



意見表明書

第 2 号
令和元年 1 月 8 日

豊島区長 高野 之夫 様

豊島区男女共同参画苦情処理委員
笹 川 麻利恵
西 本 政 司
神 谷 悠 一



令和元年 5 月 23 日付第 1 号により調査開始の通知をした申出については、調査の結果、豊島区男女共同参画推進条例施行規則第 8 条の規定により次のとおり意見表明します。
なお、令和 2 年 3 月 31 日までに改善等の措置について報告してください。

申出の趣旨	<p>1 申出の趣旨 4 月 1 日よりパートナーシップ制度が豊島区でも実施され、性的指向、性自認に基づく差別は禁止された。それにも関わらず、区職員および教員でパートナーシップ制度を利用している者には慶弔休暇や介護休暇などの休暇制度が認められない。これは、区が実施する男女共同参画施策又は男女共同参画の推進に影響を及ぼすと考えられるため、制度の見直しを計られたい。</p> <p>2 申出の理由 職員および教員の休暇制度については法定されているところであるが、横須賀市では「パートナーシップ休暇」制度を設けるなどして、パートナーシップ制度に登録する者への差別を解消しようとする施策を実施している。豊島区でこうした施策を実施しないのは、条例の趣旨に反すると考える。同様の制度を作るなど改善をして頂きたい。 また、豊島区には金婚・ダイヤモンド婚を迎える夫婦に 1 万円の商品券を祝品として進呈する制度があり、この制度がパートナーシップ制度の申請者にも適用されることが望ましいと考える。 さらに、婚姻する夫婦や男女のカップルを対象とする施策は、その性質から不要と思われるものを除き、パートナーシップ制度を利用する当事者等にも適用されることが求められると考える。</p>
意見表明の趣旨	<p>区は、豊島区男女共同参画推進条例の趣旨に鑑み、区職員の休暇制度を本人又は配偶者の性的指向・性自認に関わらず、利用できる制度へ改正すべきである。 改正にあたっては、豊島区男女共同参画推進条例の趣旨を踏まえた制度・運用にするとともに、短時間勤務制度等、他の制度についても、条例の趣旨を踏まえたものとするよう、検討すべきである。</p>
意見表明の理由	<p>1. 要件審査について 苦情処理委員 (以下「当委員」という。) は、本件苦情申出内容につき、「豊島区男女共同参画苦情処理委員制度に基づく申出等に関する事務処理要項」に定める調査開始要件に該当するかどうかを審査した。</p>

当委員が苦情申出を受理し調査を行うためには、まず、「区が実施する男女共同参画の推進に関する施策又は男女共同参画の推進に影響を及ぼすと認められる施策に関する事項についての苦情、又は性別等による差別等男女共同参画の推進を阻害する要因により人権が侵害されたと認められる事案に関する事項についての救済であること」の要件に該当することが必要である。

この点、本件申出における「パートナーシップ」とは、豊島区男女共同参画推進条例（以下「豊島区男女条例」という。）第2条（7）において、「互いを人生の伴侶とし、日常の生活において経済的又は物理的かつ精神的に相互に協力し合うことを約した、一方又は双方が多様な性自認又は性的指向の2人の者の関係という。」とされている。そのため、本件申出は、互いを人生の伴侶とし、日常の生活において、経済的又は物理的かつ精神的に相互に協力し合うことを約した、一方又は双方が多様な性自認又は性的指向の2人の者の関係にあるもの（以下「同性パートナー」という。）の慶弔休暇や介護休暇などの制度利用に関する事項であると解することができる。また、同条例第2条（1）では、「男女共同参画」の定義を、「性別等にかかわらず、すべての人が社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、責任を担うことをいう。」と規定しており、加えて同条（2）において「性別等」について、「生物学的な性別」のみならず、「性自認（自己の性別についての認識をいう。以下同じ。）及び性的指向（どの性別を恋愛感情又は性的な関心若しくは興味の主な対象とするかしないかを表すものをいう。以下同じ。）をいう。」としていることから、本申出は豊島区男女条例の定める男女共同参画の概念に当てはまるものであると解することができ、区が実施する男女共同参画の推進に影響を及ぼすと認められる施策に関する事項であると判断する。

なお、本件申出は、「区職員、教員でパートナーシップ制度を利用している者」の休暇制度の見直しを求めるものであるが、区職員と教員とは所轄が異なる。区職員及び区立幼稚園教諭については、当委員が調査し、区長に是正を求めたり意見表明したりする対応が直接的に可能であるが、一方で、教員（区立学校勤務。区立幼稚園教諭を除く。以下同じ。）については、都の教育委員会の管轄となるため、当委員の対応は制度的に制限される。もっとも、豊島区で働く教員についても区職員と同様の男女共同参画推進の要請と救済の必要があると考えるため、本意見表明の結論部分で触れることとする。

上記を踏まえ、当委員は本件苦情申出の調査を開始するものとした。

2. 前提事項

（1）豊島区における該当制度の状況

本件申出に関係する「配偶者等」が利用できる制度で、区職員に適用されているものは、「慶弔休暇」「短期の介護休暇」「介護休暇」「介護時間」「配偶者同行休業」「子の看護のための休暇」「出産支援休暇」「育児参加休暇」「育児時間」「育児休業・部分休業」（以上「休暇制度等」という。）である。

このうち「育児時間」「育児休業・部分休業」以外は、法律上の「配偶者」の他にいわゆる「事実婚」にも利用が認められているが、「同性

パートナー」に認められているものはない。

(2) 申出に該当する制度に関する関係法の定め

豊島区の該当制度の根拠法は、地方公務員法、地方公務員の育児休業等に関する法律、労働基準法、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律であるが、これらのいずれにおいても、「同性パートナー」については規定されていない。但し、「育児時間」「育児休業・部分休業」以外の各種制度においては、婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者が対象として含まれている。

3. 本件苦情申出内容の検討

(1) 基本的考え方

男女共同参画の推進に関し、基本理念並びに豊島区、区民、事業者の責務を明らかにするとともに、区の施策の基本的事項を定めた豊島区男女条例において、同性パートナーについても、性別等による差別禁止の対象となることが明示されたことから（第7条第1項、第2条（2））、本件申出にかかる休暇制度等は、国の法令の趣旨に反する場合又はその制度の性質上適用が明らかに困難な場合を除き、法律婚や事実婚のパートナーと同様に同性パートナーに対しても等しく適用されるべきである。

そこで、本件苦情申出を検討するにあたり①性的指向・性自認関係法制度の状況、②関係法及び条例における法目的・趣旨との整合性、③他の自治体における制度の整備状況について検討する。

(2) 性的指向・性自認関係法制度の状況

①については、東京都が2018年10月に制定、同月施行した「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」

（以下「東京都人権条例」という。）を挙げることができる。東京都人権条例においては、本件に関する規定として、第3条で「性自認及び性的指向を理由とする不当な差別の解消」を明記し、第4条で「都、都民及び事業者は、性自認及び性的指向を理由とする不当な差別的取扱いをしてはならない。」と定めている。

これらの規定は、豊島区の各種休暇制度の適用・運用のあり方を検討するにあたって、考慮されるべきものである。

加えて、豊島区男女条例は、性的指向・性自認に関する規定を置いている。豊島区男女条例は、第3条（1）において「すべての人が、個人として尊重され、性別等による差別的な取扱いを受けず、その個性と能力を発揮する機会が確保されること、暴力が根絶されること。」を基本理念として掲げており、第4条2項において区の施策が基本理念に沿うよう配慮するものと規定している。加えて、第7条において、「何人も」あらゆる場において「性別等による差別的取扱いその他性別等に起因する人権侵害を行ってはならない。」と規定しているところである。更に、第8条では、基本的施策の実施にあたり実施に努めるものとして、「（4）すべての人が個人として尊重され、性別等による差別的な取扱いを受けることがないよう必要な措置を講ずること。」を掲げている。

第7条などの差別を禁止し人権尊重を求める規定は、民間にも適用されるものであるが、制度順守を求める区自体に、率先垂範が求められるのは言うまでもない。

このように、東京都人権条例、豊島区男女条例は、ともに性的指向・性自認による差別を禁止しており、休暇制度の適用にあたっては、原則として性的指向・性自認による差別的取り扱いを行うべきではない。

(3) 関係法・条例における法目的・趣旨との整合性

その上で課題となるのは、②申出に該当する制度を同性パートナーに適用することと、関係法・条例における法目的・趣旨との整合性である。直接的な規定のない事項であるため、法や条例の趣旨に立ち返って検討することが必要と考える。

休暇制度等のうち、「配偶者同行休業」「育児休業・部分休業」以外の関係制度の根拠規定は「職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例」であり、「配偶者同行休業」は「職員の配偶者同行休業に関する条例」である。なお、地方公務員法第24条第5項は「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件」を条例に授權し、また同法第13条は「すべて国民は、この法律の適用について、平等に取り扱われなければならない」と定めており、性的指向、性自認についても、明示はされていないものの、平等な取り扱いを前提として考えられるべきである。また、同法第14条では、「勤務条件が社会一般の情勢に適應するように、随時、適当な措置を講じなければならない。」としており、(1)で言及した条例の性的指向・性自認に関する制度の制定状況や、民間の動向も踏まえた措置が必要であると解することができる。なお、「育児時間」の根拠法である労働基準法は労働条件の最低基準を定めており、第3条に均等待遇を定めるとともに、申出に該当する同法第67条の「育児時間」に関する規定は、妊産婦の保護を目的とした規定として位置づけられる。

また、「地方公務員の育児休業等に関する法律」は、第1条において、「子を養育する職員の継続的な勤務を促進し、もって職員の福祉を増進するとともに、地方公共団体の行政の円滑な運営に資すること」を目的としており、この目的に従って育児休業・部分休業が規定されている。

このように、地方公務員法、労働基準法、地方公務員の育児休業等に関する法律のいずれにおいても、子の養育や介護を担う職員の対象範囲に同性パートナーの子や対象家族を加えることが、現存の規定の趣旨と整合しないものではなく、かつ、法の目的を害するとはいえないと考える。むしろ実際に育児や介護等に携わる同性パートナーについても、平等原則に基づき対応することが求められるとともに、職員の福祉の増進という観点からも、本件申出にかかる休暇制度等は、同性パートナーにも等しく適用することが、その趣旨に合致する取り組みであるといえる。

なお、地方自治法14条第1項は、「法令に違反しない限りにおいて地域における事務等（同法第2条第2項）を条例で制定することができる」とし、条例が国の法令に違反する場合には無効である。しかしながら、条例が法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者と前者とは別の目的に基づ

く規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない（昭和 50 年 9 月 10 日最高裁大法廷判決）。

本件申出にかかる休暇制度等を同性パートナーに等しく適用することは、上述したとおり、国の法令が定める趣旨・目的・内容及び効果に矛盾抵触するものとはいえず、また、法令において同性パートナーを対象とした定めがなされていないことが、同性パートナーに対する制度を規制する趣旨に出たものでないことも明らかである。

従って、同性パートナーに休暇制度等を適用することは、地方自治法第 14 条 1 項の趣旨にも合致するものと考えられる。

（４）他の自治体における制度の整備状況等

また、既に申出に該当する休暇制度等を、同性パートナーにも利用可能としている自治体が複数存在する。具体的には、千葉市、横須賀市、福岡市、堺市、大阪市などが挙げられる。

加えて、民間においても関係制度を同性パートナーに利用を拡大している例は近年多く見られるものであり、育児や介護等に関する休暇制度を同性パートナーに拡大することは、社会的にも広く認められつつある取り組みであり、このような実施状況や実施傾向からすると、休暇制度を同性パートナーに等しく適用することは、制度の性質上その適用が明らかに困難であるとはいえない。

４ 結論

（１）本件苦情申出の趣旨は、区職員、教員でパートナーシップ制度を利用している者における、慶弔休暇や休暇制度の見直しを計りたいというものだった。区職員の休暇制度については、その多くが事実婚でも利用可能なものであり、性的指向や性自認に関する差別禁止条例を東京都、豊島区が有し、かつ各休暇制度の目的や意図や効果を阻害するものではない以上、矛盾抵触はないと考えられ、区は同性パートナーを有する区職員や教員に対しても、職員の休暇制度を利用可能とすべきである。

（２）なお、制度の改正にあたっては、豊島区男女条例等を踏まえ、性自認では異性であっても、戸籍上同性となる場合なども念頭に利用可能な制度とすることが求められる。また、豊島区男女条例第 7 条第 5 項、第 6 項において「何人も、性自認又は性的指向の公表に関して、本人に対し強制又は禁止してはならない。」「何人も、本人の同意なくして性自認又は性的指向を公表してはならない。」と、いわゆる「カミングアウト」の強制や「アウティング」を禁止していることを踏まえ、パートナーシップ制度利用者及び同制度を検討している者が休暇制度を利用するにあたっての手続きをする際などに、実質的に、「カミングアウト」を強制するようなものとならないように、かつ、制度利用情報が不必要に流出することによる「アウティング」を防ぐよう、必要な措置を講ずべきである。

（３）本件苦情申出は主に休暇制度に関するものであったが、他にも金婚・ダイヤモンド婚による商品券進呈や、関係制度の見直しについても

言及されるものであった。実際に、育児・介護関係制度には短時間勤務制度など類似の目的によって設けられた異なる制度についても見直しを指摘できるものがあり、今後区は、講じている他の制度についても、豊島区男女条例の趣旨を踏まえたものとなっているかを精査し、必要な対応を検討していくべきである。

(4) なお、教員に対する休暇制度等の適用については、東京都教育委員会の所管となるため、本意見書では、教員を除外しているが、教員についても都教育委員会に働きかけるなどし、できるだけ区の職員と同等の待遇を実現できるよう努められたい。