

【レポート】

全国的に人口減少と地域の担い手力不足が進行するなか、2010年代後半期以降、にわかに推奨され始めたのが「副業」であり、その波は今や自治体職員にも及んでいる。その実態把握は自治労にとっては看過できない課題の一つになっていると考える。北海道の留萌地方・日高地方の自治体での現地調査から得られた副業の実態について報告し、人口減少問題への対応について考えるための材料を提供したい。

北海道における自治体職員の副業の現状と課題

— 人口減少と地域の担い手不足のなかで —

北海道本部／自治研推進委員会・副業PT

1. 副業の推奨・拡大の経緯

(1) 民間での推奨の始まり

一般の副業推奨の潮流は、2017年3月決定の『働き方改革実行計画』が契機となっており、2010年代後半期以降に本格化したものである。同計画では、「副業・兼業を希望する方は、近年増加している一方で、これを認める企業は少ない」とした上で、民間の企業社会において労働者のために「柔軟な働き方がしやすい環境整備」を進める方策として、テレワークとともに副業・兼業が挙げられ、「労働者の健康確保に留意しつつ、原則副業・兼業を認める方向で、副業・兼業の普及促進を図る」とされた。

その後、『骨太方針2019』に至って、「柔軟な働き方がしやすい環境整備」をベースに、さらなる効果がより強く期待されるようになったことが見て取れる。すなわち、大都市圏に先行して人口減が急激に進む地方における労働者確保の手段としての効果である。同文書には「……地方経済圏での人材ニーズと新たな活躍の場を求める人材プールのマッチングなどの仕組みづくりやテレワーク、副業・兼業の拡大、柔軟で多様な働き方の推進により、地方への人の流れをつくり、地方における雇用機会の創出を促す施策の積極的活用を進める」とある。ここには、副業の推奨を含む柔軟な働き方の環境整備の推進が、単なる雇用制度改革の手段の一つから、地方の人口減に伴う労働力不足問題への対応策の一つとして活用されるようになっていく展開が見える。

なお、その後続く国内外の出来事として、働き方改革の一環としての残業規制の強化、コロナ禍への対応として行われたテレワークや在宅勤務の推奨などによる就労形態の多様化・柔軟化、コロナ禍の拡大やロシアのウクライナ侵攻などを背景として現在も続く物価高なども、労働者の副業への関心を高め、その実践を後押しする背景として捉えうる。

(2) 公務員の副業許可基準の明確化

民間部門で始まった副業推奨の潮流は、程なく公務部門にも波及し、2019年以降、まず国家公務員に対して、その後地方公務員に対して、副業により従事しやすい環境整備が以下のとおり進められてきている。

国家公務員における副業（兼業）の許可基準の明確化は、内閣官房内閣人事局参事官が2019年3月28日付けで発出した「『職員の兼業の許可について』に定める許可基準に関する事項について（通知）」によって行われている。以下にその概要を引用する（公益財団法人東京市町村自治調査会編『公務員の副業・兼業に関する調査研究報告書』（2020年3月）20頁より引用）。

① 兼業時間数の基準

- ・週8時間又は1カ月30時間を超えない

- ・勤務時間が割り振られた日において1日3時間を超えない

② 兼業先の基準

- ・国、地方公共団体、独立行政法人、国立大学法人、地方独立行政法人等は可
- ・公益社団法人、公益財団法人、社会福祉法人、学校法人、更生保護法人、医療法人、特定非営利活動法人等は、活動実績の確認等が必要
- ・一般社団法人、一般財団法人、自治会・町内会、マンション管理組合、同窓会等は、活動実績の確認等を厳格化

③ 報酬の基準

- ・社会通念上相当と認められる程度を超えない額

自治体に対し、職員（地方公務員）の副業従事の積極化を求める国の意思を最初に明記した公文書は、管見の限り、第32次地方制度調査会の最終答申『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』（2020年6月26日）である。この中で、自治体職員の副業に関しては、様々な資源制約下で求められる多様な主体の協力・連携による地域運営の施策の一つとして位置づけられ、以下のように記されている。

「地方公務員の営利企業への従事等の許可を行う事例が見られるが、許可制とされている趣旨に十分留意しつつ、基準を公表するなどにより許可の透明性や予測可能性を確保するほか、職員の具体的な職務内容を明確化していくなど、公務と公務以外との『1人複役』が可能となる環境整備を進めることが求められる。」

ここに至って自治体職員は、本務＝公務とともに、公務以外の副業で積極的に「1人複役」を果たすことが期待されるようになっていく。

自治体職員の副業による地元産業への貢献というアイデアは、地方の労働力不足問題への対応策の一つとして副業を積極的に活用するという発想でみれば、『骨太方針2019』で示されたような、都市部から地方圏への人材供給という手法と共通である。しかし、この手法には、どの地域に対しても人材供給が確実にできるという保障がないこと、供給量に地域間格差が発生しうることなどの問題が想定される場所であり、これに対し自治体職員の副業を推奨することには、それぞれの地元でより確実に労働力を調達しうる手段としての効果が期待されている点を指摘できる。

2. 道内4町村の副業制度の概要

（1） 現行制度の根拠例規等

近年の新聞報道等で時折、「自治体職員の副業解禁」という文言を目にすることがあるが、これは誤解を招く表現である。公務員は従前より、国家公務員も地方公務員も、法律上、そもそも副業への従事自体を完全に禁止されていたわけではない。職務専念義務を堅固な前提としながらも、任命権者（首長）の許可を得さえすれば、副業への従事は可能であった。公務員の副業に関して近年広がっているのは、禁止の解除ではなく、不明確とされてきた「任命権者による許可の基準」を国・自治体があらためて明確化し、公務員が副業に従事しやすい制度環境を整備することである。

自治体職員における副業の許可基準の明確化は、4町村の対応を見る限り、「地方公務員法」の服務規定をトレースしたような従来の「職員の営利企業等の従事制限に関する規則」もしくは「職員服務規程」中の関係規定を改正するか、同規則等とは別に「運用指針」もしくは「取扱規程」を新たに制定するかして、ここに具体的かつ詳細な許可基準を明記する方法がとられている。

（2） 副業許可基準

副業許可基準として挙げられている項目は、「地方公務員法」の服務規定を前提としているため、どの自治体においても、まず以下のような基本的な項目の遵守から逸脱しえない。

- ・本務の遂行に支障を及ぼさないこと。

- ・職員と従事先（事業者）との間に特別な利害関係がないこと。
- ・公務員としての信用や名誉に傷を付けないこと。
- ・法律の精神に反しないこと。
- ・職員の身分上相応しくない業務に従事しないこと。

4町村では、これらを踏まえた上で、各自治体のそれぞれの地域事情や地元産業の特性などに応じて、以下のような項目を根拠規則等の中にそれぞれ独自に設定している実態が見られた。

- ・従事可能な日時 — 土日祝日に限定する。
— 平日の勤務時間外と土日祝日とする。
- ・従事先 — 第一次産業に限定する。
— 基幹産業に限定する。
— まちの発展に寄与する業務への従事は、業態にかかわらず許可する。
- ・人事評価で一定以下の評価の職員には許可しない。

さらに、前出の国家公務員における許可基準を踏まえ、副業によって得る報酬額について、「社会通念上許容できる範囲」などと明記するところも見られた。

（３） 副業の従事先

4町村の実績を見る限り、職員が副業として従事する業務の内容は、第1次産業の作業現場での補助的な労働が大半を占めた。具体的には、農業では、サクランボもしくはイチゴの収穫・撰果の作業、水稲の種まき作業もしくは田植え作業、漁業では、ホタテの養殖に関する作業、昆布の運搬と乾燥の作業である。いずれも、各自治体における基幹産業であり、かつ、夏季の2～3カ月間など、1年のうちのある特定の時期に、集中的・臨時的に多くの労働力が必要とされる業務であるという点で共通する。

このほか、除排雪作業や飲食店での店番などを認める自治体もあったが、「まちの発展に寄与する業務」として許可されているという。

副業従事者の数の実績（実人員）は、概ね全職員の1～2割程度という現状が見られた。

（４） 副業従事のプロセス

職員が副業に従事する場合、どのようなプロセスを経るかは、4町村全てで概ね共通のパターンが見られた。

職員が副業として地元の農家や漁家などで働く場合、当然ながら、まずは従事先を決める必要があるが、その決まり方は、事業者が働きにきてほしい町村職員個人に対して直接声かけをするというのが基本である。このほか、すでに副業に従事している町村職員が同僚の職員を紹介するというルートもあり得るとのことであった。

逆に言えば、間に本務先（役場）が介在して、職員と事業者の間をつなぐようなことは基本的にはないということである。

その上で、事業者の声かけに応じて、副業の従事先が決まった職員は、規則等に基づき、本務先に副業従事の許可申請を行う必要がある。

申請は、規則等に申請書の様式が添付されており、ここに必要事項を記入して、申請者である職員の所属長を介して制度所管課に提出することを求められる。申請書への記入を求められる事項は概ね以下のとおりである。

- ・従事先に関する基本情報（事業者名、所在地、業種）
- ・従事先での地位と業務内容
- ・従事を必要とされる理由
- ・報酬の有無、有るとすればその額
- ・従事期間

これら申請者である職員自身が記入する事項に加え、所属長から本務に与える影響などについて意見

の記入を求める事例も見られた。

制度所管課に提出された許可申請書は、可否の審査を受け、可と判定されれば、任命権者名義の許可書が申請者に発行され、副業への従事が可能になる。

報酬の支払いは、事業者と従事職員の間で直接行われる。支払い方法は事業者ごとの判断に委ねられ、大方は日払いだが、従事職員の希望などに応じて月払いなどもないわけではない。

また、いずれの町村でも、副業への従事後に当該職員が本務先に事後報告をすることを求められてはいなかった。本務先の関与は申請許可への対応以外に基本的になく、本務と副業を合わせた総労働時間の管理も行われていないとのことであった。

3. 北海道日高振興局の副業制度の概要

北海道内には、町村の事例だけでなく、圏域の一部に限られるとは言え、北海道庁による事例もある。北海道日高振興局が2022年度より運用している振興局職員の副業制度は、「ナナイロひだかサポーター制度」を構成する2つの制度の1つに位置づけられている。以下、その概要である。

(1) 根拠例規等

制度の根拠例規等としては、直接的には「ナナイロひだかサポーター制度実施要綱」があるが、第1条によれば、「職員の副業については、地方公務員法（略）第38条第1項及び『職員の営利企業への従事等の制限に関する規則』（略）の範囲内で運用するもの」とされている。

日高振興局による「ナナイロひだかサポーター制度」の創設にあたっては、その前段で、同規則に記載される副業の許可基準が新たな「通知」によって明確化されている。「社会貢献活動への参加に係る営利企業従事許可について（通知）」（2022年3月31日、同4月1日施行）がそれである。ナナイロひだかサポーター制度は、同通知の施行を受けて、2022年5月12日より運用を開始している。

(2) 副業許可の要件

同制度に基づく副業許可の要件は、「実施要綱」第4条により、前出の通知に提示されている許可基準によるものとされている。4町村と同じく「地方公務員法」の服務規定の遵守を前提としているが、特に労働時間の日・週・月当たりの上限を定めている部分では、前出の国家公務員の許可基準がより色濃く反映されている。

このほか、対象職員に求められる要件として、「一般職の職員で、勤務成績が良好であること」が明記されており、具体的には「原則として、直近の能力評価及び業績評価が『C』以上の者であること」とされている。

(3) 副業従事のプロセス

日高振興局と4町村を比較した際、従事先の決め方、報酬の支払い方法、従事後の報告提出という点で違いが出た。

同制度内の副業制度を利用しようとする振興局職員は、まずサポーターの登録申請を行わなければならない。その上で、副業への従事を希望する者は、道庁の運営する「北海道短期おしごと情報サイト」もしくは「農業の1日アルバイトアプリ」というサイトに事業者が掲載した求人情報を閲覧し、その中から従事先を選ぶ。従事先を決めた振興局職員は、「実施要綱」別添の申請書の様式に必要事項を記入し、所属長を介して制度所管課（地域政策課）に提出するという流れである。記入事項は前節で紹介した4町村のそれとほぼ共通する内容である。

報酬の支払い方法は、事業者から従事職員への直接の支払いではなく、事業者が月ごとに報酬額を制度所管課に支払い、従事職員本人へは制度所管課の手で分配されるという流れになっている。

副業従事後の職員に求められる対応としては、4町村と違い、事後報告の提出がある。必要事項（申

請時の従事期間、実際に従事した日時と業務内容)を記入し、副業従事後の速やかな記入を求められる。

(4) 副業の従事先

同制度に基づく振興局職員による副業の従事先は、2022年度・2023年度の実績によると、昆布の運搬・乾燥業務とイチゴの収穫・撰果業務の2業種に限られている。従事先の事業者の所在地はすべて、振興局庁舎の立地する浦河町内である。

サポーター登録者のうち副業従事者の実績は、2022年度は17人だったのが、2023年度では36人と、倍増している。イチゴと昆布それぞれに同数の職員が従事するよう、制度所管課が一定のシフト調整をしているとのことであった。

4. 従事職員に聞く、副業は何をもたらすのか

(1) 副業に従事した動機

副業従事の動機については、少なくともすでに従事している町村職員によれば、友人や古くからの知り合いに農家や漁家の関係者がいて、作業の手伝いを直接頼まれたから、という理由がほぼ全てを占める。先述のように、町村職員の場合、従事先を決めるのは、事業者からの直接的な声かけがきっかけになっており、そのことを裏付けている。

関係して、副業という言葉のイメージもあり、「副収入が動機としては大きいのではないかと率直に尋ねたところ、「お金が貰えるのであれば、それはそれで嬉しいことだ」と、全面的に否定する職員もいなければ、最上位の動機に挙げる職員もいない、というのが総体的な印象であった。

日高振興局の副業従事経験のある職員2人に動機を尋ねたところ、両者から「住民と接し、地元をより深く知りたかったから」という声が聞かれた。

(2) 副業を通じて得られるもの

副業として地元産業の手伝いに出ている自治体職員は、副収入以外に何を獲得しているのか尋ねた。

第一は、同じ現場で作業する住民との交流を通じ、行政(役場)に対する住民の率直な声(批判、ゴシップの類いも含め)を聞けることである。ここには、本務に専念しているうちは知り得ない、住民たちの役場の仕事に対する評価、現下の生活実態に関する情報などが含まれており、役場のあり方を相対的に見る視点を獲得だけでなく、場合によっては本務の遂行にも役立つ情報を得られることもあるという。例えば、ある町で副業従事を行っている職員の一人は、副業として果物収穫の作業に従事し、これを通じて繁忙期の農家の生活サイクルを間近に見たことで、食生活が悪くなる理由をより深く理解することができ、本務での保健師としての仕事の進め方に役立てているという。

第二は、副業を機に地域に出ることで、住民と交流し、役場外に顔見知りが増え、人脈が広がることである。それは職員の生活スタイルの充実のほか、住民との信頼関係の構築にも資する。この点は特に、広域の異動もあり、住民との距離も市町村に比べれば遠いとされる道職員にとってより重要な効果であると言える。

第三は、地元の状況や特徴をより深く知ることができるという点である。特に地元の第1次産業の補助労働が副業のメインである自治体職員の場合、昆布やイチゴなどがどのように生産・出荷されるのかなど、地元の産業構造を深く理解するためのこの上ない機会になる。

なお、これらの効果は、地元以外の出身者や新卒者にとってより重要な意味を持ちうることを指摘しておきたい。

5. 自治体職員による副業の課題 ― 今後の地域の担い手不足問題への対応に向けて

自治体職員による副業が今後ますます拡大していくことが想定されるなかで、すでに制度整備を済ませ、職員による副業の実績が一定程度ある先進自治体の現状から、自治体としての課題を最後に考えてみたい。

今回現地調査を実施したある町村の職員は、そもそも職員が不足している本務と、長年の地元での人間関係の中から引き受けざるを得なかった複数の副業をこなすことに追われ、トップシーズンには休日もなかなか確保できない状況に置かれていると、率直に自らの現状を説明してくれた。副業の許可基準に「本務の遂行に支障がないこと」が挙げられていても、本務先（役場）が総労働時間管理を行わないなかにあっては、当該職員の裁量で副業の従事先を増やせる自由がある半面、地元の人間関係に基づく副業への従事依頼は、一度引き受けてしまうと、辞めたくなくてもなかなか抜け出せない状況に置かれやすい。このような状況に置かれることは本務遂行上も好ましいとは言えず、そうであれば、本務先である役場が、「本務の遂行に支障がない」ように、どのように副業従事職員の体力や安全を確保するか、介入の仕方を工夫することも求められるのではないかと考える。

その一方で、本務先が介入しすぎることには一定のリスクがつきまとう。例えば、職員と従事先のマッチングの段階から本務先が積極的に動き、地元事業者からの求人情報の募集から、従事先ごとの職員の振り分けなどまで行ってしまうような状況になると、本務と副業の境界が曖昧になり、副業が本務の一部に組みこまれてしまうような状態になる。今回ヒアリングをした従事職員の1人は「（本務の）職場から（副業に）行けと言われてたら、行きたくなくなる」と率直に述べていた。さらに、「うちの役場は職員が副業に出るのは当たり前」という雰囲気職場内につくり出してしまう可能性もあり、これは副業に出ることを選択しない職員の自由を侵害することにもつながる可能性がある。副業を成り立たせているのは、職員の選択権もしくは自主性を損なわないことが大前提であり、この部分を侵害するほどの本務先による過度の介入は厳に慎まなければならない。

副業の推進をめざす各自治体では今後、職員のいわば「ワーク・ワーク・ライフ・バランス」と、「本務先－職員－副業従事先」の関係のバランスを突き合わせ、自らのまちに最適な制度運用のあり方をそれぞれ模索していく必要がある。

地域の労働力不足・担い手不足の問題は、道内に限らない全国共通の課題であり、その対応策としては、本稿のメインテーマとした自治体職員の副業も一つあるが、これ以外にも、各地域で長年培われてきた伝統的な相互協力の慣習や仕組みがある一方、国の主導のもと、地域の担い手・労働力を確保するための多数の手法がこの十数年で積極的に導入・推進されてきている。場合によっては、これらの仕組みや制度も上手く使いこなしながら、自らの地域に最も相応しいやり方をどのように見出し、地域としてこの問題にどのように向き合うか、各自治体の構想と実践が問われている。

※ 本レポートは、正木浩司（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員／自治労北海道本部自治研推進委員会事務局次長／同副業PT委員）が文案を作成し、副業PTでの内容確認と意見交換を経て完成させた。

<資料> 副業に関する略年譜 (2017～24年度)

年	国の動向	道内の動向	その他、関係する動き (地域の担い手確保、物価高など)
2017	<p>3月28日 『働き方改革実現会議、『働き方改革実行計画』決定、「原則副業・兼業を認める方向で、副業・兼業の普及促進を図る」と明記</p> <p>6月9日 『骨太方針2017』閣議決定、「労働者の健康確保に留意しつつ、原則認める方向で、普及促進を図る。これまでの裁判例や学説の議論を参考に、合理的な理由なく副業・兼業を制限できないことをルールとして明確化するとともに、長時間労働を招かないよう、労働時間等の管理方法を盛り込んだガイドラインを策定し、モデル就業規則を改定する」と明記</p> <p>12月25日 『柔軟な働き方に関する検討会、『柔軟な働き方に関する検討会報告』策定、「副業・兼業の促進に関するガイドライン(案)」を別添</p>		<p>11月1日 改正「入管法」および「技能実習法」施行、技能実習機構創設、在留資格に「技能実習第3号」(4・5年目の受け入れ)創設</p>
2018	<p>1月30日 厚生労働省、『副業・兼業の促進に関するガイドライン』策定</p> <p>1月30日 厚生労働省、新たな「モデル就業規則」を策定、労働者の遵守事項の改定、副業・兼業について規定を新設</p> <p>7月6日 「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」公布</p>		
2019	<p>3月28日 内閣官房内閣人事局参事官、「『職員の兼業の許可について』に定める許可基準に関する事項について(通知)」発布、国家公務員の副業・兼業の許可基準を明確化</p> <p>6月21日 『骨太方針2019』閣議決定、「地方経済圏での人材ニーズと新たな活躍の場を求める人材プールのマッチングなどの仕組みづくりやテレワーク、副業・兼業の拡大、柔軟で多様な働き方の推進により、地方への人の流れをつくり、地方における雇用機会の創出を促す施策の積極的活用を進める」と明記</p>	<p>3月15日 初山別村、「初山別村職員の営利企業等の従事制限に関する規則」全部改正</p> <p>11月20日 鹿部町、「鹿部町営利企業への従事等制限の許可の基準に関する規則」改定</p>	<p>4月1日 改正「入管法」施行、在留資格に「特定技能1号・2号」創設</p> <p>12月4日 「特定地域づくり事業協同組合」の根拠法「人口急減法」公布 → 20年6月4日施行</p>
2020	<p>6月26日 第32次地方制度調査会、『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』公表、第3「公共私連携」>2「公共私連携・協働の基盤構築」>(2)「民間人材と地方公務員の交流環境の整備」の中で、地方公務員の副業(公務と公務以外との「1人複数」)を推奨</p> <p>9月1日 厚生労働省、『副業・兼業の促進に関するガイドライン』改訂</p>		<p>2月26日 厚労相・経産相・国交相、労使団体に対し、新型コロナウイルス感染拡大防止に向けた協力要請、テレワークや時差通勤の活用推進など(以降、コロナ対策は23年5月まで継続) → コロナ禍は2021年後半期以降の物価高の要因の一つに</p>
2021		<p>2月9日 増毛町、「増毛町職員の営利企業等の従事制限に関する規則」改定 → 同年4月1日施行</p>	
2022	<p>6月7日 『骨太方針2022』閣議決定、「ポストコロナの『新しい日常』に対応した多様な働き方の普及を図るため、時間や場所を有効に活用できる良質なテレワークを促進する。労働移動の円滑化も視野に入れながら、労働者の職業選択の幅を広げ、多様なキャリア形成を促進する観点から副業・兼業を推進する」と明記</p> <p>7月8日 厚生労働省、『副業・兼業の促進に関するガイドライン』改訂</p>	<p>4月1日 北海道日高振興局、「ナナイロひたかサポーター制度」運用開始、施策の一つに振興局職員の副業を含む</p> <p>7月7日 様似町、「地域貢献活動等を行う職員に係る営利企業の従事等の制限に関する運用について」制定</p>	<p>2月24日 ロシアのウクライナ侵攻開始 → 2021年後半期以降の物価高の要因の一つに</p>

年	国の動向	道内の動向	その他、関係する動き (地域の担い手確保、物価高など)
2023		<p>3月8日 えりも町、「えりも町職員の営利企業等の従事制限に関する規則」改定 → 同年4月1日施行</p> <p>3月21日 鈴木直道北海道知事、2選をめざす北海道知事選挙(23.04.09投開票)の選挙公約公表、基本政策③「地域とともにすすめる」>「179市町村との対話とサポートの強化」の中で、「一次産業の人手不足などの地域課題に取り組む道職員の副業を全道に広げていきます」と明記</p> <p>7月20日 留寿都村、「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」運用開始</p> <p>12月1日 小平町、「小平町職員の営利企業等の従事制限に関する規則」全部改正 → 24年4月1日施行</p>	
2024	4月1日 総務省、「地域活性化企業人制度」(14年度企業派遣型創設)に副業型を追加創設		6月27日 改正「入管法」など成立、技能実習制度廃止、育成就労制度創設