

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



明治学院大学社会学部准教授 仲 修平

～要旨～

本稿は、新型コロナウイルス禍で収入が減った世帯に無利子で生活資金を貸し付ける「生活福祉資金の特例貸付」制度に着目し、どのような自営業者がその制度を利用したのかを、社会調査データに基づいて明らかにする。結果は以下の3点にまとめられる。第1に、制度の利用者は主に30歳代から50歳代の壮年層で、収入や資産からみると相対的に低い階層であった。また、家賃や住宅ローンをコロナ以前において滞納した経験がある人々や、国民健康保険料の減免を適用されている人々が顕著に制度を利用していた。第2に、コロナ禍において生活状況が悪化していない、あるいは変化していない層においても一定程度利用されている実態が示されたため、必ずしも生活が困窮しているとは限らない人々にも制度が届いている。第3に、上述した状況は男女によって影響の程度が異なっていた。とりわけ、家賃の滞納経験や保険料の減免は女性において、特例貸付制度を利用するより顕著な規定要因の一つとなっていた。

1 生活困窮者支援における「新しい相談者層」としての自営業者

本稿の目的は、「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（以下、特例貸付）」に着目し、その制度を利用した人々の中でも自営業者の内実を明らかにすることである。そのことを通して、貸付の返済時において考慮すべき点や今後の支援のあり方に向けた論点を議論する。

新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）への緊急対策が続々と打ち出される中で、雇用労働者と比べて自営業者への社会保障の薄さが改めて浮き彫りとなっている（e.g. 濱口

2020、仲 2022）。コロナ禍は自営業やフリーランスのような最も脆弱な就業者の生活困難を顕在化させることになり、所得保障を含めて法的保護を高める議論が生じている（e.g. 丸谷 2020、2021）。

自営業者に対する社会保障は限定的であるが、そうしたなかでも収入が減少した世帯に無利子で生活資金を貸し付ける特例貸付は、より多くの人々に開かれた重要な制度の一つである。事実、2022年5月25日時点の速報値に基づくと、特例貸付の申請総数が3,324,422件、決定総額が約1.4兆円となっている（厚生労働省 2022）¹⁾。同報告書によれば、申請者のうち「個人事業主

やフリーランス、外国人、若年層など、これまで相談窓口にあまりつながっていなかった新たな相談者層が顕在化」したことが指摘されている。自営業者が「新たな相談者層」として認識される背景には、事業を下支えする代表的な制度であった持続化給付金などはあるものの、生活を支える制度が限られるために、困窮した人々にとって社会福祉協議会（以下、社協）の相談窓口が駆け込み先の一つとして選択されたのだろう。

特例貸付制度を利用した時期が早い人は、2023年のいずれかのタイミングで返済が始まることになっている。申請時において急増した相談や申請対応において、相談員等の時間外労働が過重となっている社協は56.6%（人口20万人以上の市では76.5%）である²⁾。おそらく、支援現場にかかる負担の一部として、これまで想定していなかった自営業者が数多く相談に訪れたことに要因があると考えられるが（例えば、収入を証明する手続きなど）、そのことは返済時においても同様の事態を招くこともありうるだろう。そのため、「どのような自営業者が制度を利用していたのか」という基本的な事実を理解しておくことは、今後の支援に向けた方向性を探るうえでも必要だと考えている。

ところが、特例貸付制度の利用状況に関する研究知見は現時点ではごくわずかである。職業や就業形態からみる貸付の実態としては、タクシー運転手、飲食店や小売店の経営者、建設関連などの自営業者や、派遣職員・パート・アルバイトなどの非正規労働者が多いことが指摘されている（角崎 2021、勝又ほか 2021）。また、相談窓口の状況を整理した報告書によると、来談者はコロナ以前からの債務や滞納、精神的・身体的に困難を抱える場合など複合的な困難を抱えている層が少ないことが示されている（厚

生労働省 2022）。

では実際にどのような自営業者が特例貸付制度を利用していたのだろうか。この問いに応えるためには、多様な自営業の内実を考慮した分析が必要となる。以下、第2節では分析に用いる方法を説明し、第3節では分析結果を示す。最後に第4節では結果に基づいて今後の支援に向けた課題を議論する。

2 方法

分析に用いるデータは、「自営業者・フリーランスの働き方と生活に関する全国調査（以下、自営業調査）」である。自営業調査は、2021年2月18日現在で日本全国に居住する25歳から69歳の男女を対象として、筆者を含む研究メンバーによって実施された（2月18日から2月22日）。調査対象のサンプルは、楽天インサイト株式会社が保有するモニターである。調査票は、国勢調査に基づく人口構成比に応じて配信された（18,515）。回収したサンプルサイズは、自営業者・自由業者が5,800、正社員・正職員（正規雇用）が1,100、非正規雇用者が1,100である。

本データは、非確率的な抽出により得られたデータであるために、分析結果の妥当性についてはより慎重な吟味が必要となる。ただし、本稿が対象とする自営業者は、無作為抽出による調査ではサンプルサイズが極めて小さくなる。さらにいえば、そのうち特例貸付制度を利用した人々にアクセスすることはさらに限定的となる。そのため、データの代表性については弱点を抱えているものの、関心のある母集団に対応する標本抽出枠を得ることが難しいため、ウェブ調査を用いることが代替手段の一つであるだろう（三輪ほか 2020）。

本稿が分析対象とする自営業者は、就業形態の項目で「自営業者・自由業者」あるいは「経

営者・役員」かつ「事業規模が30人未満」を選択したサンプルとする。さらに、本人のみで事業を営んでいる場合は、その対象を「雇人なしの自営業者」とし、従業員数が1人から29人である自営業者を「雇人ありの自営業者」とした。分析では比較対象として、正規雇用者、パート・アルバイト、契約社員、嘱託社員、派遣社員、請負社員を統合した非正規雇用者を用いた。

本稿の従属変数は、コロナ禍における特例貸付（緊急小口資金・総合支援資金）の利用状況である。制度を利用している場合を1、利用していない場合を0とする2値変数である。主な独立変数は、職業（専門・技術職、販売職、サービス職、生産現場・運輸職、その他）、2020年の個人年収・世帯年収、世帯が保有している資産（預貯金、株式、不動産など）、2019年の家賃や住宅ローンの滞納状況、国民年金保険料や国民健康保険料の減免制度の利用状況である。

その他の統制変数については次の通りである。年齢、年齢2乗項、性別、学歴（高校卒、専門等卒、大学・大学院卒）、婚姻状態（配偶者なし、配偶者あり）、従業員数（雇人なし、雇人あり）である。

3 分析結果

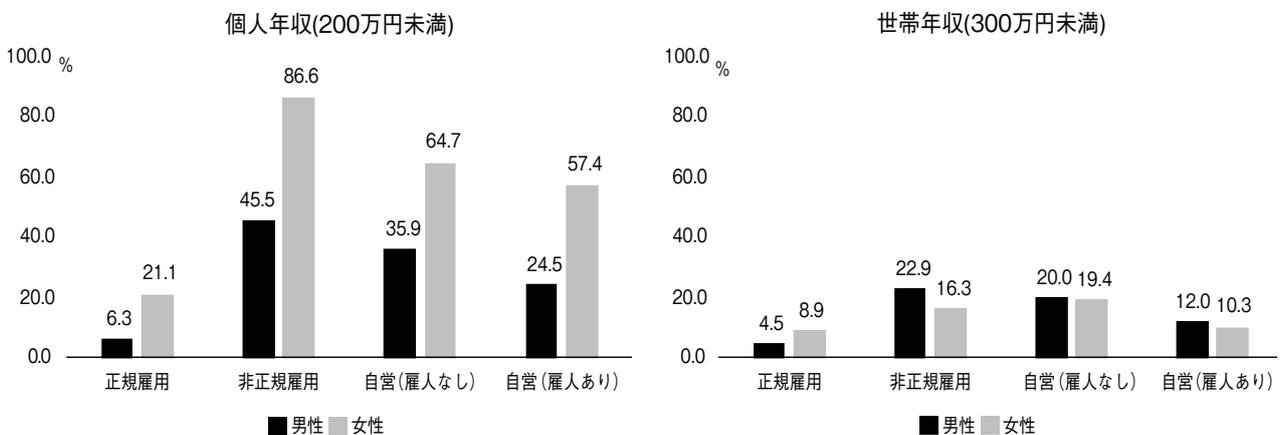
本稿では、(1) 自営業における生活困難層の実態、(2) 特例貸付制度を利用する自営業者の諸側面、(3) 特例貸付制度の利用状況を従属変数とする多変量解析、という流れで分析を進める。

(1) 自営業における生活困難層の実態

図1は、各就業形態における個人年収（200万円未満）と世帯年収（300万円）の比率を示したものである。低収入の比率は、非正規雇用、自営雇人なし、自営雇人ありの順になっていることがわかる。それらの比率は男性よりも女性においてより高い値となっていることがわかる。自営業では雇人なしと雇人ありの比率の差は男性で11.4ポイント、女性で7.3ポイントとなっている。

一方、世帯年収をみると、自営雇人なしと自営雇人ありはそれぞれ20%程度と10%程度となっていることがわかる。それらの水準は非正規雇用の比率と近い値となっている。自営業のなかでも雇人がいない場合はより低い個人年収と世帯年収になっており、相対的に生活が困窮

図1 個人年収200万円未満と世帯年収300万円未満の比率



(出所) 自営業調査より筆者作成

するリスクに直面する可能性が高いことを示唆している。

(2) 特例貸付制度を利用する自営業者の諸側面

どの程度の人々が特例貸付制度を利用したのだろうか。まず、就業形態別に各種制度の利用状況と比較しておきたい(図2)。自営業者は雇用労働者と比べると相対的に高い値となっていることがわかる。自営業人なしと自営業人ありはそれぞれ5.8%と7.4%である。その利用のしやすさを検討したところ、正規雇用に比べて自営業人なしでは約1.5倍、自営業人ありでは約2.0倍であった³⁾。

国民年金保険料や国民健康保険料の減免制度の利用比率と比べると、特例貸付制度の利用比率は低いことがわかる。一方、住居確保給付金制度の利用比率に比べると、特例貸付制度の利用比率はわずかに高い値となっている。以下の

分析では主に特例貸付制度の利用者に焦点を当てることになるが、対象となる自営業人なしと自営業人ありのサンプルサイズが小さいため、一般化することは難しい結果であることを念頭に進めていく。それでは、どのような自営業者が特例貸付制度を利用したのだろうか。ここでは、生活状況の変化との関係を把握したうえで、利用した人々の基本属性・経済的な側面・他の制度的な側面から検討する。

表1は、新型コロナの感染拡大に伴う生活状況の変化と、特例貸付制度のクロス表である(自営業者のみ)。制度を利用している人のうち、おおよそ半数以上がコロナ以前と比べて(2019年)、調査時点(2021年)の生活状況が悪くなった人々であることがわかる(男性60.0%、女性50.5%)。しかしながら、制度を利用していない人のうち、生活状況が悪化している人の比率が男性で38.3%、女性で34.5%となっている点は

図2 就業形態別にみる各種制度を利用した人の比率

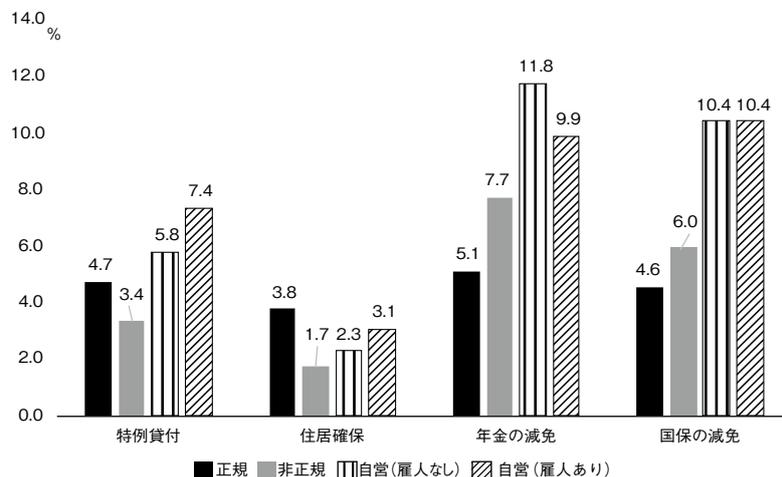


表1 コロナ前からの生活状況の変化と特例貸付の利用状況(自営業者のみ)

	男性		女性	
	利用なし	利用あり	利用なし	利用あり
悪くなった	38.3	60.0	34.5	50.5
変化なし	58.0	28.9	60.3	33.3
良くなった	3.7	11.1	5.1	16.2
実数	5,363	360	2,178	99

(出所) 自営業調査より筆者作成

見過ごすことができない。つまり、制度を必要としている可能性はあるが、制度の利用に何らかの理由でたどり着いていない層の存在である（もちろん、制度の利用を必要としていない人も含まれている）。

それとは対照的に、生活状況は良くなっているが制度を利用している人もいる。具体的には、制度を利用した人のうち男性 11.1%、女性 16.2% が該当する。また、男性 28.9%、女性 33.3% は生活状況にほとんど変化がなかった人たちである。これらの点を踏まえると、制度を必要としている人に貸付が届いていない一方で、制度の利用をそれほど必要としていない人に貸付が届いている一端を見てとることができる。

では、特例貸付制度を利用していた自営業者はどのような属性なのだろうか。表 2 は、性別、年齢、学歴、職業や経済的側面について、制度の利用有無ごとにまとめたものである。ここでは両者の違いが表れている点を中心に言及する。第 1 に、利用者の年齢については、30 歳代から 50 歳代の壮年層の比率が利用していない者の比率に比べて高い傾向となっている。第 2 に、

学歴については、高校卒や専門学校等卒の比率がより高いことがわかる。第 3 に、職業についてはサービス職や生産現場職の比率が高い値となっているのに対して、専門・技術職は低い値となっている。第 4 に、上述したように個人年収や世帯年収の低い層の値が高い比率となっているが、個人年収が 700 万円以上や世帯年収が 1,000 万円以上の比率がそれぞれ 12.2% と 23.2% となっている。つまり、生活が俄かに困窮する層ではない人々も制度を利用している可能性を示唆している。第 5 に、制度を利用している人のうち、おおよそ半数は 2019 年時点で貯蓄を中断している。その値は、制度を利用していない人の貯蓄中断に比べて、約 10 ポイント高い値である。このことは、貸付制度を利用した人はコロナ以前から生活困窮リスクが高まっていた可能性があると同様推定できる。このことは、住居費（家賃や住宅ローン）の滞納を経験している比率の高さからもうかがい知ることができる。制度を利用している人のうち 29.2% がそれに該当する。制度を利用していない人の比率と比べると、22 ポイントの開きがある。

表 2 特例貸付制度を利用した自営業者の基本属性

	利用なし		利用あり		利用なし		利用あり	
性別								
男性	83.6	84.8	職業		28.4	21.1		
女性	16.4	15.2	専門 / 技術		18.9	16.4		
年齢層			事務 / 販売		16.0	29.5		
20s	0.7	1.8	サービス		15.8	21.4		
30s	7.3	10.1	生産現場 / 運輸等		20.9	11.6		
40s	24.0	28.3	その他					
50s	39.3	41.4	個人年収					
60s	28.6	18.5	300 万円未満		36.7	41.4		
学歴			300-500 万円未満		31.4	31.9		
中 / 高校卒	31.3	38.1	500-700 万円未満		13.8	14.5		
専門等卒	24.3	26.0	700 万円以上		18.1	12.2		
大学 / 大学院卒	44.3	36.0	世帯資産					
婚姻状態			500 万円未満		22.0	34.2		
未婚	23.1	21.1	1000 万円未満		8.9	9.8		
既婚	76.9	78.9	1000 万円以上		32.4	23.2		
住居費の滞納	7.2	29.2	貯蓄中断		40.5	50.6		
			貯蓄継続		59.5	49.4		

(出所) 自営業調査より筆者作成

続いて、特例貸付制度の利用と諸制度の利用との関連を確認しておきたい（図3）。特例貸付を利用している自営業者のうち、国民年金保険料や国民健康保険料の減免制度を利用している比率はそれぞれ42.3%と45.2%である。貸付制度を利用していない人の比率と比べると、いずれも30ポイント以上高い値となっている。つまり、貸付制度の利用者は社会保険の支払いが難しいという複合的な課題を抱えていることが垣間見える。他方、貸付制度を利用している人は持続化給付金制度を利用している比率も極めて高い（85.2%）。むろん、自営業者の場合は生活と事業は一体的であるために、両者が連動していることは容易に想像できる。ただし、持続化給付金の利用者の中には生活に困っていない層も一部に含まれていることがわかっているため（e.g. 仲2022）、制度の運用についての分析はより慎重に検討しなければならないだろう。

（3）特例貸付制度の利用を従属変数とする多変量解析

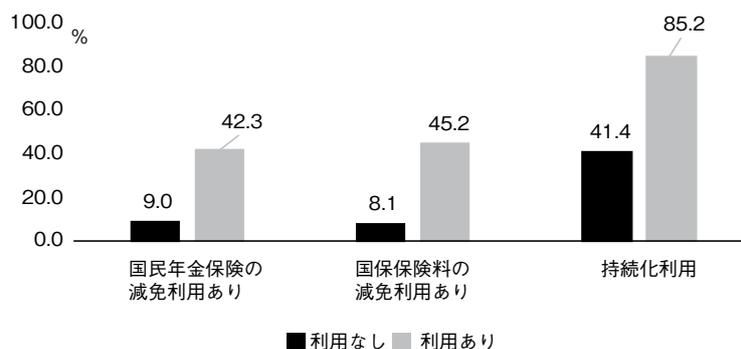
最後に、これまで見てきた諸側面と特例貸付制度との関連を多変量解析によって検討する（分析対象は自営業者のみ）。具体的には、特例貸付制度を利用した場合を1、利用していない場合を0とする従属変数として、二項ロジットモデ

ルによる推定を行った。自営業者の職業、収入の水準や生活状況は男女によって異なることが既存研究で示されているため（e.g. 鄭2002、仲2018）、分析に際しては全体サンプルと男女別サンプルを用いる。

まず、全体サンプルを用いた結果から確認したい（表3）。第1に、職業によって貸付制度の利用が異なっていることがわかる。具体的には、専門・技術職を基準とした場合、サービス職や生産現場・運輸職は正の符号となっている。つまり、係数から判断すると、前者はおおよそ2.4倍（ $\exp(0.889)$ ）、後者は1.8倍（ $\exp(0.603)$ ）、貸付制度を利用しやすい傾向である。第2に、2019年時点における家賃や住宅ローンの滞納ダミー変数、国民年金保険料や国民健康保険料の減免制度の利用ダミー変数が正の符号となっている。これらの点については後述するように、その影響の仕方は男女ごとに異なる点を指摘する。第3に、個人年収や世帯資産とは明瞭な関連が見られない。特例貸付制度の趣旨に照らすと、低収入や低資産の人ほど制度を利用しやすいことが考えられるが、少なくとも本データに基づく限り、そのような傾向は見られなかった。

続いて男女別に分析した結果のうち、制度の利用に影響をもたらしている主要因の係数を抜粋して示した（図4）。この図において黒点は

図3 特例貸付制度の利用と諸制度との関連



（出所）自営業調査より筆者作成

表3 特例貸付の利用状況を従属変数とする二項ロジットモデルによる分析結果

	係数	標準誤差		係数	標準誤差
年齢	-0.045	0.065	個人年収（基準 300万円未満）		
年齢2乗項	0.000	0.001	300-500万円未満	0.081	0.159
女性（基準：男性）	-0.207	0.197	500-700万円未満	0.232	0.209
学歴（基準：高校卒）			700万円以上	0.116	0.227
専門等卒	-0.018	0.173	世帯資産（基準：なし）		
大学／大学院卒	-0.137	0.160	500万円未満	-0.048	0.224
婚姻状態（基準：配偶者なし）			500-1000万円未満	-0.157	0.280
配偶者あり	0.087	0.160	1000万円以上	-0.426	0.248
従業員数（基準：雇人あり）			不明	-0.692	0.262 **
自営（雇人あり）	0.226	0.138	家賃・住宅ローンの滞納あり	1.322	0.163 ***
職業（基準：専門・技術職）			貯蓄の中断経験	-0.033	0.144
販売職	0.225	0.215	年金保険料の減免制度の利用	0.685	0.190 ***
サービス職	0.889	0.191 ***	国保保険料の減免制度の利用	1.556	0.184 ***
生産現場／運輸職	0.603	0.204 **	切片	-2.281	1.656
その他	-0.187	0.238			
McFadden 擬似決定係数				0.191	
N				4,598	

(注)) *** = $p < 0.001$; ** = $p < 0.01$; . = $p < 0.10$

(出所) 自営業調査より筆者作成

点推定の値を示しており、その左右に伸びた線は95%信頼区間を意味している。それが0をまたいでいる場合は統計的には有意ではないことを表しているが、本調査は無作為抽出ではないため、統計的な有意性については参考程度とする。

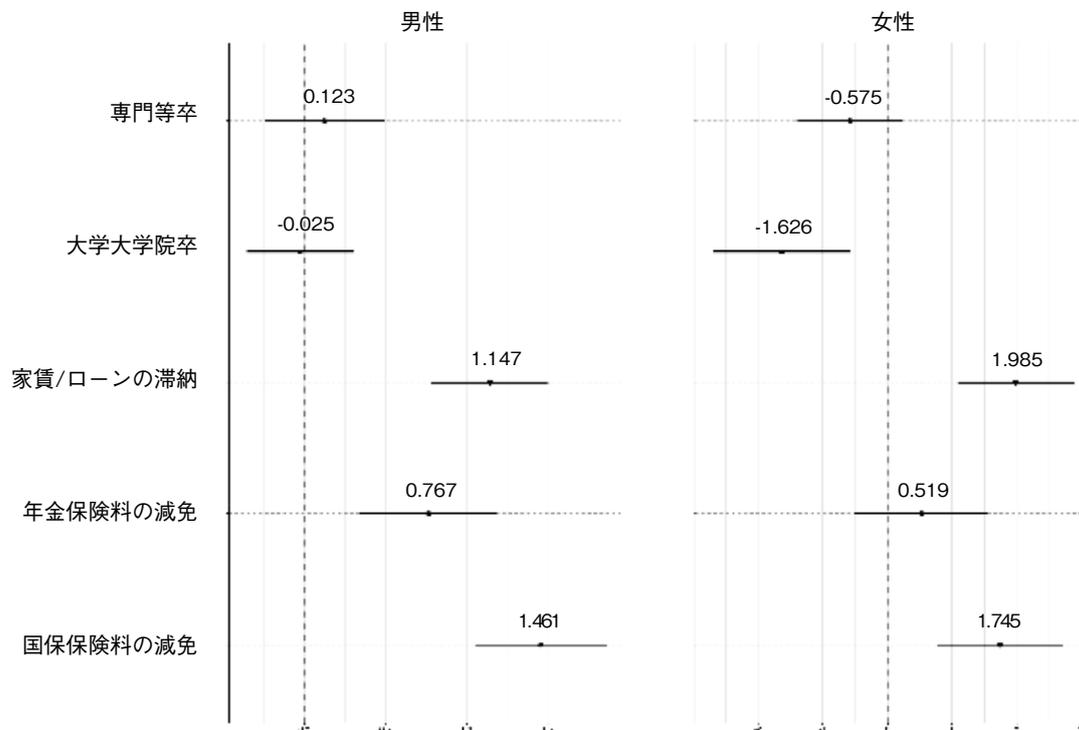
それでは主な結果を確認する。第1に、男女ともにコロナ以前に家賃や住宅ローンの滞納を経験している人は経験していない人に比べて、男性では3.2倍 (exp (1.147))、女性では7.3倍 (exp (1.985)) 特例貸付制度を利用しやすい傾向となっている。とりわけ、女性においてその影響が顕著であることがわかる。第2に、国民健康保険料の減免制度を利用している人は利用していない人に比べて、男女ともに特例貸付制度を利用しやすい結果となっている (男性で4.3倍 exp (1.461)、女性で5.7倍 exp (1.745))。第

3に、学歴については、女性のみで高校卒に比べて大学・大学院卒が負の傾向となっており、特例貸付制度を利用しにくい傾向を示している。

4 考察

本稿では、コロナ禍における特例貸付制度に着目し、どのような自営業者がその制度を利用したのかを、社会調査データに基づいてその一端を明らかにした。主な利用者像は高校卒、30歳代から50歳代の壮年層、収入や資産から見ると低い階層であった。その一方で、生活状況がコロナ以前と比べて必ずしも悪化していない人々も制度を利用していた実態が示された。また、既存の知見で示されていた「複合的な困難」としては、家賃や住宅ローンの滞納を経験していることや、国民年金保険料や国民健康保険料の減免制度を利用していること、に関連してい

図4 男女ごとの分析結果（抜粋）



（出所）自営業調査より筆者作成

ることが明らかとなった。さらに、複合的な困難の状況は女性自営業者においてより顕著な傾向であった。このような実態を踏まえて、今後の支援のあり方を検討するうえでどのような点が重要となるだろうか。本分析から示唆されることとして、以下では3点に言及したい。

第1に、特例貸付制度を利用している自営業者は、コロナ以前から生活が困窮するリスクを抱えていた可能性が高いことを考慮するならば、支援する際には対象者の暮らしぶりをより丁寧に把握したうえで支援する必要があるだろう。本分析において垣間見えた一端としては、2019年時点で貯蓄を中断している層や住居費の支払いにおいて困難を抱えている実態が明らかとなっている。とりわけ、それらの実態は女性自営業者においてより顕著な傾向であった。そのため、貸付の返済に際しては、性別の違いを考慮しつつ、日常生活に過度な負担とならない範

囲を見極めることが必要不可欠となるだろう。

その点と関係して第2に、複合的な困難を支える層の支援は、中長期的な視点が重要となるだろう。自営業者の場合は生活と事業が渾然一体となっていることも少なくないが、職業の違いによって貸付の利用状況が異なっていた点は注目に値する。専門・技術職に比べて、サービス職や生産現場・運輸職は制度を利用しやすい傾向であることから類推すると、後二者はコロナの打撃からの回復がより遅いことが考えられる。場合によっては、廃業することもありうるかもしれないが、次の仕事へよりスムーズに移行するには何らかの困難を伴う可能性がある。仮に、自営業者が一般的な求職活動をするならば、自営業として培ってきた職業的なスキルを活かせないこともあるだろう。

そのため第3に、自営業者に対する職業訓練によるスキルの形成を含めた制度が必要となる

のではないかと考えている。雇用労働者であれば、現在の雇用保険制度の枠組みの中で求職者に対して、新たな技能習得に向けた支援が適用されるが、自営業者に対しては原則として適用されない。本分析で示されたサービス職や生産現場・運輸職の中には十分なスキルが形成されていない人々も含まれているだろう。本人にとってより有効な支援を考えるならば、職業スキルの形成を含めた制度的な支えがより必要とされるのではないだろうか。むしろ、現在の制度設計では困難を伴うことが予想されるが、自営業者に対する社会保障制度をより包括的に検討する際には必要な視点だと考えている。

【付記】

本稿は、科学研究費補助金研究（20K13695、20H01566）および日本経済研究センターによる研究助成の成果の一部である。記して感謝申し上げます。また、本稿の一部は、2022年6月14日に開催された全国社会福祉協議会による「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」（委員長：中央大学 宮本太郎教授）で報告した内容に加筆・修正を行っている。報告時にはメンバーの方々から多くの有益なコメントを頂きました。改めて深く御礼申し上げます。

【注】

- 1) 厚生労働省（2022）による2022年5月26日の速報値に基づく、申請総数と決定総額の詳細は以下の通りである。緊急小口資金は1,589,129件・2,904.1億円、総合支援資金は1,121,939件・7,848.7億円、総合支援資金（再貸付）は613,354件・3,134.8億円である。
- 2) 全国社会福祉協議会地域福祉部による「社協が実施する自立相談支援機関の状況に関する緊急調

査報告書」（令和2年11月25日）の資料に基づく。
3) 従属変数は特例貸付制度を利用した場合を1、利用していない場合を0とする二値変数とした。独立変数は正規雇用を基準とする各就業形態のダミー変数である。統制変数は年齢、性別、学歴、婚姻状態、職業、収入と資産である。二項ロジットモデルによる分析によって得られた自営雇人なしと自営雇人ありの係数を指数変換した値が、1.5と2.0であった（他の変数を統制したあとのオッズ比）。結果の詳細は紙幅の都合により割愛する。

【参考文献】

- 勝又健太・梅澤稔・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（Ⅱ）」『東洋大学社会福祉研究』14,pp.30-39.
- 角崎洋平（2021）「困窮者支援への貸付支援の現実と改革課題」『住民と自治』702,pp.26-28.
- 厚生労働省（2022）『新型コロナウイルス感染症への対応について』
<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000946319.pdf>（最終アクセス：2022年6月23日）.
- 鄭賢淑（2002）『日本の自営業層一階層的独自性の形成と変容』東京大学出版会
- 仲修平（2018）『岐路に立つ自営業一専門職の拡大と行方』勁草書房
- 仲修平（2022）「自営業からみる社会保障制度の現在と未来」『社会政策』13（3），pp.28-41.
- 濱口桂一郎（2020）『新型コロナウイルスと労働政策の未来』労働政策研究・研修機構
- 丸谷浩介（2020）「フリーランスの失業保険ーリスクは社会化されたのか」『法律時報』92（12），pp.74-79.
- 丸谷浩介（2021）「フリーランスの所得保障」『個人金融』16（2），pp.62-71.
- 三輪哲・石田賢示・下瀬川陽（2020）「社会科学に

おけるインターネット調査の可能性と課題』『社会学評論』71 (1) , pp.29-49.

なか しゅうへい

関西学院大学大学院社会学研究科博士後期課程単位取得満期退学。博士(社会学)。日本学術振興会(DC2・PD)、東京大学社会科学研究所助教などを経て、2021年より現職。

【専門】

社会階層論、仕事の社会学

【単著】

『岐路に立つ自営業—専門職の拡大と行方』勁草書房、2018年

【主な論文】

「自営業からみる社会保障制度の現在と未来」『社会政策』13 (3) , pp.28-41、2022年

「大阪府の就労支援事業によって萌芽した資源の帰結点—女性起業家による活動の軌跡」『社会政策』13 (1) , pp.84-95、2021年

「日本における自営業の変遷—地域別にみる雇われない働き方の仕事環境」『日本政策金融公庫論集』50 (2) , pp.69-88、2021年
