

令和5年6月盛岡市議会定例会

持続可能な地域づくり特別委員会調査報告書

令和5年6月27日提出

本格的な人口減少社会の到来に備え、地方創生を実現するためには、誰一人取り残さない、多様性と包摂性のある持続可能な地域づくりが重要です。平成27年9月の国連サミットでは、17の大きな目標とそれらを達成するための169のターゲットで構成される「持続可能な開発目標」、通称SDGsが採択されました。その本体は「私たちの世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」であり、前文を皮切りに、いたるところでジェンダー平等実現への強い思いが書かれています。例えば、「ジェンダー平等の実現と女性・女兒の能力強化は、すべての目標とターゲットにおける進展において死活的に重要な貢献をするものである。」という一文があり、SDGsの達成にジェンダー平等が欠かせないことがうかがえます。SDGsに性的マイノリティについては明記されていませんが、誰一人取り残さないという理念によって明確に包摂されています。

世界規模でジェンダー平等への取り組みが加速する一方、人間にある様々な違いに対する無理解や不寛容さにより、画一的な社会規範の押し付けや不公平な扱い、あるいは社会集団からの排除といったことは、時代を問わず世界各地で起こり続けています。そのような社会で特に対策もなされず、取り残されてきた人たちの中には、生きることを何度も社会に阻害された経験を持ち、こころに深刻な不調をきたす人も少なくありません。誰一人取り残さないという理念を掲げるSDGsの達成には、多様性を尊重し、違いを包摂する公平な社会の仕組みづくりが必須です。

当特別委員会では、「ジェンダー平等推進について」、「メンタルヘルスについて」の2点を調査項目と定め、2年間調査研究を行い、令和5年2月には、「ジェンダー平等推進について」のうち、同性パートナーシップ制度に関する中間報告を行いました。中間報告の内容も含めて、2年間の調査結果を次のとおり報告いたします。

記

1 盛岡市の現状と取り組み

当市は、平成27年度から令和6年度を計画期間とした「盛岡市総合

計画」を策定し、まちづくりの指針としました。「盛岡市総合計画基本構想」では、「ひと・まち・未来が輝き世界につながるまち盛岡」を目指す将来像とし、「人がいきいきと暮らすまちづくり」、「盛岡の魅力があふれるまちづくり」、「人を育み未来につなぐまちづくり」、「人が集い活力を生むまちづくり」を4つの基本目標に掲げています。

また、「盛岡市総合計画実施計画」では、目指す将来像の実現に向けた29の施策を位置付け、施策ごとに関連するSDGsのゴールを示し、施策の推進がSDGsの達成にもつながることを示しています。

(1) ジェンダー平等推進の取り組み

女性活躍推進法や働き方改革関連法、そしてSDGsの機運の高まりなどを背景に、これまで以上に「誰もが尊重され、多様な生き方が選択でき、あらゆる人が活躍できる」環境の促進を強力に図る必要があるとして、令和元年度に盛岡市男女共同参画推進条例を制定しました。条例では、性別等に関わらず誰もが個人として尊重され活躍できるまち盛岡の実現を目指すことが定められ、この「性別等」という言葉の定義には性的指向や性自認を含んでおり、性の多様性を包摂した条例となっています。

令和2年度に策定された第3次盛岡市男女共同参画推進計画では、新たな視点の一つとして「性の多様性の理解と支援」が加えられ、性の多様性を理解するための周知啓発等に取り組んでいます。また、同計画では、同性パートナーシップ制度の導入についても明記されています。これを踏まえ、令和4年度盛岡市男女共同参画審議会において同制度の推進が決議され、令和4年9月定例会の一般質問において本市は、令和5年5月までにパートナーシップ制度を導入することを表明し、その後、令和5年5月1日から盛岡市パートナーシップ・ファミリーシップ制度を開始しました。

(2) メンタルヘルス対策の取り組み

平成22年度から「盛岡市自殺対策推進連絡会議」及び「自殺対策実務者会議」を定期的を開催し、関係機関との連携や、関係各課と協力した自殺対策の取り組みを推進してきました。平成28年の自殺対策基本法の改正に伴い、市民一人ひとりが自殺の背景についての理解を深め、人の温かさを感じ、いのちを守り支えあう盛岡を目指し、自殺対策事業を総合的に推進するため、平成30年12月に「盛岡市自殺対策推進計画」を策定しました。計画では、6つの基本施

策のほか、働き盛り世代対策、若年層対策、相談窓口の周知・相談体制の充実の3項目を重点施策とし、メンタルヘルス対策に取り組んでいます。

具体的な取り組みとして、精神科医師や保健師などによる「こころの健康相談」を実施しているほか、相談窓口が分からず、相談につながらない人への対応として、「盛岡市こころの相談窓口誘導ポット」を岩手県立大学と研究開発し、試験運用しています。

2 委員会の調査活動

(1) 勉強会

ア 「SDGs de 地方創生」について（令和3年11月19日実施）

CHEERFUL HUMANの中川礼子代表、インナーブランディング協会の舘川浩代表から、SDGsの基本理念と本質についてや、ジェンダー平等はSDGsのゴールの一つであるだけでなく、SDGsの前文や本文内においてジェンダーに関する記載があり、SDGs全体に係る重要なテーマであることについて説明を受けたほか、SDGsの普及促進手法の一つである「SDGs de 地方創生カードゲーム」を実際に体験しました。

イ 盛岡市のSDGsの取り組みについて（令和4年2月1日実施）

市長公室企画調整課から、盛岡市総合計画におけるSDGsの位置づけや、当市のSDGsに関する取り組みについて説明を受けました。SDGsが目指す、経済、社会及び環境の三側面の調和により、誰一人取り残さない多様性と包摂性のある社会の実現という方向性は、当市の目指す将来像と合致しており、SDGsの実現に向け、総合計画を土台とした様々な取り組みを進めていました。

ウ 盛岡市男女共同参画推進計画について（令和4年2月1日実施）

市民部市民協働推進課から、市のジェンダー平等に関する取り組みや盛岡市男女共同参画推進計画に基づく市の取り組みについて説明を受けました。当市においても、ジェンダー平等はSDGs全体に係る重要なテーマであるとの認識のもとで、取り組みを進めてきました。

エ 「性的マイノリティのメンタルヘルス問題と自死予防」に関するESTOの取り組みの現状・課題等について（令和4年8月3日

実施)

性と人権ネットワーク E S T O の真木 柁鷹代表から、性的マイノリティの現状や性的マイノリティのメンタルヘルス対策、自殺対策、全国におけるパートナーシップ制度の導入状況などについて説明を受けました。性的マイノリティと呼ばれる人は 11 人に 1 人の割合で存在していると調査で明らかになっているが、アウティングなどの恐怖から当事者がカミングアウトできていない状況で、性的マイノリティが見えにくい状態であることや、男性の自殺未遂者は、異性愛者より同性愛者の方が多いことなどの話を受けました。

オ 盛岡市自殺対策推進計画について（令和 4 年 10 月 11 日実施）

保健所健康増進課から、当市の自殺の現状や、盛岡市自殺対策推進計画に基づく当市の取り組みについて説明を受けました。具体的な取り組みとして、市民などを対象としたゲートキーパー研修や児童・生徒向けの S O S の出し方教室、相談窓口の周知などを行いました。

(2) 先進地視察（令和 4 年 10 月 26 日～10 月 28 日実施）

ア 東京都足立区：パートナーシップ・ファミリーシップ制度について

足立区は、本会議において区議会議員が性的マイノリティに対して差別的な発言を行ったことをきっかけに、パートナーシップ制度導入に向けた取り組みが早急に進みました。制度を導入するに当たっては、当事者などと意見交換会を行い、制度への要望を聞き取り、区議会議員の発言から約半年後の令和 3 年 4 月からパートナーシップ・ファミリーシップ制度を開始しました。この制度は、当事者からの強い要望を受け、ファミリーシップ制度も導入していることが大きな特徴です。また、性的マイノリティのための制度ということで、事実婚を制度の対象外としていることや、公正証書の提出を不要としていること、条例ではなく要綱で制度を運用していることも特徴です。令和 3 年 5 月には「東京都パートナーシップ制度導入自治体ネットワーク」を結成し、近隣自治体と連携してパートナーシップ制度の利便性向上にも取り組んでいます。他にも、性的マイノリティについて周知啓発するために、区立小中学校の全教員など子どもに関わる職員に対して啓発冊子を配布しているほか、集合型研修や出前講座を積極的に行っています。

イ 大阪府堺市：自殺対策の取り組みについて

堺市は、第3次堺市自殺対策推進計画に基づき、自殺未遂者の直接相談支援を行う「いのちの応援係」を設置しています。自殺未遂が発生した後、警察や救急隊と協力して、自殺未遂者を相談窓口につなげ、その後は伴走型の支援を行っていることが特徴的です。

ゲートキーパー研修については、新型コロナウイルス感染症の流行もあり、対面での研修のほか、研修テキストをホームページへの掲載や、YouTubeに研修動画を公開していることが特徴的です。

ウ 静岡県浜松市：子どものこころの健康づくり事業について

浜松市は、自殺対策の取り組みの一つとして、子どものこころの健康づくり事業を実施し、事前予防、危機介入、事後対応の3つの柱で、子どもの年齢に応じた事業展開を行っています。

市内のスクールカウンセラーと地域の臨床心理士のうち、養成研修を受けた人を子どもの「メンタルヘルスサポーター」として任命し、小学4年生を対象としたストレスマネジメント教室や、小中学校教諭を対象とした児童・子どものこころのケア研修の講師としていることが特徴的です。

エ 静岡県浜松市：性の多様性に関する取り組みについて

浜松市は、性の多様性に関する取り組みとして、パートナーシップ宣誓制度と多様な性への理解を深め行動するための職員ハンドブックの作成に取り組んでいます。令和2年4月に始まった浜松市パートナーシップ宣誓制度の特徴は、対象者を性的マイノリティに限定せず、現在の婚姻制度に対し、悩みや生きづらさを感じている事実婚の人も包摂していることです。また、様々な事情で同居できない人もいることから、少なくとも一方が市民であれば申請できる点も特徴です。制度を活用することで、パートナーとの市営住宅入居の申し込みや浜松市へ移住する際に利用できる補助制度が利用可能となります。また、制度開始初日に特設ブースを設け、記念写真の撮影をできるようにしたとのことです。

多様な性への理解を深め行動するための職員ハンドブックは、ジェンダー平等やセクシュアリティについて職員自らが「自分事」として認識し、正しい知識を持って適切に行動することを目的に作られました。作成に当たっては、性的マイノリティは特別なものでは

なく、誰もが多様な性の一員であるという思いから、特別な人に特別な対応をするためのマニュアルとならないよう意識したとのことです。

3 調査事項についての提言

(1) ジェンダー平等推進について

ア 同性パートナーシップ制度

当市は令和5年5月1日から、パートナーシップ・ファミリーシップ制度を開始しました。当特別委員会が中間報告で提言した、パートナーシップ制度と併せたファミリーシップ制度の導入や、制度の対象に事実婚の人を含め、同性に限らない制度としたことを評価します。今後においても、制度利用者が様々な行政サービスを受けられるよう、関係部局と調整を続けることや、民間サービスの充実も図るため、民間企業が主体的に利用者向けのサービスを検討できるように、制度に関する情報提供を継続的に行っていくこと、当事者などから継続的に話を聞き、必要に応じて制度を改正し、できる限りの内容を盛り込んでいくことを求めます。

一方で、当市のパートナーシップ・ファミリーシップ制度の申請や受領証の交付は、原則開庁時間のみの対応です。しかし、婚姻届の提出は休日や時間外でも可能です。この取り扱いの差を是正するためにも、当直室でもパートナーシップ・ファミリーシップ制度の申請や受領証の交付が可能となるよう取り組むことを求めます。

県内自治体においても、制度導入を検討する動きが活発になっています。さらに、県では「岩手県におけるパートナーシップ制度の導入に関する指針」を策定し、県内市町村の取り組みや相互連携を後押ししています。今後においては、制度を導入している県内自治体や県と率先して連携し、東京都の自治体が入力している「東京都パートナーシップ制度導入自治体ネットワーク」のような団体を結成するなどし、制度の利便性の向上や導入自治体の拡大に努めることを求めます。

イ あらゆる性差別の解消

①職員ハンドブックの作成

浜松市では「多様な性への理解を深め行動するための職員ハンドブック」を作成し、市職員自らがジェンダー平等などについて、「自分事」として捉えられるようにしていました。当市においても、同

様のものを作成し、職員一人一人が多様な性などについて「自分事」として捉え、差別を解消していく取り組みを進めていくことを求めます。

②身分証明書等の性別の記載

実際の性のあり方は単純に男女だけに区分できないほど多様であるにも関わらず、社会の中では外性器に基づいて性別を二元化し、それぞれに性別規範を作っています。このジェンダー規範を前提に社会の仕組みが作られているため、普段の生活や人生のあらゆる場面で性別を確認されます。男性か女性かということだけで様々なことが決まっていく社会では、性別が曖昧であることへの偏見も強いのです。ジェンダー規範の押し付けによって、生きていくことに困難さを感じる人が少なくない社会を変えていくために、柔軟で慎重な性別の取り扱いが必要と考えます。

性別違和のあるトランスジェンダーの人の多くは、戸籍の性別を知られたくないため、医療受診や行政手続き等に強い抵抗感があります。人によっては非常にプライバシー度の高い性別情報を守るため、健康保険証などの公的な書類において、希望すれば性別を記載しないなどの配慮を当市が率先して実施していくことを求めます。

③統計調査等の性別欄の拡充

行政として様々な行動計画を立てる際の統計調査等では、性別の回答を求めています。戸籍の性別を答える人が多いと思われませんが、戸籍の性別だけで回答者の実態や傾向を掴むことには限界があります。盛岡市男女共同参画推進条例では、性別等の定義を男性と女性の2区分に分けるのではなく、体の性別、性的指向、性自認などから成るあらゆる多様な性を含めた捉え方をしています。あらゆる性の存在を認識し、より現実に即した政策を実行するためにも、統計調査等の性別欄を拡充していくことを求めます。

④性感染症の予防教育

学校での性教育は十分に行われているとは言えない状況です。特にも性感染症の予防教育は異性間に限定されており、同性間の性感染症の予防教育は行われていません。このような状況が男性間の性交渉でのH I V感染の根本的な原因の一つと考えます。H I V陽性者が病院で非常に差別的な扱いを受け、対人恐怖症になったという

事例もあり、性感染症の感染予防、感染者への差別を防ぐためにも、性感染症についての教育は重要です。今後は児童・生徒の発達段階に合わせ、異性間、同性間の性感染症について学ぶ機会を十分に確保することを求めます。

(2) メンタルヘルスについて

ア 自死予防対策

① 自殺未遂者支援

堺市は自殺対策の重点施策の一つに自殺未遂者支援を据え、全国に先駆けて取り組みを進めてきました。いのちの相談支援事業では、警察や救急隊に協力してもらい、自殺未遂があった後に事業のリーフレットを自殺未遂者、またはその家族に渡して、相談につなげています。当市においても、自殺におけるハイリスク層である自殺未遂者への対策として、堺市と同様の関係機関と連携した取り組みを行うことを求めます。

当該事業の相談者は男性よりも女性が多く、その理由として、当該事業は自殺未遂者のうち、相談の同意を得られた人と相談を行うもので、男性は女性よりも相談することにためらいを感じていたり、自殺を図ったときに完遂する人が多かたりするためではないかとのことでした。当市では、もりおか女性センターにおいて、男性向けカウンセリング（男性相談）を毎月1回実施しています。男性が相談する、つまり弱さを見せることにためらいを持たないように、男性に強さを期待するジェンダー規範を和らげるための啓発活動と、男性相談窓口の更なる周知を求めます。

② ゲートキーパー研修と相談窓口の充実

堺市は新型コロナウイルス感染拡大で対面でのゲートキーパー研修が困難であった際に、研修テキストを市のホームページに掲載することや、研修動画のYouTube上への公開を行った結果、これまで時間の都合で参加できなかった層が研修を受講できたというメリットがあったとのことです。そのほかにも、研修を受けたゲートキーパーが孤立しないよう、ゲートキーパー活動での悩みについて、こころの健康センターに相談することの呼びかけに取り組んでいました。当市においても、ゲートキーパーの輪を広げるために、堺市の取り組みを参考とすることを求めます。

堺市の自殺対策の取り組みは、「自殺してしまう人はなかなか市役

所に相談しない。」との考えを念頭に行っているとのこと。当市においても、市民にとって市役所などの公的機関が相談相手であるという認識は乏しく、また、相談することで問題解決に向かうイメージを持つことができるような周知もされていないように思います。生活逼迫や困窮など、生きていくことの困難に直面した人に対して、「市はあなたの生活の伴走者である。」との広報が必要と考えます。税金の長期滞納などがあり連絡も取れない人など、声を上げることのできない市民をいかに相談につなげていくかを検討していくことを求めます。

相談につなげる取り組みと並行して、こころの相談窓口の拡充が必要であるとも考えます。こころの相談窓口については、「かけても繋がらない」、「電話をかけられる時間に受け付けていない。」などの声もあることから、相談に対応する人員や体制の拡充を図っていくことを求めます。

相談窓口に悩んでいる人向けの「盛岡市こころの相談窓口誘導ポット」は、現在試験運用中であるとのことですが、適切な相談先を見つけることのできない人にとって非常に有益なものであることから、早期に本格的な運用を開始するよう求めます。また、インターネットで鬱病などを検索した人に、相談窓口の広告が出るリスティング広告を自殺対策強化月間などの際に行っているとのことですが、この取り組みは自殺対策に一定の効果があると考えますので、年間を通じて実施するよう求めます。

③ 依存症対策

堺市の自殺対策推進計画では、自殺の要因の一つとされる依存症への対策にも重点を置いて取り組んでいました。当市のホームページ上には依存症の啓発ページがありますが、アルコール依存症のみの掲載に留まっています。依存症対策の取り組みは自殺予防に重要であることから、依存症相談拠点である県と連携するとともに、当市主体で様々な依存症への周知啓発に取り組むことを求めます。

イ マイノリティ対策

① 子ども対策

浜松市の子どものこころの健康づくり事業は、当初は児童・生徒のみを対象としていましたが、年々対象を拡大し、教職員や保護者を対象とした事業も行うようになったとのこと。当市において

も、教職員を対象としたSOSの受け止め方に関する講座を開催していますが、今後は保護者も対象とするなど、児童・生徒にとって有力なゲートキーパーを増やす取り組みを進めることを求めます。

浜松市で子どものこころの健康づくり事業の一環で実施しているストレスマネジメント教室は、当市ではSOSの出し方教室に当たります。SOSを出す背景にはストレスがあり、ストレスそのものについてや、その対処法について学ぶことは重要です。コロナ禍のピークを過ぎた現在、行動や環境の大きな変化によって新たなストレスを経験する児童・生徒の増加が予想されます。このことを念頭に置き、ストレスやゲートキーパーについて学ぶことのできる環境整備を迅速に行うことを求めます。

浜松市ではより多くの学校で講座を行うため、子どものメンタルヘルスサポーターとなったスクールカウンセラーを研修講師としていました。当市では、予算の範囲内で毎年4校、専門医が希望のあった学校に訪問してSOSの出し方教室を開催しているとのことですが、子どものメンタルヘルスサポーターのような制度を参考にして、毎年全ての市立学校において児童・生徒や教師、保護者を対象として実施できる体制の構築を求めます。

②性的マイノリティ対策

鬱病や自殺の背景には、性的マイノリティ特有の困難さがあります。無理解や偏見によって、性的マイノリティの人たちは家族の中ですら孤立する場合があります。様々な調査では、回答者の性的マイノリティ当事者の約6割がいじめ被害を経験している、自傷行為経験率は非当事者と比較して約2～7倍ある、ゲイ・バイセクシュアル男性は異性愛男性より自殺未遂リスクが6倍程度高いことなどが明らかとなっています。当市でも実態調査を行い、現実に即した対策を行うことを求めます。また、特にトランスジェンダーの人は就職や就労する際に性別にまつわる問題が生じやすいことから非正規雇用になってしまい、生活が困窮するという負の連鎖が起きています。そのような現実を踏まえ、事業者をはじめ広く啓発活動に取り組むことを求めます。

昨今、トランスジェンダー女性に対する差別発言がネット上で激化しており、一刻も早い対策を望みます。またこのような取り組みを行う根拠として、次期自殺対策計画で定義するハイリスク層に性的マイノリティを追加することを求めます。

4 結びに

当市では「ひと・まち・未来が輝き世界につながるまち盛岡」を指す将来像とし、「人がいきいきと暮らすまちづくり」、「盛岡の魅力があふれるまちづくり」、「人を育み未来につなぐまちづくり」、「人が集い活力を生むまちづくり」によって将来像の実現を目指しています。SDGsと同様にこれらのまちづくりにも、多様性を尊重し、違いを包摂する公平な社会の仕組みづくりが必要です。

SDGsには人間開発を目的としている側面もあり、人が持って生まれた可能性を開花させ、社会の一員として尊厳のある人生を生きられるようにすることや、そのために必要な環境を創ることも意味しています。そのことを踏まえ、生きることの阻害要因を減らし、促進要因を増やすことを、SDGsの要であるジェンダー平等の切り口から取り組むことを求めます。

様々な違いがある人たちが包摂されていく社会は、包摂された当事者だけでなく、他のマイノリティ性を持つ人たちを力づけ、あるいはマジョリティ性を持つ人たちの価値観に変化を起こすでしょう。持続可能な地域は、変化し続ける地域。持続可能な地域づくりとは、多様性や包摂性、公平性を追求し続けるということです。当委員会の提言が、そのスタートラインとなることを心から願い、報告といたします。