

自治労通信

デジタル版

【特別企画1】

自信を持って楽しく明るい新採加入対策を
新規採用者組合加入100%にむけて

自治労本部 強化拡大局長 郷 孝幸

【特別企画2】

初めて決定された
公共サービス民間労働者への労働協約の地域的拡張適用

自治労本部 総合組織局 本間 誠一 樋田 順

【特別企画3】

Interview

沖縄・辺野古基地移設

「代執行」は地方自治の破壊だ

成蹊大学 法学部 教授 武田 真一郎 さん

【連載企画】

「自治労ジェンダー平等推進計画」の推進に向けて
第1回『LGBTQ+/SOGI』を知る

LGBT法連合会 事務局長代理 西山 朗 さん

【学習シリーズ】

地方財政入門 (第2回)

地方財政計画のはなし —標準的行政水準の財源保障—

地方自治総合研究所 副所長 飛田 博史

機関紙教室 伝えることは作ること (第3回)

レイアウトの基礎

【寄稿連載】

憲法をどう使うか? (第31回)

離婚後の非合意強制型共同親権について

東京都立大学 法学部 教授 木村 草太 さん

2024

3 月

No.814

自信を持って楽しく明るい新採加入対策を

新規採用者組合加入

100%にむけて



ごう郷

たかゆき孝幸

栃木県本部・鹿沼市職員労働組合
同県本部書記長などを経て2023年9月より自治労本部強化拡大局長

春の訪れとともに、待ちに待った新規採用者がやって来ます。同時に、100%加入にむけて新採組合加入対策を考える季節となりました。自信を持って新採対策に取り組むために、そのポイントを郷強化拡大局長にインタビューしました。

説明会にむけ、周到な準備を

Q 組合加入説明会のポイントは何ですか？

A まずは、新採職員を組合に迎えるという気持ちを持つことが大切です。次に、組合説明会は自治労を紹介するだけの場ではなく、組合に加入してもらう場、もっと言えば、全員分の加入届を回収する場であることを意識します。加入届を後日回収する場合も、誰が、いつ、どの部署の誰の申込書を回収に行くかなど具体的な計画を立て、新規採用者の全員加入にむけて実行するなど、周到な準備が重要です。

春闘で賃上げの機運が高まっていることや、ストライキに対し世論が後押ししている風潮など、労働組合をめぐる状況の潮目が変わってきているとも感じています。自信を持って労働組合への加入を呼びかけてください。

労働組合をわかりやすく説明

Q 新採加対策の「正攻法」を教えてください。

A それは労働組合をわかりやすく説明することです。一例をあげると「労働組合は消防署のようなもの」がわかりやすいと思います。

消防署は、火災があれば駆けつけ消火し、それ以上に火災の未然防止活動に力を入れています。同じように労働組合も職場で問題があれば解決し、そもそも職場で問題が起こらないよう、執行委員会で職場課題を集め改善を求めるなどの日常活動をしています。困ったことがあれば、頼りになる心強い存在であると印象

付けることを意識してください。

若年層の職員は、自己責任論が強い風潮の中で育ってきました。職場で行き詰ったとき、理不尽なことがあったとき、それは自分一人の責任ではありませんし、職員個人で解決できるものでもありません。労働組合は、困っていることを言ってもいい場であることや、自分一人で解決できないことをみんなで解決する場であることを伝えてください。

また、自己成長へのニーズも多いと感じています。組合を通じて他の部署に知り合いができれば仕事がスムーズに運ぶことや他の自治体に仲間をつくることで職業人としての幅が広がるなど、自己成長につながることも強調するとよいでしょう。

執行部は職場のリーダー、自信を持って加入推進を

Q 新採組合加入説明会の良い例、悪い例を教えてください。

A 今回、新採加入説明会の良い例、悪い例の動画を作成しました。

良い例では、委員長、書記長が労働組合について明るく簡潔に説明し、続いて女性部や新規採用者に年齢の近い青年部が、福利厚生やレクリエーションなどの楽しいイベントについて紹介しています。大事なポイントは、前を向いて自信を持って組合加入を呼びかけているところです。また、執行部が同じ部署の新規採用者の名前を呼び、話しかけるなど細やかな仕掛けをしています。社会人になって初めての配属先の先輩が自分の名前や顔を知っていたり話しかけてくれたりするこ

とは、新規採用者にとって嬉しいことだと思います。

このような新採加入対策をするためには、体系立てて、役割分担をしながら計画的に準備をする必要があります。

これに対して悪い例では、政治活動や平和運動などの組合活動まで踏み込み、新規採用者を不安にさせる説明をしています。さらに、「良かったら入ってください」など、加入の意志を低下させる発言をしています。

単組での執行部経験が少ない場合は、自信が持てないかもしれませんが、執行部の皆さんは職場のリーダーである自覚を持ち、組合経験の長短にとらわれることなく「労働組合は皆さんの役に必ず立つ」ということを、自信を持って伝え、加入を推進してください。



新規加入説明会の「良い例」「悪い例」を自治労公式 YouTube で公開中。QRコードよりご覧ください。

組合加入のメリットを「どう伝えるか」

Q インターネットで「組合に入った方が良いか」と検索しても、明確な回答はありません。また、同じ質問をチャットGTPにしても、「自分の仕事や業界において組合のメリットとデメリットを検討し、組合員の意見も参考にして判断することが重要です」とあいまいです。ググってもGTPに聞いてもどうすれば良いかわからない組合加入。組合に入る決め手となるメリットを教えてください。

A 職場に組合があることが一番のメリットだと思いますが、職業経験のない新採職員には理解は難しいかと思えます。そこで一番わかりやすい説明は、組合員しか利用できない経済的メリットである「じちろう共済」を伝えることです。手頃な掛金で利用できる生命・医療の保障、マイカーの補償を基本に、積立の制度もあります。早く活用すればするほどメリットが大きくなり、若年層世代が重要視する「コスパ」「タイパ」にも十分応える内容で、自信を持って勧めることができます。

また、例えば自分が40歳になったときにどのくら

いの給料になるかは組合しか教えてくれないと思います。ライフプランの基本である賃金をはじめとした「お金の話」を学ぶことができるのも組合加入のメリットです。そのほかにもたくさんのメリットがありますが、これらを理解してもらうために「どう伝えるか」が求められます。

自治労本部では「組合加入にむけたオルグFAQ<新規採用者、若年層未加入者対策>」という資料を作成しています。基本的な進め方から、未加入者からよくある質問とその回答例まで、ノウハウをきめ細かく掲載しています。良いヒントになると思いますので、ぜひ活用してください。

労働組合の活動に興味がありません。

職場では、一人で改善できないことが多くあります。多くの人がまとまって取り組むことが改善の近道です。あなたの加入が困ったときの力になります。



委員チョウ **シンサイ**

セリフ出所：
「組合加入にむけたオルグFAQ」より

郷局長いち推しの「組合加入にむけたオルグFAQ」

一番大切なものは執行部の前向きな姿

Q 最後に、新規採用者の100%組合加入にむけてメッセージをお願いします。

A 新しい組合員を歓迎する気持ちを大切に、「新規採用者の組合加入企画」の立案・実行を楽しみながら取り組んでください。執行部の楽しそうな姿、前向きな姿が、新規採用者の組合加入につながります。

期待に胸を膨らませて職場に入ってきた新規採用者に対し、キラキラしたセリフでちょっと恥ずかしいかもしれませんが、「自治労に入って私たちの地域を一緒に良くしていきましょう！」と前向きな言葉をかけ、みんなで組合活動を活性化させましょう。

仲間になろうよ

新規採用者の加入にむけて



じちろうネットの「仲間づくり(新採)」に、新採対策に役立つ資料や動画を掲載しています。資料やじちろうネットの利用については県本部までお問い合わせください。

初めて決定された 公共サービス民間労働者への 労働協約の地域的拡張適用

自治労本部 総合組織局 本間誠一 樋田順

福岡県知事、地域的拡張適用を決定

2024年1月5日、福岡県知事は、自治労組合員である福岡市の時間給制水道検針員について、労働協約の地域的拡張適用を決定しました。

この決定は、自治労福岡市水道サービス従業員ユニオン（申立人）が、福岡県知事に求めた福岡市全域における時間給制水道検針員の賃金と有給の裁判員休暇、社会保険と労働保険に関する権利を最低基準として定めた労働協約の地域的拡張適用の申し立て（2023年2月9日）を認めたものです。労働協約の締結相手である使用者は、ヴェオリア・ジェネッツ(株)（東部ブロック受託者）と第一環境(株)（中部ブロック受託者）です。

決定の意義

労働協約の地域的拡張適用における第一人者である、古川景一弁護士（申立人組合の代理人）は本件の意義を7点にまとめられました。

- ①労働協約の地域的拡張適用は、制度ができて以来、本件で12件目
- ②九州で初めて
- ③非正規雇用労働者では初めて
- ④公共サービス労働者で初めて
- ⑤賃金の最低基準を定め労働協約の地域的拡張適用は、1958（昭和33）年の滋賀県知事決定・公告以来、65年ぶり
- ⑥社会保険、雇用保険に関して、加入資格のある労働者に対する使用者の加入義務についても初めて
- ⑦裁判員裁判に出頭するために欠勤した労働者の賃金

補填について初めて

今回の決定は、日本の労働運動において歴史的かつ画期的であるとともに、労働組合の意義を再確認できる大事な取り組みです。労働協約は、労働組合だけが締結できるものであり、労働協約の地域的拡張適用への取り組みは、協約締結当事者労使の理解がなければ始まりません。

2021年9月22日、厚生労働大臣は茨城県内の家電量販店における正社員の年間休日数に関する最低基準について、労働協約の地域的拡張適用を決定しました。UAゼンセンが大型家電量販店で組織される3労組と行ったもので、地域的拡張適用の決定は32年ぶりでした。今回の取り組みは、この先駆けがあっただけでなく、この先駆けになりました。

福岡市における水道検針員と民間委託

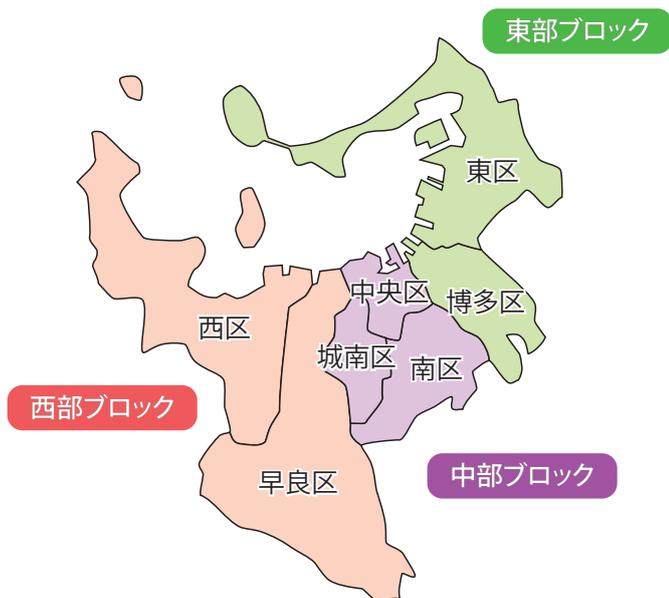
水道検針員は、パート・有期雇用労働者として採用され、福岡市水道事業において設置された「水道メーター」の点検や、メーターから水道使用量を測り、契約者と水道局に使用量を通知するのが主な業務です。1カ月に4,000件以上も従事している組合員も少なく、暑い夏も寒風強い冬も屋外で奮闘しています。

福岡市水道検針員の賃金は、1時間あたりの基本賃金（時間給）と検針件数に応じた歩合給によって決まります。有期の雇用契約だった水道検針員は、雇用が5年を超えると無期契約に転換されてきました。

水道検針業務も、1990年代から民間委託が広がり、第一環境(株)とヴェオリア・ジェネッツ(株)が全国的に受託しています。

福岡市では、福岡市水道サービス公社に代わり、市

■ 福岡市水道局 区域



内を3つのブロック（東部・中部・西部）に分け、2009年にヴェオリア・ジェネッツ(株)、2012年から第一環境(株)に、福岡市水道局から業務委託されました。委託契約期間はそれぞれ5年です。

一方、自治労福岡市水道サービス従業員ユニオンは、福岡市内の3ブロックにおいて「福岡市水道局の営業所業務等を受託した企業に従事する労働者」によって組織され、企業を超えて加入する合同労組として活動しています。

福岡市水道の西部ブロック

西部ブロックでは、2019年から地元のビルメンテナンス会社を中心とする共同企業体に委託先が変更されました。西部ブロックの水道検針員は、6社のビルメン会社との雇用関係となる一方、業務の指示を雇用関係にない別の会社から受けるといった複雑な雇用関係にあります。さらに、この新たな共同企業体が歩合給を約30%引き下げたため、西部ブロックで水道検針員の半数近くが再雇用を希望せずに退職してしまいました。

自治労福岡市水道サービス従業員ユニオンは、団体交渉による解決を求めてきましたが、この使用者者に不誠実な交渉を繰り返され、福岡県労働委員会にあっせん申請を行いました（2019年9月3日）。

ヴェオリア・ジェネッツおよび第一環境との合意形成

私たちは、賃金などの労働条件を犠牲にして業務委託を受注するダンピングを許すことはできません。水道検針員の労働によって支えられている業務にもかかわらず、その労働条件を切り下げるとは、労働者の退職を生み、業務も維持できず公共サービスの劣化を招きます。

一方、「労働協約の地域的拡張適用は、申立てのあった労働協約に定める労働条件を、当該地域における公正労働条件とみなして、協約当事者である労使以外の労使にも適用することで、労働条件の切下げ競争を防止し、労働条件の維持改善を図るとともに、労働者間、使用者間の公正競争を確保しようとすることを目的」（厚生労働省）にしています。

自治労本部で労働協約の地域的拡張適用の意義を共有する学習会を行い、古川弁護士に講演いただきました（2022年9月28日）。この学習会にヴェオリア・ジェネッツ(株)と第一環境(株)の役職員にも参加いただき、ダンピングに対する危機感と労働協約の地域的拡張適用が果たす意義を共有しました。このことは、その後大願成就するまで揺らぐことはありませんでした。

地域的拡張適用される労働協約の要点

UA ゼンセンと家電量販店3労組の先例を踏まえ、古川弁護士に助言を得ながら、複数の使用者と締結する「一の労働協約」の作成合意に向けて、申立人組合と東部ブロック（ヴェオリア・ジェネッツ(株)）、中部ブロック（第一環境(株)）を受託する使用者それぞれと協議を重ねました。その成果が、3者連名の労働協約です（2023年1月13日）。

地域的拡張適用を得るための労働協約で肝心なことは、定義付けでした。「同種の労働者」として「時間給制水道検針員」と定義し、「福岡市水道事業の管理者（水道局）から検針・徴収業務の委託を受けている民間事業者にも雇用されて水道メーターの検針業務に従事する者であって、労働時間の半分以上を検針業務に従事し（＝臨時的一時的な検針業務従事者を除外）、賃金が時給制又は日給制で計算される者（＝月給制の者を除外）」としました。

次に、地域的拡張適用される労働基準を以下の通りとしました。

(1)賃金

- ① 1時間あたり賃金の下限額 1,082円
- ② 「標準賃金の支払対象となる時間給制水道検針員」4段階
 - 月間実労働 80時間以内、検針実件数 2,000件以上の場合、時給 1,420円
 - 月間実労働 100時間以内、検針実件数 2,500件以上の場合、時給 1,485円
 - 月間実労働 120時間以内、検針実件数 3,000件以上の場合、時給 1,556円
 - 月間実労働 140時間以内、検針実件数 3,500件以上の場合、時給 1,605円

(2)裁判員休暇の有給化

(3)労働保険・社会保険に関する権利の確認

(4)最低基準効（下回ることは許さないが、上回ることは可能）

取り組み開始の判断をした要素

労働協約の地域的拡張適用は自治労でも初めての取り組みです。①申し立てにあたっての組織率、②水道検針員の実態の把握、③福岡における労使関係などを、古川弁護士や自治労本部、自治労福岡県本部オルグとで検討しました。連合本部とも連携して行きました。

とくに①組織率は、申立人組合がオープンショップで労組未加入者もいるため一番の課題で、申し立ての準備をしながら、福岡県本部オルグは加入活動にも尽力しました。②実態の把握は、対象となる労働者、地域、労働条件を特定する定義付けの要であり、「一の労働協約」を成文化するための肝になります。③労使関係は、福岡や他県の地域ごとの労使関係も把握しつつ、連合本部と自治労本部が協約締結当事者2社の本社役職員とそれぞれ話し合いを重ね、信頼関係を作っていました。使用者との協約締結には、労働条件の最低基準であること、敵対的労使関係ではない誠実な対応が、合意形成の要です。

このほか、申し立てと決定は県知事ですが、申し立て内容を調査審議するのは労働委員会ですので、労働委員会の労働者委員との連携が大事です。自治労福岡県本部は、労働者委員を推薦する連合福岡や、自治労加盟の福岡市水道労組と連携して行きました。

運動のねらいと可能性

「労働条件の切下げ競争を防止し、労働条件の維持改善を図るとともに、労働者間、使用者間の公正競争を確保しようとする」とは、公契約条例でも実現できます。公契約条例は議会による議決が必要なのに対して、労働協約の地域的拡張適用は労使の合意によって条件設定が可能です。

言い換えれば労働協約の地域的拡張適用は、集团的労使関係のもと、事業者相互における公正競争の確保と労働条件の維持向上をめざすことに特徴があります。地域的拡張適用を求めることの前提には、協約を締結できる労働組合への組織化が重要です。

今後とも労働組合未加入の水道検針員に加入いただく取り組みは必要であり、他の公共サービスにも地域的拡張適用できる事例を追求すること、さらに雇用継承と人材確保をめざした業務委託におけるクラフトユニオンの運動形態も、地域的拡張適用を広げる可能性があるのではないかと考えています。

今回の取り組みは、集团的労使関係を広げ、労働協約の地域的拡張適用を積み重ねることで、地域における公正労働基準を確立できる証しと考えています。

最後に

奮闘いただいた自治労福岡市水道サービス従業員ユニオンと自治労福岡県本部に敬意を表します。とくに自治労福岡県本部のオルグは、申立組合などとの連携調整をはかるとともに、福岡市水道検針員の労働条件を守るために日々尽力されていることを記さなければなりません。

また、労働協約の締結とともに地域的拡張適用の申し立ては、使用者の理解と協力がなければできません。協約締結当事者2社には、東京本社から福岡に赴き、労働委員会のヒアリングに対応いただきました。深く感謝申し上げます。

連合福岡をはじめ連合の仲間には、連携協力いただきました。申し立てから決定まで1年余りで、他の事例に比べると、迅速に対応されたのではないのでしょうか。関係した皆さまにもご尽力に感謝申し上げます。

代理人を受けていただいた古川弁護士のお力添えがなければ申し立ては具体化できませんでした。末筆ながら、古川弁護士に心から感謝申し上げます。

産業別労働組合と連合の出番



弁護士 古川 景一

労働協約の地域的拡張適用の制度とは、「一の地域」の「同種の労働者」の中で「一の労働協約」の適用を受ける労働者の割合（＝労働協約のカバー率）が「大部分」（＝おおむね73%以上）になったとき、厚生労働大臣又は都道府県知事の決定・公告により、その労働協約の適用対象者を、その決定・公告より以前にその地域でその労働協約の適用を受けていなかった「同種の労働者」とその使用者に拡張する制度です。

地域的拡張適用をすることができる労働協約は、賃金・労働時間・休日その他何らかの労働条件に関して、最低基準（＝これを下回るとは許されない基準）を定めるものです。日本の企業別労働組合が定める労働協約の中には、最低基準を定めるのではなく上回ることも下回ることも許さない統一的基準を定めるものがありますが、統一的基準を定める労働協約は地域的拡張適用をすることができません。

この制度の目的は、①労働条件の最低基準を定める労働協約のカバー率が、「一の地域」における「同種の労働者」の中で「大部分」となったときに、この労働協約を「一の地域」内の「同種の労働者」全体に適用される『地域の掟』とし、この最低基準を上回るのは自由ですが、下回るとは許さず、②長時間・低賃金労働によるコスト・カットを背景にダンピング競争を行う事業者（使用者）の存在を許さないことにより、③その地域の中で、事業者（使用者）相互間の公正競争と労働者相互間の公正競争を実現させ、④この労働協約を締結した使用者（ま

たは、使用者団体の構成員である使用者）の経営の維持・安定化を図り、かつ、この労働協約を締結した労働組合の組合員の雇用を守り、労働協約所定の労働条件を維持発展させることです。

このため、労働協約の地域的拡張適用の制度は、ドイツでは「合法的カルテル」と言われます。ドイツのインターバル休息时间制度は、最初、1950年代に一部の州のトラック運送事業の産業別労働協約で誕生し、この労働協約を地域全体に拡張適用し、さらに、他州や他業種で労働協約の締結と地域的拡張適用を積み重ねた後に、最終的に法律制定に至りました。

労働協約の地域的拡張適用を実現させるためには、さまざまな事項について検討しなければなりません。「一の地域」をどのように設定するか、「同種の労働者」の範囲を画する基準をどのように設定するか、いかなる労働条件についていかなる最低基準を設定するか、労働協約のカバー率が7割に届かない場合においてどこを新たに組織化してカバー率を高めるか、使用者や使用者団体に地域的拡張適用の必要性についての理解を助け、企業横断的・産業横断的労働協約の締結に至るために何をなすべきか等々の検討課題・実践課題が多数存在します。

これらの検討と実践は、企業別労働組合の手に余ります。これらの検討作業を行うことができるのは、産業別労働組合、および連合とその地域組織です。

産業別労働組合と連合の出番なのです。

Interview

沖縄・辺野古基地移設 「代執行」は 地方自治の破壊だ

12月28日国土交通大臣は、沖縄県名護市・辺野古への米軍・普天間基地移設計画をめぐる埋め立て計画の設計変更を、県に代わって承認する『代執行』に踏み切った。「今回の代執行は、地方自治法の趣旨を逸脱する暴挙。これは沖縄だけの問題ではない。地方自治を根底から破壊するものだ」と、武田真一郎教授（行政法）は言う。



成蹊大学 法学部 教授
武田 真一郎 さん

はじめに

～『代執行』に至る経緯

普天間基地の移設計画が1995年に浮上して以来、辺野古への普天間基地移設をめぐる国と沖縄県の間で長い係争が続いてきた。

2013年12月、仲井眞弘多知事（当時）は、安倍総理（当時）に対し名護市「キャンプ・シュワブ沖」＝辺野古の埋め立てを承認。しかし2014年12月に、「辺野古への移設阻止」を公約に掲げる翁長雄志知事が当選すると、国と沖縄県の対立が先鋭化。2018年9月に「移設阻止」を公約とする玉城デニー知事が、急逝した翁長知事を引き継ぎ、国と沖縄県の間では移設計画をめぐるこれまで数多くの裁判が起こされてきた。

『代執行』は本来、 「異例中の異例」の措置

—2023年12月20日、福岡高裁那覇支部は、辺野古への基地移設をめぐる「代執行訴訟」で沖縄県に対し、「設計計画変更の期限内の承認」を命じた。しかし玉城知事はこれを拒否。28日に国土交通大臣が承認を『代執行』しました。そもそも『代執行』とは、どのような制度なのでしょう。

武田 地方自治法245条の8にある、知事が法定受託

事務に違反した、あるいは執行しない場合に、国が代わって事務を執行できるとする定めです。2000年に地方自治法が改正され、国の「機関委任事務」を廃止して「法定受託事務」とされたときに設けられました。

『代執行』ができるのは、知事の行為の違法性が明らかの場合または事務執行を怠っている状態を放置することで著しく公益を害することが明らかな場合で、本来は「異例中の異例の措置」です。例えば、知事が法定受託事務としての河川や道路の管理を怠り、いつ洪水や大事故が起きて住民の生命や財産が危険に晒されるかもしれない事態が切迫しているような場合などに行う措置です。

名護市・辺野古の埋め立て工事が中断することで、そのような事態が、果たして起きたのでしょうか。

9.4 最高裁判決を批判する

～行政不服審査の『裁決の拘束力』と 地方自治法の『代執行』の不当連結

—『代執行』に至る流れを決定づけた2023年9月4日の最高裁判決を、武田先生は厳しく批判されています。

武田 これは、沖縄防衛局（国）が提出した辺野古の埋め立て計画の設計変更の申請を玉城知事が不承認としたことに対し、国交大臣が承認を迫った『是正の指

示』について、これを「違法な国の関与だ」として沖縄県が取り消しを求めた裁判の判決です。最高裁は、国の『是正の指示』を適法とし、県の訴えをしりぞけました。一審の福岡高裁判決を維持したものです。

その判決の理由には、大きな問題があります。

実は、この裁判に先立って2022年4月、沖縄防衛局は、行政不服審査法に基づき、国土交通省に対して、沖縄県の不承認処分を不服としてその取り消しを求めて審査請求を行っています。そして、国土交通大臣はこれを認容して、県の不承認処分を取り消す「裁判」をしています。最高裁判決はなんと、「この『裁判』に知事は拘束されるから、設計変更を承認する義務を負う。したがって、承認を求める国交大臣の『是正の指示』は適法だ」という、驚くべきものでした。

そもそも、行政不服審査法の審査請求とは、行政処分による不利益などから「国民を簡易迅速に救済する」ための制度です。例えば、市の福祉事務所長が市民の生活保護の申請を却下した処分に対し、その市民が審査請求をしたところ、知事は福祉事務所の処分を取り消す裁判をした。しかし、また同所長が裁判に従わないとすれば、保護申請をした市民が困窮するので、これを避けるために「裁判の拘束力」が認められ、同所長は前回と同じ理由で却下できなくなる、というものです。

国民ではなく国の機関である沖縄防衛局が「私人」に成りすまして、行政不服審査制度を使って同じく国の機関である国交省に「救済」を求めるなら、身内同士なので、国交大臣はその審査請求を認めるに決まっています。

加えておかしいのは、設計変更計画を出している沖縄防衛局を「簡易迅速に救済」しなければならない理由もないことです。

そもそも、沖縄防衛局に行政不服審査法の審査請求を認めたことが問題です。

こうして最高裁は、国交大臣の沖縄県に対する地方自治法上の『是正の指示』そのものの適法性を審査することなく、「行政不服審査法上の『裁判』に知事は拘束される。だから『是正の指示』は適法だ」という形式論で、沖縄県の訴えをしりぞけました。地方自治法上の是正の指示に、行政不服審査法という別の法律に基づく「裁判」を不当に連結させた判決だと言えます。

地方自治法に定める『是正の指示』(245条の7)は、『代執行』(245条の8)と並ぶ、国による地方へ

の関与の方法です。『是正の指示』とその取り消し訴訟では、裁判所は国と地方が対等であることを前提に、その適法性・違法性を公正中立な第三者として審理し、判断することが期待されています。なお、一審の福岡高裁判決では『是正の指示』それ自体について審理し、適法だという判断を示しています。その内容は疑問の多いものではありませんが、『是正の指示』の適法性を審査した点では、最高裁判決よりはまともなものでした。最高裁は、職責を果たすことなく、国交大臣の判断をそのまま認めてしまっているのです。

「設計変更」の承認の

『代執行』自体にも大きな問題が

——現在、『代執行』が行われ、辺野古・大浦湾の埋め立て工事が始まっています。沖縄県は12月20日の判決を不服として最高裁に上訴しました。改めて、この『代執行』自体の問題点は何でしょうか。

武田 今回の辺野古をめぐる問題で、果たして『代執行』ができるのかという問題があります。

1点目に、地方自治法上の『是正の指示』と『代執行』は別の制度で、「『是正の指示』でやってみたが県が言うことを聞かない。それなら『代執行』しよう」というやり方はできない、というのが学説の立場です。国が『代執行』する緊急性があるというのなら、最初から『代執行』の手続きを取る必要があるということです。

2点目に、今回の措置は『代執行』の要件を満たすのかという問題です。

地方自治法245条の8は『代執行』ができるのは次の場合としています。

道府県知事の法定受託事務の管理若しくは執行が法令の規定若しくは当該各大臣の処分に違反するものがある場合、または当該法定受託事務の管理若しくは執行を怠るものがある場合において、本項から第八項までに規定する措置以外の方法によつてその是正を図ることが困難であり、かつ、それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるとき

今回の辺野古基地の設計変更計画を不承認とした玉城知事の行為は違法だったのでしょうか。先に述べたように、最高裁は「不承認」とした県の判断の違法性については、何も判断していません。ですから、裁判で不承認処分の違法性が確定したとは言えません。12

月20日に、代執行訴訟で沖縄県敗訴の判断をした福岡高裁那覇支部も、判決にあたっては「行政不服審査の裁決は沖縄県知事を拘束する」と、最高裁と同じことを言っているだけで、設計変更の不承認の違法性については審査していません。

「代執行以外の方法で是正を図ることができず、かつ放置すると著しく公益を害する」という点についてはどうでしょう。最高裁は、この工事の公益性、適法性を判決の中で判断していませんから、辺野古の埋め立て工事が中断することが公益を害するかどうかは、明らかにはなっていません。また、国は『代執行』ではなく実際に『是正の指示』をしてきた事実がありますので、「代執行以外の方法で是正を図ることはできない」とは言えないはずで

沖縄だけの問題ではない 日本全体の地方自治の危機だ

——名護市・辺野古の基地移設をめぐる、とんでもないことが起きていることがわかりました。

武田 地方自治法上の制度とはまったく趣旨の異なる

る、行政不服審査制度を持ち出して、その「裁決の拘束力」が『是正の指示』の取り消し訴訟に及ぶというのは、暴論以外の何物でもありません。国民ではない沖縄防衛局に、行政不服審査制度の利用を認めてしまったこと。これが「諸悪の根源」です。

このような手法がまかり通れば大変なことになります。環境破壊を引き起こす大規模埋め立て計画に基づく軍事基地建設、放射性廃棄物処分場の建設など、地元住民が歓迎しないプロジェクトを進めるときに、知事が埋め立てに反対して「不承認」としても、今回のように国の所管省庁が行政不服審査請求をして、国交大臣から知事の不承認を取り消す「裁決」を引き出し、国交大臣が承認を命じる『是正の指示』をすることで、工事を進めることができることになります。

これは地方分権、地方自治、民主主義を否定するものです。最高裁は自ら「三権分立」を放棄し、政府の政策判断には口を差しはさまない姿勢を取っています。沖縄だけの問題ではないのです。日本全体の問題と捉えなければなりません。

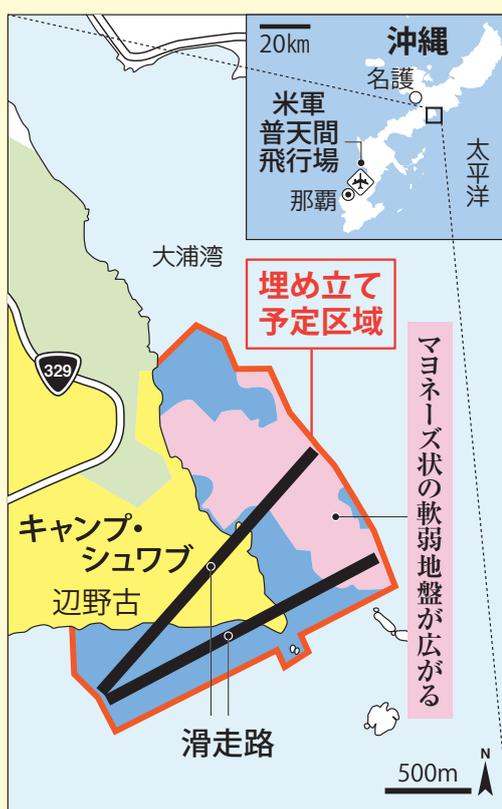
(取材：2024年2月8日)

解説 辺野古新基地の「設計変更」の問題点

名護市・辺野古への米軍・普天間基地の移設工事は、米軍基地「キャンプ・シュワブ」の東側と南側の沿岸部計約152ヘクタールを埋め立てる予定とされる。2018年12月に政府が土砂を海に投入して、工事が開始された。南側の海域約41ヘクタールはすでにすべて土砂で埋まり、かさ上げ工事もほぼ完了している。

一方、「キャンプ・シュワブ」東側の大浦湾側では、一部の護岸が造られたものの、海底に「マヨネーズ状」とも言われる軟弱な地盤が広がっていることがわかった。このため政府は、地盤を固める改良工事が必要として、「設計変更」を沖縄県に申請。沖縄県は、最も重要な地点の地盤調査が行われていないことや、設計の安全性が十分でないなどの理由で、これを不承認とした。

国は、軟弱地盤に7万6千本の杭を打ち込み地盤を強化するとしているが、大浦湾は水深が90メートルもある上に、水深70メートル以上の作業に対応できる作業船は国内に3艘しかないなど、工事遂行の現実性と建設される基地の安全性の確保などに、さまざまな疑問があるとされる。



連載企画 「自治労ジェンダー平等推進計画」の推進に向けて

第1回 『LGBTQ+/SOGI』を知る

インタビュー 西山 朗 さん LGBT 法連合会 事務局長代理
Akira Nishiyama (she/her)

自治労は2023年8月の第97回定期大会で、「自治労ジェンダー平等推進計画」を決めた。一層の女性の運動参加を進めることで組織に変革を起こし、性的マイノリティを含むすべてのジェンダーに開かれた自治労と社会を創ろうという運動だ。この連載では、近年認知度が高まってきた「性的マイノリティ」についての正しい理解を広げ、深めることを意図している。第1回は、“『LGBTQ+/SOGI』を知る”をテーマに、LGBT法連合会の西山朗さんにお話いただいた。

LGBTQ+は人口の約8%

編集部 LGBTQ+という言葉は、近年日本でも広く聞かれるようになりました。まずはこの課題を語る時のカギとなる、LGBTQ+/SOGIという言葉の意味からお聞かせください。

西山 同性愛者などの性的マイノリティのお話をすると、「自分は会ったことがない」と言う方がいます。しかし、さまざまな調査によって、人口の約8%が性的マイノリティに分類できると言われています。これは、佐藤さん、鈴木さん、高橋さん、田中さんなどの日本人の名字の比率とほぼ同じです。左利きの人、血液型AB型の人と同じくらい、という言い方もあります。日本で暮らしていれば、お知り合いに佐藤さんがいない、という方はいないでしょう。「会ったことがない」のではなく、「会っていたけれどそうとは知らなかった」だけなのです。

「LGBTQ+」とは、性的マイノリティのカテゴリーの英語の名称の頭文字です。Lはレズビアン（女性同性愛者）、Gはゲイ（男性同性愛者）、Bはバイセクシャル（両性愛者）、Tはトランスジェンダー（法律上の性と性自認が一致しない人）を指します。

そしてQとは、クエスチョニング（自身の性のあ

『性的指向』と『性自認』

り方について特定の枠に属さない人、わからない人、決めていない等の人）とクエア（規範的とされる性のあり方以外を包括的に表す言葉、Queer）を意味します。

レズビアン、ゲイ、バイセクシャルの3つは「恋愛感情や性的な関心がどの性別に向いているか、向いていないか」という点からの区分けです。性的指向（セクシュアルオリエンテーション）と呼ばれます。これに対し、トランスジェンダーは「どの性別を好きになるか」ではなく、「自分の性をどう認識しているか」＝「性自認」（ジェンダーアイデンティティ）と呼ばれる概念で、「性的指向」とは別の視点からの区分けです。

LGBTQ+とは、前述のLGBTQと「その他多様なセクシュアリティを包括すること」を意味する「+（プラス）」を合わせた言葉で、「性的マイノリティ」の総称です。一方、SOGI（ソジ）という言葉は、セクシュアルオリエンテーション（Sexual Orientation/性的指向）ジェンダーアイデンティティ（Gender Identity）/性自認の頭文字です。SOGIは、性的マイノリティ以外の人も含むすべての人に関係する属性や特徴といった概念です。

性は4層構造 単純に男/女に分けられない

編集部 「性というものは男と女の2種類があり、生まれた時に決まっていて、一生変わらない。そして異

性を好きになるのが自然だ」という理解が、今の社会では支配的です。

西山 性を構成する要素は次の4つがあります。

①法律上の性

出生時に割り当てられた性別をもとに戸籍等に記載された性別

②性自認 (Gender Identity)

自分の性別をどう認識しているか

③性的指向 (Sexual Orientation)

恋愛感情や性的な関心がどの性別に向いているか、向いていないか

(注)「嗜好」(好み)や「志向」ではありません。

④性別表現 (Gender Expression)

服装や髪型、言葉遣い、しぐさ等、自分の性別をどう表現するか

例えばゲイの人であれば、②性自認が男性で③性的指向が男性になります。レズビアンの場合は、②③の性は女性になります。バイセクシュアルの人の場合は、自身の②性自認に関わらず③性的指向の性が男女双方に向かいます。

■ 性の構成要素

①法律上の性

女   男

②性自認 (Gender Identity)

女   男

③性的指向 (Sexual Orientation)

女   男

④性別表現 (Gender Expression)

女   男

* (編集部注)

同性愛者の定義は、①法律上の性や④性別表現とは無関係に、②性自認と③性的指向の2つで決まるという点が重要です。例えば①法律上の性が男性であっても②性自認が女性というトランスジェンダー女性の場合、仮にその人の③性的指向が男性に向けば異性愛者(ヘテロセクシュアル)、女性に向けばレズビアンということになります。

性的マジョリティ(多数者)の人は①法律上の性と②性自認が同じ性で③性的指向は異性に向かいます。

しかし、例えば①法律上の性が男性だからと言って、すべての人が②性自認も男性とは限りません。また、②性自認と④性別表現は一致していると思われませんが、一致しないこともあります。例えば、②性自認が女性でも男性的と言われる服装を好む人もいます。また、これら4要素の中のうち、「法律上の性」以外の3つについては人それぞれの濃淡があります。「性はグラデーション」と言われる所以です。

そして、これが重要な点ですが、②性自認と③性的指向は「自分の意思では変えられない」ということです。また、多数の人と違って、治療の対象ではありません。

同性愛者やトランスジェンダーであることは本人の選択ではありません。また、虐待や両親の離婚などがトラウマとなって、このようなセクシュアリティになるとする俗説がありますが、誤りです。

トランスジェンダーとその他のさまざまなセクシュアリティ

編集部 法律上の性が男性で性自認が女性あるいはその逆の、トランスジェンダーと呼ばれる人がいます。さらには自分を男女どちらとも思わないセクシュアリティの人もいると聞きます。

西山 人間の性を、スッキリと男性/女性のどちらかに分けることが難しい時もあります。人によって濃淡があり、また、性自認がうつろう人もいます。トランスジェンダーとは、①法律上の性と②性自認が一

致しない人のことを指します。これらの人の中には、手術やホルモン投与療法などで身体の性別の移行をする人がいます。しかし、性別移行する人は実は少数です。

また近年では、次のようなセクシュアリティがあると言われていています。これよりも細かい区分の考え方もあります。

X ジェンダー / ノンバイナリー

自認する性別が男女どちらでもない、どちらとも言い切れない人。あるいはいずれにも分類されたくない人。英語圏では主に「ノンバイナリー」や「ジェンダーキア」といった言葉が使われる。

アセクシュアル 他者に性的に惹かれない人

アロマンティック 他者に恋愛的に惹かれない人 パンセクシュアル

性的指向が性別にとらわれない人。全性愛者

さまざまなセクシュアリティに名前が付く、当事者が運動の中で名前をつかんでいったということは、当事者自身が「自分が何であるのか」を理解するという意味で、大きな意義のあることです。

自分を開示する『カミングアウト』の持つ意味

編集部 西山さんは、ご自身のセクシュアリティを明らかにして活動されています。これまでの歩みをお聞かせください。

西山 私はレズビアンです。自覚したのは小学生の頃で、女の子に心が引かれる自分があることに気が付きました。中学生になり思春期になると、周囲の友だちの間でも恋愛の話題が増えていきます。女友だちは皆、男子の誰それ君がカッコいいなどと言うのですが、私は、部活の女子の先輩などに心が引かれるので、「自分は友だちとは違うんだな」という感じを持っていました。

「3年B組金八先生」(放送2001～2002年/第6シリーズ)というドラマが当時、放送されていました。その中で上戸彩がトランスジェンダー男性を演じているのですが、それを見たときは「自分はこれじゃないか」と思ったのです。ただ自分は、メイクに興味がないスカートははきたくないけれど、ドラマの主人公のように自分の女性的な高い声が嫌だという違和感まではないので、「ちょっと違うな」とも思っていました。その後、高校生の頃、レズビアンという概念を知り、自分はレズビアンだという理解に落ち着きましたが、最初は、自分がトランスジェンダーなのかレズビアンなのかわからないで混乱していたのです。

自分がレズビアンであることを、初めて人に告げたのは20歳の時です。親友2人だけに話しました。実は、そのうち1人の子には他の友だちにバラされてしまって、『アウトティング』に会ってしまうのですが…。

転機はアメリカ留学でした。大学時代に1年間、アメリカのカリフォルニア州の大学に交換留学する機会があったのです。この時「自分を隠していたら友人関係を作れない。貴重な時間を無駄にしないよう、最初から自分をオープンにしよう」と決意し、自分の性指向を話すことにしたのです。幸いカリフォルニア州は

性的マイノリティの運動が盛んな土地でもあったので、すんなりと受け入れてもらい、安心して自分を隠さず留学生活を送ることができました。

日本に帰っても、自分を隠さないで生きようと思い、まず母に話しました。母は最初、大きなショックを受けたようです。LGBTQ+に対する正しい知識がなく、誤解や偏見が社会にある中では、親として心配して苦悩したということだと思います。

『カミングアウト』とは、英語の「coming out of the closet」から生まれた言葉です。「自分を閉じこめているクローゼットから出て、自分のセクシュアリティを開示しよう」という意味です。本人にとっては、自分の存在を可視化し、周囲の人との関係性を築くという意味があります。社会に対しては、性的マイノリティに対して差別的な法制度を変えることを求めるという意味もあります。

当事者が自らのセクシュアリティについて開示する「カミングアウト」とは別に、他人のセクシュアリティを、本人の了解なく第三者に知らせてしまうことを『アウトティング (outing)』と呼びます。近年、LGBTQ+という存在への理解は進んできたとは言え、まだ偏見は根強く、学校でいじめられた、家族から拒絶された、職場でハラスメントを受けたなどの事例がたくさんあります。ゆえに、アウトティングによって自殺してしまう人もいます。とても危険性のある行為です。

アウトティング以外に気をつけるべきこととして、例えば、職場の飲み会などで、同性愛者やトランスジェンダーの人を侮蔑した「ホモ」「オカマ」といった言葉を使用しないことも重要です。また、普段の会話でも「彼氏/彼女」など異性愛規範を前提とした表現でなく、「パートナー」など、ジェンダーに中立的な言葉を使うという工夫もできるでしょう。基本的には性

的マイノリティかどうかに関わりなく、人同士の信頼関係、当たり前の敬意を持った接し方を心がければよいと思います。腫れ物に触るような過剰な気遣いは、不要です。

自分の周囲で「この人はもしかして、そうじゃないかな」と感じる人がいる場合は、本人が明らかにするまで待ってください。無理やり聞き出そうとしないでください。

きっとよくなると信じて生きて すべてのSOGIが尊重される社会へ

編集部 自治労の組合員にはLGBTQ+ 当事者もいます。性的マイノリティと性的マジョリティの双方の組合員に、最後にひとことメッセージをいただけますか。

西山 たくさんの性的マイノリティが孤立し、孤独に生きています。けれども、運動を通して、今の社会や職場はこれからきっとよくなると信じてください。大げさに聞こえるかもしれないけれど「死なないで、生きてください」と言いたいです。

私たちの運動は「性的マイノリティを理解し、尊重

してくれ」と言いますが、特権をよこせと言っているのではありません。「人によって異なる SOGI のありのままを認め、差別的な法律や制度は変えてほしい。性的多数者の人に認められている権利のレベルよりマイナスの位置にある私たちの権利を、プラスマイナス・ゼロにしてください」と訴えているだけです。多くの性的マジョリティの人がそれを理解し、『アライ』になってほしいと願っています。すべての SOGI が尊重される社会をめざして一緒に運動を進めましょう。

次回の連載では、LGBTQ+ の人たちが社会で直面するさまざまな差別や困難、とりわけトランスジェンダーの人に対する誤解、苛烈な差別と排除について論じ、克服の道筋を考えます。

Column

LGBTQ+ を理解する用語の解説 第1回

LGBTQ+ の課題を語るときに聞く言葉にはヨコ文字が多く、なんとなくとっつきにくい・難しいという印象を持つ人は少なくないでしょう。60年代のイギリス、アメリカでの同性愛者の運動から、世界に広がり深化してきた運動だけに、英語が多いのは仕方ないこと。よく聞く単語の意味を解説します。

シスジェンダー / ヘテロセクシュアル

「法律上の性」と「性自認」が一致している人をシスジェンダー、異性愛者をヘテロセクシュアルと呼ぶ。「シスでヘテロ」な人が「性的マジョリティ」。今の社会はこの SOGI を持つ人を「普通」とし、それ以外の人を差別・排除している。

レインボーフラッグ

LGBTQ+ の多様性と連帯のシンボル。1978年のサンフランシスコ・ゲイ・フリーダム・デイ・パレードの日初めて掲げられ、今日もレインボープライドの行動などで見られる。当初は8色だったが、さまざまな変遷を経て、今では6色(赤・橙・黄・緑・青・紫)が一般的となっている。赤は命、橙は癒し、黄は太陽など、それぞれ意味がある。この他にも、クイア、バイセクシュアル、ノンバイナリーなど、さまざまなセクシュアリティごとの旗のバージョンがある。

アライ (Ally)

多様な性のあり方に理解のある非当事者で、支援者、応援者のこと。

プロナウン (Pronoun)

本記事の西山さんの名前の表記の後に (she/her) とあるのが、それ。LGBTQ+ 運動で使われる代名詞のこと。名刺やメールの署名などに表記する。自身の性自認が女性の方は「she/her」、男性の方は「he/him」、女性・男性という枠組みに当てはまらないノンバイナリーの人などは「they/them」などを使う。代名詞を明確にすることで、自分が正しい代名詞で呼んでもらえる／相手が正しい代名詞で呼ぶことができる。また、シスジェンダーの人も含め全員が代名詞を明らかにすることで、代名詞は推測するものではなく相手によって違うという考えが標準化され、勝手な推測をなくしたり、ノンバイナリーの人が自分を明示しやすくなるなどの利点がある。

連載

地方財政入門 第2回**地方財政計画のはなし**
—標準的行政水準の財源保障—

地方自治総合研究所 副所長 飛田博史

其田茂樹さんとともに連載を担当する飛田博史です。私もわかりやすい地方財政の解説にチャレンジしてみたいと思います。

今回は地方財政計画（以下「地財計画」という）という耳慣れない仕組みを取り上げます。地財計画は国が策定する新年度の地方財政見通しのことですが、皆さんの給与の動向にも影響を与える重要なもので、通常年末に公表され、自治体関係者をはじめ組合の政策担当者の皆さんも、その動向に大きな関心を払っています。

まず、地方財政の重要性と仕組みについて触れてから、地財計画について解説していきます。

地方財政の重要性

皆さんは、国と地方の歳出のどちらに関心があるでしょうか。この時期、新聞やテレビの報道では国の新年度予算案に注目が集まりますが、実は一般会計に限って言えば、国よりも地方財政の歳出規模が大きいのです。たとえばコロナ禍前の2019年度の決算では、国が73.4兆円、地方が98.8兆円と、歳出比率では4対6で地方の歳出が上回ります。なぜかといえば、社会保障、教育、保健衛生、社会資本インフラ整備などの法令に基づく事務事業の多くを地方自治体（以下「自治体」という）が担っているからです。そうした歳出の中で最も大きな割合を占めるのが、生活保護、児童福祉、高齢者福祉などの社会保障関係費で、次いで義務教育や高等教育などの教育関連経費、道路や河川などの建設整備の土木費が続きます。いずれも私たちのくらしにとって不可欠な公共サービスであり、地

方財政が重要な役割を果たしています。

自治体の財源

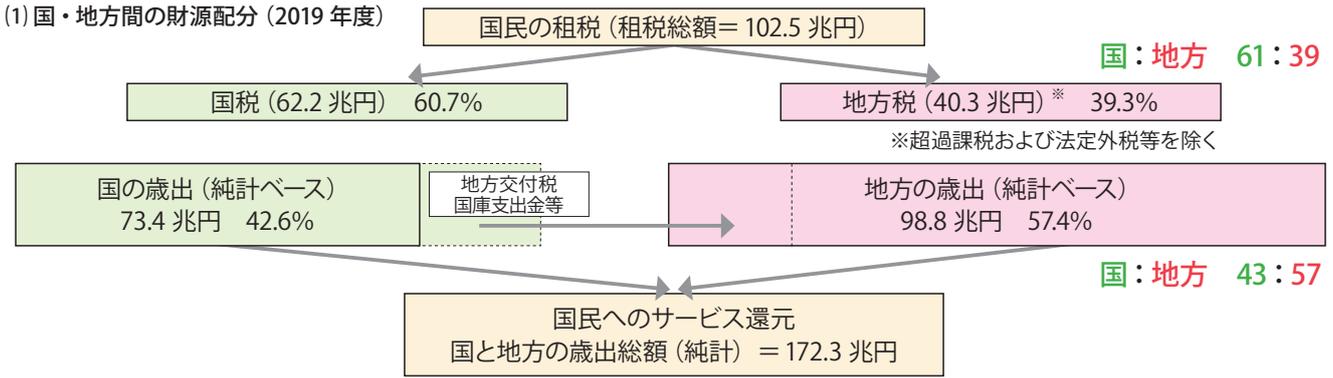
こうした歳出に対する財源は、主に4つのものから構成されます。図1は、2019年度の国・地方間の税の配分状況、国から地方へ移転される主な財源、それらを含めた歳入決算の内訳を表したものです。

まず、最上部から始まる「税」から見ていくと、政府全体の税収は102.5兆円で国税は62.2兆円、地方税は40.3兆円となります。さらに3段目を見ると、国から地方へ「地方交付税」と「国庫支出金」が移譲されます。

国庫支出金から説明すると、自治体を実施する特定の事務事業の費用について、国が義務的に負担するもの（例えば生活保護、義務教育、道路整備など）や、特定の政策を後押しするもの（例えば「デジタル田園都市国家構想交付金」など）があります。いずれも、財源の用途が対象事業に限られる「特定財源」と呼ばれます。

一方、地方交付税（以下「交付税」という）は、通常の事務事業を実施するのに足りない税収を客観的な算定を通じて補てんするもので、財源の用途は自治体自らが決められる「一般財源」と呼ばれます。交付税の財源は法律に基づき、毎年度の国税5税見込みの一定割合がルール分として確保されます（所得税・法人税：33.1%、消費税：19.5%、酒税：50%、地方法人税：100%）。この財源を「法定率分」と呼んでおり、政府の見解では、国が地方に代わって徴収する「地方の固有財源」と見なされます。

図1 国・地方間の財源配分状況と地方歳入決算の内訳



(2) 地方歳入決算の内訳 (2019年度) (億円)

地方税 412,115 (39.9%)	地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税 198,213 (19.2%)	国庫支出金 157,854 (15.3%)	地方債 108,705 (10.5%)	その他 155,571 (15.1%)
---------------------------	--	-----------------------------	---------------------------	---------------------------

← 地方歳入 103兆 2459億円 →

(注) 国庫支出金には、国有提供施設等所在市町村助成交付金を含み、交通安全対策特別交付金は除く。

(資料) 総務省ホームページ「地方財政関係資料」

以上の財源が移譲された結果、地方の歳入は図1の最下部のような内容となり、地方税が41.2兆円(39.9%)、交付税等が19.8兆円(19.2%)、国庫支出金が15.8兆円(15.3%)、地方債が10.9兆円(10.5%)、その他が15.6兆円(15.1%)という構成比になります。補足すると、地方債は自治体の借入金で対象事業は法律により制約があり、お金が足りないからといって簡単に借金できません。また、「その他」は積立金の取り崩しや近年注目される「ふるさと納税」(自治体への寄付金)などが含まれます。

このように、自治体が自ら確保する財源および国からの2つの移転財源で事務事業の財源が確保されます。

必要になってしまい、切りがありませんし、自治体の財政規律が失われてしまいます。

そこで、標準的行政水準として収支を見積もり、その範囲で交付税の必要額を決定する仕組みが「地財計画」です。

図2は2024年度の地財計画の収支見通しと財源不足対策の概要です。

まず収支規模を見ると93.6兆円です。最近の地方全体の決算総額が100兆円を超えることから一回り少ない金額となっており、「標準」を見積もっていることを表しています。

地財計画はまず歳出から見積もられます。主な項目は図2の左側の通りですが、具体的な積算方法の規定はなく、さまざまな資料でその考え方が示されているに過ぎません。その上で主に3つの積算の考え方があります。

第1に、国の予算や法令の基準などに基づくもので、各経費の補助事業についてはおおむね補助単価や対象事業が積算の基準になります。例えば、給与関係経費のうち義務教育教職員については国庫負担金(義務教育費国庫負担金)の予算定員や給与単価、一般行政経費のうち生活保護費は生活保護にかかる国庫負担金の事業費、投資的経費についても公共事業に伴う各年度の国庫負担関連事業費に基づき計上されます。したがって、各自治体が国の補助事業に独自の上乗せをした分などは算入されません。

第2に、地方の事務事業の実態を踏まえて計上する

地財計画について —標準的な自治体公共サービスの財源保障

自治体による公共サービスの多くは、全国的な制度として私たちの生活に不可欠なものが多くを占めており、いずれも自治体の税負担が伴いますが、見合いの税収が足りない場合に、その不足分を補っているのが地方交付税です。

では、地方全体でどの程度「足りない」のでしょうか。言い換えれば、地方交付税の必要額をどのように決めているのでしょうか。直感的には、地方全体の歳出実績をすべて積み上げて、これをもとに地方税で足りない分を補てんすればよさそうですが、そうすると自治体が野放図に歳出を増やせば増やすほど交付税が

図2 2024年度地財計画の概要

2024年度地財計画 93.6兆円



出所: 総務省「令和6年度 地方財政対策の概要」より作成

もので、各経費の単独事業（国庫補助負担金が伴わない事業）についてはこうした考え方によるものが含まれます。例えば、給与関係経費のうち一般職員については、国が実施する「地方公務員給与実態調査」や人事委員会勧告などを踏まえます。また、一般行政経費の単独事業は積み上げではなく枠（内訳がない）として計上されるため、個別経費の算定根拠は明らかではありませんが、この経費に含まれる会計年度任用職員の期末勤勉手当の初年度の算入にあたっては、総務省の調査結果に基づいており、各自治体の取り組み実態も重要になってきます。

第3は、特別枠として個別の政策経費を計上するものです。図2では一般行政経費における「デジタル田園都市国家構想事業費」があげられます。デジタル田園都市国家構想は岸田内閣の目玉政策で、地方創生や地域社会のデジタル化の推進をめざすものです。こうした経費枠は安倍内閣の地方創生の頃から本格化しましたが、時の政権と表裏一体の経費が標準的行政として適切かどうかは議論があるところです。

次に、歳入が見積もられます。主な項目は図2の右側の通りで、歳出に比べて算定根拠が明確です。

地方税については超過課税や法定外税（独自の新税）などを除く標準的な税率に基づく収入見込み、地方交付税は先ほど解説したようにいわゆる法定率分（国税5税の一定割合）、国庫支出金は各省庁の地方関連の補助事業の予算を積み上げ、地方債は国が策定する地方債計画をもとに計上します。

このように標準的な収支を見積もった結果、歳入が歳出に満たない状況が生じた場合に、これを財源不足と見なします。このままでは標準的な行政経費が賅えない事態となりますので、所管する総務省と財務省で折衝して不足分の財源補てんを行うことを「地方財政対策」（以下「地財対策」という）と呼んでいます。連載第1回で其田さんが地財計画を政府部門の「量出制入」の考え方を徹底するために重要だと指摘したのはこのことです。地財対策には主に2つの手段があります。

第1に、国の一般会計などから交付税財源の加算を行う方法です。この加算分を含めた交付税が税収で「足りない分」を補てんする総額になります。

第2に、地方債を増発して間接的に一般財源を捻出することです。後者の代表としては「臨時財政対策債」というものがあります。これは本来、地方交付税で補てんされるべきところを自治体が地方債で立て替えて、後年度の返済を全額交付税で補てんするものです。なお、厳密に言うと交付税の算定における基準財政需要額に算入するのですが、それはまた別の機会に取り上げたいと思います。

以上のような仕組みのもとで標準的な行政経費に対して100%の財源が裏付けられるので、地財計画は地方全体のマクロの財源保障の役割を果たします。つまり、地財計画の歳出に算入されている経費は標準的な行政として位置付けられ、財源保障の対象となると言えます。

地財計画と自治体の財政運営

毎年度の地財計画の動向は、どのような経費が盛り込まれたのか、あるいはこれに対する財源はどのように確保されたのかといった財源保障のメッセージとして、各自治体の財政運営の指針となります。ただし、あくまで指針であり、法令により義務付けられたものを除けば、地財計画に計上された通りの財政運営を行うことを強制するものではありません。その点では、各自治体が標準的行政水準をどのように描くかが問われるところです。

例えば2024年度の地財計画では、一般行政経費の単独事業に独自のこども・子育て政策が行えるよう1000億円を計上しましたが、各自治体でこれを積極的に進めるかどうかはそれぞれの裁量に委ねられます。もちろん、少子化が進む状況においては積極的に行ってもらいたい政策ですが、あまりにも経費の動向に縛られると集権的な誘導策に陥る可能性があるので留意する必要があります。

その代表的な例として、地方公務員給与費の臨時特例をめぐる2013年度の地財計画の見直しがあげられます。自民党政権に復帰後の2013年1月28日に、総務大臣から自治体むけに東日本大震災の復興財源の確保のため、国家公務員にならって自主的な給与削減が要請され、それに合わせて地財計画の給与関係経費を8504億円削減しました。あくまで給与削減実施の有無は自治体の決定に委ねられましたが、地財計画において事前に反映されたことで多くの自治体が臨時的な給与削減を実施しました。ただし、実際には財政運営への影響を考慮して他の経費を増やして実質的な財源は確保されたのですが、当時は給与関係経費の削減がメッセージとなって自治体の財政運営をコントロールしたわけです。その意味では地財計画の財源保障は両刃の剣であり、常に各自治体の標準的行政水準とは何かを意識する必要があります。

2024年度の地財計画の特徴

—子育て支援の強化

最後に、昨年(2023年)の12月22日に公表された2024年度の地財計画の特徴を、[図2](#)を参照しながら見ていきます。

●規模

収支規模は93.6兆円で岸田内閣の「こども・子育て」政策や地方公務員の給与改定などが反映され、過

去最高水準となりました。また、図ではわかりにくいですが、地財計画で確保された一般財源総額(地方税等、地方交付税総額、臨時財政対策債の合計)は65.7兆円と、これも過去最高です。

●地財対策

財源不足は1.8兆円で、地財対策としては地方交付税の増額0.6兆円、地方債の増発1.2兆円が講じられました。財源不足は1990年初頭以降では最小額です。

●定額減税による地方税収減への対応

岸田内閣は2024年度政府予算で「税収増の国民還元」ということで所得税および個人住民税の減税を盛り込みました(本来、そのような余裕はないはずですが)。地方税である個人住民税が国の都合で減収となることから、その影響額9234億円を地財計画の地方特例交付金(図では地方税等に含まれています)で補てんすることになりました。なお、所得税の減税では地方交付税の財源が影響を受けますが、こちらは自然増収などで還元されました。

●こども・子育て政策の強化

岸田内閣の「こども未来戦略」に掲げる「こども・子育て支援加速化プラン」に基づき、児童手当の拡充、多子世帯の高等教育費の負担軽減、こども誰でも通園制度などが盛り込まれ、これに伴う地方負担として一般行政経費等に2250億円、さらに地域の実情に応じた独自の施策の実施を踏まえ、同単独事業に1000億円がそれぞれ計上されました。単独事業に子育て支援がここまで明確に盛り込まれたことは注目すべき点です。

●給与改定および会計年度任用職員の勤勉手当

2023年度の人事委員会勧告による給与改定を踏まえ、給与関係経費等に反映されました。なお、会計年度任用職員の給与改定および新たに支給可能となった勤勉手当については、一般行政経費等の単独事業分に計上されます。

●さまざまな人材育成

最近では「人への投資」ということが言われるようになりましたが、地方公務員の人材育成・確保を推進するために、都道府県や市町村が行う研修や自治体間での専門人材の派遣に対する財政支援、あるいは民間では地域活性化の人材として「地域活性化起業人」や「地域おこし協力隊」への財政支援の拡充などが盛り込まれました。

そのほかにも、地域における脱炭素化事業の推進、公営交通への財政支援などが盛り込まれており、新年度の地財計画は子育て支援や環境対策などを軸に新しい標準的行政の形成にむけた節目となるかもしれません。

連載

機
関
紙
教
室伝えることは、
作ること

第3回

レイアウトの基礎

さて、第3回目の今回は「レイアウト」について説明します。「レイアウト」とは、紙面を構成する見出し、写真や図表、記事本文、広告などを配置することを指します。読者が「読み間違ふことなく」「読みやすく」記事を読み進めることができるようにする技法です。

情報宣伝物は新聞とピラに代表されますが、ピラは「フリーフォーマット」、すなわち「どうレイアウトするも自由」ですので、今回は新聞のレイアウトに絞って説明します。また、紙面の体裁にはいくつかの型があるため、それぞれ型ごとに説明します。

1 紙面の組み方のパターン

新聞ですので、一般的な新聞のスタイルである紙をタテに使ったものを前提に話を進めます。

(1) 「タテ書き」か「ヨコ書き」か

紙面のパターンには、①記事の本文を「タテ書き」にする、②記事の本文をヨコ書きにする、の2通りがあります。通常、どちらかに決めているはずですが、それぞれ特徴は以下の通りです。

①タテ書き

日本語はタテに書くのに適しているとされます。長い文章（本など）はたいていタテ書きです。ただ、長文を載せる機関紙は少なく、スマートフォンでニュースなどを読む人が増えている中、タテ書きはなじみが薄くなっていると思われます。タテ書きの新聞のレイアウトは一定の技術が要求されます。見出しをタテにもヨコに置けるなど、紙面に変化を付けて立体的に見せることができるのは長所です。

②ヨコ書き

世間ではヨコ書きの印刷物が増えており、自治体の広報紙などもどんどんヨコ書きになっています。数字やローマ字をタテに書くのは無理がありますが、ヨコ書きなら綺麗に収まります。数字を書くことが多い機関紙には向いていると思われます。

レイアウトは単調で平面的になりがちです。半面、シンプルに四角い囲みの記事を配置することが多いので、担当者が不慣れな人に代わってもレイアウトの出来栄が悪くなる心配は比較的少なく、安定している

のが利点です。

(2) 「流し組み」か「ブロック組み」か

①流し組み (図①②)

一般紙のように、記事の文章を右上から左斜め下に「流すように」組む方法です。見出しや記事の大小でメリハリをつけることができますが、間違えると読み間違いが起こりますので、一定の技術が必要です。

②ブロック組み (図③④⑤)

四角に囲った大小の記事を組み合わせて並べる方法です。簡単で、初心者にもとつきやすいですが、記事の1行当たりの文字数や段数がバラバラになると読みにくくなるなど、いくつかの注意点があります。また、単調でワンパターンな印象の紙面になりがちです。

例えば機関紙「じちろう」は、「タテ書き・流し組み」を基本に、いくつかの記事を「横書き・ブロック組み」にして配置して、紙面に変化をつけています。「タテ書き・流し組み」が基本であればこのようにできますが、「ヨコ書き・ブロック組み」を基本にした場合、タテ書きの記事を組み合わせることは通常、ありません。やってみると、違和感があります。

自分の単組の事情や作りやすさを考慮して、体裁を決めてください。また、一度決めたら頻繁に変えないつもりで発行してください。発行の蓄積が技術力を培います。

(3) 紙面のサイズとページ数

県本部や大きい単組（県職・政令市職など）は、タブロイド版（ほぼA3サイズ）の新聞を出していると思います。B4サイズのところもあるでしょう。ページ数は2ページ（表裏）が主流のようです。サイズが大きいほどレイアウトは難しくなります。またページ数

が多くなるほど、記事の数が増え、レイアウトも記事の作成も大変になります。

このシリーズでは、小規模単組を念頭に、A4サイズで5段の新聞を作っていると仮定し、レイアウトの基礎について解説していきます。

2 読みやすい新聞をサクサク作るためのポイント

(1) 機関紙を作る手順

通常、機関紙は次の手順で作成されます。掲載記事が増え、作成に関与する人が増えれば、「工程表」を作って進捗管理をしますが、小規模単組の場合、多くて数人、場合によっては1人で作るの、そこまでの必要性はないでしょう。

- ①編集会議あるいは執行委員会など、機関紙発行に関わる役員・書記で相談し、「次の号にどのような記事を載せるか」を決めます。
- ②取材担当者（記事を書く人）を決め、入稿日・校了日を決めます。
- ③載せる記事の性格、写真の大きさやイメージ、見出しの大きさや記事の性質を踏まえながら、大まかなレイアウトを考えます。
- ④③に沿って、書く記事の分量や写真のイメージを決めて、取材する担当者に具体的な指示をします。
- ⑤決めた校了日、発行日を守って機関紙を印刷・配布します。

なお、機関紙の編集作業それ自体とは別のことで、発行日は守るようにしましょう。定期発行が理想です。「忙しいから、後でいいや」としてしまくと、発行を続けること自体が困難になってくるものです。人間は弱いもの。「締め切りと発行日厳守」で、自分を縛ることが大切です。

(2) レイアウトは新聞の生命線

…記事を書く前にレイアウトを決めよう

強調したいことは、「記事を書く前にレイアウトの大枠を決めよう」ということです。大きい紙面でページ数も記事数も多い場合は、記事を見てからレイアウトを考えますが（例えば一般商業紙）、組合機関紙くら

いであればレイアウト先行の方がうまくいきます。ちなみに機関紙「じちろう」は、4ページ立ての場合でもレイアウトを先に決めてから記事を書いています。

組合の機関紙の「悪い特徴」は、「見出しが小さい」「写真が小さい・少ない」「字が多い」です。これが、組合機関紙は「堅苦しい」「退屈だ」という印象を与えている理由です。そうしないためには、まずレイアウトを大雑把に決めて、記事の文字数の目安を決めてから書く（書いてもらう）ことです。そのとき、写真と見出しを大きく、スペースに余裕を持たせること、記事をダラダラ書かないように箇条書きや図表を入れるなどの工夫をすることが大切です。

往々にして上記(1)の順番の、③の前に④記事の依頼をしてしまうことがあります。そうなると、後で調整に苦しむことになりがちです。

記事を頼まれた人は、心配のあまりに「あれもこれも」書こうとするもので、文章が長くなり、本当に必要な情報が埋没してしまいがちです。そうすると、「一生懸命に書くほど読まれない・伝わらない」記事ができてしまいます。

記事の執筆を誰かに頼む場合は、以下の点に注意しましょう。自分が書く場合も同じことに注意が必要です。

- ①文字数の上限を伝える。「超過したら削らせてください」としておく。
- ②文章は「である調」か「ですます調」かをはっきりと伝える。
- ③締め切りを伝える（必ず本当のデッドラインまでは少し余裕を持たせておくことが大切）。
- ④入稿するデータのフォーマット、入稿の方法を伝える（「Wordで書いてメール添付で送ってください」など）。
- ⑤その他、必要なことがあれば、忘れず言い添える。

(3) 「やってはいけない」 ことを知っておく

「機関紙の見栄えを悪くする要素」を挙げておきます。これを避けることを、念頭におくようにしてくだ

さい。これはダメな見本です。

やっちゃってませんか？ これを避けるだけで、かなり見やすい印象を与える紙面になります。



※記事の書き方、見出しの作り方、写真の撮り方・使い方は、連載第5回で解説します。

3 「タテ書き・流し組み」「ヨコ書き・ブロック組み」それぞれのレイアウト

それぞれ、見本を示します。時々「うちの単組の新聞はいつもレイアウトがワンパターンで」と恥ずかしがる人がいますが、ちゃんと読めるレイアウトであればワンパターンで構いません。発行を続けることが一番大切です。慣れてきたら、レイアウトのパターンを増やしていけばよいのです。

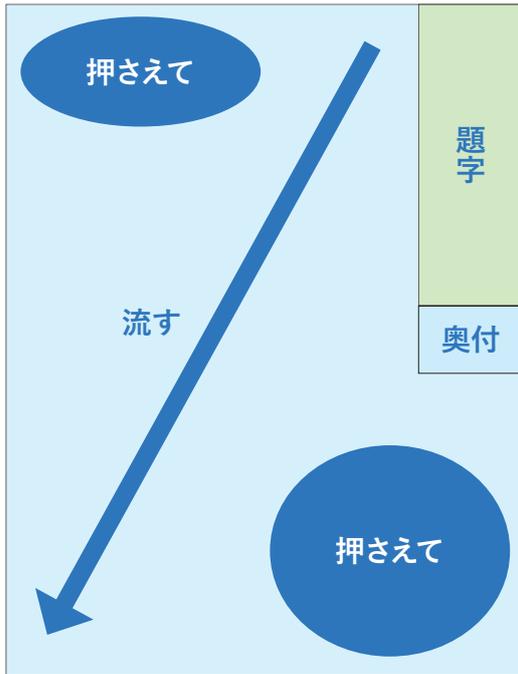
(1) 「タテ書き・流し組み」のレイアウトの例

流し組みの基本は、「押さえて流す」と言われます。タテ型の新聞を読むとき、人の視線は右上から左下に

流れます。デッドスペースになりやすい左下と右上には、写真・コラム・広告などをまず置いて（押さえて）、空いているスペースに、右上から左下に記事の本文を「流す」ように配置することを言います (図①)。

また、記事の本文が同じ段の右端から左端まで続いってしまうと読みにくくなるので、左側に別の記事や写真・図表を置きます。また、最下段まで文字だらけになると暑苦しい印象を与えるため、広告やお知らせなどを配置するとよいでしょう (図②)。

図①



図②



(2) 「ヨコ書き・ブロック組み」のレイアウトの例

ブロック組みとは、紙面に大小のサイズの異なる四角形に囲った記事を並べることです。初心者にもとつきやすいレイアウトですが、次の点は注意しましょう。

①記事の周囲をケイ線で囲うため、記事によって本文の1行あたりの文字数が異なってきます。読みにくくならないよう、次のルールを守りましょう。

- 1) 同一記事の1行の文字数はそろえる
- 2) 同じカテゴリーの記事を並べるときの段組はそ

ろえる

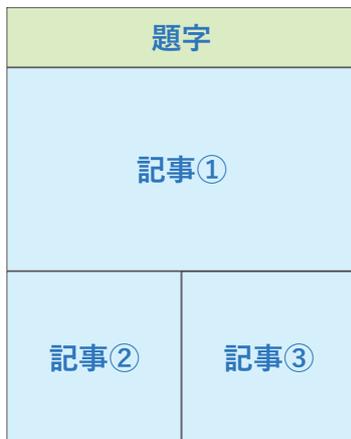
3) 一番大きい記事の段組を基本とする

②囲みケイ線の間隔が狭いと読みにくくなるので、適度に間隔を空ける。

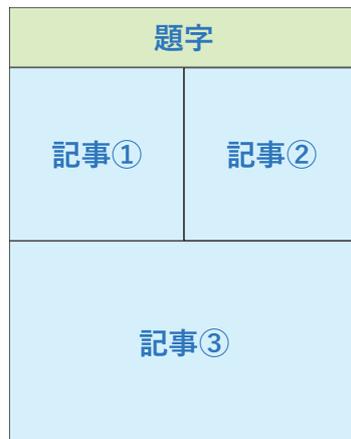
③同じカテゴリーの記事を並べるときは同じケイ線・他の記事とは違うケイ線で囲うことで、他の記事と見分けられるようにする。

代表的な例を3つ示します。その時ごとの記事の点数やニュース価値にふさわしいレイアウトを見つけてください (図③④⑤)

図③



図④



図⑤



詳しく学びたいあなたに

編集のプロが機関紙作りを徹底解説。
記事の書き方、見出しの付け方、レイアウトの演習問題付き。
情宣担当者必携の1冊。

労働組合 機関紙編集 BOOK

定価：1320円 (送料別)
発行：有限会社エディット



ご注文は



憲法をどう使うか？ 第31回

今国会で、民法改正による「共同親権」の制度化議論が想定されている。文字だけ見れば「共同」とあるように、制度が改善し、当事者の権利を守る領域が拡大するよう見える。しかし、実際は憲法や人権の観点など、多くの問題を含んでおり、この法案は廃案にすべきである、と本稿は指摘する。

離婚後の 非合意強制型共同親権について



東京都立大学
法学部 教授
木村 草太さん

©岩沢蘭

はじめに 非合意強制型共同親権要綱

2月15日、法務大臣の諮問機関である法制審議会は、離婚後に父母が合意なくとも、裁判所が強制的に共同親権を命じることのできる「非合意強制型共同親権」を含んだ民法改正要綱を答申した (https://www.moj.go.jp/shingi1/shingi04900001_00238.html)。この要綱の問題点を指摘しておきたい。

1 「親権」と「共同での子育て」

現在の法律では、婚姻中は父母が共同で親権を行使し、非婚・離婚後の場合は、父母いずれかが単独で親権を行使する(民法818条)。こう聞くと、「非婚・離婚後でも、父母が共同で子育てする制度があってもよいのでは?」と感じる人もいるだろう。しかし、共同親権とは、「共同で子育てする」制度ではなく、「父母双方の同意がないと親権を行使できない」制度であることに注意が必要だ。

親権には、①日常の世話をを行う身上監護権と、②医療・教育・財産管理などの重要事項を法的に決定する権利が含まれている。親権者は、①日常の子育ての方法を決めて実践し(紙と布のどちらのおむつを使うかを決めて、実際におむつ替えをするなど)、②医療や教育に関する

決定をする(ワクチンをいつ打つかを決めて、どの保育園や学校に行くかを定めるなど)。

非婚・離婚後の父母の多くは別居しているが、共同親権になれば、同居親の判断だけでは、①監護の方法や②医療・教育の決定ができず、別居親の同意が必要となる。つまり、「共同親権」は、「父母が協力できる」仕組みというより、別居親に「拒否権」を与える仕組みだ。

実のところ、非婚・離婚後の父母が「共同で子育てする」のに、現行法には何ら支障はない。現行法は、非婚・離婚後の父母協力を全く禁止していないからだ。子どもが父母双方の家を行き来したり、医療や進学の際に同居親と別居親が相談したりするのは、当事者の関係性次第。現に共同で子育てしている父母にとって、親権者の有無は形式的なことにすぎず、必要に応じ親権を持つ側が形式的にハンコを押したり、サインをしたりすればいい。

2 要綱案の狙いは何か?

もちろん、父母が共同で積極的かつ真摯に合意した場合には、共同親権にできてもよいだろう(ただし、合意形成の場面で、DV・虐待の加害者が「共同親権にしないと離婚や養育費の支払いに応じない」などと強要する例はあり、合意の積極性・真摯性を確認する方策を考えねばならない)。問題は、今回の要綱に、父母の一方あるいは双方が拒否しても、裁判所が共同親権を命じ得る内容が含まれている点だ。

なぜ、非合意強制型の共同親権を導入するのか。審議会の議論で示された主な論拠は、「共同親権になれば、父母が協力するようになる」というものだったが、この理屈は因果関係が転倒している。

何の理由もなく相手を嫌おうとする人はいない。離婚

する父母だって、できれば相手と仲良くしたいし、協力して子育てしたいと思っていたことだろう。現に共同で子育てができていない父母の間には、少なくとも一方に「理想はわかるが、残念ながら協力できない」と判断するに至った理由がある。今回の要綱案は、それを軽視して、裁判所は親権の共同行使を命じて良いとした。

確かに、要綱は、DVや虐待のおそれがある場合には単独親権にすべきだとする。フランス法では、特別の手続きをとらない限り、DVや虐待があっても当然に離婚後共同親権となるのとは比べれば、要綱はまだマシだろう(フランスの女性保護に取り組む団体は、DV除外を明文化するよう要求している)。

とはいえ、DV・虐待の立証は難しい。身体的暴力ですら裁判所が明確に認定できるのは氷山の一角だが、非身体的暴力であればなおさらだ。さらに、裁判官は「離婚後も父母が同じくらい子と関わるのが理想だ」という推定を置きがちで、共同親権を拒否した親は「子にとって不利益な判断をするワガママ親」とのレッテルを張られ、裁判官に不利益に扱われる可能性がある。それを恐れて、DV・虐待の主張は委縮する。だからこそ、DV・虐待問題を専門とする委員は、法制審議会の部会で要綱に反対票を投じた。しかし、法制審議会は、全会一致の慣例を破って、多数決で押し切った。

「生命・身体へ明白な危険までは認められないが、DV・虐待のおそれはある」というようなケースで論ずるべきは、「接近禁止命令の対象とすべきか否か」だろう。「共同親権にすべきか否か」を真面目に議論している時点で、法制審議会のDV・虐待問題の軽視が甚だしい。

3 父母の人間関係形成の自由

さらに、要綱には、「父母の間の人間関係形成の自由の無視」という深刻な問題がある。共同親権の下では、父母は子の医療・教育について決定が必要となるたびに話し合いを義務付けられ、かなり深い人間関係の継続を要求される。

この点、憲法24条1項は、「両性の合意」なき限り婚姻の効果を強制されないことを保障している。婚姻の効果には相互協力義務や同居義務が含まれるが、望まない相手との協力や同居を強要することは尊厳ある生活を奪うからだ。共同親権に伴う話し合い関係の強要も、憲

法24条1項の趣旨に反している。

とすれば、「DV・虐待のおそれがある場合を除外すれば足りる」という発想自体が、人間関係形成の自由の軽視である。

三 おわりに 子どもの権利

最後に、この問題を子どもの権利の側から検討しよう。

子どもは、法的決定を行う能力が発展途上なため、その支援を求める権利を保障されるべきだ。これは、憲法13条が保障する人格権の一つであると同時に、憲法25条1項が保障する生存権に含まれる権利でもあるだろう。それを実現するのが親権制度だ。

親権者の不在は、子どもの権利侵害となる。もっとも、親権者が必ず二人あるいは複数いなくてはならないというわけではない。一方の親との死別の場合は単独親権となっており、死別した親に代わる後見人を付け、複数人の共同親権にしないと子どもの権利侵害だとはされてこなかった。実際問題、適切に判断できる親権者が一人いれば、子どもに不利益はないだろう。

また、親権論議に子どもが親と会う権利を持ち出す人もいる。しかし、親子の面会交流と親権の有無とは、直接の関係はない。現行法でも、子の利益になるなら、裁判所は、親権を持たない親と子の面会交流を命じることができる(民法766条参照)。

他方、どちらかの親が親権の共同行使に同意しないということは、父母の間に話し合いができる関係がないということだ。そのような父母に、重要事項の共同決定を命じては、決定が滞り、「子が法的決定の支援を受ける権利」を害することになる。

とすれば、今回の要綱は、子の権利に益することはなく、ただ父母の人間関係形成の自由を侵害する危険を生じさせるだけだ。廃案にすべきだし、仮に制定されても、裁判所は、DV・虐待の主張を萎縮させないように心掛け、非合意の場合には単独親権とする運用をすべきだろう。

きむら・そうた ● 1980年、横浜市生まれ。東京大学法学部卒業、同助手を経て、現在、東京都立大学法学部教授。専攻は憲法学。国民の力で「憲法を活かす」をテーマに活動中。著書の『憲法の急所』(羽鳥書店)は「東大生協で最も売れている本」「全法科大学院生必読の書」と話題に。『憲法という希望』(講談社現代新書、共著)ほか多数。