〈論　文〉

コロナ禍における生活困窮問題対策と政策課題

砂　脇　　恵

要旨：コロナ禍は，平時から雇用，社会保障のシステムのなかで周辺化されてきた生活不安定層，とりわけ非正規労働者やフリーランス就業者，女性，単身者等の人びとの生活困窮をさらに深刻化させるとともに，それらの人びとに対応すべき社会保障制度の不在，制度の谷間を顕在化させた。本稿では，コロナ禍による就業・雇用や収入への影響の現状を明らかにした上で，生活困窮問題に対応する諸制度のうち，失業や休業に対応する雇用保険，雇用保険と生活保護の間に位置する第二のセーフティネット，生活福祉資金貸付制度，最後のセーフティネットといわれる生活保護制度を中心に，それらがコロナ禍においてどのように対応してきたのかを制度による「選別化」と「包摂化」の観点から検討する。そこでは，正規労働者（男性稼ぎ主）中心の社会政策・社会保険，およびワークフェア型社会保障の限界性を明らかにする。

はじめに

2020年3月，世界保健機構（WHO）は新型コロナウイルス感染症の流行を「パンデミック」と宣言，日本においても新型コロナウイルスの感染症の拡大の波と，緊急事態宣言等による経済活動の制限が繰り返され，2年が経過しようとしている。とくに，2020年3月の全国一斉休校，翌4月，全都道府県で緊急事態宣言が発令されたことを契機に，人びとの就業・雇用状況は深刻な打撃を受け，生活困窮問題は急拡大・深刻化していった。コロナ禍が長期化するなかで，生活困窮者の生活再建に向けた政策対応が喫緊の課題となっている。

コロナ禍が生活に与えた影響は，とりわけ非正規労働者，フリーランス就業者・自営業者，女性，若者，単身者，外国人等に顕れている(1)。このことが示すのは，平時より雇用や社会保障のシステムのなかで周辺化されてきた生活不安定層が，コロナ禍という打撃を受けて生活困窮をさらに深めたということである。それに加えてコロナ禍は生活困窮問題に対応すべき制度の不在，制度の谷間の問題をも浮き彫りにしたのである。

こうした状況のなかで，政府は緊急支援策として，2020年4月，すべての人に10万円を支給する「特別定額給付金」のほか，対象を限定した各種給付金(2)を創設した。加えて，失業や生活困窮問題に関わる既存の制度の要件や選別性の緩和等を旨とした特例措置を設けることによって，これまで排除されてきた人びとの包摂化を一定程度進めてきた。

コロナ禍による労働と暮らしの全般的危機の状況の中で，それぞれの制度の選別性は，どのように包摂化されようしようとしたのか。また包摂の結果，新たにどのような問題が顕在化したのか。各制度の体系的位置づけとの関連から，現下の生活困窮問題対策における政策課題を検討するのが本稿のテーマとなる。そのことによって，制度の谷間を少なくし，より包括的な制度を構築していくための手がかりとしていきたい。

1. コロナ禍における就業・雇用情勢の推移と暮らしへの影響

(1) コロナ禍がもたらした就業・雇用への影響

新型コロナウイルス感染拡大期のなかで，人びとの暮らしの基盤となる就業・雇用は大きな打撃を受けた。その影響が最も強くあらわれたのは，全国一斉臨時休校（2020年3月），第1回緊急事態宣言が全国で発令された時期（同年4～5月）で，その後もコロナ禍以前の状況に回復せぬまま

現在に至っている。以下，総務省「労働力調査」から概観する。

まず，就業者数（原数値）は，2020 年 3 月の 6700 万人から 4 月に 6628 万人となり，72 万人減少した（前年同月比でマイナス 80 万人）。その減少幅は，男性はマイナス 19 万人，女性でマイナス 53 万人と，女性就業者に顕著である。とくに影響が強かった業種は「宿泊業，飲食サービス業」で，前月比マイナス 28 万人となり，2021 年 3 月までの 12 か月間で，前年同月比の減少は平均マイナス 37 万人で推移した。飲食業にはパート・アルバイトが多いため，女性や学生に大きな影響をもたらしたと考えられる。

つぎに，雇用者数（役員除く）の推移をみておく。2020 年 4 月，「非正規の職員・従業員」は，2019 万人，前月から 131 万人減少した。その後，2021 年 3 月までの 12 か月間，前年同月比で，月平均マイナス 97 万人，なかでも「パート」「アルバイト」に減少傾向が顕著である[3]。

これに対して「正規の職員・従業員」は，2020 年 1 月から 2021 年 3 月まで概ね前年同月を上回っている。2020 年度の平均では男性が 3 万人，女性が 33 万人増加している。これは「医療・福祉」の業種で女性の正規職員が増加しているためである。

コロナ禍の就業・雇用面への影響として特徴的であったのは，休業者の急増である。2020 年 4 月，休業者は，597 万人（前月比 420 万人増）で過去最高値となった。「正規職員・従業員」の休業者は 193 万人（前年同月 113 万人増），「非正規職員・従業員」で 300 万人（前年同月比でも 240 万人増）に達している。同月の「正規職員・従業員」に占める休業者の割合は 5.4% に対し，「非正規職員・従業員」に占めるそれは，より高く 14.9% に達している。「自営業主」の休業者も 70 万人（前年同月で 48 万人増），同月の「自営業主」に占める休業者の割合は 13.3% と高い割合を占める。性別でみると，2020 年 1 月から 2021 年 11 月まで一貫して男性より女性の休業者が多い。ピーク時の 2020 年 4 月では，男性が 240 万人（前年同月比で 171 万人増），女性は 357 万人（前年同月比で 249 万人増）に達した。

次に失業の状況をみておこう。完全失業者・率は，2019 年度の平均で 162 万人，2.3% であったが，新型コロナウイルス感染拡大後，増加傾向に転じ，2020 年 10 月，完全失業者・率は 215 万人，3.1% に達した。リーマンショック後の 2009 年に 5% 超で推移した状況に比べ完全失業率が低いのは，就業者が非労働力人口に移ることによって結果として失業が抑制されたためであると考えられる。2020 年 4 月，非労働力人口が前月から 94 万人に急増しており[4]，とくに「前職が非正規労働者」に非労働力人口の増大傾向が強く表れている[5]。これらのことが示すのは，学校一斉休校による子どもの世話のため再就職できない，感染への不安で転職できない，あるいは転職先が見つからない等求職活動を断念した失業者（「完全失業者」とカウントされない）が相当数いるということである。

（2）収入に対する影響

①雇用労働者の状況

以上のような就業・雇用をめぐる状況のなかで，家計の基盤となる賃金にも影響が生じている。厚生労働省「毎月勤労統計調査」によると，「一般労働者」（常用労働者のうちパートタイム労働者を除いた者）の現金給与総額は 2020 年 4 月に前年同月比マイナス 0.7% と減少傾向に転じて以降，下回り続け，2020 年 12 月マイナス 3.5% となった。一方，「パートタイム労働者」については 2020 年 3 月から前年同月より減少傾向に転じ，同 5 月には，マイナス 4.1% となった。その減少が「一般労働者」においては「所定外給与」（時間外手当）と「特別給与」（賞与）の減少によるのに対して，「パートタイム労働者」では，「所定内給与」減少による影響が顕著であるのが特徴である。パートタイム労働者にあっては，収入減が経常的な給与に及んでいるのである。

さらに，独立行政法人労働政策研究・研修機構によるパネル調査「新型コロナウイルス感染拡大の仕事や生活への影響に関する調査[6]」（以下，「JILPT 調査」）から，「2020 年 5 月調査」における収入への影響をみておこう。民間企業の雇用者（n＝4,307）のうち，4 割が「雇用や収入にかかわ

る影響があった」と回答し，その具体的な内容（複数回答）としては，「勤務日数や労働時間の減少」（26.6％）や「収入の減少」（24.4％）が高い割合を占めた。しかも，これらの影響は，雇用形態別では「パートタイマー・アルバイト」，「派遣労働者」などの非正社員に，業種別では「飲食店，宿泊業」に，性別では女性に，より強く表れている。

次に，休業者の収入への影響はどうであろうか。「2020 年 8 月調査」では，休業を命じられたことがある者の割合は，正社員（60.8％）より非正社員（68.3％）が上回っており，しかも，後述する通り，休業手当の支払いは，「正社員」に比べて「パート・アルバイト」は著しく低い。

それから 1 年 2 か月後の「2021 年 10 月調査」によれば，「民間企業の雇用者」で自身の雇用や収入に「影響があった」者が依然として 37.3％と高く，その中身は「収入の減少」（21.4％），「勤務日数や労働時間の減少」（15.4％）であった。「勤務日数や労働時間の減少」は「正社員」で 12.4％ であるのに対し，「非正社員」は 21.3％と相対的に高くなっている。

②フリーランスで働く者の状況

一方，JILPT 調査では「フリーランスで働く者」（n＝580）に対してもパネル調査を実施している。「2020 年 5 月調査」では，「仕事や収入に影響があった」と回答した者が 6 割を超えた。その具体的な内容（複数回答）としては「業績への影響（売上高・収入の減少）」（52.8％），「新規受注や顧客の減少，消失」（25.3％），「既に受注していた仕事（イベントやツアー等含む）の中止や延期」（21.9％）があげられた。

その 1 年半後の「2021 年 10 月調査」においても，仕事や収入に影響があった者が 6 割超を占めており，その具体的内容としては「業績への影響（売上高・収入の減少）」が 49.9％ と依然として高く，「新規受注や顧客の減少，消失」（23.5％）が続いている。

2. 日本型雇用慣行の崩壊とワーキングプア問題の顕在化

このように，コロナ禍の下，就業・雇用，収入に対する影響は，とくに，非正規労働者（その多くを占める女性）やフリーランス就業者に強くあらわれた。これらの人びとは，コロナ以前から正規労働者中心の雇用や社会保障のシステムから排除されてきた。その社会的な背景を，日本型雇用慣行との関連で検討しておきたい。

(1) 日本型雇用慣行を基盤に形成された社会保障

高度経済成長期に定着した日本型雇用慣行は，生計中心者である男性正社員の安定雇用（長期雇用慣行と年功賃金）とそれに連動する被用者保険，企業内福利（扶養や住宅に係る手当等）がその特徴であった。もちろん，日本型雇用慣行にあって，非正規労働者も動員されたが，その多くは家計補助的な主婦のパート労働および学生アルバイトであり，彼女ら彼らは，生計中心者たる男性（夫・父）の扶養家族として企業から間接的に護られてきた。したがって，非正規労働者の雇用の不安定性や最低賃金の低劣性は，このシステムが機能している限りにおいて問題とされることはなかった(7)。また，被扶養者にとっても，自身が保険料や税を負担するよりも，間接給付を得るほうが経済面で合理的であることから，被扶養者の地位を維持できる範囲の所得に調整することによって，男性と女性の「扶養－被扶養関係」，性別役割分業は維持されてきた。このような男性稼ぎ主モデルの社会保障が「標準」とされ，不安定雇用と低賃金にある非正規労働者にこそ手厚くあるべき社会保障は発展しなかったのである。

また，日本型雇用慣行のもう一つの特徴である企業内組合も，長期雇用・年功賃金と企業内福利（扶養手当や社宅・家賃補助等）によって一定の生活は充足してきたため社会保障制度の拡充に積極的に取り組むことはなかった。労働運動が社会保障運動と連動しなかったことは，社会保障の発展の遅れに影響したもう一つの理由である(8)。

他方で，生計中心者でありながら，日本型雇用慣行の圏外に周辺化された労働者は存在していた。その典型は，不安定雇用にある低賃金労働者――具体的にはシングルマザーや寄せ場の日雇労働者であった。生計中心者でありながら労働市場の周辺に位置づけられた彼女ら彼らの貧困・生活

困窮問題は，男性稼ぎ主モデルが前提とする「標準的な働き方」「標準世帯」から逸脱しているため，社会的な対応を要する問題として承認されなかったのである。

(2) ワーキングプア問題の顕在化と失業扶助の不在

その後，1990年代以降の脱工業化社会，グローバル化の進展とともに，これまでの日本型雇用慣行は崩壊へと進んでいった。バブル経済崩壊後の1995年，日本経営者団体連盟が『新時代の「日本型経営」』において示したように，企業は，経営の中核となる者を正社員に絞り込む一方で，非正規雇用の範囲を拡大させていった。国の雇用政策も，労働者派遣法改正によって，2004年から製造業への労働者派遣を解禁，さらに非正規労働者が増大していくこととなった。

2000年代以降，「一般世帯の母子世帯化」「社会全体の寄せ場化」と表現された雇用情勢の劣化と貧困化の波は，従来，正社員として採用された男性稼ぎ主や一括採用されてきた新卒者にまで及ぶことになった。とりわけ2008年秋のリーマンショックを契機とした派遣切り失業者の問題は，同12月の「年越し派遣村」により社会的注目を集めるに至った[9]。

ここで顕在化したのは，派遣労働者の雇用と生活の不安定性，さらには，失業リスクがより高い非正規労働者にこそ必要であったはずの雇用保険が，これらの人びとを排除してきたという問題であった。

実際，リーマンショック後，派遣切りとなった多くの失業者は，仕事と住まいを喪失した急迫状態にあった。当時それに対応できる失業扶助の制度はなく，生活保護が代替的に失業者の生活困窮問題に対応をせざるを得なかった。

このように，雇用保険制度（第一のセーフティネット）と，生活保護制度（最後のセーフティネット）の間には大きな「空白」地帯があり[10]，その「空白」を埋めるための緊急対策として，2009年以降，雇用保険を受給できない求職者に対する現金給付つき訓練や住宅手当，貸付をメニューとした「第二のセーフティネット」が創設された。後述する通り，その主な内容はいずれも，失業によって生活困窮となった人々の労働市場への再参入を目的としていたため，わずかの給付をのぞけば，就労支援に特化した相談支援が中心であった。その最も大きな問題について岩田正美は，「第二のセーフティネットが，生活保護に代わる，稼働年齢層への失業扶助としての性格を明確に示せず，職業訓練や求職活動と連動した，その期間中の限定的な給付に過ぎないということである[11]」と指摘している。

このように，経済危機に伴って，生計中心者や若者の失業が大量に生み出された時，社会保障の制度の谷間は顕在化し，政策対応が迫られる。しかしながら，それはあくまで緊急対応であり，制度の谷間をなくするような雇用システム，社会保障の抜本的な改善には至らなかった[12]。

その現れは，被用者保険の適用を受けず，国民年金や国民健康保険に加入せざるを得ない被用者が増大していることである。国民年金第1号被保険者に占める被用者の割合は，年々増加傾向にあり，2017年度は約4割（常用が8.9%，パート・アルバイト等が31.4%）[13]を占める。また，2019年の国民健康保険加入世帯の約3割が被用者の世帯（擬制世帯除く）で，世帯所得（年間）は，「0～100万円未満」が44.1%（うち「所得なし」が8.5%），「100～200万円未満」も30.0%で，被用者を世帯主にもつ国民健康保険加入世帯の4分の3が世帯年収200万円に満たないワーキングプアの状態にありながら，被用者保険から排除されているのである[14]。

もちろん，被用者保険の短時間労働者への適用拡大は，2016年10月から導入されたが，強制適用を受けるのは500人以上規模の大企業で，包摂される非正規労働者も一部にすぎない（100人以上規模の事業所に適用されるのは2022年10月以降となる）。

このように，日本型雇用慣行を基盤に形成された正規労働者中心の被用者保険と，非正規労働者や自営業・フリーランス就業者等が加入する地域保険とに社会保険は分断された状態にある。三塚武男は，国民年金と国民健康保険を「社会政策としての社会保険制度」（被用者保険）と区別して

「社会福祉保険制度」と概念規定した(15)。三塚に依拠して社会保障制度の体系をとらえると，社会政策としての社会保険から排除された不安定雇用・低賃金労働者を社会福祉保険制度が代替的に包摂し，そのうちの無所得・低所得の世帯には，例外的に保険料を一部免除し，そこからも漏れた人びとを「最後のセーフティネット」である生活保護が残余的に包摂する，捻れた体系となっていることがわかる。

そして，2000 年代以降の社会保障の展開は，その前提となる雇用保障，十分な最低賃金，住宅や教育を保障する公共一般施策を欠いたまま，新自由主義＝ワークフェア型の色彩を強めていく。それが，「自立支援」「就労支援」であり，稼働年齢にある生活困窮者に対して就労支援や求職活動を要件にした給付を行うことを旨とする，「福祉から就労へ welfare to work」が政策目標に掲げられた。その政策基調には，社会保障・社会福祉に対する公的責任の後退と，社会福祉の商品化，市場化，税・保険料・自己負担の増大があり，2002 年の児童扶養手当制度減額措置とセットになった母子世帯の自立支援策，2005 年の生活保護への自立支援プログラム導入，2013 年生活保護法改正以降の就労支援（指導）の強化は(16)，まさにその流れのなかにある。いずれも給付水準の引き下げと抱き合わせで進められた結果，貧困は個人の努力によって解決すべきとする「貧困問題の個人化」が政策的に進められることとなったのである。

以上の経緯から，非正規労働者が 4 割を占める現在にあっても，正規労働者と非正規労働者との間には雇用・収入の格差が固定化されたままであり，経済不況のたびに，非正規労働者は雇用の調整弁として，労働市場から放逐された。稼働年齢にある失業・生活困窮者に対して，個人の自立に向けた努力を支援し，再び労働市場に参入させることによって，問題解決を図ろうとしたのがワークフェア型社会保障であった。

3．コロナ禍における生活困窮問題への政策対応

コロナ禍は，まさに，welfare からの出口である work を直撃した。ワークフェア型の社会保障は，膨大なる生活困窮者を前に，機能不全に陥り，その限界を繕うように軌道修正を重ねせざるを得なかった。また，感染拡大が落ち着くまでの時限措置であるため，制度の利用時期によっても要件や支給額・給付期間が変更され，混乱と混迷を極める展開となっている。

本章では，新型コロナ感染拡大期における失業・休業や生活困窮問題にかかる制度の動向を概観しながら，従来の被用者中心の社会保障制度にどのような弾力化（包摂化）が進められたのかを確認する。弾力化の具体的内容は，これまで制度がどのような選別基準で，人びとを排除してきたのかを検討することとも重なるからである。

(1) 雇用保険の特例措置による包摂化は機能しているか

前章の通り，コロナ禍の下，就労・雇用情勢への影響として際だったのが休業者の増大で，過去最大の規模となった。

休業に対する社会政策として，そもそも，労働基準法第 26 条では，使用者の責に帰すべき休業について，平均賃金の 60% 以上の支給を使用者に義務づけている。緊急事態宣言等の要請に基づく休業の場合であっても，支払義務が原則としてあることに変わりはない。使用者の休業手当支払を助成し，雇用の維持を後押しする公的制度として，雇用調整助成金（雇用保険料を原資とする）がある。コロナ禍では 2020 年 4 月以降，次の特例措置が進められてきた。

①事業主への助成率の引き上げ（最大 100%），②助成上限額の引き上げ（最大 15000 円），③助成日数上限の引き上げ（本則に加えて実際の休業日数の範囲内）などである。それに加えて，雇用保険の被保険者でない者にも休業手当を適用するため雇用調整助成金に準じて「緊急雇用安定助成金」を創設，短時間労働者にも適用を拡大した。

こうして，非正規労働者・被保険者以外の者にも休業手当の支給を促進する措置が図られたが，それは十分機能しただろうか。

先述の JILPT 調査（2020 年 8 月）によると，

休業手当の支払い状況について，「休業日（休業時間数）の半分以上が支払われた」のは「正社員」65.5%，「非正社員」では 42.5% と 23 ポイント下回っている。「非正社員」のうち「契約社員・嘱託」「派遣労働者」の休業手当支払率は 60%以上で正社員のそれに近い一方，「パート・アルバイト」で 36.3% と支払率の低さが際立っている。

パート・アルバイトの支払い率が低いことの理由はいくつか考えられる。まず，時給制労働の場合は，「勤務シフトを減らす」調整で，休業として扱われないことが多いことである。加えて，雇用調整助成金制度が事業主の申請を前提とした「間接給付」であるため，原則として支払い義務がありながらも，それを履行するのは事実上，使用者の「自主性」に委ねられていることである[17]。さらに，新型コロナ感染拡大に伴う休業についての休業手当の支払い義務がないかのような国のアナウンスがなされたこともあり[18]，このことが休業手当支払不履行に影響していると考えられる。休業手当の助成率が最大 100% に引き上げられたにもかかわらず，パート・アルバイトの権利がないがしろにされているのは，女性や学生が多いパート・アルバイトを「家計補助的労働者」として位置づける事業主の認識があるためだと考えられる[19]。

このような，休業手当の不払いに対応するため，2020 年 6 月に雇用保険法臨時特例法が成立，「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金」が創設された。これは事業主経由の「間接給付」である雇用調整助成金（休業手当）を補完する特例措置として，休業手当が支給されない中小企業の労働者や大企業のシフト制労働者等（雇用保険の適用を受けない労働者含む）に対して，本人の申請による「直接給付」が実施されることとなった。

他方，休業は，事業主側の事由によるものだけではない。2020 年 3 月の全国一斉臨時休校により，子どもの世話のため仕事を休業しなければならなくなった労働者に対して，「新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応助成金・支援金」が創設された。「助成金」は，雇用形態の正規・非正規に関わりなく，通常の有給休暇とは別に有給休暇を取得させた事業主に対して賃金相当額（上限 8,330 円，時期により最大 15,000 円）を助成する制度である。ここで画期的であったのは，「助成金」に準じた「支援金」として，これまで労働保険の対象外とされてきたフリーランス就業者に休業手当が適用されたことである（ただし，1 日あたり 4,100 円，最大 7500 円と，雇用労働者との差が設けられている）。

これまで雇用保険の被保険者でない短時間労働者や，個人事業主として企業と契約を結ぶフリーランスの場合は雇用保険の適用外とされてきた。今回の特例措置により，これらの労働者にも休業手当の直接支給の道が開かれたことは，被用者中心の社会保険制度をより包摂的にするものとしての意義がある。

さらに，失業に対する所得保障の中核，雇用保険の基本手当（求職者給付）についてもみておきたい。新型コロナウイルス感染拡大により求職活動が困難となり，またコロナ禍の長期化により転職先がみつからない状況に鑑み，先述の雇用保険法臨時特例法では基本手当の給付日数を最大 60 日延長することとした。

ここで留意すべきことは，雇用保険の基本手当には資格要件があり，同じ失業状態にあっても，受給できる者とできない者の選別が行われるということである。これまで，基本手当は，受給率が低いこと，とくに非正規労働者にその傾向が顕著であることが指摘されてきた[20]。雇用保険は他の被用者保険と比べて，比較的早い段階から短時間労働者にも適用してきた。だが，週 20 時間以上労働の被保険者であっても資格期間（原則として離職日以前の 2 年間に 12 か月以上（倒産・解雇等の場合離職日以前の 1 年間のうち 6 か月以上）の被保険者期間があること）を満たさない場合には適用されない。

実際，完全失業者に占める雇用保険の基本手当の受給者の割合は，2019 年度の平均で 24.0% であったが，2020 年度も平均 24.0% と，同水準で推移しており，4 人のうち 3 人は受給資格がないか，長期失業で手当の期限が切れているか，である。したがって，雇用保険は失業者の失業給付と

して，十分機能していないと言わざるを得ない。

また，資格期間を満たしていても，「失業」の認定は，あくまで公共職業安定所に求職者登録を行い，求職活動を行う（再就職を目指す）者とされているため，今回のコロナ禍の下で，離職したが再就職をあきらめた人びとは，失業していても基本手当を受給することができない。

こうした雇用保険の限界性に対して，リーマンショック後に，創設された「第二のセーフティネット」は，コロナ禍の生活困窮にどのように対応したであろうか。その検討に入る前に，第二のセーフティネットが担う目的を明らかにするため，その創設の経緯をみておきたい。

(2) ワークフェアとしての第二のセーフティネットの本質

「第二のセーフティネット」は，2009年，仕事と住まいを失った派遣労働者への対応として，雇用保険が受給できない求職者に対して給付つき職業訓練を行う「緊急人材育成支援事業」，生活保護以外では初めての家賃補助である「住宅手当」，「総合支援資金」（貸付）を支援メニューとして用意されたものである。以来，雇用保険と生活保護の間の「空白」地帯を埋める支援策としての位置づけを与えられた。その後，緊急人材育成支援事業は「求職者支援制度」と名称を変えて2011年に恒久化され，住宅手当は2013年の生活困窮者自立支援法に統合され，「住居確保給付金」に名称変更された。これらの制度は，生活保護制度の動向と関連しながら展開してきた。その経緯をみていこう。

リーマンショック後，生活保護受給者は増大し，なかでも稼働能力者が多く含まれているとされる「その他世帯[21]」が増大した。生活保護制度に就労自立支援を中心に据えたプログラムが導入された2005年度段階で，開始世帯に占める「その他世帯」の割合は18.5%であった。リーマンショック後，その増大傾向が続き，2010年には35.5%に上昇，被保護世帯全体に占める割合も10%から16.2%に増大したことが厚生労働省でも問題視されることとなった。

このような背景の下，2012年8月に成立した社会保障制度改革推進法，附則第2条では，被保護者に対する就労促進等の見直し，生活困窮者対策及び生活保護制度改革の総合的実施や正当な理由なく就労しない者への措置の厳格化等を検討することが定められたのである。これを受けて厚生労働省は社会保障制度審議会に「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」を設置し，稼働能力者の保護からの脱却のための自立支援策と，雇用保険が適用されない失業者などの生活困窮者を包摂する別建ての制度の創設に向けた検討をすすめた。その委員には生活困窮者支援の現場で「伴走型支援」や「中間的就労」，「断らない支援」など先駆的な取り組みをしている民間支援者も多く参加し，生活保護制度の在り方とともに新たな生活困窮者支援の在り方が検討され，ここで生活保護法見直しの内容と生活困窮者自立支援法の骨格がつくられたのである。

折しも2012年は，生活保護バッシングが高まった時期である。被保護者やその親族に対して，勤労や扶養の「義務を怠る」者が福祉に「依存する（義務を果たさず権利だけを享受する）」として，道義的批難が高まった。当時，基礎年金や最低賃金の水準よりも最低生活水準が高いことが問題とされ，生活保護費が「高すぎる（下げるべきだ）」との世論も高まっていった。その流れに乗って，立法府の国会議員である自由民主党（当時野党）の複数の議員が生活保護バッシング発言を繰り返した。これらのことが，現在に至る生活保護に対するスティグマや敵視を強固にし，「どんなに苦しくても生活保護だけは受けたくない」というイメージを植え付けたと考えられる。

こうした世論の高まりを背景に，2013年には，生活扶助基準改定で最大10%の段階的引き下げが決定された。さらに，保護申請手続の厳格化，不正受給防止対策や親族扶養強化のための調査権限の強化，就労へのインセンティブを高めるための就労自立給付金支給を旨とした生活保護法改正法が成立，これとセットで成立したのが生活困窮者自立支援法なのである。したがって，堅田香緒里が指摘するように，国が問題としたのは，「生活困窮の解消」というよりは「生活保護の抑制」にあったと見るべきである[22]。

そもそも「生活保護受給者の増大」が意味する最大の問題とは，社会保障の不備によって生み出された生活困窮問題を，生活保護が代替的に引き受けざるを得ない状況にある。その社会構造を不問にして，個人の就労意欲や努力，エンプロイアビリティに焦点をあて，「福祉依存」からの脱却＝「自立」を支援すること，あるいは生活保護に陥らないための防波堤となること。これがワークフェアとしての第二のセーフティネットに求められたことの本質である。

(3)「住居確保給付金」がもつ制限性と住宅保障の不備

以上の経緯をふまえ，第二のセーフティネットのなかの数少ない現金給付である「住居確保給付金」がコロナ禍においてどのように展開してきたかを検討したい。

先述の通り，仕事と住まいを失った失業者（つまり稼働能力者）の生活困窮問題に対応すべくうまれた経緯から，住居確保給付金は，求職者に限定した制度という性格をもっている。そのため，支給要件には，年齢要件（65 歳未満の稼働年齢層），離職廃業後 2 年以内要件，所得要件（住民税均等割世帯所得に相当），資産（貯金）要件を付し，対象を厳格に選別するものであった。これら要件を満たしたとしても，求職活動・就労支援への参加，公共職業安定所への求職申し込み，常用職に向けた「誠実かつ熱心な求職活動」，自立相談支援機関のプランに基づく個別支援が要件に加わる。給付は原則 3 か月，最大 9 か月，生活保護住宅扶助基準額が賃貸人に代理納付される仕組みである。ここまでが平時の制度の概要である。

コロナ禍の下では，特例措置により次のとおり要件が緩和された。

第一は，支給対象者の範囲である。コロナ禍により仕事や収入に最も影響を受けたのは，パート・アルバイトとフリーランス就業者であった。離職廃業等要件は，休業・勤務シフト減による生活困窮を想定していない。また，求職者要件を課すということは，フリーランス就業者にとっては，給付と引き換えに自らの仕事を廃業し，増収のため転職することを迫るものである。

こうした問題に対して「住まいの貧困に取り組むネットワーク」などの支援団体が厚生労働省に要件緩和の要請を続けたこともあり[23]，2020 年 4 月には，年齢要件の撤廃[24]，離職後 2 年以内の要件を緩和，休業者やフリーランスへの適用拡大を認めた。また休業者やフリーランスの者については，求職登録を 9 か月目までは求めないこととした[25]。

さらに同年 5 月に示された「問答集」には，外国籍住民（もともと，本制度に国籍条項はない）や学生・内定取り消し学生にも適用ができる旨が示され，収入要件や資産要件等を満たせば，当分の間，例外的に支給する方針が出されるなど，弾力化が進められたのである[26]。

そもそも住宅費は，所得が低い世帯ほど負担が大きく，概ね家計支出の 3〜4 割を占める。加えて毎月の固定支出で節約することができず，滞納が重なれば，いずれ退去せざるを得ない。また，住まい退去となった場合に，コロナ前までは受け皿となっていたネットカフェが，緊急事態宣言下では休業しており，まさに，住宅喪失の前に使える制度の整備が求められていた。したがって，賃貸契約で入居拒否を受けやすい低所得者や母子世帯，外国人，障害者，保証人のいない単身者，すでに滞納で家を退去させられた困窮者などにとって，この制度が命綱になったと考えられる。

厚生労働省の発表によれば，2020 年 11 月から 2021 年 1 月までの 3 か月の相談内容として，自立相談支援機関が個別プランを担当した利用者の相談内容（複数回答）のうち，最も多かったのは，どの年齢層においても「経済的困窮」であったが，それに続くのは「住まい不安定」で，男性女性とも 20 代，30 代，40 代，いずれもで 25% 弱となった[27]。

こうして「再就職支援」のための家賃補助に限定されていた制度に，特例措置が加わることによって対象範囲が拡大していった。2019 年の給付金決定件数が 3,927 件であったところ，2020 年度の新規決定は約 13.5 万件となり，前年度の約 34 倍の件数に達したのである。

ここで指摘しておかなければならないのは，公共一般施策としての住宅保障の不十分さである。

先にも触れた通り，高度経済成長期以降の日本型雇用慣行の長期雇用・年功賃金と企業内福利（住宅手当）は，労働者に持ち家取得を可能にさせた。その結果，公的住宅政策は，もっぱら中間層への持ち家促進政策，すなわち，住宅金融公庫による低利融資との日本住宅公団による集合住宅供給が中心であった[28]。一方，企業内福利のない低所得者は，持ち家など望めず，民間賃貸住宅に住む者が大部分を占めた。「住まいは自己責任」というのが日本型住宅政策の基調なのである。そして，さらに低所得の生活困窮者等は，わずかばかりの公営住宅に「支援の対象」として振り分けられるのである。

平山洋介は，新自由主義の時代の下，低所得者向け公営住宅が年々小規模となるなかで，「カテゴリー化という技術」が住宅困窮を社会的に構築していると指摘する。つまり，「高齢」「母子」「障害」などの社会福祉関連のカテゴリーを用いて「救済に値する」人びとを定義づけ，それらの人びとは，稼働能力を十分にはもたないがゆえに，市場住宅を自力では確保できない，「救済に値する」グループ（住宅セーフティネット法にいう「住宅確保要配慮者」）に配置された[29]のである。平山は，そのような「カテゴリー」化が「救済に値する」範囲を狭め，住宅保障制度の普遍性を狭めることになったと指摘している[30]。

実際に，公営住宅は減少の一途をたどっており，坂庭によれば，「住宅確保要配慮者」に対する家賃低廉化に対応するセーフティネット住宅数は，2017 年から 2019 年の 3 年間の間で，全国にたったの 164 戸，家賃保証料低廉化はさらに少なく 23 戸，となっている[31]。これでは，住宅のセーフティネットとして機能していないと言わざるを得ない。

このように，日本における公的な住宅政策は，限られた公営住宅，セーフティネット住宅を低所得等，住宅喪失リスクの高い人々に残余的に供給するものでしかなかった。住居確保給付金の利用者が急増した背景のひとつに，公共一般施策としての住宅保障の不備がある。

いうまでもなく，住まいは万人に共通するものである。住居困窮にある人びとに対して，当面は住居確保給付金の弾力運用によって対応するのが現実的であろうが，本制度は，離職者の再就職支援を目的とした有期制の制度で，対象も限定されている。これを機に，公的な住宅保障として，生活困窮者に対する住宅手当の創設が求められるだろう。

（4）生活福祉資金「特例貸付」の包摂化とそれにともなう問題

コロナ禍の初期段階から，政府は生活困窮問題への緊急対応の柱に生活福祉資金貸付制度の「特例貸付」を位置づけた。住居確保給付金とともに，コロナ禍の下で最も活用された制度である。

もともと生活福祉資金貸付制度は，「低所得者，障害者又は高齢者に対し，資金の貸付けと必要な相談支援を行うことにより，その経済的自立及び生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り，安定した生活を送れるようにすることを目的とする」制度で，貸付対象のうち「低所得世帯」については，貸付と支援によって「独立自活できると認められる世帯」と規定されている。その生活資金の貸付である「総合支援資金」および「緊急小口貸付」に関しては，2015 年度から施行された生活困窮者自立支援法の自立相談支援事業等の継続的支援を受けることを要件にしていた。

2020 年 3 月 25 日から，生活福祉資金貸付制度の緊急小口資金（通常 10 万円，特例 20 万円まで），総合支援資金（単身世帯 15 万円，2 人以上世帯 20 万円，原則 3 ヶ月まで）の特例貸付が開始した。国は，感染防止，迅速な貸付とコロナ禍の長期化への対応のために，累次の制度運用の弾力化方針を示した[32]。主な変更点は次のとおりである。

①支給対象の拡大～「低所得世帯」から「収入減少による生活困窮」世帯へ

本則の対象は「低所得世帯」（市町村民税非課税世帯）であったが，これが，「新型コロナウイルス感染拡大の影響による休業・失業等」による「収入の減少があった世帯」に範囲が広げられた。しかも，収入減少の程度は貸付の要件に関わらないことが示された[33]。

②支給要件の弾力化～自立相談支援を受ける要件

本則では総合支援資金は，生活困窮者自立支援法にもとづく自立相談支援事業等に継続的な支援を受けることを要件としていたが，国は迅速に貸付を進めるために，当面の間，その要件を「不要」として差し支えないとする方針をうち出し(34)，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，貸付を行うこととした（2020年9月以降，「延長貸付」「再貸付」の際には，支援要件が求められることとなった）。

③償還免除の特例

今回の特例貸付の最も大きな変更点は，「償還時，なお所得の減少が続く住民税非課税世帯」に対して償還を免除する点であった。これにより「貸付の事実上の給付化」を低所得世帯限定で行うこととなる。

④据え置き期間，貸付期間の延長

償還までの据え置き期間は，緊急小口資金（本則2ヶ月以内），総合支援資金（本則6ヶ月以内）とも「1年以内」に延長された。総合支援資金の貸付期間については，原則3ヶ月であるが，それに「延長貸付」（2021年3月末受付まで），「再貸付」（同年11月末受付まで）それぞれ3ヶ月間60万円以内で認められることとなった。これにより，緊急小口資金と総合支援資金を合わせて最大200万円の貸付が受けられることとなった。

以上，特例貸付の措置は，支給対象，支給要件，貸付期間および据置期間の延長など，運用を弾力化させてきた。手続き書類の簡素化のほか，郵送による申請，労働金庫・日本郵便に窓口委託（2020年9月末まで）するなどの受付の円滑化もあって，生活資金が必要な人びとに迅速に資金を調達することが可能となった。厚生労働省の発表によれば，2020年3月25日の開始から2021年11月13日までの約20ヶ月で特例貸付の申請件数・決定金額は，緊急小口資金で147万件・2657億円，総合支援資金は約101万件・7317億円，再貸付は約56万件・2843億円で，総額約1.3兆円規模に達した。緊急小口資金の1人あたり平均額は18.7万円，総合支援資金は74.4万円，再貸付は52.2万円となっている。

一方で，制度の選別性を緩和し，より包摂的になった結果，新たな問題が生まれている。

関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ1000人プロジェクトの調査（以下，「関西社協調査」と記す）によれば，10万人以上の人口規模の市区社協では，緊急小口資金から総合支援資金，総合支援資金（初回）から延長貸付へと継続の申請がされた割合がそれぞれ5割後半～6割後半であることが明らかにされている(35)。これは，貸付を受けてもなかなか生活困窮が改善されず，最大限借りざるを得ない人びとが相当数存在していたことをあらわしている。

対象の間口が広がり，多くの人びとが利用できるようになったということは，裏を返せば，貸付以外の生活資金を得る手立て，とくに社会保障制度が利用できなかった（利用しなかった），ということを意味する。フリーランス就業者や自営業者，学生を含む若年者や外国籍住民など，これまで生活困窮者支援の場に接点のなかった層が貸付利用に至ったのは，それらの人びとに対応できる社会保障制度が十分でなかったことのあらわれである。

第二の問題は，貸付の迅速化のため，生活困窮の背景にある生活課題への支援が十分にできないなか，貸付が累積していったということである。社会福祉協議会では，激増する相談者に，圧倒的に人員が少ない相談体制で対応せざるを得なかった。関西社協調査によると，最も申請が多かった2020年の4～7月，面接を原則に申請手続を進めた社協が約7割を占めたが，それでも，貸付業務のなかで，「制度の有効性への疑問」を90.5％の社協職員が抱きながら，「丁寧な相談支援ができないジレンマ」があったとの解答が76.1％に上ったのである(36)。

本来，貸付制度は，返済の可能性を判断するとともに，返済できるよう利用者の生活課題を解決するための相談支援活動が必要となる。相談支援を丁寧にできず，借金を累積していけば，現在の生活困窮に加えて，将来の返済による生活困窮状態を深化・長期化させることとなる。

第三の問題は，償還免除の選別性である。特例貸付が開始した当初から，「償還時になお所得の

減少が続く住民税非課税世帯の償還を免除する」方針が予告されていた。すでに据置期間の延期が決定し，早ければ2023年1月から償還が求められることとなる。

ここで問題となるのが，要件を満たさないボーダー層の人々や，そもそも貸付を受けずに生活困窮にしのいできた人々と，免除対象者の間に分断，対立が生み出される点である。

この制度による選別性は，貸付終了後の生活困窮者を主たる対象とした「新型コロナウイルス生活困窮者自立支援金」にも強く表れている。

延長貸付が開始した2021年7月，生活困窮者自立支援金が創設された。本制度はきわめて選別性が強いものといわねばならない。すなわち，収入要件（住民税非課税世帯相当），資産（預貯金額）の要件が非常に厳しく，これに求職活動（就労困難の場合，生活保護申請）の要件[37]が課される。対象は，再貸付の利用世帯か，再貸付が不承認となった世帯か，貸付の相談をしたものの申し込みに至らなかった世帯であり，2022年1月からは緊急小口資金・総合支援資金（初回）までの利用世帯も含まれることとなる。いずれにしても，自立支援金を利用するためには，特例貸付利用が前提となるため，貸付を受けなかった生活困窮世帯は，対象から除外されている同じ困窮状況にある人々を一方で選別，他方で排除することによって，政策的に生活困窮問題が生み出されている。

このように，特例貸付は，対象の間口を広げ，迅速な貸付を実施することによって，緊急の生活資金の調達に貢献した。しかし貸付は本来，一時的な資金確保のための手段で，継続して借りるべきものではない。貸付の長期化が進む前の段階で，貸付から給付へ，すなわち生活保護への切り替えをすべき人びともいたのではないかと考えられる。

この点と関連して，厚生労働省は，特例貸付の延長貸付にあたっては，自立相談支援機関への相談・面談を経ることとし，その支援決定内容を踏まえて延長の可否の決定をすることとしたが，「償還期間中の償還履行が困難と考えられ，要保護者となるおそれが高い者等については，福祉事務所における相談や申請を行うよう促すこと」として生活保護への連携を求めていた。

それでは，コロナ禍において，生活保護制度は生活困窮にどのように対応したであろうか。

4. 生活保護制度が最後のセーフティネットとして機能するために

本章では，コロナ禍の生活保護の動向をリーマンショック時との比較から明らかにするため，生活保護受給者数の推移を概観しておきたい（図1）。生活保護受給者数は，リーマンショックを契機に2008年の159.2万人から急増傾向をたどり，2014年には過去最大値となる217万人を超えた。以降，一貫して減少傾向をたどり現在に至っている。その間，特徴的であるのは，2009年から2010年にかけて稼働能力者が多く含まれるとされる「その他世帯」が，実数，構成比とも増大した点である。コロナ禍以降の動向として，生活保護受給者数は，減少傾向を続けており，2020年1月，208.1万人であったものが，概ね減少を続け，2021年8月には203.8万人，前年同月比伸び率もマイナス0.6%となった。世帯数については，163.4万世帯から164万世帯と，ほぼ横ばいで推移している。

続いて，コロナ禍後の新規の利用状況についてみておきたい（図2）。

2020年4月，生活保護の申請件数は，2.1万件を超え，前年同月比の伸び率では24.9%増となった。開始世帯数では1.9万世帯，前年同月伸び率で14.9%と，これも高くでている。休業者が激増し，就業者も大きく減少した時期と重なるため，最もコロナ禍の影響が出ていると思われる。次のピークは緊急事態宣言が継続中の2021年3月で，申請は2.3万件，開始世帯は2万世帯となっている。これらのピークを除けば，1.4万から1.7万世帯の間で推移しており，増大の幅はそれほど大きくはない。前年同月比で概ねマイナスが続く2020年度の前半期（4〜8月）は，「特別定額給付金」その他，各種の給付金が開始された時期とも重なり，また，住居確保給付金や特例貸付の申請・決定件数が伸びた時期と重なる。

次に，稼働能力者の利用状況を探るため，被保

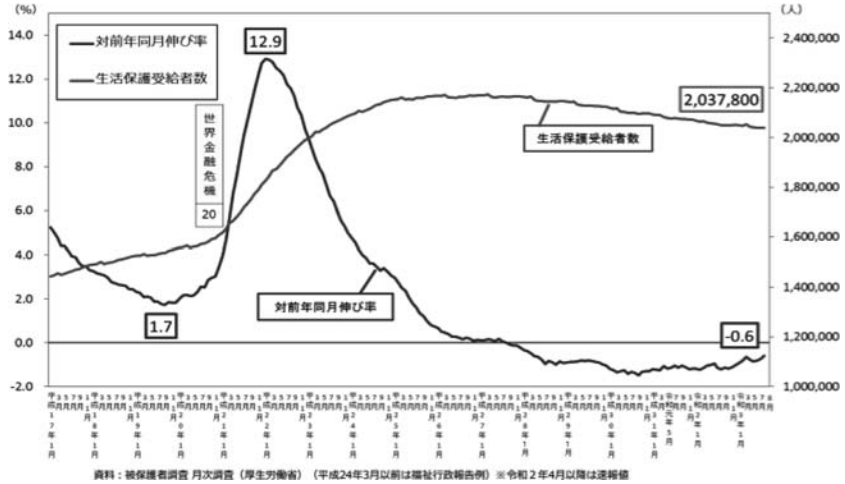


図 1　生活保護受給者数・前年同月比伸び率の推移
出所：厚生労働省「第 1 回　生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」資料，2021 年 11 月 19 日

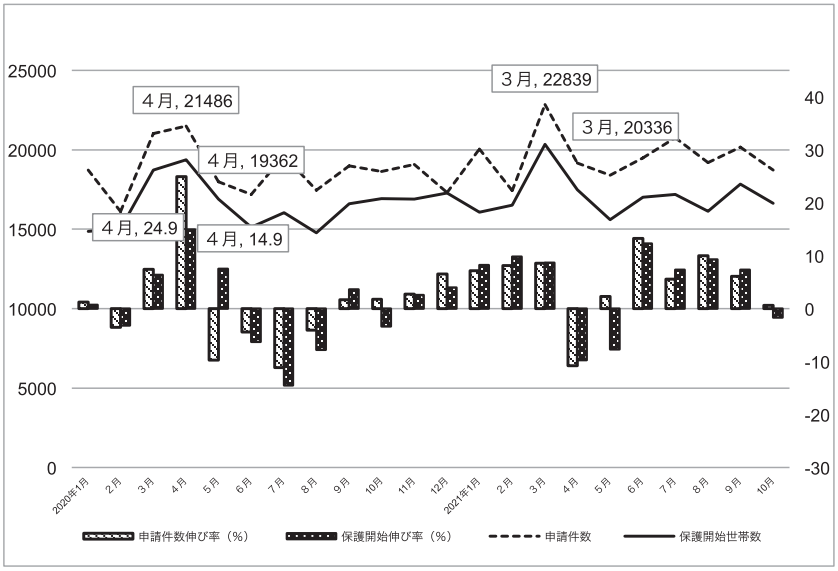


図 2　保護申請件数と保護開始世帯数，前年同月伸び率
出所：厚生労働省「被保護者調査」より作成

護世帯を世帯類型別にみてみよう（図 3）。リーマンショック前から現在に至るまで，被保護世帯数の推移には「高齢者世帯」の増大の影響が基調としてある。近年では，「高齢者世帯」は前年同月比の伸び幅は年々縮まるものの，前年同月比を一貫して上回る形で推移しており，2020 年 8 月，前年同月比で＋0.7% となった。次に，「その他世帯」については，2014 年から前年同月を下回って推移してきたが，2020 年 4 月，前年同月比で増大傾向に転じた。やはりここでも，休業者の激増，就業者の減少の時期と重なっており，その影響が考えられる。「その他世帯」はその 1 年後の 2021 年 4 月の＋3% でピークに達したが，翌 5 月には減少傾向を経て前年同月比で＋1.6% となっている。「傷病・障害者世帯」については，2013 年以来，前年同月比では下回り続けているが，コ

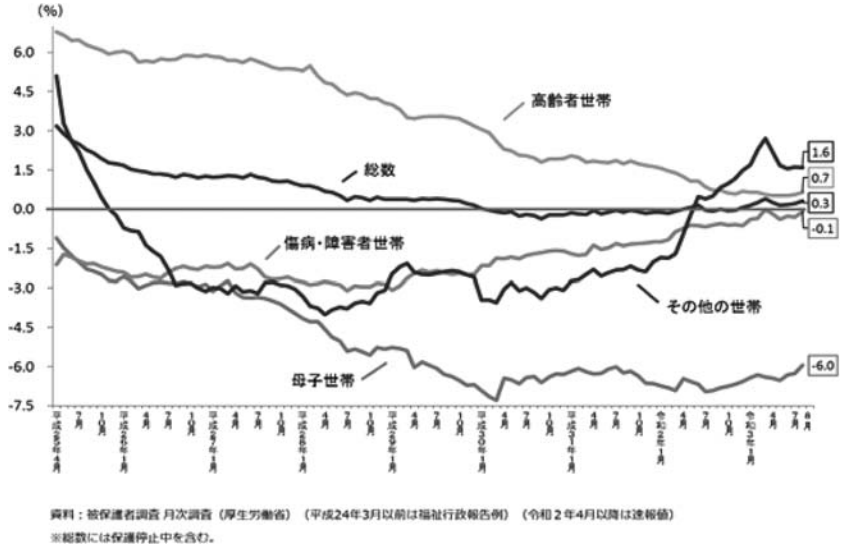


図 3　世帯類型別被保護者世帯数の対前年同月伸び率の推移
出所：厚生労働省「第 1 回　生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」資料，2021 年 11 月 19 日

ロナ禍に入ってから，マイナスポイントの幅を縮めており，2021 年 8 月，前年同月比マイナス 0.1 %となった。

ここで，コロナ禍の影響により経済的困窮が深刻と考えられる「母子世帯」は，2013 年以来，一貫して，前年同月比で下回り，かつ減少の幅が大きくなっている。コロナ禍においても，マイナス 7〜6% 台を推移している。その背景として，児童扶養手当受給世帯等の臨時給付金や償還免除つき貸付等，母子世帯向けの給付等があったことも影響している可能性はある。今後の推移のなかで別に検証したい。

以上のデータから，小括すると，コロナ禍の影響は，当初から直近の 2021 年 8 月にかけて，生活保護受給者数・世帯数の全体数は，微減ないし横ばいで推移してきた。そのなかで，最も就業・雇用の面で影響が大きかった 2020 年 4 月からの数か月においては，「その他世帯」が例年より増大傾向にある。

コロナ禍の緊急事態において，稼働能力のある生活困窮者の包摂化を進めていくために，生活保護制度に求められるものは何であろうか。

生活保護法は，憲法第 25 条の生存権保障の理念に基づき，保護請求権の無差別平等の原理に拠るという点で，一般扶助主義と言われる。旧生活保護法の欠格条項（勤労を怠る者，素行不良の者を絶対的欠格者として排除してきた規定）を廃止し，失業者や稼働能力のある生活困窮者への最低生活保障の道を開いた。しかしながら，実際の運用においては，資産・能力の活用という，保護実施要件が事実上の資格要件として機能している。コロナ禍で，生活困窮にある人びとにとって，利用の大きなハードルとなったのは，資産活用要件，とくに自動車と預貯金の保有であった。

コロナ禍以降の厚生労働省の通知・事務連絡では，まず，要保護者の申請意思の確認，申請権を侵害するような対応を慎むようにとの指示が繰り返しなされている。併せてリーマンショック時に発出された取扱が再通知され，住まいを失った人や失業者に対する生活保護の運用の弾力化の方針が示された。また，2020 年 12 月には，厚生労働省のホームページに「生活保護の申請は国民の権利です」と掲げ，親族扶養は保護の要件ではないこと等も合わせて，広報された。これは法律通りのことを改めて周知しているだけであるが，法律と運用の乖離が激しい生活保護行政において，権利として生活保護の利用を促す広報は重要である。

また，2020 年 4 月，「確実かつ速やかに要保護者の最低生活を保障する観点」から，「緊急事態

措置の状況の中で新たに就労の場を探すこと自体が困難であるなどのやむを得ない場合は，稼働能力活用にかかる判断を留保することができる」とし，稼働能力活用要件の弾力化が示された。もう一つのハードル，自動車の保有については，緊急事態宣言解除後に，収入が増加すると見込まれ，通勤用に使用する場合の自動車保有を認めること，また，山村僻地での自動車での求職活動はこれまで例外的に認められてきたが，ひとり親等で子どもの保育所送迎に自動車を使う場合も例外的に認めるとした(38)。

次に，法律に定める要件とともに，事実上，要件化している「扶養照会」の問題にもふれなければならない。

一般社団法人つくろい東京ファンドが生活困窮者向け相談会来場者に対して 2020 年 12 月～2021 年 1 月に実施した「生活保護利用に関するアンケート調査」（n＝165）によれば，生活保護を利用していない理由として，「家族に知られるのが嫌」と解答した人が 3 分の 1 を占め，生活保護を利用していない人（n＝128）のうち，「親族に知られることがないなら利用したい」と解答した人が約 4 割を占めたことが明らかにされた(39)。

生活保護法第 4 条保護の補足性に規定された親族扶養は保護の要件ではない。だが，扶養照会の承諾が申請のハードルとなる以上，これは，事実上の保護の要件として機能してしまっているのである。

扶養照会の業務は，住民票，戸籍附票の追跡，家族から苦情対応など，福祉事務所のケースワーカーにとって負担となるものであるが，その負担に見合った効果があるのだろうか。厚生労働省が実施した 2016 年 7 月の保護開始世帯に関する調査データの検証をした小久保哲郎によれば，扶養照会は年換算で 46 万件にも及び，保護申請時の扶養照会に対して，金銭的な扶養が可能という回答があった割合は，わずか 1.45％ に止まることが明らかにされた(40)。その後，2021 年 2 月，生活保護問題対策全国会議と一般社団法人つくろい東京ファンドとの共同で厚生労働大臣に「生活保護の扶養照会運用に関する要望書」，「生活保護の扶養照会に関する厚生労働省通知に関する緊急声明」(41)を提出，扶養照会は申請者が事前に承諾した場合に限定すること，明らかに履行が期待できる場合に限るなど，扶養照会を前提とせず，例外的場合に実施すること等の改善を求めた。

これら民間団体の調査やソーシャルアクションにより，厚生労働省は，2021 年 3 月 30 日，扶養照介の運用を改める方針を打ち出した。まず，「扶養義務者による扶養の可否等が，保護の要否の判定に影響を及ぼすものではない」とした上で，扶養照会の対象は「扶養義務の履行が期待できると判断される者」とし，期待できるかどうかの判断には「要保護者が扶養照会を拒んでいる場合等においては，その理由について特に丁寧に聞き取りを行う」こと，その結果「照会が適当でない，扶養が期待できないと判断した場合」は照会を行わない方針が決定された。このことは，伝統的な家族主義に拠って展開してきた日本の公的扶助の歴史のなかで，画期的な意義をもつことである。

これらの制度変更をきっかけに，生活困窮者の生活保護利用が進むかどうかについては，今後の推移をみながら検証したい。

最後に，生活保護の利用をためらわせるスティグマの問題についてふれたい。

前述の通り，生活保護バッシングの際には，労働規範（勤労義務）や家族規範（家族の扶養責任）などから道徳的な批判が高まった。とりわけ，稼働年齢にある生活困窮者に対しては，努力した結果，生活困窮にある者は「援助に値する者」で，義務を果たさず努力しないとみなされる者は「援助に値しない者」という道徳的な選別が行われているように考えられる。

篭山京は，1978 年の著書のなかで，法律に定める保護の要件，資産・稼働能力の活用要件とともに，親族扶養が事実上の資格要件として機能していることを指摘した上で，生活保護の受給者像を，次のように描いている。

> 所得がないか，保護基準以下で，貯蓄も手持ち現金もなく，換金できるような家具什器はすべてなく，親族からの扶養も全くえられないか，限度一杯仕送りしてもらってなお，

生活の苦しい人…。それが，この制度が対象とする生活困窮者である(42)。

生活保護制度が選別的な要件で絞り込んだ末に，支給対象となる「生活困窮者」は，仕事も所得も資産も，家族の支援もなくなった「真に困窮した者」として認定される。あるいは，「自助努力の敗北者」と見なされる。籠山の指摘から40余年たった現在も，このような状況にならなければ「真に困窮した人」と公認されない状況は，変わっていないのではないだろうか。

コロナ禍で生活にあえぐ人びとが急増したにもかかわらず，生活保護の利用があまり伸びていない状況の背景には，生活保護に対するスティグマがあり，生活困窮者が自発的な形で制度利用から遠ざかってしまうのである。こうして「本当に困まっている人」だけを救済しようとする福祉は，「本当に困っている人」さえも救済できなくなる。このことを唐鎌直義「福祉のパラドクス」と名付けた(43)。

コロナ禍の緊急事態のなかで問われるのは，「真に困窮した人」のための生活保護制度ではなく，「誰もが困った時に」利用しやすい制度への転換である。コロナ禍の下で，ようやく制度利用をためらわせるような要件や扶養照会が緩和されることとなった。

生活保護制度は，憲法の生存権理念を具体化する制度であり，どのような経緯で生活困窮に至ったとしても，その理由は問わず，無差別平等に「健康で文化的な最低限度の生活を保障する」制度である。短期的には，コロナ禍のいまこそ，生活保護制度がその使命を最大限に発揮することが求められる。そして，コロナ禍は正規労働者中心の社会政策，社会保障の選別性を顕在化させた。加えて，再就職支援に偏った失業者の生活困窮問題対策の限界をあきらかにした。これらの選別性を修正すべく各種制度に特例が設けられたが，それは緊急時の弥縫策にすぎない。コロナ後をみすえ，生活困窮問題対策において何が課題となるだろうか。

長期的には，男性稼ぎ主モデルに設計されている社会政策，社会保障の仕組みを抜本的に見直していくことも必要である。まずは，非正規労働者に対する社会政策としての社会保険の包摂化，被用者ではないフリーランス，自営業者の社会保険の強化が求められるだろう。加えて，公共一般施策としての住宅保障も重要である。これらの前提となる制度が改善されてはじめて，生活保護制度は「最後のセーフネット」本来の機能を発揮するのである。

注

(1) 厚生労働省『労働経済白書』『厚生労働白書』令和3年版ではいずれも新型コロナウイルス感染拡大による就業や生活への影響を特集しており，内閣府男女共同参画局では「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」が調査報告をとりまとめホームページで公開している。また，本稿でも紹介している独立行政法人労働政策研究・研修機構では，新型コロナウイルス感染拡大による仕事や生活への影響について，国の労働統計の最新情報のホームページへの掲載，パネル調査に基づく報告・研究を実施している。また，しんぐるまざーず・ふぉーらむとジェンダー政策の専門家・研究者の共同による「シングルマザー調査プロジェクト」は，「新型コロナウイルス　深刻化する母子世帯の暮らし－1800人の実態調査」（https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/index.html）を公開，民間支援団体の活動レポートとしては，稲葉剛・小林美穂子・和田静香（2020）『コロナ禍の東京を駆ける－緊急事態宣言下の困窮者支援日記』岩波書店，稲葉剛（2021）『貧困パンデミック－寝ている『公助』を叩き起こす』明石書店などがある。いずれの調査・レポートでも，コロナ禍が非正規労働者や女性，単身者，フリーランス就業者などに集約的に顕れていることを明らかにしている。

(2) 2022年1月現在，「低所得の子育て世帯に対する子育て世帯生活支援特別給付金」（児童扶養手当受給世帯等に児童1人あたり5万円給付），「学生等の学びを継続するための緊急給付金」（新型コロナウイルス感染症の影響により経済的に困難な学生に対する10万円支給），「子育て世帯への臨時特別給付」（高校生までの児童を育てる世帯に，児童1人あたり10万円相当を支給），「住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金」（住民税均等割非課税世帯等への1世帯あたりの10万円給付）が新設

された。いずれも所得要件等がある。

⑶ 「非正規職員・従業員」のうち，減少傾向が顕著であったのは「パート」「アルバイト」で，「パート」については，2020年3月から4月までの間で1055万人から995万人へ（▲60万人），「アルバイト」について2020年3月から4月の間で461万人から407万人（▲54万人）に減少している。第1回宣言解除後，いずれも増加傾向に転じ，「パート」については2020年11月，1060万人まで回復するも，再び減少に転じ，第2回宣言を経た2021年2月までの間で1004万人（▲56万人）に減少した。

⑷ 子育て世帯の女性の就業への影響について，末子の年齢別に配偶者のある女性の非労働力人口をみると，2020年4～6月期，「7～14歳の子どもをもつ女性」の割合が前年同期比で19% 増大した。2020年3月からの全国一斉休校（小・中学校，高等学校，特別支援学校）を受けて，主に小中学生の子どもをもつ女性が子どもの世話のために仕事を離職せざるを得ない状況が影響していると考えられる。厚生労働省『令和3年版労働経済白書』p.160～161参照。

⑸ 厚生労働省『令和3年版労働経済白書』p.110～111

⑹ 独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）は，新型コロナウイルス感染症の拡大及びその予防措置が就労者の仕事や生活に及ぼす影響を把握するため，2020年4月，公益財団法人連合総合生活研究所との共同研究で回答者パネルを形成（第39回勤労者短観「新型コロナウイルス感染症関連緊急報告」），民間企業の雇用者，フリーランスの就業者及び企業に対してパネル調査を実施している。これまでに「5月調査」（2020年5月下旬～6月初旬実施），「8月調査」（同年8月上旬），「12月調査」（同年12月中旬），「3月調査」（2021年3月中旬），「6月調査」（同年6月下旬），「10月調査」（同年10月下旬）の6回にわたりパネル調査を実施，新型コロナ感染拡大期の仕事と生活状況の推移を明らかにした貴重な資料である（独立行政法人労働政策研究・研修機構（2021）『新型コロナウイルス感染拡大の雇用・就業への影響2020』）。

⑺ 濱口桂一郎（2013）「福祉と労働・雇用のはざま」p.6参照（濱口編著『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房，所収）。

⑻ 唐鎌直義（2012）『脱貧困の社会保障』旬報社，p.155

⑼ 東京・日比谷公園に開設された「年越し派遣村」は，民間の支援団体や市民ボランティアが実施主体となり，仕事と住まいを同時に失った生活困窮者に宿泊所と炊き出し等による食糧支援を行うもので，499名が利用，そのうち230名が生活保護の申請を行った。

⑽ 岩名（宮寺）由佳（2013）「雇用保険と生活保護の間にある『空白地帯』と就労支援」（濱口桂一郎編著『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房，所収）

⑾ 岩田正美（2012）「生活保護を縮小すれば，本当にそれで済むのか？」『現代思想』第40巻第11号，p.66

⑿ 派遣切り問題が社会の関心を集めた一因には，非正規労働者の失業・生活困窮問題が生計中心者たる男性に及んだ点において問題とされたことが考えられる。そのため，男性稼ぎ主モデルの雇用・社会保障のシステムの綻びを抜本的に変える動きには繋がらなかった。女性活躍社会の実現を謳った安部政権下の政策は，女性の就労率をあげたが，それは非正規労働者が増大したことの反映であったし，就労率が8割を超える母子世帯の相対的貧困率がいまだ著しく高い状況も改善していない。

⒀ 厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」2017年

⒁ 厚生労働省「国民健康保険実態調査」2019年。ここでいう「擬制世帯」とは，世帯主が国民健康保険以外の社会保険に加入している世帯のことである。

⒂ 三塚武男（1997）『生活問題と地域福祉－ライフの視点から』ミネルヴァ書房　p.127～128

⒃ 砂脇恵（2018）「『自立支援』による生活保護の変容－個人化される貧困問題」，村井龍治，長上深雪，筒井のりこ編著『現代社会における「福祉」の存在意義を問う－政策と現場をつなぐ取り組み』ミネルヴァ書房，参照。

⒄ 今野晴貴（2020）「日本の資本主義と『アフター・コロナ』－生存権と賃労働規範から読み解く」『現代思想』第48巻10号，2020年8月

⒅ 厚生労働省「新型コロナウイルスに関するQ&A（企業の方向け）」では，休業要請を受け，自宅勤務，代替勤務の検討など休業を回避するための具体的努力を最大限尽くしている場合，「不可抗力による休業」に該当するとし，支払い義務免除に該当するとの方針を示した。

⒆ 竹信三恵子は，非正規労働にある女性が休業補

償も得られない状況とともに，離職した場合も，転職先がなく，感染の不安もあり求職活動さえできない女性の貧困が家庭のなかで潜在化する状況を指摘し，失業率の増大が緩やかであるのは，求職しないと失業にカウントされないことが背景となっている点を指摘している。（竹信（2020）「ジェンダー視点から見たコロナ問題への政策対応」（貧困研究会編『貧困研究』vol.25, 2020 年 12 月）

⑳　濱口桂一郎（2013）「福祉と労働・雇用のはざま」（濱口編著『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房），高橋勇介（2018）「ワーキングプアに対する雇用セーフティネットの機能不全とその克服－雇用保険を中心に」（貧困研究会編『貧困研究』vol.21, 2018 年 12 月号），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，参照。

㉑　被保護世帯の類型として，「高齢者世帯」「傷病世帯」「障害者世帯」「母子世帯」がありそれ以外の世帯のことを「その他世帯」と分類している。生活保護法は，理念の上で，稼働能力のある生活困窮者も含めた最低生活保障を行う一般扶助主義に立つものであるが，「その他」世帯という表記に表れるように，働くことができる困窮者を保護世帯の「例外」に位置づけてきた。

㉒　堅田香緒里（2020）「貧者をめぐる『再分配』と『承認』の現代的諸相－『社会的な居場所』と『自立支援』を通して考える」p.24 日本医療福祉政策学会編『医療福祉政策研究』第 3 巻第 1 号

㉓　稲葉剛（2021）『貧困パンデミック－寝ている『公助』を叩き起こす』明石書店，坂庭国晴（2021）「コロナ禍の住宅政策と住宅基本計画，住宅セーフティネットを考える」『賃金と社会保障』1780 号，2021 年 6 月，参照。

㉔　厚生労働省事務連絡「新型コロナウイルスに関連した生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の活用について」2020 年 3 月 9 日

㉕　厚生労働省「生活困窮者自立支援法施行規則」改正，2020 年 4 月 20 日，厚生労働省「住居確保給付金今回の改正に関する Q&A」2020 年 4 月 17 日，厚生労働省「住居確保給付金今回の改正に関する Q&A vol.4」2020 年 4 月 30 日

㉖　厚生労働省「住居確保給付金今回の改正に関する Q&A vol.5」2020 年 5 月 8 日

㉗　「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（第 1 回）」2021 年 10 月 25 日，厚生労働省資料

㉘　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 p.70

㉙　平山洋介（2020）p.230

㉚　平山洋介（2020）p.231

㉛　「住宅セーフティネット法」（「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」2007 年成立，2017 年改正）にいう「住宅確保要配慮者」とは，低所得者，被災者，高齢者，障害者，子どもを養育する者，外国人，DV 被害者，虐待を受けた児童等である。これらの人びとは賃貸住宅の契約時にも不利を被ることもあるため，公営住宅や家賃を低廉化したセーフティネット住宅の提供をするものである。ほかに家賃保証料の低廉化，改修への支援などもある。坂庭国晴（2021）「コロナ禍の住宅施策と住生活基本計画，住宅セーフティネットを考える」『賃金と社会保障』1780 号，2021 年 6 月

㉜　「特例貸付」運用の親規定となるのは，厚生労働省社会援護局長「生活福祉資金貸付制度における緊急小口資金等の特例貸付の実施について」（2020 年 3 月 11 日）で，累次にわたる改正が行われ，事務連絡や「緊急小口資金等の特例貸付の運用に関する問答集」などにより矢継ぎ早に運用方針変更がなされた。

㉝　厚生労働省「緊急小口資金等の特例貸付の運用に関する問答集（vol.2）」2020 年 3 月 24 日

㉞　厚生労働省「緊急小口資金等の特例貸付の運用に関する問答集（vol.9）」2020 年 4 月 23 日

㉟　関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ 1000 人プロジェクト編（2021）『新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書 2021』，p.43

㊱　関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ 1000 人プロジェクト編（2021），p.46, p.70

㊲　生活困窮者自立支援金は，収入要件（①市町村民税均等割非課税額の 1/12 と②生活保護の住宅扶助基準額を超えないこと），資産要件（預貯金が①の 6 倍以下であること，ただし 100 万円以下），求職活動等要件（ハローワーク等で「誠実かつ熱心に求職活動を行う」あるいは就労による自立が困難で給付終了後の生活維持が困難と見込まれる場合には「生活保護の申請を行うこと」のいずれか）が求められている。

㊳　厚生労働省事務連絡「緊急事態宣言の期間延長を踏まえた生活保護業務等における留意点につい

て」2020 年 5 月 8 日。以降，事務連絡の度に本方針は再掲されている。

(39) 一般社団法人つくろい東京ファンド（2021）「生活保護利用に関するアンケート調査結果」『賃金と社会保障』1776 号，2021 年 4 月号，所収。

(40) 小久保哲郎「生活保護の『扶養照会』問題――“諸悪の根源”はできの悪い厚労省通知」『賃金と社会保障』1776 号，2021 年 4 月号，所収。

(41) 一般社団法人つくろい東京ファンド「生活保護の扶養照会運用に関する要望書」（2021 年 2 月 8 日，同「生活保護の扶養照会に関する厚生労働省通知に関する緊急声明」（2021 年 2 月 26 日，『賃金と社会保障』1776 号，2021 年 4 月号，所収。

(42) 篭山京（1978）『公的扶助論』光生館，p.58

(43) 唐鎌直義（2012）『脱貧困の社会保障』旬報社

(44) 篭山京（1978）p.50

引用・参考文献・資料

・厚生労働省『労働経済白書』令和 3 年版
・厚生労働省『厚生労働白書』令和 3 年版
・独立行政法人労働政策研究・研修機構（2021）『新型コロナウィルス感染拡大の雇用・就業への影響 2020』
・シングルマザー調査プロジェクト「新型コロナウイルス　深刻化する母子世帯の暮らし－1800 人の実態調査」（https : //www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/index.html）
・岩田正美（2012）「生活保護を縮小すれば，本当にそれで済むのか？」『現代思想』第 40 巻第 11 号
・岩田正美（2021）『生活保護解体論－セーフティネットを編み直す』岩波書店
・駒村康平・田中聡一郎編『検証・新しいセーフティネット』新和泉社
・稲葉剛・小林美穂子・和田静香（2020）『コロナ禍の東京を駆ける－緊急事態宣言下の困窮者支援日記』岩波書店，
・稲葉剛（2021）『貧困パンデミック－寝ている『公助』を叩き起こす』明石書店
・濱口桂一郎（2013）「福祉と労働・雇用のはざま」（濱口編著『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房，所収）
・岩名（宮寺）由佳（2013）「雇用保険と生活保護の間にある『空白地帯』と就労支援」（濱口桂一郎編著『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房，所収）
・唐鎌直義（2012）『脱貧困の社会保障』旬報社
・厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」2017 年
・厚生労働省「国民健康保険実態調査」2019 年
・砂脇恵（2018）「『自立支援』による生活保護の変容－個人化される貧困問題」（村井龍治，長上深雪，筒井のり子編著『現代社会における「福祉」の存在意義を問う－政策と現場をつなぐ取り組み』ミネルヴァ書房，所収）
・今野晴貴（2020）「日本の資本主義と『アフター・コロナ』－生存権と賃労働規範から読み解く」（『現代思想』第 48 巻 10 号，2020 年 8 月，所収）
・竹信三恵子（2020）「ジェンダー視点から見たコロナ問題への政策対応」（貧困研究会編『貧困研究』vol.25, 2020 年 12 月，所収）
・高橋勇介（2018）「ワーキングプアに対する雇用セーフティネットの機能不全とその克服－雇用保険を中心に」（貧困研究会編『貧困研究』vol.21, 2018 年 12 月号，所収）
・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
・堅田香緒里（2020）「貧者をめぐる『再分配』と『承認』の現代的諸相－『社会的な居場所』と『自立支援』を通して考える」（日本医療福祉政策学会編『医療福祉政策研究』第 3 巻第 1 号，所収）
・坂庭国晴（2021）「コロナ禍の住宅政策と住宅基本計画，住宅セーフティネットを考える」（『賃金と社会保障』1780 号，2021 年 6 月，所収）
・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
・関西社協コミュニティワーカー協会・社協現場の声をつむぐ 1000 人プロジェクト編（2021）『新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書』
・佐藤順子・角崎洋平・小関隆志「コロナ禍と貸付による生活困窮者支援」（貧困研究会編『貧困研究』vol.25, 2020 年 12 月，所収）
・一般社団法人つくろい東京ファンド（2021）「生活保護利用に関するアンケート調査結果」（『賃金と社会保障』1776 号，2021 年 4 月号，所収）
・小久保哲郎「生活保護の『扶養照会』問題」（『賃金と社会保障』1776 号，2021 年 4 月号，所収）
・伊藤周平編（2021）『コロナがあばく社会保障と生活の実態』自治体研究会
・篭山京（1978）『公的扶助論』光生館
・江口英一編（1981）『社会福祉と貧困』法律文化社

Issues of Policy Against Poverty in the COVID-19 Pandemic

Megumi Sunawaki

The COVID-19 pandemic has exacerbated the employment problems of those with unstable livelihoods, in particular non-regular workers, freelance workers, women, and single people, who have been marginalized in the employment and social security systems since before the pandemic. It also highlighted the absence and weak points of the social security systems for these groups. In this paper, I will clarify the current situation regarding the impact of the COVID-19 pandemic on employment, hiring, and income, and then focus on the various systems that deal with the problem of living in poverty : predominantly unemployment insurance for loss of employment and absence from work ; the welfare fund lending system, the second safety net between unemployment insurance and public welfare ; and the public assistance system, the last safety net. This paper examines how each of these systems has responded to the COVID-19 pandemic from the perspectives of “selection” and “inclusion”. Finally, I will clarify the limitations of social policies, social insurance, and workfare social security systems that are centered on regular workers (male breadwinners).