

2020年5月20日





コロナウイルス危機下の生活支援： セーフティネットの不足を補う

2020年5月20日

社会的保護の提供には、従来から不十分な部分があったが、新型コロナウイルス危機によってそれがあらわになっている。雇用者が罹患したり、労働時間が短縮されたり、失業したりした結果、有給病気休暇制度や短時間勤務制度、失業給付の適用が開始された。これらの制度は多くの人々の所得の維持に役立っているが、最も先進的な社会的保護を提供している国々であっても、非標準的雇用に就く一部の労働者とその家族は、支援策から漏れてしまっている。インフォーマル部門（非公式部門）の規模が大きく、失業しても所得を守る制度によって保護されない人々が増加している国々では、事態はさらに深刻である。本稿では、失業給付や短時間勤務制度を利用できない人々を対象として各国が採用している生活支援対策について考察する。また、OECD 諸国だけでなく他の国々で導入された新プログラムについても検証する。その中には、資力調査に基づく扶助、新たな現金給付制度、経費の支払いが困難になっている人々に対する直接支援などが含まれる。さらに、コロナウイルス終息後も見据え、誰も置き去りにしない包摂的成長を実現できるよう、社会的保護の不足を補う方策についても検討する。



概要

コロナウイルスの世界的なパンデミックを封じ込めるため大規模な政策努力が続けられる中、各国は、自国の市民生活への影響を最小限に食い止めるための取り組みを進めている。雇用者が罹患したり、労働時間が減少したり、失業したりした結果、有給病気休暇制度や短時間勤務制度、失業給付の適用が開始された。多くの国々では、これらのプログラムをより広く利用できるようにしたり、より手厚くしたりする措置を講じてきた。

こうした対策は、多くの人々の所得を維持し、雇用喪失による初期の影響を最小限にする役に立ってきた。しかし、生活に影響が生じている全ての人々に支援が届いているわけではない。最も先進的な社会的保護制度が整っている国々でさえも、一部の労働者やその家族は、支援策から漏れてしまっている。非標準的雇用现就業者（自営業者、臨時雇い労働者、インフォーマル労働者、超短時間労働者）は、保険型の失業・疾病給付制度の対象となっていない場合が多い。それ以外にも、コロナウイルス危機以前から失業していた人々は、現在、困窮状態が長期化している。インフォーマル部門の規模が大きく、社会保障制度が脆弱な国々では、失業しても、所得を守る制度によって保護されない人々が増加しており、事態はさらに深刻である。

各国は、こうしたグループに注意を向けながら、最も緊急に支援を必要とする人々を対象とした援助の取り組みと、迅速な救済の必要とのバランスを取らなければならない。肝要なのはスピードである。労働者とその家族は、今まさに生活が悪化し貯蓄（あれば）を取り崩しながら暮らしており、現在及び将来の健康と生活が危険にさらされている。前例のない規模の危機であることから、短期的な課題に留まるものではなく、その対応には、今後何カ月、場合によっては何年にも及ぶ、持続的な政策努力が求められるであろう。支援プログラムを可能な限り効果的かつ持続可能なものとするためにはどうすればよいか、熟慮が求められる。

社会的保護の提供には、従来から不十分な部分があったが、コロナウイルス危機によってそれがあらわになっている。多くの国々では、安定した職歴を有する雇用者に対しては、保険による社会的保護機能がうまく働いている。しかし、不安定なあるいは短期の職歴しかもたない労働者や、自営業者、その他の非標準的な労働者は、保護が受けられなかったり、十分でなかったりすることが多い。同時に、社会的保護制度による扶助機能（他の資力をほとんどないし全く持たない人々への、最後の砦としての最低所得給付の提供）は、目下、厳しい試練にさらされている。こうしたプログラムの利用のしやすさや手厚さは、国によって著しく異なる。平時においても、緊急支援が必要な世帯が受けられる支援は、不十分であることが多い。コロナウイルス危機のもとで、突然かつ前例のない規模で所得の喪失が起きており、各国では、欠落を埋めるために新たなプログラムを迅速に設計する必要が生じている。こうしたプログラムの策定は不可欠である一方、支援を必要とする対象を適切に捉えきれていない場合もあると考えられる。より広い目でとらえた公平性や財政的配慮が求められるにつれ、見直しが必要となる場合もあるだろう。危機後の社会的保護制度は、不十分な部分を補うとともに、包摂的成長を支援するよう改革を進める必要がある。

本稿では、失業給付や短時間勤務制度を利用できない人々を対象とした各国の生活支援対策について考察する。また、OECD 諸国等で導入された多数の新プログラムについても検証する。そうした国々では、最後の砦として資力調査に基づく扶助の規模を拡大したり、巨額の現金給付制度を新たに導入したり、経費の支払いが困難になっている人々に対する直接支援を提供したりしている。



1. はじめに

世界中の多くの国々で厳格な外出制限措置が導入された。この目的は、「コロナウイルス流行曲線をなだらかにする（訳注：感染者数の急激な爆発を抑える）」こと、つまり、持ちこたえられないほどの負荷が医療施設にかかるのを抑制し、ひいてはパンデミックによる死亡者数を減少させることであった。そうした対策の結果、労働者は自宅待機を余儀なくされ、多くの企業は臨時休業したため、その副作用として重度の供給ショックが生じた。その一方、世帯や企業が、物理的にも金銭的にも、もはや支出を維持できなくなったため、多数の商品・サービスに対する需要は急落した。こうした未曾有の状況で、各国はロックダウン（都市封鎖）が自国の市民生活に及ぼす影響を最小限に抑えようとしている。通常は、支援と働く意欲、また、支援の手厚さと財政の持続可能性との間のトレードオフが考慮されるが、今はそういったことは一時的に脇に置かれている。働く意欲を削ぐという懸念は、労働者が自宅待機を要請されている状況では、重要ではないように思われる。また、財政の持続可能性に対する心配も棚上げされ、政策当局はより深刻な社会的・経済的危機を回避するため、迅速に事にあたっている。

危機がもたらした急激かつ深刻なショックに対応するため、手厚さと幅広さの両面で前例のないレベルの支援が行われてきた。雇用者が罹患し、隔離されたり、失業したりすれば、有給病気休暇制度や失業保険が適用されるようになった。失業給付による支援を拡充したり、より利用しやすくしたり、支給期間を延長したりした国々もある。加えて、ヨーロッパの多くの国々では、企業に対して短時間勤務制度を利用しやすくし、支援をより手厚くするとともに、その条件を緩和した。これらの雇用維持プログラムは、労働時間の短縮によって雇用者の賃金が減少した場合、そのかなりの部分を一時的に補填するものが多い。それによって、雇用喪失を最小限に留め、一時休業期間が終了した後に経済活動が迅速に再開できるように図っている。こうした対策は、多くの人々に一定の所得保障を提供する役に立っているが、生活に影響が生じている全ての人々に支援が届いているわけではない。実のところ、失業給付や短時間勤務制度は、初期の段階における各国の政策対応において、金額的に突出したツールであるが、その恩恵を受けられるのは、主に雇用者である。

コロナウイルスのパンデミックにより、社会的保護制度の様々な構造的課題が浮き彫りになっている。これらの課題は、今回の危機の前から存在していたものであり、社会的保護が包摂的成長の目的に適うものとなるよう、今後対処していく必要がある（OECD（2020[1]）も参照）。社会的保護制度が充実している国々でさえも、標準的な雇用契約を結んでいない労働者の多く（例えば、OECD 諸国の平均で、労働者の7分の1が自営業者である（OECD, 2019[2]））は、突然収入が途絶えてしまい、家計の維持に苦しんでいる。また、コロナウイルス危機以前から失業していた人々は、現在、困窮の長期化に直面している。さらに、インフォーマル部門の規模が大きく、社会的保護制度が脆弱な国々では、影響を受けた労働者の多くが、いかなる形の所得支援も利用できずにいる。

OECD 諸国に留まらず、新興経済国や発展途上国においても多数の新プログラムが導入され、将来の収入見通しがとりわけ悪化していながら所得保護が得られない可能性があった人々への支援を開始した（表 1）。本稿の主眼は、こうした補完的なセーフティネット・プログラム、すなわち既存の社会的保護制度から抜け落ちてしまうリスクが最も高い層に支援を届けることを目的とする諸プログラムを検討することにある。また、誰も置き去りにしない包摂的成長に貢献できるよう、社会的保護制度が、雇用状況にかかわらず、全ての人々に届くことを保証するよう、危機後の改革の道筋にも注目している。



表 1. OECD 諸国はコロナウイルスへの対応としてセーフティネット対策の新設・拡充を発表した

	新規・既存の雇用維持制度 ¹	失業保険の拡充	資力調査に基づくプログラムの拡充	特定の層を対象とする現金給付制度の新設	全ての人々を対象としたユニバーサル現金給付の新設	税金、社会保険料、住宅費の支払猶予など、各種出費に対する追加的な直接支援
オーストラリア	✓	✓	✓			✓
オーストリア	✓	✓		✓		
ベルギー	✓	✓		✓		✓
カナダ	✓			✓		✓
チリ		✓	✓	✓		
コロンビア			✓	✓		✓
チェコ	✓			✓		
デンマーク	✓			✓		
エストニア	✓					✓
フィンランド	✓	✓	✓	✓		
フランス	✓	✓		✓		✓
ドイツ	✓	✓	✓	✓		✓
ギリシャ		✓		✓		✓
ハンガリー	✓			✓		✓
アイスランド	✓	✓		✓		
アイルランド	✓	✓	✓	✓		✓
イスラエル		✓		✓		✓
イタリア	✓		✓	✓		✓
日本	✓				✓	✓
韓国	✓			✓	✓	✓
ラトビア	✓	✓	✓	✓		✓
リトアニア	✓			✓		
ルクセンブルグ	✓	✓				✓
メキシコ						✓
オランダ	✓		✓			✓
ニュージーランド	✓			✓		✓
ノルウェー						✓
ポーランド	✓			✓		
ポルトガル	✓	✓		✓		✓
スロバキア	✓	✓				✓
スロベニア	✓	✓	✓	✓		✓
スペイン	✓	✓		✓		✓
スウェーデン	✓	✓				✓
スイス	✓	✓		✓		
トルコ	✓			✓		
英国	✓		✓	✓		✓
米国（連邦レベル）	✓	✓		✓	✓	✓



1.雇用維持制度とは、企業の人件費負担を軽減したり、収入が減少した労働者の所得を補填したりすることにより、事業活動が一時的に低下している企業の雇用を維持しようとする公的制度である。この制度は、短時間勤務制度や一時解雇制度などの形を取るが、労働しなかった時間に対する助成や労働した時間に対する特別助成を行うことによって、労働時間の減少分を補うよう労働者の収入に上乘せすることもできる（オランダ、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなど）。

出典：OECD (2020), “Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response”, ELS Policy Brief on the Policy Response to the COVID-19 Crisis, OECD, Paris, <http://oe.cd/covid19briefsocial>（アクセス日：2020年5月19日）から作成。

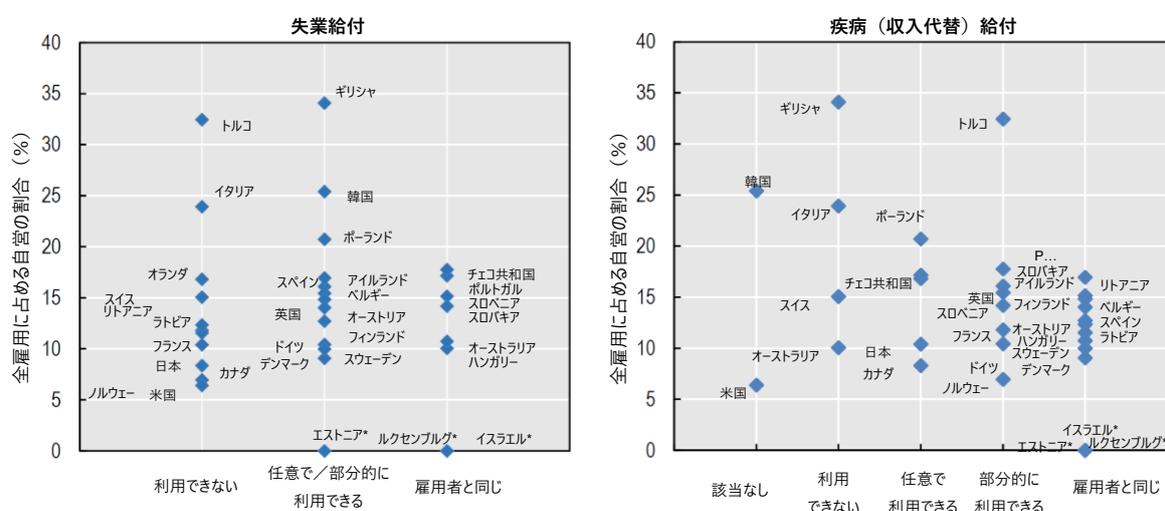
支援が緊急に必要なのは、どのようなグループか

個人事業主や小企業経営者などの自営業者の一部は、現在の危機において、既存の社会的保護制度から抜け落ちてしまうリスクがとりわけ高い。また、隔離のために制限・休業を余儀なくされた産業の中には、そうした自営業者の割合が著しく高いものもある（例えば、接客サービス部門や文化部門、美容師などのサービス業）。一例をあげると、オランダでロックダウン開始直後に実施された調査では、労働時間の短縮を経験している自営業者が48%に及んだのに対し、雇用者では27%に過ぎないことが明らかになっている（von Gaudecker et al., 2020[3]）。

OECD 諸国の大半において、コロナウイルス危機前には自営業者が利用できる失業・疾病給付は限られていた（図1（OECD, forthcoming[4], OECD, 2019[5]））。自営業者も失業・疾病給付を利用できるよう拡充するにあたっては、いくつかの課題がある。第一はモラルハザードの問題だ。自営業者への失業給付に関しては、解雇したことを確認できる雇用主がいなかったり、需要変動による失業と自分の意思で怠けている状態とを見分けるのが難しいという課題がある。また、事業活動立て直しのための取り組みを確認するのは、雇い主を探す求職活動の確認よりも難しい。疾病給付については、自営業者が本当に休業したのかどうかを確かめるのが難しい。第二に、自営業者は、収入の変動が大きいことが多い。そのため、負担金や給付金の計算が複雑になる。また、自営業者は、労働や収入のタイミング調整など、負担金算定根拠の最適化によって、負担金の支払いを避けたり、減らしたりすることができる場合もある。最後に、雇用主と雇用者双方の社会保障負担金を支払うことができない、あるいは、支払おうとしない自営業者が多いという問題もある。

図1. 自営業者が利用できる所得代替給付は限られていることが多い

自営業者と従属的雇用者（「雇用者」）による社会的保護の法的利用可能性の比較（社会的保護分野、自営割合別、2017年）



注：標準的な雇用者（フルタイムで雇用期間の定めがない契約）と自営業者との法的利用ルールの違い。「該当なし」：韓国と米国については、雇用者のための強制的な疾病給付制度はない。「利用できない」：雇用者のための強制的な制度はあるが、自営業者は除外されている。「部分的に利用できる」：給付される可能性はあるが、a) 自営業者に関する有資格条件、給付額、受給期間が、雇用者の場合に比べて不利に設定されている、あるいは、b) 保険型給付と無拠出型給付が併存するが、個人が利用できるのは後者のみである（基礎年金のみで、収入に連動しないなど）。*エストニア、アイスランド、ルクセンブルグについては、自営割合に関するデータがないか不完全。スロバキアについては2015年、ラトビアに関しては2014年のデータを参照。

出典：OECD (2019[5]), “Left on your own? Social protection when labour markets are in flux”, <https://doi.org/10.1787/bfb2fb55-en>.

支援が十分でなければ、自営業者の多くは、住宅費などの経常的費用の支払いが困難になると考えられる。住宅費は、大半の世帯にとって最大の支出項目である。住宅費は、短期間で減らすことが難しく、特にロックダウン中は転居も不可能であるためなおさらである(OECD Affordable Housing Database)。¹ また、貯蓄を取り崩すことによって一時的な所得の減少を和らげることができるものもいるだろうが、政府の強制的な保健対策の一環として休業を余儀なくされた自営業者に、貯蓄の取り崩しを求めることには問題がある (Baldwin and Weder di Mauro, 2020[6])。

多くの場合、社会保険の対象となっていない労働者に適用できる支援形態は、資力調査に基づく最低所得給付だけである。こうした給付は、貧困を軽減し、慢性的な生活リスクから保護することを目的としたものである。しかし通常の場合、中流階級に対する緊急支援は意図しておらず、主たる収入源が突然無くなったために日々の出費を賄うことができなくなってしまった平均的収入の労働者への支援になるものではない。また、社会扶助給付のための資力調査があることによって、別の問題が生じる場合もある。現在、緊急の支援を要している自営業者の多くは、会社の資本や設備などの非流動資産を保有しているために、現金給付資格が得られない可能性がある。現在の状況においてさらに重要なのは、請求処理に時間がかかるという点である。生計手段を断たれ、銀行口座の残高がない個人にとっては、待たされる時間はない。

危機前から所得支援に依存していた低所得世帯も、所得の多くを失うことになる。例えば、危機前から失業支援を受けていた者は、受給期間が切れてしまっているかもしれないし、その上、外出制限が解除されはじめても、再雇用の見通しは極めて低い。米国、フィンランド、フランス、英国等の国々においては、多くのパートタイム雇用者などの低所得労働者は、就労福祉給付 (in-work benefit) によって収入の積み増しを受けている。ところが、失業すると、賃金や労働時間に受給額が連動しているため、給付もなくなってしまう。また、労働時間が少なかったり、不規則だったりする低所得の個人や、職歴が短い若者も、短時間勤務制度や失業給付の受給資格が得られないことがある。

加えて、ロックダウンの結果、保育施設や学校が閉鎖され、低所得家庭の子供たちは、無料の学校給食を食べる機会を奪われてしまっている。米国では、学校閉鎖時に調査を行った学区の約70%が、学校再開時までには餓える子供が出る恐れがあると回答している。² 同時に、フードバンクなどの社会奉仕活動の多くは、ソーシャル・ディスタンス（対人距離の確保）のルールやスタッフの不在により閉鎖・削減されており、その一方で、そうしたサービスに対する需要は著しく増大している。フィーディング・アメリカ (Feeding America) では、食料不足に直面する米国家庭の割合が46%増加するとともに、フードバンクでのボランティアの人員が60%減少すると予測している。³

インフォーマル労働者は、今なおほとんどの所得支援制度の対象範囲に含まれていない。インフォーマル労働者とは、強制的な社会保障制度に加入登録されていない雇用者や法定最低賃金に満たない賃金し

¹ <http://oe.cd/ahd>

² <http://schoolnutrition.org/news-publications/press-releases/2020/sna-survey-finds-schools-committed-to-emergency-feeding-during-COVID-19-closures/>.

³ <https://www.feedingamerica.org/about-us/press-room/feeding-america-food-bank-network-projects-14-billion-shortfall-due-COVID-19>.



か支払われていない雇用者、（書面での契約が法的要件であるにもかかわらず）書面で契約を結んでいない雇用者に加えて、税金対策のために収入の一部または全部（手持ちの運転現金など）を申告していない自営業者である。例えば、オーストリアで高齢者介護労働者として働く 4 万人のルーマニア人の多くは、ルーマニアとオーストリアのいずれにおいても経済的支援を受給する資格がなく、現在、苦境に陥っている。⁴

同様に、「部分的にインフォーマル」な収入を得ている労働者（加入登録はされているが、総労働時間の一部は現金と引き換えに働いている労働者）は、外出制限中に失った収入を完全に補償されることはない。これらの労働者の多くは、もともと最も脆弱な社会層に属し、貧困に陥るリスクを抱えているため、隔離規制をかけられていても、仕事を続けようとする可能性がある。また、一時ビザ滞在者の多くも、経済的支援の資格を持たない。例えば、オーストラリアには 9 万人近い卒業生ビザ(temporary graduate visa)滞在者がいるが、その多くが、深刻な打撃を受けている接客サービス部門で働いていた。⁵ OECD 諸国に広く存在する出稼ぎ労働者も、仕事や生計手段を失い、家族に送金できなくなっている。2020 年の送金額は 20% 近く減少すると見積もられており、新興国や発展途上国等では、ただでさえ脆弱な世帯の家計に一層の負担がかかる可能性がある (Kolev and La, forthcoming[7])。

人口の大多数が正規の社会的保護制度を利用できない新興国や発展途上国では、状況ははるかに過激である。例えば、南アフリカの労働者の多くは、雇用者の失業保険への加入登録を行わない雇用主が多いことから、所得支援を利用することができない。⁶ インドでは、コロナウイルスに対する食糧安全保障制度の州レベルの対象範囲を古い人口統計値に基づいて計算しているため、同制度から取り残される国民が最大で 1 億人に達する可能性がある。⁷ なお、[コラム 4](#) では、新興経済国及び発展途上国において、コロナウイルス危機の発生直後に行われた、国民生活支援の政策対応について説明・考察している。

3. 収入を緊急に必要としている人々を支援するために、どのような制度が導入されているか

支援を必要としている人々のための政策は、国により様々である。一部の国々（英国、オーストラリアなど）は、資力調査に基づく給付に大きく依存している。これらの給付は、雇用とは切り離されたもので、一定の所得または財産の基準に達しない世帯のみに支払われる。そのため、結果として、給付対象が厳格に絞られてしまう。代わりに、保険型給付の形で支援の大部分を行う国もあるが（イタリア、スペインなど）、保険型給付の受給者には事前に当該制度の保険料を払っていた実績が求められる。保険型の社会的保護制度では、社会的支出全体のかなり高い割合が、所得の比較的高い世帯に支払われる可能性がある（図 2）。欧州大陸諸国の多くは「多層的な」制度を導入しており、職の無い人々向けの保険型給付を、子供のいる家庭を対象としたユニバーサル支援、さらにもっと低いレベルのセーフティネットとして最低所得給付と組み合わせている（オーストリア、ドイツ、フランス、スロバキアなど）。

全ての OECD 諸国は、何らかの形の最低所得保障制度を導入しているが、その給付額のレベルや有資格条件、実際に支給対象とされる低所得世帯の範囲は、平時でさえ国によるばらつきが大きい。近く公表される OECD の調査報告書 (Hye, Fernández and Immervoll, forthcoming[8]) では、欧州諸国で採用されている最低所得保障制度の実際の利用しやすさや手厚さに注目している。また、緊急の経済的支援が

⁴ <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/16/stranded-or-shunned-europes-migrant-workers-caught-in-no-mans-land>.

⁵ <https://www.thebigsmoke.com.au/2020/04/23/a-humanitarian-crisis-in-the-making-theres-90000-visa-holders-trapped-here-without-financial-support/>.

⁶ <https://www.iol.co.za/news/opinion/gaps-in-COVID-19-relief-scheme-leave-some-workers-with-no-income-47025406>.

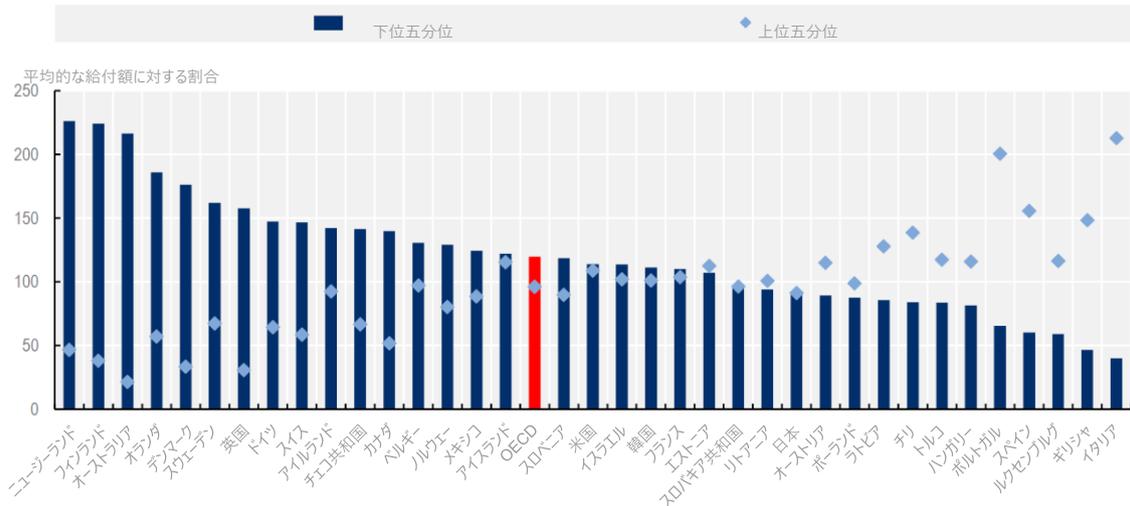
⁷ <https://scroll.in/article/959235/100-million-indians-fall-through-gaps-in-food-safety-net-economists-urge-rethink-on-COVID-19-relief>



必要な世帯（失業中で、市場の収入源からの所得と保険型給付（失業給付を含む）を合わせても、所得が下位 10%に該当する世帯と定義）のうち、資力調査に基づく支援を受けている世帯数を示している。⁸

図 2. 保険型給付は、必ずしも貧困層を重点的な給付対象としていないことが多い

高所得層と低所得層の生産年齢の個人が受給した給付（2018 年または入手可能な最新年）



注：生産年齢の人とは、18 才から 65 才までの人と定義される。給付は、全ての公的な社会的現金給付を含む。下位五分位及び上位五分位は、等価可処分所得がそれぞれ下位及び上位に属する世帯人口が全体の 20%と定義される。OECD は、コロンビアを除く全加盟国を指す。

出典：OECD Income Distribution Database に基づき算出。

この調査研究から、緊急支援を必要とする貧困層への最低所得支援の利用しやすさは、国によってばらつきが大きいことが明らかになった。例えば、英国では失業中の貧困世帯の 5 分の 4 以上がこのような扶助給付を受給しているのに対し、ギリシャで受給しているのはわずか 5 分の 1 に過ぎない（図 3、左側）。最低所得支援の受給が広く一般に見られるのは、保険型支援が比較的少ない国々（英国など、図 3、左側）や、保険型支援と最後の砦としての資力調査に基づく給付とを組み合わせた「多層的な」制度を導入している国々（フランス、オーストリア、ドイツなど）である。一方、主として保険型給付に依存している国々では、最低所得支援の受給は比較的少ない。こうした国々の中には、最近になって最低所得給付を導入したイタリアやギリシャなど、保険給付の対象範囲が限定的な国々も含まれる。⁹ 資産調査の要件を緩和すれば、給付をより利用しやすくなる。例えば、英国では、主たる住まいである住宅は資力調査の対象にならないが、オーストリア、ベルギー、ギリシャでは、少なくとも部分的には考慮されている（Marchal et al., 2020^[9]）。最低所得支援を受給する場合でも、給付予想水準は、一般的に用いられる（相対的）貧困ラインを優に下回り、世帯所得中央値の 20%未満（ギリシャ、イタリア、スロバキア共和国）から約 40%（ベルギーと英国）までの範囲となる（図 3、右側）。

以前から最低所得給付プログラムの運用実績がある国々にとって、現在の危機は迅速にプログラムの規模拡大を図る好機だと言える。一方、危機以前から給付支援が利用しにくかった国々では、請求プロセスのボトルネックが大きな問題となっている可能性が高い。このような場合、既存のセーフティネット

⁸ 「失業中」には、年間の総労働時間が非常に少ない（潜在的なフルタイム労働時間の最大 10%までで、1 カ月分のフルタイム労働に満たない）者が含まれる。「下位 10%」とは、市場からの所得と拠出型の所得代替給付の合計額（資力調査に基づく給付や全ての人を対象とした給付は含まない）が所得分布の下位 10%内に該当する場合を指す。

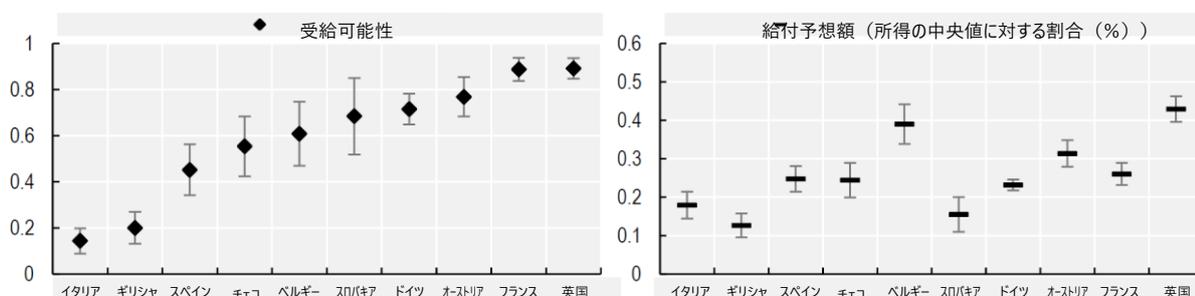
⁹ 両国ともに、2015 年時点には、広く適用される最低所得給付（MIB）制度はなかったが、その後、導入された（Bulman et al., 2019^[24]）。



では支援需要の著しい増大に対処できていない可能性があり、もっと利用しやすい他の支援策によって補完する必要があると考えられる。

図 3. 無拠出型給付の利用しやすさと金額（2015 年）

失業中かつ低所得のひとり暮らしの成人



注：図の読み方：ベルギーでは、失業中かつ低所得（所得分布の下位 10%に該当、所得は市場の収入源からの所得と拠出型給付の合計）の単身世帯の 60%は、少なくとも何らかの無拠出型給付を受給している（左側）。ベルギーの受給者への給付予想額は、等価世帯所得中央値の約 40%である（右側）。上下に伸びた線は 90%信頼区間を示している。「低」家賃（全国の家賃分布の下位五分位）の民間賃貸住宅に居住し、低所得の労働年齢の健全成人が受給すると想定される無拠出型給付額。給付には、資力調査に基づく税額控除払戻を含む。参照しているデータは 2015 年（ギリシャとイタリアについては国レベルの最低所得給付はまだ導入されていない）。詳しくは、Hyee, Fernandez and Immervoll (forthcoming[8]) を参照。

出典：EU-SILC 及び GSOEP の 2016 年調査に基づき推定。

新興諸国は、保険型保護、社会扶助、現物支給を組み合わせ用いていることが多い。例えば、チリでは、雇用主と雇用者が、個人の失業口座に積立を行っている。労働者が失業した場合には、その口座から引き出すことができる。これに加えて、社会開発省（Ministry of Social Development）は、一定の脆弱な世帯を選び、幅広い社会扶助や個別支援対策を講じている（OECD, 2020_[10]）。インドでは、幅広い現物支援プログラムを行っている。二大プログラムは、割引価格食料支給プログラムと農村世帯向け雇用保証プログラムである（Srivastava, 2013_[11]）。トルコでは、雇用者向けの法定失業保険と社会扶助現金給付、労働年齢の困窮世帯を対象とする教育・光熱・食料の現物給付とを組み合わせている（OECD, 2020_[10]）。

4. コロナウイルス危機下で各国が行っている所得支援

コロナウイルスのパンデミックによって、政策当局は所得支援プログラムを強化し、支援金を最も必要としている人々の手元に可能な限り早く届けるよう求められている。この課題に対する OECD 諸国の対応は、次の 4 つの大きなカテゴリーに分けられる。

- 資力調査に基づく支援を強化し、最も資力を持たない人々の所得を補助（OECD37 カ国中 11 カ国、表 1 参照）
- 的を絞った給付で、危機によって脆弱性が明らかになった人々を支援（28 カ国）
- ユニバーサル給付で迅速な支払を実現するとともに、救済策から抜け落ちてしまう人の数を抑制（3 カ国）
- 経費を支払えない人々に対する直接的救済を実施（27 カ国）

大半の国々は、上記政策のいくつかを組み合わせ、支援を最も必要としている人々に可能な限り多くの保護を届けることができるよう、支援のスピード、対象範囲、効率の最大化を図っている。



4.1. 社会扶助とその他最終手段となるプログラムによる最低所得保障

多くの国々は、失業給付や短時間勤務制度などの主要所得代替プログラムの受給資格を有していないグループへ支援を届けるための主たる手段として、既存の最低所得制度を利用している。また、パンデミック下にある多くの国々では受給条件を緩和し、より迅速に支援を届けると同時に、受給できる可能性がある者の範囲を拡げ、ある程度の所得や資産がある者も含まれるように変更している。例えば、オランダは、低所得自営業者のための社会扶助プログラムにおいて、パートナーの所得に関する資力調査や資産調査を廃止した。重要な点として、危機前の給付とは異なり、この手当は返済する必要がない。¹⁰オーストラリアは、資力調査に基づく失業給付において、一時的に資産調査を取り止めるとともに、パートナーの所得に関する調査基準を緩和した。家族給付に伴う資産調査も取り止めている。また、給付を受け取るまでの待ち時間は、転入したばかりの住人も含め、無くしたり、短縮したりしている。¹¹ドイツは、最低所得給付プログラム(Unemployment Benefit II)に伴う全ての資産調査を一時停止した。加えて、住宅費は全額還付されるとともに(危機以前の「妥当な」住宅費の制約とは対照的に)、所得調査も軽減される。これは、コロナウイルス危機によって深刻な打撃を受けている自営業の人々にとって、とりわけありがたい措置となる。¹²さらに、多くの国々では、厳格なソーシャル・ディスタシング対策のため、また給付の遅れを回避するため、求職等に関わる給付開始要件が一時的に停止されている。例えばイタリアでは、隔離ルールを踏まえて 2 カ月にわたり、最低所得給付の受給者の求職に関する全要件が一時的に停止された。¹³英国でも、職業安定所での直接面談や健康診断は、いずれも全て一時的に停止されている。¹⁴

一部の国々では、最低所得の給付水準も上げている。これは、最も脆弱なグループに対して、所得やその他支援(無料の学校給食など)が失われた分を十分に補填するためである。例えば、英国では、ユニバーサル・クレジット(訳注:低所得者向け社会保障給付制度)による給付額を一時的に増額した。標準的な独り暮らしの新規受給者の場合、28%の増額である。¹⁵オーストラリアは、コロナウイルス補填給付金を創設し、2週間当たり 550 豪ドルを向こう 6 カ月間、主要な失業給付、学生給付、資力調査に基づく家族給付の全ての受給者を対象に支給する。これは、独り暮らしの求職者に支給されるひと月当たりの上限のほぼ 2 倍である。¹⁶

いくつかの国々では、自営業者向けの新たな現金給付を導入した。これらの給付額は、過去の収入や危機による収入の損失分に依りて支払われることが多い。例えば英国では、自営業者に対して直近過去 3 年間の収入の最大 80%まで、課税対象助成金が支給される。支給額の上限はひと月当たり 2,500 英ポンドで、対象は平均年収が 5 万英ポンド未満の自営業者である。同様に、オーストラリアにおいても、自営業者に対して、2018 年(危機前に完了した直近年度)同月を基準とした純所得損失額の 80%相当額(上限はひと月当たり 2,000 ユーロ)が支給される。2020 年に事業を開始したばかりの新規自営業者(納税申告によって所得が証明できない自営業者)に対しては、ひと月当たり 500 ユーロが一律支給さ

¹⁰ <https://meijburg.com/news/additional-corona-crisis-measures-government-emergency-package-covering-jobs-and-economy>

¹¹ https://treasury.gov.au/sites/default/files/2020-04/Fact_sheet-Income_Support_for_Individuals.pdf

¹² <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/sozialschutz-paket.html>

¹³ <https://www.anci.piemonte.it/wp-content/uploads/2020/03/Nota-2191-del-19-03-2020-Sospensioni-Rdc-DL-18-2020.pdf> (アクセス日: 2020 年 5 月 5 日)。

¹⁴ <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-COVID-19-what-to-do-if-youre-already-getting-benefits> (アクセス日: 2020 年 5 月 5 日)。

¹⁵ このパーセンテージは、ユニバーサル・クレジットの 25 才以上の受給者に適用されている。
<https://www.understandinguniversalcredit.gov.uk/coronavirus/>

¹⁶ https://treasury.gov.au/sites/default/files/2020-04/Fact_sheet-Income_Support_for_Individuals.pdf,
<https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/jobseeker-payment/how-much-you-can-get>



れる。¹⁷米国については、米国労働省（Department of Labor）により、自営の労働者 1,600 万人に加え、さらに 150 万人のギグワーカーがいると推計されている。

連邦政府の救済パッケージは、これらの労働者も含めるよう、失業支援の対象範囲が拡大されている。しかし、申請者は支援を受け取るまで長らく待たされている。大半の州では、こうした新たな請求を処理して支援金を支給するシステムの整備がまだ確立していないためである¹⁸。

イタリアは、支給までの時間短縮を図るため、過去の収入や危機による損失分に基づく条件付き支援ではなく、ほとんどの自営業者に対し、非課税の一律 600 ユーロを支給することにした。また、季節労働者や農業労働者、エンターテインメント部門の一定の労働者も申請できるが、雇用者に対しては一定の条件が適用される（季節労働者は失業した場合のみ受給できるなど）¹⁹。同様に、アイルランドにおいても、全所得を失った自営業者は、コロナウイルス・パンデミック失業給付（COVID-19 Pandemic Unemployment Payment）を受け取ることができる。これは、危機が終息するまで週当たり 350 ユーロが一律で支給されるものである。ただし、部分的に所得を喪失した者に対しては所得支援は支給されない²⁰。

ドイツは、雇用者が 10 人以下の自営業者向けに連邦レベルで「コロナ補助金（Corona Supplement）」を創設した。コロナウイルス危機により維持することができなくなった従業員数や費用に応じ、最大 15,000 ユーロの一時現金支援金を自営業者・小企業に支給する。ただし、同プログラムで補填されるのは、賃借料や短時間勤務制度の対象とならない雇用者の賃金などの事業運営費のみである。自営業者自身の生活費については、資力調査に基づく最低所得給付（Unemployment Benefit II）を利用する必要がある。この所得給付の資格要件は、一時的に緩和されている（上記参照）。ベルリン市は、小企業に対する上乗せ分として 5,000 ユーロを追加支給した。しかしながら、このプログラムは、請求が多数にのぼり割り当てられた資金（13 億ユーロ）が底をついてしまったため、数日で締め切らざるをえなくなった。4 月 1 日より後に請求された分については、市が支給する上乗せ分の受給対象とはならない²¹。

こうした所得代替プログラムの多くは、支援を迅速に提供できるように設計されている。しかし、過去の収入額を突き止める作業は、そのための仕組みがすでに整備されていなければ複雑になる。収入が変動する自営業者の場合はなおさらである。そのため、一部の人は、依然として制度の穴から抜け落ちてしまい、支援が受けられない可能性がある。中でも、職歴が短い者や育児休暇で職歴に中断がある者は、査定期間の収入額が通常よりも低く査定されてしまう場合もある。困窮している人々に迅速な支給を確実にするため、「とりあえず今すぐ支給し、後に査定する（pay now, assess later）」支給方法（コラム 1 参照）を採用することもできる。査定のためのきっちりした制度設計は後で整えるのである。また、現在困窮していることを自己証明させる、ドイツの「コロナ補助金（Corona Supplement）」のような方法も、支給の迅速化を図る一案である。オーストリアの自営業者向けの初の「緊急困窮資金（immediate hardship fund）」は、申請者に対して扶助の必要性の自己証明及び書類の保存を求めている。チェックは後日ランダムに行うことになっている（コラム 3 も参照）²²。

¹⁷ <https://www.wko.at/service/haertefall-fonds-phase-2.html>

¹⁸ <https://apnews.com/e17fdbbd8a49169e9a5d131d961d472c>

¹⁹ <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=53544>

²⁰ https://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/unemployed_people/covid19_pandemic_unemployment_payment.html

²¹ <https://www.ibb.de/de/wirtschaftsfoerderung/themen/coronahilfe/faq-corona-zuschuss.html>

²² https://www.wko.at/service/haertefall-fonds-epu-kleinunternehmen.html#heading_beantragung



コラム 1. 事後の対象絞り込み：今すぐ給付し、対象範囲は後で確定

所得給付手続を簡素化するため、また特に支援を必要とする全ての世帯へ迅速な支給を実現するため、一部の経済学者（Mankiw（2020^[12]）など）は、給付後に対象範囲を確定する方式の採用を提案している。つまり、全ての人々に今すぐ現金を支給し、所得に影響がなかった人々からは後に付加税として資金を回収するのである。

これは、事実上、全ての世帯が直ちに受給できることを意味する。こうして支給を受けた一部のの人々にとっては、本当の所得給付となり、他の人々にとっては、後日返済する必要がある借入れとなる。例えば、返済は 2019 年と 2020 年の世帯所得の変動が明らかになった時点でその条件次第とすればよい。（2019 年の所得と比べて）2020 年の所得に変動がなかった世帯は給付金を全額返済し、所得の一部が失われた世帯は一部返済が求められる。

この方式を採用すると、明らかに、ユニバーサル給付がやや複雑になり、返済段階においては行政経費も発生するだろう。また、コロナウイルス危機以降の所得にかかる限界税率が高くなることも意味する。平時であれば、こうした政策は働く意欲を削ぐ可能性があるため、望ましくない。しかし、今回の危機の初期段階において、隔離のルールや労働者需要の急減による未曾有の失業増加を踏まえると、労働力供給側の意欲の問題は最たる懸念事項ではないと考えられる。

出典：Mankiw (2020^[12]): A Proposal for Social Insurance During the Pandemic. <https://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html>.

現状では、インフォーマル労働者への社会的保護の提供が課題となっている（Alfers, Moussié and Harvey, 2020^[13]）。例えば、コロンビアでは、既存の福祉プログラムから抜け落ちた 300 万世帯を対象に、16 万コロンビア・ペソ（38 ユーロ）の 1 回限りの現金支給を計画している。支給は、銀行口座を持っている人には銀行振込により、また、携帯電話経由の電子送金によって行う²³。モロッコでは、モバイル決済を用いて、インフォーマル労働者に現金を給付した。このプログラムで受給資格を有するのは、強制的な外出制限によって直接影響を受けた人々に限られるが、労働者数にして 300 万人（インフォーマル部門の約半数）に達すると予想されている。既存の健康保険料免除登録制度を利用し、さらに支給メカニズムを簡素化することによって、本プログラムのスピードと規模を促進することができた（最初の支給は登録開始後わずか 1 週間で始まった）（Gentilini, Almenfi and Dale, 2020^[14]）。フィリピンでは、現金給付に加え、生計手段を失ったインフォーマル部門の労働者に対して、一時雇用プログラムを提供している。本人の居住地の近隣地区で家屋の消毒・浄化を行う 10 日間限定の仕事である（Gentilini, Almenfi and Dale, 2020^[14]）。

不法滞在の出稼ぎ労働者を支援するプログラムは、まだ非常に少ない。不法滞流出稼ぎ労働者が労働力の 10% を占める米国カリフォルニア州は、これらの労働者に対し、500～1,000 米ドルの現金を給付して支援すると発表した。この取り組みには州や慈善団体からの資金が併せて拠出され、不法滞在外者コミュニティへのサービス提供経験を有する地域の非営利団体を通じて配布される。不法滞在労働者からは個人情報を求めない方針である。²⁴当局の推定によると、州内の不法滞在移民 15 万人がこのプログラムの恩恵を受けると予想される。

さらに多くの国民を直接救済する給付が導入されている国々もある。例えば、韓国では、2020 年 3 月に支払われた健康保険料に基づく世帯所得の下位 70% の世帯に対し、世帯規模に応じた給付（単身世帯

²³ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-colombia-trfn/left-jobless-by-pandemic-colombias-informal-workers-to-get-government-aid-idUSKBN21E3JN>.

²⁴ <https://www.gov.ca.gov/2020/04/15/governor-newsom-announces-new-initiatives-to-support-california-workers-impacted-by-COVID-19/>.



の場合は約 300 ユーロ) を行う。²⁵スペインの政策当局は、同国の最貧困層約 100 万世帯に対し、月々の基本的な給付を検討している。具体的な政策パラメーターはまだ公表されていないが、同計画は、低所得層に慎重的に絞った最低所得プログラムの形をとることになる模様である。だが、評論家の中には「ベーシックインカム」と呼ぶ者もいる。²⁶給付金の月額、受給対象者、受給期間について、詳細はまだ公表されていない。5 月には提案書が内閣に提出され、承認されれば、数週間後には給付が始まると予想されている。

4.3 ユニバーサル現金給付の支給

危機的状況下では、ユニバーサル現金給付を全ての人々に行うと、支援対象者を最大化することができ、支給規模によっては、国民全体が収支を合わせられるよう支援できる可能性がある。ユニバーサル給付は、受給者の所得、資産、これまでに支払った負担金などを考慮する必要がなく、多額の費用と時間を要する資力調査を行わなくて済むため、迅速な実施が可能である。このシンプルさが魅力となり、コロナウイルスのパンデミック下にある多くの OECD 諸国からそうした制度の計画が発表されるに至っている。

コラム 2. 危機下のユニバーサル支援：臨時の一時給付金か、それとも、真のユニバーサル・ベーシックインカムか

一部の OECD 諸国においては、コロナウイルス危機への政策対応、特にユニバーサルな現金給付の採用を検討する中で、ユニバーサル・ベーシックインカム（UBI、ベーシックインカム（BI）と言われることもある）、すなわち、雇用状況・所得・資力にかかわらず、全ての個人に定期的給付を行うことの是非に関する議論が再燃している。真の UBI とは、一切の条件を付けず、期間の限定もなく実施するものである。そこが、所得や必要に基づき、対象を絞って行う所得給付（社会扶助または最低所得給付）とは異なる。

コロナウイルス危機に直面し、UBI を求める声が上がるのは、主として、(i) 危機下で生計手段が損なわれた人々に即座に救済を提供する必要、(ii) 支援が届かない人が一人もいないようにする必要という 2 つの目的に関連している。実際のところ、以下の 2 点は、ベーシックインカムを社会的保護の主要な柱として給付することに反対する論拠であり、よく示される重要な懸念であるが、現在の危機の初期段階においては、さほど差し迫ったものではないと感じられた。一点目の懸念は、UBI によって、働く意欲が削がれる可能性があるというものである。UBI は、求職の取り組みにかかわらず給付されるためである。働く意欲を維持すること、積極的な求職や雇用支援への参加を受給条件とすることは、今回の緊急ロックダウン期間中には、さほど優先度の高い問題ではなかったが、今後分野により雇用の上向けば、重要性が増すと考えられる。

二点目として、意味のある額の UBI を給付するため即座に必要な予算の負担が、実際に導入するに当たり大きな障壁として挙げられることが多い。目下のところ、各国政府は、この未曾有の危機から国民と経済を守るためなら、どのような手段でも取ると明言しているため、社会的支出プログラムの財政コストの問題は、政策議論の中心とはなっていない（Furman, 2020^[15]）。しかし、各国とも緊急ロックダウン期間が終わり、その先長引くであろう経済危機に直面するようになると、予算の負担はいずれの国でも大きな懸念事項となるだろう。

そこで問題となるのが、UBI は、タイムリーかつ十分な支援を提供する上で、費用対効果の高い方法かということである。OECD の分析（OECD, 2017^[16]、Browne and Immervoll, 2018^[17]）によると、

²⁵ (韓国行政安全部 (Ministry of the Interior and Safety)) : https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttlId=765_28.

²⁶ 例えば、次を参照。 <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-spain-economy/spain-to-pay-basic-income-to-help-poorest-weather-coronavirus-idUSKBN21Z18X> 及び www.bbc.co.uk/news/world-europe-52707551



予算中立的な UBI（労働年齢に対するほとんどの給付を全国民への一律給付に置き換え、しかも予算の純負担額は一定に保つような）給付は、非常に多額の増税が必要になるとともに、対象を絞り貧困に陥るリスクを効果的に軽減している給付を、全てではないにせよ大部分廃止することになる。そうした UBI 給付の支給効果を想定するのは非常に複雑であるが、結論を言えば、財政的に実現可能な UBI は金額が少な過ぎて、それだけでは貧困を確実に軽減することはできない¹。したがって、ユニバーサル給付は、社会的保護の主要な柱というよりも、むしろ所得支援戦略全体の中の有益な一要素と考えるのが適切である。

また、コロナウイルス危機によって、所得支援の唯一ないし主要な手段として UBI に依存することの更なる限界が明らかとなった。UBI は所得や雇用に連動しない給付プログラムであるため、所得が激減しても、それに応じて拡大することはない。したがって、自動安定化装置としての機能は果たせない。加えて UBI は、所得補償保険として機能しないため、消費のかなりの割合を労働所得に依存している世帯で所得が突然かつ長期にわたり激減した場合、おそらく追加の所得支援が必要になる。そのような場合には、消費の調整や貯蓄の取り崩しだけでは、所得の激減を「平準化」することができないからである。

今回の危機は、すでに所得支援プログラムの大規模な負荷試験となっており、今後何カ月も、おそらく何年も続くと考えられる。UBI で提供できる所得保障は限定的である上に、非常にコストが高い。したがって、充実した社会的保護がすでに整備されている国々において、既存の支援策を「無条件で」全ての人々を対象とするベーシックインカムに置き換えることは、非常にリスクの高い戦略と言える。しかしながら、一定のグループの人々に限定したり、緩やかな受給条件を課したりするなど、それほど包括的ではないタイプのユニバーサル給付であれば、対象を厳しく絞った支援策を補完する有益な対策となる可能性がある。例えば、すでに多数の OECD 諸国で導入されている、ユニバーサル子供給付や老齢基礎年金のほか、主要な所得保護プログラムでは十分に救済されない人々を対象にした時限的な緊急対策などである。

¹ 普通であれば他の対象限定型給付の受給対象となる低所得者層や、税金の大部分を支払っている高所得者層は、UBI 制度では、現状より損をする場合が多いだろう。一方、現在、何ら給付を受けていない層は、現状より得をすると考えられる。この層には、比較的高所得者層や、既存の社会的保護制度から抜け落ちている人々が含まれる。

米国は、年収 75,000 米ドル以下の全国民を対象に、1,200 米ドルの送金を開始した（子供のいる家庭については、17 才未満の子供 1 人につき 500 米ドルの追加受給資格がある）。ただし、他の世帯員の納税申告書で「扶養家族」になっている個人は、この給付対象から除外される。これには、年齢が 17 才を超える多くの学生や家族と生活している身体障害者等が含まれる。シンガポールでは、1 回限りのユニバーサル現金給付により、全ての成人居住者に 600 シンガポール・ドル（390 ユーロ）を支給する。一方、香港では、1 回限りの給付により、18 才を超える永住者（推定 700 万人）に 1 万香港ドル（1,200 ユーロ）を支給する。その費用は、香港の GDP の 4.2% に相当すると見積もられている²⁷。日本もまた、全居住者に対する一律 10 万円（850 ユーロ）の給付を発表している²⁸。その総額は 1,020 億ユーロに達する²⁹。同様に、セルビアも、1 回限りの給付により、年齢が 18 才を超える全国民（約 500 万人）に 100 ユーロを給付すると発表している。さらに、韓国の地方自治体、京畿道も、全居住者への 10 万韓国ウォン（75 ユーロ）の支給を計画している。

²⁷ <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/coronavirus-quand-les-etats-multiplient-les-cheques-directs-aux-citoyens-1196169>.

²⁸ <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/1036/>.

²⁹ <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/coronavirus-quand-les-etats-multiplient-les-cheques-directs-aux-citoyens-1196169>.



一時的なユニバーサル給付は、現在の状況においては、誰一人支援対象から漏れないようにするという意味で魅力的であるが、制度設計からして対象を効果的に絞ってはいない。したがって、コロナ禍の状況において、ユニバーサルな支援を受ける世帯の多くは、所得の減少を経験しているわけでも、ひどく困窮しているわけではないかもしれない。このような無条件給付によって脆弱な世帯が家計を賄えるようにするためには、支給額が十分に高くなければならない。つまり、社会的支出への圧力がすでに極めて大きい中で、多額の予算の負担を必要とすることを意味する。今回はスピードが重視されることから、財政に関する検討は後回しにされているものの、予算の制約により、一律給付ではやはり支援額が十分でなくなる可能性が高い。給付対象をより貧しい層に限定すれば、給付額を増やすことができる（OECD, 2017^[16]）。コラム 2 で考察した通り、コロナウイルス危機により、全ての人々を対象とした恒久的で無条件の給付、すなわち「ユニバーサル・ベーシックインカム（Universal Basic Income : UBI）」の必要性に関する議論が再燃する結果にもなったが、これまでのところ、このような真にユニバーサルで無条件の恒久的プログラムの導入計画を発表した OECD 加盟国はない。

一方で、今回の危機を背景とする無条件の現金給付は、何よりもまず、社会的保護を目的とするものである。しかし、広範囲に及ぶ世帯への直接現金給付は、経済に流動性を注入し、総需要を刺激するという役割も果たし得る（例えば、Bénassy-Quéré et al., 2020^[18]を参照）。こうした考え方は新しいものではない。例えば、米国は、世界金融危機後、幅広い税金還付を利用して需要を刺激した³⁰。給付が需要の下支えに果たす役割については、本稿の対象外である。しかしながら、差し迫った消費を支えるために支援を必要としていない人々に資金を届けても、その資金は、特に現在のような不確かな状況においては、貯蓄に回される可能性が高い。こうしたことは、すでに米国において立証されている（Baker et al., 2020^[19]）。とりわけロックダウン期間中は、経済活動が制約を受け、不要不急の支出の機会が限定されていたことから、特に懸念されていた。したがって、給付対象を効果的に絞らないと財政刺激効果も限られる。

コラム 3. 人々に給付金を迅速に届けるためのロジスティクス

大半の国々は、迅速に給付金を届けるため、オンライン申請を利用している。高度に関連付けられた行政データを整備している国々は、過去の収入など、申請処理に必要な情報を比較的簡単に引き出すことが可能かもしれない。例えば、オーストリアでは、自営業者向け所得支援プログラムの第二段階の実施に当たり、税務データと関連付けられている過去の複数年の収入を用いて給付額を自動的に計算する計画である³¹。一方、必要であることを自己証明させる国（ドイツの小企業向け緊急支援など）もあれば、十分なサービスを受けていないグループに対し、無条件で一律の支給を行う国（イタリアの自営業者向け支援など）もある。

ユニバーサル所得給付の場合は、資金を支給する前に通常必要とされる（所得、資産、世帯構成に関する）情報の多くは不要となる。そのため、手続・処理等が大幅に簡素化される。しかし、全ての人々に給付を行うには、全ての人々を網羅した住民登録台帳が必要である。そうした台帳では、各個人に支払情報や居住証明が関連付けられた情報が必要となる。ほとんどの国々にはそうしたデータベースは存在しないため、大部分は申請に基づく登録方式により給付を行っており、各個人は詳細情報を記した申請書を提出する必要がある。しかし、このような方式の場合、申請書の提出に困難を抱える人々に、十分な支援の手が届かなければ、適切に機能しない。

代替案として、住民の一部には既存のデータベースを活用し、受給者からの直接申請によって、それを補完して届けることもできる。例えば、米国では、2018年または2019年に納税申告書を提出し、税務当局に口座振込情報を提供した者が、コロナウイルス消費刺激プログラムの初回の受給者となり、給付金は銀行口座に直接振り込まれた。続いて、高齢者や障害者などの社会保障受給者が小切手

³⁰<https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/5140/text>.

³¹<https://www.wko.at/service/haertefall-fonds-phase-2.html>.



を受け取った。しかし、納税申告書を提出していない低所得市民は、自ら給付申請を行って、小切手が郵送で届くのを待たなければならなかった。

4.4 特定の家計費用に対する直接支援の提供

現金給付を除くと、今回の期間中に政府が各世帯を支援できる最も直接的な方法は、世帯が受け取る請求書の支払いを肩代わりしたり、支払期限を遅らせたりすること、あるいは、現物による直接支援を提供することである。このタイプの政策は、OECD の様々な国々で発表されており、コロナウイルスに起因する健康関連出費の支援から納税猶予まで幅広い。

パンデミック関連支出に対する支援

医療費など、パンデミックに直接起因する出費の支援については、対象が適切に絞られ、漏れも少なく済んでいる。例えば、米国の場合、雇用主が健康保険を提供することが非常に多いため、雇用の喪失は無保険者数の増加を意味する。そのため、連邦政府は、無保険のコロナウイルス患者については、その入院・検査費用を肩代わりすると発表している。一方、ポルトガルでは、居住申請中の全ての出稼ぎ労働者及び庇護申請者に市民権を与えている。これは全員が社会保障や医療を利用できるようにするためである。フランス、英国、米国カリフォルニア州は、ホテルの空室を住居に転用し、パンデミックの間は路上生活者が自主隔離できるようにしている。

定常的支出に対する支援

事業や生活の収支を合わせられず困難を抱えている個人や小企業を支援するため、OECD 諸国は、税や賃貸料など、高額の定常的支出の先送りを認めている。

フィンランド、英国、日本など、多数の OECD 諸国は、納税申告期日を延期し、遅延による利息や罰則を課さないことを発表した。また、スペインも、社会保障負担金の支払いを先送りできるよう、同様の措置を講じた。このような対策は、特定の脆弱なグループを対象を絞っている場合もある。日本では、納税者が申請すると納税が猶予される。ただし、コロナウイルスの大流行により悪影響を受けた個人・企業に限られる。猶予だけではない。インドネシアでは、年間所得が 2 億インドネシア・ルピア（12,400 ユーロ）を下回る製造業労働者の所得税を、6 カ月間免除する。給与税・所得税の減税・猶予は、収入をなんとか維持している者には恩恵をもたらすが、コロンビアは、それとは対照的に、最も脆弱な人々に対し付加価値税を払い戻す決定を下した。

各国政府は、賃貸料（ポルトガル）や住宅ローン（ベルギー、2020 年 9 月まで）の即時支払い猶予も発表し、物件の借主と貸主が協力して、ロックダウン後の返済計画を立てるよう求めているところもある。こうした措置は、失業あるいは労働時間の減少した労働者に対象を絞っている場合もある（スペイン、イタリア）。スペインは、これらの措置の範囲を拡大し、自営業者や小企業にも適用している。家主の賃貸料収入の喪失など、これらの措置に伴う波及効果を抑止するため、猶予された賃貸料の支払いに苦しむ者に対して、利率 0% の少額融資制度の導入も約束している。フランスは、小企業向けの賃貸料猶予制度を導入した。また、個人が民間貸付や住宅ローンを返済できなくなった場合に、最長 2 年間の猶予期間を申請できる機会も設けた。オーストラリア、フランス、英国、米国などは、危機の影響によって住居を失う人が増えるのを抑止するため、立ち退きの凍結を発表したり、延長したりしている。

現物支援の拡大

すでに貧困ラインに近かった個人や家庭は、ロックダウンの間、子供に食料を提供していたフードバンクや学校が閉鎖されたことから、生活が苦しくなっている。これに対応し、複数の OECD 諸国では、子供のために無料の食料を提供するなど、直接現物支援を強化している。例えば、英国では、政府が全国的なバウチャー（引換券）制度を創設、130 万人の資格を有する学齢児童が、コロナウイルス危機に伴う学校閉鎖中も、引き続き食事を確保できるようにした。この制度のもとでは、全ての学齢児童に対し



毎週 15 英ポンドのバウチャーが支給される。受け取ったバウチャーはスーパーマーケットで商品と引き換えることができる。同制度は、イースター休暇中が含まれるように期間が延長された。スペインでは、政府が 2,500 万ユーロを拠出し、給付やバウチャーの配布により、学校閉鎖の影響を受けた子供たちに所得支援を行った。パリ市は、安価で提供される学校給食の恩恵を普段は受けている家庭に対し、補償を行っている。資格を有する家庭には、通常の家族給付と併せて追加給付が自動的に支払われる。³²同様に、米国のシアトル市も、市が資金提供する育児・食糧支援プログラムに登録されている家庭に対し、最大 800 米ドルのグローサリーバウチャー（食料品引換券）を郵送している（Gentilini, Almenfi and Dale, 2020^[14]）。ボゴタ市（コロンビア）では、同市の 53,000 人の登録露天商を支援するため、地方自治体が食料パックを配布すると約束した。³³

ロックダウンが続き、多くの家庭の貯蓄が底を突きかけていることから、OECD 各国のフードバンクは、食糧支援の必要性が高まっていると考えている。フランスは、3,900 万ユーロを追加で食糧援助に振り向けると発表した。当初支援として 2,500 万ユーロが食糧援助関連団体に割り当てられ、さらに 1,400 万ユーロが緊急食料品小切手として配布される予定である。

コラム 4. 新興経済国及び発展途上国におけるユニバーサルな社会的保護の促進

新興経済国及び発展途上国では、そもそも、包括的・効果的に人々の生活を支援し、貧困を防止できる社会的保護制度が整っていなかったが、今回のコロナウイルス危機により社会的保護制度にさらなる負荷がかかる結果となった。国際労働機関（ILO）のデータによると、世界の人口の 55%は、いかなる形の社会的保護も受けていない（Razavi, 2020^[20]）。今回の危機により、全ての人々、とりわけ世界の労働力の 60%以上を占めるインフォーマル労働者を対象とした、効果的で強靱な社会的保護制度の構築、強化の緊急性が一層高まっている。

ユニバーサルな社会的保護は、近年進められている、いくつかの主要な国際イニシアチブを基盤・指針として構築されてきた。2012 年に ILO 加盟国が採択した「**社会的な保護の土台勧告（第 202 号）（ILO Recommendation 202 on Social Protection Floors）**」は、ユニバーサルな社会的保護の達成方法に関する指針を定めたものである。同勧告は「加盟国は、自国の事情に応じて、基本的な社会保障から成る社会的な保護の土台をできる限り速やかに定め、及び維持すべきである。保障は、必要とする全ての者がその生涯を通じて国内的に必要とされる物品及びサービスを効果的に利用することを確保するとともに、不可欠な保健サービスを利用すること及び基本収入が保障されることを少なくとも確保すべきである。」と規定している。

「Leave No One Behind（誰も置き去りにしない）」アジェンダは「**持続可能な開発のための 2030 アジェンダ（2030 Agenda for Sustainable Development）**」の不可欠な要素のひとつである。また、SDG 目標 1.3 では「各国において最低限の基準を含む適切な社会保護制度及び対策を実施し、貧困層及び脆弱層に対し十分な保護を達成する」ことを求めている。さらに、同目標 3.8 では、財政リスクからの保護を含む、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジを求めている。

無拠出型の社会的扶助及び公的年金は、新興経済国や発展途上国を含め、世界の大多数の国々ですでに導入されている。とりわけ、無条件の現金給付は、過去数十年にわたり大幅に強化されてきた。世界銀行のデータ（Gentilini et al., 2019^[21]）によると、このような制度は少なくとも 101 カ国の低・中

³² <https://www.leparisien-fr.cdn.ampproject.org/c/www.leparisien.fr/amp/paris-75/coronavirus-la-ville-de-paris-debloque-une-aide-de-3-5-millions-d-euros-pour-les-familles-les-plus-demunies-09-04-2020-8297106.php>.

³³ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-colombia-trfn/left-jobless-by-pandemic-colombias-informal-workers-to-get-government-aid-idUSKBN21E3JN>.



所得国に導入されているが、その対象範囲や給付レベルは限定的であることが多い。OECD 開発センター（OECD Development Centre）が実施した地域分析では、東アフリカの最も貧しい人々に社会扶助を届けることの重要性及び潜在的可能性が示されており、フォーマル部門（公式な経済活動部門）での雇用に基づく社会保険制度では支援を届けることができない人々への支援に、現金給付が果たす役割が強調されている（OECD, 2019^[5]）。

コロナウイルス危機への対応として、大多数の国々は、現金給付の拡充・新設を行っている。Gentilini（2020^[14]）によると、現金給付対策の 59%は、低・中所得国を含む 89 カ国で導入された新たなプログラムである。また、現金給付プログラムは、コロナウイルス危機への対応として、支給対象範囲が 2 倍以上に増えていることも明らかになった。例えば、フィリピンとエルサルバドルでは支給対象範囲が 4 倍に増えているが、モーリタニアなどのアフリカ諸国ではほぼ 2 倍であることが分かった（Gentilini, Almenfi and Dale, 2020^[14]）。インド、パキスタン、バングラデシュの 3 カ国も、既存の現金給付プログラムを基盤としてプログラムを拡充しており、認証・デジタル決済能力・モバイル技術など、プログラムを支えるインフラに投資し、危機下の状況で迅速かつ大規模に支給することの重要性が浮き彫りとなっている（Gelb and Mukherjee, 2020^[22]）。

しかし、世界の社会扶助支出推定額からは、このタイプの現金給付支出が、発展途上国では OECD 諸国に比べ、極めて限られていることが分かる。ILO によると、2015 年に多くの発展途上国が投じた社会的保護関連（社会扶助及び社会保険を含む）の支出は、GDP のわずか 5%以下に過ぎなかった。それに対し、OECD 諸国の公的現金給付の平均支出は、GDP の 11%であった（OECD Social Expenditure Database¹）。Gentilini, Almenfi and Dale（2020^[14]）は、高所得国における社会扶助支出が合計 4,880 億米ドルであると推定している。それに対し、中所得国では約 500 億米ドル（うちインドが 230 億米ドル）、低所得国ではわずか 2 億 4,700 万米ドルに過ぎない。

¹ OECD Social Expenditure Database, <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>。

5. この先はどこへ—コロナ後の所得支援

コロナウイルスのパンデミックを封じ込めるための緊急ロックダウン措置は、OECD 諸国にとどまらず各国の社会的保護の備えに未曾有の試練を与えている。これほど多くの人々が、これほど突然に所得を喪失したことは、かつてない。多くの国は断固とした措置を取り、生計手段を奪われた人々を支えるため、あらゆる方策を採用している。失業を防ぎ、労働者が危機を乗り越えられるよう、短時間勤務制度を創設・強化している。失業給付を以前より手厚く、新たな申請者が利用しやすくしている。また、国により、最後の砦である資力調査に基づく扶助の規模を拡大し、新たな臨時の現金給付を導入し、出費に対する直接支援を提供している。

影響を被った全ての世帯を迅速に支援するという基本方針の下、効果的な対象の絞り込みや労働意欲の維持といった、通常であれば社会的保護プログラムの設計につきものの懸念は一旦脇に置いて、対策を取ってきた。しかし、各国が次第に外出規制の解除へと移行し、様々な分野の活動が再開される中、各国政府はこうしたプログラムの設計やバランスを再評価し、その有効性や長期的持続可能性について注意深く検討する必要がある。中期的な経済見通しはまだ不確実だが、多くの人々が、この先何カ月、いや何年も継続的に所得支援を必要とする可能性が高い。包摂的回復の実現のためには、最も弱い立場の人々にとりわけ注意を払い、包摂的成長へと戻る道すがら、どの社会的グループの人々も置き去りにしないことを確認しなければならない。

今回の危機はまた、既存の社会的保護制度の不十分な部分をあらわにした。多くの国々において、社会的保護の保険機能は、安定した職歴を持つ雇用者には有効な保護を与えてくれる。しかしながら、不安定な職歴や負担金拠出歴の短い人々、また自営業者、その他の非標準的な労働者は、多くの場合、保護が受けられなかったり、不十分だったりする。今回の危機によって、標準的な雇用者が利用できるタイ



プの失業支援に対する権利を、独立した雇用形態の労働者も行使できるようにする必要があることが明らかになった。非標準的な労働者を収入連動型の社会的保護制度に含めることには、モラルハザードやロジスティクス・行政面での懸念を招く可能性があるが、すでにいくつかの国では、このような政策を適切に設計し、それぞれの状況に応じてうまく機能させることに成功している。例えば、いくつかのOECD加盟国では、自営業者を失業保険や疾病保険制度に含めている³⁴（具体的な国名・事例についてはOECD, 2018^[23]、OECD, 2019^[5]を参照）。様々に異なる雇用形態の取り扱いをもっと公平にすることにより、将来、緊急事態対応のプログラムを急ごしらえする必要を最小限にすることができる。そうしたプログラムは、往々にして、対象範囲が不明確で、費用対効果が低く、しかも支援の手から漏れてしまう人々を生みやすいものである。

適切に設計された社会保険制度が整備されている場合でも、困窮者に最低限の扶助を提供することは、社会的保護制度の基本的役割である。最低所得給付は、他の資金を利用できない世帯にとっては、セーフティネットの最後の砦である。にもかかわらず、そうしたプログラムの利用しやすさ、柔軟性、手厚さは、平時でさえも国によって著しい差がある。多くの場合、複雑な基準や煩雑な請求手続きがある国では、申請率や受給率が低く、受給までの待ち時間が長く、支援額も十分ではない。各国の経験、例えば、世界金融危機の際の米国における経験から、対象を絞ったプログラムでも、迅速に、利用しやすく改善し、規模も拡大できることが分かっている（Immervoll and Richardson, 2013^[24]）。1回限りのあるいは臨時の一時給付金は、目の前の危機に際し、迅速かつ拡大可能な支援を提供するという役割を十分果たし得る。しかし、緊急事態が持ち上がった当初の非常に短い期間が過ぎてしまえば、財政負担が高まるにつれ、持続可能かつ効果的に対象を設定したプログラムが必要になる。したがって、刻々と変わる事態に応じ、最低所得保護の受給資格をタイムリーに再評価し、より柔軟な対応を可能にすることは、現在の危機下で優先的に対応すべき緊急方針であるとともに、コロナウイルス後の包摂的回復を目指す上でも、各国にとって必要不可欠な条件である。

³⁴ 例えば、スウェーデンでは、それまで自営業に携わっていた者が失業給付を請求するためには、自分の事業を縮小ないし「凍結」しなければならず、また、しばらく給付を受けた後にかつての自営業活動を再開した場合は、その後数年間は再請求をすることができない。



考文献

- Alfers, L., R. Moussié and J. Harvey (2020), The COVID-19 crisis: income support to informal workers is necessary and possible, <https://oecd-development-matters.org/2020/04/22/the-covid-19-crisis-income-support-to-informal-workers-is-necessary-and-possible/>. [13]
- Baker, S. et al. (2020), “Income, liquidity, and the consumption response to the 2020 economic stimulus payments”, NBER Working Paper Working Paper 27097. [19]
- Baldwin, R. and B. Weder di Mauro (2020), Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, Vox eBook, <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>. [6]
- Bénassy-Quéré, A. et al. (2020), COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan, <https://voxeu.org/article/covid-19-europe-needs-catastrophe-relief-plan>. [18]
- Browne, J. and H. Immervoll (2018), “Mechanics of replacing benefits systems with a basic income: Comparative results from a microsimulation approach”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 201, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ec38a279-en>. [17]
- Bulman, T. et al. (2019), “Tax and benefit reforms to support employment and inclusiveness and address poverty in Italy”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1580, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2a2a5978-en>. [25]
- Furman, J. (2020), “Protecting people now, helping the economy rebound later”, in Baldwin, R. and B. Weder di Mauro (eds.), Mitigating the COVID Economic Crisis: Act fast and Do Whatever It Takes, Vox eBook, <https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>. [15]
- Gelb, A. and A. Mukherjee (2020), Using What You Have to Scale up Payments for COVID Response: Early Indications from South Asia, <https://www.cgdev.org/blog/using-what-you-have-scale-payments-covid-response-early-indications-south-asia>. [22]
- Gentilini, U., M. Almenfi and P. Dale (2020), Social Protection and Jobs Responses to COVID- 19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paper, World Bank. [14]
- Gentilini, U. et al. (2019), Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices, The World Bank, <http://hdl.handle.net/10986/32677>. [21]
- Hyee, R., R. Fernández and H. Immervoll (forthcoming), How reliable are ‘safety-net’ benefits? Value and accessibility of minimum-income support in comparative perspective, OECD. [8]
- Immervoll, H. and L. Richardson (2013), “Redistribution Policy in Europe and the United States: Is the Great Recession a ‘Game Changer’ for Working-age Families?”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 150, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k44xwtc0txp-en>. [24]
- Kolev, A. and J. La (forthcoming), Financing the extension of social insurance to informal economy workers: the role of remittances. [7]
- Mankiw, G. (2020), A Proposal for Social Insurance During the Pandemic, <https://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html>. [12]
- Marchal, S. et al. (2020), “Singling out the truly needy: the role of asset testing in European minimum income schemes”, EUROMOD Working Papers, No. EM4/20, EUROMOD at the Institute for Social and Economic Research, <https://ideas.repec.org/p/ese/emodwp/em4-20.html>. [9]
- OECD (2020), COVID-19: Protecting people and societies, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/>. [1]



OECD (2020), OECD TaxBEN country policy descriptions, <http://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages-country-specific-information.htm>.

[10]

OECD (2019), “Left on your own? Social protection when labour markets are in flux”, in OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bfb2fb55-en>. [5]

OECD (2019), “The future of work: What do we know?”, in OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ef00d169-en>. [2]

OECD (2018), The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>. [23]

OECD (2017), “Basic income as a policy option: Can it add up?”, Policy Brief on the Future of Work, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/els/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>.

[16]

OECD (forthcoming), Paid sick leave and sickness benefits as an effective social and employment strategy to counter the Covid-19 crisis, OECD, Publishing. [4]

Razavi, S. (2020), COVID-19: Social protection systems failing vulnerable groups, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_739678/lang-en/index.htm. [20]

Srivastava, R. (2013), A Social Protection Floor for India, International Labour Office, ILO DWT for South Asia and ILO Country Office for India - New Delhi, [11]

https://www.ilo.org/newdelhi/whatwedo/publications/WCMS_223773/lang-en/index.htm.

von Gaudecker, H. et al. (2020), “Labour Supply in the Early Stages of the COVID-19

Pandemic: Empirical Evidence on Hours, Home Office, and Expectations”, Discussion Paper Series, No. 13158, IZA Institute of Labor Economics, <http://ftp.iza.org/dp13158.pdf>.

[3]

担当

Stefano SCARPETTA (✉ stefano.scarpetta@oecd.org)

Monika QUEISSER (✉ Monika.QUEISSER@oecd.org)

Stéphane CARCILLO (✉ Stephane.CARCILLO@oecd.org)

Herwig IMMERVOLL (✉ Herwig.IMMERVOLL@oecd.org)

Emily FARCHY (✉ Emily.FARCHY@oecd.org)

Raphaela HYEE (✉ Raphaela.HYEE@oecd.org)



本書は、OECD 事務総長の責任のもとで発行されている。本書で表明されている意見や主張は、必ずし OECD 加盟国の公式見解を反映するものではない。

本文書並びに掲載のデータ及び地図は、領土に関する地位或いは主権、定められた国境及び境界、またいかなる領土、都市、地域の名称をも害するものではない。

イスラエルの統計データは、イスラエル政府関係当局により、その責任の下で提供されている。OECD における当該データの使用は、ゴラン高原、東エルサレム、及びヨルダン川西岸地区のイスラエル入植地の国際法上の地位を害するものではない。

本報告書の利用には、デジタルと印刷物とを問わず、下記ウェブサイトの Terms and Conditions に従うこと。
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

