特集 グローバル社会と不動産【論説】

外国人住民の居住をめぐる問題の諸相 —集住地域・分散居住それぞれの課題

The Issues of High Concentration and Dispersion of Non-Japanese Residents in Japan

Kahoruko YAMAMOTO : Tokyo Metropolitan University

山本 薫子*

Keyword : non-Japanese residents, high concentration, dispersion, destabilization of living

外国人住民, 集住, 分散居住, 生活の不安定化

1. 「外国人住民の居住問題」の背景

1-1. 「外国人住民」の増加と多様化

いわゆる「ニューカマー」と呼ばれる, 1980年代以降に来日した外国人の増加が注目されてからすでに30年以上が経過した。今日では外国籍住民人口, 国際結婚件数は大きく増加し, 両親のいずれかが外国出身であったり母語が外国語である多くの子どもたちが地域社会で暮らす。一口で「外国人」といってもさまざまな背景や社会状況があり, 一般化は容易ではない。そもそも「オールドタイマー (オールドカマー)」「ニューカマー」という語そのものが日本人が外国人を区分けするための新たなカテゴリーとして付与したに過ぎない。

1970年代までの日本社会で「外国人」といえば朝鮮半島, 中国, 台湾などの東アジア出身者と少数の欧米出身者が中心であったが, 1980年代に入ると東南アジア (フィリピン, タイ等), 南アジア (パキスタン, バングラデシュ等), 西アジア (イラン等), その他各地域から出稼ぎ労働を主な

目的とした外国人の来日が増加した。そして, 1990年の入管法 (出入国管理及び難民認定法) 改正により新規に「定住者」在留資格が創設されたことで, 結果的にブラジル, ペルー等の中南米諸国・地域から日系人が多数来日した。その多くは東海地方, 中国地方等で自動車産業をはじめとする製造業現場で就労し, 今日に至っている。

さらに現在は, 期間限定就労が原則の技能実習生, 「高度人材」と呼ばれる専門技術・専門学術研究等の従事者, 留学生, 呼び寄せで来日した外国人家族, 「ニューカマー」第一世代の親のもと日本で生まれ育った若者たち等があり, 外国人住民の社会背景, 生活・就労の様態はさまざまである¹⁾。日本国籍を取得 (帰化) した元外国籍者や, 日本国籍ではあるが母語が外国語である者, 「外国にルーツを持つ子どもたち」²⁾ についても社会的, 文化的に「外国人 (的)」であるとみなすとすれば, その範囲はさらに広がる。一方で, 外国籍ではあるが日本で生まれ育ち, 母語は日本語, 生活様式も日本的である外国人も (在日コリアン

山本 薫子* (やまもと かほろこ) 首都大学東京

¹⁾ 2015年末現在, 日本には223万人の外国籍者 (無国籍を含む) がおり, その国籍は190カ国以上に及ぶ。法務省「在留外国人統計」より。

²⁾ 外国生まれの子どもだけでなく, 親や祖父母等が外国から日本に移住し, 日本で生まれ育った子ども, 国籍は日本だが親は外国人や外国出身など, 出身 (ルーツ) に関して幅広い背景を持つ子どもたちの全般を指す。

等を含め)多数いる。このように、今日、外国人という存在の内実が多様化していること、社会的、文化的側面を考慮すると必ずしも国籍だけが判断の基準ではないことをまず確認しておきたい。

1-2. 外国人住民の定住化進展と居住選択

当然ながら、同じ国籍の移民、外国人住民が移住先で必ずしも同じ社会状況にあるわけではない。例えば、同じフィリピン国籍であっても大使館勤務、大学教授、留学生、技能実習生、工場勤務、日本人の配偶者などその立場、生活は多岐に渡る。移住先での社会状況に大きく影響するものは学歴・技能・社会階層・財産など個人が所有する経済的・人的資本に加え、(1)集団に対する差別や集団の連帯、(2)社会的制度などの諸要素が挙げられる〔Portes & Bach 1985, 梶田ほか 2005: 13-4〕。日本では、外国人は入管法による管理の対象とみなされると同時に、特に1980年代以降は各産業分野における人材不足を埋める労働力として位置づけられてきた。

日本の都市部を念頭に置いたとき、来日した外国人が新たに居住を開始する場合にはいくつかの選択パターンがある。専門技術職や大企業等の就労者で経済的資本に恵まれ、制度面(在留資格等)でも安定した状態にある場合は勤務先が借り上げたマンション等への入居が可能であるが、そのような資源を有しない場合、親戚・親族、友人や同郷者等の家に間借りすることはごく一般的に行われる。すでに日本国内にある人的資源、同郷ネットワークの活用である。加えて勤務先や派遣業者から宿舍・寮が提供される場合も多い。これらの状況は世界各都市の新規居住者に共通するものであり、日本人にも共通して見られる一般的な行動である。

そして、滞在期間が長期化(定住化)し、日本での生活が経済的、社会的、制度的に安定するなかで、賃貸住宅や公営団地への入居、住宅購入といった一連の居住先変遷のプロセスをライフコースとして捉えると、日本人とさほど変わらない外国人もいる。しかし同時に、外国人に特徴的な社

会状況、具体的には制度的位置付け、雇用環境、言語的文化的資源の獲得状況に応じた問題、現象も生じている。

2. 「外国人住民の居住問題」に関する論点整理

外国人住民をめぐる居住の問題はとりわけ外国籍人口の多い自治体において施策や地域社会の主要な課題の一つとして位置づけられてきた。総務省は2006年に「地域における多文化共生推進プラン」を発表したが、そこで挙げられている具体施策4点のうちの一つ「生活支援」の第一の項目として「居住」が挙げられている。その内容とは、(1)情報提供による居住支援、入居差別の解消、(2)住宅入居後のオリエンテーションの実施、(3)自治会・町内会等を中心とする取組の推進、(4)外国人住民が集住する団地等における相談窓口の設置である。

(1)(2)で対応の必要性が想定されている主な層は入居前後に一定の支援、情報提供が求められる外国人住民(=A)であり、それに対して(4)では団地等で集住して生活する外国人住民(=B)が主たる対象である。Aについては入居差別を被る可能性(保護の対象)や日本語や日本での生活習慣、生活ルールの習得の不足(啓発の対象)が課題として想定されている。Bも生活習慣、生活ルールの習得の不足(啓発の対象)については同様だが、特に集住にともなう日本人住民との関係・軋轢(住民自治の不在)が主な焦点とされている。

「外国人住民の居住問題」とは、「外国人が個として被る問題」と「外国人が集団であることで生じる(とみなされる)問題」(日本社会との相互理解、共通ルールの不足)の2つに大別できる。前者の例が入居差別や情報提供・入居支援の不足であり、後者は特に団地等での日本人住民との生活トラブルやコミュニケーションに関わる問題である。外国人住民の居住について取り上げた先行研究のうち集住地域を対象としたものの多くは、情報提供や言語対応等の支援施策、日本人住民との

関係形成や軋轢、学校教育のいずれか（もしくは複数）を主要な論点とし、またその多くが各地のケーススタディーでもある〔都築 2003；北海道大学大学院教育学研究科教育社会学研究室 2006 など〕。

当然ながら上記の2つの視点、枠組みは異なる。「外国人が個として被る問題」は被害・問題の因果関係が比較的明確な事象である（外国籍だから入居差別を受けた、外国語での情報提供が不足していた等）。解決を志向する場合は制度的対応、行政等による啓発や告知という手段を選択しえる³⁾。

しかし、「外国人が集団であることで生じる（とみなされる）問題」はそれほど単純ではない。この場合は同じ住民同士の間の問題として生じるケースが多く、ゆえにそれぞれに見解や意見、価値観に相違が生じかねない。また、関係するアクターも複数あり（外国人住民、日本人住民、団地等の管理者、町内会・自治会、自治体関係者、支援団体等）、そもそも外国人住民、日本人住民もそれぞれ一枚岩の集団ではない。結果として、出身国やエスニシティ別の各地でのケーススタディーが主流とならざるを得ない。

本稿では紙幅の制限もありこれら全体を扱うことはできないが、外国人住民の居住をめぐる主要な問題として集住と分散居住が持つそれぞれの課題について検討する。さらに、より滞在・生活基盤が脆弱な外国人の居住をめぐる問題についても取り上げる。

3. 外国人住民の集住と分散居住

3-1. 集住の2つのタイプ

外国人住民にとって入居差別を避け、スムーズ

に入居を進めるための手段の一つが、すでにある人的資源、同郷ネットワーク等の活用である。公営住宅についてはそうした差別を受けることなく入居ができ、さらに派遣業者が入居手続を行うことで実質的に業者の借り上げ住宅に近い形態で外国人労働者が入居する例も多い。結果的に、日本の各地で同じ出身国やエスニシティの外国人住民の人口割合が多い（集住）団地や地域が生まれてきた。

よく知られているものとしては愛知県、静岡県等の製造業がさかんな地域の公営団地へのブラジル人を中心とした日系人の集住〔都築 前掲書〕、自治体による外国人労働者誘致がかつて行われた群馬県大泉町での日系ブラジル人等の外国人の集住がある〔北海道大学大学院教育学研究科教育社会学研究室 前掲書〕。また、これ以外にも埼玉県でのクルド系住民の集住〔中島 2008〕、群馬県館林市でのロヒンギャ族の集住といった事象も報告されている〔山下 2010〕。

一口に外国人の集住といっても、デカセギ労働者増加（1990年前後以降）の後、早くから派遣業者を介して団地への入居が開始された日系人と、出身国からの庇護が受けられず難民という脆弱な社会基盤しか持たないクルド系住民、ロヒンギャ族等を同じように扱うことは、それぞれの社会的制度的背景を考慮していない、という意味で適切ではない。定住者等の在留資格を有し、派遣業者が就労先確保、通訳等の生活サポートを受ける機会が多い日系人たちにとっては、自らが置かれた労働市場、雇用システムの特質ゆえに団地での集住がある。一定の言語・生活サポートがあり、地域にはエスニックビジネスも生まれる。そのため日本語をさほど習得せずとも日本人住民との関係

³⁾ ただし、入居差別に対しては自治体による啓発活動等の取り組みもなされているが〔大阪府住宅まちづくり部建築振興課 2014〕、外国人や障がい者であることを理由とした入居差別を統一的に規制、処罰する法律はない。このため入居差別と思われるケースについては借主が個別にクレームを申立てるしかない。さらに、入居差別に関する統一的な規制基準がないために、それが外国人に対する差別、人権侵害であるかどうかの判断も個別の扱いに留まっている。例えば、2013年に京都市内で家主が外国人入居不可の意向であったために外国人留学生がアパートの賃貸契約をできなかったケースがあり、この留学生は外国人差別だとして法務省法務局に救済措置を求めたが、法務局は「人権侵犯の事実があったとまでは判断できない」と訴えを退ける決定を2015年に下している。

形成が図られずとも就労、生活は可能であるが、これらに起因する生活問題や軋轢は日本人社会側から「外国人住民の集住問題」とみなされてきた。梶田孝道らはこのような居住を「顔の見えない定住化」と評する〔2005〕。

逆に、在留資格を含む日本での生活基盤が脆弱であるがゆえに自分たちで集団を形成し、また日本社会との良好な関係を構築することで就労、居住の安定を図ってきたのが日本に逃れてきた少数民族や難民たちである。彼ら彼女たちの多くは日本人雇用主の元で働き、子供たちは地域の学校に通うため、日本語の習得は進み、生活習慣も身につけやすい。また、集住といっても地域内のアパート等に居住している例が多く、地方都市でもあることから（大都市と比較して）日本人住民との関係形成も進む傾向にある。

3-2. 分散居住が持つ課題

日系人ブラジル人をはじめとする団地等での集団居住についてはすでに多くの先行研究、調査報告がなされているが、集住をせずに国内各地で暮らす外国人住民（分散居住）についてはこれまであまり取り上げられる機会がなかった。分散居住は状況が個別であり、一定の枠組みに基づいた把握が困難であるためである。一方で、外国人住民の分散居住にともなう課題も近年、指摘されている。これらは居住問題そのものではないが、居住が分散化することで生じる生活問題とみなすことができる。

まず、母語で会話できる者が周囲にいないこと、母文化や宗教を共有する者がいないことによる孤立の問題が挙げられる。これまでに指摘された例としては、地方都市や農村部に国際結婚で移住した外国人女性が周囲に同郷者もなく、夫や舅姑から宗教（教会へ通う等）、母語の使用を禁じられたり、母文化の否定や家庭内暴力（DV）、日本語

で思うように意思表示ができないことで精神的に追い詰められてしまうといった問題が挙げられる。こうした状況に対して地域の日本語教室や市民団体が一定の支援基盤となっている例もある〔杉戸2016〕。

また、特に東日本大震災（2011年）以降は地域防災と外国人居住の問題に焦点が当てられている〔総務省 2012など〕。そこでは主に、発災時の情報提供や避難時の問題が想定されているが、分散居住に起因した問題も指摘できる。2016年4月に発生した熊本地震では外国人住民を対象とした避難所が設置され、多言語での対応、宗教上の配慮等もなされた一方で、分散居住し、同じ国・地域の出身者ともつながりを持たない外国人住民に関する情報がなかなか得られず、安否確認が容易でなかったことが課題の一つとして挙げられた⁴⁾。

集住が「外国人が集団であることで生じる（とみなされる）問題」と位置づけられることに対して、分散居住は「個」としての外国人に関わる問題として捉えられる。内容の性質は異なるが、ともに等しく外国人住民に関わる問題である。

4. 滞在・生活の不安定にともなう居住の不安定

ホームレスや生活困窮者の支援活動を行っている稲葉剛は、雇用・収入確保の不安定が居住、生活の不安定につながる現象を指摘している〔2009〕。この構図は外国人にとってもまったく同様に当てはまるもので、特に外国人の場合は難民をはじめ、オーバーステイ（超過滞在者）、仮放免者⁵⁾などの場合により居住も不安定なものとなる。

「寄せ場」である横浜・寿町には1980年代から1990年代にかけて出稼ぎを目的にした外国人が多数移り住み、日雇い労働者として就労していた。

⁴⁾ 「熊本地震！外国人被災者救援活動の歩みと課題を考えるシンポジウム」(2016年7月3日、熊本市)。

⁵⁾ 非正規在留となった外国人は入国管理局施設に収容され、出身国へ強制送還される可能性があるが、その個人が置かれた状況に関して考慮がなされた場合、一時的に収容から解かれる「仮放免」という制度がある。この仮放免は日本にとどまることはできるが、就労はできず、行動範囲が制限される不安定な立場である。

彼らの大半はオーバーステイであり、居住先は保証人や敷金等が必要ない簡易宿泊所であった〔山本 2008〕。オーバーステイの外国人のすべてが簡易宿泊所に暮らすわけではないが、正規の在留資格を有しない外国人にとって居住の選択肢は制限されている。また怪我や病気となり就労が困難となればすぐに収入が途絶え、それはすなわち居住先を失うことに直結する。

また、顕在化しにくいことだが、社会的制度的に脆弱な立場に置かれ、居住の問題を抱えている外国人として難民が挙げられる。近年の難民危機や各地での内戦、紛争を背景に日本の難民申請者数は増加しており、市民団体が運営するシェルターは満員の状態が続く。首都圏に拠点を持つキリスト教系の市民団体の中には、教会に寄付された都内の戸建て住宅をリノベーションして難民対象のシェルターとして活用しているところもあるが⁶⁾、そうした場所も利用できず、ホームレス状態で過ごさざるを得ない者もいる⁷⁾。

本稿で見てきたように、外国人住民の居住をめぐる状況は各地でさまざまなかたちで出現している。しかし、問題としてとらえた場合、その多くは外国人ゆえの状況と少なからず関係している。例えば、言語的障壁による情報不足や制度の不理解、制度的な制限（在留資格）にともなう生活の不安定化がある。そして、日系ブラジル人のように一定の雇用システムの中に位置付けられて来日した外国人の場合、地域に暮らしてはいるが日本人社会との接点は希薄で、集住として（日本人側から）とらえられるがゆえに個の関係は生まれにくく、ときに軋轢も生じる。

本稿では扱うことができなかったが、各産業分野で増加している外国人技能実習生の居住についても注視が必要であろう。技能実習生の就労や権利保障に関して多くの問題点があることはすでに指摘されているが〔外国人研修生権利ネットワー

ク 2009〕、居住をめぐる問題が就労や生活とも大きく関連しているという観点で捉えれば、制度的社会的に制限された立場にある彼ら彼女たちの居住の状況についても早期の実態把握、分析が望まれる。

参考文献：

- 外国人研修生権利ネットワーク, 2009, 『外国人研修生 時給300円の労働者 2』明石書店。
- 北海道大学大学院教育学研究科教育社会学研究室, 2006, 「外国人集住地域の社会学的総合研究 その2」。
- 稲葉 剛, 2009, 『ハウジングブア』山吹書店。
- 梶田孝通・丹野清人・樋口直人, 2005, 『顔の見えない定住化 日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会。
- 康 由美, 2008, 「入居差別裁判をたたかって—原告として、弁護士として」『部落解放』595: 76-84。
- 中島由佳利, 2008, 「日本に暮らす外国人(3) ネブロス～春の訪れを祝う～地域に生きるクルド人」『部落解放』597: 104-12。
- 大阪府住宅まちづくり部建築振興課, 2014, 「知っていますか? ～宅地建物取引業とじんけん～」。
- Portes, A. & Bach, R. L., *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States*, Berkeley: University of California Press.
- 総務省, 2006, 「地域における多文化共生推進プラン」。
- 総務省, 2012, 「多文化共生の推進に関する研究会報告書 災害時のより円滑な外国人住民対応に向けて」。
- 杉戸ひろ子, 2016, 「シングルマザーとなった結婚移住者たち 移住女性支援の現場から」『Migrants Network』185: 16-7。
- 都築くるみ, 2003, 「日系ブラジル人を受け入れた豊田市H団地の地域変容: 1990～2002年」『フォーラム現代社会学』2: 51-8。
- 山本薫子, 2008, 『グローバル化する大都市インナーエリア 横浜・寿町と外国人』福村出版。
- 山下憲史, 2010, 「ビルマのことを日本人に伝えたい 日本で暮らすロヒンギャ族の実情を追う」『週刊金曜日』18(41): 40-1。

⁶⁾ 「ひかりハウス開設」(カトリック新聞, 2013年1月18日)。

⁷⁾ 「常態化するホームレス難民」(難民支援協会活動レポート, 2013年8月3日掲載)。https://www.refugee.or.jp/jar/report/2015/08/03-0000.shtml(2016年8月1日最終閲覧)