

〈論文〉

地域福祉計画における性的マイノリティに関する研究

—地域共生社会の実現に向けた課題は何か—

加藤 慶

Abstract

【目的】本稿は、日本政府が「性的指向、性自認」ないし「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」ことに関し、わが国の現状について地域福祉計画をもとに明らかとし、課題を検討することを目的とする。【研究対象】目的を達成するために分析対象としたものは、2022年9月現在を計画期間としている都道府県地域福祉支援計画である。【結果】地域福祉支援計画の策定状況は47都道府県のうち46都道府県であった(策定率97.8%)。分析対象とした46都道府県のうち、「性的指向」「性自認」、「LGBT」、「性的マイノリティ」、「性の多様性」のキーワードをもとに抽出された都道府県は、13都道府県であった(47都道府県中27.6%)。【考察】人権保障対応が遅れており、日本のソーシャルワーク専門職は、性的マイノリティを包含した地域共生社会の実現を指向する地域福祉支援計画の策定をより推し進める必要がある。

キーワード：性的マイノリティ 地域福祉計画 地域共生社会

1. はじめに

1.1. 研究の背景

国際ソーシャルワーカー連盟(International Federation of Social Workers=IFSW)と国際ソーシャルワーク学校連盟(International Association of Schools of Social Work=IASW)が2014年のメルボルン総会において採択した「ソーシャルワーク専門職のグローバル定義」(以下、グローバル定義)(IFSW&IASW,2014)では、「社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理は、ソーシャルワークの中核をなす」として「多様性尊重」がソーシャルワークの中核をなしていることを明確にした。グローバル定義(IFSW&IASW,2014)の「注釈」では、次のように記される。「原則」として、「ソーシャルワークの大原則は、人間の内在的価値と尊厳の尊重、危害を加えないこと、多様性の尊重、人権と社会正義の支持である」とし、「人権と社会正義を擁護し支持することは、ソーシャルワークを動機づけ、正当化するものである。ソーシャルワーク専門職は、人権と集団的責任の共存が必要であることを認識する。集団的責任という考えは、一つには、人々がお互い同士、そして環境に対して責任をもつ限りにおいて、はじめて個人の権利が日常レベルで実現されるという現実、もう一つには、共同体の中で互恵的な関係を確立することの重要性を強調する。したがって、ソーシャルワークの主な焦点は、あらゆるレベルにおいて人々の権利を主張すること、および、人々が互いのウェルビーイングに責任をもち、人と人の間、そして人々と環境の間の相互依存を認識し尊重するように促すことにある」と示した。さらに、「『危害を加えないこと』と『多様性の尊重』は、状況によっては、対立し、競合する価値観となることがある。たとえば、女性や同性愛者などのマイノリティの権利(生存権さえも)

が文化の名において侵害される場合などである。『ソーシャルワークの教育・養成に関する世界基準』は、ソーシャルワーカーの教育は基本的人権アプローチに基づくべきと主張することによって、この複雑な問題に対処しようとしている」(IFSW&IASSW,2014)ことを述べ、ソーシャルワーク専門職の立場を明確にしている。

IFSW の 2014 年メルボルン総会で採択された国際方針「性的指向とジェンダー表現」(IFSW,2014)では、多様性尊重に関連して「ソーシャルワーカーは、性自認、性的指向、ジェンダー表現が、社会規範から異なっている人々のウェルビーイングを高めることに、専門職の倫理および人権を基盤とした実践によりコミットしなければならない」とし、社会的規範と異なる性自認・性的指向・ジェンダー表現である人々やその可能性のあるすべての人々とその関連する問題に対する IFSW の立場性を明確にしている。IFSW 人権委員会は、2021年に性的マイノリティ(注 1)の人々に対する人権保護の取り組みについて、「すべての国のソーシャルワーク専門職団体が、自国の変化を提唱するために行動を起こすものではないことに対し、懸念を表明」し、「ソーシャルワーク専門職の基本的な義務は、抑圧に挑戦し、コミュニティと社会のすべての人々の権利を支援することである。世界的に LGBTQI の人々のコミュニティに対する人権侵害が続くことを容認することは、認められない」ことを表明した(IFSW,2021)。

また、ソーシャルワーク専門職における性的マイノリティに関する支援実践の根拠として、次のように国際人権法があることを確認している。「国連では、世界人権宣言に加えて、LGBT の人々に関連する他の決議や条約(多くの国で支持されている)を採択している。これには、レズビアンとバイセクシュアル女性の特別なリスクに対処することを含む『女性に対するあらゆる形態の差別撤廃条約』、『市民権と政治的権利に関する国際規約』、『経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約』、『子どもの権利条約』、『難民の地位に関する条約と議定書』が含まれる」(IFSW,2014)。さらに、ソーシャルワーク専門職としての支援実践の方針として、「レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックスの人々の権利は人権である。したがって、ソーシャルワーク専門職の人権に対する核となる公約には、LGBT の人々の権利を保護し、保護するという公約が必要である。すべての性別の LGBT の人々は、ライフサイクルのすべての段階で、法律や州の政策や、実践を含むあらゆる形態の差別から保護されなければならない」こと、「IFSW は、人権、人間の安全保障、平和、そしてすべての人々の人間の可能性とウェルビーイングの向上に対するソーシャルワーク専門職の中核となるコミットメントを強調する。性的指向、性同一性、ジェンダーの表現が規範と異なる人々が、完全かつ平等な権利を享受できない場合、彼ら彼女らの共通の人間のニーズと家族のニーズは完全には満たされず、彼ら彼女らの人間としての可能性は完全には実現されない」と考えること、「IFSW は、すべての人々の経済的なウェルビーイングを促進するための政策やプログラムは、LGBT に対する経済的配慮、職場、家庭、社会経済政策およびプログラム自体の差別に注意を払わずには成功しないと認識している。ジェンダーが不一致である人を含む、すべての LGBT の人々の職場における差別を終わらせるためには、多くの国家的文脈において市民権やその他の保護的法的措置を強化する必要がある。社会保険制度を含む労働者の家族の社会的および経済的ルールは、LGBT の人々の家族やカップル関係を含むように設計されなければならない」ことを明確にしている(IFSW,2014)。

では、日本において生活する性的マイノリティの人々の状況はどうか。

レズビアン当事者として、青森県において地域を基盤とした性的マイノリティの相談支援体制を整える活動を行った宇佐美翔子は、性的マイノリティにとっての地域について述べる。少し長くなるが、引用して性的マイノリティと地域の関係性について考えたい(宇佐美,2022,pp.229-234)。

「個人の問題(わがまま、弱さ、おかしさ)故に辛いのだと長い年月をかけて思い込んでいたものが、<<社会>>の仕組みによるものだと気づいた時、レズビアンである私は救われた。実際の行動として狭い<<地域>>を抜け出すことで救われた人も多いだろう。物理的に<<地域>>を離れて俯瞰してわかることは意外と多い」。(略)「26年ぶりに青森に帰ってきて<<地域>>の暗黙の了解のような空気がどこから来るのか考えている。考えるのは、やはりまだ生き難いと感じているからに他ならないが、自分の気質のせいで生き難いのかと思っていた頃とは違い、社会の問題/課題として、少しは冷静に考えられるようになった。私から見える青森は、理想の家族像は結婚、出産、子育て、老後、介護、葬儀、墓守までがワンセット。セクハラ、性暴力加害は武勇伝として語られ、医師や教員、弁護士、代議士など先生と呼ばれる人たちが絶対の信頼と力を持ち、男性は喧嘩とセックスと酒が強いことを自慢げに話す人を多く見る。このような強いジェンダー規範の中、セクシュアル・マイノリティが地域社会で生きるということはその規範に対抗することでもあり排除の対象になりやすい。まして闘う決意は諸刃の刃だ。ここに生きられるかどうかに関わる。息を潜めていた方が安全だと思うのも無理はない。なぜならその規範を映す鏡がすぐに隣に居る親、親戚、同級生、同僚、隣近所の人だったりするのだから。2014年から青森に戻り、役所の中や会議室ではなく、街の中に生活の延長線上として相談できる場所をとコミュニティカフェ&バー経営と相談事業を並行して行っているが、当事者の悩みは私が生きにくいと感じ青森を離れた1980年代も今もあまり変わらない。<<地域>>は自然に任せておけば良い方向へ変わるというものではないだろう。直接テコ入れしなくては、セクシュアル・マイノリティに留まらず、マイノリティ性をもつ人々の生きにくさは解消されない。また、辛い思いを抱え諦めることで生き延びている人のことを考えなくてはならない。マジョリティ世界は強大で、少数意見はもみ消されてしまい、テコ入れするにしても個人の手力だけでは大変すぎる。明らかな人権侵害への意見もただのクレーム扱いになる。そうした社会を生きる上で、人との繋がり程大切なものはない。それが後々<<地域>>を変えることのポイントでもあるのだろう」(宇佐美,2022, p.231)。

この「<<地域>>は自然に任せておけば良い方向へ変わるというものではないだろう。直接テコ入れしなくては、セクシュアル・マイノリティに留まらず、マイノリティ性をもつ人々の生きにくさは解消されない」(宇佐美,2022, pp.229-234)という宇佐美の指摘に対し、わが国のソーシャルワーク専門職はいかに向き合い、取り組みをすすめるべきなのか。本稿の問題意識はこの点にある。この問題意識をもとに、まずは、わが国の地域福祉政策の動向を概観し、性的マイノリティと地域福祉政策の接点について確認したい。

今日、わが国の社会福祉領域、とくに地域福祉分野においては「地域共生社会」という概念が基調となっていることが指摘される(和気,2022,p.21)。この「地域共生社会」という概念が基調となった転機となったのは、日本政府による「ニッポン一億総活躍プラン」(2016

年)の閣議決定である。「ニッポン一億総活躍プラン」では、「性的指向、性自認に関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」と明記され、そして「地域共生社会」の実現がうたわれた。

この「地域共生社会」とは「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」と説明される(厚生労働省,2017,p.2)。

和気(2022)は、この「地域共生社会」が基調となっていること理由について「地域福祉の分野で共通の思想・理念となっている『社会的包摂』(Social Inclusion)などとの親和性が高く、地域福祉関係者にも受け入れやすいものであるが、その推進が地域福祉実践者たちの「内発的発展」の帰結ではなく、国(政策主体)の意図にもとづくものであったとしても、むしろそれを受け止め、積極的に関与し、ともに創造していくという素地や志向性が、地域福祉実践者たちにもあったのではないかと指摘する(和気,2022,p.21)。

先にも述べたが、その転機となったのは、「ニッポン一億総活躍プラン」(2016年)の閣議決定である。このプランで目指される「一億総活躍社会」とは、「女性も男性も、お年寄りも若者も、一度失敗を経験した方も、障害や難病のある方も、家庭で、職場で、地域で、あらゆる場で、誰もが活躍できる、いわば全員参加の社会である」とされている(内閣府,2016,p.3)。そして、「ニッポン一億総活躍プラン」では、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」(内閣府,2016,p.16)ことが政策目標とされた。そして厚生労働省は、地域福祉の推進を通して、この地域共生社会の実現に取り組むことになったのである。

厚生労働省は、厚生労働大臣を本部長に、関係部局長が本部構成員となる「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を置き、「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された年である2016年に1回目の会議を開催している。「ニッポン一億総活躍プラン」では、地域住民すべてが支え合いながら、公的支援と住民が協働する地域共生社会を目指すことを提示したが、この「我が事・丸ごと」でも、その方向性は同様のものとなっている。

さらに、地域共生社会の実現に向けた改革の一環として、2017年5月に「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」により、社会福祉法が改正され、2018年4月に施行された。これにより、市町村及び都道府県は、地域福祉(支援)計画を策定するように努めること、すなわち努力義務が課された。そして「地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の計画その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項」を定め、ほかの分野別計画の「上位計画」として位置付けられた(全国社会福祉協議会,2019,p.12)。

ここまでわが国における地域福祉政策の動向を概観してきたが、改めて本稿の問題意識を確認したい。「<<地域>>は自然に任せておけば良い方向へ変わるというものではないだろう。直接テコ入れしなくては、セクシュアル・マイノリティに留まらず、マイノリティ性をもつ人々の生きにくさは解消されない」(宇佐美,2022, pp.229-234)という宇佐美の指摘に対し、わが国のソーシャルワーク専門職はいかに向き合い、取り組みをすすめるべきなのか。

日本政府とソーシャルワーク専門職の課題は何か。本稿の問題意識はこの点にある。

この点について考えるにあたり、地域福祉政策と性的マイノリティの接点が確認される。わが国における「ニッポン一億総活躍プラン」(2016年6月2日閣議決定)及び「経済財政運営と改革の基本方針2017」(2017年6月9日閣議決定)において、地域共生社会の実現に向け、「性的指向、性自認に関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」と明記された。その後、「性的指向、性自認」は「性的マイノリティ」へと表現が変更となるが、基本的な内容に変更はなく、2022年9月現在の「経済財政運営と改革の基本方針2022」(2022年6月9日閣議決定)においても「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」と明記されている。では、どのような形で具現化されたのか。

本稿は、日本政府が、「性的指向、性自認」ないし「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」ことに関し、わが国の現状について地域福祉計画をもとに明らかとし、課題を検討することを目的とする。

1.2. 研究の目的と方法

既に述べたように、本稿は日本政府が、「性的指向、性自認」ないし「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」ことに関し、わが国の現状について地域福祉計画をもとに明らかとし、課題を検討することを目的とする。

まず、わが国の現状を明らかとするため、本稿が分析対象とするものは、社会福祉法が規定する地域福祉計画のうち、都道府県地域福祉支援計画(以下、地域福祉支援計画)である(注2)。

次に、研究方法について述べる。本稿執筆時である2022年9月現在が計画期間に含まれる地域福祉支援計画を対象に、「性的指向」「性自認」、「LGBT」、「性的マイノリティ」、「性の多様性」をキーワードとして検索を行った。具体的な分析対象とした地域福祉支援計画の状況を別表に示す。なお千葉県と神奈川県は、2020年1月より感染が拡大している新型コロナウイルスの影響を受けて、当初の計画期間満了後の新たな計画の策定に遅れがみられており、当初の計画期間では満了した地域福祉支援計画が維持されている。そのため分析にあたっては、千葉県と神奈川県については、2022年9月現在で最も新しい地域福祉支援計画を対象とした。また、鳥取県の地域福祉支援計画は未策定のため、対象とはしていない(注)。以上より、47都道府県のうち、地域福祉支援計画を策定していない鳥取県を除いた46都道府県の地域福祉支援計画を調査対象とした(注3)。調査対象とした46都道府県のうち、「性的指向」「性自認」、「LGBT」、「性的マイノリティ」、「性の多様性」のキーワードをもとに抽出された都道府県は、13都道府県であった(日本全国の47都道府県中、27.6%)。13都道府県の内訳は、埼玉県、東京都、神奈川県、長野県、愛知県、三重県、滋賀県、大阪府、和歌山県、愛媛県、佐賀県、大分県、沖縄県である。

次に、分析方法に関して述べる。日本政府は「性的指向、性自認」ないし、「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」と述べている。このことから、次の3つの視点から地域福祉支援計画を分析し

た。(1)「性的指向」「性自認」、「LGBT」、「性的マイノリティ」、「性の多様性」いずれかをキーワードに明文化して示しているか、(2)理解促進・啓発・情報提供について記述しているか、(3)人権や生活課題への対応について記述しているか。

最後に、倫理的配慮について述べる。本稿では公表されている行政資料を用いて行うものであり、個人情報等の配慮を要する情報は扱っていない。また、分析にあたっては日本社会福祉学会研究倫理規程を遵守して行った。

2. 結果

抽出された、13都府県それぞれの具体的な内容を確認していく。

埼玉県は、『埼玉県地域福祉支援計画(第6期)』の「第4章施策の展開」において、「3 孤立や配慮が必要な人への支援」として個別状況を取りあげの中で、「LGBTQ に対する理解促進」をあげる。具体的には、「LGBTQ の方に対する無理解による偏見や差別的な言動がなくなるよう、啓発を進める必要があります。研修や講演会等を開催したり、相談に対応したりしている市町村もありますが、特に実施していない市町村もあります」(同計画,p.132)。そして、「市町村・地域での取組の方向性」として、「LGBTQ に対する理解促進」をあげ、「LGBTQ の方の多くは周囲からの差別や偏見を恐れ、当事者であることを隠して生活しています。誰もが LGBTQ の存在を自然なこととして受け入れることができる社会となるよう LGBTQ 啓発等の取組を進める必要があります」(同計画,p.134)と記されている。

東京都は、『東京都地域福祉支援計画(第二期)』の「第3章地域福祉推進のための施策の方向性について」において、「第3節テーマ②誰もが安心して地域で暮らせる社会を支えるために」として、「(1)住宅確保要配慮者への支援」をあげる。そして「民間賃貸住宅においては、高齢者向け住宅が供給されている一方、家賃の不払、入居中の事故等に対する家主の不安などから、一人暮らしの高齢者や高齢者のみ世帯は不可とするなどの入居制限が行われている状況が依然として見られます」と指摘し、この根拠として国土交通省の「家賃債務保証業者の登録制度等に関する実態調査報告書」(2018年)を紹介している。同報告書では、入居制限の事由として「LGBTは不可」を挙げた民間賃貸住宅が4.6%であったという結果を掲載している(同計画,p.45)。但し、東京都は、一人暮らしの高齢者や高齢者のみに言及しており、性的マイノリティについては言及していない。

神奈川県は、『神奈川県地域福祉支援計画』の「第3章今後取り組むべき重点事項等への対応」として、「支援策 10 NPO 等との協働・連携によるまちづくりを推進します。」と述べる。そして、「地域の課題を効果的に解決するため、『ボランティア団体等と県との協働の推進に関する条例』に基づき、先進性、専門性、行動力といった特性を持つ NPO 等との協働を推進します。」とし、その例として、「NPO 法人と県が協働して、県内の若者就労支援機関等に対し、LGBT (性的少数者) について理解の普及を図り、また、併せて、当事者に対し、キャリアカウンセリング等を実施し就労を支援する」と記されている(同計画,p.62)。

長野県は、『長野県地域福祉支援計画』の「第1章計画の基本的な考え方」において、「第2節社会情勢の変化に即した時代認識」として、「【「ちがいを認め合える社会づくり】LGBT 総合研究所が 2016 年に実施したマーケット調査では、「自分は LGBT 等のセクシュアルマイノリティに該当する」と答えた人は 8.0% 存在することが明らかになりました。一方、職場に同性愛者や両性愛者がいることに抵抗を感じる人は 3 人に 1 人おり、また、男女別に

みると抵抗を感じる人の割合は男性が女性の約2倍、40代、50代と年代が上がるにつれて高くなる傾向がある(日本労働組合総連合会「LGBTに関する職場の意識調査」結果)など、真の意味での多様性を受け入れるダイバーシティ社会の実現という観点では、周囲の理解は未だに進んでいない状況にあります」と述べる(同計画,p.3)。さらに、「第4章 地域共生社会創造に向けての重点取組テーマ」の「第1節ごちゃまぜ社会へ向けた学びと自治の土壌づくり」では、「外国人、女性、性的少数者、高齢者、障がい者、子ども等の地域における人権課題等に対し、人権啓発、人権教育を実施するとともに、県民が自ら取り組む活動を支援します。(人権・男女共同参画課)」と述べる(同計画,p.37)。そして、「第5章 個別重点課題・暮らしを支える取組」において、「性的少数者に関する理解促進」として、別枠のコラム欄を設けたうえで、「<性的少数者とは>」「<最近の県内の動向>」を取り上げ、「県としても、職場、教育現場、地域において、性的少数者に対する理解を促進するため、相談等の対応をしていますが、引き続き理解促進への取組を進めてまいります」(同計画,p.92)と記されている。

愛知県は、『あいち福祉医療保健ビジョン2026』の「第1節共に支え合う地域づくり」において、「(2)一人ひとりの尊厳を尊重した社会づくり」をあげ、その「【主要な施策の方向性】」として、「(人権教育・普及の推進)女性、子ども、高齢者、障害のある人、同和問題(部落差別)、外国人、感染症患者、犯罪被害者、ホームレス、性的少数者等の人権に関する重要課題をはじめ人権問題を正しく理解し、人権尊重の精神を日常生活に生かしていけるよう、家庭や地域社会、学校、企業等の幅広い場における教育や啓発に継続的に取り組むとともに、インターネットを用いた悪質な差別事象など、社会環境の変化や人々の意識、価値観の変化に伴い生じる新たな人権問題への的確な対応を図ります」と記されている(同計画,p.31)。

三重県は、『三重県地域福祉支援計画』の「第4章 施策展開」の中で、「4. 生きづらさを抱える者(ひきこもり、自殺、犯罪をした者など)への支援」を挙げ、「<施策の方向性>」として「性的指向や性自認が多様であることへの理解不足による性的指向や性自認が多様であることへの理解不足による差別や偏見があり、差別や偏見があり、また男女のみの性の区分を前提とした社会生活上の制約を受ける状況があることから、多様な性的指向や性自認について社会の理解促進を図ります」と述べる(同計画,p.71)。そして、「<主な取組>」として「(8)人権課題(多様な性のあり方、DV被害者等) 多様な性的指向や性自認についての社会の理解促進を図るため、県民への啓発や研修に取り組みます」と記されている(同計画,p.74)。

滋賀県は、『滋賀県地域福祉支援計画』の「第6章取組の内容」として、具体的な項目として「2 支援を必要とする人が必要な支援を利用できる、『だれ一人取り残さない』環境づくりの推進」を挙げる。また、その項目中の「(3)災害時要配慮者の避難支援の推進」として、「災害時における高齢者、障害者、子ども、妊産婦・乳幼児、医療等を必要とする在宅療養者、外国にルーツを持つ人、女性、性的指向・性自認に関して配慮が必要な人等の要配慮者には、情報伝達、避難誘導、避難所での生活、介護支援等においてきめ細かな配慮が必要です。このため、自力で避難することが困難な避難行動要支援者を適切に避難誘導し、避難所での安心した生活が確保されるよう、地域住民や自主防災組織等との連携を図りながら、平常時から適切な避難誘導體制を整備することが必要です」と記されている(同計画,p.44)。さらに、「【施策の方向性】(1)様々な生きづらさを抱える本人および世帯などへの

総合的な対応の推進」の「【具体的施策】」として、「(1)様々な生きづらさを抱える本人および世帯などへの総合的な対応の推進」を掲げ、「次に示すような地域における様々な生きづらさに対し、県および市町、事業者等と連携しながら各取組の推進および支援を行います。また、市町が取り組む地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する断らない包括的な支援体制の整備の支援をすることで、支援を必要とする方が必要な支援を利用できる環境づくりを推進します」と述べて、15個の生きづらさを例示する。そして、「15 性的指向・性自認に関して配慮が必要な人」として、「性的指向・性自認に対する正しい理解・認識を図る県民啓発を進めるとともに、特に性自認に関して配慮が必要な児童生徒に対しては、学校におけるきめ細かな対応が必要なため、児童・生徒の心情等に配慮した相談・支援等の取組を進めます。リーフレットの配布や県のホームページ掲載を通じて、人権に関する相談窓口について広報します」として、具体的な方策を述べている(同計画,p.56)。最後に、「用語の解説」として、「要配慮者」の解説として「高齢者、障害者、乳幼児、性的指向・性自認に関して配慮が必要となる方、その他の防災施策において特に配慮を要する方」と記されている(同計画,p.81)。

大阪府は、『大阪府地域福祉支援計画(第4期)《中間見直し版》』の「第1章 地域福祉の理念」において、「4.地域福祉推進に向けた原則」を挙げ、「地域福祉の推進のため、以下の原則を踏まえ、各種の取組を進めていきます。(1)人権の尊重と住民主体の福祉活動 住民一人ひとりの人権を最大限に尊重します。国内には、女性、子ども、高齢者、障がい者、外国人、HIV陽性者、ハンセン病回復者、性的マイノリティなどに関わる問題や同和問題など、様々な人権問題が存在しています。こうした問題が生じることなく、全ての住民が、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取り組みます。そして、そうした取組のもと、住民が自ら考え、自ら活動する、住民主体による福祉活動を通じて、孤立や排除のない全ての人が幸せに暮らすことのできる地域社会の醸成をめざします」と記されている(同計画,p.5)。

和歌山県は、『和歌山県地域福祉推進計画 改定版』の「第5章地域福祉活動の推進」において、「地域福祉施策推進」の項目をたてている。その中のひとつとなる「(5)自殺対策の推進」として、「自殺に至るまでの背景には、健康問題だけでなく、家庭での問題や学校・職場での人間関係等、社会経済的な問題が複雑に絡み合っています。自殺を防ぐためには、精神保健的な視点だけでなく、社会的、経済的な視点を含む包括的な取組を進めることが重要です。このような包括的な取組を実施するためには、様々な分野の施策、人々や組織が密接に連携する必要があります。自殺の要因となりうる生活困窮、児童虐待、性暴力被害、ひきこもり、性的マイノリティ等に関連する分野において、より連携の効果を高め、様々な分野で支援にあたる人々がそれぞれ自殺対策の一翼を担っているという意識を共有し、総合的に自殺対策を進めます。県内の自殺率が高い水準で推移していることを踏まえ、医療、司法、民間団体等で構成した有識者会議を実施し、県独自の傾向を分析し、対策を実施します」と記されている(同計画,p.43)

愛媛県は、『愛媛県地域福祉支援計画』の「第3章計画の基本的な考え方」において、「基本目標2安心して暮らせる地域(まち)づくり」を掲げ、この目標に基づいた「2-(7)人権対策の推進」として「③重要課題への取組強化」を挙げる。具体的には、「女性、子ども、高齢者、障がいのある人、同和問題、外国人、エイズ患者・HIV感染者、ハンセン病患者・

回復者及びその家族、犯罪被害者等、性的指向・性自認（SOGI）、インターネットによる人権侵害、北朝鮮による拉致問題、被災者及びその他の重要課題について、国内外の状況を適切に把握しながら、それぞれの固有の問題点について調査・研究を進め、課題解決に向けた取組みを強化します。」と記されている(同計画,p.25)。さらに、最後に「用語解説」として、「性的指向・性自認（SOGI）」の用語を挙げ、「恋愛又は性愛の対象がどのような性に向かうのかを示す概念である性的指向（Sexual Orientation）と自己の性別をどのように認識しているかを示す概念である性自認（Gender Identity）の頭文字をとった略称で、異性愛の人なども含め全ての人々が持っている属性」と解説している(同計画,p.39)。

佐賀県は、『佐賀県地域福祉支援計画 Ver.5』の「VI 基本目標達成のための取組方針・具体的取組」において、「《基本目標》1 すべての人に出番のある、住民主体の地域社会さが」を掲げ、この基本目標に基づいて、「《取組方針》1-(1)高齢者・障害者・難病患者などすべての人が、活動できる、出番のあるまちづくり（ハードづくり、ソフトづくり）」を述べる。そして、「人にやさしいまちづくりの推進」として、「【取組の方向性】県民一人ひとりが、年齢、性別、障害の有無、言葉や文化などの違いにかかわらず、みんなの多様性を価値として尊重する、設備面のバリアフリーだけでなく、人によるサポートも含めた、佐賀らしい、やさしさのカタチを広げていきます。」と挙げ、その「【具体的取組】」として「LGBTs に関する相談窓口の設置や理解促進のための広報啓発」と記されている(同計画,p.28)。

大分県は、『大分県地域福祉基本計画』の「第4章計画の具体的取組」において、「第3節多様な地域資源による福祉基盤づくり」として、「1 共生意識の醸成と取組の促進」をあげる。その一つとして、「ユニバーサルデザインの推進」を掲げている。そして、「現状と課題」として、「障がいの有無や年齢、性、人種や国籍等、さまざまな特性や違いにかかわらず、一人ひとりの多様な生き方を認め、ともに支え合い、差別や不合理な格差を解消することは、全世界において普遍的な課題です」。「子どもの虐待や高齢者・障がい者に対する差別や偏見、貧困層の顕在化など、全ての人の人権が尊重されるとは言いがたい状況であることが影響していると考えられることから、インターネット上の人権侵害やセクシュアル・マイノリティ（性的少数者）の人権問題などの新たな課題への対応とともに、人権が尊重される社会の実現に向けて、今後も幅広い層の県民に対し、粘り強く普及啓発に取り組んでいく必要があります」と記されている(同計画,p.27)。

沖縄県は、『沖縄県地域福祉支援計画(第2期)』の「第3章計画の基本方向」において、「第2施策の基本方向と施策体系」として、「安心して暮らせる地域づくり」を掲げている。そして、その方策として「1 地域における支え合いの推進」をあげ、「(5)支え合いの精神の醸成」を行うための「【施策の方向性】」として、「性の多様性への理解を深め、互いの個性を認めあい、誰もが自分らしく生きられる社会を実現するため、令和3年3月に行った『沖縄県性の多様性尊重宣言（美ら島にじいろ宣言）』の趣旨を広く県民に周知・啓発し、理解促進を図ります」と記されている(同計画,p.52)。

3. 考察とまとめ

厚生労働省の調査によれば、2022年4月現在の地域福祉支援計画の策定状況は100%であるが(厚生労働省,2022)、本研究の結果では、地域福祉支援計画の策定状況は47都道府県のうち46都道府県であった(策定率97.8%)。その理由について、厚生労働省の調査では、

過去に一度でも地域福祉支援計画を策定したことがある場合には「策定済み」としてカウントする一方、本研究では2022年9月現在が計画期間に含まれる地域福祉支援計画を対象としたことによる結果の違いであると考えられる。

次に、分析対象とした46都道府県のうち、「性的指向」「性自認」、「LGBT」、「性的マイノリティ」、「性の多様性」のキーワードをもとに抽出された都道府県は13都府県、その内訳は、埼玉県、東京都、神奈川県、長野県、愛知県、三重県、滋賀県、大阪府、和歌山県、愛媛県、佐賀県、大分県、沖縄県であったことについて考察する。

「ニッポン一億総活躍プラン」(2016年)では、「性的指向、性自認に関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」と明記され、そして「地域共生社会」の実現がうたわれた。また、「経済財政運営と改革の基本方針2017」(2017年6月9日閣議決定)において、地域共生社会の実現に向け、「性的指向、性自認に関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」と明記され、2022年9月現在の「経済財政運営と改革の基本方針2022」(2022年6月9日閣議決定)においても「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」と明記されている。しかし、地域福祉支援計画において、「性的指向」「性自認」、「LGBT」、「性的マイノリティ」、「性の多様性」のキーワードをもとに抽出された都道府県は13都府県に留まっていた。性的指向、性自認ないし、性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進めるとされたが、その対応は遅れているといえる。

また、抽出された地域福祉支援計画は、全体としては性的マイノリティに関する理解促進や具体的な取組をすすめようとするものであったが、東京都の事例では、国土交通省の「家賃債務保証業者の登録制度等に関する実態調査報告書」(2018年)を紹介する中で、入居制限の事由として「LGBTは不可」を挙げた民間賃貸住宅が4.6%であったという結果を単に掲載するに留め、性的マイノリティについては言及していないケースである。つまり、地域福祉支援計画の内容として位置付けられているとは言い難い記述も確認される。

では、このような地域福祉支援計画の状況をどのように評価すべきか。

地域福祉計画の評価に関する先行研究レビューを行った榊原(2020)の研究成果によれば、「地域福祉計画の評価の大きな枠組みとしては、住民参加が重視される地域福祉計画においては『計画の内容(プログラム)に関する評価だけでなく、『計画の策定過程(プロセス)』に関する評価も重要であることが指摘され」ており、「また、関係する住民らが評価の過程に参加する住民参加や、参加型評価の必要性が提起されて」いる(榊原,2020,pp.32-33)。しかし、「地域福祉計画の評価に関する研究には、①地域福祉計画の新たな法的位置付けも踏まえた評価理論・評価枠組みの未形成と、②評価手法の応用性・実用性の未検証という2つの課題がある」とされ、「これらの課題を克服していくためには、今後自治体において実際に評価方法を試行し、その効果を検証するなどの研究を実施する必要がある」(榊原,2020,p.36)とされ、本稿においてもその点は課題となる。

一方、飯村(2018)は地域福祉計画の策定におけるマイノリティの参加の課題を指摘している。飯村は、わが国の地域福祉論の基礎を形成した岡村重夫が、当事者参加を含めた住民参加の必要性を基礎に地域福祉を理論化していることを前提に、「地域福祉を推進すべく誕生した社協」ではあるが、「被差別部落に対する偏見や人権問題に象徴される如く、社協があ

る特定のマイノリティの不平等の是正ややむにやまれぬ当事者運動を積極的に引き受け、社会に対して問題を問いかける組織とはならなかったことも、疑いようない事実である」と述べる(飯村,2018,p.132)。

では、地域福祉を推進すべく誕生した社協が「ある特定のマイノリティの不平等の是正ややむにやまれぬ当事者運動を積極的に引き受け、社会に対して問題を問いかける組織とはならなかった」(飯村,2018,p.132)とすれば、その点はいかに乗り越えられるのか。その点について考えるにあたり、本稿はソーシャルワーク専門職の拠り所となるグローバル定義を確認したい。すでに確認したように、グローバル定義では、基本的人権アプローチを根拠とすること、そして IFSW 国際方針「性的指向とジェンダー表現」(IFSW,2014)においては下記のように記されていることを確認した。

「国連では、世界人権宣言に加えて、LGBT の人々に関連する他の決議や条約（多くの国で支持されている）を採択している。これには、レズビアンとバイセクシュアル女性の特別なリスクに対処することを含む『女性に対するあらゆる形態の差別撤廃条約』、『市民権と政治的権利に関する国際規約』、『経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約』、『子どもの権利条約』、『難民の地位に関する条約と議定書』が含まれる」(IFSW,2014)。「レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックスの人々の権利は人権である。したがって、ソーシャルワーク専門職の人権に対する核となる公約には、LGBT の人々の権利を保護し、保護するという公約が必要である。すべての性別の LGBT の人々は、ライフサイクルのすべての段階で、法律や州の政策や、実践を含むあらゆる形態の差別から保護されなければならない」(IFSW,2014)。

このように、性的マイノリティの人々の権利は人権である。その人権を保護することについて、法政策や実践において保護されなければならない。繰り返しとなるが、レズビアン当事者である宇佐美は「マジョリティ世界は強大で、少数意見はもみ消されてしまい、テコ入れするにしても個人の力だけでは大変すぎる」と述べ、当事者の個人的な働きかけによって地域を変えようとするものの限界性を指摘している。当事者による働きかけのみならず、日本のソーシャルワーク専門職が、人権を基盤として当事者参加を可能とする環境を整えながら、性的マイノリティを包含した地域共生社会の実現を指向した地域福祉支援計画の策定をより推し進める必要があると考える。そして日本政府は「性的指向、性自認」ないし、「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」としたが、地域福祉支援計画の状況からすれば、その人権保障への対応は遅れているといえる。

なお、地域福祉支援計画の策定主体は都道府県であり、国、すなわち日本政府ではない。地方自治法第 1 条 2 項において、国と地方自治体の関係について「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と示されるように、都道府県の自主性及び自立性の観点からは、日本政府の「ニッポン一億総活躍プラン」(2016年6月2日閣議決定)や、その後の「経済財政運営と改革の基本方針」に、地域福祉支援計画の内容が縛られるものではない。しかし、都道府県によって人権を保護する方法は異なるにせよ、人権を保護するための計画そのものが都道府県によっては存在していな

いことを調査結果は示している。地方自治体の自主性及び自立性を理由に、国際人権法上も明確化された人権保障が地域福祉計画に盛り込まないことは、ソーシャルワーク専門職にとって、IFSW 国際方針「性的指向とジェンダー表現」(IFSW,2014)が示すように容認されない。

では、ソーシャルワーク専門職による日本政府への働きかけとして、どのような具体的な方策が示せるだろうか。地方自治法第 245 条では、普通地方公共団体に対する国の関与を一定の枠組みに基づいて認めており、助言・勧告のほか、資料の提出や是正の要求などの関与が定められている。地域福祉計画の策定にあたっては、国は同法に基づき、都道府県知事・指定都市市長・中核市市長に対して「『地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について』の改正について」(2021年3月31日厚生労働省通知)を発し、各種の盛り込むべき事項に関する具体的な技術的助言を行っている。しかし、同通知には性的マイノリティに関する記述はなく、日本政府の「ニッポン一億総活躍プラン」(2016年)やその後の「経済財政運営と改革の基本方針」が示した「性的指向、性自認」ないし、「性的マイノリティに関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進める」とした政策が反映されていない。そのため、同通知を改正し、国は都道府県に対し、性的マイノリティの人権保護に関する地域福祉計画の策定に向けた関与を行うべきである。

4. 本研究の課題

本研究の課題としては、検討対象とした地域福祉計画の範囲が、都道府県による地域福祉支援計画に留まる点が挙げられる。地域により近い計画である市町村の地域福祉計画に関して、十分に検討することができなかった。また、地域福祉計画が、当該地域で生活する人々の生活課題の改善に有効に機能しているのか、その評価システムについて十分に検討できなかった。その点について、さらに研究を行うことで、有効かつ実効可能な地域福祉計画の策定体制づくりに寄与していくことが今後の課題である。

注

注 1) LGBTQI とはレズビアン(L)、ゲイ(G)、B(バイセクシュアル)、T(トランスジェンダー)、Q(クィア)、I(インターセックス)のことである。本稿では、性的指向及び性自認を含めて、「性的マイノリティ」として表現を統一して用いる。

注 2) 地域福祉支援計画について、社会福祉法第 108 条では、次のように規定される。

「都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画を策定するよう努めるものとする。1 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項。2 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事。3 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項。4 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項。5 市町村による第 106 条の 3 第 1 項各号に掲げる事業の実施の支援に関する事項」

注 3) 鳥取県福祉保健部ささえあい福祉局福祉保健課に 2022 年 10 月に問い合わせ、2022 年現在、地域福祉支援計画は未策定であることを確認している。

文献

日本語文献

IFSW&IASSW(2014)『ソーシャルワーク専門職のグローバル定義』

飯村史恵(2018)「地域福祉計画における参加論再考ーしょうがい当事者の「声」に焦点を当てて」『神奈川法学』51(1),pp.123-156.

厚生労働省(2001)『第3回福祉部会議事録』

(https://www.mhlw.go.jp/content/shingi__0110__txt__s1012-4.txt) (2022年10月25日閲覧)

厚生労働省(2017)『「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)』

厚生労働省(2022)「【平成3年4月時点】全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況について」(<https://www.mhlw.go.jp/content/000921378.pdf>)

(2022年10月25日閲覧)

内閣府(2016)『ニッポン一億総活躍プラン』(2016年6月2日閣議決定)

中西絵里(2017)「LGBTの現状と課題-性的指向又は性自認に関する差別とその解消への動き」『立法と調査』394,pp.3-17.

榊原美樹(2020)「地域福祉計画の評価に関する研究の動向と課題」『明治学院大学社会学部附属研究所年報』50,pp.29-38.

衆議院(2017)「性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する法律案」

(https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19001057.htm), (2022年10月25日接続)

宇佐美翔子(2022)「セクシュアル・マイノリティと地域」『クィア・スタディーズをひらく2 結婚・家族・労働』晃洋書房,pp.229-234.

和気康太(2022)「地域福祉計画の史的展開過程に関する一考察-「地域共生計画」への途」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』158,pp.21-43.

全国社会福祉協議会(2019)『地域共生社会の実現に向けた地域福祉計画の策定・改定ガイドブック』

英語文献

Arnstein, Sherry R. (1969) 「A Ladder of Citizen Participation,」 『JAIP』, 35(4), July 1969, pp.216-224.

IFSW(2014) 『Sexual Orientation and Gender Expression』 (<https://www.ifsw.org/sexual-orientation-and-gender-expression>), 2022年10月25日接続.

IFSW(2021) 『IFSW Rights Commission Highlight Concerns for LGBTQI People』 (<https://www.ifsw.org/ifsw-rights-commission-highlight-concerns-for-lgbtqi-people/>), 2022年10月25日接続.

	都道府県	名称	計画期間
1	北海道	北海道地域福祉支援計画	2018年度から2023年度
2	青森県	青森県地域福祉支援計画(第3次)	2021年度から2025年度
3	岩手県	岩手県地域福祉支援計画(第3期)	2019年度から2023年度
4	宮城県	宮城県地域福祉支援計画(第4期)	2021年度から2025年度
5	秋田県	秋田県地域福祉支援計画	2018年度から2023年度
6	山形県	山形県地域福祉推進計画(第4期)	2019年度から2022年度
7	福島県	福島県地域福祉支援計画	2021年度から2026年度
8	茨城県	茨城県地域福祉支援計画(第4期)	2019年度から2023年度
9	栃木県	栃木県地域福祉支援計画(第4期)	2021年度から2026年度
10	群馬県	群馬県福祉プラン	2020年度から2024年度
11	埼玉県	埼玉県地域福祉支援計画(第6期)	2021年度から2023年度
12	千葉県	千葉県地域福祉支援計画(第3次・中間見直し版)	2015年度から2020年度
13	東京都	東京都地域福祉支援計画(第二期)	2021年度から2026年度
14	神奈川県	神奈川県地域福祉支援計画	2018年度から2020年度
15	新潟県	新潟県健康福祉ビジョン(改定版)	2018年度から2025年度
16	富山県	富山県民福祉基本計画(第二次改定版)	2018年度から2022年度
17	石川県	石川県地域福祉支援計画2019	2019年度から2023年度
18	福井県	福井県地域福祉支援計画	2019年度から2023年度
19	山梨県	山梨県地域福祉支援計画	2019年度から2022年度
20	長野県	長野県地域福祉支援計画	2019年度から2022年度
21	岐阜県	岐阜県地域福祉支援計画(第4期)	2019年度から2023年度
22	静岡県	静岡県地域福祉支援計画(第4期)	2021年度から2026年度
23	愛知県	あいち福祉医療保健ビジョン2026	2021年度から2026年度
24	三重県	三重県地域福祉支援計画	2020年度から2024年度
25	滋賀県	滋賀県地域福祉支援計画	2021年度から2025年度
26	京都府	京都府地域福祉支援計画(第3次)	2019年度から2023年度
27	大阪府	大阪府地域福祉支援計画(第4期)《中間見直し版》	2019年度から2023年度
28	兵庫県	兵庫県地域福祉支援計画(第4期)	2019年度から2023年度
29	奈良県	奈良県地域福祉計画	2019年度から2021年度
30	和歌山県	和歌山県地域福祉推進計画 改定版	2020年度から2024年度
31	鳥取県	未策定	
32	島根県	島根県地域福祉支援計画(第4期)	2020年度から2024年度
33	岡山県	岡山県地域福祉支援計画(第3次改訂版)	2020年度から2024年度
34	広島県	広島県地域福祉支援計画	2020年度から2024年度
35	山口県	福岡県地域福祉支援計画(2022-2024)	2022年度から2024年度
36	徳島県	徳島県地域福祉支援計画(第3期)	2019年度から2023年度
37	香川県	香川県地域福祉支援計画	2018年度から2023年度
38	愛媛県	愛媛県地域福祉支援計画	2020年度から2024年度
39	高知県	高知県地域福祉支援計画(第3期)	2020年度から2023年度
40	福岡県	福岡県地域福祉支援計画	2019年度から2021年度
41	佐賀県	佐賀県地域福祉支援計画Ver.5	2019年度から2022年度
42	長崎県	長崎県福祉保健総合計画	2021年度から2025年度
43	熊本県	熊本県地域福祉支援計画(第4期)	2022年度から2026年度
44	大分県	大分県地域福祉基本計画	2020年度から2024年度
45	宮崎県	宮崎県地域福祉支援計画(第4期計画)	2021年度から2025年度
46	鹿児島県	鹿児島県地域福祉支援計画	2019年度から2023年度
47	沖縄県	沖縄県地域福祉支援計画(第2期)	2022年度から2026年度

別表