

「地方公務員の兼業許可基準の在り方に関する論点整理のたたき台」 に対する自治労の考え方と対応について

1. この間の経過

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・地方公務員の働き方に関する分科会（2024年9月～林総合労働局長が委員として参加）において地方公務員の兼業・副業が検討テーマのひとつとされました。

分科会では、この間3回にわたって国の兼業制度の説明、長野県・民間企業における事例紹介、利益相反の考え方、健康管理等について事務局説明と意見交換がされてきました。

一方、第217回通常国会の開会にあたって、石破首相が地方創生2.0として「地方公務員の兼業・副業の弾力化」によって地域の中の方々が力を発揮できる環境を整備すると表明しています。

国家公務員については、2023人勸で公務における兼業の在り方について、検討していく旨言及し、2024年に現行制度の考え方等についてQ&A形式の資料を内閣人事局と共同して公表しました。2024人事院報告では、職員の自律的なキャリア形成や自己実現等につながる制度の見直しについて具体的な検討を進めることが示されました。

2. 「論点整理のたたき台」についての議論経過と今後の予定

3月17日に行われた第4回分科会において、「地方公務員の兼業許可基準の在り方に関する論点整理のたたき台」が示され、委員からは

- ・「職員個々のニーズに一定の制限をかけつつ」という文言はかなり抑制的に見えるため修正すべきではないか
- ・公務能率確保、職務の公正性確保、職員の品位保持さえクリアできていれば首長判断で認めるようにするべきではないか
- ・いままで過剰規制となっていたものを、適正な規制にしていこうというのが基本的な趣旨ではないか

という趣旨の発言がありました。今後、これら意見を踏まえた修正を行ったうえで、次回第5回分科会において「論点整理（案）」を審議することとなっています。

3. 自治労としての兼業・副業に関する考え方

自治労の運動方針においては、厚生労働省が作成した副業・兼業に関するガイドラインの改定を受けて、「所定労働時間の通算や割増賃金の支払義務などに関する考え方が示されました。ガイドラインに沿った労働時間管理や健康管理を求めます。」（2023年第97回函館大会）としてきたところです。これは、地方公務員を含む全労働者を念頭に置いた記載であることから、「論点整理のたたき台」

や地方創生 2.0 等を踏まえ、下記の考え方を基本に対応することとします。

○ 地公法上、兼業の許可基準は任命権者に委ねられていることから、総務省による自治体に対する規制、促進の働きかけや通知などは地方自治、労使自治の観点から極力排除すべきものである

○ 兼業を原則禁止する「国基準同様」としている自治体が多数を占め、許可基準が定まっていない自治体も存在するなかで、無許可兼業の懲戒処分の中には公務の遂行や公平性、品位が保たれると思われる事例もあることから、勤務時間外における過度な規制には反対しつつ、自治体に許可基準を明確にさせることが必要

○ 組合員の社会貢献、地域貢献をはじめとした多様な価値観やワーク・ライフ・バランスを前提に、公務以外でも自己実現したいという組合員ニーズに応える制度設計をめざす

そのうえで、第5回分科会及び開催までの総務省との折衝では、現下の自治体職場を取り巻く厳しい実態を踏まえ、

・兼業を希望する職員のやる気を阻害するような方針はとらないが、「人員確保が単組の最大の課題」という組合員の声を踏まえれば、一部の兼業がマスコミ等でクローズアップされることは人員増をはかる上で懸念があること

・「地方公務員の兼業・副業の弾力化」によって、どのようにして、どのような地域の方々を想定して、力を発揮できる環境を整えるのか不明瞭であるが、少なくとも農林水産業などの振興のため、「動員的に」兼業が推進されることには、組合員の健康管理やワーク・ライフ・バランスの観点から反対であり、一定の歯止めが必要であること

・許可基準を緩和の方向で整備するとしても、過重労働や職場の体制への影響を十分勘案した制度設計とすべきであること

の3点についても、あわせて対応を求めることとします。

4. 「論点整理のたたき台」についての評価と修正や主張すべき項目について

「論点整理のたたき台」においては、「1 基本的な考え方」で過剰に規制されることとならないよう、留意、としていること、法の趣旨の範囲で自治体が創意工夫しながら、許可基準を設定することが望ましい、としていることから、全体として自治体の考え方に反するものではないといえます。

しかし、現場の実態としては、公用、私用携帯によって、輪番制による「オンコール」体制がとられていると多くの県本部・単組からその解決を求める声があり、「忠実無定量の勤務」は勤務時間外に及んでいるといわざるを得ません。そのため兼業の議論と並行して、問題解決を図るよう総務省に求めます。

「2 各論」については、

(4) 兼業の自発性の確保、で動員のような兼業を促すことを避ける必要がある、公務への有益性・関連性を考慮することは適切ではない、としていること

(7) 他の職員へのしわ寄せ防止、として業務量の大きな偏りについて常にチェ

ックする体制の確保が必要、としていることについては、前向きに評価できると考えます。

一方で、

(3) 兼業先の勤務時間数の確認、では国家公務員における 2019 年通知で「週 8 時間又は 1 箇月 30 時間」「1 日 3 時間」を兼業先での勤務時間数の許可上限としていることに触れながら、各自治体において許可基準を設定する際には、予め、兼業時間数の上限を定めることとしているため、国家公務員基準に自治体が縛られる懸念があります。

学校のクラブ活動の外部化は教員も担っています。通常であれば、国家公務員基準である「3 時間、8 時間、30 時間」に収まるようですが、大会の時期は午前午後通し（7～8 時間）、土日も連続、月で 45 時間程度可能としなければ、引率することができない、との声もあります（日教組など）。

自治体の許可基準の検討にあたっては、幅を持たせる必要があると考えているため、加筆修正など、対応を求めます。

5. 今後のスケジュール

第 4 回分科会の議論を反映し、5 月 20 日に行われる第 5 回分科会で「たたき台」が取れた形で（案）として示され、その後公表となる見込みです。

4 月 22 日、23 日に開催する労働条件担当者会議において、「地方公務員の兼業許可基準の在り方に関する論点整理のたたき台」に対する自治労の考え方と対応について、を提起し、課題と認識の共有を図ります。

総務省は論点整理を踏まえ、本年夏ごろまでには各自治体に対し、通知を发出したいとしていることから、本部としては、通知発出まで総務省との折衝を重ねるとともに、総務省通知に対応して、単組における取り組みの方向性や考え方について、改めて示すこととします。

第3回までの本分科会での議論を踏まえた地方公務員の 兼業許可基準の在り方に関する論点整理のたたき台

地方公務員の兼業における対応の方向性

一部の自治体から、兼業許可を行うにあたり、「兼業許可基準が曖昧であることから、必要以上に兼業を制限している団体もあること」といった意見を踏まえ、第2回分科会で長野県よりヒアリングを実施したところ、「営利企業における活動従事は、国家公務員においては基本的に認めていないことや、国からの通知において「自治体は許可基準作成にあたって国の取扱いを参考とするものとされている」ことから、法的に不安定な面があり、どこまでが認められるのか現場でも不安視する意見ある。」といった意見があった。

このため、以下において、地方公務員制度上の基本的な考え方を整理した上で、各論において許可を判断する上での留意点を整理することとする。

1 基本的な考え方

(1) 任命権者の許可制としている趣旨

民間企業等における副業・兼業については、厚生労働省が策定した副業・兼業の促進に関するガイドラインにおいて、「副業・兼業に関する裁判例では、労働者が労働時間以外の時間をどのように利用するかは、基本的には労働者の自由であり、各企業においてそれを制限することが許されるのは、例えば、

- ① 労務提供上の支障がある場合
- ② 業務上の秘密が漏洩する場合
- ③ 競業により自社の利益が害される場合
- ④ 自社の名誉や信用を損なう行為や信頼関係を破壊する行為がある場合

に該当する場合と解されている。」とされている。

同ガイドラインにおいては、企業の対応として、基本的な考え方が示されており、「裁判例を踏まえれば、原則、副業・兼業を認める方向とすることが適当である。副業・兼業を禁止、一律許可制にしている企業は、副業・兼業が自社での業務に支障をもたらすものかどうかを今一度精査したうえで、そのような事情がなければ、労働時間以外の時間については、労働者の希望に応じて、原則、副業・兼業を認める方向で検討することが求められる。」とされており、副業・兼業の確認方法として、

【未定稿・取扱注意】 第4回分科会意見反映前

「使用者は、労働者からの申告等により、副業・兼業の有無・内容を確認する。その方法としては、就業規則、労働契約等に副業・兼業に関する届出制を定め、既に雇い入れている労働者が新たに副業・兼業を開始する場合の届出や、新たに労働者を雇い入れる際の労働者からの副業・兼業についての届出に基づきことが考えられる。

使用者は、副業・兼業に伴う労務管理を適切に行うため、届出制など副業・兼業の有無・内容を確認するための仕組みを設けておくことが望ましい。」とされているなど、民間企業等においては、労働者が副業・兼業を開始する場合、企業側は、労務管理を適切に行うため、労働者からの届出を受け、副業・兼業の有無・内容を確認する方法（以下、「届出制」という。）が基本とされている。一方で、地方公務員の兼業については、これまで述べてきたとおり、職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務しなければならないものであるから、一部の利益を追求する営利企業に関与することは職員の本質に反するものと考えられ、また一面において、職員は定められた勤務時間中その職務に専念しなければならないものであるから、他の事業もしくは事務に従事することは、職務専念の義務と矛盾するおそれがあると考えられている。営利企業等の従事制限は、このような趣旨に基づいて定められているものであるから、全体の奉仕者たる職員の本質に反することがなく、しかも職務専念の義務と矛盾しない場合においては、職員の職務外の行為として営利企業等に従事することを一切禁止する必要はなく、任命権者の許可があれば、この禁止を解除することができることとされている¹。

このため、任命権者は、職員から申請があった場合、職員が兼業しても、公務能率が確保されるか、職務の公正性は確保されるか、また、職員の品位は保持されるかといった観点から確認する必要があり、問題が生じ得ない場合においては、兼業を許可するというように、民間企業等における届出制とは異なる許可制とされており、全体の奉仕者という性質上、この基本的な原則は維持すべきものであると考えられる。

なお、戦前の官公吏には「勤務時間」の概念がなく、官庁執務時間外においても「忠実無定量の勤務」に服すべきものとされていたが、今日は勤務時間が条例で定められ、職務専念義務はもっぱら勤務時間中のみ課せられることから、職員の勤務時間外の活動については、過剰に規制されることとならないよう、留意する必要があると考えられる。

¹ 今枝信雄（1966）『逐条地方公務員法＜第3次改訂版＞』、学陽書房、p. 511。

【未定稿・取扱注意】 第4回分科会意見反映前

(2) 営利企業との兼業

国家公務員では営利企業の従業員との兼業（有報酬）が原則として認められていない。

このため、現状、兼業の許可基準を設定している自治体（全体の約6割）のうち、約9割が国家公務員の許可基準に準拠した許可基準となっている。

しかし、地方公務員制度創設時の兼業の考え方において、私企業との兼業については、自治体の実情及び人物経済という点から、国家公務員法のように原則としてこれらを認めないことは適当ではないこと、特定の私企業の影響が公務に及ばない限りにおいては兼業を許可することの方が実情に即した人事行政の運営が確保されるといった考え方に立っていたこと、また、その許可の判断にあたっては、任命権者の良識と適格な判断力により許可することが求められていたことを踏まえ、法の趣旨の範囲で自治体が創意工夫をしながら基準を定め、地域や社会が抱える課題解決など、それぞれの地域住民の理解と納得が得られるよう、各自治体において許可基準を設定することが望ましいと考えられる。

上記の基本的な考え方を踏まえ、地方公務員の兼業については、全体の奉仕者としての性質上、任命権者の許可制とされている趣旨を前提に、職員個々のニーズに一定の制限をかけつつ、それに応える体制を整えることで地方公務員の魅力を高め、地域や社会が抱える課題解決等にも広く対応していくためには、制度創設時の趣旨に立ち返り、営利企業との兼業を含めた許可基準を地域の実情に即して設定することが求められているのではないか。

【未定稿・取扱注意】

第4回分科会意見反映前

2 各論

基本的な考え方の下、各自治体の兼業許可基準の設定・運用等に当たっては、以下の点について、留意すべきではないか。

(1) 兼業先との相反する利害関係等の確認

任命権者が職員から兼業申請を受け、兼業許可を行うに当たっては、職務の公正性を確保するため、兼業する職員の職務と兼業先の団体、事業又は事務との間に相反する利害関係がないこと（又は生じるおそれがないこと）を確認する必要がある。

特に、全体の奉仕者である職員が、特定の私企業と相反する利害関係を持つことは、公務の正常な運営を害するおそれがあるため、相反する利害関係の確認に当たっては、例えば、国家公務員の兼業に係る昭和41年通知の内容や国と営利企業との交流が広く認められている官民人事交流法における交流基準³の内容等を参考とすることが考えられる。以下にその一例を示す。

○昭和41年通知を参考とした観点

- ・ 職員の職務と兼業先の間における免許、認可、許可、検査、補助金の交付、工事の請負、物品の購入等の特殊な関係はないか。

○官民人事交流法における交流基準を参考とした観点

- ・ 兼業先の団体又はその役員が、業務に係る刑事事件で起訴されたり、業務停止命令、課徴金納付命令等の不利益処分を受けたりしていないか。
- ・ 職員が属する組織と兼業先との間における契約関係の度合い（契約金額の規模や当該企業の売上額等の総額に占める契約金額の割合など）はどうか。
- ・ 職員が兼業先との間の契約の締結又は履行に携わった期間はないか。
- ・ 職員の役職や個別の担当業務と兼業先に対する権限等の影響力はどうか。
- ・ 兼業先における業務内容が、職員の属する組織に対する折衝、または職員の属する組織からの情報収集を主とするものではないか。

○官民人事交流法における交流派遣の服務等を参考とした観点

- ・ 兼業先での業務においても、職員の職務に関係する免許、認可、許可、検査、補助金の交付、工事の請負、物品の購入等の業務への従事及び職員としての地位並びに職員の職務による影響力を利用したりする行為を禁止することが考えられる。

また、許可期間については、相反する利害関係を確認する観点からも兼業許可に一定の有効期間を設定することや、許可の期間内に人事異動や兼業先の

³官民人事交流法における交流基準の概要の詳細は、人事院HP等を参照

【未定稿・取扱注意】 第4回分科会意見反映前

事業内容等に変更が生じた場合など、兼業する職員の職務と兼業先の団体、事業又は事務との間の関係性に変化が生じる場合には、改めて関係性を確認することが必要である。

さらに、地方公務員法第38条の6第1項の規定を踏まえ、各団体の条例等に基づき職員の求職活動について所要の措置を講じている場合には、これに抵触しないようにするため、兼業許可に当たり、改めて周知徹底を図る等の必要な措置を講ずることが適当である。

(2) 社会通念上相当と認められる報酬額の範囲

職員が、報酬を得て事業もしくは事務に従事する場合、どの程度の報酬額が社会通念上相当と認められるかといったことが問題となり得る。

国家公務員の兼業に係る平成31年通知では、兼業することによって得る報酬については、社会通念上相当と認められる程度を超える額である場合には、昭和41年通知第3の2(5)「兼業することが、国家公務員としての信用を傷つけ、または官職全体の不名誉となるおそれがあると認められるとき。」に該当するものとされている。

報酬額については、兼業先や兼業する事業又は事務の内容や性質によって、相当と考えられる報酬額は異なるため、一律に具体的な金額を示すことは、実態にそぐわないと考えられるが、例えば、同種の事例における報酬額を参考とするなど、社会通念上相当と認められる程度であるかどうか、個別に判断する必要がある。

(3) 兼業先の勤務時間数の確認

国家公務員の兼業の留意点を示す昭和41年通知においては、「兼業による心身の著しい疲労のため、職務遂行上その能率に悪影響を与えると認められるとき。」は、原則として許可しないこととされている。また、平成31年通知において、兼業先の勤務時間数（以下「兼業時間数」という。）が示されており、週8時間又は1箇月30時間を超えるとき、また、勤務時間が割り振られた日において1日3時間を超えるときは、原則として、「兼業による心身の著しい疲労のため、職務遂行上その能率に悪影響を与えると認められるとき。」に該当するものとされている。

兼業による心身の著しい疲労のため、職務遂行上その能率に悪影響を与えてはならないことは、国、地方において共通する考え方であることから、各自治体において許可基準を設定する際には、予め、兼業時間数の上限を定め、職員から申請があった際には、許可基準の範囲内であるか確認するとともに、

【未定稿・取扱注意】

第4回分科会意見反映前

兼業を行った後については、実績報告等により、兼業の内容や兼業時間数を確認すること、特に、繁忙期は、適時、時間外勤務も含めた公務の勤務状況にも目配りするなど、該当職員の状況を丁寧に把握すべきものであることに留意する必要がある。

(4) 兼業の自発性の確保

兼業は、あくまでも、職務専念義務が課せられていない勤務時間外における職員の自発的な活動であり、組織側からの動員、斡旋的な運用であってはならない。単に労働強化となることや同調圧力により、結果として動員のように兼業を促すことは、避ける必要がある。

また、兼業許可の際に、公務への有益性・関連性があるかどうかを考慮することも適切ではなく、禁止事由に該当しない限り、職員自身の判断を尊重することが重要である。

(5) 職員の健康確保への配慮

兼業しようとする職員が、各団体の許可基準で定めた兼業時間数の上限内で兼業を行おうとする場合であっても、公務で恒常的に時間外勤務が多い状況に置かれている場合や臨時的な業務の増加が見込まれる場合に、当該職員の上司とも相談しながら、許可するかどうかを慎重に判断する必要がある。

また、兼業を許可した職員に対して、健康保持のため自己管理を行うよう指示し、心身の不調があれば、メンタルヘルスの相談窓口や産業医との相談など既に設置している相談体制などを活用して都度相談を受けることを伝えることも考えられる。

さらに、職員が兼業を開始した後は、一般的には勤務時間が増えることや、災害対応など突発的な業務も発生しうることから、兼業する職員の上司等は、例えば、職員の健康や勤務外時間を含めた勤務の状況等を把握する中で、職務遂行上の悪影響が生じていると考えられる場合には、人事当局に相談し、当該職員から兼業の状況を確認する等した上で、人事当局は、職員に兼業時間数の抑制等の業務内容の見直しをさせるなど、必要な対応を検討することが考えられる。

なお、地方公務員は、原則労働安全衛生法が適用されるため、兼業をしているかにかかわらず、労働安全衛生法に基づき、健康診断、長時間労働者に対する医師による面接指導、ストレスチェックやこれらの結果に基づく事後措置等を実施する必要がある。

【未定稿・取扱注意】 第4回分科会意見反映前

(6) 兼業しやすい職場環境の整備

公務以外でも活躍する職員が増えるとともに、そうした活躍が期待されてもいる中、許可基準が明確でなく兼業許可を得なかったために処分に至るケースもあることから、許可基準を設定し、職員に基準の内容を周知することが一層求められる。これに合わせて、例えば、業務見直しやノー残業デーの設定、フレックスタイム制度の導入等といった働き方改革を進め、兼業しやすい環境を整備することが重要である。

また、営利企業との兼業など、兼業に関する知見を有する自治体は多くないと考えられることから、総務省においては、自治体の取組を支援する仕組みとして、先進的な事例を収集・分析し、普及促進をするといった対応が求められる。

(7) 他の職員へのしわ寄せ防止

各職員には勤務時間に応じた業務量が割り当てられる建前となっており、本来は勤務時間外の兼業が他の職員の業務量を増やす関係にない。しかし、現実には職務記述書を欠く大部屋主義の下で、各人の職掌や業務量は固定的ではなく、負担が集中する職員とそうでない職員の差が生じがちであるため、公務外で活躍する職員がいると、他の職員がその分の負担まで押しつけられていると感じやすく、結果的に兼業の妨げになっているとの声もある。

このため、兼業促進を機に、各部署において職員間の業務量に大きな偏りがないよう、常にチェックする体制を確保することも必要と考えられる。

(8) 住民に対する説明責任、透明性の確保

兼業を通じて職員が地域の様々な分野で活躍することが重要である一方、全体の奉仕者として住民の信頼を確保することは重要であり、営利企業との兼業も含めた兼業が広がることとなれば、住民の疑念を招くことのないよう、説明責任を果たすことがより一層求められる。

このため、地方公務員法第58条の2（人事行政の運営等の状況の公表）の規定も踏まえ、各団体が兼業の許可件数の状況について毎年公表するなど、説明責任を果たすための取組が必要である。

【未定稿・取扱注意】 第4回分科会意見反映前

中長期的な対応の方向性

分科会では、定年まで身分を保障しながら週休3日制や4日制を選べる方法など、兼業を弾力的に行える制度設計も考えられるといった意見もあったところであり、現在、地方公務員制度の任期の定めのない常勤職員を中心とする公務運営という原則の中で、自治体の兼業の動向や意見なども踏まえ、制度のあり方も含めて検討していくことが考えられる。

また、兼業に関する知見がない自治体に対して、知見・経験を持つアドバイザーが支援する仕組みについて意見があったところである。このため、今後の自治体の兼業の動向や意見なども踏まえ、引き続き検討を深めていくことが望まれる。

このほか、兼業時の災害補償について、地方公務員には原則として地方公務員災害補償法が適用される場所、民間企業と兼業している場合、兼業先では労働者災害補償保険法が適用されることから、いずれかの就業先でけがや病気が発生した場合、公務職場と民間就業先の賃金額を合算して補償額を算定することや業務上の負荷を総合的に評価した場合の補償を行うことができないところ⁴、その整理に当たっては、費用負担のあり方や業務上の負荷の総合的な評価方法など、困難な課題がある。このため、今後の自治体の兼業の動向や意見なども踏まえ、引き続き検討を深めていくことが望まれる。

本内容を踏まえ、各自治体における取組が進むことで、新たな課題や論点が生じることとも想定される。総務省においては、各自治体の兼業許可が、適正かつ円滑に実施されるよう、引き続き、各自治体における取組を注視し、状況の変化を踏まえた対応が求められる。その際には、国家公務員の兼業には、地方公務員に共通する部分も多くあるため、国家公務員の兼業に係る動向も注視していく必要がある。

⁴労働者災害補償保険法が適用される複数の事業場で兼業している労働者については、当該措置ができることとされている。