
横浜市長の言動にかかる第三者による調査
調 査 報 告 書

令和8年7月30日

調査委員 伊藤 信吾

調査委員 須山 園子

調査委員 齋藤 守

目 次

第1章 本調査について.....	1
第1 調査開始の経緯.....	1
1 前人事部長による記者会見及び報道等による問題の発覚	1
2 市会における真相究明を求める決議	3
第2 調査委員等の選任と中立・公平・独立性.....	4
1 調査委員の選任プロセス（弁護士会への推薦依頼等）	4
2 市による調査要綱の策定.....	5
3 選任された委員について.....	5
4 利害関係の不存在に関する確認.....	5
5 調査活動の庶務について.....	6
第3 調査の方針と活動状況.....	6
1 調査の方針	6
2 委員らの活動状況	9
第2章 具体的な調査内容	11
第1 アンケート調査及び情報提供窓口の設置.....	11
1 職員からの情報収集の実施方針.....	11
2 アンケート調査の実施.....	13
3 情報提供窓口の設置	15
第2 内部資料及び既存記録・法令等の確認.....	16
1 既存の記録の確認	16
2 市への資料要求.....	17
3 パワハラに関する法令や運用に関する調査.....	18
第3 ヒアリング調査及び市長室視察の実施	18
1 前人事部長へのヒアリング	18
2 市長へのヒアリング	18
3 その他の職員及び元職員等へのヒアリング	18
4 録音記録・電子メール等の客観的証拠の受領	19

5	市長室の視察.....	19
第4	調査の限界.....	20
第3章	パワー・ハラスメントについて.....	21
第1	はじめに.....	21
第2	市のハラスメント防止の施策.....	21
1	市職員ハラスメント対応指針.....	21
2	ハラスメント防止ハンドブック.....	23
3	ハラスメントに関する相談対応マニュアル.....	23
4	横浜市職員ハラスメント調査委員会要綱.....	23
5	ハラスメントによる懲戒処分の標準例.....	23
6	横浜市におけるパワハラ相談件数・パワハラ認定した事案の概要.....	24
第3	パワハラに関する関係法令等.....	24
1	はじめに.....	24
2	労働施策総合推進法.....	24
3	厚労省指針.....	25
4	公務員に関するパワハラ関係法令等.....	28
5	裁判例.....	29
第4	当委員らが用いた具体的判断基準.....	30
1	パワハラ定義について.....	30
2	判断基準・判断要素について.....	31
3	市長の立場の優越性について.....	31
第4章	認定と評価（個別事項の検討）.....	33
第1	はじめに一調査項目及び認定内容の記載の仕方について.....	33
1	調査対象項目.....	33
2	証拠の記載の仕方について.....	33
3	職員ヒアリング等の証言の信用性について.....	34
第2	個別事項の認定・評価.....	35
1	【事項1】市長室における「怒鳴る」「机を叩く」「書類を投げつける」行	

為（令和5年6月16日）の有無.....	35
2【事項2】市長公舎での切腹発言（令和5年6月26日）の有無.....	43
3【事項3】銃撃ポーズの有無.....	45
4【事項4】人格を否定する発言および他者への侮辱行為の有無.....	47
5【事項5】深夜・休日を問わない常態的な業務連絡・私用メールアドレス使用の指示の有無.....	52
6【事項6】「市長室出入り禁止」措置の有無.....	62
7【事項7】人事権を背景とした職員支配の有無.....	75
第3 まとめ.....	82
1 本件文書に記載された事項に関する認定・評価のまとめ.....	82
2 総合的評価.....	83
第5章 原因・背景及び組織への影響の分析.....	84
第1 市長のパワハラの原因・背景.....	84
1 高い職務意識の反面、職員の尊厳・人権への配慮の欠如.....	84
2 パワハラに関する知識・理解の不足.....	85
3 「厳しい指導」との誤解と対話の不成立.....	86
4 組織体制の不備.....	87
第2 組織への少なからぬ影響.....	89
1 ハラスメントの連鎖と組織風土への影響.....	89
2 職員の士気低下と人材の流出への懸念.....	89
3 行政運営の停滞と市民利益の低下への危惧.....	91
第6章 市政への信頼回復に向けて.....	92
第1 市長を含む特別職に向けて.....	92
第2 組織体制の整備について.....	93
1 市長等の特別職も対象に含めた「ハラスメント防止条例」の制定.....	93
2 その他.....	94
第3 むすびに.....	95

添付資料

- 1 記者会見配布資料「横浜市長・山中竹春氏による問題のある言動」（令和8年1月15日）
- 2 横浜市長の言動にかかる第三者による調査に関する要綱（令和8年2月20日制定）
- 3 横浜市組織図（抜粋）（令和7年4月1日現在）
- 4 横浜市長の言動にかかる第三者による調査 アンケート（案内及び項目）
- 5 横浜市長の言動にかかる第三者による調査 情報提供窓口（案内及び項目）
- 6 人事院規則10－16（パワー・ハラスメントの防止等）
- 7 横浜市職員ハラスメント対応指針

第1章 本調査について

第1 調査開始の経緯

1 前人事部長による記者会見及び報道等による問題の発覚

(1) 週刊誌報道と市長のコメント

横浜市（以下、「市」という。）の山中竹春市長（以下、「市長」という。）による不適切な言動に関する問題は、令和8年1月、現職の人事部長（当時）による実名での告発と記者会見、そしてそれを受けた市会の決議という一連の動向により表面化した。

まず、同月11日、文春オンラインが、市総務局人事部長（令和8年3月31日まで）の久保田淳氏（以下、「前人事部長」という。）による実名告発を報じた。そこには、市長が「切腹」や「裏切ったらコレ（銃で撃つマネ）だからな」といった暴言・威圧的言動をしていたことや、市長室への「出入り禁止」などの実態が記載されていた。

これを受けて、同日、市長自身が公式ホームページにてコメントを発表した。報道内容について「承知していない、また認識のない発言を一方的に公表された」とし、特に外見や容姿に関する中傷については明確に否定した。

また、前人事部長の市長室への「出入り禁止」についても、直近の対応実績を挙げて「事実は一切ない」と反論した。

(2) 前人事部長による記者会見

同月15日、前人事部長は正式な記者会見（以下、「本件会見」という。）を行って、文書（以下、「本件文書」という。）を配布し、今回の行動を、市長の言動を是正することを目的とした「公益通報」と位置づけた。

記者会見で言及された、市長の具体的な問題行動は、以下の通りである。

ア 前人事部長本人に対するパワー・ハラスメント（以下、「パワハラ」という。）の疑いがある言動

(ア) 理不尽に怒鳴る、机を叩く、書類を投げつける行為

令和5年6月16日、市長室で外務省職員の視察について事前報告をした際に行われた。

(イ) 「切腹」発言

同月２６日、市長公舎でのチュニジア大使夫妻との昼食会の待ち時間に、「ＴＩＣＡＤ（アフリカ開発会議）を誘致できなければ切腹だぞ」と発言した。

(ウ) 銃で撃つマネ

令和７年１０月２１日、市長室で「俺との会話を録音したら 許さない」という文脈で、手で銃を撃つマネをして「お前、裏切ったらこれだからな」と言い放った。同様の行為は計３回ほどあった。

(エ) 労働法令違反の深夜・休日を問わぬ対応を求める業務連絡

緊急性のない連絡が、平日の夜間・深夜や土日祝日を問わず常態的に行われていた。

同年８月１０日、市長から「役所のアドレスはセキュリティが低く、情報公開の対象になる」という趣旨の指示があり、市長の私用メールアドレスへの資料送信を求められた。

イ 市会議員や他の市職員等に対する暴言

(ア) 市会議員（元議長）への暴言

同年２月５日、「にっぽん—大使たちの視線２０２４」写真展の開幕式典会場にて、「なんで来てんだよ、あのデブ」「２頭身か？」「気持ち悪い」「死ねよ」などの発言があった。

(イ) 副市長や幹部職員への侮辱

前副市長を「ポンコツ」「ダチョウ」と呼び、現職副市長や局長を「人間のクズ」と称した。

(ウ) その他の不適切な呼称

特定の部長や局長に対し、「元気のいいおばさん」「スペックが低い」「頭が悪い」などと発言していた。

ウ 気に入らない職員の「市長室出入り禁止」扱い

気に入らない幹部職員に対し、市長室での対面説明を認めず、書面のみでのやり取りを指示する事態が発生していた。各局長から人事部に対して「（特定の部長は）市長室に入れないから、ここには配置できない」という声が寄せられるなど、適正な人事異動にも支障をきたしていた。

また、前人事部長自身も令和7年11月14日から同月18日まで市長室での対面による説明が認められなくなった。

エ 市長の変わらない姿勢（恐怖による支配の姿勢）

同年9月19日、「飛ばされるかもしれないというような恐怖を与える、人事部からのジャブが与えられないか」と、前人事部長に発言し、職員を恐怖で支配しようとする姿勢が変わっていない。

(3) 市長による記者会見

市長は、令和8年1月16日に記者会見（以下、「市長記者会見」という。）を行った。

その中で、市長は、市民目線の徹底や人事改革を進める思いが強すぎるあまり、信頼していた前人事部長との1対1の場で「バカ」「ポンコツ」「クズ」「スペックが低い」などの行き過ぎた表現や、前例踏襲を揶揄して「ダチョウ」と発言した事実を認めた。

そして、前人事部長につらい思いをさせたことを真摯に受け止め、謝罪をし、今後はハラスメント講習を受けるなど言動に一層注意する意向を示した。

一方で、元議長への容姿の誹謗中傷など、自身の認識にない内容が一方的に流布されていることについては事実ではないと否定した。

2 市会における真相究明を求める決議

令和8年1月28日、横浜市会において「山中竹春市長による暴言や誹謗中傷に関する事案の真相究明を求める決議（議第13号）」（以下、「市会決議」という。）が提出され、全会一致で可決された。

決議文では、市長と前人事部長の主張に依然として隔たりがあることを指摘し、市長の影響が及ばない「公正・中立で専門性を有した第三者的な組織」による真相究明のための調査実施を強く要望した。

前人事部長は、同日、市会決議を受け、代理人弁護士を通じてコメントを発表した。その中で、決議への感謝を述べるとともに、市長が否定している事項（「切腹」発言の経緯や銃撃ポーズの態様など）について、当時の詳細な状況を改めて挙げ、市長に事実を誠実に認めるよう再主張した。

第2 調査委員等の選任と中立・公平・独立性

1 調査委員の選任プロセス（弁護士会への推薦依頼等）

令和8年2月4日、市は上記市会決議を受け、総括コンプライアンス責任者であった当時の副市長名義で、神奈川県弁護士会に、第三者による調査にかかる弁護士3名の推薦を依頼した。

依頼は、以下の調査の目的で行われ、推薦にあたっての条件、個人情報の取扱いについての留意事項、事務局機能に関する依頼等が付された。

(1) 調査内容

同年1月15日に前人事部長が記者会見の際に配布した文書「横浜市長・山中竹春氏による問題のある言動」中に記載されている事実関係の調査、認定、評価、及びその他関連する事項で必要と思われるもの。

(2) 推薦にあたっての条件

ア 横浜市の附属機関の委員や顧問等の委嘱を受けていないこと

イ 前人事部長が記者会見に用いた文書に記載された個人に関して日弁連が定める「地方公共団体における第三者調査委員会調査等指針」（以下、「日弁連指針」という。）第3に例示される利害関係者及び過去5年間に於いて利害関係者の立場にあった者でない者

ウ 調査途中で委員が利害関係者であることが判明した場合は、当該弁護士との依頼は解除し、神奈川県弁護士会に対し、新たな弁護士を依頼すること

(3) 個人情報の取扱い

調査委員は、調査に協力する職員その他の者のプライバシー等を配慮するにあたり、日弁連指針及び関係法令だけでなく、以下の点についても留意する。

ア 事実関係者への事情聴取にあたっては、聴取対象者の秘匿を条件に実施することも検討する。

イ 必要に応じて庁舎外での聴き取り等、特段の配慮をする。

ウ 調査によって作成した調書及び収集した証拠資料は、委員の責任におい

て、調査終了から5年間保存し、横浜市には引き渡さないこととする。

エ 調書等及び収集した証拠資料の保存期間が過ぎた際には、シュレッダー等の確実な方法で廃棄することとし、その旨を市に報告する。

(4) 事務局機能の依頼

中立・公平な立場で調査が行えるように、委員には事務局機能も併せて依頼する。

2 市による調査要綱の策定

同年2月20日、副市長決裁により「横浜市長の言動にかかる第三者による調査（以下、「本件調査」という。）に関する要綱」が制定された。

そこでは、本件文書に記載された事実関係の調査、認定、および評価、並びにそれに関連して必要と認められる事項を調査事項とし、専門的な知識と経験を有する3名の弁護士が第三者調査委員を務め（最大3名までの弁護士を補助員とすることができる）、報告書を作成し提出するものとした。

3 選任された委員について

神奈川県弁護士会からの推薦により選任された調査委員は以下の3名である。

委 員 伊藤 信吾 （弁護士法人相模原法律事務所 弁護士）

委 員 須山 園子 （あけの星法律事務所 弁護士）

委 員 齋藤 守 （齋藤法律事務所 弁護士）

また、調査委員は、補助員として以下の3名を選任し、本件調査の補助をさせた。

補助員 野口 容子 （横浜あかり法律事務所 弁護士）

補助員 吉田 正穂 （よこはま第一法律事務所 弁護士）

補助員 澄川 圭 （澄川法律事務所 弁護士）

4 利害関係の不存在に関する確認

上記の調査委員・補助員（以下、「委員ら」という。）は、以下の通り、いずれも本件に関し利害関係を有していない。

まず、委員らは、調査対象事案、市や前人事部長、会見内容に関わる個人ないし団体について利害関係や親族関係を有していない。

次に、調査対象事案に関して調査対象事案の関係者の相談に応じたり、意見照会等を受け、助言し又は自己の認識・見解等を述べたことはない。

また、市との間に顧問契約又はこれに類する継続的契約関係を結んでおらず、市の職員や議員の職にない。

5 調査活動の庶務について

必要な調査を円滑に行うためには市の職員の協力が必要不可欠であったが、調査の内容は市の職員に知られないようにする必要があった。

そこで、上記の神奈川県弁護士会への依頼に従って、市の職員によって構成される事務局は設置せずに、委員らが事務局機能も担うものとした。

そして、委員らから市の各部署へ資料提供の要求等をする際の必要最低限の連絡調整事務や、職員（元職員を含む）へのアンケート・情報提供窓口の設置の案内文の発送代行のみを、総務局ガバナンス推進室（令和8年3月まではコンプライアンス推進室、以下同じ。）に依頼することとした。また、後述の通り、アンケート・情報提供窓口の運営にあたっては、委員らが直接外部業者と契約し、回答結果の閲覧・管理も委員らのみが行える体制を敷くなど、事務局としての役割を担った。

第3 調査の方針と活動状況

1 調査の方針

調査開始にあたり、令和8年3月31日、下記の通り調査方針を策定した。

(1) 調査の目的

同月16日付で、本件調査で調査委員に委託された下記項目を実施するため、関係者の供述・関係証拠物・関係法令等、必要な一切の情報を収集することを目的とする。

記

ア 本本文書に記載されている事実関係の調査、認定、評価（報告書の作成

を含む)

イ 上記に関連する事項において、その他必要と認める事項

(2) 調査の基本方針

ア 日弁連指針への準拠

本件調査は、調査の中立性・独立性等を定めた日弁連指針に沿って行う。

イ 中立性・独立性

委員らは、横浜市と利害関係のない外部の弁護士であり、調査者選任における中立性・独立性は保たれている。引き続き、調査の遂行過程においても、どこからも干渉や影響を受けずに、中立性・独立性を徹底する。

ウ 職員の保護

市長は自治体において任命権者という立場にあるため、職員が調査に協力することを躊躇することも想定される。そこで、職員が沈黙することを防ぐため、以下の点に留意し、職員にもその旨を周知徹底する。

- (ア) ヒアリング対象者の氏名や所属が報告書から特定されないよう、仮名化や抽象化を行う。
- (イ) ヒアリング時間・場所についても、委員らの法律事務所・弁護士会館等、庁舎外でのヒアリングを可能とし、希望により業務時間外でも実施する。
- (ウ) 外部連絡窓口として、庁内の回線や端末を経由せず、直接委員らに届く特設の情報提供窓口を確保する。

(3) 調査手法の概要

ア 証拠資料収集

市長の公式答弁、前人事部長の作成した記録、報道記事、市会決議などの公開情報、及び関係証拠の収集・整理・検討。

イ 前人事部長へのヒアリング

主張内容の詳細を把握・証拠の受領。

ウ 情報提供窓口の設置

市職員から、広く情報提供等を受ける仕組み・方法を構築する。

具体的には、市側に回答内容が漏れない運用を徹底するため、市のイン

トラネット「横浜市行政情報ネットワーク（YCAN）」（以下、「YCAN」という。）に回答フォームのURLを案内してもらい、回答は委員らに直接届く仕組みとする。また、個別の回答者にヒアリングに応じる意思の確認も求める。

エ 幹部職員等へのアンケート

幹部職員（局区長理事級、部長級）等に対し、アンケートを実施すると同時に、委員らが必要と判断した職員に対しては、ヒアリングを実施。

オ 関係者へのヒアリング

具体的な証言がある職員や、市長の身近にいた職員へのヒアリング。

カ 市長へのヒアリング

市長本人へのヒアリングを実施。

キ 法的判断

厚生労働省の指針（6類型）や労働関係法規に基づき、業務上の必要性を逸脱していたか等を判定。

ク 結果報告

総括コンプライアンス責任者への調査報告書の提出。

ケ 外部への説明

市会及び記者会見等での説明。

(4) 調査スケジュール

工程 / 月	3月	4月	5月	6月	7月
内容	準備・着手	実態把握 (アンケート＋ ヒアリング)	調 査 (ヒアリング)	調 査 (ヒアリング)	判断・報告
1 事務局体制構築・調査方針の確定	→				
2 調査資料収集	→	→	→	→	→
3 前人事部長へのヒアリング		●		●	
4 ヒアリング対象者の特定	→	→	→	→	
5 資料精査	→	→	→	→	→
6 イン트라ネットへの情報提供窓口設置/幹部職員アンケート 集計		→	→		
7 関係者へのヒアリング		→	→	→	→
8 市長へのヒアリング		●			●
9 事実認定・評価					→
10 報告書作成・提出				→	→ 提出●

※市から神奈川県弁護士会への推薦依頼では、調査期間は3か月程度とされていたが、委員らで調査方針を策定する中で、調査のボリューム（予想されるアンケート回答数・ヒアリング人数）を考えて、調査期間を7月末まで（概ね4か月半）とするように市に申し入れをした経緯があった。

2 委員らの活動状況

委員就任から令和8年7月末までの間に、以下の通り打ち合わせを行った。

第1回	3月18日（水）	18時00分～19時20分
第2回	3月21日（土）	18時00分～19時45分
第3回	3月24日（火）	12時00分～12時55分
第4回	3月31日（火）	9時00分～10時55分
第5回	4月 3日（金）	10時00分～11時35分
第6回	4月 9日（木）	15時00分～16時40分
第7回	4月13日（月）	9時00分～11時05分
第8回	4月22日（水）	10時00分～11時40分
第9回	5月 1日（金）	10時00分～11時52分
第10回	5月 8日（金）	10時00分～11時55分
第11回	5月15日（金）	17時00分～19時10分
第12回	5月22日（金）	16時00分～19時50分
第13回	5月28日（木）	10時00分～11時54分
第14回	6月 3日（水）	10時00分～11時45分
第15回	6月11日（木）	10時00分～11時43分
第16回	6月17日（水）	15時00分～18時10分
第17回	6月24日（水）	13時30分～15時53分
第18回	7月 1日（水）	10時00分～11時57分
第19回	7月 7日（火）	10時00分～12時10分
第20回	7月 9日（木）	9時00分～11時07分
第21回	7月15日（水）	10時00分～12時21分
第22回	7月17日（金）	14時00分～17時15分

第23回 7月23日(木) 10時00分～12時40分
13時20分～22時07分
第24回 7月24日(金) 10時00分～12時07分
16時15分～19時20分
第25回 7月26日(日) 16時30分～19時21分
第26回 7月27日(月) 10時00分～12時02分
第27回 7月28日(火) 10時00分～12時00分
第28回 7月29日(水) 10時00分～12時18分

第2章 具体的な調査内容

第1 アンケート調査及び情報提供窓口の設置

1 職員からの情報収集の実施方針

(1) 2つの手法（アンケート・情報提供窓口）を併用した趣旨

本件調査における情報収集にあたっては、効果的かつ迅速な事実関係の究明のため、アンケートの実施と情報提供窓口の設置という2つの手法を並行して採用した。

ア アンケートによる、直接体験した事実の収集

まず、職員自身が直接体験した事実と証拠の収集に向けて、幹部職員および前人事部長の会見内容に関わりがあると思われる職員らを中心に、個別にメールを送付して回答を求めるアンケートを実施した。あえて個別に回答を要請することで、調査への協力を強く促すとともに、回答率の向上を図った。

ただ、幹部職以外の職員は日常的に市長に接する機会が少ないため、広くメールによるアンケートを送っても効果は限定的であると思われたこと、また、行政職だけで職員数が1万7000人を超えていて、限られた調査期間において全職員へのメール送付は実務上困難であったことから、対象者については幹部職員を中心に750人程度（退職者含む）に限定した。

イ 情報提供窓口の設置による、広範な情報収集

しかしながら、このアンケートだけでは情報収集の範囲が限定的になる恐れがあった。そこで、全職員が加入しているYCANを活用し、情報提供窓口の設置を周知することで、全職員からの情報収集の機会を設けた。

この点、市長と直接面談等を経験していない職員からの情報は、必然的に伝聞等の間接的な情報になり、直接の証言に比べれば情報としての信頼性は劣る懸念もあったが、集められた情報量によっては事実認定の一助になると判断した。

また、イベント等の場においては、直接市長と話をしていなくとも、その言動を間近で見聞きしている可能性も考慮した。

(2) 調査を記名式とした理由

調査は、匿名式ではなく記名式を採用し、氏名・所属・連絡先を明記してもらうこととした。

その最大の理由は、客観的な事実認定に向けたアンケート後のヒアリングと厳密な事実確認を確実に遂行するためである。ハラスメント行為の有無を法的に厳正に判断するには、断片的な風聞ではなく、「いつ、どこで、誰に、対し、どのような状況で行われたか」という具体的な事実の把握が不可欠となる。記名式とすることで、必要に応じて委員らから回答者へ速やかに補足照会ができるほか、電子メールや書面等の客観的証拠を個別かつ迅速に提供してもらうことが可能となる。

また、氏名を明らかにすることは、虚偽や誇張、誹謗中傷を抑制し、情報の信頼性を担保する心理的効果をもたらす。さらに、曖昧な記述に対しても後日速やかに回答者への確認が行えるため、限られた調査期間内であっても極めて精度の高い事実認定が可能となる。

一方で、人事権の最高責任者である市長を対象とする調査において、実名を求めることが回答者に強い精神的負担を与えるリスクも十分に想定された。事後の不利益処分への畏怖心から回答率の低下や事実の秘匿（過少申告）を招く懸念もあった。

そこで、これらのリスクや不安を最小限に抑え、誰もが安心してありのままの事実を述べられるよう以下の各事項を明示し、心理的な安全性の確保に努めた。

- ① 委員らは市から独立した中立・公正な立場であること
- ② 提供された情報は委員らが直接受け取って厳重に管理し、市側に回答内容を開示・漏洩させることは一切ないこと
- ③ 報告書への反映に際しても、個人が特定されないよう実名を伏せること等、プライバシーへの最大限の配慮を行うこと
- ④ ヒアリングの録音データや文字起こし原稿についても、市側に提出しないこと
- ⑤ 調査への協力や回答内容を理由とした利益・不利益な取り扱いは行わないよう、委員らから市に対して強く申し入れていること

また、入力フォーム（kintone 及び FormBridge による）の URL 及び 2 次元バーコードを作成し、職員が退庁後に、他者の目に触れず回答できる形式とした。

このような趣旨で、客観的事実の究明に向けて、記名式の情報収集手段を採用することにした。

(3) 退職者への調査

令和 3 年 8 月の市長就任以降、本件調査の時点までに退職した職員の中には、市長と直接接する機会があった者も含まれており、その言動に関する直接的な体験や伝聞情報を持っている可能性が考えられる。また、前人事部長の会見で言及された人物の中にも、すでに退職者がいると見られた。

そこで、これらの退職者に対しても調査を行うこととし、退職した元幹部職員については、可能な限り広くアンケートの案内を送付した。具体的には、市のガバナンス推進室において把握していた元幹部職員の自宅住所へ案内を送付し、URL や 2 次元バーコードを通じて回答を求める手法をとった。

一方、情報提供窓口の案内については、幹部以外の職員も伝聞情報を有している可能性はあったものの、限られた調査期間の中で全退職者に送付することは現実的ではなかった。そのため、対象を課長級以上の退職者のみに絞って案内を送付することとした。

2 アンケート調査の実施

(1) アンケート項目

以下の通り、前人事部長の会見内容で指摘された市長の問題行動について、個別に見聞きした事情につき、回答を求めた。

① 直接的行為

怒鳴る、机を叩く、書類を投げる行為

② 特定の言動

ア 「切腹」という発言

イ 手を使っての銃で撃つマネ

ウ 勤務外の連絡

・私用の連絡先の交換の有無

・勤務時間外や緊急性のない連絡の有無

- ③ 他人の容貌、体形、年齢、能力に関する問題ある言動
- ④ 市長室への出入り禁止行為
- ⑤ 上記①から④について他の職員からの伝聞内容の有無
- ⑥ パワハラと感じられるその他の言動
- ⑦ ヒアリングの可否、および希望する場所・時間・日程調整方法
- ⑧ 裏付け資料（メール、書面、写真等）の有無
- ⑨ 自由記載の意見

(2) 実施対象者

幹部職員（５５２名）、退職した元幹部職員（１８名）、その他職員（１８９名）の合計７５９名をリストアップし、重複を削除して、７４６名にアンケートを実施した。

(3) 実施期間

４月１６日（木）～５月１３日（水）（退職者等の連絡先の取得に時間を要したため当初の４月３０日（木）から期限を延長）

(4) 実施方法

現職者には、ガバナンス推進室から公用メールアドレスを取得したうえで、委員らから個別にメールして、アンケートURL及び二次元バーコードを案内した（ただし、秘匿性を確保するため、公用パソコン以外からの回答を促した）。

退職者には、退職時の自宅住所にガバナンス推進室から連絡して連絡先メールアドレスを聞き取ってもらい、委員らから上記同様に案内をメールした。

(5) アンケート結果の概要

送付人数７４６名の内、総回答者数２９４名（約３９％）であった。その内、パワハラと疑われる行為を直接・間接に見聞きした人数は、１９２名（総回答者数の約６５．３％）であった。

各項目について直接見たことが「ある」と回答した人数（複数回答あり）	
直接的行為（怒鳴る、机を叩く、書類を投げる行為）	17名
「切腹」という発言	1名
手を使つての銃で撃つマネ	6名
業務時間外の連絡	26名
他人の容貌、体形、年齢、能力に関する問題ある言動	22名
市長室への出入り禁止行為	40名
上記各項目について他の職員からの伝聞	175名
パワハラと感じられるその他の言動	75名
ヒアリングに応じていただけるか	159名
裏付け資料（メール、書面、写真等）有り	13名

※詳細については、後の第4章以下で触れることとする。

3 情報提供窓口の設置

(1) 情報提供を求めた項目

個別の質問ではなく、包括的に回答を求めた。

- ① 前人事部長が記者会見で述べた項目（怒鳴る、机を叩く、切腹発言、銃撃のマネ、時間外連絡、侮辱、出入り禁止等）について見聞きした具体的内容
- ② ヒアリングの可否、および希望する場所・時間・日程調整方法
- ③ 委員らに提出可能な裏付け資料（メール、書面、写真等）の有無、具体的内容と提供方法（メール、郵送、持参）
- ④ 所感、意見、市のパワハラ施策の課題等の自由記載欄

(2) 実施対象者

職員全員にYCANにて、情報提供窓口の設置を告知

課長級以上の退職者にもQRコードを送付して告知（323人）

(3) 実施期間

4月16日（木）～5月25日（月）（対象とする退職者等の範囲を拡げ

たため当初の4月30日（木）から期限を延長）

(4) 実施方法

現職者には、ガバナンス推進室に、YCANに情報を掲載してもらい、情報提供窓口の設置を周知するアンケートURL及び二次元バーコードを案内した（ただし、秘匿性を確保するため、回答は公用パソコン以外からの回答を促した）。

退職者には、退職時の自宅住所にガバナンス推進室から案内を送付した。

(5) 情報提供結果の概要

総回答者数244名の内、パワハラと疑われる行為を直接・間接に見聞きした人数は、150名（全体の約61.4%）であった。

各項目について見聞きが「ある」とした人数（複数回答あり）	
直接的行為（怒鳴る、机を叩く、書類を投げる行為）	56名
「切腹」という発言	5名
手を使っての銃で撃つマネ	8名
業務時間外の連絡	72名
他人の容貌、体形、年齢、能力に関する問題ある言動	67名
市長室への出入り禁止行為	114名
パワハラと感じられるその他の言動	51名
ヒアリングに応じていただけるか	51名
裏付け資料（メール、書面、写真等）有り	12名

※詳細については、後の第4章以下で触れることとする。

第2 内部資料及び既存記録・法令等の確認

1 既存の記録の確認

調査開始時点で、公にされていた下記資料については、委員らにおいて取得し、調査資料とした。

- ・文春デジタルの記事（令和8年1月11日付け）

- ・市長の行動記録（市ホームページ）
- ・ホームページに掲載された市長の反論（同日付け）等
- ・市長の記者会見 YouTube 動画 <【ライブ】パワハラ疑惑の横浜市・山中市
長コメント【LIVE】（2026 年 1 月 16 日）ANN/テレ朝>

2 市への資料要求

調査開始後、市が保有する文書について提出を求めた。市から提出を受けた資料の概要は以下の通りである。

- ・市組織図（抜粋）
- ・前人事部長会見資料（令和 8 年 1 月 1 5 日付け）
- ・市会決議 議第 1 3 号（同月 2 8 日付け）
- ・人事部長コメント（同日）
- ・文春取材回答（同月 7 日）
- ・職員数一覧
- ・等級及び職制上の段階ごとの職員数
- ・派遣者一覧（部長級以上）
- ・横浜市役所 フロア図
- ・市長室 略図
- ・市長の市会答弁データ（同年 2 月～ 3 月）
- ・コンプライアンス委員会関係資料
- ・副市長の事務分担一覧（令和 3 年 4 月～）
- ・YCAN ページ（ハラスメント施策に関する）
- ・ハラスメント相談件数
- ・人事部ニュースレター（ハラスメント施策に関する）
- ・【年度別】幹部職員一覧（令和 3 年 8 月～令和 8 年 3 月）
- ・令和 7 年度退職者一覧表【取りまとめ結果】
- ・令和 7 年度横浜市ハラスメント相談員研修【ロールプレイ編別紙】
- ・令和 7 年度人事課講義
- ・懲戒処分の標準例
- ・ハラスメントに関する相談対応マニュアル【相談員用】

- ・横浜市職員ハラスメント対応指針
- ・横浜市職員ハラスメント防止ハンドブック
- ・横浜市職員ハラスメント調査委員会要綱
- ・T I C A D誘致に関する資料一式
- ・チュニジア大使との食事会に関する資料一式
- ・外務省職員視察に関する資料一式

3 パワハラに関する法令や運用に関する調査

関係法令や各種文献を調査・確認するなどして委員ら間で内容を共有した。

第3 ヒアリング調査及び市長室視察の実施

1 前人事部長へのヒアリング

調査にあたり、以下の通り計2回のヒアリングを実施した。

調査の初期段階で1回目を実施したのは、他者の供述による先入観や影響を排除して、中立公平な観点から事実関係を聴取するためである。

また、関係者への一連のヒアリングが概ね終了した時期に2回目を実施したのは、それまでに得られた情報の確認および事実関係の精査を行うためである。

4月 7日（火） 市役所内にて 約3時間半

6月30日（火） 同 上 約2時間半

2 市長へのヒアリング

市長に対しても上記と同様の趣旨で、計2回のヒアリングを実施した。

4月10日（金） 貸会議室にて 約4時間

7月 2日（木） 市役所内にて 約3時間

3 その他の職員及び元職員等へのヒアリング

(1) 対象者の選定

まず、前人事部長の記者会見内容に関連する職員、および市長と頻繁に面談していたと推測される幹部職員については、アンケートの回収を待たず、委員ら側から個別にヒアリングを要請した。

次に、アンケートおよび情報提供窓口に寄せられた情報に基づき、追加のヒアリング対象者の抽出を検討した。

しかし、前述の通り、ヒアリングへの同意を示した職員はアンケートで160名、情報提供で51名にのぼり、その全員を対象とすることは時間的・物理的な制約から現実的ではなかった。また、回答内容の精査において、具体性に乏しく、事実関係の解明に直結しないと判断されるものも見受けられた。

そのため、委員らで、記載内容から必要性が高いと判断した職員を中心にヒアリングを実施した。中には数名、応じていただけなかった職員らもいたが、大半の職員らから協力を得ることができた。

(2) 対象者の内訳

その結果、職員等へのヒアリングは以下の通り合計57名に対して実施された。ヒアリング対象者の秘匿性およびプライバシー保護の観点から所属・役職名等は記載しない。

特別職（退職者を含む）	7名
一般職員（同）	49名
職員以外	1名

4 録音記録・電子メール等の客観的証拠の受領

ヒアリング対象者からも資料の提出を受けた。

その内容は各種庁内資料や電子メールの履歴など多岐にわたるが、情報提供者の秘匿およびプライバシー保護の観点から、詳細の記載は差し控える。

5 市長室の視察

前人事部長の記者会見で指摘された市長の言動は、その多くが市長室でなされたものである。そこで、室内の状況（広さ、着座の位置関係、防音性など）

を把握するため、現地視察を実施した。

第4 調査の限界

本件調査は、約4か月半という限られた期間と条件の中で実施されたため、事実認定の網羅性には限界がある。特に数年前の出来事は、関係者の記憶が風化していたり、客観的資料が不足していたりする場合があることも否めない。

また、本件調査は関係者の任意での協力に基づくものであり強制力はない。実際に、ヒアリングに応じてもらえなかった職員もいた。そのため、未確認の資料や把握しきれなかった情報が存在する可能性もある。

したがって、本報告書の内容は調査範囲内で判明した事実に限られるものであることを付言する。

第3章 パワー・ハラスメントについて

第1 はじめに

委員らの調査対象事実は、本件文書に記載されている事実関係の調査、認定、評価等であるところ、前人事部長は、市長によるパワハラがあったと主張している。

そこで、以下では、パワハラについて、市の指針の定め及び法令等による規制を整理した上で、委員らが考えるパワハラの定義等について述べる。

第2 市のハラスメント防止の施策

1 市職員ハラスメント対応指針

市ではハラスメントに関連する条例は定められておらず、市におけるハラスメントに関する法規や基準は、「横浜市職員ハラスメント対応指針」（平成25年7月1日施行、令和6年6月1日最近改正）に基づいている（以下、「市指針」という。）。市は、それ以前に、平成23年4月に「横浜市パワー・ハラスメント相談に係る事務処理要領」等を策定していたが、「職場におけるセクシュアル・ハラスメント防止にかかる指針」（平成11年4月策定）と一本化して総合的にハラスメント対策として取り組むこととし、平成25年7月、市指針を策定したものである。

市指針による主な規定と基準の要点は以下の通りである。

(1) ハラスメントへの認識

職場におけるハラスメントは、職員個人に対する人権侵害行為であるだけでなく、職場環境を悪化させ公務能率の低下を招くなど、市政の円滑で効率的な運営に重大な影響を及ぼすものであり、ハラスメントの発生は、横浜市政や横浜市職員全体に対する市民の信頼を失わせることを職員一人ひとりが強く認識し、その未然防止と再発防止に全力で取り組むとしている。

(2) ハラスメントの定義と種類

職場におけるハラスメントを「セクシュアル・ハラスメント」「パワー・ハラスメント」「その他のハラスメント」と3つに分類し、このうち、パワー・ハラスメントについては、「他者に対して、職務上の地位や人間関係など職場

内の優位性を背景に、業務の適正な範囲を超えて、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為のこと」と定義している。

(3) 対象範囲と「職場」の定義

ア 対象者

市職員が対象であるが、一般職だけでなく、会計年度任用職員や市への派遣者を含むとしている。

イ 対象となる言動

職員間だけではなく、職員と職員以外の者（他の事業主又はその雇用する労働者や就職活動中の学生等）との間における言動も含む。

ウ 職場の範囲

通常の執務場所に限らず、懇親会や親睦会などの勤務時間外の間も含まれる。

(4) 相談・苦情への対応

外部相談窓口、各区局の相談員・人事担当課、および全体を調整する相談対応統括窓口（人事課）を設置している。

相談は本人だけでなく関係者からも受け付ける。相談員や人事担当者には厳格な守秘義務があり、相談者のプライバシーは尊重される。

(5) 対応の手順

相談者の意向を踏まえ、区局人事課が相手方や関係者へのヒアリング調査を行う。その結果に基づき、総務局人事課と区局人事担当課が連携して対応手法を決定する。

そして、相手方への指導、注意、謝罪要請、または懲戒処分などの措置を実施し、最終的な結果を相談者に報告する。

(6) 弁護士等への相談

パワハラと業務指導の線引きが不明確な場合など、必要に応じて弁護士等から客観的・専門的な助言を受け、問題解決に向けて対応する。

(7) 未然防止・再発防止施策

各職場の責任職は指針を周知し、ハラスメントを防止する職場風土を醸成する責務を負う。

また、全職員を対象とした研修や、相談員向けの実務研修を実施する。

(8) 不利益取扱の禁止

職員は、ハラスメントに関する相談・苦情の申出、当該相談に係る調査等への協力、その他正当な対応を理由として、不利益な取り扱いを受けることはない。

2 ハラスメント防止ハンドブック

市指針を受けて、職員に対してハラスメントについての理解を深めてもらうために、令和6年6月に作成されたものであり、ハラスメントの定義、対策の必要性、市の相談・苦情処理体制、管理職の責務等が記載されている。

3 ハラスメントに関する相談対応マニュアル

相談員が被害者の声に耳を傾け、問題を解決に導くための具体的な指針として、令和6年6月に作成され、基本的な心構えや相談対応の進め方、問題解決に向けた対応などをまとめている。

4 横浜市職員ハラスメント調査委員会要綱

本要綱は、平成24年9月28日に策定（令和8年4月1日最近改正）された。

調査委員会の委員は、内部委員として市職員（3名）、外部委員として弁護士（2名）で構成され、市長部局に属する一般職職員による故意または重大なハラスメント事案について、次の各号のいずれかに該当した場合に、当該事案の事実確認を行うものとする。

- (1) 加害者とされる職員が経営責任職（区局長級及び部長級）である場合
- (2) 被害者とされる職員と加害者とされる職員との主張に大きな食い違いがある場合

なお、開催実績は、平成25年度に1件、平成27年度に1件で、以降は開催されていない。

5 ハラスメントによる懲戒処分の標準例

本標準例は、平成15年9月17日に策定（令和7年11月1日最近改正）された。

ハラスメント行為が確認された場合、具体的な状況や悪質性に応じて以下の

処分が行われる

① 標準的な処分量定

本人の意図にかかわらず、他職員へのハラスメント行為が確認された職員は、具体的な行為の状況、悪質性の程度などに応じて、免職、停職、減給又は戒告とする。

② 加重・軽減の考慮

行為の態様、管理監督者の地位にあるか、過去の懲戒処分歴の有無、勤務態度、非違行為に至った経緯などを総合的に考慮して処分の加重又は軽減等を判断できる。

6 横浜市におけるパワハラ相談件数・パワハラ認定した事案の概要

市におけるパワハラの相談件数は、令和3年度（118件）、令和4年度（126件）、令和5年度（132件）、令和6年度（120件）、令和7年度（131件）と、120～130件程度で推移している。

また、過去15年間において、パワハラを認定し、懲戒処分となった件数は10件、人事的措置は11件（人事的措置は市長部局のみの件数）である。

第3 パワハラに関する関係法令等

1 はじめに

本件文書で指摘されていたのはハラスメントの類型のうちパワハラに関するものであったこと、並びにヒアリングやアンケートなどにおいてもその他のハラスメント類型に関する問題意識の示された回答がなかったことから、本件調査では、本件文書記載の事実がパワハラに該当するかどうかについて検討することとした。

パワハラに関する関係法令及び指針等は以下の通りである。

2 労働施策総合推進法

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項は、次の通り、事業主に対し、職場におけるパワハラを防止するための相談体制整

備や雇用管理上の措置を講じることを義務付けている。なお、この法律は原則として、地方公務員にも適用される。

【同法第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とした言動であって、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。

3 厚労省指針

労働施策総合推進法第30条の2第3項に基づき、厚生労働大臣は、「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」（令和2年厚生労働省告示第5号、以下、「厚労省指針」という。）を定め、下記の通り、パワハラの定義・判断基準・判断要素・具体例を示している。

(1) パワハラの定義

厚労省指針は、職場におけるパワハラを「職場において行われる①優越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までの要素を全て満たすものをいう」と定義している。

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、職場におけるパワハラには該当しないとしている。

ここで「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」に含まれるとしている。

また、「労働者」とは、いわゆる正規雇用労働者のみならず、パートタイム労働者、契約社員等いわゆる非正規雇用労働者を含む事業主が雇用する労働者の全てをいうとしている。

そして、「①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としている。

次に、「②業務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し、例えば、以下のもの等が含まれるとする。

- ・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当な言動
- ・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

そして、「③労働者の就業環境が害される」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としている。

(2) 判断基準

「業務上必要かつ相当な範囲を超えた」言動について、社会通念に照らして下記判断要素を総合的に考慮するとしているほか、「労働者の就業環境が害される」か否か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当であるとしている。

なお、個別の事案について、パワハラの該当性を判断するに当たっては、下記の判断要素に加えて、当該言動により労働者が受ける身体的又は精神的な苦痛の程度等を総合的に考慮して判断することが必要であるとしている。

(3) 判断要素

「業務上必要かつ相当な範囲を超えた」か否かの判断にあたっては、以下のような様々な要素を総合的に考慮することが適当であるとする。

- ①当該言動の目的
- ②当該言動が行われた経緯や状況（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）
- ③業種業態、業務の内容・性質
- ④当該言動の態様・頻度・継続性
- ⑤労働者の属性や心身の状況
- ⑥行為者との関係性等

(4) 具体例

厚労省指針では、以下の6つの類型をパワハラ具体例としてあげている。しかし、これらの例は限定列举でないことに十分留意する必要があると指摘している。

ア 身体的な攻撃（暴行・傷害）

- ① 殴打、足蹴りを行うこと。
- ② 相手に物を投げつけること。

イ 精神的な攻撃（脅迫・名誉棄損・侮辱・ひどい暴言）

- ① 人格を否定するような言動を行うこと。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を含む。
- ② 業務の遂行に関する必要以上に長時間にわたる厳しい叱責を繰り返す行うこと。
- ③ 他の労働者の面前における大声での威圧的な叱責を繰り返す行うこと。
- ④ 相手の能力を否定し、罵倒するような内容の電子メール等を当該相手を含む複数の労働者宛てに送信すること。

ウ 人間関係からの切り離し（隔離・仲間外し・無視）

- ① 自身の意に沿わない労働者に対して、仕事を外し、長期間にわたり、別室に隔離したり、自宅研修させたりすること。
- ② 一人の労働者に対して同僚が集団で無視をし、職場で孤立させること。

エ 過大な要求（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）

- ① 長期間にわたる、肉体的苦痛を伴う過酷な環境下での、勤務に直接関係

のない作業を命ずること。

② 新卒採用者に対し、必要な教育を行わないまま到底対応できないレベルの業績目標を課し、達成できなかったことに対し厳しく叱責すること。

③ 労働者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こと。
オ 過小な要求（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じることや仕事を与えないこと）

① 管理職である労働者を退職させるため、誰でも遂行可能な業務を行わせること。

② 気に入らない労働者に対して嫌がらせのために仕事を与えないこと。

カ 個の侵害（私的なことに過度に立ち入ること）

① 労働者を職場外でも継続的に監視したり、私物の写真撮影をしたりすること。

② 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。

(5) 事業主の責務について

同法第30条の3第2項の規定により、事業主は、職場におけるパワハラを行ってはならないことその他職場におけるパワハラに起因する問題に対するその雇用する労働者の関心と理解を深めるとともに、当該労働者が他の労働者（他の事業主が雇用する労働者及び求職者を含む。）に対する言動に必要な注意を払うよう、研修の実施その他の必要な配慮をするほか、国の講ずる同条第1項の広報活動、啓発活動その他の措置に協力するよう努めなければならないとされている。

また、事業主（その者が法人である場合にあっては、その役員）は、自らも、パワハラ問題に対する関心と理解を深め、労働者（他の事業主が雇用する労働者及び求職者を含む。）に対する言動に必要な注意を払うように努めなければならないとされている。

4 公務員に関するパワハラ関係法令等

(1) 地方公務員法

地方公務員法には、パワハラに関する直接的な規定はないが、前述の通り、地方公務員には原則として労働施策総合推進法が適用される。

もっとも、地方公務員法第30条においては、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」という服務の根本基準が定められている。

しかるに、パワハラ行為は、「職の信用を傷つけ」「職員の職全体の不名誉」となる「信用失墜行為」（同法第33条）に該当するほか、職務上の義務違反や全体の奉仕者たるにふさわしくない「非行」とみなされ、懲戒処分の対象となる。

(2) 人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）

人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）（以下、「当該人事院規則」という。）第2条のパワハラ定義は、「職務に関する優越的な関係を背景として行われる、業務上必要かつ相当な範囲を超える言動であつて、職員に精神的若しくは身体的な苦痛を与え、職員の人格若しくは尊厳を害し、または職員の職務環境を害することとなるようなもの」としている。これは、労働施策総合推進法の基準と比較して人格・尊厳の侵害までを含む広い捉え方をしている。当該人事院規則は国家公務員に対するものであり、地方公務員に直接の適用はないが、全体の奉仕者たる公務員には高い倫理的な水準を求めたものと言える。

また、「人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）の運用について」（令和2年4月1日職職—141、人事院事務総長発）と題する指針においては、労働者の「業務上必要かつ相当な範囲を超えた」言動について、厚労省指針と同様の判断基準・判断要素を示している。

5 裁判例

裁判例では、パワハラについては、「企業組織もしくは職務上の指揮命令関係にある上司等が、職務を遂行する過程において、部下に対して職務上の地位・権限を逸脱・濫用し、社会通念に照らし客観的な見地からみて、通常人が許容しうる範囲を著しく超えるような有形・無形の圧力を加える行為」か否か

を判断基準としたものがある（東京地裁平成24年3月9日判決）。

また、他人に心理的負荷を過度に蓄積させるような行為は原則として違法であり、例外的に、その行為が合理的理由に基づいて、一般的に妥当な方法と程度で行われた場合には、正当な職務行為として、違法性が阻却されたとした裁判例（福岡高裁平成20年8月25日判決）がある点にも留意が必要である。

なお、裁判における民事上の損害賠償責任の有無と、パワハラ該当性の基準は必ずしも一致しないが、そこで示された判断基準は十分に参考となる。

第4 当委員らが用いた具体的判断基準

1 パワハラの定義について

(1) 市指針記載の定義に準拠

定義については、市におけるパワハラが疑われる事案であることから、市指針記載の以下の3つの要素を全て含む行為とした。

- (a) 他者に対して、職務上の地位や人間関係など職場内の優位性を背景にしていること
- (b) 業務の適正な範囲を超えていること
- (c) 精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させること

この定義は、当該人事院規則と同様に、労働施策総合推進法の基準と比較して精神的・身体的苦痛を与える場合を含む広範な捉え方を用いている。

なお、厚労省においても、平成30年10月17日付け雇用環境・均等局作成の「パワーハラスメントの定義について」と題する資料においては、パワハラの要素の一つとして「身体的若しくは精神的な苦痛を与えること、又は就業環境を害すること」をあげており、解釈において相違はないと言える。

(2) 市長への市指針の適用

なお、市指針においては、前述の通り「職員」を横浜市職員（会計年度任用職員、横浜市への派遣者を含む。）と定義しており、市指針の規律に特別職の市長は含まれていないとも読める。

しかし、市長は労働施策総合推進法の事業主として、パワハラ防止等のために必要な措置を講じる義務を負っており、指針等を整備すべき立場にある。

そして、前述の通り厚労省指針に「事業主（その者が法人である場合にあっては、その役員）は、自らも、パワハラ問題に対する関心と理解を深め、労働者（他の事業主が雇用する労働者及び求職者を含む。）に対する言動に必要な注意を払うように努めなければならない。」とあるように、市長自らもパワハラを行わない努力義務を負っている。

したがって、市指針が定める規範は、市長自身にも及ぶものである。

2 判断基準・判断要素について

委員らは、上記定義(b)(c)の判断については、基本的には、下記の通り、上記第3の3の(2)(3)に記載した厚労省指針にある判断基準及び判断要素に依拠して本件調査を進めた。

(1) 「(b) 業務上必要かつ相当な範囲を超えた」言動の判断

社会通念に照らして下記判断要素を総合的に考慮する。

- ① 当該言動の目的
- ② 当該言動が行われた経緯や状況（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）
- ③ 業種業態、業務の内容・性質
- ④ 当該言動の態様・頻度・継続性
- ⑤ 労働者の属性や心身の状況
- ⑥ 行為者との関係性等

(2) 「(c) 精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させること」の判断

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。

3 市長の立場の優越性について

市長は直接選挙によって選出されたことから、「民主的正当性（民意）」という圧倒的な権威を持ち、任命権者としての法的権限も併せ持つ組織の最高権力者である。したがって、上記記載の市指針のパワハラの実態定義である「(a) 職務上の地位や人間関係などの優位性」という要件については、市長の言動は当然

にこれに該当する。後述する個別事案の評価は、この点を前提として進める。

また、上記 2(1)の判断要素のうち、「③業種業態、業務の内容・性質」及び「⑥行為者との関係性等」においても、前述の通り、市長が優越的な立場にあることは言を俟たない。

よって、本件調査においては、これら組織構造上の特性を前提条件とした上で、それ以外の諸要素に着目し、市長の言動がパワハラに該当するかどうかを判断した。

第4章 認定と評価（個別事項の検討）

第1 はじめに—調査項目及び認定内容の記載の仕方について

1 調査対象項目

本報告書では、まず市長によるパワハラと疑われる言動を類型化した上で、下記の具体的な【事項1】から【事項7】について個別に認定及び評価を行った。

記

【事項1】市長室における「怒鳴る」「机を叩く」「書類を投げつける」行為（令和5年6月16日）の有無

【事項2】市長公舎での切腹発言（令和5年6月26日）の有無

【事項3】銃撃ポーズの有無

【事項4】人格を否定する発言および他者への侮辱行為の有無

【事項5】深夜・休日を問わない常態的な業務連絡・私用メールアドレス使用の指示の有無

【事項6】「市長室出入り禁止」措置の有無

【事項7】人事権を背景とした職員支配の有無

さらにヒアリング等の調査過程で明らかになったその他の事項（前人事部長の本件文書では触れていないが、職員ヒアリングによって認定した事実）についても、関連事項として言及している。その上で、本章の末尾には、これら個別事項の認定及び評価を踏まえた、市長の一連の言動に対する総合的な評価を記載した。

2 証拠の記載の仕方について

また、本件調査の実施にあたっては、ヒアリングに応じた職員の保護を最優先事項とした。

そのため、事実の認定に際しては、明確に「誰がどのように証言したか」という詳細な記載はしていない。現認等による直接証拠を明示すること自体が特定の人物の証言を推認させてしまう懸念や、証拠書類の内容を詳述することで

提出者が特定される恐れがある部分については、その記載を省略、または抽象化せざるを得なかったという経緯がある。

認定の基礎とした証拠は、現認等による直接証拠、間接的な事実の積み重ね、伝聞証拠、証拠書類など多岐にわたるが、本報告書においては、これら証拠の性質や出典を逐一明示した形で事実認定の記載も控えている部分がある。

以上の措置は、ひとえに調査協力者の保護（職員のプライバシー及び発言の秘匿性）を徹底し、今後の公正な組織運営を担保するためのものである。

なお、調査内において実施した職員ヒアリング・アンケート・情報提供については、これらをまとめて「職員ヒアリング等」とし、アンケート及び情報提供については、同様に「職員アンケート等」とした。

3 職員ヒアリング等の証言の信用性について

本件調査においては、密室での出来事など客観的な証拠が乏しい場面も多く、職員ヒアリング等における職員からの証言が事実認定のための重要な根拠となった。職員ヒアリング等については、以下の要素から各証言の信用性を慎重に吟味し、判断した。

(1) 虚偽を述べる動機の存否

ヒアリング対象者が証言をするにあたって、虚偽を述べる動機があるか否かについても慎重に検討を行った。ハラスメントの行為者とされる者が絶大な権力と人事権を有する市長である本件において、特に市長の主張に反する証言をする場合には、ヒアリング対象者は「犯人捜し」や「情報提供者が特定された場合の報復人事」といった二次被害のリスクに対して強い不安を抱いている。

このような状況で、自らを不利益や危険な立場に置く強い不安をおしてまで、あえて虚偽の事実を申告することは通常は考えられず、動機の観点から一定の信用性が認められると判断した。

(2) 証言の具体性や迫真性

各職員のヒアリングにおいて、被害を受けた日時、場所、状況、行為の態様、さらには自身の感情や思いに至るまでが具体的かつ詳細に説明された証言は、事実関係を推認するにあたり信用性が高い情報として位置付けた。

(3) 他の証拠や他者の証言との整合性

提出された客観的証拠や、他の職員ヒアリング等対象者から得られた情報と合致しているかという整合性の観点からも、証言を吟味した。客観的証拠や複数の職員間で証言内容に矛盾が見られず、互いに裏付けがとれる証言は、事実関係を推認するにあたり信用性が高い情報として位置付けた。

(4) 事実認定の基礎

このような観点から証言等の信用性を判断し、信用性が高いと判断できた証言等を基礎として、事実認定を行った。

第2 個別事項の認定・評価

1 【事項1】市長室における「怒鳴る」「机を叩く」「書類を投げつける」行為（令和5年6月16日）の有無

(1) 「怒鳴る」行為について

ア 当事者の主張

(ア) 前人事部長の主張

市長への説明の際、他の案件を説明した後に、外務省職員の視察について事前の報告をしたところ、「なぜそんな大切なことをもっと早く言わないんだ」と怒鳴られた。

(イ) 市長の主張

前人事部長から外務省職員の視察について事前の報告を受けたことは記憶にあるが、その際怒鳴ったことについて記憶はない、怒鳴るのではなく叱責したり、そういった行為はなぜいけないのか等を強く指摘したりすることはある。

イ 事実の認定

当該場面について直接的な根拠が存在し、信用性もあることからすれば、市長が怒鳴っていたという事実を認定できる。また、後述の通り、職員ヒアリング等によって、市長が当日ではなく他の日において、他の者にも理由なく怒鳴っていた事実が認定できるところ、その事実は当該場面においても同様の行為を行ったことを裏付ける一つの根拠となるといえる。

この点、市長は「叱責」と「強く指摘する」と「怒鳴る」という言葉の意味について、「叱責」は業務上の注意事項について改善が必要なものにつきなぜその行為がいけないことなのかを説明した上で改善策を議論すること、「強く指摘する」は叱責の延長で市民目線でない案件について強く改善を求めること、「怒鳴る」は内容とは関係なく大きな声を出すことであると説明した上で、今まで怒鳴ったことはないと記憶している旨主張している。

しかし、当該場面で市長が前人事部長に対して、なぜそのような行為がいけないかということの説明を行ったことを示す直接的な根拠はなく、それと異なる市長の主張は採用できない。

したがって当該場面において、市長が前人事部長を怒鳴ったという事実は認定できる。

ウ パワハラ該当性の評価

まず当該行為は、第3章第4の3に記載の通り、当然市長の職場における優位性を背景にしているといえる。

次に業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、当該行為は市長が感情を害したことを外部に発出するものに過ぎず、例えば今後ミスをさせないようにするために行うというものではない。仮に前人事部長の報告遅れがミスであったとしても、一見して市長が感情を害していることが前人事部長に分かるような態様である「怒鳴る」という行為に及ぶ必要はないといえる。それゆえ、当該行為は到底指導の一環ということはできず、業務の適正な範囲を超えているといえる。

また精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、怒鳴る行為はそれを受けた者に精神的苦痛を与える程度が大きいことは明らかであるといえる。

以上から、市長が前人事部長に対して行った「怒鳴る」という行為はパワハラに該当する。

(2) 「机を叩く」行為について

ア 当事者の主張

(ア) 前人事部長の主張

市長への説明の際、他の案件を説明した後に、外務省職員の視察について事前の報告をしたところ、市長が右手を握り、ドンドンという感じで机を叩いた。

(イ) 市長の主張

前人事部長から外務省職員の視察について事前の報告を受けたことは記憶にあるが、机を叩いた記憶はない。

イ 事実の認定

当該場面について直接的な根拠は存在しない。なお、職員ヒアリング等において、他の日において、前人事部長が証言するような机を叩く行為又は類似の行為があったことについて、複数の証言が得られている。しかし、仮にそのような事実が認定できたとしても、そこから当該場面で市長が机を叩いたという事実を認定することまではできない。

したがって前人事部長が主張している、当該場面で市長が机を叩いたという事実は真偽不明であり、あったともなかったとも認定できない。

ウ パワハラ該当性の評価

当該場面で市長が机を叩いたかどうかについては不明である以上、パワハラ該当性について検討しない。

(3) 「書類を投げつける」行為について

ア 当事者の主張

(ア) 前人事部長の主張

市長への説明の際、他の案件を説明した後に、外務省職員の視察について事前の報告したところ、市長が説明資料（紙数枚）を自身の前の机の上に、たたきつけるように投げつけた。

(イ) 市長の主張

前人事部長から外務省職員の視察について事前の報告を受けたことは

記憶にあるが、書類を投げつけたり、強く置いたりするようなことはない。ただし、「ポン」と置くことはあった。

イ 事実の認定

当該場面について直接的な根拠が存在し、信用性もあることからすれば、市長が自身の前の机の上に書類を投げつけたという事実は認定できる。また、職員ヒアリング等において、他の日においても市長が書類を机に向かって叩きつけたり投げつけたりする事実が認定できるところ、その事実は、当該場面でも同様の行為をしたことを裏付ける一つの根拠となるといえる。

この点、市長は書類を「ポン」と置くことはあるが、投げつけたことはない旨主張している。しかし、当該主張は、信用できる上記根拠とは明らかにニュアンスが異なるものであり、市長の主張は採用できない。

ウ パワハラ該当性の評価

まず前述の通り、当該行為も、当然市長の職場における優位性を背景にしているといえる。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、当該行為は市長が感情を害したことを外部に発出するものに過ぎず、例えば今後ミスをさせないようにするために行うというものではない。また仮に前人事部長の報告遅れがミスであったとしても、口頭で指導すれば良いことであり、一見して市長が感情を害していることが前人事部長に分かるような態様である「書類を机の上に投げつける」という行為に及ぶ必要はない。それゆえ、当該行為は到底指導の一環ということはできず、業務の適正な範囲を超えているといえる。

また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、単に書類を置くのではなく、攻撃的な感情を含んだ動作である「投げつける」という行為は、精神的苦痛を与える程度が大きいものであるといえる。

以上から、市長が前人事部長の前で行った、机の上に書類を投げつける行為はパワハラに該当する。

(4) その他の言動について

職員ヒアリング等によって以下の態様について証言が得られたため、それについても、市長の言動にかかる第三者による調査に関する要綱第4条（2）に基づき検討することにした。

ア 事実の認定

(ア) 怒鳴る行為

職員ヒアリング等の中で、複数の職員等より、市長に直接怒鳴られた、そのような場面を目撃した、そのようなことをされた職員から直接聞いたという証言が得られた。また、市長に頻回に怒鳴られたことで、精神的疾患を発症したと証言した職員もいた。そこで、市長が職員に対し怒鳴るという行為をしたか否かについて検討する。

この点、市長は、叱責すること、つまり職員の業務態様について強く指導することはあるが怒鳴ることではない旨主張している。しかし、市長から怒鳴られた（または他の職員が怒鳴られているのを見た）と証言した職員ヒアリング等の中で、業務態様について指導を受けたという証言をしている者はおらず、反対に市長が認識している怒鳴るという態様（内容とは関係なく大きな声を出すこと）をされたという証言がある。また、職員ヒアリング等の中で、「叱責」と「怒鳴る」の意味の違いを説明した上で、市長に怒鳴られたと証言する者もあった。そのような状況からすれば、市長の主張は採用できない。

したがって、市長が職員に対し怒鳴る行為があったという事実は認定できる。

(イ) 感情を露わにして机を叩く行為

職員ヒアリング等の中で、複数の職員等より、自分の目の前で市長が感情を露わにして机を叩いた場面を目撃したという証言が得られた。また、そのような行為をされたという人から直接話を聞いたとの証言もあった。そこで、市長が職員等の前で感情を露わにして机を叩く行為をしたか否かについて検討する。

この点、市長は、着任後しばらくの間、例えば「なるほど」や「おか

しいよね」「うけるー」などと言った際に手のひらで机を叩いたというようなことはあった、それが癖のようになっていた、しかしその後他者からそのようなことは止めた方がいいと言われ、そこから机を叩いたこととはない旨主張している。

まず、市長は職員等がいる前で机を叩いたことがあること自体は認めている。

次に、市長が机を叩いたのがどのような場面であるかについては、感情を露わにした際に叩いたという点で証言が概ね一致している一方で、市長の主張している、例えば「なるほど」や「おかしいよね」「うけるー」など癖の1つとして机を叩いたと証言した者はおらず、少なくともそのような言動と共に机を叩いたと証言した者はいない。そのような状況に鑑みれば、市長の主張は採用できない。

したがって、市長が感情を露わにして机を叩く行為があったことは認定できる。

(ウ) 説明者等を睨みつける行為

職員ヒアリング等の中で、複数の職員等より、説明等の最中に、市長から睨みつけられたという証言が得られた。そこで市長が説明者等を睨みつける行為をしたか否かについて検討する。

この点、市長は、マスクをしている時に眼光が鋭いということは言われたことがあるが、（特定の職員等を）睨みつけたことは記憶にない旨主張している。

しかし、前述の通り複数の職員等が市長説明等の際に市長から睨みつけられた旨証言している。それに至る経緯も、市長の意に沿わないことや市長の意図と異なることがあった場合に睨みつけられたという内容であり、証言が概ね一致している。そのような状況に鑑みれば、市長の主張は採用できない。

したがって、市長が説明者等を睨みつける行為があったことは認定できる。

(エ) 説明者等を意図的に無視する行為

職員ヒアリング等の中で、複数の職員等より、説明等の最中に、市長から意図的に話を聞かない態度をされた、いきなり背中を向けてその場にいる他の人と話を始めた、透明人間や空気のような存在として扱われた等の証言が得られた。そこで、市長が説明者等を意図的に無視する行為をしたか否かについて検討する。

この点、市長は（説明者に背中を向ける等の態様も含めて）明確に無視するような行為をしたことはない旨主張している。

しかし、職員ヒアリング等の中で複数の者が、市長が説明等の際いきなり背中を向けた、市長が別の人と話を始め自分の説明を聞かなくなった等の態度をとったという証言をしている。それに至る経緯も上記（ウ）と同様であり、証言が概ね一致している。そのような状況に鑑みれば、市長の主張は採用できない。

したがって、市長が説明者等を意図的に無視する行為があったことは認定できる。

イ パワハラ該当性の評価

(ア) 怒鳴る行為について

前述した認定と同様に、怒鳴る行為はパワハラに該当する。

(イ) 感情を露わにして机を叩く行為について

まず前述の通り、当該行為も、当然市長の職場における優位性を背景にしている。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、単に机を叩くという行為であれば、癖の一つの可能性もあるといえる。しかし、それが感情を露わにすることを伴う場合には、明らかに感情の外部への発露行為の一部となるものでしかない。それゆえ、当該行為は到底指導の一環ということはできず、業務の適正な範囲を超えているといえる。

また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、感情を露わにする行為だけでも精神的苦痛を与えるものであるところ、更に通常は激しい音が伴う机を叩くという行為は更

にその程度を増幅させるものであるといえる。

以上から、市長が感情を露わにして机を叩く行為はパワハラに該当する。

(ウ) 睨みつける行為について

まず、前述の通り、当該行為も、当然市長の職場における優位性を背景にしている。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、人は他人の表情全体からその人の感情を判断するものであるところ、特に眼は感情を判断する上で大きな役割を果たしているといえる。そして睨みつけるという行為は、相手に対して悪感情を示す行為の一つでしかない。それゆえ、当該行為は到底指導の一環ということはできず、業務の適正な範囲を超えているといえる。

また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、睨みつける行為はそれが悪感情の表現であることは誰でも分かることであり、精神的苦痛を与えるものであるといえる。

以上から、市長が睨みつける行為はパワハラに該当する。

(エ) 意図的に無視する行為について

まず、前述の通り、当該行為も、当然市長の職場における優位性を背景にしているといえる。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、意図的に無視する行為は、感情を害した等の理由により相手方の話を聞かない、相手方に関心がないことを示す態度の一つといえ、無視する理由について何らの説明すらしないものである。それゆえ、当該行為は到底指導の一環ということはできず、業務の適正な範囲を超えていると言える。

また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、意図的に無視されることにより疎外感や不安感を与えることは明らかであり、精神的苦痛を与えるものであるといえる。

以上から、市長が意図的に無視する行為はパワハラに該当する。

2【事項2】市長公舎での切腹発言（令和5年6月26日）の有無

(1) 当事者の主張

ア 前人事部長の主張

市長公舎でのチュニジア大使夫妻と市長夫妻との昼食会の前、市長公舎内のエントランスで、市長夫妻と前人事部長が大使夫妻の到着を待っている際に、市長から「誘致できなかったら切腹だ」と言われた。その後市長は「こんなこと言ったらパワハラかな、ははは」と言った。

イ 市長の主張

市長公舎のエントランスにいる時に、切腹という発言をしたことはある、前人事部長を含めた他の職員もいたが、自分の発言で周りから少し笑い声があったことは記憶にある。その後切腹という言葉自体が適切ではないと思い、妻に「パワハラ？」と確認した、妻からは「自分が切腹でしょ」と言われ、「そうだ」というように答えた。

(2) 事実の認定

ア 切腹発言の有無について

切腹発言自体は、市長も認めており、その事実は認定できる。それを踏まえて、その発言を前人事部長のみに対してしたものなのか、市長自身のみに対してしたものなのかが問題となる。

イ 誰に対して発したものか

(ア) 前提となる事実

前人事部長の当時の役職は、国際局国際政策部アフリカ開発会議誘致担当部長であること、当該発言が、チュニジア大使夫妻を待っている間に市長からなされたことは認定できる。また、その場にいた職員名や位置関係については齟齬があるものの、切腹発言の際、その場にいたのは、市長、市長の妻、前人事部長であることは共通事実として認定できる（他の職員もいたかどうかは、いたともいなかったとも認定できない）。

更に、前人事部長が、市長の切腹発言をその場で聞いたと主張しているところ、そもそも前人事部長に聞こえていないということであれば前

人事部長が認識自体していないはずであることからすれば、市長の当該発言は前人事部長にも聞こえる位置関係、聞こえる程度の声の大きさで行われたということが認定できる。加えて市長自身、切腹という言葉自体周りに職員がいる中では言葉として強いと思ったことは認めている。

(イ) 事実の認定

市長自身、切腹という言葉自体適切ではないと思い、妻に「パワハラ？」と聞いたことは認めているところ、それは市長自身も前人事部長が近くにいたことは認識しており、周囲の人に聞こえている可能性があることを前提とした発言であるといえる。また市長の妻が「自分が切腹でしょ」と発言したことも、その可能性を前提としたものであるといえる。なお、市長は切腹発言により周りから少し笑い声があったと主張しているが、そもそも笑い声が生じたのか、生じたとしてそれが切腹という発言により生じたものなのかは不明であり、事実としてはあったのかなかったのかは認定できない。

また対象となっている日以降、前人事部長より、市長から当該発言をされたことを直接聞いた者がおり、更に他の機会に、市長が他の者に対して「切腹ものだな」という発言をした場面を目撃した者も存在した。

しかし、切腹という言葉の意味自体、自身も腹を切る即ち自分も責任を負ったり負わされたりすることであるという解釈も可能であり、市長が（職員と共に）自身も責任を負う又は負わされるということの意味として発言したとしてもおかしくはない。これは別の日の他の者への発言の場面でも同様である。このような状況に鑑みれば、市長が切腹という発言を前人事部長のみに対してしたということまでは認定できない。

以上より、市長が前人事部長のみに対して切腹発言をしたかどうかは認定できず、真偽不明である。

(2) パワハラ該当性の評価

市長が前人事部長のみに対して切腹発言をしたことを認定できない以上、それを前提としてパワハラ該当性を判断することはできない。

しかしながら、市長の主張を前提としたとしても、それ自体がパワハラに

該当する可能性があるので、以下検討する。

まず前述の通り、当該発言も、当然市長の職場における優位性を背景にしている。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、当時の前人事部長の役職からすれば、前人事部長が市にとって重要な行事の担当責任者であったことは当然市長も認識していたはずである（そうでなければ、市長夫妻と共にチュニジア大使夫妻を出迎える場に立ち会うことはない）。そのような中でたとえ仮に冗談の類いであったとしても、他の職員に聞こえる可能性がある中で、職員の誤解を招くような切腹という言葉を使う必要性はない。そもそも市長自身切腹という言葉が強い言葉だと認識しているのであれば、尚更職員がいる中でそのような発言自体する必要性はない。したがって、業務の適正な範囲を超えているといえる。

また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、切腹という発言を聞いた者にとっては、自分も責任を負わされる、もしかしたら職を辞さなければならなくなるのではないかなど想像してしまうことは容易に想定できる。そのような想像をさせること自体精神的苦痛を与える行為であるといえる。

以上から、市長がたとえ自身に対して切腹という発言をしたとしても、当該発言はパワハラに該当する。

3【事項3】銃撃ポーズの有無

(1) 当事者の主張

ア 前人事部長の主張

令和7年10月21日に市長室に事案の報告に行った際、報告した内容が詳細であり録音をしているのではないかと疑われ、兼ねてから「俺との会話を録音したら許さない」と言われていたところ、市長が「お前、裏切ったらこれだからな」と言いながら親指と人差し指を伸ばし他の3本の指を折り曲げて拳銃に見立てる動作をして、銃口を前人事部長に向けて撃つ仕草（以下、「銃撃ポーズ」という。）をした。これまで計3回ほど、市

長から銃撃ポーズをされた。

イ 市長の主張

当日に、前人事部長の前でそうした仕草をしたかどうかの記憶はない。ただ、これまでに当該場面に限らず人に銃口を向けるポーズをしたことはないが、自分に銃口を向けるポーズをしたことはある。それは、自分自身が選挙で選ばれ任期あるものとして市民から退場宣告されるという意味でやっていた。

(2) 事実の認定

同日、市長と前人事部長が1対1で市長室にいる間に起きた出来事であり、当該場面について直接的な根拠は存在しない。

もっとも、前人事部長は、同日に市長と会話をした具体的な事案について詳細に説明をしており、当該具体的事案は他の事実とも整合していることから、一連の流れの中で起きた出来事として合理的と言える。

また、当日ではなく当該事案でもないが、職員ヒアリング等の中で、市長が同様に銃撃ポーズをし、銃口に見立てた人差し指を市長自身に対してではなく職員に向けて撃つ仕草や、その場にはいない者を対象にして撃つ仕草など様々な場面で目撃した者が多数いたことから、前人事部長の主張を裏付ける根拠となるといえる。なお、市長が市長自身に銃口を向けた動作を見た目撃証言もあったが極めて少数であった。

この点、市長は前人事部長といかなる会話をしたかの記憶自体がないと主張しており、それ自体は不自然ではないものの、職員人事という話題の中で市長自身が市民から退場宣告をさせられるという場面で行った趣旨とは考え難い。

したがって、前人事部長が主張している、市長が銃撃ポーズをしたという事実はあったことが認定できる。

(3) パワハラ該当性の評価

まず、前述の通り、当該行為も、当然、市長の職場における優位性を背景にしているといえる。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、一般的に銃撃

ポーズは、相手を威迫等させる態様であり、業務上明らかに必要性のない行為である。しかも、「裏切ったらこれだからな」という発言もあったことからすれば、当該言動の目的は到底指導の一環ということはいえない。当該言動が行われた経緯も、前人事部長が市長に報告をした内容が詳細であり録音をしていたのではないかと疑われたことに起因するものであり、前人事部長に何ら問題行動があったものでもない。特に人事権を有する上司が当該言動をすることは、相手にダメージを与える、すなわち人事異動をさせられると捉えられても不自然ではない態様であり、たとえ1回であったとしても許容されるものではない。当該行為は業務の適正な範囲を超えているといえる。

また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、手で拳銃を模倣し職員に銃口を向ける行為はそれを受けた者に精神的苦痛を与える程度が大きいことは明らかであるといえる。

以上から、市長が前人事部長に対して行った銃撃ポーズという行為はパワハラに該当する。

なお、職員ヒアリング等から、市長室における市長説明の場面は常に緊張状態なばかりではなく、和気あいあいとした雰囲気の中で行われていた場面もあったとも思われるが、仮にそうであったとしても銃撃ポーズという暴力行為を想起させる態様はいかなる場面においても不適切である。

また、仮に市長が主張している通り自分自身に銃口を向けるポーズをとっていたとしても、上司が自身の責任問題から職を失うという言葉を下に発することにより、下の者が過度に強いプレッシャーを受けることは優に想定できるところである。かかる行為も業務の適正な範囲を超えた態様であり、受けたものに強い精神的苦痛を与えるものであったことは変わりないものといえる。

4【事項4】人格を否定する発言および他者への侮辱行為の有無

(1) 当事者の主張

ア 前人事部長の主張

(ア) 令和7年2月5日、市長は、写真展の開幕式典の会場にて「デブ」「2頭身」「気持ち悪い」「死ねよ」と発言した。

- (イ) 同年9月12日市長がSNSで「なんでそんなにコイツにバイト代与えてるの?」と発言した。
- (ウ) 同年4月以降、市長は、市長室における面談時に他の特別職又は職員のことを「ポンコツ」「ダチョウ」「人間のクズ」「お婆さん」と呼んだり、「スペックが低い」「頭が悪い」と発言した。
- (エ) 市長は、歴代人事部長について「仕事ができない典型的な総務管理系」と発言した。
- (オ) 市長が同年10月21日メールで「(前副市長のお名前)の血が流れています。血は争えませんか」と発言した。

イ 市長の主張

- (ア)「デブ」「2頭身」「気持ち悪い」「死ねよ」とは言っていない。
- (イ) (ウ) (オ) については、いずれもこのような類の発言はした事実は認めており、職員への配慮を欠く不適切な発言であったと述べている。

このような発言について、職位に応じた能力が発揮されていない場合に、人事評価の中で指摘することはあり、前人事部長との信頼関係の中で1対1のクローズドの場面における人事評価としてのもので、その中でのマイナス面のコメントとして行ったものであるとその趣旨を述べてもいる。

(2) 事実の認定

上記(1)ア (イ) (ウ) (オ) については、市長自身も認めており、直接的な根拠も存在し、事実として認定できる。特に「ポンコツ」「ダチョウ」「お婆さん」「スペックが低い」といった発言は、職員ヒアリング等から当該場面とは異なる別の場面でも市長が発言していることを見聞きしている者が多数いた。

上記(1)ア(エ)については、当該言葉自体は直接的根拠からは認められないが、やり取りの中で歴代人事部長を「総務管理系」と呼び、仕事ができないことを繰り返し述べており、同趣旨の発言は認められたことから、事実として認定できる。

一方で、令和7年2月5日に写真展の開幕式典の会場において、市長が「デブ」「2頭身」「気持ち悪い」「死ね」と言った事実については、あったともなかったとも認定をすることはできない。提出された録音データには

当該場面はなく、他の場面においても職員ヒアリング等で、市長が他人の容姿を揶揄していたという者は少数であった。

職員ヒアリング等の中で、市長が当該場面とは異なる別の場面で「死ね」「2頭身」と発言したことがあるという者もいたが、当該場面で市長がそのような発言したかどうかの認定まではできず、真偽不明である。

なお、前人事部長自身も、他の発言内容とは異なり、市長が他人の容姿を揶揄するような発言は、令和7年4月以降、人事部長になった後は他では見聞きしたことがないとも述べている。

(3) パワハラ該当性の評価

ア まず、前述の通り、当該行為も、当然、市長の職場における優位性を背景にしているといえる。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについては、当該発言行為の内容のうち、「頭が悪い」「スペックが低い」「ポンコツ」という表現は、それ自体が侮蔑的な意味合いをもつものであり、業務上明らかに必要性のない言動といえる。また、特定の人に対して「ダチョウ」という表現を用いることは、人権感覚が不足しているといえ、「クズ」という言葉もまた人格否定に該当する。特定の女性に対して「おばさん」という表現を用いることもまた女性蔑視と言わざるを得ない。市長による当該言動は、頻回かつ繰り返し行われていたことは明らかである。また、特定の職員について「コイツ」と呼び、職務に対する報酬は「バイト代」という表現を用いることも、当該職員を見下しているといえる。

これらの発言の中には、市長が前人事部長と組織の人事について話をする中でなされたものもあるが、当該言動が行われた経緯や状況からして、人事案件を協議するにあたり必ずしも必要な言動であったとは言えず、むしろ人事評価をするにしても手段として極めて不適当な言動といえ、業務の適正な範囲を超えた態様といえる。

この点、市長は、人事評価の場面において指摘したものであり前人事部長との信頼関係の中でクローズドな場面で利用したものであると述べている。しかし、いずれの表現も、相手の人格を否定したり蔑視する発言とい

え、到底人事評価の場面で正当化されるようなものではない。

これらの発言が精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、かかる発言行為はそれを受けた者に精神的苦痛を与える程度が大きいことは明らかであるといえる。いずれの発言も市長がその場にいない第三者を示す内容として発せられたものであるが、その場にいる職員に自分も同様に言われているかもしれないという不安や恐怖心を抱かせるものであり、職場における心理的安全性が担保できていない。当該行為は職場環境を悪化させる行為といえる。

また、「総務管理系」という表現自体は、前述の通り特定の立場を示す言葉としてラベリングし、前後の会話において、指示待ちや視野狭々な人を示す言葉として用いられていることが直接的な根拠から明らかであるところ、人事評価をする手段として不適当な言動である。そのため、業務の適正な範囲を超えた態様といえる。そして、「血が流れています。血は争えませんか。」という表現も同様に、特定の立場を揶揄する表現とされていることが直接的な根拠から明らかであるところ、不適当な言動であり業務の適正な範囲を超えた態様といえる。

こうした発言が精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為かどうかについては、前人事部長も市長に対して「私も管理系なので」と返答している場面も存在していることからして、同じ立場にいる身として直接的な心理的圧力を受けていたことは優に推認でき、精神的苦痛を与える程度が大きいことは明らかであるといえる。さらに、これまでの経緯の中で否定的な表現が用いられた人物らと同じという意味で「血は争えない」という発言行為は、発言を受けた者に精神的苦痛を与える程度が大きいことも明らかである。

以上から、市長が前人事部長に対して行った上記(1)ア (イ) (ウ) (エ) (オ)の言動はいずれもパワハラに該当する。

イ 市長は、前人事部長も同様の発言をしており、市長の発言も前人事部長との信頼関係を前提とする1対1のクローズドの場面で人事評価としてしたもので、その中でのマイナス面のコメントとして双方の発言があったと主張している。確かに前人事部長も市長への説明時に「ヒラメ」という発

言をしたり、メールで「ニンジンぶら下げる」といった表現を用いていたことは、直接的な根拠から確認ができ、人事部長という役職に就いたものとして不適切な発言であったといえる。

しかし、一職員である人事部長は、最終的な人事権を有する市長との関係においては、圧倒的な力の差異があることは周知の事実であることに加え、前述のような不適切な発言の回数も少なく、市長との関係で迎合的に発言したものとも優に推測される。そして、必ずしも人事評価に関する事柄の中でなされた発言とはいえず、一般の通常会話の中で用いられていたことも認められた。

仮に、市長が主張するように信頼関係の中で発言があったとしても、本来、優位性の認められる地位にある者は、下位の者が不適切な発言をした場合それを戒めるべき立場にあるのであって、それを自身の発言の根拠理由として述べること自体が失当であるほか、二次的なハラスメントとさえいえる。

(4) その他の言動

前同様に、職員ヒアリング等において以下の態様について証言が得られたため 検討する。

ア 人差し指と中指を立てて他の三本の指を折り曲げ、手をハサミに見立て「チョキチョキ」と切る動作

職員ヒアリング等で、市長が手をハサミに見立てて「チョキチョキ」切る仕草を目撃したという者が複数いた。そこで、市長が職員に対し手をハサミに見立てて切る動作の有無について検討する。

この点、市長も当該動作をした事実は認めるところであり、市長が手をハサミに見立てて「チョキチョキ」と切る動作をしたことは認定できる。

当該動作の意図について、市長は市民から評価されないという趣旨であったと主張する。確かに、当該動作の中には、「事業や政策を見直す」という意味でなされたものもあったようであるが、「仕事や人間関係から切り離す」という意味で職員に向けられたものが多く、市長の主張は採用できない。

したがって、同動作は、銃撃ポーズ同様に業務上明らかに必要のない行為であり業務の適正な範囲を超えているといえる。特に人事権を有する上司が職員に向けて行ったことからすれば、人事異動させられるという不安感を煽るものと捉えられても不自然ではない。またそれを受けた者に精神的苦痛を与える程度が大きいことは明らかであるといえる。よって同動作はパワハラに該当する。

イ その他の発言

録音データによる証拠から、市長が職員に対して、前人事部長が提示した発言の他、「バカ」「アホ」「脳みそが筋肉」「目が死んでいる」「55歳以上はみんな頭が固くて駄目」との発言があったことが頻回に認められた。特に「バカ」という言葉は相手を罵倒する表現であり、特定の人物の人事について「あのバカどうする」というような表現を用いていたことは録音から明らかであることからすれば、人事評価をしていたというよりも、特定の人物を見下した発言であったものといえる。

これら発言は、前述した認定と同様にパワハラに該当する。

また、職員ヒアリング等の中で複数の職員等より、市長が市長室での会話の中で、「おねえちゃんに聞こえるじゃないか」などと隣室等にいる職員を「おねえちゃん」と呼んでいたという証言も得られた。こうした発言も、前述した認定と同様にパワハラに該当する。

5【事項5】深夜・休日を問わない常態的な業務連絡・私用メールアドレス使用の指示の有無

(1) 当事者の主張

ア 前人事部長の主張

- ・人事部長に着任した際に、前人事部長の側から申し出て携帯番号を交換した。
- ・その後、市長から緊急性のない連絡が、平日の夜間・深夜や土日祝日を問わず常態化した。
- ・三連休中の令和7年8月9日（土）19時03分に「〇〇〇〇〇〇を下さ

い。火曜朝で結構です」と、SMSで連休明けの朝に資料提出を求める指示があった。

- ・翌10日（日）13時42分に市長の私用携帯電話から、電話にて「昨日お願いした資料を、電子メールで送るように」との指示があった。
- ・前人事部長は、市長の公用メールアドレスに送ると思ったため「公用メールでいいですね」と確認した。
- ・これに対し市長からは「役所のアドレスはセキュリティが低いからだめ。職員に見られるかもしれないし、情報公開の対象になる」という趣旨の応答があり、市長の私用メールアドレスを伝えられ、同アドレスへの送信を指示された。

イ 市長の主張

- ・市政推進上必要があれば、法令に沿って日中時間帯以外も管理監督者に業務上の指示を行うことはある。幹部職員から市長宛に日中時間帯以外や休日に連絡が来てやりとりすることも多くある。
- ・現に、前人事部長からも、時間外に用件のメールが送られ、やりとりを行った。
- ・前人事部長と電話で話した際に、出先でも見られるようにとの理由で、市長から前人事部長に私用メールアドレスを伝えた。市長の私用メールアドレスに対し前人事部長の私用メールアドレスから連絡があり、結果的に双方私用メールでやり取りすることになった。（令和7年1月11日付で市長がホームページに公表した「報道に対するコメント」には、「当該幹部職員自身から、同年8月10日に申し出てきて、市のメールアドレスではなく、双方私用のメールアドレスを使ってPCメールでやり取りすることに私が応じました。」と記載されているが、市長はヒアリングにおいて、同記載は誤解を生じさせる可能性があり、経緯としては前記のようなものだったとの説明があった。）

(2) 事実の認定

ア 争いのない事実及び証拠上明白な事実

以下の各事実は、前人事部長と市長との間で争いがないか、または証拠

上明白なため、そのような事実が存在したと認定できる。

- (ア) 前人事部長が人事部長に着任した際に、前人事部長の側から申し出て携帯番号を交換した。
- (イ) 市長と前人事部長の間で、日中の時間帯以外にも頻繁に業務上の指示がされ、業務上のやりとりがあった。
- (ウ) 三連休中の令和7年8月9日（土）19時03分に、市長から前人事部長に対し、「〇〇〇〇〇〇を下さい。火曜朝で結構です」と、SMSで、連休明けの朝に資料提出を求める指示があった。
- (エ) 翌同月10日（日）13時42分に市長の私用携帯電話から前人事部長に対し、電話の着信があった。
- (オ) 同日14時08分に前人事部長の私用メールアドレスから市長の私用メールアドレスに対し、「ご指示ございました資料について、添付の通りお送りいたします。私の公用メールも公文書として開示対象になるため、私用Gmailからお送りいたします。」とのメールが送信された。
- (カ) 市長が前人事部長に対し市長の私用メールアドレスを教え、双方が私用メールアドレスを使って業務上のやり取りをした。

イ それ以外の事実

以下、職員ヒアリング等で情報提供した職員のプライバシー保護（特定防止）のため、電子メール以外の手段でのメッセージ送信（携帯電話に着信通知がされるSMS、LINEなど）についてはいずれも単に「メッセージ」と記載する。

- (ア) 勤務時間外に市長からの緊急性のない連絡が常態化していたか否か
客観的な資料として、市長と前人事部長の間の勤務時間外のやり取りの履歴が多数存在する。この履歴の内容を見る限り、市長から、必ずしも勤務時間外に対応を求めなければならないほどの緊急性があるとは思われない連絡がなされていた。

また、職員ヒアリング等においても、市長から緊急性のない指示が勤務時間外にされ、翌勤務日までの対応を求められたとの相当数の証言や

回答があった。こうしたことから、市長が職員に対して勤務時間外に緊急性のない指示を繰り返していたことが認められる。

以上から、市長が前人事部長に対し、緊急性のない勤務時間外の連絡を行うことが常態化していたことは認定できる。

- (イ) 前人事部長が、市長との電話で「公用メールでいいですね」と確認したか否か

この内容は市長と前人事部長の二者間の通話でのやり取りであり、他に証拠もないため、今回の調査においては、そのような発言があったかどうかの認定まではできない（真偽不明）。

- (ロ) 市長からは「役所のアドレスはセキュリティが低いからだめ。職員に見られるかもしれないし、情報公開の対象になる」という発言があったか否か

この会話があったとされる通話の直後に前人事部長が市長に対し「私の公用メールも公文書として開示対象になるため」との電子メールを送信していることから、この通話において情報公開に関する何らかの会話はあったとは推認できるが、それが具体的にどのような内容だったか、どういった文脈だったかまでは不明である。

また、この前人事部長の電子メールの文面は同人から私用メールアドレスの使用を申し出ている内容であることからすると、市長は、自分の私用メールアドレスに対し送信するように指示したのみであり、市長が前人事部長の私用メールアドレスから送信するようにとの指示までしたとは認められない。

また、職員ヒアリング等においても、市長が情報公開の対象となるのを避けるために私用メールアドレス等の使用を指示したとの内容の証言や回答はなかった。

このため、この通話において情報公開に関する何らかの会話があった限度では認められるが、今回の調査においては、それ以外の市長の発言があったかどうかの認定まではできない（真偽不明）。

ウ 職員ヒアリング等や職員からの資料提供で判明した事実

(ア) 職員に対する市長からの勤務時間外の連絡状況

職員ヒアリング等において、相当数の職員が、市長から職員の私用携帯電話に対し、電話やメッセージにより勤務時間外の連絡を受けたと証言ないし回答をした。

市長からの連絡の時間帯は様々であり、提供された情報を総合すると、平日の夜間（午後8時から同10時頃）、深夜（午前0時を過ぎ、深夜1時台に至るものもある）、早朝（午前5時頃から同7時台）及び土曜日・日曜日・祝日に及んでいた。

市長からの勤務時間外の連絡の頻度については、電話やメッセージが数十回あったなど、連絡が常態化していたとする証言や回答が複数あった一方、数か月に1回程度と少数にとどまっていたとの証言や回答もあった。また、市長と連絡先の交換自体がなく勤務時間外の連絡は受けていないという職員も多数存在した（ただしその多くは幹部職員ではない職員だった）。

市長からの勤務時間外の連絡内容としては、市長が関心を有する業務や事業に関する確認や指示等であったとの証言や回答が多かった。

市長が時間外連絡において職員に即時の対応を求めたと認められる具体的な事例として、①市長から私用の電話番号を聞かれ、電話に出られないと即座の応答を求められた、②平日早朝に、資料をすぐ持ってくるように電話で指示された、③日曜日の朝に連絡があつて対応を求められた、④深夜、就寝中に、その時間では対応できないような緊急性のないメッセージが着信して目が覚めた、⑤夜中に寝ていても、メッセージが着信して携帯電話が鳴るとすぐに返信した、といった証言があった。

(イ) 勤務時間外対応の連鎖

幹部職員が勤務時間外に市長から指示を受けたことに起因して、当該幹部職員に限らず、当該幹部職員の指揮下にある複数の職員が連鎖的に時間外の対応を行う事態も複数生じていた。また、週末に市長からの指示があることに備えて、同一部署の複数の職員で対応できるようにグル

ープで週末の連絡体制を準備していたケースも複数あった。

(㉞) 客観資料

こうした市長からの勤務時間外の連絡や、職員がグループで週末の連絡体制を準備していたことについては、複数の職員からスクリーンショット等の客観資料が提供された。

(㉟) 伝聞情報

市長と直接には連絡先を交換していない多くの職員からも、他の職員（幹部職員）が勤務時間外の市長からの連絡に困惑していた旨を見聞きしたとの情報提供があった。具体的には、①幹部職員が休日や夜間を含めて市長からの連絡を頻繁に受けていた、当該幹部職員は、速やかな返信対応を求められることに困惑していた、②幹部職員が深夜や早朝に市長から連絡を受けており、その内容は災害対応ではなく市長が関心を有する事業に関するものであったと複数回聞いた、といった証言があった。アンケートや情報提供窓口にも、同様の多くの伝聞情報が寄せられた。

これらの伝聞情報は、前記(㉞)の直接体験に係る情報と整合するものであり、勤務時間外の連絡が特定の少数の職員にとどまらず、複数の職員に広く及んでいた事実を補強するものである。

(㊱) 連絡の緊急性の有無

市長からの勤務時間外の連絡に緊急性があったとする証言（異動直後の急ぎ案件、災害対応に関するもの）も存在したが、緊急性はなかったとする証言がほとんどであった。

複数の職員から、連絡内容のほとんどは即時の対応を要しないものであった、市長の備忘のための緊急性のない連絡が深夜に来ることがあった、急を要しない市長自身の関心事項について連絡を受けた、といった証言や回答があった。また、市長が週明けの効率を考えて土曜日・日曜日のうちに自身の関心事項を職員に伝えていたとの証言もあった。

なお、市長からの時間外連絡に緊急性があったとする証言や回答も複数存在したが、緊急の電話に応答できなかったことを市長に叱責されたとの証言もあった。

以上の証言及び客観的資料を総合すると、市長から職員への勤務時間外の連絡には緊急性を有するものも一部存在したものの、その多くは緊急性を欠くものであり、市長が、緊急性の有無にかかわらず、勤務時間外でも自己の懸案事項について職員に連絡することが常態化していたと認められる。

(カ) 職員の受け止め方

複数の職員から、①月曜日になってからの対応では間に合わないとの意識、②即時に対応しなければ市長から低評価を受け説明を聞いてもらえなくなるとの危機感、③そうなってしまうと部署の業務遂行に多大な支障を来しかねないとの危機感を有していたという趣旨の証言があった。また、深夜0時までには対応しなければいけないという意識があったとの証言もあった。市長が日頃から「スピード感」を重視していたこともあり、職員らは、市長からの連絡に対し、即時に対応しなければならないとの強い意識を有していた。

このような状況下で、市長から勤務時間外に連絡が来ることにより、電話やメールが着信した時点でストレスを感じた、即時対応を求められること自体が精神的な拘束であった、などの証言があった。このように、市長の時間外連絡が常態化することで、精神的負担を感じていた職員が複数存在したことが認められる。

他方、勤務時間外の連絡を受けながらも特段のストレスは感じなかったとする職員も存在し、受け止め方には個人差が認められた。

(3) パワハラ該当性の評価

ア 判断の前提（連絡内容や連絡手段に関する一般論としての検討）

一般論として、勤務時間外に業務上必要な連絡をすることや、勤務時間外に電子メールを送信することが、直ちにパワハラに該当するとまではいえない。以下、業務の適正な範囲を超えた言動により、労働者に精神的・身体的苦痛を与える又はその職場環境を悪化させたといえるか否かについて、連絡の内容や手段等の状況ごとに検討する。

(7) 緊急性の高い連絡

勤務時間外であっても、業務上、緊急性の高い連絡が必要となることもある。そして、緊急性が高いほど、業務の適正な範囲内であると判断されやすいといえる。

(4) 公用メールアドレスへの送信

連絡手段（送信先）が公用メールアドレスであれば、一般的には受信者は翌勤務日に出勤してメールを開くことが想定されるから、緊急性の有無に関わらず、勤務時間外を送信を一般的に控えるべきとまではいえない。社会一般の労働者を基準としても、就業する上で看過できない程度の支障が生じるとは通常評価されない。ただし、公用メールアドレス宛の連絡であっても、職員が勤務時間外に私用端末で確認することを前提に連絡が繰り返されるような場合には、後述の私用メールアドレスと同様にパワハラに該当する可能性がある。

(5) 私用メールアドレスへの送信

私用メールアドレスへの連絡については、通信環境や連絡の利便性等の事情でそのような方法を採用することが一概に不相当とは言えず、私用メールアドレスでのやり取りを求めたことのみをもって直ちにハラスメントに該当するとまでは評価できない。もっとも、私用メールアドレスは、本来勤務時間外に開封することを想定されたアドレスである。そして、優越的な地位にある者から、職員が勤務時間外に私用メールアドレスを開いて内容確認や応答をすることを想定して連絡することは、時間外の業務連絡を求めるものにほかならず、社会一般の労働者を基準としても就業上看過できない支障を生じさせる言動といえるから、パワハラに該当し得る。

(6) 電話・メッセージ等の即時通知手段

優越的な地位にある者から、勤務時間外に、電話やメッセージのように即時に通知される手段で緊急性のない連絡を継続的に行うことは、その目的（緊急性の欠如）、態様（即時通知性）及び行為者との関係性（優越的地位）に照らせば、業務の適正な範囲を超えるものといえる。

そして、社会一般の労働者を基準としても、勤務時間外の私的時間に即時の対応判断を迫られる点で、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言動であって、パワハラに該当し得る。

イ 本件の評価

(7) 前人事部長に対する時間外連絡について

前述の通り、当該行為も、市長の職場における優位性を背景にしているといえる。

次に、業務の適正な範囲を超えているかどうかについて、市長と前人事部長のやり取りの履歴によれば、市長は、深夜も含む勤務時間外に人事部長が応答することを予定して、前人事部長と連絡を取っていたものと認められる。緊急性のない連絡を、電話やメッセージ等の即時通知手段により、または、勤務時間外の開封を余儀なくさせる私用メールアドレス宛に、深夜を含めて反復継続して行うことは、その目的（緊急性の欠如）、態様（即時通知性・深夜・頻度・継続性）及び行為者との関係性に照らし、業務の適正な範囲を超えているといえる。

なお、前記で認定したように、前人事部長は、自ら申し出て市長と電話番号を交換していた。また、前人事部長から市長に対し勤務時間外に連絡をしたケースも確認できた。こうしたことからすれば、前人事部長は、市長と勤務時間外に業務連絡をすることをある程度許容していたようにも見える。しかし、仮にそうであっても、無制限に勤務時間外の業務連絡が許されることにはならない。本件では、令和7年8月から10月の期間に、この二者間で週末や22時以降に電子メールやメッセージによる業務連絡がされた機会が、客観資料で確認しただけでも15回（日）程度あった。そして、そうした業務連絡のほとんどは市長からの発信で開始されており、同一の連絡機会に10往復を超えるやり取りがされたことも少なくなかった。そのような事情に鑑みれば、市長から前人事部長に対する勤務時間外の連絡は、業務の適正な範囲を超えていたと言わざるを得ない。

また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為か

どうかについては、前記(2)ウ(㋆)「職員の受け止め方」に記載した通り、市長から勤務時間外の連絡を受けた職員は、仮に市長が明示的に即時対応を指示しなかったとしても、少なくとも連絡内容を確認して即時に対応すべきか否かの判断を強いられる。前人事部長についても、市長からの連絡であれば緊急性がなく又は即時対応を明示的に求められていなくとも即時に対応せざるを得なかったと認められる。これにより前人事部長の物理的・精神的負担は増大していたといえ、社会一般の労働者を基準としても、精神的・身体的苦痛を与え、職場環境を悪化させる行為だったと言える。

以上によれば、前人事部長に対し市長が勤務時間外連絡を繰り返したことは、業務の適正な範囲を超え、その職場環境を悪化させるものとして、パワハラに該当する。

なお、上記の連絡には、パワハラ該当性とは別に、労働基準法上の問題も存する。すなわち、前人事部長が労基法41条2号の管理監督者に該当するとしても、深夜業の割増賃金に関する規定（労基法37条4項）は管理監督者にも適用される。そして、本件では市長からの連絡が深夜（22時～翌5時）に及ぶことがあったところ、これに応じた前人事部長の対応が使用者の指揮命令下にある労働時間と評価される限りにおいて、市には深夜割増賃金の支払義務が生じ、これを支払っていない場合には同法違反となりうる。この点は、パワハラ該当性とは別個に、問題となる。

(イ) 市長から市職員全般への時間外連絡について（関連事実）

上記(ア)に述べた勤務時間外連絡の問題性は、連絡手段や時間帯の差異はあるものの、市長から連絡を受ける職員一般についても基本的に妥当する。すなわち、市長から職員に対する勤務時間外の連絡が常態化していたことは、市長と職員との優越的な関係を背景とし、市長の他の言動と相まって、多くの職員に、時間外・休日でも市長からの連絡には即時に対応せざるを得ないとの意識を生じさせていた。

さらに、市長から幹部職員への連絡は、部署内の複数の職員による連

鎖的な時間外対応を誘発しており、その影響は当該幹部職員個人にとどまらず、部署全体の就業環境に及び、多くの職員に精神的負担を与え、職場環境を悪化させる状況に至っていた。

なお、勤務時間外の連絡について特段のストレスを感じなかったという職員が一部存在したとしても、パワハラ該当性の判断は当該職員個人の主観ではなく社会一般の労働者を基準とするものであるから、そのことは上記評価を左右するものではない。

したがって、本件調査において複数の事例が確認されたように、市長が職員らに対し、電話やメッセージによる緊急性のない勤務時間外の連絡を常態的に行っていたことは、職員らの職場環境を悪化させるものとして、パワハラに該当する。

6【事項6】「市長室出入り禁止」措置の有無

(1) 当事者の主張

ア 前人事部長の主張

前人事部長は、本件文書において、自身が「昨年11月14日（金）、市長への市長室での対面による説明が認められなくなりました」と記載し、かかる状況について「市長室出入り禁止」、「出入り禁止」及び「出禁」との表現を用いている。

また、同文書において下記の通り記載している。

記

- ① 通常ならば市長室での市長説明の実施が許される部長級以上の幹部職員が、一時的又は永続的に市長説明のアポイントメントを取れなくなる事態が発生
- ② 「市長室出入り禁止」と明言はしないが「秘書部長に説明資料を入れた封筒を渡すように」や「局長だけで説明するように」等の指示を秘書部長等から伝達
- ③ そのような処遇を、市職員の間では「出入り禁止」と呼びならわしている
- ④ そもそも市長に説明することが許される（市長室に入れる）部長自体

が限定

- ・そのため、人事異動にも支障。「〇〇部長は市長室に入れないから、ここには配置できない」という声が、各局長から人事部に多く寄せられている状況

⑤ 前副市長には、重要案件であっても意図的に予定を入れさせなかった

- ・「ダチョウなんてのは、そんなもう本当（〇〇という案件について）バカだから俺のアポとか取りたがって。取ってないけど」

【令和7年9月19日（金）】

イ 市長の主張

市長は、市長記者会見及び委員らによるヒアリングにおいて、市長室に説明に入る職員を部長級以上に制限していることについては、人件費の抑制及び会議の効率性を重視しているからであり、政策論議を充実させるべく説明者と責任者を一致させるよう改革を試みたからでもあると説明し、また、業務上の優先順位付けは存在するが属人的に誰かと会わないということはないと述べている。

また、令和7年11月14日（金）、前人事部長の市長室での対面による説明が認められなくなった事実はないと主張している。

ウ 検討

以下、本項においては、前人事部長による上記記載に則し、「部長級以上の幹部職員が、一時的又は永続的に市長説明のアポイントメントを取れなくなる」状態を「市長室出入り禁止」、すなわち「出禁」と呼称することとする。

その上で、まずは令和7年11月ころ、市役所内において「出禁」が存在していたか否かを検討し、次に、同時期に市長が前人事部長を「出禁」としたか否かについて検討することとする。

なお、前人事部長を「出禁」とした否かについての、当事者の詳細な主張は、後述する。

(2) 事実の認定

ア 市役所内において「出禁」が存在していたか

(ア) アンケート等への回答の状況

委員らが実施したアンケート等において「出禁」に関する情報は数多寄せられている。そして、本調査におけるヒアリングにおいても、「部長級以上の幹部職員が、一時的又は永続的に市長説明のアポイントメントを取れなくなる事態」を自分自身が経験したことがあるか、自分自身は経験したことがなくとも見聞したことがある者が大半を占めた。

他方、以下に記載する市長の発言に則した説明を行う者も一定数存在した。しかし、そのような説明を行う者であっても市役所内部で「出禁」といった言葉が仄聞される状況にあることまでをも否定する者はほとんど認められなかった。

(イ) 市長の主張の検討

- a この点について、まず、入室制限について「人件費の抑制及び会議の効率性を重視した」という市長の説明について検討する。

市長室に説明に入る職員を部長級以上に制限することとなった端緒については、就任後、「一つの会議に20人ぐらいいることが常態化」していることに驚き、その改善策として実施されているものと市長自身が説明しており、職員ヒアリング等においてもかかる制限が迅速な意思決定・政策実行に資するとの評価も一定数寄せられている。

しかしながら、制限の端緒について、市長室内でのやり取りが職員による録音・メモ取りによって流出することを恐れたからであるとの指摘が、職員ヒアリング等において、具体的エピソードとともに相当多数寄せられている。また、制限による効果についても、①課長級以下が原則的に入室できなくなったことにより、実務の細部まで把握することが求められるようになった局長・部長の過大な負担となっていること、②市長室における協議内容を上司からの伝聞でしか知り得ず、既決事項を受け入れるしかなくなった職員の主体性が失われる傾向が顕著であること、③実務を担う職員が市長室における協議に関われなくなったこと

は、人材育成の観点からもマイナスであること等の指摘が多く寄せられており、さらに後述の通り、市長が人件費の抑制及び会議の効率性を重視していることについても疑問を抱かしめるエピソードが寄せられている。

また、市長が志向したとされる「説明者と責任者の一致」という改革についても、前述の通り、それにより局長・部長の負担が過大となっているという指摘が存する一方で、職員ヒアリング等においてかかる改革に言及した者が皆無であることからすれば、少なくとも市長の意向が組織に浸透していると言うことは出来ない。

以上からすれば、市長室に説明に入る職員を部長級以上に制限していることに関する市長の説明は説得力に欠けると言わざるを得ない

b 次に、「属人的に誰かと会わないということはない」という市長の説明について検討するに、前述の通り「ポンコツ」「ダチョウ」「人間のクズ」「スペックが低い」「頭が悪い」「目が死んでいる」等の発言及び、報告者等を睨みつける、怒鳴る、無視する等が認定されている通り、市長においては職員個人の能力等に関する市長の主観的な評価の下、侮辱的ないし不穏当な言動に及ぶ傾向が存するものと認められる。

そして、上記本件文書における「俺のアポとか取りたがって。取ってないけど」という市長の発言に加え、職員ヒアリング等においても、「〇〇は入れなくていい」「〇〇さんは入らない方がいい」等といった市長の発言例ないし秘書課からの指示例も相当数寄せられている。さらに、「出禁」状態に至った職員が業務を進めるために上司ないし他部署の職員に代わりに説明に入ってもらった旨の実例も相当数存する。

以上より、「属人的に誰かと会わないということはない」との市長の弁明も信用し難いと言わざるを得ない。

なお、職員ヒアリング等において明らかとなった「出禁」の態様として、このように人に対して「出禁」とする態様（人ベースの「出禁」）の他、リスクを伴う案件、市民負担増につながる案件等につい

て説明の機会が与えられないといった、謂わば案件について「出禁」とする態様（案件ベースの「出禁」）が存することを指摘しておく。

(㇑) その他の説明の検討

他方、職員ヒアリング等においては、「出禁」は流言にすぎず実際は存在しないという立場から、市長のスケジュールリングを行う随行秘書が四苦八苦して調整を行う中でリスク（リスクジュール）は避けられず、リスクが重なり一定期間市長室に入れない状態を冗談交じりで自虐的に「出禁」と称する者がいるにすぎないという説明や、「出禁」があったとしてもそれは市長のスケジュールリングを行う随行秘書の忖度の結果にすぎないといった説明も一定数寄せられた。

- a まず、「冗談交じりで自虐的に「出禁」と称する者がいるにすぎない」という説明については、前述の通り、ヒアリングにおいて自分自身が「出禁」を経験したことがあるか、自分自身は経験したことがなくとも見聞したことがある者が大半を占めているところ、それらのヒアリング結果から浮かび上がった人ベースの「出禁」に至るプロセスは概ね以下の通りである。

すなわち、職員が市長室で説明を行った際に市長が好ましくないと判断した者に対し、市長は多くの場合、叱責する・無視する等の否定的な態度を示すなどした上で、随行秘書に対して、説明終了後に次回以降その者を説明に入れなくてよい旨の意向を示したり、あるいは前日のスケジュール確認の際等に同様の意向を示したりする。それを受けた随行秘書は、「次回以降、〇〇さんは入らない方がいい」「資料だけを提出してくれればよい（市役所内部では「紙入れ」と呼称されている）」などと伝えたり、リスクを繰り返させたりすることにより「出禁」に至らしめるが、「出禁」に至った理由については何ら明示されない。人ベースの「出禁」に至るプロセスは、概ね以上の通りと職員ヒアリング等から推察される。

「出禁」に至った職員の中でも一定期間経過後にまた市長室に入室できるようになる者もいれば、そのまま区役所・外郭団体等に異動に

なったり、退職したりするなどして二度と市長室に入らない者も存する。このような「出禁」のプロセスについて多数のヒアリング対象者が共通認識を有していること自体、また、そもそも市役所内において「出禁」という言葉がいわば共通言語化していること自体、「冗談交じりで自虐的に「出禁」と称する者がいるにすぎない」というにとどまらず、「出禁」が現実存したことを裏付け得るものといえる。

また、職員ヒアリング等においては、「出禁」のあるなしだけではなく、それによって生じている影響にまで言及がなされている。すなわち、「出禁」となった局長・部長が所管する部署においては、その理由もわからないまま上司が市長と対話が出来ないがために職員が市長の意向・思考を測りかねる状況に陥り、また、「出禁」により市長に異論を唱えられない風潮が蔓延する中で、①伝聞情報から「何が市長の気に入るのか」を探らざるを得ず、物事の本質を捉えて議論をする機会が失われた、②上司とともに意思決定に関与する機会がなくなった職員が「自分たちが知らないところで決まったことを受け入れるしかない」状況に陥って主体性を失い、諦めムードが漂っている、③上司が「やるしかない」というスタンスで無理難題を言う機会が増えた、などといった指摘が寄せられている。

このように職員ヒアリング等から明らかとなった組織の閉塞した状況に鑑みれば、「冗談交じりで自虐的に「出禁」と称する者がいるにすぎない」などという説明に説得力はないと言わざるを得ない。

- b 次に、「「出禁」があったとしてもそれは市長のスケジューリングを行う随秘書の忖度の結果にすぎない」という説明について、確かに、市長からにらみつけられたり、怒鳴られたり、無視されたりするなどして説明者として不適格と市長から扱われた職員について、随秘書が忖度して市長室への出入りを避ける措置を採る可能性があることは否定できない。

しかし、仮にそのような措置を随秘書が採ることがあったとしても、それは随秘書が市長から説明者として不適格と扱われた職員の立場を慮るものであったり、案件の進捗を停滞させないようにするた

めの配慮に基づくものと認められる。そうだとすれば、そのような措置はいずれにしても「説明者として不適格」との市長による判断に起因するものであって、随行秘書の単なる忖度ではない。また、そのような措置が「永続的に市長説明のアポイントメントを取れなくなる」状態に及ぶとすれば、随行秘書の職務権限を越えた行為と言わざるを得ないが、職員ヒアリング等においてもそのような随行秘書による越権行為の存在を裏付け得る証言ないし情報提供は存しない。

そもそも職員らが、随行秘書からのリスクや「〇〇さんは入らないほうがいい」旨の連絡を受けてそれに従うのは、随行秘書からの連絡の背後に市長の意向を読み取っているからに他ならない。他方、随行秘書が市長の意向に依拠することなく「出禁」措置を実行しているのであれば、市長が覚知して是正すべきであると考えられるところ、職員ヒアリング等において市長のそのような行動が窺える証言ないし情報提供は認められなかった。

以上からすれば、「出禁」を随行秘書の忖度の結果にすぎないとする見解に理由は存しない。

(エ) 「出禁」により生ずる無駄・非効率性

加えて、職員ヒアリング等においては、「出禁」に付随する無駄・非効率性についても指摘があった。リスクの繰り返しによって何度も資料を作成し直さなければならない状況が生じたり、市長室付近の待合室で数時間も待たされた上にリスクを言い渡されたりすることによって生ずる無駄・非効率性に鑑みれば、市長が入室制限の理由として挙げた「人件費の抑制及び会議の効率性」を真に重視していたとは認め難いとも言わざるを得ない。

(オ) 結論

以上により、令和7年11月ころ、市役所内において「出禁」が存在していたものと認められる。

イ 市長が前人事部長を「出禁」にしたか

(7) 経緯に関する前人事部長と市長の説明

前人事部長は、本文文書において、「昨年１１月１４日（金）、市長への市長室での対面による説明が認められなくなりました」と記載し、委員らによるヒアリングにおいて、令和７年１１月１３日から１９日に至る経過を詳述しているところ、市長は、市長記者会見及び委員らによるヒアリングにおいて、かかる前人事部長の主張を否定している。双方の主張の概略は以下の通りである。

日付	前人事部長の主張	市長の主張
１３日 (木)	夕方、私から市長に対し、従前複数回にわたって報告を重ねていた市長ボーナスに関する条例改正について、翌日議会に対する概要説明を行う旨の報告を行ったところ、市長は激高しつつ同説明を認めなかった。	夕刻、前人事部長が市長室に突然現れて、「市長ボーナスに関する条例改正について、明日、議員のアポイントを取っていて一律に上げる方向で説明します」との報告がなされたのに対し、「１日待ってほしい」と伝えた。
	夜、私から市長に対し、翌１４日早朝、説明にうかがいたい旨のショートメール及びＥメールを発信しつつ、秘書部を通じて同様の働きかけを行ったが、深夜、秘書部から、翌日の議会への説明は認められず翌朝の説明にも応じない旨の返答があった。	夜にも前人事部長から「明朝、市長公舎にうかがって相談をしたい」等の連絡があったが、議会側の感触も踏まえて判断すべきと考えたため、翌朝の面談は見送る意向を秘書部に伝え、秘書部から前人事部長に伝えてもらった。
１４日 (金)	秘書部から私に対し、「１５日（土）の（私の）市長説明の予定はキャンセルします」及び「市長への説明は今後、秘書部を通じて資料を封筒に入れてお願いします」という主旨の電話連絡があった。	副市長及び前人事部長の上司から、私の判断に先行して議会説明の日程調整が進められていたことについて説明及び謝罪を受けた。その説明の中で、議会と交渉をする時間がないという判断に至ったため、「一律に上げるということでもいいです」と伝えた。 この日、前人事部長からの接触はなかった。

日付	前人事部長の主張	市長の主張
16日 (日)	(※記載なし)	前人事部長の上司に「今回の件、議会と交渉していく上での情報共有をしっかりとスケジュール感を共有してほしかった」等、前人事部長への適切な指揮・指導を期待する内容も含まれたSMSを送信し、やり取りを行った。
17日 (月)	私から秘書部を通じて、「給与条例・期末手当条例等の改正に関する対応のお詫びと顛末のご説明」及び「令和8年度の「組織再編・事務移管」に関する議会への説明について」と題する2通の書面を市長に提出した。	秘書部を通じて前人事部長から顛末書及び次年度の体制に関する説明資料が差し入れられた。後者の説明資料には「資料をご確認いただき、11/19(水)までにご指示をくだされば幸いです。久保田」とのメモ書きが付されていた。
		月曜から水曜までのスケジュールが極めてタイトであったこと等から、同日夜、秘書部に対し、前人事部長の要望通り19日までに確認を終えるのは困難であること、及び「次年度の体制について共有すべき事項があれば資料で共有してほしい」旨を秘書部から前人事部長の上司及び前人事部長に伝えるよう依頼した。
18日 (火)	秘書部と私の上司とともに打ち合わせを実施した際、私が「人事部長が出入り禁止では仕事できない。公益通報も検討して弁護士相談の準備も進めている」などと発言した。 同日夕方、秘書部から私に対し、13日以前から仮予定が入っていた翌19日11時50分からの市長説明を実施する旨の連絡があった。	前夜に伝えた私の意向を秘書部から前人事部長の上司及び前人事部長に伝えた際、前人事部長が「ひどい、謝罪してほしい」「市長を訴える」等と発言した旨の報告を受けた。 秘書部から、翌日に市長室における前人事部長による対面説明の予定が既に設定されていたことを聞き及び、予定どおり実施することとした。

日付	前人事部長の主張	市長の主張
19日 (水)	私が市長室におもむき11時50分から「令和8年度の「組織再編・事務移管」に関する議会への説明について」等に関する説明を行う。 従前は、市長と私の1対1の対話形態であったが、これ以降、秘書部が同席することとなった。	市長室において前人事部長による対面説明を実施した。 前日に前人事部長が強い拒絶反応を示したことを案じて秘書部が同席する運びとなった。人事部所管の案件について議論を行ったが、その場で、顛末書の提出等が議題となることはなかった。

(イ) 検討

以上の双方による経過説明及び双方のヒアリングにおける主張、その他本調査において明らかとなった事情を踏まえ、前人事部長が「出禁」とされたか否かを検討する。

a まず、13日夕方の前人事部長からの報告を受けた後の心境について、市長は「腹を立てたというよりは、スケジュール調整を早く共有してほしかった」と述べている。

しかし、①市長が前人事部長からの「明朝、市長公舎にうかがって相談をしたい」旨のSMSによる連絡に対し、議会よりも先に「私から説明すべき」であったなどと前人事部長に応答するやり取りを同日19時半から20時半までの間に行いながら、23時前頃に至ってようやく、かつ敢えて秘書部を通じて、前人事部長に対して明朝の面談を見送る旨の連絡を行っていること、②14日に副市長及び前人事部長の上司が市長に対し謝罪におもむいており、前人事部長の上司はこれ以後約2か月にわたって「出禁」となっていること、③16日の前人事部長の上司に宛てたSMSの中に「久保田さんはわたしと頻回に話すうちに、何か思い違いをしてるのだろうと思いました」との記載が存すること、④17日に前人事部長が市長に宛てて提出した「給与

条例・期末手当条例等の改正に関する対応のお詫びと顛末のご説明」

（以下、「顛末書」）の内容が実質的には謝罪文であることから、市長が前人事部長に対して相当程度立腹していたことが認められる。

なお、13日の「市長ボーナスに関する条例改正について、翌日議会に対する概要説明を行う旨の報告」について、前人事部長は既に複数回市長に説明をしていたため確認の意味合いで行ったという主旨の主張をしているのに対し、市長は寝耳に水であったかのような主張をしている。しかし、議会説明が必要な重要案件について前人事部長が事前説明を怠っていたとは考え難いこと、職員ヒアリング等においては市長が従前の判断ないし態度を一変させるような実例に関する証言ないし回答が相当多数寄せられていることなどから、13日の前人事部長の報告が寝耳に水であったかのような市長の主張は認め難いことを指摘しておく。

- b 次に、14日の時点で秘書部から「15日（土）の（私の）市長説明の予定はキャンセルします」及び「市長への説明は今後、秘書部を通じて資料を封筒に入れてお願いします」との連絡を受けて自分が人ベースの「出禁」となったと認識した旨の前人事部長の主張を市長は認めていない。

しかし、14日に「出禁」となったとの前人事部長の認識は、同人のその後の行動と整合している。すなわち、上記14日の秘書部からの連絡を受けて、前人事部長は17日に、実質的には謝罪文というべき顛末書を提出し、それ以前は市長室における1対1の対話形態の説明によって業務を行っていた同人が、メモ書きを付した「令和8年度の「組織再編・事務移管」に関する議会への説明について」と題する書面を「紙入れ」しているところ、かかる行動は「出禁」の認識とよく整合している。

また、その後の経緯を見れば、市長が前人事部長を実際に「出禁」にしたが、その後解除するに至っていることが認められる。すなわち、「翌日に市長室における前人事部長による対面説明の予定が既に設定されていたことを聞き及び、予定どおり実施することとした」と

いう市長の説明から明らかな通り、それまで市長は19日の予定を把握していなかったところ、18日朝に前人事部長が秘書部に対し「市長を訴える」等の発言を行ったことを聞き、強く反発した前人事部長を懐柔すべく対面説明を「予定どおり実施」することとなったにすぎず、前人事部長の反発がなければ、19日の予定はキャンセルないしリスケされていたものと強く推認されるから、前人事部長を一旦は「出禁」としたものの、その反発により解除せざるを得なかったという経緯を看取することができる。

- c なお、市長は、元々は市の改革に向けて市長と緊密な距離にあった前人事部長が、11月14日から18日までの間、希望する市長面談が実現しなかったこと、条例改正に関する提案が採用されなかったこと、19日以降は市長と1対1の対話が出来なくなってしまったことなど前人事部長にとって本意ではなかったであろう出来事がいくつも積み重なり、その自尊心を傷つけられたため本件会見に至ったものであって、それは純然たる公益目的でなされたものではなく、ある種の意趣返しのような側面を有しているなどと主張している。

しかし、前人事部長は、11月19日に「人事部長が出入り禁止では仕事ができない。公益通報も検討して弁護士相談の準備も進めている」との発言に至った心情について、議会軽視ないし市長の言動によって職員に多大な弊害を及ぼしている状況を座視できなくなったと説明しているところ、数多のヒアリング対象者が本件会見に至った前人事部長の姿勢を積極評価していることからしても、当時市役所内部は市長による「出禁」等により深刻な閉塞状況にあったことが優に推認されるのであるから、前人事部長の説明には説得力が認められることを指摘しておく。

(ウ) 結論

以上からすれば、市長が令和7年11月13日夕方の前人事部長からの報告を受けて立腹し、前人事部長に対して「出禁」措置を行ったことが認められる。

(3) パワハラ該当性の評価

ア 以上より、令和7年11月ころ、市役所内において市長による「出禁」措置が存在しており、また、同時期に市長は前人事部長を「出禁」にしたと認められるところ、前述の通り、これらはいずれも市長の職場における優位性を背景になされていると言える。

イ 次に、業務の適正な範囲といえるかどうかについて検討する。

まず、市役所内における市長の「出禁」措置について、理由説明もないまま一時的又は永続的に市長説明のアポイントメントを認めないことによって、前述の通り、「何が市長の気に入るのか」を探ることが優先されて自由闊達な議論ができなくなる、職員の主体性が失われる、上司が部下に対して無理難題を言う機会が増加する等の弊害を生ぜしめ、さらに場合によっては、リスクの繰り返しによって何度も資料を作成し直さなければならない状況が生じたり、市長室付近の待合室で数時間も待たされた上にリスクを言い渡されたりするという無駄・非効率まで生ぜしめていたのであるから、業務の適正な範囲を超えていると言える。

そして、前人事部長に対する「出禁」措置についても、既に複数回にわたって説明を重ねており、特段の落ち度もなかった前人事部長に対して、従前の態度を一変させるばかりか一方的に立腹して、同人に実質的な謝罪文である「顛末書」を提出させるような事態に至らしめた上、その業務の遂行に支障を生じさせたものであるから、業務の適正な範囲を超えていると言える。

ウ また、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為か否かについて、市役所内における市長の「出禁」措置によって、前述のような弊害、無駄・非効率を生ぜしめたものであるから、社会一般の労働者を基準としたとしても看過できない程度の職場環境の悪化を生じさせる行為であったと言える。

そして、前人事部長に対する「出禁」措置も、特段の落ち度もない前人事部長に一方的に立腹して、実質的な謝罪文である「顛末書」の提出を余儀なくさせ、業務の遂行に支障を生ぜしめた行為であり、社会一般の労働者を基準としたとしても前人事部長に対して看過できない程度の精神的苦痛を与える行為と言える。

エ したがっていずれもパワハラに当たると認められる。

7【事項7】人事権を背景とした職員支配の有無

(1) 当事者の主張

ア 「人事部からのジャブ」発言について

(ア) 前人事部長の主張

令和7年9月19日（金）に、市長が「今までだったら俺が電話して、ふざけんなよって言えたんだけど、今言えないじゃない。どうすればいい？市長、怒ってますよっていうことを、これ飛ばされるかもしれないってというような恐怖を与える、人事部からのジャブが与えられないか」と発言し、職員を恐怖で支配している。

(イ) 市長の主張

そのような発言をしたことは認める。

適材適所の人事配置を人事部に能動的に考えてほしいという趣旨で、自分が前に出る形での発言を避けたいという意図があった。

イ その他の発言について

(ア) 前人事部長の主張

上記(1)の発言に続き、「粛清」という言葉も市長から発せられた。

(イ) 市長の主張

そのような言葉を発したことは認める。

ただし、具体的にどのような発言内容であったかは記憶していない

(2) 事実の認定

ア 市長の発言に関して認定した事実

(ア) 市長が、上記「人事部からのジャブ」に関する発言を行ったことは、直接的根拠から認められる。

(イ) 「粛清」という言葉について、市長が「（特定の部の部長を務めた者の異動先としてはおよそ想定されていない部署を挙げて）もう〇〇部長がそうなったら、かなり、もうあの粛清感強いでしょ。」と発言したこ

とが、直接的根拠から認められる。

(㇆) その他の人事に関する市長の発言として、以下のようなものが直接的根拠から認められる。

- ・「〇〇（人名）来年飛ばすからね。〇〇（同）、〇〇（同）、〇〇（同）は全部どっか飛ばす。」
- ・「〇〇（人名）を上げるってことは、もう生涯ない。（中略）もう〇〇（同）に関してはいま1年。あと1年来年やって、〇〇〇〇（部署名）ですよ。ずっと、ずーっと。それしかない。」
- ・「どうでもいい、どうでもいい、どうでもいい。〇〇（組織名）なんて、正直、〇〇（同）人事なんて二の次だから。」

このように、市長は、「飛ばす」、あるいはそれに類する表現を用いて人事異動に言及し、「飛ばし先」として特定の部署を挙げるなどしている。

イ 人事権の行使が職員にもたらす影響に関して認定した事実

前述の通り、市長が上記の各発言をしたことは、直接的根拠から認められる。

そこで、上記の各発言が、市長と前人事部長の間で行われた1対1の会話にとどまらず、そのような市長の発言に基づく人事異動が実際に行われ、対象となった職員、あるいはそのような異動を見聞きした職員が心理的な圧迫を受けた、あるいは現に受けているという事情の有無につき、検討を行う。

(㇆) まず、市長が「飛ばす」先として挙げている部署については、ヒアリングの結果、多くの対象者が「飛ばされた」異動先として回答しており、その認識は一致している。

また、ヒアリング対象者のうち、実際に当該部署に「飛ばされた」人事異動の事例を、対象となった職員の氏名や異動先など具体的な情報を示して挙げる者が多数に上ったところ、そのうちの複数の事例が重なっており、特定の人事異動が「飛ばされた」ものだとの認識が職員間で共通していることが伺えた。

もっとも、「飛ばされた」ものと職員が認識している人事異動であっても、局長、部長、課長といった職位の変動はないため、外形的に見れば特に「降格人事」には当たらないが、異動の対象となった職員のそれまでの経歴や経験に照らすと、異動先での職責や職務内容には明らかに違和感があり、実質的には「降格」、さらには「懲罰的」な人事でさえあると述べる証言がかなりの数に上った。

また、実際に、市長が特定の組織・部署を挙げて「〇〇に飛ばしてやる」「〇〇に送ってやる」と発言するのを見聞きしたとする証言も相当数に上った。

なお、そのような人事異動が頻繁になされることによる弊害として、職員が余計なことはやらないようにしようと縮こまってしまうという証言や、市民や市政に対して影響を及ぼす懸念材料があればたとえ市長や上層部に対しても職務として伝えなければならない場面があっても、それを言うとは飛ばされると思うと健全な議論ができなくなり、組織がどんどん硬直化して恐怖政治のようになってきていると感じるとの証言もあった。

- (イ) また、一年という短期間や、年度途中での異動など、それまではほとんどなかった人事異動が頻繁に行われるようになったとの証言も多くあり、その原因として、市長に気に入られなかったから、市長を怒らせたからとする指摘が多くを占めた。

さらに、市長の職員に対する人事評価が客観的な評価と乖離しており、思い込みによる誤った人事評価に基づく恣意的な人事異動が行われてきたことを問題視する証言や、市長は市ではなく自分のために働くか、自分を見ているかという判断基準に基づいて人事異動を行っており、不公平感があるという証言も少なからずなされた。

- (ウ) その他、市長が行ってきた人事異動は人事権の濫用にほかならず、人事で貶めて恐怖支配をしようとする考え方に基づくものであるとの証言や、ひとたび人の配置や育成をゆがめると是正するのは大変で、ひいては横浜市の将来にとって致命的な影響が出るとの証言、職員は、自分が評価されているかどうか、自分の思う仕事ができるかどうかということに高

い関心があり、人事異動は職員に納得感があることが大切であって、そうでないとどんどん戦力がダウンするとの証言、想定外の人事異動の結果、体調を崩したり退職を余儀なくされた職員がいたとの証言も聞かれた。

(エ) また、人事異動については、アンケート等でも多くの回答が寄せられた。ヒアリングで聴取した内容と重なるものが多く、以下はそのごく一部である。

- ・特に経営責任職の異動において、なぜその人がそのポストなのかと思う異動や、唐突な異動が、あからさまに行われる
- ・人事配置に市長の好悪が如実に反映されており、市職員の多くはそれを敏感に感じ取っている
- ・自身の考えにそぐわない幹部職員を左遷のような形で処遇する
- ・市長に嫌われた責任職は、これまでの功績も関係なく、降格と思われるような人事異動が行われていた
- ・想定範囲を超えた昇任又は異動について、やりすぎだ、ひどいという会話を職員間でしたことがある
- ・理不尽な人事異動が職員のモチベーション低下や離職に繋がっている
- ・これまで市政運営に尽力してきた職員の人生が狂うくらい不可解な人事が横行している
- ・市長の気に入らない対応をするとポストから短期間で外されるため、恐怖を感じている職員が多い
- ・市長の指示が達成できなかったらどこかに飛ばされるという上司の恐怖心は、その下で働く職員にも大きな負担を強いる
- ・クビにする、飛ばす、といった言葉はよくあり、部長級は皆怯えていた
- ・市長は、自分の気に入らない対応をするとその職員を一年でポストから外す。そのため、恐怖を感じている職員が多い
- ・市長の意に反する意見を述べた職員ほど、市長から遠い部署に異動させられていた。このため、職員は市長の顔色を窺わざるを得ず、「市長に怒られないように」と難しい対応をせざるを得なかった。

- ・市長の意に沿わない対応をした職員に対して、これまでのキャリアとは大きく異なる部署への異動が複数人に対して行われている。本人にとってはキャリアを否定される大きなダメージを受けるものであり、また他の職員にとっても恐怖である
- ・市長に反する意見を言えば飛ばされるので、無理なことでも上司は動かざるを得ず、その結果部下へのパワハラが起こる場合もあり、部下のモチベーションが下がる。そして、優秀な職員達が転職していく負のスパイラルに陥っているし、硬直化している

(オ) 上記のような職員ヒアリング等の結果に鑑みると、市長の行った人事異動については、①「飛ばされた」結果だと異動の対象となった職員やその周囲が認識しているものが相当数あること、②合理性に疑問のある人事異動が常態化していることについて多くの職員が不安や恐怖を感じていること、③想定を大きく超えた人事異動の対象となったことで精神的な不調や体調不良に陥った、また退職にまで至った例があること、が認められる。

(3) パワハラ該当性の評価

ア まず、前提として、市長は職員の人事に関する権限を有するところ、人事権の行使には一定の裁量が認められることから、本市の行った人事異動の一つ一つについて、その当不当を一概に判断することはできない。

一方で、人事権の行使には、必要性、相当性に基礎づけられた合理性が求められることは論を俟たず、人事権の行使にそのような合理性が認められない場合、裁量の範囲を逸脱したものとして人事権の濫用と評価される場合もありうる。

また、人事異動に客観的には合理性が認められる場合でも、対象となった職員に対しては、その経験と能力に照らして十分な配慮を行い、できる限り納得を得られるよう努める必要があることも、また当然である。

そのような配慮を欠き、職員の納得感が乏しいままなされた人事異動は、本人の働く意欲の低下をもたらし、場合によっては精神的な不調や体調不良、あるいは退職などの問題につながりかねない。

さらに言えば、そのような状況は、人員不足による業務の停滞や他の職員の過重労働をもたらすとともに、正当な評価による適正な処遇が望めないことによる士気の低下を招くなど、組織全体の問題に発展する危険をはらんでいる。

したがって、人事権の行使にあたっては、組織経営上の必要性和、職員本人に与える影響の双方を勘案しながら、慎重にこれを行う姿勢が求められる。

イ 市長が、前人事部長との人事異動に関する会話において、「飛ばされるかもしれない、っていう恐怖を与える、人事部からのジャブを与えられないかな。」「もう〇〇部長がそうなったら、かなり、もうあの肅清感強いでしょ。」といった発言を行ったこと、及び、上記発言以外にも、市長が「飛ばす」、あるいは特定の部署を挙げてそれに類する発言を行っていることが認められることは、前述の通りである。

このような、「飛ばされるかもしれない」「恐怖を与える」「人事部からのジャブ」「肅清感」「飛ばす」といった発言からは、組織運営上の必要性和職員への影響を総合的に考慮し、慎重に人事異動を行うという姿勢は認められず、むしろ職員を「見せしめ」ともいえる人事異動のもたらす恐怖感で支配し、自己の意のままに操ろうとする意図が垣間見える。

この点、市長は、「人事部からのジャブ」という発言について、人事部に適材適所の人員配置をしてもらいたいという趣旨であったと述べる。

しかし、仮に主観的にはそのような趣旨で発言されたものであったとしても、「ジャブ」という格闘技で使用される文言が「飛ばされるかもしれない」という「恐怖を与える」という言葉とともに使われている文脈からは、職員の恐怖心につけこんだ人事をほのめかすよう促す印象を、聞き手である前人事部長に与えることは十分に想定できる。

たとえ前人事部長と1対1での会話であっても、そのような発言をすること自体が人事権の濫用を彷彿とさせるもので極めて不適切である。

ウ また、前述の通り、市の実際の人事異動については、職員ヒアリング等において、かなりの数の職員・元職員が様々な問題点を指摘しているところ、複数の事例について重なりが見られるなど、問題については共通の認

識になっていることが伺える。

中でも、異動の対象となった職員の実名や異動状況の詳細を挙げ、問題点を具体的に指摘する回答も相当数に上っているところ、市長が「飛ばす」先として挙げた部署は、それらの回答とほぼ一致していることも、既に指摘した通りである。

また、不可解な異動によりそれまで築いた経験や能力を否定されたように受け止め、モチベーションの維持に苦労した事情、精神的な不調や体調不良に陥った事情、退職に至った事情など、実際の体験や見聞した具体的な情報を挙げて、その不当性に言及しているものも少なくない。

また、上司が「飛ばされる」恐怖感から部下に無理な対応を強要し、部下が疲弊するなど、弊害が組織的な広がりを見せる例も複数寄せられている。

このような状況に鑑みると、市長は、前人事部長との間で上記会話をしたにとどまらず、実際に、組織運営上必要かつ相当な範囲を超え、場合によっては「見せしめ」のような意図をも含んだ不当な人事異動を行ってきたことが推認され、そのような人事異動のもたらす心理的圧迫により職員を支配してきたものと認定するほかない。

エ 前記アで述べた通り、市長は職員に対する人事権を有するところ、人事権の行使には一定の裁量が認められ、また人事異動は組織運営上の必要性等様々な要素を総合考慮して行われるものであることから、具体的な人事異動について一概にその相当性、あるいは不当性を判断することはできない。

しかし、前述の通り、市長の行った人事異動のなかには、「飛ばした」ことが職員本人にも周囲にも分かるようなものが少なからずあり、そのような異動の対象になる、あるいは目の当たりにすることによって、「不安」や「恐怖」を感じる職員も相当数に上っている。

このような状況に鑑みると、人事権を用いて職員を心理的に圧迫し、支配するとの意図に基づいた人事異動がなされてきたことが認定できる。

そして、そのような人事異動は、組織を適正に運営するという観点から、必要な能力・経験を備えた人材をふさわしい部署に配置するという人事権の本来の目的を大きく逸脱するもので、不当というほかない。

オ 以上の通り、市長は人事権を背景に職員を支配してきたと評価せざるを得ない。

そして、人事権は市長の専権事項であり、職場における圧倒的な優位性を背景になされていることは論を俟たない。

また、職員を支配するという不当な目的でなされた人事権の行使が、組織運営の必要性及び適材適所の観点から行われるべき人事異動という業務の適正な範囲を超えていることも、多言を要しないところである。

さらに、異動により「飛ばされた」と感じた職員は、それまでの経験や能力を否定されたように捉え、モチベーションの維持に苦労したり、精神的な不調や体調不良に陥り、場合によっては退職を余儀なくされる。その結果、人員不足による業務の停滞や他の職員の過重労働の問題が生じかねないほか、そのような人事異動を目の当たりにした職員が委縮する、適正な評価に基づく正当な処遇が望めないとの思いから士気の低下を招く、といったことにもつながる。このように、人事権を背景に職員を支配する行為は、職員の精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させるものといえる。

したがって、市長の上記行為はパワハラに当たると認められる。

働く者の生殺与奪にかかわる人事権を不当な意図のもとに行使する行為は、パワハラの最たるものである。不合理な人事異動により、人としての尊厳を傷つけられ、精神的に厳しい状況に置かれた、また置かれている職員が少なからずいることは、重大な問題である。

第3 まとめ

1 本件文書に記載された事項に関する認定・評価のまとめ

- (1) 以上の通り、本件文書に含まれる個別の事項に関する調査の結果、事項1～7のほとんどの項目について事実が存在したと認定した。
- (2) ただし、以下の事実については、そもそも事実の存否について認定するに至らなかった。
 - ・【事項1】のうち、令和5年6月16日に、市長が机を叩いたという事実
 - ・【事項2】のうち、市長の「切腹」発言が前人事部長のみに対して行われたという事実

- ・【事項4】のうち、写真展の開幕式典の会場において市長が「デブ」「2頭身」「気持ち悪い」「死ね」と言った事実
- ・【事項5】のうち、市長が情報公開を理由に私用メールアドレスの使用を指示した事実

2 総合的評価

上記で認定・評価した事実の中に、一つ一つの言葉や行為だけを切り取って見れば、一見それほど悪質とは言えないように受け取れるものが含まれているとの見方もあり得ないではない。

しかし、圧倒的に優越的な地位にある市長が、これほど多岐にわたる不適切な言動を日常的に、かつ継続して行っていたという事実は極めて深刻である。

個々の行為を単体で捉えるのではなく、組織に与えた影響等を総合的に評価するならば、そこには職員の尊厳を深く傷つけ、職場環境を悪化させる、決して看過できない重大なパワハラ行為があったと認定せざるを得ない。

第5章 原因・背景及び組織への影響の分析

第1 市長のパワハラの原因・背景

1 高い職務意識の反面、職員の尊厳・人権への配慮の欠如

- (1) 市長は、ヒアリングにおいて「行政目線のいわゆる役所仕事、税金が人件費や運営費に投入されてることを全く考慮しない、そういう行政を変えていきたい」「行政目線の進め方等をしているときには、強く指摘することはあります」と述べるなど、政策実現や市政改革に対して極めて高い職務意識と熱意を抱いていると感じられた。

また、市長はヒアリングの中で、「（職員を下に見ていたり、歪んだ思いを持っていたりする）認識はない」と答えており、市長記者会見においては「職員のリスペクトをしっかりとすることは、私としても当然のことだと思います」とも述べている。

- (2) しかしながら、第4章の【事項1】の関連事実で認定した、職員を怒鳴る・感情を露わにして机を叩く、説明者を睨みつける行為、説明者を意図的に無視する行為や、【事項2】の「切腹発言」、【事項3】で認定した銃撃ポーズなどの不適切な言動が多数認定されている。

さらに、【事項4】に記載の通り、幹部職員について「ダチョウ」「ポンコツ」「人間のクズ」などと公然と発言したことや、「55歳以上はみんな頭が固くて駄目」といった年齢差別的な無意識の偏見（アンコンシャス・バイアス）に基づき能力を決めつける発言や、女性職員を「おばさん」「おねえちゃん」と呼ぶなどの属性による蔑視も報告されている。

これらは役所内で行われる言動として常軌を逸しているものも相当数含まれている。

加えて、【事項5】で認定した時間外・休日などにおける頻繁な連絡は、職員の立場を顧みない一例であり、【事項6】で認定した「出禁」措置によって職員に与える精神的ショックは極めて大きいと思われる。

とりわけ、【事項7】で認定した「人事権を背景とした職員支配」は、これらのパワハラの原因とも言える思考であり、市長の人権意識の希薄さを端的に示している。

- (3) したがって、市長には職員一人ひとりを尊重し、敬意を持って接する意識が不足していると言わざるを得ない。こうしたコミュニケーションや人権に対する認識の乖離が、結果として深刻なハラスメントを引き起こす要因となっている。

市長は「市民目線」という名の下に、自らの意に沿わなかったり、異を唱えたりする職員を排除し、自身の言動を正当化している。しかし、たとえ市長に高い職務意識があったとしても、職員の尊厳や人権への配慮が欠如していたことは否定できない。

2 パワハラに関する知識・理解の不足

- (1) 市長は、自身の言動がパワハラに該当するという点や、根底にある人権意識の欠如について、残念ながら自覚が及んでいないと言わざるを得ない。

自らの言動について、ヒアリングにおいて「職員への配慮に欠く不適切な発言で、この点について本当に反省している」「使う必要のない言葉を使ったことを本当に反省している」等と述べてはいるものの、自身の言動はあくまで事業遂行に関するものであり、特定の個人に対する揶揄や排除の意図は一切なかったと弁明している。

一方で、多くの職員は個人の資質に着目した言動が多くあったと受け止めており、この双方の認識の相違は極めて大きく、今後の組織運営において無視できない状況にある。

この点、市長も、「バカとか、ポンコツとか、そういった強い言葉というのは、個人を指しての言葉ですので、そこは私としては猛省しなければいけないと思っています」「職員が持っているそのプロジェクトに関して、指摘したかったことが、私の甘さから、バカとかポンコツとか言ってしまった」と述べ、結果として個人を非難するような言動であったことは認めている。

その結果、第4章で認定した通り、市長の言動が業務上の正当な指導の域を完全に超え、職員の精神的な安全を脅かすレベルに達している実態が浮き彫りとなっている。

- (2) これらの行為は組織における重大なハラスメントであり、看過させるものではない。市長には「市民のための見直し」「前例踏襲の打破」という理念

の下、ハラスメントについての正確な知識・理解が不足していたと言わざるを得ない。

どれほど正しい理念を掲げていても、事業遂行の手法が適切でなければ、その成果が正当に評価されるのは困難である（この点は、市長自らヒアリングの中で「市民のための政策を行うための市役所で、その思いが強過ぎるからといって今回のような発言が容認されるわけではありません」と、認めている。）。

3 「厳しい指導」との誤解と対話の不成立

- (1) 市長は、市役所はすべて税金で賄われる市民のための組織であり、市民目線の徹底は不可欠であって、前例踏襲や費用対効果の検証不足など、この視点を欠く職員に対し、「市民から負託を受けた市長の立場として指摘を行わざるを得ません」と述べている。

そこでは、市長は自身の言動を市政の質を高めるための「厳しい指導」と正当化している節がある。

しかし、職員側からすると、「厳しい指導」は単なる一方的な感情の暴発としか見えず、組織内での健全な対話や意思決定プロセスが著しく阻害されているのが現状である。

市長の行政運営においては、部下の意見を聴取し調整を重ねて最適解を導き出すという基本姿勢が十分とは言えず、組織内の意思疎通に大きな支障をきたしている。

具体的には、市長自身が納得のいかない場合には、第4章【事項1】に記載している通り、書類を投げつける等の粗暴な挙動や説明者を無視する行為があることが認定されている。

- (2) また、幹部職員が「出禁」になることがあるのは、【事項6】に記載の通りであり、「出禁」措置を受けた職員の精神的ショックは相当なものと推察され、それを目の当たりにする職員が萎縮することも当然とも言える。

実際、多くの職員から、「気に入らないと言われて出入り禁止になったりとかしているので、正々堂々、物を言える組織にはなっていない」「議論をさせて欲しい」「市長室に入る前に、今日機嫌どうなのかとチェックしてる状態自体が空気感としてハラスメントが蔓延している」「自分もそのように（悪口を）

言われるかもしれないなという意味で心理的安全性が低い環境」「市長の発言の根幹に『市民目線からすると』と言う建前のもと、自分の考えと違う考えの者を全く認めない価値観があり、これに起因する独裁的言動は市役所全体に蔓延している」といった認識が広がっており、結果として市長の顔色を窺うような対応に終始せざるを得ない状況で、組織全体が萎縮している様子がうかがえる。

こうした対話不全は、市長の組織運営に対する基本認識に起因している。市長はボトムアップや合意形成による丁寧な組織運営への意識が薄く、その言動は、市長本人の意識はともかく、多くの職員は、その場その場の主観や感情に左右された判断と受け止めている。

市長としては改革を進める意図があるとしても、職員の意見を真摯に受け止める姿勢が薄く、異なる視点を「改革に後ろ向きなもの」と捉えがちであるため、結果として「自身の判断のみを正当化している」という印象を周囲に与えてしまい、組織の健全な対話を妨げる要因となっている。

- (3) この点、職員の認識と市長の姿勢との間に乖離があることについて、市長自身ヒアリングにおいて「組織風土の変化へのチャレンジが反発を招いている」「組織、風土の変化には時間がかかるんだと思います」と述べている。

しかし、職員を下に見ておらず、リスペクトしているのであれば、風通しの良い職場環境を醸成するために、その反発について正面から向き合って議論と対話を続けるべきである。

4 組織体制の不備

(1) 幹部職員による牽制機能の不全

市長によるパワハラ行為については、副市長をはじめとした幹部職員の間でも広く認識が共有されていた。中には、明らかなパワハラ行為を直接目撃していた幹部も存在し、問題意識を持っていた幹部もそれなりにいたが、事態を改善するには至らなかった。

幹部職員へのヒアリングにおいても、市長に苦言を呈し、諫めるべきだったことについての反省の声も一部から上がっていた。

背景には、第4章【事項7】で認定した通り、人事権を用いた心理的圧迫

により、市長の意向に沿わなければ遠ざけられる（人事等で不利益を被る）といった強い懸念があったと考えられる。

しかしながら、本来、幹部職員は組織の管理監督者として、職場におけるパワハラを防止し、良好な勤務環境を維持する義務を負っている。

そして、とりわけ副市長は、地方自治法第167条に基づき、市長を補佐して職員の事務を監督する最高補助機関であり、市長によるパワハラを防止・是正するさらに重大なガバナンス上の役割を負っている。

すなわち、副市長は、地方公共団体に課されている労働施策総合推進法に基づく雇用管理上の措置義務や、判例上の安全配慮義務（職場環境調整義務）を適切に履行し、組織の健全な運営や良好な勤務環境を確保すべき責任ある立場にある。したがって、内部統制の要として、たとえ相手が市長であってもその不適切な言動を是正し、組織として適切な対応を促す義務がある。

このように、副市長を筆頭とする幹部職員が本来果たすべき抑止や牽制（チェック機能）が適切に働かなかった結果、事態のさらなる悪化を招いた。これは、組織的なガバナンスが不十分であったことの証左である。

(2) 制度の不備

市長のパワハラ行為を抑止できなかった原因に、市長等の特別職によるハラスメントを防止するための制度の不備が挙げられる。前述の通り、パワハラについては市指針があるが、明確に市長を含む特別職が対象になるような文言はない。

また、仮に職員が特別職によるハラスメントを相談したとしても、厳正な調査を行うための体制は未整備である。また、強大な任免権を持つ市長への対応を一般職員と同様の手続きに委ねては、幹部による「握りつぶし」の懸念を払拭できず、結果として被害が表面化しにくいと言える。

本件事案は、前人事部長による記者会見という極めて異例な形で発覚したが、一個人の決断と犠牲がなければ、事案が表面化できなかったことは、制度として問題があったと言わざるを得ない。

第2 組織への少なからぬ影響

1 ハラスメントの連鎖と組織風土への影響

市長による不適切な言動と人事権を背景とした支配は、単なる個人間の問題に留まらず、組織へ大きな影響が及んでいる。

職員ヒアリング等では、「ハラスメントが連鎖し、風通しが悪い組織になっている」「市長のパワハラが局長に負荷をかけ、それが増幅して部長以下の職員に降りかかる構図がある」「市長のパワハラを容認することの弊害として、幹部職員もパワハラをしようが結果を出せば評価されるという誤ったメッセージが広がっている」等々、組織全体にまで深刻なパワハラの伝播を引き起こしていると訴える声が多く寄せられた。

市長からの直接的な叱責や「出禁」といったプレッシャーを受けた幹部職員（局長・部長級）が、事業をどうにか遂行させなければならない焦燥感や、人事的な不利益を避けるため等のストレスを部下にぶつけるという悪循環も垣間見える。

また、市長の機嫌を損ねないため、第4章【事項5】で認定した通り、週末に幹部職員が市長から連絡を受けた場合にその幹部職員の部下らも即時対応をせざるを得ない事態が生じるなど、現場へ過剰な業務負担と心理的圧迫を強いる結果となっている事例も報告されている。

このように、市長のパワハラが二次的なパワハラへと変質しかねない状況に対し、職員からは懸念や不安の声が寄せられている。

2 職員の士気低下と人材の流出への懸念

- (1) 第一に、職員へのヒアリング調査等からは、第4章【事項1～5】で見られる市長による高圧的な言動や人権を軽視した振る舞いが、広く職員の心理的安全性を揺るがし、士気の低下を招いている実態がうかがえる。

さらに、第4章【事項7】で認定した人事権を背景とした支配により、職員が率直な意見を述べるのが困難になっていることが報告されている。市長の機嫌を損ねると意に沿わない人事異動をされる、あるいは【事項6】で認定した通り、「出禁」にされるという心理的圧迫が全庁的に蔓延している。この結果、職員は市長の意向に迎合することのみを優先し、正当な進言や建

設的な議論を控える傾向が見て取れる。

すなわち、職員ヒアリング等において、「本当に組織のモチベーションが下がっちゃってるというところが大問題」「職員のモチベーションとか、政策形成過程の自由な議論みたいなものが阻害されている」などの声が多く寄せられた。

さらには、過緊張や不眠、適応障害、発声障害など、市長の言動を直接の原因として心身を崩し、病気休暇を取得するに至ったといった事例までもが、複数名から報告されている。

- (2) 第二に、職員ヒアリング等において指摘されている、人材の流出と組織力の低下への懸念についてである。

職員ヒアリング等では、市長による人事運用やベテラン職員への対応などを背景に、市政を支えてきた幹部職員が早期退職に至った事例が報告されている。

また若手職員の間でも、「市長のもとでは安心して働けないし、昇任してきたいという気持ちも持ちづらくなる。」といった理由から離職意識が高まっているとの声も聞かれ、「市長の権威主義的・属人的思考によるストレスで、優秀な職員が離職している」「人事を自分の好き嫌いでやっている」と皆、自分はこの先ないなと思ってやめたりという話も聞く」との証言も見られた。

こうした事態の背景として、ヒアリング調査からは、市長が職員を共に市政を運営するパートナーではなく、代替可能な存在として捉えているのではないかという強い懸念が示されている。

さらに、「痛いことや真つ当なことを言うと、やっぱり市長の思いと違っていて、こいつはそういう考えなんだってことで、重要ポストじゃないところに異動になる」「トップに反する意見を言えば飛ばされるため、優秀な職員が転職していく負のスパイラルに陥り、組織が硬直化している」といった受け止めが職員間で共有され、職員の士気が低下し、人材流出の懸念がうかがえる。

なお、市の退職者のうち、定年前早期退職者数は、市長部局及び行政委員会(教育委員会を除く)で、令和5年度142人、令和6年度173人、令和7年度197人と増加している。

もつとも、近年は、労働市場の流動化が進んでいるなどの事情があるほか、市に限らず、地方自治体における人材流出が顕著であるなど、上記退職者数の具体的な要因について一概に特定することは困難である。

しかし、前述の通り、市政を支えてきた幹部職員が早期退職に至った事例が報告されていることからすれば、なお懸念を感じざるを得ないところである。

3 行政運営の停滞と市民利益の低下への危惧

第4章【事項6】で認定した市長による特定の幹部職員に対する「出禁」措置や、【事項7】で認定した人事権を背景とした職員の支配が、行政組織の正常な機能を低下させ、結果として、将来において市民サービスの質に影響を及ぼす可能性が危惧される現状がある。

すなわち、職員ヒアリング等では、意に沿わない意見を述べる幹部職員が議論の場から排除されることで、現場の声が届かず、的確かつ迅速な意思決定が阻害されているとの指摘がなされている。

さらに、市長室への課長級以下の入室制限により、現場の実務者の声や課題が伝わらない構造になっているとの指摘や、将来の幹部職員が育たないといった懸念も示されている。

具体的には、複数の職員から、「市長の機嫌を損ねずにどうやって進めていくかを考えることに、大きなエネルギーが注がれている。」「市長自身が目立つことばかり考えていて、部下職員のことなど考えていないように感じられる」「（事業を）少人数で決めていくので、組織の活力とか、あるいは人材育成とか、職員のモチベーションとか、政策形成過程の自由な議論みたいなものが阻害されている」「市民にとって、全体最適の視点で政策ができているかというところでもないと思うところがある。市長のパワハラによってねじまげられている。」「市民の実感というよりは、市長の意向が最優先される異常な状態が続いている」等、多くの指摘がされている。

以上の通り、現状のままでは、将来において行政運営が停滞し市民サービスの質といった市民利益の低下につながりかねないことが危惧される。

第6章 市政への信頼回復に向けて

第1 市長を含む特別職に向けて

本件調査の結果、市長の言動に起因する課題や市政運営への多大な弊害が浮かび上がっている。これらを早急に除去するためには、まずは市長自身からこの指摘に率直に向き合い、自身の不適切な言動を謙虚に認め、現状を真摯に受け止めることが重要である。

そして、職員を、市政を共に運営する仲間として尊重する姿勢を明確に示すことが求められる。

また、単なる言動の修正といった表面的な対応に留まらず、自身の価値観やアンコンシャス・バイアス（無意識の偏見）に向き合い、人権感覚を刷新することが不可欠である。

この点、市長自身がヒアリングの中で、「『切腹』という言葉を使うのは、周りの職員に対して不適切であった」「研修を受講する中で、感謝の気持ちを忘れずにいることや、人ではなくて事業に対して事実を指摘するべきであったことを学んだ」などと述べて、不適切な言動を率直に反省する姿勢を示したことは、改善への前向きな姿勢と受け止められる。

しかし、市長はヒアリングにおいて、不適切な言動の原因を「市民目線の必要性や前例踏襲への批判の思い」「幹部職員と一対一の場での甘え」と述べるにとどまり、自身の根本的な物の見方や人権意識の欠如に対する自覚は見られなかった。

それゆえ、将来的に同様の言動が繰り返される懸念を拭い去ることはできない。市長には、今後の研修等を通じて自身のハラスメントに対する認識を厳しく見つめ直し、人権意識を向上させるよう強く求める。

具体的施策として、市長や副市長を含む特別職に対して、パワハラ防止研修や人権研修を充実させ、公権力を持つ者としての倫理観を徹底させるべきである。

第2 組織体制の整備について

1 市長等の特別職も対象に含めた「ハラスメント防止条例」の制定

- (1) ハラスメントを防止できなかった組織構造を根底から変えるため、ガバナンスの抜本的な強化が急務である。

そこで、市長等の特別職も対象に含めた「ハラスメント防止条例」を制定し、禁止行為と処分のルールを明確化すべきである。

内部規程に過ぎない指針や要綱では、特別職への法的強制力や処分に限界があるため、議会の議決に基づく条例として制定し、首長をも対象に含める規範として位置づける必要がある。

これにより、第三者機関による厳格な調査・勧告権限を担保し、身内の裁量による不公正な運用を排除することが可能となる。

- (2) 具体的には、以下の通り、実効性を高める体制を整えなければならない。

ア 条例において市長等の特別職も含めてハラスメント行為をしてはならないことを明示すること。

イ 市長等からの被害を直接訴えられるよう、中立公正な専門家による独立した第三者通報窓口を設置し、もみ消しの許されない仕組みを構築すること。

ウ 被害者や目撃者が相談を躊躇し、ハラスメント被害が埋没する事態を防がねばならない。そのため、相談・調査への協力を理由とする不利益な取扱いの禁止を条例上に明示すること。

エ 調査を実効性のあるものとするために、特別職にハラスメントの事実があると疑われたときは、当該対象者は自ら誠実な態度を持って疑惑の解明に当たるとともに、その責任を明確にするよう努めなければならないことを義務付けること。

オ ハラスメント発生時の調査については、外部の弁護士等のみで構成される独立した「第三者委員会」を市の附属機関として位置づけ、その調査に委ねる仕組みを明示するとともに、迅速な着手を図るため、委員会の構成や運営について事前に条例で定め、即座に機能する体制を整えておくこと。

カ 万が一、ハラスメントを行ったとされる者が市長本人である場合には、

当事者による妨害を防ぎ、迅速な対処を可能とするため、条例に基づく権限の行使を副市長が代理する旨を規定しておくこと。

キ 公正な調査によって事実が確認された際には、透明性を確保し、失われた市政への信頼回復を図るため、その結果を速やかに公表する仕組みを設けること。

ク 再発防止に向けた意識改革として、前述の通り研修についても単なる努力目標にとどめず、市長等の特別職を含めた定期的な研修の受講を義務付けること。

- (3) 以上のような条例を制定することは、市全体でハラスメントを許さないという断固とした決意を共有し、市民に対してもその強い覚悟を広く示す大きな意義を持つものである。

2 その他

- (1) 第4章【事項5】記載の通り、市長から職員に対する勤務時間外の緊急性のない業務指示が常態化していたところ、市長がそのような業務指示がハラスメントとなり得ることを認識し、緊急性のない勤務時間外の連絡を差し控えることで、職員の精神的な平穏と生活の安全を確保する体制の確立が不可欠である。

- (2) 【事項6】記載の通り、市長との面談を部長級以上の職員に制限する運用について、職員の間には、部署内での情報伝達や人材育成等において組織として問題が生じているとの否定的な考えが広がっている。そうした現場の職員らの意識も理解した上でどのような仕組みが適切かを検討していくことが望ましい。

この点、市長からもヒアリングにおいて「必要に応じて、課長以下の同席を一律に拒絶するものではない」との発言があり、今後の運用の改善に向けた契機となるものと期待したい。

加えて、市長室へのいかなる「出禁」の取り扱いもしないことを徹底し、市長説明への出席者については、担当局の意向も十分に尊重すべきである。

- (3) 【事項7】記載の通り、人事権を背景として職員を支配する事態が常態化していたところ、人事に関しても、客観的な評価基準に基づく公平・公正な

運用を徹底することが必要である。この点、市長自身も、記者会見において、「恐怖政治」ではないかとの問いに対して「そういったことを思わせない、思われないような人事が必要だというふうに思います。」と述べているところである。

第3 むすびに

本件調査の実施にあたり、ヒアリング・アンケート・情報提供の要請に対して真摯な対応を尽くした職員各位の姿勢に、まずは深く敬意を表する次第である。

市政トップのハラスメントに関する調査という性質上、協力に伴う心理的負担や、事後の不利益に対する懸念、葛藤は計り知れないものがあつたと推察される。

しかしながら、職員各位はそうした個人的な懸念を乗り越え、組織の健全化という大局的な視点から、真実を証言するという重い選択をされた。単なる義務感に留まらず、市政の刷新を願い、勇気をもって語った職員一人ひとりの高い意識と使命感には、深い感銘を受けた。

そして、言うまでもなく、市及びその関係者は決して、証言者を特定するような「犯人探し」や、一切の利益・不利益取扱いを行ってはならない。これは、市長自らも委員らに対して厳に確約したものであり、徹底的に遵守されるべきである。

委員ら一同、本提言が、単なる現状の批判に留まることなく、組織再生への確かな道標となることを切に願うものである。

市長を始めとした全職員に、本報告書を真摯かつ前向きに受け止めていただき、市民の信頼を回復すべく、全庁で協力して改革に取り組むことを期待してやまない。

以 上