

# 自治労通信

デジタル版

【緊急寄稿】

## かなり「危ない」自治法改正案

地方自治総合研究所 特任研究員 今井 照

【連載企画】

## 「自治労ジェンダー平等推進計画」の具体化にむけて 第2回 『トランスジェンダー』について知ろう

LGBT法連合会 理事 西本 梓さん

【学習シリーズ】

## 地方財政入門 (第3回)

### 税金はお嫌いですか？

地方自治総合研究所 研究員 其田 茂樹

## 機関紙教室 伝えることは作ること (第4回)

### ビラの壺 (前編)

### ～ツボを押さえりゃ簡単ビラづくり～

自治労まんが集団 事務局長 ヨッシー・イリエ

【寄稿連載】

## 流体碩学 (第41回)

### 「子持ち様」論争

詩人・社会学者 水無田 気流さん

【法律相談】

## 困ったときの法律相談 (58)

### 精神障害の公務災害認定基準の改正について

自治労顧問弁護士 上田 貴子

2024

5 月

No.815

**緊急寄稿**

# かなり「危ない」 自治法改正案

地方自治総合研究所  
特任研究員  
今井 照

## 地域社会や自治体の活力を削ぐ改正案

3月1日、国会に自治法改正案が提出されました（これを書いている4月28日時点ではまだ審議されていませんが、これをお読みになっている時点では何らかの動きや結果が出ているかもしれません。その点をご容赦ください）。私なりに概要を別表にまとめました。さらっと一読すると「ふうん」と思われるかもしれませんが、自治法の歴史の中でも何本かの指に入るほどとんでもない改正案かもしれません。改正案は「デジタル化」「国と自治体との関係の特例」「公共私連携」という3つの項目から成り立っています。それぞれに自治体と地方自治にとって、すなわち地域社会や住民にとって、さらには結果的に自治体職員にとっても「危ない」内容が含まれているのです。

例えば、「デジタル化」は自治体に対して実務的・技術的に大きな負荷を与える可能性があり、「国と自治体との関係の特例」はこれまで自治法で定められてきた国と自治体との関係を反故にして、かつて存在していた自治体に対する国の「包括的指揮監督権」の復活への契機となるかもしれません。また、「公共私連携」は自治体内の住民や地域活動にヒエラルキーを作るもので、地域社会の活力を奪うばかりか、市民自治の観点からも決して見過ごすことができません。

**表 地方自治法 2024年改正案の概要**（筆者作成）

### 1 デジタル化

#### (1) 公金の収納事務のデジタル化

- 自治体の長は「特定歳入等」の収納を地方税共同機構に行わせる（義務）

#### (2) 情報システムの適正な利用等

- 自治体の議会、長、その他の執行機関は、サイバーセキュリティを確保するための方針（セキュリティ・ポリシー）を定めなければならない（義務）
- 総務大臣は自治体に対しセキュリティ・ポリシーの指針を示し、必要な助言を行う

### 2 国と自治体との関係の特例（国民の安全に重大な影響を及ぼす事態）

#### (1) 資料と意見の提出の要求

- 各大臣（市町村に対しては知事）は自治体に対し、資料と意見の提出を求めることができる

#### (2) 調整の指示（各大臣が国民の生命などを保護する必要があると認めるとき）

- 各大臣は、都道府県に対し、都道府県と市町村との調整を図るように指示をすることができる

#### (3) 生命の保護の措置に関する指示（同上）

- 各大臣は、閣議決定を経て、自治体に対し必要な指示をすることができる（市町村に対しては知事を通じて指示することもできる）

#### (4) 国による応援の要求及び指示（同上）

- 都道府県知事は、市町村長に対し、他の市町村長への応援を指示することができる
- 各大臣は、都道府県知事や市町村長に対し、他の知事や市町村長への応援を指示することができる
- 応援や職員派遣を求められた自治体の長は、求めに応じなければならない（義務）

### 3 公共私連携

#### (1) 市町村と地域の多様な主体の協力

#### (2) 指定地域共同活動団体制度の創設

- 市町村長は、地縁による団体、その他の団体で、次の要件を備えるものを指定地域共同活動団体として指定することができる

- ア 特定地域共同活動を効率的かつ効果的に行う
- イ 民主的、透明性、その他条例で定める適正な運営する要件を備える
- ウ 総務省令で定める事項を内容とする定款などを定めている
- エ そのほか、条例で定める要件を備える

- 市町村は、指定地域共同活動団体が行う特定地域共同活動を支援する（義務）

- 指定地域共同活動団体は関連性が高い活動との間の調整を行うよう市町村長に求めることができ、市町村長は調整を図らなければならない（義務）

- 市町村は、市町村の事務処理の委託を指定地域共同活動団体に随意契約することができる（自治法の例外）

- 市町村は、行政財産を指定地域共同活動団体に期限なし、契約解除なし、損失補償なしなどの条件で貸し付けることができる（自治法、民法、借地借家法の例外）

## 「地方自治」「地方分権」が仮想敵？

まずはここに至るまでの経緯を簡単に振り返ってみます。2021年3月22日、「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の第1回が開催されました。その際に事務局（総務省）から配布された資料には次のように書いてあります。

- 新型コロナウイルス感染症対策やデジタル法案立案などに際して、「地方自治」「地方分権」が施策の円滑・効果的な実施の支障となっているといった指摘が、国・地方の関係者のみならず、報道や学術研究においても見受けられたところ。
- この機に、地方分権改革を通じた地方への権限移譲や地方の自主性・自律性拡大がもたらした成果と課題を整理し、デジタル時代に適した「地方自治」のあり方を検討したい。

研究会の冒頭から「地方自治」「地方分権」が仮想敵として設定されています。つまり、国政におけるコロナ禍対策やデジタル関連一括法制定の際に、「地方自治」や「地方分権」が支障になっているという指摘があったので、この研究会で「地方自治」のあり方を検討したいと言うのです。この記述から思い浮かぶことは、例えばコロナ禍発生当初に、当時の西村康稔担当大臣と小池百合子東京都知事との間で休業要請の範囲や開始時期をめぐる意見が対立したことです。また、それぞれの自治体が時間をかけて積み上げてきた個人情報保護制度について、経済界などからの批判があり（「2000個問題」）、結果的に各自治体の条例がリセットされてしまったことも指しているようです。

いずれにしても、国政の中の一部の人たちは「地方自治」「地方分権」が支障だと感じたのでしょう。その後、6月18日に閣議決定されたいわゆる「骨太の方針2021」で、「国と地方の新たな役割分担」について地方制度調査会で検討するよう決められました。それを受けて、2023年12月21日、首相に手交された地方制度調査会答申では、自治体に対して国が新たな指示権を持つべきと書かれたのです。そして2024年3月1日、この答申を基にした自治法改正案が国会に提出されました。この改正案には地方制度調査会の議論になかったことまで書き加えられています。

## 「最後の脅し」をめざす法改正？

具体的に改正案を見ていくことにします。新聞各紙や知事などの自治体関係者が一番注目しているのは2番目の「国と自治体との関係の特例」についてですが、私は3番目の「公共私連携」も地方自治や地域社会をひっくり返すほどの大きな問題を含んでいると思っています。それに比べて1番目の「デジタル化」は見逃されがちですが、自治体にとってはここにも大きな問題があります。そこで、改正案とは順番が違いますが、2番目、3番目、1番目という順番で主な論点を整理することにします。

国と自治体との関係のあり方については、現在の自治法で原則やルールが定められています（11章）。かつては機関委任事務という概念があり、それについては自治体に対する国の包括的指揮監督権が認められていました。俗っぽく言うと、「私の言うことを聞きなさい」という意味です。しかし、地域社会や市民生活のことは国よりも自治体の方が熟知していますから、一方的に国から指示されても現実の地域課題は解決できません。

実際にも、国の包括的指揮監督権が発動されることはありませんでした。つまり、国は包括的指揮監督権という伝家の宝刀を懐に隠し、時にはちらっと自治体に見せつつ国の言うことを聞くように仕向けてきたのです。でも、国と自治体とがこんな関係だから地域がよくなるのだという声が強くなり、2000年分権改革で自治法に原則やルールが書き込まれました（これらの原則やルールについては地方自治の解説書をご覧ください）。これを「対等協力の関係」と呼びます。

もちろんいろいろなケースがありますから、一般ルールでは収まらない場合もあるでしょう。その場合には個別法で特例を定めることができます。コロナ禍でよく耳にした感染症法や新型インフル特措法などにもそのような特例が含まれています。

ところが国は「個別法で想定しない事態」、つまり「非平時」になったらどうするのかと問い出したのです。想定しない事態とはどういうことですかと問われると、想定しない事態だからわからないと答えています。改正案ではそれを「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」で、「生命等の保護の措置」を講じる場合と言い換えています。そのとき「各大臣」は閣議決定を経て自治体に対し必要な指示ができるというので

す。「上下主従の関係」の一部復活です。

法律の世界には「立法事実」という言葉があります。簡単に言えば、法律を制定するのであれば、その目的や手段の合理性を支える事実がなければならないということです。しかしこの改正案には、このような法律を作らないと誰がどう困るのかという事実がありません。そもそも「個別法で想定しない事態」とはどのような事態なのか明らかではないからです。地方制度調査会の議論では「宇宙からの侵略ですか」という疑問が委員から出たくらいです。

一方、現在のルールで特例を作る場合には、国会で個別法を制定することが必要です。例えばこの改正案が事例としてあげている「大規模な災害、感染症のまん延」については、すでに災害対策基本法や感染症法で特例が定められています。今回の改正案では、このように、本来は国会で決めるべきことを「各大臣」が決められることにするのです。しかも、例えば災害対策基本法を根拠として特例的な指示ができるのは内閣総理大臣なのですが、この改正案では「各大臣」にまで広げられています。

法律の言葉で「指示」は極めて重い意味を持っています。「助言」とか「勧告」とは違い、そのとおりに行動しなければならないという意味です。もちろん、「指示」には従わないという一般的な意味での抵抗権は広く認められますし、具体的には訴訟や国地方係争処理委員会といった紛争処理の仕組みもあります。ただ現実的には、自治体にとってこれらの仕組みはあまり機能していません。

その他、この項目には論点があんまり盛りです。例えば、国が自治体に対して意見を提出するように要求できることが決められます。今までにない、自治体に対する新しい国の関与類型となります。自治体が国に対して意見を提出する権利であればまだわかりますが、なぜこんなに上から目線なのでしょう。自治体間の応援要求や職員派遣に関する指示やあっせんなども細かく決められ、自治体はそれに対して応じる義務も定められています。災害対策基本法や国民保護法などにも似たような仕組みがありますが、それ以外の場合が起きても（そもそも「それ以外の場合」が想像できないのですが）、「各大臣」に強い権限が付与されることとなります。

希望的観測ですが、このような改正案が通ったとしても、実際には使われないでしょう。使う方もかなり

の覚悟が必要だからです。ではなぜ国はこのような法改正をしようとするのか。それは地方制度調査会である委員がはからずも漏らしたように、「最後の脅しとして置いておくもの」にしようとしているのだと思います。そもそもそんな目的で法律をつくってよいのか疑問ですが、これもまた先ほど触れた機関委任事務における「包括的指揮監督権」と同じような役割なのです。黙っていても自然と自治体が国の言うことを聞くようにするという効果を狙ってのことでしょう。

### 市町村長が指定する団体にさまざまな特権？

次に3番目の「公共私連携」に入ります。一般的に公共私連携が大切であることは当然ですし、現に地域社会は多くの人たちの大小さまざまな支え合いで成り立っています。ただしこれらの行為は、自分が支えたい人を支えるという自発的な志に基づいています。だからこそ社会的な活力を持ち、しかも持続性があるのです。政治や行政はこうした支え合いと並走しつつ、そこから漏れる人たちを公費で支えるのが使命です。そのために市民は政治や行政という仕組みを維持しているのです。

最近、総務省は地域運営組織づくりに力を入れています。確かに人口減少社会を迎えると、地域の支え合い組織でもあった農協なども地域から撤退し、農業などの生業支援はもとより、売店やガソリンスタンドなどの事業活動や金融機能も地域から失われていきます。国策として進められた市町村合併によって役所も地域から撤退し、地域内の人口減少を加速させています。こうした事態を補完するために、一部地域での成功事例を全国化しようと地域運営組織づくりが唱えられてきたのかもしれませんが。

ただし、総務省が公表している地域運営組織は全国で7,710団体もありますが、主たる構成員は自治会・町内会や民生委員・児童委員で、「市区町村からの助成金・交付金等」を収入源とする団体が84.5%というのが実態です。今回の改正案では、こうした地縁による団体やその他の団体を「指定地域共同活動団体」として市町村長が指定し、その団体に数々の特権を与えようとしています。でもこれでは自発性や直接性に魅力がある地域活動を行政活動の一環に組み込むこととなります。さらに、指定される団体と指定されない団体、あるいは指定を希望しない団体というように地域団体に「差」がつけられ、かえって地域活動全体の活

力を失わせてしまうのではないかと危惧しています。

「指定地域共同活動団体」に与えられる特権のうち最大のものは、同じような活動をしている団体との「調整」を市町村長に求めることができ、なおかつ市町村長はそれに応じる義務があることです。この場合の「調整」という意味はわかりにくいのですが、地方制度調査会の答申や議論では「意見具申権」が例示されていました。つまり、指定された団体は市町村長に対して意見具申できる権限が与えられ、市町村長はそれに応じることが議論されていたのです。

逆に考えると、指定されていない団体や市民は市町村長に何も言えないのか、言えたとしても市町村長は応じなくてもいいのかということになってしまいます。これは民主主義の根幹から大きく外れます。そもそも議会の機能も無視しています。おそらく、さすがにこんなことは法律に書き込めなかったのでしょう。そこで「調整」という言葉が出てきたのではないかと私は推測しています。ただ、たとえ「調整」であっても市町村長が自ら指定する団体に対して特権を与え、その他の指定されていない団体や市民との間にランクの違いを設けることに変わりありません。そもそも指定の手続きが明示されていないので、単に市町村長の決定だけで指定されてしまう余地もあります（指定管理者の指定には条例制定や議会の議決などの手続きが定められています）。

指定される団体の要件も気になります。かなり厳格なようにも見えますが、一方では「一定の区域に住所を有する者を主たる構成員」とするという曖昧さも備えています。公共私連携ですから企業などの法人も構成員として排除されていないように見えます。その地域に属さない人たちや東京に本社のある企業なども構成員になれるようです。おそらく地域力の低下を一番実感しているに違いない自治会・町内会が主たる構成員ですから、地域外の実業が参加してくれたら組織の運営にも力になるはずです。では、そういう人たちに特権として優先的に契約をしたり行政財産を無期限で貸し付けたりすればどうという結果をもたらすでしょうか。市民自治の観点からも、実利の観点からも、大きな問題を抱えているように思います。

## 結果責任の転嫁とシステムの負荷？

紙幅が残り少なくなりましたが1番目の「デジタル化」も自治体に対して大きな影響を及ぼします。すべての自治体は総務省が示す策定指針と助言に基づいてセキュリティ・ポリシーを策定しなければなりません。それがナショナルミニマムであるなら国法で定めて、必要があれば自治体が増加できるようにしておけばいいのに、なぜ自治体ごとに同じような内容を策定させようとするのでしょうか。結果責任を自治体に転嫁しようとしているように見えます。

また、現在、一部の地方税は地方税共同機構という組織を通じて収納が可能になっていますが、これが拡大され、その他の「特定歳入等」についても自治体は地方税共同機構を通じて収納することが義務になります。大企業のように多くの自治体に対して税や使用料などを納める法人にとっては大きな事務合理化になりますが、その分だけ自治体が系統的・実務的・財政的・人間的に多大な負荷を被ることになります。改正案ではそこへの手当てについて触れられていません。

以上、今回の自治法改正案について主な論点を提起しましたが、ここでは触れられなかった問題はまだまだ山のようにあります。末尾に掲げる他の論稿を参照するともう少し理解が進むと思います。立憲民主党の逢坂誠二さんはブログで「大改悪」と書かれていますし、全国知事会も声明を出し、はっきり反対している知事もいます。他にも地方紙の社説では批判が多いので、今後の推移によっては廃案も可能かもしれません。組合員や市民の方と一っしょに地域社会と市民生活を守るためにぜひともお考えください。

### 【参考文献】

- 今井照（2024a）『『国の補充的指示』権の法制化について—33次地制調答申『第4-3-(1)』の論点整理』『自治総研』2024年3月号
- 今井照（2024b）「ポストコロナの地方自治—荒れる社会に何ができるか」『月刊自治研』2024年3月号
- 金井利之（2024）「補充的指示権に見る集権型国家志向の体質」『自治実務セミナー』2024年3月号
- 人見剛（2024）「地方自治法改正案の問題点—『国民の安全に重大な影響を及ぼす事態』に係る特例的関与法制」『月刊自治研』2024年4月号

連載企画 「自治労ジェンダー平等推進計画」の具体化にむけて

# 第2回 『トランスジェンダー』 について知ろう



## インタビュー 西本 梓 さん LGBT 法連合会 理事

SOGIについて理解を深めようという連載企画の第2回は「トランスジェンダー」について取り上げる。「性的マイノリティ」とされる人たちの中でも、とりわけ社会から奇異な目で見られ、誤解と差別・偏見に晒されやすいのが「トランスジェンダー」だ。当事者の西本梓さんに聞いた。

\*の言葉は「コラム」に解説があります

### 自分の「女性の体」に違和感、認識は男性

**編集部** 西本さんは、ご自身がトランスジェンダー当事者であることを公表されて活動されています。ご自身のことについてお聞かせください。

**西本** 私は「法律上の性・身体の性」は女性ですが、小さい頃から「自分は男性だ」と感じ続けてきました。

小学生くらいまでは、男の子たちと混じって遊んでも、「ボーイッシュな子」という男女の中間的なカテゴリーに入るのですが、第二次性徴期を迎えると、男女の身体的な違いがはっきりと現れてきます。周囲の男の子は声変わりするのに自分はしない。それが嫌で、中学校の音楽の時間はわざとオクターブを下

げて低い声で歌ったりしました。生理が来た時は、この世が終わるくらいのショックでした。

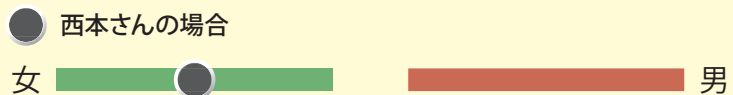
恋愛の対象は女性です。進学した大学は、そうした性的マイノリティの学生に寛容で、周囲にも比較的、セクシュアリティをオープンにしている学生が多く、大学内では孤立感や孤独感を感じることなく、楽しく過ごしてきました。

**編集部** この連載の第1回で西山朗さんから「性の構成要素」という概念を教えてくださいました。これに当てはめると、西本さんは、①**法律上の性**は女性、②**性自認**は男性、③**性的指向**は女性、④**性別表現**は男性、ということになりますか？

#### ■ 性の構成要素

##### 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



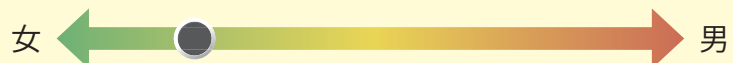
##### ② 性自認 (Gender Identity)

自分の性別をどう認識しているか



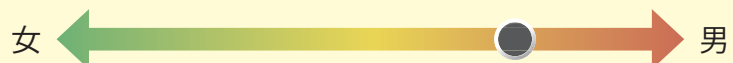
##### ③ 性的指向 (Sexual Orientation)

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



西本 はい。自分はずっとそうだと思ってきました。しかし最近、男性というより、男女どちらでもない「X」\*のかな、と思い始めています。男なのかXなのか、その間で揺れている感じでしょうか。

編集部 なるほど。性自認にはそうした微妙な「揺らぎ」はあるものなのですね。

西本 身体の性と自認の性が一致している「シスジ

ェンダー」の人から、「(身体の性と自認の性が一致していないとは) どういう感覚なの?」と聞かれることがあります。逆には、「一致してじっくりいっている感覚」が想像できません。

編集部 大事なことは、それぞれ「当たり前」と思っている感覚が異なることがあるという事実を知ることなのですね。

## ありがちな誤解 同性愛やDSD(性分化疾患)との混同

編集部 時々、トランスジェンダーを同性愛と混同する人、あるいはDSD(性分化疾患)\*と混同する人がいます。違いを教えてください。

西本 トランスジェンダーは「性自認」、同性愛は「性的指向」におけるマイノリティ属性です。

DSDとは、性分化の過程で、染色体、性腺、内性器や外性器が多くの人とは異なっている状態にある人を言います。中には、外性器があるため法律上は「男性」とされていたけれど、生理のようなものが始まり、検査で子宮のようなものがあることがわかったという人もいます。これらは確かに一つのマイノリティ属性ではありますが、ここで言う「身体の性」とは法律上の

性別であり、DSDについては別の問題です。また、これらの人もそれぞれに「性自認」や「性的指向」を持っており、性的マイノリティなのか否かは個々によって異なります。

編集部 先ほどの「性の構成要素」の図で理解できます。身体が男性で性自認が女性というトランス女性は、「きっと男性が好きで、それは同性愛だ」と思う人が少なくないと思いますが、トランス女性が男性を好きになるとは限りませんし、仮に男性が好きなら同性愛ではなくて、異性愛です。

DSDについては、生物学的な性の話とSOGIの問題は別だということを、まず押さえておきたいと思います。

## 不安定雇用に追いやられるトランスジェンダー

西本 私は現在、社会保険労務士事務所を開業していますが、以前はいくつかの民間企業に勤務していました。そこで差別を受けて退社した経験があります。ある会社で上司から、「化粧をしろ。しないと君を社員旅行に連れて行かないぞ」と言われたのです。無視して化粧をしないうでいたら、本当に連れて行ってもらえませんでした。居づらくなって辞めました。

社労士として性的マイノリティの相談に乗ることもあります。ある相談者は、「非正規で働いていて、『正社員にならないか』と会社から言われた。でも正社員になると社会保険に入る手続きがあり、戸籍の性と違う性で働いていることが知られてしまう。だから断る」と言い、結局、辞めてしまったのです。ちょうどその頃、「性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律」(理解増進法\*)が議論されていて、その人の勤める

会社内では性的マイノリティに対して差別的な言葉を吐く人がいたことも、カミングアウトしないで辞める方を選択した理由だと言います。

本当に痛ましいことです。社労士として無力感を覚えました。社会保険に加入したくないので、非正規の仕事をいくつもかけ持ちしているトランスジェンダーは少なくないのが実態です。

編集部 それは性的多数派の人はあまり知らない現実で、ショックです。トランスジェンダーの人についての世間でありがちなイメージは、歓楽街のお店の勤めやタレントなどかと思えます。社会から奇異な目で見られ、学校でもいじめられ、大企業や官公庁、教育機関などのフォーマルな雇用からも排除されてしまう。だから、フリーランスや不安定な非正規雇用にならざるを得ないのですね。

## トランスジェンダーを阻む「トイレ問題」という壁

編集部 この間の「理解増進法」をめぐる議論の中で、トランスジェンダーのトイレ利用のことが取りざたされました。トランスジェンダーの側から見て、この問題をどうお考えでしょうか。

西本 トイレはとても大きな問題です。トラブルが怖いので当事者は、トイレは自宅で済ませて、外では水分をなるべく摂らないなど工夫をしています。排尿を我慢して膀胱炎になる人は珍しくありません。

トラブルに備えて医師の「性同一性障害」\*の診断書のコピーを持ち歩いている人もいます。私は以前、男性トイレにいて、居合わせた人から「お前、女じゃねえか!」と怒鳴られたことがあります。トイレに入るのは、いつもドキドキします。入りやすいのはコンビニのトイレです。入口の扉に男女共用のマークが貼ってありますから。

身体が男性のトランス女性が女性トイレに入るのはいけないという意見があります。しかし、ホルモン療法を受けてひげを生やしているトランス男性が、女性トイレに入ったらどうなるのでしょうか。「性自認に即したトイレ利用を認めれば性犯罪者が女装して女性トイレに入ってくる」という書き込みがSNSでなされていますが、これはトランス女性へのヘイト行為です。

安全衛生法との兼ね合いもありますが、男女共用トイレの設置を検討するとともに、トイレを性犯罪が起きにくい構造に工夫するなどの対処を望みます。

**編集部** 仮にトランス女性に女性トイレの利用を禁じたところで、本当の性犯罪者の抑止にはなりませんよ

ね。別の対策が必要なはずですよ。

一方、自治労の組合員には公共施設の管理の仕事に就く人がいます。公共施設の利用者には、トランスジェンダー当事者もいれば、その人たちのトイレ利用に過敏に反応する市民もいますので、トラブルを懸念する組合員は、実は少なくありません。

**西本** 当事者自身も、公共施設のトイレ利用には不安があります。本来必要のないことですが、利用への不安が強くもし開示できるのであれば、管理者へ相談することも選択肢の一つかもしれません。

**編集部** トランスジェンダーの利用者から申し出てもらえれば、職員もトイレの入り口まで同行して待機するなどの対応が取れます。そのためには、当事者が申し出ることができる社会にする必要がありますね。

また、職員の中にカミングアウトしている当事者がいて、自認の性のトイレの利用を希望するなら、トイレを共同で使用する職員間で話をして、皆で了解することで解決できるはずですよ。そこは組合が役割を發揮すべき場面でもあります。

## 同性婚を認めず性適合手術を強いる「法律」を変えてほしい

**編集部** 日本の「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」(特例法\*)は、戸籍上の性別を変えるためには厳しい要件を課しています。この点について、西本さんのお考えをお聞かせください。

**西本** 諸外国ではここまで厳しい要件を課している国は少ないと思います。本人の申し出だけで性別変更ができる国もあります。性自認に即して変更しやすいようにしてほしいと思います。

私は、「性同一性障害」の医師の診断は受けていますが、性適合手術もホルモン療法も受けていません。私の友人は手術を受けるために、一生懸命に働いて貯金をして、タイに行って、通訳さんを付けて手術を受けました。その身体的な負担も、経済的な負担も大変なものです。私は、手術するのは身体への負担と両親との関係性から、したくないと思っています。

**編集部** 民法などでは、同性間では法的な婚姻はできないことになっています。この問題では3月14日に札幌高裁で、民法などの規定は憲法14条と24条に反するという画期的な判決が出ました。

また性別変更の要件については、10月24日に最高裁が、「特例法」の「生殖不能要件」\*は違憲との判断を下しましたが、「外観要件」\*は高裁に差し戻す判断を出しています。

**西本** 「特例法」ができたとき、私は性別を変更できる法律ができたことと喜ばしく思っていました。生殖能力を奪う手術や性器の外観を変える手術が事実上、強制されることが、当事者に大変な苦痛な負担を強い、人権問題であることには、当時は十分に思いが至っていませんでした。「生殖不能要件」がなくなっても「外観要件」が残れば、男性から女性への移行を望む人は手術が避けられません。すぐに法改正をすべきです。

法律上の結婚ができないことで、同性カップルは法的にさまざまな不利益を強いられています。以前、一緒に暮らしていたパートナーが体調を崩し、病院に付き添ったことがあります。病院スタッフから関係性を聞かれ、とっさに「いここです」と答え診察室に入りました。その後の入院について関係性を説明しきれない私の判断だけでは不安で、パートナーのご両親に相談しました。結局、一番近くにいるのは私のはずなのに、離れて暮らすパートナーのご両親が病院とのやりとりをすることになったのです。

同性婚について札幌高裁の判決が出た時、官房長官は「他の訴訟の判断も注視していきたい」とコメントしましたが、今すぐ関連する法律を改正してほしいです。



## SOGIの問題は、命に関わる「いま」の問題

編集部 最後に、自治労の組合員に一言メッセージをください。

西本 SOGIをめぐる課題は、まさに「いま」の問題であり、先延ばしにできない問題、課題に直面する

当事者の命に関わる問題です。差別・偏見に苦しみ、自ら命を断つトランスジェンダーは少なくありません。1人でも多くの方が、トランスジェンダーについて知り、関心を持ってほしい。そう思っています。

### Column

## LGBTQ+を理解する用語の解説 第2回

### Xジェンダー

ノンバイナリー (nonbinary) とも呼ぶ。自分の性自認が男性・女性という性別のどちらにもはっきりと当てはまらない、または当てはめたくない、という考えを指す。2021年に歌手の宇多田ヒカルさんがSNSで自身はノンバイナリーだと明かしたことが、この言葉への注目のきっかけの一つとなった。

### 「性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する法律」(理解増進法)

2023年6月16日成立。目的を「性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に関する国民の理解の増進に関する施策の推進に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の役割等を明らかにするとともに、基本計画の策定その他の必要な事項を定めることにより、性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性を受け入れる精神を涵養し、もって性的指向及びジェンダーアイデンティティの多様性に寛容な社会の実現に資すること」としている。

しかし、法案の議論過程で、保守派政治家や首相秘書官などの差別発言が相次いだ上に、①「性自認」を「ジェンダーアイデンティティ」と言い換える、②「不当な差別はあってはならない」と、原案にはなかった「不当な」の文言を追加する、③「全ての国民が安心して生活することができることとなるよう、留意する」と、差別する側への配慮とも受け取れる文言を加えるなどの修正が与党側からなされ、当事者や支援団体から強い批判を受けた。

### 「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」(特例法)

「性同一性障害」の定義と性別変更の要件などを定める法律。

#### 【性同一性障害の定義】(第2条)

「生物学的には性別が明らかであるにもかかわらず、心理的にはそれとは別の性別であるとの持続的な確信を持ち、かつ、自己を身体的及び社会的に他の性別に適合させようとする意思を有する者であって、そのことについてその診断を的確に行うために必要な知識及び経験を有する二人以上の医師の一般に認められている医学的知見に基づき行う診断が一致しているもの」

#### 【性別変更の要件】(第3条)

以下の5つの要件を家庭裁判所が審判する。

- ①十八歳以上であること。
- ②現に婚姻をしていないこと。
- ③現に未成年の子がいないこと。
- ④生殖腺せんがないこと又は生殖腺の機能を永続的に欠く

状態にあること。

- ⑤その身体について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。

そしてこの請求をするには「性同一性障害者に係る前条の診断の結果、治療の経過及び結果その他の厚生労働省令で定める事項が記載された医師の診断書を提出しなければならない」とされている。

- ④を「生殖不能要件」、⑤を「外観要件」と呼ぶ。

### 性同一性障害(性別違和)と性別変更要件をめぐる問題

世界保健機関(WHO)では身体的性と性自認が不一致である状態を、これまで性同一性障害として「精神疾患」に分類していたが、2022年より「性別違和」と名称を変更し、分類も「性の健康に関連する状態」に変更された。「障害」という言葉が不適切との考えもあり、近年はWHOが定める「性別違和」や「性別不合」という用語が使われる傾向にある。

一方、日本では性別適合手術を行う場合、性同一性障害の診断が手術の根拠とされ、現在でも性同一性障害という言葉が使われている。

「特例法」の性別変更の5要件は国際基準に照らし人権侵害であるとの批判がある。また、とりわけ世界各国では生殖不能要件がすでに撤廃され、手術を要件としない法律が定められている現状から、性適合手術を課すことには大きな問題がある。

「外観要件」については、「女性から男性」に性別変更を望む人の場合、ホルモン剤投与で外性器の一部が肥大化し陰茎に似た外観になっていれば、手術を経ずに外観要件を満たしていると判断されることがある。そのため手術要件以外の要件を満たせば、今後は性別変更が認められる見通し。一方、「男性から女性」の変更を望む人は、外観要件を満たすには陰茎切除などの手術が避けられない。

### DSD(性分化疾患)

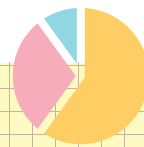
性分化疾患(DSD: Disorder of Sex Development)は、胎内での性分化が一般的な形と異なり、典型的に進まない状態を指す呼称。外性器が他の大部分の男性や性と異なり、男性に近い型から女性に近い型までさまざまなタイプの外性器が見られる。生まれた時には気づかれず、思春期後半の年齢になっても典型的な第二性徴が見られない、あるいは進行が遅いことで見つかる疾患もある。

DSDは、「インターセックス」や「半陰陽」と呼ばれた時代もあったが、誤解を招き差別を生むことへの懸念から、現在では国際的に「DSD: Disorder of Sex Development(性の発育の疾患)」と呼ばれる。

(参考サイト: <https://medicalnote.jp/>ほか)

連載

## 地方財政入門 第3回



## 税金はお嫌いですか？



地方自治総合研究所 研究員 其田 茂樹

今回は、税のお話を書いてみたいと思います。初回に「『税』というお金の特徴」として収入性・強制性・無償性という性質などを簡単にご紹介しました。納税は、勤労、教育とともに国民の三大義務とされています。

また、「税は理論的には政府部門の唯一の収入である」と初回で書きました。ところが、第2回の図1をみると、2019年度の地方歳入決算において地方税は39.9%にすぎません。しかし、その隣にある地方交付税等や国庫支出金の元手は国税ですし、借金（地方債）は原則として将来の税（元手が国税のものも含めて）で返します。歓迎されることの少ない税ですが、一緒に考えてみましょう。

## 税の分類のしかた

国税と地方税は課税主体（誰が税金を集めるか）によってなされる分類です。この4月から国税として「森林環境税」が課税されることになりました。この森林環境税は、いくつかの意味で例外的ですが、ここで確認してみましょう。

このほかの分類として、普通税と目的税（税収の使い道が決められているかどうか）、直接税と間接税（納税義務者と税を負担する人が同じか違うか）などのほか、何に対して課税するか（所得課税、消費課税、資産課税など）などによって分類されることになります。

税は、課税標準（課税すべき対象を数量や金額で示したものに税率を適用して徴収されます。地方税の場合、税率には主として3種類あります。すなわち、標準税率（税率の定めはあるがそれ以外の税率の適用も可能）、一定税率（それ以外の税率は適用できない）、任意税率（地方税法に税率を定めておらず自治体が税率設定）です。また、税目によっては制限税率（税率を定めるにあたって超えることができない税率）を設けているものもあります。

森林環境税は国税ですが、徴収は市町村で住民税とともに行います。もともと住民税の徴収は市町村が担っていますが、それに国税の森林環境税も付け加わった形です。また、県によっては県民税を超過課税（標準税率より高い税率を適用して課税する）してそれを森林や水源の保全などに充て、そこに「森林環境税」などの名称を付しているものもあります。

それになぞらえて考えれば、国税の森林環境税は国が住民税を創設してその全額を森林環境譲与税として森林の整備・保全に充てているようにも思われます。2024年度からは譲与の基準について、人口の比率を下げ、私有林人工林の比率を上げています。譲与額を決める際の人口の比率の高さを含め、国税の森林環境税に対しては自治総研の研究会でも批判してきた（青木宗明編『国税・森林環境税一問題だらけの増税』公人の友社）ので、そうした批判がこの見直しにつながったのであれば幸いに思うと同時に、制度が変わったことの影響を今後も見詰め続ける必要があると考えています。

## 公平な税とは？

税における公平の考え方として、「垂直的公平」と「水平的公平」というものがあります。前者は「異なる経済状態の納税者が差別的な税負担を負う状態」を、後者は「同じ経済状態の納税者がまったく同等の税負担を負う状態」を指すとされています（金澤史男著『財政学』有斐閣）。なんのこっちゃ？

表1は、国税庁の「税大講本」という税務大学校作成のテキストからの抜粋です。これによると、所得税は、累進課税により高い水準の所得に対して高い税率を掛けたり扶養者がいる人に対する所得控除などを通じて（異なる経済状態の人に異なる税負担を求めています）「公平」を達成しようとしているものと思われる。

表1 所得税と消費税の特徴

	所 得 税	消 費 税
垂直的公平	・ 税率の累進構造や各種控除により、高い所得水準を有する人ほど多くの税負担を求めることができる。	・ 消費水準に応じて比例的に税負担を求めることができるが、所得水準に対する税負担の逆進性が生じかねない。
水平的公平	・ 所得の種類等によって課税ベースの把握に差が生ずるおそれがあり、同じ所得水準であっても税負担に差異を生じかねない。	・ 所得の種類等にかかわらず、同等の消費水準の人には同等の負担を求めることができる。
世代間公平	・ 税負担が勤労世代に偏りかねない。	・ 勤労世代だけでなく、広く社会の構成員が税負担を分かち合うことができる。
中立性 (活力)	・ 累進構造によっては(累進度が強い場合には)、勤労意欲や事業意欲を損ないかねない。	・ 生産活動に伴う所得に対して課税するものでないことや、所得水準に対する累進性が弱い(ない)ことから、勤労意欲や事業意欲に対して中立的である。
簡素性	・ 税率の累進構造や各種控除をはじめとして、種々の例外的な規定があり、複雑である。	・ 例外的な規定も少なく、比較的簡素である。
税収動向	・ 景気動向に伴って税収が変動するため、景気の自動安定化機能を果たすと期待されるが、安定的な公的サービスの提供が困難となりかねない。	・ 景気動向に伴う税収の変動が比較的小さいため、景気の自動安定化機能も比較的小さいと考えられるが、比較的安定的な公的サービスの提供が期待できる。

(参考) 資産課税の長所・短所


- 〈長所〉 ・ 経済社会のストック化に対応し、資産格差の是正、所得課税の補完の観点から「垂直的公平」の確保に適する。  
・ 赤字法人であっても、資産があれば、負担を求めることが可能である。
- 〈短所〉 ・ 資産性所得課税の場合、その捕捉の困難さ、勤労性所得との負担のバランスの難しさ等がある。  
・ 資産保有課税の場合、キャッシュフローがないところに課税する場合がある。

出所：国税庁ウェブサイト

ただし、いわゆる「1億円の壁」問題（金融所得が他の所得と分離されて課税されていることに起因していると思われる）や最近噴出した「政治とカネ」の問題での脱税疑惑に対して結局税務当局が現時点で動いていないことなどは表1の所得税に関する水平的公平の欄に示された課題が顕在化したようにも思われます。

古くから所得税をめぐってはいわゆる「クロヨン」や「トーゴーサン（ピン）」という問題が指摘されてきました。前者は所得税の課税に当たって収入（所得）の捕捉率がサラリーマン9割、自営業者6割、農家4割、後者は同じくサラリーマン10割、自営業者5割、農家3割（政治家1割）とされているのではないかという批判です。今回の「政治とカネ」問題においては、政治資金パーティーのキックバックで生じた超過利潤に対して結局のところほぼ課税されることなく、政治家個人の私生活か政治活動か判別されない形で用いられていることが国民の三大義務である納税の義務に照らして納得できないところなのです。そのような収入を1円たりとも許さないとすると税の簡素性の観点から徴税にも多大なコストを生じることになりかねませんが、金額の大きさ、報告に対するおおらかさ、明らかになった用途のいい加減さに憤慨する国民が多いであろうことは当然の結果だと思えます。

怒りに任せて水平的公平に触れ損なうところでした。消費税は、消費行為に対して消費者の背景はどれであれ「同じ経済状態」とみなして同じ率で課税する（軽減税率は存在しています）という制度です。逆進性についておおざっぱに触れておくと、日本のように国と地方合わせて10%課税されるとき、所得の低い人はその所得を理論的にはすべて消費に回す（実際には家賃など非課税の支出もありますが）ので手取り収入の10%が消費税となるのに対し、所得の高い人は毎月使い切る必要はないので負担は低くなる、すなわち、低所得者ほど負担が重くなるということを指します。

このように、垂直的公平と水平的公平は一つの税制で両立することが困難であり、現状では複数の税目を組み合わせて達成しようとしています。個人的には、当初はやはり逆進性は問題で、所得税の累進度を高めるなどして垂直的公平を重視した税制が望ましいと考えてきましたが、のような現状を目の当たりにすると、国際的にはまだ低いとされている消費税の水準をもう少し高めてでも安定的な財源を確保したほうがよいのではないかと考えるようになり、時折お叱りを受けています。


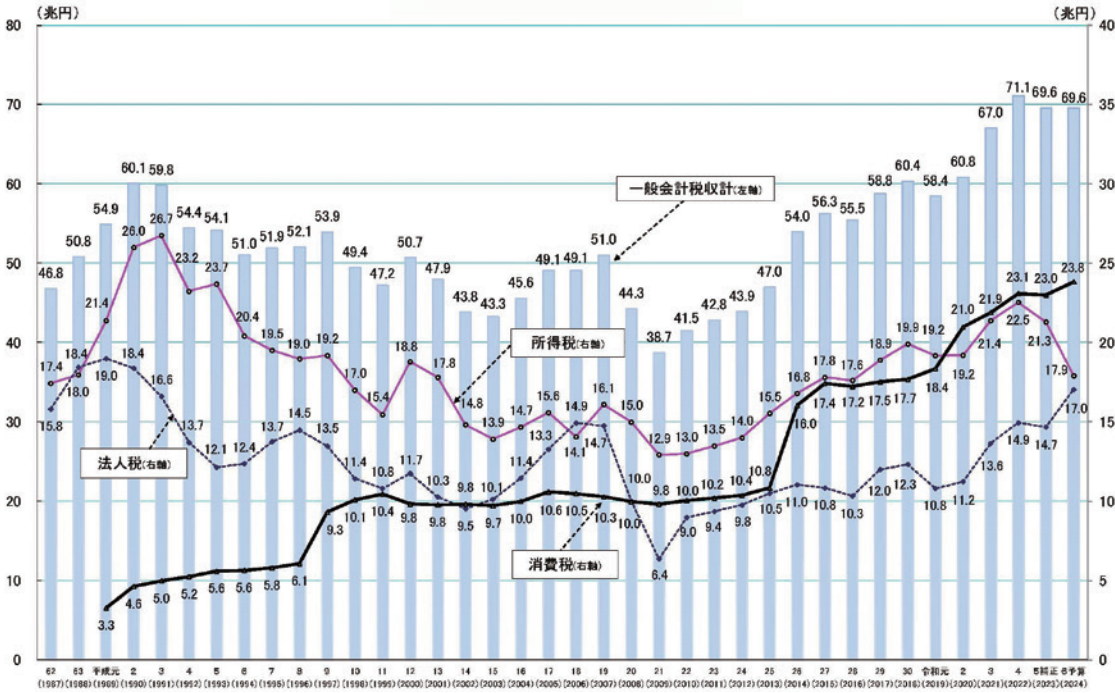
をみると、消費税は今や一般会計税収の約3分の1に達し、その推移は法人税や所得税と比較すると

図1 一般会計収税の推移

出所：財務省ウェブサイト



(注) 2022年度以前は決算額、2023年度は補正後予算額、2024年度は予算額である。

極めて安定的であることがわかります。一方で、直近の動きを見ると、所得税の2024年度の急減は減税の影響によるところが大きいのと思われるが、前年度から減少傾向となっていること（コロナ関連の措置の終了に伴って雇用（≒所得）を失った人が増えた？）や法人税の急増など新たに留意する必要があるような事態も生じていますので、これらを踏まえつつ、また、従来の税制の国税と地方税の役割も見直しつつ、より公平な税制がめざされ続ける必要があります。

### 新たな税源を求めて

法定外目的税の創設は、地方分権改革の税制におけるインパクトとして大きなものの一つでした。ほぼ時を同じくして、国税の森林環境税がその制度設計を模倣することになる都道府県単位の超過課税を活用した森林や水源環境保全のための税制も導入されはじめることとなります。法定外税は、2024年4月1日現在で67件（法定外普通税22件、法定外目的税45件）、実施団体数は55団体（34都道府県、21市区町村）となっています。2022年度の決算額は731億円でした。また、超過課税は、実施団体についてはかなり幅広くまた超過課税額も8,232億円に上っています（2022年度決算）。ただし、このうちの91.9%は地方法人二税が占めており、なかでも法人税割に対する超過課税額が大きいものと思われる。

このような法定外税、超過課税の動きには一種のトレンドがあって、高知県を皮切りに超過課税による森

林や水源環境保全のための税制は現在38府県に拡大しています。さまざまな超過課税の方式が取られていますが、最も一般的なのは個人の均等割に500円、法人の均等割に5%というパターンです。

個人の市町村民税に対する超過課税としては横浜市（「横浜みどり税」として）、神戸市（「認知症神戸モ

デル」の財源として）において均等割に、豊岡市（合併に際して廃止した都市計画税の代替財源として）において所得割にそれぞれ実施されています。都市計画税は都市計画区域を有する市町村において都市計画事業や土地区画整理事業に要する費用に充てる目的税で課税や税率は市町村に委ねられています（制限税率は0.3%）。「都市」計画税だからといって町村が課税できないわけではなく、一方で県庁所在地であっても課税していないケースがあるなど、さまざまな個別事情によって選択されていると思われます。高知県と沖縄県においては都市計画税を課税している市町村が存在しないようです。もともと市街化区域がそれほど広くないなどの事情が考えられますが、例えば高知市では都市計画税の導入を検討したものの、結局固定資産税を超過課税することとなったようです。2023年4月1日現在、固定資産税の超過課税を実施しているのは150団体ですが、その背景には高知市と同様の事情があるのかもしれません。

近年、法定外税のトレンドとして宿泊税の導入があげられます。東京都が2002年に導入して以降追随する動きは長く見受けられませんでした。2017年3月に大阪府、2018年10月には京都市、2019年4月には金沢市、同11月には倶知安町、2020年4月には福岡県、福岡市、北九州市、2023年4月には長崎市で導入されているほか、ニセコ町では2024年11月に施行予定となっていますし、さらなる導入の動きも見受けられます。現在の宿泊税はすべて法定外目的税です。これは、増大するインバウンド需要に対して表示の多言語化などの観光振興の財源とする考え方です

が、観光客により影響を受ける住民の存在や「宿泊」を超短期の「居住」と考えれば住民税の日割り計算のように捉えて普通税として徴収すべきという考え方も成り立ちそうです。その考え方に立っていると思われるのが2023年10月1日に導入された宮島訪問税でしょう。宮島訪問税は、沖縄県内の島しょ部自治体が「環境協力税」などとして導入している当該地域への「入域」に対して課税するものです。環境協力税が観光資源のための目的税であるのに対して、ここでは普通税として導入されました。

例外はありますが、法定外税の多くが域外から域内への入域や滞在、訪問等に課税されるものに収れんしつつあるようです。そのこと自身はやむを得ないという気もする一方で、域内の法人に対して負担を求めた神奈川県臨時特例企業税が、課税企業から訴えられた結果敗訴、それまで課税していたものに加えて還付加算金もあわせて600億円以上を返還することになったのは、感情的な部分も含めて残念でした。

## 税とは違う「税のようなもの」たち

社会保険料については初回でも触れましたが、「こども・子育て支援金」から考えてみましょう。こども家庭庁が第174回社会保障審議会医療保険部会（2024年1月19日）に示した資料によると「少子化・人口減少は、我が国の社会・経済全体に大きな影響を及ぼす。逆に、実効性のある少子化対策の推進は、高齢者を含むすべての国民、企業を含む経済全体にとって、極めて重要な受益となる。今般の政策強化は、『全てのこども・子育て世帯を切れ目なく支援する』を実現するため、これまでの財源規模では対応できなかった制度化等を盛り込んでおり、広い範囲の子育て世帯に確かな支援拡充となる」「支援金制度は、少子化対策に受益を有する全世代・全経済主体が、子育て世帯を支える、新しい分かち合い・連帯の仕組みである」とあります。

ここでは、施策の内容についての評価は加えませんが、このような政策が新たに必要不可欠であって他の分野も含めて削れる経費がないとき、本来は堂々と増税が主張されるべきです。しかし、この支援金制度は健康保険の保険料とあわせて徴収されます。こども家庭庁の「こども・子育て支援金制度における給付と拠出の試算について」という資料によると、2026年度において健康保険の全制度平均で加入者一人当たり250円（被保険者一人当たりでは協会けんぽ400円、共済組合550円など）と試算されているようです。な

お、先ほどの厚労省審議会資料では「こども」、ここでは「子ども」となっていますが、引用の間違ひではありません。紙幅の関係で詳述できませんが、定義の違う「こども」と「子ども」が政府の文書でも混在しており、それだけでも非常にわかりにくい制度です。本来保険によって備えるリスクとは関係のないところに保険料を上乗せするような制度は、保険制度の信頼性にも影響するでしょうし、さらに問題なのは、「名目」と「実質」を都合よく使い分けて「実質的な負担は生じない」などと説明したことによってかえって制度への反発を増幅させています。

まだまだ不満は尽きませんが、見出しで「たち」と複数形にしたからには別のものも取り上げておきましょう。節税のための寄附「ふるさと納税」です。消費税と同様、もともとは強硬な反対派でしたが、制度に理解を示す人の見解や約1兆円の規模にまで膨らんだ現状を見るに、急に一切やめてしまうのはもはや難しいと思うようになってきました。

総務省によると、ふるさと納税には3つの大きな意義があるそうです。すなわち、第1に、納税者が寄附先を選択する制度であり、それゆえにその使われ方を考えるきっかけとなる制度であることから、税に対する意識が高まり、納税の大切さを自分事として捉える貴重な機会になる、第2に、応援したい地域への力になれる制度であることから、人を育て、自然を守る、地方の環境を育む支援になる、第3に、自治体間の競争が進むことによって選んでもらえる地域のあり方を改めて考えるきっかけへとつながる、とのことでした。

このような意義はどの程度達成されたのでしょうか。多くは、おいしそうなものや最近値上がりしたものを扱う地域を探し、自らの満足度を高めたり生活防衛をしたりしながら税額控除を受けるという制度、税収の「流出」に悩む都市部の自治体を尻目にその自治体の税収や標準財政規模をも上回る寄附を集めておきながら地方交付税による財源保障も受け続けられる制度となっているのが現状でしょう。その背景で、寄附金から手数料を受け取って大きな利潤をあげている企業があったり、返礼品の質の低下や調達の不正といった課題も顕在化しています。

返礼品については同じ自治体から受けられる回数を制限したり全体の金額を抑えたりしながら政策への関与や地域の応援のための制度であることを明確化する、一定の規模を超える寄附については自治体の基準財政収入額へと算入するなどの議論を通じて、掲げられた意義に近づける必要があると思われます。

個人的には、某通販サイトとふるさと納税はもうしばらく使わないつもりです。

連載

機関紙教室

伝えることは、**作ること**

第4回

# ビラの壺 (前編)

## ～ツボを押さえりゃ簡単ビラづくり～

【速報性のある情報としては「ビラ」が一番】  
 機関紙と違って、ビラは一発芸。読みやすいレイアウト、インパクトのあるキャッチコピーや写真、カットを効果的に使うことがビジュアルな紙面づくりの基本。ツボを押さえれば意外と簡単なビラづくり。さあ、「1秒でも長く」手にしてもらえりゃようなビラづくりにチャレンジしよう。  
 ＊「前編」の今回は、「ビラとはなにか」「どのように構成されているのか」の説明です。



自治労まんが集団  
 事務局長  
 ヨッシー・イリエ

### 1 ビラづくりの前に

#### (1) はじめのツボ

- ①「読み手」と「作り手」の違い
  - 読み手（読者）は、見出しや写真から入る
  - 作り手は、本文（記事）から作る
- ②編集者とクリエイターの違い
  - 編集者は企画し、取材し、依頼（原稿・写真・イラスト）する
  - ※依頼できるクリエイターを発掘するスカウト能力も必要
  - クリエイターは依頼を受けて作品を作る

#### (2) 伝え方のツボ

- ①新聞、ビラ、リーフ、パンフ
  - 組合員（読者）が手に取って読む（見る）
- ②ステッカー、ポスター、シール、壁新聞、たて看、横断幕
  - 組合員（読者）が足を運んで見る（読む）
- ③ワッペン、バッジ、腕章、ゼッケン
  - 組合員（読者）自身が身に着けて宣伝する
- ④WEB
  - 組合員（読者）が自ら選択（クリックやタップ）して見る（読む）

#### (3) レイアウトのツボ

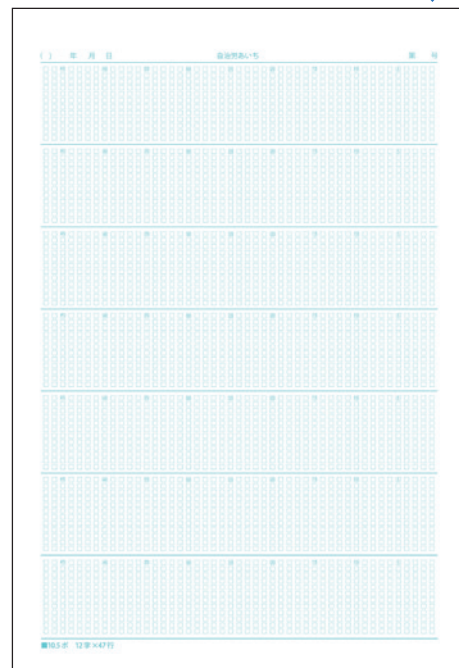
広告などの紙面に写真やキャッチコピー、文章を配置することをレイアウトと言います。このレイアウトが、カッコ良いデザインの基本となります。

#### ①なぜレイアウトするのか

- 読者が「読み間違いことなく」「読みやすく」するため
- 読者に感動を与えるため

#### ②レイアウトの形式

- グリッド（格子）形式（機関紙）
  - 格子を厳密に守って割り付ける
  - ➔硬い感じだがフォーマル



#### ●フリー形式（ビラ・チラシ）

- 自由な位置に写真や文字を配置する
- ➔自由なだけに混乱しやすい

③紙面の位置(紙の向き)と組み(文字の組み方)

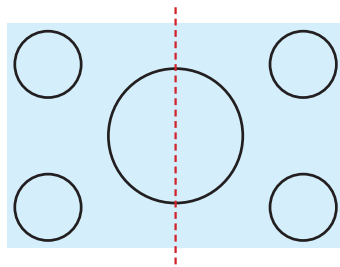
- タテ位置・タテ組み
- タテ位置・ヨコ組み
- ヨコ位置・ヨコ組み
- ヨコ位置・タテ組み

※機関紙ではタテ位置・タテ組みが主流。最近ではヨコ組みの紙面も増えている。

④バランスのととり方

- シンメトリー(対称)
- スミ(四隅)を押さえる
- 大と小、黒と白の対比

※レイアウトに迷ったら紙を半分に折ってみる(シンメトリー)



※中心にメインの写真やイラスト、キャッチコピーを配置する(ヘソに力点)

※その上でスミ(隅)を押さえれば安定した紙面になる

⑤基本ルールは「揃える」「まとめる」「区別する」

レイアウトにはいくつかのルールがあります。このルールを身に付ければ、誰でもレイアウトができます。チラシやメニューなど、対象によってさまざまな

ルールがありますが、基本ルールは「揃える」「まとめる」「区別する」を使った情報の整理整頓です。

●その1「揃える」

文字の位置や、見出しなど揃えられるところはすべて揃えます。文章の端が揃うことで文頭が見つけやすくなり、文章が読みやすくなります。画像の大きさを揃えると紙面のバランスが良くなります。

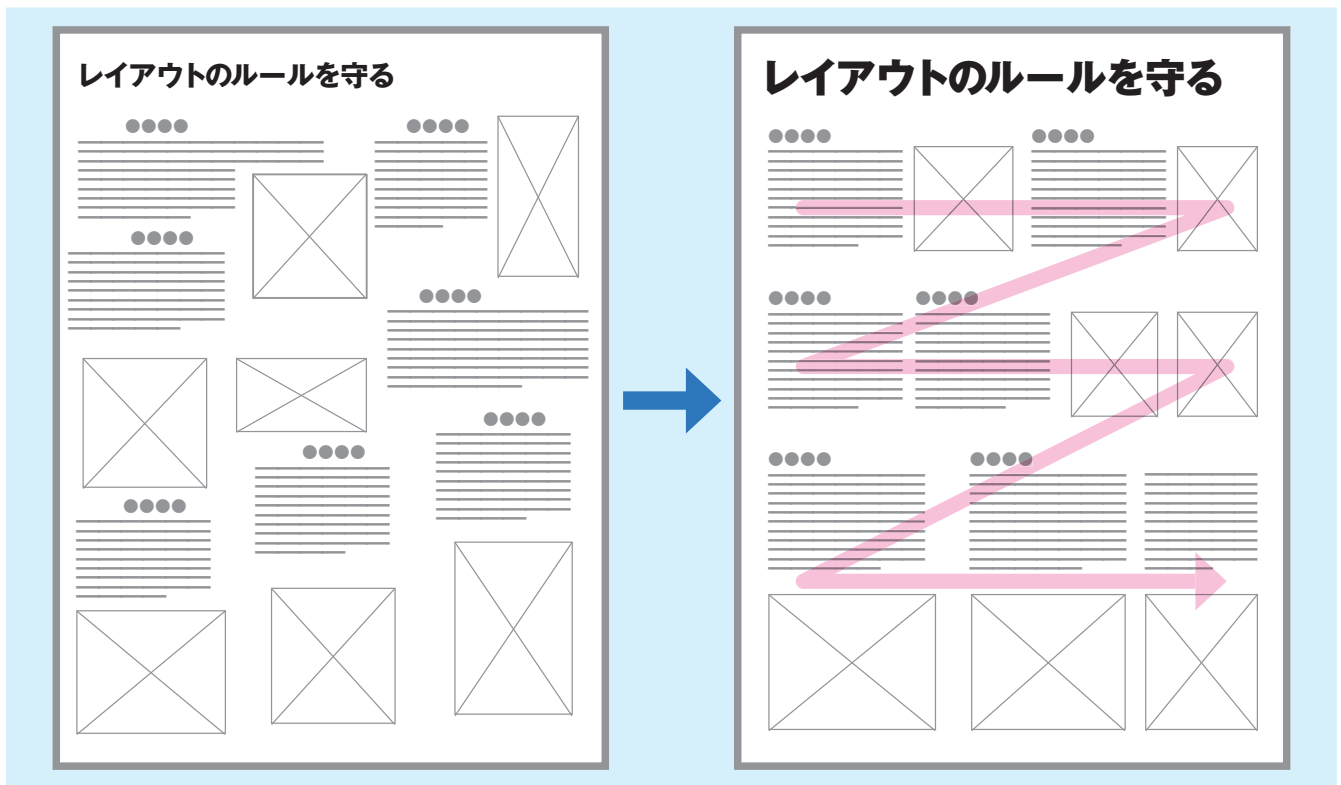
●その2「まとめる(かたまり)」

項目名と説明、写真と写真のタイトルなど、関連のある項目同士を近づけて配置します。関連のあるものを同じ揃え方で近くに配置することで、内容を直感的に理解しやすくなります。

●その3「区別する」

揃えてまとめた情報グループを離して配置します。情報グループの周りに余白ができることで、グループが強調され、情報を素早く見つけることができ、正確に伝えることができます。グループを区別するには、罫線を引く、色分けをするなどの方法があります。文章を枠内に入れる場合は、上下左右に一文字分ぐらい余白を確保しましょう。

この3つのルールを守れば、キレイにまとまった紙面になり、読む人にきちんと情報が伝わります。



⑥新聞とピラの違い

- 新聞……分散型、定期発行、ニュース性と記録性、制作上での技術的な取り決めあり



- ピラ……一点集中型、不定期、インパクトが大事、テーマを絞りイラスト・写真を大胆に使う



⑦制作上の注意点

- 大胆に、ビジュアルに
- 文字のジャンプ率を高く

※ジャンプ率…「本文の文字サイズに対する見出しの文字サイズの比率」のことです。一般的にジャンプ率が高いとにぎやか、躍動的、若年向けの印象に。ジャンプ率が低いと落ち着いた、高級感のある、大人っぽい印象になると言われています。



- 写真、イラストと見出しロゴで変化を
- ケイとカコミで読みやすく
- 色、紙質、サイズ、折りも考えて
- ピラの5W1Hを考えて

5Wとは、「When」「Where」「Who」「What」「Why」、1Hとは「How」を指しています。「5W1H」は、伝えたいことを伝えたい人に的確に伝えるための基本となります。「5W1H」の要素がしっかり掲載されたピラは、読者（組合員・市民など）に理解されやすく行動に結びつきます。

- When (いつ)：日時や期間
- Where (どこで)：開催場所の住所や連絡先
- Who (誰が)：誰が→主催者、誰に→ターゲット
- What (なにを)：何を知らせたいのか、何を行うのか、何を売るのが
- Why (なぜ)：集会、行動などの目的
- How (どのように)：配布する手段や方法





この中で大切なのは、目的(Why)とターゲット(Who)です。何のためにビラを作成するのか目的を明確にして、それを誰に伝えたいか、誰に来てほしいかでデザインや内容を決定していきます。またターゲットの性別や年齢層によって、ビラの配布方法も決まっていきます。

●人の目線の流れを考えて(Z型レイアウト)

「Z型」とは、人の目線の流れを表しています。目線は左から右、右から左下、左下から右下と「Z」に動く人が多いので、その目線に合わせてビラのレイアウトをすると、見やすさや訴求力が高まります。

●写真の大きさを変える

複数の写真を使う際、同じ大きさに配置するだけでは、目立たせたかった写真が埋もれてしまい、目立ちません。特にアピールしたい写真1~2点を決めて大きく配置し、それ以外の写真はメインの写真よりも小さくすると、メリハリがついた見やすい紙面になります=写真のジャンプ率。

●同じ写真で変化をつける

1枚の写真でも、写真全体で使用したり、一部分をアップで使用したりすることで、同じ紙面に使ってもメリハリをつけることができます。

●配色とイメージを考えて

デザインに使う色の組み合わせで、ビラのイメージは大きく変わります。ビラを作成する際に

は、ターゲットや季節などを考慮して、配色を決めていきましょう。赤や黄、青、緑といった色味の違いを色相と言います。色相には循環性があって、色を順に並べていくと丸い環になり、これを色相環と言います。こういった組み合わせが調和するのか、相性がいいのを知っておくと上手な配色ができます。配色を考える際には、色相環をもとにすると簡単です。



- 補色を使う…色相環の対角線上の2色の組み合わせ。一番目立ちインパクトがある。
- 類似色を使う…色相環の近い位置にある色を使った組み合わせ。なじみやすく穏やかな印象。
- 同系色を使う…色相環の同じ色で、色の濃淡や彩度差がある組み合わせ。まとまりがよく統一感がでる。



次号(7月号)の「後編」では、効果的なキャッチコピー、イラストや写真の使い方を解説します。

## 流体碩学(41)

ryu tai seki gaku

## 「子持ち様」論争

詩人・社会学者  
みなした きりう  
水無田 気流さん

## 「子持ち様」が批判対象に

「子持ち様」が話題だ。かねてより「子どものいる同僚（ほぼ女性）が子どもの発熱などを理由に頻繁に休みを取るの、皃寄せで自分の仕事が増えることへの不満」は、ネット上でも散見していた。これが、2022年ごろからSNS上などを中心に、子ども関連事由で頻繁に休む同僚を「子持ち様」と呼ぶネットスラングが登場し、2024年の4月には新聞その他大手メディアなどでも盛んに取り上げられるようになった。

例えば、「毎日新聞」は「SNS、少子化、共働き…「子持ち様」批判が起きるわけ」（4月26日）、「子持ち様」批判の歴史は繰り返す 50年前はベビーカー禁止（4月27日）、「女性の間に分断 安藤優子さんの見方」（4月28日）の3回にわたって本件について有識者の見解を報じている。

ウェブ媒体「プレジデント・ウーマン」は、4月26日付配信号で、拓殖大学教授・佐藤一磨氏が解説を掲載した。佐藤氏はこの言葉が注目を集める要因として、つねづね鬱積していた不満がSNSによって拡散・共有

されるようになったことや、未婚率の上昇などにより「子育て経験のない人が増えている」こと、「子育て負担の外部化・社会化の影響」によって「企業内で未婚者へ負担が偏る仕組みになっている」という構造的な問題や、政府の「異次元の少子化対策」が不満を加速する可能性についても言及している。

## 急速な社会変化と主婦の子育て負担増

もともと日本では、GDPに比して子育てや教育関連の家計支出割合が高く、制度的にも国民の心情的にも「子どもは親が私的に責任を持って育てるべき」という感覚が根強い。

これは、1950年代半ばから70年代初頭までの高度成長期に、産業の中心が第一次産業から第二次産業に移り、三大都市圏を中心に人口の都心部への流入とそれに伴う旧来のコミュニティに根ざした農村社会が急速で解体したことにも起因する。

旧来の農村社会は大枠で「ウチ」と「ヨソ」の線引きが強く、「ミウチの恥はヨソに見せない」閉鎖的な感覚が払拭されないまま、急激な工業化と人口移動のため、20年足らずの期間で親族共同体単位の村社会から核家族単位の「ニューファミリー」が中心になっていった。簡単に言えば「ミウチ」の範囲が急速に農村コミュニティから核家族に縮小し、ケアワークの担い手は事実上主婦一人の責任になっていったのである。

この「たった一人で子育てに責任を持つべし」という機運は、母親に多大な時間的・精神的負担をもたらした。例えば育児不安の蔓延は1960年代から見られ、「育児ノイローゼ」という言葉が浸透したのも1970年代であり、80年代には8割超の母親が育児書を所持

していたという。これは、社会変化の中、旧来の子育て方法では対応できなくなったことや、周囲に育児の相談ができる人が少なくなったことの影響と言える。

戦前の農村社会では、生まれた子どもはコミュニティ内部の集団で育てられてきたし、それ以前の封建社会でも武士階級などは子育て専従の乳母などが育ててきた。「母性」が強調されるようになったのは、むしろ近代化以降の話である。ただ、この戦後昭和の専業主婦を中心とした母親の育児専従は、育児を家族内部でのみ担うあり方の基盤となってきた。

だがその後、女性の高学歴化、雇用者構成割合が第二次産業から第三次産業へとボリュームゾーンが移り女性を活用する労働市場が拡大したこと、さらに若年層を中心とした総体的な賃金水準の低下などにより共働き世帯が増加し、1997年以降被雇用者世帯でも共働き世帯が専業主婦のいる世帯を抜き、2022年現在、妻64歳以下世代では「共働き世帯」が「専業主婦のいる世帯」よりも約761万世帯多くなっている(内閣府「男女共同参画社会白書」2023年)。

### 少子化なのに「子持ち批判」

ただし、女性の既婚者に関して言えば就業率の押し上げ効果になっているのは非正規雇用の増加であり、「正規雇用で有給を頻繁に取る<非常識な子持ち様>」は、数の上ではそれほど増加しているとは考えにくいどころか、むしろ少子化の影響で、子どものいる世帯は減少傾向にある。

厚生労働省「国民生活基礎調査」(2022)によれば、現在一般世帯のうち一番多い世帯累計は「単独世帯」32.9%で、かつて「標準世帯」とされた「夫婦と未婚の子のみの世帯」は25.8%とむしろ「おひとりさま」が多数派を占めている。さらに、18歳未満の児童のいる世帯は一般世帯の18.3%と調査開始以来初めて2割を切った。

それゆえ、この「子持ち様」論争は、企業や政府による制度の整備不足の中、独身者が「損をしている」という意識が高まりを見せていることの証左とも言える。この点については、子どもが「贅沢品」になってきた点も大きい。

日本では、戦後間もないころまで子どもは「生産財」であり、農業などの労働力として活用が期待できた。また、戦前の家父長制的慣習の残存で、親の面倒を見る役割期待も大きく、「子どもの数が多いほど経済的には負担減」となる社会であったと言える。

だが高度成長期以降の急激な社会変化で、子どもは「消費財」になっていった。高学歴化により教育期間が伸長し、短期間で労働力化の期待ができなくなると同時に、戦後の民主化された家族像では、「子どもを愛情を持って育てること」そのものが親の生きがいとされるようになり、結果「子どもの数が多いほど経済的には負担増」となっていった。

経済的にゆとりがないと子どもが産めない日本では、現在子育て世帯は他の一般世帯よりも所得水準が高い。上述の「国民生活基礎調査」(2022)で見ると、子育て世帯の平均所得は785万円で全世帯の平均所得(545.7万円)の1.4倍となっている。

なるほど、独身で仕事を引き受ける立場の人たちから見れば、子どももいて共働きで裕福なのに、さらに「贅沢品」たる子どもの事由で休みを取ることが許せない……という感情にもなるだろう。だがこれは、就業者間の分断を生み、とりわけ女性当事者にはますます出産へ踏み切ることのハザード効果をもたらすことが懸念される。

鍵は、制度による不公平感の解消と、子どものあるなしにかかわらず、ケア負担を背負う当事者へのバッシングなど国民感情の分断を防ぐことである。

今年1月に導入された「両立支援等助成金」は、育休取得者や育児による時短勤務者の分の業務について、周囲の就業者に手当を支払って代行を依頼した場合、助成金が支給されるというもので、まだ対象の範囲が限定的であるなど課題もあるが、不公平感の「感情」を沈静化する効果を期待したい。

みなした・きりう ●早稲田大学大学院社会科学部研究科博士後期課程単位取得満期退学。國學院大学経済学部教授。著書に「シングルマザーの貧困」(光文社新書)、「居場所」のない男、「時間」がない女(日本経済新聞出版)ほか。最新刊は「多様な社会はなぜ難しいか 日本の『ダイバーシティ進化論』」(日本経済新聞出版)。

困ったときの

法律  
相談

58

# 精神障害の 公務災害認定基準の 改正について

答える  
人自治労顧問弁護士  
上田 貴子

相談

組合で労働安全衛生の担当をしています。最近、地方公務員の精神障害の公務災害認定基準が変わったと聞きました。変更点を教えてください。

回答

## 改正の経緯

地方公務員災害補償基金は、精神障害（疾患）が公務に起因するとして公務災害認定請求があった場合、「精神疾患等の公務災害の認定について」（平成24年3月16日地基補第61号）およびその運用通知（同62号）（以下、2つの通知をあわせて「地方公務員の精神障害の公務災害認定基準」といいます）に基づき公務上外の認定を行っています。

民間労働者の精神障害の労災認定基準（「心理的負荷による精神障害の認定基準について」（平成23年基発1226第1号））は、「精神障害の労災認定の基準に関する専門検討会」での検討を経て、最新の医学的知見を踏まえて一部改正されました（令和5年基発0901第2号）。

公務においては民間との均衡を考慮するとされていることから、2024年3月22日付けで、地方公務員の精神障害の公務災害認定基準も一部改正されました（地基補第132号、第133号）。

## 精神障害の公務災害認定基準の内容

まず、おさらいですが、地方公務員の精神障害の公務災害認定基準は以下のとおりです。

- ①精神疾患が対象疾病に該当すること
- ②対象疾病発症前のおおむね6か月の間に、業務により強度の精神的又は肉体的負荷を受けたことが認められること
- ③業務以外の負荷及び個体側要因により対象疾病を発症したとは認められないこと

ここで、「業務による精神的又は肉体的負荷」（以下「業務負荷」といいます）とは、次のアまたはイのような事象を伴う業務に従事したことをいいます。

- ア 人の生命にかかわる事故への遭遇
- イ その他強度の精神的又は肉体的負荷を与える事象

そして、業務負荷の具体的な検討方法は「対象疾病の発症のおおむね6か月の間に、対象疾病の発症に関与したと考えられる業務による出来事（対人関係のトラブルを含む）として、具体的にどのようなものがあったかを

把握し、その出来事に対応した着眼事項に基づいて分析した上で、負荷の強さを検討する」こととされています。また、運用通知の別表「業務負荷の分析表」（以下「分析表」といいます）を「積極的に活用すること」とされています。

## 改正の主な内容

今回の改正のうち、主な内容をご説明いたします。

### (1) 発症後増悪

既に精神障害を発症している人が、業務による負荷が原因で精神障害を悪化させることがあります（以下「発症後増悪」といいます）。

これまで、発症後増悪が公務に起因すると認められるためには「極めて強い業務負荷」が必要とされ、高いハードルが課されてきました。これに対しては、精神障害の既往症を有する労働者と一般的な労働者として判断基準が異なり、既往症を有する労働者に対して厳しすぎるとの批判がありました。民間の精神障害の労災認定基準でも同様の問題があり、労働基準監督署長が同基準に基づき発症後増悪を業務外として行った不支給処分取消訴訟で、裁判所が総合的検討によって発症後増悪と業務との相当因果関係を認めて救済した裁判例がありました（岐阜労基署長（アピコ）事件・名古屋高判平成28年12月1日労判1161号78頁）。

今回の改正では、精神疾患の悪化前おおむね6か月以内に「極めて強い業務負荷」がない場合でも、「『強度の業務負荷』により悪化したと医学的に判断されるときには、悪化した部分について公務起因性を認める」こととされました。これにより、これまで認められづかった精神障害の発症後増悪の公務災害が認められやすくなると思われれます。

### (2) 時間外勤務等の過重性の評価

これまで、時間外勤務等の過重性は、「時間外勤務等の時間数だけでなく、その必要性、勤務密度及び内容を考慮する」「時間外勤務等の時間帯、不規則性、実質的な睡眠時間の確保などの状況も、必要に応じて考慮する」こととされていました。

今回の改正で、必要に応じて考慮する内容に「勤務間インターバルの状況」が追加されました。

また、これまで、「時間外勤務等の過重性は、原則的にその原因となった出来事等の過重性と関連させて検討する（特に、1月あたりおおむね80時間以上の時間外勤務を行っていた場合には、留意する）」とされていたが、今回の改正で、留意する場合に「2週間以上にわたって連続勤務を行っていたことがある場合」が追加されました。

終業時刻と翌日の始業時刻との間の間隔（インターバル）が短いことや、休日に休まず連続勤務を行うことは、精神的・身体的負荷となり得ます。

2週間以上の連続勤務は、民間の精神障害の労災認定基準の業務負荷となる「具体的出来事」としてあげられているにもかかわらず、これまで公務災害認定基準で明示されていませんでした。

公務災害申請する際には、時間外勤務等の過重性で考慮すべき事情について改正で追加された点も漏れなく指摘し、裏付けとなる証拠を提出するとよいでしょう。

### (3) 業務負荷の分析表にハラスメントに関する記載内容を具体化

業務負荷の分析表の業務負荷の類型「6 対人関係等の職場環境 (1)パワーハラスメント」の「着眼する要素」に、従前の「身体的攻撃」「精神的な攻撃」に加え、「人間関係からの切り離し」「過大な要求」「過少な要求」「個の侵害」が追加されました。これにより、労働施策総合推進法に基づく指針のいわゆるパワハラ6類型がすべて明示されました。

また、「6 対人関係等の職場環境」の出来事例に、「性的指向・性自認に関するものを含む」旨が明記されました。

さらに留意点として、「6 対人関係等の職場環境」の「(1)パワーハラスメント」および「(2)職場でのトラブル」の「着眼する要素」の「反復・継続などの執拗性の状況」とは、一度限りの言動である場合も含め、時間の長さ、悪質性の程度といった状況も含む趣旨であることが明示されました。

#### (4) セクシュアルハラスメントの被害者心理に特に留意

また、セクシュアルハラスメントの出来事例へのあてはめに当たってとくに留意する事項が、以下のとおり追加されました。

- 「ア セクシュアルハラスメントの被害者は、勤務を継続したいとか、セクシュアルハラスメントの行為者からのセクシュアルハラスメントの被害をできるだけ軽くしたいとの心理などから、やむを得ず行為者に迎合するようなメール等を送ることや、行為者の誘いを受け入れることがあるが、これらの事実はセクシュアルハラスメントを受けたことを単純に否定する理由にはならないこと
- イ 被害者は、被害を受けてからすぐに相談行動をとらないことがあるが、この事実は精神的負荷が弱いと単純に判断する理由にはならないこと
- ウ 被害者は、医療機関でもセクシュアルハラスメントを受けたということをすぐに話せないこともあるが、初診時にセクシュアルハラスメントの事実を申し立てていないことは精神的負荷が弱いと判断する理由にならないこと
- エ 行為者が上司であり被害者が部下である場合等、行為者が職務上被害者に対して優越的な立場にある事実は精神的負荷を強める要素となり得ること」

これは、職場の人間関係などの悪化などを懸念して加害者に迎合したり、被害申告をちゅうちょしたりするセクシュアルハラスメントの被害者心理に理解を示す内容と言うことができ、評価できます。

## おわりに

公務災害の認定請求に際しては、公務災害認定基準に基づいて主張・立証する必要があります。

組合の労働安全衛生担当者が精神疾患の公務災害の相談を受けた場合は、公務災害認定基準の改正点も含め、十分に活用するようアドバイスをしましょう。

公務災害認定基準や手続きについてわからないことがあったときは、公務災害認定請求手続きに精通している弁護士にご相談ください。