

令和 8年 3月 17日

小野市議会議長

平田真実様

躍進の会

安達哲郎

議員派遣報告書

先般、実施しました 議員派遣について、下記のとおり
報告いたします。

記

1 研修実施日 令和 8年 1月 27日 (火) ～令和 8年 1月 28日 (水)

2 研修先及び研修内容

一日目 政策議会をつくる 二元代表制とヒロバとしての議会
政策議会の一般質問
法政大学 土山希美枝

二日目 議員のコンプライアンス
ハラスメント条例の作り方
弁護士 太田雅幸

3 研修報告

【第1日】政策議会をつくる 二元代表制とヒロバとしての議会
政策議会の一般質問

講師 土山 希美枝

1・定数削減となり手不足問題

- ・定数削減の問題の本質は議員定数ではない。本質を深堀していく必要がある。
- ・なり手不足をどう分析するか

2・議会・議員像の再設定

- ・自治体は「市民が必要不可欠とする〈政策・制度〉を整備するための機構」である。

▽個別事業とその集合。事業の実行プログラムである計画、それを実行する組織
▽議会・長は<政策・制度>を「よく整備する」ため、異なる権限を与えられた機構
である。

議会による広報公聴の戦略 議会の「成果」を見える化する

- ・政策議会の政策形成とその資源
 - ▼「争点」を取り込み、「議会として意思形成する」過程に乗せ、「成果」を出す
 - ▼「争点」の重要性：モメごとがないなら議会はいらない＝モメることこそ本来の議会である_モメておさめる＝自治

「開かれた議会」

議会の意思決定やその過程を市民に公表する責務を果たす必要がある。
各自治体では様々な取り組みをし、市民に興味・関心を持ってもらえるようにしている。
それぞれの工夫で、議会と市民とのキョリを縮めていく必要性が大いにある。

午後 政策議会の一般質問

「政策議会」の基礎理論

議会・長はそのために種類の異なる**権限**を与えられた機構

「議会」が信頼を得るために

- ・「わがまちの<政策・制度>をヒロバでの議論と決断によって「よい」状態にすること
- ・「わがまちの<政策・制度>は、議会がいるから（行政だけより）よい状態である」という市民からの評価
- ・「成果＝実績」と「認知」を高めていくしかない

一般質問の機能と制度

- 議員にとって、自分の活動と知見を集約し、わがまちの問題を提起し、監査・提案できる機会である。 Watch ではなく check
- 議会にとって、議会の一部である議員が行政の政策執行のありかたに監査・提案することで、自治体政策を間接的に制御できる機会

??なぜ十分に活かされていないのか??

残念な一般質問

- ・公表数字だけを確認するだけの質問
- ・論点の入れすぎによるぼやけた質問
- ・一般質問としては個別的すぎる質問
- ・合理的な根拠や論拠のない批判・・・

一般質問を機能させるために

1.論点を整理して磨く

一般質問とは「事実」「分析」「主張」で構成される・

一般質問の論点を整理する

▽箇条書き・付箋等で書き出して整理する

- ・問いただきたいことの優先順位を整理
- ・持っている情報、確かめたい情報の整理
- ・論点は基本的に「事実」と「意見」で構成される

事実（現状、問題状況）

意見（分析＝事実だから言えること）

意見（主張＝言いたいこと）

▽論点で「これだけは引き出したい」60%ラインを設定する

▽自分の一般質問の価値を確かめる

- ・その質問で「まちはよくなる」か？
- ・その論点は、監査機能を果たすのか、政策提案機能を果たすのか
- ・事業や計画なら現状の背後にある事業・計画のありかたの知見を得る
- ・具現化のために「事業」を意識する
- ・感覚的な評価ではなく、根拠を
- 政策提案機能
- ・政策について、その在り方について改善や廃止も含め提起する機能

・新規の事業でなくても、現状を変化させることは行政にとってコストが高い。それを超える「正当性」が必要

2.<争点>を発見し、現状を事実でとらえ、分析するための情報収集

▽困りごとの当事者、課題の現場を特定する。現場で聞くことの重要性
（議員の立場：①課題の現場/②その課題に対応するはずの行政の現場）

政策をめぐる情報の類型とリソース

① 争点情報：いわゆるニュース的な<状況情報>、ウォッチャー型情報
→市政への問題意識、市民相談、報道、他自治体の動向など

② 基礎情報：調査・統計に基づく<分析情報>、行政資料型情報

3.一般質問の「問いただし方」を考える

政策議会の「資源」と「成果」

△いい質問がいかされないのは誰得？

- ・質問力：情報収集力×争点に気づく力×分析する力×説明する力×議論する力

まとめ

議員の二面性を意識することが大切。

○唯一選ばれた代表者として

○議会を構成する一員として

▽予定調和しない、ときに矛盾する二面性であるが、伝統的に前者ばかりが意識されがちである。しかし、議員のもつ権限のすべては後者である。

▽「議会改革」とは「議会」としての考え方、活動とそれによる成果を目指す

▽「議員の支援者の総和」と「全市民」の差を自覚、責任をもつ

▽これは議会としてほっとけないという争点の共有

《所 感》

一日の研修を通して感じたことは、二元代表制の大切さです。行政のやっていることは間違いないという幻想により、どうしても追認するだけの機関になりがちですが、もし「間違わない」行政を前提とすれば、もはや議会の必要性がなくなってしまいます。議員の一番の仕事は行政の監視、監査にあると思っています。政策提言ももちろん大切なことではありますが、まずは行政がしっかり機能しているか、市民にとって必要不可欠な政策や制度であるかというのをしっかりと監査していかないといけないなと改めて感じました。議会は政策や制度をよりよく整備するために特別な権限を与えられています。信託された権限を使って時には「制御」することも立派な議会の役目です。それが政策議会の本質であると勉強することができました。その議員にとっての、わがまちの政策制度の争点を提起し、監査・提案できる機会である一般質問ですが、今回具体例をもとに、一般質問のありかたについて学ぶことができました。まず何を問いたいのか、なぜ問いたいのか、その論拠は何であるか、どうすれば課題が解決する方向に向かうのか、事実を知り、分析をし、主張をする一連の流れを改めて勉強する機会になりました。自分自身の過去の一般質問を思い返しながら、改善点を探し、より素晴らしい質問にしていきたいと感じました。

北海道の鷹栖町では、市民の皆さんに議会に興味を持っていただくために、某家電量販店のチラシをモチーフにしたとてもユーモアのある一般質問の案内チラシを作っています。そのチラシはすごく斬新で、あまり興味のない方も思わず見てしまうように工夫されて作られていました。その他にも議会と市民を近づけるための取り組みをしておられる自治体がたくさんあり、ぜひ小野市でもそういったことに取り組んでいけたらと

思いました。しかし、こういうことは一人の議員だけが考えていてもできるわけではありません。議会として取り組んでいかないといけない課題でありますので、他の議員にも働きかけていきたいと思えます。また、情報過多なこのご時世、情報収集にはとても便利な反面、誤情報や根拠のない情報などもたくさん出回っているのが現実であります。ものごとの本質をしっかりと見抜く力を養っていかないといけないと感じました。

【第2日】議員のコンプライアンス

ハラスメント防止条例の作り方

講師 太田 雅幸

議員のコンプライアンスについて

1. 不当要求・介入の防止

(例規の例)

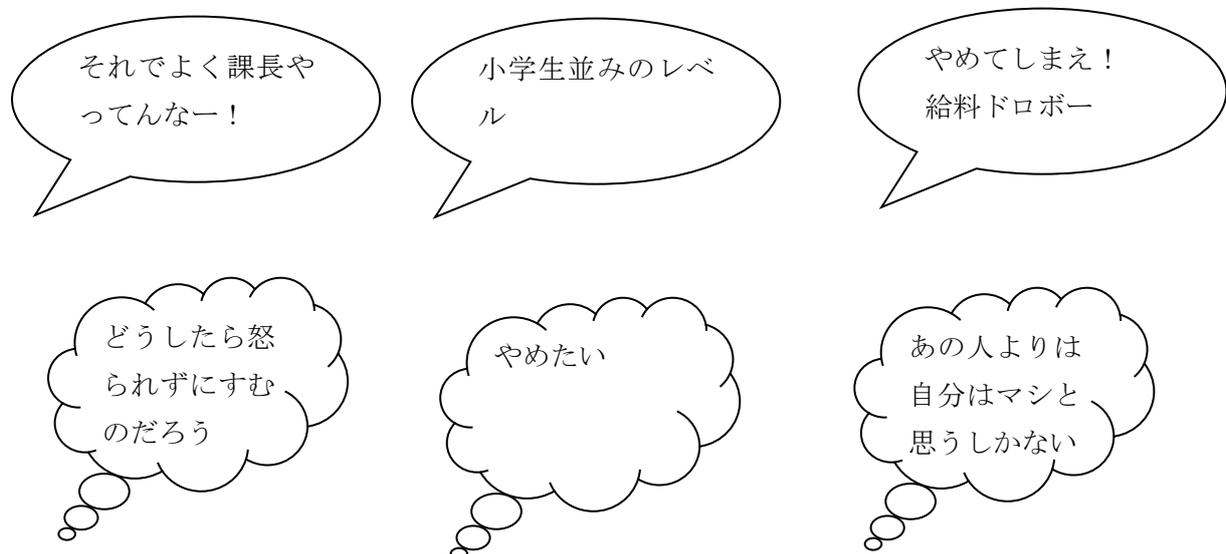
町長又は町の機関が行う届け出受理、許認可、命令、職員の採用または昇進、行政指導、契約、補助金の交付その他職務の遂行に関し、特定の企業、個人、団体のために不当な取り計らいをしないこと

2. 政治腐敗・不当要求

市民全体の代表者として、常に人格と倫理の向上に努め、その地位を利用していかなる金品も授受しないこと

3. ハラスメントの防止

追い詰められたパワハラ被害者のこころのうち



法律に組み込まれているパワーハラスメント

パワハラに関する行政的規制（令和元年の常会で労働施策総合推進法が成立、令和4年度から全面的施行）

（雇用管理上の措置等）

第30条の2①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雇用管理上必要な措置を講じなければならない

・事業主（自治体においては任命権者）に対して、相談体制の整備等パワハラ防止のための雇用管理上の措置義務を規定

要件（1） 優越的關係 —議員と職員の関係—

職制上の上下関係が典型的ではあるが、それに限定されない。すなわち、抵抗または拒絶することができな蓋然性が高い関係を背景として行われるものであれば足りる（下剋上の優越的關係も存在）

議員と職員の関係はどうか？

議員は職員から見て、上司・部下の関係ではない。

しかし、、、

① 首長と対等に向き合う機関（議会）の構成員であること

② 民意によって選出されたという金看板から、職員は議員に対し抵抗又は拒絶ができない蓋然性が高い

→議員は、その地位が職員を委縮させうることを考えるべき

要件（2）業務上必要かつ相当な範囲を超えたもの

（例）

- ・業務上明らかに必要性のない言動（相手のプライバシー）
- ・業務の目的を大きく逸脱した言動（相手の問題事象に対する叱責や指導を超えて、相手を能力がないと貶める発言をする）
- ・業務を遂行するための手段として不適當な言動（過剰に長時間の叱責など）

*人の生命がかかるようなミスや、同じようなミスを反復する場合に厳しい注意や叱責をすることは、必要性・相当性の範囲内となる可能性は高い。

要件 (3) 労働者の就業環境が害されること

当該言動により労働者が身体的また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

・平均的な労働者の感じ方を標準とする。(相手の意に沿わないことがすべてハラスメントではない)

→こんな仕打ちをされたら、たいてい落ち込むとか、周囲の職員もピリピリするのが普通ということであれば、この要件に該当する。

4.パワハラ of 6つの典型的な行為類型 (厚生労働省パワハラ指針)

- ① 暴行・障害
- ② 脅迫・名誉棄損・侮辱
- ③ 隔離・仲間外し・無視 (人間関係からの切り離し)
- ④ 業務上明らかに不要なことや遂行不可能なことの強制、仕事の妨害
- ⑤ 業務上の合理性なく、能力や経験とかけ離れた程度の低い仕事を命ずること
- ⑥ 私的なことに過度に立ち入ること

① 暴行・障害

(議員→職員、上司→部下)

○職員から渡された書類を力いっぱいたたきつける

○椅子を蹴り上げる

(議員→議員)

② 脅迫・名誉棄損・侮辱

○公衆の面前で相手の非を指摘し、相手の個人的な対面を激しく汚す場合が名誉棄損や侮辱に該当するおそれが高い (公開処刑になり、業務上の必要性を超えてしまう)

(議員→職員)

「お前は役所のお荷物だ」

「おれに逆らうなら、仕事をできなくしてやるぞ」

(上司→部下)

「もう君に起案を頼むのをやめるわ、きみはほかの部下よりもひどいわ」

③ 仲間外し・無視 (人間関係からの切り離し)

④ 過大な要求

- 職員を数時間にわたって拘束し、延々と自説を吞ませようと厳しく非難
- 終業後に職員を自宅に呼びつけてレクする
- 職員に業務とは関係のない私的な雑用の処理を強制的に行わせる
(議員→職員)
- 大量の資料の提出を実現困難な期限を設定し、かつ、執行部職員との話し合いを拒絶する場合には「過大な要求」となる可能性がある

⑤ 過小な要求

- 上司が女性部下に対し「ご飯を作ってあげないとご主人かわいそうだよ」などと告げ、彼女が中心となって進めてきたプロジェクトの打合せ中に帰宅させる。
*体調の悪そうな部下に対し、無理をしなくていいよと促すことは該当しない。

⑥ 個の侵害

- 社員間の恋愛感情への介入
- 性的思考・性自認等を職員の了解を得ないで、まわりに言いふらすことも個の侵害

午後 ハラスメント条例の作り方

1. 国の法令におけるハラスメント規律の対象

- パワハラ防止のための雇用管理上の措置義務を定める労働施策総合推進法
(雇用管理上の措置)

第30条の2第1項

事業主は、職場において行われる優越的な関係を背景にした言動であつて、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

- セクハラ防止のための雇用管理上の措置義務を定める男女雇用機会均等法

第11条第1項

事業主は、職場において行われる性的な言動に対する労働者の対応により、当該労働者がその労働条件につき不利益を受け、又は当該性的な言動により当該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

ハラスメントに関する規定の保護の対象

上記に関する規定は、いずれも労働者を保護するための規律である
「労働者」 指揮命令下の労務提供をし、就労に対する対価を受ける者
*議員は「労働者」には該当しない！

ハラスメントに関する規定の意味

- ▽組織ぐるみの対策を義務付ける行政的規律であること
- ▽被害者の行為者や会社に対する賠償請求権等を基礎づけるものではない

条例を制定する所以について

議員→職員のハラスメント事象

○議会ハラスメント防止条例を制定する意味

1. 労働施策総合推進法、均等法等の規律が地方議会議員にどう及ぶのかがあいまい。
2. 議員や首長が行為者であるハラスメント事象の特殊性に応じた効果的な仕組みを構築する必要がある
3. ハラスメントが許容されないことや組織ぐるみで排除していくことについて、規範意識への働きかけ

議員・首長のハラスメントに対する特殊性

(例) 議員→職員のハラスメント

- ◇・首長部局や議会事務局が行為者とされる議員から事実関係を聴取することが難しい
- ◇調査を行うものが議会との摩擦を考慮して、調査過程でセカンドハラスメントを加える危険性があること

↓

議員・首長のハラスメントの問題点

- ・職員を議会・議員等から引き離すことには限界がある
- ・議員・首長に対し謝罪をすべきであるとの感銘力をどのように及ぼすのか
- ・都道府県労働局の手続きは、自治体に適用がない
- ・ハラスメントは懲罰事由ではない。懲戒という手続きは存在せず、人事上の訴求力がない

職員の議員に対するハラスメント

議員を被害者とするハラスメント事象は、労働施策総合推進法等の規律の対象ではないため、議員にとって相談先がないのが現状

ハラスメントの現状

○地方議員に対するアンケート調査（令和2年実施）

・議員活動や選挙中に有権者や支援者、議員等からハラスメントを受けたかという質問に対し、全体の42.3%がハラスメント行為を受けたと回答

具体的な条例について

（参考）大阪府条例

パワーハラスメント

要件（条例第2項第1項第1号）

- (1) 議会、職場又は地域における優越的關係性を背景とする言動
- (2) 議会活動、議員活動又は選挙活動、その他の政治活動上必要かつ相当な範囲をこえること
- (3) 相手方の政治活動等の環境を害するもの

*労働施策総合推進法を参考になっている

セクハラ

要件（条例第2条第1項第2号）

- (1) 政治活動等における性的な言動
- (2) 相手方がその対応により政治活動等において不利益を受ける等、相手方の政治活動等の環境を害するもの

その他のハラスメント

要件（条例第2項第1項第4号）

- (1) パワハラ、セクハラ、マタハラに類する相手方に対する誹謗、中傷、事実を反する風説の流布その他嫌がらせとなる言動
- (2) 思想の自由、表現の自由等に配慮しても、なお一般に許される限度を超えること
- (3) 相手方に対し、身体的または精神的な苦痛を与え、相手方の政治活動等の環境を害するもの

相談窓口・被害防止措置の申し立て（第8条）

(1) 相談窓口の設置

議長が、弁護士その他のハラスメント事案に関する専門的な知識又は経験を有するものを相談員とする窓口を設置すること

(2) 被害防止措置に関する申し立て（第8条第2項）

府議会議員又は府議会議員になろうとする者であってハラスメントによる被害を申し立てる者は、議長が定めるところにより、相談員に対し、当該ハラスメントによる被害の継続又は再発を防止するための被害防止措置その他の相談をすることができること

ハラスメント条例の立案

<対象>

1. 議員のみとするもの
2. 議員及び首長など特別職とするもの

—全庁型—

(例) 大和市ハラスメント防止条例

第8条 市長等、議員、職員その他本市に勤務する全ての者は、ハラスメントが個人の尊厳を不当に傷つけ、人権侵害に当たることを理解し、他者に対しハラスメントを行ってはならない。

(対応措置)

第14条 市長及び議長は、事実関係の公平な調査によりハラスメントの事実が確認された場合は、次の号に掲げる行為者に対し、それぞれ必要に応じて当該各号に定める措置を行うことができる。

- (1) 市長等及び議員 公表
- (2) 職員 地方公務員法第29条の規定による懲戒処分等

目的規定の大切さ

「信頼される議会の実現に資する」ことが大前提である

定義規定、禁止規定

1. 一般に例規において定義規定を置く理由として、規律対象の特定が必要であるため
2. ハラスメントの用語を定義しない条例もある

↓

そもそもハラスメントは社会通念上確定している概念？

相談・調査手続き

相談窓口の設置（責任ある者による公平な聴取）

→被害者にとっての癒しであるとともに、ハラスメントの対処の入り口として不可欠
<例規例>

- ・ 議会事務局を相談窓口にする
- ・ 外部窓口を設置する
- ・ 弁護士等に相談員を委嘱する
- ・ 人事課と第三者相談窓口を併設 等

不利益取り扱いの禁止

第13条 市長等、職員又は議員は、ハラスメントに関する相談などを申し出たことを理由として、当該職員に対し不利益な取り扱いをしてはならない。

調査組織

- (1) 相談体制以外の調査組織を必要とする事態があれば、相談員制度以外に、ハラスメント処理委員や、ハラスメント対策委員会等の合議体を設ける必要がある。

例) 市長等が当事者（行為者）である場合に、人事主管課系列で調査することが不適切である為

調査組織の在り方

ハラスメントの組織には様々な様態がある

△議員のみで構成する機関

△社会的信望があり識見の高い者の中から指名選任した委員で構成される第三者委員会、外部の有識者からなるハラスメント審査会

△議員、職員、有識者の混成部隊

実効性の担保

公表

その他

ボイスレコーダーの活用

・ 行為者は被害者に向けて発言をしている、それをその場でメモに残すことと、録音することに大差はない。秘密録音であるとしても違法性は少ない。証拠として非常に高い価値がある。

<所感>

2 日目は議員のコンプライアンスと、ハラスメント条例の作り方について学びました。公職選挙法の話では、公人としてやってはならないことを改めて学びました。議員のコンプライアンスについて、ひと昔前までは、議員という立場を利用して、自分の知り合いを市役所の職員として雇うように口利きをしたり、自分の友人の会社が、市の事業を請け負えるように口利きをしたりというのが頻繁に起こっていたという事実をしり、すごく情けなくなりました。去年も入札価格を漏らして逮捕されたというニュースがありましたが、絶対あってはならないことであり、特に議員は市民に選ばれた公職者であることをしっかり自覚せねばならないと再確認しました。小野市でもそんなことが行われていないか、そう疑われるようなことはないか、しっかり厳しく監査していくのも議員の役割であると痛感しました。ハラスメント研修では、ハラスメントに該当する3大要件について学びました。基本となるのが「優越的地位、優越的關係性」があるかないかということです。本来議員と職員の間には上下関係というのは存在しないのですが、①首長と対等に向き合う機関（議会）の構成員であること②民意によって選出されたという金看板から、職員は議員に対し抵抗又は拒絶ができない蓋然性が高いので、議員は、その地位が職員を委縮させうることを考えるべきだということを知りました。と同時に議員と議員、議員と市長の間でも、名目上は同等の立場ではありますが、経験年数や年齢、周囲の環境等により「優越的關係性」が成り立つことも確認しました。当たり前のことだと思います。何かの要因で捻じ曲げられることは絶対にあってはならないと強く認識しました。ハラスメント条例の作り方では、様々な市町村や、大阪府の実際の条例から、作る際に大事なポイント、大事な観点を細かく学ぶことができました。市の職員は国の労働施策総合推進法、均等法等の規律等で規定がありますが、残念ながら、非常勤特別職である、首長や議員には規定がありません。なので、議員自らが条例を作り、自分たちを戒めるとともに、自分たちを守っていかねばなりません。今回の研修で、ハラスメント条例の大切さを痛感し、小野市でも早急に取り組まないといけないと感じました。立案するためには議員一人の力ではできません。議員16人が問題意識をしっかりと持ち、自分たちで働きやすい小野市を作るために協力していかないと強く感じました。