

第3章

副業・兼業における事例分析

第3章 副業・兼業における事例分析

多摩・島しょ地域における副業・兼業について検討するため、本調査においては、地方公務員の副業・兼業に関して、独自の規定を定め注目されている兵庫県神戸市、奈良県生駒市、宮崎県新富町3つの先進事例について、ヒアリング調査を実施した。

また、ヒアリング実施自治体以外にも、独自の規定を整備し、職員の副業・兼業を後押ししようとする自治体の動きも見られており、こうした取組についても整理を行った。

図表 8 副業・兼業に関する先進事例一覧（2020年1月現在）



1. 自治体における先進事例

(1) 神戸市

神戸市へのヒアリング実施概要、および事例のポイントは以下のとおりである。

図表 9 神戸市ヒアリング実施概要および事例のポイント

項目	詳細
実施日	2019年7月9日
ヒアリング実施先	神戸市行財政局 組織制度課 担当者
事例のポイント	① 地方自治体として、全国に先駆けて副業・兼業に関する独自の規定を策定し公表。 ② 活動内容の審査基準としては、社会性・公益性・計画性の3点を重視。 ③ 地域貢献という本来の目的に加え、職員自身の人材育成につながることを期待。

① 地域概況

兵庫県神戸市は、人口1,538,025人（2019年1月1日住民基本台帳人口・世帯数）、面積557.01km²（2019年全国都道府県市区町村別面積調）、兵庫県の県庁所在地であり、政令指定都市の1つである。東灘区、灘区、中央区、兵庫区、北区、長田区、須磨区、垂水区、西区の9つの行政区から構成される。

② 導入に際して留意したこと、苦労したことなど、実務上のポイント

■副業制度の導入背景・経緯

地域団体の高齢化などで地域の活力が失われつつある中、地域の担い手不足はあらゆる分野に広がっている。自治体が直接的にできることはある程度限られている中で、地域をいかに元気にするか、は大きなテーマであった。

一方で、公務員が地域の活動に参加しようと思っても、公務員には営利企業等への従事制限があり、報酬を受け取ることのできる許可要件もはっきりしていなかったため、安心して地域に飛び出していけないという実情があった。これらが結びついて、副業制度の検討がスタートした。

■副業制度の概要

2017年4月から、「地域貢献応援制度」という名前で、営利企業従事にかかる許可の運用形態の一つとして制度を開始した。1年間の実績を踏まえ、2018年12月に許可要件を緩和する方向で改正している。2019年7月9日時点での制度概要については、次のとおりである。

図表 10 神戸市の「地域貢献応援制度」概要

項目	詳細
活動対象	(1) 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。 (2) 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	対象とする職員は、次のすべてに該当する者とする。 (1) 一般職の職員であること。 (2) 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職1カ月以上、再任用職員は在職期間不問とする。)
許可申請	(1) 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経由し、行財政局 部人事課に以下の書類を提出する。 ① 「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」 ② 活動計画書 ③ その他任命権者が必要と認める書類 (2) 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。
要件審査	(1) 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。） (2) 勤務時間外、週休日及び休日における活動であり、職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。 (3) 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。 (4) 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。 (5) 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。

■対象職員の範囲について

制度導入当初は、社会人になり立ての職員が副業に振り回されることがないように、一定見極める期間として「在職3年以上」を要件としていた。

実際には、心配されるようなケースはなく、むしろ若手職員の中で地域や社会に貢献をしたいという議論が出るなど、関心の高さがうかがえた。また、専門的な資格を有する非正規職員からの問い合わせもあり、「在職3年以上」を要件にすると非正規職員は実質的に副業が認められないという課題があることもわかった。

生駒市が「在職1年以上」に改正したことも踏まえ、2018年に「在職6か月以上」に改正して門戸を広げた。

■活動の内容・場所について

当初は、「神戸市内」の「地域貢献活動」に許可の対象を限定していた。これは、まずは神戸市民のため、地域のためになる活動である、ということを示しておきたいと考えたためである。

開始してみると、制度は好意的に受け止められ、職員からは「市外での活動も認めて欲しい」という声もあったことから、制度を活用できる場を広げようと、「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に改正した。これによって、地域への貢献に加え、市職員の人材育成に寄与するという趣旨も強まり、まわりまわって市の財産となるという期待も込めた制度であるともいえる。

■活動内容の審査基準について

活動内容の審査基準としては、以下の3つの基準を全て満たしていることが求められている。

- ① 社会性（現在解決が求められる社会的課題に取り組む活動か）
- ② 公益性（不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与する活動のうち、より社会的な需要が高いと認められる活動か）
- ③ 計画性（単発の活動ではなく、継続した活動が見込まれるか）

許可を受けた者は、毎年度2月末日までに、活動実績の報告を規定の書面で行う必要がある。

活動内容については、NPO法人の認定に係るルールを参考にして確認している。ただし、最終的な許可の判断については、個別具体的に行っている。

許可を受ければ、安心して職員が活動できることが地域貢献応援制度のよい点であるといえる。また、無償であるために、地域貢献応援制度の対象とはならない活動であったとしても、市として地域貢献活動を応援しているというスタンスを示せることはメリットといえる。この制度は、「チャレンジ精神をもって、地域に出て行ってほしい」旨の市長のメッセージにも通じている。

■人事評価との関係について

地域貢献応援制度を活用している（副業をしている）ことを人材評価に反映させる取組は行っていない。地域貢献自体は、お金をもらう、もらわないにかかわらず、意義があることであり、副業を人事評価に反映させるとすると、ボランティアについても評価の対象に含める必要が出てきてしまい、業務外の活動を人事として明確には追いきれないという問題が生じてしまう。本業である職務の特性や、家庭の事情などにより副業に取り組める条件も異なることから、副業はあくまで時間外・業務外の活動として捉え、人事評価は業務内で行うことを基本とすべきであると考えている。ボランティア表彰など、別の形で顕彰することは考えられる。

③ 制度活用の実績、現在の職員の副業・兼業の状況について

■ 地域貢献応援制度の利用実績について

地域貢献応援制度の利用実績については、2017年度に2件、18年度に5件、19年度は7月現在で4件という状況である。17年度、18年度は、問い合わせはあったものの申請件数自体は少なかったが、19年度になって少しずつ広がってきたと感じている。今後はNPO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。

計画性という要素は、副業を認めるにあたっての要件に入っているが、実際には、頻繁に活動していない事例も存在している。また、市として許可しているものの、結果的に報酬を受け取るまでの活動になっていない事例もある。

活動内容の変更も考えられるため、年に1度活動実績を出してもらうようにしているが、神戸市での運用として、一度許可した活動には、基本許可状態を続けており、大きく内容が変わらない限りは、毎年副業を認められるための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悩むことは少なかったが、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。仮定の話であるが、スポーツや文化などの分野で、一般市民を対象に習い事の教室を開き、月謝を受け取るケースなどは、営利活動と地域貢献活動のどちらなのかといった判断が難しいことも想定される。介護系や趣味系の活動でも営利を主目的とする活動との区別迷うケースが出てくるのが想定されるが、事例を積み重ねてルールを作っていくしかないと考えている。

地域貢献や社会貢献が広がることを期待しているが、副業について許可が必要というルール自体は変わらないため、どの範囲まで許可を出すのかという判断に自治体が苦慮することは避けられない。

図表 11 神戸市の「地域貢献応援制度」活用実績

許可年度	活動内容
2017年度 (2件)	農村地域の古民家の転活用などの活動を行うNPOに従事
	農会におけるJA等関係団体との調整や資料作成
2018年度 (5件)	手話通訳業務
	産後女性への産後ケアトレーニング
	須磨海岸における障がい者支援
	スポーツ推進委員
	摩耶山活性化を目的とした山上でのロシア語講座の実施
2019年度 (4件)	「スポーツ医学検定」の普及・啓発
	神戸市立中学校校部活動指導員（外部指導員）
	子育て中の母親と地域をつなぐ活動（「赤ちゃん先生プログラム」における講師）
	デザインクリエイティブセンター神戸（KIITO）におけるゼミ活動のサポート等

④ 制度を取り巻く情勢について

2017年度の後半あたりから、「副業」という言葉自体がポジティブに受け止められるようになり、公務員の副業に対しても特別視するものではないという社会的風土が醸成されつつあると感じている。

制度を導入した当初は、議会において「職務専念義務」との関係で問題視する意見も一部あったが、勤務時間外の活動が職務に影響することがあってはならないことは当然であり、公務員として、有償の活動をしたかどうかに限らず、休日の疲れ等が仕事に影響しないよう両立を図っている旨、回答している。

⑤ 制度の導入の効果

職員採用活動において、神戸市の職場としての魅力をPRする際に、そ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。

⑥ 今後の方向性・展望について

今後、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う機会を設けるなどして、地域貢献を促進する雰囲気作りを進めていくことが考えられる。

政府が出している「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019」でも、公務員の副業に関する言及がある。将来的には地域貢献等に限定するといった制限もなくなり、全国的に公務員にも幅広い副業が広がっていくことも考えられる。

制度を開始した当初は、収入を増やしたいという動機から制度を利用することも想定されたが、そもそも地域貢献活動はお金儲けにはなりにくく、現実にはよほど気概のある人でなければ副業は難しい面もある。

新しい制度の導入は、リスクに目が行きがちであるが、前向きに制度の導入・活用を図ることが大切であると感じている。

(2) 生駒市

生駒市へのヒアリング実施概要、および事例のポイントは以下のとおりである。

図表 12 生駒市ヒアリング実施概要および事例のポイント

項目	詳細
実施日	2019年7月9日
ヒアリング実施先	生駒市市長公室 人事課 担当者
事例のポイント	<ul style="list-style-type: none"> ① 人材育成基本方針改定により定めた「求める職員像」を具体化する人材戦略の一環として副業・兼業の基準を策定。 ② 地域の課題解決ニーズよりも、職員の人材育成という部分、職場外とのネットワーク強化の側面を重視。 ③ 職員が副業・兼業できることが、市の採用活動におけるPR材料となる。

① 地域概況

奈良県生駒市は、人口120,132人（2019年1月1日住民基本台帳人口・世帯数）、面積53.15km²（2019年全国都道府県市区町村別面積調）、奈良県奈良市や大阪府東大阪市、京都府京田辺市などに接している。大阪の中心部へのアクセスも良く、生駒市中心部から鉄道を利用して20～40分程度である。

生駒市の人口は、大阪市等のベッドタウンとして右肩上がりが増加を続け、市制施行47年で約3.2倍に急増した。しかし、2012年頃から人口の伸びが鈍化し、2015年以降は微減傾向に転じている。一方で、高齢化が急速に進展しており、2015年から2025年にかけての75歳以上人口の伸び率は、奈良県内12市でトップであり、全国でも高齢化のスピードはトップ5%に入る。

■生駒市の人材戦略（人材育成方針と職員採用）

生駒市は、職員の人材戦略に積極的に取り組んでいる。2015年2月に「生駒市人材育成基本方針」を策定し、職員に求められる力として、「高い見識と人柄で他者との信頼を構築し、リーダーシップを発揮して信頼を具体的な成果に換え、価値を創造できる職員」を掲げている。

新卒採用においては、法律などの知識を問う公務員試験の代わりに、民間企業の採用で用いられるSPI3を応募者の能力評価に活用している。また、採用試験の申込開始を例年4月1日とし、民間企業の採用活動時期に合わせるといった先進的な取組を実施している。こうした取組の結果、現在では採用応募者数が1,000人に達するなど、高い成果を上げている。

② 導入に際して留意したこと、苦労したことなど、実務上のポイント

■副業制度の導入背景・経緯

2017年4月に神戸市が最初に地域貢献制度（副業制度）を導入したが、当時、生駒市も人材育成基本方針の改定により定めた「求める職員像」を具体化する施策を検討していた。「求める職員像」としては、事務処理能力や専門知識も必要だが、育成していかねばならないのは「地域力」であり、地域に飛び込んで課題解決をしていく職員を求めることとした。

「地域力」とは、「地域愛」を一つのパラメーターとして設定し、業務中だけでなく業務外でも市民と関わる、地域のイベントに参加するなど、地域に飛び出していくことが公務員の強みになる。「副業」というアプローチがその後押しになるのではないかと考えるようになった。

そのため、生駒市の副業制度は、地域の課題解決ニーズよりも、職員の人材育成という部分、職場外とのネットワーク強化の側面を重視している。

人材育成基本方針は2015年2月に改定し、「地域力」「地域愛」といったキーワードを入れた。これを盛り込んだ経緯の1つは、人事評価をどうするかという議論がある中で、「求める職員像」が必要であり、それをしっかり創ろうということで、全庁的に議論を重ねて抽出していったためである。

また、もう1つの経緯としてはトップの強い思いによる。現市長は、2011年に生駒市が副市長を全国公募したときに応募して、環境省のキャリア官僚から副市長に就任したキャリアを有しており、副市長時代には採用改革を進めていた。その一環で、採用した人材の育成方針を定めるということで、「求める人材像」について力を入れて協議を重ねた経緯がある。

■副業制度の概要

図表 13 生駒市の「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」概要

項目	詳細
活動対象	(1) 公益性が高く、継続的に行う地域貢献活動であって、報酬を伴うもの。 (2) 市内外の地域の発展、活性化に寄与する活動であること。
対象職員	次のいずれにも該当する者とする。 (1) 一般職の職員（嘱託・臨時職員は除く）であること。 (2) 活動開始予定日において在職1年以上であること。 (3) 活動開始予定日の直前の人事評価について、目標達成度評価においては前2回、職務行動評価にあつては、前1回の評価がともに中位以上である者。（ただし採用2年目職員など職務行動評価を1度も実施していない職員は、当該評価結果は考慮しない。）
許可申請	(1) 職員が上記活動を行おうとする場合は、次の書類により許可を受けなければならない。なお、書類の提出先は人事課長とする。 ① 「様式1 営利企業等従事許可申請書（兼変更許可・許可取下申請書）」 ② 「様式2 活動実績・計画報告書」 ③ その他任命権者が必要と認める書類 (2) 許可にあつては、要件・内容の審査を行う。

項目	詳細
要件審査	<p>(1) 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。) ※前年度評価資料が無い職員については、別の方法で審査を行うため、市長公室人事課への問い合わせが必要。</p> <p>(2) 勤務時間外、週休日及び休日における活動であり、職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。</p> <p>(3) 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。</p> <p>(4) 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。</p> <p>(5) 地域の発展・活性化に寄与する活動であること。</p> <p>(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。</p>
活動報告	<p>許可を受けた者は、毎年度2月末日までに「様式2 活動実績・計画報告書」を人事課長に提出しなければならない。</p> <p>なお、許可期間終了を迎え再度許可申請をする場合は、上記「様式2」の提出に併せて、「様式1 営利企業等従事許可申請書（兼変更許可・許可取下申請書）」を提出しても差し支えないものとする。</p>

■対象職員の範囲について

副業制度については、2017年8月に制定し、2018年8月に改定をしている。

制度の内容に関しては、神戸市の制度を大きく参考にしているが、やってみないとわからない部分が多いため、ひとまずやってみて、申請であがってきた具体の事例を見ながら判断していこうというスタンスでスタートしている。

地方公務員法の趣旨からすると副業は原則禁止であるので、最初は慎重な意見も人事課内では出ていた。副業をたくさん認めてしまって収拾がつかなくなることや、企業との利害関係が生まれ職員が困ることはないか、という部分を慎重に議論した。

在職3年以上を申請要件としていたが、1年間やってみて本業に支障が特になかったため、在職1年以上にハードルを下げた。

■活動の内容・場所について

制度内容のうち、「地域貢献活動の範囲」が一つの論点となった。神戸市は「主に市内」と限定しているが、生駒市の場合は「市外」でもよいのではないかという議論が出た。まずは様子を見ようということで、「市内に限る」としてスタートした。

最初に1年間、市内に限定したが、申請例では負荷の重いもの、時間をとられるものは少なく、一方で若手の職員で既に市外で活動していて、そこで報酬をもらいながら活動したいという相談もあったので、市外でも地域の活性化・発展につながる活動で、職員の人材育成につながるのであればよいのではないかという話になった。生駒市の職員

は市内在住者が半分弱という状況であり、市外に住んでいる職員が多いので市外での活動を認めていこうということになった。

活動対象として「継続的」という言葉が入っているのは、地域貢献活動をより効果のある形で行ってもらおうという意図があったためである。しかし、地方公務員法第38条の趣旨は、「原則認めない、許可で認める」とあるので、どちらかという継続的な活動は認めない方向性であると考えている。そのため、実際に運用してみて、継続性があるものの方がむしろ許可の扱いが難しいと感じている。

■活動内容の審査基準について

本業への支障がないという部分については、申請書で「活動に伴う職務の遂行への支障」についてチェックしている（職務専念義務、信頼失墜行為、利害関係の3点。守秘義務については当然ということで特に記述してもらった形となっていない）。

■人事評価との関係について

人事評価は本市ではS、A、B、C、Dの5段階評価、絶対評価で行っている。B（中位）評価に集中しているのが実態であり、C・Dに位置づけられる職員は極めて少数であり、これがある職員はまず本業を頑張ってもらおうというスタンスをとっている。

人事評価の中で地域外での活動を組み込むことについて、目標を定める業績評価と、能力評価があるが、能力評価のところで「求める職員像」が評価項目になっている。その中に「市内外問わず、地域貢献活動をしているか」を入れている。

副業を通じた「地域愛」の体現を本業の人事評価につなげることには違和感もあるが、「ちゃんと本業の業務もできているうえで」という部分で説明の担保としている。他方で、「業務外でやっていることを評価者が評価できるのか」という問題も内在している。

③ 制度活用の実績、現在の職員の副業・兼業の状況について

■副業制度の利用実績について

制度利用については、当初想定していたのはNPOの活動に週1くらいのペースで参画するようなものであったが、実績としては年に数回の単発な取組が多い。

執筆活動と講師は「謝礼」の側面が強いため、単発の講演依頼や執筆活動は報酬額を確認の上、口頭でOKとしており、今回の副業制度の枠外ということで許可申請は求めていない。そのため、業務外で報酬を得る活動について、一般的な業務外での有償活動と、地域貢献型の副業（本制度の対象）について包括的にまとめた基準があってもよいのではないかと考えている。

副業の申請書には申請者の所属長の承認を経る形を採っている。現在のところ、申請者の所属長から特に現場で困ったという話はない。普段の働きぶりをみているため、残業続きで疲れているような職員に認めることがないようなチェックをここで入れている。ただし、過度に認めない形にならないよう、市長からは所属長が否定的に捉えないようメッセージが発せられてはいる。

副業を制度化したことにより、「庁内職員が様々な活動をしていることが見えてきている」という副次的な効果もある。人事課としてもこれまではそういった活動をあまり把握していなかった。人事課としてはいろいろ心配もあるが、普段の業務のパフォーマ

ンスは落ちずにできているというのが実態だと思う。頑張る職員ほど副業制度に応募する傾向にあるので、頑張りすぎないか、健康面の部分の心配はある。

地方公務員法上「原則不可」という前提がある一方で、生駒市としては「副業を前向きにやろう」という180度転換したことを発信している状況がある。あまり明確な基準・方針を出せない中で、人事課としても一抹の不安を抱えながら運用しているが、3年経過していろいろな実績が積み上がってくることで、その心配は少しずつ和らいできている。

どこまでを「地域貢献型の副業制度」として申請が必要であるのか、明確な基準はないものの、これまで副業に関する申請で許可しなかったという例は少ない。地域貢献の枠では認めなくても、従来からの枠組みで認めていいのではないかといいところもあるため、全体の方針を作り直すことも考えられる。

図表 14 生駒市の「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」活用実績

活動内容	本職	活動年次
少年サッカーチームコーチ	1名（消防職）	平成29年度～（継続）
中学校バレーボール部コーチ	1名（消防職）	平成29年度～（継続）
小学生にいのちの大切さを教える出前授業を行うNPO活動	3名（消防職）	平成29～30年度
中学校バスケットボール部コーチ	1名（事務職）	平成30年度～（継続）
大阪府内でのNPO（イベント創出）活動	1名（事務職）	平成30年度～（継続）
ビブリオバトルの普及活動	1名（事務職）	平成30年度～（継続）
大学における救命講習の指導	6名（消防職）	平成31年度～（継続）

④ 制度を取り巻く情勢について

2017年度から申請した職員のうち2名は、いずれも従来から活動していた職員が副業申請したものである。「遠慮せずに報酬をもらえるようになった」という感想があり、制度によって活動の継続支援ができてきている状況といえる。

市民の反応も気にしていたが、特に市民からの評価は良し悪しに関わらず聞かない。

市議会議員からは「よい取組」という評価を受けている。議員からはNPOなどに所属して活動していくような形への期待の声がある。

副業制度は条例、規則ではなく、内規によって運用している。市議会に対して報告はしているが、事前承認は取っていない。報告に際しても、市民にとってもプラス面があるので特に批判はなく、職務時間外の活動と限定しているため、業務に支障が出るといった指摘もない。

今後、NPO等に週1・2日務めるというような例が出てくると、本業への支障といった指摘も注視していく必要があると考えられる。

⑤ 制度の導入の効果

■人材育成への効果

副業制度のこれまでの運用は、元々精力的に活動していた職員に報酬を認めたところが強く、より責任感をもって安心して取り組んでいる部分で効果が出ているといえる。また、より地域に積極的に関わる職員が増えるようになれば制度の成果が出ていると認められると考えられる。

NPO活動は法人資金が潤沢ではないため、報酬は個人ではなく、団体の資金にまわっていると考えられる。

「求める職員像」への寄与という面で、人材育成の効果が顕在化するにはもう少し時間がかかると考えられる。

■採用活動への効果

なお、副業制度に関しては、採用試験の説明会でも「副業を認めていこうとやっている」という説明には学生から好反応が得られており、また中途採用の場では「副業ができるので生駒市を選んだ」という声をよく聞くことから、採用の側面でのPRには効果が実感される。

制度発足から3年目を迎え、新卒職員はこの制度をあたりまえのものとして入庁してくる。新卒の研修においても、地域貢献活動のコマを作って、副業の活動事例を紹介するなどしている。

■地域貢献の効果

スポーツのコーチ活動等は全国的にも部活動指導等を担う人材不足が課題となっていることから、不足する人材の担い手として公務員の副業が役に立っていると考えられる。ただし、本市の制度自体、地域から担い手不足で人が欲しい、というところからのスタートではなく、市役所が人材育成の観点で先手を打った制度であるため、地域貢献の効果があまり大きくないケースも想定している。今後、高齢化が進展する中で、担い手としての期待が出てくることも想定される。

農業の担い手不足や保健師の不足など、地域の担い手不足が出発点になる場合、職員に過度の負担を強いる可能性が高まる点には注意が必要である。副業の制度は、地域からの要請で、無給のボランティア活動を職員が強いられているようなケースにおいて、業務外の場合はきちんと対価を支払うべき、という環境に改善し、働き方改革につなげられる可能性もある。

⑥ 今後の方向性・展望について

民間と公務員の兼業が当たり前になる時代が到来し、一般企業への副業の案件への対応を考える必要が出てくる可能性もある。地域貢献活動と従来からある副業の関係性についても再整理が必要と考えている。

自治体では年休取得も促進している中、年休は体を休めることが本旨でもあるため、自治体として許可した副業活動を年休の日に行うことの妥当性、また、年休は報酬が出ている日となるので、その時間帯に他の報酬を受けることの妥当性について整理が必要と考えられる。

(3) 新富町

新富町へのヒアリング実施概要、および事例のポイントは以下のとおりである。

図表 15 新富町ヒアリング実施概要および事例のポイント

項目	詳細
実施日	2019年7月24日
ヒアリング実施先	新富町 小嶋町長 総務課 担当者 副業制度を活用されている職員の方
事例のポイント	① 町内の担い手不足を解決するツールとしての側面を重視。 ② 町内の産業に従事することも可能とする内規を策定。

① 地域概況

宮崎県児湯郡新富町は、人口17,487人（2019年1月1日住民基本台帳人口・世帯数）、面積61.53km²（2019年全国都道府県市区町村別面積調）、宮崎県宮崎市や西都市、児湯（こゆ）郡高鍋町に接しており、町内における市街化区域・用地地域の割合は3.4%である。宮崎空港へのアクセスも良く、自動車を利用して約30分程度である。他市町村からの通勤者比率は37.5%、他市町村への通勤者比率は43.1%となっており、多摩地域と比較すると、奥多摩町や檜原村と同程度の水準である。

町は老年人口の増加と生産年齢人口の減少、若年層の転出超過状態を危惧し、雇用と人口が互いを創出する好循環を生み出す新富町まち・ひと・しごと創生「人口ビジョン」、 「総合戦略」を2016年3月に策定した。

また、観光協会を法人化した地域商社「こゆ財団」のリーダーシップのもと、「世界一チャレンジしやすい町」をビジョンとし、官民協働の働き方改革が進められている。こゆ財団では、ユニリーバ・ジャパンからスタートした企業・団体・個人間ネットワーク「Team WAA!」と連携し、シェアサイクルサービスや空き家を改修したコワーキングサービスの導入、勉強会等の開催など「新しい働き方」を実現するための取組がなされており、地場ライチのブランド化などで得られた収益を人材育成に再投資するモデルが高く評価され、第16回「まち・ひと・しごと創生会議」において優良事例として取り上げられた。

② 導入に際して留意したこと、苦労したことなど、実務上のポイント

■副業制度の導入背景・経緯

町長が議員であった時から、高齢者の見守り・買い物支援等、担い手不足が地域にとってかなり大きな問題であり、貴重な人材である公務員がNPOに参画するなどの形で地域に貢献する仕組みが必要だと考えていた。公務員はボランティアで地域に貢献することが当たり前であるとの風潮はあるが、副業として対価が介在することにより、公務員のモチベーションが上がり、地域側も業務として期待することができるのではないかとというアイデアがあった。

町長の「公務員の副業を認める」というアイデアに対して、生駒市が副業を認めていると知ったので、副業制度を導入するにあたり、生駒市の基準を参考にして内規の案を作成した。これを所属長会議にかけ、職員から意見を募って内容を固めていった。

内規を作成する際に生駒市の基準から変更した点としては、副業制度の対象となる活動について、農繁期に手伝いをして報酬をもらうことを想定して、「本町産業の発展に寄与する活動」との条件を加えたことがある。その他、対象職員は一般職、在職1年以上で人事評価が一定以上とし、活動地域は町内とした点などは、生駒市の内容に倣っている。制度化までに何らかの困難に直面したとの認識はない。

■副業制度の概要

2018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」という名前での内規として運用を開始した。2019年7月24日時点での制度概要については、以下のとおりである。

図表 16 新富町の「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」概要

項目	詳細
活動対象	(1) 公益性が高く、継続的に行う地域貢献活動であって、報酬を伴うもの。 (2) 町内の地域の発展、活性化に寄与する活動であること。 (3) 本町産業の発展に寄与する活動であり、任命権者が特に認めるもの。
対象職員	次のいずれも該当する者とする。 (1) 一般職の職員（嘱託・臨時職員は除く）であること。 (2) 活動開始予定日において在職1年以上であること。 (3) 活動開始予定日の直前の人事評価について、総合評価が中位以上である者。
許可申請	職員が活動を行おうとする場合は、次の書類により申請し許可を受けなければならない。なお、書類の提出先は、総務課長とする。 ① 様式1 営利企業等従事許可申請書（兼変更許可・許可取下申請書） ② 様式2 活動実績・計画報告書 ③ その他任命権者が必要と認める書類

■活動の内容・場所について

コンビニでのアルバイトについては、町長はコンビニが地域に必要な地域資源であるとして認める意向として記事などで出ているが、町内に8店舗ほどのコンビニがあることから、認められないのではないかと意見も庁内にはある。

新聞配達については、人手不足が深刻であり、希望する職員も居たことから認める方針であった。しかし、希望する職員が在職1年未満であったため認めることができず、その後職員が都合上希望を取り下げたため、実績には至っていない。

制度を利用するかどうかについては、職員側にも戸惑いがあるが、スポーツの指導など、制度に該当する活動については、気軽に活動できるようになるため、制度を利用するように推奨している。

■活動内容の審査について

副業として認めるかどうかについては、所属長の推薦を経た後、町長決裁で事例ごとに判断する形としているが、実際には所属長に申請する前に事前に総務課に相談があるので、その段階で判断を行っている。ある職員から登山ガイドとして活動をしたいとの相談があったが、町外での活動であったため、認めることができないとの判断を、事前相談のタイミングで伝えた。

■人事評価との関係について

以前、地域での活動に参加しているか否かを人事評価につなげていたが、業務外の活動であることから、現在ではチャレンジ項目にし、評価にはつなげていない。副業についても同様に人事評価につなげる考えは今のところはない。

③ 制度活用の実績、現在の職員の副業・兼業の状況について

■副業制度の利用実績について

図表 17 新富町の「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」活用実績

人数	内容
3名	神楽の舞い手
4名	少年スポーツのコーチ
1名	スポーツの審判

注) 計8名のうち、実際に報酬を得ている者は5名であり、残りの3名は今のところ弁当・交通費を支給されている程度であるが、念のため申請を行っているものである。

④ 制度を取り巻く情勢について

想定していたほどは職員に広がっていない印象はある。150名いる職員の1割くらいが制度を利用してもよいのではないかと考えている。また現在は教育分野に偏りがあるので、農業など産業分野での副業が増えてほしいと考えている。事例が増えれば徐々に広がるのではないかと考えている。

大分県は派遣ボランティアの制度を立ち上げており、県内各自治体の窓口となって、県や各自治体の労働組合から、地域の祭りなどへ足りない人材を送っている。新富町でも、地域の活動とマッチングする仕組みがあるとよい。

議会からの反対は特になく、好意的に受け止められている。地域での人材不足が深刻だからではないかと考えられる。

公務員として一定の報酬を得ているのにさらに副業を認める必要があるのか、という点についても、膝を交えて話してみると、町民には納得してもらえる。現在までに地域からの求めで副業に繋がったケースはないが、これから増えてくるのではないかと。農業振興課には農家から人材を希望する声が届いており、今後農繁期になると事例が生まれる可能性がある。

NHK宮崎放送局で、新富町の副業制度が扱われ、その後別府市や県内の他自治体から内規が欲しいとの問い合わせがあり、新富町から九州に広まっていく可能性がある。

⑤制度の導入の効果

■人材育成への効果

制度利用の申請があった職員については、制度の導入以前より地域に関わる活動をしているが、副業により地域との交流が更に促進され、業務においても地域との連携を積極的に取るようになるようになった。

地域から求められる、リーダーとしての力を発揮する等、副業では庁内とは異なる活躍をしてもらえる。またこの活躍が人材育成に繋がるとの感触もある。

■採用活動への効果

「新富町役場で働くことの価値を高めよう」というスローガンを打ち出しており、多様な働き方を認める取組を広げている。副業制度の導入は、そういった取組の一環である。役場の中の人材不足に対して、単に「地方公務員になりたい」という職員ではなく、「新富町役場で働きたい」という職員が集まる職場に変えようというメッセージを発信している。

副業制度を活用し、神楽の舞い手として活動されている職員のエピソード

神楽は出身地区で活動している。地区ごとに神楽があり、自身の出身地区の神楽は特に舞い手の年齢層が高く、子ども神楽もないので、世代交代が困難である。制度が始まる6年ほど前に、副町長（当時）からの勧誘があり、自分以外の2人とともにボランティアとして神楽の活動を始めた。

これまでは活動のことが周りに知られていなかったため、人事異動のたびに上司に説明をして了解を得る必要があったが、副業・兼業制度が始まったことで、活動が町からの公認となり、その手間が省けることになった。報道等で町民に知られ、仕事でない面も注目されるようになったとの実感がある。

町長からの理解があることは大きいと感じている。身近に地域の問題があり、自分に副業・兼業を行うキャパシティがあれば、自身のスキルアップにもつながるし、地域との関係づくりにも役立つので、副業制度の活用はよいことなのではないか。

神楽をすることによって、各地区の役員と打ち上げ等で関係性ができ、業務でも話しかけられるようになった。顔を知っている職員として住民から話かけられるか、知らない職員として話かけられるかでは話しやすさ、仕事の進め方も異なるので、仕事上の関係性構築に神楽が役立っていると実感している。

2. その他の参考となる事例

(1) 独自の基準を導入・検討している事例

神戸市、生駒市、新富町等の先進事例を参考として、市町村や都道府県でも基準を明確化する事例が出始めている。また、2019年3月に国家公務員における兼業基準が明確化(政府通知)されたことを踏まえて、副業・兼業における独自の基準を導入・検討する事例が増えつつある。

○長野県

2018年9月に、「地域に飛び出せ！社会貢献職員応援制度」をスタートさせた。都道府県としては初の取組。対象活動を「地域的、社会的貢献活動」として、許可要件を明確化した。知事部局のほか、教育委員会(県立学校を含む)や企業局等の職員も対象としている。知事の応援メッセージや、リーフレットの作成・配布、参加促進研修の開催、事例紹介などの応援制度を創設している。

○福井県

2019年10月に、「現場でかがやけ！福井県地域ビジネス兼業促進制度」を創設し、職員の副業・兼業の基準を明確化し、副業・兼業を解禁した。都道府県としては2例目。在職1年以上の一般職を対象とし、地域の発展や社会課題解決に寄与する公益性の高い事業に限定し、勤務時間外で週8時間以下、1か月30時間以下、勤務日は3時間以下、報酬は社会通念上、相当と認められる範囲の条件で許可することとしている。

○笠間市(茨城県)

2019年10月に、職員の地域貢献を後押しすることを目的として、職員が報酬を得て地域貢献活動に従事する場合の基準を明確化。対象となる活動は公益性の高いものと定めており、在職3年以上の職員が対象。活動は週8時間、月30時間以下であることや、週休日および休日に従事する、公務員としての信頼失墜行為がないこと、報酬は社会通念上相当と認められる範囲、などが条件となっている。

○鹿部町(北海道)

2019年11月に、深刻化する基幹産業の漁業などの人手不足の解消を目的として、職員の副業の対象となる活動や許可基準を明確化。対象となる活動は公益性が高く継続的に行うものとし、町の発展や活性化に寄与する活動と限定。勤務時間外の活動であることや、報酬は許容できる範囲であることなどが条件となっている。

※許可基準を明確にして社会貢献のための兼業を促進している事例

図表 18 地方公務員における兼業の現状

兼業許可制度の目的に照らして許可基準に基づき具体的判断を示した事例

- ①公務の遂行に支障が生じないこと：週休日、年次有給休暇等を活用すること
- ②職務の公正を確保できること：兼業先が非営利団体であること
- ③職務の品位を損ねるおそれがないこと：報酬が社会通念上相当であること

商業活性化支援（山形県新庄市）

（活動内容）

- 主任級の職員が補助金に頼らない商店街活性化に取り組むと、地元NPO法人「アンプ」の理事長として商店街活性化の活動に従事。

- 活動時間：年50回程度（週休日、年次有給休暇等）
- 報酬：月間3万円程度



（活動成果）

- 商店街全体を100円ショップに見立てるイベント「100円商店街」を企画・開催し、その後、全国の商店街に波及。

（公務へのフィードバック）

- 地域活性化や中心市街地商業活性化のアドバイザーとして全国各地を講演で巡っていたため、各地の担当者や地元住民とコミュニケーションを図ることで得られた知識や経験が、公務遂行に役立っている。

（兼業促進につながる取組）

- 毎週水曜日と給料支給日を「ノー残業デー」として設定し、職員に周知するとともに、定時退庁ができない職員が多い部署を把握し、所属長への指導の徹底を図っている。また、時間外勤務の事前命令を徹底している。

障がい者支援（佐賀県佐賀市）

（活動内容）

- 主事級の職員が誰もが暮らしやすい共生社会を実現しようと、任意団体「〇〇（まるまる）な障がい者の会」の代表として障がい者の支援活動に従事。

- 活動時間：週2～3日程度（週休日、年次有給休暇等）
- 報酬：月間2万円程度



（活動成果）

- 情報発信事業（ラジオ番組の制作・放送）、障がい者交流事業（いきいきサロン）等を実施。

（公務へのフィードバック）

- 誰一人取り残さない社会をつくっていくために、想像力を働かせて物事を見聞きするとともに、少しでも当事者の思いに寄り添い、それぞれの視点に立って考えることを市民活動を行う中で学び、その姿勢等が公務を進めるうえでも大きく役立っている。

（兼業促進につながる取組）

- 定期的に管理職に対して年次有給休暇取得目標を周知する等年次取得促進を図っており、平均年間取得日数は全国平均11.5日を上回る12.8日である。

岐阜県BBS連盟の会長（岐阜県山県市）

（活動内容）

- 課長補佐級の職員が、社会適応に悩む少年少女の更正や保護を行う団体「岐阜県BBS連盟」の会長として活動。児童養護施設を訪問し、相談を受けるなどの支援を行っている。

※BBS：Big Brothers and Sisters Movementの略

- 活動時間：月1～2回程度（勤務時間外、年次有給休暇等）
- 報酬：月額1万円程度（交通費含む）

（活動成果）

- 県が策定する非行児童等を含む再犯防止計画の策定委員会の委員に任命され、弁護士等から選ばれた他の委員と共に計画内容の審議に携わった。



（公務へのフィードバック）

- BBS連盟の活動には学校関係者や地方公務員が多く参画しているため、所属団体を越えたネットワークができ、それぞれの職務についての交流や相談が可能となった。

（兼業促進につながる取組）

- 組織に年次有給休暇の取得促進の意識が浸透しており、業務に支障がなければ休暇の取得がしやすい環境が構築されている。

無料学習塾の講師（A県B町）

（活動内容）

- 主査級及び技師職の職員が、中学生の学習習慣の確立及び学力向上を目的とした無料学習塾の学習支援員補助として活動し、主に数学の講師を務める。

- 活動時間：月3回程度（講義は土曜）
- 報酬：月額6千円程度

（活動成果）

- 1～3年生の40名を対象に指導を行い、特に3年生の生徒については、全員が志望校へ合格するなど参加した多くの生徒の学力を向上させた。



（公務へのフィードバック）

- 中学生への指導を通じて、他者へ説明する技術の向上、部下や後輩への指導方法の改善につながっている。

（兼業促進につながる取組）

- 自らが行う活動に対して上司が内容を理解し、協力的な雰囲気づくりに努めている。

<出典> 総務省 第32次地方制度調査会第26回専門小委員会資料「地方公務員の社会貢献活動に関する兼業について」

※許可基準を明確にして社会貢献のための兼業を促進している事例

図表 19 兼業許可を要しない行為であることが明確な事例

①営利団体の役員等を兼ねること、②自ら営利企業を営むこと、③報酬を得て事務・事業に従事することのいずれにも該当しないことを明確にし、兼業許可を要せずに兼業が行われている事例（許可を要しない事例）

例1）「営利団体」には会社法上の会社等が該当するが、一般社団・財団法人等は営利活動を行うことがあるとしても主たる目的ではないため該当しないことが明確な事例

例2）「報酬」には労務等の対価に該当しない実費弁償（交通費等）は含まれないことが明確な事例

一般社団法人の役員として無報酬の活動（C県）

（活動内容）

- 技師職の職員が、一般社団法人の代表理事として、障がい者に対する雇用機会支援事業等の活動を行っている。週休日を利用して、無報酬で活動に従事。

（活動成果）

- 団体運営全般に関し、適宜助言を行うことで、事業の安定化に寄与している。また、関係のある各種支援団体との連絡調整にも尽力しており、県内の障がい者に向けた支援の連携が深まっている。

（公務へのフィードバック）

- 県内市町村が提供する各種公的サービスの内容に触れる機会が多いため、所属団体における施策の検討において、それらの知見が役立っている。

（兼業促進につながる取組）

- 兼業を行う基準が対外的に示されており、活動するにあたって一般の住民に自らの活動を説明しやすい。

交通費を受け取りながらのプロボノ活動（鳥取県）

（活動内容）

- 主事級の職員が、プロボノ（スキルや経験を生かした社会貢献活動）の推進団体に参加登録。専門的な知識や資格を持つ他の参加者に交じり、公務で培った経験を活かし、事務処理のエキスパートとして活動に従事。実費相当の交通費のみ受領している。

（活動成果）

- 自然とのふれあいを取り入れた預かり型保育サービスを行う団体に対するプロボノ支援の中で、運営資金の確保や活動の周知方法など、課題の解決に尽力した。

（公務へのフィードバック）

- 他業種の人材と共にアイデアを出しながら活動することで、行政にはない発想や着眼点に触れたり、既存の行政サービスの改善や推進につながる情報を得たりすることができ、それらを日々の業務に活用している。

（兼業促進につながる取組）

- 積極的な地域活性化活動として県知事が表彰を行い、他の職員の社会貢献活動への意欲向上につなげている。

<出典>総務省 第32次地方制度調査会第26回専門小委員会資料「地方公務員の社会貢献活動に関する兼業について」

(2) 副業・兼業を前提とした民間人材の採用活動を推進している例

特に民間からのキャリア採用を想定し、副業・兼業による人材の採用活動を推進する事例が見られ始めている。いずれも民間の人材サービス会社を通じて募集を行ったところ、想定を超える大きな反響・応募があり、予定よりも多くの人材を採用するに至っている。

○福山市（広島県）

2017年11月に、兼業・テレワークを前提としたキャリア採用を全国で初めて行った。「戦略推進マネージャー」（週1日程度勤務、報酬：日当2万5千円）に対して、想定を超える395人の応募があり、応募者に大企業や外資企業での豊富な経験を持つ、極めて優秀な人材が多かったことから、想定よりも多い5人を雇用した。

○余市町（北海道）

2019年7月に、兼業・テレワークを前提としたマーケティングの専門人材を「余市町戦略推進マネージャー」として募集した（月4日勤務、報酬：月額14万円（交通費込））。1名の募集枠に400名超の応募があり、最終的には2名が雇用された。

○能勢町（大阪府）

2019年7月に、兼業・テレワークを前提として、農業などの高度化を進めるための外部専門人材を募集した（週1日程度勤務、報酬：日当2万円）。当初見込んでいた50名程度を大きく上回る453名の応募があり、4名を採用した。

○福井県

2019年9月に、兼業に限定して、県が策定中の長期ビジョンの県内向け広報戦略を担ってもらう「未来戦略アドバイザー」を募集した（月2回程度勤務、1回当たりの報償費：2万5千円）。都道府県では初の取組。421名の応募があり、4名を採用した。

○生駒市（奈良県）

2019年10月に資金調達や観光、ICT、人事、教育など7分野で外部人材を募集した（常勤（任期付き/なし）、非常勤（任期付き短時間/会計年度任用）の4形態）。生駒市では、副業・テレワークを認めている他、民間人材のみならず国家・地方公務員も募集対象としている。

3. 事例分析全体のまとめ

先進事例をみると、神戸市や生駒市は、活動の対象エリアを自地域内に限定しておらず、地域によらず職員の活動を促すことで職員のスキルアップを図ることを主な狙いとした制度となっている。一方、新富町は、活動の対象エリアを自地域内に限定するとともに、地域産業の発展に寄与する活動も認めるなど、地域の人手不足の解消や地域の発展・活性化を強く意識した制度となっている。

このように、都市部では「スキルアップ型」、郊外部では「地域貢献型」の制度が導入・運用されていると大別することができる。

図表20 副業・兼業の制度類型

類型	地域	主な狙い	主な活動エリア	代表事例
スキルアップ型	都市部	職員のスキルアップ	地域を限定せず	神戸市・生駒市
地域貢献型	郊外部	地域の発展・活性化	自地域内	新富町

ただし、いずれも職員の成長・意欲向上を重視する方向にシフトしてきており、採用でのアピールにもつながっていることが共通の傾向といえる。

その他、共通する項目としては、以下の点がある。

- ・地域・議会からの否定的な反応は想定よりも少なく、比較的好意的に受け止められている（制度導入の機は熟しているといえる）。
- ・前例がないため、まずやってみて、状況を見ながら基準をつくるスタンスで取組が重ねられている。概ね順調に運用できており、徐々に事例が蓄積されている。
- ・職員が安心して責任感を持って活動できるようになることと、人事当局として職員の副業・兼業の実態を把握し、基準を明確にして適正に制度を運用できるようになるメリットが大きい。
- ・2019年3月に国家公務員における兼業基準が明確化されたことにより、今後さらに自治体職員における副業・兼業の基準を明確化する動きが広がる可能性がある。

一方で、副業・兼業やテレワークを前提として、民間人材のキャリア採用を民間の人材サービス会社を活用して実施する事例が出始めている。いずれも想定を大幅に上回る応募があり、高度な民間人材の活用とともに、自治体の採用力・人材戦略の向上、職員の意識改革につながっている。