

令和5年度自主研究事業 報告書

公務員キャリア戦略新時代！ ～副業推進で地域が活性化する理由～

【グループ構成員（氏名/所属課/派遣元）】

管理者：畠田 千鶴（地域創生・情報広報G メディアマーケティングマネージャー）

アドバイザー：吉弘 拓生（企画・人材育成G 新事業企画室長）

リーダー：井上 美奈（JOIN/埼玉県秩父市から派遣）

メンバー：卯木 孝明（情報・広報プロモーション課/埼玉県加須市から派遣）

竹村 俊斗（情報・広報プロモーション課/高知県四万十町から派遣）

小口 裕史（企画・人材育成G/愛知県長久手市から派遣）

上手 康平（企画・人材育成G /岐阜県飛騨市から派遣）

藤田 慶太（移住交流推進課/島根県江津市から派遣）

目次

1. はじめに	1
2. 調査にあたっての現状分析	1
3. 調査事例	
(1) 兵庫県神戸市	3
(2) 宮崎県新富町	7
(3) 大分県佐伯市	8
(4) 大阪府四条畷市	9
4. 提言	10
5. まとめ	13
参考資料	
① 地方公務員の副業に関する自治体アンケート調査	15
② 副業許可申請書	24

1. はじめに

少子高齢化が進行し、あらゆる産業の担い手となる人材の確保が国の最重要課題となる中、官公庁における退職者の増加が顕著になっている。国、地方を問わず、公務員の退職者数は増え続けており、その背景には複合的な要因が考えられるが、社会経済や労働市場のほか、公務員を取り巻く環境のめまぐるしい変化が及ぼす影響は大きいといえる。バブル期において公務員の人気が相対的に低かったのと同様に、現代においても日本経済のデフレ脱却の動きとともに、公務員職への関心の変化が見受けられる。

社会情勢の変化とともに公務員に対する若者の関心が低下していることは、深刻な問題である。これは、役所の仕事がワークライフバランスやキャリア形成に対する期待と合致しないことに起因しているのではないだろうか。現代の若者たちは仕事を通じて社会に貢献するという意義を重視しつつも、柔軟な働き方や自己実現の機会を求めている。しかし、公務員という職業がそういった理想を受け止めるには不十分であり、またそのような印象が定着してしまった結果、公務員という選択肢から若者を遠ざけている可能性がある。

公務員制度や役所の組織文化に対しては、内外から変革を求める声が高まっており、多様な働き方に対応が出来ていないために若手職員を中心とした離職につながっている可能性がある。これまで求職者から評価されてきた公務員という職業の「経済的な安定」をベースに、法規の縛りや組織体質から柔軟な働き方ができない現状を打開し、仕事内容も働き方も魅力ある職業として改めて認知されるにはどうしたら良いだろうか。この問題を考えることが、地方行政の現場における人材確保の鍵となるかもしれない。

そこで、本レポートは、公務員の副業・兼業に焦点を当てつつ、職員の柔軟な働き方を実現する道筋を探る。副業や兼業を公務員のキャリア開発と人材育成の重要な要素として位置づけ、これを推進するための現状分析と、提案を行うものである。

2. 調査にあたっての現状分析

近年、民間企業や地方公共団体のほか、地域活動などにおいて人手不足が課題になっている。「求人を出しても人が集まらない」「欲しい人材を選べない」などの理由から活動を縮小・廃止せざるを得ないなど、人手不足による影響は地方・都市を問わずさまざまな場面で見られる。人手不足が続くと新しい人を呼び込む力も弱まり、より一層人手不足に拍車がかかるという悪循環に陥りかねない。こうした人手不足が起こっている大きな要因は、少子化により生産年齢人口が減少していることに加え、若手職員を中心とした退職者数が増えていることも要因の一つとして考えられる。言い換えれば、若者に人気の職場（地域）とそうではない職場（地域）との格差が広がっていると言える。

総務省の調査によると、令和4年度の地方公務員の受験者数は438,651人で、10年前の平成25年度から約14万人も減っている。また、中途採用試験（主に新卒者を対象に行う採用試験以外の試験）を行う団体も年々増えており、約1,000の地方公共団体が採用の幅を広げている。

次に退職について総務省の「令和4年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果の概要」によると、年齢別退職者数では60歳～64歳の定年退職後の層が一番多く、その次に多いのが20～29歳の若年層である。この点に関しては厚生労働省による民間企業への

調査でも若年層の退職者数が多いとの結果が出ているため、公務現場特有の特徴ではないと考えられるが、全体的に若年層の退職者が多い事実は認めなければならない。

若年層の退職者が増えている理由の一つとして、公務員ならではの「行動制限」が考えられる。フリーランスや民間労働者なら認められるものも、公務員故に認められないものがある。その中でも近年議論になっているのが「副業」である。

これまでの日本の働き方は、就職から定年まで一つの職場で働くことが当たり前という価値観が大半を占めていた。その結果、副業は民間企業においても否定的に捉えられてきたが、現在では働き方に対する価値観や考え方が変わり、副業解禁にかじを切る民間企業が増えてきている。

その背景には、本業だけでは得ることができない多様な経験が人材育成につながり、結果的に本業への還元になること、主体的なキャリア形成を後押しする組織的な支援や風土が個人のモチベーション向上につながることで、そしてこれらの要素を勘案すると副業を認めることが逆に本業の退職防止につながるという考え方があるからだ。

では地方公共団体の副業解禁に向けての動きはあるのだろうか。「公務員は副業してはいけない」や「報酬をもらわなければ地域活動に参加してもよい」など、世間では公務員の副業に関して間違ったイメージが先行している。その背景には前述したとおり法律による厳しい「行動制限」があるが、ここでその法律と解釈についてまとめてみる。

【地方公務員法】

(営利企業への従事等の制限)

第三八条

職員は、任命権者の許可を受けなければ、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業（以下この項及び次条第一項において「営利企業」という。）を営むことを目的とする会社その他の団体の役員その他人事委員会規則（人事委員会を置かない地方公共団体においては、地方公共団体の規則）で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない。（以下略）

同法を解釈すると、公務員が副業をする際に許可を要するのは次の三つの場合である。

- ・ 営利企業等の役員等の地位を兼ねる場合
- ・ 自ら営利企業を営む場合
- ・ 報酬を得て事業又は事務に従事する場合

つまり「公務員は副業をしてはいけない」という法律はなく、極端に言えば任命権者の許可を受ければ可能であると解釈できるといえる。一方で、許可を受けずに動画配信サイトやフリーマーケットアプリ等で収益を得ていたケースが無許可兼業として処分された例もあることから、副業を推進するうえでは、この許可の基準や判断が大きなハードルになると考える。しかし、これまで許可の基準を明確にしている地方公共団体は少なく、組織内においても公務員の副業に対する正しい知識や理解が浸透していないことが、公務員の副業が進まない大きな要因の一つではないだろうか。

3. 調査事例

こうした公務員の副業について、地方公共団体の現状を確認するために我々の派遣元が属する県の市町村にアンケートを行った。

『職員の副業に関して定めた規則・要綱・内規はありますか』という問いに対し、ないと答えた割合は約 40%で、60%近い地方公共団体が副業に関する何らかの定めを制定している。『職員の副業に関する考え方として、貴自治体の考えに近いものをご回答ください』という問いに対しては、「消防団・国勢調査員など、公共に資する場合許可する」・「本業（公務）に支障をきたさなければ許可する」を選択する自治体が 60%を超えている。その後の『令和 4 年度中に許可した副業のおおよその数を教えてください』の間でも消防団や国勢調査等の統計調査員といった公共に資するものを許可した団体は半数近く上がっている。「資格や経験を生かした講師業」の許可数が選択肢の中で一番多いことは予想外の結果ではあったが、第一次産業、一般企業への従事とインターネットを通じた活動が少ないことは概ね予想通りの結果となった。（アンケートの詳細は参考資料①のとおり）

アンケート結果を見ても、副業を積極的に推進している地方公共団体は見られず、許可しているケースは「消防団・国勢調査員など、公共に資する場合」「無償の場合」「公共に資する場合」など、公務員ならではの副業が多いことがわかった。

これらを踏まえ、地域貢献につながる副業や働き方改革を行っている地方公共団体ではどのような取組を行い、どのような課題に直面しているかを調べるため、以下の 4 団体へ視察を行った。

(1) 兵庫県神戸市

①調査地の概要

神戸市は、兵庫県の県庁所在地であり県内では最多となる 152 万 7,022 人（2020 年国勢調査）の人口を有する政令指定都市である。1995 年（平成 7 年）の阪神淡路大震災直後は人口が 7%あまり減少したが、新長田駅前・JR 六甲道駅前での震災復興再開発事業やポートアイランド二期事業・神戸医療産業都市構想などの事業によって呼び戻され、2011 年（平成 23 年）には 154 万 9,000 人まで増加した。その後は首都圏や大阪府への流出など人口減少が続き、2015 年（平成 27 年）に福岡市、2019 年（令和元年）には川崎市を下回り、政令市で 7 位となった。しかし、近年は都心地区である三宮エリアの再開発やハーバーランド、メリケンパーク、新港町などをはじめとするウォータースフロントエリアの再開発、市内主要駅周辺のリノベーションなどの進行に加え、神戸空港の国際化と国内線の拡大が決定し、これらによる街全体の活性化が期待されている。

②選定理由

公務員の業務以外での地域活動について「地域貢献応援制度」という形で全国の地方公共団体に先がけて明文化した市であり、その考え方や運用方法は他の地方公共団体にも広がりつつある。また、外部人材の活用や内部公募制度など、職員の採用や働き方についても新しい取組を次々と展開しており、副業をはじめとする働き方改革の取組が、組織と地域の活性化につながっている好事例として選定した。

③取組の経緯

平成 23 年以降、神戸市では首都圏や大阪府への人口流出が進み、地域での担い手・働き手不足が見え始め、地方公共団体として地域をいかに元気にするかは大きなテーマであった。そうしたなか、公務員も一市民として持っているスキルを地域で生かそうという考えのもと、平成 29 年 4 月から「地域貢献応援制度」（表 1）の運用が始まった。

(表1) 神戸市の「地域貢献応援制度」の概要

項目	詳細
活動対象	<ul style="list-style-type: none"> ・報酬等を得て行う、公益性の高い継続的な地域貢献活動であること。 ・社会的課題の解決を目的として、神戸市内外問わず地域の発展・活性化に寄与する活動であること。
活動の方法	活動の方法は個人活動、法人や任意団体などに所属して活動するなど、形態は問わない。
対象職員	<p>対象とする職員は、次のすべてに該当する者とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般職の職員であること。 ・活動開始予定日において、在職6カ月以上であること。(ただし、臨時的任用職員は概ね在籍1カ月以上、再任用職員は在籍期間不問とする。)
許可申請	<p>原則として活動開始予定日の1カ月前までに所属長の承認を得て各局室区長まで決裁のうえ、各局室区人事担当課を經由し、行財政局部人事課に以下の書類を提出する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「様式2 地域貢献応援制度 営利企業への従事等の制限にかかる許可申請書」活動計画書 ・その他任命権者が必要と認める書類 <p>許可にあたっては、提出書類をもとに要件審査及び内容審査を行う。</p>
要件審査	<ul style="list-style-type: none"> ・勤務成績が良好である者(活動開始予定日の属する年度の前年度の人事評価の能力評価及び業績評価がともに中位以上である者。) ・勤務時間外、週休日及び休日における活動であり、勤務の遂行に支障がなく、かつその発生のおそれもないこと。 ・報酬等(給料、手当などの名称のいかんを問わず、労務、労働の対価として支給あるいは給付されるもの。講演料、原稿料などの謝金)は地域貢献活動として許容できる範囲であること。 ・当該年度及び過去5年以内に当該団体との契約、補助、指導・処分を行う職に就いていないこと。 ・地域の発展・活性化に寄与する活動であること。 ・営利を主目的とした活動、宗教的活動、政治的活動、法令に反する活動でないこと。

この「地域貢献応援制度」は人事課所管のもと運用している。運用当初は、神戸市民に向け地域のためになる活動であることを明示する意図から、対象となる活動範囲を「神戸市内」に限定していた。しかし、運用開始後、職員からは「市外での活動も認めて欲しい」という声もあり、そうした声を踏まえ職員が活躍できる場を広げるため、「神戸市内外問わず」地域の発展・活性化に寄与する活動を対象とすることとした。これによって、神戸市内への貢献はもちろん、職員がさまざまな活動を通して自己啓発に励むことで職員自身の成長へとつながり、結果的に市への貢献にもつながるという期待を込めた制度である。

④取組の成果

「地域貢献応援制度」が平成29年度から運用されて以降の利用実績については、平成29年度に2件、30年度に5件、令和元年度は4件という状況である。平成29年・30年度は問い合わせはあったものの申請件数自体は少なく、令和元年に入って少しずつ広がってきたと担当職員は述べていた。今後は特定非営利活動法人の立上げなど、さらに多様な活動が出てくるのではないかと考えられる。

市では年に1度活動実績を出してもらっているものの、一度許可した活動には継続して許可承認をしておき、大きく内容が変わらない限りは毎年申請をする必要はない。過去2年間は申請件数自体が少なかったこともあり、許可を出すにあたって担当者の負担は少なかったが、今後件数が増加してくると判断に悩むケースが出てくることも想定される。

また、市では職員採用活動において、職場の魅力の一つとして地域貢献応援制度についてもホームページ等で紹介している。在宅勤務制度やフレックスタイム制などと並べる形で、市の職場環境や新しいことを取り入れている風土をアピールする手段としても活用している。さらに地域貢献応援制度を活用している職員に、活動から得られたものについてフィードバックしてもらい機会を設けるなどして、地域貢献活動を促進する雰囲気作りを進めている。

(2) 宮崎県新富町

①調査地の概要

新富町は宮崎県のほぼ中央の沿岸地帯に位置しており、人口16,117人（令和5年10月1日現在）、面積61.53km²の自治体である。海、川、台地に囲まれた自然豊かな町で、海岸部にはアカウミガメの上陸する美しい砂浜があり、東南部の一ツ瀬川流域には水田地帯、北西部の台地には畑地帯が広がっており、畜産も盛んである。男子プロサッカーチームのテゲバジャーロ宮崎、女子サッカーチームのヴィアマテラス宮崎のホームスタジアムがあり、サッカーの盛んな町でもある。

②選定理由

宮崎県新富町は平成30年10月より「地域貢献活動を行う職員の営利企業等の従事制限の運用について」という内規を作成し、町職員の副業運用を開始した。NPO法人やスポーツ少年団、伝統芸能である神楽といった地域に根差した公益性のある活動に加え、町内の地域の発展、活性化に寄与するものであれば、営利企業に従事することも可能としている。人手が足りない農家や今や地域に必要な資源となっているコンビニエンスストアでの副業も想定しているといった独自性を評価し、候補地として選定した。

③取組の経緯

副業については「地域産業の担い手不足」「地域活動団体の人材不足」といった地域の人口減少が発端の一つであった。新富町の職員数は人口の約1%であり、職員は地域にとって貴重な人材でもある。もちろんこの内規ができる前もスポーツ少年団等においてボランティアで地域貢献活動を行っている職員もいたが、報酬につなげることで職員のモチベーションアップを図り、意欲や能力のある職員が活躍する場を増やすことで地域活動の人材を更に確保する考えがあった。

④取組の成果

制度の運用から約 6 年経ち、具体的な活動内容としては「スポーツ少年団の指導員」「神楽の舞手」「講師」「プロスポーツ競技の審判員」「新聞配達員」といったものが申請され、許可を得た。新聞配達員に関しては地域で配達員の担い手がいないということで町外出身の職員が行っており、職員として地域を知る一助となっている。制度の運用を行う中で許可を出せないケースもいくつか出ており、登山ガイドをしたいという相談に対しては、ガイドを行うような山は町内にはなく町外での活動がメインとなるため、認定には至らなかった。

徐々にではあるが副業を申請するものは増え、平成 30 年度の制度開始時の 5 人から令和 5 年度 (9 月末時点) は 9 人に許可を出している。しかしながら、町の主要産業の一つである農業関係の副業はまだ事例がない。一部農家から副業についての問い合わせはあるものの、一部の農家だけに職員の副業を許可することは公平性の観点から難しく、町内すべての農家に対して副業を許可することは職員数を大きく上回っているため不可能である。しかしながら農家の高齢化、減少が進んでいる中で、今後農家から副業についての問い合わせが増加することが考えられる。農業に副業制度をどのように適応させていくか、そこが新富町における職員の副業参加の鍵になってくると考えられる。

(3) 大分県佐伯市

①調査地の概要

佐伯市は大分県の南東部に位置し、宮崎県との県境に位置しており、人口 65,870 人 (令和 5 年 10 月現在)、面積 903.14km² と九州の市町村の中で一番広い面積を誇る。西部には山間部が広がり、市の面積の 9 割を森林が占めている。佐伯市産のスギは、材質、形状とも木材業界で人気が高く、木材市場での価格は九州トップクラスを誇る。東部の海岸部にはリアス式海岸が続いており、接している豊後水道は全国屈指の好漁場で、水産業の生産量は県内の水産業生産量の 6.5 割を占める県内随一の水産都市でもある。

②選定理由

令和 5 年 5 月に市役所若手・中堅職員政策提案プロジェクトチームで提案された「KIISA PROJECT ～高校生とまちをつなぐ、未来に向けた取組み～」が採択事業となり、高校生と大人や地域をつなぐことを目指した「cafe+community KIISA (カフェ+コミュニティキーサ)」がオープンした。このカフェは市役所直営ではなく「一般社団法人 KIISA」という団体が運営しているが、提案を行った職員の一人がこの団体の理事を務めている。また、「一般社団法人 KIISA」ができる以前から職員がまちづくりユニット「DOCRE (ドークリ)」を作り、公務員としてではなく一市民としてまちづくりに参加している。公務員でもできる形で別団体に所属して地域とかかわる方法を評価し、候補地として選定した。

③取組の経緯

「DOCRE」は福岡で行われたリノベーションスクールに市の職員が参加したことをきっかけに、2 人の市職員によって結成されたまちづくりユニットである。それぞれが個人的に佐伯市船頭町にある遊休不動産 (築約 90 年の元時計店、築約 120 年の元旅館) を購入して、飲食店などが入った複合施設にリノベーションした。遊休不動産をリノベーションして局所的にまちづくりを行うことは、公的な業務として行うにはハードルが高い。そこで一市民として活動することを選び、業務外の活動として船頭町のまちづくりを開始した。

④取組の成果

「DOCRE」でのまちづくりは 2 人がリノベーションした 2 つの物件を中心に行われた。遊休不動産をリノベーションしていく過程からワークショップを開催し、参加者と共にリノベーションを進めていくことでまちづくりの仲間が集まっていった。また活動の中でまちを歩くきっかけをつくるために、「船頭町市」という街歩きのイベントを開催した。地域の空き店舗や空き家の軒先、空き地を活用してお店を出してみたいという人や、「このまちにこんなのがあったらいいな」というお店を佐伯市内中心に声掛けして集め、令和 5 年 11 月までに全 21 回開催した。リノベーションやこうしたイベントなどを通じて関係人口は増え、カフェや居酒屋等を船頭町に開店する人も増えた。また、こうした活動をきっかけに船頭町にある元歯科医院を管理する寺院から声がかかり、「cafe+community KIISA」の開店にもつながっていった。KIISA では佐伯市で活躍する人に講師を務めてもらう「KIISATALK」等を開催し、今後も佐伯市とかかわっていくきっかけを作っていくための施設として高校生のあらゆる活動を支援している。

佐伯市では「市を元気にしたい」という職員の気持ちを大切にしており、それが人材育成にもつながっていくということで、職員が地域に飛び出す活動が無報酬であれば許可しているが、まだまだ他の職員にはこれらの制度は浸透していないため、より職員と地域をつなぐ仕組みづくりが大切だと考えられる。

(4)大阪府四条畷市

①調査地の概要

四條畷市は、大阪市内から約 15km の近郊に位置し、便利なアクセスでありながら、市の 3 分の 2 を占める北生駒山地に見守られ、暮らしの中に自然が息づく都会と自然のほどよいバランスがとれたまちである。

②選定理由

四條畷市の事例については、直接副業・兼業にかかわる取組ではないものの、平成 30 年度から各組織の強み・弱み等の傾向を、部署別や役職、年次など、横断的に分析可能なツールを導入し、組織力向上を目指している。そのため組織改革で参考にすべき点が多くあるのではと考え、候補地として選定した。

③取組の経緯

「日本一前向きな市役所」を目指して平成 29 年 1 月に東修平市長が当選した。働き方の見直しによって、職員一人ひとりの生産性を高めることにより、市民サービスの向上を図るため働き方改革の推進を行うこととなった。平成 29 年 10 月には、市職員や関係団体等へ働き方改革の必要性を広めることを目的に、働き方改革のセミナーを実施した。東市長から働き方改革の重要性を訴え、以降、本格的に市役所の働き方改革を進めることになった。

④取組の成果

働き方改革の成果指標を明確にするため、市では平成 30 年度から職員意識調査を開始し、職員のエンゲージメントを定量化している。意識調査には株式会社リングアンドモチベーションの「モチベーションクラウド」を活用した。この「モチベーションクラウド」には民間企業約 10,060 社のデータベースがあり、自組織のエンゲージメントの偏差値が見える。また、各組織の強み・弱みの傾向を部署や役職、年次など横断的に分析すること

が可能である。この意識調査によって、職員の期待度と満足度の両方が見え、これまで感覚的・感情的な視点でしか語るができなかった組織の現状を、ファクトベースで語れるようになった。

こうした働き方改革の取組と並行して、人材確保にも力を入れるため、応募エリアを拡大し、積極的な中途採用も実施した。その結果、平成 28 年度は定員に対する応募者の倍率が 4.7 倍だったが、その後は右肩上がりとなり、令和 4 年度には 108.1 倍となった。また、令和 4 年 8 月には、民間企業等職務経験者の割合が事務職全体の 2 割を超えた。採用で重視しているポイントは、後から育成することが難しい「ポテンシャル」と「スタンス」である。その 2 つをベースに、人材育成では、スタンス、ポータブルスキル、テクニカルスキルに着眼し、職員をバランスよく育成していくことを目指している。

一方で、現場では新卒の受け入れしか経験がなかったことから、民間企業等職務経験者を中心に多くの離職者が発生する課題も出てきた。市では、これまでの働き方改革と人材確保の取組を一体的に進めるため、令和 5 年度に人事戦略基本方針を策定した。この人事戦略基本方針の策定にあたっては、自治体よりも民間企業のほうが相対的に人事戦略が進んでいるという考えから、地方公務員法などの法令をベースとして、民間企業の考え方を取り込みながら策定した。今後は職員一人ひとりが、人事戦略基本方針のビジョンを念頭に、組織運営理念に込める思いを自身の言葉で語れるものとし、組織一丸となって継続的な取組を進め、その実現を目指していく。

このように、神戸市、新富町、佐伯市の取組は、人口減少が進む地域において、副業という形で地方公務員が地域の担い手・働き手として参画していくことで地域の賑わいの創出を期待するものである。しかしながら、どれも既にある程度活動があったものや、希望者に対して制度や市の体制を整えたもののため、3 市町とも副業を行っている者は少数である。また四条畷市では副業という切り口ではないが、働き方改革を進めることで職員の働きがい高め、生産性の向上を目指している。副業を進めることがすべてではないが、いずれにせよ若手職員が自主的に動きやすい環境や制度づくりに注力していく必要がある。

アンケート結果と 3 市町の事例を踏まえると、各地方公共団体においてはまだまだ副業は扱いにくいものであると考えられる。その中でどうすれば公務員の副業が一般化するかを考えた結果、以下の案を考えるに至った。

4. 提案

我々が「公務員の副業」を推進する理由は、社会の変化とともに多様な働き方が可能になっている今、より自分の能力を生かして働きたいと思うようになったが、現状の組織では実現することが難しいためである。副業を通して組織内外で自分の能力を生かせる仕事を行い報酬を得るシステムが整えば、なによりも自分自身がより高いモチベーションのもと働くことができ、結果的に学んできたことを組織に還元することもできるのではないかと考え、本提案をするものである。

前述したとおり、地方公共団体において職員の副業は扱いにくいのが実情である。現在の国の法律はなく、明確な許可基準やマニュアルが存在しない。また、法令等を網羅的に把握することが容易ではなく、その副業が法令に反しないか判断する手がかりや事例が乏しい。そういった判断を下せる専門家も組織に常駐していない。そのため自分たちで一から細かく確認し定めていく必要があり、それには多大な労力が求められるため、制度の導入には消極的な組織が多い。

また、労働者の流動性が進む現代において魅力を感じない職場や自分を評価しない組織には転職リスクがある。魅力とは、何も給料が高いことだけではない。職場でやりがいを感じられること、自分が成長する機会が多数存在すること、自分が行ったことを評価してもらえることである。そして、副業を通して、そういった魅力を感じられる職場づくりができると考えている。

それを踏まえて、副業を推進にするにあたり組織（主に人事担当）には以下の2点の対応が必要だと考える。

- ・公務員の副業について組織の理解を深める
- ・副業を柔軟に認める制度を設計する

第一に、組織が公務員の副業について理解を深め、自身の所属する組織に当て込んでベースを作る。そのために、まず前述した事例（神戸市・新富町・佐伯市・四条畷市）を参考にされたい。副業に関する制度設計はすべての組織に当てはまるような運用の仕方は難しいため、先進事例をベースに自分の組織に合わせて適宜ブラッシュアップしていく必要があるだろう。

第二に、副業を柔軟に認める制度を設計する。慎重を期すあまり必要以上に制限をかけるケースがあるが、それらは副業の可能性を狭める行為である。詳しくは後述するが、副業に関する手続を煩雑なものにしないことが重要である。

ここで、今回調査した神戸市の「地域応援貢献制度」（表1）を参考に、我々が検討した理想的な副業の制度設計について提案する。

制度の概要は（表2）のとおりであるが、これは最低限これだけ押さえれば、副業実践者も制度に縛られることなく活動ができるのではないかと我々が考えた制度である。あとはそれぞれの地方公共団体の事情に合わせ、使いやすいように解釈を加え、独自の制度に仕上げていくことが望まれる。

(表2) 理想的な副業の制度設計

項目	詳細
活動対象	公務員の信用が損なわれない活動であること
活動の方法	活動の方法は個人活動、法人や任意団体などに所属して活動するなど、形態は問わない。
対象職員	すべての職員
許可申請	「副業許可申請書（参考資料②参照）」を作成し、副業アドバイザー（仮）に相談・承認のもと、原則として活動開始予定日の1カ月前までに所属長の承認を得て人事担当部局に提出する。
要件審査	・担当業務の遂行に支障がなく、かつその発生のおそれもないこと。 ・宗教的活動、政治的活動、法令に反する活動でないこと。

制度を設計するうえでの考え方のポイントは以下のとおりである。

【活動対象】

公務員として信用を失墜しないものであれば、営利を目的にしたものも含めどのような活動でも対象になり得るなど、柔軟性を高めている。

従来の厳しい縛りによって硬直化しているともいえる状況を緩和することにより、職員が自らのスキルアップやキャリア形成に積極的に取り組む動機付けとなり、結果として組織のパフォーマンスが向上し、しなやかで強い組織に生まれ変わるきっかけになりうる。

また、「地域貢献活動」や「継続性・公益性のある活動」などの文言を加えてしまうことで、その解釈次第で活動に壁をつくってしまうことを避けるという観点からも、なるべく簡潔なものが良いと考える。

【許可申請】

「副業アドバイザー」とは、法律面とキャリアマネジメントの両方の視点から副業に関するアドバイスを提供し、公務員が副業を通じてキャリアアップを図ることを支援できるような専門家を想定している。

アドバイザーは、各組織の定める副業の趣旨や法律に反していないかどうかを確認し、相談者の思いが実現できるように必要な要素を提案する役割を担う。さらにこのポストに専門家を登用することで、アドバイザーの権限を確立し、アドバイザーの許可・承認があればその他の決裁を簡略できるようにすることが重要である。

このアドバイザーの登用により、申請者が法律的な観点からも安心して活動に取り組めるほか、人事担当者の申請事務の負担軽減を図ることが期待できる。

【要件審査】

まず前提として、前述の「副業アドバイザー」に活動内容について相談し、承諾を得ているものとしている。

要件審査において最も重要なポイントは、通常であれば重視する「報酬の金額」には特段の制限をつけていない点であり、「担当業務の遂行に支障がないかどうか」および「法令に反する活動でないか」という2点を最低限審査している。これは、制度に縛られず自由に活動できることを重視した結果であり、より副業に関するハードルを下げるのではないかと考える。

以上の観点を考慮し副業の制度を設計することで、副業申請者と人事担当部局の両者にとって副業がしやすい職場づくりができると考えている。

柔軟な副業許可制度を持つ公務組織は、他の組織に比べて明確な優位性を有する。副業アドバイザーを含むこの制度は、副業を通じてキャリアアップやスキルアップの機会となり、職員に自身のキャリアを深く考え、仕事に対するやりがいを見いだす機会を提供する。

また、公務外の活動から得られる新たな視点は、公務の質の向上に寄与し、組織全体の魅力を高め、ひいては市民満足度を高める効果がある。結果として、優秀な人材が集まる好循環を生み出し、組織への帰属意識や満足度を向上させる。

これにより、副業制度を導入した組織は内外から感度の高い優秀な人材が流入することになり、導入していない組織からは人材流出のリスクが高まる。副業制度は好循環を生み出すきっかけになりうる仕組みであり、少子高齢化で日本のみならず世界に名だたる企業と人材の確保を争うこれからの時代、地方公共団体にとって切り札になりうる仕組みにもなる可能性がある。

なお、このような社会の変化に対応するため、国も動き出している。

人事院は、令和 5 年の人事院勧告における公務員人事管理に関する報告の中で「近年、民間企業において導入が進んでいる兼業には、本業と異なる経験をすることで労働者が主体的にキャリアを形成することができることや、自身の活躍の幅を広げ、自己実現を追求できること等のメリットがあるとされている。兼業による経験は本業へ好影響を及ぼすとされている。本院は自営兼業制度を所管しているが、これらのメリットは公務においても期待できると考えられるため、職員の健康への配慮のほか、職務専念義務、職務の公正な執行、国民の公務への信頼の確保の必要性を踏まえつつ、職員としての成長や組織のパフォーマンス向上等につながるような兼業の在り方について、各府省等の意見を聞きながら検討していく」と示した。

また、総務省では「新たな時代にふさわしい地方公務員制度やその運用のあり方について、社会情勢の変化や関連する制度・運用の変遷、地方公共団体における取組等を踏まえつつ、総合的な見地から検討を行う」ことを趣旨として、社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会を実施した。令和 5 年 10 月 17 日に第一回検討会、令和 5 年 11 月 7 日に第一回給与分科会、令和 5 年 12 月 11 日に第二回給与分科会が開催された。

分科会の中で、近年 20 歳代以下の若手職員の離職率が増加していることも示され、その対応策として、給与制度のアップデートが検討された。従来は、チームや組織の調和、国民の理解や信頼を重視した年功序列の給与体系であったが、行政サービスの提供体制に配慮しつつ、より職務や個人の能力、実績を重視した能力主義・成績主義の給与体系へと変化していくことが予想される。また、全国各地での行政サービスを維持するため、人事配置を円滑化することや地域をまたいだ人事異動による影響を軽減するため、地域手当の大きくくり化も検討されている。個々の能力や実績を生かした働き方ができ、それに応じた給与体制が整っている地方公共団体を、職員一人一人が選択し、地域をまたぎ、働きたい地方公共団体への人事異動が可能になることが考えられる。

今後の国の動きも後押しし、各地方公共団体ではより活発に副業・兼業が推進されるのではないだろうか。そのため、地方公共団体は時代の変化に呼応した制度改定や職場の風土づくりに取り組み、副業・兼業先進地として新時代の先頭に立つ必要がある。

5. まとめ

社会情勢や世間の潮目が変わりつつある状況において、副業や兼業を認めることによる公務員制度の改革は、公務員自身のスキルアップやキャリア形成の機会を大幅に拡大するだけでなく、巡り巡って退職者を減らす効果が期待できる。

副業というかたちで、これまで培ってきた知識や技術を生かして自由に活動できること、学ぶ意欲のある職員に柔軟に学びの場を提供できること、また、周りにそういった職員が多くいることは、職員の組織に対する愛着醸成につながるだろう。また、自身のキャリアを積極的に磨き、多様な経験を積むことができる職場環境は、より多くの若手人材にとって魅力的な選択肢となり得る。

また、副業を通して公務員が組織内外で培った知識や技術を公務に生かすことができるようになれば、組織内のアイデアや解決策の多様性が増し、より幅広い視点から問題にアプローチできるようになる。つまり、公務員の副業は職業の魅力を高めると同時に、公務現場における人材の多様性と専門性を向上させることができる。

地域が活性化するには、地域で活動する人々が元気になる必要がある。とりわけ、どこ

の地域にも必ず存在する役場で働く公務員が元気になることが、地域活性化に直結する一つの要素である。少子高齢化、過疎化などで地方の状況が厳しくなっていく中でも、魅力的な職場で元気に働く公務員がいる地域では施策や市民サービスが充実し、住民や地域の人々も活気が出てくる。その好循環を目指し、組織改革を進めていく必要がある。

副業・兼業の可能性を検討することで、公務員という職業がより魅力的なものとなり、多様で優秀な人材が公務員として働くことを選択するための一助となることを期待する。

地方公務員の副業に関する自治体アンケート調査

趣 旨

公務員の副業について、地方公共団体がどのような状況・認識をもっているのか現状把握するため、実施した。

1. アンケート調査の概要

(1) アンケート調査対象自治体の選定方法

当研究の構成員（派遣元自治体）が属する都道府県内の自治体、合計 212 市町村を対象とした。

(2) アンケート調査の内容

①調査期間

令和 5 年 10 月 2 日（月）～10 月 31 日（火）

②調査方法

図①（地方公務員の副業に関する状況調査にかかる自治体アンケート）のアンケート様式に対する回答を、調査対象の都道府県人事担当課を介して各自治体へ電子メールで依頼し、Google フォームまたは電子メールで回答

③アンケート送付数

212 自治体

③アンケート回答数

103 自治体（回収率：48.5%）

地方公務員の副業に関する状況調査に係る 自治体アンケート回答様式

時下益々ご清祥のことお慶び申し上げます。平素は、当センターの業務運営に当たり、格別のご高配を賜り、厚く御礼申し上げます。

さて、当センターでは例年地方公共団体が直面する課題かつ、地域活性化に資する内容のものをテーマとして取り上げ、全国の地方公共団体から派遣された職員が独自の調査研究を行う自主研究事業に取り組んでいます。令和5年度は、研究テーマの一つとして、「地方公務員の副業」に関する研究を行っているところです。

つきましては、副業に関する地方公共団体の取組状況を把握する必要があることから、御多忙の中大変恐縮ではございますが、下記アンケートにご協力いただきますようお願いいたします。

*必須項目です。

- 1 自治体名を教えてください *

- 2 所属・担当者名を教えてください(例 政策企画部政策推進課・地域太郎) *

- 3 電話番号(ハイフンなし) *

- 4 メールアドレス *

- 5 職員の副業に関して定めた規則・要綱・内規はありますか(複数回答可) *

該当項目にチェック(☑)をお願いします。

- 規則で定めている
 要綱で定めている
 内規で定めている
 特に定めはない

- 6 職員の副業に関する考え方として、貴自治体の考えに近いものをご回答ください(複数回答可) *

該当項目にチェック(☑)をお願いします。

- ①農業、漁業等一次産業で、家業の繁忙期を手伝う場合、許可する
 ②一次産業以外の家業(店舗・サービス業など)で、繁忙期などを手伝う場合、許可する
 ③城内産業の働き手確保を目的として従事する場合、許可する
 ④消防団・国勢調査員など、公共に資する場合許可する
 ⑤職員から要望がある場合、積極的に検討する
 ⑥無償であれば許可する
 ⑦本業(公務)に差し支えなければ許可する
 ⑧その他(自由記述)

()

(一財) 地域活性化センター令和5年度自主研究事業

- 7 令和4年度中に許可した副業のおおよその数を教えてください*
 該当項目にチェック (☑) をお願いします。

①家業としての農業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
②親族等以外の土地を使用する利益を目的とした農業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
③家業としての漁業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
④消防団員	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑤林業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑥国勢調査等の統計調査員	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑦地域コミュニティセンターにおける事務員等 (公民館等)	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑧執筆業、原稿料	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件

(一財) 地域活性化センター令和5年度自主研究事業

	<input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑨スポーツ少年団等における監督、コーチ業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑩資格や経験を生かした講師業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑪一般企業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑫インターネットを通じた活動（配信、ブログ）	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑬飲食業	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上
⑭その他（自由記述） ()	<input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> ～10件 <input type="checkbox"/> ～30件 <input type="checkbox"/> ～50件 <input type="checkbox"/> ～100件 <input type="checkbox"/> 100件以上

8 令和4年に申請があった副業の中で、許可しなかったケースや業種はありますか*

該当項目にチェック（）をお願いします。

はい

いいえ

「はい」を選択した場合

差し支えなければどのようなケースがあったか教えてください（自由記述）

()

(一財) 地域活性化センター令和5年度自主研究事業

- 9 これまで首長や議会から職員の副業について意見があったことはありますか*
該当項目にチェック (☑) をお願いします。
 はい いいえ

「はい」を選択した場合

差し支えなければどのような意見があったか教えてください (自由記述)

()

- 10 地方公務員の副業が進まない現状にある中、どういったことがあれば職員の副業が一般化する
と思いますか? (複数選択可)*
該当項目にチェック (☑) をお願いします。
 ①法律・条令などの法規の改正
 ②公務員含め、副業が世間において一般化する
 ③首長の決断 (鶴の一声)
 ④その他 (自由記述)
()

- 11 総務省より、今後自治体が条例で定めれば職員の特別休暇として「地域貢献活動休暇」を創設
できるようになります。このことについて、貴自治体の考えに近いものを一つご回答ください
該当項目にチェック (☑) をお願いします。
 ①前向きに検討する
 ②職員から要望があれば制定を検討する
 ③議会より意見があれば制定を検討する
 ④特に検討の予定はなし

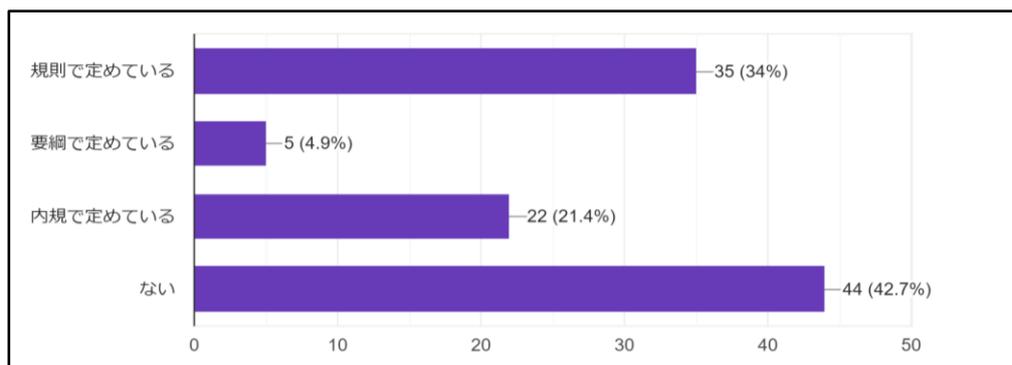
以上で設問は終了です。ご協力ありがとうございました。

図①：アンケート様式「地方公務員の副業に関する状況調査にかかる自治体アンケート」

2 アンケート調査結果（一部抜粋）

【問5】 職員の副業に関して定めた規則・要綱・内規はありますか（複数回答可）

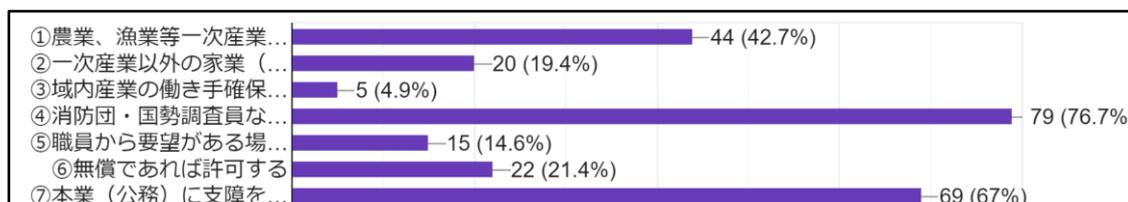
回答のあった103自治体のうち、形式は問わず副業に関する定めがある自治体は全体の60.3%で、その半数以上が「規則で定めている」という回答だった（図②）また、職員の副業に関して定めた規則等はないものの、「職員の営利企業等の従事制限に関する規則」や「職員の職務に専念する義務の特例に関する規則」を定めているといった声は散見した。



図②：アンケート項目「問5 職員の副業に関して定めた規則・要綱・内規はありますか」の回答結果

【問6】 職員の副業に関する考え方として、貴自治体の考えに近いものをご回答ください（複数回答可）

我々の想定通り「④消防団・国勢調査員など、公共に資する場合許可する」・「⑥無償であれば許可する」・「⑦本業（公務）に支障をきたさなければ許可する」のセット回答が多くみられた（図③）。また、このほか寄せられた自由回答の中には「公務員としての信用失墜にあたらぬ場合」や「公共に資する場合」など、公務員らしいキーワードが多数含まれていた。



図③：アンケート項目「職員の副業に関する考え方として、貴自治体の考えに近いものをご回答ください」の回答結果

【問7】 令和4年度中に許可した副業のおおよその数を教えてください

消防団員・統計調査員など、本人の意志に関係なく「やらなくてはならない業種」は許可している自治体が多いことがわかる。その一方で我々の予想以上に「⑩資格や経験を生

かした講師業」を許可している自治体も多いことがわかった。

①家業としての農業	0件 (82自治体) ～10件 (20自治体) ～30件 (1自治体)
②親族等以外の土地を使用する利益を目的とした農業	0件 (97自治体) ～10件 (6件)
③家業としての漁業	0件 (103自治体)
④消防団員	0件 (60自治体) ～10件 (23自治体) ～30件 (9自治体) ～50件 (8自治体) ～100件 (3自治体)
⑤林業	0件 (102自治体) ～10件 (1自治体)
⑥国勢調査等の統計調査員	0件 (68自治体) ～10件 (31自治体) ～30件 (1自治体) ～50件 (1自治体) ～100件 (1自治体)
⑦地域コミュニティセンターにおける事務員等 (公民館等)	0件 (95自治体) ～10件 (7自治体) ～30件 (1自治体)
⑧執筆業、原稿料	0件 (77自治体) ～10件 (24自治体) ～30件 (1自治体) ～50件 (1自治体)
⑨スポーツ少年団等における監督、コーチ業	0件 (68自治体) ～10件 (34自治体) ～30件 (1自治体)
⑩資格や経験を生かした講師業	0件 (55自治体) ～10件 (43自治体) ～30件 (2自治体) ～50件 (1自治体) ～100件 (2自治体)
⑪一般企業	0件 (94自治体) ～10件 (8自治体) ～30件 (1自治体)
⑫インターネットを通じた活動 (配信、ブログ)	0件 (98自治体) ～10件 (5自治体)
⑬飲食業	0件 (100自治体) ～10件 (3自治体)

【問8】 令和4年に申請があった副業の中で、許可しなかったケースや業種はありますか

基本的に「いいえ」を回答する自治体が大半であったが、「はい」を選択した4自治体のケースは以下のとおり。見てわかるとおり、個人の能力を生かした副業であっても、「個人間での金銭のやり取り」や「単に営利を目的としたもの」においては許可を出しにくいという現状がわかる。

- ・選挙（投票管理者、投票立会人）、不動産賃貸
- ・職員の親族が行っている営利を主目的とした個人事業に従事する場合。
- ・音楽レッスンによる個人間での報酬の受取り。
- ・SNSを活用した相談実施による個人間での報酬の受取り。

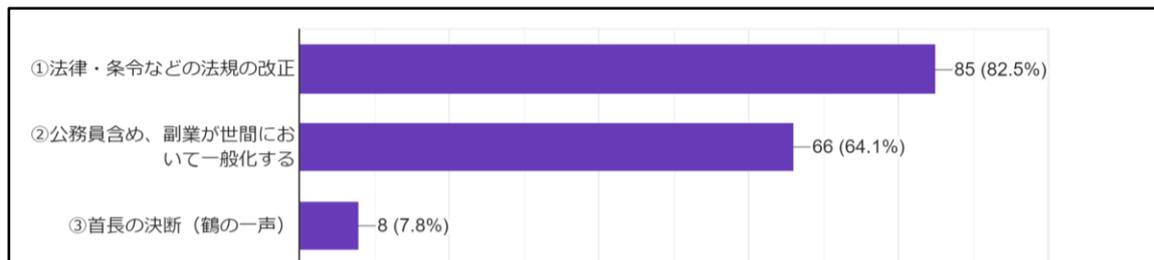
【問9】 これまで首長や議会から職員の副業について意見があったことはありますか

ほとんどの自治体が「いいえ」と回答している中、「はい」と回答した8自治体から以下のように回答が寄せられた。（抜粋）

- ・町は職員の副業についてどう考えているか。
- ・市議会議員から社会貢献活動等における兼業に対する許可基準を明確化し、市職員の社会貢献活動に参加しやすい環境を整えてほしいと一般質問あり。
- ・職員の職務外における地域貢献活動を推進するため、「地域貢献活動応援制度」を導入して基準を明確化する市長公約があった。
- ・許可基準を明確にして公表すること
- ・人手不足や、働き方改革を受け、近年は地方公務員が地域活動に参加することが期待をされている。

【問10】 地方公務員の副業が進まない現状にある中、どういったことがあれば職員の副業が一般化すると思いますか？（複数選択可）

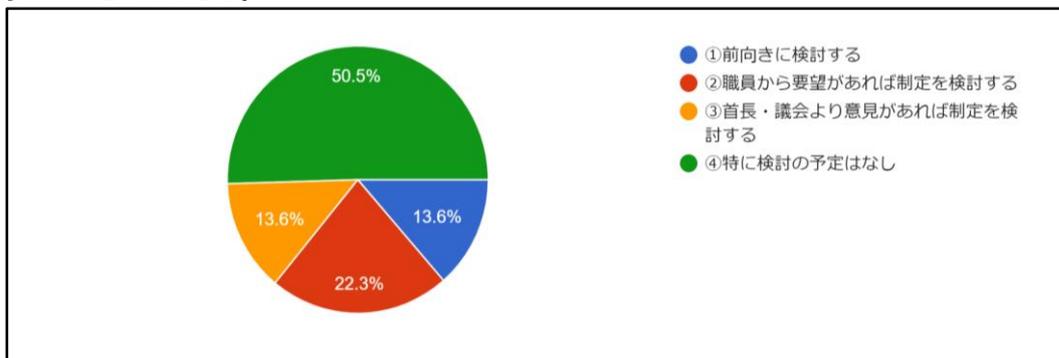
回答の半数以上が「①法律・条令などの法規の改正」および「②公務員含め、副業が世間において一般化する」を複数選択しており、このことから、副業に関する明確な制度がなく扱いにくいと感じていたり、世間的な風潮を気にする自治体が多いことがわかる。



図④：アンケート項目「地方公務員の副業が進まない現状にある中、どういったことがあれば職員の副業が一般化すると思いますか？」の回答結果

【問7】総務省より、今後自治体が条例で定めれば、職員の特別休暇として「地域貢献活動休暇」を創設できるようになりますが、このことについて、貴自治体の考えに近いものを一つご回答ください

約半数が「④特に検討の予定はなし」と回答するなど、当件について消極的な自治体が多いことが伺える。



副業許可申請書

(任命権者)		殿	所 属
		(申請者)	職 名
			氏 名
<p>地方公務員法第38条第1項の規定により、下記の営利企業等従事に関する許可を申請します。</p>			
営利企業、団体等の名称			
営利企業、団体等の所在地			
営利企業、団体等の事業形態			
従事する業務	職の名称		
	職務の内容		
	期 間	年 月 日から 年 月 日まで	
	報 酬	1 無給 2 有給 (年額・月額・日額・時間) 円	
営利企業等への従事を必要とする理由			
副業アドバイザー 押印欄			
所属長 押印欄			