6

浅倉むつ子・二宮周平 責任編集

# ジェンダー法研究

2019·12

Gender and Law

Edited by M.Asakura／S.Ninomiya

## 特集1　LGBT/SOGI施策


谷口　洋幸　1　LGBT/SOGI施策を考える
遠藤　智子　2　「相談・支援」をすべての人のものに
神谷　悠一　3　LGBT/SOGI関連制度の制定における政策過程の錯綜
二宮　周平　4　LGBT/SOGIに関する法整備・法政策のあり方
鈴木　賢／TAKACO　5　パートナーシップ制度を全国の自治体へ広げる活動について
鈴木　秀洋　6　自治体がLGBT/SOGI施策に取り組む意義と実効化の考察


## 特集2　子の福祉を実現するための面会交流

【企画趣旨】（高田　恭子）


山崎　新　7　面会交流紛争の困難性
高田　恭子　8　面会交流支援のあり方
光本　歩　9　子どもの視点からの面会交流支援


シリーズ　ジェンダー視点の比較家族法（2）


二宮　周平　10　手術要件の是非と最高裁判決
渡邉　泰彦　11　ドイツの判例と法改正
小門　穂　12　フランスにおける性別表記変更の脱医療化
石嶋　舞　13　オランダにおける手術要件改正と今後の展望


【立法・司法・行政の新動向】


浅倉　むつ子〈1〉公務における「隠されたコース別人事」と性差別
二宮　周平〈2〉選択的夫婦別姓の動向



信山社
6846

# 6 自治体がLGBT/SOGI施策に取り組む意義と実効化の考察

鈴木秀洋

Ⅰ はじめに ── 立ち位置の確認
Ⅱ 現状の自治体施策の具体例としての東京都の取組
Ⅲ 行政がLGBT/SOGI施策に取り組む意義・根拠
Ⅳ 文京区がLGBT差別禁止条項を定めるまで
Ⅴ 文京区の条例制定後の取組
Ⅵ 担当者変更後の文京区の歩み
Ⅶ 公助を尽くした先の共助の展開を

## Ⅰ はじめに──立ち位置の確認

筆者は，LGBT/SOGI施策に関して差別禁止を含む文京区の男女平等参画推進条例の立案担当者(課長)として条例制定に関わり，かつ，その後の施策展開を担ってきた実務担当者であり，そして，今現在は，大学教員・研究者として，行政におけるLGBT/SOGI施策の推進のための研究を行っている。

本論稿は，自治体行政がLGBT/SOGI施策に取り組む意義について，まずは，自治体（東京都を中心とした）の現状を踏まえ，そもそもこうした施策展開の法的根拠に遡って考察を加える。さらに，実際に法的根拠に基いて施策展開を行ってきた文京区の取組例を検討することで考察を深め，自治体行政におけるLGBT/SOGI施策の一層の推進を目指すことを目的とする。

## Ⅱ 現状の自治体施策の具体例としての東京都の取組

まずは，自治体の取組例として東京都の現状を紹介する。後に紹介するように基礎自治体としてLGBT/SOGI施策を推進する例は増えているが，都道府県単位で差別の禁止・解消という観点を含めて条例をもって取り組む例は東京都が先鞭をとっているといえる。なお，筆者は，①「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」制定時に，差別禁止・解消規定を明記

することの必要性や条例制定後の具体の計画・施策への結び付けが重要であること等について学識経験意見聴取者として，条例制定に意見を述べている(1)。②また条例制定後の「東京都性自認及び性的指向等に関する専門相談運営技術委員会特別委員」として，性自認及び性的指向等に関する相談事業の重要性とその相談事業をどのように展開するのかにつき意見を述べてきた。③さらに東京都の管理職・現場職員向けの研修も行ってきた。④そして，現在東京都は，「東京都性自認及び性的指向に関する基本計画（素案)」（令和元年８月）を策定し，LGBT/SOGI施策に関して，着実に施策の具体化の歩みを進めている。

## 1　東京都の基本計画（素案）

この「東京都性自認及び性的指向に関する基本計画（素案)」(令和元年８月）は，あくまで素案の提示であり，本論稿執筆時現在（令和元年８月27日から９月30日まで)，パブリックコメントを実施している。このパブリックコメント手続は，東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例第５条の規定に基づくものであり，「基本計画」を策定するに当たり，広く都民から意見を募集するものである。

その後の都議会での議論やパブリックコメントの結果，更なる意見聴取・ヒアリング等を踏まえて年内には計画を策定する流れとなっている。

以下素案の概要を確認しておく。

この基本計画は，大きく４章からなり，「第１章　基本計画の策定に当たって」「第２章　国内外の動向と現状」「第３章　課題認識と基本的な考え方」「第４章　東京都の施策として」と章項目を掲げる。

この「第３章の課題認識と基本的な考え方」の中で，課題分析をした上で，基本方針として，３つ挙げる。一つは，声を上げられない当事者に寄り添い，二つ目として，多様な性のあり方を尊重し合う風土を醸成し，三つ目として，オール東京で誰もが輝ける社会を実現する，というものである。

また「第４章東京都の施策」では，上述の基本方針の下，４つの施策の柱を掲げ，「都民等へ直接的にアプローチする方法」と「都民サービスの主体となる職員を対象とした取組を進めることで，都民等へ間接的にアプローチする方法」を組み合わせ，それぞれ具体的な取組を実施するために，四つの柱を立てている。

---

（1）2018年05月11日報道発表資料①東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念実現のための条例（仮称）のポイントについて②意見聴取者一覧
http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/05/11/08.html

【図１】【東京都性自認及び性的指向に関する基本計画（素案）の概要】

**第1章 基本計画の策定に当たって（P１～）**

- 平成30（2018）年10月に制定した「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」（平成30年東京都条例第93号）では、第2章「多様な性の理解の推進」において、性自認及び性的指向を理由とする不当な差別の解消並びに啓発等の推進を図ることを明記
- 東京都は、性自認及び性的指向に関して、基本的な考え方、これまで取り組んできた施策、今後の方向性等を明らかにするため、同条例第5条第1項に基づき、本計画を策定

**第2章 国内外の動向と現状（P２～）**

＜国内外の動向について＞
- 国の機関における取組
- 他自治体における取組に関する主な調査結果
- オリンピック・パラリンピック関連（オリンピック憲章におけるオリンピズムの根本原則第6項の改正等）
- 国際機関等における取組
- 医学界における取扱い

＜当事者等調査の結果について＞
- 性自認及び性的指向に関して困難を抱える当事者が直面する困り事等について、生活するうえで感じた困難、差別を受けたと感じた際の対処、差別解消のために必要な啓発等に関する主な調査結果

**第3章 課題認識と基本的な考え方（P１９～）**

＜課題認識＞
- 当事者の多くが誰にも相談できず、一人で悩みを抱え、人間関係を含む社会資源から孤立しがち
- 当事者は見えにくい存在であるため、周囲の意識が変わりにくく、困り事の解決が困難
- 性自認及び性的指向に関する施策を推進していくため、都民一人ひとりの理解を得ていくことが重要

＜基本方針＞

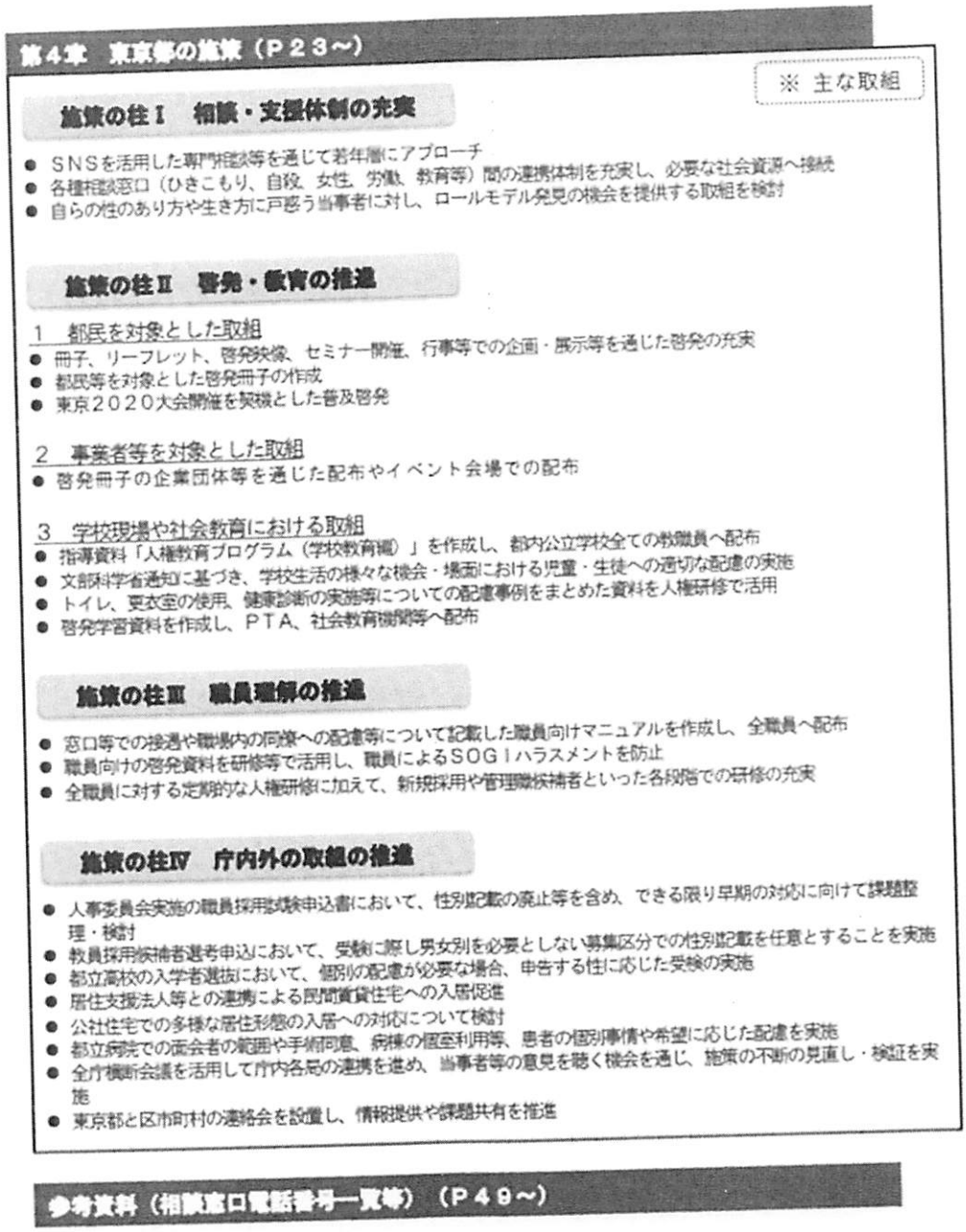
1 声を上げられない当事者に寄り添い、
2 多様な性のあり方を尊重し合う風土を醸成し、
3 オール東京で誰もが輝ける社会を実現する。

＜施策の柱＞

Ⅰ 相談・支援体制の充実
Ⅱ 啓発・教育の推進
Ⅲ 職員理解の推進
Ⅳ 庁内外の取組の推進

＜計画期間＞
- 令和2（2020）年1月から令和5（2023）年3月までの、概ね3年間

＜重点課題＞
- 本計画期間については、声を上げられない当事者へアプローチする「声なき声に配慮する相談体制の充実」を重点課題として推進
  あわせて、啓発、教育についても積極的に取り組み、共生社会の土台づくりを行うとともに、取組の成果を踏まえ、次期計画へとステップアップ



第4章 東京都の施策（P23～）

※ 主な取組

施策の柱Ⅰ 相談・支援体制の充実

- SNSを活用した専門相談等を通じて若年層にアプローチ
- 各種相談窓口（ひきこもり、自殺、女性、労働、教育等）間の連携体制を充実し、必要な社会資源へ接続
- 自らの性のあり方や生き方に戸惑う当事者に対し、ロールモデル発見の機会を提供する取組を検討

施策の柱Ⅱ 啓発・教育の推進

1 都民を対象とした取組
- 冊子、リーフレット、啓発映像、セミナー開催、行事等での企画・展示等を通じた啓発の充実
- 都民等を対象とした啓発冊子の作成
- 東京2020大会開催を契機とした普及啓発

2 事業者等を対象とした取組
- 啓発冊子の企業団体等を通じた配布やイベント会場での配布

3 学校現場や社会教育における取組
- 指導資料「人権教育プログラム（学校教育編）」を作成し、都内公立学校全ての教職員へ配布
- 文部科学省通知に基づき、学校生活の様々な機会・場面における児童・生徒への適切な配慮の実施
- トイレ、更衣室の使用、健康診断の実施等についての配慮事例をまとめた資料を人権研修で活用
- 啓発学習資料を作成し、PTA、社会教育機関等へ配布

施策の柱Ⅲ 職員理解の推進

- 窓口等での接遇や職場内の同僚への配慮等について記載した職員向けマニュアルを作成し、全職員へ配布
- 職員向けの啓発資料を研修等で活用し、職員によるSOGIハラスメントを防止
- 全職員に対する定期的な人権研修に加えて、新規採用や管理職候補者といった各段階での研修の充実

施策の柱Ⅳ 庁内外の取組の推進

- 人事委員会実施の職員採用試験申込書において、性別記載の廃止等を含め、できる限り早期の対応に向けて課題整理・検討
- 教員採用候補者選考申込において、受験に際し男女別を必要としない募集区分での性別記載を任意とすることを実施
- 都立高校の入学者選抜において、個別の配慮が必要な場合、申告する性に応じた受験の実施
- 居住支援法人等との連携による民間賃貸住宅への入居促進
- 公社住宅での多様な居住形態の入居への対応について検討
- 都立病院での面会者の範囲や手術同意、病棟の個室利用等、患者の個別事情や希望に応じた配慮を実施
- 全庁横断会議を活用して庁内各局の連携を進め、当事者等の意見を聴く機会を通じ、施策の不断の見直し・検証を実施
- 東京都と区市町村の連絡会を設置し、情報提供や課題共有を推進

参考資料（相談窓口電話番号一覧等）（P49～）

具体的には，

① 相談・支援体制の充実

性自認及び性的指向に関して，悩みや困難を抱える当事者やその家族等に寄り添う取組を充実

② 啓発・教育の推進

性自認及び性的指向に関する無関心・無理解・偏見等を解消するため，広く都民に対し正しい知識の普及，理解浸透を継続的に実施

③ 職員理解の推進

都が事業者等の模範となるよう，庁内職員向けに多様な性のあり方について，正しい知識の普及を徹底し，理解を浸透

④ 庁内外の取組の推進

各現場での配慮や必要な施策の見直し等について個別具体的に検討しながら取組を進め，オール東京で連携して施策を推進

こういった柱の下に計画を立て具体策を実現しようとしているのである。

## 2 東京都の取組の考察

現在の東京都の条例の内容及びそれを具体化している基本計画の項目に関しては，もちろん，付け足すべき文言や項目・制度はまだある。しかし，制度的に，着実にこうして施策が推進していくのは，自治体が取り組むべき施策として当該LGBT/SOGI施策をきちんと法的に条例として位置付けるという法的手続きを踏んだことで，執行機関と議会とのオール東京の位置付けをし，その後は，その条例に基づき具体的施策展開をしていくという自治体施策実現の王道を行っているからである。

LGBT/SOGI施策というと，同性パートナーシップ制度のみがクローズアップされて，その制度を導入しているか否かが，先進的自治体であるか否かの試金石であるかのような論調が見受けられる。しかし，同性パートナーシップ制度の欠缺は，あまたあるLGBT/SOGIに関する差別の一つの事象にすぎない。確かに，象徴的で重大な制度的欠缺であり，その制度を導入すべきとの主張に筆者としては賛同する。しかし，一方でこのパートナーシップ制度を導入したことでLGBT/SOGI施策は十分であると大きな勘違いをしている自治体が生まれることがないか非常に危惧するものである。

法的な効力関係でいえば，パートナーシップ制度を要綱等で整備することは，長部局が単独でできることであり，かつ，パートナーシップ制度のみに限定した要綱等の制定を行うということであれば，それほど自治体にとって根本的な議論と人的・財政的な負荷がかかるものではない。一方，条例は，法的拘束力を自治体全体に及ぼすものであり，執行機関である長部局だけでは整備できず，議会との議論を踏まえた議決が必要になる。また，差別禁止・解消という枠組みを条例制定事項とするということは，LGBT/SOGI施策全体の課題に取り組むということになり，性的指向にかかる同性パートナーシップ制度への取組のみでなく，性

自認に対する差別にも取り組んでいくということになるのである。条例制定，基本計画と進めて行く中で，現状分析がなされ，どのような施策展開をしていくべきなのか，具体化の道が開かれていくことになる。法的にはそのような制度設計を選択し，担当者が変わろうとも施策が進んで行くという道を歩んでいるということである。後に具体的に論じていく。

## Ⅲ　行政がLGBT/SOGI施策に取り組む意義・根拠

これまで，東京都の取組を概観してきたが，それでは，そもそも，LGBT/SOGI施策に行政が取り組むというのはどういうことなのか。根本に立ち戻って検討していく。

### 1　LGBT/SOGI施策は憲法及び地方自治法上どう位置付けられるのか

#### （1）憲法13条を根拠として

この点，憲法の通説的見解の体系書の目次・索引又は憲法13条の記述及び14条の性別の記述箇所において，筆者のように，憲法13条後段の幸福追求権の一内容として，性的指向の権利利益及び性自認の権利利益を明確に位置付けているものを調べた限りでは見つけることができない。

しかし，生物学的な意味でのsexと自らの主観的な認識の間に相違や違和がある場合における自分は何ものであるのかという問い（性自認の問題），また，異性を愛する，同性を愛する，両性を愛するというように，どのような人を愛するのか，どのようなパートナーと人生を歩んでいくのかという問い（性的指向の問題）は，自己の人格的自律権すなわち，憲法13条が保障する幸福追求権の中核的権利利益であるといえるものである(2)。

筆者は，明文なくとも新しい人権として判例上憲法上の権利として保障されてきたプライバシー権等の権利と同様，性的指向及び性自認をかたどる権利利益は，憲法13条の幸福追求権の範疇として保障されるべきものであると考える。

これまで，当事者からの訴えやエビデンスが法学者や法制度設計者に十分に理解されずにきたことから，こうした固定的な男女二分論を前提とした制度設計が

（2）憲法13条が定める幸福追求権は，個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体と解される（人格的利益説）。そして人格的生存に不可欠な重要な私的事柄について，公権力から干渉されることなく自ら決定することができる権利，すなわち自己決定権（人格的自律権）は同条を根拠に認められるものである。芦部信喜『憲法学Ⅱ人権総論』（有斐閣，1994年）392-393頁。

されてきたにすぎない。従前の男女二分論的思考に基づく制度は，LGBT/SOGI施策を考えるに当たり，個々人の人権を守るとの観点から改善していかねばならない。

例えば，未だ，中学生になれば異性を好きになることが当たり前であるとの教科書・参考補助書・ガイド書等の記述に基づき授業が行われていることが少なくない。しかし，これは，性的指向による差別が生じる原因となっており，ゲイ，レズビアン，バイセクシャルの生徒たちにとっては，自分がその典型から逸脱し，普通ではないと感じさせることになっている。本来個々人を認め，一人ひとりの生徒の能力を開花させるための学校教育が，個々人の自己肯定感を下げさせる教育となってしまっている現実が報告されている。また，性自認に関しては，体と心の性が一致しない生徒にとっては，学校でのトイレ利用が苦痛でトイレに入れない，修学旅行での団体行動が辛いとの報告がなされているが，こうした個々の生徒の生き辛さに学校現場は十分な対応ができていない。テレビ等でも男女，おかま，ホモ等の言葉が公然と使われ，お笑いの対象とされている状況は学校現場にも持ち込まれている。典型的な男と女の概念から外れる男らしくない男や女らしくない女というような曖昧なジェンダー感で学校現場でいじめが行われ，児童生徒を苦しめているのである。学校生活において性自認と異なるトイレやお風呂に入らざるをえないことを強制された事例，制服の選択が許されない事例など，挙げればきりがない。こうした事例は，筆者自身が教育現場から現実に数多く見聞しており，過去の事例ではない。学校生活を離れたとしても，就活でLGBT/SOGIのカミングアウトをしたことにより次の審査に呼ばれなかった事例，同性では公営住宅・民間住宅の入居を拒否された事例など，筆者が直接当事者からヒアリングしただけでも枚挙にいとまがないほどであり，ライフステージのあらゆる場面で，LGBT/SOGIにかかる人権問題が生じ続いている現状があるのである。

これらの問題の一つひとつは，決して憲法13条の幸福追求権の問題の周縁ではなく，中核に位置付けられるべき基本権の侵害ともいうべき問題である。行政が取り組まねばならない重大事項であるとの共通認識を広めて行かねばならない。憲法学・行政法学の学問領域においても，LGBT/SOGIにかかる法的諸問題を，公法学のど真ん中の領域（憲法13条の問題）で論じていく必要がある。

（2）憲法14条を根拠として

また，前述したように，自己の性的指向・性自認を尊重され，安全安心に日常生活を営むことは憲法13条が保障する基本的人権であり，この重要な憲法上の権利について合理的理由なく差別的取扱いを行うことは「性別」に起因する差別で

あり，憲法14条に抵触するとの解釈がなされるべきである。

さらに，「性別」は14条後段列挙事由となっており，かかる後段の列挙事由は，歴史的に不合理な差別が行われた代表的な事項を列挙したものであると考えられており，差別的取扱いが違憲であるか否かがより厳格に判断されるべきとの見解，原則として違憲性を推定するとの見解，立証責任を行政側に転換するとの見解等が有力であり，筆者も「性別」による差別に位置付けられ，厳格な審査により差別的認定がなされるべきであると考えている。

この点，憲法14条違反（その具体化としての地方自治法244条２項・３項違反等）が問題となった必ず押さえておかねばならない裁判例として，東京高裁第４民事部平成６年（ネ）1580号・平成９年９月16日判決(3)がある。

同性愛者の団体からの青年の家の利用申し込みを不承認とした教育委員会の処分が違法であるとして損害賠償を一部認容した事案である。自治体公務員にとっては，職務遂行上の指針（違法・過失の有無の指針）となる判決文として確認しておく必要がある。

「平成二年当時は，一般国民も行政当局も，同性愛ないし同性愛者については無関心であって，正確な知識もなかったものと考えられる。しかし，一般国民はともかくとして，都教育委員会を含む行政当局としては，その職務を行うについて，少数者である同性愛者をも視野に入れた，肌理の細かな配慮が必要であり，同性愛者の権利，利益を十分に擁護することが要請されているものというべきであって，無関心であったり知識がないということは公権力の行使に当たる者として許されないことである。このことは，現在ではもちろん，平成二年当時においても同様である。」

この裁判例の射程は，性的指向に関する問題だけでなく，性自認の問題を含めたLGBT/SOGIにかかる差別事案に関する自治体の取組全般に及ぶと考えるべきである。その意味では，従前の「性別」の解釈として，固定的な男女二分論を墨守した解釈をするのではなく，性（別）がグラデーションであること，性のスペクトラム的理解をしていくことは，「現在ではもちろん」「行政当局としては…知識がないということは…許されない」事柄といえ，上述した自治体によるLGBT/SOGI施策の様々な場面を憲法14条に抵触しないかという観点から検証していくことが求められよう。

（３）判例タイムズ986号206頁。判例地方自治175号64頁。

（３）憲法24条を根拠として

現行民法では同性婚が認められていない現状については，憲法24条１項が「婚姻は，両性の合意のみに基づいて成立し」と規定していることから，この条文の法解釈が論点となっている。

この点，両性とは，「男性」と「女性」を表しており，男性と女性の婚姻のみを認めていると解釈する見解が多数説である(4)。これに対して，本条の制定経緯を重視し，その制定経緯は，家父長制度を否定し両当事者の合意のみで婚姻できるというところに意味があるのだという見解に立てば，少なくとも憲法24条１項は同性婚を禁止していないという結論になり，同性婚を認めるか否かは立法論又は法解釈論になるのである。性はグラデーションであるとの理解も肯定説の論拠となろう。

この解釈論からすれば，自治体が同性パートナー制度を構築することは，なんら憲法24条に反することにはならない。基礎自治体で進む同性パートナーシップ制度の推進の根拠ともなり得る。

（４）地方自治法１条の２を根拠として

自治体のあるべき姿，枠組みを定めた基本法として地方自治法がある。この地方自治法の１条の２に規定してあるのが「住民福祉の増進」という根本規範である。自治体としての施策展開を行う時に，常にこの規定からの思考が必要となる。LGBT/SOGI施策をこの規定に位置付け，ここで定める一人ひとりの住民の福祉増進の観点，すなわち一人ひとりの安全安心な日常生活を守る必要から，LGBT/SOGI施策を推進することは自治体の義務なのである。

（５）憲法99条の憲法尊重擁護義務を根拠として

LGBT/SOGI施策を推進していく場合に，施策実現主体としての公務員の義務について確認しておく必要がある。公務員は，憲法99条で憲法尊重擁護義務が課せられており，その旨の宣誓を行う（国家公務員法第97条，地方公務員法31条）とともに，法令に従う義務が課せられているのである（国家公務員法第98条，地方公務員法32条）。LGBT/SOGI施策については，後述する法的思考に則り解決していく義務が，個々の公務員一人ひとりにも課されているのである。

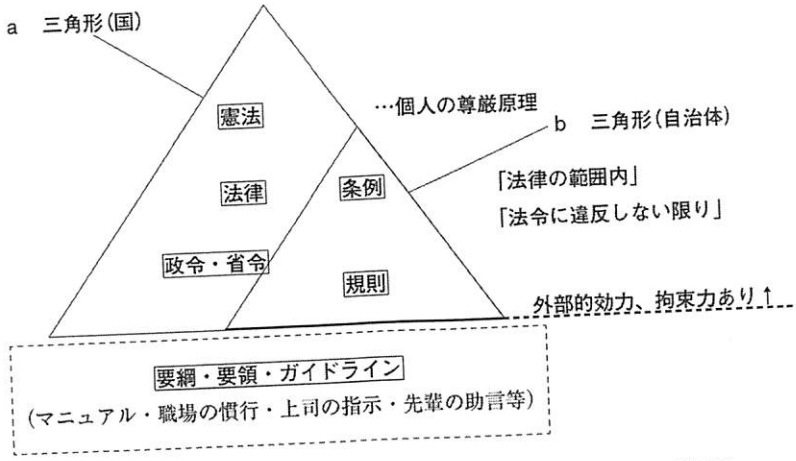
---

（４）長谷部恭男『憲法〔第７版〕』（新世社，2018年）

## 2　LGBT/SOGI施策を推進していくための法的思考

では，上記のように，憲法・地方自治法上の根拠規定を確認した上で，現実に，どのようにして，行政の制度設計及び運営改善ができるのだろうか。法体系の理解すなわち，次のような三角形構造・体系図をもとに考えていくことが重要である。

【図2】【憲法を頂点とする法体系の説明図】




鈴木秀洋『自治体職員ための行政救済実務ハンドブック』（第一法規）55頁参照

### （1）憲法体系からの思考

LGBT/SOGI施策を推進していくためには，上記の体系図を意識することが重要である。上位法への遡り思考の癖がない職員は，目の前に仕事上の要綱・要領やマニュアル等がない場合に，住民等の要望を窓口でシャットアウトしてしまう危険がある。要綱・要領・マニュアル等に規定がないことは，やらない理屈にはならず，上記図でいえば，より上位法に遡り，当該目の前で質問や要望を申し出ている住民の権利利益はどういうものなのか，憲法上の権利が関わる事柄ではないのか，その視点から考察することが大切なのである。LGBT/SOGIにかかる諸問題について，目の前の人の権利利益を守るために，憲法上の権利利益が関係し，その解決のためには，現行上法律や条例が有効であると考えられるのであれば，法律の制定や条例制定を考えることになる(5)。

国法レベルでは，LGBT/SOGI施策に関しては，現在総合的包括的な差別禁止ないし差別解消法の法律はなく，個別具体の法律での対応しかない。それゆえ，

総合的包括的な法制度構築の対応が望まれる（詳細は拙稿「性的少数者に関する二法案の比較考察－立法法務・法制執務の視点から」に譲る。）(6)が，それとは，別に自治体レベルでは，並行して，前述した東京都条例を参考に，また基礎自治体レベルで条例制定をしている例を参考に，条例制定とその後の実効化の流れを加速させていく必要があろう。広域行政としての東京都の手法は参考にされてよい。

### （２）課題解決のための法務力発揮場面

LGBT/SOGIの諸問題に関して権利侵害の申し出がある場合等国民・住民の権利利益の保障が十分でない状況が様々報告されている中で（違法だけでなく不当という領域への対応も含む(7)。），それを改善するためには，行政側として３つの法務対応により権利利益を保障することが考えられる。その法的手法としては，①立法法務，②解釈法務，③訴訟政策法務の３つがあげられる。

現状，法や条例がなければ，制定して現状改善を行う。新たに明らかになった課題や不合理性といった事象に対し，法解釈でその課題が解決できるのであれば，その法解釈によって現状を改善することができる。また，住民との間の訴訟過程でこれまでの政策の不合理性が明らかになるような場合には訴訟を通じて行政運

---

（５）こうした観点から，例えば差別解消三法といわれる法律と条例制定が参考になる。①日本に居住している外国出身者やその子孫に対する差別意識を助長・誘発し，地域社会から排除することを扇動するような言動の解消に取り組むことを目的として「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（いわゆるヘイトスピーチ解消法）が制定（平成28年法律第68号。2016年５月成立・６月施行），②また，国連の「障害者の権利に関する条約」の締結に向けた国内法制度の整備の一環として，全ての国民が，障害の有無によって分け隔てられることなく，相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に向け，障害を理由とする差別の解消を推進することを目的として，「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（いわゆる「障害者差別解消法」）が制定（平成25年法律第65号。2013年６月成立・2016年４月１日施行），さらに，③現在もなお部落差別が存在するとともに，情報化の進展に伴って部落差別に関する状況の変化が生じていることを踏まえ，部落問題の解消に向けた取り組みを推進し，その解消のための施策として，国及び地方公共団体の相談体制の充実や教育啓発の推進に努めることを目的として，部落差別の解消の推進に関する法律（平成28年法律第109号・2016年12月16日成立・施行）が制定されている。

（６）法案制定の方向性として，現在大きく二つの考え方の対立が生じている。一つは，LGBTにかかる諸問題に関しては，理解増進という柱を先行させるべきとの考えであり，もう一方は，差別禁止・解消を柱とすべきであるとの考えの対立軸が政治的立場と関連して存在している。詳細は，鈴木秀洋「性的少数者に関する二法案の比較考察（１）（２）── 立法法務・法制執務の視点から」『自治研究』93巻７号（2017年７月）83-98頁及び93巻８号（同８月）76-92頁。

（７）行政不服審査法の射程及び住民監査請求の射程は，ともに，違法のみでなく，不当も審査対象となっている。

営の改善を行っていくことになる。こうした法務対応も検討されてよい。同性パートナーシップ制度や公営住宅の入居要件の変更，性別適合手術後のホルモン調整が必要となる通院を特別休暇制度として認める法解釈を行うことなど，当事者が受けている精神的・経済的不利益に思いを馳せるのであれば，それを解消・改善するための施策展開を積極的に行っていくことは行政にとってはあるべき姿であろう(8)。

（3）基本構想・基本計画等への書き込み

上記の憲法への遡り思考と関連するが，自治体行政が政策・施策を実現していく典型的手法として，行政計画があげられる。前述した【図2】【憲法を頂点とする法体系の説明図】の法体系を前提にしつつ，各種政策・施策実現のための行政計画体系を定めている。典型的には自治体はまず，自治体の目指すべき方向性・理想をかかげる最高位に位置付けられる①基本構想をまず定める。次にその基本構想に則った，②基本計画・③実施計画を定めて自治体行政の方向性，進むべき進路・ロードマップを定めるのである。そして，上記①～③と一体のものとして，④各種個別計画（子ども子育て計画，女性推進計画等）等の4つの形式に落とし込んでいくのである。

こうした，行政計画に書き込みを行うことで，具体的な施策が具体化していくのである。

その意味で，各種行政計画にLGBT/SOGIにかかる諸施策を書き込んでおくことが重要である。

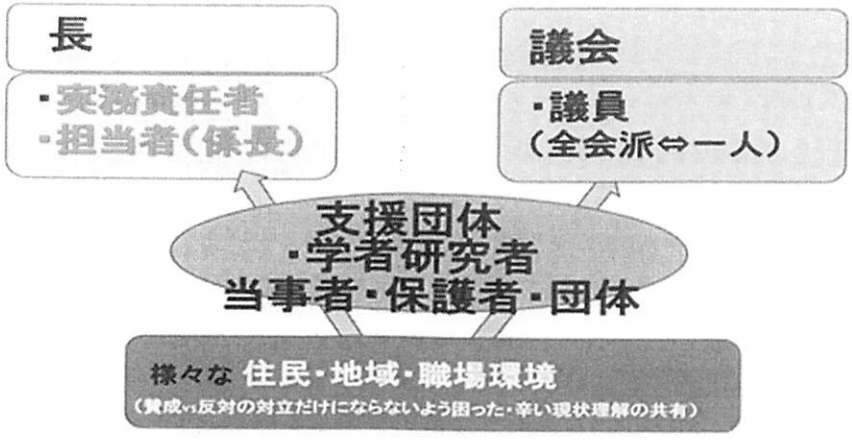
（4）住民側が施策実現する手法

住民側からすれば，自治体のどのルートに働きかけて，施策実現を図るのか。その時の長や行政担当者等の顔を思い浮かべてアプローチ先を定めることも戦略

（8）鈴木秀洋『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック』(第一法規，2017年）3頁，69頁。鈴木秀洋「自治体の訴訟法務」鈴木庸夫編『自治体法務改革の理論』(勁草書房，2007年)。鈴木秀洋「訴訟対応における自治体の姿勢 ── 政策法務の視点から」自治体学会編『自治体のかたち』(第一法規，2003年）参照。

（9）行政がどのようなシステムで動くのかについてイメージ図を作成してみた。住民側から行政に対して施策実現を訴えていくためには上記のような図をイメージしておくとよい。地方自治法は二元制をとっているので，長部局への働きかけと議会への働きかけとがある。長部局への働きかけを行う場合にも長に直接訴えた方がよいのか，担当課長に働きかけた方が良いのか案件によって一様ではない。また，支援団体，学者・研究者等がエビデンスを示していくことで，執行機関や議会が動きやすくなるということもある。

【図３】【住民側のアプローチ】




としては重要な事柄である(9)。

## Ⅳ　文京区がLGBT差別禁止条項を定めるまで

これまで論じてきた，法的思考・行政としての必要な知見等を前提に，実際の自治体（文京区）におけるLGBT/SOGI施策にかかる展開を辿り，考察を加える。

文京区男女平等参画推進条例（平成25年９月27日公布・同11月１日施行）は，条文第７条１項の禁止事項として性的指向・性自認に起因する差別的取扱いを禁止する条項を定め，同７条では次のような規定を設けた。

「何人も，配偶者からの暴力等，セクシュアル・ハラスメント，性別に起因する差別的な取扱い（性的指向又は性的自認に起因する差別的な取扱いを含む。）その他の性別に起因する人権侵害を行ってはならない」)。

この条例制定までの歩みを検証することは，他自治体におけるLGBT施策展開に資することになると考えるので，以下詳述することとする。

まず，この条例を提案するまでには，大きく三つの壁が存在した。①性的指向・性自認の差別を禁止する条例に関して他に先例がないという壁，②条例制定が必要であるという住民の声の高まりがなく，条例制定を求める住民意識が必要性を感じないという意識を上回るのは，平成21年になってからという住民意識・意識調査の壁，③議会多数派が条例制定に必ずしも積極的であるとは思われない場合の議会の壁，これらが存在していた。

そこで，条例制定のための戦略・実践を以下のように練ることになる。

## 1　自治体として取り組むべき課題としての位置付け

ア　憲法上の人権規定に係る問題との理解（法的・論理的問題としての理解増進）

LGBTに係る権利利益が十分守られていない状況は，憲法上の人権規定を遵守する行政及び議会の立場からして，最重要課題であり，法の支配，法律による行政の原理からして当然取り組むべき事柄であるとの説明を行ってきた。

イ　政党対立の解消（住民・家族誰もが関係するテーマであるとの身近な問題としての理解増進）

それゆえ，政党ごとのイデオロギー対立に巻き込まれないよう，保守も革新も関係ない人の命にかかわる問題であることを強調し，庁内及び庁外への取組への理解を求め，啓発を行った。全会派賛成の下での条例制定ができた。

ウ　教育，医療等（自分事・当事者としての理解増進）

施策への取組に関しては，人権というだけでは動かない他部署等との関係で，教育，医療・健康，経済（地域経済）にも密接不可分に関連する問題であるとの発信を併せて行うことで取り組むべきと考える関係部署を増やし，また人権問題であるというだけでは動かない（嫌悪を示す人もいる）住民等にも理解し，共感してもらうための機会を増やすアウトリーチによる地道な努力をした。

## 2　条例制定のためのエビデンス考察・収集

### （1）憲法の法体系との整合性

Ⅲで論じた憲法上の根拠を示して施策を進めた。すなわち，個人の幸福追求権（憲法13条）の問題であり，かつ，平等権（憲法14条）の「性別」に起因する差別の問題であるとの解釈を行った。憲法13条に関しては，憲法13条後段は，個々人の幸福追求権を保障する規定であり，個々人の性の多様性を尊重する根拠規定と考えられること（根拠説），少なくとも，性の多様性を尊重する法律・条例等の制定を許容するものと解釈ができるのであり（許容説），それらを禁止する根拠とはなりえないと考えられること（禁止説の否定）。また，上記理解の下で，LGBT/SOGIにかかる諸問題が，憲法14条に規定する「性別」の問題であるとすると，1項後段の「疑わしい範疇」の問題であると考えられ，差別には厳格な基準で司法審査がされる事柄であるとの理解ができるとの解釈を行った。

この点，現行法は明確な男女二分論を前提としており，LGBT/SOGIにかかる差別禁止等の法律制定がされていない段階で，条例でLGBT/SOGIにかかる差別禁止を規定する条例を制定することは，条例制定権の範囲を超えているのではないか（「法律の範囲内」との制約）との反論が考えられる。

この反論に対しては，確かに従前の固定的な男女二分論を前提とした法制度は多いものの，トランスジェンダーの存在を前提とした「性同一性障害の性別の取扱いの特例に関する法律」（2003年）が既に制定されており（ただし現在この法律自体の人権侵害性が問題となっている。），このこと自体が，固定的な男女二分論を否定する立法上の証左といえるとの再反論をした。

（2）国際的な流れ

日本国政府は，国連総会66か国共同声明原案共同提出国であること（2008年12月18日）(10)，国連人権理事会85か国共同声明賛同国となっていること（2011年3月22日），国連人権理事会SOGI人権決議賛成投票国（2011年，2014年）(11)という形で，国際社会でSOGIにかかる権利保護の立場を鮮明にしてきたこと。こうした，国際的潮流(12)の下で，自治体ジェンダー施策を進めるのであれば，LGBT/SOGIにかかる権利利益を保証することを，自治体レベルでも条例に書き込むことは，今の時代の男女平等条例の「標準装備」であると考えるべきであるとした。

（3）現実のいじめ・虐待の事実

条例制定の立法事実として筆者がもっとも重視し，強調したエビデンスが，現実のいじめや虐待事実である。これまでも当事者の声は書籍や様々な啓発のパンフレット等で学校でも配布されているし，前述のLGBT法連合会が「性的指向および性自認を理由とするわたしたちが社会で直面する困難のリスト」(13)に様々な声をまとめているところであるが，こうした事実が条例制定が必要であることの最大の根拠である。

---

(10) 日本を含む60余国が国連疎開に人権保護促進を求める声明を共同提出している。

(11) この決議は，正確には条例制定後であるが，条例維持の根拠付けの強化として説明に加えている。

(12) 2012年3月7日潘基文国連事務総長のスピーチ参照。また，2013年7月26日に国連はSOGI・LGBTへの嫌悪による暴力と差別を防ぐため地球規模のキャンペーンFree & Equalを開始しており，国連広報センターのHPには様々な基礎知識習得・啓発の雨のビデオ配信がなされている。「国連とLGBT」と題する動画配信でも，LGBT平等のための取組を訴え，LGBTに対する暴力と差別を終わらせ自由と平等な世界を築くためのメッセージを発信している。文京区でもこうしたメッセージを職員研修で使用して職員啓発を行ってきた。ちなみに，文京区はUN womenの日本事務所が設置されており，その親善大使であるエマ・ワトソンがHe For Sheキャンペーンとしての世界に向けて行ったメーセージ（2014年9月24日）の中でも，男性と女性を連続体（スペクトラム）として考えることで私達は自由になれる旨の演説がなされている。

(13) LGBT法連合会HP http://lgbtetc.jp/news/1348/。2019年現在第3版と更新されている。

なお，こうしたエビデンスを根拠とする場合，当該地域では未だこうしたいじめや虐待の報告がなされていないという問題提起がなされるところである。しかし，筆者は児童虐待対応・DV対応を現場で行ってきており，自らの経験としてもこうした事実（エビデンス）を現実に把握し対応してきている。当該地域で，児童虐待・DV等の原因になっているという実態があり，このエビデンスを基に，いじめ等で自殺等に追い込まれる事態を解消するために早急な対応の必要性があるとの訴えを行ったものである(14)。加えていうのであれば，仮に筆者と同じ立場に立ちえない者が条例制定の必要性を主張する場合であっても，同様のいじめ，虐待等の事実がないことを当該地域で立証することの方が現実に不可能であろう。アンテナを立てれば必ずその声は挙げられているのである。

## 3　文京区条例の4つの主な特徴（理論と構成）

文京区条例の特徴を4点あげておく。

### （1）LGBTの定義規定をおかないこと

この点，LGBT概念は，歴史的には分断ではなく連帯を意味する概念であったとの主張がされる。しかし，類型的で属人的な報道や枠付けがなされているのが現実である。こうした現状からするのであれば，LGBT概念を定義付けすることで，LGBT概念に入りきらない，例えばXジェンダー，アセクシュアル，クエスチョン，インターセックスという類型の人達を排除することにもなるおそれ，あらたな分断を生じる危険があった（LGBT' Sとの概念で包括できるかの議論も行った。）。

それゆえ，定義付けを行わずに，「何人も…性別に起因する差別的な取扱い（性的指向又は性的自認に起因する差別的な取扱いを含む。）その他の性別に起因する人権侵害を行ってはならない」との文言で，差別を禁止するとの条項を設けることとしたのである。そして，この条文解説においては，国連でも使われていたSOGI（social orientationとgender identity）概念すなわち性的指向・性自認の用語を用いることとし，禁止規定に位置付けることで，定義付けはあえて行わなかった。誰もが有するSOGI概念，誰もが当事者（差別の加害者・被害者）となり得る

(14) 実際筆者が児童虐待対応を所管する子ども家庭支援センターの所長を務め，毎週児童虐待受理した案件を分析してみると，いかに根深い男女二分論・固定的役割分担意識を原因とする虐待やDV相談が多いことか実感していた。そして，それは支援側の相談員，教師，職員にもこうした固定的な役割分担意識をもってしまって相談者・児童・生徒に向き合っている者が多いことは，多く聞かれる声である。

という意味での禁止規定を設けたのである。

（2）苦情処理手続を設けること

また，この条項は，文京区の男女平等条例が，ジェンダー概念が固定的な男女二分論に立っていないことを鮮明かつ前提にしている。すなわち，上記禁止規定の中にかっこ書きで含めているのはその趣旨である。この点，創設規定か確認規定かが争点となり得るが，そもそも，「性」の多様性を憲法13条が保障している（許容している）との見解をとり，憲法14条の「性別」が固定的な男女二分論ではなく性のグラデーションを認めていることからするのであれば，ジェンダーに基づく差別禁止の文脈でLGBTを語ることは論理一貫しており，注意的に規定すればよいことになる。

そして，文京区の男女平等条例は，苦情処理手続制度を設けており，当然LGBTにかかる差別事案に関しては苦情処理手続規定が適用されることになるのである。こうした法体系を構築して条例制定をしているのである。

（3）拠点を設けること

条例においては，条例施策展開のための拠点として男女平等センター設置を位置付けた。LGBT/SOGI施策展開のための拠点が法的に位置付けられた意義は大きい。男女平等センターにおいては，研修講座等による啓発，相談事業等が展開されている。ジェンダー施策と一体のものとしてのLGBT/SOGI施策展開を想定しているのである。

（4）理念条例ではないこと

条例に関してしばしばその条例が理念条例か否かという議論がされる。

そして，罰則がないと理念条例であり，実効性がないのではないかとの議論がなされることがある。

しかし，行政法的にいえば，理念条例という法的な概念はないのである。筆者としてはかかる類型化に意味を見出さない。仮にその類型を定めるのであれば，条例目的を具体化する内容・制度が定められていないものという定義付けはできよう。例えば，いわゆる乾杯条例(15)等自治体の宣言的な又はシンボリックな意

(15) 地場産業の振興や日本文化への理解促進を目的とする乾杯条例について，国税庁ホームページ「地域のお酒で乾杯！条例制定都市等一覧（大阪国税局管内）」参照
https://www.nta.go.jp/about/organization/osaka/sake/kanpai/index.htm

味合いのものはあり，こうした類型の条例はそう定義付けることは出来よう。しかし，文京区男女平等参画推進条例を例にとるのであれば，具体的計画策定の規定，審議会設置の規定，上記の苦情処理制度の規定等の具体的制度設計の項目を内容として定めており，理念条例という類型で括ることは不適当である。また，理念条例に関して付言するのであれば，理念条例か否かは，実は条例制定後の担当者がその条例目的を実現する具体的施策展開をしていくか否かによるのである。具体的施策展開の根拠となる条例はもはや単なる理念条例とはいわないであろう。理念条例との説明は，行政が具体的施策展開を求められた場合の不作為の抗弁として消極的に使われている概念にすぎないのである。

### 4　当時のマスコミ報道・新聞等の取り上げ方

例えば，まず平成25年10月27日付け東京新聞は，「性的少数者配慮　自治体も動く」との見出しで，一面で大きくとり上げた。東京都文京区と多摩市の取組をとり上げ，「都内の自治体で初めて，性的指向と性的自認による差別禁止を盛り込んだ条例を可決。多様な性的指向及び性自認を認める社会への一歩を踏み出した。この取組に対し，内閣府や総務省の担当者が「同様の条例は把握していない」」とのコメントを掲載している。

また，同12月30日付け日本経済新聞では，「家族のかたち」という特集を組む中で，「11月施行の東京都文京区の男女平等参画推進条例は「性的指向などに起因する差別的な取扱いの禁止も規定。「多様性も認めるべきだ」（担当者）として異例の明文化に踏み切った。」との記事が掲載された。

このように，当時は初めて及び異例という取扱いであった。この点LGBT/SOGIの諸問題に取り組む自治体は2019年現在においては相当数に及ぶが，法体系的に上位の条例で差別を禁止する規定を設けて，その根拠付けの下に施策展開していく自治体は未だ少数である（自治体の性的指向・性自認に関する規定の比較については別稿参照(16)）。

なお，条例制定当時，新聞を読んだ幹部職員の中には，「文京区職員の中で実際にLGBT当事者はいるのか」「私は職員からカミングアウト受けたことがない」などという問題意識のずれた質問を筆者にしてきた者が複数おり，LGBT/SOGIにかかる諸問題への対応にはまずは職員への徹底した研修が重要であることが改

(16) 自治体の性的指向・性自認に関する規定の比較及び分析・評価について，鈴木秀洋「公務員として職務上通常尽くすべき注意義務としてのSOGI考察」『LGBT差別禁止の法制度って何だろう』（LGBT法連合会編，2016年）128-130頁参照。

めて浮き彫りにされた。

## V 文京区の条例制定後の取組

文京区の条例制定後の取組についてまとめる。条例制定は出発点にすぎない。条例制定後，単なる理念条例としないように，条例内容を具体的施策に落とし込んで具体化し，実効性を担保すること，LGBT/SOGI施策を継続的に行っていくことが重要となる。

文京区では，条例制定後の，①更なる具体化，②実効性担保・継続性の2点にこだわり，以下のような施策展開を行っていった。

### 1 相談窓口の設置及び周知の徹底

これまでもLGBT/SOGIにかかる相談を受け付けてはいたが，LGBT/SOGI相談と明記をしてはいなかった。その意味で，条例制定後は，LGBT/SOGI相談を行っている旨を明記し，悩んでいる当事者にメッセージを送ることとしたのである。ただし，このLGBT/SOGI相談を積極的に周知し行っていくということは，相談員の資質がより問われることになる。そこで，相談員のLGBT/SOGIにかかる相談実績を踏まえ，知識・知見の確認と研修等を随時行っていくことを相談窓口明記の前提となる事柄として重視した。そして，相談窓口の開設を遅らせたのである。二次被害の防止は絶対にあってはならないとの観点からの相談担当者との協議を徹底させたためである。

### 2 職員向け研修・啓発

#### (1) LGBT職員啓発カードの作成

残念ながら職員の窓口等での心無い対応や福祉・教職員による対応に問題があるとの指摘はLGBTガイドラインでも挙げられている。職員が最低限の知識を有し，個別対応ができる又は相談場所に繋ぐことができるように啓発カードを策定した。庁内で説明会を開き，解説を行った上で職員全員に配付を行ったものである（職員名札に入れて携帯使用することを想定）。特徴としては，外部の相談機関の電話番号等も記載しており，職員が窓口で相談された場合に，その場でそのカードを住民（相談者）に示してより詳細な相談ができる機関を紹介することができるように工夫をしている。「LGBTってなんだろう？」「LGBTの人たちは生活のなかでどんなことに困っているのか」「対策」などをまとめている。

（2）レインボーバッジの作成

より一見明白なメッセージとなるものとして上記カードとともに，研修を受けた職員には，レインボーバッジ(17)を手交し，LGBT当事者への支援者である旨のメッセージを職員が積極的に発信する施策展開を行った（LGBTフレンドリーの証明又はアライの表明）。

（3）職員・教職員研修（新任・係長・教員（生活指導主任等）対象）

まず，新任職員及び係長昇任前職員全員が必ず受講する悉皆研修として，条例解説を行う。その中でLGBT/SOGIにかかる理解教育を行ってきた。次に，子どもが直接接する教職員向けにも，例えば幼・小・中の校長・園長会等を通じ，上記LGBT啓発カード配付説明を行うほか，全小学校・中学校の生活指導主任の教職員向け，全幼・小・中の主幹教諭クラス対象の人権研修を行ってきた。これは継続が大事である。

3　庁内（職員啓発）推進体制の取組・職場の推進委員と推進リーダー（要綱制定）

条例に規定したLGBT/SOGIにかかる差別の禁止を具体化していくために，要綱(18)を設置し，各職場に推進委員を指名設置し，その推進委員に研修を行った。

条例を制定し，各種施策を展開したとしても，その施策展開の主体となる自治体公務員がLGBT/SOGIにかかる差別状況を理解し，改善を行うこと，個別具体の対応の仕方等を学んでいかなければ，たとえ差別的な意図がなかったとしても，LGBT/SOGIにかかる二次的な差別被害を生んでしまう状況は多々報告されているのである。ベクトルを内なる職員に向けて，LGBT/SOGIにかかる差別を許さない庁内体制を網の目のように作っていくための施策展開である。

4　直接当事者に届ける出前授業・講座

LGBT/SOGIにかかるいじめを受けたり，行き辛さを抱えて学校生活を送っている小・中学生に直接メッセージを送る機会を設けることが重要である。この観点から，小・中学校での出前授業・講座を始めた（ジャーナリストや弁護士等による講演授業）。これは，条例の基本施策具体化の一つの柱である。

この点，学校側からは，①カリキュラムが既に一杯であり新たな授業枠を用意

(17) 文京区に続き国立市でも同様の取組を始めており（朝日新聞2016年4月12日地方版），他自治体にも広がっている。

(18) 文京区男女平等推進委員設置要綱（26文男男第499号平成27年3月31日区長決定）

することは難しいとの話，②予算の話，③「寝た子を起こすことになりはしないか」等の心配の声が挙げられた。

これらに対しては，①授業枠については，人権教育の時間枠，国際理解教育の時間枠，道徳の時間枠等学校によって工夫をできる部分が実際にはあるのであり，学校側と協議を行い柔軟な実現手法を探ることができた。②また予算の点では，文京区では長部局（男女協働担当部署）の予算で行うことで推進できた。③最後の「寝た子を起こすことになりはしないか」等の心配論については，教員側からよく言わることがあるが，実際は理解のない一部教職員の声でしかないこと，それは，実際にこの授業・講座をやった後の児童・生徒の感想が証明している。「知らなかった」「差別を解消していこう」との端的な意見があげられるとともに保護者等からのクレームは一件もなかった。

### 5 住民向け啓発：カラーリボンフェスタ・シンポジウム

多様な住民を巻き込む。LGBT/SOGIにかかる差別を解消していくためには，地域住民の理解が不可欠である。行政が行うリボン啓発運動には様々なものがある。例えば，パープルリボン（DV防止），オレンジリボン（児童虐待防止），ピンクリボン（乳がん予防）というように，特定の週・月間を設けて，それぞれのリボンをつけて啓発イベントを行うことが多い。しかし，こうした個別の啓発だけではなく，カラーリボンフェスタという形で，様々なリボン運動を集めて，クイズ等も行いながら，包括的な啓発を行った。この効果は，特定のテーマに限られないため，住民が参加しやすいとのメリットがある。さらに，運動団体や支援団体同士の横のつながりが生まれたというメリットを生んで行ったのである。

また，当事者や支援団体が行うLGBT/SOGIにかかるシンポジウムに対して，積極的に後援や共催を行うこととしてきた。これは，行政がこうした民間の活動のプラットホームの役割及びハブになり，様々なネットワークの中継役を引き受けることで，地域における理解の輪が格段と広がっていくことになるからである(19)。

### 6 様々な会議・研修の場で

様々な関係機関会議の場やネットワークを利用する。行政における関係機関会

(19) 例えば2015年1月24日「セクシュアルマイノリティ支援第3回全国会議」後援。2015年4月30日「『性の多様性』を活かした地域づくり」国際シンポジウム共催。支援団体からは行政のこうした後押し支援の効果は大きいとの声を聞く。

議においてLGBT/SOGIにかかる問題状況を議題・報告し，問題を共有することで，理解が深まり，ステイクフォルダーが拡大していく。

（1）男女平等参画推進会議（条例14条・15条）にて

まず推進会議の設定と進め方を工夫する。具体的には，学識経験者（教授・弁護士），団体推薦委員（町会連合会，商工会議所，労働組合協議会，小学校PTA，中学校PTA,），公募区民委員等を構成メンバーとする条例上の附属機関である推進会議において，審議テーマ(20)とし，議論することでLGBT/SOGIに関する知識・知見をそれぞれの分野に持ち帰ってもらう。なお，この審議会は，条例上の審議会であり，LGBT苦情申立ても受け付ける点でこの会議メンバーの理解力を高めることが重要となる。

（2）その他の行政会議にて

様々な行政のネットワーク会議の場がある。例えば，要保護児童対策地域協議会，育児支援ヘルパー派遣決定会議，主任児童委員連絡会，ひきこもり等自立支援事業関係機関連絡会，乳幼児発達支援連絡会，DV防止連絡会，民生委員・主任児童委員総会，自殺対策会議等男女協働部署又は子ども部署が構成員として関わる会議は相当数に及ぶ。こうした関係機関会議の場でLGBT/SOGIにかかる問題状況を議題にし，意見交換を行うことは，庁内及び地域におけるLGBT/SOGIにかかる差別解消及び理解啓発を確実に進めることになる。

## Ⅵ　担当者変更後の文京区の歩み

こうして，条例制定後の主な取組について紹介を行ってきた。条例を制定する意義は，こうした具体的施策展開を総合的かつ継続的に行っていく根拠をもつことである。長と議会とで制定したオール文京区としての意思表明がなされたのであるから，条例のもとで施策展開を進めることができる。自治体にそうした義務付けを行う根拠ができたということである。

それゆえ，担当者が変わろうともその根拠と義務付けが引き継がれていくのである。

(20) 例えば，①文京区のSOGI対応についての現状報告，②SOGI支援団体からの基礎知識の習得と展望（講師原ミナ汰氏），③その他次期文京区男女平等参画推進計画にSOGI支援の具体的項目をあげる（.平成27年3月19日付審議会）。こうした議題をあげた。

文京区においては，筆者が退職した後もLGBT施策は引き継がれていっている(21)。現在の施策展開としても，文京区のHPには，①文京SOGIにじいろサロン，②文京区職員・教職員のための性自認及び性的指向に関する対応指針制定，③文京SOGI虹色映画会，こうした施策の継続・展開が行われている(22)。①及び②については土台を作って責任者に引き継いだ。

## Ⅶ 公助を尽くした先の共助の展開を

LGBT/SOGI施策の根拠としては，憲法13条，14条，24条，99条ほか，地方自治法1条の2など推進の根拠となる規定が存在する。自治体は常にこうした根本原理・原則に立ち戻って，施策展開をしていかねばならない。王道としては，憲法・法律の下で条例を制定し，その条例に基づく基本計画等を制定し，より具体化・実効化を図っていくことで，継続的に施策を実現していくとの過程を本論稿では示すことができたのではないかと思う。

確かに，残されている課題はまだまだ多い。しかし，本論稿で紹介した思考の筋道や具体的施策は，特殊な自治体の自慢話をあげたものではなく，むしろ他の自治体にも辿れる（真似できる）ように思考や運用過程をあえて明らかにしたものである。

行政に求められるのは，個々人が安全で安心に日常生活を送っていくために今どこに社会的障壁があるのかについて調査分析し，個々人一人ひとりの意見に声を傾け，その声を拾い，施策に結び付けていくことである。昨今，共助の強調が多方面でなされる。しかし，筆者は，行政が殊更に共助を強調することにいささか違和感を覚えている。行政がやるべきこと，やれることはまだまだあり，その役割を十分果たしているとは思えないからである。本論稿がLGBT/SOGI施策に取り組もうとしている自治体担当者に届くことを願う。自治体担当者の一歩が，地域で生きづらさを抱えている人達に生きる希望を届けることにつながるのである。

最後に，LGBT/SOGIへの取組に関して，人権問題として捉えることが先か

(21) 筆者としては，施策展開のスピードが遅滞しているとの声にいささか寂しさがあるのは事実であるが，そうだとすると，なお一層強制度構築をして残す。引き継ぐことが重要かがわかる。遅くとも歩みとしては止まらない制度が残されたといえる。

(22) 東京新聞2017年1月29日朝刊では，「LGBT嫌な思いさせない」「文京区が職員・教員に対応指針」との題名で，区の窓口で口頭で性別を言わないことや，学校現場においては子どもの希望する制服の着用を検討するなどの対応が挙げられている。

ジェンダー問題として捉えることが先かという問題提起をする見解がある。筆者の見解は人権の問題であり，ジェンダーの問題であるということである。どちらかの問題として捉えることが，優先するとか先行するなどという論理関係はない。意味のない議論である(23)。人権とジェンダーの両面から，困難で，生き辛さを抱えている状況を改善していくべきことが求められている(24)。本論稿では，公助としての条例制定による枠組み作りを紹介し，法的制度設計を行うことで，その後の行政の施策展開の継続性を担保することができことを明らかにした。こうした環境を整えることで，共助の展開を後押しすることができるし，当該地域を変えていくことができるのである。

(23) 女性に対する差別の歴史を重視し，かつ，変わらない差別的現状については筆者は，重点的に解消の手立てが必要であると考えているし，発信もしている。しかし，この理解及び主張は，LGBT/SOGI施策展開に優位するという関係性にはない。ともに同時に取組むべき重要課題である。

(24) 筆者は，「鎌倉市共生社会の実現を目指す条例（鎌倉市条例第32号。平成31年4月1日施行)」の制定に関して鎌倉市共生社会推進検討委員会の会長として関わった。当然のことながらLGBT/SOGIは，この条例の中核的課題として議論がなされた。条例制定後鎌倉市では，様々な具体的施策が展開されており期待している。

〈編　者〉

浅倉むつ子（あさくら・むつこ）
早稲田大学名誉教授

二宮周平（にのみや・しゅうへい）
立命館大学法学部教授

ジェンダー法研究 第6号
特集1：LGBT/SOGI施策，特集2：面会交流

2019（令和1）年12月1日　第1版第1刷発行　6846-01011

責任編集　浅倉むつ子
　　二宮周平
発行者　今井貴 稲葉文子
発行所　株式会社 信山社

〒113-0033 東京都文京区本郷6-2-9-102
Tel 03-3818-1019　Fax 03-3818-0344
info@shinzansha.co.jp
出版契約 No.2019-6846-1-01011 Printed in Japan

©編著者，2019年　印刷・製本／亜細亜印刷・渋谷文泉閣
ISBN978-4-7972-6846-1：012-040-010-N20 C3332
P216. 分類321.400. a001 ジェンダー法

JCOPY 〈（社）出版者著作権管理機構 委託出版物〉
本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は，そのつど事前に，（社）出版者著作権管理機構（電話 03-5244-5088，FAX03-5244-5089，e-mail:info@jcopy.or.jp）の許諾を得てください。