と終わった週を示す。平行線は、全体の待ち時間の中央値を示す。

一部の件で滞留日数が長期化する傾向が見られたが、本則ではおよそ 1 ヶ月かかっていたことを考えると、大多数の件でかなり迅速な対応がされていたことが伺える。では、迅速性の確保のために個々の県社会福祉協議会は厚労省の方針にどのように対応していたのだろうか。受理業務を担う市区町村社会福祉協議会では、どのような実態があったのだろうか。

まず平均滞留日数がほぼゼロ日、すなわち申請があった当日に貸付決定をしていた D 県の実態を記す。D 県社会福祉協議会では、毎日 5 時の段階で申請書の受付を担っている全市町村社会福祉協議会に、当日あった申請を全て FAX で送るように要請し、それを当日深夜までかけて審査していた。増加する申請数に対応できるように FAX を増設し、他部署や派遣職員雇用による体制強化を行っている。申請日当日に審査までを終えるということを特例貸付期間中徹底していたとのことであった。これによって県社会福祉協議に申請書が届いてから 2 日後の送金を実現している。

他方で住民から申請書を受け付ける市町村社会福祉協議会に対しては、県社会福祉協議から可能な限り生活状況の聞き取りを行うなど丁寧に対応をとることを要請している。郵送申請については、必ず電話をかけて内容の確認をするようにといった具体的な指示が出ている。市社会福祉協議会のヒアリングからも、丁寧な相談対応を優先していたことが伺える。E 市、G 市では窓口に来た申請者に対して生活状況の聞き取りを 1 時間ほどかけて行っている。こうした丁寧な対応が相談から申請受付までの期間長期化をもたらしなないように受付を行う職員の増員などがなされており、1~2 日で県に申請書を送ることができていたようである。他方で F 市は機械的な書類確認に終始することなく生活状況や減収の聞き取りをするということを念頭に置きつつ、迅速性を優先するという対応をとっている。特例貸付という本則とは異なる状況、実施方針の中でどこまで踏み込んで生活状況等の聞き取りを行うかは同一県内においても市町村によって多様性が見られる。

ヒアリングを行った他の都道府県では相談から受付までの対応は D 県に比べ簡素化されている。県社会福祉協議会によって、市区町村社会福祉協議会に対して迅速性を優先し徹底した受付業務の簡素化方針を示したところがあれば、聞き取りを試みたが申請数の増加に対応が追いつかず簡素化にならざるをえなかったというところもあるが、いずれにせよ本則のような丁寧な申請受付時の聞き取りはほとんど行われていない。市区町村社会福祉協議会としては、本則との大きな方針の違いに戸惑いながらも、手続きの簡素化を受け入れる、ないしは受け入れざるを得ない状況が生じていた。他方で、一旦申請書を受理してから県社会福祉協議会への書類送付は FAX やメールを活用した迅速な共有が一律に試みられていた。

県社会福祉協議での申請受付から貸付決定までの対応については、滞留日数の日数、実績に多少の違いはあれど、人員体制の強化や審査手続きの簡素化といった類似の取組がなされている。今回ヒアリングを行えた都道府県社会福祉協議会はいずれも滞留日数が顕著に長期化していたわけではないため、このような類似の傾向が見られたという面もあろう。

以上より、プロセス評価の迅速性についての結論を述べる。本則の貸付と違う中でかなりの戸惑いを感じながらも迅速な対応という厚労省の意図を組み、様々な工夫を施しながらできる限りの対応をしていたと言える。それでも想定を超える申請件数があり、滞留日数が平均 5 日となってしまった。借受人が申請行動をとってからの日数を考えるともう少し時間がかかっていると思われる。

社会福祉協議会としては、申請者の生活状況も分からないまま機械的に貸付を行うことや、貸付後の相談支援が省かれていることから、「生活福祉資金の特例貸付」である以上、借受人のためになる支援になっているのかという疑問を感じる難しいオペレーションを強いられることになった。社会福祉協議会独自の判断で迅速性と逆行する動きも一部に見られたことは実態としてはあったが、日々生活困窮者と対峙している社会福祉協議会の判断を尊重すると、現実的な迅速性を確保する実践が行われていたと結論付けて良いと考える。

4.5. プロセス評価の結論

最後に、捕捉率の最大化と迅速性の確保に注目して行ったプロセス評価の結果を総括する。

特例貸付ではコロナ感染症によって生活困窮に陥り支援を必要としている世帯に対して、取りこぼしなく、かつ迅速に貸付を行うことで逼迫する生活資金需要に对应していくことを志向した。特例貸付を希望する申請者の対応は主に社会福祉協議会が担ったが、総じて必要十分な対応をしたと言えるだろう。

まず取りこぼしをしない、すなわち支援を必要としている世帯の捕捉率を最大化するという点については、膨大な数の申請者に対して丁寧な生活状況の聞き取り等が十分に行えない中、判断に迷う場面があっても原則貸付を行っていくという厚生労働省の方針に沿った対応が取られていた。そのため、特例貸付の利用申請者の誤って排除してしまうという可能性は最小限に留められていた。一方で、支援を必要とした人の中には特性貸付制度を知らず申請行動を取るに到らなかった人が現場の想定以上に発生していた可能性は否定できず、全体の捕捉率は一定程度押し下げられていたと考えられる。ただし、未知なるコロナ感染症拡大という緊急事態下において、アウトリーチはもとより簡単には情報が行き届かない層に対して周知を行っていくことにはそもそも限界があったといえよう。

続いて、資金需要に対して迅速に対応するという点については、人員体制の強化、手続きの簡素化といった様々な方策を取ることで、最大限の迅速性を確保する取組がなされていた。生活福祉資金の本則を担ってきた社会福祉協議会にとっては、手続きの簡素化という面で踏み越えることができない一線があったものの、限られた時間の中で申請者の支援と迅速な対応を両立させる試みをしていた。

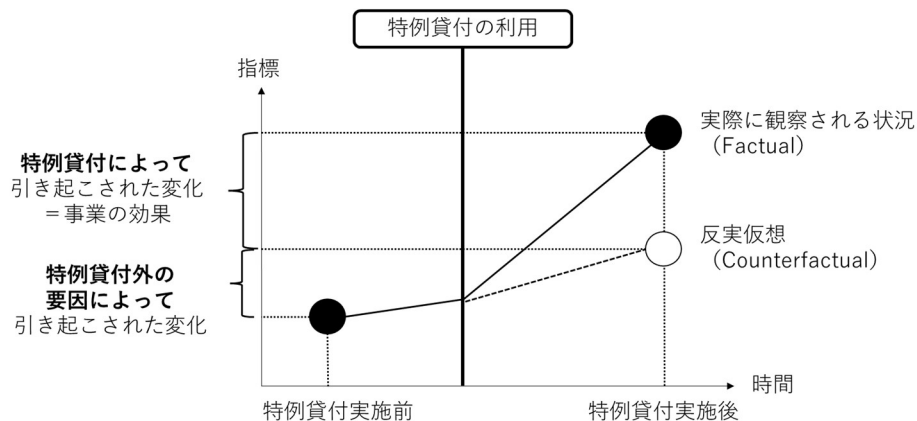
第5章 インパクト評価

本章では特例貸付が借受人に与えた効果に関する検証を目的とするインパクト評価を扱う。次節以降、まずインパクト評価によって明らかにしようとしている政策効果の考え方を確認する。次いで、本件で採用するインパクト評価デザインと検証に用いるデータの収集方法について詳述する。最後に得られたデータを分析した結果を提示し、特例貸付の効果について評価判断を下す。

5.1. 政策効果の考え方

冒頭に述べた通り、インパクト評価では、あるアウトカムについて政策が及ぼした影響はあるか、あるとしたらその大きさはどの程度かということを問う。この政策がアウトカムに及ぼした影響の大きさのことを政策効果と呼ぶ。正確には政策効果とは同時期の同一人物／社会について政策が実施された場合と実施されなかった場合のアウトカム水準／状態の差として定義されるものである（図表 32）。

図表 32 政策効果の概念



インパクト評価が関心を寄せる政策効果の正確な理解のために、仮想例としてコロナ禍で休職となり収入が減少し特例貸付を利用することになった A 氏に対する政策効果を考えてみる。ここでは「安定した食生活の維持」をアウトカムとし、一日の平均食事回数を具体的なアウトカム指標に設定する。

1 日の食事回数を週に何度か減らすことで食費を切り詰めていた A 氏であるが、仕事再開の見通しが立たないため特例貸付を申請する決断をし、翌月から毎月 20 万円を借りることができるようになった。その結果、毎日朝昼晩 3 回の食事を安定して取ることができるようになった。

うになったとしよう。この「1日の平均食事回数は3回」という状態が、政策が実施された場合のアウトカム水準となる。他方で、もしA氏が特例貸付を借りなかったとすると、生活状況は更に厳しくなり毎日昼食を抜かなくてはならないという事態が待ち構えていた。すなわち、「1日の平均食事回数は2回」ということである。これが、政策が実施されなかった場合のアウトカム水準となる。この時、特例貸付がA氏の1日の平均食事回数というアウトカムに与えた政策効果は「3回－2回＝1回」となり、A氏にとって特例貸付の利用は1日の食事回数を1回増やす効果があったということになる。

アウトカムは多様であり、例えば「安定した食生活の維持」以外にも病院に行くことができるようになることで通院が叶わなかった場合に比べて健康状態が上昇する、子どもの教育費を工面することができることで、教育費を削減せざるを得なかった場合に比べて子どもの学力が向上するといったような効果も期待できるかもしれない。このようにアウトカムが複数想定できる場合は、それぞれについて政策効果の有無を検証し、必要に応じてその結果を統合することで総合的な判断を下すことになる。

5.2. インパクト評価デザイン

(1) 評価設問

初めに特例貸付のインパクト評価において検証する評価設問、すなわち①誰に対する、②どのような介入が、③どのような政策効果をもたらすことを確認したいのかという点を明確にする。①は借受人、②は特例貸付（貸付と相談支援）と自明である。一方、③の政策効果については、特例貸付は一時的な資金難に直面した世帯に対して生活資金を貸し付けることで、その制約を緩和させるというセーフティネットとしての性格を有しているが、その用途は借受人によって異なることから、効果が想定されるアウトカム領域を包括的に扱う。具体的には、第2章で整理したロジックモデルに記載のアウトカムに特に注目し、以下の評価設問を念頭に置く。

（初期アウトカム）特例貸付により、借受期間中に、必要十分な消費支出ができたか？

- ・ 特例貸付により、借受人の居住状況が安定したか
- ・ 特例貸付により、借受人の健康状態が維持・改善されたか
- ・ 特例貸付により、借受人の子どもの教育・学業が継続されたか

（中期アウトカム）

- ・ 特例貸付の相談支援により、借受人は特例貸付以外の必要な支援につながったか
- ・ 特例貸付により、生活困窮状態からくる借受人の家庭内の緊張が緩和されたか
- ・ 特例貸付により、借受人の精神面は安定したか

(最終アウトカム)

- ・ 経済的な自立が達成できたか

なお、後述するデータ収集／分析の過程で想定外のアウトカムが認識された場合は、そのアウトカムについても積極的に検証に組み入れていくものとする。

(2) 因果推論の方法

政策効果の有無を検証する作業とは、政策実施とアウトカム水準の間の因果推論を行うことを意味する。そのためには、政策がなければ政策実施後のアウトカム水準は実現しえなかった（別の状態・水準になっていた）ことを説得的に述べなくてはならない。通常は政策が実施された場合とされなかった場合のアウトカム水準を定量データによって推計し、両者の差分を取るという形で検証を進めていく。しかし本インパクト評価においては Box.1 に記載した通り、様々な制約条件から非対象者（特例貸付を利用しなかった者）を含む代表性を有する大規模なデータの取得が困難であった。非対象者のデータ不在、極端に少ないサンプルサイズ、非確率ランダムサンプリングの採用という制約条件下で政策効果を検証するために、本インパクト評価では少数の事例調査と「政策対象者自身が述べる想像的反実仮想」（Counterfactual as Self-Estimated by Programme Participants：CSEPP²⁵）を組み合わせたアプローチをとる（以下便宜的に Case-Based CSEPP と表記する）。

CSEPP とは、実際には生じ得なかった、政策がなかった時のアウトカム水準を、実際の政策対象となった人自身が想像的に描いたもののことを言う²⁶。本文脈においては、「もし特例貸付という制度がなかったとしたら、どのような生活状態になっていたか」（反事仮想）を思い描いたものである。これによって非対象者から情報が得られないという事態に対処する。

CSEPP によって政策効果が把握できるための前提は、個々の借受人が自らの反事仮想を想像し語ることができ、その妥当性が高いと認められることである。特例貸付については、失業や休職により生活が成り立たなくなってくるという状況で利用申請がなされることが多いと思われる。申請を行った借受人にとっては、資金が途絶えた時の生活が眼前に差し迫っており、その状況がある程度想像できたがゆえに、その状況を回避するために特例貸付を申請したものと考えられる。このことから、借受人本人は一定程度現実味のある反事仮想の状

²⁵ 本評価で用いる Counterfactual as Self-Estimated by Programme Participants というアイデアはアメリカ評価学会が発行する学術誌である American Journal of Evaluation においてドイツの Saarland University に所属する Christoph Emanuel Mueller 氏、Hansjoerg Gaus 氏、Joerg Rech 氏らによって 2014 年に提示されたものである。

²⁶ 逆の状況を考えることもできる。すなわち、政策を受けなかった人が、もし自分が政策を受けていたらどうなっていたらどうかを想像するというものである。

況を語ることができると仮定する。

アウトカム指標を設定し、こうした CSEPP による反事仮想の把握を多数の政策対象者に対して行うことができれば、標準的な統計分析の手法を用いることで平均的な政策効果を定量的に推定することが可能となる。しかし、本インパクト評価では大規模調査を行うことは想定されておらず、数名の借受人について CSEPP を聞き取ることができるにすぎない。そこで、一人ひとりの借受人ごとにアウトカムのみならず、そのアウトカムに到るまでの道筋を確認することで、個別の政策効果を事実と反事仮想の物語の違いとして丁寧に把握していく。

最後の課題である代表性についてはサンプリングの項で述べる。

この少人数の借受人に関する CSEPP を反事仮想として用いて定性的に政策効果の把握を試みる。Case-Based CSEPP における政策効果把握の手順は次のとおりである。

- ① 各アウトカムを念頭に、借受人へのヒアリングによってアウトカムに関する状況を把握する。
- ② 借受人本人に対して、「もし、特例貸付をなかったら、どのようになっていたと思うか」を問い、借受人自身が語る反事仮想の姿を把握する。
- ③ 両者の比較を通じて、借受人に生じた政策効果がどのようなものを推論する。
- ④ 個々の借受人についての政策効果を統合し、特例貸付全体としての政策効果を考察する。

Box.1 業務仕様書で想定されていた効果検証方針とその困難

本業務を開始するにあたって、当初厚生労働省からは「提案したアウトカムに関する当該政策の効果について、統計的因果推論などの学術的な検証に耐えうる手法を用い、定量的に検証する。分析には、社会福祉協議会が保有する借受人に関するマイクロ・データ等を用いるほか、必要に応じて官民が保有する統計調査の個票や業務データ等、幅広いデータの利用可能性を検討する。」との方針が示されていた。しかしながら、既存データの内容や利用可能性等を精査する過程で、当初想定されていたような厳密な統計的因果推論の実施は困難であるとの判断に至った。

5.1 節で示したように、政策があった場合のアウトカム水準と政策がなかった場合のアウトカム水準をデータとして観測することができれば、両者の水準を比較することで政策がアウトカムに水準に影響を及ぼしているかを知ることができる。しかし、一旦政策が実施されると、その帰結である政策があった場合のアウトカム水準は観察できるが、

政策が実施されなかった状況は発生し得ないので、両者を同時に観察しデータとして入手することは原理的に不可能である。逆も然りで、もし政策が実施されないのであれば、政策が実施されたときの状況は生じないため、やはり両者のデータを入手して政策効果を直接的に求めることはできない。実際に実現した状態を事実（Factual）、実現しなかった状態を反実仮想／反事実（Counterfactual）と専門用語で呼ぶが、データを揃えることができるのは常に二つの状態のうち事実のみとなる。

統計的因果推論とは、定量データを用いて注目している政策が生み出す因果効果を統計的に推定していくことをいう。直観的なイメージとしては、実際には観察し得ない反事仮想におけるアウトカム水準を政策の非対象者のデータを用いて代替し、事実におけるアウトカム水準と比較を行い、政策効果の把握を行っていくというものである²⁷。なお、代替に用いるデータは政策の非対象者であれば誰のものでもよいというわけではなく、代替に適している非対象者としての条件がある。

したがって、統計的因果推論を行うためには、原則として政策の対象者と非対象者のアウトカムに関するデータが不可欠となる²⁸。しかしながら、本業務で利用可能性があった既存データ²⁹のうち、非対象者の情報を含んでいるものを確認することができなかった。例えば、全借受人の情報を記録した「借受人マスタデータ」というデータがあるが、これは文字通り借受人に関する情報を収めたものであり、非対象者は含まれていない。また、そもそもこのデータに含まれる変数は、借受人の年齢や家族構成といった限られた属性情報や貸付日や返済開始日などの貸付に関する基本情報のみであり、アウトカムに相当する変数は含まれていない。他にも借受人の生活状況アンケートのようなアウトカムに相当する変数を収集している調査データも存在するが、これも借受人マスタデータ同様に借受人の生活状況を把握する目的として収集されたものであり、非借受人は対象者に含まれていない。

一般には政策対象者のみから収集されたデータであっても、データの収集タイミングや政策の実施状況を巧みに活用することで政策効果を推定できる可能性も皆無ではない。しかし、今回利用可能性を検討できたデータの中には、そのような好都合なデータや状

²⁷ 「非対象者」の概念には、政策を受ける前の対象者も含まれる。

²⁸ さらに、統計分析によって妥当な推論を行うためには一定規模のサンプルサイズが必要となる。また、関心を寄せている母集団に関する分析結果を導くためには、サンプルが母集団を代表している必要がある。

²⁹ 例えば、借受人マスタデータ、全国社会福祉協議会「コロナ特例貸付状況確認シート分析」、「償還免除業務および案内文書の発送等の現状についてのアンケート」、「コロナ特例貸付に対する社会福祉協議会の取り組み実態等に関する調査」、各社会福祉協議会が独自に行っているアンケート調査（社会福祉協議会職員対象と借受人対象）等。

況を見出すことはできなかった。

(3) サンプルリング

本インパクト評価に用いる情報を収集するために、実際に特例貸付を利用した借受人に対してヒアリングを行う。その際の対象者の選定方法（サンプルリング方法）は非確率サンプルリング法³⁰の一種である恣意的サンプルリング法（convenience sampling）を採用する。恣意的サンプルリング法とは、端的に言えばアクセスが可能であった人をヒアリング対象者とするというものである。

恣意的サンプルリング法にも利点があることは認められているものの、結果の代表性という観点からは疑問が投げかけられる方法である。本来的には全借受人リストから無作為に調査対象者を選択する確率サンプルリングを行う方が調査対象者の代表性担保という観点からは望ましい。しかしながら、本評価においては確率サンプルリングを行うこと自体が困難であり、現実的な選択肢とはならなかった。

確率サンプルリングを採用しない／できない一番の理由は、ヒアリング応諾率の極端な低さである。ヒアリングには一定の時間を要することに加え、尋ねる内容がコロナ禍における生活資金繰りや生活状況という繊細な事項となることから、ヒアリングに応じてくれる借受人はそもそも非常に少ないと考えられた。そのため、たとえ確率サンプルリングを採用し、選ばれた借受人にヒアリング依頼をしても拒否ばかりとなり、ヒアリング対象者は自ずと偏りをみせてしまう。このような状況が想定される場合、確率サンプルリングという手続きを踏むことは限られた時間内でヒアリング対象者を確保するという観点から非効率になってしまう。

実際にアクセス可能な借受人を探すにあたっては、主にプロセス評価を行った一部の社会福祉協議会に協力を要請した。その他、本業務従事者の個人的なつながりを有する社会福祉関係者等にも紹介依頼を行った。依頼に際しては、ヒアリング対象者が一定の傾向を持つ借受人に偏らないように特例貸付の利用期間・時期や償還状況、個人属性等々を要件として設定し、その範囲内で借受人を紹介してもらうことも検討したが、そもそもヒアリングに応じてもらえる借受人が限られているだろうという社会福祉協議会の見立てもあり、要件を課すことは断念した。

³⁰ 非確率サンプルリングとはデータ収集実施者（調査者）の主観的な判断で調査対象者を選択する方法である。確率サンプルリングとは異なり母集団の構成員から等確率（無作為）に調査対象者を選択するわけではないため、手続き的には調査対象者の母集団に対する代表性を担保することはできない。

借受人の紹介を依頼した組織・個人と紹介を得た借受人の総数は以下の通りである³¹。サンプルサイズは、調査期間の制約から結果的に期間内にヒアリングを実施することができた11人となった。

図表 33 借受人サンプリング

紹介依頼先	紹介人数	合計
県社会福祉協議会	中国地方 1人	1人
市社会福祉協議会	関東甲信地方 A 1人	9人
	関東甲信地方 B 2人	
	関東甲信地方 C 2人	
	九州地方 A 2人	
	九州地方 B 2人	
個人	中国地方 1人	1人

ヒアリング対象者の選定方法は各組織・個人に委ねる形となったが、多くの場合、現在に至るまでつながりを継続している借受人であった。社会福祉協議会を通じての紹介には、貸付の償還・免除手続きに際して連絡が取れないような借受人が含まれることは期待できない。また、特例貸付に好印象を抱いている借受人であればあるほど社会福祉協議会とのつながりは強く、特例貸付のヒアリングに応じる傾向が強いと思われる。こうしたことから、ヒアリング可能だった借受人は、今もまだ継続的に支援を受けており生活状況に厳しさを抱えている人、或いは逆にコロナ感染症による一時的な困窮状態を脱することができた人に偏ったことが想像される。恣意的サンプリング法の採用により、このように調査対象者は特例貸付の対象者全体を代表し難いと考えられる。したがって、以下の分析において、結果の一般化については注意を要する。

(4) 第三者意見の聴取

上記の通り本インパクト評価では Case-based CSEPP により 11 人の借受人についての政策効果を推論するが、借受人が語る反実仮想の妥当性を検討するために第三者の見解を求めることとする。反実仮想は、借受人が置かれた状況にはどのような代替的選択肢があったのか、それら選択肢を取った時にどのような帰結に至るのかといったことを想像しながら描かれるものとなる。そのため妥当な反実仮想か否かを判断するためには、ヒアリング対象となった借受人に代表される世帯及び地域的文脈に関する知識が重要となってくる。そこで

³¹ 借受人の紹介を依頼したものの様々な事情から協力を得られなかった場合も多く、それらの組織・個人は表に記載はしていない。

地域の福祉事情について熟知し、多くの生活困窮者との接点を持ってきた社会福祉協議会の職員に第三者として反実仮想の妥当性を尋ねる。

5.3. データ収集

(1) ヒアリング方法

2024 年 3 月に原則対面形式による半構造的面接法に基づく個別インタビュー法により調査を実施した。ヒアリング場所は借受人と調整し、社会福祉協議会の会議室や市中のミーティングスペースなどプライバシーに配慮できる環境下とした。インタビューアー（聞き手）は 1 名³²とし、借受人の希望があった場合には第三者（主に社会福祉協議会の職員）が同席した。なお、借受人と日程調整の都合で対面での実施が不可能だった場合に限り、電話形式で対応した。一件あたりのヒアリング時間はおよそ 60-90 分程度で、本人の承諾を得ることが出来た場合に限り録音を行った。

(2) 質問事項

質問に用いたインタビューガイドは Appendix 5 に示す。ここでの中心的な関心事項は、借受人の事実と反実仮想におけるアウトカムである。そこで、ヒアリングでは貸付を受けた後の生活水準と現在の生活水準という 2 時点の事実を聴取する。加えて、もし貸付を受けなかったらどうなっていたと思うかを想像（反実仮想）してもらい、貸付後の生活水準と現在の生活水準を聴取する。これら事実と反実仮想を聴取するための質問事項は以下の通りである。

- ・ 特例貸付を借りていた期間、あなたの生活状況はどのようなものでしたか？先ほど負担／困難になっていた支出を伺いましたが、そうした困難（含む、経済面のみならず精神面、人間関係面等を含む）は解消し、コロナ禍前の状況に比べて変わらない生活を送ることができたのでしょうか？【受給中の生活水準】
- ・ もしあなたが借りたタイミングで特例貸付を利用できていなければ、当時の生活はどのようなものになっていたと思われますか？【受給中の反実仮想】
- ・ 貸付期間が終わり数ヶ月が経過していますが、今のあなたの生活状況はいかがでしょう？コロナ禍前に比べて改善しているのでしょうか？【現在の生活水準】
- ・ 先程は、特例貸付がなければ貸付を受けていた期間中にどのような状況になっていたと思うかを伺いましたが、それでは、貸付がないまま今に至っていたとしたら、どのような生活になっていたと思いますか？【現在の反実仮想】

³² インパクト評価のための借受人ヒアリングは 2 名体制で実施した。

(3) 倫理的配慮

ヒアリングを依頼するにあたっては、以下のような倫理的配慮と回答事項の秘匿性について仲介の社会福祉協議会を通して借受人に提示した³³。

5.4. 分析結果

(1) ヒアリング対象者の概要

ヒアリング対象者となった 11 名のそれぞれについて聞き取り内容の概要を記す。ここに記載されている借受人へのヒアリングは、すべて 2024 年 3 月中に実施した。

³³ 倫理的配慮についての実際の文面は以下の通りである。「本ヒアリングで得た情報は、他のヒアリング対象者からの情報と合わせて分析し、本業務の目的のみに使用します。回答者の個人名が公になることはありません。また、個人名と回答事項が関連付けられ、発表されることもありません。本ヒアリングで得た情報を基に、特定の都道府県または市区町村社会福祉協議会、自立相談支援機関等の関係機関、または厚生労働省、これらに勤務する個人を特定し、非難・批判し、広く公に訴えることは全く目的としておりません。新型コロナウイルス感染症の拡大という未曾有の社会的危機の中で、特例貸付は柔軟・迅速に生活困窮者を救済するべく、通常貸付にはない対応が行われました。今後日本が同様の社会的危機に陥った場合に備え、今回の特例貸付の実施から今後のより良い政策開発への学びを得て、今後の生活困窮者向け政策をより効果的なものとしていくことが、本ヒアリングを通じて実現していきたいことです。」

図表 34 借受人ヒアリングの概要

No.1 中国地方 35 歳 男性	計 200 万円（緊急小口 20 万円、総合支援資金初回・延長・再貸付 180 万円）
コロナが発生した時期と時を同じくして勤めていた建設会社を退職した。仕事を通じてのストレスに悩まされてのことだった。ちょうどその頃、すでに特例貸付を利用していた知人の男性からたまたま特例貸付の話を聞き、仕事をしておらず収入がなくなっていたことから郵送にて緊急小口資金の申請を行った。知人曰く、おそらく免除になるから借りておいて損はないということだったので、申請に躊躇はなかった。日払いの仕事をしていたが、コロナ直前は大きな仕事もあり比較的高い収入を得ていたが、コロナ禍であった退職時期にはやや収入が落ち込んでいた。それもあってか、給与証明を添付することで特例貸付の審査を通ることができたようである。その後、総合支援資金も利用し、10 ヶ月間特例貸付によって毎月 20 万円を得ることになった。毎回郵送で申請をするだけで済んだ。特例貸付以外の支援制度は何があったのか知らないし、利用していない。 特例貸付を申請した頃は仕事をやめていて収入がなかったが、当時建設業界は然程コロナの影響を受けてはいなかったので再就職はそれほど難しくないと思っていた。しかし、ローンなどはなかったものの毎月の家賃支払いなどはあったので、収入がない中でこの先どうなるのだろうという不安を強く感じていた。仕事をしていたときほどではないが、特例貸付のお陰で安定的な生活ができるようになったので不安感も和らいだ。借りたお金は生活費に当てていた。一部パチンコなどの娯楽に使うこともあった。コロナ禍で仕事もしていなかったもので、本来ならば消費を抑えないといけないとは思いますが、金銭感覚が狂っているので先のことを考えず計画性無く使ってしまうという自覚がある。当時からそうで抗い難く、資金があったことは助けになった。 このような生活をしている中で、当時のパートナーとの間に子供が生まれた。それもあって仕事を再開し、忙しくしている。仕事を再開したこともあって免除対象にはならず、返済をしながら従来のような生活を送っている。	

No.2 中国地方 38 歳 男性	計 140 万円（緊急小口 20 万円、総合支援資金初回・延長 120 万円）
当時法人営業をしていたが、給与はインセンティブ制のため基本給が低く抑えられていた。コロナ禍で客先へ出向くことができなくなり、14 万円ほどの月収で夫婦二人の生活をしなくてはいけなくなったが、家賃と光熱費の固定費がその額を上回っていた。エクセルで支出表を作り、毎日毎日お金の工面のことを考え頭を抱えていてしんどかった。家賃の引き落としがあつては困るので、少しでも支払いを先延ばしにするためあえて銀行口座も空にしていた。妻はその前年にアルバイトをやめることになり求職中だったが、コロナ禍中半年で 40 社に応募するも仕事を得られなかった。生活困難のストレスから、妻との喧嘩も絶えなかった。2020 年 4 月から苦しくなり、7 月には生活が完全に立ち行かないことが見えてきた。このままではまずいと利用できる制度を調べ郵送で申請し、緊急小口、総合初回、延長の合計 140 万円を借り受けるに至った。特例貸付により固定費を払っても手元にいくらかお金が残り、毎日のお金の心配がなくなったことで仕事に集中することができた。 過去に消費者金融での借金トラブルがあり銀行のローンは組めないため、特例がなければ同僚や親にお金を借りていたかもしれない。ダブルワークを認めない所属先会社からの解雇を覚悟で、日雇いの肉体労働のバイトなどをしていたかもしれない。それでもライフラインの支払いができなければ、自死を選んでいたかもしれない。幸いにも妻が就職し（2020 年 7 月）、自身の法人営業の仕事もリモートでの商談などができるようになったことで、2020 年秋頃からは徐々に生活が落ち着いてきた。これがきっかけの一つとなり、月収がある程度保障されている企業に転職し（2022 年 6 月）、平均月収は下がったが現在は安定した生活をしている。	

No.3 関東甲信地方 A 62 歳 女性	計 20 万円（緊急小口 20 万円）
食品を扱うパートをしていたが、コロナが長野に入った 2020 年 4 月と同時期に手にケガをした。当時未知のウイルスだったため平時であれば手袋をしての業務継続が許される ところ、仕事を 6 ヶ月程度に渡って休むことになり、生活困難になった。自営業の夫も 人と接する仕事のため休業状態となり、夫婦二人でほぼ収入のない状態となり、新聞で制 度を知り、2020 年 6 月に緊急小口 20 万円を借り受けるに至った。借受前は、銀行に相 談して夫の事業の借入や住宅ローンの返済を利息だけにしてもらい、自身の仕事の有給 （月 5 日程度）を使って食費・光熱水道を切り詰めながらその日その日を暮らしていた。 通院にも夫の事業にも必要な車の車検費等は後回しになっていたため、貸付を受けた資 金をそれらの支払いに充てることができ、心の余裕につながった。ただ、償還免除制度の 存在は知らず、申請時も借受中も返済ができるのか大きな不安を抱え、償還が始まってか ら何となく返済はしているが滞り悩みの種になっていた。つい先日（2024 年 3 月中旬） に償還免除が制度として用意されていること社会福祉協議会職員から聞き、償還免除に なることを希望している。特例をきっかけに社会福祉協議会を知り、食糧サポートを現在 まで毎月受け、就労相談等も継続的に受けている。	

No.4 関東甲信地方 A 48 歳 女性	計 20 万円（緊急小口 20 万円）
20 年来統合失調症を患っている。コロナ発生当初は飲食業の仕事を安定的にしていたが、 コロナの影響によりやめざるを得なくなった。仕事が無くなったことで持病の統合失調 症等が悪化し、なかなか家からも出られず、求職はしていたが働くことができなくなった。 同居の母親がフルタイムで働き家族の生活（本人・当時学生だった娘、70 歳代の父母） を支えたが生活費が足りなくなった。家賃や住居ローンの負担はもともとなかったが、食 費と光熱費の支払いが難しく、切り詰めながらなんとか生活していた。銀行や消費者金融 でのローンを検討したが、無職のため審査には通らなかった。市報で特例コロナ貸付制度 の存在を知り、社会福祉協議会に連絡を取ることで緊急小口 20 万円を借り受けるに至っ た。20 万円は日々の食費、水道光熱費やその他生活費に充てることができ、切り詰めて はいたが、コロナ前とほぼ変わらない生活水準を維持できた。一方、申請時と借りた後 は、償還があることを知らなかったため、自分に償還できるのか分からず不安を抱え、心 の状態も悪かった。その後償還免除となり気持ちは楽になった。経済面はコロナ後と実は 変わらないが、娘が自立し始め出費が減ったことにより、なんとかやっている。特例をき っかけに社会福祉協議会を知り、食糧サポートを一度受けた。社会福祉協議会と生活就労 支援センターから障がい者を専門とした就労支援をしてくれるところを紹介され、2023 年半ばからは就職している。	

No.5 関東甲信地方 B 36 歳 女性	計 20 万円（緊急小口 20 万円）
夫と飲食店を自営している。2020 年 4 月に地元で一人目の感染例が出てから急激に客足が遠のき、売り上げはコロナ前の半分となった。普段から倹約に努めていたが、倹約に一層努め、それまでの貯蓄で不足分を補填する日々だった。店舗と自宅の家賃支払いは 3 ヶ月待ってもらうなどして、なんとか生活していたが、ストレスでめまい、吐き気などが出るくらいにまで追い詰められていた。親族に借りることも考えたが、そうしなくて済むよう利用できる公的制度を調べている中で特例貸付を知り、緊急小口 20 万円を借り受けるに至った。総合支援資金については存在を知らず、借りなかった。 資金は飲食店の仕入れの支払い、水道光熱費、組合費の支払いに充てることができ助かったが、必要経費の 1 か月分にも満たず、特例貸付を受けたからと言ってコロナ前の生活に戻ったということはない。一方で、特例貸付がなければ店をたたむ方向で検討しなければならず、また自宅家賃も払えないことから、夫婦ですぐに就職先を探すことになったかもしれない。調理師免許を活かした仕事となると、当時は飲食店の募集がなく、苦戦していたかもしれない。現在も飲食店経営を続けている。物価上昇の影響で苦戦しており、コロナ前の状態に戻ったということはない。	

No.6 九州地方 A 35 歳 男性	計 20 万円（緊急小口 20 万円）
妻、小学校 2 年生と 2 歳になる子どもと暮らしている。運送業（トラックドライバー）に従事しているがコロナ初期の頃から残業が減った結果、20 万円ほどあった手取り収入が約 14 万円に減少してしまった。固定費として毎月の家賃が 5 万円ほどあり、当初は親や義理の親といった親族にお金を借りることで生活費を工面していた。令和 3 年の秋にラジオかテレビで特例貸付を知り、利子もなく良い制度だと思い緊急小口資金 15 万円を借りた。お金を借りていた親族も余裕のある状況ではなかったので、真っ先に親族への返済を済ませ、残りは生活費に充てた。今後の生活不安もあり、総合支援も借りたかったが、手続きの煩雑性を感じ、審査にも通らないと思ったため申請はしなかった。 緊急小口を借りた頃は従前の生活ができていたと思うが、それ以降はまた生活に余裕はなくなり、日によっては昼食を抜くなどして生活費の切り詰めに強いられた。幼い子供もいて生活費がかさんでいたので、返済猶予の申請を行い結果的に 2 年間の猶予が認められた。この間に自身の仕事の状況も改善し、また妻も子供を保育園にあずけることができ仕事を始めたため、生活は以前の水準に戻った。緊急小口のお陰で親族から借りていた生活資金の返済も早々に行うことができたし、返済猶予があったことで所得が回復するまでの期間を乗り越えることができ、特例貸付制度には本当に助けられた。	

No.7 九州地方 A 57 歳 女性	計 140 万円（緊急小口 20 万円、総合支援資金初回・延長 120 万円）
夫との二人暮らしで、ご自身は介護関連、夫は園芸系の仕事をしている。コロナ期すぐに夫の給与支払には遅れが生じ始め、介護の仕事は夜勤がなくなるなどして生活面で困難が生じ始めた。親族から援助を受けたりもしていたが、毎月 8 万円の住宅ローンや税金滞納の支払いが厳しい状況になってしまった。そのような状況もあってか家庭内での夫の口調も強いものとなり、辛さを感じていた。ちょうどその頃、夫の姉から特例貸付のことを聞き、先行きの不安も大きかったので夫と相談して申請する決断をした。消費者金融やクレジットカードの審査にも通らない状況にあったので、特例貸付を利用できるか大きな不安があったが、緊急小口に始まり延長貸付までの計 140 万円を借りることができた。 借入金は毎月の支払いや生活費に充てた。コロナ前からゆとりがあるわけではなく、特例貸付があっても毎月の支払いが大きかったので相変わらずゆとりのある生活にはならないが、かなり助けになった。夫の口調も丸くなり、家庭内の緊張感も柔んだ。子育て中でもなく非課税世帯でもない。これまでの税金滞納などで利用可能な制度も限られてしまっている中で、特例貸付があったおかげで仕事の状況が回復してくるまでの間を乗り切ることができた。また、特例貸付をきっかけに繋がりを持つことができた社会福祉協議会が今後の生活や滞納している税金への対処方法などについて相談に乗ってくれることが、大きな支えになっている。しかし、緊急小口資金の償還については延滞が生じてしまっている。また総合支援資金の初回は免除、延長分は猶予中であり、生活状況は依然として厳しいものとなっている。	

No.8 九州地方 B 88 歳 女性	計 200 万円（緊急小口 20 万円、総合支援資金初回・延長 180 万円）
一人暮らしをしているが近所に娘がいる。福祉施設が入る建物のラウンジで弁当を作って販売する商売をしている。コロナが始まってすぐに施設の利用者が途絶えたため、日に 30 人はいた客もほとんどいなくなり売上が立たなくなってしまった。家賃や生活費があったし、何よりも商売である弁当を作るための食材の購入費用も工面しなくていけなかった。年金や娘の支えもあったが、それでも生活には不安はあった。そのような時に同じ建物内にいる顔なじみの社会福祉協議会の方から特例貸付の情報をもらった。償還免除の可能性もある制度だったこともあって、娘とも相談して利用することに決めた。元来、他人からお金を借りることに強い抵抗を感じていたので、特例貸付の申請は勇気を振り絞ってのものだった。緊急小口資金から始まり最終的には再貸付まで利用し、満額である 200 万円を借り入れた。 特例貸付のお陰で食べることに困らなかった。お客さんがちょっとした差し入れをしてくれることもあり、従前の生活を維持することはできた。元々贅沢な生活をしていたわけでもない。社会福祉協議会がすぐそばにあることで色々と気にかけてもらっていて、持続化給付金の提案などももらったが利用はしていない。緊急小口資金と総合支援資金の延長分までの償還は判定免除となり、再貸付分については現在据え置き期間中にある。今はまだ客足が完全には元に戻っておらず、少し生活水準は下がっている。特例貸付制度がなければ、商売を畳んでいたと思うので、とても助けになった。	

No.9 九州地方 B 63 歳 男性	計 200 万円（緊急小口 20 万円、総合支援資金初回・延長 180 万円）
現在、妻と 2 人の高校生、20 歳の娘との 5 人暮らしをしている。コロナによって勤めていたコールセンターの仕事が減り、手取り収入が 7 万円程度になってしまった。妻のパート収入と合わせても月の収入は 13 万円程度であり、生活が苦しくなった。万が一完全休業になってしまってからでは遅いと思い、備えとして 20 年 4 月の段階で緊急小口の申請をした。その後、断続的に特例貸付を利用し、最終的には満額の借り入れとなった。この間に、会社から給与の引き下げを持ちかけられたため仕事を退職し、転職活動を行った。しかし、年齢のこともあり中々良い仕事を見つけることができず 1 年間くらい失業状態が続いてしまった。失業保険をもらいつつ不足する生活費を特例貸付で補充するという生活を続けた。コロナ期間中、子どもたちが食べ盛りで食費が嵩んだし、学用品や制服などの教育費もあったため、備えのために借りておいた特例貸付だったが、とても助かった。支払いの滞りなどもなく、家庭内で緊張感が高まるといったことも生じなかった。	

No.10 関東甲信地方 C 64 歳 女性	計 200 万円（緊急小口 20 万円、総合支援資金初回・延長 180 万円）
コロナ禍でパートで働いていた飲食店が影響を受け、自分の仕事も一日 2 時間、週 2-3 日程度となってしまった。夫の仕事も減り、月 5 万円程度の自分の収入しかない状態となった。コロナ前から滞納していた家賃が更に支払い困難となり退去となった。シングルマザーの娘の家に 2020 年 2 月頃から同居させてもらうことになったが、娘と夫の関係悪化から一年後には追い出され、夫婦で約 4 か月間車中泊の生活となった。また、コロナ前から携帯電話代も滞納していたがコロナによる収入減により全く支払えなくなり、携帯電話を失ったことで、生活費を工面できる手立てを調べる手段を失ったほか、親族とも疎遠となった。見かねたパート先の雇用主が、代わりに利用できそうな制度を調べ、相談を恥ずかしがる夫婦を励まし、社会福祉協議会等に連れていってくださったことで申請につながり、2020 年 10 月から緊急小口 20 万円、総合支援資金を 9 ヶ月借り受けるに至った。 特例貸付を受けたことで、パート先からの借金 50 万円を返済できたほか、当時居候していた娘宅への生活費を支払うことができた。また、仕事にも生活にも必須の車を失っていたが、中古車を夫婦で購入することができた。娘との関係悪化から同居が解消され一時車中泊となったが、貸付によりアパートに入ることができた。夫に借金があったため自己破産したが、夫の転職活動がうまくいったことで、現在の生活は落ち着いている。娘との関係も改善し、孫の面倒を見ながら以前からのパートを続けている。	

No.11 関東甲信地方 C 58 歳 男性	計 20 万円（緊急小口 20 万円）
コロナの影響で派遣切りにあい、2020 年 4 月頃から無収入となった。自宅のため家賃支払いは不要だったが、コロナ前からもぎりぎりの生活のため蓄えもなく、水道光熱費や食費の支払いに困るようになった。同居の母親の年金で生活費を工面していたが、母親のデイサービスや医療費の支払い、税金等の支払いを優先させると生活費が足りない状態だった。母がデイサービスから帰宅した後の夜間からデイサービスに出かける翌朝までの介護を担っており、コロナ禍の生活困窮と重なって精神的にもきつかった。別の仕事を探したが、母親の夕方の迎えをするためには短時間かつ自宅周辺での仕事が条件とならざるを得ず、そのような仕事は見つからなかった。生活費を工面するために利用できる公的支援を探したが、探した限りでは住民税非課税世帯などが対象となるのみで自分には当てはまらず利用することはなかった。テレビコマーシャルで特例貸付を知り、緊急小口 20 万円を借り受けるに至った。 借り受けた資金は母親の税金支払いと医療費の支払いを最優先に、優先順位をつけて生活費に充てていった。それまでは毎月支払いに追われている状態だったので、特例貸付を受けたことで精神的に少し楽になった。一方、20 万円では必要な生活費を全て賄うまでには至らず、税金の滞納などは増えていく一方で生活は苦しいままだった。その後コロナのピークが過ぎ、派遣のシフトに入ることができるようになり、生活費に使うお金が手に入った。特例貸付により短期的には生活費の補填されたことで、携帯電話を維持し就職活動を継続することができた。また、消費者金融等からの借金を作らずに済んで良かったと考えている。その後自身の病気によって働くことができなくなり、現在は生活保護を受けている。	

(2) 政策効果

ヒアリングでは、特例貸付を利用していた時期から現在にいたるまでの生活状況について実際に経験した事実 (Factual) と、もし特例貸付がなかったらどういう生活になっていたと思うかという想像上の反実仮想 (Counterfactual) について聞き取りを行った。両者が描く生活の違いが各人に対する政策効果ということになる。なお、政策効果を描くにあたっては、当該ヒアリングの従事者 (インタビュアー) が借受人の事実と反事仮想に関する語りを基に考察し、担当外となったもう一名のヒアリング従事者が語りの記録を基に再検討するという形を取った。以下では、ロジックモデルで想定した主要なアウトカムを念頭に、各人にどのような政策効果があったと考えられるか記載する。

No.1 (中国地方、35 歳男性)

	事実	反実仮想	政策効果
短期	特例貸付で家賃の支払いができて助かった。仕事をしていた時の方が金銭的に良かったが、あまり危機感はなく通常通りの生活を送っていた。	収入は少なくとも直前までは仕事をしていたので、当面は無職になる前の生活水準と大きくは変わらなかったと思う。ただ、自分には計画性がないので、先のことを考えずにお金を使ってしまっていたと思う。もし貸付がなかったら、早晩、当時住んでいた家の家賃は滞納することになり、その家は引き払わなければならなくなっていたんじゃないか。かといってホームレスになることはなく、おそらく実家でくらしていたと思う。 ストレスから仕事を辞めていたので、直ぐに仕事を再開するという気にはならなかったと思う。お金が尽きてしまったら、何らかの形で工面はしていただろう。消費者金融は、抵抗感が強いので避けていたと思う。最後の手段。まずはおそらく友達とかから借りて、パチンコで稼ぐみたいな感じだったんじゃないか。	この借受人はコロナの影響とは関係のない理由で貸付の対象となってしまったことが分かった。本来貸付の対象となるべきではない人に貸付を行った、いわば含有エラーの具体例である。では貸付を行ったことは無駄だったのか。この借受人は、もし貸付がなく家賃支払いに困ったら、消費者金融からの借金を検討していたかもしれず、貸付によって利息の高い借り方を回避でき、生活を整え再就職へスムーズに移行できた可能性がある。他方で、このようなケースの経済的サポートを行うことは特例コロナ貸付では制度として想定していないため、償還は進んでいると言えど、制度側の事務的成本がかかっている。複数に渡った申請のすべてを郵送で行っており社会福祉協議会には訪れたことも電話で話したこともなく、他の制度は知らないため使わなかったが、申請当時、または再貸付利用時などに相談支援によって他の制度につながることはできたかもしれない。
長期	今は再就職をして安定して生活している。そろそろ2歳になる子どもの誕生をきっかけに変わった。	特例貸付があったからどうかは関係なく再就職をし、変わらない生活をしていたと思う。	

No.2（中国地方、38 歳男性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	特例貸付で家賃、光熱費、数年前に作った消費者金融のローン返済を支払っても余剰が出たので他の生活費に充てることができたので助かった。借受前は安価なパンツひとつ買うにしてもためらっていたが、必要な被服費にも充てることができた。数か月おいておきながら、生活費の補填に使うことができた。それまでは毎日お金のことを考えてしんどかったが、特例貸付を受けたことでお金のことを考えなくて良くなり仕事に集中できた。	ライフラインの支払いができておらず、自死を選んでいたかもしれない。支払いを後回しにしても、いつまでもそうしては行れないので。公の支援制度は、低いながらも月収があるので利用できないと思っていた。たとえ月々の借金返済がなかったとしても手取り 14 万円では夫婦二人で到底生活できない。職場は副業禁止だったが、懲戒解雇覚悟でアルバイトをしたかもしれない。考えたくないが、夫婦仲はもっと悪くなっていたかもしれない。運よく妻が 2020 年 7 月に就職はできたものの、仕事が始まったばかりで生活が慣れない状態だったこともあり、特例貸付がなく生活困窮が続いていたら、精神面が荒れ、家庭の雰囲気はもっと悪かったと思う。	特例貸付により固定費を支払いかつ余剰分を生活費に充てることができたことで資金的な生活面が緩和され、生活状況が安定し、仕事に集中することができた。また、生活苦からくるストレスが緩和されたことで妻との関係も落ち着いた。特例貸付がなければ生きるために必要な支払いができず自死を選んでいただかかもしれないと反実仮想しており、特例貸付は最悪の結末を選択せざるを得ない状況を避けるのに役立った。
長期	現在の生活状況はコロナ前に戻っている感覚だ。コロナ禍での生活困窮は、インセンティブ性の仕事をしていた中で起こったということも理由の一つとなり、ある程度基本給が保障されているところに転職した（2022 年 6 月）。平均月収は下がったが、成績による月収の変化が小さくなったので安定している。	特例貸付がなく、生活費を稼ぐためにやむなくバイトをしていれば副業禁止の当時の勤め先を解雇になっているはずだ。懲戒解雇のため、自身が 2 年前に行った転職活動の際の選択肢はなかっただろうから、給与が高い肉体労働のバイトをしていると思う。バイトも一つでは足りず掛け持ちをして、持病もあるので健康を害していただろう。家賃は支払えず追い出されても実家に	特例貸付がなければ生活費を稼ぐためのアルバイトをせざるを得ず、当時の勤務先から懲戒解雇され転職活動時に取り得る選択肢が狭まっていたと反実仮想している。また、アルバイトの掛け持ちにより健康を害することもあった。実際に特例貸付により生活が安定した後に転職活動をして月収の安定した仕事に就いており、中長期的な生

		は住めないので市に相談して市営住宅を案内してもらっていたかもしれない。妻は実家に帰した方が妻の状況は良くなると考えて離婚していたかもしれない。公の支援制度は自分が調べた限りでは職を失った人への支援という情報だったので、自分には当てはまらず、相談に行っても無駄だと思い、相談にも行っていないと思う。	活の安定につながった。このことにより、短期的にも中長期的にも元の生活を維持することにつながったと思われる。本人は特例貸付に感謝しており、償還を進めている。
--	--	---	--

No.3（関東甲信地方 A、 62 歳女性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	後回しになっていた車の維持費の支払いを中心に支払いをすることができて、一時的でも以前の生活に戻ることができた。借りたことで怖さもあったが、お金の心配をしなくてよくなり、精神面でも助けになった。返していくということを考えていくとああ〜と不安になるが。このお金は大事に使わないといけないなと思って大事に使った。ケガで落ち込んだが、このお金で助かった。精神的には、お金の心配をしなくて済んでよかった。ケガについては、自分の過失なので自分の精神は病んだ。	住宅ローンと事業の貸付については銀行に相談して手続きして利息だけの返済にしてもらってなんとか払っていったかもしれない。生活状況、健康状態、就労、色々な面すべてにダメージがあったと思う。自由に使えるお金がほとんどない状態だったので。健康はうつになったかもしれない。	後回しになっていた車の維持費の支払いを含め貸付により資金的生活面が緩和することで生活状況と精神面は一時期安定した。貸付がなければ生活費を工面できず当時の生活状況はダメージを受けていたと反実仮想しており、特例貸付により短期的な資金需要が満たされることで出費はきりつめながらも生活を維持することができた。このことから、短期的な流動性制約の緩和を達成できた点は特例貸付のポジティブな効果だと推察できる。
長期	緊急小口を借りてから、2023 年 7 月頃までは社会福祉協議会の食糧支援を受けながら比較的安定していたが、現在はコロナ時期よりも追い込まれている。パート勤務できる日が一日 4 時間を週 5 日程度行っていたのが、他の勤務者の代替要員のような立場となって出勤しても帰らされたりして、週 2 日程度に減り収入が減った。また、夫の手術や病氣療養で医療費もかさむ。夫の医療費については誰に相談したらいいか分からないほど不安で、病院の高額医療、子どもにも相談して、なんとか医療費は保険の額で収まったが。何の資格もないただの	貯金もないし、特例貸付がなかったら、今もっと生活がめちゃくちゃになっていて、一日一日どうして生活していこうという感じになっていたと思う。	社会福祉協議会の食糧支援を現在まで受けていることから分かるように、コロナ前と比較して元の生活を維持するまでには至っていない。これは、職場復帰したものの自身の勤務日数の低下と夫の病気により状況が変わったことも関係しているが、もともと勤務時間数が安定しないパート勤務、しかも復帰後は他の勤務者の代替要員のような立場になったことが関係している。コロナ以前からの収入を得るうえで脆弱だった立場が、コロナと自身のケガにより悪化し、状況の変化と相まって

	主婦なのでその点を考慮した仕事を一生懸命探している段階でこの先の生活をどうしていくか不安が大きい。		立ち直りに時間がかかっているようだ。特例貸付の短期の支援では元の生活を維持できない借受人であったことから、特例貸付ではなく生活費を賄うための別の制度利用が必要であった可能性があり、特例貸付全体の中長期的な効果を押し下げている可能性がある。
--	---	--	---

No.4（関東甲信地方 A、48 歳女性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	支出が困難となっていた食費と光熱費の支払いができ、コロナ前の状況に比べて比較的变化のない生活を送ることができた。まだ切り詰めはしていたが、借り受け前までほどしなくても良くなった。精神面のしんどさは償還があったので変わらなかった。こんなに借りちゃって大丈夫だったかなと不安になってメンタルがしんどかった。世帯主である母親と自分の所得が低所得のためその後免除にはなったが、当初は免除になるかわからなかったので、返せない不安が大きかった。	生活費をもっと切り詰めていたと思う。健康状態もよっぽどひどくなっていて、働きたくても働けない期間が長引いたと思う。	貸付により食費・光熱費を中心に生活費を賄うことができ、短期的な流動性制約の緩和につながった。特例貸付がなければ生活状況も持病の統合失調症もより悪くなり、仕事をしたくても家から出られない状況になっていただろうと反実仮想していることから、短期的な貸付の効果があったと推察される。
長期	生活就労支援センターが障がい者専門の就労支援を紹介してくれて 2023 年半ばから就労できたので、コロナ前にくらべたら少し改善している。でも実は経済面は、仕事を辞めざるを得なくなった 2020 年 5 月頃から変わってはいない。今の生活費は障害年金をもらっていることもありだいたい賄うことができている。当時も年金をもらってはいたが、必要な生活費に年金が追いつかなかった。今なんとか生活費と年金がトントンぐらいになったのは支出が減ったから。娘が大きくなって経済的に自立し始め、生活費は入れてもらってはいないもの	社会福祉協議会と生活就労支援センターの就労支援がなければ今も就労できていなかったと思う。まだ体調を悪くしたまま家から出られない状態だったと思う。	申請をきっかけに社会福祉協議会とながり、障がい者専門の就労支援機関のサポートを受けることで就労を果たしたが、このような社会福祉協議会の支援がなければ就労も難しかっただろうと反実仮想しており、相談支援の効果が確認された。一方、申請から就労までは約 3 年間かかっており、現在の家計はコロナ時とあまり変わっていないと答えている。かろうじて収支バランスを保っているのは、子が徐々に経済的に自立して家計支出が減っているからであり、本人は低収入であること

	の娘自身の支払いを自分でするようになったので。	には変わらない。コロナにより退職するとすぐさま生活困窮状態に陥っている事実からも分かるように、本借受人はもともと生活は安定していない。特例貸付にのみによっては安定した生活を手に入れるまでには至らず、特例貸付全体の中長期的な効果を押し下げている可能性がある。
--	--------------------------------	---

No.5（関東甲信地方 B、36 歳女性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	緊急小口の 20 万円は飲食店経営のための必要経費 1 か月分にも満たず、全くないよりは助かったが、それでコロナ前の生活に戻ったということはない。家庭の方は、新しいものを買わない、食べるものを減らして、電気水道も減らしていた。こういった儉約はコロナ前からしていたが、この時はこれ以上できないほど儉約を強化していた。新しい服なんて買わない。生きていればいいやという感じだった。	特例貸付がなければ、もっと悲惨な状態になっていたかもしれない。店は畳むことを考えざるを得なかっただろうし、生活費に困るので夫婦共にすぐに他の仕事を探さないといけなかったと思う。調理師免許があるのでそれを活かした仕事を探したいところだが、当時コロナ禍で飲食関係だと求人はいくつか、すぐには見つからなかったかもしれない。家賃が払えなくなり、やむを得ず引き払って、夫婦どちらかの実家に戻らなければならなかったかもしれない。そういった無理がたたリ、健康状態も悪くなっていたかもしれない。	緊急小口 20 万円で経営する飲食店の経費を支払い一息つくことができた。他方で、20 万円では必要経費を賄うにも足りなかったため、特例貸付を受けたからと言ってすぐさまコロナ前の生活に戻ったわけではない。就職先のあてもなく、特例貸付がなければ店舗と自宅の家賃支払いに困り、廃業や自宅からの退去を余儀なくされていたと反実仮想している。以上のことから、特例貸付により短期的な資金需要に一定程度答えられたと考えられる。 本借受人は本ヒアリングまで総合支援金の存在を知らなかった。緊急小口の借受の後も客足が戻るまでは生活困難が続いていたことから、総合支援金の借受ができれば、さらに短期的な効果が見られたかもしれない。
長期	今は物価高があり生活状況は苦しい。コロナ禍が収まった頃は客足が一時戻ったが、2023 年の中頃から客単価が落ちていると感じる。値上げをせざるを得ず、さらに客足が遠のくという悪いループに入っているが、値上げをしなければ売上があがらずま	今より厳しい生活が待っていたと思う。店の家賃支払いができず、店はもう畳んでいたかもしれず、それが一番不幸な結末だったと思う。自宅も家賃が払えないため引き払わざるを得ず、実家に戻っているだろう。	現在は物価高のあおりを受け、生活状況は安定していない。他方、特例貸付がなければ、本借受人が一番不幸と言う店の廃業が現実のものとなっていたかもしれないと反実仮想している。現在店の経営は続けられていることから

	ずかった。コロナ禍の危機感を忘れず、自宅の方はなるべく出費を抑え、コロナ禍の儉約が続けている。娯楽に使うお金はなく、家族での外出も未就学の子どもの誕生日のお祝いくらいだ。		も、特例貸付は本人にとっての最悪の結末を避けるきっかけとなったと考えられる。
--	--	--	---

No.6（九州地方 A、35 歳男性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	特例貸付によって所得の減少分を補うことが出来た。それまでは昼食を抜いたりして生活費を節約していたが、そのようなことをしなくても済むようになった。コロナによる生活状況の悪化は自分が遊んだり仕事をさぼったりしてのことではないので、情けなさのようなものは感じなかったが、所得が落ち込んだことで家庭内でも先行きに不安が漂っていた。まとまったお金を手にできたことで、自分も妻も安心感を得ることができた。 また特例貸付を利用するまでに親族からお金を借りていたが、彼らの生活状況も余裕があるわけではないので、迷惑をかけてしまっているという負い目があった。この返済を特例貸付によって早々に済ませることができたため、気持ち的にも随分と楽になった。	特例貸付以外の支援制度については何も知らなかったし、あったとしても片親世帯や非課税世帯向けのものしか内だろうと思いつ込んでいたので、他の制度を利用していたとは思わない。親族への借金をこれ以上重ねることは難しいと感じていたので、生活費を工面するためには相当なストレスを感じながら消費者金融の利用や私物の売却などをするしかなかったのではないかと。さらに、そのお金も親族への返済に充てたいので、家賃の支払いを最優先にしつつ、食費をはじめとする生活費を相当切り詰めて、底が抜けない程度にまで生活水準を下げることを余儀なくされたと思う。	コロナによる収入減のため、特例貸付以前は昼食を抜くほどに食費を切り詰めていたが、特例貸付によって生活費の補填が行われることで一時的にも従前の生活を取り戻した。また、親族への借金の返済に特例貸付を充てることで精神的にも楽になった。特例貸付がなければ食費等生活費のさらなる切り詰めと消費者金融からの借金により生活はさらに厳しくなったと反実仮想している。
長期	仕事量は従前の水準に戻り、給与も回復している。特例貸付の償還猶予を受けることで車のローンも完済できる見通しで、今後は生活費に占める固定費も減っていくことで安心感がある。妻が就労するためには子供を保育園に預ける必要があったが、特例貸付によって社会福祉協議会とつながるこ	特例貸付がなくとも失職はしていなかっただろうから、仕事量や給与は従前の水準に戻っているだろう。しかし、それまでに消費者金融を利用してなんとか生活費を工面していくとなると、利子もあるし特例貸付のような支払いの猶予は受けられなかっただろうから、今のような生活水準に戻るこ	現在の自身の収入については、特例貸付がなくともコロナ前の水準に戻ることができたと想像しているが、特例貸付がなければ社会福祉協議会とのつながりはなく、子どもの預け先の相談ができないことで妻の就労はできておらず、生活は依然厳しいままだったと答

	とができたため、保育園が決まらなかった時の生活不安なども相談することができ、精神的な支えにもなった。結果、保育園は見つかり、妻も働き始めることができたため、随分と楽になっている。	とは難しかったのではないと思う。今に至るまで社会福祉協議会とつながることがなかったと思うので、妻の就労が叶わなかった場合のことなども誰にも相談できず、精神的に参ってしまっていたと思う。	えている。また、特例貸付がなく消費者金融からの借金していた場合は返済に追われ現在の生活水準に戻ることはなかったと反実仮想している。 このことから、特例貸付は短期的にも中長期的にも資金的な生活面を緩和し、本人と妻の精神的安定させることで家庭内の緊張を緩和させたと評価できる。また、相談支援により子どもの預け先を見つけ妻の就労が実現したことで、生活状況を安定させることができた。本ケースは、特例貸付による一時的な資金需要を満たすことと相談支援により、コロナのショックを受ける家計が元の生活状態への戻るサポートができたと観察できる。
--	--	---	---

No.7 (九州地方 A、57 歳女性)

	事実	反実仮想	政策効果
短期	日々の生活もままならなくなるほど毎月のローン返済や滞納していた税金の支払いに追われていたが、貸付によって決してゆとりがあるわけではないもののコロナ前と同じような状況にまでは持ち直すことができた。金銭的困窮から言葉のあたりが強くなっていった夫にも、精神的な余裕も生まれた。ただし、贅沢など全くできる状況ではないことには変わりはなく、毎月の支払いなどは依然として苦しかった。夫は従前から持病があり毎月通院していたが、その医療費も賄うことができた。以前から参加をしていたもあいも継続することができた。特例貸付後は社会福祉協議会からの相談支援によって食糧援助を受けており、食事面でも助かっている	親族から援助を受けられるものの少額であり、消費者金融やクレジットカードの申請も試みたが通らなかったのも、特例貸付があった時のように生活費や毎月の返済を別の方法で工面することはできなかったと思う。生活費を更に切り詰めて生活水準を落とさざるを得ない。おそらく携帯電話の利用を止める（払えなくなって止められてしまう）、交友関係を一切断つ、ガソリン代が負担になるので外出ができなくなるといったことになっていただろう。夫の医療費などは削ることはできない。親族への援助にもう少し依存することもあり得るかもしれないが、抵抗感や心理的な辛さが大きく、余程のことがない限り踏み切ることはできない。社会福祉協議会のサービスを利用することには抵抗感もあったし、税金滞納のことなどを考えると自分が利用できる制度もあるとは思っていなかったのも、接点を持つことはなかったと思う。	特例貸付によりローンや税金の支払いに充てることで資金的な生活面の緩和につながった。また夫は通院を行うことで健康面の維持に役立つほか、生活苦からくる家庭内の緊張緩和にもつながった。特例貸付がなければ生活費は工面できず、自分が利用できる他の制度の存在も知らず、生活費がかかる行動を控え、家に引きこもっていた可能性があるとも反実仮想している。
長期	自身の給料はコロナ前よりも上がっている。しかし、夫が去年の3月に突然解雇にあってしまった。暫くの間は失業保険を受けることができたが、現在の収入はない。緊急小口支援は償還期限を迎え、現在延滞	家賃を払うことができず、どこかのタイミングでもともと住んでいた家を失っていたかもしれない。賃料の安いアパートを探して、なんとしてでも雨風を防げる生活は維持するだろう。コロナ禍の生活状況に関係	現在は本人の収入は従前以上となったものの、夫の失業、特例貸付の償還のためゆとりはない。一方特例貸付がなければホームレスとなっていた可能性があるとも反実仮想している。また、社

	利息が発生してしまっている。初回の総合支援資金については猶予から免除へ、延長分については現在猶予中という状況にあり、生活状況が改善し、ゆとりが生じているということはない。 社会福祉協議会の存在はもともと知っていたものの、これまで社会福祉協議会に頼ったことはなかった。しかし特例貸付を利用してからは利用可能な制度なども紹介してもらっている。はじめのうちは利用に抵抗感もあったが背中を押してくれ、手続きを踏むことで借金の返済繰り延べや滞納していた税金の分納などが認められた。この点は今の生活の助けになっている。	なく、仕事は今のような状況に自然と回復していったと思う。それでも、社会福祉協議会を利用するという考えも持てなかっただろうから、元々あった借金や滞納した税金の支払いなどにも追われ、生活は行き詰まっていたと思う。	会福祉協議会の相談支援もなければ借金繰り延べや税金の分納も知らず、生活は行き詰っていたかもしれないと答えている。 以上のことから、特例貸付はローンの返済、税金の支払い、食費等生活費、医療費の支払いに充てられ短期的な資金的な生活面の緩和につながったことで、家を失うというより厳しい状況の回避につながった。特例貸付をきっかけに社会福祉協議会の相談支援を受けたことで、生活の立て直しが図られたことで夫の失業はあるものの現在の生活水準にまで回復できたと推察される。
--	---	---	--

No.8（九州地方 B、88 歳女性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	子供が二人いるが独立しているため、自分に必要な生活費と商売のための資金を工面するだけでよかった。コロナ禍であっても施設を利用している顔なじみの客も少しはいたので、確実に売れる数だけ弁当を準備し、売れ残りが生じないようにして経費の削減に努めるといった工夫をした。そうしたことに加えて毎月 20 万円があったことで、生活水準はあまり変えずに済んだ。根っからの商売人ということもあってか負けず嫌いで、いつまでも沈んでいてもしょうがないという前向きな気持ちを持っていた。貸付も公的な制度ということで安心感があり、借金が生む不安を抱えながらの生活にはならなかった。	借金はそもそも抵抗があるが、知人や消費者金融などに手を出して生活費を工面せざるを得なかったのではないか。知人に借りることは最も避けたく、消費者金融の方がまだいいという判断をするだろう。自分にとっては非常に嫌なお金の工面の仕方であるが、それによって生活水準は下げつつも、どうにもならないということは避けることができたのではないかと思う。 自分から社会福祉協議会にアクセスをしなくても、社会福祉協議会の方が日々気にかけてくれていたので様々な支援制度については知ることができたと思う。しかし、中々そういった制度を利用する気にもならなかったと思う。	特例貸付があったことで生活水準を維持できた。特例貸付がなくとも顔なじみの社会福祉協議会職員から様々な制度を教えてもらっただろうが利用する気はなく、消費者金融で生活費を工面していただろうと反実仮想している。
長期	少しずつ客足は戻ってきているが、まだ完全ではない。コロナ前と比べると生活水準は下げている。食事とかは変わってないが、遊んだり飲み歩いたり一切しない。衣服も娘のお下がりをもろうなどして贅沢はしていない。緊急小口資金から総合生活支援の延長分までの 140 万円の償還は判定免除になったため、返済負担がなくなったことも大きく、不安を感じずに済んでいる。	少しずつ客足は戻ってきているが、まだ完全ではない。コロナ前と比べると生活水準は下げている。食事とかは変わってないが、遊んだり飲み歩いたり一切しない。衣服も娘のお下がりをもろうなどして贅沢はしていない。緊急小口資金から総合生活支援の延長分までの 140 万円の償還は判定免除になったため、返済負担がなくなったことも大きく、不安を感じずに済んでいる。	現在も収入が戻らないため外食費・被服費を抑え生活水準を下げている。特例貸付がなくともなんとか生活はしていると思うが、今も社会福祉協議会の支援を利用することなく、経営する店をたたまざるを得なかったと反実仮想している。 以上のことから、特例貸付は短期的な資金的な生活面を緩和し、かつ消費者金融の利用を回避することで中長期的に

			も従前の生活を取り戻すのに役立ったと推察される。また、特例貸付により店の経営を維持するに至り、収入源を失う事態を避けることができたことで、生活の立て直しを行うことができた。
--	--	--	---

No.9（九州地方 B、63 歳男性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	コロナによる収入減少が生じてすぐに特例貸付を申請していたので、備えができており切羽詰まる状況に陥ることはなかった。沖縄で毎月 20 万円は十分な額だった。社会福祉協議会やサポートセンターから支援される食料にも助けられた。耐用年数を迎えた家電などの買い替えはできなかつたりということはあったが、ほぼ従前の生活を維持できた。食費をおさえるために安く購入できる時にまとめ買いをするといった工夫をしながら支出を削減し、特例貸付で補充しながら子どもたちには我慢せずしっかりと食べさせてあげることがを優先した。子どもたちの進学もあり、制服や教科書、学用品のための支出もあったが特例貸付のお陰で工面することができた。子どもたちのことを最優先に考えたいが、高校を卒業した長女が大好きだった絵を学びたいと言った時、叶えてあげることができなかったのは申し訳ないと思う。	銀行や親族にお金を借りて生活費を工面したと思う。親族は抵抗感があるので、まずは銀行に相談に行く。借りることができたとしても利子もあるだろうから、子どもたちにも我慢を強いながら生活費を切り詰めてはいけなかっただろう。失業中で安定的な仕事を探していたが、日払いの仕事などできることはすべてやらなくてはいけない。もし家賃が払えなくなってしまうていたら、家を失い親族のところに身を寄せることになると思う。ずっとというわけにもいかないのでもホームレスになることもないとはいえない。 以前からサポートセンターを知っていたので、そちらで生活相談に乗ってもらいながら、使える制度を活用していた。	特例貸付により食べ盛りの子どものを食べさせ、教育費もある程度賄うことができた。特例貸付がなければ銀行からのローンで生活費を工面し、子どもにも我慢させながら生活水準を落とすしかなかったと反実仮想している。また、特例貸付がなければホームレスになっていた可能性も示唆している。
長期	特例貸付の再貸付が終わり、今も安定的な仕事につけているわけではないので、自分と妻の僅かな収入と特例貸付で得た資金を切り崩しながら、生活をしている。生活費として切り詰める部分は自分や妻に関連す	安定的な仕事ではないが交通誘導の日雇いは需要があるのでやっていたと思う。現場が遠く、日給も良くはないが生活費を工面してはいけないので、少なくとも子どもたちが成人するまでは仕事を選んではい	現在も生活に余裕はなく自分と妻の支出を切り詰めながら、特例貸付で得た資金を使った生活を維持しており、2024 年 4 月勤務開始の安定的な仕事での収入を待っている状態である。仮に

	るものが先で、子どもたちにはなるべく影響が出ないようにしている。償還免除になったことで返済負担がなくなったことは今の生活を維持するうえで助けになっている。 4月から安定的な仕事を得られることになったが、ここまで失業期間が長引いてしまうとは思ってもいなかった。	られない。生活保護を受けるということはない。車を持てなかったりと要件が厳しく、保護されるためにそこまでしなくてはいけないのかという疑問がある。	特例貸付がなければ、日雇いの仕事など仕事は選ばず生活費を工面せざるを得なかったと思うと反実仮想している。 以上のことから、特例貸付により生活水準を大幅に下げることなく、安定的な仕事に就く約4年に渡る生活の落ち込みを持ちこたえることができたと考えられる。特に三人の子どもの教育費や食費を賄うことができ、経済的困難による子どもへの長期的な影響を回避できた可能性がある。現在も夫婦の出費を切り詰めながら生活しており元の生活を維持するまでには至っていない。一方、特例貸付による一時的な資金需要の穴埋めが行われたことで、割の良くない仕事への就労を避け、安定的な仕事への就労につながった可能性がある。このことから、特例貸付は短期的にも中長期的にも本ケースには良い影響を及ぼしたと推察できる。
--	---	--	---

No.10（関東甲信地方 C、64 歳女性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	特例貸付を得たことで、居候している娘宅への生活費を入れ、食べ盛りの孫の食費を工面することができた。いつもお金のことを心配していたがそれがなくなり、少し精神的にも楽になった。コロナが発生した同時期に車が壊れていたが、仕事にも生活にも車は必須なので、夫婦で中古の車を購入できた。またパート先からコロナ後に借りた 50 万円を返済することができ、パートも続けることができた。 生活費の工面は楽になったが、孫を含め 5 人家族になったことで必要な生活費は多くなり、以前の生活に戻ったというまでには至らなかった。 夫の仕事上のトラブルから娘との関係にひびが入り、貸付中に居候を解消されたがすぐには新しくアパートを借りることもできず、約 4 か月間車中泊となり大変だった。	住んでいたアパートはコロナ前からの滞納もあったので、特例貸付のあるなしに関わらず追い出されていたと思う。特例貸付がなければ、借金は返すことができていないと思うし、生活費が工面できず毎日食事はできていなかったと思う。娘宅に払う生活費も工面できず、娘にももっと早い段階で追い出されていたかもしれない。その場合は車中泊の期間が長くなったかもしれない。貸付がなければ中古車も購入できず、車中泊もできなかった。その場合どうなっていたか自分でも分からない。役所などに相談に行くのが恥ずかしいので、行っていないと思う。 夫はコロナ後の転職先で給料を支払ってもらえないことからふさぎ込み、自死を選ぶのではないかと心配だったが、特例貸付によって当面の生活費の目途が立ったことで少し落ち着いた。	特例貸付により借金返済、居候先の娘宅への生活費支払い、生活と仕事に必須の車購入費に充てることができ、借り受け期間中は生活が落ち着いた。夫はまだほぼ無職状態で自暴自棄となっていたが、特例貸付によって当面の生活費の見通しが立ったことで、精神的な安定も得られた。
長期	コロナ前に比べると改善している。自分のパート収入はコロナ禍中と同じく月に 5 万円程度だが、夫が何度か転職し、正社員になることができて収入が安定した。自分たちで借りたアパートの家賃や生活費を払いながら、滞納していた税金の支払いをし、	想像すると怖くなるが、生活できていないと思う。パート先が貸してくれたお金を返すことができず、居づらくなり、パートもやめていたかもしれない。携帯電話も持たず、パートの雇用主が身元保証をしてくれたことで夫は転職活動することができた	特例貸付により借金を返済できたことでパート雇用主との関係を良好に保つことができた。このことで、借受人のパートが継続され、かつ身元保証となってくれたことで夫は転職活動することができた。現在の夫婦の生活が安

	孫の弁当を作るための食費も捻出できている。娘との関係も改善した。	ので、借金返済ができていなければ夫の転職活動にも影響が出ていただろう。例えば夫が正社員なれたとしても、特例貸付がなければ借金返済には何年もかかっていただろう。車も購入できず、アパートにも入居できなくて、生活保護を受けていたかもしれない。	定しているのは夫が正社員となり安定した月収を得ることができるようになったことが大きいため、特例貸付がなかったら転職活動もうまくいっていない可能性がある。このことから、長期的な生活の安定化に寄与し、コロナ前の生活を取り戻すことができた。
--	---	---	--

No.11（関東甲信地方 C、58 歳男性）

	事実	反実仮想	政策効果
短期	緊急小口 20 万円は、母親のデイサービスや入院費等の医療費の支払いを最優先にし、自宅で生活していくためのライフラインの支払いなどに使用した。毎月支払いに追われている状況だったので、貸付により気持ちは楽になった。この資金により 1-2 ヶ月は生活状況はましになったが、この資金が尽きるとまた苦しい状況に戻った。税金の滞納は溜まる一方だった。	特例貸付がなければ、生活に必要な資金は工面できず、食べていくのも難しかったはずだ。電気や水道が止まり、携帯電話も使えなくなって、就職活動にも困っていたはずだ。母親の介護と生活困難が重なり精神的にもきつかったが、その状態が続くと健康状態も悪くなっていたかもしれない。	特例貸付により 1-2 ヶ月の資金的な生活面が緩和され、精神的にも良い影響があった。また、携帯電話を維持することができ、就職活動も継続することができた。実際に資金が尽きる頃に派遣のシフトが回復したため、特例貸付はつなぎの資金として機能した様だ。
長期	コロナのピークが過ぎてから派遣のシフトが戻りはじめたのもつかの間、勤務先の都合によりまたシフトに入れず、という浮き沈みを経験した。2022 年後半から自身の病気のために働くことができなくなり、社会福祉協議会に相談の上、現在は生活保護を受けている。母親は特別養護老人ホームに入り、世帯分離した。母親の入院費の支払いがあるため、生活保護を受けても生活状態の改善には至っていない。食費、光熱費はきりつめても生活費は常にぎりぎり、貯蓄に回すことはできないでいる。	特例貸付がなければ、とにかく借りられるところから借りるしかなく、消費者金融から借金をしていただろう。そうすると利子の支払いなどで生活は余計に苦しくなっていたと思う。また、健康保険や年金等の税金は先延ばしにするしかなく、滞納分が増えてにっちもさっちもいなくなっていたと思う。自宅は住み続けられたと思うが、水道光熱などライフラインの支払いができないと住むにも住むことができなくなっていたと思う。	特例貸付により消費者金融からの借金を避け、将来的な借金苦を避けることができた。税金も優先順位の高いものは支払うことができたことで、母親の年金の受け取りを継続することができた。母子の健康保険証も維持することができた。このことから、特例貸付による長期的な効果は認められると推察できる。その後、借受人自身の病気がきっかけとなり生活保護を受けるに至ったが、母親の医療費の支払いや自身の生活再建を含め社会福祉協議会の相談支援を定期的に受けることができている。

(3) 第三者による見解

上述した通り、借受人が語る反実仮想の妥当性を検討するために第三者の見解を求めた。また、妥当性に加えて、限られた数の借受人のヒアリング結果がどの程度借受人全体を代表するのかという代表性も聴取した。具体的には、調査対象となった借受人が、全体の借受人像と比較して特殊なケースではなかったかについて意見を求めた。代表性について社会福祉協議会に意見を求める中で、借受人像を理解するにあたっての留意事項についても情報を得ることができた。

見解を求めた社会福祉協議会は、今回借受人を紹介してくれた都道府県・市区町村社会福祉協議会である。各借受人が語った生活状況の事実と反実仮想について要約したものをごく限られた特例貸付の担当者に送付した³⁴。その上で、反実仮想の妥当性について個人の見解を尋ねた³⁵ところ、ある都道府県社会福祉協議会と市区町村社会福祉協議会の二箇所から回答を得ることができた。また、第4章プロセス評価において行った都道府県・市区町村社会福祉協議会へのヒアリングにおいても、特例貸付の効果に関する質問を行い、見解を聞くことができた。

反実仮想の妥当性についての見解

- 特例貸付がなかった場合の生活費の工面方法として、消費者金融の利用、親族や知人からの援助、私物の売却、生活費の更なる切り詰めは選択される可能性が高い。
- 水道光熱費といったライフラインの滞納による使用停止や元々の借金や税金の滞納等による生活の行き詰まりの可能性は高く、実際によく見られた。
- 家賃や住宅ローンの支払いができず、住むところを失っていたという本人の反実仮想の語りは、実際にその可能性は高かったと思われる。
- 特例貸付により生活水準が維持され、それが精神面を含めた健康状態の維持につながっており、そこが崩れることへの不安が高いということについては、他の借受人の傾向から見られることである。
- 特例貸付は一時的な生活費の補填に使われたが、例え一時的な資金であっても、コロナ禍前から生活課題を抱える世帯のその場の不安を和らげたことは事実だと理解して良いと考える。

借受人の代表性についての見解

- 借受人による困窮度合いは異なるが、多重債務を抱える世帯は借受人全体を見ても

³⁴ 個人名や、個人を特定できる情報等は掲載されていない。

³⁵ その担当者が所属する社会福祉協議会の公式な見解ではない。

特殊とは感じない。例えば1か月の収支差額が収入の2倍近くの赤字を抱える等の状況であれば、特殊なケースと言えるかもしれない。

- 自由に使えるお金がほとんどない状態と借受人が当時の生活状況として語ったことは、他の多くの借受人に当てはまったことだと思われる。
- ヒアリングにおいて借受人から聞かれた「生活水準を維持するため」という借入理由は、多くの借受人に一定程度共通している。特に生活上、車の維持を優先とする傾向は日頃の相談対応からも見られることである。
- 特例貸付を利用した世帯は、コロナ禍以前より複数の生活課題を抱えているケースも多くあった。特例貸付はあくまで一時的な生活費の補填であり、そもそもの生活課題の解決を棚上げにしたことは、今回のヒアリング対象者（うち二名）のみならず、多くの借受人にとっても同様の状況だったと考える。

留意性についての見解

- 家計管理がなかなか難しい借受人も多く、後のためにとっておくといった考えには至らないケースはかなりあると思われる。本則の相談支援であれば支出の優先順位をつけ毎月どう生活していくかなど相談に乗るが、特例貸付ではそこまで踏み込むことができないことも多かった。
- 支払いの優先順位がつけられないがために、もしかしたらちょっとお酒やギャンブルを含め嗜好品的なところに当ててしまった可能性はあるのかなと思う。本則では相談支援があるが、今回特例貸付ではその辺りの話までは借受人とはせず、何に使われたかは社会福祉協議会では分からない。
- 国からの通達で満額を貸し付けるようにとのことだったが、これは貸付なので、できるだけ申請に来た人の話を聞き、コロナ感染症による減収分を貸し付けるようにしていた。一方で、制度を良く知る申請者の中には、細かいことを聞かれることを嫌がり、満額の20万円を借り受けようとした人もいた。本人がコロナ感染症の影響で困っていると言えればそれまでだった。

上記の第三者の見解から推察できることは以下の通りである。

今回調査対象となった借受人が語った反実仮想は、第三者の目から見ても妥当なものであったということである。具体的には、特例貸付がなかった場合の生活費の工面方法、ライフライン・借金・税金の滞納による生活の行き詰まり、家賃や住宅ローンの支払いができず住むところを失っている可能性についての反実仮想は、妥当なものであった。特例貸付が一時的にでも借受人の精神安定に寄与したという語りについても、妥当であるとの見解であった。

代表性に関する見解では、調査対象となった借受人の困窮度合い、債務状況、生活状況、借入理由、もともとの生活課題の棚上げ傾向について、借受人全体と比べて特殊なケースではないということであった。一方、調査対象となった借受人とは関係なく、貸付業務で接した借受人全体を見渡すと、本評価では把握していないものの、資金をお酒やギャンブルを含む嗜好品や娯楽に使ってしまった可能性を示唆している点は留意が必要である。このようなケースでは本則では資金の使い道や家計管理の相談にも乗るが、特例貸付では本則のような相談支援がどの程度行われたかは、各社会福祉協議会の方針や体制によったと思われる。

上記の通り、反実仮想についての妥当性、借受人の代表性について、多くの借受人と業務上接してきた第三者から疑問が呈されることはなかったことから、インパクト評価にあたっての妥当性と代表性は担保されたと判断できる。

(4) インパクトに関する考察

今回調査対象となった各借受人の反実仮想と事実の語りから考察すると、特例貸付は借受人の短期的・中期的な流動性制約を緩和させた。家賃、食費、水道光熱費の支払いをはじめとした生活費の支払いに使われたことで、生活が安定した。生活費の心配から一時解放され、精神面の安定も見られた。また生活苦を起因とする家庭内の緊張も緩和された例が多かった。貸付によりすぐさま従前の生活に完全に戻った人は少なく、何かしらの支出項目を切り詰め、消費者金融に借金をする、家を失うといった状況を回避していた。一定期間を貸付でしのいだのち、就労等により元の生活状況を取り戻した、または取り戻しつつある借受人が大半であり、特例貸付の介入効果はあったと考察する。また、社会福祉協議会とつながることにより、食糧支援や就労支援を受け、それにより生活状況を安定させた人も多かった。

短期的・中期的な流動性制約の緩和により生活状況が落ち着いたため、その間に就職活動を行うなどして収入を安定化させたことで元の生活に戻った例が多いことから、長期的な効果も見られた。他方、ヒアリングを通して、自立し安定した生活の達成という最終アウトカムに向けてのテイクオフの差が借受人間で見られた。テイクオフに時間がかかっている借受人は、コロナ感染症以前からパート・派遣雇用や生活残業をしており収入面が安定しておらず、預貯金などはなく、家計的には自転車操業であり、ショックにより収入が途絶えると短期間で生活困窮状態となる脆弱な生活状況であった。コロナ感染症のショックがあつてから約 4 年後の現在も食糧支援や就労支援を受けている借受人もおり、特例貸付の介入効果を押し下げている。そのような借受人には従前の生活に戻りつつある人もいるが、食費等生活費はまだ切り詰め、娯楽等の生活維持には直結しない支出は控えているケースが散見される。そもそも生活が厳しかった借受人が、コロナ感染症のショックにより更に転落し、特例貸付による一時的な制約からの解放の後、再び元の安定しない生活に戻っているようだ。特例貸付を受けることによって元々の脆弱性を解決するまでの効果は見られないし、制度の効果として想定もされていない。以上の理由により、最終アウトカム「自立し安定した

生活の達成」の達成程度にはコロナ従前の借受人の生活状況の脆弱度・強靱度により差があると結論付ける。

5.5. インパクト評価の結論

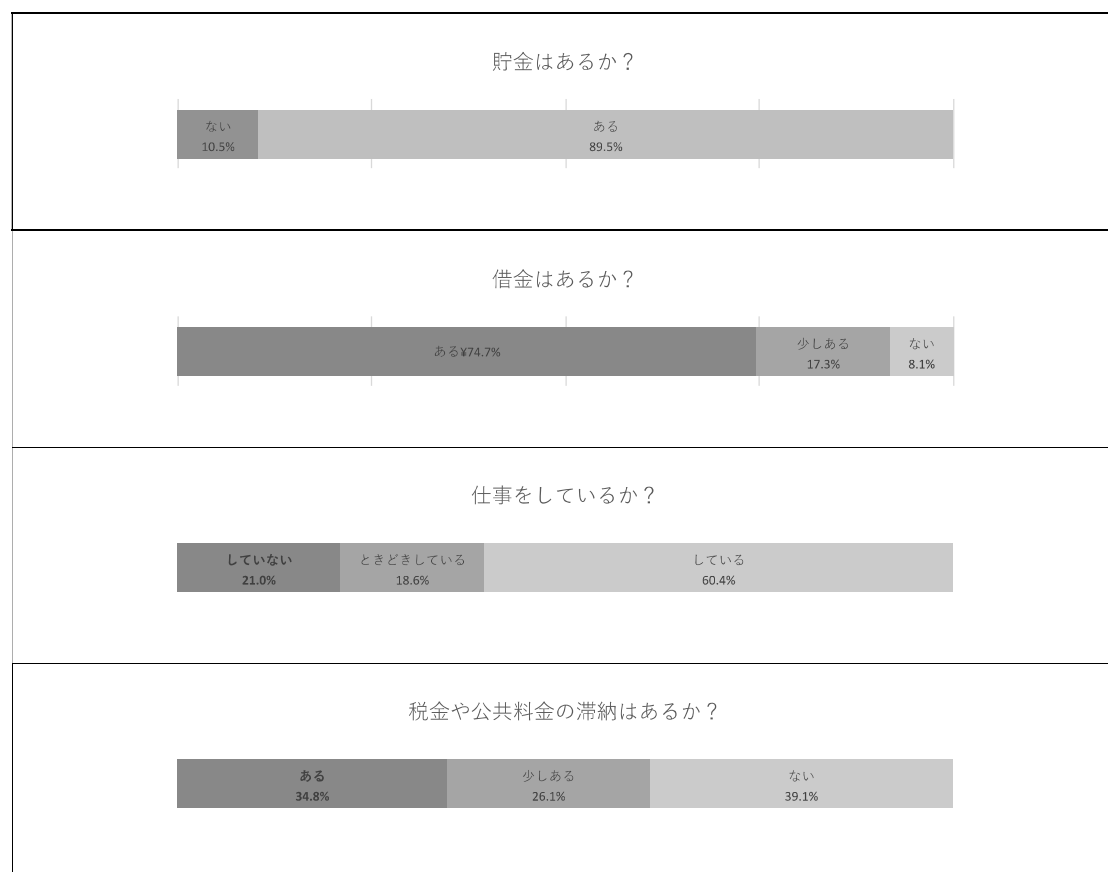
以上より、インパクト評価による特例貸付の効果についての結論を述べる。借受人ヒアリングの結果、特例貸付により一時的にも困窮状態から脱することにより、短期・中期のアウトカムが改善した。また、短期・中期アウトカムの改善が最終アウトカムの改善につながった。インパクト評価は、Case-Based CSEPP を採用したが、その懸念点は妥当性と代表性であった。つまり、借受人全体に対して、限られた数の借受人が語った反実仮想が妥当であったのか、代表性を持ったのかという点である。これらの点については、貸付・相談支援を担当するなどして借受人に接した社会福祉協議会に第三者としての見解を求めたところ、本ヒアリングで得た結果は、妥当性・代表性ともに担保されるものであった。以上の結果より、特例貸付は借受人の生活状況を短期・中期・長期的に改善させたと結論付ける。

留意点が二点ある。第 1 に、第三者の見解では借受人全体の中には家計管理能力に難があり、借り受けた資金を娯楽等に使用した可能性も示唆している点である。この点については、優先順位をつけた家計管理の支援など本則で行うような相談支援が行われなかったこともあり、特例貸付で借り受けた資金の使い道までは把握できていない。第 2 に、特に最終アウトカムの改善の程度には、コロナ禍前からの借受人の生活状況が関係していると考えられる点である。上述の通り特例貸付全体の効果はあったが、借受人全体で同程度の効果が見られたのではなく、借受人によって効果の程度が異なると理解するのが適当であると考えられる。

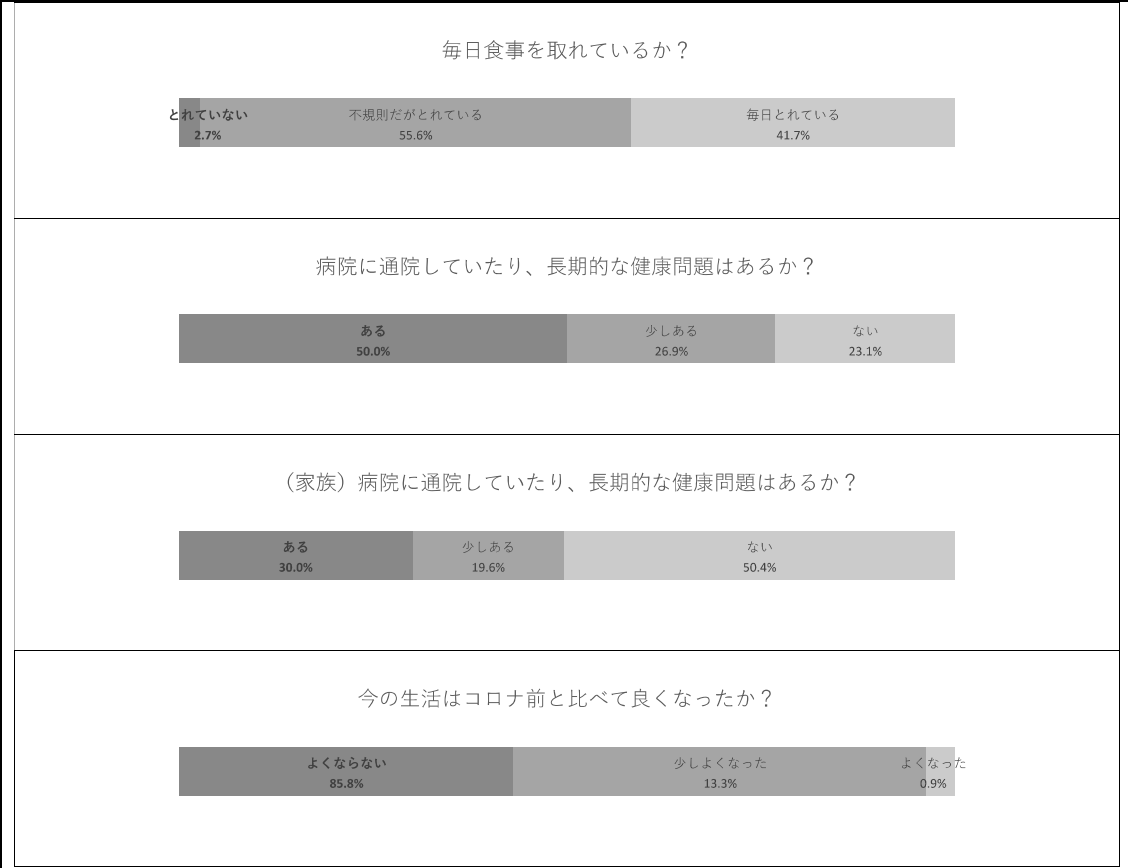
Box.2 都道府県社会福祉協議会による生活実態調査から見る借受人の生活³⁶

償還開始を受け、社会福祉協議会の中には償還免除申請を行った人を対象とした生活状況調査を実施したところも少なくない。政策効果の定義でも述べたように、現状の把握だけでは特例貸付の政策効果を推し量ることはできない。もし特例貸付がなければ、生活状況は現状よりももっと悪くなっていたかもしれないし、逆に何らかの事情で好転した可能性も否定できない。あくまで特例貸付後の生活状況ということになるが、ある都道府県社会福祉協議会がおこなった生活状況調査で得られた情報を示す。これは償還猶予となっていた世帯のうち、収支状況がマイナスとなっていることから免除対象になることが予定されている 451 世帯についてのものである。

まず経済面、健康面の状況を尋ねた質問に対する回答の分布を以下に示す。



³⁶ 社会福祉協議会では支援業務の一環として借受人の生の声を聞く機会が多い。しかし、それらは業務のための内部資料として扱われるものであり、外部に紹介されることは稀である。数少ない先行事例として、本則である生活福祉資金を対象としたものとなるが『生活福祉資金ユーザー（借受人）による事業評価に関する調査研究事業報告書』がある。



続いて借受人自らが記した生活状況の様子的一端を以下に紹介する。

- 常に経済面の心配がある為、心に余裕を持ってない。
- 僅かばかりの貯えもできず、手元にあるものを売ったりもして生活費に充てている。今日を生きるのにギリギリで情けない。
- コロナ感染以降、後遺症のため思うように働けていない。毎月の給料にひびき、収入も下がって先が不安です。
- コロナの影響で収入が減り、夫婦関係が上手くいけなくなりました。それが原因で旦那から DV を受けて家を出ました。別居により生活費の支出も増え、心身共に困っています。
- 特例借付で本当に助かりました。コロナ期間中に他の借り入れもあり、生活はなかなか楽にはなりませんが、前向きに努力したい。
- 生活費の不足得るため睡眠時間を削って派遣の仕事をしているが、無理をしていることもあり年齢的に徐々にづらくなってきている。
- コロナの影響で会社を辞めることになり所得も下がったが、特例貸付を受けることで娘を卒業させる事ができた。

第6章 評価にかかる総括

6.1. 総括

プロセス評価とインパクト評価の結果を以下にまとめる。

プロセス評価は、捕捉率の最大化と迅速性の確保に注目して行った。第 1 に捕捉率については認知度の最大化と排除エラーの最小化の二つの観点での社会福祉協議会にヒアリングを行った。その結果、緊急事態下で社会福祉協議会が取り得た対応としては最善とは言えないまでも、申請数が多い中で十分な対応をしたと結論付けた。第 2 に迅速性の確保については、社会福祉協議会へのヒアリングに加えて、申請から貸付決定までの日数を借受人マスタデータで確認した。申請から貸付決定までの日数は平均 5 日であり、これは厚生労働省が示した申請から送金までの目標値であった 3 日を上回った。他方、ヒアリングでは県・市区町村社会福祉協議会ともに人員体制の強化、手続きの簡素化といった面で様々な工夫を凝らし、できる限りの対応をしたことが分かった。

インパクト評価では、少人数の借受人の語りを通して実際と反実仮想（もし特例貸付がなかったらどうなっていたと思うか）の生活状況を比べることで、効果を推論した。特例貸付により、特例貸付により、住居費、光熱・水道費、食費、教育費等が補完されることで短期的には家計に余裕ができた。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につながった。この様な短期的な生活状況の維持・改善により、中期的には仕事に集中できる、または条件に合わない就労先を避けながら落ち着いて就職活動をし、就労状態が安定したケースが多受けられた。特例貸付を借り受ける前は経済的な生活困難から本人が相当なストレスを抱え、家庭内でも不和が見られたが、特例貸付により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。また、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。以上の短期・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考えられる。

プロセス評価、インパクト評価ともに、限られた数の社会福祉協議会・借受人へのヒアリングと、アウトカムを表す情報などがない借受人マスタデータを元に、できる限りの分析と解釈を行った。特例貸付の全体的な評価としてはプロセスについてもインパクトについても効果があったと結論付けたが、結果を解釈する上での留意点等を各章に記載している。今後同様の社会的危機が起こり、生活困窮者支援を国として行う際には、これらの留意点も踏まえながらの政策開発が必要だと思われる。

6.2. 評価を通じた気づき

評価過程で評価設問として設定した関心事項以外にも様々な気づきが得られた。以下にそれらを列挙する。

排除エラーの最小化をしたことによる含有エラーの増幅

特例貸付は、非生活困窮者を支援の対象としてしまう次の2種類の含有エラーが発生した。

第1の含有エラーは、本来生活福祉資金ではないスキームで支援すべき生活困窮者を、特例貸付で支援してしまうものである。生活福祉資金はあくまで「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自立自活できると認められる世帯」に対して一時的な資金を貸付ける制度であり、そうではない世帯については、別途生活困窮者自立支援制度の各事業を活用して、生活の立て直しを図ることになる。

「自立自活できると認められる世帯」：自立自活できると認められるが、貸付け時点では一時的に自立自活できていないため、生活福祉資金を利用し、借入期間中に生活を立て直し、自立自活を目指す

「自立自活できると認められない世帯」：資金の貸付けを得ても自立自活できると認められないため、生活福祉資金の貸付けではなく、生活困窮者自立支援制度の各事業の支援に基づき、自立自活を目指す

特例貸付は、捕捉率の最大化と迅速化のため、結果的に生活福祉資金の対象外の世帯、つまり「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自立自活できる」とは必ずしも認められない世帯も利用することとなった。つまり、含有エラーが生じていたということである。

ただし、幅広い層を対象とすることで、これまで顕在化していなかった困窮世帯を捕捉し、事後的に相談支援などの福祉制度につなげられたという側面もある。ここで想定する含有エラーは、必ずしもデメリットばかりであったとも言えないと考えられる。

第2の含有エラーは、生活困窮者でない、生活に余裕のある世帯を支援してしまうものである。これら世帯は、事後的には借り受けた資金を償還するため、必ずしも財的な負担が生じたわけではないが、事務コスト等の負担増につながったといえよう。

含有エラーと給付期間の長期化

上述した、「自立自活できると認められない世帯」に対する含有エラーについては、給付期間の長期化につながり、免除になるほどは困窮しておらず就労支援など別の支援によって自立自活できた場合、不必要な負債を負わせてしまっていた可能性がある。緊急小口資

金と総合支援資金を最大限利用した場合、最長 10 ヶ月の支援を受けることができる。総合支援資金の延長貸付からは相談支援を受けることが要件となっているが、迅速な実施が求められたことで十分な相談支援は行われなかったことが実態である。なお、生活困窮の度合いが深く、事後的に償還免除となった場合は、実質的には生活保護が適用されていたような状態とみなすことができる。この場合、借受人の負担は軽減されるが、社会的費用をどのように考えるべきかが問われる。

特例貸付の制度構造が内包するモラルハザードの発生リスク

本特例貸付制度は、制度開始時より償還免除が想定されており、途中から免除条件も定められ公表されていた。このため、借受人の中には借受額を最大化し、償還免除対象になることが合理的となる者も出てくる。意図的に償還免除対象になるように労働供給（所得）を制御し、免除対象が確定したところで労働供給を増大に転じさせるといった戦略的な行動を誘発してしまうリスクを内包した制度になっている懸念がある。

迅速性優先による満額貸付のリスク

プロセス評価で確認したように特例貸付では迅速な対応が優先されたことで様々な手続きが簡素化された。そのうちのひとつに、詳細な生活状況の聞き取りと、不足する生活資金額の把握がある。本特例貸付では、個々人の事情を汲んだ最適な貸付額ではなく満額貸付が一般的であった。無利子ということもあり、不要な資金は償還時まで貯蓄に回しておけば、最適額を上回る貸付であっても家計に問題をもたらすことはない。しかし、借受人の家計管理能力に問題がある場合、必要以上の資金を手にすることは、いくつかの懸念を想起させる。貸付期間中、一時的に消費水準をあげることができるが、それが慣習化してしまい、その後の消費水準に悪影響を与えるというのは一例である。また、緊急時の生活水準の維持に直結しない娯楽や嗜好品の消費に使ってしまい、償還のための貯蓄に回すことができないなども考えられる。

世帯単位の貸付制度

特例貸付は世帯を対象に貸付を行う制度である。しかし、書類上は同一世帯であっても様々な理由から実質的には別世帯として生活しており、それぞれの世帯がともに困窮状態に陥ることが生じうる。この場合、誰か一人が借受人となってしまうと、別世帯の世帯構成員は貸付を利用することができない。書類上の「世帯」としては資金制約が緩和されるが、支援を受けられない世帯構成員が発生してしまう。実際に、同一世帯の別の個人が、それぞれ特例貸付の利用申請を行い、世帯としては利用済みであるので、二番目以降に申請した個人は貸付を利用できないケースがあった。書面上の世帯と生活実態に乖離があるケースは、家庭内不和など往々にして世帯内に問題が生じている事が多い。世帯としての捕捉率と個人としての捕捉率は異なる。

第7章 将来的なりサーチデザインの提案

7.1. 残された課題

本章では、特例貸付に関する将来的なりサーチの切り口を提案する。まず、検証すべき論点を設定し、論点ごとにどのような検証が可能か、また、データの制約から現時点でできること、新たにデータを収集すればできることは何かを整理する。最後に、今後同様の事業を実施・評価するにあたって、どのようなデータを収集することが望ましいかを提言する。

検証すべき論点として、特例貸付が制度の目的とする受給者の「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」を実現できたのか、それが政策プロセス上効率的に執行できたのかが重要である。そこで、大きな論点として、①特例貸付は受給者や自治体のアウトカムの向上につながったのか、②コロナショックへの対応として適切だったのか、という2つを設定する。

これらの論点の検証にあたっての前提として、データの現状に触れておく。本報告では特例貸付に関して最も粒度が細かく、網羅的なマスタデータを活用したが、以下の限界があった。第1に、職業、世帯情報、負債状況、用途などの属性情報に欠損が多く、踏み込んだ分析に制約がかかった。緊急性を優先したためか、入力が追いつかなかった可能性があり、各社会福祉協議会に保管されている申請書などの原データを活用すれば、より完備なデータを構築できる可能性はある。第2に、マスタデータの設計上、受給者の事後のアウトカムの情報が欠けており、貸付の利用後の収入や生活がどのように変化したのか、自立し安定した生活が達成されたのか、というインパクトを評価することができなかった。これらの制約に対する対応は、後述する。

以上の前提を踏まえ、前述した2つの論点に対するなりサーチデザインを検討する。

(1) 特例貸付はアウトカムの向上につながったのか

本論点は大きく2つのサブ論点に分解できる。

第1のサブ論点は、特例貸付が受給者の経済的自立と生活の安定化に貢献したのかである。もっとも素朴な取組は、特例貸付の前後で受給者の収入や生活水準といったアウトカムが改善したのか、実態を記述的に描写、検証することである。マスタデータや各社会福祉協議会が独自に収集したデータには、借入申し込み時の収入等の情報はあがるが、事後のアウトカムの情報がないため、検証には追加のデータ収集が必要である。具体的には、利用者の現在の生活実態を把握すること、経済的自立や生活の安定といった目的が達成されたのかを検証することを目的として、特例貸付利用者の生活実態のフォローアップ調査を実施することが望ましい²³。

より踏み込んだ検証としては、特例貸付の受給者と同様の困難に直面したものの、特例貸付を利用しなかった世帯との比較を行うことが考えられる。そのためには例えば、利用を希望・申請したものの最終的に利用に至らなかったような世帯のデータが必要だが、そのような世帯の情報はマスタデータに含まれていない。行政データ等の外部データを使い、特例貸付の利用世帯と似たような世帯を抽出し、比較対象とするといった対応が考えられる。

第2のサブ論点は、自治体にとって特例貸付はよいアウトカムにつながったのかである。自治体にとっての特例貸付のアウトカムは慎重な議論が必要である。ひとつの考え方として、第2章で検討したように、コロナショックによる収入の一時的な落ち込みから長期的かつ継続的な困窮化への進行を特例貸付が防止しているとすれば、自治体にとっては、将来的な生活保護費の抑制や、住民税の維持確保といった財政的なインパクトを見込むことができる。これを検証するためには、自治体レベルで捕捉率が高いほど、その後の生活保護費の伸びが抑えられる、税収を維持・拡大できている、といった関係がみられるかを分析すればよい。データは、既存の自治体レベルのオープンデータを活用できる。ただし、自治体によってコロナショックの大きさ、産業構造、財政状況などの違いがあるため、結果の解釈には十分な留保が必要である。

(2) コロナショックへの緊急対応として望ましい運用ができたのか？

プロセス評価については第4章で、迅速性と捕捉率の最大化の観点から検討したが、多数の国民が直面するマクロな経済的ショックに対する緊急対応として、5つのサブ論点を設定できる。

第1は、緊急対応として効率性、有効性の観点から適切な制度であったのか、である。第4章でターゲティングエラーを整理したように、特例貸付では非生活困窮者を支援してしまう「含有エラー」と、生活困窮者に対する支援を漏らしてしまう「排除エラー」を最小化することが求められる。特例貸付は、当初は償還免除の想定はありつつも明確な基準を定めないうまま迅速かつ補足率を最大化するという方針で貸し付けをして、事後的に償還免除の基準を設定するという過程を経た。つまり、間口を広げて「排除エラー」の最小化を優先しつつも、原則として償還を求めたため、非生活困窮者による不必要な借り入れ需要を喚起することなく、「含有エラー」を抑制できたと考えられる。ただし、住民税非課税世帯に対する償還免除が正式にアナウンスされたあとは、これを給付と受けとめた、必ずしも借り入れを必要とはしない借受人の申請を増やしてしまったことが、ヒアリング結果などからもうかがえる。このケースは「真に借り入れを必要としていない」という点では、厳密には「含有エラー」と考えられる。ただし、こうした借受人は非課税世帯であり、相対的に所得が低い世帯であるため、実態としては生活困窮者に近い状況にあったとも想定できる。また、当初は償還を前提としたため、特例貸付の利用を躊躇し、結果的に困窮化していった世帯が存在した可能性も否定はできない。これらに点について、まずは理論的な観点からの検討が求め

られる。

一方で、「含有エラー」が生じたことはヒアリングからも類推できる。「含有エラー」は償還がなされていれば特段の問題はないが、本来支援する必要がないものの特例貸付を利用し、その後償還をしていない世帯がどの程度いるのかは明らかにすべきであろう。償還をしていない世帯は特定できるため、まずは未償還の世帯属性の描写的分析から始め、何らかの基準に基づき「支援が不要だった世帯」を特定して、含有エラーの大きさを推定することが考えられる。

第 2 は、他の代替的な制度との比較において、特例貸付が効果的・効率的だったのかである。コロナショックに直面した世帯は、特例貸付以外にも雇用保険、住居確保給付金、生活保護といった他制度を活用するオプションがあった。これらの代替的なセーフティネットを活用した世帯と比較して、特例貸付を利用した世帯のアウトカムはよかったのか、有効性を検証できる。ただし、検証にあたっては、他制度を利用した世帯の情報を得るため、行政データの活用が必要である。また、各世帯がどの制度を選択したかという自己選択に留意する必要がある。

第 3 は、社会福祉協議会間でプロセスやパフォーマンスに違いはあったのかである。社会福祉協議会間の比較によって違いを見出すことができれば、そこからプロセスやオペレーション上の課題やベストプラクティスを抽出できる。まずは、マスタデータを活用することで、社会福祉協議会間で滞留日数やアウトカムの違いを可視化することで、パフォーマンスのよい・悪い社会福祉協議会の特定が可能である。これらの社会福祉協議会への定性調査を通して、プロセス上の課題や工夫を聞き取りし、今後のよりよい運用にむけた知見を得ることが期待できる。検証にあたっては、新たに社会福祉協議会単位で追加調査を実施し、データを収集する必要がある。

第 4 は、相談支援の効果検証である。相談支援の意義や効果は定量的な検証がなく、有効性に対する知見が求められている。本則では原則として相談支援が必須である一方、特例貸付では当初、相談支援が免除され、2020 年 10 月より実行されることとなった。このため、限られた期間ではあるものの、相談支援が実施されない生活福祉資金制度が施行されたことになり、準実験的な状況が発生したことを活かした分析（例えば相談支援が実施された期間とされなかった期間の借受人のアウトカムの違いを分析する等）が可能である。ただし、前述の通り、利用者の事後のアウトカムを把握するためのフォローアップ調査は必要である。

第 5 は、償還免除者に対する自立に向けた支援の設計と効果検証である。償還免除者に対して自立に向けた支援を実施することとなったが、どのような支援をすべきかについて、各社会福祉協議会が手探りをしているところであり、可能な支援の選択肢をリストアップするとともに、効果検証を見越してランダム化比較試験（RCT）を実施することも考えられる。

7.2. 事業評価に向けた今後の体制

本事業や、今後実行する類似の制度の評価にあたっては、データマネジメント上の対応が必要である。本事業では貸し付け後の収入や生活状況の情報がなく、前後比較可能なアウトカムのデータが収集されていないことが、最大の問題である。したがい、将来的には、①定型的なフォーマットを指定し、貸し付け前の借受人の生活状況の情報を貸し付け時に収集すること、②貸し付け後もアウトカム指標を定期的にフォローアップすること、が望ましい。

ただし、②は受給者を追跡して調査するために追加のコストがかかる。マイナンバーなどを通して、自治体が持つ行政データと紐づけし、納税や医療費等の状況から成果指標を作成することができれば、定型業務として効果検証を定期的・継続的に実施できる点を付記しておきたい。

Appendix 1 マスタデータ

A1.1. 借受人マスタデータとは

生活福祉資金制度の実施主体である社会福祉協議会では、生活福祉資金業務システムを構築し、業務に関連する情報を管理している。全国の社会福祉協議会が申請書類を基に生年月日、年齢、職業、月収などを入力したものである。このシステムには生活福祉資金の貸付情報がすべて含まれているが、その中から本特例貸付に関連するデータを抽出したものを「借受人マスタデータ」とここでは呼ぶ。

本評価においては特例貸付制度が終了後である 2024 年 2 月 15 日時点のデータをシステムから抽出した。借受人マスタデータに含まれている件数は計 3,912,376 件(うち、緊急小口資金が 1,661,256 件、総合初回が 1,184,451 件、総合延長が 453,326 件、総合再貸付が 613,343 件)であった。

A1.2. 借受人マスタデータの構造

本評価用に抽出した借受人マスタデータは 4 種類のデータセットから構成されている。第 1 は借受人に関する情報が収録されたデータセットで、借受人の性別、年齢、職業、職種、月収、障害の種類などの借受人に関する情報や、貸付以外の支援内容（自立相談、住居確保、就労訓練、一時生活、家計相談、学習支援など）の提供有無が記録されている。以下のデータセットとは異なり、借受人単位での情報となっている。

第 2 は、貸付情報に関するデータセットである。緊急小口資金、総合支援初回・延長、再貸付の 3 種類のサブデータセットに分かれており、それぞれのスキームごとに貸付内容を記録している。情報は貸付単位となっており、その貸付を扱った都道府県／市区町村社会福祉協議会名、借受人の ID、生年月日、申込日、貸付決定日、貸付金額、各送金日等が記載されている。

第 3 は、償還情報に関するデータセットで、全貸付制度（緊急小口資金、総合支援初回、延長、再貸付）の各貸付について、償還・据置期間、償還方法といった償還情報が記録されている。特例貸付の償還は完了していないため、データ抽出時点の償還状況となっている。

最後に第 4 は免除情報に関するデータセットである。このデータセットには償還情報と同様に全貸付制度（緊急小口資金、総合支援初回、延長、再貸付）の各貸付について免除となった貸付に関する情報が記録されている。掲載されている免除情報は、借り受けた各貸付について償還免除になったかどうかといったものである。

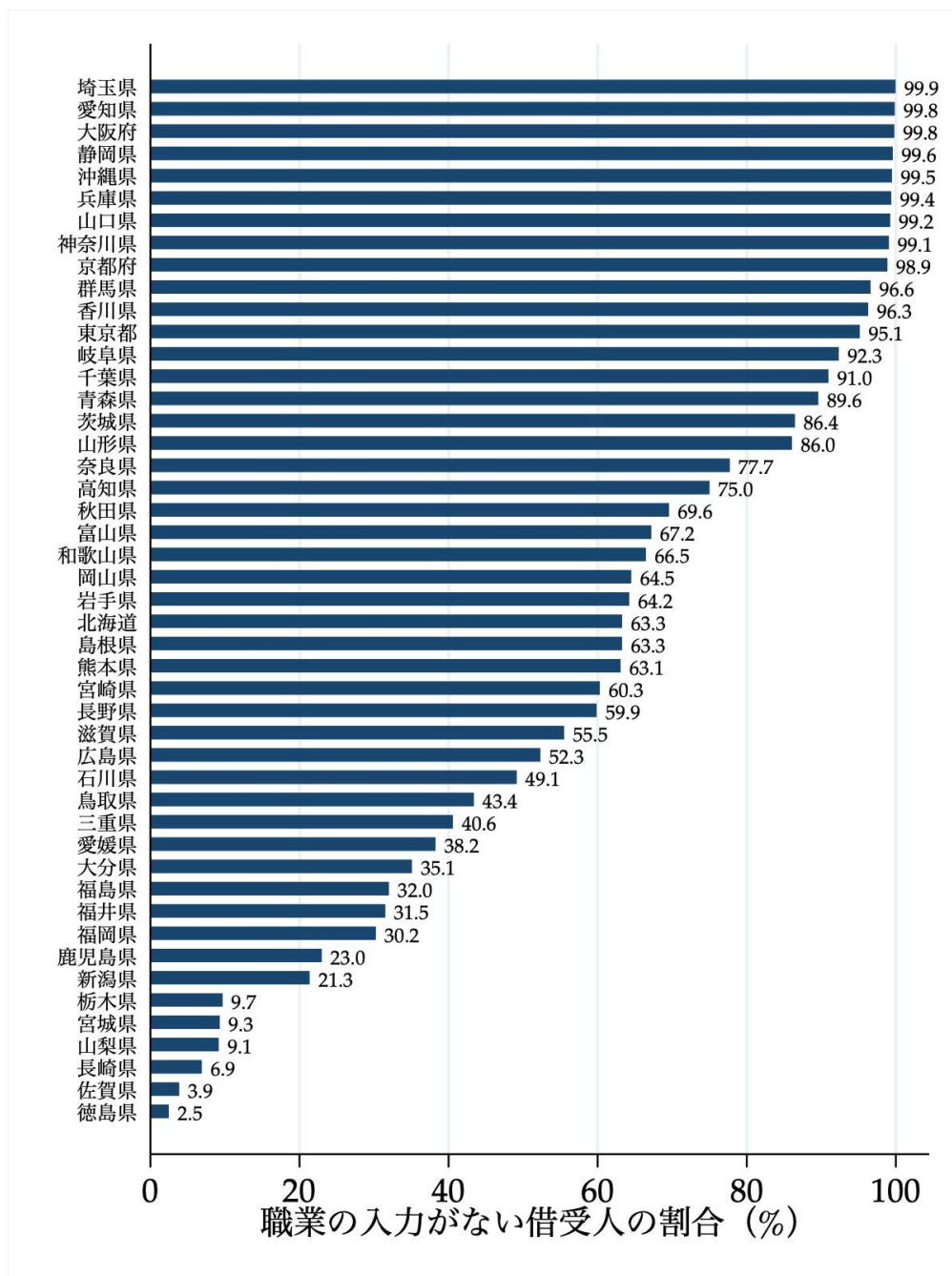
A1.3. 欠損値

本マスタデータは実務に用いられているデータであることから、特例貸付においては入力に際して早期に貸付を実施することを優先し、データ入力項目を最小限に留めるといった現場対応がなされた³⁷。そのため、入力された項目は、生年月日や性別といった基本情報に限られ、所得や職業など借受人の詳細な属性情報の大部分が欠損している場合がある。この欠損は都道府県の入力方針によるものであり、ランダムに生じたものではない。図表 A 1 は、欠損が見られる項目のうち職業の欠損割合を都道府県別に示したものである。データがほぼ入力がされておらず欠損割合が 100%近い県から 95%以上が入力されている佐賀県や徳島県にまで幅広く分布している。大量の貸付申請に迅速に対処する必要があったことから、入力割合の大まかな傾向として申請件数が多かった都道府県（≡人口規模が大きい都道府県）ほど欠損割合が高くなっている様子が見てとれる³⁸。

³⁷ 借受人マスタデータ（2022 年 3 月 31 日時点抽出）を用いた分析を行っている全国社会福祉協議会政策委員会（2022）でも言及されている。

³⁸ 都道府県別の申請件数と欠損割合の相関係数の値は 0.39 である。

図表 A 1 職業情報の都道府県別欠損割合



Appendix 2 都道府県別貸付実績

都道府県ごとに生活福祉資金貸付制度の利用状況を示す。

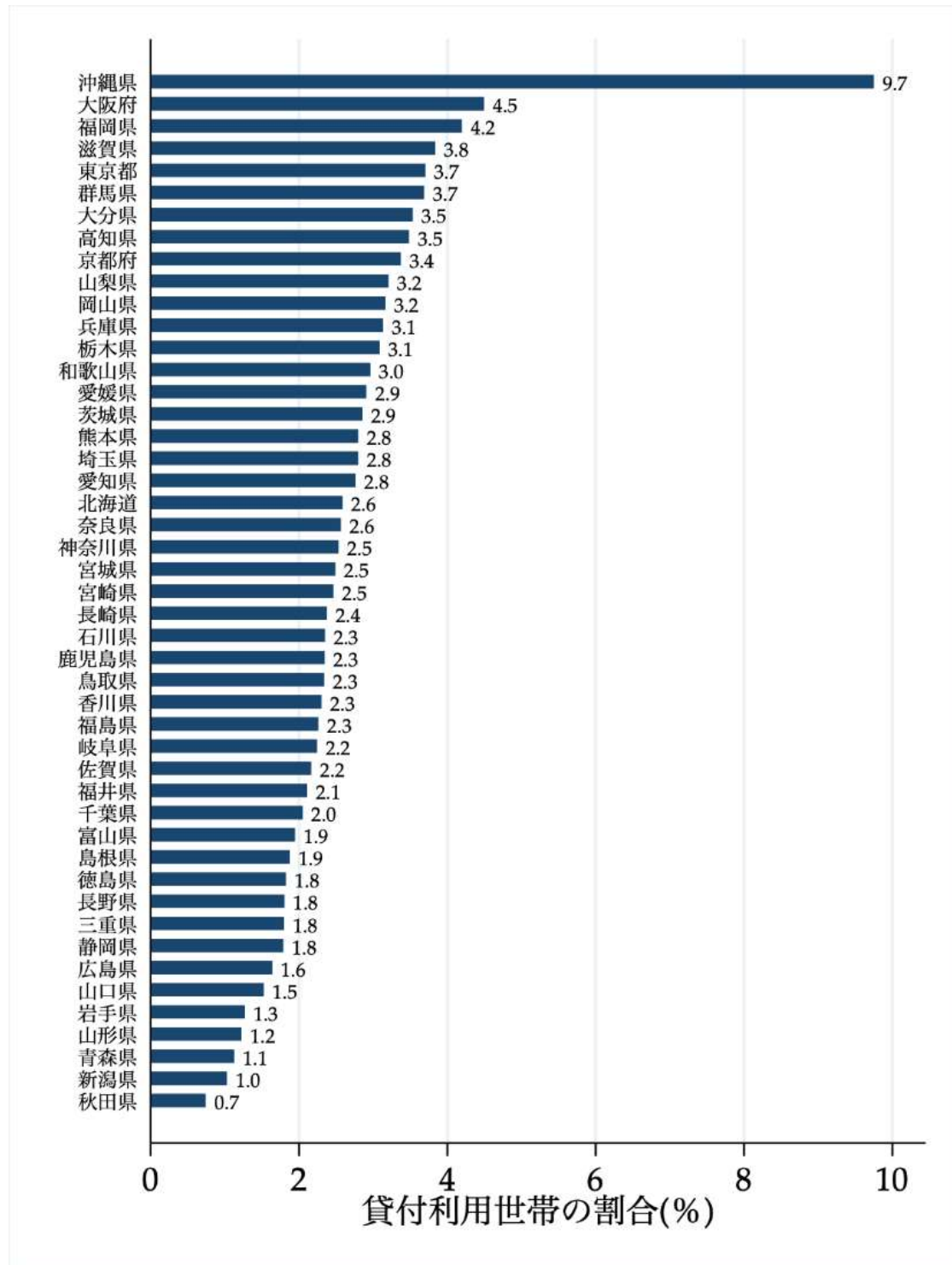
A2.1. 特例貸付の利用状況

図表 A 2 は、都道府県ごとの特例貸付利用世帯割合（一般世帯に占める特例貸付を一度でも利用した世帯の割合）を示している。各都道府県の一般世帯数は 2020 年国勢調査を利用した。47 都道府県の中では沖縄県の利用世帯割合最も高く、一般世帯数の 10%ほどの世帯が貸付を利用している。沖縄に次ぐ大阪府や福岡県の利用世帯割合は 4%程度であることから、沖縄県の利用世帯割合は際立って高かったといえよう。

一方で、岩手県、山形県、青森県、新潟県、秋田県では、利用世帯割合は低く 1%前後に留まっている。特例貸付の利用状況は県によって大きな違いがあることが見て取れる。

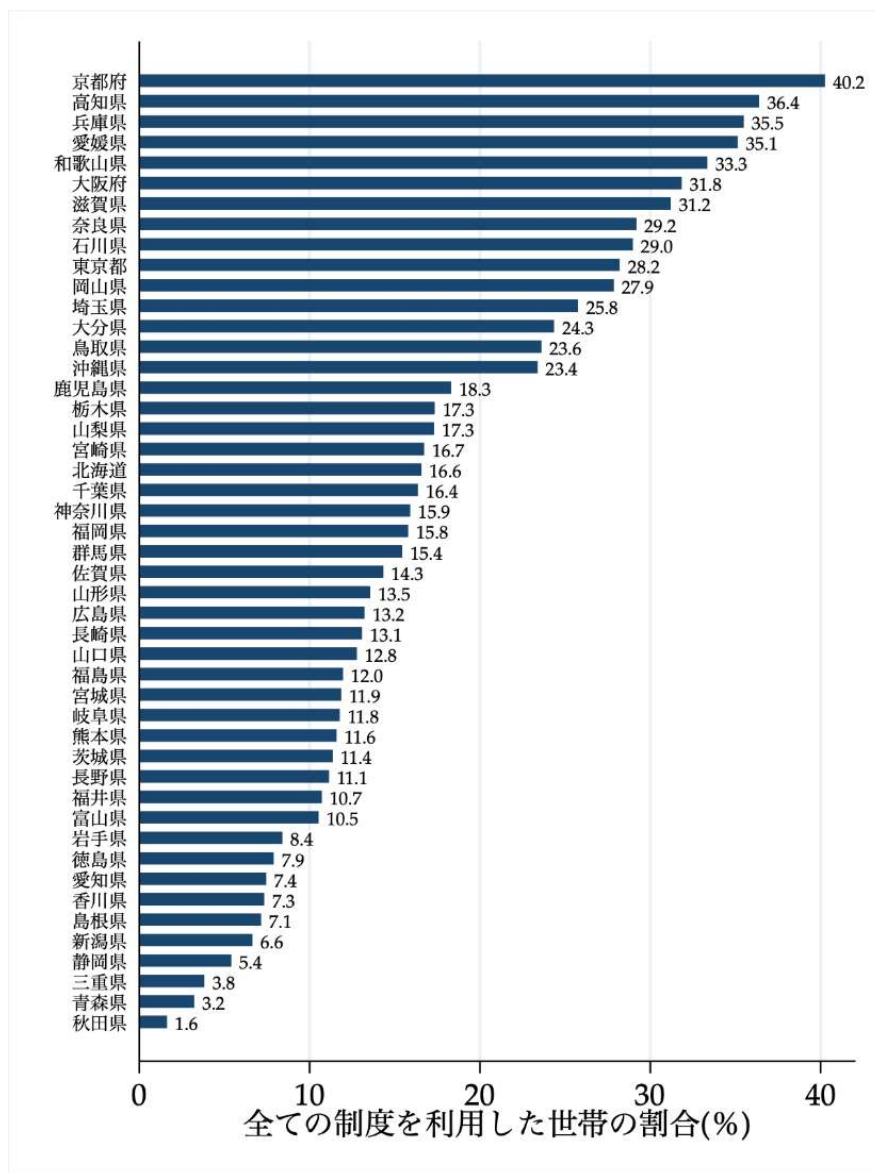
次に、貸付利用世帯がどの程度この制度を活用したのかを示す。次の図表 A 3 は、各都道府県において貸付を一度でも利用した世帯のうち、4 つ全ての貸付制度（緊急小口資金、総合支援初回、延長、再貸付）を利用した世帯の割合を示している。これを見ると、京都府では約 40%の貸付利用世帯が全てのスキームを使っている一方で、秋田県や青森県ではその割合は小さかった。また、図表 A 4 では都道府県ごとの平均借入金額を示したものであるが、結果はほぼ変わらず京都府の貸付利用世帯が最も借り入れており、平均借入総額は 118 万円、中央値が 140 万円となっている。京都府の後には、高知県、兵庫県、和歌山県、大阪府などが続く。その一方で、秋田県、島根県、静岡県、新潟県は、平均借入総額が小さく、50 万円を下回った。特に、秋田県では、平均貸付額が 37 万円で、貸付総額の中央値が 20 万円であった。このように、都道府県ごとに特例貸付の利用パターンは大きく異なっている。

図表 A 2 都道府県別特例貸付利用世帯割合

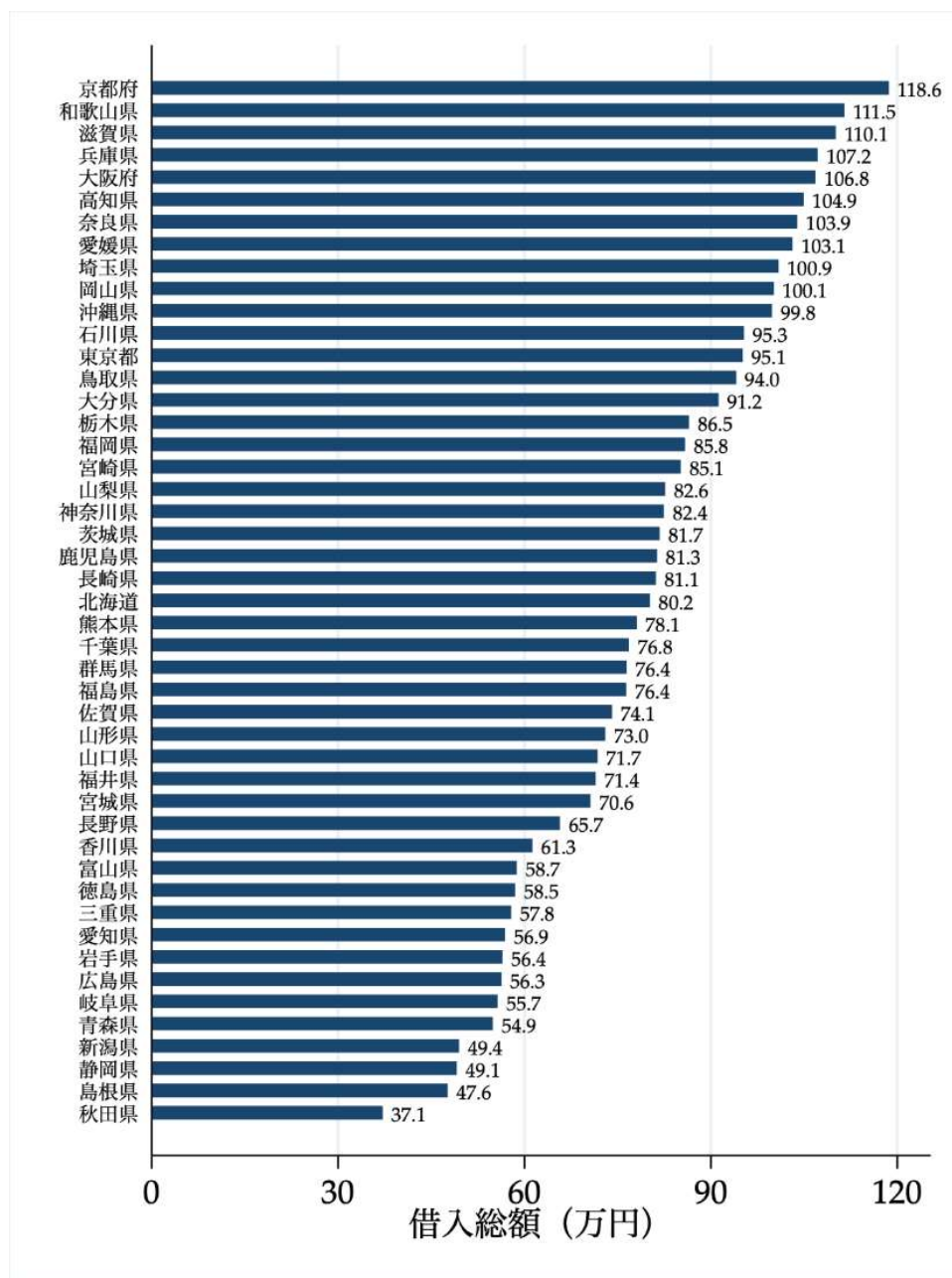


注) 一般世帯数は、2020 年国勢調査に基づく。

図表 A 3 都道府県別特例貸付活用度合い



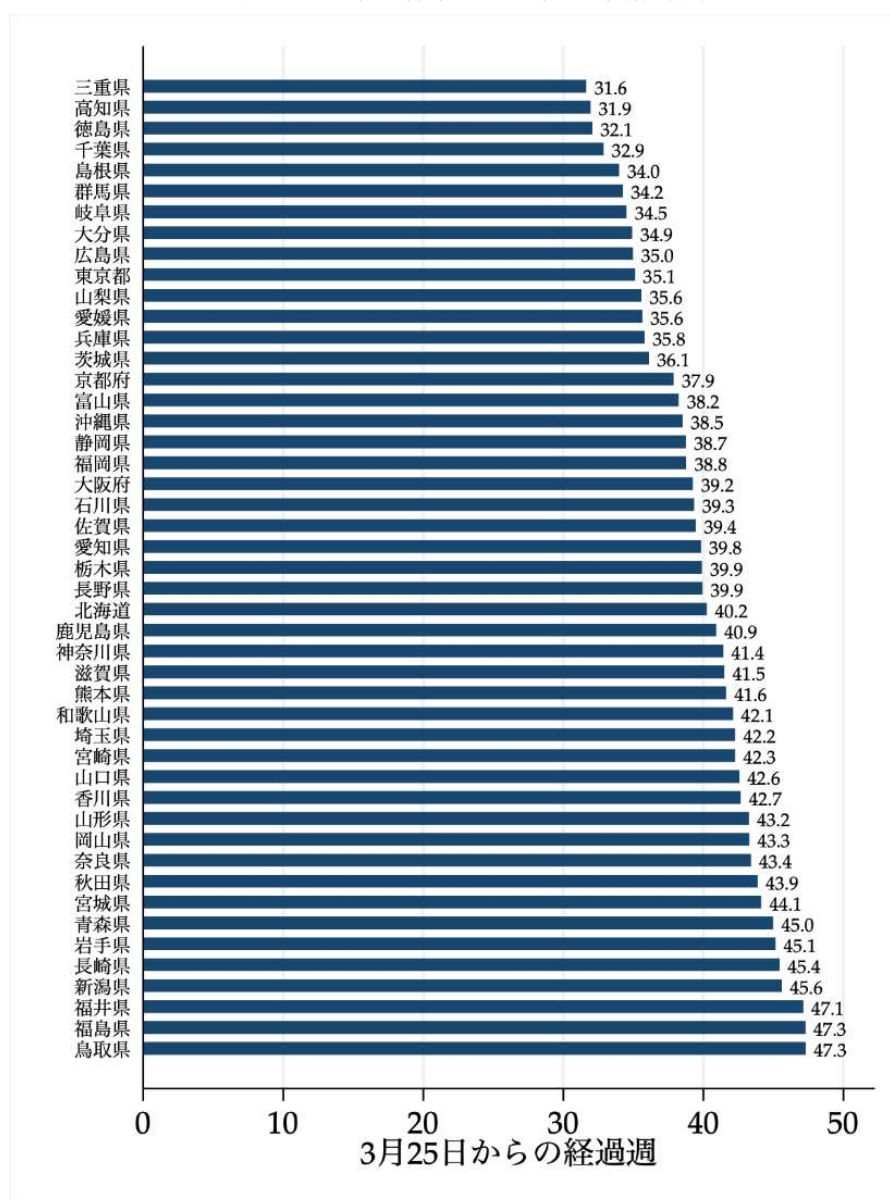
図表 A 4 都道府県別平均借入額



A2.2.貸付利用世帯の申請時期

図表 A 5 は、都道府県ごとの申請時期の違いを示している。申請時期が最も早いのは三重県で、平均が 31.62 週、中央値が 18 週であった。一方で申請時期が最も遅かったのは鳥取県で、平均値は 47.28 週で、中央値は 45 週であった。ただし、申請時期の違いにばらつきはあるものの、地域的な傾向は見いだせなかった。

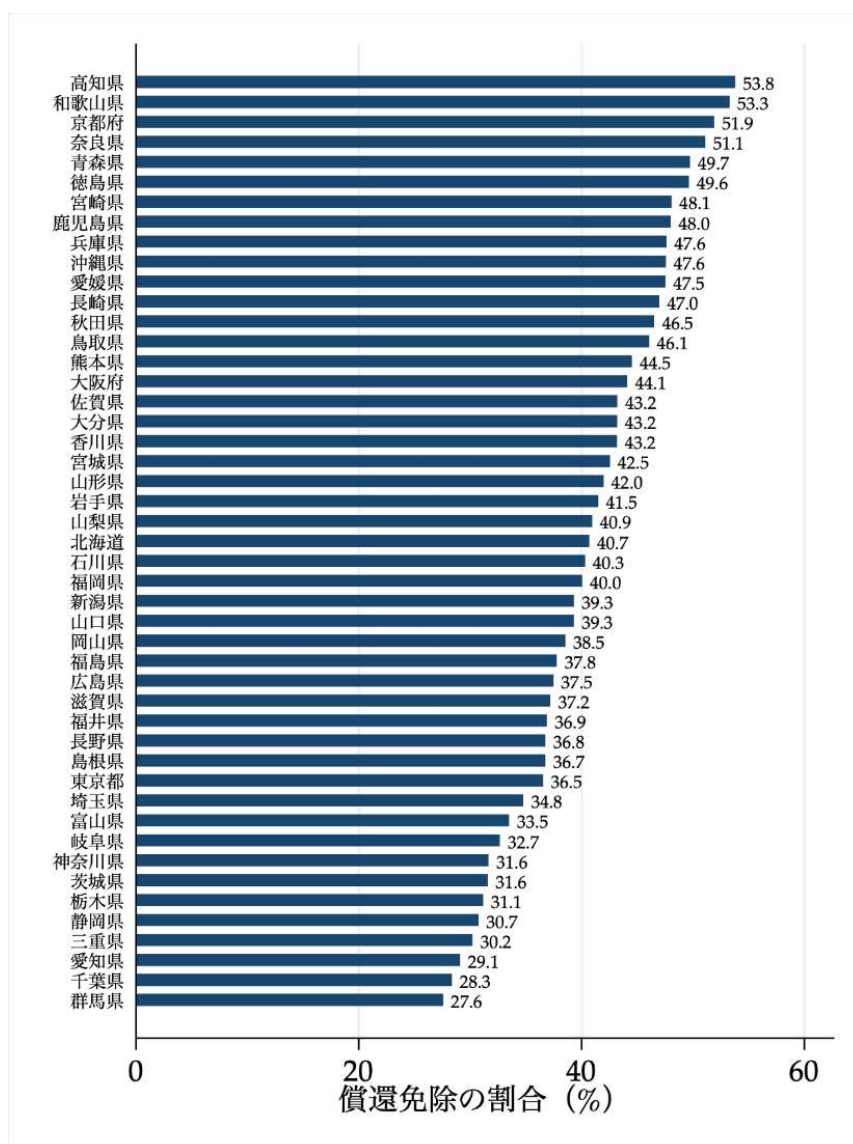
図表 A 5 都道府県別平均初回申請時期



A2.3.償還免除

図表 A 6 では、都道府県ごとに一度でも償還免除の対象になった貸付利用世帯の割合を示している。ここでも、都道府県間に大きな差があり、最も償還免除の割合が高かったのは高知県で、53%の貸付利用世帯が少なくとも一つの償還免除の対象となった。最も借入総額の大きかった京都府（図表 A 4）でも償還免除の割合は高く、51%の借入世帯が償還免除の対象となった。その一方で、愛知県、千葉県、群馬県では償還免除の割合は相対的に低く 30%を下回った。

図表 A 6 都道府県別償還免除世帯割合



Appendix 3 問答と通知文書の概要

A3.1. 問答

問答に記載のある貸付関係の問いの概要を図表 A7 に示す。関連する問いは一つの項目として整理してある。また、運営方針との関連性が乏しい問いについては整理の対象外としている。表内の並びは各トピックに関連する問が最初に登場した順となっている。

図表 A7 問答の概要

	トピック	概要	問番号
1	収入減少が「新型コロナウイルス感染症の影響」によるものであることの確認方法	確認書類の提出を求める必要はない。	1、2-9
2	収入減少の確認方法	・ 給与明細書や預金通帳、離職票などによる確認が原則となるが、難しい場合は収入減少の状況に関する申立書でよい。	2-1、2-10
3	貸付判断における収入減少の程度	・ 一律の減少額や減少割合を設定することは不適當である。	2-2、2-3、2-4
4	貸付理由（生活困難となった理由）の限定化	・ 貸付の理由を限定することは不適切である。様々な生活状況の中でのそれぞれの困り事を把握し、柔軟に貸付を行ってよい。 ・ 雇用形態がアルバイトかどうか、身分が学生かどうかとも問わない。	2-3、2-5、2-6、2-7、2-8、2-9、2-11
5	その他の支援策との関係	・ 他の活用可能な支援を優先する必要はない。 ・ 他支援利用者が特例貸付の利用対象外となることはない（ただし、「新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金」を受給している場合は再貸付の対象とはならない）。逆も然り。	2-8、3、8-10、16、20-2、22

		・他の支援策が活用可能な場合は積極的に案内する。 ・生活保護受給者は、基本的には貸付の対象外となる。	
6	償還能力が乏しいと考えられる場合の貸付	・緊急小口資金については償還の可能性を厳密に求めずに貸付を行って良い。 ・総合支援資金については自立相談支援機関からの支援を受けることの同意を求める（R2年10月意向の申請分から）。	2-9、27
7	適正な資金需要の判断方法	・収入減少額によって貸付額が決まるということはない。相談者の希望や状況を把握し、貸付額を決定する。 ・合理的な理由なく、相談者の希望額よりも低い額を貸付額とすることは避けなくてはならない。	6
8	未成年者への貸付	・未婚の未成年者で、親権者または後見人の同意が得られない場合は、児童養護施設等の長や里親の意見書、児童養護施設退所者等への面接等により貸付けを行ってよい。	17-1
9	外国籍世帯への貸付	・国籍は一切問わない。	18
10	本則利用で償還免除となっている世帯への貸付	・本則を利用し償還免除になっていることで貸付可否を判断することは適切ではない。 ・税や公共料金の滞納がある場合も同様。 ・世帯員が代表を務める会社が破産手続き中であっても特例貸付の対象外とはならない。	20-1-1、 20-1-2
11	印鑑登録証名称の提出	・提出は求めない。	23
12	住所地（住民票が置かれている市町村）と居住地の関係	・居住地で相談があれば、住民票を移すことを求めずに申請を受け付ける。	25
13	住所がない場合（ネットカフェ居住など）	・住居を得るための支援を優先する。	26

A3.2. 通知文書

特例貸付が制度として始まってから厚生労働省が社会福祉協議会等に向けて発出した主要な通知³⁹の概要を図表 A 8 に示す。

図表 A 8 通知文章の概要

2020 年 3 月 10 日	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の実施につ いて（周知）	・ 特例貸付制度の実施を控え、特例措置の内容や相談先等について住民への積極的な 周知を依頼した。 ・ 迅速性を重視することを示し、借受の申し込みを受け付ける体制を整えることを依 頼した。
2020 年 3 月 11 日	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の実施について	・ 特例貸付制度の実施について通知した。
2020 年 3 月 13 日	緊急小口資金等の特例貸付の申込にか かる受付開始日について（周知）	・ 2020 年 3 月 25 日より特例貸付の申込受付を開始することを通知し、体制整備を 依頼した。
2020 年 3 月 18 日	緊急小口資金等の特例措置による貸付 金の送金までに係る適切な支援につい て（周知）	・ 緊急小口資金の相談について、相談と同時に申込を行い、翌々営業日までに送金が 行えるよう事務処理の迅速化を依頼した。
2020 年 3 月 24 日	緊急小口資金等の特例貸付にかかる相 談があった場合の対応について（依頼）	・ 市町村社会福祉協議会以外の相談窓口で相談があった場合は、市町村社会福祉協議 会へつなぐなどきめ細やかな支援を行うことを依頼した。
2020 年 3 月 24 日	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の適用について	・ 2020 年 1 月 16 日から 3 月 24 日までの機関にあった借入申込については特例措置 に基づく対応を取るという方針を通知した。 ・ 2020 年 1 月 15 日以前にあった借入申込については本則対応となることを通知し た。

³⁹ 主要な通知に絞るため『令和 5 年版 生活福祉資金の手引』に掲載された計 59 の通知をのうち本作業趣旨に照らして関連性の深いものに限定して記載する。

2020 年 3 月 27 日	緊急小口資金等の特例貸付にかかる相談体制の強化について（依頼）	・相談体制を強化することを依頼した。 ① 市区町村社会福祉協議会における人員体制の強化、解説時間の延長等。 ② 都道府県社会福祉協議会から市区町村社会福祉協議会の支援拡充。
2020 年 4 月 7 日	生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金等の特例措置に係る金融機関への送金手続きの迅速化に向けた協議等の実施について（依頼）	・送金事務手続き及び申請書類送付手続きを迅速化するために、以下の事項を社会福祉協議会に依頼した。 ① 金融機関と迅速化に向けた協議を行う。 ② FAX や PDF データを活用して市区町村社会福祉協議会で受け付けた申請書を速やかに県社会福祉協議に届ける。 ③ 生活福祉資金業務システムに速やかに申請内容を入力できるように体制を強化する。
2020 年 4 月 7 日	生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金等の特例措置に係る今後の状況変化に伴う各都道府県及び市区町村社会福祉協議会での相談窓口の体制について	・緊急事態宣言が発令されたことを受け、対面で住民と相談や貸付手続きを行っている市区町村社会福祉協議会に対して、相談者と相談対応者の接触を極力避けるという方針を示した。具体的には電話対応の充実や完全予約制の取組推進を求めた。
2020 年 4 月 10 日	緊急小口資金等の特例貸付に係る適切な制度の周知の徹底（依頼）	・市区町村社会福祉協議会が使用する情報周知のリーフレットにおいて、償還免除、利子率、不承認の通知方法等について不適切な記載があることを指摘し、是正を促した。
2020 年 4 月 14 日	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迅速な貸付の実施について（依頼）	・相談の予約が数週間先となる社会福祉協議会があることを指摘し、早期送金のために以下の運用改善を依頼した。 ① 緊急小口資金について郵送による申込みを促進する ② 申請書の記載や添付書類に不備が見られた場合は送金に向けた準備を進めながら、修正を求める。

		③ 相談予約が一定期間後になっている場合は郵送申請促進、相談人員体制強化、予約制自体の見直しを行う。 ④ 厚生労働省の個人向け緊急小口資金・総合支援資金相談コールセンターの活用を促進する。 ⑤ 都道府県、市区町村職員による臨時的応援を実施する。
2020 年 4 月 23 日	緊急小口資金等の特例貸付における既存貸付原資法保有額の使用について	・生活福祉資金会計に積み立てられている既存貸付原資から特例貸付の貸付を行うことが可能なことを確認通知した。
2020 年 4 月 23 日	総合支援資金の特例貸付における自立相談支援の取扱について	・特例貸付においては自立相談支援事業の関わりや受付方法等を大幅に変更して実施している(原則不要として貸付に向けた手続きを進める等)ことを確認通知した。
2020 年 5 月 11 日	総合支援資金の特例貸付の円滑な対応について	・総合支援資金の貸付申請や貸付決定を円滑に行うために以下の点を依頼した。 ① 緊急小口資金から総合支援資金へ疎黄する際の申請事務を簡素化する。 ② 貸付決定の処理体制を強化する。 ③ 借入申込書等について、従来の様式例から簡素化したものへ切り替える。
2020 年 5 月 22 日	緊急小口資金等の特例貸付における償還免除の特例の周知徹底について	・償還免除の仕組みがあることを未だにリーフレットに記載していなかったり、誤った説明をしている社会福祉協議会があることを指摘し、改善を依頼した。
2020 年 6 月 16 日	児童養護施設退所者等の未成年で親権者等の同意が得られない場合の対応について	・児童養護施設退所者等の未成年で親権者等の同意が得られない場合は、児童養護施設等の長の意見書等により同意無しで貸付が可能であることを確認通知した。
2020 年 7 月 2 日	総合支援資金の特例貸付における 3 ヶ月を超える貸付に関する対応について	・総合支援資金の貸付期間延長についての運用を通知した。 ① 貸付期間の延長を 1 回(3 ヶ月以内)することができる。 ② 延長にあたっては自立相談支援機関による支援を受けることに同意する必要がある。
2020 年	総合支援資金の特例貸付における 3 ヶ	・総合支援資金の延長貸付に関する申込書類を示した。申込みにあたっては、状況確

7月9日	月を超える貸付における申込書類等について	認シートを活用して借受人の現況を確認することを促した。
2020年 9月15日	緊急小口資金等の特例貸付の受付期間等について	・ 特例貸付の受付期間を2020年12月末まで延長することを通知した。 ① 2020年10月以降の総合支援資金申し込みについては、償還開始までに自立相談支援機関からの支援を受けることへの同意を必須とする。 ② 労働金庫、郵便局での申請受付を2020年9月末で終了する。
2020年 12月8日	緊急小口資金等の特例貸付の受付期間等について	・ 特例貸付の受付期間を2021年3月末まで延長することを通知した。
2021年 1月29日	令和2年度第三次補正予算の成立を踏まえた今後の生活困窮者自立支援の強化について	・ 外国人の取扱について確認通知した。
2021年 2月2日	緊急事態宣言の延長を踏まえた生活困窮者への追加支援パッケージについて	・ 総合支援資金の再貸付を行うことを通知した。 ① 申請前に自律相談支援機関による相談支援を受けることを要件とする。
2021年 2月22日	緊急小口資金等の特例貸付の長期失業者等への貸付について	・ 長期失業中であつたり内定取り消しになった方など、一見して要件を満たさないと考えられる場合でも、収入の減少が確認できれば貸付を行うことが可能であることを確認通知した。
2021年 3月1日	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の運用について	・ 最新の問答集を踏まえた対応を行うように確認通知した。
2021年 3月16日	新型コロナウイルス感染症拡大に伴う特例措置である緊急小口資金等の特例貸付の申請受付期限の延長及び償還免除に関する取扱について	・ 緊急小口資金、総合支援資金（初回）、総合支援資金の再貸付について申請受付期間を2021年6月末まで延長することを通知した（総合支援資金の延長貸付は、2021年3月末までに初回貸付を申請した世知をもって終了する）。 ・ 償還免除の具体的な取扱が確定したため、その内容を通知した。
2021年	緊急小口資金等の特例貸付の実施状況	・ 特例貸付の円滑な運用に向けて都道府県に対して以下の対応を依頼した。

3月23日	の把握と個別支援の実施について	① 社会福祉協議会における業務負担を把握し、体制確保に向けた対応を行う。 ② 貸付額を収入の減少幅までとするような不適切な運用を是正する。 ③ 社会福祉協議会内で独自の審査基準を設けている場合や不適切な運用が多く見られる場合は厚生労働省まで連絡する。
2021年 5月28日	緊急事態宣言の延長を踏まえた生活困窮者への追加支援について	・ 緊急小口資金、総合支援資金（初回、再貸付）の受付期間を2021年8月末まで延長することを通知した。
2021年 9月9日	緊急小口資金等の特例貸付に関する国民の皆様からのご意見への丁寧な対応の取組について	・ 厚生労働省に寄せられる国民からの意見について対応し、必要に応じて運用の改善に役立てていく意向であることを共有した。
2021年 11月19日	「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（生活困窮者支援分）について	・ 緊急小口資金、総合支援資金（初回）の受付期間を2022年3月まで、総合支援資金（再貸付）は2021年12月末まで延長することを通知した。 ・ 2022年3月末までに償還時期が到来する貸付については、据置期間を2022年12月まで延長することを通知した。
2021年 12月10日	緊急小口資金等の特例貸付に係る申込書類等の修正について	・ 暴力団員に貸付が行われないように、様式例を修正したことを通知した。
2022年 1月7日	緊急小口資金等の特例貸付に伴う社会福祉協議会からの関係機関照会への対応について	・ 生活保護対象者は特例貸付の対象外となることから、社会福祉協議会から生活保護受給有無の情報について紹介があった場合には回答協力するよう依頼した。
2022年 2月25日	緊急小口資金等の特例貸付、住居確保給付金及び新型コロナウイルス感染症生活困窮自立支援金の申請期間の延長等について	・ 緊急小口資金、総合支援資金（初回）の受付期間を2022年6月まで延長することを通知した。 ・ 2022年4月以降における緊急小口資金、総合支援資金（初回）の据置期間を2023年12月までとすることを通知した。
2022年	緊急小口資金等の特例貸付に係る申込	・ 据置期間の変更を踏まえて様式例の修正を行ったことを通知した。

3月14日	書類等の修正について	
2022年 4月26日	「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」(生活困窮者支援分)について	・ 緊急小口資金、総合支援資金(初回)の受付期間を2022年8月まで延長することを通知した。
2022年 8月16日	緊急小口資金等の特例貸付における償還免除特例の円滑な申請手続き等への対応について	・ 償還免除手続きを円滑に進めるための対応を依頼した。
2022年 9月9日	新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金の支給、住居確保給付金の特例措置の申請期間の延長及び生活福祉資金貸付(緊急小口資金、総合支援資金)の特例貸付の取扱いについて	・ 緊急小口資金、総合支援資金(初回)の受付期間を2022年9月末までとなることを通知した(10月以降は本則貸付による対応となる)。
2022年 9月9日	令和4年10月以降の生活困窮者支援の重層的実施及び緊急小口資金等の特例貸付の借受人への適切な対応について	・ 特例貸付における償還免除の適用と周知を依頼した。

Appendix 4 社会福祉協議会のヒアリング概要

プロセス評価の評価設問に関連するヒアリング事項を以下に整理した。なお、これらは発言の要旨を要約したものであり、発言内容を書き起こした発言録ではない。

1 特例貸付の実施プロセスにおいて捕捉率の最大化に取り組んでいたか？	
1.1 支援を必要とする人に正確な情報を届けていたか？	
A 県	—
B 県	—
C 県	・市町村社会福祉協議会が情報提供をしていたがアウトリーチまでは難しい。地域のいろいろな相談機関などが特例貸付に関する情報も提供していた。 ・都市部では困窮している人がどこにいるのか把握することが難しいため情報が届いていない人も多かったかもしれない。若者は SNS などの口コミで情報を知ることが多いが、高齢者口コミでも届きづらい。地方は、そもそも地域の助け合いなどもあり、借り入れなどをしなくても対応できた部分がある。
D 県	・特例貸付制度について決まっていた正確な情報は伝えていた。一方で免除の詳細が決まっていない段階では、それを強調した周知をするようなことは躊躇われた。
E 市	・ホームページに情報を掲載したり、民生委員・児童委員の毎月の定例会で情報を共有して周知するようにしていた。アウトリーチはしていない。 ・ホームページを見れない高齢者の方であっても、当時は新聞やラジオでも広報がされていたし、実際のこんなにも申請に来るのかと思ったほどだったので、ある程度の人には情報は行き渡っていたのではないと思う。 ・自営業の方や外語学校の留学生の間では、かなり口コミで情報が広まっていた印象がある。
F 市	・HP での案内や、生活就労支援センターへの相談者に特例貸付制度を伝えることはしたが、情報を周知するような取組はあまりしていない。関係者間の繋がりががあるので、紹介を通じて知れ渡っていったのではないと思う。ただし、例えば自営

	業の高齢者世帯など、中には本当に支援が必要なのに情報が届いていない人がいたのかもしれない。 ・ 外国人の方などは繋がりが強くて、一人が申請すると、その人が知人を連れてくるというようなことがある。 ・ 積極的に周知をすればするほど、不適格な人からの申請が増えていくのではないかという不安と葛藤もあった。
G 市	・ 特例貸付の広報ということは特に行っていなかったが、別にある生活困窮の担当部門と定期的な情報交換の場があり、そこで相互にケースの共有をはかっていた。 ・ フィリピンやタイの方のネットワークはとても強いと感じた。一人の方が利用すると、次々に友達が来るということもあった。 ・ これまでの繋がりの中で特例貸付を利用してもおかしくないが申請に来なかったという人はいない印象。必要としていた人は利用できていたのではないかと。ただ、これまでも繋がりがなく把握できていない困窮者の方はいたのかもしれないけど、やはり何かしらのつながりがあるものなので、あまり心配はしていなかった。 ・ 近くに観光地がありホテル関係に従事されている方が多い。色々な業務形態の人が相談に来られた。こういったところに積極的に情報を流してもよかったのかもしれない。
1.2 排除エラーを最小化するために厚生労働省が示した標準的手続きを遵守していたか／特別な理由なく標準的手続きに反することをしていたか？	
1.3 遵守のために、あるいはさらなる排除エラーの防止のためにどのような工夫がとられていたか？	
A 県	・ FAX で県に送られてくる申請をほぼ審査無しでどんどん処理していった。自己破産をしていたり過去に貸付を利用していたりといった場合は一旦止めて国に対応の仕方を問い合わせたりということもあったが、最終的にはほとんど貸し付けることになった。 ・ 緊急小口資金と総合支援資金初回については、疑義がある場合も貸付をしていったが、総合支援資金延長からは機械的に貸すということはしなかった。相談の 1/4 くらいには貸していない。市の方で丁寧に見るようになっていった。
B 県	・ 年齢的に減収などない年金生活者としか思えない方から申請があったりする。自己申告の申請内容に疑義があるときは電話で問い合わせることはあった。そこで、少しやっていたアルバイトがコロナによってなくなったといったような説明があれば、それ以上は聞き取らずに受け付けていった。趣旨に沿うとそのような対応になる。

	・生活保護受給者かどうか判断できないことがあり、その場合でも一旦貸付し、重複が判明したら貸付を止めるといった対応をしていた。
C 県	・申請書類さえ揃っていれば県に申請書を送るように市町村社協には伝えていた。 ・コロナ初期、人の動きが止まり、タクシー運転手、イベント関係者、露天商、飲食業などから続々と申請がきたが、そこは状況が分かっていたし必要性を理解できたので受け付けていった。 ・途中からは本当に生活に困っている人が申請してきているのか判断がつかなかった。しかし、そういった人たちにも貸付は行っていった。令和3年頃から償還免除になるということで給付的な考えを持つ人が増えてきて、真に必要でなくても申請しているのではないかという人が増えた印象がある。結果的に適格性がない人にも相当貸付がなされたのではないと思う。 ・申請を承認しなかったケースはほぼなかった。 ・緊急小口は迅速性のこともあり疑問のある申請も受け付けざるをえなかったが、総合支援資金については初回から県の判断で独自に収入が分かる資料を出すように要求した。緊急小口の申請数も多く大変な時期だったが、貸付なのだから詳しく知る必要があると考えた。 ・本則を借りていて滞納になっているが、更に特例貸付を申請する人もいる。元々つながりがあることから、そうしたケースでは丁寧に聞き取りを行って貸付をするという対応もあった。
D 県	・必要としている人を支援していきたい。そのためには丁寧な聞き取りをしたい。しかし、それでは時間もかかる。背景や状況がよくわからない人に貸してしまっているのかという悩みの中で、貸付を行っていた。
E 市	・不承認になる人はほとんどいなかった。不承認のケースは特例貸付ではなく別の支援を受けたほうがいい場合で、福祉課に繋いだりした。 ・日本語が喋れない外国人の方なども Google 翻訳を使ったり、通訳のボランティアの方に入ってもらったりして、貸付を行っていた。
F 市	・初期は生活就労支援センターへの相談があって、そこから特例貸付を紹介していくという事が多かった。 ・郵送申請についてはコロナによる収入減収かを電話で確認するという方針を県社会福祉協議会が示していたので、確認して

	から県社会福祉協議会に届けていた。提出書類が揃っていないことも多かったが、県社会福祉協議会とも相談しながら、申請を進めるか書類を揃えてもらうかといった判断をしていた。書類の不備等で受付までに時間がかかってしまったという事例はほとんどない。 ・ どんどん申請を受け付けていく中で、本来は生活保護などの支援につなげていったほうが良いと思う人がいる一方で、本当に必要なのかという人がかなりいたと思う。 ・ 明らかにコロナによる所得減少ではないと分かったものについては申請は受け付けなかった。ただ、そのようなものは稀で、ほとんどが通った。
G 市	・ ある程度背景を知るための聞き取りをしていたので特例貸付には該当しないということが分かれば受け付けはせず、別の相談に乗れるということを提案していた。貸付を希望してきた人は帰ってしまうということはある。

2 特例貸付の実施プロセスにおいて迅速性は確保されていたか？

2.1 コロナ感染症を原因とする所得の落ち込みにより資金需要が発生した借受希望者に対して短時間で対応するために厚生労働省が示した標準的手続きを遵守していたか／特別な理由なく標準的手続きに反することをしていなかったか。

2.2 遵守のために、あるいはさらなる迅速化のためにどのような工夫がとられていたか？

A 県	・ 緊急小口資金の申請を受け付けて、それでも尚困っているということであれば総合支援資金への申請という流れだったが、迅速にということで途中から同時申請でも良いという形にしていった。 ・ 最初期は話をしっかりと聞く余裕があった。でもすぐに情報が拡散していった問い合わせが止まないくらいの申請状況になっていった。どうしていいかわからないような状況になったが、他局の支援や派遣職員を 10 数名入れることで迅速な対応していった。 ・ 県に申請が届いてから、即日決定ということにはなかったが 5 営業日以内には送金するように対応していた。 ・ 総合支援資金の延長、再貸付では相談支援が要件となり自立相談支援機関の意見書を添えて申請となる。しかし自立相談支援機関もパンクしていて、非常に簡単なものになっていた。
-----	--

	・ 市区町村ではその日に受け付けた分を FAX で送るようにしていた。途中からはメールになっていった。印刷の時間も省けてよかった。 ・ 受付を行っていた市町村社会福祉協議会では、本則では貸付という資金が本当に必要なかを慎重に検討していくことが求められるのに対して必要額の算定もせずに満額貸し付けていくことに相当なジレンマがあったと思う。 ・ 郵貯、労金で申請受付を開始したことが迅速化につながったとは思えない。
B 県	・ 本則とは違うという理解を持ち、その旨を市区町村にも伝えて迅速に対応しようとした。面談などを行わずに申請を受け付けていくことに疑問や困惑もあったが割り切って対応した。県は過去に災害を経験していたため、本則ではなく災害対応なんだという切り替えが比較的スムーズにできたという面がある。 ・ 通常担当が 3 人のところ、各部署への応援を要請し約 20 名体制で対応した。厚生労働省から体制強化促進の通知が出ていたことは後押しとなった。 ・ 県に申請書が到着後 5 営業日で送金できるように努めた。本則の緊急小口資金だと 10 日はかかる。総合支援資金の場合はもっとかかる。国は 3 日という目安を示していたが、それはあまりに短すぎて 5 日が限界だった。 ・ 初期の頃は緊急小口資金については、市区町村社会福祉協議会では窓口で直接相談者が来たら、その場で申請書を書いてもらうという対応をしてもらった。そして申請書を受け付けた日に FAX で県に送ってもらい、原本は後日送付でよいとした。近い市区町村は当日に持ってきてもらったりもした。県社会福祉協議会では FAX で受け取った申請書と確認書類でもって審査を進めていった。県社会福祉協議会の方ではあまりに多くの申請が送られてくるため FAX 用紙が足りなくなり、当初は受信が遅れてしまうということもあったが改善を図った。 ・ 市区町社会福祉協議会の役割は受理業務であり書類が完備しているかだけを確認してもらうことで申請相談から申込までの時間短縮化を図った。 ・ 迅速性を優先することで詳しい生活状況の聞き取りなどができないため、疑義があるケースもあったが時間をかけることなく原則満額貸付とした。 ・ 郵送申請が始まる前は、人口の多い都市部では申込のために長蛇の列ができてしまうことがあった。面談は省略し、次々と申請を受け付けていった。貸付をこんなに簡単に受け付けてしまってもいいのかという市町村社会福祉協議会からの問い合わせ

	せもあったが、本則とは違うという割り切りでやっていった。他方で、市町村社会福祉協議会では全件面談を手際よく行っていたところも少なくない。また外国人など、丁寧に対応したほうがよい方などは時間をかけた。こうした面談実施や対応により借受人が困るような遅延が生じたとは考えていない。 ・ 労金と郵貯は慣れない業務のため、必要書類の確認などで手間取っていた（県社会福祉協議会に多くの問い合わせもあった）と思われる。また、申請書受付から県に届けられるまでに時間がかかってしまうことも多かった。 ・ 総合支援資金で自立相談支援機関の相談を受けるというものについては、最低限の対応で済まざるを得なかった。
C 県	・ 受付窓口である市町村の中には離島もあるため、受け付けた申請書を郵送で県社会福祉協議会に送っていたのでは迅速な対応はできない。そこで、特例貸付開始に向けて 3 月 23 日に市町村社会福祉協議会を集めた会議を行い、即日 FAX での送付、書類が揃っていれば順次審査という形で対応していくことを示した。 ・ 深夜まで稼働して、県で受け付けてから 4 日目に送金できるようにしていた。 ・ 国の予算で入力システムを増設して対応した。 ・ コロナの影響でむしろ手が空いていた部署もあったので応援要請をすることができた。職員の体調不良や退職といったことを生じさせることなく業務を遂行することができた。 ・ 迅速性のために書類の簡素化などがあったが、申請時に返済のための口座振替手続きをすることは必須にした。厚労省としては貸付後でよいという方針であり議員等も含め内外から批判もあったが、事後では対応してもらえないケースがでてくることを危惧し必須とした。結果的に高い償還率となっている。どうしても手続きができない場合は、総合資金支援の時に言うといった柔軟な対応はしている。これにより迅速性に影響が出たとは思っていない。 ・ 市町村社会福祉協議会に住民から相談があつてから申請を受け付けるまでは、長くても 1-2 日しかかかっていないはず。市町村での審査や相談はほとんどできておらず、適格性は十分に判断できないまま県に申請書を送付していたのが実態だと思われる。 ・ 減収分を貸付したかったが、民生委員の関与もなく、生活状況が分からないため迅速性を優先して満額を貸し付けた。 ・ 総合支援資金における相談支援が要件になって以降も、迅速性を考えると十分な対応することは難しかった。申請の 6 割を占めた県の中心部はもとより、他市でも難しい状況にあった。ただし、他のサービス紹介は行っていた。

	・迅速性を優先したため、相談支援については形式的な対応しかできなかった。生活状況もわからないので、むしろ返済という点で負担増につながるような貸付をしてしまっているかもしれない。状況を詳しく聞き取れていれば、他の支援であったり、貸付ではなく生活保護などにつなげるといったことができたのではないか。
D 県	・ 県に申請書が届いてから 2 日後には送金できるようなスケジュールを組んだ。通常は相談があってから 1 ヶ月近くかかるので相当早い対応だったと思う。 ・ 市町村から当日受け付けた分は 17 時までに FAX で送ってもらい深夜までかけてでも即日審査をすることを徹底した。FAX がパンクするので増設した。データ入力派遣社員を雇い行っていた。 ・ 市町村社会福祉協議会には相談に対して丁寧な対応をするような方針を出していた。郵送申請できたものについては電話をかけて確認をしてくださいという指示を出していた。ここは時間をかける必要があるところである。必要額を算出して貸し付けるべきと思い家計状況が分かるシートなどを作成し用いていたが、県（国）から満額貸付でよいという指摘を受け、廃止となった。 ・ 県社会福祉協議会としては、コロナというリスクがある中で職員も守りつつ、相談者の対応もしていかななくてはいけない。機械的に迅速性だけを優先することはできない。 ・ 大都市とは違い地方部では、丁寧な対応をしても十分な迅速性を確保できる場合もある。 ・ ただし一部の市では、増加する相談に対して増員体制を組むといったことをせず、何日も先まで相談予約が取れないといったことが生じていた。 ・ 県社会福祉協議会から市町村社会福祉協議会に通知を出すときは、丁寧に説明をすることで理解を求めた。また県としてのサポートを伝えることで安心感を与えられるよう努めた。
E 市	・ 通常の貸付とは違うので、初めはどういう形で進めていくのか戸惑う部分もあったが、県社会福祉協議会から様々な指示ももらいながら進めていった。相談連絡がくると当日受けれるようにしたりと、慣れない部分はかなりあったと思うが迅速な対応をして資金を届けられたのではないかと思う。 ・ 迅速性を優先する通知があったので、生活状況や減収の背景などを丁寧に聞き取ることはしなかった。聞き取りの必要性は感じていたし、実際にはもう少しできたと思うが、生活のことを根掘り葉掘り効かれることなく借りられるのではないか

	という理解で申請に来る人も多い。そうすると簡素化という方向になっていってしまう。 ・生活福祉資金の担当がいるが、独自の貸付制度も持っていたのでそこに関わっていた職員が一緒に対応していった。組織内の貸付のノウハウがある程度あった。 ・必要な貸付を行うという観点では必要額を算定して貸し付けることが望ましいが、迅速性となると一律の金額を貸し付けるとした方がよい。丁寧に必要額を考えたりした時期もあったが、迅速性を優先することにした。 ・相談支援についても、本則の貸付のように踏み込んで話を聞くということではなく、最低限の対応をするだけだった。それができていれば、県社会福祉協議会に送っていた。
F 市	・リーマンショック時の特例貸付では対応する職員が少なく、相談者が列をなしたということがあったので、その教訓を踏まえて正規職員は全員相談に乗れるような体制を整えた。特例貸付の制度を職員に説明をして、ローテーションを組んだ。 ・迅速性よりも丁寧な相談対応を優先することがあった。1 時間くらいかけて生活状況を聞いたりしていた。それでも対応できる体制を組んでいたので相談予約がとれないといったような状況にはなかった。生活状況を聞いて、基本的にはその日のうちに申請を受け付けていた。 ・相談支援は必要なのではないかと相談者から言われることもあったが、基本的には行っていた。 ・収入減少は自己申告でもよいとなっていたが、そこは何かしらの確証書類を求めるようにはしていた。機械的に満額貸付ということもしていない。 ・郵送の場合、書類不備で差し戻すことはあったが、軽微な対応がほとんどだった。柔軟に書類を揃える間に同時に申請手続きを進めておくということもしていた。これによって申請に遅れが出たということはないと考えている。
G 市	・当初は 2、3 人で対応していたが、申請件数が増えた時期は同じ部署の人材も活用してまわしていった。予約無しで来られる方も、その場で対応していた。 ・最初の相談時はかなり時間をかけて丁寧に聞き取りを行っている。貸付を申請するに至った背後には様々な困り事があるので、どういう支援が必要かということをしつかりと聞くという方針を持っていた。機械的に満額貸付するということもしていない。それでも相談日のうちに申請書類を受理するところまで進めることはできていた。その後、組織内で手続きを行い早ければ 1-2 日程度で県に申請書を上げることになる。

	・ 外国籍の相談者はタブレットなどを購入して対応したが、情報を伝えることが難しく、日本語が堪能な方と一緒に再訪してもらったりすることもあったので、申請書を揃えるまでに時間がかかってしまったという印象はある。 ・ 書類を揃えている間に内部の手続きを同時に進めるといった対応をとることで、時間の短縮化ははかっていた。 ・ 話を聞くと、貸付だけでは困りごとは解決しないだろうという方も中にはいる。そういう場合は、貸付の手続きを進めつつ、一緒に困り事を解決していったりということをしていた。こうした取組をしていたために初めて相談に来てから貸付までに時間がかかってしまった方もいたと思うが、社会福祉協議会として必要な対応であったと考えている。相談者の緊急性などを見ながら、適切な対応ができていたと思う。 ・ 県社会福祉協議会がオンラインの会議を開き、各市町村の経験や困り事を共有して共通認識を醸成していくということをしていていた。迅速性を意識しつつも、この中で行える相談者の視点に立った支援とは何かということを考えていた。
--	---

Appendix 5 インタビューガイド

(1) 県社会福祉協議会用インタビューガイド

(MWC)緊急小口資金等の特例貸付の帆由佳に関する調査研究事業

プロセス評価のための訪問面接票

団体・事業名	
面接日:	調査時間:
回答者:	調査員:

【(新型コロナウイルス感染症による)生活福祉資金の特例貸付について】

- ☐ まずは、貴県における当時の状況についておうかがいします。
◆やはり、大変な状況だったでしょうか(何が大変だったでしょうか)。

【貸付に関する介入について】

- ☐ 次に、この制度(特例貸付)が意図したターゲット(対象)に届いていたかについてうかがいます。
◆貴県において、この制度(特例貸付)が意図したターゲット(対象)に届いていたでしょうか。
・必要な人がこの支援を受けられていない(排除エラー)や、必要ないのにこの支援を受けてしまった(含有エラー)などが生じたでしょうか(生じたとすればそれはなぜでしょうか)。

- ☐ 意図したターゲット(対象)に届けるための具体的なオペレーションについてうかがいます。
◆制度条件を満たすかどうかの窓口での判断基準は適切に適用されたでしょうか。
・市区町村から送付された申請書類を基に、どのように貸付可否を判断していたのでしょうか(実施する中でそれが変更されたことはあったでしょうか)。

- ◆借受人に求める提出書類の種類は適切だったでしょうか。
・申請者が所定の申請書類や添付書類を提出できないことがあったでしょうか(あった場合、どのような書類がネックとなったでしょうか。その場合、どのように対処したのでしょうか)。

- ・(窓口・郵送申請に限らず)申請書類不備による差し戻しはどの程度あったでしょうか。

- ・定められた書類(借入申込書・借用書・重要事項説明書・収入の減少状況に関する申立書)の他に、参照すべき書類はあったと思うでしょうか。

【援助指導(相談支援)に関する介入について】

- ☐ 次に、申請者は貸付以外に受けるべきサービス(相談支援)を受けられていたかについてうかがいます。
◆申請者は相談支援も受けられたのでしょうか。
・コロナ禍前の本則の貸付業務と比較し、特例貸付では申請者に相談支援を行うことはどの程度可能だったでしょうか(特に総合支援資金の再貸付時)。

- ・明らかに相談支援が必要と思われるのに、それが行われなかった例はあるでしょうか(それはどのような例でしょうか)。

◆相談者や不承認者の相談支援は機能していたでしょうか。
・特例貸付に不承認となっても、相談支援によりその他必要な支援につながった例はあるでしょうか(あるとすれば、それはどのようなものでしょうか)。

・相談に来るも申請しなかった人や、不承認になった場合にも相談支援は行っていたでしょうか。

【特例貸付の実施体制について】

□ 次に、特例貸付の実施体制についておうかがいします。

◆(いくつかの報告から、社会福祉協議会職員はかなり疲弊しながら特例貸付に従事していたことが明らかになっているが)貴県でも同様の状況はあったのでしょうか。

・(あったとすれば)窓口・郵送申請それぞれで、相談・申請・貸付にかかるプロセスのどこに一番職員への負荷がかかったでしょうか。

・窓口での申請者数は当初どの程度を見込んでいたでしょうか(実際の申請者数と見込んだ人数の乖離はあったでしょうか。それはどれ程だったでしょうか)。

・人員の再配置や業務を円滑に進めるための貴組織での改善などはタイムリーに行われたでしょうか。

【厚生労働省からの指示・伝達に関して】

□ 次に、厚生労働省から貴組織への指示・伝達についておうかがいします。

◆特例貸付開始当初の指示・伝達は明確で妥当なものだったでしょうか。

◆特例貸付実施途中で行われた指示・伝達にどのようなものがあったでしょうか。また、その内容は明確で妥当なものだったでしょうか。

【(新型コロナウイルス感染症による)生活福祉資金の特例貸付の成果について】

□ 次に、特例貸付の成果についておうかがいします。

◆資料(ロジックモデル参照)は、特例貸付によって想定される申請者の変化です。この内容はいかがででしょうか(妥当なものと言えるでしょうか)。

・申請者はロジックモデルに記載されたような困りごとがあったでしょうか(こうしたアウトカムの達成が必要な人たちだったでしょうか)。

◆申請者の初期的な成果(資金的生活面の緩和、居住状況の安定、健康状態の維持・改善、就労状況の安定など)は達成されたでしょうか。

・いくつか具体的な事例をご存知でしたら教えていただけないでしょうか。

・そうした成果の達成は特例貸付のお陰と言えるでしょうか(もし、特例貸付がなければどうなっていたと思うでしょうか)。

・相談支援があった場合(なかった場合)とでこうした成果の達成度合いは違っていたでしょうか。

◆申請者の中期的な成果(生活困窮状態からくる家庭内の緊張緩和、子どもの教育・学業継続、精神面の安定など)は達成されたでしょうか。

・いくつか具体的な事例をご存知でしたら教えていただけないでしょうか。

・そうした成果の達成は特例貸付のお陰と言えるでしょうか(もし、特例貸付がなければどうなっていたと思うでしょうか)。

・相談支援があった場合(なかった場合)とでこうした成果の達成度合いは違っていたでしょうか。

◆申請者の長期的な成果(自立し安定した生活の達成)は達成されたでしょうか。

・いくつか具体的な事例をご存知でしたら教えていただけないでしょうか。

・そうした成果の達成は特例貸付のお陰と言えるでしょうか(もし、特例貸付がなければどうなっていたと思うでしょうか)。

・相談支援があった場合(なかった場合)とでこうした成果の達成度合いは違っていたでしょうか。

【市町村社会福祉協議会について】

□ 次に、貴県内の市町村社会福祉協議会についておうかがいします。

◆特に優良な実践をされていた市町村社会福祉協議会はあるでしょうか(それはどのような実践でしょうか)。

・この市町村社協を調査先としてご紹介頂くことは可能でしょうか。

◆全体からみれば実践がうまくいかなかった市町村社会福祉協議会はあるでしょうか(それはどのような状況だったのでしょうか)。

・この市町村社協を調査先としてご紹介頂くことは可能でしょうか。

(2) 市区町村社会福祉協議会用インタビューガイド

(MWC)緊急小口資金等の特例貸付の帆由佳に関する調査研究事業
プロセス評価のための訪問面接票

団体・事業名	
面接日:	調査時間:
回答者:	調査員:

【(新型コロナウイルス感染症による)生活福祉資金の特例貸付について】

□ まずは、貴市(町村)における当時の状況についておうかがいます。

◆やはり、大変な状況だったのでしょうか(何が大変だったのでしょうか)。

【貸付に関する介入について】

□ 次に、この制度(特例貸付)が意図したターゲット(対象)に届いていたかについてうかがいます。

◆貴県において、この制度(特例貸付)が意図したターゲット(対象)に届いていたのでしょうか。

・必要な人がこの支援を受けられていない(排除エラー)や、必要ないのにこの支援を受けてしまった(含有エラー)などが生じたのでしょうか(生じたとすればそれはなぜでしょうか)。

□ 意図したターゲット(対象)に届けるための具体的なオペレーションについてうかがいます。

◆制度条件を満たすかどうかの窓口での判断基準は適切に適用されたのでしょうか。

・(窓口・郵送申請に限らず)利用希望があるも申請に至らなかったケースはあるのでしょうか(それはどのようなケースでしょうか)。

◆借受人に求める提出書類の種類は適切だったのでしょうか。

・申請者が所定の申請書類や添付書類を提出できないことがあったのでしょうか(あった場合、どのような書類がネックとなったのでしょうか。その場合、どのように対処したのでしょうか)。

・(窓口・郵送申請に限らず)申請書類不備による差し戻しはどの程度あったのでしょうか。

・定められた書類(借入申込書・借用书・重要 事項説明書・収入の減少状況に関する申立書)の他に、参照すべき書類はあったと思うでしょうか。

【援助指導(相談支援)に関する介入について】

□ 次に、申請者は貸付以外に受けるべきサービス(相談支援)を受けられていたかについてうかがいます。

◆申請者は相談支援も受けられたのでしょうか。

・コロナ禍前の本則の貸付業務と比較し、特例貸付では申請者に相談支援を行うことはどの程度可能だったのでしょうか(特に総合支援資金の再貸付時)。

・明らかに相談支援が必要と思われるのに、それが行われなかった例はあるのでしょうか(それはどのような例でしょうか)。

◆相談者や不承認者の相談支援は機能していたでしょうか。
・特例貸付に不承認となっても、相談支援によりその他必要な支援につながった例はあるでしょうか(あるとすれば、それはどのようなものでしょうか)。

・相談に来るも申請しなかった人や、不承認になった場合にも相談支援は行っていたでしょうか。

【特例貸付の実施体制について】

□ 次に、特例貸付の実施体制についておうかがいします。
◆(いくつかの報告から、社会福祉協議会職員はかなり疲弊しながら特例貸付に従事していたことが明らかになっているが)貴県でも同様の状況はあったのでしょうか。
・(あったとすれば)窓口・郵送申請それぞれで、相談・申請・貸付にかかるプロセスのどこに一番職員への負荷がかかったでしょうか。

・窓口での申請者数は当初どの程度を見込んでいたでしょうか(実際の申請者数と見込んだ人数の乖離はあったでしょうか。それはどれ程だったでしょうか)。

・人員の再配置や業務を円滑に進めるための貴組織での改善などはタイムリーに行われたでしょうか。

【厚生労働省からの指示・伝達に関して】

□ 次に、厚生労働省から貴組織への指示・伝達についておうかがいします。
◆特例貸付開始当初の指示・伝達は明確で妥当なものだったでしょうか。

◆特例貸付実施途中で行われた指示・伝達にどのようなものがあつたでしょうか。また、その内容は明確で妥当なものだったでしょうか。

【都道府県社会福祉協議会からの指示・伝達に関して】

□ 次に、都道府県社会福祉協議会から貴組織への指示・伝達についておうかがいします。
◆特例貸付開始当初の指示・伝達は明確で妥当なものだったでしょうか。

◆特例貸付実施途中で行われた指示・伝達にどのようなものがあつたでしょうか。また、その内容は明確で妥当なものだったでしょうか。

【(新型コロナウイルス感染症による)生活福祉資金の特例貸付の成果について】

□ 次に、特例貸付の成果についておうかがいします。
◆資料(ロジックモデル参照)は、特例貸付によって想定される申請者の変化です。この内容はいかがでしょうか(妥当なものと言えるでしょうか)。
・申請者はロジックモデルに記載されたような困りごとがあつたでしょうか(こうしたアウトカムの達成が必要な人たちだったでしょうか)。

◆申請者の初期的な成果(生活資金面の緩和、居住状況の安定、健康状態の維持・改善、就労状況の安定など)は達成されたでしょうか。

・いくつか具体的な事例をご存知でしたら教えていただけないでしょうか。

・そうした成果の達成は特例貸付のお陰と言えるでしょうか(もし、特例貸付がなければどうなっていたと思うでしょうか)。

・相談支援があった場合(なかった場合)とでこうした成果の達成度合いは違っていたでしょうか。

◆申請者の中期的な成果(生活困窮状態からくる家庭内の緊張緩和、子どもの教育・学業継続、精神面の安定など)は達成されたでしょうか。

・いくつか具体的な事例をご存知でしたら教えていただけないでしょうか。

・そうした成果の達成は特例貸付のお陰と言えるでしょうか(もし、特例貸付がなければどうなっていたと思うでしょうか)。

・相談支援があった場合(なかった場合)とでこうした成果の達成度合いは違っていたでしょうか。

◆申請者の長期的な成果(自立し安定した生活の達成)は達成されたでしょうか。

・いくつか具体的な事例をご存知でしたら教えていただけないでしょうか。

・そうした成果の達成は特例貸付のお陰と言えるでしょうか(もし、特例貸付がなければどうなっていたと思うでしょうか)。

・相談支援があった場合(なかった場合)とでこうした成果の達成度合いは違っていたでしょうか。

【申請者への調査について】

□ 次に、申請者への調査についてご相談をさせていただきます。

◆(ロジックモデルの部分ですでお聞きしている可能性が高いが)特例貸付によって生活が良くなった(助けられた)申請者さんはいらっしゃるでしょうか。

・この方から直接お話をおうかがいすることは可能でしょうか(勿論、個人情報の漏洩は絶対にないよう、細心の注意を払いますし、ご本人が嫌がることを無理にお聞きしたりしません)。

◆逆に、申請したものの、それが通らず支援を受けなかった方はいらっしゃるでしょうか。

・この方からもお話をおうかがいすることは可能でしょうか(勿論、個人情報の漏洩は絶対にないよう、細心の注意を払いますし、ご本人が嫌がることを無理にお聞きしたりしません)。

(3) 借受人用インタビューガイド

(MWC)緊急小口資金等の特例貸付の効果に関する調査研究事業

インパクト評価のための訪問面接票

名前:	住まい:
社協名	
面接日:	調査時間:
回答者:	調査員:

【属性情報】

☐ まずご家族についてお伺いします。構成員について今の年齢と、2020年1月時点の就学／就業状況、健康状況などを教えていただけますか？

関係性	年齢	就学／就業状態	健康状態

【新型コロナウイルス感染症による生活面への影響】

☐ コロナ禍初期の生活状況についてお伺いします。

◆コロナが発生後、いつ頃から、どのような困難を生活面（経済面）で感じ始めたのでしょうか？

◆そのような困難の背景にはやはり所得の減少があったのでしょうか？

◆所得はなぜ減少してしまったのでしょうか？（失業や求職の時期を確実に押さえる）

◆生活にお困りになって特例貸付を申請したのだと思いますが、特例貸付を借りようとお考えになったのはいつ頃で、どのような生活状況だったのでしょうか。特に経済面について、どのような支出が負担／困難になっていたのでしょうか？

◆そのような経済的な困難が、精神面、人間関係面（含、DV）といったところに及ぼした影響はあったのでしょうか？あればそれはどのようなものなのでしょうか？

◆（特例貸付以外を念頭に）当時、生活費を工面するためにどのようなことを検討されていたのでしょうか？また実際に利用した制度／されていたことはありますか？

【特例貸付について】

□ 次に、あなたが利用された特例貸付について伺います。

◆特例貸付制度の利用詳細について教えてください。

◆なぜ特例貸付を利用しようと思ったのですか？

◆特例貸付で借りた資金は何に使われましたか？

◆特例貸付で借りられた金額は十分なものでしたか？不十分だったと思われる場合はなぜでしょうか？

◆特例貸付を借りていた期間、あなたの生活状況はどのようなものでしたか？先ほど負担／困難になっていた支出を伺いましたが、そうした困難(含む、経済面のみならず精神面、人間関係面等)は解消し、コロナ前の状況に比べて変わらない生活を送ることができたのでしょうか？

◆以前の状態を維持できていない、戻っていないということであれば、それはどういった部分でしょうか？

◆もしあなたが借りたタイミングで特例貸付を利用できていなければ、必要な資金を工面できていたと思いますか？

◆もしあなたが借りたタイミングで特例貸付を利用できていなければ、当時の生活はどのようなものになっていたと思われますか？

◆貸付期間が終わり数ヶ月が立っていますが、今のあなたの生活状況はいかがでしょう？コロナ前に比べて改善しているでしょうか？

◆先程は、特例貸付がなければ貸付を受けていた期間中にどのような状況になっていたと思うかを伺いましたが、それでは、貸付がないまま今に至っていたとしたら、どのような生活になっていたと思いますか？

◆特例貸付は、コロナ禍のあなたの生活に対して、どのような役割を果たしたとお考えでしょうか？

◆今回のコロナのような非常事態で所得が減少した際に同様の特例貸付の制度があれば、また利用したいと思いますか？

◆今回のコロナのような非常事態で所得が減少し、諸々の生活費の工面が難しくなった時に、どういう支援制度があるとよいと思いますか？

◆特例貸付という制度をいつ頃どのように(何を通じて)知りましたか？

◆申請はおひとりで行いましたか？どなたかサポートをしてくれた方はいらっしゃいましたか？

◆利用申請をためらうことはありましたか？

◆申請に際して手続き的に難しさを感じた点がありますか？

◆申請に際して改善して欲しかったと思う点がありますか？

◆特例貸付は2020年3月下旬から始まりました。知った時期はXXXということでしたが、もっと早くから知っていればよかった（早くから申請していたのに）と思うことはありますか？

◆制度の存在を知ることが遅れてしまった理由は何でしょうか？

◆償還免除について申請時にはご存知でしたか。どこで知りましたか。

◆償還免除があることが、特例貸付を申請するかあなたの判断にどの程度影響しましたか。

【相談支援について】

□ 相談支援について伺います。

◆資金を借りるだけでなく、社会福祉協議会からの相談支援を受けましたか？

◆相談支援を受けて良かったと思うことはありますか？

◆相談支援を受けなければ知り得なかった制度や生活の知恵はありますか？

◆相談支援がなければ、今の生活状況に何かしらの違いが生じていたと思いますか？あるとすればどのようなものでしょうか？

【他者について】

□ あなたの周りの人について伺います。

◆コロナ禍において、あなたの周りであなたと同じような生活状況になっていた人（困難に直面していた人）はいましたでしょうか？それともあなたが経験したことは、かなり特殊なものだったとお考えでしょうか？

◆あなたの周りでも特例貸付を利用した人はいるでしょうか？

◆あなたの周りでも特例貸付という制度を知っているにもかかわらず、利用を控えていた人はいるでしょうか？もしいるようであれば、その理由をご存知でしょうか？

◆あなた自身が、特例貸付制度をどなたかに教えたことはあるでしょうか？

◆その方はどのような方だったのでしょうか？

◆その方は特例貸付を借りたかご存知ですか？

◆その方はもし特例貸付を借りていなかったら、どうなっていたと思いますか？

◆今回のコロナのような非常事態で所得が減少した際に同様の特例貸付の制度があれば、他の人にも利用をお勧めしたいですか？

【社会福祉協議会が提供する福祉制度の利用について】

☐ 社会福祉協議会について伺います。

◆特例貸付を利用するまで、社会福祉協議会という組織をご存知でしたか？

◆これまで社会福祉協議会が提供するサービスを利用したことはありますか？あれば具体的に教えて下さい。

参考文献

- 小渕高志 (2023)「コロナ禍の女性雇用に見る貧困の拡大と自殺者の増加：新型コロナウイルス感染拡大期における雇用と労働(3)」『社会学・社会福祉学研究』、2:11-32.
- 後藤玲子 (2017)「福祉における情報の壁——自治体の事例調査に基づく考察——」『社会政策』、9(2):135-146.
- 鈴木江里子 (2021)「コロナから問う移民／外国人政策-非常時に翻弄される『不自由な労働者』たち」『国土館人文科学論集』、2:55-63.
- 周燕飛 (2020)「コロナ禍の格差拡大と困窮者支援—女性、非正規労働者、低収入層に注目して—」『貧困研究』、25:4-13.
- 周燕飛 (2021)「コロナ禍が賃金に与える影響」『日本労働研究雑誌』、63(4):8-14.
- 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」
(<https://www.shakyo.or.jp/tsuite/jigyo/teigen/seisakui/seikatsu/honbun.pdf>)
- 全国社会福祉協議会 生活福祉資金ユーザー（借受人）による事業評価に関する調査研究委員会 (2020)『生活福祉資金ユーザー（借受人）による事業評価に関する調査研究事業報告書』(https://www.shakyo.or.jp/tsuite/jigyo/research/20200402_shikin.pdf)
- 戸田卓宏 (2023)「コロナ禍における労働力をめぐる動向—マクロ統計の見地からみたリーマン・ショック時との比較」、樋口美雄・労働政策研究・研修機構（編）『検証・コロナ期日本の働き方：意識・行動変化と雇用政策の課題』、慶應義塾大学出版会。
- 仲修平 (2022)「コロナ禍における特例貸付制度を利用する自営業者の実態」『個人金融』、17(2):87-96.
- 湯澤直美 (2021)「コロナ禍におけるシングルマザーの労働と子育て」『学術の動向』、26(11):28-34.