

# 市長の職員に対するパワーハラスメント 調査結果報告書

令和8年3月2日

西 条 市

## 1 経緯

市長と市議会議員との意見交換会の中で、多目的ホール建設等に係る交付金申請過程において、市長から職員に対しパワーハラスメントに該当するような心理的圧力があったのではないかとという議員からの指摘を受けた。

このことについて、市として事実関係を明らかにする必要があることから、市長就任(令和6年11月28日)以降のパワーハラスメントに該当する事実の有無・内容について調査を実施することとなった。

なお、調査の中立性を確保するため、当該事務の権限を副市長に委任して実施した。

## 2 西条市パワーハラスメント事案に関する外部調査委員会の設置

市長の職員に対するパワーハラスメント事案(以下「事案」と記載)の調査について、客観性及び公平性の観点から、専門的かつ高度な知見を有する第三者による調査を実施するため、「西条市パワーハラスメント事案に関する外部調査委員会設置要綱」を令和7年11月4日に制定し、同日から施行した。

### (1) 西条市パワーハラスメント事案に関する外部調査委員会の所掌事務

西条市パワーハラスメント事案に関する外部調査委員会(以下「委員会」と記載)の所掌事務は次のとおりとした。

- ① 事案の事実確認を行うための調査に関すること。
- ② 事案に係るパワーハラスメント行為の該当の有無、措置等に関すること。
- ③ 前2号に掲げるもののほか、副市長が必要と認める事項

### (2) 委員会の構成等

#### ① 委員の選任

委員の選任については、愛媛弁護士会に推薦を依頼し、本市又は本件で問題とされた個人と利害関係を有しない人物を令和7年12月1日付けで選任した。

#### ② 委員会の構成

委員会は次の2名で構成し、委員長及び副委員長は互選とした。

委員長	高橋 直子	(弁護士)
副委員長	河内 理	(弁護士)

#### ③ 委員会の庶務(事務局)

委員会の庶務(事務局)は、職員厚生課とした。

### 3 パワーハラスメントについて

#### (1) 背景

令和元年度に改正された「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」と記載)において、職場におけるパワーハラスメントについて事業主に防止措置を講じることが義務付けられている。

#### 労働施策総合推進法(抜粋)

##### (雇用管理上の措置等)

第三十条の二 事業主は、職場において行われる優越的な関係を背景とした言動であつて、業務上必要かつ相当な範囲を超えたものによりその雇用する労働者の就業環境が害されることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない。

#### (2) 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

労働施策総合推進法の規定に基づいて定められた「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「国指針」と記載)では次のように定められている。

##### ① 職場(※1)におけるパワーハラスメントとは

- ア 優越的な関係を背景とした言動(※2)であつて、
- イ 業務上必要かつ相当な範囲を超えたもの(※3)により、
- ウ 労働者の就業環境が害されるもの(※4)

であり、アからウまでの要素を全て満たすものをいう。

なお、客観的にみて、業務上必要かつ相当な範囲で行われる適正な業務指示や指導については、職場におけるパワーハラスメントには該当しない。

##### ※1 「職場」とは

事業主が雇用する労働者が業務を遂行する場所を指し、当該労働者が通常就業している場所以外の場所であっても、当該労働者が業務を遂行する場所については、「職場」に含まれる。

##### ※2 「優越的な関係を背景とした言動」とは

当該事業主の業務を遂行するに当たって、当該言動を受ける労働者が当該言動の行為者とされる者(以下「行為者」という。)に対して抵抗又は拒絶することができない蓋然性が高い関係を背景として行われるものを指す。

- 【例】
- ・ 職務上の地位が上位の者による言動
  - ・ 同僚又は部下による言動で、当該言動を行う者が業務上必要な知識や豊富な経験を有しており、当該者の協力を得なければ業務の円滑な遂行を行うことが困難であるもの
  - ・ 同僚又は部下からの集団による行為で、これに抵抗又は拒絶することが困難であるもの

### ※3 「業務上必要かつ相当な範囲を超えたもの」とは

社会通念に照らし、当該言動が明らかに当該事業主の業務上必要性がない、又はその態様が相当でないものを指す。

- 【例】
- ・ 業務上明らかに必要性のない言動
  - ・ 業務の目的を大きく逸脱した言動
  - ・ 業務を遂行するための手段として不適當な言動
  - ・ 当該行為の回数、行為者の数等、その態様や手段が社会通念に照らして許容される範囲を超える言動

この判断に当たっては、様々な要素(当該言動の目的、当該言動を受けた労働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、業種・業態、業務の内容・性質、当該言動の態様・頻度・継続性、労働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ことが適當である。

また、その際には、個別の事案における労働者の行動が問題となる場合は、その内容・程度とそれに対する指導の態様等の相対的な関係性が重要な要素となることについても留意が必要である。

### ※4 「労働者の就業環境が害されるもの」とは

当該言動により労働者が身体的又は精神的に苦痛を与えられ、労働者の就業環境が不快なものとなったため、能力の発揮に重大な悪影響が生じる等当該労働者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指す。

この判断に当たっては、「平均的な労働者の感じ方」、すなわち、同様の状況で当該言動を受けた場合に、社会一般の労働者が、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ことが適當である。

## (3) 西条市におけるパワーハラスメントの定義等について

### ① パワーハラスメントの定義について

西条市では、「西条市職員のハラスメントの防止等に関する要綱」(以下「要綱」と記載)にてパワーハラスメントを次のとおり定義している。

#### 西条市職員のハラスメントの防止等に関する要綱(抜粋)

(定義)

第2条 この訓令において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1)～(2) 略

(3) パワー・ハラスメント 職場及び職場外において職務上の地位、権限、人間関係等の職場内の優位性を背景に、業務の範囲を超え精神的若しくは肉体的苦痛を与える行為、又その結果として職場環境を悪化させる行為をいう。

## (4) 委員会におけるパワーハラスメントの考え方

以上の労働施策総合推進法と本市要綱におけるパワーハラスメントの定義に有意な差異はないことから、これらを参考に、その基準に従って判断することとした。

なお、本市要綱は、職員間におけるパワーハラスメントを念頭に置いており、市長が主体となることを想定していないとも思われるが、ことさら市長が主体となる場合を除外する理由も必要性もなく、市長が市のトップとして大きな権力を有していることから考えれば、本調査において本市要綱を参考にすることは何らの問題もないと考えた。

加えて、パワーハラスメントについては、判例が集積していることから、これらをパワーハラスメントの該当性を判断するにあたり参考とした。

#### (5) 調査結果報告書におけるパワーハラスメントの考え方

委員から提出された意見書を基に委員との意見交換を行い、調査結果報告書におけるパワーハラスメントの該当性を判断した。

### 4 プライバシーへの配慮と二次被害の防止

委員会の所掌事務を実施するに当たり、情報提供者が不利益な取扱いを受けることを防止するため、委員会で使用した調書や収集した資料、意見書等は公表しないこととした。

また、調査結果報告書においても情報提供者の固有名詞等、可能な限り掲載しないこととした。

### 5 調査の方法とその実施

#### (1) 市長からのパワーハラスメントに関する実態調査アンケートの実施

市長からのパワーハラスメントに関する実態調査アンケート(以下「アンケート」と記載)を実施した。アンケートの詳細は巻末の資料を参考されたい。

なお、アンケートに今後の調査(ヒアリングや記録の提出)への協力者(以下「協力者」と記載)を所属及び氏名欄を設けて募集したところ、調査に協力すると回答した職員は61名、うちアンケートにパワーハラスメントを受けたと回答した職員は23名であった。

- ① 調査期間 令和7年11月10日(月)から令和7年11月25日(火)
- ② 調査対象 西条市職員 2,006人  
(正規職員、再任用職員、会計年度任用職員)
- ③ 回答者数 1,218人(回答率:61%)
- ④ 実施方法 L o G o フォーム(庁内アンケートシステム)による匿名で実施

#### (2) 録音記録等の受領

録音やメモ等記録の受領については、事務局が協力者から受領し、委員会全員に共有した。

#### (3) 職員へのヒアリングの実施

委員会では、録音やメモ等記録の有る事案、又は協力者の中で複数の記載が有る事案に関わっている者(21名)をヒアリング対象として選定した。

ヒアリングは、本庁502会議室にて委員2名と協力者のみで行い、発言内容を正確に把握するため、職員の許可を得て聴取内容を録音した。

・実施日等

令和8年1月17日(土)	9時から17時15分	協力者11名
令和8年1月18日(日)	9時から17時30分	協力者10名

#### (4) 市長へのヒアリング実施

市長室で、市長に次のとおりヒアリングを実施した。

ヒアリングは委員2名と市長のみで行い、発言内容を正確に把握するため、市長の許可を得て聴取内容を録音した。

・実施日等

令和8年1月29日(木) 13時から15時

## (5) 調査報告書作成のための意見交換

委員会を開催し、委員から提出された意見書を基に意見交換を行った。

・ 実施日等

令和8年2月20日（金） 9時30分から11時30分

## 6 調査結果

委員から提出された意見書を基として本市がとりまとめた調査結果を報告する。

また、評価にあたっては、市長が西条市のトップとして大きな権力を有することに鑑み、パワーハラスメント該当の要件のうち、「職場内の優位性ないし優越的な関係を背景にする」との点については、西条市の職員らとの関係において当然に該当することを前提としている。

### (1) パワーハラスメントに該当すると判断した事案について(2事案)

#### 【事案1】 不当要求行為に係る協議における市長の言動について

##### ① 事実認定

録音記録、協議の議事録、同席していた職員及び市長のヒアリングから、以下の事実が認められる。

令和7年7月18日（金）、不当要求行為に係る協議の中で、市長が職員らに対して

- ・ 「市民に厳しい対応をして良いのか。そんな考えやからいかんのや。」「住民サービスが一番だろう。」「馬鹿やないんか。」等大声で怒鳴った。
- ・ 不当要求行為者を市長に会わせないことを指摘し、「私は飾りじゃないんやぞ。」等大声で怒鳴った。
- ・ 職員に対して「(職員が作成した資料について)勝手にシナリオ作りはやってもええよ。」  
「決めるのはわしなんやから、本当の飾りみたいにされても困るわけよ、勝手に。」「そこまで君らは権限あるんかということよ。」と告げ、権限は市長にあることを職員に確認した。

対応にあたった職員の中には、仕事の行き詰まりを感じ、動悸、不眠、胃腸障害等の体調不良等の心身症状を自覚するに至り、心療内科に通院し、主治医の助言により休職することになった者も認められる。

##### ② 評価

自治体窓口における不当要求行為者に対する対応については、住民相手であるからといって不当要求を放置したり容認したりすることは、職員の勤務環境に対する安全配慮の側面からも、また公平公正な行政サービスの実施の側面からも望ましくなく、行き過ぎた不当要求行為については行政機関も毅然と対応すべきであり、住民サービスの名のもとに萎縮的な対応をとるべきでないとの考え方が定着している。

本市では、西条市不当要求行為等対応マニュアル（以下「マニュアル」と記載）を定めており、協議内容はマニュアルに沿った全く問題のないものといえる。

それにも関わらず、市長が職員らに発した「市民に厳しい対応をして良いのか。そんな考えやからいかんのや。住民サービスが一番だろう。」「馬鹿やないんか。」と述べる発言は、相当な対応を提案する職員らの意見を強く否定し、精神的な攻撃といえるレベルに及んでおり、職員らの意見に反対を表明するにしても、その態様は明らかに相当ではなく、その態様は、業務上必要かつ相当な範囲を超えたものといえる。

市長はヒアリングにおいて、「職員らに対して発した馬鹿やないんかとの言葉は、詳細を知らされていない状況での協議において「そんな馬鹿な」という気持ちから発したものである。」と説明するが、録音における市長のこれら言葉の語気からして、市長が説明するような意図は汲み取れ

ず、かかる発言が必要かつ相当な範囲を超えたものであることは疑いの余地はない。

市長は、「組織、組織言うけどやな、組織の長はちゃんと対応できてないのに、なんでせないかんのよこんなもん。」「私は飾りじゃないんやぞ。」とも発言している。これは、市長自身が不当要求行為者と直接話をして対応すべきであるのに、それを未だしていない（させてもらえない）中での不満をあらわす発言であると思われる。

しかしながら職員は、仮に不当要求行為者から市長面会の要求があっても、これに応じない「マニュアルに沿った対応」をしているのであって、これら発言が市長の理解不足によりもたらされたものであるとしても、発言内容自体に問題がある上、大声で怒鳴っている点からも、業務上必要かつ相当なものとは言えない。

また、市長は、「(職員が作成した資料について)勝手にシナリオ作りはやってもええよ」「決めるのはわしなんやから、本当の飾りみたいにされても困るわけよ、勝手に。」「そこまで君らは権限あるんかということよ。」と発言している。これについて市長は、「自身が行政実務や手続に精通していないことから、質問する意図のものであった。」と説明している。

しかし、市長は「決めるのはわしなんやから」とも発言しており、決定権限が市長たる自己にあることを十分理解していると解され、市長の説明する純粋に質問の意図で出た発言とは認めがたい。

むしろ、職員が協議内容を説明するために作成した書類を「シナリオ」と称していること、自分のことを再度「飾り」と称していること、権限が自身にあることを強調した上で、なお畳みかけるように職員に対し、「(職員の側に)権限はあるのか。」と繰り返し問いかけていることからすると、市長がことさらに自己の権威を強調することで、職員に対して挑発的、攻撃的な意図をもってたと解する余地すらあり、かかる発言は「業務上必要かつ相当な範囲」を超えている。

これらのことから、市長の当該協議における一連の発言はパワーハラスメントに該当する。

## 【事案2】協議中における「もういい、出ていけ。」との市長の言動について

### ① 事実認定

職員へのヒアリングにおいて、『市長が職員に対して「もういい、出ていけ。」と怒鳴った。』との主張があった。

市長は上記発言について記憶はないというが、職員の説明する上記発言に至る経緯は迫真性に富み、具体性があること、及び事案1においても市長が職員に対して怒鳴っている録音があることから、市長においては自己の意に反する言動を職員がとった場合に感情的に対応する性質があることは否定できない。これらのことから、事実として認められると判断した。

職員はこれ以後、市長に対し恐怖感を抱くようになり、精神面での不調を感じるようになった。

### ② 評価

市長は職員と協議する際に、職員の進言がいかに市長の考えと対立するものであったとしても、それに対して冷静に対応すべきであり、「出ていけ。」などとの発言をする必要性はない。また、市長は大声で怒鳴ったということであるから、相当性がないことも明らかである。

よって、市長が職員に対して「もういい、出ていけ」と怒鳴った行為はパワーハラスメントに該当する。

(2) パワーハラスメントとは判断できないが、問題があると判断した事案について(1事案)

**【事案3】 新しい地方経済・生活環境創生交付金の申請に係る市長の対応について**

**① 事実認定**

録音記録、協議の議事録、同席していた職員及び市長のヒアリングから、以下の事実が認められる。

令和7年5月中旬から、同年6月25日（水）までの新しい地方経済・生活環境創生交付金（以下「交付金」と記載）の申請について、イニシャルコストやランニングコスト、施設用地の取得、事業実施のスケジュール等が十分に検討されておらず、議会对応が困難となること等の理由から申請に反対する職員の進言を聞き入れることなく市長は申請を行うという意思決定をした。

申請後、内閣府から内示を受けた後に交付決定がなされたが、令和7年9月以降、西条市議会においてこの件が質問され、市長と市議会議員との意見交換の結果、市長は交付金申請を取り下げた。

対応にあたった職員の中には、市長が職員の意見を聞き入れないことから、業務に対する無力感や意欲の低下等がみられ、実現不可能な業務を強いられたとして精神的な苦痛を受けたと訴える者が認められる。

**② 評価**

1 一連の市長の交付金申請のための指示がパワーハラスメントに該当するか

住民の直接選挙により選出される市長には地方行政における政策の遂行につき広範な裁量を与えられているが、市長が交付金申請を職員らに指示する過程において、威圧的、強圧的な方法がとられたことがあったとすれば、それは相当性を欠く言動でありパワーハラスメントに該当する可能性がある。

この点、市長が協議において、「できませんとか言うよりはね、そんなん出さんと話始まらんのんです。」「できんできんって言よったんじゃ話にならんです。」と述べたり、職員一人ひとりに対して、「10億、数十億の交付金を取るいうのを取ったことある？」等と問いかけた態様は、見ようによっては威圧的にとられかねない態度とはいえる。また、実現困難な業務を職員に求めることは過剰な要求でありパワーハラスメントに該当する可能性があるともいえる。

しかしながら、交付金申請については後日内閣府からこれを認める決定が出されていることからすれば、交付金申請行為自体が実現困難な業務の過剰な要求と断じることができず、また、一連の職員との協議の中で、市長が一見して暴言と思われる発言をしたり声を荒げたりするようなことはなかったこと等も踏まえて市長の言動を総合的に評価すると、パワーハラスメントに該当すると断じることまではできない。

2 市長の言動の問題点

もっとも、市長の言動には以下のような問題点がある。

たしかに市長は、一連の協議の場で、言葉を荒げたり威圧的な言動に及んだわけではない。また、市長自身は、最終的には職員らの理解を得ることができた旨認識している。

しかし、多くの重大な問題点についての職員らの繰り返しの指摘に対して、市長が説得的な根拠を示さないまま、終始一貫して「申請する。」との結論を固持したことで、職員らにしてみれば、もはや市長には何を言っても聞き入れられることがないと諦め、市長の命で交付金申請をせよというのであれば従うほかなく、理解も納得もできないままやむなく申請の手続を進めたというのが実態であるといえる。このことは、回議書に「地方公務員法第32条の「市長からの職務上の命令」として起案する」旨あえて記載されていることから裏付けられる。

交付金申請に関して職員らが示した疑問はいずれももっともな内容であり、また、申請の結果、交付決定が出たとはいえ、結局その後、市長が交付金申請を取り下げたことから、そもそも交付金申請が前提としていた各事業の実現可能性は極めて低かったといえる。職員らの意見を無視してそのような実現可能性が乏しい事業に向けた交付金申請を指示する市長の行為は、業務上必要かつ相当な範囲を超え

たものと捉える余地は皆無ではない。

そして、職員らにとってみれば、各自が行政事務に携わってきた経験に基づいて疑問を呈しているにもかかわらず、市長からは、それに対して合理的・説得的な説明や反論がないだけでなく、「数十億の交付金をとりにいった経験があるか？」と敢えて問いかけられ、「みんなやったことないからね、わからん、わからんなんですよ。」などと言われている。

このような市長の態度や言動は、職員らにこれまでの経験やそれに基づく意見を軽視又は無視されたものと受け止められ、職員らの真剣に業務に取り組む意欲を削ぐものであることから、一連の市長の対応によって職員らは精神的な苦痛を受けたといえる。

以上より、市長の言動は、パワーハラスメントに該当すると断じることまではできないとしても、相当程度問題があるものとする。

### (3) その他の事案について

アンケート調査にて職員から、「パワーハラスメントに該当するのではないか。」とその他事案についての意見は複数寄せられていたが、そのほとんどについて、その事実を確認できる録音等記録がなく、調査に協力いただいた職員や市長からのヒアリングからも事実として判断できなかった。

また、一部事実として判断できる言動についても、詳細に検討するまでもなく、業務上必要かつ相当な範囲を超えたものとはいえず、パワーハラスメントに該当すると判断できるものはなく、他のハラスメントにも該当しないものと判断した。

## 7 参考資料

- (1) 西条市パワーハラスメント事案に関する外部調査委員会設置要綱
- (2) 西条市職員のハラスメントの防止等に関する要綱
- (3) 市長からのパワーハラスメントに関する実態調査アンケート調査結果