

〈2〉パートナーシップ制度に関する基礎的調査研究

市政研究センター 副所長 野澤 幸雄

要旨 自治体がLGBTカップルを婚姻に相当する関係と認めるパートナーシップ制度は、これまで不可視であった多くのLGBTカップルが公的に承認される制度であることから、社会の期待や関心も高い。

栃木県において、パートナーシップ制度の導入を検討していることから、県内市町が活用しやすい制度となるよう県に対して制度策定の助言をするとともに、県の制度施行時に円滑に制度を活用できるよう利用者に提供できるサービスについて検討しておく必要がある。

キーワード：パートナーシップ制度、LGBT、カミングアウトする必要のない社会

1 はじめに

(1) 研究の背景と目的

2021年3月、同性婚を認めていないのは憲法に違反するとして、北海道に住むLGBTカップルが国に損害賠償を求めた訴訟の判決があり、札幌地裁は「婚姻によって生じる法的効果の一部ですらもこれを享受する法的手段を提供しない」ことは、法の下での平等を定めた憲法に違反するとの判断を示した。

世界を見渡すと、2001年のオランダを皮切りに、アメリカやイギリス、台湾など30近い国と地域で同性婚が認められている。先進7か国（G7）では、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、カナダで同性婚が認められており、イタリアでは当事者間の権利・義務を定めたパートナーシップ制度が導入された。日本が取り残された状況となっているが、同性婚については高齢者を中心に反対意見が多く、国は同性婚の導入には慎重である。

このような中、自治体がLGBTカップルを婚姻に相当する関係と認めるパートナーシップ制度は、2015年11月に導入した渋谷区と世田谷区を皮切りに全国的な広がりを見せ、2021年11月末時点で130を超える自治体が導入している。栃木県内では2019年6月に鹿沼市、2020年11月に栃木市、2021年9月に日光市が導入しており、佐野市は

2022年9月に導入することを表明している¹。

パートナーシップ制度は、これまで不可視であった多くのLGBTカップルが自治体により公的に承認される制度であることから、社会の期待や関心も高い。

本研究では先行自治体の制度導入の背景や現状等を把握するとともに、制度内容について調査・研究することにより、パートナーシップ制度についての考え方を整理することを目的とする。

(2) 研究の構成

本研究では、まずLGBTに関する国・県の動きとパートナーシップ制度に関する全国大都市等自治体における制度の導入・利用状況について確認する（2・3章）。

次に、先行自治体の導入経緯と制度内容の論点を整理したうえで、制度を導入しているすべての栃木県内自治体及び都道府県に対し、制度導入の経緯や運用上の課題等についてアンケート調査を実施するとともに、各自治体の制度内容について比較・分析する（4～6章）。

最後に、パートナーシップ制度に関する考え方について私見を述べ、本市の取り組むべき施策について提案する（7・8章）。

¹ 「性的少数者カップル公認 佐野市9月に制度導入」『下野新聞』2022年1月7日

2 LGBTに関する国・県の動き

(1) 国における動き

1) 「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」(以下「特例法」という)の制定

二宮(2017)によると、日本では1950年代には性別適合手術が行われていたが、1964年に手術を行った産婦人科医が優生保護法違反で摘発されたことを契機とし、国内での手術は行われなくなった。

1997年になって、日本精神神経学会により「性同一性障害に関する診断と治療のガイドライン」が作成され、1998年には埼玉医科大学で日本初の公式の性別適合手術が行われた。しかし、手術を受けても戸籍上は出生時の性別であることから、日常生活での支障となっていた。

そのような中、2003年7月、元看護師・助産師である自民党の南野知恵子参議²が中心となってまとめた特例法が成立し、2004年7月から戸籍上の性別変更が可能となった。

性別変更の要件は、①20歳以上、②現に婚姻をしていない、③現に未成年の子がいない³、④生殖腺がない又は生殖腺の機能を永続的に欠く状態にある、⑤他の性別に係る身体の性器に係る部分に近似する外観を備えていることである。

2) 「性的指向及び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案」(以下「理解増進法案」という)

①超党派の議連と自民党の特命委員会

2015年2月、渋谷区が同性カップルに証明書を発行する方針を発表すると、LGBTに関する社会的関心は高まった。

2015年3月、自民党の馳浩衆議は超党派の「LGBTに関する課題を考える議員連盟」(以下「議

連」という)を発足させた。馳氏は南野氏に請われ、特例法の制定にも関わっていた。

二階堂(2017)によると、馳氏は、まずは法制化ではなく、LGBTが直面する困難を運用によって解消することを目指していた。しかし、2015年12月に民主党が「差別解消法案」骨子を固め、法案提出の構えを見せたことから、議連において法制化の検討を行うこととし、2016年1月から、民主党の「差別解消法案」骨子をたたき台にして議論を始めた。

馳氏は議連を与野党調整の場にしようと、政調会長である稲田朋美衆議に議連の役員就任を打診していた。しかし、稲田氏は党内保守派議員が議連の動きに強い警戒感を抱いていることから、野党との協調路線をとる議連とは一線を画す必要があると感じていた。

そこで稲田氏は議論の主導権を握るため、2016年2月、自民党内に「性的指向・性自認に関する特命委員会」(以下「特命委員会」という)を設置した。また、党内保守派議員の反対を抑えるため、特命委員会の委員長には保守派ベテランの古谷圭司衆議を据えた。

特命委員会ではLGBTへの差別解消ではなく、理解増進なら党内保守派議員にも受け入れやすいと考え、法案の概要をとりまとめた。それでも、2016年5月、自民党内では法案に対する異論が噴出し、法案提出の党内手続きは見送られた。

②理解増進法案の提出見送り

2021年4月、東京五輪を目前に控え、特命委員会は委員長となった稲田氏を中心に、理解増進法案の成立に向けて活動を再開した。

超党派の議連において、法案の与野党協議が開始された。野党側は差別解消の目的を明確化し、行政機関・事業者に対して差別禁止規定を盛り込むことを要求した。これに対して自民党側は目的と基本理念に「差別は許されない」と明記した修正案を提示した。同年5月、与野党間で修正案に

² 在任期間は1992年7月～2010年7月、当選3回

³ 施行時は「現に子がいない」とされていたが、2008年の法改正により、「現に未成年の子がいない」に要件が緩和された。

合意し、各党内の手続きに付されることとなった。
しかし、自民党内では保守派議員から再び批判が噴出し、国会への法案提出は見送られた⁴。

(2) 栃木県における動き

1) 県議会における条例案の提出見送り

2021年9月、県議会最大会派のとちぎ自民党議員会を中心とする超会派の有志が、「性の多様性に関する理解の増進に関する条例（仮称）案」を同年12月議会に提出することを明らかにした⁵。

その後、パブリックコメントまで実施された条例案だったが、議会への提出は見送られた⁶。これは、国において自民党保守派議員の反対により理解増進法案の国会提出が見送られたことから、県自民党議員会内部で慎重論が出たためである。

2) 栃木県のパートナーシップ制度導入に係る検討

2021年1月の会見において、福田知事はパートナーシップ制度の導入に前向きな姿勢を示していたが、県議会の超会派有志が同年12月議会での条例案の提出を見送ったことから、制度導入について慎重な姿勢に転じていた。

しかし、2022年2月の会見において、知事は「秋の国体や障害者スポーツ大会に向け、共生社会の取組みの一環として導入の検討を進めたい」と意気込みを語り、同年10月に開催するとちぎ国体に合わせ、制度を導入する方針を明らかにした⁷。

3 全国大都市等自治体におけるパートナーシップ制度の状況

（一社）地方行財政調査会が、全国の政令市・

中核市・県庁所在市・施行時特例市・特別区を対象として、2021年1月1日時点でのパートナーシップ制度の導入状況等についてアンケート調査を実施した⁸。調査対象の131自治体のうち122自治体から回答を得ており（回収率93.1%）、筆者は調査結果から制度の導入・利用状況等について分析を行った。

(1) パートナーシップ制度の導入状況

アンケート調査に回答した122自治体のうち、パートナーシップ制度について、「導入予定なし」としている自治体数が51自治体と最も多く、「導入済」の34自治体を上回っている（表1）。

しかし、「導入済」の34自治体と「導入予定」の6自治体、「導入検討」の22自治体を合わせると62自治体（50.8%）となり、「導入予定なし」の51自治体（41.8%）を上回る。

将来的には、「導入済」と「導入予定なし」とする自治体数は拮抗すると推測される。

表1 制度の導入状況 (N=122)

状況	自治体数	割合(%)
導入済	34	27.9
導入予定	6	4.9
導入検討	22	18.0
導入予定なし	51	41.8
その他	9	7.4

著者作成

(2) パートナーシップ制度の利用状況

1) 人口10万人あたりの利用件数

制度導入済の34自治体のうち、制度の利用件数の記載があった31自治体について、推計人口から人口10万人あたりの利用件数を算出し、多い順に並べた（表2）。

人口10万人あたりの利用件数が多い順から、渋谷区、中野区、豊島区となっており、上位3自治体は特別区が占めている。また、人口10万人あたりの利用件数が10人を超えているのも、この3特別区のみである。

⁸ 一般社団法人地方行財政調査会「地方行財政調査資料＝都市版＝2021年2月26日発行 第6994号 都市の性的マイノリティ対策およびパートナーシップ制度の調べ（2021.1.1現在）」

⁴ 「LGBT法案提出見送り 自民三役合意 公明代表は苦言」『朝日新聞』2021年6月2日

⁵ 「性的少数者理解へ条例 12月県議会 有志で議員提案方針」『下野新聞』2021年8月31日

⁶ 「LGBT条例提出見送り 自民会派内に慎重論」『下野新聞』2021年12月1日

⁷ 「県、パートナー制検討を正式表明 性別記載欄削除も」『読売新聞』2022年2月16日

表2 制度の利用状況(2020年12月31日時点)

	自治体名	人口10万人あたり	総利用件数	推計人口	導入年月日	経過月数
		利用件数		(21.1.1時点)		
1	渋谷区	22.6	55	243,675	2015/11/5	61
2	中野区	19.1	66	344,667	2018/8/20	28
3	豊島区	10.9	33	302,208	2019/4/1	20
4	大阪市	9.8	269	2,753,476	2018/7/9	29
5	那覇市	9.5	30	316,344	2016/7/8	53
6	千葉市	8.4	82	975,964	2019/1/29	23
7	横須賀市	5.7	22	389,172	2019/4/1	20
8	札幌市	5.6	110	1,974,958	2017/6/1	42
9	福岡市	5.2	84	1,614,945	2018/4/1	32
10	横浜市	3.6	135	3,777,113	2019/12/2	12
11	宝塚市	3.5	8	226,800	2016/6/1	54
12	川越市	3.4	12	354,659	2020/5/1	7
13	浜松市	3.3	26	788,881	2020/4/1	8
14	京都市	3.3	48	1,463,746	2020/9/1	3
15	枚方市	3.3	13	397,371	2019/4/1	20
16	宮崎市	3.3	13	397,730	2019/6/10	18
17	尼崎市	3.3	15	459,518	2020/1/6	11
18	小田原市	3.2	6	188,867	2019/4/1	20
19	堺市	3.1	26	825,574	2019/4/1	20
20	江戸川区	2.9	20	697,286	2019/4/1	20
21	文京区	2.5	6	240,094	2020/4/1	8
22	相模原市	2.1	15	725,323	2020/4/1	8
23	徳島市	2.0	5	252,222	2020/4/1	8
24	川崎市	1.9	30	1,538,952	2020/7/1	5
25	高松市	1.9	8	417,855	2020/4/1	8
26	長崎市	1.7	7	405,545	2019/9/2	15
27	北九州市	1.4	13	938,665	2019/7/1	17
28	熊本市	0.9	7	738,661	2019/4/1	20
29	新潟市	0.9	7	788,734	2020/4/1	8
30	奈良市	0.9	3	352,712	2020/4/1	8
31	岡山市	0.8	6	720,469	2020/7/1	5

著者作成

2) 経過月数と利用件数の関係

表2を基に制度導入からの経過月数と人口10万人あたりの利用件数の関係について散布図を作成した(図1)。

当然ながら、全体的には制度導入から時間が経過するとともに利用件数は増える傾向にはあるが、時間が経過しても利用件数が増加していない自治体も多く見受けられる。

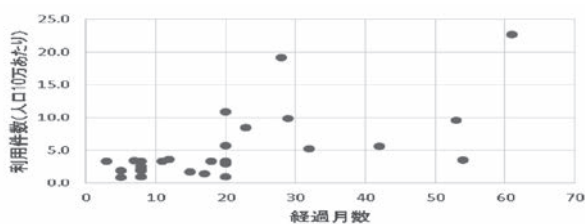


図1 経過月数と利用件数の関係

著者作成

3) 中核市の利用件数等

表2から中核市を抽出し、利用件数等について平均値を算出した(表3)。制度導入から18か月時点で、中核市における人口10万人当たりの平均利用件数は3.5件となる。

2022年1月1日時点での本市人口(516,498人)から、本市の制度利用の見込件数を算出すると18.1件となる。

表3 中核市における制度の利用状況(2020年12月31日時点)

	自治体名	人口10万人あたり	総利用件数	推計人口	導入年月日	経過月数
		利用件数		(21.1.1時点)		
1	那覇市	9.5	30	316,344	2016/7/8	53
2	横須賀市	5.7	22	389,172	2019/4/1	20
3	川越市	3.4	12	354,659	2020/5/1	7
4	枚方市	3.3	13	397,371	2019/4/1	20
5	宮崎市	3.3	13	397,730	2019/6/10	18
6	尼崎市	3.3	15	459,518	2020/1/6	11
7	高松市	1.9	8	417,855	2020/4/1	8
8	長崎市	1.7	7	405,545	2019/9/2	15
9	奈良市	0.9	3	352,712	2020/4/1	8
	平均	3.5	13.7	387,878	-	18

著者作成

4 先行自治体におけるパートナーシップ制度導入の経緯

(1) 先行研究

吉田ほか(2018)は、先行して制度を導入した自治体の制度導入の契機について、①LGBT議員による働きかけ(世田谷区)、②同性婚を推進するLGBT活動家と非LGBT議員との協働(渋谷区・那覇市)、③同性愛者の住民による積極的な働きかけ(札幌市)、④先進的イメージを打ち出すことを目的とした市長による主導(伊賀市・宝塚市)の4つのパターンがあったことを確認している。

(2) 制度導入の事例

1) LGBT議員による働きかけ(世田谷区)

エスマラルダ・KIRA(2015)によると、世田谷区の上川あや区議は、トランスジェンダーであることを公表し、2003年4月の区議選に当選

した。区の行政書式から性別欄を削除するなど LGBT 支援の取組を推進していた。

2014年9月議会において、上川氏はパートナーシップ制度について検討するよう質問している。これに対し保坂展人区長⁹は、研究・検討するよう指示し、対応していくと答弁している。

次に、上川氏は同性カップルの存在を示すことが必要と考え、区内に住む同性愛者などに呼びかけ、2015年1月に「世田谷ドメスティック・パートナーシップ・レジストリー」を発足させた。

同年3月5日には、同団体のメンバーが世田谷区役所を訪れ、住民票と納税証明書とともにパートナーシップ制度創設の要望書を提出した。同年7月、制度の要綱案が議会に報告され、同年11月から施行された。

2) LGBT 活動家と非 LGBT 議員との協働（渋谷区）

エスムラルダ・KIRA (2015) によると、渋谷区の長谷部健区議¹⁰は、杉山文野氏¹¹ら LGBT 当事者と交流を深める中で、LGBT 当事者が直面する困難を見聞きするようになった。そこで、2012年6月議会において、同性カップルに証明書を発行してはどうかと質問した。

2013年6月議会では、長谷部氏に賛同した岡田マリ区議が証明書について行政サービスが受けやすい仕組みを提供すべきと質問している。

2014年7月には「多様性社会推進条例の制定に係る検討会（仮称）」が設置され、同検討会で制度内容などについて議論が行われた。

2015年3月議会において、パートナーシップ制度に係る条例案が提出され、共産や公明、民主など計21人が賛成、自民と無所属の計10人が反対し、条例案は賛成多数で可決され、同年11月から施行された。

⁹ 保坂氏は教育ジャーナリストとして「管理教育の打破」を主張していた。1996年衆議院選挙に社民党公認で当選。2011年4月から世田谷区長、当選3回

¹⁰ 2015年4月から渋谷区長、当選2回

¹¹ NPO 法人東京レインボープライド共同代表理事

3) 同性愛者の住民による積極的な働きかけ（札幌市）

横尾 (2019) は、札幌市の制度導入について事例研究を行い、SNS による情報拡散力の影響が大きかったことを指摘している。

北海道大学名誉教授・明治大学教授の鈴木賢氏は LGBT 当事者であり、長年札幌で LGBT 運動を続けていた。2015年に渋谷区と世田谷区でパートナーシップ制度が始まることを知り、制度の導入過程を調べる中で、世田谷区での制度導入のキーパーソンである上川区議の活動を知った。鈴木氏は上川氏を訪問し、制度導入の経緯についてヒアリングを行っている。

鈴木氏は上川氏にならい、「ドメスティック・パートナー札幌」を立ち上げ、賛同者を集める活動を SNS で拡散し、そのプロセスをメディアに報道させた。また、市民に多くの要望があることを示そうと、賛同者には住民票の提出を依頼した¹²。2016年6月、鈴木氏はメンバーと札幌市役所を訪問し、集めた住民票とともにパートナーシップ制度創設の要望書を提出した。

2017年1月、議会の財政市民委員会において要綱案について議論が交わされた。委員会では自民党を除くすべての会派から前向きな意見が出された。制度の施行は同年4月を予定していたが、自民党から拙速さを指摘する意見があり、同年6月に延期されている。

なお、鈴木氏らが世話人となり、2018年に「自治体にパートナーシップ制度を求める会」を立ち上げている。同団体は全国の自治体にパートナーシップ制度を広げることを目的とし、居住する自治体への制度導入を希望している方に対して支援を行っている。また、同年6月議会に合わせて、首都圏を中心とした28自治体に対し、制度導入を求める請願を一斉に提出した。

¹² 最終的には144人分の住民票が集まり、そのうち LGBT 当事者は74人(51.4%)だった。

4) 市長による主導（宝塚市）

中川智子氏は、宝塚市で阪神・淡路大震災を経験し、ボランティア活動を行っていたが、1996年の衆議院選挙に社民党公認で当選¹³。この衆議院時代に特例法の成立に向けた活動を行っている。

2009年4月、宝塚市長選に当選¹⁴。中川氏は市内に検討部会を設置し、2015年11月にLGBT支援の方針をまとめた。この方針に基づき、LGBTに関する啓発を進める中で、パートナーシップ制度の要綱を策定し、2016年6月から施行している。

5 パートナーシップ制度内容の論点

武蔵野市が制度導入にあたり考えられる論点について検討を行っている。その資料¹⁵を参考に制度内容についての主要な論点をまとめる。

(1) 根拠（条例・要綱）

条例は法的拘束力を持たせることが可能なため、市民や事業者等に責務を課することができるが、議会での議決が必要となる。

要綱は自治体内部の事務処理に係る内規であるため、首長権限で制定できる。

(2) 仕組み

1) 公正証書とパートナーシップ証明書の交付

当事者2人がパートナーシップ関係であることを公正証書に基づいて申請し、自治体が証明書を発行するもの。

当事者2人が契約により権利・義務を定めることで婚姻に近い関係性となるが、公正証書を作成

する経済的・事務的負担が大きい。

2) 宣誓と宣誓書受領証の交付

当事者2人が、パートナーシップ関係にあることを宣誓（宣誓書を提出）し、自治体が宣誓書受領証を交付するもの。

3) 1) と 2) の2階建て

当事者2人が、パートナーシップ関係であることを宣誓（宣誓書を提出）し、自治体が宣誓書受領証を交付する。併せて、公正証書を提出した場合には、自治体が公正証書受領書を交付する。

(3) 対象

1) 同性同士

① 戸籍上の性別が同一

法律婚ができない同性カップルを対象とする。

② 戸籍上の性別又は自認する性別が同一

①より対象は広がるが、すべてのLGBTカップルが利用できる制度ではない。

例えば、戸籍上男性・性自認上女性と戸籍上女性・性自認上男性などの双方がトランスジェンダーのカップルは、戸籍上・性自認上とも異性であるため、対象外となる。また、エックスジェンダー¹⁶も対象外となる。

2) 一方又は双方が性的マイノリティ

広くLGBTカップルが対象となる。

3) 性自認・性的指向を問わない

LGBTカップルだけでなく、事実婚の異性カップルも対象となる。

(4) 申請要件（居住地）

ほとんどの自治体が①居住地、②年齢（民法上の成人）、③現に婚姻していない・パートナーシップ関係を結んでいない、④近親者でないことを申請要件としているが、①居住地については大きく2パターンに分けられる。

¹³ 中川氏は福島瑞穂氏、辻元清美氏、保坂展人氏（現世田谷区長）らとともに「土井チルドレン」と呼ばれた。

¹⁴ 市長在任期間は2009年4月～2021年4月、当選3回

¹⁵ 武蔵野市「武蔵野市パートナーシップ制度導入にあたり考えられる論点」, http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/024/827/R2_3_singikai3.pdf, (2021年12月28日取得)

¹⁶ 性自認が男女どちらにもあてはまらない人

1) 双方が自治体内に住所を有している（あるいはその予定）

上記要件に加え、同居を要件とする自治体と要件としない自治体がある。

2) いずれか一方が自治体内に住所を有している（あるいはその予定）

1) より対象は広がるが、パートナーシップ関係を重複して結んでいないか確認することが難しい。

(5) 自治体間の相互利用

制度利用者の負担軽減を図るため、転出時に継続利用申請を行うことにより、転入した自治体においても継続して証明書が使用できるよう自治体間で協定を締結するケースがある。

制度内容が大きく異なる自治体間では相互利用が難しいことから、将来的な相互利用を見据え、制度内容を検討する必要がある。

6 パートナーシップ制度を導入した栃木県内自治体及び都道府県の状況

(1) アンケート調査の概要

2021年11月30日時点において、制度を導入しているすべての栃木県内自治体及び都道府県に対し、アンケート調査を実施した。質問項目は制度導入の経緯や運用上の課題、制度の利用件数などである。

- ・対象：県内3市，都道府県5自治体
- ・期間：2021年12月1日～12月28日
- ・回収状況：県内3市（100%），4県（80%）

(2) 県内3市の制度導入の経緯

アンケート調査の結果に基づき、各市の議会議事録を参考にしながら、制度導入の経緯についてまとめた。

1) 鹿沼市

人権啓発推進総合計画の期間満了に伴い、国が示す性的マイノリティの人権課題に対する施策について模索していた。そのような中、2018年12月議会において、パートナーシップ制度の導入について検討するよう質問があり、先進事例等について研究していくと答弁した。

市長から制度に係る条例等を制定するよう指示があり、先進地の情報を収集・整理する中で骨子を固め、庁議や審議会を経て制度を施行した。

2) 栃木市

2016年の人権セミナーにおいて、元タカラジェンヌでLGBT当事者でもある東小雪氏¹⁷の「LGBTを理解する 同性婚・新しい家族のかたち」と題した講演会を開催した。この講演会を契機とし、市としてLGBTが抱えている問題を実感するようになり、渋谷区・世田谷区等の制度内容やその効果などの検証を進めていた。

そのような中、2017年6月議会において、パートナーシップ制度の要綱を策定すべきとの質問があり、制度の制定に向けて調査研究していくと答弁した。この質疑をきっかけとして、制度導入に向けて具体的に動き始めた。

3) 日光市

2020年6月、LGBT当事者からパートナーシップ制度の導入について検討するよう市の公式サイトに要望が寄せられた。市長から制度導入を進めるよう指示があり、制度の研究を開始した。

2020年8月には同当事者から議会に対し、制度導入に係る陳情書が提出された。

2021年2月議会において、パートナーシップ制度を導入するよう質問があり、2021年度上半期の導入に向けて検討を進めていると答弁した。

¹⁷ 2013年3月、東京ディズニーシーで初の同性結婚式をあげた。2015年11月に施行された渋谷区のパートナーシップ証明では第1号証明書を取得した。パートナー解消に伴い、2017年12月に渋谷区に証明書を返還している。

2021年4月から、人権施策推進本部及び同本部幹事会を組織して制度の検討を行い、市民代表から成る人権施策推進審議会へ諮問を行った。同審議会の答申を受け、同本部において要綱を決定し、制度を施行した。

(3) 県内3市の制度内容等

3市の制度内容はいずれも要綱を根拠とし、当事者2人がパートナーシップ関係であることを宣誓（宣誓書を提出）し、市が宣誓証明書を交付する仕組みである（表4）。申請要件の居住地についても、双方が市内に住所を有することとし、同居も要件としている。

しかし、対象は異なっており、鹿沼市は「戸籍上又は自認する性別が同一」のカップルとし、栃木市は「継続的に同居して共同生活を行う」カップルとして事実婚の異性カップルも対象とし、日光市は「戸籍上の性別が同一」として法律婚ができない同性カップルに限定している。

運用上の課題については、鹿沼市が「民間サービスの活用」、栃木市が「自治体間の相互利用」、日光市が「医療同意に係る法的根拠の整理」をあげている。

表4 県内3市の制度内容等（2021年11月30日時点）

自治体名	鹿沼市	栃木市	日光市
根拠	要綱		
仕組	宣誓と宣誓証明書の交付		
対象	戸籍上・性自認上の性別が同一	継続的に同居して共同生活	戸籍上の性別が同一
居住地	双方が市内住所（同居）を有する		
利用件数	4	2	1
施行日	2019/6/3	2020/11/1	2021/9/1

著者作成

(4) 4県の制度導入の経緯及び制度内容等

アンケート調査の結果に基づき、4県の制度導入の経緯をまとめた（表5）。いずれも知事の主導により制度を導入している。

制度内容は類似しているが、仕組みや申請要件の居住地については若干異なっている（表6）。

表5 4県の制度導入の経緯

茨城県	<ul style="list-style-type: none"> ・2018年11月、新たに総合計画を策定し、多様性を認め合う社会を目指すとした。 ・2019年3月、男女共同参画推進条例の改正を行い、性的マイノリティへの差別解消を図るため、情報提供や啓発・相談体制の整備を行うと規定した。 ・同年4月、LGBT当事者と有識者から成る性的マイノリティへの支援策勉強会を設置。4回の勉強会を経て、パートナーシップ制度創設を含む14の支援策が提言された。
群馬県	<ul style="list-style-type: none"> ・2020年度、新たに総合計画を策定し、目指す姿として「年齢や性別、国籍、障害の有無等にかかわらず、全ての県民が誰一人取り残されることなく、自ら思い描く人生をいき、幸福を実感できる自立分散型社会」を掲げ、その実現に向けて取組を進めていくこととした。 ・こうした取組の一環として、制度の導入に至った。
佐賀県	<ul style="list-style-type: none"> ・2021年4月、定例記者会見において、NHKの質問に対し、知事が具体的な相談があれば、直ちに検討を開始したいと発言。 ※6月4日 NHKで報道 ・同年6月、県議会演説や一般質問答弁の中で「8月に向け制度導入を検討する」旨を表明。 ・同年8月27日、定例記者会見において、知事が制度の開始を表明。 ※同日制度開始
三重県	<ul style="list-style-type: none"> ・2020年7月、有識者等条例検討会議において制度に係る意見聴取、LGBT当事者等への取組等に関するアンケート調査を実施。 ・同年10月、市町への制度に関する意見照会を実施。 ・同年11月、県議会において、「性の多様性に関する条例」の制定を検討する中で、パートナーシップ制度についても検討・導入する考えを表明。 ・2021年3月、常任委員会で要綱案を説明。

著者作成

表6 4県の制度内容等（2021年11月30日時点）

自治体名	茨城県	群馬県	佐賀県	三重県
根拠	要綱			
仕組	宣誓と宣誓書受領証の交付			宣誓書受領証と公正証書等受領証との併用
対象	一方又は双方が性的マイノリティ		一方又は双方が「性的指向が異性のみでない者又は性自認が出生時の性と異なる者」	
居住地	双方が県内に住所を有している（あるいはその予定）		いずれか一方が県内に住所を有している（あるいはその予定）	
利用件数	64	18	5	21
施行日	2019/7/1	2020/12/21	2021/8/27	2021/9/1

著者作成

7 パートナーシップ制度の限界

(1) パートナーシップ制度の利用件数

2020年に電通ダイバーシティ・ラボが実施した調査¹⁸によると、LGBTの割合は8.9%であった。しかし、この調査結果と比較し、第3章や第6章で示した各自治体におけるパートナーシップ制度

¹⁸ 電通ダイバーシティ・ラボ「電通「LGBTQ+調査2020」を実施」、<https://www.dentsu.co.jp/news/release/2021/0408-010364.html>、(2022年1月21日取得)

の利用件数は少ない。

吉田ほか(2018)は、同性愛者11人に対してパートナーシップ制度に関するヒアリングを行っている。同性愛者の多くは制度に対して批判的であり、その理由として、制度利用を通じてセクシャリティが公になる可能性、実質的なメリットの見えづらさ、同制度にあるパートナー以外との性的関係の否定があげられたと述べている。

(2) LGBT 活動家と「普通」に暮らす LGBT 当事者との感覚のズレ

1) 同性婚等の導入を求めるシンボリックな制度

渋谷区在住・女性カップルが制度を利用した思いを寄稿している(棚村ほか編2016)。

彼女たちが制度利用を決めたのは、「社会全体のセクシャル・マイノリティの存在への理解度があがってほしいから」であり、「感傷的な思いはなく、当事者としてやるべき社会参加のような感覚」で行った。今後は、制度を導入する自治体が全国に広がり、近い将来、同性婚制度や婚姻と同等の権利があるパートナーシップ制度など国家レベルで社会制度の整備がなされることを期待していると述べている。この LGBT カップルにとって、制度利用は LGBT としての社会参加という意味合いが強いことが伺える。

パートナーシップ制度は、国による同性婚制度等の導入を求める LGBT 当事者から、その意思を表明するためのシンボリックな制度として捉えられているようである。

2) LGBT 当事者間の異なる価値観や考え方

LGBT 活動家の多くは国による同性婚の導入を求めており、その手法として全国自治体にパートナーシップ制度の導入を促している。それは同性カップルの可視化が進むことにより、同性カップルへの法的権利保障の必要性を国に示したいからである。LGBT 活動家が制度を導入した自治体数やその自治体人口の割合(人口カバー率)を重視

するのは、そのためである(図2)。

LGBT でない性的マジョリティからは LGBT の存在が見えにくいいため、LGBT 活動家の言動が LGBT を代表しているように認識してしまいがちである。



図2 地方自治体の制度導入状況
出典：LGBT 団体¹⁹ Facebook

しかし、松浦(2021)は LGBT 当事者の立場から、LGBT 活動家と「普通」に暮らす LGBT 当事者との感覚のズレが大きくなっていると指摘している。当然ながら、レズビアン・ゲイ・バイセクシャル・トランスジェンダーが抱えている問題はそれぞれ違い、個々人でも住んでいる地域や年齢、職業もさまざまなので政治信条や価値観、考え方は異なっている。LGBT 活動家が自身の持論を LGBT 共通の意見として語ることには無理がある。

また、LGBT 活動家はカミングアウトしている人たちの意見しか代表していないとの見方²⁰もある。大阪市では、LGBT 団体の意見を参考とし、LGBT への配慮として庁舎などの多目的トイレに「レインボーマーク」を掲示したが、LGBT 当事者から「使用することで LGBT だと知られるのではないか」などの指摘を受けて撤回している²¹。

自身が LGBT であることを周囲にカミングアウトしている当事者は多くはない。自治体はカミングアウトしていない LGBT の存在にも配慮しながら啓発活動を進める必要がある。

¹⁹ 自治体にパートナーシップ制度を求める会、(2022年1月28日取得)

²⁰ withnews「LGBTが嫌いなセクマイ「勝手に代表しないで」活動家嫌いの本音」, <https://withnews.jp/article/f0180402005qq00000000000000000000W03j10101qq000017108A>, (2022年1月21日取得)

²¹ 産経WEST「LGBT配慮のレインボーマーク 当事者指摘で掲示中止に 大阪市の多目的トイレ」, <https://www.sankei.com/article/20180420-PIJ7373B6NLGJAC6EX043H4C6Q/2/>, (2022年1月21日取得)

8 パートナーシップ制度に関する政策提言

2021年12月都議会において、小池知事は2022年度内にパートナーシップ制度を導入することを表明した²²。都の制度導入のインパクトは大きく、今後は制度導入の広域化に関する重要性が多くの都道府県で認識され、制度導入の主体は市町村レベルから都道府県レベルに代わっていくことが想定される。

栃木県においても、パートナーシップ制度の導入を検討している状況である。都道府県単位での導入は市町村単位での導入と比較し、人口が多いことから一定の利用件数が見込めることに加え、広域での自治体間の相互利用が容易になる。

また、2018年に国立社会保障・人口問題研究所が行った調査²³によると、同性カップルに法的保証が認められるべきとの調査項目に対し、反対と回答した割合は25.0%であった。パートナーシップ制度の導入には一定の反対意見が見込まれ、住民サービスの最前線を担う市町村が導入する場合、多くの反対意見が寄せられることが想定される。

しかし、住民との距離が一定程度ある都道府県であれば、住民も比較的冷静に受け止めることができるのではないかと。加えて、同じ北関東の茨城県と群馬県がすでに制度を導入していることを鑑みれば、栃木県が制度を導入しても、市町が導入する場合と比較し、反対意見は少ないと思われる。

栃木県としては、県が要綱をつくり、県内市町が参加するというプランを描いている²⁴とのこと

から、本市としては、すでに制度を導入している鹿沼市や栃木市、日光市と連携しながら、県内市町が活用しやすい制度となるよう県に対して制度策定の助言をするとともに、県の制度施行時に円滑に制度を活用できるように、制度利用者に提供できるサービスについて検討しておく必要がある。

9 おわりに

目指すべきはカミングアウトする必要のない社会であり、そのためには世間の意識を変えてLGBTの存在が当然のこととして受け入れられる社会をつくる必要がある。

自治体のパートナーシップ制度は市民啓発の一手法であり、特段の法的効果を付与するものではない。制度導入の効果を高めるためにも、地道な啓発活動の継続が重要である。

参考文献

- エスムラルダ・KIRA, 2015, 『同性パートナーシップ証明、はじまりました。渋谷区・世田谷区の成立物語と手続きの方法』ポット出版
- 渋谷区在住・女性カップル, 2016, 「パートナーシップ証明書を取得して」棚村政行・中川重徳編『同性パートナーシップ制度 世界の動向・日本の自治体における導入の実態と展望』日本加除出版, 270-272
- 二階堂友紀, 2017, 「政治の現場から」二宮周平編『性のあり方の多様性 一人ひとりのセクシャリティが大切にされる社会を目指して』日本評論社, 72-82
- 二宮周平編著, 2017, 「トランスジェンダーがおかれている社会の現状と課題」, 前掲書, 50-53
- 松浦大悟, 2021, 『LGBTの不都合な真実 活動家の言葉を100%妄信するマスコミ報道は公共的か』秀和システム
- 横尾俊成, 2019, 「札幌市パートナーシップ宣誓制度」の導入過程におけるSNSを介したフレーム伝播『社会情報学』8(1), 65-75
- 吉田道代・新ヶ江章友, 2018, 「日本における同性パートナーシップ制度の導入—地方自治体の動きとLGBT活動家の影響—」『2018人文地理学会大会 研究発表要旨』, 58-59

22 朝日新聞デジタル「東京都、同性パートナーシップ制度導入へ「来年度内」知事が方針」, <https://www.asahi.com/articles/ASPD87DTGPD8UTIL02S.html>, (2022年1月21日取得)

23 国立社会保障・人口問題研究所「第6回全国家庭動向調査結果の概要」, https://www.ipss.go.jp/ps-katei/j/NSFJ6/Kohyo/NSFJ6_gaiyo.pdf, (2022年1月21日取得)

24 「性的少数者への理解増進県条例 議会提出また見送り「宣誓制度」にも支障」『朝日新聞』2022年1月27日