

# 言語能力概念と多文化共生

—「福井市営住宅入居事務取扱要綱」をめぐる問題を手がかりに—

塚原 信行<sup>†</sup>

## 1. はじめに

近年、総務省による通知「地域における多文化共生推進プランについて」（平成 18 年 3 月 27 日、総務省自治行政局国際室）に基づき、多くの自治体で「多文化共生推進プラン」が策定されている。そのほとんどは、上記通知に含まれるガイドライン「地域における多文化共生推進プラン」に沿って策定されている。

言うまでもなく、ガイドラインに則って多文化共生推進プランを策定すれば問題が解決するわけではない。プラン策定後の施策実施こそが重要となるが、多文化共生推進施策は従来の行政分野の多くをまたぐように展開されるため、分野ごとの細かいすり合わせが不可欠となる。また、言語の扱いが焦点の一つとなるために、従来の行政においてはあまり意識されてこなかったであろう社会言語学的な知見が重要となる。

本稿は、具体例として「福井市営住宅入居事務取扱要綱」とこれをめぐる動きを取り上げつつ、以上の点についてごく短い考察を試みるものである。

## 2. 「福井市営住宅入居事務取扱要綱」をめぐる状況の推移

まず、「福井市営住宅入居事務取扱要綱」をめぐる動きをメディアの情報などからまとめしておく。

2010 年 4 月、福井市住宅政策課は「福井市営住宅入居事務取扱要綱」（以下、「要綱」とする）を制定し、その第 8 条で外国人の入居条件をまとめた。第 8 条は条件として次の 4 項目を定めており、1 番目から 3 番目までの項目のいずれかに該当し、かつ 4 番目に該当する者の申込のみを受け付けることとしている。第 1 項目は「永住者」であること、第 2 項目は「特別永住者」であること、第 3 項目は外国人登録者であり、かつ 3 年以上日本に居住できると市長が認める者であること、第 4 項目は「隣人とのコミュニケーションがとれる程度の日常会話ができる者」であり、日本語能力は必須条件とされている。同年 12 月に入ってから、第 4 項目が「要綱」に含まれていることに疑問を投げかける報道が行われた<sup>1</sup>。これら項目は、市の窓口担当者が入居審査において適用してきた内容を明文化したもの<sup>2</sup>であり、第 4 項目については、自治会を通じて日本語をうまく話せない外国人と住人との間でゴミ分別や騒音といった生活ルールをめぐるトラブルが存在することを知った住宅政策課が、「要綱」に盛り込んだとのことである<sup>3</sup>。

12 月 27 日には、第 4 項目が日本語能力を持たない外国人を排除していると考えられる市民グループによって項目撤廃の申し入れが行われる。市長は翌 28 日の会見で、外国

<sup>†</sup>つかはら のぶゆき／京都大学／tukahara.nobuyuki@gmail.com

<sup>1</sup>例えば、FUKUISHIMBUN ONLINE 2010 年 12 月 17 日

<sup>2</sup>YOMIURI ONLINE 2011 年 1 月 25 日

<sup>3</sup>FUKUISHIMBUN ONLINE 2010 年 12 月 17 日

で生活するのであればある程度の日常会話ができることが本来的であるという見解を示し、撤廃には難色を示した<sup>4</sup>（撤廃申し入れは別のグループにより 2011 年 1 月 19 日にも行われている。撤廃などの申し入れを行った団体は 2011 年 2 月 15 日までに 4 つとなる）。

福井市は、「要綱」制定に先立つ 2010 年 1 月に、「多文化共生推進プラン」（以下、「福井市共生プラン」とする）を策定しており、基本方針では「本市に暮らす外国人市民も、日本人市民と同様に『住民』として、行政サービスの提供を受ける『権利』と負担を負う『義務』があります」と述べられている。「福井市共生プラン」策定過程においては、部局横断的課題対応班として「多文化共生推進班」が設置され、住宅政策課も参加していたことから、組織がうまく機能していなかったのではないかという指摘もなされている<sup>5</sup>。

2011 年 2 月 6 日には、市民団体が「福井の共生社会を考える会」を開催し、福井県内の国際交流団体や行政関係者らが参加したが、「要綱」に対する批判が相次いだとされる。具体的な批判としては、滋賀県で過去にあった類似事例について報告を行った河かおる（滋賀県立大学人間文化学部講師）による「公営住宅は住宅弱者に住まいを提供することが趣旨。外国人は言葉が通じないから住宅弱者となっているのに、行政がそれを理由に入居を制限するのはおかしい」というものが紹介されている<sup>6</sup>。

2 月 12 日までは、撤廃申し入れを行った市民グループに対して市から文書による回答があり、撤廃を否定する内容だったという<sup>7</sup>。

2 月 15 日の会見で、市長は、即座に当該項目を見直す考えがないことを表明すると同時に、多文化共生関連施策を推進し成果に応じてこれら項目に検討を加えていく意向を示したとされる<sup>8</sup>。また、同日、住宅政策課課長事務取扱の名前で「外国人市営住宅入居に関する考え方について」（以下、「考え方」とする）という文書が報道機関あてに公表されており、会見での市長の意向表明がより詳しく説明されたものとなっている。

「考え方」の骨子は、次のとおりである。まず、市営住宅設置の目的は、健康で文化的な生活を営むに足る住宅整備を通じて、市民生活の安定と福祉増進を図ることであるとする。そのためには、単なる施設としての集合住宅のみならず、入居者によって構成される健全な共同体の存在が不可欠であり、共同体に参加できない場合、ゴミ出しや騒音をめぐり、入居者間のトラブルが発生するという懸念を示す。日常会話能力について定める「要綱」項目は、外国人の共同体への参加を念頭においたものであり、外国人全般を排斥するものではなく、日本人が入居する際にも同様に共同体への参加を求めているとする。さらに、日常会話能力の具体的水準については、簡単な挨拶や身振り手振り、パンフレットなどを用いて、生活ルールについてなんとか意思疎通が図ればよく、それほど難しいことではないという説明を行っている。以上から当該項目を「市営住宅の適正管理と外国人市民への居住支援を調和させるために必要な措置」であると明言する。加えて、入居案内の多言語化や日本語会話能力を獲得で

<sup>4</sup>YOMIURI ONLINE 2011 年 1 月 23 日 / FUKUISHIMBUN ONLINE 2011 年 2 月 16 日

<sup>5</sup>FUKUISHIMBUN ONLINE 2011 年 1 月 6 日 論説「市営住宅の外国人規約 多文化共生の理念に逆行」

<sup>6</sup>FUKUISHIMBUN ONLINE 2011 年 2 月 7 日

<sup>7</sup>毎日 JP 2011 年 2 月 13 日

<sup>8</sup>FUKUISHIMBUN ONLINE 2011 年 2 月 16 日

きるような環境整備等の施策を進めるとし、これらの進捗に応じて同項目に検討を加えていくとしている。

### 3. 「要綱」第8条4項の問題点

「要綱」の日本語能力条件項目がメディアによって「問題」とされ、行政としての対応を迫られた結果、この項目を含めるに至った住宅政策課の論理が明確になったと言える。日本語能力を条件として設定した点に注目して、その論理をまとめれば「1) 市営住宅の目的は、市民生活の安定と福祉増進である。2) この目的達成のためには住民による共同体が必要である。3) 住民の共同体に参加するためには、最低限の日本語日常会話能力が必要がある」となる。

1) については異論はないだろう。2) については、異なるアプローチはあり得るが、行政による施策選択の範囲と言える。しかし、3) については大きな問題があると言わざるを得ない。日本語での日常会話能力の有無は、住民共同体への参加とは必ずしも結びつかないからである。

都市部の集合住宅においては、日本語に全く不自由しない住民であっても共同体に参加しないことはめずらしくない。住宅政策課は、生活ルールをめぐるトラブルの例として「ゴミ分別」を挙げているが、日本語による分別ルール説明が完全に理解できても、そのルールを守らない住民がいるということはしばしば見聞きされることである。また、別の例として挙げられた「騒音」についても、日本語がわかるからといって騒音を出さないというものでもない。逆に、日本語能力がなくても共同体へ参加するという例もありえる。共同体が地域清掃活動を行っているのを見て参加する、あるいは、地域の防災訓練に参加するといったことは、日本語能力の有無とは無関係に可能なことである。

日本語が十分にわかる住民であっても共同体へ参加しないという事態があり、また、日本語がわからない住民でも共同体への参加が想定できるなら、問題は共同体参加意志の有無であって、日本語能力の有無ではない。そして、住宅政策課が問題として捉えたのは、まさに共同体参加意志の有無だと考えられる。これは、「考え方」において当該項目の趣旨を「外国人全般を排斥するものではなく、外国人入居者が市営住宅の共同体に参加していただくことを念頭に置くものです」としている点からも確認できる。さらに、「要綱」では「隣人とのコミュニケーションがとれる程度の日常会話ができる」というあいまいな表現で示されていた日本語能力の水準について、「考え方」では「日常会話については、それほど難しいものを求めているわけではなく、簡単な挨拶と、身振り手振りやパンフレットを併用しながら、ゴミ出し、清掃その他の生活ルールについて、何とか隣人と意思疎通が図れる程度」と具体的に示しており、この点からも、共同体参加意志の有無が問題とされていることを確認できる。なぜなら、「考え方」の具体的記述は実質的な日本語能力を要求していない（「簡単な挨拶」や「身振り手振り」は、通常想定される意味での「日本語能力」には含まれないであろう）が、意思疎通を図ることは要求しているからである。やはり問題の焦点は、共同体参加の意志であろう。

さて、本来的な問題は共同体参加意志の有無であるにも関わらず、それが日本語能

力の有無という問題として「要綱」に組み込まれることになった原因はなにか。

原因の一つは、共同体参加モデルの誤りであろう。政策担当者（この場合は住宅政策課）が想定し、おそらくは暗黙の内に共有した共同体参加モデルは、「一定の言語能力があればコミュニケーションを図ることができ、コミュニケーションを通じて共同体へ参加できる」というものと考えられる。しかし、現実の共同体参加が、このように単純なモデルに則って行われているわけでないことは、すでに述べたような、日本語が十分に理解できながらもルールを守らないという身近に観察される例一つからでも理解される。このモデルの誤りは、言語能力とコミュニケーション能力、さらにコミュニケーションの遂行を同一視する錯誤にあると言える。

では、日常的な事例に基づいた検討に付せば容易に綻びが見いだせるような、極度に単純化された共同体参加モデルが採用された理由はなにか。

可能性の一つは、想定された「外国人」像が非常に平坦なものであったということである。「外国人＝日本語がわからない＝共同体に参加できない」という単純化された「外国人」像は、単純化された共同体参加モデルに合致しやすい。もちろん、単純化された共同体参加モデルが、単純化された「外国人」像を導いた可能性もあり、その意味では、共同体参加モデルと「外国人」像は相互補完的であったかもしれない。ちなみに、「福井市共生プラン」では、「外国人市民」について次のように述べている。

「外国人市民」とは、一般的に、本市に生活拠点を有する外国人を表しますが、本プランでは、日本国籍を有しない人のみでなく、国際結婚にともない日本国籍を取得した人、中国からの帰国者、外国で生まれた人など、すでに日本国籍を取得している外国出身の人も含めます。

（『多文化共生推進プラン』福井市、2010 年、2 ページ）

「福井市共生プラン」において示されている「外国人」の多様性への配慮は、「要綱」には反映されていないようであり、この限りにおいては、福井新聞が論説で指摘したように、部局横断組織である「多文化共生推進班」が十分に機能したとは言い難い点がかがえる。いずれにせよ、残念ながら、「外国人といってもいろいろ」というある種の常識的判断がなされなかったということであろう。

共同体参加意志の有無が、日本語能力の有無という別の問題に置き換えられてしまった別の原因は、政策担当者がこの問題の射程を理解していなかったためではないかと考えられる。住宅政策課職員は、住宅政策における中心的課題については十分な知識と経験を持ち合わせているであろうが、今回の問題は、従来の公営住宅政策の範疇<sup>9</sup>には収まらない射程を持つ。それは共同体の成員資格に関する政治哲学的問題<sup>10</sup>であり、同時に、言語能力と話者の処遇に関する言語政策的課題でもある。しかし、この点に

<sup>9</sup>公営住宅法第 1 条に「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、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とする」とあるように、物理的施設としての住宅の供給・活用が長く公営住宅政策の中心的課題であった。近年はコミュニティ政策との連携について議論されることもあるようだが（『最近の住宅政策改革』『調査と情報』第 464 号、国立国会図書館、2005 年 2 月、8-9 ページ）中心的課題とは言い難い様子である。福井市住宅基本計画においても「団地内コミュニティの醸成」について触れられている（『福井市住宅基本計画』福井市、平成 21 年 3 月、114 ページ）が、インフラ整備を通じてのコミュニティ形成促進策にとどまっている。

<sup>10</sup>社会的正義になかった富の配分という問題は、誰を共同体の構成員とみなすかという問題と切り離す

ついて、政策担当者を非難することは建設的ではなく、生産的でもない。住宅政策担当者にとってみれば、「要綱」が問題化したことは驚きであろうし、一種のいらだちを持って事態をうけとめたことは想像に難くない。従来とは異なる射程を有する政策課題を（そうとは認識する契機もなく）扱わなくてはならなかったという事情は理解されるべきであろう。

とはいえ、行政のプロフェッショナルとしては、対応に不備があったと言わざるをえないこともまた事実である。これについては、「考え方」において「適切な対応を取らなかった」という反省が述べられているが、加えて、「福井市共生プラン」が「要綱」確定に先立ち策定されたことに鑑み、当該項目について専門家に諮問することも十分に可能であったはずだと指摘しておきたい。

共同体を基盤として市営住宅設置の目的を達成しようという住宅政策課のアプローチそれ自体は正当なものである。しかし、外国人入居希望者に対して一定の日本語能力を課した「要綱」第8条4項は、目的達成の手段としては明らかに不適切である。目的に対して手段が合致していないのである。

#### 4. 「要綱」第8条4項維持の含意

福井市は、最終的に「要綱」第8条4項を撤廃も修正もしないという選択をした。これは、多文化共生施策を推進する<sup>11</sup>一方、要求すべきことは要求することが「歩み寄り」であり、多文化共生の精神なのであるという同市の姿勢に基づいていると思われる。こうした姿勢は、「考え方」において「多文化共生推進プランは、日本人と外国人が互いにそれぞれの文化を理解しあうことに基本理念があります」と述べられていることから読み取ることができる。「外国人」を腫れ物扱いせず、一定の義務を持つ市民として扱おうとする福井市の姿勢自体は評価されるべきである。

「考え方」に示されている政策的アプローチは、「要綱」第8条4項を多文化共生施策推進という文脈に常に位置づけて運用すること条件に、同項目維持への理解を求めるものと解釈できるが、施策の文脈ということであればまず地域社会の状況に着目すべきであろう。福井市では2010年9月から11月にかけて、インド料理店の植え込みやモスク前に駐車されていた自動車などに対する不審火が4件発生している。インド料理店とモスクには「外人 get out」と書かれた張り紙があったと報道されている<sup>12</sup>。外国人を対象とするヘイトクライムであることが強く疑われるこうした事件が地域社会で複数件発生しているという文脈において、日本語能力による外国人排除と誤解されかねない項目を行政自らが設けたという事実が生み出す社会的影響を、まずはよく

ことができない（例えば、マイケル・ウォルツァー『正義の領分—多元性と平等の擁護』而立書房、1999年、を参照されたい）。また、齋藤純一が言うように「制度をともなう社会的連帯はつねにメンバーシップによって画される境界線をもたざるをえないが、重要なのは、内部の連帯を強化するためにその境界線を前もって固定することではなく、目下その境界線によって排除されている人々の必要や権利要求に曝されながら、現在の社会的連帯の範囲が正当化されるものであるかどうかを問い返すことであろう（齋藤純一『政治と複数性—民主的な公共性にむけて』岩波書店、2008年、169ページ）。

<sup>11</sup> 今回の問題に関する一部報道では、通訳を介した生活状況の聞き取りや、日本語講座の開催および案内といった施策を「便宜を図る」と表現していたようだが、これは完全なミスリードであり、誤報と言っても差し支えないレベルである。関係者には猛省が求められるであろう。

<sup>12</sup> ASAHI COM 2010年10月22日および11月15日

考える必要があったのではないか。

また、形式にのみ着目するなら、当該項目自体は多文化共生施策とは切り離されて独立に存在しており、恣意的な運用が行われる危険性は排除できない。言うまでもないが、これは住宅政策課職員を信頼するか否かという問題ではなく、恣意的運用の余地を可能な限り狭め、制度的な一貫性を保つことこそが行政機構にとって肝要であるという原則論の問題である。

さらに、「要綱」はあくまで内規であり、公表を前提として作成された文書ではないというコメントもあり得るが、当該項目が組み込まれるに至った原因の一つと推定される行政職員の内向き意識を説明することはできても、それを正当化することはできない。内規とは言え公文書であることには変わりがなく、また、内規であるからといったどのような表現を含めても良いということにはならない。

今回の問題は、共同体の成員資格に関する政治哲学的問題であり、同時に、言語能力と話者の処遇に関する言語政策的課題であると述べたが、そうした射程の理解のために、国際規約において言語を扱う条項のうち、ごく基本的なものについて以下に引用しておきたい。言語による差別の否定は国際社会における合意事項であり、「要綱」第 8 条 4 項は、非常に微妙な問題を扱っているのである。

世界人権宣言 (1948 年、第 3 回国連総会で採択)

第 2 条 1

すべて人は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、門地その他の地位又はこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる。

経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約 (国際人権 A 規約) (1966 年第 21 回国連総会で採択。日本は 1979 年批准)

第 2 条 2

この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。

市民的及び政治的権利に関する国際規約 (国際人権 B 規約) (1966 年第 21 回国連総会で採択。日本は 1979 年批准)

第 2 条 1

この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する。

## 5. おわりに

福井市の多文化共生に対する姿勢および住宅政策課が掲げる市営住宅設置運営の目的は大いに首肯できるものだが、目的達成手段としての「要綱」第8条4項はすでに指摘してきたような問題を含んでいる。にも関わらず、福井市が同項を維持するのであれば、その運用には絶え間ない細心の注意と、多文化共生施策の十二分な実施が要求されよう。文言のみに即して理解される同項の内容からは、世界人権宣言や国際人権規約が保障する、言語を理由とする差別を受けない権利（言語による非差別）を損なうという解釈の可能性もあろう。「考え方」に示されている内容は、多文化共生施策の推進をもって、同項に関するそうした懸念を払拭する意図を示したと理解できるが、そうであれば、今後の多文化共生施策の評価にあたっては一層厳密な基準が適用される必要がある。同項を維持するという福井市の選択は、そうした厳密な評価に耐えうるだけの多文化共生施策を進めるという決意の表れと解釈したい。

すでに見てきたように、団地共同体への適応力は、個人の日本語能力によって決定されるわけではなく<sup>13</sup>、共同体参加意志や人的ネットワークによるところが大きい。「考え方」に見られる「現在市営住宅には、日本語を十分に話せない方も入居していますが、その方々は、同居人または、近くに親戚や協力者等で日本語の会話が可能な方がおられ、何とか隣人とのコミュニケーションを保っています」という記述自体が、このことを裏付けている。

また、具体的な言語能力の有り様は普遍的なものではなく、個々の話者が置かれた状況やコミュニケーションが遂行される文脈によってさまざまに変わりうるものであり、社会的能力としての側面が強いものである。多文化共生施策においては、言語能力に高い重要性が認められていることが多いが、こうした側面が考慮されていることは少ない。今後は、こうした側面を考慮に入れた、社会のユニバーサルデザイン（の一部）としての多文化共生施策が求められるのではないだろうか。その意味でも、今回とりあげた事例は福井市固有のものではなく、多くの自治体で類似事例が生じる可能性があり、「要綱」第8条4項に関する展開には今後も注目していくべきと考える。

<sup>13</sup>あらゆる場合において言語能力が不要だというわけではない。共同体適応力における言語能力の重要性は、個々の事例において異なるということである。