

自治体職員の兼業 – その制度と実態 –

東北公益文科大学公益学部教授 小野 英一

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

1. はじめに

近年、多様で柔軟な働き方へのニーズの高まり、働き方改革、人口減少に伴う人材の希少化等を背景に、副業・兼業（以下、「兼業」と総称する。）が促進されている。そして自治体においても自治体職員の兼業に光が当てられており、それを推進する自治体も現れ始めている。

自治体職員が役所の外の世界に出て様々な活動を行い、経験・知識・情報・技術を得る、人脈を形成することは、職員本人のキャリア充実、人材育成のみならず、組織としてのマンパワー強化、行政パフォーマンスの向上にもつながる。また、地域にとっても地域活動の担い手を確保することができる。自治体職員の兼業においては自治体職員、自治体行政、そして地域社会にとってもプラスになることが期待されている。

本稿では自治体職員の兼業について、制度面での現状と課題、そして自治体現場における職場の実態や職員の声を取り上げ、考察する。

2. 自治体職員の兼業許可について

自治体職員の兼業については地方公務員法第38条に関連する規定が存在し、内容については以下のとおりである（橋本[2020]）。本条は職務の公正を確保することをその目的の一つとするものであり、これを害する恐れがなく、かつ、職務に対する集中力が欠けたり、職員の品位を貶めたりする恐れがないときは、例外的に営利企業に従事する等の許可を受けることができる

とする。本条第1項により「営利企業への従事等の制限」として職員に禁止されている行為は、営利企業を営むことを目的とする会社その他の団体の役員に就任すること、自ら営利企業を営むこと、報酬を得て事業又は事務に従事することの三つである。このように自治体職員の兼業については地方公務員法上の許可制度がある。

そしてこの兼業許可に対して、一部の自治体から「兼業許可の基準が明確ではないため、必要以上に制限的な運用がなされているのではないか」、「許可を要する兼業の範囲が明確ではないため、本来許可を要しない行為までもが抑制されているのではないか」との問題が指摘されていた（第32次地方制度調査会第26回専門小委員会資料）。

こうした状況を踏まえ、総務省において2019年5月に「営利企業への従事等に係る任命権者の許可等に関する実態調査」が行われた。調査の結果、地方公務員の「兼業許可件数」（2018年度実績）については年間41,669件（社会貢献活動11,506件、その他の兼業30,163件）であった。また、「許可基準の設定有無」（2019年4月1日現在）については1,788団体中703団体、すなわち約4割が「有」であった。「許可基準の周知状況」（2019年4月1日現在）については「対内外」に周知している団体が353団体、すなわち「許可基準の設定」をしている団体のうち、約半分であった。このように約6割の自治体において「許可基準の設定」が無く、「許可基準の設定」をしていても約半分の自治体は「対内外」への周知をしていない状況にある。

以上の調査結果を踏まえ、総務省より「許可

基準の設定」・「許可基準の公表」を促す技術的助言（総務省公務員課長通知「「営利企業への従事等に係る任命権者の許可等に関する調査（勤務条件等に関する附帯調査）」の結果等について（通知）」（2020年1月10日付け総行公第1号））が出された。この中では、「許可基準の設定」について、「兼業許可の公平性を確保する観点からは」「各地方公共団体において詳細かつ具体的な許可基準を設定すべきものであること」、「許可基準の公表」について、「兼業許可の透明性や予測可能性を確保し、社会貢献活動等の兼業を希望する職員が許可申請を躊躇なく行えるようにする観点からは、各地方公共団体において許可基準を公表すべきものであること」とされている。

総務省より「許可基準の設定」・「許可基準の公表」を促す技術的助言が出されたことにより、今後さらに自治体における「許可基準の設定」・「許可基準の公表」が進み、これにより自治体職員の兼業の必要以上の制限・抑制が改善されることが期待される。

東京市町村自治調査会[2020]では「地方公務員においては、副業・兼業の基準を明確化して奨励する事例が広がりつつある」と分析されているが、そうした自治体のリーディングケースとして注目されているのが奈良県生駒市である。生駒市では「職員が、職務外に積極的に地域貢献活動に参加すれば、市民参画は進み、市民との協働によるまちづくりがより一層活発になることが期待できる」と考え、「職員の職務外における地域貢献活動等を促進するため」、2017年8月に「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」を策定し、「許可基準の設定」・「許可基準の公表」を行っている。

以上のような動向もあり、今後、自治体職員の兼業をめぐる状況については、制度面では改善していくと考えられる。しかしながら「制度」の改善が進んでも、現場の「実態」としてはそれを活かすことができない、ということになれ

ば絵に描いた餅となる。すなわち「本業にマイナスなのではないか」、「本業の手を抜いているのではないか」といった兼業に対する上司や同僚のネガティブな感情や、そうした職場の雰囲気などがある場合である。「制度」と「実態」の乖離は日本の人事行政の特徴でもある（稲継[2004]）。次章において自治体現場における職場の実態、職員の声に向き合ってみよう。

3. 自治体現場における職場の実態、職員の声

自治体職員の兼業・業務外活動に関する職場の実態、職員の声を捉えたアンケート調査結果が2021年3月に発表された。山形県内の自治体職員有志による「公務員 Shift プロジェクト」の「山形県内における公務員の平行キャリア（兼業）への意識に関するアンケート調査【報告書 ver.1】」²⁾である。自治体職員の兼業については近年急速に光が当てられてきたということもあり、先行研究・調査の蓄積がまだ非常に少ない領域であるため、当調査は希少な調査の一つといえる。

当調査での問20「業務外の活動や兼業等」に対する意見・要望・考えにおいて、「後ろ向きなアドバイス」・「マイナスの言葉」を職場の上司・職員から受けるとの声が以下のとおり複数あった。「大学主催の研究会への参加打診をいただき、職場の上司に参加したい旨を相談したところ、業務が立て込んでいたこともあってか、後ろ向きなアドバイスしかいただけなかった」、「特に若い職員にとって、ヤル気があっても、業務外の活動をしていることに対する周りの目が気になるよう。職員（上司も含め）の中には、マイナスの言葉をかける方もいるよう」。問20以外の項目でも「業務外の活動にのめり込み本業を疎かにする！と言われる」という声があった。

また、当調査の問19「今後、公務員として主体的なキャリア形成を考えていくうえで、どのような支援・制度があるといいか」において、「上司・職場の理解」・「職場の雰囲気」という

声が以下のとおり複数あった。「他の活動を認められるような職場の雰囲気」、「職場で理解を得やすい環境であることが大切」、「副業 OK（むしろ推奨）という雰囲気づくり」、「職場（特に上司）の理解が必要だと思う」、「兼業への理解促進（特に上層部）」。

自治体によって、また、所属・メンバーによっても差異はあるのであろうが、自治体職員の兼業を進めるうえで足かせとなりうる「上司・職場の理解」・「職場の雰囲気」の不十分さが存在するという職場の実態、職員の悲痛な声が、当調査で浮かび上がった。

私自身も地方公務員として自治体に在職していた時代、研究分野での業務外活動に取り組んだ経験がある。中には好意的にみていただいた方、応援していただいた方もいるが、周りの反応は決して良いものではなかった。「普通ではなく、変わったことをしている」といった具合である。10年以上も前になるが、ある職場の方から「大学院に行く時間と労力があるのであれば、それをもっと業務に回せるのではないか」というようなことを面と向かって言われたことを今でも覚えている。当調査での現役公務員の悲痛な声を目の当たりにすると、私自身の経験も重ね合わせながら、身を切られる思いである。

たとえ自治体職員の兼業における「制度」の改善が進んだとしても「上司・職場の理解」・「職場の雰囲気」の不十分さが足かせとなる可能性があり、地味ではあるが大きな課題が残る。

4. おわりに

本稿では自治体職員の兼業をめぐる制度、自治体現場における職場の実態、職員の声について取り上げた。全体として「制度」は改善していく潮流にあるが、自治体現場における「実態」は今後どうなっていくのだろうか。「制度」と「実態」の乖離を特徴とする日本の人事行政においては、「制度」のみならず「実態」にも留意が必要である。

実際に行政を運営し、行政サービスを社会に対して提供するの、「人」であり、行政は「人」にかかっている。人事行政は「行政の核心」・「一切の行政の土台」（辻[1991]）といわれる所以である。地方分権の進展や行政課題の複雑・多様化に伴って自治体職員に求められるものも大きく変化してきている中、自治体職員という「人」に影響を与える兼業の問題は自治体における今後の大きな課題となる。

注

1) 許可における「審査基準」として以下が示されている。「以下のいずれにも該当していること。

(1)勤務時間外、週休日及び休日の活動であり、職務の遂行に支障を来たすおそれがないこと。

(2)地方公務員法第 33 条に規定する信用失墜行為の発生のおそれがないこと。(3)活動先の団体等と生駒市との間に特別な利害関係が生じるおそれがなく、かつ特定の利益に偏することなく、職務の公正の確保を損なうおそれがないこと。

(4)報酬は、地域貢献活動として許容できる範囲であること。(5)市内外の地域の発展、活性化に寄与する活動であること。(6)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」。

2) 調査期間は2020年10月27日～11月16日、調査対象は山形県内に勤務する地方公務員、調査方法は「やまがた e 申請」を活用したウェブアンケート、回答数は156件(山形県職員75.6%、市町村職員21.2%、その他の公務員3.2%)となっている。

参考文献

稲継裕昭(2004)「自治体職員の任用をめぐる制度的環境」『都市問題』東京市政調査会、第95巻、第12号、pp.3-18

公務員 Shift プロジェクト(2021)「山形県内における公務員のパラレルキャリア（兼業）への意識に関するアンケート調査【報告書 ver.1】」

辻清明(1991)『公務員制の研究』東京大学出版
会

東京市町村自治調査会(2020)「公務員の副業・兼
業に関する調査研究報告書～職員のスキルア
ップ、人材戦略、地域貢献の好循環を目指し
て～」

橋本勇(2020)『新版 逐条地方公務員法<第5次
改訂版>』学陽書房

第32次地方制度調査会第26回専門小委員会
「資料2 地方公務員の社会貢献活動に関す
る兼業について」(2019年11月22日)

著者略歴

東北公益文科大学公益学部教授
小野 英一(おの えいいち)

専門は行政学、地方自治論、公益学。

東北大学経済学部卒業。東北公益文科大学博士後期課
程修了。山形県職員、東北公益文科大学准教授を経て2020
年より現職。

著書に『討議事例から考える「公共」の授業 社会の課
題を倫理的な視点で考えてみよう』(共著、清水書院、
2021/7)、『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人
事システムをどう変えたか』(共著、第一法規、2019/1)。