黒部市議会議員政治倫理審査会　御中

# 意　見　書

令和８年６月９日

参考人会

参考人　長　澤　裕　子

参考人　麻　生　小　夜

参考人　長　瀬　貴　志



目次

第１　意見書提出の概要
１　本件の概要及び参考人会設置の経緯・・・

3　③職員の人格若しくは尊厳を害し、又はその就業環境が害されたか否か……22

第７　結語……24

# 意　見　書

## 第１　意見書提出の概要

### １　本件の概要及び参考人会設置の経緯

本件は、当時黒部市総務管理部長の職にあった審査請求人（以下「請求人」という。）によって、黒部市議会議員政治倫理条例（以下「本条例」という。）第５条に基づく審査請求がなされた事案である（以下「本件審査請求」という。）

請求人は、令和８年２月上旬に当時の黒部市長によるハラスメントの有無や実態解明を目的として同市職員管理職６３名を対象にアンケート調査を実施した（以下「本件アンケート調査」という。）。本件アンケート調査に関して、同年３月１０日、一部の黒部市議会議員らが請求人に対して種々の要請を行ったところ（以下「本件審査対象行為」という。）、請求人はかかる要請行為が本条例第３条第７号に抵触するとして、令和８年３月２５日付で本件審査請求に至った。

上記審査請求書記載の「審査の請求の対象となる事由」は以下の通りである。

- 令和８年３月１０日、審査対象議員から議会応接室に呼び出しを受け、令和８年２月に行った管理職アンケートについて調査要求を受けた際、以下の政治倫理基準に違反する事例を確認した。
- 当該の要求は、議会の検査権を定める地方自治法９８条で定められた要件である議会の意志（議決）を経ておらず、過剰な要求である。
- 当該検査権は、本来、書類等の提供を受け、議員が調査すべきものであるが、執行機関に対して調査を要求する点からも過剰な要求である。
- 要望時には多数の報道機関が参集し、加えて議員７名を前に一人で対応させられたことは、威圧感を覚えざるを得ない状況であった。
- 「期限までに回答が無い場合は、議会最終日に百条委員会設置の動議を出す」と報道機関に声高に宣言したことは、脅しと捉えた。

本件審査請求を受けて、同年３月３１日、黒部市議会政治倫理審査会が設置された（以下「本審査会」という。）。本審査会では、本件審査請求の適否及び政治倫理基準違反の行為の存否について審査されるが、第１回審査会では請求人から事情聴取を行い、第２回審査会では本件審査対象議員らから事情聴取が行われた。

その後、本審査会の審査を補完する目的で、本条例第６条第３項を根拠に、中立の外部専門家である３名が参考人として委嘱を受け合議体を構成した（以下、参考人らの合議体を「本件参考人会」という。）。

２　目的

⑴　本意見書の目的

本意見書は、本審査会からの要請に応じ、本審査会が行う審査請求の適否及び政治倫理基準違反行為の存否の審査について、本審査会の審査を補完することを目的とする（本件条例第６条第３項）。

⑵　本意見書の位置づけ

本意見書の記載内容は、本審査会、黒部市議会、黒部市及び同市以外の機関が行う事実認定、審議、判断、措置について一切拘束するものではない。なお、本参考人会の調査は強制力を伴うものではなく、関係者からの任意の協力を求めるにとどまる。そのため、調査や事実認定にも自ずと限界がある。

３　参考人

⑴　構成

当審査会より委嘱を受け、本件を検討し本件意見書を作成した参考人らは以下の通りである。

参考人　長澤裕子（弁護士　坂井法律事務所）

参考人　麻生小夜（弁護士　金沢あおば法律事務所）

参考人　長瀬貴志（弁護士　山﨑法律事務所）

⑵　独立性

各参考人は、黒部市議会議員、黒部市職員、黒部市、本審査会との間に、何ら利害関係を有しない。

4　本件参考人会による検討及び意見の対象

本件参考人会による検討及び意見の対象は以下の通りである。

(1)　本件審査対象行為が、政治倫理基準違反行為である本条例第３条第７号に規定する「ハラスメント、嫌がらせ、威圧的な言動、過剰な要求、その他人権を侵害する行為」に該当するか。なお、審査請求人は、審査対象議員らの行為に「威圧的な言動」「過剰な要求」があったと主張するところ、「嫌がらせ」「威圧的な言動」「過剰な要求」は「ハラスメント等の人権侵害行為」を構成する個々の類型を例示するものであることから、本意見書では、本件審査対象行為が、「パワーハラスメント行為」に該当するか否かを中心に検討するものとする。

(2)　上記事項に関連するもの（本件審査請求の適否を含む）

5　検討方法

本件参考人会は、①本件審査会における請求人からの事情聴取記録（第１回審査会）、審査対象議員らからの事情聴取記録（第２回審査会）のほか、②黒部市議会応接室の間取り等、③報道映像、④審査請求人及び審査対象議員らに対する照会結果、⑤審査請求人及び審査対象議員らからのヒアリング結果、⑥現地視察をもとに、本件審査請求に関する検討を行った。

第２　パワーハラスメントの定義について

1　法令等

労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律（以下、「労働施策総合推進法」という。）第３０条の２第１項及び事業主が職場における優越的な関係を背景とした言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置等についての指針（以下、「パ

ワハラ指針」という。）２（1）によれば、職場におけるパワーハラスメントは、「職場において行われる①優劣的な関係を背景とした言動であって、②業務上必要かつ相当な範囲を超えたものにより、③労働者の就業環境が害されるものであり、①から③までの３つの要素を全て満たすもの」とされている。

２　条例等

黒部市議会議員は、市民全体の代表としてその倫理性を常に自覚し、良心及び責任感を持って市民の信頼を得るよう努めなければならない（黒部市議会基本条例第１３条）。

また、黒部市議会議員政治倫理条例（以下、「本条例」という。）第３条第７項は、黒部市議会議員が遵守すべき政治倫理基準として、「その地位を利用して、ハラスメント（他の者が不快に感じる言動又は行為をいう。）、嫌がらせ、威圧的な言動、過剰な要求その他の人権を侵害する行為をしないこと。」と規定する。

３　本件参考人会におけるハラスメントに関する考え方

⑴　ハラスメントの定義

本条例第３条第７項が規定する「ハラスメント」について、上記第２、１で示したパワハラ指針の定義に則りつつも、本件が、雇用関係にある職場内のハラスメント事案ではなく、市民から負託を受けた特別職の地位にある議員から一般職の地位にある職員に対するハラスメント該当性の有無の検討である点を踏まえ、以下のとおり定義する。

「議会、職場又は地域における

① 優越的な関係を背景とした言動であって、

② 議会活動、議員活動又は選挙活動（準備活動を含む。）その他の政治活動上必要かつ相当な範囲を超え、

③ 当該言動の相手方とされた一般職員に精神的若しくは身体的な苦痛を与え、一般職員の人格若しくは尊厳を害し、又は一般職員の就業環境を害することとなるようなもの」

(2)　３つの要件に関する解釈

上記３要件については、パワハラ指針を参考に以下の通り解釈する。

ア　優越的な関係

優越的な関係とは、当該言動を受ける者が当該言動の行為者に対して、抵抗又は拒絶することのできない蓋然性が高い関係をいう。

なお、直接の雇用関係がない場合でも、優越的な関係を背景としたものと評価されうる。

イ　政治活動上必要かつ相当な範囲を超えた

政治活動上必要かつ相当な範囲を超えた言動とは、社会通念に照らし、当該言動が、明らかに政治活動上必要性がない又はその態様が相当でないものをいう。

この判断に当たっては、様々な要素（当該言動の目的、当該言動を受けた者の問題行動の有無や内容・程度を含む当該言動が行われた経緯や状況、政治活動の内容・性質、当該言動の態様・頻度・継続性、言動を受けた者の属性や心身の状況、行為者との関係性等）を総合的に考慮する。

ウ　一般職員の就業環境が害される

就業環境が害されるとは、当該言動により、一般職員が身体的又は精神的に苦痛を与えられ、就業環境が不快なものとなったために能力の発揮に重大な悪影響が生じる等の当該相手方等が就業する上で看過できない程度の支障が生じることをいう。

この判断に当たっては、平均的な一般職員の感じ方、すなわち、同様の状況で当該言動を受けた場合に、社会一般の一般職員が、就業する上で看過できない程度の支障が生じたと感じるような言動であるかどうかを基準とする。

(3)　事実認定に関して

本意見書の「第５　ハラスメントの事実認定と評価」に記載しているハラスメントは、全てパワーハラスメントを指す。

## 第３　本件参考人会の調査

1　関係資料の精査

・黒部市議会基本条例

・黒部市議会議員政治倫理条例

・黒部市議会会派　自民同志会らによる令和８年３月１０日付調査要求書

・審査請求署名簿

・黒部市選挙管理委員会による令和８年３月２７日付審査請求署名簿の確認について（回答）

・「黒部市議会会派　自民同志会、自民志創会、一新会、松倉議員からの調査要求の概要」と題する書面

・長田等氏作成による令和８年３月２５日付審査請求書（添付書類含む）

・第１回　黒部市議会議員政治倫理審査会　摘録

・第２回　黒部市議会議員政治倫理審査会　摘録

・本件に関連する報道（新聞及び放映映像）

2　ヒアリングの実施

⑴　ヒアリングの対象者

請求人及び審査対象議員のうち６名

⑵　ヒアリングの方法

令和８年５月２１日、黒部市役所内会議室にて、参考人３名が関係者と直接面談し、守秘義務について説明した上で各々が関係者に質問する形で事情を聴取した。また、発言内容を正確に把握するため、関係者の同意のもと、聴取内容を録音した。

第４　資料等から確認できる事実と本件審査請求の適否

1　資料等から確認できる事実

・　黒部市では、平成３１年に「黒部市職員のハラスメント防止等に関

する規程」が制定された。同規程第５条に基づいて、ハラスメント防止に関する指針が策定され、同規程第７条及び指針において、ハラスメントに関する相談窓口は、総務管理部総務課に設定された。

・ 黒部市には、ハラスメント相談窓口の他に、任意申告の「職員申告制度」があり、申告書の内容は、上司の指導状況や職場の状況の回答、ハラスメントに関し、職員が自由に記載する形式になっていた。職員申告書の記載内容については、「他に漏らすことはありません」と記載され、管理者である総務課長の他、総務管理部長と副市長のみが閲覧できる「機密文書」の扱いとなっていた。

・ 令和８年２月上旬、主幹以上の管理職計６３名を対象にアンケートが実施された。

・ 令和８年３月５日以降、本年２月上旬に実施したアンケート結果が報道された。

・ 令和８年３月１０日、７人の市議会議員が請求人に対して、審査対象議員８名の連名によるアンケートに関する調査要求書を提出した。

・ 令和８年３月１０日の場面において、審査対象議員１名が、「回答期限までに回答が無ければ、百条委員会設置の動議を出す。」との発言をした。

・ 令和８年３月２５日、審査請求書が黒部市議会に対して提出された。

・ 審査請求書と共に審査請求署名簿が提出されているところ、黒部市選挙管理委員会より、署名者中選挙権を有する者が７９７名であることが、令和８年３月２５日現在の有権者数３２，７４２名との参考と共に報告されている。

２　本件審査請求について

本条例第５条第１項において、市民の審査請求権が定めているところ、市民は、議員が政治倫理基準に違反する疑いがあると認められるときは、これを証する事由及び資料を添えて、法（地方自治法）第１８条に規定する選挙権を有する者の総数１００分の１以上の連署をもって、議長に審査を請求することができるとされる。

本件では、請求人より黒部市議会に対して、本条例第３条第７号に抵触する旨主張する令和８年３月２５日付審査請求書が、本件審査対象行為に関する新聞報道記事と共に提出されている。

また、同日に審査請求署名簿が提出されているが、黒部市選挙管理委員会による審査結果報告によると、署名者のうち選挙権を有する者は７９７名である。これは、令和８年３月２５日現在の有権者数３２，７４２名の１００分の１の基準を満たす。

以上のことから、本件審査請求は、本条例第５条第１項の要件を満たしており、適法である。

第５　当事者の主張等

１　請求人による主張（審議会での聴取及びヒアリングでの回答）

・ 本件事案発生時は総務管理部長だったが、令和２年から３年には、総務管理課長として、市の総務関係の職務にあった。

・ 職場に対する不満等、毎年１２月に職員の意向を調査していた。また、任意の「職員申告制度」があり、年に１０～１２件位の申告があった。

・ 令和６年に前市長の任期後半にかけて、前市長によるハラスメント被害の訴えが増えてきた。当時の副市長と一緒に、令和７年８月頃、前市長に対して申入れを行ったところ、ハラスメント被害の訴えは沈静化した。

・ 令和７年１２月にかけて、複数の職員から、前市長によるハラスメント被害の訴えが再度増えていった。令和８年１月に集計結果が出た令和７年１２月の定例の調査でも増えていた。任意の申告では分からないため、深掘りをする必要があると考えた。

・ 令和７年１２月、副市長が、市長選立候補のため辞任した。

・ 令和８年２月上旬、副市長が不在のため、総務管理部長であった請求人が主体となって、ハラスメントの実態調査のため、部長会、課長会の協力を得て、アンケートを実施した。対象は、部長会・課長会に所属する管理職（市民病院の職員、保育士は除く）６３名を対象とし、

回答内容は総務管理部長限りとし、任意申告制度に準じて外部への公表をしないことを前提とした。外部から遮断された庁内のグループチャットを活用して実施し、職員は自席のパソコンでのみ回答が出来、他者の回答内容は分からず、送信後は本人も回答内容を確認出来なくなる方法で行った。質問内容は請求人が作成し、回答内容は、総務管理部長である請求人のみが閲覧できる状態であった。

・ 同年２月１６日、請求人は前市長に対し、アンケート内容を伝えた。前市長は、「重く受け止め反省すべき所は反省する。」と回答したため、アンケート結果の公表は見送った。

・ 同年３月５日、アンケート内容が一部報道機関で報じられた。

・ 同年３月５日午後、３名の議員が、議員応接室で請求人に対して、アンケートの実施から報道に至った経緯を聴取した。議員らからは、「アンケートをなぜ実施したのか。」「アンケートはどのような形で実施したのか。」「結果をどうまとめて何に使ったのか。」と質問されたが、「報道に出たことには自分も困惑している。」「クラウド上で管理されていた。」と説明し、理解してもらったと思った。議員の一人は、「こうなったら誰が流したのか百条委員会でやらないと。」と議員同士の話の中で話していた。

・ 同年３月１０日、議員から、「アンケートに関して要望書を出させて欲しい。」と言われ、議員応接室に呼び出された。１３時３０分に出向くと、議員が７名ずらっと並び、報道機関のカメラや記者が多数居て、驚き、圧倒された。議員の一人がカメラの前で要望書の趣旨を読み上げ、手渡された。「議員個人あるいは会派からの要求では調査することに応じかねる。」「あくまで議会として議決をもって申し入れて欲しい。」と回答した。申入れ自体は１０分程度で終了したが、議員の１人が、「３月２３日までに回答が無ければ、議会最終日において百条委員会設置の動議を出す。」と、自分にも聞こえるような声で報道機関の前で発言した。

・ 議員は、議員自身が調査するのではなく、当局に対して調査しろと言っていると思った。これは、任意の調査では無く過剰な要求だと感

じた。

・　報道機関まで入れたのは、選挙も近かったので、パフォーマンスに感じた。

・　百条委員会が設置されると、議会と当局の関係も悪くなる、対立状態となっても良いのか、というプレッシャー、脅しに捉えた。なお、これまで黒部市で百条委員会が設置されたことはない。

・　アンケートの内容を開示すると、職員は何も言えなくなる。あくまでも非公表が前提。

・　議員の意図には「犯人捜し」を感じた。

・　自分に対して動議を出すと言われたと受け取った。

・　市議会３月定例会では、議員からアンケートに関する質問は出ず、百条委員会設置の動議も出なかった。

・　同年３月２５日、請求人から、本件審査請求を行った。

２　審査対象議員らによる主張（審議会での聴取及びヒアリングでの回答）

・　調査要求書を提出した令和８年３月１０日に先だった面談で、アンケートの全容について丁寧な回答を求めたが、請求人は「議会の議決を得ていないので、当局とすれば、答える必要はない」ときっぱりと断られた。アンケートの実施等について口頭で聞けたことは、請求人１人の職務権限で行ったという点のみであったことから、越権ではないかと意見した。

・　同年３月５日に事前に申し入れたのは、正式に書面による調査依頼を出すための事前確認の意味合いだった。事前確認の結果、請求人の対応が支離滅裂だと感じたため、正式に文面での申入れを行ったにすぎない。

・　いきなり全員（８名）で申入れしてもきちんと伝わらないのではないかと考え、先に代表者３名で申入れに行った。ここで回答は断られたが、アンケートがなぜ漏洩したのかという市民からの意見が多かったため、市民の関心が高い内容と判断し、再度依頼が必要だと判断した。

・ 同年３月５日は、アンケートの設問内容と結果、集計した数字を聞いた。「どうしてアンケート結果が報道機関に漏洩したのか」と聞いた。総務管理部長が厳重に管理しているといっていたアンケートの内容が漏れた。「なぜ厳重な管理をしているのに漏れたか分からない。」と回答されたが、答えが支離滅裂だと感じた。
・ 去年の１２月頃から、反市長派が何か仕掛けてくるというのは知っていたが、それがこれかと思った。
・ 「(アンケートの実施は) 誰か特定の人の指示を受けたのではないか？」と聞いたが、回答はなかった。それなら百条委員会で、アンケートの内容や漏れた経緯、管理状況等について、偽証罪の制裁の下、本当のことを話して貰おうと思った。
・ 市職員である請求人を呼びつけたわけではなく、依頼した。
・ 「市幹部職員に実施したアンケート」について、内容及び組織における管理体制の妥当性確認のため、調査要請書を提出した。調査要求の対象である「市幹部職員に実施したアンケート」は全く全容が分からないものであったことから、内容を少しでも明らかにできないかお願いしたもの。市長選挙の公平性を損なうかどうかの審議を行う場合、アンケートの全容が明らかにならなければ何の審議もできない。
・ 要求方法は、普段の議員活動と同様の形のもの。従来の議員活動の範囲内で行った。個人の議員の調査活動の一環として行った。今までも職員に対する情報提供や状況確認なども議決や委員会で決定して行っていない。日常的な議員活動の一環である。

普段は依頼したら応じてもらっている。普段と同じ感覚であった。
・ 行政に対して、おかしいな、不信だな、調べてほしいなということを、説明を求めただけで、「政倫審」をやれると、説明すら求めることができなくなると思う。
・ 報道陣が会場に詰めた件は、密室で秘密裏になるのはよくないと考え情報提供を行ったため。密室で行われていないことを担保するため、新聞１社に事前に報告した。透明性の確保のために必要。報道機関を入れることにより「誰がどのような発言をしたか」が常に外部に晒さ

れる緊張感が生まれ、不正や不透明な合意形成を抑制できると考えたから。また、「どのような内容のやり取りが行われたのか」を報道陣が記録し、報じることで、市民や関係者はその妥当性を判断できると考えたため。さらに、市民からの声を受け、報道機関が「市民の代行者」として同席し、その内容を広く報じることで、それに応えることが可能だと考えたため。

・ 審査対象議員のうち参加できる全員が出席したのは、調査要望書に連署しており、そういった対応が当然と考えたから。

・ 部屋には、報道機関が８社、１０～１５名程度がいた。

・ １社に声を掛けたら、８社が来て、テレビカメラまで入ったので、驚いた。当時選挙関係の報道が盛んだったので、関心があったのだと思う。

・ 今まで行政担当者は複数で対応することが多かったが、今回は一人で来て意外だった。課長と来ても良かったと思う。

・ 淡々と調査要求書の内容を読み上げた。罵声も大声もない。威圧的であったというのは驚きだ。威圧するつもりもしたつもりもない。

・ 議会として、本会議や委員会での質問権を行使するという選択肢については、「アンケートの全容を明らかにすること」は全然市民に関係のない事項であり、市民生活に関してもっと重要な事項を質疑するために質問を行うのが議員としての使命であると考えていた。

・ 請求人の対応が紳士的なものとなれば、百条委員会設置にかかる動議は見送りますということを最後に伝えたのであって、最初から百条委員会設置の動議を出しますとは言っていない。「百条委員会の動議を出す」とは、「調査権を行使する」という事務的な説明にすぎない。

・ 多分、請求人はその時（百条委員会設置に係る発言）退室していたと記憶している。

・ 「百条委員会設置の動議」発言は、８人の会派全員の総意として発言した。なお、これまで黒部市において百条委員会が設置されたことはない。

・ 結局３月定例議会で百条委員会設置の動議を出さなかったのは、令

和８年度の予算案につき審議が続き、市民生活を優先にしたから。保留にしたにすぎない。

・　要望書を渡した目的は、アンケートの内容等が市長選告示の２ヶ月前というタイミングで漏洩したことは、アンケート結果が選挙に利用されたと考えたため。設問と回答内容を確認したかった。

・ 報道機関を呼んだのは、いつもやっている手法という感覚しかない。例えば、報道機関の前で要望書を市長に渡すことがある。あとは、市民に知って欲しかった。現職の市長の名誉を守りたいということもあり、反対派からなされたネガティブな報道に対して、ボールを投げ返すという意味もあった。

・　百条委員会設置は当初から伝えるつもりだった。刑事罰もある強い手段。公職選挙法や（地方自治法上の）守秘義務の関係もある。

・　審査請求人とは従前から長い関係があり、飲食を共にしたこともあり、良好な関係だったと認識している。審査請求人からこのような申出がされて驚いているが、審査請求人の背後にいる人物の影響かと考えている。

## 第６　ハラスメントの事実認定と評価について

### １　①議会、職場又は地域における優越的な関係を背景とした言動か否か

#### ⑴　本件参考人会において認定した事実

請求人は、任期付き一般職員として、黒部市の総務管理部長の職にあり、審査対象議員らは、黒部市議会議員の職にある。

請求人は、総務課長及び防災機器管理課長の兼任から、市民病院の事務局長を経て、本件当時は、総務管理部長として２年目の職位にあった。基本的には総務（管理系）の部局の職歴を有し、議会対応や業務遂行に関連して、審査対象議員らと関わることが多くあった。

#### ⑵　本件参考人会の意見（評価）

確かに黒部市議会議員は黒部市議会、黒部市職員は市長の指揮監督下にある行政組織（執行機関）に所属し、議会と行政は全く独立した機関

であることから、請求人と審査対象議員らとの間に雇用関係も、実質的な指揮命令関係も存在しない。

しかし、直接の雇用関係がなくとも、職務に準じた地位ないし人間関係等の優位性を背景に、社会通念上許容される程度を超える行為をすればパワハラに該当する（長崎地裁 H29.2.21 判決）。

この点、議会と市長その他の執行機関（行政）とは、二元代表制の本旨に基づき、適切な緊張関係のもとでそれぞれの職責を担いつつ、相互に協力の上様々な課題に対応し、もって市民の福祉の増進を図る（地方自治法第１条の２）ことが求められている。

そして議員は、市長と同様に市民から選出され、市民の負託を受けた特別職の公務員である（地方公務員法第３条第３項第１号）。

かかる二元代表制並びに特別職及び一般職の構造からすれば、執行機関における職員であっても、議会の特別職構成員である議員からの要望や指示に対しては、当然のことながら強い職務上のメッセージを受け取ることになる（実際には、可能な限り対応しようと努める傾向が多々認められる）。

すなわち、職員の立場からすると、業務を遂行するにあたって、議員からの要望等に対して抵抗又は拒絶することは難しく、議員には職務に準じた地位の優越性が認められる。

この点、審査対象議員らは聞き取りの場において、、請求人と調査対象議員らとは、飲食を共にすることもあった「長い関係」であると述べることから、請求人は総務管理部長たる職位によって、通常の一般職員よりも地方議会議員と意思疎通を図る機会はあったものと考えられる。

もっとも、かかる関係性があったとしても、特別職としての議員と一般職としての市職員との地位との間に認められる上記職務に準じた議員の地位の優位性は変わらない。

したがって、請求人と審査対象議員らとの間には、職務に準じた地位ないし人間関係における優位性が認められる。

2　②政治活動上必要かつ相当な範囲を超えた言動か否か

⑴　本件参考人会において認定した事実

令和８年３月５日、本件審査対象議員らのうち３名が請求人に対して、黒部市議会応接室にて、アンケートの設問内容と結果、集計した数字、漏洩の原因などを聞いたが、請求人は漏洩に関与していないとしつつ、アンケートに関する回答は拒否した。

上記３月５日の面談を経て、本件審査対象議員らによる請求人に対するアンケートの調査申入れが、令和８年３月１０日、午後１時３０分頃から１０分程度、黒部市議員応接室において行われた。室内には、請求人１名、審査対象議員ら８名のうちの７名の他、記録係として行政課長１名、報道機関８社から１０～１５名程度が在室した（行政課長は応接室入口あたりに待機しており、出席議員らはその存在に気が付いていなかった模様である）。

審査対象議員７名全員が起立して請求人１人に対して、調査要求書を手渡しし、口頭でアンケートの内容開示や管理状況の調査を申し入れた。

請求人は口頭で議会の議決が無いことを理由にこれを拒否したところ、審査対象議員のうち１名が、調査要求書に連名した８名の議員の総意として、口頭で、「３月２３日までに回答が無ければ、議会最終日において百条委員会設置の動議を出す。」と報道機関のカメラの前で発言した。請求人は、自分に対する脅しと捉えた。一連の申入れの様子は、ニュース映像として放映され、翌３月１１日の地元新聞において報道された。

⑵　本件参考人会の意見（評価）

政治活動上、必要かつ相当な範囲を超えた言動とは、社会通念に照らし、当該言動が、明らかに政治活動上必要性がない又はその態様が相当でないものをいう。

ア　申入れ行為の目的の正当性について

議員には、議会の検査権（地方自治法９８条）を行使する前提として、調査活動（政務活動）が認められているところ、地方自治法では、

会派や議員に対して、調査研究その他の活動のため政務活動費の交付を予定している点からも、議会を構成する会派や各議員には、広範な調査活動（政務活動）が保障されている（地方自治法第１００条１４項から１６項参照）。

そのほかにも、任意での行政への資料請求や提供依頼といった個人の議員の調査活動等、広範な政治活動が認められている。

一方、審査対象議員らは、当該アンケートに関して請求人が一人で情報管理を徹底していたと説明していたにもかかわらず、令和８年４月告示予定だった黒部市市長選直前に、ハラスメントがあったとするアンケート結果（集計数字）や、一部のハラスメント行為の具体的態様が報道に乗ったため、パワハラ認定の正当性に対する検証、情報漏洩の原因究明、地方自治法における守秘義務や公職選挙法への抵触判断等を目的としてアンケートの調査申入れ行為を行ったと説明をする。

これらは、アンケート実施が適切に行われたか、その管理に問題がなかったか、民主主義の根幹をなす市長選挙が地方自治法及び公職選挙法の趣旨に則り実施されているか等を調査することを目的としていると評価できる。そして、議会の検査権行使の前提として、議員に広範な政務活動が認められていることを踏まえると、この目的自体は明らかに政治活動上必要が無いとはいえない。

イ　政治活動の内容・性質、当該言動の態様・頻度・継続性について

本件調査申入れ行為は、令和８年３月５日の請求人との面談において、アンケートの設問内容と結果、集計した数字等についての回答が得られなかったことを受けて、会派及び議員名を作成名義人とした「調査要求書」を、アンケートを主体的に実施した請求人に対して提出、読み上げたものである。

また、調査を求めた事項は　⑴アンケート内容、⑵アンケート実施及び管理体制、⑶アンケート情報漏洩、⑷公職選挙法との関係となっており、上記目的との関係では整合している。

一方で、請求人は参考人らからの聞き取りにおいて、本件調査要求

は請求人に対して調査を要請し回答を求める内容であったと捉えていること、そして調査主体は議員であり、本件調査要求は議員の調査活動の範疇を超えていると主張する。

なるほど、確かに本件調査要求書には随所に「調査されたい」との記述が確認できる。もっとも、請求人を含む一般職員には、本件調査要求が求めるような調査権限が法的に認められているわけではないことに鑑みれば、当該記載の趣旨は、本件アンケートを主体的に実施管理していた請求人が把握する事情や参考資料の提供を要請するものと解釈するのが相当である。

したがって、調査要求書を請求人に示した政治活動そのものが、(回答を得られるか否かは別としても) 著しく不当とはいえない。

ただし、審査対象議員らは、令和８年３月５日の面談で回答を拒否されていたにもかかわらず、５日後の令和８年３月１０日には、出席議員の人数を大幅に増やし、報道機関を入れる形で調査要求を実施し、さらに１０日の要求においては回答期限を定め、口頭で「回答期限までに回答が無ければ、百条委員会設置の動議を出す。」と発言し、百条委員会設置の動議の可能性に言及している。法的な調査権限のない請求人に対して「調査されたい」と申し入れつつ、これが実現されなかった場合に地方議会の伝家の宝刀を持ち出す可能性を示唆するこのような審査対象議員らの行動が、議員から一般職員に対する政治活動の手法として社会通念上相当といえるものであるか、一般職員に対する圧力とも受け止められかねないことから、その態様の相当性に疑問の生じるところである。

ウ　態様の相当性について

(ア) そこで、アンケートの調査申し入れ行為の目的自体について政治活動上明らかに必要性が無いとまではいえず、政治活動がその目的と整合しているとしても、政治活動を遂行するための手段として、このような態様が社会通念上相当であったか否かについては改めて検討する必要がある。

(イ) この点、確かに調査要求書を手交する場面で、調査対象議員らは

淡々と書面を読み上げることに徹しており、大声や罵声を浴びせたという事情は無い。

しかし「社会通念上の手段逸脱」は大声や罵声などの物理的な態様に限られない。

（ウ）また、審査対象議員らは、報道機関を入れて調査要求書を手渡した点について、「相手の弱みをつつくような不毛な争いはやめて、しっかりとした政策議論で選挙戦を行うべきだ」「裏でコソコソやるのではなく、オープンに、透明性を確保して議論を進めるのが筋だ」と考え、どのようなやりとりが行われたかを報道陣が記録することによって、不正や不透明な意思形成を抑制し、議論のプロセスを可視化し、もって、市民の「知る権利」を保障することを目的としたと主張する。

この点、審査対象議員らの主張する「透明性」「市民の知る権利の保障」とは、本件アンケートが特定の候補者を貶めるために利用されていないかどうかを検証するプロセスそのものを市民の監視下に置くことをもって、選挙運営の適正を担保せんとする趣旨であると思料する。

しかし、アンケート結果や管理状況の調査を申し入れたという状況を報道機関を通じて公表したとしても、それは未だ調査申入れの段階に過ぎず、審査対象議員らが考えていた政策論議に基づく選挙戦に寄与する情報であるとは言い難い。したがって、未だ一般市民の「知る権利」に資するため公表するだけの合理性は見出しがたい。

しかも、申し入れの対象は、市民の負託を受けた首長ではなく、議員や議会との関係で劣後する立場にある一般職員であるから、報道機関を入れての行動とするか否かは慎重な判断が求められるところ、７名の議員に加え、報道機関のカメラが数台、カメラマンと記者を含め１０～１５名の傍聴者が揃った状況は相応の圧迫感が認められる。

この点、審査対象議員らは、声掛けをしたのはなじみのある１社だけであったと述べる。しかし、令和８年３月５日以降、同年同月

１０日の申入れ当日までの間、ハラスメントに関する報道が熱を帯びていた状況は周知の事実であり、審査対象議員らも熟知していた。とすれば、１社に声掛けすれば、過剰な反応が十分に予測されたものと考えられる。

仮に予想外に報道機関が集まったのであれば、申し入れ開催前に、同席できる報道機関を減らすなどの配慮も可能であったがそのような対応を確認できない。

とすれば、審査対象議員らにおいて、複数の議員及び報道機関の出席を奇貨として、圧迫感を有する空間を作り出した点は否めない（なお、参考人からの聞き取りにおいて、審査対象議員らからは、３月５日の請求人との面談を３名とした理由として「（議員）全員だと威圧感があるだろうから女性議員を含めた３名とした。」と述べている）。

（エ）また、審査対象議員らは、職員が議員とやりとりする場面では、複数名で対応するのが通常であり、請求人が一人で出席することを選択しつつ威圧感を主張するのは不合理であるとも述べる。

しかし、請求人は記録係として総務課長を同席させている。また仮に複数名で対応したとしても、議員応接室という庁舎内で最も格式の高い室内において、一般職員より優位性のある議員が７名という大人数で一般職員に対して調査要求書を手渡すこと、及び回答に応じない場合は、偽証罪等の刑事罰の制裁がある「百条委員会の動議を出す」と告知する本件の申入れ状況を総合的に勘案すれば、圧迫感や威圧感を否定することにはならない。

（オ）いわゆる百条委員会は、通常の議会活動では事実解明が困難な地方自治体の不祥事、市長や幹部らの疑惑などの真相解明を目的に設置されることが一般的なもので、関係人に出頭義務や記録提出義務、証言義務を課し、これらに違反した場合には、６箇月以下の拘禁刑または十万円以下の罰金といった刑事罰の対象となり（地方自治法第１００条第３項）、加えて、宣誓の上虚偽陳述をした場合には３箇月以上５年以下の拘禁刑といった身体刑のみ規定され（同条第７

項)、さらにこれらには議会による告発義務まで予定されている(同条第９項）など、厳しい刑事罰を背景に調査権限を行使する委員会である。

本件調査要求書提出の場面で、審査対象議員の一人が調査要求書の「回答期限までに回答が無ければ、百条委員会設置の動議を出す」と発言したが、参考人からの聞き取りの場において、かかる発言は審査対象議員８名の総意であったと述べる。

百条委員会が上記の法的効果を有する議会に認められた極めて強力な調査権限であることにかんがみれば、平均的な一般職員の感じ方を基準とすれば、職員において「回答に応じなければ刑事罰のある百条委員会が設置され、出頭義務・証言義務がある証人として召喚されるかもしれない。」、「そこで間違った回答をすれば刑事罰を受けることになるかもしれない。」という強い恐怖感を抱かせ、精神的な苦痛を感じさせるものである。

これはもはや、任意の調査方法という範囲を超え、職場アンケートの内容及び管理状況についての回答に関し事実上圧力を加えるものであり、強制するに等しいといわざるを得ない。

（カ）よって、本件アンケートに関する調査申入れのために、７名の審査対象議員が、一般職員である請求人に対して、大勢の報道機関を前に、議員応接室において、百条委員会設置の動議を告知するという事実上回答を強制する方法で行わなければならない合理的事情は認められず、政治活動を遂行するための手段としての態様は、社会通念上相当な範囲を超えたものといえる。

3　③職員の人格若しくは尊厳を害し、又はその就業環境が害されたか否か

⑴　本件参考人会において認定した事実

黒部市には、規則に基づくハラスメント相談窓口の他に、任意申告の「職員申告制度」があり、申告書の内容は、上司の指導状況や職場の状況の回答、ハラスメントに関し、職員が自由に記載する形式になっていた。職員申告書の記載内容については、「他に漏らすことはありませ

ん」と記載され、管理者である総務課長の他、総務管理部長と副市長のみが閲覧できる「機密文書」の扱いとなっていた。

令和７年１２月に定例の職員意向調査が実施された。

令和８年２月上旬、副市長が不在のため、総務管理部長であった請求人が主体となって、市長によるハラスメントの実態調査のため、部長会、課長会の協力を得て、アンケートを実施した。対象は、部長会・課長会に所属する管理職（市民病院の職員、保育士は除く）６３名を対象とし、回答内容は総務管理部長限りとし、任意申告制度に準じて外部への公表をしないことを前提とした。外部から遮断された庁内のグループチャットを活用して実施し、職員は自席のパソコンでのみ回答が出来、他者の回答内容は分からず、送信後は本人も回答内容を確認出来なくなる方法で行った。質問内容は請求人が作成し、回答内容は、総務管理部長である請求人のみが閲覧できる状態であった。

⑵　本件参考人会の意見（評価）

ア　総務管理部長という人事の責任者（当時は副市長も辞任により不在であった）である請求人が、ハラスメントの有無や実態を調査することは、職場環境調整の措置義務として当然に予定された職務であるといえる。

イ　他方、本件は、優越的地位が認められる審査対象議員らから請求人に対して、アンケートの内容等の調査（開示）等を要求するものであり、任意で開示されるならばまだしも、上述のとおり、本件審査対象議員らは、令和８年３月５日の面談で請求人から回答を拒否されたにもかかわらず、５日後の同年同月１０日には、百条委員会を持ち出しながら事実上の強制力を背景に回答を求めたものである。

そして本件で問題となっているアンケートは、ハラスメントといった職場内の機微に関わる調査であり、職員に対して実施したアンケートの全部又は一部が事後的に外部に公開されるとなると、職員において回答時に「アンケート内容が、もしかしたら外部に公開されるかもしれない」「誰がどんな回答をしたか分かるかも知れない。」との疑念を生じさせ、アンケート実施の前提が崩れ、回答をためら

わせることに繋がりかねない性質を有するものであって、かかる躊躇は、回答者が特定されない処理を施したとしても生じうるものである。

このようなハラスメントに関するアンケートの性質上、任意での開示が極めて困難であるにもかかわらず、調査・開示要求が事実上強制された場合、アンケートを実施することを職務とする平均的な社会一般の一般職員の感じ方を基準とすれば、今後、ハラスメントに関する有意なアンケートの実施を妨げ、適正な職務遂行が停滞する事態を惹起することは明白であるから、その業務に看過できない支障が生じる。

また請求人は、審査請求書において「『期限までに回答がない場合には、議会最終日に百条委員会設置の動議を出す』と報道に声高に宣言したことは、脅しと捉えた。」と述べているところ、７名の審査対象議員らが、大勢の報道機関を前に、議員応接室において、百条委員会設置の動議を告知する状況は、平均的な社会一般の一般職員の感じ方を基準とすれば、相当なプレッシャーを与えるものであり、請求人に対して精神的な苦痛を与えたものと評価できる。

ウ　よって、本件アンケートの調査申入れのために、７名の審査対象議員らが、一般職員である請求人に対して、大勢の報道機関を前に、議員応接室において、百条委員会設置の動議を告知する行為は、請求人に対して精神的苦痛を与え、かつ、その就業環境が害されたといえる。

## 第７　結語

１　以上のとおり、本件参考人会としては、審査対象議員らが、任意の開示を拒否された後、未だ任意での（百条委員会における議会権限行使の場面ではない）調査要求の段階であるにもかかわらず、多数の報道機関がいる室内において、一般職員を相手に事実上の強制と受け止められかねない形で調査要求したことは、その目的の正当性は否定しえないものの、その態様において相当ではなく、就業環境を害するものであると判

断する。よって、本件審査対象行為は、政治倫理基準違反行為である本条例第３条第７号に規定する「ハラスメント」に該当する。

２　議員の政治活動は憲法上保障された権利であり、正当な政治活動が不当に抑圧されてはならないことは極めて当然のことである。特に本件は市長選が間近に迫っていて、政治的関心が議員のみならず職員や市民の間にも高まっている時期でもあり、その正当な政治活動は最大限尊重されなければならない。

３　他方、職場でのハラスメントについても、昨今大きな社会問題となっていることは周知のとおりであり、適切な労働環境が維持できないのみならず、労働者の人格を破壊する事態も惹起しかねない、極めて深刻な問題であることも論を待たない。そして特に市民の負託を受けた立場にある者においては、ハラスメントに関して、批判を受けないよう、慎重に行動すべきことが求められ、だからこそ本条例を黒部市議会が自ら制定したものと思料するところである。

４　本件参考人会としては、前市長のハラスメント調査結果の報道に端を発する本件につき、その政治的意味合いや政治的妥当性を示す立場にはなく、あくまで法律上の観点から、議員や労働者の諸権利や利益の権衡をどのように考えるかに腐心し、議論を重ね、本件においては、上記結論に至った次第である。ただ、本参考人会としては、本件を契機として、関係各位が、このような法律上の問題のみならず、政治上そして道義上存在する様々なルールを十分尊重した上で、これまで以上によりよい黒部市政を実現していくことを期待する。