

新型コロナウイルス感染症下における 貧困・低所得者対策 － 動向と課題 －

明治大学公共政策大学院
ガバナンス研究科

岡部 卓

本日の報告内容

- 0 はじめに
- 1 新型コロナ下によって生活はどう変わったか
- 2 新型コロナ下における貧困・低所得者問題
- 3 新型コロナ下における貧困・低所得者対策の全体像
- 4 新型コロナ下における貧困対策
- 5 新型コロナ下における低所得者対策
- 6 課題と今後の方向
- 7 おわりに

0 はじめに

- **平時に有事の備え、備えあれば憂いなし**

⇒リスクの対処は、通常、個人を家族が支え、地域 が支え、職場が支え、さらに個人やコミュニティ（家族・地域・職場）を国家が支えるという重層的な仕組み

- **今回の新型コロナ（有事）に対する備えはなされていたか**

政治や行政、そして社会の様々な問題・課題が顕在化

⇒有時に備えるべき政策の脆弱性が顕在化

とりわけ社会保障などのセーフティネットや政府のガバナンス(国や自治体) など

- **新型コロナに日本の社会保障はセーフティネットとして機能しているか**

⇒日本の社会保障制度：「防貧」と「救貧」の両機能

—日本の社会保障制度の課題が顕在化

—「防貧」制度の機能不全⇒「救貧」制度の比重の高まり

⇒日本における貧困・低所得者対策の仕組み・体制上の課題が表面化

1 新型コロナによって生活はどう変わったか

(1) 新型コロナと生活様式の変化

- ・ これまで形成・維持・発展してきた生活様式（ノーマル）が、感染防止のための新たな常態、つまり「新しい生活様式」（ニューノーマル）に移行
- ・ 会いたいとき、必要なときに人と会い、集い、語らい、憩い、活動してきた日常が「マスクに覆われた日常」にとって代られる（活動の制限）

(2) 新型コロナで問われていること

- ・ 格差・不平等・貧困の拡大（経済・社会・文化・環境）
- ・ 社会的孤立の拡大（周縁化・排除化と社会的孤立）
- ・ 権力と自由の相克（行動制限と自由の確保）
- ・ 生命と経済の相克（健康リスクと経済リスク対処の優先度）
- ・ 科学と政治の相克（科学的知見に基づく判断と政治の判断）

(3) 新型コロナと問題

①さまざまなレベル・場面で問題が顕在化

—経済・社会・文化

—ライフコースにより影響に違い

②具体例

- ・経済活動の制約に伴う収入の低下・喪失
- ・社会的行動の制約に伴う社会的孤立
- ・社会的行動の制約に伴う運動機能の低下や健康維持困難の拡大
- ・社会的行動の制約に伴う教育機会や社会的・文化的機会の縮小・喪失
- ・労働や社会的行動の制約により生起するメンタルヘルスの悪化
- ・情報格差/情報弱者の問題
- ・社会的儀式の機会の縮小・喪失
- ・閉鎖的空間が継続することによる虐待や暴力
- ・感染者や濃厚接触者等に対する差別や風評被害

など

2 新型コロナと貧困・低所得問題

1.近年の傾向 —貧困と社会的排除の拡大・進行— …… 図1 参照

(1) 格差・不平等と貧困・社会的排除/生活問題の多様性・重層性・広汎性

⇒労働の不安定化、所得の低位性・喪失の固定化

⇒関係性（つながり）の希薄化—家族・地域・職域等

(2) 貧困と社会的排除の諸相

- 貧困—失業者・非正規労働者、低年金/無年金者、無保険者、生活保護受給者等
- 社会的排除—既存の場からの排除/周辺化—それぞれの場での課題

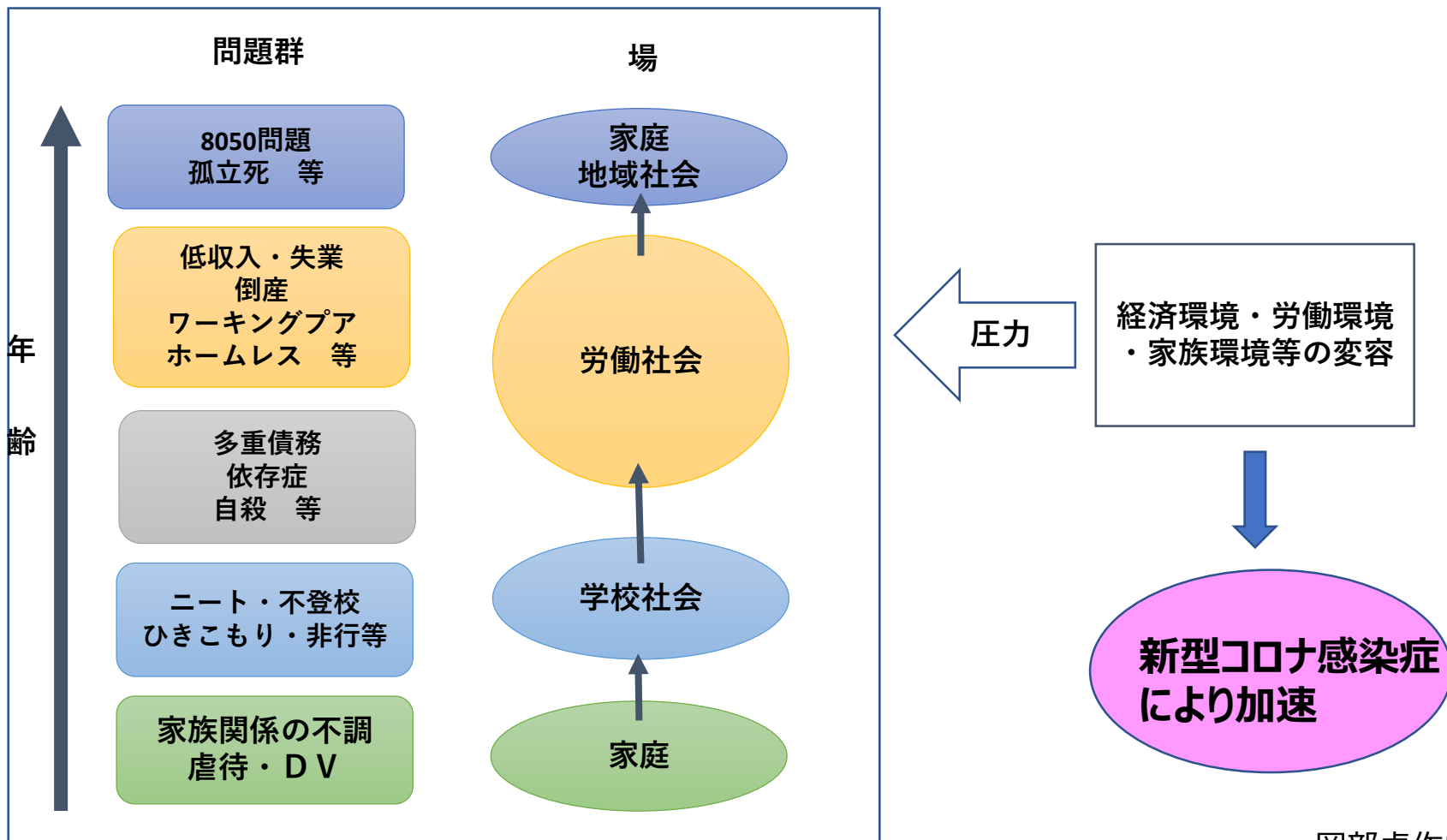
2.新型コロナ感染症に伴う低所得者・貧困者の増加

(1) 経済活動の制約に伴う収入の低下・喪失、社会的弱い立場・状態にある人や 事業者へのしわよせ

—零細企業経営者、不安定雇用や低賃金、非正規労働者、女性労働者、外国人労働者などの生活困窮者の拡大

(2) 「第二のセーフティネット」で捉えきれない者⇒生活保護へ流入

図1 貧困・低所得問題と社会的排除の態様



岡部卓作成

3 新型コロナ下における貧困・低所得者対策の全体像

1.日本の社会保障制度

(1) 社会保障制度概観 …… 図2、図3、参考資料 参照

①前提としての雇用政策・住宅政策

②セーフティネットとしての社会保障制度

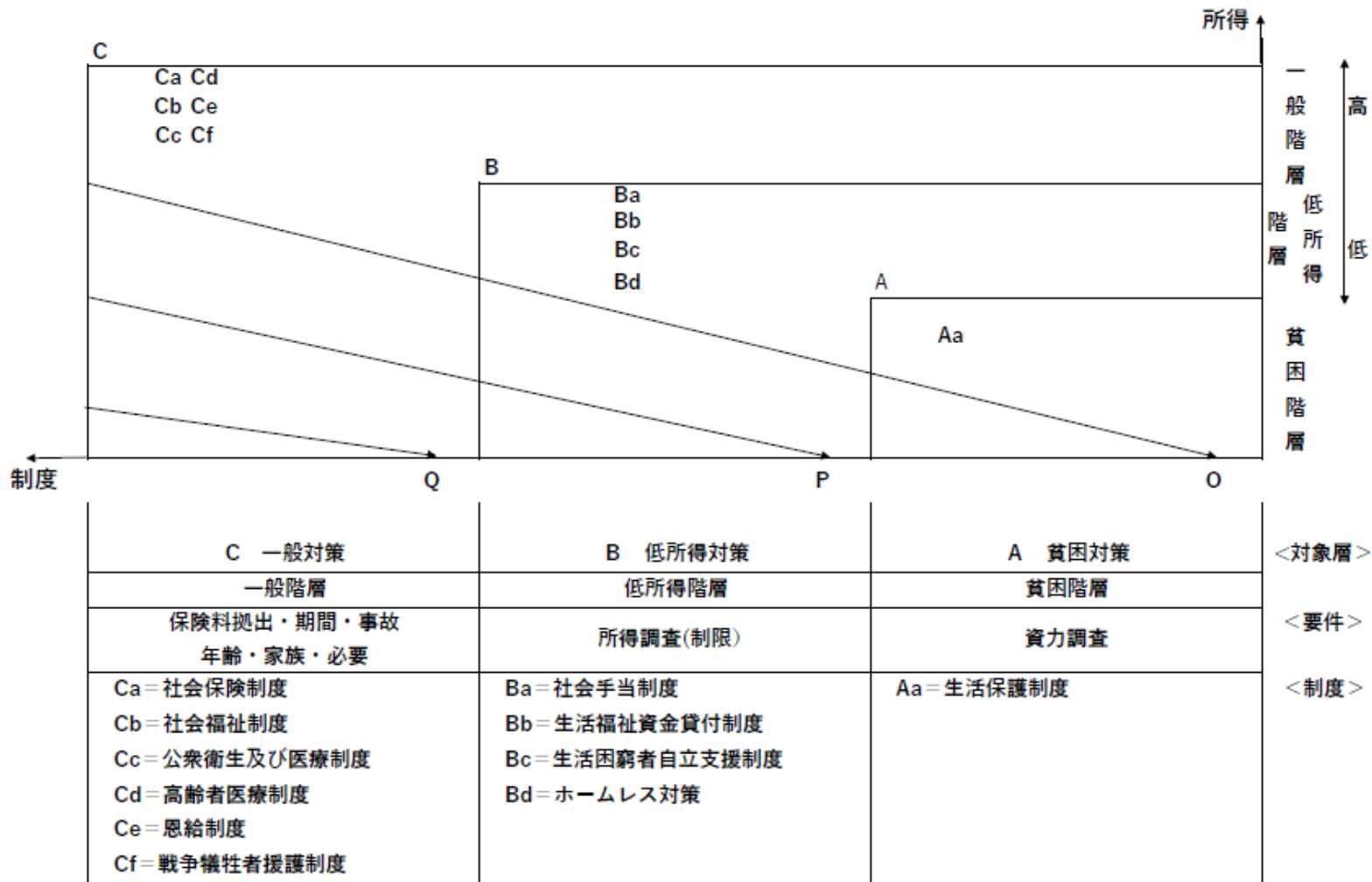
第一のセーフティネット（社会保険制度）

第二のセーフティネット（低所得者対策）

第三のセーフティネット（生活保護制度）

⇒コロナにより制度・政策やその体制の不備が顕在化

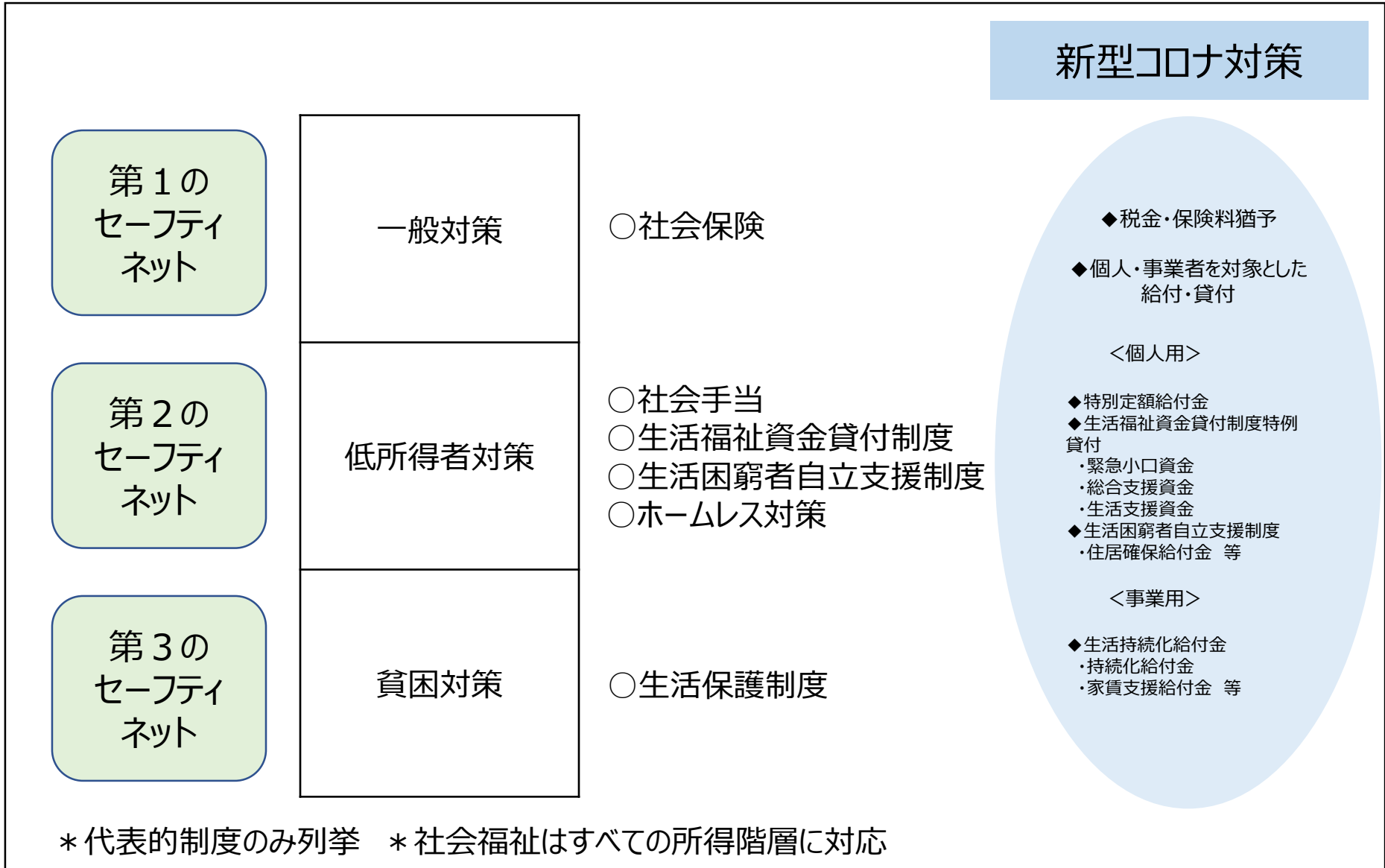
図2 所得階層と社会保障の関係



* 制度の適用範囲

- O : Ca+Cb+Cc+Cd+Ce+Cf+Ba+Bb+Bc+Bd+Aa 貧困階層に適用
- P : Ca+Cb+Cc+Cd+Ce+Cf+Ba+Bb+Bc+Bd 低所得階層に適用
- Q : Ca+Cb+Cc+Cd+Ce+Cf 一般階層に適用

図3 所得階層と社会保障制度



新型コロナウイルス感染症拡大の影響

- 新型コロナウイルス感染症の影響により、現場の状況は一変。自立相談支援機関では、**感染防止策**を講じつつ、連日、**急増する相談**に対応。

【件数の増加】

○ 自立相談支援件数(令和2年4～9月)

相談件数: **約39.2万件**※(令和元年度24.8万件)

※ 速報値(未報告あり)

○ 住居確保給付金(令和2年4～10月)

支給件数: **約11万件**(令和元年度 約4千件)

○ 緊急小口資金等の特例貸付(令和2年4～11月)

貸付件数: **約133万件**(令和元年度 約1万件)

【件数の増加に伴う現場への影響】

○ 相談件数の急増による深刻な**人手不足**

- ・ 新規相談受付件数について、今年4～9月の実績は昨年度1年分の実績の**1.9倍**(※)
- ・ 今年10月時点の職員数は、今年4月と比較して全体で**11.4%**の増(主に非正規職員)(※)

○ **労働環境の改善**の必要性

- ・ 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%**)(※)

○ 通常の**相談支援が行えない**状況

(※) 令和2年11月25日「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」全国社会福祉協議会地域福祉部



4 新型コロナ下における貧困対策

(1) 生活保護の動向(統計) …… 図4、表1 参照

①生活保護の動向の規定要因

経済的要因、社会的要因、制度的要因、行政的要因により規定

②東京都の動向

③全国の動向

(2) 生活保護をめぐる政策動向

①「生活保護は権利」として

— 相談・申請の周知

②生活保護行政の姿勢

△ 制度の仕組み上の課題

— 資産・能力・扶養・他法・他法策

— 相談・申請抑制

△ 国民・住民意識

図4 生活保護受給の状況について

- 生活保護受給者数は約205万人。平成27年3月をピークに減少に転じた。
- 生活保護受給世帯数は約164万世帯。高齢者世帯が増加している一方、高齢者世帯以外の世帯は減少傾向が続いている。

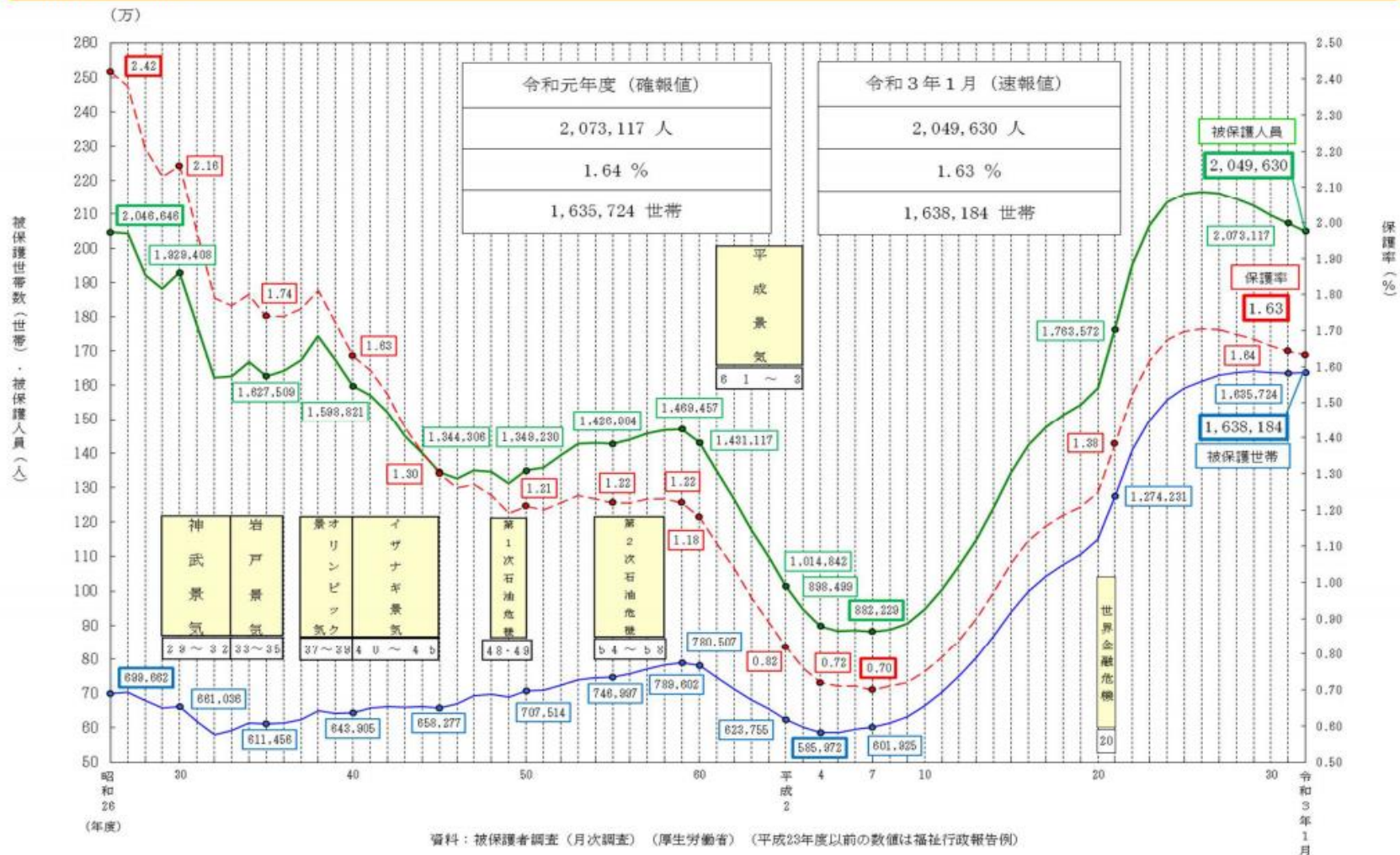


表1 生活保護受給者世帯数

	令和元年度		令和2年度		増減数		増減 (%) ※	
	東京都	全国	東京都	全国	東京都	全国	東京都	全国
4月	231,671	1,634,350	231,279	1,634,584	-392	234	99.83%	100.01%
5月	231,926	1,635,049	231,788	1,636,236	-138	1,187	99.94%	100.07%
6月	231,713	1,634,307	232,031	1,636,596	318	2,289	100.14%	100.14%
7月	232,137	1,637,259	231,974	1,636,827	-163	-432	99.93%	99.97%
8月	231,921	1,636,645	231,644	1,635,356	-277	-1,289	99.88%	99.92%
9月	231,776	1,635,716	231,421	1,635,754	-355	38	99.85%	100.00%
10月	232,005	1,637,636	231,404	1,636,723	-601	-913	99.74%	99.94%
11月	231,744	1,636,951	231,256	1,636,411	-488	-540	99.79%	99.97%
12月	231,571	1,637,015	231,467	1,638,124	-104	1,109	99.96%	100.07%
1月	231,704	1,635,662	231,658	1,638,184	-46	2,522	99.98%	100.15%
2月	231,107	1,632,902	231,428	1,637,143	321	4,241	100.14%	100.26%
3月	231,216	1,635,200	231,969	1,641,536	753	6,336	100.33%	100.39%
年度累計	2,780,491	19,628,692	2,779,319	19,643,474	-1,172	14,782	99.96%	100.08%

※東京都 = 東京都福祉保健局 月報 (福祉・衛生行政統計)

※全国 = 厚生労働省 被保護者調査 (令和2年4月以降は概数)

※令和2年度/令和元年度で算出

5 新型コロナ下における低所得者対策

(1) 生活福祉資金貸付制度

①貸付の動向（統計） 表2、表3、参考資料 参照 東京都の動向・全国の動向

- ・緊急小口資金の動向
- ・総合支援資金の動向

②課題

- ・相談・申請者の急増
 - ・相談支援上の課題
 - 相談支援が行えない
 - ・事務執行上の課題
 - 事務処理が行えない
- ⇒人員の不足等、人員体制上の課題

*「相談・貸付」業務を行う *相談・貸付を通して行う対人サービス(社会福祉)

* 貸付であるため償還が伴う

表2 東京都・全国 生活福祉資金緊急小口資金(貸付け決定件数)

	令和元年度 *1		令和2年度 *2		数増減		増減 (%) ※	
	東京都	全国	東京都	全国	東京都	全国	東京都	全国
4月	18		20,184	145,002	20,166	145,002	112133.33%	
5月	15		45,190	216,537	45,175	216,537	301266.67%	
6月	16		32,704	184,174	32,688	184,174	204400.00%	
7月	19		20,116	124,109	20,097	124,109	105873.68%	
8月	6		15,485	94,518	15,479	94,518	258083.33%	
9月	16		7,780	70,896	7,764	70,896	48625.00%	
10月	11		6,871	45,098	6,860	45,098	62463.64%	
11月	25		5,401	31,963	5,376	31,963	21604.00%	
12月	14		5,845	34,313	5,831	34,313	41750.00%	
1月	13		6,210	35,539	6,197	35,539	47769.23%	
2月	10		10,069	59,285	10,059	59,285	100690.00%	
3月	21		16,314	84,666	16,293	84,666	77685.71%	
年度累計	184	9,937	192,169	1,126,100	191,985	1,116,163	104439.67%	11332.39%

※東京都=東京都福祉保健局 月報 (福祉・衛生行政統計)

※全国=全国社会福祉協議会資料より作成

※令和2年度/令和元年度で算出

*1 令和元年度は貸付決定件数。全国は年度計のみ記載

*2 令和2年度はコロナ特例貸付のみの申請件数(速報値)

表3 東京都・生活福祉資金総合支援資金（貸付決定件数）

	令和元年度 *1	令和2年度 *2			増減数	増減 (%) ※
		コロナ特例貸付 *3	特例貸付以外 *4	計		
4月	0	47	1	48	48	
5月	0	5,147	1	5,148	5,148	
6月	1	15,398	1	15,399	15,398	1,539,900.00%
7月	1	21,505	1	21,506	21,505	2,150,600.00%
8月	2	16,004	1	16,005	16,003	800,250.00%
9月	1	19,883	0	19,883	19,882	1,988,300.00%
10月	0	9,852	0	9,852	9,852	
11月	0	5,695	0	5,695	5,695	
12月	0	3,413	0	3,413	3,413	
1月	0	6,958	1	6,959	6,959	
2月	0	3,606	2	3,608	3,608	
3月	2	29,660	0	29,660	29,658	1,483,000.00%
年度累計	7	137,168	8	137,176	137,169	1,959,657.14%

※令和2年度/令和元年度で算出

*1 貸付延長分は含まない。一時生活再建費を含む貸付決定件数

*2 貸付延長分は含まない

*3 特例貸付は生活支援費のみ。再貸付を含む

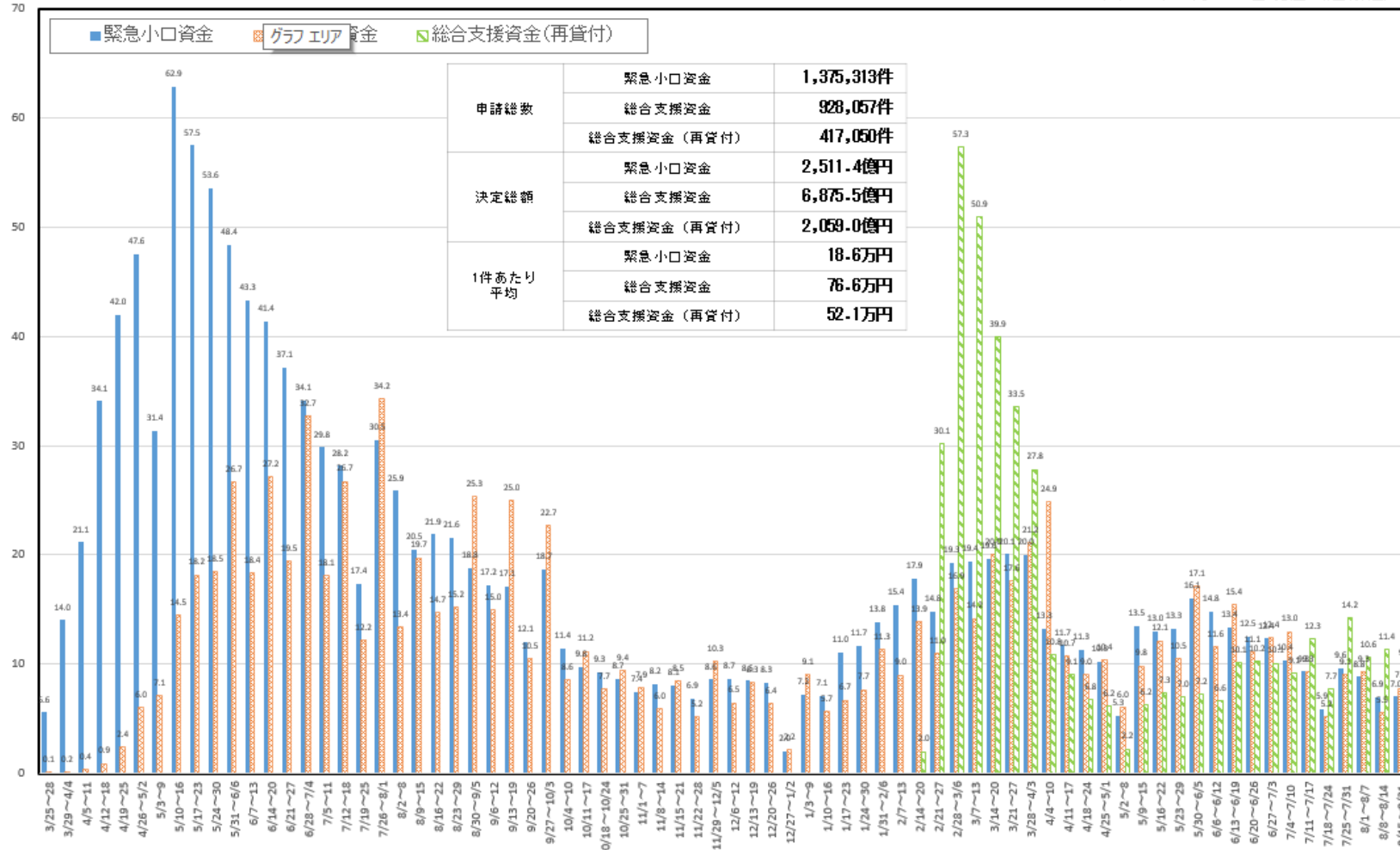
*4 住宅入居費を含む貸付決定件数

東京都社会福祉協議会/東京都福祉保
健局資料より作成

緊急小口資金、総合支援資金の申請件数の推移

申請件数(千件)

令和3年8月25日現在(速報値)



※直近週の件数については、速報値のため変動する可能性があります。

生活福祉資金貸付事業 資金種別貸付実績の推移（東京）

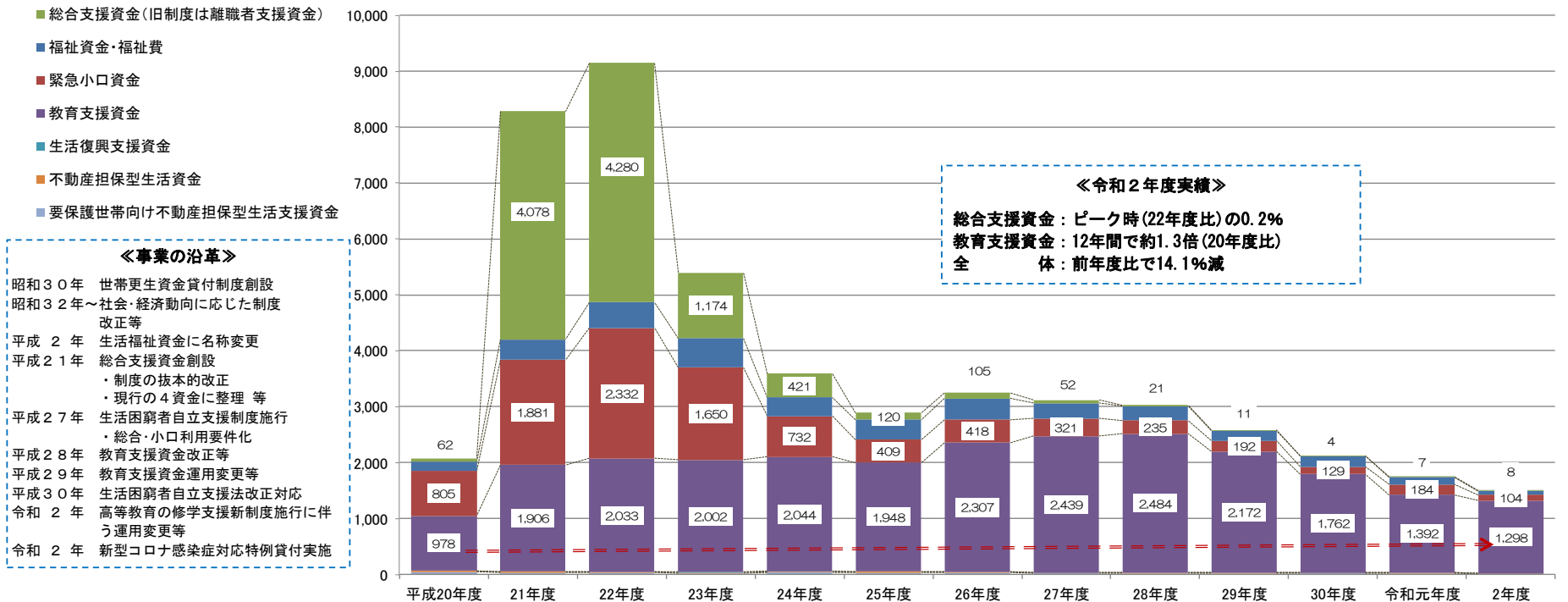
【貸付決定件数】(新型コロナウイルス感染症に係る緊急小口資金特例貸付、総合支援資金特例貸付を除く)

(単位:件)

資金種別	平成20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	令和元年度	2年度
① 総合支援資金(旧制度は離職者支援資金)	62	4,078	4,280	1,174	421	120	105	52	21	11	4	7	8
② 福祉資金・福祉費	162	365	457	524	336	361	372	275	258	177	188	129	71
緊急小口資金	805	1,881	2,332	1,650	732	409	418	321	235	192	129	184	104
生活復興支援資金	—	—	—	15	3	0	0	0	0	0	0	0	0
③ 教育支援資金	978	1,906	2,033	2,002	2,044	1,948	2,307	2,439	2,484	2,172	1,762	1,392	1,298
④ 不動産担保型生活資金	23	20	14	12	11	17	14	8	13	13	9	14	6
要保護世帯向け不動産担保型生活支援資金	46	31	29	20	42	35	33	24	20	16	26	21	14
計	2,076	8,281	9,145	5,397	3,589	2,890	3,249	3,119	3,031	2,581	2,118	1,747	1,501

【新型コロナウイルス感染症に係る特例貸付決定件数】

総合支援資金特例貸付	137,168
緊急小口資金特例貸付	185,751
計	322,919



参考資料

個人向け緊急小口資金等の特例貸付の実施

特例措置の新規申請受付期限を令和2年12月末から令和3年3月末へ延長。なお、令和2年4月以降の新規貸付は本則で対応。

第3次補正予算案: 4,199億円
(予算措置額合計: 1兆1,793億円)

令和元年度予備費交付額 267億円
令和2年度第1次補正予算額 359億円
令和2年度第2次補正予算額 2,048億円
令和2年度予備費(8/7)措置額 1,777億円
令和2年度予備費(9/15)措置額 3,142億円

- 新型コロナウイルス感染症による経済への影響による休業等を理由に、一時的な資金が必要な方へ緊急の貸付を実施。
- 万が一、失業されて生活に困窮された方には、生活の立て直しのための安定的な資金を貸付。
- 緊急小口資金等の特例貸付については、これまで3回(6月、9月、12月)受付期間の延長を実施。
⇒ これらを通じて、非正規の方や個人事業主の方を含めて生活に困窮された方のセーフティネットを強化

【緊急小口資金】

(一時的な資金が必要な方[主に休業された方])

	本則	特例措置
貸付対象者	緊急かつ一時的な生計維持のための貸付を必要とする低所得世帯等	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
貸付上限	10万円以内	学校等の休業、個人事業主等(※)の特例の場合、20万円以内 その他の場合、10万円以内
据置期間	2月以内	1年以内
償還期限	12月以内	2年以内
貸付利子	無利子	無利子

※世帯員の中に個人事業主等がいること等のため、収入減少により生活に要する費用が不足するとき

【総合支援資金(生活支援費)】

(生活の立て直しが必要な方[主に失業された方])

	本則	特例措置
貸付対象者	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世帯	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
貸付上限	(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月以内	同左
据置期間	6月以内	1年以内
償還期限	10年以内	同左
貸付利子	保証人あり:無利子 保証人なし:年1.5%	無利子

注 総合支援資金(生活支援費)については、申請の際に、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に同意することをもって、貸付を行う。

償還免除について: 今回の特例措置では新たに、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こととし、生活に困窮された方の生活にきめ細かに配慮する。

(2) 生活困窮者自立支援制度

- ①住居確保給付金の支給（統計）・・・表4、参考資料 参照 東京都・全国の動向
⇒生活困窮者自立支援制度は住居確保給付金以外は対人サービス(社会福祉)

②課題

- ・相談者の急増
 - ・相談支援上の課題
 - 相談支援が行えない
 - ・事務執行上の課題
 - 事務処理が行えない
- ⇒人員の不足等、人員体制上の課題

表4 東京都・全国 住居確保給付金 支給実績（決定件数）

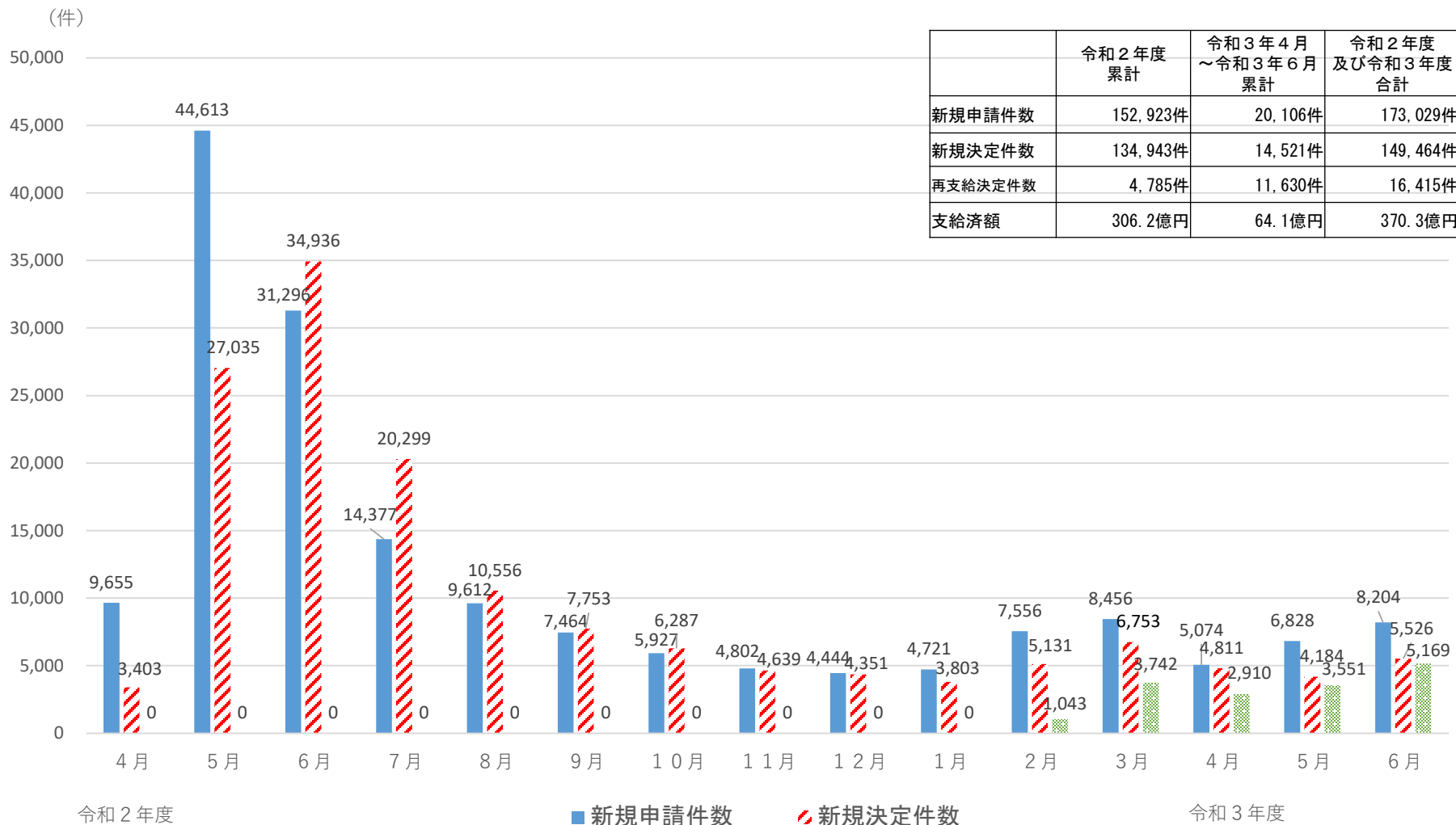
	令和元年度		令和2年度		令和2年特例再支給		増減数		増減（％）※	
	東京都	全国	東京都	全国	東京都	全国	東京都	全国	東京都	全国
4月	61		766	3,403	-	-	705	3,403	1255.74%	
5月	76		6,854	27,035	-	-	6,778	27,035	9018.42%	
6月	85		11,921	34,936	-	-	11,836	34,936	14024.71%	
7月	81		6,782	20,299	-	-	6,701	20,299	8372.84%	
8月	78		3,327	10,556	-	-	3,249	10,556	4265.38%	
9月	68		2,423	7,753	-	-	2,355	7,753	3563.24%	
10月	81		1,727	6,287	-	-	1,646	6,287	2132.10%	
11月	76		1,222	4,639	-	-	1,146	4,639	1607.89%	
12月	61		1,131	4,351	-	-	1,070	4,351	1854.10%	
1月	53		971	3,803	-	-	918	3,803	1832.08%	
2月	69		1,328	5,131	244	1,043	1,259	5,131	1924.64%	
3月	115		1,920	6,753	1,022	3,751	1,805	6,753	1669.57%	
年度累計	904	3,972	40,372	134,946	1,266	4,794	39,468	130,974	4465.93%	3397.43%

※令和3年9月1日時点の速報値

※令和2年度/令和元年度で算出

東京都福祉保健局資料より作成

R2～R3住居確保給付金の申請・決定件数の推移



(参考) 令和元年度の決定件数：3,972件

※件数・金額については、速報値のため変動する可能性があります。

参考資料

住居を失うおそれのある困窮者への住居確保給付金の支給

令和2年度予備費(9/15)措置額: 219億円

令和2年度当初予算額	227 億円の内数
令和2年度第1次補正予算額	27 億円
令和2年度第2次補正予算額	73 億円

- 新型コロナウイルス感染症の影響による休業等に伴う収入減少等により、住居を失うおそれが生じている方等に対して、住居確保給付金を支給することにより、安定した住まいの確保を支援する。
- 新型コロナウイルス感染症対応の特例として、最長9ヶ月の支給期間を最長12ヶ月に延長。

【実施主体】 都道府県・市・区等(福祉事務所設置自治体、905自治体)

【補助率】 3/4

【支給対象者】 ①離職・廃業後2年以内の者

②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、離職や廃業と同程度の状況にある者

※令和2年4月20日省令改正により支給対象者を拡大

・4月20日～
休業等により収入が減少し、住居を失うおそれがある者に対象を拡大。
・4月30日～
当分の間ハローワークへの求職申込を不要とした。

【支給要件】 ・収入要件: 世帯収入合計額が①と②の合計額を超えないこと。

① 市町村民税均等割が非課税となる収入額の1/12

② 家賃額(但し住宅扶助特別基準額を上限とする)

※東京都特別区の収入要件(目安): 単身世帯: 13.8万円、2人世帯: 19.4万円、3人世帯: 24.1万円

・資産要件: 世帯の預貯金の合計額が上記①の6月分を超えないこと(但し100万円を超えない額)

※東京都特別区の資産要件(目安): 単身世帯: 50.4万円、2人世帯: 78万円、3人世帯: 100万円

・求職活動等要件: 公共職業安定所に求職の申込をし、誠実かつ熱心に求職活動を行うこと

10か月目以降の延長を申請しようとする場合は、3月分を超えないこと(但し、50万円を超えない額)とする

等

【支給額】 家賃額(但し住宅扶助特別基準額を上限とする)

※東京都特別区の支給額(目安): 単身世帯: 53,700円、

2人世帯: 64,000円、3人世帯: 69,800円

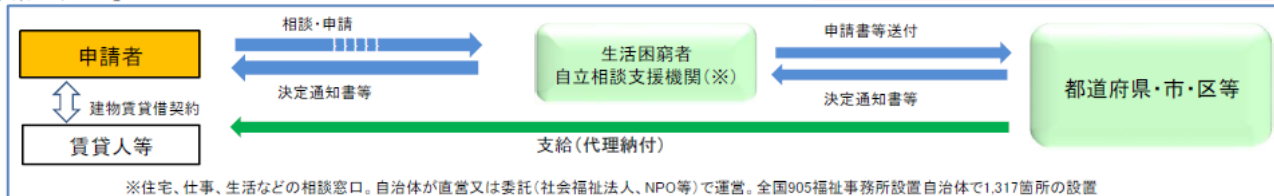
【支給対象者】②による受給者については、再延長期間(~9か月目)までは求職の申込は求めない

【支給期間】 原則3か月(求職活動等を誠実にやっている場合は3か月延長可能(最長9か月まで))

【支給方法】 賃貸住宅の賃貸人又は不動産媒介事業者等への代理納付

令和2年度に新規に申請し、受給を開始した者については、特例として、最長12か月まで再々延長が可能

【事業スキーム】



③ホームレス対策

- ・ホームレスの動向 …… 参考資料参照

都内 ホームレス数（各年1月概数調査）

H31 1,126人

R2 859人

R3 862人

* ピーク時（H16 6,539人）の1/7程度に減少

- ・ホームレス対策

都区共同事業等の実施

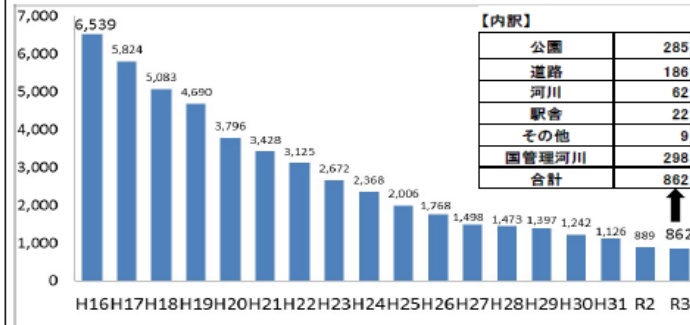
—巡回相談事業、自立支援センター（緊急一時事業、自立支援事業）、地域（生活支援事業）

—年末年始対策

⇒ホームレス数の増加につながっていない

ホームレス対策事業の概要

1 都内ホームレス数(各年1月都概数調査)



○ 公園や道路などで生活するホームレスは、ピーク時(H16)の1/7程度に減少

○ ホームレスの高齢化・長期化の傾向

- ・平均年齢 : 57.3歳(H15) ⇒ 60.9歳(H24) ⇒ 63.9歳(H28)
- ・路上生活期間5年以上 : 32.9%(H15) ⇒ 54.4%(H24) ⇒ 63.4%(H28)

○ 若年層を中心に、路上生活期間が短い、またはネットカフェ等に寝泊まりする「目に見えにくい」ホームレス等への対応も課題

2 都区共同事業の概要

○ 平成12年度、「路上生活者対策事業に係る都区協定」締結
都区共同で以下の事業を実施

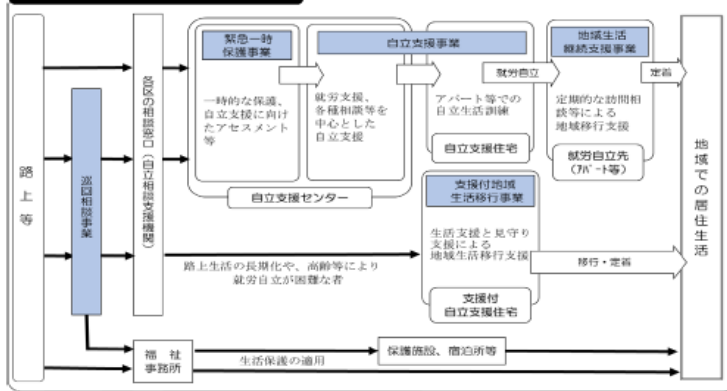
- ・巡回相談事業
- ・自立支援センター(緊急一時保護事業、自立支援事業)
- ・地域生活継続支援事業

○ 自立支援センターは、23区内に5か所設置(各区5年ごとの持ち回り)

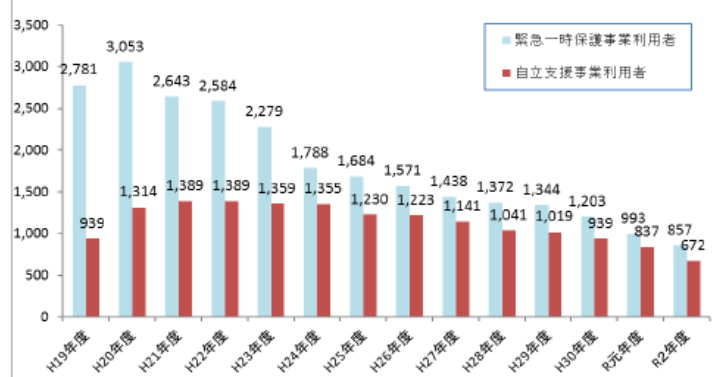
⇒リーマンショック以降、若年者及び路上期間が無又は短い利用者の割合が年々増加

- ・30代以下の割合(13年度8%→R2年度33.1%)
- ・路上生活期間無又は1ヵ月未満の割合(13年度19%→R2年度64.8%)

3 自立支援システム



○ 緊急一時保護事業、自立支援事業利用者の推移



6 課題と今後の方向

1 今後に向けて

(1) 低所得者対策

①生活福祉資金貸付制度（緊急一時・総合支援資金）

⇒貸付でなく給付

⇒人的体制の整備・拡充

⇒債権管理

* 労働と福祉の両面からの検討

失業者対策（雇用対策）、社会保険（主として雇用保険）と生活再建対策（福祉対策）の両面からの検討

* 生活福祉資金制度の枠内である制度の是非の検討

* 要綱ではなく法律策定の検討

②生活困窮者自立支援制度

・生活困窮者自立支援機関

⇒人的体制整備・拡充

・住居確保給付金

⇒住宅対策（家賃補助・住宅給付等）の充実

⇒人的体制整備・拡充

③ホームレス対策

- ・住宅対策・施設対策の充実
- ・失業者対策（雇用対策）と生活再建対策（福祉対策）の両面からの検討

2 貧困対策

- ①生活保護制度の周知
- ②生活保護制度のハードルを下げ「受けやすく出やすい」制度へ改善

3 社会保障制度の見直し

- ①女性、非正規労働者や非定住者等に対する生活保障は不十分
- ②家族扶養、企業福利を前提とした制度設計
- ③地域のチャンネルで加入する者・家族に対する給付水準は低い・ない
- ④低所得層を対象とする制度の不備 等

⇒コロナにより顕在化

社会保障制度の再編

とりわけ低所得者対策の充実強化、貧困対策としての生活保護制度の改善と生活保護行政のあり方の見直しの必要性

7 おわりに

- 新型コロナ危機（非常時）の応急的臨時的対応
⇒ 弥縫策（びほうさく）が長期化
- 新型コロナ後（ポスト非常時）の対応
⇒ 非常時の教訓（反省）を活かした取り組みへ
- 危機を乗り越えるガバナンスの構築