

特集：新型コロナウイルス感染症と社会保障**雇用保険と生活保護の狭間の所得保障ニーズへの政策的対応：
コロナ禍の住居確保給付金・特例貸付と三層のセーフティネット¹⁾**安藤 道人^{*1}, 古市 将人^{*2}, 大西 連^{*3}**要 約**

本稿は、雇用保険や生活保護の狭間の現金給付制度が限定的な中で、この狭間に位置する生活困窮者層の所得保障ニーズ（第二層の所得保障ニーズ）に、コロナ禍の政府・自治体はどう対応してきたかを検証した。本稿の検証結果は、以下の4点にまとめられる。第一に、リーマン・ショック後において、第二層の所得保障ニーズに対応する制度は住居確保給付金や生活福祉資金貸付などに限られ、利用も停滞していた。第二に、コロナ禍における住居確保給付金や貸付の特例的な拡大は、緊急事態宣言後のこれらの制度利用の急増に繋がった一方で、その後数か月で利用は急減した。第三に、雇用保険による失業給付や現役世代層の生活保護利用者もコロナ禍で増加した。第四に、第二層向けの現金給付・貸付は一時的な所得保障ニーズを想定している一方で、コロナ禍のセーフティネットの利用動向や政策論議は、より恒久的な所得保障ニーズへの政策的対応の必要性を示唆するものであった。

キーワード：第二層の所得保障，生活困窮者支援，現金給付，住宅手当，都道府県別月次データ

社会保障研究 2022, vol.7, no.3, pp.246-261.

I はじめに

コロナ禍において、民間団体からの食糧支援などに頼る人々の数は増加した。例えば、民間団体によって東京都庁前で週1度行われている食料配布に来る人の人数は、2020年4月には106人だったのが、2021年に入り200人をこえると、2022年には

500人をこえ、2020年半ば以降は550人前後の人数にまで拡大した（大西 2022）。リーマン・ショックが生じた2008年から2009年にかけての年末年始で東京の日比谷公園でおこなわれた「年越し派遣村」に集まった人々が500人であったことを考えると、「年越し派遣村」と同等の規模で毎週の支援活動がおこなわれている。また池袋でホームレスに対する炊き出しを行ってきた団体においても、

¹⁾ 著者順はアルファベット順である。本研究は、日本学術振興会の科学研究費（20K01733）の補助を受けている。また本稿は、同名のワーキングペーパーを加筆・修正したものであり、本稿で使用した図表やデータ等は、下記のリンク先で公開している：<https://github.com/michihito-ando/covid19-japan-policies>。リサーチアシスタントの脇正哉氏と金山隼人氏に感謝の意をお伝えする。なお本稿の内容や内容に関する一切の誤りは著者らの責に帰するものである。

^{*1} 立教大学経済学部 准教授

^{*2} 帝京大学経済学部 准教授

^{*3} 認定NPO法人自立生活サポートセンター・もやい 理事長

2019年度に炊き出しに訪れた人の平均が166名であったのが、2022年度4月から7月の平均値が487人にまで達した²⁾。東京都の路上生活者概数調査によれば、23区内の路上生活者数は、コロナ禍前の2020年1月の557人から2022年1月の437人とむしろ減少している³⁾にもかかわらず、食糧支援の列に並ぶ人は増えている。また若者や子育て世帯にも、民間団体から食料支援を受ける人たちがいる。例えば、若者を対象に大規模な食糧支援や現金給付を行う事業を行っているある認定NPO法人では、2021年度だけで、508名に約4.7万食、474人に約2,700万円の食料支援と現金給付を行なっている⁴⁾。

新宿都庁下での食料品配布および相談会での相談者記録においても、コロナ禍での生活困窮の状況の多様さがうかがえる⁵⁾。ある30代男性は、地方の工場で派遣として働くも契約更新されず失職し、寮を出てネットカフェ生活になり、うつ病も有しており、所持金数百円となって相談に訪れた。ある40代男性は、飲食店で契約社員として働くもコロナ禍で失業し、家賃滞納はないものの更新料を用意できず、貯金もなく、後述する特例貸付制度を利用して生活していた。また未就学児童を抱える30代女性のシングルマザーは、パートを掛け持ちして公営住宅で生活しているものの、コロナ禍の影響でパートのシフトが減って収入減に悩まされていた。さらにある20代女性は、コロナ禍で失業し、特例貸付を利用後に再就職したものの、再就職先の派遣は手取りで月に14万円ほどで、いつ失職するかという不安を抱えていた。

政府や自治体も、このような生活困窮層・貧困層に対して、何の対策も打ってこなかったわけではない。とりわけ2015年4月から始まった生活困窮者自立支援制度は、生活保護を受けていない多様な生活困窮世帯を主な政策対象としており、施

行後7年たった現在、さまざまな取り組みが全国の自治体でなされている。雇用保険と生活保護に挟まれたいわゆる「第二のセーフティネット」の要として、この制度は、失業給付も生活保護も受けておらず、場合によってはフルタイムで働いている生活困窮層を対象としている。

しかし生活困窮者自立支援制度は、相談支援事業が中心であって経済的困窮に対する現金給付としては有期の住居確保給付金しかないという限界がある。コロナ禍において、冒頭で述べたような民間団体の食糧支援や本稿で注目する住居確保給付金や生活福祉資金の特例貸付に頼る人々が急増したという事実は、生活困窮者自立支援制度における相談支援事業ではすくいとれない所得保障ニーズが幅広く存在することを示唆している。路上生活者でもなく、生活保護も受けておらず、場合によってはフルタイム就労を継続している状態でも、貧困や生活困窮のために、民間団体の食料支援に頼らなければならない人々が存在するのが日本の現実である。

本稿の目的は、このように雇用保険や生活保護の狭間の現金給付制度が限定的な中で、この狭間に位置する生活困窮者層の所得保障ニーズ（以下、「第二層の所得保障ニーズ」と呼ぶ）に注目して、コロナ禍の政策的対応を検証することである。本稿では雇用保険の利用者層を第一層、生活保護の利用者層を第三層とし、この狭間に位置する生活困窮者層を第二層と呼ぶ。この区分はリーマン・ショック以降の雇用セーフティネットを巡る政府の議論に沿った便宜的な分類にすぎないが、コロナ禍における政府対応やポストコロナの政策論について検証するためには有益な区分である。また、政府での議論ではこの三層構造を社会保障・セーフティネットの層ととらえることが多いが、本稿では社会階層としてもこの三層の区分

²⁾ NPO法人TENOHASI <https://tenohasi.org/activity/log/#siryo2> [2022年10月3日最終確認]。

³⁾ 東京都が年に2回実施している、道路・公園・河川敷・駅舎等の路上生活者の概数調査。 <https://www.fukushiho ken.metro.tokyo.lg.jp/seikatsu/rojo/gaisuchosa.html> [2022年10月3日最終確認]。

⁴⁾ 認定NPO法人D×P 2021年度報告書 https://www.dreampossibility.com/wp/wp-content/uploads/2022/06/DxPre po2021_noBR_0610.pdf [2022年10月3日最終確認]。

⁵⁾ 以下のケースは認定NPO法人もやいの相談記録に基づいており、プライバシーへの配慮から一部改変したり、複数の事例を組み合わせている。

を用いる。

本稿の検証が明らかにしたことは、以下の4点にまとめることができる。第一に、コロナ禍前において、第二層の所得保障ニーズに対応する制度は住居確保給付金や生活福祉資金貸付などがあったが、利用率は低く推移していた。第二に、コロナ禍における住居確保給付金や貸付の特例的な拡大は、これらの制度利用の急増に繋がったものの、その増加は一時的なものであり、数か月で急減した。第三に、失業給付や現役世代層の生活保護の利用者も、コロナ禍において持続的に増加した。第四に、第二層向けの住居確保給付金や貸付は一時的な所得保障ニーズへの対応や流動性確保を想定しているものの、コロナ禍のセーフティネットの利用動向や政策論議は、より恒久的な所得保障ニーズへの政策的対応の必要性を示唆するものであった。

本稿の意義は、雇用保険・生活保護の狭間にある第二層の所得保障ニーズという、これまであまり着目されてこなかった領域でのコロナ禍の政策的対応を制度的・実証的に検証したことである。冒頭の食糧支援や本稿の統計分析が示すように、この領域には多くの生活困窮層やその予備軍が存在するにもかかわらず、労働市場においても社会保障においても、十分な所得の獲得機会が与えられていない。本稿は、この領域の輪郭をより明確にすることを意図している。

最後に、本稿の構成を説明する。Ⅱ節では、リーマン・ショック以降の第二のセーフティネットの形成や第二層の所得保障ニーズへの制度的対応を、コロナ禍前後に分けて議論する。さらに、厚生労働省・財務省・内閣官房の有識者会議や審議会におけるコロナ禍での関連する政策論議を取り上げる。Ⅲ節では、都道府県の月次パネルデータを用いて、コロナ禍前後に第二層の住居確保給付金と生活福祉資金貸付の利用がどのように推移したかを検証し、さらに第一層の失業給付と第三層の生活保護についても同様の検証を行う。Ⅳ節では、住居確保給付金や住宅手当を巡るポストコロナを見据えた昨今の政策論を検討し、さらにⅡ節とⅢ節を踏まえて第二層の所得保障ニーズにつ

いて考察する。Ⅴ節は結語であり、本稿では検証できなかったことや今後の政策的課題について述べる。

Ⅱ 雇用保険と生活保護の狭間の所得保障ニーズ

本節では、リーマン・ショックからコロナ禍前までの時期とコロナ禍の時期における第二層の所得保障ニーズへの政策的対応を整理し、さらに政府の有識者会議等でこの問題がどう議論されたかを検証する。そして、コロナ禍における住居確保給付金や貸付の特例措置は、高く評価されつつも、限定的にしか第二層の所得保障ニーズに応えられていないことを指摘する。

1 コロナ禍以前

2008-2009年のリーマン・ショックから2019年のコロナ禍直前の10年間は、第二のセーフティネットと呼ばれる第二層に対する雇用セーフティネットの形成期であった。しかし、そこでのセーフティネットは現物給付が中心であり、第二層の所得保障ニーズに応える制度は限られたものであった。以下では、その経緯を説明する。

戦後、日本における雇用セーフティネットとしての現金給付の中心的存在は雇用保険における失業給付であり、それ以外には生活保護の生活扶助や住宅扶助等があるだけであった。また生活保護は雇用セーフティネットに限定されない公的扶助制度であり、失業給付に頼れない現役世代の「最後の砦」的な存在であった。

しかし、雇用保険の対象にならない非正規労働者や長期失業者は、生活保護を利用することが難しいという時代が長らく続いてきた。なぜなら、このような人々は稼働世帯と見なされて、生活保護制度の補足性の原則を根拠に、生活保護を利用できないが多かったからである。そのため、雇用保険も生活保護も十分に利用できない層へのセーフティネットの構築は重要な課題であった〔笠木(2015)〕。

この問題を顕在化させたのが、2008年から2009年にかけて生じたリーマン・ショックである。

リーマン・ショックは、特に製造業に大きな影響を与え、男性の正規・非正規の雇用労働者を中心に失業者が大幅に増加した。しかし、非正規労働者は失業給付を利用できず、労働者の中には突然の雇い止めで住居を失う人もいた。こういった事態を広く社会に示したのが、いわゆる「年越し派遣村」であった。

リーマン・ショックを一つの契機に、雇用保険や生活保護の対象にならない失業者や生活困窮者を対象とした諸制度が導入され、第二のセーフティネットと位置付けられた。コロナ禍直前の2019年時点では、第二のセーフティネットの中心的制度として、2011年施行の求職者支援制度と2015年施行の生活困窮者自立支援制度が運用されてきた⁶⁾。厚生労働省（2015）は、三層のセーフティネットの説明として、第1のネットには社会保険制度と労働保険制度、第3のネットは生活保護制度、そしてその間の第2のネットとして、求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度を位置付けている。

一方で、本稿のテーマである第二層の所得保障ニーズという観点から見ると、求職者支援制度や生活困窮者自立支援制度は現金給付よりも現物給付に重点を置いた制度である。第一に、求職者支援制度は、離職して雇用保険を利用できない人などを対象に、月10万円の給付金を受給しながら職業訓練を受講する制度である。たしかに現金給付はあるものの、職業訓練制度という側面が強い。第二に、生活困窮者自立支援制度は相談支援事業が中心である。この制度における唯一の現金給付である住居確保給付金にも求職活動要件があり、就労支援としての側面も強い。つまり求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度は、雇用保険と生活保護の狭間にいる多様な人々に対して、就労支援を軸足においた現物給付サービス提供を主たる役割としている。

第二層の所得保障ニーズに対応するほかの制度として、現金給付ではないものの、生活福祉資金の貸付制度がある。2009年のリーマン・ショック

以降は、緊急小口資金と総合支援資金の2つの貸付制度が市区町村の社会福祉協議会を窓口として提供されてきた。困窮者支援的な貸付制度は戦後まもなくから存在しており、突然生じる自然災害や社会問題の際には貸付対象者の拡大や貸付限度額の引き上げなどの特例貸付も実施されてきた〔五石（2022）〕。

以上のように、コロナ禍以前の第二層の所得保障ニーズへの対応は、就労支援的な側面を有する有期の給付制度（求職者支援や住居確保給付金）か戦後まもなくから存在してきた貸付制度（生活福祉資金）かという限定的な選択肢しかなかった。このような所得保障ニーズへの限定的対応は、リーマン・ショックや生活困窮者自立支援制度の創設などを経て第二のセーフティネットの重要性が明確に議論されるようになってからも変わらないまま、コロナ禍を迎えた。

2 コロナ禍以後

2020年の年初から本格化したコロナ禍およびそれに伴う経済的・社会的自粛や緊急事態宣言は、日本の雇用保険や生活保護およびその狭間にいる人々の所得保障ニーズへの政策的対応のあり方に影響を与えた⁷⁾。特に第二層の人々に対する特例措置は、住居確保給付金や生活福祉資金貸付へのアクセスを飛躍的に拡大させた。

コロナ禍初期の2020年度において、全市民をターゲットとした特別定額給付金や企業向けの持続化給付金などとともに、住居確保給付金や生活福祉資金の特例貸付などの第二層の所得保障ニーズへの政策的対応は、コロナ禍対策の中心的役割を担った。まず住居確保給付金については、もともと「これまで離職又は廃業した日から2年を経過していない」人が対象者であったが、特例的運用として「給与等を得る機会が当該個人の責に帰すべき理由、当該個人の都合によらないで減少し、離職又は廃業には至っていないがこうした状況と同程度の状況にある」人も支給対象になった（2020年4月7日事務連絡）。また生活福祉資金につ

⁶⁾ その経緯や評価については例えば駒村・田中編（2019）や酒井（2020）を参照。

⁷⁾ コロナ禍の初期対応については、Ando et al.（2020）、安藤他（2021）、厚生労働省（2021）などを参照。

いては、緊急一時支援と総合支援資金の特例貸付が実施され、貸付対象者、貸付の上限額、貸付可能期間などが拡大された(2020年3月11日通知)。さらにコロナ禍の長期化を受けて、2021年7月からは「新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金」という、特例貸付をすでに利用し終えた世帯等に対する期限付きの現金給付制度も創設された。なお求職者支援制度の利用は、コロナ禍でも受講開始者数が月2~3000人程度と低迷している(厚生労働省の月次実績速報値より)。

住居確保給付金・特例貸付・自立支援金については、厚生労働省のウェブサイト内に「生活支援特設ホームページ」が設けられており、各制度の簡潔な案内が記載されている。2022年10月現在、住居確保給付金は実際の家賃額を原則3か月、最大9か月間支給する制度であり、緊急小口資金は最大20万円を無利子で借りられる制度であり、総合支援資金は最大月20万円を原則3月以内の範囲で無利子で借りられる制度である。自立支援金制度は、緊急小口資金等の特例貸付を終了した世帯などを対象に、最大10万円を3か月間支給する制度である。

一方、第一層・第三層の雇用セーフティネットである雇用保険や生活保護については、コロナ禍での大きな制度変更や特例措置はなかったものの、いくつかの対応がなされた。雇用保険については、2020年6月に「雇用保険臨時特例法」が制定された。この法律によって、「休業手当を受けないことができる労働者に関する新たな給付制度」(休業支援金等)、「基本手当の給付日数の60日(一部30日)延長」、「雇用保険の安定的な財政運営の確保」(一般会計繰入や積立金からの借入)が実施された。生活保護についても、制度そのものの変更はなかったが、アクセス性を高めることを周知する通知や事務連絡などが厚生労働省から多く出された。

これらの三層のセーフティネットにおけるコロ

ナ禍対応がどのようなものだったかについては、すでに複数の統計的検証がある〔安藤・大西(2020)、周(2020)、佐藤他(2020)、全国居住支援法人協議会(2020)、石井・山田(2021)、厚生労働省(2021)、Ando and Furuichi(2022)、五石(2022)など〕。また、II-3節で取り上げる有識者会議や審議会などでも関連統計が参考資料として記載されている。これらのうち、三層のセーフティネットの利用動向に関しては、住居確保給付金や貸付はコロナ禍において急増し、雇用保険の失業給付も増加したのに対し、生活保護については大きな変化がなかった、と結論付けられることが多い。ただしAndo and Furuichi(2022)は、現役世代を多く含む「その他世帯」の生活保護利用は、コロナ禍の早い段階から、それまでの減少傾向が弱まり、増加傾向へと転じたことを指摘している⁸⁾。これらについては本稿ではIII節で検証する。

3 コロナ禍の政策論議

最後に、第二層の所得保障ニーズについて、コロナ禍における有識者会議や審議会などで議論されたかを整理する。具体的には、住居確保給付金や生活福祉資金貸付を担当する省庁である厚生労働省の「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」、財政当局である財務省の「財政制度等審議会」、そして内閣官房に設置され、中長期的な社会保障のあり方を議論する「全世代型社会保障構築会議」の3つを検証する。

第一に、2022年4月に公表された「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」の「論点整理」における、第二層の所得保障ニーズに関連する論点を取り上げる⁹⁾。まず住居確保給付金については、「住まいを喪失するおそれのある人の多さ(裾野の広さ)が顕在化した以上、住宅手当といった家賃補助的な施策も含め、普遍的な社会保障施策として検討する必要があるのではないか」あるいは「コロナ禍で特例措置を

⁸⁾ またAndo and Furuichi(2022)は、event-study DID法とよばれる計量分析によって、コロナ禍の第一波時の都道府県レベルの失業ショックが、都道府県レベルの失業給付(基本手当)、総合支援資金の貸付利用、生活保護の利用者増と関連していることを明らかにした。

⁹⁾ 「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理」, p.8, pp.11-12, p.31, pp.38-39。

含めさまざまな措置を講じてきたが、職業訓練受講給付金との併給等について、恒久的な対応として制度化すべきではないか」といった論点が提示されている。またコロナ禍の特例貸付については、住居確保給付金とともに「コロナ禍において生活困窮者の生活の下支えに大きな役割を果たしたと言える」と評価されつつも、「今般のコロナ禍のように影響が長期化する場面では、貸付というスキームが適切なのかどうか検証すべきではないか」、「貸付で終わりではなく、長期間（返済期間10年）にわたって伴走支援を行う必要がある」、「子育て家庭は、返済による経済的負担が子どもの将来に影響することを懸念し、利用につながらない場合もあった。コロナ禍の特例措置に限らず、通常時から子育て世帯に配慮した制度設計の必要があるのではないか」、「今後返済が開始されると、予定通り返済ができない相談者が生じることが懸念されている」など、返済の負担に関連した論点が多く出されている。

第二に、コロナ禍以降の「財政制度等審議会」の財政制度等分科会の建議においても第二層の所得保障ニーズに関する将来的な方向性が議論されている。例えば、2021年12月の『令和4年度予算の編成等に関する建議』では、生活困窮者自立支援制度と求職者支援制度を雇用保険と生活保護の間を補完する第二のセーフティネットであると位置づけた上で、「平時においても切れ目のないセーフティネットを整備しておくことは不可欠であり、これらの特例的な時限措置を検証しつつ、真に必要な施策については、財源を確保したうえで、平時においても実施することを検討すべきである」（pp.50-51）と指摘している。一方、翌年2022年5月の『歴史の転換点における財政運営』では、「償還免除付きの緊急小口資金等の特例貸付については、足もとの需要は低下しており、また、生活困窮者自立支援金といった給付措置の創設等もあり、緊急時の対応としての役割は次第に薄れてきている」（p.27）あるいは「加えて、住居確保給付金が、特例的な対応を通じて多様な年齢層・

世帯構成の者に活用され、生活困窮者等の居住支援の強化の必要性が認識された」（p.27）といった現状認識を示している。また、「他方、コロナ禍において生活保護受給者数は大きく増加せず、保護が必要と判断される場合に適切に生活保護に移行していたかは検証が必要である」（p.27）とあるように、第二層と第三層の関係にも言及している。

第三に、2022年5月に公表された全世代型社会保障構築会議の「議論の中間整理」においても、「今般の新型コロナ禍においては、住居確保給付金へのニーズをはじめ、「住まい」の課題が顕在化した。（中略）住まいをいかに確保するかは老齢期を含む生活の維持にとっても大きな課題となるため、制度的な対応も含め検討していくことが求められる」（p.4）という文言で、住居確保給付金に言及している。またこの会議の審議においては、住居確保給付金について、住宅手当への言及も含めて踏み込んだ議論が展開された¹⁰⁾。例えば、「コロナ禍で住居確保給付金の利用件数が増え、住まいを消失するおそれのある人の裾野の広さが顕在化」「住宅手当といった家賃補助的な施策も含めて、普遍的な社会保障政策として検討する必要」「コロナ禍で顕在化した課題の対応については、失業者や生活困窮者などの施策においても、住居確保給付金も含め、さまざまな特例措置などが設けられており、アフターコロナの対応が重要な課題」などと指摘されている。

以上のように、コロナ禍における住居確保給付金や貸付の特例措置は高く評価されつつも、住居確保給付金が恒久的な住宅保障政策ではないことや、返済義務のある貸付では十分にとらえられないニーズがあることが政策的課題として指摘された。リーマン・ショックからコロナ禍前の10年間に形成された第二層の所得保障ニーズへの対策としての現金給付・貸付制度は、コロナ禍での特例措置による利用増によって一定の役割を果たしつつも、これらによって十分には対応できない現実があることが注目されるようになった。

¹⁰⁾ 第4回全世代型社会保障構築会議（2022年4月26日）の「（参考）これまでの会議における主なご意見」（資料2）のp.5。

Ⅲ コロナ禍での三層のセーフティネット利用の分析

本節では、コロナ禍前後での第二層の所得保障ニーズへの政策的対応として、住居確保給付金や特例貸付の利用がどう変化したかを都道府県レベルの月次パネルデータを用いて分析する。また第一層・第三層のセーフティネットである失業給付と生活保護の利用状況も同様に分析し、コロナ禍前後の三層のセーフティネットの現金給付・貸出の利用状況の全体像を示す。ここで明らかになったのは、コロナ禍で三層のセーフティネットの現金給付・貸付の利用がすべて増加したことであり、特に第二層の住居確保給付金と特例貸付の利用は、緊急事態宣言時の急増とその後の急減という形を取ったことである。

1 データと分析手法

まず本節で使用する統計について解説する。第一に、第二層の所得保障ニーズへの政策対応としての住居確保給付金と生活福祉資金貸付（緊急小口資金、総合支援資金）については、国会議員事務所経由で厚生労働省より提供を受けた利用状況の月次都道府県データを用いる。この統計における利用件数の当該年の都道府県人口10万人あたりの値をそれぞれの利用率とする。住居確保給付金に関しては、コロナ禍以前の2019年1月～3月およびコロナ禍の期間の2020年4月～2021年5月のデータである¹¹⁾。入手できなかった2019年度（2019年4月～2020年3月）に関しては、公開資料に記載されている2019年度の全国値を用いて全国の月次平均値を計算して補っている。一方、緊急小口資金と総合支援資金の貸付の統計は、コロナ禍以前の2019年1月～2020年1月とコロナ禍の2020年4月分から2021年5月分の決定件数・決定金額のデータである¹²⁾。

第二に、第一層に相当する失業給付については、『雇用保険事業月報』の「都道府県労働局別一般被保険者の求職者給付状況〔(A)基本手当（延長給付を除く）〕」の「受給者実人員（計）」を用いる。ここでの基本手当とは、一定の要件を満たした雇用保険の被保険者（失業者や離職者）が利用できる手当であり、その額は原則として離職した日の直前の半年分の賃金（賞与等は除く）のおよそ50～80%（60歳未満の場合）であり、上限額は年齢区分ごとに決まっている。この基本手当の月次データを都道府県ごとに取得し、その当該年の都道府県人口10万人あたりの値を失業給付の利用率として用いる。成人人口（18歳以上）や生産年齢人口（15～64歳）で割らずに人口で割るのは、住居確保給付金や貸付や生活保護の利用率と比較するためである。

第三に、第三層に相当する生活保護については、『被保護者調査』の「被保護者実人員」の都道府県別の月次データを用いる。ほかのデータと同様に、都道府県人口10万人あたりの値を生活保護利用率として用いる。なお生活保護利用者にはコロナ禍の労働市場への影響を直接的には受けない高齢者層が多くいるため、コロナ禍の影響をみるためには、高齢の生活保護利用者を除いたデータを用いることが望ましい。しかしデータ制約の問題で都道府県レベルの分析が難しいため、今回は世帯累計別の生活保護利用世帯数の全国値の統計を補足的に分析する。

分析手法については、上記のデータを用いて、コロナ禍前後において三層のセーフティネットの利用状況がどう推移したのかを全国および都道府県レベルの時系列データを用いて検証する。すでに述べたように、異なる制度間・異なる都道府県間で比較するために、すべての現金給付・貸付の利用水準を人口10万人あたりの利用率に変換して用いる。ただし、世帯累計別の生活保護利用世帯数については、その推移の特徴を明瞭に可視化す

¹¹⁾ 緊急小口資金・総合支援資金のコロナ禍以後のデータの集計区分は、3月25日～5月2日、5月3日～5月30日、5月31日～6月27日のように、集計日と月にわずかなずれがある。それぞれを4月分、5月分、6月分とみなした。集計日と月の厳密な対応関係は、冒頭で示したリンク先の原データを参照。

¹²⁾ 2020年2月、3月分は入手不可能であった。

るために、全国集計値を対前年同月差に変換して用いる。都道府県人口については、各年の都道府県人口の推定値（総務省統計、前年10月時点）を用いており、2021年と2022年については2021年（すなわち2020年10月時点）の人口推定値を用いている。

また都道府県データについては、とりわけ東京都と沖縄県の数値に着目し、この二地域の利用率の推移がわかるようにグラフを可視化する。なぜこの二地域に着目するかというと、東京については住居確保給付金の利用水準が突出しているからであり、沖縄県は住居確保給付金と貸付の両方の利用率が突出しているからである。

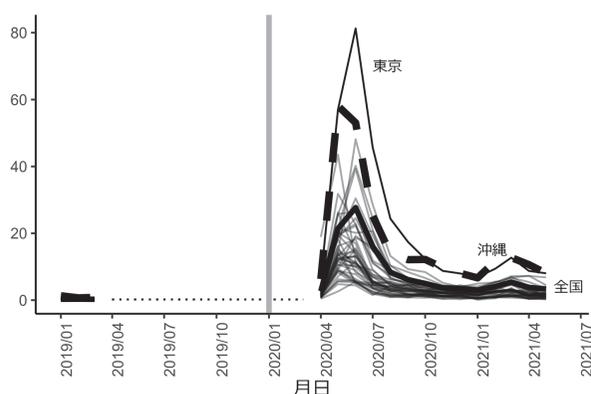
2 分析結果

住居確保給付金と貸付の利用率（第二層）

図1には、「第二層」の住居確保給付金の人口10万人あたりの推移を、全国および都道府県別に示している。また全国（太い黒線）、東京（細い黒線）、沖縄（太いダッシュ線）の3つに着目してグラフを可視化しており、それ以外のグレーの線がほかの45都道府県である。これは本節のすべてのグラフで同様の処置をとっている。

まず全国レベルの給付水準の推移をみると、コロナ禍前は10万人あたりでみるとほぼゼロの水準であり、2020年の4月から6月にかけて急上昇し、その後減少傾向になっている。ピークは2020年6月で10万人あたり28件程度である。また2021年の2月と3月に再び若干上昇するが、小幅の上昇にとどまっている。都道府県別にみると、東京が突出していることが分かる。特にピーク時の2020年6月には人口10万人あたり約80件である。沖縄についてもピーク時の2020年5月には人口10万人あたり60件である。また東京も沖縄も、その後は減少傾向にあるが、全国と比べて高止まりの状態が続いている。

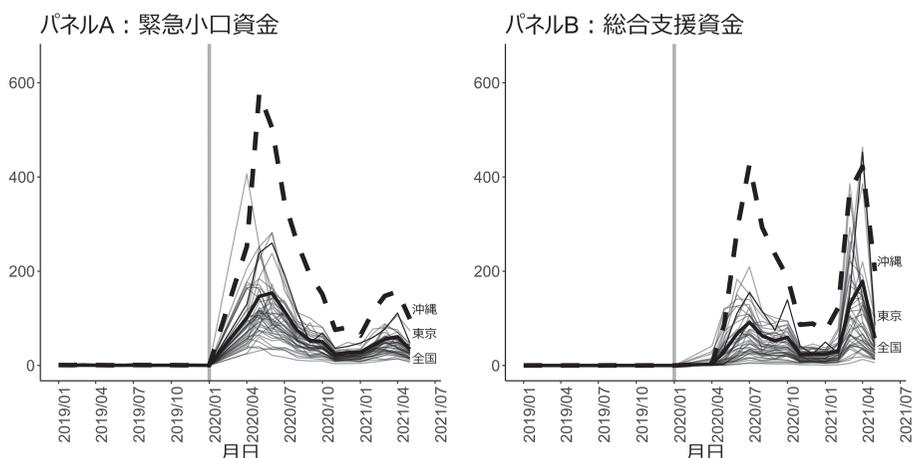
次に図2は、同じく第二層の生活福祉資金の貸付の利用率のコロナ禍前後の都道府県別の推移である。パネルAは緊急小口資金、パネルBは総合貸付資金であり、図1と同様、都道府県人口10万人あたりの利用率を示している。なお両者のデータともに2020年2月と3月のデータが欠損している点には注意が必要だが、2020年1月以前はデータが存在している。2020年1月以前がほとんど0件に見えるのは、2020年4月以降に貸付水準が急上昇しているためである。



注：2020年1月の縦線はコロナ禍の始まりを示している。太線は全国、黒線は東京、点線は沖縄、グレーの線はほかの45都道府県である。

出典：厚生労働省提供の統計および都道府県人口推計（総務省）を用いて著者ら作成。2019年度の点線は全国の利用率の月平均値（0.216件）であり、厚生労働省（2022）の図表1-2-1-13記載の数値（2019年度で3,272人の利用者と2019年10月人口（総務省人口推計）を用いて計算している。2019年度の都道府県別データは欠損している。

図1 住居確保給付金の利用率（全国・都道府県別、人口10万人あたり）



注：2020年1月の縦線はコロナ禍の始まりを示している。太線は全国，黒線は東京，点線は沖縄，グレーの線はほかの45都道府県である。

出典：厚生労働省提供の統計および都道府県人口推計（総務省）を用いて著者ら作成。2020年2月と3月はデータが欠損している。

図2 緊急小口資金と総合支援資金の貸付利用率（全国・都道府県別，人口10万人あたり）

パネルAの緊急小口資金の貸付利用率の全国レベルの推移をみると，コロナ禍初期の2020年4月以降に貸付利用率が大きく上昇し，ピークの同年6月には10万人あたり154人となっている。その後，いったん低下するが，2021年12月頃から再び上昇しはじめ，2021年4月に二度目のピークを迎えている。都道府県別の推移をみると，沖縄の貸付水準が突出しており，ピークの2022年5月で10万人あたり577件である。東京も比較的高水準であるが，それでもピークの2022年6月で10万人あたり260件である。

パネルBの総合支援資金の貸付利用率の全国レベルの推移をみると，緊急小口資金とおおむね同時期に2度のピークが存在するが，1度目のピークは10万人あたり92件（2020年7月），2度目のピークは同179件（2021年4月）で，2度目のピークのほうが高い。貸付の個票データがないため詳細は不明であるが，2020年前半に緊急小口資金を借りた人々の一部が，2021年前半に総合支援資金を借りた可能性が考えられる。また総合支援資金においても沖縄の貸付水準は突出しており，かつ2020年7月と2021年4月の2回のピークにおける貸付水準はともに10万人あたり約420件である。東京は

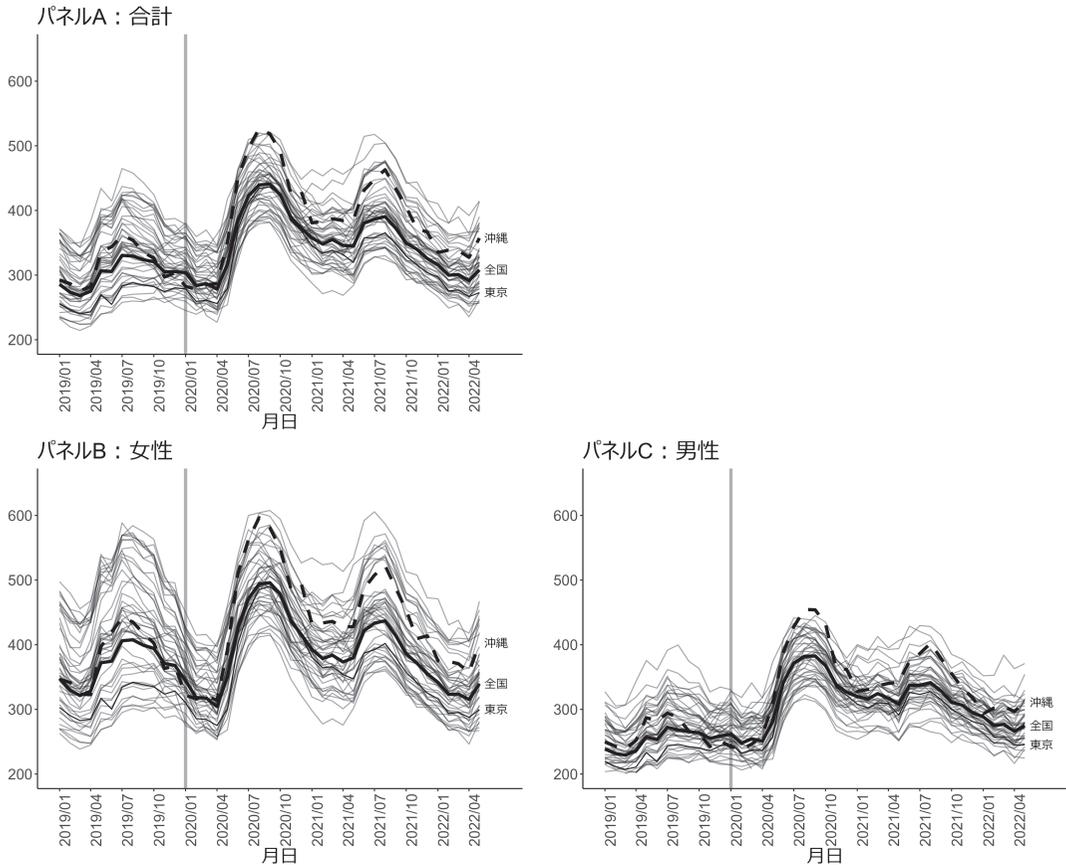
2020年7月のピーク時は10万人あたり154件程度であるが，2021年4月のピーク時は453件と沖縄以上の水準であった。また2021年4月は大阪・京都もそれぞれ10万人あたり464件，386件であった。

失業給付の利用率（第一層）

図3には，第一層の失業給付（基本手当）の利用率の推移を，男女合計・女性・男性の順に示している。図1，2と同様に都道府県人口10万人あたりで計算しており，全国・東京・沖縄の推移を太線・黒線・点線で示しており，グレー線がほかの45都道府県である。

まずパネルAで全国の水準の推移をみると，2020年の5月から上昇をはじめ，9月の人口当たり約441人をピークに一度減少し，2021年の6月から上昇し，9月以降に減少している。このような動向は東京や沖縄，そしてそのほかの都道府県でもおおむね同様である。この上昇と減少は季節性の要因もあるため，解釈に注意が必要だが，特に2020年の5月からの上昇は顕著であり，新型コロナウイルス感染症の感染拡大の第一波や一回目の緊急事態宣言の影響と考えられる。

パネルBおよびパネルCの男女別の推移をみる



注：季節調整をしていない実数値である。2020年1月の縦線はコロナ禍の始まりを示している。太線は全国、黒線は東京、点線は沖縄、グレーの線はほかの45都道府県である。

出典：『雇用保険事業月報』の「都道府県労働局別一般被保険者の求職者給付状況〔A基本手当（延長給付を除く）〕」の「受給者実人員（計）」および都道府県人口推計（総務省）を用いて著者ら作成。

図3 失業給付（基本手当）の利用率（全国および都道府県別、人口10万人あたり）

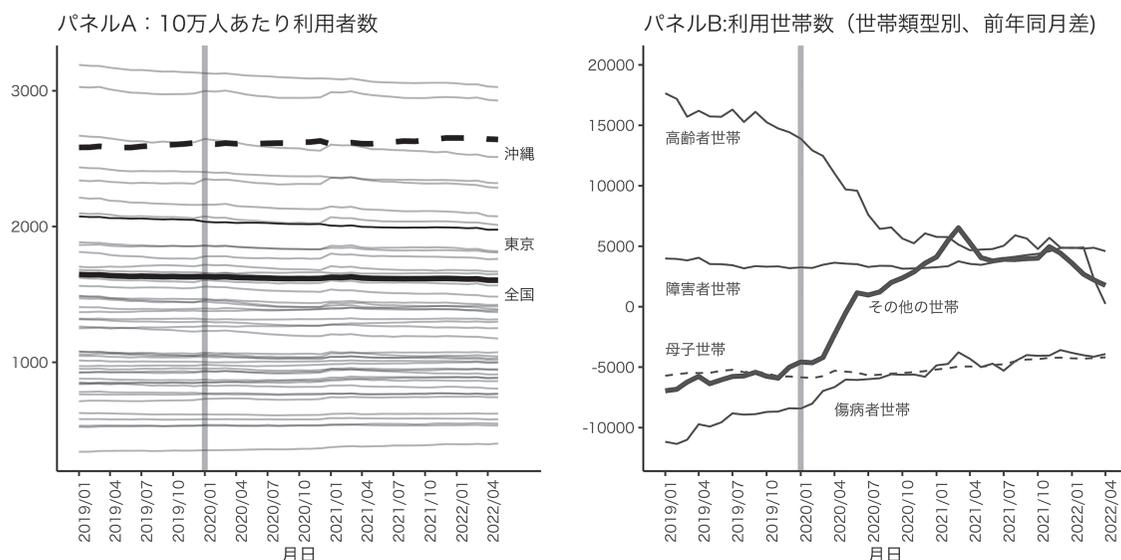
と、パネルAと同様に、男女別でも2020年5月からの全国的な急上昇が観察される。女性の利用率は男性の利用率よりもコロナ禍前の季節変動や都道府県間のばらつきが大きく、これは女性の雇用特性を反映していると考えられる。したがってコロナ禍の影響のみをこのグラフから読み取することは、男性と比べると女性では難しい。だが少なくとも、全国値では、コロナ禍以降の女性の失業給付の利用率の急増が見取れる。

また、図3における東京（直線）と沖縄（点線）の推移をみると、男女どちらでも、全国値よりもコロナ禍前後における増加の度合いが大きく

なっている。とりわけ、沖縄はコロナ禍前は全国値よりわずかに高い程度であったのが、コロナ禍後の2020年6月以降は、男女ともに全国で最上位の水準まで急上昇している。

生活保護の利用率（第三層）

最後に図4には、第三層の生活保護利用の動向を示すグラフを示している。まずパネルAは生活保護利用者数の推移であり、これまでの図と同様、人口10万人あたりの利用率の都道府県別の推移を示しており、全国・東京・沖縄は別途、太線・黒線・点線で示している。一方パネルBは、世帯



注：2020年1月の縦線はコロナ禍の始まりを示している。パネルAについては、太線は全国、黒線は東京、点線は沖縄、グレーの線はほかの45都道府県である。

出典：パネルAは『被保護者調査』の「被保護者実人員」の都道府県別統計および都道府県人口推計（総務省）、パネルBは『被保護者調査』の「被保護実世帯数」の世帯類型別統計を用いて著者ら作成。

図4 生活保護の利用率（人口10万人あたり）と利用世帯数（前年同月差）

類型別の生活保護利用世帯数の前年同月差の推移を示しており、これは全国値のみの実数を掲載している。

まずパネルAを見ると、全国値は1,600人程度で推移しており、都道府県別でも、コロナ禍前後でもほとんど変化がないように見える。コロナ禍で失業給付、生活福祉資金貸付、住居確保給付金が顕著に上昇した沖縄を見ても、2020年の5月あたりに生活保護利用者数に大きな上昇があるようには見えない。

ただし、この図の解釈には注意が必要である。なぜなら、10万人あたりの生活保護利用者数の水準（約1,600人）は、住居確保給付金、緊急小口資金貸付、総合支援資金貸付、失業給付のコロナ禍のピーク時（それぞれ約28件、約154件、約179件、約441人）と比べても高水準である。これは、生活保護制度には高齢者世帯などのコロナ禍の雇用ショックとは関係なく利用する世帯が含まれているためである。したがってコロナ禍の生活保護への影響を検証するためには、世帯の属性別に生活

保護の利用水準がどう変動しているかを検証する必要がある。

そこでパネルBで世帯類型別の生活保護の利用世帯数の推移を前年同月差でみると、太線で示した「その他の世帯」の前年同月差が2020年5月から顕著に上昇している。世帯類型は、世帯主のカテゴリによって分けられており、「高齢者世帯」、「障害者世帯」、「母子世帯」、「疾病者世帯」、「その他の世帯」の5類型であり、「その他の世帯」にはいわゆる現役世代を多く含む。この「その他の世帯」の前年同月差はコロナ禍前の約-5,000からコロナ禍後の2021年1月以降は約+5,000にまで増加しており、さらに、同年同月差がプラスに転じた2020年6月から1年経過した2021年6月以降にも約+5,000程度を維持している。

つまり、「その他の世帯」の生活保護利用は、コロナ禍前後で減少傾向から増加傾向に明確に変わり、その後も増加傾向が続いている。この「その他の世帯」のコロナ禍での生活保護利用増の規模を、ほかの現金給付・貸付の利用増の規模と厳密

に比較することは難しい。しかし、「その他の世帯」の生活保護利用世帯数の前年同月差がコロナ禍前後で約-5,000から約+5,000に転じたことを生活保護利用世帯の約1万世帯増ととらえると、コロナ禍での「その他の世帯」の生活保護の利用世帯増は10万人あたり約8世帯と概算できる¹³⁾。一方、住居確保給付金・緊急小口資金貸付・総合支援資金貸付の10万人あたりの利用件数（これらも原則的に世帯単位の利用である）は、コロナ禍前のほぼゼロ件からコロナ禍のピーク時にそれぞれ約28件、154件、179件と急増した。したがって、コロナ禍の生活保護の利用世帯増すなわち第三層の利用増は、第二層の現金給付・貸付の一時的な急増と比べると高い水準ではないものの、生活保護利用の継続性も考慮すると無視できない規模だったと言える¹⁴⁾。

3 小活

本節の分析結果は以下の3点に要約できる。第一に、コロナ禍において、第二層の住居確保給付金と生活福祉資金貸付の利用者と第一層の失業給付の利用者は全国的に顕著に増加した。第二に、第三層の生活保護の利用者については、コロナ禍での増加は全体としては明瞭ではないが、現役世代が多く含まれる「その他世帯」では増加が観察された。第三に、都道府県別にみると、とりわけ東京は特に住居確保給付金において突出した水準であり、沖縄において住居確保給付金、生活福祉資金貸付、失業給付の利用増がほかの都道府県と比べても顕著であった。

これらのうちで特に特徴的なのは、第二層の住居確保給付金や貸付の利用水準の増減の推移である。一回目・二回目の緊急事態宣言後の推移をみると、失業給付の増減は比較的なだらかであり、生活保護については「その他の世帯」をみると、

コロナ禍後は増加傾向が続いている。一方で、住居確保給付金や貸付は、特に一回目の緊急事態宣言時に急激な増加を経験し、その後はすぐに急減している。

この緊急事態宣言時の住居確保給付金と貸付の利用率の急増と急減の背景には、住居確保給付金については有期の現金給付であることや、貸付については将来の返済額を減らすために少額・短期の借入れとしている世帯が多いことが考えられる。もちろん、そのほかの背景として、コロナ禍の感染や自粛の拡大・縮小や緊急事態宣言の開始・終了に伴う雇用状態や所得水準の悪化・改善を反映している部分も大きいとは考えられる。しかし、そもそも一時的で短期的な支援を想定した現金給付・貸付制度であることの影響は無視できないと思われる。

IV ポストコロナの政策論

1 住居確保給付金や住宅手当を巡る政策論議の錯綜

コロナ禍で活用された住居確保給付金や特例貸付などの第二層の所得保障ニーズへの特別対応（Ⅱ節）およびその急激な利用増（Ⅲ節）は、はからずも、この領域への政策的対応の必要性を顕在化させた。その結果、Ⅱ-3節で取り上げたように、国レベルの有識者会議や審議会において、この分野についての議論が活発化することになった。

なかでも、コロナ禍以降の政策論議で特に言及されるようになったのが、住居確保給付金の住宅手当化や住宅手当制度の創設である。ヨーロッパ各国と異なり、日本の社会保障には居住保障制度が体系として含まれておらず、住宅手当や家賃補助制度が存在しない¹⁵⁾。したがって、現行制度の

¹³⁾ 1万世帯 ÷ 1億2,500万人 × 10万人で、10万人あたり8世帯となる。なお、この1万世帯増とは、コロナ禍前の「その他の世帯」の生活保護利用世帯減が持続していた場合と比べて、実際の利用世帯は約1万世帯多いということの意味している。

¹⁴⁾ またAndo and Furuichi (2022) は、コロナ禍による1%ポイントの失業率の上昇は、2020年7月時点において、人口10万人あたりでみて、失業給付利用者の約28人の増加、総合支援資金の貸付利用件数の約88件の増加、生活保護利用者の約10人の増加と関連していると推定している。

¹⁵⁾ 日本や欧米の住宅政策については平山 (2020) や国立社会保障・人口問題研究所編 (2021) を参照。

中で最もそれに近い存在であり、コロナ禍で利用が急増した住居確保給付金に言及しながら住宅手当制度の創設を提言する、という議論が多くみられるようになった¹⁶⁾。また急増した特例貸付が、むしろ返済時の長期間の生活困窮に繋がるのではないかという危機感〔五石 (2022)〕もまた、より恒久的な所得保障制度としての住宅手当の必要性の認識を高めたといえる。

一方、現在の第二のセーフティネットの要である生活困窮者自立支援制度においては、住居確保給付金をのぞいて相談支援事業が中心であり、最も基本的な生活ニーズとも言える現金給付や所得保障の拡大については議論されていない。それどころか、社会保障審議会の「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」では、住居確保給付金を生活困窮者自立支援制度から切り離して別建ての仕組みとすべきという議論も出ている¹⁷⁾。

つまり現状においては、「住居確保給付金から住宅手当へ」という議論は、有識者による問題提起という水準にとどまっており、その具体的検討や制度的受け皿については、ほぼ議論が進んでいないのが現状である。

2 第二層の所得保障ニーズの再検討

そもそも、住居確保給付金・生活福祉資金貸付・求職者支援制度などのいわゆる第二のセーフティネットで想定されている現在の第二層の所得保障ニーズは、雇用保険と生活保護に挟まれた領域の生活困窮者が、安定的な雇用の下で安定的な生活を実現できるようになるまでの一時的な現金支援や流動性確保を想定して設計されている。したがって、(a) 住居確保給付金が期限付きであり、住宅保障としては極めて限定的な役割しか与えられていないこと、(b) 生活福祉資金貸付が原則的に返済可能であると想定されていること、(c) 求職者支援制度の現金給付が月額10万円と最低生活水準以下の給付水準であることは、これらの施策

がそもそも一時的な所得保障ニーズへの対応のみを想定していることを踏まえれば、合理的な制度設計とも言える。

一方、リーマン・ショック以降、あるいはコロナ禍以降に顕在化した生活困窮者層における第二層の所得保障ニーズは、必ずしもこのような労働者・生活者像に当てはまるとはいえない。冒頭で紹介したように、民間NPOの食糧支援に頼る人々の多くは、不安定就労、低賃金、DV・虐待、家族関係の厳しさなど、一時的ではなく、恒久的な経済的困窮と生きづらさを抱えていることが少なくない。

住居確保給付金や貸付の利用者の所得保障ニーズが、一時的というよりも恒久的であることを示唆する状況は、直近のいくつかの調査結果や非正規労働者が直面している最低賃金水準からも明らかである。例えば、全国居住支援法人協議会(2020)には、コロナ禍前後に住居確保給付金を利用した人の属性を調査した集計結果が記載されている。この調査によれば、コロナ禍前の2019年4月～12月に住居確保給付金の支給決定があった89人のうち約44%は資産水準が5万円未満であった(なお無回答者は13人)。またコロナ禍後の2020年5月に支給決定した1,267人については、離職・休職前の世帯月収が20万円未満の世帯の割合は、単身世帯・2人世帯・3人以上世帯がそれぞれ約54%、34%、24%であった(さらにそれぞれで無回答者が約16～17%いる)。また鍋木(2022)は福岡県内5つの自立相談支援機関(生活困窮者自立支援制度)へのヒアリング調査をもとに「利用者の多くが、それまで就労していた人たち」であることを指摘している。また谷口(2022)は、滋賀県の特例貸付の支援実態から、「特例貸付を利用した大方の人は償還免除の対象にならない人」であり、「家族を守ろうと一生懸命に働いて、それでも全く余裕のない暮らしがこれから先もずっと続くことが容易に予想される」としている。また例え

¹⁶⁾ II-3節を参照。また岩田(2021)や宮本編(2022)にも住宅手当についての議論がある。

¹⁷⁾ 第19回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」(2022年8月24日)の「これまでの主な意見」(資料1)の「総論 主な意見」に「困窮制度は相談支援を中心とした「人が人を支える」制度であることから、給付や貸付業務は困窮制度に付加せず、別立ての仕組みとすることが必要。」との記載がある。

ば、東京において最低賃金でフルタイムで働いても手取りは14~5万円程度に過ぎないことから、少なくともこの水準で働いている単身労働者層や一人親世帯層などの生活困窮問題は、一時的ではなく恒久的なものであることは明らかである¹⁸⁾。

近年、コロナ禍での住居確保給付金の急増も踏まえて提案される「普遍的な社会保障政策としての住宅手当」(Ⅱ-3節やⅣ-1節参照)は、このような恒久的な所得保障ニーズを想定した政策提言といえる。たしかに、住居確保給付金の支給期間を長くするなど、住居確保給付金の所得保障機能を高め、より恒久的な側面を持つ住宅手当・所得保障制度に近づけることは可能かもしれない。しかし、住居確保給付金や生活困窮者自立支援制度の現在の位置づけや運用を踏まえると、恒久的な住宅手当の制度は、これらの既存の制度の延長上というよりも、その対象世帯層の検討作業も含めて、新しい政策的議論が必要となる。

V 結語

本稿では、雇用保険や生活保護の狭間に位置する生活困窮者層の所得保障ニーズを「第二層の所得保障ニーズ」と呼び、この所得保障ニーズに対するコロナ禍の政策的対応を検討した。本稿の検証の結果、第二層向けの住居確保給付金や生活福祉資金貸付は、リーマン・ショック以降に形成された第二のセーフティネットの中でも周位的・限定的な存在であり、コロナ禍前の利用は低調であった。また、コロナ禍におけるこれらの制度の特例的な拡大は、急激な制度利用増を実現した一方で、これらが有期であることや貸付であることの限界も顕在化したことが明らかとなった。その結果、一時的な所得保障ニーズを想定した現在の第二層向けの現金給付・貸付ではなく、第二層の人々の恒久的な生活困窮や貧困状態に対応した、より恒久的な所得保障政策の必要性を訴える議論が増えている。

一方で、本稿の分析では明らかになっていないことも数多く残されている。例えば、コロナ禍における住居確保給付金や特例貸付を利用した人々の属性やこれらの現金給付・貸付の効果がどうだったかは、これだけ多くの人々が利用したにもかかわらず、ほとんど明らかになっていない。また、本稿やAndo and Furuichi (2022)の分析によれば、コロナ禍は「その他の世帯」の生活保護増に無視できない影響を与えたと考えられるが、この状況と第二層の住居確保給付金や特例貸付の利用との関係も分かっていない。これらは本稿が用いた都道府県別データでは検証が難しく、利用者に対するなんらかの大規模調査が必要だと思われる。

今後、第二層の所得保障ニーズに関する政策論は活発すると考えられる。しかし、現行の第二層の住居確保給付金や貸付の効果や限界は何か、より恒久的な所得保障や住宅手当制度を作る場合には誰を対象とするのか、一時的・恒久的な所得保障の関係をどう整理するのか、生活困窮者自立支援制度や求職者支援制度などの現行の第二層の政策体系との関係をどうするのか、などの多くの論点がほぼ手つかずのまま残されている。これらの検証や議論を一刻も早く進めることが必要である。

参考文献

- Ando, Mitihito, Chishio Furukawa, Daigo Nakata, and Kazuhiko Sumiya (2020) "Fiscal Responses to the COVID-19 Crisis in Japan: The First Six Months," *National Tax Journal*, Vol.73, No.3, pp.901-926.
- Ando, Mitihito and Masato Furuichi (2022) "The association of COVID-19 employment shocks with suicide and safety net use: An early-stage investigation," *PLOS ONE*, Vol.17, No.3, e0264829.
- 安藤道人・大西連 (2020) 「コロナ禍で生活困窮者への家賃補助と現金貸付が急増：独自入手した厚生労働省データを用いた検証」, <https://note.com/ohnshire/n/n7c0773c4f861>, (2022年10月3日最終確認)。
- 安藤道人・古川知志雄・中田大悟・角谷和彦 (2021) 「新型コロナウイルス危機への財政的対応：2020年前半期の

¹⁸⁾ 東京都の最低賃金は2022年10月1日より1072円である。1072円×8時間×22日で18.9万円であり、そこから税金や社会保険料を引くと、手取りは14~5万円程度となる。14~5万円という水準は、都内の単身の生活保護基準である12~13万円(生活扶助費+住宅扶助費)をわずかに上回る水準である。

- 記録」,『社会科学研究』, Vol.72, No.1, 129-158。
- 石井加代子・山田篤裕(2021)「コロナ禍における低所得層の経済的脆弱性: JHPSコロナ特別調査に基づく分析」,『貧困研究』, Vol.27, pp.35-47。
- 岩田正美(2021)『生活保護解体論—セーフティネットを編みなおす』, 岩波書店。
- 大西 連(2022)「『孤独・孤立対策』の現在とこれから」,『社会福祉研究』, Vol.144, pp.42-52。
- 笠木映里(2015)「関連諸法との関係からみる生活保護法—近年の改正・立法の動向と残された課題—」,『季刊社会保障研究』, Vol.50, No.4, pp.378-388。
- 鐙木奈津子(2022)「生活困窮者自立支援制度と地域福祉 コロナ前の歩みとコロナ禍の実践からみえてきたもの」,『地域福祉研究』, Vol.50, pp.5-17。
- 五石敬路(2022)「貸付化する貧困対策」,『貧困研究』, Vol.28, pp.21-32。
- 厚生労働省(2015)「生活困窮者自立支援制度について」, <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyo-Shakai/2707seikatukonkkyuushajiritsusienneidonituite.pdf> (2022年10月3日最終確認)。
- (2021)『令和3年版 労働経済の分析 —新型コロナウイルス感染症が雇用・労働に及ぼした影響—』。
- 国立社会保障・人口問題研究所編(2021)『日本の居住保障: 定量分析と国際比較から考える』, 慶應義塾大学出版会。
- 駒村康平・田中聡一編(2019)『検証・新しいセーフティネット—生活困窮者自立支援制度と埼玉県アスポート事業の挑戦』, 新泉社。
- 酒井 正(2020)『日本のセーフティネット格差: 労働市場の変容と社会保険』, 慶應義塾大学出版会。
- 佐藤順子・角崎洋平・小関隆志(2020)「コロナ禍と貸付による生活困窮者支援」,『貧困研究』, Vol.25, pp.24-38。
- 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』, Vol.25, pp.4-13。
- 全国居住支援法人協議会(2020)『居住支援の強化に向けた調査研究 報告書要旨』。
- 平山洋介(2020)『マイホームの彼方に: 住宅政策の戦後史をどう読むか』, 筑摩書房。
- 谷口郁美(2022)「コロナ特例貸付の評価と今後」,『地域福祉研究』, Vol.50, pp.18-30。
- 宮本太郎編(2022)『自助社会を終わらせる』, 岩波書店。

(あんどう・みちひと)
(ふるいち・まさと)
(おおにし・れん)

Policy Responses to Income Security Needs Between Unemployment Insurance and Public Assistance: Housing Security Benefits, Special Loans, and the Three-Tier Safety Net in the COVID-19 Crisis

ANDO Michihito^{*1}, FURUICHI Masato^{*2} and OHNISHI Ren^{*3}

Abstract

This paper examines how the national and local governments have responded to the “second-tier” income security needs of those who receive neither unemployment benefits nor public assistance but suffer from economic deprivation under the COVID-19 crisis. Our main findings are summarized as follows. First, after the Great Recession in 2008 and 2009, policies that addressed second-tier income security needs were limited to fixed-term Housing Security Benefits and two loan programs, and their utilization was stagnant. Second, while the expansion of these programs during the COVID-19 pandemic led to sharp increases in their utilization amid the COVID-19 State of Emergency, their utilization declined sharply in the months that followed. Third, first-tier unemployment benefits for the unemployed and third-tier public assistance for the working-age population also increased in the wake of the COVID-19 economic crisis. Fourth, while second-tier cash transfers and loans are intended to meet temporary income security needs, increases in three-tier safety net utilization during the COVID-19 crisis and subsequent discussions suggest that more permanent income security needs should be addressed in Japan’s social safety net programs.

Keywords : Second-tier Income Security, Assistance for the Poor, Cash Transfers, Housing Allowance, Prefecture-level Monthly Data

^{*1} Rikkyo University, Department of Economics

^{*2} Teikyo University, Department of Economics

^{*3} Moyai (NGO), CEO