日医総研リサーチエッセイ No99

2019 年 12 月 17 日

公務員医師の兼業

上家 和子

日本医師会総合政策研究機構

目　次

ポイント 1

1.　公務員の服務規律 2

2.1 日本国憲法第十五条第２項 2

2.2 国家公務員法 2

2.3 地方公務員法 3

2.4 独立行政法人等 4

2.　公務員等の兼業事例 5

3.1 法務省：矯正医官の場合 5

3.2 防衛省：医科自衛官の場合 5

3.3 厚生労働省：医系技官の場合 6

3.4 地方自治体：公務員医師の場合 6

3.5 独立行政法人等：非公務員型独法機関医師の場合 6

3.　おわりに 7

資　料 8

[1]　日本国憲法（抜粋） 8

[2]　国家公務員法（抜粋） 8

[3]　矯正医官の兼業の特例等に関する法律 9

[4]　矯正医官の兼業の特例等に関する規則 11

[5]　地方公務員法（抜粋） 12

[6]　ある都道府県人事委員会規則 12

[7]　独立行政法人通則法（抜粋） 13

キーワード

◆服務専念義務　◆国家公務員法　◆地方公務員法　◆独立行政法人通則法
◆都道府県人事委員会規則

ポイント

◆医師の偏在は地域医療において重大な課題となっているが、働き方改革への対応や子育て支援のなかで、産業医、学校医等の担い手の不足も課題となりつつある。
多くの地方都市においては、基幹病院の多くは国公立、独立行政法人立、または公的病院であり、身分としては公務員または公務員に準じた制度下の職員である。こうした基幹病院の医師は、地域において不足している学校医や産業医としても、地域の保健医療体制維持にとって大きな人材源となり得る。
◆公務員医師の兼業について、法的にどのように規定されているか、どのように運用されているか、根拠法令と事例をまとめた。
◆収集した事例は、矯正医官、医科自衛官、医系技官、公立病院医師、独立行政法人病院医師である。
◆公務員には服務専念義務があり、兼業は基本的に許可制ながら、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例を総務省が積極的に紹介するなど、公務以外での活躍も期待されている。

はじめに

医師の偏在は地域医療において重大な課題となっているが、働き方改革への対応や子育て支援のなかで、産業医、学校医等の担い手の不足も課題となりつつある。

多くの地方都市においては、基幹病院の多くは国公立、独立行政法人立、または公的病院であり、身分としては公務員または公務員に準じた制度下の職員である。こうした基幹病院の医師は、地域において不足している学校医や産業医としても、地域の保健医療体制維持にとって大きな人材源となり得る。しかし、「公務員には兼業が禁じられている」という原則論のもと、人材が有効に活用できない状況もみられる。

公務員医師は兼業できないのか。

この疑問のもと、公務員医師の兼業について、法的にどのように規定されているか、どのように運用されているか、調査した。

1. 公務員の服務規律

2.1 日本国憲法第十五条第２項

日本国憲法[1]第十五条第２項には、すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない、として、公務員の服務規律が明記されている。

2.2 国家公務員法

国家公務員法[2]第九十六条第１項には、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない、という「職務専念義務」が規定されている。

これを受けて、国家公務員の服務規律の一つとして、国家公務員法第百三条

には私企業からの隔離、第百四条にはほかの事業または事務の関与制限が規定されている。

百三条の私企業の場合は、所管庁の長が人事院に申し出て承認を得た場合に可能となる。

百四条で対象とする兼業は、有報酬と、継続性又は定期性である。これらの条件に合致した場合には、所轄庁の長の許可と人事院の許可が必要となる。

なお、報酬がない場合は無報酬の兼業として、継続性又は定期性がなければ短期間の兼業として、手続きを行うこととなる。

言い換えると、所管庁の長が認めて、必要な手続きを取った場合には、兼業も可能ということである。

2.3 地方公務員法

地方公務員法[3]第三十八条には、兼業については、公務の能率の確保、職務の公正の確保、職員の品位の保持等のため、国家公務員と同様、許可制が採用されている。具体的には、地方公務員は許可なく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を行うことができないこととされている。

一方で、多様で柔軟な働き方へのニーズの高まりや人口減少に伴う人材の希少化等を背景に、民間労働政策において兼業や副業が促進されている。地方公務員も地域社会のコーディネーター等として、公務以外でも活動することが期待されるようになっている。

第 32 次地方制度調査会中間報告（令和元年 7 月）によると、「組織の枠を越えた連携」として、行政と民間がともに希少な人材を囲い込むのではなく、所属する組織の壁を取り払い、多様な人材が多様な場で力を発揮できるようにする必要がある、と記載されている。

地方公務員の地域活動等の兼業について、一部の地方公共団体から、地方分権改革に関する提案募集等を通じて、次のような要望が寄せられていた。

・兼業許可の基準が明確ではないため、必要以上に制限的な運用がなされて

いるのではないか。

・許可を要する兼業の範囲が明確ではないため、本来許可を要しない行為までもが抑制されているのではないか。

このため、令和元年 5 月、総務省において、地方公務員の社会貢献活動が積極的に行われるよう、地方公共団体における兼業に関する先進的な取組事例等についての実態調査が実施されている[図 1]。

図 1 営利企業への従事等に係る任命権者の許可等に関する実態調査（H31.4.1時点）

○ 地方公務員の兼業許可件数は年間約４万件程度（H30年度実績）
○ 約４割の団体（1,788団体中703団体）が許可基準を設定しており、うち半数程度（353団体）は対外的にも公表

（単位：件）

	兼業許可件数［H30年度］※1		
		社会貢献活動	その他の兼業
都道府県	7,183	1,355	5,828
指定都市	1,893	551	1,342
市区町村	32,593	9,600	22,993
合計	41,669	11,506	30,163

	許可基準の設定有無		許可基準の設定主体※2	
	有	無	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

※2 人事委員会と任命権者の両方で許可基準を設定している団体も一部存在

	許可基準の周知状況			許可の有効期間※3		
	対内外	庁内のみ	人事当局のみ	1年以下	2年以下	2年超
都道府県	27	11	2	8	1	31
指定都市	13	3	1	2	0	15
市区町村	313	251	82	152	40	451
合計	353	265	85	162	41	497

※3 国家公務員の兼業許可の有効期間は原則として２年間

※1 社会貢献活動とその他の兼業
■社会貢献活動…以下の活動を想定
【例】伝統行事や地域イベントの振興に関する活動
地域ブランドや地場産品のプロモーション活動
地域の防災、防犯に関する活動
スポーツや文化芸術活動の指導・支援
教育や若者自立支援に関する活動
住民の生活支援や福祉に関する活動
環境の保全や監視に関する活動
移住者受入れや定住促進に関する活動　等
■その他の兼業…上記の社会貢献活動に該当しないもの
【例】農業（自家消費を除く）
不動産の賃貸
その他の事業の手伝い　等

この調査においては、収集された事例も紹介されており、そのなかでも、前述の兼業許可を要する行為にあたらないことが明確な事例について、兼業許可を要さずに兼業が行われている地方公共団体の事例も紹介されている。

2.4 独立行政法人等

独立行政法人(以下、『独法』)という。）の場合、行政執行法人以外の役員及

び職員は民間人であり、国家公務員法は適用されない。なお、独法役員については独立行政法人通則法[4]第五十条の三により、役員（非常勤の者を除く。）は、在任中、任命権者の承認のある場合を除くほか、営利を目的とする団体の役員となり、又は自ら営利事業に従事してはならない、とされている。

このため、国立病院や国立研究開発法人、国立大学法人については、役員以外の兼業については、各法人に委ねられている。

2. 公務員等の兼業事例

3.1 法務省：矯正医官の場合

法務省所管である矯正施設(刑務所，拘置所，少年院，少年鑑別所、婦人補導院)に勤務する医師、矯正医官については，矯正医官の兼業の特例等に関する法律（平成 27 年）[5]および、矯正医官兼業法四条第一項の規定による、矯正医官の兼業等に関する規則によって兼業が認められている。勤務時間内であっても、1 週間当たり 19 時間を限度として、その分の給与は減額されるが、兼業は可能であり、報酬を得て、産業医を含む外部医療機関等で業務を行うことが可能となっているのである。

http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/SAIYO/index-php/orthodontic_officer/index.html

3.2 防衛省：医科自衛官の場合

防衛省所管である医科自衛官については、防衛省人事教育局長内規によって兼業の特例が認められている。自衛隊病院のみならず、研究教育機関等において研究を行うことができるほか、「当該医官が特殊又は高度な知識又は技能を有していることにより当該医官以外の医師では代替し難い場合等、特殊な事情が認められる場合については例外的に承認することができる」とされている。具体的には、

(1) 公的医療機関及び公的研究機関

(2) 日本専門医機構が専門研修施設として認定した医療機関

(3) 救急病院及び救急診療所

(4) 離島、へき地に所在していること等により当該医官以外の医師を確保することが困難な医療機関等

とされ、上記のいずれかであれば、報酬を得ての兼業が認められる。

3.3 厚生労働省：医系技官の場合

厚労省の医系技官については、国公法百四条の規定を運用することで、業務に支障のない範囲で非営利事業者である医療機関での勤務や営利事業者であっても産業医活動については兼業を認めており、すでに実績が重ねられている。

3.4 地方自治体：公務員医師の場合

K 市市立病院に勤務する医師のひとりは、同市私立学校の教職員および給食調理員の産業医として任命され、現に安全衛生委員会への出席やストレスチェックにおける面接などの産業医活動を実施している。

S 県県立病院の特定の診療科では、所在市に隣接する市の民間病院での診療を非常勤で担当することで、地域の診療機能を確保している。

3.5 独立行政法人等：非公務員型独法機関医師の場合

非公務員型の公的病院の多くで、国立大学法人は非公務員型であり、兼業が認められている例としては、営利企業付設診療所の非常勤医師･医療法人の非常勤医師、産業医等がある。

3.　おわりに

公務員の兼業許可に関する基準については、国家公務員法に関する内閣人事局通知、地方公務員法、総務省通知等において、相当程度具体的に記載されている。本編で示したように、公務員の兼業は画一的に禁じられているのではなく、従事しようとする事業の趣旨、目的、本来業務との調整内容等によってはむしろ積極的に推奨している場合もある。基本的な思想は、特定の事業者と個人への利益誘導の防止である。医療・保健活動は基本的に非営利事業であり、そもそもの思想から、禁止の除外であって然るべきである。しかし、法令や通知に則って、医療・保健活動といえども、多くの場合、許可を得ることを求められている場合がほとんどである。そして、許可基準を設定・公表している行政組織はまだ限られている。

公務員医師または独法に所属する医師が具体的に兼業しようとする際には、医師自身や所属先、そして兼業候補先が、兼業が可能かどうかを判断する手掛かりは乏しく、本来禁じられている営利事業ではなく、非営利の医療･保健事業である産業医活動や学校医活動、または、地域医療支援であっても許可を求める以前に断念している例は少なくないと想定される。

すでに総務省が示しているように、職員の地域活動等の兼業に対する躊躇を解消するためには、兼業許可を要するか否か、要する場合にどのような基準を満たせば良いかについて、一覧的かつ具体的に示すことが有用である。このため、各地方公共団体等において許可基準を具体化・詳細化するとともに、これを公表することが求められる。その一助として、総務省では実施した調査の結果や好事例の周知を図っている。

日本医師会および各医師会では、地元自治体に対し、地域に必要な保健･医療への公務員医師の積極的な参画について、こういった状況を踏まえて好事例を共有しつつ働きかけていくことが有効であると考えられる。

資　料

[1]　日本国憲法（抜粋）

第三章　国民の権利及び義務

〔公務員の選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障及び投票秘密の保障〕

第十五条　公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

２　すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

３　公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。

４　すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも責任を問はれない。

[2]　国家公務員法（抜粋）

第三章　職員に適用される基準

第七節　服務

（私企業からの隔離）

第百三条　職員は、商業、工業又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、顧問若しくは評議員の職を兼ね、又は自ら営利企業を営んではならない。

２　前項の規定は、人事院規則の定めるところにより、所轄庁の長の申出により人事院の承認を得た場合には、これを適用しない。

３　営利企業について、株式所有の関係その他の関係により、当該企業の経営に参加し得る地位にある職員に対し、人事院は、人事院規則の定めるところにより、株式所有の関係その他の関係について報告を徴することができる。

４　人事院は、人事院規則の定めるところにより、前項の報告に基き、企業に対する関係の全部又は一部の存続が、その職員の職務遂行上適当でないと認めるときは、その旨を当該職員に通知することができる。

５　前項の通知を受けた職員は、その通知の内容について不服があるときは、その通知を受領した日の翌日から起算して三月以内に、人事院に審査請求をすることができる。

６　第九十条第三項並びに第九十一条第二項及び第三項の規定は前項の審査請求のあつた場合について、第九十二条の二の規定は第四項の通知の取消しの訴えについて、それぞれ準用する。

７　第五項の審査請求をしなかつた職員及び人事院が同項の審査請求について調査した結果、通知の内容が正当であると裁決された職員は、人事院規則の定めるところにより、人事院規則の定める期間内に、その企業に対する関係の全部若しくは一部を絶つか、又はその官職を退かなければならない。

（他の事業又は事務の関与制限）

第百四条　職員が報酬を得て、営利企業以外の事業の団体の役員、顧問若しくは評議員の職を兼ね、その他いかなる事業に従事し、若しくは事務を行うにも、内閣総理大臣及びその職員の所轄庁の長の許可を要する。

[3]　矯正医官の兼業の特例等に関する法律

第一条　この法律は、矯正施設に収容されている者に対する医療の重要性に鑑み、矯正医官について、その兼業についての国家公務員法の特例等を定めることにより、その能力の維持向上の機会の付与等を図り、もってその人材の継続的かつ安定的な確保に資することを目的とする。

第二条　この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一　矯正施設　刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院、少年鑑別所及び婦人補導院をいう。

二　矯正医官　矯正施設に勤務する一般職の職員の給与に関する法律別表第八 イ 医療職俸給表(一)の適用を受ける職員をいう。

第三条　国は、広報活動、啓発活動その他の活動を通じて、矯正施設に収容されている者に対する医療の重要性に対する国民の関心と理解を深めるよう努めなければならない。

2　国は、矯正医官の勤務条件の改善その他の矯正医官の確保のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

第四条　矯正医官は、部外診療（病院又は診療所その他これらに準ずるものとして内閣官房令・法務省令で定める施設において行う医業又は歯科医業（当該矯正医官が団体の役員、顧問又は評議員の職を兼ねることとなるもの及び自ら営利を目的とする私企業を営むこととなるものを除く。）をいう。以下この条において同じ。）を行おうとする場合において、当該部外診療を行うことが、次の各号のいずれかに該当するときは、内閣官房令・法務省令で定めるところにより、法務大臣の承認を受けることができる。

一　その正規の勤務時間において、勤務しないこととなる場合

二　報酬を得て、行うこととなる場合

2　前項の承認を受けた矯正医官が、その正規の勤務時間において、当該承認に係る部外診療を行うため勤務しない場合には、その勤務しない時間については、国家公務員法第百一条第一項前段の規定は、適用しない。

3　第一項の承認を受けた矯正医官が、報酬を得て、当該承認に係る部外診療を行う場合には、国家公務員法第百四条の許可を要しない。

4　第一項の承認を受けた矯正医官が、その正規の勤務時間において、当該承認に係る部外診療を行うため勤務しない場合には、給与法第十五条の規定にかかわらず、その勤務しない一時間につき、給与法第十九条に規定する勤務一時間当たりの給与額を減額して給与を支給する。

[4]　矯正医官の兼業の特例等に関する規則

【前文略】

第一条　矯正医官の兼業の特例等に関する法律第四条第一項に規定する内閣官房令・法務省令で定める施設は、次に掲げる施設とする。

一　労働安全衛生法第十三条第一項に規定する産業医を選任すべき事業場

二　介護保険法第八条第二十八項に規定する介護老人保健施設

三　警察及び海上保安庁が取り扱う死体について、調査、検査、解剖その他死因又は身元を明らかにするための措置を行う施設

四　監察医として死体の検案又は解剖を行う施設

五　精神保健指定医として職務を行う施設

六　その他法務大臣が内閣総理大臣と協議して定める施設

第二条　法務大臣は、法第四条第一項の規定により部外診療の承認の申請を受けたときは、次に掲げる要件の全てに該当すると認める場合に限り、当該部外診療を行うことを承認することができる。

一　刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律第五十六条、少年院法第四十八条、少年鑑別所法第三十条又は婦人補導院法第二条第一項に定める措置等に必要な能力の維持向上に資するものであること。

二　兼業による著しい疲労その他の身体上又は精神上の理由により、職務の能率的な遂行に悪影響を及ぼすおそれがないこと。

三　兼業することが、国家公務員としての信用を傷つけ、又は官職全体の不名誉となるおそれがないこと。

四　正規の勤務時間において、勤務しないこととなる場合においては、公務の運営に支障がないこと。

第三条　【略】

第四条　【略】

[5]　地方公務員法（抜粋）

第三章　職員に適用される基準

第六節　服務

（営利企業への従事等の制限）

第三十八条　職員は、任命権者の許可を受けなければ、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業（以下この項及び次条第一項において「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その他人事委員会規則（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）で定める地位を兼ね、若しくは自ら営利企業を営み、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。ただし、非常勤職員（短時間勤務の職を占める職員及び第二十二条の二第一項第二号に掲げる職員を除く。）については、この限りでない。

２　人事委員会は、人事委員会規則により前項の場合における任命権者の許可の基準を定めることができる。

[6]　ある都道府県人事委員会規則

営利企業への従事等の制限に関する規則

（目的）

第一条　この規則は、地方公務員法（以下「法」という。）第三十八条及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律第十一条第七項の規定に基づき、商業、工業又は金融業その他営利を目的とする私企業への従事等の制限に関し、必要な事項を定めることを目的とする。

（従事等の制限を受ける地位）

第二条　法第三十八条及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律第十一条第七項の規定により、人事委員会が定める地位は、左に掲げるものとする。

一　顧問、参与、評議員

二　発起人、清算人

三　人事委員会が前二号に準ずると定めた地位

（許可の基準）

第三条　任命権者が法第三十八条に定める許可をするときには、左に掲げる基準によるものとする。

一　職務の遂行に支障を及ぼすおそれのない場合

二　職員の職との間に特別な利害関係がなく、又は生ずるおそれのない場合

三　職員の職の信用を傷け、又は職員の職全体の不名誉となるおそれがない場合

（報告）

第四条　人事委員会は、必要があると認めるときは、法第三十八条の許可に関する決定について、任命権者に報告を求めることができる。

[7]　独立行政法人通則法（抜粋）

第五章　人事管理

第一節　中期目標管理法人及び国立研究開発法人

（役員の兼職禁止）

第五十条の三　中期目標管理法人の役員（非常勤の者を除く。）は、在任中、任命権者の承認のある場合を除くほか、営利を目的とする団体の役員となり、又は自ら営利事業に従事してはならない。