

研究ノート

山口県内の公営住宅に住む困窮者への支援

前田 哲男

Tetsuo MAEDA

はじめに

自由が尊重されている現代社会において、日本の住宅政策は持ち家中心主義として実施されてきている。企業に勤める勤労者が、独身寮や単身者用賃貸住宅から家族用賃貸住宅へ移り、やがて郊外の戸建住宅や都心のマンションの購入に至るといふ「住宅すごろく」を支えるのが住宅政策であり、住宅金融公庫(現・住宅金融支援機構)は住宅購入を資金面で支えてきた。住宅は自助努力によって自由に自己責任で取得するものとされ、経済成長が社会を豊かにするという経済政策の一環として、景気浮揚の道具にもされてきた。

失職して住む家を失った場合等のセーフティネットについて、人々の生存権について配慮はされているものの、人々の居住権を直接保証する仕組みはなく、住宅の取得や生活環境の改善は、市場と各人の努力にゆだねるという理念が重視されてきた。さらに、少子高齢社会にもかかわらず、住宅行政が福祉行政と十分に連携しているとはいえず、福祉的な支援を必要とする人々の住宅について、新たな支援の仕組みの検討が必要になってきている。

セーフティネットとしての公営住宅は、公営住宅法第1条にあるように国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的に建設をされてきた。しかし現在では、住宅不足が解消され、全国各地に空き家や空き住戸が多数存在することから、住宅問題は解決済みの古い問題であると一般の人々に思われてきており、新たに公営住宅を建設していこうとする動きも弱くなっている。

住宅不足が解消され住宅問題が解決しているということは、日本にはホームレス問題が存在して

いないということになる。しかしホームレス問題は、いまだに解決をされていない問題である。2002年(平成14年)に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が10年の期限付きで成立した。この法律の第14条において、全国的な実態調査が国に義務づけられている。この全国調査とともに、国による基本方針や都道府県による実施計画が策定されたもののホームレス問題を完全に解決させることができなかった。そこで、2012年(平成24年)に5年間延長されたが、まだ解決に至っていないので、2017年(平成29年)、さらに10年間延長をすることになった。この法律のたび重なる延長は、日本の住宅問題が未解決であるということ象徴している。

自由な経済社会において、私たちは住む場所を失うという危険性ととも日々生活を営んでいる。たとえば公営住宅の入居者において、家賃が滞納状態に陥ることは誰にも起きる可能性がある。そして、そのことによる住宅の明渡が悲惨な事件を引き起こすきっかけになることもある。2014年(平成26年)9月に、千葉県銚子市において、県営住宅の家賃を滞納した母子世帯が、明渡の強制執行当日に心中を図る事件¹⁾が発生している。こうした悲惨な事件は全国どこでも起きる可能性がある。また、いま地方創生のために中山間地域への移住が奨励されているが、IターンやUターンの人々の生活が破たんする可能性もある。そうしたときの生活再建については、自助だけではなく、公助や共助さらに互助によって図っていくことを考えていくべきであると思われる。居住福祉の視点が弱い日本において、セーフティネットの役割を果たすことが公営住宅に期待されているのであ

れば、生活再建へ向けた支援の仕組みが地域社会の中に定着していることが重要である。生活再建の支援活動においては多くの関係者が係わる可能性がある。巨額の税金を投入することなく、関係者の協働によって課題解決を図るためには、現在の課題を的確に理解する必要がある。

総務省による行政評価・監視

公営住宅の家賃滞納に関しては国も関心を示している。総務省は2018年(平成30年)1月23日に「公的住宅供給等に関する行政評価・監視結果報告書」を公表し、国土交通省と厚生労働省に改善を勧告している²⁾。

この調査は2016年(平成28年)12月から実施された。調査対象機関は国土交通省と厚生労働省であり、関連調査対象等機関は、16都道府県(北海道、山形県、群馬県、埼玉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、奈良県、広島県、山口県、徳島県、高知県、福岡県、鹿児島県)と53市区さらに関係団体等になっている。そして53市区のなかに下関市、宇部市、山口市が含まれている。

この行政評価・監視結果報告書では、住宅確保要配慮者への支援や民間賃貸住宅等の活用等についての勧告も登場しているが、「公営住宅の家賃滞納者に対する的確な対応及び支援」については、次のような勧告になっている。

「国土交通省及び厚生労働省は、公営住宅に入居する家賃滞納者に対し適切な指導や支援を行う観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ①都道府県等に対し、家賃滞納者の状況を適時的に把握した上で、必要な対応を講ずるよう要請すること。(国土交通省)
- ②福祉的な支援を必要とする者に対する住宅部局と福祉部局が連携した支援の具体的な例を都道府県等に示すこと等により、両部局間の連携の促進を図ること。(国土交通省、厚生労働省)
- ③家賃を滞納している住宅扶助受給者に係る住宅部局と生活保護担当部局の情報共有について、具体的な例を都道府県等に示すこと等によりその取組を促した上で、生活保護担当部局におけ

る代理納付を的確に実施させること。(国土交通省、厚生労働省)」

今回、国土交通省は総務省から勧告を受けたが、この勧告まで国土交通省は何ら対策を練り実行してこなかったということではない。1989年(平成元年)、当時は建設省であったが、「公営住宅の管理の適正な執行について」³⁾という住宅局長通知を發出している。公営住宅の事業主体に対して、入居者に家賃滞納が生じた場合、家賃支払いの督促等の措置を早期に講ずること、入居者の収入等の状況や事情を十分に把握すること、やむを得ず家賃を支払えない状況にある者に対する負担軽減及びその際の民生部局との連携を図ること、生活保護世帯については、民生部局との連携を十分にとることにより、住宅扶助を必ず家賃支払いに充てるようにさせること等を求めている。

この住宅局長通知では福祉部局のことを民生部局と表記しているが、平成30年の総務省の勧告にある住宅部局と福祉部局との連携は、約30年前からその重要性が認識されていた。しかし、その連携が全国的に不十分で定着していないため、今回の勧告が發出されたということである。現在の制度を前提にすると総務省の勧告には合理性があり、その実行が求められていると考えられる。しかし、住宅部局と福祉部局の連携について、実際に実行してみると様々な問題に遭遇し、思いとは異なった状況を生み出すという可能性もあるのではないかと考えられる。そうしたときには現行制度の見直しも必要になってくる。国の調査では拾い切れていない様々な問題が地方社会にあると予想され、そうした課題を発見するために、今回の調査に取組んでいる。

居住支援協議会と支援調整会議

「住生活基本法」の基本理念ののちって、「住宅セーフティネット法」と呼ばれる「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」が2007年(平成19年)に制定された。民間の賃貸住宅の空き家が増えてきているので、それを住宅問題の解決のために積極的に活用していこうと

いうことである。セーフティネットとしての民間賃貸住宅の登録制度が登場し、こうしたセーフティネット住宅の検索や閲覧のサイト⁴⁾が整備されている。

この法律の第51条に基づき、住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進を図ることを目的として、地方公共団体や宅地建物取引業者等は、「居住支援協議会」を組織することができるようになっていく。

2013年(平成25年)に「生活困窮者自立支援法」が制定された。生活困窮者の自立に向けた支援プランを作成するために、支援に関わる関係機関が協議、合意する場として「支援調整会議」が開催されることになった。

この「生活困窮者自立支援法」は2015年(平成27年)4月から施行されたが、その年の3月に「生活困窮者自立制度と居住支援協議会の連携について」⁵⁾という、厚生労働省地域福祉課長と国土交通省安心居住推進課長との連名の通知が発出されている。ここにおいては、福祉関係者と住宅関係者との連携、つまり支援調整会議等と居住支援協議会の連携が求められている。さらに、2018年(平成30年)にこの法律は改正され、都道府県等は関係機関とともに「支援会議」を組織することができるという制度が導入されている。こうした制度に見られるように、福祉関係者と住宅関係者との連携は確かに必要である。しかし、それが地方社会において定着し成果をだすためには、今後の調査や検討を必要としているのではないかと考えられる。

山口県営住宅における家賃滞納者への指導や支援について

県営住宅の設置及び管理について必要な事項を定めるため「山口県営住宅条例」が1952年(昭和27年)に制定され、山口県内には2018年(平成30年)4月現在で12,962戸の県営住宅が存在している。この条例によると入居者は、毎年6月30日までに収入の申告をしなければならないことになっている。そして、申告された額に基づいて、入居者の

収入に応じた適切な家賃が設定されるという応能応益家賃制度が採用されている。また、入居者が失業等で収入が著しく低額となったときや病気のため多額の医療費を必要とするとき等には、家賃の減免や徴収を猶予するという制度にもなっている。

県営住宅家賃の収入未済については、山口県監査委員による「平成29年度定期監査の結果に基づく措置の通知に関する事項」⁶⁾において、過年度分の金額191,836,843円、未納者数716者と発表されており、決して少ない数ではない。この数値は県営住宅に限ってのものであるが、これに市町村営住宅での家賃滞納を含めるとかなりの額になることが予想される。

家賃滞納者に対しては、「県営住宅入居者への明渡請求実施方針」に基づいて明渡請求が行われる。毎年、基準日(3月31日、7月31日、11月30日)現在で、3月以上の滞納がある者、滞納額が支払命令申立時より増加している者に対しては明渡請求を行うことになっている。ただ、次のいずれかに該当する場合は、明渡請求の対象から除外することができるとしている。

- (1) 誓約書に従い、納付を継続中であり、短期間(原則2年以内)に完納が見込まれる場合
- (2) 疾病・事故等により多額の出費を要している場合
- (3) 生計維持者の死亡により、極めて困窮している場合
- (4) 高齢、疾病等のため、移動させることが困難な場合

家賃の納付指導については「家賃等の督促等事務処理要綱」に基づき、滞納者の状況に応じた、きめ細かい納付指導を実施している。さらに、明渡訴訟を提起するか否かについては、学識経験者や関係団体の役員等で構成される「県営住宅入居者資格審議会」で審議している。

このように住宅部局としては丁寧な対応をしているものの、福祉部局との連携については協定等がないのが現状であり、明文化された仕組みが必要か否かを検討すべきであると考えられる。

山口県内の市町村営住宅管理担当者への質問紙調査

山口県内の市町村営住宅管理者への質問紙調査を、2018年7月11日までに回答を同封の返信用封筒に入れて投函することを求めて実施した。問1ではこの研究への協力を求めて部署名と連絡先を尋ねた。なお、調査書の記入に関しての注記で、部署名等を記載しなくても構わないとしている。

山口県では市町村合併が行われているが、公営住宅の水道の修繕等、生活に関わることは身近な支所が担当していると想定し、本庁だけではなく、支所も含めて53か所に送付した。しかし、なぜそうなったかの理由は不明であるが、ふたを開けてみると、全ての本庁が、支所の分を含めて取りまとめ、本庁からの回答になっていた。そのため、山口県内19市町のうち16市町(84%)から回答を得ることができた。

つぎにこの質問紙調査の結果を示す。

問2で、各市町で管理している公営住宅(県営住宅は除く)の戸数について尋ねた。回答のあった16市町の総数は23,606戸で平均は1,475戸であった。このうち公営住宅法に基づいて建設、買取り又は借上げが行われ、管理されている低所得者向け賃貸住宅、つまりいわゆる市町村営住宅は、総数が22,318戸で平均が1,395戸であった。また中堅所得者向け賃貸住宅である特定公共賃貸住宅は、総数が481戸で平均が30戸であった。さらに国や県から支援を受けることなく市町が単独で建設、買取り又は借上げを行い管理している賃貸住宅は、総数が807戸で平均が50戸であった。

問3で、3月以上の家賃を滞納している世帯数を尋ねた。5市町が公開することができないと回答し、1市町が不明であった。10市町が家賃滞納の世帯数を回答してきた。2016年度の総数は1,252世帯、平均は125.2世帯であった。2017年度の総数は1,198世帯、平均は119.8世帯であった。家賃滞納の世帯数を回答してきた10市町の公営住宅(県営住宅は除く)の総計は15,479戸になっているが、それに対する割合は、2016年度8.1%、2017年度7.7%となっており、少ない数ではない。

また家賃滞納の世帯数は、8市町において各年度10以上の世帯数となっていた。さらにこの8市町のうち2市町において、各年度200以上の世帯数となっていた。今回の調査では本庁が支所の分を取りまとめたため、旧町村でのかつての町営住宅や村営住宅において、どれだけ家賃の滞納が発生しているかは知ることができなかった。

公営住宅法第32条第1項第2号において、入居者が家賃を3月以上滞納したときは、事業主体は、その入居者に対して明渡を請求することができる。そこで問4-1で、3月以上の家賃滞納者が出てきた場合の対応について、家賃納付の指導や法的な措置のための規則等が整備されているかを尋ねた。公営住宅法に基づいて各市町では条例が定められているが、家賃滞納者に対しての対応に関して詳細なルールは記載されていないのが一般的であり、そのルールは条例に基づいて作られることになる。回答した16市町のうち10市町(63%)で整備されており、その名称は「督促等事務処理要綱」「滞納整理事務処理要綱」等であった。

入手のできた要綱を見ると次のような手続きが典型的なものと思われる。

①家賃をひと月滞納したことに対して、督促状を送付する。②家賃を3月滞納したことに対して、督促状を送付する。③家賃を3月滞納したことに対して、戸別訪問や電話等によって納付指導をする。④納付誓約書(分割納入)を家賃滞納者が作成する。⑤連帯保証人に債務履行を請求する。⑥明渡訴訟のための通知書を家賃滞納者に内容証明郵便により送付する。

問4-2で、住宅の明渡に関して審議する委員会等が設置されているかを尋ねた。回答した16市町のうち11市町(69%)が設置されていない、5市町(31%)が設置されていると回答した。設置されている市町での委員会の名称は「滞納処理対策委員会」「入居者選考委員会」等であった。

問4-3で、家賃納付の指導に関してここ2年間、社会福祉関係機関と連携をしているかを尋ねたが、回答した16市町のうち14市町(88%)が「必

要があれば相談をしている」と回答した。

相談先については、選択肢として、福祉事務所、役所内の福祉関係部局、社会福祉協議会、地域包括支援センター、児童福祉施設、老人福祉施設、障害者福祉施設、その他をあげ、「当てはまるもの全てに○をしてください」とし、2016年度と2017年度に分けて尋ねた。「必要があれば相談をしている」と回答した14市町において、年度による相談先の違いはなかった。

相談先として多い順に並べると、役所内の福祉関係部局10市町、福祉事務所7市町、社会福祉協議会6市町、地域包括支援センター2市町であった。そして、6市町において相談先が1か所であり、また6市町において相談先が2か所であった。児童福祉施設や老人福祉施設、さらに障害者福祉施設に相談している市町はなかった。

公営住宅法第32条第2項において、公営住宅の入居者は、明渡の請求を受けたときには、速やかに当該公営住宅を明け渡さなければならないとなっている。しかし、3月の滞納ですぐに強制退去させているところはないと想定される。そこで問4-4で、明渡訴訟を提起したことがあるかを尋ねた。回答した16市町のうち1市町が公開することができないと回答した。15市町が訴訟数を回答してきたが、その平均値は2016年度1.3世帯、2017年度0.5世帯であった。そしてここ2年間0世帯であったのは、9市町であった。

最後に問5で、県や国に対する要望を尋ねたが、この自由記載欄に対しては未記入であった。

山口県内の福祉関係機関への質問紙調査

山口県内の市町の福祉事務所と社会福祉協議会への質問紙調査を、2018年7月11日までに回答を同封の返信用封筒に入れて投函することを求めて実施した。問1ではこの研究への協力を求めて部署名と連絡先を尋ねた。なお、調査書の記入に関しての注記で、部署名等を記載しなくても構わないとしている。

14の福祉事務所のうち7福祉事務所(50%)から回答を得、19の社会福祉協議会のうち12社会福祉

協議会(63%)から回答を得ている。なお、福祉事務所か社会福祉事務所か不明なものが1あった。以上をまとめると、県内の33団体に対して20団体(61%)から回答を得ることができた。

つぎにこの質問紙調査の結果を示す。問2から問5まで「件数を公表できない」とする団体はなかった。

県営住宅に住むことができなくなった世帯の移住先として市町村営住宅が想定される。そこで問2で、県営住宅の管理者から家賃滞納者に関しての相談があったかを尋ねた。これは、県の住宅部局と市町の福祉部局との連携が行われているかを見る基礎的な調査である。

2016年度は、不明3団体、“0”が16団体、“2”が1団体であった。2017年度は、不明2団体、“0”が17団体、“1”が1団体であり、県の住宅部局と市町の福祉部局との連携はほとんど見られなかった。

問3で市町村営住宅の管理者から家賃滞納者に関しての相談があったかを尋ねた。これは市町の住宅部局と福祉部局との連携が行われているかを見る基礎的な調査である。

2016年度は、不明4団体、“0”が15団体、“1”が1団体であった。2017年度は、不明3団体、“0”が12団体、“1”が4団体、“2”が1団体であり、市町の住宅部局と福祉部局との連携はほとんど見られなかった。

問4で県営住宅の入居者から家賃滞納に関しての相談があったかを尋ねた。

2016年度は、不明5団体、“0”が11団体、“1”が1団体、“3”が1団体、“5”が2団体であった。2017年度は、不明4団体、“0”が10団体、“1”が3団体、“2”が1団体、“4”が1団体、“5”が1団体であった。

問5で市町村営住宅の入居者から家賃滞納に関しての相談があったかを尋ねた。

2016年度は、不明4団体、“0”が11団体、“1”が1団体、“2”が2団体、“12”が2団体であった。2017年度は不明3団体、“0”が9団体、“1”が4団体、“2”が1団体、“3”が1団体、“6”

が1団体、“14”が1団体であった。

問2から問5までに回答のあった相談件数は、2016年度も2017年度も非常に少なくなっている。家賃の滞納が起きていないということであれば問題はないが、市町村営住宅管理者への質問紙調査において、ある一定数の家賃滞納者が出現していることを見ると、住宅部局と福祉部局との連携が十分に行われているのか疑問が残る結果になっている。

最後に問6で、県や国に対する要望を尋ねた。つぎにいくつかその回答を紹介する。

- ・強制退去の期日が迫ってからの相談がほとんどで対応困難。もう少し早く相談を勧めてほしい。
- ・家賃滞納者の大半は、光熱費等の滞納も抱えており様々な貸付制度を利用することは不可能な状況である。

共生社会へ向けて

居住の貧困を克服しようとするとき、国や地方公共団体による公助の取り組みが基本であると思われる。あるべき共生社会では、貧しい市民にも平等に、良質な住宅が何らかの形で保証されるべきであり、そのことを確実に実現するためには、国や地方公共団体の役割が重要である。安易に民間の賃貸住宅に頼るのではなく、公営住宅を計画的に整備し管理していくことがこれからも大切である。山口県内には公営住宅等長寿命化計画を策定していない市町が存在しているが、早急に策定をすべきであると思われる。

しかし、自助か公助か、どちらかを選択するという時代ではない。というのは、現役世代においても、病気や障害を抱えながら仕事をする人が多くなっているからである。この場合、健康と病気あるいは健康と障害という対立図式が揺らいでいることになる。このことは、「支える側」と「支えられる側」という二分法を維持していくことができないということを意味している。

「支える側」と「支えられる側」の二分法は、生活保護を受給するか否かに繋がり、また、持ち家か施設かという二分法にも繋がっていく。持ち

家と施設の間には共生型の様々な住まいや生活スタイルが考えられる。「支える側」と「支えられる側」と分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、自分らしく活動できる共生型のコミュニティ、多様性を認めつつ互いに支え合い、全ての人に心地よい居場所のあるしなやかな共生社会を作っていくことが重要である。

物の豊かさでは人々の幸福には直結しない。市場規模を拡大する経済成長が社会を豊かにするという発想は過去の遺物になっている。物の豊かさではなく内面的な価値や精神的拠り所が重視される時代に我々は生きている。

金融資産や土地・住宅資産の格差が大きくなっている時代において、事後的で救済的な活動以上に事前的で予防的な活動が大切になってくると考えられる。生活保護を受給する手前において、生活を再建する方法は多数存在すると考えられる。と同時に、暗い状態からの回復だけではなく、共生社会という明るい状態の実現に向けた活動も重要である。公共の担い手としての国を我々自らが作っていくとともに、我々は共生型の住まいやコミュニティによる共生社会の建設に向けた新たな仕組みを構築し、実践的活動に積極的に取り組むべきであると考えられる。

付記

この研究ノートは、『中山間地域における公営住宅家賃滞納者への支援に関する研究(課題番号18K02071)(科研費基金 平成30年度 基盤研究(C) 平成30年度～平成32年度)』の一環として、平成30年度に実施された調査データの一部を分析し検討したものである。

1) 自由法曹団「千葉県銚子市・県営住宅追い出し母子心中事件調査報告書」

(http://www.jlaf.jp/menu/pdf/2015/151008_01.pdf#search=%27%E5%8D%83%E8%91%89%E7%9C%8C%E9%8A%9A%E5%AD%90%E5%B8%82+%E7%9C%8C%E5%96%B6%E4%BD%8F%E5%AE%85+%E5%AE%B6%E8%B3%83%E6

- %BB%9E%E7%B4%8D+%E6%AF%8D%E5%AD%90%E5%BF%83%E4%B8%AD%27 2018.8.6) E4%BA%8B%E9%A0%85%27 2018.8.6)
- 2) 総務省「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視結果報告書」
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000527706.pdf 2018.8.6)
- 3) 公営住宅管理の適正な執行について(平成元年11月21日付け住総発第79号建設省住宅局長通知)
(<http://www.mlit.go.jp/notice/noticedata/shtml/089/80000131/80000131.html> 2018.8.6)
- 4) セーフティネット住宅情報提供システム
(<http://www.safetynet-jutaku.jp/guest/index.php> 2018.8.6)
- 5) 生活困窮者自立支援制度と居住支援協議会の連携について(平成27年3月27日付け社援地発0327第13号、国住心第217号、厚生労働省社会・援護局地域福祉課長、国土交通省住宅局安心居住推進課長通知)
(<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/betten13.pdf#search=%27%E7%94%9F%E6%B4%BB%E5%9B%B0%E7%AA%AE%E8%80%85%E8%87%AA%E7%AB%8B%E6%94%AF%E6%8F%B4%E6%B3%95+%E4%BD%8F%E5%AE%85%E3%82%BB%E3%83%BC%E3%83%95%E3%83%86%E3%82%A3%E3%83%8D%E3%83%83%E3%83%88%E6%B3%95%27> 2018.8.6)
- 6) 山口県監察委員「平成29年度定期監査の結果に基づく措置の通知に係る事項」
(<http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cmsdata/8/b/2/8b2aa7d294704ffd14c8ae5b909e184f.pdf#search=%27%E5%B1%B1%E5%8F%A3%E7%9C%8C%E7%9B%A3%E6%9F%BB%E5%A7%94%E5%93%A1+%E5%AE%9A%E6%9C%9F%E7%9B%A3%E6%9F%BB%E3%81%AE%E7%B5%90%E6%9E%9C%E3%81%AB%E5%9F%BA%E3%81%A5%E3%81%8F%E6%8E%AA%E7%BD%AE%E3%81%AE%E9%80%9A%E7%9F%A5%E3%81%AB%E4%BF%82%E3%82%8B%>

Assistance for the needy living in public housing in Yamaguchi prefecture

Tetsuo MAEDA

In order to solve the problem of poverty, it is important to reconsider the design philosophy of the architect with the review of Japan's housing policy. In Japan's housing policy, self-help efforts has been emphasized. Hence the homeless problem is not solved yet, and it is necessary to review Japan's housing policy while seeing the balance between self-help, mutual assistance, and public assistance. In this study, I consider a new scheme to support the needy living in public housing in Yamaguchi prefecture. It will supplement the welfare program under the Livelihood Protection Law.