

第2章

第7回研究会講演・議事録 「アフォーダブルで良質な住環境の 担保と福祉の連携」

はじめに

2021年10月29日に開催した第7回研究会では、「アフォーダブルで良質な住環境の担保と福祉の連携」をテーマとして、外国人の住まいについての長く研究と実践をしてこられた、稲葉佳子氏をゲストとして、話題提供いただくとともに、藤井委員からも事例紹介をいただき、議論を行うこととした。

1 話題提供「外国人居住の現在地と課題」

ゲスト講師：法政大学大学院兼任講師／NPO 法人
かながわ外国人すまいサポートセンター理事 稲葉佳子氏

(1) 民間賃貸住宅における居住問題および支援策、現在地

2015年の国勢調査によれば、外国人のみの世帯のうち半数は「民営借家」に居住している。また「公営の借家」「都市機構・公社の借家」に居住している人の割合は、日本人のみの世帯よりも多く、実際に公営やURの団地に居住している、あるいは入居を希望する外国人は多い。

法務省の調査によれば、民間賃貸住宅を借りようとして、外国人であることを理由に断られたことがある人は約4割、日本人の保証人がいないことを理由に断られた人も約4割、物件に「外国人お断り」と書かれているのを見て諦めた人も27%いる。

「外国人お断り」という表示自体が人権上大きな問題であるが、国交省の大家に対する調査では、約6割が外国人に対する拒否感を持っている。心情的な拒否感とは別に、実態としての入居制限についてみると、生活保護受給者や単身高齢者など他の属性と比較しても、外国人の入居を制限しているケースが最も多く、外国人にとっ

て民間賃貸住宅の入居拒否は大きな問題である。

「入居拒否」には二つの問題がある。一つは日本人であれば要件を満たすにも関わらず、外国人であることを理由に断るという、偏見・差別の問題である。もう一つは、習慣・言葉が異なるため、入居後にトラブルが起きることの不安から断るという「入居敬遠」の問題である。

トラブルや家賃滞納があった場合の対応のため、大家は日本人の保証人を求めるが、外国人にとってそれは難しい。それに代わる仕組みとして、家賃債務保証会社が普及してきており、自治体によっては居住支援制度のなかで外国人を対象に含めて家賃保証をしているところもある。

トラブルを未然に防ぐため、契約内容や生活ルールについて外国語で説明することが重要であるが、外国語を話せる大家や不動産業者は少なく、また言語は英語に限らず多岐にわたる。国土交通省は、標準的な契約書や重要事項説明書などの書類のほか、部屋探しから入居後の注意事項などを「部屋探しのガイドブック」として、14か国語に翻訳し、PDFで公開している。外国人住民の多い自治体ではごみの分別の仕方などを多言語に翻訳するなどの取組みも行われている。

入居差別の問題はいまだに解決されていない。家賃保証制度の普及や契約・生活ルールなどの翻訳によって改善されている部分もあるが、翻訳された情報が必要な人に伝わっておらず、その利用が進んでいないといった問題がある。来日する外国人の出身国や属性の変化は激しく、自治体や不動産業者の多言語対応が追いついておらず、通訳や翻訳に対応できる人材も少ないのが現状である。

(2) NPO 法人かながわ外国人すまいサポートセンターにみる居住相談の動向

神奈川県では、1999年に開催された第1回外国籍県民かながわ会議が知事に提出した最終報告(2000年10月)で外国籍県民の居住支援の提言が盛り込まれ、外国人居住支援システムの構築に向けた検討が始まった。県の国際課をはじめ横浜市・川崎市や不動産業界団体、外国人の民族団体や支援するNPO、NGOなどによるプロジェクトチームが発足した。1年間の検討の結果、外国人の住まい探しの相談に対応できるセンターとして、「かながわ外国人すまいサポートセンター(以下、「すまセン」)」が発足し、その後2006年にはNPO化、2018年には「新セーフティネット法」に基づく居住支援法人に指定されている。

すまセンは、横浜関内のYMCAの2階に窓口を置いている。これは様々な事情を抱えた外国人が来訪することから、役所など公的な施設によりも、民間の施設に置いたほうが良いと判断したためである。各国の言語に対応できるスタッフが曜日ごとに担当している。言語ができるだけでなく、相談者の出身国の文化や考え方を理解できることが重要である。

すまセンでは、神奈川県内に住みたいという外国人に対して、その人の母語で入居や退去の相談支援を行っている。設立当初は、外国人に対する入居拒否・敬遠のため民間賃貸住宅に入れられないという問題に対応するため、民間賃貸の部屋探しの相談が多くを占めていたが、2008年のリーマンショック以後は、職を失って収入が減少したり、より複雑な事情を抱えて部屋を借りるのが難しい人たちの相談・支援が増えており、公営住宅への入居申し込みが多くなっている。また、2020年はコロナの影響を受ける外国人が多く、相談件数も急増した。

すまセンの事業内訳のうち「翻訳」は、外国人から依頼された戸

籍、出生、結婚、離婚など、行政関係の書類の翻訳に係る業務であり、これがすまセンの主な収入事業となっている。

(3) 外国人集住団地における居住問題及び今後の課題

現在では多くの外国人が公営やURの団地に居住しているが、1980年までは特別永住者でさえ、これらの団地に入居できない状況だった。その後1990年前後に外国人労働者や留学生が急増する中で、総務省、国土交通省からの勧告・通達を受けて幅広く外国人の入居が可能となり、2000年代には団地に住む外国人が急増した。

民間賃貸住宅にはいまだに外国人に対する入居拒否がある一方、公営やUR団地は日本人と同じ要件を満たせば外国人であっても入居ができる。民間賃貸住宅の方が入居のハードルが高い分、日本語力があり日本での生活習慣・ルールを知っている外国人の方が入居しやすいのに対し、団地の場合は日本における住まい方のルールを知らず、来日したばかりの人でも入居できるため、入居後のトラブルが顕在化しやすい。

トラブルの多くは生活習慣や住まい方のルールに関するものであり、これは日本人の視点から見たトラブルである。外国人の立場では、彼らは母国に居るときと変わらない生活をしているだけで、それがトラブルになると気づいていないが、それを伝えることができない状態である。

トラブル・クレームは自治会に持ち込まれるが、外国人住民と自治会役員の間でコミュニケーションをとることが難しい。公営住宅では、住民の高齢化、障害者やひとり親世帯の増加など、自治会運営の担い手がいなくなっている。

公営住宅は低所得者・困窮者のための福祉住宅という位置づけであり、収入の低い人しか入れず、原則として家族で入居している。また公営住宅では入居者全員が自治会に加入する必要がある、共益

費の集金、外構や共用部分の管理などを全て自治会が行わなければならない。一方、UR は一定の収入が必要であり、単身者であっても入居でき、企業が社宅や寮として借り上げることもできる。UR では自治会の加入は任意であり、施設の管理等は外部に委託し、自治会の活動は親睦・交流や防災訓練などに限られる。

公営住宅では管理を自治会が担うため、外国人居住者にも自治会に加入してもらう必要があるが、日本語が話せない人が多く、自治会運営には大変な努力が必要になる。公営住宅に入居している日本人は高齢者や障害者など福祉世帯が中心だが、外国人は早朝や夜間など変則的な就労をしている人や共働きで子育てをしている世帯も多く、互いの生活のリズムが合わない。世代間ギャップや生活リズムの違いに起因する問題が、「外国人問題」として転嫁されてしまう状況がある。

団地自治会だけの力で「共生」を実現することは難しく、NPO など中立的立場の組織が団地自治会を支援する必要がある、その代表的な事例は第6回研究会で紹介された芝園団地で、圓山氏が活動する芝園かけはしプロジェクトだろう。ほかにも各地でNPO や広域自治会が団地の自治会を支援している事例もあるが、外国人住民の入れ替わりなどによって、継続が難しいところもある。

神奈川県のおちょう団地は、インドシナ難民の受け入れの経緯から、早くから外国人の集住が始まった。横浜市と大和市に跨る約3632戸の大型団地であり、横浜市側(2238戸)には8つの単位自治会とそれらをまとめる連合自治会があり、1990年から外国人との交流を行ってきた。多文化まちづくり工房という支援団体が中心となり、主にベトナム人の子どもたちを対象に日本語や学習支援、居場所づくりの活動が行われてきた。2006年からは団地で育ってきた子供たちを中心に、TRY angels というグループが結成され、救命講習、AEDの使い方、防災訓練などの活動が行われている。

多文化まちづくり工房を主宰している早川秀樹氏によれば、日本語教室や居場所づくりの活動、小中学校との連携や自治会や行政との連携を通じて、外国にルーツを持つ子どもたちが成長し、団地のまちづくりを担う人材を育てることを目標としていた。しかしながら、成長した子どもたちは仕事を見つけて自立すると団地を出て行ってしまう。そもそも公営住宅は福祉世帯のための住宅であり、自立できる人が住み続ける場所ではない。日本人、外国人住民ともに高齢化している団地の現状を受けて、早川氏と一緒にいちよう団地に関わっている長谷部美佳氏（明治学院大学准教授）は「多文化共生が不可能なのではなく、団地運営自体が不可能になっている」と説明している。

2 話題提供「外国人も含む多様な人々の居場所形成を通じた社会的包摂の実践 愛知県・いるかビレッジの事例紹介」藤井さやか委員

いるかビレッジは、愛知県豊橋市に複数の拠点を置いて活動を行っていたが（表1参照）、このうち①カフェ「Elucafe」、②子育て支援「ちゃいるーかの森」、③障害者の就労移行支援と就労支援B型「Re.born」が複合的に置かれていた施設について、2019年に建物の所有者の都合で利用を継続することができなくなり、隣接する豊川市の古民家を活用した施設に移転した。今回の話題提供では2019年の移転以前に調査した内容を紹介する。上記の施設群と別の場所にある④就労支援A型「minaka」と、⑤高齢者のデイケアサービス「生活デザインサービス笑々」は、引き続き豊橋市で活動を続けている。

表 1 2019 年時点のいるかビレッジの拠点・事業一覧

	① Elu-Cafe	② ちゃいるーかの森	③ Re.born	④ minaka	⑤ 生活デザインサービス笑々	その他事業
施設・事業形態	飲食店	無認可保育、親子園・学童（夏季）等	就労移行支援、就労支援 B 型	就労支援 A 型	地域密着型通所介護、介護予防通所介護	⑥ 貸しスペース・開設支援
開設年	2013 年 6 月	2012 年 9 月	2012 年	2012 年	2012 年 5 月	2013 年
利用対象	誰でも可	親子連れ	身体・知的・精神障害対象 65 歳以下	身体・知的・精神障害対象 65 歳以下	介護度：要支援 1～要介護 5	誰でも可
利用時間帯	月～土 9-15:00	火・土・日 10-15:00 子どものみ 月～土 10:00-14:00	平日 7:30-15:30	平日 10:00-14:30	平日 8:30～17:30	1 時間 1500 円 (1 回 2 時間)
職員数	5 名程度	従業員 5 名	従業員 5 名程度（詳細不明）	従業員 11 名	従業員 17 名 看護師・保育士等	-
利用者構成	1 日約 30 人程度	子ども 3～10 名 大人 3～10 名	利用定員 18 名	利用定員 20 名	利用定員 14 人（計 27 人）	-
備考	子育て支援情報の発信も行うカフェ	火・金曜日に⑤の希望者が来訪、夏季学童実施	南米系外国人が利用者の半数ほど占める	③・④共に、他事業への職業訓練等を行う	旧焼肉屋をダイサービスに転用。スタッフ子連れ出勤	1 階キッチン 2 階ワンフロア宿泊も可能

（出典：藤井委員話題提供資料より抜粋）

厚生労働省が 2015 年に発表した「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」で掲げられているように、従来の福祉サービスが、高齢者、介護、障害者、子ども・子育てとそれぞれのニーズに対して縦割りになっていたのに対して、これらを一体化することの必要性が議論されるようになった。いるかビレッジの事例は、このような背景のもとで、子どもや高齢者、障害者が一つの場所で交じりあい、居場所づくりをしているものであり、そこに一定数の外国人も含まれている。

豊橋市とその周辺地域は、ブラジルを中心として南米出身の外国人が多く居住している。もともとは就労を目的に来日した外国人の

中で、日本での生活などに慣れないうちに精神疾患を患ってしまう人なども一定数存在し、その受け皿が無い状態であった。それに対して、外国人の生活相談などを行っていたNPOが、就労支援の仕組みを通じた施設を作り、活動を展開してきた。事業の対象を外国人に限定しているわけではなく、日本人も含め誰でも利用できるが、就労支援B型の利用者に外国人が多く含まれている。

いずれの施設においても、施設の利用者である障害者、高齢者と子どもが活動を通じて交流することが意図され、就労支援の施設と、カフェや子どもの拠点、庭や畑などが隣接していることで自然な形での交流が実現している。職員が子どもを連れて勤務し、利用者（高齢者・障害者）と子どもが交流する場面も見られる。

いるかビレッジに通っている人の数は流動的であるが、それぞれの施設で最大10～15人程度と規模は大きくない。就労支援の作業の一環としてカフェや高齢者施設の清掃を行うなど、就労の場の確保と運営コストを抑える工夫がなされているほか、スタッフが連携して各施設の運営にあたることで事業全体が成立しているようだ。

3 ディスカッション

(1) 「共生」のあり方について

卯月座長：これまでの研究会で「ソーシャルミックス」というキーワードが出てきたが、いるかビレッジの事例を伺うと、子どもの存在が重要になっているように感じられる。

藤井委員：当初は高齢者施設の職員の子どもの預ける保育園が見つからず、やむを得ず施設に子どもを連れてくるという事から始まったようだが、子どもの声掛けによって障害者や認知症の方などの笑顔が引き出され、表情が豊かになるといった場面が多くなり、より

積極的に子どもとの接点を増やしていこうと転換したと伺った。

卯月座長：心身の障害を抱える人や、言葉や文化の違いがある外国人など、様々な問題を抱える人々が、お互いに隙間を埋めるような作用が働いており、子どもはその仲介をする役割を果たしているのかもしれない。

藤井委員：いるかビレッジのカフェやサロンなど交流の場には、障害手帳を持っていないとも生きづらさを抱えている、運営者曰く「グレーゾーン」の人たちが集まってくる。それぞれが大変な状況を抱えているが、そういった人たちが集まることで一人一人の大変さが目立たなくなり、居心地が良くなるという可能性を持っている。

卯月座長：いるかビレッジで見られるような、外国人も含む障害者、高齢者、子どもの交流は、ソーシャルミックス、あるいは共生の真髄を捉えているものと言えるだろう。

阿部委員：私の在籍する龍谷大学は仏教系の大学だが、仏教には共生と書いて「トモイキ」という概念があり、学生はそれについて必修で履修する。トモイキとは、基本的に人間はわかり合えないものであり、対立がある事を前提としながらも、何かをうまくつないでいくということであり、これは本研究会の論点である共生や包摂を日本の文脈で論じるうえで示唆になるのではないか。

(2) 公営住宅（大規模集合住宅団地）の今後について

卯月座長：公営住宅の自治会による管理・運営が成立しなくなっていることは認識されつつある。新規建設はほとんどなく、ヨーロッパの社会住宅のような形で、公営住宅の見直しの議論が以前からあるように記憶しているが、具体的な動きはあるのだろうか。

稲葉氏：横浜市にある大規模公営住宅団地で、福祉世帯のための住宅と、公社やURのような性格の住宅を混在させるような試みは、モデルの検討はされたが、事業としての大きな進展はなかった。

村山委員：某県の公社住宅の今後を考える勉強会に参加した時、空き家が増えていることもあり、住戸の量は一定程度減らしながらも、いかビレッジのような生活支援や就労支援など、住宅以外の機能が必要であるという方向性は、関係者の間で確認されたが、予算が無いためにその後の展開はしていない。

阿部委員：社会的包摂の目指す方向性として、個々人が生きるうえでの選択肢を増やすことが重要だが、一定の収入を得て自立すると団地から出て行ってしまう。公営住宅は福祉住宅としての性格から、自立できる人が外に出ていくことは必ずしも悪いことではないが、一方で団地運営を持続可能にしていくためにはコミュニティの安定も必要である。

岡井委員：公営住宅は特に深刻な課題を抱えているが、それは外国人住民との共生の問題というより、公営住宅の運営に関わる深刻な問題であるという事が印象に残った。一方で、外国人住民との共生がうまくいっている団地の事例などはあるのだろうか。

稲葉氏：第6回研究会で紹介された芝園団地はURの団地であるが、キーパーソンである岡崎氏が活動を始める前の時点では、共生は難しいと感じさせる状態であった。現在は岡崎氏や圓山氏らの活動によって団地における共生のモデルとして紹介されることも多いが、入居者の入れ替わりが激しく安定したコミュニティの形成が難しいため、数年後にどのような状態になっているかはわからない。

従来、アクセスが悪く、老朽化している団地は日本人に人気がないために空室が多く、外国人が多く入ってくる、というイメージで語られることが多かったが、外国人もより良い条件の住宅に住みたいのは当然であり、いちょう団地などでも空室が増え始めているようだ。公営住宅自体の問題は固定化されているが、外国人をめぐる状況は流動的であり、固定的に捉えないほうが良いだろう。

私が以前から研究している新宿区の大久保では、30年前から外

国人が急増し、現在は不動産屋で部屋を借りようとする人の8割程度が外国人という状況である。外国人が増え始めた当初に見られた住まいに関する問題・トラブルはある時期は収まっていたが、近年は外国人の出身国が多様化する中で、同様の問題が起きている。外国人との共生は、時間をかけて積み上げれば一つのモデルに近づくというものではなく、行きつ戻りつしながら螺旋状に進んでいくものだと、近年は考える。