

# 公務員の副業に関する一考察

——地域における労働力確保のための検討

神 山 智 美

富山大学紀要. 富大経済論集      第67巻第3号抜刷（2022年3月）

富山大学経済学部

# 公務員の副業に関する一考察

## ——地域における労働力確保のための検討

神 山 智 美

キーワード：公務員，副業，労働力，補助労働力，働き方改革，副業・兼業の促進に関するガイドライン，地域産品，地元産業，農林漁業，人手不足

### 目次

#### はじめに

#### 第1章 副業とは

#### 第2章 公務員の副業規定

#### 第3章 判例の検討

#### 第4章 基準の明確化がカギ——先行事例

#### むすび

### はじめに

「働き方改革」が推進されるなか、厚生労働省は、2017（平成29）年3月の「働き方改革実行計画」を踏まえ、2018（平成30）年1月に、「副業・兼業の促進に関するガイドライン（以下「厚労省ガイドライン」という。）<sup>1</sup>」を策定した。副業・兼業については、「働き方改革実行計画」（2017（平成29）年3月28日働き方改革実現会議決定）において、複数の事業所で働く人の保護等の観点や

---

1 厚生労働省「副業・兼業の促進に関するガイドライン」平成30年1月策定（令和2年9月改定）<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyouku/0000192844.pdf>（2021年11月29日最終閲覧）。

副業・兼業を普及促進させる観点から検討されたものである。

厚生労働省ガイドラインは、2020（令和2）年9月に改定された。この改定では、副業・兼業の場合における労働時間管理および健康管理についてルールが明確化された。これは、企業も労働者も健康を確保しながら安心して副業・兼業を行うことができるようにするための手続を含めた（労働時間管理や健康管理等の）ルール策定である<sup>2</sup>。

このように副業・兼業<sup>3</sup>が促進されているが、公務員のそれらはどのような扱いになるのであろうかということが本小稿の検討テーマである。というのも、地方公務員がその業務として携わる地域創成や地域産業の活性化、とりわけ農林水産業の担い手不足は深刻で、その繁忙期の人手不足解消のためには、地域の労働力を結集する必要があるからである。

また、地元の農林水産業は、地域産品でもあり、こうした地域産品に家族や親類が携わっていることもあり、それを手伝うことができるかどうかについては議論もあるからである。すなわち、こうした地域産品生産の繁忙期に求められる「補助労働力」の担い手として、同地域の公務員は重要かつ頼りがいのある担い手といえるからである<sup>4</sup>。

そこで、本稿では、副業・兼業を概観し（第1章）、公務員の副業規定（特に地方公務員に関して）を検討し（第2章）、関連する判例（裁判例含む）の検討も行う（第3章）。さらに、先進事例のいくつかを紹介し（第4章）、若干

---

2 厚生労働省「『副業・兼業の促進に関するガイドライン』を改定しました」[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_13266.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_13266.html)（2021年11月29日最終閲覧）。

3 「副業・兼業」の区別およびその定義は、当ガイドラインには記されていない。他方、中小企業庁経営支援部創業・新事業促進課 経済産業政策局産業人材政策室の「兼業・副業を通じた創業・新事業創出に関する調査事業 研究会提言～パラレルキャリア・ジャパンを目指して～」2017（平成29）年3月には、「兼業・副業とは、一般的に、収入を得るために携わる本業以外の仕事を指す（1頁）」との記述があるにとどまり、「兼業」と「副業」の違いも明確ではない。そこで、本稿においては、できる限り「副業」で統一することとする。

4 荒牧寛人「副業に農業、解禁相次ぐ 企業や自治体の狙いはどこに？担い手拡大へ初心者参入を後押しも」日本経済新聞電子版 2021年11月18日掲載<https://career.nikkei.com/nikkei-pickup/001793/>（2021年12月9日最終閲覧）。

の考察をもって締め括ることとする。

## 第1章 副業とは

### (1) 働き方改革と厚労省ガイドライン

厚労省ガイドラインは、副業には次のような「メリット」と「留意すべき点」が、労働者および企業にそれぞれあると指摘する。

表1：副業のメリットと留意すべき点

	メリット	留意すべき点
労働者	①離職せずとも別の仕事に就くことが可能となり、スキルや経験を得ることで、労働者が主体的にキャリアを形成することができる。 ②本業の所得を活かして、自分がやりたいことに挑戦でき、自己実現を追求することができる。 ③所得が増加する。 ④本業を続けつつ、よりリスクの小さい形で将来の起業・転職に向けた準備・試行ができる。	①就業時間が長くなる可能性があるため、労働者自身による就業時間や健康の管理も一定程度必要である。 ②職務専念義務、秘密保持義務、競業避止義務を意識することが必要である。 ③1週間の所定労働時間が短い業務を複数行う場合には、雇用保険等の適用がない場合があることに留意が必要である。
企業	①労働者が社内では得られない知識・スキルを獲得することができる。 ②労働者の自律性・自主性を促すことができる。 ③優秀な人材の獲得・流出の防止ができ、競争力が向上する。 ④労働者が社外から新たな知識・情報や人脈を入れることで、事業機会の拡大につながる。	①必要な就業時間の把握・管理や健康管理への対応、職務専念義務、秘密保持義務、競業避止義務をどう確保するかという懸念への対応が必要である。

(厚労省ガイドライン3-4頁を基に筆者が表を作成)

労働者の動機は、大きくは金銭的動機および非金銭的動機に分けられるが、それらの中には様々なものがある。また、携わる副業には、雇用される形態もそうでない形態もある。そのため、それらの多様な動機によるいずれの形態の労働に対しても、本業たる企業には、「労働者の心身の健康の確保」および「ゆとりある生活の実現」のために、法定労働時間が決められている趣旨にも鑑み、

長時間労働にならないような留意が求められている（4頁）。

これらを踏まえて、厚労省ガイドラインは、モデル就業規則として「労働者は、勤務時間外において、他の会社等の業務に従事することができる（3頁）」と示している。その背景には、社会全体としても「人生100年時代」を迎え、「自らの希望する働き方を選べる環境づくり」「オープンイノベーションや企業的手段として有効」という先進的な試みが標榜されている（4頁）。加えて、筆者が注目するところとして、「都市部の人材を地方でも活かす」という観点からの地方創成への寄与（4頁）も記されており、この部分を形にする仕組みや仕掛け作りも求められてきている。

## （2）副業の動機

厚労省ガイドラインは、副業を希望する者は「年々増加傾向にある（3頁）」とする。さらに、その理由は、「収入を増やしたい、1つの仕事だけでは生活できない、自分が活躍できる場を広げる、様々な分野の人とつながりができる、時間のゆとりがあり、現在の仕事で必要な能力を活用・向上させる（3頁）」等さまざまであることが記されている。

とりわけ、本稿のテーマとも関連する「金銭を目的としない副業」または「非金銭的動機に基づく副業」、つまり本業に従事していることで生活の糧はその給与で確保しつつ、何らかのやりがいや使命感をもって臨む副業については、川上淳之准教授（現東洋大学）により、個人の嗜好に基づいて決定されていることが示されている<sup>5</sup>。

より具体的には、非金銭的動機に基づく副業は、本業の労働時間に制約されている傾向は低い（115頁）。さらに、余暇との間で代替関係にある傾向がみられる（117頁）。つまり、余暇をこの副業にあてているということになる。別の捉え方をすれば、副業が余暇の役割を果たすともいえよう。さらに、非金

---

5 川上淳之「誰が副業を持っているのか？—インターネット調査を用いた副業保有の実証分析」日本労働研究雑誌 No.680 102-119頁（2017）。

銭的動機に基づく副業は、本業との間で内容の重複はないものの、本業の役に立っていると認識されることから本業への自己啓発効果が指摘されている（117頁）。

こうしたことから、川上准教授は、非金銭的動機に基づく副業は、金銭的動機による副業とは対照的に、「本業の妨げとならないよう管理しながら副業を奨励することが雇用者の生産性向上につながる（117頁）」可能性を示唆している。

### （３）副業とボランティア

非金銭的動機に基づく労働力の提供の一つには、「ボランティア」が挙げられる。ここでいうボランティアとは、「自ら進んで社会事業などに無償で参加する人（広辞苑・第六版）」のことを示す。

ボランティアには無償と有償の区別も有り、さらには必要経費（例として交通費や昼食代等）は支給されるもの、現物支給の報酬を受け取る場合（金銭以外の報酬をもらう場合、例として果樹の収穫のボランティアにおいて当該果樹をお礼の品として支給される場合）等もある。こうしたボランティアと副業との違いは、業としているか、報酬を得て納税しているかということである。

では、公務員がボランティアをすることは当然に可能であるとしても、その報酬として金銭を受け取る行為は許されるのであろうかという点も注目される。これに関しては、次章（２）にて検討する。

## 第２章 公務員の副業

### （１）公務員の副業に関する規定

本稿で検討する公務員の副業には、どのような規制が存在するのであろうか。また、公務員が本業として就業する役所には、「労働者の心身の健康の確保」および「ゆとりある生活の実現」のための労務管理に加え、どのような対処が求められているのであろうか。以下に検討する。

まず、概して公務員は、その担う公務に応じて、「国家公務員法（1947（昭和22）年法律第120号）」と「地方公務員法（1950年（昭和25）年法律第261号）」により規定される。より具体的には、国家公務員法103条（私企業からの隔離）および104条（他の事業又は事務の関与制限）、ならびに地方公務員法38条（営利企業への従事等の制限）である。

国家公務員法103条1項は、①商業、工業または金融業その他営利を目的とする私企業（以下「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、顧問もしくは評議員の職を兼ね、または②自ら営利企業を営んではないと規定する。同法104条は、③報酬を得て（営利企業の役員兼業や自営兼業以外の）事業または事務に継続的または定期的に従事してはならないと規定する。つまり、営利目的<sup>6</sup>の活動や企業および団体の役員となること、自ら営むこと、および報酬を得て他の事務、事業に従事すること、つまり副業は、原則としても禁じられていることになる。ただし、同法103条2項は、①②に関し、人事院規則の定めるところにより、所轄庁の長の申し出により人事院の承認を得た場合には、例外として認められていると規定する。さらに同条3項は所轄庁の長の申出により、営利目的の事業の経営に（株式所有の関係その他の関係により）関わる事が可能な場合があることも示唆している。同法104条後段も、「内閣総理大臣及びその職員の所轄庁の長の許可」をもって、③の報酬を得て事業または事務に従事することを可能とする。

地方公務員法もほぼ同様である。同法38条1項は、（一）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その他人事委員会規則で定める地位を兼ねること、（二）営利企業を営むことおよび（三）報酬を得て他の事務、事業に従事すること、の三つを制限している。つまりこの規定により、営利目的の活動や企業および団体に関わる事ができないことになる。ただし、同条同項前段において、「任命権者の許可を受けなければ」との条件と付しているし、

---

6 商法（1899（明治32）年法律第48号）上の「営利目的」に同じ。

同条2項において、人事委員会が、人事委員会規則により当該「任命権者の許可の基準」を定めることができると規定する。つまり、許可の基準を満たして、任命権者により許可されれば、例外として認められることも可能とする。

以上の点を検討するに、各企業における副業も、職場からの承認・確認等があってこそできるのであるから、公務員も一般企業勤務と変わらない条件かとも思われる。しかし、一般企業勤務の場合は、会社ごとの「就業規則」による規定であるのに対して、公務員の場合には「法律」による規定である点が大きく異なる。これは、公務員という職務の公正の確保等を要する職業であるためである（詳細は（５）で検討）。そのため、国家公務員法103条および104条ならびに地方公務員法38条1項では、「営利目的の私企業を営むことと報酬を得て働くこと」には一定の制約があるといえる。また、これに違反すると法律違反を構成することになり<sup>7</sup>、服務規程違反となり懲戒処分の対象となる。また、事案によっては、背任や「天下り」を誘発することにもつながるリスクもある。

## （２）地方公務員における制限される行為の検討

続いて、上記の（一）から（三）について、橋本勇氏の著書『新版逐条地方公務員法（第五次改訂版<sup>8</sup>）』を基に、具体的にどのような行為が制限を受けるのかを検討しておく。

まず、（一）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その他人事委員会規則で定める地位を兼ねること、における「営利企業を営むことを目的とする会社その他の団体」には、農業協同組合、水産業協同組合、森林組合、消費生活協同組合などは、「実質的には営利企業類似の行為も行っている」のであるが、それぞれを規制する法律で営利を目的とはしないものとされている」ことを理由として、ここである「その他の団体」には該当しないものと

---

7 国家公務員法103条および地方公務員法38条に關しての罰則規定は存在しない。ただし、国家公務員法104条には存在する。

8 橋本 勇『新版逐条地方公務員法（第五次改訂版）』（学陽書房、2020年）。



解されている（なお、これらの団体から報酬を受けるときには（三）に該当する）<sup>9</sup>。

また、「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」とは、「営利を目的とする私企業を営むことを目的とする会社その他の団体における地位に限られるもの」であり、営利を目的としない団体の地位について定めることはできないものとされている<sup>10</sup>。さらに「地方公共団体の規則」とは、地方公共団体の長の規則を指す（地方自治法（1947（昭和22）年法律第67号）15条1項）<sup>11</sup>。その「人事委員会規則」および「地方公共団体の規則」で定める地位には、営利団体の顧問、評議員、清算人、および会社の発起人等が考えられる<sup>12</sup>。

次に、（二）営利企業を営むこと、に関する「営利企業」には、営利をその目的とする限り、農業も含まれる<sup>13</sup>。ただし、小規模兼業農家（例として、自家用の飯米や野菜を生産する程度）や、小規模林家（小規模山林地主で、冠婚葬祭のために立木を伐採する程度）であれば、「営利企業」には該当しない<sup>14</sup>。

さらに、公務員の家族が「営利企業」を営んでいることは、公務員本人ではないので本条の適用はない<sup>15</sup>。ただし、家族名義で実質的に公務員が私企業を営む行為は本条の脱法行為であり服務規程違反となり懲戒処分の対象とな

---

9 地方公務員法第38条関係「職員は協同組合の役員となることができるか」（昭二六・五・一四 地自公発第二〇三号）『地方公務員法実例判例集』自治省公務員部公務員課編（第一法規出版、1994年）1606頁。

10 地方公務員法第38条関係「就任について任命権者の許可を必要とする営利会社等の地位を人事委員会規則等で定める場合の範囲について」（昭二六・九・一二 地自公発第四〇一号）・前掲注9）1607頁。

11 橋本・前掲注8）786頁。

12 橋本・前掲注8）786頁。

13 地方公務員法第38条関係「農業は営利を目的とする私企業か」（昭二六・五・一四地自公発第二〇四号）・前掲注9）1606頁。

14 橋本・前掲注8）786頁。

15 橋本・前掲注8）786頁には、「旧管理服務紀律11条は、官吏の家族も許可を受けなくて商業を営むことはできないこととされていた。その理由は、家族主義的社会において官吏の品位の保持のためであった」ということが記されている。

る<sup>16</sup>。

最後に、(三)報酬を得て他の事務、事業に従事すること、という制約のもとに、それがいかなるものであれ、たとえ営利を目的としないものであっても禁止される。また、「報酬」とは、給与、手当などの名称のいかんに関わらず、労務、労働の対価として支給あるいは給付されるものをいう<sup>17</sup>。しかし、収入のすべてが「報酬」とみなされるわけではなく、労務、労働の対価ではない給付(例として、講演会や原稿料などの謝金やあるいは実費弁償としての車代)は「報酬」には該当しないとされている<sup>18</sup>。この点を踏まえれば、有償ボランティアにおける必要経費(例として交通費や昼食代等)の支給は、「報酬」には該当しないことになる。ただし、こうした交通費や昼食代名目で、多額の金銭を支給することは「多額の報酬」を受け取ったとみなされる。

### (3) 人事院規則

国家公務員法106条1項は、職員の勤務条件その他職員の服務に関し、必要な事項を人事院規則で定めることができると規定する。さらに、同条2項は、この人事院規則は、同法の規制の趣旨に沿うことを求めている。

これを踏まえ、人事院規則14-8(営利企業と役員等との兼業)第1項によれば、公務員が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、顧問もしくは評議員の職を兼ねまたは自ら営利企業を営むこと(以下「役員兼業等」という。)については、「人事院又は次項の規定により委任を受けた者は、その職員の占めている官職と当該営利企業との間に特別な利害関係又はその発生のおそれがない場合、かつ、「営利企業に従事しても職務の遂行に支障がないと認められる場合であって法の精神に反しないと認められる場合として人

---

16 橋本・前掲注8) 786-787頁。

17 橋本・前掲注8) 787頁。

18 地方公務員法第38条関係「職員が寺院の住職を兼ね布施等を受取ることは、報酬を得て事業に従事することとなるか」(昭二六・六・二〇地自公発第二五五号)・前掲注9) 1606頁。

事院が定める場合」のほかは、国家公務員法103条2項の規定により、これを承認することができないと規定する。

この運用に関しては、「人事院規則14－8（営利企業の役員等との兼業）の運用について（1956（昭和31）年8月23日職職-599）」がある。これには、「自ら営利企業を営むこと」（以下「自営」という。）の詳細が記述されているため、この定めが「自営」とみなされる、すなわち本業に対して「副業」を構成するとみなされるかどうかの線引きとなる。一例を挙げれば、農業、牧畜、酪農、果樹栽培、養鶏等においては、「大規模に経営され客観的に営利を主目的とすると判断される場合」や、太陽光電気（太陽光発電設備を用いて太陽光を変換して得られる電気のこと。）の販売においては、「販売に係る太陽光発電設備の定格出力が10キロワット以上である場合」が「自営」に該当する。

#### （４）制限を課す趣旨

上記のような制限が課される理由としては、公務員という職務の公正の確保等を要する職業であるためと前述したが、その趣旨には以下の三つがある。

一つ目に、「職務専念義務との関係」である。これは地方公務員法30条に規定されている。また、同法35条は、その勤務時間および職務上の注意力のすべてをその職務のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事せねばならないとする。これは、「人間の性」として、公務以外の事業など、特に営利性のある仕事や報酬を伴う仕事に従事した場合には、とかく注意や関心を奪われがちになり、本来の職務への集中力が欠けるおそれを伴うことが予測されることから、こうした事態を未然に防ぐ狙いがある<sup>19</sup>。

二つ目に、「職務の公正の確保」がある。これは、日本国憲法15条2項および地方公務員法30条が規定するように、公務員は「全体の奉仕者」として公共の利益のために働く存在であるとの規定により、職務の遂行に当たっては、

---

19 橋本・前掲注8）782-783頁。

特定の利益に偏することなく、常に中立かつ公正でなければならないと解されている。公務員が特定の会社の役員などを兼ねていたり、報酬を伴い事務、事業に従事していたりすると、その利益を念頭に置いて職務の公正を害するおそれがある。とりわけ、行政との間で取引関係を生じるときには留意を要する<sup>20</sup>。そのため、こうした事態となり「職務の公正」の確保が害される可能性に至る事態を未然に防止している。

三つ目に、「公務員の品位の維持」である。地方公務員法33条は、「その職の信用を傷つけ、又は職員の職全体の不名誉となるような行為をしてはならない」と規定する。すなわち、職の信用を保持し、職全体の名誉を維持する義務が公務員一人ひとりに課せられている。これは、公務員が、国民や住民の負託を受けて職務を遂行するという性質上、広く彼らの信頼を得る必要があるためであると説明されている<sup>21</sup>。そのため、公務員には、住民の信頼を得るためにも、公私を問わず、その品位を保持する必要がある、これが営利企業の職務に従事すること等を制限している趣旨でもある<sup>22</sup>。以上のことから、任命権者が、営利企業への従事制限の特例の許可を与える場合にも、「公務員の品位の維持」に支障が出ないものか、公務員に対する信頼の確保に悪影響を及ぼさないものか等の観点からの検討が求められる<sup>23</sup>。

#### （５）公務員の兼業に関する国の動き

前述の理由に基づき、公務員の兼業には原則として制限が課せられているが、任命権者が、営利企業への従事制限の特例の許可を与える場合がある。つまり、一定の制約に服するわけであり、その一定の制約に関しては稲継裕昭教

---

20 橋本・前掲注8) 783頁。

21 橋本・前掲注8) 784頁。

22 橋本・前掲注8) 785頁。

23 橋本・前掲注8) 785頁。

授（早稲田大学）の報告書<sup>24</sup>に以下の記述がある。

前述の2018（平成30）年1月の厚労省ガイドラインの策定を踏まえ、副業の普及促進が図られている。これを背景として、2018（平成30）年6月に内閣府の日本経済再生本部から出された「未来投資戦略2018」において、国家公務員の副業に関して、円滑な制度運用を図るための環境整備を進めると示した。これを受けて、2019（平成31）年3月に国家公務員の副業の許可基準が明確にされた<sup>25</sup>。

国家公務員法104条の兼業の解釈を踏まえた許可基準のより具体的な内容を以下に示す。まず、「報酬」とは労務、仕事の完成、事務処理の対価として支払われる金銭をいい、交通費等の実費弁償は含まれないこと、および単発的な講演や雑誌等への執筆で報酬を得る場合は、「定期的又は継続的に従事する」ことに当たらないことが明記された。また、兼業先および兼業する事業・事務については次の基準が出された（表2）。

**表2：兼業先および兼業する事業・事務について**

利害関係の有無	・在職する機関と兼業先に利害関係がないこと （「利害関係」とは、免許，許認可，検査，税の賦課，補助金の交付，工事の請負，物品の購入等の契約行為，不利益処分や行政指導等の対象であるものをいう。）
兼業先	・非営利団体の目的は公務の信用を傷つけるおそれがないこと ・非営利団体として活動実績があること ・非営利団体やその役員が刑事事件で起訴されていたり，業務停止命令等の不利益処分を受けていないこと（過去2年間） （「非営利団体」とは営利団体以外の団体を指す。例として，国，地方公共団体，独立行政法人，公益財団・財産法人・学校法人，社会福祉法人，医療法人，特定非営利活動法人，一般社団・財団法人，自治会・町内会，マンション管理組合，同窓会等である。）

24 稲継裕昭「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～」21頁。

25 内閣官房内閣人事局「国家公務員の兼業について（概要）」2019（平成31）年3月  
[https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kengyou\\_gaiyou.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/kengyou_gaiyou.pdf)（2021年12月9日最終閲覧）。

兼業する事業・事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経営上の責任者ではないこと</li> <li>・兼業する事業・事務が公務の信用を傷つけるおそれがないこと</li> </ul> (「経営上の責任者」とは、理事長、理事、監事、評議員等、組織・団体の経営又は運営上の意思決定権を持っている者をいう。)
-----------	---

(2019年3月「国家公務員の兼業について(概要)」を基に筆者が表を作成)

このように許可基準とその手続方法が明確にされることで、原則禁止であるとして委縮しがちであった公務員の副業に多くの可能性が出てくる。それは、公務員個人にとってはスキルアップや自己啓発であることが少なくなく、公務員が副業として携わる事業や事務内容は地域貢献や社会貢献であることが多い。とすれば、積極的にルールを明確化し、公務員諸個人の余剰労働力および時間(余暇等)を、地域創成や地域の第一次産業で不足する担い手不足の補助労働力として活用することを検討することは有意義であると考える。

## (6) 営利企業に従事することの任命権者による許可要件

繰り返しになるが、地方公務員法38条1項によれば、地方公務員も、例外的に任命権者の許可を受けることによって営利企業に従事することができる。また、同条2項によれば、人事委員会を置く地方公共団体の職員については、人事委員会はその規則で任命権者のこの許可の基準を定めることができる。そして、積極的にルールを明確化していくことが推奨されてもいる。そこで、任命権者による許可について考える。

まず任命権者については、地方公務員法6条2項に基づき任命権の委任がなされ、38条1項の許可の権限が委任された場合には、その委任をうけた上級の地方公務員は許可権者となる(兼職により一の職員について複数の任命権者が存在する場合には、そのすべての許可を要する<sup>26)</sup>)。

次に人事委員会規則で定める許可の基準については、「任命権者間に不均衡

26 橋本・前掲注8) 789頁。

が生じないよう調整をとる趣旨<sup>27</sup>」のものである。つまり、一般的基準を定めるものである。

なお、この基準の策定に関しては、「営利企業への従事制限が行われている趣旨」を十分に勘案する必要がある。というのも、地方公務員法35条の「職務専念義務の免除」が関係するからである。公務員が営利企業の業務に従事する場合には、その従事する時間が勤務時間の内であれば、同条の許可が必要である。さらに、勤務時間内であれば、さらに年次有給休暇の承認を受けなければならない<sup>28</sup>。

公務員による地域貢献や社会貢献と、公務員個人のスキルアップや自己啓発を両立させることを可能とする、「適切な基準」の策定が各地方自治体には求められる。

### 第3章 判例等の検討

#### (1) ニュース報道から

本稿で主に検討しているのは、公務員の副業、とりわけ地方公務員が地域の農林漁業という第一次産業の補助労働力の提供者となれる可能性の有無の検討である。この点に関しては、以下の2021年9月に相次いで報じられた次の2件のニュース報道が対照的でもある。だが、全体の方向性としては、同一でもあり、その点が興味深い。

まず1件目は、2021年7月末に、北海道十勝地方の20代消防士が、許可なく農作業アルバイトの副業をしたとして戒告処分を受けた事案である<sup>29</sup>。記事では、「『夏から秋は人の取り合い。一人でも多くの人が来てくれたら、農業全体のプラスになるのに。』」と処分を受けた消防士が働きに来ていた管内の農家の

---

27 橋本・前掲注8) 789頁。

28 橋本・前掲注8) 789頁。

29 高田晃太郎「公務員が農作業バイトで戒告 人手不足の農業王国で副業解禁の声」2021年9月20日14:45配信 十勝毎日新聞<https://news.yahoo.co.jp/articles/a304365998701ec877fd77cb8321f0c9a8fcc65d> (2021年12月10日最終閲覧)。

男性（42）が語っていること、「農業王国・十勝では本業を隠しながら働いている人が一定数いるとみられ、関係者は『働きたい人が堂々と働けるようになってほしい』と声をそろえ」ていること、およびこうした要望と状況を受けて、北海道内の渡島管内鹿部町は、2019年に道内の自治体では初めて副業を認める制度を整えたこと等が紹介されている。渡島管内鹿部町はでは基幹産業である漁業の人手不足を公務員の副業で補うことをねらいとしており、今年度は当時までに（延べ：鹿部町からいただいた資料によると「延べ」人数であると筆者により推測。詳細は第4章（2）の鹿部町の記述を参照のこと。）11人がホタテ漁などを手伝ったことが明記されている。なお、同町総務・防災課の見解として、「職員が地域の実態に触れることで課題を見つけ、仕事に生かしてくれたら」と期待していることも明記されている。

以上のことから、批判されていること（求められていること）は、地元残業を副業として手伝った行為ではなく、地元自治体が基準を早期に策定する必要があること、そしてその基準を当該公務員らが遵守することであることがわかる。

2件目は、2021年9月に、青森県弘前市は、高齢化や過疎化に伴う農業の担い手不足が深刻化しており、その解消のために、収穫作業などを手伝い市職員のアルバイトを10月から許可するという事案である<sup>30</sup>。同市によると、りんご農家での副業を可能とする取り組みは全国で初めてとのことである。

この記事の特徴は、副業要件の概要を明記していることである。「対象から、農家との利害関係が発生する農林部と農業委員会の職員は除外。（1）市業務に当たる勤務日は1日3時間以下（2）週計8時間以下（3）月計30時間以下—の全条件を満たす場合に認める。アルバイト代は最大月2万5千円程度」との記述がある（詳細は次章にて検討する）。

---

30 共同通信「リング農家で副業可能に 青森・弘前市職員、全国初」2021年9月24日16:42 <https://news.yahoo.co.jp/articles/cf78db7f859006fa64997138b6eb2c61064177b8>（2021年12月10日最終閲覧）。



基準を策定して、公務にも支障の出ない範囲で、地域産業への補助労働力提供にも資する形で、かつ、地方公務員法に則り総労働時間数を管理しながら、労働者自身にも無理のない勤務を推奨している様子がかがえる。

## (2) 判例（裁判例含む）の検討

この節では、筆者の管見により公務員の副業関連条文に関する判例を収集して、参考までに以下に紹介する。

事件	概要	結果
①国家公務員・報酬金請求事件 東京地判昭和42年4月11日判時482号59頁	ごく近時まで国家公務員（元高級官僚）であった者（X）が、国有財産の払下げのあっ旋を他者から受任してこれに従事した。そのうえで、いわゆる「顔利かせ料」の支払請求をしたところ、本訴請求が認容すべき請求権の行使にあたるかどうかについて争われた事件である。 裁判所は、Xがこの業務をすることは、国家公務員法103条2項に直接抵触することはないとしても、その所期するところに背馳するため、払下げにかかる報酬を裁判によって請求することはできないと判示した。	原告の請求棄却
②地方公務員・専従休暇不承認処分取消請求事件（兵庫県） 神戸地判昭和39年3月26日行政事件裁判例集15巻3号453頁	兵庫県立高等学校教職員組合の中央執行委員である兵庫県内高等学校の教諭である原告（X）が、被告に対し、被告（兵庫県教育長）がなした、原告申請の「組合の業務に専ら従事するための休暇」（専従休暇）への不承認処分の取消を求めて訴訟を提起した事件である。 裁判所は、原告の請求を認容し、地方公務員法第35条と同法第38条とは、本来別個の趣旨に基づく規定であるから、前者の職務専念義務免除の承認を得ても、後者の営利企業等への従事制限に触れる場合は、さらに所定の許可を受けなければならないものと解すべきであること、さらに、休職中の職員でも、職員としての身分を有する以上、地方公務員法第38条の適用を受けるものと解すべきであって、職員団体の業務に専従する場合にはなお、同条所定の許可の趣旨での専従承認を得なければならないと解すべきであると判断した。	原告の請求認容

③地方公務員・県立高校教諭私塾経営減給処分事件（徳島県） 徳島地判昭和58年4月27日判自5号67頁	県立高校教諭（X）が長期間にわたり、しかも上司や関係機関の警告を無視して私塾を経営していたことが、地方公務員法38条1項、32条に違反し、教員としての信用を失墜させたとして、同教諭に対し、同法29条1項に基づいてなされた三か月間給料の100分の10を減ずる旨の懲戒処分がなされた。Xは当該処分の取消を求めたが、裁判所は適法と判断した。	原告の請求棄却
④地方公務員・住民訴訟による損害賠償請求、住民訴訟による怠る事実の確認等請求事件 東京地判平成6年5月24日判タ860号148頁	東京都練馬区は、社会福祉法人Aに対し特別養護老人ホームの開設のために必要な準備の事務を委託したところ、その委託料の清算においてAが委託料の執行額として計上した金額の中に架空の支出や委託事務の処理とは無関係な支出に基づくものが含まれているとして、原告らが、練馬区長らに対し、地方自治法242条の1第1項4号に基づく損害賠償等を請求した事件である。 裁判所は、本件において未だ清算されていない額がある場合には、練馬区は右部分について本件委託契約に基づく精算残金支払請求権を有し、これを行行使することができるのであるから、特段の事情のない限り、練馬区には損害は生じていないものというべきである等として、原告らの請求を一部却下、一部棄却した。	原告らの請求を一部却下、一部棄却
⑤地方公務員・市の消防職員に対する懲戒免職処分取消請求事件（宝塚市） 神戸地判平成29年4月26日判自433号27頁	被告（兵庫県宝塚市）の消防職員であった原告（X）が、許可を受けずに自ら営利企業を営んだこと、妻子があるのに独身と偽って女性と交際し、それが発覚してその女性から損害賠償請求訴訟を提起されたこと、行先について虚偽記載をした旅行願を提出したことを理由として処分行政庁から懲戒免職処分を受けたため、処分行政庁の所属する被告に対しその取消を求めた事件である。 裁判所は、Xは懲戒事由に該当する行為を行ったが、それに対する懲戒処分として免職は重すぎるとして、原告の請求を全部認容した。	原告の請求を認容

①は、被告会社が原告に対し本件払下のあつ旋の依頼をしたことは当事者間に争いが無いが、国家公務員法103条2項では、公務員は、その「離職後二年間は、営利企業の地位で、その離職前五年間に在職していた人事院規則で定める国の機関と密接な関係にあるものにつくことを承諾し又はついてはならない。」旨定めている。同項の趣旨は、同法9条1項に規定する公務員の服務の根本基準である、「国民全体の奉仕者」であるという根本基準を完全に実現す

ることである。そのため、職員の職務遂行に対する好ましくない影響を与えるおそれのある行為を排除するため、将来の離職後の行為をも制限する必要があると考えたためであり、畢竟、在職中の職員の全体の奉仕者としてのサービスの適正を期し、あわせて公務の運営に対する国民の信頼に答えるためのものと解するのが相当であると判断している。

②は、組合の専従に対しての地方公務員法第38条の適用について判断している。専従期間経過後においても、専従不承認処分が取り消されないかぎり、地方公務員法第38条違反の責めを問われる可能性が現存する以上、当該処分の取消を求める法律上の利益があるものと裁判所は判断し判示した。

③は、長期間にわたり、しかも上司や関係機関の警告を無視して私塾を経営していた事件である。原告は教育公務員であるが、「労働基準法8条12号、94条の趣旨にかんがみれば、教育公務員といえども勤務時間外の私生活の自由は法律上保障されるべきであるから、使用者である被告は勤務時間外における原告の私的活動について命令、監督する権限を有するものではない。」また、「公務員が全体の奉仕者たるべきこととは、その勤務が一部の人の利益のためであつてはならないことを意味するにとどまり、公務員に対し勤務時間外の私生活を国民のために犠牲にすべきであるということまで意味するものではない。」さらには、「本件処分の理由となつた私塾の経営は、原告の勤務時間外における私的時間を使用してなされるものであつて、何ら違法ではなく、被告はこれを禁止する権限を有しないものである。」と主張した。加えて、原告は、妻、子、両親と多数の扶養家族を抱え、県から支給される給与だけでは家計を維持できず、私塾の経営はこれら家族を扶養するためやむを得ないものであつて、いわば自衛行為に該当し、違法性が阻却されるというべきであるとも主張した。しかしながらこれらの主張は裁判所には認められていない。

④は、住民訴訟による損害賠償請求および怠る事実の確認等請求事件である。地方公務員法38条に関連する内容としては、裁判所は、区から事務の委託を受けた社会福祉法人が、区から派遣されてその事務を補助した区の職員に

対し謝礼を支払ったことについて、その支払が地方公務員法に違反するものであっても、不必要な出費となるとはいえないと判断した。

⑤は、地方公務員法第38条違反を含むいくつかの非違行為に対する懲戒処分の内容が問われたものである。裁判所は、地方公務員の懲戒処分に係る指針によれば標準的な処分の種類が減給または戒告に当たる2つの非違行為と、標準的な処分の種類がいずれも戒告に当たる2つの非違行為をした公務員に対し、処分行政庁が懲戒免職処分とすることは、住民に与える不信感等を考慮したとしても均衡を失し、社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を逸脱、濫用するものとして違法であると判断した。

## 第4章 先行事例

### （1）地方公務員の地域貢献としての副業を推進している自治体

#### 1）概観

地方公務員法38条1項によれば、地方公務員も、例外的に任命権者の許可を受けることによって営利企業に従事することができる。また、同条2項によれば、人事委員会を置く地方公共団体の職員については、人事委員会はその規則で任命権者によるこの許可の基準を定めることができる。往々にして「副業解禁」という表現が用いられているが、正確には、任命権者等による副業に関する許可等が出ればそれが可能であることから、その基準を明確化したということである。

地方公務員の副業を推進している自治体とその内容については、前述の稲継裕昭教授（早稲田大学）の報告書<sup>31</sup>に詳しい。それによれば、地方公務員の副業容認の先駆けは、兵庫県神戸市である。神戸市は、2017（平成29）年4月から、「地域貢献応援制度」の制度を作り、副業の容認を進めている。他には、2017年に奈良県生駒市が、2018（平成30）年9月に長野県が、同年10月に宮崎県

---

31 稲継・前掲注24）26-46頁。

新富町が、2019（令和元）年10月茨城県笠間市と福井県が、同年11月には前述の北海道鹿部町が、それぞれ副業の基準を明確化し奨励をしている。さらに、2017（平成29）年11月から広島県福山市が、2019（令和元）年7月から北海道余市町と大阪府能勢町が、同年9月から福井県が、同年10月から奈良県生駒市が、副業を前提とした採用をしている<sup>32</sup>。

以上を基にして、この節では、本稿の趣旨に照らして、地域貢献としての副業によって農林漁業に補助労働力を提供することを主目的とした事案やそうした実績のある自治体について紹介する。

## 2）兵庫県神戸市

まず先駆けとなった神戸市では、2017年4月から「地域貢献応援制度」により、営利企業の業務に従事するに際しての許可として運用が開始されている。「地域貢献応援制度」とは、市の職員が、職員として培った知識・経験等を活かして、市民の立場で地域における課題解決に積極的に取り組めるよう、営利企業への従事等のうち社会性・公益性の高い継続的な地域貢献活動に、報酬を得て従事する場合の取扱いを定めたものである<sup>33</sup>。

活動については以下のとおりである。活動対象は、（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、（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。活動内容の審査基準は、「社会性・公益性・計画性」の3点を重視している<sup>34</sup>。対象職員は、（1）一般職の職員であり、（2）活動予定日において在職6カ月以上であること（た

---

32 稲継・前掲注24）26頁によれば、2020年1月現在の集計であり、現在ではより多くの自治体でこうした試みが展開されていることが予想される。

33 神戸市の副業制度については、神戸市行財政局人事課 伊藤良輔氏から2021年12月17日にいただいた資料（「営利企業への従事等の制限に関する規則（昭和27年2月1日人事委員会規則第3号）」および「地域貢献応援制度」）、ならびに以下のウェブサイト等を参考している。神戸市公式ウェブサイト「神戸市職員採用・働き方改革」<https://www.city.kobe.lg.jp/information/shokuinsaiyou/saiyou/reform/index.html>（2021年12月10日最終閲覧）。

34 稲継・前掲注24）27-31頁。

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。2018（平成30）年12月以降に緩和した要件である。）である。労働時間は、勤務時間外、週休日および休日における活動であり、営利を主目的とした活動でないことが要件である。さらに、過去5年以内に活動する団体との契約、補助、指導、処分を行う職に就いていないことも要件審査の項目である。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が要件とされている。報酬は、地域貢献活動として許容できる範囲であることとされている<sup>35</sup>。

特徴的なのは、要件審査に「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。）」という項目があることである。こうした者にのみ許可することを要件としているため、そもそも許可を申請する者も本務の勤務成績に支障をきたすような副業を試みることは想定されていないと考えられる。

「地域貢献応援制度」を利用するための許可申請書様式に則り、活動開始予定日の1カ月前までに所属長に承認を得て人事課に許可申請書等を提出することとなっている。そして、毎年度2月末日までに、所属長を通して人事課に次席報告書等を提出することが課せられている。加えて、任命権者は、実績報告書を受けて許可基準を満たさないと判断した場合には、その理由を付して翌年度の許可を行わない旨の通知を本人に通知することが規定されている<sup>36</sup>。

農林漁業に関しては、2017年に「農村地域の古民家の活用などの活動を行うNPOに従事」および「農会におけるJA等関係団体との調整や資料作成」という活動内容での副業があった。公務員の副業の最たるものとしては、概して、スポーツ少年団やまちづくりイベントなどへの参加、学校で部活動の外部コーチ等が挙げられるが、神戸市の試みにおいては、これらに限らず農林漁業への補助労働力の提供を含む多様な形態が可能である。

---

35 総務省「地方公務員の社会貢献活動に関する兼業について」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000656248.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000656248.pdf)（2021年12月12日最終閲覧）。

36 総務省・前掲注35）。

### 3) 福井県

都道府県としては2例目（1例目は2018年9月開始の長野県）となったのが福井県である。福井県は、2019（令和元）年10月1日に「現場で輝け！福井県地域ビジネス兼業促進制度」を創設した。これは、「積極的に地域ビジネスに参加し、県内の団体・企業とともに現場の課題解決に取り組む」ことを目的に掲げ、地方公務員法38条1項前段の副業許可基準を策定し、積極的に運用するものである（営利企業への従事等の制限に関する規則（昭和26年福井人事委員会規則第7号）3条）。職種を「地域の発展に寄与する公益性が高い事業」としている。制度の仕組みの詳細は、各所属長宛の総務部長通知「現場で輝け！福井県地域ビジネス兼業促進制度の創設について～『協働』って仕掛けづくり～」（人第385号令和元年9月27日）により規定されている。具体的には以下のとおりである。（1）一般職の職員であり（2）在職1年以上の約3千人が対象となっている。労働時間は勤務時間外で週8時間以下、1ヵ月30時間以下、勤務日は3時間以下、人事課長に許可申請書を提出し、毎年度末に活動実績を報告することが課せられている。報酬は社会通念上相当の範囲を超えないものとする<sup>37</sup>。さらに、前述の総務部長通知の（別紙1）「兼業が措置される地域ビジネス事例」には、「地域の人手不足対策」として、「担い手不足が深刻な農事組合法人等の事務補助」および「障がい者就労支援施設における農園管理、農作業補助」も明記されている。

同県の副業制度の特徴は、「ビジネス」、「営利企業」への補助労働力を主眼としている点である。これらの中には、農林業も含まれてくる。県人事課の広瀬貴之課長の補佐のコメント「基準を明確化したことで、積極的に申請しやすくなる。過疎地域では集落に担い手が少ないこともあり、県職員が入ることで

---

37 福井県の副業制度については、福井県総務部人事課人事グループ 帰山篤史主査から2021年12月13日にいただいた資料、および、以下の新聞記事を参考にしている。鈴木卓郎「福井県、職員の副業・兼業を解禁 基準明示に歓迎の声ウエブ福井」2019年11月11日4:00 日本経済新聞等<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO51949810Y9A101C1962M00/?unlock=1>（2021年12月12日最終閲覧）。



行政だけでは難しい課題を解決するきっかけにできる<sup>38</sup>」には、農産漁村の担い手の創出に期待する趣旨があることもうかがえる。この背景には、2019(令和元)年4月の知事選で、杉本達治県知事が選挙公約に「職員はオール福井の営業マン 地域ビジネスにも参画」と掲げたのがきっかけである。同年8月に県が策定した「行財政改革アクションプラン」において、「地域貢献活動に関する兼業を積極的に推奨」という文言が導入され、具体的な制度として結実した。

また、同県でのこうした試みは、薬剤師など専門職以外の一般職の公務員にも、多様な活動がしやすくなったし、報酬を受け取ってもよいことでモチベーションにもつながり、自費でなくてもよいので継続性がある等と、好意的に受けとめられている<sup>39</sup>。

さらに、福井県には、産業労働部の所管事業として、県内の中小企業事業者が、副業人材の活用により企業の生産性向上や経営課題の解決を促進するために、県外のプロフェッショナル人材を副業・兼業の形態で活用した場合に、負担した移動費(交通費および宿泊費)の補助を行う制度を設けている<sup>40</sup>。これは、プロフェッショナル人材と言われるような人は、給与面等で都市部に集中する傾向があるため、県内企業がそうした良質な人材を活用できるようにする機会の創出のための施策の一つである。同県の、地元ビジネスへの人材投与や良質な労働の確保に積極的な政策姿勢がうかがえる。

## (2) 地元の第一次産業への補助労働力の提供

### 1) 北海道鹿部町の漁業副業

2019年11月、前述の北海道鹿部町において、町の基幹産業である漁業(ホタテ・昆布漁の手伝い)、水産加工業等の深刻な人手不足の解消を目的として、

---

38 鈴木・前掲注37)。

39 鈴木・前掲注37)。

40 福井県公式ウェブサイト「地域外副業・兼業人材活用促進事業補助金について」<https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/chisangi/bosyu/fukugyo-kengyo-hojokin.html> (2021年12月12日最終閲覧)。



職員の副業として許可できる基準を明確にした<sup>41</sup>。

労働時間は勤務時間外で週8時間以下、1ヵ月30時間以下であること、週休日および休日に従事すること、公務員としての信用失墜行為がないこと、および報酬は社会通念上相当と認められる範囲であることなどが規定されている<sup>42</sup>。同町の規則等で興味深い点は、そのタイトルのわかりやすさである。規則・要綱はそれぞれ、「営利企業への従事等制限の許可の基準に関する規則」および「営利企業への従事制限の許可に関する要綱」という名称であり、営利企業で報酬を得て従事するにあたり、鹿部町の発展・活性化に寄与する活動等の要件を満たせば、許可対象となりえることがわかりやすく明記されている。

町の広報によれば、「町外出身の職員が増え、町内の基幹産業である水産業を知ってもらう研修の意味を込めて地域活動への参加促進をねらいとしています。水産業以外にもスポーツクラブの指導者、消防団など広域性（原文ママ：「公益性」または「公共性」のことと考えられる。）の高いものを想定しています。<sup>43</sup>」と、その趣旨が述べられている。

なお、漁業関連の副業者数は、2020（令和2）年度は4名、2021（令和3）年度は7名で、いずれもホタテ養殖作業への従事であった。2021年の従事者のうち3名は、前年に引き続き従事した者である。こうした漁業関連の作業は、単純作業ではあるが、スピードが求められるようで、「セミプロ（セミプロフェッショナル）」というほどではないものの、徐々に熟練していくようであり、次代の地域産業の担い手として期待するところである。

## 2）青森県弘前市のりんご収穫副業

2021年10月、青森県弘前市において、りんごの収穫作業等を手伝う市職員

---

41 鹿部町北海道の副業制度については、主に、鹿部町総務・防災課 工藤裕之課長から2021年12月14日にいただいた資料を基にしている。

42 稲継・前掲注24）42頁。

43 鹿部町公式ウェブサイト「(7) 広報しかべ」[http://www.town.shikabe.lg.jp/kouhou/pdf/3152\\_78428044.pdf](http://www.town.shikabe.lg.jp/kouhou/pdf/3152_78428044.pdf)（2021年12月12日最終閲覧）。

のアルバイトを許可するための基準を策定した。同市の基幹産業はりんご生産である。同市は、りんご生産量は突出して国内1位であり、果実部門における産出額も同じく国内1位であり、農業算出額は2019（令和元）年には461億円（対前年比31億円）で国内8位<sup>44</sup>という高順位を保っている。しかし、高齢化や過疎化に伴う農業の担い手不足が深刻になっており、とりわけ、人手を要する労働ピークが収穫期等の特定の時期に集中しており、それに携わる補助労働力の確保が課題となっていた。

そこで、同市は、これまでも補助労働力の臨時的な雇用確保対策をしてきており、一定程度の効果は出してきた。さらに、農業現場での安定した補助労働力となる人材を確保するために、同市の職員に「副業で休日だけ」「週に1日程度」などの柔軟で多様な働き方を提示することで、対応することとしたのである。これは、同市のりんご課と人事課による「市職員によるりんご生産アルバイトでの兼業」というりんご生産に特化した副業の新たな許可制度である点が特徴的である。

許可基準の策定と運用については、「市職員のりんご農家における兼業の仕組みづくり」についてはりんご課で、「それを受けての許可に関する要領の策定」については人事課で実施した。当該要領の策定に置いて留意した点は、（1）兼業先の農家との利害関係の確認、（2）心身の著しい疲労により本務に悪影響を与える場合についての日数や時間制限の設定である（（2）については、平成31年3月28日付けの内閣官房通知（閣人人第225号）<sup>45</sup>を参考にしている。）当該職務担当者らが調整に苦心して点としては、上記（1）（2）に同じである。

弘前市としては、りんご生産は基幹産業でもあり、市職員のアルバイトを許

---

44 弘前市の副業制度については、弘前市農林部りんご課企画推進係 佐々木瑛子主事および同市総務部人事課人事研修係 三國 梢主査から2021年11月26日にいただいた資料を基にしている。

45 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）2019（平成31）年3月28日閣人人第225号 [https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinkyoku/files/h3103kengyou\\_tuuchi.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinkyoku/files/h3103kengyou_tuuchi.pdf)（2021年12月12日最終閲覧）。

可するための基準の策定のみならず、気軽に働ける短期雇用派遣システムの構築（1日バイトアプリ（daywork）の運用開始）も行っている。これは青森県内で初の試みで、イメージとしては市職員のアルバイトに類似した「空いた時間にアルバイトをしてもらおう」というものである。より具体的には、募集する農業者は、「1日でも、範囲地でもいいから人手が欲しい」ため、市職員は休日に副業でそれを手伝い、一般の方（主婦（夫）の方）にも「空いた時間に家計の足しに」してもらうために、さらに、定年退職された高齢者の方にも「毎日は無理でも週に2～3回なら」可能であればと、参加を募っている。同市が、基幹産業を重視して、その補助労働力の確保へ市の総力を挙げて取り組む姿勢を示したものと解釈できる。

同市には、従前から「弘前市職員の兼業許可に関する事務取扱要領（2008（平成20）年4月3日施行。以下「兼業事務取扱要領」という。）」が存在したが、新たに、「弘前市職員のりんご農家等への従事等の制限に係る許可に関する要領（以下「市職員によるりんごアルバイト要領」という。）」が策定され、2021（令和3）年9月2日から施行された。

この市職員によるりんごアルバイト要領は、従前から存在する「兼業事務取扱要領」11条の委任規程に基づき規定されている。つまり、りんご農家等におけるりんご生産に関する事務に職員が従事するにあたり、市長が従事内容の審査を行う場合の事務の取扱いについて、「兼業事務取扱要領」に定めるもののほか、必要な事項を定めたものである（「市職員によるりんごアルバイト要領」1条）。具体的な審査内容は、「市職員によるりんごアルバイト要領」4条に規定されており、その内容は、前述の留意点（1）兼業先の農家との利害関係の確認、（2）労働時間は週8時間以下、1ヵ月30時間以下、勤務日は3時間以下なお、同6条には、適用除外として、同要領の規定は、「自営としてりんご農家を営む職員の当該自営に係る従事については適用しない」旨の明記がある。この点に関連して、「兼業事務取扱要領」3条3項において、「農業、牧畜、酪農、果樹栽培、養鶏等にあつては大規模に経営され客観的に営利を主目的と

する企業と判断されるとき」には、それは同要綱2条2号の「自営」に該当するとの規定がある。そのため、自営であれば、まずもって「兼業事務取扱要領」に基づく許可が必要となる。

今年度（2021（令和3）年の収穫期の実績は、市職員32名が許可を受け、24件の農家のもとでりんご生産に従事した。なお、同市としては、20万円以上の副収入があれば法令に則り確定申告の必要があると考えているが、今年度はそれに該当する者はいなかったようである。また、同市としては、継続的な臨時雇用による補助労働力の確保を目指しているわけであり、今年度のアルバイト実施者に労働実績の報告を含めたアンケートなどをして、よりよい制度の構築を試みている。継続した仕組みとするためには、まずもって、今年のアルバイト体験者が来年度以降も参加してくれるかどうかという点が重要であり、農業者もアルバイトする市職員にとっても、周囲の後押しや支援のある使いやすい制度として確立することを望む。

## むすび

以上、地域の農林水産業への補助労働力の提供策としての、公務員の副業の活用について若干の検討をし、本小稿を締め括ることとする。

1点目に、人事政策ではあるが、第一次産業を中心とする地元産業への補助労働力の提供政策であることから、人事課のみならず、産業労働部との共同によって推進することが重要である。2点目に、地元農林漁業という地元産業や地域産品の生産業への補助労働力の提供政策を、人事委員会規則で副業規制の例外と認める地域貢献活動とみなしてそれが担保する「社会性・公益性・計画性」に基づき、許可審査をする場合もある。他方、青森県弘前市のように、「兼業事務取扱要領」に基づき、別途「市職員によるりんごアルバイト要領」を規定してりんご生産に関しては運用しているケースもある。いずれがふさわしいかについては、地域の実情に応じて判断されることが望ましい。

東日本大震災やいわゆるコロナ禍（密を避け、人流を抑制すること等が求め

られている)を通じ、スローライフや田舎への移住を志向する人は一定数存在することが確認されている。働き方改革の推進やワークライフバランスという言葉の普及とともに、「半農半X<sup>46</sup>」というように、農業と他の事業を両立しながらの暮らしというのにあこがれる人も増えてきているように感じている。とはいえ、農林水産業に携わる人の高齢化は深刻で、新規就農者等を支える仕組みづくりが実態には追いついていない。そこで、すぐには「半農半X」というライフスタイルを確立することにはならないであろうが、公務員の副業の推進は、地方に存する現役労働世代の意欲を地元農林漁業に投入できる合理的な策の一つだと考えている。さらに、地元産業に関する知見を得るための研修の機能在確認されるならば、補助金助成も可能になりえる。

他方、本稿では触れていないが、企業における副業や有償ボランティアを推奨して、事業者の本業に関連する地場産業等への補助労働力とすることはできないかとも思料する。事業者が、その従業員に対して、農繁期には農家でボランティアせよということとはできない。だが、農家にとっても収穫時の人手確保は大事業であることから、例として、「お茶産業の会社で、お茶摘みや茶畑保全に関する副業や有償ボランティアを推奨する」「水産加工業や農産物加工業等において、漁業や農林業における繁忙期の(対応可能な作業に関する)副業を推奨する」というのも有用な対策ではなかろうか。事業者にとっても、携わる従業員個人にとっても有益な活動(営み)となると考える。さらに、こうした事業者や農家者への経済的なサポートも、福井県産業労働部所管事業である中小企業事業者助成事例(県外からプロフェッショナル人材を副業として招聘するための補助金)のように実施している事例もあることが興味深い。複数の都道府県でこうした補助金制度が確立すれば、「互酬的」な運用のされ方にもつ

---

46 「半農半X」とは、「農的暮らしを実践しつつ大好きなことを追求すること」、「農業収入の他に、兼業収入を加えて生計をたてるライフスタイル」のことなどと表現される。「小さな農業で食べる分だけの食を得て小さな暮らしをし、生きがいとする仕事または金銭を得る仕事であるXをして、人間らしく積極的に社会とかかわっていくこと」という用いられ方もしている。

なからである。他県の水産加工業や農産物加工業等から、自県への補助労働力の提供も可能となるわけであり、自県の水産加工業や農産物加工業等から、他県への補助労働力の提供も可能となりやすくなる。

今後の議論のたたき台にでもなれば幸甚である。

#### 謝辞：

本稿は、JST-RISTEX 科学技術イノベーション政策のための科学研究開発プログラム（課題名：農林業生産と環境保全を両立する政策の推進に向けた合意形成手法の開発と実践[JPMJRX20B3]：代表 香坂 玲教授（名古屋大学））の研究成果の一部である。

提出年月日：2021年12月15日

