

自治体における副業・プロボノ活用による人材育成

—京都府福知山市を事例として—

Human resources development by utilizing side job and pro bono in Local government: A case study of Fukuchiyama city, Kyoto prefecture

杉岡 秀紀

要旨

本論は近年の地域人材や担い手の不足、働き方改革も相まって全国に広がりつつある副業・プロボノを活用した自治体の人材育成の実態を明らかにすることを目的とする。具体的にはまず全国で実際にどのような副業・プロボノ活動が先駆的に取り組まれているのかを明らかにすべく、いくつかの自治体や自治体職員の事例を概観し、その類型化を試みる。その上で、その先行事例の1つである京都府福知山市を事例として詳察し、現行の到達点と課題を確認する。最後に当該事例の考察を踏まえ、自治体における副業・プロボノ活用による自治体の人材育成について、ささやかながら政策提言を行う。

キーワード：副業、プロボノ、パラレルキャリア、人材育成、福知山市

Keywords : side job, pro bono, parallel career, human resources development, Fukuchiyama city

1. はじめに

2018年の第196回通常国会において「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（以下、働き方改革関連法案）」が成立した。この法案の柱は、残業時間の上限規制、同一労働同一賃金の導入、高度プロフェッショナル制度の創設の3つであり、この法案成立以降、全国で働き方改革、とりわけ副業¹の解禁あるいは推進という動きが加速化した。なお、本論における副業という概念は「一般的に、収入を得るために携わる本業以外の仕事」という意味で使用する。

中小企業庁の「兼業・副業に係る取組み実態調査報告書」（2018）によると、副業を容認している

企業は 14.7% (2015) から 28.8% (2018) に増加している。また、厚生労働省は 2018 年に、これまで「労働者は、勤務時間外において、許可なく他の会社等の業務に従事しないこと (傍点、筆者)」としていたモデル就業規則²を「労働者は、勤務時間外において、他の会社等の業務に従事できる (傍点、筆者)」と見直した。これがまさに「2018 年＝副業元年」と言われる所以であろう。

それでは、公務分野の副業についてはどうだろうか。結論を先取れば、公務の世界では、これまで地方公務員法 35 条³における職務専念義務の解釈や同法第 38 条⁴の副業の許可基準が曖昧であったことが足かせとなり、家業が寺社仏閣、農林業などの一次産業である場合や特定のテーマでの講演や雑誌等への投稿など除けば、副業に対しては概して抑制的であったと言わざるを得ない。また、そもそも公務は民間と違い、①消費者を選べない、②負担者と受益者が異なる、③サービスの提供を休止する自由がない、という特性がある (高嶋 2019: pp. 5-6)。したがって、人材育成についても単純に民間の模倣はできず、独自性が求められる。このこともこれまで公務の世界で副業等が広がらなかった主因の一つと推察される。ただし、政府の働き方改革も相まってここ数年で確実に副業等を活用した自治体の人材育成例が増えてきた。

そこで、本論は副業やプロボノを活用した自治体における人材育成の実態を明らかにすることを目的とする。なお、プロボノとは「公共善のために (pro bono publico)」という意味のラテン語である (嵯峨 2011)。英語に訳せば、for good public、すなわち「良い社会づくりのために、自らの職業を通じて培ったスキルや知識を提供する活動」と定義される概念であり、2004 年に日本総合研究所の研究員 (当時) であった嵯峨生馬氏が米国のプロボノをわが国に紹介し、その専門団体 (特定非営利活動法人サービス・グラント) を立ち上げたことが契機となり 2010 年前後から急速に広まった⁵。ただし、元々は弁護士や司法書士が年に数十時間、無償で相談にのる活動がプロボノの嚆矢であり、実はわが国でも四半世紀以上の蓄積がある。したがって、法曹界に限られた狭義のプロボノが他分野にも水平展開 (応用) され、NPO への支援を中心とする地域 (社会) 貢献型のプロボノへと広義化あるいは昇華したと見る方が正確な理解であろう (杉岡 2015a、2015b、2016、2017、2018a、2018b、2018c、2019)。ともあれ、このプロボノの普及により、従来のお金だけの寄付や、専門性の弱いボランティア活動とは区別された高付加価値な地域 (社会) 貢献活動が注目され、NPO 等で乏しい人的資源やノウハウを克服できる一つの手段が担保されるに至った。

本論の構成は以下の通りである。まず全国で広がりつつある自治体における副業・プロボノの導入状況を概観し、その類型化を試みる。続いて、その先行事例の 1 つである京都府福知山市を事例として詳察し、現行の到達点と課題を確認する。最後に当該事例の考察を踏まえ、自治体における副業・プロボノ活用による自治体の人材育成について、ささやかながら政策提言を行う。

2. 自治体と副業

2.1 全国の導入状況

近年、人口減による地域人材や担い手の不足、そして、多様で柔軟な働き方へのニーズの高まりや働き方改革の流れを受け、兵庫県神戸市や奈良県生駒市、福井県や長野県など、組織をあげて地域（社会）貢献のための副業・プロボノを推進する自治体が出てきた。すなわち、働き方改革だけがその背景にある訳ではなく、地域（社会）貢献の文脈から副業・プロボノが注目されるに至ったところに公務分野ならではの特徴がある。しかし、先の働き方改革法案成立後に副業・プロボノを推進する自治体がさらに増えたのは事実であり、この法案が一つのドライビングフォースになったのは間違いない。

それでは、自治体における副業・プロボノの導入状況について全国的にはどのような実態になっているのであろうか。総務省の「営利企業への従事等にかかる任命権者の許可等に関する調査」（2019b）によれば、2019年4月1日現在で、1,788団体のうちの703団体（39.4%）が副業を認める際の基準を設けていることが明らかとなった（表1）⁶。

表1 副業の許可基準の設定有無及び許可基準の設定主体

（単位：件）

	許可基準の設定有無		許可基準の設定主体	
	あり	なし	人事委員会	任命権者
都道府県	40	7	34	8
指定都市	17	3	12	6
市区町村	646	1,075	2	642
合計	703	1,085	48	656

（出典）総務省「営利企業への従事等にかかる任命権者の許可等に関する調査」（2019b）

次に実際の副業許可件数については41,669件となっている（表2）。この数字を多いと見るか、少ないと見るかは判断が分かれるところである。しかし、自治体職員の総数が約274万人であることを鑑みれば、まだ1.52%くらいの公務員しか取り組んでいないのが実態である（単純に1人1件の兼業許可と仮定）。また、分類別に見ると、都道府県17.2%、指定都市4.6%、市区町村78.2%と圧倒的に基礎自治体の職員が多い。都道府県や指定都市は許可基準の設定そのものは進んでいるが、実際の副業許可件数は少ない。

表 2 副業の許可数

(単位：件)

	副業許可数 (2018 年度)		
	合計 (構成比)	社会貢献活動 (構成比)	その他の兼業 (構成比)
都道府県	7,183 (17.2%)	1,355 (11.7%)	5,828 (19.3%)
指定都市	1,893 (4.6%)	551 (4.7%)	1,342 (4.5%)
市区町村	32,593 (78.2%)	9,600 (83.4%)	22,993 (76.2%)
合計	41,669	11,506	30,163

(出典) 総務省「営利企業への従事等にかかる任命権者の許可等に関する調査」(2019b) より筆者加筆・修正

以上から自治体における副業は、住民に最も近い地方政府である基礎自治体を中心に組織として導入が広がっているが、職員数あるいは件数で見ると、取り組んでいるのはまだ一部に留まっているとまとめられる。

ところで、そのハードルとなっているものは何であろうか。まず職員個人としては、①公務の遂行に支障が生じる、②職務の公正を確保できない、③職務の品位を損ねる、という先入観があると推察される。しかし、最大は、地方公務員法第 38 条が定める営利企業等の従事制限の存在であろう。というのもこの条文を素直に読めば、「職員は、任命権者の許可を受けなければ、(中略)報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない」と明確に副業を禁止しているからである。とはいえ、実際には国(総務省)は働き方改革の大きな流れを受け、2019 年 4 月 26 日付に『『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』という通知を送付し、自治体職員の副業、地域(社会)貢献を推進しようと舵を切っている。そのような全体の流れを鑑みると、むしろ自治体で副業が進まない理由は、国というよりは自治体、職員個人というよりは組織の方にあると考えるのが普通ではないだろうか。その結果が、前述の許可基準を設けている自治体が 4 割弱(公表している自治体は約 2 割)という数字なのである。すなわち、地域(社会)貢献としての副業を所望する自治体職員がいたとしても、あるいは、それを望む地域のニーズがあったとしても、自治体としての判断基準が曖昧なために十分な実現には至っていない。これが現実の姿と言える。

それでは、副業に消極的な自治体が組織として足踏みをする原因はどこにあるのであろうか。筆者はその一つは「副業によって生じる報酬」への理解(あるいは無理解)があるとみている。つまり、現場(個人)レベルでは、働き方改革の時代の流れにより、自治体職員における地域(社会)貢献としての副業は総論賛成となるも、半世紀を超える減量型行政改革の影響で、自治体職員の総数は減り、物理的・精神的余裕が減退した。このことから、よほどの住民からの要望や首長のリーダーシップが表出されない限りは、人事担当部局は副業について積極的に副業を推進する理由がない、という悪循環に陥っているのではとの見立てである。直接住民と接することが少ない都道府県や指定都市での副

業が少ないのはその証左の一つであろう。加えて、「公務員＝安定」という世論あるいは空気のようなものも「報酬を伴う副業＝地域（社会）貢献」に対して、自治体職員に二の足を踏ませているのかもしれない。他方で、かねてより自治体職員の人材育成においては、地域に根ざした自主研究活動の重要性が叫ばれてきた。自治体行政学を提唱する大森彌は「自主研究活動は、自治体職員が行うものである限りは、何と言っても地域に根ざした、住民にとって切実な、しかも現実の行政の企画にのりやすいような視点と問題設定と政策提示がほしい」（大森 2015:pp. 179）と述べており、地域密着型で自主研究を進め、政策形成に繋げていく必要性を説いている。なお、自主研究活動であれば、基本的に報償は発生せず、ハードルはそう高くないはずである。いずれにせよ、自治体における政策形成と人材育成、地域をつなげる手段として副業等を再考する時期にきていると言えよう。

そこで本論では、「無償の地域（社会）貢献」として注目されるプロボノも「広義の副業」に含める（べき）との立場を取り、以下、考察対象に含めることとしたい。

2.2 導入事例

ここでは、実際にどのような副業・プロボノ活動が先駆的に取り組まれているのかを明らかにすべく、いくつかの自治体や自治体職員の事例を概観する。なぜ自治体職員個人の取組みにも照射するのかと言えば、現行では副業を認める際の基準を定めていない自治体も多いため、個人の取組みにもアプローチしなければ、実態が浮かび上がってこないからである。

わが国の自治体で進む副業・プロボノの導入事例については、帰納法的にまとめれば図1のように4つの類型に分類できる。具体的には、①「組織主導・有償人材育成モデル」、②「組織主導・無償人材育成モデル」、③「個人主導・無償人材育成モデル」、④「個人主導・有償人材育成モデル」の4類型である。以下、この順に考察する。

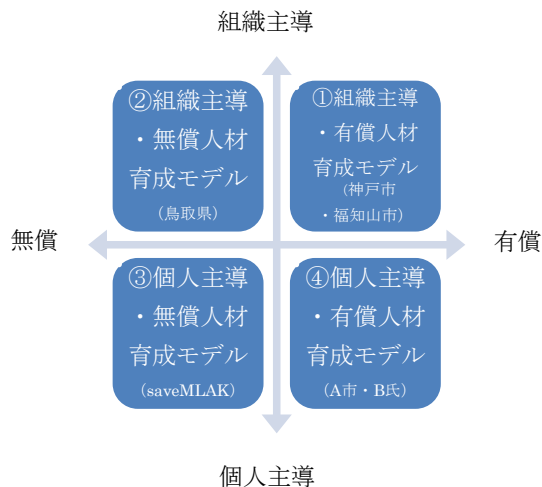


図1 わが国の自治体における副業・プロボノ事例の類型

（出所）筆者作成

(1) 組織主導・有償人材育成モデル：兵庫県神戸市

組織主導・有償人材育成モデルの代表例としては兵庫県神戸市の事例が挙げられる。結論から言えば本事例が全国の自治体の副業推進の動きに火をつけたと言っても過言ではない。これが本事例を取り上げる理由である。神戸市では、久元喜造市長のリーダーシップのもと、2017年4月から職員の副業推進のための独自許可基準を定めた「地域貢献応援制度」（管轄は職員部組織制度課）を設けた。ねらいは職員が一定の報酬を得ながら地域団体、NPOなどで活動しやすくし、職員の働き方を多様化させることで公務に生かし、もって地域の担い手不足の解消、市民サービス向上につなげる、ことである（杉岡 2017）。本制度の対象は、一般職の職員であり、活動開始予定日において「在職3年以上」というのが条件である。しかし、2018年3月以降は「在職6ヶ月以上」に緩和されている（総務省 2019a）。対象となる活動は、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、②社会的課題の解決を目的とし、神戸市内外問わず地域の発展・活性化に寄与する活動、のいずれも満たすものとされている⁷。要件審査については、①勤務成績が良好であること、②勤務時間外、週休日及び休日における活動であり、職務遂行に支障がなく、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・処分を行う職についていないこと、⑤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はないこと、の5基準である。蛇足であるがこの5基準が公に発表されたことにより、神戸市以外の自治体でも独自許可基準の検討が進んだ。

具体的にはどのような活動があるのであろうか。例えば、市職員がNPOを立ち上げ、須磨海岸を誰もが楽しめるビーチにすること目的に障害者支援する活動、手話通訳できる市職員がNPOに登録し活動といった事例が挙げられる。これらはいずれも有償である。ただし、制度化から2年近くが経過したが、実際に副業の許可申請があったのはまだ9件⁸に留まっており、職員数が約2万人いることを鑑みれば、まだまだ限定的な展開となっている。とはいえ、繰り返しになるが、この神戸市の取り組みが報道されて以降、奈良県生駒市や宮崎県新富町、山形県新庄市、佐賀県佐賀市、岐阜県山県市など多くの自治体で副業を推進する動きが続いた。その事実だけを捉えても神戸市の果たした役割は大きい。ともあれ、本事例は「組織主導・有償人材育成モデル」の好例と整理できる。

(2) 組織主導・無償人材育成モデル：鳥取県

組織主導・無償人材育成モデルの代表例としては鳥取県の事例が挙げられる。周知の通り、都道府県は基本的に警察と高等学校（教育公務員）を除けば現場から距離があり、どちらかと言えば、対国や対自治体、すなわちG to G（Government to Government）の業務が多い。しかし、鳥取県は人口が約55万人で都道府県の中で最少という危機感もあつてか、働き方改革のうねりの前夜から、独自許可を必要としない副業、すなわち無償のプロボノ推進に力を入れてきた。具体的には県職員が公務で培った経験を生かし、事務処理のエキスパートとして、NPO活動を実践したり、自然とふれあいを取

り入れた預かり型保育サービスを行う団体でプロボノ活動を行ったり、といった事例が報告されている（総務省 2019a）。なお、鳥取県では、地域（社会）貢献活動に励む職員に対して県知事による表彰制度も行っている。これは副業・プロボノの持続可能性を担保する一つの仕掛けであり、注目に値する。ともあれ、本事例は「組織主導・無償人材育成モデル」の好例と整理できる。

（３）個人主導・無償人材育成モデル：saveMLAK

個人主導・無償人材育成モデルの代表例としては saveMLAK の事例が挙げられる。本事例は専門職の自治体職員有志によるプロボノの事例である⁹。saveMLAK とは、Wikipedia 等で用いられる共同編集ソフト MedeaWiki を用いた被災・救援情報のまとめサイトのことであり、そのプロジェクトの総称の意味も持つ。MLAK とは博物館・美術館（Museum）、図書館（Library）、文書館（Archives）、公民館（Kominkan）の頭文字を意味であり、図書館員、学芸員、アーキビスト、社会教育主事などの有志により 2011 年に立ち上げられた。有志の職員参加のため、特定の自治体が主導したプロジェクトではない。しかし、専門職の自治体職員によるプロボノ事例として注目近年されている。発起人である岡本真は「プロボノという価値の普及を図りたいと考えてきた（中略）。図書館という文脈で言えば、図書館関係者なら図書館関係者にしかできないこと、図書館関係者だからこそ注力した」と述べている（岡本 2012）。このことから当初からプロボノを意識しての活動であることが分かる。なお、東日本震災から半年の時点で 19,500 施設、1 回でもデータの編集に携わった方は約 300 人おり、全国の専門職の自治体職員がこのプロジェクトに参加した。また、saveMLAK の活動は Wiki 編集による情報支援面からの中間・間接支援に留まらず、たとえば宮城県や岩手県の被災地を訪れ、落下後未整理状態のまま本棚に戻された資料の整理や破損した本棚の修復、避難者向けの新刊児童書の寄贈の仲介、小中学校の朝の読書用の書籍の寄贈など多岐に渡る活動を展開している。こうした活動は保健師、保育士、栄養士、医師、歯科医師、助産師、看護師、建築士、土木技師などの他の専門分野にも応用可能かもしれない。ともあれ、本事例は「個人主導・無償人材育成モデル」の好例と整理できる。

（４）個人主導・有償人材育成モデル：A 市地方創生推進課地方創生推進係長 B 氏

個人主導・無償人材育成モデルの代表例としては A 市地方創生推進課地方創生推進係長 B 氏の事例が挙げられる¹⁰。A 市には現在副業の独自許可基準がない。しかし、B 氏は異動前の商店街支援の部署にいた 2012 年から「商店街の現状・課題は、実際に現場に身を置いてみないと分からない」という思いから、自費で空き家を借りるプロジェクトを展開している。また、同時期からプロボノ団体に所属し、年会費を自費で負担しての活動も始めている。そして、これらの活動経験が功を奏して、2014 年には「地域に飛び出す公務員アワード」で大賞を受賞し、その頃から全国レベルで活躍している。この他団体での仕事は有償のものも多く、B 氏にとっての副業活動となっているほか、A 市のシティプロモーションにも結果としてつながっている。B 氏に副業・プロボノの仕事への影響聞いてみたところ¹¹、「副業・プロボノを通してオーナーシップを持てる。すなわち自分で構想でき、責任を取る経

験ができる。メリットしかない」とのことであった。なお、現在 A 市に副業の独自許可基準はないことについては「独自許可基準はなくとも、法に基づく許可制がある。その制度で申請してみるといい。多くの職員が申請することで、制度自体の運用を実態に合わせていく動きにも繋がる」との見解であった。今後はこうした職員発の副業・プロボノの活動事例から組織が制度を創設するという動きが広がることも期待される。ともあれ、本事例は「個人主導・有償人材育成モデル」の好例と整理できる。

2.3 小括

以上を小括すれば、どの事例からも副業・プロボノが自治体職員の人材育成および地域（社会）貢献の双方に繋がっている点に共通点を見いだすことができよう。すなわち、前述したように働き方改革よりも人材育成や地域（社会）貢献に重きが置かれているのが自治体における副業・プロボノの最大の特徴ということを再確認できる。加えて、近年の働き方改革の時代の流れの中で、「個人主導」から「組織主導」へ、「無償」から「有償」へと、大きく潮流が変わりつつある点も付言しておきたい。一方で、まだ副業・プロボノの実践事例及び研究蓄積が乏しいため、自治体職員の人事政策として、どのような課題があり、どのようにそれを克服すべきなのかといったことについては不明な点も多い。

そこで、次章では、組織として副業・プロボノを人材育成の中心に据え、採用から人材育成、地域（社会）への貢献を一気通貫で政策展開することで近年注目されている京都府福知山市の事例を詳察することで、自治体における副業・プロボノ活用による人材育成の到達点と課題を洗い出すこととしたい。

3. 事例研究（京都府福知山市）

3.1 福知山市の概要

福知山市は、京都府北部に位置し、人口 77,682 人（2019 年 12 月末現在）のまちである。平成の大合併により、2006 年に旧福知山市、旧大江町、旧三和町、旧夜久野町が合併し、現在の福知山市となった。京都府北部を構成する丹後地域（京丹後市・宮津市・与謝野町・伊根町）・中丹地域（福知山市・舞鶴市・綾部市）の中では舞鶴市に次ぐ人口規模を誇る。その昔は明智光秀が築いた福知山（当日は福智山）城の城下町として栄えた。そして、京都市から 60 km、大阪市から 70 km という地の利を活かし交通の要衝の地として発展してきた。具体的には、国道 9 号をはじめとする国道や舞鶴若狭自動車道、JR 山陰本線・福知山線および京都丹後鉄道などの公共交通を含む地の利を生かし、市内には陸上自衛隊や内陸最大級の長田野工業団地を擁するほか、国道沿いには多くのチェーン店が多く出店し、結果、夜間人口よりも昼間人口が多いベッドタウン、工業都市の顔も持つ。

観光資源としては、2020 年に大河ドラマ「麒麟がくる」が決まり、観光客が増加した福知山城はもとより、酒呑童子伝説が残る大江山の鬼、伊勢神宮に繋がる元伊勢三社、ミワとウリ坊により一躍

全国で有名になった福知山市動物園などがある。最近ではスイーツのまちや肉のまちなどを押し出した「いがいと福知山」をスローガンとしてシティプロモーションを展開中である。また、福知山マラソンや鉄道関係のイベントなど伝統的な事業も全国からの集客がある。一方、由良川流域の福知山盆地に位置することもあり、古くから水害に苦しみ、JR 福知山線脱線事故や花火大会爆発事故など負のイメージが強いニュースで全国に名を轟かせたという側面も持つ。

著名な福知山出身者としては、元内閣総理大臣の芦田均氏のほか、福知山に生家がある元自民党総裁で元衆議院議員（京都 5 区）の谷垣禎一氏、文化勲章を受賞した画家の佐藤大清氏、ノーベル賞を受賞した生物学者の下村脩氏などがいる。

3.2 福知山市における人材育成

福知山市には、現在医療職を含む 1,418 人（2019 年 4 月 1 日現在）の職員が所属している¹²。人口比で見れば 1.8%とそこまで高くはないが、例えば総務省（2019c）の「類似団体別職員の状況（平成 30 年 4 月 1 日現在）」により同規模の人口を持つ類似自治体¹³と比した場合、職員数はやや多い。一方、財政面では例えば経常収支比率が 2019 年度の 96.5%となっており、決して余裕があるわけではない¹⁴。したがって、2016 年からは全事業の棚卸しが行われるなど、不断の行政改革に取り組んでいる¹⁵。それだけに市としては、地方自治法第 2 条第 14 項¹⁶が規定する「最小の経費で最大の効果」をいかに達成するのが問われることになる。そして、その際最も重要なポイントの 1 つが職員採用と研修を含む人材育成となることは論をまたないだろう。

福知山市の人材育成基本方針は 2006 年に策定され、2013 年と 2017 年に一部改定されている。ここでは職員が目指す職員像として「ア 業務を市民目線で考え、市民の意見を聴き、課題を発見し、迅速に行動する」「イ 地域活動に積極的に参加し、市民と共にまちづくりに取り組む」と記載されている。また求められる資質については、医療職を除く市職員全員（嘱託職員・臨時職員）を対象に、①規律性（公平・公正・誠実に行動する職員）、②積極性（広い視野と経営感覚を備え、戦略的に創造・改革する職員）、③責任性（自ら考え、課題解決にチャレンジする職員）、④協調性（チームで成果を挙げられる職員）、⑤市民視点（市民とともに課題と向き合い解決する職員）の 5 つと、加えて人権意識（人権問題について深い認識を持ち実践する職員）の 6 つが掲げられている。

具体的な運用方法としては、人事考課制度¹⁷を導入し、職員一人ひとりが階層別能力考課シートを書き、職務遂行上求められるコンピテンシーを共有している。加えて、職場環境をよくする事で職場での仕事経験や指導・助言・相互の学び合いを促し、あとは自己啓発や職場研修、職場外研修からなる研修により人材を育成する、というのが基本的なパッケージとなっている。重要なのはこの研修の中に「自己啓発」が明確に謳われている点である。というのも、ある自治体が実施した人材育成に関する職員アンケート調査によれば、人事担当課が実施する各種研修や職場外研修については効果が限定的であり、能力開発には「自己啓発」が最も効果的であるということが明らかになっているからである¹⁸。公務員研修を専門とする元人事院公務員研修所主任教授の高嶋直人も「自ら学び続ける職員」

の必要性を強調しており、いかに「他走から自走、他学から自学」へとパラダイムシフトするかが重要と説いている（高嶋 2019:pp.28）。先取りすれば、本論で取り上げる副業・プロボノも自己啓発の一種であり、ここに従来の研修とは違う効果が期待されるという訳である。福知山に話を戻せば、市にとって副業・プロボノを推進することは、職員の自己啓発による人材育成を推進することを意味し、まさに市の人材育成基本方針を実践することに他ならない。

福知山市の人材育成については、後述する複業（パラレルキャリア）推進だけでなく、採用試験やインターンシップにおいても先駆的な取組みが存在する。例えば採用に関しては、2011 年から社会人試験を開始し、2015 年からは前期試験（6 月）・後期試験（8 月）の年 2 回受験できるようにしたほか、2016 年から従来の知識重視から人物重視に移行し、1 次試験は受験者全員に面接を行っている（「全員面接」と呼称）。また、同年から手軽に申し込めるインターネット申込も可能とした。そして、2017 年からは多種多様な人材獲得のため、2 次（筆記）試験については民間企業で多く利用されている SPI3 試験か教養試験のどちらかを選択できるようにした。その結果、改革を始めた 2011 年から右肩上がりに応募者が増加し、2017 年度については、24 人の合格者に対し 586 人が受験する高倍率となった（図 2）。さらにニュース番組や全研修機関の講師に職員課の職員が呼ばれるなど、近年は他の自治体からも注目されつつある。

採用試験の応募者・合格者の推移

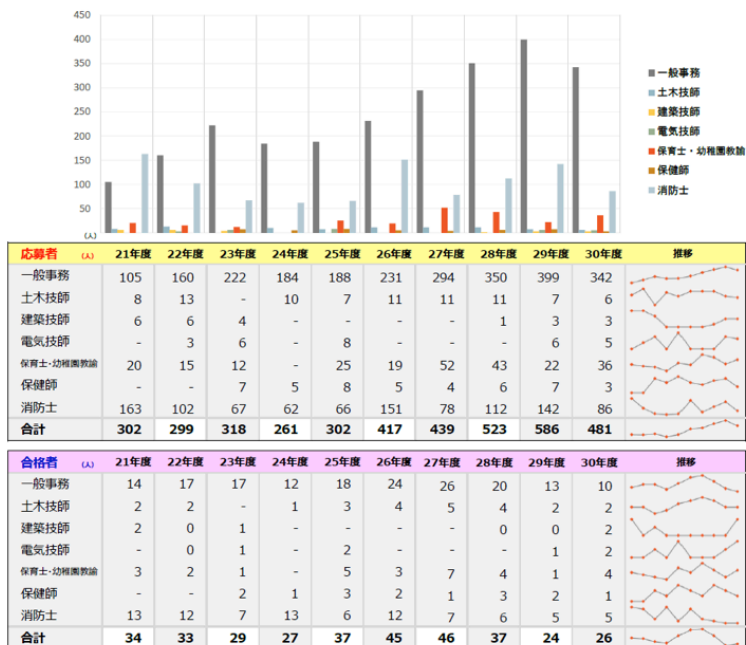


図 2 福知山市の応募者・採用者の推移（2019）

（出所）福知山市ホームページ(<https://www.city.fukuchiyama.lg.jp/site/syokuinsaiyou/>)

（2020 年 1 月 30 日閲覧）

採用のさらなる入り口段階の取組みにも注力している。例えば、インターンシップについては、自分好みで日程や日数、受入先（一般行政職だけでなく、技術職や消防も選択可能）をセレクトできる「セレクトインターンシップ」¹⁹を導入したほか、同じ出身学校の職員とのOB・OG訪問マッチングを行い、採用試験を受ける前に市役所の仕事や雰囲気、就職後の生活などについて詳しく聞くことができる機会を提供している。その結果、2019年には約80人の学生が参加するなど、採用一歩手前のいわゆる「予備軍」づくりにも繋がっている。職員課によれば、これらの取組みにより、早い段階で学生と繋がりが持つことができることはもとより、採用後のミスマッチ解消や、受入側（職員）の人材育成に繋がっているという²⁰。なお、職員課は、現在正規職員9人、臨時職員2人の11人で構成されている。内訳は、課長1人の下に人事全般や給与・服務、採用・退職を担当する「人事給与係」と福利厚生、研修及び能力開発、職員の保健及び安全衛生を担当する「厚生研修係」が置かれ、それぞれ係長1人、正規職員3人、臨時職員1人の5名ずつが配置されている。前述した全員面接についても、職員課の正規職員9人で担当している。

3.3 福知山市とパラレルキャリア（複業）

福知山市は、2018年5月に、職員が本業（公務）を持ちながら、第2の活動（地域活動や社会貢献活動等）を行う新しい働き方（パラレルキャリア）を推進することを発表した（図3）。とりわけ、そうした活動を通して職員が報酬を得る活動のうち、地域活動に該当する場合は積極的に許可を行うこととした。前章の整理でいえば「組織主導・有償人材育成モデル」に含まれよう。

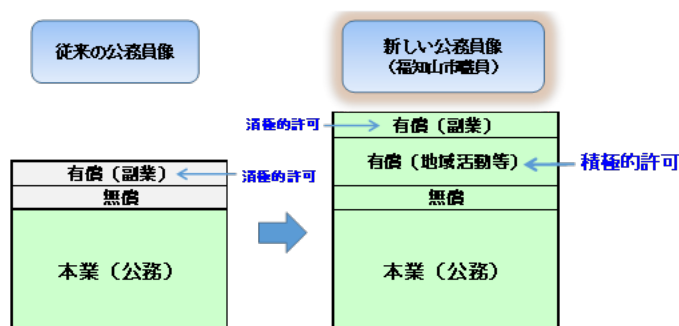


図3 福知山市におけるパラレルキャリアのイメージ

（出所）福知山市（2018）

福知山市のパラレルキャリア（複業）のポイントは、その積極的許可の条件を明確化したことだけでなく、これまで市長決済が必要であった許可を市長公室長（部長級）の決裁とした点にある（杉岡2018c）。また副業ではなく、「複業」と呼称することで独自色を出している点も特徴的である。ともあれ、本制度の導入により、これまで地方公務員法（第38条）上曖昧にされてきた活動の対価とし

での報酬について、職員が迷い無く授受の可否を判断できるとともに、市としてもパラレルキャリア（複業）を通しての地域活動を積極的に応援するスタンスがより明確となった。

福知山市のパラレルキャリア（複業）の積極的許可の条件は、①地域貢献活動、②社会的課題の解決を目的とし、市の発展・活性化に貢献する活動、③職務の遂行に支障がない活動、④当該職と契約・補助・指導・処分に影響が出ない活動、⑤営利を主目的とした活動でない、法令に反する活動でない、の5条件であり、これは先行する神戸市の基準にほぼ準拠した形と言えよう。なお、地域の範囲については、特に明文化されていないが、現行の申請実績は全て福知山市内がその対象となっている。

市がパラレルキャリア（複業）を推進するに至った背景は大きく3点ある。1点目は2018年4月1日から施行されている自治基本条例の存在である。この第10条第2項に「職員は、自ら地域社会の一員であることを認識し、市民と連携してまちづくりに努めるもの」とある。自治基本条例は言うまでもなく、市にとっては最上位に位置する条例であり、ここでの言及をまさに具現化したのかパラレルキャリア（複業）という訳である。2点目は2018年1月17日に締結された一般財団法人地域活性化センターとの地方創生に向けた人材育成に関する連携協定の存在である。この協定において「人や地域をつなぐ組織横断的な人材を育成する」ことが盛り込まれ、実際福知山市からセンターへの人材派遣も実現している。こうした組織横断的な人材育成の一環としてパラレルキャリア（複業）に注目したという訳である。3点目は前述した人材育成基本方針の存在である。とりわけ「イ 地域活動に積極的に参加し、市民と共にまちづくりに取り組む」というめざす職員像からパラレルキャリア（複業）が導き出されたという訳である。ともあれ、この3つの存在が全て重なり、2018年から福知山市のパラレルキャリア（複業）制度がスタートした。その意味で2018年という年は「福知山市の副業（複業）元年」と言っても良いだろう。

それでは、制度創設から約1年半が経過し、パラレルキャリア（複業）の実態はどうなっているのだろうか。職員課によれば、2018年度については、総職員1,418人のうち317人がパラレルキャリアに参加したという²¹。これは単純に割れば、職員の4.4人に1人がパラレルキャリア（複業）に取り組んだことになる。ただし、その内訳を見てみると、9割が自治会役員、消防団員、PTA役員であり、それ以外となると職員が商店街活性化の運営補助をした事例、写真技術が高い職員が地元の神社でのウェディングで撮影補助をした事例、専門的知見を持つ職員が大学非常勤講師をした事例、将棋に明るい職員が将棋普及指導員に着任した事例などが挙げられるがまだまだ限定的である。

そこで、さらに実態を明らかにすべく、実際にパラレルキャリア（複業）を申請した職員2人にインタビュー調査を実施した²²。まず専門性を活かし、大学の非常勤講師（有償）をしている職員によれば、「自己の研鑽につながり、そのことで研究の蓄積がなされている。今まで知らなかった市民と知り合いになれ、仕事を進める上で有利に働いている。デメリットは特にない」とのことであつた。次に大学時代の学生活動や現在の職務で培った経験やネットワークを活かし、高校生が参加するアワードの事務局（有償）を務めている職員については「新しい施策、事業を考えるときに意図を見出し、すぐに案を作れるようになった。担当業務がルーティンよりも、一歩先二歩先を考える必要があるこ

とが多いが、時代や相手の意図を先読みして考えられるようになった」とのことであった。限れられた事例ではあるが、これらのコメントから市が狙いとして掲げられる「職員は、自ら地域社会の一員であることを認識し、市民と連携してまちづくりに努める」（自治基本条例）、「人や地域をつなぐ組織横断的な人材を育成する」（包括協定）、「地域活動に積極的に参加し、市民と共にまちづくりに取り組む」（人材育成基本方針）という目標は概ね達成できていることが確認できよう。すなわち福知山市におけるパラレルキャリア（複業）制度は、とりわけ自己啓発による人材育成に効果を発揮し始め、かつ、地域（社会）貢献にもつながりつつあると言える。

ただし、課題もない訳ではない。1つは、前述の通り申請件数は多いもののそのほとんどは無償のプロボノ活動であり、有償のパラレルキャリア（複業）はまだ限定的という点である。後者のような事例をいかに増やすのか、その際に数値目標などを掲げるべきか、ということが今後問われよう。また、この課題は人事考課制度と連動すべきか否かということとも直結する。また、その際、パラレルキャリア（複業）の受け入れ側の評価も組み込むのか、ということも問われるであろう。換言すれば、質の評価である。2つは、パラレルキャリア（複業）の取組みを仮に増やすことを前提にするならば、それを推進するための仕組みとして、説明会・報告会の開催や表彰制度の導入、休暇制度や活動補助の仕組みの導入を検討することも必要となるということである。実際にパラレルキャリア（複業）を経験した職員有志がメンターとなり後進をサポートする、というのも一案かもしれない。ともあれ、こうしたメインシステムを補完するサブシステムの制度設計が今後不可欠である。3つは、現行のパラレルキャリア（複業）は基本的に市内を想定しているが、今後その活動領域が市外へと広がった時に、どこまでその範囲を許容するのかという課題である。この課題はすなわち、先ほど来出てきた自治基本条例や包括協定、人材育成方針などで出てくる「地域」をどのように定義するか、という問題とも直結する。狭義としては「地域＝職場がある自治体」であろうが、必ずしも職場がある地域と住居がある地域が同じとは限らない。その意味では「地域＝職場＋住居のあるまち」あるいは「地域＝職場＋活動するまち」への拡大解釈は不可避である。その線引きをどこまで許容するかが今後問われよう。

4. 政策提言

本論では近年の地域人材や担い手の不足、働き方改革も相まって全国に広がりつつある副業・プロボノを活用した自治体の人材育成の実態を明らかにしてきた。具体的にはまず全国で実際にどのような副業・プロボノ活動が先駆的に取り組まれているのかを明らかにすべく、いくつかの自治体や自治体職員の事例を概観し、その類型化を試みた。その上で、その先行事例の1つである京都府福知山市を事例として詳察し、現行の到達点と課題を確認した。最後に、本章ではこれまでの考察を踏まえ、自治体における副業・プロボノ活用による自治体の人材育成について、ささやかながら政策提言を行う。

4.1 法を補完する独自許可基準の必要性

まず確認しておきたいのは法との関係である。先にも地方公務員法第 35 条「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、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しなければならない」について触れたが、ここでの職務専念義務というのは、雇用契約上の勤務時間内の話であり、勤務時間外については副業の余地があるということである。逆に言えば「副業＝地方公務員法違反」という思い込みをまず脱する必要がある。より積極的に解釈するならば、自治体職員による副業・プロボノによる地域（社会）貢献が進むことで、同法第 30 条にある「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、かつ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」の「公共の利益」の増進に繋がりと解釈もできよう。ただし、同法第 38 条「職員は、任命権者の許可を受けなければ、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の役員その他人事委員会規則で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利を目的とする私企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない」については、そこまで解釈の余地はない。したがって、今後有償の副業を全国でより広げようとするならば、全ての自治体で副業の独自許可基準を標準装備にする必要がある。翻って、前述の通り副業を認める際の独自許可基準を設けているのは、1,788 団体のうちのまだ 703 団体、すなわち 39.4%に過ぎない。このままではせっかく副業に挑戦したいという自治体職員が現れても独自許可基準がない自治体に所属している自治体職員は及び腰にならざるを得まい。一言で言えば、現在は「制度設計の格差」が出ている現況にある。ただし、このテーマは地方自治における人材育成あるいは地域（社会）貢献の話であり、国主導の法改正までは必要はない。その観点からすれば、あくまで自治体の判断で独自許可基準を設定する自治体が広がる（広げる）べきであることを強調しておきたい。なお、副業の独自許可基準はすでに言及した神戸市を基本モデルとし、あとは自治体ごとに上乗せ、あるいは横出しを検討すれば良いと考える。

4.2 三つの理解の必要性

本論では、副業・プロボノのメリット部分を多く述べたが、一方で、副業・プロボノの持つデメリット面も指摘しておかなければならない。それは、自治体職員における副業・プロボノは、自己啓発型の人材育成や地域（社会）貢献に繋がることは事実であるが、副業・プロボノに取り組めば取り組むほど単純に「休みが減る」というのも、もう一つの事実であるということである。これは、筆者が行った副業・プロボノ活動に取り組む自治体職員インタビュー調査でもあまねく共通課題として確認された（杉岡 2019）。また、せっかく人材育成や地域（社会）貢献に取り組むのは良いことであるが、副業・プロボノが引き金となり健康を害しては元も子もない。その意味では、独自許可基準を「必要条件」とするならば、①職場の理解、②家族含む周囲の理解、③自らの体力・気力への自己理解とい

う三拍子が「十分条件」と言えるだろうか。

4.3 独自の評価システムの必要性

前述の通り、総務省（2019b）の調査によれば、兼業許可件数については、41,699 件という数字であった。もしこの副業・プロボノによる人材育成や地域（社会）貢献を面的にもっと広げていこうとするならば、デメリット面も理解しつつ、他方ではそれを凌駕するメリット面を理解できる場と機会が必要不可欠である。

ここで参考になるのは、地域に飛び出す公務員を見える化し、表彰している「地域に飛び出す公務員アワード」（主催：地域に飛び出す公務員を応援する首長連合）の存在である。このアワードでは、2013 年より全国から「地域に飛び出す公務員」を募集し、一次審査（WEB 投票）、二次審査（審査委員による審査）を経て、受賞者を決定している。例えば 2016 年のアワードでは、エントリーが 39 件あり、一次審査でここから 10 件を選出し、二次審査ではさらにこの 10 件を 5 件に絞り、表彰を行っている²³。ただし、ある意味この議員版とも言える早稲田大学マニフェスト研究所主催の「マニフェスト大賞」や「議会改革度調査（現在 1,300～1,500 程度の地方議会が回答）」などと比べれば、参加者数が少ない。また近年は隔年開催となっている。その意味では、いきなり全国規模のアワードまではいかずとも、まずはそれぞれの自治体、あるいは近隣自治体との連携により「地域版・地域に飛び出す公務員アワード」のようなイベントを開催してみてもどうであろうか。そして、その際、審査委員には首長や大学教員だけではなく、地域住民も招くのである。そうすれば、副業・プロボノ活動に対する外部（地域）視点からの評価にも繋がり得るであろう。また、こうした評価を人事考課制度と接続するのも一案である。イメージとしては、事務事業評価等の政策評価に取り組む自治体が公開で実施する「外部評価の自治体職員版」と言えば分かりやすいだろうか。政策評価ではなく、「政策人材評価」と言い換えても良いかもしれない。ともあれ、このような自治体職員と住民との対話の場や機会を作ることが、自治体のミッションたる地方自治法第 1 条第 2 項で定める「住民福祉の増進」、あるいは本質的な意味での PR（Public Relations）構築に一役果たし得ると考える。

4.4 小括

本論で取り上げた「自治体における副業・プロボノ活用による人材育成」は、まだ一部の自治体あるいは一部の自治体職員によるささやかな取組みであり、新たな人材育成の序章（プレリュード）に過ぎない。しかし、1 自治体に 10 人でもこうした副業・プロボノ職員が出現するだけで、日本全国 1,788 ある自治体で 17,880 人の副業・プロボノ人材あるいは事例が誕生する。これだけでも現行の 4 倍強の数字である。マネジメントの大家である P・F・ドラッカーは、モチベーションを左右する要素として MBO（Management By Objective）、すなわち「目標管理」の重要性を説いた。高嶋（2019）に

よれば、実はMBOには続きがあり、ドロッカーはManagement By Objectiveの後に“and self-control”を足す必要があるという（高嶋 2019:pp. 229）。すなわち「目標を管理する」のではなく、「目標だけで管理する」のが正確な解釈であり、主体性と自律性こそがモチベーションの最大の源泉であるということである。これは有名な山本五十六の「やってみせ、言ってきかせて、させてみて、誉めてやらねば人は動かじ。話し合い、耳を傾け承認し、任せてやらねば人は育たず。やっている、姿を感謝で見守って信頼せねば人は実らず」という至言にも通底するものがある。ともあれ、副業・プロボノはまさにこの本質のMBOに繋がる可能性が高いキーワードと言えよう。

また、自治体行政学をリードする大森・大杉（2019）は、これからの自治体に必要な人材像として、「他者を思いやる心情としての「仁」と、プロフェッショナルとしての備えるべき能力としての「才」としての「仁才」の重要性を喚起した。副業・プロボノは今後自治体や地域にとっての貴重な「仁才」に近づくための重要な一歩にもなると言えるのではないだろうか。このことを強調して、本論の結びに代えたい。

《参考文献》

- (1) 尼崎市職員研修所，人材育成に関する職員アンケート調査報告書（2000）
- (2) 一般財団法人地域活性化センター，「「パラレルキャリア」の推進」，令和元年度地域活性化ガイドブック（2019）
- (3) 大森彌，自治体職員再論－人口減少時代を生き抜く－，ぎょうせい（2015）
- (4) 大森彌・大杉覚，これからの地方自治の教科書，第一法規（2019）
- (5) 岡本真，saveMLAKの活動と課題、そして図書館への支援を巡って，情報管理 vol.54, No.12, 国立研究開発法人科学技術振興機構，pp.808～818（2012）
- (6) 岸和田市，個性を生かし人を育てる（岸和田市人材育成基本方針）（2002）
- (7) 厚生労働省，モデル就業規則（2019）
- (8) 嵯峨生馬，プロボノ，勁草書房（2011）
- (9) 杉岡秀紀，地域力再生とプロボノ，京都政策研究センターブックレット vol3, 公人の友社（2015a）
- (10) 杉岡秀紀，「プロボノ」と協働する自治体職員，ガバナンス』7月号，pp.30-32, ぎょうせい（2015b）
- (11) 杉岡秀紀，わが国におけるプロボノの導入事例，京都府立大学学術報告（公共政策）第7号，pp.159-175, 京都府立大学（2016）
- (12) 杉岡秀紀，働き方改革につながる自治体職員のプロボノ，月刊ガバナンス 12月号，pp.46-48, ぎょうせい（2017）
- (13) 杉岡秀紀，地域創生とプロボノ－地域の公共的課題解決のための関係人口を増やす－，NPO 最前線－共生と包摂の社会へ－，pp.104-107, 京都新聞出版センター（2018a）
- (14) 杉岡秀紀，「働き方改革」に留まらない「働きたい改革」－プロボノによる良い社会づくり－，日刊建設工業新聞 6月7日（2018b）
- (15) 杉岡秀紀，地域創生時代におけるもう一つの働き方改革，地域づくり 11月号，pp.2-5, （一財）地域活性化

センター (2018c)

- (16) 杉岡秀紀, 副業・プロボノと自治体職員の「構想力」, 月刊ガバナンス 10 月号, pp.29-31, ぎょうせい (2019)
- (17) 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 (2019a)
- (18) 総務省, 営利企業への従事等にかかる任命権者の許可等に関する調査 (2019b)
- (19) 総務省, 類似団体職員数の状況 (平成 30 年 4 月 1 日現在) (2019c)
- (20) 高嶋直人, 公務員のための人材マネジメントの教科書 (2019)
- (21) 地域に飛び出す公務員を応援する首長連合, ホームページ (<https://tobidasu-rengo.com/wp/>) (2020 年 1 月 30 日閲覧) (2019)
- (22) 中小企業庁, 兼業・副業に係る取組み実態調査報告書 (2018)
- (23) 福知山市, 広報カード 2018 年 5 月 16 日付 (2018)
- (24) 福知山市, ホームページ(<https://www.city.fukuchiyama.lg.jp/site/syokuinsaiyou/>) (2020 年 1 月 30 日閲覧) (2019)

《注》

- ¹ 本論では、副業と兼業を特に区別する必要がある場合を除き、両者を同義で使用する。
- ² 労働基準法第 89 条により常時 10 人以上の使用者は、就業規則を作成し、行政官庁に届けなければならない。
- ³ 職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、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しなければならない。
- ⁴ 職員は、任命権者の許可を受けなければ、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の役員その他人事委員会規則で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利を目的とする私企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない。
- ⁵ 2010 年がプロボノ元年と言われる。
- ⁶ 703 団体のうち約半数にあたる 353 団体は対外的にもその基準を公表している。
- ⁷ 制度が始まった 2017 年 4 月当初は神戸市内に限定されていたが、2018 年 3 月より地域要件が緩和された。
- ⁸ 筆者は、制度が始まって約半年の 2017 年 11 月 14 日に職員部組織制度課に調査を行った。この時で申請件数は 2 件であった。
- ⁹ 詳細は杉岡秀紀（2017）に収録している。
- ¹⁰ 詳細は杉岡秀紀（2019）に収録している。
- ¹¹ 2019 年 9 月 4 日にヒアリング調査（電子メール等）を実施した。
- ¹² 組織数は市長部局で 6 部 5 室 26 課 3 支所 97 係である。
- ¹³ 例えば埼玉県和光市（81,274 人）、茨城県石岡市（76,062 人）、茨城県笠間市（76,969 人）、埼玉県本庄市（78,707 人）、千葉県香取市（77,838 人）、愛媛県宇和島市（77,329 人）などと比べて一般行政職員数が多い。
- ¹⁴ 経常収支比率は財政が硬直化を示す基準値であり、90%を超えると硬直化していると判断される。
- ¹⁵ 筆者も行政改革推進委員の一人として 3 年間かけて全事業の棚卸しに携わった。
- ¹⁶ 地方公共団体は、その事を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の費用で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
- ¹⁷ 地方公務員法の改正により、2016 年から能力及び実績に基づく人事管理の徹底が示され、どの自治体でも人事評価制度を導入するに至っている。
- ¹⁸ 岸和田市が実施した調査によれば、「能力開発の手段にもっとも重要だと思ったもの」は①自己啓発（70%）、②職場での実務経験（44%）、③上司・先輩の指導助言（40%）、④実務講習会やセミナー（24%）、⑤人事課専門研修（7%）、⑥人事課階層別研修（4%）という結果であった。また、尼崎市職員研修所が実施した調査によれば、「能力開発にもっとも効果的であったもの」は、①自己啓発（36.8%）、②上司・先輩からの個別指導（27.2%）、③配置替え（20.5%）、④研修所研修（9.3%）という結果であった。
- ¹⁹ 1WEEK インターンシップ（5 種類。各回 10 人定員。応募者多数の場合は抽選）と 1 DAY インターンシップ（4 種類。各回 20 人定員。応募者多数の場合は抽選）の 2 コース用意されている。
- ²⁰ 2019 年 12 月 25 日に実施した職員課へのヒアリング調査より。
- ²¹ 2019 年 8 月 2 日に実施した職員課へのヒアリング調査（電子媒体）より。
- ²² 2019 年 9 月 4 日にインタビュー調査を実施。詳細は杉岡秀紀（2019）を参照のこと。
- ²³ 審査基準は、①成果・効果、②チャレンジ性、③協働性、④持続性の 4 項目。