

●論文

## コロナ禍における社会福祉協議会の実践に関する考察 (Ⅱ) — 豊島区民社会福祉協議会による特例貸付の事例をもとに —

社会福祉学研究科博士課程後期課程2年

勝又 健太

社会福祉学研究科博士課程後期課程2年

梅澤 稔

東洋大学社会学部

加山 弾

### 【要旨】

社会福祉協議会 (以下, 社協) は, 新型コロナウイルス感染拡大 (以下, コロナ禍) の影響により失職・減収等の困窮状態に陥った人々に対して連日支援を行っているが, 生活福祉金特例貸付はその筆頭と言える。今後, 対応が長期化することを見据え, その実績を検証して課題を導出することが重要であろう。

感染拡大から1年半の間の社協の対応のあらましについては前稿でまとめた。本稿は第二報として, 勝又が勤務する豊島区民社協の記録を分析する。研究方法として, 第一に, 豊島区民社協のデータを集計し, 地域性が共通する中野区社協, 新宿区社協と比較・相対化しながら分析する。第二に, 豊島区民社協の支援開始初期の個別支援データ (n=1,100) から利用者の年齢・性別・職業・国籍等の傾向を探る。

第一の方法では, 3社協を標準化して対応件数や特徴を比較した。対応件数の多寡や利用者の傾向に異同はあるものの, 共通する特徴として, 政府の緊急事態宣言発出・解除のタイミングと申請増減に一定の関連が見られること, つまり申請の「ムラ」があることが明らかになった。対応が長期化する中, 「ムラ」に合わせた人材, 資機材, 会場確保等の応援体制が必要であると推定される。

第二に, 初期の利用者の傾向をより詳細につかむため, 単純集計およびクロス集計 (「申請月と収入・職業」「年齢・性別と減収理由」「外国籍住民の状況」) による分析を行った。

これらの分析結果は大都市の特色が顕著であり, 全国に一般化はできないが, 時間軸的な傾向や属性の違いによる支援のありようについて, 一定の示唆を得ることができた。一方, 社協の組織的な課題として, 貸付を契機とし, 金銭的ニーズの根底にあるニーズを総合的に捉えた支援が必要であるものの, 実際にはそれが難しい (突然の甚大なニーズ発生に対し, 通常業務と併行した緊急対応には限界がある) ということが導かれた。多機関との一元的な支援の仕組みや, 国・自治体からの人的・財政的補償, 支援現場におけるガバナンス強化等が必要と思われる。

【キーワード】 コロナ禍 緊急小口資金 総合支援資金

### I. はじめに

新型コロナウイルス感染拡大から1年半が経過するまでの社会福祉協議会 (以下, 社協) の対応のあらましについては, 前稿 (梅澤・勝又・加山 2021) でまとめた。本稿は第二報として, 勝又が勤務する豊島区民社会福祉協議会 (以下, 豊島区民社協) を事例に, 記録を分析していく。

コロナ禍の影響により失職・減収等の困窮状態に陥った人々に対し, 生活福祉金特例貸付を筆頭に, 社協が支援しているのだが, 対応の長期化を見据えて具体的に検証していくことが重要であろう。このため, 本稿では以下のように研究を進

める。第一に、豊島区民社協のデータを集計し、対応の概況を把握・分析する（第3節）。それにあたり、近接自治体にあり、地域性が共通する中野区社協、新宿区社協と比較・相対化することによってデータの客観性や外的妥当性の担保を図る。第二に、豊島区民社協の個別の支援データから、利用者の年齢・性別・職業・国籍等の傾向を探る（第4節）。最後に、これらの分析から導かれる実践課題を考察する（第5節）。

## Ⅱ. 研究方法

### 1. データ収集・分析方法

豊島区民社協のデータから特例貸付の対応状況を分析・評価するのだが、第1に、2020年3月～21年4月の実績を、中野区社協、新宿区社協からデータの供出を受けて比較分析する。この2つを比較対象とする根拠は、3つの自治体がいずれも東京23区内にあり、都市機能が集中することに加え、特例貸付の利用者に若年者・単身者や外国籍住民が多いこと等の点で共通することである。両区の人口を標準化してデータを比較する。

第2に、開始初期（2020年3月～6月）の豊島区民社協の記録に基づき、利用者の傾向を描出する。

### 2. 倫理的配慮

東洋大学大学院の倫理審査で承認を得た上で東洋大学社会福祉学会の投稿規程を遵守している。個人名や具体的な地区名等は匿名化し、これらが特定されることのない記述内容にしている。

## Ⅲ. 特例貸付の実績

### 1. 豊島区民社協の実施体制

#### (1) 豊島区の特徴

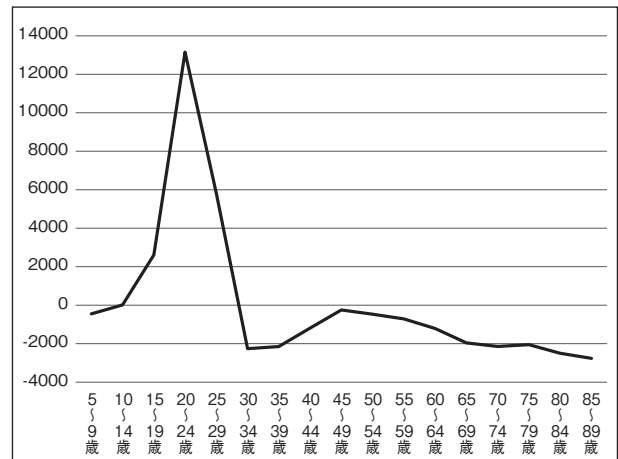
豊島区の人口は約28.6万人、世帯数約17.8万である<sup>1</sup>。住民構成の特徴として、単身世帯の多さや外国人世帯が2.48万世帯（8.7%）と多いこと（中国、ベトナム、ネパール、韓国・朝鮮、ミャンマー等）が挙げられる。

図1は、最近の区の人口の変化をコーホート別（ここでは5歳区切り）に見たものである（国勢調

査に基づきグラフ化）。区の2010年度と2015年度の人口の増減をコーホートごとに求めたものであり、特徴としては下記の点が挙げられる。

- ①15歳～20代前半：5年間で最大13,000人近く増加。若者世帯、特に学生・留学生の転入と思われる。
- ②25～30代前半：最大で2,200人前後の減少。働き手世帯が激減することから、学校の卒業や結婚・出産を機に転出する傾向が窺える。
- ③60代以上の高年齢層は総じて減少しているが、自然減と考えられ、若年層と比べれば人口の転出入は穏やかである。

図1 豊島区コーホート分析（2015-2010）



（出所）勝又・梅澤・加山作成。

本図からは、大学・学生数の多い区の特徴を反映し、10代～20代（学生・留学生）の転入が多く、就職する年代の転出が多いのに対し、高齢者は定住傾向にあることが窺える。

実際、2014年に「日本創成会議」が発表した全国自治体の将来推計人口により、豊島区は23区で唯一、2040年に20～39歳の若年女性が半減し、人口を維持することができない「消滅可能性都市」とされた<sup>2</sup>。

なお、区は2020年に内閣府より「SDGs未来都市」に選ばれ、特に先進的な取り組みとして「自治体SDGsモデル事業」にも選定された。教育・福祉・子育て支援分野の施策に加え、官民連携による定住外国人支援施策の充実にも注力している。

## (2) 特例貸付の全体の動向

2020年3月10日、コロナ禍による収入減や離職等により生活費が不足する世帯に対し、緊急小口資金及び生活福祉資金の貸付要件を一部緩和して、特例の貸付を開始する方針が急遽示され、同25日から受付開始となった。

感染拡大・長期化に伴い、受付期間も延長され、20年7月末までの予定が9月末、12月末、翌年3月末、6月末、8月末、11月末までと1年以上延長されている。貸付の種類も、当初は緊急小口及び総合支援資金の2種類であったが、20年7月に延長貸付が開始され、翌年2月には再貸付が開始となった。

20年4月30日からは申請方法も見直され、申請書が全国統一様式となり、減収確認の書類は不要となった。同時に、市区町村社協による受付だけでなく、全国のろうきん（労働金庫）でも郵送受付を開始し、同年5月28日からは全国の郵便局でも受付を開始した（ろうきん、郵便局の受付は9月末で終了）。

## (3) 豊島区民社協の受付体制

当初は社協職員のみで対応していたが、臨時職員の配置や郵送を原則とするなど体制を強化してきた。経過は以下の通り。

- 2020年3月25日～ 総務課職員（6名）による電話・来所対応
- 4月13日～ 申請件数の増加に対応するため、特例貸付担当課を設置。  
12名の職員に兼務発令を行い、専従とした。  
6月2名、7月5名、8月1名、9月1名の臨時職員増員。  
受付体制のピークは8月で、最大18名の職員が特例貸付業務を担当していた。
- 8月1日～ 申請件数が減少傾向にあった

ことにあわせ段階的に兼務解除をし、11月からは13名体制に

- 2021年2・3月 ベトナム・ミャンマー・ネパール国籍の臨時職員増員
- 3月31日 特例貸付担当課廃止
- 4月1日～ 総務課が所管となり、臨時職員11名・派遣職員2名で対応  
電話対応は総務課でも対応
- 7月1日～ 臨時職員3名と派遣職員3名、総務課職員2名で対応  
外国籍の臨時職員は0名に

## (4) 業務担当者から見た申請者の印象・傾向

以下、担当の立場からの若干の所見を述べていきたい。当初は、減収状況等の確認を厳密に実施しており、個人事業主やフリーランス等では給与明細等による収入の証明の難しい人も多く、手続きや相談対応に多くの時間を要した。半面、真に逼迫した人の相談が大半であり、包括的なニーズ把握により貸付以外の支援の紹介もできた。多くの申請者は安定的な職に就いており、説明を受けて自身で対応できる人が多かった。

20年4月から申請書が全国統一様式に変わり、減収等の要件確認も簡易になったことで、それまで申請できなかった人や外国籍の人の申請も増えた。一方、本来なら対象外の人でも、書類を整えれば郵送での申請が可能となったため、非該当の申請も増加した印象がある。

他方、SNSや社協ホームページでの情報発信が奏功し、若年層の申請増にもつながっている。

## (5) 課題

貸付制度の基本設計上の課題として、（相次ぐ緊急事態宣言発出に付随し、休業要請の続く業種等もあることから）離職や収入減による困窮者の救

済として、償還（返済）免除の仕組みの対象拡大が必要に思われる。反面、貸付をあてにして仕事をしない人も散見され、仕事をしないことで償還時に非課税となり償還免除となる仕組みが就労意欲を削いでいる一面も否めない。

また援助の課題として、申請受付だけで手いっぱい状況で、本来の自立支援や相談援助を十分に行うことが困難になっている。根拠としては、アセスメント時に貸付開始時点で償還の見込みや自立支援まで目配りすることが実情として難しいこと、人員配置が十分でなく（人数の不足、経験値の不足、心身のストレス等から）個別支援まで手が回せていないこと等がある。

## 2. 貸出の経過

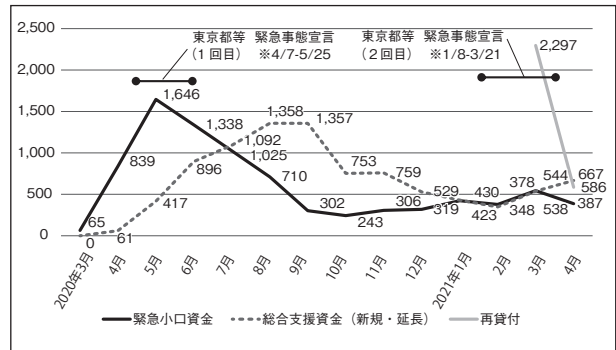
豊島区民社協では、2020年3月から21年4月までの14か月間で、緊急小口資金8,525件、総合支援資金（新規・延長・再貸付計）12,088件の貸付を行ってきた。表1／図2から明らかなように、開始直後から緊急小口資金の申請・決定件数は急拡大し、5月～7月には1,000件を超え、総合支援資金は7月以降、1,000件以上（ピークの6月～11月は700件以上）で推移している。

表1 豊島区民社協における貸付件数の推移①  
(2020年3月～2021年4月)

	緊急小口資金	総合支援資金 (新規・延長)	再貸付	合計
2020年3月	65	0		65
4月	839	61		900
5月	1,646	417		2,063
6月	1,338	896		2,234
7月	1,025	1,092		2,117
8月	710	1,358		2,068
9月	302	1,357		1,659
10月	243	753		996
11月	306	759		1,065
12月	319	529		848
2021年1月	423	430		853
2月	378	348		726
3月	544	538	2,297	3,379
4月	387	667	586	1,640
計	8,525	9,205	2,883	20,613

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

図2 豊島区民社協における貸付件数の推移②  
(2020年3月～2021年4月)



(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

各々のピークを見てみよう（図2）。緊急小口資金は都に1回目の緊急事態宣言が発出された時期と重っており、急速な感染拡大を映し出している状態で、宣言が解除されるとともに低下に転じている。一方、総合支援資金は、1回目の宣言解除の頃から急激に利用が増加して瞬く間に1,000件／月を超え、以降、一旦は300～400件／月に減少しているが、2回目の宣言が出る頃にはまた500件以上の申請へと増加に転じている。長期にわたる生業の休業や廃業等に伴い収入減が長引いた膨大な人々が総合支援資金を申請したと考えられる。結果、特例貸付が繰り返し延長されることとなった。

予想外の長期化を経て、昨今の報道では、特例貸付の満額（20万円×10か月）借りた利用者の償還の問題、21年6月には政府が30万円までの給付を決定したものの、これまで申請を控えて自力でやりくりしてきた人が対象外となる（特例貸付を受けたことが給付の要件のため）といった新たな問題も指摘されている（朝日新聞2021年6月1日）。

## 3. 他区（中野区・新宿区）との比較分析

上述したように、本稿では、豊島区民社協の貸付件数の実績（2020年3月～21年4月）を、地域特性において共通する中野区・新宿区の社協と比較しながら見ていく。

### (1) 緊急小口資金の実績および比較

豊島区では、この期間に合計8,525件の緊急小口資金の貸付を実施した。中野区では同じ期間に

表2 豊島区-中野区-新宿区の貸付実績の比較 (2020年3月-2021年4月)

	豊島区				中野区				新宿区				合計			
	人口	世帯数	外国人	外国人比率	人口	世帯数	外国人	外国人比率	人口	世帯数	外国人	外国人比率	人口	世帯数	外国人	外国人比率
2020年3月	65,333	33,633	52,263	2.13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4月	839	747	639	990	791	92	200	111	48	61	0	60	50	61	0	1
5月	1,646	1,718	1,469	2,160	1,799	72	1,777	514	153	417	401	343	482	402	16	74
6月	1,338	1,059	905	1,881	1,567	433	543	279	896	863	738	1,164	970	33	158	-268
7月	1,025	709	606	1,319	1,099	316	419	294	714	1,022	944	807	1,242	148	285	-399
8月	710	587	502	855	712	123	208	-145	-2	1,388	955	817	1,891	1,575	403	54
9月	302	303	259	496	413	-1	43	194	-111	1,387	1,457	1,246	1,729	1,440	-100	111
10月	243	286	227	316	263	23	16	-23	-20	753	610	522	964	803	143	231
11月	319	281	240	356	297	38	79	37	22	529	533	456	684	570	-4	73
12月	423	289	230	364	303	154	193	59	120	430	428	366	551	469	2	64
2021年1月	378	414	354	522	455	36	24	-144	-57	348	432	369	628	523	-64	-21
2月	544	688	588	796	663	144	444	252	119	538	807	690	997	831	769	157
3月	387	332	284	438	365	55	103	-51	22	667	475	406	628	523	192	261
4月	8,625	7,625	6,519	10,819	9,012	900	2,006	-2,294	-897	9,205	8,747	7,479	12,458	10,378	488	1,726
計	8,625	7,625	6,519	10,819	9,012	900	2,006	-2,294	-897	9,205	8,747	7,479	12,458	10,378	488	1,726
差①																
差②																
差③																
差④																

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

\*人口・世帯数・外国人数は、2021年8月1日現在 (住民基本台帳に基づく、区HP)

\*\*豊島区の人口を1とし、中野区・新宿区の人口を豊島区と同程度に合わせてデータと比較した。

・差①：豊島区-中野区 差②：豊島区-中野区 (標準化後) 差③：豊島区-新宿区 差④：豊島区-新宿区 (標準化後)

7,625件、新宿区では10,819件実施したのだが、人口当たりの実施件数を比較するため、豊島区の人口（285,791人）に中野区の人口（333,976人）、新宿区の人口（343,079人）を合わせて標準化し、表2の要領で比較分析した（人口はいずれも2021年8月1日現在）。なお、外国籍住民の多さに関しては、豊島区が8.75%、中野区が4.93%、新宿区が10.23%と、全国の人口比約2.3%と比べて2～4倍ほど高く、都内人口比約3.76%と比べても1～6%以上高い。

いずれも、都に1回目の緊急事態宣言が発出された4月から8月にかけてピークがあり、1,000件を超える月も多い。豊島区民社協の月平均件数608.9件に対してこの5か月間は1,111.6件、中野区社協（標準化後）は月平均465.6件に対して824.2件、新宿区社協（標準化後）は月平均643.7件に対して1193.6件と、大幅な増加となった。なお、各区のこの時期の増加率は豊島区が1.83倍、中野区が1.77倍、新宿区が1.85倍と、ほぼ一致している。緊急小口資金だけでも全期間平均の1.8倍ほどに増加しているのであるから、同程度の人員手配がなければ回せない状態であった。

この時期を過ぎると、各区とも総合支援資金に移行するようにして200～300件／月ペースまで下がるのだが、2回目の宣言発出（1月8日～3月21日）の頃には、やはり300～600件／月ペースに戻っている。

## (2) 総合支援資金の実績および比較

総合支援資金では、豊島区民・新宿区社協は4月から貸付開始、中野区社協は5月から貸付の申請があり、5月には300～400件台となっている。この期間に豊島区は合計9,205件、中野区（標準化前）は8,747件、新宿区（標準化前）は12,458件を実施した（新規・延長計）。

豊島区の月平均（翌年3月までの13か月間）は708.0件とかなり多くの件数に対応している。中野区（標準化後）では平均623.3件、新宿区（標準化後）は798.3件といずれも膨大と言える。

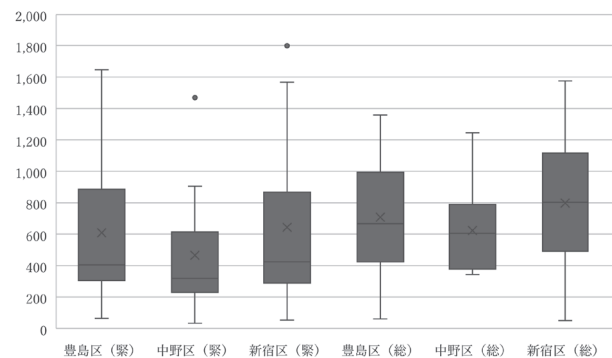
各区とも、1回目の宣言解除の翌6月には早くもピークを迎え、11月まで概ね700～1,500件台で推移している。この6か月間の月平均は、豊島区が

1,035.8件、中野区（標準化後）が808.3件、新宿区（標準化後）が1,170.0件と夥しい数の支援が行われたことがわかる。この間の増加率は、豊島区が全期間の月平均に対し1.46倍、中野区が1.30倍、新宿区が1.47倍と、やはり近い割合で増えている。

## 4. 考察

このような対応実績（件数）のサイズ感を可視化するため、箱ひげ図に表した（図3）。このような標準化後の比較においても見られるように、2つの特例貸付とも、もっとも多くの利用者に対応したのは新宿区、次いで豊島区、中野区の順で多くの利用者に貸付を行っている。

図3 特例貸付件数比較：  
豊島区－中野区\*－新宿区\*（\*標準化後）



	緊急小口資金			総合支援資金		
	豊島区	中野区 (標)	新宿区 (標)	豊島区	中野区 (標)	新宿区 (標)
最大値	1,646	1,469	1,799	1,358	1,246	1,575
最小値	65	33	52	61	343	50
中央値	405	319	424	667	606	803
平均値	608.9	465.7	643.7	708.1	623.2	798.3

（出所）勝又・梅澤・加山作成。

※緊急小口資金について、3区とも開始後14ヵ月（2020年3月～21年4月）を対象とした。

※総合支援資金について、豊島区・新宿区は開始後13ヵ月、中野区は同12ヵ月を対象とした。

緊急小口資金では、豊島区民社協（平均値：608.9、中央値：405）と、新宿区社協（平均値：643.7、中央値：424）は比較的近い規模の件数であった。中野区社協（平均値：465.7、中央値：319）は前二者よりやや小規模となっている。

総合支援資金については、豊島区（平均値：708.1、中央値：667件）より新宿区（平均値：798.3、

中央値：803)は大きく上回り、中野区(平均値：623.2, 中央値：606)は下回る規模であった。

他方、緊急事態宣言発出・解除のタイミングと申請増減にはある程度の関連があること、換言すれば「ムラ」があることもわかってきた。宣言は、もちろん感染拡大を受けたものであるが、見方を変えれば、経済状況・雇用環境の悪化の指標とも考えられる。ムラに合わせ、期間集中で応援人材(社協内部の各部署から、または派遣社員等の外部人材、外国語を話せる人材等)や資機材、会場確保等の濃淡を付けた支援体制・方法も、ここまでの経験から予測可能になりつつあり、今後さらに強化されていくことであろう。

先の見えない中で支援を受けながら生活をつないできた一方、多額の債務(償還等)が課題となる利用者に対しては、就労支援、生活支援等、他の事業や主体による包括的な個別支援を併せて提供していくことが重要に思われる。

#### IV. 豊島区民社協における特例貸付開始初期の特例貸付利用者の状況

##### 1. 利用者の概況

続いて、豊島区民社協の個別の支援データを元に、利用者の属性(年齢・性別・職業・国籍)別の傾向を見ていく。なお、緊急性や速報性の重要性に鑑み、やむを得ず開始初期に限定して分析する。対象としたのは、特例貸付開始初期(2020年3月～6月)に特例貸付(緊急小口資金、総合支援資金)を行った利用者1,100人である(表3)。

表3 豊島区民社協の開始初期の特例貸付利用者の概況：度数分布 (n=1,100)

表3.1 年齢・性別・国籍

	度数	パーセント		度数	パーセント
年齢	20-29歳	272	国籍	日本	772
	30-39歳	259		ネパール	182
	40-49歳	235		ミャンマー	78
	50-59歳	165		中国	11
	60-69歳	111		韓国	9
	70歳以上	58		ベトナム	9
性別	男性	769	その他	39	3.5
	女性	331			

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

表3.1の度数分布から利用者の「年齢」「性別」「国籍」の特徴を見てみる。「年齢」別でみると、稼働年齢層の多さが際だっている。20代・30代の合計が48.2%と全体の半数近くを占め、40代まで含めると69.6%となる<sup>3</sup>。若年勤労者や学生が多く在住する区の特徴を表しているとも言えるが、若年無業・不安定就労者等がコロナ禍でたちまち困窮状態に陥った様子が窺える。

「性別」では、男性が69.9%であり、女性の2倍以上である<sup>4</sup>。

「国籍」について、外国人による利用が多いのは都市部の特徴だが、外国籍住民が特に多い区であることから、同社協でも多言語で対応できる体制を敷いた。多いのはネパールの16.5%、次いでミャンマーの7.1%の順となる。担当者間では、外国人コミュニティ内で情報共有し、申請に至るとよく言われるが、上位の国はそういった作用があるのかもしれない。

表3.2 世帯員数・構成

	度数	パーセント		度数	パーセント
世帯員数	1人	750	世帯構成	単独	750
	2人	192		夫婦(同棲含む)のみ	139
	3人	91		夫婦と子(子が20歳以下)	103
	4人	55		親と子(親が高齢者)	22
	5人	10		夫婦と子(子が20歳以上)	28
	6人	2		親と子	20
				ひとり親(子が20歳以下)	25
				その他	13

(出所) 勝又・梅澤・加山作成

世帯員数・構成では、単独(単身者)が68.2%と多数を占め、次いで2人世帯が17.5%であり、利用者のほとんどが小規模世帯である(表3.2)。同居家族がいる場合、「夫婦(同棲含む)のみ」が12.6%と多いが、未成年の子の世帯も同様に多い(「夫婦と子(子が20歳以下)」「ひとり親(子が20歳以下)」が合計11.7%)。

表3.3 減収理由

減収理由	度数	パーセント
休職・休業	999	90.8
離職・廃業	90	8.2
休職・休業（休校等の子の世話）	5	0.5
その他	6	0.5

（出所）勝又・梅澤・加山作成。

減収理由は、ほとんどが休職・休業（90.8%）である。

職業（前職含む）では、飲食が圧倒的に多く（「飲食店店員」と「飲食店経営」を合わせて32.8%）、次いで「タクシードライバー」6.2%、「小売店販売員」5.8%、「建設作業員（とび・土木など）」4.6%、「ナイトワーク・風俗店勤務」3.8%の順であった。

表3.4 職業（前職含む）

職業（前職含む）	度数	パーセント	職業（前職含む）	度数	パーセント
飲食店店員	314	28.5	デザイナー	4	0.4
タクシードライバー	68	6.2	理美容師	23	2.1
建設作業員（とび・土木など）	51	4.6	マッサージ・はり師など	11	1.0
ナイトワーク・風俗店勤務	42	3.8	エステティシャンなど	8	0.7
小売店販売員	64	5.8	小売店経営	13	1.2
飲食場（麻雀店など）店員	14	1.3	飲食店経営	47	4.3
オペレーター（コールセンターなど）	8	0.7	イベント関係	24	2.2
営業・外交員	3	0.3	派遣会社	20	1.8
販売員（百貨店、アパレルなど）	7	0.6	清掃員	22	2.0
警備員	11	1.0	オフィスワーク	30	2.7
配達員	10	0.9	観光業	34	3.1
ジム・スポーツトレーナー	11	1.0	不動産業	10	0.9
音楽家・俳優・演出家など	30	2.7	その他	97	8.8
写真家・映像撮影者	15	1.4	不明	109	9.9

（出所）勝又・梅澤・加山作成。

## 2. クロス集計による分析

次に、この期間の利用者の個別情報をクロス集計した（表4.1～4.3）。

### (1) 申請月と収入・職業

3月の開始と同時に大規模な申請が始まったのだが、職業・収入との関係で見れば、「休職・休業」は4月にはすでに300件を超え、翌月には400件超となり、6月に200件台まで低減した。「離職・廃業」も4月から5月にかけて大きな増加が見られたが、6月に低下に転じている（クロス表4.1.1）。

それを職種別（利用の多い6職種）にみると、概ね、開始当初の急激な増加から、6月に一旦減少に転じている。これは、特例貸付等の効果や、緊急事態宣言の解除による業績回復等によるものと推

測されるが、より立場の弱い「飲食店店員」では減少幅も小さいことから、この段階でも営業縮小・人員削減が続いていたことに起因するものと考えられる（クロス表4.1.2）。

なお、先に見たように、減収理由は「休職・休業」が9割超である（表3.3）ことから、これら6職種と減収理由のクロスにおいても同様の傾向となっている。例外的に、「小売店販売員」のみが「休職・休業」が84.3%、「離職・廃業」が15.6%と後者が平均を上回っており、自ら職を辞した人の割合がやや高いことが窺われる。

表4.1 申請月と収入・職業のクロス（n=1,100）

クロス表4.1.1 申請月×減収理由

申請月	減収理由				合計
	休職・休業	離職・廃業	休職・休業（休校等の子の世話）	その他	
20年3月	18 (90.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
20年4月	301 (94.4)	16 (5.0)	2 (0.6)	2 (0.6)	319 (100.0)
20年5月	446 (90.8)	41 (8.4)	3 (0.6)	1 (0.2)	491 (100.0)
20年6月	234 (86.7)	31 (11.5)	2 (0.7)	3 (1.1)	270 (100.0)
合計	999 (90.8)	90 (8.2)	5 (0.5)	6 (0.5)	1100 (100.0)

（出所）勝又・梅澤・加山作成。

クロス表4.1.2 申請月×職業（前職含む／上位6職種）

申請月	職業（前職含む）					
	飲食店店員	飲食店経営	タクシードライバー	建設作業員（とび・土木など）	ナイトワーク・風俗店勤務	小売店販売員
20年3月	0 (0.0)	2 (40.0)	2 (40.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
20年4月	50 (32.5)	22 (14.3)	37 (24.0)	15 (9.7)	18 (11.7)	12 (7.9)
20年5月	157 (58.0)	20 (7.4)	23 (8.5)	25 (9.2)	22 (8.1)	24 (8.8)
20年6月	107 (68.6)	3 (1.9)	6 (3.9)	5 (6.4)	10 (1.3)	2 (17.4)
合計	314 (53.6)	47 (8.0)	68 (11.6)	51 (8.7)	42 (7.2)	64 (10.9)

（出所）勝又・梅澤・加山作成。

### (2) 年齢・性別と減収理由

減収理由を、年齢、性別、世帯構成とのクロスで見えていく。

年齢別（10歳区切り）では、20～40歳代の相対的に若年の稼働年齢層が200人台と多いが、いずれも「休職・休業」と「離職・廃業」がほぼ9：1で平均通りとなっている（クロス表4.2.1）。このコーホートは子育て世代でもあり、人数こそ少ないものの「休職・休業（休校等の子の世話）」が見られるのは特有の課題を示すものと言える。コロナ禍



によって学校が一斉休校となり、世話のために親が離職せざるを得ない世帯、給食の中止にともなって食事の確保が難しくなった世帯等、生活困窮に直結した世帯に対するフードパントリー等の食支援が活発に行われているが（東京都社会福祉協議会編2020）、このデータからもニーズの高さを類推することができる。

性別で見ると、どちらも「休職・休業」（「休職・休業（休校等の子の世話あり）」を含む）が圧倒的多数である（クロス表4.2.2）。

世帯構成別では、「夫婦と子（子が20歳以下）」で、「離職・廃業」が1.9%と平均（8.2%）を大きく下回り、「休職・休業」「休職・休業（休校等の子の世話あり）」が合計で98.0%を占めることに着目したい。同様に、「ひとり親（子が20歳以下）」の世帯でも、「離職・廃業」が0.4%、「休職・休業」「休職・休業（休校等の子の世話あり）」が合計96.0%と、極端に偏っている。子の世話のために自ら離職する人以上に、扶養家族のために働きたいが休職を余儀なくされた人が多数であったのではないかと類推できる（クロス表4.2.3）。

表4.2 年齢・性別・世帯構成と減収理由のクロス

クロス表4.2.1 年齢×減収理由

		減収理由				合計
		休職・休業	離職・廃業	休職・休業 (休校等の子の世話)	その他	
年齢	20-29歳	242 (88.9)	28 (10.3)	1 (0.4)	1 (0.4)	272 (100.0)
	30-39歳	231 (89.2)	24 (9.2)	2 (0.8)	2 (0.8)	259 (100.0)
	40-49歳	210 (89.3)	21 (8.9)	2 (0.9)	2 (0.9)	235 (100.0)
	50-59歳	153 (92.7)	11 (6.7)	0 (0.0)	1 (0.6)	165 (100.0)
	60-69歳	107 (96.4)	4 (3.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	111 (100.0)
	70歳以上	56 (96.6)	2 (3.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	58 (100.0)
合計		999 (90.8)	90 (8.2)	5 (0.5)	6 (0.5)	1100 (100.0)

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

クロス表4.2.2 性別×減収理由

		減収理由				合計
		休職・休業	離職・廃業	休職・休業 (休校等の子の世話)	その他	
性別	男性	703 (91.4)	60 (7.8)	3 (0.4)	3 (0.4)	769 (100.0)
	女性	296 (89.4)	30 (9.1)	2 (0.6)	3 (0.9)	331 (100.0)
合計		999 (90.8)	90 (8.2)	5 (0.5)	6 (0.5)	1100 (100.0)

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

クロス表4.2.3 世帯構成×減収理由

		減収理由				合計
		休職・休業	離職・廃業	休職・休業 (休校等の子の世話)	その他	
世帯構成	単独	674 (89.9)	73 (9.7)	0 (0.0)	3 (0.4)	750 (100.0)
	夫婦（同棲含む）のみ	127 (91.4)	10 (7.2)	0 (0.0)	2 (1.4)	139 (100.0)
	夫婦と子（子が20歳以下）	97 (94.2)	2 (1.9)	4 (3.9)	0 (0.0)	103 (100.0)
	親と子（親が高齢者）	21 (95.4)	1 (4.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	22 (100.0)
	夫婦と子（子が20歳以上）	26 (92.8)	1 (3.6)	0 (0.0)	1 (3.6)	28 (100.0)
	親と子	18 (90.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
	ひとり親（子が20歳以下）	23 (92.0)	1 (4.0)	1 (4.0)	0 (0.0)	25 (100.0)
	その他	13 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	13 (100.0)
合計		999 (90.8)	90 (8.2)	5 (0.5)	6 (0.5)	1100 (100.0)

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

### (3) 外国籍住民の状況

区内在住の外国人の職業（前職を含む）で、特に多いのが「飲食店」（店員・経営含む）で、次いで「小売店販売員」「観光業」等の順となる。ここでは、この上位3職種に絞り、国籍とのクロスを試みた（クロス表4.3.1）。特に、飲食店はネパール国籍の人が69.2%、ミャンマー国籍の人が55.1%と高い割合を占めている。

世帯構成では、「単独」がもっとも多く、外国籍住民全体の56.4%、次いで「夫婦（同棲含む）のみ」（22.6%）、「夫婦と子（子が20歳以下）」（14.9%）が多い（クロス表4.3.2）。なお、未成年の子のいる世帯（「夫婦と子」と「ひとり親」）は外国籍利用者の17.1%であり、収入、言語、文化、在留資格等のニーズに加え、子育てや教育のニーズを抱えている可能性がある。

表4.3 国籍と職業・世帯構成のクロス

クロス表4.3.1 国籍（日本人を除く）×職業

		職業（前職含む）						合計
		飲食店店員	飲食店経営	小売店販売員	観光業	その他	不明	
国籍	ネパール	1230 (67.6)	3 (1.6)	23 (12.6)	10 (5.5)	8 (4.5)	15 (8.2)	182 (100.0)
	ミャンマー	43 (55.1)	0 (0.0)	8 (10.3)	3 (3.9)	20 (25.6)	4 (5.1)	78 (100.0)
	中国	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (18.2)	1 (9.1)	5 (45.4)	3 (27.3)	11 (100.0)
	韓国	0 (0.0)	1 (11.1)	0 (0.0)	1 (11.1)	7 (77.8)	0 (0.0)	9 (100.0)
	ベトナム	5 (55.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (33.3)	1 (11.1)	9 (100.0)
	その他	27 (69.2)	0 (0.0)	4 (10.3)	1 (2.5)	4 (10.3)	3 (7.7)	39 (100.0)
合計		198 (60.4)	4 (1.2)	37 (11.3)	16 (4.9)	47 (14.3)	26 (7.9)	328 (100.0)

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

クロス表4.3.2 国籍（日本人を除く）×世帯構成

国籍	世帯構成								合計
	単独	夫婦（同居含む）のみ	夫婦と子（子が20歳以下）	親と子（親が高齢者）	夫婦と子（子が20歳以上）	親と子	ひとり親（子が20歳以下）	その他	
ネパール	75 (41.2)	60 (33.0)	36 (19.8)	0 (0.0)	8 (4.4)	1 (0.5)	0 (0.0)	2 (1.1)	182 (100.0)
ミャンマー	61 (78.2)	8 (10.2)	7 (9.0)	0 (0.0)	1 (1.3)	0 (0.0)	1 (1.3)	0 (0.0)	78 (100.0)
中国	6 (54.5)	0 (0.0)	3 (27.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (18.2)	0 (0.0)	11 (100.0)
韓国	1 (11.1)	4 (44.5)	2 (22.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (22.2)	0 (0.0)	9 (100.0)
ベトナム	8 (88.9)	1 (11.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (100.0)
その他	34 (87.2)	1 (2.6)	1 (2.6)	0 (0.0)	1 (2.6)	0 (0.0)	2 (5.0)	0 (0.0)	39 (100.0)
合計	165 (56.4)	74 (22.6)	46 (14.9)	0 (0.0)	10 (3.0)	1 (0.3)	7 (2.2)	2 (0.6)	228 (100.0)

(出所) 勝又・梅澤・加山作成。

## V. まとめ

本稿では、社協による特例貸付の概況について定量分析を試みた。3区比較することにより、事例とした豊島区の実態をより相対的に捉えることができた。3区で総じて見られた特色は大都市に顕著なものであったため、全国に一般化しうるものではないが、時間軸的な傾向や属性（家族形態、職業、国籍等）の違いは、支援のありようを考える上で示唆的であった。

また、年齢、性別、職業、国籍といった属性と申請月や減収理由をクロス集計することで、各カテゴリーにおける実態をより深く知り、支援の戦略の手がかりとなる分析結果を僅かながらも導くことができた。

貸付を要する金銭的なニーズは、個人・世帯の抱える問題の表層であり、根底にあるニーズを総合的に捉えて支援する必要がある。しかし突然の甚大なニーズ発生に対応することが精一杯で、他の手立てまで手を回し難い、という実践課題も浮き彫りになった。貸付と多機関による支援を一元的に行えるようにすること（たとえば、生活困窮者自立相談支援機関、地域貢献を行う社会福祉法人や企業・商店街・学校、外国人支援団体との連携等）が重要なことは自明である。また、自治体・地域による違い（高齢者数、単身者数、外国籍住民数といった人口構成、収入・業種、周知方法や受付体制・方法といったアクセシビリティ等）を勘案し、それに基づく国や都からの支援体制（地域特性に応じた後方支援）をさらに多チャンネル化していくことも必要ではないか。

それを担保するためには、中間支援組織としての社協の機能に、国や自治体による人的・財政的

補償や現場での権限付与等のガバナンス強化が課題となろう。

## 【注】

- 2021年7月1日現在、人口285,865人、178,237世帯（区住民基本台帳）。
- しかしその後、行政窓口「女性にやさしいまちづくり担当課」を設けたり、1Rマンションの規制で子育て世代に呼び込みを行うなどの出産育児に力を入れた施策が奏功し、近年少しずつ人口増に転じつつある。
- なお、区内人口のうち20代・30代が全人口に占める割合は34.1%、20代～40代だと50.3%であり、これらの年代の特例貸付利用率は各々の人口比を10～20%程度上回っていることになる（2021年1月1日現在、住民基本台帳による人口）。
- 前稿において参照した滋賀の縁創造実践センターによる同県内の分析では、リーマンショック時に比して女性の利用が急増しているということであった（梅澤・勝又・加山2021）。

## 【参考文献】

- 朝日新聞（2021年6月1日）「届かない30万円『自助の限界』」。
- 滋賀の縁創造実践センター（2021）「滋賀県における生活福祉資金緊急小口資金等の特例貸付利用世帯の状況」。
- 東京都社会福祉協議会編（2020）『区市町村における社会福祉法人のネットワーク化と地域公益活動（令和2年8月）』。
- 梅澤稔・勝又健太・加山弾（2021）「コロナ禍における社会福祉協議会の実践に関する考察（Ⅰ）－日常システムが機能しない状況下での制約と対応－」東洋大学社会福祉学会編『社会福祉研究』（13）,pp.18-29。
- 全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会（2021）『社協と社会福祉法人・福祉施設の連携・協働推進方策』（2021年6月8日）。