

外国人への居住支援の現状と課題

経営学部公共経営学科 4年金子祐也

目次

1 はじめに

2 先行研究の整理

3 外国人への居住支援のとりくみ

- 1 外国人の居住支援の歴史

- 2 現在行われている支援

4 外国人への居住支援の事例

- 1 川崎居住支援協議会の事例

- 2 NPO 法人 かながわ外国人すまいサポートセンターの事例

5 まとめ

6 参考文献

1 はじめに

現在、日本では少子高齢化による人手不足が深刻である。こうしたなかで、外国からの労働者の存在はその解決策の一つとして注目されている。厚生労働省の公開している「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(2019年10月末現在)によれば、外国人労働者数は1,658,804人であり、外国人労働者数は2007年に届出が義務化されて以降、過去最高の数値を更新している。¹

こうした変化の中で、外国人に関するマナーや習慣の違いに機縁するトラブルについてニュースや記事を見かける機会も増えつつある。なかでも騒音やゴミ出しといった居住に関するものはその多くを占めている。こうしたイメージは大家や不動産会社にネガティブなイメージを与えており、日本賃貸住宅管理協会の行った2014年の調査では約6割の家主が外国人に拒否感を示しているということが示されている。²グローバル化が進む中で外国人という特性だけで居住契約を排除される現状で、今後より増えると予想される外国人の受け入れが行えるのだろうか。本論文では、外国人の居住支援をテーマに実際の事例を取り上げ、その先進性と課題点について考察する。

¹ 厚生労働省 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】(令和元年10月末現在)
<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000590310.pdf>

² 国土交通省 「家賃債務保証の現状」
<https://www.mlit.go.jp/common/001153371.pdf>

2 先行研究の整理

敗戦後のサンフランシスコ講和条約による旧植民地の独立に伴う国籍の離脱、高度経済成長バブル期に流入した事実上の労働者、こうした時代の変化とともに現れた様々な性質の外国人は日本人を対象としたシステムの中で生活し、その中で様々なトラブル、課題に直面してきた。こうした問題は当時から議論の対象とされてきた。

受け入れ政策では、日本・韓国・台湾を比較し、外国人労働者と共生するためのアクションプランを考え、短期的な外国人受け入れではなく、中長期的な移民政策を設計する必要があると提言した佐野（2015-2018）移民としての外国人を受け入れない政策が、受け入れ後の生活を支える政策を確立しないことにつながっており、格差や貧困、周縁化を招いてきたことを述べた高谷（2019）永住者が増加しつつあるが、国は費用をかけず、都合のいい労働力として安価に使っているのみであり、外国人の権利を認めようとしないうる現状を調査した丹野（2019）低賃金、身分拘束性、熟練度の低さなど技能実習制度の問題点を指摘し、制度を廃止すべきと主張した村上 英吾（2019）などが存在する。

社会保障の分野においては、戦後の外国人に対する社会保障制度の略史について研究し、過去には社会保障制度の国籍条項があり、在日韓国朝鮮人は無保険・無年金であったこと。国籍条項撤廃後も無年金者は救済されないままであることを指摘した山本（1995）国際的な社会保障協定について、日本はまだ 8 カ国としか協定がなく、他の先進国に比べて遅れていること。在日外国人は社会保険未加入が多く、協定を結んでも困難であるという問題点を指摘した西村（2007）健康保険を利用できない外国人が多くいることを指摘した大川（2019）などが存在する。

社会福祉の分野においては、在日コリアンは国民年金から長らく排除され、1982 年と 1986 年の制度改正により永住権者は国民年金への加入を認められたものの、それ以前の人々は国民年金から排除されたままであったことを指摘した吉中（2006）母子世帯の貧困問題について研究し、ワーキングプア層の母子世帯は就労形態が非正規で事務職が多く、インフォーマルな資源に依存していることが調査で解明し、母子世帯に対して就労による自立を促しながらも、就労先の賃金が低いという矛盾を抱えている点を指摘した吉中（2010）経済的暴力は世帯の中に隠れた貧困へとつながり、家計の不平等な分配や収奪は世帯単位で隠されてしまうことを様々な経済的暴力のパターンを説明した吉中（2020）などがあげられる。

これに対して、外国人は住民の居住をテーマとした研究は少数にとどまっている。居住は生活の基盤である。住所の存在は行政サービスをはじめ、各種契約を行い生活に必要な要素をそろえる前提条件とされるものである。しかし、2016 年度 法務省委託調査研究事業として発表された公益財団法人人権教育啓発推進センター外国人住民調査報告書―訂正版―によれば家探しをした外国人のうち外国人であることを理由に入居を断られたこ

とがあると回答したのが 39.3%、日本人の保証人がいないことを理由に入居を断られたと回答したのが 41.2%『外国人お断り』と書かれた物件を見たので、あきらめたと回答が 26.8%となるなど、外国人であることを理由に賃貸契約を結ぶことができないという状況があることが指摘されている。³また、回答をした外国人のうち「日本人と同程度に会話できる(割合)仕事、学業に差し支えない程度に会話できる(割合)」と選択した割合が合わせて 5 割を超えている点からも、本人の日本語能力とは無関係に排除されていることがうかがえる。平成 27 年国勢調査によれば在留する半数以上の外国人が民間の賃貸住宅を利用している。⁴こうした、在留外国人の居住の重要性に対して研究が進んでいない現状ある。2019 年には過去最高の外国人数を記録するなど、日本の外国人への依存は増しつつある。しかし、外国人であることを理由に生活の基盤となる住居の確保において排除される状態にあることは課題である。本論文ではそうした問題意識をもとに、現在の居住支援の実態とその課題について考察する。

3 外国人への居住支援のとりくみ

3-1 外国人の居住支援の歴史

日本における外国人への居住支援が行われるきっかけとなったのは、ベトナム戦争終結による 1975 年から流入したインドシナ難民の保護である。政府は難民の保護という観点から 1979 年に国際人権規約 A に批准をすることとなり、これにより、外国人が公的住宅施策の対象とされることとなった。そして、1980 年の建設省通達により、公営住宅・公社住宅・公団住宅における特別永住者の入居が可能となる。また、1995 年には、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約に批准したことにより、批准国として外国人の居住に関する課題の解決に取り組むことが求められることとなった。このように、日本は国際人権規約 A のような条約への批准をきっかけに在留外国人にも日本人と同じように居住支援の制度が利用できるよう門徒が開かれるよう変化していく。しかし、民間賃貸住宅においては依然として受け入れに課題が見られる。

平成 26 年度に日本賃貸住宅管理協会が発表した家賃債務保証会社の実態調査報告書では大家の 6 割が外国人への貸し出しに拒否感を感じており、大家のうち 16.3%が外国人を入居制限の対象としている。こうした理由として習慣・言葉が異なることへの不安などがあげられている。また、賃貸借約の約 97%において、何らかの保証を求めており、約 6 割が家賃債務保証会社を利用される状況にあるが、外国人は民間会社の家賃債務保証の審査状況

³公益財団法人 人権教育啓発推進センター「外国人住民調査報告書―訂正版―」
<http://www.moj.go.jp/content/001226182.pdf>

⁴国土交通省「外国人の民間賃貸住宅への円滑な入居について」

https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000017.html

においても排除されやすいことが指摘されている。⁵

3-2 現在行われている支援

前述のように、日本において外国人は居住差別や日本の商習慣が障壁となり、住居の確保が難しい状況となっている。こうした外国人への居住支援は、住宅確保要配慮者として、「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」によって設立された住宅セーフティネットの支援対象とされている。住宅セーフティネットとは、住居の確保が困難な、高齢者、障害者、子育て世帯などの住宅確保用配慮者としてこうした要配慮者の入居を拒まないことを都道府県と契約した登録住宅をマッチングする仕組みである。これは、2007年に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、いわゆる住宅セーフティネット法を根拠法として創られたシステムであり、基本理念として・現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給・住民が誇りと愛着をもつことのできる良好な住環境の形成・居住のために住宅を購入する者及び住宅の供給等に係るサービスの提供を受ける者の権益の擁護及び増進・低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保の4つを挙げている。

住宅セーフティネット制度の管轄は国土交通省であるが、居住支援協議会は住宅セーフティネット法を根拠に県や市が任意に設立を行うことのできる組織であり、不動産関係団体、建築関係団体、居住支援団体、行政機関等の団体によって構成されている。

小林(2015)によれば、居住支援協議会の特徴は、民間賃貸住宅を借り上げるのではなく入居支援という形で体制の整備や受け入れ可能な情報の提供などが行えること。住宅セーフティネットの構築とともに空き家活用の推進を図ることが可能であること。居住支援協議会の構成員として行政と宅地建物取引業者等に加えて、民生委員や社会福祉協議会等を想定しており、課題に対して福祉関係者との試行錯誤が可能であること。居住支援協議会では、一般的な居住支援に加えて、自治体の政策目的に沿った重点的な取り組みを行うことが期待でき、住宅セーフティネットの充実と自治体の政策目標を共に進めることができること。の4点を挙げている。

在留外国人の支援という観点から見れば、様々な課題を抱えながらも相談口を見つけられない外国人の支援を様々な主体と連携して行える点、在留外国人の多い自治体では、ニーズに合わせた独自の取り組みを行える点が居住支援協議会に期待できるものである。

しかし、実際の居住支援協議会のホームページを閲覧すると、東京都居住支援協議会のように住宅確保要配慮者（高齢者、障害者、子育て世帯など住宅の確保に特に配慮を要する者）と外国人を対象とする仕組みであることを明記していない団体が見受けられる。⁶

⁵国土交通省家賃債務保証の現状 <https://www.mlit.go.jp/common/001153371.pdf>

⁶東京都居住支援協議会 東京都居住支援協議会の概要

https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_seisaku/ha_council/outline.html

この背景には、現在の住宅セーフティネット制度の対象となる要配慮者として低額所得者（月収 15.8 万円以下）、被災者（発災から3年以内）、高齢者、障害者、子ども（高校生相当以下）を養育している者が法令によって位置付けられているのに対し、外国人は省令で位置づけられる者として定められていること⁷が原因と考えられる。法律及び省令で位置づけられる者は全国どの地域でも要配慮者として本制度の対象となるとしているものの、省令という形で法令よりも弱い効力によってきめられている。

「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和元年 10 月末現在）によれば、外国人労働者数、外国人を雇用している事業所数が平成 19 年に届出が義務化されて以降、過去最高の数値を更新するなど、外国人労働者の重要性が増しつつある中で、外国人への居住支援は全国的にはあまり力を入れられていないことがうかがえる。こうした既存の仕組みに当てはめるだけでなく、ニーズに応じた支援が今後求められることが予想される。

⁷ 国土交通省第 2 章 住宅セーフティネット制度 Q & A
<https://www.mlit.go.jp/common/001207615.pdf>

4 外国人への居住支援の事例

先の章では、居住弱者救済の仕組みである住宅セーフティネットの仕組みと其中での外国人の位置付けについて述べた。居住支援協議会は県や市が住宅セーフティネット法を根拠法に任意で設立し、行政背策や、地域事情に合わせた取り組みを行うことができる点がメリットである。在留外国人が増加する中で外国人への居住支援を積極的に行っている事例を調べることで他の居住支援協議会でも取り入れられる要素があるのではないだろうか。本章では、外国人の居住支援を積極的に行っている川崎居住支援協議会、かながわ外国人すまいサポートセンターでの事例を取り上げ、先進的な点とその課題について考察する。

4-1 川崎居住支援協議会の事例

川崎居住支援協議会は平成 28 年に、「住宅確保要配慮者が安心して暮らせる住まいの確保のための居住支援の充実」を目指し、川崎市、不動産関係団体、居住支援団体等が参加する総合的な居住支援の検討の場として設立された団体である。

川崎居住支援協議会の会員は、宅地建物取引業者、賃貸住宅事業者、居住支援団体、川崎市関係課によって構成されている。なかでも川崎市関係課の中に市民文化局市民生活部多文化共生推進課が組み込まれている点は他の居住支援協議会にはあまり見られない特徴である。また、特定非営利活動法人かながわ外国人すまいサポートセンターのような外国人の居住支援を専門とする NPO 団体が加盟している点は川崎市居住支援協議会の大きな特徴である。

ホームページ上では「住宅確保要配慮者（低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭、外国人市民その他住宅の確保に特に配慮を要する者）」として支援対象として外国人を明記している点、居住支援制度の説明のページでは漢字にルビをふるなど「やさしい日本語」を多用している点、外国人向けパンフレットとして、英語、韓国・朝鮮語、中国語、スペイン語、ポルトガル語、タガログ語の 6 か国語で公開している点、関連記事として川崎市国際交流センター、公益法人国際交流協会、川崎市市民文化局人権男女共同参画室外国人市民政策担当、NPO 法人かながわ外国人すまいサポートセンターなどのページを閲覧している外国人が必要としている可能性の高い団体への URL を記載している点など、情報を探している外国人が利用しやすいつくりとなっている。

川崎居住支援協議会の特徴として、外国人が多い市の特性に合わせ、様々な団体との連携を行っていること、ホームページを閲覧しているがほしい情報にたどり着きやすいよう工夫を凝らしている点が特徴であり、地域の特性に合わせて活動できる居住支援協議会の特性を活かしたつくりとなっている。居住支援の取り組みを行っていても利用者に情報が届

かないのでは課題を解決することはできない。制度を作るだけでなく、サービスを必要とする人に届くことが大切である。

来日した外国人にとって言語、文化が異なる土地での契約は容易いものではない。やさしい日本語での表記などは他の居住支援協議会でも取り入れることが可能なものであり、川崎居住支援協議会のような配慮が重要となると考えられる。

4-2 NPO 法人 かながわ外国人すまいサポートセンタ

一の事例

NPO 法人かながわ外国人すまいサポートセンターは、2001 年 4 月、多言語で外国籍県民の住まい探しをサポートすることを目的として設立された団体である。当団体は神奈川県内に在住または在住を希望する外国人に対して、賃貸住宅入居から退去時にあたっての各種相談・支援事業を行い、共に生きるより良い地域社会づくりに寄与することを目的としている。事業内容は、多言語による相談窓口を設置し多言語での外国人・不動産業者・家主からの問い合わせや相談への対応を行っている。神奈川県居住支援協議会、横浜市居住支援協議会鎌倉市居住支援協議会、川崎居住支援協議会の会員であり、これらの組織と連携し外国人の居住支援を行う団体である。

NPO 法人かながわ外国人すまいサポートセンターの R 氏、M 氏に現在の状況について聞き取りを行った。

外国人に対し積極的に賃貸住宅の仲介をする登録不動産店「外国人すまいサポート店」に協力している家主の中には、自身が経験した国外での生活の苦勞を来日した外国人にはさせたくないという考えで賃貸住宅を提供してくれる方、過去に外国人に住宅を貸した際にトラブルがあり、そのトラブルを起こした国の外国人以外なら協力できるという考えの方など、家主の人柄や経験が外国人の賃貸契約時の難易度に影響しているのではないかということであった。

外国人の居住支援という問題は一つ団体の努力だけでは限界があり、課題解決のためには行政、民間企業、NPO 団体、民族団体の連携が欠かせないと考えており、今後も関連する団体とのネットワークの強化を図っていきたいとのことであった。

インターン生の受け入れや受託事業として行政職員や相談員、不動産会社を対象とした研修を行うなど、啓発活動も行っている。

R 氏、M 氏はインタビューの中で当団体は NPO 法人の形態をとっているため活動の自

由度が高く、問題を抱える相談者への様々な形での支援を行うことができる点が大きな特徴であると述べていた。

また、新型コロナウイルスの流行により、これまで外国人が抱えていた問題が顕在化していると感じており、企業の経営悪化の中で立場の弱い外国人労働者が最初に解雇される場合などがあり、こうした状況をきっかけに帰国を決断する外国人もいるとの事であった。

かながわ住まいサポートセンターの考察

NPO 団体であるため、臨機応変に問題や相談に対応できるという点が大きな特質である。行政ではサービスを行う上で根拠となる法令などが必要となるため、相談者一人一人に柔軟に対応することは難しい。支援を行う関係団体同士のそれぞれの性質を活かすことのできる仕組みが求められる。

そうした中で、課題として行政側の関心の低さ、支援の不十分さが浮き上がってくる。制度の仕組み作りなど、システムの根幹となる行政が外国人の居住支援への関心が薄ければ、NPO 団体などの負担が増加することが考えられる。資金面や人員の面で制約の多い支援団体では、サービスの質が低下しかねない。行政はこうした専門知識を持った団体の支援にもっと関心を持つべきであると考えられる。

また、新型コロナウイルスの流行により、弱い立場にある外国人が影響を受けている点も流行が長引くなかで大きな課題となることが予想される。こうした変化に対応できる仕組みを作り、運営するためには、各種団体の連携がより重要となるだろう。

5 まとめ

これまで外国人の居住支援について、川崎市居住支援協議会と NPO 法人かながわ外国人すまいサポートセンターでの事例について述べてきた。これらの団体の先進的な点は居住支援だけでなく、それ以外の外国人を取り巻く課題への対応や相談先の提案を行っている点である。先行研究の整理の章でも触れた通り、外国人は日本の制度の中で様々なトラブルや課題に直面しており、また、それらは複雑に関係している。こうした課題に対し、縦割りの対応でなく、関係団体とのネットワークを構築し、情報共有を行っている点は外国人の抱える課題の解決をより根本から改善することができると考えられる。

課題としては、こうした支援策の存在を外国人に知らせることが十分にできていない点である。川崎市居住支援協議会のホームページにたどり着くだけでも一定以上の日本語能力や環境が求められる。こうした現状では、窓口にとどり着くまでに支援を必要とする外国

人は排除されているのではないだろうか。行政では、こうした居住支援の取組をより積極的に様々な形でアピールしていくことが求められる。

政府はあくまでも移民政策を行わず、様々な手段で外国人の事実上の労働目的での入国の手段を用意してきた。2019年には外国人労働者数が2007年の外国人雇用についての届出が義務化されて以降過去最多を記録しているが、統合的な移民政策が存在しないために様々な問題が生じている。その中でも外国人の居住に関する問題は生活の根幹にかかわるものである。2020年現在、新型コロナウイルスの流行などを背景に在留する外国人数は減少傾向にあるが、日本の人手不足など、外国人の存在は欠かせないものである。しかし、外国人住民の多い一部の自治体を除き、行政での居住支援は形式的なものとなりがちである。特定技能の在留資格の制定など、労働者としての受け入れを進めている姿勢を見れば中長期的に見れば日本にはより多くの外国人が生活することとなるだろう。行政は外国人の受け入れ態勢についていま一度考え直す必要があるのではないか。NPOや不動産会社をはじめ、各種団体がそれぞれの長所を生かせる制度を作るなど、関連する団体との連携を強化していく必要があるのではないかと筆者は考える。

6 参考文献

稲葉 佳子 (2011) 日本における外国人居住の構図と諸課題
～ 多文化共生における居住施策という視点から～
https://www.jstage.jst.go.jp/article/uhs/2011/74/2011_10/_pdf/-char/ja

大川 昭博 (2019) 「日本の保険証が狙われている」は本当か：デマと偏見に基づく「外国人公的医療保険ただ乗り」論への反論 (特集 在日外国人の人権と社会保障(その 2)) 賃金と社会保障(1731), 31-38,

佐野孝治 基盤研究 C (2015-2018 年度) 「持続可能な外国人労働者受入システムに関する日本・韓国・台湾の国際比較研究

高谷幸 (2019) 「移民政策」なき受入れ政策：日本の外国人政策の歴史から外国人労働者の受入れ拡大を考える (特集 在日外国人の人権と社会保障(その 1)) 賃金と社会保障(1728), 4-10,

丹野清人 (2019) 日本の外国人受け入れ政策の本質：外国人どもは死なぬように生きぬように (小特集 外国人労働者の受け入れ制度と貧困) 貧困研究 22, 57-65,

西村 淳 (2007) 社会保障協定と外国人適用--社会保障の国際化に係る政策動向と課題 (特集:外国人労働者の社会保障) 季刊社会保障研究 43(2), 149-158,

山本冬彦 (1995) 「戦後の在日外国人と社会保障をめぐる基本問題」吉岡増雄著、山本冬彦・金英達編『在日外国人と社会保障——戦後日本のマイノリティ住民の人権』社会評論社、1995 年

吉中 季子 (2006) 在日コリアン高齢者の無年金問題の実態--大阪・生野における在日コリアン高齢者調査から 大阪体育大学健康福祉学部研究紀要 (3), 45-62,

吉中 季子 (2010) 母子世帯と社会的セーフティネット--母子世帯の実態調査からの一考察 (特集 日本のセーフティネットを考える) 労働調査 (486), 30-41,

吉中 季子 (2020) DV 研究と経済的暴力：「世帯のなかに隠れた貧困」へのアプローチ (特集 世帯のなかに隠れた貧困：女性の貧困をいかに捉えるか) 大原社会問題研究所雑誌

(739), 22-37

かながわ外国人すまいサポートセンター

<http://sumasen.com/> (2020年1月21日アクセス)

公益財団法人 人権教育啓発推進センター「外国人住民調査報告書ー訂正版ー」

<http://www.moj.go.jp/content/001226182.pdf> (2020年1月21日アクセス)

厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】(令和元年10月末現在)

<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000590310.pdf> (2020年1月21日アクセス)

国土交通省「外国人の民間賃貸住宅への円滑な入居について」

https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000017.html

(2020年1月21日アクセス)

国土交通省第2章 住宅セーフティネット制度Q&A

<https://www.mlit.go.jp/common/001207615.pdf> (2020年1月21日アクセス)

国土交通省「家賃債務保証の現状」

<https://www.mlit.go.jp/common/001153371.pdf> (2020年1月21日アクセス)

小林秀樹(2015)「住宅政策の展開と居住支援協議会への期待」

<https://www.mlit.go.jp/common/001117438.pdf>

東京都居住支援協議会 東京都居住支援協議会の概要

https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_seisaku/ha_council/outline.html

(2020年1月21日アクセス)

研究協力

かながわ外国人すまいサポートセンター

<http://sumasen.com/>

M氏

R氏

2020年12月21日 横浜 YMCA 2階 かながわ外国人すまいサポートセンターにて対面でヒアリングを行った。