

性的指向・ジェンダーアイデンティティ理解増進連絡会議（第9回）

議事概要

日時	令和7年1月27日（金）11:00～12:00
場所	8号館5階共用C会議室
出席者	〔 〕は代理出席者
議長	内閣府政策統括官（共生・共助担当）
構成員	内閣官房副長官補付内閣審議官
同	総務省官房総括審議官（広報、政策企画（主）担当）
同	法務省人権擁護局長〔人権擁護局人権啓発課長〕
同	外務省総合外交政策局長〔総合外交政策局審議官〕
同	文部科学省総合教育政策局長〔大臣官房審議官（総合教育政策局担当）〕
同	厚生労働省政策統括官（総合政策担当） 〔政策立案総括審議官（統計、総合政策、政策評価担当）〕
同	国土交通省総合政策局長〔総合政策局バリアフリー政策課交通バリアフリー政策室長〕 日本大学危機管理学部教授 鈴木秀洋

（議事次第）

- 1．有識者へのヒアリング
- 2．その他

（配布資料）

- ・資料1 鈴木秀洋氏資料

（議事概要）

議長より、有識者ヒアリングを行う鈴木秀洋氏の紹介をした後、鈴木氏から、議題1について、資料1に基づき以下のとおり説明があった。

- 自身（鈴木氏）は、行政法・地方自治法を専門としており、各論としてこども、ジェンダー、災害等を研究している。

第一に、【自治体実務時代の取組（資料1 第14）】について冒頭説明したい。

条例に性的指向・ジェンダーアイデンティティを位置付けることに取り組んだ。具体的には、立案担当として、男女平等参画推進条例を制定し、その中で性的指向・性的自認に関する差別禁止条項を明記した。この条例は、憲法第13条と第14条の法体系の枠組み内の法規範であることを前文で謳い、DV、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等の人権侵害を禁止する文脈の中で、性的指向及び性的自認に係る差別を禁止する一文を入れ込んだものである。条例に明記することで、苦情処理の仕組み、職員研修の推進、男女平等センターを拠点とする等の制度設計と運用に繋がった。条例制定は平

成 25 年であり、性的指向と性的自認の双方を明記したのは全国初だったため、様々な問合せ、相談や感謝の声をいただいた。なお、この条例は、令和 5 年 10 月 25 日の最高裁判決においても自治体の先例として引用されている。

条例制定後の施策推進の取組として、拠点とした男女平等センターにおいては、従前の女性相談だけでなく、LGBTQ に関連した相談も受ける体制を整えた。知識のない人間による二次被害を防止する観点から、相談担当者の研修等を徹底した後、すなわち条例制定から半年後まで相談対応に万全を期して相談を受け付けることとした。

職員対応力の向上の観点からは、国連による発信などの学びも取り入れた研修のほか、窓口で適切な対応が行えるよう、悉皆での新人研修、係長研修、管理職研修なども実施した。併せて、部局ごとにジェンダー担当の責任者を置き、原義などの行政文書のチェックや部局内への正しい知識の普及を行っていく仕組みを作った。

対応時に必要となる基本的な知識を裏表 4 枚程度にまとめた「窓口職員用啓発案内カード」を作成し、窓口対応の際に当事者らに紹介できるよう、職員全員に配布した。その後、知識があり安全な（傷付けられない・味方となってくれる）職員に対応してほしいとの当事者らからの意見（アンケート）を踏まえ、研修を受けた職員が着用するレインボーバッジ（アライバッジ）も作成した。

住民向け啓発イベントとして、オレンジ、ピンク、レッド、ゴールドなど様々なリボンを集めた「カラーリボンフェスタ」を同時に開催した。スタンプラリーとして一周するとそれぞれのリボンの歴史・意味・内容等が分かるように工夫した。このようなイベントは、住民だけでなく、活動をしている団体や人同士の意見交流の場としても有意義だった。

庁内の様々な会議の場も、施策推進に横串を通ず観点から積極的に利用した。LGBTQ の問題だけを所管の立場から強調しても、なかなか庁内理解が進んで行かないので、例えば、貧困や児童虐待担当部局の会議、自殺対策を担当する保健部局の会議等への出席をして、取組内容の共有と協働を推進した。

条例に基づいて、学校教育の場にもアウトリーチを行った。当初学校からは時期的にカリキュラムに入れるのが難しいという意見もあったが、小・中学校の校長会で希望を募ったところ、例えば、学校で「いのちの授業」を行う際に、グローバルな観点から授業をしてほしいという要望にはジャーナリストによる講演を提供したり、いじめの問題に関連して授業をしてほしいという要望には弁護士による講演をお願いしたりした。こうした授業の中で LGBTQ に係る問題や対応例などを話してもらうようにした。このような授業を行う際に必ず出てくるのが教育委員会や学校長からの「寝た子を起こさないでほしい」という見解である。しかし、教育委員会側が心配するような保護者からの苦情は、全くなく、こども達からもこういう授業があって良かったという声が多く挙げられた。アンケートにも否定的なものは一つもなかった。授業後講師の元には、学校生活での相談をすることも達の姿や助けられたと感謝を述べに来るこども達の姿があり、この授業や取組が必要だと実感した。

地域・まち場に対しては、職員研修と並行して町会や民生委員の方々向けの研修も行い、レインボーバッジや窓口職員用啓発案内カードの配布を行った。最初は聞いたことが

ないという反応も多かったが、説明をすると、誰もが地域に住む人々の安全を願っているという点は一致しており、そのような子ども達がいるのであれば、困っているのであれば、何とかしようということで取組に賛同してくれた。身近な人に思い当たると話に来る人もいた。

LGBTQ・SOGIに関わるテーマは、私が長い公務員生活において担当してきた様々な職務の全てにおいて、直接・間接の関連があった。例えば、私は、UN Women(国連女性機関)のアジア初のリエゾンオフィスである日本事務所の文京区役所への招致を担当した。また、児童虐待における法定の要保護児童対策地域協議会の枠組みの外側に更なる地域の「おせっかいネットワーク」を地域企業・団体等と構築した。更に、危機管理課長時代に被災地を訪れた際、女性が不当な圧力をかけられ、着替える場所もなく、性暴力等にも直面し、安心して避難所が使用できない状況を目の当たりにした経験を踏まえ、全国初の妊産婦と乳児専用の福祉避難所を設立する制度設計を行った。LGBTQ当事者らの困難事案の把握や当事者らの声、そしてそれらを直視してきた経験が、こうした制度構築の原動力となった。

現在は、日本大学(三軒茶屋キャンパス)で授業やゼミのほかに、学部の学生生活委員長及びダイバシティ推進委員会委員長としての活動をしている(資料1 第15)。同キャンパスで、「TOKYO ALLY」のポスターを学内の各フロアに貼り、自身の研究室の番号も記載している。実際に学生が相当数相談に来るし、また、応援したいという学生も来る。本務校だけでなく、他の大学・大学院で兼任講師もしているが、LGBTQに係るテーマを取り上げると、なぜ施策が進まないのか、差別的な言動がなされることについて、理解できないという声しかむしろ聞かない。ネットや報道等と著しい乖離を感じる。

第二に、【理解増進法制定後の自治体の現状(資料第2)】について説明したい。理解増進法制定後、私自身様々な自治体のヒアリングを重ね、相談を受けており、自治体の姿勢と現状を3つにまとめた。1つ目は、従前通りに人権・ジェンダー施策推進を行っている自治体(㉗)。こうした自治体は、法律制定に影響されずに活動を続けている。2つ目は、これまで推進してきたが、他の業務との優先関係から少し動きが鈍っている自治体(㉘)。そして、3つ目が、法律に明記されている国の基本計画・指針の進捗を注視して、方向性が見えてから姿勢を打ち出そうとしている自治体(㉙)である。

第三に、【自治体が直面している課題・論点と解決・提言例(資料1 第3)】について説明したい。研究者であり、実務家でもあるので、自身としての提言もレジメに記載している。

一点目は、[国の進捗注視の自治体]では、国の基本計画・指針が出ないのでそれを待っているので進めないという自治体の課題がある。しかし、そのような自治体に対しては、法定受託事務ではないという点と、理解増進法第5条に「地域の実情を踏まえ」とある点、同法第10条の知識の着実な普及等に係る規定では、「必要な政策を講じるよう努める」の主語が、国だけでなく「地方公共団体」とされている点を根拠に、自治体が施策を進めていくべきであると自身は説明している。

二点目は、[従前どおり実施している自治体]では、インターネット上の誹謗中傷等によりこのまま施策を推進して行って良いのか迷いや心配に直面している。例えば、「性自

認」の言葉はもう使えないのではないかという相談がある。これに対しては、国会答弁において、「性自認」と「ジェンダーアイデンティティ」は法制的な意味が同一であるとされていることを示してあげると、自治体は適切に対応ができる。同様に、理解増進法第10条第3項にある「家庭及び地域住民その他の関係者の協力を得つつ」という文言に関して、家庭や保護者の理解がないと学校が取り組めないのかという質問を受ける。これも国会答弁で、この規定は教育基本法第13条と同じ趣旨であり、保護者の協力を得なければ取組を進められないという意味ではない旨が明らかにされている。自治体にとっては、こうした法解釈を国が示してくれると施策を進めやすいという意見を聞く。内閣府のウェブサイトでは、法律の全文、概要、施行通知、理解増進法に関するQ&Aが載せられており大変分かりやすい。このQ&Aを周知して、更に充実させると、自治体が住民や議員等に対して示すことができ、非常に有効に働くと思われる。正しい情報を示すという点では、文部科学省が「令和5年7月20日産経新聞朝刊3面『文科省 LGBT団体の教育 中立性を求める文書』及び同内容の配信記事について」というタイトルで、産経新聞に対し事実関係を正しく報道するように求めたことがウェブサイトに載せられている。行政がこのようなメッセージを発信することは重要だと考えている。

三点目は、[自治体における所管をどこにするか(所掌・担当者を誰にするか)]という問題である。男女共同参画関連の部局が所管するか、総務部が所管するか、あるいは健康面に関わるので保健衛生部が所管するか、こどもに関連する部局が所管するか、という点で自治体が悩んでいるが、どの部局にするのかは、決めの問題である。現在内閣府は各都道府県及び政令指定都市レベルでの担当一覧をウェブで公開しているが、所管が決まると政策が進むので、このような取組は自治体の政策を進める上で非常に重要だと考える。自身としては、さらに追加で市区町村を含めた自治体の担当部局を一覧にしてほしいと考えている。参考例として、警察庁では、犯罪被害者等施策の一環で、市区町村を含めた「地方公共団体における総合的対応窓口一覧」をウェブ掲載している。また、こども家庭庁では、ヤングケアラーについてどの部署が対応するかという問いに対して「こども家庭センターガイドライン」において書き込むことで、市区町村こども部局を中心に進めていくことを明確にしている。

なお、所管を決めても予算が付かないとの声がある。予算がなくても自治体現場が知恵と汗で何とか対応するのが自治体における人権政策・施策の通例と言われるが、自治体を取り組むべき中核のテーマであり、このような状況は問題ではないか。国の継続的支援が必要という声も多い。

四点目は、[自治体での庁内連携会議設置の是非]についてである。例えば、国の性的指向・ジェンダーアイデンティティ理解増進連絡会議は法律の規定に基づき設置されているが、自治体における連絡会議は特に記載がない。しかし、実際の対応としては、庁内横断的な連絡会議等を設置し、関係機関間の連携と進捗管理を行うことが必要である。これに向けた国からの働きかけが必要だと考えている。現場の相談を受けると、個々人の問題ではなく、学校・職場・地域・社会側にSOGIの多様性に関する理解が十分でないことが、個々人の様々な生き辛さの背景にあることがわかる。自身も相談業務、アンケート・ヒア

リング、ケース対応会議を行う中で、色々なケースを見ている。例えば、制服や髪形・黒髪強制、男子用水着の強制、職場での制服・着替え場所・休憩室やトイレ利用等の日常的な決まりが、性別に違和を持つ人にとっては、日々の苦しみを生み出している。学校でのいじめ問題の背景には SOGI の多様性への無理解によるからかいやいじり等がある。友人や教師や上司の SOGI の多様性への無理解が、不登校や出社できない背景になっていることや、自殺念慮の背景にあることもある。最近の具体例としては、水着に関して、男性でも上半身を隠すことができる水着の着用を認める学校が増えてきて、自身が聞きとったところでは、実際に水泳の授業への参加率が上がったという声もある。平時のこうした課題が災害時には顕在化するため、防災対策には、何よりも多様性理解と多様な対応が不可欠である。様々な分野・部局に性的指向・ジェンダーアイデンティティの多様性に関わる課題や問題が存在している。直接の所管担当部局・担当職員は当然であるが、そうではない部局の職員についても、SOGI の多様性に関する理解が業務遂行上不可欠であり、各分野で多様性を前提にした取組を進めていくための情報交換・情報共有、連携した取組のための自治体における連絡会議等が必要だと考えている。

なお、追加で具体例を更に挙げておくと、多様性に関する一般窓口職員の理解不足に起因する二次被害についても報告されている。性別を何回も確認された、ジロジロ見られた、プライバシーについて大きな声で話された等、マニュアル等で留意事項として挙げられていても学びが不足していて、窓口職員が SOGI の多様性に関する意識を持っていないことにより、当事者を傷付けてしまう事態が続いている。SOGI の多様性に関しては、関係がないと思われる部局はないのであり、例えば土木・建築等の部局等も含めて、全部局が関わっているという意識を持ってもらうことが重要である。参考として記載しているのは、自治体における法定の横串の連携会議の例である。男女共同参画社会基本法では、男女共同参画基本計画や都道府県男女共同参画計画を勘案して市町村男女共同参画計画を定めるよう努めることとされており、当該計画の推進会議によって、ジェンダーの視点で他の部局の施策の評価を行い、進捗管理等を行っている。確かに、会議開催により煩雑な事務が増えるという意見もあるが、それによって自治体における男女共同参画の施策が進んでいる意義は大きいと思う。ただし、既存施策の形式的な掲載で終わってしまっていないか等、評価の反映状況を定期的に見直す必要がある。

五点目は、[職場での環境整備・アンケート等の実施]についてである。理解増進法第 10 条第 2 項では、事業主に係る規定がされている。自治体も事業主であり、事業主として、職場でのアンケート等により職員の困りごとを把握し、職場環境の整備等に取り組むことが求められる。例えば、自身は、かつて法務部で、自治体の指定代理人や法律相談を受ける立場にあったので、たばこ・セクハラ・パワハラ等職場環境に関わる紛争対応も行った。SOGI 関連では、経済産業省職員のトイレ利用に関する最高裁判決もあり、職場環境を整えるのは不可欠である。

また、職場での環境改善促進の取組として、自治体から企業・民間団体への働きかけも有効である。企業の取組を表彰している自治体もある。官民連携して取組を進めていくことが重要である。

第四に、【国への問題提起・提言（資料1 第4）】である。

一つ目として、[理念法と努力規定に係る一般的な誤解] について説明する。理解増進法について、理念法や努力規定だから自治体において取り組んでも取り組まなくてもいいのではないかと誤った言説がなされることがある。財政部局が法律の規定ぶりを見て必置規定ではなく努力規定の場合は予算をつけないとの話も聞く。しかし、行政法学者としてこれは間違った理解であると考えている。まず、公務員は憲法第99条において憲法尊重擁護義務を負っており、憲法・法律を遵守する服務宣誓をし、法律による行政の原理に基づいて職務を執行するのであり、理解増進法の理念を実現するのは行政の責務である。また、地方自治法第1条の2において、「住民の福祉の増進」が地方公共団体の究極の価値とされており、施策を推進しない選択肢はないと考えている。

二つ目として、[多様な研修・研修教材の工夫] である。性的マイノリティ当事者の生き辛さや困難事例が多数ある中で、様々な声を聴き、困りごとに対して適切な対応を行うことが求められる。ただし、研修内容については工夫が必要である。LGBTQの定義等を伝えるだけの研修や一回的でイベント的な研修では不十分であるし、実際にそうした研修への不満も多く挙げられている。目の前に現実に生きている当事者がいて、その人達の救いとなるような研修、例えば当事者に対してどのような働きかけがあると困難事例が解消するのかということが制度面・運用面の両面から示される研修が必要である。国からそのひな形等が提示されると自治体の助けとなると考えている。

資料には、[保育・福祉・教育・保健等住民最前線の自治体における人権施策展開の重要さの周知・浸透が必要] と記載した。例えば、ほとんどの教員は真摯な対応をしていると思うが、世界人権宣言、子どもの権利条約や子どもの権利の理念は教えてくれても、現実のいじめには対応してくれない教員もいるという声が子ども達から相当数挙げられる。教員には、理念だけでなく、具体の対応を学ぶ研修や初級・中級・上級など段階的な研修によるレベル上げが必要である。またインクルージョン・インクルーシブ教育の知識・理解も不可欠である。分離教育の下で実際に障害者や性的マイノリティ当事者と接したことがなく、どのように対応すべきか分からないという教員や行政の政策立案担当者の声なども聞く。実際に日常的に当事者らと接し、話をすることで共生社会の実現に向けて進んでいけるのである。

三つ目として、[施策推進に対する心配の声へのバックアップの必要性] である。例えば、女性トイレに男性が入ってきて安全が脅かされるというような話が拡散される。自身は性暴力・性被害についても実務対応及び専門に研究してきている。女性施策とLGBTQ施策とが対立軸として議論されることがあるが、男性が性的な目的で女性トイレに入るとは違法であり、警察が対応すべき事項である。女性の安全・安心の確保とSOGIの多様性理解の推進は別の話であり、両立可能であるとの立場で発言をしていくことが重要であると考えている。この点については、障害者差別解消法に基づく合理的配慮の提供等の事例集のように国が対応事例を蓄積して提示する等があると良いと考える。

四つ目として、[意見交換の場の設定の要望] である。理解増進法では、「基本計画の案の作成のため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、...必要な協力を求め

ることができる」と定めている。法律上、理解増進連絡会議の構成メンバーに自治体は明記されていないが、可能な限り現場である自治体との意見交換の場を設けてもらい、困りごとを拾い上げて、基本計画や指針に取り入れていくことが望ましいと考える。また、そのような場合は、同時に、国から知識や情報を共有する場にもなり、双方向の循環が生まれる。なお、こうした会議設定の場合は、内閣府が特別に設定しなくても、各省庁から各都道府県や市町村への通知や説明の機会は常時あるのだから、そういった機会に理解増進に係るテーマを一つ取り上げる方法も可能と考える。今回の法律制定時の政府答弁では、担当大臣が、地方公共団体を始めとする様々な関係者や当事者の声を丁寧に聞くと答弁しているので、そのような方向になるのだろうと思っている。繰り返しになるが、内閣府ホームページに掲載されている Q&A が蓄積・更新されていくと、自治体にとっては有益だと考える。

五つ目として、[国による調査研究]である。エビデンスに基づく行政施策を進めていくことが必要である。理解増進法第9条に基づき国が学術研究を進め、自治体にフィードバックしてほしいという声は多く聞かれる。特に、規模の小さい自治体では、そもそも費用の問題もあり、またアンケートの取り方等の調査手法の確からしさも含め、国に一定の雛形やモデルを示してほしいという声もある。

第五に、【理解増進施策に対する若者からの期待（資料1 第5）】である。現在大学で様々な学生の声聴くポジションにいる。耳にした若者からの実際の声を紹介したい。

「自分達のことを気にかけてくれている人が国・行政にもいることに驚いた」、「理解増進法の成立は希望である」、「読んでみたら涙が出た」という肯定、感謝等のポジティブな声がたくさん挙げられた。一方で、「法律ができたことを知らない当事者が多い」という声もあり、「多くの人に知ってもらうことで希死念慮に苦しんでいる人を救うことになるのではないか」という声もあった。国には、このような声があることを是非伝えたいし、こうした若者の存在を念頭に施策を進めてほしい。確かに、報道等ではこうした施策は不要であるという声も取り上げられるが、そうした反対の意見があるからといって施策を止めるのではなく、現実に困っていて、こうした施策推進に助けられている人が実際にいるのであるから、こうした人々のために施策を進めるべきだと考える。

結びとして、【むすびに（資料1 むすびに）】 印で記載したが、人権同士が衝突する場面は多くあるが、優先順位を付けてどちらが重要かという議論や、択一的に一つのパイの奪い合いのような発想にならず、どの人権も守るという考えになることが重要である。どの人権も守り抜くことを模索し続けることで、理解増進法第1条に規定する多様性に寛容な社会や第3条に規定する共生社会の実現に近付いて行けると考える。

○ 説明の後、出席者と鈴木秀洋氏との間で、以下の質疑応答があった。

自治体での庁内連携に関して、期待する連携体制の在り方や連携体制の構築により効果的に取組が進んだ事例を尋ねた質問に対し、鈴木氏からは「担当部署以外で自分達には関係ないという認識の部署もあったが、アンケートも示しつつ『実際に住民と接する機会もあること』や『職員の中にも性的マイノリティ当事者がいるかもしれないということ』

を伝え、性的マイノリティ当事者の方が抱えている困りごとを具体的に示すことにより、当初はあまり当事者性を感じていなかった部署も含めて、徐々に、自分たちにも関係があるのだという認識を深めてもらい、横断的なチームを作っていった」という事例の紹介があった。

(以上)