

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（概要）

全国社会福祉協議会 政策委員会

検討会の目的と経緯

コロナ禍のなか、全国の社会福祉協議会（以下、社協）は、政府からの要請を受け、2020年3月25日より生活福祉資金特例貸付（以下、コロナ特例貸付）を実施し、経済的に支援を必要とする人びとを支え続けてきた（2022年9月末までの2年半で381万件）。この間、社協ではコロナ特例貸付の窓口で、生活に困窮する人びとに相對し、さまざまな顕在化した地域生活課題に直面し支援を行ってきた。

こうした経験をふまえ、全国社会福祉協議会では、

- ① コロナ特例貸付をめぐる動向を整理し、社協がこの間、コロナ特例貸付にどう取り組んできたのか、その実態と課題を明らかにすること
- ② コロナ特例貸付がいち早く対応することになったが、わが国のセーフティネットは生活困窮者支援のあり方として十分に機能したのか等を検証すること
- ③ 今後、このような非常事態になった場合の生活困窮者支援策について国に提言すること

を目的として、2021年10月に検討会（委員長：宮本太郎 中央大学教授）を設置した。

検討会では、コロナ特例貸付の借受人の状況と社協の取り組みを明らかにするための調査分析を行うとともに、有識者のヒアリング、検討会における協議を重ねてきた。

コロナ特例貸付は、突然の減収や失業等により生活に困窮した人びとに迅速に生活資金を届けることで生活を支えるという役割を果たした。一方で、迅速な貸付が優先されたため、必要な相談支援ができないまま、貸付件数が増えていく状況になった。こうしたなか、社協では貸付だけではなく、社協のもつネットワークを活用し、生活に困窮する人びとへの相談支援、生活支援等に取り組んできた。

本報告書は、コロナ特例貸付にかかる調査結果とコロナ禍における生活困窮者支援の実践をもとに、早期実現が求められる「緊急要望」と今後の社会保障・セーフティネットの再構築に向けての「提言」を提起するものである。

報告書構成

はじめに

1. 本検討会の概要
 - (1) 趣旨・目的
 - (2) 事業内容
2. 新型コロナウイルス禍のなかでみえてきたこと
 - (1) 生活困窮者層の増大
 - (2) 顕在化した生活困窮者層の背景にあるもの
 - (3) 新型コロナウイルス禍により生じた困窮の実態とは
 - (4) 生活保護における課題
 - (5) 住宅支援施策の脆弱性による困窮層
3. 国の緊急経済対策・セーフティネット政策は機能したのか
 - (1) 経済活動、企業・事業所等に対する支援
 - (2) 諸分野での支援策の展開
4. 新型コロナウイルス禍での特例貸付－社会福祉協議会の担った役割と課題
 - (1) コロナ特例貸付の実施の経緯と2年以上にわたる展開－コロナ特例貸付と生活福祉資金（通常貸付）の相違点
 - (2) コロナ特例貸付借受人データ等の分析からみえた借受人の状況
 - (3) コロナ特例貸付への社会福祉協議会の対応体制と課題
 - (4) 調査からみえたこと－社協が担った役割と課題
5. 社会福祉法人・福祉施設・事業所が担う役割
 - (1) 地域における公益的な取り組みの実際
 - (2) 就労支援の取り組み
 - (3) 居住支援法人等、居住支援に向けた取り組み
6. 緊急要望
7. 提言
 - (1) 提言－社会保障、セーフティネットの再構築に向けて
 - (2) 福祉関係者に求められる取り組み－多様な参加による地域づくり
8. 委員名簿、検討経過
9. 参考資料

各種調査からみえたもの

コロナ特例貸付の借受人の状況や社協の体制や取り組み等を把握するため、下記調査を実施。

(借受人の状況把握のための調査)

- コロナ特例貸付借受人マスターデータ分析
- 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

(社協の体制や取り組み把握のための調査)

- 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

(1) 調査からみえた借受人の状況

(報告書 P36～43、75)

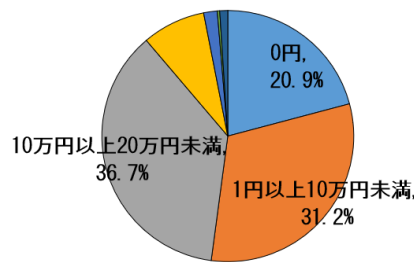
○自営業者の借受人は通常貸付の120倍

コロナ特例貸付の借受人は通常貸付の借受人と比べると、年齢層が20代から中高年までと多様であり、職業も「自営業者」「契約社員・派遣社員」「会社員・会社役員」等が増加していた。とくにコロナ特例貸付では、「自営業者」の借受人が通常貸付の120倍になっている。

○収入が「0円」だった人は2割超

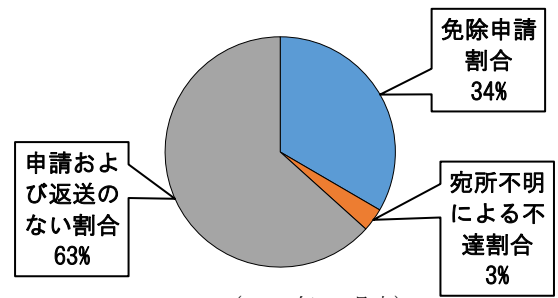
借入時の収入が「0円」だった人は2割、「10万円未満」が3割を占めた。コロナ禍以前は一定の収入があった人が、コロナ禍のなか、休業や営業時間短縮等、さまざまな行動制限がかかったこと等により、収入の途を失ったり減収したりして貸付申請に至った。

<借入時の収入額>



○償還免除申請は借受人の3割超

<免除案内発送済み債権の状況【債権数】>



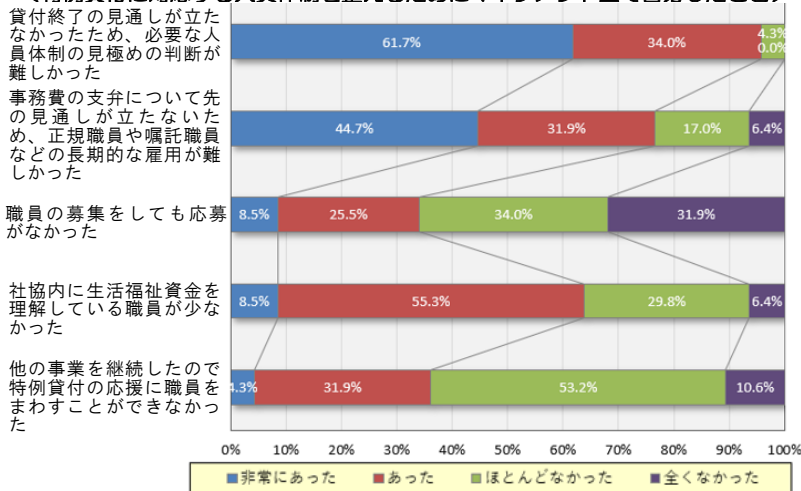
(2022年10月末)

(2) 社協向け調査からみえたもの

(報告書 P45～74、76～78)

○職員体制は2倍にして対応。先の見通し立たず人員体制のマネジメントに苦慮

<特例貸付に対応する人員体制を整えるためにマネジメント上で苦労したこと>



○退職した職員が「いた」市町村社協は前年の2倍

- コロナ特例貸付の担当職員が直面した課題として、「十分な相談時間を確保できないこと」「制度内容の頻繁な変更があったこと」「特例貸付の受付期間の終わりがみえないこと」「相談者からの暴言やクレームを受けたこと」などがあげられた。
- こうした課題などにより、都道府県社協では半数、市区町村社協では15.9%(前年の2倍)で退職した職員が「いた」と回答。
- 正規職員ではメンタル不調を訴えた職員も多い。

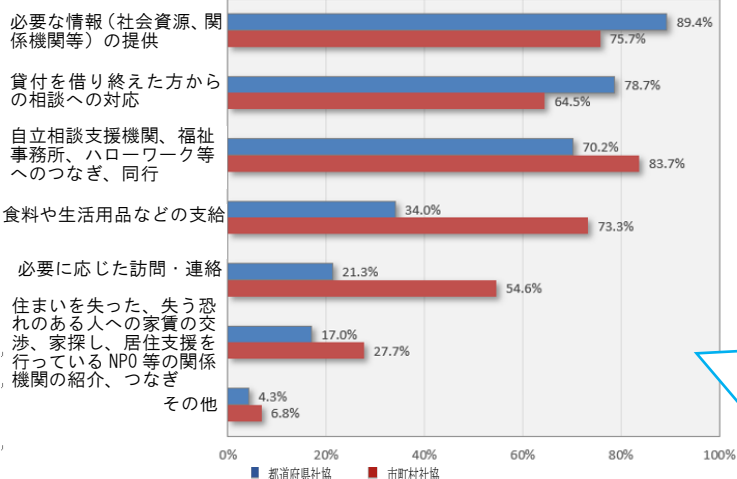
(都道府県社協)

○特例貸付を通じて申請者が抱える地域生活課題がみえてきた

コロナ特例貸付の対応を通じてみえてきた地域生活課題として「コロナ禍以前から生活困窮の状態の人が多い」「コロナ禍以前から雇用が不安定な状態の人が多い」「コロナ禍以前から家計のやりくりや金銭管理に問題を抱える人が多い」という項目にすべての都道府県社協が「感じる」と回答。

○貸付だけではなく、地域のさまざまな主体との協働で多様な支援に取り組む

＜社協が特例貸付以外に実施した支援＞



○困窮する人びとへの丁寧な相談支援、つながるための取り組み強化が社協の役割

コロナ特例貸付を通じてみえてきた地域生活課題に対して、社協では「丁寧な相談支援」「福祉事務所との連携強化」「必要に応じた訪問・連絡等、支援が必要な人たちとつながるための取り組み強化」を行っていくと回答。

社協が「必要な情報提供」や「自立相談支援機関、福祉事務所、ハローワーク等へのつなぎ、同行」等の情報提供・相談対応に加え、「食料や生活用品などの支給」(市町村社協 73.3%)、「住まいを失った、失う恐れのある人への家賃の交渉、家探し、居住支援を行っている NPO 等の関係機関の紹介・つなぎ」(同 27.7%)など、直接的な支援を行ったことが明らかに。

緊急要望

償還対応だけではなく、コロナ禍で顕在化した困窮者の生活再建を支援するため、社協等の相談支援体制を強化する必要がある。そのため、早急に実現を図る必要がある事項に関し、緊急要望とした。

- ① コロナ禍で顕在化・深刻化した生活課題に対し、包括的・継続的な支援ができるよう、生活困窮者自立支援事業の拡充をはじめ、生活困窮者を支援する体制の強化を早期に実現すること
- ② 長期にわたる償還支援、生活再建の支援を行うため、社協体制の整備・強化を早急に実現すること
- ③ コロナ特例貸付の償還免除要件の拡大を含め、さらなる対応を図ること

提言

コロナ特例貸付等の経験をふまえ、今後のわが国の社会保障・セーフティネットの再構築に向けて、7つの事項を提言とした。

- ① コロナ特例貸付等の実態や現場の課題認識をふまえ、国として緊急時や災害時における困窮者の支援措置のあり方を早期に検討し、実現すること
- ② 生活福祉資金の今後のあり方についてコロナ特例貸付の経験をふまえた見直しを行い、そのための社協の相談支援体制等を整備すること
- ③ 生活保護制度を必要な人に届く仕組みにするため、財源と人員両面で必要な措置を図ること
- ④ 生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の双方がそれぞれの制度基盤を拡充しつつ、効果的に連携できるようにすること
- ⑤ 生活困窮者支援に既存の社会福祉法人・社会福祉施設等の活用を図っていくこと
- ⑥ 社会保障の枠組みに「住まい」を位置づけ、「住宅付き包括支援体制」の構築を図っていくこと
- ⑦ 新たな困難層として浮上した自営業者・フリーランス向け支援を拡充し、休業補償等の仕組みを検討すること

社協の活動事例① 訪問調査から「暮らしを守る」相談会や就労支援へ（兵庫県・相生市社協）

相生市社協では、2020(令和2)年10月から未成年者のいるコロナ特例貸付世帯を訪問し、寄付された食料を配布しながら現況調査を実施しました。約40世帯を訪問した結果、休校の影響で働きに行くことのできない母子世帯や長引く低所得状態により退学を余儀なくされた生徒がいる世帯、不登校気味になった児童・生徒のいる世帯が複数あることがみえてきました。

多くの世帯は引き続きの支援を望んだことから、食料を届けながらの訪問を継続しました。訪問結果は記録としてまとめ、市の社会福祉課や子育て支援の担当課等と共有したり、地区民生委員児童委員協議会や学校と相談したりしました。各機関等と情報共有を図っていくことで、関係の構築にもつなげることができました。

一方、訪問調査を通して、子どもの問題だけではなく、親の就労や債務、疾病等、生活全般にわたって複数の課題を抱える世帯の状況もみえてきました。そこで、官民協働で、2021(令和3)年6月末に「新型コロナウイルス感染症から『暮らしを守る』相談会」を開催し、相談受付や食料配布を行いました。

2021(令和3)年9月には、NPO法人と連携し、コロナ禍で離職したり収入が減少したりした人を対象に、介護職員初任者研修を開催しました。社会福祉法人連絡協議会「ほっとかへんネット」の構成施設の協力も得た結果、子育て世帯を含め、定員を上回る応募がありました。今後は研修修了者を対象に、市内の社会福祉施設・事業所等での就労をすすめていくことになっています。



社協の活動事例② 償還免除申請がない世帯への支援（沖縄県社協）

沖縄県社協では2022(令和4)年6月にコロナ特例貸付の借受人への償還免除申請書類の送付を始めると同時に、市町村社協には体制を強化して、とくに気になる世帯に対して個別に訪問等を実施し必要に応じて支援をするよう呼びかけをしています。

10月初旬のデータでは、償還免除申請は29.3%と全国平均と同水準になっています。7割に上る償還免除申請がない世帯について、沖縄県社協から市町村社協に情報提供をし、気になる世帯について市町村社協で個別訪問をし、支援につなげています。



たとえば八重瀬町社協では、免除申請されていない世帯への電話や訪問を実施しています。訪問を行っていた世帯のなかには、借受人ご本人が認知症の症状悪化を理由に入院をしており、同居する内縁の夫も障害があるため、免除申請できていない状況であったことがCSWを通じてわかりました。このことから、借受人の入院手続きや金銭管理をしている親族に町社協の貸付担当者が説明を行い、役場への同行支援のもと償還免除申請手続きの支援を実施し、免除の決定に至りました。

また、北谷町社協では、ひとり親世帯から相談があったことから、町社協で行っている食糧提供と週1回の子ども食堂による弁当配布支援を開始しました。子ども食堂の開所時間と母親の就労時間があわなかったため、社協職員が弁当を受け取り、仕事帰りに母親が町社協に取りに来ることにし、そのタイミングで面談を行いました。その後、母親の職場がなくなり失業してしまったため、生活困窮者自立支援金の申請支援を行うとともに、就職活動を支援。週1回の子ども食堂を通じて定期的に面談をしながら、生活再建に向けた支援を継続しています。