

上越市議会 ハラスメント ガイドライン

上越市議会

第1章 ハラスメントの定義

1 基本原則

ハラスメントは、被害者の人格と尊厳を侵害し、心身に深刻な影響を及ぼすだけでなく、議会における健全な議論と意思形成を妨げるとともに、議会への市民の信頼を著しく損なう重大な問題である。

このため、ハラスメントの発生を未然に防ぐとともに、発生時には迅速かつ公正に対応するほか、再発防止に取り組むことは議会の重要な責務である。

上越市議会は、上越市議会基本条例第26条（政治倫理）に定める「高い倫理観・責務の遂行・品位の保持」の理念に基づき、議会としてハラスメントのない、自由で闊達な議論ができる環境の構築を目指し、議論を進めてきた。

本ガイドラインは、上越市議会基本条例の精神に基づき、次に掲げる目的をもって策定する。

- 議会におけるあらゆるハラスメントの防止と根絶
- 被害者の保護と心理的安全性の確保
- 加害行為に対する適正で公正な対応の確立
- 議会としての説明責任の明確化と市民の信頼の確保
- 議員が安心して能力を発揮できる環境の整備

本ガイドラインは、人格攻撃や侮辱的言動、威圧行為等でない限り、会議等における正当な発言その他の議会活動を制限するものではない。

一方で、行為者の意図の有無にかかわらず、結果として議会の活動環境を害する場合にはハラスメントが成立し得ることに十分留意しなければならない。

2 定義

1. 本ガイドラインにおける「ハラスメント」とは、優越的な関係を背景として、議会活動上必要かつ相当な範囲を超え、相手の活動環境を害する言動の総称をいう。
2. 本ガイドラインにおける「活動環境が害される」とは、当該言動により身体的又は精神的苦痛が生じ、活動環境が不快なものとなり、能力発揮に看過できない支障が生じる状態をいう。強度や態様によっては、一回の言動であってもハラスメントに該当し得る。
3. 本ガイドラインにおける「業務」及び「職場」概念は、厚生労働省「職場

におけるハラスメント関係指針」の考え方を議会の実情に応じて準用するものとする。したがって、職場については、議会活動に密接に関連する本会議場、委員会、会派控室、議会事務局、視察・出張先、庁舎内共用部、オンライン会議環境等を含む。また、懇親会等であっても、参加の任意性や業務関連性により職務の延長とみなし得る場合は対象とする。

4. 議会固有の「優越的な関係」とは、議会における役職、会派内の立場、当選回数、情報量・経験の偏在等により、相手方が抵抗・拒絶することが困難となる関係性をいう。主な例として以下を挙げる。

議長 → 議会事務局職員（法令上の指揮命令関係）

議員 → 議会事務局職員（法的上司部下関係はないが、事実上の優越的地位）

議員 → 執行機関職員（制度的上下関係はないが、市民の代表としての立場により抵抗困難性が生じ得る）

議員 ↔ 議員（形式上は平等だが、当選回数、役職、会派構造、専門性の差等により実務上の優劣が形成される）

これらの優越性は、必ずしも「役職上の権限」を要件とせず、事実上の影響力や人数関係等を含めて総合的に判断される。

3 主な類型

1. パワーハラスメント

次の3要件をすべて満たす言動をいう

- ① 優越的な関係を背景とした言動
- ② 業務上必要かつ相当な範囲を超える言動
- ③ 活動環境が害されること（※適正な業務指示・指導は除外）

典型例

身体的攻撃／精神的攻撃／人間関係からの切り離し／過大要求／過小要求／個の侵害など。個別の該当性は総合的に考慮して判断する。

2. セクシュアルハラスメント

「意に反する性的な言動」により、不利益取扱い又は活動環境に害が生じるもの。判断は、平均的な男女の感じ方を基準に、言動の態様・場面・頻度・関係性等を総合的に考慮する。

3. 妊娠・出産・育児・介護等に関するハラスメント

妊娠、出産、不妊治療、育児休業、介護休業等に関する言動により、当事者の活動環境を害するもの。制度利用や申出に対して否定的・攻撃的な言動を行い、権利行使を萎縮させるケースも含む。

4. その他のハラスメント

モラルハラスメント（人格を傷つける支配・侮蔑・無視等の継続）など、本類型に記述がないハラスメントについても、発生した場合には本ガイドラインの手続に準じて対応する。

4 ハラスメントに該当し得る言動の例示

- ・ 該当し得る例（※いずれも事案ごとに総合判断する。）
人格を否定する暴言、侮辱、名誉感情を害する発言やメールの共有送信
公衆の面前での叱責、見せしめの取扱い
過大／過小な要求、仕事を与えない、意図的な情報遮断
私的領域への過度な介入、機微情報の暴露（性的指向・SOGI、病歴等）
- ・ 該当しない可能性が高い例
具体的な行動に対する必要かつ相当な範囲での指導・注意
公益・安全確保のための合理的な指示

5 判断の基本原則（判例・指針に基づく要点）

ハラスメントの該当性は、個別事案ごとに次の点を中心に総合判断する。いずれも単独で決するものではなく、相互に関連し合う要素として扱う。

1. 業務上の必要性
当該言動に、目的の正当性や業務上の必要性が認められるかを確認する。
（業務目的が明確であり、適切な方法による指導や助言は、原則としてハラスメントに該当しない。）
2. 人格非難の有無
叱責や指導が、行動の改善に向けた指摘にとどまるか、人格そのものを否定する侮辱的言動に及んでいないかを判断する。（人格否定・侮辱的文言・社会的評価を傷つける対応などは、ハラスメント該当性を強める。）
3. 場面（公開性）
言動が、公衆の面前、複数人へのメール送信など、見せしめの・公開の場で行われていないかを確認する。（公開性が高いほど、名誉感情の侵害・心理的負荷が大きく、違法性が強まる。）一方で、議会活動は公開が原則であることから、議会運営上公開での指導・助言が必要な場合においては、当該行為はハラスメントへの該当性が弱まる。
4. 相手の属性・心身の状況
新任、若年、経験不足、あるいは心身の状況（病歴・ストレス・妊娠等）を踏まえ、相手に過度の心理的負荷を与えないよう配慮していたかを確認

する。(相手の状況への無配慮は、ハラスメント該当性を強める重要要素。)

5. 時間・頻度・継続性

言動が長時間に及ぶ、反復される、又は、継続的に行われていないかを確認する。(長時間又は反復継続される叱責・攻撃的言動は、ハラスメントとして評価されやすい。)

6. 平均的な者の感じ方

同様の状況で同種の言動を受けた場合に、社会一般人が、業務又は活動を行う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して判断する。(ここでいう「平均的な者」とは、市民一般の社会通念を基準とし、議会特有の慣習や力関係に過度に依存しない視点を指す。)

7. 意図の有無

行為者の意図の有無にかかわらず、結果として相手の活動環境を害した場合には、ハラスメントに該当し得ることに留意する。

なお、セカンドハラスメント(相談者を非難・萎縮させる言動)は特に慎重に扱うものとし、相談対応・調査対応において厳に防止する。(本ガイドライン第5章「事案の公表、二次被害防止、虚偽申立の禁止」に詳細を定める。)

6 虚偽申立・濫用の回避

ハラスメント相談制度は、被害者の保護と救済を目的として設けられるものであり、議会内の健全な環境を維持するために不可欠な手続である。

その一方で、制度が不当な目的で利用されることのないよう、次の点に留意して運用することとする。

- ・ 本ガイドラインは、故意による虚偽の申立、事実をねじ曲げた申告、ハラスメント制度の濫用や悪用を認めない。
- ・ 虚偽申立は、議会の秩序及び正当な救済制度の信頼性を著しく損なう行為である。
- ・ 虚偽申立や制度濫用の疑いがある場合でも、議会としては直ちに決めつけることなく、事実確認を丁寧かつ慎重に行い、公平中立な立場で判断する。(相談者を萎縮させないため、初期対応はあくまで「広く受け止める」姿勢を基本とする。)
- ・ 虚偽申立・濫用が明らかになった場合には、議会として必要な措置を検討し、各種規範に基づき適切に対処する。
- ・ 事実関係が曖昧な段階で、相談者を責めたり、相談の動機を断定的に扱ったりすることは、セカンドハラスメントに該当し得るため厳に慎む。

第2章 対象・適用範囲

1 対象者

本ガイドラインの対象者は、加害者と被害者がともに上越市議会議員（議長・副議長を含む。）とする。

議員は、市民の代表として高い倫理的義務を負い（上越市議会基本条例第26条）、議会内におけるハラスメントの防止・根絶に主体的に取り組む責務を負うものである。そのため、本ガイドラインに定める行動基準、禁止行為、相談手続、調査手続、再発防止措置等は、議員間のハラスメント行為（議員→議員）に限定して適用する。

なお、本ガイドラインはまず議員間の行為を対象として運用を開始するが、議会における調査研究に応じて、将来的には対象範囲を議員以外の関係者（職員、市民等）へ段階的に拡大することを検討していく。対象範囲の拡大については、議会改革の推進組織等で適宜協議し、改善を図るものとする。

2 適用される場面（活動の範囲）

本ガイドラインは、主に次の場所・機会を含む議会活動に関連する全ての場面に適用する。

- 議会の公式活動に関わる場面
 - ・ 本会議
 - ・ 委員会及び広報広聴委員会
 - ・ 議会報告会・意見交換会
 - ・ 各派代表者会議、課題調整会議、政策形成会議その他の協議調整の場
 - ・ 議員連盟の活動
- 議会関連施設
 - ・ 本会議場及び委員会室
 - ・ 会派控室
 - ・ 議会事務局執務室、議会図書室等
 - ・ 庁舎内の打合せスペース・共用エリア
 - ・ 議会が実施する視察・研修・派遣先（移動中の行程を含む）
- オンラインを用いた議会活動
 - ・ オンライン委員会
- メール・SNS・チャット等のオンラインコミュニケーション

- ・ タブレット端末・私用端末を問わず、公的活動に関連するやり取り
 - 議員間の打合せ
 - ・ 政務活動の一環として行われる事務や連絡調整
 - 議会活動の延長と評価し得る場面
 - ・ 懇親会・意見交換会・会食等（出席の任意性、業務・活動との関連性、参加者構成等を総合的に判断）
- ※これらは例示であり、議会活動に関連する一切の場面に適用される。

3 対象となる行為の範囲

本ガイドラインは、次の行為に関連する全てのハラスメントを対象とする。

- 議員としての発言・質疑・議論活動
（本会議・委員会内での不当な侮辱・威圧等を含む）
- 議員同士の関係に基づく言動
（会派内の関係性、当選回数や役職による優越的關係等）
- オンライン・文書・SNS等を通じて行われる言動
（メール、チャット、SNS投稿、グループメッセージ等）
- 活動に付随する移動、宿泊、休憩時間等での言動

4 対象・適用範囲に関する留意点

個々のケースにおいては、以下の点に留意して対象・適用範囲を判断する。

- 議員の「個性」「強い口調」等を理由にハラスメントの可能性を否定することはできない。
- オンラインでの発言・投稿は「非公式」であっても対象となる。
- 懇親会・会食等が「任意出席」であっても、議会活動と関連していれば対象となる。
- 「議員間には上下関係がない」ことは、優越的關係の不存在を意味しない（会派人数・経験差は影響し得る）。
- 相談者が感じた不安・不快・萎縮の声を尊重し、対象外と安易に判断せず広く受け止める。
- 適用範囲の判断に迷う場合は、相談員（専門家）による判断を仰ぐことも検討する。
- 対象範囲はハラスメント防止の観点から広めに解釈することを基本とする。

第3章 議会のハラスメントへの対応

1 ハラスメント相談員の設置

1. 設置目的
議員間のハラスメントに関する中立・専門的な相談対応、調査、再発防止に資するため、上越市議会ハラスメント相談員を置く。
2. 対象事項
相談員は、次の職務を行う。
相談の受付・記録・初期評価（リスク評価を含む）
助言・調整の実施（相談のみでの終結も可）
3. 調査が必要な場合の議長（議長がハラスメントの加害者又は被害者である場合にあっては副議長。以下同じ。）への調査実施申出
被害者・加害者・関係者の聴取、証拠の収集・確認
事実認定及び講ずべき措置（案）の作成・議長への報告
二次被害防止・プライバシー保護に関する助言
必要に応じた暫定措置の建議（接触制限・座席配慮等）
4. 体制・資格
相談員は、弁護士その他ハラスメント事案の専門知識又は経験を有する者から選任する。相談員は、複数名とし、案件ごとに指名できる体制とする。
5. 選任・任期
議長が選任し、任期は1年（再任可）とする。
6. 相談窓口・受付方法
相談は、議会事務局を経由せず、相談員へ直接行う（メール／電話／面談）。匿名相談を受け付ける。ただし、調査の実施可否は相談員が判断する。
7. 守秘義務・情報管理
相談員は、職務上知り得た情報を第三者に漏らしてはならない。案件情報はアクセス権限を最小化し、厳格に管理する。

2 ハラスメント審議会の設置

1. 設置目的・所掌
調査結果および相談員の措置案について、その妥当性を審議し、議長に答申するため、上越市議会ハラスメント審議会を置く。
2. 組織
各会派の代表により構成する。座長は議長とする。必要に応じ、外部有識

者の意見聴取を行うことができる。委員は、関与事件に関し利害関係がある場合は職務に関与しない（除斥・忌避）。

3. 審議手続

相談員の報告（事実認定・措置案）を基に審議する。

加害者議員に対する聴聞手続を行う。

守秘義務を厳守し、公正・中立に審議を行う。審議を行うに当たっては、相談員の判断を最大限尊重するものとする。

審議の結果は、報告書として議長に提出する。

4. 事務

審議会の庶務は議会事務局が補助する。

3 措置の実施

1. 決定・実施

議長は、審議会の答申を踏まえ、必要な措置を決定・実施する。

2. 措置の種類（例）

口頭又は書面による注意

指導・改善命令（再発行為の禁止、改善計画の提出等）

再発防止研修の受講

議会内での接触制限等の措置（座席配置、会合での動線配慮等）

氏名の公表（必要性が高い場合に限る）

議会としての対応（問責決議等）

3. 選定基準（考慮要素）

行為の重大性、継続性、影響の範囲

当事者の反省状況・改善意思

再発リスク、二次被害の有無

手続の適正確保（聴聞・弁明機会 等）

4. 通知・公表

措置の結果は、当事者に書面で通知する。公表の要否・範囲は、プライバシー保護・二次被害防止に最大限配慮して判断する（氏名公表は厳格に限定）。

4 再発防止

1. フォローアップ

措置後、議長はフォローアップ計画を定め、一定期間、当事者・関係会派の状況確認を行う。（目安：3か月／6か月時点での経過確認。必要に応

じ延長。)

2. 環境整備

接触回避や座席・動線の見直し、会合運営の配慮等、環境面の改善を行う。
オンライン／チャット等のコミュニケーション・ルールを周知徹底する。

3. データの活用と見直し

相談・調査で得られた知見を蓄積・分析し、ガイドラインの改善（対象範囲の段階的拡大の検討を含む）につなげる。

4. 二次被害の防止

相談・協力・証言を理由とする不利益取扱いの禁止を再確認し、違反が疑われる場合は速やかに対応する。

5 予防・研修の実施

1. 定期研修

議会は、年1回以上のハラスメント研修の実施に努める。

2. 研修内容

議会特有の優越的関係の理解と留意点

判例・議会事例に基づくケーススタディ

オンライン上のハラスメント（SNS・チャット・メール）

セカンドハラスメントの防止

被害者対応の基本姿勢と暫定措置の考え方

3. 周知・啓発

ガイドラインの要点を議会HP・周知文書・ポスター等で継続的に発信し、
予防を第一とする文化を醸成する。研修・周知の実績を毎年度レビューし、
必要に応じて内容を見直す。

4. 受講管理

事務局は、受講状況の把握に努め、未受講者への受講機会の確保に努める。

第4章 相談体制（相談方法・流れ・調査協力義務）

本章は、相談の受付から、調査開始・審議・措置に至る運用の中核を定める。
相談対応・情報管理・不利益取扱いの禁止は第3章の規定をあわせて適用する。

1 相談の対象と窓口

1. 対象
議員間（議員→議員）のハラスメントに関するあらゆる相談（事案の疑い・不安・未確定情報を含む）。
2. 窓口
上越市議会ハラスメント相談員（弁護士）が直接受け付ける。
3. 経路
議会事務局を経由しない（独立性・秘密保持の確保）。
4. 第三者相談
目撃した議員からの通報・情報提供も受け付ける。

2 相談方法

1. 手段
電子メール／電話／面談
2. 初回に記載が望ましい事項（任意）
①発生日・場所 ②相手方（議員名／不明でも可） ③具体的言動と経過
④証拠の有無（種別のみ） ⑤希望（相談のみ／助言・調整／正式調査）
⑥緊急の配慮（接触制限等） ⑦連絡方法
3. 匿名相談
受け付ける。ただし、調査実施の可否・範囲は相談員が判断する。

3 相談の段階

1. 相談のみ
助言・調整等により、相談者の意思で調査に移行せずに終結できる。
2. 助言・調整
相手方への注意喚起・行動変容の働きかけ等（相談員が適否を判断）。
3. 正式調査
事実認定と講ずべき措置（案）の作成を目的とする調査

4 調査開始の判断と議長承認

1. 調査開始の基準（例）
 - ①第2章の対象（議員⇄議員）に該当 ②行為の重大性・継続性が認められる、又はそのおそれ ③助言・調整のみでは解決困難、事実確認が相当
2. 申出手続
相談員は、議長に提出（概要・初期所見・計画・暫定措置案等）
3. 議長承認
議長は必要性・相当性を審査し、承認／不承認を決定（理由を付す）。承認後、正式調査に着手。

5 調査の実施

1. 原則
公正・中立、守秘義務の徹底、二次被害防止
2. 方法
聴取：相談者・相手方・関係者からの聞き取り（面談記録の要旨確認を原則）。
資料・電子情報：メール、チャット、SNS ログ、文書、録音・録画等の証拠保全。
3. 暫定措置（中間措置）
必要に応じ、接触制限・席配置・会合運営上の配慮等を議長へ建議し、被害拡大・萎縮回避を図る。
4. 結果報告
相談員は調査報告書（確認事実／措置案／再発防止案）を議長に提出。

6 調査に応じる義務

1. 協力の原則
議員は、議会の秩序維持・倫理確保の観点から、説明・資料提出・聴取への応諾等の調査協力義務を負う。
2. 具体例
①聴取日時の調整・出席、書面回答 ②関係資料・電子データの提出・閲覧の許容（業務関連分） ③必要範囲の端末・アカウントログの提示（公的活動に関する範囲）
3. 禁止事項
虚偽申述、証拠隠滅、関係者への働きかけ・圧力、報復等を禁じる。

4. 非協力時の取扱い

正当理由なく協力を拒む行為は、事実認定・措置の判断で不利益事情として考慮し得る。必要に応じ、議会としての対応（第3章3の措置等）を検討する。

5. 相談・協力者の保護

相談・協力・証言を理由とする不利益取扱いの禁止（第3章7）を厳守する。

7 審議・措置

1. 審議

議長は必要に応じハラスメント審議会に諮問し、聴聞手続を経て答申を受けける。

2. 措置

議長は答申等を踏まえ、注意・指導・改善命令・再発防止研修・接触制限・氏名公表・問責決議等を決定・実施する。

3. フォローアップ

措置後は再発防止の確認・配慮継続

8 情報管理・秘密保持・公表

1. 秘密保持

相談員・審議会委員・関係職員は、職務上知り得た情報を漏らしてはならない。

2. 情報管理

案件IDで管理し、アクセス権限を最小化。電子データは暗号化・ログ管理。

3. 保存期間

原則5年（法令・規程で別段の定めがある場合を除く）。期間経過後は適切に廃棄・消去。

4. 公表

必要がある場合に限り、プライバシー保護・二次被害防止に最大限配慮し、対応の概要を公表（氏名公表は第3章の基準に従い厳格に限定）。

9 緊急時対応

生命・身体の安全に関わるおそれがある場合は、110番通報・庁内警備・近傍

者への支援要請を最優先とし、緊急配慮（接触制限・別室動線等）が必要なときは、相談員が速やかに議長に建議する。

第5章 事案の公表、二次被害防止、虚偽申立の禁止

本章は、議会におけるハラスメント事案の取扱いに関し、プライバシー保護と公表基準、二次被害防止及び虚偽申立の禁止について定め、議会におけるハラスメント対応についての公正性と説明責任を確保することを目的とする。

1 事案の公表（プライバシー保護と説明責任）

1. 公表の原則

議長は、ハラスメント事案に関し、市民の信頼確保の観点から、公表が必要と判断される場合に限り、公表可能な範囲で対応内容を明らかにする。

2. 公表にあたっての配慮

公表の際には、以下の事項に最大限配慮する。

被害者、相談者、協力者その他関係者のプライバシー保護

個人が特定され得る情報の抑制

過度な情報開示による二次被害の発生防止

3. 公表の対象となる事項（例）

措置の実施の事実

措置の種類（注意、指導、改善命令、研修、接触制限 等）

再発防止策の内容

審議会答申の趣旨（個人情報を除く）

4. 氏名公表の基準

氏名公表は、次の場合に限り慎重に検討するものとする。

問責決議等の議会としての処分が行われた場合

行為の重大性が高く、公表が議会の説明責任上必要不可欠と判断される場合

※いずれも、被害者保護・二次被害防止に最大限配慮する。

2 二次被害（セカンドハラスメント）の防止

1. 定義

二次被害とは、ハラスメントの相談・申立・協力・証言等を行った者に対し、非難・責任転嫁・排除・報復等の不利益取扱いが生じることをいう。

2. 禁止行為

以下の行為を禁止する。

相談者・被害者に対する非難、圧力、侮辱「相談したこと自体」を問題視する言動

調査や審議に協力した者に対する不利益取扱い
ハラスメント行為者又は周囲による報復的な行為

3. 議長・相談員の対応

二次被害が疑われる場合は、速やかに事実確認を行い、必要に応じて暫定措置（接触制限等）を講じる。二次被害の防止は、調査・審議の全段階で最優先事項とする。

4. 責務

議員は、相談・協力・証言等を理由とした不利益を受けないよう内部環境の整備・注意喚起に努める。

3 虚偽申立の禁止（制度の公正確保）

1. 原則

本ガイドラインに基づく相談体制は、被害者保護を目的とするものであり、虚偽申立・制度の濫用・不正利用を認めない。

2. 禁止行為の例

故意に虚偽の事実を申し立てること
他議員を陥れる目的で相談制度を利用すること
調査を妨害するための虚偽申述
第三者への流布等により制度を悪用すること

3. 判断と対応

虚偽申立の疑いがある場合でも、議会は事実確認を丁寧に行い、決めつけを行わない。虚偽申立であることが確認された場合は、相談員の助言等に基づいて議長が必要な対応を検討する。虚偽申立自体も、議会活動を阻害し、市民の信頼を損なう不適切な行為であり、厳重に扱うものとする。

4 本章の適用と他章との関係

1. 本章の適用

本章は、第1章～第4章で定める手続の全段階において、継続して遵守すべき横断的な原則である。

2. 定めのない事項

本章に定めのない事項については、議長が適宜定める。

3. 改善・見直し

本章の内容は、運用状況に応じて、必要に応じて適宜見直しを行う。