

令和 2 年度 調査研究報告書

債権管理業務における生活困窮者 支援・外国人対応



特別区長会調査研究機構

はじめに

特別区23区長が組織する特別区長会は、平成30（2018）年6月15日、特別区長会調査研究機構を設置しました。

その趣旨は、特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることにあります。

平成31（2019）年4月から、各区より寄せられた特別区の行政運営に資する課題について、学識経験者・特別区職員が研究員となり、プロジェクト方式で調査研究を開始しました。以降、特別区の課題解決を中心に据えながら、広く他の自治体の課題解決の一助となること、さらには国及び他自治体との連携の可能性も視野に入れ調査研究を行っています。

本調査研究報告書は、令和2（2020）年度の1年間の調査研究成果を取りまとめたものです。令和2年度は、新型コロナウイルス感染拡大という未曾有の環境変化に伴い、特別区の行政及び区民生活は大きな影響を受けました。このことは、本調査研究においても今後の展望を議論するなかで俎上に上る一方、オンラインによる会議の開催やインタビューの実施など、新たな手法を導入する契機ともなりました。

調査研究の成果が特別区政の関係者のみならず、地方自治体の皆様、学術研究の場など多方面でご活用いただけると幸いです。

最後に、調査等にご協力いただいた地方自治体関係者の皆様、民間企業の皆様をはじめとして、報告書完成までにご協力をいただきました全ての方に深く御礼申し上げます。

特別区長会調査研究機構

令和3年3月

目次

序章

1 研究の目的	6
2 研究の背景	6
(1) 少子高齢化の進展、特別区の人口動態の特徴と外国人住民の増加	7
(2) 求められる安定的な財政運営	18
(3) 経済的困窮者の増加、子どもの貧困（貧困の連鎖）、ひきこもりなど何らかの支援を要する世帯の増加	21
(4) 新型コロナウイルス感染症等、新たな社会状況の出現	27
3 小括	33

第1章 23区の現状と課題

1-1 本研究の対象とする債権の範囲	36
1-2 23区の債権管理業務の現状	37
1-2-1 調査概要	37
1-2-2 集計結果	40
1-3 小括	88
1-3-1 23区の債権管理業務の傾向	88
1-3-2 23区の債権管理業務の課題	93

第2章 最近の傾向（先進自治体の取組みから）

2-1 債権管理で効果が上がっている自治体と当該自治体の取組み	96
2-1-1 調査概要	96
2-1-2 調査結果	98
2-2 生活困窮者支援の取組み	100
2-3 外国人対応	102
2-4 小括	103

第3章 改善のための提案

3-1 基本的な考え方	106
3-2 具体的な取組案	108
3-2-1 総論	108
3-2-2 生活困窮者支援の具体案	109
3-2-3 外国人対応の具体案	115
3-2-4 債権一元管理について	119

3-3 小括	123
終章	129
参考資料	
参01_債権管理条例・規則での規定事項	136
参02_債権管理対策会議設置状況（令和2年11月時点）	138
参03_先進自治体調査集計版	142
参04_参考法令（地方税法第22条他）	157
参05_[総務省通知] 地方税の徴収対策の一層の推進に係る留意事項等について	160
参06_[厚生労働省通知] 生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について	169
参07_[厚生労働省通知] 生活困窮者自立支援法の施行に伴う多重債務者対策担当分野との連携について（通知）	171
参08_[厚生労働省通知（改正）] 生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について	172
参09_[厚生労働省通知（改正）] 「生活困窮者自立支援法の施行に伴う多重債務者対策担当分野との連携について（通知）」の一部改正について	174
参10_[総務省通知] 生活困窮者対策等における税務情報の活用について	181

序章

序章

1 研究の目的

本研究は、これまでの「徴収または不納欠損」中心の債権管理対策では対応困難となっている「生活困窮者」及びこの数年間で急激に人口が増加し、国籍も多様となってきた「外国人への対応」について、効果的・効率的な手法と組織のあり方を提案することを目的とするものである。

【生活困窮者の定義】

本研究における「生活困窮者」とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、何らかの支援を必要とする者とする。(生活保護受給者を含む。)

【外国人の定義】

本研究における「外国人」とは、主として「留学」「技術・人文知識・国際業務」等の在留資格で入国し、比較的短期間で住所地を異動する者とする。

2 研究の背景

区債権の債権者は「区」であり、区民に対し公共の福祉・サービスを提供することも「区」の役割である。区の債権管理は、この2つの役割を両立させる必要がある。そのためには、歳入見込みに直結する社会的課題や歳出増に繋がる区民生活に関する状況の変化をきちんと捉えておかなければならない。少子高齢化が進む中、今後の財政運営においては、生産年齢人口の減少による歳入減が見込まれることに加え、介護需要の増加等に伴う社会保障費などの歳出の増加が予測される。

このため、特別区民税はもとより、保育園保育料、生活保護費返還金など区が所管する様々な債権を適切に管理し、これら自主財源の確実な収納を図ることは安定的な財政基盤を確立する上で必要不可欠である。

これまで人口増加による特別区民税の増収などに支えられ黒字決算を続けてきた特別区においても、近年ふるさと納税などにより住民税収入が大幅に減少するなどの状況が続いているほか、税制改正などの影響により特別区財政調整交付金についても減少している。さらに、地方交付税も交付されないことから自主財源の確保は喫緊の課題となっている。

また、昨今の社会状況として、非正規雇用勤労者の増加による所得低下や多

重債務の問題など、生活する上で何らかの支援・配慮が必要な区民が増加している。さらに、未だに終息の兆しが見えない「新型コロナウイルス感染症拡大」に伴う経済活動の停滞により、支援を必要とする区民が一層増加していくことが明らかである。

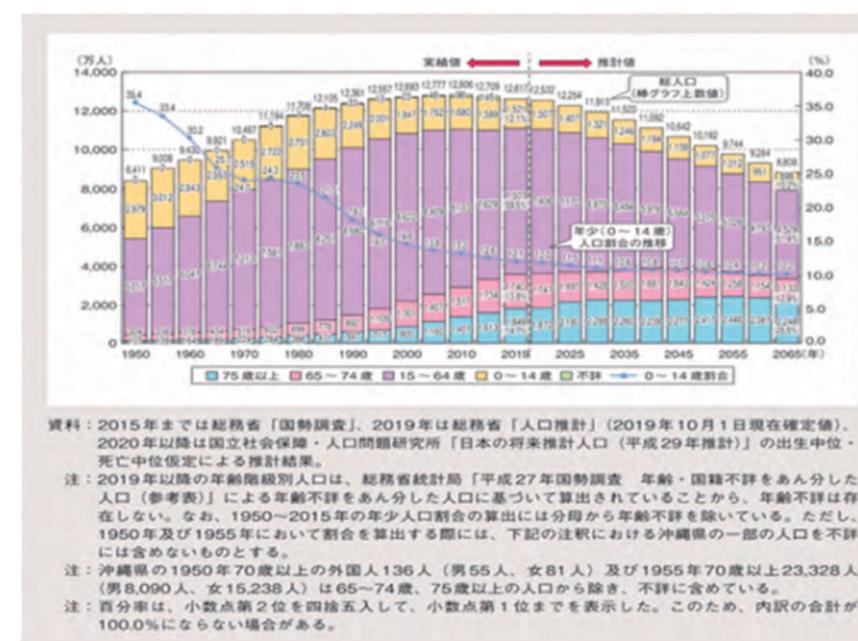
(1) 少子高齢化の進展、特別区の人口動態の特徴と外国人住民の増加

①少子高齢化の進展

全国的には、人口に占める高齢者の割合が増加する「高齢化」と、出生率の低下により若年者人口が減少する「少子化」が同時に進行する「少子高齢化社会」となっている。令和元(2019)年10月1日現在の総人口1億2,167万人に対する65歳以上人口は3,589万人で28.4%、生産年齢人口(15~64歳)は7,507万人で59.5%、年少人口(0~14歳)は1,521万人で12.1%であった。また、令和元年の出生数は、86万5,234人となり「86万ショック」と呼ばれ過去最少を記録した。加えて、合計特殊出生率も1.36と前年より0.06ポイント低下しており、人口維持に必要とされている2.07からさらに遠のいた状況である。

一方で高齢者人口の割合は、28.4%であり4人に1人以上は65歳以上となっている。高齢者人口の中でも、65~74歳人口は1,740万人で13.8%、さらに後期高齢者となる75歳以上人口は1,849万人で14.7%を占め、65~74歳人口を上回る状況となっている。ⁱ

【図表 序-1】 少子高齢化 人口増減経過と将来推計



出所：内閣府「令和2年版 少子化社会対策白書」

②特別区の人口動態の特徴

ア 高齢化の状況

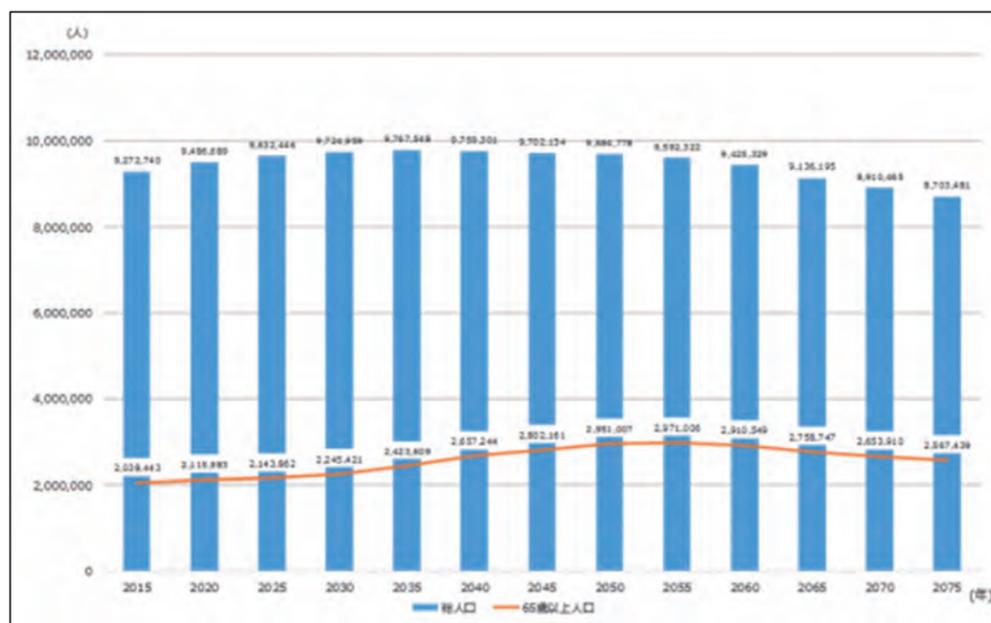
特別区においても「少子高齢化」は進んでいるが、特別区における人口動態は全国の動きと若干異なると報告されている。ⁱⁱ

特別区の人口ピークは、令和17(2035)年頃であり、20年後の令和37(2055)年頃に高齢者人口のピークを迎えるとの推計である。この人口動態上の転換点は、全国の高齢者人口のピークが令和22(2040)年頃と予測されているのに対し15年程遅れて到達することとなる。また、令和37(2055)年の段階で推計される特別区の高齢率は約31%と全国平均の約38%より低くなっている。

高齢者人口ピークの到達点、高齢化率のみに注目すると、時間的に猶予があるように見えるが、人口が多い特別区では、ピークと予測される令和37(2055)年の高齢者人口は297万人と全国の高齢者人口3,704万人のうち、およそ8%を占めることとなる。

このことは、将来的に医療・福祉・介護といった社会保障費が高齢者の量的増加に伴い、大幅に増加することを示唆している。

【図表 序-2】 特別区における将来人口推計



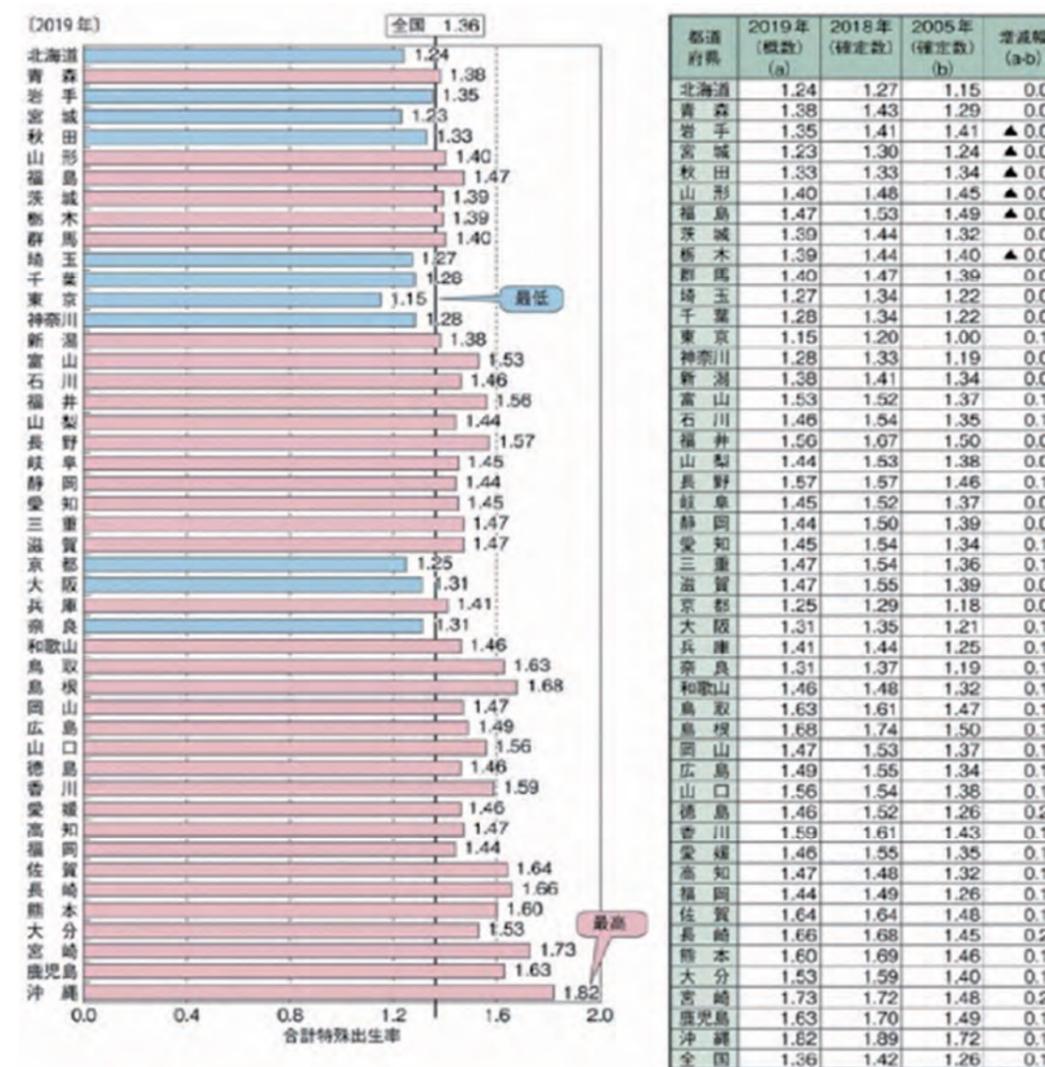
出所：特別区長会調査研究機構「大局的に見た特別区の将来像」(令和2年3月)

イ 人口増加の要因

特別区での人口のピークは、令和17(2035)年頃とされており、今後、約15年間は増加することが見込まれている。

一方、令和元(2019)年における都道府県別合計特殊出生率で東京都は、1.15と全国で最下位となっている。

【図表 序-3】 少子高齢化 合計特殊出生率 全国順位

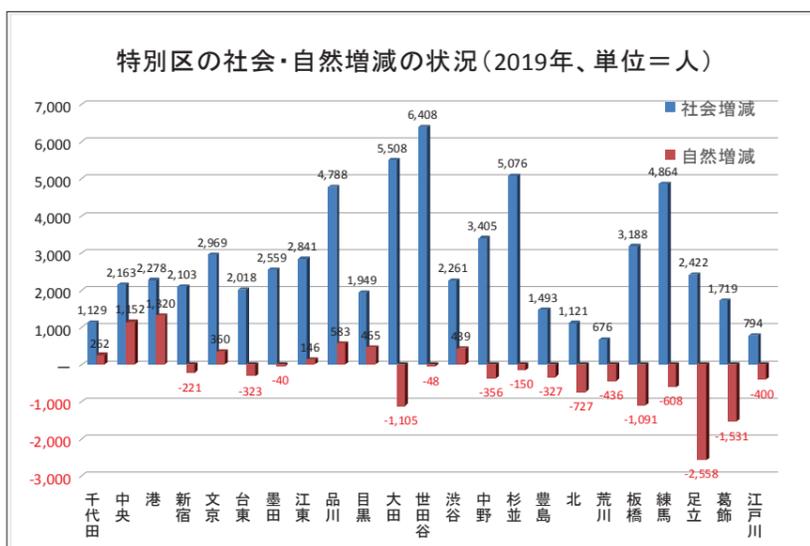
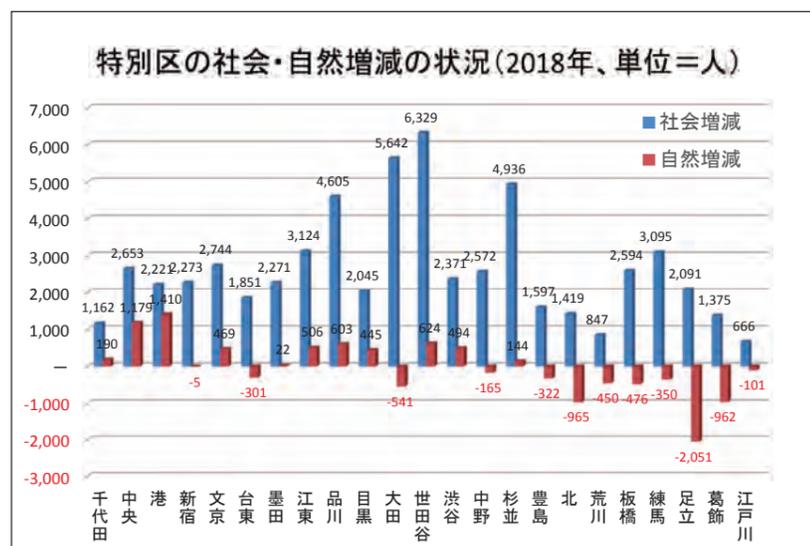


資料：厚生労働省「人口動態統計」

出所：内閣府「令和元年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況（令和2年版少子化社会対策白書〈概要版〉）」(令和2年7月)

また、特別区の人口動態をみると、出生数と死亡数を差し引いた人口の「自然増減」は、平成30（2018）年で約半数の12区、翌年の令和元（2019）年においては、さらに増加し15区がマイナスとなっており、多くの区の人口増加は、他都道府県からの転入及び外国人の入国といった「社会増」に支えられている状況であることがうかがえる。一方、自然増が高い水準を示している区もあり、区によって傾向に違いが見られる。

【図表 序-4】 特別区の社会・自然増減の状況（2018年、単位=人）
（2019年、単位=人）



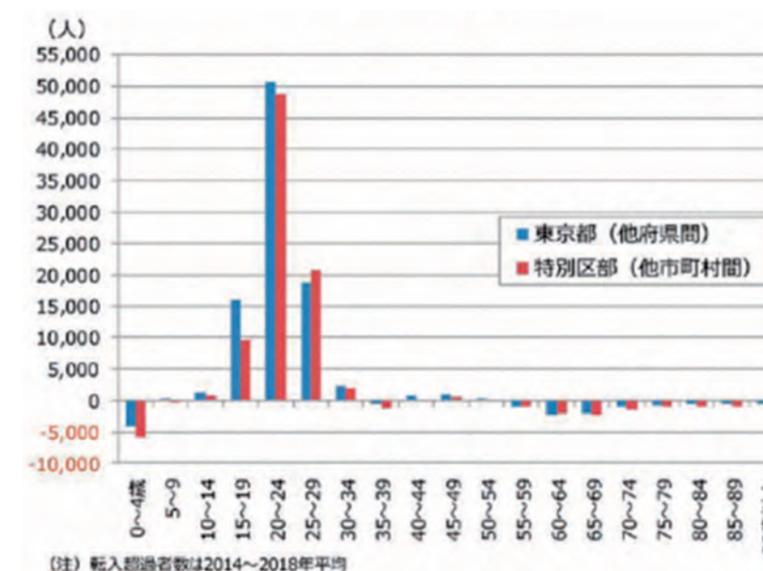
出所：東京都の統計「人口の動き（平成30年中）」「人口の動き（平成31年・令和元年中）」より作成

特別区の人口増加が社会的増減によって支えられている点については、1990年代半ば以降、一貫して転入超過が続いており全国から人を受け入れる関係が続き、都心回帰の傾向が明らかになったと分析している。ⁱⁱⁱ

同報告書では、特別区のうち転出率が10%を越えている区が7区あり、その全ての区で転入率も10%を超えている。これは、約1/3の区で毎年人口の1割が入れ替わっているといえ、住民の流動性が高いと指摘されている。

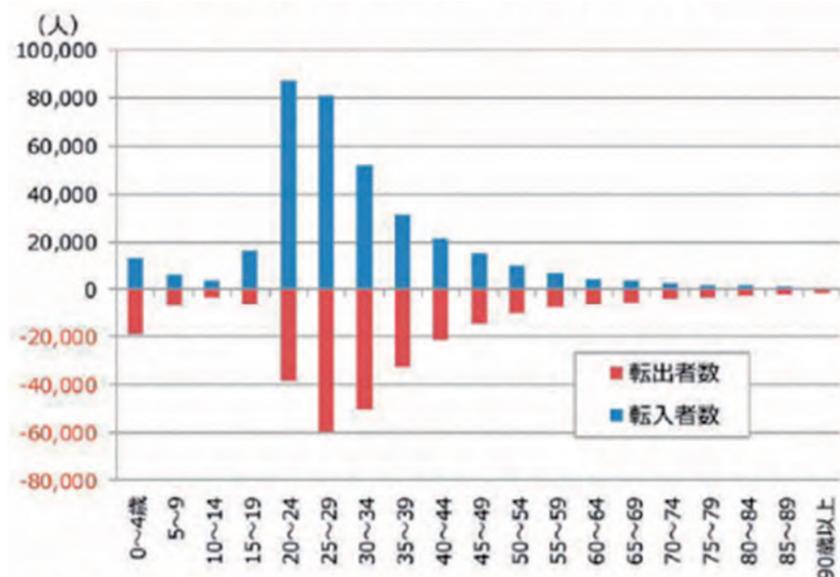
また、年齢別の転出入数を見ると、特別区においては、進学・就職期の20～30代の比較的若い世代において人口の流動性が高いことがうかがえ、自治体戦略2040構想研究会により指摘された「若者を吸収しながら老いていく東京圏」という特徴を表している。^{iv}

【図表 序-5】 年齢別階級の転入超過者数



（注）転入超過者数は2014～2018年平均
出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」
出所：特別区長会調査研究機構「特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響」（令和2年3月）

【図表 序-6】 特別区における年齢階級別の転入者数と転出者数



(注) 転入者数および転出者数は2014~2016年平均

出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」

出所：特別区長会調査研究機構「特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響」(令和2年3月)

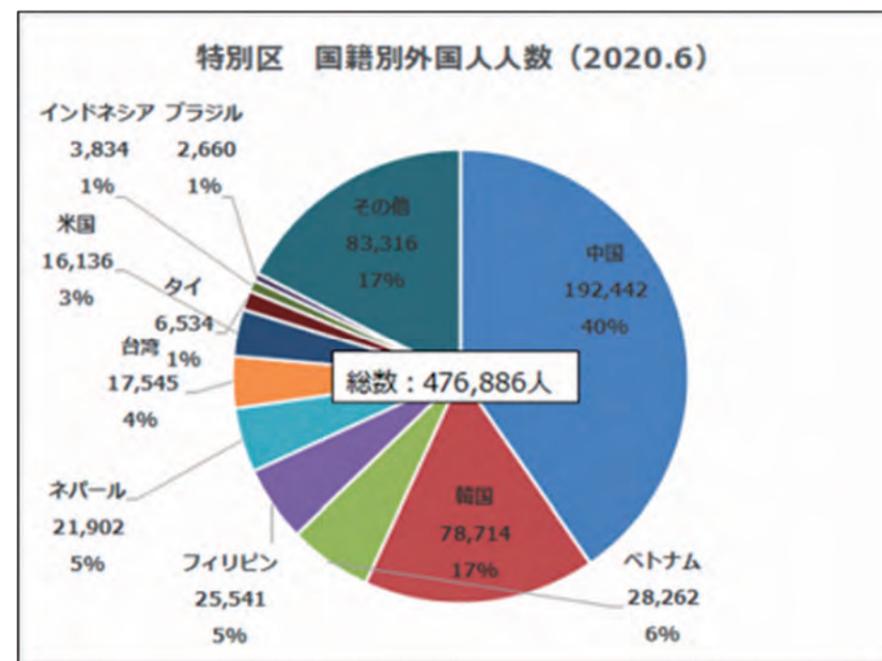
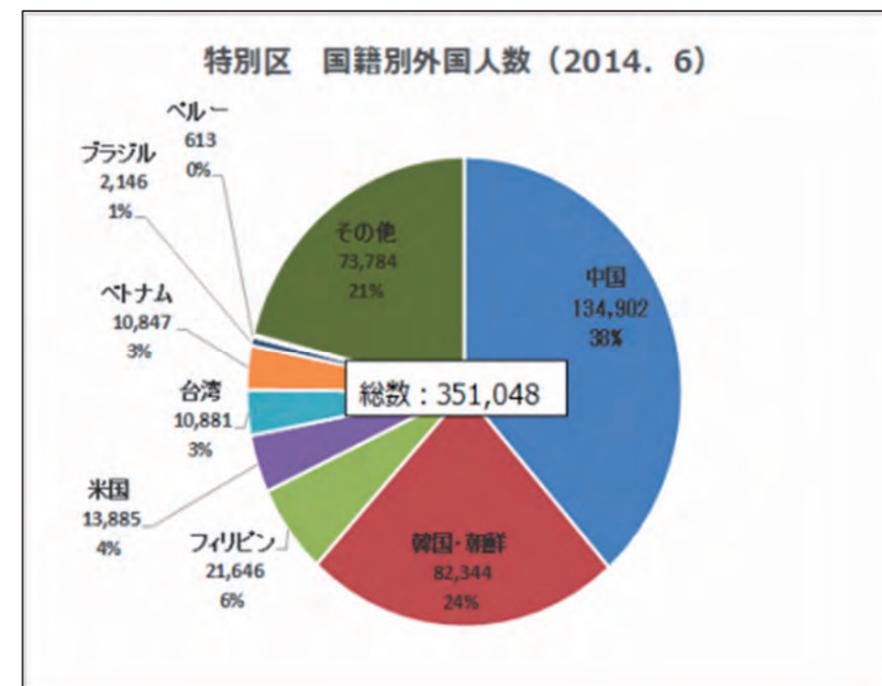
③外国人住民の増加

特別区における人口増加は、外国人の増加も要因である。平成26(2014)年から令和2(2020)年までの6年間で外国人が約12万5,000人増加している。国籍も多様化しており、ベトナム、ネパールなど、英語圏以外の住民が急激に増加している。

少子高齢化に伴う労働力の確保策として、国が外国人労働者の受入れを拡大していることにより、外国人住民は全国的に増加しているが、そのうち約20%は東京都内に集中している。

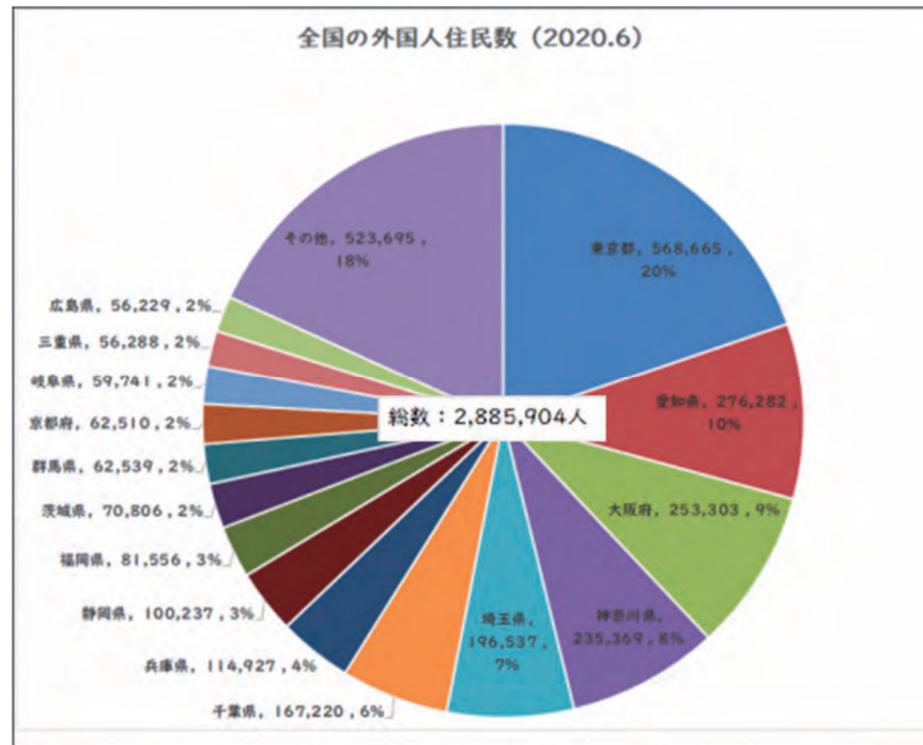
さらに、都内在住の外国人の約84%は特別区に在住しており、区によっては、人口の1割以上が外国人住民となっているところがある。

【図表 序-7】 特別区 国籍別外国人数



出所：「在留外国人統計」より作成

【図表 序-8】 全国の外国人住民数



出所：「在留外国人統計」より作成

【図表 序-9】 外国人住民数

	総 数	割 合	
		全 国	都 内
総 数	2,885,904		
東 京 都	568,665	19.7%	
特 別 区	476,886	16.5%	83.9%
市・町村・島しょ部	91,779	3.2%	16.1%

出所：「在留外国人統計」より作成

【図表 序-10】 外国人住民数・割合 (令和2 (2020) 年12月1日現在)

①割合順

特 別 区	人口総数	外 国 人	割 合
特 別 区	9,575,842	452,082	4.7%
1 新 宿 区	344,816	36,959	10.7%
2 豊 島 区	286,917	25,840	9.0%
3 荒 川 区	216,279	17,963	8.3%
4 港 区	259,540	18,922	7.3%
5 台 東 区	203,376	14,395	7.1%
6 北 区	353,130	21,891	6.2%
7 江 東 区	526,532	30,313	5.8%
8 中 野 区	334,652	17,635	5.3%
9 江 戸 川 区	696,452	36,260	5.2%
10 中 央 区	170,418	8,289	4.9%
11 足 立 区	691,245	33,497	4.8%
12 葛 飾 区	463,837	22,136	4.8%
13 板 橋 区	570,284	26,928	4.7%
14 澁 谷 区	230,713	10,576	4.6%
15 千 代 田 区	67,209	3,026	4.5%
16 文 京 区	226,571	10,137	4.5%
17 墨 田 区	275,463	12,273	4.5%
18 品 川 区	406,846	13,346	3.3%
19 大 田 区	734,727	24,092	3.3%
20 目 黒 区	281,531	9,107	3.2%
21 杉 並 区	574,036	16,597	2.9%
22 練 馬 区	740,350	19,929	2.7%
23 世 田 谷 区	920,918	21,971	2.4%

②人数順

特 別 区	人口総数	外 国 人	割 合
特 別 区	9,575,842	452,082	4.7%
1 新 宿 区	344,816	36,959	10.7%
2 江 戸 川 区	696,452	36,260	5.2%
3 足 立 区	691,245	33,497	4.8%
4 江 東 区	526,532	30,313	5.8%
5 板 橋 区	570,284	26,928	4.7%
6 豊 島 区	286,917	25,840	9.0%
7 大 田 区	734,727	24,092	3.3%
8 葛 飾 区	463,837	22,136	4.8%
9 世 田 谷 区	920,918	21,971	2.4%
10 北 区	353,130	21,891	6.2%
11 練 馬 区	740,350	19,929	2.7%
12 港 区	259,540	18,922	7.3%
13 荒 川 区	216,279	17,963	8.3%
14 中 野 区	334,652	17,635	5.3%
15 杉 並 区	574,036	16,597	2.9%
16 台 東 区	203,376	14,395	7.1%
17 品 川 区	406,846	13,346	3.3%
18 墨 田 区	275,463	12,273	4.5%
19 澁 谷 区	230,713	10,576	4.6%
20 文 京 区	226,571	10,137	4.5%
21 目 黒 区	281,531	9,107	3.2%
22 中 央 区	170,418	8,289	4.9%
23 千 代 田 区	67,209	3,026	4.5%

出所：東京都の統計「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」より作成

序章

1

2

3

第1章

1-1

1-2

1-3

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

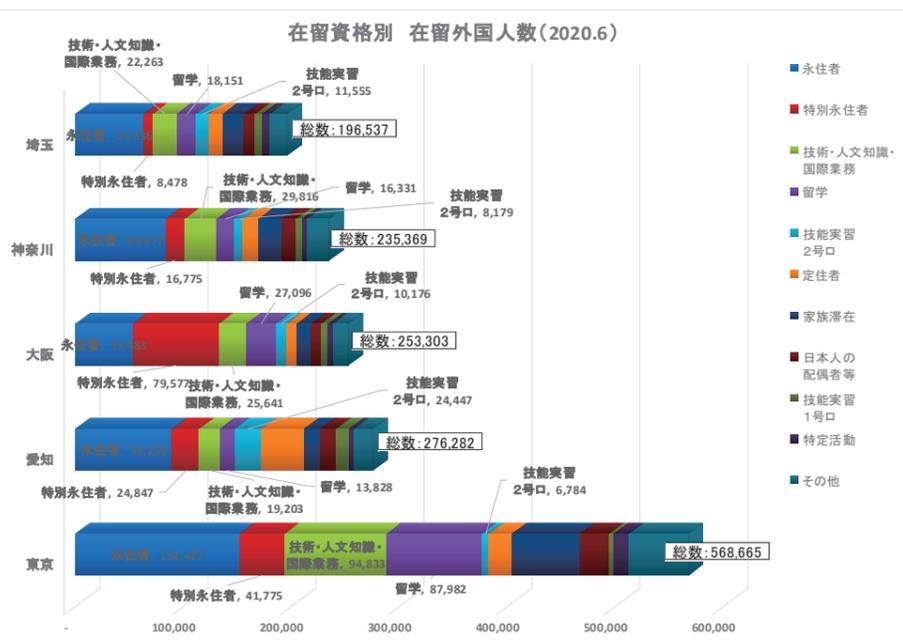
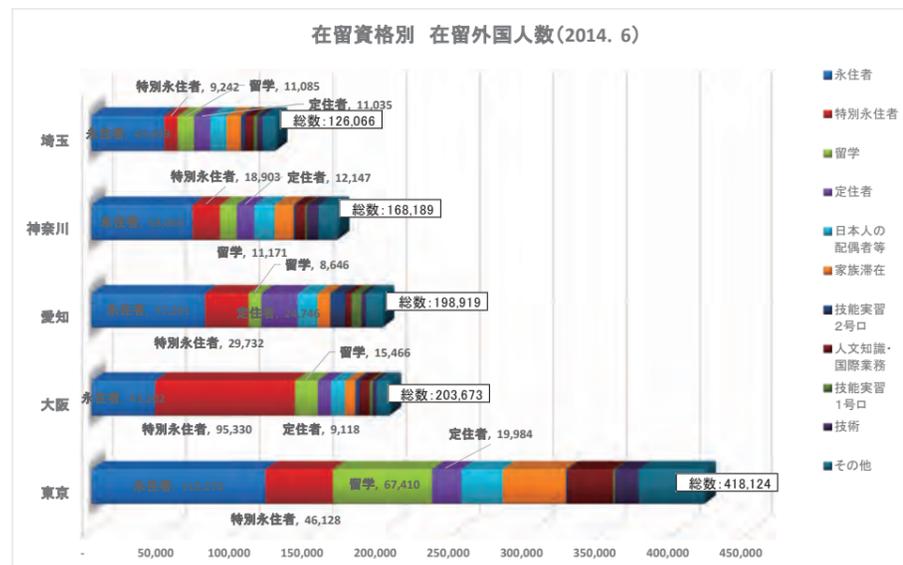
終章

参考資料

令和2（2020）年6月の外国人登録数上位5都府県の在留資格で見ると、平成26（2014）年と比べ、全国的に「技術・人文知識・国際業務」の人数が増加している。特に東京では、「技術・人文知識・国際業務」「留学」が大幅に増加しており、他府県に比べて流動性の高い在留資格の割合が高いことがうかがえる。

中でも外国人住民の割合が高い「新宿区」「豊島区」における在留資格の1位が「留学」と、全国的に見ても特殊な状況となっている。

【図表 序-11】 在留資格別 在留外国人数



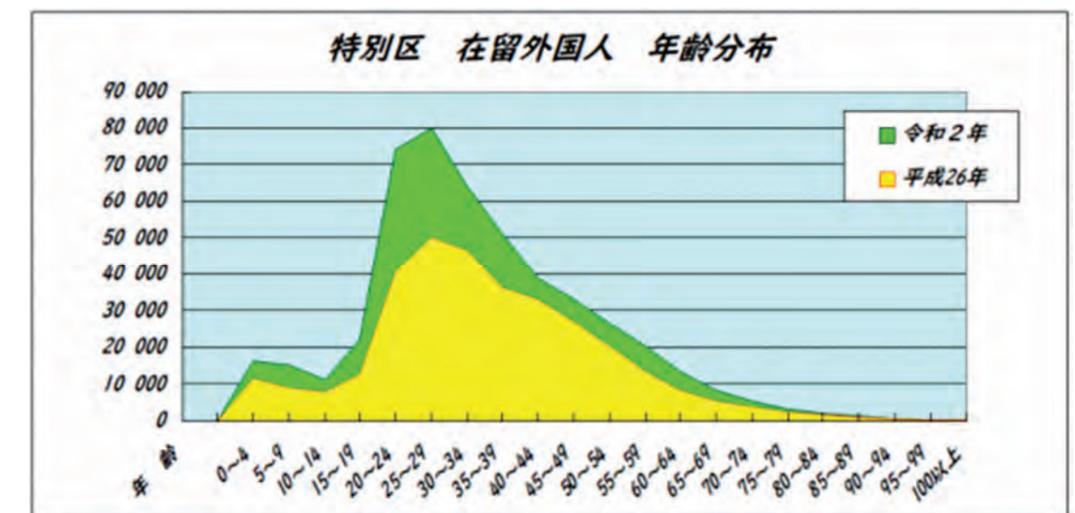
出所：「在留外国人統計」より作成

【図表 序-12】 特別区外国人住民割合上位区の在留資格

順位	特別区		新宿区		豊島区		荒川区		港区		台東区	
	種別	総数	種別	総数	種別	総数	種別	総数	種別	総数	種別	総数
1	永住者	123,483	留学	10,291	留学	8,585	永住者	5,076	永住者	5,450	永住者	3,908
2	技術・人文知識・国際業務	84,926	永住者	7,869	技術・人文知識・国際業務	5,310	留学	3,016	技術・人文知識・国際業務	3,793	技術・人文知識・国際業務	2,532
3	留学	72,955	技術・人文知識・国際業務	6,727	永住者	4,228	特別永住者	2,830	家族滞在	3,685	留学	2,268
4	家族滞在	55,213	家族滞在	4,300	家族滞在	2,904	技術・人文知識・国際業務	2,387	特別永住者	1,179	家族滞在	1,537
5	特別永住者	34,032	定住者	1,531	特別永住者	1,016	家族滞在	1,982	経営・管理	1,094	特別永住者	1,240
6	日本人の配偶者等	21,484	特別永住者	1,396	特定活動	1,005	定住者	680	日本人の配偶者等	1,076	技能	842
7	定住者	17,721	技能	1,321	技能	925	技能	647	企業内転勤	827	日本人の配偶者等	620
8	技能	12,532	特定活動	1,206	定住者	882	日本人の配偶者等	605	特定活動	743	定住者	586
9	特定活動	11,798	日本人の配偶者等	1,146	日本人の配偶者等	723	特定活動	348	高度専門職1号口	674	経営・管理	471
10	経営・管理	9,114	経営・管理	1,103	経営・管理	593	経営・管理	330	留学	674	特定活動	244
	その他	33,628	その他	1,966	その他	1,075	その他	801	その他	1,794	その他	905

出所：「在留外国人統計」より作成

【図表 序-13】 特別区 在留外国人 年齢分布



出所：「東京都の統計」ホームページより作成

在留資格が「技術・人文知識・国際業務」「留学」が多いことから、年齢層についても20代前半から30代前半の増加が顕著である。

(2) 求められる安定的な財政運営

新型コロナウイルス感染症の影響が小さい令和元（2019）年度決算、令和2（2020）年度予算編成までは、人口増加に伴い納税義務者が増加したことから基幹財源である特別区民税収入も増加している。歳出規模についても過去最大規模の予算が編成された区も少なくない。

また、令和元（2019）年度決算においては、決算収支で全区が42年連続で黒字となり、23区合計の経常収支比率は、前年度に続き79.2%となっている。

【図表 序-14】 令和元（2019）年度特別区普通会計決算

区名	歳入総額	歳出総額	歳入歳出 差引額	経常収 支比率
千代田	59,296,029	55,961,131	3,334,898	72.7
中央	101,113,510	98,299,968	2,813,542	72.4
港	158,892,529	149,919,322	8,973,207	70.1
新宿	149,717,407	146,142,692	3,574,715	81.5
文京	116,968,428	110,333,028	6,635,400	80.0
台東	108,168,137	104,147,276	4,020,861	84.3
墨田	125,718,501	118,897,183	6,821,318	79.8
江東	202,814,172	197,551,053	5,263,119	75.2
品川	183,779,737	178,667,021	5,112,716	75.7
目黒	108,539,900	102,809,237	5,730,663	78.5
大田	280,208,262	275,540,482	4,667,780	85.9
世田谷	329,629,725	316,695,177	12,934,548	81.4
渋谷	109,179,472	100,786,380	8,393,092	72.9
中野	149,801,300	141,505,341	8,295,959	80.3
杉並	205,368,165	198,137,078	7,231,087	82.1
豊島	146,263,450	142,425,684	3,837,766	80.9
北	155,362,671	150,982,821	4,379,850	83.0
荒川	100,849,634	97,980,489	2,869,145	84.1
板橋	225,645,770	219,948,483	5,697,287	78.9
練馬	270,678,435	264,703,844	5,974,591	83.1
足立	294,721,630	285,257,396	9,464,234	77.5
葛飾	209,900,242	197,055,909	12,844,333	77.6
江戸川	278,443,576	262,524,755	15,918,821	75.3
特別区計	4,071,060,682	3,916,271,750	154,788,932	79.2

出所：東京都「東京都特別区普通会計決算の概要」より作成

しかしながら、特別区の歳入は、特別区民税及び特別区財政調整交付金が50%以上であり、税制を通じてふるさとへ貢献する仕組みとして創設された「ふるさと納税制度」は、寄附金控除の対象となることから、基幹財源である特別区民税の賦課額が減少し、特別区全体でみると平成30年度は431億円、令和元年度も424億円が流出したといえる。

「ふるさと納税制度」による住民税の流出は他市町村においても同様であるが、他市町村の多くはマイナス額が地方交付税によって補填されるのに対し、地方交付税が交付されない特別区はマイナス額も補填されないため歳入減に直結する。よって、国による抜本的な制度見直しが行われない限り、今後も特別区の流出額は高止まりすることが予想される。

さらに、平成28（2016）年度の税制改正により特別区財政調整交付金の原資の一つである市町村民税法人分が大幅に減少したことから普通交付金も3年ぶりに減額となっている。

【図表 序-15】 ふるさと納税による23区流出額（令和2（2020）年度・令和元（2019）年度）及び受け入れ額（令和元（2019）年度・平成30（2018）年度）

区名	令和2年		令和元年	
	流出額	受入額	流出額	受入額
千代田	1,040,817	8,439	1,031,766	3,488
中央	1,638,512	66,471	1,845,826	53,396
港	3,323,737	3,655	4,258,118	3,497
新宿	1,958,887	4,530	2,130,381	4,112
文京	1,635,269	149,732	1,827,510	96,751
台東	818,799	2,160	769,338	5,420
墨田	901,794	421,054	837,771	313,801
江東	2,575,354	12,800	2,431,890	12,163
品川	2,443,487	11,043	2,306,287	9,710
目黒	2,172,377	55,367	2,155,714	64,110
大田	2,571,597	130,892	2,572,942	23,550
世田谷	4,931,196	88,244	5,340,510	83,353
渋谷	2,653,387	14,834	2,335,355	1,514
中野	1,170,533	10,889	1,183,597	27,705
杉並	2,484,738	51,776	2,461,397	16,145
豊島	1,277,742	93,569	1,282,350	109,851
北	969,863	1,685	950,922	2,326
荒川	633,840	13,682	525,071	2,701
板橋	1,330,871	9,476	1,282,703	6,857
練馬	2,295,999	52,382	2,151,530	142,126
足立	1,227,005	8,797	1,162,758	11,105
葛飾	827,388	41,701	807,099	85,050
江戸川	1,508,854	67,262	1,454,050	35,815
特別区計	42,392,045	1,320,441	43,104,885	1,114,544

出所：総務省「令和元年度・令和2年度ふるさと納税に関する現況調査」より作成

【図表 序-16】 令和2（2020）年度都区財政調整区別算定結果総括表

(単位：百万円、%)

	基準財政 収入額	基準財政 需要額	普通交付金	
				前年度比
千代田	26,210	27,838	1,629	▲48.7
中央	34,679	47,970	13,291	▲6.5
港	80,214	61,953	0	-
新宿	55,187	79,382	24,196	▲10.7
文京	35,848	54,366	18,518	▲1.4
台東	26,208	51,382	25,174	▲8.2
墨田	29,348	67,424	38,076	▲6.0
江東	60,654	117,078	56,424	▲6.4
品川	54,903	93,017	38,113	▲4.8
目黒	46,614	60,386	13,771	▲13.1
大田	87,368	152,565	65,197	▲7.7
世田谷	129,359	175,910	46,551	▲6.2
渋谷	53,430	53,656	226	▲90.9
中野	38,943	73,433	34,490	0.1
杉並	72,196	113,363	41,166	▲7.9
豊島	37,520	66,326	28,805	▲6.1
北	35,371	84,080	48,709	▲5.7
荒川	21,164	58,444	37,280	▲2.6
板橋	56,371	122,628	66,257	▲7.7
練馬	77,532	158,364	80,832	▲6.1
足立	61,819	159,257	97,438	▲8.3
葛飾	42,146	113,683	71,537	▲3.9
江戸川	66,108	156,421	90,313	▲3.7
計	1,229,192	2,148,925	937,994	▲6.4

出所：東京都報道資料「都区財政調整区別算定結果（当初算定）」より作成

(3) 経済的困窮者の増加、子どもの貧困（貧困の連鎖）、ひきこもりなど何らかの支援を要する世帯の増加

1990年代バブル経済の崩壊以降、構造的な景気低迷が続く中で、平成20（2008）年に発生した「リーマンショック」により、実質GDPは更に落ち込んだ。これにより非正規労働者の多くが失職または業務停止などによる所得低下により経済的な困窮に陥り、生活保護受給者数は著しく増加した。

この深刻な雇用悪化の状況を受け、平成21（2009）年7月から「緊急人材育成支援事業」が開始され、同事業を引き継ぐ形で平成23（2011）年10月から「第2のセーフティネット」として「社会保険制度」と「生活保護」の間を支える事業がスタートした。

さらに、平成27（2015）年4月から、新たな生活困窮者支援制度として、居住確保・就労支援・家計改善支援・子どもの学習支援など、現金給付を行うだけでなく自立に向けて本人の状況に応じた人的支援を基本とした「生活困窮者自立支援制度」が創設された。

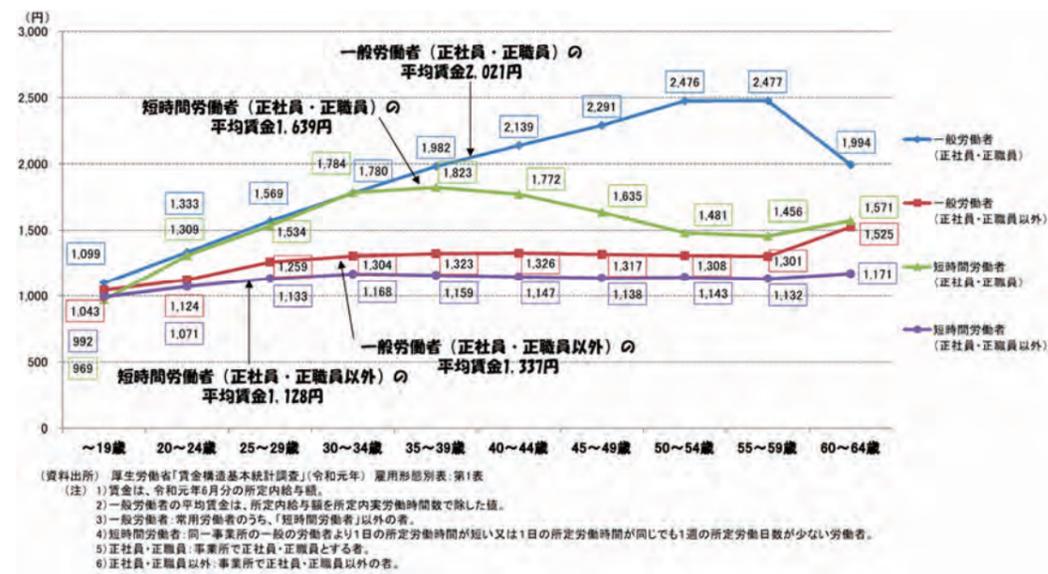
厚生労働省では、生活保護には至らなかった福祉事務所来所者の主な状況を、非正規雇用労働者、年収200万円以下の給与所得者、不登校・ニート・引きこもりなど様々な困難を抱えていると分析している。

①非正規雇用者の状況

【図表 序-17】 正規雇用労働者と非正規雇用労働者の推移



【図表 序-18】 賃金カーブ



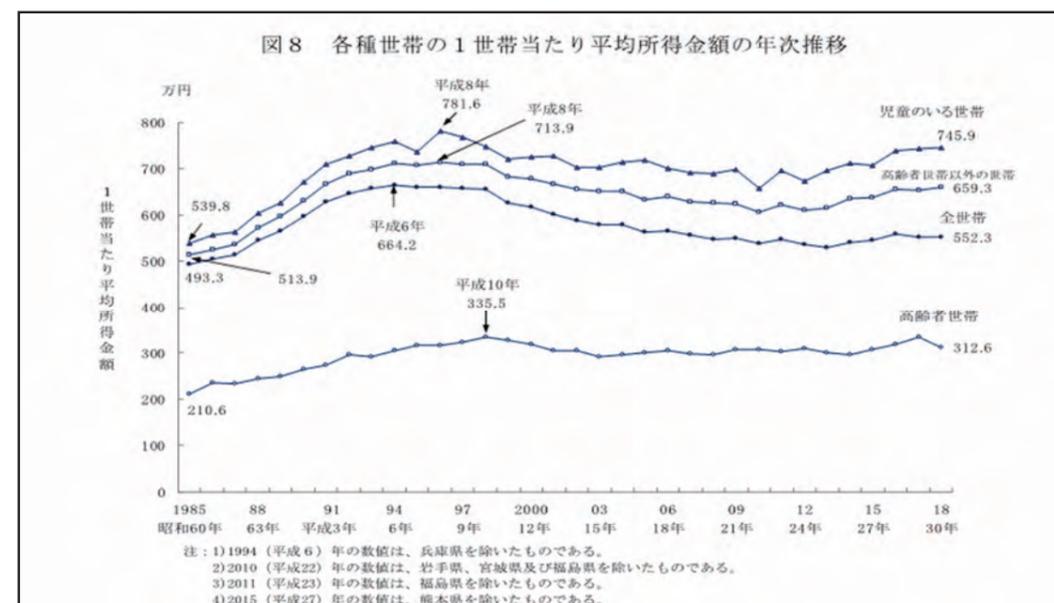
出所：厚生労働省ホームページ

非正規雇用労働者数は、平成6（1994）年以降、現在まで緩やかに増加している。

一方で、非正規雇用労働者の賃金は、正規雇用労働者に比べ低いことが分かる。

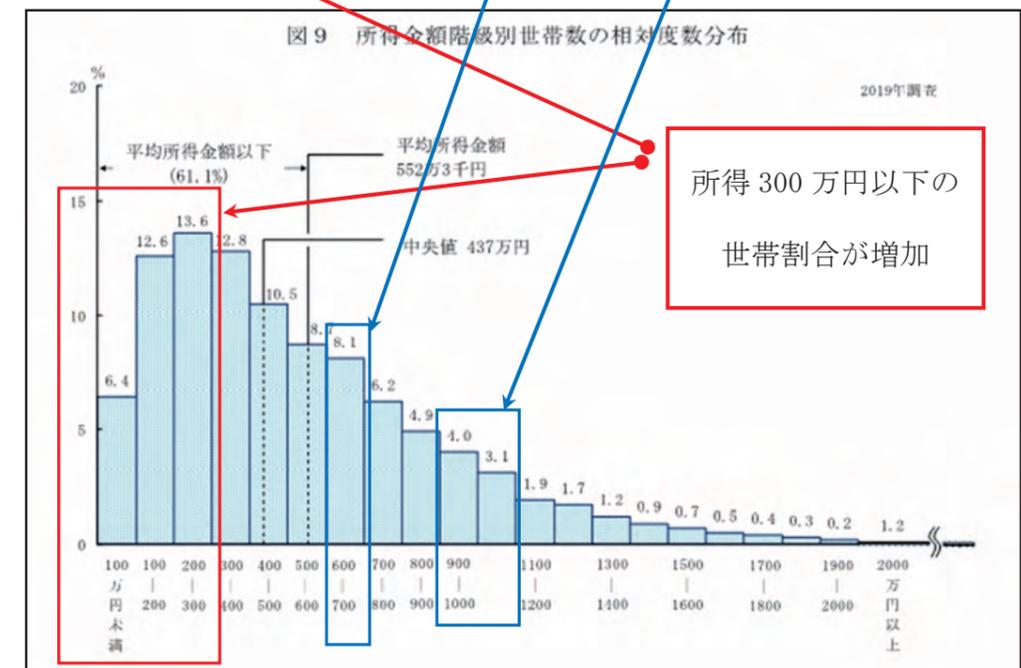
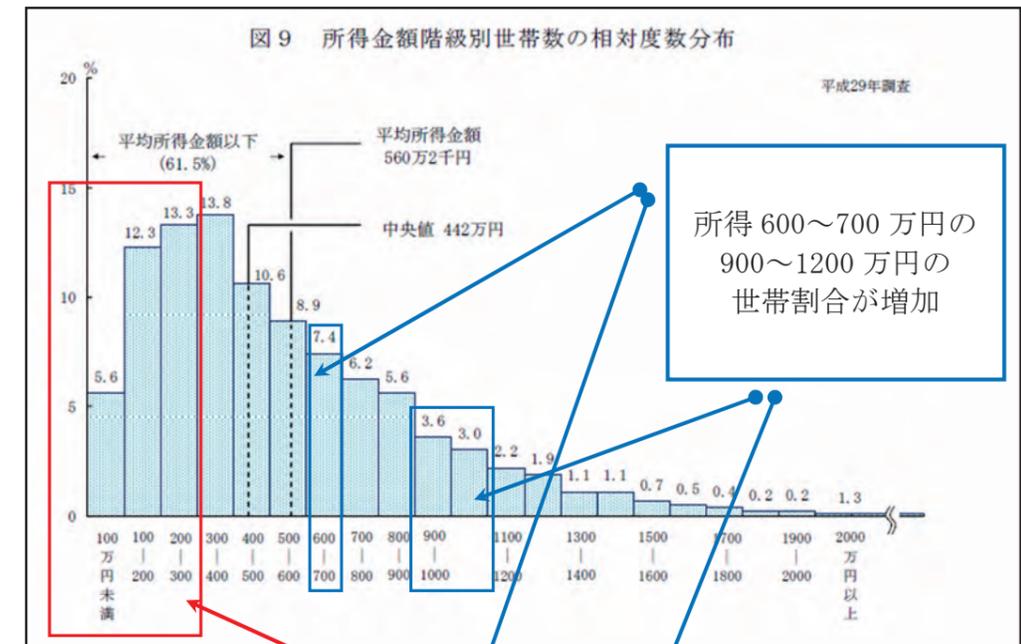
②生活困窮者の増加

【図表 序-19】 各種世帯の1世帯当たり平均所得金額の年次推移（全国）



出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

【図表 序-20】 所得金額階級別世帯数の相対度分布（全国）



出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

平成29（2017）年と令和元（2019）年の所得金額分布を比較すると所得300万円以下の世帯割合が増加しており、全体の32.6%を占めている。

序章

1

2

3

第1章

1-1

1-2

1-3

第2章

2-1

2-2

2-3

2-4

第3章

3-1

3-2

3-3

終章

参考資料

【図表 序-21】 世帯主の年齢階級別にみた貯蓄の増減状況（全国）

表 10 世帯主の年齢階級別にみた貯蓄の増減状況－減額理由（複数回答）別世帯数の構成割合

(単位：%)

世帯主の年齢階級	総数	貯蓄が増えた	変わらない	貯蓄が減った	減額理由（複数回答）				
					日常生活費への支出	土地・住宅の購入費	入学金、結婚費用、旅行等の一時的な支出	株式等の評価額の減少	その他
総数	100.0	12.5	37.9	38.2 (100.0)	(69.2)	(7.3)	(24.1)	(8.0)	(28.7)
29歳以下	100.0	27.8	44.1	22.1 (100.0)	(67.8)	(8.4)	(28.1)	-	(33.7)
30～39歳	100.0	26.5	37.3	30.8 (100.0)	(63.8)	(18.5)	(29.9)	(3.0)	(26.1)
40～49	100.0	19.6	40.3	33.3 (100.0)	(65.6)	(9.3)	(36.5)	(3.0)	(25.2)
50～59	100.0	17.1	40.4	32.6 (100.0)	(60.5)	(6.9)	(36.4)	(6.6)	(32.4)
60～69	100.0	9.9	35.5	43.0 (100.0)	(72.8)	(7.2)	(19.9)	(8.5)	(30.1)
70歳以上	100.0	4.5	36.8	42.9 (100.0)	(72.1)	(5.0)	(17.4)	(11.0)	(27.8)
(再掲)65歳以上	100.0	5.3	36.4	43.4 (100.0)	(72.9)	(5.4)	(17.7)	(10.3)	(27.8)

注：1) 「総数」には、増減状況不詳を含む。
2) 年齢階級の「総数」には、年齢不詳を含む。

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

年齢別の貯蓄増減状況では、前年と比べて「貯蓄が減った」と回答している総数は、38.2%。年代が上がるにつれて割合は高くなっており、60歳以上では40%を越えている。

また、貯蓄減少の理由は、全世代で「日常の生活費への支出」が最も多く60%を越えている。

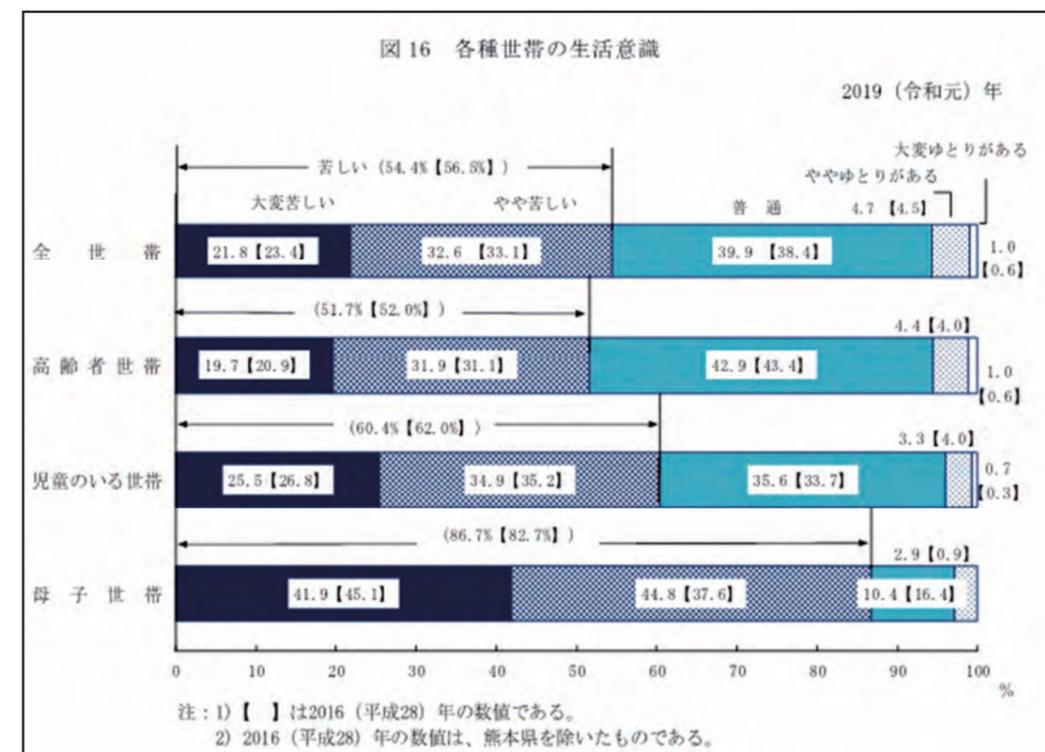
③子どもの貧困

世帯毎に生活意識を見ると、「生活が苦しい」と回答している総数は54.4%で、前回平成28（2016）年調査より減少している。しかし母子世帯では、86.7%と前回調査時の82.7%を4%上回っている。

また、平成28（2016）年調査による子どもの貧困率は、13.5%と前回調査より若干改善しているものの、日本人の子どもの7人に1人は貧困状態のあることになる。日本における貧困とは、「相対的貧困」のことを指している。

子どもの貧困問題は、日本財団の調査によると「貧困状態で育った子ども達が納税者にならない」「社会保障を受ける側になる」などにより、将来的に国の損失は約40兆円以上になると言われている。^v

【図表 序-22】 各種世帯の生活意識（全国）



出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

【図表 序-23】 貧困率の年次推移（全国）

	1985 (昭和60)年	1988 (63)	1991 (平成3)年	1994 (6)	1997 (9)	2000 (12)	2003 (15)	2006 (18)	2009 (21)	2012 (24)	2015 (27)	2018 (30)	新基準
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.8	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.7	15.4	15.7
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.2	13.4	14.4	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9	13.5	14.0
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.6	11.3	12.2	13.0	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9	12.6	13.1
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8	48.1	48.3
大人が二人以上	9.6	11.1	10.7	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7	10.7	11.2
中央値 (a)	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244	244	253	248
貧困線 (a/2)	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122	122	127	124

注：1) 1994（平成6）年の数値は、兵庫県を除いたものである。
2) 2015（平成27）年の数値は、熊本県を除いたものである。
3) 2018（平成30）年の「新基準」は、2015年に改定されたOECDの所得定義の新たな基準で、従来の可処分所得から更に「自動車税・軽自動車税・自動車重量税」、「企業年金の掛金」及び「仕送り額」を差し引いたものである。
4) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。
5) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。
6) 等価可処分所得不詳の世帯員は除く。

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

④ひきこもりの状況

【図表 序-24】 ひきこもり数の状況

調査概要 (H31.3 内閣府公表)

- 調査対象 全国の40歳から64歳までの方から無作為抽出 (標本数: 5,000人)
- 回収結果 有効回収数: 3,248人 (回収率: 65%)
⇒ うち、ひきこもり該当者は 47人
- 推計数 **61.3万人**
※ 有効回収数に占める割合 (1.45%) × 40~64歳人口 (4,235万人)
<総務省「人口推計」(H30)>

区分	中高年 (今回調査)		(参考) 若年層 (H27年度調査) 推計数 (万人)	推計数 計 (万人)	割合 (%)	
	該当人数 (人)	推計数 (万人)				
自室又は家から出ない	7	9.1	5.5	14.6	12.7%	狭義のひきこもり
近所のコンビニなどには出かける	21	27.4	12.1	39.5	34.2%	
趣味で外出	19	24.8	36.5	61.3	53.1%	準ひきこもり
計	47	61.3	54.1	115.4	100%	広義のひきこもり

※ 今回の調査には、家族以外の人と会話を6ヶ月以上していない専業主婦・主夫、家事手伝いが含まれている。

- 国の調査結果から想定される都内の推計数は約11万人
- あわせて、必要とする支援の内容や家族の状況等の「実態」の把握が必要

(全国ベース)

	調査サンプル数	広義のひきこもり者数	割合
15-39歳	3,115	49	1.57%
40-64歳	3,248	47	1.45%

出所: 【15-39歳】若者の生活に関する調査 (平成28年9月・内閣府) より

出所: 【40-64歳】生活状況に関する調査 (平成30年度・内閣府) より



(特別区)

	2020年人口 (推計)	広義のひきこもり者数 (推計)
15-39歳	2,938,611	46,225 約4.6万人
40-64歳	3,398,364	49,176 約4.9万人

出所: 【2020年人口 (推計)】特別区長会調査研究機構「大局的に見た特別区の将来像」(令和元年度) より

※ 全国の割合を特別区の人口 (推計) に乗じて算出

「ひきこもり」にかかる支援については、国の調査、東京都の検討会議も開始されたばかりの状況である。

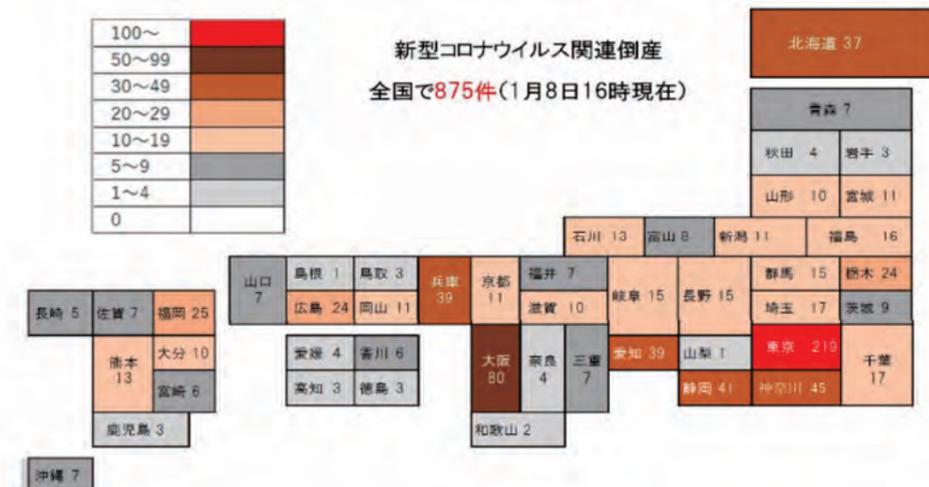
国の無作為抽出による推計値から算出した特別区での支援対象数は【図表序-24】のとおりである。

「ひきこもり」当事者の状況の一つとして、親の年金で生活している場合もあり、親亡き後に当事者が孤立し、生活困窮者に陥る可能性がある。

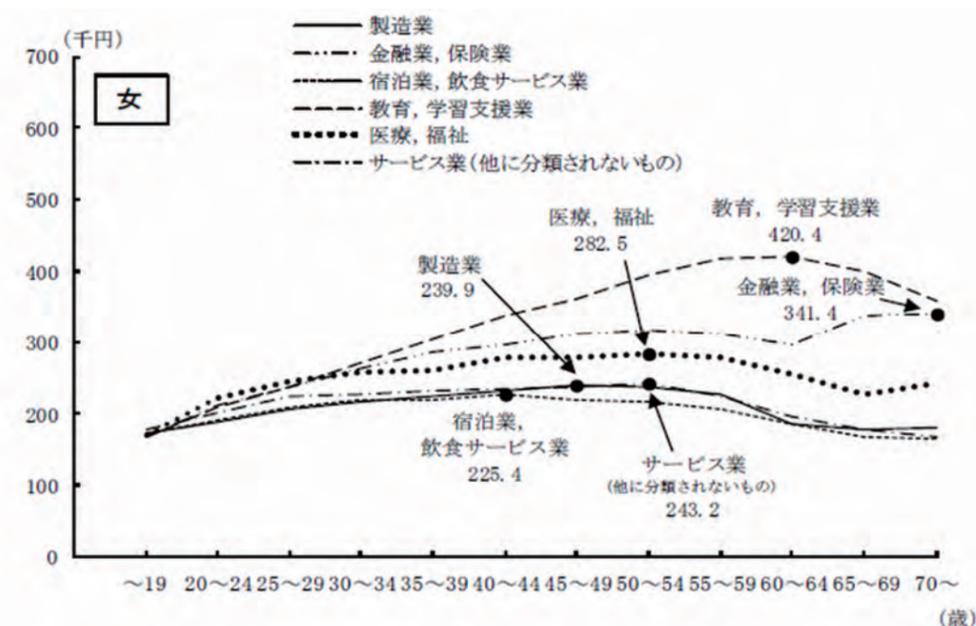
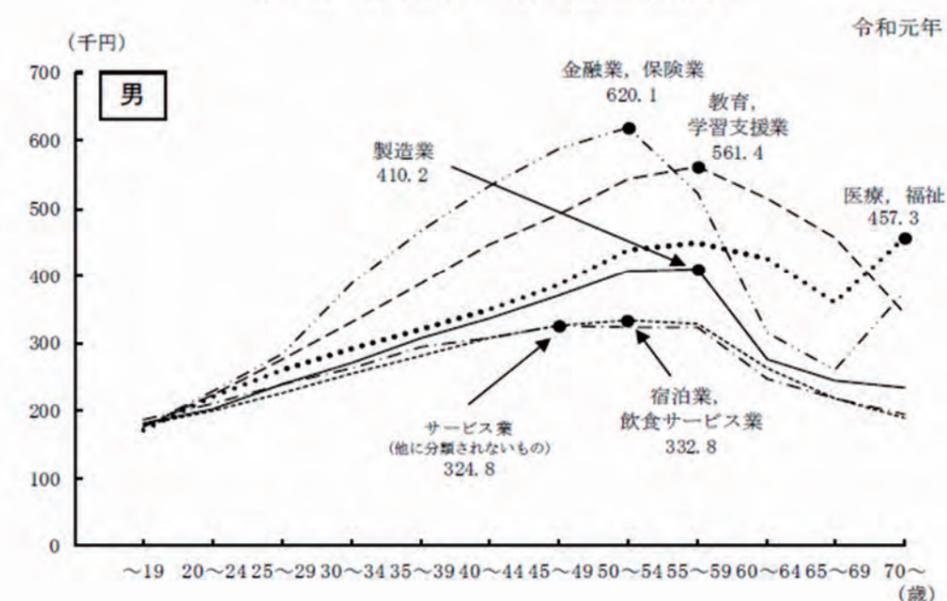
(4) 新型コロナウイルス感染症等、新たな社会状況の出現

「新型コロナウイルス感染症」は、未だに終息の兆しを見せず、長期間に及ぶ経済活動の自粛は経済の停滞を招き、新型コロナウイルス感染症に関連した倒産件数は、全国で875件となっている (令和3年1月8日現在)。

【図表 序-25】 新型コロナウイルス関連倒産状況



【図表 序-27】 主な産業、性、年齢別階級別賃金



出所：厚生労働省「令和元年賃金構造基本統計調査」

新型コロナウイルス関連倒産件数は、全国的に見ると感染者が最多で緊急事態宣言が2度発出された東京都が4割を占めており、業種別に見ると飲食店が突出して多く、次にホテル・旅館となっている。

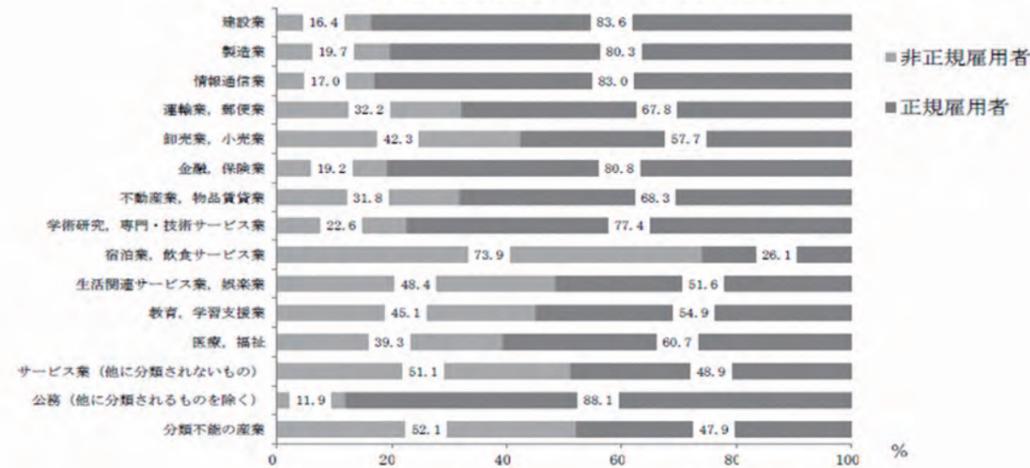
これらの業種は、厚生労働省が平成29（2017）年に実施した国民生活基本調査の「主な産業、性、年齢別階級別賃金」を見ると、男女問わず、他の業種と比べて賃金が低い業種である。

加えて、同調査において東京都がまとめた「都民の就業構造」のうち「主な産業別正規雇用者及び非正規雇用者の割合」では、宿泊業・飲食サービス業の非正規雇用者の割合は73.9%となっており、他の業種と比べて圧倒的に非正規雇用者の割合が高い業種であった。

このことから、従来から不安定な雇用環境にあり所得が低い状況であった飲食業等に従事していた労働者の多くは、今回のコロナ倒産等による解雇の影響を最も強く受け、生活が一層困難になっていることが考えられる。

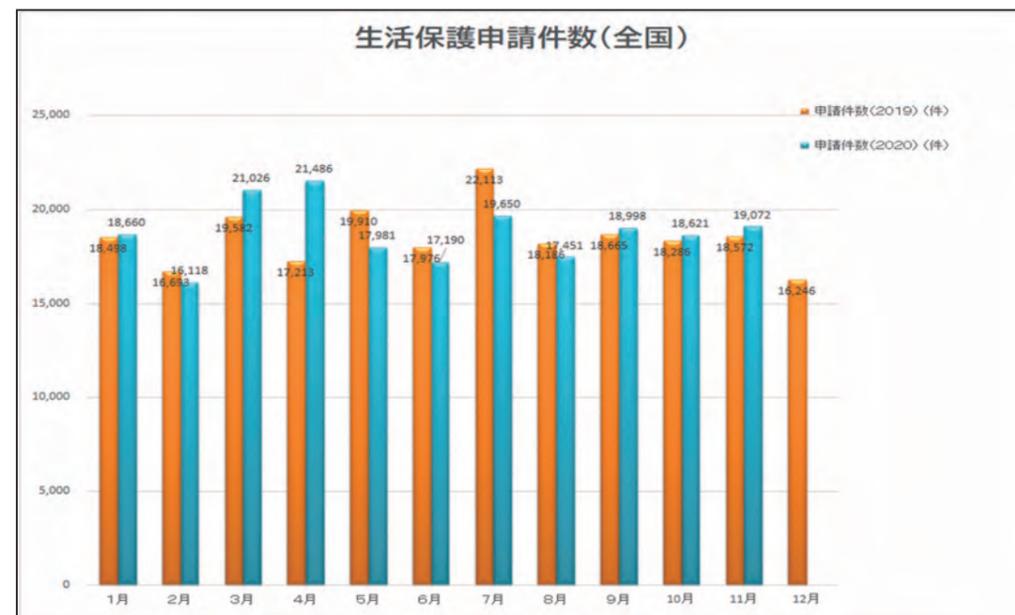
これは、解雇となり生活が困難となった方の生活保護申請件数、自立相談支援件数、緊急小口資金等の特例貸付件数、住居確保給付金申請件数などが大幅に増加していることから明らかである。また、これらに伴い支援を実施するための歳出が増加している。

【図表 序-28】 主な産業別非正規雇用者及び正規雇用者の割合



出所：東京都「都民の就業構造～平成29年就業構造基本調査結果の概要～」

【図表 序-29】 生活保護申請件数（全国）



出所：厚生労働省ホームページ「被保護者調査 月次調査」より作成

【図表 序-30】 生活困窮者自立支援法に基づく支援の状況

【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)

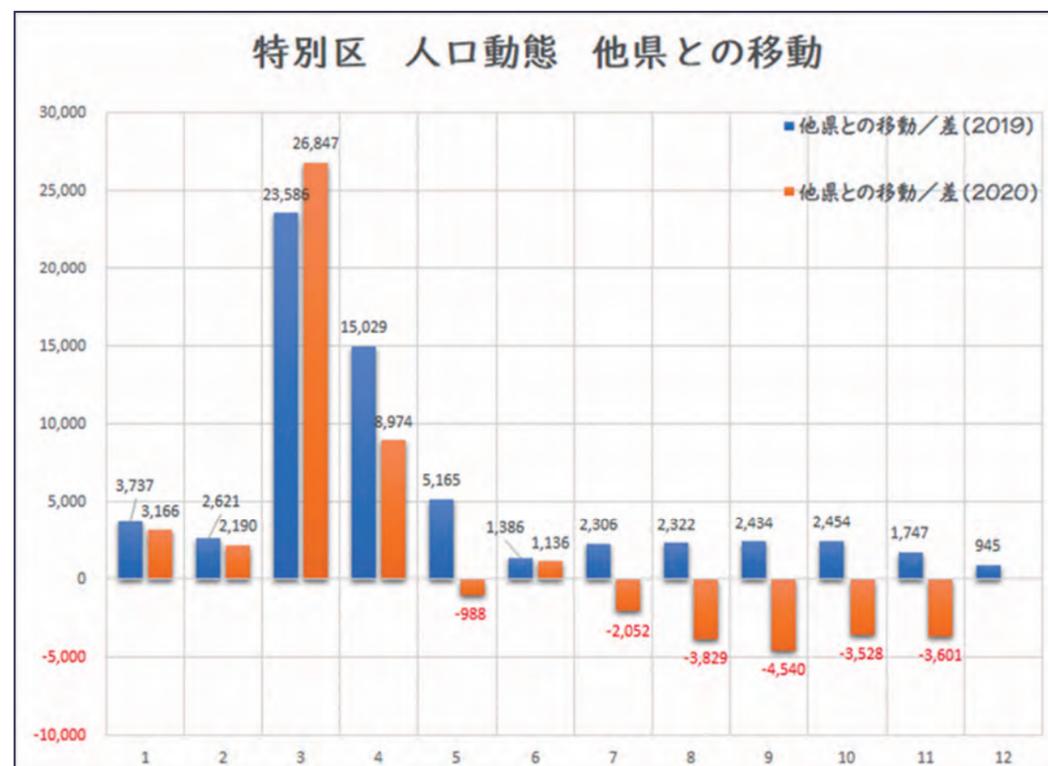
○緊急小口資金等の特例貸付(令和2年4～11月)
 貸付件数: **約133万件**(令和元年度 約1万件)

出所：生活保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第13回）資料

他方、歳入は、財源の中心である特別区民税について新型コロナウイルス感染症に起因した徴収猶予対応による納税額の減少が見込まれる。

また、住民異動の動向については、令和2（2020）年11月の都内への転入者と転出者を比べると、3,601人の転出超過となった。この傾向は、令和2（2020）年7月以降、5ヵ月連続転出超過となっており、東京都における新型コロナウイルス感染症拡大の懸念やテレワークが急速に普及していることによる通勤に対する意識の変化が背景にあると考えられる。さらに、令和元(2019)年度から内閣府が6年間の期限付きで実施している地方創生事業（特別区在住・在勤者の移住支援）の活用などもあり、今後も転出超過が続くことが予想される。

【図表 序-31】 特別区 人口動態 他県との移動



出所：【図表 31】「特別区の統計情報システム」ホームページより作成

3 小括

特別区においては、前述した少子高齢化の進行、財源確保の課題、新型コロナウイルス感染症をはじめとした新たな危機への対応など課題が山積している。

これらの情勢を踏まえ「持続可能な財政運営」の基軸となる歳入をより効果的・効率的に確保するためには、歳入確保策の実施と併せ、債権管理にかかるコストを削減する必要がある。

加えて、バブル崩壊後の就職氷河期世代など、非正規雇用による低所得層の増加、解雇等による所得低下や多重債務の問題が深刻化している。生活する上で何らかの支援・配慮が必要な区民に対しては、「徴収もしくは不納欠損」といった従来の債権管理から、区としての一体的な支援を通して将来的に生活困窮から脱却し資力を回復することにより、中長期的に社会保障にかかる歳出を抑制する一方、歳入を確保する債権管理へと転換していく必要がある。

本研究では、先進的な取組みを行う自治体の債権管理手法、債権管理業務を通じての生活困窮者への支援策について調査するとともに、23区の状況を把握することにより課題を明確にし、特別区における実効性の高い債権管理手法について提案することを目的とする。

また、特別区では、この数年間で急激に人口が増加している外国人について、言語が異なることに加えて社会保障制度等、日本とは異なる社会状況の国もあり制度理解が進まないことが収入率低下の一因となっている。現在、新型コロナウイルス感染症の影響で一時的に外国人の数が微減しているが、国の外国人労働者受入政策拡大の方針などを踏まえると、今後再び増加に転じる可能性は極めて高いことから、生活状況や国籍別の特徴など23区での状況を分析した上で、実効性のある外国人への対応策についても、併せて検討を行う。

- i 「令和2年版 少子社会対策白書」(内閣府)
- ii 「大局的に見た特別区の将来像」(特別区長会調査研究機構) 令和2年3月
- iii 「特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響」(特別区長会調査研究機構) 令和2年3月
- iv 「自治体戦略2040構想研究会 第一次報告」(自治体戦略2040構想研究会) 平成30年4月
- v 「子どもの貧困の社会的損失推計レポート」(日本財団) 2015年12月