

外国籍住民と公営住宅（上）

松 宮 朝

1. リーマン・ショック後の外国籍住民をめぐる状況¹⁾

本稿では、この10年間のラテンアメリカ系住民を中心とした外国籍住民の動向を確認した上で、現在の課題と取り組みの可能性について検討する。ここでは、外国籍住民と公営住宅という視点から分析を進めるが、この問題に対して筆者は、2001年から愛知県西尾市の公営住宅における自治的取り組みを中心に調査を続けてきた（拙稿、2010、2011、2012a、2012b、2013、2017a）。ここ数年の調査で気づかされるのは、2008年以降の10年が、外国籍住民にとって大きな出来事が重なった転換期とも言える時期であることだ。

まず、確認しておくべき事は、リーマン・ショックから10年が経過し、ラテンアメリカ系の外国籍住民の大幅な減少から増加傾向に転じている点である。非正規雇用の雇止め、いわゆる「派遣切り」も加わり、極めて深刻だった10年前の状況（拙稿、2011）と比較すると、決定的な違いが認められる。ふりかえてみると2008年は、ちょうどトヨタの生産台数が世界一であることが報じられ、「元気な名古屋」が注目を集めた時期である。それが、いわゆる「リーマン・ショック」、「トヨタ・ショック」により、それまで全国一位であった愛知県の有効求人倍率も急落し、逆に愛知県が全国一位となってしまった「派遣切り」が注目され、対極的な理由で東海地域がクローズアップされることとなったのである。

このように2008年は、ブラジル移民100周年を記念する行事で盛り上がりを見せた一方で、秋からのリーマン・ショックによる経済不況がラテンアメリカ系住民の生活を直撃した。労働者派遣・請負事業の間接雇用が多数を占め、就労面で不安定であったラテンアメリカ系住民から大量の失業者と帰国者が生まれることになったのである。この結果、2007年末にブラジル人316,967人、

2008年末にペルー人59,723人と最多を記録したラテンアメリカ系住民は急激な減少を見せ、ブラジル人はその後の5年間に10万人以上が帰国している。このうち約2万人は、2009年度に実施された厚生労働省の「日系人離職者に対する帰国支援事業」による帰国支援金（本人1人あたり30万円、扶養家族1人あたり20万円、条件として3年間をめどに同様の身分に基づく在留資格による再入国を認めない）を受けて帰国を決断した人びとである。

この著しい減少の後、ブラジル人人口は2015年末まで減少を続けたが、2016年以降はゆるやかな増加傾向にある。これは、日本の労働力不足やブラジルの景気悪化などの要因によるものであるが、一定期間帰国した後には再入国した人たちはもちろんのこと、新規の移住者も増えている。こうした動きと連動するかのようになり、2018年7月1日に法務省は「日系四世の更なる受入れ制度のための特定活動告示の一部改正等」を告示した。この制度は、犯罪歴、日本語能力、生計維持・帰国旅費の確保、健康、医療保険加入、家族を帯同しないなどの要件を満たす18歳以上30歳以下の日系四世を対象とするものである。具体的には、年間4千人程度の範囲内で受け入れを目指すもので、従来の日系三世、およびその配偶者に限定された範囲を一歩超える制度である²⁾。この背景には外国人労働力を必要とする日本社会の問題も見え隠れするが、帰国を促した10年前の状況とは対極的な、ラテンアメリカ系住民をめぐる新たな段階と見ることができるともかもしれない。

さて、こうした変化が認められるわけだが、ラテンアメリカ系住民をめぐる指摘され続けてきた構造的課題、すなわち、就労や日本語能力などの基本的課題は何も変わっていないという厳然たる事実にも目を向けな

ればならない。依然として非正規雇用が圧倒的多数を占める不安定な就労の問題や、日本語能力、および教育をめぐる問題は解消されていない。たとえば、愛知県で2016年に実施された外国人住民調査の結果を見ると、非正規雇用はブラジル人で70.2%、ペルー人で56.0%、正社員となっているのはブラジル人で20.8%、ペルー人で40.7%である。また、日本語能力についても、「できる」「ややできる」を合わせた比率はブラジル人で35.6%、ペルー人で28.6%にとどまっている（愛知県県民生活部社会活動推進課多文化共生推進室編，2017）。このように、根本的な就労をめぐる問題や、日本語能力という定住の際の重要なスキルにおいては、大きな進展があるわけではない。

また、日本で暮らす外国人の子どもたち全般に関する教育課題としては、日本語能力、学校への適応、不就学、アイデンティティ、生活文化の違いなどをめぐる問題があるが、この点に加えて、高校進学率の低さという、ブラジル籍の子どもたち特有の問題が見られる点に注意する必要がある。国勢調査データの分析によると、日本で5年以上生活している17歳のブラジル国籍青少年の高校在学率は、2000年の30%から2010年の50%に上昇しているとはいえ、日本国籍だけでなく、他の国籍の青少年と比較してもその低さが目立っている（高谷・大曲・樋口・鍛冶・稲葉，2015）。高校や高等教育機関への進学率もかつてと比べて高くなっているとはいえ、相対的には低い状態が継続したままである。さらに、社会保険、国民健康保険加入が十分ではないという問題は、高齢化が進むラテンアメリカ系住民の今後の課題として重くのしかかる。これまで十分な対応がとられてこなかった社会保障の分野、そして医療や介護などの課題も浮上することが予想される。労働、教育の問題とともに、社会保障分野の課題は地方自治体レベルの対応では限界がある。その意味で、地域や地方自治体レベルで蓄積されてきた資源を生かしつつも、ラテンアメリカ系住民の生活を大きく規定する労働市場の問題を視野に入れた教育支援や社会保障の充実など、本質的な課題を焦点化した政策形成が求められている。

では、こうした課題に対するこの10年間の動きはどのようなものだったのだろうか。2011年3月の「日系定住外国人施策に関する行動計画」では、それまでの受け入れ体制の不備を認めるだけでなく、この課題に対して政府全体で取り組む点が確認され、日本語、教育、就労、社会保障、コミュニティの5分野の支援が提示された。さらに、2014年3月の「日系定住外国人施策の推進について」では、ラテンアメリカ系住民の永住化傾向

と東日本大震災後の状況も加味され、日本語教室、防災、地域社会への参画支援など新たな施策が盛り込まれている。以上の点から、ラテンアメリカ系住民をめぐる課題に対して政策的対応が進みつつあるように見えるかもしれない。

しかし、ここで注意しなければならないのは、アジア系外国人の増加による在住外国人の多国籍化という状況の変化である。これまでの外国人施策は、ラテンアメリカ系住民を中心に組み込まれてきたと言えるが、多国籍化が著しく進行し、その相対的なウェイトが下がっていることに目を向ける必要がある。実際、集住地域の地域支援、教育支援団体の調査で多く耳にすることは、これまでのようにラテンアメリカ系住民に対するポルトガル語、スペイン語による翻訳・通訳などの言語的支援では対応できない、ベトナム人、インドネシア人などアジア系住民への支援が必要とされていることだ。こうした動きからは、これまでの支援施策の限界とその枠組みの転換が迫られているようにも感じられる。

もともと、だからといって、これまでのラテンアメリカ系住民への対応を中心とした地域による支援、自治体の施策が意味を失うわけではない。リーマン・ショック後、ラテンアメリカ系住民の集住地域でエスニック・コミュニティの弱体化、支援活動の休止など、それまで築き上げられてきたものが一気に崩れたようにも見えた。しかし、こうした困難にもかかわらず、ラテンアメリカ系住民を支援するNPO、地縁組織による取り組みが継続し、愛知県西尾市のように市の単独事業で教育支援活動を行う自治体も生まれ、行政や公教育機関の施策が維持・拡充されることにもつながったのである。実際、これまでの国の政策に一定程度影響を与えたのは、ラテンアメリカ系住民の集住地域における地域の取り組みや自治体の施策と、外国人集住都市会議を通じた働きかけであった。リーマン・ショックの危機的な状況を乗り越え、新たな課題に立ち向かったこの10年間のラテンアメリカ系住民のコミュニティと地域支援活動、自治体施策は、今後の日本における外国人政策を充実させる上でも、不可欠の基盤となる。このような問題関心に基つき、本稿では、公営住宅における外国籍住民の生活実態と地域の取り組みに関する歴史的展開を確認しつつ、検討していきたい。

2. 公営住宅と外国人

では、前節で見てきたような近年の動向は、ラテンアメリカ系住民の居住生活にどのような変化をもたらしているのだろうか。ここではラテンアメリカ系住民が最も

多く居住する愛知県の集住地域の状況から見ていこう。集住自治体の外国人住民調査（愛知県県民生活部社会活動推進課多文化共生推進室編，2017；豊田市編，2017）からも明らかのように、ラテンアメリカ系住民の定住化が一段と進みつつある。これは、日本で生まれ、日本の教育を受けた子ども世代の増加など、複数の要因が関連しているが、定住化の進展は、ラテンアメリカ系住民の地域社会への参画に一定程度影響を与えている。たとえば、愛知県ではラテンアメリカ系住民を中心とした外国籍世帯の入居比率が半数を超える公営住宅も珍しくないが、こうした住宅の1つ、愛知県西尾市の県営住宅では、ラテンアメリカ系住民が自治会長に就任して自治会のリーダーとして活動するケースや、防災の勉強会を結成して主体的に地域で活動する動きも見られる。様々な対立や排除が今も見られるとはいえ、このような参画が徐々に進展しつつあることに注意しておきたい。

こうした地域社会での参画とともに、持ち家を購入する層も増加している。そもそもリーマン・ショック以前から、定住を選んだ層が将来の生活安定を目的に持ち家を購入する動きがあった。経済不況により一旦減少を見せたが、近年、再び増加傾向となっている。もっとも、こうした動きがラテンアメリカ系住民の住宅確保による生活の安定をもたらすとは単純に見ることはできない。それは、2000年代の前半までは正社員にしかローンを認めていない業者が大半であったのに対して、近年では間接雇用の層にも対象範囲を広げる業者が増えており、査定が甘くなったことによるローン返済のリスクが懸念されるためである（松宮・山本，2017）。

このように、持ち家層も一定程度増加しているものの、公営住宅に入居する外国人が減少しているわけではない。2016年実施の愛知県の外国人住民調査では、公的賃貸住宅への入居は17.9%となっているが、ラテンアメリカ系住民に限れば、ブラジル人25.8%、ペルー人37.7%と高い比率を占めている（愛知県県民生活部社会活動推進課多文化共生推進室編，2017）。また、2017年実施の豊田市外国人住民意識調査では、「県営住宅、市営住宅」の入居者が19.9%で、2012年の調査と比べて8.3ポイント低くなっている。しかし、ブラジル人に限定すると36.6%と依然として高い比率である（豊田市編，2017）。このように、ラテンアメリカ系住民の公営住宅への入居が高い比率であり、愛知県の県営住宅では、2018年4月現在で、入居戸数48,099戸に対して、外国人世帯は6,819戸と14.2%を占める状況である³⁾。

ラテンアメリカ系住民を中心に、外国籍住民の公営住宅への入居率が高くなっているわけだが、そもそも

1951年の公営住宅法施行の際には、公営住宅での外国人居住は認められていなかった。「公営住宅の利用について外国人はこれを権利として要求することはできない」というのが、1970年代までの国の基本的立場だったのである。こうした国の方針に対して、民族差別撤廃運動を受け、1975年に大阪市と川崎市が市営住宅入居資格の国籍要件を撤廃する。このように、公営住宅への外国人の入居については、地方自治体が国に先行して取り組みを進めてきたのである（田中，2013）。

国としての方針転換は1979年の国際人権規約批准による。翌1980年に建設省は「公営住宅の賃貸における外国人の取扱いについて」という通達を出し、原則として「永住許可を受けた者等」に入居条件が広げられ、外国人登録を受けた者について認めることも差し支えないとした。その後1987年に外国人登録者に対する居住期間の制限が撤廃され、1992年には建設省より「公営住宅に対する通達」が出され、「外国人登録を受けた者」が「可能な限り地域住民と同様の入居申込み資格を認める」こととなった（田中，2013）。

こうして、家賃が安く、相対的に入居差別が少なく、同居親族、収入基準、連帯保証人などの条件を満たすことで入居が可能な公営住宅を外国人が選択するケースが増えていく。そして外国人の入居が進む中で、居住した外国籍住民が親族や友人を呼び寄せることにより、外国人が集住する団地に外国人コミュニティが形成される基盤が整っていった。1980年代にはインドシナ難民の受け入れ施設がおかれた兵庫県、神奈川県、群馬県の公営住宅で外国人コミュニティの形成が進んだ。さらに、1990年の入管法改定の後には、東海地方や北関東などで日系南米人の集住が進むことによって、多くの団地で外国人コミュニティが生まれている。

もちろん、公営住宅をめぐる問題は地域ごとに差があり、一括りに議論することはできないが、本稿では、外国籍住民の集住が進む愛知県の公営住宅の事例から検討していく。この問題を考えるにあたって、まずは、公営住宅の住民層をとらえる理論枠組みについて確認しておきたい。

3. 公営住宅⁴⁾をとらえる枠組み

公営住宅は、戦後の住宅難への対応による中間層向けの住宅供給という位置づけから、福祉対応へと変化してきたとされる。そもそも1951年に制定された公営住宅法は「住宅に困窮する低所得者」を対象としたものであるが、公営住宅法制定時は「潜在的な中間層」の入居も想定されており、収入分位で下から80%のカバー率と

なっていた。これは、1956～1957年の新宿百人町戸山アパートの調査において、「中産・インテリ・サラリーマン階層」が対象とされたことにも示される（小山編，1996: 19）。しかし、入居の際の収入基準が段階的に引き下げられ、現在ではカバー率が25%になっている。さらに、高額所得者の厳罰化、民間並み家賃の適用によって、中間層の入居は法制度上不可能となり、低所得者の集住が進むようになった。こうした動きと連動する形で、高齢者、障害者、母子世帯など福祉的カテゴリーについては入居基準がゆるめられ、福祉的カテゴリーの「受け皿」としての性格が強められていった。こうして公営住宅では、年収300万未満世帯、母子世帯の比率が上がり、転出率の低下によって住民層の固定化が進んでいることが明らかにされている（平山，2011: 226-7）。

その結果、2008年に実施された総務省「平成20年度住宅・土地統計調査」における公営住宅居住者（「公営の借家」）の世帯の年間収入階級の割合を見ると、100万円未満が16.9%、100～200万円が29.8%と半数弱を占め、22.2%の200～300万円の世帯までをに入れると、合わせて7割弱となっている（樋田，2013）。この調査の5年後に実施された「平成25年度住宅・土地統計調査」においても、公営住宅居住者（「公営の借家」）の世帯の年間収入階級について、300万円未満の割合が73.4%となっている⁵⁾。また、国土交通省住宅局の集計によると、2014年度の公営住宅入居者の世帯月収10万4千円未満の世帯が77.9%を占めている⁶⁾。

こうした貧困層が特定の地域に集積することは、その地域における貧困層を孤立させ、貧困を増幅させることになる。近年、このような形で貧困層の集住がもたらす効果、特に地域のコミュニケーションが貧困を増幅させる効果に焦点をあてた実証研究が目立つようになっている（宮内・松宮・新藤・石岡・打越，2014a）。公営住宅をめぐる問題に絞れば、大きく以下の2つの視点から研究が進められてきた。

第一に、公営住宅の空間特性への注目である。これは、いわゆるインナーシティ問題とは異なる特徴であり、たとえば1969年の厚生省社会局の調査では、低所得層が郊外型の公営住宅に集住することの問題が指摘されていた。貧困対策として期待された公営住宅の建設が、実際には郊外の公営住宅に貧困者を「囲い込む」形で機能するという問題に目が向けられたのである（岩田，2017: 185-6）。実態としても、大阪府の場合、人口急増への対応で公営住宅が建設されるが、用地難から郊外に集中していく。市街地の公営住宅は周囲との関係を持つものの、こうした市街地から孤立した郊外の大規模

公営住宅には空間立地上、特有の問題があるとされた（由井，1998: 43）。

また、愛知県の公営住宅政策を見ると、1948年に住宅建設五か年計画により建設部が新設され、公営住宅の建設が進んでいく。公営住宅の建設地は、1949年度までは特例を除いて戦災都市に限定されていたが、1950年度からはこの制限が外された。1961年の「愛知県新地方計画」では、5年間に公的住宅10万8000戸の建設が計画され、1966年の住宅建設法をもとに策定された「愛知県住宅建設五箇年計画」では、公的住宅15万2000戸の建設計画が打ち出される。これらの県営住宅の多くは、郊外を中心に分散的に建設されたのである（愛知県編，1973）。

愛知県の中でも大規模な公営住宅が多い豊田市の事例を見ると、1951年から市営住宅の建設が開始され、県営住宅は1953年建設の切戸団地が最初のものであったが、いずれも小規模の団地だった。1959年に水源団地75戸が建設されるが、絶対的な供給量が足りず、1960年代半ば以降は県営住宅を中心に供給される。さらに、自動車産業の伸びに伴い急増する市民のための社宅、公営住宅が造成され、トヨタ自工の整備拡充に全面的に協力する形で進められていく（豊田市教育委員会・豊田市史編さん専門委員会編，1977: 290-1）。1972年には、日本住宅公団、愛知県、名鉄の三者が、高蔵寺ニュータウンに次ぐ県内第二のマンモス団地である保見団地を着工した。いずれも地価の安い土地に公営住宅の量的な供給を目指すもので、結果として無秩序な、スプロール化された開発になったとされる。このように、豊田市では戦後初期は市の中心部に建設されたものの、次第に周辺に拡大し、規模も大きな住宅が建設されていく（豊田市教育委員会・豊田市史編さん専門委員会編，1977: 635）。特に、1959～1966年の間に集中的な公営住宅建設が行われ、分散的市街地化が進む状況となったのである（佐藤，1987: 175-8）。

以上見てきた愛知県の場合、名古屋市郊外の地価が相対的に安価な場所に立地が進み⁷⁾、名古屋市営住宅でも、市の中心部には団地がないという空間的偏在が生じた（平田ほか，1999）。周辺市町村も同様の傾向が見られたわけだが、これはいわば、スプロール型開発であり、結果として、「隔離」、「分断」が生じることとなる。こうした公営住宅の立地的特殊性は、いわゆる都市社会学のセグリゲーションをめぐる議論とは異なる空間的特性と見ることができる。

第二に、住宅階級への注目である。住宅階級とは、生態学的なセグリゲーションではなく、特定の政治経済シ

ステムのもとでの資源の分配（Rex and Moore, 1967）をあらわすものである（石田編, 2018）。そもそも公営住宅に生活困窮層が集住する傾向がみられるわけだが、経済的な状況から見ると、2015年10月1日現在で、愛知県県営住宅入居世帯における生活保護世帯は2,877世帯（5.9%）⁸⁾、名古屋市市営住宅では、月額所得10万円4千円以下の世帯が約3/4（小池田, 2014）となっている。ただし、この住宅階級の議論は、単純に経済的状况に焦点をあてるものではない。この問題が少しずつ形を示し始めた1980年代後半から1990年代前半にかけて行われた2つの調査研究は、現在においてもそのメカニズムの析出という点で、経済的カテゴリーの分析以上の重要な枠組みを提供している。

竹中英紀（1990）による住宅の所有関係と集合居住とによって相互に区分された世帯の集合である「住宅階層」の調査研究では、公団賃貸・分譲の相対的に階層の高い住民よりも、相対的に階層の低い都営住宅居住者の方が住民の共同志向が強く、自治会を通じた問題処理をする傾向があることを明らかにした。その上で、住宅政策が「地域住民の社会経済的構成における差異を空間的な居住分化（セグリゲーション）」、地域社会における階層間の葛藤・紛争を引き起こしているとする。居住分化という不平等の空間化が「相対的に独自の生活様式を発達させる」ことによって社会階層を実体化させ、「階層間対立の先鋭化」を起こすというのだ（竹中, 1990）。

生活様式に注目した竹中の分析に対して、小澤浩明（1993）は、内的な意識、〈表象レベル〉を重視する。住民のうわさの分析を通して、住民相互のコミュニケーションレベルの低下を背景としてある種の伝統的な「共同性」が解体し、周囲の住民による〈ステレオタイプ〉的認識が「生活困難層」を「孤立・敵対」に追い込んでいるととらえ、この地域社会に貫いている「孤立・敵対」を強いるプロセスを詳細に示した。空間内部の相互作用、他地域からのラベリング、スティグマ化が生じることにより、単に居住地域に生活困難層が集住していることだけでなく、貧困状態がさらに悪化させられていくメカニズムが明らかにされている⁹⁾。さらに、この追跡調査という位置づけの長谷川編著（2014）では、1989～1992年に行われた調査と比較して、2010年代の調査結果から、治安の悪い地域などという形で周囲からのレッテルがはられることや、自治会、子育て支援組織など近隣での社会的なつながりの弱体化が明らかにされている。

こうした2つの研究の知見は、公営住宅と貧困の問題がさらに深刻化する2000年代の森千香子（2006）によ

る分析にも息づいている。日本の公営住宅の居住層の特徴として、高齢者、外国人が多いことが挙げられる。いずれも自力で民間の住宅を確保することが困難な「住宅弱者」であり、経済的な面での「貧困」という共通性を持っている。こうした貧困層を同じ空間に集中させることで、団地の地域的な活力を奪い、「施設化」してしまう。そして、空間のネガティブなイメージを強め、孤立させる「スティグマ化」が生じ、こうした偏見を地区の人たちが内面化することで、行動、人間関係に否定的な影響を与え、さらに住民を分断、コミュニティづくりを困難とする。公営住宅における貧困層の集積は、「住民は自己の尊厳を守るために他の住民との差異化を図り、そこから抜け出すことを画策（中略）、社会上昇の可能性を持つ者は『脱出』を目指す」という負のスパイラルを加速し、結果的に困窮を拡大すると述べる（森, 2006: 106）。

4. 公営住宅と外国籍住民

では、こうした公営住宅の空間的特性、住宅階級をめぐる問題の構図は、本稿のテーマである外国籍住民の問題にとってどのような意味を持つのだろうか。平山洋介は、公営住宅における「高齢」「障害」「母子」という「福祉カテゴリー」の増加、「固定した低所得層」の集住によって、自治会の運営が困難となり、孤立した場所を形成し、入居者が社会のメインストリームから切り離されることを危惧する（平山, 2011: 229）。この問題に対しては、「福祉カテゴリー」だけでなく、フランス（森, 2016）、アメリカ（Wacquant, 2008）のように、外国籍住民の格差をめぐる問題と関連づけられる傾向にあることが指摘されている（森, 2013）。公営住宅とエスニシティという視点は日本においても重要度を増しつつあるが、森（2006, 2013）、新原編著（2016）¹⁰⁾、および拙稿（2012a, 2012b, 2013, 2017a）があるものの、外国人を対象とした日本の研究では、外国籍住民をめぐる問題が公営住宅というファクターと関連付けて論じられることはそれほど多くない。

では、外国籍住民の問題を公営住宅という視点からとらえることの意義は何か。上述の通り、公営住宅の立地をめぐる空間的特性や、住宅階級をめぐる問題をまずは指摘することができる。これ以外にももう一点、公営住宅における自治という重要な要素を挙げるができる。公営住宅では相対的に家賃が低い水準で抑えられているため、問題解決が自治に委ねられる傾向が強い。結果として自治的な基盤が相対的に高く維持されるわけだが、この点を外国籍住民の問題に引きつけて重視する調

査研究もある。たとえば、池上重弘は焼津市の公営住宅調査から、地域住民との社会関係が希薄になりがちな人材派遣会社が提供するアパート・社宅での居住とは異なり、生活空間の共有と社会関係の形成が促進されることを指摘している（池上・福岡，2005: 2）。小内透も、群馬県太田市、大泉町において、公営住宅が民間アパートよりも「秩序」が生まれやすく、「棲み分け」自体が困難であるため、日本人と外国人との交流も生まれやすいとしている（小内，2009: 181）。ここからは公営住宅における自治の側面に注目し、共生の地域づくりの基盤になるというシナリオが描き出されることにもなる。

こうした自治の基盤への着目は、「労働者」カテゴリーとは異なる「住民」というカテゴリーによる共同性の可能性に目を向けさせる（高谷，2017）。この点について吉原直樹（2000）は、住民組織の共同性が、地位、身分に関係なく、収入や身分の違いを相対化するとし、地縁も、「選べない縁」ではなく、「選べる縁」になりつつあるとする。そして、「住まうこと」に根ざして、特定の身分、階層、地位に固定されない、多種多様な人びとの活動の総体を包含する、「身分、地位、階級を相対化した地縁の論理を当該社会に埋め込むこと」の可能性を見る。ここからは、公営住宅の自治会における外国籍住民との関係形成における強味を見出すことにもつながるだろう。実際、政策的にも、団地の問題の解決策として「ソーシャル・ミックス」、コミュニティ形成が謳われることが多くなっている。

しかし、こうした自治の基盤に対する期待は有効なのだろうか。近年の調査研究では、公営住宅に居住する生活保護世帯は地域とのかかわりを避ける傾向があり、母子世帯も同様の傾向があることが指摘されている（川村，2016）。本稿で取り上げる外国人については、意識レベルでは参加意識は高いとされる（川村，2016）わけだが、本稿（下）で示す調査研究からは、自治の基盤の弱体化も見えてくる（拙稿，2017a）¹¹。

この点を踏まえると、公営住宅が自治という枠内で問題解決を強いられているものととらえる必要があるのではないだろうか。公営住宅に入居することにより、他の地域から分断され、「ハウジングトラップ」にからめとられる一方で、問題解決は自治の枠組みで行うことが強いられているのだ。つまり、公営住宅をめぐる構造的な問題を、「ソーシャル・ミックス」による住民の共同性レベルでの解消策に求めるといった困難な課題が突きつけられているのである。

実際、地域と貧困をめぐる問題の解決策として提起される議論の多くは、特定のカテゴリーを排除することな

く、階層横断的に地域のコミュニケーションレベルを上げるべきとする主張が多い（宮内・松宮・新藤・石岡・打越，2014a）。特定の層を排除しない、多様な階層のコミュニケーションの場を作ることを目指すというものである。そして、「バリアーをともなつたままの混住化は、差別や敵対を生みやすい」ことに対して「ソーシャル・ミックス」を期待することにつながる（橋本，2011）。

実態としては、群馬県の公営住宅においてソーシャル・ミックスの制度化が一部進められている。代表的な例としては、2006年に開始された群馬県伊勢崎市における、市営住宅の「特定目的別分散入居制度」が挙げられる。これは、住民カテゴリーのバランスを考え、市営住宅の応募者を「一般世帯」「新婚・子育て世帯」「母子世帯」「高齢者世帯」「身体障害者世帯」「単身者世帯」の6区分に分けて募集する制度である（小俣・萩原，2009；北原，2013: 1245）。愛知県でも、県営住宅の優先入居制度の対象として新婚世帯を新たに加えられ、若年世帯の居住によるコミュニティの活性化が図られようとしている¹²。

ソーシャル・ミックスは、そもそも1980年代から全国公営住宅協議会の運動方針として唱えられていた（荻田武・リム・ボン，1989）。ふりかえてみると、公営住宅を取り巻く空間は、多様な住宅をミックスし、社会的に異なった年齢層・職業の居住者を組み合わせ、バランスのとれたコミュニティ創出を目指す「ミックス・ディベロップメント」であった。しかし、実際には、供給主体の異なる住宅割り当てのみで、前節で見たように現実としては空間的な立地特性を生み出し、住宅階級という形での分断が進み（竹中，1992）、現在でもその問題が継続している（石田編，2018）。また、フランスのケースが示すように、ソーシャル・ミックス政策が、結果的に貧困層を別の地域に追いやることにも注意が必要である（森，2013，2016）。

日本における外国籍住民と公営住宅をめぐる問題は、こうしたソーシャル・ミックスを推進する取り組みで解決が可能なのだろうか。続く本稿（下）では、ラテンアメリカ系住民を中心とした外国籍住民が多く居住する愛知県の公営住宅の生活状況を詳細に見た上で、愛知県の県営住宅自治会の取り組みの分析から、考察を進めることにしたい。

付記

本稿は、JSPS 科研16K04084（研究代表：松宮朝）、およびJSPS 科研18K02066（研究代表：宮内洋）による研究成果の一部である。

注

- 1) この節の記述は、拙稿（2018a, 2018b）の一部をもとに、大幅に加筆・修正を加えたものである。
- 2) 法務省ホームページ <http://www.moj.go.jp/content/001257981.pdf>、2018年7月10日最終確認。
- 3) 愛知県住宅管理室資料。
- 4) 公営住宅には、1960年の住宅地区改良法以降、被差別部落および不良住宅密集地域の住環境改善として設立が進められたものや（水内, 2005: 40-2）、近年では、定住促進を目的とするものなど多様な形態があるが、ここでは、公営住宅法に基づく公営住宅に限定して議論している。
- 5) 総務省ホームページ <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/kekka.html>、2018年7月10日最終確認。
- 6) 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/common/001128572.pdf>、2018年7月10日最終確認。
- 7) このような傾向は、東京都（高木, 2012: 153）、京都市（杉本・小林・西川, 2015: 30）などでも同様である。
- 8) 平成27年度愛知県議会建設常任委員会議事録。
- 9) 宮内・松宮・新藤・石岡・打越（2014b）では、この議論に対する批判的な検討を行っている。
- 10) 公営住宅とエスニシティ研究をめぐる視点としては、拙稿（2012a, 2012b, 2013, 2017a, 2017b）を参照。ラテンアメリカ系住民以外では、京都府の府営住宅における「中国系」住民の研究（奈倉, 2013）など、公営住宅の文脈が重視されている研究もある。
- 11) 公営住宅の自治会が任意加入であることが確認された2005年の最高裁判決により（塩崎, 2005；星野, 2006）、「全戸加入を原則とする」という前提が崩れたことも、自治会活動への参加を促す力を弱めている。
- 12) もっとも、ソーシャル・ミックスを中心とした解決策には限定されない提言や実践も行われている。仙台市営荒井住宅の設計にかかわる経験と、コミュニティへの効果による検証結果を踏まえ、「住む権利を保護する代わりにコミュニティに対しての貢献を若干求める、米国での福祉に見るようなワークフェア要素を加味して公営住宅を供給する」（小野田, 2011: 177）という提案もなされている。また、1990年代に行われた和歌山県御坊市の公営住宅における、貧困世帯への個別援助（ケースワーク・プログラム）、団地の改善・更新（ハウジング・プログラム）、自治会など住民活動の活性化と参加（コミュニティ・プログラム）を目指した例がある（岩田, 2017: 238）。

文献

愛知県編, 1973, 『愛知県昭和史 下巻』。
 愛知県建設部編, 1981, 『市町村住宅計画の策定』。
 愛知県県民生活部社会活動推進課多文化共生推進室編, 2017, 『愛知県外国人県民アンケート調査報告書』。
 長谷川裕編著, 2014, 『格差社会における家族の生活・子育て・教育と新たな困難』旬報社。
 橋本健二, 2011, 『階級都市』筑摩書房。
 樋田幸恵, 2013, 「住宅確保に関する現状分析」『淑徳短期大学研究紀要』52: 15-26。
 平田和恵ほか, 1999, 「名古屋市営住宅の立地的偏在と区別にみた居住者構成」『日本建築学会東海支部研究報告集』37: 769-772。
 平山洋介, 2011, 『都市の条件』NTT出版。
 本間義人, 2009, 『居住の貧困』岩波書店。
 星野豊, 2006, 「民事判例研究856 集合住宅自治会に対する退会

申入の有効性」『法律時報』78(11): 90-93。
 池上重弘・福岡欣治, 2005, 「外国人居住者は地域コミュニティの担い手となり得るか?」『静岡文化芸術大学研究紀要』5: 1-12。
 石田光規編, 2018, 『郊外社会の分断と再編』晃洋書房。
 岩田正美, 2017, 『貧困の戦後史』筑摩書房。
 川村岳人, 2016, 「公営住宅の集中立地地域に居住する福祉対象層の地域社会に対する意識」『貧困研究』16: 90-99。
 垣野義典・初見学, 2010, 「外国籍住民の郊外団地居住の実態」『日本建築学会計画系論文集』75(652): 1355-1363。
 北原玲子, 2013, 「群馬県伊勢崎市の公営住宅における外国人世帯の集住と地方自治体の取り組みに関する研究」『日本建築学会計画系論文集』78(688): 1241-1247。
 小俣元美・萩原康弘, 2009, 「多様化する社会における居住に関する調査研究」『調査研究時報』149: 20-28。
 小池田忠, 2014, 「公営住宅の追い出しの実態と課題」『居住福祉研究』17: 37-42。
 小山隆編, 1996, 『現代家族の研究』弘文堂。
 松宮朝, 2010, 「これはなんのための調査なのか」『社会と調査』4: 19-25。
 松宮朝, 2011, 「経済不況下におけるブラジル人の生活状況と今後の展望」『JICA 横浜海外移住資料館研究紀要』6: 21-33。
 松宮朝, 2012a, 「地域ベースの共生論は外国人の社会参加に届くのか?」『理論と動態』5: 43-59。
 松宮朝, 2012b, 「共生文化——団地住民はいかに外国人を受け入れたのか?」山泰幸・足立重和編著『現代文化のフィールドワーク入門』ミネルヴァ書房。
 松宮朝, 2013, 「地域から多文化共生を考えることの意味」『共生の文化研究』8: 76-83。
 松宮朝, 2015, 「外国籍児童・生徒を対象とした教育支援施策の存続条件」『共生の文化研究』9: 13-26。
 松宮朝, 2017a, 「地域コミュニティにおける排除と公共性」金子勇編著『計画化と公共性』ミネルヴァ書房。
 松宮朝, 2017b, 「書評 新原道信編著『うごきの場に居合わせる』」『日本都市社会学会年報』35: 191-193。
 松宮朝, 2018a, 「東海社会学会設立10周年記念シンポジウム特集に寄せて」『東海社会学会年報』10: 85-86。
 松宮朝, 2018b, 「リーマン・ショック後のラテンアメリカ系住民の動向と地域社会」『Mネット』199: 8-9。
 松宮朝・山本かほり, 2017, 「ニューカマー外国籍住民の住宅購入をめぐる課題」『人間発達学研究』8: 51-69。
 宮内洋・松宮朝・新藤慶・石岡丈昇・打越正行, 2014a, 「新たな貧困調査の構想のために」『愛知県立大学教育福祉学部論集』62: 123-135。
 宮内洋・松宮朝・新藤慶・石岡丈昇・打越正行, 2014b, 「貧困調査のクリティーク(1)」『北海道大学教育学部紀要』120: 199-230。
 水内俊雄, 2005, 「マイノリティ／周縁からみた戦後大阪の空間と社会」『日本都市社会学会年報』23: 32-56。
 森千香子, 2006, 「『施設化』する公営団地」『現代思想』34(14): 100-108。
 森千香子, 2013, 「分断される郊外」町村敬志編著『都市空間に潜む排除と反抗の力』明石書店。
 森千香子, 2016, 『排除と抵抗の郊外』東京大学出版会。
 奈倉京子, 2013, 「『中国系』と日本人住民との『融合的コミュニティ』構築に向けて」吉原和男編著『現代における人の国際移動』慶應義塾大学出版会。
 新原道信編著, 2016, 『うごきの場に居合わせる 公営団地におけ

- るリフレクシヴな調査研究』中央大学出版部。
- 荻田武・リム・ボン, 1989, 『公営住宅・居住者運動の歴史と展望』法律文化社。
- 小内透編著, 2009, 『ブラジルにおけるデカセギの影響』御茶の水書房。
- 小野田泰明, 2011, 「住まうことのメタファー」吉原直樹・斉藤日出治編『モダニティと空間の物語』東信堂。
- 小澤浩明, 1993, 「地域社会での〈階層化秩序〉と『生活困難層』」久富善之編著『豊かさの底辺を生きる』青木書店。
- Rex, J. and R. Moore, 1967, *Race, Community and Conflict*, Oxford University Press.
- 佐藤圭二, 1987, 「トヨタ企業集団の『地域独占』と地域の変貌」都丸泰助・窪田暁子・遠藤宏一編『トヨタと地域社会』大月書店。
- 塩崎勤, 2005, 「県営住宅の自治会の会員が一方的意思表示により自治会を退会することの可否」『民事法情報』230: 82-85。
- 杉本星子・小林大祐・西川祐子編, 2015, 『京都発! ニュータウンの『夢』建て直します』昭和堂。
- 高木恒一, 2012, 『都市住宅政策と社会-空間構造』立教大学出版会。
- 高谷幸, 2017, 『追放と排除のポリティクス』ナカニシヤ出版。
- 高谷幸・大曲由起子・樋口直人・鍛冶致・稲葉奈々子, 2015 「2010年国勢調査にみる外国人の教育」『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』39: 37-56。
- 竹中英紀, 1990, 「ニュータウンの住宅階層問題」倉沢進編著『大都市の共同生活』日本評論社。
- 竹中英紀, 1992, 「団地コミュニティを計画する」金子勇・園部雅久編『都市社会学のフロンティア 3』日本評論社。
- 田中宏, 2013, 『在日外国人 第三版』岩波書店。
- 豊田市編, 2017, 『平成28年度豊田市外国人住民意識調査アンケート結果報告書』。
- 豊田市教育委員会・豊田市史編さん専門委員会編, 1977, 『豊田市史 四現代』。
- Wacquant, Loïc, 2008, *Urban Outcasts*, Polity Press.
- 由井義通, 1998, 「大阪市における公営住宅居住者の年齢別人口構成の変化」『人文地理』50(1): 43-60。
- 吉原直樹, 2000, 「地域住民組織における共同性と公共性」『社会学評論』50(4): 140-153。