

多様な性的指向・性自認の 理解促進に関する地方自治体の取組み 三重県多様性条例を素材として

三重短期大学
藤枝 律子

はじめに

三重県議会は、今年3月23日、性自認・性的指向を本人の同意なく第三者に暴露する「アウトティング」やカミングアウトの強制の禁止等を盛り込んだ「性の多様性を認め合い、誰もが安心して暮らせる三重県づくり条例」案を全会一致で可決した。

現在においても、性的指向・性自認に対する社会的偏見や差別、いじめ等があり、多様な性的指向・性自認に対する理解が進んでいるとはいえない状況にある。SDGsの中心となる理念が「誰一人取り残さない (leave no one behind)」であり、また、17のゴールの中には、「ジェンダー平等を実現しよう」、「人や国の不平等をなくそう」、「平和と公正をすべての人に」があり、ダイバーシティ(多様性)への理解と推進は、社会のあらゆる場面で必要とされている。

このことに関しては地方自治体が先行しており¹⁾、三重県条例を素材に、ダイバーシティ(多様性)社会を構築するための一つの動きとしての多様な性的指向・性自認の理解促進に関する地方自治体の取組を見ていきたい。

1. 条例制定の背景と経緯

(1) 条例制定情況

全国で初めてアウトティング禁止を条例に規定したのは、2018年制定の「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」である。その後、東京都豊島区、三重県いなべ市等で同様の条例が制定されている²⁾が、三重県条例は、アウトティング禁止規定を持つ条例としては、都道府県レベルでは全国初のものである。性的指向・性自認及びLGBT等に対する差別的な取扱いを禁止する条例を定めている自治体は、東京都文京区、多摩市、武蔵野市、国立市、宝塚市、総社市、茨城県、大阪府等がある。一方で、国の取組は遅く、多様な性的指向・性自認に関する法律は「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」(2003年成立、2004年施行)のみである。しかも、生物学的性別と心理的性別との違いを「障害」としたり、性別変更のための要件が厳格であったりする等、問題点を多く残している。第204回国会において、性的指向・性自認に関する法律として「性的指向・性自認の多様性に関する国民の理解の増進に関する法律」が成立する見込みであったが、提出

1) 例えば、「文京区男女平等参画推進条例」(2013年11月施行)「多摩市女と男の平等参画を推進する条例」(2014年1月施行)等、性の多様性に関する条例を制定する地方自治体は増えている。

2) アウトティング禁止を規定している条例があるのは、国立市、総社市、豊島区、港区、いなべ市、三重県、浦添市等。

されることなく終わっている。既に、2016年にも「性的指向又は性自認を理由とする性別の解消等の推進に関する法律案」が提出され、「性的指向及び性同一性の多様性に関する国民の理解の増進に関する法律案要綱」がまとめられたが、いずれも成立することはなかった³⁾。

(2) 制定の背景と経過

① 背景

性の多様性についての理解不足による差別や偏見などを解消する必要があることが、条例の制定の背景にある。また、家族や身近な人に相談できない、情報収集や相談できる場所がないといった、相談や情報提供などの支援による不安の解消も必要である。課題例として、差別的な発言やいじめ、アウティング等が挙げられる。このような職場、学校、地域など暮らしにおける困難の解消⁴⁾が求められてきた。

② 条例の制定の経過

三重県は、2000年に「三重県男女共同参画推進条例」を制定し、以後、2002年に「三重県男女共同参画基本計画」を、2011年に「第2次三重県男女共同参画基本計画」、2021年に「第3次三重県男女共同参画基本計画」を策定している。2017年には、「第2次三重県男女共同参画基本計画(改訂版)」で、多様な性的指向・性自認の理解促進に関する取組を施策に位置づけ、県男女共同参画センターが「LGBT電話相談」を開設した。また、同年、「ダイバーシティみえ推進方針」を策定し、ワークショップや講座を開催するなど、ダイバーシティの視点を取り入れた取組を進めている。また、2019年には、都道府県で初めてとなる県職員向けの「多様な性のあり方を知

り、行動するための職員ガイドライン～LGBTをはじめ多様な性的指向・性自認(SOGI)について理解を深め、行動する～」を作成し、職員研修等を行ってきた。そして、性的指向や性自認が多様であることに対する理解をさらに広げ、多様性を認め合う社会としていくためには、社会全体で取り組むことが重要であるとして⁵⁾、本条例の制定に至っている。

「多様な性的指向・性自認に関する三重県条例(仮称)検討会議」第1回会議において、条例を制定する意義・効果として、3点が挙げられた。①社会全体で理解を共有し、取組を進めることにつながる。多様性を認め合う社会としていくためには、社会全体で取り組むことが重要であり、条例は、社会全体で取り組む根拠を明確にする。②2020年6月1日には、改正労働施策総合推進法など関連法が施行され、パワハラやセクハラ防止対策強化が事業主として必要になってきていることもあり、社会全体で取り組む適時である。③県が条例を制定することで、県全体の取組の推進につなげていくことができる。県内では、2016年4月に伊賀市が全国で3番目にパートナーシップ宣誓制度を導入し、2020年7月には、いなべ市も導入するなど、一部の自治体では、積極的な動きが見られる。一方では、取組がなされていない自治体もあり、県が条例を制定することで、県全体の取組の推進につなげていくことができる。当事者団体からは、条例があることによる安心感や、県が制定することによる他の自治体、企業、団体に行動が広がるきっかけになるという期待の声がある⁶⁾。

条例検討会議では、条例の中にカミングアウトの強制禁止およびアウティング禁止に関する規定を盛り込む方向で検討が進められた。各方面への意見聴取、県議会環境生活農林水

3) 法案については、鈴木秀洋「性的少数者に関する二法案の比較考察(一)・(二)ー立法法務・法制執務の視点からー」自治研究93巻7号・8号に詳しい。

4) 「性の多様性を認め合い、誰もが安心して暮らせる三重県づくり条例」の解説(2021(令和3)年3月)2頁参照。

5) 三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課「第3次三重県男女共同参画基本計画」(2021(令和3)年3月)2-9頁参照。

6) 「多様な性的指向・性自認に関する三重県条例(仮称)検討会議」第1回会議資料1-1参照。

産常任委員会への素案の説明がなされた後、パブリックコメント等の手続きを経て、2月の県議会に議案が提出され、3月26日に公布された。

2. 条例の内容

(1) 名称

性の多様性に関する条例に関しては、「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」、「渋谷区男女平等及び多様性を尊重する社会を推進する条例」、「いなべ市性の多様性を認め合う社会を実現するための条例」等、多くの地方自治体において、その名称が長いのが特徴的である。三重県は、「性の多様性を認め合い、誰もが安心して暮らせる三重県づくり条例」という名称について、「性の多様性が理解され、性のあり方にかかわらず、一人ひとりが尊重され、多様な生き方を認め合うことで、誰もが自分らしく安心して暮らせる社会づくりを三重県全体で進めることを表⁷⁾」すとしている。

(2) 前文

多くの自治体の条例が前文を持つ。三重県条例においても、「性の多様性をはじめ多様な生き方を認め合い、性のあり方にかかわらず、誰もが自分らしく安心して学び、働き、暮らすことができる社会づくりを、地域社会全体で進めることを決意」し、この条例を制定した旨を明記している。

(3) 目的

性的指向・性自認の多様性を認め合う社会の推進に関する基本理念を定め、各主体の責

務・役割を明らかにし、県の施策の基本となる事項を定めることにより、性の多様性が理解され、全ての人の人権が尊重され、多様な生き方を認め合う社会の実現に寄与することを目的とする(1条)。

(4) 定義

三重県条例では、「性的指向⁸⁾」と「性自認⁹⁾」の二つの定義規定を置く。パートナーシップ宣誓制度を条例の中に規定するいなべ市条例は、「パートナーシップ¹⁰⁾」「宣誓¹¹⁾」を定義している。国立市条例¹²⁾も同様に「パートナーシップ」を定義する。三重県においても、当初パートナーシップ制度を条例の中に位置づける場合には、「パートナーシップ」を定義規定の中に設けることを意図していたのであるが、条例の中に制度を位置づけることが見送られているため、条例の中に定義されていない。

(5) 基本理念

性の多様性に関する施策は、性的指向・性自認に関わりなく①人権の尊重、②社会参画の保障と能力発揮の機会の確保、③多様な生き方の選択ができることを旨に推進することを定める(3条)。

また、性的指向・性自認の表明に関してアウティングの禁止を基本理念として位置づけ、社会の共通認識として明示しているのが、特徴的である。「何人も、性的指向又は性自認を理由とする不当な差別的取扱いをしてはならず、及び性的指向又は性自認の表明に関して、強制し、禁止し、又は本人の意に反して、正当な理由なく暴露(本人が秘密にしている

7) 4) 条例の解説1頁参照。

8) 「自己の恋愛又は性的な関心の対象となる性別についての指向をいう。」

9) 「自己の性別についての認識をいう。」

10) 「2人の者が、互いを人生のパートナーとし、相互の協力により継続的な共同生活を行っている、又は継続的な共同生活を行うことを約した関係」。

11) 「パートナーシップの関係にある者同士が、市長に対し、パートナーシップの関係である旨を誓うこと」。

12) 「国立市女性と男性及び多様な性の平等参画を推進する条例」もまた、パートナーシップ制度を条例の中に定めている。

ことを明かすことをいう。)をしてはならない。」(4条)と規定する。本条は、まず、性の多様性を理由として、不当な差別的取扱いをしてはならないことを定める。ここでいう「性的指向又は性自認を理由とする不当な差別的取扱い」とは、就職や待遇など職場等における不当な差別的な取扱いや、偏見によって起こる差別、誹謗・中傷など差別的な言動により傷つけるものや、SNS及びインターネット上での差別的表現の書き込みなど、実害につながるものを想定している¹³⁾。後段では、カミングアウトの強制・禁止やアウティングは、当事者を傷つけ、周囲との人間関係や就業環境を不安定にしかねないため、「してはいけない」ことであることを、社会における共通認識となるべき規範として明示する¹⁴⁾。

条例案の起草当初は、知事からアウティング等に対して罰則を置くことへの言及もあったが、罰則規定はなく、訓示的な規範とした。社会の中での共通理解を広げ、そのことを踏まえた対応の事例が、社会の中で積み重ねられていくことで、差別等の未然防止や多様な生き方を認め合う社会¹⁵⁾をつくることになるとされた。

罰則規定を設けることには、刑罰の威力力によって差別的取扱いや差別的言動を抑止する効果が期待される一方で、対象となる行為を厳密に確定する必要がある。その結果、規制の範囲が限定されることで、かえって罰則の対象から外れた差別的な行為を誘発するおそれも指摘されている。他方で、啓発・教育の取組は、悪意を持って差別的な行為を行う者を抑止する効果は小さいものの、市民の間で人権意識が醸成されることで、長期的に見れば、このような行為を未然に防止する効果

はむしろ大きい¹⁶⁾との考え方もあり、罰則規定を設けることが、カミングアウトの強制・禁止やアウティング等の防止について実効性を確保することにつながるともいえないであろう。

カミングアウトの強制については、例えば、カミングアウトを受けた上司が、当事者本人に、「周囲の理解が必要なので、同僚にもしておくように」など、悪気なく、カミングアウトを強制してしまう例などが想定され¹⁷⁾ている。また、アウティングについては、「正当な理由なく暴露してはならない」とされ、この場合の「正当な理由」とは、本人に確認するのを待っているのは命に関わるような緊急事態や、個人情報保護を前提としつつも裁判における必要な対応など、本人の同意を得ることができないケースを想定している¹⁸⁾。

(6) 責務・役割について

① 県の責務

県は、基本理念にのっとり、性の多様性に関する施策を総合的・計画的に実施する責務を有する。また、施策における必要な措置、市町・関係機関との連携が義務づけられている(5条)。具体的施策としては、広報・啓発、教育の推進、研修、相談対応があり、関係機関と連携しながら取組を推進していく責務がある。

② 市町の役割

市町の役割として、市町が実施する施策において、必要な措置を講ずる努力義務が課せられている(6条)。職員研修の実施や広報・啓発活動といった取組の推進が求められる。

③ 教育に携わる者の役割

教育に携わる者の役割としては、性の多様

13) 4) 条例の解説9頁参照。

14) 同上10頁参照。

15) 同上10頁参照。

16) 中島行雄「特集地方公共団体におけるダイバーシティの推進とその意義」自治体法務研究2020夏8-9頁。

17) 4) 条例の解説11頁参照。

18) 同上11頁参照。

性に関する理解を深め、教育活動における必要な措置を講ずるよう努めることにある(7条)。発達段階に応じた児童生徒などへの理解を促すための教育や学校等における体制整備が、その責務・役割となる。文部科学省「性同一性障害に係るきめ細かな対応の実施等について」(平成27年4月30日児童生徒課長通知)によれば、学校現場においては、学校内外に「サポートチーム」を作り、「支援委員会」(校内)やケース会議(校外)等を適時開催しながら対応を進めることや、相談体制等の充実が考えられる。学校現場においては、「性同一性障害に係るきめ細かな対応の実施等について」では、「教職員等の間における情報共有に当たっては、児童生徒が自身の性同一性を可能な限り秘匿しておきたい場合があること等に留意しつつ、一方で、学校として効果的な対応を進めるためには、教職員等の中で情報共有しチームで対応することは欠かせないことから、当事者である児童生徒やその保護者に対し、情報を共有する意図を十分に説明・相談し理解を得つつ、対応を進めること。」とされ、適切な対応が求められている

④ 県民の役割

県民の役割として、性の多様性に関する理解を深めることや、県が実施する施策に協力することが求められている(8条)。例として挙げられるのは、関連書籍を読む、研修や啓発イベント等の学習機会への参加等である¹⁹⁾。

⑤ 事業者の役割

事業者の役割としては、職場環境及び事業

活動において必要な措置を講ずることに努めることや、県が実施する施策に協力することがある(9条)。公正採用、ハラスメント防止対策や労働安全衛生面など職場環境面や顧客対応において、事業者の実情に応じた、性の多様性に関する理解に基づく行動が求められている²⁰⁾。2020年6月1日に施行された改正労働施策総合推進法では、職場でのアウトティングについて、パワーハラスメントにあたることなどが示され、事業主のパワハラ防止対策強化が進められている²¹⁾。

⑥ 施策・活動等

その他、三重県男女共同参画基本計画に性の多様性に関する施策を定め、実施状況を議会で報告すること(10条)、県民への広報・啓発活動を行うこと(11条)、研修等の実施(12条)、学校教育及び社会教育を通じての性の多様性に関する人権教育の推進(13条)、相談への対応等²²⁾(14条)が定められている。さらに、社会生活及び社会参加における対応として、性的指向・性自認にかかわらず、①児童生徒が安心して学び、育つ環境づくり²³⁾、②誰もが安心して働くことができる環境づくり²⁴⁾、③誰もが地域に根ざし安心して暮らすことができる環境づくりについて、施策の推進に努めること²⁵⁾(15条)、優良団体の顕彰(16条)が規定されている。

附則には、社会情勢の変化等による条例の見直し規定が置かれている。

3. パートナーシップ宣誓制度

19) 4) 条例の解説15頁参照。

20) 同上16頁参照。

21) 同上12頁参照。

22) 相談窓口として、「みえにじいろ相談」があり、性の多様性に関する相談を受け付けている。

23) 安心して学び・育つ環境づくりの例として、児童生徒・保護者を対象とした学校内での話し合い、教員等間の連携、制服のあり方の見直しの検討、学校施設の状況に応じた改修の検討等。三重県環境生活部ダイバーシティ社会推進課作成の条例リーフレット参照。

24) 安心して働くことができる職場づくりの例として、公正採用への啓発、ハラスメント防止対策の促進、職場環境の向上に向けた取組促進、事業所内の制度の見直し等。

25) 安心して暮らすことができる地域環境づくりの例として、パートナーシップ制度などの生活上の課題への対応、地域における理解や交流の促進等。

(1) 制定の背景と経過

同性カップルの抱える問題として、法律上の性別が同性同士であるカップルは、婚姻ができず、婚姻しているカップルと同じように生活していても、その関係が尊重されず、法律上は他人として扱われてしまう。そのため、公営住宅への入居要件を満たさない。医療機関での面会や病状説明を拒まれる。配偶者に関連する就業規則の規定から排除され、介護休業や育児休業等が取得できない。互助会制度が利用できない等がある²⁶⁾。そこで、既存の婚姻制度を使えない同性カップルについて、自治体が認証・登録・宣誓の受付などをする制度の導入が求められてきた。

三重県内でのLGBT等県内当事者アンケート²⁷⁾ (2020年7月に実施)によれば、自分の性的指向・性自認を打ち明けることができない。家族、身近な人に相談できない。学校、職場における知識不足や理解不足、差別、いじめ。医療機関の窓口の配慮を欠く対応や知識不足、認識不足。パートナー関係が法的に認められていないため、保険の受け取り手にパートナーがなれないことや結婚ができないこと。トイレ利用、着替え、制服等の問題。入学・資格試験・採用試験時の書類の性別欄の記載や配慮不足、保険証等の性別欄の記載等、多くの生活環境上での困難が挙げられている。

三重県においては、本条例制定の議論の中で、パートナーシップ制度の条例化を知事が発言しており、またパートナーシップ制度の明示を求める声もあったが、「家族のあり方に関する議論は慎重であるべき」、「パート

ナーシップという曖昧な言葉を条例に書き込むことはおかしい」として条例の中に入れることへの反対意見もあり、制度は要綱で定めることになった。

(2) 制定情況

パートナーシップ宣誓制度を条例で定めているのは、渋谷区、港区、総社市、いなべ市、豊島区等がある。一方、要綱で定めているのは、世田谷区、伊賀市、茨城県、大阪府、大阪市、千葉市等である。

平成15年に制定された「豊島区男女共同参画推進条例²⁸⁾」は、全国で初めて、パートナーシップ制度を条例に位置付けた。「渋谷区男女平等及び多様性を尊重する社会を推進する条例」(2015年3月可決)は、一定の要件を満たす場合に区長が「パートナーシップ証明」を行うことができると定めている。区民及び事業者は、その社会活動の中でパートナーシップ証明に「最大限配慮」しなければならない²⁹⁾。伊賀市の導入は、渋谷区、世田谷区に次ぐ全国で3番目である。また、いなべ市も条例にパートナーシップ制度を明記しており、制度の制定は、渋谷区、豊島区、茨城県、港区について全国で5番目になる。「パートナーシップの宣誓の取扱いに関する要綱」により、東京都世田谷区(2015年11月実施)、三重県伊賀市(2016年4月実施)、兵庫県宝塚市(2016年6月実施)は、同性カップルのパートナーシップ宣誓に対して受領証を交付し、沖縄県那覇市(2016年7月実施)は、パートナーシップ登録証明書を交付することを定めている(2016年7月時点)³⁰⁾。

伊賀市や那覇市では、公営住宅への入居申

26) 「LGBT自治体施策提言集」参照。 <https://nijibridge.jp/wp-content/uploads/2021/02/regionallgbtpolicy201902.pdf>

27) 第1回検討会議資料1-3「LGBT等県内当事者アンケート結果概要」参照。

28) 平成30年に条例を改正し、「性別等に起因する人権侵害の禁止」において、多様な性自認・性的指向の方々に対するアウティングとカミングアウトの強制的禁止を追加している。

29) 寺原真希子、森あい「LGBTについての基礎知識」特集1LGBTと弁護士業務 自由と正義67巻8号13頁参照。

30) 同上13頁参照。

請、市営病院における病状説明や手術同意などにおいて自治体発行の証書を活用できるとしている。また、一部の民間企業において、同性カップルでも結婚式を挙げることができたり、パートナーを生命保険の保険金受取人に指定することができたりするが、これらのサービスを受ける際に、2人がパートナーであることを証明するため、自治体が発行した証書を活用することができる³¹⁾。

(3)三重県パートナーシップ宣誓制度

三重県では、条例で規定する「誰もが地域に根ざし安心して暮らすことができる環境づくり」に向けて、パートナーとの関係を宣誓された同性カップル等に、宣誓を証する書類を県が発行する「三重県パートナーシップ宣誓制度実施要綱」を策定し、2021年9月から運用開始を予定している。制度を利用できるのは、①パートナーシップの関係にあること、②双方がともに成年に達していること、③いずれか一方が県内に住所を有するか、又は県内に転入予定であること、④双方に配偶者がおらず、相手方以外の者とパートナーシップ宣誓をしていないこと、⑤近親者でないこと、という要件を満たしている者に限られる(3条)。宣誓をした者には、パートナーシップ宣誓書受領証が交付される(5条)。

三重県パートナーシップ宣誓制度により、公営住宅の入居申し込み³²⁾、医療機関における面会等の他に、生活保護制度や住居確保給付金等の行政サービス、不動産物件のあっせんや賃貸への入居、金融機関での住宅ローンや自動車保険・火災保険等における配偶者の定義や生命保険の受取人にパートナーを含めること、携帯料金の家族割引やクレジットカードの家族カードの申し込みといった民間

サービスの利用が可能になる。

条例・要綱は、法律で同性婚が認められた場合と同一の効果を及ぼすものではないが、同性カップルの存在の公認という事実が社会に対して及ぼす影響は、非常に大きい。実際、これらの条例・要綱の成立以降、同性パートナーを生命保険受取人とすることを認める生命保険会社や、同性カップルを異性婚と同様に福利厚生の対象とする企業が増えてきている³³⁾とされる。

おわりに

条例の制定がもたらすものとしては、計画・施策の基本方針が明らかになることがある。2021年3月に公表された第3次「三重県男女共同参画基本計画」は、「三重県男女共同参画推進条例」等の他に、本条例に基づき策定されている。また、第3次基本計画の推進のために策定された「第一期実施計画」の中で、「誰もが能力を発揮できる環境の整備」、「多様な主体の参画・活躍に向けた環境の整備」等が本条例に基づく計画に位置づけられている。基本方針が明確になることによって、制度の安定化が図られ、さらに具体的な施策が体系的に策定され、実施が可能となる。制定意義は大きいと思われる。

31) 大島梨沙「『パートナーシップ証書発行』から考える共同生活と法」特集LGBTと法 法学セミナー75 3号47頁参照。

32) 8月5日公表時点で、県および15市町(名張市、いなべ市、玉城町、津市、尾鷲市、伊賀市、度会町、四日市市、亀山市、朝日町、南伊勢町、桑名市、鳥羽市、多気町、御浜町)が申し込み可能。

33) 29)の13頁参照。