



公営住宅の家賃滞納問題

平山, 洋介

(Citation)

日本建築学会計画系論文報告集, 402:73-85

(Issue Date)

1989-08

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004676>



公営住宅の家賃滞納問題

正 会 員 平 山 洋 介*

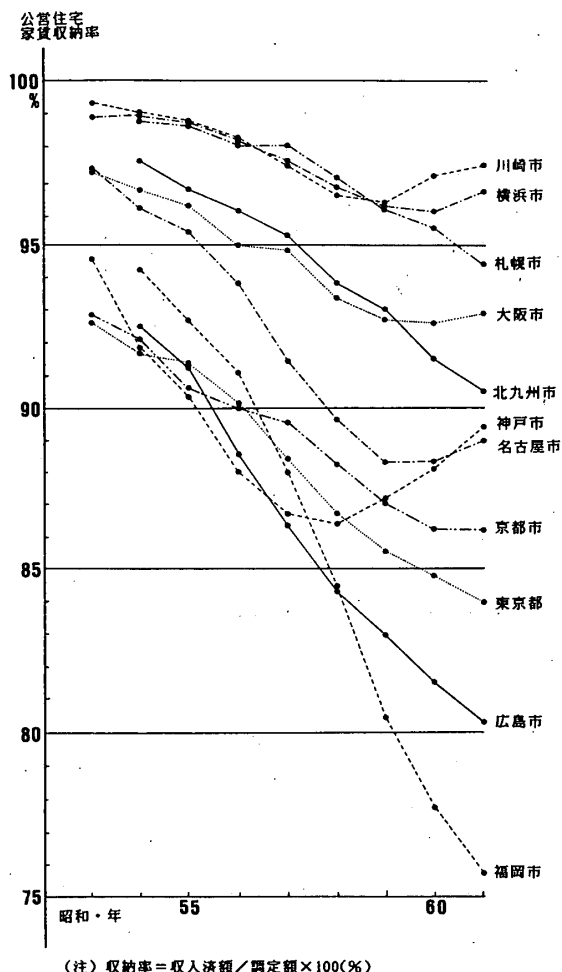
1. 研究の目的

大都市の公営住宅では、家賃滞納層が著しく増大するという状況が顕在化しつつある。図-1は主要大都市における公営住宅家賃の収納率の推移を示しており、これによると、近年の収納率が徐々に低下している傾向が明確に認められる。収納率の低下に伴い、収入未済額も必然的に膨張し、ほとんどの大都市で1億円を突破している^{注1)}。また、表-1によれば、滞納世帯が管理戸数の10~15%程度を占めることがわかる^{注2)}。

家賃滞納層の状況についていえば、この階層の中に家賃納付意志の欠如した世帯が一定程度含まれていることは事実であるが、他方では、低所得、借金、疾病、等々の問題をかかえ、家賃負担能力の低下した世帯が大量に存在していることに注目する必要がある。滞納世帯は、生活上の種々の問題に加えて、滞納家賃の返済という問題をもかかえこみ、生活がいつそう困窮していく傾向にある。さらに滞納世帯は、家賃を支払いかつ滞納家賃を返済しない限り、公営住宅からの退去を余儀なくされ、住居を喪失することにもなる。

家賃滞納が増大してくる背景には、近年の公営住宅により低所得の階層が増大・集積してきているという事実がある^{注3)}。公営住宅には被保護層等の社会福祉制度の対象となる階層も増大しており、たとえば昭和45年から57年にかけて、被保護世帯の総数が1.2倍になっているのに比べ、2種公営住宅の被保護世帯数は3.1倍の増加を示している(全国平均)^{注4)}。周知のように、今日の公営住宅は供給対象がより低所得の階層に絞られ、いわゆる「福祉住宅」としての性格を強めており^{注5)}、低所得層の増大傾向は制度的にも促進されている。こうした公営住宅居住層の変化に伴い、家賃負担能力の低い階層が増加し、それが滞納問題の発生に結びついていると考えられる。

この家賃滞納は、滞納世帯のみならず、公営住宅の事業主体にも深刻な問題をもたらしている。つまり、現行の公営住宅制度は原価主義あるいは経済家賃原則に基づ



(注) 収納率 = 収入済額 / 課定額 × 100(%)

図-1 公営住宅家賃収納率の推移

表-1 滞納世帯数

	管理戸数 A	滞納世帯数 B	B/A ×100(%)
東京都 (S.59)	237,055	28,293	11.9
名古屋市 (S.59)	55,005	6,598	12.0
京都市 (S.58)	16,428	2,671	16.3
神戸市 (S.58)	35,004	4,726	13.5

くものであり、事業主体は居住者からの家賃徴収を通じて建設コストを回収し、公営住宅を管理していかなければならない。家賃滞納の多発は、公営住宅経営基盤の脆弱化

本稿の一部を昭和63年近畿支部および大会(関東)において報告した。

* 神戸大学 技官・学術博士

(1988年11月24日原稿受理, 1989年5月29日採用決定)

を意味し、事業主体には管理行政上の新しい対応が求められるようになる。また、公営住宅に低所得層や被保護層、家賃滞納層等の生活困窮の著しい階層、あるいは社会福祉制度の対象となるような階層が増大・集積するにつれて、そうした階層の生活状況に応じた制度のあり方を追求することが必要になってきている^{注6)}。

このような状況を踏まえ、本稿は、公営住宅における家賃滞納層の特性と問題状況を実態的に明らかにしようとするものである。低所得層の増大・集積という状況の中で、滞納問題に対処していくことが公営住宅政策の新しい課題になるとすれば、滞納層の実態を把握しておくことは基礎的作業として重要であり、本稿の主眼もこの点にある。具体的には、①まず、滞納層の基本属性を明らかにし、滞納理由や滞納期間、滞納額等の指標からその滞納実態を把握する。②次に、滞納家賃の返済の問題をとりあげ、返済のための負担の程度、滞納額の増減傾向等を分析する。③さらに、事業主体の滞納対策が滞納期間等に応じて段階的に講じられる中で、どのような滞納層がどの段階に位置するのかを明らかにする。

2. 調査の概要

調査の対象は、名古屋市南区、天白区の市営住宅に居住し、昭和62年6月現在で過年度分を含む家賃を滞納している628世帯（全数）である^{注7)}。これは、南区、天白区における滞納世帯全体（931世帯）の67.5%に相当する。滞納世帯全体のうち現年度に滞納を開始した世帯（166世帯、17.9%）は問題が比較的軽微と考えられることから調査対象に含めておらず、また、家賃を滞納しつつ公営住宅から退去した世帯（137世帯、17.7%）は調査が困難であるため調査対象からはずしている。調査は、名古屋市の家賃徴収員、および建築局住宅管理課が所有するデータを原資料とするもので、滞納世帯の実態を明らかにする諸項目を把握した^{注8)}。

なお、調査は南区と天白区の2つの区域を対象とするものであるが、本稿では区域間比較等の属地的分析は行わず、両区を一括して扱い、家賃滞納層の特性と問題状況について、属人的分析を進めていく。また、調査の結果、滞納世帯の居住する市営住宅は、1種が337世帯（53.7%）、2種が247世帯（39.3%）、改良住宅が44世帯（7.0%）、総計628世帯（100.0%）であったが、改良住宅のサンプル数が少ないため、以下では改良住宅を2種公営住宅に含めて分析対象としている。

この調査は特定地域を事例地とするものであり、研究の範囲と限界がその点にあることを明記しておかねばならないが、今回実施した調査に類するものは従来まったく試みられておらず、その意味では、本研究は事例的研究として一定の意義が認められると考えている。本研究で得られる知見がどの程度一般化でき、どの程度特殊であるかについては、今後他地域においても調査・分析を

重ねていくことが必要であろう。

3. 家賃滞納層の滞納実態

（1）基本属性

まず、表—2は、滞納世帯の基本属性を示したものであり、比較対象として公営住宅の一般世帯の基本属性をも表している。一般世帯のデータは既存の『名古屋市営住宅居住者調査報告書』（1985年）をもとに把握したものである^{注9)}。これによると、世帯類型は、滞納世帯と一般世帯のいずれにおいても「夫婦と子」が最も多く、59%と同じ比率を占めるが、「夫婦と子」以外では、一般世帯に比べて滞納世帯は「夫婦のみ」の比率が低く、「単身」「欠損」が相対的に多い。後述のように「単身」と「欠損」は滞納が長期化し、滞納額が大きいなど問題がとくに大きい世帯であるが、この両者を合わせると、一般世帯の18%よりも滞納世帯の24%で比率が高い^{注10)}。滞納世帯の世帯主年齢は、一般世帯に比べて「40～49歳」と「50～59歳」の比率が高く、両者で62%になる^{注11)}。世帯主職業をみると、滞納世帯は「技能労務的職業」や「運輸・通信的職業」のいわゆるブルーカラーの多いことが特徴的であり、「技能労務的職業」は滞納世帯36%、一般世帯24%、「運輸・通信的職業」は滞納世帯15%、一般世帯10%である。また、滞納世帯においては、就労が不安定な「日雇い・内職」や「無職」も一定比率を占め、両者で28%になる^{注12)}。世帯総収入と保護率については、一般世帯のデータを収集できなかったが^{注13)}、滞納世帯の世帯総収入（手取りの月収）を観察すると、「15～20万円」を中心に大きな幅があるものの、収入のかなり低い世帯が一定比率を占め、15万円未満までで29%になる。さらに、滞納層の8%は

表—2 滞納世帯の基本属性

	滞 納 世 帯			一般世帯
	1種	2種	計	
世帯類型	25 (7.5) 31 (9.3) 42 (12.6) 19 (5.7) 110 (33.0) 81 (24.3) 25 (7.5) 333 (100.0)	26 (9.0) 33 (11.5) 54 (18.8) 11 (3.8) 67 (23.3) 78 (27.1) 19 (6.6) 288 (100.0)	51 (8.2) 64 (10.3) 96 (15.5) 30 (4.8) 177 (28.5) 159 (25.6) 44 (7.1) 621 (100.0)	(6) (12) (15) (28) (16) (7) (100)
世帯主年齢	23 (6.9) 68 (20.2) 148 (44.0) 60 (17.9) 17 (5.1) 336 (100.0)	11 (3.8) 53 (18.3) 97 (33.6) 82 (28.4) 46 (15.9) 289 (100.0)	34 (5.4) 141 (22.6) 245 (39.2) 142 (22.7) 63 (10.1) 625 (100.0)	(10) (25) (22) (15) (28) (100)
世帯主の職業	16 (4.9) 18 (5.5) 116 (35.5) 2 (0.6) 68 (20.9) 4 (1.2) 27 (8.3) 5 (1.5) 0 (0.0) 43 (13.1) 5 (1.5) 23 (7.0) 327 (100.0)	7 (2.6) 5 (1.9) 99 (36.7) 0 (0.0) 22 (8.1) 3 (1.1) 27 (10.0) 2 (0.7) 0 (0.0) 55 (20.4) 2 (0.7) 48 (17.8) 270 (100.0)	23 (3.9) 23 (3.9) 215 (38.0) 0 (0.3) 90 (15.1) 7 (1.2) 54 (9.0) 7 (1.2) 0 (0.0) 98 (16.4) 98 (16.4) 71 (11.9) 597 (100.0)	(12.0) (10.4) (24.1) (6.8) (10.4) (1.9) (27.3) (7.8) (3.3) (13.1) (1.2) (8.0) (100.0)
世帯総収入	6 (2.4) 17 (6.9) 43 (17.6) 42 (17.1) 67 (27.3) 42 (17.1) 28 (11.4) 245 (100.0)	9 (3.9) 21 (9.2) 40 (17.5) 82 (35.8) 43 (18.7) 20 (8.7) 14 (6.1) 229 (100.0)	15 (3.2) 38 (8.0) 83 (17.5) 124 (26.2) 110 (23.2) 82 (13.1) 42 (8.9) 474 (100.0)	— — — — — — — —
保護	16 (4.9) 319 (95.2) 334 (100.0)	35 (12.3) 250 (87.7) 285 (100.0)	51 (8.2) 568 (91.8) 619 (100.0)	— — —

(注)・一般世帯は『名古屋市営住宅居住者調査報告書』（1985年、名古屋市の建築局住宅管理課）による。
・世帯総収入は世帯の手取り月収（以下同じ）

表—3 世帯類型別世帯総収入

世帯総収入		～5万円未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30万円以上～	計
世帯類型	単身	5 (17.2)	9 (31.0)	8 (27.6)	4 (13.8)	3 (10.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (100.0%)
	夫婦	2 (5.4)	4 (10.8)	7 (18.9)	11 (29.7)	8 (21.6)	4 (10.8)	1 (2.7)	37 (100.0%)
	欠損	2 (2.9)	15 (21.4)	24 (34.3)	10 (14.3)	15 (21.4)	3 (4.3)	1 (1.4)	70 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (18.8)	10 (62.5)	2 (12.5)	1 (6.3)	0 (0.0)	16 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	4 (2.8)	4 (2.8)	19 (13.5)	45 (31.9)	37 (26.2)	25 (17.7)	7 (5.0)	141 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	1 (0.7)	4 (2.8)	16 (11.2)	35 (24.5)	24 (24.5)	28 (16.8)	143 (19.6)	143 (100.0%)
	その他	1 (3.0)	1 (3.0)	6 (18.2)	9 (27.3)	7 (21.2)	4 (12.1)	5 (15.2)	33 (100.0%)
計		15 (3.2)	37 (7.9)	83 (17.7)	124 (26.4)	107 (22.8)	61 (13.0)	42 (9.0)	469 (100.0%)

表—5 世帯主年齢別世帯総収入

世帯総収入		～5万円未満	5～10	10～15	15～20	20～25	25～30	30万円以上～	計
世帯主年齢	～29歳	0 (0.0)	2 (8.3)	4 (16.7)	11 (45.8)	5 (20.8)	1 (4.2)	1 (4.2)	24 (100.0%)
	30～39歳	1 (1.1)	1 (1.1)	16 (17.4)	29 (31.5)	22 (23.9)	19 (20.7)	4 (4.3)	92 (100.0%)
	40～49歳	8 (3.9)	13 (6.4)	33 (16.3)	52 (25.6)	50 (24.6)	26 (12.8)	21 (10.3)	203 (100.0%)
	50～59歳	0 (0.9)	15 (13.4)	15 (13.4)	27 (24.1)	26 (23.2)	14 (12.5)	14 (12.5)	112 (100.0%)
	60歳～	5 (11.9)	6 (14.3)	15 (35.7)	5 (11.9)	7 (16.7)	2 (4.8)	2 (4.8)	42 (100.0%)
	計	15 (3.2)	37 (7.8)	83 (17.5)	124 (26.2)	110 (23.3)	62 (13.1)	42 (8.9)	479 (100.0%)

表—4 世帯類型別保護率

		生活保護 受給	生活保護 非受給	計
世帯類型	単身	9 (18.0)	41 (82.0)	50 (100.0%)
	夫婦	7 (11.1)	56 (88.9)	63 (100.0%)
	欠損	15 (15.6)	81 (84.4)	96 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	1 (3.3)	29 (96.7)	30 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	11 (6.3)	164 (93.7)	175 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	5 (3.2)	150 (96.8)	155 (100.0%)
	その他	3 (6.8)	41 (93.2)	44 (100.0%)
計		51 (8.3)	562 (91.7)	613 (100.0%)

表—6 世帯主年齢別保護率

		生活保護 受給	生活保護 非受給	計
世帯主年齢	～29歳	0 (0.0)	33 (100.0)	33 (100.0%)
	30～39歳	9 (6.4)	132 (93.6)	141 (100.0%)
	40～49歳	15 (6.3)	225 (93.8)	240 (100.0%)
	50～59歳	13 (9.3)	127 (90.7)	140 (100.0%)
	60歳～	14 (22.6)	48 (77.4)	62 (100.0%)
	計	51 (8.3)	565 (91.7)	616 (100.0%)

生活保護を受給しており^{注14)}、全国平均の世帯保護率が2%程度であることからすれば^{注15)}、滞納層にはきわめて低所得の世帯が多いといえる。

滞納世帯の基本属性を種別にみておくと、1種に比べて、2種の滞納世帯は、①問題の大きい「単身」と「欠損」の比率が高く、両者で28%（1種20%）を占める、②世帯主年齢が高く、50歳以上の世帯が44%（1種23%）を占める、③就労の不安定な「日雇い・内職」と「無職」が合わせて38%（1種20%）になる、④より低所得の世帯が多く、世帯総収入20万円未満の世帯が66%（1種44%）を占め、保護率は12%（1種5%）になる、等が特徴的である。

つぎに表—3～4は、世帯総収入と保護率を世帯類型との関連で示しており、これによると、「夫婦と子」の収入が相対的に高く保護率が低いのに比べ、「単身」と「欠損」では収入がきわめて低く、保護率が高い。世帯総収入が15万円未満の比率をみると、「夫婦と子（～5歳）」は19%、「同（6～17歳）」は19%、「同（18歳～）」は15%であるのに比べ、「単身」は76%、「欠損」は59%であり、「単身」と「欠損」は収入が明らかに低い。保護率は、「夫婦と子」の3～6%に比べて、「単身」は18%、「欠損」は16%である。また、世帯主年齢別にみると（表—5～6）、年齢の高い「60歳～」において世帯総収入がとくに低く、保護率の高いことがわかる。「60歳～」では、世帯総収入が15万円未満の世帯が62%を占め、保護率が23%ときわめて高い。

（2）滞納理由

表—7は滞納理由をS.A.（単数選択）とM.A.（複数

選択）の2とおりで示している^{注16)}。ただし、ここでの滞納理由は現時点での滞納理由を表している。滞納層の滞納理由は、滞納期間中になんらかの変化を示すことが予想され、たとえば滞納開始時点と現時点とでは滞納理由が異なる場合も少なくないと考えられるが、データの制約上、ここでは現時点の滞納理由をみていく。

滞納層全体で比率が高いのは「納付意志希薄」（S.A. 33%、M.A. 38%）、「借金」（S.A. 28%、M.A. 35%）、「疾病」（S.A. 18%、M.A. 20%）である。S.A. では、この3つで78%になる。

とくに「納付意志希薄」は比率が高く、S.A. で全体の3分の1を占めており、滞納層の中に家賃納付意志の希薄な世帯が一定の位置を占めていることがわかる^{注17)}。しかし、残りの3分の2は「借金」や「疾病」あるいは「離死別」「高齢」「失業・定年」等であり、滞納層の3分の2はなんらかの要因による生活困窮によって家賃負担能力が低下した世帯とみることができる。今日の公営住宅にはきわめて低所得の世帯、あるいは社会福祉制度の対象となるような世帯が増大しており、そうした階層の生活困窮が家賃滞納の増大という現象に反映していると思われる。また、「納付意志希薄」の世帯は、家賃負担能力を有するにもかかわらず家賃を納入していないと

表—7 種別滞納理由

滞納理由	疾病	離死別	高齢	借金	失業・定年	納付意志希薄	その他	計 (世帯数)
1種	15.3 17.4	5.1 5.9	1.3 1.7	25.0 30.1	4.7 6.8	39.8 43.2	8.9 10.6	100.0 (236)
2種	20.5 22.7	3.9 6.1	5.7 7.0	30.1 39.3	9.2 10.5	26.2 32.3	4.4 5.2	100.0 (229)
計	17.8 20.0	4.5 6.0	3.4 4.3	27.5 34.6	6.9 8.8	33.1 37.8	6.7 8.0	100.0 (465)

(注) 上段：S.A.（単数選択、%） 下段：M.A.（複数選択、%）

表—8 世帯類型別滞納理由

滞納理由	疾病	離死別	老齢	借金	失業・定年	納付意志希薄	その他	計 (世帯数)
世帯類型								
単身	25.0 27.8	5.6 13.9	2.8 5.6	0.0 2.8	5.6 8.3	55.6 55.6	5.6 11.1	100.0 (38)
夫婦	15.9 15.9	0.0 0.0	19.8 21.4	14.3 16.7	7.1 11.9	28.6 28.6	14.3 16.7	100.0 (42)
欠損	9.6 11.0	16.4 21.9	4.1 4.1	27.4 37.0	2.7 2.7	32.9 38.4	6.8 8.2	100.0 (73)
夫婦と子 (～5歳)	13.6 18.2	0.0 0.0	0.0 0.0	54.5 54.5	4.5 9.1	18.2 27.3	9.1 9.1	100.0 (22)
夫婦と子 (6～17歳)	17.4 18.9	0.0 0.0	0.0 0.0	41.1 43.2	9.1 11.4	32.6 36.4	6.8 6.8	100.0 (132)
夫婦と子 (18歳～)	21.5 23.8	0.0 0.0	2.3 3.1	30.0 36.2	8.5 10.0	33.8 40.8	3.8 5.4	100.0 (130)
その他	32.0 36.0	4.0 4.0	4.0 4.0	32.0 32.0	4.0 4.0	28.0 36.0	4.0 4.0	100.0 (25)
計	18.0 20.2	4.1 5.7	3.3 4.1	27.6 34.8	7.0 8.9	33.5 38.3	6.5 7.8	100.0 (460)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

表—9 世帯主年齢別滞納理由

滞納理由	疾病	離死別	老齢	借金	失業・定年	納付意志希薄	その他	計 (世帯数)
世帯主年齢								
～29歳	15.2 15.2	7.7 7.7	0.0 0.0	11.5 19.2	3.8 7.7	46.2 46.2	15.4 15.4	100.0 (26)
30～39歳	14.0 15.0	5.0 6.0	0.0 0.0	39.0 47.0	5.0 5.0	27.0 30.0	10.0 10.0	100.0 (100)
40～49歳	16.7 20.8	5.2 6.8	0.0 0.0	31.3 39.1	8.8 8.8	36.5 43.2	3.6 4.7	100.0 (192)
50～59歳	24.5 25.2	3.9 5.8	1.9 1.9	21.4 27.2	11.7 12.6	32.0 35.9	4.9 6.8	100.0 (103)
60歳～	20.5 20.5	0.0 2.3	29.5 38.6	9.1 13.6	2.3 9.1	27.3 31.8	11.4 15.9	100.0 (44)
計	17.8 20.0	4.5 6.0	3.4 4.3	27.5 34.6	6.9 8.8	33.1 37.8	6.7 8.0	100.0 (465)

(注) 上段：S.A. (単数選択、%) 下段：M.A. (複数選択、%)

みなされる場合であるが、この「納付意志希薄」の世帯は必ずしも収入が高いとは限らず、さらに滞納が著しく長期化し、滞納家賃の返済がほとんど不可能になっている場合が多く、滞納が長期化する過程で納付意志が希薄化してきた世帯も少なくないと推察される^{注18)}。

滞納理由を種別にみると、1種では「納付意志希薄」が多く、2種では「借金」と「疾病」の比率が高い。1種では「納付意志希薄」がS.A.で40%、M.A.で43%を占めるのに対し、2種ではS.A.26%、M.A.32%にとどまっている。「借金」は1種のS.A.25%、M.A.30%に比べて2種のS.A.30%、M.A.39%で比率が高く、「疾病」も1種のS.A.15%、M.A.17%に対して2種のS.A.21%、M.A.23%で比率が高い。また、2種では「離死別」や「老齢」「失業・定年」等の比率も相対的に高い。

続いて、滞納理由を世帯類型との関連で観察すると(表—8)、滞納理由には世帯類型によって大きな差異が認められる。たとえば、「夫婦と子」は「借金」の比率が高く、とくに「夫婦と子(～5歳)」と「同(6～17歳)」では「借金」が41～55%(S.A.)を占めており、これは子供の養育費等で生活費の膨張しがちな「夫婦と子」が借金で滞納しがちであることを示唆していると思われる。「単身」では「納付意志希薄」が最も多く、「欠損」では「納付意志希薄」と「借金」の多いことが特徴であるが、相対的には「単身」は「疾病」、「欠損」は「離死別」が多いことも特徴的である。「単身」が疾病をかかえている場合や、離死別によって生じる「欠損」は、世帯の稼働能力が低下しがちになり、それが家賃負担能力の低下に

表—10 種別滞納期間

滞納期間	1～2ヶ月	3～5ヶ月	6～11ヶ月	1～2年未満	2～4年未満	4年以上	計
1種	57 (17.1)	62 (18.6)	67 (20.1)	64 (19.2)	62 (18.6)	21 (6.3)	333 (100.0%)
2種	43 (14.8)	32 (11.0)	56 (19.2)	62 (21.3)	63 (21.6)	35 (12.0)	291 (100.0%)
計	100 (16.0)	94 (15.1)	123 (19.7)	126 (20.2)	125 (20.0)	56 (9.0)	624 (100.0%)

表—11 種別滞納額

滞納額	～5万円未満	5～10	10～20	20～30	30～50	50～100	100万円以上	計
1種	50 (15.1)	51 (15.4)	53 (16.0)	29 (11.8)	54 (16.3)	55 (16.6)	29 (8.8)	331 (100.0%)
2種	51 (17.5)	41 (14.1)	59 (20.3)	33 (11.3)	50 (17.2)	51 (17.5)	6 (2.1)	291 (100.0%)
計	101 (16.2)	92 (14.8)	112 (18.0)	72 (11.6)	104 (16.7)	106 (17.0)	35 (5.6)	622 (100.0%)

結びついていると考えられる。

世帯主年齢別に滞納理由をみると(表—9)、「30～39歳」では「借金」が39%(S.A.)と高い比率を占めており、これは「夫婦と子」で「借金」が多いことに符合するものとみられる。年齢が高い「50～59歳」と「60歳～」では「疾病」が21～25%(S.A.)と比率が高い。上記のように「単身」において「疾病」が多くなっているが、高齢化した「単身」はとくに「疾病」の比率が高く、50歳以上の「単身」の32%(S.A.)は「疾病」によって滞納している世帯である^{注19)}。また、年齢が最も高い「60歳～」の世帯は「老齢」の比率が高いことも特徴である^{注20)}。

(3) 滞納期間と滞納額

表—10～11は滞納実態を明らかにする指標として、滞納期間と滞納額を示しているが、滞納層全体では、この滞納期間と滞納額は大きな幅がある。つまり、滞納期間が短い5か月未満の世帯が31%を占めると同時に2年以上の世帯が29%になり、滞納額は10万円未満が31%を占める他方で50万円以上が23%になる。

種別にみると、2種の滞納期間がより長期化しており、2年以上の比率が1種の25%に比べて2種は34%である。ただし、滞納額は1種と2種にそれほどの差異はなく、これは2種の家賃が低く、滞納が長期化しつつも滞納額は1種と同程度になるためと考えられる。

続いて、図—2は世帯総収入との関連で平均滞納期間、平均滞納額および平均家賃をみたものであり、これによると、収入が低くなるほど滞納が長期化し、滞納額が大きくなるという傾向が明確に現れている。世帯総収入が高い「30万円以上～」や「25～30万円」では平均滞納期間が1年2か月、1年3か月であるのに対し、収入が低い「10～15万円」や「5～10万円」、「～5万円未満」ではそれぞれ2年4か月、2年11か月、3年1か月というように滞納が著しく長期化している。平均滞納額は、滞納層全体で32万円であるのに比べ、収入が低い「10～15万円」や「5～10万円」では35万円、45万円になり、「～5万円未満」では58万円にもなる。収入が低い世帯では家賃が低いのであるが、滞納期間が著しく長い

ために、滞納額が膨張するという状態にある。

世帯類型別にみると(図—3)、滞納期間が長く滞納額が大きいのは「単身」および「欠損」である。「単身」では平均滞納期間が2年11か月ときわめて長く、平均滞納額が55万円にもなる。「欠損」は平均滞納期間が2年、平均滞納額が35万円であり、「単身」に次いで滞納期間が長く、滞納額が大きい。

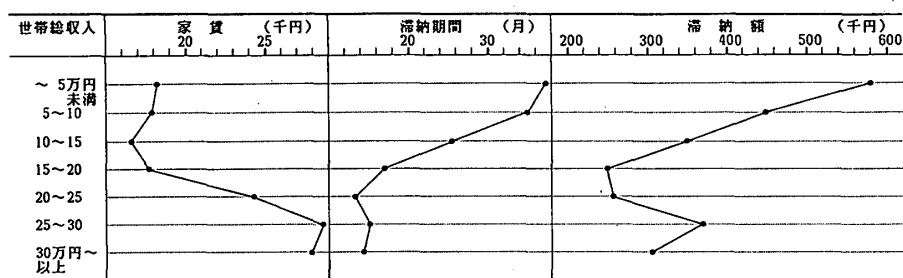
このように、滞納層の中でも、収入がより低い世帯、あるいは「単身」「欠損」において滞納が長期化し、滞納額が大きくなるという傾向が明確に認められ、滞納期間や滞納額という指標からみた場合、これらの世帯で問題がとくに大きいと考えることができる^{註21)}。

(4) 滞納の連続性と断続性

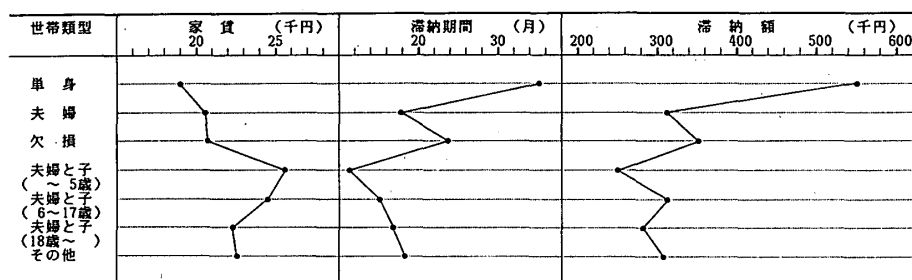
つぎに、滞納の「連続性」あるいは「断続性」という問題をとりあげる。すなわち、滞納層の中には、連続的に滞納を続けている世帯が存在すると同時に、家賃を納入したり滞納したりというように断続的に滞納している世帯も存在すると考えられる。ここでは、最初に滞納を開始した時点から現在に至る期間の中で、滞納期間がどの程度の比率を占め、納入期間がどの程度の比率を占めるのかをみていく。

表—12は、滞納開始以降の期間(滞納開始時点から現在までの期間)に占める滞納期間と納入期間の比率を示しており、これによると、滞納層全体では滞納期間が64%、納入期間が36%である。つまり、滞納層は、ひとたび滞納を開始すると、それ以降の6割強の期間を滞納し、4割弱の期間は家賃を納入しているということである。種別にみると、滞納期間の比率は1種61%、2種68%、納入期間は1種39%、2種33%であり、2種では滞納期間の比率が高く、1種では納入期間の比率が高い。これは、2種における滞納の連続性がより強いことを示し、1種の滞納が相対的に断続的であることを表している。

世帯総収入別にみると(表—13)、滞納開始以降の期間に占める滞納期間の比率は、収入が低い世帯でより高くなっている。収入が「30万円以上～」から「20～25万円」までの世帯は、滞納期間の比率が60%前後であるのに対し、「15～20万円」と「10～15万円」では65～67%になり、収入が低い「5～10万円」では74%、「～5万円未満」では84%と滞納期間の比率がきわめて



図—2 世帯総収入別滞納期間、滞納額



図—3 世帯類型別滞納期間、滞納額

表—12 種別滞納期間、納入期間

種別	滞納期間	納入期間	滞納開始以降の期間
1種	16.2 (61.1)	10.3 (38.9)	26.5ヶ月 (100.0%)
2種	22.2 (67.5)	10.7 (32.5)	32.9ヶ月 (100.0%)
計	18.8 (63.9)	10.6 (36.1)	29.4ヶ月 (100.0%)

表—13 世帯総収入別滞納期間、納入期間

世帯総収入	滞納期間	納入期間	滞納開始以降の期間
～5万円未満	37.4 (84.4)	6.9 (15.6)	44.3ヶ月 (100.0%)
5～10	34.7 (74.3)	12.0 (25.7)	46.7ヶ月 (100.0%)
10～15	25.6 (66.5)	12.9 (33.5)	38.5ヶ月 (100.0%)
15～20	16.8 (64.9)	9.1 (35.1)	25.9ヶ月 (100.0%)
20～25	13.3 (58.3)	9.5 (41.7)	22.8ヶ月 (100.0%)
25～30	15.2 (60.3)	10.0 (39.7)	25.2ヶ月 (100.0%)
30万円以上～	13.4 (60.6)	8.7 (39.4)	22.1ヶ月 (100.0%)
計	19.2 (65.8)	10.0 (34.2)	29.2ヶ月 (100.0%)

表—14 世帯類型別滞納期間、納入期間

世帯類型	滞納期間	納入期間	滞納開始以降の期間
単身	35.0 (69.7)	15.2 (30.3)	50.2ヶ月 (100.0%)
夫婦	17.8 (61.1)	11.3 (38.8)	29.1ヶ月 (100.0%)
欠損	23.8 (68.0)	11.2 (32.0)	35.0ヶ月 (100.0%)
夫婦と子(～5歳)	11.3 (57.1)	8.5 (42.9)	19.8ヶ月 (100.0%)
夫婦と子(6～17歳)	14.8 (60.4)	9.7 (39.6)	24.5ヶ月 (100.0%)
夫婦と子(18歳～)	16.3 (60.8)	10.5 (39.2)	26.8ヶ月 (100.0%)
その他	18.1 (61.6)	11.3 (38.4)	29.4ヶ月 (100.0%)
計	18.6 (63.3)	10.8 (36.7)	29.4ヶ月 (100.0%)

表—15 種別返済額

返済額	～1万円未満	1～2	2～3	3～4	4万円以上～	計
1種	33 (14.5)	74 (32.6)	70 (30.8)	34 (15.0)	16 (7.0)	227 (100.0%)
2種	49 (23.3)	58 (27.6)	83 (39.5)	15 (7.1)	5 (2.4)	210 (100.0%)
計	82 (18.8)	132 (30.2)	153 (35.0)	49 (11.2)	21 (4.8)	437 (100.0%)

表—16 種別負担総額

負担総額	～2万円未満	2～3	3～4	4～5	5～6	6万円以上～	計
1種	9 (4.0)	24 (10.6)	44 (19.4)	60 (26.4)	43 (18.9)	47 (20.7)	227 (100.0%)
2種	33 (15.7)	36 (17.1)	75 (35.7)	35 (16.7)	17 (8.1)	14 (6.7)	210 (100.0%)
計	42 (9.6)	60 (13.7)	119 (27.2)	95 (21.7)	60 (13.7)	61 (14.0)	437 (100.0%)

(注) 負担総額＝家賃＋滞納返済額(以下同じ)

高くなる。世帯類型別には(表—14), それほどの差異はないが, 滞納の連続性が相対的に強いのは「単身」と「欠損」である。滞納期間の比率は, 滞納層全体の63%に比べて, 「単身」は70%, 「欠損」は68%である。

上述のように, 収入が低い世帯や「単身」「欠損」は滞納が長期化し, 滞納額の大きいことが特徴的であるが, その滞納の連続性が強いことも特徴といえる。これらの世帯は, ひとたび滞納を開始すると, その滞納が継続し, 著しく長期化する傾向にある。

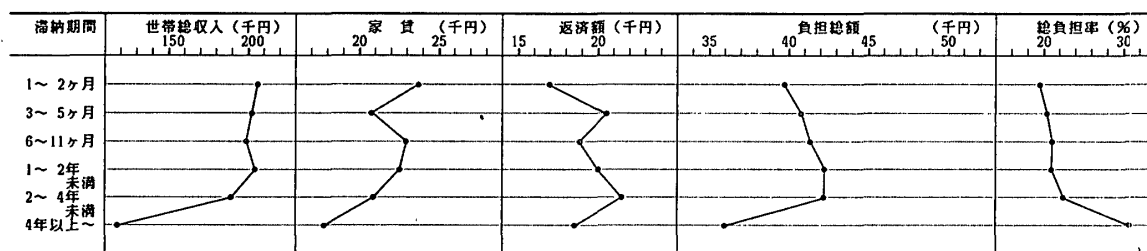
4. 滞納家賃の返済

(1) 滞納家賃の返済額

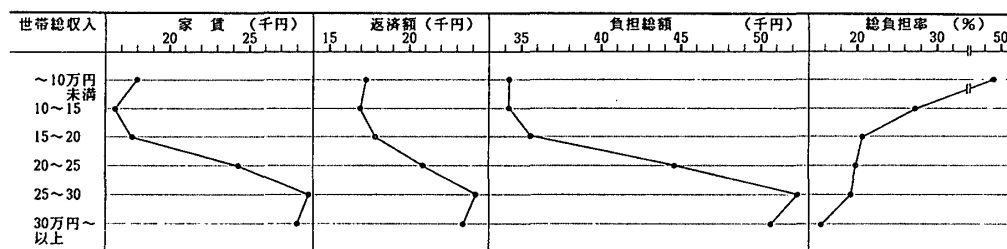
近年の公営住宅の事業主体は滞納対策を強化しつつあり(後述), 滞納世帯は家賃を支払い, かつ滞納家賃を返済しない限り, いずれ公営住宅からの退去を余儀なくされるようになる。滞納世帯は, 低所得, 借金, 疾病等の問題に加えて, 滞納家賃の返済という問題をもかかえこむようになる。家賃納付意志の希薄な世帯の場合も,

滞納家賃の返済という問題を回避できないようになる。ここでは, 滞納層が滞納家賃を返済するための負担がどの程度であるかをみていく。

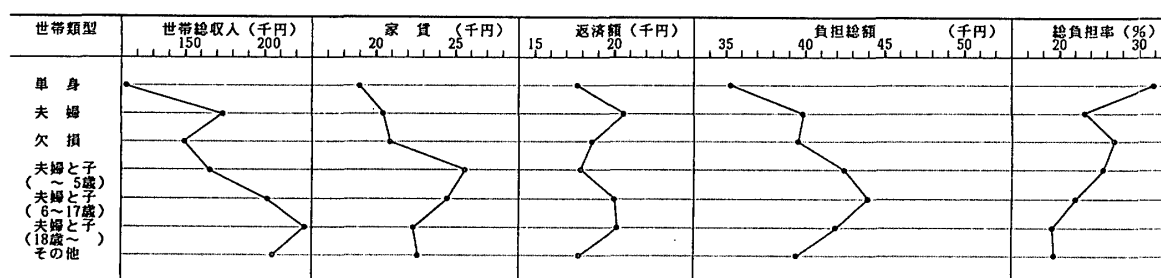
まず, 表—15は1か月当たりの返済額を示している。この返済額は, 滞納額の大きさと滞納世帯の負担能力によって決定されている。つまり, 滞納額が大きい世帯では, より大きな額を返済することが必要になるが, 他方で返済額は滞納世帯の負担能力によっても規定され, 返済額はいわば滞納額と負担能力の妥協点に落ち着くことになる。また, 返済額は事業主体の指導によって決定される場合が多いが, 滞納世帯のすべてがその額を支払っているとは限らず, ここでは滞納世帯が実際に支払っている返済額を示している。ただし, ここで示す返済額を滞納世帯が毎月支払っているかどうかは別問題であり, また返済額は月によって一定ではなく, ここでは調査時点に最も近い時点で滞納世帯が支払った返済額を示して



図—4 世帯総収入別総負担率



図—5 世帯類型別総負担率



図—6 滞納期間別総負担率

いる。

返済額は表にみられるように、「2～3万円」の35%で最も比率が高く、次いで「1～2万円」の30%で比率が高い。種別には、1種よりも2種で返済額が小さく、これは、2種の滞納世帯の負担能力が低いことを反映していると考えられる。1種では3万円以上の世帯が22%を占めるのに対し、2種では10%であり、1万円未満の世帯は1種の15%よりも2種の23%で比率が高い。

この返済額に加えて、滞納世帯は家賃をも支払わねばならない。現在の家賃を負担しつつ、滞納家賃を返済していくことが必要なわけであり、表一16は返済額に家賃を加えた額を「負担総額」と定義し、この「負担総額」がどの程度かを示している。これによると、負担総額は、「3～4万円」の27%と「4～5万円」の22%で比率が高い。負担総額が5万円以上になる世帯もかなり高い比率を占め、「5～6万円」(14%)と「6万円以上～」(14%)を合わせて28%になる。種別には、1種よりも2種の負担総額がかなり小さく、これは、2種での返済額が小さく家賃も低いためであり、また2種の滞納世帯の負担能力が低いことを示唆している。

つぎに、世帯総収入に対する負担総額の比率を「総負担率」と定義し、これを図一4～6に示した。この総負担率は滞納層全体の平均で22%になり、住宅宅地審議会による公営住宅家賃の負担限度率が15～16%とされていることからすれば^{注22)}、ここでの総負担率はかなり高い比率と考えられる。ただし、住宅宅地審議会による負担限度率は賞与込みの収入をもとに算出したものであるのに対し、ここでの総負担率は手取りの月収をもとにしており、したがって両者を単純には比較できない。しかし、滞納層の職業や収入からすれば、賞与がそれほど大きいとは考えられず、また滞納層が通常の家賃に加えて滞納家賃を返済していることを考え合わせれば、滞納層の総負担率が負担限度率を超えている場合が多いと考えてよいであろう。

この総負担率を世帯総収入別にみると(図一4)、収入が低くなるほど総負担率が明らかに高くなっており、「30万円以上～」の15%に対して「25～30万円」から「15～20万円」までは20%程度であり、「10～15万円」では27%とかなり高く、「～10万円未満」では49%と極端に高くなる。収入が低い世帯は家賃と返済額が低く、したがって負担総額も低いのであるが、収入が低いために総負担率は高まる傾向にある。世帯類型との関連でみると(図一5)、総負担率が高いのは「単身」と「欠損」であり、それぞれ32%、26%になる。また、滞納期間別にみると(図一6)、滞納期間が長い「4年以上～」で総負担率がとくに高く、31%である。

このように、滞納層が家賃を支払い、かつ滞納家賃を

表一17 種別滞納額の増減

滞納額の増減	減少	不変	増加	計
1種	133 (42.8)	89 (28.6)	89 (28.6)	311 (100.0%)
2種	120 (45.3)	96 (36.2)	49 (18.5)	265 (100.0%)
計	253 (43.9)	185 (32.1)	138 (24.0)	576 (100.0%)

表一18 世帯総収入別滞納額の増減

滞納額の増減	減少	不変	増加	計
世帯	15 (28.8)	18 (34.6)	19 (36.5)	52 (100.0%)
10～15	35 (43.2)	25 (30.9)	21 (25.9)	81 (100.0%)
15～20	56 (45.9)	45 (36.9)	21 (17.2)	122 (100.0%)
20～25	46 (44.2)	43 (41.3)	15 (14.4)	104 (100.0%)
25～30	36 (62.1)	14 (24.1)	8 (13.8)	58 (100.0%)
30万円以上～	22 (56.4)	5 (12.8)	12 (30.8)	39 (100.0%)
計	210 (46.1)	150 (32.9)	96 (21.1)	456 (100.0%)

返済するには、全体的にかなり大きな負担が必要になっている。なかでも、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納が長期化した世帯は負担がとくに大きい。

(2) 滞納額の増減傾向

家賃滞納層は、滞納家賃の返済を毎月履行しているとは限らず、滞納額が減少しない世帯も多い。

ここでは、滞納額の増減傾向を「減少」「不変」「増加」の3つに区分して表一17に示したが、これによると、滞納額が「減少」方向に向かっている世帯が44%であり、半数に満たないことがわかる。滞納額が増加も減少もしない「不変」の世帯は32%であり、滞納額がむしろ「増加」している世帯は24%を占める。

世帯総収入別にみると(表一18)、収入が低くなるにつれて滞納額「減少」が少なくなり、その比率は「30万円以上～」の56%、「25～30万円」の62%に比べて、「10～15万円」では43%、「～10万円未満」では29%にまで低下する。また、収入が低くなるほど滞納額「不変」の比率が高くなり、収入がさらに低くなると「増加」の比率が高くなる。収入が最も低い「～10万円未満」では「増加」が37%を占める。世帯類型との関連でいえば(表一19)、「単身」と「欠損」で滞納額「減少」の比率が22%、32%と低く、「単身」では「増加」の比率が48%ときわめて高い。滞納期間別に観察すると(表一20)、滞納が長期化するほど滞納額「減少」の比率が低下し、「増加」の比率が高まるという明確な傾向が現れている。滞納額「減少」の比率は、「1～2か月」の69%、「3～5か月」の47%に比べて、「2～4年」では33%、「4年以上～」では14%にまで低下し、「増加」は、「1～2か月」の3%、「3～5か月」の11%に対して、「2～4年」では31%であり、「4年以上～」では69%にもなる。

表—19 世帯類型別滞納額の増減

滞納額の増減		減少	不変	増加	計
世帯類型	単身	10 (21.7)	14 (30.4)	22 (47.8)	46 (100.0%)
	夫婦	25 (44.6)	16 (28.6)	15 (26.8)	56 (100.0%)
	欠損	28 (31.8)	39 (44.3)	21 (23.9)	88 (100.0%)
	夫婦と子 (～5歳)	14 (51.9)	7 (25.9)	6 (22.2)	27 (100.0%)
	夫婦と子 (6～17歳)	85 (51.5)	48 (29.1)	32 (19.4)	165 (100.0%)
	夫婦と子 (18歳～)	67 (45.0)	52 (34.9)	30 (20.1)	149 (100.0%)
	その他	20 (51.3)	8 (20.5)	11 (28.2)	39 (100.0%)
	計	249 (43.7)	184 (32.3)	137 (24.0)	570 (100.0%)

表—20 滞納期間別滞納額の増減

滞納額の増減		減少	不変	増加	計
滞納期間	1～2ヶ月	61 (68.5)	25 (28.1)	3 (3.4)	89 (100.0%)
	3～5ヶ月	39 (47.0)	35 (42.2)	9 (10.8)	83 (100.0%)
	6～11ヶ月	62 (53.9)	39 (33.9)	14 (12.2)	115 (100.0%)
	1～2年未満	46 (39.0)	35 (29.7)	37 (31.4)	118 (100.0%)
	2～4年未満	38 (32.8)	42 (36.2)	36 (31.0)	116 (100.0%)
	4年以上～	7 (13.5)	9 (17.3)	36 (69.2)	52 (100.0%)
	計	253 (44.2)	185 (32.3)	135 (23.6)	573 (100.0%)

すなわち、滞納層の多くは滞納額が減少しておらず、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納が長期化した世帯は、滞納額がむしろ増加していく傾向を示している。先述のように、収入が低い世帯、あるいは「単身」「欠損」は滞納が著しく長期化し、滞納額が膨張するという状態にあり、そうした世帯は返済のための負担も大きく、滞納家賃を返済することがほとんど不可能になっていると考えられる。

5. 事業主体の滞納対策

大都市の公営住宅家賃の収納率は一貫して低下する傾向にあり（前掲図—1）、事業主体は滞納対策の体制を整備することが不可欠になってきている。昭和50年代後半には、大都市の事業主体の多くが滞納問題を専門に扱うプロジェクト・チームを発足させ、滞納対策を公営住宅管理行政の主要な課題の1つに位置づけるに至っている。この滞納対策は、事業主体によって内容が異なるが、一般的に滞納期間等に応じた段階的措置から構成されており、近年では、各段階ごとに措置の強化が試みられている。第1に、滞納期間がそれほど長くない世帯には、家賃徴収員等の個別訪問による家賃納付指導が実施されるようになってきている。これは、家賃の徴収とともに滞納の長期化の予防を意図したものであり、事業主体の多くは、昭和60年前後から専任の家賃徴収員を嘱託等で雇用し、滞納世帯に個別に対応するという体制を整えている。この家賃徴収員は、かなりの頻度で滞納世帯を訪問し、家賃を徴収すると同時に、滞納家賃の分割納付等の

表—21 法的措置件数の推移

	昭和58年	59年	60年	61年
札幌市	17	13	13	73
東京都	7	37	54	134
川崎市	0	10	4	4
横浜市	1	67	88	151
名古屋市	42	19	72	190
京都市	29	132	156	157
大阪市	29	85	340	889
神戸市	147	245	286	381
広島市	49	73	97	54
北九州市	141	316	440	364
福岡市	0	79	53	137
計	462	1,076	1,603	2,534

（注）法的措置件数は訴訟（提訴）、
即決和解（申立）、支払命令（申立）、
及び強制執行（申立）の合計。

指導も行っている。第2は、法的措置による対策である。滞納の長期化の予防措置が実施される他方で、滞納が長期化した世帯には「明渡し請求」等を含む法的措置が講じられることになる。最近では、ほとんどの事業主体が法的措置件数を増加させるという方針をもっており、表—21 からわかるように、大都市における法的措置件数は着実に増加する傾向を示している^{注23)}。11大都市の合計でみると、法的措置件数は、昭和58年の462件に対して、61年では2,534件と5倍以上に増加している^{注24)}。

では、こうした滞納対策が進む中で、滞納層はどのような状態に置かれているのか。ここでは、調査結果をもとに、どのような滞納層がどの措置段階に位置しているのかを明らかにしていく。

最初に、調査対象の名古屋市営住宅について、事業主体の滞納対策の概要をみておくと、表—22 に示されるように、滞納世帯には4段階の家賃納付指導、3段階の法的措置が行われており、滞納対策は計7段階の措置から構成されている。まず、現年度に滞納を開始した世帯には「管理公社の対応」による納付指導が行われ、過年度分を含む家賃を滞納している世帯には「徴収員の未誓約対応」による納付指導が行われる。次に、過年度分を含む家賃を滞納し、滞納期間が6か月を超える世帯には誓約書を提出することが要求され、誓約書を提出した世帯には「徴収員の誓約対応」による納付指導が行われる。誓約書を提出しつつも徴収員の指導に従わない世帯には市の住宅管理課による「収納係の誓約対応」が行われる。これらの指導に従わない世帯、誓約書の提出を拒否する世帯、あるいは誓約書を履行しない世帯には法的措置が講じられるようになる。誓約を履行しなかった世帯が和解を申し出た場合は、「誓約不履行後和解」の措置がとられ、滞納額の3分の1を即納し、残額を3年以内に分割納付することが和解条件になる。分割納付の履行を3回以上怠ると住宅を明渡しことになる。和解に応じない世帯や最終催告をしても誓約を履行しない世帯には「明渡し訴訟」が行われる。この訴訟の和解条件は、滞納額の2分の1の即納、残額の2年以内の分割納付、分割納

表—22 名古屋市における滞納対策の措置段階

措置段階		対象世帯	施策内容
納付指導	管理公社の対応	現年度に新たに滞納を始めた世帯	・毎月1回必ず訪問し、納付指導を行なう。 ・6ヶ月以上の滞納世帯の保証人への通知。
	徴収員の未誓約対応	過年度を含む滞納世帯	・毎月1回必ず訪問し、納付指導、集金を行なう。 ・12ヶ月以内の滞納世帯の保証人への通知。
	徴収員の誓約対応	過年度を含む滞納世帯	・6ヶ月以上の滞納世帯に誓約書を提出させる。 ・毎月1回必ず訪問し、納付指導、集金を行なう。 ・12ヶ月以内の滞納世帯の保証人への通知。
	収納係の誓約対応	徴収員の指導に従わない過年度を含む滞納世帯	・6ヶ月以上の滞納世帯に誓約書を提出させる。 ・誓約書提出世帯の履行状況の確認、不履行世帯への督促。
法的措置	誓約不履行後和解	誓約不履行世帯で和解を申し出た世帯	<和解条件> ・滞納額の1/3を即納。 ・残額は3年以内の分割納付。 ・履行を3回以上怠ったときは住宅を明渡す。
	明渡し訴訟	・誓約不履行世帯で最終催告をしても和解に応じない世帯 ・誓約拒否世帯	<和解条件> ・滞納額の1/2を即納。 ・残額は2年以内の分割納付。 ・履行を3回以上怠ったときは住宅を明渡す。
	強制執行	・住宅明渡し請求訴訟で勝利判決を得た世帯 ・即決和解世帯、訴訟上の和解世帯で和解条項不履行の世帯	<執行中止条件> ・全額納付

付を3回以上怠った場合に住宅を明渡すことである。訴訟によって事業主体が勝利判決を得ると住宅明渡しの「強制執行」が行われ、この段階になると、滞納家賃を全額即納する以外に執行を中止することはできない。すなわち、措置段階が進むに従い、滞納対策は納付指導から法的措置に移行し、法的措置の中でも、段階が進むにつれて、和解条件はよりきびしいものになっていく。

以上を前提として、表—23は、措置段階別に滞納世帯数の構成比をみたものである。ただし、ここで使用している調査の対象は、①過年度分を含む家賃を滞納している世帯、②調査時点で公営住宅に居住している世帯であり（先述）、「管理公社の対応」段階にある現年度に滞納を開始した世帯、および「強制執行」等によって退去した世帯は調査対象からはずしている。したがって、ここでとりあげるのは「徴収員未誓約対応」段階から「明渡し訴訟」段階に位置する滞納世帯であるが、それぞれの構成比をみると、「徴収員未誓約対応」の52%で最も比率が高く、滞納世帯の半数程度が措置段階の初期に位置していることがわかる。また、「徴収員誓約対応」が32%、「収納係誓約対応」が10%というように、措置段階が進むにつれて比率は低下し、法的措置段階である「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」はそれぞれ4%、2%である。

つまり、滞納世帯の大半は初期の措置段階に位置しているわけであるが、種別にみると、1種に比べて2種の滞納層は措置段階がより後期の世帯が多い。措置段階が初期の「徴収員未誓約対応」は、1種で58%を占めるのに対して2種では45%と比率が低く、「徴収員誓約対応」以降の段階に位置する世帯はどの段階においても2種で比率が高い。

また、措置段階は滞納世帯の属性によって大きく異なり、たとえば、世帯総収入との関連でいえば（表—24）、収入の高い世帯の多くが初期の段階に位置しているのに

比べ、収入が低い場合はより後期の段階に位置する世帯が多い。措置段階が初期の「徴収員未誓約対応」と「徴収員誓約対応」を合わせた比率をみると、収入が高い「30万円以上～」や「25～30万円」では、それぞれ98%、92%とほとんど全部を占めるのに対し、収入が低い「10～15万円」では72%になり、「～10万円未満」では57%にまで比率が低下する。法的措置の「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」を合わせた比率は、「30万円以上～」では2%を占めるにすぎないのに対し、「～10万円未満」では19%を占める。

表—25には世帯類型別に措置段階を表しており、これによると、より後期の措置段階に位置するのは「単身」である。措置段階が初期の「徴収員未誓約対応」「徴収員誓約対応」は滞納層全体で52%、32%を占めるのに対し、「単身」では46%、22%と比率が低く、法的措置の「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」を合わせた比率は、滞納層全体の6%に比べて「単身」では14%になる。

表—26は滞納期間別に措置段階をみたものであり、滞納期間が長い世帯は措置段階がより後期になるという傾向が明確に認められる。これは、措置段階が滞納期間に応じて設定されているため、ある程度当然の傾向であるが、滞納期間が長くなるにつれて、滞納世帯が法的措置に着実に近づいていくことがわかる。「誓約不履行後和解」と「明渡し訴訟」を合わせた法的措置段階の世帯は、滞納期間「1～2か月」から「1～2年」まではほとんど存在しないのに対し、「2～4年」では8%になり、「4年以上～」では41%ときわめて高い比率を占める。

このように、滞納層の中でも、収入が高い世帯や滞納期間の短い世帯が初期の措置段階に位置しているのに対し、収入が低い世帯や「単身」、滞納が長期化した世帯は措置段階がより後期になっている。また、表—27は措置段階別に滞納額の増減傾向を示しており、措置段階

表—23 種別措置段階

措置段階	徴収員 未管約対応	徴収員 管約対応	収納係 管約対応	管約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
1種	195 (58.0)	99 (29.5)	27 (8.0)	10 (3.0)	5 (1.5)	336 (100.0%)
2種	129 (44.8)	102 (35.4)	37 (12.8)	14 (4.9)	6 (2.1)	288 (100.0%)
計	324 (51.9)	201 (32.2)	64 (10.3)	24 (3.8)	11 (1.8)	624 (100.0%)

表—24 世帯総収入別措置段階

措置段階	徴収員 未管約対応	徴収員 管約対応	収納係 管約対応	管約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
世帯総収入						
～10万円未満	15 (28.3)	15 (28.3)	13 (24.5)	6 (11.3)	4 (7.5)	53 (100.0%)
10～15	39 (47.0)	21 (25.3)	16 (19.3)	6 (7.2)	1 (1.2)	83 (100.0%)
15～20	51 (41.5)	51 (41.5)	15 (12.2)	5 (4.1)	1 (0.8)	123 (100.0%)
20～25	51 (46.8)	47 (43.1)	8 (7.3)	2 (1.8)	1 (0.9)	109 (100.0%)
25～30	32 (51.6)	25 (40.3)	4 (6.5)	1 (1.6)	0 (0.0)	62 (100.0%)
30万円以上～	30 (73.2)	10 (24.4)	0 (0.0)	1 (2.4)	0 (0.0)	41 (100.0%)
計	218 (46.3)	169 (35.9)	56 (11.9)	21 (4.5)	7 (1.5)	471 (100.0%)

表—25 世帯類型別措置段階

措置段階	徴収員 未管約対応	徴収員 管約対応	収納係 管約対応	管約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
世帯類型						
単身	23 (46.0)	11 (22.0)	9 (18.0)	3 (6.0)	4 (8.0)	50 (100.0%)
夫婦	39 (60.9)	16 (25.0)	6 (9.4)	3 (4.7)	0 (0.0)	64 (100.0%)
欠損	47 (48.0)	33 (34.4)	9 (9.4)	4 (4.2)	3 (3.1)	96 (100.0%)
夫婦と子 (～5歳)	17 (56.7)	12 (40.0)	1 (3.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	30 (100.0%)
夫婦と子 (6～17歳)	83 (46.9)	71 (40.1)	20 (11.3)	1 (0.8)	2 (1.1)	177 (100.0%)
夫婦と子 (18歳～)	88 (56.4)	42 (26.9)	13 (8.3)	11 (7.1)	2 (1.3)	156 (100.0%)
その他	23 (52.3)	15 (34.1)	5 (11.4)	1 (2.3)	0 (0.0)	44 (100.0%)
計	320 (51.9)	200 (32.4)	63 (10.2)	23 (3.7)	11 (1.8)	617 (100.0%)

表—26 滞納期間別措置段階

措置段階	徴収員 未管約対応	徴収員 管約対応	収納係 管約対応	管約不履行 後和解	明渡し訴訟	計
滞納期間						
1～2ヶ月	92 (92.0)	7 (7.0)	1 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	100 (100.0%)
3～5ヶ月	73 (78.5)	20 (21.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	93 (100.0%)
6～11ヶ月	72 (59.0)	40 (32.8)	9 (7.4)	1 (0.8)	0 (0.0)	122 (100.0%)
1～2年未満	54 (43.5)	61 (49.2)	8 (6.5)	1 (0.8)	0 (0.0)	124 (100.0%)
2～4年未満	24 (19.2)	57 (45.6)	34 (27.2)	8 (6.4)	2 (1.6)	125 (100.0%)
4年以上～	6 (10.7)	15 (26.8)	12 (21.4)	14 (25.0)	9 (16.1)	56 (100.0%)
計	321 (51.8)	200 (32.3)	64 (10.3)	24 (3.9)	11 (1.8)	620 (100.0%)

表—27 措置段階別滞納額の増減

滞納額の増減	減少	不変	増加	計
徴収員 未管約対応	116 (41.6)	99 (35.5)	64 (22.9)	279 (100.0%)
徴収員 管約対応	105 (54.1)	55 (28.4)	34 (17.5)	194 (100.0%)
収納係 管約対応	21 (32.8)	24 (37.5)	19 (29.7)	64 (100.0%)
管約不履行 後和解	9 (37.5)	4 (18.7)	11 (45.8)	24 (100.0%)
明渡し訴訟	0 (0.0)	1 (9.1)	10 (90.9)	11 (100.0%)
計	251 (43.9)	193 (32.0)	138 (24.1)	572 (100.0%)

が進むにつれて、滞納額「減少」の比率が低下し、「増加」の比率が明らかに高まっている。すなわち、措置段階が進むに従い滞納家賃の返済が困難になり、措置段階が後期の世帯はより後期の段階に進む可能性が高いとみることができる。

こうした点から、事業主体による滞納対策の効果を考えておくと、その効果は滞納世帯の属性や滞納期間によってかなり異なると推察され、第1に、収入が高い世帯や滞納期間が短い世帯については、納付指導や滞納家賃の分割納付等によって滞納家賃の返済がある程度可能になるとみられる^{注25)}。これらの世帯は、初期の措置段階に位置しており、滞納額が減少方向に向かっている場合も少なくない。しかし、第2に、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納が長期化した世帯は、滞納家賃の返済のための負担がとくに大きく滞納額がむしろ増加傾向を示すなど、滞納家賃の返済がきわめて困難になっている。これらの属性を合わせもつ世帯は問題がとくに大きいとみられる。この場合は、現時点でも後期の措置段階に位置する世帯が多く^{注26)}、そうした世帯は、納付指導等によっては滞納家賃を返済できず、いずれ措置段階がより後期に進み、「明渡し訴訟」等によって公営住宅からの退去を余儀なくされる可能性も高いと考えられる。つまり、事業主体の滞納対策が進む中で、滞納層の一定部分は滞納家賃の返済が可能になると同時に、法的措置にまで措置段階が進む可能性の高い階層が存在しているといえよう。

6. まとめ

本稿では、公営住宅における家賃滞納層の特性と問題状況について考察を進めてきた。その結果得られた知見を簡単にまとめれば以下のようである。

① 家賃滞納層の中に家賃納付意志の希薄な世帯が一定の位置を占めることは事実であるが、他方では、借金や疾病等の生活困窮によって家賃負担能力の低下した世帯が大量に存在することもまた事実である。さらに、注目する必要があるのは、収入がより低い世帯、あるいは「単身」「欠損」において滞納が著しく長期化し、滞納額が膨張しているという事実である。これらの世帯は、ひとたび滞納を開始すると、その滞納が継続し、長期化していく傾向にある。

② 滞納世帯は家賃を支払い、かつ滞納家賃を返済していくことが必要になるが、そのための負担は全体的にかなり大きい。また滞納層は、滞納家賃の返済を履行しているとは限らず、滞納額が減少しない世帯も多い。なかでも、収入が低い世帯や「単身」「欠損」、滞納が長期化した世帯は負担がとくに大きく、滞納額がむしろ増加していく傾向を示している。

③ 事業主体による滞納対策は滞納期間等に応じた段階的措置から構成されている。その中で滞納世帯がどの措置段階に位置するのかを観察すると、収入が高く滞納期間が短い世帯は初期の措置段階に位置しており、この場合は、納付指導や滞納家賃の分割納付等によって滞納家賃の返済がある程度可能になるとみられる。しかし、収入が低く滞納が長期化している場合は後期の措置段階

に位置する世帯が多く、そうした世帯は納付指導等によっては滞納家賃の返済が困難であり、いずれ措置段階がより後期に進み、「明渡し訴訟」等によって公営住宅からの退去を余儀なくされる可能性も高いと考えられる。

すなわち、公営住宅における家賃滞納は、滞納世帯と事業主体の双方に深刻な問題をもたらしている。滞納世帯は生活上の種々の問題に加えて、滞納家賃の返済に関連する問題をもかかえるようになる。滞納が長期化し、滞納家賃の返済が困難になる世帯も少なくない。事業主体には、滞納の増大による公営住宅経営基盤の脆弱化という問題が発生する。事業主体は、家賃納付指導等の対策を講じる他方で、滞納家賃を返済できない世帯には法的措置を講じざるをえないようになる。公営住宅は「福祉住宅」としての性格を強め、より低所得の階層が増大し、それが滞納の発生に結びつくという状態にあり、そのような点からすれば、低所得層や社会福祉制度の対象となる階層の生活状況を踏まえた公営住宅制度のあり方を追求することが必要になってきているといえよう。

なお、本稿で使用した調査は、平野隆之講師（名古屋経済大学）と筆者が共同で実施したものである。調査に際しては、山田 明助教授（名古屋市立女子短期大学）から助言をいただき、名古屋市建築局住宅管理課の皆様から多大な協力を得た。記して謝意を表したい。

注

- 1) 11大都市の公営住宅家賃の収入未済額をみると、札幌市263百万円、東京都9,611百万円、川崎市69百万円、横浜市132百万円、名古屋市1,682百万円、京都市681百万円、大阪市1,440百万円、神戸市959百万円、広島市604百万円、北九州市573百万円、福岡市1,674百万円となっている（昭和61年度）。
- 2) 11大都市の公営住宅について、滞納世帯率を調べたところ、データが存在したのは、表—1に示した4都市のみであった。
- 3) 文献4) (p.40 図—2-2～3)、文献5) (p.239 表—1-5)等を参照。
- 4) 文献1)
- 5) 玉置伸悟氏は、公営住宅制度の歴史的変化を検討し、公営住宅が制度的に「福祉住宅」として位置づけられてきた過程を明らかにしている（文献5) pp.151～170）。ただし、玉置氏は、大都市の公営住宅については、地方都市に比べて居住者構成がそれほど低所得層に偏っていないと指摘している（文献5) pp.239～245）。しかし、拙稿（文献1）～4)）や文献6)に示されるように、近年の大都市の公営住宅には低所得層や被保護層の増大傾向が認められ、また玉置氏も低所得層が経年的に増加していることを指摘し、大都市の公営住宅居住者の収入階層構成が1種と2種で差が大きく、2種住宅については居住者構成がかなり低所得層に偏っていることを示している（文献5) pp.239～245）。
- 6) 公営住宅における低所得層や被保護層の増大傾向とその

問題点については、すでに文献1)～4)等を報告している。

- 7) 調査対象地域として南区、天白区を選定したのは、その区域を担当する家賃徴収員から調査協力の得られたことが大きな理由であるが、南区と天白区の市営住宅は、両区を合わせると、その種別構成と滞納世帯率に関して、名古屋市全体とほぼ同様の傾向にある。両区の市営住宅は、1種60.0%、2種31.6%、改良住宅8.6%であり、これは名古屋市営住宅全体の1種63.7%、2種30.9%、改良住宅5.4%とほぼ同様である。両区の市営住宅の滞納世帯率は13.2%であり、これも名古屋市全体の12.0%にほぼ等しい数値である（文献8）および名古屋市建築局住宅管理課の資料による）。
- 8) 原資料から調査票への転記は家賃徴収員と住宅管理課職員が行った。原資料から把握できない項目については、家賃徴収員と住宅管理課職員が滞納世帯に面接調査を行った。なお、調査項目の中で、世帯総収入、滞納理由、滞納家賃の返済額については、「不明」が25～30%を占めており、これらの項目の分析に際しては、滞納層全体での構成比を問題にしつつも、滞納世帯の属性別分析に重点を置いた。
- 9) 一般世帯のデータは文献7)による。文献7)の調査は、市営住宅の構造、建設年、種別、住戸規模、住戸プラン、立地等を考慮したサンプリングにもとづく大数アンケート調査（有効票、3,229）であり、一般世帯の基本属性を示す適切な資料と考えられる。なお、滞納世帯の調査が南区と天白区の市営住宅を対象としているのに比べ、文献7)の調査は名古屋市全域の市営住宅を対象としており、両者を単純には比較できないが、南区と天白区に関する一般世帯のデータは存在せず、ここでは文献7)との比較を通じて滞納世帯の特性を把握することが適切と判断した。
- 10) 「欠損」（96世帯）の78%（75世帯）は母子世帯、22%（21世帯）は父子世帯であり、「単身」（51世帯）の76%（39世帯）は男性、24%（12世帯）は女性である。
- 11) 一般世帯に比べて、滞納世帯は年齢の高い「60歳～」の比率がかなり低いが、これは滞納世帯の市営住宅の建設時期が相対的に新しいことが一因とみられる。市営住宅の建設時期を昭和20～30年代、40年代、50年代以降に区分すると、それぞれの比率は滞納世帯が11.3%、49.3%、39.4%、一般世帯が26.5%、33.3%、40.3%であり、滞納世帯は20～30年代の比率が低く、40年代の比率が高い。
- 12) 文献7)による一般世帯の世帯主職業の分類には、「日雇い・内職」と「無職」が設定されていない。
- 13) 滞納世帯の調査では、収入を手取りの月収で把握しているのに対し、文献7)の調査では一般世帯の収入を税込みの年収でとらえており、両者を比較するのは適切でないと判断した。また、文献7)の調査では、一般世帯の保護率を把握していない。
- 14) 公営住宅の被保護世帯には、家賃に相当する住宅扶助が支給されており、したがって、その滞納は、被保護世帯が住宅扶助を家賃以外の支出に使用していることを示している。これは被保護世帯の家賃納付意志の欠如に起因するとみることができ、他方では、生活扶助等の支給額が低いために住宅扶助が家賃以外の支出に使用されているとも考えられる。この点については議論が分かれ

るものと思われ、ここでは滞納層に被保護世帯が一定割合含まれているという事実を指摘するにとどめておく。なお、札幌市や神戸市等の一部の自治体では、住宅扶助の「天引き」制度（住宅扶助を公営住宅管理局に直接納入する制度）が実施されるに及んでいる。

- 15) 厚生統計協会：国民の福祉の動向，1987.1
- 16) 滞納理由は、家賃徴収員および住宅管理課職員が滞納世帯に対する面接調査を通じて判定したものである。滞納理由の中で、「疾病」「離死別」「老齢」「借金」「失業・定年」等は客観的に判定しうる生活困窮要因であるが、「納付意志希薄」はそうした明確な生活困窮要因がなく、家賃負担能力を有するにもかかわらず家賃を納入していないとみなされる場合である。ただし、「納付意志希薄」の世帯は、明確な生活困窮要因がないとはいえ、後述のように必ずしも家賃負担能力が高いわけではない。
- 17) 民営借家では家賃の滞納が「立退き」に結びつく可能性が高く、滞納が発生しにくいのに比べ、公営住宅はもちろん自治体の経営による住宅であり、その居住者は家賃滞納が「立退き」に直結するとは考えていない場合が少なくない。そうした公営住宅の性格に関連して家賃納付意志の希薄な世帯が存在していると考えられ、また、公営住宅においては、居住者が生活困窮に陥った場合、その生活困窮が家賃滞納に結びつきやすいとみられる。
- 18) 世帯総収入別に滞納理由が「納付意志希薄」の世帯の比率をみると、「～10万円未満」では31%、「10～15万円」では47%、「15～20万円」では22%、「20～25万円」では29%、「25～30万円」では27%、「30万円以上～」では50%となっており（平均33%）、収入が高い「30万円以上～」で比率が高い反面、収入が低い「10～15万円」でも比率が高く、「～10万円未満」においても一定比率を占めることがわかる。また、滞納期間をみると、滞納層全体では平均で1年6か月であるのに比べ、「納付意志希薄」の世帯は2年4か月と滞納が著しく長期化している。
- 19) 「単身」の世帯主年齢別構成は、「～29歳」4%、「30～39歳」14%、「40～49歳」30%、「50～59歳」30%、「60歳～」22%であり、50歳以上は52%を占める。
- 20) 表一6に示したように、世帯主年齢が高い「60歳～」の世帯は、保護率がきわめて高くなっており、これは、年金を受給していない高齢者、あるいは年金水準の低い高齢者が多いことを示唆している。
- 21) ここでいう「収入がより低い世帯」と「単身」「欠損」は互いに重なる部分が多い。表一3に示したように、「単身」「欠損」のそれぞれ76%、59%は世帯総収入が15万円未満であり、また、世帯総収入15万円未満の世帯の47%は「単身」「欠損」である。
- 22) 公営住宅家賃の負担限度率は、1種16%、2種15%とされている。
- 23) 大都市の中で、法的措置を最も早くから増加させたのは

神戸市および北九州市であり、たとえば、神戸市では昭和58年5月に「市営住宅家賃等の滞納者に対する明渡請求措置に関する要綱」を策定するなど、法的措置を増加させる方針を決定している。各大都市の公営住宅管理局は、「公営住宅管理連絡協議会」等で定期的に情報交換や討議を行うなど、互いに滞納対策の内容を参考にしており、その過程で、多くの大都市が法的措置を講じるようになってきている（東京都、名古屋市、大阪市、神戸市へのヒアリング調査による）。

- 24) 法的措置件数は、行政の意志決定に左右されるところが大きく、たとえば広島市と北九州市では、家賃の収納率が低下しつつも（図一1）、法的措置件数は昭和60年から61年にかけて減少している（表一21）。また、法的措置を行うには、多くの人員と経費が必要であり、行政においてその体制が整備されていることが条件になる。ただし、近年の多くの事業主体が法的措置を増加させる方針をもっていることは間違いない。
- 25) 名古屋市では家賃の収納率が若干改善されつつあるが（図一1）、名古屋市へのヒアリングによれば、これは、法的措置の一定の効果に起因しつつも、滞納期間の短い世帯に対する納付指導の効果によるところが大きいとのことである。
- 26) ただし、「欠損」については、措置段階が後期になるという傾向は認められない。

参考文献

- 1) 平山洋介、谷本道子：公営住宅における被保護世帯の発生・集積に関する研究，都市計画別冊第20号，日本都市計画学会，pp.403～408，1985.11
- 2) 平山洋介、増田昌彦、谷本道子：公営住宅ストックにおける居住者構成の変動と被保護層の形成に関する研究，都市計画別冊第21号，日本都市計画学会，pp.373～378，1986.10
- 3) 平山洋介、増田昌彦、谷本道子：公営住宅における保護廃止層と保護継続層の比較分析 社会福祉との関連でみた公営住宅のあり方に関する基礎的研究，日本建築学会計画系論文報告集第389号，pp.116～124，1983.7
- 4) 平山洋介：公営住宅政策と社会福祉政策の関係に関する基礎的研究（神戸大学学位論文），1988.3
- 5) 玉置伸悟：公営住宅に関する計画論的研究（京都大学学位論文），1980.10
- 6) 田中 勝、三宅 醇：公営住宅ストックにおける高齢・貧困層の集中現象，都市計画別冊第21号，日本都市計画学会，pp.367～372，1986.10
- 7) 名古屋市建築局住宅企画課，名古屋市住宅管理公社：名古屋市営住宅居住者調査報告書，1985.3
- 8) 名古屋市建築局住宅管理課，名古屋市住宅管理公社：名古屋市営住宅管理ブック，1985.12

SYNOPSIS

UDC : 333. 073. 513

A STUDY ON BACK RENT PROBLEMS IN PUBLIC HOUSING

by Dr. **YOSUKE HIRAYAMA**, Technical Official of Kobe Univ., Member of A. I. J.

In recent years, rent defaulters are increasing in public housing. The aim of this study is to examine the state of back rent problems in public housing by means of the research of the characteristics of rent defaulters.

As a result, I can say more than half of rent defaulters are tenants for whom it is difficult to pay rents on account of low income, debts and illness, and that an amount in arrears of low income rent defaulters is very large. The low income tenants who have failed to pay rents for a long term have little ability to pay back their back rents, and tend to be asked to quit the houses.