

# 自治労通信

デジタル版

【特別企画】

## 災害と自治体職員 支援者の疲弊とそのケアを考える

福島県立医科大学 医学部 災害こころの医学講座 主任教授 前田 正治 さん

【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3回 SOGI理解増進法を自治体で活用するために (最終回)

LGBT法連合会 理事・事務局長 神谷 悠一 さん

【学習シリーズ】

## 地方財政入門 (第4回) 財政力格差を是正する —地方交付税制度の役割—

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5回)

### ビラの壺 (後編) ～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】

## 憲法をどう使うか? (第32回) 犯給法の遺族給付金と同性カップルの保護

東京都立大学 法学部 教授 木村 草太 さん

2024

7 月

No.816

# 災害と自治体職員

## 支援者の疲弊とそのケアを考える



福島県立医科大学医学部  
災害こころの医学講座  
主任教授

**前田 正治**

1月1日に発生した能登半島地震で、今なお被災地の自治体職員は復旧業務に追われている。支援に赴く場合も、自ら被災した場合も、被災住民をケアすべき自治体職員が「燃え尽きる」ことは、復興の道が閉ざされることだ。東日本大震災で福島の自治体職員の「心のケア」にあたった前田正治先生に寄稿いただいた。

### 1 我が国の災害

言わずもがなのことですが、我が国は災害常襲国で、繰り返し大規模な災害に見舞われてきました。その結果、多くの住民の命が奪われ、住居もまた失われました。表1を見てください。日本は毎年のように風水害や雪害に遭遇し、多くの住民が亡くなっています。また、1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災のような、きわめて広範囲かつ甚大な被害をもたらす大震災も時として起こっています。2014年の御岳噴火の際にも多くの方が命を落とすこととなりました。

また本邦では、災害というと自然災害を思い浮かべる人が多いと思います。しかし、日本のような技術先進国で多いのがさまざまなタイプの人為災害です。自動車や航空機、鉄道、船舶などの事故といった交通・輸送災害、工場や発電所などの火災や爆発、有毒物質漏洩といった産業災害などが代表的な人為災害で、その犠牲者は自然災害に比しても決して少なくありません。さらに、東日本大震災に引き続いて起こった福島第一原子力発電所爆発事故のように、自然災害と人為災害が連続して起こる複合災害もあり、当然様相も複雑化してしまいます。ま

表1 自然災害による死者・行方不明者数内訳 (2018年防災白書より)

年	風水害	地震・津波	火山	雪害	その他	合計
1993	183	234	1	9	11	438
1994	8	3	0	21	7	39
1995	19	6,437	4	14	8	6,482
1996	21	0	0	28	35	84
1997	51	0	0	16	4	71
1998	80	0	0	28	1	109
1999	109	0	0	29	3	141
2000	19	1	0	52	6	78
2001	27	2	0	59	2	90
2002	20	0	0	26	2	48
2003	48	2	0	12	0	62
2004	240	68	0	16	3	327
2005	43	1	0	98	6	148
2006	87	0	0	88	2	177
2007	14	16	0	5	4	39
2008	22	24	0	48	7	101
2009	76	1	0	35	3	115
2010	31	0	0	57	1	89
2011	136	22,203	0	125	2	22,466
2012	52	0	0	138	0	190
2013	75	0	0	92	6	173
2014	112	0	63	108	0	283
2015	28	0	0	49	0	77
2016	45	267	0	32	0	344
2017	59	0	0	77	0	136
合計	1,605	29,259	68	1,262	113	32,307

注) 本表は、対象年の1月1日から12月31日の死者・行方不明者数を表す。  
2017年の死者・行方不明者数は内閣府取りまとめによる速報値  
(2011年の「地震・津波」欄のうち、東日本大震災分は、「2011年東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(2018年3月7日)」により、死者による死者(震災関連死を含む)・行方不明者22,199人となっている。)  
出典: 消防庁「地方防災行政の現況」をもとに内閣府作成



た、なかには多数の犠牲者を出した地下鉄サリン事件（1995年）のようなテロ・犯罪行為による人為災害もあります。加えて、最近の新型コロナウイルス感染症

パンデミックも、発生した犠牲者数や期間、社会的インパクトを考えると非常に災害性の高い出来事であると言えるでしょう。

## 2 災害被害の特徴

以上のように災害には、その原因、及ぼす影響、社会的反応、地域性などにそれぞれ特徴や多様性があり、それ故に災害はそれぞれに顔を持つとも言えます。したがって、被災者の支援やケアを考える際には、一体どのような災害が起こっているのか、どのような災害の特徴が被災者を苦しめているのかを念頭に置く必要があります。換言すれば、ある災害で通用したことが別の災害では当てはまらないことも少なくないのです。表2には、自然災害と人為災害との相違を大まかに示しているので参照にしてください。自然災害は通常コミュニティへの影響は非常に大きく、それ故、自助性や地域のまとまりからくるレジリエンス（回復力）は発揮しやすい。いわゆる共助の仕組みが働きやすいと言えます。一方で、全般として人為災害では、死傷率は高く、賠償や訴訟など法的問題も起こ

りやすく、共助性は自然災害に比べ発揮されづらい。すなわち人為災害では、被災者・被害者は孤立しやすいとも言え、それ故か、過去の研究から心的外傷後ストレス症（PTSD）などのメンタルヘルス疾患も発生しやすいことがわかっています。

表2 自然災害と人為災害との相違

	自然災害	人為災害
コミュニティへの影響	↑↑↑	↑↑
共助性	↑↑↑	↑
死傷率	↑	↑↑
PTSD 発症率	↑	↑↑
法的（賠償）問題	↑	↑↑↑

## 3 復興従事者のメンタルヘルス問題

このような多様な災害が発生すると、災害の種類や程度に応じてさまざまな支援者が復興に従事することになります。発災早期には、消防隊員や自衛隊員、医療関係者、警察官といった災害時への出動が予想されている職種の人々が大変厳しい業務に従事することになります。しかし災害の規模によっては、発災後の復興が長期化し、それにつれ数多くの公務員が復興業務に関わることになります。とりわけ被災した自治体職員は、自らや家族も被災した上に復興業務に従事するという**役割の二重性**に苦しむことになります。このような支援者には被災者のケアや復興進展の責任が伴い、仕事を回避することもできません。すなわち、非常に長い間、逃げ場がない状況となります。さまざまな研究からは、一般に被災住民よりもこうした支援者のほうが、メンタルヘルス上の問題が大きいこともわかっています。

それでは、どのような問題が支援者に引きこされるのか、以下に大きく**惨事ストレス**、**職業モラルの傷つき**、**燃え尽き**の3つのテーマで表してみます。

### 1) 早期のトラウマ：惨事ストレスとは？

**惨事ストレス**とは、救急隊員など災害早期の支援者を襲うメンタルヘルス問題の代表的なものです。消防庁の定義では、惨事ストレスとは「その職務を通して、日常的に、トラウマを引き起こすような出来事やその被災者に接することで生じるストレスの一種」とされています。

では、どのような事態が惨事ストレスを引き起こすのでしょうか。

#### ① 予期しない事態、未知の事態

厳しい被災状況や困難な支援業務としても、それらが支援者にとって予想した事態であり、心の準備も整っていることであれば、通常激しいトラウマ体験となることはありません。訓練でもあまり想定していない事態、予想もしなかったこと、すなわち**心の準備性が乏しい**中で直面したときに惨事ストレスになりやすくなります。

#### ② 感情を揺さぶられるような事態

例えば、子どもの死に関わる場合などがそうです。

過去の研究でも、子どもの死に接することは、ベテランの支援者でもしばしば大きなトラウマとなります。これは、例えば子どもの死が他人事のように思えず、「あたかも自分の子どものように」起こったように感じてしまう心理、**過度の同一化**といった心理プロセスから生まれるトラウマです。

### ③ 惨劇の目撃

発災早期の支援業務においては、時として目を覆いたくなるような惨状に触れることがあります。例えば、一面廃墟となった被災地や、**轢断遺体・火傷遺体**、水死体などの目撃や取り扱い、あるいは泣き叫ぶ家族への対応などです。また、目撃体験だけでなく、その時の匂いといった視覚情報以外の感覚もまた強烈なトラウマ記憶となって支援者を苦しめてしまいます。

### ④ 任務を十分に果たせなかった、あるいはチームに迷惑をかけたという感覚

これらの体験もまた、しばしば支援者にとって大きなトラウマ、惨事ストレスとなりますが、くわしくは後述します。

## 2) 支援業務と罪責感：職業モラルの傷つきとは？

災害支援にあたる人々は、人の生命や財産、未来に対して大きな責任を負っています。そうした職責から、客観的に見れば小さなミスであっても、個々の支援者にとっては耐え難いミスを犯してしまったと自責の念を抱きやすくなります。また、支援業務は基本的にチームで動くことが多いことから、チームに迷惑をかけたしまったという思いも強い自責感を生み出してしまいます。

こうした職責に伴う、あるいはチームメンバーとしての役割意識に伴うトラウマを**職業モラルの傷つき**（モラル・インジュリー）と呼びます。この言葉はもとも米国の軍人の間で使われていましたが、新型コロナウイルス感染症パンデミック以降、全世界の医療従事者の間で使われるようになりました。著者が所属する災害こころの医学講座では、パンデミック以降、クラスターが発生したさまざまな医療機関・介護施設

に対して、メンタルヘルス支援業務を福島県とともに行いました。そこでは、支援した医療機関で働く看護師などのうち4割近いスタッフが強い抑うつ症状を呈し、希死念慮を有する人さえ少なくありませんでした。彼・彼女らが苦しんだのは、感染への恐怖ばかりではありません。むしろそれ以上に苦しんだのは、まさにこの職業モラルの傷つきでした。また、著者らが行った福島の被災地自治体における面接調査でも、多くの職員がこうした職業モラルの傷つきに苦しみ、約18%がうつ病となり、自殺リスクのある人さえ少なくありませんでした。

## 3) 長期業務に伴う疲弊：燃え尽きとは？

災害支援業務などはしばしば支援期間が長期化してしまい、心身の負荷もまた大きくなります。このように、緊張を強いる状況が長く続いたときに支援者を襲うのが**燃え尽き（バーンアウト）**です。この燃え尽きについては、大きく3つのメンタルヘルス状態が関わっています。**疲弊、離人感、自己評価の低下**の3つです。例えば、「疲れ切った感覚（疲弊）」「ボーとして感情がわからない感じ（離人感や脱人格化）」「何をやっても虚しい（自己評価の低下）」などです。これらの兆候は、うつ病にもつながる症状なので十分気を付ける必要があります。

さて、こうした燃え尽きが起こるメカニズムは、厳しい業務が長く続くことだけではありません。むしろ、それに対する**報酬の乏しさ**が大きな問題となります。報酬というのは金銭的なことばかりではなく、休みを取ることや息抜き、気分転換、あるいはほめられること、感謝されることなども含まれます。こうした報酬は他人から与えられることもあれば、自分で与えることもあります。報酬のメカニズムがうまく働かないときに燃え尽きや無力感が起こりやすくなります。その結果、何をしても変わらない、何をしても無駄だといった無力感（**学習性無力**とも言います）が生じ、ここからうつ病に発展することもしばしばあります。

## 4 心のケア

以上のようなメンタルヘルス上の問題を抱えないためには、あるいは抱えてしまったらどうしたらいいで

しょうか。以下に自分自身でもできるケアや心構えについてまとめていますので、参考にしてください。

### 1) 準備性を高めておく

被災した自治体で働く職員を見てよく思うことですが、どのようにしてこの災厄を乗り越えるか、町の復興を進めるかということについては皆さん熱心な一方で、上述したような自身のメンタルヘルス問題については、知識も関心もきわめて不十分です。まずは自分が最もハイリスクな被災者であることを自覚し、上述したようなメンタルヘルスの問題が起りやすいことを事前に知っておいてください。

### 2) 誰かに語る

災害支援を行うことは、自分の心身の健康にとってはとても負荷がかかることです。上記のようなさまざまな問題が生じることは、恥ずかしいことでも自分の弱さを示していることでもなく、誰にでも起り得る問題です。ただ、災害発生時にはやるべきことも多く、自分のことに気持ちを向ける余裕がないし、あったとしても自分のことは（専門家でさえ）よくわからないものです。誰かに相談したり、弱音を吐いたりすることは、災害支援業務では大変重要です。愚痴でも構いません。自分のことを相談できるようになることは、災害支援において必須のスキルと考えてください。

### 3) 睡眠を取る

災害支援で問題となるのはメンタルヘルスばかりではありません。身体的な調子を崩すこともよくあります。その際にまず問題となるのが、睡眠不足です。慣れない環境・状況にいて、疲れ切ってしまうとかえって眠れなくなってしまうます。不眠は高血圧や糖尿病といった身体的問題も悪化させますし、もちろんうつ病の兆候ともなります。睡眠不足は万病のもととも言え、不眠が続く場合は、かかりつけ医や専門医に必ず

相談してください。

### 4) 自分をほめる

災害で被災者を支援していると、うまくいかないことやできなかったことばかりが頭に残ってしまいます。また、実際に被災者から苦情を言われたり、怒りを向けられたりすることもあります。そうすると自信を失い、自己評価が下がり、結果として「何をやってもだめだ」といった学習性無力感が強まってしまいます。すなわち、燃えつき状態に陥ってしまいます。災害支援は、100のマイナスを少しだけ持ち上げるような仕事です。災害支援で満足感を覚える人はほとんどいないでしょう。ただ、支援を受ける側、受援者側からすると、支援者の存在は大変心強いものです。支援に入る前にこうしたことを心に留めておいて、「自分はよくがんばった」と、あえて自分をほめてあげることも大切です。そうすることで、ようやくきちんと休みを取ろうとか気分転換をしようとかの気持ちになり、長い災害支援で不可欠な心のエネルギーの補充につながります。

### 5) 治療も考える

上記のような問題が長く続いた場合、やはり専門医を訪れることも考えてみましょう。睡眠障害がある、気分の落ち込みや自責感が長く続くなどの症状がある場合には、専門家のカウンセリングや薬物療法が有効です。そして場合によっては、病休を取ることも考えてみてください。休むことは、働き続けるよりも勇気があることです。また、休むことは支援者の健康を回復させる上で必要なばかりでなく、被災住民のためにもなる、とも考えてください。休むべき必要があるときにはしっかりと休み、回復したらまた支援業務にあたってください。休むことを恐れないでください。

## 5 さいごに

災害からの復興は、山もあれば谷もある、きわめて長いプロセスです。そしてそのプロセスの中で、被災した自身と支援者としての役割のどちらを大切にするかという役割葛藤もまた、支援者に引き起こされてしまいます。職場管理者や労働組合は、まず労働者の健康を第一に考えるという文化をしっかりと根付かせてく

ださい。それが最終的には被災住民の支援に資することになります。短期的な頑張りだけではいかんともし難いことを、管理者や職員自身が理解しなければなりません。そして、平時からこのような災害時の支援者のメンタルヘルス問題を考えておくことが大切です。積極的に研修などの機会を作っておきましょう。



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3回 SOGI 理解増進法を (最終回) 自治体で活用するために

**神谷 悠一 さん** LGBT 法連合会 理事・事務局長

「連載企画『自治労ジェンダー平等推進計画』の具体化に向けて」の最終回は、昨年成立した「SOGI 理解増進法」を、どう自治体で活用するかがテーマ。当事者の立場で、性的多様性が尊重される社会をめざす運動をけん引してきた、神谷悠一さんに寄稿していただいた。全国の自治体での施策推進の参考にしてほしい。

## はじめに

2024年6月で、「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増進に関する法律」（以下「SOGI<sup>1</sup> 理解増進法」という）が施行されてちょうど1年となった。この法律の議論の過程では、当事者への偏見や意図的な誤解とも言うべき負の副産物がばら撒かれ、今なお当時の法案審議の一部議事録を見ることは耐え難いものがある。制定時の当会の声明でも、「本法は、極めて異例の審議・修正の過程をたどり」「今後、この法律については、取り組みの後退が懸念される部分、前進に活かし得る可能性のある部分の双方について、対応を早急に検討しなければならないであろう」としていたところである。

この「対応を早急に検討」するにあたって当会は、2023年9月に有識者から成る「『SOGI 理解増進法』の適切な運用マニュアル（仮）策定会議」を立ち上げ、自治体や関係団体からヒアリングを行い、2024年3月に『地方公共団体のための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増進に関する法律を活用するための手引き～すべての個人が住民として尊重されるために～』（以下「手引き」と

いう）を刊行したところである。

この法律は、基本計画や指針を策定することを政府に義務付けているが、2024年6月時点において、いまだそれらは制定されていない。ただ、担当大臣からは、法に基づいて設置された省庁連絡会議の第1回会合において、「関係各省におかれても、法律の趣旨を踏まえ、理解の増進に関する基本計画や指針の策定等を待たず、それぞれの所掌に関する分野において、しっかりと取り組んでいただくとともに、取組の推進に当たっては、必要に応じて関係府省庁との連携を図っていただきたい。」と発言されている。しかしこれでは、自治体でどのように取り組みを行うべきか、定かではない。

このような状況を踏まえ当会は、自治体に「手引き」を活用いただき、大臣が言及する通り「基本計画や指針の策定等を待たず、それぞれの所掌に関する分野において、しっかりと取り組んで」ほしいと考えている。本稿では、この手引きの内容を紹介しつつ、「SOGI 理解増進法」の労働組合が押さえるべきポイントについて概説していくこととしたい。

## 本法の全体像

本法で重要なのは、すべての取り組みが基本理念に則って進められるという点である。これは、条文上も明

らかであり、各主体の役割を規定する法4条、5条、6条、および基本計画の策定を国に義務付けている8条

1 SOGI とは、性的指向と性自認のアルファベットの頭文字をとった略称である。

は、それぞれ「基本理念にのっとり」と規定されている。

#### (基本理念)

**第三条** 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は、全ての国民が、その性的指向又はジェンダーアイデンティティにかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、性的指向及びジェンダーアイデンティティを理由とする不当な差別はあってはならないものであるとの認識の下に、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資することを旨として行われなければならない。

この基本理念は、衆議院法制局によれば、「基本的人権の享有を定める憲法11条や、個人としての尊重を定めた憲法13条、差別の禁止の定める憲法14条等の規定を念頭に置いて定められたものである」とされている<sup>2</sup>。

なお、法制定の過程において、「この法律に定める措置の実施等に当たっては、性的指向又はジェンダーアイデンティティにかかわらず、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、留意するものとする」と規定する12条が追加された。この規定は、当会の代表理事からも、記者会見において「正直、1人の当事者としてこの文言を見たときに、LGBTとさ

れる人々に対して理解を進めるということが、そんなにも誰かの安全を脅かすことなのか。私達の存在ってそのようなものとして社会に認識されているのかと思うと本当に辛くなります」と発言するなど、批判の集中した条文である。

ただ、このような批判を踏まえてか、国会審議においては、この12条も基本理念の3条の強調であるとの答弁が出されている。実際に、内閣府はこの点をQ&Aでウェブサイトに掲載しているところである<sup>3</sup>。

#### 内閣府 Q&A より

**Q** 理解増進法第12条の留意事項が定められた趣旨はどのようなものですか。

**A** 理解増進法第12条に定められた留意事項は、全ての国民が、その性的指向又はジェンダーアイデンティティにかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理解増進法の基本理念(第3条)を強調する趣旨で設けられたものです。

性的マイノリティの方、性的マジョリティの方のいずれの方も、お互いの人権や尊厳を大切にすることによって、生き生きとした人生を享受できる社会の実現を目指すことを確認するものです。

これらを踏まえると、法の全体像は図1(次ページ)のような構造として見るのが適切と言えよう。

## 具体的な施策について

### 1) 事業主体としての地方公共団体における取り組み

#### (国の役割)

**第四条** 国は、前条に定める基本理念(以下単に「基本理念」という。)にのっとり、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を策定し、及び実施するよう努めるものとする。

#### (地方公共団体の役割)

**第五条** 地方公共団体は、基本理念にのっとり、国との連携を図りつつ、その地域の実情を踏まえ、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を策定し、及び実施するよう努めるものとする。

\*下線は筆者が付した

法5条、10条1項に基づき、自治体が事業主体として事業を行う際の取り組みについては、手引きにおいて下記の項目をまとめている。それぞれ、1) 条例、計画、指針、調査、2) 住民への啓発・広報、3) 相談、居場所づくり、4) 福祉、医療、保健、子ども・子育て、障害、5) 災害対策、6) 就労・雇用、7) 住宅、8) 各事業に共通するポイント、などとなっている。

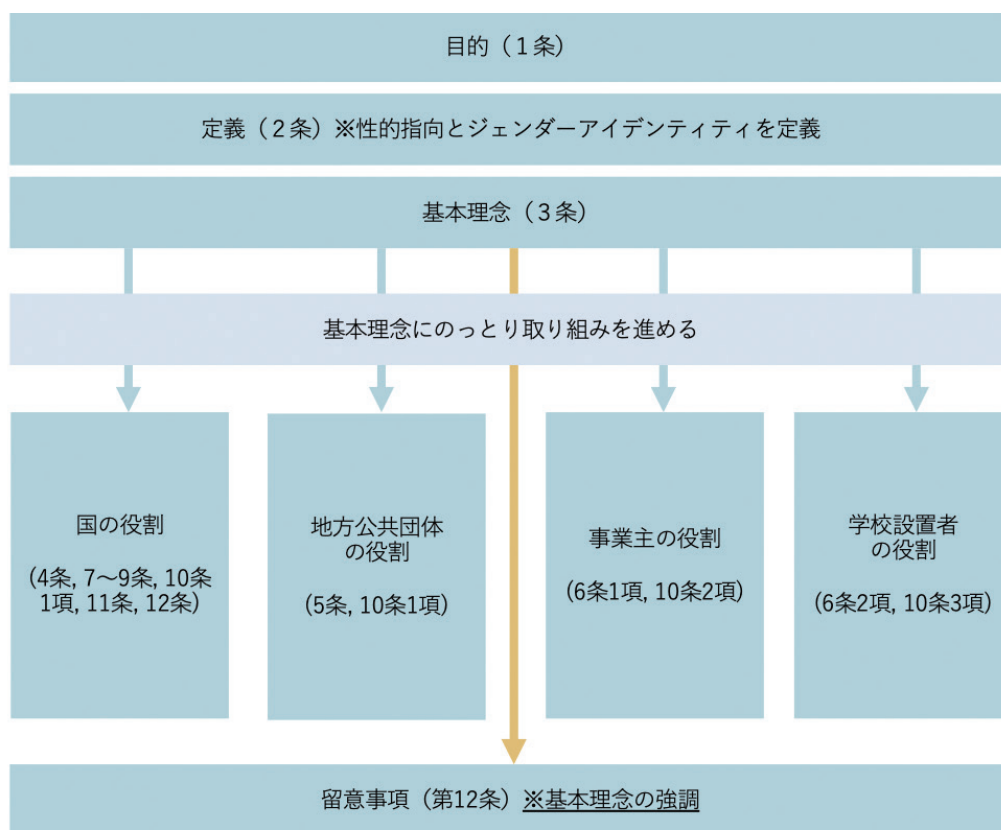
この目次を見るだけでも、自治体に期待される取り組みの幅の広さを見ることのできるのではないだろうか。

当会としては、1)の条例に関連して、「SOGI差別禁止条例」の制定が自治体における大きな目標として位置付くべきと考える。理解増進法3条が、憲法

<sup>2</sup> 名越裕吾, 2023, 「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(令和5年法理68号)の制定について」『自治実務セミナー』(735), 第一法規, pp.4-7.

<sup>3</sup> 内閣府, 2024, 「理解増進法に関するQ&A」内閣府ウェブサイト, (2024年6月24日最終取得, <https://www8.cao.go.jp/rikaizoshin/qa/index.html>)

図1 SOGI 理解増進法の全体像



出典：『地方公共団体のための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増進に関する法律を活用するための手引き～すべての個人が住民として尊重されるために～』<sup>4</sup>



14条の差別禁止の趣旨をも射程に規定したものであるとするならば、すでに約70の自治体(7都県を含む)が制定している差別禁止条例を制定することは、今後とも一層要請され続けると言えよう。

一方で、中でも「理解増進」が手薄な分野として、福祉、医療等の分野をあげることができる。

認定NPO法人ReBitが実施した性的マイノリティを対象としたインターネット調査によれば、障害に関する行政・福祉サービス、生活困窮に関する行政・福祉サービス、それぞれについて「必要時も利用していない」のは46.0%、52.4%となっている。この背景には、同調査において、「行政・福祉関係者にセクシュアリティを安心して話せない」が95.4%に上っていることが挙げられる。同様に、「医療関係者にセクシュアリティ

を安心して話せるか」についても81.3%が安心して話せないとの結果が出ている。

実際、LGBT法連合会にも、福祉施設関係者からハラスメントを受けたという被害の声が届いている。また、近年は、LGBTに関する施策が報道などで広く聞かれるものの、実際に周囲を見渡してみると、利用可能なリソースが見当たらないということを反映してか、「支援者がいない」という声が相談機関にも急増しているようである<sup>5</sup>。

このようなことから、またそもそも人の命に直結する分野として、福祉・医療関連分野は重点として見るべき分野と言えよう<sup>6</sup>。

そこで手引きでは、各種行政計画にSOGIを位置付けることが有効であることを記載するとともに、先駆

4 手引きの詳細やお求めについては右記を参照。https://lgbtetc.jp/news/3009/

5 一般社団法人 性的指向および性自認等により困難を抱えている当事者等に対する法整備のための全国連合会、2023、『よりそいホットライン セクシュアルマイノリティ 専門相談分析報告書(中間報告)』, pp.21-22.

6 政府は2024年6月25日に、立憲民主党の打越さく良参議院議員の質問主意書に対する答弁書において、福祉現場における性的指向・性自認に関する差別的言動「SOGI(ソジ)ハラスメント」が、児童福祉法、障害者虐待防止法、高齢者虐待防止法における「虐待」に該当し得るとした。同時に、これらの行為の防止に向け、周知啓発、研修等の必要な措置が講じられるべきではないかとの質問に対し、「お尋ねの通りであると考えている」としている。これらが明確化されたことを受け、一層の取り組みが期待される。



的自治体の事例を紹介している。

例えば、13都府県が地域福祉支援計画にSOGIなどを位置付けている事例を取り上げているほか、自治体と医療機関の会議体を設け、連携協定を結んでいる兵庫県明石市の例や、兵庫県宝塚市の市立病院における接遇などの取り組みについて取り上げている。また、大阪市淀川区が公表している、実際の職員が相談に乗る様子を映した動画や、「病院・クリニックで知っておきたいLGBT基礎知識」なども紹介している。

このように、人権や男女平等はもとより、福祉、医療あるいは、災害、住宅など関係する分野は広く、取り組みを総合調整できるよう、「横申」をさすことが重要となる。手引きでは、会議体の設置や施策リストなどの先駆的な取り組みも取り上げている。

労働組合の立場からも、このような記述を踏まえた取り組みを期待したい。

## 2) 職場としての地方公共団体の取り組み

一方で、労働組合としては、法6条1項および10条2項に位置付けられている、「事業主としての地方公共団体の役割」も押さえておくべきであろう。

手引きでは大きく「福利厚生等の対応」と「ハラスメント対策」の二つに分けて取り上げている。

後者については、労働施策総合推進法が地方自治体にも直接適用となっている。2022年12月13日に総務省は、法に基づいて義務付けられている措置が未措置の団体を念頭に、「各種ハラスメントを防止するために講ずべき措置については、法律上義務付けられたものであり、団体の規模や職場の状況の如何を問わず、必ず講じなければならないものです」と通知を出している。

法に基づく指針には、「相手の性的指向・性自認に関する侮辱的な言動を行うこと」「労働者の性的指向・性自認や病歴、不妊治療等の機微な個人情報について、当該労働者の了解を得ずに他の労働者に暴露すること」<sup>7</sup>が、「パワーハラスメントに該当すると考えられる例」に明記されているため、性的指向・性自認に関連するハラスメントも、法に基づく10の措置義務の防止対象となることは、改めて強調しておきたい。

一方で、福利厚生については、大きく「休暇・休業制度」「賃金・諸手当」「その他諸制度<sup>8</sup>」に分けて取

り上げている。休暇・休業制度については、育児や介護などの両立支援制度のほか、配偶者同行休業などをあげることができ、賃金・諸手当については、扶養手当や住居手当などをあげることができる。これらの取り組みについても、手引きは先駆的な事例を掲載しているところである。

ただ、この部分については、手引き策定時から今日までに、大きな環境変化とも言うべき最高裁判決が出されている。それは、愛知県において同性パートナーを殺害された遺族が、自らも「犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律」（以下「犯給法」という）における犯罪被害者給付金の支給対象である事実婚のパートナーであると主張した事件において、最高裁判所が同性パートナーも事実婚に含まれ得ると判決を出したことである。

この最高裁判決では、事実婚関係とは「婚姻届の出せる関係」を前提とするとした下級審判断を否定し、給付金が支給できるか否かは、法の趣旨、目的に照らして検討されるものと判示された。これにより、日弁連からは「各法令等における「事実上婚姻関係と同様の事情にある者」に同性の者が含まれるかについて、各法令等の当該規定の趣旨から再検討されることを期待する」との会長声明が出されている。これを受けLGBT法連合会では、犯給法と同様の規定について独自に調査したところ、同様の規定は少なくとも141に上っていた。その中には地方公務員法や地方公務員共済組合法、地方公務員災害補償法なども含まれていた。

このようなことから、現時点において異性の事実婚パートナーが利用可能な休暇や諸手当などの制度は、今後訴訟となった場合、特段の合理的な理由がない限り、同性パートナーに利用させないことが違法となる可能性が高いと言えよう。

もちろん、労働組合は、このように違法であろうがなかろうが、法を上回る待遇を勝ち取ることができるものであり、またそれが社会的にも期待され得るところである。しかし、上述のような最高裁判決が出た以上、ハラスメント防止対策と同様に、「取り組まなくてはならない課題」に位置付けられたと言えるのではないだろうか。この点は労働組合としての自治労のリーダーシップに大いに期待したい。

7 いわゆる「アウティング」行為である。

8 例えば公務災害などに関する制度をあげることができる

## 住民や議会からよく寄せられる意見や質問への考え方について

一方で、理解増進法の制定以降、本稿「はじめに」でも紹介したように、「当事者への偏見や意図的な誤解とも言うべき負の副産物がばら撒かれ」た結果として、地方議会で繰り返しこの課題に対する、批判的・敵対的な意見が相次いでいると聞かれる。この点、実際に手引きの策定過程にあたって、いくつかの自治体からヒアリングした際にその旨の言及があったところである。

これらにはいくつか基礎的な「理解不足」が見られるように思う。例えば、本稿では「理解増進法」について、あえて「LGBT 理解増進法」ではなく「SOGI 理解増進法」としているが、これは条文上も「LGBT」や「性的マイノリティ」という言葉は出てこず、理解する対象も「LGBT」や「性的マイノリティ」ではなく、「性的指向」や「ジェンダーアイデンティティ」の多様性であることから、より正確な略称は「LGBT 理解増進法」ではなく「SOGI 理解増進法」であると言える。

また、手引きでも紹介しているように、政府からも答弁が出されているところであるが、性的指向や性自認を本人の意思で選んだり変えることはできず、性的指向や性自認が典型でなかったとしても、病気として扱われたり、治療の対象とされることはあってはならない。まして人が企図して誘導できるものでもない。

しかしながら、このような性的指向や性自認（ジェンダーアイデンティティ）の基礎中の基礎について、踏み外す「質問」もよく見られる。実際に、2023年の東京都台東区議会においても、「偏った（教育的）指導によって同性愛へ誘導しかねない」との発言がなされ、記事などで取り沙汰されたところである<sup>9</sup>。ほ

かにも、トランスジェンダーの存在自体が「女性」の脅威であるかのような言説も飛び交っているという。

この点、2024年3月15日の参議院予算委員会において、立憲民主党の石川大我議員の質問に対して、岸田総理は以下3点の重要な答弁を行っている。

### 2024年3月15日の参議院予算委員会における 総理答弁（抜粋）

いわゆるトランスジェンダーの方に対する誤解に基づく誹謗中傷など、性的指向及びジェンダーアイデンティティを理由とする不当な差別や偏見は許されないものであり、もとより自己のジェンダーアイデンティティを否定されるようなこともあってはならない。このように認識をいたします。

トランスジェンダーであると自称し、トイレに侵入して盗撮を行うなどの犯罪行為においては、捜査機関などが現行法令に従い適切に対応するものと承知をしています。その上で、合理的な理由なく、ジェンダーアイデンティティを理由に特定の方々の行動を一律に制限する、こういったことはあってはならないと認識いたします。

こども大綱においても、子ども若者が性的指向及びジェンダーアイデンティティによって差別的取扱いを受けることがないようにする、この旨記載したところです。いわゆるトランスジェンダーの方に対する誤解に基づく誹謗中傷など、性的指向及びジェンダーアイデンティティを理由とする不当な差別や偏見、これはあってはならず、関係省庁においてしっかりと対応していかなければならないものであると認識をいたします。

その他、寄せられる論点においては、策定時点でできるだけQ&Aの形で手引きに盛り込んだ。ぜひ一読いただきたい。

## おわりに

法の施行後1年を経過しても、性的マイノリティ当事者の生活が大きく改善したとは言えない。むしろ、何も変わっていない。ともすれば「ヘイトをより感じるようになった」のが現実かもしれない。

それでも、存在している法律の使えるべきは使いこ

なし、少しでも当事者の生活改善につながるよう、最も当事者に身近な自治体にこそ、奮起してほしい。自治労が労働組合としてやれること、やるべきことは、たくさんある。そのことを強調して本稿を終えることとしたい。

神谷悠一（かみや ゆういち）

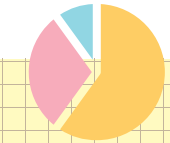
1985年生まれ。LGBT法連合会理事・事務局長。内閣府「ジェンダー統計の観点からの性別欄検討ワーキング・グループ」構成員等を歴任。近著に「検証『LGBT理解増進法』SOGI差別はどのように議論されたのか」（かもがわ出版）

9 毎日新聞「「偏った指導あれば同性愛に誘導」台東区議、小学校性教育巡り発言」2023年9月22日（2024年6月28日最終取得、<https://mainichi.jp/articles/20230922/k00/00m/040/333000c>）

連載

**地方財政入門** 第4回

**財政力格差を是正する**  
—地方交付税制度の役割—



地方自治総合研究所 副所長 飛田 博史

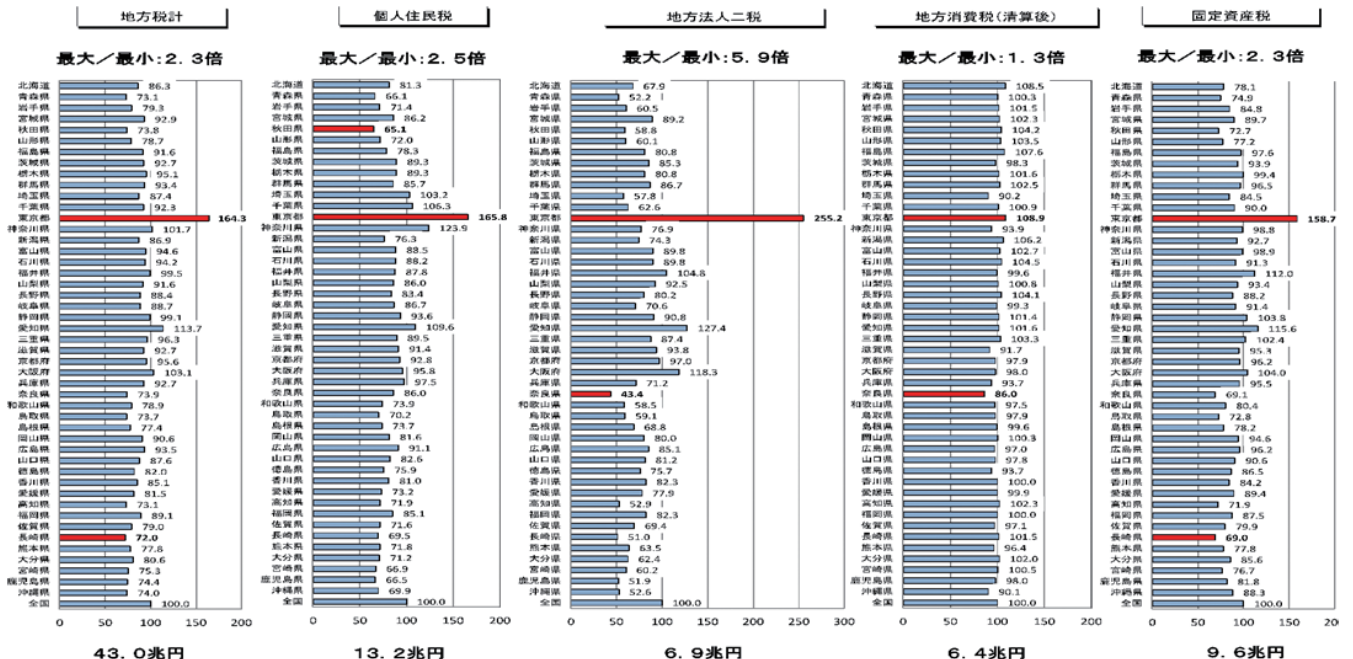
今回は地方自治体（以下「自治体」という）間の財政力格差とその是正の仕組みである地方交付税について解説しましょう。「財政力」というのは、各自治体が行政サービスの経費を地方税などの歳入でまかなうことができる力のことです。第2回で述べたように、地方全体で見ると地方税の割合は約4割程度ですが、自治体間でみるとその割合には大きな差があります。一方で、私たちはどこの地域に住んでいても基本的な行政サービスを等しく利用することができます。どのように財政力の格差が是正されているのでしょうか。

人あたりの税収額の全国平均を100として、都道府県別に指数で表したものです。すべての項目において東京都が最大であり、東京都に税収が集中していることがわかります。このうち地方税の合計で見ると、最大と最小の差は2.3倍（対長崎県）、主要税目で最も格差が大きいのが地方法人二税（都道府県の事業税、都道府県および市町村の法人住民税）で5.9倍（対奈良県）、最も小さいのが地方消費税（都道府県税）の1.3倍（対奈良県）です。地方法人二税は企業が集中する都市圏に偏在する傾向がある一方、地方消費税は消費地に帰属することから偏在が小さくなります。地方消費税については前回の消費税の解説にあったように、逆進性の問題がある一方で税収が安定しており、このように格差が小さい特徴もあります。賛否はあるものの地方税目としての長所があることは留意すべきでしょう。

**地方税の格差**

まず、自治体間の税収格差がどの程度あるのか、みてみましょう。図1は主な地方税目について、人口一

図1 人口一人あたりの税収額の指数（2022年度決算額）



出所：総務省ウェブサイト「地方財政関係資料」より抜粋



## 財政力格差とその是正

図2は、都道府県の決算でみた財政力格差を表したものです。帯グラフは一般財源（地方税などの用途の自由な財源）を充当する経費別の割合で、黒の折れ線グラフは一般財源のうち地方税の割合です。都道府県の順番は、上から地方税の割合が低い順に並んでいます。

財政力が最も低いのが鳥根県で、地方税で経費をまかなえる割合は3割弱、次いで鳥取県、高知県の順となります。一方、最も高いのが東京都で9割、次いで愛知県、神奈川県など大都市を抱える都府県が上位を占めます。

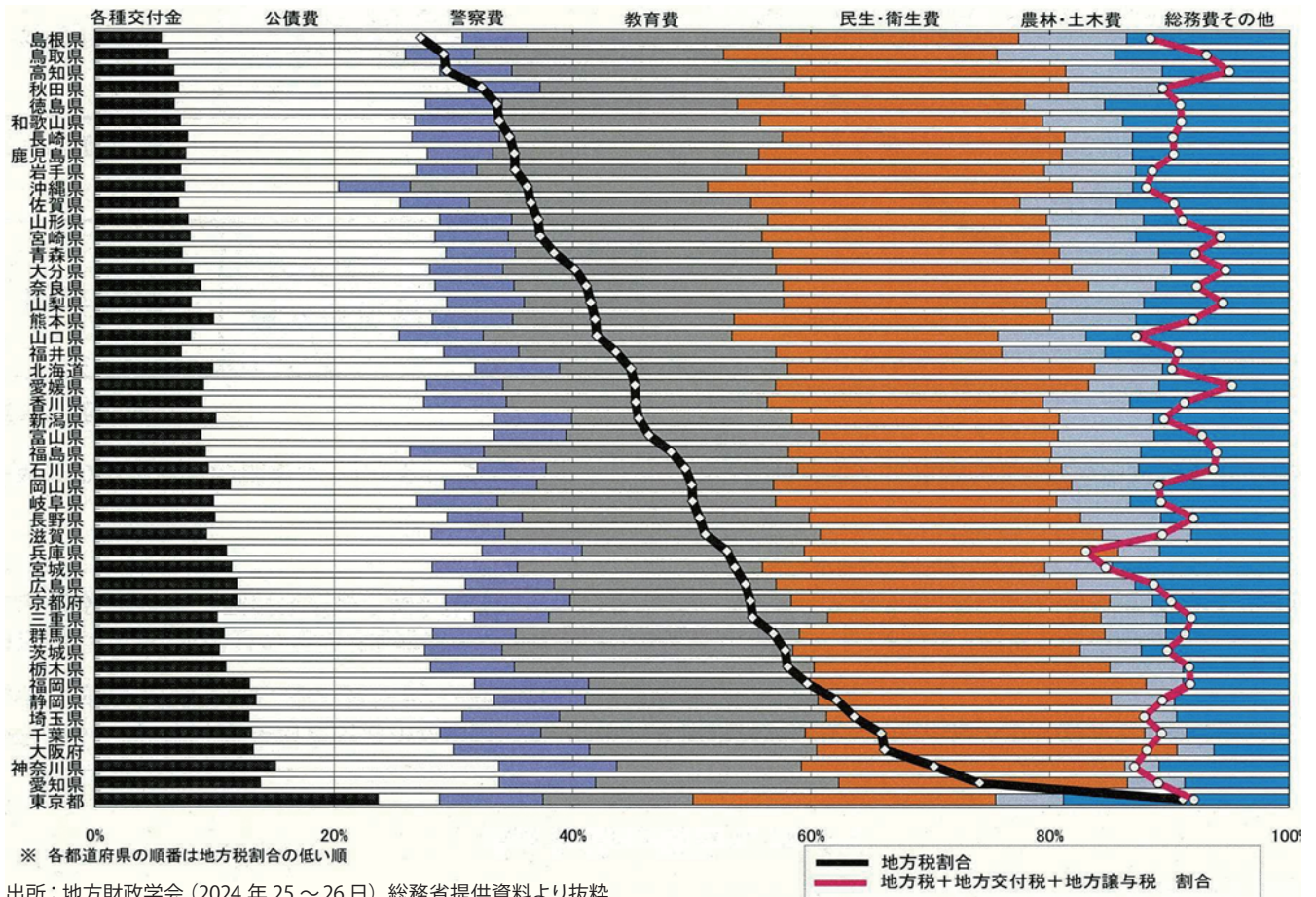
この割合を歳出項目と重ねると、鳥根県は市町村向けの交付金（地方消費税交付金など）と公債費（借金

の返済）をまかなうので精一杯ですが、東京都はさらに警察費、教育費、民生・衛生費（福祉や保健衛生など）、農林・土木費、総務費（業務費など）までまかなうことができます。このような財政力格差を放置すると自治体間で著しい行政サービスの差が生じ、憲法第25条に規定された生存権が損なわれる恐れがあります。

この財政力格差を是正しているのが地方交付税です。図2の赤い折れ線グラフは地方税と地方交付税など（一部は地方譲与税という財源も含む）の合計でまかなえる経費の割合で、都道府県すべてにおいて経費の9割前後をこれらの一般財源でまかなっています。このように地方交付税は自治体間の地方税の格差を是正するだけでなく、一定の行政サービスの経費に見合った財源を保障する重要な役割を果たしています。

図2 地方交付税による財源保障・財源調整の状況

2022年度決算ベース



## 地方交付税の仕組み

地方交付税（以下「交付税」という）による格差是

正の仕組みを詳しくみてみましょう。

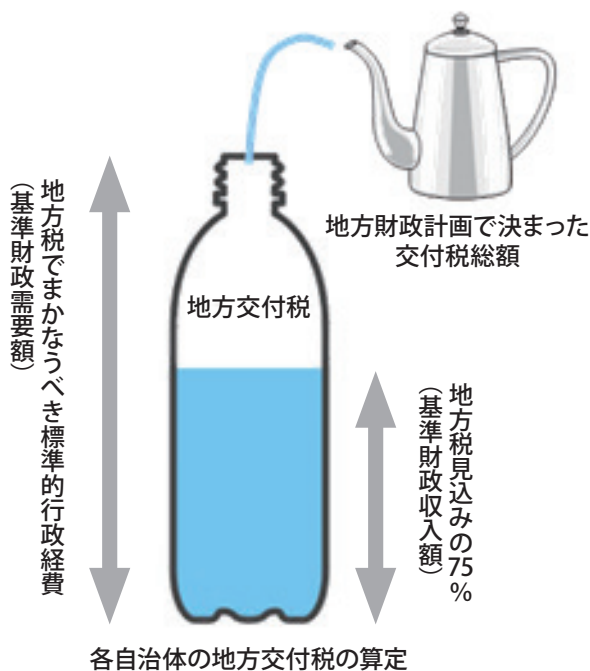
第2回の「地方財政計画のはなし」で解説したように、地方財政の標準的な収支見通しである地方財政計画を通じて、毎年度の地方交付税の総額が決定されま

す。この総額の94%は「普通交付税」として国が定めた客観的な算定式を通じて配分され、残り6%が「特別交付税」として災害復旧などの個別自治体の特別な必要に応じて配分されます。このうち「普通交付税」の仕組みについて解説しましょう。なお、以下では「普通交付税」を「交付税」と呼びます。

図3は交付税の算定のイメージ図です。

ペットボトルは各自治体が地方税でまかなうべき標準的行政経費の総額を表しており、正式には「基準財政需要額」と呼んでいます。一方、各自治体で標準的に見込まれる地方税の75%相当がペットボトルの水色の部分で、正式には「基準財政収入額」と呼んでいます。この図の場合、ペットボトルを満たすのに必要な地方税が足りない状況にあるので、この足りない部分を交付税総額が納められているポットから注ぐ、つまり財源不足を補てんすることで標準的行政経費に見合った一般財源が確保されることとなります。算定式で言えば「基準財政需要額マイナス基準財政収入額」となり、都道府県分と市町村分として別立ての計算を行います。この算定を通じて交付税が交付される自治体を「交付団体」、基準財政収入額が基準財政需要額を上回り、交付税の交付を不要とする自治体を「不交付団体」と呼んでおり、2023年度の不交付団体は都道府県では東京都のみ、市町村では76団体と、ほとんどの自治体が交付団体です。

図3 地方交付税算定の仕組み



出所：森裕之『市民と議員のための自治体財政』（自治体研究社）の図表を参考に飛田作成

### 標準的行政経費（基準財政需要額）の内容と計算方法

交付税の財源保障の対象となる経費にはどのようなものがあるのでしょうか。図4は2023年度の市町村分の基準財政需要額を主要項目別の構成比で表したものです。総額は24.6兆円に上り、総額の4割を占めているのが厚生費です。厚生費には生活保護費、社会福祉費（保育や障がい者福祉など）、保健衛生費（保健所や清掃費など）、高齢者保健福祉費などの項目があり、いずれも地方負担分のみを算定します。例えば保育所の運営費は、国基準の事業費のうち私立保育所は4分の1、公立保育所は全額が算入されます。教育費には小・中学校費、高等学校費、その他の教育費（幼稚園費など）の各項目があり、小・中学校費は主に施設維持管理・整備費が算定されます。

なお、図4の項目のうち、地域デジタル社会推進費や人口減少等特別対策事業費、地域の元気創造事業費は、安倍政権時代の地方創生や岸田政権におけるデジタル田園都市国家構想などを踏まえて創設されたもので、時の政権の政策枠という側面があり、果たして標準的行政経費に相応しいかどうか、議論の余地があります。

各自治体の財政担当部局では国の算出資料に基づき、標準的行政経費を算出していきます。その際の共通した算定式は以下のようなものです。

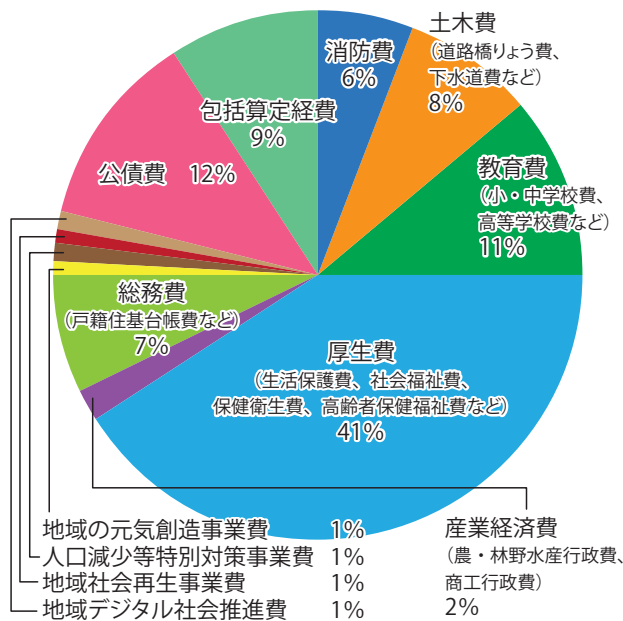


単位費用は毎年度法定される項目別の単価です。測定単位は単位費用をもとに各自治体の必要経費を反映する人口や面積などの数値で、項目ごとに用いるべき統計資料などが法定されています。人口や面積以外にも、例えば道路橋りょう費では道路延長や道路面積、小・中学校費では児童・生徒数や教職員数、学級数などが用いられます。補正係数は自治体の規模や都市行政の差などによる経費差を補正するもので、人口の少ない町村では単位あたりの経費が割高となるため、段階補正というもので割増補正をします。

以上のように、全国一律の算定式ではあるものの、各自治体の経費差を考慮したものとなっています。



図4 標準的行政経費の構成比 (2023年度市町村分算定)



出所：総務省ウェブサイト「地方財政制度」の「令和5年度、基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より作成

## 財政運営の自主性との両立

地方交付税は国から交付される財源でありながら、自治体の財政運営の自主性を尊重する制度です。

まず、交付税算定において地方税の見込額の75%しか算入しない理由として、自治体の徴税努力を促す目的があります。もし100%で算定すると、税収を増やした分だけ交付税が減ってしまうので一般財源が増えず、自治体が積極的に税を確保するインセンティブがなくなってしまいます。そこで75%で算定すれば、残りの25%（「留保財源」と呼ばれます）は交付税算定の外側で確保できる追加的な一般財源となるので、自主的な財源確保の意欲を促すことができます。

もう一つは、交付税が標準的行政経費と税収の差額を補てんする仕組みでありながら、その用途は各経費項目の算定結果にかかわらず、自治体が自由に決定できるという点です。もちろん、義務教育や社会保障などの法令などで義務付けられた支出は必須ですが、地方交付税を含む一般財源でどのような標準的行政の姿を描くかは、各自治体に委ねられています。

例えば、2023年の地方自治法改正で2024年度より会計年度任用職員への勤勉手当の支給ができるようになり、交付税の算定にもこれが反映されるようになりました。つまり、同手当が標準的行政経費として位置付けられたわけですが、ある県内市では5割弱が支給を見送るといった新聞報道がありました。一般財源で

すので不支給という選択肢も当然あり得ることですが、一方で人への投資が重視される時代に、このような公務の人員費を標準的行政経費として見なしていないということを表明しているという見方もできます。

## 財政力格差是正の是正？

今回は地方税の格差を見た上で、財政力の格差是正の役割を担う交付税制度の概要について解説してきました。制度が複雑で難解だったかもしれませんが、冒頭に述べたように、私たちがどこに住んでも標準的な行政サービスを保障する財政の仕組みだということを理解していただければ幸いです。

交付税は、財政力の低い地方圏の自治体にとっては特に頼りになる制度ですが、人口減少社会において制度の課題も見えつつあります。

交付税の基準財政需要額では、都道府県・市町村ともに人口（高齢者人口含む）を測定単位とする割合が高くなっています。これは、人口の多寡が行政経費と比例するという一般的な考え方に基づいているからです。ところが人口減少社会では、こうした算定の考え方が財源保障として適当とは必ずしも言えません。

国立社会保障・人口問題研究所の2050年までの人口推計によれば、今後、都市部で75歳以上人口が急増し、一方で山間部などを抱える地方圏では高齢者も急減するという見通しが示されています。これを現行の交付税算定の構造に重ねると、将来的には交付税の配分が都市部に集中する一方、地方圏への配分が急減し、財源保障の格差が拡大することが懸念されます。

もちろん、住民が少なくなれば行政サービスの費用もある程度減少するでしょうが、一方で過疎地の人口対策や生活保障、環境保全、空き家問題、公共交通の維持確保など、人口が少ないゆえに生じる政策課題は今後増加していくことが予想されます。そうなるに交付税算定に人口では測れない行政経費を新たに組み込んで、財政力格差是正の是正を図る必要があるかもしれません。

人口減少社会における標準的行政経費の姿とはどのようなもののでしょうか。皆さんの地域で新たに必要とされる、あるいは充実すべき自治体の役割について是非考えてみてください。その積み重ねが人口減少社会の交付税制度を変えていく手がかりになるでしょう。



連載

機  
関  
紙  
教  
室伝えることは、  
作ること

第5回

# ビラの壺 (後編)

## ～ツボを押さえりゃ簡単ビラづくり～

5月号の前編では「ビラとは何か」を説明しました。後編の今月号では、ビラの構成要素である「キャッチコピー」の作り方、イラストやカットの使い方、「映える」ビラには欠かせない写真の撮り方、使い方を解説します。そして、なにより大切なことは「チャレンジ」すること。さっそく、実際にビラを作ってみましょう。



自治労まんが集団  
事務局長

ヨッシー・イリエ

## 2 キャッチコピーのツボ

短い文字数に伝えたいことを込めたキャッチコピーには、長々と説明されるより説得力があり、記憶に残ります。キャッチコピーは短いちょっとした言葉ですが、その短いワードの中に伝えたいことが詰め込まれています。「キーワードとなる単語」を人に伝える際に、どれだけ創造力を膨らませて魅力的に見せられるかが、個性的なキャッチコピーとするために欠かせないことです。インパクトのあるキャッチコピーを効果的に使うこともビジュアルなビラづくりの基本。ツボを押さえて、誰もが食いつくコピーづくりにチャレンジしよう。

### (1) 役割と機能のツボ

- 標 題：属性・趣旨 (〇〇について／第〇回〇〇大会)  
ファイリングには適切 (情報データとして必要)
- 本 文：起承転結・5W1H  
記事の場合は事実を簡潔明瞭に
- リード：本文・内容の要約 or 本文との役割分担 (状況・経過説明、呼びかけなど)  
一定程度本文内容が把握できる、書き手の意思がわかる
- 見出し：本文中の文言などから抽出し加工する  
これだけで、記事内容の特徴点や主張について十分に推測できる
- キャッチコピー  
新聞＝一般記事では見出しで十分なためほとんど

使わない。広告、告知の箱モノ記事などに  
ビラ・ポスター＝(半ば強制的に)読ませる、印象づけるための必須アイテム

### ●ビラにおけるそれぞれのポジション

#### (2) まず踏まえるツボ

- 作り手はビラの目的をはっきり意識しよう  
(召集／告知／意識づけ／行動喚起…)
- 読み手は誰か  
(組合員全員／職域／首長・管理職／市民／トレン  
ド・リーダー…)  
➔主たるターゲット (読み手) の気持ちを想像しよう

#### (3) アイディアのツボ

- ビジュアルものとの連関・連携プレー
- たくさんアイディアを出す  
世間の話題に便乗する／語呂合わせ／有名な唄や詩  
／擬音語・擬態語／CF・ポスター・チラシ・商業紙  
を参考に／絵文字や記号も…楽しんでつくりよう♪
- 数字やデータを使って信用を得る
- 地域名をいれるとプレミアム感が増す
- インパクトのある表現で興味を持たせる (擬音語を使うなど)
- イメージできる特長を伝えて優れている部分に注目させる
- 購入する人が興味を持つと思われることをコピーにする

- 優れている部分に注目させる
- 必要性を気づかせる
- きっかけを与える
- 人の意見や評価、オスムの利用方法を知らせる
- 目的とする行動へ誘導する
- 人気や評判を最大限に活用する
- 品薄感を演出する
- 限定感（今だけなど）を持たせる
- 感情を刺激して引き寄せる
- お得感を強調する安さの理由を説明する
- ターゲットを絞り必要とする人だけに伝える
- キャッチコピーをサンプルから学ぶ



### 3 イラスト・カットのツボ

編集者＝クリエイター（制作者）ではありません。カットの使い方に習熟するのも編集者の大切な仕事。ここではカットの選び方、組み合わせ方などを中心に考えてみましょう。

#### (1) 役割のツボ

- 余白部分の穴埋め（埋め草）から、読ませるための重要な役割へ
- 目的に合ったイラスト、まんがを選択 or 描く

#### (2) 表現方法のツボ

- 写実的に描く
  - ➔対象をありのままに表現する
- 略して単純に描く
  - ➔無駄な要素を切り捨てて、特徴をつかんで、独自性を加えてシンプルに表現する。カットではこの手法が主役。カットはCUT（省く、削る）に通じる。

- 写真とカットを組み合わせる
- カットとカットを組み合わせる
- 文字とカットを組み合わせる
- 群像などから1人だけピックアップする
  - ※著作権などの問題があるので、あくまでもカット集などからの転載で

#### (3) 大胆さのツボ

- コマまんがなどのフレームを拡大する
- 小動物などを超拡大
- 部分を超拡大

#### (4) 全体のバランスのツボ

- 見出しやカットの大きさ、色の濃淡、本文記事などとの視覚的関係を考えてバランスをとる

## 情報宣伝セミナー（初級編ウェブ）をYouTubeでご覧になれます

2024年2月16～17日に開催した新聞とビラづくり講座を配信しています。ご覧ください。（\*講義時間は各4時間です）

**Wordでつくる機関紙講座**

**パワポでつくるビラ講座**

## 4 イキイキとした広報写真のツボ

### (1) はじめのツボ

#### ●写真は記事に臨場感を与える

文字ばかりの新聞やピラは、読者も興味を持たなくなります。そこで、記事や紙面をより充実させるために写真を活用しましょう。情宣物で組合の活動を伝える場合、そこに写真を1枚入れることで、より臨場感が湧くものです。さまざまな場面を組合活動の記録として残しておくことも広報担当者の大切な役割であることを忘れないようにしましょう。使わなかった写真も、日付やテーマ別にきちんと保管しておく、後日、議案書やパネル展などで再利用するときに便利です。



#### ●写真の三要素

写真は、フィルムであれ、デジタルであれ、目の前の空間を切り取った結果もたらされたものです。「空間を切り取る」というのが「構図」です。そして、その切り取る時に、どのくらいの光をフィルムか撮像素子に与えるか、というのが「露出」です。また、どこに注目したか、を表すのが「ピント」です。この「構図」「露出」「ピント」の三つが写真の三要素です。どれか一つだけが「正解」であっても、残りがいまひとつだと、「なにかしら物足りない」写真になってしまいます。どれもがハマると、相乗効果で良い写真になります。

カメラ機材の「自動化」が進み、今や「ピント」と「露出」はかなりカメラにお任せできてしまえる時代になりました。とりあえず集中すべきは「構図」です。

どのように切り取るか。いろいろなアプローチがありますが、なかなか良い写真にならないなあと考えている方には、思い切ってもう一歩前に出る、もうちょっと寄ってみる、ことをおすすめします。

よく「写真は引き算」と言われます。ついつい「あれもこれも」入れてしまいたくなりますが、そうすると「何が撮りたかったのか」がわかりにくくなってしまい、相手に伝わらなくなります。「これが撮りたかった」という対象に集中してみましょう。あれもこれをやめて、少しずつ切っていきます。思い切って寄ってみる。そうやってぐっと寄ってみると、力強い写真になりますし、見直した時に「そうそう、これが撮りたかった」となるはずです。

### 撮影のポイント

- ①枚数を撮ろう
- ②もう一歩踏み込んで撮ろう
- ③高い位置や斜めから撮ってみよう
- ④ヨコ位置の写真だけでなくタテ位置の写真も撮ろう
- ⑤左右・正面から撮ろう
- ⑥電池はこまめにチェックしよう
- ⑦イメージを持って撮ろう

### (2) 上手な広報写真の基本のツボ

私たちはプロカメラマンではありません。高度な技術や高価なカメラは必要ありませんし、シャッター速度や露出を合わせるような難しいカメラも機動的ではありません。最近のデジタルカメラは誰にでも写せるオートプログラム式のものほとんどですので、ここではカメラの操作方法というよりも、写真撮影に当たっての基本的なポイントを説明しましょう。



### (3) 使い方のツボ

①上の写真は、労働組合的アライバイ写真（その会場にいたという）。記録としては必要ですが、機関紙やピラではできるだけ使わないようにします。使うべきは、参加者の顔が見える写真=下の会場写真です。



②右のデモ写真はデモコース途中の歩道橋の上から撮ったもの。その左隣の写真はデモ隊と並走して撮ったもの。撮る位置や角度を変えると違った印象の写真になります。



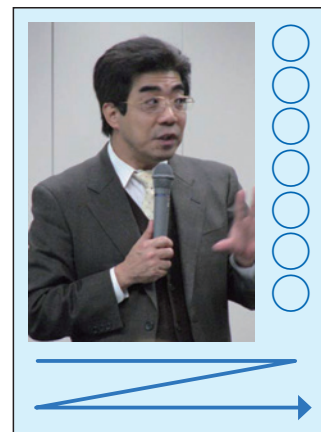
③下の2枚の写真は、左のヨコ位置の写真が元写真。その写真をトリミング（周囲にある不要な部分「車や資材」をカット）したのが右のタテ位置写真。このようにトリミングすることで、被写体への注目度をあげたり、構図を整えたりすることができ、写真の魅力を引き出すことができます。=選挙の写真なので、有権者とのふれあいを強調。



④組合の定番「ガンバロウ」写真も、参加者の顔が見えるように、正面（写真小）や斜め前から（写真大）など、撮る位置の工夫をしてみましょう。



⑤写真を紙面の左側に配置する場合は、上の例のように人物の視線が向かって右または正面に向いている写真を掲載します。下の例では視線が紙面の外側に向いていて散漫なイメージ（=ソッポを向く）になってしまいます。（紙面の右側に配置するならOKです）



## 憲法をどう使うか？ 第32回

NHKの連続テレビ小説「虎に翼」でも話題になっている、憲法14条1項の平等権。第32回の連載は、犯罪被害者の遺族給付金に関する、同性パートナーへの差別的な名古屋高裁の判断と、最高裁がこれを差し戻した経過を通じて、「法の下での平等」について考えたい。

# 犯給法の遺族給付金と同性カップルの保護



東京都立大学  
法学部 教授  
木村 草太さん

©岩沢蘭

## はじめに

同性カップルの法的保護に関する議論が進んでいる。今年3月14日には、札幌高裁が、同性カップルを法律上の婚姻として保護しないことは憲法14条1項・24条1項に違反すると判断した。また、5月2日には、長崎県大村市が、同性パートナーを「夫(未届)」と記載し、事実婚関係にあることを示す住民票を交付した。さらに、最高裁でも注目すべき判決が出たので、紹介しておこう。

## 1 犯罪被害者給付金と同性パートナー

犯罪被害者やその遺族は、犯罪によって深刻な被害を受ける。その被害の一部は、被害者自身が加害者に損害賠償を請求することで回復されるだろう。しかし、被害者自身のアクションのみに委ねたのでは、被害者は孤立する。被害者の痛みを社会として連帯の精神を示す必要がある。そのための法制度がなければ、法制度への信頼は揺らぐだろう。そこで、1980年、「犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律(以下「犯給法」という)」が制定された。

この法律は、被害者が生存している場合には被害者

自身に、被害者が死亡した場合には遺族に犯罪被害者等給付金を支給する旨を定める。遺族給付金は、犯給法5条の定める順位に従い、被害者の親族が受け取る。同1項によれば、第一順位は「犯罪被害者の配偶者(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つた者を含む。)」とされる。

2014年、愛知県内で、Aが犯罪行為によって死亡した。Aの同性パートナーとして1994年から共同生活を送っていたXは、愛知県に対し、Aと「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つた者」に該当する主張し、遺族給付金を請求した。愛知県は、犯給法5条1項括弧書きの規定は異性パートナーのみを指すとして、給付を拒否した。そこでXは、愛知県に遺族給付金を請求し訴訟を提起した。

## 2 名古屋高裁の論理

犯給法5条1項括弧書きは「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つた者」と定める。

いわゆる事実婚は、愛情に基づく共同生活、同居、生計を同一にすることなどからなる。これらの要素は同性カップルでも成り立つので、同性カップルも「事実上婚姻関係と同様の事情にあつた者」に該当するという解釈は十分に成り立つ。他方、法文は「婚姻の届出をしていないが」という留保をつけている。婚姻届を出し得る可能性を要件とするようにも読めるため、同性婚が認められない現行法の下では、同性カップルはこの括弧書きに該当し得ないという結論になる。

第一審の名古屋地判令和2年6月4日判時2465・2466合併号13頁、控訴審の名古屋高判令和4年8月26日判



タ1506号48頁は、いずれも形式論を重視し、括弧書きに該当しないと解した。

しかし、話はここで終わらない。仮に、犯給法5条1項括弧書きが、異性事実婚を遺族給付金の対象としつつ、同性事実婚をそれから外したのであれば、その区別が平等権(憲法14条1項)侵害になり得る。第一審では原告は憲法14条1項違反の主張をしなかったため、控訴審ではここが主たる論点となった。

平等権侵害で違憲と評価されるか否かは、区別に合理的な理由があるかどうかで判断される。では、同性事実婚を排除した理由は何か。名古屋高裁は、次のように論じた。

まず、遺族給付金の支給目的は「社会連帯共助の精神に基づいて、遺族等に一定の給付金を支給し、国の法制度全般に対する国民の信頼を確保する」ところにある。「連帯共助」とは、痛みを分かち合い、被害を見舞うことを意味する。

その上で、「国の立法によって同性パートナーについて何らかの法的な保護制度が制定されたわけではなく、同性パートナーについて、異性パートナーないし異性婚姻関係と同視することが要請されるとの社会的な意識が醸成されていたとは認め難い」から、同性カップルを排除することに合理的理由があるという。

この理屈は、要するに、〈同性パートナーを失った苦痛や悲しみに対して、社会連帯共助の精神を示さなくても、法制度に対する国民の信頼は失われぬ〉ということだ。しかし、愛し合い共同生活を営んでいた者を失った苦痛や悲しみが、異性愛者と同性愛者で異なるわけがないだろう。名古屋高裁の論理は、さすがにほどこ差別的である。

### 3 最高裁判決の論理

原告は当然、上告した。最三判令和6年3月26日裁判所ウェブサイトは、次のように判断し、事案を名古屋高裁に差し戻した。これは次のような論理による。

犯給法が事実婚パートナーも遺族給付金の対象としたのは「犯罪被害者との関係や共同生活の実態等に鑑み、事実上婚姻関係と同様の事情にあったといえる場合には、犯罪被害者の死亡により、民法上の配偶者と同様に精

神的、経済的打撃を受けることが想定され、その早期の軽減等を図る必要性が高いと考えられるからである。「そうした打撃を受け、その軽減等を図る必要性が高いと考えられる場合があることは、犯罪被害者と共同生活を営んでいた者が、犯罪被害者と異性であるか同性であるかによって直ちに異なるものとはいえない」。

最高裁はこの認定を前提に、「そうすると、犯罪被害者と同性の者であることのみをもって『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つた者』に該当しないものとするのは、犯罪被害者等給付金の支給制度の目的を踏まえて遺族給付金の支給を受けることができる遺族を規定した犯給法5条1項1号括弧書きの趣旨に照らして相当でないというべきであり、また、上記の者に犯罪被害者と同性の者が該当し得ると解したとしても、その文理に反するものとはいえない」と結論した。

### おわりに

この事件で注目すべきは、名古屋高裁の判決である。裁判官は、異性パートナーを失った苦痛や悲しみとは異なり、同性パートナーを失った苦痛や悲しみに連帯を示さなくても、国民の信頼は失われぬ、とあからさまな差別的認定を書いた。判決文という公的文章に、差別に基づく認定が示されたというのは、大変遺憾である。ただそれは、同性カップルと異性カップルを区別する理由を言語化しようとするれば、差別的な指摘をせざるを得ない、ということを示したという意味で、重要な失敗例であった。

最高裁は、それを追認せず、適切に是正した。冒頭に挙げた同性カップル保護の動きは、名古屋高裁のような論理が維持できないという考え方が、社会に広まっていることの現れだろう。同性婚訴訟でも、最高裁は正しい判断を示してほしい。

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。